

한국적 입법평가 모델 정착에 관한 소고

강 현 철*

목 차

I. 입법평가 적용 논의의 배경과 범위	2. 입법평가에 관한 공감대 확산과 연구 등 협력 강화
II. 입법평가와 그 적용의 필요성	3. 합리적·전문적 분석의 보장 방안 마련
1. 입법평가의 개념과 유형	IV. 영향평가의 제도적 방안
2. 제도화 논의의 배경	1. 대안 1(현행체제 유지안)
3. 입법평가 적용의 필요성	2. 대안 2(권한조정안)
III. 입법평가 제도화의 전제조건	3. 대안 3(통합기구안)
1. 서	V. 결 론

I. 입법평가 적용 논의의 배경과 범위

입법학은 입법의 향상을 위한 가능성을 모색하기 위하여 일반적인 원리와 이론을 개발하고, 그 원칙하에서 필요한 개별적 분야의 구체화를 시도하는 학문분야로 자리매김하고 있다. 이를 위한 입법학 연구영역은 입법이론과 분석론, 입법과정론, 입법기술론 등을 보다 체계적이고 실제화 할 수 있는 학문적 영역을 그 기초로 하고 있다.¹⁾ 이와 아울러 최근의 입법학의 관심영역은 법령의 실효성과 수용성의 향상을 위한 제도적 장치로써 ‘법최적화를 위한 절차’ 또는 ‘입법절차의 최적화’를 위한 방법론의 일환으로 입법평가에 관한 연구와 관심이 높아지고 있다. 특히,

* 한국법제연구원 연구위원, 법학박사.

1) 박영도, 입법학입문(한국법제연구원, 2008, 이후 박영도1이라 한다)에서는 입법학을 입법학 이론, 입법분석론, 입법방법론, 입법과정론, 입법기술론, 입법평가론으로 나누어 서술하고 있다.

한국법제연구원에서는 07년 이후 입법평가연구센터를 설립하여 입법평가이론은 물론 실제 입법사례에 대한 사전적·사후적 입법평가를 실시함으로써 입법평가와 관련된 다양한 분야의 학문적 관심은 물론 실무적인 제도화에 대한 논의를 진행하고 있다. 하지만, 입법평가의 제도화 가능성에 대한 논의는 입법평가에 대한 이론적인 타당성을 인정하고 있는 분야에서도 많은 논란이 있음을 부인하기 어렵다.

현재 입법평가에 대한 연구와 논의가 진행되는 배경은 입법전문성의 강화로 인한 보다 기술적인 분석과 평가를 필요로 한다는 점을 제외하더라도 현실적으로 과도한 입법으로 법령의 홍수라는 평가를 받고 있으며, 이러한 현상은 입법으로 국민의 기본적 권리가 보장되는 것이 아니라 대의제 민주주의와 실질적 법치주의 위기마저 초래될 수 있을 것이라는 염려마저 대두되고 있다. 이것은 법령이 정책적 결정에 따른 규범적 필요성을 반영하고 사회적·정치적 제세력의 타협을 거치는 합리적 과정을 통하여 법제화·제도화의 과정을 거치는 것이 아니라, 개별적 이익 단체와 사회적·정치적 제세력의 이해관계에 따라 제정 또는 개정됨으로써 법령의 보편적 가치규범력이 상실되는 현상으로 나타나고 있기 때문이다. 또한, 최근의 법령의 경향—특히 행정관련 법령은 개별적 행정관련 법률관계를 규율하기 보다는 국가의 중장기 계획과 이 계획에 대한 정책적 평가 그리고 평가의 피드백이라는 일련의 절차적 과정을 규범화함으로써 개별적인 행위유형과 개별규정만으로는 법령의 정당성을 판단기준으로 하는 것은 매우 적절하지 못한 법해석방법이 되고 있다. 따라서 입법에 있어서도 입법절차 전분야는 물론 입법과 관련된 영향을 전반적으로 분석·평가하고 이를 피드백하여 검증하고자 하는 논의의 필요성이 증대하고 있는 것에 기초하여 입법과정의 절차적 정당성의 문제는 물론 입법내용을 포함한 입법전반에 관하여 평가할 필요성이 나타나고 있는 것이다.

이것은 과거 법률관계를 당사자의 일대일 관계로 이해하는 범위에서

벗어나 법률의 규율관계를 보다 계획적이고 종합적인 공간적인 개념에서 접근하고자 하는 현상에서 나타나는 것이다. 즉, 과거의 법률이 당사자간의 법률관계에서 발생하는 권리의무관계와 이에 따른 분쟁해결을 위한 수단으로서 작용하였다면, 현대에 있어서는 보다 계획적이고 종합적인 국가적 미래에 대한 관점에서 사회적·국가적 공동체의 공동선을 추구하고 유지하기 위한 역할을 기대하는 것이라 하겠다. 따라서 본질적으로 ‘입법평가’(Evaluation of Legislation, Gesetzesevaluation)²⁾는 법률제정의 전과정과 관련된 모든 부분의 평가라는 점에서 법령평가는 물론 입법자평가·입법과정평가와 각종 입법에 영향을 미치는 모든 요소를 포괄적으로 평가하게 됨을 의미한다. 이는 입법평가를 법규평가를 포함하여 규범의 효과와 질적 향상을 위한 입법자와 입법과정에 대한 평가로 이해하는 관점은 구체적인 입법에 대한 평가와 함께 입법자의 입법관련 행위평가 및 입법과정에 대한 평가 등을 포함하게 된다. 결론적으로 입법평가는 법규를 그 평가의 직접대상으로 하여 입법의 제정자, 제정과정, 여러 영역에의 영향에 대한 평가를 통하여 보다 좋은 입법을 산출하는 일련의 과정으로서 평가와 평가결과의 피드-백을 통하여 ‘더 좋은 법률(Better Legislation)’을 만들고자 하는 것이라 하겠다.

이와 아울러 입법평가를 통하여 추구하고자 하는 더 좋은 법령은 수범자와 입법자의 관점과 입장을 가장 잘 수렴하는 입법을 의미하는 것이다. 이는 수범자의 관점에서 볼 때, 입법은 자신의 권리와 이익을 최대한 확인하고 보장하여 주는 것이 될 것이지만, 입법자는 일반적이고 추상적

2) 미국의 RIA, 독일식 GFA 유럽연합의 IA, 일본의 정책평가는 그 분석의 대상의 차이에도 불구하고 포괄평가라는 점에서 동일한 제도적 목적을 가지고 있는 유사제도로 볼 수 있다. 하지만, 우리나라의 규제영향분석제도는 규제에 한정된 부분 분석제도라는 점에서 많은 차이와 한계를 가지고 있으며, 이러한 차이와 한계가 다양한 분석·평가의 제도화 논의를 촉발하였으며, 실질적으로 부패·성별·중소기업 등 다양한 평가와 분석의 제도화가 이루어지고 있다. 입법평가에 관한 논의는 이러한 차이와 한계를 극복하기 위한 포괄평가 또는 종합평가의 제도화의 의미를 담고 있다고 할 것이다.

인 효력을 가진 법률로써 입법목표의 효력을 관철할 수 있는 지속적 법률을 의미한다는 점에서 양자의 요구를 충족시키는 일치점에서 ‘더 좋은 법률’의 조건을 찾을 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 입법평가의 이론적 연구는 객관화된 기준과 모델을 통하여 그 조건을 제시하는 연구가 될 것이며, 이전까지의 단순한 규범적 정당성과 타당성에 대한 주관적 판단에 기초한 이론적 전개가 아니라 종합적이고 체계적이며 학문적 소통을 통하여 객관적 연구방법으로서 법경제성, 실효성, 효율성, 영향, 비용, 친숙성, 적합성, 법합치성 등의 기준을 정립하여 개인이나 집단의 고립된 주관적 성과나 결과가 아니라 객관화된 기준과 모델의 제시를 통한 보다 더 좋은 법률, 더 좋은 입법에 대한 미래적 방향성을 제시하고자 하는 것이다.

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

1. 입법평가의 개념과 유형

1.1 입법평가의 개념

원래 ‘평가’란 어떤 사항의 가치나 수준 따위를 평하는 것을 의미하는데, ‘입법평가’³⁾란 입법의 가치와 필요성 등을 사전적·사후적으로 평

3) 이 용어는 독일에서 쓰이는 용어인 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’과 영미권에서 쓰이는 ‘Regulatory Impact Assessment’의 우리말 번역이지만 이것이 동일한 것은 아니기 때문에 이를 구별할 필요가 있다. 한편, 스위스나 독일은 구체적인 법률에 대한 평가에 관하여 약 20여년 전부터 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’이라는 용어를 사용하다. 이를 직역하면 ‘법률결과 예측’인데, 그 밖에 ‘법률결과 예측·평가’, ‘법률 효과 예측·평가’ 또는 ‘입법평가’ 등이 보이고 있다(최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구(법제저, 2005. 11. 30), 19쪽).

