

입법평가 논의의 현황과 전망

차 현 숙*

목 차

- | | |
|--------------------------|----------------------------------|
| I. 들어가며 | III. 과제와 전망 |
| II. 입법평가 논의의 현황 | 1. 평가방법론 활용 |
| 1. 입법평가 논의의 배경 및 개념 | 2. 적절한 수준의 입법평가가 가능하기 위한 학제 간 연구 |
| 2. 입법평가의 기능 | 3. 입법평가 시범 연구 결과물의 축적·관리 |
| 3. 입법평가 관련 연구 현황 및 연구방법론 | |
| 4. 연구 대상 분야 | |

I. 들어가며

법률의 제정 내지 개정은 한 사회의 변화를 담아내는 과정이며, 사회 변화에 따른 법률의 변화는 수범자의 법적 안정성에 커다란 영향력을 행사하게 마련이다. 따라서 입법자는 법률의 제정과 개정, 폐지 등 법률의 변화에 대하여 신중을 기해야 할 의무가 있으며, 사회변화 및 그에 따른 법률 변화의 필요성을 충분히 분석하여 입법에 반영해야 한다. 독일에서는 이를 “입법자의 법률개선 의무”¹⁾²⁾라고 부르기도 한다. 이와

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사.

- 1) 자세한 것은 홍완식, “입법자의 법률개선 의무에 관한 연구—독일 연방헌법재판소와 한국 헌법재판소의 결정례를 중심으로—”, 공법연구 31집(한국공법학회, 2002), 281쪽 이하; 최윤철, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 공법연구 제33집 제3호(한국공법학회, 2005, 이후 최윤철1이라 함), 19쪽 이하 참조.
- 2) 독일의 “법률개선 의무”와 관련하여 최윤철 교수는 “우리나라의 경우에 있어서도 입법자에게 법률을 개선하도록 하는 헌법상의 근거를 찾을 수 있다고 본다. 헌법 제10조 제2항은 국가의 개인이 가지는 불가침의 자유와 권리를 보호할 의무 규정하고 있고 그에 따라 국가는 헌법에 규정되어 있는 기본권뿐만 아니라(헌법 제31조 제5항,

같이 입법자에게 “좋은 법률”을 만들어야 하는 당위적 의무가 있다면 입법자는 “좋은 법률”을 위한 다양한 노력을 경주하여야 한다.

무엇이 “좋은 법률”인가에 대해서는 개개인의 가치관이나 이념에 따라 다른 의견을 가질 수 있겠으나, 일반적으로 “좋은 법률”은 헌법정신을 구현하여 국민의 권리를 최대한 보호하고 다양한 이해관계를 조화롭게 조정해주는 법을 말한다.³⁾ “좋은 법률”은 또한 국민들이 공감할 수 있으며, 국가발전을 선도하고, 국민의 법 생활에 기여하는 내용을 가진 법률들이 국회에서 입법에 관한 자유로운 의견 개진·의견 교환 및 대화와 타협·설득의 과정을 포함하는 충분한 논의를 거쳐 적절한 시기에 입법함으로써 만들어질 수 있다.⁴⁾ 이러한 “좋은 법률”을 만드는 것은 입법의 일환이다. 입법은 법률안의 입안, 국회에서의 심의·의결, 법률안의 정부 이송 및 공포 등의 입법과정⁵⁾을 통해서 이루어진다고 말할 수 있다.

또한 현대사회에서 국가의 역할이 점차 확대되고 강화되어감에 따라 국민 생활 전반에 대한 규제가 입법의 형태로 이루어지고 있는 실정이다. 2011년 12월 31일 기준으로 법제처 국가법령정보센터에 수록되어 있는 유효한 법령을 대상으로 집계하였을 때 우리나라의 법령은 총

제34조, 제35조, 제36조 등), 여타 기본권도 적극적으로 보호할 의무가 있다(헌법 제37조 제1항). 그러한 의무의 수행을 위한 국가의 행위는 당연히 법률에 의하여야 한다(각종 기본권 형성적 법률유보). 따라서 입법자는 국민의 자유와 권리를 최적으로 보호하기 위하여 해당 법률을 제정하여야 하며, 해당 법률이 시행되는 과정에서 국민의 기본권보호 및 보장에 장애를 야기하지는 않는지 평가하고, 그러한 평가를 바탕으로 해당 법률을 개선할 의무를 진다고 볼 수 있다.”는 의견을 밝히고 있다. 자세한 것은 최윤철1, 앞의 논문, 20쪽.

3) 김기표, “입법영향평가의 제도화에 관한 연구”, 법학박사학위논문(경희대학교 대학원, 2011), 9쪽.

4) 임종훈/박수철, 입법과정론(박영사, 2006), 278쪽.

5) 통상 입법과정은 일정한 입법정책적 목적 하에 작성된 법률안이 국회에 제출된 후 소정의 절차에 따라 심의를 거친 다음 정부로 이송되어 대통령의 공포에 의하여 법률로서 효력이 발생되기까지의 모든 과정을 포함한다.

4,201개로, 이는 헌법 1건, 법률 1,216건, 대통령령 1,482건, 총리령 53건, 부령 1,141건, 기타 309건으로 구성되어 있다.⁶⁾ 이와 같은 법령의 수는 결코 적지 아니하다. 이처럼 입법을 통한 규제의 수가 많아지거나 규제의 강도가 강화되는 경우 국민생활에 불편을 주거나 국가경쟁력을 약화시키는 요인으로 작동하게 된다.

이와 관련하여 입법자가 “좋은 법률”이라는 입법목적을 달성할 수 있도록 민주적이고 효율적인 입법과정을 거치는 동안에 참고할 수 있는 객관적이고 합리적인 근거를 제공하는 일련의 과정을 통칭하여 입법평가라고 할 수 있다.⁷⁾ 2000년 이후 입법평가제도가 소개되어 현재까지 활발한 연구가 진행되고 있다. 아래에서는 입법평가 논의의 현황을 그 도입 배경 및 연구의 현황과 수행된 연구의 방법론, 분야 등으로 나누어 살펴보고 향후 과제와 전망을 하면서 글을 마치기로 한다.

