
입법평가제도화를 위한 전문가 의견조사

강현철 · 원소연



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 12-24-①9

입법평가제도화를 위한 전문가 의견조사

강 현 철 · 원 소 연



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가제도화를 위한 전문가 의견조사

Opinion Survey on Experts for Institutionalization
of Regulatory Impact Analysis

연구자 : 강현철(연구위원)

Kang, Hyun-Cheol

원소연(초청연구원)

Won, Soh-Yeon

2012. 10. 31.

요약문

I. 배경 및 목적

- 지난 5년간 입법평가 제도화를 위한 다수의 이론 연구 및 외국 사례연구 등을 바탕으로 제도화를 위한 구체적인 모델연구의 필요성이 제기되고 있음.
- 이에 입법평가제도화의 기본 틀을 구성하기 위한 기초조사로서 입법평가의 수행 및 감독에 직·간접적으로 관여할 실무자와 전문가들의 의견을 조사할 필요가 있음.
- 「입법평가 제도화를 위한 전문가 의견조사」는 두 가지 목적을 지니고 있는데, 첫째는 입법평가 관련자들의 의견조사를 바탕으로 타당하고 합리적이며 이해가능한 한국적 입법평가모델정립을 위한 기본적인 틀을 제시하고자 함이며, 둘째는 입법평가에 관여하는 다수의 실무자와 전문가를 대상으로 의견조사를 실시함으로써, 입법평가에 대한 홍보효과를 기대함.

II. 주요내용

- 입법평가의 제도화는 입법평가의 수행을 의무화하기 위한 법적 근거를 마련하고, 평가를 책임지는 기관과 평가결과

에 대한 감독기관을 설치하며, 이러한 평가 및 그 결과에 대한 감독기능을 수행할 전문인력을 양성하는 것을 의미함.

- 입법평가 제도화의 유형에는 입법평가 법제화를 통한 제도화, 조직을 통한 제도화, 인적자원의 제도화로 구성됨.
- 입법평가제도화를 위하여 정부부처 공무원, 국회 공무원, 학계 전문가 340인을 대상으로 하여 설문조사를 실시함.
- 설문조사 결과 입법평가제도는 정부 및 국회 공무원에 비해 학계 전문가들에게서 높은 인지도를 나타내었음.
- 입법평가제도의 도입과 관련하여 입법평가의 적합 범위는 ‘의원 발의 법안과 정부발의 법안 둘 다’라는 응답이 70.3%로 가장 높았음
- 입법평가의 적합한 시행단계는 ‘국회제출시 입법평가서 첨부’ 42.0%, ‘입법예고시 입법평가서 첨부’ 31.8%, ‘상임위원회 심사 단계에서 입법평가서 첨부’ 25.1%의 순으로 나타남
- 입법평가의 제도화 범위와 관련하여 ‘기타 영향평가제도들을 통합하는 방안’이라는 응답이 48.4%로 가장 높게 나타남.
- 입법평가의 제도화를 위한 법적 근거로는 ‘입법평가를 위한 법률제정으로 근거마련’이라는 응답이 75.5%로 매우 높게 나타남.
- 입법평가의 담당인력에 대한 의견으로는 ‘전문기관 설치 후 위탁수행’이 42.0%로 가장 높게 나타났으며, ‘일정기간 교육훈련 후 기존인력 활용’ 28.6%, ‘입법(영향)평가를 위한 전문 인력을 공무원으로 고용하여 수행’ 25.7%의 순으로 나타남.

- 입법평가제도화를 위한 설문조사 결과를 보완하기 위하여 정부부처 공무원 2인, 국회공무원 1인, 학계 전문가 2인의 참석하에 전문가회의를 실시하였으며, 입법평가 제도화를 위한 과제로서 입법평가결과에 대한 감독기구 설치, 유사한 영향평가제도와 입법평가와의 관계 정립, 입법평가 대상범위의 명확화 등을 선결조건으로 제시하였음.

Ⅲ. 기대효과

- 입법평가제도화를 위한 주요 쟁점에 대하여 관련 실무자 및 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시함으로써 입법평가의 발전을 위한 기초자료로써 기여함.
- 입법평가제도의 도입 이후 이에 관여할 실무자 및 전문가들을 대상으로 설문조사를 실시함으로써 입법평가제도화를 위한 저항을 감소시킴.

▶ 주제어 : 입법평가 제도화, 설문조사, 전문가조사

Abstract

I . Background and objective

- Based on numerous theoretical studies and foreign case researches on regulatory impact assessment, the necessity for concrete model study has raised for the past five years.
- Therefore it is required to survey opinions of professionals and working level people who would directly and indirectly engage in execution and supervision of regulatory impact assessment as a basic research to develop a basic frame for regulatory impact assessment institutionalization.
- 「**Opinion survey on experts for institutionalization of regulatory impact assessment**」 has two objectives as follow; first, to provide the basic frame to establish a Korean-style regulatory impact evaluation in reasonable, rational and understandable manner based on the opinion survey of relevant people; and second, to bring about promotional effects on regulatory impact evaluation by conducting a survey on many professionals and working level people who would directly and indirectly engage in regulatory impact assessment.

II. Main contents

- Institutionalization of regulatory impact assessment refers to lay the legal foundation for mandatory execution of regulatory impact assessment; to establish an institution responsible for assessment and a supervisory authority on evaluation outcomes; and to nurture professional workforce on such assessment and supervisory functions regarding assessment outcomes.
- For institutionalization of regulatory impact assessment, the survey is conducted on 340 people of public officials of government authorities and National Assembly and specialists in the academic circle.
- The type of institutionalization of regulatory impact assessment is composed of institutionalization through enactment of regulatory impact assessment; organization and human resources.
- The survey indicates that academic specialists have higher awareness than public officials of government authorities and the National Assembly as for regulatory impact assessment scheme.
- As for relevant laws for regulatory impact assessment, the largest proportion of respondents, 70.3% is for both of bills sponsored by lawmakers and the government.
- As for the appropriate execution stage for regulatory impact assessment, the largest proportion of respondents, 42.0% is for adding

the document for regulatory impact assessment upon submitting to the National Assembly.

- As for the scope of regulatory impact assessment, the largest proportion of respondents, 48.4% is in favor of integration with contents of other impact assessment schemes.
- The largest proportion of respondents, 75.5% is in favor of independent enactment for regulatory impact assessment.
- The largest proportion of respondents, 42.0% is in favor of consignment to an specialized institution by establishing it.
- To supplement survey outcomes for institutionalization of regulatory impact assessment, a focus group interview is conducted on public officials of government authorities and National Assembly and specialists in the academic circle.
- As a task for institutionalization of regulatory impact assessment, it is suggested as follows; establishment of a supervisory authority for outcomes of regulatory impact assessment and relationship between similar impact assessment regimes and regulatory impact assessment and clear definition on object scope for regulatory impact assessment.

III. Expected effect

- By conducting the survey for relevant working group people and specialists on major issues for institutionalization of re-

regulatory impact assessment, the study contributes to the development of regulatory impact assessment as basic data.

- By conducting the survey for relevant working group people and specialists who will engage in the relevant works after introduction of regulatory impact assessment scheme, the study reduces potential resistance against institutionalization of regulatory impact assessment.

► Key Words : institutionalization of regulatory impact assessment, survey research and survey on professionals

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성과 목적	15
제 2 절 연구의 방법과 범위	16
제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토	19
제 1 절 입법평가의 개요	19
제 2 절 입법평가제도화의 유형	21
1. 법제화를 통한 제도화	21
2. 조직을 통한 제도화	24
3. 인적자원의 제도화	25
제 3 절 선행연구 검토	27
제 3 장 입법평가제도화를 위한 전문가조사 개요	31
제 1 절 설문조사 개요	31
1. 표본조사 및 구성	31
2. 조사내용	33
3. 분석방법	35
제 2 절 Focus Group Interview 개요	35

1. 표본조사 및 구성	35
2. 조사내용	36
제 4 장 입법평가제도에 대한 인식조사결과	39
제 1 절 입법평가제도의 인지도	39
1. 입법평가제도의 인지도	39
2. 입법평가제도의 인지경로	45
3. 입법평가연구기관에 대한 인지도	47
4. 외국의 입법평가현황에 대한 인지도	49
제 2 절 입법평가의 필요성	50
1. 입법평가의 유용성	50
2. 입법평가 도입의 필요성	52
제 3 절 소 결	54
제 5 장 입법평가 제도화를 위한 주요쟁점분석결과	59
제 1 절 입법평가 대상	59
1. 입법평가 대상법률의 범위	59
2. 입법평가 대상법률의 유형	65
제 2 절 입법평가의 시행단계	67
제 3 절 입법평가제도화를 위한 법적 근거	68
제 4 절 입법평가 담당인력	71
제 5 절 기타 영향평가와의 관계	74
제 6 절 입법과정의 개선방향	76
제 7 절 소 결	78

제 6 장 입법평가제도화를 위한 시사점 83

1. 입법평가제도의 도입을 위한 현실적 문제 83
2. 입법평가의 개념 및 주요내용의 중복성 85
3. 입법평가에 대한 감독기구 필요 86
4. 입법평가 수행을 위한 인력양성 87
5. 입법평가 제도화를 위한 제언 88

참 고 문 헌 91

【부 록】

부록 1. 조사설문지 : 입법(영향)평가 제도화를 위한
전문가 의견조사 95

부록 2. 입법평가 제도화 전망을 위한 전문가회의록 103

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

지난 5년간 입법평가 제도화를 위한 다수의 이론 연구 및 외국 사례연구 등을 바탕으로 제도화를 위한 구체적인 모델연구의 필요성이 제기되고 있다. 입법평가제도화를 위하여 무엇보다 중요한 점은 체계적인 이론을 바탕으로 하여 합리적인 모델을 제시하는 것이다. 그러나 입법평가제도가 입법과정에서 큰 저항없이 원활히 수행되기 위해서는 입법평가의 수행과 감독에 직접적으로 관여하는 실무자 및 전문가들의 합의가 전제되어야 함은 당연하다. 이와 관련하여 본 연구에서는 입법평가의 제도화를 위한 기본 틀을 구상하기 위하여 입법평가의 수행 및 감독에 직·간접적으로 관여할 실무자와 전문가들을 대상으로 제도화를 위한 주요쟁점사항들에 대한 설문조사를 실시한다. 이러한 설문조사 외에도 정부, 국회 및 학계의 전문가들을 대상으로 FGI를 실시함으로써 설문조사를 통해 얻을 수 없는 문제점들을 보다 심층적으로 분석하고 이를 바탕으로 입법평가제도화를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서는 정부, 국회, 학계의 전문가들을 중심으로 입법평가제도에 대한 인식현황 및 제도화의 필요성에 대한 설문조사와 입법평가 제도화를 위한 구체적인 방향설정을 위하여 소수 전문가 그룹을 대상으로 한 Focus Group Interview(초점집단면접)를 실시하였다. 설문조사외에 FGI를 추가로 실시한 이유는 입법평가제도가 향후 입법평가를 담당하게 될 정부 및 국회 실무자들에게도 아직은 다소 낯선 제도이기 때문에 단순 설문조사만으로 입법평가제도화를 위한 주요 쟁점들에 대한 합의를 도출하는데 한계가 있다고 판단하였기 때문이다. 이에 입법평가 제도화를 위한 구체적인 방향설정을 위하여

소수 전문가 그룹을 대상으로 한 FGI를 통해 조사의 효과성을 높이고자 하였다.

「입법평가 제도화를 위한 전문가 의견조사」는 두 가지 목적을 지니고 있는데, 첫째는 입법평가 관련자들의 의견조사를 바탕으로 타당하고 합리적이며 이해가능한 한국적 입법평가모델정립을 위한 기본적인 틀을 제시하고자 함이며, 둘째는 입법평가에 관여하게 될 다수의 실무자와 전문가를 대상으로 의견조사를 실시함으로써, 입법평가에 대한 홍보효과를 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 방법과 범위

본 연구의 방법은 입법평가 제도화와 관련된 주요 쟁점들을 정부 및 국회공무원과 학계전문가들을 대상으로 하는 설문조사와 소수의 전문가들만을 대상으로 하는 초점집단면접을 중심으로 하고 있다. 그 밖에 입법평가 제도화를 위한 주요쟁점사항들에 대한 분석은 문헌연구를 이용하였다.

설문조사의 대상은 정부, 국회, 학계 관련자들이며 설문조사의 내용은 크게 입법평가에 대한 인지도 조사와 입법평가제도화를 위한 주요 쟁점에 대한 설문조사로 구분된다. 입법평가에 대한 인지도 조사의 내용은 우리나라에서의 입법평가 현황에 대한 일반적인 인지도와 입법평가의 주요 내용을 인지하고 있는가 등을 포함하고 있다. 반면 입법평가제도화와 관련한 설문조사의 내용은 입법평가를 제도화하는데 있어서의 주요쟁점들에 대한 다양한 질문을 포함하고 있다.

그러나 이러한 설문조사는 현재 우리나라에 입법평가제도가 도입되어 있지 않은 현실로 인하여 조사자체의 한계를 지닐 수밖에 없다. 특히 입법평가제도화를 위한 주요쟁점에 대한 조사는 실질적으로 입법평가제도에 대한 구체적인 지식이 없는 상황에서 이루어진다면 결

과자체의 신뢰성이 떨어지는 한계를 지니고 있다. 이러한 양적 설문 조사의 한계를 보완하기 위하여, 특히 입법평가제도화를 위한 주요 쟁점에 대한 초점집단면접을 실시하였다.

이러한 설문조사와 FGI의 결과를 바탕으로 우리나라의 입법평가제도의 현주소를 점검하고, 제도화를 위한 시사점을 도출하였다.

제 2 장 이론적 배경 및 선행연구 검토

제 1 절 입법평가의 개요

입법평가는 사전적, 병행적, 사후적 입법평가로 구성되는데, 먼저 사전적 입법평가란 입법의 필요성 및 입법의 방법에 대하여 어떻게 규율해야 할지를 결정하기 위한 사전적인 입법분석학으로서 잠재적인 규율대안을 제공할 뿐만 아니라 규율대안의 결과를 평가하고 감정하는 평가방법을 의미한다. 병행적 입법평가는 사전평가로부터 도출된 최적의 대안입법에 대한 제안을 법률로 전환하는 과정에서 이러한 법률안에 대한 종합적인 분석을 의미한다. 마지막으로 사후적 입법평가란 법규정의 목표달성정도를 파악하고, 법규정의 부수적 효과와 그 밖의 기타 발생한 효과를 인식하기 위한 분석방법을 의미한다.

독일에서 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)는 공공행정의 비효율성과 관료주의화에 대응하기 위한 행정개혁의 일환으로서 등장하였는데, 입법개혁 차원에서 규범의 수를 절감하고 규범의 질을 향상시키기 위하여 ‘입법평가’를 도입하였다.¹⁾ 입법평가란 연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO) 제44조에 근거하는 제도로서, 효과적이고 효율적인 법률대안의 마련이라는 목적을 위해 합리적이고 타당한 방법론을 이용한 분석이라고 볼 수 있다.²⁾ 입법평가제도를 최초로 고안한 뵈렛 교수는 입법평가제도를 이렇게 세 부분으로 구분하였으나, 실제 독일에서의 적용현황을 살펴보면 법률안에 대한 입법평가와 법률에 대한 입법평가만을 구분하여 사용하고 있다. 이러한 입법평가의 개념은 스위스·오스트리아 등 주변

1) 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 38-42면.

2) 원소연, 독일 입법평가 조직의 성격과 권한에 관한 연구, 한국법제연구원, 2011, 19-20쪽.

국가에서의 상호 영향을 받아 제도화되거나 영향을 미치고 있다.

반면에 영미법 국가 특히 미국에서는 규제영향분석(regulation impact assesment)을 활용한 행정입법 중심의 영향을 분석하는 형식의 규제개혁의 일환으로 진행해 오고 있다. 최근에는 EU를 중심으로 발효되는 정책과 입법에 대하여 개별 국가에 미치는 영향을 집중적으로 분석하여 대안을 제시하는 영향분석(impact assesment)이 다양한 방법론과 형식으로 진행되고 있는 실정이다. 이러한 영향분석에 따른 다양한 시도로 인하여 영향평가에 소극적인 프랑스·이태리·스페인 등의 국가에서도 영향분석이 정책이나 입법에 있어서 다양한 고려수단으로 활용되고 있는 실정이다. 이러한 규제영향분석 또는 영향분석은 큰 틀에 있어서 입법평가와 그 목적 등을 같이 하는 제도적 특성을 가지는 것으로 학문적 영역에 있어서 함께 고려하여야 할 대상이다.

이러한 입법평가의 목적은 다양한 단계 및 절차를 통해 입법의 질적 향상을 위한 것으로 근본적으로 통합적 사회과학 방법론의 일환이라고 할 것이다. 우리나라에 이러한 입법평가가 정착되고 활성화되기 위하여는 입법평가의 제도화가 전제되어야 한다. 입법평가의 제도화는 입법평가의 수행을 의무화하기 위한 법적 근거를 마련하고, 평가를 책임지는 기관과 평가결과에 대한 감독기관을 설치하며, 이러한 평가 및 그 결과에 대한 감독기능을 수행할 전문인력을 양성하는 것을 의미한다.³⁾ 따라서 이 설문연구에 있어서도 학문적 공감대 형성을 위한 다양한 시도가 요청되고 있으며, 개별 학문분야별 접근에 있어서 나타나는 괴리와 요청사항을 포괄적으로 답을 수 있는 방안을 고려하여야 할 것이다. 뿐만 아니라 입법평가에 있어서 나타나는 다양한 용어의 쓰임에 대한 고려 등을 설문에 반영하여 이에 대한 통일적 고려를 반영할 수 있도록 하여야 할 것이다.

3) Böhret, Carl und Konzendorf, Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001, S. 320-322

제 2 절 입법평가제도화의 유형

입법평가제도를 최초로 개발한 뵘렛(Böhret)교수는 그의 저서 「입법평가 입문」에서 입법평가 제도화의 기본형태로서 법적인 제도화, 조직의 제도화 그리고 담당자와 관련된 인적 제도화 등 3가지 제도화 방향을 제시하였다.⁴⁾

1. 법제화를 통한 제도화

법적인 제도화란 입법평가를 적용하고 준수하기 위한 절차와 도구들을 법규정에 명시하는 것으로, 이 경우 시행의 용이성 및 구속력 등의 효과를 고려하여 어느 수준에서 법제도화를 할 것인지와 어떠한 내용을 제도화할 것인지를 결정하여야 한다.⁵⁾ 우선 법제도화의 수준과 관련한 방안에는 헌법에 입법평가의 내용을 규율하는 방법, 입법평가에 관한 법률을 제정하는 방법을 비롯하여 법규명령 또는 행정부 내부 업무규칙 등에 입법평가를 규율하는 방법 등이 있다.

입법평가제도의 선도국인 독일의 경우 입법평가의 법제도화는 헌법 차원이나 법률차원이 아닌, 연방행정부내의 행정규칙인 「연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO)」을 통해서 규정하고 있다. 이러한 행정규칙(Verwaltungsvorschrift)으로서 연방각부공통직무규칙은 특히 법률안을 작성하는 과정에서 각 부처간의 협력을 위한 기본 원칙들을 제시하고 있지만, 이러한 규칙을 위반한다 해도 규정의 준수를 강제할 수단이 존재하지 않아 실질적인 법적구속력(Rechtsverbindlichkeit)이 없다는 한계가 있기 때문이다.⁶⁾

4) 박영도·장병일 역, 입법평가 입문-법률, 법규명령, 행정규칙, 한국법제연구원, 2007, 364면.

5) 박영도·장병일 역, 입법평가 입문-법률, 법규명령, 행정규칙, 한국법제연구원, 2007, 365면.

6) Bräunlein, Tobias, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins politisch-Administrative

뿐만 아니라 행정규칙으로 입법평가를 규정하게 되면 이를 위반하고 제정된 법률에 대하여 행정규칙을 근거로 해당법률의 효력에 의문을 제기하는 것이 법체계상 불가능하며,⁷⁾ 의원입법에는 적용되지 않는 행정규칙이라는 점에서 좋은 입법을 위한 절차로서는 한계를 지니고 있다.⁸⁾

이 밖에도 입법평가의 대표적인 법제화 방안으로는 입법평가관련법을 제정하거나 기타 다른 법률차원에서 입법평가를 규정하는 등 법률을 통한 법제화와 헌법을 통한 법제화방안이 있다. 입법평가의 실시를 법률을 통해 규정하고 있는 대표적인 국가가 오스트리아인데, 1986년 개정된 「연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz)」 제14조에서는 규율내용이 재정적인 영향을 수반하는 경우 연방장관으로 하여금 법률초안에 재정적 효과에 대한 의견을 첨부할 것을 명령하고 있다.⁹⁾ 오스트리아처럼 입법평가를 법률을 통해 규율하는 방안은 모든 입법자를 구속할 수 있기 때문에 입법의 질적 향상을 기대할 수 있으며, 입법자에 대한 제3자의 감독이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 법률을 통해 입법평가를 규율하는 방안은 법률개정절차를 통해서만 제도의 수정·보완이 가능하기 때문에 수정요구에 신속히 부응하지 못한다는 단점이 있다.¹⁰⁾

System der Bundesrepublik Deutschland, Peter Lang, 2003, S. 262; Seidel, Sabine, Die Praxis der Verordnungsgebung, Frankfurt am Main, 2005, S. 16.

7) 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 8집, 2005,10, 341-342쪽.

8) Dittrich, Matthias, Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, AVM 2009, S.6.

9) 2011년 6월 1일 현재 「연방예산법」에도 여전히 제14조의 조항은 유지되고 있다. 오스트리아 연방예산법 전문, [http://www.jusline.at/Bundeshaushaltsgesetz_\(BHG\).html](http://www.jusline.at/Bundeshaushaltsgesetz_(BHG).html) ; 오스트리아의 법률에서 직접적으로 ‘입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)’이라는 용어를 언급하고 있지는 않다. 하지만 독일의 입법평가에 대한 법적근거로 제시되고 있는 연방각부공통직무규칙에서도 여전히 ‘입법평가’라는 단어를 직접적으로 언급하고 있다기보다는 내용상 법률의 효과를 심사할 것을 규정하고 있기 때문에 내용상 오스트리아의 이러한 규정을 입법평가에 대한 법적근거로 보아도 무방할 것이다.

10) 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 8집, 2005,10, 341쪽.

스위스는 헌법에서 입법평가를 규율하고 있는 것으로 평가되는 대표적인 국가이다. 스위스 연방헌법(2000)은 제170조에서 스위스 연방이 취한 조치의 효과에 대한 평가를 보장해야 할 의무를 연방의회에게 지음으로써 추상적이지만 헌법에서 입법평가를 규정하고 있다. 입법평가와 관련하여 의회의 역할은 평가를 직접 수행하는 것이 아닌 평가가 수행되는 것을 보장해야 하는 것이며, 평가는 행정부나 정부, 또는 그들이 정하는 외부 전문가에 의해 수행될 수 있다고 규정하고 있다.¹¹⁾ 이렇게 헌법을 통해 규정하는 방안은 각 법규에 따른 규정이 어렵고, 모두를 규정하고자 하면 헌법이 너무 복잡해진다는 문제가 있으며, 더불어 헌법은 개정절차가 어려워 신속한 대응이 불가능하다는 단점이 있다.¹²⁾ 스위스는 이러한 헌법적 보장에 근거하여 1994년 「재정통제법(Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle: FKG)」의 개정을 통해 재정의 효과에 대하여 절감수단의 적합성, 비용과 효용의 관계, 재정적 지출의 효과 등에 대한 경제성 심사를 규정하고 있다.¹³⁾

입법평가의 법제화와 관련하여 우리가 고려해야 할 점은 어느 수준에서 법제화를 할 것인가의 문제보다는 무엇을 법제화할 것인가를 결정하는 것이 무엇보다 중요하다는 점이다. 헌법차원에서 아니면 법률차원에서 입법평가를 법제화 할 것인가 혹은 독일처럼 행정규칙을 통해 입법평가를 규정할 것인가는 각 나라의 법적, 정치적 배경에 따라 달라질 수 있으며, 반드시 특정 형태의 법제화 유형이 보편적으로 권장되는 것은 아니다. 입법평가의 법제화와 관련해서 가장 중요한 점은 법제화의 유형이 아닌 무엇을 법제화를 할 것인가의 문제이며, 이를 위해서는 입법평가의 의무화를 규정하는 형식적 법제화를 넘어서

11) 한국법제연구원, 유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구, 2008, 102-105쪽.

12) 홍준형, 최은진, 김난영, 입법평가법제화방안에 관한 연구, LECG Korea, 2006, 61면.

13) 박영도, 주요국가의 입법평가 관련제도(V) - 오스트리아·스위스의 입법평가제도, 한국법제연구원, 2007, 98-102면.

어떤 법률을 대상으로 어떤 방법론을 통해 어느 수준까지 입법평가를 할 것인가에 대한 합의가 전제되어야 한다. 이는 ‘입법평가’를 통해 달성하고자 하는 행정비용의 감축과 법률의 효과성이라는 목적을 달성하기 위해서는 실질적인 입법평가의 의무화가 더욱 중요하기 때문이다.

2. 조직을 통한 제도화

조직을 통한 입법평가의 제도화 방안은 입법평가를 담당하는 기구 또는 조직을 설치하는 것으로, 법규 등을 통해 입법자로 하여금 입법평가를 하도록 권고 또는 강제하기 위해서 실제로 그렇게 하고 있는지를 통제하고 평가할 수 있는 구체적인 기관을 설치하는 것이다.¹⁴⁾

지난 십 수년간 지속적으로 논의되고 있는 조직을 통한 제도화 연구에서 핵심적으로 논의되는 문제는 입법평가의 기능과 권한을 어떻게 배분할 것인가에 있다. 즉, 조직구성을 위해서는 어떤 기구를 어느 소속에 어떤 형태로 설치하고, 입법평가의 기능과 권한을 관여하는 다수의 기구들에게 어떻게 배분할 것인가가 우선적으로 해결되어야 한다. 예컨대 입법과정에는 입법부 소속의 기관뿐만 아니라 행정부 소속의 기관들도 참여하며 각 기관들은 독자적인 역할과 권한을 갖는다. 따라서 입법평가의 담당조직은 이러한 다양한 기구들간의 기능과 권한을 적절하게 분배하여 조화를 이룰 수 있도록 구성되어야 한다. 따라서 입법평가 조직구성에서 고려해야 할 점으로 첫째, 입법과정에서 주요한 역할을 수행하는 두 기관인 입법부와 행정부사이의 적절한 기능과 권한의 배분이며, 둘째, 입법평가 과정에 따라 수행을 책임지는 기관과 이러한 수행결과에 대한 감독을 책임지는 기관간의 구체적이고 명확한 권한의 설정이다.

14) 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 8집, 2005,10, 342쪽.

이러한 조직을 통한 제도화방안은 독일의 선행연구에서 나타나듯 입법평가를 담당하는 별도의 독립적인 조직의 설치보다는 기존에 입법과정에 참여하는 다수의 기관들에게 입법평가와 관련된 기능과 권한을 부여하는 방안이 현실적이다. 더불어 입법평가 결과의 신뢰도를 향상시키기 위해서는 무엇보다 명확한 업무와 권한을 지닌 독립적인 감독기구가 필요하며, 이를 위해 기존에 없었던 새로운 조직을 신설하는 방안과 기존의 감독조직에게 권한을 부여하는 방안을 고려해볼 수 있다. 그러나 감독기관의 설치와 관련하여 무엇보다 중요한 점은 기존의 조직을 활용하는 방안이든 아니면 신설 조직을 설립하는 방안이든 평가결과에 대한 객관적이고 합리적인 검토와 심사를 위해서는 감독기관의 독립성과 중립성이 유지되어야 한다는 점이다.¹⁵⁾

입법평가 결과에 대한 감독기능은 기타 연방 행정부의 활동과는 다른 성격을 지니고 있기 때문에 전문가들이 포함된 독립적 조직을 통해 평가결과를 감독하는 것이 입법평가가 지닌 본래의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.¹⁶⁾

3. 인적자원의 제도화

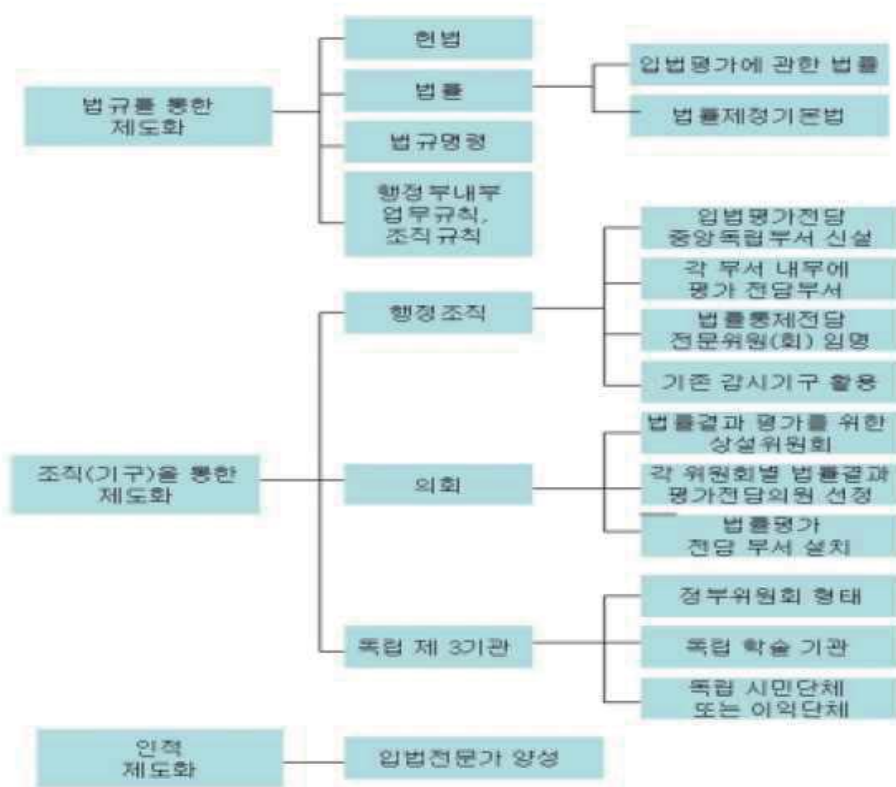
법적인 제도화와 조직을 통한 제도화는 다양한 의견과 상이한 경험을 가지고 있는 사람들이 입법평가를 만들어내고 평가하는 외형만을 구성하고 있다. 항상 실험하는 단계에서는 바로 입법평가의 지원자 및 타 조직 구성원의 수용성이 매우 중요하며, 따라서 성공적인 제도화를 위한 요소들을 살펴보면, 첫째 전문적인 관점을 가지고 있는 담당자를 입법평가 과정에 처음부터 포함시켜야 하며, 둘째 간접적으로 관련되는 자에 대한 정보, 예컨대 하나의 관련부처 내에서의 타 기구 등에 대한 정보 등을 갖고 있어야 한다. 세 번째로는 입법평가를 실시해야 하는 모든 사람들

15) 감독기관의 독립성과 중립성 보장은 OECD에서도 강조하는 점이다.