가하는 것이라고 볼 수 있다. 다시 말해 ‘좋은 법’을 만들고 유지하기 위해 일정한 평가기준에 따라 과학적·객관적 분석의 토대 위에서 종합적이고 체계적으로 법령안이나 공포된 법령을 검토하고 평하는 것을 의미한다. 이와 같이 ‘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.

즉, 입법평가란 법령을 입법함으로써 미치게 되는 영향을 각각의 정책적 관점에서 평가한 것을 총괄하는 개념이며 그 구성요소로서 각 개별법이 요구하는 규제영향분석, 부패영향평가, 성별영향평가, 갈등영향분석 등이 있으며 법령이 요구하지는 않으나 경우에 따라 요구된다고 할 수 있는 행정부담, 비용추계, 경쟁영향평가, 중소기업영향평가 등을 포함할 수 있다.⁴⁾

1.2 입법평가의 유형⁵⁾

입법평가제도는 정책학의 분야에서 이론화·체계화되고 있는 정책평가의 이론을 입법학의 분야에 응용하여 도입한 것으로, 정책평가에서와 같이 입법평가도 많은 연구에서 어느 시점에서 평가를 하는지에 따라 사전적 평가, 병행적 평가, 사후적 평가로 구분하고 있다.

사전적 평가는 입법하려는 법령안에 대한 사전적인 평가의 절차로서, 입법 목적이 무엇인지를 명확하게 하는 단계에서부터 입법의 필요성을

4) 김유환/김동영/전훈, 정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정 기능 강화방안 연구(법제처, 2007. 11. 10).

5) 박영도, 입법평가의 이론과 실제(한국법제연구원, 2007. 11, 이후 박영도2라 한다), 129-216쪽에서의 입법평가의 유형과 방법론을 참고하였다.

확인하고 법령안의 준비 단계로 접어들기까지의 과정에서 이루어지는 평가로서 입법하려는 법령안이 가져올 것으로 예견되는 결과에 대한 정보를 입법의 최종 결정자(입법자)에게 제공한다. 사전적 평가는 특히 법이 시행된 이후 일정 시점이 지난 후 하게 될 사후적 평가를 위한 기초가 된다는 점에서, 사전적 평가가 잘 이루어질 필요가 있다. 사전적 평가는 입법이 필요한지 여부를 판단할 때와 입법의 여러 가지 대안에 대한 비교평가를 하여 최적의 대안 입법을 찾을 때에 적용할 수 있는 좋은 방안이다.

그리고 병행적 평가는 초안의 법형식을 기초로 한 사전적인 부가 평가이다. 즉, 사전적인 입법평가로부터 도출된 최적의 대안 입법의 제안은 법형식에 합치되는 내용으로 전환하는 과정에서 이루어지는, 법률안 초안의 마련부터 법률안이 법률로써 완성되기까지에 이르는 평가로서 법의 장래 집행 가능성과 준수 가능성을 미리 점검하게 한다. 심사와 검토의 대상은 문장으로 표현이 되어 있는 법안이다. 병행적 평가는 법안을 현실에 가깝게 하고 부작용에 관한 불확실성을 최소화하고 그 법안을 법형식적으로 최적화시키기 위해서 수행한다.

또한, 사후적 평가는 시행 중인 법령의 효력을 기초로 한 회고적 평가로서, 시행 중인 법에 대한 평가이다. 즉, 법 규정으로부터 발생한 결과를 조사·평가하는 것을 말하며, 이를 통해서는 입법 목적의 달성도와 수범자의 법 수용 정도를 측정한다. 그 밖에 비용 추이, 비용편익효과, 실용성 및 부작용도 고려한다. 이는 결국 법규정의 개정 필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 시행된다.

그런데 초안의 법형식을 만들기 전의 단계에서 평가는 정책에 대한 평가인 경우가 많으나, 결국 그 정책을 법령이라는 그릇에 담게 되는 것이기 때문에 사전적 평가와 병행적 평가의 주요 내용이 크게 달라지지 않는다고 할 수 있다. 따라서 여기에서는 입법평가의 실제 입법과정에서의 적용 문제에 중점을 두고 있고, 실무상 법령안의 준비 전 단계인 사전적

평가와 초안의 법형식을 마련하는 단계인 병행적 평가를 구분하기 어렵고 그 실익도 없으므로, 많은 연구에서 언급하는 사전적 평가와 병행적 평가를 포함한 개념을 사전적 평가로 보기로 한다.

2. 제도화 논의의 배경

현재 우리나라의 정책과 입법의 추진에 있어서 평가 또는 분석은 영역의 전문성의 정도에 따라 차이를 보이고 있지만, 필수적인 절차적 구성요소로 자리잡고 있다. 이는 이미 제도화된 평가 또는 분석의 종류만을 살펴볼 때에도 쉽게 알 수 있을 정도로 매우 많은 평가와 분석이 제도화되어 활용되고 있다. 이러한 점에서 입법평가에 관한 논의는 단순한 평가와 분석의 또 다른 제도화가 되지 않도록 하는 것이 필요할 것이다. 즉, 단순한 행정부처와 관련 전문영역의 이해를 담고 이를 이해관계자의 이해를 단순히 반영하는 정도가 아니라 우리나라 입법전반의 새로운 모습을 담을 수 있는 논의로 진행될 수 있어야 함을 의미할 것이다.

실질적으로 입법평가에 관한 논의는 정책과 입법과정에 도입된 다양한 평가와 분석의 실효성에 대한 의문에서 출발하고 있다. 즉, 정책결정과 집행과정은 물론 정책에 대한 입법화의 과정과 입법적 집행과정에 있어서도 현대적 전문성에 대한 요구와 필요성은 증대하고 있으며, 이러한 전문성과 효율성을 담보하기 위하여 제도화된 평가와 분석이 형식적이고 실효성에 의문이 제기됨에 따라 발생하는 것이다. 특히, 입법화의 과정과 집행에 있어서 전문입법의 증가와 사회적·정치적 영향에 따른 민원입법의 증가는 입법의 적정성과 효율성에 대한 적절한 사회적·정치적 평가와 분석을 요구하고 있으나, 이에 대한 적절한 제도적 장치는 미비한 실정이다. 이러한 부분을 보완하기 위하여 제도화된 것 중의 하나가 「행정규제기본법」에 따른 규제영향분석제도이다. 하지만, 이 규제영향분석제도는 원래의 제도화의 목적인 규제개혁에 대한 일정한 제

도적 효과에도 불구하고 많은 한계와 입법과정의 형식성을 탈피하지 못하고 있는 실정이다.

즉, 입법과정의 절차적 전문성과 효과성을 목적으로 제도화된 것이 아니라 규제라는 특정요소에 대한 사항만을 다루게 됨으로써 나타나는 제도의 왜곡화 현상을 극복하지 못하고 있는 것이다. 우리나라의 규제영향분석은 영미의 RIA(Regulatory Impact Assessment)를 그 기본적인 골격으로 하고 있지만, 형식적인 틀만을 받아들이고 제도화의 본질적인 부분을 소홀히 함으로써 입법과정에 있어서 적정성과 효과성을 담보하는데 많은 한계를 가지고 있다는 비판을 받고 있는 것이 사실이다. 이러한 점을 보완하고 입법에 있어서 객관성과 효율성을 담보하기 위한 학문적 논의가 바로 입법평가의 제도화에 대한 논의인 것이다. 입법평가는 단순한 규제에 한정된 분석과 평가가 아니라 입법에 대한 포괄적이고 전체적인 사항을 분석·평가하여 관련 정책과의 연계성을 검토하여 그 적정성에 대한 객관적이고 과학적인 근거를 제시하고자 하는 것에서 출발하고 있다. 즉, 입법과정에 나타난 전반적이고 포괄적인문제점을 사전에 예방하고, 사후에 효과적으로 억제할 수 있는 방법을 강구함은 물론 법규범의 기능변화에 따른 새로운 이해의 필요성, 입법결과에 대한 인식제고 및 효과를 통한 정당화의 필요성, 입법자의 예측·관찰 및 사후개선 의무의 등장으로 입법평가제도에 대한 논의가 진행되었으며,⁶⁾ 모든 국민생활에 대한 지나친 규범화는 법의 실효성, 수용성 등을 저하시킴에 따라 새롭게 논의된 입법평가제도는 규범의 홍수를 예방·억제하고 법의 실효성, 수용성 등을 강조하였으며, 이를 위하여 법경제학, 법사회학, 법정책학 등의 방법을 통한 학제 간 연구의 필요성이 특히 강조되고 있는 것이다.

6) 입법평가제도의 도입배경에 대한 보다 자세한 내용은 박영도2, 위의 책, 13-31쪽 참조.

