

현안분석 2007-

# 입법평가의 이론과 실제

박 영 도



# 입법평가의 이론과 실제

Evaluation of Legislation Theorie and Praxis

연구자 : 박영도(선임연구위원)  
Park, Young-Do

2007. 9.

## 국문 요약

오늘날 법규범은 단순히 법률적인 측면뿐만 아니라, 다원주의적 사회라는 현실적 조건과 헌법적 요구 아래에서 그 이념을 여하히 실현할 것인가라는 문제에 관심을 집중하지 않을 수 없게 되었다. 법규범은 사회적 갈등을 의도적으로 규율하고 또한 예정된 규제조치에 있어서는 규율의 목표가 달성될 수 있어야 할 뿐 아니라, 법치국가적 요구·입법적 요구·행정적 요구·사법적 요구 및 수범자와 관련된 요구 등이 충족되어야 한다. 그리고 규율에 있어서는 실효성의 통제가 가능하여야 하고, 개별적 요구와 전체적 이익과의 조정, 부분적으로 상호모순하는 입법목표간의 충돌조정 등을 효율적·계획적으로 정립하는 노력이 필요하다. 이제는 국가의 입법행위에 관하여 필요성, 비례성, 경제성 등의 관점에서 국가 스스로가 심사·검토할 것이 요구되고 있으며, 여기에 오늘날에 있어서 입법평가(Evaluation of Legislation)의 중요성과 관련한 이론적 근거가 있다.

이 보고서는 연구원에서 수행중인 “입법평가연구사업”의 참고자료로 활용하기 위하여 이론적 및 실무적인 관점에서 입법평가의 방법론을 포괄적이고 체계적으로 서술하고 있다. 특히, 입법평가와 관련하여 세가지의 기본모델로서, ① 대안입법에 기초하여 장래를 향하여 그 대안입법의 결과를 평가하는 절차로서의 사전적 입법평가(prospective evaluation), ② 법형식에 맞게 작성된 법률초안에 기초하여 장래를 향하여 그 법률초안의 결과를 평가하는 절차로서의 병행적 입법평가(concurrent evaluation) 및 ③ 현재 적용되고 있는 실정법에 기초하여 과거를 향한 그 실정법의 결과를 평가하는 절차로서의 사후적 입법평가(retrospective evaluation)의 기법과 활용사례를 제시하고 있다. 아울러

이와 관련하여 우리의 각종 평가제도 즉, 규제영향평가, 성별영향평가, 부패영향평가, 법안비용추계제도 등과 입법평가제도와의 관련성을 검토하는 한편 우리 고유의 입법평가제도의 수립과 정착을 위한 제도적 방향성을 제시하고 있다.

※ 키워드 : 입법, 입법학, 입법이론, 입법결과, 입법영향, 입법평가

# Abstract

The acceptance and effectiveness of law is an important reform area for state and administrative modernization. The goal of modernizing reform is to improve the quality of legislation and reduce regulatory density. Evaluation of Legislation provides a notable contribution in this area. It helps to reduce regulatory volume, conserve finite resources and reduce the withdrawal of public support. in principle, it should facilitate fewer, but better, leaner and more comprehensible legislations, and thereby promote compliance and enforceability.

This report is intended to offer a practice-oriented introduction to this approach. The different methods and most important procedural steps of Evaluation of Legislation are presented in a brief, comprehensible format. The Guidelines will help in choosing the most appropriate method and advisable scope of Evaluation of Legislation. This Booklet also includes an indication of the results that may be expected following the application of the various methods.

The Handbook contains a detailed and comprehensive description of the methods, with which one can attain proven results using prospective, concurrent and retrospective Evaluation of Legislation. Prospective evaluation is a future-oriented impact assessment procedure based on alternative legislation, Concurrent evaluation is a future-oriented procedure based on drafted legislation, and Retrospective evaluation is a backward-looking procedure based on a legal provision that has already entered into force. The directions and commentary provides for each step are supported each examples.

Also this handbook provide a quick introduction to Regulatory Impact Assessment, Gender Impact Assessment, Corrupt Impact Assessment, Cost Estimates for Bills. they offer an overview of possibilities and procedures associated with Evaluation of Legislation.

※ Key words : Legislation, Legislative Theory, Evaluation of Legislation, Legislative Impact Assessment, Regulatory Impact Assessment

# 목 차

국문요약 .....	3
Abstract .....	5
제 1 장 입법평가제도의 의의 .....	13
제 1 절 입법평가제도의 도입배경 .....	13
I. 법규범의 기능변화에 따른 새로운 이해의 필요성 .....	13
II. 법규범의 과잉현상과 규제개혁의 필요성 .....	18
III. 결과에 대한 인식제고 및 효과를 통한 정당화의 필요성 .....	24
IV. 입법자의 예측·관찰 및 사후개선 의무의 등장 .....	26
제 2 절 입법평가제도의 의의 및 기능 .....	32
I. 입법평가의 개념 .....	32
II. 입법평가의 기능 .....	38
III. 입법평가의 기준 .....	44
제 3 절 입법평가의 수단과 평가방법 .....	68
I. 의 의 .....	68
II. 효용가치분석 .....	70
III. 비용결과분석 .....	74
IV. 급부경로분석 .....	86
V. 인건비추산 .....	88
VI. 비용편익분석 .....	95
VII. 체계성 및 이해가능성 분석 .....	107

VIII. 기 타 .....	111
IX. 적용사례 .....	121
제 2 장 입법평가의 유형과 방법론 .....	129
제 1 절 개 설 .....	129
제 2 절 사전적 입법평가의 의의 및 방법론 .....	134
I. 의 의 .....	134
II. 사전적 입법평가의 단계 및 분석방법론 .....	137
III. 사전적 입법평가 사례 .....	154
제 3 절 병행적 입법평가의 의의 및 방법론 .....	165
I. 의 의 .....	165
II. 병행적 입법평가의 단계 .....	168
제 4 절 사후적 입법평가의 의의 및 방법론 .....	180
I. 의 의 .....	180
II. 사후적 입법평가의 단계 .....	182
III. 사례분석 .....	200
제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석 .....	217
제 1 절 개 설 .....	217
제 2 절 부패영향평가제도의 현황분석 .....	220
I. 의의 및 도입배경 .....	220
II. 부패영향평가의 주요내용 .....	223
III. 부패영향평가절차 .....	225
IV. 부패영향평가기준 .....	230
V. 부패영향평가제도의 과제 .....	244

제 3 절 규제영향분석제도의 현황분석 .....	250
I. 의의 및 도입배경 .....	250
II. 규제영향분석의 주요내용 .....	251
III. 규제영향분석의 절차 .....	253
IV. 규제영향분석항목 및 요소 .....	264
V. 규제영향분석제도의 과제 .....	269
제 4 절 성별영향평가제도의 현황분석 .....	273
I. 의의 및 도입배경 .....	273
II. 성별영향평가의 주요내용 .....	275
III. 성별영향평가절차 .....	278
IV. 성별영향평가제도의 과제 .....	281
제 5 절 법안비용추계제도의 현황분석 .....	289
I. 의 의 .....	289
II. 법적 근거 .....	291
III. 법안비용추계의 대상과 적용범위 .....	294
IV. 법안비용추계의 절차와 방법 .....	298
V. 법안비용추계제도의 과제 .....	307
제 4 장 입법평가제도의 도입을 위한 제도적 방안 .....	313
제 1 절 개 설 .....	313
I. 입법평가제도의 유용성 .....	313
II. 입법평가제도의 한계 .....	316
제 2 절 입법평가의 제도화를 위한 과제 .....	320
I. 의 의 .....	320

II. 입법평가의 대상과 관련한 과제 .....	324
III. 입법평가의 시점과 관련한 과제 .....	332
IV. 입법평가의 분석기준 및 분석수단과 관련한 과제 .....	342
V. 입법평가제도의 규율방식과 관련한 과제 .....	368
VI. 입법평가제도 전담조직의 구상과 관련한 과제 .....	373
VII. 기 타 .....	395
 참 고 문 헌 .....	 399

## 【표 차례】

【표 1】 입법평가의 유형과 용어설명 .....	37
【표 2】 법정립 및 시행절차를 규율영역으로 하는 입법평가 .....	43
【표 3】 입법평가의 기준 .....	45
【표 4】 국가와 사회의 조정을 위한 입법적 수단 .....	48
【표 5】 주요국가의 평가제도에서의 영향분석 범위사례 .....	51
【표 6】 비용유형 .....	56
【표 7】 실현가능성의 관점 .....	64
【표 8】 심사도구 및 관련심사기준 .....	69
【표 9】 효용가치분석의 기본구도 .....	71
【표 10】 비용효과의 주요영역 .....	76
【표 11】 형식비용분석을 위한 심사목록의 일부내용(민간기업의 사례) ..	83
【표 12】 민간기업의 형식비용부담을 조사하기 위한 설문 사례 .....	84
【표 13】 경제계에 미치는 비용효과산정방법(GGO 제44조 제4항 1호) ..	85
【표 14】 급부경로분석의 구조와 요소 .....	87
【표 15】 규제영향평가에서의 비용편익분석방법(영국의 사례) .....	96
【표 16】 내부적인 안정성에 관한 심사질문(구조) .....	110
【표 17】 기초설문지 사례 .....	110
【표 18】 실무검토의 개략적 경과과정 .....	112
【표 19】 상호의존분석의 구조와 요소 .....	115
【표 20】 기능도식의 구성과 요소 .....	117

【표 21】 교차점 분석구조 사례 .....	120
【표 22】 정책평가의 유형과 평가요소 .....	130
【표 23】 입법평가의 각과정 .....	132
【표 24】 입법평가의 유형 및 요소 .....	132
【표 25】 단계별, 목표별, 결과별로 구분한 입법평가 모델 .....	133
【표 26】 사전적 입법평가의 진행방식 .....	136
【표 27】 사전적 입법평가의 실행에 관한 결정 .....	138
【표 28】 문제분석, 목표분석 및 체계분석 개관 .....	139
【표 29】 사전적 입법평가의 절차와 도구 : 성과와 소요경비 .....	147
【표 30】 사전적 입법평가의 문서작성의 가능한 구성방법 .....	152
【표 31】 사전적 입법평가의 단계, 절차 및 도구 .....	153
【표 32】 병행적 입법평가의 진행방식 .....	167
【표 33】 실무검토와 모의훈련의 비교 .....	176
【표 34】 병행적 입법평가의 심사기준, 절차 및 도구 .....	177
【표 35】 사후적 입법평가의 진행방식 .....	182
【표 36】 사후적 법률평가의 수행여부에 관한 결정도 .....	185
【표 37】 비교방식과 심사기준을 고려한 핵심적 평가질문 .....	196
【표 38】 입법적 수요의 분석 .....	199

## 제 1 장 입법평가제도의 의의

### 제 1 절 입법평가제도의 도입배경

#### I. 법규범의 기능변화에 따른 새로운 이해의 필요성

법률 및 입법에 대한 이해, 즉 사회적 맥락에 따른 법규범의 기능에 대한 이해는 매우 많은 변화를 경험하였다.<sup>1)</sup> 19세기 후반의 질서국가는 대내적·대외적으로 질서와 안정의 보장이 그 과제이었고, 대내적으로는 시민적 자유의 보장에 제한되었으며 경제와 사회에 대한 모든 간섭은 금지되었다. 따라서 행위준칙으로서의 법규범은 전체적으로 국가의 정당성을 형성하는 질서를 만들어내는 권리와 의무를 정하는데 그쳤으며, 또한 법률은 동시에 그렇게 함으로써 그 질서를 침해할 때 시민의 개별적 자유를 제한하는 국가의 권한을 정하였던 것이다. 법률은 국가권력의 침해로부터 개인의 자유의 영역을 보호하는 역할을 하였으며, 바로 여기에 법치국가적 기능이 있었다. 또한 질서를 창설하는 행위준칙으로서 법률은 개념적으로 일반성을 갖추게 된 결과, 법률은 민주주의적 기능을 담당하였다.

그러나 오늘날의 국가는 그 과제를 단순한 질서의 유지에 한정하는 질서국가가 아니라, 오히려 사회국가·급부국가·경제국가라고 할 수 있다. 이러한 변모를 하나의 공식화된 용어로 표현한다면 “국가적 과제의 급격한 증가(explosionartige Wachsen der Staatsaufgaben)”<sup>2)</sup>라고 표현

---

1) 사회에 있어서의 법률의 기능변모에 관한 자세한 것은 Hans Gruber/Marianne Schwander, **New Public Management. Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel**, in : Daniel Kettiger(Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung*, Bern-Stuttgart-Wien 2000, S.47ff.

2) Theo Öhlinger, **Das Gesetz als Instrument gesellschaftlicher Problemlösung und seine Alternativen**, in : Ders.(Hrsg.), *Methodik der Gesetzgebung*, Wien/New York 1982, S.18.

할 수 있다. 이러한 국가적 과제의 변천은 당연히 법적 도구론의 관점에서 뿐만 아니라 모든 점에서 파급효과를 미치고 있다. 특히, 현대의 사회국가·경제국가·급부국가 및 계획국가는 국민생활의 모든 면에서 정치적, 경제적 및 사회적 상황에 대응하여 복잡다양한 목적과 내용을 실현하기 위하여 다양한 수단<sup>3)</sup>을 사용하여 통치작용을 행하고, 사회의 각종 모순이나 폐해 등을 제거하기 위하여 적극적인 역할을 담당하여 개인의 존엄, 인간다운 생활보장을 도모하고 있다.<sup>4)</sup>

현대의 적극국가는 단순히 법적·정치적 차원에서의 형식적인 자유와 평등만이 아니라 사회경제차원에서의 실질적인 자유와 평등을 실현하기 위하여, 사회경제생활에 적극적으로 개입·배려하고 사회적 정의의 관점에서 자유경쟁시장의 모순점을 시정하려 한다. 그 결과 국

---

3) 종래의 자유주의적인 법치국가론에서의 국가적 과제는 질서를 유지하기 위하여 질서국가를 표방하였으며, 그 결과 행정은 공법적 작용형식으로 수행되었다. 그러나 도시화·공업화·기술화 등에 따른 사회경제적 조건의 급격한 변화 및 사회국가·급부국가이념의 정착에 수반하여 행정활동의 범위가 현저히 증대하면서 행정이 그 임무를 달성하기 위하여 수행하는 법적·사실적인 수단도 매우 다양화되었다. 특히, 국가에 대한 급부를 제공하는 급부행정의 분야와 경제질서에 개입하여 경제활동과 기업을 지도·조성하는 경제행정의 분야에서는 그 임무를 달성하기 위하여 사법상의 계약 기타 수단을 사용하는 경우가 급격히 증대되고 있다. 따라서 행정활동의 전체를 공법적 형식과 사법적 형식으로 구분하는 것은 정확하지 못하게 되었고, 사법의 형식에 의한 행정도 비록 능가할 수는 없지만 고전적인 고권행정(Hoheitsverwaltung)의 범위와 중점에 도달하게 되었으며, 오늘날의 새로운 국가적 과제의 대부분은 사법적 범형식에 의한 행정으로 수행되고 있다. Peter Badura, **Auftrag und Grenzen der Verwaltung im Sozialen Rechtsstaat**, DÖV 1968, S.446ff.

4) 그 점을 Scheuner는 “19세기에서는 법률의 역할은 확고한 항구적 질서의 설정이며, 그러한 질서 중에서 사회생활은 자유로이 신장될 것으로 판단되었다. 법률은 이러한 공동생활의 토대만을 규율하였던 것이다. 이에 대하여 사회국가는 개인 그 자체에 대신하여 사회적 성장의 이름하에 공공복리의 실현을 가져오려 한다. 그리고 사회국가는 경제생활을 향도하고 경기상황에 비추어 실업률을 낮추고 안정시키며 인간을 생활상의 위협으로부터 수호하고 소득의 재분배를 대규모로 행하고 있다. 이에 관련하여 법률은 사회생활을 구축하고 그것을 넘어서 특정한 정치적 지도이념의 허용하에 사회구조의 변혁을 가져오는 것을 기도하고 있다”고 지적하고 있다. Ulrich Scheuner, **Die Funktion des Gesetzes im Sozialstaat**, in : *Recht als Prozess und Gefüge*(Festschrift für Hans Huber zum 80. Geburtstag), Bern 1981, S.134. Scheuner는 위와 같은 법률의 기능변화가 입법자의 활동을 활성화시키고 또한 입법자의 활동 범위를 확장한다고 지적한다.

가의 이러한 역할에 대응하여 법의 수비범위도 단순히 종래의 교환적 내지 교정적 정의뿐만 아니라, 사회경제적인 이익과 부담의 적정한 할당이라는 배분적 정의로까지 확대되고 있는 등 시민의 사회경제생활의 질적 향상을 지향하는 다양한 공공정책의 실현을 위한 중요한 수단으로서 기능하고 있다. 따라서 법규범의 규제적·현상유지적·안정화적 기능은 점차 배후로 밀려나고, 법규범은 사회의 능동적인 목적을 의식한 목적지향적인 관리도구로 변모하고 또한 사회발전의 도구로 변모하고 있다.<sup>5)</sup>

결국 오늘날의 입법상황은 지속적인 변화과정상의 결과라기보다는 사회체계 및 법체계에 있어서 다양한 발전과정이 종합적으로 반영되고 있는 상황으로 파악할 수 있다. 즉, 오늘날 법규범은 더 이상 모든 법률조문의 전체로서 이해하기 보다는 오히려 법규범은 일정한 시간적 및 사회적 맥락에 있어 “의사소통으로 생성된 현실(Kommunikativ generierte Wirklichkeit)”<sup>6)</sup>로 이해되고 있다. 이러한 법이해로부터 출발할 경우 법규범은 공식적으로 공포된 법조문과 동일시되기보다는, 오히려 규범과 사회간의 상호작용의 결과인 일정한 규범적 상태를 의미한다. 오늘날에는 기존의 사회적 상태를 법규범을 통해 보호 내지 수호하는 것이 중요한 것이 아니라, 법이라는 도구를 통해 그러한 상태에 영향을 미치는 것이 중요하다는 의미에서 “법의 동태화(Dynamisierung des Rechts)”<sup>7)</sup>가 행해지고 있다.<sup>7)</sup> 그와 같은 동태화는 최근에 이르러 법규범을 일종의 학습프로그램(Lernprogramm : 사회적 학습)<sup>8)</sup>으로 이해하는 데까지 나아가고 있다.

5) Th.Öhlinger, a.a.O., S.8.

6) H.Gruber/M.Schwander, a.a.O., S.49.

7) Wolfgang Zeh, **Wille und Wirkung der Gesetze**, Heidelberg 1984, S.18f.

8) “오늘날 법률은 점점 유동적인 규범으로 되고 있다. 법률은 새로이 그리고 변화되는 조건을 받아들이면서 사회적 변천을 촉진하고, 조화를 도모하는 스스로의 학습능력을 구비하여야 한다. 그러한 의미에서 법률은 학습프로그램이다”, Hermann Hill, **Gesetzgebung in der Postindustriellen Gesellschaft**, ZG 1995, S.85.

특히, 최근에 이르러 응답적 입법(responsive Gesetzgebung)에 대한 요구<sup>9)</sup>, 즉 사회적 필요 및 “사회전체의 규율필요성”<sup>10)</sup>에 응답하는 입법을 요구하는 주장이 증가하고 있다. 입법적 결정이라는 관점에서 한편으로 사회 즉, 국민과 다른 한편으로 정치 및 행정 상호간의 개방된 대화가 행해질 것이 요청된다. 이것은 사회적 기반이 입법에 점점 더 직접적으로 영향을 미치게 됨을 의미한다. 이러한 요청은 중요한 사회적 문제들을 결정함에 있어서는 전문지식이 일상지식과 결합되어야 한다는 인식을 통해서,<sup>11)</sup> 또한 입법과정에 대한 사회의 참여가 긍정적인 효과 특히, 법률의 질과 수용가능성에 긍정적인 영향을 발휘한다는 경험적 근거를 통하여 지지되고 있다.<sup>12)</sup> 법규범에 대한 이와 같은 인식변화는 탈산업사회(transindustrielle Gesellschaft)로 나아가고 있는 사회변천 과정을 배경으로 하는 경우에 이해될 수 있다. 또한 현재도 진행중인 국가관의 변천, 즉 사회국가 및 신자유주의로부터 벗어나 국가제도와 경제 및 사인간에 이루어지고 있는 새로운 책임분배를 특징으로 하고, 핵심적인 과제수행에 국한하면서도(민영화) 효율적 행정과 시민접근 내지 시민지향적 행정을 수행하며, 그러면서도 적극적인(민주적·정치적) 조정기능을 수행하는 국가관의 변천과 밀접하게 관계되어 있다.<sup>13)</sup>

---

9) 응답적 입법에 관한 것은 Luzius Mader, **Responsive Gesetzgebung. Für eine bessere gesellschaftliche Adäquanz gesetzgeberischen Handelns**, in : Dorothee Berchtold/Albert Hofmeister, *Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit*, Schriftenreihe SGWW, Bd.30, Bern 1995, S.160f ; Peter Saladin, **Verantwortung als Staatsprinzip**, Bern/Stuttgart 1984, S.177ff ; Jörg Paul Müller, **Der politische Mensch-menschliche Politik**, Basel/Genf/München 1999, S.54ff. (Corresponsiveness라고 표현하기도 한다. S.64).

10) J.P.Müller, Ebd., S.54.

11) H.Hill, a.a.O., S.85.

12) Thomas Würtenberger, **Die Akzeptanz von Gesetz**, in : Jürgen Friedrichs/Wolfgang Jagodzinski, *Soziale Integration*, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 39/1999, S.388f.

13) 이러한 의미에서 보증국가(Gewährleistungsstaat)라는 표현을 사용하는 것으로서 Kuno

오늘날 법규범은 단순히 법률적인 측면뿐만 아니라, 다원주의적 사회라는 현실적 조건과 헌법적 요구 아래에서 그 이념을 여하히 실현할 것인가라는 문제에 관심을 집중하지 않을 수 없게 되었다.<sup>14)</sup> 따라서 법규범은 사회적 갈등을 의도적으로 규율하고 또한 예정된 규제조치에 있어서는 규율의 목표가 달성될 수 있어야 할 뿐 아니라, 법치국가적 요구·입법적 요구·행정적 요구·사법적 요구 및 수범자와 관련된 요구 등이 충족되어야 한다. 그리고 규율에 있어서는 실효성의 통제가 가능하여야 하고, 개별적 요구와 전체적 이익과의 조정, 부분적으로 상호 모순하는 입법목표간의 충돌조정 등을 효율적·계획적으로 정립하는 노력이 필요하게 되었다. 즉, 법률의 실효성, 효율성을 심사하고 실효적이 아닌 법률은 개폐하며 비효율적인 법률은 효율화시키도록 개선될 여지가 인정된다. 그것이 입법평가이며,<sup>15)</sup> 바로 여기에 국가는 스스로 행하는 사회통제의 도구인 법률의 영향에 대한 책임을 지게 되며, 그러한 책임을 거두기 위하여 영향의 예측, 평가가 한층 중요하게 되는 것이다.<sup>16)</sup>

---

Schedler/Isabella Proeller, **New Public Management**, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S.6ff ; Bundesministerium des Innern(Hrsg.), **Moderner Staat -Moderne Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung(kabinettsbeschluss vom 1. Dezember 1999)**, Berlin 1999, S.7ff에서는 활동지향적인 국가지도(Leitbild aktivierender Staat)라고 표현한다.

14) Werner Maihofer, **Gesetzgebungswissenschaft**, in : Günther Winkler/Bernd Schilcher(Ed.), **Gesetzgebung. Kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik**, Wien/New York 1981, S.24.

15) Martina Deckert, **Folgeorientierung in der Rechtsanwendung**, München 1995. S.23f.

16) 따라서 금후에는 입법에 관한 각종 기준을 설정하고, 특정한 사무를 국가가 스스로 행하는 사무로서 당연히 가정할 것이 아니라(이른바 개방된 국가사무의 개념), 국가가 행하려는 사무에 관하여 필요성, 비례성, 경제성 등의 관점에서 국가 스스로가 심사, 검토할 것이 요구되며 그와 병행하여 행정비용, 사회비용이 상당한 범위의 것이어야 한다는 점도 요구된다. 여기에 오늘날에 있어서 입법평가의 중요성과 관련한 이론적 근거가 있다. Ernst Wolfgang Böckenförde, **Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriff**, in : ders., **Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte**, Frankfurt am Main 1991, S.143ff, 158ff.

## II. 법규범의 과잉현상과 규제개혁의 필요성

현대국가의 적극기능은 자유주의에 있어서 시민의 자율에 맡겨졌던 문제영역이 국가에 의한 규제의 대상이 되고 그 규제가 법의 형태를 취하게 되면서 법규의 과잉화(Normenflut), 일상생활의 법화(Verrechtlichung der Lebenswelt), 조문의 복잡화(Paragrafendickicht), 법률의 인플레이션(Gesetzesinflation)라는 현상에 직면하게 되었다.<sup>17)</sup> 법치주의의 이념에 근거를 두는 헌법질서내부에서의 국가적 과제의 팽창은 법률의 숫자와 범위의 엄청난 증가를 초래하였다. 법치국가에 있어서 공권력의 발동은 원칙으로 법의 형식을 갖추도록 되어 있으므로 국가임무의 증대에 따라 법규의 양도 증대함은 당연한 현상이라고 할 수 있으나,<sup>18)</sup> 다른 한편 국가임무가 증대하고 그에 따라 개인의 생활영역 중 법규범에 의해 규율받는 영역이 넓으면 넓을수록 개인의 자유로운 활동영역은 그만큼 축소되는 결과가 되는 것이다.

또한 법치주의를 실현하기 위하여 많은 입법을 하였으나 일반국민 뿐만 아니라 전문가조차 어떠한 법이 있는지 알기 어려운 실정이며,

---

17) Hermann Hill, **Impulse zum Erlaß eines Gesetzes**, DÖV 1981, S.487-497 ; Karl Hillermeier, **Eindämmung der Gesetzesflut**, BayVBI 1978, S.321-323 ; Konrad Huber, **Gesetzesinflation? Aspekte des Gesetzgebungsprogramms des Bundes**, Schweiz. JZ 1977, S.1-9 ; Horst Sendler, **Normflut und Richter**, ZRP 1979, S.227-232 ; Christian Starck, **Übermaß an Rechtsstaat**, ZRP 1979, S.209-214 ; Hans Jochen Vogel, **Zur Diskussion um die Normenflut**, JZ 1979, S.321-325. 한편 국내에서 이러한 현상을 지적한 것으로는 김도창, **법치의 확립은 입법에서부터**, 고시연구 1982. 6. ; 이명구, **법의 인플레이션과 법치주의의 방향**, 현대공법의 이론(牧村 金道稔 博士 華甲記念), 학연사 1982 참조.

18) Rupert Scholtz/Klaus G. Meyer-Teschendorf, **Reduzierung der Normflut durch qualifizierte Bedürfnisprüfung**, ZRP 1996, 404. 그 외에도 독일국내에 있어서 연방과 주에 인정되는 입법권한의 다원화, 국제법 및 EU법의 존재, 기본법 제4조3항2문(신앙양심의 자유), 제6조5항(비적출자의 취급), 제21조3항(정당) 등을 필두로 하는 상세한 사항을 법률로 정할 것이 예정되어 있는 것, 어떤 법률이 별도의 법률제정을 예정하고 있는 것(도입법률, 집행법률, 유효기간연장법률 등) 등을 통하여 법률의 과다가 발생한다고 한다. Gunnar Folker Schuppert, **Gute Gesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre**, ZG 2003, 72ff.

나아가 그들 법 가운데에는 졸속으로 입법된 것들도 없지 않다고 할 때<sup>19)</sup> 법률의 과잉이 법치주의 그 자체를 위기로 몰아넣을 염려가 있다.<sup>20)</sup> 그러나 행정의 규범영역, 법에 복종하는 자는 법적 안정성을 필요로 하는 점 및 복잡화·분업화된 산업사회에 있어서 국민생활의 법적 관계의 비중의 증대 등으로 인하여 모든 생활영역이 규범화(Verrechtlichung)되어가는 현상을 일반적으로 규범의 홍수라고 할 것이 아니라, “생활필수품법(Lebensmittelrecht)”에 있어서처럼 전문적 규범이 홍수처럼 증대하고 있는데 불과하다고 지적하며 따라서 규범의 홍수는 전문적 규범의 홍수이지, 일반적으로는 법치국가에 실제적인 위협이라고 할 수 없다는 견해도 있다.<sup>21)</sup>

여하튼 이러한 규범홍수에 대한 우려는 가급적 많은 입법을 삼가하라는 경고의 의미에 그치고 현대의 규범추구현상(Normenhungers)에 대한 문제를 해결할 수 없는 한 극히 피상적인 것에 그칠 우려가 있다. 법률은 헌법상의 지도이념인 법치국가와 민주주의하에 사회적 문제상황을 대처하는 수단으로서 기능하는 것이다. 그리고 규범의 홍수는 이성적으로는 국가적 문제해결의 대안의 모색 또는 국가기능의 경감과 관련하여 논의될 필요가 있는 것이다.<sup>22)</sup> 이같은 국가에 의한 규제

19) 졸속입법의 원인으로는 ① 규율의 필요성에 대한 불충분한 심사, ② 과잉완벽주의의 지향, ③ 규율의 명확성·이해도·전망성·탄력성에 대한 불충분한 검토, ④ 적절하지 못한 비용사정, ⑤ 결함있는 결과통제, ⑥ 규범화계획의 수립에 있어서 시민이 요구하는 목표와 내용에 대한 불충분한 검토 등을 지적할 수 있다. Joachim Jacob, **Das Unbehagen des Bürgers an seinen Gesetzen**, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, Regensburg 1984, S.40f.

20) 이명구, 전게논문, 246면. 규범홍수현상의 부정적인 결과로서는 ① 법규범의 과잉과 그 치밀성 및 그 결과로서의 빈번한 개폐는 일반시민 뿐만 아니라, 법률의 전문가도 법을 이해하기 어렵게 되고 있는 점, ② 법규의 과도한 치밀성에 의해 시민생활의 세부까지 법이 개입하기에 이른 점, ③ 법규범의 증식과 고도의 치밀성은 입법의 불안정과 불통일을 초래하고, 사회생활에 있어서 법의 권위를 약화시키는 점, ④ 규범홍수현상에 의해 초래된 법의 질적 저하는 법의 실효성을 약화시켜 결국 준법정신이 무너지고 법문화의 수준이 낮아진다는 점 등을 지적할 수 있다.

21) Günther Püttner, **Der rechtsstaat und seine offenen Probleme**, DÖV 1989, SS.139-140.

22) Th.Öhlinger, a.a.O., S.21.

의 확대가 개인의 자유를 제한하는 것이라는 위기에 직면하여 독일 등 선진국가에서는 1970년대 이후 과도한 법화에 따른 “국가 내지 정치의 기능마비” 내지 “통치무능력(Unregierbarkeit)”현상을 비판하고, 현 대법에 대한 새로운 진단과 해명을 시도하고 있다.<sup>23)</sup>

이 점과 관련하여 입법은 법치국가와 밀접한 상관관계가 있다고 하고 법치국가의 가치실현은 결코 폐쇄적인 것이 아니라 널리 포용력이 있는 것이라야 한다는 의미에서 새로운 “입법국가(Gesetzgebungsstaat)”의 탐구를 제창하기도 한다. 현대입법국가로서의 법치국가에서 중요한 것은 법치국가는 사회국가원칙에 의하여 보완되어야 한다는 점, 그리고 헌법이나 기본권 등의 실질적 구속에 따르지 않으면 안된다는 점에서 내용의 질이나 민주주의원칙과의 관련에서의 정당성의 필요성을 강조하고 있다.<sup>24)</sup> 그리하여 사회적 법치국가에 있어서는 여차피 규범의 홍수에 대한 자기억제는 기대하기 어려운 이상 입법자의 입법 계획의 필요성을 심사함으로써 과잉법률주의를 감소시킬 수 있으며, 또한 현실적으로 현대의 입법의 임무는 단일 입법자만으로는 도저히 감당할 수 없으므로 사회형성적 국가의 입법은 필연적으로 일정한 방

---

23) 그 가운데 특히 주목되고 있는 것은 독일의 진보적 학자들에 의해 주장되고 있는 『포스트모던법모델』로서 이 경향을 대표하는 학자로서 토이프너(Gunther Teubner)가 주장하는 자성적 법(Reflexives Recht)이론과 비트헤르트(Rudolf Wiethölter)가 주장하는 법의 절차화(Prozeduralisierung)이론이다. 이들의 이론은 루만의 시스템이론으로 부터 많은 시사를 얻으면서, 사회국가의 실현=법형식에 의한 사회개입=개인의 자유박탈이라는 법화현상을 진단하여, 그에 내재하는 각종 모순을 해소하기 위하여 새로운 법모델을 구상하려는 것이라 할 수 있다. 자세한 내용은 Gunther Teubner, **Verrechtlichung -Begriff, Merkmale, Grenze, Auswege**, in : Friedrich Kübler(Hrsg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*, 1985 ; Ders., **Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive**, ARSP 68/1982, S.13-59. ; Rudolf Wiethölter, **Materialisierung und Prozeduralisierung von Recht**, in : Gert Brüggemeier/Christian Joerges(Hrsg.), *Workshop zu Konzepten des postinterventionistischen Rechts*, ZERP/MAT 4, 1984, S.25f 등 참조. 또한 이상돈(역) Gunther Teubner, **법제화 이론**, 한국법제연구원 2004 참조.

24) Kurt Eichenberger, **Gesetzgebung im Rechtsstaat**, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer (VVDSStRL), Heft 40, 1982, S.12f.

법과 전망, 즉 입법의 부담배분에 관한 구별기준을 마련할 것이 요청된다고 주장한다.<sup>25)</sup>

또한 규범홍수의 질적 원인을 형식적 법률적합성에, 그 양적 원인을 규범생산의 국제화와 환경의 기술화를 지적하면서 그 대책으로서 입법부와 행정부의 관계에 있어서의 규율권한을 새로이 정립하고, 공적임무수행의 탈국가화 등이 규범홍수현상을 저지할 수 있을 것이라고 주장하기도 한다.<sup>26)</sup> 그리고 과잉된 규범화의 원인으로서는 국가기능의 확대를 들면서 그것이 시민의 청구인플레이, 사회의 변화에 대응하기 위하여 법률을 활용하는 경우가 증대하고 있는 점, 내각관료제와 지방분권적 법정립 등을 지적하고 이러한 과잉법률주의에 대한 해결책으로서 법소재에 따른 규범정리, 규범증대의 억지, 입법적 부담의 경감을 지적하는 한편 나아가 법률의 질의 향상을 지적하기도 한다.<sup>27)</sup>

그러나 이러한 규범홍수에 대한 해결책으로서도 과잉법률주의에 대한 혐오는 완화될 수는 없다. 법률의 수적 증가가 엄청난 부수적인 문제를 초래하는 것은 논의할 것도 없다.<sup>28)</sup> 이것은 우선 법의 인식가능성의 차원과 관련된다. 법률의 인식은 오늘날 전문가의 임무로 되어 있으나, 최상의 자격을 갖춘 전문가조차 단지 특별한 법의 영역만을 다루고 있는 실정이다. 이러한 법의 실체를 파악할 수 없다는 것은 다시 법의 형성에 영향을 미치는 것이다. 새로운 입법은 기존의 사회적 현실의 변화를 야기시킬 뿐만 아니라 나아가 현존하는 법의 요소에 영향을 미치게 된다. 그리하여 모든 법률의 개정은 법 그 자체내에서 뿐만 아니라, 법의 고유한 목적에 대해서도 전혀 아무런 기

25) Ders., Ebd., S.26-29.

26) Richard Novak, **Gesetzgebung im Rechtsstaat**, VVDStRL, Heft 40, 1982, S.40f.

27) Michael Kloepfer, **Gesetzgebung im Rechtsstaat**, VVDStRL, Heft 40, 1982, S.70f.

28) 과잉법률주의의 폐단으로서는 ① 규범전체에 있는 국가의 권위상실, ② 입법부의 무력화 초래, ③ 자원의 오용과 낭비, ④ 사회정의의 문제, ⑤ 개인의 자유의 위축 현상 등을 지적할 수 있다. 자세한 것은 이명구, 전계논문, 248면 이하 참조.

여도 할 수 없으며, 법내재적 문제에 대해서도 부담의 증가를 초래할 따름인 것이다. 따라서 입법에 따른 법적 또는 그와 관련된 정치적 비용은 점차 증가하고, 또 다른 관점에서 보면 사회적 관리수단으로서의 법률은 점차 그 실효성을 상실하게 되고 법률의 개정의 사실상의 효과도 점차 약화된다.

따라서 규범홍수현상의 문제상황을 정확히 파악하여 그 상세한 실태의 해명을 행하는, 보다 적절한 예방수단과 보다 효과적인 억제방법을 개발하기 위한 예방적 연구를 발전시킬 필요성이 대두되고 있다. 이를 위해서는 입법활동에 계획성을 구비하여 법규의 무절제한 증식을 억제하고 입법과정에서 나타나는 경솔함을 제거하여야 하고, 나아가 정기적으로 입법의 현상을 검토하여 입법의 현상에 평가를 행하고 과학적인 법의 발전을 위한 기초를 구축할 필요성이 있다.<sup>29)</sup> 특히, 최근 규제완화(Deregulierung), 규범축소 및 규범조화의 요청은 국제적으로도 당면하고 직접적인 요청으로 제기되고 있다.<sup>30)</sup> 이러한 신자유주의적 사고<sup>31)</sup>는 국가의 지나친 규제(규범홍수) 및 지나치게 엄격한 규율이 존재하고 있으며, 이러한 상태가 경제나 사회 및 행정의 활동가능성과 결정가능성을 위협하고 있다는 점을 그 근거로 한다. 규범축소의 요청은 또한 정치나 경제부문에 대한 과제비판의 요구도 그 자체 내포하고 있다. 규제완화의 요청은 여러 국가들의 기관이 수용한 바 있

---

29) 그 외에도 ① 입법론에 관한 연구를 진행하여 최선의 입법을 정립하기 위한 기준의 마련, ② 법원체계의 개선 도모, ③ 의회제정법에 관한 입법절차의 제도화, ④ 행정입법의 체계적 질서의 유지, ⑤ 행정기관에 있어서 법률전문가에 의한 자문제도를 강화하여 입법자의 자질을 높이기 위한 기본조건의 구축, ⑥ 입법의 합리성을 확보하기 위한 제반제도의 확립, ⑦ 입법과정의 보조적인 도구로서 법률데이터 베이스의 개발, ⑧ 법학과 입법실무의 상호작용을 높이기 위하여 입법학이라는 독립된 학문분야의 확보 등이 요청된다.

30) Ulrich Karpen, **Weniger Quantität**, in ; Werner Jann et.al.(Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft(Festschrift für Carl Böhret), Baden-Baden 1998, S.438.

31) Ders., Ebd., S.438.

으며, OECD 역시 1995년 “규제개혁(Regulatory Reform)”이라는 이름하에 회원국들을 대상으로 규제완화의 의미를 가진 대형프로그램에 착수한 바 있다.<sup>32)</sup> “충분히 이해되는 규제완화(Wohlverstandene Deregulierung)”<sup>33)</sup>란 규범축소를 추구할 뿐만 아니라, 문제해결을 지향하는 차별화된 규제라는 의미에서 질적이고 종합적인 측면에서 보다 개선된 입법을 추구한다.<sup>34)</sup>

결국 신공공관리론(New Public Management)<sup>35)</sup>에서 의미하는 규제개혁의 이념을 실현하는데 있어서는 효과지향적 입법에 대한 요청이 필수적으로 제기된다. 이러한 요청의 주된 관심사는 입법의 방향이 목적지향적(Finalen Ausrichtung)일 것을 요구한다. 전통적인 조건규범(konditionalen Norm)들은 이제 목적을 확정하고, 효과의 통제를 보장하는 규범체계에 대해 자리를 양보하여야 한다는 것이다.<sup>36)</sup> 그와 같은 효

32) OECD, *The OECD Report on Regulatory Reform*, Synthesis, Paris 1997, S.12ff.

33) Andreas Lienhard, *Deregulierung-Leitmotiv im Wirtschaftsverwaltungsrecht?*, Bern 1995, S.185.

34) 독일에서는 법률의 과다현상을 국가 슬림화를 촉진하는 한 요인이 되어 논의의 대상으로 하고 있다. 상세한 것은 Hans Hofmann/Klaus G. Meyer-Teschendorf, *Ein Kongreß zur Verschlankung des Staates. Erkenntnisse zur Reform der öffentlichen Verwaltung und zur Gesetzgebungsmethodik*, ZG 1997, 283ff.

35) New Public Management(NPM)라 함은 행정학 연구자에 따라 의미가 약간 다르나, 중심이 되는 요소를 정리하면 “민영화, 민간위탁, 바우처제도, 시장메카니즘을 활용하여 공공부문의 감량 및 행정서비스의 질향상을 도모함과 아울러 공공부문 가운데에서 행정서비스제공의 집행과 관련되는 권한을 실제의 관리자에게 이양하고(let Managers manage), 관리자에게 경제적, 효율적이며 효과적인 관리를 행하도록 하며(make Managers manage), 그 업적을 국민을 고객으로 간주하여 고객만족도를 제고하는 것을 기준으로 이해하기 쉬운 지표를 사용하여 측정하는 한편, 측정결과를 널리 공표하여 국민의 의견을 수렴하여 행정서비스제공과 관련하는 의사결정과정에서 반영하여 적은 예산으로 충실한 행정서비스공급을 확보하려는 행정의 새로운 패러다임”이라고 할 수 있다. 그리하여 NPM의 주요원리는 성과지향, 고객지향, 시장원리의 활용 및 분권화이며, NPM의 핵심은 “목표관리형시스템”의 도입에 있으며 목표관리란 “비전·목표”를 실현하기 위한 시스템으로 인식되고 있다. 자세한 내용은 Philippe Mastrorandi/Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern 1998, S.47ff.

36) Kuno Schedler/Isabella Proeller, *New Public Management*, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S.175f.

과지향적 입법은 불가피하게 입법평가체제를 요구한다.<sup>37)</sup> 신공공행정이 입법에 대해 요구하는 바는 과제와 자원, 한시법률(befristete Gesetz)<sup>38)</sup>과 처분적 법률, 실험조항(Experimentierklauseln)<sup>39)</sup>과 결부되고 나아가 전체적으로 개선된, 즉 보다 기민하고 질적으로 개선된 입법절차이다.

### Ⅲ. 결과에 대한 인식제고 및 효과를 통한 정당화의 필요성

산업화이후 급격하게 진행된 기술발전이 초래한 결과들은 70년대와 80년대에 이르러 공개적으로 노출되었으며(숲의 소멸, 오존층파괴, 원자력사고 등),<sup>40)</sup> 이러한 사회의 행위, 특히 기술의 발전이 생태학적 또는 사회적 차원에서 중대한 결과를 가져올 수 있음이 최초로 광범위하게 인식되었다. 동시에 만성적인 결과가 초래할 위험성도 인식되었다.<sup>41)</sup> 이를 통해 사회적 행위의 결과 및 장래세대에 대한 책임(장래세대의 보호)<sup>42)</sup>과 관련된 공개적인 논의가 진행되었다. 높아진 결과의식(Folgenbewusstsein)은 - 변화된 정치적 환경에도 불구하고 - 오늘날까지 유지되고 있으며, 또한 여러 국가들에서 기술영향평가(Technikfolgenabschätzung : TFA)<sup>43)</sup>를 위한 제도 - 이것은 정치(대개는 의회)에 있어

37) Klaus König, **Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung**, Speyer Forschungsberichte Nr.34, Speyer 1983, S.4.

38) 한시법률의 입법학적 기능에 관한 것은 즐고, **한시법률에 관한 입법학적 고찰**, 법제연구 제28호, 2005.6., 207면이하 참조.

39) 실험조항 내지 실험입법의 의미에 관한 것은 즐고, **실험법률에 관한 고찰**, 헌법과 사회(최대권교수 정년기념논문집), 철학과 현실사 2003, 856면이하.

40) Peter Saladin, **Verantwortung als Staatsprinzip**, Bern/Stuttgart 1984, S.100f.

41) Carl Böhrer, **Folgen. Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen**. Opladen 1990, S.13, 64ff.

42) P.Saladin, a.a.O., S.118ff.

43) 특히, 기술평가를 제도화하고 있는 국가로서는 덴마크(Danish Board of Technology), 독일(Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag : TAB, 1993), 프랑스(Office Parlementaire des Choix Scientifiques et Technologiques : OPECST), 영국(Parliamentary Office of Science and Technology : POST), 스위스(TA-Programm beim Schweizerischen Wissenschaftsrat 1992), 미국(Office of Technology Assessment : OTA,

서 결정의 기초를 제공한다 - 를 제안하게 된 계기가 되었다.<sup>44)</sup>

결국 오늘날의 정치·행정 체제는 점차적으로 그것이 지닌 조정능력<sup>45)</sup>과 그를 통한 효과로 정당화되는 경향에 있다. 국가는 더 이상 그 자신의 행위가 정치적으로 무리한 것이라거나 법적으로 제약되는 점을 통하여 정당화되는 것이 아니라, 국가가 바람직한 결과를 획득하였는가라는 점을 통하여 정당화되고 있으며, 따라서 국가는 사회적·경제적 문제들을 효과적으로 해결하여야 할 책무가 부여되고 있다.<sup>46)</sup> 이것은 특히 입법의 경우에 그러하다. 즉, 의회주의적·대의제적 국가체제의 정당성은 그 상당부분을 사실적 또는 추정적인 것이건 법률의 실효성에 의존한다.<sup>47)</sup> 민주적 대의제와 사회적 문제해결을 위한 효율적인 법률에 대한 기대는 매우 밀접한 연관관계에 놓여 있으며, 이로써 입법은 보다 강력하게 정책형성을 위한 도구로서의 역할을 하게 되는 것이다.

효과지향적 입법(Wirkungsorientierte Gesetzgebung)은 국가 및 행정 활동에 관계된 규범은 당연히 임무 지향적(auftragsorientiert)으로 운영되

---

1972) 등이 대표적이다.

44) 우리의 경우에도 현행 『과학기술기본법』 제14조제1항에서 기술영향평가에 관하여 “정부는 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가하고 그 결과를 정책에 반영하여야 한다”라고 규정하는 한편 동조제2항에서는 기술수준평가에 관하여 “정부는 과학기술의 발전을 촉진하기 위하여 국가적으로 중요한 핵심기술에 대한 기술수준을 평가하고 해당 기술수준의 향상을 위한 시책을 세워 추진하여야 한다”라고 규정하고 있다. 기술영향평가에 관한 자세한 것은 김유향, **기술영향평가(Technology Assessment)제도의 현황과 방향**, 입법정보 제106호(2003.10.2) 참조.

45) 이러한 경향은 1977년에 이미 지적되었다. Renate Mayntz, **Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet**, Die Verwaltung, 1977, S.52.

46) Philippe Mastronardi, **New Public Management in Kontext unserer Staatsordnung**, in ; P. Mastronardi/K.Schedler, **New Public Management in Staat und Recht**, aaO., 1998, S.98.

47) L.Mader, a.a.O., S.113. 이는 독일연방정부에서 “법의 실효성과 수용도 증대”로 제시된 바 있다. Bundesministerium des Innern(Hrsg.), a.a.O., S.12.

어야 할 뿐만 아니라, 그 내용은 본질적인 것에 한정되어야 하며,<sup>48)</sup> 나아가 법집행과정에서 어떠한 효과를 나타내는 지에 대하여도 심사되어야 한다는 것을 의미한다. 이러한 효과지향적 입법은 입법에 있어서 합법성(Rechtsmässigkeit)뿐 아니라 효율성(Wirksamkeit)을 중요한 기준으로 설정하며, 그것이 입법의 정당성(Legitimität)의 중요한 요건이 되고 있다.<sup>49)</sup> 따라서 효과지향적 입법은 효과지향적 국가를 위한 일반적 요건임과 동시에 효과지향적 행정을 위한 개별적 요건으로 작용하며, “효과지향적 입법없이는 효과지향적 행정도 없다”라고 말할 정도로 새로운 국가의 행정모델로서 대두되고 있다.<sup>50)</sup> 이러한 효과지향적 입법에 대한 관념은 행정개혁 내지 국가개혁의 일환으로 등장한 이론인 신공공관리론(New Public Management)을 입법의 분야에 적용하려는 시도라고 볼 수 있다.

#### IV. 입법자의 예측·관찰 및 사후개선 의무의 등장

입법자는 입법에 있어서 국민의 의사에 부응하여 국민적 합의를 형성하고, 그것을 법규범으로서 정립하는 때에 그 판단 및 의사결정에 있어서 광범한 재량을 행사할 필요가 있게 된다. 나아가 헌법이 상세한 규정을 두고 있지 않기 때문에 헌법을 구체화하기 위하여 입법재량의 행사가 필요하게 되는 경우가 많으며, 이 경우 입법자가 입법재량을 적절하게 행사함으로써 정치적, 경제적 및 사회적 상황에 부응하는 법률을 제정할 책무가 부여되어 있다고 할 수 있다. 이렇게 본

---

48) Daniel Kettiger, **Die Forderungen von New Public Management and die Gesetzgebung**, in : Ders.(Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*, aaO., S.2f.

49) Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation”, **Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln. Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartment**, Bern 1991, S.9ff.

50) Luzius Mader, **Evaluationen als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft**, *Verwaltung und Management* 1996, S.140.

다면 입법자는 법률을 제정하기 위하여 일반적·추상적으로는 입법사실을 인식하고 그에 대응하는 입법정책을 선택함으로써 개별구체적인 법률을 헌법, 법률 또는 규칙에 정해진 절차로 심사를 행한다. 그리고 입법재량은 입법자가 입법작용을 행하는데 발생하는 제문제에 관해 다양한 입법의 요소에 관해 행사되며 그곳에 입법재량의 유월·남용이 있다면 당해 법률은 위헌이 된다.

따라서 입법자가 이러한 고려를 게을리 한다면 이른바 법률이 위헌으로 판단될 위험성을 부담하게 되며, 결국 입법자는 수립하려는 법질서가 법적 안정성을 상실하지 않고, 규범영역사이며 모순과 부조화가 발생하지 않으며 법질서 또는 규범영역에 대한 국민의 불신을 초래하지 않도록 이를 방지하기 위한 노력이 필요한 것이다. 입법자는 효과적인 입법을 위하여 주관적이고 자의적인 입법방향을 설정하지 아니하고 또한 그 입법의 목적을 달성하는 수단은 객관성을 구비한 그리고 주관적으로 최대한의 개연성으로서 선택하여야 하는 예측확실성(*prognosesicherheit*)을 가지고 입법에 임하여야 할 의무가 부여되어 있다. 법률은 사회적 인식이나 예측에 의거한 사회과정의 제어를 위한 도구일뿐 아니라 인간행동의 사회윤리적·법적 평가이기도 하다. 따라서 사회질서·국가질서에 대해 광범위한 예견할 수 없는 효과를 지닌 법률을 제정하는 경우에는 국민은 불확실한 상황에 처하게 되는 것이며, 그것은 결국 법률의 실효성면에서 그 타당성의 면에서도 실패한 것이 되는 것이다.<sup>51)</sup> 그 때 입법자는 그 법률이 현실사회와 적합한가를 법률제정후에도 계속하여 관찰·조사할 의무를 진다.<sup>52)</sup>

51) A.Lienhard, *Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen*, in ; Daniel Kettiger(Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*. aaO., S.181ff.

52) 독일연방헌법재판소는 관례를 통해 지속적으로 기본권보호의무로부터 입법자의 예측(BVerfGE 50, 290, S.333f.), 관찰(BVerfGE 88, 203, S.309f.) 및 사후개선 의무(BVerfGE 56, 54, S.78f)를 도출하고 있다. 연방헌법재판소의 판결에 대한 자세한 것은 Christian Mazer, *Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers*, Baden-Baden 1996, S.21f. ; Armin Höland, *Zum Stand der Gesetzesevaluation in der Bundesrepublik Deuts-*

일반적으로 입법자에 대하여 부과되는 의무의 유형을 살펴보면,<sup>53)</sup> ① 사실관계확인 의무이다. 이것은 입법은 현실의 세계에서 행해지는 사회구축으로서, 이는 구축할 필요성 및 구축되는 상당성을 가지는 현실의 존재를 전제로 한다. 그러한 현실에 관하여는 법률에 의한 규율의 필요성이 존재하게 되며, 어떤 현실이 위와 같은 법률의 규율대상인지, 그리고 그러한 규율이 여하히 충족되는지에 관하여는 개별영역별로 일의적으로 명확하지 않고 다소간 현실의 여건을 조사할 필요가 있으며 그 조사가 입법자에게 의무화되어 있다는 것이다. ② 고려 의무이다. 입법자는 입법작용을 영위하는 때에 관련하는 다양한 요소를 감안한 후에 의사결정을 행할 의무가 있다. 이것은 단순한 절차적인 의무라고 관념될 수도 있으나, 이 의무가 이행되지 않으면 내용적으로 올바르지 않은 법률이 제정되므로 이 의무는 실체적인 의미를 지닌다고 할 수 있다. 따라서 고려의무는 이른바 내부적 입법절차와 관련되고 있다.<sup>54)</sup> ③ 예측의무이다. 독일연방헌법재판소는 그 확립된 판례에서 모든 법률이 장래적으로 생기는 법률의 영향에 관한 입법자의 예측을 기초로 하고 있다는 점에서 출발하고 있다.<sup>55)</sup> 판례에 의하면 입법자는 법률에 기인하여 발생하는 영향을 참작하여야 하며, 이

---

chland, ZG 1994, S.374ff. 우리나라에서의 논의는 홍완식, **입법자의 법률개선 의무에 관한 연구**, 공법연구 제31집제2호(2002.12), 281면 이하 ; 최윤철, **독일에 있어서의 입법자의 법률개선 의무에 관한 논의**, 공법연구 제31집제3호(2003.3), 365면 이하.

53) Christoph Gusy, **Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre**, ZRP 1985, S.293ff.

54) 그런데 고려의무는 관계되는 사실관계를 조사하는 것, 예측을 세우는 것, 기본권 또는 헌법상의 가치가 상충하는 때에 공익 및 사익을 적절하게 형량하는 것 등 각종 의무가 입법자에게는 부과되어 있다는 지적이 있다. 이러한 각 의무는 법치국가 원칙, 비례원칙, 자의의 금지원칙 등 헌법상의 원칙에서 파생된다. 그러나 이러한 제반 의무가 어느 정도 엄격한 것인지 그리고 위반시 법적 효과에 관하여 어떠한 것이 상정되고 있는지는 일률적으로 명확하게 되어있지 않다.

55) 예측의무와 관련해 연방헌법재판소는 다음과 같이 확인하고 있다. 즉, 입법자는 “요청되고 있는 신뢰가능한 예측을 위하여 …… 이용할 수 있는 본질적인 자료를 이용하여야 하고, 나아가 그것이 자신의 입법적 평가활동을 위해 충분한 근거를 제공할 수 있는지에 대해 세심하게 판단할 것이 요청된다(BVerfGE 88, 203, S.263. ; 유사한 판례로는 BVerfGE 50, 290, S.333f.)”는 것이다.

것은 기존의 사실관계가 장래 생기는 영향을 인식하기 위하여 어느 정도 가치를 가지는가의 관점에서 검토되어야 하고, 법률상의 규율과 관계되는 장점 및 단점에 관한 정보를 제공하는 그러한 신뢰할 수 있는 예측을 정립하여야 한다는 것이다. 또한 이러한 예측은 입수가 가능한 모든 소재에 따라서 행하여야 한다는 것이다. ④ 참작의무이다. 이것은 법률의 실시에 의하여 입법자가 의도하는 영향이 발생하고 있는지의 여부가 명확하게 되므로, 최적의 법률을 추구하는 최적의 입법은 그 실시에 수반하여 획득되는 인식 및 경험을 무시할 수는 없다는 것이다. 즉, 입법자는 법률제정후의 사정을 간단하게 무시할 수 없고, 오히려 그 한에서 입법자는 법률제정후에도 참작의무를 지고 있다는 것이다. 사후적으로 발생한 새로운 사실을 완전히 파악하고 그것을 계속적으로 고려하는 한편 그것을 바탕으로 법률의 심사를 다시 행하고 경우에 따라서는 예측의 수정을 할 것이 필요하게 된다는 것이다. ⑤ 사후개정의무이다. 입법자의 의사결정에 기초가 되는 것이 사후적으로 변화한 경우에는 입법자는 새로운 의사결정의 토대에 의거하여 사후적인 개정이 의무화된다는 것이다. 그와 아울러 입법자는 당초의 사실조사, 고려 및 예측이 불완전하기 때문에 필연적으로 생기는 귀결을 행할 의무가 있다는 것이다. 그리고 그 때 당초의 사실 및 예측에 관련하는 불확실성이 높아지면 질수록 입법자에 대하여 사후적으로 부과되는 의무의 정도는 높아지게 된다는 것이다.<sup>56)</sup>

결국 입법자는 “관련하는 제요소, 제이익, 제관점 즉 가능한 한 완전하고 올바른 내용을 가지는 제반 데이터를 참작하여야 한다. 종래의 상황을 분석하고 고려할 수 있는 목적을 제기하고 현상이 여하히 개변될 수 있는가를 파악하고 그리고 다양한 목적을 달성할 수 있는 그

56) 물론 예측이 곤란하다는 근거로 예측의무가 면제되는 것은 아니다. 그러나 흥미 깊은 것은 사전예측이 곤란하므로 입법과정에서 입법자가 예측의무를 이행하였는지에 관하여 법원이 판단하는 때에 자료, 데이터부족을 근거로 예측의무의 정도가 약화되는 경우도 있을 수 있다. A.Höland, a.a.O., S.374ff.

러한 도구를 개발하고 최후로 모든 효과를 조사함으로써 입법자는 위와 같은 것을 할 수 있다. 그리하여 발생한 별도의 해결책(현상의 유지 또는 개변, 개변되는 결과로서의 복수의 가능성, 다양한 수단)을 입법자는 그 정책적 가치판단에 적합한가, 모순하는가라는 관점에서 상호 고려하여야 한다.”<sup>57)</sup><sup>58)</sup> 그러나 이에 대하여 “입법자는 확실히 법률에 대하여 책임을 진다. 오늘날 확대되고 있는 헌법상의 의무로서 최선의 입법이라는 표어는 입법자에 대하여 그 의사결정과정의 합리성을 부과한다. 그러나 그 의무는 헌법에서 도출되지 않는다. 전문적 지식을 구사하여 입법활동을 영위하고 이용할 수 있는 데이터 및 경험칙을 성실히 이용하고 그리고 필요한 고려를 행하는 입법자는 존재할 수 없다. 가령 의회가 어떤 법률의 입법이유서를 결의하여도 사정은 변함이 없다. 입법은 행정이 아니며, 선거에 의하여 선출되고 선거민의 의향을 받아 활동하는 자는 일시적으로도 행정공무원이 아니다”<sup>59)</sup>고 지적하는 견해도 있다.<sup>60)</sup>

57) Gunther Schwerdtfeger, **Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht**, in : Rolf Stödter/Werner Thieme(Hrsg.), Hamburg, Deutschland, Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs und Verwaltungs und Wirtschaftsrecht(Festschrift für Hans peter Ipsen zum 70 Geburtstag), Tübingen 1977, S.173f.

58) M.Kloepfer, a.a.O., S.90. 그는 입법학의 논의에서 합리적인 내용을 가지는 입법을 하기 위한 헌법상의 최저한의 구조를 확립하는 것이 한층 중요하다고 지적한다. 나아가 Ders., **Abwägungsregeln bei Satzungsgebung und Gesetzgebung Über Regelungen für Erlaß von Rechtsnormen**, DVBl 1995, 441ff, 442.에서는 조례의 제정을 위한 준칙은 실정법상 명문으로는 규율되고 있지 않으므로 해석에 의하여 도출되는 것이 독일의 현상이나 이와는 대조적으로 법률의 입법에 관하여는 사정은 다르고, 우선 이른바 양호한 입법을 실현하기 위한 몇가지 요청은 법적인 것인가 아니면 어디까지나 정책적인 것인가라는 문제가 있다고 하며 그 자신은 법치국가적 민주주의는 단순히 올바른 결과만이 아니라 그에 상응하는 방법도 필요하다고 한다.

59) Klaus Schlaich, **Die verfassungsgerichtbarkeit im Gefüge Staatsfunktionen**, VVDStRL 39, 1981, S.109ff.

60) “입법자에 의하여 규율이 행해지는 영역은 시간적으로는 장래를 지향하고 있으며(행정행위 및 판결은 과거의 사실에 대해서 행해진다), 그리고 그 범위는 광범하고(행정행위 및 판결은 개별구체적인 사례를 취급한다) 따라서 완전한 예측을 한 위에 입법을 하는 것은 무리이다. 따라서 만약 그것을 입법자에게 요구하고 의무로 관념한다면 입법이 기능부전에 빠지게 될 것이다. 입법기관은 의결기관이며 상세한

원래 입법이란 종래에는 일반적·추상적인 법규범으로 정의된 것으로부터도 추론할 수 있는 것처럼 사회의 모든 자 또는 대상에 적용될 수 있는 법규범으로서 파악되고 있으므로, 입법시에는 입법자는 사회사상을 파악하고 있을 필요가 있고 그러한 사회사상에는 다양한 이익이 내재되고 있다. 그렇다면 사회의 이익조정이야말로 입법작용의 본질의 하나로 인정된다면 그러한 이익조정 of 성부가 입법작용의 귀추를 결정하는 것으로서 파악된다. 그러한 사회의 이익조정이라는 작업은 현실로 입안하는 정책, 법률의 영향을 예측하고 그것을 감안하면서 입법자가 입법을 하는 것을 지칭한다.<sup>61)</sup> 즉, 그러한 영향을 명확히 한 위에 비로소 입법자, 법률의 수범인 등 법률과 관련한 이해관계자는 스스로의 이익을 입법에 반영시키는 단서를 파악할 수 있으며 이익조정이 가능하게 된다.<sup>62)</sup>

---

정책형성은 행정부에 맡겨지고 현실적으로도 정보의 다수는 행정부에 집중하고 있으며, 입법부 독자적으로 그와 같은 정도의 정보를 수집, 분석할 수는 없다. 입법절차란 의사결정절차이며 그곳에는 합의를 얻는 것이 중시되고 있으며, 결코 법률안의 내용의 정확성에 우선순위를 둔 절차가 진행되고 있는 것은 아니다". C.Gusy, a.a.O., S.298f.

61) 동취지의 판례로서 BVerfGE 28, 5, 1993-2 BvF 2.90 und 4.5.92, BVerfGE 88, 203ff. 입법자는 임신부의 안전에 관한 적정하고 실효적인 보호를 부여하여야 하며 그리고 그것은 신중한 사실관계의 조사 및 충분한 예측적 평가에 의거할 필요가 있다. 나아가 임신부만이 아니라 태아를 실효적으로 보호하기 위한 임신중절에 대하여 형벌을 사용하는 경우에 그 실효성 등의 효과를 충분히 신뢰할 수 있는 예측에 의거하여야 한다. 그리고 태아 및 임신부를 보호하기 위하여 채용되는 입법자의 조치에 관하여 사실관계의 전개 및 당해조치의 규율에 관련한 효과에 관한 예측을 토대로 당해조치가 규율되는 것이라면 그것은 합리성이 있고 그리고 이른바 과소보호의 금지의 요청도 충족하도록 구축되어야 한다. 위 판결에서 입법자의 규율에 의한 조치가 적정하고 실효적인 정도는 사실관계의 변화에 상응하여 같이 변화하므로 그러한 변화를 참작하여 입법활동이 행해질 필요가 있다는 명제를 도출하는 것이 허용된다.

62) Helmut Schulze Fielitz, **Gesetzgebung als materials Verfassungsverfahren. Die Befugnisse des Vermittlungsausschusses und die Aufspaltung von Gesetzen**, NVwZ 1983, S.709ff. 그는 입법활동의 성과로서의 법률의 내용여하만이 아니라 그것을 낳는 입법과정의 중요성을 설명한다.

## 제 2 절 입법평가제도의 의의 및 기능

### I. 입법평가의 개념

일반적으로 “평가(evaluation)”의 개념에 관해서는 어떠한 기본적인 합의가 없는 실정이며, 그 의미는 시대와 함께 확장되어 최근에는 어떠한 정책의 사전단계(기획입안단계)부터 사후단계까지 각각에 있어서 분석하는 활동일반을 포함하는 것으로 이해되고 있다. 또한 평가란 가치판단이 개입되지 아니하며 객관적인 수치로 어떠한 시책을 측정하고, 판단하며 객관적인 결론을 제시하는 것을 의미한다. 따라서 그것은 정책의 좋고 나쁨을 판단하는 재료를 제공할 따름이다. 즉, 그것은 목적, 목표, 개입이론, 실시과정, 결과, 성과 및 효율성을 명확히 하기 위한 체계적인 사회조사활동이라 할 수 있다.<sup>63)</sup>

따라서 여기서 의미하는 평가라 함은 “납득할 수 있는 고찰이나 진술에 기초하고 있고, 의미있는 것으로 간주되는 효과에 대한 포괄적인 탐구를 추구하는 체계적 과정에 입각해 있으며, 효과의 맥락에 관하여 가급적 객관적인 진술을 획득하고자 하는 목적에 기여할 뿐만 아니라 또한 그 방법론적 성격에 대한 인식을 가능하게 하는 형식을 갖춘”<sup>64)</sup>것으로서, 이 개념에는 사전적(ex ante) 및 사후적(ex post) 평가

63) Andrea Schenker-Wicki, **Moderne Prüfverfahren für komplexe Probleme. Evaluation und Performance Audits im Vergleich**, Wiesbaden 1999, S.52ff. 유사한 정의로서 Bundesamt für Justiz(Hrsg.), **Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden)**, Bern 1995/97에서는 “평가란 사회과학적 방법론을 사용하여 국가적 조치의 집행일관성(효과성)과 효력 및 경제성(효율성)을 측정, 판정하는 것을 의미한다”라고 정의하고 있다. 한편 우리의 『정부업무평가 기본법』에서는 “평가”라 함은 일정한 기관·법인 또는 단체가 수행하는 정책·사업·업무 등(이하 “정책 등”이라 한다)에 관하여 그 계획의 수립과 집행과정 및 결과 등을 점검·분석·평정하는 것을 의미하는 것으로 정의하고 있다(제2조제1호).

64) Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation”, a.a.O., S.13. ; 유사한 의미로서 A.Schenker-Wichi, Ebd., S.67, 71 ; Ulrich Klöti, **Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen**, in : Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel(Hrsg.),

를 포괄한다.<sup>65)</sup> 그리고 “모니터링(Monitoring)”이란 집행이나 효과가 가진 구체적인 측면들에 관한 정보의 체계적 조달(예컨대 통계를 통해)을 의미한다.<sup>66)</sup> 평가와는 달리 모니터링은 작용과정에 관해 방법론적 성격을 지닌 관점을 결코 제공하지 아니하며, 모니터링의 결과는 평가를 위한 기초로 활용될 수 있을 따름이다.<sup>67)</sup>

“입법평가(Gesetzesevaluation, Gesetzfolgenabschätzung, Rechtswirkungsforschung, Wirkungsprognose)”라 함은 일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가,<sup>68)</sup> 즉 실질적 의미에서의 법률에 대한 평가

---

Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S.39ff ; Andreas Balthasar, **Evaluationssynthesen. Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen**, LeGes 2000/1, S.15f. 특히, Balthasar는 “훌륭한 평가는 과학적으로 정확하여야 할 뿐 아니라 실제적으로 유용한 것이어야 한다. 정평있는 질적 연구는 문제제기에 관한 현존하는 각종 데이터를 수집하여 집중화하고, 효과심사의 범위를 정밀하고 주의깊게 확정하는데 있다”고 한다.

65) 평가(Evaluation)의 개념에 대하여 사후평가(Ex Post)만을 의미하는 것으로 파악하는 견해로서는 Evert Vedung, **Evaluation im öffentlichen Sektor**, Wien/Köln/Graz 1999, S.7f ; Klaus König, **Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung**, Speyer Forschungsberichte Nr.34, Speyer 1983, S.9.

66) Vgl. Arbeitsgruppe, a.a.O., S.20 ; Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel (Hrsg.), **Einführung in die Politikevaluation**, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S.147ff. 같은 의미로 “지속적인 적용 및 작용의 관찰”이라는 용어를 사용하는 것으로서 Werner Hugger, **Gesetz -Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung**, Baden-Baden 1983, S.356f.

67) 한편 평가는 ① 과학적 연구(scientific studies)와 구별된다. 양자는 분석적이고 체계적이며 신뢰성이 있는 것이어야 하나, 과학자는 인간의 지식을 확대할 목적으로 연구를 하며 고도로 전문적인 분야에 연구범위를 한정하나, 평가는 보다 현실적인 이유에 의거하여 행한다. 평가는 결정에 관한 정보공개를 하고 선택을 명확히 하며 불명확성을 감소시켜 일반적으로 그 특정의 배경에 있는 프로그램에 관한 정보를 제공하는 것을 목적으로 하는 실용적인 이용을 지향한다. 나아가 평가는 광범위한 분석적 구조를 가지고 있다. ② 평가는 감사(audit)와 구별된다. 감사는 주로 프로그램에 있어서 자원의 이용의 합법성을 검증하는 것을 목적으로 한다. 평가는 필연적으로 분석적이며 가능한 한 다양한 시점에서 정의된 사회적 관점에서 프로그램을 심사하는 것이다. 그리고 그 후 실행되는 전략의 유효성과 해결하여야 할 문제와 획득되어야 할 이익을 염두에 두어 그 목적이 적당한지를 보는 것이다. 감사관은 법에서 규정된 강제력을 행사하게 되나 평가자는 공정한 의지와 그 분석력에 의거한다.

68) 이러한 의미로서 사용하는 것으로서 Arbeitsgruppe, a.a.O., S.13 ; 정책평가(Politikevaluation)로 한정하는 견해로는 Luzius Mader, **L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation**, Lausanne 1985, S.45f.

를 의미한다. 이 경우 “법형식을 구비한 규범”<sup>69)</sup>이 전체 적용영역에 대하여 미치는 재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향 전반을 분석하는 것으로서, 이것은 사전적(prospektiver), 병행적(begleitender) 및 사후적(retrospektiver) 평가를 포괄하는 것을 의미한다. 한편 정책평가(policy evaluation)란 행정기관이 주체가 되어 정책의 효과등에 관하여 측정, 분석하고 일정한 척도에 비추어 객관적인 판단을 함으로써 정책의 기획입안과 그에 의거한 실시를 올바르게 하는데 이바지하는 정보를 제공하는 것이며 기획입안(Plan), 실시(Do) 및 평가(See)를 주요한 요소로 한다.<sup>70)</sup>

그런데 입법평가라는 용어의 사용과 관련하여 prospektive, begleitende, retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung라는 세 가지 용어는 현재 독일에 서 시행되고 적용되고 있는 용어로서,<sup>71)</sup> 반면에 Gesetzesfolgenabschät-

---

69) Götz Konzendorf, **Innovationen im Rechtssetzungsprozess durch Gesetzesfolgenabschätzung**, Zeitschrift für Rechtssoziologie 20(1999), S.107.

70) A.Schenker-Wicki, a.a.O., S.52ff.

71) Carl Böhret, **Gesetzesfolgenabschätzung. Soll sie institutionalisiert werden?**, in ; Planung - Recht - Rechtsschutz(FS Willi Blümel), Berlin 1999, S.54f ; G.Konzendorf, a.a.O., S.108 ; Ders., **Gesetzesfolgenabschätzung**. Universitas Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, Nr.640, Oktober 1999, S.954. 한편 후술하는 바와 같이 영미권 국가에서는 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment)라는 용어를 사용하고 있다. Gesetzesfolgenabschätzung이라는 용어 그 자체를 해석해보면, 법률결과추산 내지 법률결과사정(査定)으로 이해할 수 있을 것이다. 그러나 실제로 영미권국가에서 사용하는 Regulatory Impact Assessment이라는 개념과 독일어권에서 사용하는 Gesetzesfolgenabschätzung은 동일한 내용으로 이해되고 있다. 이와 같은 개념의 동일성을 입증해 주는 자료로는 Carl Böhret와 Götz Konzendorf가 공동저술한 Guidelines on regulatory impact assessment(RAI)를 들 수 있다. 이 책은 이 두 저자가 영어권 국가의 독자를 위하여 특별하게 영문판으로 작성한 것인데, 이 책의 표제에는 regulatory impact assessment(RAI)와 Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)을 동의어로 표현하고 있다. Carl Böhret/Götz Konzendorf, **Guidelines on regulatory impact assessment(RIA)**, Speyer Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, 2004 참조. 한편 독일에서 법률의 효과를 평가하기 위한 기법 및 기준들에 대하여 사용되고 있는 각각의 용어인 Gesetzesfolgenabschätzung, Evaluation von Gesetzen, Prüfung von Gesetzen 또는 Wirkungsforschung von Gesetzen 등이 그 내용에서는 커다란 차이점이 없다고 하면서, “독일어에서의 ‘Folge’가 가지는 의미를 살펴보면 ‘특정한 행동에 근거하여 생겨난 어떠한 것으로 우리말의 결과(結果)의 의미를 가진다고 볼 수 있다. ……반면에 효과(效果)라는 말은 독일어에

zung이라는 용어의 의미를 단지 사전적 평가(ex ante Evaluation)의 의미로 사용하는 학자도 있다.<sup>72)</sup> 또한 입법평가라는 용어로서 Rechtswirkungsforschung(RWF)라는 개념을 법률의 영향 뿐 아니라 법일반의 효과를 대상으로 혼동하거나 부정확하게 사용하는 사례도 있으며(예컨대, 재판의 판결의 효과 또는 행정활동의 효과 등)<sup>73)</sup>, 또한 Entwurfsprüfung라는 용어로서 부분적으로는 법안의 형식심사의 의미로 사용하기도 한다.<sup>74)</sup>

한편 스위스에서는 법률의 효과에 대한 심사를 의미하는데 있어서 기본적으로는 독일에서의 입법평가의 개념(Gesetzesfolgenabschätzung)과 동의어이면서 부분적으로 약간 차이가 나는 Gesetzesevaluation이라는 용어를 사용하고 있다.<sup>75)</sup> 이 Gesetzesevaluation의 의미는 “입법의 효과 내지 결과를 방법론적으로 조사하고 평가하는데 방향을 맞춘 접근 방법”이라고 이해하고 있으며, 효과에 대한 조사 내지 평가가 ① 실감

---

서는 ‘Wirkung’ 또는 ‘Wirksamkeit’ 등으로 표현된다. 결과가 가치중립적인 의미를 가지는 데 반하여 효과는 과제 수행자 또는 행위를 하려거나 한 자가 과제를 수행 하려고 계획을 할 때 의욕 하였던, 다른 말로 하면, 과제 수행 또는 행위를 함에 따라서 나타났으면 바람직한 것(sollen)과 그 결과가 일치하거나 근사한 경우에 사용되는 것이다. 효과는 이미 과제수행자의 가치판단이 선제하고 그 가치판단의 결과가 현실화된 경우를 의미한다고 보겠다. 아울러 ‘Abschätzung’의 의미는 장래에 대한 예측 또는 추측을 의미한다. 이러한 관점에서 본다면 Gesetzesfolgenabschätzung의 의미를 정확히 파악하면서 우리말의 적합한 용어를 찾는다면 법률결과 예측·평가라고 사용하는 것이 정확할 것이다”라는 지적도 있다. 최윤철/홍완식, **입법평가 제도의 도입방안에 관한 연구**, 법제처 정책보고서 2005.11., 17면이하.

72) Werner Bussmann, **Die Methodik der Prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung**, LeGes 1997/3, S.109 ; Hellmut Wagner, **Gesetzesfolgenabschätzung. Modeerscheinung oder Notwendigkeit?**, ZRP 1999, H.11, S.480.

73) Dieter Stempel, **Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung(RWF)**, LeGes 1998/1, S.75ff.

74) Carl Böhret/Werner Hugger, **Entwurfsprüfung**, in ; Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung(Hrsg.), **Praxis der Gesetzgebung**, aaO., S.264ff.

75) Luzius Mader, **Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz**, Ulrich Karpen/Hagen Hof, **Wirkungsforschung zum Recht IV**, Baden-Baden 2003, S.96f ; Daniel Kettiger, **Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen pflege von Gesetzen**, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S.3ff.

할 수 있는 고찰과 내용에 근거하고 있는 경우 특히 그 기초가 잘 알려져 있고, 접근할 수 있으며 심사가능한 고찰과 내용에 근거하고 있거나, ② 모든 관련되는 효과를 추구하는 과정이 체계적이고, 가능한 광범위하게 조사하는 데 기초하고 있거나, ③ 가능한 한 효과관련성들에 관한 객관적인 내용을 위해 노력하는 경우 특히, 특수하고 부분적인 이해관계를 통하여 일방적으로 특징지워져 있지 않는 내용을 위해 노력하는 것을 말한다.<sup>76)</sup> 또한 스위스에서는 법률은 한편으로는 국가적 프로그램(*staatliche Programme*)을 담고 있으며, 다른 한편으로 법률 내지 개별적인 법률규정은 국가적 조치(*staatliche Maßnahmen*)의 일부만을 담고 있으므로 입법평가와 프로그램평가(*Programmevaluation*) 내지 정책평가(*Politikevaluation*)을 분명하게 구분지우기 어려운 경우도 적지 않다고 한다.<sup>77)</sup>

입법평가제도는 법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 효용의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 포섭하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것이라 할 수 있다.<sup>78)</sup> 입법평가는 입법에 대한 비평과는 다르며 단순한 통계와도 다르다. 또한 판결에 대한 효과를 연구의 대상으로 할 수도 있으나 입법평가는 그 대상을 입법에 한정한다는 점에 특징이 있다. 또한 입법평가는 시간적 차원(*zeitliche Dimension*)을 내포하는 것으로서,<sup>79)</sup> 과거와 미래를 동시에 직시한다. 특히, 오늘날 다원적인 사회질서, 점증하는 문제의 복잡성 및 탈산업화적 사회로 이행하는 발전경향을 배경으로 할

---

76) L.Mader, *Ibid.*, S.97.

77) 이에 관해서는 Ulrich Klöti, **Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen**, in : W.Bussmann/U.Klöti/P.Knoepfel(Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, aaO., S.39 참조.

78) Christoph Grimm, **Gesetzesfolgenabschätzung -Möglichkeiten und Grenzen aus der Sicht des Parlaments**, ZRP 2000, S.88.

79) 시간의 의미에 관하여는 Carl Böhret, **Folgen. Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen**. Opladen 1990, S.112ff.

때 입법은 사회적 과정, 즉 극히 다양한 기관들과 정치적 세력들이 공식적 또는 비공식적 권한을 통해 참여하는 권력분립적 절차로 이해되고 있다.<sup>80)</sup> 따라서 입법평가는 다차원적으로 행해진다. 입법평가는 법률에 대한 사전적 평가와 사후적 평가를 지속적으로 교환함으로써, 또한 시간의 흐름에 따른 지속적인 모니터링을 수행함으로써 오류의 반복을 피하고 법률의 질적 개선을 도모하는 것을 가능하게 하는 경험과 지식이 축적되리라는 기대가 깔려 있다.<sup>81)</sup> 입법평가의 유형에 따른 용어를 살펴보면 다음과 같다.<sup>82)</sup>

【표 1】 입법평가의 유형과 용어설명

평가 유형	사 용 용 어	입법과정에서의 중점단계	대 상
사전 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prospeckive Gesetzesevaluation</li> <li>• Prospektive Gesetzfolgenabschätzung (pGFA)</li> <li>• Prospeckive Rechtswirkungsforschung (RWF)</li> <li>• Wirkungsprognose</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적</li> <li>• 구상단계 (규율의도, 규율안의 제안)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규율필요성 분석 및 규율 대안에 대한 심사분석</li> </ul>

80) Erhard Mock, **Die politische Dimension der Rechtssetzung**, in ; Heinz Schäffer(Hrsg.), *Theorie der Rechtssetzung*, Wien 1988, S.127f.

81) “입법평가란 법률의 실시에 의하여 발생하는 각종 영향을 파악하고 그것을 기초로 당해법률의 실효성·효율성 등을 평가하는 작용”으로 정의할 수 있으며, 과거에 획득된 경험을 기초로 어떤 복수의 정책선택의 비교 및 복수의 문제제기의 제시가 가능하게 되며, 그것에 의하여 장래예측의 실시, 규범제정 프로세스의 투명화가 실현된다” Lars Brocker, **Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methodik**, in : Hagen Hof/ Gertrude Lübbe Wolff(Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht 1*, Baden-Baden 1999, S.35.

82) 유사한 서술로서 Malaika Grün, **Methode für eine Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung**, in ; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz(Hrsg.), *Gesetzesfolgenabschätzung, dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes Voran*, H.5, Mainz 1997, S.12.

평가 유형	사 용 용 어	입법과정에서의 중점단계	대 상
병행 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• begleitende Gesetzesevaluation</li> <li>• begleitende Gesetzfolgenabschätzung (bGFA)</li> <li>• begleitende Rechtswirkungsforschung (RWF)</li> <li>• Wirkungsprognose</li> <li>• Entwurfsprüfung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적</li> <li>• 초안단계 (정부안 의회제안)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효력최적화, 비용편익관계, 지속성, 이해가능성, 집행유용성, 시민에 대한 친숙성의 관점에서 초안심사</li> </ul>
사후 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• retrospektive Gesetzesevaluation</li> <li>• retrospektive Gesetzfolgenabschätzung (rGFA)</li> <li>• retrospektive Rechtswirkungsforschung (RWF)</li> <li>• Wirkungskontrolle</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사후적</li> <li>• 적용단계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령의 목표 달성 실증, 무수정·수정·폐지 또는 신규제정 추론</li> </ul>

## II. 입법평가의 기능

원래 법률은 원칙적으로 그 유효기간에 관한 한정이 없고 이른바 항구적으로 타당한 특징적 속성을 가진다. 법률이 그러한 타당성을 가지는 것은 그것이 적용되는 동안 수범자에게 당해 법률에 대한 신뢰성이 손상되지 않음을 의미하고 그러한 상황이 창출될 수 있는 때에만 원칙적으로 법률을 제정할 수 있다. 그리고 새로이 법률을 제정하는 때에는 종래 당해 법률이 상정하지 않았던 상황의 출현에 의하여 이루어지게 되며, 기존법률이 개폐되는 때에도 마찬가지로 종래의 법상황이 변화하는 때에 이루어진다. 입법에 있어서는 이러한 법상황의 변화는 수범자의 신뢰성에 커다란 영향을 부여하므로 신중하여야

하며 그 필요성이 충분히 심사되어야 한다. 아울러 그러한 법상황의 변화가 초래하는 영향도 심사대상인 것은 말할 것도 없다.

그런데 그러한 법률의 영향을 분석하는 것은 제정되는 법률이 사회에 어떠한 영향을 부여하는지를 탐구하는 것을 의미하며,<sup>83)</sup> 이것은 법률의 제정과정에서도 법률이 제정되어 시행된 이후에도 타당하다. 그러한 의미에서 입법평가는 특별한 의사결정분석으로서 예상될 수 있는 부담도 포함하여 의사결정권자에게 정책선택과 관련한 잠재적 영향 및 이미 발생한 영향에 대한 평가에 관한 중요한 정보를 제공할 수 있다. 어떤 법규정이 모든 영역에서 발생되게 될지 모르는 중장기적인 영향이 계산되고 그리고 평가된다. 그 때 정책선택이 존재하지 않는다는 판단이 행해지기도 하며 그러한 경우에는 입법은 행해지지 않게 되는 것이다.<sup>84)</sup>

결국 입법평가제도는 과학기술시대에 있어서 생활관계의 복잡화의 결과 국민의 모든 생활영역에서 지나친 법화가 촉진되며, 그 결과 법의 실효성 저하, 법의 수용도 저하 및 법의 지도성 저하 등을 우려하면서 법화의 원인 및 결과를 법정정책적 관점에서 포괄적으로 분석함으로써 입법의 질을 높이려는 하나의 제도라고 할 수 있다. 즉, 입법평가제도는 규범홍수현상의 문제상황을 정확히 파악하여 그 상세한 실태의 해명을 위하여 적절한 예방수단과 효과적인 억제방법을 개발하기 위한 사전적·사후적 입법학 연구라고 할 수 있다.<sup>85)</sup> 이것은 입법

83) Kloepfer교수는 “확실히 여기서 예측적 의사결정을 하는 입법을 확대, 합리화하는 것은 불가결한 것이다”라고 한다. M.Kloepfer, **Planung und prospective Rechtswissenschaft**, in : Wilfried Erbguth/Janbernd Oebbecke/Hans-Werner Rengeling/Martin Schulte(Hrsg.), **Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70 Geburtstag**, München 2000, S.111ff, S.119.

84) 법사회학적으로 어떤 기존의 법의 영향, 흠결 및 실효성등을 심사하는 것에 관하여 그것을 장래에 향하여 시간적으로 이행한다면 그것은 예측적인 영향의 심사와 연관된다. Helmuth Schulze-Fielitz, **Gesetzgebungslehre als Soziologie der Gesetzgebung**, ZG 2000, 295ff, 309f.

85) 어떤 법률에서 한시조항을 규정하고 그에 의거하여 사회에 당해 법률을 적용함

활동에 계획성을 구비하여 법규의 무절제한 증식을 억제하고 입법과정에서 나타나는 경솔함을 제거하는 한편 정기적으로 입법의 현상을 검토하여 입법의 현상에 평가를 함으로써 과학적인 입법의 발전을 도모하는 입법학의 새로운 영역이라고 할 수 있다.<sup>86)</sup>

입법평가에 관하여는 입법학의 분야에서 이미 다양한 관심을 가지고 그 중요성도 인식되어 왔으나 충분한 연구는 행해지고 있지는 않았다. 또한 입법평가제도는 규제완화를 정당화하는데 사용되고 있다는 비판도 제기되고 있고,<sup>87)</sup> 또한 법률의 영향에 대한 통제를 하는 것은 입법자에게 인정되는 입법의 자유라는 관념과 조화되지 않는다는 비판도 있다.<sup>88)</sup> 또한 입법학 내지 법률학이 입법평가의 이론을 심화시킬 만한 소재를 내포하고 있는가라는 문제제기도 있으나, 최근에 이르러 입법학의 연구방법론이 어느 정도 구체화되면서 이 문제에 대

---

으로써 당해 법률의 실효성·효율성이 실현되는지를 검토하는 방안과 그러한 법률을 제정하지 않더라도 어떤 법률이 제정되었다고 가정하여 실효성·효율성을 검토하는 방법이 있을 수 있다. 전자는 한시법률이므로 운용의 여하에 따라서는 법적 안정성과 관련한 문제가 발생할 가능성이 있다. 후자는 법률제정전의 시뮬레이션을 통하여 운용시의 문제를 미리 발견함으로써 현실의 입법작업에 다수의 시사를 부여할 수 있다. Carl Böhrer, **Zuerst testen dann verabschieden. Erfahrung mit der Prüfung von Gesetzenwürfen**, ZG 1992, 194ff.

86) Jörg Lücke, **Die Allgemeine Gesetzgebungsordnung. Zu den verfassungsimmanenten Grundpflichten des Gesetzgebers und der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit ihrer gesetzlichen Konkretisierung und Ausgestaltung**, ZG 2001, S.1ff. Köck교수는 일반적으로 입법평가에는 다음과 같은 동기가 있다고 한다. ① 법의 간소화 특히, 과잉규제의 제거, 사회를 활성화시키는 잠재력의 도출, ② 국가, 경제계 및 소비자에 대하여 당해 법률을 통하여 부과되는 부담에 관하여 계몽하는 것, ③ 당해 법률안과 관련한 기타 영향(비용, 편익)에 관하여 계몽하는 것이다. Wolfgang Köck, **Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzgebungslehre**, VerwArch. 2002, S.4f.

87) 독일에서도 입법평가의 권장이 본문 중에도 지적한 것처럼 법률의 과다현상으로부터 발생하고, 그것을 규제완화를 통하여 해소한다는 테마가 상정되고 있는 이상 입법평가와 규제완화는 필연적으로 결부되어 있다. Hellmut Wagner, **Gesetzesfolgenabschätzung-Modeerscheinung oder Notwendigkeit**. ZRP 1999, 480ff, 481f.

88) Harald Kindermann, **Gesetzgebungstheorie als Forschungsaufgabe. Bericht über das im Oktober 1982 in Salzburg veranstaltete Symposium Rationalisierung der Gesetzgebung**, ZRP 1983, S.205ff.

한 학문적 관심이 높아지고 있다.<sup>89)</sup> 물론 입법평가는 법률이 운용되는 때에 발생하는 다양한 영향, 즉 사실을 연구하는 것이며 법률조문의 의미내용을 명확히 하는 법학 특유의 규범적인 소재를 연구하는 것이 아니다. 따라서 이 점을 감안하면 입법평가연구는 어디까지나 경제학·정치학·행정학이라는 인접 제학문의 영역이라고 생각되며 그러한 점에서 어려움이 있다.<sup>90)</sup> 그러나 입법평가의 효용으로서 다수의 관련하는 자 또는 기관이 학제적 관점에서 입법을 심사한다는 입법평가의 방식 그 자체에 장점이 인정된다는 것도<sup>91)</sup> 지적되어야 한다.<sup>92)</sup>

현재 입법평가는 입법학의 관점에서의 학문이론적인 연구보다는 실무상으로 활발하게 진행되고 있다.<sup>93)</sup> 후에 살펴보는 것처럼 독일, 스위스 등에서는 실무에서 본격적으로 입법평가제도를 도입·시행하고 있으며<sup>94)</sup> 최근에는 유럽통합에 즈음하여 EU차원에서도 이 제도의 도

89) 법률의 생성과정뿐 아니라 해석, 실현, 영향, 관계주체에 관한 연구를 포함하는 입법학이라는 학문영역은 아직 생성중에 있는 학문으로서 전반적인 이론구축이 아직 미흡하나, 대체로 입법학의 영역은 입법이론 내지 입법분석론, 입법정책론, 입법기술론, 입법기구 내지 조직론, 입법과정론으로 구분할 수 있다. 입법평가론은 이러한 입법학의 모든 영역과 관련되고 있으며, 특히 입법분석론과 밀접한 관련을 가지고 있다. 참고, **새로운 학문유형으로서의 입법학의 필요성과 성립가능성**, 한국헌법학의 현황과 과제(琴浪 김철수교수 정년기념논문집), 1998, 752면이하 참조.

90) Armin Höland, **Zum Stand der Gesetzesevaluation in der Bundesrepublik Deutschland**, ZG 1994, S.372ff.

91) Götz Konzendorf, **Innovationen im Rechtsetzungsprozeß durch Gesetzesfolgenabschätzung**, ZRSoz 1999, S.111f. 입법평가를 위해서는 여러 가지 전문영역에 걸친 특히 법학, 경제학, 정치학, 사회학 및 행정학의 공동연구(interdisziplinären Zusammenarbeit)가 요구된다.

92) 이 점에 관하여 이설로서 Peter Badura, **Die parlamentarischen Volksvertretung und die Aufgabe der Gesetzgebung**, ZG 1987, S.300ff, 310. Badura교수는 당해논문에서 입법자가 입법활동을 하는 때에 규율대상에 관련하는 사실 및 전문지식을 최적하고 이를 완전하게 명확히 하여 입법활동을 하여야 할 것이라고 한다. 그러나 이 점은 입법자가 입법사실을 조사, 예측하는 태양, 방법에 관하여 입법자 독자의 절차와 규칙에 따를 것을 의미하지는 않는다고 한다. 즉, 입법절차 중에 이해관계자, 전문가 및 법학자에 의한 다원적인 검토를 반드시 거쳐야 하는 절차의 한 단계로서 위치할 수는 없다고 한다.

93) Dieter Stempel, **Perspektiven der Rechtswirkungsforschung**, ZG 1998, S.116ff, 120ff.

94) 입법평가제도는 1980년대에 이미 스위스에서 이론적으로 정립하였으며, 1990년대

입을 추진하고 있다.<sup>95)</sup> 여하튼 어떤 법안이 행정부에 의하여 제안되는 것이건 의원입법의 모습으로 발안되는 것이건 필시 입안단계에서 입법에 따른 영향이 고려되지 않고 정책이 구상되는 것 등은 있을 수 없다. 따라서 근래 입법평가제도의 도입과 이에 대한 적극적 평가는 입법평가를 어떠한 모습으로 일반적인 제도로서 적극적으로 위치지우는 것을 기도한 것이라고 생각된다.<sup>96)</sup>

그러한 의미에서 입법평가는 세가지의 기능을 가진다.<sup>97)</sup> 첫째는, 입법의 합리화기능이다. 법해석학에 있어서는 법률은 합리적인 것이라는 점을 전제조건으로 출발하나, 입법학은 법률의 합리성은 도달하여야 할 목표가 된다. 입법평가제도는 입법의 합리화를 위한 절차로써 과도한 규율을 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 기본적으로 향상되고 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규율체계를 가능하게 한다. 둘째는, 정책의 타당성과 정당성기능이다. 정부정책의 정당

---

에 이르러 학계 및 실무계차원에서 매우 활발한 연구가 진행되고 있다. 아울러 다수의 법령에서 입법평가제도를 명문으로 규정하고 있다. 최근의 개정헌법(2000.1.1 시행)에서도 이 제도를 도입한 규정으로서 제170조(실효성심사)에서 “연방의회는 연방의 조치에 대하여 그 실효성에 비추어 심사할 것을 배려한다”라고 규정하고 있다. 또한 실무차원에서는 연방법무부에서 스위스평가학회(Schweizerischen Evaluationsgesellschaft : SEVAL)와 함께 입법평가연구를 지속적으로 수행하고 있다. 특히 연방법무부, 스위스입법학회 및 스위스평가학회는 “LeGes - Gesetzgebung & Evaluation”이라는 잡지도 공동으로 간행하고 있다. 자세한 내용은 Luzius Mader, **L'evaluation Législativ. pour une analyse empirique des effets de la législation**, Lausanne 1985 ; Werner Bussmann, **Evaluation staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen, ein Leitfaden**, Chur/Zürich 1995 등 참조.

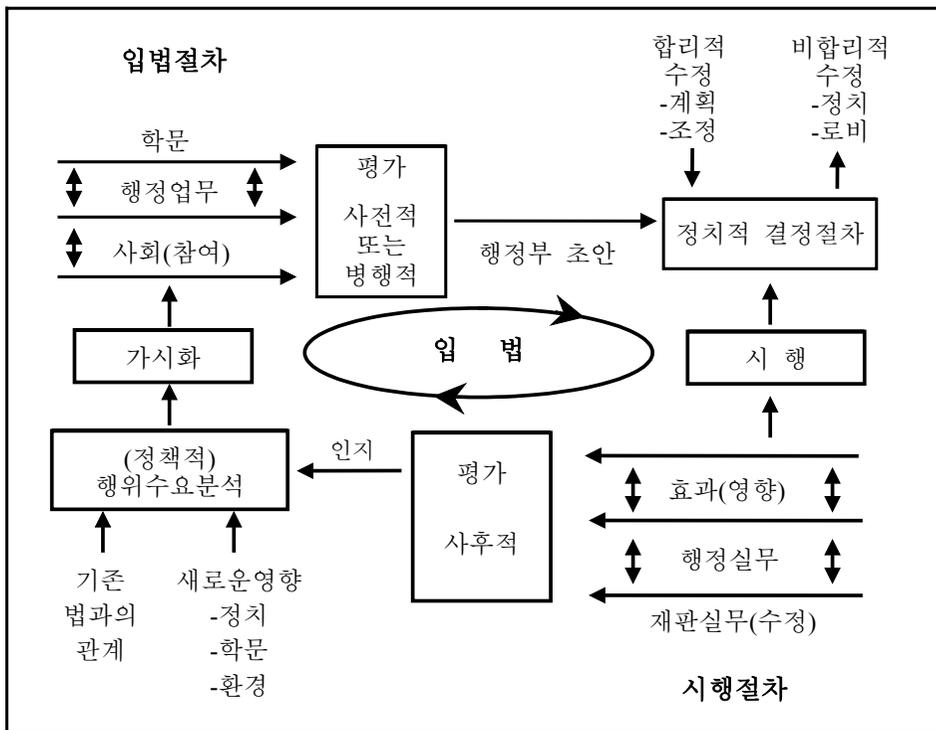
95) Christian Lange, **Gesetzesfolgenabschätzung auf der Ebene der Europäischen Union**, ZG 2001, S.269f 참조.

96) Konzendorf에 의하면 입법평가제도는 종래 실무상은 제도화된 모습으로는 실시되지 않고 1970년대 이후 라인란트-팔츠주에서 실시된 것을 최초로 그것이 1980년대 이후 연방차원에 확대되었다고 한다. 즉, 입법평가로서 데이터를 수집, 분석, 이용한 후 입법을 한다는 경험을 독일은 풍부하게 가지고 있지 않았다고 한다. G.Konzendorf, a.a.O., S.111f.

97) Klaus König, **Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung**, in : Waldemar Schreckenberger(Hrsg.), **Gesetzgebungslehre. -Grundlagen, zugänge, Anwendung-**, Stuttgart- Berlin-Köln-Mainz 1986, S.99.

성은 종래 합법성과 합리성에 의거하였으나 오늘날에는 민주적 참가와 평등이 요구되고 있으며, 나아가 결과의 타당성과 그것을 지지하는 과학성이 요구되고 있다. 입법평가는 결과와 집행에 대한 예견가능성을 측정하는 기능을 가진다. 마지막으로 입법평가는 입법의 통제에도 이바지하는 기능을 가진다. 입법평가제도는 여론, 의회에 의한 정치적 통제외에 행정적·재정적·사법적 통제의 도구가 될 뿐 아니라 입법과정을 투명화함으로써 입법자의 의사결정을 지원함과 아울러 비판적인 기능을 거두게 된다는 것이다.98)

【표 2】 법령립 및 시행절차를 규율영역으로 하는 입법평가99)



98) L.Mader, **Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz**, aaO., S.114.

99) Daniel Kettiger, **Bessere Wege zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens**, in ; Ders.(Hrsg.), **Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung**. aaO., S.273.

### Ⅲ. 입법평가의 기준

입법학은 결정결과로서의 법문뿐 아니라 결정전후의 여러 사정을 포함한 프로세서로서 입법을 파악한다. 즉, 입법을 문제로부터 해결로 향하는 단선적인 프로세서로서 파악하는 것이 아니라 피드백을 중시한다. 그리고 입법평가는 이 피드백의 역할을 담당하는 것이라 할 수 있다. 그렇다면 이러한 평가를 하기 위한 기준 내지 평가요소에 따라 평가의 과정과 결과가 달라지게 된다. 평가의 관점 내지 기준은 평가 목적, 평가대상의 성질에 상응하여 적절한 관점을 채택하여 종합적으로 평가를 하나, 일반적으로 입법평가의 기준으로서서는 다양한 것이 있을 수 있으며 실제로 학자마다 그 용어법도 혼재하고 있다.<sup>100)</sup> 입법평가에 있어서는 예컨대, 법률상의 정책을 실시하기 위하여 필요한 비용, 당해정책을 실시하는 때에 정책의 수범자에 대하여 미치는 영향 나아가 널리 사회에 미치는 영향 등이 고려된다. 즉, 일반적 경향으로서 정책의 실효성을 평가하는 때에 고려되어야 할 요소 그리고 정책의 효율성을 평가하는 때에 고려되어야 할 비용에 내포되는 요소가 내재되어 있는 것이다.<sup>101)</sup> 대표적인 입법평가의 기준 및 방법을 몇

---

100) 정책평가의 관점 내지 기준은 학자에 따라 매우 다양하게 제시되고 있으나, 대체로 ① 필요성 : 목적의 타당성이나 행정이 담당할 필연성이 있는가, ② 효율성 (efficiency) : 투입된 자원량에 부합한 결과가 얻어지는가, 어떤 결과를 얻기 위하여 어느 정도의 자원(인력, 예산, 물자등)을 투입할 필요가 있는가, ③ 유효성(effectiveness) : 기대되는 결과가 얻어지는가, 정책에 의하여 정책목적이 어느 정도 제대로 달성되고 있는가, ④ 형평성(equity) : 정책효과의 수익이나 비용부담이 공평하게 배분되는가, 사람들이 정책으로부터의 수익을 공평하게 누리고 비용을 공평하게 부담하고 있는가, ⑤ 우선성 : 평가결과 다른 정책보다도 우선적으로 실시하여야 할 것인가, ⑥ 충분성(adequacy) : 정책에 의하여 필요한 니즈가 충분히 만족되고 있는가 등의 기준을 제시하고 있다.

101) 예컨대, C.Böhret/W.Hugger는 실효성과 효율성만이 입법평가와 관련한 심사기준이 아니라, ① 사법심사와 법의 집행에 즈음하여 적정성을 유지하는 것, ② 수범자에 있어서의 적정성(이해가능성, 정보비용, 시민과의 친화성, 권리구제의 방도), ③ 목적의 충족과 합목적성(법률과 사회적 사실의 관련성, 목적의 일관성, 법률로 규정되는 사항

가지 살펴보면 다음과 같다.<sup>102)</sup>

【표 3】 입법평가의 기준

평가기준(요소)	심사항목	방법론(선택)
법경제성 (Rechtsökonomie)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규율필요성, 규율대안</li> <li>• 규율밀도, 규율강약</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 필요성심사, 비교법, 실험입법</li> </ul>
영향 (Wirkung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효과, 성과, 부작용</li> <li>• 사전평가로의 전환</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효과분석, 도상연습, 시뮬레이션, 실무테스트, 실험입법</li> </ul>
실효성 (Effektivität)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표달성도, 최적효과</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효과분석, 실무테스트, 실험입법</li> </ul>

과 당해사항의 원인과의 관련성 등), ④ 규율형태(법의 체계상의 위치, 규율밀도), ⑤ 규율필요성, ⑥ 실행가능성 등도 해당한다고 한다. Carl Böhrer/Werner Hugger, **Test und Prüfungen von Gesetzentwürfen. Anleitung zur Vorabkontrolle und Verbesserung von Rechtsvorschriften**, Köln/Bonn 1980, S.22ff. 또한 Hermann Hill, **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1982, S.66ff.

102) 한편 독일에서는 입법실무에서 입법심사를 위한 기준으로서 “연방의 입법구상에 있어서 필요성, 유효성 및 이해성 심사(Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, 1984.12.11 결정/1989. 12.20 보완)”를 시행하여 왔다. 이 심사기준은 연방법무부가 작성한 것으로서 전체 10개의 항목으로 구성되어 있으며, 청색의 용지에 인쇄되어 있어서 이를 **Blaue Prüffragen** 이라고 한다. 이 심사기준은 연방법무부가 법령을 심사하는데 필요한 기준으로서 ① 입법의 필요성이 있는가, ② 법률로서 규율할 필요가 있는가, ③ 현재입법이 행하여져야 하는가, ④ 당해규율은 필요한 것인가, ⑤ 유효기간은 한정되어야 할 것인지, ⑥ 연방이 입법을 하여야 하는가, ⑦ 여하한 정책선택이 있는가, ⑧ 당해규율이 시민에게 이해가능한가, ⑨ 당해규율은 실행가능한가, ⑩ 비용과 편익이 적절한 관계에 있는가 등 10가지를 제시하였다. 요컨대 입법의 필요성, 실효성 및 이해가능성 등을 입법시에 심사하도록 하였다. 그러나 이 심사기준은 과거의 주와 OECD에서 사용되었던 것으로 현재에는 아무런 역할도 거두고 있지 못하고, 또한 이를 개정하여 간편하게 이용할 수 있도록 하는 시도도 실패하였다고 지적되어, 2000년 9월 1일부터 발효된 연방각부직무통칙(GGO)에서는 이를 폐지하였다. 이 심사목록에 관한 자세한 내용은 Bundesministerium der Justiz(Hrsg.), **Handbuch der Rechtsförmlichkeit**, 2.Aufl., Bundesanzeiger 1999 참조. 또한 박영도, **입법심사의 체계와 방법론**, 한국법제연구원 1996, 267면이하. 또한 폐지경위에 관한 것은 Brigitte Zypries/Cornelia Peters, **Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien**, ZG 2000, S.316f.

제 1 장 입법평가제도의 의의

평가기준(요소)	심사항목	방법론(선택)
비 용 (Kosten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발생비용, 국가재정수요 (1회, 반복), 경제적 비용</li> <li>• 국민경제적 비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용분석, 시물레이션, 비교법, 벤치마킹, 전문가감정</li> </ul>
유효성(효율성) (Effizienz)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효용(행정적, 경제적), 국민경제적 효용</li> <li>• 비용/성과, 비용/효용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효용분석, 성과분석, 전문가 감정, 실무테스트</li> </ul>
친숙성 (Betroffenen freundlichkeit)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해성,</li> <li>• 예측가능성/법적 안정성</li> <li>• 실생활에의 적합성</li> <li>• 비용최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실무테스트, 실험입법, 도상연습</li> </ul>
적용적합성 (Vollzugstauglichkeit)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수용가능성, 행정실제성</li> <li>• 행정비용의 최소화</li> <li>• 실행가능성, 관할적합성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실무테스트, 실험입법, 도상연습, 직무분석, 교차분석</li> </ul>
법합치성 (Rechtkonformität)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상위법, 체계성</li> <li>• 완비성, 관련성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정합성심사, 전문문헌분석, 판결문 분석, 완전성심사, 간결성테스트</li> </ul>

1. 법경제성

어떤 법적인 조치는 특히, 그 시점에서 과제를 수행하는데 중요한 것이어야 한다. 이는 법령의 시행으로 인하여 수반되거나 또는 법령에 규정된 어떠한 의무를 수행하는데 소요되는 경비는 그 법령에서 의도한 목적과 그 목적달성에 필요로 하는 수단간의 유효한 관계에 비추어 경제성이 있도록 하여야 한다는 것을 의미한다.<sup>103)</sup> 상위목표의

103) Rudi Herbold, **Kosten**, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, aaO., S. 163f.

지시가능성과 후속 법률목적의 명확성도 이러한 경제성의 관점에서 파악할 필요성이 있다. 또한 법적인 과제를 수행하기 위한 수단은 반드시 필요한 범위에 한정하여야 한다.<sup>104)</sup> 입법평가에 있어서 목적/수단의 관계에 있어서의 경제성 평가척도는 경영학적인 관점에 따라 이해할 필요가 있다. 즉, 최적의 경제성을 도모하기 위해서는 최소/최대 원칙(Mini-Max Regel)에 의거하여, 주어진 목표에 대해 최소한의 수단을 사용할 것인가 아니면 확고한 수단을 채용하여 최대한의 효과를 달성할 것인가라는 점에 대해 양자택일을 하여야 한다. 이러한 관련성을 인식하여 각각 개별적으로 목적과 수단의 관계에 대한 경제성을 명확히 평가하여 설정하는 작업을 하여야 하며, 목표성취가 불확실한 경우에는 수단의 경감이 전면적으로 고려되어야 한다. 또한 이 경우 경제성의 기준에서 산출한 각각의 목적/수단과의 관계에 대해 전체적인 관점에서 상호 비교하여 목적효과에 따라 중요한 수단과 그렇지 아니한 수단간에 차이를 두어 이를 평가한다.

법경제성은 목적달성에 따른 수단을 평가하여, 가능한 한 최소한의 수단을 사용하여 충분한 결과를 달성하여야 한다는 것으로서 투입하려는 수단은 임무수행에 필요한 범위에 한정하여야 한다는 것이다. 법경제성은 행정이 어떤 영역에서 과제를 수행함에 있어서 정확한 개념설정하에 목적하려는 방향으로 나아가기 위해서 반드시 필요한 것이며, 이를 경시하는 경우 바람직한 소기의 성과를 거둘 수가 없다. 따라서 입법자는 과제의 수행을 위한 공적 수단은 가능한 한 최소에 그쳐야 하며, 또한 그 범위는 축소하여야 하는 것이다. 법경제성은 자원재분을 위한 평가와 절차적 준칙이며 목적에 유효한 조치와 수단선택을 위한 중요한 요소라 할 수 있다.

104) 이와 관련한 자세한 내용은 Martin-Peter Büch, **Zur Bestimmung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit im öffentlichen Haushalt der Bundesrepublik Deutschland**, Köln 1976 참조.

**【표 4】 국가와 사회의 조정을 위한 입법적 수단<sup>105)</sup>**

수 단	작 용 방 식	장 점	단 점
명 령 (Befehle)	요구, 금지, 허가의 필 요성 및 보충적으로 중 중 제재를 통하여 관철	· 신속한 적용가능성 · 높은 관철가능성 · 높은 법적 안정성 · 사법적 판단 용이	· 높은 통제비용 및 제재비용 · 부정적 동기유발, 적대적 태도 존재 가능성 · 부분적으로 비경 제적
유 인 (Anreize)	특정행위에 대하여 경제 적 이익이나 일정한 행 위가 있을 경우 불이익 이 수반되는 부담을 가함	· 동기유발을 통한 조정(학습효과) · 높은 법적 안정성 · 사법적 판단 용이	· 재정적 부담(조정 공과금이 있을 경 우에는 예외) · 행정적 부담
급 부 (Leistungen)	상품이나 서비스를 준비 하고 그것의 (자발적 혹 은 의무적) 이용을 통해 행동을 조정	· 직접적인 효과 · 효과측정이 용이	· 재정적 부담 · 인적 부담 · 행정적 동기유발과 행정능력이 강하게 요구 · 사용동기 부족
조정적 규제 (Ausgleichsre gelungen)	재분배를 통한 사회적 조정	· 비용중립성 · 사회적 정의	· 높은 행정비용 · 획일화(동기불충 분의 가능성)
절 차 (Verfahren)	갈등해결을 위한 절차와 기관의 마련	· 적극적 · 사회에 대해 “만 족스러운” 영향을 미칠 수 있음	· 인적 비용 · 남용가능성
촉 구 (Appelle)	설득(경고와 권고) 또는 정보제공을 통해 행위 에 영향을 미침	· 직접적 효과 · 부분적으로 신속한 효과발휘가 가능 · 높은 시너지 효과	· 예상하지 않은 부 작용 발생가능성 · 기본권의 침해 · 잘못된 정보제공시 의 책임문제

105) Renate Mayntz, **Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet**, Die Verwaltung, 1977, S.60 ; Georg Müller, **Elemente einer Rechtssetzungslehre**, Zürich 1999, S.54 ; Wolfgang Seibel, **Die Nutzung verwaltungswissenschaftlicher Forschung für die Gesetzgebung**, München 1984, S.66ff.

수 단	작 용 방 식	장 점	단 점
파트너십 (Partnerschaften)	공법적 또는 사법적 계약이라는 협력적 규율을 위한 틀의 마련	· 적극적 · 동기유발적 · 탄력적	· 대개는 보충적으로만 적용가능함 · 시간적 요소(협약에 시간이 소요됨) · 장애가 초래될 가능성이 높음
목표설정 (Zielsetzungen)	달성되어야 할 효과 또는 성과를 확정하는 목적적 규범의 형식	· 동기유발적 · (정치적) 프로그램을 분명히 함	· 관찰가능성이 결여 · 사법적 판단이 용이하지 않음 · 경험부족

## 2. 영 향

실시된 정책에 의하여 대상인구나 대상으로 하는 사회상황에 개선 효과가 있었는가, 있었다면 어느 정도로 있었는가라는 것을 “영향”이라고 한다. 입법평가에서는 광범한 입법효과 일반뿐 아니라 의도적인 효과인가, 예견된 효과인가 아니면 직접적·간접적 효과인가, 지속적·일시적 효과인가, 구체적·추상적 효과인가, 사전적·사후적 효과인가 등 다양한 점을 고려한다. 입법평가에서 실효성을 논하는 것은 이른바 법률이 지닌 영향을 논하는 것과 같다. 법률이 사회에 대하여 지닌 영향에 착안하여 그 영향이 목적을 실현하는 것인지가 중요하기 때문이다. 그러나 영향은 법률을 제정하는 때에 상정된 영향만이 아니며, 다양한 부수적 영향을 수반한다. 따라서 특히 바람직하지 않은 부수적 영향은 실효성의 평가는 물론 효율성의 평가에 즈음하여서도 참작된다. 예컨대, 부수적 영향의 발생으로 그것이 목적을 달성하는데 나타나는 영향을 상쇄할 가능성도 있다. 그것은 실효성에 관한 문제이나 동시에 부수적 영향은 목적을 실현하는 영향을 신장시키고 소멸되어야 하므로 그 때문에 비용이 발생한다. 그렇다면 효율성은 그만

큼 감소된다. 이것은 입법평가에서 예측적 시물레이션의 중요성을 시사하는 것이기도 하다.<sup>106)</sup> 나아가 법률의 영향은 상세히 보면 매우 다양하다. 이 경우 첫째, 법률이 무엇을 가져오는가 둘째, 법률이 왜 거절되었는가 셋째, 법률은 어떻게 하여 그 목적을 실현하는가가 착안점이라고 한다.<sup>107)</sup> 여기서 주의할 것은 두 번째의 것으로서, 법률은 그 수범인이 존재하는 것은 당연하나 그들의 법률에 대한 반응은 매우 중요하다. 만약 수범인에 의한 불복종이 관념될 수 있는 경우에는 실효성도 효율성도 감소하므로 개선이 필요하다. 마지막으로 영향도 다양하므로 예측을 세우는 것은 매우 곤란하다.<sup>108)</sup> 또한 하나의 법률에서 복수의 목적이 추구되기도 하므로 한층 그것은 곤란하게 된다.

