

현안분석 2008-

입법평가 보고서 08-10

국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구

A Study on the Application of Legislation-Evaluation for
Legislation Innovation, etc.

연구자 : 한상우(법제처)

Han, Sang-Woo

강현철(연구위원)

Kang, Hyun-Cheol

류철호(법제처)

Ryu, Chol-Ho

2008. 9. 30.



한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국문 요약

우리나라도 최근에 정책의 법제화 수요가 크게 늘어나면서 법령의 수가 증가하고 있지만, 시대와 상황이 바뀌어도 제 때에 준비가 되지 않는 법령이 많아져 법령의 품질이 저하되고 있고, 현실과 맞지 않는 법 때문에 국민이 불편해지고 기업에 많은 부담이 되고 있다.

현재에도 사전적 입법평가와 유사한 규제영향평가 등 각종 영향평가와 사후적 입법평가와 유사하다고 할 수 있는 국민불편 법령 개폐 등의 법령정비가 실시되고 있다.

그러나 각종 영향평가는 개별 기관의 관점에서 시행되고 있고, 국민 불편 법령 개폐는 과학적·분석적인 검토가 이루어지지 않고 있어 이것을 제대로 된 입법평가 적용이라고 보기는 어렵다. 따라서 현재의 입법평가 유사 제도를 통합하고 보다 전문화하여 우리 실정에 맞는 상위 개념의 입법평가제도를 도입할 필요가 있다.

그런데 입법평가제도는 입법절차에 도입되는 것이기 때문에 입법평가 적용을 고려하면서 불합리한 부분은 과감하게 조정하여 입법평가 제도의 도입과 함께 입법의 효율화와 합리화가 동시에 이루어질 수 있도록 입법절차가 합리화되어야 한다.

입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안은, 첫째, 입법평가에 관한 공감대를 확산하고, 입법평가 연구 등에 있어서 협력을 강화하는 것이다. 둘째는 객관적이 부족한 우리의 실정을 고려하여, 과학적·분석적 접근을 강화하고 입법평가 관련 전문 인력을 육성하는 것을 통해 합리적·전문적 분석의 보장 방안을 마련하는 것이다. 셋째는 입법평가 적용을 위한 제도적 기본틀의 구성하는 것인데, 우선 국가적·거시적 관점에서 입법평가 적용을 시도하면서, 전담기관 등 평가 실시의 주체를 두고, 제도 도입의 유형, 입법평가의 대상·기준, 입법평가의 강제성과 평가 결과의 효력에 관한 방향을 결정하는 것이다.

그리고 넷째는, 입법평가 적용의 제도화를 위한 법적 근거를 마련하는 것이다.

이러한 입법평가 적용의 안정화를 위해서는 제도 도입의 구체적인 사항까지 치밀하게 준비하면서 단계적으로 접근하는 것이 바람직하다. 제1단계에서는 연구 등 사전 준비를 하고, 제2단계에서는 의견수렴과 공론화 단계를 거치며, 제3단계에서 시범실시를 해 본 후, 4단계에서 안정적 시행을 위해 입법평가 적용의 근거를 법제화하고, 제5단계에서 전면 실시하는 것이 바람직하다.

한편, 입법평가 적용이 좋은 법령을 만들고 유지시키는 데에 실제로 얼마나 도움이 될지를 알아보기 위해, 입법평가 유사 제도인 법제처의 국민불편 법령 개폐 사업에서의 두 가지 사례를 통해 입법평가의 유용성을 점검하였다.

두 가지 사례는 적용 대상자 수가 매우 많으면서 국민생활에 영향을 미치는 정도가 큰 사항을 대상으로 했고, 구체적으로는 국민 불편 법령 개폐 사업에서 논란이 된 바도 있는 도로교통법령상 ‘자동차 창유리 틴팅(선팅) 규제 제도’와 ‘자동차 운전자의 정기적성검사 제도’이다.

평가 기준은 크게 입법 목적의 실현 여부, 현실 타당성과 실효성, 비용과 편익 예측 등의 적정성, 국민의 불편 여부, 규제 폐지 등에 대한 대안의 존재, 사전 평가 시의 적용 기준 충족, 법적 정합성·체계성, 개정 또는 폐지의 요구 등으로 하여 입법평가 적용의 시도를 하였다. 그 결과 ‘자동차 창유리 틴팅 규제 제도’는 폐지 또는 개선, ‘자동차 운전자의 정기적성검사 제도’는 폐지의 평가 결과를 보여 주었다.

이렇게 현행의 입법평가 유사 제도에 입법평가 적용을 통하여 평가 모델을 구축하면서 분석의 정확성과 범위를 넓혀 간다면, 누적된 법령의 문제가 차츰 해결되고, 앞으로는 국가 전체적으로 문제 법령이 제대로 걸러질 수 있는 선진 입법 시스템이 마련되어 입법평가가 법령의 수를 줄이고 입법품질을 높이는 데에 획기적으로 기여하게 될 것이다.

※ 키워드 : 입법평가, 입법평가 적용, 사전적 입법평가, 사후적 입법평가, 국민불편 법령 개폐, 영향평가, 입법과정, 입법품질

Abstract

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

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

However, these impact evaluation systems are enforced from a narrow view of each ministry. In addition, there is no scientific and analytic examination in legislation innovation. In this respect, they are not a right application of legislation-evaluation. Thus, it is necessary to establish a legislation-evaluation system as a superordinate concept suitable to our situation by integrating current quasi legislation-evaluation systems and specialize the system.

However, considering that legislation-evaluation system is closely related with legislative process, it is essential to rationalize legislative process for the efficiency and rationalization of legislation with the introduction of a legislation-evaluation system by adjusting its irrational steps.

Four comprehensive and systematic plans should be proposed for the application of legislation-evaluation. First plan is to build a social consensus regarding legislation-evaluation and reinforce cooperation in legislation-evaluation research. The second plan is to provide methods for assuring reasonable and professional analysis through strengthening scientific and ana-

lytic approach and fostering experts related to legislation-evaluation. The third plan is to organize institutional framework for the application of legislation-evaluation to try applying legislation-evaluation from a national and broad perspective and to decide the main organization like government agency wholly responsible for legislation-evaluation, the type of introduction of system, the object and standard of legislation-evaluation, the direction about mandatory legislation-evaluation and the effect of its result. The fourth plan is to prepare for legal foundation for institutionalization of the application of legislation-evaluation.

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

To know the helpfulness of the application of legislation-evaluation for enacting and maintaining good laws, the usefulness of legislation-evaluation is examined through two cases in the legislation innovation project.