3. 입법평가 적용의 필요성

3.1 법규범 과잉 현상의 방지를 통한 민간 자율성 강화

우리나라의 경우 정부 수립 후 약 15년간은 일제의 의용(依用) 법령이 적용되다가 1961년 5·16 이후 구법령 정비사업이 대대적으로 추진되면서 우리의 법제(法制)도 제 모습을 갖추기 시작했다. 그 후 많은 법령이 제정되었고, 법령의 숫자도 빠른 속도로 늘어나기 시작했다. 2012년 3월 말 현재⁷⁾ 법률과 하위법령만 4,607건(법률 1,329건, 대통령령 1,750건, 총리령·부령 1,528건)이나 되고, 훈령 등 각 기관 내부 규정도 1만 1천건 이상 만들어져, 그것이 국민의 일상생활이나 기업 활동의 구석구석까지 관여하고 간섭·규제하여 민간의 경제적 자율성을 제약하게 되었다.

법치주의가 확립되고 그 적용 범위가 확대되어 감에 따라 법규의 양이 엄청나게 늘어나게 되는 것은 일반적인 현상이다. 다시 말해서, 현대 국가에서 정부가 해야 할 일이 늘어나게 되면 그에 따라 법규의 양이 늘어나는 것은 당연한 것이다. 그렇지만 그러한 경향에 편승하여 정치적인 판단에 따라 아무런 제약이나 통제도 없이 법규범이 증가되어 가는 것은 문제의 소지가 크다. 한번 만들어진 법은 폐지가 될 때까지는 법규로서 국민 생활과 기업 활동의 작은 부분에까지 파고들어 간섭과 규제를 하는 반면, 불합리한 부분이 있어도 폐지되기는 쉽지 않기 때문이다.⁸⁾

이런 상황에서 입법평가제도를 도입하면, 이를 통해 입법의 합리화를 위한 도구로서 작용하면서, 법령에 대한 객관적·과학적 분석을 통해 입법의 효과를 파악하고 그 결과를 입법에 환류(feed-back)함으로써 즉흥적인 졸속입법이나 효과가 불확실한 입법을 사전에 방지하는 등 법령

7) <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>(법제처 법령통계 자료 참조).

8) 입법과정 전반에 관하여는 홍완식, “입법과정에서의 문제점과 개선방안”, 일감법학 제11호(건국대 법학연구소, 2007. 2) 참조.

의 규율 체계가 간소해지는 방향으로 실질적인 법제 조정이 이루어질 수 있다.

3.2 과학적·합리적 분석을 통한 국가 입법역량의 제고

입법과정 그 자체는 정치적 과정으로서 입법에서 보다 높은 차원의 정치적 판단이 개입될 필요가 있는 경우도 있고, 종전에 그랬던 것처럼 법은 그 자체로서 권위나 정의로운 그 자체로 인식되어 정당성을 지닌 것으로 생각될 수도 있다. 그러나, 국민의 권익에 지속적인 영향을 미치는 법규를 정립하는 과정에서 그 법의 목적은 무엇이고, 각 규정이 그것을 효과적이고 효율적으로 달성할 수 있는지 등 입법의 적절성을 따져 보는 목적지향적이고 효과지향적인 입법이 중요한 위치를 차지하게 되었다.

이러한 점에 관한 객관적·과학적 분석을 가능하게 하는 것이 입법평가제도이다. 입법평가는 법령의 형식적·내용적 적합성과 타당성을 수 호하는 최종적인 보루로서 기능하면서, 국회와 각 부처에 대해서는 입법 과정에서 입법과 관련된 정보를 체계적으로 제공해 주는 기능을 하고 있다. 즉, 입법에 관여하는 모든 사람과 관련 기관에 꼭 필요한 법제 정보·자료가 축적되어 제공됨으로써 국가 전체적으로 입법역량이 크게 높아질 수 있도록 하고 있다.

입법과정에 입법평가 적용이 가능하게 되면, 입법의 평가·분석·환류 과정에서 국민의 관점에서 입법 목적의 달성과 법령의 실효성을 점검하는 것이 일상화됨으로써 입법역량이 크게 높아지게 되어 좋은 법을 만들 수 있게 될 것이고, 합리적이고 민주적인 입법으로 법치주의 실현의 토대가 마련될 수 있을 것이다. 아울러 종합적·체계적 입법평가 적용으로 각종 영향평가제도를 통합하고, 입법과정상의 분석·검토 절차를 객관화·합리화함으로써 입법절차를 체계화하고 간소화할 수 있게 될 것이다. 또한 입법평가제도의 도입으로 불필요한 입법을 상당수

방지하여 입법 수요를 크게 줄임으로써 입법의 효율성도 높일 수 있을 뿐만 아니라 꼭 필요한 법령만 유지시킴으로써 법규정의 실효성을 높여 국가 전체적인 차원에서 입법 관련 역량이 크게 높아질 수 있을 것으로 기대된다.

3.3 실효성과 효과성이 큰 고품질의 입법 창출

최근 입법환경이 크게 바뀌면서 입법 상황도 급격하게 달라지고 있다. 먼저 사회 발전에 따라 정책의 법제화도 확대되고 있다는 점이다. 이런 상황에서 우리의 입법환경을 보면, 입법의 품질이 기준 이하인 문제의 법률이 입법될 가능성이 커지고 있다. 무엇보다도 정부 주도의 입법이 지배적이었던 상황에서 의원발의 법률안이 급격하게 늘어나고 있는데, 문제는 아직까지도 우리의 경우 전문화된 인력에 의해 입법 지원을 받지 못해서 완결성이 높지 않은 의원발의 법률안이 적지 않다는 점이다.

또한, 입법과 관련된 이익집단의 적극적인 활동과 갈등 조정에 있어서의 문제 등으로 처분적이고 형평에 맞지 않는 문제 입법의 가능성이 커지고 있다. 이러한 가운데, 정보화의 진전에 따른 법령정보의 보편화로 법령 입안의 편의성은 크게 높아지고 있다. 이러한 상황은 불필요한 입법, 선심성 입법, 현실성 없는 입법 등을 등장시켜 입법의 홍수 현상을 가져오고 그 결과 입법의 품질이 낮아질 가능성이 커진다는 것을 의미한다.

이러한 문제 법령의 인플레이션 현상이 나타나게 되면, 법령의 실효성이 낮아지게 되고, 법령의 원활한 집행도 곤란하게 되어 결국 국가적 비용의 증가를 초래하기 때문에 입법을 체계적으로 평가하여 입법의 품질 자체를 높이려는 노력이 필요하다. 따라서 시대변화에 뒤떨어지나 상충·모순되는 법령을 발굴·정비하고, 국가예산이나 정부정책과 집행 현실에 맞는 입법이 되도록 하기 위해서는, 이러한 점들을 방지할

수 있는 입법평가제도의 도입을 통해 법령의 실효성과 효과성을 높임으로써 국민의 법령 수용성(受容性)도 높일 필요가 있다고 할 것이다.

사실 입법평가제도는 일정한 절차와 단계를 거쳐 입법을 신중하게 하는 제도이기 때문에 불가피하게 입법절차의 효율화를 고려한 제도 설계가 없이는 현실적으로 성공적인 도입이 어렵다고 할 수 있다. 입법평가제도는 법령이 가져올 다양한 영향과 효과를 사전적·사후적으로 면밀히 검토하여 입법자의 의도가 충실히 달성될 수 있도록 하는 도구로 활용될 수 있을 것이다. 즉 법령안에 대한 객관적 분석을 통해 법령안의 효과를 예측하고 그 결과를 입법에 환류(feed-back)함으로써 즉흥적인 졸속 입법이나 효과가 불확실한 입법을 방지할 수 있다. 아울러 입법자는 입법평가를 통하여 입법과 관련된 각 기관과 단체는 물론 이해관계자인 국민의 의견을 충분히 수렴함으로써 민주적인 입법의 가능성도 높일 수 있다. 이런 과정을 거쳐 만들어진 법은 적용 대상자들이 수용할 가능성이 높아 그 실효성이 높아질 수 있을 것이다.

이렇게 입법의 과학성은 물론 민주성을 높일 수 있는 입법평가를 통해 궁극적으로 수준과 품질이 높고 그래서 실효성과 효과성이 큰 고품질의 입법을 함으로써 정부와 국회의 신뢰성을 높이고 법치주의 수준을 획기적으로 높일 수 있는 계기가 될 수 있다는 것이다. 무엇보다도 만들어 어지는 법령뿐만 아니라 이미 만들어져 효력을 발생하고 있는 법령에 대해서, 법령의 현실적인 효과 등을 과학적인 분석을 통하여 밝혀냄으로써 문제가 되는 법령을 지속적으로 발굴해 내어 정비하는 효율적인 체계의 구축을 기대할 수 있다.