Ⅱ. 입법평가 논의의 현황

1. 입법평가 논의의 배경 및 개념

1.1 입법평가 논의의 배경

앞서 살펴보았듯이 입법평가는 “좋은 법률”을 만드는데 그 목적이 있다고 할 것이다. 입법평가는 1980년대 독일과 스위스 등에서 활발하였던 관련 논의를 학자, 실무자들이 소개하면서 국내에서도 논의가 시작되

6) 법제처 홈페이지, 현행 법령통계 <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport> 참조.

7) 입법평가의 개념 및 용어사용에 대해서는 다양한 의견이 현재까지도 공존하고 있다. 이는 입법평가의 도입 부분에서 좀 더 상세히 소개하기로 한다.

었다.⁸⁾ 독일 및 스위스 등에서 입법평가에 대한 논의가 활발해지게 된 중요한 배경은 국가의 역할이 확대·강화되어 국민생활 전반에 대한 규제 및 입법화가 진행되어 규범의 홍수(Normenflut)와 조문의 복잡화(Paragrafendickicht) 현상이 나타나게 되어, 이러한 문제점들을 사전적으로 예방하고, 사후적으로 억제할 수 있는 방안으로서의 입법평가의 역할에 주목한 데에 있다고 할 것이다. 이 밖에 법규범의 기능변화에 따른 새로운 이해의 필요성, 입법결과에 대한 인식제고 및 효과분석을 통한 정당화의 필요성, 입법자의 법률 예측·관찰 및 사후개선 의무의 등장⁹⁾이 입법평가 논의의 배경으로 지적되고 있다.

1.2 입법평가의 개념

입법평가의 개념 및 용어의 정의에 대해서는 입법평가가 우리나라에 소개된 이후 현재까지도 다양한 의견이 공존하고 있다. 입법평가의 개념은 연구의 목적이나 연구의 관점에 따라 다양하게 제기되고 있으며, 용어와 개념이 명확하게 정의되고 있지는 않은 것으로 보인다. 독일어권 국가에서는 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)가 영미권 국가에서는 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment, Impact Assessment) 등의 용어가 사용되고 있으며, 이러한 용어를 우리나라에 소개한 학자들이 사용한 용어들을 살펴보면 ‘입법평가’가 아니라 ‘법률결과예측’ 또는 ‘법률결과평가’, ‘입법영향평가’, ‘입법영향분석’ 등의 용어가 보다 적합하다

8) 우리나라에는 2000년 이후 입법평가에 대한 소개가 이루어졌는데, 2002년 박영도, 신상환의 글을 통해서이다. 박영도, “입법평가제도에 관한 연구”, 법제 제531호(법제처, 2002. 3); 신상환, “독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제”, 법제 제540호(법제처, 2002. 12) 등이 처음으로 입법평가를 소개하고 있는 글이며, 최근에 국회 입법조사처에서는 ‘입법영향분석’이라는 용어를 사용하고 있다.

9) 자세한 것은 박영도, 입법평가의 이론과 실제(한국법제연구원, 2007), 13-31쪽 참조.

는 의견¹⁰⁾도 있다.

이와 같은 입법평가의 개념 내지 용어에 관한 다양한 논의들을 고려하여 입법평가의 개념을 정의한다면, 입법평가는 ‘특정한 법령의 제정·개정 또는 폐지로 인하여 국가나 사회에 미칠 법적·행정적·사회적·경제적·예산적 영향과 그에 다른 부수적 영향을 사전과 사후에 과학적·체계적으로 분석·평가하여 입법목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 지원하는 제도’를 말한다고 할 수 있다.¹¹⁾ 즉 입법평가는 규범적 평가를 기반으로 하여 법사회학적·법경제학적 기법 등 학제 간 연구방법론의 도움을 받아 여러 가지 측면에서의 접근을 통해 입법이 가지는 효과 내지 영향을 분석하고 파악하여 “좋은 입법” 내지 “더 나은 법”에 도달하고자 하는 입법목적 달성을 위한 일련의 과정을 말한다고 할 것이다.

2. 입법평가의 기능

입법평가란 법령의 제정·개정에 따른 영향을 사전 또는 사후에 분석하고 평가하여 그 결과를 입법에 반영하는 것을 의미하는 것으로, 입법평가제도는 법률의 입안부터 법률안 초안이 작성되고 법률안이 법률로서 시행된 후 국민에게 미치는 효과까지를 분석·평가하여 보다 나은 대안을 제시하는 제도로서 입법전반의 과정에서 의미를 가질 수 있는 제도이다. 따라서 입법평가는 생활관계의 복잡화, 다변화에 따라 나타나고 있는 법률의 홍수현상으로 인한 규범의 수용성, 실효성 저하 등에 대한 우려가 제기되고 있는 상황에서 적절한 예방적 수단 및 사후적 평가를 통하여 입법 활동에 계획성을 갖추도록 하여 입법과정에서의

10) 입법평가의 개념과 관련하여 보다 자세한 논의는 박영도, 입법학입문(한국법제연구원, 2008), 533-538쪽; 최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입 방안에 관한 연구(법제처 정책보고서, 2005), 17-18쪽; 김기표, 앞의 논문, 12-16쪽 참조.

11) 최윤철, “입법평가제도의 도입을 위한 전제조건-입법평가의 과제와 전망”, 한국법제연구원 2007년 국제학술회의 자료집(한국법제연구원, 2007), 231쪽.

