입법평가의 제도화 방안*

김 수 용**

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 우리나라의 입법평가 개념논의 현황
Ⅲ. 입법평가 제도화 일반론
Ⅳ. 각종 영향평가제도와 입법평가제도의 관계
Ⅴ. 우리나라에 적합한 입법평가의 제도화 모델
Ⅵ. 맺음말

Ⅰ. 서 론

독일이나 스위스 등에서 입법평가제도를 도입하게 된 배경은 다양하다.[1] 그 중 중요한 것은 법치주의가 정립된 이래로 양적으로는 증가하였으나 질적으로 저하된 법규범 내지 규제현상이다. 국가공동체의 유지를 위하여 규제나 입법이 필요하긴 하지만, 지나친 규제나 입법화는 오히려 국민생활의 불편을 초래하기도 한다. 이러한 현상은 최근 세계 각국에서 나타나고 있고 우리나라에서도 예외는 아니다. 세계 각국에서는 지나친 규제나 입법으로 인하여 나타나는 국민생활의 불편 등을 사전에 예방하고, 사후에 효과적으로 억제하기 위하여 다양한 평가제도를 실시하고 있다. 그 중 대표적인 것이 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Gesetzesevaluation)와 규제영향평가제도(Regulatory Impact Analysis,

* 이 논문은 2012년 2월 10일에 건국대학교 법학연구소가 주최한 국내학술대회(주제: 입법교육・입법평가의 과제와 전망)에서 발표한 것을 수정・보완한 것이다.

** 대구대학교 사범대학 일반사회교육과 교수.

1) 입법평가제도의 도입배경에 대해서는 박영도, 입법평가의 이론과 실제(서울: 한국법제연구원, 2007, 이후 박영도1이라 한다), 13-32쪽 참고.

Regulatory Impact Assessment)이다.

입법평가제도는 스위스, 독일 등 대륙법계 국가에서 주로 실시하고 있고, 규제영향평가제도는 영국, 미국 등 영미법계 국가에서 주로 실시하고 있다. 두 제도는 경우에 따라서 다른 개념으로 사용되기도 하지만, 일반적으로 같은 개념으로 인식되거나 번역되어 사용되고 있다.[2] 우리나라는 규제개혁의 하나로 1997년에 행정규제기본법을 제정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제할 수 있는 행정규제영향분석제도를 1998년부터 실시하고 있다. 우리나라의 행정규제영향분석제도는 영미법계의 규제영향분석제도의 영향을 받은 것이다. 이러한 가운데 2002년에 독일의 Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)이 입법평가라는 이름으로 우리나라에 처음 소개되었다.[3] 물론 입법평가에 대한 내용소개는 그 이전부터 있었다. 이후 입법평가를 주제로

2) 대표적으로 독일의 뵈릿 교수와 콘젠도르프 박사는 Gesetzesfolgenabsch tzung을 Regulatory Impact Assessment로 번역하여 소개하고 있다. Carl B hret/Götz Konzendorf, *Guidelines on Regulatory Impact Assessment(RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)* (Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004) 참조; 스위스의 마더 박사도 Regulierungsfolgenacschätzung(RFA, 규제영향평가), (Regulatory) Impact Assessment 또는 Regulatory Impact Analysis(RIA, 규제영향분석), Gesetzesfolgenabsch tzung(GFA, 입법평가)은 본질적으로 차이가 없다고 한다. 다만 실무에서 강조하는 내용이 무엇인가에 따라 차이가 날 수 있다고 한다. 그에 따르면, 규제영향분석(RIA)과 영향분석(Impact Assessment)은 주로 '효과'의 사전적 파악과 판단에 초점을 둔다. 이에 반하여 입법평가는 사전적 관점뿐만 아니라 사후적 관점도 포함하는 것으로 보다 더 넓은 개념이라고 한다(Luzius Mader, 김경제/이상해/최정일/김상겸 옮김, "스위스의 입법평가 현황과 발전 경향", 입법평가의 적용(서울: 한국법제연구원, 2011), 302쪽). 즉 그는 입법평가(GFA)를 규제영향분석(RFA 또는 RIA) 보다 더 넓은 개념으로 보고 있다(Luzius Mader, 김경제/이상해/최정일/김상겸 옮김, 같은 논문, 316쪽).

3) 박영도, "입법평가제도에 관한 연구", 법제 제531호(법제처, 2002. 3); 박영도, "입법평가제도에 관한 연구", 입법학연구 제2집(한국입법학회, 2002. 3); 신상환, "독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제", 법제 제540호(법제처, 2002. 12).

하는 박사학위논문[4]이 나오는 등 스위스나 독일의 입법평가에 대한 연구가 많이 진행되었다.[5] 2006년 12월에는 한국법제연구원에서 입법평가연구TF팀을 구성하여 입법평가에 대한 이론, 방법, 사례연구, 기법 등에 대한 연구를 하였고, 2007년 1월부터는 입법평가연구TF팀을 입법평가연구센터로 확대하여 외국의 입법평가제도에 대한 비교법적 연구와 우리나라의 구체적인 법률 등을 대상으로 시범적 입법평가를 활발하게 하고 있다.

2002년에 입법평가제도가 우리나라에 처음 소개된 이후 10년이 넘었다. 그동안 외국의 입법평가제도에 대한 비교법적 연구나 우리나라의 구체적인 법률 등을 대상으로 하는 시범적 입법평가 결과물이 많이 축적되었다. 그러나 여전히 입법평가의 개념, 정책평가 등 현재 실시되고 있는 다양한 영향평가제도와 입법평가의 관계, 입법평가의 기준, 입법평가의 방법, 입법평가전문가의 확보 등에 관한 문제를 명확하게 해결하지 못하고 있다.[6] 이러한 가운데 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법

4) 정호영, "입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구", 박사학위논문(중앙대학교 대학원, 2004. 12).

5) 2002년부터 2009년까지 우리나라의 입법평가 연구 현황에 대해서는 김수용, 입법평가지침에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2009), 127-132쪽 참고.

6) 현재 우리나라에서는 독일의 'Gesetzesfolgenabschätzung'에 대한 번역어로 일반적으로 '입법평가'라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 이러한 번역어는 'Gesetzesfolgenabschätzung'의 본래 의미를 정확하게 표현하고 있지 못할 뿐만 아니라, 누군가가 입법권자가 행한 입법에 대하여 다시 평가한다는 의미를 지님으로서 입법권자의 권한을 침해하거나 간섭하려는 의도를 가진 것으로 오해를 불러일으킬 수 있다는 지적이 있는데 타당하다. 따라서 향후에는 'Gesetzesfolgenabschätzung'에 대한 번역어를 재고할 필요가 있다. 입법권자의 직관(直觀)에 의한 입법과 그로 인하여 발생할 수 있는 문제점을 해결하기 위한 것이 'Gesetzesfolgenabschätzung'이고, 이것은 입법의 과학화(科學化)을 추구하는 것이라고 한다면, '법률(안) 내지 법률(안)의 내용 중 일부를 제·개정할 경우 발생할 수 있는 결과나 효과에 대한 분석 내지 검토'라고 하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 그러나 현재 우리나라의 입법평가 논의에서 중요한 것은 우리나라에 적합한 입법평가의 개념 내지 대상을 정립하는 것이다. 따라서 현 단계에서는 다소 포괄적인 입법평가라는 용어를 사용

계 국가의 규제영향평가제도가 우리나라에서 혼란스럽게 논의되고 있는 실정이다. 입법평가제도에 대한 논의가 보다 더 의미가 있기 위해서는 우리나라의 입법문화 또는 입법환경을 고려하면서 진행될 필요가 있다.

이하에서는 입법평가를 제도화하기 위하여 필요한 내용들을 입법평가 제도화 일반론과 그동안 우리나라에서 진행된 입법평가 논의를 중심으로 살펴보고, 우리나라 입법환경에 적합한 입법평가 제도화 모델을 제시하도록 한다.

Ⅱ. 우리나라의 입법평가 개념논의 현황

입법평가에 대한 논의가 더욱더 진전되기 위해서는 먼저 논의대상, 즉 입법평가의 개념을 명확하게 할 필요가 있다.[7] 그러나 우리나라에서

하고, 입법평가를 제도화하는 단계에서 정확한 번역어를 결정해도 될 것으로 생각한다.

7) 박영도 박사는 입법평가와 관련하여 "입법평가의 개념, 연구범위 및 연구방법론 등에 관하여 법경제학적인 측면에서 비용개념에 중점을 두는 규제영향분석(Regulatory Impact Assessment)에 의한 접근방식, 정치학이나 행정학의 영역에서 채용하고 있는 정책평가(Politkevaluation) 내지 프로그램평가(Programmevaluation)와 연계하는 접근방식, 법규범의 질적 개선에 중점을 둔 접근방식, 신공공관리론(New Public management)과 결부시켜 효과지향적 국가관리를 위한 국가적 조정도구로서 법규범의 검증과 관련하는 접근방식 등 입법평가제도를 도입하고 있는 각국의 여건이나 상황에 따라 다르다"고 한다(박영도, 입법학 입문(서울: 한국법제연구원, 2008), 20쪽). 즉 규제영향분석, 정책평가 등이 입법평가의 하나로서 각국의 여건이나 상황에 따라 입법평가의 제도화 모습이 다르다고 한다.
입법평가의 개념에 대한 문제와 관련하여 최윤철 교수는 "'입법평가'의 개념이 문제되는 것은 우리나라에 국한되는 문제이다. '입법평가'가 우리나라에 처음 소개되는 단계에서 제도의 본질에 대한 파악보다는 제도의 소개가 급했던 것으로 보인다. 그 결과 '법률(안) 결과 예측·평가'를 구상하고 이를 시행하고 있던 독일을 비롯한 유럽의 선진 국가에서 수행한 실제 운용경험 및 이론에 대한 심층적 검토가 부족한

10년 넘게 진행된 입법평가 연구를 살펴보면, 어떤 연구자는 스위스나 독일의 입법평가제도를, 다른 연구자는 영국이나 미국의 규제영향평가제도를 입법평가제도로 상정하고 개념화하고 있음을 알 수 있다. 즉 입법평가 연구자에 따라 각양각색으로 입법평가가 개념화되고 있다.