3.4 입법의 신뢰성과 안정성 제고

그동안 법이 정치적인 고려하에 타협의 산물로써 제정되거나 개정되는 경우가 많았고, 그 과정에서 입법 필요성 등에 대한 합리적인 분석을

거치지 않고 입법되는 과정에서 국민의 법에 대한 신뢰가 떨어지게 되었고 그것은 결국 법치국가의 실현에 큰 장애가 되고 있는 것이 사실이다. 그러나 입법평가 적용으로 입법평가를 거치면서 합리적이고 객관적인 분석을 토대로 입법 참여자를 설득하고 의견을 수렴하는 동시에 법의 각 규정이 가져올 수 있는 모든 효과를 예측하여 필요한 부분만 입법이 되도록 할 수 있다.

그렇게 함으로써, 의도하지 않거나 예상하지 않은 상황으로 법령의 준수비용을 증가시키는 일이 없도록 하여 예측 가능성을 높여 국민이 법을 신뢰할 수 있을 뿐만 아니라 법의 빈번한 개정에 따른 법의 불안정성을 극복하여 법적 안정성을 도모할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 입법평가제도를 제대로 시행하는 경우 그것은 입법에 대한 평가·분석·환류를 통해 법령과 정책의 입안·집행이 공급자인 국가의 입장이 아니라 '수요자'인 국민의 관점에서 이루어질 수 있도록 하는 계기로 작용할 수 있도록 하는 계기가 되고, 평가·분석된 결과의 대국민 공개를 통해 입법과정의 투명화와 정보공개의 확산에도 기여할 것으로 보인다.

Ⅲ. 입법평가 제도화의 전제조건

1. 서

입법평가제도가 선진 각국에서 비교적 성공적으로 운영되는 제도라고 하지만, 입법환경과 평가·분석에 관한 인식이 매우 다르고 현실적으로 관련 전문성이 낮은 우리나라에 그 입법평가제도를 도입한다면, 입법평가에 대한 국가적인 관심과 치밀한 사전적인 준비와 노력이 없이는 성공적으로 정착하는 것이 매우 어렵다고 본다.⁹⁾

9) 제도화를 위한 전제조건을 근거 법률의 제정, 전문인력의 확보와 교육, 담당기관

이렇게 보는 것은, 나라마다 정치 형태는 물론 입법과 관련된 법체계 및 입법환경, 입법자 등 입법에 관여하는 사람의 인식 등이 크게 다르고 우리나라의 경우 그러한 제도적 특색과 인식이 두드러지는 편이기 때문이다. 또한 사실 입법평가 적용이 일반화된 선진 각국에서조차 입법평가의 개념이 명확하게 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라 개별법에 대한 입법평가에 있어서 유형별로 어떠한 기준과 방법론적 기법이 적용되어야 하는지에 대해서도 논란이 적지 않은 상황이기 때문이다.

우리나라의 경우 그동안 입법 자체가 엄밀한 분석없이 정치적 판단에 따라 이루어지는 경우가 많고 특히 각종 평가제도의 운영 현실을 보면, 계량적인 비용편익분석을 토대로 하는 객관적이고 과학적인 평가에 대해 불신이 있고 이를 수용하려는 태도도 갖추어지지 않은 경우가 많다는 점을 고려해야 할 것이다.¹⁰⁾ 이렇게 입법평가 적용의 과정에서 애로가 있지만, 우리나라의 경우 법규범과 관련해서 발생하는 부작용과 문제점 그리고 입법평가제도가 갖는 유용성을 함께 고려하여 본격적인 제도화 논의를 시작하는 것이 필요할 것으로 보인다.

앞에서 보았듯이 각국의 입법평가제도의 추진 경위와 우리나라의 입법 현실, 입법평가 자체의 제도적 한계점 등을 아울러 고려하면서 이 제도를 우리 실정에 맞게 조정하고 보완하여 도입한다면 규범의 홍수와 문제 법령으로 인한 여러 가지 병폐를 없앨 수 있는 획기적인 계기가 될 수 있을 것으로 본다.¹¹⁾ 이를 위해서 입법과 관련된 각 기관이 입법평가 적용의 필요성을 제대로 인식하고, 입법과 관련된 평가·분석 전문가

및 관련 조직의 확충, 평가모델의 개발 및 지침과 기준의 작성, 입법절차의 개선으로 보는 견해도 있다(김기표, “입법영향평가의 제도화에 관한 연구”, 박사학위논문(경희대학교 대학원, 2011. 8), 240쪽 이하 참조).

10) 입법전문가의 참여와 관련하여 홍완식, “법률가의 국회 입법과정에서의 참가”, 일감법학 제13호(건국대 법학연구소, 2008. 2) 참조.

11) 대안적 방안으로 제시하고 있는 보고서는 한상우/강현철/류철호, 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구(한국법제연구원, 2008), 참조.

를 양성하는 데에 관심을 기울여야 한다. 특히 로스쿨 제도가 도입된 것을 계기로 법학 교육에 있어서도 입법평가 등을 포함한 입법 관련 교육이 보다 활성화되도록 해야 한다.

2. 입법평가에 관한 공감대 확산과 연구 등 협력 강화

입법평가 적용 단계에서 중요한 사항은 입법평가가 과잉 규범화의 폐해를 방지하면서 ‘좋은 법률’을 만들고 유지하기 위한 가장 과학적이고 체계적인 방안이라는 점이 일반적으로 인식되고 그 공감대가 폭넓게 형성되어야 한다는 것이다. 입법평가제도에 대해서 우리나라의 경우에는 아직도 전문적이고 과학적인 분석이 어렵다고 보는 견해가 있는가 하면, 입법평가 적용으로 입법절차가 복잡해질 것이라고 보면서 그것이 시기 상조라는 인식이 있다. 따라서 입법평가제도의 본질과 내용에 대해서 우선 정확한 정보의 전달과 홍보가 이루어질 필요가 있다.¹²⁾

이와 동시에 입법평가 적용으로 기대되는 사항이 보다 현실감 있게 충족될 수 있도록 우리 현실에 맞는 제도 도입에 관한 전문적인 연구가 필요하다. 그 과정에서 독일 등 선진 각국의 경험 및 연구와 최근 한국법제연구원을 중심으로 한 그동안의 연구 결과를 체계화하여 입법평가의 제도화에 적용하는 노력이 필요하다. 우리나라의 경우 입법평가 적용으로 어떤 효과를 기대할 수 있는 것인지를 생각하면서 그 도입 배경 및 필요성을 분명히 할 필요가 있다. 특히 연구 과정에서 입법평가제도가 좋은 법을 만들기 위한 만능의 도구가 아니고 현실적으로 여러 가지 한계가 있다는 점도 분명하게 인식할 필요가 있다.

또한, 우리의 입법 현실에 맞는 입법평가의 기준과 수단 및 방법을

12) 법제처에서는 입법평가제도의 개요와 도입과 관련된 쟁점 등 이 제도와 관련된 일반 정보에 대해서, 2008년 9월 24일에 개최된 정부입법 자문위원회에 보고 사항으로 위원들에게 설명하고 도입 방향 등에 관한 의견을 수렴한 바가 있다.

마련하는 데에도 주력해야 하며, 효율적인 제도 운영을 위한 세부적인 실무지침서를 마련하여 시범적인 입법평가 적용을 시도하는 등 입법평가제도의 틀을 잡아 가려는 노력이 선행되어야 한다. 그런데 이러한 노력은 관련 연구원은 물론 학계와 관계기관 등 실무계의 유기적인 협력 하에 서로 공감하는 목표를 갖고 긴밀히 연계하면서, 성공적인 입법평가 적용을 위한 각각의 분담된 노력이 필요하다.

그런데 현실을 보면, 우선 입법평가제도를 제대로 이해하는 사람이 별로 없을 뿐만 아니라, 입법 분야에서 우리의 인식도가 매우 낮은 평가·분석과 관련된 업무를 도입하는 정도로만 이해하는 사람이 적지 않다는 것이다. 따라서 입법평가제도가 우리의 실정에서 꼭 필요하다고 인식하고 그 도입이 필요하다고 보는 사람이 많아져야 하고, 동시에 관련 기관과 연구원 등에서 이 제도의 현실적 도입을 전제로 한 심도 있는 연구·검토가 진행되어야 한다.

또한 이러한 과정을 거치면서 이 분야에 대한 관심이 높아지고 전문가가 양성될 수 있도록 하기 위해서는 로스쿨은 물론 공무원 교육훈련기관 등에 입법평가와 관련된 전문 과정을 개설하여 운영할 필요가 있다. 입법평가제도의 연구는 먼저 입법평가 적용을 위한 단계적 전략을 수립하는 것에서부터 시작되어야 하고, 그에 따라 연구의 대상과 방법 등이 설정되어야 한다. 구체적으로, 우리나라와 선진 각국의 입법 현황·결과 등을 비교·분석하면서 거시적 차원의 제도 도입 청사진을 만들고, 그에 맞추어 체계적이고 단계적인 연구가 수행되도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 입법평가제도와 관련된 모든 부문의 연구가 현실적으로 우리의 입법 관련 제도에 도움을 주는 방향으로 실효성 있게 수행될 수 있을 것이다.