경솔함을 제거하고, 정기적으로 입법의 현상을 검토하여 과학적인 입법을 도모한다는 점에서 그 역할을 기대할 수 있다.¹²⁾

입법평가는 법률의 규정이 가져올 수 있는 모든 효과를 고려함으로써 법률의 질을 개선하는 것과 법률의 빈번한 개정에 따른 법률의 불안정성을 치유하는 것을 목적으로 하고 있다.¹³⁾ 이와 같은 입법평가의 목적과 관련하여 살펴볼 때 입법평가의 기능은 첫째, 입법의 합리화 기능인데 과도한 규율을 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규율체계를 만드는 것이다. 둘째, 정책의 타당성과 정당성을 확보하는 기능이다. 정책과 관련된 타당성과 정당성은 정책 집행 결과의 예견가능성을 측정하고 이를 환류하는 과정에서 달성된다. 셋째, 법령에 대한 평가로 도출된 입법 자료를 축적하여 국가의 입법 활동을 지원하고, 입법에 대한 평가·분석·환류를 통해 법령의 공급자인 국가의 입장이 아니라, 수요자인 국민의 관점에서 합리적인 입법이 이루어질 수 있도록 하는 계기로 작용할 수 있으며, 그 평가·분석된 결과를 국민에게 공개함으로써 입법과정의 투명화에 기여할 수 있다.¹⁴⁾

또한 입법평가는 객관적·과학적 분석기법을 통하여 입법결과를 예측하고 입법목적 달성 여부를 평가함으로써 입법자에 대하여 국민의 통제를 가능하게 하여 입법의 민주화에 기여하고, 수법자에게 최적의 대안을 제시하여 선택할 수 있도록 함으로써 입법의 품질을 제고하여 입법에 대한 수용성을 확보하는 기능도 갖고 있다.

다만 입법과정의 합리성·효율성을 도모하기 위하여 고려된 입법평가가 다양한 방법론을 통한 학제적 연구를 기반으로 하고 있어서 그 시간 소요 등에 있어서 장시간 및 고비용을 요하는 결과로 나타나기도

12) 차현숙, “의원입법의 입법평가와 평가방법론에 관한 소고”, 입법평가연구 제3호(한국법제연구원, 2010), 91-92쪽.

13) 박영도, “입법관리로서의 입법평가의 제도화”, 한국입법학회 학술대회자료(한국입법학회, 2006), 16쪽.

14) 박영도, “입법평가제도에 관한 연구”, 입법학연구 제2집(한국입법학회, 2002), 59쪽.

하여서 모든 입법을 대상으로 입법평가를 실시하여야 하는지에 대한 회의적인 시각도 있다. 이는 입법평가의 대상 법률을 어떻게 결정할 것인가의 논의와 연계된다. 연구대상이 된 분야에 대한 분석과 연계하여 뒤에서 설명하기로 한다.

3. 입법평가 관련 연구 현황 및 연구방법론

3.1 입법평가 관련 연구 현황

입법평가와 관련하여 연구의 진행은 크게 두 방향으로 이루어져 왔다. 먼저 개인적인 관심을 두고 연구를 진행하고 있는 학자들에 의해서 국내에 소개가 되었고 그 이후 현재까지 한국법제연구원 및 국회 입법조사처, 법제처 등의 기관에서 입법평가에 대한 관심을 계속 두고 연구를 진행해오고 있다. 간단히 소개하자면 먼저 법제처의 경우 연구용역¹⁵⁾을 발주하여 입법평가에 관심을 가지고 있는 학자들을 중심으로 입법평가를 소개하고 제도화하기 위한 기반을 마련하는 연구를 중심으로 입법평가 연구를 수행하였다. 다음으로 국회 입법조사처의 경우에는 2010년에 입법영향분석 TF를 발족하여 정례회의를 개최하고, 관련하여 ‘입법영향분석제도 도입에 관한 연구-규제영향분석을 중심으로’라는 연구용역을 발주하여 수행하였으며, 입법영향분석 세미나 개최 및 제도화 방식 연구 등 다양한 활동¹⁶⁾을 통하여 입법평가연구를 수행하여 왔다. 한국

15) 최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구(법제처, 2005); 홍준형, 입법평가 법제화방안에 대한 연구(법제처, 2006); 박균성, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구(법제처, 2007); 김유환, 정부입법 효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정 기능 강화방안 연구(법제처, 2007) 등이 그것이다. 법제처의 경우 학계에서 입법평가에 대한 지속적인 관심을 가지고 있는 연구자를 중심으로 연구용역이 발주되고 진행되어 온 점이 특징이다.

16) 김주찬, 입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로(국회입법조사처, 2010); 김준, 기간제법상 사용기간 제한규정의 입법영향분석(국회입법조사

법제연구원은 입법평가연구실을 상시조직으로 두고 가장 많은 연구결과물을 내놓았다. 본고에서는 법제처 및 국회입법조사처보다 먼저 입법평가연구조직을 상시화하고 가장 많은 연구결과물을 내놓고 있는 한국법제연구원의 관련 연구 현황을 중심으로 하여 살펴보기로 한다.

한국법제연구원은 2006년 12월에 입법평가연구TF팀을 구성하여 입법평가에 대한 이론, 방법, 사례연구, 기법 등 다양한 방향으로 연구를 진행하였다. 이후 2008년 1월부터는 입법평가연구센터를 두어 시범적인 입법평가를 수행하면서 여러 방향으로 연구를 진행하고 있다. 다만 한국법제연구원 입법평가연구센터의 인적 구성의 한계¹⁷⁾로 구상단계에서 고려된 다양한 방법론을 모두 활용하기 어려운 점이 연구의 한계로 지적되기도 하였다. 한국법제연구원의 입법평가 관련 연구를 연도별로 정리하면 2007년의 경우 약 10여건의 연구가 수행되었는데 ‘주요국가의 입법평가 관련제도’가 시리즈로 발간되었다. 동 연구는 EU의 영향평가제도, 미국의 규제영향분석제도, 독일의 입법평가제도, 영국의 규제영향평가제도, 오스트리아·스위스의 입법평가제도에 대하여 소개하고 있다. 주요국가의 입법평가 관련 제도에 대한 비교법적 연구 이외에 주요 국가에서 수행된 입법평가 사례에 대한 연구도 포함되어 있다. 2008년의 경우 14건의 연구가 수행되었다. 2008년부터 2011년¹⁸⁾의 연구 현황을

처, 2011); 원시연, 노인장기요양보험법의 입법영향분석(국회입법조사처, 2011); 박영원, 국가공무원법상의 여성채용목표제와 양성평등채용목표제의 입법영향분석(국회입법조사처, 2011); 유웅조, 국제개발협력기본법의 입법영향분석(국회입법조사처, 2011); 원종현, 기업구조조정촉진법의 입법영향분석(국회입법조사처, 2011); 국회입법조사처, 입법영향분석을 통한 좋은 법률 만들기(국회입법조사처, 2012) 등이 그것이다. 국회입법조사처의 경우 입법조사관이 다양한 전공으로 구성되어 있는 장점을 활용하여 입법영향분석 시범연구사업에서 다양한 방법론을 활용하여 검토하였다는 점이 특징적이다.