입법평가에서 다루는 영향을 간략하게 살펴보면,<sup>109)</sup> ① 의도한 영향과 의도하지 않은 영향이다. 입법자는 의도한 영향과 의도하지 않은 영향(부수적 영향, Nebenwirkung), 영향에 의하여 발생할 수 있는 영향(Folgenwirkung), 어떤 법률로서 발생할 것이 예정되지 않고 예컨대, 장소적·시간적으로 보아 의도한 영향과는 전혀 달리 발생하는 영향(Fernwirkung)을 참작하여야 한다. 의도한 영향과 의도하지 않은 영향은 입법자의 목적에 의하여 명확하게 된다. ② 기타 입법자의 목적과는 다른 사실상의 영향을 법규정은 자주 가질 수 있다. 그 때문에 당사자의 반응태양(복종, 이탈, 회피, 이용, 비이용, 남용)과 법사회의 현실에 관계하는 직접적 영향(예를 들면, 쓰레기 수거의무를 준수하지 않는 것은 지하수의 오염으로 귀결된다), 보다 장기적으로 발생하는 영향(예를 들면, 국가가 저축장려조치를 활용하는 것은 주택건설을 촉진하지만 자연경관이 택지화에 의해 손상되고 지가상승을 초래한다)

---

106) Carl Böhret, **Zuerst testen dann verabschieden. Erfahrung mit der Prüfung von Gesetzenwürfen**, ZG 1992, S.194.

107) Dieter Stempel, **Perspektiven der Rechtswirkungsforschung**, ZG 1998, S.117.

108) C.Böhret, a.a.O., S.193f.

109) Martina Deckert, **Folgeorientierung in der Rechtsanwendung**, München 1995. S.113ff.

등 영향의 유형을 다수 인식한다면 입법평가의 실시는 정책형성에 커다란 의의를 가진다.

**【표 5】 주요국가의 평가제도에서의 영향분석 범위사례**

국 별	영향분석 범위
<p>EU의 영향평가 제도 (Impact Assessment)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제적 영향                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경쟁력, 무역 및 투자흐름 ; 내부시장에서의 경쟁력 ; 경상비용 및 기업활동 ; 기업의 행정비용 ; 재산권 ; 기술혁신과 연구개발 ; 소비자와 가정 ; 특별한 지역 또는 영역 ; 제3국 및 국제관계 ; 공적 기관 ; 거시경제적 환경</li> </ul> </li> <li>• 환경적 영향                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대기의 질 ; 수질 및 자원 ; 토양의 질 또는 자원들 ; 기후 ; 자원재활용/비재활용 ; 생물다양성, 식물군, 동물군, 경관 ; 토지사용 ; 쓰레기유발/누적/재활용 ; 환경리스크규모와 가능성 ; 이동성(수송방식)과 에너지사용 ; 기업활동의 환경적 효과 ; 동식물의 건강, 음식물과 사료의 안전</li> </ul> </li> <li>• 사회적 영향                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용과 노동시장 ; 직업의 질과 관련한 기준과 권리 ; 특정 집단에 대한 사회적 포용과 보호 ; 대우와 기회의 평등, 비차별 ; 사생활, 가정생활, 개인정보 ; 거버넌스 참여, 양질의 행정, 공정한 재판, 미디어 및 윤리 ; 공중위생 및 안전 ; 범죄, 테러와 안전 ; 사회적 보호, 위생 및 교육체계효과에 대한 접근</li> </ul> </li> </ul>
<p>영국의 규제영향 평가제도 (Regulatory Impact Assessment)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제적 영향                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부지출/저축 ; 상품과 서비스의 비용, 질 또는 상품성 ; 새로운 기술발전 ; 영연방에 대한 투자/영연방 기업의 해외투자와 자국내 특정산업에 대한 투자와 관련된 행동의 변화 ; 영향받는 집단 내에서 경쟁 관계 ; 일선조직의 직원배치를 포함한 공공 부문 ; 사업회사, 자선단체 그리고 자원봉사조직 ; 가격, 생산량, 고용 수준 또는 경쟁관계 ; 소비자</li> </ul> </li> <li>• 사회적 영향                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 건강관련 행동 건강 서비스를 위한 수요 ; 작업장의 안전성/지역사회 내의 사고 발생가능성 ; 범죄율 또는 범죄 예방/새로운 형벌 ; 기술과 교육 수준 ; 지역사회 단합을 지원할 수 있는 시설 또는 서비스/삶의 질 ; 인종 평등 ; 농촌지역사회 ;</li> </ul> </li> </ul>

제 1 장 입법평가제도의 의의

국 별	영향분석 범위
영국의 규제영향 평가제도 (Regulatory Impact Assessment)	<p>인권 ; 남녀 평등 ; 장애인 ; 어린이와 청소년 ; 노인 ; 소득 집단 ; 비독립 국가 ; 영국내의 특정 지역 분리</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경적 영향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 온실가스 배출의 변화 ; 기후 변화의 예측 ; 재정적 비용 변화/나쁜 경영에 대한 환경적 그리고 건강적 영향 ; 대기 ; 경관 또는 도시환경 ; 수질오염정도/물 용출 정도/홍수위험에 대한 노출 ; 거주지 또는 야생동물 ; 소음</li> </ul> </li> <li>• 중소기업에 대한 영향</li> <li>• 경쟁에 대한 영향</li> </ul>
독일의 입법 평가 제도 (Gesetzesfolgen abschätzung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부예산에 미치는 영향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예산수입/지출 ; 집행비용</li> </ul> </li> <li>• 경제계에 미치는 영향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이행비용 ; 운영비용 ; 행정비용/관료비용 ; 공공기관에 대한 직접지불/공공기관으로부터 직접지불 ; 투자계획과 무역(독일, 유럽연합 역내시장, 기타 외국) ; 기업의 혁신(연구개발혁신, 제품혁신, 절차혁신, 조직혁신) ; 기업의 경쟁능력(적응능력, 시장진입, 타 기업집단과 비교하여 특정한 기업집단에 대한 경쟁왜곡) ; 가격수준</li> </ul> </li> <li>• 소비자에 대한 영향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 보건, 안전, 소비관행 및 경제적 기타 특별한 이해관계 ; 시장 지위와 시장에서 발생한 사건에 대한 동등한 몫 ; 정보처분 및 자문가능성 내지 필요성과 법적 지위 ; 행정적인 요청으로 인한 시민의 부담가중 ; 특별한 소비자집단(노인, 아동)</li> </ul> </li> <li>• 양성평등에 대한 영향               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자유시간, 직업생활, 차량이동가능성, 사회생활 참여권, 금전 및 사회안전에의 접근, 가족, 직업선택, 시간, 정보에의 접근, 건강, 폭력으로부터 보호장치에의 접근, 정보와 교육에로의 접근 등</li> </ul> </li> </ul>

### 3. 실효성

목표달성도라고 하며 이것은 어떤 활동의 예측한 결과와 실제의 효과간의 관계는 어떠한 가를 묻는 것이다. 법의 실효성은 규범적 프로그램의 실현정도로서의 효과를 의미한다. 실효성은 내부적으로 사전에

설정한 한정조건하에서의 목표달성의 단위로서, 그것은 목표와 목표의 현실화간의 당위-존재를 조정하는데 있다.<sup>110)</sup> 따라서 실효성이 큰 대안일수록 보다 목표달성의 극대화를 가져준다는 의미에서 실효성기준은 법안의 비교·평가기준으로서 매우 유용한 기준이 될 수 있다. 그러나 어떠한 법안이 목표달성을 극대화시키는 것이라 할지라도 다른 대안에 비해 비용의 측면에서 많은 지출이 소요된다면 최선의 대안으로 보기는 어려울 것이다. 반면 비용의 면을 고려하더라도 목표달성이 매우 중요하다면 실효성이 가장 중요한 대안의 비교·평가기준이 될 수 있는 것이다. 결국 일반적으로 목표달성의 극대화가 최선이 아니라 비용도 고려하여야 하는 경우가 많으므로 실효성만을 기준으로 삼는 것은 한계가 있으며, 그리하여 유효성의 기준이 제시되는 것이다.

입법평가에서의 실효성측정은 법규범이 사회에서 현실로 적용되고 있는가의 문제를 묻는 것으로, 실효성을 좌우하는 요소로서는 합의와 강제의 정도, 법지식의 상태, 법률과 현실의 차이 등이 고려된다. 다만, 실효성과 관련한 평가를 행하는 때에 문제점으로는 실효성의 유무에 관하여 입법의 목적을 실현하는데 어떤 법규정이 상당한가라는 점이다.<sup>111)</sup> 경우에 따라서는 그것이 추상적인 점도 있으며,<sup>112)</sup> 또한 하나의 법률이 복수의 목적을 추구하는 사례도 있는 등 이러한 경우에는 실효성의 기준이 되는 목적이 명확하지 않기 때문에 평가를 할 수 없다. 이러한 사태를 피하기 위하여는 입법자가 어떤 법률을 제정하는 때에 목적규정을 배려하는 것이 중요하게 된다.<sup>113)</sup> 또한 실효성

110) Wolfgang Hoffmann-Riem, **Effizienz als Herausforderung an das Vrewaltungsrecht**, in : Ders./Eberhard Schmidt-Aßmann(Hrsg.). *Effizienz als Herausforderung an das Vrewaltungsrecht*, Baden-Baden 1998, S.17.

111) Martina Deckert, **Zur Methodik der Folgenantizipation in der gesetzgebung**, ZG 1996, S.244ff.

112) Monika Voß, **Symbolische Gesetzgebung. Fragen zur Rationalität von Strafgesetzgebungsakten**, München 1989, S.55.

113) “목적규정은 어떤 법령의 구체화나 시행을 위한 지침으로 기여하거나 혹은 입법절차를 통해 달성된 합의를 확정하고 이를 민주적으로 정당화시키는 통합작용을

을 측정하는 데에는 법률의 목적이 다양하거나 충분히 확정할 수 없는 경우에는 복수인 목적 중 하나의 목적만을 추출하여 그것을 토대로 실효성을 심사하거나 어떤 법률이 시행되어 사회 가운데 실현되는 현실을 기준으로 실효성을 평가하기도 한다.<sup>114)</sup>

실효성의 평가에서 유의하여야 할 사항은 법률의 해석과의 관계이다. 즉, 법적용자는 법률을 해석하는 때에 당해 법률의 목적을 참작하여 해석한다. 이 경우 당해법률의 목적이 명확하지 않은 경우에는 법적용자가 당해 법률이 예정하는 목적 내지 영향을 명확히 하여야 한다. 입법자에 의하여 상정된 목적과 법해석자에 의하여 획득된 목적이 다른 경우에는 당해 법률의 실효성은 상당정도 감소된다. 따라서 목적이 명확하고 그리고 영향분석에 의하여 최적화되는 명확한 목적을 설정하는 규범을 입법과정에서 구축하는 것이 중요하다.<sup>115)</sup>

#### 4. 비 용

비용이라는 용어는 다의적이나, 경제학상 가장 일반적으로 비용이란 기회비용(opportunity cost)의 의미로 사용된다. 기회비용이란 재화의 생산 또는 소비를 위하여 어떤 행동을 선택한 결과 그에 사용되는 자원이 다른 용도로 사용되는 기회를 이미 상실하였다는 것을 의미한다. 즉, 어떤 선택을 함으로써 상실된 편익을 의미한다. 따라서 비용이란 자원 내지 재화가 회소하다는 점을 이면에서 표현한 것이며, 화폐단위로 표시되는 것은 논리필연적으로 결부되는 것은 아니다. 그러나 경제학의 전통적 용어법에서는 비용이란 사고상의 편익을 위하여 화폐단위로 측정할 수 있고 표현할 수 있는 것으로 다루어진다. 국가에 의한 입법의 실시에는 비용이 필요하며, 확실히 그러한 비용의 대소

---

한다”, Klaus Meßerschmidt, **Gesetzgebungsremessen**, Berlin 2000, S.917.

114) M.Voß, a.a.O., S.58f.

115) M.Deckert, **Zur Methodik der Folgenantizipation in der gesetzgebung**, aaO., S.254.

가 입법의 효율성을 측정하는 주요한 기준이 되는 것은 부정할 수 없다.<sup>116)</sup> 그러나 입법의 효율성을 판단하기 위해서는 그러한 금전적인 기준만으로는 불충분하다. 입법에 소요되는 비용은 실시주체에서 생기는 금전적인 것에 한정된다고 이해할 수 없다. 그보다도 널리 비금전적인 그것(제3자의 의무제공등)도 포함되며 그것을 어떠한 방법으로 인식하고 입법에 반영하여야 할 것이다.

그렇다면 입법평가에 있어서는 어떠한 것을 비용으로서 인식하여야 할 것인지가 문제되나, 이 점과 관련하여 영향비용(Folgekosten)이라는 개념이 있다.<sup>117)</sup> 즉, 입법의 효율성을 판단하기 위해 비용을 측정하는 때에는 지출(협회의 비용)만이 아니라 영향도 참작하여야 한다는 것이다. 이러한 영향을 비용에 포함하여 논하는 발상은 비용개념의 확장으로서 전통적인 비용·편익접근법을 방법론상 보완하는 것이라 할 수 있다. 구체적으로 영향비용에 포함될 수 있다고 상정되는 것으로는, ① 사회환경비용으로서, 산업사회에서의 환경, 사회적 영향 등이 여기에 포함된다. 이것은 “발전을 위한 비용”이라고 할 수 있으며, 어떤 사회가 특정의 발전모델을 채용하고 있는 경우에 담보되어야 하는 그러한 비용으로 이해된다.<sup>118)</sup> ② 공적거래비용/규제비용이다. 이러한

116) Ders., Ebd., S.246.

117) Werner Hugger, **Gesetz -Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung**, Baden-Baden 1983, S.213f.

118) 사회비용개념에 관한 연구는 Karl W.Kapp의 “The Social Costs of Private Enterprise”에서 행해졌다. 그는 기업으로부터 발생되나 그 기업자체의 비용에는 포함되지 않고 제3자(예컨대, 전체사회나 환경/자연)에게 전가되는 비용의 존재를 상정하여, 사회비용이란 “제3자 또는 공중이 무계약적인 경제활동의 효과로서 담보되어야 하는 그러한 모든 직접 또는 간접의 손실”을 말한다고 하였다. 사회비용은 건강의 침해, 소유권의 가치의 멸실 또는 감소, 그리고 자연의 매장물을 일찍 고갈시키는 모습으로 나타난다. 이것은 기업을 예로 들어 말하면 사업자 자신에 의하여 담보되지 않고 제3자에게 전가되는 그러한 사회적인 부영향을 나타내는 것이다. 그런데 이러한 “사회비용”과 “사회환경비용”의 차이가 문제되나, 사회환경비용은 두가지 점에서 사회비용과 다르다. 사회비용은 영향비용개념을 시장경제 가운데의 생산프로세스에 의거한 영향비용에 한정하고 있으나, 사회환경비용은 산업사회전체의 발전형태와 관련한 영향비용(환경에 부담을 과하는 효과)을 포함하는 개념으로서 소

비용은 규제를 설정하는 정책, 법화(Verrechtlichung)에 의하여 발생한다. 예컨대, 배분의 결함과 효율성의 상실이 국가가 규제정책을 실행함으로써 발생되며, 공적거래비용/규제비용이란 국가가 시장에 개입함으로써 거시경제와 관련한 전체로서의 부담이 대폭적으로 상승하는 그러한 추가적 부담으로서의 영향비용이다.

**【표 6】 비 용 유 형**

유 형	개 요
발생비용 (Entstehungskosten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법규정을 만들어 냄으로써 발생하는 비용을 말한다. 여기서 발생비용은 최초의 고려를 발전시켜 나가는 단계에서부터 상세한 심사, 초안작성, 의견조회나 감정의뢰, 법률안 단계를 거쳐 법안에 대한 자문, 법안에 대한 결정문 및 공고에 이르는 단계에까지 발생한 비용을 모두 포함</li> </ul>
집행비용 (Vollzugskosten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정기관, 기업, 개인 또는 국민경제에서 특정한 법규정을 집행함으로써 인하여 발생하는 각각의 비용</li> </ul>
일회성 비용 (einmalige Kosten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 집행의 요건을 창설하기 위하여 필요한 모든 비용</li> </ul>
연속성 비용 (Laufende Kosten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 원래의 법규정을 집행함으로써 발생하는 모든 비용</li> </ul>
개별비용 (Einzelkosten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 확정된 비용발생처 또는 비용원인에게 분명하고 직접적으로 계산에 넣을 수 있는 비용</li> </ul>
공동비용 (Gemeinkosten)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용이 수많은 급부들에 대하여 발생하거나 많은 기관에 발생하기 때문에 분명하지 아니한(즉 간접적으로만) 개별적 비용원인 또는 조직에게 계산에 넣을 수 있는 각각의 비용</li> <li>• 일반적으로 고위직 직원의 봉급(생산요인), 건물의 감가상각, 수도요금, 전기요금, 난방비, 청소비 및 일정한 세금 등</li> </ul>

비·생활태양에 의거한 영향비용도 포함된다. 따라서 사회환경비용은 외부비용만이 아니라 일정한 내부비용(예컨대, 법률로서 기업에 대하여 요청되는 환경보호조치에 관련한 비용)도 영향비용에 포함하고 있다. 즉, 그러한 내부비용도 환경에 부담을 부여하는 성장프로세스의 일환으로서 발생하는 비용인 것이다.

유 형	개 요
인 건 비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주인건비(예: 총임금, 봉급, 수당, 특별수당)</li> <li>• 부가인건비(예: 퇴직수당 및 연금수당, 연금공제회비, 실업공제회비, 의료보험공제회비, 사회보장을 위한 고용주의 부담부분, 보조금, 재산적 급부, 크리스마스 특별수당, 휴가수당, 자녀수당, 가계보조수당)</li> <li>• 인력과 관련된 물적 비용(예: 직업훈련비용, 보수교육비용, 재교육비용, 여행비용, 가족별거수당, 이사수당, 식대보조수당, 교통보조수당, 업무복장보조수당, 회사 야유회수당)</li> </ul>
물적 비용 및 서비스비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시설재비용 및 투자재비용(예: 건물의 감가상각비, 건물, 기계, 교통수단)</li> <li>• 소비재비용(예: 사무용품비, 직무복장비 및 보호복장비, 저가의 업무용품비)</li> <li>• 서비스비용(예: 이사와 같이 제3자의 용역에 대한 비용, 보험비용, 자문비용, 전세 및 월세비용, 전기요금, 가스요금, 수도요금, 우편요금, 전화요금)</li> <li>• 자기자본의 자본비용(자기자본이자) 및 타인자본의 자본비용(대출이자)</li> </ul>
이전비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 금전지불(예: 장려, 보조, 기부)</li> <li>• 이전급부(예: 사람, 단체, 기업, 행정 및 기타 조직에 대한 현물급여)</li> <li>• 공공기관에 대한 금전지불(예: 공과금, 대체비용, 조세 및 벌과금)</li> </ul>
국민경제적 비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 긍정적이고 부정적인 환경효과와 건강효과, 동기부여 효과와 동기박탈효과, 국민경제적 수입효과와 분배효과 등</li> </ul>

## 5. 유효성

효율성이라고도 하며 일정기간동안 계획을 실시하기 위하여 투입된 자원(Input)과 그로부터 산출된 재화, 서비스의 Output의 관계는 어떠한가를 묻는 것으로서 목적-수단관계를 묻는 것이다. 일반적으로 산출은 어떤 활동이나 업무수행의 직접적 결과를 의미하고 투입은 이러한

활동을 위하여 사용되는 인적·물적 자원을 의미하는데, 이 투입된 자원을 화폐가치로서 표시한 비용으로 나타낸다. 최선의 대안을 찾기 위해서는 동일한 비용으로 최대의 효과를 얻거나 동일한 효과를 위하여 최소의 비용을 들이는 대안을 발굴할 때 이러한 효율성기준이 적합하다. 입법비용은 입법의 추진으로 인하여 희생되는 사회적 가치로서 경제적인 관점에서 본다면 자원에 해당된다. 그러므로 일정한 비용으로 효과를 최대화하는 대안을 채택하여 추진하게 된다면 사회적 자원을 최대한 효율적으로 사용하는 것이다. 이러한 효율성을 기준으로 대안을 선택한다면 자원의 최적배분(Optimierung)을 도모할 수 있는 것이다. 그러나 효율성을 기준으로 하면 실효성을 기준으로 할 때에 비해 효과만이 아니라 비용도 고려하여 최선의 대안을 선택할 수 있는 장점이 있으나, 배분의 공정성문제를 고려하지 못하는 약점도 있다.<sup>119)</sup>

입법평가에서는 법률의 목표가 달성되고 있는가, 목표가 명시되지 않은 경우에는 평가를 행하는 자가 구성할 필요가 있다. 목표가 제시되어도 그것이 불명확하거나 추상적인 경우도 있으며, 또한 상호모순되거나 시간의 경과에 따른 변화가 있기도 한다. 목표확정은 어떤 의미에서 법해석과 같은 작업이 된다.

## 6. 친숙성

법규범은 그와 관련된 사람들(규범의 수령인, 수범자)에게 특정한 행위(작위, 부작위 등)를 하도록 유도하는 정보로 이해될 수 있다.<sup>120)</sup> 법

---

119) 효율성은 때로는 평등이라는 기준과 상극한다. 그러나 입법에 있어서는 그 쌍방을 참작하는 것이 중요하다. 상제는 Maxmilian Wallerath, **Der ökonomisierte Staat. Zum Wettstreit zwischen juristisch-politischem und ökonomischem paradigma**, JZ 2001, S.209ff., 241. 일반적으로 법제정에 있어서 효율성의 참작을 제창하는 것으로서 Friedrich Kübler, **Effizienz als Rechtsprinzip. Überlegung zum rechtspraktischen Gebrauch ökonomischer Argumente**, in : Jürgen F. Bauer, Klaus J.Hoft, K.Peter Mailänder(Hrsg.), Festschrift für Ernst Steindorff zum 70. Geburtstag am 13. März 1990, Berlin 1990, S.687ff., 703.

120) Eberhard Baden, **Gesetzgebung und Gesetzesanwendung im Kommunikationsprozess**,

규범의 개별 규정들은 수범자의 행위에 직접 작용하는 것이 아니라 다수의 행위의 선택대안을 결정하는 데에 영향을 미친다.<sup>121)</sup> 일반적으로 법질서는 인간이 통상적으로 규범에 합치되게 행동하고, 제재를 받게 되는 규범위반은 예외라는 가정에 기초하고 있다. 수범자가 어떠한 결정을 내릴 때에 척도가 되는 법규범이 아무런 영향력이 없다면 법질서가 정상적으로 기능하고 있다고 할 수는 없을 것이다. 친숙성이란 법규범은 수범자가 어떠한 결정을 내리는 경우 그 결정에 영향을 받도록 이해하기 쉽게 형성되어야 한다는 것을 의미한다. 이 점에서 법규범은 우선적으로 “수범자에게 적합하여야(Adressatengerechtigkeit)” 한다는 결론이 도출된다.<sup>122)</sup> 실제로 법규범이 수범자로 하여금 특정한 행위를 하게끔 하는 기능을 수행하려면 그 규범 속에 포함되어 있는 정보를 수범자가 명확히 인식할 수 있게 전달되어야 한다. 입법평가에 있어서 이러한 친숙성이라는 기준은 다양한 관점에서 심사될 수 있고 상대화될 수 있다.

오늘날 입법은 인간의 행위를 규율하고 조정할 뿐 아니라 정치적 결정을 정당화하고, 통합을 가능케 하며, 정치적 타협과 합의형성을 가능하게 하는 기능을 담당한다. 이러한 정치적 정당화, 통합 그리고 합의형성이 가능하도록 법규범이 형성되어야 한다는 의미에서도 법규범은 친숙성에 적합하도록 형성하여야 한다. 다른 한편 다양한 정치세력들의 합의에 따른 정치적 목표설정을 언급하기 위하여 또한 그 어떤 타협에 도달하였음을 확정하기 위하여 법규범의 내용은 불가피하게 개방적이고, 불확정적인 내용이 포함될 수밖에 없다. 그러나 불명확한 법규범이 특히 헌법에 규정된 국민의 자유와 권리에 관계되는

---

Baden-Baden 1977, S.29ff, 43ff.

121) Peter Noll, **Gesetzgebungslehre**, Hamburg 1973, S.150ff.

122) Georg Müller, **Adressatengerechtigkeit und Allgemeinverständlichkeit. der Verständnishorizont des Adressaten als Kriterium der Gesetzessprache**, in : Heinz Schäffer/Otto Triffterer(Hrsg.), **Rationalisierung der Gesetzgebung**, Baden-Baden/Wien 1978, S.35f.

경우에는 그 자유를 억제하는 기능을 하게 되어 헌법상 보장된 자유에 대한 악영향을 가져온다.<sup>123)</sup> 또한 불명확한 법규범은 비용면에 있어서도 법적 조사비용의 증가, 소송비용의 증가, 사법체계비용의 증가, 비합법적인 행위의 증가, 합법적 행위의 감소, 차별화, 권력분립상의 문제, 입법비용의 증가, 효율과 정의의 감소 등을 초래한다.

다만, 불명확성이라는 것이 원래 언어의 성질상 본래적인 것이며 명확성·불명확성이라는 기준 역시 절대적인 것이 아니라 상대적인 기준에 불과하며, 특히 일반적으로 법규범은 규정의 문언의 표현력에 한계가 있을 뿐 아니라 그 성질상 다소 추상성을 불가피하게 가지므로 모든 법령이 명확하여야 한다는 기준을 엄격히 적용한다면 그것은 입법을 불가능하게 하며 그 목적을 달성하는 수단을 박탈하는 것이 될 것이다. 따라서 친숙성의 원칙은 입법에 있어서 일반조항이나 규범적 법률개념의 사용을 금지하지 않으며,<sup>124)</sup> 그러한 논리적 구조하에서 법관의 가치판단에 따라 최소한도의 명확성을 유지할 수 있도록 하는 것이다. 따라서 일반조항이나 규범적 법률개념들은 그 적용범위

---

123) Gregory E. Maggs, **Reducing the costs of Statutory Ambiguity : Alternative approaches and The Federal Courts Study Committee**, Harvard Journal on Legislation Vol.29, 1992, p.143.

124) 그러한 의미에서 법규범에서의 일반조항의 확대와 일반조항의 불명확성의 증대 (Steigerung/Ansteigen von Unbestimmtheit der Generalklauseln)를 주장하는 논의도 증대하고 있는 실정이다. 즉 일반조항의 불명확성은 법체계의 다른 체계에 대한 개방성이 방대함과 관련하는 것이며 일반조항의 불명확성의 증대에 의하여 법은 그 구조를 다른 부분체계의 구조에 적합하게 하는 능력을 높일 수 있다는 점, 일반조항은 그 고도의 불명확성 때문에 상호 자율적으로 진화발전하는 부분체계상호간의 갈등을 조정하는 구조를 구비하고 있다는 점이다. 이 점에서 일반조항의 불명확성은 법을 현실적합적으로 유연하고, 상황적합적이고 조정적으로 하는데 커다란 역할을 거두고 있다고 한다. 요컨대, 전통적인 일반조항이론과 같이 구체화·명확화에 의하여 처음부터 불명확성을 감축하는 것이 아니라 거꾸로 당분간 불명확성을 철저하게 증대시키는 때 규범구조의 세 가지 차원 -내용적, 시간적, 사회적 차원 - 전부에 있어서 풍부한 구체화의 선택(eine fülle von Konkretisierungsalternativen)이 발견된다는 것이다. 자세한 논의는 Gunther Teubner, **Reflexives Recht -Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive**, Archiv für Rechts - und Sozialphilosophie, Vol. 68, 1982, S.13ff.

가 규범적 가치판단에 의한 법률해석을 통하여 충분히 인식될 수 있도록 “기능에 적합하게(Funktionsgerechtigkeit)” 형성되어야 한다.<sup>125)</sup>

어떤 규범들은 규율대상이 되는 소재의 성질 때문에 평이하 내지 간명화를 위해 아무리 노력을 기울이고 모든 보조수단을 투입하더라도 결국 모든 사람이 이해할 수 있을 정도로 표현되지 않는 경우가 있다. 이러한 규범에 대한 일반적 이해가능성에 대한 노력은 법률규정의 명확성을 잃게 하고 그 분량을 증가시키게 되는 결과를 초래한다. 왜냐하면 한편으로 단순화를 위해서는 세분화가 포기되어야 하고, 다른 한편으로 규범적 내용 없이 법률규정이 장황한 설명과 반복으로 채워지게 되기 때문이다. 이 때문에 법률규정은 조종력(Lenkungskraft)을 잃게 된다. 또한 규율소재의 증가로 인해 척도가 되는 규범을 찾아내고 그 내용을 파악하고 이를 염두에 두는 것이 어렵게 된다.<sup>126)</sup> 따라서 법규범은 적용에 적합하고 전달가능한 것이어야 한다. 이것은 일정한 전문지식, 규율대상인 소재에 대한 정통함 그리고 법제정과정에 대한 경험이 전제될 수 있음을 의미한다. 그리고 친숙성의 원칙은 경우에 따라서는 행정행위의 예측가능성과 개별사안에서의 법적 안정성을 보장할 수 있도록 하기 위해 상세한 규범화를 요청하는 법규를 둘 필요성과 조화되어야 한다는 것을 의미한다.

## 7. 적용적합성

적용적합성이란 법의 운용이라는 측면에서 특히 법규범의 효력을 상승시키기 위하여 행정실제성(Verwaltungspraktikabilität) 즉, 실현가능성을 모색하는 것이라 할 수 있다.<sup>127)</sup> 실현가능성은 그것이 입법으로 채

125) H.Hill, **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, aaO., S.96.

126) Rudolf Wassermann, **Die Moderne Gesetzessprache als Ausdruck politischer Kultur**, in : Theo Öhlinger(Hrsg.), **Recht und Sprache**, Wien 1986, S.48.

127) Ekkehard Novak, **Prüfung der Verwaltungsförmigkeit**, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), **Praxis der Gesetzgebung**, aaO., S. 127f.

택되고 그 내용이 충실히 시행될 가능성을 의미한다. 그리하여 입법으로서의 채택가능성과 채택된 후의 시행가능성이 그 내용이 된다. 아무리 바람직한 법안이라 할지라도 그것이 입법화되었을 때 시행이 불가능한 것이라면 최선의 법안이라고 할 수 없는 것이다. 입법의 시행가능성 내지 실현가능성은 실현을 제약하는 원인이나 조건 등을 극복하여야 한다. 예컨대, 어떠한 법안이 유효성의 기준에서 최선의 것이라 할지라도 경비가 예산의 범위를 벗어나는 것이라면 예산상의 제약으로 인하여 실현불가능한 법안이 된다. 법안이 실현가능성이 없다고 판단되면 입법으로서 채택할 수 없기 때문에 유효성의 판단을 위하여 여러 가지 분석이나 작업을 할 필요성이 없다고 생각하기 쉽다. 그러나 비록 실현가능성에서 약간의 문제가 있는 법안이라 할지라도 그것이 결과예측과 평가에서 훌륭한 법안이라고 판단되는 경우에는 이를 실현하기 위하여 노력할 수도 있는 것이다. 따라서 실현가능성이 없는 법안을 처음부터 평가와 분석을 하지 않는 것은 잘못된 것이라 할 수 있다. 오히려 유효성 판단후에 유용하지 못한 법안을 버리고 바람직한 대안을 놓고 이들의 실현가능성을 정확히 검토하여 실현가능성을 제약하는 요인들을 극복·제거하는 노력이 필요하다.<sup>128)</sup> 입법평가에 있어서 실현가능성은 다음과 같은 사항이 논의의 핵심을 이룬다.

첫째, 기술적 실현가능성이다. 이것은 법안이 현재 이용가능한 기술로서 그 실현이 가능한 정도를 의미한다. 기술적 실현가능성은 기술개발로서 또는 기술의 획득으로 이용가능한 기술수준이 향상되면 이에 따라 향상된다. 또한 입법목표와 대안사이에 인과관계가 존재하는지의 여부도 기술적 실현가능성의 측면에서 검토된다. 즉 수단이 실현되었을 때 목표가 달성되지 않으면 그 수단(또는 이를 포함한 대안)의 기술적 실현가능성이 없게 된다.

---

128) Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zürich 1999, S.96f.

둘째, 재정적·경제적 실현가능성이다. 법안의 재정적 실현가능성은 이용가능한 재원으로서 법안이 실현가능한 것인지를 검토한다. 가장 문제가 되는 것이 예산상의 제약으로 인하여 법안이 실현불가능한 경우이며, 이 재정적인 제약은 법시행기관의 예산이 아니라 사회전체적으로 이용가능한 자원의 제약까지도 포함될 수 있다. 이와 같이 사회전체의 경제적인 능력의 면에서 판단하는 것이 경제적 실현가능성이다.<sup>129)</sup>

셋째, 행정적 실현가능성이다. 이것은 입법의 시행을 위하여 필요한 조직, 인원 및 전문인력 등의 이용가능성을 의미한다. 법안을 추진하기 위하여 기존의 조직으로서는 집행이 불가능하거나 기존의 인력으로 집행이 어려우면 집행능력상의 제약이 수반된다.<sup>130)</sup> 한편 기존의 조직이 기존의 절차를 통해 집행할 수 있는 규정이나 집행기구의 전면적 개편을 요하지 않는 규정들은 특히 적용에 적합한 규정에 해당한다.<sup>131)</sup> 집행의 책임을 지고 있는 단체나 기관으로 하여금 집행에 관한 규율을 스스로 마련하게 하거나 혹은 집행권한을 제3자, 예컨대 동일한 정도의 실효성이 유지되면서도 그 효율성을 증가시킬 수 있도록 집행권한을 사인에게 위임하는 권한을 부여하는 것도 실행가능한 해결방안의 하나일 수 있다. 종합적 규율, 한계의 축소, 통제의 포기 또는 단순화(예컨대 사전적 통제가 아닌 사후적 통제, 완전한 통제가 아니라 대강적 통제), 특히 대규모 행정에서의 표준화는 실행가능성을 개선하는 데 도움이 될 수 있다.

넷째, 법적 실현가능성이다. 이것은 법안의 내용이 기존의 다른 법령과 모순되지 않을 가능성을 의미한다. 즉, 대안의 실현과정에서 다른 법과의 관계상 제약을 받지 않을 가능성을 말하는 것이다.

129) Beatrice Weber-Dürler, *Verwaltungsökonomie und Praktikabilität im Rechtsstaat*, ZBI 1986, S.193.

130) C.Böhret/W.Hugger, *Test und Prüfungen von Gesetzentwürfen. Anleitung zur Vorabkontrolle und Verbesserung von Rechtsvorschriften*, aaO., S.268f.

131) W.Hugger, *Gesetz -Ihre Vorbereitung, Abfassung und Prüfung*, aaO., S.49.

마지막으로는 정치적 실현가능성이다. 이것은 정치체제에 의하여 법안이 채택되고 집행될 가능성을 의미한다. 이 정치적 실현가능성이 가장 큰 법안이 결국 입법으로 채택되기 때문에 정치적 실현가능성은 그 법안의 채택여부를 가름하는 결정적인 것이라고 할 수 있다. 정치적 실현가능성은 현존하는 정치세력의 지지에 의존하게 되므로 현존하는 정치세력의 분포가 바람직스럽게 되어 있지 않은 경우에는 정치적 강자에 의하여 정치적 약자가 희생되는 결과가 초래되기도 한다. 이러한 경우 정치적 실현가능성은 비합리적인 성격을 띠게 된다. 행정적 실현가능성의 관점을 다음과 같은 각도에서 검토하는 견해도 있다.<sup>132)</sup>

【표 7】 실현가능성의 관점

<p>행 위 의 제 전</p>	<p>1. 정보 2. 권한 3. 완벽성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의도하려는 목표관념이 상위 법령 또는 동등한 다른 법령과 상호 모순·저촉이 발생하지 않도록 권한규정을 명확히 설정할 것</li> <li>• 구체적 실시가능성, 차별화된 요소의 순차적 전개, 구성요건의 기술, 결정여지, 행위가능성과 의무의 집약화와 추상화, 기본적 규정의 정형화</li> <li>• 법적용자가 필요로 하는 정확한 정보의 완비 및 법적용자가 사용하기에 편리한 정보의 개발 가능성을 적극 모색할 것</li> </ul>
<p>인 식 의 제 전</p>	<p>4. 이해성 5. 명확성(간결성) 6. 조망가능성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적용자와 일정한 수범자가 적절하게 이해할 수 있고 적응할 수 있도록 이해가능성과 명확한 조정가능성이 있을 것</li> <li>• 개념적 명확성, 명백한 관련요소의 설정과 논리적 구조를 통한 경제적이고 합리적인 적용가능성과 활용가능성의 모색, 그리고 이를 통한 이해가능성, 집행에 있어서의 공정성과 객관성 있는 운용가능성을 검토할 것</li> <li>• 조직상의 일관성/법령의 해석에 따른 현존하는 실상에 대한 독자적이고 직접적인 영향가능성에 관한 인식을 획득할 수 있을 것</li> </ul>

132) Renate Mayntz, **Berücksichtigung von Implementationsproblemen bei der Gesetzesentwicklung**, in : D.Grimm/W.Maihofer(Hrsg.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*, aaO., S. 143f.

지속성	7. 무모순성 8. 적합성 9. 비중복성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구성요건적, 법적 결과에 적합하게 법규범의 내용을 사실적합성과 행정적합성에 따라 세분화, 분류화 및 지시등급의 설정 그리고 이러한 형식이 최종적으로는 법적결과의 실현에 유용한 것이 되도록 유의할 것</li> </ul>
행위능력	10. 탄력적 행위가능성 11. 실행가능성 12. 외부적 자극으로부터의 자주성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 과제설정에 대한 헌법적인 근거의 명확한 확보와 형성, 실시와 관련한 사항에 있어서 중복을 회피하고 비중있는 사항은 간결한 의미로 완전하게 기술할 것</li> <li>• 시행부서의 통일과 임무수행의 일관성을 위한 가능한 한 행정조직의 광범위한 일치성을 도모할 것</li> <li>• 행정의 투명성, 통일성, 조직성과 업무적합성에 상응하도록 하고, 법령에 규정된 소정의 절차진행에 있어서 합리화의 도모와 자동화에 적합할 수 있도록 할 것</li> </ul>
행정조직측	13. 처리경비 14. 전문지식의 필요성 15. 시간적 소요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령의 바람직한 집행을 위한 필요한 인원수 및 자격자의 적절한 배치, 행정기술적인 비품 등의 수요를 예측할 것</li> <li>• 실제의 집행단계에서 재량이 부여된 곳에서의 재량확정 또는 불확정법개념에 대한 해석의 운용에 대한 판단능력이 있을 것</li> <li>• 법적용에 있어서 사실인식, 확인 및 평가 등에 대한 명확한 인식이 부여될 것</li> <li>• 구성요건과 관련한 사실의 핵심부분의 인식에 있어서 상상력과 창의성이 용의될 것</li> </ul>
행정내부적 상호작용	16. 조정필요성 17. 협력필요성 18. 보고필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 방대한 새로운 과제가 대두되어 법령의 개정이 요구될 때에는 행정의 수행에 적합한 조직형식을 확인할 것</li> <li>• 과제의 달성과 절차의 진행 중에 제기된 반작용이나 요구에 관해 참여 내지 협력의 필요성을 새로이 수용할 것인지의 여부를 각각 심사할 것</li> <li>• 조정과정 또는 결정과정에 있어서 의견이 대립하는 경우에 자주성이 부여될 수 있을 것</li> <li>• 협력자에 대해 개방적이고 탄력성이 부여될 것</li> </ul>
행정상 상호작용	19. 갈등규율필요성 20. 통제/제재비용 21. 확장필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시행을 위해 필요한 업무를 담당하는 기관(부서) 및 신고의무의 최소화를 도모하고, 법적용자와 수범자간에 행정상 업무협조가 필요한 경우를 제외한 빈번한 접촉의 최소화를 도모할 것</li> <li>• 법률목적의 달성가능성과 입법자의 의도가 법적용자에게 건설적이고 동기부여적인 사고를 제시할 수 있을 것</li> </ul>

## 8. 법합치성

법형식성이라고 하며, 법령의 규정내용은 적용이 가능하게 체계적이고 논리적인 구성을 갖추어야 하며, 동등한 사실과 개념군은 상호 연관성있게 동등하게 관련시켜 배열하여야 하고 구분되는 사실과 개념군은 별도로 배열하여야 한다는 것을 의미한다.<sup>133)</sup> 일정한 규율의 내용이 이해될 수 있기 위해서는 일정한 연관성 내지 체계를 갖추어야만 한다. 법합치성은 규율 상호간의 관계를 분명히 제시해준다. 따라서 법합치성은 이해가능성의 요청이라는 “기술적” 기능을 넘어 적용범위, 서열 및 규율상호간의 관계를 확정하기 위한 독자적인 의미, 즉 규범적 성격을 지닌다.<sup>134)</sup>

법적 규율은 한편으로 법질서의 체계에 올바르게 편입될 수 있어야 하며, 그 자체 또는 규율 상호간에 모순되지 말아야 한다(내적 체계성). 다른 한편 법적 규율은 그 내용파악이 가능하고 정당하게 이해될 수 있도록, 또한 그 상호관계가 해명될 수 있도록 편제되어야 한다(외적 체계성).<sup>135)</sup> 새로운 규범이 현행법에 올바르게 편입되기 위해서는 법적 현상태를 주의 깊게 받아들이고 규율대상을 합목적적으로 확정하여야만 한다. 그럴 경우에만 목적이나 평가에 있어서의 갈등 및 모순을 피할 수 있다. 법질서 내에서 불일치가 발생하는 것은 새로운 규범에 대한 고립적 작업의 결과, 즉 방법적으로 잘못된 과정을 거친 결과이다. 일관성이 유지되기 위해서는, 입법과정상의 모든 단계에서 새로운 규율이 기존의 법질서에 미치는 영향이 검토되어야 하며 그에 따라 초안이 수정되어야 한다.

---

133) Gerda Thielner-Mevissen, **Automationsgerechtigkeit**, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), *Praxis der Gesetzgebung*, aaO., S. 115f.

134) P.Noll, **Gesetzgebungslehre**, aaO., S.206f. ; Hans Schneider, **Gesetzgebung**, 2 Aufl., Heidelberg 1999, S.58ff.

135) Axel Burghart, **Die Pflicht zum guten Gesetz**, Berlin 1996, 108f.

새로이 제정 또는 개정된 규율들간에 모순이 발생하는 것은 곧 잘못된 구상에 기인하는 것이거나 법령문의 작성이나 심의과정에서 그 일관성에 대한 고려가 충분히 이루어지지 않은 결과이다.<sup>136)</sup> 불일치를 피하기 위해서는 개정이 된 규율들이 지속적으로 조정되어야 하며, 경우에 따라서는 개정을 포기하는 것이 더 나은 것으로 입증될 수도 있다. 법합치성에 대한 심사는 두 가지 기능을 수행한다.<sup>137)</sup> 우선 합리적이며 전체적 조망을 가능하게 함으로써 법소재의 기억과 전달을 용이하게 하여 규율의 발견, 인식 및 기억에 기여한다(정보기능). 또한 잘 정비된 외적 구조는 법령의 이해가능성, 규정들에 대한 해석 및 그 실효성을 위해 중요한 의미를 지닌다. 어떤 규정의 의미는 종종 그것이 속해 있는 전체적 맥락으로부터 비로소 드러나게 된다. 따라서 법합치성에 대한 심사는 규정들에 대해 특정한 의미를 부여하고 그 목적을 이해할 수 있도록 하는데도 기여하게 된다(이해기능).

법령은 수범자가 규율의 내용을 가능한 한 쉽게 발견하고 올바르게 이해, 전달하도록 하며 잘 기억할 수 있도록 구성되어야 한다. 법합치성에 대한 심사는 규율의 목적에 대한 인식과 법규범의 해석에 이바지한다. 이미 규율이 이루어지고 있는 행위를 대상으로 새로운 규범을 제정하는 것은 수범자가 새로운 명령을 따라야 하는지 아니면 기존의 명령을 따라야 하는지(혹은 양자 모두를 따라야 하는지)가 분명하지 않을 경우 수범자의 지위를 불안정하게 한다. 조직법이나 절차법에서 모순된 규율이 행해지는 경우 권한갈등, 불합리한 업무처리, 과제이행에 있어서의 결함 또는 중복추진 등을 초래하게 되며 결정과정을 방해하게 된다. 모순된 규정들로 인해 신법의 실효성은 물론 많은 경우 구법의 실효성도 문제되게 된다. 모순된 규정들은 적용상의

136) Karl Engisch, **Einführung in das juristische Denken**, 9 Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 1997, S.209ff.

137) G.Müller, **Elemente einer Rechtssetzungslehre**, aaO., S.137f.

어려움을 초래할 뿐만 아니라 사정에 따라서는 어느 한 규정이 위헌으로 되는 결과가 될 수 있다. 이것은 법의 권위 일반을 위협하게 되며 일관성 있는 질서를 창조할 국가의 능력에 대한 신뢰를 손상한다.<sup>138)</sup>

### 제 3 절 입법평가의 수단과 평가방법

#### I. 의 의

특정한 법률 또는 법안의 전부 또는 일부규정에 대한 입법평가는 앞서 살펴본 적절한 심사기준을 확정하고 그에 적합한 심사도구를 적용하여 실시하게 된다. 이와 관련하여 입법에 대한 효과분석을 위한 심사도구는 매우 다양하게 존재하고 있다. 입법의 전부 또는 일부의 효과를 검토하기 위해서는 가능한 한 개별적인 심사도구를 모두 적용할 수도 있으며, 일정한 심사도구만 적용할 수도 있다. 예를 들면, 특정한 법형식적인 규정으로부터 경제적 효과(즉 국가행정이나 민간기업에 대한 부담 또는 부담경감)를 조사하기 위해서는 “비용분석”이 적합하며, 상이한 규율대상자 그룹에서 규범의 이해가능성 및 수용가능성을 최적화시키기 위해서는 법령초안상의 법조문에 집중된 “이해가능성 심사”를 실시하는 것이 적합하다.<sup>139)</sup>

예산상·시간상의 문제점을 고려해볼 때, 입법에 대한 평가의 과정에서는 일부의 심사도구만을 적용하는 것이 일반화되어 있다. 그러나 심사기준과 결과에 중요한 영향을 미치는 관련규정을 결합시킴으로써 실험하기에 적절한 검토절차나 심사도구를 도출할 수도 있다. 예컨대, 규율대상자들에게 장애에 재정적 부담가중이나 부담경감이 발생할 것 인지에 대한 여부를 심사해야 하는 경우의 심사도구로는 비용분석,

138) Gerhart Wielinger, **Bedingungen der Vollziehbarkeit von Gesetz**, in : Th.Öhlinger(Hrsg.), *Methodik der Gesetzgebung*, aaO., S.156ff.

139) Carl Böhret/Götz Konzendorf, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetz, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften**, Baden-Baden 2001. S.5f.

급부경로분석, 인건비추산, 비용편익분석 등이 있다. 이들 심사도구는 경제적 효과라는 심사기준에 공통적으로 관련되어 있기 때문에 모든 심사도구를 결합할 수도 있고, 하나의 심사도구만으로도 적합한 경우에는 그 하나만을 적용할 수도 있다. 입법평가의 과정에서 적용될 수 있는 다양한 심사도구 가운데 대표적인 것을 살펴보면 다음과 같다.

**【표 8】** 심사도구 및 관련심사기준

심사도구	의 도	관련 심사기준
효용가치분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표도달을 위한 효용가치분석의 기여와 관련된 행동방향의 선택</li> <li>• 행동방향의 선택은 목표달성에의 기여와 관련하여 비교적으로 평가</li> <li>• 의도된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는지 조사하고 판단함</li> </ul>	목표도달성
비용결과분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장래의 (경제적) 부담가중과 부담경감에 대한 조사(관료제도로 인하여 발생하는 비용도 포함)</li> </ul>	경제적 효과
급부경로분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다양한 담당자들 간의 법적으로 규정된 급부 이전의 조사</li> </ul>	경제적 효과
인 건 비 추 산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법규정의 집행을 위해 필요한 인건비의 조사 및 배열</li> </ul>	실용성 경제적 효과
비용편익분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법조문의 장점과 단점에 관한 파악 및 비교 평가</li> </ul>	경제적 효과
체계성 및 이해 가능성 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법안이 규범수범자들이 의도한 목적을 이해할 수 있고 따라서 준수하거나 이용할 수 있는 지에 관하여 심사</li> <li>• 법안의 전부 또는 일부의 집행가능성과 준수가능성을 심사</li> <li>• 의도한 규정이 규범수범자들에게 받아들여질 수 있고 준수될 수 있는지, 어느 정도로 그러한지에 관하여 조사</li> </ul>	이해가능성 수용성

제 1 장 입법평가제도의 의의

심사도구	의 도	관련 심사기준
실 무 검 토	<ul style="list-style-type: none"> <li>장래의 효력영역에서 특히 규범적용자가 실제사례와 그 경과과정을 현실시간적으로 시험하여 초안의 전부 또는 일부의 집행가능성과 준수가능성을 조사</li> </ul>	실용성 상호작용
상호의존성분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>상호 관계있는 규정의 조사와 검토</li> <li>초안내용간의 교차작용의 적합성 분석 또는 다양한 법조항들간의 조화에 관한 적합성 분석</li> </ul>	상호작용 조화성
기 능 도 식	<ul style="list-style-type: none"> <li>관할배분에 관한 심사 및 예상되는 (조직체 내에서) 마찰에 관한 심사</li> </ul>	상호작용 실용성
교차점분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>영역에 가까운 규율범위간의 효과(갈등효과 또는 시너지효과)의 파악</li> <li>규정초안과 타 법규정간의 내용적 갈등 또는 상호 도움을 주는 효과(시너지효과)에 관한 조사</li> </ul>	상호작용 조화성

## II. 효용가치분석

### 1. 개 요

효용가치분석(Nutzwertanalyse, benefit value analysis)은 다양한 법령초안의 목표효과를 비교·조사하기 위한 평가절차라고 할 수 있으며, 이것은 특히, “목표달성도(Zielerreichbarkeit)”라는 심사기준을 검토하는데 적합한 도구이다. 효용가치분석은 2개 이상의 법령초안이 제시되어 있을 것을 전제로 각 법령의 초안을 목표에 중점을 두어 검토하며, 효용가치분석을 통하여 법령초안(및 현행 규정)을 목표효과성(초안의 목표에의 공헌)과 관련하여 다양한 목표설정의 배경하에 배열하여 질적으로 평가한다. 효용가치분석의 진행방식은 ① 관련 법령초안의 전부 또는 일부규정의 정책적 목표를 확인한다. ② 목표체계를 구성한다(이 경우에는 목표체계도를 작성하는 것이 바람직하다). ③ 각각의 부분목표에 대하여 중요도를 부여한다(100점을 만점으로 하여 각 목표에 대

한 점수를 부여한다). ④ 각각의 법령초안에 규정되어 있는 제반 조치(예: 제1조, 제3조, 제7조 등)를 확인한다. ⑤ 효용가치분석의 행렬표(Matrix)를 작성한다. ⑥ (부분목표에 도달하기 위한) 법령초안의 목표 공헌도를 조사한다. ⑦ 부분효용을 산정한 후 이를 합산한다. ⑧ 각각의 법령초안상의 부분목표를 합산한 다음 효용가치가 큰 순서대로 순위를 매긴다.

【표 9】 효용가치분석의 기본구도

목 표 체 계		규 정 초 안			
		법 령 안 1		법 령 안 2	
부분목표	중요도 (1)	목표공헌도 (2)	부분효용 (1)×(2)	목표공헌도 (2)	부분효용 (1)×(2)
2.1	50	8	400	2	100
2.2	20	3	60	3	60
2.3	30	1	30	6	180
효용가치			490		340
등 급			I		II

## 2. 활용방법

효용가치분석은 선택된 법령초안 전부 또는 일부 규정들의 목표도 달가능성(목적효과성)을 체계적으로 평가하는데 가장 적절한 심사도구로서 활용될 수 있으며, 목표에 대한 평가는 간접적으로 관련정보에 대한 조사에 기여한다. 다만, 여기에서 숫자로 제시되는 효용가치는 주관적인 인식과 평가라는 점을 주의해야 한다. 효용가치분석은 경비가 그다지 많이 소요되지 않으므로, 소규모 팀(관련 법령에 대한 지식 보유자, 1-2명의 외부 보조자)을 구성하여 단시간내에 이 도구를 적용할 수 있다. 그리고 법령의 일부분만을 효용가치분석에 포함시킬 수

도 있다. 효용가치분석은 주로 계획과 관련된 분야에서 다수 적용된 사례는 있으나, 입법평가의 영역에서 효용가치분석은 그다지 활용되지 않았으므로 우선적으로 단순한 효용가치분석을 시도해 보는 것이 바람직하다.<sup>140)</sup>

### 3. 적용사례

독일에서 실시한 적이 있는 「공적으로 지원된 주택의 건축에 있어서 보조금 부당지급의 방지에 관한 법률(Gesetz zum Abbau der Fehlsubventionierung im öffentlich geförderten Wohnungsbau)」의 제정과 관련하여 2개의 초안(Diskussionsentwurf)에 대한 효용가치분석이 이루어졌다. 2개의 토의초안 중 “초안 1”은 연방의회의 교섭단체에서 마련한 초안이었으며, “초안 2”는 민간연구소가 마련한 초안이었다. 2개의 초안의 주요내용은 다음과 같다.

초 안 1	초 안 2
<p><b>제 1 조 (조정금 납부)</b></p> <p>(1) 주택의무법에 규정된 공적으로 지원된 주택의 소유자는 그의 소득이 동법 제3조에 기재된 소득의 한계를 30/100 이상 초과하는 경우에는 조정금을 납부해야 한다.</p> <p><b>제 5 조(소득증명)</b></p> <p>(3) 모든 관청 ... 및 고용주는 관할관청의 요청이 있는 경우에는 소득상태에 관한 정보를 제공해야 한다. ...</p>	<p><b>제 1 조 (조정금 납부)</b></p> <p>(1) 주택의무법에 규정된 공적으로 지원된 주택의 소유자는 그의 소득이 동법 제3조에 기재된 소득의 한계를 15/100 이상 초과하는 경우에는 조정금을 납부해야 한다.</p> <p><b>제 5 조(소득증명)</b></p> <p>(3) 모든 관청 ... 및 고용주는 관할관청에 대하여 현재의 소득상태에 관한 정보를 제공해야 한다. ...</p>

140) 효용가치분석에 관한 것은 C.Böhret/W.Hugger, **Test und Prüfung von Gesetzentwürfen -Anleitung zur Vorabkontrolle und Verbesserung von Rechtsvorschriften**, Köln/Bonn 1980. ; Oliver Dubber/Peter Franz, **Über den Nutzen und Wert der Nutzwertanalyse in der öffentlichen Verwaltung**, Speyer Arbeitshefte 56, Speyer 1984 참조.

초 안 1	초 안 2
<b>제 7 조(급부의무의 감면)</b> (1) 주택이 더 이상 공적으로 지원된 것으로 ... 볼 수 없을 경우에는 급부의무는 12주 이후부터 면제된다.	<b>제 7 조(급부의무의 감면)</b> (1) 주택이 더 이상 공적으로 지원된 것으로 ... 볼 수 없을 경우에는 즉시 급부의무가 면제된다.
<b>제10조(목적)</b> (1) ... 조정금납부액은 현재의 공공주택 건축을 ... 장려하는데 사용한다.	<b>제10조(목적)</b> (1) ... 조정금납부액은 현재의 주택건축을 ... 장려하는데 사용한다.

위 초안에 대하여 목표를 확정하고 목표에 중요성을 부여하는 효용가치분석의 결과는 다음과 같다.

목표체계도			초 안				
상위목표/부분목표			중 요 도	초안 1		초안 2	
				목 표 공헌도	부 분 효 용	목 표 공헌도	부 분 효 용
주 택 공급의 개 선 (100)	주택건설 의 확장 (40)	주택시장 지원	15	5	75	9	135
		공공주택 건설의 확대	25	7	175	3	75
	보조금 부 당지급의 방지(60)	공적 수단의 효율적 전환	10	6	60	7	70
		수급자에 대한 지원	18	9	162	4	72
		행정효율의 증대	7	4	28	5	35
	공공지원 주택의 목표그룹 에 적합한 이용	25	4	100	6	150	
효용가치					600		537
순 위					I		II

※ 목표공헌도 : 1(가장 낮은 공헌도) ~10(가장 높은 공헌도)

위의 표에서 나타난 바와 같이 “초안 1”이 “초안 2”에 비하여 부분 효용에서 가장 높은 순위에 도달한 것을 알 수 있다. 이와 같이 입증된 초안은 그 이후의 입법절차의 기초가 되거나 “초안 2”에서 보다 더 높게 평가된 개별규정(예 : 주택시장의 강력한 지원)을 “초안 1”로 수용할 수 있는지의 여부에 관하여 검토한다.

### Ⅲ. 비용결과분석

#### 1. 개 요

비용결과분석(Kostenfolgenanalyse, Cost Analysis)은 법령초안상의 관련규정에 대하여 규율대상자에게 예상되는 부담가중과 부담경감을 일정한 기간 또는 신뢰할 수 있는 기간동안 화폐적 단위로 조사하고 계산하는 것이다.<sup>141)</sup> 이 점에서 비용결과분석은 법규정의 신설 또는 개정으로 인하여 발생하게 될 비용결과를 조사하고 나아가 필요한 경우에는 이러한 결과를 조정하는데 이바지할 수 있다. 비용결과분석은 다양한 규율대상자들에게 발생하게 될 경제적인 부담가중과 부담경감의 발생 및 장래의 효과를 그 유형과 범위로 나누어서 조사한다. 입법평가의 맥락에서 이해할 때, 비용계산은 입법을 완성하거나 집행할 때 발생할 것으로 예상되는 화폐상의 부담가중 및 경감의 파악, 분배

---

141) 비용결과분석 내지 비용분석은 사회적 편익이 사회적 비용보다도 큰 것이 명확한 경우나 사회적 편익에 관하여 이미 명시적으로 고려할 필요가 없는 경우에 직접적으로 발생하는 비용 등 객관적인 파악이 용이한 항목에 착안하여 비용의 전체적인 규모파악이나 정책수단간의 비용비교 등을 행하는 기법이다. 이것은 거래의 직접적인 대상이 아닌 사회적 비용이나 사회적 편익의 추측을 수반하지 않으므로 비용편익분석이나 비용효과분석보다도 용이하다는 장점이 있다. 그러나 이것은 비용측면에서 평가하는 것이며 정책실시를 사회적 후생의 관점에서 파악하는 것이 아니므로, 비용분석만으로 공적기관이 정책을 행할 것인가를 판정할 수는 없다. 이 방법은 비교적 객관성이 높지만 가정치나 사용하는 자료에 따라 분석결과가 변동될 수 있다.

및 산업에 관한 내용적인 언급이다. 법령초안과 관련한 비용결과분석을 실시하는 경우에도 기본적으로 경영학에서 전개하고 있는 비용계산방식을 적용하게 된다. 다만, 법령초안의 비용결과분석에서는 주로 법령초안의 관련규정에서 예상되는 비용결과와 규율대상자에 대한(또는 규율대상자들간의) 비용결과의 경제적 효과를 조사하고 분석하여 추산한다.<sup>142)</sup>

법령초안의 비용결과를 조사하고 심사함에 있어서는 네가지 분석방향이 있다. 즉, ① 법규범과 직접적으로 관련되어 있는 자들에게 발생하는 비용부담의 가중 또는 경감에 대한 조사(좁은 의미의 규범비용), ② 규율대상자가 단지 간접적으로만 관련되어 있거나 아직 관련되어 있지 아니한 비용결과의 조사(예컨대, 규율대상자가 장래세대인 경우에는 간접적으로만 관련되어 있다), ③ 법령상의 규정을 추후에 집행함으로써 (행정기관 자체 또는 제3자에게) 발생할 수 있는 비용의 조사, ④ 법령상의 규정을 작성하고 통과시키는데 소요되는 비용의 조사<sup>143)</sup> 등이다. 네 가지 분석방향을 개관하면 다음과 같다.<sup>144)</sup>

142) 법령초안상의 비용을 유발하는 관련조항이 많이 존재하는 경우에는 비용을 발생시키는 과정, 급부 및 절감을 유형화할 필요가 있다. 이를 위해서는 예컨대 사례의 수, 각종 신청, 투자 및 급부지원비용 등과 같은 예상할 수 있는 액수를 추산해야 한다. 계획된 규정의 경제적 효과도 심사할 수 있다. 즉, 누가 마지막으로 비용을 부담하며, 누가 이 비용을 타인에게 전가시키며, 누가 이익을 받을 수 있는가에 관한 경제적 효과도 심사할 수 있다. 이 점에서 정치적-행정학적 비용효과분석을 위한 핵심적인 심사도구는 바로 ‘경제적 효과’라고 할 수 있다.

143) 법규정의 생성, 창안 및 통과 및 법조문의 수정을 위한 비용은 정치-행정학적 결과비용으로 고려될 수 있으며 “규범”이라는 제품의 비용 또는 적어도 정치적인 “공동비용가산금”으로 산입시킬 수 있다. 따라서 이 비용은 입법이라는 기초적인 기능에서 나오는 본질적인 민주주의 비용이다. 이 민주주의 비용은 규범 그 자체의 생산 및 결과비용으로서 체계적으로 다른 영역에 놓여있다. 그렇지만, 정책적 경제성분석이 “법률규정 수의 축소”라는 부가적 목표를 가지고 행해지는 경우에는 이러한 법률입안비용도 고려되어야 할 것이다.

144) 비용결과분석에 관한 상세한 논의는 Wolfgang Nold, *Die Kosten der Gesetze und Verordnungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*, 2. Aufl., Konstanz, 1983 참조.

**【표 10】 비용효과의 주요영역**

입법비용 (및 민주주의비용)	지출에 효과적인 비용 (목적비용)	실행비용 (집행비용)	비용부담 '제3자'
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법규정의 통과시 까지 준비(법령효과분석비용까지 포함)를 위한 비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법규정의 목적을 달성하기 위한 화폐적 급부 및 각종 의무(과제수행에 필요한 예산지출)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정적 집행비용; 특히 인건비, 물적 비용. 경우에 따라서는 투자비용과 행정관리비용도 포함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입법자가 협력활동과 보조활동을 위하여 특정한 규율대상자(민간경제체, 지방자치단체)에게 전가시킨 비용(예 : 세금부과, 신고의무, 사회보장집행, 통계 등)으로서 소위 형식비용; 특히 인가절차의 경우 지연비용.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률관리(지속적인 검토: 경우에 따라서는 소송빈도를 포함)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지출과 도달가능한 효과에 따른 법형식적인 프로그램의 검토</li> </ul>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령의 수정비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통제비용(감사원)</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예상되지 아니한(외적인) 장기간의 비용(장래세대, 환경부담 등)</li> </ul>

입법평가에 있어서 법령의 실효성에 부합하게 비용결과를 조사하기 위한 도구로는 일반적으로 ① 비용결과분석(목적비용 및 집행비용), ② 비용편익분석, ③ 특별한 비용과 관련된 조사(인건비추산 및 급부경로분석) 등 세 가지가 있다. 이 중에서 비용결과분석을 수행하기에 특히 적합한 사안으로는 새로운 규정을 통하여 규율대상자에게 부담

가중이 발생할 수 있는 사안이나 예산의 일부가 공기업 또는 규율대상자에게 확정되어 있는 장기간의 비용부담(또는 분배)이 예상될 수 있는 사안이다. 비용결과분석은 특정의 목적을 달성하기 위한 최저비용, 일정비용으로 달성할 수 있는 최대의 효과를 해명하려는 것으로서 단위비용의 형태로 결과를 파악한다. 비용편익분석이 편익의 대소라는 모습으로 계획의 의의를 판단하나, 비용결과분석은 계획의 효율화의 한계를 제시하는데 그치며 정책목표달성에 따른 편익을 명확히 할 수는 없다.

## 2. 비용계산의 기본구조

법령초안의 비용결과를 조사하기 위해서는 경영학에서 도출된 분석체계와 계산체계를 원용하는 것이 적합하다. 경영학적인 관점에서 보면, 비용계산은 상품을 제조(생산)하고 판매함에 있어 발생하게 되는 비용을 조사하고 분배하며 산입하는 과정을 포함하고 있다. 경영학에서 논의되고 있는 비용계산의 기본구조는 3개의 부분영역인 비용유형의 산정, 비용발생처의 산정 및 비용원인의 산정을 합친 것이다. 비용을 계산하는 기본적인 절차로는 ① 일정한 할인기간에 발생한 비용유형을 포착하여 비용유형을 목적에 합치되게 분류하고, ② 그 다음으로 특정한 비용유형을 비용발생처에 분배한 후, ③ 마지막으로 비용원인에 산입시킴으로써 종료된다. 그러나 법령의 규정에 대한 비용결과를 평가할 경우에는 이와는 반대방향으로 절차를 진행한다.<sup>145)</sup> 즉, ① 법령초안상의 비용을 발생시키는 관련규정을 파악한다(비용원인의 파악). ② 당해 규정과 관련되는 규율대상자와 규정적용자를 확정한다(비용발생처의 확정). ③ 비용발생에 가장 중요한 원인이 되는 요소를

145) Bundesministerium der Innern(Hrsg.), **Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften**, Bonn, 1998, S.10.

목적비용, 집행비용 및 기타비용 등으로 구분하여 조사하고 정렬한다. 이 경우 시간적인 효과(예 : 최종시점에 대한 비용결과분석, 일정한 기간 동안의 비용결과분석 등)도 고려한다. ④ 당해 법령규정과 관련되는 규율대상자에게 발생할 것으로 예상되는 비용 및 필요한 경우에는 최소비용을 산정한다. ⑤ 평가하고 제안하며 문서로 기록한다.

### (1) 비용원인

비용원인이란 비용을 유발하는 법령초안상의 관련규정을 의미한다. 경영학적인 관점에서의 비용원인은 발생할 비용(개별적인 비용유형)을 생산과정의 산출(상품 또는 급부)에 할당하는 것이다. 비용원인의 산정은 비용조사의 범위와 깊이에 관련을 가지고 있다. 이러한 경영학적 관점의 비용원인을 이를 법령초안의 비용추산에 응용해 보면, 법령초안의 전부 또는 일부 규정이 비용원인의 조사대상이 되고 따라서 비용추산의 범위가 된다. 예컨대, 특정한 법령에 나타나는 인가심사나 인가행위는 비용원인이 된다. 또한 비용원인의 산정은 어떠한 비용유형을 특정한 규범효력이나 규범결과에 분류해 넣을 것인지에 대한 물음에 답을 제공해 준다. 이를 위해서는 조사대상을 개별적인 비용원인들이나 잠재적으로 비용을 유발하는 요소들로 세분화할 수 있다.

### (2) 비용발생처

비용발생처 계산은 비용이 발생한 장소를 말한다. 법령초안의 비용분석을 실시할 경우에 비용발생처 계산은 어떠한 규율대상자에게 어떠한 비용유형이 발생하고 있는지를 말해준다. 일반적으로 나타나는 비용발생처로는 행정기관, 민간기업, 개인, 사회전체 등이다. 비용발생처의 구성은 분류의 깊이에 향해있다. 예컨대, 주된 비용발생처인 “민간기업”도 중소기업, 대기업으로 세분화 할 수 있다. 각각의 최종의 하위분류는 개별적인 비용발생처를 구성한다.

### (3) 비용유형

법령초안에 대한 비용결과를 평가할 경우에 당해 법령초안의 규정으로 인하여 발생할 자원소비의 유형, 즉 비용유형에 대한 의문도 제기된다. 이러한 비용유형은 다양한 분류기준에 의하여 세분화할 수 있다. 예를 들어 ① 발생비용과 집행비용, ② 일회성 비용과 연속성 비용, ③ 개별비용과 공동비용, ④ 소비된 자원의 유형에 따른 비용 등으로 세분화할 수 있다.

#### ① 발생비용과 집행비용

발생비용(Entstehungskosten)이란 법규정을 만들어 냄으로써 발생하는 비용을 말한다. 여기서 발생비용은 최초의 구상을 발전시켜 나가는 단계에서부터 상세한 검토, 초안작성, 의견조회나 감정의뢰, 법률안 단계를 거쳐 법안에 대한 자문, 법안에 대한 결정문 및 공고에 이르는 단계에까지 발생한 비용을 모두 포함한다. 집행비용(Vollzugskosten)이란 행정기관, 기업, 개인 또는 국민경제에서 특정한 법규정을 집행함으로써 인하여 발생하는 각각의 비용을 말한다.

#### ② 일회성 비용과 연속성 비용

일회성 비용(einmalige Kosten)이란 집행의 요건을 창설하기 위하여 필요한 모든 비용을 말한다. 연속성 비용(Laufende Kosten)이란 법규정의 적용, 즉 원래의 법규정을 집행함으로써 발생하는 모든 비용을 말한다.

#### ③ 개별비용과 공동비용

개별비용(Einzelkosten)이란 확정된 비용발생처 또는 비용원인에 대하여 분명하고 직접적으로 산입할 수 있는 비용을 말한다. 개별비용에 기초하고 있는 가치소비는 일반적으로 정확하게 조사될 수 있다.

이에 반해 공동비용(Gemeinkosten)의 정확한 계산은 불가능하다. 공동비용의 경우에는 소비된 상품요소들이 간접적으로만 비용원인(예컨대, 법규정의 개별규범)와 관련을 가지고 있기 때문이다. 여기서 공동비용이란 비용이 수많은 급부들에 대하여 발생하거나 많은 기관에 발생하기 때문에 분명하지 아니한(즉 간접적으로만) 개별적 비용부담자 또는 조직에게 계산에 넣을 수 있는 각각의 비용을 포괄하는 것이다. 이러한 공동비용에 속하는 것으로는 일반적으로 고위직 직원의 봉급(생산요인), 건물의 감가상각, 수도요금, 전기요금, 난방비, 청소비 및 일정한 세금 등이다.

#### ④ 소비된 자원의 유형에 따른 비용

소비된 자원의 유형에 따라 세분화하면 인건비, 물적 비용 및 서비스비용, 이전비용, 국민경제적 비용과 같은 주비용유형이 나타난다. “인건비” 속에는 주인건비(총임금, 봉급, 수당, 특별수당 등), 부가인건비(퇴직수당 및 연금수당, 연금공제회비, 실업공제회비, 의료보험공제회비, 사회보장을 위한 고용주의 부담부분, 보조금, 재산적 급부, 휴가수당, 자녀수당, 가계보조수당 등), 인력과 관련된 물적 비용(직업훈련비용, 보수교육비용, 재교육비용, 여행비용, 이사수당, 식대보조수당, 교통보조수당, 업무복장보조수당, 회사야유회수당 등)이 포함된다. “물적 비용 및 서비스비용”은 설비비용 및 투자비용(건물의 감가상각비, 건물, 기계, 교통수단 등), 소비재비용(사무용품비, 직무복장비 및 보호복장비, 비교적 저가의 업무용품비 등), 서비스비용(이사와 같이 제3자의 용역에 대한 비용, 보험비용, 자문비용, 전세 및 월세비용, 전기요금, 가스요금, 수도요금, 우편요금, 전화요금 등), 자기자본의 자본비용(자기자본이자) 및 타인자본의 자본비용(대출이자)을 포함한다. “이전비용” 속에는 금전지불(장려, 보조, 기부 등), 이전급부(사람, 단체, 기업, 행정 및 기타 조직에 대한 현물급여 등), 공공기관에 대한 금전지

불(공과금, 대체비용, 조세 및 벌과금 등)이 포함된다. 그러나 이전비용은 가치소비가 아니기 때문에 좁은 의미에서 보면 비용이 아니다.

“국민경제적 비용”은 구체적으로 포착되지 않고 산술되지 않지만 사실상 존재하는 비용으로서 외부비용이라고 불리기도 한다. 국민경제적 비용은 사회에서 다양하게 부작용과 후속작용의 형식으로 나타난다. 특정한 법령이 국민경제적으로 어떠한 비용효과를 가져왔는지는 일반적으로 질적·구술적으로만 나타낼 수 있기 때문에 이 경우에는 인과관계를 가정할 필요가 있다. 국민경제적 비용에 속하는 것으로는 긍정적이고 부정적인 환경효과와 건강효과, 동기부여효과와 동기박탈효과, 국민경제적 수입효과와 경제적 효과 등이다.

#### (4) 형식비용의 분석

형식비용이란 규범의 적용대상자(즉, 규율대상자)들이 법령에서 요구하고 있는 각종 의무 등으로 인하여 부담하게 되는 비용을 말한다. 형식비용에 속하는 것으로는 인허가절차와 관련한 시간지연 등으로 인한 시간비용, 행정기관에 대한 무보상의 협조업무 등으로 인하여 발생하는 행정비용(예 : 각종 정보제공, 통계작성, 조사협조, 서류나 증명서 등의 장기간의 보존의무, 사회보장 관련법령상의 각종 신고의무 등) 등이다.<sup>146)</sup> 행정관청이나 민간기업 등에 대한 서류송부시 우편요금도 넓은 의미에서의 형식비용이라고 할 수 있다. 이러한 형식비용은 법령의 시행과 관련된 행정기관이나 지방자치단체 또는 민간기업에 대하여 부담을 주게 된다. 전문문헌<sup>147)</sup>에 의하면, 대부분의 경우에 법령으로 인하여 민간기업에게 형식비용부담이 존재하고 있으며 이 경우에 중소기업은 대기업에 비하여 상대적으로 더 많은 부담을 받게

146) 형식비용분석을 집중적으로 연구한 문헌으로는 Hugo Dicke/Hans Hartung, **Externe Kosten von Rechtsvorschriften**, Tuebingen, 1986이 있다.

147) Carl Böhrer/Götz Konzendorf, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften**, Baden-Baden, 2001, S. 211-212.

된다고 한다.<sup>148)</sup> 따라서 법규정이 야기하는 불필요한 비용과 그 규정의 집행을 통하여 달성할 수 있는 실제적인 효과간의 잠재적인 간격을 좁혀나갈 필요가 있다. 여기서 형식비용분석은 이러한 잠재적인 간격을 좁혀나가기 위한 조사분석이라고 할 수 있다. 형식비용분석의 대상은 일반적인 비용결과분석에서와 마찬가지로 규율대상자들에게 비용부담을 발생시킬 수 있는 규정들이다.

① 형식비용분석을 위한 심사목록

형식비용은 행정기관이나 지방자치단체에 국한하여 발생하는 것이 아니라 민간기업에도 발생하는 것이 일반적이다. 실제로 외국의 경우에는 법령초안상의 특정한 규정으로 인하여 민간기업(특히 중소기업)이 부담해야 할 각종 의무로 인하여 발생하게 될 형식비용을 조사하는 예가 많다.<sup>149)</sup> 이와 같이 형식비용을 조사하고자 하는 경우에는 우선적으로 형식비용을 분석하기 위한 심사목록을 작성해 보아야 한다. 형식비용을 조사하기 위한 잠정적인 심사목록을 제시하면 다음과 같다.

---

148) 그러나 국가행정에 대한 협조의 부담으로부터 이익도 발생할 수 있다는 점도 유의할 필요가 있다. 예컨대 (조사된 통계에서 도출되는) 계획의 안정성이라든지, 질서와 안전 등과 같은 이익이 나타날 수도 있다. 따라서 당해 법령초안의 전부 또는 일부규정으로 인하여 부담이 가중되는지 아니면 감면되는지를 비교하여 평가하는 것이 바람직하다.

149) 대표적인 사례로서 영국의 규제영향평가에서의 중소기업영향테스트(Small Firms Impact Test)이다. 또한 EU의 영향평가제도에서도 제안들이 직접적으로 기업에서의 행정적 부담의 증가(문서작업 및 정식화의 증가)를 가져올 수도 있으며 또는 반대로 단순화/조화로 행정적 부담의 감소를 가져올 수 있다는 점에서 기업에 대한 행정적 부담의 측면에서 ① 특히, 신설 기업 및 다른 중소기업에 행정적 부담이 부과되거나 감소하는가? ② 특별히 그것이 행정적 복잡성을 증대/감소하는가 또는 법적 확실성 및 투명성에 대한 법적 요구에 영향을 가지는가? ③ 기업에 대하여 현저한 조정비용이나 승인비용 또는 처리비용을 부과하는가? ④ 기업의 새로운 활동과 기능을 실행하기 위해 요구/허용/장려하는 기술적, 법적 및/또는 행정적인 요구를 포함하는가? 등을 심사한다.

**【표 11】 형식비용분석을 위한 심사목록의 일부내용(민간기업의 사례)**

<p>의도하는 규정이 민간기업(특히 중소기업)에 대하여 어떠한 비용을 발생시키는가?</p> <p>1. 어떠한 기업분야가 당해 규정에 관련되는가?</p> <p>2. 새로운 규정을 통하여 민간기업의 추산된 전체적인 부담 또는 부담경감이 어느 정도로 높은가?</p> <p>가. 추가되는 행정비용은 얼마나 발생하는가?</p> <p>나. 임금부대비용으로부터 어떠한 효과를 예상할 수 있는가?</p> <p>다. 그 밖의 비용(예: 필요한 신투자, 생산절차의 변경, 안전기준의 상향조정)은 얼마나 발생할 것으로 예상되는가?</p> <p>라. 부담가중/부담경감은 1회성으로 발생하는가, 지속적으로 발생하는가?</p> <p>3. 민간기업에 대한 다른 비용효과를 가져오게 될 대안적 해결을 심사했는가?</p> <p>4. 민간기업에서 예상되는 결과비용에도 불구하고 제반 조치가 수용되는가? 민간기업에서는 어떠한 근거를 언급하고 있으며, 왜 당해 규정이 비용상의 이유로 활용될 수 없는 것으로 간주되는가?</p> <p>5. 추산한 결과 민간기업에 대한 부담에도 불구하고 특정 규정이 필요하다고 간주되는 이유는 무엇인가?</p> <p>6. 특정한 규정이 소비자에 대해 어떤 효과를 가져 오는가? 예컨대 가격 혹은 수요구조가 변경 되는가?</p> <p>7. 새로운 규정을 통해 특정한 직업분야에게 특별한 어려움을 예상할 수 있는가?</p>
---

② 형식비용의 조사실행

형식비용의 부담을 조사하기 위한 접근방식은 매우 다양하다. 기업 통계에 관한 분석이외에도 특히 규율대상자를 상대로 한 표준화된 설문조사가 일반적으로 활용된다(아래의 표 참조). 표준화된 설문조사는 민간기업들이 국가를 위하여 무상으로 활동함으로써 받게 되는 부담을 분명하게 나타내 줄 수 있다.

**【표 12】 민간기업의 형식비용부담을 조사하기 위한 설문 사례**

<b>국가행정을 위하여 무상으로 활동함으로써 나타나는 부담</b>	
• 우리 회사는 무상으로 국가행정을 위하여 활동하는 것이 아무런 부담이 되지 않는다. 오히려 국가행정을 위하여 조사한 각종 자료는 우리 회사에게 매우 중요한 정보가 된다.	<input type="checkbox"/>
• 나는 국가행정을 위한 무상활동으로 인한 부담이 적다고 본다. 현행 제도를 약간만 수정하면 각종 의무를 더 잘 완료할 수 있을 것이다.	<input type="checkbox"/>
• 회사의 부담과 우리 회사에서 국가행정을 위하여 조사한 자료의 활용가능성간의 관계는 적절한 조화를 이루고 있다.	<input type="checkbox"/>
• 국가행정이 우리 회사에 부담을 부과하는 것은 전체적으로 편익을 가져오는 것이 아니기 때문에 축소되어야 한다.	<input type="checkbox"/>

	많이 성장	성장	변함 없음	하락	많이 하락
• 국가행정을 위하여 처리해야 할 행정적인 과제는 지난 5년 동안 다음과 같은 양상을 보였다.	<input type="checkbox"/>				
<b>부담의 유형</b>	아주 높음	높음	보통	낮음	아주 낮음
• 국가행정을 위한 무보상의 행정활동을 함으로써 나타난 부담은 다음과 같은 양상을 띠고 있다.	<input type="checkbox"/>				

**【표 13】 경제계에 미치는 비용효과산정방법(GGO 제44조 제4항 1호)<sup>150)</sup>**

경제계에 미치는 비용효과를 조사함에 있어서 중점은 특별한 수범자범위가 확정되어 있지 않는 한 특히 중소기업에 대한 비용효과를 심사하는 것이다(GGO 제44조 제4항제1호). 아래에서는 가장 중요한 비용유형을 열거하고 있다.

**직접비용(Direkte Kosten) :**

• **이행비용(일회성 전환비용)**

법규정의 실제전환을 위한 경비(예: 새로운 생산과정에 대한 투자, 외부인력 소요경비, 조직)

• **운영비용**

제안된 제반조치로부터 도출되는 반복적 비용(예: 원자재를 위한 증가된 비용, 인건비, 기타 반복적인 생산비, 특허사용료 및 정기적인 검사비)

• **행정비용/관료비용**

시간적 및 경제적 경비로서 예컨대 전문적 또는 법적 자문, 자료조사·자료처리·자료교부·자료보존, 각종 양식의 작성 및 제출, 허가절차의 준비와 수반, 신고의무와 통계작성의무의 이행 또는 행정관청의 지시사항 이행 등을 위하여 내부에서 발생하거나 외부인을 동원하여 발생하는 경비

• **공공기관에 대한 직접지불/공공기관으로부터 직접지불**

각종 조세체계와 이전체계의 변경(세금, 사회보장납입액, 각종 공과금, 각종 할증료, 각종 보조금)

**간접비용(Indirrekte Kosten) :**

- 투자계획과 무역에 대하여 미치는 효과(독일, 유럽연합 역내시장, 기타 외국)
- 기업의 혁신판단에 대하여 미치는 효과(연구개발혁신, 제품혁신, 절차혁신, 조직혁신)

150) Bundesministerium des Innern, **Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)**, S.6f.

- 기업의 경쟁능력에 대하여 미치는 효과(적응능력, 시장진입, 타 기업집단과 비교하여 특정한 기업집단에 대한 경쟁왜곡)

일차적으로 개별 기업에 직접적으로 발생하는 비용을 조사해야 한다. 이 경우 본질적인 부담가중적 효과와 부담경감적 효과를 서술한다. 이에 대하여 재정적 효과를 완전하게 포착할 필요는 없으며, 경험적 기초가 없으므로 인한 계량화가 불가능한 경우에는 질적인 동향에 관한 서술만으로도 충분하다. 이 점에서 출발하여 - 각각의 개별사례별로 - 개별 지점 또는 경제계의 (전체적인) 재정적 부담가중을 추론할 수 있다.

비용을 조사함에 있어서는 가능한 한 평균치 또는 총액을 활용해야 한다.

#### IV. 급부경로분석

##### 1. 개 요

급부경로분석(Leistungsflussanalyse)은 법령초안상의 규정에 의하여 특정한 담당자들간(예 : 급부완성자와 급부이용자간)의 급부의 이전을 파악하고 조사하는 것을 말한다. 급부경로분석을 통하여 급부경로에서 나오는 부담가중과 부담경감 및 그 결과들이 투명해지게 된다. 이전된 급부는 일반적으로 재정적인 지원 내지 비용환불 등이며 자문급부, 계획급부 및 행정급부도 이전된 급부에 속한다. 급부담당자는 일반적으로 국가의 행정기관, 자치단체의 행정기관이 되지만 사인이 급부담당자로 되는 경우도 있다. 예를 들면, 산림과 관련하여 개인이 산림을 소유하고 있는 경우에는 사인이 급부담당자가 된다. 아래의 표에서는 국가, 자치단체, 사회의 영역간의 이전의 유형과 범위를 보여주고 있다. 경우에 따라서 급부경로의 이전은 구 규정과 신 규정의 비교를 통하여 나타나기도 한다.

【표 14】 급부경로분석의 구조와 요소

담당자	급부제공자	급부사용자
법규정으로부터 급부를 위한 이전		
해당 조문(예 : 비용보상)	행정기관 A	행정기관 B
해당 조문(예 : 비용분배)	행정기관 A	행정기관 C
해당 조문(예 : 자문)	행정기관 D	자치단체
해당조문	...	
(경우에 따라서는) 결산	교 부	성 장

## 2. 진행방식

급부경로분석의 진행과정은 ① 법규정 또는 법규정의 초안에 규정된 전이급부를 파악한다(예컨대 목적단체의 설립을 위한 초기지원), ② 급부제공자와 급부사용자를 확인한다. ③ 담당자들간의 급부경로를 확정한다(급부교부의 방향). ④ 물질적 급부경로와 비물질적 급부경로를 조사한다(결산에 대한 조사는 임의적 사항임). ⑤ 특히 결과를 고려한 결과평가를 한다.

급부경로분석은 특히 재정적 이전의 경우에는 비용효과분석에 도움을 줄 수 있다. 급부경로분석을 위한 경비는 개괄적으로 서술할 때 적게 소요된다. 단지 급부제공자와 급부사용자를 조사하고 급부전이를 서술하는 것이 문제로 된다면, 외부의 자문위원회는 아마도 필요치 않을 것이다. 급부의 수량화와 전이결과를 대조해야 하는 경우에는, - 적어도 개별항목별로 - 정확히 경험적 조사, 과정분석 및 개별급

부의 범위에 관한 방법론적으로 확고한 평가가 작성되어야 한다. 이 경우에는 외부기관에 위탁하는 것이 바람직하다. 그러나 이 경우에도 경비는 일정한 한계를 유지하고 있다(수개의 규정부분에 대하여 조사할 경우에는 약 2-4개월이 소요된다). 입법평가에 있어서 급부경로분석을 심사도구로 활용한 관한 경험은 지금까지 많이 존재하지 않고 있다.

## V. 인건비추산

### 1. 개 요

인건비추산(Personlaufwandsschätzung)은 활동분석적 절차인데, 이는 진행과정의 처리와 이에 필요한 시간에 기초하여 법규정을 집행하기 위하여 필요한 인건비를 조사하고 정렬하는 데 도움을 준다. 법규정을 집행함에 있어 거의 항상 인력이 투입된다. 신규정이 광범위할 경우에는 부가적인 인력의 필요가 발생할 수 있다. 여기서 나타나는 수용력요구(특정 시간동안의 인력투입, 이를 위한 재정적 비용, 경우에 따라서는 연수, 보충교육 등의 요구)는 일반적인 비용결과평가에 포함되어 있는 영역분석으로서 고려된다.

법규정의 집행은 일반적으로 동일하거나 아주 유사한 행정인력의 활동의 연속을 요구한다. 이로써 평균적인 사례처리시간을 파악할 수 있다. 법률집행시에 발생하는 인력의 요구는 “시간적 인력비용”과 “재정적 인력비용”으로 나누어진다. 인건비를 조사함에 있어서는 크게 2가지의 방식이 있다. 하나는 당해 법률안의 관련규정에서 발생할 것으로 예상되는 인건비를 시간적 인건비와 재정적 인건비를 각각 조사하여 이를 통합하는 방식이다. 이 방식은 오늘날 시간당 인력투입을 고려하고 있는 유럽 등 선진국에서 산정하는 방법이다. 여기서 시간적 인건비는 당해 업무를 처리하는 데 필요한 노동력의 수(필요한 인

력의 규모)를 의미하며, 재정적 인건비란 이러한 노동력을 투입하는데 소요되는 금전적 비용을 말한다. 인건비 조사의 또 다른 하나의 방식은 시간적 인건비를 고려함이 없이 기존의 인건비 산정방식을 그대로 적용하는 방법이다. 이를 통합적 방식이라 부를 수 있다. 통합적 방식은 우리나라에서 현재 적용하고 있는 방식이기도 하다.<sup>151)</sup>

## 2. 진행방식

인건비평가는 평가의 구조와 실시될 계산에서 볼 때 법률과 관련된 인건비를 조사하기 위한 가장 적합한 절차로 간주될 수 있다. 그렇지만 처음에는 대부분 유추하여 추정할 수밖에 없다. 여기서 인건비산정은 ① 행정내부적 부담을 확정하고 효율성 비교를 가능하게 하는 데 도움을 주고, ② 내부적으로 변경이 불가능한 인력규모에 대한 대략적인 근거를 유지하는데 도움을 주며, ③ 전체비용산정(목적비용 또는 재정비용)을 특수한 집행비용분석을 통해 보완하며 이 경우 목적비용과 집행비용의 적절한 관계도 증명할 수 있게 하는데 도움을 준다.

인건비추산을 위한 진행과정은 ① 활동을 야기하는 법규정과 법규정의 집행에 필요한 행정과정을 조사한다. ② 각각의 과정마다 필요한 (평균적) 처리시간을 조사한다. ③ 업무과정에 참가한 인력을 특별하게 수당그룹과 봉급그룹에 따라서 조사한다. ④ 관찰기간 동안 검토할 법률초안의 규정에서 발생하는 법률적 사례의 수를 조사 또는

151) 우리나라에서는 특정한 법률안의 집행에 수반되는 소요인력에 대한 비용을 조사하고 계산함에 있어 시간적 인건비를 고려하지 않고 있다. 그 대신 법령의 집행에 필요한 전체 소요인력을 정해 두고 그 범위 안에서 직급별로 나눈 뒤에 그 직급에 맞는 기존의 급여체계를 적용해 오고 있다. 이와 같은 인건비조사체계는 비교적 단순하다. 필요한 인력에 맞게 기존의 급여를 계산에 넣기만 하면 되기 때문이다. 우리나라에서 활용되고 있는 이러한 인건비조사 및 계산체계는 예컨대 국가예산의 지출면에서 볼 때 어느 행정기관이든 국가예산으로 운영되고 있지만, 각각의 기관마다 급여체계가 독자적으로 구성되어 있기 때문에 엄밀한 의미에서의 시간적 인건비와 재정적 인건비를 구별하여 계산할 수 없다는 사고가 깔려있다고도 이해할 수 있다.

추정한다. 즉, 특정한 기간 동안 행정을 실행함에 있어 업무처리과정들이 얼마나 자주 발생하는가(사례수)를 조사 또는 추정한다. ⑤ 지원 규모를 편성한다(개별 근무자당 연간노동시간, 개별 근무자당 매 분당 작업비용, 년당 근무자의 비용). ⑥ 시간적 인건비를 산정한다. ⑦ 재정적 인건비의 산정한다. ⑧ 임의적 사항으로서 행정내부에서 조직의 변경이 가능하지 않을 경우에는 잠재적으로 필요한 인력을 조사할 수 있다.

### 3. 시간적 · 재정적 인건비추산의 절차와 방식

#### (1) 절차와 방식

① 행정기관 종사자의 일정한 활동을 야기하는 법령상의 규정과 이 규정의 집행에 필요한 행정과정을 조사한다. 예를 들어 법령초안에 새로운 인가절차나 허가절차가 규정되어 있는 경우에는 이로 인하여 신규인력의 충원이 필요하게 된다.

업무처리과정 / 개별활동(사례별)
<p><b>I. 업무처리과정: 허가신청서류의 접수</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 허가서류의 접수</li> <li>2. 허가서류 접수대장 기록</li> <li>3. 허가에 관한 내부문건 작성</li> </ol> <p><b>II. 업무처리과정: 허가신청서류의 검토, 심사 및 결정</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. 신청된 서류의 관련법령 저촉여부에 관한 형식적 검토</li> <li>5. 신청된 서류의 내용적 적정성/신청자의 신뢰도 검토</li> <li>6. 검토의견서 타이핑</li> <li>7. 허가결정</li> <li>8. 문서기록 및 보존</li> </ol>

② 각각의 과정마다 필요한 평균적인 업무처리시간을 조사한다. 평균적인 업무처리시간은 업무담당자의 업무활동지에서 시간을 측정하거나 시간과약설문지를 활용하여 조사할 수 있다. 평균적인 업무처리시간은 포괄적으로 조사하는 것이 아니라 하나의 업무처리과정 속에 포함되어 있는 개별적인 세부절차에 따라서 조사한다. 예를 들어 인가절차의 경우 인가서류의 접수에 소요되는 평균적인 업무처리시간, 현장실사에 필요한 평균적인 업무처리시간, 인가결정 그 자체에 소요되는 업무처리시간 등으로 조사하게 된다.

업무처리과정 / 개별활동(사례별)	평균업무처리 시간(분)
<b>I. 업무처리과정: 허가신청서류의 접수</b> 1. 허가서류의 접수 2. 허가서류 접수대장 기록 3. 허가에 관한 내부문건 작성	15분 10분 60분
<b>II. 업무처리과정: 허가신청서류의 검토, 심사 및 결정</b> 4. 신청된 서류의 관련법령 저촉여부에 관한 형식적 검토 5. 신청된 서류의 내용적 적정성/신청자의 신뢰도 검토 6. 검토의견서 타이핑 7. 허가결정 8. 문서기록 및 보존	30분 100분 30분 60분 30분

③ 업무과정에 참가한 인력을 급여그룹으로 나누어서 조사한다. 이와 관련하여 유의할 것은, 예컨대 독일과 같이 인력충원에 있어 봉급 그룹이나 수당그룹이 법령에 명시되어 있는 경우에는 이 규정에 따라

서 조사하면 되지만, 우리나라는 독일의 경우와는 다르기 때문에 독자적인 급여그룹으로 분류하여야 할 것이다. 예를 들어 특정한 업무 처리의 난이도에 따라서 일용직, 공무원직급(계약직 포함)에 따른 급여그룹 등으로 구분할 수 있을 것이다.

업무처리과정 / 개별활동(사례별)	평균업무 처리시간	업무담당자의 급여그룹
<b>I. 업무처리과정: 허가신청서류의 접수</b>		
1. 허가서류의 접수	10분	5급 상당
2. 허가서류 접수대장 기록	10분	5급 상당
3. 허가에 관한 내부분건 작성	60분	5급 상당
<b>II. 업무처리과정: 허가신청서류의 검토, 심사 및 결정</b>		
4. 신청된 서류의 관련법령 저촉여부에 관한 형식적 검토	30분	3급 상당
5. 신청된 서류의 내용적 적정성/신청자의 신뢰도 검토	200분	3급 상당
6. 검토의견서 타이핑	60분	5급 상당
7. 허가결정	60분	3급 상당
8. 문서기록 및 보존	30분	5급 상당

④ 심사할 법령초안의 규정을 관찰하는 기간 동안에 발생하는 법적 사례 건수를 조사하거나 추산한다. 다시 말해서, 행정을 실행할 경우에 특정한 기간 동안의 업무과정이 얼마나 자주 발생하는지(사례건수)를 조사하거나 추산한다. 예를 들어 특정한 인가절차와 관련된 사례들을 조사하거나 관계 공무원에 대하여 문의하거나 인구추이 등의 자료를 고려해 보면 당해 법령초안상의 규정과 관련되는 연평균 사례건수를 추산할 수 있을 것이다.

- ⑤ 시간적 인건비, 즉 법령초안상의 관련규정을 집행함에 있어 필요한 인력의 규모는 다음과 같이 파악한다.
- 개별 업무담당자당 연간 총 근로시간을 파악한다. 개별 업무담당자당 연간 총 근무일수를 평균 240일(2005년도 기준 공휴일, 토·일요일 제외)로 가정하면 연간근로시간은 약 1,900시간이 되고, 이를 분으로 환산하면 114,000분이 된다.
  - 당해 사례를 처리할 업무담당자의 연간 총급여를 급여그룹별로 구분하여 확정한다. 외국에서와는 달리 우리나라의 경우에는 업무처리담당자의 연간 총급여를 개별적으로 확정하기 어려운 부분이 많이 존재하고 있다. 예컨대 허가절차의 경우에 허가신청서류를 접수하는 업무를 공무원 6급 직원이 담당한다고 가정하는 경우에도 6급 직원의 연간 총 급여가 개인마다 다를 뿐만 아니라 제수당까지 고려하면 연간 총급여를 일반화시키기 어렵게 된다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 특정한 부처에서 허가업무를 담당하는 특정한 직원을 모델로 선정하여 그 직원의 연간 총급여를 일반화모델로 설정하거나 특정한 업무를 담당하는 공무원직급의 연간 총급여를 평균적으로 추산하여 그 액수를 모델로 할 수도 있을 것이다. 급여그룹별 급여액을 예시하면 아래의 표와 같다.

급여 그룹	급여액 (예)
3급 상당	45,000,000원
5급 상당	37,000,000원

- ⑥ 시간적 인건비(필요한 인력규모)를 산정한다.
- 산정방식은 업무처리담당자가 당해 법령초안의 관련규정에 관한 업무를 처리하는 시간(분)과 연간 총 사례건수를 곱한 이후에 이를 분(60)으로 환산하여 관련규정에 관한 연간 총 업무처리시간

(분)을 도출한 다음, 이 수치를 업무처리담당자의 연간 총 근로시간(여기서는 1900시간을 예로 함)으로 나눔으로서 가능하다.

- 이를 공식화하면 시간적 인건비 = [(분으로 환산한 사례당 업무처리 시간 × 연간 총 사례건수 250,000건) ÷ 60] ÷ 업무처리담당자의 연간 총 근로시간

**【연간 사례건수가 1000건일 경우의 시간적 인건비(필요한 인력규모)】**

급여그룹	연간 사례당 업무처리시간	연간 사례건수가 1000건 일 경우 연간 총 업무 처리시간	연간 1000건의 사례건 수를 처리하는데 필요한 인력규모
	(1)	(2)	(3)
3급 상당	230분	3,830시간*	2명**
5급 상당직	180분	3,000시간	1.6명
총 계	410분	3,420시간	3.6명

\* (230분 × 1,000건) ÷ 60 = 3,833

\*\* 3,833시간 ÷ 연간 총 1,900 근로시간 = 2명

- ⑦ 재정적 인건비를 산정공식(재정적 인건비 = 연간 필요한 인력규모 x 급여그룹별 급여액)에 따라 산정한다.

**【연간 사례건수가 1000건일 경우의 재정적 인건비】**

급여그룹	연간 급여액	연간 필요한 인력규모	연간 재정적 인건비
3급 상당	45,000,000원	2명	90,000,000원*
5급 상당	37,000,000원	1.6명	59,200,000원
합 계		3.6명	149,200,000원

\* 45,000,000원 × 2명 = 90,000,000원

## VI. 비용편익분석

### 1. 개 요

비용편익분석(Kost-Nutzen Analyse, Cost-Benefit Analysis)은 어떤 정책의 실시예 수반하여 발생하는 사회의 부담비용(사회적 비용)과 사회가 받아들이는 편익(사회적 편익)을 화폐가치로 환산하여 그 비교를 함으로써 당해정책을 실시하는데 있어서 타당성을 판단하는 것으로, 편익이 비용을 상회하는 사회적 순편익이 발생하면 사회적 효과가 있는 것으로 판단하는 기법이다.<sup>152)</sup> 이 분석기법은 일반적으로는 결과를 수치화할 수 있으므로 객관성이 우수한 것이나, 비용과 편익의 범위확정, 평가방법의 선택, 사회적 할인율의 설정 등에 관한 합의를 형성하는 것이 곤란하므로 실제의 편익계산결과는 객관성이 담보되지 않는다.<sup>153)</sup> 특히 입법평가와 같이 공공부문에서는 가치, 우연의 관계, 외부성, 서로 대립하는 목적 등이 복잡하게 얽혀 있으므로 비용편익분석의 실시가 곤란하다는 지적도 있다.<sup>154)</sup>

152) 입법작업에 즈음하여 계획학이나 경영학에서 사용하는 비용/편익분석(Kosten-Nutzen-Analysen : KNA)과 비용/효과분석(Kosten-Wirksamkeits-Analysen : KWA)이 매우 유용하며 선진국에서는 이러한 기법을 실제의 입법작업에 적용하고 있다. 비용/편익분석과 비용/효과분석의 입법작업에로의 응용에 관한 것은 Vorstand des Österreichischen Juristentages(Hrsg.), **Kosten-Nutzen-Analyse in der Gesetzgebung. Funktionsanalyse, Effektivitäts- und Effizienzüberlegungen in der Rechtssetzung**, Wien 1979 참조.

153) 이성우, **규제영향분석 방법론의 실용적 체계화**, 한국행정연구원 2003, 85면.

154) 일반적으로 비용/편익분석은 사회에 있어서 정책의 장점(편익)이 단점(비용)을 상회하는 경우에만 그 정책이 결정되는 것을 의미한다. 따라서 비용/편익분석은 협의로는 정부에 의한 공공재의 비용과 편익을 각각에 대해 추계하고 이에 의거하여 공공재의 공급에 관한 결정을 행하는 후생경제학의 하나의 수법이라 할 수 있다. 그러나 근래에는 넓은 의미로서 비용/편익분석을 사회적인 정책결정 또는 정책분석의 이론으로서 파악하면서 정부에 의한 공공투자의 결정뿐 아니라 정부의 담당자에 의한 복지정책이나 규제완화와 같은 공공정책전반을 체계적·수량적으로 비교평가하는 수법으로서 파악하고 있다. 비용/편익분석에 있어서 비용과 편익은 그 자신이 고정적인 것이 아니라 분석의 목적·파악하려는 범위·불확실성의 정도 및

**【표 15】 규제영향평가에서의 비용편익분석방법(영국의 사례)**

내 용	방법론 개요
기본원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각각의 대안에 대해서, 비용과 편익에 대한 내용을 담고 있어야 한다. 그리고 비용과 편익에 대한 분석은 어떠한 조치가 취해지지 않았을 경우(<b>do nothing</b>) 발생할 비용과 편익에 대한 분석도 추가적으로 담고 있어야 한다. 따라서 현재의 비용과 편익에 대한 모든 논의 내용이 “배경(<b>background</b>)”정보로써 포함되어야 한다.</li> </ul>
정량화 (Quantification)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용과 편익은 가능한 경우에는 반드시 정량적으로 제시되어야 한다.</li> <li>• 가능한 경우에 한해서 비용과 편익을 금전적 가치로 표시해야 한다. 각 부분의 직접 비용(<b>direct cost</b>)은 반드시 금전적 가치로 표현되어 있어야 한다.</li> </ul>
편익에 대한 분석(Analysing the benefits)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용뿐만 아니라 정책에 대한 편익을 분석하고 정량화하는 것은 매우 중요하다.</li> <li>• 모든 간접비용도 반드시 명시해야 한다.</li> <li>• 일단 편익 부분이 파악되고 나면, 가능한한 그 편익 부분을 정량화해서 명시해야 한다.</li> <li>• 불확실성이 존재하는 경우, 이것을 명확히 해야 하고, 그리고 평가 결과에 도달하기 위해서 사용되는 가설들을 자세히 설명해야 한다.</li> </ul>
비용 분석 (Analysing the costs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용 분석은 제안 목표와 회사·소비자 또는 공공 기관의 필수 행동요건을 고려함으로써 비용을 파악하는 것이다.</li> <li>• 비용 분석에는 간접비용도 포함된다는 것을 명심해야 한다.</li> <li>• 일단 비용이 확인되고 나면, 가능한한 그 비용들을 정량화하여 명시해야 한다.</li> <li>• 불확실성이 존재하는 경우, 이것을 명확히 해야 하고, 그리고 평가 결과에 도달하기 위해서 사용되는 가설들을 자세히 설명해야 한다.</li> </ul>

영향을 받는 집단의 범위나 기간 등에 따라 다르다.

내 용	방법론 개요
비용과 편익의 범위(Coverage of costs and benefits)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 일반적으로 비용과 편익에 대한 분석은 초기 단계에서 정량화하여 명시할 필요가 있거나, 또는 제안된 방법에 대한 영향에 충격을 가할 필요가 있다.</li> <li>● 몇몇 제안 사항의 경우에는 첫 번째 국면에서 분포상의 효과가 있을 수 있다(예를 들어, 제안사항이 비례적으로 작은 회사에만 영향을 미치는 경우 또는 특정 집단에만 편익을 주는 경우) ; 경쟁 효과(예를 들어, 제안 사항이 산업계에서 실질적으로 활동하는 회사의 수를 감소시키게 되는 경우) ; 혁신 효과(예를 들어, 규제에 종속되어 있는 산업계에 있어서, 제안 사항들이 회사로 하여금 추가적인 연구/개발에 힘을 쏟을 수 있게 만드는 경우).</li> <li>● 대부분의 경우에 있어서, 모든 거시 경제학적 분석(macroeconomic effects) 또는 이차적 효과(second-round effects)에 주목할 필요가 있지만, 그러나 이것들을 모두 정량화하여 명시하려고 시도한다거나, 또는 예측하려고 노력할 필요는 일반적으로는 없다.</li> </ul>
초과 시간이 발생하는 비용과 편익(Costs and benefits occurring over time)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 대부분의 규제 제안은 비용을 오랜 기간동안 부과시킬 것이고, 그리고 편익 발생 역시 포함하고 있다고 할 수 있다.</li> <li>● 일단 당사자(평가자)가 확인하여, 그리고 전체 시간에 걸쳐 다른 시점에서 발생하는 비용과 편익 대안을 비교하기 위하여 금전적 가치를 비용과 편익 부분에 포함시킨다.</li> </ul>
가설에 대한 검증(Testing your assumptions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 전체적 정확도를 갖고 미래를 예측한다는 것은 불가능하다. 이것은 서로 다른 대안에 대한 영향을 평가하는 경우에 가설을 만들어야한다는 것을 의미한다. 최종적인 권고안이 특정 가설에서부터 도출된 것이 아니라는 것을 보증하기 위해서 이러한 가설들은 반드시 검토되어야 한다.</li> <li>● 리스크와 불확실성을 관리하기 위해서, 만들어진 가설에 대해서 명확하게 설명해야 한다. 비용과 편익 부분에 영향을 줄 수 있는 특정 위험 또는 불확실성 영역을 반드시 파악해야 한다.</li> <li>● 화재 사고 또는 사건과 같은 위험이 발생할 가능성을 추론하는 것이 가능한 경우, 기대되는 비용과 편익을 측정하기 위하여 이러한 것들을 사용해야 한다.</li> <li>● 흔히 사건에 대해 그 가능성을 추론하는 것은 가능하지 않다. 가설이 여러 가지 다른 시나리오 속에서 변화되는 영향을 분석하기 위해서는 감각적 분석 기법을 사용해야 한다.</li> </ul>

내 용	방법론 개요
<p>가설에 대한 검증(Testing your assumptions)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 제안에 대한 법준수 정도의 차이는 반드시 조사되어야 한다. 완벽한 법준수가 항상 이루어질 수 있다는 가정은 하지 말아야 한다. 비용을 정당화시키기 위해서 편익에 대한 법준수 필요 정도를 이해하는 것은 중요하다.</li> <li>● 또한 편익과 비용에 관한 낙관적 선입견 영향을 반드시 고려해야 한다.</li> <li>● 비용과 편익의 범위를 정하는 기법을 사용하라. 비용과 편익의 범위는 발생할지도 모르는 문제들과 함께 결정이 검토될 수 있도록 한다. 다르게 발생하는 바람직하지 못한 비용, 회수되지 않는 편익 또는 장래에 일어날 문제를 조정하기 위해 필요한 추가적 행위 비용이 발생할 수 있는 것처럼, 비용과 편익의 범위가 의사결정 과정에서 고려되어야 한다는 것은 중요한 부분이다.</li> </ul>

대부분의 법안심사를 위한 질문목록에는 “비용과 편익이 적절한 관계에 있는가?”라는 설문이 기재되어 있다. 이로써 법규정은 비용만을 발생시키는 것이 아니라 “장래” 또는 “제3자”에게 편익을 가져다줄 수도 있다는 점이 인정된다. 비용편익분석은 법규정의 장점/부담경감과 단점/부담가중간을 주로 금전단위로 표시된 관계를 조사하는 도구라고 할 수 있다. 이 경우 가능한 한 시간적 전개를 고려하면서 조사한다(결과). 이 도구를 이용하여 두 가지 혹은 그 이상의 규율초안들을 비교하여 조사하고 판단할 수 있다. 비용편익분석을 수단으로 해서 심사할 수 있는 것은 ① 계획된 법규정이 의도한 목표와 관련하여 발생할 개연성이 있는 비용과 편익을 최적화시킬 수 있는지 이를 긍정한다면 어느 정도로 최적화시킬 수 있는지, ② 다양한 규율초안들 중 어떠한 규율초안이 각각 가장 유리한 비용-결과-관계에 도달하는 것으로 나타나는지(택일적 선택), ③ 어떻게 비용과 편익간의 관계가 확정될 기간을 초과하여 전개될 수 있는지(좁은 의미의 결과면) 등이다.

일반적으로 법규정에 있어서 비용과 편익의 규모가 발생하는 것과는 무관하게 특정한 규정으로부터 예상가능한 편익이 그 규정을 통하여 야기되는 비용보다 더 많은 규정은 비용편익분석을 할 가치가 있다. 비용편익분석은 시간적 관점하에서도 가능하다. 법규정에 있어서 비용부담자와 편익수취자가 일치하는 경우는 거의 없다. 즉, 부담가중, 부담경감 및 다양한 장점들이 동일하게 분배되는 경우는 거의 없고, 대부분 정책적으로 의도된 것이거나 규범화의 유형으로부터 도출되는 것이다(예컨대 국가의 진흥조치는 특정한 그룹에게 개별적 편익을 가져다준다). 따라서 상이한 급부프로그램들간 또는 법규범들간의 비교도 많은 의미를 가지고 있다. 아울러 규정비용은 대부분 당장 발생되거나 혹은 규정의 편익보다 더 조기에 발생한다. 경우에 따라서는 비화폐적인 관점도 보충적으로 고려하거나, 재정경제적 시간비교를 부각시키는 것도 합리적일 수 있다.

## 2. 진행방식

비용편익분석은 특히, 법규정과 결부된 비용을 고려해야 할 뿐만 아니라 개별 규범수범자, 법률이 의도한 규범수범자집단 또는 나아가 공공기관의 특별한 부분에 발생하는 편익도 포착해야 할 경우에 투입할 수 있다. 법규정들 중 “편익을 발생시키는” 측면은 비용결과분석에서 고려되지 않지만 비용편익분석에서는 이러한 측면은 명시적으로 고려되며, 이로써 특정한 규정에 대한 분명한 결정을 가능하게 한다.<sup>155)</sup>

155) 비용/편익분석은 공공사업의 비용과 편익이 모두 화폐가치로 측정되고, 양자의 크기를 동일한 기준으로 비교할 수 있는 것을 전제로 하고 있으나, 현실의 공공사업 중에는 비용과 편익이 화폐가치로 측정될 수 있는 분야가 많지 않기 때문에 이런 경우에 비용/편익분석 방법으로는 대안을 비교·평가하기가 힘들어진다. 이때에 이용될 수 있는 것이 비용/효과분석이다. 즉 비용/효과분석은 각 대안들의 비용이 동일하여 효과만 비교하면 되는 경우나, 각 대안들의 효과가 동일하여 비용만 비교하면 되는 경우에 적절히 이용될 수 있다. 이러한 비용/효과분석은 목표달성정도를 화폐가치로 표현할 수 없는 사업에 자원을 어떻게 가장 능률적으로 투입할 것인가의

즉, 평가의 기초를 공개하고 편익결과와 비용결과를 견적하는 것은 계획하려는 법령의 입법화 여부를 판단하도록 지원한다.