따라서 현재의 단계에서는 우선 우리 실정에 맞는 도입 방향을 설정한 후 입법평가 적용을 위한 청사진을 마련하고 상당한 기간에 걸쳐 관·학·연 간의 협력 연구·검토가 진행되도록 해야 한다. 그리고 이와

병행하여 입법평가 적용의 필요성 등에 대해 공감대를 넓히면서 관련 전문가를 육성하는 노력을 기울일 필요가 있다. 결국 이러한 노력의 정도에 따라 결국 입법평가제도의 전면적인 적용 시기가 앞당겨질 수 있고 성공적인 입법평가 적용이 가능하게 될 것이다.

입법평가와 관련된 연구에서 가장 중요하다고 생각되는 연구는 입법에 대한 전체적인 관점에서 입법 유형별로 가장 효과적이고 실효성 있게 평가할 수 있는 항목 및 기준의 설정과 평가 기법 등을 개발하는 것이다. 그리고 선진 각국의 제도·사례의 단순한 분석보다는 그것을 우리나라 입법 체계·현황, 법령 현황, 입법환경 변화 등과 연관시키면서 우리나라에 적용시킬 수 있는 가능성을 연구하는 노력이 필요하다.

우리나라의 경우 일반적·추상적으로 적용되는 성격을 가진 법규범의 막대한 파급효과에 대해 아직도 인식이 부족한 것 같다. 따라서 주요 법률의 개별적인 사례를 발굴하여, 법 자체와 개별 규정에 따른 경제적·사회적 비용의 문제와 경제 자율성 제한의 문제 등을 계량적·실증적으로 분석하고, 제도 도입으로 달라지는 효과를 분명히 드러나게 할 필요가 있다. 궁극적으로 입법에 관여하는 모든 사람에게 그러한 점들이 널리 공유됨으로써 입법평가제도의 도입이 원활하게 이루어질 수 있게 될 것이다.

3. 합리적·전문적 분석의 보장 방안 마련

3.1 과학적·분석적 접근의 강화¹³⁾

입법평가제도가 입법의 품질을 보장할 수 있는 신뢰성 높은 도구가 되기 위해서는 입법평가의 과정에서 과학적이고 객관적인 분석의 비중

13) 입법평가의 과학성을 위한 방안으로 구축된 대표적인 내용은 <http://lerc.klri.re.kr/main.jsp>(한국법제연구원 입법평가지원시스템) 참조.

을 높여가야 한다. 특히 입법의 효과와 입법에 따른 모든 비용 등을 가급적 수치로 계량화하는 노력이 강화되어야 한다. 그런데 입법과 관련된 투입과 산출을 정확하게 계량화 한다는 것은 현실적으로 매우 어려운 문제인데, 그렇다고 하여 평가기준에 따른 계량화를 포기해서는 안 되고 계량화할 수 있는 부분을 최대한 구분해서 가능한 부분은 계량화하고, 계량화할 수 없는 부분에 대해서는 누구나 공감할 수 있을 정도로 합리적으로 정성 평가 사항을 기술하는 등 치밀한 평가 전략이 마련되어야 한다.

가장 경계해야 할 사항은 분석 결과의 수치화는 그 분석 과정에서 조작(操作)에 의해 얼마든지 분석자의 입맛대로 조정을 할 수 있다고 생각하는 것이다. 현실적으로 규제비용 개념을 산출하는 경우를 예로 들면, 계량화가 가능한 부분인데도, 그에 대한 인식이 부족하거나 의도적으로 비용 개념에서 제외하는 경우가 많다. 규제 설정의 타당성과 규제의 적정성을 평가하는데 있어서, 헌법재판소는 보호하려는 공공의 필요와 침해되는 기본권 사이의 균형성을 갖추어야 하는 것으로 보고 있다. 이는 불가피하게 규제를 도입하는 경우에도 국민의 자유와 권리에 대한 제한을 최소화하면서 그 목적을 달성할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다는 것이다.

이러한 판단을 위해 중요한 것은 규제 도입에 따른 비용을 정확하게 계산하는 것이다. 모든 규제는 국민경제적 비용을 유발하는데, 그 경제적 비용에는 규제 집행 비용 외에 피규제자의 규제 준수 비용과 그 밖의 부작용 비용 등이 모두 포함되어야 한다는 것이다. 현실적으로 문제가 되는 것은 사회적으로 안전이나 환경 또는 국민 건강상의 문제가 발생하여 언론 등에서 논란이 제기되면 이를 담당하는 소관 부처의 입장에서는 공공의 이익을 고려해서 우선 규제를 도입하는 방안을 생각하게 되는데, 이 경우 규제에 드는 비용을 현실적으로 소관 부처에서 노력해서 확보해야 하는 행정비용 즉, 조직·인력 및 예산에 국한해서만 고려하는 경향이 있다는 것이다. 따라서 소방이나 식품 안전 등과 관련하여 사회적인

로 문제가 되는 상황이 발생되면 우리나라에서 특징적으로 나타나고 있는 냄비여론과 언론의 감정적 대응 등과 결부되어 다소 과도한 정도로 그 문제 상황을 규제하는 정책적 방안이 나오게 되고, 이에 대해 헌법상 비례의 원칙에 맞는 적절한 규제인지의 여부보다는 우선 규제의 신설을 위한 입법과 행정 조직 및 인력 등의 확보를 가장 우선시하는 것이 일반적이라는 것이다.

그러나 국민의 입장에서 보면, 그러한 행정비용보다는 그 규제의 대상자가 그 규제를 준수함으로써 들게 되는 비용이 가장 중요한 것이다. 따라서 이런 비용을 모두 합한 비용을 고려하더라도 규제가 정당화되는 경우에만 규제를 도입하거나 강화하도록 유의할 필요가 있다. 문제는 이러한 부분이 현재에는 소관 부처의 판단에 따라 좌우되고, 이러한 문제점이 입법과정 중 중요한 문제라고 지적하는 체계가 마련되어 있지 않다는 것이다.

한편, 규제와 관련해서 기본권 제한 사유에 대한 잘못된 판단도 유사한 사례라고 할 수 있다. 헌법에서는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있도록 하고 있다(제37조 제2항). 여기서 ‘질서유지’란 결국 공공의 안녕질서를 말하는 것으로 헌법의 기본질서 유지 외에 타인의 권리 유지와 사회의 안녕(공공)질서 유지 등이 포함되어 있다. 그리고 질서유지를 위해 기본권을 제한할 경우에는 소극적인 현존(現存) 질서유지를 위해서만 제한할 수 있고 적극적인 복리증진을 위해서는 제한할 수 없다고 하겠다.

그런데 현존의 질서유지를 위한 규제라고 할지라도 구체적 내용을 보면, 합리적이지 않은 경우가 많다. 예를 들어, 소방·방재 부문의 규제를 보면, 규제의 도입 당시에는 안전성 확보를 위한 최소한의 규제로 여겨져 도입되는 듯하지만, 사실은 그 규제의 도입 당시부터 안전에 대한 과도한 우려가 포함된 정도의 기준이 도입되는 경우가 많고, 심지어 안전성과는 별 관계없이 규제를 위한 규제로서 존재하는 경우도 없지

않다. 문제는 그렇게 과도하게 규제하는 내용을 포함하고 있지만, 현실적으로 그러한 과도한 법령으로도 안전을 충분히 확보할 수 없다는 것이며, 새로운 환경이나 기술개발에도 신속하게 부응하지 못하는 경우가 많다는 것이다. 이러한 경우에는 불합리한 규제가 되어 국민을 불편하게 하고 기업과 영업소 등에 큰 비용 부담을 안기게 되므로, 현실적으로 문제가 되는 상황을 중심으로 적정한 규제 대상을 설정하는 방식으로 규제 제도를 유연하게 운영하는 방향으로 안전이나 환경 등의 규제가 개선될 필요가 있다.

한편, 기본권은 공공복리를 위해서도 제한될 수 있는데, ‘공공복리’는 현대적 복지국가의 이념을 구현하는 적극적인 의미를 갖고 있고 기본권 상호간의 충돌을 조정하여 각자의 기본권을 최대한 보장하는 사회정의의 원리라고 할 수 있다. 이러한 공공복리 중 사회적 복지에는 일반 국민의 건강 증진이나 생활 안정 등이 포함되는데, 공공복리를 위한 기본권 제한은 적극적인 복지 향상을 위한 것이기는 하지만, 그 개념을 오해하여 공무 수행상의 편의를 도모하기 위한 것으로 보아서는 곤란하며, 가급적 제한적으로 해석되어야 할 것이다.