Two cases are selected since they involve large number of people and they significantly affect people's life: one is 'the tinting regulation of the window glass of car' and the other is 'the periodical aptitude test under the Road Traffic Act', which are controversial subjects.

The standards of legislation-evaluation include the attainment of the purpose of legislation, validity and effectiveness, the appropriateness of cost/benefit estimate, people's inconvenience, the existence of an alternative to

the abolition of regulation, the fulfillment of application standards in prospective evaluation, legal and systematic perfectness, and the demand for the abolition or revision of current statutes. As a result of applying these standards, it shows the abolition or improvement in case of ‘the tinting regulation of the window glass of car’, and the abolition in case of ‘the periodical aptitude test under the Road Traffic Act’.

This paper finally suggests that the issue of accumulated statutes will be solved and an advanced legislation-evaluation system which prevents problematic statutes will be provided, drastically contributing to reduce the number of statutes improve the quality of legislation, if a evaluation model is built and the correctness and scope of analysis is enhanced through applying a authentic legislation-evaluation system to current quasi legislation-evaluation systems.

※ Key words : legislation-evaluation, the application of legislation-evaluation, prospective evaluation, retrospective evaluation, Legislation Innovation, impact evaluation, legislative process, the quality of legislation

목 차

국문요약	3
Abstract	7
I. 입법평가 적용 논의의 배경과 범위	17
II. 입법평가와 그 적용의 필요성	21
1. 입법평가의 개념과 유형	21
가. 입법평가의 개념	21
나. 입법평가의 유형	24
2. 선진 각국의 입법평가제도의 적용 경위	26
가. 독 일	27
나. 스위스	28
다. 프랑스	29
라. 미 국	30
마. 유럽연합(EU)	33
3. 입법평가 적용의 필요성	34
가. 법규범 과잉 현상의 방지를 통한 민간 자율성 강화	34
나. 과학적·합리적 분석을 통한 국가 입법역량의 제고	35
다. 실효성과 효과성이 큰 고품질의 입법 창출	36
라. 입법의 신뢰성과 안정성 제고	38

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점	41
1. 사전적 입법평가 성격의 영향평가제도의 현황	41
가. 규제영향평가제도	41
나. 부패영향평가제도	44
다. 성별영향평가제도	49
라. 법안비용추계제도	51
마. 갈등영향분석제도	55
2. 사후적 입법평가 성격의 법령정비의 현황	56
가. 종전 법령정비 사업의 개요	56
나. 법령정비와 입법평가 적용	60
다. 국민불편 법령 폐쇄의 추진 배경	62
라. 국민불편 법령 폐쇄 사업의 추진 체계와 방식	65
마. 최근 논의된 법제 개선과제	72
바. ‘국민불편법령 폐쇄 사례집’의 발간	87
사. ‘국민불편 법령 폐쇄’의 추진 방향	90
3. 입법평가의 관점에서 본 문제점	91
가. 입법 관련 영향평가제도의 문제점	91
나. 법령정비 제도의 문제점	93
Ⅳ. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제	99
1. 입법평가 적용과 입법절차의 관련성	99
2. 입법과 입법절차의 현황과 시사점	101
가. 입법의 현황과 시사점	101
나. 입법절차의 현황과 시사점	104

3. 정부 입법절차상의 문제점	110
4. 의원 입법절차상의 문제점	112
5. 입법평가 적용을 고려한 입법절차 재설계	113
V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안	119
1. 입법평가에 관한 공감대 확산과 연구 등 협력 강화	120
2. 합리적·전문적 분석의 보장 방안 마련	124
가. 과학적·분석적 접근의 강화	124
나. 입법평가 관련 전문 인력의 육성	128
3. 입법평가 적용을 위한 제도적 기본틀의 구성	129
가. 국가적·거시적 관점의 적용 고려	129
나. 전담기관 등 평가 실시의 주체	133
다. 제도 도입의 유형	137
라. 입법평가의 대상	139
마. 입법평가의 기준	141
바. 입법평가의 강제성과 평가 결과의 효력	149
4. 입법평가 적용의 제도화를 위한 법적 근거의 마련	152
5. 입법평가 적용의 안정화를 위한 단계적 방안	163
가. 사전 준비 단계(제1단계)	164
나. 의견수렴과 공론화 단계(제2단계)	164
다. 시범실시 단계(제3단계)	165
라. 법제화 단계(제4단계)	166
마. 전면 실시 단계(제5단계)	167

VI. 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용의 실제	169
1. 사후적 입법평가의 적용	170
가. 국민불편 법령 개폐 사업과의 관련성	170
나. 사후적 입법평가 적용의 체계와 절차	172
다. 사후적 입법평가의 평가기준	174
2. ‘자동차 창유리 선팅 규제 제도’에 대한 입법평가 적용 사례	176
가. 종전의 검토서	176
나. 입법평가 적용 검토서	178
3. ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’에 대한 입법평가 적용 사례	193
가. 종전의 검토서	193
나. 입법평가 적용 검토서	195
VII. 입법평가 적용의 활성화 전망	215
참 고 문 헌	219

표 및 그림 목차

【 표 】

<입법평가의 개념과 체계 등>	23
<정부입법 제출 및 의원입법 발의 현황>	103
<각종 영향평가의 종류와 평가의 주요 내용>	105

【 그림 】

<연도별 정부(법제처)의 법령심사 건수>	101
<연도별 현행 법령 건수>	102
<현행 각종 영향평가의 추진체계>	106
<현행의 입법절차 개요>	107
<국회에서의 입법절차>	109
<각종 사전영향평가를 통합한 원스톱 평가시스템의 구축>	117

I. 입법평가 적용 논의의 배경과 범위

입법자의 입장에서 볼 때 의심할 수 없는 바램은, 법을 만들 때에는 물론이고 시행되는 동안 내내 법을 해석·적용하는 자와 집행하는 자는 물론, 법을 준수해야 하는 대상자 모두가 만족할 수 있는 좋은 법을 만들고 유지되도록 하는 것이라고 할 수 있다.

그러나 입법 당시에는 어느 정도 그러한 기대를 충족시켜 주었던 법도 시대와 상황의 변화에 따라 불가피하게 현실과 괴리되고 원래의 입법 목적에도 맞지 않게 되어 문제가 생기는 경우가 많다. 물론 입법 당시부터 현실적이고 타당한 분석에 근거하여 법을 만들지 못한 경우도 많았다. 이러한 경우 결국 법이 시행된 이후에 문제가 드러나 개선 필요성을 확인하게 되는데, 문제는 그러한 문제 인식이 있어도 그것이 제 때에 정비되지 않아서 문제가 누적되어 오고 있다는 것이다.