16) 조직을 통한 제도화와 관련된 내용은 원소연, 입법평가 조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 41-42면 참조.

의 의도적인 연수교육 프로그램이 반드시 설치되어야 한다는 점이다. 독일에서의 경험에 비추어볼 때 입법평가를 성공적으로 실현하기 위해서는 특정한 조정형식이 중요한 역할을 하였는데, 정치권, 관할부처의 전문가, 외부의 입법평가 전문가로 구성된 소위 혁신연합을 사례로 들 수 있다. 이러한 연합체에서 담당자들간의 협력은 규범 생산자의 전문지식이해와 외부전문가의 방법론 지식의 결합을 보장해주고 정치권의 지원을 통하여 성공적인 실행에 필요한 분위기를 형성함으로써 중요한 역할을 수행하였다.¹⁷⁾ 이는 입법평가의 성공적인 실현을 위하여 조직차원의 제도화가 중요함을 일깨워주는 것이다.

<그림 2-1> 입법평가 제도화의 유형



<자료> 홍준형, 2006, p. 60.

17) 인적자원의 제도화와 관련하여는 박영도·장병일 역, 입법평가 입문-법률, 법규 명령, 행정규칙, 한국법제연구원, 2007, 367-374면 참조.

제 3 절 선행연구 검토

입법평가의 제도화와 관련한 우리나라의 선행연구를 살펴보면, 제도화의 방안에 대한 구체적인 연구로서 입법평가지침에 관한 연구, 입법평가 가이드라인 연구와 입법평가 세부지침 연구 등이 있으며, 제도화를 위한 기초연구로서 입법평가와 유사 영향평가제도와의 관계정립을 위한 연구들이 있다.

먼저 입법평가제도화를 위한 지침연구는 연구 초기부터 지속적으로 이루어져 왔으며, 연구실적이 축적되면서 질적 및 양적으로 발전하여 왔다. 입법평가제도화를 위한 지침연구의 첫 번째 시도는 2009년에 이루어진 입법평가지침에 관한 연구¹⁸⁾로서, 현대사회에서 지속적으로 증가하고 있는 규제나 입법화로 인하여 국가경쟁력이 약화되거나 국민생활을 불편하게 하는 문제점을 사전에 예방하기 위한 방안으로서 입법평가제도의 도입을 위한 지침을 최초로 제시하였다. 특히 입법평가사업을 효율적으로 추진하고 입법평가 제도화를 위한 기초연구로서 입법평가의 개념, 기준, 평가방법, 평가절차, 입법평가서의 작성요령 등 입법평가와 관련한 표준적인 안내서, 즉 입법평가지침을 마련하였다.

이후 2009년의 지침연구성과를 바탕으로 2010년에는 보다 종합적인 가이드라인 연구가 이루어졌다. 입법평가 가이드라인 연구¹⁹⁾는 2000년대 중반이후 지속적으로 이루어진 입법평가연구를 바탕으로 입법평가의 시범실시를 위한 가이드라인을 제시하였는데, 주요국의 입법평가제도에 대한 비교연구를 바탕으로 우리나라에서 입법평가 실시를 위한 가이드라인 작성의 중요성과 가이드라인 작성을 위한 시사점을 제시하였다.

18) 김수용, 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009.

19) 이순태 외, 입법평가 가이드라인 연구, 한국법제연구원, 2010.

한편, 입법평가연구 7년차인 2012년에는 그간의 입법평가제도화를 위한 지침연구를 한층 발전시켜, 입법평가 세부지침에 대한 연구²⁰⁾가 진행되었는데, 입법평가 제도화 논의의 기초자료로서 입법평가의 이해도를 제고하기 위하여 입법평가 시행을 위한 평가기준과 평가방법론 등을 제공하였다. 특히 그동안 이루어져 왔던 입법평가와 관련한 연구성과의 논의를 집대성함으로써 통일적이고 체계적인 세부지침을 제공하였다. 입법평가의 세부지침에 대한 연구는 무엇보다 입법평가 제도화 논의에 있어서 입법평가의 구체적인 역할과 방향을 제시함으로써 관련논의의 기준과 기반을 제공하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다.

한편 이러한 입법평가제도화를 위하여 선행되어야 하는 중요한 연구로서 입법평가의 개념정립, 특히 기타 유사제도와의 관계정립을 위한 연구가 있다. 이러한 배경으로 입법평가와 유사한 영향평가제도들과의 관계정립을 위한 연구는 2012년에 중점적으로 진행되었다.

이와 관련한 첫 번째 중요한 연구결과로는 입법평가와 규제영향분석의 개념 및 관계정립에 관한 연구²¹⁾가 있는데, 본 연구는 입법평가의 제도화 논의를 시작하기 위하여는 무엇보다 유사한 제도와의 관계 연구가 필요하다는 문제의식에서 출발하며, 특히 규제영향분석제도와의 개념 및 관계정립을 통해 입법평가 제도화를 위한 시사점을 도출하였다. 연구결과 입법평가는 입법의 효과를 효과적이고 체계적인 방식으로 분석하고 평가하려는 전체적인 과정으로 볼 수 있으며, 규제영향분석의 경험에 비추어 보았을 때 평가과정에 실무자, 전문가, 연구자의 공동참여가 필수적이며, 제도화 이전에 입법평가에서 평가하고자 하는 항목과 세부요소들을 구상하는 것이 선결되어야 함을 강조하였다.

20) 강현철, 입법평가 세부지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.

21) 윤계형 외, 입법평가와 규제영향분석의 개념 및 관계정립에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.

규제영향분석 외에 입법평가의 개념정립과 관련하여 정책전반을 대상으로 하는 정책평가와의 관계정립을 위한 연구로서 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구²²⁾가 있는데, 정책평가의 장·단점과 문제점 및 향후과제를 검토함으로써 입법평가에 대한 시사점을 도출하고자 하였다. 이에 따라 우리나라와 외국의 정책평가제도를 비교함으로써 1차적으로 우리나라 정책평가제도의 개선방향을 제시하였고, 더불어 외국의 입법평가제도와의 비교를 통하여 입법평가 제도화를 위한 방향성을 제시하였다.

한편 독일에서도 연방각부공통직무규칙의 개정이 있기 전부터 입법 개혁을 위한 제도화 연구가 꾸준히 진행되어 왔는데, 대표적인 연구들로는 1993년 운켈바흐(Unkelbach)의 『주차원에서 입법평가 제도화(Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene)』, 2001년 뵘렛(Böhret)과 콘첸도르프(Konzendorf)의 『입법평가 입문서(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)』 등이 있다.

뵘렛과 콘첸도르프는 2001년 입법평가에 대한 입문서를 통해서 입법평가 제도화방안을 세 가지 측면에서 간략하게 언급하였다. 첫째는 법규정을 통한 제도화, 둘째는 상설조직의 설립 그리고 마지막으로 입법평가를 위한 전문인력의 양성을 제도화 방안으로 제시하였다. 특히 입법평가 조직구성과 관련하여 기존의 연구를 통해 제시되었던 다양한 모델들을 바탕으로 행정부에 대한 전심기구로서 계획이나 초안에 대한 입법평가를 실시하는 조직으로 규범심사기구(Normprüfungsstelle)와 의회의 위탁에 따라서 입법평가를 실시하는 조직으로 의회학술처(Parlamentsdienst) 그리고 정부 또는 의회의 위탁에 의하여 입법평가를 실시할 독자적인 연구소를 설치하거나 또는 기존의 연구소를 활용하는 방

22) 강현철 외, 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.

안을 제안하였다.²³⁾ 운켈바흐는 입법평가 제도화를 위한 담당조직을 어떻게 구성할 것인가를 중심으로 제도화연구를 수행하였다. 조직체계와 관련하여 입법부 소속의 담당조직과 행정부 소속의 담당조직, 감사원을 통한 입법평가조직 그리고 외부의 학술연구기관으로 구분하여, 각각 조직의 기능과 권한을 소개하고 있다. 그 밖에 입법평가 제도화를 위한 조치로서 담당인력의 훈련교육 및 재교육을 실시할 것을 제안함과 동시에 절차규정과 정기적인 보고서 제출을 제시하였다.²⁴⁾

23) Böhret, Carl und Konzendorf, Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001, S. 320-322.

24) Unkelbach, Ingo, Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene, Shaker 1998, S. 11-52.

제 3 장 입법평가제도화를 위한 전문가조사 개요

제 1 절 설문조사 개요

1. 표본조사 및 구성

1) 표본조사

입법평가의 인지도 조사와 입법평가제도화를 위한 주요쟁점에 대한 분석을 위하여 본 연구에서는 입법평가의 수행 및 감독에 직·간접적으로 관여할 실무자와 전문가들을 대상으로 직접 설문조사를 실시하였다. 이러한 설문조사는 정부 및 국회공무원과 학계 전문가들을 대상으로 하고 있는데, 정부 공무원의 경우 중앙부처의 공무원으로 한정하였다. 이는 입법평가제도가 입법과정에서의 합리성 및 과학성을 제고하는 방법으로써 중앙부처의 공무원이 입법과정에 관여하는 비중이 높을 뿐만 아니라, 전국의 공무원을 대상으로 조사를 하게 되면 비용과 시간이 너무 많이 소요되어서 연구목적을 달성하기 위한 것 대비 비효율적이기 때문이다.

이에 따라 중앙부처의 5급이상 공무원과 국회소속의 공무원 및 보좌관, 법학 및 행정학과 교수 등을 대상으로 총 340개의 표본을 추출하였다. 조사기관은 2012년 6월 21일부터 동년 7월 25일까지 약 5주간 진행되었으며, 설문조사기관인 (주)아시아리서치에 의뢰하여 설문조사를 실시하였다.

이러한 설문지를 통한 조사방법은 우리나라에 입법평가제도가 아직 도입 이전단계라는 점을 고려하였을 때 제도화를 위한 주요쟁점분석보다는 입법평가제도화를 위한 사전적 기초조사로서의 성격이 강하며, 향후 입법평가제도가 도입되었을 때 입법평가를 담당하게 될 실무자

들을 중심으로 입법평가제도에 대한 인식조사와 더불어 우리나라 실정에 맞는 제도화방향을 설정하는 것을 주요한 목적으로 하고 있다.

2) 표본구성

<표 3-1>과 <표 3-2>는 본 연구에서 사용하는 표본의 특성을 나타낸 것이다. 우선 표본은 정부부처 공무원, 국회 공무원 및 국회의원과 그리고 학계 전문가로 구성되어 있다. 정부부처 공무원의 경우 각 부처의 규제개혁법무 담당관실 공무원과 법제처 공무원을 중심으로 총 103개의 표본을 추출하였다. 국회의 표본구성은 주로 국회의원과 국회 보좌진 그리고 국회공무원 등을 대상으로 하고 있으며, 총 112개의 표본을 추출하였다. 그 밖에 학계 전문가로는 공법, 입법, 행정학 등을 담당하는 교수들을 중심으로 총 121개의 표본을 추출하여 설문조사를 실시하였다. 학계에서 진행되고 있는 입법평가연구는 주로 공법분야에서 이루어지고 있으며 그 밖에 행정학 및 입법학분야에서 이루어지고 있다. 이에 따라 학계에서는 주로 공법과 입법학 및 행정학 분야에서 표본을 추출하였다.

<표 3-1> 조사대상

조사 대상	정부부처 공무원 + 국회 공무원 및 국회의원 + 학계
	① 정부부처 공무원 : 각 부처의 규제개혁법무 담당관실 공무원 + 법제처 공무원 등
	② 국회 공무원 및 국회의원 : 국회의원/국회 보좌진/국회 공무원
	③ 학계 : 헌법/행정법/입법/입법정책 교수

<표 3-2> 조사규모

조사 규모	각 분야별 전문가 총 340명
	① 정부부처 공무원 : 103명
	② 국회 공무원 및 국회의원 : 112명
	③ 학계 : 121명
	④ 기타 : 4명(영역 중복, 해당기관 파견근무 등)

2. 조사내용

입법평가 제도화를 위한 전문가 의견조사의 도구는 구조화된 설문지에 의한 면접조사(face-to-face interview)를 이용하였다. 구조화된 설문지를 통한 조사내용은 크게 두 부분으로 구분되는데, 각각 입법평가제도에 대한 인식조사와 입법평가 제도화와 관련한 주요쟁점에 대한 의견조사로 구성된다. 입법평가제도에 대한 인식조사는 입법평가제도에 대한 인지도, 입법평가를 알게 된 경로, 입법평가의 목적, 입법평가제도를 연구하는 기관의 현황, 기타 영향평가제도와 차이점, 외국의 입법평가제도 현황 등에 대하여 정부, 국회, 학계에서 어느 정도 인지하고 있는가에 대하여 조사함으로써 입법평가제도에 대한 전반적인 인지도 조사를 목적으로 하고 있다. 현재 우리나라는 입법평가제도는 도입되지 않았지만 입법평가제도에 대한 연구는 지난 2006년부터 한국법제연구원을 중심으로 이루어져 왔으며, 입법평가제도의 유용성과 필요성에 대한 인식확산을 바탕으로 제도도입에 대한 논의도 지속적으로 이루어지고 있다. 이에 따라 입법평가제도의 도입을 위한 기초조사로서 입법평가제도인식의 현주소를 점검하는 것을 목적으로 하고 있다.

한편 구조화된 설문지를 통한 조사의 두 번째 부분은 입법평가 제도화를 위한 주요쟁점에 대한 의견조사이다. 입법평가의 제도화를 위해서는 무엇보다 입법평가의 적용대상 및 평가적용 범위, 입법평가를 담당할 전문인력 구성 등 수많은 쟁점에 대한 합의가 전제되어야만 한다. 따라서 입법평가제도가 도입되었을 경우 이를 직접적으로 담당하게 될 정부부처 및 국회 공무원들의 의견을 조사하는 것은 입법평가 제도화의 방향을 설정하기 위한 기초작업으로서 매우 중요한 의미를 지닌다. 이에 제도화와 관련하여 입법평가를 실시해야 할 대상법률의 범위, 입법과정에서 입법평가가 시행되어야 하는 단계, 법제화를 위한 근거마련의 방법, 입법평가의 담당인력, 기타 영향분석과의 관계 정립 등을 중심으로 조사내용을 구성하였다.

그러나 입법평가제도화를 위한 주요쟁점에 대한 사항은 다양한 이해관계자들간의 의견이 팽팽하게 대립하고 있는 부분이기도 하여 제도화를 위한 구체적인 방향을 설정하기에 단순한 설문조사만으로는 한계가 있을 수밖에 없다. 더욱이 본 설문조사의 대상은 입법평가에 대한 전문적인 지식을 갖고 있는 전문가들이 포함되어 있지만 설문조사 대상에는 입법평가 전문가라기보다는 이와 유사한 영향평가들을 담당하고 있는 실무자들도 다수 포함되어 있기 때문에 설문지를 통한 조사의 내용은 제도화를 위한 주요쟁점을 심도있게 분석하기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 실질적으로 설문조사에 대한 주요쟁점을 보다 구체적으로 논의하기 위해서는 참여하게 대립하고 있는 쟁점들을 세분화하여 설문지를 구성함으로써 보다 구체적인 분석을 실시하여야 할 것이지만, 이러한 구체적인 설문조사가 가능한 대상범위가 매우 협소한 관계로 설문지의 내용이 입법평가제도화와 관련한 주요쟁점들을 구체적으로 조사하지 못한 점은 본 설문조사의 한계라 지적할 수 있다.

이에 구조화된 설문지를 통한 의견조사를 보완하기 위하여 소수의 정부부처 공무원, 국회공무원, 학계 전문가를 대상으로 초점집단면접(Focus Group Interview)를 한차례 실시하였다.

3. 분석방법

본 연구의 목적은 첫째, 입법평가제도의 인지도를 조사하는 것이며 둘째는 입법평가 제도화를 위하여 선결되어야 하는 주요 쟁점사안들에 대한 다양한 실무자 및 전문가들의 의견을 조사함으로써 제도화를 위한 기본 방향을 설정하는 것이다. 이에 따라 본 연구에서는 정부 및 국회 공무원과 학계 전문가들을 대상으로 입법평가의 인지도 및 제도화를 위한 주요 쟁점에 대하여 설문조사를 실시하였고, 이러한 설문조사의 한계를 보완하기 위하여 소수의 입법평가 전문가들을 대상으로 초점집단면접을 실시하였다. 이러한 조사결과를 분석하기 위하여 본 연구에서는 다양한 교차분석표와 기술통계에 기초한 다양한 표와 그림을 이용하였다.

제 2 절 Focus Group Interview 개요

1. 표본조사 및 구성

입법평가 제도화와 관련하여 영향력이 큰 관계기관 및 학계 권위자들의 목소리를 청취하여 연구에 반영하기 위하여 구조화된 설문지를 통한 조사외에 추가적으로 Focus Group Interview를 실시하였다. 입법평가제도가 아직 우리나라에 도입되지 않았기 때문에 입법평가제도의 도입 및 활성화 방안에 대한 의미있는 의견을 제시할 수 있는 전문가가 많지 않은 것이 현실이다. 따라서 앞서 진행되었던 구조화된 설문지를 통한 조사결과는 입법평가제도화와 관련하여 첨예하게 대립하고

있는 주요쟁점을 분석하기에는 많은 한계를 지니고 있다. 따라서 입법평가제도에 대한 소수의 전문가들을 대상으로 입법평가제도화를 위한 우리나라의 과제에 대하여 구체적이고 현실적인 논의를 진행하기 위하여 정부, 국회, 학계의 전문가들을 대상으로 하는 전문가회의를 실시함으로써 설문조사의 결과를 보완하였다.

전문가회의는 2012년 9월 19일 오전 10시부터 오후 1시까지 진행되었으며, 전문가는 정부부처 공무원 2인, 국회공무원 1인, 학계 전문가 2인(법학과 1인, 행정학과 1인) 등 총 5인과 한국법제연구원 입법평가연구실 박사 8인이 참석하였다.

<표 3-3> 조사대상 및 규모

조사 대상 및 규모	정부부처 공무원 + 국회 공무원 및 국회의원 + 학계 ① 정부부처 공무원 : 규제개혁실 1인, 법제처 1인 ② 국회 공무원 및 국회의원 : 국회입법조사처 1인 ③ 학계 : 헌법 1인, 행정학 1인, 한국법제연구원 7인
-----------------------	--

회의 방법은 입법평가제도화를 위한 종합적인 문제에 대하여 정부, 국회, 학계의 입장에 대하여 전반적인 의견을 자유롭게 개진하고, 이후 특정 사안에 대하여 토론을 진행하였다.

2. 조사내용

회의 방법은 입법평가제도화를 위한 종합적인 문제에 대하여 정부, 국회, 학계의 입장에 대하여 전반적인 의견을 자유롭게 개진하고, 이후 특정 사안에 대하여 토론을 진행하였다.

Focus Group Interview에서 조사한 주요 내용은 구조화된 설문지를 통한 조사의 두 번째 부분에서 주로 다루었던, 입법평가 제도화를 위

한 주요쟁점을 중심으로 구성하였다. 이에 따라 입법평가제도화를 위한 현실적인 문제점들을 각각 정부, 국회, 학계의 입장에서 청취하였다. 이어서 입법평가 제도화를 위한 주요쟁점으로서 입법평가 대상법률의 범위나 유형에 대한 각 계 전문가와 실무자들의 의견을 바탕으로 제도화를 위한 방향성에 대하여 토의하였다.

제 4 장 입법평가제도에 대한 인식조사결과

제 1 절 입법평가제도의 인지도

1. 입법평가제도의 인지도

입법평가의 수행 및 감독에 직·간접적으로 관여할 실무자와 전문가들이 현재 입법평가제도에 대하여 어느 정도 인지하고 있는가에 대한 설문조사는 입법평가제도에 대한 전반적인 인식도를 조사를 비롯하여 입법평가의 목적, 기타 영향분석제도와와의 차이점, 입법평가연구기관, 외국의 입법평가제도 등을 내용으로 하고 있다. 그러나 이 조사결과에서 나타나는 인식의 정도를 일반적인 입법평가제도에 대한 인지도로 확대해석해서는 안된다. 이는 입법평가제도의 내용을 어느 정도 인지하고 있는지에 대한 심도있는 분석이 결여되어 있을 뿐만 아니라, 조사 대상도 비교적 입법평가제도에 대한 정보획득이 유리한 국회 및 중앙부처 공무원, 학계를 중심으로 조사하였기 때문에 기타 지방의회나 지방공무원의 인식정도는 훨씬 낮을 것으로 판단된다. 그러나 입법평가제도를 도입하기 위한 추진력이 지방정부보다는 중앙부처 및 국회에 있다는 점을 고려하였을 때 이러한 입법평가제도에 대한 인지도는 향후 입법평가 제도화에 있어 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

1) 입법평가제도에 대한 전반적인 인식도

‘입법(영향)평가제도²⁵⁾’에 대한 인지도의 총합은 81.4%로 나타났다. 조사결과를 세부적으로 살펴보면 ‘들어본 적은 있다’라고 응답한 비율이 34.2%로 가장 높았고, 뒤를 이어 ‘어느 정도 알고 있다’라고 응답

25) 입법평가의 용어 통일성이 요청되고 있으나, 각 연구자 및 전문가 그룹의 전문성에 따른 접근 방법의 차이로 다양한 용어가 쓰이고 있으므로 이에 대한 이해를 위하여 전문가 설문조사에 있어서는 두 가지 용어를 병용하여 표기하였다.

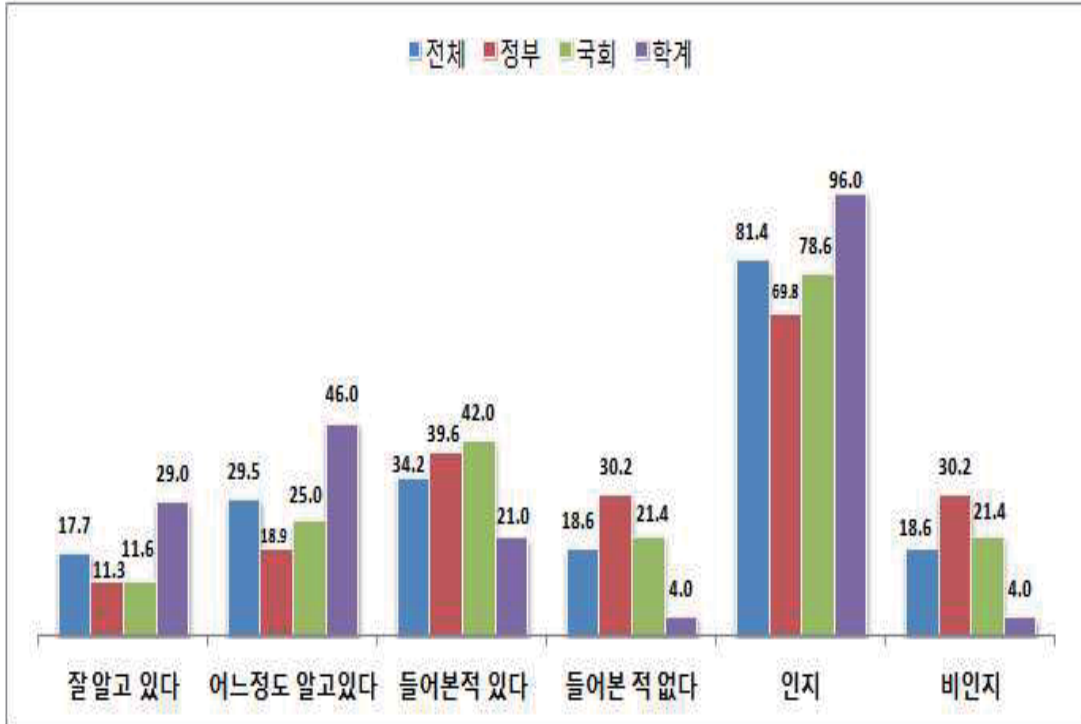
한 비율이 29.6%에 달했다. 반면 ‘잘 알고 있다’고 응답한 비율은 17.7%로 나타났다. 입법평가제도에 대해서 알고 있거나 들어본 적이 있는 비율은 80%가 넘게 나타났지만, 그 중에서 잘 알고 있다는 응답 비율에 비해 어느 정도 알고 있거나 혹은 들어본 적이 있다고 응답한 비율은 63.8%에 달하고 있어 실질적으로 입법평가제도를 구체적으로 알고 있는 비율이 높지 않음을 알 수 있다. 또한 ‘들어본 적 없다’라는 응답은 18.6%에 이르고 있으며, 이는 잘 알고 있다는 비율보다도 높은 것이다.

한편 입법평가제도에 대한 관심정도를 학계와 정부부처 공무원, 국회로 구분하여 살펴보면, 잘 알고 있다고 응답한 비율중에서 가장 높은 비율을 차지하고 있는 것은 학계분야였다. 학계의 응답비율을 살펴보면 들어본 적 없다고 대답한 비율은 4%에 불과하며, 응답자의 96%가 입법평가제도에 대하여 잘 알고 있거나, 어느 정도 알고 있다 혹은 들어본 적 있다고 응답하였다. 반면 입법평가제도에 대하여 들어본 적 없다고 응답한 비율이 가장 높은 분야는 정부부처 공무원으로서 30.2%가 들어본 적 없다고 응답한 반면, 잘 알고 있다고 응답한 비율은 11.3%에 불과하였다.

<표 4-1> 입법평가제도에 대한 인지도

		사례수	잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	들어본 적은 있다	들어본 적 없다	『알고 있음』	『들어본 적 없음』
전 체		(322)	17.7	29.5	34.2	18.6	81.4	18.6
구 분	정부	(106)	11.3	18.9	39.6	30.2	69.8	30.2
	국회	(112)	11.6	25.0	42.0	21.4	78.6	21.4
	학계	(100)	29.0	46.0	21.0	4.0	96.0	4.0
	기타	(4)	75.0	25.0	0.0	0.0	100.0	0.0

<그림 4-1> 특성별 입법평가제도에 대한 인지도



2) 입법평가의 목적

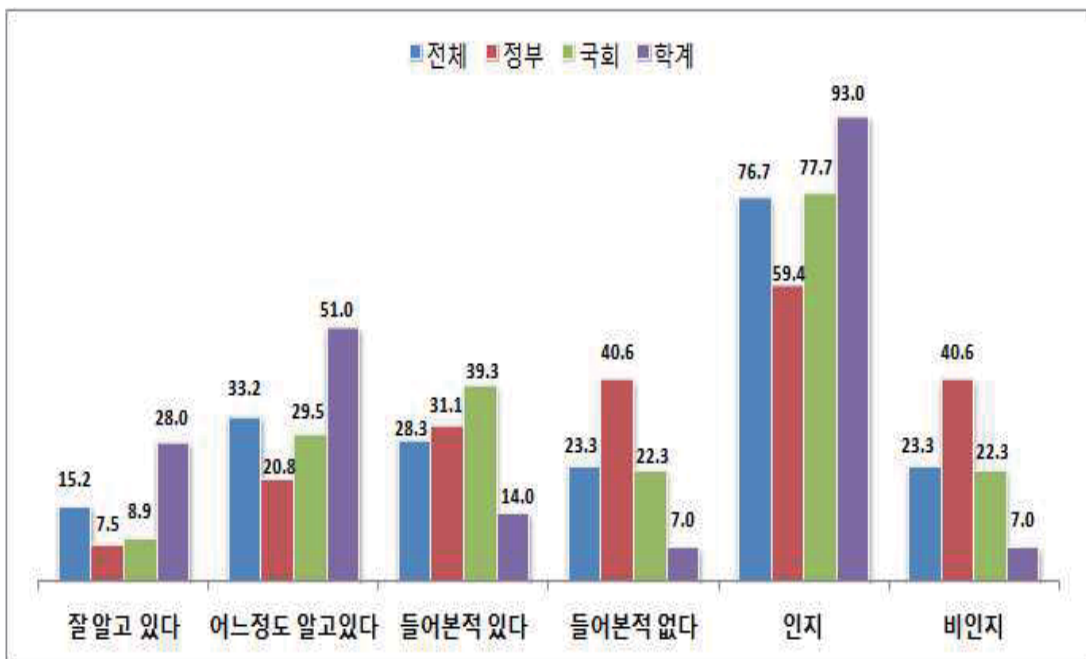
입법평가제도에 대한 전반적인 인지도 조사에 이어 구체적인 요소들에 대한 질문을 통해 입법평가제도에 대한 인식정도를 살펴보았다. 먼저 입법평가의 주요목적에 대해 알고 있는지 질문한 결과 ‘알고 있다’라는 응답이 전체 응답자의 76.7%로 나타났다. 구체적으로 응답비율을 살펴보면 잘 알고 있다는 응답이 전체 응답자의 15.2%였으며, 그 밖에 어느 정도 알고 있다는 비율은 33.2% 그리고 입법평가의 목적에 대하여 들어본 적은 있다고 응답한 비율은 28.3%로 나타났다. 그러나 반면 ‘들어본 적 없다’라는 응답도 23.3%로 나타났다. 입법평가제도에 대한 일반적인 인식도 질문에서는 들어본 적 없다고 응답한 비율인 18.6%보다도 높게 나타났다. 이는 입법평가제도에 대해서는

들어본 적 있었을지라도 입법평가의 목적과 같은 구체적인 내용은 알지 못하는 비율이 반영된 것으로 볼 수 있다. 예컨대 입법평가제도에 대하여 들어본 적은 있으나 입법평가의 목적은 잘 알지 못하는 경우 등이 이에 속한다고 볼 수 있다.