비용편익분석은 방법론적으로 경비가 많이 소요되므로, 개별 업무단 계마다 관련된 경비를 지출할만한 가치가 있는지 검토되어야 한다. 그러나 비용편익분석은 부담가중과 부담경감(및 분배)을 균형적으로 분석하는데 장점을 가지고 있다. 이것이 특히 적용되는 사례로서는 법규정의 유형으로부터 장기간 중대한 재정적 효과가 예견될 수 있는 경우이다. 비용편익분석의 과정은 ① 법령초안의 내용 중 비용편익분석을 이용하여 심사할 법조문의 확정, ② 비용을 발생시키는 (화폐상의) 법조문에 관한 조사, ③ 편익을 증대시키는 (화폐상의) 법조문에 관한 조사, ④ 법조문의 적용시간의 확정, ⑤ 비용과 편익을 발생시키는 법조문의 체계적 편성, ⑥ 화폐상의 편익과 비용의 비교, ⑦ 기타 보충적으로 비화폐적인 단위의 고려, 재정경제적 관점의 고려 등의 순서로 이루어진다.<sup>156)</sup>

여기에서 단위로 정량화된 전형적인 편익과 비용 이외에 종종 정량화가 불가능한 단위, 즉 질적인 단위로서 소위 “무형적(intangibles)” 단위도 발생한다. 무형적 비용에는 바람직스럽지 않은 부작용(예컨대, 특정규범의 비준수, 규범수범자 집단에서 일탈하는 것 등)을 의미하는 규정들의 모든 효과가 포함된다. 이에 반해 무형적 편익이란 바람직

---

문제에 적용하기에 가장 적합한 방법으로서 국방·경찰행정·보건·운수 등의 영역에서 주로 사용되고 있다. 또한 비용/효과분석은 비용/편익분석과는 달리 최소비용으로서 일정수준의 효과수준을 정해 놓은 다음에 이 수준에 도달하는 몇 가지의 대안들의 비용을 비교하여 이 중에서 가장 적은 비용의 대안을 선정하거나, 최대효과로서 비용의 최고한도를 정해 놓고 이 비용한계를 초과하는 것은 제거하고 나머지 중에서 최대효과를 발휘하는 대안을 선택하는 기준을 채택하고 있다.

156) 일반적인 비용편익분석의 절차로서는 ① 분석대상이 되는 사업 또는 규제대안의 인식, ② 분석기간의 설정, ③ 각 대안들의 편익과 비용의 추정, ④ 모든 영향을 화폐가치로 환산, ⑤ 사용될 할인율의 결정과 비용과 편익의 현재가치화, ⑥ 대안 선택기준의 결정과 대안비교, ⑦ 민감도분석의 수행, ⑧ 대안의 선택 등의 순서로 이루어진다. 이성우, 전게서, 42면 이하 참조.

하지만, 정확하게 포착할 수 없는 규정의 효과를 말한다(예컨대, 규범 수범자가 수용가능한 법률을 만들어내는 국가에 만족하는 경우 무형적 편익이 발생한다). 그리고 편익과 비용이 더 많은 시간을 넘어서 상이한 시점에서 (통제적으로) 현실화될 수 있는 한, 추가되는 산정절차에 관하여 화폐의 특별한 경제적 기능을 포함시켜야 한다. 법규정에서 도출되는 다양한 조치들을 평가한 비용 및 편익의 흐름은 시간적 우선, 즉 장래의 편익에 대한 현재의 편익의 우선을 고려하기 위하여 확정할 수 있는 시점에서 할인율<sup>157)</sup>을 결정한다.

### 3. 비용편익분석의 사례

#### (1) 개 요

일본에서는 액화석유가스용기 등의 안전성에 관하여 소비자의 생명, 신체 및 재산의 보호와 재해방지의 관점에서 제품이 유통되기 전의 안전성확인을 중심으로 한 규제를 “액화석유가스의 보안확보 및 거래의 적정화에 관한 법률”에 규정하였다. 그러나 국제적으로 개방된 자기책임원칙과 시장메카니즘에 입각한 자유로운 경제사회를 지향하기 위하여 액화석유가스와 관련한 제품안전분야에서도 본래의 정책목적인 제품의 안전확보를 전제로 하면서 정부관여를 필요최소한의 범위로 하고 사회적 비용의 저감을 도모할 필요성이 제기되었다. 이에 따라 자기확인, 제3자인증으로의 이행에 따른 정부의 직접적인 규제를 필요최소화하고, 인증·검사업무에 대한 경쟁원리의 도입, 적절한 경우에서의 성능규정화 및 국제상호승인의 추진 등을 주요골자로 하는 법률개정안을 마련하여 1999년 8월 6일(법률 제121호) 시행되었다.<sup>158)</sup>

157) 할인율이란 미래에 발생할 비용과 편익의 가치를 현재화하기 위하여 필요한 것으로서 미래의 자원에 대한 현재 자원의 교환 비율을 의미한다. 할인율을 결정할 때 인플레이션과 위험프리미엄 등이 고려될 수 있다.

158) 자세한 내용은 政策評價研究會, 政策評價の現狀と課題, 木鐸社: 1999, 261면 이하.

제 1 장 입법평가제도의 의의

주요골자	개 요
제1종액화석유가스기구 및 제2종액화석유가스기구의 폐지와 특정액화석유가스기구 등의 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1종액화석유가스기구 및 제2종액화석유가스기구라는 구분을 폐지하고 액화석유가스기구 가운데 특히 액화석유가스에 의한 재해의 우려가 크다고 인정되는 것으로서 정령으로 정하는 것을 특정액화석유가스기구로서 정의</li> </ul>
액화석유가스기구의 제조사업자의 승인사항의 간소화	<ul style="list-style-type: none"> <li>액화석유가스기구를 수출하는 경우의 통상산업성 대신의 승인사항을 폐지하고, 신고제로 함</li> </ul>
액화석유가스기구의 제조사업자의 표시	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 액화석유가스기구 등에 관하여 기준적합이 확인되었음을 제시하는 표시를 부착하도록 함</li> </ul>
검사기록의 작성 및 보존의무화	<ul style="list-style-type: none"> <li>제조사업자등이 액화석유가스기구 등을 제조 또는 수입하는 경우에 검사를 하고 검사기록을 작성, 보존할 의무를 부과</li> </ul>
국가의 검정제도와 등록 및 형식승인제도의 폐지, 민간제3자에 의한 적합성검사제도의 신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1종액화석유가스기구 등에 관하여 통상산업성 대신이 행하는 검정제도를 폐지하고 특정액화석유가스기구 등에 관하여 제조사업자는 통상산업대신의 인정(국내사업자의 경우) 또는 승인(외국사업자의 경우)하는 검사기관의 적합성검사를 받도록 하고, 제1종액화석유가스기구 등과 관련한 제조사업자 등록 및 형식승인제도를 폐지하고 신고로 함</li> </ul>
검사업무의 민간능력 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>검사업무 등을 행하는 정부의 지정대행기관은 공익법인에 한정되었으나, 중립성 등 일정한 요건이 확보될 것을 전제로 민간제3자기관에는 공익법인에 한정하지 않고 민간기업의 참여를 가능하도록 함</li> </ul>
벌칙의 재검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>재해방지명령의 위반에 관하여 법인의 벌금형상한을 1억엔으로 하는 등 벌칙규정을 정비</li> </ul>

(2) 비용편익분석의 실시

통상산업성에서는 위의 법률개정내용에 따라 규제영향분석의 일환으로 비용편익분석을 하였다. 이 분석에서는 정성적인 요소가 많았으

며, 부분적으로는 이용가능한 정보를 사용하여 일정한 가정하에서 수치화하였다. 아울러 이 분석에서는 그 이상의 세분화도 불가능하지는 않지만 법률의 성질 등을 고려하여 관련주체를 정부, 검사기관, 제조사업자, 제조판매자, 소비자로 구분하였다. 주체별로 비용과 편익을 구분한 다음 그 정도를 수치로서 검토할 수 있는 것에 관하여는 일정한 가정을 하여 계산하였다. 분석과정에 즈음하여 어떤 제조사업자의 의견을 청취한 바, 이 개정 가운데에는 검사기관에 관하여 주식회사 등의 진입이 가능하게 되어 검사서비스와 관련한 경쟁이 도입됨에 따른 가격저하의 영향이 가장 가능성이 높은 것이라는 의견이 있었다. 그러나 이 영향규모는 검사서비스공급자의 경쟁상황의 변화의 예상과 실질적인 비용구조 등 상세한 분석이 필요한 한편 당해 분석으로 얻어지는 결과의 신뢰성이 낮다는 인식에서 제외하였다. 그리고 이 법률개정에서는 국민의 생명, 신체 및 재산의 보호 등에 지장을 가져오지 않음을 전제로 하고 있으므로, 규제영향분석의 요소로서의 리스크 평가를 행할 필요는 없다고 생각하였다.

(3) 개정내용에 관한 구체적 비용편익분석

아래 표에서 각 관계주체별의 편익, 비용은 각각 추가적으로 발생하는 편익, 추가적으로 발생하는 비용을 의미한다.

① 액화석유가스기구등의 제조사업자의 승인사항 간소화

정 부	편 익	• 행정처리비용의 절감(인건비 등)
	비 용	• 요구사항에 관한 기준을 설정하기 위한 비용(최초만)
인정검사기관 승인검사기관	편 익	
	비 용	
제조사업자	편 익	• 신청서류준비와 관련한 비용감소(인건비 등) -판매등과 관련한 예외승인 : 약 2.4만엔/건(현행 3천엔×16시간 = 48천엔, 개정후 3천엔×8시간 =24천엔)

제 1 장 입법평가제도의 의의

제조사업자	편익	-수출등특정용도에 제공하는 제2종액화석유가스용구 등의 제조승인 : 약 3.9만엔/건(현행 3천엔×20시간=60천엔, 개정후 3천엔×7시간 =21천엔) • 행정측의 처리기간의 단축에 따른 일실이익의 저감
	비용	• 비용감소가 제품출하가격저하에 연계될 가능성
판매사업자	편익	• 제품출하가격저하의 가능성
	비용	• 제품출하가격이 저하되는 경우 소매가격저하의 가능성
소비자	편익	• 소매가격저하의 가능성
	비용	

※신청준비에 소요되는 인건비단위는 약 3천엔/시간으로 견적

② 액화석유가스기구등의 제조사업자의 표시의무

정 부	편익	
	비용	• 현행 마크를 일정정도 통일하기 위하여 검토에 필요한 비용(최초만)
인정검사기관 승인검사기관	편익	
	비용	
제조사업자	편익	• 마크비용의 증대가 제품출하가격을 상승시킬 가능성
	비용	• 현행 제2종제품에 마크를 표시하기 위한 비용이 증대(인건비, 재료비 등), 다만, 현재 자주적으로 마크를 표시하고 있는 기업에게는 추가비용이 기본적으로 발생하지 않음
판매사업자	편익	• 제품출하가격이 상승하는 경우 소매가격을 상승시킬 가능성 • 제품의 안전성확인에 요하는 비용이 저하
	비용	• 마크확인에 요하는 비용이 추가 • 제품출하가격상승의 가능성
소비자	편익	• 안전한 제품을 식별하기 위한 비용이 저감 • 적합성의 확인이 행해지지 않은 채 시장에 출하된 제품에 따른 사고 등 리스크의 감소
	비용	• 소매가격상승의 가능성

③ 검사기록의 작성 및 보존 의무화

정 부	편 의	
	비 용	• 작성, 보존하여야 할 기록 등에 관한 기준책정을 위한 비용(최초만)
인정검사기관 승인검사기관	편 의	• 제조사업자등 가운데 시험설비를 가지지 않은 자등에 대한 서비스제공의 확대 가능성
	비 용	• 제3자기관에도 검사기록의 작성, 보존이 의무화됨에 따른 비용이 발생
제조사업자	편 의	• 기록작성, 보존에 관련한 비용증대가 제품출하가격상승에 연계될 가능성
	비 용	• 현행 제2종액화석유가스기구제조사업자에 관하여는 새로이 기록보존작업비용이 발생(다만, 현행으로도 마찬가지로의 기록을 작성, 보존하고 있는 사업자에 관하여는 추가비용이 발생하지 않음)
판매사업자	편 의	• 제품출하가격이 상승하는 경우 소매가격을 상승시킬 가능성
	비 용	• 제품출하가격상승의 가능성
소비자	편 의	• 제품의 안전성이 향상되는 것을 식별
	비 용	• 소매가격상승의 가능성

④ 검정제도와 등록 및 형식승인제도의 폐지, 민간제3자기관에 의한 적합성검사의 신설

정 부	편 의	• 행정에 의한 신청처리비용의 저감(인건비 등) 다만, 실질적인 심사는 종래부터 제3자기관이 행해왔으므로 감소액은 크지 않을 것으로 예상
	비 용	• 요구사항에 관한 기준을 설정하기 위한 비용(최초만)
인정검사기관 승인검사기관	편 의	
	비 용	
제조사업자	편 의	[형식승인 및 등록의 신고화] • 규제간소화에 따른 신청준비비용이 저감

제 1 장 입법평가제도의 의의

제조사업자	편익	-등록 : 약 52만엔/건 -형식승인 : 약 0.6만엔/건 [검정제도의 적합성검사화] • 규제간소화에 따른 신청준비비용이 저감 - 약 0.3만엔/건 • 정부에 신청처리기간중의 일실이익의 저감 • 해외 제조사업자는 일본시장에의 수출비용이 저하
	비용	• 비용감소가 제품출하가격저하와 연계될 가능성 • 해외의 제조사업자의 진입장벽이 낮아지고 진입의 증가와 연계된다면 경쟁에 의하여 제품출하가격저하와 연계될 가능성
판매사업자	편익	• 제품출하가격저하의 가능성
	비용	• 제품출하가격이 저하되는 경우 소매가격저하와 연계될 가능성
소비자	편익	• 소매가격저하의 가능성
	비용	

※ 제조사업자의 등록관계(현행 : 3천엔×180시간 =540천엔, 개정후 : 3천엔×8시간 = 24천엔)

※ 제1종액화석유가스기구등 형식승인관계(현행 : 3천엔×4시간 =12천엔, 개정후 : 3천엔×2시간 =6천엔)

※ 제1종액화석유가스기구등의 검정관계

-가스전이외 현행 3천엔×30시간 = 90천엔, 개정후 3천엔×29시간 =8.7천엔

-가스전 현행 3천엔×20시간 = 60천엔, 개정후 3천엔×19시간 = 5.7천엔

⑤ 검사업무에 대한 민간능력의 활용

정 부	편익	• 감독조치(사업계획의 인가, 사업보고의 신고 등)가 간소화되고 처리에 관련한 비용이 경감(인건비 등)
	비용	• 적합성평가를 행하는 제3자기관의 인정기준을 설정하기 위한 비용(최초만) • 기관수가 증대하면 인정 및 감독업무비용이 증대
인정검사기관 승인검사기관	편익	• 기존의 기관에서는 감독조치가 간소화되어 당해 절차에 필요한 비용이 경감

인정검사기관 승인검사기관	편익	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신규진입하는 기관은 검사비즈니스에 따른 수익 가능성</li> </ul>
	비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존기관에서는 신규진입이 발생하면 수익이 감소할 가능성</li> <li>• 경쟁에 따른 검사서비스가격이 저하</li> </ul>
제조사업자	편익	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 검사서비스 공급자가 증대함으로써 선택의 폭이 넓어지고 서비스의 질 향상, 가격하락의 가능성</li> <li>• 절차기간의 단축(본 서비스의 제공자가 종래는 1개였던 것이 복수화할 것이 예상)되기 때문에 그 기간의 일실이익의 저감</li> </ul>
	비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 검사서비스가격이 저하하는 경우 제품출하가격의 저하와 연계될 가능성</li> </ul>
판매사업자	편익	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제품출하가격저하의 가능성</li> </ul>
	비용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제품출하가격이 저하하는 경우 소매가격저하와 연계될 가능성</li> </ul>
소비자	편익	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소매가격저하의 가능성</li> </ul>
	비용	

## VII. 체계성 및 이해가능성 분석

### 1. 개요

법규정의 체계성(Systematik)에 관한 심사는 법규범의 내부적인 구조 및 법적인 논증(Argumentation)의 실제성을 목표로 한다. 또한 이해가능성(Verständlichkeit)의 검토는 용어의 개념적인 명확성과 언어적인 분명함을 높이기 위한 도구이다. 이해가능성의 검토는 법규범들이 이해 가능한지와 준수 가능한지의 여부에 관하여 확정해야 한다. 법규정의 본질적인 의미내용은 규범수범자가 인식할 수 있도록 되어야 하고, 법규정은 규범수범자에게 이해가 가능하도록 전달되어야 한다. 따라서 법규정들은 규범수범자들에 의하여 쉽게 파악되고 이로써 힘들이지 않고 분별 있게 준수할 수 있는 분명한 구성원리(Konstruktionsprinzip)에 따라야 한다. 법률의 구조는 논리정연 해야 하고 이해할 수도 있

어야 한다. 규정들간의 배열도 이용자에 친숙하게 느껴지도록 실감할 수 있어야 한다. 여기에는 언어적인 표현도 본질적으로 중요하다.<sup>159)</sup>

체계성 및 이해가능성의 검토는 적용하기에 편리한 법규범의 구조(내부적 안정성)를 심사하고 언어적인 이해가능성을 심사하는 것이다. 심사의도의 본질은 실감성(규범적용자)과 준수가능성(규범피적용자)에 대하여 조사하는 것이다. 나아가 이에 도움을 주는 것으로는 일상언어와 전문언어간의 조화라고 할 수 있다. 또 다른 중요한 점은 전문적인 법률(Fachgesetze)은 전문적으로 작성되어야 하고, 이해가능한 일반적 규범보다 간결하고 복잡한 표현방식을 사용할 수 있다는 점이다. 이해가능성과 관련하여 검토되어야 하는 중요한 사항으로는 ① 규율영역은 한 부분에서 다루어져야 한다. 다시 말해서 내용적으로 같은 것들은 결부시켜야 하며 가능한 한 과정이 논리적으로 되도록 규정해야 한다. ② 법규정의 구조는 일반적인 원칙 → 일반적인 도구 → 구체화할 규칙의 방향으로 진행되어야 한다. ③ 내부의 지시와 외부의 지시는 비용을 절약하는 방식으로 사용해야 한다. ④ 언어적인

---

159) 입법내용의 판단에 있어서 일정한 정책이 그 적격성과 정당성의 검증을 거쳐서 어느 면에서도 타당하다는 판단이 내려지더라도 그것만으로는 불충분하며, 그 법이 차지해야 할 법체계에 있어서의 위치를 고려하면서 다른 법령과의 관계에서 모순이 발생하지 않도록 배려하지 않으면 안된다. 즉, 입법내용의 종합적 조정의 관점에서 보는 경우, 법령 또는 법령의 각 개별규정은 고립하여 존재하는 것이 아니라, 법령상호간 또는 개별법령규정이 상호 유기적으로 결부하면서 종합적인 법제도·법령체계를 구성하는 것이며 이들 규정 사이에는 조화의 관계 내지 균형의 관계가 존재하지 않으면 안된다. 이것을 입법에 있어서 체계성의 원리 내지 체계정당성의 원리(Prinzip der Systemgerechtigkeit oder Systemgemäßheit)라고 한다. 어떤 법령이 체계내에 있어서 규율소재가 완비되지 않거나 구조화가 적합하지 않은 경우에는 체계적인 구조로 보완하거나 대체하여 규율소재가 완비되도록 하여야 한다. 법령에 있어서 체계화는 법령의 효력을 상승시키며, 체계의 주변 내지 체계를 통하여 배열되지 않은 법령은 규범적이고 논리정연한 것이 될 수 없는 것이다. 사항적으로 연관된 소재를 종합적으로 규율하거나 구별되는 사안을 여러 부분으로 규범화하지 않은 법령은 체계상으로 중대한 결함을 내포한 것이며, 체계원리에 역행하는 것이다. 따라서 입법에 있어서는 그러한 관계의 존재를 인식하여 체계를 혼란하지 않도록 하여야 한다. 자세한 내용은 Franz-Josef Peine, **Systemgerechtigkeit. Die Selbstbindung des Gesetzgebers als Maßgabe der Normkontrolle**, Baden-Baden 1985 참조.

표현은 주된 규범수범자에게 방향을 설정해야 한다. 수범자들은 그들이 무엇을 어떻게 행동하거나 무엇을 어떻게 용인해야 할 것인지, 무엇을 취득하고 무엇을 내놓아야 하는지(준수가능성)에 관하여 문체없이 이해할 수 있어야 한다.

## 2. 진행방식

개선된 체계성과 이해가능성 심사를 통하여 법규정의 이해가능성, 집행적합성 및 실용성이 증진되며, 이로써 특히 새로운 규정의 경우에 그 적용을 최적화하고 수용하는 데 기여할 수 있다. 이 점에서 다음에 제시하는 심사도구는 특히 체계화와 정밀화에 도움을 준다.

### (1) 동 기

법령의 초안작성과정에서는 법규정의 적절한 언어적 정확성과 제안 과정에서는 이미 적절한 언어적 정확성과 법전문적으로 납득할 수 있는 구조(내부적 안정성, 논리, 준용)를 유의해야 한다. 특히 새로운 법소재나 간결성을 요구하는 경우 및 다수인에게 적용되는 규범수범자에 대한 규정들의 경우에는 실감할 수 있는 구조와 폭넓은 이해가능성이 요구된다. 체계성과 이해가능성에 대한 심사는 검토절차(모의훈련, 실무검토)를 실행할 때 종종 함께 제공된다. 심사기준은 일반적으로 “이해가능성”과 “수용가능성”이다. 원칙적으로 하나의 법규정의 전체초안(ganze Entwurf)은 체계성 심사와 언어적 심사를 받아야 하며, 이 경우에 적절한 간결화와 최소화된 준용의 수도 고려해야 한다. 적합한 심사도구로는 안정성심사와 이해가능성심사가 제공된다.

### (2) 체계성의 검토(내부적 안정성)

내부적인 안전성을 심사하기 위한 가장 중요한 관점을 조사하여야 한다. 예를 들면 ① 규율영역, 도구(요구와 금지, 급부 등) 및 제재에 집중되어 있는가, ② 규율영역(구조, 전형적 경과과정)을 위한 규범의

구조화 및 수범자에 중심된 하위분류와 필수불가결한 지시의 삽입, ③ 법전문적인 기본규칙을 고려하여 어떠한 새로운 구조화와 간결화가 부가적으로 가능할 것인가라는 점 등이다. 법령초안은 아래에 제시한 미리 구조화된 질문목록을 가지고 검토할 수 있으며 이에 상응하게 체계화시킬 수 있다.

**【표 16】 내부적인 안정성에 관한 심사질문(구조)**

구조체계	(예)
왜?	의도, 프로그램정립 무엇이 이루어져야 하는가?
특히 무엇이?	범위와 중점, 결론
무엇으로, 어떻게? 누구와 함께?	규범수범자(그룹)을 위한 도구(요구, 금지, 동기부여) : 이용권, 집행행정
그렇지 않다면?	질서위반행위/재제

(3) 언어적 이해가능성의 검토

우선 이해가능성이 특별히 문제있다고 여겨지는 법규정을 선택해야 한다. 그 다음에는 법규정의 이해가능성을 심사하기 위하여 다양한 규범수범자 집단에 대하여 설문하기 위한 간단한 도구, 즉 투입할 수 있는 도구를 전개시킨다.

**【표 17】 기초설문지 사례**

특징적인 표현	2	1	0	-1	-2	특징적인 표현
일관적이다						무질서 하다
전문용어가 적다						많은 전문용어가 있다
문장구조가 단순하다						문장구조가 복잡하다
구체적으로 표현되어 있다						추상적으로 표현되어 있다
텍스트가 유창하다						텍스트가 서투르다
적용하기에 단순하다						적용하기에 복잡하다
일반적으로 이해가능하다						전문언어를 사용한다

다음으로는 설문대상 규범수범자들(경우에 따라서는 적용자와 피적용자를 그룹으로 구분하거나 전문가와 비전문가로 구분할 수도 있다)을 표본적으로 선정하고 예컨대 서술식 인터뷰방식, 다양한 도구들의 결합 등과 같은 설문방식을 확정해야 한다. 조직적인 준비는 ① 혼합된 심사그룹(입법전문가와 외부 전문가) 또는 ② 규범심사기관, ③ 경우에 따라서는 예컨대 연구기관에 위탁하여 할 수도 있다.

## VIII. 기 타

### 1. 실무검토

#### (1) 개 요

실무검토(Praxistests)는 규범수범자(특히 규범적용자)에 대하여 법규범의 장래의 효력범위에 가깝게 특정한 법률초안의 관련부분을 실험하기 위한 절차를 말한다. 실무검토는 법률초안을 시험하기에 적합하다. 특히 실무검토는 규범의 효력발생 전에 장래에 규범을 집행할 때 원치않는 마찰이나 집행의 난점에 관하여 시험해야 할 때 적합하다. 그래서 실무검토에서 계획된 법규정들은 행정실무에서 도출된 전형적인 사례나 진행과정에 의거하여 마치 당해 법률초안이 이미 효력을 발생하고 있는 것처럼 시행된다. 실무검토는 무엇보다도 다음과 같은 법률초안의 시험에 적합하다. 즉, ① 의도한 효과가 주로 다수인과 행정기관의 행동과 행위에 의하여 이루어지는 법규정초안, ② 서로 다른 기능적인 지위를 가진 여러 사람들(예컨대 관련 시민, 관련 행정종사자, 관련 사법 종사자)의 “효력발산(Wirkungsentfaltung)”에 참여하고 있는 법규정초안, ③ 전문적인 행위와 규범관련적 행동을 인지할 수 있는 범위에서 영향을 미치거나 변경시킬 수 있는 법규정초안 등이다. 법령이 이미 효력을 발하고 있는 것으로 가정함으로써 초안을 올

바르게 알 수 있고 불명확성, 흠결, 언어적·개념적으로 불합리한 언행, 평가의 상충과 그 밖의 많은 결함을 발견한다.

(2) 진행방식

실무검토과정은 ① 법률규정초안의 어떠한 규정들이 어떠한 심사기준에 따라서 실무에서, 실무와 병행하여 시험되어야 하는가(과제검토), ② 어떤 규범수범자가 어떤 기관에서 과제검토에 상응하게 초안을 표본적으로 적용할 것인가, ③ 전형적인 업무처리사례의 작용을 통하여 실제에 근접한 사례 처리의 확정(실험과정), ④ 집중적인 평가 및 경우에 따라서 개정에 대한 조언 등으로 수행된다.

**【표 18】 실무검토의 개략적 경과과정**

순 번		
01	• 검토될 규범의 선정	특정 법초안의 전부 또는 일부분
02	• 검토목표와 심사기준	추후의 평가와 관련하여 규정
03	• 검토에 적합한 사례와 사건에 대한 조사 및 선별	경우에 따라서는 특별한 규범수범자의 행동수용
04	• 참가할 규범수범자의 확정	대표성의 정도, 공간적인 분배 등을 고려
05	• (이상적인) 검토과정의 체계적 서술	다양성의 연속 업무처리의 범위와 시간간격
06	• 검토보고서의 작성	선별된 사례/사건(시간제시) 작업지침(방침, 업무처리양식) 서식양식(업무처리양식, 질문지양식)
07	• 실행조직확정	사전 검토/주요 검토 검토과정동안의 조종체단일화
08	• 평가 및 제안	경우에 따라서는 초안의 개정 또는 유지에 대한 평가 및 제안

### (3) 이행능력

규범적용자를 실제 활동영역에 포함시킴으로써 실무검토는 특히 실무에 근접하게 되고 상대적으로 효과를 보장하게 되며, 법규범의 잠정적인 집행문제와 진행과정의 지연은 초기에 매우 적절하게 발견될 수 있다. 실무검토는 익숙한 환경에서 업무처리자의 개인적인 실무에 상응한 (즉, 직접적으로 이해가능한) 사례를 도움으로 새로운 법령초안과 직접 관련 있는 작업을 함으로써 신뢰도를 높여준다. 또한 장래에 적용될 새로운 규범을 초기에 인식하게 해준다. 다만, 개별사례에서 이러한 실무근접성으로 인하여 업무처리가 이해관계에 영향을 미칠 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

실무검토는 상당히 많은 경비가 요구된다. 이미 준비단계(검토자료의 구상, 설계, 생성 및 선별)에서 무시하지 못할 시간적·인적 자원이 요구된다. 그리고 검토설계자와 검토영역(실무)간의 조정의 필요성도 구상단계에서 매우 중요하다. 실행을 위한 경비는 무엇보다도 선정된 검토유형과 참여기관 및 참여자의 수에 따라 정해진다. 또한 시간적 필요에 따라서도 정해진다. 즉, 집행하는 행정에서 검토가 실제에 가깝게 행해지면 행해질수록 실험은 더욱 더 오래 동안 소요된다.

## 2. 상호의존분석

### (1) 개요

상호의존분석(Interdependenzanalyse)은 상호 교차적으로 관련을 맺고 있는 법규정을 조사하고 효력을 평가하기 위한 도구이며, 특히 관계 규정간의 조화성에 관한 심사도구라고 할 수 있다. 상호의존분석은 무엇보다도 “교차작용”과 “조화성”의 심사를 위한 것이다. 개별 규정들 사이에는 상호관련성과 교차적인 종속성 혹은 상호간의 영향을 미치는 점들이 발생한다(상호의존). 이러한 관련성은 우선 현실의 효력

범위에서 빈번하게 발견되고 있다. 상호의존분석은 법령의 초안단계에서 행하는 것이 바람직하다. 이 경우 초기분석은 개별 규범들 상호간의 비조화성에서 나오는 의도하지 않은 (후속)결과를 방지하거나 바람직한 효과를 강화시키는데 도움을 줄 수 있다. 따라서 분석의 기본 문제는 무엇(어떤 규정 내지 규범)이 무엇에 영향을 미치고 있으며, 어떻게(강력하게, 부정적으로 등) 영향을 미치고 있는가라는 점이다. 상호의존분석은 내부적인 상호작용이나 조화성을 고려하여 입법적 조치로써 의도된 효력 및 이로부터 도출되는 가능한 결과를 파악해야 하는 경우에 보조수단으로 제공된다.

## (2) 진행방식

진행과정은 ① 상호의존성이 추정될 수 있는 분석할 규정초안상의 규범들을 대치한다. ② 규정된 조문들은 표행렬(Matrik)에서 정돈된다. 이 경우 행렬표의 가로부분과 세로부분에는 각각 동일한 순서대로 동일한 규범을 위치시킨다. ③ 각종 조치들간의 관계를 관련성의 유형과 방향에 따라서 조사한다. 이 조사는 전문가의 판단에 의하거나 체계분석을 통해서 가능하다. 특정한 조치가 긍정적으로 강화되었는지와 다른 조치에 유리하게 작용했는지(+) 또는 이러한 관계가 서로 상반되는지, 즉 모순되는 방식인지(-) 또는 아무런 상호작용을 결정할 수 없는지(중립=0)에 관하여 +, -, 0의 상징적 문자로 표현한다. 이러한 관련성은 관련성의 강도에 관하여 평가하는 중요도를 부여할 수 있다. -3에서 +3의 단계에서 관계의 강도는 약함(1), 중간(2) 그리고 강함(3)이라는 단계로 파악된다. ④ 특정한 조치가 다른 조치에 미치게 될 추정적인 영향을 확정하고 관련성의 강도를 서술한다. ⑤ 상호의존에 관한 행렬표에서 효력을 약화시키거나 강화시키는 요인에는 어떠한 것이 있으며, 목표에 반하는 어떠한 결과가 나타날 수 있으며, 내부적인 조치간의 조화성이 다른 규정에 의하여 확고하게 보장되어야 하는지의 여부에 관하여 평가한다.

【표 19】 상호의존분석의 구조와 요소

		제1조 제3항	제2조	제11조 제2항 3문	...
		(1)	(2)	(3)	(4)
(1)	제1조 제3항		-	0	
(2)	제2조	+		+	
(3)	제11조 제2항 3문	-	0		
(4)	...				

### (3) 이행능력

상호의존분석은 규정된 조치들간의 교차적 관계를 체계적으로 포착하고, 서술하며 평가하는데 적합하다. 추정적인 교차작용은 서술될 수 있으며 어렵잡아 평가할 수 있다. 특히 상호의존분석은 목표설정에 포함되는 조치들을 상호간의 조화성과 모순을 제거하는 쪽으로 조사하는데 적합하다. 고찰되고 있는 대부분의 규정들에서 서술의 어려움이 나타날 수 있다. 잠재적인 종속성들은 쉽게 파악될 수 있으며 평가과정은 매우 복잡해진다. 관련성을 추정함에 있어 주관적인 영향은 여러 분석가들과 평가자에 의하여 축소될 수 있다.

상호의존분석에 소요되는 경비는 한계가 있다. 잠정적인 교차작용을 확정하기 위해서는 최소한의 인원만 필요하다. 이 경우 초안의 기초자와 외부의 전문가들이 참여하는 것이 목적에 합치한다. 개별 규범들간의 교차작용을 포착하고 평가하기 위해서는 추가적으로 인력(특히 직접 관련을 가지고 있는 규범수범자)을 포함시킬 수 있다.

### 3. 기능도식

#### (1) 개 요

기능도식(Funktionendiagramm)은 관할권분배를 심사하기 위한 도구임과 동시에 법적으로 창설된 기관내에서 잠재적인 마찰을 심사하기 위한 도구이다. 기능도식의 수단은 제도화된 담당자를 통하여 법령에서 규정된 과제와 과제의 수행을 분석하는 것이다. 기능도식은 특히 “교차작용”과 “실용성”의 검토기준에 배열된다. 규범화된 과제(기능)를 담당자(특정기관, 사람)에게 체계적으로 배열시키고 실행(예컨대 결정)함으로써 한계능력, 다면적 관할권, 기능 및 조직화된 역기능성을 확인할 수 있다.

#### (2) 진행방식

진행방식은, ① 특정한 법규정 중 심사에 관련되는 부분에서 과제를 확인한다. ② 규정에서 언급된 과제담당자(기관/위원회)는 행렬표의 가로부분에 기재한다. ③ 제규정들로부터 도출가능한 활동/개별실행은 모든 과제와 담당자를 위해서 결정된다(예컨대 허가, 자문, 위임). ④ 대규모로 심사할 경우에는 활동에 대하여 간단한 기호를 사용하는 것이 유용하다. 예를 들어 제안권(Vorschlagsrecht)은 V로 간단하게 표시하고, 실행(Durchführung)은 D로 표현할 수 있다. 이 축약어는 행렬표영역(Matrixfelder)에 기입되며 이로써 부분과제와 이행담당자를 결합한다. ⑤ 기능적 교차에 따른 분석, 중복작업으로 인한 부담, 불필요한 활동 등, ⑥ 완전히 새로운 규정자료가 아니라면, 구 규정(혹은 그 주 관련되는 부분)에 대해서도 기능도식을 작성하여 이 두 분석을 비교하는 것이 바람직하다.

행렬표에서 실행 또는 “빈자리”의 누적은 기능의 부담가중 또는 개별과제 담당자(또는 담당관청)의 부담완화를 의미하는 것이다. 개별적

인 부분실행이 한 행에서 여러 번 나타날 경우에는 다수 관할권과 중복작업을 명백하게 나타낸다. 부분과제가 중복되고 과제담당자에게 분명하지 못하게 정렬되면 매우 복잡한 절차의 경과과정을 실증해 보이는 것이다. 예컨대, 매우 많은 활동을 하는 많은 관청이 참여한 경우 특히 과제수, 참가한 기관/위원회 수, 특정한 과제를 위한 활동 수를 비교함에 있어 규제/규제완화 및 조직내부에서 개별규정의 효율성에 관한 보충적 지침을 도출할 수 있다.

【표 20】 기능도식의 구성과 요소

과제 담당자		과제담당자/관청				
		I	II	III	IV	V
(1)	-조에 따라	각각의 행렬표영역에 따라: 부분실행/과제이행을 위한 담당자(기관)을 통한 활동				
(2)	-조에 따라					
(3)	-조에 따라					
(5)	-조에 따라					

### (3) 이행능력

기능도식은 법적으로 신설된 기구들의 진행조직과 구성조직간의 관계의 효과성과 효율성을 심사하는데 도움을 준다. 단일조직의 업무과중, 업무과소 및 중복관할(즉 업무중복)을 빨리 확인할 수 있다. 구체적인 개별실행을 위한 시간적 비용이 파악된 경우에는 관청이나 전문위원회의 시간의 과다요청이나 과소요청도 조사할 수 있다. 그밖에 관청을 서술함에 필요한 정보도 얻을 수 있다. 기능도식은 법규정의

규제완화도에 대하여 처음으로 인식하게 해준다. 또한 행정내부에서 협력비용과 규범수범자들간의 정보관련성도 묘사할 수 있다. 그렇지만 기능도식 그 자체는 분석된 흠결을 제거하기 위한 해결책을 제공해주지는 않는다. 기능도식은 일차적으로 과제와 관할권을 분배를 조사하고 서술하기 위한 도구이기 때문이다.

시간적 경비는 검토될 규정 혹은 그 규정의 일부의 범위에 달려있다. 그러나 무엇보다도 관할부처의 업무그룹이 스스로 분석을 실행할 수도 있기 때문에 시간적 경비는 전체적으로 한계가 있다. 따라서 기능도식에서는 비용-편익-관계가 특히 좋다. 또한 이러한 이유에서 시간적 비용은 입법초안을 작성한 이후에 의무적인 심사절차에 포함되는 것이다. 기능도식은 종종 조직분석을 위하여 활용된다.

#### 4. 교차점분석

##### (1) 개 요

교차점분석(Schnittstellenanalyse)은 영역이 서로 유사한 규율범위에 있는 법규정들간의 상호관계를 교차작용을 파악하고 조사하기 위한 도구다. 교차점분석은 무엇보다도 심사기준들 중 “상호작용”과 “조화성”의 심사기준에 정열된다. 교차점분석은 일반적으로 한 체계를 구성하는 요소들(예컨대 다양한 법규범들간)간 또는 경계지울 수 있는 체계들(예컨대 두개의 법률)간의 경계영역과 과도영역을 표시한다. 이러한 교차점에서 부조화와 갈등 및 시너지효과가 나타난다. 입법평가에서는 교차점 분석을 도움으로 새로운 법규정 초안과 다른 법정형화된 규정간의 관계와 얽혀있음을 밝혀낼 수 있고, 서술할 수 있으며 판단할 수 있다. 교차점분석은 상호 지원하는 효과, 상반되는 (갈등적) 효과, 다관할성(실체적 그리고 형식적), 중립성(보완성) 등을 분석하는데

유용하며, 나아가 규정들간의 목표위반성, 타 규정들과의 부조화성을 찾아내는 데 활용할 수 있다.

## (2) 진행방식

진행방식은 ① 관련되는 교차점을 파악한다. 여기서는 어떤 교차점이 “관계되는” 것으로 볼 수 있는지에 대해 결정해야만 한다. 원칙적으로 전체 법질서에 많은 교차점이 존재하고 있으며 이러한 교차점은 전체적인 면에서 보면 파악될 수도 없고 검토될 수도 없기 때문에 (타당한 근거가 있는) 선택이 행해질 수밖에 없다. 동일한 혹은 유사한 규율영역들이 관련되는 교차점을 선택되어야 한다. ② 교차점표를 완성한다. 검토할 초안(아래의 칸 1)과 영역이 유사한 규율영역(아래의 칸 2)의 잠재적인 관련 규정들을 상호 대치시킨다. 아래의 칸 3에서는 전문적으로 인식할 수 있는 관련성의 유형(예, 갈등관계, 협력관계)이 그때마다의 교차점에서 조사되며 평가된다. ③ 분석이다. 관련성을 특징지움으로써 심사된 규정과 타 규율영역의 법규정과의 일반적이고 특수한 조화성을 추론할 수 있다. 모순되고 상반되는 규정이 나타나는 경우에는 내용적으로 마찰이 없을 수도 있고 많은 갈등도 나타날 수 있다. 다른 한편, 상호 지원하거나 보완하는 규정 및 조치들의 경우에는 둘 혹은 여러 규율영역으로부터 시너지효과도 나타날 수 있다.

교차점 분석은 외부적 안정성(기능적, 형식적, 실체적)에 관하여 판단할 수 있음과 동시에 심사된 규정을 아무런 모순 없이 관련되는 규율영역에 순응시키는 것에 관한 판단도 할 수 있다. 특히, 다른 규정과의 관련성이 문제되는 것과 관련하여 교차점분석은 새로운 규정(또는 그 일부분)의 실용성에 대한 최초의 지침을 제공해준다. 조사결과를 서술함에 있어서는 그래픽에 의한 평가를 빠트려서는 안된다.

**【표 21】 교차점 분석구조 사례**

(1)	(2)	(3)
법규정 A	법규정 B	관련의 유형
3조	15조	(-) 갈등
5조	1조	++ (협력관계)
18조	6조 및 8조	0 (중립)

(3) 이행능력

교차점분석의 이행능력은 관련되는 교차점을 주의깊고 적절하게 선정함으로써 결정된다. 선정된 교차점의 특성에 대한 분석이 가져다주는 효과는 타 규율영역과 갈등을 미리 예상하고 조기에 조정하도록 해주며, 시너지효과를 의식적으로 이용하게 해준다. 교차점의 분석을 통하여 외부적 안정성을 향상시키기 위해 법령초안의 알맞은 조문화를 제안하는 것이 가능해진다.

교차점분석을 작성하기 위한 경비는 이에 포함되는 법규정의 수와 교차적인 관련성의 잠재적인 중복성에 따라 정해진다. 단지 두 개의 법조문만 조사하고 교차점이 완전히 개방되어 있는 경우에는 소규모 분석팀의 시간적 부담이 나타나게 된다. 시간적 경비와 인적인 경비는 교차점분석이 수많은 법규정과 관련되어 있고 나아가 분석에 관련되는 규범들이 각각 상이한 법률의 구조에 포함되어 있는 경우에는 빠르고 분명하게 증가한다.

## IX. 적용사례

### 1. 개 요

위의 입법평가를 위한 각종 수단과 평가방법에 대한 이해도를 높이기 위하여 그것이 실제로 어떻게 적용하여 활용하고 있는지에 관한 사례를 살펴보기로 한다. 여기에서 소개하는 사례는 독일에서 2001년도에 연방노동부가 제안한 「정형외과시행규칙 개정안」에 대한 입법평가이다. 동 시행규칙 개정안의 핵심적인 내용은 보조금인상과 현물급부(보조물자)의 현실화였다. 정형외과시행규칙의 모법인 “연방원호법률(Bundesversorgungsgesetz)”은 1차 대전 및 2차 대전의 전쟁피해자에 대한 원호보상을 규정하고 있는데, 연방정부는 이 법률 제24a조제a호에 근거하여 보조수단과 보조금급부를 포함한 정형외과적인 원호의 유형, 범위 및 특별한 요건을 정형외과시행규칙에 상세하게 규정해 두었다. 그러나 물가상승과 과학기술의 발달 등으로 인하여 원호대상자에 대한 보조금인상 등이 현실적인 정책적 문제로 등장하게 되자 연방노동부는 정형외과시행규칙 개정안에 대한 입법평가를 실시하기로 결정하였다.

### 2. 입법평가 실시과정

#### (1) 심사기준의 확정

정형외과시행규칙 개정안의 내용과 관련하여 선정된 적합한 심사기준은 아래의 표에 제시되어 있는 바와 같이 목표도달가능성, 경제적 효과(비용효과), 이해가능성이었다.

**【적합한 심사기준의 확정】**

번호	심사기준	문제제기 (정형외과시행규칙에 관련된) 분석의 접근방식	현재의 심사와의 관련성?
01	목표도달 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개정안의 내용이 연방원호법 제13조제2항제 1문의 요구(정형외과적 원호의 보조수단에 대한 요구기준)를 충족시키는가?</li> <li>• 현실화하려는 내용이 특히,               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제발전에 상응하며(인플레이션조정)</li> <li>- 보조수단의 경우 의료기술의 발전에 상응하는가?</li> </ul> </li> </ul>	예
02	경제적 효과(특히 비용효과)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최소비용을 공제한 후 새로이 산정되는 급부청구로 인한 연방차원의 비용효과(연방) = 경제적 효과</li> <li>• 주와 민간산업계에 발생하게 되는 추가적인 비용부담은? 집행시 행정예 부과되는 추가적인 비용부담은?</li> <li>• 편익은 어느 정도로 발생하며 어디서 발생하는가?</li> </ul>	예
03	이해 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새로이 추가되는 조문내용들은 이해가능하며 실행가능한가?</li> </ul>	예

(2) 심사에 관련되는 규정의 선정

개정내용의 핵심은 현금급부의 인상과 관련을 가지고 있다. 이 개정내용들이 의도하는 것은 정액의 급부를 경제발전과 물가인상에 맞추는 것으로서 예컨대 자가용의 구입과 유지 및 장애인에게 적합한 생활시설을 건축하기 위한 것이다. 그 밖에 의학적 발전을 고려에 넣기 위하여 보조수단의 영역에서 개정도 규정되어 있다. 마지막으로 개별적인 개정내용도 있는데, 이들 규정은 보건제도에서 일반적으로 사용

하는 용어를 법률문에 포함시키고 있다. 이에 해당하는 조문으로는 정형외과시행규칙 제2조, 제4조, 제5조, 제10조 내지 제14조, 제17a조, 제18조, 제22조, 제23조, 제26조 내지 제34조 등이다.

### (3) 적합한 심사도구의 선정

심사기준을 확정하고 심사에 관련되는 부분을 확정된 다음에 시험에 적합한 심사도구(예 : 비용결과분석)를 선정하였다.

#### 【적합한 심사도구의 선정】

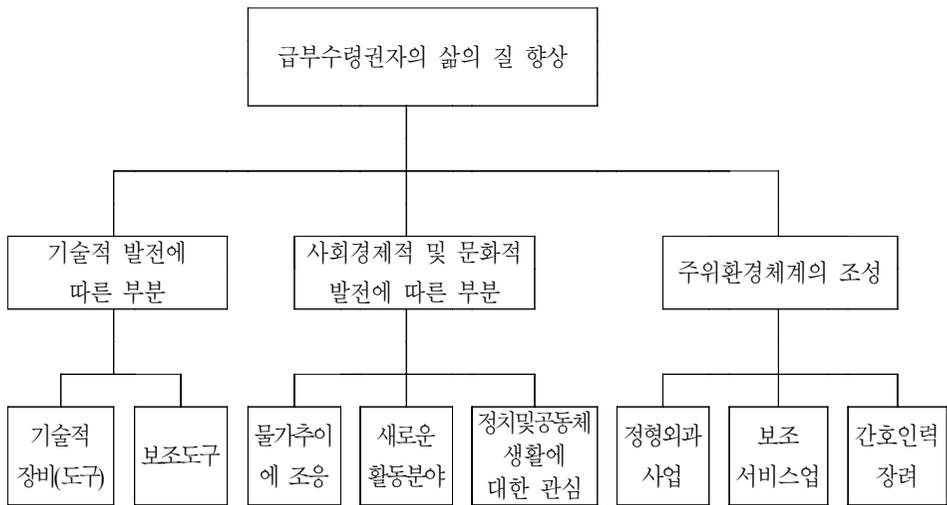
	심사기준	적합한 심사도구
(01)	목표도달가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목표분석</li> <li>• (효용가치분석)</li> </ul>
(02)	경제적 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비용효과분석</li> <li>• 비용편익분석</li> <li>• 급부경로분석</li> </ul>
(03)	이해가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 언어적 이해가능성 심사</li> <li>• 구성논리의 분석(체계성)</li> </ul>

### (4) 목표분석

심사도구로서 목표분석에서 핵심적인 문제제기는 제반 조치를 포함하고 있는 시행규칙 개정안상의 규정내용들이 의도한 목표에 도달할 수 있으며 어떻게 도달할 수 있는 것인가의 여부이다. 따라서 목표분석의 심사기준은 목표도달가능성이다. 목적도달가능성의 심사와 관련하여 우선 시행규칙 제정자의 목표를 확정해야 한다. 시행규칙 제정자가 설정한 상위목표는 적절한 사회의 발전을 고려한 원호와 각종 신체적인 불구 등의 제한에도 불구하고 삶의 질을 중도적으로 개선하는 것이었다. 이를 위해서는 상이군경의 신체보조수단의 개선과 보조수단의 종류확대, 보조금급부의 현실화 등이 필요하다. 또한 시행규칙

은 급부수령자의 지위개선이라는 직접적인 목표 이외에도 예컨대 정형외과사업, 보조인력 및 간호인력에 대하여 발생하는 부수적인 효과도 의도한다. 이러한 목표설정은 정형외과시행규칙 개정안에서 다시 나타나고 있는데, 그 내용을 체계화해 보면 아래의 그림과 같다.

**【정형외과시행규칙 개정안의 방향설정(목표분석)】**



점진적인 목표도달에 대한 평가는 시행규칙 개정안에 규정된 제반 조치를 분석함으로써 가능하다. 가장 적합한 평가가 되기 위해서는 ① 급부수령자가 추구하는 행동변화에 대한 가정과 ② 새로운 지원 등을 통한 급부수령자의 명시적인 활동촉진(사회적 또는 문화적 생활에의 참가)에 대한 가정이 있어야 한다. 추구하는 목표를 실현하기 위한 법정형적인 제반 조치들이 어느 정도의 효과를 가져 오는지에 대한 평가는 규율대상자에 대한 설문조사와 참여관찰을 통하여 행할 수 있다. 정형외과시행규칙 개정안의 목표도달성에 관한 평가와 관련하여 규율대상자에 대한 설문조사의 결과 개정안에 규정된 제반 조치들이 목표도달에 이바지하는 것으로 나타났다.

## (5) 비용효과분석

비용효과분석의 기초는 전쟁피해자와 이와 동등한 사람들, 특히 정형외과적인 원호를 받고 있는 사람들과 정형외과적인 원호를 수행하는 기관 내지 시설의 활동에 관한 방대하고 세세한 통계 조사자료들이다. 연방노동부는 비용계산을 하면서, 특히 비용이 연방예산에 미치는 효과를 분석하였다. 비용산정의 결과에 의하면, 정형외과시행규칙을 통한 급부개선은 연방에 대하여 초과비용의 지출로 이어지게 되었다. 이와 관련하여 아래에서 기재하고 있는 비용추산은 개별적인 급부개선에 대한 초과비용과 각각의 급부수령권자의 수에 관한 통계적 수치를 도움으로 작성된 것이다.

상이군경 등 원호대상자에 대해서는 일반적으로 현물급부가 원칙이다. 급부수령자가 부분적으로 부담하는 비용부담은 신발에 대한 자신의 할당분이 증가됨으로써 발생한다. 급부수령자당 자신이 부담하는 할당분의 평균적인 인상액은 매년 15마르크에 달한다. 이로부터 중기적인 비용효과는 1년에 3000만 마르크에 달하게 된다. 급부수령자(특히 전쟁피해자)의 수가 매년 약 6-7%씩 줄어든다는 현실적인 가정에 기초해 보면, 연방예산에 대해서는 아래의 표에 기재된 내용과 같은 효과가 발생하게 된다.

## 【연방예산에 대한 비용효과(연방노동부 산정)】

1. 2001년 한 해 동안의 초과비용(비용추산)	
1.1 현금급부(보조금)의 인상	660만 마르크
현물급부	60만 마르크
수령자의 자기부담에 의한 비용감소	30만 마르크
추가적인 지출의 총계	690만 마르크
6개월(2001년 7월 1일에 발효)	350만 마르크

1.2. 2001년 이후의 급부인상효과(비용효과)			
2002년	2003년	2004년	2005년
660만 마르크	630만 마르크	600만 마르크	570만 마르크
1.3. 이 초과비용은 2001년의 연방예산과 2005년까지의 중기적 재정운용 계획에 포함되어 있다(재정지원).			
2. 주 예산에 미치는 매우 경미한 비용효과는 무시해도 괜찮을 것이다. 경제계에 대한 언급할 만한 비용은 발생하지 않는다.			

(6) 급부경로분석

급부경로분석은 법조문에 규정된 특정한 관련자(급부제공자, 급부사용자)간의 이동을 파악하고 조사하는 것을 말한다. 이로써 동시에 급부경로로부터 부담경감과 부담가중, 그 차이 및 효과가 투명하게 된다. 급부경로분석은 법적인 지침에서 발생하는 국가, 자치단체, 사회의 영역간의 이동의 유형과 규모를 파악하고 증명해준다. 이 경우에 구규정과 신규정도 비교할 수 있을 것이다.

**【 급부경로분석(2001년을 모델연도로 한 결산) 】**

이동 급부 \ 관련자	급부제공자(연방)	급부수령자 (정형외과적 원호대상자)
현금급부의 인상	660만 마르크	720만 마르크
현물급부의 인상	60만 마르크	
자기부담		30만 마르크
결산	- 690만 마르크 (유출)	+ 690만 마르크 (유입)

(7) 이해가능성 및 안정성 심사

급부의 범위와 관련된 몇몇의 새로운 규정들(예: 정형외과 시행규칙 제1절 제3호, 제5조, 제6호, 제12조) 또는 보건체계에서 일반적으로 사용되는 용어의 사용(정형외과시행규칙 제5호 제11조)은 표본적인 설문 조사를 통하여 이해가능성을 심사하였다. 아래의 표에서는 정형외과 시행규칙 개정안에서 이해가능성을 심사하기 위하여 선정된 대표적인 신구조문을 비교한 것이다.

【정형외과시행규칙상의 선정된 규정에 대한 이해가능성 심사】

구규정 (1989년 정형외과시행규칙)	신규정 (2001년 정형외과시행규칙)
<ul style="list-style-type: none"> <li>제 5 조제2항(정형외과적 신발) 도로에서 사용하는 2쌍의 구두에 대한 비용보상</li> <li>가정에서 사용하는 구두 1쌍</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제 5 조제2항(정형외과적 신발) 도로에서의 사용 또는 가정에서의 사용에 필요한 2쌍의 구두에 대한 비용보상</li> <li>추가적으로: 비원호영역에 대한 구 두 1쌍(가정 또는 도로에서의 사용)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>제11조(보행보조기구) 아래팔(下膊)지탱 보행틀</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제11조(보행보조기구) 아래팔보행지탱 보행버팀대</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>제12조(휠체어) 수동휠체어에 대한 청구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>제12조(휠체어) 보충: (3) “휠체어의 보조장치가 도 로보행을 편리하게 하거나 쉽게하는 데 필요한 경우에는 도로에서의 사 용을 위한 수동휠체어의 보조장치를 제공할 수 있다.”</li> </ul>

규율대상자에 대한 설문조사의 결과를 보면 아래의 표와 같은 양상을 나타내고 있다.

【규율대상자에 대한 설문조사】

← 특징표시 →						
	2	1	0	-1	-2	
상세한 조문화 단순한 문장구성 매끄러운 텍스트 일반인이 이해가능 전문용어의 적은 사용						불명확한 조문화 복잡한 문장구성 매끄럽지 못한 문장 특별한 인식이 요구 전문용어의 사용이 많 음(해설이 없음)

● 구규정(1989년 정형외과시행규칙)

□ 신규정(2001년 정형외과시행규칙)

결론적으로 정형외과시행규칙 제5조, 제11조, 제12조에 대해서는 상세한 근거를 끌어들이지 않고서도 평균적으로 이해가능하다는 평가가 나왔다. 즉 정형외과시행규칙 개정안의 새로운 규정들은 지금까지의 규정들 보다 원칙적으로 더 잘 이해되는 것으로 평가되었다.

## 제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

### 제 1 절 개 설

입법평가제도는 기술효과평가(Technikfolgenabschätzung: TFA)의 개념에서 파생하였다.<sup>160)</sup> 아울러 정책학의 분야에서 이론화·체계화되고 있는 정책평가(Programm Evaluation)의 이론을 입법학의 분야에 응용·도입한 것이라 할 수 있다. 일반적으로 정책과정에 있어서 평가는 평가시기를 중심으로 할 때 사전평가(Prospective Evaluation, Ex-ante Evaluation), 중간평가(Mid-Term Evaluation, Process Evaluation) 및 사후평가(Ex-Post Evaluation)의 3단계로 나누어진다.<sup>161)</sup>

첫째, 사전평가는 정책의 채택이나 실시의 가부를 검토하거나 복수의 대체안중에서 적절한 정책을 선택하는데 유용한 정보를 제공한다. 또한 어떤 정책의 실시에 즈음하여 미리 예상되는 문제점과 다른 정책과의 관계 등을 정리하고, 필요한 대책 등을 검토하는데 유용하다. 사전평가에 관해서는 그 결과를 정책의 실시 전에 기획입안단계에 반영하기 쉽다는 장점이 있다. 다만, 이 경우 정책의 실시전이기 때문에 장래의 예측불확실성이 수반되며, 정보·자료의 입수와 그 신뢰성의 확보가 곤란하게 되거나 정책의 실시에 필요한 한정된 시간내에 평가결과를 도출할 것이 요구되는 제약이 있다.

둘째, 중간평가는 계획 등이 착실하게 진행되고 있는가라는 진행상황이나, 당초목적, 목표를 달성하고 있는가라는 달성상황을 정기적으로 파악하는 것이 가능하다. 이러한 진행상황이나 달성상황을 파악함

160) Ingo Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, Aachen 1998, S.7. ; Dieter Strempele, **Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung (RWF)**, LeGes 1998/1, S.75ff.

161) 정책평가의 자세한 분류방법은 김병진, **정책학개론**, 박영사 2000, 402면 이하 참조.

으로써 향후 무엇을 하여야 할 것인가라는 방안을 제시할 정보를 얻을 수 있으며, 정책의 확실성과 착실한 실시의 추진에 이바지하게 된다. 또한 정책에 따라서는 실시도중에 사회경제정세의 변화를 반영한 개선 내지 재검토를 위하여 판단정보를 얻을 것이 요청되는 경우도 있다. 이러한 경우에 중간평가는 매우 유용하다.

셋째, 사후평가는 정책을 일정기간 실시한 후나 정책의 실시종료후의 시점에서는 정책이 가져오거나 가져오고 있는 효과에 관해 실제의 정보·자료 등을 사용하여 실증적으로 평가를 하는 것이 가능하다. 또한 사전의 시점에서 장래 예측에 의거한 평가를 행한 경우에 그 장래예측이 타당한 것이었는가를 검증하여야 한다. 이러한 실증적인 정보·자료에 의거한 평과결과를 적절하게 피드백함으로써 당해정책을 개선·재검토하거나 새로운 정책의 기획입안 및 그에 의거한 실시에 반영할 수 있다.

**【표 22】 정책평가의 유형과 평가요소**

유 형	주된 평가요소
사전평가	① 수요파악 ② 개입이론의 타당성 검증 ③ 비용 및 효용(Cost Performance)의 사전검증 ④ 평가지표의 결정과 수치목표의 결정 ⑤ 평가계획의 결정
중간평가	① 평가지표치의 계속 수집(투입, 활동, 결과, 성과에 관한 평가지표치) ② 투입, 활동, 결과에 관한 당초계획과 실적의 검토 ③ 필요한 개입이론의 타당성 재검증(예측하지 못한 외부요인 등) ④ 필요한 중간비용 및 효용평가의 실시 ⑤ 개선제안

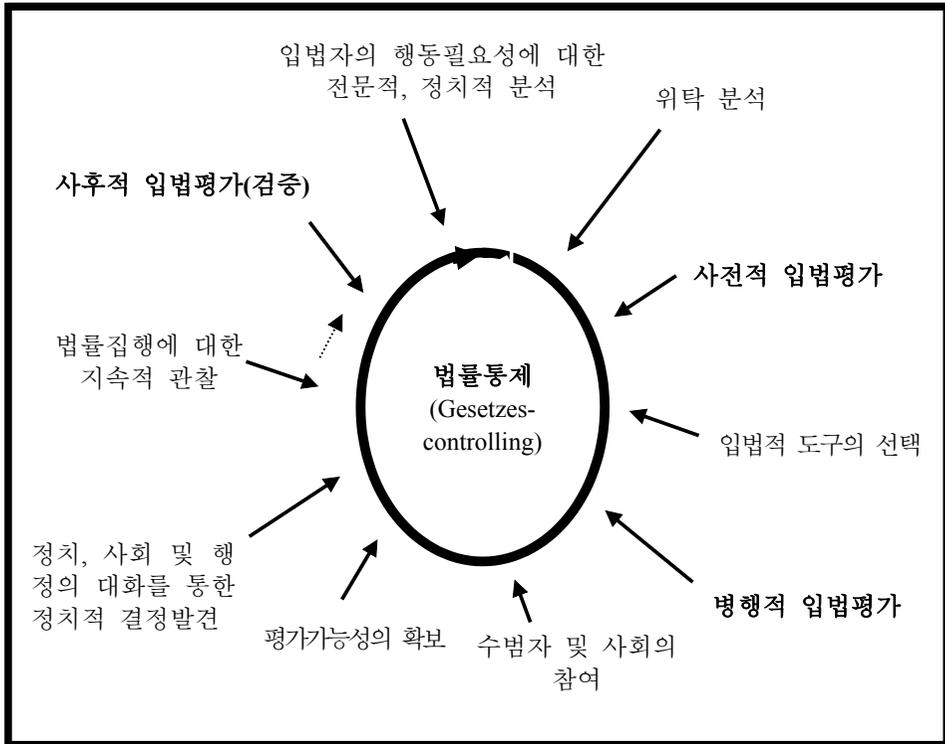
유 형	주된 평가요소
사후평가	① 성과에 관한 수치목표가 달성되었는가 ② 영향이 있었다고 말할 수 있는가 ③ 비용 및 효용은 높았는가 ④ 결론 및 제언

입법평가는 통용하려는 법령의 효력이 의도하는 결과를 탐색하고 비교평가하는 절차이다. 그것은 전문가에 의하여 지지되는 규율대안의 전개와 그 비교결과의 판단, 법안에 대한 명확한 기준에 의한 비용/효용, 이해가능성 심사 및 법령의 시행으로 인하여 현재 또는 장래에 실제로 발생하는 효력의 평가라고 할 수 있다. 이러한 입법평가에는 ① 규율대안을 기초로 한 사전적인 평가절차인 사전평가(prospektive GFA : pGFA), ② 초안의 범형식을 기초로 한 사전적인 부가평가인 병행평가(begleitende GFA : bGFA), ③ 통용되는 법령의 효력을 기초로 한 회고적 평가절차인 사후평가(retrospektive GFA : rGFA) 등의 세가지가 있으며 이 세 가지 모델은 전반적인 절차로서 또는 개별적으로 활용될 수 있다. 입법평가는 규율대안이 가져올 예견되는 결과에 대한 정보를 정치행정적 결정담당자에게 제공하며(사전평가), 장래 법령의 집행가능성과 준수가능성의 관점을 조기에 제공하는 역할을 한다(중간평가). 또한 목표달성에 대한 사후통제와 수범자에 의한 법령의 효력의 수용도를 측정하는 평가이다(사후평가). 위와 같은 입법평가를 유형화하여<sup>162)</sup> 중요한 요소를 간략하게 도표로 제시하면 다음과 같다.<sup>163)</sup>

162) Daniel Kettiger, **Gesetzescontrolling. Ansatz zur nachhaltigen pflege von Gesetzen**, Bern 2000, S.5.

163) Bundesministeriums des Innern und des innenministeriums Baden-Württemberg, **Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung**, 2000, S.7.

【표 23】 입법평가의 각과정



【표 24】 입법평가의 유형 및 요소

평가모델	평가지점	중점요소	기대되는 성과
사전적 입법평가 (pGFA)	○ 의도하려는 법형식적 규율과 규율필요성에 대한 대강심사	○ 최상적인 목표달성을 위한 어떠한 규율대안을 약속할 것인가 ○ 누구에게 효력이 미치며 언제 효력이 기대되는가	○ 적합한 규율대안의 선택, 비규율

평가모델	평가지점	중점요소	기대되는 성과
병행적 입법평가 (bGFA)	○테스트를 위한 초안 단계 및 초안심사 또 는 선택된 부문	○계획된 규율이 수범 자에게 적합하고 규 율영역이 적절하며 부 담경감이 최적화되어 있는가	○초안 및 일부의 개선을 위한 확인, 보완
사후적 입법평가 (rGFA)	○법령의 발효후 상당 한 시점, 적용경험이 존 재하는 시점	○규율목표가 달성될 수 있는가 ○개정법이 현명한가	○확정의 정도(목표 달성, 수용), 필요 한 개정

【표 25】 단계별, 목표별, 결과별로 구분한 입법평가 모델

입법과정 (단계)	목 표			결과물	GFA 모형
	객관성	시간성	방법론		
입법의도	입법필요성 ; 대안 개발	사전적 (ex ante)	최적화 의도/결과	입법필요성 무존재 또는 대안입법의 최적화 필요	사전적 입법평가 (pGFA)
입법초안	법형식적 적합성	병행/동반적 (uno actu)	결과지향적 분석, 초안 작성보조	토론안 전문가안	병행적 입법평가 (bGFA)

입법과정 (단계)	목 표			결과물	GFA 모형
	객관성	시간성	방법론		
실정법	사정 (반복적, 정기적, 최종적)	사후적 (ex post)	현실화/의도	심사된 규범 (확안, 개정추진)	사후적 입법평가 (rGFA)

## 제 2 절 사전적 입법평가의 의의 및 방법론

### I. 의 의

사전적 입법평가는 대안입법(Regelungsalternative)의 전개 및 그 결과 평가의 비교를 통하여 최적의 규율가능성을 측정하는데 이바지한다. 그 기초는 규율의도이고, 고찰방식은 장래를 예견하는 것이다. 만일 입법의 필요성 및 입법의 방법에 대한 확신이 부족할 경우 사전적 입법평가가 도움이 된다. 이때 사전적 입법평가는 미해결의 규율영역(offenen Regelungsfeld)에 대한 사전입법분석을 수행하여 최적의 대안입법을 제공한다. 또한 사전적 입법평가를 사용하여 대안입법의 결과를 예측하고 평가한다. 사전적 입법평가는 실제로 법적 규율의 필요성이 있는지를 심사하고, 단계별 대안입법의 개발을 체계화하며, 개발된 대안입법에 대한 결과를 평가함으로써 입법절차를 지원한다.

따라서 사전적 입법평가는 ① 법적 규율의 필요성을 조사할 때, ② 대안입법의 개발 및 개발된 대안입법의 예상결과(효과, 저항, 사회적 발달)를 사정한 후 비교적으로 평가할 때, ③ 대안입법의 합목적성을 확정할

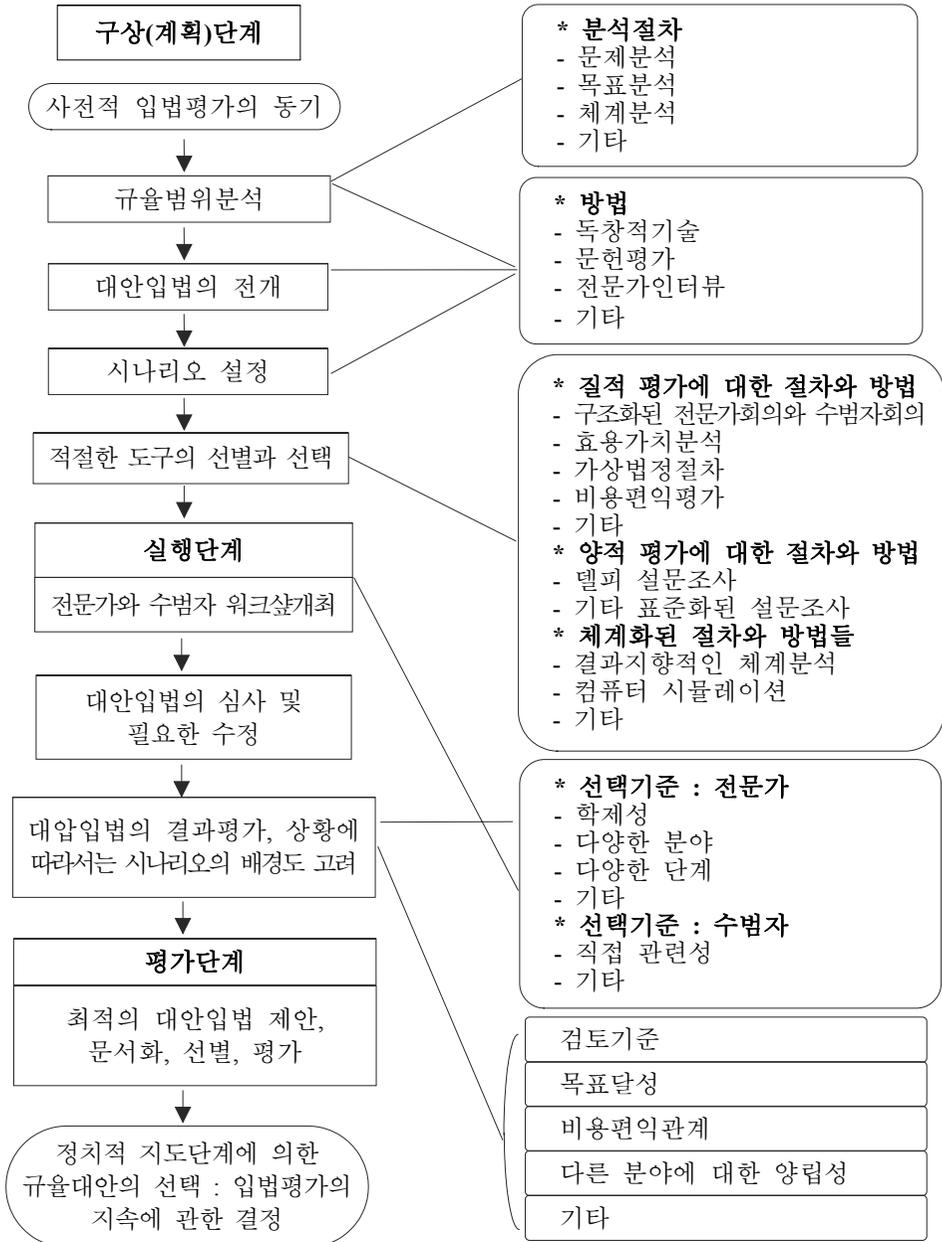
때, ④ 최적의 대안입법을 탐색할 때 적용할 수 있다. 사전적 입법평가는 대안입법의 예상가능한 결과를 설명하고 평가하여, 예상되는 부담 및 부담의 경감을 참고하도록 함으로써 대안입법의 최상의 목표달성을 지원하는 한편 법률의 전체적 윤곽을 조감할 수 있도록 한다.

사전적 입법평가는 다양한 법적인 행위선택권 예컨대, 비규율(Nicht-Regelung)<sup>164)</sup>을 포함한 목표지향적인 확실한 선택권을 채용하여 실행하는데 있다. 이를 위하여 대안입법을 작성하고, 작성된 대안입법의 예상되는 결과를 검증하는 것이다. 또한 사전적 입법평가를 적용하면 현행 실정법의 흠결, 일정 범위 내에서의 전개상황 및 미래의 요구사항 등을 상세하게 예견할 수가 있다. 사전적 입법평가는 법령의 프로그램적인 의미내용들에 대한 평가를 내리고, 이러한 평가를 통해서 정치적 방침을 일정한 법적 규율범위로 전환시킬 수 있는지를 다룬다.<sup>165)</sup> 사전적 입법평가는 초안단계, 실행단계(전문가와 수범자가 참여하는 결과평가)와 평가단계로 이루어져 있다. 초안단계는 다시 체계분석, 문제분석, 목표분석, 대안입법개발 및 예상 가능한 기타 시나리오의 전개 등으로 이루어져 있다. 사전적 입법평가의 일반적인 진행과정은 다음과 같다.

164) 비규율이란 제로 변수(Null-Variante)의 도입 즉, 그 어떤 새로운 규율도 도입하지 아니한다는 것을 의미한다. Götz Konzendorf, **Gesetzesfolgenabschätzung**. Universitas Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, Nr.640, Oktober 1999, S.954ff.

165) 입법의 사전적 평가는 특히 다음과 같은 기능을 수행하게 된다. 즉, ① 사전적 평가를 통하여 목표달성 정도를 비롯하여 부작용, 경제적 효과, 인적수요 및 시간적 범위에 대한 현실적인 예상이 가능하게 된다. ② 원하지 않는 효과를 방지하기 위한 지원대책을 마련할 수 있다. ③ 구체적인 계획을 통하여 입법의 실현이 용이해지게 된다. ④ 나중에 실시될 사후적 평가를 위한 기초를 확보하게 된다. Werner Bussmann, **Die Methodik der Prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung**, LeGes 1997/3, S.126.

【표 26】 사전적 입법평가의 진행방식



## II. 사전적 입법평가의 단계 및 분석방법론

### 1. 구상단계

일반적으로 입법의 동기는 의회 또는 정부가 수행해야 할 과제, 보다 상위의 법(국제법, 헌법 등), 법원의 판결 또는 행정상의 필요나 판단 등 다양한 측면으로부터 유래된다.<sup>166)</sup> 구상단계가 실제로 개시되는 것은 과제분석과 문제분석에서 비롯한다.<sup>167)</sup> 이 경우 한편으로는 과제 제안자의 의도나 의사를 엄밀하게 확정하고, 다른 한편으로는 문제상황들을 분석하여 그 경계를 확정하며 입법과정에서 다루어져야 할 문제들을 한정하는 것이 중요하다. 정밀한 과제분석 및 문제분석은 입법계획이 방법론적 및 조직론적으로 올바른 방향으로 나아가기 위한 전제조건이 된다. 과제분석과 문제분석의 결과물은 사후에 본래의 과제가 지닌 목적이 달성되었는가 또는 있을지도 모를 이탈이 있었는가를 확인하고 이를 분명하게 하기 위하여 문서로 작성되어야 한다.

다음 단계에서는 입법적 구상을 획득하기 위해 사전적 입법평가를 수행하여야 할 것인가 아니면 입법적 구상을 획득하기 위한 기초로서 과제분석 및 문제분석만으로 충분한 것인가라는 문제가 제기된다. 이러한 문제제기에 대하여는 규율영역이 경제 및 사회에 대해 가지는 중요성, 법률의 효과가 미치는 질적 및 양적인 범위의 중요성 나아가 이미 수행된 예비작업(기존규범들에 대한 사후적 평가, 기술적 효과들에 대한 평가) 및 문제에 대한 기존의 판단과 연구 등에 의거하여 대응하게 된다.<sup>168)</sup> 여하튼 일정한 분야(예컨대, 공공재정에 미치는 영향)

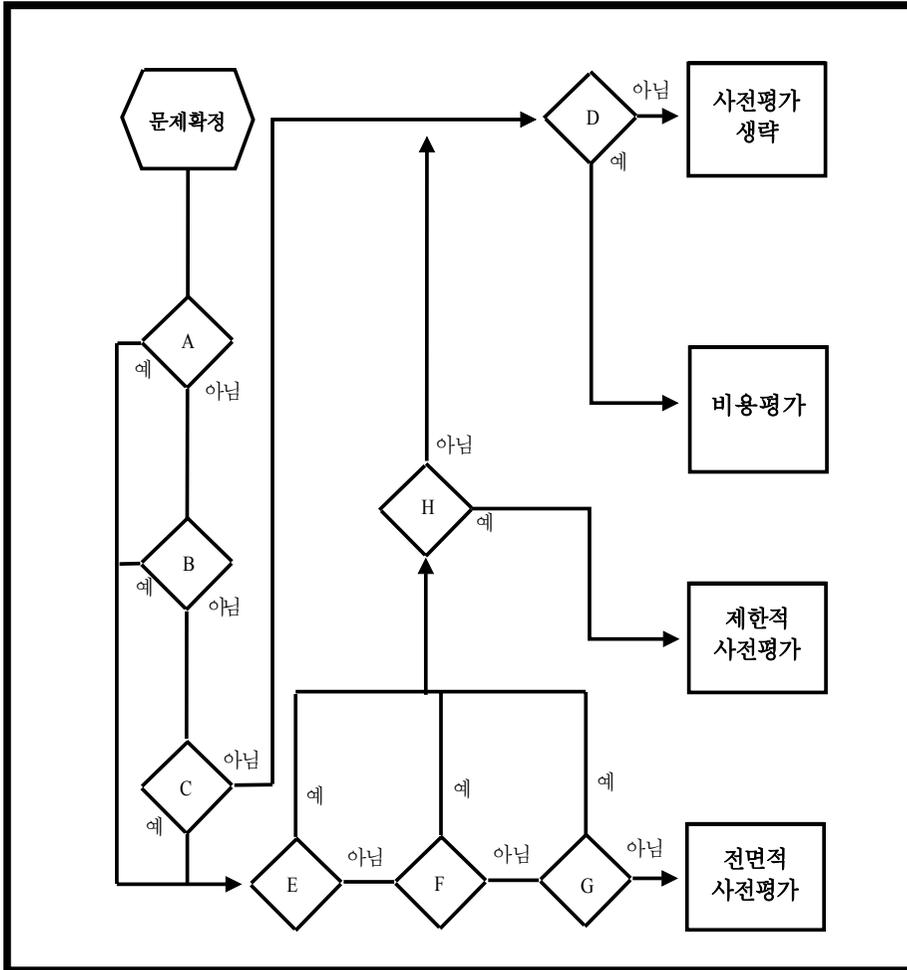
166) Georg Müller, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zürich 1999, S.30ff ; Hermann Hill, *Einführung in die Gesetzgebungslehre*, Heidelberg 1982, S.66ff.

167) 문제분석에 관한 것은 H.Hill, Ebd., S.66 ; Jean-Daniel Delley, *Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique*, in : Morand Charles Albert, *Légistique formelle et materielle*, Aix-en-Provence 1999, S.83ff.

168) Arbeitsgruppe "Gesetzesevaluation", *Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln.*

에서는 사전적 입법평가가 이루어져야 한다.

【표 27】 사전적 입법평가의 실행에 관한 결정



※ A : 경제 및 사회에 중대한 의미를 가지는가?

B : 중요한 효력발생이 생기는가?

Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartment, Bern 1991, S.25.

- C : 미묘한 분야에서 불명확한 효과가 생기는가?
- D : 국가에게 커다란 재정적 효과가 발생하는가?
- E : 기술평가(TFA)가 준비되고 있는가?
- F : 제3자에 의한 조사의 이용이 가능한가?
- G : 사후적 입법평가의 결과인가?
- H : 효과에 대한 공개적인 의문이 제기되고 있는가?

사전적 입법평가의 실행이 결정되면 규율하여야 할 영역(Regelungsfeld)에 대한 분석, 정치적 목표의 명확화, 대안입법의 구상 및 경우에 따라서는 가상시나리오의 개발 및 전문가와 수범자가 참가하는 대안입법의 평가를 하기 위한 방법과 절차의 선택 등으로 진행된다.<sup>169)</sup>

(1) 규율범위의 분석

규율범위를 분석하는 방법으로는 문제분석(Problemeanalyse), 목표분석(Zielanalyse)과 체계분석(Systemanalyse)이 있다.<sup>170)</sup>

【표 28】 문제분석, 목표분석 및 체계분석 개관

도 구	개 념 정 의
문제분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분석의 중점대상은 실무상의 주요문제들(분쟁, 하자 등)이다.</li> <li>· 질문요지는 정확한 문제분석, 원인분석 및 해결방안이다.</li> </ul>

169) 자세한 내용은 Werner Bussmann, **Methodik der Prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung**, LeGes 1997/3, S.117ff ; Carl Böhret/Götz Konzendorf, **Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung. Waldgesetz Rheinland-Pfalz**, Speyer Forschungsberichte Nr.192, Speyer 1998, S.3ff ; Malaika Grün, **Methode für eine Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung**, in ; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz(Hrsg.), **Gesetzesfolgenabschätzung, dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutygesetzes** Voran, H.5, Mainz 1997, S.12ff ; Götz Konzendorf, **Gesetzesfolgenabschätzung**, Universitas Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, Nr.640, Oktober 1999, S.954ff.

170) Carl Böhret/Götz Konzendorf, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)**, Baden-Baden 2001, S.8f.

도 구	개 념 정 의
<p>목표분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분석의 중점은 정치적으로 설정된 목표이다. 만일 정치적 목표가 명확하지 않으면 추상적인 목표(예컨대, 정부의 발표)등을 목표로 설정할 수가 있다.</li> <li>· 질문요지는 입법으로 어떠한 목표가 달성되는가? 목표달성에 필수적인 요소는 무엇인가? 목표를 달성하기 위한 조치는 무엇인가? 등이다.</li> </ul>
<p>체계분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규율범위의 전체구조를 체계화한다. 이때 특히 중요한 범위를 선택하고, 범위 상호간의 우선성을 명확히 한다. 상호간의 우선성관계는 규율범위 내에서의 모순과 장애를 명료하게 한다.</li> <li>· 체계분석을 함으로서 대안입법 개발에 필요한 기준들을 정할 수가 있다. 또한 대안의 실제상의 효과에 대한 예측도 가능하다. 체계분석은 특정분야에 대한 연구이면서 또한 대안작성의 기초분석으로서 현재상태에 대한 연구를 우선적으로 한다.</li> </ul>

① 문제분석

문제분석은 규율의 실무상 난점과 불완전성 등이 있을 때 행하며, 문제분석은 문제들을 정확하게 서술하고 해명하는데 도움을 준다. 문제분석에 관한 서술과 해명은 문제해결에 관한 효과적인 조치를 모색할 수 있게 한다. 실무상 발생하는 대부분의 문제들은 대개 규율의 동기에 있다. 문제분석은 그러한 문제의 현상을 서술하고, 원인분석을 하여 문제에 대한 해명을 한다. 실무상 나타나는 불완전성(모순, 흠결 등)은 조사의 중점대상이다. 현상에 대한 자세한 서술이후 문제발생(원인해명)을 분석한 다음, 해결방안 강구(조치)가 연구의 중점대상이다. 문제분석의 전형적인 진행방식은 다음과 같다.

- 모순, 흠결 등 문제의 서술 및 확인
- 원인의 조사
- 원인의 강도측정
- 문제해결조치의 강구
- 문제분석결과에 대한 그래픽 제시
- 조치들의 성공가능성에 대한 평가(이 평가는 추후 전문가 및 수범자가 심사)

## ② 목표분석

목표분석의 대상은 정치적인 목표이다. 여기에서는 목표달성의 성공요인과 목표에 도달하기 위한 가능한 조치들을 분석한다. 목표는 명확히 설정하고 필요한 경우에는 체계적으로 조직화한다. 보통 목표분석은 입법계획과 연관되어 있으므로, 정치·행정 관계자에 의하여 표명된 목표를 우선적 대상으로 한다. 만일 그러한 목표가 없을 때에는 정부성명발표시 표방하였던 추상적인 목표를 분석목표로 삼는다. 이러한 목표설정은 사전적 입법평가의 실행단계시 특히 대안입법들의 목표달성의 질적 측면을 평가하는 주요한 기준으로 사용된다.

목표분석의 중심과제는 입법계획으로 어떤 목표가 달성되어야 하는가, 목표들은 서로 어떤 상호연관성을 가지고 있는가, 어떻게(어떠한 조치로) 하여야 목표를 달성할 수가 있을 것인가라는 점이다. 실무에서는 종종 정치적 목표를 명확화 또는 구체화시킨 경우 사전적 입법평가의 실행이 성공적이 된 경우가 많다. 목표내용에 대한 상세한 기술이외에도 목표의 체계적인 조직화가 이루어져야 한다. 목표의 체계적인 조직화에 있어서는 다음과 같은 전형적인 질문을 사용한다.

- 무엇이 최상위 목표인가
- 최상위 목표를 지원하는 하위목표는 무엇인가
- 어떤 방법으로 목표상호간의 중요도를 구분하는가
- 어떤 조치로 이들 목표들이 달성가능한가

이때 검토하여야 할 사항은 이미 동 입법과정의 단계에서 작성된 도  
달목표들에 대한 정식화 및 조직화의 측정가능성이다. 또한 어떤 요  
소에 의해 목표달성이 좌우되는지를 검토한다. 목표달성요소 검토는  
목표달성에 영향을 미치는 요소들을 선별하는 작업이다. 목표달성에  
영향을 미치는 요소들이 파악된 때에는 목표를 달성하기 위한 조치를  
강구한다. 목표분석시의 전형적인 절차는 다음과 같다.

- 목표설정 내지 목표의 명확화
- 목표의 체계적 조직화(필요한 경우에는 목표의 전문적 표준화)
- 목표달성에 영향을 미치는 요소파악
- 목표달성을 위한 조치의 강구

### ③ 체계분석

체계분석의 목적은 규율범위의 중요 부분들을 확인하고, 이들 중요  
부분들 상호간의 관계와 종속성여부를 밝히는 것이다. 또한 체계분석  
은 대안입법의 개발에 필요한 기준들을 정립하고, 이들 대안들에 대  
한 가능한 결과를 측정하는데 유용하다. 체계분석으로 전체 규율영역  
에 귀속된 하부체계간의 공동협력을 탐색할 수가 있다. 체계분석은 규  
율영역에 귀속된 다양한 하부체계들간의 상호관계를 체계화하고, 각  
상호관계를 특징지운다. 규율영역 내부 및 필요한 경우에는 규율영역  
과 그 주변영역 상호간에 존속하는 상호종속성을 분석하고 이를 그래  
프로 제시한다. 이 경우 분석의 중점은 다음의 질문항목이다.

- 규율영역의 하부체계는 어떻게 구성되는가(복잡성)
- 규율영역내에서 계획적인 변경을 할 때 영향받는 특정부분은 어디인가(예  
컨대, 경제, 사회, 환경 등).
- 방법론적인 측면에서 분석대상인 전체체계의 한도를 정하는 것이 합목적  
적이다. 그러므로 규율영역에 대하여 아주 경미한 영향력을 미치는 범위  
들은 분석대상에서 제외되어야 한다.

- 그 범위를 상호간에는 어떠한 관계로 정립되어 있는가(혼합성).
  - 예를 들면, 지원, 강화, 모순 등이 어떠한 관계로 정립되어 있는가라는 점이다. 이러한 관계정립은 -대안입법의 개발과 관련하여서- 모순영역과 기능장애를 특징지우는데 유용하다. 명백한 모순과 기능장애뿐만 아니라 위험한 결과를 야기하고 있는 현재의 모순과 장애 및 미래에 야기될 것이 확실한 모순과 기능장애를 파악해야 한다.
- 범위 상호간의 결속관계는 어느 정도인가
  - 가능한 한 규정영역 범위가 타 범위에 미치는 영향력의 강도를 표시하여야 한다. 이를 위해 영향력의 강도를 측정하는 척도등급을 부여한다(예컨대, 최고 강도의 영향력은 +3, 중간 영향력은 0, 강도 높은 부정적인 영향력은 -3 또는 강도 높은 영향력은 5, 중간 영향력은 3, 무영향력은 0을 사용)

상기 문제들에 대한 집중적인 연구로 대안입법의 개발, 중점적인 후속범위의 개발과 개별 후속범위 개발에 중요한 기준들을 사전적으로 알아낼 수가 있다. 사전적 입법평가 내부에서의 체계분석시의 전형적인 절차는 다음과 같다.

- 상호의존적인 규율영역의 범위(하위체계)의 확정
- 하위체계간의 의존성을 설명하고 특징지울 것(어느 부분이 어떤 부분에 영향을 미치는가, 모순발생점은 어디인가, 기능장애의 발생장소는 어디인가, 부수적 내지 시너지 효과의 발생점은 어디인가)
- 종속성의 강도평가(강도측정척도 사용, 예컨대, 최대영향력 : 5, 최저영향력 : 1)
- 그래픽을 이용한 체계분석
- 대안입법 개발에 필요한 주요기준의 조사(대안입법의 개발시 고려기준은 무엇인지 예컨대, 사용자에 대한 설명, 사용권한 등)
- 발생 가능한 결과 조사(어떤 범위에서 확실히 의미있는 결과가 발생할 것인가)

## (2) 대안입법의 전개

대안입법의 개발은 사전적 입법평가를 실행하기 위한 핵심적 전제 조건이다. 대안입법은 법적으로 완성되지 않은 다양한 규율항목인 프

로그래밍적인 의미내용에 관하여 정책방향을 제시하며, 대안입법으로 행위조건들을 명확히 할 수 있다. 사전적 입법평가의 중점 목적은 차후에 영향평가를 받는 현상(Status quo)에 대한 대안을 제공하는 대안입법의 개발에 있다. 대안입법은 개별 규율영역마다 다양하고 중요한 기준을 제시할 수가 있다. 대안형성시의 중요한 기준들은 대부분 학문적 업적 등에서 제시된다. 고려기준에 대한 주요 참고점은 앞서 실시한 규율영역에 대한 분석에서 이미 제시한 바 있다. 대안입법은 여러 다양한 기준들을 명확하게 상호 구분하여 적절하게 서술하여야 한다.

대안입법은 기본이념을 추구한다. 이러한 기본이념은 예를 들면, 국가의 조정방식이어야 한다. 그러므로 하나의 대안입법이 문제영역에서 자체조정의 역할을 한다면 또 다른 대안입법은 시장조정의 역할을 할 수 있어야 한다. 그리고 하나의 대안입법이 환경보호적 목적으로 추진되고 또 다른 대안입법은 경제성장을 위해 추진되는 경우도 있다. 또한 민생을 안정시키기 위한 목적에서 행하는 순수한 정치적 대안입법과 “혼합 목적”(mischorientierten)을 가진 대안입법으로 구분할 수가 있다. 대안입법의 기본적인 목표로는 특히 정치가들과 전문가들의 목표를 원용하거나 또는 일반적 국가이론으로 설정할 수도 있다.

### (3) 시나리오의 설정

시나리오는 규율영역의 전개와 관련하여 미래의 초안을 채택하는 과정이다. 미래는 임의로 확정할 수가 없기 때문에, 일반적으로 사전적 입법평가의 기본틀내에서 개연성 있는 수개의 시나리오를 설정한다. 시나리오는 예견가능한 미래의 발전을 예상하기 때문에 대안입법에 영향을 미친다. 시나리오를 이용하면 가상의 미래에서 대안입법의 결과를 검토하는 것이 가능하다. 시나리오는 결과평가자가 규율영역에서 발생할 미래를 미리 알게 하고, 이를 기반으로 대안입법의 영향을 판단하고 평가할 수 있게 한다.

미래에의 전개는 과거와 현재에 의해 결정된다는 인식을 근간으로 시나리오작업이 이루어진다. 즉 미래는 임의적이 아니라는 뜻이다. 그럼에도 불구하고 미래는 무조건 현재의 발전의 연장선상에서 이루어지는 것이 아니라, 예상 추론과는 달리 전개되거나 또는 전혀 예상하지 못한 역사적 사건이 전개되기도 한다. 미래는 임의적이지는 않지만 불확정적이라는 인식하에서 대안입법이 적용될 가능성이 있는 다양한 환경의 가상미래를 상정하여 사전적 입법평가를 사용하여 수개의 시나리오를 실험해 보는 것이 바람직하다. 따라서 최소한 2개의 시나리오를 병행 개발하는 것을 추천한다. 시나리오는 각각의 특징을 가지며, 본질적인 기본사고를 필수적으로 포함하고 있어야 한다. 시나리오 중 하나는 현재의 상황을 추론한 미래를 상정하여 작성하고(추론시나리오 : Extrapolationsszenario), 또 다른 하나의 시나리오는 첫 번째와는 다른 미래의 상황을 상정하여 작성하는 것이 바람직하다.

시나리오의 개발시에는 규율영역의 주요한 기본조건들을 확정하여야 하는 것은 물론 상황변화에 따른 다양한 조건들을 고려하여야 한다. 예를 들면, 후기산업사회(postindustrielle Gesellschaft), 전환기산업사회(transindustrielle Gesellschaft)로 시나리오를 분류할 수가 있는 것처럼 일반적인 미래계획안에서 특정한 규율영역에 특화된 시나리오를 추론해 낼 수가 있다. 또한 지속성의 개념과 연계되어 있는 발전조건도 시나리오를 작성하는 데에는 아주 많은 도움을 줄 수가 있다.

#### (4) 적절한 도구의 선별 및 선택

필요시에는 모든 시나리오를 조합하여 대안입법에 대한 영향평가를 할 경우에는 전문가토론과 수범자 토론이 꼭 실시되어야 한다. 또한 질적 및 양적인 절차와 방법과 체계적인 절차와 방법을 사용한다. 무엇보다도 적합하고 우수한 질적 절차와 방법으로는 효용가치분석(Nutz-

wertanalyse)<sup>171)</sup>, 가상법정절차(Science Court Verfahren)<sup>172)</sup>와 비용/효과 평가(Effektivitäts-Kosten Abschätzungen)<sup>173)</sup> 등이 있다. 대규모 절차로서 Delphi-여론조사<sup>174)</sup>가 많이 사용되지만 다른 표준화된 여론조사방법도 활용한다.<sup>175)</sup> 다수의 방법을 혼합하여 활용하면 평가가 왜곡되는

---

171) 효용가치분석(Nutzwertanalyse : NWA)은 주요 목표를 지향하는 평가절차로서, 대안입법의 목표효율성을 조사하는 평가절차이다. 효용가치분석을 이용하면 대안입법들의 목표효율성(대안의 목표공헌도)을 기준으로 대안입법을 설정목표(“부분목표”)에 따라 정리하고 평가할 수가 있다. 평가는 일반적으로 평점으로 공개된다. 자세한 절차는 Oliver Dubber/Peter Franz, **Über den Nutzen und Wert der Nutzwertanalyse in der öffentlichen Verwaltung**, Speyerer Arbeitshefte 56, Speyer 1984 참조.

172) 미국에서 자주 사용되는 가상법정절차는 불명확한 관정상태에 관해 토론하기에 적합한 절차이다. 학자들은 개별 대안입법에 대해 찬성 또는 반대한다. 그런 다음 이들 찬성과 반대는 관심이 있는 비전문가 혹은 변호사 및 다른 전문가들에 의해 반박(반대신문)을 받게 되므로, 논거들이 분석되고 비판된다. 교환원칙에 의거하여 대안입법의 평가를 위해 배심원단을 교체할 수가 있다. Carl Böhrer, **Folgen. Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen**. Opladen 1990.

173) 일반적으로 입법평가의 사후적 모델을 통해서서는 비용/편익분석과 비용/효용분석의 전체조건들이 충족되지 않기 때문에, 아주 단순한 방법인 비용/효과평가를 사용한다. 동 방법을 사용하면 개별 대안입법들의 양적 및 질적 조사방법으로 효과와 소요비용을 파악하는 동시에 개별 영향범위들을 설정하여, 개개 대안입법에 대해(긍정적, 부정적/약점, 강점) 평가한다. 상기 평가는 방사형 그래픽으로 나타낼 수도 있다. 그러므로 비용/효과평가(EKA)는 효과와 비용을 고려한 대안입법에 대한 평가 비교절차이다. 이 방법은 개별적 결과와 전체결과를 참작한 대안입법의 긍정적이고 부정적인 영향에 대한 대략적 접근을 가능하게 한다. 비용/효과평가(EKA)의 결과를 방사형 그래픽으로 나타낼 경우에는 “대안입법”을 둘러싼 테두리 면적이 크면 클수록 평가결과가 긍정적이다. 그렇지만 이렇게 나타내는 결과들은 대안입법의 영향에 대한 대략적 평가로서 정확하지가 않다는 점에 주의하여야 한다.

174) Delphi 여론조사는 표준화된 여론조사의 특수한 형식이다. Delphi 여론조사는 논의에 참가한 전문가(또는 수범자)를 대상으로 익명의 공적인 접촉을 통해 그들의 의견을 다단계로 나누어 조사하는데 사용된다. Delphi 여론조사 방법을 사용함으로써 전문가와 수범자가 질문을 반복하게 됨에 따라 대안입법의 잠재적인 영향들이 조사된다. 그러므로 Delphi 여론조사 방법은 다른 전문가들의 판단을 전문가가 반복 재판단하게 하는 표준화된 절차이다. 최우선적인 심사기준으로는 목표도달가능성, 비용-효과관계, 부수효과 및 타 분야와의 호환성 등이다. Delphi 여론조사는 특히 시간적인 면(예: 단기, 중기, 장기)을 고려하여 검사하기에 적합한 절차이다. Carl Böhrer, **Grundriss der Planungspraxis. Mittelfristige Programmplanung und angewandte planungstechniken**, Opladen 1975.

175) 워크샵상의 공개토론을 보충하는 방법으로 표준화된 여론조사를 사용기도 한다. 예를 들면 전문가 및 수범자토론에 참석한 참가자들에게 구두 혹은 서면으로 보충

것을 최소화할 수 있기 때문에, 다수의 평가방법을 동시에 채용하는 것이 바람직하다.

그리고 결과지향적인 체계분석(folgenorientierte Systemanalyse)과 컴퓨터 시뮬레이션(Computer Simulation)<sup>176)</sup>을 통하여 각종 양적 및 질적인 절차와 수단방법을 사용한 결과를 체계적으로 평가할 수가 있다. 아래의 표는 절차와 방법, 사용목적과 능력 및 소요비용에 대한 전체적인 개관을 하고 있다. 물론 소요비용은 규율계획에 따라 달라지므로 여기에서는 단지 “평균적인” 규율계획을 기준으로 주요 논점만을 기록한다.

【표 29】 사전적 입법평가의 절차와 도구 : 성능과 소요경비

질적 도구/ 절차	개 념 정 의	목적 / 성능	소요경비
전문가 및 수범자 토론/ 워크숍	• 현대적으로 치밀하게 준비된 전문가 및 수범자토론. 최종보고	• 규율영역의 분석에 대한 심사	• 준비: 2명 1-2주 • 워크숍 개좌: 수

질문한다. 조사대상자의 범위는 무한정으로 확장 가능하다. 표준화된 여론조사 사용시에는 무엇보다도 평가의 평균치를 파악하여야 하며, 아주 적은 범위에서 시행되는 여론조사의 경우에만 이를 생략할 수가 있다. 여론조사 시행시(사전적 입법평가의 경우도 포함)에는 표준화된 구두 또는 서면여론조사시 일반적으로 사용되는 전제조건들과 절차규정들이 적용된다. 사전적 입법평가의 범위 내에서 행해지는 보충적이고 표준화된 여론조사는 다수의 장점을 갖고 있다. Dominik Büchel, **Konsensus-Konferenz und verwandte Methoden in der Schweiz. Umsetzungstudie, Schweiz Wissenschaftsrat, TA-DT 14/96, Bern 1996, S.5ff.**

176) 가상실험모델은 실험실에서 법률안의 예측실험에 사용할 수 있다. 동 예측실험의 목적은 상호관련적인 다양한 대안들을 개발하고, 이들 개발된 대안들을 관찰하고 검증하기 위함이다. 컴퓨터 사용은 고비용의 전산작업이 요구되는 방대한 자료의 신속한 처리를 가능하게 하고, 전문가를 투입한 현실상의 실험에서는 고비용이 요구될 개개 실험을 시뮬레이션으로 반복 실험할 수 있게 해 준다. 컴퓨터를 영향평가에 사용하기 위한 조건은 적합한 컴퓨터 모델이 존재하는지와 존재하는 모델이 개개 입법안의 문제점을 해결할 수 있어야 한다. 보통은 컴퓨터 모델을 상황에 맞게 조정하여 사용하여야 한다. 단일하고 특수한 영향평가를 위한 컴퓨터 모델의 개발은 전체적으로는 더 많은 비용이 소요될 것이다. 자세한 것은 Manfred Geuting, **Planspiele und soziale Simulation im Bildungsbereich, Frankfurt/ Berlin/New York/Paris 1992** 참조.

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

질적 도구/ 절차	개 념 정 의	목적 / 성능	소요경비
전문가 및 수범자 토론/ 워크숍	서에 대한 이의제기수단(예, 질문서) 등을 준비하는 것이 바람직	· 대안입법 최적화 · 시나리오 최적화 · 협의의 (질적) 영향평가 · 대안입법의 결과사정	· 명 1-2일 · 평가 : 2명 약 1-3주
효용가치분석	· 효용가치분석(NWA)은 수개의 대안입법의 효용성을 알아내는 중요 목적지향적인 평가절차	· 목표달성가능성을 고려한 대안입법 평가	· 준비 및 평가에 수명필요
가상법정절차	· 법정의 일종으로 대안입법과 그 영향을 심리함. 찬성과 반대를 대변하는 양측 변호인이 대안입법의 영향에 대한 의견을 개진하고 전문가가 반대심문을 함. 최종적으로 심판관 1명이 양측의 입장을 정리	· 질적 영향평가 · 영향 조사, 검토 및 평가	· 준비: 2명 1-2주 · 실행: 수명 1-2일 · 평가: 2명 1-3주
비용-효과평가	· 수개의 기준으로 대안입법의 긍정적 및 부정적 효과를 평가하는 “단순” 절차	· 기타 다른 평가절차 및 평가결과 종합	· 수명, 1주~수주

양적 도구/ 절차	개 념 정 의	목적 / 성능	소요경비
델피-여론조사	· 델피여론조사는 익명의 다단계 집단 의견 조사방법으로, 여론조사대상자 중 전문가(수범자인도 마찬가지)로 간주되는 여론조사대상자와는 비접촉	· 대부분의 질적 부분을 흡수하는 양적 절차	· 준비: 수명 수주 · 실행: 1-2명 2-3개월(부분적 시간제) · 평가: 2명 수주
표준여론조사	· 표준적인 이의제기방법으로 전문가 대상 여론조사	· 특히 양적 평가	· 준비: 수명 수주 · 실행: 1-2명 2-3개월(부분적 시간제) · 평가: 2명 수주

체계화하는 도구/절차	개 념 정 의	의도/성능	소요경비
결과지향적 체계분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>결과지향적인 체계분석은 동태적인 체계분석임. 질적평가와 양적평가의 결과는 표준 체계분석에 통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>영향평가결과를 시대에 적합한 표준 체계분석에 통합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수명 수일간</li> </ul>
컴퓨터 시뮬레이션	<ul style="list-style-type: none"> <li>컴퓨터 가상실험은 특정임무를 계산규정원리에 따라 처리하여 변화된 상황과 결과에 대한 정보를 출력하는 동태적인 컴퓨터프로그램</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>체계특성과 파급영향에 대해 프로그래밍함으로써 얻는 종합적인 영향평가</li> <li>고도의 전문적처리능력. 즉, 다양한 종류의 종합적인 결론은 동태적인 모델에서 가상실험을 할 수 있음.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수명 수주 ~ 수개월</li> </ul>

## 2. 실행단계

시나리오를 포함한 대안입법에 대한 체계적인 영향평가는 전문가와 수범자가 참가하는 워크샵에서의 체계적인 토론을 전제로 한다. 또한 기타 질적 및 양적, 체계적인 절차와 방법들도 평가를 위해 사용된다. 이 경우 여러가지 방법의 혼합(Methodenmix)만이 평가의 정확성과 타당성을 향상시켜 대안입법의 실질적인 영향을 다양하게 반영할 수가 있다. 사전적 입법평가단계에서 반드시 실행해야 하는 워크샵 이외에도 앞서 살펴본 효용가치분석, 가상법정절차와 비용-효과평가방법을 병행 사용하는 것이 바람직하다.

(1) 전문가 및 일반인 토론/워크숍

사전적 입법평가의 적용시 워크숍에서 체계적으로 이루어진 전문가 토론과 수범자토론은 매우 바람직하다. 워크숍에서는 이미 종료된 분석을 대상으로 전문적인 적격성검사 및 대안입법과 시나리오 자체의 내부적 논리성과 완전성을 검사한다. 또한 전문가와 수범자인 일반인은 필요한 경우에는 시나리오의 작성이유를 설명하면서 심사기준에 근거하여 대안입법의 예상되는 결과를 가지고 논의하고 평가한다. 이들 논의와 평가 결과들은 문서로 작성한다. 전문가와 수범자를 선정하는 때에는 수범자는 규율영역과 직접적인 관계있는 자라야 하고, 전문가는 동 문제와는 무관한 제3자로 선정한다. 이렇게 하는 경우에 이해관계에 편향되지 않는 공정한 토론이 가능하다. 또한 다양한 영역(예를 들면, 학계, 정부, 경제계) 및 다양한 분야에서(예, 기획/조정, 집행) 활동하고 있는 인사들로 다양한 사고방식을 가진 전문가들을 선정한다.

(2) 대안입법 및 시나리오에 대한 심사와 수정

규율영역 분석, 입안한 대안입법 및 시나리오는 워크숍의 참가자들에게 사전 배포되어야 한다. 그래야만 일반적인 상식으로 참가자들이 워크숍에서 주제에 대하여 공동으로 얘기할 수가 있고 필요한 경우에는 수정을 할 수 있기 때문이다. 토론을 위하여 사전에 배포하는 자료는 다음과 같은 중요 기준에 따라 작성하여야 한다.

- 문제에 관하여 정확하게 설명하고 있으며, 설명시 중요한 요소들이 언급되고 있는가
- 목표에 대한 표현이 정확한가
- 체계분석시 규율영역의 중요한 항목들이 전부 검토되었으며, 항목간의 관계가 충분히 해명되었는가

- 대안입법 자체가 논리적이고 일관성이 있으며 자체 모순은 없는지, 대안입법이 지도이념에 따라 입안되었는지 또한 모든 주요 기준이 준수되었는가
- 다른 대안입법과의 명백한 차이는 무엇이며, 다른 주요 대안입법을 고려하였는가
- 시나리오가 미래상을 명확하게 구분 설명하고 있는가
- 또한 개연성이 높은 시나리오를 참작했는가

### (3) 대안입법의 효과에 대한 논의와 평가

상기 검증이 끝난 경우에는 대안입법의 영향, 필요한 경우 시나리오를 참작하여 평가한다. 중요한 범위에는 이에 상응하는 실력을 가진 참가자들이 배치된 그룹이 맡는 것이 적합하다. 대안입법의 영향분석 시에는 작업그룹의 토론결과를 문서화할 수 있도록 앙케이트 조사방법을 사전에 준비하는 것이 아주 유용하다. 영향평가에 대해 의견일치 이외에도 여러 가지 결과들을 확정하여야 한다. 영향평가를 위한 중요한 기준으로서는 ① 목표달성도, ② 비용-효과관계, ③ 부수적 효과, ④ 기타 항목과의 양립성 등이다.

심사기준으로 평가할 시에는 항상 시간적인 차원을 유의하여야 한다. 즉, 어떤 결과의 발생시점(예를 들면, 단기/중기/장기)에 대해서 항상 문제제기를 하여야 한다. 그룹별로 논의한 결과에 대하여는 이후 다시 모든 참가자 전원이 함께 다시 한번 결과에 대해서 논의를 하여야 한다. 동 토론의 결과도 마찬가지로 문서화하여야 한다. 또한 참가자들을 대상으로 표준적인 앙케이트 조사방법에 따라 여론조사를 하는 것이 유용하며, 예를 들면 다음과 같은 질문을 한다.

- 전체시스템의 전개에 가장 잘 부합하는 대안입법은 무엇인가?
- 당해 목표에 가장 잘 부합하는 대안입법은 무엇인가?
- 대안입법이 국가, 경제 등에 가져오는 부담과 경감은 무엇인가?

위와 같은 방법으로 워크숍의 참가자들은 상당한 논의를 거친 후에 그룹결과에 대해 추가적인 개별 평가를 내리게 된다.

### 3. 평가단계

시행단계 이후에는 절차의 문서화, 체계적 평가 및 개개 절차와 수단을 이용해 조사한 영향평가가 이루어진다. 이때 최적의 대안입법에 대한 추천이 행해진다. 법률안이 될 대안입법의 선택은 사전적 입법평가의 결론을 바탕으로 한 정책적인 결정에 의해 이루어진다. 사전적 입법평가에 관한 최종보고서의 구성은 다음과 같은 방법으로 이루어진다.

**【표 30】 사전적 입법평가의 문서작성의 가능한 구성방법**

<b>1. 규율영역의 분석</b>
<b>2. 대안입법</b>
2.1 대안입법 1
2.2 대안입법 2
<b>3. 시나리오</b>
3.1 시나리오 a
3.2 시나리오 b
<b>4. 영향평가의 수단, 절차 그리고 결론</b>
4.1 워크숍
4.1.1 전문가와 비전문가 선발
4.1.2 문서화 수단
4.1.3 결론
4.2 Delphi 여론조사
4.2.1 여론조사방법 선택
4.2.2 이의제기수단
4.2.3 결론
4.3 ...
4.3.1 ...
<b>5. 전체적 결론과 추천</b>

【표 31】 사전적 입법평가의 단계, 절차 및 도구

단 계	절차/수단	목 적	보조도구
구 상 단 계	문제분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문제, 모순 및 기능장애에 대한 조사</li> <li>· 원인(설명요소) 분석</li> <li>· 문제 감소 조치연구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마인드 맵핑</li> <li>· 브레인 스트로밍</li> <li>· 메타플랜</li> <li>· 문헌평가</li> <li>· 실험인터뷰</li> </ul>
	목표분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표의 설명과 정확성</li> <li>· 목표의 순위 작성</li> <li>· 목표도달 방법연구</li> <li>· 정치적 목표를 실행단계에서 개발하는 대안입법의 심사기준으로 유의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마인드 맵핑</li> <li>· 브레인스트로밍</li> <li>· 메타플랜</li> <li>· 문헌평가</li> <li>· 실험인터뷰</li> <li>· Zielbaum</li> </ul>
	체계분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 규율영역내에서의 중요 분야 확인</li> <li>· 분야간 상호의존관계 확인</li> <li>· 부수효과인 모순, 기능장애 등에 관한 명확성</li> <li>· 대안입법의 심사기준 확정</li> <li>· 영향에 대한 첫번째 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마인드 맵핑</li> <li>· 브레인스트로밍</li> <li>· 메타플랜</li> <li>· 문헌평가</li> <li>· 실험인터뷰</li> </ul>
	대안입법	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행위조건 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마인드 맵핑</li> <li>· 브레인스트로밍</li> <li>· 메타플랜</li> <li>· 문헌평가</li> <li>· 실험인터뷰</li> </ul>
	시나리오	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시나리오를 토대로 대안입법의 영향을 어느 정도 소급적으로 고려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 마인드 맵핑</li> <li>· 브레인스트로밍</li> <li>· 메타플랜</li> <li>· 문헌평가</li> <li>· 실험인터뷰</li> </ul>
	평가에 적합한 도구선택	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개개 심사기준과 관련한 좁은 의미에서의 평가에 적합한 절차 및 수단 선택. 이때 소요비용에 주의하여야 한다.</li> </ul>	

단 계	절차/수단	목 적	보조도구
실 행 단 계	질적도구와 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 체계화된 전문가 대담으로 구성된 워크샵</li> <li>· 이용가치분석</li> <li>· 가상법정 절차</li> <li>· 비용/효과평가</li> </ul>	
	양적도구와 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 표준화된 델피 여론조사</li> <li>· Delphi 여론조사방법</li> <li>· 일정 시점에서의 평가결과를 고려한 결과지향적 시스템분석</li> </ul>	
	체계화된 수단과 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 컴퓨터 시뮬레이션</li> </ul>	
평 가 단 계	결과와 추천의 문서화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최종보고서 작성 (적용방법과 참여한 문가 및 적용대상자, 적용방법과 사용수단의 영향 기록)</li> </ul>	

#### 4. 사전적 입법평가에서 병행적 입법평가로의 이행

이상적인 관점에서 어떠한 하나의 대안입법이 목표를 달성할 높은 개연성과 최소의 부작용을 가진 최상의 대안이라는 것을 증명함으로써 사전적 입법평가의 과정은 종결된다. 이렇게 선택된 대안에 따라 정치가들은 행정부에 대하여 법안작성의 임무를 부여한다. 법안이 완결된 이후 및 법안을 작성하는 과정에서 병행적 입법평가(begleitende Gesetzesfolgenabschätzung)의 절차와 방법을 사용할 수도 있다.<sup>177)</sup>

### Ⅲ. 사전적 입법평가 사례

#### 1. 구상단계

##### (1) 사전적 입법평가의 동기

1997년 독일 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz) 주에서는 다수의 정치인들이 증인보호조치의 최적화를 위한 법적 규율을 필수적인 것으로 여

177) Werner Bussmann, **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung?**, ZG 1998, S.140.