17) 현재에는 입법평가연구실로 운영되고 있으며, 법학 이외에 행정학 전공자 2인을 충원하여 운영하고 있다. 경제학, 사회학 등 유관 학문 분야 전공자에 대한 충원 노력도 계속되고 있으나 여러 가지 사정상 한계가 있는 실정이다.

18) 2009년은 26건, 2010년은 9건, 2011년은 15건의 연구가 수행되었다.

살펴보면 개별 법령을 중심으로 한 연구와 동시에 주요 국가의 사례 연구가 병행되었으며, 다양한 방법론을 활용하고자 하는 시도가 있었다는 점이 특징적이다.

입법평가에 관심을 두고 있는 학자들의 연구가 입법평가 제도 소개, 우리나라에의 도입 시사점 도출을 통한 제도화방안 연구 등을 포함하는 이론적 연구를 중심으로 이루어졌다면 연구기관의 연구는 이에 더하여 개별 법령을 대상으로 실제 입법평가를 수행하는 방식으로 이루어져 왔음을 확인할 수 있다.

3.2 입법평가 연구방법론 활용 현황

입법평가를 수행함에 있어서 객관적이고 합리적인 방법을 선택하여야 한다. 입법평가는 다양한 방법론을 포섭하고 있다. 법률(안)의 경제성과 관련하여 비용편익분석, 비용결과분석, 관료비용측정, 인건비 추산 등의 평가방법을, 목적달성도와 관련하여서는 효용가치분석을, 규범의 이해가능성과 수용성에 대해서는 체계성 및 이해가능성 검토 방법을, 규범의 조화성과 관련하여서는 상호의존성분석, 교차점분석 방법 등이 사용된다. 기존에 입법을 하는 경우에도 위와 같은 방법 중 일부가 입법의 근거를 제시하는데 활용되고 있다.¹⁹⁾ 그러나 입법평가의 수행에 있어서는 하나의 방법론만을 사용하는 것이 아니라 다수의 방법을 혼합하여 활용한다. 다수의 방법을 혼합하여 활용하면 평가가 왜곡되는 것을 최소화할 수 있기 때문에, 가능한 한 다수의 평가방법을 동시에 채용하는 것이 바람직하며, 종합적인 고려를 하여야 한다는 점에서 기존의 각종 평가와 입법평가가 차이를 가진다.

19) 예를 들어 규제심사와 관련하여 비용편익분석을 활용하는 것이나 법제처의 법령입안심사 또는 국회 법제사법위원회의 체계자구심사 등에서의 체계성 검토 등이 이루어지고 있는 것 등이 그러하다.

3.2.1 사회학적 방법론의 활용

한국법제연구원 입법평가연구센터는 지난 5년간 입법평가에 관한 다양한 연구를 진행해왔다. 주요국가의 관련 제도연구를 통한 입법평가의 이론적 근거 제시, 개별 법령에 대한 입법평가연구 등 입법평가와 관련된 많은 연구가 진행되었는데 그 중에서 개별 법령에 대한 입법평가연구를 수행함에 있어서 여러 방법론을 선택하여 연구를 진행하였다. 규범의 이해가능성, 수용성, 목표달성도, 부수효과, 다른 법령과의 관계, 법률(안)의 장래적 효과예측 등을 분석하기 위하여 설문문을 통한 여론조사의 방법을 많이 활용하였다. 특히 이러한 조사는 표준화된 (여론)조사 방법²⁰⁾과 Delphi-(여론)조사 방법²¹⁾을 포함한 것이다. 비용편익분석 및 비용결과분석, 인건비 추산 등의 방법보다 조사방법이 주로 선택된 것은 내부적인 인적 자원의 한계로 인한 것이었다. 입법평가에 대한 관련 학계의 인지가 높지 않고 한정된 예산과 인력으로 연구가 진행되었기 때문에 학제 간 연구의 한계가 있었다.

2008년 수행된 개별 법령에 대한 입법평가연구 중에서 사회학적 방법론을 활용한 것은 3건이며, “공장설립규제법제에 관한 입법평가”, “기업

20) 표준화된 여론조사의 방법은 워크숍 상의 공개토론을 보충하는 방법으로 표준화된 여론조사를 사용기도 한다. 예를 들면 전문가 및 수범자 토론에 참석한 참가자들에게 구두 혹은 서면으로 보충 질문한다. 조사대상자의 범위는 무한정으로 확장 가능하다. 표준화된 여론조사를 사용하는 경우에는 무엇보다도 평가의 평균치를 파악하여야 하며, 아주 적은 범위에서 시행되는 여론조사의 경우에만 이를 생략할 수가 있다. 여론조사 시행 시(사전적 입법평가의 경우도 포함)에는 표준화된 구두 또는 서면 여론조사 시에 일반적으로 사용되는 전제조건들과 절차규정들이 적용된다.