<표 4-2> 입법평가의 목적에 대한 인지도

		사례수	잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	들어본 적은 있다	들어본 적 없다	『알고 있음』	『들어본 적 없음』
전 체		(322)	15.2	33.2	28.3	23.3	76.7	23.3
구 분	정부	(106)	7.5	20.8	31.1	40.6	59.4	40.6
	국회	(112)	8.9	29.5	39.3	22.3	77.7	22.3
	학계	(100)	28.0	51.0	14.0	7.0	93.0	7.0
	기타	(4)	75.0	25.0	0.0	0.0	100.0	0.0

<그림 4-2> 특성별 입법평가의 목적 인지도



이 밖에 입법평가 목적에 대하여 인지하고 있는 비율도 역시 학계에서 가장 높게 나타났다. 입법평가의 목적을 ‘알고 있다’라고 응답한 비율을 살펴보면 학계의 경우 28%가 응답한 반면, 정부나 국회공무원의 경우 각각 7.5%, 8.9%만이 알고 있다고 응답하였다. 반면 정부부처 공무원의 경우 40.6%가 들어본 적 없다고 응답하여 입법평가 제도에 대한 구체적인 인지도가 상대적으로 가장 낮다는 것을 알 수 있다.

3) 기타 영향분석제도와와의 차이점

입법평가제도에 대한 인지도조사의 구체적인 질문으로서 우리나라에서 이미 시행중인 다양한 규제영향분석이나 성별영향평가 등의 각종 영향평가제도와와의 차이점에 대해 어느 정도 인지하고 있는가를 조사하였다. 입법평가제도의 도입과 관련한 문제점 중의 하나는 규제영향분석, 성별영향평가, 중소기업영향평가 등 이미 우리나라에 입법평가와 유사한 영향평가제도들이 다수 존재한다는 사실이다. 이에 입법평가제도에 대한 구체적인 내용을 인지하지 못한 채 기존의 영향평가제도와 유사한 또 하나의 제도로만 인식하는 경우도 많이 나타난다. 이에 입법평가제도를 도입하기 위하여 선결되어야 하는 과제는 기타 영향평가들과 입법평가와의 차이점을 홍보하고, 다른 한편으로는 입법평가제도의 유용성을 부각시킴으로써 입법평가제도에 대한 순응도를 높이는 것이다.

조사 결과 입법평가제도와 기타 영향평가제도와와의 차이점에 대해 ‘알고 있다’라는 응답은 총 66.1%로 나타났으며, ‘들어본 적 없다’라는 응답은 33.9%로 나타났다. 구체적인 설문조사 결과를 살펴보면 알고 있다고 응답한 66.1%의 비율 중에서 잘 알고 있다고 응답한 비율은 12.7%에 불과하며, 어느 정도 알고 있다는 응답이 31.1% 그리고 들어본 적 있다고 응답한 비율이 22.4%에 이르렀다. 이는 알고 있다는 응답은 66.1% 이지만 구체적으로 살펴보면 잘 알고 있는 경우는 12.7%

에 불과해 실질적으로 입법평가제도와 기타 영향평가제도와 차이점을 제대로 인식하고 있는 비율은 낮다고 볼 수 있다.

특성별로 살펴보면, 입법(영향)평가와 기타 영향평가와의 차이점을 알고 있다는 응답은 학계 등에서 월등히 높게 나타난 것을 알 수 있다. 학계의 응답을 중점적으로 살펴보면 잘 알고 있다는 응답이 25%, 어느 정도 알고 있다는 비율은 50%에 달하는 반면 들어본 적 없다는 비율은 전체 응답자 중에서 9%에 불과한 것으로 나타났다. 이와는 반대로 정부공무원의 경우 입법평가제도와 기타 영향평가제도와 차이점을 인지하지 못하는 비율이 가장 높게 나타났는데, 잘 알고 있거나 어느 정도 알고 있는 비율이 25.5%에 불과하지만, 반면 들어본 적 없다고 응답한 비율이 47.2%로 매우 높게 나타났다.

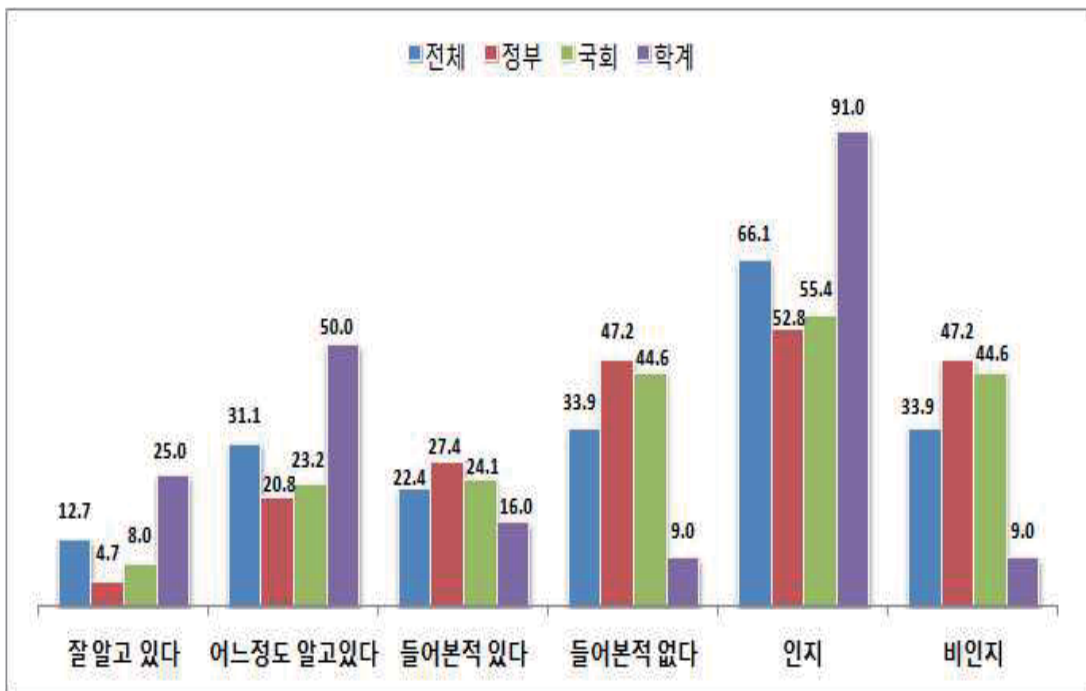
<표 4-3> 기타 영향평가제도와 차이점 인지도

		사례수	잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	들어본 적은 있다	들어본 적 없다	『알고 있음』	『들어본 적 없음』
전 체		(322)	12.7	31.1	22.4	33.9	66.1	33.9
구 분	정부	(106)	4.7	20.8	27.4	47.2	52.8	47.2
	국회	(112)	8.0	23.2	24.1	44.6	55.4	44.6
	학계	(100)	25.0	50.0	16.0	9.0	91.0	9.0
	기타	(4)	50.0	50.0	0.0	0.0	100.0	0.0

이러한 입법평가제도와 기타 영향평가제도와 차이점에 대한 조사는 입법평가제도에 대한 구체적인 인지정도를 살펴보기 위한 것이지만, 다른 한편으로는 입법평가제도에 대해 알고 있는 경우라도 기타 영향평가제도와 유사하다고 판단할 경우 들어본 적 없다고 응답했을 가능성이 높다. 이는 본 조사에서 들어본 적 없다고 응답한 비율을

보면 간접적으로 알 수 있는데, 첫 번째 질문에서 입법평가제도에 대해 아는가를 질문하였을 때 들어본 적 없다는 비율은 18.6%에 불과하였으나 기타 영향평가제도와와의 차이점에 대한 질문에서는 33.9%로 높아졌기 때문이다.

<그림 4-3> 특성별 기타 영향분석제도와의 차이점 인지도



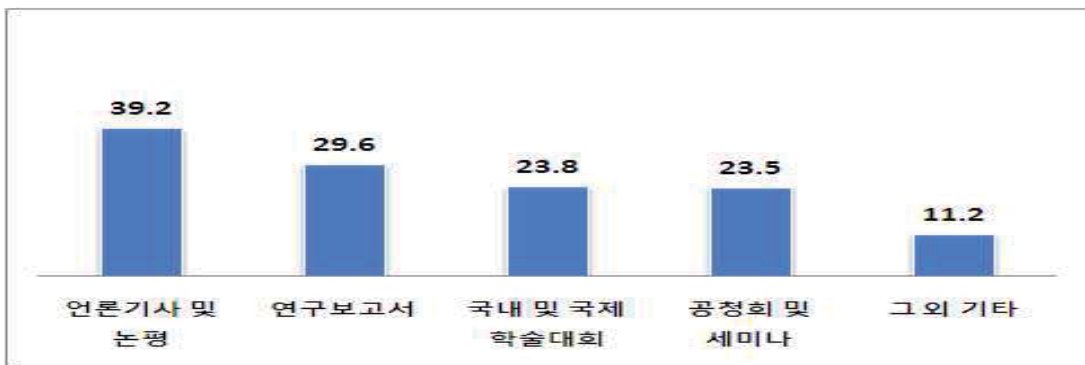
2. 입법평가제도의 인지경로

입법평가제도의 전반적인 인지도 조사에 이어 입법평가제도를 알게 된 경로를 조사하였는데, 입법평가제도에 대한 인지경로는 각각의 경로가 배타적인 성격을 지니지 않기 때문에 다른 조사와는 달리 복수 정답을 허용하였다. 그 결과를 살펴보면 가장 높은 응답비율을 보인 것은 ‘언론기사 및 논평’으로 응답비율이 39.2%로 나타났으며, 이어서 ‘연구보고서’ 29.6%, ‘국내 및 국제 학술대회’를 통한 인지가 23.8%, 마지막으로 ‘공청회 및 세미나’가 23.5%의 순으로 나타났다. 보기에서

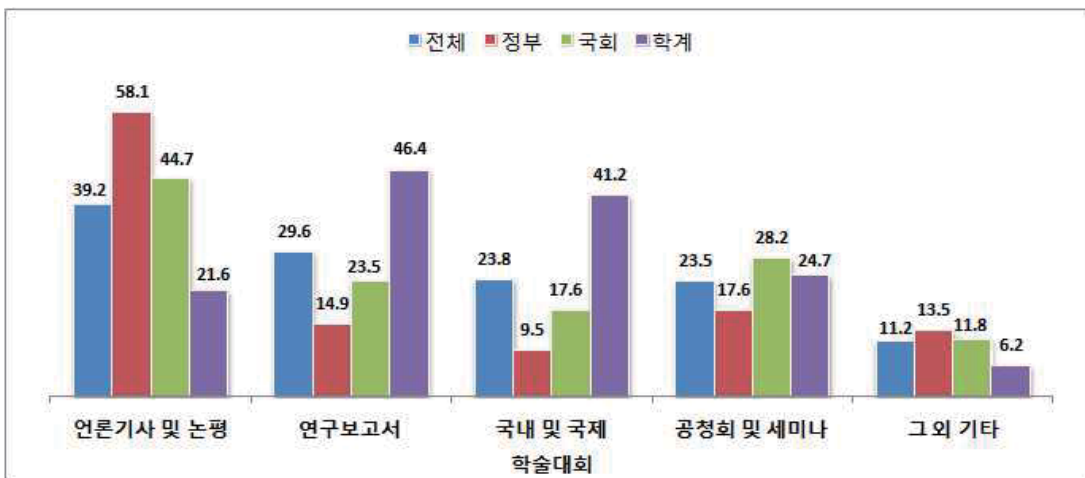
제시하지 않은 경로인 기타를 선택한 비율은 전체 응답자의 11.2%로 나타났다.

한편 특성별 결과를 살펴보면, 정부부처 공무원의 경우 응답자의 58.1%가 ‘언론기사 및 논평’을 통해 입법평가제도를 알게 되었다고 응답하였으며, 학계의 경우 주로 ‘연구보고서’와 ‘국내 및 국제 학술대회’를 통해 입법평가제도를 알게 되었다고 응답하였으며, 응답비율은 각각 46.4%와 41.2%로 나타났다. 국회 공무원의 경우에도 정부부처와 유사하게 ‘언론기사 및 논평’을 통해 입법평가를 알게 되었다고 응답한 비율이 가장 많았다(44.7%).

<그림 4-4> 입법평가제도의 인지경로



<그림 4-5> 특성별 입법평가제도의 인지경로



3. 입법평가연구기관에 대한 인지도

우리나라에 입법평가제도를 연구하는 기관이 있는지 여부와 어느 기관에서 연구를 하고 있는 지 등을 조사한 결과, 대체적으로 알고 있거나 들어본 적 있다는 긍정적인 응답이 전체의 61.5%를 차지하였지만, 알지 못한다는 부정적 응답도 38.5%로 비교적 높게 나타났다. 응답비율을 구체적으로 살펴보면 연구기관에 대하여 잘 알고 있다고 응답한 비율은 14.6%에 불과하였고, 반면 어느 정도 알고 있다고 응답한 비율은 21.4%, 들어본 적 있다는 응답이 전체의 21.4%를 차지하였다. 이러한 응답비율은 입법평가제도에 대한 인지도 결과와 비교하였을 때 오히려 인지수준이 낮은 것으로 나타났다. 즉, 입법평가제도에 대해 들어본 적 없다는 비율은 전체의 18.6%였던 점에 반해, 입법평가를 연구하는 기관에 대해서는 들어본 적 없다고 응답한 비율이 전체의 38.5%에 이르는 등 입법평가제도에 대한 인지도와 비교하였을 때 거의 두 배에 가까운 비율이 연구기관의 존재를 인지하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

한편 이러한 응답의 구성을 특성별로 살펴보면, 입법평가를 연구하는 기관을 알고 있다는 응답은 학계에서 매우 높게 나타났으며, 들어본 적이 없다는 응답은 정부부처 공무원에서 월등히 높게 나타났다. 먼저 입법평가 연구기관에 대한 인지수준이 가장 높게 나타난 학계의 응답구성을 살펴보면, 연구기관에 대해 들어본 적 없다고 응답한 비율은 전체의 14%에 불과하며, 86%는 인지하고 있는 것으로 나타났다. 특히 86%중에서 잘 알고 있다고 응답한 비율(30%)과 어느 정도 알고 있다(41%)고 응답한 비율이 71%에 달하는 등 대체적으로 입법평가연구기관에 대한 학계의 인지수준은 매우 높은 것으로 나타났다.

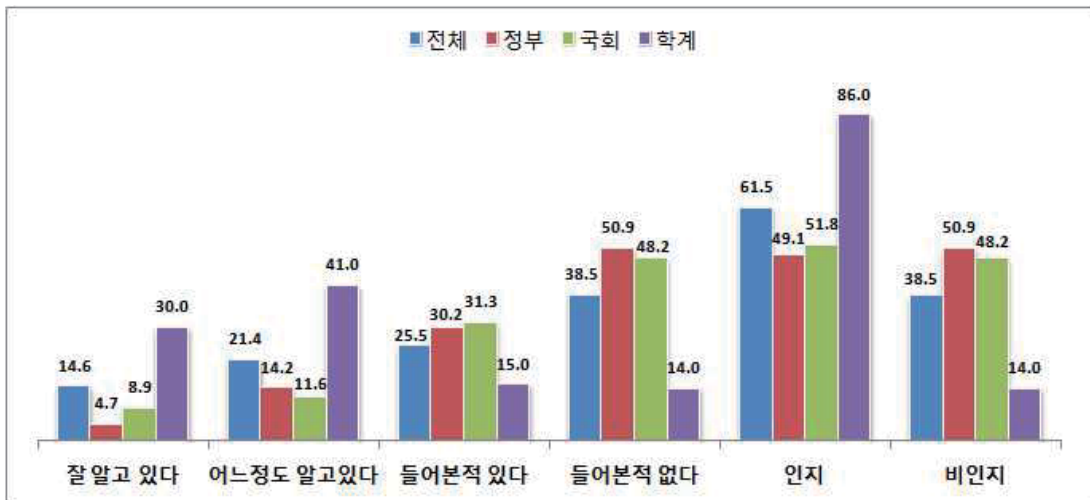
반면 인지수준이 가장 낮은 정부부처 공무원의 경우 들어본 적 없다는 비율이 50.9%에 달하고 있어 응답자의 절반 이상이 입법평가 연

구기관을 인지하지 못하고 있는 것으로 나타났다. 특히 긍정적인 대답을 한 49.1%중에서 들어본 적 있다는 응답이 절반 이상인 30.2%를 차지하는 반면 잘 알고 있다고 응답한 비율과 어느 정도 알고 있다고 응답한 비율은 각각 4.7%와 14.2%에 불과하였다. 이는 한국법제연구원에서 2012년 현재 7년째 입법평가연구를 진행하고 있음에도 정부부처 공무원들에게는 여전히 홍보가 미흡하다는 점을 나타내는 것이며, 향후 입법평가의 제도화를 위하여 정부부처와의 교류·협력이 매우 필요함을 시사하고 있다.

<표 4-4> 입법평가연구기관에 대한 인지도

	사례수	잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	들어본 적은 있다	들어본 적 없다	『알고 있음』	『들어본 적 없음』	
전 체	(322)	14.6	21.4	25.5	38.5	61.5	38.5	
구 분	정부	(106)	4.7	14.2	30.2	50.9	49.1	50.9
	국회	(112)	8.9	11.6	31.3	48.2	51.8	48.2
	학계	(100)	30.0	41.0	15.0	14.0	86.0	14.0
	기타	(4)	50.0	0.0	0.0	50.0	50.0	50.0

<그림 4-6> 특성별 입법평가연구기관 인지도



4. 외국의 입법평가현황에 대한 인지도

입법평가제도를 현재 운영하고 있는 국가에 대해서는 ‘알지 못한다’고 응답한 비율이 전체의 70.5%를 차지하였으며, ‘알고 있다’고 응답한 비율은 27.6%에 불과하였다. 우리나라 외에 입법평가제도를 도입하여 운영하고 있는 다른 국가를 안다고 응답하는 것은 입법평가제도의 국제적 현황에 대한 인지도를 조사할 수 있을 뿐만 아니라 입법평가제도에 대한 인지도를 간접적으로 반영하는 결과이기도 하다. 입법평가제도를 운영하고 있는 외국의 사례를 알고 있다는 것은 곧 입법평가제도에 대한 내용을 인지하고 있다는 점을 보여주는 것이기 때문이다.

이러한 외국의 입법평가제도 운영사례에 대한 응답을 특성별로 분석해보면 외국의 입법평가 현황에 대한 인지도는 학계에서 매우 높게 나타나고 있으며, 학계의 경우 전체의 46%가 알고 있다고 응답하였다. 반면 정부부처 공무원의 경우 알지 못한다는 응답이 압도적으로 높게 나타났는데, 전체 응답자의 85.8%가 알지 못한다고 응답하였다. 이는 입법평가제도는 아직 우리나라에는 도입되지 않은 제도라는 점에서 정부부처 공무원보다는 학계에서의 인지도가 높은 것으로 보인다. 즉, 입법평가는 아직 우리나라에는 제도화되지 않았지만 제도화를 위한 주로 외국의 사례를 중심으로 학문적 연구를 진행하고 있는 현실에 비추어보았을 때 학계가 정부부처 공무원이나 국회 공무원에 비해 이러한 내용에 접근하기 용이하기 때문이다.

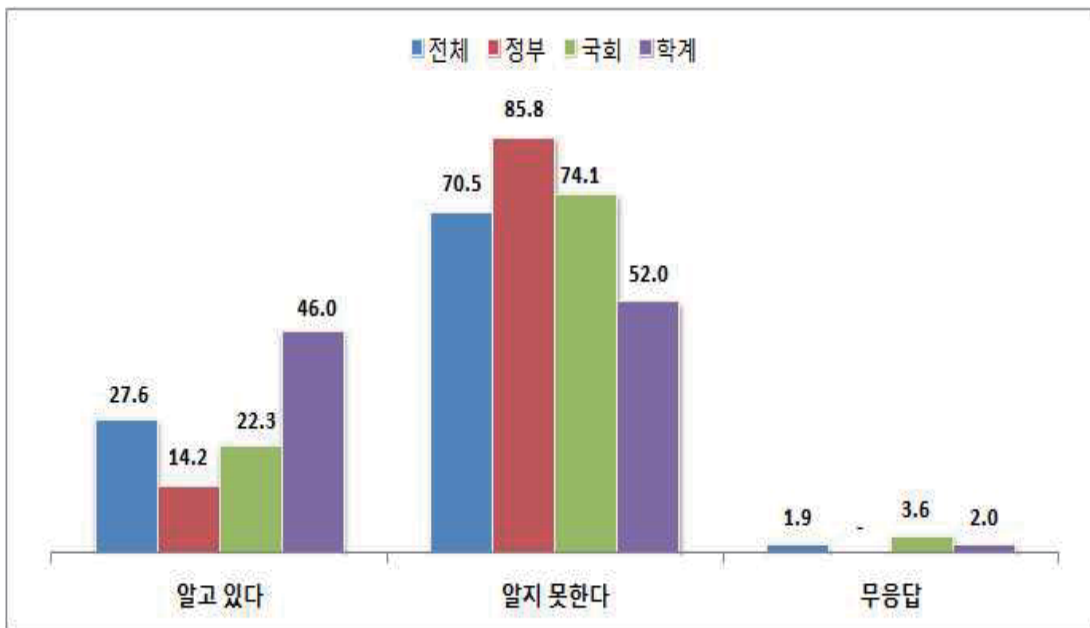
<표 4-5> 외국의 입법평가제도 인지도

	사례수	알고 있다	알지 못한다	무응답
전 체	(322)	27.6	70.5	1.9

제 4 장 입법평가제도에 대한 인식조사결과

		사례수	알고 있다	알지 못한다	무응답
구 분	정부	(106)	14.2	85.8	0.0
	국회	(112)	22.3	74.1	3.6
	학계	(100)	46.0	52.0	2.0
	기타	(4)	75.0	25.0	0.0

<그림 4-7> 특성별 외국의 입법평가제도 인지도



제 2 절 입법평가의 필요성

1. 입법평가의 유용성

입법평가제도의 유용성에 대하여 정부, 국회, 학계 전문가들의 의견 조사를 실시하였으며, 이는 다수의 보기 중에서 하나를 선택하는 방

식 대신에 입법평가제도의 유용성을 모두 보기로 제시하고, 이들에 대한 우선순위를 매기는 방식으로 조사하였다. 조사 결과 ‘법령의 실효성 및 효율성 향상’이라는 응답이 환산 비중 ‘90.2’로 가장 높게 나왔으며, 그다음으로 ‘입법절차의 합리성의 강화’가 환산비중 68.8을 차지하였다. 이 외에 ‘다양한 계층의 이익 반영’할 수 있다는 응답이 환산비중 64.9를 차지하였으며, ‘규제비용의 절감’을 입법평가제도의 유용성으로 응답한 비율은 환산비중 57.4를 차지하여 가장 비중이 낮게 나타났다.

이러한 결과는 독일에서는 규제비용의 절감차원에서 입법평가제도가 도입된 배경과 비교하였을 때 매우 흥미로운 결과라고 할 수 있다. 독일의 경우 입법의 홍수로 인하여 규제비용이 점차 높아지고 있던 당시의 상황에 대한 비판으로 입법평가제도가 도입되었지만, 우리나라의 경우 입법평가제도는 아직 도입하지 않았지만, 이와 유사한 기타 영향평가제도를 다수 도입하여 운영하고 있는 현실에 비추어, 새로운 영향평가제도의 도입이 오히려 규제비용을 증감시킨다는 부정적 입장이 반영된 것으로 추측해 볼 수 있다.

반면 설문조사결과를 살펴보면 다양한 실무자와 전문가들은 입법평가제도의 유용성을 ‘법령의 실효성 및 효율성 향상’과 ‘입법절차의 합리성 강화’에 기여할 수 있다는 점에서 인정하고 있는 것으로 볼 수 있다.

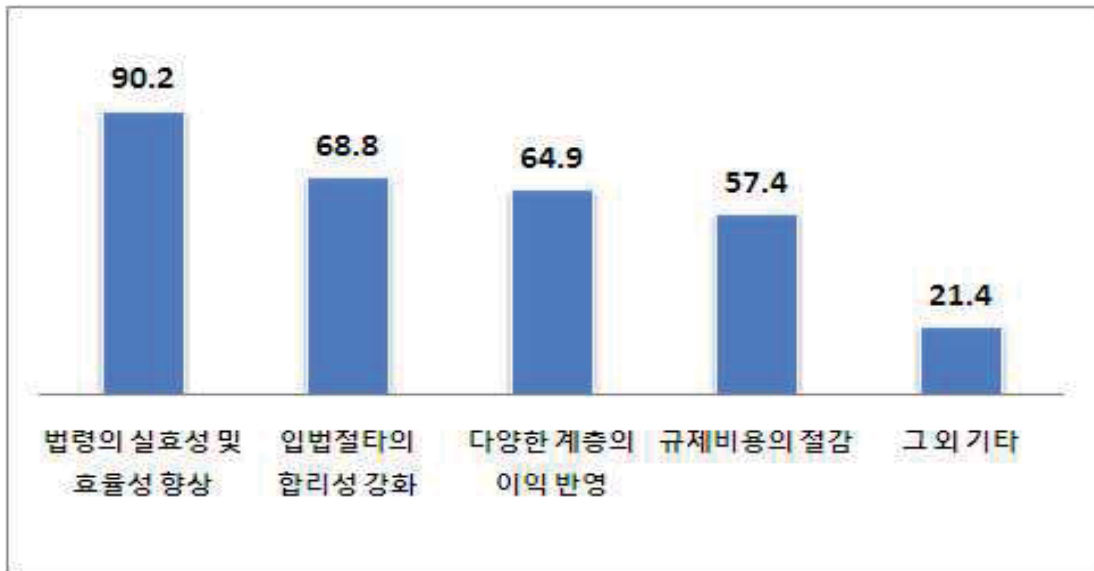
<표 4-6> 입법평가의 유용성

	1 순위	2 순위	3 순위	4 순위	5 순위	환산 비중
법령의 실효성 및 효율성 향상	64.7	23.2	10.3	1.8	-	90.2
입법절차의 합리성 강화	15.4	35.2	27.2	22.2	-	68.8

제 4 장 입법평가제도에 대한 인식조사결과

	1 순위	2 순위	3 순위	4 순위	5 순위	환산 비중
다양한 계층의 이익 반영	14.3	27.1	28.0	30.4	0.3	64.9
규제비용의 절감	5.7	18.5	32.8	43.0	-	57.4
그 외 기타	-	-	3.6	-	96.4	21.4

<그림 4-8> 입법평가의 유용성



2. 입법평가 도입의 필요성

입법평가제도에 대한 유용성에 대한 질문에 이어 입법평가를 도입하여 제도화하는 것에 대한 정부, 국회, 학계 전문가들의 의견을 조사한 결과, 입법평가제도의 도입에 대하여 ‘긍정적’이라는 의견이 71.7%로 월등히 높게 나타났다. 이는 입법평가 제도에 대한 인지도 조사 결과에 비해 매우 높게 나타나는 의외의 결과를 보여주고 있다. 이러한 결과는 현재 우리나라에 난립하고 있는 각종 영향평가제도에 대한

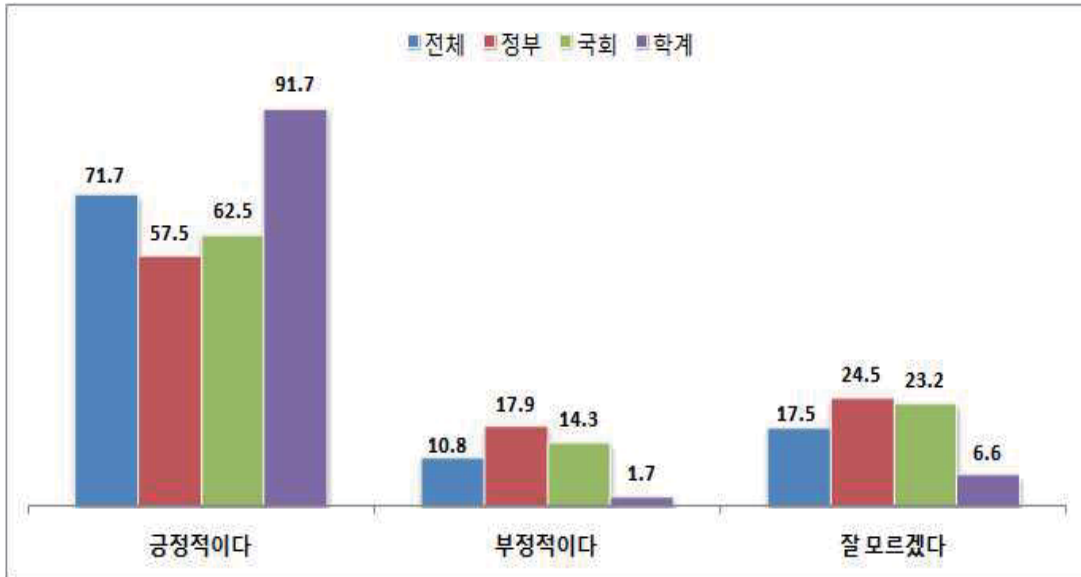
비판이 제기되고 있는 점에 비추어볼 때, 종합적인 성격의 입법평가 제도가 우리나라에 도입되어 오히려 각종 영향평가제도의 내용을 모두 포함하여 하나의 영향평가제도로 통합하고자 하는 의견이 반영된 결과일 가능성이 높다.