그동안 우리나라에서 논의된 입법평가의 개념에 대한 주요 견해를 살펴보면 다음과 같다. 박영도 박사는 "일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가, 즉 실질적 의미에서의 법률에 대한 평가를 의미한다. 이 경우 '법형식을 구비한 규범'이 전체 적용영역에 대하여 미치는 재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향 전반을 분석하는 것으로서, 이것은 사전적, 병행적 및 사후적 평가를 포괄하는 것을 의미한다."[8]라고 한다. 신상환은 "입법과정에서 혁신적인 과학기법을 도입하는 것"[9]이라고 한다. 최윤철 교수는 "㉠ 최광의의 입법평가는 법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가로, 구체적인 법규에 대한 평가를 포함하는 것은 물론 의회 및 정부 입법자에 대한 평가, 입법과정에 대한 평가, 나아가서 입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체를 모두 포괄한다. 입법평가를 최광의로 이해하는 경우에는 평가대상이 지나치게 넓어져서 결과적으로 사실상 아무것도 평가를 하지 못하는 결과가

상태에서 법률(안)에 대한 평가 요구 및 필요성만이 우선적으로 고려된 가운데 법률제정 및 평가의 필요성을 강조하기 위한 방편으로 '입법평가'라는 용어가 사용되었다. 용어 및 개념의 정립은 연구의 대상에 대한 정확한 이해와 향후 이론의 발전 및 제도화를 위한 중요한 기준이 된다. 외국의 이론, 개념 및 제도 등의 자국으로 소개하는 경우 특히, 신중한 검토 및 고려가 필요하다. … 가장 바람직한 것은 본래의 의의와 내용을 정확하게 담을 수 있는 용어의 사용이 있어야 한다."고 한다(최윤철, 국회에서의 입법평가 제도화: 국회 입법활동의 효과적 지원을 위한 방안 모색(서울: 국회입법조사처, 2009. 12), 11쪽).

8) 박영도, 입법학 입문(서울: 한국법제연구원, 2008), 534-535쪽.

9) 신상환, "독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제", 법제 제540호(법제처, 2002. 12), 46쪽. 신상환은 우리나라의 '기존 법제업무, 정부 각 분야의 평가, 헌법재판소의 법령의 사후적 심사 등'을 입법평가의 하나로 보고 있다.

되어 버린다. ㉡ 광의의 입법평가는 법규에 대한 평가를 포함하여 규범의 효과와 질적 향상을 위해서 입법자 및 입법과정에 대한 평가를 수행하는 것으로, 구체적인 법규에 대한 평가와 함께 입법자의 입법관련 행위평가 및 입법과정에 대한 평가 등을 포함하게 된다. ㉢ 협의의 입법평가는 법규에 대한 평가와 입법과정에 대한 평가, ㉣ 최협의의 입법평가는 법규에 대한 평가이다. 입법평가는 법규를 그 평가의 직접 대상으로 하여 법규의 제정자, 법규의 제정과정, 여러 영역의 영향에 대한 평가를 하여 보다 나은 법규를 산출해 나가는 일련의 과정으로 이해할 수 있다"[10]라고 한다. 정창화 교수는 "법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 편익의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 도입하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것"[11]이라고 한다. 한상우/강현철/류철호는 "'입법평가'는 현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가를 의미한다. 입법과 관련하여 '영향평가'라고 할 때 그 자체는 입법의 행정적・법률적・사회적・경제적・예산적 효과를 사전에 평가하여 입법 목적을 효과적으로 달성하도록 하는 것을 의미하는 평가, 즉 입법평가에서 말하는 사전평가를 전제로 하고 있는 것으로 보인다. 따라서 입법평가를 '입법영향평가' 또는 '법적영향평가'라고 통칭하여 기존의 영향평가 외에 하나의 영향평가가 추가되는 것으로 오해되게 하여 입법평가 개념 체계에 혼란을 가져오도록 하는 것은 바람직하지 않다"[12]고 한다. 국회입법조사처는 "현행 법률이나 법률 제・개정안이 국가와 사회, 개인에게 미치

10) 최윤철, "법치국가 실현수단으로서의 입법평가", 한반도선진화재단 법치개혁패널(편) 법치가 선진화의 길이다(서울: 한반도선진화재단, 2008), 50-52쪽.

11) 정창화, "입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로", 유럽연구 제25권 2호(한국유럽학회, 2007. 8), 100쪽. 정창화 교수는 '입법영향평가(GFA)'라는 용어를 사용한다.

12) 한상우/강현철/류철호, 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2008), 22쪽.

는 직·간접적 영향을 과학적이고 체계적으로 분석하여 그 영향을 예측·평가하는 것"이라고 한다.[13]

이러한 논의들을 정리하면 다음과 같다.

연구자	대상	평가영역 등
박영도	• 실질적 의미의 법률에 대한 평가	• 재정적 및 비재정적 • 의도적 및 비의도적 영향 전반
신상환	• 입법과정	• 혁신적인 과학기법
최윤철	• 최광의=법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가(구체적인 법규+의회 및 정부 입법자+입법과정+입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체) • 광의= 법규+입법자+입법과정 • 협의=법규+입법과정 • 최협의=법규	• 여러 영역의 영향
정창화	• 입법행위의 실시, 효과	• 법의 실효성(법사회학) • 입법비용과 편익(법경제학)
한상우/강현철/류철호	• 현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가	• 법적·행정적 측면 • 과학적 분석기법
국회입법조사처	• 현행 법률 • 제·개정 법률안 • 법률안 초안	• 정치·경제·사회적 영향 등 • 입법의 효과성: 목표 달성 가능성, 수용가능성, 실용성, 비용 대비 효과, 준수가능성 등

이처럼 입법평가의 개념 내지 대상을 연구자들마다 법률, 입법과정, 입법행위, 그 외 입법작용과 관계된 것 등으로 설명하고 있다. 또한 어떤 경우에는 평가영역 내지 방법을 중시하고 있다.

13) 국회입법조사처 입법영향분석 TF(편), 2010년 입법영향분석 TF 활동보고서(서울: 국회입법조사처, 2011. 4), 192쪽.

Ⅲ. 입법평가 제도화 일반론

앞에서 살펴본 것처럼 입법평가를 제도화하기 위해서는 먼저 입법평가의 개념 내지 대상을 확정하는 것이 중요하다. 입법평가의 개념 내지 대상 여하에 따라서 입법평가의 제도화와 관련된 입법평가 유형, 평가기관, 평가기준, 평가방법 등이 달라질 수 있기 때문이다. 입법평가의 개념에 대해서는 앞에서 살펴보았으므로 이하에서는 입법평가의 법적 근거, 평가유형, 평가기관, 평가기준, 평가방법, 입법평가의 구속력, 기타 문제에 관한 일반론을 살펴보도록 한다.

1. 법적 근거

입법평가를 법제화할 경우 어느 단계의 법규범(헌법, 법률, 기타 하위법)에 규정할 것인가, 입법평가의 개념, 기준, 방법 등을 자세하게 규정할 것인지 아니면 단순한 입법평가의 근거만을 규정할 것인지 등이 문제된다. 스위스는 입법평가의 근거를 헌법에서 규정하고 있다. 그러나 스위스를 제외하고 입법평가를 헌법에서 규정하는 경우는 찾아보기 힘들고, 대부분 법률 이하의 법규범에서 규정하고 있다.

입법평가의 근거를 어느 법규범에 규정하느냐에 따라서 다음과 같은 장단점이 존재한다.[14]

14) 박영도, 입법학 입문(서울: 한국법제연구원, 2008), 714쪽.

입법평가의 규정단계	장점	단점	사례
헌법	• 높은 파급효과 • 광범위한 구속력	• 헌법규범의 특수성으로 상세한 규정이 불가능함 • 개정의 필요성이 있을 경우 유연성이 결여됨(헌법의 가능, 헌법개정에 필요한 다수결 확보의 문제)	• 스위스연방헌법 • 스위스베른주헌법
입법평가에 관한 법률	• 외부에 대한 반응효과가 높음 • 입법자에 대해서도 구속력이 있음	• 유연성이 떨어짐 – (형식적) 입법절차에서만 개정이 가능함	• 오스트리아의 연방예산법
각 부처의 공동직무 규정	• 자료를 폭넓고 세분화되게 파악하는 것이 가능 • 부처 간 및 부처 내부의 협력관계 • 높은 유연성–신속한 개정이 가능	• 행정부에만 관련됨	• 독일연방정부의 연방각부 공동직무규정 • 니더작센(Niedersachen)주의 주정부직무공동규정
행정규칙, 내부지침	• 자료를 폭넓고 세분화되게 파악하는 것이 가능 • 높은 유연성–신속한 개정이 가능	• 소관 부처만 관련됨	• 라인란트–팔츠(Rheinland–Pfalz)주의 입법평가의 실행에 관한 지침 • 베를린(Berlin)주의 병행적 입법평가를 위한 절차적 규율

2. 유형

2.1 사전적, 사후적 입법평가로 2분하는 경우

스위스에서 사전적, 사후적 법률평가(Gesetzesevaluation)로 나누는 경우가 있다. 사전적 법률평가와 사후적 법률평가 모두에 대하여 법적 근거가 존재하지만, 실무에서는 사후적 법률평가를 중심으로 진행되고 사전적 법률평가는 거의 알려져 있지 않다고 한다. 그 원인은 사전적 법률평가에 대한 연구가 종종 사전적 평가라는 제목으로 실시되지 않고 있으며, 입법계획에 대한 교서(Botschaft)나 보고서에서는 간단한 문장으로 몇 마디 언급만 되어 있다고 한다.[15]

우리나라에서도 입법평가의 유형을 사전적, 사후적 입법평가로 2분하고 현행의 유사제도를 다음과 같이 설명하는 견해가 있다.[16] 이 견해

15) 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2008), 37–38쪽.

는 초안의 법형식을 만들기 전의 사전적 입법평가는 정책에 대한 평가인 경우가 많은데, 그 정책은 결국 법령이라는 그릇에 담게 되므로 사전적 입법평가와 병행적 입법평가를 구분하기 어렵고 실익도 없기 때문에 사전적 입법평가와 병행적 입법평가를 포함하는 개념으로 사전적 입법평가를 개념화하고 있다. 사후적 입법평가에 대해서는 시행 중인 법령의 효과 등을 사전에 설정한 평가기준에 따라 과학적·분석적으로 평가하고 그 결과의 피드백을 통하여 현행 법령의 정비 필요성을 판단하는 것으로 개념화하고 있다.