따라서 입법과 관련해서 우선 법을 만들 때부터 이러한 문제가 최소화되도록 입법은 여러 단계의 절차에서 국민의 참여 속에 객관적이고 합리적인 분석을 토대로 그 내용이 구성되어야 한다. 또한, 법이 만들어진 후에도 당초에 판단한 입법 목적을 달성하고 있는지 항상 점검하고, 문제가 있으면 신속하게 개선할 수 있도록 해야 한다. 그런데 이러한 일은 생각보다 어려운 일이기 때문에, 체계적인 선진 입법 시스템을 갖추어 입법과정에 선진 입법평가 제도가 적용되도록 할 필요가 있다.

현대 법치국가에서 주요 정책의 대부분은 법제화되어 시행되고 있는데, 사회가 복잡화·전문화되고 행정 수요가 증가함에 따라 법령의 수와 법령별 조문 수가 계속 증가할 뿐만 아니라 그 내용 또한 복잡하고 전문적으로 되면서, 수많은 법령의 홍수 현상이 초래되는 가운데 제대로 관리가 되지 않는 법령이 증가되고 있는 실정이다.

법치국가에서 법치주의가 정착되어 가면서, 법령의 수가 증가하는 것 자체가 문제가 되는 것은 아니지만, 상당 수의 법령이 빠른 속도

I. 입법평가 적용 논의의 배경과 범위

로 변화하는 시대와 상황에 맞지 않고 비현실적이라는 점이 문제가 되고 있다.¹⁾

최근에 다시 문제가 되고 있는 규제 관련 법령만 보더라도, 정부가 바뀔 때마다 규제개혁을 추진하고 있지만, 필요한 정도를 넘는 과잉 규제로 국민과 기업을 불편하게 하거나 불필요한 비용을 부담시키는 법령이 많다. 그리고 이러한 법령이 원래 의도한 공익적 목적보다는 국민을 불편하게 한다든지 기업에 부담을 주는 등과 같이 나쁜 영향으로 더 큰 위력을 발휘하고 있기 때문에 문제가 되고 있다.

이런 상황에서 새로 만들어지는 많은 법령조차 문제가 있으면 제 때에 고쳐 나가는 등 제대로 관리하는 것이 쉬운 일이 아니다. 따라서 제정되거나 개정되는 법령의 경우 입법할 때부터 아주 체계적으로 분석·점검해서 꼭 필요한 부분만 만들어지도록 할 필요가 있다. 아울러 공포되어 시행되고 있는 법령에 대해서도 시대에 맞지 않아 낡은 법령이 되지 않도록 사후에 효율적이고 효과적인 입법평가 시스템을 만들어 분석·점검해 나갈 필요가 있다.

이를 위해 우리도 선진 각국과 같이 입법의 품질을 획기적으로 높일 수 있도록 입법평가를 적용하기 위한 종합적이고 체계적인 방안의 마련을 모색할 때가 되었다고 본다.

물론 현재에도 입법과정에서 사전적 입법평가라고 할 수 있는 규제 영향평가 등 각종 영향평가제도와 사후적 입법평가라고 할 수 있는 국민불편 법령 개폐 등 법령정비사업과 같이 입법평가와 유사하게 운영되고 있는 제도가 있다고 할 수 있다.

그러나, 이러한 제도를 두고 우리나라에도 제대로 된 입법평가제도가 운영되고 있다고 하기는 어려우므로, 이제는 별개로 발전되어 온

1) 언론에서도 종종 현실성이 없는 법령 내용이 보도되고 있는데, 2007. 1. 19.자 서울신문에서는 특집기사 ‘법 따로 현실 따로’ 연재를 시작하면서, ‘법과 현실이 불일치하는 현상이 심각한 수준으로 치닫고 있는데, 이를 방지하기 위해서는 입법평가 제도의 도입이 필요하다는 것을 지적’하고 있다.

입법 관련 평가와 분석 등의 노력을 하나로 묶어 보다 종합적인 관점에서 전문화하고 구체화하는 등 우리 실정에 맞는 상위 개념의 ‘입법평가제도’를 설계하여 우리의 입법과정에 도입할 때가 되었다고 본다.

문제는 외국에서 아무리 좋은 대안이라고 평가받고 잘 운영되고 있는 제도라고 할지라도 우리나라에 도입하기 위해서는 우리의 입법 제도와 환경을 사전에 잘 고려하여 기존의 관련 제도와 원활하게 조정·흡수되는 과정을 거쳐야 한다.

다만, 입법평가가 아직은 대부분의 사람들에게 생소한 제도일 뿐만 아니라, 입법자가 제정하려고 하거나 제정한 법률에 대한 평가여서 경우에 따라 입법에 상당한 영향을 미칠 수 있는 등 이 제도를 둘러싸고 많은 논란이 있을 수 있으므로 선진 각국의 제도를 잘 연구·분석한 후 그것을 바탕으로 우리 실정에 꼭 맞는 필요한 제도로써 효과적이고 효율적인 모습으로 도입되어 적용되도록 관련된 노력과 역량을 모을 필요가 있다.

한편, 입법평가 적용²⁾은 입법과정에서의 새로운 절차를 추가하는 것이므로 불가피하게 입법절차와 관련된 문제의 해결에도 관심을 기울일 필요가 있다.

정부입법의 경우를 보면, 현재에도 그 절차가 상당히 복잡한 상황이어서 입법추진에서 그 효율성을 높이는 문제가 논의되고 있으므로, 입법평가 적용을 위해서는 입법절차의 상당 부분을 다시 설계해서 체계적이고 효율적인 입법추진이 가능한 방안이 마련되어야 한다.

이를 위해서는 우선 현재 소관 기관별로 개별화되어 있는 규제영향평가 등 각종 영향평가제도가 그 운영의 형식성과 비전문성을 극복하고 입법의 품질을 높이는 데에 실질적으로 도움이 되는 방향으로 운

2) 여기에서 ‘입법평가 적용’이란 선진 각국의 제도화된 입법평가제도를 우리나라의 입법과정에 우리 실정에 맞게 도입하여 시행하는 것을 의미하고, 이하에서 같은 의미로 사용하기로 한다.

I. 입법평가 적용 논의의 배경과 범위

영할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다.

이를 위해 독일, 스위스, 프랑스, 미국 등에서 입법의 품질을 높이기 위한 각 기관의 통합적인 제도 운영을 살펴보고, 그 평가기준과 분석 기법 등을 우리의 상황에 맞게 도입하려는 노력이 계속되어야 한다.