이러한 응답의 구성을 특성별로 살펴보면, 입법평가제도의 도입에 대하여 가장 긍정적인 것은 역시 학계로서 전체의 91.7%가 긍정적이라고 응답하였고, 반면 입법평가제도화에 부정적인 의견은 1.7%에 불과하였다. 이로써 전체 학계응답자의 대다수가 입법평가제도를 도입하는 것에 찬성하고 있음을 알 수 있다. 한편 입법평가제도화에 긍정적인 응답비율이 상대적으로 낮은 분야는 정부부처 공무원이었는데, 그럼에도 불구하고 입법평가제도의 도입에 긍정적이라고 응답한 정부부처 공무원은 응답자의 57.5%로써 전체 응답자의 과반수 이상이 입법평가제도의 도입에 긍정적인 것으로 나타났다. 또한 입법평가제도의 도입에 부정적인 의견은 17.9%로서 잘 모르겠다고 답한 비율인 24.5%보다 낮게 나타남으로써 입법평가제도의 도입 필요성에 대해서는 정부, 국회, 학계 모두 긍정적인 반응을 보이고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-7> 입법평가제도 도입에 대한 의견

		사례수	긍정적이다	부정적이다	잘 모르겠다
전 체		(343)	71.7	10.8	17.5
구 분	정부	(106)	57.5	17.9	24.5
	국회	(112)	62.5	14.3	23.2
	학계	(121)	91.7	1.7	6.6
	기타	(4)	100.0	0.0	0.0

<그림 4-9> 입법평가제도 도입에 대한 응답자 특성별 의견



제 3 절 소 결

이상에서 입법평가제도에 대한 인지도와 필요성에 대한 조사결과를 살펴보았다. 조사결과에 따르면 입법평가제도에 대한 개략적으로나마 인지하고 있는 비율은 비교적 높게 나타나고 있었지만, 입법평가제도에 대하여 잘 알고 있다고 응답한 비율은 전체의 17.7%에 불과해 낮은 편이었다. 뿐만 아니라 입법평가제도의 목적이나 우리나라에서 이미 도입하여 운영하고 있는 다양한 영향평가제도들과의 차이점 등 입법평가제도에 대하여 구체적으로 알고 있는 비율도 낮은 편이었다. 입법평가의 목적을 잘 알고 있다고 응답한 비율은 15.2%, 기타 영향평가제도와의 차이점을 잘 알고 있다고 응답한 비율은 12.7%로서 입법평가제도에 대하여 잘 알고 있다고 응답한 17.7%에 비해 낮게 나타났다. 뿐만 아니라 입법평가제도에 대하여 전혀 들어본 적 없다고 응답한 비율은 18.6%인데 반해 입법평가의 목적과 기타영향평가와의 차이점에 대하여 들어본 적 없다고 응답한 비율은 각각 23.3%와 33.9%

로 상대적으로 높게 나타나고 있었다. 결과적으로 입법평가제도에 대하여 대체적으로 잘 알고 있다고 응답한 자들도 구체적인 질문에 대해서는 오히려 잘 알고 있다고 응답한 비율이 감소하고, 반면 부정적인 응답률이 높아지고 있는 것이다. 이러한 조사결과는 입법평가제도에 대한 일반적인 인지도(잘 알고 있다 17.7% + 어느 정도 알고 있다 29.5% + 들어본 적은 있다 34.2%)는 다소 높게 나타났을지라도, 입법평가제도의 목적이라든지 기타 영향평가제도와와의 차이점 등 입법평가제도에 대한 구체적인 정보들에 대한 인지도는 상대적으로 낮다는 점을 나타내고 있다.

<표 4-8> 입법평가제도에 대한 인지도

	사례수	잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	들어본 적은 있다	들어본 적 없다	『알고 있음』	『들어본 적 없음』
전 체	(322)	17.7	29.5	34.2	18.6	<u>81.4</u>	18.6

<표 4-9> 입법평가의 목적 인지여부

	사례수	잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	들어본 적은 있다	들어본 적 없다	『알고 있음』	『들어본 적 없음』
전 체	(322)	15.2	33.2	28.3	23.3	<u>76.7</u>	23.3

<표 4-10> 입법평가와 기타 영향평가의 차이 인지여부

	사례수	잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	들어본 적은 있다	들어본 적 없다	『알고 있음』	『들어본 적 없음』
전 체	(322)	12.7	31.1	22.4	33.9	<u>66.1</u>	33.9

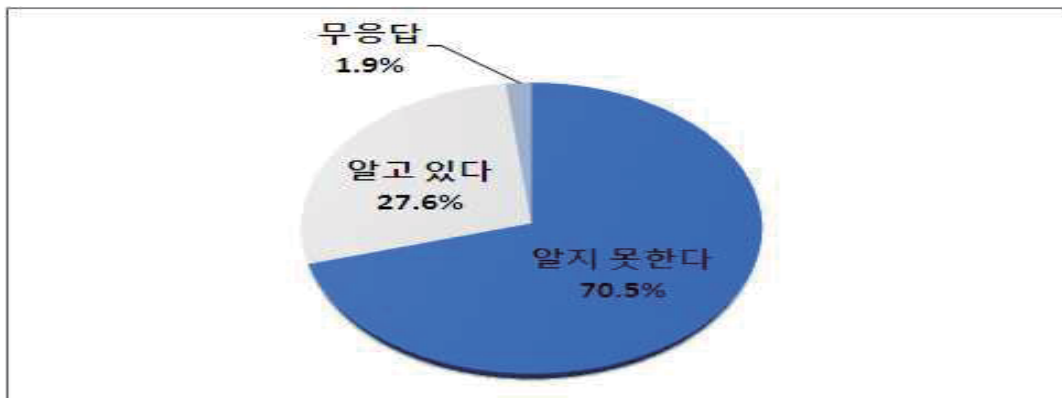
한편 이러한 입법평가제도에 대한 인지경로에 대한 조사결과를 살펴보면 언론기사 및 논평(39.2%)과 연구보고서(29.6%)가 입법평가제도의 홍보에 가장 큰 역할을 하고 있는 것으로 나타났다.

이 밖에 입법평가를 연구하는 기관에 대한 인지도를 살펴보면, 한국법제연구원에서 지난 2006년 이후로 2012년 현재 7년째 연구사업을 진행하고 있음에도 불구하고 입법평가를 연구하는 기관에 대하여 잘 알고 있는 비율은 14.6%에 그치고 있었으며, 반면 들어본 적 없다고 응답한 비율은 38.5%에 이르고 있었다. 더욱이 들어본 적 없다고 응답한 비율은 잘 알고 있거나 어느 정도 알고 있다고 응답한 비율인 36.0%(잘 알고있다 14.6% + 어느 정도 알고있다 21.4%)보다도 높은 비율로서 입법평가에 대한 연구활동 뿐만 아니라 홍보활동도 필요하다는 점을 나타낸다.

<표 4-11> 입법평가를 연구하는 기관 인지여부

	사례수	잘 알고 있다	어느 정도 알고 있다	들어본 적은 있다	들어본 적 없다	『알고 있음』	『들어본 적 없음』
전 체	(322)	14.6	21.4	25.5	38.5	<u>61.5</u>	38.5

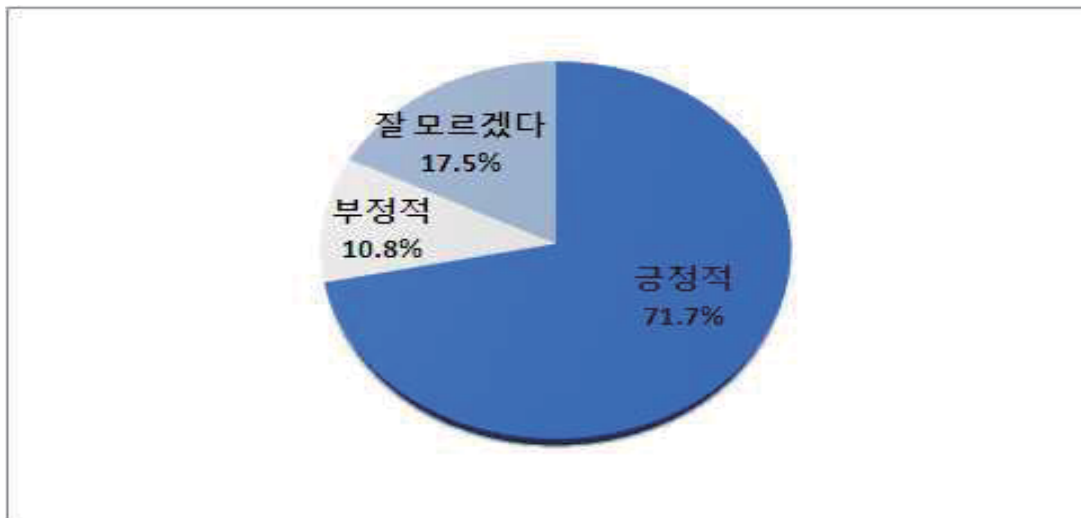
<그림 4-10> 입법평가를 실시하는 국가의 인지여부



우리나라에서는 아직 입법평가제도가 도입되지 않았지만, 우리나라보다 앞서 입법평가제도를 도입하여 운영하고 있는 국가를 알고 있는지에 대한 조사결과를 살펴보면 70.5%가 모른다고 응답하였다.

입법평가제도 도입의 필요성에 대한 조사결과를 살펴보면, 제도도입에 긍정적이라는 응답이 전체의 71.7%로서 매우 높게 나타났다. 그러나 부정적이라고 응답한 비율이 10.8%, 잘 모르겠다고 응답한 비율도 17.5%에 이르는 등 아직도 입법평가의 제도화를 위하여 해결할 일들이 많이 있음을 보여주고 있다. 이러한 입법평가제도의 가장 중요한 유용성으로는 ‘법령의 실효성 및 효용성 향상’과 ‘입법절차의 합리성의 강화’가 상대적으로 높게 나타났다.

<그림 4-11> 입법평가 제도화에 대한 의견



제 5 장 입법평가 제도화를 위한 주요쟁점분석결과

입법평가에 대한 인지도 조사에 이어 입법평가의 제도화와 관련한 주요 쟁점에 대하여 조사를 하였다. 입법평가제도화를 위한 주요쟁점은 입법평가의 대상범위, 입법평가의 실시단계, 입법평가의 법적 근거 마련, 기타 영향평가제도와의 관계정립 등으로 구분하였다.

우선 입법평가 제도화와 관련한 주요쟁점에 대하여 정부부처 공무원, 국회 공무원, 학계 전문가들의 전반적인 의견을 조사하기 위하여 인지도조사와 동일한 표본을 대상으로 설문지를 통하여 조사하였으며. 이러한 설문조사의 결과를 보다 심층적으로 보완하기 위하여 소수의 입법평가제도 전문가들을 대상으로 Focus Group Interview를 실시하였다.

제 1 절 입법평가 대상

1. 입법평가 대상법률의 범위

입법평가를 제도화하여 운영하고 있는 대표적인 국가인 독일의 경우 지난 2001년 연방각부공통직무규칙의 개정을 통해 입법평가를 도입하여 10여년째 운영하고 있지만, 여전히 입법평가의 대상은 정부가 발의한 법률안에 한정되어 있다. 이의 배경에는 입법기관인 국회의원이 발의한 법률안에 대해서 평가를 한다는 점이 용이하지 않는 독일의 현실적인 문제점이 놓여있다고 할 수 있다. 이에 우리나라에서도 입법평가의 대상으로 정부발의 법률안과 국회발의 법률안을 모두 포함할 것인지에 대하여 정부, 국회, 학계의 의견을 수렴하는 것은 향후 입법평가제도를 도입하는데 있어 매우 중요한 의미를 지닌다.

입법평가 대상법률의 범위에 대한 조사결과를 살펴보면 의원발의 법안과 정부발의 법안 모두에 대하여 입법평가를 실시해야 한다고 응

답한 비율은 전체의 70.3%로 매우 높게 나타났다. 그다음으로 ‘의원발의 법안’ 이라고 응답한 비율은 18.7%, ‘정부발의 법안’은 9.6%를 차지하였다. 국회발의 법안의 경우 국회의원들의 부정적인 반응을 고려하여 우선적으로 정부발의 법안부터 도입하는 것을 고려하여야 할 것으로 예상되었으나, 오히려 의원발의법안의 경우 입법평가를 실시하여야 할 필요성이 정부발의법안보다 높게 나타나는 등 의외의 결과를 나타내고 있다.

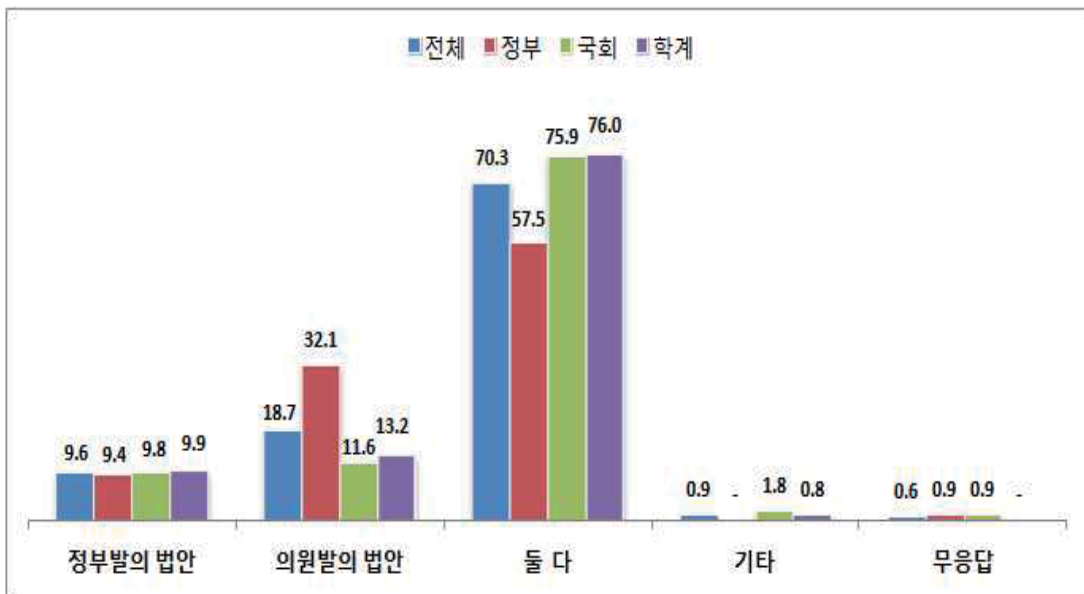
<표 5-1> 입법평가의 대상법률의 범위

		사례수	정부발의 법안	의원발의 법안	둘 다	기타	무응답
전 체		(343)	9.6	18.7	70.3	0.9	0.6
구 분	정부	(106)	9.4	32.1	57.5	0.0	0.9
	국회	(112)	9.8	11.6	75.9	1.8	0.9
	학계	(121)	9.9	13.2	76.0	0.8	0.0
	기타	(4)	0.0	25.0	75.0	0.0	0.0

한편 입법평가의 대상법률의 범위에 대한 특성별 분석결과를 살펴보면, ‘둘 다’라는 응답은 국회 공무원과 학계 등에서 다소 높은 편이었으며, ‘의원발의 법안’이라는 응답은 정부부처 공무원 등에서 매우 높게 나타나고 있다. 정부발의 법안에 대하여 입법평가가 필요하다고 보는 입장은 국회, 정부, 학계가 모두 유사하게 9% 안팎을 유지하고 있는 반면, 정부부처 공무원의 32.1%가 의원발의 법안에 대하여 입법평가가 필요하다고 응답하였다. 반면 학계와 국회의 경우 둘 다 필요하다고 보는 입장이 비교적 높게 나타났다. 이는 독일과는 달리 의원발의 법률안의 비중이 상당히 높은 우리나라의 특징이 반영된 결과로

보인다. 그러나 모든 법률안을 입법평가의 대상으로 포함시켜야 한다는 응답은 구조화된 설문지를 이용한 조사이므로 제도화의 초기단계부터 모든 법률안을 대상으로 하는 방안과 상대적으로 좁은 범위로 도입하여 점차적으로 확대하는 방안 등 다양한 방안에 대한 구체적인 의견은 나타내지 못한다는 한계가 있다. 즉, 응답자의 대다수는 의원발의 법률안의 수가 많은 우리나라의 현실을 고려하였을 때 정부발의 법안 또는 의회발의 법안 등 그 범위를 축소시키는 경우 실질적으로 입법평가제도를 통해 달성하고자 하는 효과의 절반 만 달성하게 될 우려가 있기 때문에 모든 법률안을 대상으로 하여야 한다고 응답하였지만, 단계별 확대라든지 다양한 방안에 대한 구체적인 응답을 조사할 수 없다는 한계를 고려할 필요가 있다.

<그림 5-1> 입법평가의 대상법률의 범위



이와 관련하여 Focus Group Interview에서 제기된 입법평가 대상법률의 범위에 대한 논의를 살펴보면, 보다 구체적인 의견을 살펴볼 수 있다.

먼저 정부법률안에 비해 의원발의 법률안에 대한 스크린장치가 부족한 우리나라의 현실을 고려하였을 때 법률안에 대한 사전적 입법평가의 중요성을 강조하는 의견을 제기하였다. 특히 설문조사의 결과에서도 나타나듯이 정부공무원들은 다른 표본그룹과는 달리 의원발의 법률안에 대하여 입법평가가 필요하다는 의견을 다수 제기하고 있는데, 이는 현재 우리나라의 입법문화와도 밀접한 관련이 있다. 현재 법안을 발의하는 주체는 정부와 국회이지만 실질적으로 정부에 의해 발의되는 법령안은 입법과정에서 이중삼중의 스크린장치가 마련되어 있는데 반해 국회의 경우 스크린 장치가 없다는 점이다. 법령안을 만드는 과정을 살펴보면, 행정부의 경우 한 팔이 묶인 채 권투를 하는 상황과 유사한 상황이지만, 국회의 경우엔 어지간한 입법은 청구입법의 형태로 다 빠져나가서 규제가 만들어 지고 있는 것이 현실이다. 행정부 내에서는 FTA 타결로 인하여 40일로 늘고, 법제처도 더욱 철저히 점검하는 등 행정부의 업무부담은 갈수록 증가하고 있는 반면, 이러한 이중 삼중의 스크린장치는 오히려 법령을 만드는 과정만 힘들게 하고 있을 뿐만 아니라 이로 인해 시대의 변화에 맞춘 탄력성 있는 규제를 해내지 못하는 결과를 초래하고 있다고 지적하고 있다. 한편, 하위 법령을 만들다 보면 부당한 법을 시행하거나 꼭 필요한 위임근거가 없어 부정행위를 처벌하기 어려운 현실적인 문제가 발생하는데, 이 부분에 대해 입법조정권이 국회로 넘어간 이상, 행정부 내의 프로세스는 내부의 문제로 남겨두고, 스크린장치가 거의 마련되어 있지 않은 국회 단위에서 처리하는 방안을 구축하는 것이 실질적인 도움이 될 것이라는 의견을 제시하였다. 결과적으로 현행의 입법과정을 고려하건대 정부에 의해 발의되는 법률안보다는 국회가 발의하는 법률안에 대한 사전적 입법평가제도가 더욱 필요하다고 보는 입장이었다.

반면 국회측의 입장은 정부와는 약간 온도차를 보이고 있었는데, 설문조사 결과처럼 제도화를 위한 선결조건으로서 정부발의 법안과 국

회발의 법안을 모두 입법평가의 대상으로 포함시키는 방안에 대한 실질적인 한계점을 지적하였다. 국회입법조사처에서는 2010년부터 입법영향평가 시범사업을 수행하여 왔는데, 이는 국회가 권한을 행사하면서도 그 권한에 대한 통제장치가 충분하지 못하다는 문제의식에서 시작된 것이었다. 이에 따라 현재 3년째 시범사업을 수행중이며, 입법평가사업의 성격을 고려하여 한국법제연구원에서 사용하는 용어인 ‘입법평가’라는 용어와는 달리 ‘입법영향분석’이라는 표현을 사용하고 있다. 이는 ‘입법평가’라는 용어가 국회의 고유한 권한인 입법권에 대한 평가를 시행함으로써 국회의 입법절차에 대한 일종의 통제방안을 마련하는 것처럼 받아들여질 것을 우려하였기 때문이다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 여전히 입법평가제도에 대한 반응은 부정적으로 나타나고 있다. 그 이유를 분석해보면 입법평가제도가 - 그 명칭이 ‘입법평가’이던지 또는 ‘입법영향분석’이 되던지 상관없이 - 스스로 법안을 만드는 과정에서 생각하고 검토하고 그 결과를 법안과 함께 작성해서 제출한다는 점에서 입법과정상의 새로운 장애요소라고 보는 경향이 강하기 때문이다. 즉, 입법과정상에는 이미 수많은 장애요소들이 존재하는데 또 다른 장애요인을 추가함으로써, 국회의 입법권에 대하여 관료들이 간섭하고 침해하려 한다는 인식이 국회내에 존재한다는 점이다. 특히 현재 국회의원들은 입법과정에서 법안비용추계서를 첨부하는 것만 해도 충분히 과중한 업무라고 인식하고 있는데, 이에 더불어 입법영향 분석서까지 첨부하라는 것은 무리라는 인식이 지배적이라는 의견이다.

이 밖에 의원발의법안이 가진 정치적 성격을 고려하였을 때 의원발의법안에 대한 입법평가를 강조하기 어렵다는 점도 지적하였다. 의원발의법률안의 경우 의원들이 국민의 대표인 이상 꼭 합리성에 의거하여 판단할 수 없는 경우가 있기 때문이다. 예컨대 소수의 목소리를 대변하기 위해서는 때로는 합리적인 것을 뛰어 넘는 주장도 가능하기

때문이다. 이러한 법률안들을 대상으로 관료가 비용편익이나 목표달성가능성 등의 잣대를 적용하여 가위질을 한다면 의원들은 본인들이 가지고 있는, 국민들을 대표하는 입법권이 침해되었다고 느낄 수 있기 때문이다.

그러나 이러한 한계에도 불구하고 입법평가제도는 반드시 필요하다는 점에 대해서는 이견이 없으며, 바로 이러한 점 때문에 국회차원에서 시범사업을 시행중에 있다. 의원발의입법의 비중이 증가하고 있는데 -청구입법이나 의회입법이라는 형태로- 비하여, 행정부 발의법안에 대해서 의원발의법률안의 사전검토는 실질적으로 부족한 실정이라는 점에 대해서는 논란의 여지가 없다. 따라서 이러한 의원발의 법률안에 대한 정당성과 설득력을 부여한다는 점에서 입법평가제도의 유용성은 인정된다고 볼 수 있다. 그러나 현재 국회내의 여론은 국회사무처에서 담당하고 있는 ‘검토보고서’가 해를 거듭하며 발전하고 있으며, 이 전문위원 검토제도가 다른 나라의 입법평가제도와 견주어 볼 때 질적으로 전혀 부족함이 없는 현실에서 입법평가제도를 추가적으로 도입한다는 점에 쉽게 동의하지 못하고 있는 것이다. 뿐만 아니라 예산정책처의 비용추계제도가 정착단계에 들어서고 있으며, 국회입법조사처도 그 70%의 업무가 의원질의에 답하는 것인 만큼, 타당성 검토를 수행하고 있는 기관에 속한다고 볼 수 있는 등 현실적으로 입법평가의 대상법률로서 도입초기부터 의원발의법안을 포함하려고 한다면 입법평가제도의 도입을 위한 합의는 실질적으로 어려울 수 있다는 점을 고려하여야만 한다고 보았다.

이러한 국회측의 입장과 현실을 고려하건대, 입법평가의 제도화를 위한 전략으로서 우선적으로 정부발의 법안에 대한 입법평가제도를 도입하고 점차적으로 그 대상법률안을 확대하는 방안이 현실적이라는 의견도 있었다.

2. 입법평가 대상법률의 유형

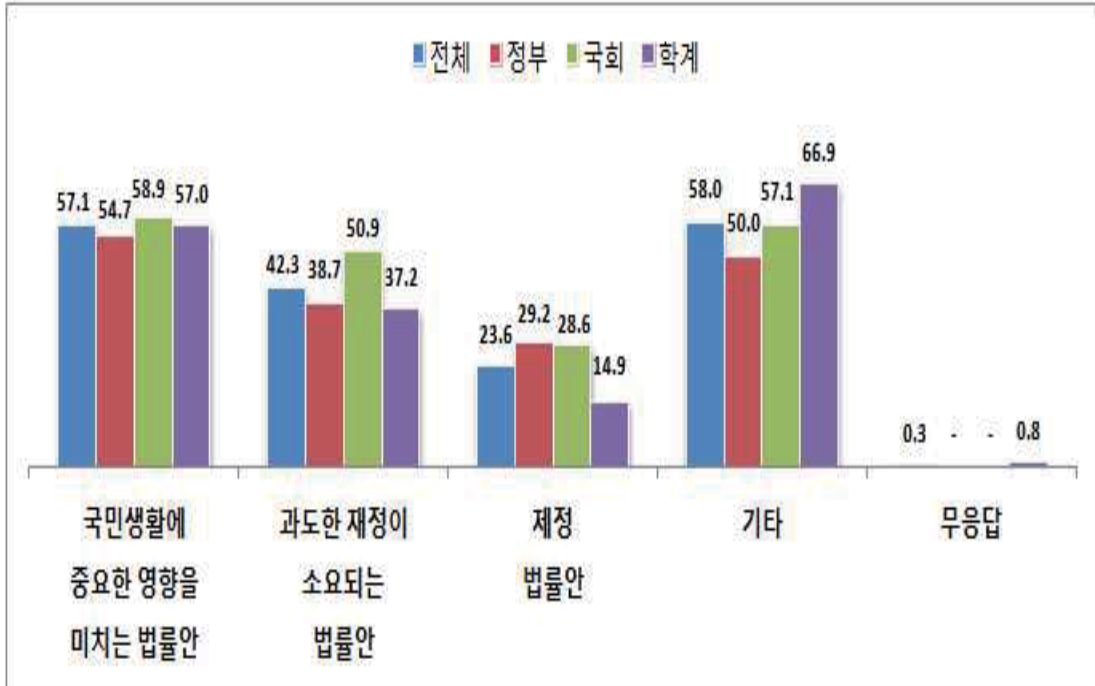
입법평가의 대상범위에 대한 조사에 이어 입법평가를 반드시 시행해야 한다고 생각하는 법률의 유형에 대하여 조사하였다. 법률의 유형으로는 ‘국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률안’, ‘과도한 재정이 소요되는 법률안’, ‘제정 법률안’, ‘규제 법률안’, ‘전면개정 법률안’, ‘모든 법률안’을 제시하였다. 조사결과 응답자의 57.1%가 ‘국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률안’의 경우 입법평가를 실시해야 한다고 응답하였다. 그 뒤를 잇는 것은 ‘과도한 재정이 소요되는 법률안’으로서 응답자의 42.3%가 응답하였다. 그 밖에 ‘제정 법률안’ 23.6%, ‘규제 법률안’ 및 ‘모든 법률안’ 20.7%, ‘전면개정 법률안’ 16.6% 등의 순으로 나타났다.