<table>
<tr><th colspan="2">입법평가</th></tr>
<tr><th colspan="2">여기에서의 입법평가 구분과 의무</th></tr>
<tr><td>사전적 입법평가: 사전영향평가(입법영향평가)</td><td>사후적 입법평가: 사후효과평가(법제개선을 위한 평가)</td></tr>
<tr><td>• 각종 영향평가를 통합한 평가로서 각 영향평가보다 한 차원 높은 입법평가
• 법령이 공포·시행되기 전의 평가로 보고, 각 연구에서 구분하고 있는 병행평가도 이에 포함시키기로 한다.</td><td>• 법령이 공포·시행된 이후 시행하는 법령의 효과성 등에 대한 평가(통상적으로는 법령이 시행된 이후 일정한 시점이 지난 다음에 평가)</td></tr>
<tr><td colspan="2">현행의 유사 제도</td></tr>
<tr><td>• 규제영향평가(국무총리실)
– 중소기업영향평가(포함 예정)
• 부패영향평가(국민권익위원회)
• 성별영향평가(여성부)
• 법안비용추계(국회, 기획재정부)
• 갈등영향평가(국무총리실)
(각 개별법에 근거하여 그 소관 기관이 시행)</td><td>• 법령 소관 기관(각 부처·기관의 자체 법령정비)
• 제도개선 총괄기관의 법령정비(국가경쟁력강화위원회, 규제개혁위원회 등)
• 법제처 주관의 법령정비(현재의 국민불편 법령 개폐, 대통령령인 「법제업무운영규정」에 근거)</td></tr>
<tr><td colspan="2">입법평가 적용을 위해 보완이 필요한 사항</td></tr>
<tr><td>• 사전적 입법평가를 종합적으로 전담하여 추진하는 총괄 기관의 설립과 전문 인력의 양성
• 종합적인 관점에서 입법의 필요성을 판단할 수 있는 체계 구축
• 각종 영향평가제도의 평가기준을 통합하여 중복을 배제하고 전체적 관점에서 법적영향평가의 기준 등을 추가하여 다시 조정한 평가기준 마련
• 사전적 입법평가를 위한 세부 평가기준과 실무지침의 마련</td><td>• 사후적 입법평가를 종합적으로 전담하여 추진하는 총괄 기관의 설립과 전문 인력의 양성
• 사전적 입법평가와 긴밀히 연계하여 사후적 입법평가를 할 수 있는 종합적인 체계 마련
• 사후적 입법평가를 위한 세부 기준과 실무지침의 마련</td></tr>
</table>

16) 한상우/강현철/류철호, 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2008), 23-24쪽.

2.2 사전적, 병행적, 사후적 입법평가로 3분하는 경우

독일에서는 독일연방 내무부와 바덴 뷔르템베르크 내무부의 위탁으로 슈파이어 행정대학원에서 만든 입법평가 입문서(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, 2001)와 입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2001)의 내용을 많이 따르고 있다.[17] 이 입문서에 의하면, 입법평가는 일반적으로 ① 규율대안(Regelungsalternative)의 개발, 각 대안을 비교한 결과에 대한 판단, 그러한 판단을 근거로 최적의 규율가능성을 평가하는 사전적 입법평가(prospektive GFA), ② 여러 개의 법률안 또는 법률안의 일부가 법형식에 부합하는지를 심사하고 검토하는 병행적 입법평가(begleitende GFA), ③ 법규정의 발생한 결과를 조사하는 사후적 입법평가(retrospektive GFA)로 3분된다.

3. 평가기관

입법평가를 어느 누가 또는 어느 기관에서 할 것인가가 문제이다. 이에 대하여 독일에서는 ① 행정부에 설치하는 방안(이 경우 각 부처단위로 또는 정책이나 법제의 종합조정기능을 적어도 부분적으로 가지는 부처로 할 수도 있고, 감사기관으로 할 수도 있음), ② 입법부에 설치하는 방안(이 경우 정당 내부에 평가기관으로 설치할 수도 있음), ③ 독립된 제3의 기관(연구기관, 전문가단체)으로 하는 방안이 논의되고 있다.[18]

17) 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2008), 49쪽.
18) 이하의 내용은 박영도, 입법학 입문(서울: 한국법제연구원, 2008), 718-723쪽을 참고하여 정리한 것이다.

3.1 행정부에 설치하는 방안

3.1.1 법무, 법제관련 부처에 설치하는 방안

개요	• 내용적으로 관할권을 가지는 부처와 협력하여 입법통제가능을 수행하기 위하여 부처단위에서 독자적이고 중심적인 단일기구 설치
관점	• 사전적 입법평가 – 주도적인 역할을 하는 부처의 입장에서 보안의 필요성이 있기 때문에 이 단계에 참여하기 어려움 • 병행적 입법평가 – 초안작성과정에 참여할 개연성이 없어 보이지만, 초안심사의 과정에서 높은 관할권 우위와 경험의 우위가 가능 • 사후적 입법평가 – 독자적인 검토발의는 규정상태의 광범위한 손질을 지원
예상 가능한 제약	• 관료화 • 부처이기주의는 협력을 어렵게 함 • 보다 더 많은 조정과 통합이 필요
예견되는 경비	• 많이 든다. • 지속적인 기구가 필요, 현존하는 조직의 이용이 불가능

3.1.2 관할부처 내부에 설치하는 방안(입법평가국)

개요	• 각 부처 내의 심사기구로서 입법평가국을 설치, 이 기구는 부처내의 국 또는 과에 대한 서비스조직으로서 필요한 방법론, 전문지식을 제공하고 입법평가를 실시 • 이러한 조직형식에서는 예컨대 내각(수상)에 소속된 입법평가청과 같은 보완적이고 중심적인 기구가 의미가 있다. 내각 소속의 입법평가청은 각 부처의 입법평가국들간의 조정과 정보의 흐름 및 방법론을 발전시키는 임무를 담당
관점	• 사전적 입법평가 – 조직이 계획을 처리하는 기구에 근접해 있는 것이 특별한 장점을 가진다. 초안작성 이전단계에서 보안필요성을 고려 • 병행적 입법평가 – 사안근접성은 입법평가기구의 전문화하는 전문적, 내용적 관할을 증진시킨다. • 사후적 입법평가 – 관련되는 기초자료에 보다 신속하게 접근하는 것이 가능
예상 가능한 제약	• 계획을 작성하고 평가하는 기관이 상호 동일한 서열에 있다. • 중복성(각 부처에서는 입법평가관할권을 재구축하고 정비)
예견되는 경비	• 적게 든다(현존하는 자원의 재활용) • 현재의 진행 과정 속으로 통합하는 것이 바로 가능

3.1.3 입법통제관을 설치하는 방안

개요	• 정보보호관과 유사하게 입법통제관을 두고, 입법통제관은 입법통제를 실시하고 발의. 이 경우 관련부처는 입법통제관이 임무를 수행할 경우에 이를 지원할 임무를 부담. 입법통제관은 자신의 업무를 독자적으로 수행하고 법률에 의해서만 면직되도록 하고, 입법통제관은 연방정부의 법률감시청에 소속
관점	• 사전적 입법평가 – 주도적인 역할을 하는 관련부처의 보안상의 필요성 때문에 이 단계에 참여하기 어렵다. • 병행적 입법평가 – 제출된 평가결과에 대하여 독자적으로 병행적 입법평가를 실행하거나 심사할 수 있다. 독자적인 수용력이 없기 때문에 경우에 따라서는 독자적인 평가의 실시나 심사가 한계에 부딪힐 수 있다. • 사후적 입법평가 – 신뢰를 향유하는 비상기관으로서 입법통제관
예상 가능한 제약	• 독자적인 관할권이 없다. 입법통제관은 관련 입법평가규정을 준수했는지에 관한 통제만 하고, 입법평가를 독자적으로 실행할 수 없다. • 입법통제관을 통제자로 이해하여 관련부처와의 협력이 신속하게 진행되지 못할 위험이 있다.
예견되는 경비	• 적게 든다(매우 한정된 추가적 인건비) • 사정에 따라서는 관련부처가 보고의무를 이행하는 과정에서 비용이 많이 증가. 나아가 입법평가 그 자체에 대한 비용도 추가됨

3.1.4 회계감사원에 설치하는 방안

개요	• 회계감사원은 입법평가의 실행에 독자적인 책임을 부담하는 기구가 설치되어 있다. 이 기구는 독자적인 기관이며 법률에 의해서만 불이익을 받을 수 있다(연방회계감사원법 제1조 제1문 참조).
관점	• 사전적 입법평가 – 주도적인 역할을 하는 관할부처의 보안상의 필요에 의하여 이 단계에 참여하기 힘들다. • 병행적 입법평가 – 회계감사원의 원래의 역할로 인하여 초안작성과정에 통합되기 어렵다. • 사후적 입법평가 – 현재의 심사내용과 심사구조에 기초하여 법률을 사후적으로 평가하기에 매우 적합하다.
예상 가능한 제약	• 상황에 따라서는 입법평가가 단순한 비용결과에 강하게 방향을 설정한다. • 의회와 정부 사이에서 회계감사원의 중립적 지위의 위험초래
예견되는 경비	• 중간정도로 든다. • 입법평가를 개선하기 위한 새로운 기구의 설치는 일정한 범위의 비용이 요구된다. 그렇지 않으면 현재의 자원을 이용할 수 있다.

3.2 입법부에 설치하는 방안

3.2.1 의회 위원회에 설치하는 방안

개요	• 오로지 입법평가에만 관여하고 주도적 역할을 하는 위원회가 초안에 대하여 자문할 경우 참여할 수 있는 의회의 상임위원회
관점	• 사전적 입법평가 – 입법부가 발의한 법률계획의 수가 적기 때문에 이 단계에서 참여하는 것은 의미가 거의 없다. • 병행적 입법평가 – 의회의 전문위원회에서 입법평가에 합치되는 절차의 수행 – 독자적인 법적 지위 • 사후적 입법평가 – 관련부처의 정보에 기초한 독자적인 법률의 사후검증 – 의회는 자신의 의무로 되어있는 사후관찰의무를 효과적으로 활용 가능
예상 가능한 제약	• 비연속성으로 인하여 지속적인 개선이 어렵게 되고 방법론에 관한 관할을 지속적으로 입수하기 어렵다. • 의원의 부담이 점점 커진다.
예견되는 경비	• 적게 든다. • 의원의 비용(회의비 등)을 보상하기 위한 경비가 많이 필요하지만 독자적인 기구는 필요하지 않다.