였다. 그래서 라인란트-팔츠주 제13차 선거시의 연립정권간의 합의에 의하여 연정파트너들은 조직범죄에 의해서 위협받는 증인들을 보호할 증인보호법이 필수불가결하다는 것에 합의했다. 그리하여 주정부에서는 “증인보호법(Zeugenschutzgesetz)” 제정필요성과 이에 관련된 입법작업을 신속하게 진행하기 위해서 동 법안에 대한 사전적 입법평가를 실시하였다.<sup>178)</sup>

## (2) 규율범위분석

규율영역에 대한 분석기법으로서는 문제분석과 체계분석을 사용해서 규율영역을 조사하였다.

### ① 문제분석

실제로 입법의 필요성(필요성심사)을 조사하기 위해서는 일면 실제적인 관점에서 타면으로는 법적 상황과 관련하여 규율분야에 대해서 설명하였다. 문제분석의 중점에는 현재까지 증인보호조치에 관한 법률은 만족할만한 수준이 아닌데 반해 범죄자들의 증인에 대한 영향력은 확대되어 가기 때문에 증인보호의 필요성이 높아지고 있다는 추정이 놓여 있는 까닭에 두 가지 점이 먼저 설명되었다. 실제적인 전개는 다음과 같이 간단한 제목형식으로 그 특징을 기술할 수 있다.

- 범죄와의 전쟁, 특히 조직범죄와의 전쟁에서 성공하는 경우는 종종 증인을 통해서만 가능한 경우가 많다.
- 미국의 범죄수사에서는 강력 범죄의 경우 증인들이 극도로 위협을 받는 것을 보여준다.
- 증인의 대부분은 범죄단체에서 탈퇴한 사람들이다.
- 독일의 증인보호 조치에는 행정기관의 공공업무로서 심리적 간호 이외에도 위조서류를 꾸며 주거나 아주 드물지만 신분을 완전히 바꾸어주는 경우가

178) 이하의 내용은 Carl Böhrer/Götz Konzendorf, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)**, aaO., S.75f 참조.

있다. 이들 조치들은 모든 주정부의 내무 및 법무장관의 공동지침에 근거하여 적용된다.

- 독일은 상기의 증인보호조치에 소요되는 비용은 지금까지 전혀 기록하지 않았다. 베를린에서는 1990년에 35개 증인보호조치비용으로 80,000 마르크가 지출되었으며, 이 중 57,000 마르크는 재교육과 생활보호조치(사회보장제도의 부담)로 사용되었다.

법적 상황은 다음과 같이 설명되었다.

- 증인은 원칙적으로 증언의 의무가 있다(독일형사소송법 제70조제1항).
- 증언거부 및 정보제공거부권은 다음의 법에 규정되어 있다. 즉,
  - 독일형사소송법 제52조 이하(친인척관계, 사돈관계, 약혼, 범법행위나 위법으로 인하여 기소될 위험에 처할 경우)
  - 증인 또는 기타 제3자의 생명 및 신체에 대한 살해위협 또는 기타 위험으로 인한 독일형법 제34조(정당한 긴급피난). 물론 정보거부는 특히 생명이 위협받는 단지 아주 특수한 경우에만 인정된다.
  - 독일형법 제34조에 근거한 주민등록부를 변경하는 증인의 신분변경은 실정법상 불법이므로 매우 숙고를 요한다.

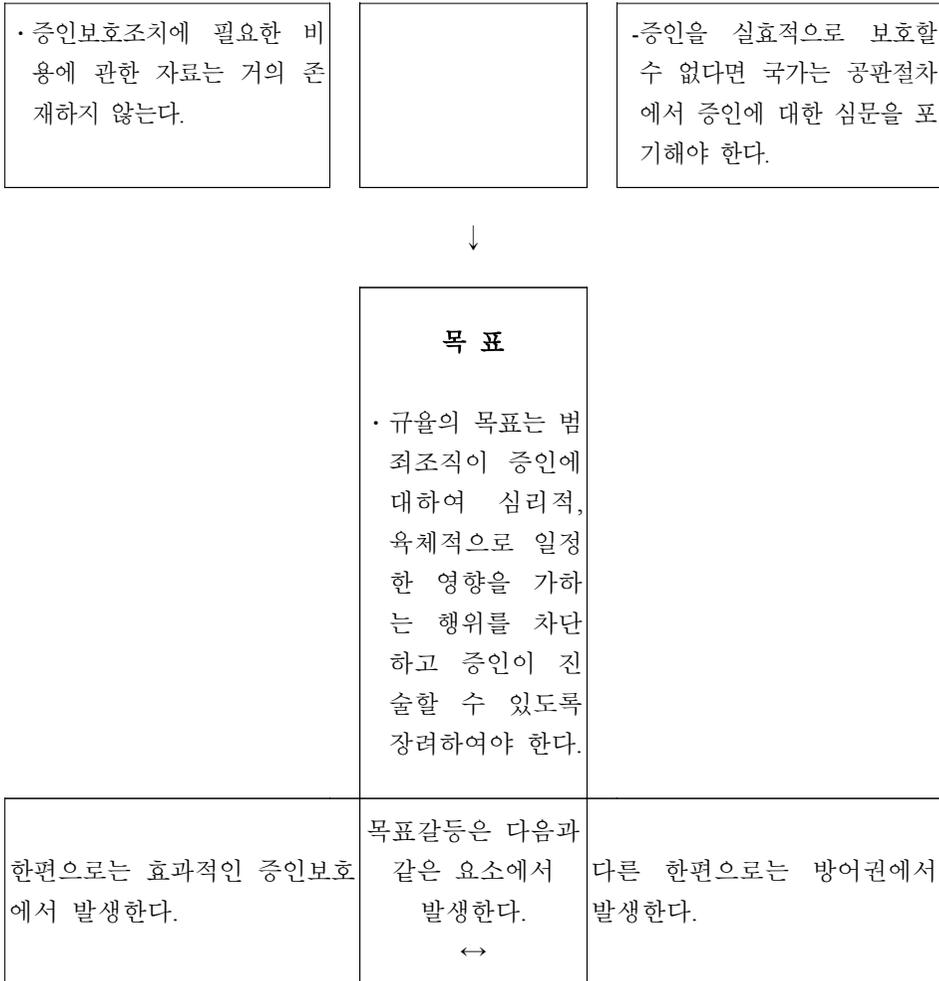
- 재판절차에서 증인보호를 보장하는 법규들은 매우 적으며, 특히 증인의 완전한 익명화는 연방법원의 판결에 따르면 근본적으로 불가능하다. 또 증인의 완전한 익명화는 판결의 중요한 사실에 대한 피고인의 포괄적인 알 권리를 보장하고 있는 기본법 제130조제1항과 상충된다.
- 이러한 증인의 익명화가 인정되는 예외는 형사소송법 제96조에 따른 비공개재판의 확정시이다. 비공개재판의 확정시에는 형사소송법 제68조제3항제1문과의 연계하에 개인의 인적사항 또는 증인의 과거 신분에 대해 진술하지 않는 것이 허용된다. 이러한 비공개재판의 확정시 전제조건은 재판의 공개가 특히 연방이나 주정부의 공공복리에 손해를 끼친다는 점이다. 비공개재판 원칙을 적법하게 적용할 경우에는 증인의 신분에 대한 언급 없이 증인의 진술을 주 공판에서 낭독할 수가 있다(“진술청취의 증인”). 물론 동진술은 단지 제한된 증거능력만을 가진다.

증인보호에 관한 실제적인 발전과 현재의 법적 상황에 대한 설명은 증인보호의 필요성과 동 필요성에 부응하지 못하는 법적 상황을 분명히 나타내고 있고, 이러한 차이점으로 인해서 증인보호제도가 최상으로 실현되고 있지 않다. 따라서 증인보호에 관한 실제적인 발전과 법적 상황에 대한 설명으로 증인보호에 관한 새로운 규정의 필요성을 유추할 수 있다. 또한 증인보호의 새로운 규정이 원칙적인 목표와 충돌을 일으킬지 여부가 문제시되었다. 정치적 목표는 범죄조직의 증인에 대한 물리적, 심리적 영향을 배제하고 증인의 기본적인 증언자세를 유지 또는 증언을 확고하게 하는 규정을 정립하는 것이다. 또한 변호권을 침해하지 않으면서 효과적인 증인보호를 이끌어내어야 한다.

**【증인보호에 관한 문제분석】**

증인보호의 사실상의 상황	문제점	법적 상황
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 특히 조직범죄의 효과적 처벌은 종종 증인을 통해서만 가능하다.</li> <li>· 미국의 연구결과에 의하면, 중범죄의 경우 증인이 고도의 위협에 처하게 된다고 한다.</li> <li>· 증인들 중 대부분은 범죄적 환경 속에 있는 자들이다.</li> <li>· 독일의 증인보호조치는 공판절차의 비공개에서부터 신분변경(예외 있음)에 까지 이르고 있다. 그 기초는 모든 주의 내무 및 법무장관의 공동지침에 있다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사실적 상황과 법적 상황간의 상호 어긋나는 전개.</li> <li>· 이러한 차이로부터 증인보호가 항상 최적의 상태에 있지 않다는 결론이 도출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 증인은 원칙적으로 진술할 의무가 있다(형소법 제70조 제1항)</li> <li>· 증인거부권과 증언거부권은 다음과 같다.</li> <li>-형소법 제52조 이하에 규정</li> <li>-형법 제34조(위법성을 조각하는 긴급피난) 증인의 신분변경은 형법 제34조로 인하여 현행법적으로 문제가 있다.</li> <li>-재판절차에서 증인보호를 의도하는 규정은 극소수에 불과하다. 특히 연방법원의 판례에 의하면, 증인을 완전하게 익명화하는 것은 원칙적으로 불가능하다고 한다.</li> </ul>

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론



② 체계분석

체계분석을 통해 어떤 인적그룹이 “증인보호”의 규율영역에 관련되어 있는가, 어떤 사회적 하부시스템이 관련되어 있는가를 해명하였다. 이를 위하여 중요한 인적 그룹으로서 조사된 대상은 증인들(피해자로서의 증인, 공범증인, 우연한 목격자로서의 증인), 기타 잠재적으로 보호하여야 할 인적그룹(증인의 가족 및 기타 증인의 친인척), 피고발자/

피고(인)/형사사건 변호사, 검사/경찰(증인보호와 관련된 공무원), 판사 및 제3자(보호대상 인물과 업무적 또는 기타 접촉을 한 사람들) 등이었다.

그리고 관련된 사회적 하부체계로서 확인된 것은 법률시스템/가치시스템(법치국가화, 절차상의 기본원칙 등), 행정(조치의 시행, 증인보호책임), 사회시스템(신분변경시 재교육을 위한 비용의 부담 등) 등이었다.

### (3) 대안입법의 전개

외국의 법제와 경험들을 참조하여 ① 신분변경에 대신하는 완벽한 익명화, ② 제한된 익명화와 신분변경, ③ 포괄적인 신분변경프로그램, ④ 현행 법률의 유지 등 4개의 대안입법이 토의되었다. 문제 분석을 통해서 현재 법률 규정이 적절하지 못한 것으로 파악되었고, 이 결과는 정치가들의 인식과 일치하는 것으로 확인되었기 때문에 ④번 대안은 추후의 영향평가시에 더 이상 고려되지 않았다. 다른 3개 대안입법들은 다음과 같은 방식으로 구체화되었다.

#### ① 대안입법 1 : 신분변경에 대신하는 완전한 익명화

신분변경과는 거리를 두는 대신에 한층 강화된 증인에 대한 익명화가 제안되었다. 즉, 위협을 받는 증인들의 성명을 익명화하고, 주 공판에서 증인심문을 하지 않고 재판장이 심문재판을 하도록 형사소송법을 변경하여야 한다. 동 모델에 따르면 소송관련자만이 증인에게 간접적으로 질문할 권리를 가진다. 즉 재판장에게 질문리스트를 전달하면 재판장은 동 질문을 다시 증인에게 전달하는데, 증인은 동 질문 중 신분이 탄로 날 염려가 있는 질문에 대해서는 답변하지 않아도 된다. 그렇지만 유럽연합재판소의 판결에 따르면 동 방법은 피고가 증인과 간접적인 접촉만 할 수 있도록 제한을 받기 때문에 유럽인권협약(EMRK) 제6조에 위반된다고 한다. 그러므로 이러한 방향으로의 법

개정 노력은 최소한 법적으로 문제가 된다.

### ② 대안입법 2 : 제한된 익명화와 신분변경

두 번째 모델은 네덜란드에서 시행하고 있는 제도로, 익명화의 여러 가지 수단들을 규정하고 있는 소위 제한된 익명화 방법이다. 즉, 증인이 스스로 또는 증인의 가까운 사람이 신체나 생명의 위협이 아닌 단지 생활방해만을 받게 될 경우에는, 화장이나 변장으로 증인의 신분을 위장한 채 주 공판에서 심문을 받게 된다. 진정으로 위협을 받는 증인 - 동 증인으로 결정되기 위해서는 법에 규정된 조건을 충족하여야 하고 판사의 결정을 얻어야 함 - 의 경우에는 이와는 반대로 소송 절차 참여자들이 우선적으로 전화 등의 통신수단을 이용하여 질의하며, 이때 음성변조 등의 방법을 이용해 증인의 신분을 은폐할 수 있다. 동 모델은 1992년 스웨덴에서 제정한 위조신분에 관한 법률규정에 의해 추가 보완되고 있다. 스톡홀름 법원은 동 법률에 근거하여 국가경찰청 또는 관련자의 신청에 따라 위조신분의 사용허가를 판결할 수 있다. 스웨덴에서 동 허가는 최대 5년으로 제한되어 있고, 허가 조건은 관련자의 신체, 생명 또는 자유에 대한 중대한 범죄발생의 명백한 위협을 전제로 한다.

### ③ 대안입법 3 : 포괄적인 신분변경프로그램

모든 익명화는 제외된다. 보호조치는 포괄적인 신분변경프로그램에 의해 주로 주 공판 이전 또는 이후의 한시적인 시간으로 국한된다. 동 모델은 피고인은 불리한 증언을 하는 증인과 직접적으로 대면할 권리를 갖는다고 규정한 연방 헌법에 따라, 증인의 익명화는 판례상 단지 몇몇 주에서 그리고 아주 제한적으로 허용되고 있는 미국의 법률상황에 근거하고 있다. 또한 동 모델은 독일의 실무에 근거하고 있으며, 법률의 시행으로 그 적용이 더욱 쉬워졌다.

(4) 시나리오의 설정

시나리오 설정은 장래 증인에 대한 위협가능성이 증가할 것이라는 전제하에 행해졌으며, 다음의 3개의 시나리오가 개발되었다.

<p><b>시나리오 1 :</b> 위협가능성이 이전과 동일함</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시나리오는 보호대상 인물에 대한 위협이 이전과 동일할 것이라는 전제하에 개발되었다.</li> </ul>
<p><b>시나리오 2 :</b> 위협가능성의 증가</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 두 번째 시나리오는 불리한 증언을 하려는 증인에 대한 -조직범죄의 전형인- 위협과 공갈을 가할 가능성이 있는 범죄 조직을 전제로 하여 개발되었다.</li> </ul>
<p><b>시나리오 3 :</b> “도청”으로 인한 증언의 감소</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독일기본법 제13조를 개정하여 도청, 즉 범죄소추목적의 가택도청을 가능하게 함으로서 형사소송절차상 증거물인 증언의 증거력에 영향을 미칠 수가 있을 것이다. 이렇게 된다면 증언의 많은 부분이 기술적 증거자료(음성 녹음 등)로 이루어져 있기 때문에 점점 증언을 증거로 사용할 수가 없게 될 것이다.</li> </ul>

(5) 적절한 방법과 수단의 선택

영향평가를 위해서는 전문가 토론(워크샵)과 동 전문가토론의 참석자 및 기타 전문가들을 대상으로 실시하는 설문조사를 준비하였다. 서면설문조사를 위해서는 전문가 토론에 앞서서 평가 매트릭스가 개발되었다.

그룹 / 하위 시스템	관계의 종류	설 명
<p>1. 보호대상인물 a) 공범증인 b) 우연한증인 c) 피해자증인 2. 피고인/변호사</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신변보호</li> <li>• 제한</li> <li>• 효과적인 변호를 위한 권리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 범죄자의 물리적 심리적 압박으로부터의 보호</li> <li>• 보호 조치로 인한 침해의 정도</li> <li>• 변호권의 축소의 정도 (대면/직접적인 질의/ 증인의 주변 연구)</li> </ul>

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

그룹 / 하위 시스템	관계의 종류	설 명
3. 검 사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 진술의 이용가능성</li> <li>· 불리한 증언의 중요성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 진술을 소송절차에 사용할 가능성</li> <li>· 불리한 증언의 증거가치</li> </ul>
4. 경 찰 (증인보호업무를 하는 공무원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행동의 안전성</li> <li>· 용이성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조치의 합법성 및 적용규칙에 대한 명백성</li> <li>· 조치의 집행적합성(특히 유연성)</li> </ul>
5. 판 사	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 통제가능성</li> <li>· 진실탐색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 집행의 통제(특히 비공개 재판의 적법성)</li> <li>· 증인과의 접촉가능성</li> </ul>
6. 제3자 (보호인물과 업무상 또는 다른 일로 접촉을 하는 사람)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 계획의 안전성/권리 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조치(특히 신분변경)에 대한 민법상의 요건을 충족할 가능성</li> </ul>
7. 법체계/가치체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 법적 안전장치</li> <li>· 체계성</li> <li>· 증인보호</li> <li>· 피고의 권리/공정한 소송절차</li> <li>· 국가의 차별요구와 사회 보호의 관철</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보호대상인물과 보호업무를 수행하는 공무원에 대한 법적안정성</li> <li>· 법체계로의 흡수</li> <li>· 국가적 보호의무의 효과적인 인식</li> <li>· 공정한 재판의 보장</li> </ul>
8. 행 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정비용</li> <li>· 적용비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 증인보호 및 조치 지출비</li> <li>· 현행 규범을 변경할 때의 비용</li> </ul>

2. 실행단계

전문가들/관련자들이 행하는 영향평가시에는 - 이미 언급한 것과 같이 - 전문가토론 및 표준화된 설문조사에서 사용한 질적, 양적 평가방법이 사용되었다.

(1) 워크숍 : 전문가 토론

전문가토론에서는 먼저 분석, 대안입법 그 다음에 시나리오 순으로 설명하였다. 우선 전문가들은 시나리오 3의 효과로서 예상하였던 증

언의 필수성 감소라는 점 이외에도 다른 효과를 가질 수도 있다는 점을 지적하였다. 즉, “도청”으로 지금보다 더 많은 범죄를 적발할 수는 있겠지만, 이와 동시에 범죄입증에 필요한 증인의 수 및 보호해야 할 증인의 수가 증가할 것이 예상되었기 때문이다. 그러므로 증인에 대한 “잠재적인 위협 가능성의 증가”를 예상하여야 한다. 차후 순서로 관련자 그룹 및 사회 하위시스템에 대한 대안입법의 영향을 설명, 문서화하고 내용분석적으로 평가하였다. 또한 모든 행사참여자들에게 평가 매트릭스를 작성하고, 평가 매트릭스의 개선을 위한 건의사항을 기입하도록 부탁하였다. 이와 같은 방법으로 검증수단을 갖는 (사전) 테스트가 실행되었다. 이 사전테스트의 결과는 평가매트릭스의 개선 작업에 고려하였다.

그룹/하위시스템	검사기준/ 중요단어	대안입법 1 신분변경 대신에 완전한 익명화					대안입법 2 제한된 익명화와 신분변경					대안입법 3 포괄적인 신분변 경 프로그램(현상 태에 따라서)				
		-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
1.보호대상인물 a) 공범증인	· 인적 안전	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 개인적자유의 제한	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
b) 유연한증인	· 인적 안전	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 선택의 자유	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 개인적자유의 제한	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
c) 피해자증인	· 인적 안전	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 선택의 자유	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 개인적자유의 제한	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
2.피고/변호사	· 효과적인 변호권	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
3.검 사	· 진술의 이용 가능성	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 불리한 진술의 중요성	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

그룹/하위시스템	검사기준/ 중요단어	대안입법 1 신분변경 대신에 완전한 익명화					대안입법 2 제한된 익명화와 신분변경					대안입법 3 포괄적인 신분변 경 프로그램(현상 태에 따라서)				
4. 경찰 (증인보 호 업무를 하 는 공무원)	· 행위의 안전성	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 용이성	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
5. 판 사	· 통제가능성	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 진실 탐색	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
6. 제삼자 (보 호 인 물 과 업무상 또는 다른 일로 접촉을 하 는 사람)	· 계획의 안전성/ 권리주구	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
7. 법 체 계 / 가 치 체 계	· 법적 안정성	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 체계성	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 증인 보호	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 피고의 권리/ 공정한 소송절차	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 국가 형벌권의 실행 과 사회의 보호	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
8. 행 정	· 최저 행정비용	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2
	· 최저 소요비용	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2	-2	-1	0	+1	+2

(2) 표준 서면 설문조사

세미나 참석자와 다른 전문가들을 대상으로 실시한 표준화된 서면 설문조사에 변경된 평가 매트릭스가 사용되었다. 전문가들에게 증인 보호와 관련한 분야에 법률영향평가를 하는 이유를 설명하고 매트릭스를 발송하였다. 또한 극복해야 할 문제점으로 인해 동 서면 설문조사에 시나리오 관련 사항을 삽입할 수 없었다는 점을 언급하였다. 회수된 평가 매트릭스는 전자 데이터뱅크 시스템에 입력한 후 이를 바

탕으로 통계적으로 평가하였다.

### 3. 평가단계 : 총괄평가

방법론적인 실험의 진행에 의하여 구상된 결과평가의 결과, 잠정적으로 증인보호에 관한 법안은 ① 신분 변경이 아닌 완전한 익명화(대안입법 1), ② 제한된 익명화 및 신분변경(대안입법 2), ③ 포괄적인 신분변경 프로그램(대안입법 3) 등 세가지 대안입법으로 귀결되었다. 표준 서면설문조사에서 시나리오에 대한 질문은 제외되었다. 다양한 그룹/하위시스템과 관련한 대안입법의 평가는 부분적으로는 분명하게 달랐으며, 평가의 차이도 보호인물, 검사, 판사, 가치체계에 따라 다르게 나타났다. 상기 분야에 있어서의 테스트진행은 대안입법 3의 문제점을 숙고하게 하였다. 기타 특징에 대한 대안입법의 평가는 매우 유사하기 때문에, 이 점에 있어서 다양한 시나리오를 고려하여 대안입법을 충분히 검토하였다. 이 때 “도청” 시나리오에서 전문가의 견해에 따라 최초의 추정과는 달리 보호대상 인물의 주변을 확장하는 것은 의미가 있었다. 보호대상인 진술준비가 되어 있는 증인에 대한 보호요청은 대안입법 3이 강하게 주장하고 있다.

## 제 3 절 병행적 입법평가의 의의 및 방법론

### I. 의 의

앞에서 언급한 사전적 입법평가로부터 도출된 최적의 대안입법에 대한 제안은 대안입법을 범형식에 합치되는 내용으로 전환할 필요가 있으며, 이 과정에 투입되는 것이 바로 병행적 입법평가이다. 병행적 입법평가는 수개의 법률안 또는 법률안의 일부가 범형식에 부합하는지를 심사하고 검토하는 것을 임무로 한다. 심사와 검토의 기초는 많은 적든 문장으로 표현되어 있는 법안이다. 병행적 입법평가의 과정

에서 심사와 검토의 고찰방식은 장래를 향하여 예측하는 것이다. 사후적 입법평가가 수행되지 않았다면, 병행적 입법평가는 법률안을 작성하는 과정에서 직접 수행될 수 있으며 법형식에 부합하는 법률안에 적용될 수 있다.<sup>179)</sup>

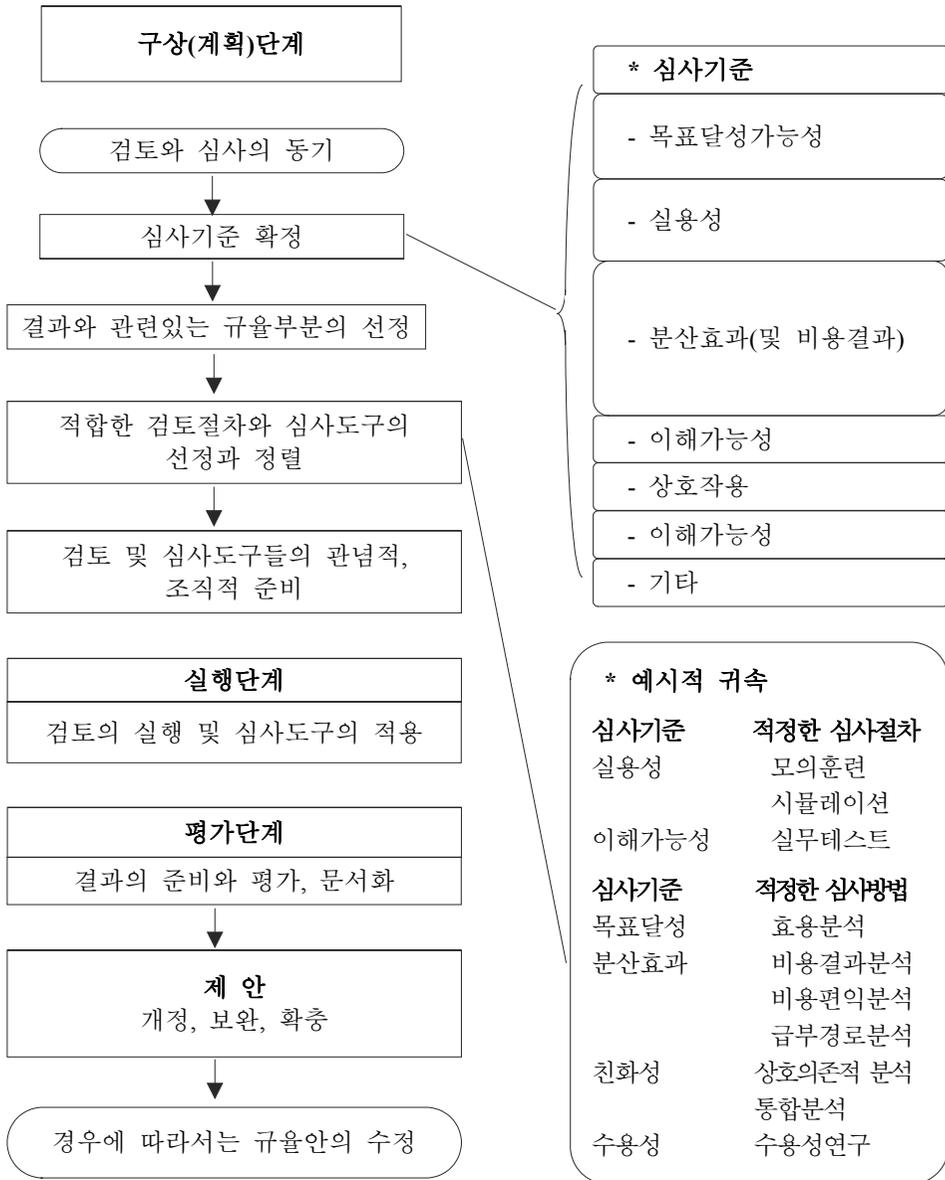
병행적 입법평가를 실시하는 목적은 법형식적으로 법률안을 각종 심사기준(예컨대 실용성, 비용문제)에 따라 분석하고, 그 법률안의 일부를 현실에 가깝게 검토하는 한편 부작용에 관한 불확실성을 최소화하고 당해 법률안을 법형식적으로 최적화시키기 위하여 수행한다. 이 경우 법률안에 표현된 규범들을 그대로 유지해도 되는지, 아니면 보충하거나 변경해야 하는지를 확인한다. 병행적 입법평가는 ① 구상된 조문들이 어느 정도로 준수가능하고 집행가능하며 효율성을 증대시키는지 나아가 어느 정도로 비용을 절감시키는지, 최적의 분배를 가져오는지를 제시해준다. ② 또한 이 과정에서 불필요한 규정들을 제거하고 규정의 간이화를 도모할 수 있는 모든 방법을 강구할 수 있도록 도움을 준다. ③ 규정의 흠결과 결함을 인식하게 해 주고 이에 대한 수정가능성을 제공해준다. ④ 각종 모순들, 이해할 수 없는 부분 및 의도하지 않은 결과를 발견하여 이를 바로 잡거나 최소화할 수 있는 방법을 제안한다.

병행적 입법평가에서 전형적으로 제기되는 문제로서는 계획된 규정들이 준수가능하고 승인가능한지, 계획된 규정들이 집행가능하고 효율성을 증대시키는지 또한 비용과 편익간의 관계가 전체적으로 적절한지의 여부이다. 또한 병행적 입법평가에서는 의도한 법규정의 높은 효력도, 장래의 규범의 효력영역에서 충분한 승인 및 실용성도 검토되어야 한다.

---

179) “초안작성과 연계하여 수행하는 병행적 법률평가(begleitenden Gesetzesevaluation)의 경우에는 결과평가의 요소들과 전통적인 입법기술적 심사의 요소들을 결합하고, 나아가 다양한 관점에 따라 법률 및 법규범에 대한 포괄적 심사를 행하는 것이 타당하다”. Daniel Kettiger, **Gesetzescontrolling**, Bern-Stuttgart-Wien 2000, S.35f.

【표 32】 병행적 입법평가의 진행방식



## II. 병행적 입법평가의 단계

### 1. 구상단계

#### (1) 병행적 입법평가에 대한 최초의 동기

병행적 입법평가에 대한 최초의 동기는 원칙적으로 관할관청 내지 관할부서가 전문가의 제안을 고려하는 가운데서 이루어진다. 여기서 유의할 것은, 형식적 지침들(예컨대 행정각부의 공동사무규정, 심사리스트, 관할관청 내지 관할부서 내부의 지시 또는 명령)이 병행적 입법평가에 대한 고려를 요구하고 있는지의 여부이다.<sup>180)</sup> 병행적 입법평가에 대한 정책적 결정은 - 형식적 요건과는 별개로 - 다음의 두 가지 관점에 의하여 행해질 수 있다. 첫째, 이미 사후적 입법평가가 수행되었고 그 결과로서 최적의 대안입법이 모색되었다. 이 최적의 대안입법은 이제 법령초안의 형태로 법형식에 맞게 작성되어야 한다. 초안을 작성하고 결과중심적으로 심사하는 것은 병행적 입법평가의 적절한 절차를 통하여 이루어질 수 있다. 둘째, 사후적 입법평가가 수행되지 않았고, 그 대신 직접적으로 초안의 작성(또는 개정안의 준비)이 위임되었다. 이 경우에도 병행적 입법평가의 적절한 절차가 적용될 수 있다.

#### (2) 심사기준의 확정

병행적 입법평가의 수행에 관한 기본적인 결정이 이루어진 이후에

---

180) 예를 들면, 독일의 Rheinland-Pfalz주 행정각부 공동사무규정(GGO der Ministerien, 2000.5)에서는 “적용범위가 넓거나 중대한 효과를 초래하는 입법계획에 대해서는 입법평가를 실시하여야 한다. 입법평가를 수행하는 경우에는 별첨 2a에 기재된 지시에 따라서 진행한다. 행정각부 공동사무규정 제13a조에 따라서 입법평가를 수행하는 경우에는 그 결과와 그 결과에 대한 평가를 이유에 기재하여야 한다. 입법평가를 수행하지 아니하는 경우에는 그 근거를 이유에 기재하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

는 입안될 법규정들 중에서 어떠한 기준들이 특별히 심사되고 시험되어야 할 것인지에 관하여 확정하여야 한다. 이로써 입법결과를 사정함에 있어 보다 더 높은 확실성에 도달할 수 있기 때문이다. 특히 장래의 규율영역에서 새로운 규정들의 마찰 없는 집행가능성을 검토해야 하는 경우에는 실용성, 이해가능성 및 수용가능성이 중심적인 심사기준으로 된다. 초안작성과 연계하여 수행하는 병행적 법률평가의 경우에는 결과평가의 요소들과 전통적인 입법기술적 심사의 요소들을 결합하고, 나아가 다양한 관점에 따라 법률 및 법규범에 대한 포괄적 심사를 행하는 것이 타당하다.

병행적 입법평가는 법률의 초안작성 다음에 실시되고, 법률의 안정성 검사를 말한다. 다음에는 구체적 개별사안에서 어떤 식으로 병행적 입법평가의 심사프로그램이 설정되는지를 살펴본다.

① 단계 1

먼저 모든 질문에 답변을 하고, 예(Ja)라는 대답에 대해서는 해당 분야를 표시한다.

질문(특징적 서술/검사대상 법률의 특성)	“예” (해당 분야)
<b>1. 예상되는 효과에 따른 평가</b>	
• 기본권 제한이 있는가	R
• 시민의 자유가 제한되는가	B, AD
• 규정에서 특별한 효과를 기대할 수 있는가	W
• 법률/규정으로 새로운/특별한 목표설정을 추구하는가	W, Z
• 행정비용이 발생하는가	F
• 행정에 새로운, 내지는 더 많은 과제가 생기는가	F, V
• 지방자치단체에 대하여 재정상의 요구가 생기는가	F
• 경제활동에 영향을 받는가	B, K

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

질문(특정적 서술 / 검사대상 법률의 특성)	“예” (해당 분야)
• 규정이 국민경제적 효과를 가지고 있는가	K
• 사회적 재분배를 의도하는가 혹은 기대되는가	K, EFF, W
• 새로운 국가적 성과가 발생하는가	F, L
• 행정의 효율성 증가를 의도하는가	L
• 시민과 행정간의 새로운 접촉이 생기는가	AD, V
• 지방자치단체에 집행과제가 위임되는가	G
• 법률/규정이 행정에서 새로운 절차를 야기하는가	V
• 법률/규정에 대한 저항이 예상되는가	V
• 법률/규정이 국제법과 연방법적 규정과 관련있는가	R
• 다른 규정 분야에 영향을 미치는가(다른 법률의 개정)	R
<b>2. 입법자의 도구내용에 따른 평가</b>	
• 새 규정에 지시 또는 금지가 포함되어 있는가	B, R, V
• 새 규정에 제재가 포함되어 있는가	F, R, Z
• 법률/규정에 긍정적인 경제적 동기부여가 있는가	F, EFF, Z
• 법률/규정에 긍정적인 비경제적 동기부여가 있는가	Z, V
• 법률/규정에 부정적인 경제적 동기부여가 있는가	K, EFF, Z
• 법률/규정에 부정적인 비경제적 동기부여가 있는가?	Z, AD, V
• 국가의 활동이 필수적으로 채택되는가	Z, K, EFF, AD, V, R, W
• 국가업적이 자유롭게 이용할 수 있도록 제공되는가	Z, K, EFF, AD, V
• 법률/규정에 보상에 관한 내용이 있는가	W, Z, K, EFF, V
• 새로운 절차가 생기게 되는가	F, AD, V, R
• 공동협력관계가 생기는가	AD, R, W
• 법률에 목표규정이 있는가	W, Z, P
<b>3. 기타 다른 기준에 따른 평가</b>	
• 법률/규정이 주의 프로그램을 변화시키는가	Z, P, EVA
• 법률/규정이 연방의 프로그램을 변화시키는가	Z, P, EVA, G, R
• 사후평가가 계획되었거나 또는 희망하는가	EVA

질문(특정적 서술 / 검사대상 법률의 특성)	“예” (해당 분야)
• 개정안을 준비하여야 하는가	R

② 단계 2

다음의 도표를 통해 분야별로 어떤 검사분야에 어떤 검사질문(검사기준)을 해명해야 하는지 알 수 있다.<sup>181)</sup>

요소(사항)	심사기준	방법(선택)
법경제적측면 (B)	-규율필요성 -규율대안 -규율밀도 -규율강도	-필요성심사 -비교법 -실험입법
효과 (W)	-영향(Impact) -효과(outcome) -부수효과 -사전적 평가로의 전환	-효과분석 -계획실행 -시뮬레이션 -실무테스트/실험입법
효율성 (Z)	-목표달성의 정도 -효과의 최적성	-실효성분석 -실무테스트/실험입법
비용 [K],[F],[G]	-성립비용[F][K] -국가에 미치는 재정적 효과	-비용분석 -시뮬레이션 모델(오스트리아)

181) 자세한 것은 Carl Böhrer, **Gesetzesfolgenabschätzung. Soll sie institutionalisiert werden?**, in ; Planung - Recht - Rechtsschutz, FS Willi Blümel, Berlin 1999, S.58ff ; Carl Böhrer/Werner Hugger, **Entwurfsprüfung**, in ; Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, Regensburg 1983,S.265ff ; Carl Böhrer/Götz Konzendorf, **Rechts-optimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung**, Waldgesetz Rheinland-Pfalz, Speyer Forschungsberichte Nr.192, Speyer 1998, S.33 ; Martina R. Deckert, **Zur Methodik der Folgenantizipation un der Gesetzgebung**, ZG 1995,S.242 ; Hans Hoffmann, **Von der Deregulierung zur Rückführung der Staatsaufgaben. Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzcontrolling als politische Steuerungsinstrumente**, ZG 1999,S.48 ; Klaus Neuser, **Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzung? Neue Weg in Niedersachsen**, NDsVBI 11/98Neuser, S.252f.

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

요소(사항)	심사기준	방법(선택)
	[F][K]: · 일회적 · 반복적 -주/자치단체에 미치는 비용[K][G] -경제에 미치는 비용[K] -국민경제적 비용[K]	-인적비용평가 -비교법 -벤치마킹 -전문가 자문
유용성 [EFF],[L]	-유용성[EFF] · 행정을 위한 · 주/자치단체를 위한 · 경제를 위한 -국민경제적 유용성 [EFF] -비용/성과[EFF][L] -비용/효용성[EFF]	-효용가치분석 -실행분석 -전문가 자문 -실무테스트
관련당사자 친숙성 [AD]	-이해가능성 -예측가능성/법적안정성 -생활환경에 대한 적합성 -비용최소화	-실무테스트/실험입법 -계획실행
연방제 적합성 [G]	-주에 대해 미치는 영향 -자치영역단체에 미치는 영향 -인접자치단체에 미치는 영향	-단면분석 -기능다이어그램 -비교법
집행적합성 [V]	-수용가능성 -행정적 실천가능성 -행정비용의 최소화 -관철가능성 -사법적 판단적합성	-실무테스트/실험적 법률 -계획실행 -기능다이어그램 -단면분석
법적 정합성 [R]	-상위법 -체계성 -집행성 -관련성	-일관성심사 -전문문헌의 분석 -법원판결의 분석 -집행가능성심사 -간명성심사
계획적합성 [P]	-장기적 구상과의 조화가능성 -전문계획과의 조화가능성	-시뮬레이션 및 계획시나리오 와의 비교 -계획시나리오와 사전적 법률 평가의 비교
평가가능성[EVA]	-사후적 평가를 위한 기초 -목표에 대한 명확한 인식가능성	-평가기준에 의거한 판단

- [AD] = Betroffenenfreundlichkeit(Adressaten) : 관련 당사자 친숙성(수범자)  
[B] = Rechtsökonomie(Bedarf) : 법경제성(필요성)  
[EFF] = Effizienz : 유용성  
[EVA] = Evaluierbarkeit : 평가가능성  
[F] = Finanzfolgen(nur Kosten, die dem Staat entstehen) : 결과비용(국가에게 발생하는 순수 비용)  
[G] = Föderalismustauglichkeit(Gliedstaaten/Gemeinden/Gebietskörperschaften) : 연방 제적합성(주/자치단체/단체영역)  
[K] = Kosten(gesamte Kostenaspekte) : 비용(전체 비용측면)  
[L] = Leistung(nur Aspekt Kosten/Leistung) : 성과(비용/성과측면)  
[P] = Planungskonformität : 계획적합성  
[R] = Rechtskonformität : 법적정합성  
[V] = Vollzugstauglichkeit : 집행적합성  
[W] = Wirkung : 효과  
[Z] = Effektivität(Zielkonformität) : 효율성(목표적합성)

### ③ 단계 3

이제 법초안에 대해 실시될 모든 검사에 관한 점검목록을 받는다. 이 목록에서 이제까지의 작업시 이미 실시되었던 검사를 삭제한다. 특히, 다음의 작업과 해명의 범위에서 삭제한다.

- 교체의 필요성이 있는 구법에 대한 사후적 입법평가
- 사전적 입법평가
- 법안작성전에 있었던 다른 사전 연구
- 준비한 전문가의 의견서
- 공동보고와 의견발표 절차과정에서 전문행정기관의 의견(예, 사법처리 또는 집행의 적합성에 관해)
- 새로운 학문적 업적

④ 단계 4

정리된 점검목록을 가지고 이제 다음의 검사 질문을 삭제할 수 있다.

- 부담(비용)과 이득의 관계와 연관성이 없는 질문
- 해당 검사질문에 실무상의 중요성이 전혀 없는 질문(예, 고도의 기술적 법률에 일반수준의 명료성에 관한 질문)
- 법적, 정책적으로 필수적인 명시사항의 필요한 해명을 위해 충분한 시간을 주지 않는 질문

이미 사전적 법률평가가 수행되어 있는 경우라면, 이러한 평가의 결과는 병행적 법률평가의 범위 내에서 필요한 검토를 부분적으로 대체 또는 보완할 수 있다. 병행적 법률평가와 관련하여 실험적 입법(experimentelle Gesetzgebung)이라는 수단은 특별한 의미를 지닌다. 이 경우 새로운 규범들은 시간적 측면에서, 경우에 따라 장소적 측면에서 제한적으로 적용된다. 따라서 병행적 법률평가에 있어 다른 요소들과는 달리 입법적 지시가 필수적이다. 실험적 입법의 활용은 일반적인 실험조항을 덧붙으로써 보다 용이해질 수 있다.<sup>182)</sup>

(3) 결과에 중요한 영향을 미치는 규율부분의 선정

하나의 법령초안이 전체적으로 병행적 입법평가의 대상으로 되는 예는 매우 드물다. 특히, 시간문제와 비용문제를 고려해보면 초안에 대한 완전한 시험은 거의 불가능하다. 따라서 특정 법안의 전체내용 중 합목적적으로 시험이 필요한 부분을 선정하는 것이 합리적이다. 예컨대, 예산지출에 관한 규정(Leistungsbestimmungen)의 경우에는 오히

182) Jean-Daniel Delley, **Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique**, in ; Morand Charles Albert, *Légistique formelle et materielle*, Aix-en-Provence 1999, S.114f.

려 분산효과와 비용의 결과를 심사하고, 조직규범의 경우에는 예상되는 교차작용을 중심으로 심사한다.

#### (4) 적절한 검토절차의 선정과 심사도구

심사기준과 결과에 중요한 영향을 미치는 규율부분을 결합시킴으로써 시험하기에 적절한 검토절차나 적합한 심사도구를 도출할 수 있다. 예컨대, 규범수범자들이 전체 규정들 중 가장 중요한 규정부분에 대하여 아무런 문제제기 없이 효율적으로 준수할 수 있는지를 심사(실용성, 이해가능성)해야 하는 경우에 이에 대한 검토절차로는 모의훈련(Planspiel)이나 실무검토(Praxistest)가 있다. 검토절차(Testverfahren)를 수행하는 목적은 법안의 전체 또는 일부를 현실에 가까운 검토영역에서 일정한 심사기준(예컨대, 집행의 유용성 또는 규범적용자들간의 효과적인 협력 등)을 고려하여 마치 규범이 이미 효력을 발생하고 있는 것처럼 적용하기 위한 것이다. 다시 말해서, 검토절차는 초안의 효과와 기능에 관한 가정을 조기에 심사하는데 도움을 주는 하나의 실험적 과정(experimentelles Vorgehen)이다(Entdeckungsexperiment).

이 검토절차에 의거하여 초안이 충분한 개연성을 가진 일정한 기대를 충족시킬 수 있는지, 이를 긍정한다면 어떻게 충족시킬 수 있는지에 관하여 심사할 수 있다. 실험상황이 장래에 효력을 발생할 영역에 보다 더 상응하면 할수록, 행위유사성이나 결과유사성에 대한 기대는 더 높게 나타날 수 있을 것이다. 검토과정에서 의도하지 않은 효과나 흠결 있는 규정 또는 예견하지 못한 반응이 나타난다면, 이것은 규범화의 흠결 또는 파악할 수 없는 “블랙박스”(black-box) 반응을 암시하는 것이다. 이 경우에는 초안에 나타난 규정들을 다시금 심사하고 경우에 따라서는 이 규정들을 변경하는 것이 적절하다.

병행적 입법평가와 관련하여 두가지의 검토절차가 있다. 즉, ① 모의훈련(Planspiel)은 가상의 현실에서 실제 사례나 가설적 사건을 도움

으로 대안입법이 기능할 수 있는지에 대하여 실무중심적인 시험을 하는데 도움을 준다. 가능한 한 법규정의 장래의 효력영역에서 경험있는 역할담당자가 모의적으로 실시하는 것이다.<sup>183)</sup> ② 실무검토(Praxistest)는 주로 특정한 규정초안 또는 그 일부가 장래에 유용할 수 있으며 집행에 적합한지를 심사하는데 도움을 준다. 실무검토에서는 적합성/흡결/효율성을 조사하기 위하여, 현실에 가까운 사례나 과거의 실무에서 도출된 사례를 도움으로 최소한 하나 이상의 현실의 규범 수범자 그룹이 반드시 포함된다.<sup>184)</sup>

**【표 33】 실무검토와 모의훈련의 비교**

실무검토와 모의훈련의 특성비교				
기준 검토절차	시 간	기능담당자	작업영역	진행과정 (사건, 사례)
실무검토	현실의 시간	현실의 담당자	현실의 작업영역	현실의 사건, 사례
모의훈련	시간의 축소	현실의 담당자, 대표적 담당자	모의 작업영역	가상현실의 사건, 사례

나아가 비용을 수반하는 모형실험이나 한시법도 투입할 수 있다. 기본모델실험(Modellversuche)은 실제로 한시적 효력을 가지는 실험으로

183) 법령초안에서 모의훈련을 시험하기에 적합한 사례상황으로는, ① 심사할 상황이 직접적으로 생성될 수 없는 곳(예컨대, 재난관리법), ② 규범수범자들을 직접적으로 포함시키는 것이 불가능한 곳(예컨대, 일정한 시간이 경과한 후에 관련되는 자 또는 후천성 치매환자), ③ 규범관련자와 규범적용자간의 공동작용에 아무런 경험이 존재하지 않는 곳이다.

184) 법령초안 가운데 실무검토가 유용한 것으로서, ① 의도한 효과가 주로 여러 사람과 관청의 행동과 행위에 의하여 이루어지는 법령초안, ② 서로 다른 기능적인 지위를 가진 여러 사람들(예컨대 관련 시민, 관련 행정종사자, 관련 사법 종사자)의 효력발산(Wirkungsentfaltung)에 참여하고 있는 법령초안, ③ 전문적인 행위와 규범관련적 행동을 인지할 수 있는 범위에서 영향을 미치거나 변경시킬 수 있는 법령초안 등이다.

서, 이 과정에는 장래의 규범수범자들 중 일정한 표본수범자들이 참가하지만 종종 지역적인 제한을 두는 경우도 있다. 한시법(Gesetze auf Zeit)은 특정한 기간동안 효력을 가지도록 형식적으로 통과된 법률이다. 한시법의 효력에 관한 시간적 범위는 명시적인 한시규정(폐지시점)에 의하여 결정되거나 의도한 입법동기의 달성(목적달성은 예컨대 상시적인 법률통제에 의하여 확인된다)을 통하여 정해진다. 실험조항을 포함하고 있는 규정들도 한시법과 같은 유형에 속한다.

한편 병행적 입법평가에는 광범위한 검토절차가 부여되어 있으나, 광범위한 검토가 항상 필요한 것은 아니며, 상당수의 심사의 경우에는 광범위한 검토를 행하는 것이 적절하지도 않다. 심사기준을 확정하고 관련되는 규율부분을 선정함으로써 적합한 심사도구를 쉽게 발견할 수 있다. 특수한 법규정들로부터 분산효과(부담가중 및 부담경감)를 조사하기 위해서는 비용효과분석이 적당하며, 상이한 규범수범자 집단에서 규범의 이해가능성(수용가능성)을 최적화시키기 위해서는 수범자에 집중된 이해가능성 심사가 적절하다. 이들 심사도구는 현실적인 효력영역 또는 가상의 효력영역 - 즉, 규범수범자의 직접적인 참여없이 - 으로부터 분리하여 사용할 수 있다. 주요한 심사도구를 살펴보면 다음과 같다.

**【표 34】 병행적 입법평가의 심사기준, 절차 및 도구**

심사기준	개 념	적합한 절차 / 도구	내 용
목표달성 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>의도된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는지 조사하고 판단함</li> </ul>	효용가치 분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>행동방향의 선택은 목표달성에의 기여와 관련하여 비교적으로 평가</li> </ul>

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

심사기준	개 념	적합한 절차 / 도구	내 용
<p>실용성</p> <p>실용성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>초안의 전부 또는 일부의 집행가능성과 준수가능성은 마치 이 초안이 효력을 발하고 있는 것과 같이 시험</li> </ul>	<p>실무검토</p> <p>모의훈련</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>장래의 효력영역에서 특히 규범적용자가 실제사례와 그 경과과정을 도움으로 초안의 일부에 대하여 현실시간적으로 시험</li> <li>모의적인 가상현실에서 기능수행자/규범수범자가 실감한 사건이나 잠재적인 사건을 도움으로 계획한 법규정의 핵심내용을 시험</li> </ul>
<p>분산효과</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상이한 규범수범자들이 있을 경우 특히 재정적 부담과 경감에 대한 조사.</li> <li>시간경과에 관한 문제도 조사.</li> <li>비용 편익 효과의 (재)분배</li> </ul>	<p>비용효과 분석</p> <p>비용편익 분석</p> <p>예산지출 과정분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>계획한 규정에서 도출된 비용부담 및</li> <li>규범수범자(규범적용자)에 대한 비용분배</li> <li>비용-편익간, 다양한 유형의 규정대안들간의 화폐로 비교할 수 있는 관계가 우선</li> <li>국가적 및 사회적 부분영역간의 물질적 교환(예 : 재정상황)은 부담효과와 경감효과에 관하여 조사</li> </ul>
<p>교차작용, 조화성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>적합성의 분석, 예컨대 규정초안의 규범들간의 교차작용의 적합성 분석 또는 다양한 법조항들간의 조화에 관한 적합성 분석</li> </ul>	<p>상호의존 분석</p> <p>교차분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상호 강화시키는 작용, 약화시키는 작용 또는 모순된 작용의 발견</li> <li>규정초안과 타 법규정간의 내용적 갈등 또는 상호 도움을 주는 효과(시너지효과)에 관한 조사</li> </ul>
<p>이 해 가능성, 내면적 안정성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>규정초안은 규범수범자들이 의도한 목적을 이해할 수 있고 따라서 준수하거나 이용할 수 있는 지에 관하여 규정초안을 심사</li> <li>규범의 구성이 항구적이고 이용자에</li> </ul>	<p>이해가능성 심사(의미론)</p> <p>항구성심사 (논리학)</p> <p>실무검토와 모의훈련에</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>규범수범자들이 규율목적과 이를 명령이나 제재로 전환하는 것을 어느 정도로 언어적이고 개념적으로 이해할 수 있는지에 관한 경험적 심사</li> <li>내면에 관계된 것과 규범화의 순서를 실감할 수 있는지에 관한 심사</li> </ul>

심사기준	개 념	적합한 절차 / 도구	내 용
	게 편의하게 보이는 지에 관하여 심사.	부가적으로 실시가능	
수용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의도한 규정이 규범수범자들에게 받아들여질 수 있고 준수될 수 있는지, 어느 정도 그러한지에 관하여 조사</li> <li>• 규범수범자들이 거부할 경우에는 그 이유를 조사</li> </ul>	수용연구  실무검토와 모의훈련 기간 동안 부분조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규범수범자들을 대상으로 한 설문조사, 표본조사와 같은 경험적 조사 및 부분조사</li> </ul>

### (5) 검토와 심사의 준비

구상단계에서 다양한 사항들에 대한 고려가 마무리되고 심사도구도 선정된 경우에는 조직적인 관점에서 이를 실행할 준비를 한다. 예컨대, 초안 중에서 일부 선정된 부분에 대한 모의훈련을 실시해야 하는 경우에는, 모의훈련의 기획 및 과정의 우선적 구축, 적절한 사례의 준비, 협조자(예컨대 규범적용자)의 선정과 정보전달·공간·재정 및 인적인 요건의 구비, 사정규칙의 확정 등이 마련되어야 한다.

## 2. 실행단계

구상단계에서 준비가 끝난 이후에는 원래의 병행적 입법평가가 개시된다. 이 경우 병행적 입법평가는 선정된 검토절차를 적용함으로써 개시되며 심사기준을 고려하여 결과에 관련된 규율부분에 대한 선정된 심사도구를 적용함으로써 개시된다. 이것은 약간 복잡하게 보이는

측면도 있지만, 구상단계에서의 준비는 시험대상을 합목적적으로 선정하게 해준다. 즉, 구상단계에서의 준비는 병행적 입법평가의 진행과정을 간소화해줄 뿐만 아니라 명확하게 한다. 이처럼 특별하게 결과에 관련된 규율부분과 이에 관련된 사정절차 및 사정도구의 적절한 선정에 대하여 집중하는 경우에 비로소 소정의 결과를 가져올 수 있는 병행적 입법평가의 실행이 가능하게 되고 사정도 의도한 대로 이루어질 수 있다. 사후적 입법평가와는 달리 병행적 입법평가의 실행에서는 예컨대 규율범위의 분석, 대안입법의 발전 및 결과사정과 같이 어느 한 요소가 타 요소에 기초해서 진행되는 작업단계를 정하고 있는 것이 아니다. 그러나 예컨대 실무검토와 비용결과분석과 같이 적어도 상호간의 결합은 가능하다.

### 3. 평가단계

평가단계에서는 체계적 사정, 검토 및 시험결과와 심사결과의 평가와 문서작성이 바람직하다. 이 경우 도움이 될 수 있는 것은, 이미 구상단계에서 사정에 대한 관련된 목표와 접근점이 확정되어 있는 경우이다. 시험과정에서 비로소 나타나는 인식들은 부가적으로 고려되어야 하고 문서로 작성되어야 한다. 나아가 이러한 인식들은 추후에 검토할 때 처음부터 포함시킬 수 있다. 사정과 그에 대한 검토의 결과로 대안입법의 변경과 보완에 대한 각종 제안들이 도출된다. 이러한 규정제안들은 변경이나 보완 없이 그대로 확인될 수도 있다. 마찬가지로 개정에 대한 제안으로부터 대안입법이 변경되는 결과가 나타난다.

## 제 4 절 사후적 입법평가의 의의 및 방법론

### I. 의 의

사후적 입법평가는 법규정으로부터 발생한 결과를 조사·평가하는 것을 말하며, 목표달성의 정도가 조사·평가의 중심에 위치한다. 그 밖의 검토사항으로서 비용추이, 비용-편익-효과, 수용도, 실용성 및 부작용도 고려한다. 사후적 입법평가의 결과에 따라 개별 법규정의 개정 필요성을 확인할 수 있고, 법률전체의 바람직한 효과성과 효율성을 확정할 수 있다. 사후적 입법평가는 법규정의 목표달성을 사후에 파악하고, 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식하기 위해서 수행되며, 현재의 법규정의 개정필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 실행된다. 따라서 사후적 입법평가는 현행 법규정의 성과를 제시해주고 현행 규정을 개선하기 위한 접근방법을 분명하게 하는 한편 경우에 따라서 법규정의 개정 또는 폐지에 관한 토대를 마련한다.

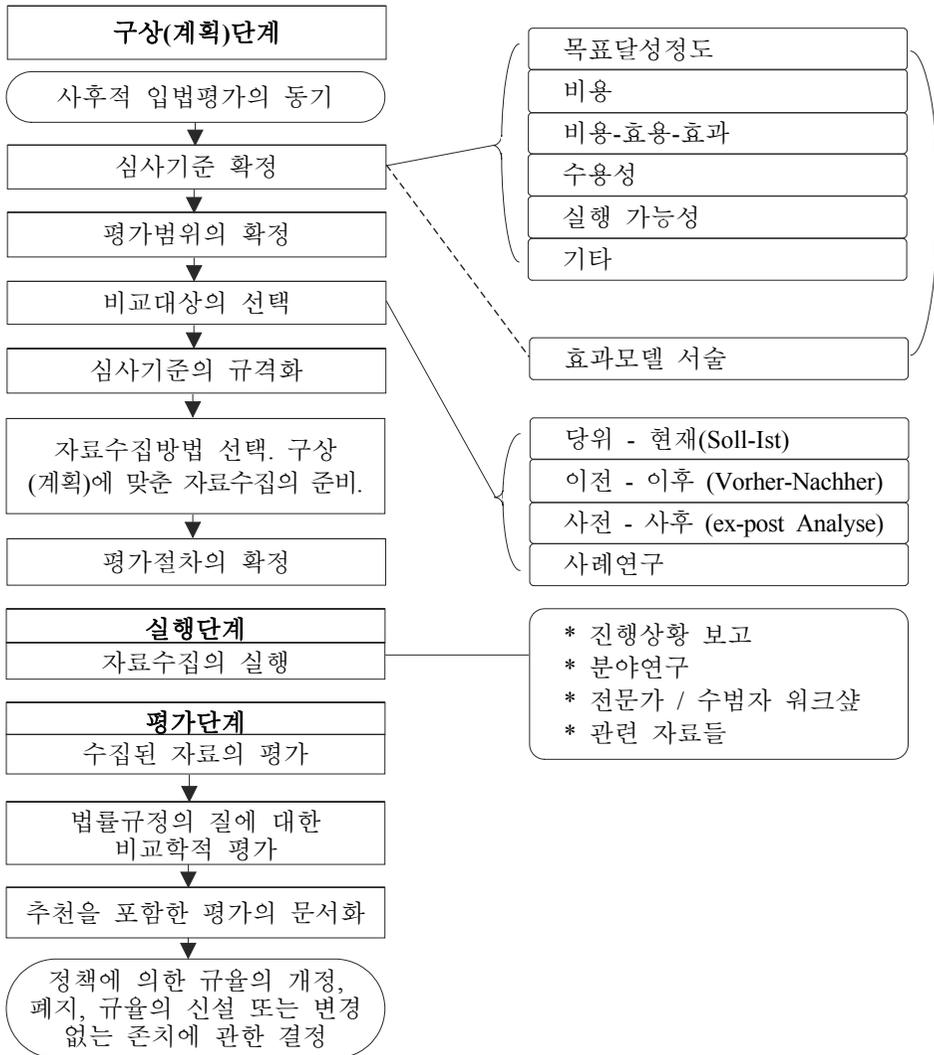
사후적 입법평가에 있어서는 특히, ① 현행 법규정이 의도하는 목표에 도달하였는가, ② 어떠한 부작용이 나타났으며 이러한 부작용은 중요한 것인가, ③ 부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생했는가, ④ 법규정이 실용적이고 준수가능한 것으로 입증되었는가, ⑤ 개정의 필요성 또는 폐지의 필요성이 존재하는가 등을 집중적으로 분석한다. 그리고 사후적 입법평가는 의도하는 법률의 효과 및 결과에 대하여 경험적으로 조사된 자료를 토대로 개별적인 심사기준을 비교하는 것이다. 비교방식의 관점은 당위-현재(Soll-Ist)비교, 이전-이후(Vorher-Nachher)비교, 법률의 효력발생 후에 시간흐름의 형식에서 실시하는 사전-사후(Ex-Post)분석, 사례연구(예컨대, 비교가능한 국가들의 관련 규정의 결과를 비교하는 형식으로 실시하는 사례연구) 등이다. 이러한 비교방식을 고려하여 조사된 자료들을 비교·평가하여 심사기준과 관련하여 판단하는 것이다.

사전적 입법평거나 병행적 입법평가와 마찬가지로 사후적 입법평가도 다음의 표와 같이 구상단계, 실행단계 그리고 평가단계로 나누

## 제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

어진다.

【표 35】 사후적 입법평가의 진행방식



## II. 사후적 입법평가의 단계

사후적 입법평가를 실행할 기본적인 결정이 내려진 이후에 구상단계에서는 사후평가를 위한 진행방식을 계획한다. 실행단계에서는 자

료조사와 조사된 자료에 대한 분석이 이루어지며, 평가단계에서는 개별조사의 결과를 비교·평가하고 기록한다.

### 1. 구상단계

사후적 입법평가의 구상단계는 심사기준의 선정 및 이와 밀접한 관련성을 가지는 평가의 범위확정으로 구성되어 있다. 일반적으로 법규정에 대한 평가는 절대적이 아니라 비교해서 실시되기 때문에 비교의 방식이 우선 확정되어야 한다. 다만, 예외적인 경우에는 예컨대, 법규정의 흠결이 명백하게 제시되어 있는 경우에는 비교분석을 포기할 수도 있다. 따라서 특정한 법규정의 개정필요성을 확정하기 위해서 전문가 워크숍과 수범자 워크숍을 내부에서 실시하여 문제점을 분석하는 것으로도 충분할 수 있다. 이 경우 문제점 분석이 사후적 입법평가의 한 부분이 된다. 그 다음에는 선정된 심사기준과 관련한 추정(가설)이 측정가능하도록 표현해야 한다. 그 밖에 자료조사의 방식을 선정하고 자료조사의 실행을 구체적이고 조직적으로 준비한다.

#### (1) 사후적 입법평가의 동기

사후적 입법평가에 대한 동기는 사회적 그룹들 속에서 법령개정의 필요성을 주장함으로써 나타날 수 있다. 특정 법규정에 대한 소송건수의 증가도 법규범의 사후적 입법평가에 대한 동기를 형성할 수 있다. 또한 사후적 입법평가의 동기는 특정 법규정의 결과를 심사할 필요성을 인식하고 있는 정치·행정 체계에서 직접적으로 제기될 수도 있다. 그리고 특정한 법률에 대한 사후평가를 이미 법률 그 자체에 명문화하고 있는 경우도 있다.<sup>185)</sup>

185) 이에 관한 사례로서는 ① 독일의 “요보호위험의 사회적 안전조치에 관한 법률 (Gesetz zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit: PflegeVG)” 제10 조제4항을 들 수 있다. 동 규정에 의하면 “연방노동복지부는 연방의 입법관련 기관에 대하여 1997년부터 매 3년마다 요양보험의 추이, 독일전역에서의 요양보호의 상황 및 제언의 실제 전환 및 요양보험의 문제에 대한 위원회의 조언에 관하여 보고

일정한 경우에는 법률의 직접적 영향이 수범자들에게 매우 신속하게 나타나는(impact) 반면에(금지의 경우), 본래적인 효과(outcome)는 대체로 중장기에 걸쳐 나타나게 된다.<sup>186)</sup> 부수적 효과나 다른 규범들과의 상호작용효과 역시 통상 비교적 오랜 집행기간이 경과한 이후에 비로소 가시화된다. 더욱이 규범의 효과나 효율성에 대한 확실한 판단은 종종 장기간에 걸친 통계자료의 비교를 통해서만 비로소 확인할 수 있다. 따라서 정확히 언제 사후적 입법평가가 이루어져야 하는가는 구체적인 사안에 따라 확인할 수밖에 없다. 그러나 개략적인 지침이긴 하지만, 본래 사후적 입법평가는 빨라야 법률시행 후 5년이 지난 이후에 비로소 행해지는 것이 바람직하며, 또한 어떤 법률이든 적어도 매 10년마다 심사가 이루어지는 것이 타당하다는 원칙을 제시할 수 있다.

평가에 대한 경험의 결여 및 평가가능한 대상과 평가기준의 방대함에 비추어 볼 때,<sup>187)</sup> 어떤 경우에 학문적 또는 실무적으로 사후적인 입법평가가 실행되어야 하며 또 어떤 경우에 수집된 정보들에 대한 실용적 분석으로 충분한 것인지에 대해 언급하는 것은 매우 어렵다.

---

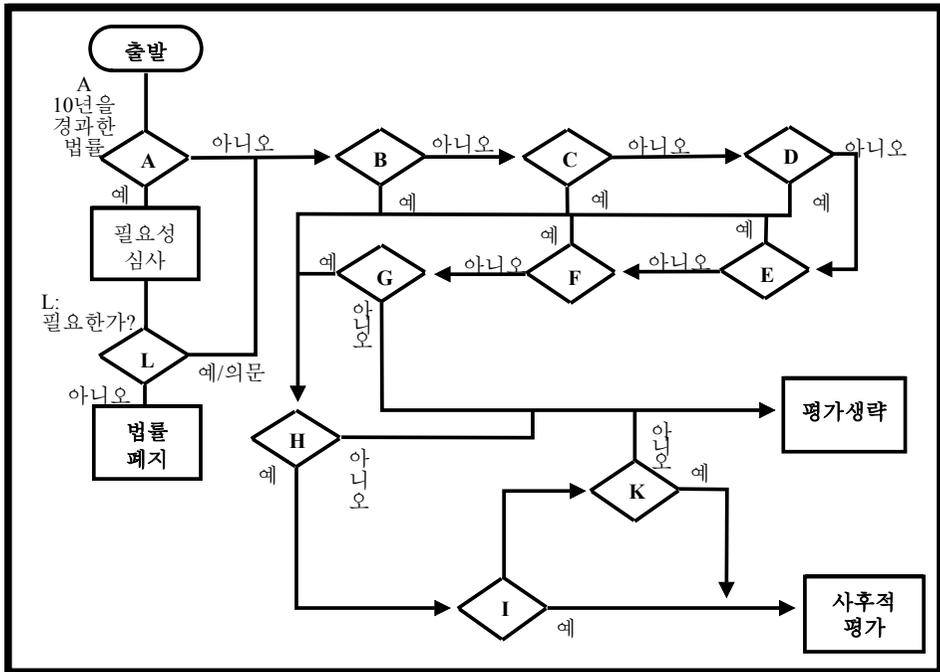
한다”고 규정하고 있다. 이 규정은 법률의 결과를 정기적으로 사후검증할 것을 규정한 것이다. 이러한 평가조항들은 그 초기적 모습이 독일의 연방입법, 예컨대 연방입미시온방지법(Bundes-Immissionsschutzgesetz, 1990.5.14. BGBl.I S.880.) 제61조 또는 주택보조금법(Wohngeldgesetz 1993.2.1. BGBl. I S.183) 제35조에서도 나타나고 있다. ② 스위스의 “CO<sub>2</sub> 배출삭감에 관한 연방법(Bundesgesetz über die Reduktion der CO<sub>2</sub> Emissionen)” 제5조에서는 “연방의회는 CO<sub>2</sub> 배출삭감에 관하여 강구된 대책 및 강구될 예정인 대책의 효과를 정기적으로 평가한다. 이 경우 연방의회는 특히 인구증가율, 경제성장률 및 교통증가율 등 주요한 일반적 조건의 변동을 고려한다. 연방의회의 평가는 통계데이터에 의거한다”라고 규정하고 있다. 스위스에서는 이러한 사후평가를 규정한 법률들이 매우 많다. 따라서 사후적 입법평가를 위해서는 비용이 많이 들어갈 수 있기 때문에 평가조항들은 그 목적에 따라 차별적으로 적용될 수 있도록 하거나, 통계 및 모니터링에 관한 단순한 의무부과에 국한하여야 한다는 견해도 있다. Arbeitsgruppe, Gesetzesevaluation, Schlussbericht, aaO., S.93ff.

186) Daniel Kettiger, *NPM und NEF ins richtige Licht gerückt -eine Replik zum Beitrag von Markus Zürcher*, LeGes 1999/3, S.135.

187) Wener Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel(Hrsg.), *Einführung in die Politikevaluation*, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S.78ff ; Evert Vedung, *Evaluation im öffentlichen Sektor*, Wien/Köln/Graz 1999, S.31.

이 문제는 법률자신이 평가를 예정하고 있는 경우에만 분명하게 답할 수 있다. 결국 이에 관한 기본사고는 평가가 유익한 것이어야 한다는 점일 수밖에 없다.<sup>188)</sup> 사후적 법률평가의 대상과 기준은 무엇인가라는 물음은 바로 구체적인 또는 구체화가 가능한 잠재적 요소에 의해 결정된다. 사후적 입법평가단계에서 얻어진 결과는 적어도 어느 정도로 법률의 목표가 달성되었는가의 여부, 법률집행에 있어 얼마의 비용이 발생하였는가, 그 비용이 비용예측과 일치되는가의 여부 그리고 새로운 규율에 대한 수요(폐지, 개정, 새로운 법률의 제정)가 존재하는가의 여부에 대한 해명을 담고 있어야 한다. 이 경우 법률집행으로부터 얻은 경험이 그 출발점이 된다.

【표 36】 사후적 법률평가의 수행여부에 관한 결정도<sup>189)</sup>



188) E.Vedung, Ebd., S.12f.

189) Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation”, **Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln. Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge.** Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartment, Bern 1991, S.25.

- A : 10년을 경과한 법률인가?
- B : 경제 및 사회에 대한 중대한 의미가 있는가?
- C : 국가재정에 있어 중대한 의미가 있는가?
- D : 효과가 명확하지 않거나 예측불가능하여 혁신적 조치(새로운 구상)가 요망되는가?
- E : 논의의 여지가 있는 효과에 대한 조치인가?
- F : 불명확한 수용문제의 공시인가?
- G : 새로운 규율요구에 관한 정치적 압력이 있는가?
- H : 예측되는 새로운 인식에 대한 평가의 제시인가?(효용)
- I : 비용/효용관계를 뒷받침할 수 있는가?
- K : 중대한 순수학문적 이익인가?

## (2) 심사기준의 확정

사후검증의 범위확정과 밀접한 관계에 있는 것은 사후적 입법평가를 구체적으로 적용하는 사례에서 유의해야 할 심사기준을 선정하고 확정하는 것이다. 사후적 입법평가의 핵심적인 심사기준은 일반적으로 목표달성도(Zielerreichungsgrad)이며, 그 밖에 중요한 심사기준으로는 비용추이(Kostenentwicklungen), 비용-편익-효과(Kosten-Nutzen-Effekte), 수용성(Akzeptanz), 실용성(Praktikabilität), 부수적 효과(Nebenfolgen) 등이다. 여기서 다양한 심사기준들간의 가능한 관련성도 고려해야 한다. 예컨대, 경제영역에서는 종종 특정 법규정에 대한 수용성이 비용추이와 관련성을 가지고 있으며 목표달성도 역시 종종 특정 법규정에 대한 수용성을 판단하는 자료가 된다. 이러한 심사기준의 확정은 정책적이고 전문적인 검토에 따라 이루어지며, 일부 법률에서는 유의해야 할 심사기준을 명문으로 제시하기도 한다.<sup>190)</sup>

190) 심사기준을 법률에서 확정한 사례로서 독일의 요양보호법(PflegeVG) 제109조제1항에서 “연방정부는 이 법의 목적달성을 위하여 연방참의원의 동의를 얻은 법규명령을 제정하여 입원요양시설과 통원요양시설 및 가정단위의 요양에 관하여 이를 매년 조사하여 연방통계로 정리할 권한이 있다. 연방통계는 다음 각 호의 사안을

목표달성도를 심사할 때 유의하여야 할 점은 종종 법률에는 일반적인 상위목표(주목표)에 도달하기 위하여 기타 목표(하위목표, 부수목표 등)와 목표를 지원하는 조치들이 규정되어 있다. 따라서 주목표, 기타 목표 및 목표를 지원하는 조치들(개별규정)간의 예상되는 효과관련성을 조사하고 법률에 목표를 지원하는 조치들과 법률의 목표간의 관련성을 나타내는 추측된 효과모델을 분명하게 하는 것이 바람직하다.<sup>191)</sup> 목표와 조치들간의 관계를 분명히 하는 것은 유용할 뿐만 아니라 필요하다. 특정 법률의 상위목표를 목표달성과 분리하여 심사하는 것은 불가능하기 때문이다. 상위목표에 대한 설명은 항상 직접적으로 측정할 수 없다. 예컨대, 인간의 자기결정, 독자성 및 인간존엄의 개념들은 그 내용을 확정하지 않고서는 측정될 수 없기 때문에 입법자가 어떠한 하위목표나 조치들을 가지고 이러한 상위목표에 도달하고자 하며, 하위목표나 조치들이 상위목표와 어떠한 관련성을 가지고 있는지 분명하게 해야 한다. 그 다음에는 이러한 관련성을 측정가능하고 심사 가능하도록 표현하여야 한다.

경우에 따라서는 이미 사후적 입법평가를 실시하는 과정에서 어떠한 심사기준을 개별적으로 유의해야 할 것인지에 관하여 제시되기도 한다. 예컨대, 특정한 법규정의 수용성에 관한 사후검증을 실시할 때 수용되지 않는 이유가 그 규정을 적용할 때(실용성) 나타나는 문제점에 있는 것인지를 분명하게 부각시킬 수 있다. 따라서 심사기준은 사

---

내용으로 할 수 있다. …… 7. 비용의 유형에 따른 보호시설의 비용과 유형, 금액 및 비용부담자에 따른 수익금”으로 규정하고 있다. 이 법조문에서는 입법자가 요양보험법과 관련한 특정한 비용추이에 대한 정보를 원하고 있다는 점이다. 따라서 이 법을 사후평가할 경우에는 심사기준으로서 비용추이에 유의하여야 한다.

191) 이러한 효과모델은 법률본문, 법률본문의 이유 및 정치적 논쟁, 정부의 해명 등에서 전개된다. 이 경우에 ① 특정 법률을 가지고 어떠한 목표를 추구할 것인가, ② 그 법률의 주목표는 무엇인가, ③ 어떠한 하위목표, 부수목표 등이 추구되는가, ④ 목표들은 어떠한 관계에 있는가, ⑤ 목표의 구체화와 관련하여 개별적인 조치들은 어떠한 효과를 나타내는가, ⑥ 주목표, 기타 목표 및 목표를 지원하는 조치들간의 추측된 관계는 어떠한가 등을 고려하여야 한다.

후적 입법평가를 실행하는 동안에 검토하고 경우에 따라서는 새로이 확정하는 것이 바람직하다.<sup>192)</sup>

### (3) 사후검증범위의 확정

사후검증범위의 확정은 대부분의 경우 심사기준의 확정과 밀접한 관련이 있다. 사후검증의 범위를 확정하는 것은 정책적이고 전문적인 고려에 따라 이루어지며 필요한 경비(인력, 시간, 비용)도 유의해야 한다. 전체 법률의 사후검증에 필요한 경비는 매우 높기 때문에 일반적으로 유의해야 할 심사기준과 관련된 분명한 효과가 예상되는 법률의 특정 조문들을 선택한다. 이를 위해서 아래의 표를 추천할 수 있다.

#### 【 개별조문을 심사기준에 따라 배열한 사례 】

	목표달성	비 용	비용-편익 효 과	수용성	실용성	부수적 효 과
제1조	주목표	직접적인 비용효과 없음 (효과없음) *	관련없음 (효과없음)	일반적으로 수용 (수용문제가 발생되지 않음)	직접적인 관련성이 없음 (해당사항 없음)	직접관계 없음

192) 한편 의회차원에서 심사기준을 확정한 사례로서 독일연방의회는 1998년 1월 16일 제214차 회의에서 조직범죄와의 투쟁의 개선에 관한 법률(Gesetz zur Verbesserung der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität)에 대하여 다음과 같은 결의를 채택하였다. 즉, “독일연방의회는 연방정부에 대하여 기본법 제13조제6항 및 이와 결부된 형사소송법 제100e조제2항에 의거한 연례보고의무와는 별도로 늦어도 2002년 1월 31일까지 기술적 수단의 투입을 통한 주거감시의 효과에 대한 상세한 경험보고서를 제출해 줄 것을 요청한다. 경험보고서에는 이를 제출할 때까지 실시된 주거감시 조치의 헌법적 가치와 형사정책적 가치에 관한 법률결과의 평가도 포함된다”. 독일연방의회는 이러한 결의로써 법률의 개정을 통한 범죄투쟁의 효율성을 기록하고 사후검증할 것을 요청하고 있다. 이것은 연방의회의 위임에 의하여 연방정부가 이 법률을 통한 목표달성을 심사하도록 요구하고 있다는 점이다.

제 2 장 입법평가의 유형과 방법론

	목표달성	비 용	비용-편익 효 과	수용성	실용성	부수적 효 과
제2조	하위목표1	경제적 부분에 대한 현저한 비용절약의 개연성 ( <i>현저한 효과가 예상</i> )	경제적 부분에 대한 현저한 투자지원 ⇒ 고용증대의 개연성 : 국가와 소비자의 경비 ( <i>현저한 효과가 예상</i> )	경제적 부분에 대한 높은 수용성 노동조합의 낮은 수용성 ( <i>수용문제가 발생가능</i> )	직접적인 관련성이 없음 ( <i>해당사항 없음</i> )	조사과정에서 조사가능
제3조	하위목표를 지원하는 조치 1 ( <i>현저한 효과가 예상</i> )	경제의 자가의무를 통한 비용절감 ( <i>최소한의 효과 예상</i> )	비용하락과 동시에 효율성의 개선 ( <i>현저한 효과가 예상</i> )	경제적 부분에서 높은 수용성 자연보호단 체의 낮은 수용성 ( <i>사회적 그룹에 대한 상당한 효과</i> )	국가: 통제기능의 보장이 필요, 즉 제도적인 변경이 요구됨 ( <i>실용성이 문제됨</i> )  경제: 새로운 과제(실용 성은 기업과 관련⇒궁극 적으로 유형이 조사) ( <i>실용성이 문제가 된다</i> )	조사과정에서 조사가능
제4조	.....	.....	.....	.....	.....	.....
.....						

\* 이탤릭체로 표기된 설명은 요약된 대략적 평가를 보여주고 있다. 반면 보통의 글씨체로 표시된 설명은 논증의 목록을 나타내 주고 있다.

사후적 입법평가를 계속 실행할 경우에는 선정된 심사기준의 분명한 효과가 예상되는 법규정들을 고려해야 한다. 다른 모든 규정들은 그 결과의 의미에 대한 새로운 기준이 도출되지 않는다면 무시해도 된다. 결과에 관련되는 규정은 실무에서 관찰가능한 추이를 토대로 하여 심층적으로 사후검증을 해야 한다. 평가(Bewertung), 즉 이 사후 검증의 한 부분인 평가는 하나의 비교에 근거를 두고 있다.<sup>193)</sup>

#### (4) 비교방식의 선택

특정 법규정의 결과에 대한 평가는 일반적으로 그 법률의 적용범위 내에서 실무에서 사실상 발생한 추이를 자료와 비교하는데 기초를 두고 있다. 이러한 비교자료는 다양한 방법으로 획득할 수 있다. 따라서 구체적인 적용사례에서 어떠한 비교방식이 적합한 것인지 고려하여야 한다. 예외적인 경우 예컨대, 특정한 법규정이 불충분하게 수용되거나 의도된 바와 반대의 효과를 나타낼 때에는 비교적인 사후검증을 포기할 수도 있다. 그러므로 특정한 규정의 개정필요성을 확정하기 위해서는 전문가 워크숍이나 수범자 워크숍 내부에서의 문제분석만으로도 족할 수 있으며, 이러한 문제분석은 동시에 사후적 입법평가의 한 부분에 해당한다. 다만, 이 경우 사후적 입법평가에서 비교를 포기한 이유를 제시해야 할 것이다.

##### ① 당위-현재 비교방법

비교를 위해서 당위가치(Soll-werte)를 원용하는 것이 가장 이상적이다. 여기서 당위가치는 법률(또는 하위 법령)에서 언급되거나 법률에서 분명하게 도출할 수 있다. 이러한 당위가치를 실제로 실무에서 조

193) 개별 조문들을 심사기준에 정렬시키는 표에서는 등급도 이용할 수 있다. 예컨대, 0 = “아무런 효과가 기대되지 않음”에서부터 7 = “매우 강력한 효과가 기대됨”까지 등급을 이용할 수 있다. 사후적 입법평가를 실행할 경우에는 분석의 깊이와 깊이를 거의 임의적으로 확대시킬 수 있다. 따라서 한계를 제시할 필요가 있다. 종종 처분가능한 자원에 의하여 이러한 한계가 설정된다.

사된 현재가치(Ist-werte)와 비교하는 것은 당위가치도달과 관련한 평가를 가능하게 해준다. 법률 또는 하위법령의 규정에서 분명한 당위 가치가 언급되는 경우에는 이 비교방식이 적절하다.

② 이전-이후 비교방법

이러한 당위가치를 활용할 수 없다면, 법률의 효력발생 이전의 존재 가치와 법률의 효력발생 이후의 현재가치를 비교할 수 있다. 법률의 효력발생 이전의 자료와 비교해 볼 때 법률의 효력발생 이후에 자료가 분명하게 변화된 것은 이러한 변화가 그 법률에 의하여 발생했다는 것을 추측하게 해준다. 법률의 효력발생 이전에 상응하는 자료가 조사되었고 그 이후에도 조사될 수 있는 경우에는 이 비교방법(법률의 효력발생 이전과 효력발생 이후)을 실시하는 것이 합목적적이다.

③ 사전-사후분석 방법

또 다른 하나의 비교방법은 법률의 효력발생 이후의 시간적 순서라고 할 수 있다. 여기서는 시간이 경과되면서 법률이 심사기준에 효과를 나타내는지를 심사할 수 있다. 변화된 것들은 법률의 효력발생 이후에 시간경과를 통하여 분석된다. 사전-사후분석은 이전-이후비교에 서와 마찬가지로 법률과 무관한 전개의 영향도 고려되어야 한다. 법률의 효력발생 이전에 관련 자료가 조사되지 않았고 자료조사의 방식이 변경되었으며 법률을 통하여 점점 변화가 발생하고 법규정에 기초한 지속적인 전개에 관한 설명이 허용되는 경우에는 이 비교방식이 적절하다.

④ 사례연구방법

법률의 적용범위 내에서 조사되는 현재가치는 이에 상응하는 다른 법률의 적용범위내에서의 현재가치와도 비교할 수 있다. 즉, 선정된

심사기준을 가지고 2개의 지방자치단체에서 서로 비교하는 것이다. 유사한 일반조건하에서 효과성, 효율성, 실용성, 수용성이 나타나는 것을 심사하는 경우에는 사례비교(Vergleich von Fällen)가 도움이 된다. 사례비교는 한계가치(법률 또는 하위법규정의 당위가치) 자체를 검토해야 하는 경우에도 도움이 된다.

(5) 심사기준의 조작화

사후적 입법평가의 기본원칙은 규율영역에서 관찰가능한 진개를 비교하는 것이다. 이러한 비교를 실행할 수 있기 위해서는 심사기준을 고려하여 대상에 대한 추정(가설)을 설정해야 한다. 이것은 조작화(Operationalisierung)를 실시한다는 것을 의미하는데, 이 조작화에서는 분명하고 측정가능하며 심사가 가능한 개념을 사용해야 한다. 심사기준을 조작화할 경우에는 아래의 사항들을 유의하여야 한다.

항 목	내 용
<b>목표달성 심사기준의 조작화</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특정한 법률의 목표를 조작화할 경우에는 법률본문으로부터 효과모델을 도출하는 것이 도움이 된다. 그러므로 조작화의 출발점은 법률규정 그 자체이다.</li> </ul>
<b>부수적 효과의 조작화</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부수적 효과를 조작화하는 경우에는 다른 방법이 제안될 수 있다. 여기서는 법률의 적용실무에서 나온 부수적 효과에 대한 참조가 발견되어야 한다. 그러므로 부수적 효과를 조사하기 위한 출발점은 법률본문이 아니라 적용실무이다. 이러한 부수적 효과에 대한 지침이 발견되는 경우에는 측정가능하고 심사 가능한 진술을 표현(조문화)할 수 있다</li> </ul>
<b>타 심사기준의 조작화</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 타 심사기준(비용, 실용성 등)의 경우에는 법률본문뿐만 아니라 실무에서의 법률의 적용도 조작화의 출발점이 될 수 있다. 모든 심사기준에는 비교방식을 고려하여 측정가능하고 심사 가능한 진술(추정)이 표현되어야 한다.</li> </ul>

(6) 자료조사방식의 선택

실무에서 심사기준과 관련하여 관찰가능한 자료를 조사할 경우에는 다양한 절차를 적용할 수 있다. 일반적으로는 우선 관할관청에 제출된 자료를 평가해야 한다. 그밖에 이미 학술적인 연구를 통하여 획득한 인식들을 고려해야 한다. 이러한 정보를 평가함으로써 선택된 심사기준과 관련한 추정(가설)에 대답하는 것이 가능해진다. 뿐만 아니라 질적인 진술을 조사하기 위하여 전문가 워크샵과 수범자 워크샵을 실시하는 것이 바람직하다. 이러한 워크샵을 도움으로 실무에서 발생하는 규정의 결과에 대한 지침을 획득할 수 있다. 종종 심사기준과 관련된 추정(가설)은 표본적 기준에 따라서 선정된 실무자들의 일치하는 진술을 통하여 확인될 수 있거나 배척될 수 있다. 이러한 워크샵에서 획득한 질적인 인식들은 발생할 수 있는 양적인 자료조사에 대한 접근방식으로도 사용된다.

보고제도를 도움으로 하여 특정한 시점(예 단기, 중기, 장기) 또는 지속적으로(예 1년마다) 핵심적인 사후검증자료를 조사할 수 있다. 이를 위해서는 어떠한 자료를 어떻게, 언제, 어디서 그리고 누구로부터 조사하며 그 자료를 누구에게 어떠한 시점에서 평가를 위하여 전달할 것인지 조기에 확정해야 한다. 자료들을 언제 어디서 보고제도를 수단으로 조사할 것인가는 비교의 방식(당위-현재, 이전-이후, 사전-사후, 사례연구)에도 의존한다. 범위연구는 사후적 입법평가와 관련해서 경험론적 사회연구의 방법의 적용과 자연과학적 연구의 방법의 적용을 포함한다. 어떠한 자료가 언제 어디서 어떻게 조사되어야 하는지를 확정해야 한다. 유의할 것은, 자료를 가능한 한 동일한 절차와 도구를 이용하여 조사하고 이것이 최근의 조사기술의 상태에 상응하도록 해야 한다는 점이다.

## 【자료조사의 절차와 경비】

자료조사	경비
관련 자료의 평가	• 비교적 적음, 사용가능한 자료의 수에 따라
전문가워크샵/ 수범자워크샵	• 준비 : 두 명의 직원, 전체적으로 약1-2주 정도 소요 • 워크샵 실시 : 수인의 직원, 약 1-2주 정도 소요 • 평가 : 2명의 직원, 1-3주 정도 소요
보고제도	• 보고제도의 구조 -각각의 범위에 따라 2-4명 직원, 수 주가 소요 • 지속적인 보고 -각각의 범위에 따라 1명의 파트타임제 직원에서부터 수인의 직원이 연속적으로 보고
범위연구	• 준비 : 각각의 범위에 따라 수인의 직원, 수 주 소요 • 실행 : 수인의 직원, 수 주/개월 요소

자료를 조사할 경우에는 관념적인 관점(예컨대 어떠한 자료? 조사시점은 언제가 좋은가? 어떤 내용이 파악되어야 하는가?) 이외에 조직적인 문제도 유의해야 한다. 따라서 워크샵을 실시할 때 나타나는 전문적인 문제를 해결해야 한다. 나아가 범위연구를 수행함에 있어서는 관련 자료를 어떻게 신뢰할 수 있도록 조사할 수 있는가에 대한 문제도 해명해야 한다. 따라서 사람들을 상대로 설문조사를 하는 경우에 조사절차가 수범자에게 적합한지의 여부에 대하여 고려해 보아야 한다. 예컨대, 노령의 요부조사들에 대한 설문조사를 행할 때 서면에 의한 설문조사를 실시하지 않고 그 대신에 자료조사시 인터뷰를 하는 것이다. 특히 자연과학의 영역에서는 측정도구가 최근의 조사기술에 상응해야 한다는 점을 유의해야 한다. 조사된 자료의 설명에 관련되는 요소들을 유의해야 한다. 특히 비교를 통해 획득한 진술의 보편화

가능성은 그 자료가 全數조사(Vollerhebung), 표본조사를 수단으로 조사된 것인지의 여부에 달려 있다. 표본의 크기에 대해서는 특정한 진술이 어떻게 보편화될 수 있는지에 달려있다. 나아가 사용가능한 시간과 다른 자원도 보편화가능성의 전제조건에 속한다.

### (7) 평가절차의 확정

조사된 자료의 평가는 자료의 유형에 달려 있다. 양적인 자료들이 제시되어 있다면, 통계학-소프트웨어를 도움으로 통계학적인 평가를 실시할 수 있다. 방법론으로는 예컨대 시계열분석(Interrupted Time Seris Analysis)<sup>194)</sup>을 사용할 수 있다. 무엇보다도 질적인 자료의 경우에는 내용을 분석하는 절차를 통하여 변화를 서술해야 한다. 예를 들어 범위 연구를 수단으로 조사된 자료를 통계학적으로 분석하는 경우에는 일반적으로 먼저 빈도분포를 실시한다. 이것은 특정한 요소에 얼마나 자주 어떠한 가치특성이 발생하는지에 대하여 조사한다는 것을 의미한다. 사후적 입법평가 내에서는 내용분석적 절차<sup>195)</sup>를 이용하여 양적인 자료뿐만 아니라 질적인 진술도 분석할 수 있다. 따라서 전문가와 규범수범자들을 상대로 설문조사(인터뷰)를 할 경우에는 위에 언급된 관점에 따른 진술의 구조화된 포착을 가능하게 하는 질문목록을 만드는 것이 바람직하다. 이와 같은 구조화된 기록은 내용분석적 관점들과 관련지워 평가할 수 있다.

---

194) 시계열분석은 시계열자료에 나타난 과거로부터 현재까지 관찰된 일정 추세를 미래에 연장시켜 변화량 및 변화율 등을 예측하는 대표적인 종단면적 기법이다. 이 기법은 과거에 관측된 어떠한 경향이 미래에도 똑같이 규칙적으로 계속될 것이라는 지속성을 기본가정으로 한다. 이 분석은 새로운 정책의 시행에 따라 나타날 예상소요액의 추계보다는 기존 정책에 변화가 없는 경우 예상되는 연도별 소요액을 추계하는데 유용하게 사용되는 기법이다.

195) 내용분석이란 예컨대 텍스트, 연설 또는 주석을 특정한 관점에 따라 분석하는 절차를 말한다. 여기서 특정한 관점이란 특정한 개념의 빈도, 개념들에 대한 평가(적극, 중립, 소극), 개념들간의 관계(예: 개념 a는 개념 b와 함께 n번이나 등장한다) 등이다.

## 2. 실행단계: 자료조사와 자료분석

사후적 입법평가를 관념적으로 준비한 이후에는 자료조사를 실시하고 그 자료를 평가한다. 구상단계에서 준비된 자료조사의 단계와 비교적인 자료평가는 실제로 전환된다. 각각의 유형(질적 자료, 양적 자료)에 따라서 특히 내용분석적 절차나 통계적인 절차가 적용된다.

## 3. 평가단계

평가단계는 실행단계 분석에 기초하여 규정을 비교적으로 평가하는 것과 사후검증 및 제안을 서술한 기록으로 구성된다.

### (1) 규정의 비교평가

모든 비교사례에 대한 자료를 분석한 이후에는 평가를 수행한다. 이 평가는 선택된 심사기준에 대한 비교적 진술을 표현하는 방식으로 이루어진다. 이 경우에는 비교방식에 종속되어 질문에 답하게 된다. 이에 대한 사례는 다음에 제시되어 있다.

**【표 37】 비교방식과 심사기준을 고려한 핵심적 평가질문**

비교방식 검토기준	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사후적 분석	사례연구
목표달성	• 법률적인 규정으로써 당위가치를 달성하였는가?	• 현재의 규정으로써 목표를 달성하는 것이 이전의 규정과 비교해볼 때 더 개선되었는가?	• 법률적 규정을 통하여 정책적 목표와 관련한 연속적 개선을 인식할 수 있는가?	• “우리”에게 적용되는 법규정이 X주와 Y주의 고권영역에서의 법규정보다 더 잘 정치적 목표를 지원하는가?

비교방식 검토기준	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사후적 분석	사례연구
	• 법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	• 법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	• 법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	• 법률에서 가정된 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?
비 용	• 당위가치가 조문화될 때만 고려된다.	• 법률 효력 발생 이후에 비용추이가 과거보다 더 양호한가? • 누구를 위한 것인가?	• 비용추이가 긍정적인가? • 누구를 위한 것인가?	• 다른 곳과 비교해볼 때 “우리”에게 나타나는 비용추이는 어떠한가?
비용-편익	• 당위가치가 조문화될 때만 고려된다	• 현재의 규정하에서 비용편익 관계가 이전보다 더 유리한가?	• 비용편익관계가 긍정적으로 전개되고 있는가?	• “우리”에게 비용편익 관계는 비교사례에서 보다 더 유리한가?
수용성	• 당위가치가 조문화될 때만 고려된다	• 현행규정은 이전 규정보다 더 폭넓게 수용되는가? • 누구로부터 수용되는가?	• 현행규정이 계속해서 수용되는가? • 누구로부터 수용되는가?	• “우리”에게 적용되는 규정이 x주와 Y주의 고권영역에서의 규정보다 수용도가 더 높은가?
실용가능성	• 당위가치가 조문화될 때만 고려된다	• 현행규정은 이전의 규정보다 더 실용적인가?	• 규정의 적용을 증가시킬 때 실용적으로 나타나는가?	• x주와 Y주의 고권영역에서의 규정보다 현재의 규정이 “우리”에게 더 실용적인가?
부수적 효과	• 부수적 효과를 감내할 수 있는가?	• 부정적인 부수 효과가 이전보다 더 적은가?	• 부정적인 부수 효과가 점점 줄어드는가?	• 부정적인 부수 효과가 비교사례보다 더 적은가?

비교방식 검토기준	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사후적 분석	사례연구
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 긍정적인 부수 효과가 증가했는가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 긍정적인 부수 효과가 점점 늘어가는가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비교사례에서 보다 더 많은 긍정적인 부수 효과를 확정할 수 있는가?</li> </ul>

## (2) 사후검증 및 제안의 기록

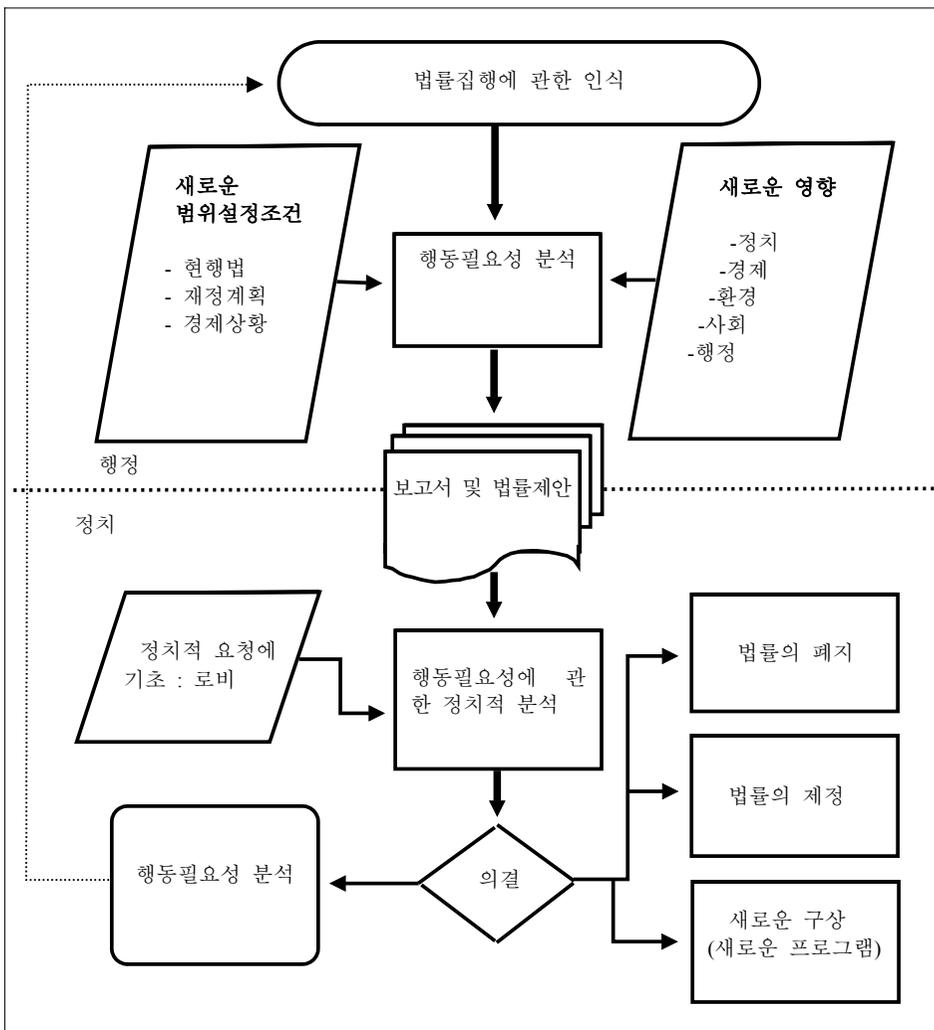
이러한 평가를 위한 질문에 대한 대답 및 그 밖에 구체적인 적용을 함에 있어 전개된 질문에 대한 대답이 이루어진 이후에는 진행방식, 분석결과 및 평가결과를 기록하고, 조사된 규정의 가능한 개정, 폐지 또는 표현의 변경에 대한 제안을 제시한다. 이 제안의 내용에는 규정이 입증된 경우에 개정을 함이 없이 그 규정을 존속시키는 것도 포함된다. 특정한 규정의 개정, 폐지, 표현의 변경 또는 존속결정은 각각 정치적인 책임을 부담하는 기관들(의회 또는 각각의 관할행정기관)의 의무이다.

결정의 시점에 어떠한 입법수요도 존재하지 아니하는 경우라 할지라도 적어도 다음 시점의 평가, 즉 차기의 입법평가는 언제 행해져야 할 것인가에 대해서는 확정하여야 한다. 입법수요가 존재하는 경우 법률통제의 규율영역은 종결되며, 결정을 통해 차기의 입법절차를 진행시키게 된다. 이 경우 어쨌든 사후적 입법평가는 사전적 입법평가를 대신하거나 혹은 사전적 입법평가를 위한 결정적 기초를 제공할 수 있다.<sup>196)</sup> 새로운 법률구상이 필요한가 아니면 입법적 수요를 개정을 통해 충족시킬 수 있는가의 여부는 사정단계에서는 확정적으로 판

196) Luzius Mader, **Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft**, Verwaltung und Management 1996, H.3, S.139 ; Dieter Stempel, **Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung(RWF)**, LeGes 1998/1, S.84.

단할 수 없다. 하지만 이 경우 단순히 법률의 형식이 문제되는 것이 아니라 그 이상이 문제된다. 즉 의회나 정부는 기존의 프로그램에 대한 “개선”을 이루어야 하는가 아니면 사회적 문제영역에 대한 기본적인 재검토를 추구하여야 하는가에 대한 계획을 수립하여야 하는 것이다.

【표 38】 입법적 수요의 분석



### Ⅲ. 사례분석

사후적 입법평가에 대한 이해도를 높이기 위하여 독일의 라인란트-팔츠주에서 수행한 “화재 및 재난관리법(Landesbrand- und Katastrophenschutzgesetz Rheinland-Pfalz : LBKG)”에 대한 사후적 입법평가의 사례를 소개한다.

#### 1. 구 상

라인란트-팔츠주의 “화재 및 재난관리법(LBKG)”에 대한 검증은 사후적 입법평가에 대한 동기를 파악한 후에 구체적인 사후평가의 범위와 심사기준이 정해졌다. 이 과정에서 지금까지 화재 및 재난관리에 관한 법규정의 개정에 있어서 주요한 모든 자료들이 선택되었다. 비교방식을 선택한 이후에 행해진 조작화(Operationalisierung)에서는 “화재 및 재난관리법”을 검증하기 위한 예시적인 가설을 설정하여 구상 단계를 종료하였다.

##### (1) 화재 및 재난관리법에 대한 사후적 입법평가의 동기

“화재 및 재난관리법”은 1982년 1월 1일에 발효되었으며, 법시행이후 그동안 “화재 및 재난관리법”에 대한 평가를 하기 위한 충분한 경험적 배경을 가능하게 하였다. 또한 그 기간동안에는 정치권(예 : 연방에 의한 시민보호의 재구성), 사회(예 : 명예직 활동준비의 축소) 및 기술부분(소방기술의 복잡성 증대) 등의 면에서 다수의 진전이 이루어졌으며, 이러한 진전은 비경찰적인 위험예방을 계획하고 조직하는데 일정한 영향을 미쳤다. 따라서 법적으로 화재 및 재난관리를 종전의 규정과 비교하여 어떻게 확고하게 할 것인가에 대하여 의문이 제기되

었으며, 현행 “화재 및 재난관리법”의 규정들을 위험예방의 변화된 여건에 조화시킬 필요가 있는지에 관해서도 의문이 제기되었다. “화재 및 재난관리법”을 사후평가하기 위한 또 다른 동기는 행정모의훈련의 결과를 검증하는 것이었다. 여기서 행정모의훈련은 “화재 및 재난관리법”에 관한 정부초안에 기초하여 모든 관계기관의 대표자들이 참여하여 성안한 1981년의 화재 및 재난관리에 관한 신규정들을 계기로 실시되었다.

## (2) 심사기준의 선택과 평가범위

“화재 및 재난관리법”은 일차적으로 1974년 6월 27일의 “화재보호 및 기술적 지원에 관한 주법률(Landesgesetz über den Brandschutz und die Technische Hilfe : BrandSchG)”상의 규정들을 개선한 것으로서 비경찰적 위험예방의 가능성을 고려하여 계획되었다. 이러한 배경하에서 “화재 및 재난관리법”의 입안에 대한 동기, “화재 및 재난관리법”의 목표, “화재 및 재난관리법”에 규정된 사안들의 개요를 검토하였다. 그 다음에는 이 법의 목표를 확인하는 문맥에서 하나의 효과모델의 형식으로 도출된 심사기준이 선택되었다.

다양한 목표와 조치들의 관계를 간략하게 서술하여 “화재 및 재난관리법”상의 화재 및 재난관리의 임무담당자들에게 직접적으로 관계되는 규정들이 고려되었다. 나아가 화재 및 재난관리에서 가장 중요한 사전적 예방조치와 사후적 예방조치를 위하여 임무담당자들의 단계적인 관할권분배가 분명하게 되었다. 이 모델에 대한 개관을 통하여 동 법률상의 다양하고 특수한 일부규정을 축소할 것을 요구하였다. “화재 및 재난관리법”의 사후검증을 구체화할 때 나타나는 모든 규정들과 규정관련성에서 도출되는 모든 규정들 및 최초의 분석적 접근을 위하여 필요하다고 여겨지는 모든 규정들은 거론되지 않았다.

이 효과모델은 “화재 및 재난관리법”에서 언급하고 있는 두 가지 목표인 화재위험 기타 위험 및 대규모위험에 대한 사전예방적 조치의 보장과 화재위험 기타 위험 및 대규모위험에 대한 사후예방적 조치의 보장간의 관계를 분명하게 제시해주고 있다.

이들 두 가지 목표는 “화재 및 재난관리법”에 동등한 서열로 규정되어 있고 따라서 이 두 가지 목표는 등급관계를 이루지 않고 있다. 이 두 가지 목표는 “예상하지 못한 위험의 즉각적이고 효과적인 극복”이라는 정치적으로 설정된 상위목표에 이바지한다. “화재 및 재난관리법”에 규정된 목표를 구체화하기 위하여 각각의 행정단위의 임무담당자에게 각종 예방조치에 대한 관할권을 부여하고 있다. 이러한 예방조치들의 다양한 관계는 효과모델을 개관하기 위하여 서술되지 않았다. “화재 및 재난관리법”의 목표와 제반 조치들간의 복잡한 관련성에 비추어볼 때, 개별적인 사안에 각각 목표달성에의 기여에 관한 진술을 허용하는 가치점을 부여하는 것은 적절하지 않으며, 이것은 규율영역의 속성에서 나타난다. 특별한 상황을 극복하기 위해서는 행정과정에 많은 여지를 인정하지 않는 관할관청과 수행자의 신속하고 유연한 행위가 필요하다. 나아가 위험유형의 다양성과 손해가 발생한 사례규모의 가변성은 위험을 극복하기 위한 다양한 조치들이 가지는 의미를 바꾸어 놓을 수 있다.

개괄적으로 제시한 효과모델의 내용은 “화재 및 재난관리법”에 대한 최초의 분석적 접근에 대한 보조수단으로 기능하였다. 그러나 조사과정에서는 언제든지 특정한 개별규정에 소급하는 것이 가능하도록 하였으며, 이러한 이유에서 선택된 규정들의 전체적인 관계를 무시하지 않았다.

**【 “화재 및 재난관리법”의 효과모델 】**

(법에 선재하는)상위목표 예상치 못한 위험의 즉각적이고 효과적인 극복	
<p>목표(제1조제1항) : 화재위험, 기타 위험 및 대규모 위험에 대한 사전적 예방의 보장</p>	<p>목표(제1조제2항) : 화재위험, 기타 위험 및 대규모 위험에 대한 사후적 예방의 보장</p>
사전 예방적 조치	사후예방적 조치
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>게마인데 : 화재예방/일반적 지원</b> (제1조제1항제1호, 제2호, 제2조제1항제1호)</li> <li>- 소방대설치(제3조제1항제1호), 소방대원의 재교육과 연수교육(제3조제1항제2호), 경보계획과 투입계획의 작성 및 지속(제3조제1항제3호), 국민의 자기지원 원조(제3조제1항제4호), 기타 조치 특히 훈련실시(제3조제1항제5호)</li> <li>• <b>군에 속하지 않은 시 : 재난관리</b> (제1조제1항제3호, 제2조제1항제3호)</li> <li>- 재난관리팀의 대비(제4조제1항제1호), 재난관리대원의 재교육 및 연수교육(제4조제1항제3호), 경보계획과 투입계획의 작성 및 지속(제4조제1항제4호), 기타 조치 특히 훈련실시(제4조제1항제5호)</li> <li>• <b>군 : 경계를 초월하는 화재보호/일반지원/재난관리</b>(제1조제1항, 제2조제1항제2호, 제3호)</li> <li>- 화재관리를 위한 기관, 시설, 설비와 일반지원 및 재난관리팀 대비(제5조제1항제1호), 재난관리스텝의 구성(제5조제1항제2호), 재난관리대원의 재교육 및 연수교육(제5조제1항제3호), 게마인데와 협의하에 경보계획과 투입계획의 작성 및 지속(제5조제1항제4호), 기타 조치 특히 훈련실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>게마인데:</b> - 게마인데 상호간의 무료 지원(제3조제2항), 시장 또는 수임자에 의한 투입지휘(제25조제1항제1호)</li> <li>• <b>군에 속하지 않은 시</b> - 군과의 관계에서 상호간의 무료 지원(제4조제3항), 사전적 및 사후적 예방 조치에 대한 재난관리스텝의 구성(제4조제1항제2호), 시장 또는 수임자에 의한 투입지휘(제25조제1항)</li> <li>• <b>군</b> - 군에 속하지 않은 시와의 관계에서 상호간의 무료 지원(제5조제2항), 경계를 넘어서는 위험발생시 군수 또는 수임자에 의한 투입지휘(제25조제1항제2호)</li> <li>• <b>주</b> - 라인란트-팔츠주 주지사 또는 수임자에 의한 투입지휘(제25조제1항제3호)</li> </ul>

<p>• 주 : 화재관리/일반지원/재난관리 (제1조제1항, 제2조제1항제4호) -원전시설주변의 경보 및 투입계획의 작성 및 지속(제6조제1항), 재난관리스태프의 구성(제6조제2항), 중앙연수원 설치(제6조제4항), 계마인테와 군에 대한 자문 및 조달지원(제6조제5항), 추락지점에 추가적 재난관리시설 대비(제6조제6항).</p>	
---	--

**【“화재 및 재난관리법”의 구조】**

제1절 :	목적 및 적용범위, 임무담당자, 주자문위원회(1-7조)
제2절 :	화재관리와 일반지원을 위한 소방대(8-16조)
제3절 :	일반지원을 위한 기타 보조기구(17-18조)
제4절 :	재난관리팀 및 재난관리시설, 지원자(19-21조)
제5절 :	보건영역(22-24조)
제6절 :	투입지휘(25-26조)
제7절 :	국민의 의무, 보상(27-31조)
제8절 :	예방적 위험관리(32-34조)
제9절 :	비용(35-37조)
제10절 :	질서위반금 규정(38조)
제11절 :	보충규정(39-40조)
제12절 :	감독(41-42조)
제13절 :	경과 및 종결규정(43-46조)

화재 및 재난관리에 관한 규정은 일차적으로 화재 및 재난방지 조직의 효과를 고려함으로써 규정된다. 따라서 “화재 및 재난관리법”에 대한 검증은 하는 경우에도 제반 조치들과 행위를 마찰없이 조정하고 실행하는 것이 사후검증의 중심에 위치하고 있어야 한다는 점이 인식되었다. 이러한 고려는 심사기준을 선택할 때 고려되었다. 이러한 조사를 위하여 3 가지 심사기준(목표달성도, 실용성, 부수적 효과)이 고

려되었다. 사후검증의 범위를 결정함에 있어서는 잠정적인 경비(인적 경비, 시간적 경비 및 돈)를 고려하여 “화재 및 재난관리법”의 규정들 중에서 위험방지에 가장 효과가 있는 것으로 입증된 규정들을 선택하였다. 관련되는 전문문헌의 평가를 보면, 무엇보다도 임무담당자의 관찰권분배와 그 밖에 참여한 기관들 및 투입지휘의 조직이 예방적 위험방지의 효과성에 본질적인 의미를 가지는 것으로 나타났다. 아래의 조사과정에서는 예시적으로 이러한 규정들을 서술하고 있다.

**【 개별 조문의 심사기준에의 정렬 】**

	목표도달	실용성	부수적 효과
<b>제1조 제1항</b> (법률의 목적)	두 목표 모두 언급되어 있음	관련성 없음	관련성 없음
<b>제25조 제2항</b> (투입지휘)	중요한 의미	중요한 의미	중요한 의미를 가질 수 있음
<b>제26조 제1,2항</b> (투입지휘권)	중요한 의미	중요한 의미	중요한 의미를 가질 수 있음

선택된 규정들을 개별적으로 열거하면 다음과 같다.

<p><b>제1조</b> <b>목적과 적용범위</b></p> <p>(1) 이 법의 목적은</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 화재위험의 대하여(화재관리),</li> <li>2. 기타 위험에 대하여(일반지원),</li> <li>3. 대규모 위험에 대하여(재난관리) 사전예방적이고 사후예방적인 조치를 보장하는 것이다. ....</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>제25조</b> <b>투입지휘</b></p> <p>(1) 투입지휘는 다음 각호의 자가 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시장</li> </ol>
---

2. 하나의 운영역내에서 수개의 계마인대와 관련되어 있거나 대규모 재난이 발생했을 경우에는 군수
3. 수개의 군 및 군에 속하지 않는 수개의 시가 관련되어 있는 기타 위험이 발생했을 경우에는 주지사 또는 수입자 ……

**제26조**

**투입지휘권**

- (1) 투입지휘자는 의무합치적 재량에 따라 위험방지에 필요한 조치를 취한다. 이 경우에 투입지휘자의 임무영역에 관계되는 전문관청이 필요하다고 판단하는 제반 조치를 고려해야 한다. ……

(3) 비교방식의 선택

① 목표달성 및 실용성

비교방식은 주로 이미 조사의 이해관계에서 선택된다. 이와 관련하여 조사의 이해관계는 “화재 및 재난관리법”을 사후적으로 입법평가하기 위한 동기속에서 분명하게 나타났다. 여기서는 객관적으로 실감할 수 있는 기초위에서 위험방지의 확실성을 심사하기 위하여 “화재 및 재난관리법”과 이 법의 전신이었던 1974년 6월 27일자 “화재보호 및 기술적 지원에 관한 주법률(BrandSchG)”을 비교하는 것이 중요했다. 비교를 함에 있어서는 입법자가 “화재보호 및 기술적 지원에 관한 법률(BrandSchG)”을 “화재 및 재난관리법”으로 대체하게 된 동기에 관한 정보가 특별히 중요하다는 지침이 고려되었다. 이러한 방식으로 이전-이후-비교의 내용적인 방향이 확고하게 되었다. 3 가지 가장 중요한 동기로 확인된 것은 다음과 같다.