한편 특성별 분석결과를 살펴보면, ‘과도한 재정이 소요되는 법률안’의 경우 국회에서 ‘규제 법률안’과 ‘모든 법률안’의 경우 학계에서, ‘전면개정 법률안’의 경우 정부부처 공무원 등에서 높게 나타났다.

<표 5-2> 입법평가 대상법률의 유형

		사례수	국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률안	과도한 재정이 소요되는 법률안	제정 법률안	규제 법률안	모든 법률안	전면개정 법률안	무응답
전 체		(343)	57.1	42.3	23.6	20.7	20.7	16.6	0.3
구 분	정부	(106)	54.7	38.7	29.2	11.3	15.1	23.6	0.0
	국회	(112)	58.9	50.9	28.6	22.3	18.8	16.1	0.0
	학계	(121)	57.0	37.2	14.9	27.3	28.1	11.6	0.8
	기타	(4)	75.0	50.0	0.0	25.0	0.0	0.0	0.0

<그림 5-2> 특성별 입법평가 대상법률의 유형



조사결과를 살펴보면, 모든 법률안에 대하여 입법평가를 실시해야 한다는 의견은 전체의 20%에 불과한 반면, ‘국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률안’의 경우와 ‘과도한 재정이 소요되는 법률안’의 경우 입법평가를 실시해야 한다는 응답이 각각 57.1%와 42.3%로 나타났다. 이는 FGI에서 한 학계의 전문가도 지적했듯이 모든 법률안에 대하여 입법평가를 실시하는 것은 제도의 효율성 측면에서 오히려 역효과를 낼 수 있다는 점이 반영된 것이라 볼 수 있다. 입법평가의 목적은 법률의 효과성 및 실효성을 향상시키기 위하여 법률 입안단계에서 법률의 적용으로 인하여 발생가능한 부작용 등을 미리 예측해보는 것으로서, 이러한 예측결과는 100% 정확한 것은 아니다. 따라서 이러한 예측을 위하여 과도한 시간과 비용이 소요된다면, 오히려 입법평가의 실효성 및 효율성이 저하되기 때문이다. 이에 입법평가제도를 도입하

게 되더라도 모든 법률안에 대한 전면적인 실시보다는 국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률안 또는 과도한 재정이 소요되는 법률안 등 사전적 분석의 필요성이 큰 법률안 유형부터 단계적으로 확대해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

제 2 절 입법평가의 시행단계

입법평가를 시행하게 된다면 입법과정의 어느 단계에서 시행하는 것이 좋을 것인가에 대한 의견조사의 결과를 살펴보면, 법안을 국회에 제출할 때 입법평가서를 첨부해야 한다고 응답한 비율이 전체의 42.0%를 차지하고 있었다. 그 다음으로 입법예고시 입법평가서 첨부해야 한다고 응답한 비율은 31.8%에 이르며, ‘상임위원회 심사단계에서 입법(영향)평가서 첨부’ 하는 것이 좋다고 응답한 비율은 25.1%의 순으로 나타났다.

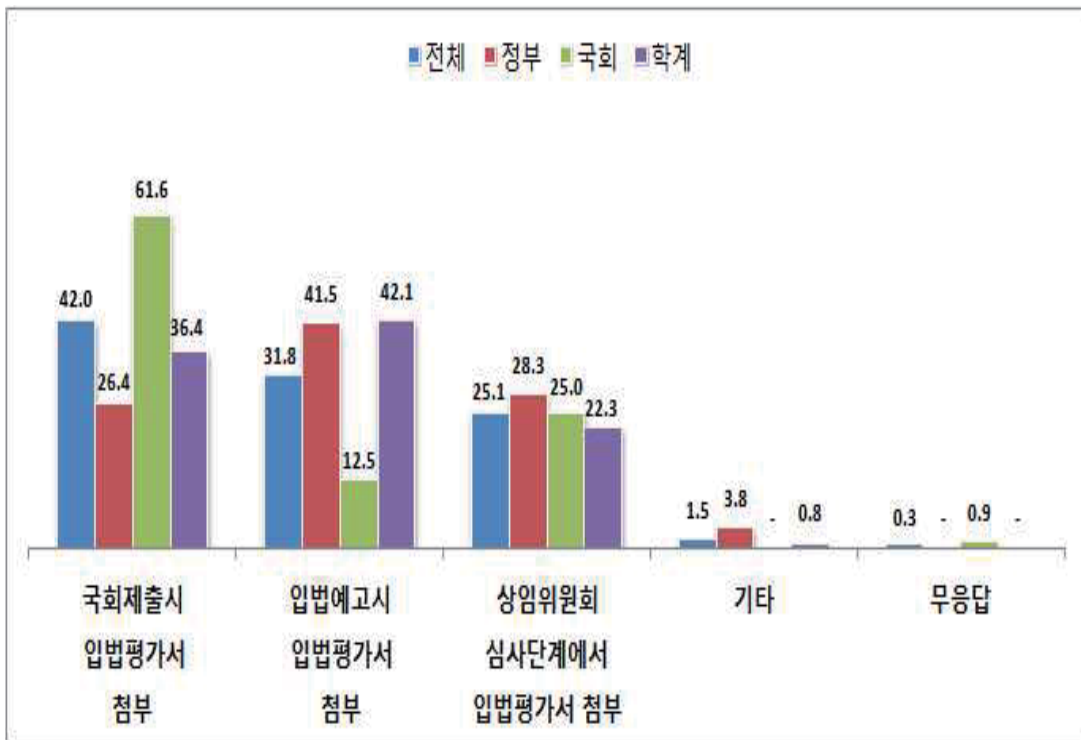
한편 특성별로 살펴보면, ‘국회제출시 입법(영향)평가서 첨부’라는 응답은 국회에서 월등히 높았으며, ‘입법예고시 입법(영향)평가서 첨부’라는 응답은 정부부처 공무원과 학계 등에서 전체평균 대비 높게 응답한 것으로 나타났다.

<표 5-3> 입법평가의 시행단계

		사례수	국회제출시 입법(영향) 평가서 첨부	입법예고시 입법(영향) 평가서 첨부	상임위원회 심사단계에서 입법(영향) 평가서 첨부	기 타	무응답
전 체		(343)	42.0	31.8	25.1	1.5	0.3
구 분	정부	(106)	26.4	41.5	28.3	3.8	0.0
	국회	(112)	61.6	12.5	25.0	0.0	0.9

		사례수	국회제출시 입법(영향) 평가서 첨부	입법예고시 입법(영향) 평가서 첨부	상임위원회 심사단계에서 입법(영향) 평가서 첨부	기 타	무응답
학계	(121)	36.4	42.1	22.3	0.8	0.0	
기타	(4)	75.0	0.0	25.0	0.0	0.0	

<그림 5-3> 특성별 입법평가의 시행단계



제 3 절 입법평가제도화를 위한 법적 근거

입법평가의 제도화를 위한 법적 근거에 대한 의견을 살펴본 결과, ‘입법평가를 위한 법률 제정으로 근거마련’이라는 응답이 75.5%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로 ‘행정부 또는 국회규칙 수준으로 근거

마련’ 12.2%, ‘대통령령 수준으로 근거마련’ 8.5%, ‘스위스나 프랑스처럼 헌법에 근거마련 3.5%의 순으로 나타났다.

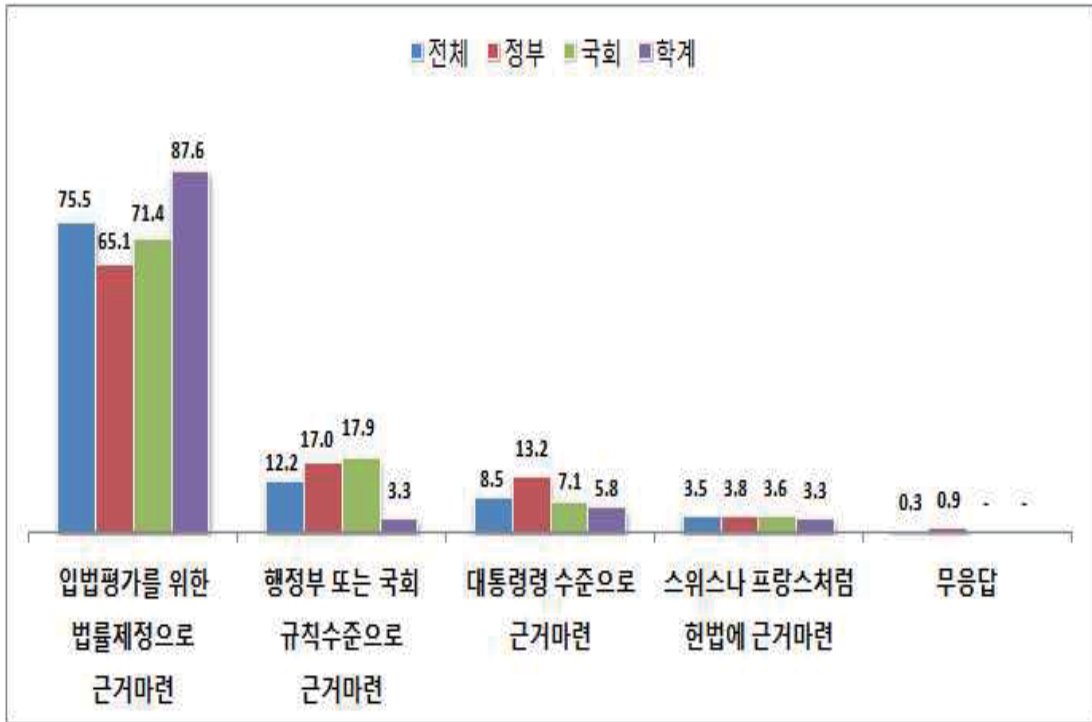
한편 응답자 특성별로 살펴보면, ‘입법평가를 위한 법률제정으로 근거마련’이라는 응답은 학계에서 특히 높게 나타난 반면 ‘행정부 또는 국회규칙 수준으로 근거마련’은 국회에서 상대적으로 높은 편으로 나타났다.

<표 5-4> 입법평가 제도화를 위한 법적근거

		사례수	입법평가를 위한 법률 제정으로 근거마련	행정부 또는 국회 규칙 수준으로 근거마련	대통령령 수준으로 근거마련	스위스나 프랑스처럼 헌법에 근거마련	무응답
전 체		(343)	75.5	12.2	8.5	3.5	0.3
구 분	정부	(106)	65.1	17.0	13.2	3.8	0.9
	국회	(112)	71.4	17.9	7.1	3.6	0.0
	학계	(121)	87.6	3.3	5.8	3.3	0.0
	기타	(4)	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0

현재 입법평가제도를 도입하여 운영하고 있는 독일의 경우 입법평가는 행정부 규칙에 그 법적 근거를 두고 있다. 이에 따라 독일의 입법평가는 정부발의 법안에 대해서만 제한적으로 실시하고 있다.

<그림 5-4> 응답자 특성별 입법평가 제도화를 위한 법적근거



그러나 이러한 배경으로 말미암아 독일에서도 입법평가의 실효성에 문제제기는 지속적으로 논의되고 있는 실정이다. 이러한 독일의 사례를 보건대 우리나라에서 입법평가제도를 도입하기 위해서는 입법평가를 위한 법률을 제정함으로써 정부발의 법안뿐만 아니라 의회발의 법안에도 효력을 발생할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 보여진다. 특히 독일의 경우는 의회발의 법안의 수가 정부발의 법안에 비해 양적으로 매우 적은 상황이어서 정부발의 법안에만 제한적으로 입법평가를 적용한다고 할지라도 사전적 입법평가의 효과는 상당히 크다고 할 수 있다. 반면 우리나라의 경우 의원발의 법안의 비중이 높은 현실을 고려할 때 정부발의 법안에 대한 제한적인 적용은 자칫 반쪽자리 평가로 전락할 위험마저 내포하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 앞서 논의했던 것처럼 제도화를 위한 전략적 접근으로서 도입초기에는 정부

발의 법률안에 대해 제한적으로 적용하면서 점차 그 범위를 확대해나가는 방안을 선택할지라도 궁극적으로는 의회발의 법안도 평가의 대상으로 확대 할 수 있도록 입법평가의 실시를 법률로써 규정하는 방안이 필요할 것으로 보인다.

제 4 절 입법평가 담당인력

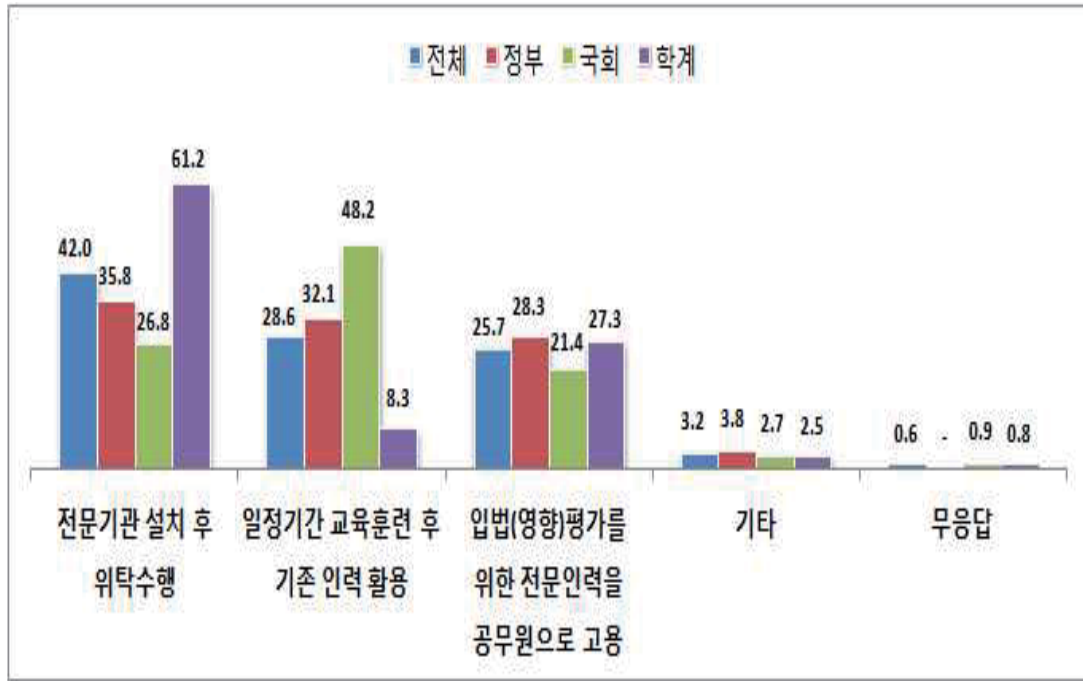
입법평가의 담당인력으로 누가 적합할 것인지 질문한 결과, ‘전문기관 설치 후 위탁 수행’이라는 응답이 42.0%로 가장 높게 나타났다. 그 다음으로 ‘일정기간 교육훈련 후 기존인력 활용’ 28.6%, ‘입법(영향)평가를 위한 전문 인력을 공무원으로 고용하여 수행’ 25.7%의 순으로 나타났다.

한편 응답자 특성별로 살펴보면, ‘전문기관 설치 후 위탁수행’이라는 응답은 학계 등에서 매우 높게 나타난 반면, ‘일정기간 교육훈련 후 기존 인력 활용’이라는 응답은 국회에서 특히 높게 나타났다.

<표 5-5> 입법평가 담당인력

	사례수	전문기관 설치 후 위탁수행	일정기간 교육훈련 후 기존 인력 활용	전문인력을 공무원으로 고용하여 수행	기 타	무응답
전 체	(343)	42.0	28.6	25.7	3.2	0.6
구 분	정부 (106)	35.8	32.1	28.3	3.8	0.0
	국회 (112)	26.8	48.2	21.4	2.7	0.9
	학계 (121)	61.2	8.3	27.3	2.5	0.8
	기타 (4)	50.0	0.0	25.0	25.0	0.0

<그림 5-5> 특성별 입법평가 담당인력



입법평가의 제도화를 위하여 매우 중요한 요소중의 하나가 바로 입법평가를 실시하는 전문인력이다. 이는 Focus Group Interview에서도 중요하게 다루어졌는데, 전문가들의 입장은 입법평가제도화를 위해서는 무엇보다 법리적인 것부터 영향을 분석하는 이론적 및 실무적 감각을 지닌 전문가를 충분히 확보할 수 있어야 하며, 또한 입안담당자들이 입안단계에서부터 입법평가에 대한 기본적인 소양을 가지고 실시해야만 전체적으로 조화를 이룰 수 있다고 보았다.

일반적으로 입법평가제도는 기존의 영향평가제도와 유사한 것으로 보아 간단한 제도로 생각하는 경향도 있지만, 깊이 들어갈수록 그리고 제대로 평가하기 위해서는 매우 전문적인 지식이 필요한 분야이다. 따라서 입법평가제도화를 위해서는 입법평가를 담당할 전문인력의 양성이야말로 가장 기본적이며 필수적인 요소로서 중요한 의미를 지닌다. 특히 한국의 공무원체제는 계급제, 관료제 그리고 순환보직이

일상화된 체계이다. 입법평가에 대한 전문인력이 아닌 일반지식을 갖춘 공무원을 교육훈련 시켜서 규제영향분석을 담당하게 하지만, 순환보직으로 인하여 어느 정도 숙련된 후에 다시금 새로운 인력으로 교체되는 실정이다. 이러한 실정에서는 입법평가의 실시를 법적으로 규정한다고 하더라도 실질적인 평가의 목적을 달성할 수 있을지 의문일 뿐만 아니라, 오히려 유사한 제도들만 중복적으로 만들어 효율성을 저하시킬 우려마저 제기되는 상황이다. 반면 입법평가제도를 운영하고 있는 독일의 경우 연방정부의 공무원들은 대부분 박사학위 취득자들이며, 입법평가를 담당하는 공무원들은 어느 정도 전문지식을 갖춘 인력이 지속적으로 그 업무를 담당하고 있다. 따라서 독일의 이런 환경은 입법평가제도가 어느 정도 그 효과를 나타낼 수 있는 상황이 형식이 가능할 것 같지만, 대한민국의 공무원 시스템내에서 단순히 입법평가의 실시를 법제화 하는 것만으로는 실질적인 효과를 나타낼 수 있을지 의문이라고 보았다.

이에 실질적인 입법평가제도의 도입과 시행을 위해서는 전체적으로 제도가 효과적으로 운영될 수 있도록 보다 거시적인 측면에서 접근하는 것이 필요하며, 입법평가 전문가를 양성하는 문제 또한 입법평가 제도화를 위한 기본적인 필수적인 요소로서 중요한 의미를 지닌다고 할 것이다.

이러한 전문인력 양성방안으로서 로스쿨 학생에 대한 체계적인 교육, 변호사시험법에 입법학 등의 과목을 실무과목으로 포함시키는 방안 등을 고려할 필요가 있다. 현행 시스템으로는 단순히 로스쿨 졸업생을 현장에 투입한다고 해서 입법평가를 담당할 수 있는 것이 아니므로, 구체적인 전문인력 양성프로그램을 구축할 필요가 있다. 더불어 입법평가제도의 효과성 향상을 위하여는 현행 계급제 및 순환보직 체계 등 현행 시스템에 직위분류제 등의 요소를 가미하여 입법평가 등 전문지식을 필요로 하는 업무에는 전문인력을 특별채용하여 순환보직

없이 담당하게 하는 등의 시스템적인 변화도 고려할 필요가 있다고 전문가들은 지적하였다.

제 5 절 기타 영향평가와의 관계

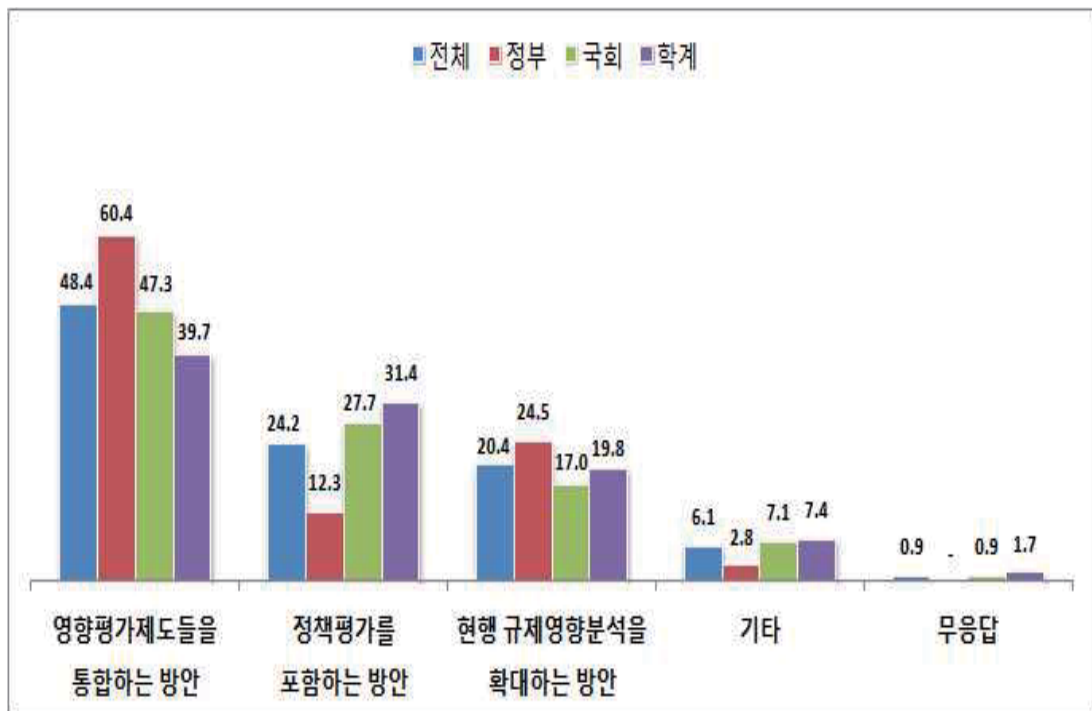
우리나라에는 규제영향분석, 중소기업 영향평가, 성별영향평가 등 유사한 영향평가제도들이 이미 도입되어 운영되고 있다. 따라서 입법평가제도를 도입하기 위해서는 기존의 영향평가제도들과의 관계를 어떻게 정립할 것인가가 매우 중요한 요인이라고 볼 수 있다. 이에 따라 입법평가의 내용을 기타 영향평가제도의 내용과 중복되지 않게 정할 것인지 또는 유사한 영향평가제도를 입법평가로 통합하여 하나의 통합된 영향평가제도를 운영할 것인지에 대하여 정부, 국회, 학계의 의견을 조사하였다. 조사결과를 살펴보면, ‘영향평가제도들을 통합하는 방안’이 가장 적절하다는 응답이 48.4%로 가장 높게 나타났다. 그다음으로 ‘정책평가를 포함하는 방안’이라고 응답한 비율이 24.2%, ‘현행 규제영향분석을 확대하는 방안’이 20.4%의 순으로 나타났다.

<표 5-6> 입법평가와 기타 영향평가와의 관계정립

	사례수	영향평가 제도들을 통합하는 방안	정책평가를 포함하는 방안	현행 규제영향분석을 확대하는 방안	기 타	무응답
전 체	(343)	48.4	24.2	20.4	6.1	0.9
구 분	정부	(106) 60.4	12.3	24.5	2.8	0.0
	국회	(112) 47.3	27.7	17.0	7.1	0.9
	학계	(121) 39.7	31.4	19.8	7.4	1.7
	기타	(4) 25.0	25.0	25.0	25.0	0.0

한편 응답자 특성에 따른 분석을 살펴보면 ‘영향평가제도들을 통합하는 방안’이라는 응답은 정부부처 공무원에서 특히 높게 나타났으며, ‘정책평가를 포함하는 방안’의 경우 학계에서 전체평균대비 높은 편으로 나타났다.

<그림 5-6> 입법평가와 기타 영향평가와의 관계에 대한 특성별 응답



법제처는 법제도선진화, 지킬 수 있는 좋은 법, 국민을 위한 규제개혁법령 등의 용어를 사용하고 있는데 이런 것들의 이념이 입법평가와 일맥상통한다고 볼 수 있다. 법률용어를 명확히 하고 쉽게 만드는 것도 입법평가의 대상으로 볼 수 있으며, 법률콘텐츠와 관련하여 기업, 국민, 국가의 비효율을 감소시키고자 하는 목적을 지닌 규제영향평가 및 중소기업영향평가, 경쟁영향평가, 부패영향평가 등 기존의 평가제도들도 넓은 의미에서 입법평가의 내용으로 포함될 수 있다고 보았다. 이에 따라 규제개혁실이 만들어지기 전에 이미 예산영향평가를

해 왔었고, 법제처가 수십 년간 해 온 쉬운 법령 만들기 사업 등 또한 중앙부처가 이미 해 온 일이며, 이를 포괄하는 용어가 입법 작용과 관련하여 입법평가라는 포괄적인 용어로 귀결될 수 있다고 보았다. 따라서 입법평가의 제도화를 마치 기존의 평가제도와는 완전히 다른 새로운 무언가를 만드는 것이라고 볼 수는 없으며, 기존에 수행하고 있던 평가제도들이 평가주체가 세분화되어 분산적으로 실시됨에 따라 나타나던 폐해를 보완하고, 보다 종합적이고 체계적으로 평가를 실시함으로써 평가의 효과성과 효율성을 보장하기 위한 방안으로 보는 것이 타당하다고 정부부처 전문가는 제안하였다.

이러한 접근법에서 보건대 기존의 평가제도들과는 다른 제도로써 입법평가제도를 새롭게 도입하는 방안보다는 기존의 제도들과 입법평가의 중복되는 부분들을 통합하여, 보다 종합적이고 거시적인 관점에서 입법평가라는 통합적인 제도로 재탄생시키는 것이 평가 본래의 목적을 효과적이고 효율적으로 달성하는 방안이라고 보았다. 따라서 우리나라 실정에 맞는 입법평가 제도를 도입하기 위해서는 무엇보다 입법평가와 기존의 영향평가제도들을 면밀히 검토하여, 중복되는 평가 절차를 최소화하여 통합적인 제도를 구축하는 것이 선결되어야 함을 전문가들은 강조하였다.

제 6 절 입법과정의 개선방향

마지막으로 효과적인 법령 제개정과 책임있는 입법을 위해 개선되어야 할 점을 질문한 결과, ‘입법의 책임성 강화’라는 응답이 42.9%로 가장 높게 나타났으며, 그다음으로 ‘법령의 실효성 확보’ 29.7%, ‘입법과정의 과학과 및 객관화’ 25.1%의 순으로 나타났다.

구체적인 전문가들의 의견을 살펴보면 현실에 대한 심도 있는 논의와 법이상의 조화를 위해 입법단계에서부터 이 법의 역할과 취지 등

을 잘 평가하고 분석하여 입법을 하는 신중함이 필요하다고 지적하였다. 우리의 입법현실을 살펴보면, 일단 만들고 안 지키면 말고 식의 법령도 존재하고 있으며, 이런 식의 입법문화의 근절이 필요하다고 보았다. 따라서 단순히 외국의 입법평가를 소개하고, 도입하는 식의 입법평가가 아니라, 입법과정에서 면밀한 입법평가를 위해 법률전문가들이 다양한 학문분야와 융합하여 입법평가를 위한 논의를 진행하여야 함을 강조하였다. 특히 법은 그 나라의 문화이므로 다른 나라의 방식이 참고 될 수 있어도 그것을 그대로 답습하는 것은 바람직하지 않으며, 따라서 우리 실정에 맞는 입법평가 제도를 위해서는 오랜 시간을 두고 차근차근 준비함으로써, 우리에게 맞는 적합한 방식을 찾아내는 것, 그래서 법치주의 실현을 위하여 기여하는 입법평가가 이루어져야 한다는 점을 강조하였다.