21) Delphi-여론조사는 표준화된 여론조사의 특수한 형식이다. Delphi 여론조사는 논의에 참가한 전문가(또는 수범자)를 대상으로 익명의 공적인 접촉을 통해 그룹의 의견을 다단계로 나누어 조사하는 데 사용된다. Delphi 여론조사 방법을 사용함으로써 전문가와 수범자가 질문을 반복하게 됨에 따라 대안입법의 잠재적인 영향들이 조사된다. 그러므로 Delphi 여론조사 방법은 다른 전문가들의 판단을 전문가가 반복·재판단하게 하는 절차로 진행된다. 이와 관련된 최우선적인 심사기준은 목표도달가능성, 비용-효과관계, 부수효과 및 타 분야와의 호환성 등이다.

활동 규제완화에 관한 특별조치법에 대한 입법평가”, “개인정보보호법에 관한 입법평가”가 그것이다. 2009년 수행된 개별 법령에 대한 입법평가연구 중에서 사회학적 방법론을 활용한 것은 “담배제품의 규제에 대한 입법평가”, “영유아보육법상 보육료 지원에 대한 입법평가”, “인허가법제에 대한 입법평가”, “박물관 및 미술관 진흥법상 학예사 자격제도에 관한 입법평가”, “중소기업창업관련 규제법제에 대한 입법평가”, “금융규제 통합과 관련한 보험규제 법제의 입법평가”, “장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에 대한 입법평가”의 7건이다. 2010년에 수행된 개별법령에 대한 입법평가연구 중에서 사회학적 방법론을 활용한 것은 “음주운전단속과 처벌기준에 관한 입법평가”, “어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가”, “국민기초생활보장법과 긴급복지지원법상의 빈곤층 지원체계에 대한 입법평가”이다. 2011년에 수행된 개별법령에 대한 입법평가연구 중에서 사회학적 방법론을 활용한 것은 “장애인 고용의무제도에 대한 사후적 입법평가”, “화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(안)에 대한 입법평가 연구”, “어업허가우선순위 설정에 관한 입법평가”, “디지털유산 법제에 대한 입법평가”, “가족친화기업 인증제도에 대한 입법평가”, “장기 및 인체조직의 관리제도에 관한 입법평가”가 그것이다.

이와 같은 연구들은 필요에 따라 일반인 또는 수범자를 대상으로 하여 법령에 대한 인식 및 수용도 등을 조사하여 대안 마련을 위한 기초자료로 활용하거나, 분야별 관련 전문가를 대상으로 한 조사를 통하여 법제 개선안을 도출하거나 입법대안의 장단점을 비교하는 방식으로 진행되었다. 직접 규제대상자를 대상으로 한 표본조사와 병행하여 규제 관련 법제·실무 전문가들 대상으로 한 입법체계 및 수용도 조사 등을 진행하여 양자의 결과를 비교·분석하여 입법대안을 도출하는 방법 등이 사용되었다.

3.2.2 경제학적 방법론의 활용

경제학적 방법론의 활용은 2010년 이후의 보고서에서 찾아볼 수 있다. “어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가”, “토양환경보전법에 대한 입법평가”, “화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(안)에 대한 입법평가 연구” 등에서 경제학적 방법론을 활용하여 대안에 대한 검증 또는 과학적·합리적 분석을 도모하고 있다.

대표적으로 환경과 관련한 분야에서 비용편익분석 방법론을 활용하였는데 이는 다른 분야에 비해서 경제학적 방법론을 적용하여 연구할 수 있는 인적 자원이 풍부하다는데서 그 원인을 찾을 수 있다. 그럼에도 불구하고 환경 분야가 기본적으로 가지고 있는 과학적 증명의 한계가 경제학적 방법론의 분석에 있어서도 여전히 존재하고 있어서 평가의 신뢰성 및 정확성을 확보하기에 어려움이 있다는 것이 문제이다. 비용과 편익을 추정하는데 있어서 필요한 각종 자료들이 충분하지 않다는 것도 문제를 더하고 있다. 입법평가에 있어서 경제학적 방법론의 활용이 보다 활발해지기 위해서는 학제 간 연구의 활성화뿐만 아니라 입법평가의 대상이 되는 분야별 관련 자료들의 축적 및 관리가 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

3.2.3 소결

그간에 수행된 다양한 연구들은 기본적으로 규범적 방법론을 전제로 하고 거기에 더하여 사회학적 방법론을 활용하거나, 경제학적 방법론을 활용하는 방식으로 정성적 평가와 정량적 평가를 상호보완적으로 사용하여 왔다.

이는 연구사업으로 진행되는 입법평가의 한계를 보여주는 것이다. 입법평가가 보다 완성도 높은 결과치를 가질 수 있으려면 다양한 학문 분야를 아울러 학제 간 연구가 이루어져야 함은 물론이고 시간과 비용의 측면에서도 필요에 따라 다년간 진행되어야 할 경우도 있을 것인데 연구

사업은 기본적으로 인력과 예산 및 시간에 제약을 가지고 있기 때문에 법학전공자를 중심으로 구성되어 있는 연구원에서 더 나은 성과를 보일 수 있는 규범적 방법론을 중심으로 연구가 진행된다는 한계를 가진다. 향후 보완되어야 할 부분이다.²²⁾

4. 연구 대상 분야

입법평가의 연구대상이 된 분야를 크게 나누어 보면 이론적 분야와 개별 법령에 대한 적용연구로 나누어 볼 수 있다. 먼저 이론적 분야는 주요국가의 입법평가 또는 입법평가와 유사한 평가제도에 대한 소개를 필두로 하여 이를 국내에 도입하여 제도화하는 방안에 대한 연구가 중심이라고 할 것이다. 제도화와 관련하여 입법평가에 적용할 수 있는 방법론에 대한 연구 및 가이드라인 연구도 일정정도 진행되어 있다. 다만 체크리스트나 가이드라인 연구는 규범적 분석을 중심으로 하고 있어 향후 다양한 관점에서 보완이 필요하다.²³⁾

개별 법령에 대하여 입법평가를 수행하였던 연구결과를 두고 대상 법령을 기준으로 분류하여 보니 국민생활에 불편을 주는 법령 특히 규제 법령을 대상으로 입법평가를 수행한 경우가 많았다.²⁴⁾ 이는 정부출연연구기관의 연구 분야 선정에 있어서 국민편의 증진이라는 목적에 따른 것으로 보인다.