3.2.2 의회에 입법평가수탁관을 설치하는 방안

개요	• 각각의 의회 위원회에 입법평가의 실시를 관할하는 1명의 의원을 선정 • 위원회에서 결정된 1명의 수탁의원은 위원회의 결정에 따라 활동
관점	• 의회의 위원회에서와 동일
예상 가능한 제약	• 의회의 위원회에서와 마찬가지의 제한이 있다. • 복잡한 심사위탁은 일반적으로 1명의 의원으로 해결할 수 없다.
예견되는 경비	• 적게 든다. • 상황에 따라서는 위탁받은 의원의 비용보상을 위한 많은 경비가 필요

3.3 독립된 제3의 기관에 설치하는 방안

부서	입법평가재단	학술연구기관
개요	• 합병된 입법평가연구소를 재단화	• 현존하는 학술연구기관(대학/연구소)이 입법평가를 실시
관점	• 사전적 입법평가 – 주도적 역할을 하는 관계부처의 보안상의 필요성 때문에 이 단계에 참여하기는 어렵다. • 병행적 입법평가 – 복잡한 심사계획의 경우 편입이 가능 • 사후적 입법평가 – 상위의 사후검증관할권의 투입이 가능	• 사전적 입법평가 – 주도적 역할을 하는 관계부터의 보안상의 필요성 때문에 이 단계에 참여하기는 어렵다. • 병행적 입법평가 – 복잡한 심사계획의 경우 편입이 가능 • 사후적 입법평가 – 상위의 사후검증관할권의 투입이 가능
예상 가능한 제약	• 상황에 따라서는 심사위탁을 통한 강한 개념 한정 • 관할 재단의 정보전달은 특히 보장되어야 한다. • 행정부 내부 경과과정을 보기 힘들다.	• 관할 학술연구기관의 정보전달은 특히 보장되어야 한다. • 행정부 내부 경과과정을 보기 힘들다.
예견되는 경비	• 중간정도로 든다. • 재단재산을 투입할 준비가 필요하다. • 연구소 설치	• 적게 든다. • 일정한 정도의 새로운 수용력을 창설할 필요가 있다. 그렇지 않으면 현존하는 자원을 이용하는 것도 가능

4. 평가기준

독일의 뵈릿(Carl Böhret) 교수와 콘젠도르프(Götz Konzendorf) 박사는 입법평가를 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가로 3분하고 각 입법평가 유형에 적용될 수 있는 평가기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

사전적 입법평가의 평가기준으로 문제분석, 목표분석, 체계분석을 제시하고 있다.[19]

19) Carl Böhret/Götz Konzendorf, 박영도/장병일 옮김, 입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙(서울: 한국법제연구원, 2007), 13쪽; Carl Böhret/Götz Konzendorf, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften* (Baden-Baden: Nomos, 2001), 8쪽.

평가기준	개념
문제분석	분석의 중점대상은 실무상의 주요문제들(분쟁, 하자 등)이다. 질문요지는 정확한 문제분석, 원인분석 및 해결방안이다.
목표분석	분석의 중점은 정치적으로 설정된 목표이다. 만일 정치적 목표가 명확하지 않으면 추상적인 목표(예를 들면, 정부의 발표) 등을 목표로 설정할 수가 있다. 질문의 요지는 입법으로 어떠한 목표가 달성되는가? 목표달성에 필수적인 요소는 무엇인가? 목표를 달성하기 위한 조치는 무엇인가? 등이다.
체계분석	규율범위의 전체구조를 체계화한다. 이때 특히 중요한 범위를 선택하고, 범위 상호간의 우선성을 명확히 한다. 상호간의 우선성 관계는 규율범위 내에서의 모순과 장애를 명료하게 한다. 체계분석을 함으로서 규율대안 개발에 필요한 기준들을 정할 수가 있다. 또한 대안의 실제상의 효과에 대한 예측도 가능하다. 체계분석은 특정분야에 대한 연구이면서 대안작성의 기초분석으로서 현재 상태에 대한 연구를 우선적으로 한다.

병행적 입법평가의 평가기준, 평가방법, 내용으로 다음을 제시하고 있다.[20]

평가기준	개념	평가방법	내용
목표달성 가능성	의도된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는지 조사하고 판단함	효용가치분석	• 행동방향의 선택은 목표달성에의 기여와 관련하여 비교적으로 평가함
실용성	초안의 전부 또는 일부의 집행가능성과 준수가능성은 마치 이 초안이 효력을 발하고 있는 것과 같이 시험됨	실무검토 (Praxistest) 모의훈련 (Planspiel)	• 장래의 효력영역에서 특히 규범적용자가 실제사례와 그 경과과정을 도움으로 초안의 일부에 대하여 현실시간적으로 시험함 • 모의적인 가상현실에서 기능수행자/규범수범자가 실감한 사건이나 잠재적인 사건을 도움으로 계획한 법규정의 핵심내용을 시험함
분산효과	상이한 규범수범자들이 있을 경우 특히 재정적 부담과 경감에 대한 조사, 시간경과에 관한 문제도 조사, 비용-편익효과의 (재)분배	비용결과분석 비용-편익분석 예산지출과정분석	• 계획한 규정에서 도출된 비용부담 • 규범수범자(규범적용자)에 대한 비용분배 • 비용-편익간, 다양한 유형의 규율대안들간의 화폐로 비교할 수 있는 관계가 우선 • 국가적 및 사회적 부분영역간의 물질적 교환(예: 재정상황)은 부담효과와 경감효과에 관하여 조사함
교차작용, 조화성	적합성의 분석, 예컨대 규정초안의 규범들간의 교차작용의 적합성 분석 또는 다양한 법조항들간의 조화에 관한 적합성 분석	상호의존적 분석 교차분석	• 상호 강화시키는 작용, 약화시키는 작용 또는 모순된 작용의 발견 • 규정초안과 타 법규정간의 내용적 갈등 또는 상호 도움을 주는 효과(시너지효과)에 관한 조사
이해 가능성, 내면적 안정성	규정초안은 규범수범자들이 의도한 목적을 이해할 수 있고 따라서 준수하거나 이용할 수 있는지에 관하여 규정초안을 심사함. 규범의 구성이 항구적이고 이용자들에게 편리하게 보이는지를 심사	이해가능성심사 (의미론) 항구성심사 (논리학) 실무검토와 모의훈련에 부가적으로 실시 가능	• 규범수범자들이 규율목적과 이를 명령이나 제재로 전환하는 것을 어느 정도로 언어적이고 개념적으로 이해할 수 있는지에 관한 경험적 심사 • 내면에 관계된 것과 규범화의 순서를 실감할 수 있는지에 관한 심사
수용성	의도한 규정이 규범수범자들에게 받아들여질 수 있고 준수될 수 있는지, 어느 정도로 그러한지에 관하여 조사함. 규범수범자들이 거부할 경우에는 그 이유를 조사함	수용성 연구 실무검토와 모의훈련기간 동안 부분조사	• 규범수범자들을 대상으로 한 설문조사, 표본조사와 같은 경험적 조사 및 부분조사

20) Carl Böhret/Götz Konzendorf, 박영도/장병일 옮김, 위의 책, 104-105쪽; Carl Böhret/Götz Konzendorf, 위의 책, 93쪽.

사후적 입법평가의 평가기준으로 목표달성, 비용발생, 비용-편익효과, 수용성, 실용가능성, 부수적 효과(역효과)를 제시하고 있다. 사후적 입법평가의 평가기준과 비교방식은 다음과 같다.[21]

비교 / 평가기준	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사전-사후 분석	사례연구
목표달성	법률적인 규정으로써 당위가치를 달성하였는가? 법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	현재의 규정으로써 목표를 달성하는 것이 이전의 규정과 비교해 볼 때 더 개선되었는가? 법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	법률적 규정을 통하여 정책적 목표와 관련한 연속적 개선을 인식할 수 있는가? 법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	'우리'에게 적용되는 법규정이 X주와 Y주의 고권영역에서의 법규정보다 더 잘 정치적 목표를 지원하는가? 법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?
비용발생	당위가치가 조문화될 때만 고려된다.	법률효력 발생이후에 비용발생과 비교하여 과거보다 더 양호한가? 누구를 위한 것인가?	비용발생은 긍정적인가? 누구를 위한 것인가?	다른 곳과 비교해 볼 때 '우리'에게 나타나는 비용발생은 어떠한가?
비용-편익효과	당위가치가 조문화될 때만 고려된다.	현재의 규정하에서 비용편익관계가 이전보다 더 유리한가?	비용편익관계가 긍정적으로 전개되고 있는가?	'우리'에게 비용편익관계는 비교사례에서보다 더 유리한가?
수용성	당위가치가 조문화될 때만 고려된다.	현행 규정은 이전 규정보다 더 폭넓게 수용되는가? 누구로부터 수용되는가?	현행 규정이 계속해서 수용되는가? 누구로부터 수용되는가?	'우리'에게 적용되는 규정이 X주와 Y주의 고권영역에서의 규정보다 수용도가 더 높은가?
실용가능성	당위가치가 조문화될 때만 고려된다.	현행 규정은 이전 규정보다 더 실용적인가?	규정의 적용을 증가시킬 때 실용적으로 나타나는가?	X주와 Y주의 고권영역에서의 규정보다 현재의 규정이 '우리'에게 더 실용적인가?
부수적 효과 (역효과)	부수적 효과(역효과)를 감내할 수 있는가?	부정적인 부수효과가 이전 보다 더 적은가? 긍정적인 부수효과가 증가했는가?	부정적인 부수효과가 점점 줄어드는가? 긍정적인 부수효과가 점점 늘어가는가?	부정적인 부수효과가 비교사례보다 더 적은가? 비교사례에서보다 더 많은 긍정적인 부수효과를 확정할 수 있는가?

21) Carl Böhret/Götz Konzendorf, 박영도/장병일 옮김, 위의 책, 296쪽과 313-314쪽; Carl Böhret/Götz Konzendorf, 위의 책, 258쪽과 272쪽.