<표 5-7> 우리나라 입법과정의 개선방향

	1 순위	2 순위	3 순위	4 순위	5 순위	환산 비중
법령의 실효성 및 효율성 향상	64.7	23.2	10.3	1.8	-	90.2
입법절차의 합리성 강화	15.4	35.2	27.2	22.2	-	68.8
다양한 계층의 이익 반영	14.3	27.1	28.0	30.4	0.3	64.9
규제비용의 절감	5.7	18.5	32.8	43.0	-	57.4
그 외 기타	-	-	3.6	-	96.4	21.4

<그림 5-7> 응답자 특성별 입법과정의 개선방향

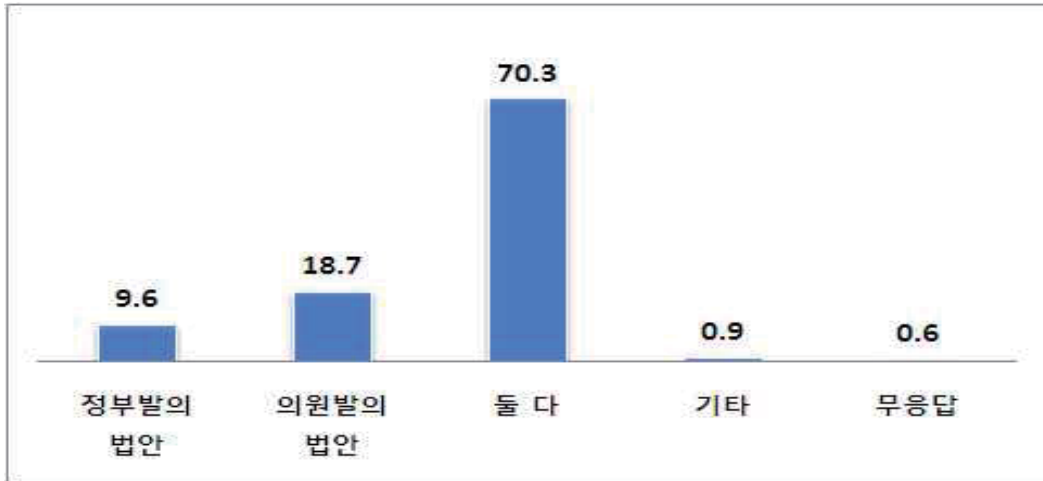


제 7 절 소 결

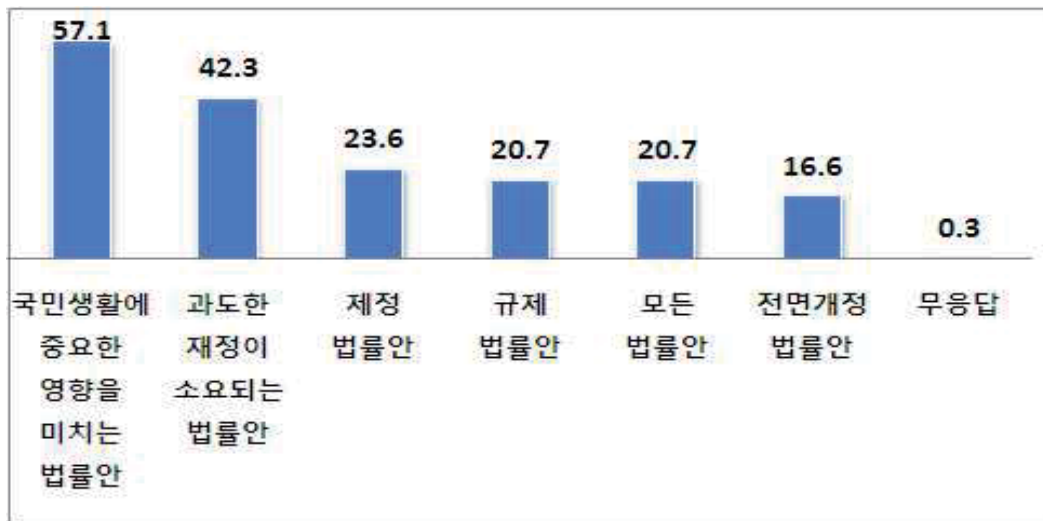
이상에서 입법평가제도화와 관련된 주요쟁점에 대하여 구조화된 설문지를 통한 조사와 Focus Group Interview를 통하여 조사한 결과를 살펴보았다.

입법평가를 시행하는 대상법률의 범위에 대한 질문에는 ‘의원발의 법안과 정부발의 법안 둘 다’라는 응답이 70.3%로 가장 높게 나타났으며, 입법평가를 반드시 시행해야한다고 생각하는 법률의 유형에 대한 조사결과는 ‘국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률안’이 57.1%, ‘과도한 재정이 소요되는 법률안’이 42.3%로 높게 나타났다.

<그림 5-8> 입법평가 대상법률의 범위



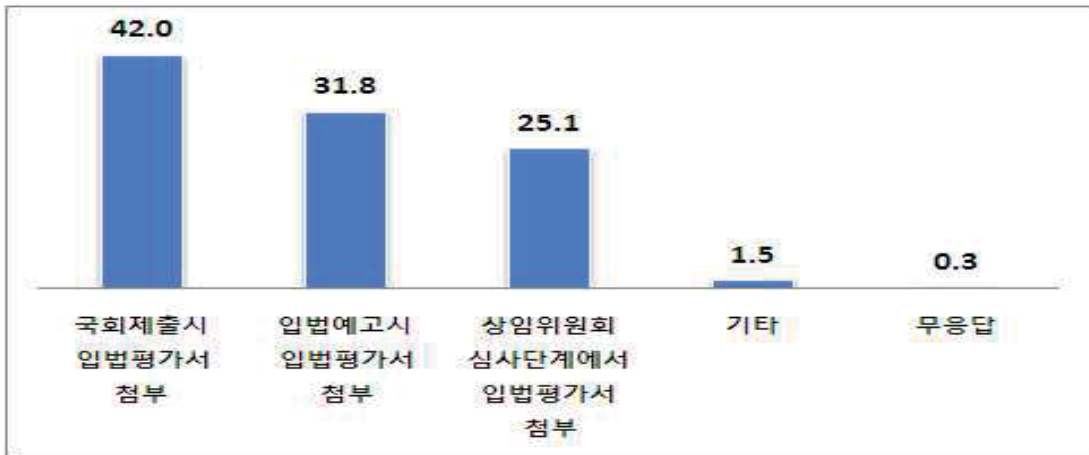
<그림 5-9> 입법평가 대상법률의 유형



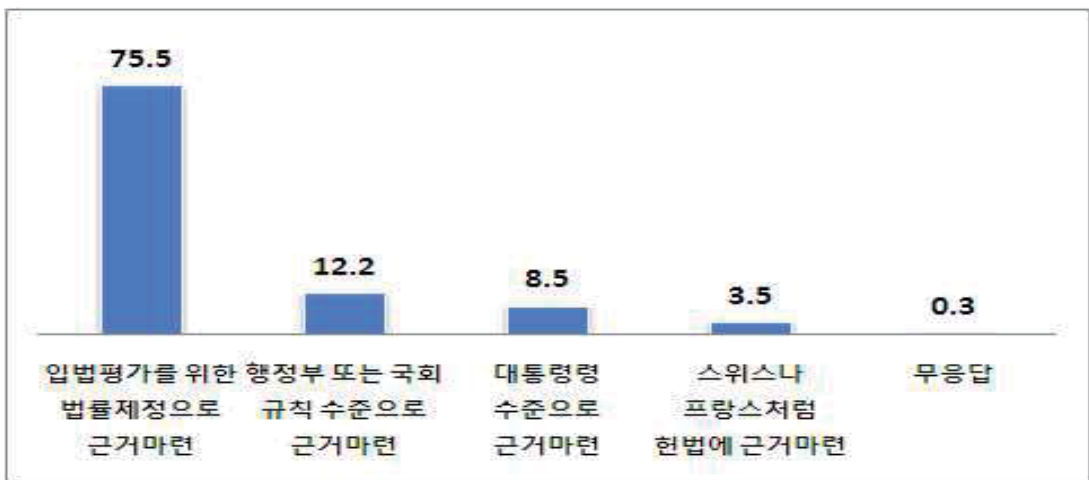
한편 입법과정중에서 어느 단계에서 입법평가를 실시하는 것이 바람직한가에 대한 조사결과로는 국회제출시 입법평가서를 첨부하여야 한다는 응답이 전체의 42.0%로서 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 입법예고시 입법평가서를 첨부하는 것이 바람직하다는 의견이 31.8%를 차지하였다.

또한 입법평가제도를 도입한다면, 그 법적근거를 어떻게 마련하는 것이 바람직한가에 대한 조사에서는 전체의 75.5%의 전문가들이 입법평가를 위한 법률을 제정함으로써 법적 근거를 마련하여야 한다고 생각하고 있었다. 이는 의원발의 법안의 비중이 상대적으로 높은 우리나라의 현실을 고려하였을 때 독일처럼 행정부 규칙에 근거를 두는 제도화로는 근본적인 목적을 달성하기 어렵다는 문제의식을 고려한 것으로 보인다.

<그림 5-10> 입법평가 시행단계



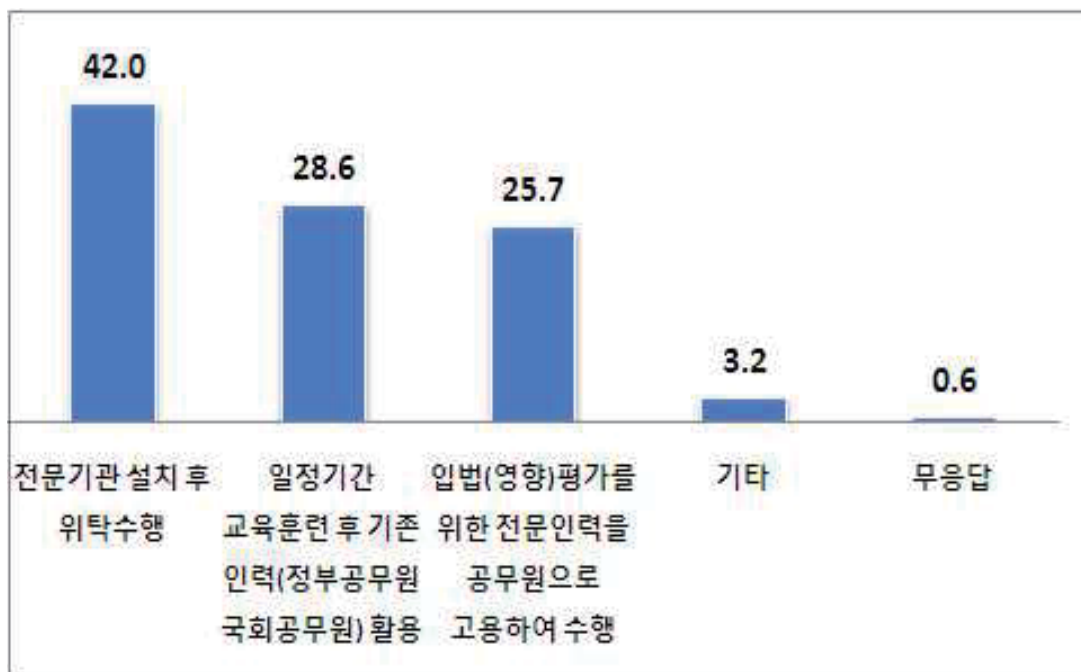
<그림 5-11> 입법평가제도화를 위한 법적 근거



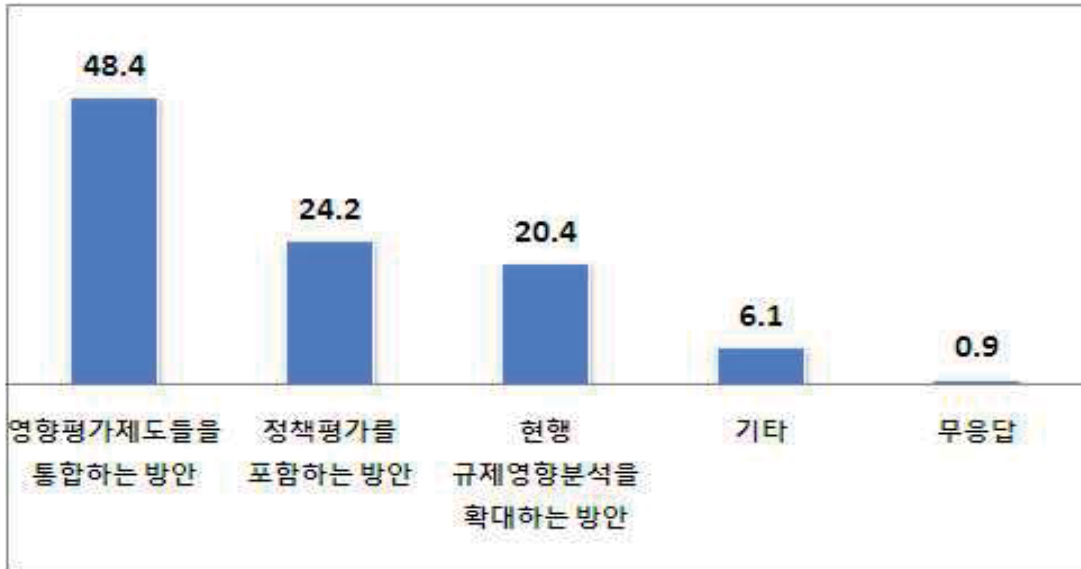
한편 입법평가를 담당할 인력에 대하여 과연 누가 담당하는 것이 적합할 것인가에 대한 조사결과 전체의 42.0%는 전문기관을 설치하여 위탁수행하는 방안이 가장 바람직하다고 응답하였으며, 그 다음으로 기존의 공무원에게 일정기간 교육훈련을 통하여 활용하는 것이 바람직하다는 의견도 전체의 28.6%를 차지하였다.

이 밖에 현재 우리나라에는 입법평가제도외에 규제영향분석, 중소기업영향평가, 법안비용추계 등 유사한 평가 및 분석제도들이 다수 존재하고 있는데, 이러한 기존의 영향평가제도와는 별도로 입법평가제도를 새로이 도입하는 방안과 기존 영향평가제도들을 포함하는 하나의 통합적 제도로서 도입하는 방안에 대한 조사결과로서 전체 응답자의 48.4%가 기존의 영향평가제도들을 통합하는 방안이 바람직하다고 응답하였다.

<그림 5-12> 입법평가 담당인력

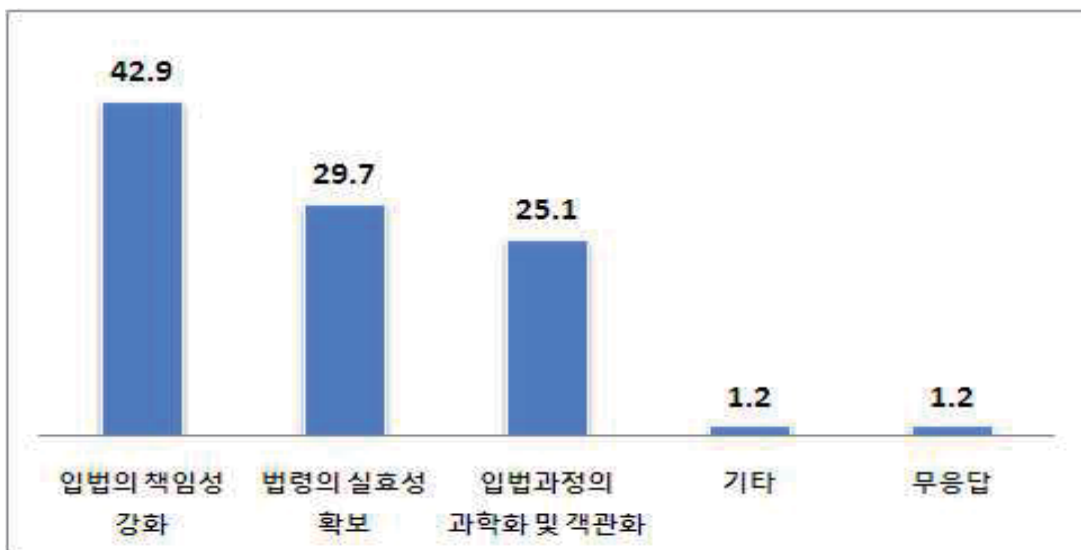


<그림 5-13> 입법평가와 기존 영향평가제도와의 관계



마지막으로 입법평가 제도화와 관련하여 현행 우리나라의 입법과정에서 개선되어야 할 점에 대한 조사결과, 전체의 42.9%는 입법의 책임성을 강화하는 것이 가장 시급하다 라고 응답하였다.

<그림 5-14> 입법과정 개선방안



제 6 장 입법평가제도화를 위한 시사점

입법평가제도가 우리나라에 소개되어 시험적으로 적용하기 시작한지 어언 7년차에 접어들었지만, 제도에 대한 이해와 제도화를 위한 진척은 미미한 실정이다. 이에 따라 무엇보다 입법평가제도를 이미 도입하여 지속적으로 실행하고 있는 국가들과의 협력을 통해 입법평가의 실천가능성을 모색하고 적용가능한 방법론을 개발하는 것이 절실한 시점이다.

이에 본 연구에서는 입법평가제도화를 위한 논의 중에서 제기되고 있는 쟁점과 문제점들을 중심으로 설문조사를 실시함으로써 우리 실정에 적합한 제도화를 위한 기초자료를 제공하였다. 입법평가제도와 관련이 있거나 혹은 향후 제도화가 된다면 관여하게 될 정부부처 공무원, 국회공무원, 학계 전문가 등을 대상으로 입법평가 제도화와 관련한 주요 쟁점에 대한 설문조사 결과는 향후 우리나라에서 입법평가를 제도화하기 위한 선행연구로써 중요한 의의를 지닌다. 이와 관련하여 본 연구에서 충분히 다루지 못한 입법평가제도의 향후 발전과제는 후속연구로 진행함으로써 본 연구결과의 시너지 효과를 기대할 수 있으며, 이러한 후속연구를 통해 우리나라에서 입법평가제도를 제도화하기 위한 첫 번째 걸림돌인 기존의 유사한 제도들과의 조화를 이루는데 중요한 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

본 절에서는 구조화된 설문지를 통한 조사와 소수의 전문가들을 대상으로 한 Focus Group Interview의 조사결과를 바탕으로 입법평가 제도화를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

1. 입법평가제도의 도입을 위한 현실적 문제

1) 수행주체의 문제

정부측에서는 영향평가의 핵심문제 중의 하나는 누가 수행할 것인가이며 둘째는 누가 이에 대하여 메타 평가를 수행할 것인가의 문제

가 매우 중요하다는 의견이었다. 예컨대 행정부 내부적으로 보았을 때 각 부처에서는 거의 형식적으로 규제영향평가를 하고 있고, 반면 규제개혁실에서는 평가를 잘못했다고 비판하는 현재의 과정이 합리적이지 못하다는 점을 제기하였다. 따라서 근본적으로 이러한 문제들이 해결되지 않은 상황, 즉, 각 분야가 질적으로 향상되지 않은 상황에서 입법평가제도가 도입된다면, 이것이 통합이든 분할이든 행정적인 차원에서 현실적인 의미를 지니기 어렵다는 점을 충분히 고려할 필요가 있다.

2) 입법평가에 대한 부정적 관점

정부측과는 달리 국회의 의견을 들어보면, 현재 입법평가제도화의 가장 큰 걸림돌은 입법평가에 대한 국회의원의 부정적인 입장이라고 지적하였다. 이러한 국회의원의 부정적 견해 때문에 입법평가라는 용어 대신 국회에서는 ‘입법영향분석’이라는 표현을 사용하고 있지만, 용어의 문제를 떠나 여러 의원실 및 관련 기관과 이 문제를 논의해 보면 입법평가제도에 대한 반응은 여전히 부정적으로 나타나고 있다는 점이다.

국회의원뿐만 아니라 입법평가제도에 대한 부정적인 의견은 정부 및 국회공무원 내에서도 존재하고 있는데, 이러한 부정적 의견의 배경을 살펴보면, 입법과정에 이미 수많은 허들이 존재하는데 또 다른 허들을 추가하여 관료들이 입법권을 간섭하고 침해하려 한다는 인식이 존재하기 때문이라고 보았다. 예컨대 국회의원의 입장에서는 법안비용추계서첨부만 해도 충분히 과중한 업무인데 입법영향 분석서까지 첨부하라는 것은 업무의 부담을 증가시키는 것으로 인식하고 있었다.

또한 입법영향평가는 국회가 이미 수행하고 있는 여러 제도들과 중복되는 것이라는 의견도 입법평가제도에 대한 부정적 관점을 형성하는데 일조하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 입법평가제도의 도입에

대한 국회 구성원의 내부적인 합의 또한 쉽지 않은 상황이며, 향후 입법평가의 도입을 위해서는 국회의원의 부정적 입장을 전환하기 위한 방안이 필요할 것으로 보인다.

3) 대국민 홍보의 문제

본 연구를 위한 설문조사에서 입법평가 제도화에 대하여 대체적으로 긍정적인 의견이 많이 나타난 결과는 국내 학자들간, 실무자들간, 국제적 차원에서 외국학자들간 실무자들간 경험을 고려할 때 조사결과가 전문가들 대상이고 문제점을 정확히 알고 있기 때문에 이 제도가 필요하다는 인식이 반영된 것으로 보인다. 그러나 국민들에 대해 어떻게 이 제도를 인식시키느냐에 따라 국민들 혹은 일반인들을 대상으로 하는 조사에서는 이번의 결과와는 달라질 수 있을 것이다. 따라서 입법평가 제도화를 위해서 무엇보다 필요한 조건은 국민을 대상으로 입법평가제도의 장점에 대한 홍보를 통해서 입법평가제도의 필요성을 부각시켜야 한다는 점이다,

2. 입법평가의 개념 및 주요내용의 중복성

입법평가의 개념정의와 관련하여 규제영향분석과 매우 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 더욱 중요한 것은 입법영향분석이든 입법영향평가이든, 스스로 법안을 만드는 과정에서 생각하고 검토하고 그 결과를 법안과 함께 작성해서 제출한다는 점에서 결국은 규제영향평가와 같은 개념이라고 보았다. 따라서 기존의 규제영향분석을 비롯한 비용추계서, 성별영향평가, 중소기업평가 등의 내용과 중복되는 부분을 어떻게 명확히 구분할 것인가에 대한 고민이 필요하다고 보았다.

한편 지금 제도화를 논하고 있는 시점이지만 개별부처 협의의 개별영향평가화 현상이 두드러지고 있어 종합적 관점이 부족한 것으로 보

인다. 따라서 오히려 입법평가제도를 통합적 제도로써 도입할 필요가 있고 이에 따른 구체적인 방안론이 활성화된다면 입법평가제도화를 위한 중대한 한계를 극복할 수 있을 것으로 보인다.

3. 입법평가에 대한 감독기구 필요

입법평가제도화를 위해서는 각각의 입법평가 부분들을 수렴할 수 있는 기관을 만드는 것이 필요하다고 보았다. 예컨대 사후영향평가를 할 수 있는 통합기구 또는 사전평가결과를 감독하는 감독기구 등을 만드는 게 필요한 시점이다. 지금은 규제개혁위원회가 그와 유사한 역할을 하고 있는데 범위를 법규명령으로 한정하였기 때문에 가능한 것일 뿐이다. 즉 입법평가제도가 도입되어 그 범위가 확장된다면 현재의 규제개혁위원회 단일기구로는 감독기능을 원활하게 수행할 수 없음이 자명하기 때문이다. 그렇다면 과연 전술한 것처럼 입법평가를 도입하면서 기타 유사한 영향평가제도를 수렴하여 통합적인 입법평가 제도로 운영된다면, 그에 대한 감독은 누가 할 것인가의 문제가 등장할 수밖에 없다. 현재 정부차원에서 영향평가제도들이 개별적으로 수행되고 있어 입법평가 제도화에 부정적 영향을 미친다 하더라도, 제도가 도입되면 각각의 기관들은 수렴할 수 있을 것으로 보인다. 다만 현재 독자적인 역할과 책임을 수행하고 있던 각 기관들을 어떻게 설득할 것이냐가 입법평가 제도화를 위한 가장 중요한 요소이며 한계점이라고 보여진다.

현재 상황에서 감독기구에 대하여 논의를 하자면, 조심스럽긴 하지만 하나의 정부부처가 감독기구를 담당하는 것은 한계를 지닐 수밖에 없으며, 현행 규제개혁위원회를 확대하는 방안이거나 또는 국무총리 소속 또는 차관급 수준으로 입법평가를 위한 새로운 기구인 입법평가처를 신설한다든지 하는 독립적인 감독기구를 설치하는 방안이 타당

한 것으로 보인다는 의견이 있었다. 그러나 입법평가를 위한 이러한 새로운 조직이 법제처까지 흡수하는 것에는 반대입장이 있었으며, 규범체계성 심사를 하는 법제처와 입법평가처(가칭)라는 조직이 총리 감독을 받으면서 병행적으로 모든 부처가 발의하는 법들을 분석 검토할 수 있는 방안이 오히려 효과적이라는 의견도 제시되었다.

결론적으로 입법평가제도화를 위해서는 무엇보다 입법평가제도의 핵심기구인 감독기구를 먼저 설치한 이후, 입법평가를 위한 체크리스트 작성이나 대상법령의 범위를 정하는 등의 구체적인 제도화 수순을 거치는 것이 합리적이라고 보았다.

4. 입법평가 수행을 위한 인력양성

대상 법령의 범위를 정하고 이에 대한 체크리스트를 작성할 때 고려해야 할 점은 기본적으로는 수많은 부처가 다 할 수 있는 체제로 인력양성을 추진해야 한다는 점을 지적하였다. 전문성 문제와 관련하여 모든 정부부처는 전문 인력을 새로 충원하던가 또는 기존의 인력을 교육훈련 시키는 등 입법평가를 담당할 전문인력을 양성할 필요가 있다. 이러한 전문인력이 확보된다면 각 부처에서 입법평가를 작성하고, 감독기구는 이에 대한 방법론상의 감독기능만을 수행하는 것이 타당하다고 보았다. 현재 규제영향분석을 살펴보면, 각 부처에는 규제영향분석을 담당할 전문인력이 없으며, 교육훈련을 한다 해도 순환보직으로 인하여 숙련된 담당자가 다른 부서로 이동하는 일이 잦기 때문에 실질적인 규제영향분석이 이루어지지 못하는 실정이다. 이에 규제개혁위원회는 감독기관임에도 불구하고 각 부처에서 제출한 규제영향분석을 다시금 새로 작성하는 상황이 자주 나타나고 있다. 이는 결과적으로 감독기구의 부담을 가중시킬 뿐만 아니라 실질적인 규제영향분석이 이루어지기 어렵다는 한계를 지닌다. 이에 입법평가제도

의 성공적인 정착과 발전을 위해서는 전문인력의 양성 및 채용과 더불어 입법평가자체를 각 부처의 전문인력이 원활하게 수행할 수 있도록 체계적인 체크리스트 개발이 필요하다고 보았다.

5. 입법평가 제도화를 위한 제언

입법평가 제도화를 위하여 총괄기구보다 더 중요한 것은 이것이 정말로 법을 잘 만드는 데에 필요하다는 인식에서 국회의원들이 입법평가 제도화를 핵심적인 역할을 할 필요가 있다고 보았다. 또한 입법평가제도의 장점을 논할 때 민주성이라는 측면에서 전문가 분석 결과를 기계적으로 반영하는 것뿐만 아니라, 정부 입법과정보다 국회입법과정 공개가 더 부족하다는 문제점을 올바르게 인식하고 공개와 참여가 가능하도록 하는 것이 더욱 중요하다고 보았다. 따라서 입법 담당자도 이에 대해 응답하고, 중요한 부분에 대해서는 비판적인 평가가 가능하도록 할 필요가 있다. 쌍방향 소통을 통한 입법평가가 강조된다면 도입 당위성에 대하여 국회의원들을 설득하는 것도 충분히 가능할 것으로 전망하였다.

현재 의원발의 입법이 되면 하위법령을 만들어야 하고 정부가 정책집행을 해야 하는데 의원발의의 경우 당정협의조차 안 된 채 느닷없이 오는 경우가 많은 게 현실이다. 1년의 의원발의 중 몇 천 억이 소모되는 법안은 바로 재의 논의가 되지만 그래도 정치적 이해관계들로 인하여 그대로 진행되는 경우도 있다. 더욱이 문제되는 것은 1-2백 억 짜리 작은 법안이 법제처를 통하여 정부 의견을 받아, 제대로 제도화되지 못하고 연 수조의 예산을 소비하기에 이르게 되는 경우가 많다는 점이다. 따라서 국회의원들의 이해와 참여를 촉진할 수 있는 방안을 마련하는 것이 시급한 과제라고 보았다.

한편 국회의 입장에서 보았을 때, 현재 입법평가제도에 부정적인 국회의원을 설득하기 위하여 시간을 지체하는 것 보다는 보다 융통성

있는 방안이 현실적이라는 입장을 제시하였다. 특히 국회입법조사처에서도 입법평가제도의 연구를 진행하면서 제도화를 위하여 여러번 시도하였으나, 번번히 국회의원의 부정적 인식으로 좌절되었다. 처음에는 의욕이 앞서 제도화를 우선적인 과제로 생각하였지만, 현재는 전면적인 제도화만을 고집하지 않고 한 발 뒤로 물러서 있는 상황이다. 하나의 제도가 도입되는 과거의 사례에 비추어보건대, 의안비용추계제도도 입법화 이후에 상당히 오랜 기간이 흐른 뒤에야 현실화되었던 예를 참고해 보면 무조건 밀고 나가는 것만이 해법은 아니라는 입장이다.

이와 관련하여 입법영향평가에 관한 법적 근거도 없는 상태에서 제도화하려는 것은 지나칠 수 있겠다는 판단이었으며, 이에 접근방법을 변화하여 두 가지 전략으로 접근하고 있다. ‘첫째는 역량을 축적하는 것이며, 둘째는 실제의 결과를 가지고 설득할 수 있는 근거를 마련하는 것’이다. 실제로 입법평가제도와 관련한 비판점을 살펴보면, 입법평가의 필요성은 인정하면서도 사전영향평가의 경우에는 점성술의 영역과 비슷하다 라는 평가가 나오기도 할 만큼 체계적이고 과학적인 평가방법론을 제시하기 어렵다는 한계가 있기 때문이다. 따라서 입법평가 제도화를 위해서는 무엇보다 입법평가의 필요성과 유용성을 어필할 수 있는 근거를 마련하는 것이 필요하다고 보았다.