이는 입법평가가 효과적·효율적 입법과 입법으로 인한 불필요한 비용 방지 등을 목표로 하면서, 입법평가 적용 자체가 입법절차의 고비용 저효율 상황을 초래해서는 안 된다는 것을 의미한다.

우리의 입법 환경과 상황에 맞고 적절한 입법평가 적용이 되기 위해서는 선진 각국에서 입법평가 적용을 한 경위를 고려하면서 우리의 경우 이 제도가 왜 필요한지를 면밀하게 분석해 볼 필요가 있다.

우리의 경우 이미 입법과정에서 각종 영향평가제도와 국민불편 법령 개폐 사업 등 법령정비 제도를 운영해 오고 있는데, 여기에서는 입법절차의 관점에서 각종 영향평가제도를 통합하여 한 차원 높은 사전영향평가 제도로 전문화하는 방안을 살펴보고, 국민불편 법령 개폐와 관련해서도 입법평가 적용으로 종합적이고 체계적인 입법평가제도의 한 부분으로 발전할 수 있는 방안을 검토해 보기로 한다.

아울러 이런 점들을 종합적으로 고려하여, 우리나라의 실제 입법과정에서 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안을 제시해 보기로 한다.

그리고 이러한 논의를 바탕으로 현재 사후적인 입법평가와 유사한 제도로서 운영 중인 국민불편 법령 개폐 사업에서 논란이 된 사례에 대해서 입법평가에서 논의 되고 있는 평가기준 등을 우리 실정에 맞게 수정하여 시범적으로 적용해 보기로 한다.

특히 종전의 검토 결과와 국민불편 법령 개폐 사업에 입법평가의 평가기준 등을 적용한 검토 결과를 비교해 봄으로써 입법평가 적용 결과가 법령을 개선할 것인지 결정하는 것과 관련하여 어느 정도 객관적이고 합리적인 판단을 할 수 있을 것인지를 비교해 볼 수 있도록 하였다.

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

1. 입법평가의 개념과 유형

가. 입법평가의 개념

외국의 입법평가제도와 그 도입 방안과 관련하여 여러 연구가 진행되면서 입법평가에 관한 용어도 다양하게 사용되고 있다. 그 과정에서 입법평가라는 개념의 체계상 혼란을 가져오게 되는 경우도 있는데, 여기에서는 확립된 개념은 아니지만 여러 연구자들 간에 어느 정도 공감대를 갖고 있는 방향으로 개념을 설정하고자 한다.

원래 ‘평가’란 어떤 사항의 가치나 수준 따위를 평하는 것을 의미하는데, ‘입법평가’³⁾란 입법⁴⁾의 가치와 필요성 등을 사전적·사후적으로 평하는 것이라고 볼 수 있다. 다시 말해 ‘좋은 법’을 만들고 유지하기 위해 일정한 평가기준에 따라 과학적·객관적 분석의 토대 위에서 종합적이고 체계적으로 법령안이나 공포된 법령을 검토하고 평하는 것을 의미한다.

보다 구체적으로는, 정책 목표를 달성하기 위해 부득이 하게 국민의 자유와 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수밖에 없어서 그 정책을

3) 이 용어는 독일에서 사용되고 있는 용어 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’과 영미권의 ‘Regulatory Impact Assessment’의 우리말 번역인 것으로 판단된다. 그러나 이것이 동일한 것은 아니기 때문에 이를 구별할 필요가 있다. 한편, 스위스나 독일은 구체적인 법률에 대한 평가에 관하여 약 20여년 전부터 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’이라는 용어를 사용하다. 이를 직역하면 ‘법률결과 예측’인데, 그 밖에 ‘법률결과 예측·평가’, ‘법률효과 예측·평가’ 또는 ‘입법평가’ 등이 보이고 있다. (최윤철·홍완식, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 법제처, 2005. 11. 30. 19면)

4) ‘입법(立法)’이란 일반적으로 “입법부가 국민 등 외부적 효력을 갖는 일반적·추상적인 규범인 ‘법률’을 제정하는 것”을 의미하지만, 여기에서는 법률과 그 위임에 따라 제정·개정하는 하위법령인 대통령령과 총리령·부령 등도 포함된 개념으로 보기로 한다.

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

법령이라는 그릇에 담아야 할 사항이라고 판단되는 사항이 있는 경우, 법령이 공포되기 이전의 단계에서는 반드시 법령으로 해야 할 필요성이 있는지, 법령으로 규정하는 경우 그 개별 규정이 현실적으로 타당한지 그리고 꼭 필요한 만큼만 규정하고 있는지(비례의 원칙에 적합한지 여부) 등을 사전에 준비한 평가기준과 실무적 지침에 따라 분석·평가하고, 이미 공포되어 시행되고 있는 단계에서는 입법자가 달성하려고 했던 입법의 목적이 달성되고 있는지, 그 후 시대와 상황이 바뀔에 따라 현실에 맞지 않거나 실효성이 떨어진 법령이나 규정이 없는지 등을 분석·평가하여, 그러한 결과에 따라 입법을 하거나 법령정비를 할 수 있도록 하는 모든 조치들을 의미하는 것으로 볼 수 있다.

이와 같이 ‘입법평가’는 현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가를 의미한다. 입법과 관련하여 ‘영향평가’라고 할 때 그 자체는 입법의 행정적·법률적·사회적·경제적·예산적 효과를 사전에 평가하여 입법 목적을 효과적으로 달성하도록 하는 것을 의미하는 평가, 즉 입법평가에서 말하는 사전평가를 전제로 하고 있는 것으로 보인다.

따라서 입법평가를 ‘입법영향평가’ 또는 ‘법적영향평가’라고 통칭하여 기존의 영향평가 외에 하나의 영향평가가 추가되는 것으로 오해되게 하여 입법평가 개념 체계에 혼란을 가져오도록 하는 것은 바람직하지 않다고 본다.

그 입법영향평가란 법령을 입법함으로써 미치게 되는 영향을 각각의 정책적 관점에서 평가한 것을 총괄하는 개념이며 그 구성요소로서 각 개별법이 요구하는 규제영향분석, 부패영향평가, 성별영향평가, 갈등영향분석 등이 있으며 법령이 요구하지는 않으나 경우에 따라 요구된다고 할 수 있는 행정부담, 비용추계, 경쟁영향평가, 중소기업영향평가 등을 포함할 수 있다.⁵⁾

5) 김유환·김동영·전훈, “정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정

입법평가에 관한 연구가 활발하게 전개될 시점이고, 입법평가의 개념이 아직 확립된 것은 아니지만, 여기에서는 그동안의 일반적인 논의를 바탕으로 입법평가의 개념과 그 체계 등을 다음과 같이 하여 그에 바탕을 두고 논의를 진행하고자 한다.