문제는 우리나라의 경우 아직도 한 가지 사건이 터지면 그것 하나로 여론이 쉽게 흥분되어 달궈졌다가 쉽게 식어 버리는 냄비 여론이 있어서 현실적으로 질서유지와 공공복리 등을 사유로 기본권을 제한하면서도 위에서 본 바와 같은 절제된 제한이 이루어지지 못하는 경우가 많은데, 앞으로는 이러한 경우에도 사안에 대한 정확한 분석을 토대로 법적 제한 규정이 조정될 수 있어야 한다.

우리나라의 경우 그동안 입법의 사후적 평가와 개선 작업이 효과를 거두지 못했던 것은, 그 필요성을 인식하지 못했거나 종합적인 추진 노력이 없어서가 아니다. 문제는 개선 의견에 대해 추진 여부 자체가 사실상 소관 부처에 달려 있었기 때문이었다. 일반적으로 각 부처는 소관 업무이기 때문에 신속한 추진보다는 우선 안전이나 환경·건강

등 불명확한 공익을 사유로 중장기적 검토나 용역 등의 연구를 한 후 신중하게 추진을 검토하겠다는 점을 내세우고, 그렇게 하다가 결국 추진이 흐지부지하게 되는 사례도 많았던 것이다.

이렇게 소관 분야의 질서유지와 공공복리 도모를 책임지는 소관 부처의 입장에서는 과도한 규제에 대해서 피규제자 입장에서 부담해야 하는 막대한 규제 준수비용은 잘 보지 못한 채 때로는 냄비 여론에 대응하는 차원에서 규제의 유지 필요성을 강조하는 경향이 많았다는 것이다. 그러나 앞으로는 과학적이고 분석적인 접근을 통해 보다 합리적이고 전문적으로 비용 등의 분석이 이루어지도록 하기 위해 독일과 네덜란드 등에서 활용되고 있는 표준비용모델¹⁴⁾을 작성하는 방안도 고려할 필요가 있다고 본다.

3.2 입법평가 관련 전문 인력의 육성

성공적인 입법평가 적용을 위해 현재로서 가장 필요한 부분은 입법평가를 수행하는 전문 인력의 확보이다. 문제는 입법평가가 법학이나 입법 전문성만으로는 수행하기가 어렵다는 것이다. 입법평가의 범위에는 불가피하게 정책에 대한 평가도 포함되므로, 법학이나 입법학 외에도 행정학·정책학·경제학 등 다양한 분야의 경험과 균형 감각을 가진 전문가의 참여가 필요하다.¹⁵⁾

따라서 과학적이고 종합적인 입법평가를 할 수 있으려면 입법평가와 관련된 교육 인프라를 확충하고 전문적인 교육 프로그램을 통해 종합적

14) 독일 등에서는 관료비용을 측정할 때에는 이 표준비용모델을 적용하도록 하고 있으며, 이 표준비용모델의 적용을 위해서는 국제적으로 인정된 규칙들을 기초로 하도록 하고 있다(박영도, 입법평가의 선진화를 위한 표준비용모델 제도화에 관한 연구(한국법제연구원, 2009), 참조).

15) 입법형성권에 관하여는 이발래, “입법형성권의 본질과 한계”, 일감법학 제5호(건국대 법학연구소, 2000. 12) 참조.

인 입법평가 전문가 양성 방안을 마련하고, 충분한 교육이 이루어지도록 사전에 많은 배려가 필요하다. 이를 위해 법제처 같은 곳에서 가칭 ‘법제 교육원’ 같은 교육기관을 설립하여 정책과 법제를 모두 잘 아는 전문가로 강사진을 구성하고, 좋은 법령을 만들고 유지하기 위한 입법기술과 입법에 대한 평가·분석 능력을 높이는 교육을 실시하는 방안도 고려해 볼 만하다.

아울러 규제 및 공공정책 등 입법평가 관련 분야 간 학제적 연구와 전문가 양성이 이루어지는 전문기관과 이러한 문제에 관심을 보이는 법무법인이 많아져야 하며, 정부 각 부처에서도 적어도 주요 법률의 소관 정책 부서에서는 이와 관련된 실무 전문가가 배치될 수 있도록 소속 교육훈련기관 등에서 분야별 입법평가 관련 프로그램을 개설하는 등 입법평가 교육의 활성화 방안을 마련할 필요가 있다. 이 제도가 성공하기 위해서는 각 부처에서 법령안을 입안하는 초기 단계에서부터 입법평가에 관한 인식과 지식이 풍부한 전문가의 역할이 있어야 하기 때문에 양성된 외부 전문가가 각 부처의 입법평가 관련 전문가로 적극적으로 충원될 수 있는 여건도 마련되어야 한다.

한편, 입법평가와 관련된 전문 인력을 육성하기 위해 2009년 3월에 출범한 각 로스쿨에서 입법학의 중요한 학문분야로서 입법평가와 관련된 교육과정의 개설이 필요해 보인다. 현재는 ‘입법실무’ 등 입법과 관련된 부분이 로스쿨 입학과 관련된 시험 과목에서 이미 빠져 있는 것은 물론 각 대학별 교과과정에서도 크게 다루지 못하는 것은 입법학을 학문의 영역으로서 크게 중시해 오지 않은 우리 법학계의 상황을 보면 당연한 것이라고 할 수 있다. 그러나 로스쿨을 유치한 각 대학에서 2007년 11월 법제처¹⁶⁾ 등과 ‘로스쿨 설치 대학들과의 협정서(MOU)’를 체결하여 법제실무 관련 정규 과정의 개설과 강사지원, 인적 교류 및 정보 교류 등을 하기로 하고 있으므로, 그 과정에서 입법평가에 관한 체계적

16) 법제처의 경우 2007. 11. 27. 12개 대학과 협정을 체결한 바가 있다.

교육 시스템을 갖추 수 있도록 법제처에서 교육 프로그램을 마련하는 등 상당한 노력이 필요할 것으로 본다.¹⁷⁾

IV. 영향평가의 제도적 방안

1. 대안 1(현행체제 유지안)

부처별 영향평가(분석)-총괄담당기관(규제개혁위원회, 국민권익위원회, 여성부) 검토라는 현행의 체제를 유지하면서 문제점을 해결을 위한 대안을 마련한다면 입법안의 제출이전 단계인 정책결정과정과 부처협의단계에서 각종 영향평가에 대한 사전심의·조정과정을 거치도록 하고 관련 기관에서 정책과 입법에 대한 의견제시(예 : 의무심의기간)를 하도록 하고 이를 근거로 입법과정을 진행하도록 하는 것이다. 이는 부처협의제도와 영향평가를 통합하는 것으로 이를 통하여 추후 입법단계에 있어서는 별도의 이의제기나 문제점이 발생하지 않는 한 입법절차를 대폭적으로 축소하여 규개위 심의와 법제처 심사만을 거치도록 하고 영향평가에 관한 사항은 제외하도록 하는 방안이다. 이 경우 영향평가에 관한 사항은 규개위에서 통합적으로 판단하고, 법제처는 법제 관련 사항을 포괄적으로 심의하는 과정을 거치게 될 것이다. 이 대안의 전제는 각 단계별 영향평가를 위한 가이드라인을 작성하고 이를 위한 객관적 심사기준과 지표를 마련하여 부처협의과정에서도 충분히 영향평가의 내용이 검토될 수 있도록 하여 부처의 영향평가단계가 충실이 이행될 수 있도록 하여야 할 것이다.¹⁸⁾

17) 법학교육의 전반적인 내용에 대하여는 임지봉, “우리 로스쿨의 바람직한 모습”, 일간 법학 제9호(건국대 법학연구소, 2004, 12) 참조.

18) 이와 관련하여 법제처에서는 국민불편법령개폐사업과 관련하여 입법평가의 적용여

이 경우 정책이나 입법의 연구단계에 있어서 영향평가의 결과를 그 연구의 내용으로 함께 검토하도록 할 것이므로 영향평가의 충실도가 강화될 수 있을 것이다. 즉, 장점으로는 정책이나 입법안 마련과정에 있어서 보다 충실한 영향평가에 대한 연구와 검토가 이루어짐으로써 입법절차를 보다 신속하게 진행할 수 있다. 단점으로는 입법심사기간은 일정정도 줄일 수 있으나, 부처협의 등으로 정책단계에서 입법안 제출까지의 기간이 길어짐으로써 실질적인 실효성에 의문이 있다.

따라서 이 대안은 입안단계에서 영향평가실시를 위한 적절한 가이드라인 제시 및 영향평가서의 통합화 방안 마련하고, 의무심의기간을 두어 이 기간이 경과시에는 영향평가결과에 협의된 것으로 보는 강제규정 마련하며, 영향평가가 필요한 항목과 내용을 보다 명확하게 마련하여 행정상의 절차진행을 명확하게 할 필요성이 있다.