다음으로는 기존에 분야별로 평가제도를 두고 있는 환경분야²⁵⁾나

22) 이러한 보완은 과제와 전망에서도 살펴보겠지만 학제 간 연구 및 기관 협동 연구 등을 통하여 해소되어야 하는 부분이다.

23) 예를 들어 평가방법론별 체크리스트 또는 평가대상 법령 분야별 체크리스트 등 여러 가지 관점에서 운용하여 보완하여야 할 것으로 보인다.

24) “공장설립 규제법제에 관한 입법평가”, “국세징수법상 관허사업제한제도에 관한 입법평가”, “기업활동 규제완화에 관한 특별조치법에 대한 입법평가”, “중소기업 창업 관련 규제법제에 대한 입법평가”, “금융규제 통합과 관련한 보험규제 법제의 입법평가”, “담배제품 규제에 대한 입법평가” 등이 그러한 연구이다.

양성평등 관련 분야²⁶⁾에 대한 평가도 여러 건 수행되었다. 분야별 평가 제도를 두고 있는 경우 분야별 평가의 기준에 더하여 규범적 평가를 함께 함으로써 시너지 효과를 가질 수 있을 것으로 판단되어 선정된 경우이다. 또한 사회복지 분야를 대상으로 하는 입법평가도 많았다.²⁷⁾ 사회복지분야의 경우 수급대상자, 기준 등이 명확하며, 관련 통계 등이 다양하여 분석이 용이하다는 면에서 선정된 경우이다.

또한 2010년 이후로는 주요국가에서 기 수행된 입법평가의 사례를 소개하는 연구결과물을 통하여 어떤 분야에 어떠한 방법론을 중심으로 연구가 진행되었는지를 확인하여 방법론 및 연구의 범위, 연구 규모 등에 관하여 설계하는데 도움을 받을 수 있도록 하는 보고서들도 다수 발간되었다. 이와 같은 주요 국가의 사례들을 모아 결과치를 분석하고 정리하여 자료를 축적하는 연구도 지속되어야 할 것이다.

입법평가가 시간적·비용적으로 부담이 높은 경향을 가지고 있으므로 법안 자체가 높은 비용 부담을 전제로 하거나 사회·경제에 미치는 영향이 큰 경우 등에 실시되어야 할 것이다. 즉 평가의 규모나 실시여부는 법규범의 강도·기능·중요성 등에 따라 결정되어야 한다.

25) “화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(안)에 대한 입법평가 연구”, “토양환경보전법에 대한 입법평가”, “환경가치추정 기법의 입법평가 도입에 관한 연구” 등이 그것이다.

26) 국회여성위원회와 여성정책연구원이 수행한 “여성발전기본법에 대한 입법평가”나 “성희롱 관련법제에 대한 입법평가” 등이 그것이다.

27) “국민기초생활보장법상의 수급요건에 대한 입법평가”, “장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률에 대한 입법평가”, “국민기초생활보장법과 긴급복지지원법상의 빈곤층 지원체계에 대한 입법평가” 등이 그것이다.

Ⅲ. 과제와 전망

1. 평가방법론 활용

한국법제연구원의 연구결과를 중심으로 살펴보았을 때 법학 전공 구성원이 다수이므로 가장 강점을 가지고 있다고 할 수 있는 규범평가를 제외한 여러 가지 (평가)방법 중에서 가장 활용빈도가 높았던 것은 조사방법론이다. 조사방법론을 사용하여 입법평가를 수행한 경험에 비추어 볼 때, 향후 입법평가에 있어서는 최적 대안의 결정을 위한 조사 등에 적극적인 활용이 필요할 것으로 보인다. 한국법제연구원에서 수행한 입법평가연구 중에서 2009년까지의 연구에서는 주로 수범자의 이해도, 입법체계에 대한 검토, 수용성, 효과성 등을 조사하기 위하여 조사방법론이 활용되었고, 대안의 점검에 대해서는 활용도가 낮았다. 2010년과 2011년의 연구에서는 대안을 제시하고 대안에 대한 수용성 비교, 효과성 비교 등을 조사방법론을 활용하여 확인하는 방향으로 확대·적용하고 있다. 이와 같은 변화는 조사방법론의 활용이 축적되고 연구자들의 노하우가 공유되는 등 발전적인 방향으로 진행되는 좋은 사례라고 할 것이다.

다만 조사방법론이 입법평가의 (분석)방법으로 제대로 자리매김하기 위해서는 조사방법론이 가지는 한계를 극복해야 할 필요가 있다. 즉 여론조사 등에 대한 일반적인 비판으로 제기될 수 있는 문제로 표본에 대한 신뢰도, 질문지 배치, 응답자 상태, 전화·이메일·면접조사 등의 조사형태에 따라 조사결과가 달라지기도 한다는 점에 대하여 평가자는 조사방법론에 대한 지속적인 학습과 훈련을 통하여 오류 없이 조사방법론을 활용하는 능력을 배가하여야 한다. 또한 질문지 구성도 입법평가에 적합한 방식으로 가능하도록 노하우를 축적하여야 할 것이다. 조사방법론 활용을 원활하게 할 수 있도록 관련 전문가 양성 및 입법평가(분석)방법별 표준 설문지를 도입 등에 대한 고민이 지속되어야 할 것이다.

2. 적절한 수준의 입법평가가 가능하기 위한 학제 간 연구

최근 모든 분야에서 융합, 혼합은 일반적으로 나타나는 현상이다. 입법평가는 특히 학제 간 연구가 필수적이라는 점에서 융합적 성격을 극대화해야 최상의 결과를 도출 할 수 있는 분야라고 할 것이다. 특히 입법평가가 사전적으로 이루어지는 경우 다양한 방법론을 각각 또는 혼합하여 활용함으로써 그 예측이나 평가를 통한 결과의 왜곡을 최소화할 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 입법평가에 있어서 가능한 한 다수의 평가방법을 동시에 채용하는 것이 바람직하며, 그를 통하여 종합적인 고려를 하여야 한다. 이를 위해서 학제 간 연구는 필수적이다.