< 입법평가의 개념과 체계 등 >

입 법 평 가	
여기에서의 입법평가 구분과 의미	
사전적 입법평가: 사전영향평가 (입법영향평가)	사후적 입법평가: 사후효과평가 ⁶⁾ (법제개선을 위한 평가)
* 각종 영향평가를 통합한 평가로서 각 영향평가보다 한 차원 높은 입법평가 * 법령이 공포·시행되기 전의 평가로 보고, 각 연구에서 구분하고 있는 병행평가도 이에 포함시키기로 한다.	* 법령이 공포·시행된 이후 시행하는 법령의 효과성 등에 대한 평가 (통상적으로는 법령이 시행된 이후 일정한 시점이 지난 다음에 평가)
현행의 유사 제도	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제영향평가(국무총리실) - 중소기업영향평가(포함 예정) ○ 부패영향평가(국민권익위원회) ○ 성별영향평가(여성부) ○ 법안비용추계(국회, 기획재정부) ○ 갈등영향평가(국무총리실) (각 개별법에 근거하여 그 소관 기관이 시행) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법령 소관 기관(각 부처·기관의 자체 법령정비) ○ 제도개선 총괄기관의 법령정비(국가경쟁력강화위원회, 규제개혁위원회 등) ○ 법제처 주관의 법령정비(현재의 국민불편 법령 개폐, 대통령령인 「법제업무운영규정」에 근거)

기능 강화방안 연구”, 법제처. 2007. 11. 10.

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

입법평가 적용을 위해 보완이 필요한 사항	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 사전적 입법평가를 종합적으로 전담하여 추진하는 총괄 기관의 설립과 전문 인력의 양성 ○ 종합적인 관점에서 입법의 필요성을 판단할 수 있는 체계 구축 ○ 각종 영향평가제도의 평가기준을 통합하여 중복을 배제하고 전체적 관점에서 법적영향평가의 기준 등을 추가하여 다시 조정한 평가기준 마련 ○ 사전적 입법평가를 위한 세부 평가기준과 실무지침의 마련 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사후적 입법평가를 종합적으로 전담하여 추진하는 총괄 기관의 설립과 전문 인력의 양성 ○ 사전적 입법평가와 긴밀히 연계하여 사후적 입법평가를 할 수 있는 종합적인 체계 마련 ○ 사후적 입법평가를 위한 세부 기준과 실무지침의 마련

나. 입법평가의 유형⁷⁾

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

사전적 평가는 입법하려는 법령안에 대한 사전적인 평가의 절차로서, 입법 목적이 무엇인지를 명확하게 하는 단계에서부터 입법의 필요성을 확인하고 법령안의 준비 단계로 접어들기까지의 과정에서 이루어지는 평가로서 입법하려는 법령안이 가져올 것으로 예견되는 결

6) 여기서는 ‘사후효과평가’를 시행 중인 법령의 효과 등을 사전에 설정한 평가기준에 따라 과학적·분석적으로 평가하고 그 결과의 피드백을 통하여 현행 법령의 정비 필요성을 판단하는 것을 의미하는 것으로 본다.

7) 박영도, 『입법평가의 이론과 실제』, 한국법제연구원, 2007. 11. 129~216면에서의 입법평가의 유형과 방법론을 참고하였다.

과에 대한 정보를 입법의 최종 결정자(입법자)에게 제공한다. 사전적 평가는 특히 법이 시행된 이후 일정 시점이 지난 후 하게 될 사후적 평가를 위한 기초가 된다는 점에서, 사전적 평가가 잘 이루어질 필요가 있다. 사전적 평가는 입법이 필요한지 여부를 판단할 때와 입법의 여러 가지 대안에 대한 비교평가를 하여 최적의 대안 입법을 찾을 때에 적용할 수 있는 좋은 방안이다.

그리고 병행적 평가는 초안의 법형식을 기초로 한 사전적인 부가 평가이다. 즉, 사전적인 입법평가로부터 도출된 최적의 대안 입법의 제안은 법형식에 합치되는 내용으로 전환하는 과정에서 이루어지는, 법률안 초안의 마련부터 법률로써 완성되기까지에 이르는 평가로서 법의 장래 집행 가능성과 준수 가능성을 미리 점검하게 한다. 심사와 검토의 대상은 문장으로 표현이 되어 있는 법안이다.

병행적 평가는 법안을 현실에 가깝게 하고 부작용에 관한 불확실성을 최소화하고 그 법안을 법형식적으로 최적화시키기 위해서 수행한다.

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

그런데 초안의 법형식을 만들기 전의 단계에서 평가는 정책에 대한 평가인 경우가 많으나, 결국 그 정책을 법령이라는 그릇에 담게 되는 것이기 때문에 사전적 평가와 병행적 평가의 주요 내용이 크게 달라지자 않는다고 할 수 있다.

따라서 여기에서는 입법평가의 실제 입법과정에서의 적용 문제에 중점을 두고 있고, 실무상 법령안의 준비 전 단계인 사전적 평가와 초

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

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

2. 선진 각국의 입법평가제도의 적용 경위

최근 어느 국가나 규제개혁 등을 추진하면서 일시적으로 많은 법령을 제정하고 개정하는 과정에서 법령의 품질이 떨어지는 문제가 생기자 법령을 객관적이고 효과적으로 분석하여 보다 좋은 법을 만들고 그 실효성 높이려는 차원에서, 입법학의 한 분야로서 입법평가에 대한 관심이 증대되었다. 특히 독일과 스위스 등에서는 입법평가의 법적 근거를 마련하고 실무에 본격적으로 도입하여 시행하고 있다.

그러나 많은 유럽 국가에서 초기에는 사후평가를 한 경험 등을 바탕으로 하여 법령안을 마련하는 과정에서 비용편익분석을 강화하는 방식으로 전개되었으나, 법령안에 대한 체계적이고 포괄적인 평가가 이루어졌다고 보기는 어렵다.

최근에는 독일이나 스위스 등 거의 모든 유럽의 국가는 물론 영미권 국가 그리고 유럽연합(EU) 및 OECD와 같은 국제조직에서도 종합적이면서도 체계적인 입법평가의 필요성을 인식하고, 입법실무상 이를 적용하는 노력이 활발하게 이루어지고 있으며, 학문적으로나 실무적으로 입법평가에 관한 많은 연구와 경험이 축적되어 가고 있다.