1. 특히 위험이 확대되는 상황에서 투입지휘의 자연스러운 이전을 유지하는 제25조와 제26조와 관련하여 재난사태에 대한 현행 규정들의 강조
2. 유형, 범위 및 개입될 구조단체와 전문기관과는 무관하게 손해발생사태의 방지를 고려한 법단일화와 법집중화
3. 일반지원 및 재난관리 지원서비스기구의 설치, 조직 및 협력에 관한 규정의 수용 및 이 규정의 위험방지에의 정렬

② 부수적 효과

처음부터 “화재 및 재난관리법”상의 개별규정들이 실무에서 부수적 효과를 가져올 수 있는 가능성이 포함되었다. 이것은 무엇보다도 임무담당자가 화재 및 재난관리의 조직을 구체적으로 형성할 때 폭넓은 재량을 가지고 있기 때문에 나타날 수 있는 현상이다. 이러한 재량을 행사하는 것은 개별사례에서 투입조직간의 조정의 어려움을 발생시킬 수 있다. 이와 같은 과정을 파악하기 위해서는 설문조사의 대상이 된 전문가들에게 타 임무담당자 또는 투입조직들과 협력하여 위험을 극복해 나가는 사실상의 과정에 대하여 설명해줄 것을 요청하였다. 이 경우에 가능한 한 설문조사의 대상이 된 전문가들의 경험을 자유롭게 진술하게 하고 구상단계에서 인식할 수 없었던 부작용을 확인하기 위해서는 의식적으로 문제유형을 엄격하게 범주화하여 표현하지 않았다.

(4) 심사기준의 조작화

검토기준으로서 목표달성(신속하고 효과적이며 정돈된 지원)과 실용성(확정된 또는 명령된 제반 조치의 실행가능성)은 “화재 및 재난관리법”상의 밀접한 관련성으로 인하여 공동으로 조사되었다. 여기서 실용성을 조사함으로써 목표달성을 설명할 수 있는 것으로 예상하였다. 이에 따라서 다음과 같은 추정(가설)이 표현되었다.

1. 재난사례에 대한 “화재 및 재난관리법”의 규정의 강조, 특히 연속적인 위험방지를 위한 제25조와 제26조를 각각 강조하는 것은 이전의 법적 상황과 비교해볼 때 보다 실용적으로 해결되었으며 신속한 위험극복을 가능하게 해주었다.
2. 화재 및 재난관리의 법단일화와 법집중화는 이전의 상황과 비교해볼 때 임무담당자들에게 집행실용성을 증대시키는 결과를 가져왔다.
3. 기구설치, 조직 및 협력에 관한 요약된 규정들 및 투입조직의 지휘에 관한 규정들(제25조, 제26조)은 이전의 법률상황과 비교해볼 때 위험극복에 더 효과적인 것으로 나타났다.

이러한 가설들의 각각에 대해 “화재 및 재난관리법”의 규정에서 의미하는 화재 및 재난극복의 변경이 가능한지의 여부를 조사할 지표를 구성하였다. 여기서는 예시적으로 가설 1에 대하여 위험이 확산될 경우에 장래의 투입지휘자에 대한 조기의 투입지휘 신고, 마찰없는 투입지휘의 이전, 관할권이 이전되는 동안 및 그 이후에 최선의 정보흐름의 확보 등에 관한 지표를 설정하였다.

### 【가설에 대한 지표들】

가 설	지 표	심사기준
<ul style="list-style-type: none"> <li>이전규정과 비교해볼 때 신속하고 효과적이며 정연한 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>장래의 투입지휘자에 대한 조기의 투입지휘 신고</li> <li>마찰없는 투입지휘의 이전</li> <li>정보흐름의 확보</li> </ul>	실용성
<ul style="list-style-type: none"> <li>단일화된 법상태를 통하여 이전의 규정과 비교할 때 명령된 제반 조치의 집행가능성 증대</li> <li>이전의 규정과 비교해볼 때 개선된 지휘와 투입된 조직간의 협력을 통한 위험극복의 효과제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>투입조직에 대한 보다 분명한 관할권규정</li> <li>하위법률적 규범의 체계화</li> <li>지휘원칙과 협력원칙을 “화재 및 재난관리법”속으로 수용함으로써 효과적인 투입지휘의 보장</li> </ul>	실용성  실용성

## 2. 실 행

관념적 준비는 자료조사를 위한 방법의 확정과 이에 이은 자료조사의 실행을 통하여 전환되었다.

① 방법의 확정

자료조사를 실시함에 있어 우선 “화재 및 재난관리법”의 적용에 관한 최초의 가설을 표현하고 그 밖의 진행방식을 확정하기 위하여 이미 존재하는 정보 중에서 어떠한 정보에 근거를 둘 수 있었는가를 심사해 보았다. 그 다음에 적합한 조사도구와 평가도구를 선택하였다. “화재 및 재난관리법”에 대한 사후검증을 실시함에 있어서는 관련되는 출판물과 자료에 대한 이차분석, 전문가인터뷰의 내용분석, 전문가 워크숍과 수범자워크숍 등과 같은 자료조사도구와 평가도구가 중요한 것으로 나타났다.

② 자료조사

조사의 출발점으로는 자료들이 평가되었는데, 이 자료들로부터 “화재 및 재난관리법”의 효력발생 이전과 이후의 화재 및 재난관리의 추이에 관한 정보를 얻을 수 있다. 개별적으로는 1982년까지의 법적이고 조직적인 상황에 관한 상황, “화재 및 재난관리법”의 입법연혁, “화재 및 재난관리법”의 적용경험 및 1982년 이후의 화재 및 재난관리와 관련한 법적, 조직적인 발전과정에 관한 정보가 필요하였다. 이러한 자료들은 조사가설과 관련하여 어떠한 사실에 관한 진술을 포함하고 있는지에 관하여 평가된 것이다. 이와 동시에 사전적 화재 및 재난관리와 사후적 화재 및 재난관리에 관한 예방책의 계획, 조직 및 과정에 관한 평가적 문제제기도 파악되었다.

③ 전문가인터뷰에 대한 내용분석

연구를 통하여 파악된 중점들과 관련되는 자료를 평가함으로써 도출된 잠정적인 결과는 부분적으로 표준화된 전문가와의 인터뷰에서 강조되었다. 이에 이어서 인터뷰의 내용분석적 평가의 기초로 사용된

설문조사결과의 기록이 이루어졌다. 아래에서는 조사와 관련된 핵심적 문제이다.

1. 서로 인접한 지역에서 동일한 시간에 발생한 위험상황의 사례에서 제시간 안에 공동의 투입지휘를 구성한 경험은 어떠한가? 경우에 따라서는 상황에 따르는 지체가 있는가? 아니면 이 지체의 이유를 예방적 조치의 영역에서 찾을 수 있는가?
2. 수평적이고 수직적인 정보의무에 관한 경험은 어떠한가? 이 정보의무에 관한 경험이 적절한 경보계획과 투입계획에 맞게 시간에 근접되고 표준화되게 이루어지는가?
3. 해명이 필요한 재난사례를 폐기했거나 이러한 사례의 존재를 분명하게 서술할 법적인 기준을 확정할 것인가? 여기에서 나온 관할권에 합치되게 근거지워진 마찰을 저지할 수 있었는가?
4. 만약 손해가 각각의 관할영역을 넘어가는 경우에는 투입지휘를 차상위 행정단계에 마찰없이 이전하는 것이 확고하게 되어 있는가?
5. 모든 담당자들간의 경보계획과 투입계획이 일치되어 있는가?

화재 및 재난관리의 영역에서 임무담당자들 중 관련 대표자의 선택은 “화재 및 재난관리법”과 동법에 관한 주석서로부터 조사할 수 있다. 자치단체의 임무담당자는 화재 및 재난관리영역을 관할하는 군 내지 케마인테의 행정직원이 된다. 이 직원들에 대해서는 준비단계에서의 화재 및 재난관리에 관한 중점별로 설문조사가 행해졌고, 예방적 위험극복의 문제에 대해서는 시소방대 내지 군소방대와의 인터뷰가 제공되었다. 고찰방법의 상호보완을 통하여 특히 다루었던 문제에 대한 평가의 일치와 차이를 이미 대화 중에 해결할 수 있기 위해서는 이러한 전문가들의 공동 설문조사가 장점이 있는 것으로 입증되었다. 이 인터뷰는 경우에 따라서 지역들간의 차이 또는 임무를 수행함에

있어 생각할 수 있는 시와 주의 취향을 파악하기 위하여 다양한 자치 단체의 임무담당자들을 상대로 실시되었다.

도청에 재직하고 있는 전문가들 내지 2000년 1월 1일 이후부터는 관할 감독청에 재직하고 있는 전문가들을 대상으로 한 설문조사는 유용한 것으로 입증되었다. 이들 전문가들을 상대로 한 인터뷰 중에 핵심적인 화재 및 재난관리의 임무를 다룰 수 있었기 때문이었다. 가능한 한 정확하고 완전하며 현실에 가까운 형상을 획득하기 위해서는 인터뷰를 평가할 때 아래의 요소들을 유의해야 한다. 이러한 조사과정 이후에는 획득한 인식을 체계적으로 요약하고 또 다른 조사과정을 위하여 기록하였다.

#### ④ 전문가워크샵과 수범자워크샵

조사된 결과를 전문가의 해석을 통하여 증명하기 위하여 보충적으로 워크샵의 실시가 제공된다. 워크샵 참여자의 범위는 이전에 설문조사에 응했던 전문가들로 구성될 수 있고 범위를 확대시킨 전문가들로 구성될 수도 있다. 조사된 결과가 “화재 및 재난관리법”의 개정으로 이어질 수 있는 한에서는 관할부처의 대표자들도 참가할 수 있을 것이다. 이 워크샵 개최의 목적은 검증을 확증하거나 “화재 및 재난관리법” 내지 이 법의 적용실무의 취약점을 확인하고 가능한 규정변경을 발전시켜 나가는 것이다.

### 3. 평 가

획득한 자료는 부수적 효과를 고려하여 실용성과 설문대상 전문가의 경험보고의 이전-이후-비교에 기초하여 평가되었다. 이로부터 도출된 제안과 함께 평가는 종결적으로 기록되었다. 이 결과는 아래의 표와 같다.

## 【“화재 및 재난관리법”(LBKG)의 사후검증 결과(1982-2000)】

심사된 목적	목표달성 (실용성 부수적 효과에서 도출된 결과)	실용성	부수적 효과	검 증
연속적인 투입지휘의 이전을 통한 신속한 위험극복(제25조, 제26조)	높 음	달 성	없 음	예
법단일화와 법집중화는 임무담당자에 의한 위험방지를 증진시킨다 (제1조제1항)	높 음	달 성	긍정적 (하위법적 규정들은 실감할 수 있다)	예
단일성과 효과적인 지휘간의 일치의 개선 (제25조, 제26조)	높 음	달 성	긍정적 (명확한 법적 기준은 실무에 근접한 지휘규정의 수정추진을 증진시킨다)	예

## (1) 실용성과 목표달성에 관련된 가설 1에 대한 예시적 평가

연속적인 위험방지를 강조하는 것은 과거의 법적인 상황과 비교해 볼 때 신속한 위험극복을 가져왔다. 위험이 확산되어 갈 경우에는 필요한 조치를 즉각적으로 취할 수 있기 위하여 재난사례를 공식적으로 알리기보다는 형식에 얽매이지 않고 알릴 필요가 있다. 이것은 “화재 및 재난관리법”의 신규정을 통하여 다시 한 번 더 신속하게 될 수 있었다. “화재 및 재난관리법” 제25조와 제26조의 규정의 상세화는 개시

하게 될 조치의 신속성을 증진시킨다. 재난사례를 일반적으로 규정하는 것은 불가능한 것으로 보인다. 이에 준용되는 것으로는 “화재 및 재난관리법”에 기초를 두고 있는 연속적 위험방지원칙이다. 재난사고가 발생했을 경우 위험방지에 대비하고 있는 지원조직, 기관 등이 하나의 지휘하에 통합된다. 종종 위험상황이 재난으로 확산되기 전에 이미 하위단위에서 상부단위로 투입지휘를 이전할 준비가 행해졌다. 이것은 장래의 투입지휘자가 조기에 지시함으로써 가능해진다. 장래의 투입지휘자는 관할권이전 전에 이미 투입지휘에 대한 자문기능을 수행하고 자신의 책임있는 활동이 있기 이전에 이미 상황속에 포함되어 있다.

실무에서는 경우에 따라 투입될 팀과 전문관청에 대하여 알리거나 경보를 울리고 화재나 재난상황에 관하여 정보를 제공한다. 이는 실제로 실행된 지휘기능에 맞물리게 할 뿐만 아니라 발생한 사건에 대한 정보를 최대한으로 동일하게 유지함에 있어 지휘책임의 자연스러운 이전을 보장해준다. 심사된 추정(가설)에 대하여 잠정적으로 요약한 평가를 통하여 “화재 및 재난관리법”의 전체구상이 법적이고 조직적인 의미에서 과거의 규정과 비교해볼 때 증명된 것으로 나타났다는 것을 알 수 있다. 기술적 요구의 지속적인 변경을 고려하고 변화하는 위험발생의 잠재력에 최적으로 조응시킬 필요성을 고려할 때 “화재 및 재난관리법”은 각각 상황에 걸맞는 조치를 취하기 위한 충분한 유연성을 제시해주고 있다. 이러한 개선은 “화재 및 재난관리법”의 규율 초안에 대한 모의훈련을 통해서도 가능하게 되었다. 이 모의훈련을 도움으로 이미 이 법률의 생성단계에서 주요 규정들에 대한 검토가 행해졌다. 이러한 검토가 이루어진 규정의 예로는 투입지휘에 관한 규정들(동법 제25조, 제26조)이다. 이 규정들은 대규모 손해사례를 성공적으로 극복하기 위한 중요한 규정으로 부각되었다.

이러한 판단은 화재 및 재난관리의 법단일화를 통하여 보완된다. 이에 의하면, “화재 및 재난관리법”은 개괄적인 형식으로 중요한 규정들을 포함하고 있는데, 이 규정들은 대규모로 발생한 위험을 보다 더 잘 극복할 수 있도록 의도하고 있다. 지휘와 지원조직의 지도의 영역에서 어찌면 있을지도 모르는 갈등야기적 해석이 도출될 개연성은 우선 규정의 분명하게 체계지우고 임무담당자 뿐만 아니라 투입지휘의 관할권을 분명하게 표현함으로써 뚜렷하게 하락하였다. 전체적으로 “화재 및 재난관리법”은 - 이 심사는 초안단계에서 모의훈련을 통하여 예상할 수 있는 것처럼 - 이 법의 본질적인 규율의도를 입증해 주었다. 신속하고 효과적이며 질서잡힌 지원을 보장한다는 목표는 아주 높은 정도로 달성되었다. 이것은 특히 체계적으로 구성되고 언어적으로 분명하게 파악된 규정상태를 뒷받침하고 있는 개선된 집행실용성에서 그 원인을 찾을 수 있다. 이 법은 1982년 이후로 약간만 변경되어 위험극복의 변화된 요청에 조응하였다.

## (2) 부수적 효과에 관련된 가설 2의 예시적 평가

임무담당자는 각각 자신에게 귀속된 관할권 속에서 제1조 제1항에 확정된 과제를 조직할 의무를 부담한다. 일반지원과 재난관리를 보장하기 위하여 군에 속하지 않는 주와 군은 소위 신속투입팀(Schnelleinsatzgruppe: SEG)의 협력에 관한 협약을 체결할 수 있다. 조사하는 과정 중에 일반지원과 재난관리의 영역에서 특정한 조치를 명할 관할권이 군에 속하지 않는 주와 군에서 상이하게 규정되어 있다는 점이 확인되었다. 적어도 하나의 사례에서는 목적합의에 기초하여 인접지역의 관할권 없는 구조지휘기관이 신속투입팀을 요청하는 알람을 경보하였다. 그 결과 지휘관청의 관할권중첩으로 인하여 발생한 경비(휴가, 비용 등)는 자원봉사 지원조직에게 보상되지 않았다. 알람경보실무에 관한 통일적이지 못한 규정은 “화재 및 재난관리법”의 규정에 그 원인이 있는 것이 아니라 자치단체의 자치행정관할권에 기인한 것이다.

### (3) 제 안

① 예시적인 검증은 “화재 및 재난관리법”에 대한 개정의 필요성을 밝히지 못했다. 그러나 서두부분에서 서술된 정치, 기술 및 사회의 발전들을 고려해보면 규정요소들을 정기적으로 심사하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 빠르게 변화하는 위험잠재력을 고려하여 “화재 및 재난관리법”과 이에 상응하는 하위법적 규정들을 변화된 상황에 조응시키기 위해서는 규칙적이고 중기적(mittelfristig)인 간격으로 법률관리(Gesetzescontrolling)를 제안하였다. 유사한 상황에 있는 조사를 해 본 경험에 의하면 5년마다 법률관리를 실시하는 것이 바람직하다.

② 신속투입그룹을 지역의 경계를 초월하여 투입하는 것과 관련하여 통일적이지 못한 관할권 규정의 부수적 효과(부작용)는 “화재 및 재난관리법”의 규정에 그 원인이 있는 것이 아니다. 자치단체의 관할 관청에 대해서는 알람경보실무를 계마인테의 경계를 초월하고 군의 경계를 초월하도록 단일화할 것을 제안하였다.

③ 서술된 진행방식은 연방의 다른 주에서 사후적 입법평가를 실시할 경우에도 적합하다. 연방의 다른 주에서 적용되고 있는 “화재 및 재난관리법”들은 여기서 진행한 것과 비슷한 방식으로 목표달성, 실용성 및 부수적 효과에 관하여 사후적으로 검증할 수 있을 것이다. 서술된 구상단계, 실행단계 및 평가단계는 각각 상응하는 법률의 규정체계에 따라서 쉽게 변경할 수 있는 형식으로 적용될 수 있을 것이다.

#### 4. 사후적 입법평가와 사전적 입법평가 및 병행적 입법평가의 관계

사후적 입법평가를 이용하여 법규정을 평가해 보았다. 사후적 입법평가의 결과를 통하여 특정한 법률이 입증되었는지, 개정의 필요성이 있는지 또는 심지어 규정자체를 구조적으로 새롭게 표현할 필요가 있는지에 관하여 인식할 수 있다. 개정의 필요성이나 구조적으로 새롭게

게 표현해야 할 필요성이 존재하는 경우에는 사전적 입법평가 내지 병행적 입법평가의 도구를 이용하여 새로운 규정에 대한 관념을 최적화시킬 필요가 있다. 입법평가를 이용하여 입법의 절차가 지원을 받게 될 뿐만 아니라 이미 통과된 특정한 법률의 결과와 효과도 조사된다. 입법평가를 도움으로 광범위한 법률통제가 가능하게 되며, 이러한 법률통제는 법률을 손질하기 위한 도구로서 적합한 것이 된다.

## 제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

### 제 1 절 개 설

법령안 등에 의한 규제나 각종정책의 입안에서 결정에 이르기까지의 과정에서 그 영향을 예측평가하고 그 정보를 입법자 및 이해관계자·국민에게 제공함으로써 입법과정 및 정책입안집행과정에서 투명성을 확보하는 것은 입법과정의 질 향상에 이바지한다. 최근 이러한 각종 영향평가는 규제작용뿐 아니라 공공사업의 실시, 조성 기타 각종 정책의 입안·결정에 즈음하여 요구되고 있으며, 그 도입의 의의는 규제와 경쟁의 다양한 방식을 사전에 예측·평가하여 정책입안과정에 반영시키는 절차를 제도화함으로써 정책의 입안, 실시, 검토의 제과정에서 객관화, 즉 정보에 의거한 정책결정을 가능하게 하는 제도적·절차적인 구축을 완비하는데 있다고 생각된다. 정책적 관점에서 보면 각종 평가제도는 관련 정책연구 및 연구분석활동으로, 정책의 효율성이나 경제적 이득을 위한 정책에 대한 기초 자료를 제공할 뿐만 아니라 정책에 대한 사회적 영향 등을 사전에 평가·진단함으로써 부정적 영향을 최소화하고 긍정적 영향을 최대화하여 바람직한 정책의 발전방향을 모색하려는 시도들로 볼 수 있다.<sup>197)</sup>

따라서 최근 정책입안과정, 입법과정, 실시과정의 어느 경우에도 그 효과를 예측하는 것이 중요한 관심사로 대두되고 있으며, 특히 법령과 관련한 각종 평가제도는 법규제의 투명성을 높이고 법효과의 예측을 위한 수단으로서 중요한 역할을 거둔다. 이들 평가제도는 당해 법령안의 영향예측, 객관성 확보수단으로서 입법과정 및 이해관계자에

197) Ulrich Klöti, **Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen**, in ; Bussmann Wener/Klöti Ulrich/Knoepfel Peter (Hrsg.) : Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S.39ff.

게 정보를 제공하는 절차로서 일반적으로는 유효성을 긍정할 수 있다. 이러한 점에서 각국에서도 각종 평가제도를 정책입안부터 입법 등의 과정에 필요한 것으로서 편입시켜 제도화하고 있는 것이다. 특히, 이들 평가제도는 법령의 제정 또는 개정으로 발생할 수 있다고 예측되는 모든 영향을 객관적으로 분석하는 한편 법령의 시행후 일정 기간을 경과한 후에 다시 분석을 행함으로써 그 법령이 적절한 것인지에 관하여 시행후의 중간적인 평가도 가능하도록 하고 있다. 그곳에서는 가능한 금전화 된 비용 및 편익분석에 의하여 얻어진 숫자를 사용하여 비용편익분석이나 비용효과분석 등 각종 평가수법을 구사함으로써 비용이상의 편익을 얻을 수 있는가, 비용에 부합하는 효과가 얻어지는지 등을 객관적으로 검증가능하도록 하고, 의사결정의 질의 향상에 연계될 뿐 아니라 일반국민 및 이해관계자에 대하여 얻어진 결과를 공개함으로써 설명책임을 거두고 합의형성(참가)를 촉진할 수 있는 유효한 수단으로서 제도화되어 있다.<sup>198)</sup>

한편 우리의 경우에도 요즈음 평가의 시대라는 말이 회자될 정도로 각 분야별로 다양한 평가제도가 이루어지고 있으며, 현재도 인권영향평가, 저출산·고령화영향평가, 프라이버시 영향평가 등 다양한 영향평가의 도입 가능성을 검토하거나 제도화하기 위한 노력을 경주하고 있다.<sup>199)</sup> 이러한 각종 평가제도의 도입경향은 각 정책 영역별로 정책입안·입법과정의 개선을 위한 도구일 뿐 아니라 충분한 정보에 의거한 민주적인 의사결정의 실현에도 이바지하는 기능을 가지며 정책의 품질과 효과성을 높일 수 있다는 측면을 강조하려는데 있다. 그러나 현재 우리나라의 각종 평가제도들은 종합적인 체계를 고려하지 않고

---

198) Hans Hoffmann, **Von der Deregulierung zur Rückführung der Staatsaufgaben. Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzcontrolling als politische Steuerungsinstrumente**, ZG 1999, S.44ff.

199) 이와 관련한 자세한 논의는 국회개혁연속토론 자료집, **입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색 -입법영향평가제도를 중심으로-**, 2004.10.1 참조.

각 평가주체들이 필요성에 따라 독자적인 평가시스템을 수립하고 실행하여 왔기 때문에 평가목적과 평가대상 등이 혼재되어 있고, 양적인 증가에 비교해 볼 때 과연 그 평가가 제대로 이루어진 것이며, 또 실제로 피평가기관이 그 평가결과를 제대로 활용하고 있는지에 대하여는 명확한 대답을 구하기가 어렵다. 그리하여 정부에서도 각종 영향평가제도의 실효성 확보를 위해 장기적으로는 현재 시행중인 환경·교통·재해·인구영향평가, 규제영향평가분석제도, 부패영향평가제도 등을 다른 영향평가제도와 연계시켜 운영하는 방안도 검토 중에 있다고 한다.

각종 평가제도의 개선을 위해서는 관련된 평가제도들을 국가차원의 큰 틀에서 다시 한번 종합적으로 점검하고 관련 주체들의 역할을 조정할 필요가 있으며 이들 제도간의 연계성을 높임으로써 평가의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 구체적으로는 우선 각 평가제도들의 평가목적과 대상을 분명히 하고, 평가목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 평가주체를 결정하여야 하며 각 평가제도를 통해 발생한 평가정보를 국가차원에서 공유하고 활용할 수 있는 연계시스템을 갖추어야 한다. 각각의 정책평가제도들에 있어 평가결과로부터 학습하고 미래에 가능한 여러 대안들을 충분히 고려하고 정책활동의 방향을 설정하는 평가과정이 체계적이고 효과적으로 추진된다면 보다 우수한 성과를 얻을 수 있고 이것이 국가 전체로 확산되어 궁극적으로는 국가 정책시스템의 발전에 기여할 수 있을 것이다.

현재 우리나라에서는 국회에 제출되는 법안 및 각부처에 준비하는 법안 등의 어느 것도 제안이유가 간략하고 이유서와 정보의 불충분성, 투명성의 결여를 부정할 수 없다. 앞서 살펴본 것처럼 선진국가에서는 법안과 아울러 기본적인 입법취지에서 재정적인 부담 등에 관한 예측에 관한 정보, 그리고 각 법안에 관한 입법취지가 사전에 충분히 제공되고 있다. 나아가 각종 정책입안에 수반하여 제도화되어 있는

규제영향평가보고서에서는 각각의 정책안이 어떻게 검토되고 어떠한 영향이 예측되는가에 관한 정보를 풍부하게 제공하고 있다. 그러나 우리의 현상은 이러한 정보제공의 방식과 비교하는 경우 매우 불충분한 상황에 있다. 또한 법안과 관련한 주요한 각종 평가제도 역시 종합적인 체계를 고려하지 않고 각 평가주체들이 필요성에 따라 독자적인 평가시스템을 수립하고 실행하고 있기 때문에 평가제도를 통해 발생한 평가정보를 국가의 입법의 질적 개선이라는 측면에서 공유하고 활용할 수 있는 연계시스템도 부족하다. 또한 법령관련 각종 평가제도에 대한 전반적인 기획·조정 등이 부족하여 개별평가 실시로 인한 업무부담 가중 및 평가주관기관별로 직접평가가 이루어짐에 따라 평가의 효과성 및 평가역량 제고 등에 한계가 지적되고 있다.

이 연구는 위와 같은 현행 각종 평가제도의 문제점을 분석하고 바람직한 평가제도의 발전방안을 검토하려는데 중점을 두는 것이 아니라, 입법평가제도의 정착과 발전을 위한 기법연구라는 측면에서 현행 입법과 관련한 각종 평가제도를 개관하려는 것이다. 특히, 여기에서는 입법평가를 위한 심사도구 내지 심사기준을 개발하는데 참고가 되는 입법관련 평가제도의 각종 심사기준을 중점적으로 살펴본다.

## 제 2 절 부패영향평가제도의 현황분석

### I. 의의 및 도입배경

부정부패방지를 통하여 법치주의를 확립한다는 당위적 요청을 충족하기 위해서는 이를 달성하기 위한 현실적으로 가능한 방안을 강구하여야 하며, 법치주의의 관점에서의 부정부패방지의 논의방향은 이러한 부정부패행위를 가능하게 만드는 요인인 규범체제의 문제점을 점검하는 데서부터 출발할 필요가 있다. 따라서 이러한 원인분석을 통하여 현재의 법률체제의 문제점을 개선하고 그 규정상의 공백을 보완

하여 타당성과 동시에 규범의 실효성을 높이며, 이러한 법체계의 위반에 대해 강력한 제재가 엄격하게 집행될 필요가 있다.<sup>200)</sup> 특히, 부정부패는 그 유형에 있어서 법규범의 내용과 현실이 서로 부합하지 못하는 경우에 그 틈을 악용하여 행해지는 경우가 많다. 따라서 법규범의 내용이 현실적으로 실효성을 갖출 수 있도록 제도적 개선을 도모하여야 한다. 이와 병행하여 개선할 필요가 있는 것은 규범적용자에 대한 불신을 전제로 하여 문제있는 규범내용들을 바로 잡는 것이다. 특히 문제의 소지가 있는 각종 예외규정들을 다시 정비하여 가능한 범위내에서 이를 삭제하거나 개별적 사안을 반영한 탄력적 결정이 필요한 분야는 그 기준을 세분화하여 임의적 적용을 가급적 억제하는 방안을 검토할 필요가 있다.

부패영향평가란 법령·제도에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가, 법령안 등의 사전정비 및 종합적인 개선대책을 강구하는 평가시스템을 말한다. 이러한 평가는 제·개정 법령안 등의 불확정 개념, 공백규정, 비현실적 기준 등을 사전에 제거하여 부패발생가능성을 차단하고, 취약분야의 본질적인 부패발생원인을 과학적으로 진단·분석하여 반부패정책의 효율적인 추진기반을 마련하는 한편 법령·제도의 수립·집행과정에서 재량기준의 적정화, 행정과정의 투명성 제고 등을 통해 정책의 신뢰성·예측가능성 제고를 목적으로 한다. 이 제도를 도입하게 된 배경은 종래의 부패통제장치들은 주로 개별 사안별로 사후 적발·처벌에 중점을 두고 있어, 구조적 취약분야의 부패발생 방지에 한계가 있었고, 그에 따라 법령 등의 입안단계에서부터 부패위험요소를 제거·정비함으로써 모든 행정과정에서의 부패를 효과적으로 차단하고 각 기관이 자체적으로 부패발생가능성 있는 취약요인을 발굴·개선하여 정책수립·집행 등에 있어 투명성을 제고하려는데 있다.<sup>201)</sup>

200) 한국법제연구원, **부패방지 관련법제의 체계정비 연구**, 2003.3., 61면 이하.

201) 자세한 것은 윤광재 외, **국가경쟁력 제고를 위한 부패문제 해소방안연구**, 한국

부패영향평가는 법령상의 부패유발요인을 과학적으로 분석하여 제도보완사항을 강구하는 부패방지시스템이라는 점에서 기존의 규제심사 또는 법제처 심사와는 목적·기준·방법 등이 상이하다. 또한 부패영향평가는 법령 등에 내재하는 부패유발요인을 법령 입안단계에서부터 제거·정비하는데 중점을 두는 사전 예방시스템이라는 점에서 해결이 시급하고 파급효과가 큰 구조적 취약분야에 중점을 두는 사후 개선시스템으로서의 제도개선과는 다르다.

**【 규제심사·법제심사와 부패영향평가의 비교 】**

	부패영향평가	법제심사	규제영향분석
<b>대 상</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법령·행정규칙·자치법규</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법령</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법령·행정규칙·자치법규</li> </ul>
<b>기 준</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>재량의 적정성, 준수 의 용이성, 절차의 투명성 등 9개 기준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>입법의 필요성</li> <li>입법내용의 정당성·법 적합성</li> <li>입법내용의 통일성·조화성</li> <li>표현의 명료성·평이성 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중요규제 : 20개 항목</li> <li>비중요규제 : 5개 항목</li> </ul>
<b>기 간</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관계기관 협의~입법 예고 종료시까지(보통 30일)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>관계기관 협의·입법 예고·규제 심사 후 차관회의 전 약 20~30일간</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>입법예고 후 규제개혁위 접수일로부터</li> <li>- 비중요규제 : 10일</li> <li>- 중요규제 : 45~60일</li> </ul>
<b>내 용</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>당해 법령의 직접적 철회·수정보다는 부패유발요인 개선장치 강구에 중점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>당해 법령의 수정요구 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>규제의 철회·보완 등 개선 요구</li> </ul>

행정연구원 2005.12., 170면이하 참조.

## II. 부패영향평가의 주요내용

### 1. 법적 근거

부패영향평가는 2005년 7월 21일 개정된 “부패방지법(법률 제7612호)”에서 도입된 것으로서 동법 제20조의2제1항에서 “위원회는 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령등의 소관기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다”라는 근거규정을 두었다. 한편 동법 시행령에서는 부패영향평가 평가항목, 평가지침, 기초자료의 작성·제출, 개선권고, 평가결과의 통보 등에 관하여 규정하고 있으며(제13조의2 내지 제13조의3), 부패영향평가의 전문성·공정성을 확보하고 부패영향평가의 실시에 관하여 위원회의 자문에 응하게 하기 위하여 부패영향평가에 관한 자문기구를 둘 수 있는 근거규정을 마련하고 있다(제13조의3제1항). 아울러 부패영향평가의 세부적인 절차와 방법 등에 관하여는 부패영향평가 업무처리규정(2006. 8. 21.제정, 국가청렴위원회예규 제16호)이 있다.

### 2. 평가대상

부패영향평가의 대상이 되는 사항은 매우 광범하다. 즉, 동법 제20조의2제1항에 의하면 “법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙”을 그 대상으로 규정하고 있다. 한편 부패영향평가 업무처리규정 제3조에서는 평가대상을 구체적으로 언급하여 ① 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 “법령등”이라 한다), ② 법률·대통령령·총리령·부령의 제정 또는 개정안(이하 “제·개정 법령안”이라 한다), ③ 지방자치단체의 장이 평가를 요청한 조례·

규칙의 제정 또는 개정안(이하 “제·개정 자치법규안”이라 한다) 등으로 구분하고 있다.

법령은 제·개정 법령안 및 현행 법령을 평가대상으로 하되 평가방식 및 절차를 달리한다. 다만, 평가대상인 법령 가운데 의원입법으로 추진되는 제·개정 법률안에 대해서는 평가하지 않는다. 행정규칙(고시, 훈령, 예규, 지침 등)도 평가의 대상이 되며, 특히 상위법령의 시행을 위한 행정규칙인 경우에는 법령과 연계하여 평가한다. 자치법규(조례, 규칙, 교육규칙)의 경우에는 지방자치제도의 취지를 고려하여 각 자치단체별로 기관특성에 맞는 평가체계를 구축하고 자율적으로 평가하도록 하고, 현행 자치법규(조례, 규칙, 교육규칙) 및 자치단체의 요청이 있는 제·개정안에 대해서는 청렴위가 직접 평가를 실시하고 해당기관에 결과를 통보한다.

한편 헌법기관, 국가보안, 조직·운영 등에 관한 일부 법령을 제외하고 행정기관이 행하는 사항을 정하고 있는 법령 등에 대해서는 원칙적으로 중점 평가하며, 중점 평가분야는 다음과 같다.

첫째, 대국민적 효과가 있는 업무 등을 규정하고 있는 경우이다. 여기에는 ① 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분에 관한 사항(허가·인가, 특허·면허, 승인·지정·인정, 시험·검사, 확인·증명 등), ② 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 정하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항(허가취소, 영업정지, 등록말소, 시정명령, 확인·조사, 단속·점검, 과태료부과·과징금부과 등), ③ 일정한 작위 또는 부작위 의무를 부과하는 사항(고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무, 출자금지 등), ④ 국민생활에 직결되는 공공사업의 결정 또는 추진 등에 관한 사항(택지 등 국토개발, 도로·항만·방폐장 등의 건설 등), ⑤ 계약 또는 조달행위와 관련되는 사항(물품구매, 재산매각, 가격조사, 용역계약, 공사(계획수립·설계·시공·감리·준공검사 등), ⑥ 금전·재

화·용역 등을 무상으로 지급 또는 급부하는 행위와 관련되는 사항(생활보조, 국가재정지원(교부·집행·관리·감독), 보증 등), ⑦ 업무의 민간위탁, 민간대행 등과 관련되는 사항(자동차면허시험실시, 청소대행, 역사건설, 복지시설운영 등) 등이 해당된다.

둘째, 행정기관 상호간의 관계를 규율하는 경우 등으로서 협의·승인, 총괄·조정, 보조·지원, 관리·감독 등에 관한 사항이 이에 해당한다.

셋째, 그 밖에 행정기관이 우월적 지위에서 행하거나 기타 부패를 유발할 수 있는 사항을 포함하고 있는 경우 등(예산 및 기금의 집행에 관한 사항)이나 인사관리에 관한 사항(임용, 승진, 배치전환, 상벌) 등이다.

### Ⅲ. 부패영향평가절차

#### 1. 제·개정법령안에 대한 평가

##### (1) 기관별 기초자료작성 및 제출

행정기관이 법령을 제·개정하고자 하는 경우에는 그 법령안을 관계기관 협의를 시작하는 즉시 청렴위에 제출한다. 특히, 중점평가 대상법령을 제·개정하는 경우 나 제·개정 내용이 중점평가분야에 해당하는 경우에는 법령안과 함께 평가에 필요한 기초자료를 반드시 작성·첨부한다. 기초자료작성이 불필요한 경우로는 ① 헌법기관이 행하는 사항에 대한 법률을 제·개정하는 경우(국회법 개정, 법원조직법 개정, 민사집행법 개정 등), ② 국가의 안보 및 유지·관리에 관한 사항(국가보안, 예비군·민방위, 국토·통일, 국호·국기·연호, 상훈·전례·국경일 등), ③ 행정기관의 설치·조직·직무범위 및 내부운영에 관한 사항(후생복지, 제안제도, 급여·수당, 문서·관인·차량 관리 등) 등이다.

기초자료는 제·개정 법령의 경우에는 평가항목별로 제·개정 내용 중 해당사항을 작성하며 다만, 행정절차의 투명성영역에서는 직접 제·개정되는 부분이 아니더라도 관련사항이 있는 경우에는 기초자료를 작성한다. 현행 법령의 경우에는 평가대상 법령뿐만 아니라 당해 법령의 시행을 위해 필요한 하위법령이나 행정규칙까지 포함하여 제도단위로 일괄 작성한다. 기초자료는 위의 9개 평가항목에 따라 부패유발요인을 공급(재량의 적정성)·수요(준수의 용이성)·절차(행정절차의 투명성) 등으로 구분하여 작성한다. 아울러 기초자료 작성시에는 관련행정기관·민간단체·이해관계인·전문가 등의 다양한 의견을 충분히 수렴·반영할 것을 요청하고 있다.

법령 등의 소관·운영부서에서 작성한 기초자료에 대하여는 법령업무 총괄부서(법무담당부서 등)에서 확인·검토하고, 소속기관이나 산하기관이 실제 법령운동을 담당하는 경우에는 당해기관이 기초자료를 작성하고 제·개정 권한을 가진 상급기관에서 확인·검토(예컨대, 특허법 개정시 특허청에서 기초자료 작성 후 산업자원부에서 확인·검토)한다.

그리고 관계기관협의 및 입법예고 단계에서 제출된 법령(안)의 수정·보완이 필요한 경우 즉시 그 내용 및 사유를 청렴위에 통보한다. 예외적으로 기초자료작성 및 제출을 일정기간 유예하는 경우로서, 중앙행정기관의 장은 행정절차법 제41조제1항제2호의 긴급을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는 그 사유를 명시하여 청렴위에 통보한다. 청렴위는 그 사유를 검토하여 특별한 사유가 인정되는 경우 일정기간을 정하여 자료 작성을 유예하고, 유예기간 경과 후에는 작성·제출한다.

## (2) 청렴위 평가

원칙적으로 부패영향평가는 관계기관 협의단계에서부터 입법예고 종료일까지 완료한다. 입법예고 절차를 거치지 않는 법령안은 기초자

료 접수일로부터 30일 이내 평가를 완료한다. 다만, 입법예고기간내에 평가를 종료하기 어려운 불가피한 사정이 있는 경우(제출자료의 보완, 관계기관과의 협의, 법령안의 수정·변경 등을 위해 시간이 필요한 경우)에는 평가기간 연장이 가능하다. 그리고 법령 등의 조속한 시행 등 긴급을 요하는 특별한 사유가 있는 경우에는 예외적으로 사후평가한다.

청렴위는 소관기관이 제출한 법령안 및 기초자료를 토대로 평가를 실시한다. 개정법령의 경우에는 법령 전부가 아닌 개정되는 부분만 평가한다. 평가단계에서 필요한 경우 해당기관과 지속적으로 협의하고, 관계기관·이해관계인 등으로부터 다양한 의견을 수렴한다. 다수부처 관련사항, 고도의 전문성을 요하는 사항 등에 대해서는 『부패영향평가 자문기구』의 자문을 통해 평가의 공정성 및 전문성을 확보한다.

평가내용은 당해 법령안의 직접적인 철회보다는 부패유발요인 제거를 위한 다양한 개선장치 마련에 중점을 둔다. 청렴위는 평가를 마친 경우 개선사항 등 평가결과를 지체없이 서면으로 소관 기관에게 통보한다(시행령 제13조의2제7항). 제·개정 법령안에 대한 평가결과를 토대로 청렴위는 원안동의, 개선사항 등의 의견으로 해당기관에 통보하며 그에 따른 별도의 구속력은 없다. 청렴위의 평가결과에 대해 이견이 있는 소관 기관은 필요하다고 판단하는 경우 청렴위에 재평가요청을 할 수 있다. 이 경우 청렴위는 재평가를 요청받은 사항에 대해 소관기관의 재평가 요청의 취지 및 대안의 타당성 여부, 외부환경의 변화 등 사정변경 여부, 소관기관과의 협의·조정 곤란 등 그 밖에 재평가 고려 사항으로서 검토가 필요하다고 인정되는 사항을 고려하여 재평가를 실시한다. 재평가는 지체없이 부패영향평가 절차를 거쳐 그 결과를 재평가를 요청한 소관기관에게 통보한다. 또한, 평가결과가 규제영향분석과 관계가 있는 경우에는 이를 규제개혁위원회에 통보하여 활용토록 한다(시행령 제13조의2제4항).

## 2. 현행법령에 대한 평가

### (1) 중장기 부패영향평가 종합계획 수립

현행법령에 대한 평가는 “부패영향평가 종합계획”에 의거하여 실시된다. 따라서 각 기관은 기관현황 및 법령(또는 과제)별 우선순위 등이 포함된 기초자료를 작성하여 청렴위에 제출한다(시행령 제13조의2 제3항). 기초자료에는 각 기관이 관리·운영하는 소관법령과 그 중에서 평가대상에 해당되는 법령목록을 작성하고, 평가대상법령 중에서 우선적으로 평가할 법령 또는 과제를 선정한다(청렴도 측정결과, 부패사건, 수사·감사 지적사항, 제도개선과제 및 자체입법계획 등을 감안). 청렴위는 각기관이 제출한 법령(또는 과제)에 대한 종합검토 및 기관협의를 거쳐 기관별 평가대상 법령(과제)을 확정한다. 아울러 반부패 청렴대책 추진지침 및 제도개선 종합대책 등과 연계하여 『중장기 부패영향평가 종합계획』을 수립하여 각 기관에게 통보한다.

### (2) 기관별 기초자료작성 제출 및 청렴위평가

각 기관은 『중장기 부패영향평가 종합계획』에 따라 대상과제로 선정된 소관법령 등에 대해 기초자료를 작성하여 청렴위에 제출한다(시행령 제13조의2제3항). 청렴위에서는 각 기관이 제출한 작성한 기초자료를 토대로 부패영향평가를 실시하며, 필요한 경우에는 외부 전문가에 의한 연구용역을 실시하거나, 토론회·간담회 등을 통해 다양한 의견을 수렴·반영한다. 아울러 관계기관·외부전문가 등으로 구성된 합동 T/F를 구성, 해당분야에 대한 실태조사도 병행할 수 있다(법 제 21조).

청렴위는 평가결과에 따라 법령 등의 소관기관에게 조치기한을 정하여 개선에 필요한 사항을 권고하고(시행령 제13조의2제4항), 권고를 받은 소관기관은 조치기한 내에 권고에 따라 필요한 조치를 마치고

그 결과를 청렴위에 제출한다. 청렴위의 개선권고에 대하여 권고대로 조치하기가 곤란하다고 판단되는 특별한 사정이 있는 때에는 조치기한 내에 그 내용 및 사유를 서면으로 통보한다(시행령 제13조의2제6항). 또한 필요하다고 판단하는 경우에는 청렴위에 재평가요청이 가능하며, 이 경우 청렴위는 재평가를 요청받은 사항에 대해 지체없이 부패영향평가 절차를 거쳐 그 결과를 재평가를 요청한 소관기관에게 통보한다.

### 3. 행정규칙에 대한 평가

#### (1) 현행 행정규칙

현행 행정규칙의 경우 법령에서 위임한 사항이나 법령의 시행을 위해 필요한 훈령·예규·고시 등 행정규칙을 발령한 경우 매년 2회에 걸쳐 매반기에 발령한 훈령·예규·고시 등을 당해반기 종료 후 14일 이내에 청렴위에 통보한다. 청렴위에서는 법령(안)에 대한 평가시 당해법령의 시행을 위한 행정규칙의 관련조항까지 포함하여 일괄평가한다. 각 기관에서는 법령안 또는 현행 법령에 대한 평가자료 작성시 관련있는 행정규칙에 대한 설명이나 자료제출이 필요한 경우 이를 기재·제출한다. 또한, 청렴위가 행정규칙을 독립된 평가대상으로 선정한 경우에는 직접 평가를 실시한다. 이 경우 청렴위는 소관기관에 대해 평가에 필요한 기초자료 작성을 요청하고, 제출받은 기초자료를 토대로 평가하여 그 결과에 따라 개선권고 등 조치를 한다.

#### (2) 제·개정 행정규칙

상위법령(안) 또는 현행 행정규칙 등에 대한 평가결과 또는 개선권고에 따라 각 기관이 행정규칙을 제·개정하는 경우에는 그 안을 청렴위에 통보한다. 이 경우 별도의 기초자료 작성 필요성은 없으며, 개선과 관련된 부분만 명확히 알 수 있게 표시하거나 설명을 붙여 제출

한다. 청렴위는 상위법령(안)에 대한 평가결과 또는 권고사항이 당해 행정규칙 제·개정안에 반영되어 있는지 검토·확인한다.

#### 4. 조례·규칙에 대한 평가

부패영향평가는 국가적 차원의 평가제도로 도입된 것이므로 상위법령의 위임범위 이탈, 과도한 재량권 부여 등 조례·규칙에 내재하는 부패유발요인에 대해서도 검토가 필요하나 다만, 현행 지방자치체의 취지와 자치법규의 방대함을 감안할 때 조례·규칙 등에 대해서는 자치단체가 자체적으로 시행하는 것이 효율적 평가를 위해 바람직하다는 취지에서 시·도, 시·도 교육청 및 시·군·구는 기관별 특성을 고려하여 소관 조례·규칙 및 교육규칙에 대한 부패영향평가체계를 구축하여 자율적으로 실시하는 것을 원칙으로 하고 있다. 또한 필요하다고 인정하는 경우 소관 조례·규칙·교육규칙 및 그 안에 대해 청렴위에 부패영향평가 요청할 수 있다(시행령 제13조의2제8항). 이 경우 청렴위는 자치단체로부터 요청받은 사항 및 직접 평가대상으로 선정한 현행 자치법규에 대해 부패영향평가 실시한다. 청렴위는 소관 자치단체에 대해 평가에 필요한 기초자료 작성을 요청하고, 제출받은 기초자료를 토대로 평가하고, 개선사항 등 평가결과를 각 자치단체에 즉시 통보한다(시행령 제13조의2제9항). 자치단체의 요청에 따라 청렴위가 제·개정되는 조례·규칙안에 대해 부패영향평가를 실시하는 경우에는 위원회의 결과통보의무만 인정된다.

### IV. 부패영향평가기준

부패영향평가는 법령·제도상의 다양한 부패유발요인을 공급요인·수요요인·절차요인 등 3개 측면을 기준으로 평가모형을 구성하고, 평가서는 Checklist 방식으로 구성하여 부패유발요인을 용이하게 도출

하는 한편, 법령유형별로 평가의 객관화와 표준화를 도모하고 있다. 부패영향평가 업무처리규정 제4조에서는 평가기준으로서 다음 사항을 제시하고 있다.

평가영역	평가항목	주요 검토 내용
준수의 용이성 (수요)	준수부담의 적정성	법령상의 의무 등을 준수하기 위하여 국민, 기업, 단체 등이 부담하는 비용·희생이 일반적인 사회통념에 비추어 적절한 수준인지 여부
	제재규정의 적정성	법령 등을 위반한 행위에 대한 제재내용 및 제재정도가 유사사례에 대한 다른 법령의 제재내용 및 제재정도와 비교하여 적절한 수준인지 여부
	특혜발생 가능성	법령 등의 적용으로 특정한 계층이나 기업, 단체 또는 개인에게 특혜 또는 수익이 발생할 가능성이 있는지 여부
재량의 적정성 (공급)	재량규정의 명확성	재량권자, 재량범위, 재량행사절차 등 재량과 관련된 사항이 법규정에 분명하고 확정적으로 규정되어 있는지 여부
	재량범위의 적정성	주어진 재량의 범위가 사회적 통념이나 국내외 관례 등에 비추어 적절한 수준인지 여부
	재량기준의 구체성· 객관성	재량과 관련한 업무처리기준 또는 재량행사의 요건 등이 추가적인 설명이 없어도 현실 상황에 적용이 가능할 정도로 구체적이고 제3자 등이 같은 의미로 해석할 수 있을 정도로 객관적으로 규정되어 있는지 여부
행정절차의 투명성 (절차)	접근성과 공개성	재량을 행사하거나 업무를 처리하는 과정에서 국민, 기업, 단체 등의 참여기회를 보장하고 관련정보를 공개하는 특별한 제도가 있는지 여부
	예측가능성	민원인의 입장에서 당해 업무와 관련하여 구비서류 등 준비하거나 조치하여야 할 사항이 무엇인지와 행정처리과정, 처리기간 및 결과 등을 쉽게 확인하고 예측할 수 있는지 여부
	부패통제 장치	준수부담을 회피하거나 특혜를 추구하는 과정에서 발생하는 부패 또는 업무처리과정에서의 대면접촉기회를 이용한 부패가능성 등을 통제하는 특별한 제도가 마련되어 있는지 여부

## 1. 준수의 용이성

### (1) 준수부담의 적정성평가

법령 등의 적용대상집단이 법령상의 의무를 준수하기 위하여 부담하는 각종 비용 또는 희생 등이 적정한 수준인가를 판단하는 것으로서 준수부담이 과도하면 법령 등의 적용대상자 입장에서는 뇌물제공 등 어떠한 대가를 지불해서라도 그 부담을 면하거나 완화시키고자 시도할 가능성 있기 때문이다. 평가절차는 ① 준수부담 관련규정 검토, ② 법령 등의 주요 적용대상 집단 반응조사, ③ 준수부담의 필요성(불가피성) 검토, ④ 준수부담의 적정성 검토 등의 순으로 이루어진다.

항 목	검 토 사 항
<p><b>준수부담 관련규정 검토</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 등의 제·개정되는 부분이 다수의 부담·희생 등을 수반하는 경우 근거규정(법령, 행정규칙, 자치법규)과 관련내용을 모두 검토</li> <li>• 비용이나 희생에는 현금지출, 현물 및 서비스 제공과 같은 경제적 비용뿐만 아니라 여러 가지 형태의 법률상 작위·부작위 의무, 사실상의 희생, 기회비용 등까지 포함하여 검토</li> </ul>
<p><b>주 요 준수자 반응조사</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 준수부담별로 준수부담을 지면서, 준수부담의 적정성 여부를 확인해 줄 수 있는 대표적인 민원인 또는 법령 등의 적용대상 집단 파악·선정</li> <li>• 주요 준수자는 부담부과 규정의 존재 및 부담내용에 대하여 어느 정도 이해하고 있는지, 법령 등의 적용대상집단이 부담해야 할 희생 또는 비용 등에 대하여 주요 준수자가 어떠한 반응을 보이는지(전화조사·문서 등으로 의견조회), 준수부담에 대하여 주요 준수자는 적정한 수준이라고 판단하고 있는지, 준수부담에 대하여 주요 준수자가 과도하다는 반응을 보이는 경우 타당한 이유 또는 근거 등을 충분히 제시하고 있는지 등을 조사</li> </ul>

항 목	검 토 사 항
<b>준수부담의 필요성 (불가피성) 검토</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준수부담을 통해 달성하고자 하는 행정목적 또는 준수부담의 도입근거·배경 등 검토</li> <li>• 행정목적 달성을 위해 부담부과가 반드시 필요한 것인지 검토</li> <li>• 행정목적 달성을 방법으로 당해 부담이외에 다른 적정한 수단 없는지 검토</li> </ul>
<b>준수부담의 적정성 검토</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 준수부담 규정을 통하여 실현하고자 하는 행정목적 검토</li> <li>• 준수부담의 범위와 정도가 필요한 최소한의 수준인지 검토</li> <li>• 달성하고자 하는 행정목적에 필요한 상당한 수준인지 비교형량 (일부에 국한된 문제해결을 위해 불특정 다수의 국민에게 의무를 부과하는 등 대상 범위를 불필요하게 확대하고 있지 않은지, 행정 편의주의 시각에서 필요이상으로 부담을 요구하거나 국민 생활을 제한하는지).</li> <li>• 주요 준수자가 준수부담이 과도하다고 반응하는 경우 그들이 적정하다고 판단하는 부담수준은 어느 정도인지</li> <li>• 준수부담이 과도하다고 판단되는 경우 이를 완화하거나 다른 방법으로 대체·해결할 수는 없는지 검토</li> </ul>

## (2) 제재수준의 적정성

제재수준이 과도하게 높으면 대가를 지불하고서라도 처벌을 회피하고자 하며, 지나치게 미약한 경우에는 다소 희생을 감수하고서라도 위반행위를 범하고자 하는 유인 존재한다. 위반행위자에 대한 처벌의 강도가 비용/편익의 관점에서 과도하게 높거나 미약하지 않고 적정성을 유지함으로써 규정이 실효성을 갖는가를 판단한다. 특히 부패행위에 대한 제재인 경우에는 부패재발 방지에 충분한 수준인지 검토한다. 평가절차는 ① 제재규정 검토, ② 제재규정의 필요성(불가피성) 검토, ③ 유사사례에 대한 다른 법령의 제재내용 및 정도 조사, ④ 제재수준의 적정성 검토 등이다.

제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

항 목	검 토 사 항
제재규정의 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제·개정되는 부분 또는 평가대상 법령이 위반행위에 대한 제재를 규정하고 있는 경우 근거규정(법령, 행정규칙, 자치법규)과 관련규정 내용 모두 검토</li> </ul>
제재규정의 필요성 (불가피성) 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제재규정을 통해서 해결하고자 하는 문제의 내용, 문제발생 원인 및 달성하고자 하는 행정목적 검토</li> <li>• 위반행위의 사회적 피해규모 및 문제의 심각성 검토</li> <li>• 위반행위의 사회적 위해수준 또는 피해규모가 다른 방법(예 : 민사 또는 사적 자치)을 통해 충분히 해결될 수 있음에도 불구하고 제재를 규정하고 있지는 않은지 검토</li> </ul>
다른 법령의 유사 사례와의 비교·검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다른 법령에서 당해 위반행위와 유사한 위반행위에 대하여 제재를 규정하고 있는 경우 그 제재내용 및 정도, 근거규정 조사, 다른 법령의 유사한 사례와 비교해 볼 때 평가대상 법령의 제재수준이 어떠한 수준인지 검토(위반행위의 경중에 따른 제재의 정도가 유사사례에 대한 다른 법령의 제재내용과 비교하여 적당한 수준인지 아니면 약한 수준이거나 강한 수준인지 판단),</li> <li>• 다른 법령의 유사한 사례와 비교해 볼 때 제재수준이 <b>강한</b> 경우 그 타당한 이유와 근거가 있는지 검토</li> <li>• 다른 법령의 유사한 사례와 비교해 볼 때 제재수준이 <b>약한</b> 경우 그 타당한 이유와 근거가 있는지 검토</li> <li>• 특정 법령 등의 적용대상집단에게 반사적 이익으로 작용하거나 부패행위 억제 효과를 감소시킬 가능성이 있는지 검토</li> </ul>
제재수준의 적정성 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위반행위의 구체적인 유형·경중·횟수·정도 검토</li> <li>• 위반행위에 대한 제재의 유형·정도 검토</li> <li>• 제재수준이 위반행위를 통제하는데 적절한 수준인지 검토(위반행위의 사회적 위해수준에 비해 대상법령이 합리적 이유 또는 근거 없이 과도하거나 미약한 제재를 규정하고 있지 않는지, 특히 위반행위가 부패행위에 해당하는 경우 부패문제의 심각성 등을 고려, 재발방지를 위해 충분한 수준인지)</li> <li>• 제재수준이 적정하지 않다고 판단되는 경우 적정하다고 판단하는 제재수준은 어느 정도인지 검토, 부패 등 위반행위 통제를 위한 수단으로 당해 제재내용 이외에 다른 효과적인 제재방법은 없는지 검토</li> </ul>

## (3) 특혜발생 가능성

법령 등으로 인해 특혜가 발생하는 경우 이를 획득하거나 유지·확대하는 과정에서 뇌물제공, 불법로비 등 부패행위에 직접 개입하거나 이를 용인할 위험소지가 있는지 판단한다. 평가절차는 ① 수익적 규정 검토, ② 특혜발생 가능성 검토, ③ 주요 수혜자 반응 조사, ④ 특혜부여의 불가피성 검토, ⑤ 특혜부여(기준)의 공정성·합리성 검토, ⑥ 특혜부여의 적정성 검토이다.

항 목	검 토 사 항
수익적 규정 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제·개정되는 부분 또는 평가대상 법령으로 인해 누군가에게 조금이라도 혜택이나 반사적 이익을 주게 되는 경우 또는 잠재적으로 혜택을 유발할 가능성이 있는 경우 관련규정 및 그에 근거한 처분내용을 모두 검토</li> <li>• 구체적인 수익내용이 하위법규에 위임된 경우 하위법규의 관련 조항까지 모두 검토</li> </ul>
특혜발생 가능성 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령이나 그에 근거한 행정행위 등에 의하여 특정 계층이나 집단·단체가 특별한 이유 없이 이득을 향유하는지 여부 검토</li> </ul>
주요 수혜자 등 반응조사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (각 수익적 규정별로) 대표적인 수혜자 또는 법령 등의 적용대상 집단 파악·선정</li> <li>• 법령이나 그에 근거한 행정행위 등에 의하여 조금이라도 혜택을 받거나 받을 가능성이 있다면 수혜자로 간주</li> <li>• 주요 수혜자, 이해관계인 및 일반국민 등은 관련 규정의 존재 및 내용에 대하여 어느 정도 알고 있는지</li> <li>• 주요 수혜자, 이해관계인 및 일반국민 등은 법령 등의 규정에 의하여 부여되는 혜택(특혜)에 대하여 어떠한 반응을 보이는지 (전화조사·문서 등으로 의견조회)</li> <li>• 주요 수혜자, 이해관계인 및 일반국민 등은 혜택(특혜)이 공정하고 합리적으로 부여된다고 보고 있는지</li> <li>• 주요 수혜자, 이해관계인 및 일반국민 등이 혜택(특혜) 제공방식이 불공정하거나 불합리하다고 반응하는 경우 그들이 생각하는 공정한 혜택(특혜)부여 방식(기준)은 무엇인지</li> </ul>

항 목	검 토 사 항
<b>혜택(특혜)부여의 필요성(불가피성) 검토</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혜택(특혜) 발생 가능성이 높다고 판단되는 경우 특혜 부여가 불가피한 것인지 검토</li> <li>• 행정목적 달성을 위한 다른 방법은 없는지 검토</li> <li>• 특혜 부여가 불가피하다고 판단되는 경우 특혜를 부여하는 기준은 공정하고 합리적인지 검토</li> </ul>
<b>특혜부여의 적정성 검토</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혜택(특혜)부여를 통해 달성하려는 행정목적 검토</li> <li>• 혜택(특혜)부여가 불가피한 경우 그 정도가 필요한 수준인지 검토</li> <li>• 달성하고자 하는 행정목적에 비하여 합리적 이유나 근거 없이 과도한 특혜를 부여하고 있지는 않은지</li> </ul>
<b>특혜부여의 적정화 방안 강구</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 수혜자, 이해관계인 및 일반국민 등이 특혜수준에 대해 과도하다고 반응하는 경우 그들이 적정하다고 생각하는 특혜수준은 어느 정도인지</li> <li>• 특혜수준이 과도하다고 판단되는 경우 이를 완화하거나 다른 방법으로 대체·해결할 수는 없는지 검토</li> </ul>

## 2. 재량의 적정성

### (1) 재량규정의 명확성

법령에 명시하고 있는 재량권자가 누구인지, 재량적 결정이 무엇에 관한 것인지, 결정의 범위는 무엇인지, 그 범위의 한계는 어디까지인지, 결정의 근거는 무엇인지 등이 얼마나 분명하고 확실하게 규정되어 있는지를 판단한다. 평가절차는 ① 재량관련 규정의 검토, ② 재량권자, 재량요건·기준, 재량의 대상, 재량의 범위 및 한계의 명확성 검토, ③ 불명확한 사유 및 불명확성 해결방안 검토, 재량권의 남용 또는 자의적 권한행사 가능성 판단이다.

항 목	검 토 사 항
재량관련 규정의 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 등에 규정된 재량사항을 검토하여 당해 법령 등에서 명시하고 있는 재량권자, 재량행사 절차·요건, 재량범위 및 한계 등에 대해 분석</li> </ul>
재량권자, 재량요건· 기준, 재량의 대상, 재량의 범위 및 한계 규정의 명확성 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재량권을 누가 행사하는지가 당해 법령 또는 하위규정 등에 명확하게 규정되어 있는지 검토</li> <li>• 재량권을 행사하는 요건 또는 재량판단의 기준·고려사항 등이 법령 등에 명확하게 규정되어 있는지 검토</li> <li>• 재량권의 행사대상 또는 세부내용이 법령 등에 명확하게 규정되어 있는지 검토</li> <li>• (예시)불확정 개념의 해석·적용, 공백규정 보충, 행위여부 결정, 특정효과의 선택 등</li> <li>• 재량권의 행사범위와 그 한계가 법령 등에 명확하게 규정되어 있는지 검토</li> </ul>
불명확한 사유 및 불명확성 해결방안 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재량관련 사항이 불명확하게 규정된 경우 그 사유 검토</li> <li>• 수범자가 불명확한 재량의 내용을 예측할 수 있고, 행정기관의 자의적 권한행사 가능성을 예방할 수 있는 보완장치를 제시</li> </ul>
재량권의 남용 또는 자의적 권한행사 가능성 판단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재량권자, 재량요건·기준, 대상·범위 등이 불명확하여 재량권의 남용, 자의적 행사가가능성이 있는지 판단</li> </ul>

## (2) 재량범위의 적정성

재량의 범위가 사회적 통념이나 관례에 비추어 특별히 벗어나 있지 않고 합리적인 수준으로 규정되어 있는지, 또는 재량범위가 과도하고 자의적 남용가능성은 없는지를 판단한다. 평가절차는 ① 재량행사의 범위 검토, ② 유사상황에서의 재량범위 검토, ③ 재량범위의 적정성 검토이다.

항 목	검 토 사 항
재량행사의 범위 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재량으로 선택가능한 행위나 효과의 종류(불확정개념의 해석·적용, 인·허가 여부, 취소·정지 여부 등), 기간의 장·단(취소·정지기간 등), 금액의 상한·하한(과태료·과징금의 가중·경감) 등을 검토</li> </ul>
유사상황에서의 재량 범위 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 다른 법령의 유사한 상황 하에서 인정되는 재량의 범위 또는 국내외의 관례, 사회적 통념 등을 조사</li> <li>• 재량권의 행사범위가 사회적 통념이나 기타 관례에 비추어 과도하거나 부족하지는 않은지 검토</li> </ul>
재량범위의 적정성 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법적 근거 없이 하위법령 또는 행정규칙으로 새로운 재량권을 부여하고 있지는 않은지 검토</li> <li>• 법령에 의하여 하위법령이나 행정규칙으로 새로운 재량권을 부여하고 있는 경우 법령에서 정하여야 할 범위를 넘어 과도하게 위임하고 있지는 않은지 검토</li> <li>• 재량권의 행사범위가 사회적 통념이나 기타 관례에 비추어 과도하거나 부족한 경우 합리적이고 타당한 사유가 있는지 검토</li> <li>• 재량권 남용가능성, 실제부패사례, 사회적 통념 등을 참고하여 적정한 재량수준은 어느 정도인지 구체적으로 제시</li> </ul>

### (3) 재량기준의 구체성, 객관성

재량기준의 구체성이란 재량과 관련한 업무처리기준이 세부적으로 규정되어 있어 추가적인 설명이나 보충이 없더라도 누구나 당해 기준만으로도 충분히 업무처리를 할 수 있는가를 판단하는 것이다. 재량기준의 객관성은 재량과 관련한 업무처리기준이 법령 등에 명백하고 정확하게 규정되어 있어 누구나 그 내용을 동일한 것으로 이해할 수 있는지를 판단하는 것이다. 평가절차는 ① 재량권의 기준내용 검토, ② 이해관계자 확인, ③ 재량기준의 구체성·객관성 검토이다.

항 목	검 토 사 항
<b>재량사항의 기준 내용검토</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재량권을 행사함에 있어 따라야 하는 기준 또는 고려사항으로 법령 등에 명시된 구체적 사항들을 모두 검토</li> </ul>
<b>이해관계자 반응 조사</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재량기준이 구체적·객관적인지 확인하기 위해 재량행사에 따라 효과를 받게 되는 민원인, 대상집단 등의 이해관계자 반응 조사 (전화조사·문서 등으로 의견조회)</li> <li>• 재량권의 행사기준 또는 고려사항에 따라 직접 처분 등을 행하거나 재량기준을 관리·운영하는 행정실무자의 해석내용 확인</li> <li>• 이해관계자가 행정실무자가 해석하는 것과 같은 의미로 재량기준(업무처리기준)을 이해하고 있는지 비교</li> </ul>
<b>재량기준의 구체성, 객관성 기준검토</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 수준에서 규정되어야 할 주요 재량기준 또는 고려사항들이 훈령·예규·고시·지침 등 행정규칙에 규정되어 있지는 않은지 검토</li> <li>• 구체적인 재량기준이 행정규칙에 규정된 경우 이를 법령 차원에서 규정토록 개선할 필요성이 있는지 판단</li> <li>• 구체적 재량기준 또는 세부 고려사항으로 제시된 사항들이 추가적인 설명이나 세부기준 없이도 직접 적용 가능한지 검토</li> <li>• 재량기준의 객관성·구체성이 낮은 경우 합리적이고 타당한 사유가 있는지 판단</li> <li>• 재량기준의 객관성·구체성 부족으로 발생할 수 있는 부작용을 방지하기 위하여 별도 조치의 필요성이 있는지 검토</li> <li>• 재량기준의 객관성·구체성을 확보할 수 있는 방안 강구</li> </ul>

### 3. 행정절차의 투명성

#### (1) 접근성과 공개성

접근성이란 이해관계자들이 업무처리과정에서 자신의 이해를 피력할 수 있는 참여제도(장치) 내지 의견진술 기회가 법규에 보장되어 있는가를 판단하는 것이며, 공개성이란 평가대상 업무의 내용 및 처리절차와 관련된 양질의 정보가 이해관계자, 일반국민 등에게 충분히

공개되고 있는지를 판단하는 것으로서 민원인 등의 정보공개 신청에 따른 소극적인 정보제공뿐만 아니라 관련정보를 인터넷게시, 개별통지 등을 통해 수시로 알려주는 적극적 공개 모두를 포함한다. 평가절차는 ① 참여기회 · 정보제공 관련규정 검토, ② 제도적 장치 구비 여부 및 실효성 검토, ③ 이해관계자 반응조사, ④ 제도적 장치의 필요성 검토이다.

항 목	검 토 사 항
<p><b>참여기회, 정보제공 관련규정 검토</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상 업무의 처리절차와 관련하여 관련법령 등에서 특별히 국민의 참여장치를 마련하고 있거나 국민에 대한 정보제공을 규정하고 있는 경우 관련규정 모두 검토</li> <li>• 개량행사 또는 업무처리과정상의 민원인 참여장치 및 공개되는 정보의 내용 · 제공시기 · 제공방법 등에 대하여 구체적으로 검토 (행정절차법, 정보공개법 등 일반법에 의한 참여나 정보공개는 제외)</li> </ul>
<p><b>제도적 장치구비 여부 및 실효성 검토</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도의 장치를 두고 있는 경우 실효성 있는 제도인지 판단(질적으로 이해관계자 또는 민원인이 정보에 접근하고 업무처리과정에 참여하고 의견을 반영할 수 있는 제도인지 판단)</li> <li>• 참여기회 또는 정보공개 대상이 이해관계자들 중 특정한 일부에 한정되어 있지는 않은지 검토</li> </ul>
<p><b>이해관계자 반응 조사</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자 등이 참여장치 또는 정보공개 제도의 존재를 인지 · 이해하고 있는지 조사 (전화조사 · 문서 등으로 의견조회)</li> <li>• 이해관계자 등이 제도적인 참여장치에 대해 실질적으로 접근 · 활용가능하다고 인식하는지 조사</li> <li>• 이해관계자 등이 정보공개제도를 통해 실효성있는 정보가 제공되고 있다고 인식하는지 조사</li> </ul>
<p><b>제도적 장치의 필요성 검토</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 별도의 참여장치 또는 정보공개 제도가 없거나 당해기관이 필요하지 않다고 주장하는 경우 타당한 이유가 있는지 검토</li> <li>• 현재 별도의 장치가 없지만 행정절차의 접근성과 공개성을 높이기 위하여 향후 제도적 장치를 마련할 필요성이 있는지 검토</li> <li>• 이해관계자가 평가대상 업무의 처리절차에 대해 투명성이 부족하다고 인식하고 있는 경우</li> </ul>

항 목	검 토 사 항
제도적 장치의 필요성 검토	-참여 또는 공개대상이 특정한 일부에 한정되어 있는 경우 투명성 제고를 위해 이를 보다 확대할 필요성 있는 경우 -평가대상 업무와 관련하여 그 동안 부패사례가 있었거나 청렴도 측정결과(금품·향응 제공, 기준절차의 현실성, 정보공개정도 등)가 낮게 나타난 경우 등

## (2) 예측가능성

업무처리의 과정 및 결과를 누구나 충분히 예측가능하고, 필요한 경우에 적절히 대응할 수 있는지를 판단한다. 평가절차는 ① 행정절차 관련규정 검토, ② 법규정의 이해 용이성 판단, ③ 예측가능성 판단이다.

항 목	검 토 사 항
행정절차 관련규정 검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상 업무처리와 관련하여 행정절차를 규정하고 있는 경우 당해 법령뿐만 아니라 하위법규, 행정규칙 등 관련규정 모두 검토</li> <li>-업무와 관련하여 민원인 입장에서 민원처리를 위해 필요한 준비사항이 무엇인지에 대해 당해 법령 또는 하위법규에서 규정되어 있는지 검토</li> <li>-업무 처리에 소요되는 기간과 업무의 처리절차가 어떻게 진행되는지에 대해 당해 법령 또는 하위법규에서 규정되어 있는지 검토</li> <li>-민원인 입장에서 필요한 조치를 마치고, 정상적인 업무처리절차를 거치게 되면 당해 업무의 처리결과가 어떻게 되는지에 대해 당해 법령 또는 하위법규에서 규정되어 있는지 검토</li> </ul>
법규정의 이해용이성 판단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상 법령 및 행정절차를 규정하고 있는 관련규정의 표현이 전반적으로 일반국민의 수준에서 쉽게 이해될 수 있는지 검토</li> <li>• 어려운 표현이나 전문용어의 사용은 일반국민의 이해와 예측가능성을 저해할 수 있음에도 불구하고 그럴 수밖에 없는 합리적인 이유가 있는지 검토</li> <li>-어려운 표현이나 전문용어를 이해하기 쉽도록 해설한 하위규정이 있는 경우 그 해설내용과 출처 파악</li> <li>-어려운 표현을 대체할 수 있는 쉬운 용어가 있는지 검토</li> </ul>

항 목	검 토 사 항
<p style="text-align: center;"><b>예측가능성 판단</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정상적인 상황, 요건미비의 경우, 사정변경의 경우 등 다양한 상황 하에서 각각의 처리과정을 모두 고려하여 예측가능성 판단</li> <li>-민원신청시 필요한 요건·절차·기한 등을 완비하지 못한 경우 어떤 조치를 취할지가 분명한지</li> <li>-조건부 인·허가, 사전 인·허가 등 내인가제도를 운영하는 경우 내인가 가능여부, 신청요건, 신청절차, 처리기한 등에 관한 사항이 규정되어 있는지</li> <li>-관계기관의 협의·승인 등의 절차를 거치는 경우 관계행정기관이 누구인지, 협의·승인의 기준은 무엇인지, 처리기간은 얼마나 되는지 등이 분명하게 규정되어 있는지 등</li> <li>• 민원인 등 이해관계인의 입장에서 해당업무의 처리절차, 처리기간 및 처리여부 등을 충분히 예측할 수 있는지 검토</li> <li>-민원인 등이 업무처리절차 또는 업무처리기준 등을 이해하기 위해서 공무원으로부터 추가적인 설명이나 도움 등을 받을 필요가 있는지 검토</li> <li>• 행정절차의 예측가능성이 낮은 경우 합리적인 이유가 있는지</li> <li>• 행정절차의 예측가능성이 낮은 경우 발생할지 모르는 부작용을 예방하기 위하여 예측가능성을 높이기 위한 개선대책 마련이 필요한지 판단</li> <li>• 당해업무 처리절차의 예측가능성을 확보할 수 있는 제도적 장치를 구상하고, 이를 어떤 형식으로 법규에 반영할 수 있는지 검토</li> </ul>

(3) 부패통제장치

과도한 준수부담, 특혜의 발생, 업무처리과정에서 담당공무원과 이해관계인들간의 대면접촉 및 일상적 교류 등 부패유발요인이 존재하는 경우 그에 대한 통제장치가 구비되어 있는지를 판단한다. 평가절차는 ① 부패통제장치 관련규정 검토, ② 부패통제장치의 필요성 검토, ③ 부패통제장치의 실효성 검토이다.

항 목	검 토 사 항
<b>부패통제장치 관련규정 검토</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업무처리과정에서 발생할 수 있는 부패를 통제하는 특별한 통제 장치를 마련하고 있는 경우 관련규정 검토</li> </ul>
<b>부패통제장치 필요성 검토</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령 등의 적용대상집단, 이해관계자, 전문가 등은 부패통제장치를 실효성 있는 제도로 인식하고 있는지 조사             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 확실한 부패통제장치로 기능할 것으로 기대</li> <li>② 어느 정도 기능</li> <li>③ 유명무실한 제도</li> </ol> </li> <li>• 부패통제장치가 형식적으로 운영되는 것은 아닌지 관련규정 내용분석과 행정실무자 조사 등을 통해 파악</li> <li>• 별도의 이의신청절차가 있는 경우 단순·간편하고, 신속·공정하게 처리하는 체계·기준·절차 등이 마련되어 있는지 검토             <ul style="list-style-type: none"> <li>-민원사무처리기본법과는 별도로 평가대상 법령 등이 자체적으로 이의신청 절차를 마련하고 있는지</li> <li>-민원인 등이 이용하기 쉽도록 이의신청 절차가 단순하고 간편한지</li> <li>-이의신청 사항이 신속하고 공정하게 처리될 수 있는 특별한 절차나 과정이 존재하는지</li> <li>-이의신청자에게 결과를 신속히 통보해 주고 있는지</li> <li>-이의신청이 해결되지 못하는 경우 그 이유를 설명해 주는 특별한 절차나 과정이 있는지</li> </ul> </li> </ul>
<b>부패통제장치 실효성 검토</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 평가대상 법령상의 업무 등과 관련하여 과거 부패사례가 있었는지, 청렴도 측정결과(금품제공사례, 기준절차의 현실성, 정보공개 정도, 이의제기의 용이성) 낮게 나타났었는지 조사</li> <li>• 부패사례가 있었으나 이미 제도정비를 마친 경우 그 보완장치의 구체적 내용 확인</li> <li>• 부패통제장치가 구비되지 않은 경우 타당한 이유가 있는지 판단</li> <li>• 부패통제장치가 없는 경우 법령 등의 적용대상집단, 이해관계자, 전문가 등은 별도의 부패통제장치가 필요하다고 보고 있는지 조사</li> <li>• 평가대상 업무처리와 관련하여 발생할 가능성 있는 적합한 부패 통제 장치 구상</li> </ul>

### V. 부패영향평가제도의 과제

최근 국가청렴위원회는 2006년 4월부터 시행된 부패영향평가제도의 1년간의 성과('06.4.~'07.3.)를 발표하였다. 지난 1년간 과도한 재량, 불명확한 규정, 특혜부여 등 제·개정 법령에 내재된 부패유발요인을 사전에 제거·정비함으로써 전체 197개 법령안에서 641건을 개선하였으며, 특히 2005년 청렴도 측정결과 가장 제도적으로 취약한 분야로 지적된 인·허가 등의 대민업무 분야에 존재하는 부패유발요인 대해 집중 개선하는 한편 또한 그동안 파행적으로 운영되어 온 각종 위원회 관련 규정에 대해서도 투명성·책임성을 높이도록 하였다고 발표하였다.

우선, 제·개정 법령에 관한 평가실적으로서, 총 874개 법령안에 대한 평가를 완료하고 이중 23%에 해당하는 197개 법령안에 대해서 641건의 개선사항을 통보하였다. 평가법령 874개 중 677개 법령에 대해 원안동의(77%)를 하였고 그 사유로는 제·개정 부분이 부패와의 관련성이 적거나, 정책판단 사항에 해당하는 경우 또는 단순개정의 경우가 대부분이었다. 부패유발요인 제거를 위해 개선권고를 받은 197개 법령중 법률이 67개(34%), 시행령 82개(42%), 시행규칙 48개(24%)를 차지하였으며, 법률의 경우 추상적인 방침규정이 많았으며, 시행령에서는 재량기준 등을 구체적으로 규정하지 않고 막연히 하위규정으로 책임을 미루는 경우가 다수였다.

접 수	평가결과 통보			평가중
	계	원안동의	개선권고	
951개 법령	874개 법령 (100%)	677개 법령 (77%)	197개 법령 (23%)	77개 법령
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 제정: 10%</li> <li>▪ 개정: 90%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 법률 : 23%</li> <li>▪ 시행령 : 42%</li> <li>▪ 시행규칙 : 35%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 특이사항 없음 : 60%</li> <li>▪ 정책판단사항 : 17%</li> <li>▪ 자구 등 단순개정 : 9%</li> <li>▪ 기타 기관운영사항 등 : 14%</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 법률 : 34%</li> <li>▪ 시행령 : 42%</li> <li>▪ 시행규칙 : 24%</li> </ul>	

한편 부패유발요인 유형으로는 재량기준의 모호, 재량범위의 과도 등 재량규정의 불명확성이 302건(47%)으로 가장 높은 비중을 차지하였고, 행정절차가 불투명하거나 예측가능성이 낮은 경우는 226건(35%), 과도한 부담이나 특혜 등 준수의 용이성이 낮은 경우는 113건(18%)이었다.

평가 항목		개선 건수		비율
재량의 적정성 결여	재량규정의 불명확성	115건	302건	47%
	재량범위의 부적정성	62건		
	재량기준의 불명확성	125건		
행정절차의 투명성 결여	접근성·공개성 부족	29건	226건	35%
	예측가능성 미흡	44건		
	부패통제장치 미비	153건		
준수의 용이성 결여	준수부담의 부적정성	34건	113건	18%
	제재규정의 부적정성	19건		
	특혜발생 가능성	60건		
합 계		641건	100%	

이에 따라 개선권고 내용은 불명확한 법령내용을 명확하고 구체적으로 규정토록 하는 경우가 가장 높은 비중을 차지(278건, 44%)하였고, 108개 법령 315건의 개선권고 사항 중 법제화가 진행중이거나 상·하위 법령 개정시 반영 예정인 개선권고 사항(83건)을 제외한 206건의 개선권고가 수용되어 88.7%의 수용률을 나타내었다. 한편 개선권고 사항(26건)이 미반영된 사유로는 입법기술상의 한계 때문인 경우가 다수였다(그 외 당초 개정안의 변경으로 인한 미반영, 입법일정부담으로 인한 미반영, 법제처·규제개혁위원회 등 타기관 반대 등).

제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

개선권고 유형	개선 건수	비 율
당해법령 구체화	196건	31%
부패통제장치 마련	106건	17%
하위법령 구체화	82건	13%
재량범위 축소·제한	69건	11%
접근성·공개성 확대	37건	6%
특혜 제거·축소	32건	5%
예측가능성 제고	24건	4%
부담 완화·축소	16건	2%
제재 적정화	13건	2%
기타 신설·도입	35건	5%
기타 삭제·폐지	21건	3%
기타 수정·보완	10건	1%
합 계	641건	100%

현행 법령 평가실적에서는 제·개정 법령안에 대한 평가에 중점을 두면서도 게임산업 관련 법령, 공유수면 매립 및 관리 법령, 도로 점용허가 관련 법령 등 국민불신 해소가 시급한 3개 현안과제를 선정하여 평가·개선하였고, 3개 법령의 관련 상·하위 법령 및 행정규칙 등을 평가한 결과 총 83건의 부패유발요인을 발굴하여 해당기관에 개선 권고하였다.

**【 현행 법령 평가 주요내용 】**

과 제	문제점 및 부패실태	주요 개선 내용
게임산업진흥에 관한 법령	○사행성 경품게임물을 부당하게 합법적인 게임물로 등급결정	○게임법상의 경품지급관련규정 폐지로 게임산업건전화 ※ 사행성결정 기준·방법 폐지

과 제	문제점 및 부패실태	주요 개선 내용
<p>게임산업진흥에 관한 법령</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 게임물 등급위원회 구성 · 운영의 투명성 · 책임성 부족</li> <li>○ 업체와 지도 · 단속 공무원 간의 유착 비리</li> <li>※ 상납, 정보유출, 단속목인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 게임물등급위원회 구성 · 운영의 투명성 강화</li> <li>※ 제척제도, 해촉기준 마련</li> <li>○ 지도 · 단속의 체계화 및 전달 기구 설치</li> </ul>
<p>공유수면에 관한 법령</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공유수면 불법 매립행위에 대한 단속 및 처벌 미흡</li> <li>○ 공유수면 점 · 사용허가 이후 사후관리 부실 및 위반자에 대한 처벌 미흡</li> <li>○ 매립공사비 부풀리기 등을 통해 사업자에게 부당이득을 주고 국가귀속분 감소초래</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공유수면에 대한 체계적인 관리 · 감독시스템 마련</li> <li>○ 공유수면 훼손 불법행위에 대한 원상회복명령 및 이행강제금 제도 도입</li> <li>○ 공사비 산정방식 개선으로 공유수면 매립자에 대한 과도한 특혜 제거</li> </ul>
<p>도로점용 · 연결 허가 관련 법령</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 허가(신청대행)과정에서 뇌물수수가 관행화</li> <li>※ 조사결과 금품제공율 8.8%</li> <li>○ 자의적인 판단에 의한 허가 거부 등 재량권 남용사례 빈발</li> <li>※ '05년 점용허가신청 2,570건 중 591건(23%) 불허가</li> <li>○ 불법도로점용에 대한 시정 조치 등 관리감독 소홀</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 허가신청시 허가대행업자 및 대행수수료 기재 의무화</li> <li>○ 허가신청서 보완 · 반려시 법적 근거제시 의무화</li> <li>○ 불법도로 점용에 대한 이행강제금 부과제도 도입</li> <li>○ 점용료 일시납입제도 도입, 점용료 산정근거 통지의무화</li> </ul>

청렴위에서는 지난 1년간의 부패영향평가제도가 새로운 제도시행에 따른 행정적인 부담에도 불구하고 각 기관이 평가과정에 적극 협조하는 등 법제절차상의 부패방지시스템으로 정착되었으며, 관계기관과의

충분한 협의 및 전문가그룹(Pool)의 자문 등을 통해 개선안을 마련함에 따라 개선권고에 대한 기관수용률이 높은 수준(88%)을 나타내었다고 평가하고 있다. 아울러 향후 법령에 비해 상대적으로 통제가 소홀했던 행정규칙·자치법규 등으로 부패영향평가대상을 확대하여 행정의 투명성을 제고할 계획으로 있다고 발표하였다.<sup>202)</sup>

청렴위의 부패영향평가제도는 외국에서는 찾아보기 힘든 사례라고 할 수 있으며, 기본적으로 비용에 중점을 두고 규제조치로 인하여 비용이 얼마나 발생할 것으로 예상되는지, 이미 발효 중인 경우에는 그 규제조치로 인하여 비용이 얼마나 발생했으며, 비용과 편익의 관계가 적절한지 등에 분석의 중점을 두는 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)과는 관념이 다르다. 또한 법령의 제정이나 개정으로 인한 재정적 비용효과 뿐만 아니라 법령에 대한 이해가능성, 국민일반의 수용성, 체계성 등과 같이 전체적인 구조 속에서 법령을 조망하는 입법평가제도와의 성격을 달리한다. 그러나 부패영향평가의 평가기준을 살펴보는 경우 규제영향평가 및 입법평가의 기준과 유사한 점이 많은 것은 사실이다. 다른 한편 부패영향평가의 주요한 평가기준으로 제시되고 있는 “재량의 적정성”부문은 법제처에서 2005년부터 추진하고 있는 “재량행위 투명화사업”과 관련한 법령정비와 매우 유사한 점이 많다.

부패영향평가제도는 국가행정의 실행수단으로서 제반 법령이나 정책이 효과적이고 효율적인지의 여부에 대하여 정책담당자에게 일정한 지침을 제공해 줌으로써 행정체계 자체를 보다 투명화할 뿐만 아니라 불필요한 관료화와 비용요소를 제거할 인식자료를 제공해 줌으로써 결국 국민의 편익을 증진시키는 제도라고 할 수 있다. 그런데 부패영향평가의 구체적인 법령안에 대한 과학적이고 세밀한 검토를 거쳐야 달성될 수 있으며, 법령에 대한 과학적이고 정밀한 검토가 가능하기

202) 자세한 내용은 서울시립대학교 반부패시스템연구소, 자치법규 및 행정규칙 평가를 위한 부패영향평가 모형 보완, 2006.11. 참조.

위해서는 일정한 가정에 기초한 납득할 수 있는 검토기준이 있어야 하며, 이러한 검토기준에 상응하게 당해 법령을 검토하기 위한 도구도 갖추어져야 한다. 문제되는 법령에 대하여 과학적이고 검증된 방법론의 적용을 통하여 분석하는 경우에만 정책담당자가 의도한 바대로의 소위 좋은 법령으로 나타날 수 있기 때문이다. 그러나 현재의 부패영향평가는 정량적인 기준에 의하기 보다는 정성적인 측면이 강하고, 평가기준이 매우 모호하고 광범하여 다른 영향평가제도나 법제처에서의 관련정책과도 중복되는 바가 상당히 많아서 제도의 실효성이 의문시된다. 특정한 행위가 어느 정도로 투명화되었는지를 검토함에 있어서는 부패영향평가에서 언급하고 있는 평가기법만 가지고는 충분하게 설명될 수 없는 여지도 존재한다. 재량행위의 투명도를 높이기 위해서는 특정한 법령안에 대한 평가를 수행해 보아야 하는 것은 당연한 것이지만, 이 이외에도 관련부처에서 이미 특정한 사안을 규율하기 위한 법령을 구상하는 단계부터 사전적인 검토가 수행되어야 할 뿐만 아니라 법령안이 통과되어 실시되고 있는 경우에도 그 법령이 입법자나 정책담당자들의 의도한 목표에 상응하게 실효성을 발휘하고 있는지 사후적으로 검토해 보아야 한다. 따라서 부패영향평가를 실시함에 있어서는 우리나라에 특수하게 적용되는 다양한 여건이나 상황변화를 고려하여 우리 실무에 적합한 분석기법을 재구축하는 연구와 조사를 지속적으로 수행해 나가야 할 것이다.

특히, 개별 법조문이 아닌 전반적인 부패방지를 통한 정책의 투명화라는 전체 정책의 효과를 어떠한 방법으로 측정할 수 있는지에 대한 연구가 필요하다. 아울러 기존 행정개혁의 성과 측정과의 차별성이다. 현재의 부패영향평가 분석기법은 재량행위 투명화 분석기법, 규제영향분석이나 행정간소화 등과 중첩되는 면이 존재한다. 이들 개혁 아젠다 내지 분석기법과 차별화를 가져올 수 있는 연구가 향후 요망된다. 마지막으로 전략적 접근의 필요성이다. 모든 법령이나 정책에 대한

부패영향평가를 확대 실시하기 보다는 그 시행에 있어 신중성과 중요성이 크다고 판단되는 법령이나 정책을 선정하여 그 적용을 검토해야 할 것이며, 이러한 판단과정에는 행정비용의 감소라는 측면 외에도 국민의 권익보호와의 관련성이 기준도 중요하게 고려되어야 한다.

### 제 3 절 규제영향분석제도의 현황분석

#### I. 의의 및 도입배경

규제영향분석제도(Regulatory Impact Analysis: RIA)는 규제개혁을 위한 여러 가지 수단들 중 가장 핵심적 수단으로서, 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것을 말한다. 이처럼 규제영향분석은 정부가 규제를 만드는 방식을 개선하기 위한 하나의 수단으로 규제기관의 의사결정과정에 최선의 정보를 제공하기 위한 제도라고 할 수 있다. 1980년대 초반부터 과도한 규제로 인한 문제점과 이에 대한 개혁의 논의가 세계적인 현상으로 나타났던 바, 우리나라의 경우도 세계화·개방화가 이루어진 1980년대 후반부터 정부의 과도한 규제가 오히려 국가경쟁력을 저해하는 요인으로 작용한다는 인식하에 정부 스스로 규제완화·개선에 관심을 보이기 시작하였다.<sup>203)</sup>

입법적 측면에서는 “기업활동규제완화에 관한특별조치법(1993. 6. 11, 법률 제4560호)” 및 “행정규제및민원사무기본법(1994. 1. 7, 법률 제4735호)”의 제정으로 법적 기반을 마련하고, 행정쇄신위원회·법령정비위원회·경제행정규제개혁위원회·기업활동규제심의위원회 등 각종 규제개혁기구의 설치로 규제완화 작업을 본격화하였다. 그러나 이러한 규제

203) 규제개혁에 관한 자세한 내용은 김신·김경희, **행정규제의 질적 제고방안**, 한국행정연구원 2002 참조.

완화 작업은 다원화된 추진기구로 인한 체계적이고 일관성 있는 규제 개혁활동 미흡, 금융·토지·공장설립 등 핵심규제에 대한 개혁 부진, 규제완화 외에 새로 도입되는 신설규제에 대한 통제장치 결여 등의 문제점이 발생하였다. 그리하여 정부가 추진해 온 그간의 규제개혁작업에 대하여 국민과 기업이 규제완화성고가 미흡하다는 인식을 갖게 되었고, 21세기 무한경쟁시대에 대비하기 위하여 향후 범정부적인 규제개혁정책을 보다 실질적이고 강력하게 추진할 수 있도록 새로운 제도적 틀을 마련하여 이를 법적으로 뒷받침하고, 새로 도입되는 규제에 대한 심사를 강화함으로써 규제의 신설을 억제하고, 정기적으로 기존규제를 정비함으로써 규제개혁을 일관성있게 추진하기 위하여 입법을 추진하여 1997. 4. 23 제1차 규제개혁추진회의에서 법률제정계획을 결정하여 1997. 8. 22 “행정규제기본법”이 법률 제5368호로 제정·공포되었다. 이에 따라 종전의 행정규제와 민원사무의 기본적인 사항을 정한 행정규제및민원사무기본법은 민원사무처리에관한법률(1997. 8. 22, 법률 제5369호)이 제정되면서 행정규제관리법으로 되었다가 행정규제기본법이 제정되면서 부칙으로 폐지되었다.

## II. 규제영향분석의 주요내용

### 1. 분석원칙

행정규제기본법에서는 규제영향분석의 원칙으로서 비례의 원칙과 규제법정주의원칙을 제시하고 있다. 우선 국가 또는 지방자치단체는 국민의 자유와 창의를 존중하고, 규제를 정하는 경우에도 그 본질적 내용을 침해하지 아니하도록 하여야 하며(제5조제1항), 규제의 대상과 수단은 규제의 목적을 실현하는데 필요한 최소한의 범위안에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록 설정되어야 함을 규정하고 있다(제5조제3항). 또한 사회적 규제의 합리화를 위

하여 국가 또는 지방자치단체는 국민의 생명·보건과 환경 등을 보호하기 위한 규제를 실효성있게 정하도록 규정하고 있다(제5조제2항). 그리고 규제법정주의와 관련하여 규제는 법률에 근거하여야 하며 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 함을 규정하고, 규제는 법률에 직접 규정하되 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있도록 하였다(제4조제1항). 그리고 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없도록 하였다(제4조제3항).

## 2. 분석대상

규제영향분석의 대상은 “국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 을 실현하기 위하여 국민(국내법을 적용받는 외국인을 포함한다)의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의하여 정하여진 고시 또는 조례·규칙에 규정 되는 규제”이다(행정규제기본법 제2조제1항). 한편 행정규제기본법 시행령 제2조제1항에서는 규제의 구체적 범위로서 ① 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항, ② 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항, ③ 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항, ④ 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한 사항 등을 열거하고 있다.

다만, ① 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무, ② 형사·행형 및 보안처분에 관한 사무, ③ 국가정보원법에 의한 정보·보안업무에 관한 사항, ④ 「병역법」·「통합방위법」·「향토예비군설치법」·「민방위기본법」·「비상대비자원 관리법」 및 「재난 및 안전관리기본법」의 규정에 의한 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항, ⑤ 군사시설·군사기밀보호 및 방위사업에 관한 사항, ⑥ 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항 등은 적용하지 아니한다. 한편 지방자치단체는 행정규제기본법이 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표, 규제의 신설 또는 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기구의 설치등에 관하여 필요한 조치를 하여야 한다.

### Ⅲ. 규제영향분석의 절차

#### 1. 일반적인 규제심사절차

##### (1) 규제안의 입안

규제가 생성되는 초기단계는 각 부처별로 주어진 정책목표를 실현하기 위해 법령안 초안을 입안하는 단계에서 비롯한다. 이 단계에서는 규제로 인해 국민들이 받게 되는 부담을 기본적으로 염두에 두고 최소한의 규제로 최상의 정책목표를 실현하고자 하는 노력이 필요하다. 따라서 정책목표를 정확히 인식하고 법령 제·개정 의 원인이 되는 제반 문제점을 충실히 검토한 후 그에 따른 규제도입의 시급성·불가피성 여부를 기존 유사법률 및 외국의 입법례 등을 참조하여 충분히 분석하여 적절한 규제수준을 설정한다.

##### (2) 자체 규제영향분석 및 규제영향분석서의 작성

행정규제기본법 제7조제1항에서는 “중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다)하고자 할 때에는 규

제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다”라고 규정하고 있다. 아울러 규제영향분석시 고려사항으로서 ① 규제의 신설 또는 강화의 필요성, ② 규제목적의 실현가능성, ③ 규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부, ④ 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석, ⑤ 경쟁제한적 요소의 포함여부, ⑥ 규제 내용의 객관성과 명료성, ⑦ 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, ⑧ 관련 민원사무의 구비서류·처리절차등의 적정여부 등 8가지를 열거하고 있다.

중앙행정기관의 장은 규제개혁위원회가 제시한 규제영향분석서의 작성지침에 따라 규제영향분석서를 작성한다. 이 경우 규제영향분석서에는 그 작성에 관여한 국장·과장 또는 이에 상당하는 공무원의 인적사항을 명시하여야 한다(시행령 제6조제4항 및 제5항). 규제영향분석을 하는 경우에는 가능한 한 계량화된 자료를 사용하여야 한다. 다만, 자료의 계량화가 불가능한 경우에는 서술적인 방법을 사용할 수 있다(시행령 제6조제2항). 또한 기존규제의 분석에 있어서도 단순히 강화·기한연장의 필요성에 대해서만 분석하지 말고 가급적 제로베이스(신설규제 차원)에서 각 평가요소별로 분석한다. 규제영향분석서의 작성은 규제등록단위별로 실시하되 다만, 2개 이상의 규제가 하나의 정책목적달성을 위해 연계시행되는 경우 규제별 규제영향 분석내용을 통합하여 하나의 규제영향분석서를 작성할 수 있다.

중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때에 계속하여 존속시켜야 할 명백한 사유가 없는 규제에 대하여는 존속기한을 설정하여 당해 법령 등에 명시하여야 한다. 규제의 존속기한은 규제의 목적을 달성하기 위하여 필요한 최소한의 기간내에서 설정하여야 하며, 그 기간은 원칙적으로 5년을 초과할 수 없다. 중앙행정기관의 장은 규제의 존속기한을 연장할 필요가 있는 때에는, 당해 규제의 존

속기한이 도래되기 1년전까지 규제의 신설·강화의 절차에 준하여 위원회에 심사를 요청하여야 한다(법 제8조).

아울러 작성대상규제를 “중요규제”와 “중요규제가 아닌 규제(비중요규제)”로 구분하여 작성한다. 중요규제라 함은 국민의 일상생활 및 사회·경제활동에 미치는 파급효과를 고려하여 규제개혁위원회가 결정한 다음의 규제(법 제11조제1항)를 말한다.

- 규제영향의 연간비용이 100억원 이상인 규제
- 피규제자의 수가 연간 100만명 이상이 되는 규제
- 명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제
- 국제적인 기준에 비추어 규제의 정도가 과다하거나 불합리한 규제
- 관계부처 또는 이해당사자 이견이 있거나, 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제
  - 입법예고시 신설·강화 필요성 등에 대해 문제제기가 있었던 규제
  - 부처 규제심사위원회에서 개선·철회권고가 있었으나 반영되지 않은 규제
  - 규제의 신설·강화내용이 규제개혁위원회의 과거 의결내용의 취지와 모순되는 경우
  - 신산업분야에 있어 시장기능에 과도하게 개입하는 규제
  - 신설·강화규제 중 전문기관에 의한 비용편익분석절차를 거쳤거나 거칠 필요가 있는 규제
  - 수도권 입지, 대기업 정책 등 정책적 규제와 관련되는 사항
  - 규제의 신설·강화시 경제적·사회적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제
  - 개인의 신분·자격의 박탈 등 개인의 자유를 제한하는 규제

이러한 중요규제의 해당여부는 위의 기준을 고려하여 규제개혁위원회와 협의하여 판단하되, 규제가 중요규제 기준 중 1개 이상의 기준에 해당하는 경우에는 중요규제로 분류하여야 하며 규제영향의 연간비용기준을 우선적으로 고려한다. 중요규제에 대하여는 비용·편익분석 등에 대하여 외부전문가의 자문 등을 거치는 등 각 평가요소에 대하여 충분한 분석을 실시한다. 비중요규제의 경우에도 각 평가요소로

별로 분석하되 특별한 사유가 있는 경우에는 일부평가요소는 규제개혁위원회 사무국과 협의하여 생략가능하고, 규제의 비용과 편익의 비교 등의 분석에 있어서 계량적인 분석에 따른 비용과다, 분석기간 장시간 소요 등 어려움이 있을 경우에는 서술적인 분석으로 대체할 수 있다.

### (3) 관계부처 협의

규제를 포함하고 있는 법률·시행령 등 법령은 차관회의·국무회의의 심의를 거치므로 관계부처 의견조회를 필수적으로 거쳐야 한다. 관계부처 협의결과는 정부내에서의 규제의 정당성 확보여부, 향후 집행과정상의 실효성을 판단하는 중요한 절차이므로 관계부처의 의견을 확인한다.

### (4) 입법예고 및 규제영향분석서 공표

법령 등을 제·개정하고자 할 때에는 입법취지, 주요내용 또는 전문을 관보·공보·언론매체 등을 통해 20일 이상 입법예고하도록 되어있다(법제업무운영규정 제14조 참조). 따라서 입법예고시 관보 등에 법령안 주요내용과 함께 규제영향분석서의 주요내용을 게재하고 부처 홈페이지에 규제영향분석서를 게시한다. 특히, 중앙행정기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하고자 하는 경우에는 공청회, 행정상 입법예고등의 방법으로 행정기관·민간단체·이해관계인·연구기관·전문가등의 의견을 충분히 수렴하여야 한다(법 제9조). 따라서 규제와 직접적 이해관계가 있는 협회·단체 등에는 규제로 인해 받게 되는 영향을 충실히 인식토록 적극적으로 공지한다. 입법예고를 통해 제시된 의견들의 타당성을 분석한 후, 수용 가능한 사항을 반영하여 법령안을 수정한다.

### (5) 부처 자체규제심사 및 규제개혁위원회 심사요청

부처 규제전담부서 공무원은 각 실·국으로부터 제출받은 법령안이 규제개혁위원회의 규제심사 대상인지 여부를 묻는 공문을 국무조정실

로 발송한다. 규제개혁위원회에서 「비규제 사항」으로 판단한 법령은 곧바로 법제처 심사단계로 진행한다. 규제개혁위원회에서 행정규제기본법에 의한 심사대상이 있다고 판단한 경우, 당해 규제를 입안한 부처 실·국 공무원들은 “규제심사 안건”을 작성하여 부처 규제전담부서(법무행정담당관실 등)에 자체심사를 의뢰한다. 부처 규제전담부서는 당해 부처 실·국에서 작성한 규제심사 안건을 검토한 후 자체규제심사위원회를 개최한다.

자체규제심사위원회는 다양한 의견이 수렴될 수 있도록 위원회형식의 심의기구로 구성하고, 관계전문가 및 이해관계자의 의견이 반영될 수 있도록 외부전문가를 참여토록 구성한다. 위원회는 대면심사 위주로 진행하여, 자유로운 토론을 거쳐 실질심사가 이루어지도록 한다. 자체심사에서는 입안부서에서 작성한 규제영향분석의 타당성, 규제신설(강화)에 대한 규제범위·대상·존속기한 등에 대한 부처의 심사의견을 결정한다. 자체심사위원회의 주관부서는 심사위원회의 회의내용 등을 기초로 하여 자체심사의견서를 작성하고 입안부서의 규제심사요청서에 첨부하여 자체심사의견서를 중앙심사기구(규제개혁위원회)에 심사를 요청한다.

규제개혁위원회는 심사요청을 받은 날부터 원칙적으로 5일이내에 규제개혁위원회 심사대상규제(중요규제) 여부를 결정한다. 중요규제가 아니라고 결정한 규제는 규제개혁위원회의 심사를 받은 것으로 간주되며 자체규제심사 결과대로 시행한다. 중요규제로 결정한 규제는 규제개혁위원회의 심사단계를 거친다.

#### (6) 규제개혁위원회 심사

규제개혁위원회는 중요규제로 결정한 규제에 대하여 심사요청을 받은 날로부터 45일 이내에 심사를 완료한다. 다만, 심사기간의 연장이 불가피한 경우에는 위원회의 결정으로 1차에 한하여 15일을 넘지 아

니하는 범위내에서 연장할 수 있다(법제12조제1항). 위원회는 관계 중앙행정기관의 자체심사가 신뢰할 수 있는 자료와 근거에 의하여 적절한 절차에 따라 적절하게 이루어졌는지 여부를 심사하고, 첨부서류중 보완이 필요한 사항에 대하여는 관계 중앙행정기관의 장에게 그 보완을 요구할 수 있다. 이 경우 보완에 소요되는 기간은 심사기간에 산입하지 아니한다. 위원회는 심사를 마친 때에는 지체없이 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

위원회는 심사결과 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 규제의 내용, 위원회의 심사의견, 철회 또는 개선권고사항, 철회 또는 개선권고사항에 대한 처리기간 등을 포함하여 당해 규제의 신설 또는 강화를 철회하거나 개선하도록 권고할 수 있다. 권고를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 하며, 철회 또는 개선권고사항에 대한 처리기한내에 위원회의 철회 또는 개선권고사항에 대한 조치를 하고, 그 처리결과를 지체없이 위원회에 제출한다.

#### (7) 재심사요청

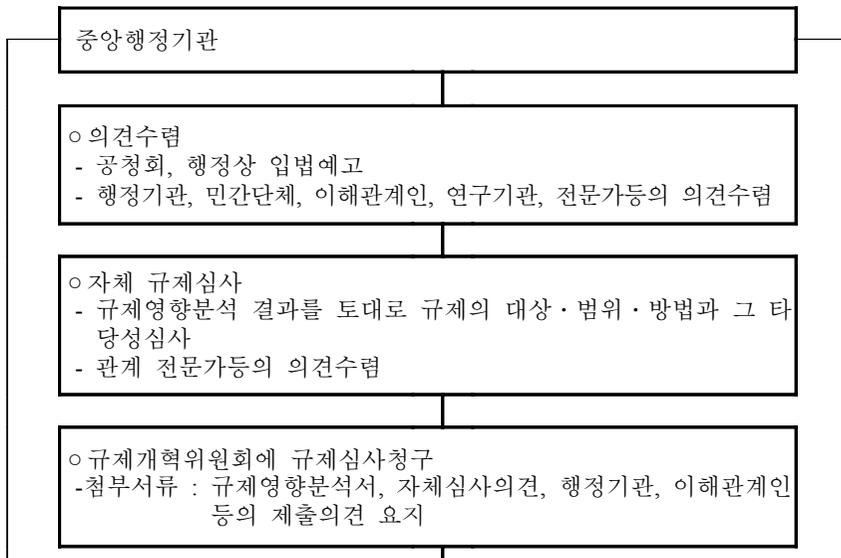
위원회의 심사결과에 이의가 있거나 위원회의 권고대로 조치하기가 곤란하다고 판단되는 특별한 사정이 있는 경우에는 재심사를 요청할 수 있다(법 제15조). 재심사의 요청기한은 철회 또는 개선권고사항에 대한 처리기한내에 하여야 하며, 재심사 대상 규제의 내용과 재심사 요청의 사유를 명시하여 위원회에 재심사를 요청한다. 위원회는 재심사요청이 있는 경우에는 재심사를 요청받은 날로부터 15일 이내에 재심사를 완료하고 그 결과를 중앙행정기관의 장에게 통보한다(법 제15조제2항).

(8) 법제처 심사 및 차관회의·국무회의 심의

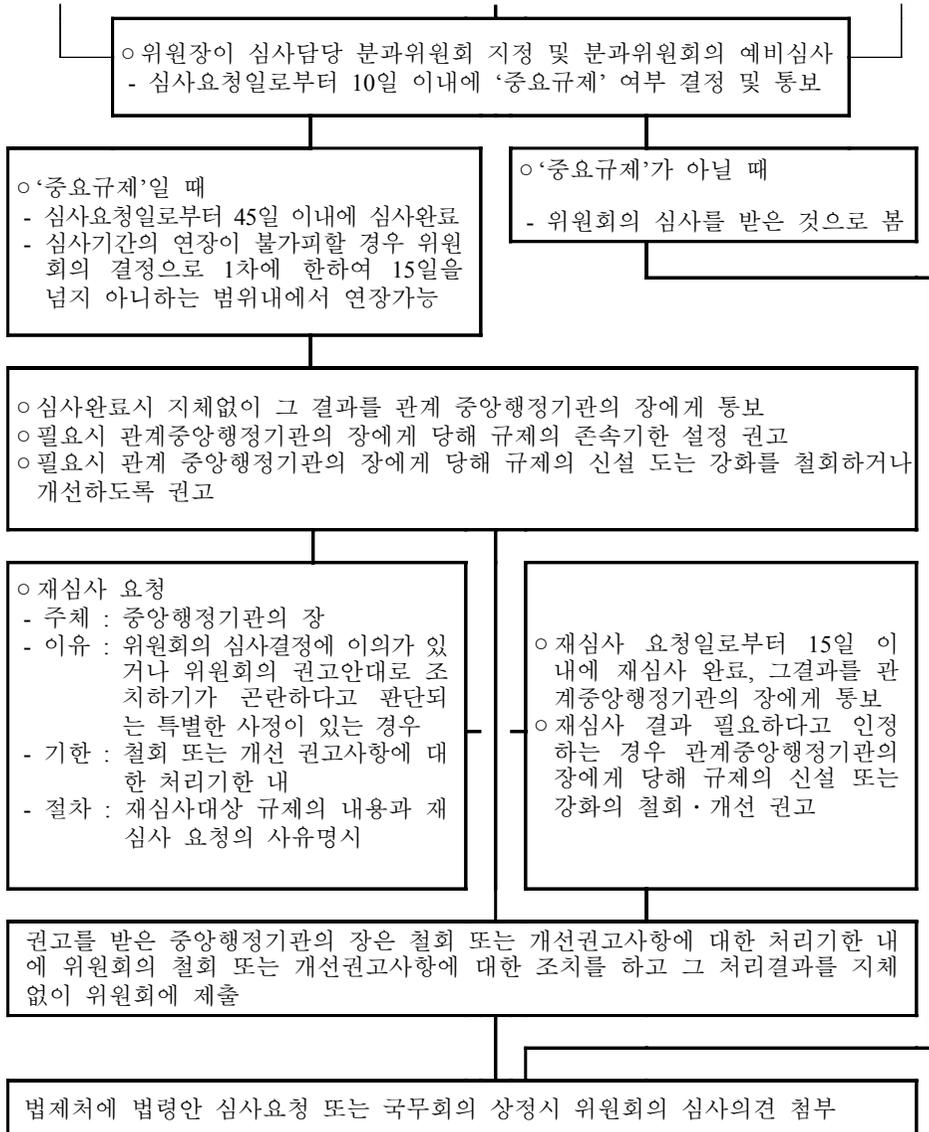
규제개혁위원회 심사결과를 통보받은 경우, 통보문서를 첨부하여 법제처 심사를 의뢰한다. 법제처로 심사를 의뢰할 경우에는 규제개혁위원회의 철회·개선권고 사항을 정확히 반영하여야 한다. 법제처 심사가 끝난 법령은 법제처에서 차관회의·국무회의에 안건 상정한다. 규제개혁위원회 각 담당관은 차관·국무회의에 상정되는 안건에 규제심사 결과가 정확히 반영되었는지 여부를 반드시 확인한다.

(9) 국회 의결, 공포(법률안 제·개정시) 및 규제등록

국회 소관 상임위원회, 법제사법위원회, 본회의를 거쳐 의결하고, 국회에서 의결된 법률안은 정부로 이송되어 국무회의 심의, 대통령 재가를 거쳐 공포(관보 게재)한다. 신설·변경·폐지되는 규제는 당해 법령등이 공포 또는 발령된 날부터 30일 이내에 규제개혁위원회에 등록(의원입법 포함)한다. 기존 규제중 규제등록이 누락된 규제는 규제개혁위원회의 등록 요청일로부터 30일 이내에 등록한다.