결과적으로 지금 단계에서는 사전평가보다는 사후평가에 역점을 두는 것이 전략적으로 필요하다고 보았다. 이에 국회입법조사처에서는 시행된 지 3-4년 된 법률 중 중요한 법률, 법이 제정될 당시에 논란이 많았던 법률, 사전에 예측들이 있었던 법률을 대상으로 그 때의 예측이 맞고 틀린 부분에 대한 피드백을 주는 차원에서 시범사업을 수행하고 있다. 이러한 사업들이 잘 이루어진다면 ‘사후분석부터 제도화하자’는 공감대를 의원들로부터 얻어낼 수 있지 않을까 하는 기대가 있어 단계적으로 접근하고 있는 실정이다.

참고 문헌

<국내문헌>

- 강현철, 입법평가 세부지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.
- 강현철 외, 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.
- 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 김수용, 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009.
- 박영도, 주요국가의 입법평가 관련제도(V) - 오스트리아·스위스의 입법평가제도, 한국법제연구원, 2007.
- 박영도·장병일 역, 입법평가 입문-법률, 법규명령, 행정규칙, 한국법제연구원, 2007.
- 윤계형 외, 입법평가와 규제영향분석의 개념 및 관계정립에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.
- 원소연, 독일 입법평가 조직의 성격과 권한에 관한 연구, 한국법제연구원, 2011.
- 이순태 외, 입법평가 가이드라인 연구, 한국법제연구원, 2010.
- 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 8집, 2005.
- 한국법제연구원, 유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구, 2008.
- 홍준형, 최은진, 김난영, 입법평가법제화방안에 관한 연구, LECG Korea, 2006.

<외국문헌>

Böhret, Carl und Konzendorf, Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001.

Bräunlein, Tobias, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Peter Lang, 2003.

Dittrich, Matthias, Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, AVM 2009.

Seidel, Sabine, Die Praxis der Verordnungsgebung, Frankfurt am Main, 2005.

Unkelbach, Ingo, Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene, Shaker 1998.

부 록

부록 1. 조사설문지

통계법 제33조(비밀의 보호)에 의거,
본 조사에서 개인의 비밀에 속하는 사항은
엄격히 보호됩니다.

ID			
----	--	--	--

입법(영향)평가 제도화를 위한 전문가 의견조사

안녕하십니까?

법제 관련 연구기관인 저희 한국법제연구원에서는 입법(영향)평가 제도화를 위한 기초자료를 수집하고자 **입법(영향)평가와 관련이 있는 전문가들을 대상으로 설문조사**를 실시하고 있습니다.

저희는 이번 조사결과를 바탕으로 하여 향후 **입법(영향)평가 제도화**를 위한 구체적인 모델을 개발하고자 합니다.

본 조사의 내용은 오로지 통계목적으로만 사용되며 통계법 제 33조에 의해 비밀이 보호되므로 안심하고 협조해 주시기 바랍니다. 본 조사는 정답이 있는 것이 아니오라 몇몇의 주제에 대해 귀하의 의견을 수집하고자 함이오니, 바쁘시더라도 잠시만 시간을 내어 작성해 주시면 감사하겠습니다.

2012. 6월

구 분	<p>귀하께서는 현재 다음 중 어디에 해당하시는지요?</p> <p>① 공무원(정부부처) : 소속부처명 : _____ 담당업무 : _____</p> <p>② 국 회 : 의원실 [], 국회공무원 []</p> <p>③ 학 계 : 법학(공법) [], 법학(행정법) [], 행정학 [], 경제학 [], 기타 []</p> <p>④ 기 타: _____</p>
근속기간	<p>귀하께서는 현재의 업무를 하신 지 얼마나 되셨는지요?</p> <p style="text-align: right;">약 _____ 년</p>

I. 입법평가에 대한 인지도

1. 귀하께서는 ‘입법(영향)평가제도’에 대하여 알고 계십니까?
 - ① 잘 알고 있다 ☞ ①②③번 응답자는 문 2)번으로 이동
 - ② 어느 정도 알고 있다
 - ③ 들어본 적은 있다
 - ④ 들어본 적 없다 ☞ ④번 응답자는 문 3)번으로 이동

2. (문 1에서 ①②③번으로 응답한 경우) 어떤 경로를 통해 알게 되셨습니까? 다음 보기 중에서 해당되는 것을 모두 골라주세요.
 - ① 연구보고서
 - ② 국내 및 국제 학술대회
 - ③ 언론기사 및 논평
 - ④ 공청회 및 세미나
 - ⑤ 그 외 기타 (구체적으로: _____)

3. 귀하께서는 입법(영향)평가를 실시하고 있는 나라를 알고 계십니까?
 - ① 알고 있다 (나라이름: _____)
 - ② 알지 못한다

4. 귀하께서는 우리나라에 입법(영향)평가를 연구하는 기관이 있는 것을 알고 계십니까?
 - ① 잘 알고 있다
 - ② 어느 정도 알고 있다
 - ③ 들어본 적은 있다
 - ④ 들어본 적 없다

5. 귀하께서는 입법(영향)평가와 기타 영향평가(환경영향평가, 성별 영향평가, 부패영향평가 등)와의 차이점에 대해 알고 계십니까?

- ① 잘 알고 있다
- ② 어느 정도 알고 있다
- ③ 들어본 적은 있다
- ④ 들어본 적 없다

6. 귀하께서는 입법(영향)평가의 주요목적에 대하여 알고 계십니까?

- ① 잘 알고 있다
- ② 어느 정도 알고 있다
- ③ 들어본 적은 있다
- ④ 들어본 적 없다

♠ **입법(영향)평가란?**

법령안이나 법령에 대한 직접적인 평가를 중심으로 정부입법과정이나 법령정비와 관련하여 법령이 미치는 종합적이고 포괄적인 영향을 객관적인 분석 방법을 통하여 분석·평가하여, 좋은 법을 만드는 과정인 동시에 실효성이 적고 현실과 맞지 않는 법령을 정비해 나가는 일련의 과정입니다.

II. 입법평가 제도화 관련 의견

7. 귀하께서는 입법(영향)평가제도의 유용성에 대해 어떻게 생각하십니까? 다음 보기에 대해 동의하시는 순위를 1위부터 4위까지의 순서대로 적어주세요.

내 용	순위 (1~5까지)
① 법령의 실효성 및 효율성 향상	
② 규제비용의 절감	
③ 다양한 계층의 이익 반영	
④ 입법절차의 합리성 강화	
⑤ 그 외 기타 (구체적으로: _____)	

8. 만약 입법(영향)평가를 시행한다면, 적합하다고 생각하시는 범위를 다음 보기 중에서 한 가지만 골라주세요.

- ① 정부발의 법안
- ② 의원발의 법안
- ③ 둘 다
- ④ 기타 (구체적으로: _____)

9. 입법(영향)평가를 반드시 시행해야한다고 생각하시는 법률을 다음 중에서 골라주세요 (복수응답가능)

- ① 제정법률안
- ② 전면개정법률안
- ③ 과도한 재정이 소요되는 법률안
- ④ 국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률안

- ⑤ 규제법률안
- ⑥ 모든 법률안

10. 입법(영향)평가를 시행한다면, 어느 단계에서 이루어지는 것이 적합하다고 생각하세요?

- ① 입법예고시 입법(영향)평가서 첨부
- ② 국회제출시 입법(영향)평가서 첨부
- ③ 상임위원회 심사단계에서 입법(영향)평가서 첨부
- ④ 기타 (구체적으로: _____)

11. 입법(영향)평가의 범위와 관련하여 다음의 방안 중에서 귀하의 생각과 가까운 것을 한 가지만 골라주세요

- ① 현행 규제영향분석을 확대하는 방안
- ② 영향평가제도들을 통합하는 방안
- ③ 정책평가를 포함하는 방안
- ④ 기타 (구체적으로: _____)

12. 입법(영향)평가의 제도화를 위한 법적 근거에 대해 다음 중 귀하의 생각과 가까운 것을 한 가지만 골라주세요.

- ① 스위스나 프랑스처럼 헌법에 근거마련
- ② 입법평가를 위한 법률제정으로 근거마련
- ③ 대통령령 수준으로 근거마련
- ④ 행정부 또는 국회 규칙 수준으로 근거마련

13. 입법(영향)평가를 시행한다면 담당인력은 다음 중 누가 적합할 것으로 생각하세요?

- ① 입법(영향)평가를 위한 전문인력을 공무원으로 고용하여 수행
- ② 일정기간 교육훈련 후 기존 인력 (정부공무원 및 국회공무원) 활용
- ③ 전문기관 설치 후 위탁수행
- ④ 기타 (구체적으로: _____)

14. 귀하께서는 입법(영향)평가제도에 대하여 어떻게 생각하십니까?

- ① 긍정적이다 ☞ ①번 응답자는 문 14-1)번으로 이동
- ② 부정적이다 ☞ ②번 응답자는 문 14-2)번으로 이동
- ③ 잘 모르겠다

14-1. (문 14에서 ①번으로 응답한 경우) 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 규제영향분석의 한계를 보완할 수 있으므로
- ② 종합적인 영향평가를 수행할 수 있으므로
- ③ 효과적인 법령제·개정을 실현할 수 있으므로
- ④ 기타 (구체적으로: _____)

14-2. (문 14에서 ②번으로 응답한 경우) 그렇게 생각하시는 이유는 무엇입니까?

- ① 유사한 영향평가제도가 많아서
- ② 우리나라의 입법문화와 맞지 않아서
- ③ 제대로 수행될 수 있을지 의문이라서
- ④ 기타 (구체적으로: _____)

15. 효과적인 법령제·개정과 책임있는 입법을 위해 개선되어야 할 점은 다음 중 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 법령의 실효성확보
- ② 입법과정의 과학화 및 객관화
- ③ 입법의 책임성강화
- ④ 기타 (구체적으로: _____)

16. 끝으로 ‘입법(영향)평가제도’에 관하여 의견이 있다면 무엇이든 좋으니 자유롭게 말씀하여 주시기 바랍니다.

끝까지 응답해 주셔서 감사합니다.

부록 2. 입법평가 제도화 전망을 위한 전문가회의록

1. 회의 개요 및 참석자 소개

▶ 회의 목적

- 입법평가 제도화와 관련하여 영향력이 큰 관계기관 및 학계 권위자들의 목소리를 청취하여 연구에 반영하기 위하여 전문가 회의를 실시하였음
- 관련의견의 청취와 함께 기존 조사결과에 대한 평가를 통해 연구자료의 타당성을 검증하였음

▶ 회의 개요

- 회의 일시 : 9/19(수) 오전 10시 ~ 오후 3시 서울 양재동 소재 회의실(엘타워)
- 참여인원 : 국회공무원 1인, 정부공무원 2인, 학계 2인(법학, 행정학 각 1인씩), 입법평가연구실 연구원 8인
- 자료 정리 : (주)ARC 조사연구실, 한국법제연구원

2. 회의내용

[개 회]

사회자 : 하반기에 전문가 조사를 실시한 결과에 대해 그동안 입법평가에 대한 관심을 가지고 내용을 잘 아시는 각 부처, 국회, 학계의 전문가들의 스크린을 한 번 거치고자 전문가 다섯 분을 모셨습니다. (이하 익명성을 위하여 부록에서는 실명대신 정부공무원1, 정부공무원 2, 국회 공무1, 학계 행정과, 학계 법학 으로 표기함)

먼저 배포된 자료에서 입법평가의 내용이나 개념은 다 아시기에, 저희가 최근 실시된 조사결과에 대해 간단히 설명 드린 후 전체적으로 의견을 듣는 순서로 진행을 하겠습니다.

[조사결과 소개]

사회자 : 저희가 정부부처 공무원, 국회, 학회를 대상으로 총 343명에 대해 조사를 진행하였습니다. 먼저 제도에 관한 인지도는 약 80% 정도로 응답되었는데, 현재 정부부처 공무원, 국회, 학회 쪽 분들은 입법평가와 관련된 내용까지는 정확히 모르더라도 어느 정도 ‘들어는 봤다’ 혹은 ‘어떤 것이다’에 대해서는 잘 아는 행태로 파악되었습니다.

입법평가는 어느 부분에서 유념할 것인가에 대해서 검증의 실효성, 효율성 향상, 입법절차가 합리적인지에 관하여 상당히 유용하지 않을까 생각합니다. 저희 생각으로 규제비용절감이라든지, 규제비용적 측면들은 예상보다 조사방법론적 한계를 인식하는데 높은 비율로 나타나지 않았습니다.

입법평가를 할 때 어떤 것을 했으면 좋겠느냐는 물음에 정부발의입법 뿐만 아니라 의원발의입법 둘 다 했으면 좋겠다는 의견이 3분의 2이상 나왔습니다. 법률자체를 개별적인 법률에서 어느 범위로 하는 게 좋겠느냐는 질문에 대하여, 여기에 국민생활에 중요한 영향을 미치는 법률안이나 과도한 재정이 소요되는 법률안이 높게 나왔고 나머지 재정법률안, 규제법률안 이런 행태의 개별단위 법률들에 대한 내용보다 모든 법률을 다 하는 것이나 아주 제한적인 규제법률안에 한정된 것은 좀 낮게 나왔습니다.

시행단계와 관련해서 예상과는 달리 국회 제출 시에 입법영향서를 첨부하는 것이 좋다거나 입법예고시가 좋다는 대해서는, 정부입법안에 대해 입법예고시가 될 것 같고 의원입법안에 대해서는 첨부하는 부분들인데, 국회와 여러 가지 조사를 하면서

정부입법안과 국회입법안을 함께 놓고 보는 관점에서 국회제출 시가 조금 높게 나온 것으로 생각합니다.

사회자 : 그리고 법적 근거는 법률제정하자는 것이 높게 나타났고, 대통령령이나 기타 법률을 제정해서 입법적 근거를 마련하는 것이 입법평가제도화를 위한 타당한 논리인 것으로 보입니다. 입법평가제도가 시행이 되면 어떻게 할 것인가에 대해, 전문가집단 설치 후에 위탁수행이라는 것이 42%정도, 그리고 기존의 정부나 국회 공무원들을 활용하는 것이 28%, 전문인력을 고용하는 행태, 이 두 가지(국회 및 전문 인력)가 전체적으로 50%이상으로 정부 내에서 직접 수행하는 것이 낫다는 의견이 높았습니다. 이것이 기존인력을 활용하든 외부인력을 고용하든 직접 수행하는 것이 낫다는 것이고, 위탁하는 것과 비교해서 반반정도 나왔습니다.

영향평가에 대한 전반적인 견해는 인지도조사보다는 조금 낮으나 긍정적인 요소가 유사하게 나왔습니다. 제도화운영과 관련하여 논의를 시작해도 크게 거부감이 있진 않고 본격적인 논의를 시작해도 되지 않을까 조심스럽게 구상을 해보았습니다. 개별단위로 전체를 보기는 힘들 것 같습니다.

[회의 진행]

사회자 : 시간관계상 전체적으로 조사된 개별단위의 설문내용을 설명하진 못했지만, 큰 틀에서 저희들이 조사했던 내용을 말씀드렸습니다. 추가로 조사했으면 하는 내용이나, 활용도 및 적정성에 관한 지적을 해 주시기 바랍니다. 우선 학계의 의견부터 들도록 하겠습니다.

학계(행정학) : 한국법제연구원은 지난 5년 이상 입법 내지 영향평가의 제도화를 위한 연구와 노력을 기울여 왔습니다. 양측을 연구하는 입장에서 규제영향평가와 입법영향평가 양쪽을 관찰해보면

투 트랙으로 따로 진행되어 아쉬운 점이 많고 합의를 봐야 하는 부분이 있는 것 같습니다. 설문조사결과가 340명을 샘플로 하고 있는데, 결과에 대해 조금 놀랐습니다. 왜냐하면 인지도 면에서 80% 이상이 되어 있어 제가 진행하고 있는 설문보다 굉장히 높은 수치이기 때문에 긍정적으로 해석이 됩니다. 즉, 입법영향평가에 대한 관심이 규제영향평가에 대한 것보다 더욱 높은 것 같습니다. 이론적인 부분은 많이 연구가 되어 있을 것 같아서 제도에 관해 세 가지 측면으로 말씀을 드리도록 하겠습니다.

첫째는 입법영향평가가 대상이나 범위설정에 있어 과연 규제를 버리고 갈 것인지, 아니면 규제를 포함해서 전체를 만들지의 문제, 그 다음에 전체냐 개별이냐의 문제가 있을 것 같습니다. 유럽의 경우, 적어도 행정법을 가지고 있는 국가는 전체주의, 즉 현실적 방법론은 아닙니다. 규제관련입법의 경우 규제의 범위를 침익적 행정작용인지 수익적 행정작용까지 볼 것인가 하는 부분에 대해 수익적 행정작용을 포괄한다면 법제처에서 요구하는 데까지 이를 수 있을 것 같습니다. 따라서 이러한 평가의 대상범위를 정리해야 될 것이라고 생각합니다.

두 번째, 이 정부에서 2008년 2월에 국가경쟁력강화위원회가 만들어졌고 현재 이원적인 투 트랙으로 되어 있습니다. 기존에 제도화되어 있는 규제개혁위원회와의 관계설정을 어떻게 할 것인가 하는 부분들도 제도화의 전제가 되지 않을까 생각합니다.

세 번째는, 그러한 제도화가 된다면 어떠한 형태로 추진체계를 구축을 해야 할까라는 문제입니다. 학계라든지 기존의 연구된 부분을 보면 제도화, 추진체계는 행정부분 혹은 입법부분으로 봐야 할 것인지, 아니면 미국처럼 독립규제위원회의 필요성이 있다는 등 기존에 있던 형태를 전부 모아서 새로운 형태로 가자는 안이 있습니다. 그런데 다른 차원에서 제가 진행하는 연구를 보면 오히려 행정법을 가지고 있는 국가가 분권형 추진체

계를 가지고 있습니다. 오스트리아와 독일도 그에 해당됩니다. 즉, 하나의 통합기구가 아니라는 말씀을 드립니다. 지금 현재 규제개혁위원회도 국경위로 이원화된 상태에서 사당(私黨)문제가 많이 노출이 되고 있습니다. 그래서 내부에 계신 분들은 다른 생각을 가질 수 있다고 생각합니다. 중요한 것은 추진체계의 합리성을 제고하기 위해서, 특히 행정법을 가지고 있는 입장에서 미국식 보다는 유럽의 하이브리드식으로 가는 것이 맞지 않나 하는 점을 말씀드립니다.

사회자 : 실질적으로 업무를 하시면서 의견을 주실 수 있을 것 같고 저희들이 규제개혁실 쪽으로는 의견을 들어보지 못한 부분이 있어 우선은 경청하고 싶습니다.

정부공무원1 : 입법영향평가에 관해서는 사실 최근에 접하게 되었습니다. 저는 깊이 있게 얘길 못 들어 봤고 지난번 법제연구원의 국제세미나에 참석해서 관심 있게 지켜본 정도입니다. 법제연구원에서 다년간 발간한 책자를 보면서 요즘 관련 분야를 습득중입니다.

사실 잘 모르는 입장에서 드리고 싶은 말씀으로 중요한 것은 용어가 아닌가 생각합니다. 특히 입법영향평가의 내용을 잘 모른다는 전제하에 입법영향평가란 무엇인가, 법률용어를 명확히 하고 쉽게 만드는 것 또한 입법영향평가의 대상이고, 법률콘텐츠와 관련하여 기업, 국민, 국가의 비효율까지 포함하는 개념으로 넓게 본다면 규제영향평가 및 중소기업영향평가, 경쟁영향평가, 부패영향평가 등의 형태로 규제개혁실이 만들어지기 전에 이미 예산영향평가를 해 왔습니다. 법제처가 수십 년간 해 온 쉬운 법령 만들기 사업 등 또한 중앙부처가 이미 해 온 일이 아닌가 생각하는데, 이를 포괄하는 용어가 입법 작용과 관련하여 입법영향평가라는 포괄적인 용어로 될 것 같은데, 이것이 새로운 무언가를 만드는 것처럼 생각하는 점에 대해서는 의문이 생깁니다.

두 번째는, 결국은 추진력적 체계의 문제인데, 규제영향평가 하나만 해 온 우리 (규제개혁)실에서 대한민국과 같은 계급제, 관료제 그리고 순환보직이 일상화된 체계에서 이것이 가능한가의 문제를 제기하고 싶습니다.

다른 나라에 가 보면, 독일처럼 우리와 같은 관료제 국가 혹은 미국의 공무원은 대부분 박사학위 취득자들입니다. 이런 환경에서는 영향평가라는 형식이 가능할 것 같지만, 대한민국의 현실에서 당장은 가능할 것 같지 않다는 점이 솔직한 생각입니다.

결국은 영향평가의 핵심문제는 두 가지라고 생각합니다. 하나는 누가 수행할 것인가, 둘째는 누가 이에 대하여 메타 평가를 수행할 것인가 입니다. 이것은 행정부 내부적인 얘깁니다만. 각 부처에서는 거의 형식적으로 규제영향평가를 하고 있고 규제개혁실에서는 평가를 잘못했다고 혼내고 하는 과정에 회의적인 생각이 듭니다. 근본적으로 위의 문제들이 해결되지 않은 상황, 즉, 각 분야가 질적으로 향상되지 않은 상황에서 추진된다면, 이것이 통합이든 분할이든 행정적인 차원에서 현실적인 의미가 있겠는가 라는 생각이 듭니다.

국회를 고려할 때, 행정부는 한 팔을 묶인 채 권투를 하는 상황이고 어지간한 입법은 청구입법의 형태로 다 빠져나가서 규제가 만들어 지는 식입니다. 행정부 내에서는 FTA 타결로 인하여 40일로 늘고, 법제처도 더욱 철저히 점검하는 등 행정부의 업무부담은 갈수록 과중되고 있습니다. 퀄리티는 낮는데 이중삼중의 스크린장치 때문에 오히려 법령을 만드는 과정만 더욱 힘들어지고 오히려 시대의 변화에 탄력성 있는 규제를 해내지 못하는 결과가 초래되고 있는 상황입니다. 또한, 하위 법령을 만들다 보면 부당한 법을 시행하거나 꼭 필요한 위임근거가 없어 부정행위를 처벌하기 어려운 현실적인 문제가 발생합니다. 이 부분에 대해 입법조정권이 국회로 넘어간 이상, 행정부 내의 프로세스는 내부의 문제로 남겨두고, 스크린장치가 거의 마

련되어 있지 않은 국회 단위에서 처리하는 방안을 구축하는 것이 실질적인 도움이 될 것이라 생각합니다.

사회자 : 다양한 실무적인 얘기에서 시작해서 국회에 관한 언급이 많이 나온 것 같아 다음은 국회 측 말씀을 들어보고 싶습니다.

국회공무원 : 국회입법조사처에서는 2010년부터 입법영향평가 시범사업을 수행하여 왔습니다. 아까 정부공무원1께서 지적해 주셨듯이 그런 문제의식에서 시작을 하였습니다. 국회가 권한을 행사하면 서도 그 권한이 충분히 통제되고 있는가 하는 문제제기에서 시작되어, 현재 3년째 시행하고 있고 초보적인 수준의 15년 결과표를 만들어내고 있습니다. 그 과정에서 우리는 ‘입법영향분석’이라는 표현을 사용하고 있는데, 여러 의원실 및 관련 기관과 이 문제를 논의해 보면 반응은 대체로 부정적인 편입니다.

우선 가장 중요한 것이 입법영향분석이든 입법영향평가이든, 스스로 법안을 만드는 과정에서 생각하고 검토하고 그 결과를 법안과 함께 작성해서 제출한다는 점에서 규제영향평가와 같은 개념이라는 것입니다. 반응이 부정적인 이유는 이걸 직접 해야 할 의원들이 매우 부정적이라는데 있습니다.

의원보좌진과 대화를 해보면, 입법과정에 안 그래도 수많은 허들이 존재하는데 또 다른 허들을 추가하여 관료들이 입법권을 간섭하고 침해하려 한다는 인식이 존재한다는 것입니다. 법안 비용추계서 첨부만 해도 충분히 과중한 업무인데 입법영향 분석서까지 첨부하라는 것은 무리라는 인식을 가지고 있습니다.

두 번째는 의원발의법률안이 완전히 홍수를 누리고 있는 상황입니다. 연 13,000건 가까운 의원발의법률안이 있는 상황에서, 정부제출안을 제외한다 하더라도 하루에 10건씩 제출되는 셈인 의원발의 법안을 전부 검토한다는 것은 불가능할뿐더러 효과적이지도 않다고 생각합니다. 게다가 선택적으로 할 경우 그 기준을 정하는 문제도 생길 것이라고 봅니다.

세 번째, 의원발의법안이 가진 정치적 성격입니다. 이것은 긍정적 의미에서는 물론 부정적 의미 모두에서 정치적이라고 할 수 있습니다. 의원발의법률안이라고 하는 것은, 의원들이 국민의 대표인 이상 꼭 합리성에 의거하여 좌우되지 않을 수 있는 권리를 갖고 있다고 생각합니다. 그에 따라 소수의 목소리를 대변하기 위해서는 때로는 합리적인 것을 뛰어 넘는 주장을 할 수 있다고 봅니다. 이러한 법률안들에 대해 관료가 비용편익이나 목표달성가능성 등의 잣대를 적용하여 가위질을 한다면 의원들은 본인들이 가지고 있는, 국민들을 대표하는 입법권이 침해되었다고 느낄 수 있을 것입니다.

그럼에도 불구하고 입법영향분석은 필요하다고 생각하기 때문에 시범사업을 하는 것입니다. 의원발의입법의 비중이 증가하고 있는데 -청구입법이나 의회입법이라는 형태로- 비하여, 행정부발의법안에 대해서 의원발의법률안의 사전검토는 매우 부족한 실정입니다. 정당성과 설득력을 부여하기 위해서 이런 부분에 대해서는 입법영향분석이 필요하다고 생각합니다.

국회 내에 크게 5개의 기관이 있는데 그 안에서도 이와 유사한 검토를 하고 있습니다. 입법영향분석이라는 이름으로는 저희 부서에서만 담당을 하고 있고, 국회 안에서 입법영향분석과 유사한 입법연구 모임도 여러 개가 있습니다. 국회입법조사처에서 이름을 걸고 수행중인 시범연구를 소개할 때마다 듣게 되는 것은, 국회사무처의 '검토보고서'는 해를 거듭하며 발전하고 있는바, 이 전문위원 검토제도가 다른 나라의 입법영향분석보다 더 우수할 정도로 잘 하고 있는 제도라고 생각함에도 불구하고 추가적으로 무언가를 더 한다는 점에 납득을 잘 못한다는 점입니다.

또한 예산정책처의 비용추계제도가 정착단계에 들어서고 있으며, 법제실의 성안작업은 검토까지 겸하는 작업이기도 합니다. 국회입법조사처도 그 70%의 업무가 의원질의에 답하는 것인

만큼, 타당성 검토를 수행하고 있는 기관에 속한다고 볼 수 있다고 봅니다.

즉, 입법영향평가는 국회가 이미 수행하고 있는 여러 제도들과 중복되는 것이라고 할 수 있을 것입니다. 이에 대한 국회 구성원의 내부적인 합의 또한 쉽지 않은 상황이라고 말씀드리고 싶습니다.

정부공무원 2 : 평소 법제연구원에서 양질의 연구보고서를 많이 내어주셨고 오늘도 사무실로 보내진 자료를 보면서, 이 제도화에 대한 연구가 본격적으로 시행되면서 이것이 실질적으로 도움이 되고 있구나 하는 공감대와 인식의 확산이 전제가 되어야 의원들까지 설득할 수 있을 것 같다는 생각이 들었습니다. 우선 법리적인 것부터 영향을 분석하는 이론적 실무적 감각을 지닌 전문가도 많아져야 될 것 같고, 그 다음에 입안담당자들이 입안단계에서부터 입법평가에 대한 기본적인 소양을 가지고 실시해야만 전체적으로 조화를 이룰 수 있을 것 같습니다. 이 입법영향평가제도라는 것을 처음에는 간단하게 생각했지만 깊이 들어갈수록 챙겨야 될 부분이 굉장히 많고, 그런 의미에서 욕심을 내서 하는 것도 일부분 필요하겠지만 단계적으로 주도면밀하게 사전준비를 해야 한다고 봅니다. 현시점에서 이런 논의가 진행이 되어서 필요한 부분들은 바로 반영시키고 다음 정부에서도 큰 틀을 구축하는 작업도 해야 되지 않을까 생각합니다.

아까 정부공무원 1께서 용어문제를 지적해주셨는데 전적으로 동의합니다. 이것이 우리 국회에서는 영향분석이라고 쓰셨던데 아마도 국회의원님들에 대한 배려 차원이라고 보여집니다. 저는 이것이 만약에 이 설문조사결과도 70% 이상이 법률로 제정 근거를 마련하는 것이 좋겠다는 것으로 보인다면, 법률로서 정해지면 입법평가가 우선 정부로 될 수 있고 국회법으로 해서 국회가 할 수 있고, 국가법으로 만들어서 전체를 포괄하는 것으로 할 수도 있을 것입니다. 여기에서 과연 입법평가가 어느

범위에서 할 것인지는 일반법을 제정하는 경우에서처럼 정의라든지 적용범위에 대한 논의를 거쳐 확정이 되면 용어문제는 해결이 된다고 봅니다. 어쨌든 용어부분은 우리 실정에 맞게 “검토”, “분석”으로 할 것인지 “평가”로 할 것인지는 검토할 필요가 있다고 생각합니다.