이러한 국가 등에서는 어떻게 하면 보다 적은 비용과 부담을 주면서도 그 입법 목적을 효과적으로 달성할 수 있는 법률과 적은 수(數)이지만 질적으로는 보다 나은 법률을 만들 수 있을 지에 대한 고민을 하고 있으며, 다른 한편으로는 기존의 불합리한 법규범을 어떻게 하면 감소시킬 수 있을지를 고민하고 있다. 따라서 우리도 성공적인 입법평가 적용을 위해서는 입법평가제도가 잘 운영되고 있는 선진 각국

에서 이 제도를 도입한 경위 등을 알아보는 것이 필요하다고 하겠다.

가. 독일⁸⁾

독일은 1970년대 이후 법규의 수가 늘어나면서 법률의 품질이 떨어지자 다시 이를 개선하는 과정에서 새로운 법률이 또 양산되는 문제가 제기되면서 연방정부 차원에서 입법평가가 법률 제정 절차의 과정에서 매우 중요한 하나의 단계라는 인식을 갖게 되었다.

한편, 독일의 연방헌법재판소는 판례를 통해 지속적으로, 입법자는 기본권을 보호할 의무가 있기 때문에 법률이 제정된 이후에도 그 법률이 현실과 사회 상황에 적합한지를 계속하여 관찰하고 조사할 의무가 있다고 한 바가 있다. 그래서 입법자는 법률이 제정된 이후에는 사후적으로 문제가 되는 법률을 개선할 의무도 있으며, 법률로 인하여 발생하는 영향을 항상 고려해야 하는 점을 지적해 왔다.

1999년 12월 1일에는 행정과 입법에 대한 평가를 제도화하는 한편, 부처 간 입법업무를 효율화하고 법률안의 품질을 개선하기 위해 새 프로그램이 마련되었고, 이에 따라 2000년 7월 26일 「연방각부 공통 직무규칙」(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)이 전면 개정되어 2000년 9월 1일부터 시행되었다. 「연방각부 공통 직무규칙」 제44조에서는 연방정부 입법안을 준비하는 경우 법률 결과 예측 기법을 반드시 고려하도록 권고하고 있어, 입법과정에서 과학적인 기법을 도입하려는 시도⁹⁾를 제도화하였다.¹⁰⁾

8) 박영도, 『입법평가의 이론과 실제』, 한국법제연구원. 2007. 11. 26~31면을 주로 참고하였다.

9) 최근 독일의 연방정부는 2003년 이후 네덜란드에서 관료주의로 인해 기업이 부담하는 행정비용을 측정하고 행정청이 요구하는 정보의무, 보고의무 및 문서의무를 줄여 기업의 부담을 낮추기 위해 마련했던 표준비용모델을 도입하기로 2006년 4월 25일 결의하였다. 이에 따라 규범통제위원회(Normenkontrollrat, NKR)가 설치되었고, 연방내각이 어떠한 법안에 대해 결의하기 전에 그 법안의 소관 장관은 기업의 관료비용 부담을 조사해야 하며, 그 법안은 규범통제위원회를 거친 후 연방내각에 전달되어야 하고, 규범통제위원회는 법률이 정보의무 등을 포함하는지를 심사하고 비

나. 스위스¹¹⁾

1960년대부터 법령의 잦은 개정, 법령의 복잡성·다양성, 유사한 법령의 미정비 등으로 법규범의 홍수 현상이 발생되었고, 그 결과 법조문이 난해하고 그 내용을 정확하게 파악할 수 없게 된다는 점이 지적되었다. 한편, 1970년대에는 압력단체가 국가정책을 실질적으로 좌우하고 연방정부와 주정부의 타협에 의해 정책이 성립되면서 국가의 주요 정책에 대한 책임 문제가 제기되기 시작했으며 그에 따라 국가정책에 대한 평가제도의 마련이 현안으로 대두되었다.

이에 따라 입법평가제도의 도입으로 법규범의 실효성 일반에 관한 문제를 제기하고 일정한 기준에 의하여 심사를 수행하며 입법과 관련된 결정에 대한 논거를 공개함으로써 불필요한 법률이 제정되는 것을 피할 수 있도록 하는 방안이 마련되었다.

이렇게 스위스는 입법평가를 가장 먼저 법제화한 나라로서 1980년대에 이미 입법평가제도가 이론적으로 정립되었고, 1990년대를 거치면서 학계와 실무 차원에서 매우 활발한 연구가 전개되었는데, 주로 연방 법무부와 스위스 평가학회(SEVAL)가 함께 수행하였다.

그리고 실무에서는 연방차원에서 구성된 입법평가실무위원회(AGEVAL)가 1991년에 입법평가의 제도화를 위한 보고서를 제출했는데, 이 보고서에서는 ‘효율성은 합법성과 함께 평가의 중요한 기준이 되었으며, 동시에 중요한 요건이 되었다’라고 발표하였다. 이 표현은 효과지향적 입법은 효과지향적 국가를 위한 일반적 요건임과 동시에 효과지향적 행정을 위한 개별적 요건임을 제시한 것으로 평가되고 있다.

용부담이 적절히 조사되고 서술되었는지를 심사하고 있다.

10) 홍준형·최은진·김난영, 『입법평가 법제화방안에 관한 연구』, 법제처. 2006. 12. 18면

11) 박영도·장병일, 『주요국가의 입법관련 평가제도(V) - 오스트리아·스위스의 입법평가제도』, 한국법제연구원. 2007. 5.을 주로 참고하였다.

이러한 지속적인 노력으로 스위스는 모범적인 입법평가제도를 가지게 되었고 입법평가가 법제화될 수 있었다.

스위스에서 입법평가제도에 대한 관심이 일찍 일어난 이유는 연방법은 각 주(Kanton)에 의해서 다시 변환되어 집행되는 점에서 법률의 효과에 관한 관심이 이전부터 있어 왔다는 점, 직접민주주의의 발달로 입법에 있어서 시민과의 밀접성과 이해의 용이성이 강조된 점, 정부와 야당 간의 관계에서 입법평가제도를 야당이 정치적으로 이용할 가능성이 적은 정치구조, 입법과정이 통상 6년에서 8년까지 장기간 소요되어 사전평가를 위한 충분한 시간이 있는 점, 정부 내 관련 부서 간 상호 협조체계가 잘 되어 있는 점 등을 들고 있다.¹²⁾

최근에는 신공공관리론(New Public Management)의 확산과 함께 행정개혁 프로그램이 본격화되면서 그 효과 지향성과 관련하여 입법의 효과에 대한 평가를 강조하는 이른바 효과지향적 입법에 대한 요청에 따라 계속 발전하고 있다.