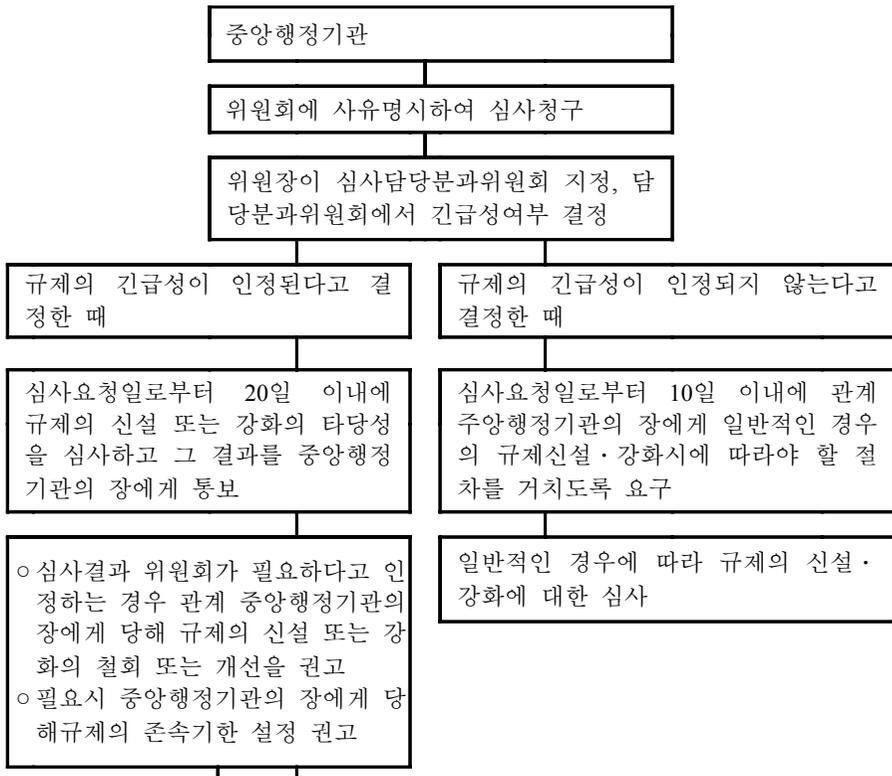
제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

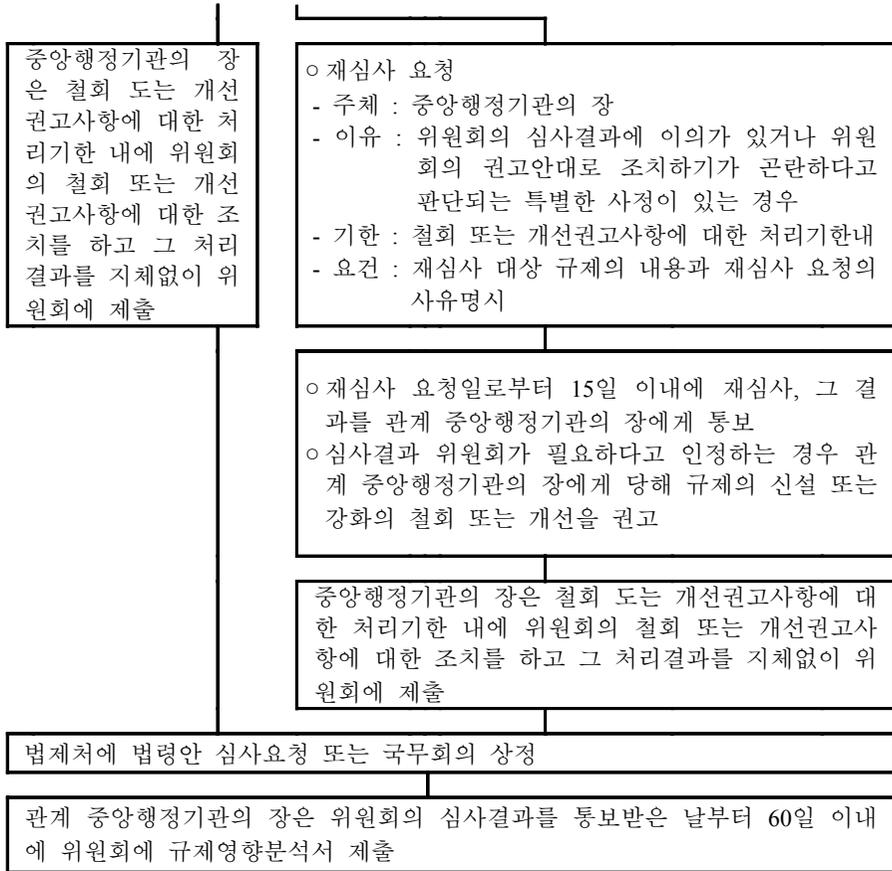


2. 긴급한 규제심사절차

중앙행정기관의 장은 긴급하게 규제를 신설 또는 강화하여야 할 특별한 사유가 있는 경우에는 행정규제기본법상의 규제영향분석 및 자

체심사·의견수렴 등의 절차를 거치지 아니하고 규제개혁위원회에 심사를 요청할 수 있다. 이 경우 그 사유를 명시하여야 한다(제13조제1항). 규제개혁위원회는 심사요청된 규제의 긴급성이 인정된다고 결정한 때에는 심사를 요청받은 날부터 20일 이내에 규제의 신설 또는 강화의 타당성을 심사하고 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 위원회의 심사결과를 통보를 받은 날부터 60일 이내에 위원회에 규제영향분석서를 제출하여야 한다(동조제2항). 한편 위원회는 심사요청된 규제의 긴급성이 인정되지 아니한다고 결정한 때에는 심사를 요청받은 날부터 10일 이내에 관계 중앙행정기관의 장에게 규제영향분석 및 자체심사, 의견수렴 등의 절차를 거치도록 요구할 수 있다(동조제3항).





### 3. 기존규제의 정비절차

기존규제의 정비는 의견제출에 의한 정비(법 제17조), 규제개혁위원회에 의한 기존규제의 심사(제18조), 기존규제의 자체정비(제19조), 규제정비종합계획에 의한 정비(제20조) 등으로 이루어진다.

첫째, 의견제출에 의한 정비로서 누구든지 규제개혁위원회에 기존규제의 폐지 또는 개선에 관한 의견을 제출할 수 있으며 의견제출은 의견제출자의 성명·주소, 규제의 내용·문제점 및 정비방안 기타 참고사항을 명시하여 서면·모사전송·전자우편·구술·전화 등의 방법으로 할 수 있다(시행령 제12조제1항). 아울러 규제개혁위원회는 정비의

건의 원활한 접수를 위하여 필요한 경우에는 각급 행정기관·공공단체·민간단체 등을 활용할 수 있다.

둘째, 기존규제의 심사에 의한 정비로서는 규제개혁위원회는 위의 의견제출에 대하여 위원회에서 심사할 필요가 있다고 인정한 경우나 「기업활동규제완화에 관한 특별조치법」에 의한 기업활동규제심의위원회로부터 기존규제의 정비에 관한 사항을 이송받은 경우 기타 위원회가 이해관계인·전문가등의 의견을 수렴한 결과 특정한 기존규제의 심사가 필요하다고 인정한 경우에는 기존규제의 정비에 관하여 심사할 수 있다. 규제개혁위원회는 심사결과 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장에게 당해 규제의 신설 또는 강화를 철회하거나 개선하도록 권고할 수 있으며, 권고를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이에 따라야 하며, 그 처리결과를 위원회에 제출하여야 한다. 또한 중앙행정기관의 장은 위원회의 심사결과에 이의가 있거나 위원회의 권고대로 조치하기가 곤란하다고 판단되는 특별한 사정이 있는 경우에는 위원회에 재심사를 요청할 수 있다.

셋째, 기존규제의 자체정비로서는, 중앙행정기관의 장은 매년 소관 기존규제에 대하여 이해관계인·전문가등의 의견을 수렴하여 정비가 필요한 규제를 선정하여 정비하여야 한다. 중앙행정기관의 장은 매년 1월 31일까지 기존규제에 대한 전년도 자체정비결과를 위원회에 제출하여야 한다(시행령 제13조).

넷째, 규제정비종합계획의 수립이다. 위원회는 매년 중점적으로 추진할 규제분야 또는 특정한 기존규제를 선정하여 기존규제의 정비지침을 작성하여 위원회의 의결을 거쳐 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. 이 경우 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 정비지침에 특정한 기존규제에 대한 정비의 기한을 정할 수 있다. 중앙행정기관의 장은 위의 정비지침에 따라 당해 기관의 규제정비계획을 수립하여 위원회에 제출하여야 한다. 위원회는 중앙행정기관별 규제정비계획을 종합하여 정부의 규제정비종합계획을 수립하고, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령

에게 보고 후 그 내용을 2월말까지 관보에 게재하거나 인터넷 홈페이지 등을 이용하여 국민에게 알려야 한다. 아울러 중앙행정기관의 장은 공포된 정부의 규제정비종합계획에 의하여 소관 기존규제를 정비하고 그 결과를 매년 1월 31일까지 위원회에 제출하여야 한다(법 제21조제1항). 중앙행정기관의 장은 위원회가 정비의 기한을 정하여 통보한 특정한 기존규제에 대하여는 그 기한내에 정비를 완료하고 그 결과를 위원회에 통보하여야 한다. 다만, 위원회가 정한 기한내에 정비를 완료하지 못한 때에는 지체없이 그 사유를 명시하여 위원회에 당해 기존규제의 정비계획을 제출하고, 정비를 완료한 후 그 결과를 통보하여야 한다(동조 제2항). 위원회는 기존규제가 정비된 경우 정부의 조직 및 예산을 관장하는 관계 중앙행정기관의 장에게 이를 통보하여야 한다. 통보를 받은 관계 중앙행정기관의 장은 기존규제의 정비에 따른 정부의 조직 또는 예산의 합리화방안을 강구하여야 한다(제22조).

#### IV. 규제영향분석항목 및 요소

현행 규제영향분석을 위한 기준은 3개 항목 및 8개 요소로 구성되어 있다. 이는 종전의 8개 항목 20개 요소로 된 평가기준이 지나치게 세부적으로 규정되어 규제영향분석이 경직되는 문제점이 있어 이를 개선한 것이다. 3개 평가항목 및 8개 평가요소는 다음과 같다.

평가항목	평가요소
규제의 필요성 및 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 규제의 신설 또는 강화의 필요성</li> <li>● 규제목표 및 기대효과</li> <li>● 규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 관계</li> </ul>
규제의 비용·편익분석 및 비교	
규제내용의 적정성 및 실효성	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 경쟁에 미치는 영향</li> <li>● 규제의 명료성</li> <li>● 이해관계자 협의</li> <li>● 집행상 예상문제점</li> </ul>

## 1. 규제의 필요성 및 목표

항 목	작 성 방 법
규제의 신설 또는 강화의 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규제신설(강화)이 필요하게 된 문제를 그 성격과 크기 등을 포함하여 정의하고 구체화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 그 문제발생의 위해정도 등 제시</li> </ul> </li> <li>○ 그 문제의 발생원인을 직접적 원인 및 간접적 원인으로 구분하여 충분히 분석 기술</li> <li>○ 문제해결을 위해 정부가 개입하여 조치가 필요한 이유를 기술               <ul style="list-style-type: none"> <li>※필요성 작성에 대한 점검사항                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- 문제를 정의하였는가?                       <ul style="list-style-type: none"> <li>· 심각한가? 또는 그럴 가능성이 있는가?</li> <li>· 문제의 범위가 직접적인 관계와 간접적인 관계를 구분하고 포괄하고 있는가?</li> </ul> </li> <li>- 문제발생의 원인을 규명하였는가?                       <ul style="list-style-type: none"> <li>· 직접적, 간접적 원인을 구분하였으며 인과관계가 타당한가?</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
규제의 목표 및 기대효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 문제를 해결하려는 미래상태(목표)를 분명하고 구체적으로 기술               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목표가 얼마나 달성되었는지를 확인하기가 어려울 정도로 광범위하거나 일반적으로 목표를 정의하여서는 아니되며</li> <li>- 목표기간을 제시하고 그 기간 동안 달성하기 위한 계량화된 수치를 목표로 설정</li> </ul> </li> <li>○ 단기적이고 계량화된 목표치와는 별도로 동 규제에 의한 궁극적인 기대효과(장기적 성과 또는 정책목표)도 함께 제시               <ul style="list-style-type: none"> <li>※규제목표 및 기대효과에 대한 점검사항                   <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부개입의 목표를 적정하게 제시하였는가?</li> <li>- 목표기간이 설정되었으며 계량화되어 있는가?</li> <li>장단기목표가 구분되는가?</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>
규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규제목표를 달성하는데 규제를 신설·강화하는 것 보다 기존규제에 의존하는 것(무규제)이 타당할 수 있는지 여부를 우선 검토 기술</li> <li>○ 기존규제(무규제)로 목적달성이 어려울 경우 규제보다 비규제 대안으로 목적달성이 가능한지 여부를 각각 검토 기술함               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비규제 검토수단 : 정보제공 및 교육, 과세·보조금, 경제적 유인 등</li> </ul> </li> <li>○ 유사한 규제 및 중복 여부를 관련부처의 협조 등의 방법을 통해 파악 작성</li> </ul>

제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

항 목	작 성 방 법
규제의 대체 수단의 존재 및 기존규제와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도입규제의 기능 역할을 명확히 하기 위해 기존규제 및 유사규제와 비교분석</li> <li>- 도입규제의 변천과정, 외국사례 등 작성</li> <li>- 개요란의 관련규제(동일한 정책목표를 달성하기 위한 주된 규제) 및 부수적 규제(주된 규제의 선후규제)를 도식화하여 제출</li> <li>o 규제의 집행과정에서 나타날 수 있는 문제점을 해결하기 위해 향후 또다른 규제를 낳을 가능성을 검토 기술</li> <li>※규제의 대체수단의 존재 및 기존규제와의 관계작성에 대한 점검사항</li> <li>- 무규제 대안을 통한 대체가능성을 검토하였는가?</li> <li>- 비규제 대안을 통한 대체가능성을 적절하게 분석하였으며, 사무국과 협의하여 검토하였는가?</li> <li>- 기존규제 및 유사규제와의 중복여부 및 도입규제와의 비교, 규제변천사, 외국사례 제시 등 관련규제들과의 관계가 잘 설명되어 있으며, 충분한 자료가 제시되었는가?</li> <li>- 규제간의 체계가 도식화하여 제시되었는가?</li> <li>- 규제의 확대 재생산 가능성은 없는가?</li> </ul>

2. 규제의 비용·편익분석 및 비교

항 목	작 성 방 법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>※ 외부전문가의 용역 또는 지문을 거친 경우 용역, 자문의 개요(일시, 수행자, 결과요약 등)를 간략히 기술하고 결과를 별첨으로 첨부</li> <li>o 규제로 인하여 희생되는 가능한 항목들을 열거하고 각 비용의 부담자 규명, 비용측정 방법 결정, 측정지표의 가치추정 등을 통해 비용을 가급적 공통된 단위로 계량화 하여 제시</li> <li>- 행정기구, 인력 및 예산 등 추가 소요되는 행정비용 포함</li> <li>o 규제로 인해 기대되는 문제의 감소나 개선사항 등을 열거하고, 편익의 측정방법, 측정지표의 가치추정 등을 통해 가급적 계량화 하여 제시</li> </ul>

항 목	작 성 방 법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규제목표 달성을 위해 추정된 편익과 비용을 할인율 등을 이용하여 비교·검토</li>   <li>□ 비용과 편익의 비교분석 작성에 대한 점검사항             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 간접적 또는 직접적 비용·편익의 요인들을 구분하고 이를 규명하였는가?</li> <li>- 비용의 부담자와 편익의 수혜자를 결정하였는가?</li> <li>- 각각의 영향요인들에 대한 측정지표를 결정하였는가?</li> <li>- 적절한 분석시점을 결정하였는가?</li> <li>- 무규제 및 비규제대안의 가치변화를 측정하였는가?</li> <li>- 무규제 대안과 규제대안간의 차이를 계산하였는가?</li> <li>- 영향요인들을 공통단위로 수렴시키는 측정수단을 결정하였는가?</li> <li>- 불확실성을 고려하는 적절한 신뢰구간을 부여하였는가?</li> <li>- 각각의 시간대별로 영향요인들의 변화추이를 정리하였는가?</li> <li>- 계량화 시키지 못한 영향요인들이 존재하는가? 만약 그렇다면 이러한 영향요인들에 대한 처리방법을 결정하였는가?</li> <li>- 할인율을 결정하였는가?</li> <li>- 다음과 같은 사항에 주의하였는가?                 <ul style="list-style-type: none"> <li>· 채택한 가정과 전제의 명시</li> <li>· 화폐화되지 못한 비용과 편익의 내용과 성격의 기술</li> <li>· 화폐화되지 못한 비용과 편익의 고려</li> <li>· 복원불가능한 상황을 규제가 초래하는 경우의 고려</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>

### 3. 규제내용의 적정성 및 실효성

항 목	작 성 방 법
경쟁에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장경쟁제한 요소 포함 여부             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제로 인해 시장에 신규 진입하려는 장애요인이 있는지, 가격담합의 소지는 없는지 등 공정한 시장경쟁을 침해하는 직접적인 요인과 간접적 요인 등을 충분히 기술</li> </ul> </li> <li>○ 기업활동 저해 요소 포함 여부             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 각 규제대안의 시행으로 기업들의 활동을 제약하는 요소의 포함 여부를 검토하여 기술</li> </ul> </li> </ul>

제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

항 목	작 성 방 법
경쟁에 미치는 영향	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업의 무역거래 제한가능성, 국내·외 기업의 차별대우 여부, 해외기업이나 투자가의 국내투자의 저하 여부 등을 검토</li> <li><input type="checkbox"/> 경쟁제한적 요소 포함 여부 작성에 대한 점검사항</li> <li>- 제시된 규제대안이 시장전체 및 개별 기업(외국기업과의 비교 포함)의 경쟁성에 미치는 영향을 구분하여 구체적으로 적절하게 분석하였는가?</li> <li>- 제시된 규제대안이 혁신 및 경쟁수준에 미치는 영향을 검토하였는가?</li> </ul>
규제의 명료성	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 신설(강화)하고자 하는 규제의 기준과 절차를 논리적이며 일관성 있게 기술</li> <li>o 규제법정주의에 입각한 내용의 타당성을 분석하여 검토 기술</li> <li>o 규제의 명료성을 입증할 수 있는 주요 법령 조문을 참고자료로 제시</li> <li><input type="checkbox"/> 규제의 명료성 작성에 대한 점검사항</li> <li>- 규제기준과 절차를 사용자 중심으로 기술하였는가?</li> <li>- 규제의 법적 근거를 명확히 규정하였는가?</li> <li>- 포괄적인 규제법정주의의 내용(비례원칙 등 포함)에 위배되지 않은가?</li> </ul>
이해관계자 협의	<ul style="list-style-type: none"> <li>o 도입규제 관련 이해관계자들의 의견을 기관·단체 등의 명칭, 찬성·반대의견 및 반대의견에 대한 조치사항으로 구분하여 상세히 작성</li> <li>o 이해관계자들과의 협의과정을 일정한 기준에 따라 기술(날짜·협의기관 순 등)</li> <li>o 공식적인 의견수렴 과정인 부처협의 및 입법예고 등에서의 중요의견 기술</li> <li><input type="checkbox"/> 이해관계자 협의에 대한 점검사항</li> <li>- 중요 이해관계자 단체의 확정범위가 적정한가?</li> <li>- 중요한 집단을 포괄하였으며, 정치적으로나 사회적으로 활동적이지는 않으나, 규제의 영향을 많이 받게 되는 집단을 고려하였는가?</li> <li>- 주요 이해관계자 단체의 의견이 누락되지 않았는가?</li> <li>- 반대의견에 대한 조치는 적정한가?</li> <li>- 공식적인 의견수렴 절차 중 생략된 절차는 없는가?</li> </ul>

항 목	작 성 방 법
집행상 예상문제점	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 규제가 필요하고 적정하다 할지라도 집행과정에서 집행수단이 실효성 있는지를 별도로 검토·작성</li> <li>○ 제재수단의 유무·현실성 검토</li> <li>○ 해당 규제의 집행가능성을 기술적 수준·행정적 여건(관련 규제협조 여부 등)에 비추어 검토 작성</li> <li>□ 집행상 예상문제점 작성에 대한 점검사항             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제를 뒷받침하는 집행수단이 실효적이고 현실성이 있는가?</li> <li>- 해당 규제의 정치적·기술적·행정적 실현가능성을 검토하였는가?</li> </ul> </li> </ul>

### V. 규제영향분석제도의 과제

정부규제의 품질제고가 국가경쟁력의 향상과 국민의 삶의 질 향상을 위해 결정적 역할을 한다는 것은 OECD를 중심으로 한 세계 각국의 사례에서 경험적으로 나타나고 있다. 정부규제의 품질제고를 위한 전략은 새로운 규제를 도입하는 경우 그 규제에 의하여 초래되는 부담을 사전에 심사하는 것과 기존규제 가운데 부담이 큰 것에 관하여는 이를 재검토하는 것이다. 기존규제에 관하여는 개혁보다도 재검토에 비중을 두는 국가가 대부분이나, 한편으로 새로운 법령이나 규제에 관하여는 사전에 이를 조사하고 새로이 발생하는 부담을 최소한으로 하려하며 이는 주로 규제영향분석의 과정에서 실시된다. 규제영향분석은 규제안이나 기존의 규제제도가 그 규제목적에 부합한 달성수단인지를 확인하므로 투명성이 제고되고 국민에 대한 설명책임을 충분히 거둘 수 있다. 규제영향분석은 비교적 투명성이 있는 모습으로 정부에 의한 합리적인 정책선택을 촉구하게 되어 규제의 확산을 억제하는 기능을 거두고 있다. 1997년 제정된 행정규제기본법의 시행이후 정부는 규제개혁위원회의 설치, 규제등록제, 신설·강화규제에 대한 사전심사제도, 규제일몰제, 규제신고센터 운영 등 규제개혁추진을 위

한 제도를 마련하여 시행하고 있다. 그동안의 규제개혁의 성과나 과제 등에 관하여는 다수의 실증분석이나 학문적 차원의 연구를 통하여 문제점이 분석되고 행정규제기본법의 개정 등으로 부분적인 제도개선이 이루어지고 있다.<sup>204)</sup> 그리고 종래부터 규제영향분석제도의 문제점에 관하여는 부처의 규제영향분석내용의 부실, 규제영향분석서에 대한 충분한 검토와 비용편익분석 등의 심사에 대한 전문성 결여 등을 지적하고 있으며, 이러한 현상에 대한 개선방안을 도출하는 노력이 엿보이긴 하지만<sup>205)</sup> 현재에도 그다지 개선되지 않고 있는 실정에 있다.

규제영향분석제도를 일찍부터 제도화하여 시행하고 있는 선진외국에서도 현재 시행하고 있는 규제영향분석제도가 정책형성과정에서 제대로 활용되지 않고 있다는 점, 분석내용의 질이 미흡하고 불충분하다는 점 및 분석결과가 납득이 잘 되지 않는다는 점 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있으며, 이 문제점을 보완하기 위하여 정량분석 중심, 정책형성과정에서의 규제영향분석서의 작성, 분석의 정확보를 위한 경제학자 등의 참여활성화 등 노력을 기울이고 있다. 물론 모든 국가에 통용되는 규제영향분석제도의 모델은 없으며 각국의 정치나 법제 구조, 각국정부의 목적과 우선과제에 따라 규제영향분석의 요소나 방법도 달라진다. 그러나 일반적으로 규제영향평가의 목적은 어디까지나 문제의 특정과 그 정량적인 파악이며, 그것이 무조건적으로 정책결정과 결부되는 성질의 것은 아니다. 특히, 비용과 편익의 정량화와 금전화과정에서 반영되지 않은 요소도 다수 존재한다. 따라서 비용과 편익의 추계결과 얻어진 수치로 기계적으로 정책결정을 하는 것이 바람직한 것은 아니다. 오히려 다양한 문제를 정량적으로 명확히 하기 위한 재료로 하고, 정책결정의 투명화, 객관화하는 것이 본래의 목적

204) 자세한 내용은 조창현, **규제개혁의 성과와 향후과제**, KIET 산업경제 2006.3., 54면 이하 참조.

205) 자세한 내용은 김정해, **규제영향분석 제도의 역량강화방안**, 한국행정연구원 연구보고서 2006.12. 참조.

인 것이다. 또한 비용편익의 분석과정에서 가능한 한 정량화와 금전적 환산에 노력하는 것은 당연하지만 반영되지 않은 요소가 남는 것도 필연적이다. 그러므로 정확한 추계와 복잡한 분석에 고집하는 것은 충분한 성과를 얻을 수 없다. 경제학적인 이론적 정합성을 유지하면서 규제도입의 충분성을 검토하고 가능한 부분은 단순화하는 것이 현실적이라고 생각된다. 예컨대, 금전적으로 환산이 곤란한 편익이 존재한 경우라도 금전으로 환산가능한 특성의 편익만으로 규제전체의 사회적 비용에 상응한 충분한 편익이 얻어진다고 판단할 수 있다면 미리하게 다른 편익을 금전적으로 환산할 필요는 없다. 그러한 의미에서 우리의 규제영향평가의 분석요소도 일부 수정할 필요가 있다. 그 외에도 우리의 규제영향분석서가 외국과 같이 정책입안과정에서 합리적으로 활용할 수 있을 정도인지, 실제로 활용하기 위해서는 정책입안의 초기단계에서 복수의 대안을 제시할 수 있는지, 분석에 이용가능한 자료가 정비되어 있는지, 분석결과를 제시하면서 관계자와의 협의를 하는 등 의견수렴절차가 제대로 작동하고 있는 지 등에 관하여 넘어야 할 과제가 많다고 생각된다.

참고로 아래와 같이 OECD가 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis : RIA)의 유효한 활용을 위하여 제시한 10개 항목은 우리의 규제영향분석제도를 검토하는데 시사점을 부여하고 있다.<sup>206)</sup>

실행하여야 할 항목	개요
RIA에 대한 정치적 지지를 강화한다.	• 규제개혁의 기본방침과 RIA의 활용이 정부내의 정책결정자에 의하여 지지되어야 한다. 장관이 RIA실시의 책임을 져야 할 것이다.
RIA실시의 책임을 신중하게 할당한다.	• RIA실시의 책임을 규제당국에도 부여함으로써 규제당국이 RIA를 자신의 문제로서 파악하고 정책결정과정에서 RIA를 활성화하는데 이바지 한다. 한편 RIA추진의 중심적

206) OECD, **Regulatory Impact Analysis : Best practices in OECD Countries**, Paris 1997.

제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

실행하여야 할 항목	개 요
RIA실시의 책임을 신중하게 할당한다.	조직이 RIA의 과정을 감시하고 일관성, 신뢰성, 품질을 확보하기 위하여 필요하다. 이 조직에는 그에 충분한 권한과 기술이 필요하다.
규제당국에 대하여 훈련을 실시한다.	• 규제당국이 고도로 RIA실시에 필요한 기술을 활용할 수 있는 적절한 공식적인 프로그램의 확립이 필요하다.
일관성과 유연성이 있는 분석방법을 사용한다.	• 비용편익기준을 모든 규제에 관하여 적용하여야 할 것이나, RIA에 있어서 중요한 효과가 정부 양면으로 명확히 되고 정량분석과 정성분석이 통합되어 있는 경우에는 분석방법을 변경해도 타당하다. 다만, 준수를 의무화하는 가이드라인은 가능한 한 일관성을 유지하는 내용으로 하여야 할 것이다.
데이터수집전략계획을 책정, 실행한다.	• 유용한 분석을 하기 위해서는 데이터의 품질은 필수불가결하다. 정책을 명확히 하려면 허용가능한 데이터의 품질 수준이 명확히 합과 아울러 한정된 시간내에 최소한의 비용으로 고품질의 데이터를 수집하기 위한 전략이 책정되어야 할 것이다.
RIA실시노력을 압축한다.	• 중대한 영향을 가져오고 또한 효과가 크게 변동될 것이 예상되는 규제에 관하여 RIA의 실시를 위한 자원을 투입하여야 할 것이다. RIA는 규제의 근거법령의 차원에 관련하지 않고 모든 중요한 규제제안에 관하여 적용하여야 할 것이다.
가능한 한 조기에 RIA를 실시하고 정책형성 과정에 반영한다.	• 규제당국은 RIA를 그다지 관계없는 부수적인 것이 아니라 정책형성에 필수적인 것으로서 생각하여야 할 것이다.
분석결과를 전달한다.	• 정책형성자는 대부분의 경우 분석기술이 없다. RIA의 결과는 그 분석내용과 선택안을 이해하기 쉽게 전달하여야 할 것이다. 공통된 양식을 사용하면 효과적인 정보전달이 가능하다.
널리 공중을 참여시킨다.	• 이해관계자에게는 단계에 상응한 방법으로 널리 의견을 수렴하여야 할 것이다. 이것은 대부분의 단계에서 공식적으로 의견을 수렴하는 과정을 두는 것과 연관된다.
RIA를 신규규제 뿐 아니라 기존규제에도 적용한다.	• RIA를 기존의 규제의 심사에도 적용하여야 할 것이다.

## 제 4 절 성별영향평가제도의 현황분석

### I. 의의 및 도입배경

성별영향평가(gender impact analysis)<sup>207)</sup>는 공공정책을 분석하는 주요한 방법들 중의 하나로 정책사이클(정책기획 및 형성, 집행, 평가) 내에서 남성과 여성의 사회·경제적 차이를 고려함으로써, 특정 정책이나 프로그램 또는 법령 등이 잠재적으로 남성과 여성에게 끼칠 수 있는 차별적인 영향을 파악하여 성관점에서 현존하는 정책들의 효율성 및 정책의 적절성을 확인하는 도구이다.<sup>208)</sup> 이 방법의 장점은 정책의 전 과정에서 성별로 분리된 정보(gender-disaggregated information)를 수집함으로써 정책과 법령이 끼칠 수 있는 성별 영향을 사전에 파악하여 대책을 마련할 수 있다는 점이다. 성별영향분석의 시행은 궁극적으로 남녀평등과 인권국가의 수립이라는 국가정책을 달성하는 중요한 정책방안이 될 수 있다. 이러한 성 분석에 대한 논의가 활발히 이루어진 것은 1995년 제4차 북경여성대회에서 성(gender)과 성주류화(gender mainstreaming)라는 용어를 공식적으로 행동강령에 채택하면서 비롯되었다.<sup>209)</sup> 성주류화는 양성평등(gender equality)을 이루기 위해 성관점(gender perspective)을 모든 의사결정 및 집행과정 등에 포함시키는 것을 말한

207) 성별영향분석(gender impact analysis)은 다양한 명칭으로 불리우고 있다. 성별분석(gender-based analysis), 성평등적 분석(gender equality analysis), 혹은 성별영향평가(gender impact evaluations)로 쓰이고 있다.

208) “성별영향평가는 단순히 결과에 초을 맞추는 것이 아니고, 정책의 정당성에 사용되어진 개념, 논쟁 및 언어에 초점을 맞춘다. 요구들이 어떻게 해석되고 논의되는가는 정책개발에서 본질적이다. 성분석은 정책 논의가 성에 근거한 기존의 권력 구조들에 도전하는지 혹은 그것들을 강화하는지에 초점을 맞추어야한다”, Canada, **Gender Based Analysis : A Guide for Policy-Making**, 1998. p.3.

209) 제4차 세계여성대회에서는 성주류화를 “체계적인 절차와 메커니즘이 양성평등을 향하여 도약하는 것을 의미하며 젠더이슈를 주로 정부와 공공기관의 모든 의사결정과 정책실행에 고려하여야 하는 것”이라고 정의하였다.

다. 이 성주류화는 사회의 모든 분야에 여성의 양적, 질적 참여의 확대를 의미하는 여성의 주류화, 모든 정책분야 및 이를 다루는 기관이 성관점으로 통합되는 성관점의 주류화, 기존의 남성 중심으로 조직되어 있는 정부 및 주류영역이 성인지적으로 재편되어가는 주류의 변화 과정을 의미한다.

우리나라의 여성정책은 남녀평등의 촉진, 여성의 사회참여확대 및 복지증진 등에 관하여 여성발전기본법 시행령이 정하는 정책을 법률상의 여성정책의 개념으로 사용하고 있다. 이러한 여성정책에 관한 개념은 1983년부터 정부에서 사용하던 여성정책의 개념을 구체화하고 그 범위를 명확히 한 것이며, 정부의 각종 정책이나 계획에 그 내용이 반영되고 있다. 현재 정부의 여성정책에 관한 평가는 평가기본법에 따른 여성부의 자체평가, 법 시행이전부터 시행되어 온 행정자치부의 지방자치단체 여성정책평가, 국무총리실에서 주관하는 정부업무평가 등이 있으나 보다 직접적인 것은 여성발전기본법 제8조 제2항, 법 시행령 제5조의2에 따라 여성부장관이 실시하는 여성정책 이행상황 점검이다. 그러나 위의 것들은 모두 사후평가 개념이며, 2002년 12월 11일에 개정된 여성발전기본법 제10조에서 국가 및 지방자치단체는 소관정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하도록 규정하여, 여성정책에 대한 사전평가 제도로서 성별영향분석평가제도를 도입하여 정부 부처의 모든 정책이 성 인지적으로 형성될 수 있는 기반을 마련하였다.<sup>210)</sup>

---

210) 선진국에서는 성별영향평가제도를 일찍부터 정착하여 시행하고 있다. ① 캐나다에서는 1995년 연방정부에서 연방기관이 정책 및 입법을 하는데 있어서 성별영향 분석을 하도록 하여, 그에 관한 세부분석기준으로서 ‘Gender-Based Analyse : A Guide for policy-making’을 마련하여 시행하고 있다. ② 영국에서도 1999년 공공서비스개혁의 일환으로 성별영향평가(Gender Impact Assessment)를 마련하여 시행하고 있다 (Department of Trade and Industry Women and Equality Unit, Gender Impact Assessment). ③ 네덜란드에서도 1995년부터 성별영향평가 가이드라인(Guidelines for a Gender Impact Assessment)를 마련하여 시행하고 있다. ④ 독일에서는 연방차원에서 2000년에 연방각부공통직무규칙(GGO) 제2조에서 모든 정책, 법령, 관리조치에 있어서

## II. 성별영향평가의 주요내용

### 1. 적용대상

현행 여성발전기본법 제10조제1항에서는 성별영향평가의 적용범위에 관하여 이를 명확히 규정하지 않고 국가 및 지방자치단체가 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하도록 규정하고 있다. 따라서 성별영향분석평가의 대상으로 하고 있는 정책이나 사업은 여성정책을 포함하는 모든 공공정책을 의미하는 것이라 할 수 있다.<sup>211)</sup> 그러나 실제 제도 운영 과정에서는 각급 기관의 소관 정책이나 사업 중에서 여성부장관의 중간적, 사후적 점검 기능이 있는 여성정책 이외의 정책이나 사업을 대상으로 한다고 하겠다. 이를 위하여 여성가족부에서는 매년 “성별영향평가지침”을 마련하여 평가대상정책의 우선선정기준으로서 ① 관련

---

Gender Mainstreaming의 원칙을 규정하여 현재 연방가족부에서 “법령입안에서의 Gender Mainstreaming에 관한 업무지침(Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften)”, “언론 및 공공업무수행에서의 조치에 관한 Gender Mainstreaming 체크리스트(Gender Mainstreaming bei Massnahmen der Presse und Öffentlichkeitsarbeit)” 등을 마련하여 시행하고 있다. 주정부차원에서도 현재 Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz 등에서 지침 내지 기준을 마련하여 시행하고 있으며, Berlin 등의 주에서는 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)의 일환으로 성별영향평가에 관한 기준을 마련하여 시행하고 있다. ⑤ EU에서도 1997년에 성별영향평가 가이드(A Guide to Gender Impact Assessment)를 설정하여 시행하고 있다.

211) “모든 공공정책은 어떤 형태로든 남녀에게 영향을 미치므로 기본적으로는 모든 공공정책이 성별영향분석평가의 대상이 될 수 있다. 그 중에서 국민생활에 미치는 영향 또는 사회적 파급효과가 크거나 사회적 현안이 될 수 있는 공공정책들(예 : 실업과 고용, 교육, 보육, 인력개발, 정보화, 인권, 행정참여 등) 중 양성평등과 여성발전에 영향을 미치는 요소들을 포함하고 있는 정책들을 선정해야 한다. 여성정책도 당연히 성별영향분석평가 대상이 될 수 있지만 이에 대하여는 여성부장관의 사후적 점검기능이 있으므로 성별영향분석평가는 주로 여성정책 이외의 정책이나 사업에 집중되어야 할 것이다”. 이와 관련한 자세한 내용은 정책분석평가사협회, **성별영향분석평가의 수행절차 및 기준(지표)수립방안연구**, 2003.6., 145면이하 참조.

통계상 정책수혜도의 성별 격차가 발생하고 있는 정책 또는 향후 성별 격차 발생우려가 있는 정책, ② 수혜대상 범위가 넓으며 파급효과가 큰 중요정책(특히, 여성권한척도 등 양성평등관련 국제 지표에 영향을 주는 정책), ③ 예산규모가 크며 국민적 관심사항에 되고 있는 정책을 제시하고 있다. 다만, 여성만을 대상으로 하는 정책이나 이미 양성평등한 정책 효과를 위해 계획·시행되고 있는 정책은 제외하고 있다.

그리고 우선평가대상 정책사례를 다음과 같이 제시하고, 각 기관별로 평가과제를 2개 이상 선정하도록 하되, 1개 과제는 반드시 예산사업과제를 포함하도록 하고 있다.

분 야	평가 대상 정책 영역
행정 및 정책결정 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 선거 관계 법령 제·개정</li> <li>◦ 공무원 국내외 훈련, 공무원 시험 관리, 사무환경 개선</li> <li>◦ 공무원 인사 교류, 파견제도 등</li> <li>◦ 개방형 직위 운영, 국가 인재 관리 등</li> </ul>
경제활동 및 고용부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 소득세, 재산세, 소비세 등 각종 조세 관련 제도</li> <li>◦ 물가 안정 대책, 소비자 보호 정책, 시장경제제도 개선</li> <li>◦ 일자리 창출 등 청년실업 대책</li> <li>◦ 비정규직 근로자보호 등</li> </ul>
교육 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 초·중등학교 인성 교육, 교과용 도서 개발 등</li> <li>◦ 교육 소외계층 지원 등 교육 복지 정책</li> <li>◦ 교원 양성·연수 등 교원 정책</li> <li>◦ 두뇌한국 사업(BK21) 등</li> </ul>
복지 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 4대 보험, 각종 보건·의료 정책, 사회복지전달체계 개선</li> <li>◦ 노인·장애인 복지, 아동·청소년 보호·육성</li> <li>◦ 기초생활보장제도 운영, 최저생계비 지원</li> <li>◦ 저출산 대비 정책 등</li> </ul>

분 야	평가 대상 정책 영역
문화·사회 · 환경 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 예술·문화활동 지원, 생활체육 활성화, 관광 육성 사업</li> <li>◦ 수도 및 생활하수, 오염 물질의 위해 방지, 폐기물 등 자원 재활용정책</li> <li>◦ 자원봉사자 육성·관리정책 등</li> </ul>
기타 부문	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 태풍·산불 피해 등에 대한 구호 업무</li> <li>◦ 탈북자 지원 정책</li> <li>◦ 편의시설 설치 관련 법령 및 정책, 농촌 정보화 사업 등</li> </ul>

## 2. 평가적용범위

여성발전기본법 제10조제1항의 규정에 따라 성별영향평가를 수행하여야 하는 기관은 “국가 및 지방자치단체”이다. 성별영향평가지침에 의하면 의무적용기관으로서 41개 중앙행정기관, 16개 광역지방자치단체 및 시·도별 기초지방자치단체 1개 기관 등이다. 기초지방자치단체 중 자발적인 참여를 원하는 기관은 적용기관에 포함될 수 있도록 하고 있다.

한편 성별영향평가의 추진은 여성가족부는 평가 지원(평가 지침 및 안내서 개발·보급, 교육과정 운영, 컨설팅 제공, 관련 연구 추진), 제도개선(평가 결과 환류 방안 점검 및 지원), 평가 종합(기관별 평가 추진 실적 분석 및 인센티브 제공)을 담당하고, 중앙행정기관 및 지방자치단체는 평가 담당부서 및 담당자 지정·운영, 연도별 평가 추진 계획 수립 및 결과보고서 작성, 평가 결과 환류를 통한 정책 개선 및 자체 성별영향평가 교육 실시 등의 업무를 담당한다.

### Ⅲ. 성별영향평가절차

성별영향평가절차는 자체 평가와 심층 평가로 나누어 추진된다. 자체 평가는 공무원이 직접 소관 업무에 대해 평가하여 결과보고서를 작성한다. 심층 평가는 각 기관의 신청, 전문가 의견 수렴, 여성가족부 자체 발굴 등으로 통하여 여성가족부가 추진한다. 성별영향분석평가절차는 넓게 말하면 여성부가 각급 기관에 시행할 지침을 수립하는 단계부터 각급 기관의 평가결과를 통보 받아 종합 검토한 후 여성정책조정회의(나아가서는 대통령)에 보고하는 단계까지를 의미한다고 할 수 있겠지만 좁게는 각급 기관이 여성부의 지침을 받고 나서 성별영향분석평가계획서를 작성하는 단계부터 결과 보고서를 여성부에 제출하는 단계까지를 의미한다고 할 수 있다.

#### 1. 자체평가절차

##### (1) 성별영향분석 평가계획서의 작성 및 제출

여성가족부로부터 당해년도 성별영향분석 평가지침을 통보받은 각급 기관에서는 지침에 맞게 성별영향분석평가계획을 수립한다. 평가계획은 기관내 또는 외부전문가 등의 의견수렴을 통하여 과제를 발굴하고 평가과제 소관부서에서 과제별 계획을 수립한다. 성별영향평가담당부서가 기관 전체의 평가계획을 종합하여, 기관별 과제선정위원회를 구성하여 이를 확정된 후 이를 여성가족부에 제출한다.

##### (2) 성별영향분석평가계획서의 심의·조정

각 기관으로부터 성별영향분석평가계획서를 제출 받은 여성가족부는 평가계획서를 검토하고 평가과제 및 평가방법 등이 부적합한 경우 해당 기관에 계획의 수정을 요청한다. 아울러 여성가족부장관은 중앙

행정기관 및 지방자치단체의 소속공무원을 대상으로 정책의 분석·평가 업무에 필요한 교육을 실시할 수 있다(시행령 제7조).

(3) 성별영향분석평가 계획의 시행 및 중간보고서 제출

각 기관이 성별영향분석평가 계획을 수립한 후에 그 계획을 시행하고, 성별영향평지침에 따른 평가지표 중 다음의 공통사항, 1단계 정책입안 및 결정에 대한 중간결과보고서를 작성하여 여성가족부에 제출한다.

구 분	평가 지표	점검 POINT
1단계 정책 입안 및 결정	공통 사항 ① 성별분리 통계의 생 산·활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 관련 법령 및 지침의 인적 통계 작성 양식에 성별을 구분하고 있는가</li> <li>◦ 정책 기획서, 결과보고서에 인적 통계를 성별로 분리하여 사용하고 있는가</li> <li>◦ 통계작성 기획, 표본추출, 조사표, 조사, 분석, 공표에 있어 성인지적 관점에서 활용하고 있는가</li> </ul>
	② 정책의 성 별 관련성 파악	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정책과 관련한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하고 이를 기획안에 반영하고 있는가</li> <li>- 시민단체의 요구, 통계상의 만족도 차이 등 확인</li> <li>◦ 정책과 관련한 법령, 지침, 기본계획 등에 특정성에 대한 별도의 항목이 있는가</li> <li>◦ 정책 대안 마련시 성별을 주요 변수로 고려하는가</li> </ul>
	③ 정책결정 과정의 양성 평등 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정책의 자문, 심의, 의결 등과 관련된 위원회의 성별 위원 비율이 얼마인가</li> <li>- 여성위원 비율이 최소 30% 이상을 만족하는가</li> <li>* 여성정책기본계획에 따르면 '07년 목표율은 40%임</li> </ul>
	④ 예산 편성 의 양성평 등성	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 예산편성시 성별인원과 성별정책요구에 따라 예산이 책정되었는가</li> <li>◦ 수혜도가 낮을 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는가</li> </ul>

(4) 중간점검 및 최종보고서 제출

각 기관에서는 성별영향평가에 대한 중간점검을 하고, 평가대상 정책담당부서에서는 평가 최종결과 보고서를 작성, 평가담당부서는 기관내 평가결과를 취합하여 이를 여성가족부에 제출한다. 최종 보고서는 위의 중간보고서의 평가지표를 포함하여 정책집행(2단계) 및 정책평가(3단계)에 관한 평가지표도 작성한다.

구 분	평가 지표	점검 POINT
2단계 정책 집행	⑤정책서비스 전달방식의 양성평등성	◦ 서비스 전달 체계(경로)에 따라 정책서비스에 대한 성별 접근도가 다르지 않은가
	⑥정책 홍보방식의 양성평등성	◦ 홍보 방식에 따라 정책서비스에 대한 성별 인지도가 다르지 않은가
3단계 정책 평가	⑦정책 수혜(예산 배분 결과 포함)의 양성평등성	◦ 정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교해 형평한가 ◦ 예산 지원금의 규모에서 성별로 편차가 있지는 않은가 ◦ 정책 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가 ◦ 수혜자와 만족도에 있어 성별 차이가 있을 때 그 원인을 파악하고 있는가 - 수혜자의 증감을 및 취업을 등을 고려
	⑧정책 영향의 양성평등성	◦ 정책 집행 결과가 양성평등과 여성 사회적·경제적 지위 등의 향상에 기여하는가 ◦ 정책집행의 결과가 향후 유사한 정책의 양성평등성 확보에 영향을 미칠 것인가
	⑨평가결과 정책개선방안	◦ 평가결과 성별 격차가 존재하는 경우 형평성증진을 위한 정책개선이 충분히 제시되었는가 - 법령, 지침개선안, 예산요구안, 기타 개선안 등

### (5) 평가결과 종합분석 및 보고

여성발전기본법 시행령 제9조제2항에서는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 장은 지침에 따라 정책의 분석·평가계획을 수립·시행하고, 분석·평가계획 및 분석·평가결과를 여성가족부장관에게 제출하도록 규정하고, 여성가족부장관은 제출된 결과를 종합하여 연 1회 여성정책에 관한 주요사항을 심의·조정하기 위하여 설치된 국무총리소속 여성정책조정회의에 이를 보고하도록 규정하고 있다(동조제3항).

### 2. 심층평가절차

심층평가는 국민 일상생활에 밀접하고 사회적 파급효과가 큰 주요 정책의 성별영향을 연구를 통해 분석하고 대안을 마련하여 정책개선을 추진하려는데 그 목적을 두고 있다. 심층평가절차는 여성가족부가 주관하여 추진하며, 여성가족부에서는 중앙행정기관 및 지방자치단체의 신청, 관계전문가의 의견수렴, 여성가족부의 자체발굴 등을 통하여 평가과제를 마련하여 전문연구기관에게 연구용역 등을 의뢰하여 수행한다.

## IV. 성별영향평가제도의 과제

성별영향평가평가제도는 중립적으로 보이는 정책이나 예산이 사실은 그 사회의 권력관계를 반영하며, 성불평등이나 빈곤과 같은 문제를 영속시킬 수 있는 영향을 가지고 있다는 문제의식에서 출발한다. 정책의 성분석을 통해 궁극적으로 정책의 참여와 혜택의 성별 균형을 이루며, 나아가 성평등에 기여할 성인지적 정책을 고안하여 정책의 품질을 높이기 위하여 성별영향평가제도가 필요하다는 인식이다. 성별영향평가는 통상 정책의 기획·형성이라는 사전단계에서 실시되는

경우가 많으며, 평가결과로서 제시된 교훈이나 제안은 시책·사업의 개폐 내지 유사한 시책·사업의 신규형성에 확실히 반영되도록 하는 피드백체제의 구축으로 제도화된다. 현재 우리의 성별영향평가제도는 2002년 여성발전기본법의 개정을 통하여 법적 근거가 마련된 이래 2005년부터 중앙행정기관과 지방자치단체가 의무적으로 평가담당부서 및 담당자를 지정하여 운영하고 있으며, 2006년 10월에 제정된 국가재정법에서 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 보고서(성인지예산서)를 작성하도록 하고, 성인지 예산서의 작성에 관한 구체적인 사항(성인지 예산의 개요, 성인지 예산의 규모와 기대효과 그 밖에 기획예산처장관이 정하는 사항)을 규정하였다(동법 제26조 및 동법시행령 제9조 참조). 아울러 법제처의 법령입안심사기준에서도 “성인지적 관점의 법령심사”의 대강을 설정하였다.<sup>212)</sup>

성별영향평가제도는 앞서 살펴본 것처럼 선진외국의 경우에는 규제영향평가 등의 제도와 별개의 기법과 방법론을 통하여 수행되고 있으며, 독일의 경우에는 연방차원에서 입법평가의 한 부분으로서 시행되고 있다.<sup>213)</sup> 각국의 성별영향평가제도에서도 대상이 되는 시책의 선택 기준, 구체적인 질문을 내용으로 하는 체크리스트등이 정해지고 있는 사례는 별로 없고, 당해정책이 성에 기인하는 문제(안전, 건강 등과 관련하는 것), 남녀간에 달리되어 있는 실제적인 요구(육아, 가사 등과 관련한 문제)를 고려하거나 당해 정책에 여성이 참가하고 있는지 여성의 고용에 어떠한 영향을 미치는지 등을 분석대상으로 하고 있다.

이 제도가 조기에 정착되기 위해서는 조사에 필요한 전문지식의 취득을 위한 연수·훈련, 성별영향평가의 전제가 되는 성별데이터의 정

---

212) 법제처, **법령입안심사기준**, 2006, 28면 이하 참조.

213) 각국의 성별영향평가제도 개요 및 독일의 연방 및 각주의 성별영향평가제도의 도입 등과 관련한 구체적인 것은 Sächsisches Staatsministerium für Soziales(Hrsg.), **Gender Mainstreaming im Freistaat Sachsen. Konzept zur Umsetzung von Gender Mainstreaming auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Bereichen**, 2003.6. 참조.

비 및 실효성 확보를 위한 제도적 장치의 강화 등이 필요하나,<sup>214)</sup> 무엇보다도 중요한 것은 평가방법론의 개발이라 할 수 있다. 현재 성별영향분석평가를 위한 방법론은 아직까지 설문형태의 체크리스트형 방법론이 주류를 이루고 있는데, 성별영향분석평가의 제도화를 위해서는 이러한 단순한 기법 외에도 의사결정분석, 시뮬레이션, 요인분석, 경로분석 등 다양한 분석방법의 개발이 요구되고 있다.

**【 캐나다의 Gender-based Analysis 개요 】 215)**

정책과정 8단계		일반적인 질문사례	Gender시점에서 고려하여야 할 사항
제1단계	과제를 명확히 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책과제는 무엇인가</li> <li>• 왜 정책과제인가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책과제를 명확히 하는 과정에 여성과 남성이 참가하고 있다.</li> <li>• 현재 여성과 남성이 행정서비스를 동등하게 누리고 있는지 파악한다.</li> </ul>
제2단계	기대되는 성과를 명확히 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시책으로 기대되는 성과는 무엇인가</li> <li>• 기대되는 성과지표는 무엇인가</li> <li>• 기대되는 성과에 기여하는 요인 내지 저해하는 요인은 무엇인가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시책으로 기대되는 효과에 관하여 여성과 남성의 시점, 상황, 요구 등을 고려한다.</li> <li>• 현재 남녀의 불평등한 상황을 해소하는 등을 성과에 포함한다.</li> <li>• 성에 기인하는 요인(직장의 성희롱, 육아정비의 부족 등) 등이 기대되는 성과와 어떻게 관계하는가를 고려한다.</li> </ul>
제3단계	조사할 정보내용을 명확히 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문제에 관하여 어떠한 것을 조사하여야 하는가</li> <li>• 어떠한 정보원을 활용할 수 있는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조사과제를 검토하는 때에 여성단체와 전문가가 적극적으로 참가할 수 있도록 한다.</li> <li>• 조사에서는 성별데이터를 파악한다.</li> <li>• 기존의 데이터로는 포괄적인 정보를 얻기가 곤란한 경우에 NGO로부터 정보를 활용한다.</li> </ul>

214) 이와 관련한 자세한 내용은 김양희 외, **성별영향평가제도의 효과적 정착을 위한 주요사업의 결과분석 및 개선방안**, 한국여성개발원 2006, 186면이하 참조.

215) Statuts of Women Canada, **Gender-based Analysis : A Guide for Policy-Making**, 1998.

제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

정책과정 8단계		일반적인 질문사례	Gender시점에서 고려하여야 할 사항
제4단계	조사를 실시한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조사분석으로 무엇(비용, 편익, 사회적인 영향 등)을 명확히 할 수 있는가</li> <li>• 조사내용 및 누가 그것을 결정하는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조사내용의 설계에서는 Gender를 분석수법으로서 편입한다.</li> <li>• 조사에서는 여성 및 남성이 실제로 필요로 하고 있는 요구에 관하여도 파악한다.</li> </ul>
제5단계	시책의 대안에 관하여 분석하고 시책을 책정한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조사결과에서 어떠한 시책대안이 있는가</li> <li>• 기대되는 효과와 각 대안이 직접적으로 관계하고 있는가</li> <li>• 각 대안의 실시에 있어서 어떠한 자원이 필요한가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 대안이 어떻게 여성과 남성에게 영향을 미치는지를 검토한다.</li> <li>• 각 대안이 어떻게 남녀공동참여의 촉진과 차별해소에 기여하는가</li> <li>• 대안의 책정에서는 여성과 남성의 의견을 고려한다.</li> </ul>
제6단계	제언하는 정책을 책정한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제언하는 정책의 결정에 누가 관여하는가</li> <li>• 제언하는 시책의 근거는 무엇인가</li> <li>• 제언하는 정책은 의도하지 아니한 성과가 발생하거나 법적, 경제적, 사회적, 환경적 제약을 받지 않는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남녀공동참여는 정책을 결정하는데 중요한 요소임을 인식한다.</li> <li>• 구체적인 사업에 있어서 남녀의 평등한 참여에 대하여 법적, 경제적, 사회적, 문화적인 제약이 발생하지 않도록 고려한다.</li> <li>• 제언하는 시책이 남녀공동참여의 시점을 편입한 방법으로 실시되도록 한다.</li> </ul>
제7단계	제언하는 시책에 관하여 관계자와 협의하거나 이해를 구한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 누구와 협의하는가</li> <li>• 어떠한 메시지를 사용하는 설명하는가</li> <li>• 어떠한 수단으로 하는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협의 또는 이해를 구하는 때에 여성과 남성에게 대하여 행하도록 한다.</li> <li>• 정책에 있어서 Gender의 의미를 강조하는 방법을 고려한다.</li> <li>• 설명에 사용하는 수단에 있어서 남녀공동참여에 배려한다.</li> </ul>

정책과정 8단계		일반적인 질문사례	Gender시점에서 고려하여야 할 사항
제8단계	조사분석내용의 질을 조사한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책분석이 적절하게 효과적이었는지가 분명한가</li> <li>• 누가 판단의 기준을 만드는가</li> <li>• 분석내용의 질에 관하여 누구에 대하여 책임이 있는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조사의 전부에 남녀공동참여에 고려함을 편입한다.</li> <li>• 각각의 정책의 대안의 Gender의 의미 및 제안한 정책이 남녀공동참여를 추진하는 이유를 명확히 한다.</li> <li>• 성별데이터와 신뢰있는 정보과 함께 주장을 구체적으로 제시하도록 한다.</li> </ul>

**【 독일의 입법평가에서의 성별영향평가 방법개요 】**

입법평가가 성별에 맞게 특유하게 고려된 경우, 즉 관련되는 생활영역에서 여성과 남성별로 구분되어 있고 평등성에 중심되게 심사된 통계와 자료에 기초한 경우에는 평등정책적 영향에 대한 특별한 심사를 수행할 필요가 없다. 우연히 심사를 수행한 경우에는 입법안 중 입법이유서 중 총론분야와 표지에서 이에 관한 결과를 지적해주면 된다. 우연하게 양성평등적 입법평가를 수행하는 경우이든 보충적으로 양성평등적 입법평가를 실시하는 경우이든 아래와 같은 심사단계를 유의해야 한다.

- 평등관점이 제시되어 있는지의 여부에 대한 조사

평등관점이 제시되어 있는 것으로 볼 수 있는 예는 아래와 같다.

- 특정한 조치가 -의도적이든 의도하지 않았든 - 직접적으로 관련을 가지고 있는 경우 또는
- 특정한 조치가 여성이나 남성에게 간접적으로 관련을 가지고 있는 경우 간접적인 (의도적이든, 의도하지 않았든) 입법평가를 조사함에 있어서는 관련되는 생활영역에서 여성과 남성에게 미치는 영향에 대하여 문의해 보아야 한다.

여기서 중요한 생활영역으로는 다음과 같다 : 자유시간, 직업생활, 차량이동가능성, 사회생활 참여권, 금전 및 사회안전에의 접근, 가족, 직업선택, 시간, 정보에의 접근, 건강, 폭력으로부터 보호장치에의 접근, 정보와 교육에로의 접근 등이다.

서술되어야 할 것은 아래와 같다.

- 여성과 남성이 각각의 효과에 어느 정도로 관련을 가지고 있는가.(성별에 특유한 자료와 통계는 연방통계청, Gender연구소에서 찾아볼 수 있다. 이들 사이트는 특히 환경, 기술, 지속적 성장 등에 관련을 가지고 있다.
- 여성과 남성에게 발생할 수 있는 영향들이 다양하게 나타나는지의 여부

법령초안에서의 서술 : 양성평등관련성이 제시되어 있지 아니한 경우에는 이 사실을 입법이유서란 총칙분야에서 간략하게 요약하여 서술한다.

● 양성평등관련적 입법효과의 조사

양성평등관련적 효과를 조사하고 투명하게 서술한다.

- 어떠한 생활영역에서 여성과 남성에게 어떠한 효과가 발생하며 양성평등관련적 입법평가를 통하여 그들의 상황이 어떻게 개선되었거나 더 열악하게 되었는가
- 양성평등관련적 분석이 자료에 근거를 주고 있는가 아니면 단순한 추산에 근거를 두고 있는가
- 어떠한 사회적 그룹이나 단체가 참가하였는가
- 양성평등관련적 입법효과에 대한 평가(주된 심사)

법령초안에 대하여 조사된 양성평등관련적 효과는 기본법 제3조제2항을 참작하여 주어진 목표를 평가한다.

기본법 제3조 제2항의 헌법적 목표는 다음과 같다.

- 불이익(차별)의 철폐
- 여성과 남성의 동등한 참여(참가) - 예: 시간, 노동 및 돈 등과 같은 자원을 고려하여 결정을 행할 때
- 여성과 남성의 전통적인 역할로부터 자유롭고, 자기결정적인 삶의 형성(진정한 의미의 선택자유)

입법효과는 어느 정도로 양성평등관련적인 효과가 이러한 목표를 위반하였고 양성평등을 장려하였는지에 초점을 두고 심사한다. 개별적으로 보면 아래와 같은 사항이 질문되어야 한다.

- 양성평등을 고려할 때 입법효과는 어느 정도로 강력한가(강도, 기간)?
- 심사단계 1로부터 양성평등정책적 목표와 (전문정책적인) 입법목표간에 목표연합이나 목표갈등이 도출되는가?
- 법령초안에 대하여 조사된 양성평등관련적 이익과 불이익의 대차대조

**【 입법평가단계에서의 Gender Mainstreaming관점 】**

제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

평가모델	사전적 입법평가 (pGFA)	병행적 입법평가 (bGFA)	사후적 입법평가 (rGFA)
평가지점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의도하려는 범형식적 규율과 규율필요성에 대한 대강심사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령초안 전체 또는 선택된 조문의 심사와 테스트</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령의 발효후 상당한 시점, 적용경험이 존재하는 시점</li> </ul>
중점요소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최상의 목표달성을 위하여 어떠한 규율대안을 기대할 것인가</li> <li>• 누구에게 효력이 미치며 언제 효력이 기대되는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획된 규율이 수범자에게 적합하고 규율영역이 적절하며 부담경감이 최적화되어 있는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규율목표가 달성될 수 있는가</li> <li>• 법개정이 현명한가</li> </ul>
Gender mainstreaming절차와 관련된 질문	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gender Mainstreaming 절차에 소관부서의 특유한 요구사항이 충족되는가</li> <li>• gender Mainstreaming과 관련하여 어떤 질문이 규범초안과정에 특히 작용하였는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gender Mainstreaming 절차에 소관부서의 특유한 요구사항이 충족되는가</li> <li>• gender Mainstreaming과 관련하여 어떤 질문이 규범초안과정에 특히 작용하였는가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GenderMainstreaming 절차에 소관부서의 특유한 요구사항이 충족되는가</li> <li>• genderMainstreaming과 관련하여 어떤 질문이 규범초안과정에 특히 작용하였는가</li> </ul>
기대되는 성과	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적합한 규율대안의 선택, 비규율(Nicht-Regelung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초안전체 및 일부의 개선을 위한 확인, 보완</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 확정의 정도(목표달성, 수용), 필요한 개정</li> </ul>
Gender Mainstreaming을 위한 최적의 결과 도출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 문건들과 권고들이 성별평가(GIA)의 모든 결과에 수용되고, 평가에 있어서 정당한 성구분과 정치적 판단이 이루어져야 한다.</li> <li>• 사전적(de lege ferenda) 관점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 확인, 보충, 법안의 개선, 법안의 부분개선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• GenderMainstreaming에 있어서 규범의 정당하고 정치적인 결정(개정, 폐지, 제정, 존속)을 위한 성별평가(GIA)에 기초한 평가와 권고에 관한 문건</li> <li>• 사후적(de lege late) 관점</li> </ul>

【 입법평가에서의 성별영향평가(Gender Impact Assessment) 기법 】

<p><b>준 비</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정치적 평등대우목표설정의 명확한 설명</li> <li>• 규율대상은 무엇인가? 그것이 결정적이어야 하는가?</li> <li>• 이러한 규율대상과 관련하여 국내·국제적 규율이 있는가?</li> <li>• 여성과 남성의 사회적, 재정적, 정치적 그리고 가족상황 또는 여성과 남성의 특별한 집단을 이러한 규율대상으로 조사하는 것이 중요한가?</li> <li>• 양성을 위한 결정결과를 조사하기 위하여 필요한 자료가 있는가?</li> </ul>
<p><b>분 석</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어떤 시민 사회단체가 규율에 의해 영향을 받는지?</li> <li>• 규율시행의 경우, 여성과 남성이 규율에 의해 어떻게 영향을 받는지?</li> <li>• 몇몇 집단이 그들의 재정적 지위, 인종적 배경, 성적 성향, 심리적 혹은 정신적 특성, 가족부양책임, 나이, 언어, 종교와 관련하여 기타 다른 영향을 받았는가?</li> <li>• 여성과 남성에게 자료, 업무, 영향에 대하여 동등한 분배가 이루어졌는가?</li> <li>• 이러한 결과가 여성과 남성 사이에 여전히 불평등으로 이끌어지는지?</li> <li>• 그 규율이 어떠한 역사적 혹은 실제적 근거를 가지는지? 어떠한 숙고사항이 그 뒤에 숨어있는지? 이러한 숙고사항이 현대적이거나 또는 그 규율이 성립되고 구속력을 가지게 된 시대를 반영하는지?</li> <li>• 그 절차가 여성과 남성의 사회생활, 특징 또는 행동과 관련하여 선입견, 진부함 또는 동일화를 반영하는지?</li> </ul>
<p><b>결과의 적 용</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 분석의 결과는 판단절차의 필수적 구성부분으로 되어야 한다.</li> <li>• 분석에 있어서 규율/(법)정책적 결정이 양성평등을 위한 부적절한 결과를 낳는다면, 다시 그 규율/결정을 평가해 보아야 한다.</li> <li>• 문제의 근본이 규율/결정의 수용에 있는지, 또는 절차방식에 있는지를 평가해야 한다.</li> <li>• 그러나 문제는 결정방식의 메카니즘에 있을 수도 있다.</li> </ul>

### 제 5 절 법안비용추계제도의 현황분석

## I. 의 의

법률은 정책의 유형에 따라 정도의 차이가 있지만 거의 대부분이 국가 재정을 수반한다. 따라서 정부의 예산제약에 따른 정책의 집행 실패의 가능성을 사전에 예방하기 위해서는 법률안을 통과시키기 전에 법률안의 소요 재정에 대해 미리 검토할 필요가 있는 것이다. 이처럼 사전에 법률안의 소요재정을 미리 검토하기 위한 제도가 바로 법안비용추계제도이다. 이 제도는 정부의 재정적자를 적절히 통제하고 법의 형태로 나타나는 정책을 효율적으로 관리함으로써 국민의 세금을 효과적으로 사용하기 위해서는 법률의 입안단계에서부터 국가가 부담해야 할 재정소요에 대해 사전에 보다 면밀히 분석할 필요가 있다는 인식에 따라 생성된 제도이다.<sup>216)</sup> 법안비용추계는 비용편익분석(Cost Benefit Analysis)과 세 가지 점에서 차이가 있다. 비용편익분석에서는 비용뿐만 아니라 편익도 분석의 범위에 포함시키나 법안비용추계제도는 비용만을 추계대상에 포함시킨다. 비용편익분석에서의 비용은 단순히 회계적인 비용이 아니라 경제학적인 기회비용을 의미하나, 법안비용추계에서의 비용은 단순히 법안의 시행에 소요되는 화폐적, 회계적 비용을 의미하는 점이 다르다. 비용편익분석은 사전적 분석과 사후적 평가에 모두 활용할 수 있는 반면, 법안비용추계는 사전적으로 정부소요재정을 산정하되 사후적 평가는 하지 않는다.

---

216) 법안비용추계의 가능은 크게 미시적인 가능과 거시적인 가능으로 나누어 볼 수 있다. 법안비용추계의 거시적 가능은 국가 총 재정의 합리적 운용과 관련된다. 비용추계는 법으로 표현되는 정부활동의 각각의 비용을 추정하는 것으로 이를 통해 현 국가활동의 수준을 유지할 경우 장래 예정된 지출과 수입의 규모 그리고 장래 국가 활동을 조정할 경우 필요한 총 재정규모를 파악할 수 있게 될 뿐만 아니라, 특정 입법활동이 정부 전체 및 분야별 예산규모에 미치는 영향을 분석할 수 있게 된다. 미시적으로 개별 법안을 놓고 볼 때, 법안비용추계 정보는 위원회에서 개별 법안의 심사시 그 법안이 비용효과적인가, 재정적으로 집행이 가능한가 등을 판단하는데 필요한 참고자료가 된다. 판단 결과 비용이 너무 많이 소요되면 법안을 수정 내지 폐지할 수도 있다. 국회예산정책처, **법안비용추계 -원리와 방법-**, 2006, 17면 이하.

우리나라에서는 법률과 예산의 불일치를 방지하기 위한 여러 장치가 마련되어 있으나, 제대로 활용되지 못하고 있으며 기본적으로 입법과정과 예산과정이 상호 유기적으로 연계되지 못하고 독자적으로 진행되는 구조를 채택함으로써 법률과 예산의 불일치의 우려가 그만큼 크다. 즉, 재정수반법률안에 대한 심사는 예산안심사와 유기적으로 연계되지 않고 독자적으로 진행되고 있다. 그 결과 예산에 반영될 것을 전제로 법안을 통과시켰으나 재원부족으로 소요예산이 반영되지 못한 경우나 재정규율에 위반되어 법률의 실효성 내지 집행가능성이 없는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 법안 시행전에 비용추계결과를 토대로 당해 법률안을 시행하는데 재정적으로 문제가 없는지를 면밀히 검토하게 되면 재정적으로 실효성있는 법률을 만들 수 있다. 법률과 예산의 불일치는 국가재정운용의 건전성을 해할 수 있으며, 희소한 국가자원의 적절한 배분을 통한 사회후생의 극대화라는 국가활동의 근본목적에 반할 수 있다는 점에서 바람직하지 않은 현상이다.<sup>217)</sup> 법률과 예산의 상호 불일치의 소지를 없애기 위해 원천적으로 입법권과 재정권을 분리하고 그 범위를 엄격히 제한할 수도 있으나, 법치국가와 재정국가를 동시에 표방하는 현대국가에서 쉬운 일은 아니다. 오히려 적극적으로 입법권과 재정권의 충돌을 방지하고 상호 견제와 균형이 작동하도록 여러 장치를 고안하고 또한 이를 제대로 운용하려는 노력이 필요하다. 구체적으로 입법과정과 예산과정을 연계시키기 위해서는 재정수반 입법시 법안이 국가재정에 미치는 영향을 평가하여야 하고, 지출 상한선(expenditure caps)을 조항에 포함시켜야 하며, 재정당국과 예산결산특별위원회의 의견을 청취하고 예산안 심사와 연계됨으로써 소요비용이 예산에 반영되도록 하여야 하며 또한 그 법안이 국회를 통과했으나 국가재정능력상 집행이 불가능할 경우에는 대통령이 재의요구를 하도록 하는 등의 제도적 장치들이 필요하다. 그

217) 임명현, **재정수반법률의 효과적 입법방향**, 월간 법제 2005.12., 38면.

러나 법안의 소요비용에 대한 객관적인 추계과정이 없다면 이 모든 장치들은 무의미하다. 따라서 법안에 대한 비용추계는 입법과정과 예산과정을 연계시킴으로써 법률과 예산의 불일치를 방지하는데 있어서 핵심적인 도구라고 할 수 있다.

## II. 법적 근거

우리나라에서의 법안비용추계제도는 이미 오래 전부터 실시되어 왔다. 국회의 경우 의원발의 입법의 증가 추세에 따라 1973년도에 최초로 국회법 개정을 통해 재정소요법안에 대한 예산명세서 첨부 의무를 규정한 바 있다. 그러나 실제 예산명세서가 첨부되기 시작한 것은 1988년부터 의원발의 법률안에 대해 예산명세서를 작성하고 있으며, 2004년부터는 국회예산정책처 내에 법안비용추계 전담팀을 신설한 바 있다. 행정부에서는 지난 1999년에 법령안 재정소요추계제도를 도입하여 2000년부터 시행하고 있으며, 각 부처에서 작성한 재정소요추계서는 기획예산처와의 협의 및 법제처의 심사를 거쳐 국무회의의 심의 자료로 활용되고 있다. 최근에는 법률이 국가 재정에 미치는 영향에 대한 관심이 확대되면서 동 제도를 활성화해야 된다는 인식이 확산되면서 국가재정법을 제정(2006.10.4 제정, 법률 제8050호)하여 법적으로 제도화하는 방안이 강구되기에 이르렀다.

### 1. 국회법

국회법 제79조의2에서는 의안에 대한 비용추계에 관하여 규정하고 있다. 의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다(동조제1항). 아울러 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는

경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하도록 규정하고 있다(동조제2항). 한편 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관한 상세한 내용은 “의안의 비용추계 등에 관한 규칙(2006.9.8 제정, 국회규칙 제135호)에서 정하고 있다. 동 규칙에 의하면 국회의원·위원회 또는 정부가 비용을 수반하는 의안을 발의·제안 또는 제출하는 경우에는 비용추계서를 첨부하되 다만, ① 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우, ② 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우, ③ 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우에는 이를 생략할 수 있으나, 이 경우 그 사유서를 제출하도록 하고 있다(제3조).

## 2. 국가재정법

현행 국가재정법(일부개정 2007.1.26, 법률 제8280호) 제87조에서는 재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정과 관련하여 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하도록 하고 있다(동조제1항). 아울러 각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획예산처장관과 협의하여야 한다(동조제2항). 추계자료에는 ① 법령안명 및 관련조문, ② 재정소요추계의 내역, ③ 재정부담 수반의 요인, ④ 추계의 전제, ⑤ 추계의 결과, ⑥ 추계의 상세내역, ⑦ 작성자 등을 포함하여 작성한다(동법 시행령 제40조제1항). 추계의 기간은 당해 법령안의 시행일로부터 5년으로 하되, 다만 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기

간을 연장할 수 있다(동조제2항). 또한 재원조달방안에는 기존 예산이나 기금의 항목 간 조정, 조세수입, 세외수입, 국채발행, 차입, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다(동조제3항).

### 3. 법제업무운영규정

현행 법제업무운영규정에서는 법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 당해법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 국무회의 상정안에 첨부하도록 규정하고 있다(제11조제2항). 추계서를 작성하여야 하는 법령안은 국가의 일반회계 또는 특별회계의 지출증가, 기금관리기본법 별표 2에 규정된 법률에 의하여 설치된 기금의 지출 증가를 수반하는 법령안으로서 다만, 재정부담이 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만인 경우에는 그러하지 아니하다(법제업무운영규정시행규칙 제5조제1항). 또한 법령안 주관기관의 장은 ① 재정소요추계서를 작성한 법률을 시행하기 위하여 대통령령안을 입안하는 경우(다만, 법률에서의 재정소요추계 규모보다 재정부담이 현저히 증가되는 경우에는 그러하지 아니하다), ② 국가의 안전보장 또는 군사에 관한 사항으로서 법령안에 재정소요추계의 내역을 첨부하는 것이 곤란한 경우, ③ 법령안의 성격상 재정소요추계가 기술적으로 어려운 경우 등에는 재정소요추계서를 작성하지 아니할 수 있다(제5조제2항).

그리고 재정소요추계서에는 법령안명 및 관련조문, 재정소요추계의 내역(추계의 전제, 추계의 결과, 재원조달의 방법), 작성자 기타 기획예산처장관이 정하는 사항을 포함하되, 재정소요추계는 재정의 직접적인 부담에 한정하되, 필요한 경우 간접적인 부담 및 과급효과를 포함할 수 있다(제6조제1항). 그리고 재정소요추계는 법령안의 내용중

재정부담증가사항에 대하여 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 재정부담을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이에 갈음하여 재정부담의 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다(제6조제2항). 아울러 재정소요추계서에는 연도별 재정부담의 규모를 표시하되, 추계의 성질상 연도별 재정부담의 규모를 산정하기 부적합한 경우에는 기획예산처장관과 협의하여 달리 표시할 수 있다(제6조제4항).

재정소요추계서에는 추계된 재정부담에 상응하는 재원조달의 방법을 기재하여야 하고, 재원조달의 방법은 국가·지방자치단체·민간부문 또는 해외부문 등 부문별로 구체적으로 기재하여야 한다(제7조제1항 및 제2항). 재정소요추계의 대상기간은 5년으로 한다. 다만, 직접적인 재정부담이 연간 500억원이상인 경우에는 대상기간을 10년으로 한다. 법령안 주관기관의 장은 재정소요추계서 작성대상 법령안에 대하여 관계기관의 장과 협의하는 때에는 법령안에 재정소요추계서를 첨부하여 협의요청하여야 한다(제8조).

### Ⅲ. 법안비용추계의 대상과 적용범위

#### 1. 법안비용추계의 대상

법안비용추계는 국회법 제79조의2에 따라 “예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안”을 대상으로 하여 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용을 추계하도록 하고 있다. 모든 의안이 비용추계의 대상이 되는 것은 아니며, 법적 구속력이 없는 단순결의안이나 건의안, 청원 등은 비용추계의 대상에서 제외된다. 아울러 기본적으로 예산은 세입세출예산의 일반회계와 특별회계를 포괄하며, 기금은 기금관리기본법에 의거 정부 출연금 또는 법률에 의한 민간부담금을 재원으로 하는 기금을 의미한다. 따라서 처음부터 재정상 조치와 무관한

선출안, 의원징계, 윤리 및 자격심사안 등은 추계 대상에서 제외되며, 법률안이라고 하더라도 일반회계, 특별회계, 기금상 조치를 수반하지 않는 경우에는 추계 대상이 아니다. 예산안은 별도로 추계를 할 필요가 없는 의안이므로 비용추계의 대상에서 제외된다. 다만, 모든 기금이 추계의 대상인지 그리고 지방자치단체의 재정이 포함되는지에 대한 검토가 필요하다. 통합재정의 시각에서 판단하면 기금의 명칭을 가지고 있더라도 통합재정의 범위에 포함되지 않는 외국환평형기금이나 금융성기금은 추계대상에서 제외되나 지방자치단체의 재정은 국가의 통합재정에 포함되므로 추계대상에 포함시키는 것이 바람직하다.

“의안의 비용추계 등에 관한규정(제4조)”, “법제업무운영규정 시행규칙(제6조)”은 법안비용추계에서는 원칙적으로 법률안 등의 시행에 수반되는 직접적인 재정부담액을 추계하도록 하고 있다. 여기서 직접적이라는 표현의 의미는 국가나 지방자치단체의 예산 또는 기금의 회계상 변동을 야기함을 뜻한다. 따라서 회계상 변동을 초래하지 않는 간접적인 부담이나 과급효과는 원칙적으로 추계대상에서 제외된다. 법안비용추계의 목적이 정부재정의 건전성 유지라는 점에서 정부재정수지에는 아무런 영향을 미치지 않는 영역은 추계의 범위에 포함시킬 직접적인 필요는 없는 것이다. 다만, 간접적인 부담 및 과급효과에 대한 정보는 개별 법안의 효율성을 판단하는 데 유용한 자료가 될 수 있다는 점에서 필요할 경우 이 부분도 추계에 포함시키는 것은 의미가 있다.

예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 모든 의안이 추계 대상이 되는 않는다. 단순히 조치라고 하면 지출이나 수입의 증감을 수반하는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 그러나 이러한 조치가 수반되더라도 실질적으로 비용을 수반하지 않는 경우에는 추계 대상에서 제외된다. 국회법도 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용을 직접적인 추계 대상으로 규정하고 있다(제79조의2제1항). 그러면 비용이 무엇인가

에 대한 의문이 든다. 국회법 제79조의2제2항은 정부가 제출하는 의안에 대해서는 그 소요비용에 상응하는 재원조달방안을 작성하도록 하고 있다. 따라서 비용의 의미는 재원조달의 필요성과 연계하여 판단할 필요가 있다. 『의안의 비용추계 등에 관한 규칙』 제2조(정의)에서는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액을 비용으로 정의하고 있다. 이와 같은 점에서 볼 때 회계상 변동을 초래하는 예산 또는 기금상 조치라 하여 모두 비용추계의 대상인 비용으로 볼 수는 없고, 순지출의 증가를 초래하는 경우에만 추계대상이 된다. 따라서 단순히 회계간 자금 이동에 불과한 경우처럼 특정 회계상으로는 순지출의 증가를 초래하지만 통합재정상으로는 중립적인 경우 추계 대상에서 제외된다.

## 2. 비용추계 대상의 예외

재정상 조치를 수반하는 의안으로서 비용을 초래한다고 하여 모두 추계가 가능하거나 필요한 것은 아니므로 다음 사항은 비용추계의 대상에서 제외된다. 즉, ① 국가기밀과 관련된 사항이다. 국가 안전보장에 관한 사항이나 군사에 관한 사항으로서 추계할 경우 관련 정보가 유출될 우려가 있는 경우에는 국익의 손실이 발생할 수 있으므로 추계가 가능하더라도 바람직하지 않다. “의안의 비용추계 등에 관한 규칙” 제3조제1항제2호와 “법제업무운영규정 시행규칙” 제5조제2항제2호에서는 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우 추계서를 작성하지 아니할 수 있도록 하고 있다. ② 중대하고 시급한 사항이다. 법안 내용이 중대하고 시급히 처리할 사항 특히 정치적인 타협에 의해 신속히 처리하기로 합의한 경우에는 시간적으로 추계가 불가능할 뿐만 아니라 비용과 관계없이 반드시 처리해야 할 경우에는 비용추계 결과가 법안심사에 영향을 미치지 않으므로 추계할 필요가 없다. ③ 소요비용이 미미한 경우이다. 소요비용이 미미하

여 재정에 미치는 영향이 거의 없는 경우는 추계 대상에서 제외할 필요가 있다. 이는 비용이 법안심사에 주요 관심사가 되지 못할 뿐 아니라 추계의 효율성 차원에서도 바람직하지 않기 때문이다. 『의안의 비용추계 등에 관한 규칙』 제3조제1항제1호와 『법제업무운영 규정 시행규칙』 제5조제1항 단서에서도 소요비용이 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만으로서 재정에 미치는 영향이 경미한 경우를 추계의 예외사유로 하고 있다.<sup>218)</sup> ④ 기존에 이미 시행하고 있는 사업인 경우이다. 기존 예산 또는 기금으로 이미 사업이 시행되고 있을 경우에는 일반적으로 추계대상에서 제외된다. 이는 특별한 경우가 아닌 한 법안의 통과 여부와 관계없이 그 사업을 위한 국가재정의 지출은 계속 발생하기 때문이다. 그러나 법안의 취지가 단순히 기존 사업의 법적 근거만을 명확히 하는 것이 아니라 사업을 더욱 확대하는 것이라면 추가적으로 확대되는 부분을 추계하여야 한다(동 규칙 제5조제3항). 물론, 추가적 비용이 연 10억원 미만이거나 한시적으로 30억 미만이면 추계대상에서 제외된다(동 규칙 제3조제1항제1호). ⑤ 기타 기술적으로 추계하기 어려운 경우이다. 추계가 필요하다고 하더라도 현실적으로 추계할 수 없는 경우가 있다. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되어 법안을 한정하기 어려운 경우, 자료가 아예 없는 경우나 한정된 기간 내에 자료를 수집하는 것이 불가능한 경우, 미래의 불확실성이 너무 커서 예측이 불가능한 경우, 법률의 시행과 지출사이의 중간매개행위의 발생가능성에 대한 불확실성이 큰 경우

218) 연 10억원 또는 한시성 경비 30억원을 판단할 때 수입과 지출을 상계할 것인지 아니면 상계하지 않고 수입과 지출을 별도로 판단할 것인지의 문제가 있다. 특히 수입대체경비 사업이나 융자사업이 문제되는 경우가 있다. 순지출의 규모로 판단할 경우 대부분의 융자사업의 경우 추계 대상에서 제외될 것이다. 그러나 수입을 상계하지 않은 지출로 이해할 경우 회계상 지출의 규모가 연 10억원 이상이면 추계대상에 포함된다. 수입은 재원조달방안과 연계시킬 문제라는 점, 재원을 어떻게 확보할 것인가에 대한 검토도 중요한 만큼 여기서의 연 10억원 또는 한시적 30억원은 순지출이 아니라 총지출 또는 총수입으로 보아야 할 것이다.

등이다. “의안의 비용추계 등에 관한 규칙(제3조 제1항 제3호)”과 “법제업무 운영규정 시행규칙(제5조 제2항제3호)”에서 기술적으로 추계가 어려운 경우를 비용추계의 예외로 하고 있다.

### 3. 비용부담의 주체

법시행에 필요한 재정의 부담주체는 크게 국가, 지방자치단체, 민간으로 나눌 수 있다. 그런데 국회법 제79조의2 제1항은 단지 ‘예산 또는 기금상의 조치’를 수반하는 의안에 대해 추계하도록 하고 있다. 따라서 누구의 부담을 초래하는 의안을 추계하는 것인지에 대한 의문이 제기된다. 국가의 부담이 포함됨에는 이견이 없을 것이다. 대부분의 법률이 사업 또는 재원부담의 주체를 국가 또는 지방자치단체로 하고 있고, 지방자치단체의 중앙정부 재원의존율이 높은 현실을 고려하면 지방자치단체의 예산 또는 기금상 조치도 추계 대상에 포함시키는 것이 바람직하다. 민간의 부담이 국가 또는 지방자치단체의 예산 또는 기금의 회계상 수입으로 연계되어 지출이 유발되는 경우는 추계 대상에 포함되어야 하나, 이러한 회계적 처리과정 없이 민간의 부담으로 곧바로 지출이 초래되는 경우는 추계대상에서 제외된다. 다만 정책적인 문제로서 법안심사에 특별히 필요하다고 판단되는 경우에는 이러한 경우도 추계하는 것이 합리적이라고 본다.

## IV. 법안비용추계의 절차와 방법

### 1. 절 차

하나의 추계서가 나오기까지는 일반적으로 법안 해석 및 추계대상의 확인, 추계계획 및 수집대상자료 확인, 자료 수집 및 분석, 그리고 추계서의 작성과 검토의 4가지 단계를 거친다.<sup>219)</sup> 각 단계는 반드시

219) 자세한 내용은 임명현, **법안비용추계제도 활성화방안**, 월간 법제 2005.2., 12면

순서대로 진행되는 것은 아니다. 다만, 순서가 바뀔 때는 추계의 정확성의 측면에서 큰 오류를 범할 수 있거나, 추계를 잘못하여 처음부터 다시 하는 우를 범할 수 있다는 점에서 특별한 경우가 아니면 4단계를 순차적으로 거치는 것이 바람직하다. 한편 각 단계는 순환성을 가지고 있다. 예를 들어 법안을 해석하고 관련법과 정책에 대한 실태조사를 통해 추계 대상 조항을 확인하고 추계 계획을 수립하면 추계에 필요한 자료가 한정된다. 그런데 수집하기로 한 자료가 실제 수집이 불가능한 것으로 판단될 경우에는 다시 전단계로 돌아가서 추계 계획을 다시 수립해야 한다. 이를 각 단계별로 설명하면 다음과 같다.

#### (1) 법안해석 및 추계대상 확인

법안비용추계는 의뢰된 법안이 비용추계의 대상 즉 재정수반법안인지 그리고 비용추계가 필요한지에 대해 확인하고 그 의미를 명확히 하는 것부터 시작된다. 이 과정은 잘못될 경우 후속 절차와 관계없이 추계 오류를 피할 수 없다는 점에서 매우 중요한 단계라고 할 수 있다. 우선 의뢰된 당해 법안의 어느 조항이 그 시행을 위해 재정투입이 필요한지, 그리고 소요재정을 누가 부담하는지 등에 대해 분석하여야 한다. 법률 조항의 의미를 명확히 규정하기 위해서는 법안 자체의 문리적 해석 외에도 법률안을 발의한 의원 및 보좌관, 관련 부처의 공무원, 관련 전문가 등 여러 경로를 통해 법률안이 의도하는 바를 명확히 하여야 한다. 특히 부칙에 의해 재정소요가 발생하는 경우도 있으므로 꼼꼼히 살펴야 한다.

---

이하 참조.

- 추계대상 법률의 목적을 달성하여 의도한 성과를 산출하기 위해서 어떤 활동들이 어떤 절차로 수행되어야 하는가?
- 법률의 적용과정에 어떤 조직 내지 관리 단위가 포함되는가 그리고 어떤 자격조건을 가진 어떤 직무들이 법률의 시행을 위해 필요한가?
  - 새로운 법률이 이미 존재하는 조직단위를 가지고 시행될 수 있는가?
  - 새로운 법률을 실행하기 위해 새로운 조치가 이미 존재하는 조직단위 내에서 실행될 수 있는가?
  - 새로운 법률의 시행을 위해 기존 조직과는 달리 새로운 조직단위가 만들어져야 한다면 왜 만들어져야 하며 그리고 어떤 유형의 조직단위들이 만들어져야 하는가?
- 신설조직과 기존조직은 각기 어떻게 달라지는가?

의회 법안의 개정이 다른 법률의 문구나 의미에 변화를 유발함으로써 간접적으로 비용을 발생시키는 경우도 있다. 따라서 법안에 대한 해석은 기존의 관련 법률과 유기적으로 이루어져야 한다. 재정을 수반하는 법안이라고 하여 모두 추계대상이 되는 것은 아니다. 관련조항이 이미 예산이나 기금사업으로 시행되고 있는 사업에 관한 것일 경우에는 추가적인 비용이 발생하지 않는다고 보아 추계대상에서 제외한다. 이러한 법안은 단지 기존 사업에 대한 법적 근거를 두는 것에 불과하기 때문이다. 따라서 기존 예산이나 기금사업의 존재여부를 반드시 확인하여야 한다.

## (2) 추계계획 수립 및 수집대상자료 확인

추계대상을 확인하고 그 의미가 명확히 밝혀지면 이를 바탕으로 각각의 추계항목에 대해 어떻게 추계할 것인지, 그렇게 추계할 경우 필요한 자료는 어떤 것이 있는지를 파악하여야 한다. 이 단계는 다시 세부적으로 네 단계로 나누어 볼 수 있다. ① 재정수반요인별 예비조사 혹은 탐색적 조사의 단계인데 이는 본격적인 조사에 앞서 전반적인 사항을 확인하는 단계로서 기존 추계의 예가 있는지, 유사 사업이

있는지 등을 파악하는 것이다. ② 예비조사 결과를 토대로 직접 집행을 가정하고 가장 현실적이고 효과적인 집행 시나리오를 세우는 것이다. 집행의 방식에는 정부가 직접 수행하는 방식, 중간매개집단을 통해 간접적으로 수행하는 방식, 민간에 위탁하되 그 소요비용만 지원하는 방식 등 여러 가지가 있다. 어떠한 집행 방식을 선택하는가에 따라 비용항목이나 항목별 추계방식이 달라진다. 이를 위해 필요하면 정책분석표를 작성해보는 것도 도움이 된다. ③ 특정 집행방식을 가정하면 그에 따라 추계에 필요한 자료가 한정되는데 필요한 자료가 무엇이며, 어떻게 자료를 수집할 것인지 등의 계획을 세우는 일이다. 즉, 집행 시나리오를 토대로 집행을 위해 필요한 비용항목을 확인하고 각 추계항목별로 추계산식을 세우면 업무량, 단위원가, 집행률, 신청률 등 추계에 필요한 자료가 무엇이고 이를 어떻게 수집하고 어떻게 엮어서 추계할 것인가(추계산식)를 계획할 수 있게 된다. ④ 추계를 위해 필요한 자료가 한정되면 각각의 자료가 현실적으로 수집이 가능한지에 대한 검토가 필요하다. 자료수집이 불가능하면 추계 자체도 불가능하기 때문이다. 만일 자료수집이 불가능한 것으로 판명되면 집행계획을 새로 수립하거나 추계산식의 분석단위를 변경하여 추계산식을 새로 수립하여야 한다. 경우에 따라서는 자료수집이 불가능하여 추계가 불가능한 경우도 발생한다.

### (3) 자료수집 및 추계

추계대상 조항의 의미와 사업내용이 명확히 규정되고 각 추계대상별 추계산식이 결정되고 난 후에는 추계에 필요한 자료의 범위가 한정되어, 추계자는 필요한 자료만을 수집함으로써 불필요한 시간, 비용의 낭비를 방지할 수 있게 된다. 자료수집을 위해서는 우선 필요한 자료를 어디서 어떻게 수집할 것인지를 결정해야 한다. 기존 자료가 없다면 이와 간접적으로 상관관계에 있는 자료 즉 목표로 하는 자료

를 유추할 수 있는 자료를 수집하거나 아니면 직접 자료를 생산해야 하는 경우도 발생한다. 과거 및 현재 자료의 수집방법에는 관련부처, 이해관계집단, 전문가, 인터넷 등을 통해 이미 생산된 자료를 간접적으로 수집하는 방법과 표본 조사나 전수조사 등을 통한 직접적인 자료수집 방법이 있다.

자료가 수집되면 수집된 자료를 추계산식에 대입하여 연도별 및 총 소요비용을 추정할 수 있게 된다. 총 소요비용이 먼저 결정되고 연도별 소요비용이 산출되는 경우도 있지만 일반적으로는 연도별 소요비용이 산출되고 이를 총합함으로써 총비용이 산출된다. 전자의 경우 연도별 소요비용은 총비용에 연도별 집행률(공정률) 및 물가상승률을 적용함으로써 도출되나, 후자의 경우는 연도별로 사업량 및 단위원가의 변화추이를 분석하여 각각의 연도별 비용을 산출하는 작업이 우선된다. 한편 비용추계의 방식은 법률안의 유형에 따라 다르다. 제정법안이나 전부개정법안의 경우에는 신규 사업과 같으므로 무에서부터 비용이 추계되나 수정법률안의 경우에는 추가적 지출소요를 추계하게 된다. 이를 위해 먼저 전체 소요비용을 구한 다음 추가로 기존 정책이 지속될 경우를 가정할 경우의 소요비용(Baseline)을 구한 후 전자에서 후자를 차감하는 방식으로 추가적 소요비용 산출하여야 한다.

#### (4) 보고서 작성 및 검토

위의 단계를 거치면 보고서 작성에 필요한 정보는 모두 습득된다. 그러나 아무리 정확한 추계가 이루어졌다고 하더라도 보고서가 논리적 정합성이 떨어지거나 고객이 이해하기 어렵게 작성된다면 노력의 가치는 상당히 떨어지고 말 것이다. 따라서 보고서 작성에 심혈을 기울여야 한다. 한편, 재정수반여부 확인 결과 재정이 수반되더라도 일정 사유에 해당되어 추계서 작성이 불가능하거나 불필요할 경우 그리고 추계하지 않는 것이 바람직한 경우에는 미첨부 사유서를 작성하여

야 한다. 보고서 작성이 완료되면 보고서 검토가 진행된다. 보고서 검토는 단순히 추계서가 잘 작성된 것인지를 보는 것에 그치지 않고, 위의 세 단계를 거치는 동안 오류는 없는지 논리적 근거가 빈약하지는 않는지 등을 살펴보고 필요하면 다시 이전 단계로 환류하도록 하여야 한다.

## 2. 방 법

재정수반법률안은 그 내용 및 성격에 따라 조직법안, 사업법안, 보상법안, 보장법안의 네가지 유형으로 나누어 볼 수 있는 바 각 유형별로 비용추계 접근방식에 있어서 차이가 있다.

법안유형	세부유형	구 분 기 준
조 직	조직설립	중앙행정기관, 위원회(사무기구 있는 경우만), 소속기관 특정 사업을 위해 추진단, 센터, 협회, 재단, 전시관을 설립할 경우 사업법안으로 분류
	조직운영	조직운영을 위한 소규모 정상적인 기본사업
사 업	직접사업	국가나 지방자치단체가 직접 시행주체가 되어 공공사업 수행
	위탁사업	국가의 직접적 업무를 특정 단체나 기관에 위탁하고 그에 소요되는 비용 전부 또는 일부를 지원
	지원사업	국가의 직접 사업(활동)은 아니지만 사회적으로 조장할 필요성이 인정되거나 경제질서의 안정이나 특정산업의 발전에 필요하여 출연 또는 보조하는 경우
보 상	손실보상	국가정책으로 재산 또는 재산외의 손실이 초래될 경우 그에 대한 보상, 수용에 대한 보상(토지매수/이주정착금), 구조조정과정에서 발생하는 손실 보상(각종 직불제)
	공로보상	국가공헌에 대한보상

법안유형	세부유형	구 분 기 준
보 상	위로보상	국가로 인한 피해에 대한 배상(과거사 본인/유족 보상), 각종 재해로 인한 피해에 대한보상(범죄피해자구조, 의사상자구조)
사회보장	공적부조	저소득, 장애, 노인, 탈북자등 생활능력 없는 계층에 대한 급부
	장려지원	저소득층 외의 특정 계층에 대한 사회보장적 급부
	연금사업	개인의 노후소득보장
	보험사업	위험분산, 의료보험, 고용보험, 재해보험

### (1) 조직법안

조직법안은 정부업무를 담당하고 있는 공식적 조직의 신설 또는 확대를 규정하는 법률안으로서 조직의 신설 또는 확대에 따라서 인건비, 경상경비, 기본사업비 등 조직의 경상적 운영을 위해 일정 비용이 소요되는 경우를 말한다. 기본사업비는 경상적 성격의 계속사업에 소요되는 비용이며 동 사업은 조직의 목표달성 및 유지를 위해 해마다 연례적 반복적으로 동일한 내용의 활동의 수행을 내용으로 한다는 점에서 사업법안으로 분류하지 않고 조직법안으로 분류된다. 조직법안에 대한 비용은 조직의 성격과 규모만 특정되면 과거 및 현재의 유사 조직의 예산정보를 활용하여 여타 법안의 경우보다 상대적으로 쉽게 산정할 수 있다. 게다가 추계과정이 예산편성과정과 비슷하여 예산편성지침과 같은 자료를 활용한다면 어렵지 않게 추계할 수 있을 것이다. 경상적 경비(대표적으로 인건비, 경상운영비)의 경우 일몰법이 적용되지 않는 한 반영구적인 지출소요가 발생하기 때문에 연도별 소요액 산정이 중요하다. 다만, 조직의 규모가 향후 지속적으로 확장될 것인지 또는 축소될 것인지를 파악하기 위해 이에 영향을 미치는 요소를 찾아내는 작업이 중요하다.

## (2) 사업법안

사업법안은 공공목적의 달성을 위해 필요한 활동을 정부가 직접 혹은 자치단체나 민간부문에 위탁하여 수행하거나, 민간의 특정 활동에 대해 공공성을 인정하여 그 소요비용을 지원하도록 규정하는 법안을 말한다. 이러한 법안에서 규정한 사업은 다시 일회적 사업과 경상적 성격의 계속 사업으로 세분해 볼 수 있으나 경상적 성격의 계속사업은 조직의 운영과 관련하여 해마다 연례적으로 반복 지출된다는 점에서 조직 법안으로 분류 하였다. 따라서 여기서는 1회적 사업만을 대상으로 하는 법률안을 사업법안으로 분류하기로 한다, 대형 프로젝트 사업은 법안의 명칭 자체가 통상 특정사업의 명칭으로 되어 있는 경우가 많고 워낙 거대한 사업이므로 비용을 추계하기가 상당히 어렵고 장기간을 요한다. 행정부나 국회 모두 이러한 법률안에 대한 재정소요추계를 한 예가 없다. 반면, 소규모 사업은 법안에서 정하고 있는 상당히 추상적인 공익목적의 달성을 위해 부수적으로 정부가 직접 혹은 간접적으로 시행하도록 되어 있는 다양한 유형의 사업들을 의미하는데, 목적을 정하고 이를 달성하기 위해 여러 가지 사업들을 규정하고 있으며, 소요재원은 새로운 기금을 설치함으로써 충당하도록 하고 있다. 한편 일회적 사업에 대한 비용추계에 있어서는 총사업비의 산출이 중요한데, 이러한 사업의 경우에는 국가적으로 중대하고 규모가 크므로 정책의 타당성 자체를 검토하는 것이 중요한 의미를 갖기 때문이다. 즉, 정책결정시 참고 자료로서 연도별 소요액 보다는 총 사업비가 중요하다는 것이다. 다만 예산편성과 관련하여거나 한 회계연도의 정부 전체 혹은 가능별 재정규모의 파악을 위해서는 연도별 소요액 산정이 의의가 있다.

### (3) 보상법안

보상법안은 위법·적법 또는 과실 유무를 불문하고 개인이 당한 재산적, 신체적, 정신적 손해 또는 손실을 국가 또는 공공단체가 전보하는 것으로 그 내용은 크게 손실보상에 관한 것과 손해배상에 관한 것으로 나뉘어진다. 손실보상의 구체적 유형으로는 수용(또는 사용)에 따른 개인의 피해에 대한 보상(토지매수, 이주정착금), 산업구조조정 과정에서 발생하는 각종 손실의 보상(각종 직불제) 등이 있다. 손해배상은 보통 국가배상법 규정에 따라서 개별, 구체적으로 배상심의회 결정이나 법원의 판결에 의해 이루어지고 있으나 제척기간의 경과에 따라 배상의 기회를 상실했거나 가해 공무원을 특정하기 어렵거나 제도적 또는 국가적 차원의 잘못에 의해 피해가 발생한 경우 등에는 개별 법률에 의해 이루어지고 있다. 최근에는 오늘날 증대하는 사회적 위험에 대해 국가의 위법여부나 과실여부와 전혀 관계없이 발생한 불행에 대해 사회정의 내지는 공적 부담의 형평이라는 관점에서 보상하는 내용의 법률이 증대하고 있는 추세이다. 이를 ‘위로보상’이라 하기로 한다. 이러한 경우도 개인이 당한 재산 상, 신체상, 정신적 피해에 대한 전보라는 점, 보장법률과 달리 1회적 보상을 내용으로 한다는 점 등에서 보상법률안에 포함한다. 또한 국가에 대해 일정 공헌을 한 본인 및 유가족에 대해 보훈 차원에서 보상하는 내용의 법안도 보상 법률안에 포함된다.

보상법안에 대한 비용추계는 법률안에서 정하는 보상단가에 대상인원 수를 곱하면 되기 때문에 논리적으로는 여타 법률안에 비해 비교적 추계가 용이하다. 그러나 보상단가나 대상인원이 여러 변수에 따라 달라지거나 보상단가가 획일적으로 정해지지 않고 대상자의 특성에 따라 달라질 경우에는 보다 정확한 통계자료가 필요하다.

#### (4) 보장법안

보장법안(사회보장적 지출 법안)은 다양한 사회적 위험(질병, 노령, 빈곤)에 노출된 사회적 약자(노령자, 장애인, 유족)를 보호하기 위해 일정 자격조건을 갖춘 이들에게 특정 혜택(공적 부조)을 부여하거나 전체 혹은 일부 국민의 생활안정을 위해 제공되는 각종 보험을 내용으로 하는 법률안을 말하며 여기에는 국가유공자나 특정 공무원의 유족에게 지급하는 각종 연금도 포함된다. 이 법안 유형이 보상법안과 다른 점은 일단 법에서 정한 자격조건이 충족되면 반영구적인 지출이 유발된다는 것이다. 따라서 보상총액 보다는 해마다 얼마정도의 지출 소요가 발생할 것인가(연도별 지급총액) 그리고 인구증감 등 사회통계학적 거시변수가 지출단가 및 대상인원의 변동에 어떻게 영향을 미치는지를 파악하여 향후 연도별 지출액의 변화추이를 분석하는 것이 중요한 문제로 대두된다.

### V. 법안비용추계제도의 과제

법안비용추계제도는 재정민주주의를 달성하는데 있어서 매우 효과적인 제도로 인식되고, 법안의 시행 전에 미리 시행에 소요될 비용을 분석해 봄으로써 법안의 효율성 측면에서 국가재정부담능력에 비추어 통과될 가치가 있는가를 판단하기 위해 입법심사시 참고자료로 활용 가능하다. 이는 입법의 질을 제고시킬 수 있고, 행정부의 입장에서도 국가의 재정부담을 초래하는 법률안 및 대통령령안을 제·개정시 당해 법령안의 중장기 재정소요비용을 추정함으로써 법령의 재정적 측면에서의 타당성을 함께 고려할 수 있게 된다. 또한 비용추계의 결과는 향후 예산 편성시 주요한 참고자료로 활용될 수 있다. 법률안이 시행되기 전에 미리 어느 항목에서 얼마만큼의 비용이 소요될 것인지를 추정한 결과를 예산편성시 활용한다면 예산과 결산의 괴리현상을

상당 부분 방지할 수 있을 것이다. 또한 거시적으로는 모든 재정소요 법안에 대한 소요비용을 추계함으로써 정부 전체 및 계정별 예산규모의 변동 추이를 파악하고 이를 통해 보다 효과적으로 국가 재정을 관리할 수 있을 것으로 기대된다.<sup>220)</sup> 법안비용추계제도는 입법에 소요되는 비용 및 재정의 투명성(Kosten- und Finanzierungstransparenz)을 확보하는 데 필요한 기초를 마련하는데 기여하며, 특히 입법의 품질(Qualität der Gesetzgebung)과 정치적 수용(politische Akzeptanz)에 긍정적으로 작용할 수 있다.

현행 법안비용추계제도는 재정적 조치를 수반하는 법안(기타 의안 포함)에 대해 당해 법안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 총 비용 및 연도별 지출액을 추산하는데 중점을 두는 것이므로<sup>221)</sup>, 비용과 편익, 나아가서는 법령의 이해가능성 등에 중점을 두는 규제영향 분석제도나 입법평가제도와는 그 성격이 약간 다르다. 우리와 유사한 형태의 법안비용추계제도는 오스트리아의 “법령의 제정시 재정적 효과산정제도”나 미연방의회의 의회예산처(Congressional Budget Office)에 의한 “법안비용추계제도” 등이 있다. 물론 외국에서도 예산조치가 수반되는 법안에 관하여는 사전검토제도가 있다. 특히, 정부차원에서 입법계획제도를 운용하고 있는 국가에서는 향후 정부가 수행하여야 할 정책방향 내지 중점목표를 달성하기 위하여 예상되는 입법조치계획 및 입법조치에 따른 재정운용계획을 수립하여 검토한다. 정부제출 법률안의 실시에는 입법조치 뿐 아니라 예산·세제·조직정원 등의 조치를 필요로 하는 경우가 많고, 실제로 그러한 조치가 수반되지 않는 경우에는 법률로써 성립하더라도 사실상 그 시행이 불가능한 경우가 많기 때문에 입법에 따른 재정계획(Legislaturfinanzplan)을 제출하도

220) 김태희, **법안비용추계제도의 현황과 발전방안**, 국회개혁연속토론문 자료집(법률안비용추계와 입법활동의 책임성 구현), 2004.9.6., 10면.

221) 현행 법안비용추계제도의 성과는 국회예산정책처, **2006년 법안비용추계사례**, 2007.3. 참조.

록 의무화하고, 동 재정계획에는 입법계획의 우선순위에 따른 당해 회기에서의 예산소요를 확정하는 한편 이를 조달할 수 있는 방안도 제시하도록 한다.<sup>222)</sup>

비용추계제도는 법안의 회계학적 비용만을 고려함으로써 재정의 건전성을 유지하거나 예산과 법률의 연계성을 높이는 등의 효과를 기대할 수 있지만, 법안 자체의 실효성 내지 효율성을 평가하는 수단으로서는 제약이 있다.<sup>223)</sup> 법안비용추계의 정확성을 제고하기 위해서는 우선 비용추계대상 법률안의 의미를 명확히 파악하는 것이 중요하다. 아울러 법률안 자체가 추상적이고 구체규정이 하위법령에 위임되어 있을 경우 객관적인 비용추계가 상당히 어려워지기 때문에 법안비용추계제도가 잘 운영되기 위해서는 법률안의 구체화 정도가 매우 중요하다. 그런데 우리의 법률은 매우 추상적으로 규정되고 하위법령에의 위임정도가 높기 때문에, 개별 법률안의 비용추계를 위해서 여러 가지 가정에 의존할 수밖에 없으며 이에 따라 결과 추계의 정확성을 담보하기가 어려운 난점이 있다. 아울러 법안비용추계에만 활용되는 고유한 추계방법이 있는 것은 아니나, 법안을 다룬다는 점, 국가재정상 부담을 대상으로 장래를 예측한다는 점에서 일반적인 방법과는 다를 수밖에 없을 것이나 특히, 우리의 경우 법률과 예산이 별도의 형식으로 존재하고 예산이 법률의 수권 없이도 편성된다는 점에서 특별한 접근이 필요하다. 법안비용추계는 사전적(ex-ante) 분석으로서 미래의 법규범을 계획·수립하는 단계에서 미리 시행을 전제로 하여 사후 재

---

222) 자세한 내용은 법제처·한국법제연구원, **원활한 입법추진을 위한 입법계획제도 발전방안에 관한 연구**, 2006.11. 참조.

223) 그러한 의미에서 입법의 재정영향평가(fiscal impact assessment)를 주장하는 견해도 있다. 즉, 이는 좁은 의미로는 계류중이거나 통과된 법률을 시행하는데 소요되는 비용을 측정하는 것이고 넓은 의미에서는 비용추계정보를 토대로 개별 법안이나 특정 정책이 재정적으로 타당한지, 집행가능한 것인지, 국가 및 지방자치단체의 거시재정에 어떠한 영향을 미치는지를 측정하는 것까지를 포함한다고 한다. 자세한 것은 임명현, **입법의 재정영향평가에 관한 고찰**, 월간 법제 2007.5., 54면 이하 참조.

정부담액을 산출하는 것이다. 따라서 이상적으로는 완전한 비용산정방식에 의해 추계가 이루어져야 하지만 그러나 대부분 이것이 불가능하다는 것을 고려할 때, 실제에 있어서는 이용 가능한 근사치로써 임시변통할 수밖에 없을 것이다. 그러나 모든 사전분석에는 상당한 기간이 지난 후에 사후(ex-post) 분석이 뒤따라야 한다. 이는 한편으로는 관리를 위해서이고 또 한편으로는 미래의 추계를 위한 경험을 쌓기 위해서이다. 이 사후분석은 사후적 입법평가제도와 연계하여 수행될 필요가 있으며, 이를 위한 제도구상이 요구된다.<sup>224)</sup>

### 【 오스트리아의 법안비용추계기법 개요 】<sup>225)</sup>

방법론	적용분야	설 명
전문가 문의 (Expertenbefragung)	제안으로 인해 혹은 자유재량의 여지를 가지고 실행되는 (신종)법률	법률 분야를 잘 아는 개인이나 개인집단(이익대변, 재판, 관청직원 등등)에게 미래의 집행빈도에 대해 문의
당사자 문의 (Befragung der Betroffenen)	제안으로 인해 혹은 자유재량의 여지를 가지고 실행되는 (신종)법률	법률 집행과 관련된 당사자들에게 당해 법률의 적용여부 및 적용방법에 대해 문의
경향분석 (Trendanalysen)	과거 집행의 경험이 있고, 앞으로도 집행이 지속적으로 이루어질 것으로 예상되는 법률. 단기적 예측	과거에 형성된 패턴이 미래에도 계속될 것으로 가정.

224) 현행 비용추계제도의 다양한 보완, 발전에 관한 것은 한국의회발전연구회, **의원 발의법률안의 추계비용분석에 관한 연구**, 2003.7. 참조.

225) Projekthandbuch, **WAS KPSTET EIN GESETZ?. Handbuch zur Berechnung der final-ziellen Auswirkungen von Gesetzen**, Wien 1992.

제 3 장 우리나라의 입법관련 평가제도의 현황분석

방법론	적용분야	설 명
<p style="text-align: center;"><b>유추법</b> (Analogiemethode)</p>	<p>법률의 시행과 관련된 전제조건들이 통계상으로 정확하게 조사됨</p>	<p>유추법에 기초하며 인과관계가 확인될 수 없음에도 불구하고 이미 알려진 사건으로부터 미래의 사건을 예측하여 설명</p>
<p style="text-align: center;"><b>연관법</b> (Assoziationsmethode)</p>	<p>법률의 시행과 관련된 전제조건들과 인과관계에 있는 추계값들이 통계상으로 정확하게 조사됨</p>	<p>유추방법과 동일하나 여기에서는 추계된 값들 간의 인과관계가 가정됨</p>
<p style="text-align: center;"><b>지표법</b> (Indikatormethode)</p>	<p>위에 적은 조건들과 상관관계에 있는 지표가 있을 경우</p>	<p>예측된 값이 예측해야 할 값에 시간적으로 앞선 것을 가정함(예를 들어, 출생률로부터 대학생 수를 예측해야 할 경우)</p>

## 제 4 장 입법평가제도의 도입을 위한 제도적 방안

## 제 1 절 개 설

## I. 입법평가제도의 유용성

국민의 가치관의 다양화, 급속히 진행되고 있는 경제활동의 글로벌화 가운데 우리의 경제·사회시스템은 보다 시장원리를 지향하고 또한 국제적인 시스템과의 정합성을 중시하는 방향으로 변혁하고 있다. 이에 수반하여 행정의 역할에 관해서도 시장원리를 보다 중시하고, 공공부문과 민간부문의 역할분담을 명확히 하여야 하며 또한 행정자체가 한층 효율적으로 기능할 수 있도록 하여야 한다는 점이 강조되고 있다. 아울러 사전적·사후적으로 행정의 활동내용을 항상 국민에게 설명할 책임을 질 것을 다시금 인식할 것이 지적되고 있다. 이를 위한 기초로서 최근 각종 평가제도의 중요성이 다시 주목을 모으고 있는 것이다. 한편 국가정책이나 행정활동의 질을 높여야 한다는 중요성의 인식은 국제적으로도 높아지고 있다. 즉, 1980년 이후 현재에 이르기까지 신공공관리론(New Public Management)의 사고에 힘입은 세계적인 행정개혁의 조류가 그것이다. 신공공관리론은 국가마다 다양한 모습으로 구체화되고 있으나, 공통적으로 말하면 경영관리학과 신제도파경제학(공공선택론, 거래비용이론 등) 분야에서의 이론발전에 영향을 받아 그러한 이론을 행정수법이나 행정조직관리에 응용하려는 것이다. 여기서도 입법평가와 그것을 활용한 제도가 하나의 역할을 거두고 있다.<sup>226)</sup> 또한 근래 OECD에서도 규제의 영향이나 기술정책

226) 이러한 이유에서 NPM문헌에서는 입법효과에 대한 평가가 강조되어지고 있다. Philippe Mastronardi, **New Public Management im Kontext unserer Staatsordnung**, in : Philippe Mastronardi/Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern 1998, S.102f.

등에 관한 평가제도나 공적부문의 개혁수법에 관한 가맹국의 사례를 수집, 분석하고 다양한 보고서를 공표하고 있다.<sup>227)</sup>

이러한 국내외의 동향 가운데 우리나라에서도 적극적으로 정책의 품질관리라고 할 수 있는 정책평가를 체계적으로 수행하기 위하여 개별 법령에 의하여 이루어지는 개별적이고 중복되는 각종 평가를 통합·체계화하고, 소관 정책을 스스로 평가하는 자체평가를 정부업무평가의 근간으로 하여 자율적인 평가역량을 강화하며, 공공기관을 포함한 정부업무 전반에 걸쳐 통합적인 성과관리체제를 구축하기 위하여 「정부업무평가 기본법」을 마련하여 시행하고 있다. 또한 구체적인 구조로서 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」에 의한 연구개발사업의 평가, 구체적인 성과목표를 설정하여 행정서비스의 질의 향상을 지향하는 공무원성과평가 등과 같이 행정의 평가기능을 강화하는 움직임이 시작되고 있는 분야도 있다. 정책평가라고 부르는 것과는 별도로 주요시책 등에 관한 심사분석이나 사후점검제도도 실행되고 있으며, 앞서 살펴본 것처럼 규제영향평가, 성별영향평가, 부패영향평가 등 다양한 평가제도가 시행되고 있다.