2. 대안 2(권한조정안)

현행 행정규제기본법상의 규제의 범위를 행정부에서 발의되는 모든 입법 전체로 확대하는 것으로 입법영향분석의 내용에 전체적인 입법관련 사항을 포괄하는 방안이다. 이 안은 다시 두 가지 안으로 나눌 수 있다. 그 첫번째안은 단일한 기구에서 모든 입법영향평가 또는 분석을 시행하는 방안으로 이 경우에는 모든 영향평가제도를 폐지하고, 이를 담당하는 단일 기구에서 모든 영향평가를 관리하고 평가와 분석을 하는 방안이 될 것이다. 두번째안은 단일기구에서 영향평가를 관리하는 방안으로 현행 영향평가제도를 그대로 두고 단일기구에서 영향평가 또는 분석을 관리하는 방안이 될 것이다.

첫번째안은 영향평가를 전담하는 새로운 조직 또는 기구를 설치하여

부를 검토한 바 있다(한국입법학회, 사후입법평가를 통한 국민불편법령개폐의 체계화·효율화 방안(법제처, 2010. 8)).

현행 관련법상의 영향평가제도를 모두 폐지하고 통합조직에서 모든 영향평가에 관한 사안을 관리하고 평가와 분석하는 것이다. 평가의 주체는 담당기구이며, 위탁을 통한 전문연구기관의 영향평가를 통하여 실질적으로 이루어지고(초기), 영향평가가 정착되면, 부처의 정책입안단계에서 전문연구기관을 활용하여 선 영향평가 실시 후 입법과정의 단계를 거치게 될 것이다. 두번째안은 현행의 영향평가제도를 유지하지만 영향평가제도를 종합적이고 체계적으로 관리할 수 있는 기구를 마련하여 관리하는 방안이다. 평가주체는 영향평가 담당기관이며, 정부영향평가 전반에 관한 관리를 담당하는 기구를 마련하여 부처의 입법과정에 있어서 중첩적인 과정을 하나의 원스톱 시스템의 방식으로 관리하는 방안이 될 것이다. 이 방안은 평가를 위한 기준과 지침 등의 통일성을 마련할 수 있으며, 모든 영향평가를 형식적인 절차로 거치는 것이 아니라 관리기구에서 실질적으로 평가가 필요한 분야를 지정하여 평가를 받도록 함으로써 중복적인 평가를 지양하는 방안이다.

이 방안의 공통적인 전제는 입법과정에 있어서 통합가능한 영향평가를 하나의 평가기준과 지표로 통합하여 운영·관리할 수 있는지 파악하여야 하고, 정책평가와 입법관련 영향평가의 분리가 필요할 것이다.

3. 대안 3(통합기구안)

입법심사와 관련된 모든 기관을 하나의 기관으로 통합하는 방안이다.¹⁹⁾ 이 대안은 영향평가를 종합적으로 관리할 수 있는 단일창구가 필요하는 의미이다. 현재의 개별적 영향평가는 부처에서 관련 내용을 평가담당기관에서 제공한 지침에 따라 작성한 것을 평가기관이 심사하는 과정을 거치고 있는 바, 개별부처가 입법과정에 있어서 필요한 모든

19) 입법평가의 제도화와 관련하여 선 ‘법적영향평가제도’ 도입, 후 ‘통합입법영향평가제도’의 도입을 주장하는 견해도 있다(김기표, 앞의 논문, 253-256쪽 참조).

영향평가의 내용과 절차를 파악하기 어려움이 있어 영향평가의 목적을 달성하는데 어려움이 있고, 관련 영향평가의 전문성이 부족하다는 점에서 정부의 영향평가를 총괄적으로 관리할 수 있는 단일한 창구가 필요할 것이라는 전제에서 출발하고 있는 제도적 대안이다. 현재와 같이 모든 영향평가와 분석에 있어서 분석기준과 지표에 따라 별도의 분석서와 평가서를 작성하기 보다는 각 영향분석지침을 개정하여 포괄적인 법령 영향분석 지침을 마련하여 모든 영향분석을 위한 공동지침을 마련하여 관련 부처에서 일괄적으로 작성할 수 있도록 하는 것이다. 별도의 문서와 자료가 아니라 영향분석서 또는 영향평가서를 통합된 하나의 양식으로 하여 모든 영향평가와 분석의 결과를 파악할 수 있도록 하고, 이를 통하여 기구통합화보다는 관리통합화방안이 필요할 것으로 판단된다. 영향분석에 대한 전문적인 기관이 부족한 상태에서는 객관적이고 과학적인 영향분석의 어려움이 있으므로, 이를 연구·관리하기 위한 방안을 먼저 마련하는 것이 필요하고, 분석의 기준과 방법 및 내용 등을 객관적으로 제시하여 영향분석을 통한 객관적이고 과학적인 데이터를 마련하는 것이 영향분석의 제도적 타당성을 증명하는 방법으로 생각된다. 즉, 절차적 측면의 영향평가의 형식성이 아니라 영향평가와 분석의 실질적 내용이 정책과 입법에 영향을 미칠 수 있도록 전문적이고 객관적인 영향평가의 관리방안을 마련하는 것이 필요하다.

이러한 대안적 논의는 이론적 측면에 있어서 포괄적 제도화 논의의 실효성에 의문을 제기하면서 실제 현실적인 논의와 그 과정에 대한 검토를 전제로 실현가능성에 그 초점을 두고 논의를 진행하였다. 따라서, 포괄적인 제도화 논의과정에 있어서 새로운 구조론적 제도화 논의의 관점에서 보면, 이러한 논의는 입법평가 제도화의 본질적 목적인 입법의 과학화와 객관화라는 점에서는 매우 한계를 가지는 제도화의 논의가 될 수 있음을 느낀다. 하지만, 이러한 한계에도 불구하고, 입법평가가 완전무결한 새로운 제도가 아니라 이미 우리의 법제논의에 있어서 다양

한 형태와 양식으로 포섭된 제도이지만, 개별적이고 파편적인 제도화의 과정에서 그 본질적인 모습을 갖추지 못하고 있으므로 이를 제도적인 조정과 재구조화를 통하여 충분히 제대로 된 제도화의 모습을 갖추 수 있음을 보여주고자 하는 논의이다. 따라서 각 대안에 대한 건설적이고 진일보한 논의와 비판적 접근은 입법평가 제도화를 위한 환경을 구축한다는 점에서 의미있는 논의가 될 것으로 기대한다.

V. 결 론

입법평가 제도화는 입법평가제도를 안정적이고 체계적으로 운영하기 위한 방안을 마련하는 것을 의미하고, 좁은 의미에서 보면, 입법평가 절차 등의 법제화 즉, 입법평가에 관한 법적 근거를 마련하는 것이다. 입법평가를 제도화하기 위해 관련 법규범을 마련해야 한다는 데에는 큰 이의가 없으나, 어떤 형태와 수준의 규범으로 그 근거를 마련할 것인지에 대해서는 몇 가지 다른 의견이 있을 수 있다.²⁰⁾

첫째, 현행의 입법과정에 있어서 입법평가제도를 어떻게 정립할 것인가의 문제이다. 입법평가제도가 논의된 배경은 현대에 와서 국가의 역할이 강화·확대됨으로써 국민생활 전반에 걸친 규범화가 필요하게 되었고, 그 결과 규범의 홍수현상을 맞이하게 된 것이다. 이러한 규범홍수현상에 따른 문제점을 예방하고 억제하기 위한 방안 중 하나로 입법평가제도가 논의되었다는 점에서 현재 우리나라의 입법제도 또는 입법절차가 가지고 있는 문제점들을 개선하기 위한 방안의 하나로 입법평가제도를 논의하는 것이 더 설득력이 있을 것이다. 이러한 관점에서 현행의 입법과정에서 입법평가제도를 어떻게 자리매김할 수 있을 것인가를 논의할

20) 김수용, “입법평가의 개념과 제도화 방안”, 입법평가연구 창간호(한국법제연구원, 2009), 24쪽 이하 참조.

필요가 있다.

둘째, 입법평가제도의 개념을 정립할 필요가 있다.²¹⁾ 이것은 단순한 의미해설을 통한 개념정립의 문제가 아니라 제도화과정에 있어서 현재 시행되고 있는 각종 영향평가제도-규제영향분석, 환경영향평가, 부패영향평가, 성별영향평가 등-와 현재 연구 중에 있는 입법평가제도를 어떻게 조화할 것인가에 대한 검토가 필요하다. 즉, 다른 영향평가제도와 입법평가 사이에는 정책과 법제분야에 관한 영향평가의 중복부분이 많이 존재할 수 있으므로, 광의의 입법평가를 바탕으로 다른 평가제도를 통합화·일원화할 것인지, 기존의 평가제도와 입법평가를 병렬적 또는 종속적으로 두고 제도화할 것인가의 문제와 상호 연결된 문제이기도 하다.