제도의 발전과정에서 드러난 스위스의 입법평가제도의 특징으로는 첫째, 중앙의 평가기구가 존재하는 것이 아니라 다양한 관점에서 국가 활동의 효과성 문제를 다루고 평가를 실행하거나 그 결과를 이용하는 다양한 기구들이 존재하고, 둘째, 의회는 평가위탁자이고 평가의 실행은 정부 행정의 영역(외부 전문가의 지원)이며, 셋째는 연방의회와 재정통제위원회의 양호한 연계가 제도화에 기여한 점을 든다.¹³⁾

다. 프랑스¹⁴⁾

프랑스의 경우 입법평가는 입법상의 여러 가지 영향평가(행정적·

12) 최윤철·홍완식, 앞의 논문, 76~77면, 참고.

13) 이에 관해서는 Luzius Mader, 스위스 입법평가의 발전과 상황, 입법평가의 과제와 전망, 한국법제연구원, 2007년 국제학술회의자료집, 2007. 8. 9. 103~104면 참조.

14) 박균성·김재광, “프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구”, 법제처, 2007.을 주로 참고하였다.

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

법률적·사회적·경제적·예산적 효과 등)를 사전에 실시하여 당초 설정한 입법 목적을 효과적으로 달성하게 하고 입법을 명확하게 함으로써 입법의 품질을 높이는 동시에 법령의 수가 증가하는 것을 막는 것에 중점이 있는 것으로 보인다. 따라서 프랑스에서의 입법평가는 사전적 영향평가(병행적 평가 포함)를 그 내용으로 하고, 원칙적으로 사후평가는 입법영향평가에 포함되어 있지 않다.

그리고 프랑스는 입법영향평가와 정책영향평가를 구별하여 규정하고 있고, 정책의 사전영향평가는 입법영향평가에 포함시켜 규율하고 있다. 1998년 2월 6일의 수상 통첩으로 입법평가가 정식으로 제도화되어 입법영향평가를 일반적으로 규율하고 있는데, 제안된 조치의 중요성이나 사회·경제·행정에 미치는 영향에 비례하여 평가를 구체화하도록 하고, 입법영향평가 초안을 법령안의 작성 전이나 주요한 입법방향이 정해질 때 작성하며, 법령안이 구체화되고 수정되는 것에 맞추어 입법영향평가 내용을 보완하도록 하였다. 2003년 8월 26일의 규범 인플레이션의 통제와 규제 질(質)의 개선에 관한 수상 통첩에 따라 기존의 입법영향평가를 개선하는 조치가 이루어졌는데, 이것이 현재의 입법영향평가제도로서 기본적으로 입법영향평가의 형식화를 막고 효율성을 높이며, 이를 입법의 질을 높이기 위한 수단으로 보고 있다. 이와 같이 프랑스의 입법평가제도는 아직 완성된 제도가 아니고 입법영향평가제도에 대한 정기적인 평가를 통해 문제점을 해결하기 위해 노력해 오고 있는 과정에 있다고 할 수 있다.

라. 미 국¹⁵⁾

미국에서의 입법평가는 기본적으로 법령안의 최종 입안 후 법령의

15) 주로, 박영도·한귀현, 『주요국가의 입법평가 관련 제도(II) - 미국의 규제영향분석제도 -』, 한국법제연구원, 2007. 4.와 김유환·김동영·전훈, “정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정 기능 강화방안 연구”, 법제처 2007. 12.를 참조하였다.

효력을 갖기 전에 시점에서 이루어지는 사전적 입법평가(병행평가)의 형태로 이루어져 왔다. 그 중점은 연방 법률의 집행에 따른 각 주나 지방자치단체 그리고 사경제(私經濟) 부문에 미치는 재정적 부담을 주로 분석하는 것이다.

이런 점에서 미국은 유럽 각국에서 보는 바와 같은 입법평가제도를 갖추고 있지는 않지만, 하원과 상원을 거치는 등 입법과정이 비교적 철저하고 잘 설계되어 있기 때문에 법안의 문제점에 대해서 그 입법과정에서 비교적 효율적으로 판단할 수 있는 시스템은 갖추고 있다고 평가할 수 있다.

미국의 입법평가는 법안이 성립되면 드는 비용에 집중되어 있는데, 이는 규제심사와 규제개혁에 관한 시스템이 발전하면서 더욱 정교하게 발전해 왔다. 미국에서는 행정기관이 새로운 행정수요에 대응하기 위해 업무 범위를 넓히기 위해서는 법령에 대한 비용효과분석을 활용해야 했고, 따라서 법령을 제정하거나 개정할 때에는 항상 비용편익 분석의 방법을 채택하게 되었다.

이러한 규제개혁의 일환으로 실시된 비용편익분석이 이른바 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)인데, 포드·카터·레이건 대통령은 일련의 행정명령(Executive Order)에 의해 이런 분석적 기법을 보다 강화하여 규칙 제정에 경제적 배려를 할 것을 보장하는 시스템을 마련하였다.

닉슨 행정부는 1971년 10월 ‘Quality of Life Review’ 심사절차를 발표하고, 예산관리처(Office of Management and Budget: OMB)의 감독하에 모든 연방 부처들로 하여금 삶의 질과 관련된 새로운 규제 법률을 제안할 때 다양한 대안들을 고려하고 그로 인한 사회적 비용을 고려하도록 권고하였다.

포드 대통령은 연방부처들이 제안하는 법률이 인플레이션에 미치는 영향에 큰 관심을 가지게 되었고, 그 결과 1974년 8월에 가격안정위

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

원회(Council on Wage and Price Stability)를 조직하고 같은 해 11월 행정명령 제11821호를 발표하여 법률이 인플레이션에 미치는 영향평가서(Inflation Impact Assessment)를 작성하도록 함으로써 기업의 생산성과 경쟁에 미치는 영향에 대한 경제적인 분석을 하도록 하였다.

카터 대통령은 1978년 3월에 행정명령 제12044호를 발표하여 각 행정부처는 비용편익분석 기법을 사용하여 규제영향을 작성하여 제출하도록 하고, 그 분석 자료를 국민에게 공개하도록 하였다. 특히, 경제적으로 연간 1억 달러 이상의 영향을 주는 모든 규칙, 비용 또는 가격이 현저히 증대하게 되는 규칙은 중요한 규칙으로 간주하여 규제분석을 행하도록 하였고, 이를 위해 관리예산처에 규제영향심사국을 설치하였다.