5. 평가방법

입법평가가 성공하기 위해서는 다양한 평가방법을 활용하여 평가하는 것이 중요하다. 독일 등에서는 입법평가의 기준을 평가하는 방법으로 효용가치 분석, 비용결과 분석, 급부경로 분석, 인건비 추산, 비용편익 분석, 체계성 및 이해가능성 분석, 실무검토, 상호의존성 분석, 기능도식, 교차점 분석 등이 활용되고 있다.[22] 각 입법평가 기준을 평가하는 평가방법은 다음과 같다.[23]

평가방법	의도	평가기준
효용가치분석	• 목표도달을 위한 효용가치분석의 기여와 관련된 행동방향의 선택 • 행동방향의 선택은 목표달성에의 기여와 관련하여 비교적으로 평가 • 의도된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는지 조사하고 판단함	목표도달성
비용결과분석	• 장래의 (경제적) 부담가중과 부담경감에 대한 조사(관료제도로 인하여 발생하는 비용도 포함)	경제적 효과
급부경로분석	• 다양한 담당자들 간의 법적으로 규정된 급부이전의 조사	경제적 효과
인건비추산	• 법규정의 집행을 위해 필요한 인건비의 조사 및 배열	• 실용성 • 경제적 효과
비용편익분석	• 법조문의 장점과 단점에 관한 파악 및 비교평가	경제적 효과
체계성 및 이해가능성 분석	• 법안이 규범수범자들이 의도한 목적을 이해할 수 있고 따라서 준수하거나 이용할 수 있는지에 관하여 심사 • 법안의 전부 또는 일부의 집행가능성과 준수가능성을 심사 • 의도한 규정이 규범수범자들에게 받아들여질 수 있고 준수될 수 있는지, 어느 정도로 그러한지에 관하여 조사	• 이해가능성 • 수용성
실무검토	• 장래의 효력영역에서 특히 규범적용자가 실제 사례와 경과과정을 현실 시간적으로 시험하여 초안의 전부 또는 일부의 집행가능성과 준수가능성을 조사	• 실용성 • 상호작용
상호의존성분석	• 상호 관계있는 규정의 조사와 검토 • 초안 내용간의 교차작용의 적합성 분석 또는 다양한 법조항들간의 조화에 관한 적합성 분석	• 상호작용 • 조화성
기능도식	• 관할배분에 관한 심사 및 예상되는 (조직체 내에서) 마찰에 관한 심사	• 실용성 • 상호작용
교차점분석	• 영역에 가까운 규율범위간의 효과(갈등효과 또는 시너지효과)의 파악 • 규정 초안과 타 법규정간의 내용적 갈등 또는 상호 도움을 주는 효과(시너지 효과)에 관한 조사	• 상호작용 • 조화성

22) 각 평가방법에 대한 구체적인 내용은 박영도, 입법학 입문(서울: 한국법제연구원, 2008), 565-606쪽 참고.

23) 이 표는 박영도, 위의 책, 564-565쪽의 표를 참고하여 재작성한 것이다.

6. 입법평가(서)의 구속력

권력분립의 원칙에 따라 입법권은 입법권자가 가지고 있다. 우리나라는 헌법 제40조, 제52조 등에서 이를 규정하고 있다. 따라서 입법평가가 제도화되더라도 입법평가(서)는 입법권자의 의사결정을 보조, 지원하는 역할을 담당할 뿐 입법권자의 정치적 판단을 대체할 수는 없을 것이다. 입법평가기관이 작성한 입법평가(서)는 입법권자가 입법을 하는데 중요한 참고자료로 활용될 수 있을 뿐, 그 자체가 입법권자의 입법을 대체할 수 없기 때문이다.[24]

Ⅳ. 각종 영향평가제도와 입법평가제도의 관계

현재 우리나라에는 규제영향평가제도를 비롯하여 각종 영향평가제도가 실시되고 있다. 따라서 앞으로 입법평가가 제도화되기 위해서는 이러한 영향평가제도와 입법평가제도의 관계가 규명되어야 한다. 각종 영향평가제도와 입법평가제도의 관계를 고려하여 제시할 수 있는 제도화 방안으로는 ① 현재 실시하고 있는 규제영향평가제도를 확대・개정하는 방안, ② 규제영향평가제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 Ⅰ, ③ 규제영향평가제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 Ⅱ, ④ 규제영향평가제도를 비롯하여 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하는 방안을 들 수 있다.[25]

---

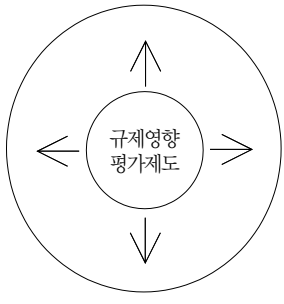
24) 김수용, 입법평가지침에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2009), 18쪽.

25) 이하의 내용은 김수용, "입법평가의 개념과 제도화 방안", 입법평가연구 창간호(한국법제연구원, 2009. 6), 24-27쪽과 김수용, 입법평가지침에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2009. 6), 21-24쪽의 내용을 참고하여 재작성한 것이다.

1. 제1안: 규제영향평가제도를 확대・개정하는 방안

제1안은 <그림 1>과 같이 현재 실시하고 있는 규제영향평가제도를 확대・개정하자는 견해이다.[26] 이 견해는 영미법계 국가의 규제영향평가제도와 대륙법계 국가의 입법평가제도는 기본적으로 같은 제도로 보는 입장이다. 우리나라에서는 영미법계 국가의 제도(규제영향평가제도)를 이미 실시하고 있으므로 대륙법계 국가의 입법평가를 새롭게 논의하거나 제도화하기 보다는, 필요하다면 규제영향평가제도를 확대・개정하자는 입장이다.

〈그림 1〉



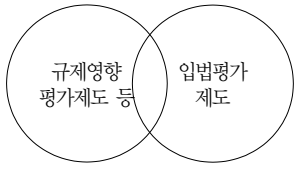
2. 제2안: 규제영향평가제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 Ⅰ

제2안은 <그림 2>와 같이 규제영향평가제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도는 공통된 요소도 있지만, 다른 부분도 존재하기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장이다.[27]

---

26) 정창화 교수는 독일의 'Gesetzesfolgenabschätzung'를 규제영향분석으로 번역하고 있고, 우리나라의 규제영향분석과 같은 것으로 보고 있다(정창화, 단계별 규제영향분석의 제도화 방안(서울: 한국행정연구원, 2004) 참조). 그러나 다른 글(정창화, "입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로", 유럽연구 제25권 2호(한국유럽학회, 2007. 8)에서는 '입법영향평가'라는 용어를 사용하기도 한다.

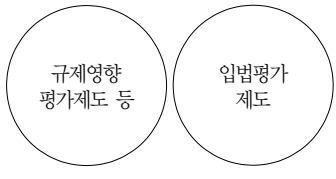
〈그림 2〉



3. 제3안: 규제영향평가제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도를 공존하는 방안 Ⅱ

제3안은 <그림 3>과 같이 정책평가인 규제영향평가제도 등과 법률을 대상으로 하는 입법평가는 평가의 객체가 서로 다르기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장이다.[28]

〈그림 3〉



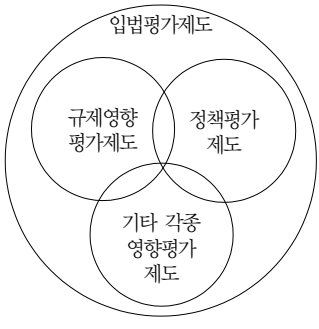
27) 홍준형 교수는 이미 우리나라에 다양한 사전평가가 존재하기 때문에 사후평가 중심으로 입법평가를 제도화할 것을 제시하고 있다. 이 경우 정부업무평가기본법의 평가와 중복되지 않도록 하되, 입법평가를 동법에 의한 정부업무평가의 특별한 경우로 보아 특별법으로 제정할 것을 제안하고 있다. 만약 특별법에 의한 입법평가가 이루어졌거나 진행 중인 사안에 한하여 정부업무평가를 면제하거나 가능한 경우 입법평가 결과를 그대로 원용하도록 하는 예외조항을 두어 평가중복의 가능성을 미연에 방지, 회피할 수 있게 하자고 하고 있다(홍준형, 입법평가법제화방안에 관한 연구(서울: 법제처, 2006), 65-68쪽).

28) 장병일 교수는 규제영향분석제도나 법안비용추계제도는 정책평가로서 개별 정책평가의 결과 만들어진 집행력의 객관화된 법률(안)에 대한 평가인 입법평가와는 평가의 객체가 서로 상이하다고 한다(장병일, "입법평가제도와 법해석학의 관계: 채무자 보호 관련 법규에 대한 사후적 입법평가와 관련하여", 한양법학 제19권 제3호(한양법학회, 2008. 10), 211쪽).

4. 제4안: 규제영향평가제도를 비롯하여 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하는 방안

제4안은 <그림 4>와 같이 현재 실시되고 있는 규제영향평가제도를 비롯하여 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하자는 입장이다.[29] 현재 각 분야에서 다양한 영향평가제도가 실시되고 있기 때문에 앞으로 각종 평가제도를 평가하자는 주장도 제기될 수 있다. 제4안은 이러한 문제점을 해결하는데 적합하다.

〈그림 4〉



Ⅴ. 우리나라에 적합한 입법평가의 제도화 모델

1. 개념

앞에서 살펴본 것처럼 입법평가의 개념 내지 대상에 대해서는 연구자들마다 법률, 입법과정, 입법행위, 그 외 입법작용과 관계된 것 등으로

29) 최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구(서울: 법제처, 2005), 20쪽; 한상우/강현철/류철호, 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2008), 93쪽, 113-118쪽.

설명하고 있다. 또한 어떤 경우에는 평가영역 내지 방법을 중시하고 있다. 필자는 입법평가의 중요한 대상은 법률안과 법률의 전부 또는 일부 규정이라고 생각한다. 이러한 입장에서 입법평가를 '법률(안) 내지 법률(안)의 내용 중 일부를 제·개정할 경우 발생할 수 있는 결과나 효과에 대한 분석 내지 검토'라고 하는 것이 타당할 것으로 생각한다.[30]

2. 각종 영향평가제도와 입법평가제도와의 관계

현재 우리나라에서 실시하고 있는 규제영향평가제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도와의 관계를 고려하여 제시할 수 있는 제도화 방안에는 앞에서 살펴본 것처럼 4가지가 있다. 필자는 입법평가의 제도화는 단기와 장기로 나누어서 실시할 필요가 있다고 생각한다. 단기의 제도화 방안은 제2안 또는 제3안처럼[31] 현행의 각종 영향평가제도를 그대로 둔 채 입법권자가 중요한 의안을 발의 또는 제안할 때 입법평가서를 첨부하도록 하는 것이고, 장기의 제도화 방안은 제4안처럼 현재 실시되고 있는 각종 영향평가제도가 직·간접적으로 입법과 관련을 맺고 있으므로 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하는 것이다. 현행의 각종 영향평가제도에 대하여 문제점이 지적되고 있지만 이미 하나의 제도로 정착되어 실시되고 있기 때문에 이러한 제도를 단기간에 입법평가제도로 통합하기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 현재처럼 각종 영향평가제도를

30) 김수용, "우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토", 공법연구 제39권 제4호(한국공법학회, 2011. 6), 190-192쪽.