나아가 중요한 법률(안) 또는 법령에 대하여 적합한 수준의 입법평가가 수행되기 위해서는 현 시점에서는 법제 지원에 대한 경험을 가진 경제학·사회학 등 다양한 전공자로 구성되어 운영되고 있는 국회의 입법지원조직을 적극적으로 활용하는 방안도 고려되어야 할 것이다. 최근 다양한 인적 구성을 가지고 있는 국회 입법조사처에서 발행된 입법평가 연구보고서의 경우 사회학적 방법론에 보다 중점을 두고 있었다는 점에서 향후 기관간의 협동연구를 추진하는 방안 등을 통해 보다 완성도 높은 입법평가가 가능할 것으로 생각된다.

3. 입법평가 시범 연구 결과물의 축적·관리

입법평가가 시행되고 있는 법률 또는 제정될 법률(안)에 대하여 순위를 매겨 점수를 주는 것이 아니라 “좋은 법률”, “더 나은 법률”을 목적으로 입법의 객관적·과학적 근거를 마련하기 위하여 다양한 방법으로 검토·분석하는 것이라는 점에서 입법평가에 대한 오해를 해소하고 시범적 운영을 확대할 필요가 있다. 제대로 수행된 평가는 물론 부족한 평가에서도 교훈을 얻을 수 있기 때문에 다양한 방법론을 적용한 입법평

가가 많이 수행되어야 하며, 그 과정에 있어서의 논의 산출물 및 결과물에 대한 축적과 분석도 동시에 진행되어야 한다. 입법평가에서 무엇보다 중요한 것이 지식관리이기 때문이다. 평가의 본질적 내용이나 당해 연구에서 계획하였던 것과 수행하지 못한 것에 대한 투명한 공개가 전제되고 이러한 결과물들이 쌓여 갈 때 좀 더 나은 수준의 평가가 가능해지기 때문이다.

또한 다른 나라에서 이미 수행하였던 입법평가의 결과에 대한 보고서를 통해 입법평가의 노하우를 확인하고 유사한 법령을 대상으로 입법평가를 실시하는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다. 선진사례에서 시사점을 얻고 그들이 제시하고 있는 한계점들을 보완한다면 입법평가의 연착륙에 도움을 줄 것으로 생각된다. 다만 우리의 법제와 다른 나라의 법제가 완전히 일치하지 않고 또한 사회·문화적 배경이 다르기 때문에 이러한 사례적용에 있어서 우리의 법제·사회·문화에 대한 깊이 있는 성찰과 고려가 우선되어야 할 것이다.

(투고일 2012년 4월 30일, 심사(의뢰)일 2012년 5월 10일, 게재확정일 2012년 5월 31일)

주제어: 좋은 법률, 입법평가, 입법영향분석, 평가방법론, 학제 간 연구

참고문헌

1. 단행본

- 국회입법조사처, 입법영향분석을 통한 좋은 법률 만들기, 국회입법조사처, 2012.
- 김주찬, 입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로, 국회입법조사처, 2010.
- 김 준, 기간제법상 사용기간 제한규정의 입법영향분석, 국회입법조사처, 2011.
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007.
- 박영원, 국가공무원법상의 여성채용목표제와 양성평등채용목표제의 입법영향분석, 국회입법조사처, 2011.
- 원시연, 노인장기요양보험법의 입법영향분석, 국회입법조사처, 2011.
- 원종현, 기업구조조정촉진법의 입법영향분석, 국회입법조사처, 2011.
- 유웅조, 국제개발협력기본법의 입법영향분석, 국회입법조사처, 2011.
- 임종훈/박수철, 입법과정론, 박영사, 2006.
- 최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입 방안에 관한 연구, 법제처 정책보고서, 2005.
- 홍준형, 입법평가 법제화방안에 대한 연구, 법제처, 2006.

2. 논문

- 김기표, “입법영향평가의 제도화에 관한 연구”, 경희대학교 대학원 법학박사학위논문, 2011.
- 박영도, “입법평가제도에 관한 연구”, 법제 제531호, 법제처, 2002. 3.
- _____, “입법관리로서의 입법평가의 제도화”, 한국입법학회 학술대

회자료, 2006.

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

차현숙, “의원입법의 입법평가와 평가방법론에 관한 소고”, 입법평가연구 제3호, 한국법제연구원, 2010.

최윤철, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 공법연구 제33집 제3호, 한국공법학회, 2005.

_____, “입법평가제도의 도입을 위한 전제조건－입법평가의 과제와 전망”, 한국법제연구원 2007년 국제학술회의 자료집, 2007.

홍완식, “입법자의 법률개선의무에 관한 연구－독일 연방헌법재판소와 한국 헌법재판소의 결정례를 중심으로－”, 공법연구 31집, 한국공법학회, 2002.

[참고자료: 한국법제연구원 입법평가 관련 연구 목록]

□ 2007년 보고서

- 주요국가의 입법평가 관련제도(I)-EU의 영향평가제도-
- 주요국가의 입법평가 관련제도(II)-미국의 규제영향분석제도-
- 주요국가의 입법평가 관련제도(III)-독일의 입법평가제도-
- 주요국가의 입법평가 관련제도(IV)-영국의 규제영향평가제도-
- 주요국가의 입법평가 관련제도(V)-오스트리아·스위스의 입법평가제도-
- 입법평가의 이론과 실제
- 재정수반법률안의 입법평가 방안 연구
- 미국 주간대기청정규칙의 제정에 대한 입법평가 사례분석
- 환경영향평가모델을 통한 입법평가제도의 도입방안 연구
- 범죄피해자보호법에 대한 효과분석-스위스 자문센터 경험에 대한 비교적 고찰을 통한 한국의 범죄피해자보호제도의 역할 및 나아갈 방향에 대해-