이러한 정책과 관련한 각종 평가절차는 정책의 실현수단인 법률로 확대되어 법률의 유효성을 둘러싼 입법평가가 대두되기에 이르렀다. 즉, 종래의 법률은 권위, 합리성, 정의, 질서 또는 완결성의 표상으로 인식되어 법률로써 존재하는 것만으로 가치가 있었으므로 그 적절성에 관하여는 논의의 대상이 되지 않았다. 그러나 오늘날의 입법의 제도적 특징은 국가 및 행정 활동에 관계된 법령은 당연히 임무 지향적(auftragsorientiert)으로 제정되어야 할 뿐만 아니라, 그 내용은 본질적

---

227) OECD, **The OECD Report on Regulatory Reform, Synthesis**, Paris 1997. ; OECD, **Recommendation of the Council of the OECD on improving of the Quality of Government Regulation. Including the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision making**, Paris 1995. ; OECD, **Regulatory Impact Analysis : Best Practices in OECD Countries**, Paris 1997.

인 것에 한정되고 나머지는 행정에게 적절한 재량권이 부여되도록 위임하도록 하여야 한다(축소지향적, 유연성, 목적 지향적인 법규범).<sup>228)</sup> 아울러 법령의 시행과정에서 어떠한 효과를 나타내는 지에 대하여도 심사되어야 한다. 이제 입법작업은 점점 더 목적 지향적이고 효과지향적으로 되고 있고, 효율성(Wirksamkeit)의 문제는 합법성(Rechtmässigkeit)과 함께 입법의 중요한 기준이 되고 있으며, 동시에 정당성(Legitimität)의 중요한 요건이 되고 있다. 오늘날 국가는 다른 정당성 요소<sup>229)</sup>들과 함께 점점 더 활동의 효과에 의하여 정당화되기 때문이다.<sup>230)</sup> 따라서 입법자는 법률을 목적달성도라는 유효성의 시점에서 바라보게 되고 이를 평가하려는 사고를 확대하는 결과,<sup>231)</sup> 입법자는 입법평가를 통하여 법률의 효과를 예측하고 입법의 질을 높이게 된다. 따라서 입법에 대한 평가는 법률의 규정이 가져오는 모든 차원의 효과를 고려함으로써 법률의 질을 개선하고 법률의 빈번한 개정에 따른 그 불안정성을 치유하는 것을 목적으로 한다.

입법평가는 법률을 즉흥적으로 제정하지 않고 불확실한 법률의 제정을 배재하기 위하여 입법의 객관성을 유지하기 위한 도구의 하나이며, 법률을 과학적으로 파악한다. 동시에 입법자는 입법의 평가를 통하여 각종 사회적 집단의 의향을 파악할 수 있으므로 법률은 광범한 의견수렴의 성과물로서 인식되어 민주적인 법률의 성립에 기여한다. 따라서 입법평가제도를 체계적으로 시행할 경우 입법의 과학성과 민주성은

228) Kuno Schedler, **Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht**, in : Philippe Mastronardi/Kuno Schedler, a.a.O., S.41ff. ; Christoph Meyer, **New Public Management als neues Verwaltungsmodell**, Basel 1998, S.65f., 137ff. ; Hermann Hill, **Gesetzgebung und Verwaltungsmodernisierung**, in : Hermann Hill/Helmut Klages(Hrsg.), Die Rolle des Parlaments in der Neuen Steuerung, Düsseldorf 1998, S.180ff.

229) 특히 합법성과 민주적 절차, 이에 대하여는 H.Hill, a.a.O., S.179f.

230) P.Mastronardi, **Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns**, LeGes 1996/1, S.26.

231) Dieter Stempel, **Perspektiven der Rechtswirkungsforschung**, in : Hagen Hof/Gertrude Lübke-Wolff(Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen, Baden-Baden 1999, S.627f.

물론 법률의 내재적 정당성과 결합하여 법률의 신뢰성을 회복하는데 기여할 수 있다.<sup>232)</sup>

## II. 입법평가제도의 한계

입법평가제도는 법률규정의 최소화, 최소한의 자원투입으로 최대한의 입법효과의 보장, 법률실행시의 국민저항의 최소화 등 효율적이고 성공적인 입법을 지향하며, 입법시에 의도하려는 규율에 대한 예상되는 결과 및 부작용을 측정하고 평가하므로 입법의 질향상과 입법의 신뢰성을 회복하는데 기여할 수 있다. 반면, 입법의 평가는 사후의 재심의의 기회를 입법자에게 부여하므로 오히려 법문의 질을 저하시킬 우려가 있다. 나아가 입법의 실험, 특히 입법평가가 다용되게 되면 법률의 정당성은 그것이 구현하는 가치나 내재적인 규범적인 힘에 기인하는 것이 아니라, 그 유효성에 의존하게 된다. 법률은 실용적인 경영기술이 되며, 그 자체 이미 가치를 가지지 않고 그것이 획득하는 성과에 상응해서만 가치를 가지게 된다. 즉, 유효성이 법률의 정당성의 조건 내지 담보가 되며, 법률의 평가는 외재적인 기술적·경제적 합리성에 의하여 좌우되게 된다. 이러한 관점에서 볼 때 법률의 경영관리화는 기술적·경제적 합리성하에 법률의 정당성을 위치지우는 직접적인 수단이라고 생각된다. 그와 동시에 입법의 평가는 전통적인 법률의 관념과 단절하고 전통적인 법적 합리성의 저하를 가속시키는데 기여한다. 이와 같이 법률의 위기에의 하나의 회답인 입법평가에 대한 이러한 견해가 타당한가의 여부는 앞으로의 관찰을 거치지 않으면 판단할 수 없을 것이다.<sup>233)</sup> 어떠한 입법평가는 한편으로 대내외적인

232) 평가는 이를 통해 국가활동의 투명성(Transparenz)에 크게 기여하게 된다. Arnold Koller, **Wirkungsorientierung. Die Herausforderung für Regierung und Verwaltung**, LeGes 1996/1, S.23f. ; Werner Bussmann, **Evaluationen. Mehr Transparenz über die Wirkungen staatlichen Handelns**, Bern 1996, S.181.

233) 자세한 내용은 Carl Böhret, **Gesetzesfolgenabschätzung : Soll sie institutionalisiert**

다양한 요인들로 인해 그 효과가 제한되며, 다른 한편 모든 국가행위가 그러하듯이 바람직스럽지 못한 부작용을 초래할 수도 있다. 이하에서는 가장 중요한 한계들에 관해 간단하게 설명하고자 한다.

첫째, 현실의 복잡성으로 인하여 국가나 사회가 입법을 통해 모든 것을 조정하는 데에는 사실상 한계가 있으며,<sup>234)</sup> 입법을 통한 조정방법들은 언제나 불확실성으로부터 벗어나지 못한다. 즉, 입법평가를 통한 결정은 불확실한 예측에 기초하고 있다. 오늘날 사회적 과정들은 다양한 변수들로부터 영향을 받으며, 따라서 예측이나 분석은 그 방법적 이유로 인해 가변적인 것들 가운데 일부만이 선택적으로 고려될 수 있을 뿐이다.<sup>235)</sup> 더욱이 오늘날의 사회는 신속한 변화를 그 특징으로 하며 복잡성은 나날이 증가하고 있다. 따라서 입법평가의 과정들이 언제나 예견가능한 경과를 거치는 것은 아니며, 예견할 수 없는 상황전개나 결과가 초래될 수 있는 것이다.<sup>236)</sup>

둘째, 정치가들의 불안감이나 저항 역시 무시할 수 없는 한계 가운데 하나이다. 입법평가는 불가피하게 결과통제 내지 정치적 프로그램에 대한 평가에 이를 수밖에 없다.<sup>237)</sup> 특히 입법평가는 자신들의 정치적 프로그램을 관철시켜야 하는 의회다수파에게는 일종의 위협을 의미하게 된다.<sup>238)</sup> 따라서 정치가들이 입법의 합리화에 대해 관심을 가

---

**werden?**, in : Klaus Grupp/Michael Ronellenfitsch(Hrsg.), Planung-Recht -Rechtsschutz (Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag), Berlin 1999, S.57f.

234) Peter Noll, **Gesetzgebungslehre**, Reinbek 1973, S.94ff.

235) Ulrich Klöti/Gerald Schneider, **Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers**, Grösch 1989. S.11.

236) Carl Böhret, **Folgen. Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen**. Opladen 1990. S.147ff, 151f.

237) Wolfgang Zeh, **Vollzugskontrolle und Wirkungsbeobachtung als Teilfunktion der Gesetzgebung**, in ; Dieter Grimm/Werner Maihofer, Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie, Bd.13, Opladen 1988, S.194ff.

238) Werner Thieme, **Evaluierung politischer Programm durch Parlamente -Fehl Anzeige?**, in : Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann(Hrsg.), Handbuch der Evaluierungsforschung, Opladen 1984, S.434ff.

지고 있는가는 극히 의심스럽다. 나아가 의회의원들은 입법평가를 통해 자신들의 결정의 자유가 침해될 지도 모른다는 불안감을 지니고 있다.<sup>239)</sup> 물론 입법평가를 통한 입법의 합리화는 정치적 결정을 대신할 수 없으며,<sup>240)</sup> 결코 정치적 책임의 면제를 의미하는 것이 아니다.<sup>241)</sup>

셋째, 입법평가는 정보인프라의 구축이 요구되므로 비용이 필요하다. 따라서 행정행위의 효율성의 요청을 배경으로 하여 “비용의 대체

---

239) W.Zeh, a.a.O., S.194.

240) Luzius Mader, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne 1985 S.174.

241) 이와 관련하여 선진외국에서도 학문적 차원 및 실무적 차원에서 평가연구가 이미 정착되어 있고, 적어도 “사후적 입법평가”에 관한 수많은 경험이 축적되어 있으며 입법평가의 제도화에 대한 다양한 이론적 구상이 이미 있음에도 불구하고 입법평가가 제도화되어 본격적으로 시행되고 있지 않은 상황에 있다. 그 이유로서는 입법절차가 방법론적 관점에서 시간적 압박, 관련정보의 부족, 체계적인 입법지원의 결여하에서 개시된다는 점과 입법을 절차(Prozess)적 관점에서만 바라보는 입법에 대한 이해와 행정부에서 입법을 효과중심적으로 바라보는 태도가 아직 확고하게 뿌리내리지 못하고 있다는 점을 지적한다. 또 다른 이유는 각부처의 내부에서 행하는 평가활동이 부분적으로 권력에 관한 사고와 강하게 결부되어 있다는 지적도 있다. 그리고 입법평가의 제도화가 지연되고 있는 가장 중요한 이유로서 의회가 평가를 직접 정치적인 이득이 있는 것으로 볼 때에만 평가에 관심을 가지고 있다는 점을 지적한다. 평가보고서 자체도 의회가 그 결정과정에서 거의 활용하지 않고 있으며, 정치적 토론의 과정에서 평가결과가 자신의 논입장을 강화시켜주는 경우에는 그 평가결과를 원하고 이용한다. 만약 평가보고서가 정치적으로 바라지 않는 결과를 담고 있는 경우에는, 그 평가보고서는 무시되거나 재빨리 반대검토보고서를 작성한다. 즉, 평가보고서가 의회의 결정에 영향을 미치는 일은 거의 없다. 행정부에서는 입법평가에 관한 학습을 강화하고 있으나, 의회에서는 그 평가가 아무런 효력을 가지지 못한다. 이것은 오늘날 공공복리에 방향을 설정하기 보다는 일차적으로 선거에 방향을 설정하고 있는 의회구성원의 정치적 성향과 관련을 맺고 있다. 선거에 승리하기 위하여 고정유권자의 요구에 그대로 따르고 투표에 대한 위협을 느끼는 것이 내용적으로 논리적인 평가보다 더 나은 도구가 되고 있다. 따라서 선진국에서도 입법평가가 풍부한 내용을 가기기 위해서는 행정부에서 입법평가를 제도화하고 각종 법률에 다수의 평가조항을 명시할 필요가 있을 뿐만 아니라 의회가 스스로 행정부와 진정한 토론을 할 준비가 되어있고, 변화를 인정하며 스스로 그리고 자신의 업무를 내용적으로 논리적인 기준에 따라 측정하게 할 자세를 갖출 필요가 있다는 점을 지적한다. 그리하여 입법평가가 정치적 결정과정의 도구로서 뿌리를 내릴 것인지에 대하여는 비관적이나, 이에 반해 행정부에게 있어서 입법평가는 아마도 포기할 수 없는 업무수단이 될 것으로 보고 있다. 자세한 것은 Daniel Kettiger, *Rechtsetzungscoaching*, LeGes 2003.1., S.73ff 참조.

가능성이 있는가라는 정치적·실천적 문제”<sup>242)</sup>가 제기된다. 입법의 효과지향성 및 법률의 지속적 관리라는 입법평가제도를 통해 중장기적으로 볼 때 행정기관에 있어 사후적인 경비절감이 예상되는 경우라 할지라도 비용을 이유로 입법평가의 실시를 포기하게 되는 상황이 초래될 수 있다.

넷째, 입법은 오로지 국가와 사회의 정치적 조정에만 기여하는 것은 아니다. 입법은 사회적 발전을 조정하는 외에도 정당화와 통합, 정치적 타협과 합의발견 및 질서유지와 안정화의 기능을 수행한다.<sup>243)</sup> 입법의 합리화는 법적 안정성을 제고할 수 있으며, 입법평가제도는 질서유지와 안정화의 기능에 기여하는 것이다. 나아가 입법평가제도는 참여와 투명성을 실현시킴으로써 법률이 가진 통합기능과 합의도출의 기능을 향상하는데 기여할 수 있다.<sup>244)</sup> 그러나 입법평가의 제도화는 관료화(Bürokratisierung)<sup>245)</sup>를 초래할 수 있고, 따라서 입법과정의 지연을 가져올 수 있다. 이로 인해 탄력적인 국가행위의 요청이나 신속한 국가적 대응을 위한 노력에 지장을 초래할 수 있다.

다섯째, 입법평가의 제도화는 시간이 흐름에 따라 입법평가제도를 번거로운 형식주의 내지 무의미한 절차로 변질시킬 가능성이 있다. 이러한 위험에 대해서는 그때그때의 상황에 적합한 통제수단을 마련하고 지속적으로 결정을 강제함으로써 대처할 수 있을 것이다.<sup>246)</sup> 국가적 조치에 대한 평가는 그것이 자신의 정치적 입장을 강화하기 위한 것이든, 비판적인 국민을 안심시키기 위한 것이든 또는 정치적 과

242) W.Zeh, **Gesetzgebung als Hemmnis für den Gesetzesvollzug**, Leipzig 1995, S.32.

243) Georg Müller, **Elemente einer Rechtssetzungslehre**, Zürich 1999, S.50f.

244) Thomas Würtenberger, **Die Akzeptanz von Gesetz**, in : Jürgen Friedrichs/Wolfgang Jagodzinski, **Soziale Integration**, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 39/1999, S.389.

245) Christoph Grimm/Lars Brocker, **Die Rolle der Parlamente im Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 1999, S.65ff.

246) Carl Böhrer, **Gesetzesfolgenabschätzung. Soll sie institutionalisiert werden?**, aaO., S.63.

정에 있어 시간별기용 내지 지연용으로 이용되는 것이든 그 어느 것이든지 언제나 정치적 목적을 위한 수단으로 전략할 가능성을 내포하고 있다.<sup>247)</sup>

그러나 이상과 같은 입법평가제도의 한계와 위험성이 상존한다 할지라도 이를 인식하고 입법평가의 각 단계에서 이를 의식적으로 고려할 수 있다면 그러한 한계나 위험성은 입법평가의 유용성을 손상하지는 않을 것이다. 입법평가는 투명한 사회적 과정이며, 이는 정치와 사회에 대해 불안정성이나 방법적 약점들이 공개적으로 드러나게 됨을 전제로 한다.

## 제 2 절 입법평가의 제도화를 위한 과제

### I. 의 의

앞서 개관한 것처럼 입법평가와 관련한 외국의 제도, 평가에 관한 가이드라인 등의 검토를 통하여 각 분야별로 어떠한 방법을 사용하여 어느 정도의 평가를 하고 있는가 또한 평가는 어떻게 활용되고 있는 가라는 점 등을 살펴보았으나, 입법평가라는 말이 의미하는 내용이나 그 수법이 반드시 한결같지 않기 때문에 입법평가의 제도화에는 많은 애로점이 발생한다. 특히, 각종 영향평가에 관한 사고와 축적된 경험을 가지고 있는 선진국가에도 조차 아직까지 어떤 법령 등에 관한 평가를 하려는 경우 어떠한 수법이 어느 정도까지 적용가능한 것인지를 정확하게 정립하지 못하고 있는 실정에서 각종 평가제도에 관한 낮은 인지도 및 평가에 관한 방법론적 기법이 발달되지 못한 우리의 경우에는 입법평가제도의 제도화는 더욱 어려운 과제라고 할 수 있다. 또

---

247) Ingo Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, Aachen 1998, S.12 ; Evert Vedung, **Evaluation im öffentlichen Sektor**, Wien/Köln/Graz 1999, S.100f ; Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel(Hrsg.), **Einführung in die Politikevaluation**, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S.122f, 127.

한 그동안 입법에 관한 학문체계가 법학교육에서 중시되지 않았고,<sup>248)</sup> 입법방법론, 입법기술학 및 입법평가에 관한 지식과 그 적용경험이 매우 짧은 우리의 여건하에서 아직은 생소한 분야인 입법평가제도를 정착시키기에는 현실적으로 무리라고 할 수 있다.

그러나 최근 우리 사회에서도 규제완화, 행정조직의 합리화, 시장과 경쟁매카니즘의 도입을 통한 행정능률의 향상, 공공서비스에 대한 고객의 선택기회의 확대 등 일련의 행정개혁이 진행중에 있으며, 특히 이러한 개혁을 중점적으로 추진하기 위한 방안으로서 국가업무의 구체적 내용을 필요성, 유용성, 비용·효과성의 원칙에 의하여 재검토하고, 특히 규제업무의 경우에는 사회적 비용도 비용·효과성의 원칙에 의하여 이를 평가한 다음 이를 토대로 정책의 효율성과 정책과정의 합리성 제고를 추진하고 있다. 이러한 각종 정책에 대한 효율성과 합리성 제고를 도모하게 된 배경에는 여러 요인들이 있으나, 각종 평가활동을 통해 지속적인 혁신을 추구하고 평가결과를 바탕으로 정부업무방식을 변화시켜 궁극적으로는 정부의 경쟁력을 제고하려는 것을 정부개혁의 핵심적인 사항으로 인식하게 된 점, 공공부문의 양적 성장과 질적 변화에 따라 공공정책의 효과에 대한 평가가 정책참여자들의 주요한 관심의 대상이 되고 있는 점, 새로운 정책의 채택이나 과거 정책의 계속 진행여부를 판단하기 위해서 체계적인 분석과 평가를 토대로 정책의 효과를 판단할 필요성이 높아지고 있는 점 등을 지적할 수 있다.<sup>249)</sup>

248) D.Kettiger, **Bessere Wege zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens**, in ; Ders.(Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung*, Bern 2000, S.235ff.

249) 노화준, **정책평가론**, 법문사 2006, 8면 이하 참조. 반면, 각 부처가 많은 정부부처들을 대상으로 하는 평가 제도를 자기들의 권한이라고 인식하는 경우도 있어, 각 정책사안별로 다수의 평가제도가 도입 및 실시되어 피평가기관에는 평가관련업무가 폭증하였고, 평가의 실효성에 대한 의문을 제기하는 사례도 제기되고 있다.

이제 국가적 조치는 효과지향적 조정(wirkungsorientierten Steuerung)의 관점에서 전체적 이익을 보장할 수 있는 방안을 확보하여야 한다는 명제가 당연시되고 있다. 경영지향성(Führungsorientierung), 성과지향성(Leistungsorientierung), 효과지향성(Wirkungsorientierung) 및 비용지향성(Kostenorientierung)은 입법의 경우는 물론 국가의 모든 정책 내지 조치에 있어서 고려되어야 하는 필수요소로 등장하고 있고,<sup>250)</sup> 이들 요소를 고려하지 않은 국가적 조치는 전문가들에게 뿐만 아니라 일반 대중들에게 심각한 질적 흠결(wesentlicher Qualitätsmangel)로 나타나게 되며, 이는 결국 전체의 이익과 부합하지 않은 바람직하지 않은 결과를 초래한다. 향후에도 국가적 조치에 대한 품질관리는 국가행정에서 중대한 의미를 가지게 될 것으로 보이며, 그에 수반하여 입법의 분야에서의 품질관리도 당연히 제기되어야 한다. 최근 선진외국에서도 입법 및 입법절차와 관련하여 품질에 대한 요구가 심층적으로 분석되고 있으나,<sup>251)</sup> 우리의 법학과 행정학은 지금까지 입법의 품질이 구체적으로 무엇을 의미하는지 그리고 어떨 때 입법의 품질이 좋다고 평가할 수 있는 지에 대하여 만족할 만한 답을 제시하지 못하고 있으며, 입법의 품질을 적극적으로 서술하지 않고, 통상 입법의 품질을 소극적으로 서술하는 것에 만족하고 있다.<sup>252)</sup>

입법의 품질에 관한 문제는 당연히 다양한 문제들과 관계되어 있으며, 모든 분야를 총체적으로 고려해서만 입법의 품질에 대한 고려가 가능하나<sup>253)</sup> 특히, 입법에서의 품질확보를 위한 중요한 요소에는 교

---

250) D.Kettiger, a.a.O., S.235.

251) Ulrich Karpen, **Weniger Quantität**, in ; Jann Werner et.al.(Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, FS Carl Böhrer, Baden-Baden 1998, S.440ff.

252) Reinhold Hotz, **Methodische Rechtsetzung**, Zürich 1983, S.109. “이러한 실무상의 문제는 법의 품질에 관한 논의를 법이 어떠한 가치(Wert)을 갖추었느냐와 같이 적극적으로가 아니라 법이 어떠한 결함(Mangel)을 가지고 있는 지와 같이 소극적으로 표현되게 된다”.

253) 법의 품질에 대한 적극적 서술은 Ulrich Karpen에 의하여 시도되었다. U.Karpen,

육, 입법평가, 프로젝트문화(Projektkultur)의 도입 및 제도화된 질관리(institutionalisierte Qualitätskontrollen) 등이 있다. 우리도 구속력이 있는 입법 및 입법절차에 관한 품질규범과 국가규범에 대한 통일된 품질기준을 만들 수 있는지 그리고 만들 필요가 있는지에 대한 근본적인 검토가 있어야 할 것이다. 어떠한 법령을 품질을 갖춘 좋은 법령으로 볼 것인가에 대해서는 그다지 어렵지 않게 답할 수 있다. 즉, 좋은 법령이란 입법자가 의도했던 대로 작용하고, 법령의 적용을 받는 대상자들이 그 법령을 저항 없이 수용하며, 법령을 시행할 때 당해 법령이 의도한 바대로 준수되며, 법령을 조문화할 때 예상했던 비용만큼 소요되는 법령을 말한다. 이와 관련하여 우리의 행정실무나 입법실무에서는 지금까지 특정한 법령이나 절차의 내용적 측면, 즉 법령의 품질에 관해서는 평가를 해 본 경험이 그다지 많이 없었다.

법령의 품질에 대한 과학적이고 합리적인 관리를 실시하기 위해서는 무엇보다도 법령의 품질을 심사하기 위한 과학적인 방법론이 구축되어야 한다. 입법평가의 이념과 법령에 대한 지속적이고 효과지향적인 관리사고를 국가조정의 도구로서의 법률의 의미에 대한 현실적 논의에 끌어들이고, 이로써 입법평가를 위한 유용한 지식을 발전시켜나가야 한다. 아울러 입법평가의 목적을 명확히 하는 한편 입법평가에 사용되는 수법의 한계와 평가자체에 소요되는 비용을 인식하고 평가를 자기목적화하지 않는 평가시스템을 구축하는 것이 매우 중요하다. 이 경우 입법평가는 어디까지나 의사결정을 지원하는 정보를 제공하는 것이며 의사결정 그 자체가 아니라는 점을 충분히 인식한 후에 관련되는 구조를 포함하여 설계하고 실시하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 먼저 평가(Evaluation)에 대한 포괄적인 이해가 필요하다. 일반적으로 평가는 사실관계에 대한 판단(Beurteilung)으로 파악하고 있

---

a.a.O., S.440ff. 또한 Geunna Folke Schuppert, **Gute Gesetzgebung. Bausteine einer Kritischen Gesetzungslehre**, ZG 2003 Sonderheft 참조.

다.<sup>254)</sup> 입법평가연구에서는 기본적으로 국가적 조치(staatlicher Massnahmen)에 대한 경제적, 사회적 및 환경적인 효과의 명확한 판단이 문제가 되며, 금전적·비금전적, 의도된 또는 의도되지 않은 모든 법 또는 규정에 대한 입법의 효과로 판단되어지게 된다.<sup>255)</sup>

전문적으로는 입법평가는 국가적 조치의 효과성(Effektivität), 효율성(Effizienz)을 도출하기 위하여 사회학적 방법을 동원하는 것을 말한다.<sup>256)</sup> 일반적으로 평가는 방법론적으로 확인가능한 자료에 근거하여야 하고, 효과를 포괄적으로 도출할 수 있는 체계적인 활동에 근거하여야 하며, 효과관련성에 관한 객관적인 증거를 확보하는 것이 가능하도록 하여야 한다.<sup>257)</sup> 따라서 입법평가를 제도화하기 위한 전제로는 ① 대상에 대하여(무엇을 평가할 것인가), ② 시기에 대하여(언제 판단을 할 것인가), ③ 판단의 기준에 대하여(어떠한 기준에 의하여 평가할 것인가), ④ 평가의 범위와 강도, ⑤ 관할에 대하여(누가 평가를 실시할 것인가) 등에 관한 심층적인 검토가 필요하다.

## II. 입법평가의 대상과 관련한 과제

일반적으로 국가활동에 관한 평가에는 정책(Policy), 시책(Programm), 활동, 수단, 프로젝트, 행정전반 또는 공무원의 기능, 공공기관의 업무, 법령 등 다양한 시점에서 평가대상을 파악할 수 있다. 예컨대, 국정운영의 능률성·효과성 및 책임성을 확보하기 위하여 법인 또는 단체가 행하는 정책을 전반적으로 평가하는 경우(『정부업무평가 기본법』

---

254) Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation” : Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln. Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge. Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartment, Bern 1991, S.13ff. ; W.Bussmann/U.Klöti/P.Knoepfel(Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, aaO., S.39.

255) 이에 대하여는 C.Böhret, Gesetzesfolgenabschätzung, aaO., S.4f.

256) Bundesamt für Justiz(Hrsg.), Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden), Bern 1995/97, S.387.

257) W.Bussmann/U.Klöti/P.Knoepfel(Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, aaO., S.48ff.

에 의한 정부업무평가제도), 특정분야의 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석하고 이에 대한 대책을 강구하는 경우(『환경·교통·재해등에 관한 영향평가법』에 의한 각종 영향평가), 국가연구개발 활동에 대한 평가를 성과 중심으로 실시하여 연구기관·대학 및 기업 등에 대한 연구개발투자의 효율성과 책임성을 높이도록 하는 경우(『국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률』에 의한 연구개발성과평가제도), 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가하는 경우(『과학기술기본법』에 의한 기술영향평가) 등 다양한 평가제도가 있다. 이러한 국가활동에 관한 각종 평가는 국가활동에 즈음한 이론적인 근거가 합리적이라는 점을 제시하고 모순이나 부조화를 배제하는 한편 행정의 투명성과 국민에 대한 설명책임을 강화하려는데 있음은 주지하는 바이다. 한편 이미 살펴본 바와 같이 외국에서도 우리의 경우와 같이 평가대상과 관련하여 다양한 평가제도가 존재하고 있으며, 특히, 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가제도<sup>258)</sup>를 운용하고 있는 국가들의 평가대상을 살펴보면 다음과 같다.

국 별	평가제도	평가대상
미 국	규제영향분석제도 (Regulatory Impact Analysis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 행정명령 제3조(f)에서 정의되고 있는 중요한 규제조치(Significant Regulatory Action)에 관하여 규제영향분석을 실시</li> <li>-연간 1억달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치</li> <li>-다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치</li> </ul>

258) 이러한 의미로서 사용하는 것으로서 Arbeitsgruppe, Gesetzevaluation, Schlussbericht, aaO., S.13 ; 정책평가(Politikevaluation)로 한정하는 견해로는 L.Mader, L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation, aaO., S.45f.

제 4 장 입법평가제도의 도입을 위한 제도적 방안

국 별	평가제도	평가대상
미 국	규제영향분석제도 (Regulatory Impact Analysis)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-보조금·공공요금 등에 관한 예산조치·대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치</li> <li>-법적 조치·대통령령 등으로부터 제외되어 새로이 법적, 정책적 문제를 제기하는 규제조치</li> <li>◦ 의회에 있어서 민주적 정치과정을 거쳐 성립하는 법률은 규제영향분석의 의무화대상이 아님</li> </ul>
영 국	규제영향평가제도 (Regulatory Impact Assessment)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 사업자등에게 직접, 간접적 영향을 미치는 모든 법률(legislative), 하위법령(non-legislative)의 제안에 관하여 규제영향평가를 의무화</li> <li>◦ 당해 제안이 비용이나 절약을 전혀 부과하지 않거나 무시할 수 있는 정도만 부과하는 것, 인플레이션의 변동 등 사전에 정해진 요인에 의한 법정요금의 인상 또는 도로보수지령을 내용으로 하는 경우에는 규제영향분석의 의무화대상에서 제외</li> <li>◦ 기존규제를 개정하는 경우에는 모든 법률, 하위법령이 규제영향분석이 의무화되며, 의원입법에 대하여도 규제영향분석의 실시를 권장</li> </ul>
독 일	입법평가제도 (Gesetzesfolgenabschätzung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 모든 법률과 법규명령을 제안할 때 입법평가를 실시하여야 하며, 일반적인 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)에도 동일하게 적용</li> </ul>
오스트리아	재정적 효과평가제도(Berechnung der finanziellen Auswirkungen Gesetzen)	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 재정적 효과산정의 주된 대상은 제안된 연방 법률(Bundesgesetz), 명령(Verordnung), 초국가적 또는 국가간의 협정(Vereinbarung) 또는 연방헌법 제15a조(연방과 주의 협정, 주 상호간의 협정)의 규정에 의한 협정</li> </ul>
E U	영향평가제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 위원회의 업무계획(Commission's Work Programme : WP)에 포함된 모든 규제제안, 백서(White Papers), 세출계획(expenditureprogrammes) 및 국제협약을 위한 협상가이드라인(경제적, 사회적, 환경적 영향이 있는 것). 위원회는 업무계획에 포함되지 않은 제안도 사안별로 영향평가를 실시할 수 있음</li> </ul>

국 별	평가제도	평가대상
E U	영향평가제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 정부의 입장을 표명하는 문서(Green Paper)나 사회적 당사자와의 협의를 위한 제안은 제외된다. 위원회가 이해관계자와 여러 대안에 관하여 의견을 수렴하거나 사회적 당사자에게 그들이 선호하는 대안에 관하여 의견을 듣는 경우에는 영향평가를 생략할 수 있다. 또한 정기적인 위원회의 결정 및 보고, EU법 및 집행부의 결정을 올바르게 이행하기 위한 국제적인 강제조치 및 위원회의 조치 등의 제안도 영향평가의 대상에서 제외</li> </ul>

입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 관하여 평가를 하는 경우에 그 평가범위는 각국에 따라 약간 다르며, 그 배경에는 국가에 따라 입법적 성격을 지닌 국가적 조치의 정의, 범위가 다르다는 사실이 존재하기 때문이다. 예컨대, 미국에 있어서는 규제영향분석의 대상은 주로 행정기관이 정립하는 법규범인 규칙(Rule)에 관하여 적용되고 있으며, 의회에 있어서 민주적 정치과정을 거쳐 성립하는 법률은 규제영향분석의 의무화대상이 아니다. 또한 오스트리아의 경우에 있어서는 법률, 법규명령 뿐 아니라 초국가간, 국가간, 연방과 주, 주상호간의 협정에 도 재정적 효과평가가 의무화되어 있다. 또한 규제영향분석을 중점적으로 수행하는 영미국가에서는 의무화의 대상이 되는 규제에 관하여 일부의 규제를 대상외로 하는 사례(의회에서 검토과정을 거친 법률이나 사업자등에게 중대한 영향을 미치지 않는 규제 등을 분석대상외로 하는 등)와 일부의 규제에 대하여 보다 상세한 분석을 요구하는 사례(사업자 등에게 중대한 영향을 미치는 규제 등)가 있는 등 규제의 내용(영향의 정도)에 따라 대상이나 분석을 요하는 수준을 달리 정하고 있다. 다만, 법률을 의무화대상으로서 하는 국가에서도 법률안은 민의를 대표하는 의회에서 민주적 절차에 따라 충분한 토의를 거쳐 평가

되고 있다는 명확한 사고에 의거하여 판단이 행해지고 있는 점 또한 법률의 위임에 의거한 규제에 관한 사실상의 중심을 상세히 규정하는 개별 규칙이나 실시지침 등에 관하여는 규제영향분석의 의무화 대상으로 되어 있다.

그렇다면 입법평가의 경우에 평가대상의 범위를 어떻게 할 것인가가 문제된다. 이 점과 관련하여 일반적으로 입법과정연구에서는 협의의 의회에 있어서 입법절차뿐만 아니라 예컨대, 입법정책이 행정부내에서 기획·입안되는 단계도 입법절차로서 분류하고 분석의 대상으로 한다.<sup>259)</sup> 입법이 어떠한 동기·목적으로 입안되는가라는 입법정책의 형성과정과 법안의 입안으로부터 제출에 이르는 과정분석은 특히, 오늘날 행정부내의 행정관료에 의한 입법정책입안 및 그에 의거한 법안 제출이 입법활동을 지배하고 있는 상황에서 매우 중요한 의미를 가진다.<sup>260)</sup> 따라서 의회에 있어서의 입법과정, 구체적으로 헌법상 규율되고 있는 법안의 제출, 의결, 성립 및 공포에 이르기까지의 일련의 절차를<sup>261)</sup>“형식적 입법절차”라고 부른다면 법안을 작성하고 그에 의거하여 실시되는 입법정책을 기획·입안하는 과정을 “실질적 입법절차”라고 부를 수 있으며, 후자는 합리적인 입법을 하기 위한 절차라고 하기도 한다.

물론 실질적 입법절차는 헌법상 명문으로 규율되지 않기 때문에 해석 등에 의하여 도출할 필요가 있으며 또한 그것이 헌법으로부터 도출될 수 있는지에 관해서도 다툼이 있으나,<sup>262)</sup> 의회에서 전개되는 절

259) 한국법제연구원, **입법과정의 이론과 실제**, 1994, 30면 이하 참조.

260) Hermann Hill, **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1986, S.57ff ; Ders., **Impulse zum Erlaß eines Gesetzes**, DÖV 1981, 487ff.

261) 부문중의 분류에 관하여 예컨대 Konrad Hesse, **Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland**, 19 Aufl., Heidelberg 1993, Rz.510ff ; Gerhard Hoffmann, **Das verfassungsrechtliche Gebot der Rationalität im Gesetzgebungsverfahren. Zum inneren Gesetzgebungsverfahren im bundesdeutschen Recht**, ZG 1990, 97ff.

262) 위 용어법에 관하여 Gunther Schwerdtfeger, **Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht**, in : Rolf Stödter/Werner Thieme(Hrsg.), Hamburg, Deutschland,

차가 아니라도 실질적으로 법안의 작성과 관계를 가지고 있는 작업을 입법과정에도 포함하여 논의하는 것은 법정립절차에 있어서의 품질확보 조치에 필수적인 것이라 할 수 있다. 특히, 급속한 산업발달, 도시화의 진전에 수반한 사회적·경제적 필요에 대응하는 입법이 증가하고 있고 그 대상으로 하는 분야와 사항 및 규율방법을 정하는 데는 풍부한 지식과 통찰력 뿐 아니라 법의 운용에 있어서 유연성을 고려한 적절한 구조설정이 요구되고 있으며, 그러한 입법 내지 법률의 기능을 제대로 파악하기 위해서도 실질적 입법절차를 파악하는 시각은 반드시 필요하다.

입법의 질적 개선(Bessere gesetzgebungsqualität) 즉, 법규범은 내용상으로 모순이 없어야 하고, 효과와 부작용과 관련된 심사가 개선되어야 하며 무엇보다 시민에게 친숙한 것이 되도록 그 효과성(Effektivität)과 효율성(Effizienz)을 검토하는 입법평가작업의 경우에는 실질적인 입법절차를 포섭하지 않을 수 없다. 따라서 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가<sup>263</sup>)로서의 입법평가는 실질적 입법절차내에 있는 법형식을 구비한 규범 전반에 대한 평가를 수행하여야 하고, 이 경우 “법형식을 구비한 규범”<sup>264</sup>)이 전체 적용영역에 대하여 미치는 재정적 및 비재정적, 의도적 및 비의도적 영향 전반을 문제로 한다. 다만, 입법평가는 시간적·비용적으로 부담이 높은 경향이 있기 때문에 특정한 경우 - 예를 들면, 법안 자체가 비용부담이 높은 경우 또는 사회와 경제에 큰 영향을 미치는 법안 등 - 에 실시되어야 하며, 평가의 강도

---

Europa. Beiträge zum deutschen und europäischen Verfassungs und Verwaltungs und Wirtschaftsrecht, Festschrift für Hans peter Ipsen zum 70 Geburtstag, Tübingen 1977, S.137ff ; Martina R. Deckert, **Zur Methodik der Folgenantizipation in der gesetzgebung**, ZG 1996, 240ff, 241.

263) 이러한 의미로서 사용하는 것으로서 Arbeitsgruppe, Gesetzesevaluation, Schlussbericht, aaO., S.13.

264) Götz Konzendorf, **Innovationen im Rechtssetzungsprozess durch Gesetzesfolgenabschätzung**, Zeitschrift für Rechtssoziologie 20(1999), H.1, S.107ff.

또한 평가될 법규범의 중요성에 맞게 조절될 필요가 있다. 따라서 커다란 중요성이 없는 법규범일 경우에는 간단한 평가나 또는 점검목록(Checklisten/Prüffragen) 등을 활용할 수도 있다. 또한 법규범의 강도나 기능에 따라 사회과학적 의미에서의 복잡한 평가(효과심사) 대신 간단한 형식의 효과심사를 활용할 수도 있다.

그러나 범형식을 구비한 모든 규범이 입법평가의 대상이 되는 것은 아니며, 여기에는 몇 가지 예외가 있다. 즉, ① 사실상 헌법도 하나의 법규범이지만, 그러나 그것은 그 속성이나 특성에 비추어 볼 때 수많은 다른 법규범과는 확실히 구별된다.<sup>265)</sup> 헌법은 그 서열에 있어 법률과 기타 법규범의 상위에 있을 뿐만 아니라, 또한 법률과는 근본적으로 다른 기능을 수행한다. 즉 헌법이란 본질적으로 그 기초를 이루고 있는 가치관념들에 대한 사회적 기본합의를 반영하는 것이다.<sup>266)</sup> 또한 헌법이라는 “프로그램”은 국가적 기본질서를 규정함을 그 본질로 한다. 따라서 헌법은 기본권과 기본적 자유, 민주적 및 사회적 국가구조, 나아가 국가조직과 권한의 기본구조(조직법)를 보장함으로써 무엇보다 안정화기능을 수행한다. 따라서 헌법은 입법평가의 대상이 아니며, 오히려 입법 및 입법평가의 기본적 조건을 제공한다. 개별적 헌법 규정들이 협의의 의미에 있어서의 목적프로그램을 포함하는 경우라면,<sup>267)</sup> 의회가 구체적인 경우 특별한 평가프로그램을 지시하는 것이

265) Hartmut Maurer, *Staatsrecht*, München 1999, Rz.33, S.12.

266) Siegfried F.Franke, *Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, 2 Aufl., Heidelberg 1998, S.9.

267) 특히, 스위스 연방헌법 제100조(경기정책) ① 연방은 균형있는 경제발전을 위하여 특히, 실업 및 인플레이션을 방지하고 극복하는 것을 목적으로 하여 조치를 강구한다. ② 연방은 각지역의 경제발전을 감안한다. 연방은 주 및 경제계와 협력한다. ③ 통화 및 신용제도, 외국무역과 공적 금융에 있어서 연방은 부득이한 경우에는 경제적 자유의 원칙에서 벗어날 수 있다. ④ 연방, 주 및 자치단체는 그 예산에 있어서 경제발전상황을 감안한다. ⑤ 연방은 경제안정을 위하여 임시로 부과금, 할인, 연방세 또는 납부금을 부과할 수 있다. 각출된 자금은 이를 동결시켜 둘 수 있다. 동결해제후 직접 부과금은 개인에게 환원시키고, 간접부과금은 할인 또는 고용창출을 위하여 전용된다. ⑥ 연방은 기업에게 고용창출을 위한 준비금의 적립을 의

허용되는데, 이것은 입법평가로서 시행되고 있는 법령에 대해 당해 국가조치의 실효성에 관한 충분한 정보를 제공하지 아니하는 경우에만 가능하다. ② 실험적 입법으로서의 성격을 가지는 법률이나 법규범도 여기에서 의미하는 입법평가의 대상이 아니다. 이들 규범들은 불가피하게 그 고유한 평가방법을 포함하고 있으며,<sup>268)</sup> 따라서 독자적인 통제를 받게 된다.<sup>269)</sup> ③ 그 밖에 개별사안법률(Einzelfallgesetz)<sup>270)</sup>

무화할 수 있다. 연방은 그를 위하여 조세경감조치를 실시하고 또한 주에게도 동등한 조치를 의무화할 수 있다. 기업은 위의 의무화가 해제된 후에 법률이 정하는 목적의 범위내에서 적립을 여하히 이용할 것인가를 자유로이 결정한다. 또한 독일기본법 제109조제3항에서도 유사한 규정이 있다.

268) L.Mader, *Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft, Verwaltung und Management* 1996, H.3, S.139ff.

269) 실험법률(experimentelle Gesetzgebung, La loi expérimentale)이라는 관념은 1990년대에 독일정치학·행정학에서 본격적으로 논의되기 시작하였으며, 그곳에서 “실험”이라는 형용사를 강조하여 논의하고 있는 취지는 실험법률을 법률일반과는 구별된 유형의 법률로서 파악하려는 데 있다. 즉, 모든 법률은 일정한 목적을 달성하고 일정한 결과를 획득하는 것을 지향하고 있으며 항상 장래에 대한 도박이다. 만약 기대된 결과가 달성되지 않으면 그 법률은 재검토된다. 따라서 넓은 의미에서 모든 법률은 실험적 성격을 가진다. 그러나 그렇다고 하여 실험법률의 문제를 법률일반의 문제로 취급하는 것은 아니며, 실험법률은 다음의 4가지 요건을 충족하는 것으로서 정의한다. ① 법률의 유효기간이 설정되어 있는 점이다. 이로써 실험법률의 잠정적 성격이 나타난다. ② 유효기간이 당해법률 가운데 가장 처음에 규정되어 있는 점이다. 이로써 실험이라는 의사가 보증된다. ③ 입법평가가 시행되는 것을 규정하고 있는 점이다. 이로써 단순한 한시입법과 구별된다. ④ 실험법률의 항구적 입법화의 여부가 입법평가와 연계되어 그 평가결과에 따라 좌우되는 점이다. 그 의미에서 실험법률의 제정은 사후에 전개되는 복잡한 입법과정의 제1단계에 불과하다. 결국 실험법률이란 잠정적인 한시입법이며, 기한만료시에 입법평가를 받아 새로운 판단(개정, 폐지, 유지)이 예정된 입법을 말한다. Wolfgang Hoffmann-Riem, *Experimentelle Gesetzgebung*, in : Festschrift für Werner Thieme, Köln/Berlin/Bonn/München 1993, S.55f.

270) “개별사건법률금지의 원칙은 법률은 일반적으로 적용되어야지 어떤 개별적 사건에만 적용되어서는 아니된다는 법원칙으로서 헌법상의 평등원칙에 근거하고 있는 것으로 풀이되고, 그 기본정신은 입법자에 대하여 기본권을 침해하는 법률은 일반적 성격을 가져야 한다는 형식을 요구함으로써 평등원칙위반의 위험성을 입법과정에서 미리 제거하려는 데 있다 할 것이다. 개별사건법률은 개별사건에만 적용되는 것이므로 원칙적으로 평등원칙에 위배되는 자의적인 규정이라는 강한 의심을 불러 일으킨다. 그러나 개별사건법률금지의 원칙이 법률제정에 있어서 입법자가 평등원칙을 준수할 것을 요구하는 것이기 때문에, 특정규범이 개별사건법률에 해당한다고 하여 곧바로 위헌을 뜻하는 것은 아니다. 비록 특정법률 또는 법률조항이 단지 하나

역시 그 본질상 입법평가로부터 제외된다. 이 경우 그 목적수행 여부는 경우에 따라 당해 법률에만 적용되는 평가방법을 통해 심사가 이루어진다.

### Ⅲ. 입법평가의 시점과 관련한 과제

#### 1. 입법평가의 시점

일반적으로 정책 등을 평가하는 시점에는 시책 등을 개시하기 전의 단계에 행하는 “사전평가(Ex ante evaluation)”와 시책 등을 일정기간 실시후 또는 종료후에 행하는 “사후평가(Ex post evaluation)”로 크게 구분된다. 사전평가는 어떤 정책과제에 대하여 최적의 시책 등을 선택하는데 유용한 정보를 얻기 위한 평가를 말한다. 시책 등을 기획입안하는 단계에서 ① 당해시책 등을 실시할 필요성·타당성에 관한 검토, ② 목표의 설정, ③ 상정되는 정책대안에 관하여 리스크나 불확실성도 검토한 후에 사회적 편익과 사회적 비용을 감안하여 최적이라고 생각되는 것을 검토한다. 한편 사후평가는 시책등이 성공하였는지 아닌지를 판정하기 위하여 행하는 평가로서, 시책등을 일정기간 실시한 후 또는 종료된 후에 사전평가단계에서 상정되었던 사회적 편익과 사회적 비용이 발생되었는지, 당초 상정되지 않았던 효과가 있었는지 등에 관하여 엄격하고 종합적으로 분석한다. 이에 따라 후의 당해 시책등의 개선책, 장래의 정책입안에 활용할 수 있는 시사점을 추출한다. 사전단계에서 설정된 각종 업적지표와 그 목표가 시책등의 효과를 측정할 후

---

의 사건만을 규율하려고 한다 하더라도 이러한 차별적 규율이 합리적인 이유로 정당화될 수 있는 경우에는 합헌적일 수 있다. 따라서 개별사건법률의 위헌 여부는, 그 형식만으로 가려지는 것이 아니라, 나아가 평등의 원칙이 추구하는 실질적 내용이 정당한지 아닌지를 따져야 비로소 가려진다”(헌재결 1996.2.16. 96헌가2, 96헌바 7·13 병합). 처분적 법률에 관한 자세한 내용은 박영도, **처분적 법률의 입법론적 검토**, 법제연구 제9호(1995), 268면 이하 및 정하중, **법률의 개념 - 처분적 법률, 개별적 법률 그리고 집행적 법률에 대하여 -**, 공법연구 제24집2호(1996), 179면 이하.

에 타당한 것이었는지에 관하여도 사후평가로서 검증될 수 있다.

사전평가는 시책을 입안하는 때에 정보를 수집·분석하고 목표를 명확히 하며, 목표달성을 위한 제도나 구체적인 사업을 일정한 방법으로 평가하여 상호 비교하는 것으로서, 단적으로 말하면 시책과 그 시책선택의 합리성을 설명하는데 목적이 있다. 반면 사후평가는 시책 수행의 비용과 편익관계를 평가할 뿐 아니라 사전에 설정된 목표와 실제의 목표와의 관계를 평가하고, 또한 어떻게 그 결과가 발생하였는가라는 인과관계와 시책의 운영방법도 포함하여 결과로부터 학습하고 다음의 시책입안의 질을 향상하는데 주요한 목적이 있다.

이와 같이 사전평가와 사후평가는 기대되는 역할이 다르며, 현실의 분석에서도 수법의 구체적인 적용방식이 다르다. 행정기관이 행하는 정책평가를 염두에 둔다면 정책평가를 사후평가만으로 한정할 수 있으나, 사전평가와 사후평가의 어느 것이 중요한가라는 논의를 일반적으로 하는 것은 그다지 의미가 없다. 정책평가의 목적과 행정분야에 따라 어느 것이 중요한지가 결정된다. 예컨대, 규제영향분석의 비용편익분석은 사전에 행하지 않으면 의미가 없다. 사전평가와 사후평가는 단독으로 하더라도 일정한 효과는 기대되나 시책 등 별로 기획입안단계에서의 사전평가, 시책 등의 개시후의 일정기간이 경과한 시점 또는 종료단계 등에서의 사후평가를 일련의 프로세스로서 고려할 수도 있다. 사전평가단계에서 예상되는 비용이나 효과를 분석하고, 목표를 설정하며 그 달성정도를 어떠한 지표로 평가할 것인지를 미리 설정하여 둔다면 중간단계나 사후에 있어서 평가가 가능하게 되며, 설정되어 있지 않으면 사후평가가 곤란하게 될 수도 있다.

각국의 규제영향분석제도는 규제에 관한 의사결정과정에서 사용되는 도구로서 제도적으로 도입된 것이며, 사전평가로서의 규제영향분석은 규제제정과정의 초기단계에서부터 병행적으로 실시되고 있으며 검토의 진척·심화에 수반하여 수정을 행하는 것을 전제로 하여 운용

되고 있다. 예컨대, 검토단계에 있는 규제안 및 그에 수반하는 규제영향분석에 관하여 평가제도소관부서의 수차례에 걸친 검토와 국민·사업자 등과 협의가 제도적으로 요청되고 있으며, 그 결과로서 수집된 이해관계자의 의견 등을 검토하면서 서서히 평가의 강도를 높여가고 있다. 이 점에서 규제영향분석제도는 의사결정과정의 조기에 착수되어 규제제정과정의 전체를 통하여 진화(evolve)하는 것이라 할 수 있다. 한편 각국에서는 규제제정과정내에 실시·작성된 규제영향분석에 관하여 규제성립후 일정기간경과후에 사후적으로 검증(사후평가)을 할 필요성은 인식되고 있으나, 제도적으로 아직 갖추고 있지 않다.<sup>271)</sup>

사전평가와 사후평가는 명확히 구별될 수 있으나 행정에 의한 정책운영의 일환으로서 평가를 고려하는 경우에 양자는 정책분야마다 일체로서 파악하는 것도 의미가 있다. 사전평가로서 시책과 시책선택의 합리성을 추구하고, 사후평가의 결과로부터 학습하고 다음의 사전평가의 질을 높이는 정책순환에서 양자는 하나의 시스템으로 기능한다. 근래 공적부문의 결과지향성, 성과주의적 시점을 강조하는 세계적인 조류가 되고 있는 신공공관리론(NPM)과의 관계에서 보는 경우 사전과 사후평가를 일련의 프로세스로서 설계하는 것도 필요하게 된다.

---

271) 규제를 대상으로 한 평가방식은 실시되는 시점에 착안하여 규제제정과정내에 행하는 것과 규제제정후에 행하는 것으로 구분된다. 규제를 대상으로 한 평가를 제도로서 이미 도입하고 있는 각국의 사례를 보면 평가의 대상을 정의하여 망라적으로 평가를 실시할 것을 의무화하고 있는 점, 평가의 실시과정에서 복수의 기관이 관여하는 점, 다양한 시점 등으로부터의 평가의 실시가 요구되고 있는 점 등의 특징에서 규제제정과정내에 행하는 평가방식을 중시하고 있다. 한편 미국이나 영국에서는 회계검사원 등 독립성이 높은 제3기관이 규제제정후의 시점에서 평가의 결과나 그 평가방법의 평가를 실시하고 있다. 미국에서는 의회에 속하는 GAO(General Accounting Office)에서 연방정부기관에 의한 주요한 규제에 관한 보고, 영국에서는 NAO(National Audit Office)에서 규제영향평가개요보고가 이에 해당한다. 이들 평가는 일련의 평가 결과로부터 얻은 교훈의 통합과 개별 평가의 평가를 통한 질의 개선에 목적을 두고 있다(이를 이른바 Meta evaluation라 한다). NAO가 행하는 규제영향평가개요보고는 복수의 평가사례로부터 평가의 최선의 방안을 도출하는데 주안을 두고 있으며, GAO가 행하는 연방정부기관에 의한 주요한 규제에 관한 보고는 개별평가가 규정된 절차에 따라 올바르게 행해지고 있는지 등 개별 확인에 주안을 두고 있다.

즉, 목표를 명확히 하는 사전평가와 결과를 중시하는 사후평가를 함께 편입하는 새로운 시스템에 의한 행정통제는 양호한 의사결정(사전평가)과 학습을 거친 장래의 의사결정의 개선(사후평가)를 도모할 수 있다는 점에서 시사하는 바가 매우 많다고 할 수 있다. 특히, 최근 입법 과정에 있어서 신공공관리론과의 조화성이 주목을 받고 있는 시점에서<sup>272)</sup> 사전평가와 사후평가를 일체화한 시스템의 구상은 국가적 임무의 조정도구(Steuerungsinstrument)로서의 범규범의 변화된 역할을 종합적인 관점에서 심사(Gesamthafte Überprüfung)하는 것을 가능하게 한다.

입법평가의 관념에는 범규범에 대한 사전적 평가와 사후적 평가를 지속적으로 교환함으로써, 또한 시간적 차원(zeitliche Dimension)<sup>273)</sup>에 따른 지속적인 모니터링을 수행함으로써 오류의 반복을 피하고 법률의 질적 개선을 도모하는 것을 가능하게 하는 경험과 지식이 축적되리라는 기대가 깔려 있다. 그러한 의미에서 입법평가는 사전적 평가와 사후적 평가가 병존하여야 하며, 법정립과 시행의 개별 단계들에서 도출된 결론은 전체적 또는 부분적으로 반복되어 피드백되어야 한다.<sup>274)</sup> 지금까지 입법 내지 법률에 대한 평가분석은 주로 사후적(ex post) 평가를 기준으로 논의되고 방법론적 기초도 이를 중심으로 발전해 왔다.<sup>275)</sup> 그러나 최근에 이르러 사전적 평가(Prospektive Gesetzes-evaluation)가 입법학에서 의미를 갖게 되었다.<sup>276)</sup> 사전적 입법평가가 주

272) Daniel Kettiger, **Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung**, in : Ders.(Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*, aaO., S.2f.

273) Carl Böhret, **Folgen. Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen**, aaO., S.112ff.

274) Jean-Daniel Delley, **Penser la loi. Introduction à une démarche méthodique**, in ; Charles Albert Morand(Hrsg.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence 1999, S.82ff.

275) 특히, 이러한 이유에서 평가(Evaluation)라는 의미를 사후적 입법평가(nachträglichen Gesetzes-evaluation)와 동일한 의미로 이해되고 있다.

276) Hermann Hill, **Abbau des Regierungsdickichts. Neue Akzente für die Rechtsetzung**, in : Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann(Hrsg.), *Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft*. Festschrift für die Carl Böhret zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S.358f. Hellmut Wagner, **Gesetzesfol-**

요한 제도로서 논의된 배경에는 특히, 전문가 자문 또는 전문가위원회 및 의견수렴절차 나아가 다른 참여제도를 통하여 최적의 입법준비를 위하여 기여할 수 있으며, 또한 입법의 중요한 토대와 예측되는 효과를 토론을 통하여 객관화하고 입법절차를 투명화할 수 있다는 점에 있다.<sup>277)</sup> 다만, 사전적 평가는 부득이하게 가정(Annahme)과 이에 근거한 불안정성(Unsicherheit)에 기초하게 되므로<sup>278)</sup> 사후적 평가에 비하여 복잡성에 빠지게 된다. 그러나 사전적 효과평가를 통하여 법규정의 필요성, 그 효과 및 다양한 분야에서 다양한 차원에서 발생하는 관련 효과를 파악하고 평가할 수 있다는 점에서<sup>279)</sup> 입법활동의 사전평가제도는 정착되어가고 있다.

따라서 입법에 대한 효과예측과 심사(Wirkungen vorsehen und prüfen)를 위해서는 다음의 단계별로 심사할 필요가 있다. 즉, ① 법안구상전이나 구상당시 여러 가지 대안규정들이 어떤 효과를 가질 수 있을 것인가(사전적 입법평가), ② 법초안이 작성된 후, 구체적인 특정 법문이 어떠한 효과를 나타낼 것이라 예상하는가(병행적 입법평가), ③ 법적 효력이 발생한 몇 년 후 어떤 예상하였거나 예상하지 못하였던 효과가 실제 나타났는가(사후적 입법평가)이다.<sup>280)</sup>

---

**genabschätzung. Modeerscheinung oder Notwendigkeit?**, ZRP 1999, S.416f. 물론 사전평가에 대한 기본적 논의는 70년대와 80년대에도 있었다. 예컨대, Peter Noll, **Gesetzgebungslehre**, Reinbek 1973, S.72ff.; Reinhard Hotz, **Methodische Rechtsetzung**, Zürich 1983, insb. S.283ff.

277) Carl Böhret/Götz Konzendorf, **Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung. Waldgesetz Rheinland-Pfalz**, Speyer Forschungsberichte Nr.192, Speyer 1998, S.4.

278) 이 문제에 관하여는 Werner Bussmann, **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung?**, ZG 1998, S.129ff.

279) Malaika Grün, **Methode für eine Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung**, in ; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz(Hrsg.), **Gesetzesfolgenabschätzung, dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes** Voran, H.5, Mainz 1997, S.9ff.

280) Ingo Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, Aachen 1998. S.9f ; Götz Konzendorf, **Innovationen im Rechtssetzungsprozess durch Gesetzesfolgenabschätzung**, aaO., S.108ff.

## 2. 유형별 평가시점

### (1) 사전적 입법평가

새로운 법령등의 입안이나 종래부터 시행되고 있는 법령등에 관한 사회경제적 환경의 변화에 대응한 변경을 하는 경우에 행해지는 것이 사전적 입법평가이다. 새로이 입안 또는 변경하려는 법령등의 필요성과 고려되는 대안에 관한 효율성, 효과 등에 관하여 사전에 이를 충분히 검토하여 의사결정을 할 필요가 있다. 사전검토를 충분히 행하는 것은 법령의 시행후나 시행과정에서의 검증을 적절하게 수행하기 위해서도 필요하다. 사전적 입법평가는 반드시 정량적으로 하는 것에 한정하지 않고 또한 거꾸로 평가자체의 비용 대 효과도 고려하는 경우 정성적인 평가로도 충분한 역할을 거둘 수 있다. 중요한 것은 정량적, 정성적이라는 점보다는 오히려 정성적인 평가라 하더라도 입안 과정에서 검토하여야 할 사항이 충분히 망라되고 있는가라는 점이다. 나아가 대안의 선택에 관한 객관성, 투명성을 높이는 관점에서 필요에 상응하여 사전평가결과를 공표하고, 다양한 의견에 유연하게 대응하는 것이 경우에 따라서는 유효한 프로세스가 될 수 있다.

사전적 입법평가는 특히 다음과 같은 기능을 수행한다.<sup>281)</sup> 즉, ① 사전적 입법평가를 통하여 입법목표달성 정도를 비롯하여 부작용, 경제적 효과, 인적수요 및 시간적 범위에 대한 현실적인 예상이 가능하게 된다.<sup>282)</sup> ② 원하지 않는 효과를 방지하기 위한 보완적인 대책을 마련

281) W.Bussmann, **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung?**, aaO., S.126ff.

282) 입법효과의 사전적 평가는 이러한 관점에서 규제완화(Deregulierung)의 효과를 가지게 된다. H.Wagner, a.a.O., S.416 ; I.Unkelbach, a.a.O., S.1ff. 입법효과에 대한 평가는 차별화된 규제(differenzierten Regulierung)의 필수불가결한 요소로 이해되어지고 있다. Andreas Lienhard, **Deregulierung -Leitmotiv im Wirtschaftsverwaltungsrecht?**, Bern 1995, S.99ff.

할 수 있다. ③ 구체적인 입법계획을 통하여 입법의 실현이 용이해 지게 된다. ④ 나중에 실시될 사후적 입법평가를 위한 기초를 확보하게 된다. 따라서 입법효과의 사전적 평가는 서서히 입법절차의 일부로 포섭되고 있다. 그렇다면 이러한 사전적 입법평가를 입법절차 가운데 어느 시점에 행하여야 할 것인지가 문제된다. 사전적 입법평가는 우선 제기된 문제에 대하여 과연 입법적 조치를 취할 필요가 있는가에 대한 기본적 심사(입법의 필요성, 타당성)로부터 개시된다는 점, 입법효과의 사전적 평가에는 단순히 “좋은 법 만들기”<sup>283)</sup>라는 일반적 평가기준을 넘어서서 입법으로 인하여 예측되는 종합적 성과를 분석하여야 한다는 점<sup>284)</sup> 등에서 입법의 기획입안단계(구상단계)의 시점에서 수행하는 것이 타당하다.

## (2) 병행적 입법평가

병행적 입법평가는 입법기술적인 검토를 통한 법안의 작성과 함께 법률의 효율성을 증대시키기 위하여 작성된 조문들이 어느 정도로 준수가능하고 집행가능하며, 효율성을 증대시키는지 나아가 어느 정도로 비용을 절감시키는지, 최적의 분배를 가져오는지를 분석하는 것이다. 이 과정에서 불필요한 규정들을 제거하고 규정의 간이화를 도모할 수 있는 방법을 강구할 수 있도록 하고, 아울러 규정의 흠결과 결함을 인식하게 하여 그에 대한 수정가능성을 제시한다. 또한 법안의

---

283) 특히 적법성(Rechtsmässigkeit), 이해가능성(Verständlichkeit), 시민친화성(Bürgernähe), 실현가능성(Vollzugspraktikabilität), 유연성(Flexibilität), 자원조달가능성(Finanzierbarkeit). 이에 대하여는 W.Bussmann, **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung?**, aaO., S.130 참조.

284) 법률의 영향을 분석하는 것은 제정되는 법률이 사회에 어떠한 영향을 부여하는지를 탐구하는 것을 의미한다. 그것은 예측을 수반한 의사결정이다. 이 점 Kloepfer 교수는 “확실히 여기서 예측적 의사결정을 하는 입법을 확대, 합리화하는 것은 불가결한 것이다”라고 한다. Michael Kloepfer, **Planung und prospective Rechtswissenschaft**, in : Wilfried Erbguth/Janbernd Oebbecke/Hans-Werner Rengeling/Martin Schulte (Hrsg.), **Planung. Festschrift für Werner Hoppe zum 70 Geburtstag**, München 2000, S.111ff, S.119.

각종 모순들이나 이해할 수 없는 부분 및 의도하지 않은 결과를 발견하여 바로 잡거나 부작용을 최소화할 수 있는 방법을 제안하는데 기여한다. 그러한 의미에서 병행적 입법평가는 정책평가제도에 있는 중간단계(Mid-Term)의 평가라고 보기도 어렵고, 입법평가에만 존재하는 독특한 평가라고도 할 수 있다.<sup>285)</sup>

병행적 입법평가는 수개의 법안 또는 법안의 일부를 대상으로 전통적인 입법기술상의 법안심사기준을 결합하면서 효율성의 문제를 분석하는 것이므로 심사와 검토의 대상은 많은 적든 문장으로 표현되어 있는 법안이며, 그 가장 전형적인 예로는 부처의 초안이다. 병행적 입법평가의 과정에서 심사와 검토의 고찰방식은 장래를 향하여 예측하는 것이므로 평가시점도 사전적이다. 병행적 입법평가는 이미 사전적 입법평가가 수행되고 있는 경우라면 그것을 부분적으로 대체 또는 보완할 수 있다. 따라서 사전적 입법평가를 실시한 후에 반드시 병행적 입법평가를 실시할 필요는 없다. 특정한 법령의 입안계획에 대해서는 사전적 입법평가만 실시할 수도 있고, 정부부처의 독자적인 논의를 통하여 구체적인 법초안이 마련된 경우에는 사전적 입법평가를 실시할 필요 없이 곧바로 병행적 입법평가를 실시할 수도 있기 때문이다.

### (3) 사후적 입법평가

사후적 입법평가는 법령을 일정기간 실시한 후 또는 유효기간이 종료된 후에 당해 법령이 기획입안단계에서 상정되었던 효과를 효율적으로 달성하였는지(목표를 달성하였는가), 비용은 상정한 범위내인가 등을 실시후 얻어진 실적치와 추정치를 사용한 분석으로 판정하게 된

285) 나아가 모니터링의 의미에서 병행적 평가(begleitende Massnahmen)를 평가(Evaluation)라고 표현하기도 한다. 평가(Evaluation)와 감독(Controlling) 및 모니터링(Monitoring)의 차이점에 대하여는 W.Bussmann, **Wirkungsorientierte Verwaltung, NPM und Evaluationen**, in : Peter Habliützel/Theo Haldemann/Kuno Schedler/Karl Schwaar (Hrsg.), *Umbruch in Politik und Verwaltung*, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S.370f.

다. 즉, 사전적 입법평가는 장애 발생할 성과와 그 원인이 되는 각종의 요인을 예측하기 위하여 문헌조사를 실시하거나 수집된 데이터에 의거하여 시뮬레이션을 행하는데 대하여 사후적 입법평가는 현실의 법령 시행에 의하여 얻어진 실적자료에 의거하여 보다 집중적이고 검증가능한 분석·평가를 하는 것이다. 입법목표가 입안시에 사전에 명확히 설정되고 있으나 사후적 입법평가에서 목표와 실적을 비교하기 위하여 필요하다. 사후적 입법평가에서는 당초 상정하였던 수범자에게 편익이 도달하였는지의 분석도 필요하다. 또한 상정한 사회적 편익과 사회적 비용이 실제로 발생하였는가라는 점에 추가하여 그것이 법령이 시행됨으로써 기인한 것인지, 당초 예상하였던 메커니즘이 실제로 작동된 결과인지 등의 검증도 중요하다. 그 외에 사전단계에서는 상정하지 않았던 편익이나 비용이 발생하였는지, 사회경제적인 변화에 수반하여 원래 당초 설정하였던 필요성·타당성, 목적·목표를 재검토할 필요가 발생하고 있는지에 관하여도 검토한다.<sup>286)</sup>

사후적 입법평가는 일반적으로 법령을 일정기간 실시한 후 또는 유효기간 만료후에 실시하게 되나, 구체적으로 언제 실시할 것인지는 매우 중요한 문제이며 다음 사항을 고려하여 결정한다. 법령이 시행되고 난후 조기단계에서 평가를 행한다면 법령의 효과와 성과가 인식되지 않고 평가를 행할 가능성이 있다. 거꾸로 시기가 지연되는 경우에는 다수의 문제가 발생하여 버렸거나 악화된다면 경미하게 수정될

286) 사후평가와 유사한 관념으로서 모니터링이 있다. 모니터링이란 어떤 시책의 실시상황의 효율성 등을 감시하는 것을 말한다. 정상적으로(예컨대, 매년마다) 사전단계에서 설정된 업적목표 중 시책 등의 실시와의 관계가 직접적인 것을 중심으로 달성상황을 측정한다. 또한 그 결과를 가져오게 한 요인, 문제점, 개선책등에 관하여 검토한다. 일반적으로 시책 등의 실시가 효과로서 발현되기까지는 일정 기간이 필요하므로 모니터링은 당초 예상하지 않았던 이상한 사태가 발생하지 않는가를 점검하는 색채가 강하다. 사후평가로서 행해지는 인과관계의 분석이나 유효성과 효율성에 관한 엄격한 분석은 하지 않는다. 이 점에서 모니터링은 비용을 수반하지 않는 것도 중요하다. 또한 오히려 사전평가와 사후평가를 엄두에 두면 좋고 모니터링은 필요한 경우에 한정된다.

수 있는 문제가 매우 곤란할 정도로 전개되어 버리는 리스크를 안게 된다. 따라서 법령의 시행이 효과로서 발현하기까지는 일정 기간을 요하는 경우 사후적 입법평가의 실시시기는 매우 어려운 판단이 된다. 일정한 경우에는 법령의 직접적 영향이 수범자들에게 매우 신속하게 나타나는(impact) 반면에(예컨대, 금지의 경우), 본래적인 효과(outcome)는 대개 중장기에 걸쳐 나타나게 된다.<sup>287)</sup> 또한 법령의 시행으로 인한 부수적 효과나 다른 규범들과의 상호작용효과 역시 비교적 오랜 시행기간이 경과한 이후에 비로소 가시화된다. 그리고 규범의 효과나 효율성에 대한 확실한 판단은 종종 장기간에 걸친 통계자료의 비교를 통해서만 비로소 확인할 수 있다. 따라서 정확히 언제 사후적 입법평가가 이루어져야 하는가는 구체적인 사안에 따라 확인할 수밖에 없다. 그러나 개략적인 이긴 하지만, 본래의 사후적 입법평가는 빨라야 법령시행 후 5년이 지난 이후에 비로소 행해져야 하며, 또한 어떤 법률이든 적어도 매 10년마다 심사가 이루어져야 한다는 원칙을 제시할 수 있다. 따라서 법령의 시행 이전에 이미 사후적 평가프로그램을 확정해 두는 것도 의미가 있다. 사후적 입법평가는 사전적 입법평가를 대신하거나 혹은 사전적 입법평가를 위한 결정적 기초를 제공할 수 있다.<sup>288)</sup>

입법과정 (단계)	시 점	대 상	입법평가 유형
입법의회	· 사전적(ex ante) · 구상단계 (규율의도, 규율위임)	· 행위나 규율의 필요 성에 대한 분석과 대 안모델에 대한 검사	사전적 입법평가 (pGFA)

287) D.Kettiger, *NPM und NEF ins richtige Licht gerückt -eine Replik zum Beitrag von Markus Zürcher*, LeGes 1999/3, S.135ff.

288) L.Mader, *Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft*, Verwaltung und Management 1996, H.3, S.139ff. ; Dieter Stempel, *Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung(RWF)*, LeGes 1998/1, S.84ff.

입법과정 (단계)	시 점	대 상	입법평가 유형
입법초안	· 사전적(ex ante) · 초안단계 (정부초안이 제출되었을 때, 경우에 따라서는 의회위 원회에서)	· 효과의 최적화, 비용 효용관계, 안정성, 명 료성, 실행적합성, 시 민친숙성등에 대해 초안을 검사	병행적 입법평가 (bGFA)
실정법	· 사후적(ex post) · 실행단계 (법적 효력발생 이후)	· 법규정의 목표달성 및 보장에 대한 검사와 그에 따라 유보, 폐 지 혹은 개정에 관한 결론	사후적 입법평가 (rGFA)

#### IV. 입법평가의 분석기준 및 분석수단과 관련한 과제

##### 1. 입법평가의 분석기준

어떤 시책 등을 포괄적으로 파악하기 위해서는 다양한 시점에서 평가를 행할 필요가 있다. 그러나 모든 시점에 대응할 수 있는 만능의 평가수단은 존재하지 않는다. 일반적으로 시책 등을 평가하는 기준으로서는 필요성, 효율성(투입되는 자원과 그에 따른 산출의 관계)과 유효성(의도한 목적·효과의 달성도)이 주요한 평가기준으로 설명된다. “필요성”의 관점에서의 평가는 정책효과로부터 보아 대상이 되는 정책과 관련한 행정목적이 국민이나 사회의 요구 또는 보다 상위의 행정목적에 비추어 타당성을 가지는지, 행정관여의 방식에서 보아 당해 정책을 행정의 담당할 필요가 있는지 등을 명확히 하는 것이다. “효율성”의 관점에서의 평가는 정책효과와 당해 정책에 의거한 활동의 비용 등과의 관계를 명확히 하는 것이며, “유효성”의 관점에서의 평가는 획득하려는 정책효과와 당해 정책에 의거한 활동에 의하여 실제로 얻

어지거나 얻어질 것으로 예상되는 정책효과와의 관계를 명확히 하는 것이다. 그러나 이들 평가기준이외에 정책의 성질이나 각국에서의 평가제도의 목적 등에 따라 다양한 기준이 있을 수 있다.

입법평가에 있어서도 위의 지표는 매우 중요한 것은 강조할 필요도 없다. 원래 법률은 원칙적으로 그 유효기간에 관한 한정이 없고 이른바 항구적으로 타당하게 된다. 그리고 법률이 타당성이 있는 것은 그 타당하고 있는 동안, 수범인이 입법된 당해 법률에 대한 신뢰성이 손상되지 않음을 의미하고 그러한 상황이 창출될 수 있는 때에만 원칙적으로 법률은 입법될 수 있다. 그리고 신규로 법률이 입법되는 때에는 종래 당해 법률이 존재하지 않았던 상황이 새로이 입법되는 법률의 출현에 의하여 법상황이 새로이 출현하게 된다. 그리고 기존법률이 개폐되는 때에도 마찬가지로 종래의 법상황이 변화하는 것이 된다. 입법에 의한 법상황의 변화는 수범인의 신뢰성에 커다란 영향을 부여하므로 신중하여야 하며 그 필요성이 충분히 심사되어야 한다. 나아가 그러한 법상황의 변화가 초래하는 영향도 심사대상인 것은 말할 것도 없다.<sup>289)</sup> 그리고 유효성 기준에 관하여는 법안에 부수되는 영향개념(법령의 실시에 의하여 발생하는 당해 법령의 목적이 실현되었는지를 심사·검토하는데 참작되는 영향)을 명확히 한다. 그리고 효율성 기준은 법령의 실시에 수반하여 발생하는 비용(실시에 수반하여 발생하는 관계자 또는 사회 등에 대한 비용)을 측정하는데 유용한 기준이 된다.

나아가 입법평가의 기준은 헌법상의 가치와 적합하고 그것을 실현하는데 이바지할 수 있도록 헌법적합성에 관한 내용외에 입법자가 입법과정에서 이행하여야 할 각종 의무를 기준으로 설정할 수도 있을

289) Jörg Lücke, **Die Allgemeine Gesetzgebungsordnung. Zu den verfassungsimmanenten Grundpflichten des Gesetzgebers und der verfassungsrechtlichen Notwendigkeit ihrer gesetzlichen Konkretisierung und Ausgestaltung**, ZG 2001, S.5ff.

것이다. 그러나 평등원칙이나 비례원칙 등이나 입법을 하는데 있어서 준수되어야 할 입법기술상의 기준(체계정당성, 명확성, 이해가능성 등)의 준수는 입법자가 법령이라는 국법형식을 규율하는 이상 자명한 것으로서 이를 입법평가의 기준으로 제시하는 것이 적절한 것인지에 대한 의문도 있을 수 있다.<sup>290)</sup> 또한 입법평가는 단순히 필요성, 효율성, 유효성의 기준에 의할 것이 아니라, “공정성”의 기준도 고려하여야 할 필요도 있다. 즉, 입법의 측면에서 보면 효과와 비용의 배분이 사회적 정의로서 배분적 정의에 합치하도록 할 필요가 있다는 것이다.

유효성이나 효율성에서는 효과가 사회전체적으로 어느 정도 발생하고 비용이 사회전체적으로 어느 만큼 지불될 것인지를 측정하여 계산하는 것이므로 그 효과나 비용이 누구에게 돌아가는가는 효과성이나 효율성에서는 문제시하지 않는다. 여기에서 제외된 문제를 고려하는 것이 바로 공정성의 기준이라 할 수 있다. 공정성의 기준은 경제성의 측면에서 보는 경우에 그다지 비중이 크지 않으나, 입법정책적인 측면에서는 매우 중요한 척도가 될 수 있다. 효과가 다수인에 의하여 향유되고, 사회적 약자에게 보다 많은 배려가 주어지며 또한 비용의 부담에서도 공정성이 향상된다면 결국 입법화로 인한 저항이나 반감을 최소화할 수 있을 뿐 아니라 사회적 화합과 법준수에 대한 인식도 향상시키게 될 것이다. 이러한 의미에서 공정성기준은 그 자체가 중요한 정치적 가치를 지닐 뿐 아니라 그로 인하여 여러 가지 정치적으로 바람직한 효과를 가져 올 수도 있는 것이다. 예컨대, 어떤 대안이 비록 사회·경제적 문제를 해결할 수 있다 하더라도 정치적인 어려움

---

290) 기타 입법평가의 기준과 관련하여 비례원칙(Kurt Eichenberger, *Gesetzgebung im Rechtsstaat*, VVDStRL 40, 1982, S.24), 과잉금지(M.Kloepfer, *VVDStRL 40*, S.79, 86.), 보충성(Christian Pestalozza, *Gesetzgebung im Rechtsstaat*, NJW 1981, 2081ff, 2083), 보충성 및 입법자에 대한 입법이유서의 제시의 의무를 통한 입법권남용의 억제(Hans Joachim Mengel, *Grundvoraussetzung demokratischer Gesetzgebung. Zur Notwendigkeit einer Prozeßordnung des inneren Gesetzgebungsverfahrens*, ZRP 1984, S.153ff, 155, 159)라는 근거도 열거되고 있다.

을 가중시킨다면 그 대안은 채택하기 어려우며, 반대로 사회·경제적인 관점에서 바람직하지 않더라도 정치적 개선에 도움이 되는 것이라면 그 대안은 바람직한 것이 될 수 있기 때문이다.

한편 영미국가에서 시행하고 있는 규제영향분석에서 사용하고 있는 심사기준은 국가에 따라 그 구성이나 내용에 약간의 차이는 있으나, 일반적으로 공통되는 항목은 다음과 같다.

### 【 규제영향분석의 기본적 분석항목 】

항 목	개 요
규제의 목적과 내용	○ 규제의 도입·개폐가 필요한 사회경제의 상황을 구체적으로 설명
베이스라인의 설정	○ 당해규제를 실시하지 아니하는 경우에 상정되는 사회경제적 상황을 분석
리스크평가	○ 상황방치(베이스라인), 행정관여(규제도입)의 리스크를 분석
대체안과의 비교검토	○ 당해규제이외의 대체안의 가능성을 검토
규제의 비용분석	○ 규제실시에 따른 행정비용, 규제준수비용, 사회적 비용의 파악
규제의 편익분석	○ 규제실시에 따른 국민이나 사업자의 편익, 사회적 비용을 파악
의견수렴	○ 이해관계와의 자문상황 및 견해 총괄
규제의 재검토	○ 규제제정후 일정기간경과후에 당해 규제의 재검토의 방법을 제시
중소기업에의 영향	○ 중소기업의 사업전개에 악영향을 미치는지의 여부를 확인
경쟁상황에의 영향	○ 시장에 있어서 경쟁상황에 악영향을 미치지 않는가를 확인

이러한 규제영향평가제도는 주로 국가경쟁력 강화를 지향하면서 특히 중소기업 등 사업자에 대하여 당해 규제가 미치는 직접적·간접적 영향(비용, 편익 등)에 중점을 두는 이른바 경제분석 내지 규제안의 준수비용분석(Compliance Cost Assessment)을 강조하므로 평가기준은 “경제성”에 중점을 두고 있다. 한편 독일에서는 행정개혁의 중점이 법률 및 법규명령·행정규칙의 간소화라는 목표에 있기 때문에 입법평가의 기준도 입법의 필요성, 유용성, 이해가능성 등 입법론적인 측면을 부가하고 있다. 즉, 독일의 경우 입법평가의 기준은 입법목표의 설정, 목표의 달성, 내용 및 형식의 면에서 핵심적인 요소를 추구하고, 그렇게 발견된 요구를 가장 잘 실현할 수 있게 하는 방법을 모색하는데 중점을 두고 있다.<sup>291)</sup> 물론 구체적으로 절대적으로 정당한 그리고 이상적인 입법도 존재할 수 없기 때문에 가능한 한 이상적 입법의 가능성을 모색하기 위한 전제를 설정하는데 중점을 두고 있다.

입법은 사회적 갈등을 의도적으로 규율하고 또한 예정된 규제조치에 있어서는 규율의 목표가 달성될 수 있어야 할 뿐 아니라, 법치국가적 요구, 입법적 요구, 행정적 요구, 사법적 요구 및 수범자와 관련된 요구등이 충족되어야 하며, 그리고 규율에 있어서는 실효성의 통제가 가능하여야 한다. 아울러 개별적 경우에는 개별적 요구와 전체적 이익과의 조정, 부분적으로 상호모순하는 두가지의 입법목표간의 충돌을 의식적으로 조정하여야 한다. 따라서 입법평가에 있어서는 행정기관에 의한 법령의 시행정도, 수범자의 법령준수도, 법령에 의하여 설정된 제도이용자의 활용도 등 법률의 실효성과 기대된 효과와 현실의 효과의 관계 등을 적절하게 평가할 수 있는 기준이 마련되어야 한다. 이러한 기준에는 고유한 법적인 차원뿐 아니라 경제적 차원(비용 편익), 사회학적 차원(사회적 효과의 분석) 및 정치적 차원(실효성과

---

291) Werner Maihofer, **Gesetzgebungswissenschaft**, in : Günther Winkler/Bernd Schilcher (Red.), *Gesetzgebung. Kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik*, Wien / New York 1981, S.24.

관련한 정치적 비용분석)이 고려되어야 하나, 이 경우 어떠한 평가기준을 중시할 것인가도 어려운 문제이다.<sup>292)</sup>

### (1) 규율이익과 규율필요성 기준

우선 입법평가의 기준에서 첫 번째의 질문으로 제기되는 것으로서 이른바 필요성기준이 있다. 규율필요성에 관한 기준은 비례의 원칙(Grundsatz der Verhältnismäßigkeit)이라는 법이론의 일부에서 도출되는 것이다.<sup>293)</sup> 즉, 당해법령이 현존하는 법적 상황에 더 적게 개입하고, 관련 당사자들에게 더 적게 부담을 주면서, 국가적 급부의 전제조건을 엄격하게 제한하지 않고서도 추구하려는 목적을 효율적으로 즉시 달성할 수 있는가라는 질문 가운데 어느 하나를 부정하게 되면 그러한 규정은 필요하지 않은 것이고, 따라서 비례적이지 않다는 것이다. 그러한 규정은 입법목적을 벗어나는 것이며, 따라서 “보다 완화된(mildere)” 규정으로 대체되어야 하고, 목적을 달성하는 데 적합하지 않은 규정이나 추구하고자 하는 규율목적과 비례관계에 있지 않은 중대한 침해를 예정하고 있는 규정 또한 비례적이지 않다는 것이다.

이러한 필요성 내지 비례성기준은 법질서의 변경 내지 보충이 존재하는지의 여부에 대한 판단도 이루어지고 있다. 필요성기준은 입법절

292) 일반적 평가기준으로서 ① 효과성(예측효과), ② 능률성(입법이 규정하고 있는 것과 실제 예상되는 법집행자나 국민의 행동 사이의 일치정도), ③ 비용(비용평가), ④ 경제성(투입과 예측되는 성과사이의 관계), ⑤ 협의의 효율성(투입과 예측되는 효과사이의 일치정도), ⑥ 초법률적(übergeordnete Recht)으로 요구되는 효과(헌법, 연방체제의 경우 연방법률, 국제법)를 지적한다. Hellmut Wagner, Gesetzesfolgenabschätzung. Modeerscheinung oder Notwendigkeit?, aaO., S.416f.; G.Müller, Element einer Rechtssetzungslehre, aaO., S.32f. 신행정관리와 조화성과 관련하여 상위법(국제법 포함), 재정계획, 하위단계에 있는 공동체(nachgeordneter Gemeinwesen)의 자치영역, 경제적 필요성, 형평성의 문제, 사회국가적 요소, 환경적 요소 등을 기준으로 지적하기도 한다. W.Bussmann, **Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation**, LeGes 1997.3., S.118f.

293) 비례의 원칙에 관한 자세한 내용은 줄져, **입법심사의 체계와 방법론**, 한국법제연구원 1996, 183면 이하 참조.

차의 첫 번째 단계, 즉 입법동기부여(Impulsgebung)의 단계에서 제기된다.<sup>294)</sup> 정치적 문제제기 또는 현행법의 결함이 확인됨으로 인해 대두된 관심사가 입법절차를 진행시키는 데에 충분한지의 여부 및 현재상태를 확정함에 있어서도, 이미 충분한 규정이 존재하고 있지는 않은지 혹은 보호나 급부 또는 조종의 필요성을 충족시키기 위해 법외적인 질서체계로 충분하지는 않은지의 여부가 점검된다.<sup>295)</sup>

규율이익과 규율필요성에 관한 심사는 규범의 홍수라는 현상에 대응하기 위하여 제기된 것이라 할 수 있다.<sup>296)</sup> 헌법은 국민생활을 규율하는 포괄적 권한을 국가에 부여하고 있으며, 이것은 국가에 의하여 침해되는 모든 법률은 그 권한이 누구에게 속하는가를 불문하고 국가에 전속한다는 것을 의미한다. 따라서 국가는 개별적인 경우에 국가적 과제를 수행하기 위하여 규율할 이익과 규율의 필요성에 대하여 심사할 수 있는 것이다. 이 경우 국가가 상세하게 규정하는 규율이익과 필요성의 요구는 근래 계속 강화되고 있으며, 또한 지속적으로 여러 이익집단이 새로운 입법을 요구하고 있다. 따라서 입법과 관계있는 자, 정치가 및 관료들도 규율이익을 항상 가지고 있다. 그 결과 입법자가 사회적·경제적 자기치유과정을 기다리기 전에 너무 성급하게 여론이라는 짧은 정치적 경향을 추종함으로써 “장관의 기념물로서의 법률 또는 경력장식의 수단으로서의 법률”<sup>297)</sup>이 양산되어 규범적 거리감을 초래하는 풍조가 만연되는 현상을 억제하기 위하여 필요한 기준이라 할 수 있다.

따라서 주관적 영향력으로 부터 완전히 자유로운 규율이익을 객관적으로 또한 비판적으로 탐구하는 것은 바람직한 입법을 성립시키기

---

294) Reinhold Hotz, **Methodische Rechtsetzung. eine Aufgabe der Verwaltung**, Zürich 1983, S.121ff.

295) G.Müller, **Elemente einer Rechtsetzungslehre**, aaO., S.91f.

296) Hans Jochen Vogel, **Zur Diskussion um die Normenflut**, JZ 1979, S.321.

297) Michael Kloepfer, **Gesetzgebung im Rechtsstaat**, VVDStRL Heft 40, S.72.

위하여 대단히 중요한 작업이며, 규율의 필요성은 법체계 내에서의 법적 대안뿐만 아니라, 법이외의 대안이 되는 국가적 관리수단도 포함하는 모든 가능한 대안을 고려하여 입법의 준비를 위한 가장 중요한 전제로서 심사되고 있다.<sup>298)</sup>

## (2) 입법목적과 내용의 명확성 기준

이 기준은 모든 입법의도는 특정의 정치적 목적의 수행에 이바지하여야 하는 것은 당연하지만, 그 목적은 명백하게 규정되고 제한되어야 한다는 것이다. 그러한 경우에 있어서만 입법작업에 즈음하여 여러가지의 타협에 의하여 변경된 초안이 목표달성의 가능성이란 관점에서 심사될 수 있다는 것이다. 입법목적에 대한 심사는 의도된 효과와 의도되지 아니한 효과를 조정할 수 있도록 하며, 또한 목표확정에 방해가 되는 것으로 부터 회피할 수 있다.<sup>299)</sup> 특히, 입법목적의 심사는 ① 법적용과 법발견에 있어서 방향설정에 도움을 주며, ② 경합되는 입법목적의 조정을 용이하게 하고, ③ 법률의 효력을 평가하고 법규정의 효과를 측정하는데 기여하며, ④ 규율동기의 존속 또는 계속적 유지의 필요성에 관한 심사를 하는데 기준이 되고, ⑤ 법규정의 채택과 관계자에 대한 통지에 있어서 법지식 습득의 촉진과 공개작업을 조성하는 기능을 한다.

이러한 입법목적의 심사는 사법부에게 하나의 해석기준을 제시하는 역할을 하며, 그리고 이러한 목표의 명확성에 대한 요구는 내용의 명확성의 요구를 요청한다. 입법목적과 내용의 명확성기준은 우선 전체적인 체계를 구상하여 그 다음에 구체적인 입법의도의 고려하에서 어느 정도의 추상성의 정도를 선택하고, 규율의 강도가 결정된다. 간략하고 분명한 입법의 형성을 위하여 어떠한 규정을 위임할 것인가, 한

298) Ulrich Scheuner, **Die Aufgabe der Gesetzgebung in unserer Zeit**, DÖV 1960, S.609f.

299) W.Hugger, **Ziel- und Maßnahmenfindung**, in : Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), *Praxis der Gesetzgebung*, aaO., S.244f.

다면 어느 정도 위임하여야 할 것인가 또는 완전하고 포괄적인 입법을 마련하여 위임규정을 두지 않을 것인가에 관하여 검토한다.

### (3) 입법의 실효성과 적합성 기준

법규범의 실효성에 대한 심사는 우선 태도의 변화, 또는 기타 입법의 목적이 달성되었는가, 어느 정도 달성되었는가의 확정에 제약된다. 이것은 사실 법률의 개정에 의하여 영향을 받을 수 있다. 그 이유는 빈번한 법률의 개정에 의하여 국민의 실제의 법에 대한 인지도가 축소되고 따라서 법적 안정성과 준수의 가능성이 감퇴하기 때문이다. 이러한 규범의 실효성은 오직 규범의 사실상의 효력 이외에 입법자의 관념에 따른 입법적 목적을 달성할 수 있는 적당한 수단을 구비하는 경우에만 부여될 수 있다.<sup>300)</sup> 그 이유는 법률이 단순히 준수되는 것뿐만 아니라, 입법자에 의하여 의도된 사회적 효과가 규범의 준수에 의하여 발생하고, 의도되지 아니하거나 요망되지 아니한 효과는 발생하지 않는 것이 바람직한 입법을 위한 전제조건이기 때문이다. 적합성은 규범의 실효성과 밀접한 관련을 가지고 있는 것으로서, 수단의 적합성은 한편으로는 국민과의 관계에서 고려되어야 하고 다른 한편으로는 행정과의 관계에서 고려되어야 한다. 즉 규범목적의 달성은 과도한 비용에 의하거나 또는 국민의 자유영역의 지나친 제한에 의한 것이어서는 아니된다. 실효성과 적합성심사는 특히, 재정적·경제적 실현가능성이다. 재정적 실현가능성은 이용가능한 자원으로서 대안이 실현가능한 것인지를 검토한다. 가장 문제가 되는 것이 예산상의 제약으로 인하여 입법이 실현불가능한 경우이며, 이 재정적인 제약은 법시행기관의 예산이 아니라 사회전체적으로 이용가능한 자원의 제약까지도 포함될 수 있다. 이와 같이 사회전체의 경제적인 능력의 면에서 판단하는 것이 경제적 실현가능성이다.

300) Th.Öhlinger, **Das Gesetz als Instrument gesellschaftlicher Problemlösung und seine Alternativen**, in : Ders.(Hrsg.), *Methodik der Gesetzgebung*, aaO., S.25f.

## (4) 현재의 규범적 제약과의 조화성 기준

입법작업을 수행할 때 준수되어야 하는 규범적 제약은 매우 다양하다. 우선 입법에 있어서 동의의 필요성과 기타 법적 형태를 요구하는 것은 준수되어야 한다. 예를 들면 상위의 법을 침해하여서는 아니되며, 새로운 입법은 전체 법규범체계 가운데 부합하는 것이어야 한다는 것 등이 있다. 전체적으로 가치있는 결정이 필요한, 즉 가능한 한 신속하게 결정이 정당하거나 또는 부당하다는 것이 증명될 수 있어야 하는 이 영역에 있어서는 입법작업을 수행하는 자를 위한 일련의 보조수단이 존재한다. 이것은 구체적으로 새로운 규정들이 가급적 마찰 없이 기존의 법질서에 도입될 수 있는 해결방안, 다시 말해 “기존법질서와의 연계”를 가능하게 하거나 혹은 특별규정을 통해 상황의 변화를 용이하게 할 수 있는 해결방안을 추구하여야 함을 의미한다.<sup>301)</sup> 한편 기존의 조직이 기존의 절차를 통해 집행할 수 있는 규정이나 집행기구의 전면적 개편을 요하지 않는 규정들은 특히 적용에 적합한 규정에 해당한다.<sup>302)</sup> 집행의 책임을 지고 있는 단체나 기관으로 하여금 집행에 관한 규율을 스스로 마련하게 하거나 혹은 집행권한을 제3자, 예컨대 동일한 정도의 실효성이 유지되면서도 그 효율성을 증가시킬 수 있도록 집행권한을 사인에게 위임하는 권한을 부여하는 것도 실행 가능한 해결방안의 하나일 수 있다. 종합적 규율, 한계의 축소, 통제 의 포기 또는 단순화(예컨대 사전적 통제가 아닌 사후적 통제, 완전한 통제가 아니라 대강적 통제), 특히 대규모 행정에서의 표준화는 실행 가능성을 개선하는 데 도움이 될 수 있다.

301) Gerhart Wielinger, **Bedingungen der Vollziehbarkeit von Gesetz**, in : Th.Öhlinger(Hrsg.), *Methodik der Gesetzgebung*, aaO., S.156ff.

302) W.Hugger, a.a.O., S.49.

(5) 이해가능성 기준

입법에 즈음하여 법령 및 조문의 작성방법에 유의할 필요가 있다. 법령명은 어떠한 것을 규정하고 있는가가 분명하여야 한다. 조문은 수범자에게 이해하기 쉬운 것이어야 한다. 이해하기 쉬운 법령문이 되기 위해서는 그 법령의 규제를 받는 수범자의 관점에서 개념선택과 형식이 질적인 평가를 촉진하는 것이어야 한다. 즉 법실제적인 관계상 법문의 언어적인 개념, 의미와 내용이 수범자에게 친숙하고 개방된 것이어야 하며, 그러한 경우에만 법에 대한 인식의 획득을 향상시킬 수 있는 것이다. 아울러 조문의 기초에 있어서는 입법자는 조문이 탈법행위의 여지가 없고 법원의 심사에 견딜 수 있도록 유의하여야 한다.

법령문이 일반인에게 이해할 수 있도록 하여야 한다는 것은 법령이 구비하여야 할 최소한의 기본원칙이라 할 수 있다. 아울러 법령에서 규율한 구체적 내용은 법집행자에게도 이해가능한 것이어야 한다. 이러한 요청은 매우 보편적이고 오래되었으나, 아직도 오늘날의 법령은 이 점을 도외시한 채 여전히 불명확한 법령문을 가지고 있다. 이러한 정보전달을 통한 법의식 내지 법감정을 형성은 “문의한의 영역에서의 평가의 일치”를 도모함으로써 법률을 사회적 규범으로써 일반인에게 친숙하게 하려는데 기인하며, 법령을 정확하게 구체적으로 표현하여 국가적 제재매카니즘으로 합리화하는 기회를 부여하는 것이다. 이러한 선택적이고 단편적인 이해는 점차적으로 법에 대한 좋은 느낌 내지 감정을 가지게 하여 법질서의 갈등을 해소하고 법의 정상적인 상태를 유지하게 한다. 법에 대한 이와 같은 기본인식의 획득은 법치국가의 과제를 수행하게 할 뿐 아니라 국가적 규범의 준수를 위한 전제를 이루며 결국 법질서의 실제적 통용과 국가지배체계의 존립을 이룬다. 법령문은 장황한 설명문(Breitbandtexte)이 되어서는 아니되며, 전문

적으로 작성될 때 유효한 것이 된다. 법령문은 법적인 명확성과 간결성을 지향하여야 한다. 일반적 이해가능성은 당연히 추구하여야 할 것이나 그것이 간결성을 저해하는 방향으로 나아가서는 아니된다. 결국 법학자가 법령의 이해가능성에 유의하여 그 요청을 받아들인다면 법령에서 사용하는 용어는 평균인을 겨냥하여 그들의 경험과 예측가능성을 고려하는 것이야말로 이해가능성에 접근하는 것이 될 것이다. 그리하여 이해가능성과 명확성 및 간결성은 실제적으로도 동일한 내용으로 나아가는 것이어야 한다.

유 형	분석목적	분석영역	평가기준
사 전 평 가	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 법적 규율의 필요성 조사</li> <li>◦ 대안입법의 개발 및 개발된 대안입법의 예상결과(효과, 저항, 사회적 발달)를 사정한 후 비교적으로 평가</li> <li>◦ 대안입법의 합목적성을 확정</li> <li>◦ 최적 대안입법을 탐색</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 어느 범위에 규율의 필요성이 존재하는가?</li> <li>◦ 규율영역은 어디까지인가?</li> <li>◦ 대안입법에 의한 규율가능성이 존재하며, -장기적으로- 어떤 결과가 예상되는가?</li> <li>◦ 가장 최적인 대안입법은 어떤 것인가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 규율필요성분석 및 규율대안모델에 대한 심사분석</li> </ul>
병 행 평 가	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 법초안을 각종 심사기준(예컨대 실용성, 비용문제)에 따라 분석</li> <li>◦ 법초안 또는 그 법초안의 일부를 현실에 가깝게 검토</li> <li>◦ 부작용에 관한 불확실성을 축소</li> <li>◦ 법초안의 최적화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 계획된 규정들이 준수가능하고 승인가능한가?</li> <li>◦ 계획된 규정들이 집행가능하고 효율성을 증대시키는가?</li> <li>◦ 비용과 편익간의 관계가 전체적으로 적절한가?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 효력최적화, 비용편익관계, 지속성, 이해가능성, 집행유용성, 시민에 대한 친숙성 등의 관점에서의 초안 심사</li> </ul>

제 4 장 입법평가제도의 도입을 위한 제도적 방안

유 형	분석목적	분석영역	기대효과
사 후 평 가	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 법규정의 목표달성을 추후에 파악</li> <li>◦ 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식</li> <li>◦ 현재의 규정의 개정 필요성과 개정의 범위를 확정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 특정 법안이 입법자가 의도했던 효과(혹은 개별목표)를 달성했는지의 여부와 그 정도</li> <li>◦ 수범자에게 어떤 효과와 결론(영향)이 나타났는지, 그리고 전체 효과영역(성과)에서 어떻게 나타났는지</li> <li>◦ 어떤 예상밖의 효과가 발생하였는지(원하지 않았던 부작용)</li> <li>◦ 승인되었던 외곽조건과 예상했던 행동에 변화가 있었는지</li> <li>◦ 행위규정이 지켜지고 실행되었는지</li> <li>◦ 미리 정한 비용범위를 준수하였는지</li> <li>◦ 운영상의 부담은 최소화되었는지</li> <li>◦ 확보한 지식을 전체적으로 판단했을 때, 해당 법률의 개정이나 폐기가 필요한지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 법령의 목표달성 실증, 무수정·수정·폐지 또는 신규제정의 추론</li> </ul>

2. 분석도구

분석도구는 평가를 행하기 위한 도구에 불과하며, 어떠한 도구를 사용하더라도 입법평가는 의사결정을 위한 하나의 재료(가치판단요소)를 제공하기 위한 것에 불과하므로 도구에 얽매이지 않은 유연한 태도로 행하는 것이 필요하다. 나아가 평가수단 중에는 비용이 매우 큰 것도 있고 특히 수단에 관하여 성숙도가 낮거나 데이터가 정비되어 있지 않은 상황에서는 더욱 비용이 높아진다. 또한 어느 정도 독립된 수단이

더라도 상세하고 다각적으로 분석을 행하면 비용이 많아진다는 점을 유의하여야 한다.

심사기준	개 념	적합한 절차 / 심사도구
목표도달가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>의도된 규정들이 목표달성에 어느 정도로 기여할 수 있는지 조사하고 판단함</li> </ul>	효용가치분석
경제적 효과	<ul style="list-style-type: none"> <li>상이한 규율대상자들이 있을 경우 특히 재정적 부담과 경감에 대한 조사. 시간경과에 관한 문제도 조사. 비용-편익효과의 (재)분배</li> </ul>	비용효과분석 비용 편익 분석 급부경로분석
이해가능성, 내면적 안정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>규율대상자들이 의도한 목적을 이해할 수 있고, 준수할 수 있는지에 관하여 규정초안을 심사</li> <li>규범의 구성이 항구적이고 이용자에게 편리하게 보이는지에 관한 심사</li> </ul>	이해가능성 심사 안정성심사

### (1) 비용편익분석

비용편익분석은 시책 등의 실시에 수반하여 발생하는 사회적 비용과 사회적 편익을 추정 또는 측정하고 이를 화폐가치로 표시하며 그 비교를 행함으로써 당해 시책 등을 실시하는 타당성을 판단하는 하나의 요인으로 하는 수법이다. 사회적 편익이란 사업의 결과 초래되는 사회구성원에게 효용의 증대이며, 사회적 비용이란 그 사업을 행하기 위하여 정부, 민간을 불문하고 사회로서 투입하는 자원을 지칭한다. 따라서 사회적 편익과 사회적 비용은 재무적 또는 재정적인 편익과 비용보다도 넓은 개념이며, 수익과 예산지출액 등뿐 아니라 시장에서 거래되지 않는 다양한 것을 포함한다. 비용편익분석에 있어서 판단기준은 기본적으로는 사회적 편익과 사회적 비용의 차이, 즉 순사회적 후생의 할인현재가치가 크게 되는 시책 등 대안이 바람직하다. 다만, 예산제약하에서 복수의 사업을 채택하는 경우에는 비용편익비

와 내부수익율도 이용된다.

비용편익분석기법은 시책 등이 가져오는 사회적 편익과 사회적 비용을 하나의 지표중에 편입할 수 있기 때문에 결과에 관한 판정이 명확하다. 또한 복수의 시책 등 대안에 관하여 같은 비용편익분석이 적용된다면 그 결과를 상호 비교하는 것이 가능하다. 나아가 전제조건 변화가 분석결과에 가져오는 영향을 시뮬레이션하는 것이 비교적 용이하게 된다. 그러나 실제로 편익과 비용 가운데에는 추계 또는 추측이 쉬운 것과 그렇지 않은 것이 존재한다. 그 때문에 비용편익분석이 사용되는 경우라도 반드시 모든 편익과 비용이 측정되거나 추계되는 것은 아니다. 비용편익분석에서 도출되는 결과는 수치이므로 매우 명확하나 데이터의 선택, 비용편익항목의 선택이라는 요소를 변경하면 전혀 다른 결과를 발생시킬 수 있다는 문제도 있다. 특히, 직접적인 시장거래에 관련한 부분에 관하여는 높은 신뢰성으로 산정할 수 있으나, 간접적으로 발생하는 파급효과에 관하여는 산정결과의 신뢰성이 낮게 된다. 이러한 사정으로 비용편익분석을 이용하는 때에는 결과만을 절대시할 것이 아니라 분석의 전제조건, 사용하는 데이터, 분석에 편입하기 어려운 요인 등을 충분히 검토하여 명시할 필요가 있다. 비용편익분석에 관하여는 사용되는 정보와 그 처리법에 매우 전문성이 요구되므로 분석기술을 개발하고 분석을 행하기 위한 비용도 많이 소요된다. 이 때문에 사회적 영향이 크다고 생각되는 분야에서 비용편익분석을 하는 것은 반드시 효율적이 아닐 가능성이 있음에 유의하여야 한다.

비용편익분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책의 실시로 발생하는 사회적 편익과 사회적 비용에 관하여 전부를 화폐가치로 환산하여 계측하여, 비교를 행하는 방법</li> <li>• 비용과 편익의 비율(비용편익비)를 사용하여 비교를 하는 방법, 편익으로부터 비용을 공제한 순편익을 사용하여 비교하는 방법이 있음. 또한 편익과 비용이 어느 정도의 기간에 걸쳐 계속적으로 발생하는 경우에는 편익과 비용을 현재가치로 할인한 후에 비교</li> </ul>
--------	---

<p>비용편익분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 편익과 비용이 각각 화폐가치로 표시되고 그것을 비교한 결과가 수치로 산출되므로 쉽고 명확함. 또한 같은 항목, 방법으로 비용편익분석을 함으로써 복수의 대안간에 그 효율성에 관하여 비교하는 것도 가능</li> <li>• 편익에 관하여는 정책실시에 따른 금전적 효과외에 심리적, 사회적 측면에서의 효과도 계측. 비용에 관하여는 정책실시와 관련한 직접적인 지출외에 정책실시에 따라 발생하는 민간 등의 부담이나 환경 등의 사회비용 그 이외의 비용도 계측함</li> <li>• 편익과 비용 가운데에는 화폐가치로 환산하는 것이 곤란한 항목도 있으며 정책으로부터 발생하는 모든 편익과 비용을 산입하는 것은 곤란. 또한 특히 파급적 효과의 계측에 관하여는 어떠한 항목, 데이터, 예측모델 등을 사용하는가에 따라서 분석결과가 좌우됨</li> <li>• 정책의 효과가 미치는 범위가 어느 정도 한정된 분야에 적합</li> <li>• 편익의 계측은 다양한 방법을 사용하여 행하나, 그 가운데 평가방법으로 확립되었거나 일반적인 것으로는 HA법(Hedonic Approach), CVM법(Contingent valuation Method), TCM법(Travel Cost Method) 등이 있음</li> </ul>
---------------	--

입법평가에 있어서 비용편익분석을 하는 경우에는 비용이나 편익의 고려, 장래예측 등에 관한 모델을 작성할 필요가 있다. 평가결과를 이론적으로 뒷받침하기 위해서는 학술적인 문헌도 포함하여 상당한 정보수집이 필요하게 되며 또한 평가를 하는 데에는 미시경제이론에 의거한 시장분석, 수요예측, 통계 등 다방면의 식견이 필요하며 전문가의 조력도 필요하다. 입법평가에 있어서 이러한 비용편익분석은 법규정의 장점(부담경감)과 단점(부담가중)을 금전적 단위로 표시하여 조사할 수 있는 유용한 도구라고 할 수 있다. 이 도구를 이용하여 두 가지 혹은 그 이상의 법초안들을 비교하여 조사하고 판단할 수 있다. 즉, 비용편익분석을 수단으로 심사할 수 있는 것은 ① 계획된 법규정이 의도한 목표와 관련하여 발생할 개연성이 있는 비용과 편익을 최적화시킬 수 있는지 이를 긍정한다면 어느 정도로 최적화시킬 수 있

는지, ② 다양한 법초안들 중 어떠한 법초안이 각각 가장 유리한 비용-편익관계에 도달하는 것으로 나타나는지(대안의 선택), ③ 어떻게 비용과 편익간의 관계가 확정될 기간을 초과하여 전개될 수 있는지(좁은 의미의 결과면) 등이다.

비용편익분석은 특히 법규정과 결부된 비용을 고려해야 할 뿐만 아니라 개별 규범수범자, 규범수범자 그룹 또는 심지어 공공단체의 특별한 부분에 발생한 편익도 포착해야 할 때 투입할 수 있으며, 이러한 비용편익분석을 통하여 특정한 법규정에 대한 분명한 결정을 가능하게 한다. 그러나 입법평가에 있어서 비용편익분석은 방법론적으로 매우 비용이 많이 소요되므로 관련된 경비를 지출할만한 가치가 있는지 검토되어야 할 것이다. 아울러 개별 규범에 대한 편익과 비용을 파악하고 산정하는 것이 매우 어렵고, 또한 무형적인 것을 확정하는 것도 단순하지가 않다. 물론 개별 법규정이 가져오는 부담가중과 부담경감(및 분배)을 균형적으로 분석하는 경우에는 비용편익분석은 단순한 비용분석보다 더 장점을 가지고 있다. 따라서 비용편익분석이 적용될 수 있는 사례는 “법규정이 장기간 중대한 재정적 효과가 예견”될 수 있고 입증될 수 있는 경우이다.

## (2) 비용효과분석

비용효과분석(Effektivität-Kosten-Abschätzung)은 시책 등의 실시에 수반하여 발생하는 사회적 비용과 사회적 편익에 관하여 반드시 모든 것을 화폐가치로 표시하는 것이 아니라 비교하는 수법이다. 비용만을 화폐가치로 파악하고, 편익-단위당 비용을 비교하는 방법외에 편익과 비용의 쌍방에 관하여 수치지표로 파악하여 비교하는 수법도 있다. 비용효과분석은 비용편익분석과 마찬가지로 시책등이 가져오는 사회적 편익과 사회적 비용을 비용편익대비라는 모습으로 표현할 수 있다. 비용편익대비에 의하여 복수의 시책등의 대안간의 효율성에 관하

여 상대비교가 가능하다. 측정된 업적수치를 기본적으로 그대로 사용하므로 이를 화폐가치환산하는 비용편익분석보다도 기술적으로 용이하며, 적용가능한 분야가 보다 넓다. 따라서 비용편익분석에 비한다면 일반적으로 비용이 저렴하다. 이 외에 복수의 시책등 대안에 관하여 같은 비용효과분석을 적용하여 얻어진 결과를 비교하는 것이 용이하고 전제조건이 변화가 분석결과에 가져오는 영향을 시뮬레이션 하는 것이 비교적 용이할 수 있다. 다양한 편익과 비용은 각각 다른 단위에 의하여 산정된다. 비용대효과지표는 이러한 다양한 단위에 의한 업적치를 일정한 방식으로 단일의 지표로 하여 가감승제하여 얻어지는 것이다.

이 때문에 비용편익분석의 경우와 달리 비용대효과지표의 수치의 절대치는 의미를 자니지 않는다. 이 수법이 의미를 가지는 것은 기본적으로 편익이 비용을 초과하는 점이 명확하다고 판단 내지 추정할 수 있는 경우에 시책 등 대안간의 효율성의 상대비교를 행하는 경우에 한정된다. 또한 각각의 사회적 편익 및 사회적 비용을 체현한 지표는 당해시책 등의 효과를 측정하는데 중요성의 정도가 다르기 때문에 중복하여 행하길 필요가 있다. 그러나 이 중복은 절대적으로 결정되지 않는다는 문제가 있다. 나아가 시책간의 상대비교가 가능하더라도 유사한 목적을 지닌 복수시책간의 비교가 원칙이며, 기본적인 목적이 다른 시책을 비교하기 위하여 사용하는 데에는 무리가 있다. 이에 더하여 비용편익분석의 경우와 마찬가지로 정성적인 정보도 경시할 수 없고 분석의 전제조건이나 사용하는 데이터, 정성적인 요인 등에 관하여도 고려하고 명기하는 것이 중요하다. 일반적으로 이 수법에서도 비용이나 편익의 고려, 장래예측에 관한 모델을 작성할 필요가 있다. 때문에 어떠한 평가모델을 사용하는 가에도 의존하나 일정 정도의 비용이 소요된다. 입법평가에 적용하기 위한 비용효과분석수단을 개발하는 때에는 다양한 편익과 비용을 수치로 파악하는 것이

필요하고, 비교시에 이들 각각에 어떠한 비용을 들 것인지에 검토가 필요하다.