31) 입법평가의 개념을 어떻게 하느냐에 따라 제2안처럼 제도화를 할 수도 있고, 제3안처럼 제도화를 할 수도 있다. 제3안은 현행의 규제영향평가제도와 입법평가제도는 평가의 객체가 다르다고 한다. 그러나 규제와 입법 또는 정책과 입법의 관계, 즉 평가의 객체가 완전히 별개라고 하기는 힘들다. 정책이 법으로 되기도 하고, 법이 새로운 정책을 만들기도 하기 때문에 현행의 규제영향평가제도와 입법평가제도의 관계는 제2안처럼 공통된 부분이 존재하기도 하고 그렇지 않은 부분이 존재하기도 한다.

둔 상태에서 입법평가 등을 제도화하는 것(단기의 제도화 방안)은 비효율적이다. 따라서 향후에는 각종 영향평가제도를 평가하여 입법평가제도로 통합하는 것(장기의 제도화 방안)이 타당할 것이다.[32]

3. 법적 근거

입법평가가 제대로 이루어지기 위해서는 법적 근거를 마련해 두는 것이 필요하다. 입법평가의 법적 근거에 대해서는 스위스처럼 헌법에 규정하는 경우도 있을 수 있지만, 입법평가를 헌법적 사항으로 보기는 다소 어려울 것 같다. 그리고 만약 헌법에 규정하게 되면 개정의 필요성이 있는 경우에도 쉽게 개정할 수 없게 된다. 독일처럼 행정규칙에 규정하게 되면 행정부에만 적용되거나 소관 부처에만 적용될 수 있고, 실무에서 잘 지켜지지 않을 가능성이 있다. 따라서 법률(국회법)에 규정하는 것이 타당할 것으로 생각된다.[33] 현행 국회법 제79조의2에서는 비용추계와 관련하여 제1항에서 "의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다.", 제2항에서 "정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을

32) 김기표 교수는 단계적 실시방안과 장기적 방안을 제시하고 있다. 그에 따르면, "단계적 실시방안으로는 기존의 규제영향분석제도 등 개별평가제도를 존치하면서 평가방법과 전문인력을 확보하는 한편, 입법의 내실화를 기하기 위하여 법령입안단계에서부터 규범적 평가에 중점을 두는 '법적영향평가제도(法的影響評價制度)'를 먼저 도입하여 당분간 현행 여러 제도와 함께 실시하면서, 장기적으로는 전문인력과 전담조직의 확보, 평가기법의 과학화, 평가지침이나 평가기준 마련 등 여건을 충분히 갖춘 후 기존의 입법영향평가관련 제도들을 하나로 통합하여 종합적·체계적인 '통합입법영향평가제도(統合立法影響評價制度)'를 도입하여야 할 것이다(김기표, "입법영향평가의 제도화에 관한 연구", 박사학위논문(경희대학교 대학원, 2011. 8), 256쪽)"라고 한다.

33) 김수용, "우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토", 공법연구 제39권 제4호(한국공법학회, 2011. 6), 194-195쪽.

제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.", 제3항에서 "제1항 또는 제2항의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다."라고 하고 있다.

현행 국회법 제79조의2를 활용하여 입법평가와 관련한 사항을 규정할 수 있을 것으로 생각한다. 즉, 현행 국회법 제79조의2에서 입법평가에 관한 내용을 다음과 같이 규정할 수 있을 것이다. 이 경우 비용추계제도는 입법평가방법의 하나로 입법평가에 포함되게 된다. 국회법 제79조의2 제1항에서는 "의원 또는 위원회가 일정한 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 결과와 효과에 대한 입법평가서를 아울러 제출하여야 한다."로, 제2항에서는 "정부가 일정한 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 결과와 효과에 대한 입법평가서를 의안에 첨부하여야 한다."로, 제3항에서는 "제1항 또는 제2항의 규정에 의한 입법평가에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다."로 규정할 수 있을 것이다.

물론 이러한 법적 근거는 지금 당장 국회법을 개정해서 규정할 필요는 없고, 향후 5~10년 정도의 기간을 두고 다양한 측면에서 입법평가에 대한 논의와 시범적 입법평가를 실시해 본 이후에 그것이 우리나라의 입법과정상의 문제점을 해결하는 방안의 하나로 적합하다고 판단될 때 국회법에 규정하는 것이 바람직할 것으로 생각한다.

4. 유형

우리나라는 독일과 달리 대통령제를 취하고 있지만, 국회의원뿐만 아니라 정부도 법률안을 제출할 수 있다(헌법 제52조). 그리고 입법과정

은 대체로 ① 법률초안이 작성되기 이전의 정책, 입법의 필요성 등을 검토・심사하는 단계, ② 입법의 필요성에 따라 법형식을 갖춘 법률초안을 작성하고 검토・심사하는 단계, ③ 법률초안이 공포・시행되고 난 이후에 그 법률의 목적이 달성되었는지를 검토・심사하는 단계로 나눌 수 있다. 이러한 입법과정을 고려할 때 우리나라도 독일처럼 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가로 3분하는 것이 타당할 것으로 생각한다.[34] 독일의 입법평가 유형과 우리나라 입법과정을 비교하면 다음과 같다.

<table>
<tr><th>입법평가 유형
법률 제출권자</th><th colspan="2">사전적 입법평가</th><th colspan="2">병행적 입법평가</th><th colspan="2">사후적 입법평가</th></tr>
<tr><td>국회의원
(憲 § 52)</td><td>정책
(구상)</td><td></td><td rowspan="2">법률안
(입안)</td><td>국회에서의 심의・의결
(憲 § 53)</td><td rowspan="2">법률안
공포・시행
(憲 § 53)</td><td rowspan="2">법률</td></tr>
<tr><td>정부
(憲 § 52)</td><td>정책
(구상)</td><td>입법계획
(1월 31일)
(國 § 5의3)</td><td>국회에서의 심의・의결
(憲 § 53)</td></tr>
</table>

국회입법조사처는 법률안 초안, 제・개정 법률안, 현행 법률을 입법평가의 대상으로 하면서, 입법평가를 아직 국회에 제출・발의되지 않은 단계의 입법의제 또는 법률안 초안에 대한 입법평가인 '법률안 초안 영향분석(Bill Draft Impact Analysis, '초안분석'이라고도 함)', 국회에 제출・발의된 법률안에 대한 입법평가인 '법률안 영향분석(Bill Impact Analysis, '법률안분석'이라고도 함)', 현재 시행되고 있는 법률을 대상으로 한 '법률 영향분석(Act Impact Analysis, '법률분석'이라고도 함)'으로 다음과 같이 유형화하고 있다.[35]

34) 한국법제연구원 입법평가연구실에서도 이 유형을 따르고 있다.

35) 국회입법조사처 입법영향분석 TF(편), 2010년 입법영향분석 TF 활동보고서(서울: 국회입법조사처, 2011. 4), 195-198쪽.

구분	분석 시기	분석의 목적	기대효과
초안분석	법률안초안 작성단계	• 의도하는 입법의 필요성 • 대안(비규율을 포함)의 모색 • 입법목적의 달성가능성	• 숙고된 법률안의 작성 • 의원입법활동의 질적 제고
법률안분석	법률안 제출·발의 후 심사단계	• 의도하는 입법의 필요성 • 입법내용의 효율성 • 부작용의 가능성 • 수범자의 준수가능성	• 입법의 질적 제고 • 법률안심사과정 체계화 • 입법의 효과성, 준수가능성 제고
법률분석	법 시행으로부터 상당기간 경과 후	• 입법목적의 달성정도 • 당해 입법의 지속·변경·폐지 필요성	• 입법에 대한 환류적 평가 • 적절한 입법관리(불필요한 입법 및 규제의 최소화)

국회입법조사처의 이러한 유형화는 법률안 초안으로 연결되지 않는 순수한 정책이나 입법의 필요성은 입법평가의 대상으로 포함시키지 않음으로써 그동안 입법평가 논의에서 문제되었던 입법평가(특히 사전적 입법평가)와 정책평가의 관계를 해결하고 있다.

5. 입법평가서 제출기관과 입법평가 수행기관

입법의 과학화, 합리화의 추구를 목적으로 하는 입법평가가 실효성을 거두기 위해서는 다양한 사회과학적 평가방법이 잘 활용되어야 한다. 입법권자가 이러한 입법평가를 직접 수행하기는 쉽지 않다. 또한 효율성도 떨어진다. 따라서 입법평가서를 제출해야 하는 기관(입법평가서 제출기관)과 직접 입법평가를 하는 기관(입법평가 수행기관)을 구별할 필요가 있다고 생각한다.[36] 우리나라의 입법과정상 입법평가서의 제출기

36) 김수용, "우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토", 공법연구 제39권 제4호(한국공법학회, 2011. 6), 193-194쪽. 입법평가기관과 관련하여 현재 구체적인 몇 가지 방안이 제시되어 있다. 김대희/강현철/류철호는 입법평가 총괄기관, 입법평가 수행기관, 기타 입법평가 관련기관으로 구별하고 있다. 입법평가 총괄기관인 입법평가위원회는 대통령(국무총리) 소속의 독립·상설기구(심의기구)로 설치되고 위원은 총 18명으로 대통령이 임명·위촉하는 임기 3년(1차 연임 가능)으로 하도록 하고 있다. 입법평가위원회의 사무처리를 위하여 사무기구를 별도로 설치하도록 하고 있는데, 사무기구의 총인원은 약 100명, 10개 팀으로 구성하고 총괄운

관은 소관 부처, 법제처, 국회의원 등이 될 것이다. 입법평가의 수행기관은 현재 입법평가를 실시하고 있는 법제처, 국회입법조사처, 국회예산정책처, 국회사무처 법제실, 한국법제연구원 등이 될 수도 있고, 입법전문가(개인)나 대학교의 연구소, 학회 등이 될 수도 있다.[37]

만약 독립된 입법평가기관을 설치한다면, 그 때 필요한 것은 기관의 독립성, 인적 구성원의 전문성, 평가보고 공개가능성, 문제해결 가능성, 유연성 등이다.[38] 입법평가기관과 함께 입법평가를 직접 수행하는 입법평가 전문가들의 지위를 보장해 주는 것도 중요하다. 입법평가전문가들에 의해 수행된 입법평가서가 신뢰를 얻기 위해서는 입법평가전문가들이 이해관계인들로부터 독립되어야 하고 중립성을 지킬 수 있어야 한다.