사실 법제처는 법제도선진화, 지킬 수 있는 좋은 법, 국민을 위한 규제개혁법령 등의 용어를 사용하고 있는데 이런 것들의 이념이 입법영향평가와 것과 일맥상통한다고 봅니다. 입법영향평가가 중요한 것은, 일부 부처는 아직까지 ‘주요 정책결정에서와 마찬가지로 그것을 법령위반심사기준에 따라서 법제화하면 되지 않느냐’와 같이 입법과정에 대한 부분을 단순히 수단으로 생각하는 경향이 남아 있는 것 같습니다.

그러나 입안단계에서는 정책결정과는 달리 헌법원칙과 같은 법리적인 원리를 함께 고려하여야 하는 바, 입법과정 자체가 평등의 원칙, 비례의 원칙에 따라서 정책을 바꿀 수 있을 정도로 중요하기 때문에 이 입법과정을 효율적으로 하는 것과 함께 아예 좋은 법을 만드는 것도 대단히 중요한 것입니다.

지금 총리실에서 한시적 규제개혁안을 갖고 수천 개 법령에 관하여 기업과 국민의 부담을 덜어주기 위한 작업을 해나가고 있는데, 처음 만들 때부터 여러 가지 탄력성을 두고 세밀하게 만들었다면 이런 작업을 할 필요가 없었을 것입니다.

또 입법절차와 관련되어 하위법령특별정비를 작년 482건, 올해 738건을 했는데 이것은 결국 입법절차상 복잡하고 신속하게 공포시행이 되지 않은 점을 인식하여 수행한 것입니다. 즉, 각종 영향평가를 해야 되고 입법예고가 40일 이상 되어 입법이 지체된다는 문제점을 반영한 것이라고 할 수 있습니다. 그렇다면 이러한 것이 제도화가 된다는 것은, 행정학과 교수님이 분산형 통합을 말씀하셨는데, 지난번 입법평가 세미나에서 들은 바, 독일은 표준비율모델로 일부분에 대해서만 제대로 운영을

해서 그 결과도 산출하고, 또 그것을 바탕으로 입법평가 범위가 넓어진다고 들었습니다. 우리도 전체적으로 제도를 구축하기 위해서는 분산형도 필요한데 우리 입법 환경에서는 이 입법평가에 대한 용어부터 여러 가지 혼란이 있는 상황이므로, 총괄적인 기관이 필요하지 않나 생각합니다. 그러면서도 다단계식 분산형으로 갭을 보충하는 시스템으로 가야 되지 않을까 싶습니다. 우선 전체적으로 전문가들 간의 의견교환이 많이 이뤄지고 또 나아가서 기관의견들이 표출이 되어야 할 것입니다.

설문조사결과에서 나온 80%라는 수치는 굉장히 의외이고, 함께 교류를 많이 하는 기관에서 많이 응한 결과이지 않을까 생각합니다. 조금 더 일선 법령-법규 공무원들에게까지 확대해서 의견을 물었더라면 이번보다는 많이 낮아졌을 거라 예상합니다. 지금 제도화를 논하고 있는 시점이지만 개별부처 협의의 개별영향평가화 현상이 두드러지는데 좀 종합적 관점이 부족한 것 같습니다. 그렇다면 입법평가제도를 세밀하게 도입할 필요가 있고 이에 따른 구체적인 방안론이 활성화되었으면 좋겠다고 생각합니다.

학계(법학) : 많은 말씀을 들었는데, 국내 학자들간, 실무자들간, 국제적 차원에서 외국학자들간 실무자들간 경험을 고려할 때 조사결과가 전문가들 대상이고 문제점을 정확히 알고 있기 때문에 이 제도가 필요하다는 인식이 반영된 것이라 생각합니다. 그러나 국민들에 대해 어떻게 이 제도를 인식시키느냐에 따라 국민들 혹은 일반인들을 대상하는 하는 조사에서는 이번의 결과와는 달라질 수 있을 것이라 봅니다. 지금까지 나온 얘기를 간단하게 종합해서 살펴본다면, 정부 내의 입법절차는 -법률안을 제안하고 국회에 제출하기까지 과정- 위임입법이라고 하는 법률안에 담긴 시행령, 시행규칙, 고시 등과 같은 하위법을 포함해서 진행이 됩니다.

연구용역에서, 하나는 민주성이라는 관점에서 국민의 의견을 잘 수렴하여 법률안에 반영해야 국민들이 원하는 입법 법령이

된다는 관점이고, 또 하나는 효율성에 대한 관점으로, 정병규 과장님도 언급을 하셨습니다만, 좋은 법이라는 것이 뭐냐는 관점도 상당히 여러 시각에서 볼 수 있는데 국민들의 의견이 충분히 반영되는 것만이 좋은 법이냐 꼭 그렇지만 않다고 보는 관점입니다.

즉, 좋은 법이란 국민들의 의견을 전제로 ‘적시’에 필요한 입법을 만드는 것이 필요하다는 관점입니다. 그래서 민주성, 효율성이 입법절차가 요구하는 덕목이라는 입장입니다. 거기다가 부가적으로 전문성, 자율성, 투명성은 민주성이나 효율성과 관련이 있기 때문에 양대 목표는 민주성이나 효율성이라고 정리하는 관점이 있습니다.

그렇다면 정부절차에서 입법평가의 목적은 물론, 이미 선진국에서 시행되고 있기에, 분명히 좋은 측면이 있지만, 이것이 부가적으로 절차만 추가되고 실질적으로 운영될 가능성이 어디에 있느냐라는 질문이 나올 것입니다. 정부입법절차에서 외국도 케이스에 따라 성패가 나뉘는데 입법평가의 본래 취지, 가야 하는 길, 즉 민주성, 효율성을 지키면서도 실질적으로 도움이 될 수 있느냐 하는 의문이 해소되어야만 입법영향평가 제도를 시행할 수 있다는 확신이 들 수 있을 것입니다.

그러면 의원입법절차에서 논의되는 내용을 정리해보면 일반적으로 볼 때 의원들은 굉장히 부정적입니다. 2010년 한국정책학회에서 <의원입법의 사전적 규제심사제도 도입에 관한 연구>라는 결과물을 내었는데, 그동안의 논의를 정리하고 제안을 한 것이었습니다. 또 ‘법안발의 한 것 중에 국회입법과정에 규제심사를 도입하자’라는 논의에서 그 취지가 국회의원이 발의하는 법안이 상대적으로 너무 쉽게 나온다는 점을 근거로 하였습니다. 그런 필요에서 입법영향평가와 유사한 제안이나 연구결과 같은 여러 논의가 이전부터 이뤄져온 것이 사실입니다. 문제는 입법권의 침해 등과 같은 여러 가지 복잡한 이해관계가 있기

때문에 정작 국회의원 대다수는 반대를 하는 상황이라는 것입니다. 입법영향평가 제도에 부정적인 이들도 ‘문제가 있다’라는 점에는 동의를 하기 때문에 제도의 필요성은 공감을 얻고 있지만, 합리적, 과학적 결론을 이끌어 내기 위한 이러한 스크린절차가 반드시 필요하기에 다만 넘어야 할 벽으로 생각되는 것뿐이라고 봅니다.

한 세 가지 유형으로 정부입법절차, 의원입법절차 부분에 관해 말씀을 드렸고, 용어부터 법적인 근거마련에 이르기까지 여러 가지 내용의 논의가 제기되고 있는 상황입니다. 가령 전체를 통합할 것이냐 분산할 것이냐, 법적근거로 독립적인 법안을 만들 것이냐 아니면 국회법에 규정을 둘 것이냐 등과 같은 내용입니다.

특히 18대 국회에서 13,000건의 법률이 통과된 것에 대해 실질적으로 6-7,000개가 아니냐는 논란이 있습니다. 이 경우 많은 법안을 어떻게 하느냐는 의문이 제기되는데 검토의견, 심사의견의 경우 내용이 짧거나 긴 것, 그 정도가 심도 있거나 낮거나 하는 차이가 있습니다.

규제위원회에서의 예비심사와 관계없이 지금까지 자연스럽게 정리가 되어왔다고 봅니다. 가령, 중요한 사안에 빈약한 심사가 따르는 경우 자연적으로 스크린이 되는 식입니다. 아니면 규제위 심사절차에서처럼 예비심사, 본 심사를 거쳐가는 식으로라도 해결될 수 있다고 봅니다.

구체적인 사례로, 개인의 DNA 신원확인정보보호에 관한 법률을 살펴볼 기회가 있었는데 이것은 최근에 시행이 되었습니다. 조선일보 1면에 9월 13일에 난 기사는, ‘서진환 주부살해 막을 수 있었다’는 취지의 보도를 한 바 있는데, 이는 경찰이 DNA를 국과수에 주지 않고 검찰에 주었다면 잡을 수 있었다는 내용입니다. 그래서 신문에는 앞으로 경찰과 검찰이 협력을 하겠다는 발표를 하였다고 합니다. 이와 같은 시그널은 사전에 없

지 않았는데요, 2009년 정부에서 제안한 이 법률은 17, 18대 국회에서 이원화 방안은 문제가 있음을 소수의견으로 지적이 되었다고 합니다. 즉, 비교법적인 측면에서 대부분의 외국에서는 일원화 방안이 채택되어 있음이 적시되어 있었던 것입니다. 그러나 기록에는 법무부 입장의 견해-이원화가 장점이 있다-는 것이 주류의견으로 반영되었습니다. 이 경우 일반국민은 물론 국회에서조차 그와 같은 평가보고서에 시비를 다룰 여지가 없게 됩니다. 결국 원안대로 통과가 되었는데 법학자들 견해에 따르면 DNA 법 자체가 위헌이며, 무죄추정의 원칙 위반이라는 등의 주장이 제기되었습니다. 우리 입법평가와 연계하여, 주장뿐만 아니라 이 주장이 사실을 반영하는지를 검증하는 절차가 있었다라고 하면, 미국처럼 정량적 평가와 정성적 평가를 겸하는 방법과 같이, 미리 결과를 예측할 수 있었을 것이라 생각합니다.

또 한 가지, 성충동 약물치료에 관한 법률에 의거 화학적 거세에 대해, 아동청소년의 성범죄에 관한 법률이 개정되어 ‘장애인의 아동청소년에 대한 간음 등에 대한 죄’가 11조 1에 신설이 되었는데, 나중에 알고 보니 해당 범죄자가 DNA채취의 대상에 포함되지 않은 사실을 발견했습니다. 성범죄와 살인죄는 DNA 시료채취에 관한 가장 중요한 죄인데, 사전에 입법개정단계에서 체계성 평가가 선행되었더라면 하는 아쉬움에서 입법영향평가가 필요하다는 점을 말해준다고 할 수 있습니다.

구체적인 사례를 보자면, 용산 철거민들에게도 DNA를 채취하도록 되어 있습니다. 집시법 단순사범에 대한 DNA 채취 필요에 대해 사전에 논의가 있었더라면 사후에 이런 문제점이 발생하지 않았을 것이라고 보는 견해입니다.

즉, 비용추계제도 등이 있다고 해서 입법영향평가가 불필요한 제도라고는 말할 수 없다는 것입니다. 다각적이고 체계적인 하나의 세트로서 입법영향평가서가 제출되고 이것이 법제정 후에도 문서로 남는다면 법해석에 있어서 큰 도움이 될 것입니다.

개인적으로 한 부장판사를 토론 자리에서 만난 일이 있는데 그는 민·형사사건에서는 별로 필요 없는 기록들이 행정사건에서는 많이 필요했습니다. 실제로 찾아보면 유용한 자료가 별로 없다고 말하는 만큼, 이미 존재하는 제도로 충분하다는 국회 측의 자평은 다소 시기상조인 것으로 보입니다. 입법평가 제도화는 사후입법, 법해석 단계에서도 법제시스템을 한 단계 고양시키는 역할을 할 수 있을 것이라 생각합니다.

입법영향평가 제도와 관련하여 저는 외국처럼 시범사업을 할 필요가 있다고 봅니다. 정부입법절차에서는 하위입법차원에서 주로 진행된다면, 의원불만을 줄일 수 있지 않을까 생각합니다. 즉, 낮은 단계에서부터 배를 진수시키는 것처럼 이러한 파일럿 프로젝트를 통해 대국민 홍보와 공감을 강화할 필요가 있다고 봅니다. 국민이 필요하다고 하면 표를 의식하는 국회의원들이 반대하기 어려울 것으로 생각합니다. 이러한 구체적인 사례들을 소개하고 제시할 필요가 있다고 생각합니다.

선진국 사례의 경우, 독일 앙케이트 커미션에서 주요 법률을 다각적으로 논의한 수준과 같다고 보는데, 지금까지의 논의를 발전시키고 낮은 단계의 제도화를 이룬다면 입법문화 발전, 법률문화 시스템을 한 단계 고양시키는 데에 기여할 것이라고 생각합니다.

사회자 : 전체적인 의견을 듣는 일정이기도 하지만 방향성에 대한 검토도 해보고자 합니다. 질문을 하나 드리겠습니다. 예를 들어, 사무관들이 정책결정시 부처에서 입법에 관련된 다양한 의견이 있을 때 총괄적 기관이 입법을 해달라는 요청을 하게 되면, 물론 상호 유연한 협조 관계가 전제되어야 하겠지만, 총괄적 보고서를 작성하기 위한 작업들, 총괄기관에서 이러한 입법업무를 담당해 주기를 원한다는 사무관을 굉장히 많이 만나보았습니다. 정부 측에 한정된 이야기이긴 합니다만, 그런 형태의 제도화 논의에 대해 전문가 의견조사의 일환으로 여쭙어 보고 싶습니다.

학계(행정학) : 오늘 참석해주신 분들의 말씀을 정리하자면, 정부공무원 1님이 ‘용어가 정립이 안 되어 있다’, 국회공무원님이 ‘실험사업을 진행 중이며, 결과는 부정적이다’, 정부공무원 2님이 ‘입법과정의 중요성과 우리 입장에서의 통합성 추진체계’, 법학과 교수님이 ‘국민적 공감과 인식제고’ 등을 지적해주셨습니다. 방금 질문 주신 부분에 대해 세 가지로 말씀을 드리고 싶습니다.

첫 번째로 현행 법률이 2012년 올 2월까지 1,226개, 대통령령, 법규명령이 1,456개인데, 인구 4,400만의 비슷한 규모의 독일 법률은 2,900개, 법규명령이 3,130개, 조문이 86,000개 정도라고 합니다. 법률 총량을 보면 이것을 다 입법영향평가를 해야 할까 하는 의문이 당연히 들 수 있을 것입니다.

그런데 행정법의 관점에서 보면 법률제정방식에서 의회가 규제 관련법률을 많이 입안하지는 않습니다. 행정규칙이나 시행령을 통해 충분히 커버할 수 있기 때문입니다. 규제의 목적은 분명합니다. 정부가 편익제공자의 역할을 한다는 점입니다. 그렇다면 입법 개선의 목적은 무엇인가? 독일의 예를 통해, Better Legislation이 아니라 Best로, 최적의 입법개선이 규제개선이라는 인식이 필요합니다. 또 해외사례와 비교하고 다른 상황과 환경을 고려하여야 합니다.

두 번째는 규제형성과정입니다. 경제학의 최적곡선이 있는데, 이를 변증법적으로 운영하면서 이것이 많이 바뀌었습니다. 수익적 행정작용까지 넓히면 동태성을 어떻게 포괄할 수 있을까의 문제로 나아갑니다. 1992년부터 2010년까지 2,100편 논문 중 70여 편만이 규제관련인데, 이중 규제의 동태성, 규제의 형성과정에 관한 논문은 한 편도 없습니다. 그래서 입법과정에서 동태성을 고려할 필요가 있다고 봅니다.

마지막으로, 사회자님께서 질문 주신 부분은 입법평가방식과 관계된다고 생각합니다. 중앙행정기관 대상 설문조사를 제가 하였는데, 설문 내용 자체를 인식하지 못하는 대상자가 많이 있

있습니다. 규제개혁 담당관들이 이는 더 잘 알 수 있습니다. 핵심은, 그러한 부분들을 수렴할 수 있는 기관을 만드는 것이 필요하다고 봅니다. 사후영향평가를 할 수 있는 통합기구를 만드는 게 필요하다고 봅니다. 지금은 규제개혁위가 그와 유사한 역할을 하고 있는데 범위를 법규명령으로 한정하였기 때문입니다. 기관을 수렴할 수 있다고 보는데, 그렇다면 누가 할 것인지, 이것이 제도화의 문제라고 봅니다. 지금으로서는 규개위라고 봅니다. 현행 상태가 진행된다면 법제연구원이나 행정연구원이 그 역할을 추가적으로 수행할 수 있을 것이라고 생각합니다.

정부공무원 2 : 규제에 대해 말씀하셨는데, 요즘 저희가 밀착해서 보고 있습니다. 작년부터 사전 법적 지원제도라 하여 법리적으로 검토하여야 할 상세한 부분을 -작년에는 위탁 사업으로 했는데- 공개경쟁을 통해 대형로펌이 들어오자 야당 쪽에서 부정적으로 보아, 이를 전문가풀을 구성하여 수행하고 있습니다. 각 부처의 법제 전문가, 법제처 퇴직자, 법제연구원 출신 교수 등 100여명으로 구성하여 하고 있습니다.

가령 클라우드 컴퓨터법을 하나 만든다 하면, 법리적 검토부터 시작하여 경제적 비용, 행정비용, 피규제자 준수비용 등등 깊이 들어가면 들어갈수록 입법을 안 할 수도 있겠다 싶어 적절한 수준으로 지원하고 있습니다.

행안부가 로스쿨 출신 변호사를 지방자치단체의 법무부서에 고용하라는 요구를 하지만, 어제 관련 간담회 결과, 이 분들이 와서 과연 조례를 제대로 검토하고 해석 지원을 할 수 있겠는가에 대하여 의문을 표하는 경우가 많았습니다. 이 사업을 통해 이 분야의 전문성 필요 정도를 크게 느끼게 되었습니다.

그래서 입법평가가 제도화되기 위해서는 크게 보아 전문가를 양성하는 문제부터 시작해서, 인지적 공감대 부분을 세미나나 기관 간 교류를 통해 확대해야 할 것 같습니다. 문제가 있다면 정부조직개편을 해야 한다는 것입니다. 그런데 정부조직개편에

대해서는 일체 논의를 못 하게 하는 그런 경향이 있습니다. 개별 법률을 초기에 대폭 개편하여 두지 않으면 안 됩니다. 총리실에서도 필요성을 느끼면서도 중장기 과제로 넘길 수밖에 없는 한계가 있습니다. 로스쿨 학생에 대한 치밀한 교육, 변호사시험법에 대한 가칭 입법학이 실무과목으로 들어갈 필요가 있다고 봅니다. 또, 로스쿨 연수를 매년 400명을 하고 있는데, 그만큼 입법 관련 수요가 있다는 것을 반영한다고 생각합니다. 로스쿨 학생들에 대한 교육을 강화해서 정부부처와 지자체에 많이 보내야 좋은 법을 만드는 데 도움이 될 것입니다.

조심스럽긴 하지만 규제개혁위원회를 좀 확대하더라도 어차피 총리소속, 차관급 수준으로 입법평가처를 만든다든지, 이러한 제도를 만들고 편성하고 체크리스트를 만들고, 대상 법령의 범위도 정하는 등의, 기본적으로는 수많은 부처가 다 할 수 있는 체제로 인력양성을 추진해가야 할 것입니다. 그러나 이 조직이 법제처까지 흡수하는 것은 반대합니다. 어떻게 생각하면 법제처라는 조직과 입법평가처라는 조직이 총리 감독을 받으면서 병행적으로 모든 부처가 발의하는 법들을 분석 검토할 수 있는 방안을 제안합니다.

총리실의 전문성 문제를 말씀하셨는데 어차피 부처에서도 전문 인력을 받아야 합니다. 8-90% 정도는 인력만 확보되면 원스톱으로 돌릴 수 있을 것입니다. 그 중에 부패영향평가, 규제영향평가 등 중요한 문제가 생겨난다면 원 소속기관에서도 체계를 갖추어 어느 정도 수행할 수 있도록 하는 체제가 좋을 것 같다고 생각합니다. 종합적인 체크리스트에 대해 법제처 심사를 최종적으로 거치도록 유기적으로 한다면 저는 제도화에 긍정적입니다.

총괄기구보다 더 중요한 것은 이것이 정말로 법을 잘 만드는 데에 필요하다는 인식에서 국회의원님들이 제도화에 핵심적인 역할을 해야 한다고 봅니다. 입법평가제도의 장점을 논할 때 민주성이라는 측면에서 전문가 분석 결과를 기계적으로 반영하

는 것이 아니라, 정부 입법과정보다 국회입법과정 공개가 더 부족하다는 문제점을 올바르게 인식하고 공개와 참여가 가능하도록 하는 것이 더욱 중요할 것 같습니다. 입법 담당자도 이에 대해 응답하고, 중요한 부분에 대해서는 비판적인 평가가 가능하도록 하는 것입니다. 쌍방향 소통을 통한 입법평가가 강조된다면 도입 당위성에 대하여 국회의원들을 설득하는 것도 충분히 가능할 것으로 봅니다.

의원발의 입법이 되면 하위법령을 만들어야 하고 정부가 정책 집행을 해야 하는데 의원발의가 당정협의조차 안 된 채 느닷없이 오는 경우가 많습니다. 1년의 의원발의 중 몇 천 억이 소모되는 법안은 바로 재의 논의가 되지만 그래도 정치적 이해관계 중에 그냥 가는 경우가 있습니다. 더 문제되는 것은 1-2백 억짜리 작은 법안이 법제처를 통하여 정부 의견을 받아, 제대로 제도화되지 못하고 연 수조의 예산을 소비하기에 이르게 되는 경우가 많다는 것입니다.

이러한 문제점에 대하여 국회 내에서도 충분한 공감대를 가지고 제도가 법률을 근거로 스크린을 거쳐야 한다고 생각합니다. 지금 현재 의원님들은 입법권에 대한 침해와 같은 인식을 언급하시는데, 미국과 우리의 차이점은 같은 의원발의라도 미국은 시스템상 정부와의 긴밀한 조율이 실질적으로 진행된다는 측면에서 차이가 있습니다.

마지막으로 한 가지, 법학과 교수님께서도 체계 문제를 말씀하셨지만 과거에는 위치추적법, 재난관리법 등의 체계가 잘 정비되지 않아 아버지가 자살하려는 딸을 구제하지 못한 적이 있습니다. 체계적 정합성 측면에서 입법평가를 할 경우, 양 법이 잘 연계가 되어 있으면 이런 문제가 없었을 것입니다. 그렇다면 위치추적법과 재난관리법상 자세한 사항과 중요성을 삽입해둔다면 위기상황에서 위치추적법의 적용이 가능하다고 인식할 수 있게 됩니다. 체계가 잘못되면 목숨까지 앗아갈 수 있다는 측

면에서 입법평가라는 것이 체계적인 부분만 하더라도 중요하다는 인식이 필요합니다.

국회법사위, 입법조사처, 법제실과 앞으로도 상의하겠지만, 특별법이 너무 많다고 봅니다. 기왕 제정된 것에 대하여는 정비 기준이 필요하고 앞으로도 제도 형성에 있어서 전문가 간 공감대를 형성하는 것은 필요하겠지만 완벽한 기반 형성을 기다리는 것은 너무 늦다고 생각합니다. 작은 것부터 하나씩 국정과제로 올리기 시작한다면 진행될 수 있을 것입니다.

국회 공무원 : 아까는 어려운 점만 말씀드렸지만 국회입법조사처에서도 필요하다고 생각하고 추진전략을 가지고 있어 간단히 소개를 드리고자 합니다. 처음에는 의욕이 앞서 제도화를 우선적인 과제로 생각하였으나 지금 현재는 한 발 뒤로 물러선 상태입니다. 의안비용추계제도도 입법화 이후에 상당히 오랜 기간이 흐른 뒤에야 현실화되었던 예를 참고할 때 더욱 그렇습니다.

입법영향평가에 관한 법적 근거도 없는 상태에서 제도화하려는 것은 지나칠 수 있겠다는 판단이 섰습니다. 그래서 두 가지 전략으로 접근하려 합니다. ‘첫째 역량을 축적한다, 둘째 실제의 결과를 가지고 설득할 수 있는 근거를 마련한다.’ 막상 필요하다 하면서도 사전영향평가의 경우에는 지난 번 공동번역서에서도 말했듯이, “사전입법영향평가는 점성술의 영역과 비슷하다”라는 말이 있습니다. 이는 실제로도 유사한 것 같습니다.

결과적으로 지금 단계에서는 사후평가에 역점을 두고 있습니다. 시행된 지 3-4년 된 법률 중 중요한 법률, 법이 제정될 당시에 논란이 많았던 법률, 사전에 예측들이 있었던 법률을 대상으로 그 때의 예측이 맞고 틀린 부분에 대한 피드백을 주는 차원에서 시범사업을 수행하였습니다. 이러한 사업들이 잘 이루어진다면 ‘사후분석부터 제도화하자’는 공감대를 의원들로부터 얻어낼 수 있지 않을까 하는 기대가 있어 단계적으로 접근하고 있습니다.

두 번째로는 제도화를 앞세우려고 하면 각 부처 권한을 침범, 충돌하는 것이 아닌가 하는 우려가 있습니다. 우리는 제도화를 위한 사전 전제로서 “주체는 의원님들이다”라는 생각을 가지고 있습니다.

다시 말해 내부 역량을 키워 옆에서 돕는 정도의 제도화를 생각하고 있습니다. 행정부에 대해 견해를 밝히자면, 한 기관이 총괄하게 되면 너무 힘들고 번거롭지 않을까라는 생각입니다. 잘 마련된 매뉴얼, 훌륭한 모범적 성과와 체계화된 연구 결과를 전달하고 교육시키고 어려운 부분이 있으면 돕는 정도로 하여, 기본 주체는 정부의 담당자, 담당사무관 등이 되어야 하지 않을까 생각합니다.

정부 공무원1 : 반성적 측면에서 시스템적 고민이 부족했던 것 같습니다.

근본적으로 어떻게 앞으로 이를 개선하여 나갈지에 대한 숙제가 많습니다. 이 제도들은 외부에서 들어온 것이다 보니, 입법 과정은 정책결정 과정에 비해 부수적인 것으로 전 부처가 인식하고 있습니다. 개별 실무자뿐만 아니라 장차관급도 그렇게 생각하고 있습니다. 입법도 또 하나의 정책결정 과정이고 그 과정에서 미처 생각하지 못했던 여러 측면들을 고려해야 한다고 봅니다. 규제영향심사를 하는데 각 부처의 국장이 보고하면서 내용은 모르고, 그런 절차로 장차관에도 보고가 된 것이 우리 현실입니다. 역량을 키우는 건 좋지만 보상으로 돌아올 수 있는 시스템이 없는 이상 이는 형식적이 될 수 있다고 생각합니다.

법제처 등의 기관이 존재하는데 여기에서는 세부적인 각론을 평가하고 있습니다. 16,000명 공무원들이 법규 심사를 하고 있으나, 알리바바와 40인의 도둑처럼, 대부분의 경우에 못 지키고 있습니다. 그러다보니 중앙기관으로 외국사례를 보면 메타평가 수준으로 방법론상 미흡하다 또는 이런 포인트를 보지 않았다 정도로 끝나는데, 우리는 디테일하고 세부적인 내용심사를 하고 있습니다. 그러다 보니 현실적으로 업무는 직원들이 많이

하는데 놓치는 부분도 많고, 교육이나 역량성장 등을 위한 재원이 적게 투입되고 있는 것도 사실입니다. 앞으로 시스템적 고민을 많이 해나가겠습니다.

로스쿨 변호사들 데리고 오는데 한 10년 이상 부처 법을 만져 봐야 일을 할 수 있지 원칙만 알고 와서는 실질적으로 법령을 만드는 과정에서 지원을 하기 곤란하다고 봅니다. Regulation Unit이 제대로 갖추어져야 하는데, 큰 부처들조차 기껏해야 사무관 하나, 로스쿨 출신 특채 하나 데리고 일을 하고 있는 실정입니다. 인식이 바뀌면 이 조직이 확대될 것이나 현재로서는 구체적인 전망을 알기 어렵습니다.

학계(법학) : 대부분 공감 가는 이야기입니다. 사회자의 질문에 대해서, 영국의 예로 의회소속실에 있는 인력들이 정책 전문가들과 이야기를 들어 이를 작성하고, 부처 간의 갈등도 조정해 주는 그런 시스템이 있다는 것이 참 이상적이라고 봅니다.

국회 법제실에서 예전에는 의원에게 법을 작성해 줬는데 이제는 불가능합니다. 법제처도 마찬가지로, 초기에는 숫자가 적어서 가능했는데 이제 각 부처가 가져온 법안을 심사해 주는 식으로 시스템이 바뀌었습니다. 이에 따라 입안의 퀄리티도 높아지고, 옴니버스 같은 것이 많아지는데, 이런 계통의 조정이 가능해질 것으로 봅니다.

[폐 회]

사회자 : 오늘 긴 시간동안 말씀 감사합니다. 오늘 논의된 내용들은 향후 입법평가 도입과 관련하여 자료로 활용할 계획입니다. 참석해주신 분들께서는 앞으로도 많은 관심을 기울여주시고 필요한 경우 추가로 자문을 드리도록 하겠습니다.

다시 한번 바쁘신 가운데 참석해주신 분들께 감사의 인사를 드립니다.