비용효과분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책의 실시에 따라 발생하는 사회적 효과와 사회적 비용에 관하여 반드시 전부를 화폐가치로 환산하지 않고 계측하며, 다양한 단위(금액, 인원수, 건수, 기간 등)로 표시된 효과와 비용의 비교를 행하는 방법</li> <li>• 비용만을 화폐가치로 환산하여 효과·단위당 비용을 산출하는 방법, 효과와 비용에 관하여 화폐가치 이외에 의한 표시도 포함한 수치지표를 사용하는 방법 등이 있음. 또한 효과항목과 비용항목이 복수인 경우에는 그 항목에 적당한 비중을 두어 하나의 지표로 통합하기도 함</li> <li>• 효과와 비용에 관하여 비용과 효과의 비율(비용효과비)이라는 형태로 표시함으로써 유사목적 가진 복수의 대안간에서 효율성에 관한 상대적인 비교를 행하는 것이 가능. 다만, 기본적인 목적이 다른 정책의 비교를 하는 것은 곤란.</li> <li>• 비용편익분석과 달리 효율성에 관하여 비교하는데 비용효과 대비의 절대치 자체는 무의미하므로 동일수준의 효과를 달성하는데 있어서 가장 적은 비용이 드는 것이나 동일수준의 비용하에서 최대의 효과가 얻어지는 것으로 상대적인 비교를 행하게 됨</li> <li>• 편익과 비용을 전부 화폐가치로 환산하는 비용편익분석에 비하면 일반적으로 기술적으로 용이하고, 보다 저렴한 비용이 소요되며 적용범위도 보다 넓음</li> </ul>
--------	--

입법평가에 있어서 비용효과평가는 개별 대안입법들의 양적 및 질적 조사방법으로 효과와 소요비용을 파악하는 동시에 개별 영향범위들을 설정하여 개별 대안입법에 대해 긍정적, 부정적/약점, 강점을 평가한다. 특히, 이 방법은 개별적 결과와 전체결과를 고려한 대안입법에 대하여 긍정적이고 부정적인 영향에 대한 대략적 접근을 가능하게 한다. 다만, 비용효과평가는 가능성에 따른 모든 결과들을 산출해야 하기 때문에, 다른 양적 및 질적 절차와 방법이 모두 사용되고 난 이후

에야 활용되는 방법이다. 또한 시간적인 면도 참작하여 단기기간에는 단순 평가를, 장기기간에는 복수 평가를 하도록 하는 것도 가능하다. 따라서 여기에는 일정한 객관성과 전문성이 필요하다. 입법평가에서 비용효과평가가 적합한 경우에는 특히, ① 새로운 규정이나 추가적 규정을 통하여 규범수범자에게 부담가중이 발생할 수 있는 곳, ② 예산의 일부가 공기업 또는 규범수범자에게 확정되어 있는 장기기간의 비용부담(또는 분배)이 예상될 수 있는 경우 등이다.

### (3) 비용분석

사회적 편익이 사회적 비용보다도 큰 것이 자명하다고 생각되는 경우나 실시하는 것이 기정으로 된 시책에 관하여 여하한 수단을 채용할 것인지를 판단하는 경우 등 사회적 편익에 관하여는 미리 명시적으로 고려할 필요가 없는 경우가 상정된다. 이러한 경우 직접적으로 발생하는 비용이라는 객관적인 파악이 비교적 용이한 항목에 착안하여 후년도까지 비용의 전체적인 규모의 파악이나 정책수단간의 비용의 비교등을 하는 것이 비용분석이다. 이 수법은 비용편익분석이나 비용효과분석과 같이 행정관여의 가부의 판단에 필요한 정보라기보다는 일반적으로 관여의 방식을 결정하는데 유용한 정보를 제고한다.

거래의 직접적인 대상이 아닌 사회적 비용과 사회적 편익의 계측을 수반하지 않기 때문에 비용편익분석과 비용효과분석보다도 용이하다. 비용분석은 시책 등의 비용의 측면에 착안한 것이며 시책 등의 실시를 사회적 후생의 관점에서 평가하는 것이 아니다. 이 때문에 원칙적으로 비용분석만을 가지고 공적기관이 정책이나 시책을 행할 것인지의 판정을 할 수는 없다. 또한 개별 프로젝트의 평가에 사용하는 데에도 사회적 편익의 차이가 큰 대안간의 비교는 이 수법에서 얻어지는 정보만으로는 충분하게 할 수 없다. 그 외에 비용분석도 비교적 객관성이 높기는 하나 가정치나 사용하는 데이터에 의하여 분석결과가 변

동될 수 있다. 그 때문에 대상으로 하는 비용의 종류, 전제조건, 화폐 가치로 표시되지 않는 비용의 유무 등에 관하여 언급되어야 한다.

비용분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책의 실시에 따라 발생하는 사회적 비용에 관하여 계측하고 분석을 행하는 방법, 사회적 비용 가운데 객관적인 파악이 비교적 용이한 직접비용 등을 계측하는 것이 많음</li> <li>• 편익이 비용보다 큰 것이 명확한 경우, 정책을 어떠한 수단으로 할 것인가에 관하여 비교하는 경우 등 사회적 편익을 미리 고려할 필요가 없는 경우에 사용</li> <li>• 비교적 계측이 용이한 비용에 착안한 분석이므로 비용효과분석이나 비용편익분석보다 기술적으로 용이하며 일반적으로 분석결과의 신뢰성이 높고, 비용이 저렴함</li> <li>• 비용에 착안한 분석이며 정책실시에 따른 편익에 관하여는 분석대상으로 하지 않으므로 사회적 편익의 차이가 큰 대안간의 비교를 할 수 없음</li> </ul>
------	---

#### (4) 이해가능성분석

법령은 어떠한 것을 규정하고 있는가가 명확하여야 하나, 또한 일반인에게 이해하기 쉬운 것이어야 한다. 법령이 일반인에게 이해할 수 있도록 하여야 한다는 것은 법령이 구비하여야 할 최소한의 기본원칙이라 할 수 있다. 아울러 법령에서 규율한 구체적 내용은 법집행자에게도 이해가능한 것이어야 한다. 이러한 요청은 매우 보편적이고 오래되었으나, 아직도 오늘날의 법령은 이 점을 도외시한 채 여전히 불명확한 법령문을 가지고 있다. 이해하기 쉬운 법령이 되기 위해서는 그 법령의 규제를 받는 수범자의 관점에서 개념선택과 형식이 질적인 평가를 촉진하는 것이어야 한다. 즉 법실제적인 관계상 법문의 언어적인 개념, 의미와 내용이 수범자에게 친숙하고 개방된 것이어야 하며, 그러한 경우에만 법에 대한 인식의 획득을 향상시킬 수 있는 것이다. 아울러 법령의 입안에 있어서는 입안자는 법조문이 탈법행위의

여지가 없도록 하는 한편 법원의 위헌·위법심사에 건딜 수 있도록 하여야 한다.

불명확한 법령이 특히 헌법에 규정된 국민의 자유와 권리에 관계되는 경우에는 그 자유를 억제하는 기능을 하게 되어 헌법상 보장된 자유에 대한 악영향을 가져온다.<sup>303)</sup> 또한 불명확한 법은 입법비용면에 있어서도 법적 조사비용의 증가, 소송비용의 증가, 사법체계비용의 증가, 비합법적인 행위의 증가, 합법적 행위의 감소, 차별화, 권력분립상의 문제, 입법비용의 증가, 효율과 정의의 감소 등을 초래한다. 규범의 불명확성에 대한 위험부담은 행정에 의한 집행단계와 사법의 적용단계로 이행된다. 입법자가 명확성이 결여된 입법을 함으로써 결국 입법자가 의도한 목표가 법률의 적용과 집행단계에서 왜곡되거나 잘못 해석되기도 하며, 나아가 일반국민에게도 법인식에 대한 혼란을 초래할 위험이 있다. 법인식의 혼란과 법적 수단의 사용에 대한 자의성을 방지하기 위해서 명확성의 강도를 조정하여 이러한 위험부담에 대한 통제를 강화하여야 한다. 이상을 종합하면 법령의 이해가능성이 의미있는 것이 되기 위해서는 그 규율에 구속되는 시민뿐만 아니라, 법안의 내용을 심사하고 조정하는데 있어서 법률의 결정에 책임있는 의원도 법적 척도로 고려하여야 한다.<sup>304)</sup> 낙관적인 조정력을 가지고 법령의 일반적 이해가능성에 도달하려 해서는 아니되며, 규범내용의 명확성, 간결성, 함축성있는 법안의 작성과 조정에 많은 의지와 노력을 기울여야 한다. 즉, 법령의 일반적 이해가능성을 위해서는 법적 내용이 가급적 드러내지 않아야 하며 전문적 표현과 법개념의 적용이 완화되어야 하고, 엄격한 조정력과 강제력이 적절하게 감소되어야 한

303) Gregory E.Maggs, **Reducing the costs of Statutory Ambiguity : Alternative approaches and The Federal Courts Study Committee**, Harvard Journal on Legislation Vol.29, 1992, p.143.

304) P.Noll, **Erfahrungen mit Gesetzen**, in : J.Rödig(Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, aaO., S.52ff.

다. 결국 법령은 법학자의 전문적 인식뿐 아니라 일반인의 법인식을 조화시켜 나가야 한다. 그렇게 함으로써 법률은 일반적 이해가능성이 라는 목표를 달성할 수 있으며, 법률의 효율성을 증대시킬 수 있는 것이다.<sup>305)</sup>

이해하기 쉬운 법령의 작성을 위하여 쉽게 하기 위한 몇 가지 관점을 정리하여 보면 다음과 같다. 이들 관점을 제대로 이행하는 경우에 비로소 법령이 실용적인 것으로 될 수 있으며 그 법령이 수범자에게 전달될 수 있는 것이다.

첫째, 법령의 이해성을 높이기 위해서는 의미론적(Semantik) 관점에서 용어의 의미내용을 검토하여야 한다. 의미론적 관점에서 이해가능성을 높이기 위한 기준을 마련하는 것은 실제적·법기술적인 표현과 일반언어적인 의미간의 상충, 법적·전문과학적으로 통용되는 개념과 일상언어적인 표현간의 상충, 내용적 명확성요청과 언어적 다의성 등의 상충으로 인하여 매우 어렵다. 실제적으로 의미에 적합한 개념을 선택하는 것은 임의적인 것이 아니라 어떤 사정을 직접적으로 고려한 것이라 할 수 있다. 어떤 개념적 내용이 포괄적이거나 상세한 것이라는 의미는 정신적 또는 정서적인 관점에서 모든 집단이 그것을 이해하고 그 단어가 습관적이며 비자의적이라는 것이다. 결국 의미론적 관점에서 이해가능성을 높이기 위해서는 상충되는 요청간의 공통분모를 모색하는 것이 가장 바람직하며, 그 공통분모란 정확성에 부응하는 것이라 할 수 있다.<sup>306)</sup> 의미론적 관점에서 언어의 정확성요청이란 ① 그 언어사용기준이 최상의 가능한 척도위에서 완전하게 형성되어야 하며, ② 그 언어사용기준이 다수를 겨냥하여 가능한 한 상세하여야 하며, ③ 그 가능한 한의 상세함이 다수에게 객관적으로 인정되어

305) Peter Becker, **Juristendeutsch in der Gesetzssprache?**, NJW 1967, S.917~920.

306) Ota Weinberger, **Syntaktische und Semantische Problem der Gesetzgebung**, in : Th.Öhlinger(hrsg.), **Methodik der Gesetzgebung**, aaO., S.172.

야 하며, ④ 그 가능한 한의 상세함이 중립적인 사람에게도 인정되어야 한다. 결국 명확성과 추상성, 이해가능성과 정확성의 실제적 조화는 민주국가의 가치로서 단순성과 이해가능성중 어느 것을 우위에 둘 것인가라는 점과 관련하는 것이다.

둘째, 문법론적(Grammatik) 관점에서 문장결합에 있어서 지시와 용례에 따라 단어가 올바르게 사용되고 있는가를 검토하여야 한다. 문법론적인 관점은 특히 법령문의 작성에 즈음하여 고려하여야 할 사항으로서 법령문의 이해가능성을 위해서는 표준발음법에 의한 용어를 사용하고, 수동형과 도치법의 빈번한 사용을 회피하여야 하며 지나친 명사화를 지양하여야 한다. 아울러 간접적인 화법을 구사하여 문장을 장문으로 하는 것보다는 직접적인 표현으로 법령문을 작성하는 것도 일반인에 대한 이해가능성을 높이는 중요한 요소라 할 수 있다.

셋째, 문장론적(Syntax) 관점에서 문장구조가 제대로 배열되어 있는가를 검토하여야 한다. 문장론적인 관점에서 부사구문의 삽입, 동의어 반복 등으로 불필요하게 복잡하거나 장문인 문장은 문장론적으로 결함이 있다. 법령에 규정된 조치의 내용과 범위는 그 필요성을 감안하여 시의적절하게 규정되어야 하며, 때로는 집약된 상태로 간략하게 서술하거나 때로는 매우 상세하게 내용을 서술하여야 한다. 결국 복잡하거나 다의적이거나 산만한 문장구조는 이해가능성을 침해하는 치명적인 것이며 법령의 간결함의 요청에도 부합하지 않게 된다는 점을 인식할 필요가 있다.

법령의 이해가능성과 관련하여 최근 언어학의 발달에 따라 문장의 이해가능성의 문제와 관련하여 주목할 만한 방법론적 발전을 가져오고 있다.<sup>307)</sup> 그래서 여기에서는 문장의 이해성을 높이기 위한 적절한 방법론을 개발하기 위하여 언어론적인 방법론을 구사하여 법령표현에 관한 기준으로서 ① 단순성, ② 배열성과 정리, ③ 간결성과 함축성, ④ 기타

307) 특히 이상돈, **법이론 -법인식의 사회적 지평과 근대성**, 박영사 1996 참조.

부가적인 자극요소 등의 네 가지를 가지고 그 최적조건을 측정하면 다음과 같다.<sup>308)</sup> 우선 바람직한 법령을 정립하기 위해서는 법령의 성질, 즉 단순성과 배열성-정리를 고려하여야 한다. 그리고 간결성과 함축성은 지나치게 강조되어서는 아니된다. 최상의 이해성을 도모하기 위해서는 간결성과 함축성은 최적조건과 평균치의 중간영역에 두어야 한다. 기타 부가적인 자극요소는 법령문에 있어서 반드시 필요한 것이라기보다는 사정에 따라 강조하지 아니할 수도 있는 참고사항일 따름이다.

① <기준 1> : 단순성

단순하게 작성된 법령은 좌측에 열거한 필요요건을 전부 충족하는 것이어야 한다. 반면 매우 복잡하게 작성된 법령은 우측의 -1에 해당하는 것이다. 모든 법령은 이 중간영역에서 작성되어야 한다.

<최적조건>				
+2	+1	0	-1	-2
단순성			복잡성	
단순묘사			복잡한 묘사	
간결·간단한 문장			길고 산만한 문장	
친숙한 용어			친숙하지 않은 용어	
전문적 용어로 설명			비전문적인 용어 설명	
구체성			추상성	
명확성			불명확성	

② <기준 2> : 배열성-정리

배열성과 정리성은 법령문작성의 기본적인 요소로서 잘 정돈되고 명료한 법문은 정보의 제공에 이바지한다. 이 점은 다음의 두가지 관

308) Rolf.Bender, **Die Sprache des Gesetzes, ein Problem der Verständlichkeit und der Regelungstechnik**, in : Heinz Schäffer/Otto Triffterer(Hrsg.), Rationalisierung der Gesetzgebung, Wien/New York 1984, S.46f.

점으로 구분된다. 즉 하나는 내부적 정리로서 문장이 상호 논리적으로 연결되어 있는가, 전달의 측면에 있어서 중요한 것을 차례대로 제공하고 있는가라는 점과 다른 하나는 외부적 배열로서 법령문의 작성이 전체적인 관점 또는 장·조·항의 관점에서 체계적으로 되어 있는가라는 점이다.

<최적조건>				
+2	+1	0	-1	-2
배열성-정돈성			혼란성-관련상실성	
일관성			관련성상실-혼란성	
개괄성-명료성			비개괄성	
연결성			비연결성	
체계성			혼동성	
명백성			불명백성	

③ <기준 3 >: 간결성-함축성

간결성과 함축성을 강조하는 것은 법문이 집약적이어야 한다기보다는 지루하고 산만한 문장이 법령의 이해성을 침해한다는 점으로 이해되어야 한다. 그것은 확실한 법령은 정보의 전달에 유용하기 때문이다.

<최적조건>				
+2	+1	0	-1	-2
간결성			방대성	
본질적부분의 요약			비본질적 부분을 나열	
간단함			복잡성	
집약적 정보전달			산만함	
요점만 서술			불필요한 부분의 상세함	

④ <기준 4> : 부가적인 자극요소

다음의 부가적인 자극요소도 활용한다면 바람직하고 최상의 법령문을 작성하는데 매우 유용할 것이다. 이러한 부가적인 자극요소는 법학자의 경험에서 도출되며, 법령의 해석문제에 즈음하여 하나의 근원을 이룬다.

<최적조건>				
+2	+1	0	-1	-2
활력있는 문체			무미건조한 문체	
흥미있는 내용			특색없는 내용	
다양성			일관성-중립성	
주관적			객관성	

## V. 입법평가제도의 규율방식과 관련한 과제

입법평가를 법적인 제도화의 차원에서 수용할 경우 이를 적용하고 준수할 절차와 도구들에 관한 사항을 어떻게 규율할 것인가가 문제된다. 즉, 입법평가를 규정할 법적인 단계(Regelungsebene)를 규범의 총체(헌법, 법률, 하위법적 규정들) 가운데 어디에 위치할 것인지 또한 규정한다면 단순히 입법평가를 제안한다고 할 것인지 아니면 입법평가에 관한 상세한 절차까지 포함하는 내용을 규정할 것인지 등이 검토되어야 한다. 입법평가를 규정하고 있는 국가들을 보는 경우 정도의 차이는 있지만 이미 오늘날 일반적 법규 또는 특별한 영역에 관련된 법규에서 입법평가를 규정하고 있으며, 부분적으로는 헌법차원에서도 발견할 수 있다. 특히, 스위스에서는 2000년 연방헌법의 전면개정 가운데 세계에서 최초로 포괄적 입법평가조항(Umfassende Evaluationsklausel)이 헌법에 등장하게 되었다.<sup>309)</sup> 법률차원에서도 개별법률에서 평가의

309) 스위스 연방헌법 제170조에서는 “평가(evaluieren)”가 아닌 “효과심사(die Wirksam-

무가 규정되어 있음을 볼 수 있다. 독일의 경우 연방과 주차원에서 이루어지는 입법평가제도는 대개 내각의 직무규칙(GGO)에 규범적으로 확정되어 있다. 현재 이들 직무규칙은 실무에 있어서도 무시되고 있으며,<sup>310)</sup> 학설에서도 불충분한 것으로 간주되고 있다.<sup>311)</sup> 따라서 직무규정의 형태로 구축되어 있는 입법평가를 행정규칙으로서가 아니라 법률로서 제정하는 견해도 주장되고 있다.<sup>312)</sup>

헌법이나 법률차원으로 입법평가를 제도화하는 경우에는 그 중요성을 선언적으로 촉구한다는데 의미가 있으며, 입법평가제도가 강한 구속력이 발생하고 후법에 대하여 구속력을 유지하게 된다. 아울러 입법자에 의한 입법평가의 준수를 촉진하는 계기가 되나, 그러나 당해 입법평가의 개정 필요성이 대두될 경우에는 개정절차가 어렵고 특수한 사정에 의한 입법평가를 일탈한 입법을 허용하지 않는다는 결론도 도출된다. 거꾸로 헌법 또는 법률상의 입법평가제도는 입법자가 헌법상의 원칙을 구체화한 것에 불과하다고 이해하는 경우에는 입법평가제도는 강력한 구속력을 가지지 않게 된다. 그리고 동시에 개정도 상

---

keitsüberprüfung)”로 표기되고 있다. 이 용어의 의미와 관련하여 스위스에서는 연방헌법의 생성역사에 근거하여 “효과(Wirksamkeit)”를 매우 넓게 이해하고 있다. 이 용어는 단지 좁은 의미에서의 효과에만 국한하는 것이 아니고, 실행 그리고 효과(부수적 효과) 및 조치들의 경제성(효율)과도 관련이 있는 것을 파악하고 있다. 연방헌법 제170조는 연방범위에서만 관련되고, 주(Kantone)와 지방자치단체(Gemeinde)는 간접적으로 관련된다. 따라서 효과분석을 위한 주와 지방자치단체 차원의 헌법 또는 법률 규정이 존재하게 된다. 여기에 대한 자세한 분석은 D.Kettiger, **Gesetzesevaluation in der Schweiz. Stand-Einbetung in das politisch administrative System-Ausblick.** in : Heinz Schäffer(Hrsg.), *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland.* Wien 2005, S.57f.

310) Ingo Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene,** Aachen 1998, S.17.

311) Martina R. Deckert, **Zur Methodik der Folgenantizipation un der Gesetzgebung,** ZG 1995, S.247.

312) Ulrich Karpen, **Zum Stand der Gesetzgebungswissenschaft im Europa,** in ; Waldemar Schreckenberger/Detlef Mertens(Hrsg.), *Grundfragen der Gesetzgebungslehre. Aktualisierte Vorträge eines Seminars zur Gesetzgebungslehre(1996) an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer,* Berlin 2000, S.11ff, S.25f.

대적으로 용이하게 되며, 법적 구속력이 약하므로 입법평가의 중요성이 경시될 우려도 발생한다. 한편 입법평가제도를 법률로 규정할 경우에는 헌법차원에서 보다는 그 의미와 내용이 명확할 수 있다. 그러나 입법평가제도 전반을 포괄하는 법률제정보다는 개별법 영역별로 구체화함으로써 사회의 변화에 대응하면서 평가실시자가 평가시에 참작하여야 할 요소를 취사선택할 여지를 부여하는 것이 바람직할 수도 있을 것이다. 그 사례로서 오스트리아의 연방예산법을 들 수 있다. 입법의 합리화와 효율적인 입법을 추구하는 입법평가를 법률적 차원에서 제도화하는 경우에는 이를 헌법상의 원칙의 확인 내지 구체화 규정이라고 할 수도 있다.<sup>313)</sup> 독일의 경우에는 입법평가제도가 행정규칙의 형태로 규율되고 있으나 입법평가의 중요성, 그리고 실무상의 필요성은 부정할 수 없으며 현실적으로도 입법평가는 상당정도의 비중을 두면서 운용되고 있다. 따라서 가령 입법평가제도를 법률로 규율하지 않더라도 충분히 기능할 수도 있다. 결국 입법평가제도를 법률 차원에서 규율할 것인지 행정규칙으로 규율할 것인지는 문자그대로 이론적인 문제에 불과할지도 모른다.<sup>314)</sup> 그러나 입법평가제도를 불확실한 것으로 인식하는 입장 특히, 입법과정은 어디까지나 정치적 프

---

313) H.Maurer, **Vollzugs und Ausführungsgesetze**, in : Richard Bartsberger/Dirk Ehlers/Werner Hofmann/Diertrich Pirson(Hrsg.), *Rechtstaat, Kirche, Sinnverantwortung*(Festschrift für Klaus Obermayer zum 70 Geburtstag), München 1986, S.95ff, 101f.

314) 입법평가는 원칙적으로 몇몇의 적용사례에서 나타난 것과 같이, 엄격한 제도화 없이도 성공적으로 실시할 수 있을 것이다. 예컨대 산림법의 규율계획에 관한 사전적 입법평거나 환경영향평가를 위한 행정규정(UVPVwV)의 모의훈련에 관한 병행적 입법평가는 - 정치권의 지원으로 - 행정기관 내부의 전문가들과 외부의 방법론자들이 한정된 시간 내에 협력을 함으로써 실시된 것이었다. 이러한 입법평가들은 소위 시험프로젝트(Pilotprojekt)로서 이 프로젝트에서는 흠결된 절차구조와 조직구조를 막대한 학습-지원경비를 통하여 보상할 수 있었다. 그러나 이러한 시험프로젝트와 장시간 효력을 미치는 입법평가의 통합효과는 결합되지 않았다. 만약 일상화할 경우에 이러한 과정은 지속적으로 많은 경비가 소요된다. 다시 말해서 일상화할 경우에는 개별사례에 대한 특별한 지원 없이도 입법평가의 전개와 실행을 지속적으로 보장하는 구조가 창설되어야 한다. 이러한 이유에서 입법평가의 적합한 제도화는 충분한 경험이 축적된 이후부터 시작하는 것이 바람직하다.

로세스이므로 그것에 법적인 틀로 설정하는 것은 정치적 프로세스를 경시한다는 비판도 제기되고 있다.<sup>315)</sup>

입법평가의 규정단계	장 점	단 점	사 례
헌 법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높은 파급효과</li> <li>• 광범위한 구속력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법규범의 특수성으로 상세한 규정이 불가능함</li> <li>• 개정의 필요성이 있을 경우 유연성이 결여됨(헌법의 기능, 헌법개정에 필요한 다수결 확보의 문제)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스위스연방헌법</li> <li>• 스위스베른주헌법</li> </ul>
입법평가에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외부에 대한 반응효과가 높음</li> <li>• 입법자에 대해서도 구속력 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유연성이 떨어짐 - (형식적) 입법절차에서만 개정이 가능함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오스트리아의 연방예산법</li> </ul>
각부처의 공동직무 규정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자료를 폭넓고 세분화되게 파악하는 것이 가능</li> <li>• 부처간 및 부처내부의 협력관계</li> <li>• 높은 유연성-신속한 개정이 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정부에만 관련됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독일연방정부의 연방각부 공통직무규칙</li> <li>• Niedersachsen주의 주정부직무공통규칙</li> </ul>
행정규칙, 내부지침	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자료를 폭넓고 세분화되게 파악하는 것이 가능</li> <li>• 높은 유연성-신속한 개정이 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소관부처만 관련됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rheinland-Pfalz주의 입법평가의 실행에 관한 지침</li> <li>• Berlin주의 병행적 입법평가를 위한 절차적 규율</li> </ul>

315) Helmuth Schulze Fielitz, **Grenzen rationaler Gesetzgestaltung, insbesondere im Leistungsrecht**, DÖV 1988, S.758ff. 767.

각각의 규정단계의 장점과 단점을 비교해보면 위의 네가지 방안들을 모두 실현해 볼 수도 있을 것이다. 그러나 적절한 법이론적 의미 부여(즉, 비례성원칙)도 고려해 보아야 한다. 입법평가를 헌법차원에서 규정하는 경우에는 입법절차를 방법론적으로 보완하는데 높이 평가될 수 있다. 법률적 차원에서 입법평가를 규정하는 경우에는 적용할 방법론의 원칙과 참여하는 기관을 충분하게 규정할 수 있고 절차적 규정도 언급할 수 있다. 또한 법률적 차원에서 입법평가를 규정하는 경우에는 입법부가 적어도 입법평가에 관한 법률을 제정하는 과정에 참여할 수 있다는 장점도 있다. 한편 헌법이나 법률에 입법평가를 규정하는 방식은 상세한 규정내용을 포함할 수 없으며, 상세한 절차는 필요한 경우에 하위법령 등에서 규정할 수 있다. 하위법령 등에서 이를 규정할 경우에는 적용할 방법론에 관한 정확한 정보를 규정할 수 있으며 그 개정도 매우 유연하게 할 수 있다.<sup>316)</sup>

입법평가를 법률적 차원으로 규정할 경우에는 다음의 몇가지 사항에 유의할 필요가 있다. 즉, ① 사전적 및 병행적 입법평가의무가 법률단계에서 충분히 명확한 형식으로 규정되어야 하며, 또한 이것은 의회의 위원회가 불충분하게 마련된 법률안을 정부에 직접 반려할 수 있는 가능성과 연계되어야 한다. ② 의회에 대해서는 법률의결시에 사후적 법률평가의 수행여부에 대하여 분명하게 그 견해를 표명(평가조항의 형식으로 또는 부정적인 상황에 관한 조사기록서의 형식으로) 할 의무가 부과되어야 한다. ③ 행정부에 대하여 법률을 대신하는 규범제정의 시도를 하려는 경우에 시간적, 사항적 및 경우에 따라서는 장소적인 관점에서 제한적으로 적용하고, 규범적으로 평가구상과 연계하려는 때에는 명령단계에서 일반적인 실험조항을 제정할 권한을 부여하여야 한다. ④ 정부와 행정에 대해서는 입법평가의 실행과 관련된 모든 정보를 의회에 제공하여야 할 법률적 의무를 부과하여야

316) Carl Böhrer, *Gesetzesfolgenabschätzung. Soll sie institutionalisiert werden?*, aaO., S.51ff.

한다. ⑤ 마지막으로, 평가의 결과에 대한 자유로운 접근가능성이 법률단계에서 규정되어야 한다.

## VI. 입법평가제도 전담조직의 구상과 관련한 과제

조직적인 관점에서의 제도화는 입법평가를 지도하고 실행하기 위한 관할기관을 설치하는 것과 관련되어 있다. 입법평가를 위한 조직을 제도화하는데 있어서는 각국의 사정에 따라 매우 다양하며, 현재에도 입법평가의 제도화논의의 핵심쟁점으로 대두되고 있는 실정이다. 여기서는 외국의 사례를 우선 살펴보고, 우리의 경우에 조직적 관점에서의 제도화방향에 대하여 검토한다.

### 1. 독일에서의 논의

독일에서도 입법평가의 조직화와 관련하여 이미 존재하고 있는 기관(대학 등)에게 위탁을 주는 방안에서부터 입법평가에 관한 전문적인 활동을 하는 위원회(Gremien)를 설치하는 방안 및 독자적인 기관을 설치하는 방안이 이르기까지 매우 다양하다. 독일에서는 적어도 입법평가를 실시할 기관이 갖추어야 할 요건으로서 ① 입법평가의 방법론적, 입법평가도구를 발전시키고 조정할 수 있는 기능이 있을 것, ② 조정기능으로서 관련부처와 의견조정 내지 협력, 이해관계자와의 협의기능을 구비할 것, ③ 입법평가를 실제로 시행하는 역할을 하는 관계부처에 대한 자문과 지원능력을 갖출 것, ④ 정보제공기능(의회의 질의, 일반국민의 조회, 관계부처에 의한 문의) 및 교육연수기회를 제공할 능력이 있을 것 등을 지적하고 있다.

현재 독일에서는 독립된 입법평가기관은 설정되지 않고 각 부처가 정책입안을 행하는 때에 비공식적인 형태로서 평가가 행해지고 있으며, 의회조사처, 회계검사원 등도 간접적으로 그러한 역할을 담당할

수 있다.<sup>317)</sup> 그러나 연방각부공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)이라는 형식으로 입법평가의 방법이 제도적으로 실정되는 이상 평가주체도 어떠한 모습으로 제도화되는 것이 바람직하다는 지적이 제기되면서, 행정개혁에 관한 정책제언보고서에서도 독립된 입법평가기관의 설치를 권고하였다.<sup>318)</sup> 현재 독일에서의 입법평가제도는 연방내무부가 주관부서로, 연방재무부 및 연방경제기술부가 참여부서로 되어 있으나, 정부내부의 정책을 조정하는 내각에서 입법안의 평가업무를 수행하도록 하여 개별 부처의 정책이 독선적으로 추진되는 것을 미연에 방지할 필요가 있다는 의견도 제기되고 있으며, 또한 의원입법에 관해서도 어떠한 독립된 평가기관이 설정될 필요성, 제3기관이 아니라 입법자 자신이 행하는 입법평가의 중요성 내지 필요성 나아가서는 입법부와 행정부의 관련성 점에서 협동이 매우 중요하다는 점을 지적하기도 한다.<sup>319)</sup> 현재까지 입법평가에 관한 전담조직의 제도화 구상으로서 ① 규범심사청 또는 규범심사위원회(Normprüfungsstellen oder Normprüfungsausschüssen)를 설치하는 방안, ② 프로젝트팀 또는 상설 외부전문가단을 설치하거나 학문연구기관의 전문가단 또는 학문연구기관 그 자체에 설치하는 방안, ③ 연방의회의 의회조사처(wissenschaftliche Dienste)에 대하여 입법평가를 보다 더 강력하게 실시하도록 하는 방안 등을 구상하고 있다.

---

317) Hellmut Wagner, **Gesetzesfolgenabschätzung-Modeerscheinung oder Notwendigkeit**, ZRP 1999, S.485.

318) 자세한 내용은 Sachverständigenrat Schlanker Staat(Hrsg.), Sachverständigenrat “Schlanker Staat” Abschlussbericht Bd.1 : Sachverständigenrat “Schlanker Staat” Abschlussbericht Bd.2 (materialband) : Sachverständigenrat “Schlanker Staat” Leitfaden zur Modernisierung von Behörden 참조. Schlanker Staat위원회는 연방내각내에 그러한 기관을 설치하고, 입법평가를 실시하게 하고, 외부의 기관에게 평가결과를 체크하는 방법을 제안하고 있다.

319) Carl Bohret, Gesetzesfolgenabschätzung, Soll sie institutionalisiert werden, in : Klaus Grupp/Michael Ronellenfitsch(hrsg.), Planung-Recht-Rechtsschutz(Festschrift für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999), Berlin 1999, S.40f.

기구명/구체화	규범심사위원회 또는 규범심사청
개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부부처로 설치되고 독자적인 사무처를 가진 기구(Gremien)</li> <li>• 사실상 내각의 결정에 대한 전심기구로서 계획안이나 초안에 대한 입법평가를 실시</li> </ul>
기본모델에 특수한 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-일반적으로 계획단계가 이미 종료된 이후에야 비로소 초안이 작성되며 따라서 진정한 의미의 사전적 입법평가는 불가능함</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-규범심사위원회는 소관부처가 본질적인 부분에 대하여 입법 평가지침을 준수했는지를 심사</li> </ul> </li> <li>• 사후적 입법평가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-독자적인 심사발의는 규정상태에 대한 포괄적인 손질을 지원</li> </ul> </li> </ul>
예상되는 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입법평가를 실행하기 위한 독자적인 수용력이 없음</li> <li>• 내각의 결정을 준비함으로써 경우에 따라서는 정치적 관점이 전면에 등장할 우려</li> </ul>
예견되는 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적음</li> <li>• 필요한 경우 독자적인 행정하부조직 없이 위원회를 소집</li> <li>• 외부전문가에게 심사를 확장적으로 의뢰할 경우에는 경비가 많이 상승</li> </ul>

기구명/구체화	학술연구기관/ 외부전문가에 의한 상설 자문 또는 프로젝트와 결부된 자문
개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 또는 의회의 위탁에 의하여 입법평가를 실시할 독자적인 연구소의 설치 또는 기존의 특정연구소의 활용</li> </ul>
기본모델에 특수한 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가 등에 학계전문가의 참여 또는 모든 단계에서 심사과제의 위탁이 가능</li> </ul>
예상되는 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독자성과 독립성으로 인한 높은 조정경비</li> <li>• 1차적 정보의 지속적인 수집과 처리는 특별히 확정 되어 있어야 하며, 그렇지 않으면 알리바이기관화할 위험이 초래</li> </ul>
예견되는 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중간정도</li> <li>• 특히 행정외부에서 자문수용력에 대한 근간은 유지되어야 하지만 이것은 필요한 경우에 유연하게 확대될 수 있음</li> </ul>

제 4 장 입법평가제도의 도입을 위한 제도적 방안

기구명/구체화	의회조사처
개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의회의 의뢰에 따라 입법평가를 실시</li> </ul>
기본모델에 특수한 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-입법부가 발의하는 법률계획의 수가 적기 때문에 관련성이 적음</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-질의를 통한 관련 전문위원회의 지원</li> </ul> </li> <li>• 사후적 입법평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-질의를 통하여 획득한 관련부처의 정보에 기초하여 법률에 대한 사후검증 실시</li> </ul> </li> </ul>
예상되는 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당정책적인 유보는 교섭단체의 이해관계를 초월하는 이용을 어렵게 할 수도 있음</li> </ul>
예견되는 경비	

한편 위와 같이 입법부, 행정부 또는 제3의 기관에 입법평가를 전담 하도록 하는 경우에도 구체적으로 어느 부서 또는 어떻게 이를 전담 하게 할 것인지에 대하여도 많은 논의가 진행되고 있다. 예컨대, 법 내지 법제업무관련부처에 입법평가를 통합하는 방안에서부터 부처간의 입법평가청을 설치하는 방안, 법률통제관을 설치하는 방안, 독립된 입법평가재단을 설치하는 방안에 이르기까지 다양하다.

(1) 행정부에 설치하는 경우의 유형

① 법무, 법제관련부처에 설치하는 방안

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내용적으로 관할권을 가지는 부처와 협력하여 입법통제기능을 수행하기 위하여 부처단위에서 독자적이고 중심적인 단일기구 설치</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>-주도적인 역할을 하는 부처의 입장에서 보안의 필요성이 있기 때문에 이 단계에 참여하기 어려움</li> </ul> </li> </ul>

관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 병행적 입법평가</li> <li>-초안작성과정에 참여할 개연성이 없어 보이지만, 초안심사의 과정에서 높은 관할권우위와 경험의 우위가 가능</li> <li>• 사후적 입법평가</li> <li>-독자적인 검토발의는 규정상태의 광범위한 손질을 지원</li> </ul>
예상가능한 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관료화</li> <li>• 부처이기주의는 협력을 어렵게 한다.</li> <li>• 보다 더 많은 조정과 통합이 필요</li> </ul>
예견되는 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 많이 든다.</li> <li>• 지속적인 기구가 필요. 현존하는 조직의 이용이 불가능</li> </ul>

② 관할부처 내부에 설치하는 방안(입법평가국)

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각부처내의 심사기구로서 입법평가국을 설치, 이 기구는 부처내의 국 또는 과에 대한 서비스조직으로서 필요한 방법론 전문지식을 제공하고 입법평가를 실시</li> <li>• 이러한 조직형식에서는 예컨대 내각(수상)에 소속된 입법평가청과 같은 보완적이고 중심적인 기구가 의미가 있다. 내각소속의 입법평가청은 각부처의 입법평가국들간의 조정과 정보의 흐름 및 방법론을 발전시키는 임무를 담당</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가</li> <li>-조직이 계획을 처리하는 기구에 근접해 있는 것이 특별한 장점을 가진다. 초안작성 이전단계에서 보안필요성을 고려</li> <li>• 병행적 입법평가</li> <li>-사안근접성은 입법평가기구의 전문화하는 전문적-내용적 관할을 증진시킨다.</li> <li>• 사후적 입법평가</li> <li>-관련되는 기초자료에 보다 신속하게 접근하는 것이 가능</li> </ul>
예상가능한 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 계획을 작성하고 평가하는 기관이 상호 동일한 서열에 있다.</li> <li>• 중복성(각부처에서는 입법평가관할권을 재구축하고 정비)</li> </ul>
예견되는 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적게 든다(현존하는 자원의 재활용)</li> <li>• 현재의 진행과정속으로 통합하는 것이 바로 가능</li> </ul>

제 4 장 입법평가제도의 도입을 위한 제도적 방안

③ 입법통제관을 설치하는 방안

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보보호관과 유사하게 입법통제관을 두고, 입법통제관은 입법통제를 실시하고 발의. 이 경우 관련부처는 입법통제관이 임무를 수행할 경우에 이를 지원할 의무를 부담. 입법통제관은 자신의 업무를 독자적으로 수행하고 법률에 의해서만 면직되도록 하고, 입법통제관은 연방정부의 법률감시청에 소속</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>사전적 입법평가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-주도적인 역할을 하는 관령부처의 보안상의 필요성 때문에 이 단계에 참여하기 어렵다.</li> </ul> </li> <li>병행적 입법평가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-제출된 평가결과에 대하여 독자적으로 병행적 입법평가를 실행하거나 심사할 수 있다. 독자적인 수용력이 없기 때문에 경우에 따라서는 독자적인 평가의 실시나 심사가 한계에 부딪힐 수 있다.</li> </ul> </li> <li>사후적 입법평가                     <ul style="list-style-type: none"> <li>-신뢰를 향유하는 비상기관으로서 입법통제관</li> </ul> </li> </ul>
예상가능한 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>독자적인 관할권이 없다. 입법통제관은 관련 입법평가규정을 준수했는지에 관한 통제만 하고, 입법평가를 독자적으로 실행할 수 없다.</li> <li>입법통제관을 통제자로 이해하여 관련부처와의 협력이 신속하게 진행되지 못할 위험이 있다.</li> </ul>
예견되는 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>적게 든다(매우 한정된 추가적 인건비)</li> <li>사정에 따라서는 관련부처가 보고의무를 이행하는 과정에서 비용이 많이 증가. 나아가 입법평가 그 자체에 대한 비용도 추가됨</li> </ul>

④ 회계감사원에 설치하는 방안

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>회계감사원에는 입법평가의 실행에 독자적인 책임을 부담하는 기구가 설치되어 있다. 이 기구는 독자적인 기관이며 법률에 의해서만 불이익을 받을 수 있다(연방회계감사원법 제 1조 1문 참조).</li> </ul>
-----	--

관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가 -주도적인 역할을 하는 관할 부처의 보안상의 필요에 의하여 이 단계에 참여하기 힘들다.</li> <li>• 병행적 입법평가 -회계감사원의 원래의 역할로 인하여 초안작성과정에 통합되기 어렵다.</li> <li>• 사후적 입법평가 -현재의 심사내용과 심사구조에 기초하여 법률을 사후적으로 평가하기에 매우 적합하다.</li> </ul>
예상가능한 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상황에 따라서는 입법평가가 단순한 비용결과에 강하게 방향을 설정한다.</li> <li>• 의회와 정부사이에서 회계감사원의 중립적 지위의 위험초래</li> </ul>
예견되는 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중간정도로 든다.</li> <li>• 입법평가를 개선하기 위한 새로운 기구의 설치에 일정한 범위의 비용이 요구된다. 그렇지 않으면 현재의 자원을 이용할 수 있다.</li> </ul>

(2) 입법부에 설치하는 경우의 유형

① 의회위원회에 설치하는 방안

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 오로지 입법평가에만 관여하고 주도적 역할을 하는 위원회가 초안에 대하여 자문할 경우 참여할 수 있는 의회의 상임위원회</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가 -입법부가 발의한 법률계획의 수가 적기 때문에 이 단계에서 참여하는 것은 의미가 거의 없다.</li> <li>• 병행적 입법평가 -의회의 전문위원회에서 입법평가에 합치되는 절차의 수행 - 독자적인 법적 지위</li> <li>• 사후적 입법평가 -관련부처의 정보에 기초한 독자적인 법률의 사후검증 - 의회는 자신의 의무로 되어있는 사후관찰의무를 효과적으로 활용가능</li> </ul>
예상가능한 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 비연속성으로 인하여 지속적인 개선이 어렵게 되고 방법론에 관한 관할을 지속적으로 입수하기 어렵다.</li> <li>• 의원의 부담이 점점 커진다.</li> </ul>
예견되는 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적게 든다.</li> <li>• 의원의 비용(회의비 등)을 보상하기 위한 경비가 많이 필요하지만 독자적인 기구는 필요하지 않다.</li> </ul>

제 4 장 입법평가제도의 도입을 위한 제도적 방안

② 의회에 입법평가수탁관을 설치하는 방안

개 요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각각의 의회위원회에 입법평가의 실시를 관할하는 1명의 의원을 선정</li> <li>• 위원회에서 결정된 1명의 수탁의원은 위원회의 결정에 따라 활동</li> </ul>
관 점	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의회의 위원회에서와 동일</li> </ul>
예상가능한 제약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 의회의 위원회에서와 마찬가지로의 제한이 있다.</li> <li>• 복잡한 심사위탁은 일반적으로 1명의 의원으로 해결할 수 없다.</li> </ul>
예견되는 경비	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적게 든다.</li> <li>• 상황에 따라서는 위탁받은 의원의 비용보상을 위한 많은 경비가 필요하다.</li> </ul>

(3) 기 타

부 서	개 요	관 점	예상가능한 제약	예견되는 경비
입법평가재단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합병된 입법평가연구소를 재단화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가 -주도적 역할을 하는 관계부처의 보안상의 필요성 때문에 이 단계에 참여하기는 어렵다.</li> <li>• 병행적 입법평가 -복잡한 심사계획의 경우 편입이 가능</li> <li>• 사후적 입법평가 -상위의 사후검증 관할 권의 투입이 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상황에 따라서는 심사위탁을 통한 강한 개념 한정</li> <li>• 관할 재단의 정보전달은 특히 보장되어야 한다.</li> <li>• 행정부 내부 경과과정을 보기 힘들다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중간정도로 든다.</li> <li>• 재단재산을 투입할 준비가 필요하다.</li> <li>• 연구소 설치</li> </ul>

부 서	개 요	관 점	예상가능한 제약	예견되는 경비
학술연구기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 현존하는 학술연구기관(대학/연구소)이 입법평가를 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사전적 입법평가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주도적 역할을 하는 관계부처의 보안상의 필요성 때문에 이 단계에 참여하기는 어렵다.</li> </ul> </li> <li>• 병행적 입법평가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 복잡한 심사계획의 경우 편입이 가능</li> </ul> </li> <li>• 사후적 입법평가               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상위의 사후검증 관찰권의 투입이 가능</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관찰 학술연구기관의 정보전달은 특히 보장되어야 한다.</li> <li>• 행정부 내부 경과과정을 보기 힘들다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 적게 든다.</li> <li>• 일정한 정도의 새로운 수용력을 창설할 필요가 있다. 그렇지 않으면 현존하는 자원을 이용하는 것도 가능</li> </ul>

## 2. 스위스에서의 논의

스위스에 있어서 입법평가에 있어서 조직적 연계의 문제에 관한 현재의 논의는 두가지 차원에서 전개되고 있다.<sup>320)</sup> 즉, 한편으로 조직적 연계를 입법부(양원제원리, 입법국, 위원회, 조사위원회, 의회조사처)를 대상으로 할 것인가 아니면 행정부(규범심사처, 법제보좌기구, 법무부)를 대상으로 할 것인가 혹은 외부(회계검사원, 재단법인, 연구기관, 대학)로 할 것인가라는 문제이다.<sup>321)</sup> 다른 한편 전문영역별 해결모델(전

320) Ingo Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, Aachen 1998. S.21ff. ; D.Kettiger, **Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen pflege von Gesetzen**, Bern/Stuttgart/Wien 2000, S.54f.

321) Lars Brocker, **Institutionalisierung einer Gesetzesfolgenabschätzung**, in ; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz(Hrsg.), **Gesetzesfolgenabschätzung, dargestellt am Beispiel eines Zeugnenschutzgesetzes** Voran, H.5, Mainz 1997, S.52ff.

문영역별 연계 ; 예컨대 조사위원회, 전문부서)에 의할 것인가 아니면 중앙집중식 해결모델(현상의 단면에 대한 과제로서의 입법평가 ; 예컨대 입법국, 보좌기구, 법제부, 회계검사원)에 의할 것인가의 여부가 대립하고 있다.<sup>322)</sup>

이에 관한 논의들은 논쟁이 되고 있지만, 특히 조직적 연계를 입법부를 대상으로 할 것인가 행정부를 대상으로 할 것인가의 여부가 논란이 되고 있다. 명백히 또는 그 전체적 의미에서 행정부 연계를 주장하는 견해도 있지만,<sup>323)</sup> 부분적으로 입법부 연계를 분명하게 지지하는 견해도 발견할 수 있다.<sup>324)</sup> 한편 흥미로운 점은 의회측에서 반드시 입법부 연계를 주장하고 있지는 않으며 단지 보다 개선된 연계를 주장하는 견해도 있다.<sup>325)</sup> 행정부 연계의 경우 보호적 조치를 통해 의회의 입법평가에 대한 참여가 보장되어야 할 것인지가 논란이 되고 있다.<sup>326)</sup> 아울러 다음과 같이 사전적, 병행적 및 사후적 입법평가를 위한 권한과 책임이 다양한 기관에 분배되어야 한다는 주장도 있다. 이러한 제안은 검토할 가치가 있는 것이기는 하지만 동시에 그 조정과 전체적 책임에 관련된 문제들을 제기한다.<sup>327)</sup>

---

322) Luzius Mader, *L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation*, Lausanne 1985, S.136ff.

323) Vgl. Arbeitsgruppe, *Gesetzesevaluation*, Schlussbericht, S.70(평가는 부처내의 부서의 우선 과제이다) ; I.Unkelbach, a.a.O., S.43 ; Ulrich Klöti/Gerald Schneider, *Die Informationsbeschaffung des Gesetzgebers*, Grösch 1989. S.247 ; Christoph Grimm/Lars Brocker, *Die Rolle der Parlamente im Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung*, ZG 1999, S.64.

324) L.Mader, a.a.O., S.139.

325) Vgl. Entschliessung vom 9. Juni 1998 der Konferenz der Landtagesdirektoren, LT-Drs. Rh-Pf 13/3172.

326) Hellmut Wagner, *Gesetzesfolgenabschätzung. Modeerscheinung oder Notwendigkeit?*, ZRP 1999, H.11, S.485. ; Wolfgang Zeh, *Vollzugskontrolle und Wirkungsbeobachtung als Teilfunktion der Gesetzgebung*, in ; Grimm Dieter/Maihofer Werner, *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*, Jahrbuch für Rechtssoziologie, Bd.13, Opladen 1988, S.207.

327) Bernhard Theobald, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Zum Seminar Folgenanalytik im Wintersemester 1999/2000.

## 【 입법평가에 관한 제도적 연계 】

제도적 연계	입법부	집행부	외부기관
사전적 입법평가	-	중앙행정기관을 통해 수행 (관할 부서/전문기관)	-외부의 방법론적 전문 지식 -경우에 따라 특별연구 의 위탁
병행적 입법평가	-	-규범심사처에서 수행 -법안발의부처의 참여하 에 수행	-초기에는 외부의 방법 론적 전문지식
사후적 입법평가	의회내의 평가기관	-	-필요하다면 적합한 기 관에 특별연구위탁
그 밖의 제도화 형식	법률 그 자체에 서 평가의도를 확정 -평가주기 -평가의 방법	-프로젝트의 지속적 형성 -입법담당관에게 지속적 형성을 위한 일반적 의 무부과 -절차규범(GGO, 행정규칙) - 보고제도	-방법론에 있어 지속적 인 학문적 발전 -연구프로그램

현재 스위스에 있어서 행정기관에 있어서의 병행적 입법평가 및 규범심사는 법무부서에 의한 조정(합헌성과 정합성, 관할, 완전성, 명확성, 집행가능성, 경과법, 시행, 전문용어, 입법준칙들과의 일치성에 대한 심사) 및 내각처(입법준칙들과의 일치성, 편제, 경과규정들, 효력발생, 공포, 전문용어, 두개의 공식언어간의 일치성, 성에 대한 적절한 배려, 법령집의 발간)에 의해 수행되고 있으며, 이 경우 어느 정도의 업무중복이 존재하고 있다.<sup>328)</sup> 이러한 업무분장이 오래전부터 잘 지켜지고 있음에도 불구하고 입법평가의 제도화를 위하여 입법과 그 평가에 관한 모든 노하우가 집중되는 중앙규범심사처(Normprüfstelle) 내지 연방내각처 또는 주내각처가 관장하는 입법을 위한 중앙관할기구의

328) Paul Häusler, **Die Koordinationsstelle für Gesetzgebung des Kantons Bern**, LeGes 1993/3, S.114, 122.

창설을 요구하고 있다. 이들 기관은 현재 실무에서 부담하고 있는 과제 내지 업무상 부여된 과제와는 다른 과제를 부담하게 된다.<sup>329)</sup>

즉, 규범심사처는 질적 통제라는 의미에서 법률안의 심사를 담당한다. 이 경우 규범심사처는 입법평가가 수행되었는지의 여부 및 평가수행의 포기가 충분한 근거를 가진 것인지의 여부를 심사한다. 더 나아가 이 기관은 평가기준의 준수 여부,<sup>330)</sup> 입법과정에서 규정된 단계들(예컨대, 협의)이 준수되었는지 여부 및 법안작성에 있어 형식적 규정들(좁은 의미에 있어서의 입법기술)이 준수되었는지 여부 등을 심사한다. 시행과정에서 이 기관은 확정된 평가프로그램에 따른 계획기간의 준수여부와 평가기준의 준수여부를 감독한다. 그리고 규범심사처는 입법방법론과 입법기술(입법지침) 및 평가기준에 관한 준칙과 업무지원방안을 강구한다. 나아가 입법평가를 위한 중앙집중적 정보체제의 구축과 운영을 담당하게 한다. 이러한 시스템은 전체 법령에 관한 정보들이 중앙집중적 방법으로 수집되며 이를 통해 의회나 외부의 이해관계자가 그에 용이하게 접근하는 것을 가능하게 한다는 점에서 장점을 지닌다.

한편 규범심사처는 연방 및 주의 내각처(Bundes- bzw Staatskanzlei)에 소속되는 것이 바람직하다고 한다.<sup>331)</sup> 그 이유는 이 기관은 이미 입법과정에서는 물론 정부나 의회에 제출되는 다른 의안의 경우에도 조정기능을 수행하고 있기 때문이라고 한다. 나아가 규범심사처내에는 전문위원회로서의 입법심의회(Legislatorischer Rat)를 설치하여<sup>332)</sup>

---

329) Carl Böhrer, **Gesetzesfolgenabschätzung. Soll sie institutionalisiert werden?**, aaO., S.59f ; I.Unkelbach, a.a.O., S.37ff.

330) Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel(Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S.55ff.

331) 스위스에서는 병행적 법정립은 연방내각처 및 연방법무부에서 공동으로 수행하고 있다. 연방차원 및 베른주에 관한 것은 P.Häusler, a.a.O., S.122 참조.

332) Pawel Sarnecki, **Gesetzesqualität und Gesetzgebungsverfahren in Polen**, in ; Bachmann Susanne et.al.(Hrsg.), Gesetzgebungsverfahren und Gesetzesqualität, Wien 1992. S.39f ; Unkelbach, a.a.O., S.37ff.

규범심사처를 지원하도록 하는 것도 고려할 수 있으며, 행정이나 학계의 입법전문가와 평가전문가 및 법원과 집행기관의 대표자들로 구성되는 입법심의회는 어려운 문제가 제기되거나 혹은 준칙이나 기준을 마련함에 있어 규범심사처를 지원하는 임무를 수행하도록 한다.

### 3. 검 토

이상과 같은 외국에서의 입법평가기관의 설치와 관련한 논의를 살펴보는 경우 어느 것도 나름대로의 합리성을 가지고 있다. 문제는 그것을 구체적으로 여하한 모습으로 설치하는가이다. 우선 입법평가기관에 필요로하는 속성은 독립성, 전문성, 평가보고공개가능성, 문제해결가능성이다.<sup>333)</sup> 나아가서는 유연성도 요구되고 있다. 이 다섯 가지 속성을 토대로 바람직한 평가기관의 설치방안을 살펴보기로 한다. 어떠한 기관이 입법평가를 할 것인지에 관하여는 ① 행정부에 설치하는 경우에 각부처단위로 할 것인지 또는 정책이나 법제의 종합조정기능을 적어도 부분적으로 가지는 부처로 할 것인지, ② 의회에 설치할 것인지(그와 관련하여 정당내부에 평가기관을 설치할 수도 있다), 나아가서는 ③ 감사기관으로 할 것인지, ④ 정부외의 독립된 제3기관(연구기관, 유식자로 구성되는 전문가단체)으로 할 것인지가 문제된다.

우선 입법평가를 전담할 수 있는 기관은 ① “과정”으로서의 입법평가의 통일성이 적절하게 유지될 수 있어야 하며, 법령과 법규범에 대한 책임의식을 강화할 뿐만 아니라 동시에 행정현대화(규제개혁, 탈집중화 등)를 위한 노력과도 조화될 수 있어야 한다.<sup>334)</sup> 아울러 입법준

333) Hans Herbert von Armin, **Grundlagen der Kontrolle von Gesetzgebung und Verwaltung**, DÖV 1982, 917ff, 923f.

334) Dietrich Budäus, **Public Management. Konzepte und Vrefahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen**, Bern 1994, S.55 ; Kuno Schedler, **Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht**, in ; Mastronardi Philippe/Schedler Kuno, **New Public Management in Staat und Recht**, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S.29.

비작업과 법집행에 있어 광범위하게 주도권을 행사하고 있어야 한다. ② 입법평가는 지식관리(Wissenmanagement)이다. 따라서 입법과정에서는 물론 시행과정에서 법령에 관한 정보가 집중되는 곳에서 권한을 행사하는 것은 의미가 있다. 또한 규율대상에 관련된 가장 많은 전문 지식을 보유하고 있으며,<sup>335)</sup> 따라서 필요한 경우 적합한 전문가를 선정하고, 이들과 공동으로 평가를 위한 문제제기를 마무리 지을 수 있는 능력이 있는 기관이어야 한다. ③ 입법평가의 모든 단계에서 과정과 방법에 관련된 체크리스트(Checkliste)를 보조수단으로 활용할 수 있는 능력이 있어서 하며, 필요한 전자적 보조수단을 이용할 수 있어야 한다. 이러한 보조수단에는 입법평가를 위한 데이터뱅크, 비용효과 분석을 위한 프로그램 및 법령편찬 지원프로그램 등이 있다. ④ 입법평가는 재원을 필요로 하는 것임을 유의하여야 한다.<sup>336)</sup> 따라서 입법평가의 제도화는 이를 위한 재원이 예산에 편입될 수 있어야 한다.

입법평가는 입법의 지속적 관리를 목적으로 한다. 그러한 의미에서 행정부는 장기간에 걸쳐 진행되는 평가과정을 지도·지원할 수 있다는 점에서 정치적 기관인 의회보다 더 나은 전제조건들을 제공한다. 행정부는 주기적으로 치러지는 선거, 따라서 (일상)정치적 영향으로부터 비교적 자유롭다. 한편 행정부에 대한 의회의 영향력은 여전하다 할 것인데, 왜냐하면 이들은 행정부에 대해 언제든지 집행 및 평가보고서를 작성할 임무를 부과할 수 있기 때문이다. 의회의 위원회는 새로운 법률에 관한 청문회와 유사하게 집행청문회를 개최함으로써 법률집행에 관한 직접적인 통제권을 행사할 수도 있다. 나아가 의회는 행정부의 정보에 대한 법적인 통제가 가능하다. 한편 행정부내의 개

335) Peter Fricke, *Modelle zur Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle*, Frankfurt a.M./Bern 1983, S.170.

336) 스위스에 있어서 입법평가를 위한 비용은 대략 50,000 내지 500,000 Sfr.이 소요된다고 한다. Andreas Lienhard, *Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen*, in ; Kettiger Daniel(Hrsg.), *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung*. aaO., S.169.

별부처는 비교적 대규모의 입법평가를 단독으로 수행할 수 있는 능력이 없다. 따라서 개별 사안별로 적합한 기관에 평가과제를 특정목적에 따라 분산적으로 위탁하게 되며, 이를 통해 입법평가의 영역에서 불건전한 독점현상이 초래되는 것을 방지할 수 있고, 동시에 평가에 관한 사고가 학문의 영역에서도 널리 확산되게 할 수도 있다. 독립된 전문연구기관이나 단체가 입법평가를 수행하더라도 현실의 정책입안 작업에 반드시 정통하지 않은 자가 존재할 가능성이 있다. 따라서 행정부 또는 입법부에서 당해 법률안의 기획, 입안을 담당하는 자가 그러한 기관에 참가할 필요가 있으며, 전문가중에서도 입법실무가가 참가하는 것이 바람직하다.

엄격한 관할규칙과 조직적으로 구성되고 광범위하고 가장 독립적인 입법평가기관의 방향설정은 입법평가가 필수불가결하고 원칙적으로 폭넓게 투입될 절차가 구축된 경우에 한하여 고려해 볼 수 있을 것이다. 이러한 단계가 오기까지는 현재의 제도적인 틀을 이용한 유연성을 고려하여야 한다. 첫째, 입법평가는 가능한 한 입법과 특정한 전문분야에서 법집행의 감시에 관할권을 가지고 있는 각부처 행정기관과 긴밀하게 연결되어 있어야 한다.<sup>337)</sup> 둘째, 의회의 임무는 정치적으로 평가하고 입법평가의 질에 대하여 심사하는 것이지 검증을 실시하는 것은 아니다. 셋째, 검증의 결과는 공개되어야 하며 일반인의 접근이 가능할 수 있어야 한다. 따라서 입법평가가 조직적으로 결합되어야 한다는 관념은 각부처 행정의 전문부서에 그물망형식으로 연계되어 있어야 한다(netzförmige Anbindung an das Fachreferat der Ministerialverwaltung)는 것에서 출발한다.<sup>338)</sup>

337) L.Mader, a.a.O., S.110. 본안사건의 관할(Sachkompetenz) 및 입법의 사전절차로서의 지위(Stellung im Vorverfahren der Rechtsetzung)를 고려할 때 입법효과의 사전적 평가는 소관부서(Fachdirektion)에서 담당하도록 하는 것이 일반적으로 합리적일 것이다. 이에 대하여는 Georg Müller, **Elemente einer Rechtssetzungslehre**, Zürich 1999, S.180.

338) D.Kettiger, Gesetzescontrolling, aaO., S.57. 그러나 이에 반대하는 견해도 있다.

### (1) 각부처의 역할

입법평가를 위해서는 각부처<sup>339)</sup>에게 일정한 조치를 취할 권한과 책임 및 지도적 지위를 부여해야 한다. 각부처에 대해서는 다음과 같은 임무가 부여된다. 즉, ① 독자적으로 또는 외부 전문가의 지원을 통한 사전적·병행적·사후적 평가의 실시, ② 평가보고서·법안에 대한 보고서 및 사무처리에 관한 일반적인 보고서에서 각종 내용의 기록, ③ 평가조항의 시간적 및 내용적 준수와 평가의 질과 관련된 검증활동의 자기통제 등이다. 입법평가와 프로그램검증을 위하여 각부처에게 일정한 조치를 취할 책임을 원칙적으로 부여하는 이유는 다음과 같이 매우 다양하다.<sup>340)</sup> 우선 입법의 통일성(Einheitlichkeit der Gesetzgebung) 측면이다. 각부처의 행정은 오늘날 이미 입법절차와 그 이행절차의 본질적인 부분을 담당하는 기구가 되고 있다. 각부처에게 입법평가의 임무까지도 부여하는 경우에는 법령을 풍부하게 “관리하는 것”을 최대한 보장하는 것이다. 각부처 행정이 일정한 조치를

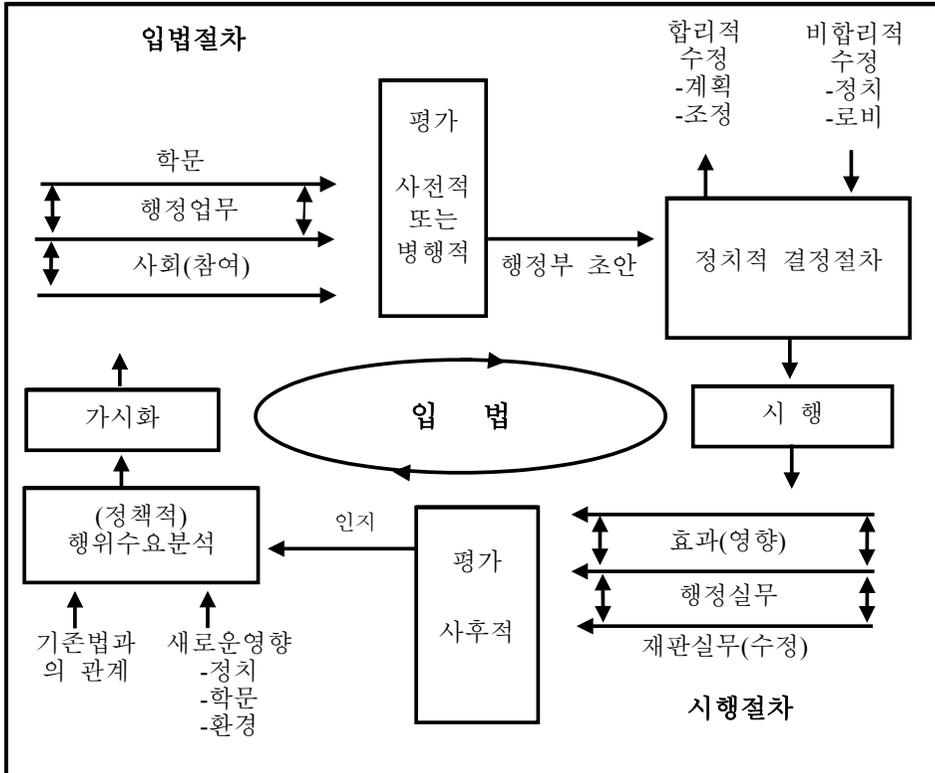
---

즉, “행정부는 입법준비(초안작성)에 참여하고 그 실현과정에 참여한다. 행정부는 법집행의 개선을 위해 법안에 대한 준비작업시와 그 활동에 대한 해명서 제출시에 입법평가를 이용할 수 있다. 광범위한 행정부의 업무와 그의 전문성으로 인하여 행정부(정부 및 각 부처)는 효과분석이나 입법평가를 제도화 할 때 현저하게 우월적인 지위를 가진다. 그러나 입법평가기능을 전적으로 행정부에 이관하는 것은 합목적적이지 않은 해결이라고 생각한다. 행정부는 자기의 행위에 대해 강력한 책임을 져야 하는 바 행정부처들이 비판적 평가를 수용하려하지 않는다. 마찬가지로 평가의 독립적 판단확보를 위하여 대학 또는 연구기관에 대한 외부위탁도 이러한 문제들을 완전히 없앨 수는 없다. 용역을 발주하는 행정기관은 과제의 주제와 내용검토 등을 통해 조사의 진행 및 그 결과에 영향을 줄 수 있다. 그와 같은 상황에서 자기의 이해관계에서 자기의 업적과 관련해서는 좋게 평가하는 경향이 있다”라고 한다. 자세한 내용은 Werner Bussmann, **Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie**, Heinz Schäffer (hrsg.), *Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung. Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft*, Wien 2007, S.7f 참조.

339) 독일과 오스트리아의 경우 각부처의 전문가가 맡고 있으며, 스위스의 경우 연방단위에서는 연방정부의 각부처가, 주단위에서는 주정부의 각부처가 맡고 있다.

340) D.Kettiger, *Gesetzcontrolling*, aaO., S.57f 참조.

취할 권한은 순환적 과정으로서 입법을 최대한 고려한다.<sup>341)</sup>



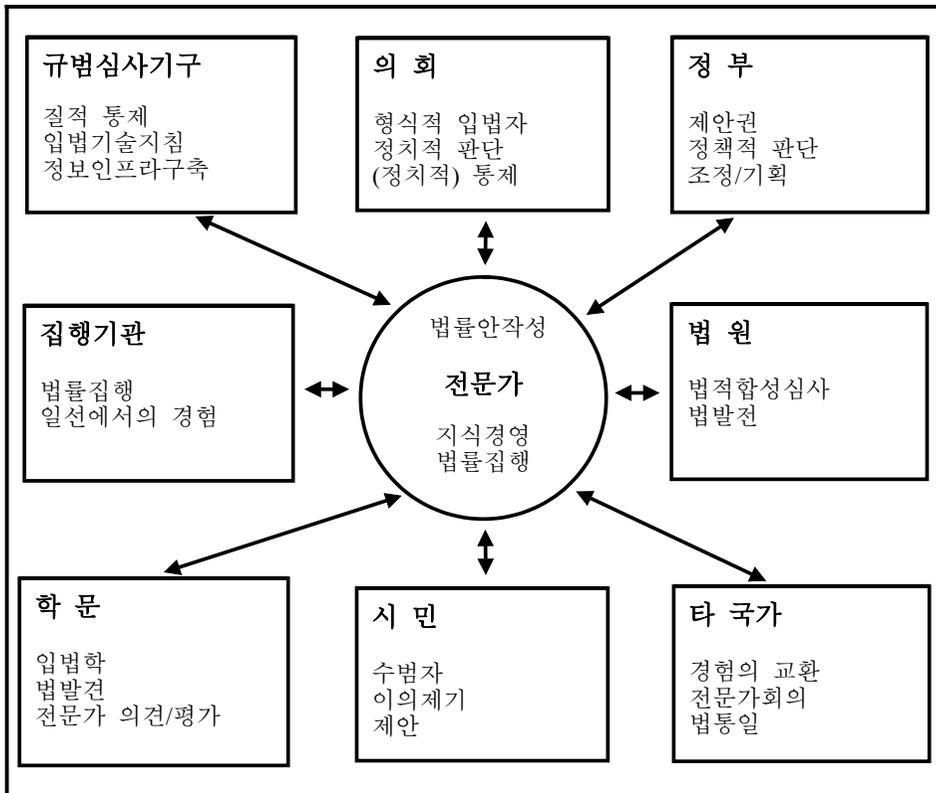
둘째, 고도의 전문성(Hohe Professionalität) 측면이다. 각부처 행정은 입법과정과 실제적용과정에서 내용적인 문제와 관련한 지속적이고 특수화된 전문지식을 가지고 있으며, 또한 대부분의 다른 참가자들과는 달리 법률의 집행에 관한 경험도 풍부하다.<sup>342)</sup> 또한 정치행정적 기구 편제상의 각부처 행정의 지위와 각부처 행정의 조직능력 및 조정능력을 이용하여 각부처 행정은 외부의 제3자의 전문지식과 방법론에 관

341) 이와 관련하여 L.Mader, a.a.O., S.110에서는 “사전적, 병행적 및 사후적 접근방식을 완전히 분리해서는 안된다. 즉, 제도적으로나 조직적으로 차이가 나게 구성되어야 한다. 이들 세 가지 접근방식은 상호 결부되어 있거나 상호 보충적인 특징을 가지고 있다”고 한다.

342) A.Lienhard, a.a.O., S.177.

한 지식을 동원할 수 있다. 각부처 행정의 그물망형식의 연계는 각부처 행정에게 네트워크 운용자로서의 역할을 부여한다.

셋째, 분명한 책임성(Klare Verantwortlichkeiten) 측면이다. 입법과 입법평가에 있어 일정한 조치를 취할 책임은 동일한 기관에 있다. 각부처에서 대부분 작동하고 있는 입법과정과 그 이행과정에 대한 현재의 구성조직과 진행과정조직은 입법평가에 대하여 내용을 풍부하게 할 수 있다. 이로써 불필요한 절차단계를 피할 수 있고 입법절차의 효율성을 높인다. 특정한 사안의 입법에 대한 책임을 각부처의 특정한 부서에 분명하고 완전하게 부여하는 것은 그 부서에서 관리하고 있는 법규범에 대한 책임의식을 일깨워준다.<sup>343)</sup>



343) D.Kettiger, Gesetzescontrolling, aaO., S.57.

넷째, 풍부한 학습과정으로서 입법평가(Gesetzesevaluation als nachhaltiger Lernprozess)측면이다.<sup>344)</sup> 각부처의 전문부서는 입법을 뛰어넘어 정책준비에 참가한다. 이로써 특히 사후적 입법평가의 결과도 직접적으로 정책준비에 흘러들어갈 수 있으며 특히 정책의 전체계획을 수립하는 과정 속으로 포함될 수 있다. 행정기관은 장기간의 과정을 지도하고 지원하는데 있어서 정치적 기관들 보다 더 나은 조건을 제공해 준다. 이들 행정기관들은 입법을 위한 지식관리의 체계를 구축하고 입법평가로부터 행정기관의 학습과정을 풍부하게 만든다.

다섯째, 행정, 학문 및 정치의 학제적 교환(Interdisziplinärer Austausch zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Politik) 측면이다. 전문가들의 견해에 의하면 행정, 학문 및 정치간의 교환이 이루어지는 것은 평가문화의 발전에 매우 중요하다.<sup>345)</sup> 여기서도 각부처는 한편으로는 일반적으로 현존하는 학계와 전문기관과의 긴밀한 연계를 통하여 중요한 기여를 할 수 있고 다른 한편으로는 정치에 대한 상시적 관계를 유지하는 데 본질적으로 기여할 수 있다.

## (2) 행정부의 역할

행정부에 대해서는 총감독의 역할이 부여되어야 한다. 행정부는 입법평가에 대한 전략상의 책임(strategische Verantwortung)을 부담한다. 이와 관련하여 행정부는 특히 다음의 임무를 수행해야 한다. 즉, ① 분야를 초월하는 평가활동의 조정, ② 평가에 대한 공동의 이해와 공동의 평가기준의 개발, ③ 이미 발생한 조치를 명하는 것을 포함하여 정부정책의 관점에서 평가에 대한 사정, ④ 평가활동에 대한 감독(검평가조항과 각종 위임의 준수, 질에 대한 심사, 메타평가에 대한 지침

344) 학습과정으로서 검증에 관한 문제를 상세하게 다룬 것으로는, Kissling-Näflngrid, **Umsetzung von Lernen durch Evaluation**, in : Busmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter(Hrsg), Einführung in die Politikevaluation, aaO., S.257 이하 참조.

345) L.Mader, a.a.O., S.108.

등)이다. 따라서 행정부는 입법평가에서도 권력분립적 국가이해에서 행정부에게 귀속되어 있는 각종 임무(국가지도, 정책계획, 재정계획, 입법준비의 주도, 행정의 최상급 감독기구)를 수행해야 한다.<sup>346)</sup>

행정부의 역할 중 매우 중요한 것은 정책범위를 뛰어넘는 평가를 배려하고 정책범위에 특수한 평가에 대해서는 국가전체적 맥락에서 이를 평가하는 것이다. 대규모 행정에서는 오늘날 특히 조정을 하기 어려운 문제가 있으며 국지적 고찰방식으로 나가는 경향이 강하게 나타난다. 이러한 경향은 신공공관리의 도입으로 위협받고 있으며 분야에 특수한 평가들로 인하여 더욱 강화되고 있다.<sup>347)</sup> 행정부는 입법평가의 감독과 조정을 홀로 수행할 수 없다. 따라서 평가문제를 다룰 중앙전문기구가 필요하다. 이러한 임무는 입법평가를 위하여 새로이 설치될 조직이 수행할 수 있을 것이다.<sup>348)</sup>

### (3) 의회의 역할

의회는 국가적 조치의 실효성을 심사하는 것을 보장하기 위한 책임을 가져야 한다.<sup>349)</sup> 이러한 광범위한 책임은 의회의 감독기능의 일부분이다. 따라서 의회의 역할은 위임자의 역할, 이용자의 역할 및 감독기관의 역할이라고 할 수 있다. 의회는 이러한 임무를 특히 다음과 같이 수행할 수 있다. 즉, ① 입법계획의 개시함에 있어 법률상 평가조항이나 정부에 대한 개별적 위임을 통한 평가의 위탁, ② 평가결과

---

346) Bernhard Ehrenzeller, **Das neue parlamentsgesetz im Lichte der Staatsleitungsreform**, LeGes 2003.2., S.23.

347) Kuno Schedler, **Die betriebswirtschaftliche Sicht des NPM und seiner staatsrechtlichen Elemente**, in : Mastronardi, Philippe/Schedler, Kuno, *New Public Management in Staat und Recht*, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S.147.

348) A.Liedhard, a.a.O., S.202 ; D.Kettiger, *Gesetzescontrolling*, aaO., S.59. 스위스에서 연방차원에서 연방법무부의 주무부서(입법프로젝트-방법론부서)가 입법평가업무를 담당하고 있으며, 이 주무부서는 규범심사의 임무도 수행한다.

349) 이것은 스위스 연방헌법 제170조에 명시적으로 규정되어 있다. 즉, “연방의회는 연방이 취하는 각종 조치들의 실효성을 심사하는 데 노력한다”고 규정되어 있다.

에 대한 정치적 판단 및 정부에 대한 위임의 결과에 대한 정치적 판단, ③ 평가조항의 준수에 대한 심사, 평가의 질에 대한 심사 및 메타평가에 대한 지시를 통한 평가활동의 감독이다.

의회와 그 소속기관이 입법평가에 대한 권한을 가지고 있다고 하더라도 스스로 입법평가를 실시하는 것은 원칙적으로 의회와 그 소속기관의 임무는 아니다.<sup>350)</sup> 이러한 견해는 권력분립의 관점과 평가문화의 발전의 관점에서 검토할 수 있다. 즉, 의회가 스스로 입법평가를 실시하는 것은 의회가 행정활동속으로 뒤섞여 버릴 수 있다는 것을 의미할 뿐만 아니라 동시에 책임성도 희미해질 수 있기 때문이다.<sup>351)</sup> 의회 소속기관의 평가활동이 입법자 활동<sup>352)</sup>의 자기검증의 한 유형으로서 일차적으로 행정부에서 나온 것이 아니라 검증의 기초가 의회의 발의에서 출발하여 법규정을 검증하는 데 국한되는 경우에는 이에 대하여 이의를 제기할 수 없다. 그러나 만약 의회사무기구가 입법평가를 위한 관할센터로 구성되어야 한다면<sup>353)</sup> 이것은 결코 올바른 길이 아니다.<sup>354)</sup> 물론 의회가 독자적인 평가활동을 포기하는 경우에도 의회사무기구는 평가전문가를 보유하고 있어야 한다. 평가의 질에 대한 검증과 메타평가의 개시 및 실행은 아주 높은 수준의 방법론적 지식을 요구하기 때문이다.

350) 스위스에서는 의회의 사무국에서 지난 몇 년 동안 독자적인 평가기구를 발전시켜, 의회 감독위원회의 위탁에 따라서 입법평가와 프로그램평가를 실시하고 있다. Werner Bussmannr/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel(Hrsg.), Einführung in die Politikevaluation, aaO., S.299.

351) D.Kettiger, **Kooperative Rechtssetzung -Gedanke zur Zusammenarbeit von Regierung und Parlament**, LeGes 1999/2, S.151ff. 임무를 분명하게 구분한다고 하여 입법절차에서 의회와 정부의 협력이 되지 않는 것은 아니다.

352) Daniel Janett, **Evaluation als Kontrollinstrument des Bundesparlaments immer wichtiger**, LeGes 2003.1., S.166.

353) Ders., Ebd., S.166.

354) 의회가 학문적 평가기준에 따른 대규모의 효과심사를 실시하는 것은 이에 대한 전문성을 갖추고 있는 대학연구소나 민간기관으로 하여금 수행하게 해야 할 것이다. 이렇게 하는 것이 한편으로는 평가의 독립성을 보다 더 잘 보장할 수 있고 다른 한편으로는 평가연구를 진흥할 수도 있다.

결국 입법평가에 있어 의회의 가장 중요한 임무는 평가결과에 대한 정치적 평가이다. 평가는 정치적 조정과 통제를 목적으로 하는 과학적으로 기초된 정보를 제공하는데 이바지하는 것이다. 행정부는 평가결과에 대하여 전문가적 관점에서 평가하고 전문적인 전체관련성을 제시해야 한다. 입법자의 개입이 필요한 것인지에 대한 판단은 정치의 몫이다.<sup>355)</sup> 여기서 입법평가는 분명한 역할분배를 요구하고 수많은 단계의 과정을 요구한다.

#### (4) 회계검사기관의 역할

이미 살펴본 것처럼 외국에서는 입법평가와 프로그램평가를 위하여 행정부로부터 독립되고 부분적으로는 의회로부터도 독립되어 있는 특별한 기구의 설치에 관한 다양한 고려 가운데 회계검사기관(Rechnungsprüfungsorgans)<sup>356)</sup>을 평가기구로 활용할 가능성에 대해서도 논의되고 있다.<sup>357)</sup> 특히, 스위스의 실무에서는 금융통제처(Eidgenössische Finanzkontrolle)가 점점 더 효율성과 효과성을 포함한 재정적 관점에서 각종 정책을 진단함으로써 독자적인 평가기구로 발전되어왔고 수많은 평가보고서를 의회 감독위원회(Aufsichtskommission)에 제출하면서 회계검사기관의 기능이 두드러지고 있다.<sup>358)</sup> 그러나 회계검사기관은 실무적 관점에서 입법평가와 프로그램평가를 수행하기에 적합하지 않다. 그 이유는 무엇보다도 회계검사기관은 입법절차 속으로 결합시키는 기능이

---

355) W.Zeh, **Vollzugskontrolle und Wirkungsbeobachtung als Teilfunktion der Gesetzgebung**, in : Grimm, Dieter/Maihofer, Werner, Gesetzgebungstheorie und Rechtsetzungspolitik, aaO., S.207.

356) 독일과 오스트리아에서는 회계감사원(Rechnungshöfe)이 있고, 스위스에서는 연방 금융통제처(Eidgenössische Finanzkontrolle)와 칸톤 및 게마인데 단위에서는 다양한 유형의 회계감사원(Rechnungsprüfungsorgane)이 있다.

357) A.Lienhard, a.a.O., S.170.

358) W.Bussmann, **Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie**, aaO., S.30.

완전히 결여되어 있다.<sup>359)</sup> 어떠한 국가기관도 입법절차에서 이와 같이 동떨어져 있지는 않는 반면, 회계검사기관은 완전히 동떨어져 있다. 다른 한편 회계검사기관에는 일반적으로 전문적인 능력이 흠결되어 있기 때문에 외부의 제3자의 도움을 받아야만 한다. 마지막으로 입법평가와 프로그램검증은 너무 일방적으로 단순한 비용효과에만 초점을 맞추고 있다는 점도 우려된다.<sup>360)</sup> 따라서 회계검사기관은 의도하는 검증을 비용-편익-측면에만 국한해야 한다.

## VII. 기 타

적합한 입법평가의 제도화를 구상하는 경우에 앞서 살펴본 것처럼 법적, 조직적 및 인적인 조치들이 결합되어야 한다. 입법평가가 실무에서 활발하게 적용되면 될 수록, 폭넓게 적용되면 될 수록 제도화의 강도는 높아지게 될 것이다. 그러나 이와 관련하여 부정적 효과를 발생시킬 수 있는 과잉제도화에 대하여 유의하여야 한다. 제도화의 형식과 제도화의 정도를 선택할 때에는 균형적인 관계가 설정되어야 하며, 가능한 한 그 적용과정에서 많은 유연성을 가지고 있어야 한다. 한편 제도화의 정도는 잠재적인 입법평가의 건수에도 의존한다. 입법평가의 수가 많으면 많을수록 제도화 필요성은 점점 더 커질 것이다. 다른 한편 제도화에 있어서 고려하여야 할 사항은 하위법령에 대한 입법평가를 실시하는 경우에도 물론 방법론적으로 법률에 대한 입법평가와 기본적으로 동일하나 상이한 제도화의 형식이 바람직하다.

입법평가에서 완전히 중요한 효과요소의 하나는 투명성이다. 입법평가의 결과가 입법과정에 참가한 모든 기관과 폭넓은 일반대중 - 특히

359) 이러한 견해를 취하는 입장으로는 I.Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, aaO., S.46 ; C.Böhret/G.Konzendorf, a.a.O., S.323f.

360) C.Böhret/G.Konzendorf, a.a.O., S.323.

학문과 언론매체 - 의 접근이 가능한 경우어야 비로소 입법평가는 합리적인 정치적 대화에 기여할 수 있다.<sup>361)</sup> 이것은 평가보고서에 대한 접근의 가능성 그 자체만으로는 충분하지 않다. 오히려 평가의 본질적 내용이 무엇이며 당해 연구에서 무엇을 개념화했고 무엇을 계획하고 있는지에 대한 개괄적 설명을 보장하고 있어야 한다. 입법평가는 또한 지식관리이기도 하다.

원래 법적인 제도화와 조직의 제도화는 다양한 의견과 상이한 경험을 가지고 있는 사람들이 입법평가의 후원자 내지 지원자로서 참여하는 것이 매우 중요하다. 그러므로 성공적인 제도화가 되기 위해서는 전문적인 관점을 가지고 있는 담당자를 입법평가과정에 처음부터 포함시키는 한편 간접적으로 관련되는 자에 관한 정보(예: 하나의 관련 부처 내에서의 타 기구)제공 등 협력이 중요하다. 이러한 연합체에서 담당자들간의 협력은 규범생산자의 전문지식이해와 외부전문가의 방법론지식의 결합을 보장해주고 정치권의 지원을 통하여 성공적인 실행에 필요한 분위기를 만들어준다. 입법평가-혁신연합에서 담당자들간의 관계는 기본모델마다 다양하고 강하게 나타난다. 사전적 입법평가의 영역에서는 담당자들간의 협력이 조정된 관계에서 출발될 수 있다. 이에 대하여 병행적 입법평가에서는 초안을 작성하는 과정에서 우선 정치권과 전문부서간의 중점이 인식되어야 하는 반면에 그 이후의 심사 및 검토단계에서는 외부전문가와 전문부서간의 협력에 중점이 설정되어 있다. 사후적 입법평가에서는 다시금 외부전문가와 정치권이 집중적으로 결합되어 있다.

입법평가의 효과적 제도화는 법적, 조직적 연계 외에 또 다른 조치들을 필요로 한다. 이러한 조치들은 교육과 지원수단에 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 입법학은 - 비록 그것이 법학에 있어 독자적 요소를 이루는 것임에도 불구하고 - 대학의 법학교육에서는 언제나 무시되어

---

361) L.Mader, a.a.O., S.110.

왔다.<sup>362)</sup> 따라서 입법학에 대한 교육필요성이 존재한다. 입법학에 대한 지속적인 교육확대의 기회가 추구되어야 할 것이며, 이를 통해 행정에 있어 입법방법론, 입법기술학 및 법률평가에 관한 지식과 그 적용경험이 강화되어야 할 것이다.<sup>363)</sup> 마지막으로 의원들 역시 - 그 기능에 적합하게 - 입법학 및 평가연구라는 문제와 관련된 지식을 갖출 수 있는 방안이 마련되어야 한다.

---

362) D.Kettiger, **Bessere Wege zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens**, aaO., S.235f.

363) C.Böhret, **Gesetzesfolgenabschätzung. Soll sie institutionalisiert werden?**, aaO., S.61. ; Arbeitsgruppe, **Gesetzesevaluation, Schlussbericht**, aaO., S.95f.

## 참 고 문 헌

### I . 독일어권

#### 【단행본】

- Baden, Eberhard : **Gesetzgebung und Gesetzesanwendung im Kommunikations- prozeß. Studien zur juristischen Hermeneutik und zur Gesetzgebungslehre**, Baden-Baden 1977.
- Binder, Bruno/Enzenhofer, Viktoria/Strehl, Franz/Leitl, Babara : **Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzes in Österreich unter Berücksichtigung ausländischer Maßnahmen und Erfahrungen**, Linz 1999.
- Bizer, Kilian/Führ, Martin/Hüttig, Christoph(Hrsg.) : **Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung**, Tübingen 2002.
- Böhret, Carl(Hrsg.) : **Gesetzgebungspraxis und Gesetzgebungslehre. ein Erfahrungsaustausch(Speyerer Forschungsberichte, Heft 13)**, Speyer 1980.
- Böhret Carl : **Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Einordnung, Absichten, Methodik (Speyer Arbeitshefte 110)**, Speyer 1997.
- \_\_\_\_\_ : **Folgen. Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen**. Opladen 1990.
- Böhret, Carl/Hugger, Werner : **Test und Prüfung von Gesetzentwürfe - Anleitung zur Vorabkontrolle und Verbesserung von Rechtsvorschriften**, Köln-Bonn 1980.

참 고 문 헌

- Böhret, Carl/Hugger, Werner : **Der Praxistest von Gesetzentwürfen**, Baden-Baden 1980.
- Böhret, Carl/Götz Konzendorf : **Rechtoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung. Waldgesetz Rheinland-Pfalz**, Speyerer Forschungsberichte 192, 1998/1999.
- \_\_\_\_\_ : **Guidelines on Regulatory Impact Assessment**, Speyerer Forschungsberichte 234, 2005.
- \_\_\_\_\_ : **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetz, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften**, Baden-Baden 2001.
- Bortz Jürgen/Dörig Nicola : **Forschungsmethoden und Evaluation**, 2 Aufl., Berlin 1995.
- Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.) :**Praxis der Gesetzgebung. Ein Lehr und Lernhilfe**, Regensburg 1984.
- Bundesamt für Justiz(Hrsg.), **Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes(Gesetzgebungsleitfaden)**, Bern 2002.
- Bundesministerium des Innern(Hrsg.) : **Moderner Staat- Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2002.
- Bundesministerium des Innern(Hrsg.) : **Moderner Staat- Moderne Verwaltung. Der Mandelkern-Bericht Auf dem Weg zu besseren Gesetzen**, Berlin 2002.
- \_\_\_\_\_ : **Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2000.

- Bussmann Werner : **Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden**, Zürich 1995.
- Bussmann Wener/Klöti Ulrich/Knoepfel Peter(Hrsg.) : **Einführung in die Politikevaluation**, Basel/Frankfurt a.M. 1997.
- Fellmann, Hans(Hrsg.) : **New Public Management. Fallbeispiele aus Österreich**, Wien 2000.
- Finanzdirektion des Kantons Bern(Hrsg.) : **Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Bericht der Arbeitsgruppe NEF-Gesetzgebung vom 2 Juli 1999**, Bern 1999.
- Fliedener, Ortlieb : **Gute Gesetzgebung. Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen**. FES-Analyse Verwaltungspolitik 2001.
- Fricke, Peter : **Modelle zur Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle**, Frankfurt a.M./Bern 1983.
- Grünenfelder Peter : **Die Rolle der politischen Führung im New Public Management**, Bern/Stuttgart/Wien 1997.
- Hill Hermann : **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1982.
- Hill, Hermann/Hof, Hagen(Hrsg.) : **Wirkungsforschung zum Recht II. vorausschauend Verwaltung als Adressat und Akteur**, Baden-Baden 2000.
- \_\_\_\_\_ : **Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen**, Baden-Baden 1999.
- Karpen, Ulrich(Hrsg.) : **Gesetzgebungslehre -neue evaluiert Legistic - freshly evaluated**, Baden-Baden 2006.

- Kettiger, Daniel(Hrsg.) : **Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung**, Bern 2000.
- Kettiger, Daniel : **Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen pflege von Gesetzen**, Bern/Stuttgart/Wien 2000.
- König, Klaus : **Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung**, Speyer Forschungsberichte Nr.34, Speyer 1983.
- Leisner, Walter : **Krise des Gesetzes. Die Auflösung des Normenstaates**, Berlin 2001.
- Linder Wolf : **Schweizerische Demokratie**, Bern/Stuttgart/Wien 1999.
- Mader, Luzius : **L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation**, Lausanne 1985.
- Mazer Christian : **Die Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers**, Baden-Baden 1996.
- Mengel Hans-Joachim : **Gesetzgebung und Verfahren. Ein Beitrag zur Empirie und Theorie des Gesetzgebungsprozesses im föderalen Verfassungsstaat**, Berlin 1997.
- Müller, Georg : **Elemente einer Rechtssetzungslehre**, Zürich 1999.
- Noll, Peter : **Gesetzgebungslehre**, Reinbeck 1973.
- Öhlinger, Theo(Ges.red.) : **Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis(Forschungen aus Staat und Recht, 57)**, Wien-New York 1982.
- Regierungsrat des kantons Bern : **Dritter Zwischenbericht NEF 2000**. Regierungsratsbeschluss vom 22. September 1999.

- Rowe, Gerard C. : **Erfassung und Begrenzung interner und externer Folgekosten der Gesetzgebung im Ausland, Referat auf der Tagung Folgekosten der Gesetzgebung**, Linz 1996.
- Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartment, **Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation”. Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln. Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge.** Bern 1991.
- Schäffer, Heinz : **Evaluierung der Gesetz. Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland**, Wien 2005.
- Schneider, Hans : **Gesetzgebung**, 2.Aufl., Heidelberg 1984
- Schuppert, Gunnar Folke : **Gute Gesetzgebung. Bausteine einer Kritischen Gesetzgebungslehre**, ZG 2003 Sonderheft.
- Talos, Emmerich/Kittel, Bernhard : **Gesetzgebung in Österreich. Netzwerk, Akteure und Interaktionen in politischen Entscheidungsprozessen**, Wien 2001.
- Unkelbach, Ingo : **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, Aachen 1998.
- Vedung, Evert : **Evaluation im öffentlichen Sektor**, Wien/Köln/ Graz 1999.
- Zeh Wolfgang : **Wille und Wirkung der Gesetze**, Heidelberg 1984.

### 【 논 문 】

- Badura, Peter : **Die verfassungsrechtliche Pflicht des gesetzgebenden Parlaments zur Nachbesserung von Gesetzen**, in ; Müller Georg

et.al.(Hrsg.) : Staatsorganisation und Staatsfunktion im Wandel,  
FS Kurt Eichenberger, Basel/Frankfurt a.M. 1982.

- Badura, Peter : **Das normative Ermessen beim Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen**, in : Peter Selmer/Ingo von Münch (Hrsg.), Gedächtnisschrift für Wolfgang Martens, Berlin 1987, S.25f.
- Baer, Susanne/Lewalter, Sandra : **Zielgruppendifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung - Ein Aspekt des Gender Mainstreaming und ein Beitrag zu “better governance”**, DÖV 2007, S.195f.
- Balthasar, Andreas: **Evaluationssynthesen. Bedingungen, Möglichkeiten und Grenzen**, LeGes 2000/1, S.13ff.
- Böhret, Carl : **Gesetzesfolgenabschätzung. Soll sie institutionalisiert werden**, in : Festschrift für Willi Blümel, Berlin 1999, S.51.
- \_\_\_\_\_ : **Gesetzesfolgenabschätzung(GFA). Modisch oder hilfreich**, in : Waldemar Schreckenberger und Detlef Merten(Hrsg.), Grundfragen der Gesetzgebungslehre, Berlin 2000, S.131f.
- \_\_\_\_\_ : **Gesetzesfolgenabschätzung(GFA). Heutiger Stand der Methodik und Erfahrungen mit der Integration in die Gesetzesvorbereitung in Deutschland**, in : Schäffer, Heinz(Hrsg.), Evaluierung/ Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, Wien 2005, S.17f.
- Brocker, Lars : **Institutionalisierung einer Gesetzesfolgenabschätzung**, in; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung, dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzygesetzes Voran, H.5, Mainz 1997, S.51ff

- Brocker, Lars : **Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methodik**, in ; Hof Hagen(Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht 1. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetz, Baden-Baden 1999.
- Bussmann, Werner : **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 1998, S.127f.
- \_\_\_\_\_ : **Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation**, LeGes 1997.3., S.109f.
- \_\_\_\_\_ : **Typen und Terminogie von Evaluationsklauseln**, LeGes 2005, S.97f.
- \_\_\_\_\_ : **Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung**, ius.full 2006.1., S.42f.
- \_\_\_\_\_ : **Institutionalisierung der Evaluation in der Schweiz. Verfassungsauftrag, Konkretisierungsspielräume und Umsetzungsstrategie**, in : Heinz Schäffer(Hrsg.), Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung. Weiterer Erfahrungsbereichte aus dem In- und Ausland/ Staatspraxis und Wirtschaft, Wien 2007, S.1f.
- Deckert, Martina R. : **Zur Methodik der Folgentizipation in der Gesetzgebung**, ZG 1995, S.240ff.
- Edinger, Florian : **Folgenabschätzung und Evaluation von Gesetzen**, ZG 2004, S.149ff.
- Eggers, Andreas : **Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzeskostenen**, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer Wintersemester 2004/2005, S.1f.

- Ennuschat, Jörg : **Wege zu besserer Gesetzgebung -sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle,** DVBl 2004, S.986ff.
- Fliedner, Ortlieb : **Notwendigkeit, Verständlichkeit und Praktikabilität,** ZG 1994, S.355ff.
- Gassner, Ulrich M. : **Parlamentsvorbehalt und Bestimmtheitsgrundsatz,** DÖV 1996, S.18f.
- Grimm, Christoph/Brocker, Lars : **Die Rolle der Parlamente im Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung,** ZG 1999, S.58f.
- Grimm, Christoph : **Gesetzesfolgenabschätzung. Möglichkeiten und Grenzen auf der Sicht des Parlaments,** ZRP 2000, S.87f.
- Gruber, Hans/Schwander, Marianne : **New Public management. Das Gesetz in einer Gesellschaft im Wandel,** in ; Kettiger Daniel (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000, S.33ff.
- Grün, Malaika : **Methode für eine Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung,** in ; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz(Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung, dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes Voran, H.5, Mainz 1997, S.9ff.
- Gusy, Christoph : **Was Bewirken Gesetz? Zusammenfassende Thesen,** in ; Hof Hagen(Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht 1. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetz, Baden-Baden 1999, S.289ff.

- Häusler, Paul : **Die Koordinationsstelle für Gesetzgebung des Kantons Bern**, LeGes 1993/3, S.112ff.
- Hill, Hermann : **Impulse zum Erlaß eines Gesetzes**, DÖV 1981, S.487f.
- \_\_\_\_\_ : **Bemühungen zur Verbesserung der Gesetzgebung**, ZG 1/1993.
- \_\_\_\_\_ : **Gesetzgebung in der Postindustriellen Gesellschaft**, ZG 1995, S.82ff.
- \_\_\_\_\_ : **Rechtsdogmatische Probleme der Gesetzgebung**, Jura 1986, H.6, S.286ff.
- Hoffmann, Hans : **Von der Deregulierung zur Rückführung der Staatsaufgaben. Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzcontrolling als politische Steuerungsinstrumente**, ZG 1999, S.44ff.
- Höland, Armin : **Zum Stand der Gesetzesevaluation in der Bundesrepublik Deutschland**, ZG 1994, S.374ff.
- Janett, Daniel : **Erfolgskontrolle staatlichen Handeln durch das Parlament. Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung**, in ; Rainer J. Schweizer/Claude Jeanrenaud/Stephan Kux/Beat Sitter Liver(Hrsg.), **Verwaltung in 21. Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege**, Freiburg/Schweiz 2003, S.97f.
- Karpén, Ulrich : **Gesetzesfolgenabschätzung. Ein Mittel zur Entlastung von Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung**, ZRP 2002, Heft 10.
- \_\_\_\_\_ : **Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union**, AöR 124(1999), S.400f.

- Karpen, Ulrich : **Weniger Quantität**, in ; Jann Werner et.al.(Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft, FS Carl Böhrer, Baden-Baden 1998, S.433ff
- Kettiger, Daniel : **Bessere Wege zum Gesetz. Zur Frage nach der Optimierung des Rechtssetzungsverfahrens**, in ; Kettiger Daniel (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000, S.205ff.
- Kettiger, Daniel : **Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 2004, S.166f.
- \_\_\_\_\_ : **Deregulierung ist out-plädor für eine differenzierte Regulierung. Beitrag zum Diskussionforum Deregulierung - ein politisches Instrument für viele Ziele**, LeGes 1999/2, S.139ff.
- \_\_\_\_\_ : **Die Forderungen von New Public Management an die Gesetzgebung**, in ; Kettiger Daniel(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000, S.1ff.
- \_\_\_\_\_ : **Kooperative Rechtssetzung -Gedanke zur Zusammenarbeit von Regierung und Parlament**, LeGes 1999/2, S.151ff.
- \_\_\_\_\_ : **NPM und NEF ins richtige Licht gerückt -eine Replik zum Beitrag von Markus Zürcher**, LeGes 1999/3, S.123ff.
- \_\_\_\_\_ : **Gesetzesevaluation in der Schweiz. Stand Einbettung in das politische administrative System ausblick**, in : Schäffer,

Heinz(Hrsg.), Evaluierung/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland, Wien 2005, S.47f.

- Köck, Wolfgang : **Gesetzesfolgenabschätzung und Gesetzgebungslehre**, Verwaltungs Archiv 2002, Heft 1, S.1ff.
- Klöti, Ulrich : **Inhaltliche und methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen**, in ; Bussmann Wener/Klöti Ulrich/Knoepfel Peter(Hrsg.) : Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S.39ff.
- Konzendorf, Götz : **Innovationen im Rechtsetzungsprozess durch Gesetzesfolgenabschätzung**, Zeitschrift für Rechtssoziologie 20 (1999), H.1, S.105ff.
- \_\_\_\_\_ : **Gesetzesfolgenabschätzung**. Universitas Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, Nr.640, Oktober 1999, S.952ff.
- Kretschmer, Gerald : **Zum Stand der Gesetzesfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag**, in : Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht IV - Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, 2003, S. 15f.
- Lange, Christian : **Gesetzesfolgenabschätzung auf der Ebene der Europäischen Union**, ZG 2001, S.268f.
- Leisner, Walter Georg : **Gesetzesausführungskosten in der Verwaltung -Zu einem Zentralproblem der Gesetzesfolgenabschätzung**, DVBl 2001, S.1799ff.
- Lienhard, Andreas : **Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen**, in ; Kettiger Daniel(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung

und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittstelle zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000.

- Lötcher, Andreas : **Evaluationsklauseln. Überlegungen aus gesetzesredaktioneller Sicht**, LeGes 2005, S.130f.
- Mader, Luzius : **Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft**, Verwaltung und Management 1996, H.3, S.138ff.
- \_\_\_\_\_ : **Responsive Gesetzgebung. Für eine bessere gesellschaftliche Adäquanz gesetzgeberischen Handelns**, in ; Berchtold Dorothee/Hofmeister Albert, Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit, Schriftenreihe SGWW, Bd.30, Bern 1995, S.159ff.
- \_\_\_\_\_ : **Zum Aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz**, in ; Ulrich Karpen/Hof Hag(Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht IV, Baden-Baden 2003, S.96f.
- \_\_\_\_\_ : **Artikel 170 der Bundesverfassung. Was wurde erreicht, was ist noch zu tun**, LeGes 2005, S.29f.
- \_\_\_\_\_ : **Evaluating the Effects. a contribution to the Quality of Legislation**, Statute Law Review 2001, S.119f.
- Mastronardi, Philippe : **New Public Management in Kontext unserer Staatsordnung**, in ; Mastronardi Philippe/Schedler Kuno, New Public Management in Staat und Recht, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S.47ff.
- \_\_\_\_\_ : **Gesetzgebungsstrategie bei Unsicherheit, Umgang mit unbestimmten Zielen und Wirkungen**, LeGes 1998, S.69f.

- Mayntz, Renate : **Berücksichtigung von Implementationsproblemen bei der Gesetzgebung**, in ; Grimm Dieter/Maihofer Werner, Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie, Bd.13, Opladen 1988, S.130ff.
- Neuser, Klaus : **Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzung, Neue Wege in Niedersachsen**, NdsVBl. 1998, S.249f.
- Redeker, Konrad : **Wege zu besserer Gesetzgebung**, ZRP 2004, S.160ff.
- Schedler, Kuno : **Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht**, in ; Mastronardi Philippe/Schedler Kuno, New Public Management in Staat und Recht, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S.1f.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd : **Wirkungsforschung im Recht - unter welchen Voraussetzungen erfüllen Gesetz ihren Zweck**, DVBl 1998, S.322f.
- Schneider, Hans Peter : **Meliora Legalia- Weg zu besserer Gesetzgebung**, ZG 2004, S.105ff.
- Smeddinck, Ulrich : **Optimale Gesetzgebung im Zeitalter des Mandelkern-Berichts**, DVBl. 2003, S.641f.
- \_\_\_\_\_ : **Gesetzesfolgenabschätzung und Umweltverträglichkeitsprüfung. Zur Evaluierung des UVP-Gesetzes**, DÖV 2004, S.103ff.
- Stadler, Gerhard : **Zur Beurteilung und Bemessung der personellen Folgewirkungen von Rechtsvorschriften**, in ; Schäffer Heinz (Hrsg.), Theorie der Rechtssetzung, Wien 1988, S.411ff.
- Stempel, Dieter : **Zur Institutionalisierung von Rechtswirkungsforschung (RWF)**, LeGes 1998/1, S.75ff.

- Thierse, Wolfgang : **Wege zu besserer Gesetzgebung. sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle**, NVwZ 2005, S.153f.
- Wagner, Hellmut : **Gesetzesfolgenabschätzung. Moderscheinung oder Notwendigkeit?**, ZRP 1999, H.11, S.480ff.
- Witthohn, Alexander : Qualitätsmanagement, **Gesetzesfolgenabschätzung und Budgetierungen als Neue Steuerungsinstrumente in Niedersachsen**, NdsVBI 2004, S.36ff.
- Zeh, Wolfgang : **Die Wirkungskontrolle von Rechts und Verwaltungsvorschriften im Vollzug**, in ; Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, Regensburg 1983, S.297ff.
- \_\_\_\_\_ : **Vollzugskontrolle und Wirkungsbeobachtung als Teilfunktion der Gesetzgebung**, in ; Grimm Dieter/Maihofer Werner, Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie, Bd.13, Opladen 1988, S.194ff.

## II. 국 내

### 【단행본】

- 국가청렴위원회, **부패영향평가지침**, 2007.
- 국회사무처 예산정책국, **법률안비용추계/세수추계 세미나 자료**, 2003.5.12.
- 국회예산정책처, **법안비용추계 - 원리와 방법 -**, 2006.12.
- 노화준, **정책평가론(제4판)**, 법문사 2006.

- 이성우, 규제영향분석 방법론의 실용적 체계화, 한국행정연구원 2003.
- 정남철, 훈령·예규등의 적법성 제고를 위한 행정규칙 입안심사기준 연구, 법제처 정책과제보고서 2006.9.
- 정정길/최종원/이시원/정금준, 정책학원론, 대명출판사 2005.
- 정창화, 규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구, 한국행정연구원 2003.
- \_\_\_\_\_, 단계별 규제영향분석의 제도화방안, 한국행정연구원 2004.
- 최유성, 선진국 규제영향분석제도 비교연구, 한국행정연구원 2003.
- 최윤철/홍완식, 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구, 법제처 정책과제보고서 2005.11.
- 한국법제연구원, 입법이론연구(I) - 입법기초이론과 입법기술 -, 1991.
- \_\_\_\_\_, 입법이론연구(IV) - 입법심사의 체계와 방법론 -, 1996.
- \_\_\_\_\_, 독일연방정부의 입법절차개혁, 2003.
- \_\_\_\_\_, 법령입안기준개발연구(I) - 프랑스의 법령입안심사 기준 -, 2003.
- \_\_\_\_\_, 법령입안기준개발연구(II) - 스위스의 법령입안심사기준 -, 2004.
- \_\_\_\_\_, 법령입안기준개발연구(III) - 오스트리아의 법령입안심사기준 -, 2005.
- \_\_\_\_\_(역), 효과지향적 입법관리제도, 2005.
- \_\_\_\_\_, 재량행위투명화에 따른 법령정비 효과분석기법 연구, 2005.11.

참고 문헌

- 홍재환, 주요국의 평가제도 연구, 한국행정연구원 2003.
- 홍준형, 입법평가법제화방안에 관한 연구, 법제처정책과제보고서 2006.12.

【 논문 】

- 김유향, 기술영향평가제도의 현황과 방향, 입법정보 제106호, 2003.10.
- 김태일, 법안비용추계제도의 현황과 발전방향, 국회개혁연속토론(입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색) 자료집, 2004.10.
- 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 월간법제 2002.3.
- \_\_\_\_\_, 실험법률에 관한 고찰, 월간법제 2003.6.
- \_\_\_\_\_, 효과지향적 입법관리 -스위스의 사례를 중심으로 -, 월간법제 2006.3.
- 손봉숙, 법률안비용추계의 실효성을 확보하는 법개정이 필요하다, 국회개혁연속토론(입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색) 자료집, 2004.10.
- 송영일, 환경영향평가와 입법영향평가, 국회개혁연속토론(입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색) 자료집, 2004.10.
- 신상환, 한국입법개혁의 방향정립을 위한 사례로서 최근 유럽입법개혁의 경과와 보고, 월간법제 2003.2.
- \_\_\_\_\_, 독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제, 월간법제 2002.12.
- 오창익, 인권영향평가의 입법영향평가 어떻게 할 것인가, 국회개혁연속토론(입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색) 자료집, 2004.10.

- 이동연, **문화영향평가제도의 입법화를 위한 정책과제**, 국회개혁연속토론(입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색) 자료집, 2004.10.
- 임명현, **법안비용추계제도 활성화방안**, 월간법제 2005.2.
- \_\_\_\_\_, **재정수반법률의 효과적 입법방향**, 월간법제 2005.12.
- \_\_\_\_\_, **법안비용추계제도에 관한 연구**, 서울대 행정대학원 석사논문, 2004.2.
- 장호익, **미국의 규제완화정책**, 법제연구 제5호, 1993.12.
- 정연수, **프라이버시영향평가와 입법영향평가**, 국회개혁연속토론(입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색) 자료집, 2004.10.
- 차인순, **성별영향평가와 입법영향평가**, 국회개혁연속토론(입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색) 자료집, 2004.10.
- 채수근, **법안추계제도의 활성화를 위한 제언**, 국회개혁연속토론(입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색) 자료집, 2004.10.
- 최윤철, **입법평가의 제도화방안**, 월간법제 2006.5.
- \_\_\_\_\_, **법률(입법)평가제도에 관한 고찰**, 국회개혁연속토론(입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색) 자료집, 2004.10.
- Han Ji-Ho, **Regulatory Reform and Regulatory Impact Assessment for Better Regulation at the European Union Level - Toward an improved Regulatory Regime -**, 한국외국어대 국제지역대학원 석사논문, 2006.7.

### Ⅲ. 일 본

#### 【단행본】

- 農林水産奨励會 農林水産政策情報センター, **EU支出プログラムのガイドブック**, 政策情報レポート 019, 2003.3.
- \_\_\_\_\_, **英國 環境・食料・農村地域省 政策評價 핸드ブック**, 政策情報レポート 082, 2003.11.
- \_\_\_\_\_, **政策評價の理論と取調み**, 政策情報レポート 12-001, 2000.3.
- \_\_\_\_\_, **英國における政策評價調査報告**, 政策情報レポート 075, 2004.1.
- \_\_\_\_\_, **最良の評價を実施するためのガイドラインとバックグラウンドペーパー**, 2000.
- 規制に関する政策評價の手法に関する研究會, **規制に関する政策評價の手法に関する調査研究 報告書**, 2005.7.
- 龍 慶昭 外, **政策評價の理論と技法**, 多賀出版 2001.
- 財團法人 行政管理研究センター, **政策評價 ガイドブック**, ぎょうせい 2001.

### Ⅳ. 영미권

#### 【E U】

- Commission of the European Communities(2002), **Communication from the Commission European Governance : Better lawmaking**, COM (2002) 275 final.

- Commission of the European Communities(2002), **Communication from the Commission : Action Plan “Simplifying and improving the regulatory environment”**, COM(2002) 278 final.
- \_\_\_\_\_, **Communication from the Commission on Impact Assessment**, COM(2002) 276 final.
- \_\_\_\_\_, **Communication from the Commission : Toward a reinforced culture of consultation and dialogue -General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission**, COM(2002), 704 final.
- \_\_\_\_\_, **Communication from the Commission on the collection and use of expertise by the commission : principles and guidelines “improving the knowlwdge base for better policies”**, COM(2002), 713 final.
- \_\_\_\_\_, **Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation**, SEC(2005) 1329.
- Commission of the European Communities(2004), **Commission Staff Working Paper : Impact Assessment. Next Steps in support competitiveness and substainable development**, SEC(2004) 1377.
- Commission of the European Communities(2005), **Communication from the Commission to the Council and the European Parliament : Better Regulations for Growth and Jobs in the European Union**, COM(2005), 97 final.
- Commission of the European Communities(2006), **Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the**

참 고 문 헌

**European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : A strategic review of Better Regulation in the European Union, COM(2006) 690 final.**

- European Commission, **Impact Assessment Guidedlines**, SEC(2005), 791.

**【OECD】**

- OECD : **The OECD Report on Regulatory Reform**, Sznthesis, Paris 1997.
- OECD, **Recommendation of the Council of the OECD on improving of the Quality of Government Regulation. Including the OECD Reference Checklist for Regulatory Decision making**, Paris 1995.
- \_\_\_\_\_, **Regulatory Impact Analysis : Best Practices in OECD Countries**, Paris 1997.

**【영 국】**

- Better Regulation Commission : **Risk, Responsibility, Regulation. Whose Risk Is It Anyway?**, 2006.
- Cabinet Office Better Regulation Executive : **Impact Assessment Guidance**, 2007.
- \_\_\_\_\_ : **Measuring Administrative Costs. UK Staddard Cost Model Manual**, 2005.
- \_\_\_\_\_ : **Review of the Regulatory Reform Act 2001**.

- HM Treasury : **Green Book. Appraisal and evaluation in central government**, 2003.
- The Office of Fair Trading : **Completing competition assessments in impact assessments. Draft guideline for policy makers**, 2007.

**【미 국】**

- Lubbers, Jeffrey S. : **A Guide to Federal Agency Rulemaking**, 4rd. ed., American Bar Association 2006.
- McCarity, Thomas O. : **A Cost-Benefit State**, Administrative Law Review 50/1, 1998.
- PROJECT : **The Impact of Cost-Benefit Analysis on Federal Administrative Law**, Administrative Law Review 42/4, 1990.
- Weimer, David L./Aidan R. Vining : **Policy Analysis. Concept and Practice**, 3rd ed., Prentice Hall NJ 1999.
- Weiss, Carol H. : **Evaluation. Methods for studying programmes and policies**, 2nd ed., Prentice Hall NJ 1998.