영팀, 사전평가팀(6개 팀), 사후평가팀(3개 팀)으로 구성하도록 하고 있다. 또한 입법평가 전문연구기관을 지정・운영하도록 하고 있는데, 향후에는 입법평가에 관한 전문성과 인력이 확보되면 입법평가 전문연구기관은 입법평가제도의 발전을 위한 연구를 중점적으로 수행하고, 입법평가위원회가 전반적인 입법평가를 수행하는 방향으로 발전시킬 것을 제안하고 있다(김대희/강현철/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2008), 175-183쪽).

한편 국회입법조사처 입법영향분석 TF팀에서는 입법영향분석의 주체와 입법영향분석을 실제로 수행하는 기관으로 나누고 있다. 입법영향분석의 주체로 원칙적으로 법률안을 발의・제출하는 국회의원, 국회의 위원회, 정부를 들고 있다. 입법영향분석을 실제로 수행하는 기관으로 국회입법조사처를 비롯한 국회의 입법지원기구나 외부 기관 또는 개인을 들고 있다. 국회입법조사처에는 입법영향분석의 주제를 선정하기 위하여 심의위원회를 두도록 하고 있는데, 심의위원회는 국회입법조사처장을 위원장으로 하여, 3급 이상의 국회입법조사처 공무원 5인 이상으로 구성하도록 하고 있다. 그리고 국회입법조사처장은 필요하다고 판단할 경우 1~2인의 국회입법조사처 외부 전문가를 심의위원으로 포함시킬 수 있도록 하고 있다(국회입법조사처 입법영향분석 TF(편), 2010년 입법영향분석 TF 활동보고서(서울: 국회입법조사처, 2011. 4), 200-207쪽).

37) 최윤철 교수는 입법평가 수행기관으로 국회예산정책처와 국회입법조사처에서 서로 협조하여 수행하도록 하고 있다. 그리고 국회예산정책처 및 국회입법조사처는 입법평가의 구체적 평가작업을 국회의장의 재가를 얻어 외부 평가전문기관에게 위탁할 수 있도록 하고 있다. 최윤철, 국회에서의 입법평가 제도화: 국회 입법활동의 효과적 지원을 위한 방안 모색(서울: 국회입법조사처, 2009. 12), 50쪽.

38) 박영도, 입법학 입문(서울: 한국법제연구원, 2008), 726쪽.

또한 입법평가에 대한 전문성, 객관성, 비밀성이 유지되어야 한다. 이를 위하여 입법평가전문가들을 공무원으로 하고, 신분을 보장해 주는 것을 고려할 필요가 있다.[39]

입법평가 수행기관으로 현재 입법평가를 실시하고 있는 법제처, 국회입법조사처, 국회예산정책처, 국회사무처 법제실, 한국법제연구원 등 어느 기관을 활용하더라도 입법평가를 수행할 수 있는 인원을 확충하는 것이 필요할 것이다. 즉 현재의 각 기관 인원으로는 입법평가를 제대로 수행하기 힘들다. 그러나 우리나라에는 입법학 내지 입법평가의 전문가가 많지 않은 상황이다. 또한 사회과학적 방법론을 활용하여 입법평가를 할 수 있는 적임자는 더욱더 부족한 형편이다. 그러므로 법학전문대학원 등에서 입법학에 대한 지속적인 교육을 실시하여 다양한 입법전문가를 양성할 필요가 있다.

6. 평가기준

입법평가를 법률안을 입안하기 이전 단계, 법률안이 입안되어 공포·시행되기 이전의 단계, 법률의 단계로 3분 할 경우, 각 단계의 입법평가에서 적용할 수 있는 평가기준을 다음과 같이 제시할 수 있다.[40]

39) 김수용, "우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토", 공법연구 제39권 제4호(한국공법학회, 2011. 6), 195쪽.

40) 각 단계에서의 입법평가 기준은 김수용, 입법평가지침에 관한 연구(서울: 한국법제연구원, 2009), 43-48쪽의 내용을 참고하여 재작성한 것이다. 각 평가점수는 다음과 같은 의미이다.

5	4	3	2	1
매우 만족	만족	보통 수준	부족	매우 부족함

〈표 1〉 사전적 입법평가의 체크리스트표

<table>
<tr><th>평가항목</th><th colspan="3">평가기준</th><th>평가점수</th></tr>
<tr><td rowspan="2">문제분석</td><td colspan="3">• 실무상의 주요한 문제들을 규율할 필요가 있는가</td><td>⑤ ④ ③ ② ①</td></tr>
<tr><td colspan="3">• 그러한 문제를 규율하는 이유가 무엇인가</td><td>서술</td></tr>
<tr><td rowspan="7">목표분석</td><td rowspan="3">• 규율대안 목표의 명확화 (내지 구체화)</td><td>• 규율대안으로 어떤 목표가 달성되어야 하는가</td><td>서술</td></tr>
<tr><td>• 목표들은 서로 어떤 상호연관성을 가지고 있는가(목표들을 계열도로 표현, 예상되는 충돌과 부수효과 등을 설명함)</td><td>서술</td></tr>
<tr><td>• 어떻게 해야 목표를 달성할 수가 있을 것인가</td><td>⑤ ④ ③ ② ①</td></tr>
<tr><td rowspan="4">• 목표의 체계적 조직화</td><td>• 최상위의 목표는 무엇인가</td><td>서술</td></tr>
<tr><td>• 최상위의 목표를 지원하는 하위목표는 무엇인가</td><td>서술</td></tr>
<tr><td>• 어떠한 방법으로 목표 상호간의 중요도를 구분하는가</td><td>서술</td></tr>
<tr><td>• 어떠한 조치로 설정된 목표들이 달성가능한가</td><td>⑤ ④ ③ ② ①</td></tr>
<tr><td rowspan="4">체계분석</td><td colspan="3">• 규율영역의 하부체계는 어떻게 구성되는가(복잡성)</td><td>서술</td></tr>
<tr><td colspan="3">• 규율영역 내에서 계획적인 변경을 할 때 영향을 받는 특정한 부분은 어디인가(예컨대 경제, 사회, 환경 등) 방법론적인 측면에서는 분석대상인 전체 체계의 한도를 정하는 것이 합목적적임. 그러므로 규율영역에 대하여 아주 경미한 영향력을 미치는 범위들은 분석대상에서 제외되어야 함</td><td>서술</td></tr>
<tr><td colspan="3">• 규율범위 상호간에는 어떠한 관계로 정립되어 있는가(혼합성, 예를 들면, 지원, 강화, 모순 등이 어떠한 관계로 정립되어 있는가 하는 점)</td><td>⑤ ④ ③ ② ①</td></tr>
<tr><td colspan="3">• 규율범위 상호간의 결속관계는 어느 정도인가</td><td>⑤ ④ ③ ② ①</td></tr>
<tr><td>비고</td><td colspan="2"></td><td>총점</td><td></td></tr>
</table>

〈표 2〉 병행적 입법평가의 체크리스트표

평가항목	평가기준	평가점수
목표달성의 가능성	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부 규정으로 예초에 계획했던 목적을 달성할 수 있는가	⑤ ④ ③ ② ①
실용성	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부 규정의 집행이 가능한가(집행가능성)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 수범자들이 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부 규정을 제대로 준수할 수 있는가(준수가능성)	
경제성	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부 규정을 적용할 경우에 법집행자의 비용이 많이 들지 않는가(법집행자의 입장)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부를 적용할 경우에 수범자들이 지불하는 비용은 적절한가(수범자의 입장)	
	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부를 적용할 경우에 국가나 사회가 부담해야 하는 비용은 적절한가(국가나 사회의 입장)	
	• 서로 다른 수범자들간의 비용과 편익효과가 적절한가	
조화성	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부가 헌법과 합치되는가(헌법합치성)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부가 다른 상위법령에 적합한가(상위법령합치성)	
	• 개별 규정들간에 상호모순이 존재하지 않는가	
이해가능성	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부가 수범자들이 제대로 이해할 수 있게 되어 있는가(이해가능성)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부가 수범자들이 준수하거나 이용할 수 있게 되어 있는가(준수/이용가능성)	
	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부의 구성이 항구적인가(내부구성의 항구성)	
	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부의 용어가 수범자들이 이해하기 쉽도록 되어 있는가(알기 쉬운 법령용어)	
수용성	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부를 수범자들이 받아들일 수 있는가(수용성)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부에 대하여 수범자들이 거부하지는 않는가(불수용성)	
성평등성	• 계획된 법률안의 전부 또는 법률안의 내용 중 일부가 남녀를 차별하고 있지 않는가(성별영향)	⑤ ④ ③ ② ①
비고	총점	

〈표 3〉 사후적 입법평가의 체크리스트표

평가항목	평가기준	평가점수
목표달성의 가능성	• 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부 규정으로 예초에 계획했던 목적이 달성되었는가	⑤ ④ ③ ② ①
실용성	• 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부 규정이 잘 집행되었는가(집행가능성)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부 규정을 제대로 준수하였는가(준수가능성)	
경제성	• 법집행자들이 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부 규정을 적용하는데 비용을 많이 지불하지 않았는가(법집행자의 입장)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부를 준수하는데 지불한 비용이 적절하였는가(수범자의 입장)	
	• 국가나 사회가 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부를 적용하는데 부담한 비용이 적절하였는가(국가나 사회의 입장)	
	• 서로 다른 수범자들간의 비용과 편익효과가 적절하였는가	
조화성	• 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부가 헌법에 위반되지 않았는가(헌법합치성)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부가 다른 상위법령에 위반되지 않았는가(상위법령합치성)	
	• 개별 규정들간에 상호모순이 존재하지 않았는가	
이해가능성	• 수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부에 대하여 제대로 이해하였는가(이해가능성)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부를 준수하였거나 이용하였는가(준수/이용가능성)	
	• 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부의 구성이 비항구적이지 않았는가(내부구성의 비항구성)	
	• 수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부의 용어를 제대로 이해하였는가(알기 쉬운 법령용어)	
수용성	• 수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부를 잘 받아들였는가(수용성)	⑤ ④ ③ ② ①
	• 수범자들이 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부에 대하여 거부하지 않았는가(불수용성)	
성평등성	• 계획된 법률의 전부 또는 법률의 내용 중 일부가 남녀를 차별하지 않았는가(성별영향)	⑤ ④ ③ ② ①
비고	총점	

7. 평가방법

입법의 과학화, 합리화를 지향하는 입법평가가 성공하기 위해서는 입법평가기준을 평가할 수 있는 다양한 평가방법이 개발되고 활용되어야 한다. 앞에서 살펴본 것처럼 독일 등에서는 입법평가의 기준을 평가하는 방법으로 효용가치 분석, 비용결과 분석, 급부경로 분석, 인건비 추산, 비용편익 분석, 체계성 및 이해가능성 분석, 실무검토, 상호의존성 분석, 기능도식, 교차점 분석 등이 활용되고 있다. 입법평가 방법론이 다양하고 견고할수록 '보다 나은 입법', '입법의 과학화, 합리화'를 추구하는 입법평가의 목적이 잘 실현될 수 있다. 그러나 그동안 우리나라에서의 시범적 입법평가에서는 법규범적 분석과 법사회학적 분석(설문조사, 통계조사)이 주로 이루어졌고 법경제학적 분석(비용편익분석 등)은 거의 이루어지지 못하였다. 앞으로 법경제학적 분석 등 다양한 입법평가 방법이 개발되고 활용되어야 할 것이다.