□ 2008년 보고서

- 공장설립 규제법제에 관한 입법평가
- 규제성격에 따른 입법평가-복권 및 복권기금법을 중심으로-
- 국세징수법상 관허사업제한제도에 관한 입법평가
- 미국 연방자동차안전기준 202 승객용 차량을 위한 머리지지대 제정에 대한 입법평가 사례분석
- 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법에 대한 입법평가
- 독일과 스위스의 입법평가의 사례연구
- 법경제학 연구 : 핵심이론과 사례분석
- 「산업안전기준에 관한 규칙」에 대한 입법평가

- 이자제한법제에 관한 입법평가-「이자제한법」을 중심으로-
- 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구
- 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구
- 입법평가의 개념에 관한 연구
- 개인정보보호법제에 관한 입법평가
- 장애인복지법제에 관한 입법평가- 지적장애인 그룹홈 법제를 중심으로-

□ 2009년 보고서

- 유럽연합의 표준비용모델 연구(박영도)
- 독일의 표준비용모델 연구(이진국)
- 오스트리아의 표준비용모델 연구(박종수)
- 네덜란드의 표준비용모델 연구(전훈)
- 영국의 표준비용모델 연구(김봉철)
- 표준비용모델 측정사례(이중한)
- 입법평가의 선진화를 위한 표준비용모델 제도화에 관한 연구(박영도)
- 미연방 「신약신청자 부담금법」(PDUFAIII)에 따른 FDA의 신약승인신청의 1차 심사 수행에 대한 입법평가 사례분석
- 자연보전권역의 공장입지규제에 대한 입법평가연구
- 중소기업 창업관련 규제법제에 대한 입법평가
- ‘박물관 및 미술관 진흥법’상 학예사 자격제도에 관한 입법평가 연구
- 금융규제 통합과 관련한 보험규제 법제의 입법평가
- 환경가치추정 기법의 입법평가 도입에 관한 연구
- 리콜법제에 관한 입법평가
- 사회통합을 위한 다문화가정 관련법에 대한 입법평가-“다문화가족지원법”에 대한 입법평가를 중심으로-
- 노인장기요양보험법에 대한 입법평가

- 국민기초생활보장법상의 수급요건에 대한 입법평가
- 입법평가적용을 위한 비용편익연구
- 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」에 대한 입법평가
- 독일의 입법평가지침에 관한 연구
- 농지구제법제에 대한 입법평가
- 담배제품의 규제에 대한 입법평가
- 입법평가지침에 관한 연구
- 장애인연금제도 도입에 대한 입법평가
- 영유아보육법상 보육료 지원에 대한 입법평가
- 인허가법제에 대한 입법평가

□ 2010년 보고서

- 표준비용모델(Standard Cost Model)에 의한 행정부담 측정사례 연구
- Brandenburg주 및 Niedersachsen주 요식업법에 대한 표준비용모델 적용사례 연구
- Brandenburg주 문화재보호법에 대한 표준비용모델 적용사례 연구
- 입법평가 가이드라인 연구
- 토양환경보전법에 대한 입법평가
- 음주운전단속과 처벌기준에 관한 입법평가
- 어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가
- 국민기초생활보장법과 긴급복지지원법상의 빈곤층 지원체계에 대한 입법평가
- 매장문화재 발굴제도개선에 관한 입법평가

□ 2011년 보고서

- 표준비용모델 적용 사례 연구－스위스 소방법의 사례－
- 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구

- 사후적 입법평가를 위한 사례 연구- 미국 연방파산법 개정의 영향에 대한 실증분석을 중심으로-
- 호주의 표준비용모델 도입과 가이드라인 분석- 빅토리아 주를 중심으로-
- 프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구
- 「화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률」(안)에 대한 입법평가 연구
- 성희롱 관련법제에 대한 입법평가
- 어업허가 우선순위 설정에 관한 입법평가
- 입법평가를 위한 설문조사기법 연구
- 입법평가에 있어 주관적 인식의 측정방법론 적용에 관한 연구
- 디지털유산 법제에 대한 입법평가
- 장애인 고용의무제도에 대한 사후적 입법평가- 의무고용이행수단의 효과성 분석을 중심으로-
- 광역자치경찰과 기초자치경찰제에 대한 입법평가- 제주자치경찰제의 사례와 독일 경찰법 제의 연구를 중심으로-
- 가족친화기업 인증제도에 대한 입법평가- 인증기업에 대한 지원제도를 중심으로-
- 장기 및 인체조직의 관리제도에 관한 입법평가

[Abstract]

The Present Situation and Prospect of the Debate on the Legislation Evaluation

Hyun-sook Cha*

Law-maker's duty is to realize the spirit of the constitution and to enact "good law" that protects people's rights to the utmost and mediates various interests harmoniously. State's role has been expanded and strengthened in modern society, therefore the regulation on the whole national life has been controled in the form of legislation. In this phase, law-maker should consult objective and reasonable grounds in the course of democratic and efficient so that law-maker can achieve the legislative purpose- "good law", and this process is commonly known as legislation evaluation.

Such legislation evaluation is carried out in many different ways such as a cost benefit analysis, a cost outcome analysis, a bureaucratic cost measurement, a labor cost estimate, a understanding probability review, an acceptance review, a normative harmony review, and so on.

This paper analyzes the methods and evaluations of legislation evaluation carried out by domestic institutions including KLRI, considering the present stance of legislation evaluation, and then researches the analysis of future directions. Above all, such analysis is mainly carried out with the data of KLRI that has provided the most products of legislation evaluation since 2007.

Future legislation evaluation is needed the trial connecting various methods

* Associate Research Fellow, Korea Legislation Research Institute.

in addition to the most used existing method, the combined study among related studies such as economics, social science, public administration, and so on, and the joint research among various institutions should be activated, and the accumulation and management of the legislative evaluation research achievements is the most essential thing. In the course of such trial, law-maker can advance to the legislative purpose-“good law”.

Key Words : Good Law, Legislation Evaluation, Legislative Impact Analysis, Evaluation Methodology, the combined study among related studies