셋째, 입법평가의 방법, 기법 등이 구체적으로 개발되어야 한다.²²⁾ 이것을 위해서는 먼저 현재 입법평가를 실시하고 있는 외국의 평가방법과 기준에 관한 구체적 사례에 대한 비교분석이 이루어져야 할 것이다. 즉, 입법평가를 실시하고 있는 국가에서는 각종의 입법에 대하여 어떠한 방법, 기준, 양식(입법평가서) 등으로 평가하는지를 조사·분석하여 우리나라에 적합한 입법평가방법, 기준, 양식을 개발하여야 할 것이다. 새로운 제도 도입에 따른 비용을 최소화하기 위해서도 이러한 선행연구는 필요하다고 생각한다.

넷째, 입법평가는 다양한 측면에서 여러 가지 방법을 동원하여 진행하기 위해서는 입법평가와 관련된 인접학문에 대한 연구와 연구자가 확보되어야 한다. 스위스, 독일, 프랑스 등 유럽의 국가들이 입법평가를 실시할 수 있는 배경 중 하나는 입법과 관련된 인접학문에 대한 연구와 연구자가 충분히 확보되어 있기 때문이라고 생각한다. 입법평가는 그 특성상 학제 간 연구가 필수적이다. 따라서 향후 입법평가가 제도화되어

21) 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구(한국법제연구원, 2008), 참조.

22) 입법평가에 관한 구체적인 방법과 평가지침에 관하여 제시하고 있는 보고서는 김수용, 입법평가지침에 관한 연구(한국법제연구원, 2009); 이순태 외, 입법평가 가이드라인 연구(한국법제연구원, 2010), 참조.

성공하기 위해서는 입법과 관련된 인접학문의 기반이 얼마나 확보되어 있는냐가 중요하다고 생각한다.

다섯째, 충분한 시범적 운영기 이후에 법제화를 논의할 필요가 있다. 입법평가는 다양한 측면에서 여러 가지 방법을 동원하여 진행되어야 한다. 입법평가에 활용될 수 있는 방법론에 대한 연구가 풍부하지 않은 우리나라의 여건 속에서 이것을 제도화하기 위해서는 어느 정도 기간을 두고 다양한 시범적 운영과 성과에 대한 피드-백이 이루어져야 할 것이다. 이를 통하여 입법평가의 제도적 타당성과 정착가능성이 증명된 이후에 이를 제도화하는 것이 바람직하기 때문이다.

일반적으로 입법평가가 적용되는 영역은 법의 최적화를 실현하기 위하여 입법에 있어서 보편적으로 제기되는 문제를 예측하여 방법론을 구축하고 이를 입법시에 고려하도록 함으로써 입법의 합리화와 질적 개선을 도모하고자 하는 연구영역이다. 따라서 입법평가의 제도화에 관한 논의는 현재의 행정적 필요나 정책적 소요를 일시적·부분적으로 해결하기 위하여 부분적인 입법절차나 방법론의 개선이라는 방법으로 구현하는 것은 또 다른 옥상옥의 이중제도를 만드는 것이 될 수 있으므로 입법절차와 방법에 관한 종합적이고 실증적인 관점에서의 제도도입에 관한 논의의 진행이 필요할 것이다.

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

주제어: 입법평가 제도화, 입법평가, 입법영향평가, 입법과정, 입법학, 입법평가 모델

참고문헌

1. 단행본

- 김대희/강현철/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- _____, 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009.
- 김유환/김동영/전훈, 정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정 기능 강화방안 연구, 법제처, 2007.
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007.
- _____, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008.
- _____, 입법평가의 선진화를 위한 표준비용모델 제도화에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009.
- _____, 표준비용모델을 적용한 행정부담 측정사례 연구, 한국법제연구원, 2010.
- 이순태 외, 입법평가 가이드 라인 연구, 한국법제연구원, 2010.
- 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011.
- 최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005.
- 홍준형, 입법평가법제화방안에 관한 연구, 법제처, 2006.
- _____, 법정책의 이론과 실제, 법문사, 2008.
- 한국입법학회, 사후입법평가를 통한 국민불편법령개폐의 체계화·효율화 방안, 법제처, 2010. 8.
- 한상우/강현철/류철호, 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.

2. 논문

- 김기표, “입법평가의 제도화에 관한 연구”, 경희대 박사학위논문, 2011.
- 김수용, “입법평가의 개념과 제도화 방안”, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009.
- 박영도, “입법평가제도에 관한 연구, 월간 법제 제531호, 법제처, 2002. 3.
- _____, “한국에서의 입법평가 제도화방안”, 공법연구 제38집 제1호 제1권, 한국공법학회, 2009. 10.
- 임지봉, “우리 로스쿨의 바람직한 모습”, 일감법학 제9호, 건국대 법학연구소, 2004. 12.
- 신상환, “독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입 법평가의 발전과제”, 월간 법제 제540호, 법제처, 2002. 12.
- 이발래, “입법형성권의 본질과 한계”, 일감법학 제5호, 건국대 법학연구소, 2000. 12.
- 정호영, “입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구”, 중앙대 박사학위논문, 2004.
- _____, “입법평가의 의의와 방법”, 국회보 통권 제449호, 국회, 2004. 3.
- 최윤철, “독일 입법학계의 최근 연구의 동향”, 월간 법제 제545호, 법제처, 2003. 5.
- _____, “의원입법의 평가와 평가제도의 발전에 관한 이론적 검토”, 공법연구 제33집 제3호, 한국공법학회, 2005. 5.
- _____, “입법평가의 제도화에 관한 연구”, 토지공법연구 제28집, 한국토지공법학회, 2005. 10.
- 홍완식, 입법과정에서의 문제점과 개선방안, 일감법학 제11호, 건국대 법학연구소, 2007. 2.

_____, 법률가의 국회 입법과정에서의 참가, 일감법학 제13호, 건국대 법학연구소, 2008. 2.

Andreas Lienhard, 유성재 옮김, “입법효과의 평가: 스위스 베른주 입법 효과 평가제도를 중심으로”, 중앙법학 제7집 제3호, 중앙대 법학연구소, 2005. 3.

[Abstract]

Study on Legislative Evaluation Model of Korean Settlement

Hyun-Cheol Kang*

Due to the growing demand of legislation in Korea, the number of statutes has been sharply increased. Meanwhile, there are still many unrealistic and low-quality statutes which inconvenience people or burden enterprises because they are not modified timely despite of the rapidly changing society.

Currently, several impact evaluation systems are being implemented including the regulatory impact evaluation similar to a prospective legislation-evaluation and statutory improvement including legislation innovation similar to a retrospective legislation-evaluation.

Legislative Evaluation of Continental Legal System and Regulatory Impact Analysis of Anglo-American Legal System are generally understood as the same. In spite of regulatory impact analysis that has been taken effect since 1997 in our country, legislative evaluation is actively under discussion now. But the concept of legislative evaluation is introduced in variety and the discussion of that have no consideration for current regulatory impact analysis. Above all, the concept of legislative evaluation needs to be established for a systematization.

The purpose of this report is to define the concept of legislative evaluation in comparison with Impact Assessment of EU, Legislative Evaluation of

* Research Fellow in KLRI.

Continental Legal System, Regulatory Impact Analysis of Anglo-American Legal System, Regulatory Impact Analysis of our country.

Four comprehensive and systematic plans should be proposed for the application of legislation-evaluation. First plan is to build a social consensus regarding legislation-evaluation and reinforce cooperation in legislation-evaluation research. The second plan is to provide methods for assuring reasonable and professional analysis through strengthening scientific and analytic approach and fostering experts related to legislation-evaluation. The third plan is to organize institutional framework for the application of legislation-evaluation to try applying legislation-evaluation from a national and broad perspective and to decide the main organization like government agency wholly responsible for legislation-evaluation, the type of introduction of system, the object and standard of legislation-evaluation, the direction about mandatory legislation-evaluation and the effect of its result. The fourth plan is to prepare for legal foundation for institutionalization of the application of legislation-evaluation.

To stabilize this application of legislation-evaluation, it is necessary to approach step by step preparing elaborately for concrete matters. The first step is to prepare in advance including doing research on legislation-evaluation. The second step is to gather the opinions of people and form public opinion. The third step is to start a pilot legislation evaluation system. The fourth step is to legislate the ground of application of legislation-evaluation. And the fifth step is to fully implement legislation-evaluation system.

This paper finally suggests that the issue of accumulated statutes will be solved and an advanced legislation-evaluation system which prevents problematic statutes will be provided, drastically contributing to reduce the number of statutes improve the quality of legislation, if a evaluation model

is built and the correctness and scope of analysis is enhanced through applying a authentic legislation-evaluation system to current quasi legislation-evaluation systems.

Key Words : evaluation of legislation, Institutionalization of legislative evaluation, Legislative Studies, Legislative Evaluation Model, Regulatory Impact Analysis