또한 다양한 사회과학적 방법론을 활용하여 입법과 관련한 사항을 과학적으로 분석해 줄 전문가들이 필요하다. 현재 실시되고 있는 규제영향분석제도나 법안비용추계제도의 운용실적이 저조한데 그 이유 중 하나로 규제영향분석이나 법안비용추계를 할 전문가의 부족현상을 들 수 있다. 향후에 입법평가가 제도화되더라도 이와 같은 현상이 나타날 수 있다고 생각한다. 따라서 입법평가를 성공적으로 정착시키기 위해서는 다양한 사회과학방법을 개발하고, 그것을 활용하여 입법과 관련한 사항을 과학적으로 분석해 줄 전문가들을 양성하는 것이 필요하다.

8. 입법평가(서)의 구속력

입법평가와 관련하여 국회법에 "의원 또는 위원회가 일정한 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는

결과와 효과에 대한 입법평가서를 아울러 제출하여야 한다.", "정부가 일정한 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 결과와 효과에 대한 입법평가서를 의안에 첨부하여야 한다.", "제1항 또는 제2항의 규정에 의한 입법평가에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다."라는 규정을 둔다고 하더라도 권력분립의 원칙 때문에 입법권자가 입법평가를 실질적으로 하지 않고 형식적으로 하여 제출하더라도 그에 대하여 법적인 제재를 가하기는 힘들 것이다. 즉 입법평가(서)의 구속력이 문제가 된다. 이 경우 입법평가서를 제출해야 하는 입법권자에게 법적 책임을 묻기 힘들더라도 정치적 책임을 물을 수 있을 것이다. 이처럼 권력분립의 원칙에 따라 입법권은 입법권자가 가지기 때문에 입법평가를 제도화하더라도 일정한 한계를 가지게 될 것이다.

9. 기타 문제

입법평가를 제도화하여 실효성을 거두기 위해서는 이상의 내용 이외에도 다양한 입법전문가의 양성과 입법학에 대한 지속적인 교육이 필요하다. 입법평가는 그 속성상 학제 간 연구로 진행되어야 하기 때문이다. 따라서 다양한 분야에서 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 결과와 효과를 분석할 수 있는 입법전문가들을 양성할 필요가 있다.

Ⅵ. 맺음말

독일의 Gesetzesfolgenabschätzung, 스위스의 Gesetzesevaluation이 우리나라에 입법평가로 번역되어 소개된 지 10년이 넘었다.[41] 그동안 입법

41) 스위스의 마더 박사는 독일의 "Gesetzesfolgenabschätzung"와 스위스의

평가에 대한 연구가 많이 이루어졌다. 10년 여 동안의 입법학 연구의 대부분이 입법평가에 관한 것이라고 할 정도로 입법평가에 대한 연구가 많이 이루어졌다. 최근에는 입법평가의 제도화문제가 논의되고 있다. 그러나 입법평가를 제도화하기 위해서는 아직도 해결해야 할 과제(입법평가의 개념, 정책평가 등 현재 실시되고 있는 다양한 영향평가제도와 입법평가의 관계, 입법평가의 기준, 입법평가의 방법, 입법평가전문가의 확보 등)가 많이 남아있다. 필자는 입법평가의 제도화는 이러한 과제들을 해결하고 난 이후에 해도 늦지 않을 것으로 생각한다. 대륙법계 국가에서 입법평가의 중요한 지침서로 인용되고 있는 뵈렛 교수와 콘젠도르프 박사의 입법평가 입문서(Carl Böhret/Götz Konzendorf, 『Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften』, Banden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2001)가 20여 년간의 연구 끝에 나왔고, 그러한 연구 결과로 입법평가를 제도화한 독일의 경험을 생각할 때, 앞에서 제시한 입법평가 연구의 과제를 보다 면밀히 검토한 이후에 입법평가를 제도화하는 것이 타당할 것으로 생각된다. 또한 현재 우리나라가 주목하고 있는 독일의 입법평가제도가 독일에서 성공적으로 정착하지 못했을 뿐만 아니라 활성화되지 못했다는 비판이 제기되고 있기 때문이다.[42]

현대에 들어서 나타나고 있는 국민생활 전반에 대한 지나친 입법, 양적으로는 증가하였으나 질적으로 저하된 입법의 증가 등의 문제를 해결하기 위한 개선방안의 하나로 스위스나 독일 등 대륙법계 국가, 특히 독일에서 실시하고 있는 입법평가를 논의하는 것은 의미가 있다고 생각한다. 다만 입법평가를 제도화하고 있는 국가들의 경험을 고려할 때 너무 성급하게 입법평가를 제도화하지 말고, 앞으로 5～10년 정도

"Gesetzesevaluation"는 동일한 것이라고 한다(Luzius Mader; 김경제/이상해/최정일/김상겸 옮김, 앞의 논문, 299-300쪽.

42) 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한 연구(서울: 한국법제연구원, 2011), 43쪽.

더 여유를 가지고 다양한 측면에서 연구를 진행한 이후에 제도화를 하더라도 늦지 않을 것으로 생각한다.

(투고일 2012년 4월 26일, 심사(의뢰)일 2012년 5월 10일, 게재확정일 2012년 5월 31일)

주제어 : 입법평가, 입법평가의 제도화, 입법평가의 개념, 입법평가기관, 입법평가의 기준, 입법평가의 방법, 입법평가(서)의 구속력

참고문헌

1. 단행본

국회입법조사처 입법영향분석 TF(편), 2010년 입법영향분석 TF 활동 보고서, 국회입법조사처, 2011. 4.

김대희/강현철/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.

김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.

_____, 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009.

박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007.

_____, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008.

원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한 연구, 한국법제연구원, 2011.

최윤철, 국회에서의 입법평가 제도화: 국회 입법활동의 효과적 지원을 위한 방안 모색, 국회입법조사처, 2009. 12.

최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005. 11.

한상우/강현철/류철호, 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.

홍준형, 입법평가법제화방안에 관한 연구, 법제처, 2006. 12.

Carl Böhret/Götz Konzendorf, 박영도/장병일 옮김, 입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙, 한국법제연구원, 2007.

Carl Böhret/Götz Konzendorf, *Guidelines on Regulatory Impact Assessment (RAI) / Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften

Speyer, 2004.

Carl Böhret/Götz Konzendorf, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, Baden-Baden: Nomos, 2001.

2. 논문

김기표, “입법영향평가의 제도화에 관한 연구”, 박사학위논문, 경희대학교 대학원, 2011. 8.

김수용, “입법평가의 개념과 제도화 방안”, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009. 6.

_____, “우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토”, 공법연구 제39권 제4호, 한국공법학회, 2011. 6.

_____, “병행적 입법평가의 논의방향 검토: 독일의 병행적 입법평가 기준과 국회・정부의 법령입안심사기준과의 관계를 중심으로”, 공법연구 제40권 제1호, 한국공법학회, 2011. 10.

박영도, “입법평가제도에 관한 연구”, 법제 제531호, 법제처, 2002. 3.

_____, “입법평가제도에 관한 연구”, 입법학연구 제2집, 한국입법학회, 2002. 3.

신상환, “독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제”, 법제 제540호, 법제처, 2002. 12.

장병일, “입법평가제도와 법해석학의 관계: 채무자보호 관련 법규에 대한 사후적 입법평가와 관련하여”, 한양법학 제19권 제3호, 한양법학회, 2008. 10.

정창화, “입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로”, 유럽연구 제25권 2호, 한국유럽학

회, 2007. 8.

정호영, “입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구”, 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, 2004. 12.

최윤철, “법치국가 실현수단으로서의 입법평가”, 한반도선진화재단 법치개혁패널(편), 법치가 선진화의 길이다, 한반도선진화재단, 2008.

Luzius Mader, 김경제/이상해/최정일/김상겸 옮김, “스위스의 입법평가 현황과 발전 경향”, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011.

[Abstract]

Plans for Institutionalizing Evaluation of Legislation

Su-Yong Kim*

In Korea, there have been lively discussions about Evaluation of Legislation(Gesetzesfolgenabschätzung) over ten years. Recently plans for institutionalizing evaluation of legislation are under discussion. But I think that a lot of problems remain to be solved: concept of legislative evaluation, relationship between evaluation of legislation and many another evaluations, criteria of legislative evaluation, methods of legislative evaluation, expert of legislative evaluation etc. I suggested the plans of these problems in this article.

I think that it is not too late to institutionalize evaluation of legislation after a lot of problems about evaluation of legislation are solved. In Germany, evaluation of legislation is failed to be activated. Prof. Carl Böhret and Dr. Götz Konzendorf wrote the book about evaluation of legislation(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften) after they studied it over twenty years.

At this point, it is important to review and supplement problems about evaluation of legislation. And it is needed to study concept, type, organ, criteria, methods, binding force of legislative evaluation, relationship between evaluation of legislation and many another evaluations etc., and to nurture

* Professor, College of Education, Daegu University.

expert of legislative evaluation for five or ten years. I think that it is not too late to institutionalize evaluation of legislation after problems about evaluation of legislation are solved.

Key Words : evaluation of legislation, institutionalization of legislative evaluation, concept of legislative evaluation, organ of legislative evaluation, criteria of legislative evaluation, methods of legislative evaluation, binding force of legislative evaluation