위와 같은 카터 행정부의 노력에도 연방규칙이 오히려 증대하고, 기업이 이러한 규칙을 준수하는데 드는 비용이 증가하자 레이건 대통령은 1981년 2월 행정명령 제12291호를 발하여 기존 및 장래의 규제에 의한 부담을 경감시키고 규제활동에 대한 행정기관의 책임을 증대시켜 규제의 중복과 충돌을 최소화할 도모하는 비용편익분석을 도입하여 규칙 제정 절차를 통제하는 가이드라인을 설정하였다.

부시 대통령은 1989년 경쟁성협의회(Council on Competitiveness)를 조직하여 모든 연방규칙들을 심사하여 미국의 경쟁력을 떨어뜨리는 규칙을 제거하고자 하였다.

클린턴 행정부는 레이건 행정부와 부시 행정부의 행정명령 제12291호와 제12498호를 폐지하고, 1993년 9월 30일 새로운 행정명령 제12866호를 발표하였다. 이에 따라 행정기관은 규제 목표와 목적, 중요한 규제행위의 계획 요약, 예상 비용편익분석 및 그 대체안, 규제행위의 법적 근거, 규제 필요성, 향후 계획 등을 포함한 규제계획 목록을 작성하여 관리예산처의 정보규제관리국(OIRA)에 제출하게 하였고, 정보규제관리국은 목록을 제출받은 날부터 10일 이내에 그 목록에 중요한 규제행위가 포함되어 있다고 인정하는 경우에는 행정기관의 규제

행위를 보류할 수 있고 그 규칙에 대해 조언과 권고를 행하며 심사 결과를 행정기관에 통보할 수 있게 하였다.

부시 행정부는 2002년 1월 행정명령 제12866호를 개정하여 행정기관으로 하여금 규제영향분석에 있어 독립적이고 외부로부터 선정된 전문가에 의한 심사를 하도록 하였다. 2003년 9월에 관리예산처의 지침으로 규제영향분석을 발표했는데, 여기에서는 경제적으로 중요한 규칙안에 대해서 비용효과분석을 강화하였다.

마. 유럽연합(EU)¹⁶⁾

유럽은 단일시장의 출범과 유럽연합의 확대 등 유럽연합의 지속적 발전을 위하여 8개의 기본조약과 50개 이상의 의정서 및 부속문서로 구성된 다수의 EU규범을 제정한 바가 있는데, 복수의 조약에 따른 법체계가 매우 복잡하여 규범의 간소화를 위한 노력을 하게 된 것이다.

EU는 1980년대부터 규범의 간소화 노력을 지속해 왔다. 이는 EU가 생산하는 정책의 정당성을 높이고, 초국가적 결정에 대한 구속력을 증대시키기 위한 방안으로 해석될 수 있다.

1990년대 중반에는 EU의 입법과 규제가 기업에 미치는 행정적 부의 경감을 위하여 “역내 시장의 간소한 입법(die Simpler Legislation in the internal Market: SLIM)”이 제안되었다. 그리고, EU의 정책·규제의 선진화를 위하여 2001년 7월 25일에는 “European Governance A White Paper”를 발표하여 규제의 입법화와 실시를 보다 신속하게 할 것을 제안하였다.

2001년 11월 13일에는 규제개선을 위한 “Mendelkern Group on Better Regulation Final Report”가 발간되었는데, 이 보고서는 바람직한 규제가 지녀야 할 요소들을 갖추는 과정에서 지켜져야 할 원칙으로 ①새

16) 박영도·안성경, 주요국가의 입법평가 관련제도(I) - EU의 영향평가제도 -. 한국 법제연구원, 2007. 4.을 참고하였다.

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

로운 규제의 필요성, ②규제로 인한 장점과 그 부작용 간의 비례성, ③EU규범이 회원국의 헌법체계에 부합하는지에 대한 보충성, ④규제의 불확실한 효과에 대한 검토와 모든 당사자들의 협의에 의한 참여를 도모하는 투명성, ⑤규제의 적용가능성과 명확히 알 수 있도록 하여야 할 책임성, ⑥접근의 용이성, ⑦규제를 이해하기 쉽게 하기 위한 단순화 등을 들고 있다.

2002년 6월 5일 EU위원회는 “선진입법을 위한 문서(Communication from the Commission, European Governance: better Lawmaking)”를 채택하여 EU의 정책입안 프로세스에 규제영향평가의 실시를 제안하였다. 이 규제영향평가는 중소기업영향평가, 환경영향평가, 성별영향평가 등 종래 부문별로 실시했던 개별영향평가를 통합하여 경제·사회·환경 등에 대한 다양한 영향을 종합적으로 평가하는 통합영향평가(Integrated Impact Assessment)의 실시하도록 하였다.

또한, 이와 함께 “영향평가를 위한 문서(Communication on Impact Assessment)”에서 규제영향평가 실시를 위한 가이드라인을 공표했고, 이를 더 보완하여 2005년 6월 15일 “영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)”을 마련하여 현재 시행하고 있다.

3. 입법평가 적용의 필요성

가. 법규범 과잉 현상의 방지를 통한 민간 자율성 강화

우리나라의 경우 정부 수립 후 약 15년간은 일제의 의용(依用) 법령이 적용되다가 1961년 5·16 이후 구법령 정비사업이 대대적으로 추진되면서 우리의 법제(法制)도 제 모습을 갖추기 시작했다.

그 후 많은 법령이 제정되었고, 법령의 숫자도 빠른 속도로 늘어나기 시작했다. 2008년 9월 말 현재 법률과 하위법령만 4,324건(법률 1,253건, 대통령령 1,637건, 총리령·부령 1,433건)이나 되고, 훈령 등 각 기

관 내부 규정도 1만 1천건 이상 만들어져, 그것이 국민의 일상생활이나 기업 활동의 구석구석까지 관여하고 간섭·규제하여 민간의 경제적 자율성을 제약하게 되었다.

법치주의가 확립되고 그 적용 범위가 확대되어 감에 따라 법규의 양이 엄청나게 늘어나게 되는 것은 일반적인 현상이다. 다시 말해서, 현대국가에서 정부가 해야 할 일이 늘어나게 되면 그에 따라 법규의 양이 늘어나는 것은 당연한 것이다.

그렇지만 그러한 경향에 편승하여 정치적인 판단에 따라 아무런 제약이나 통제도 없이 법규범이 증가되어 가는 것은 문제의 소지가 크다. 한번 만들어진 법은 폐지가 될 때까지는 법규로서 국민 생활과 기업 활동의 작은 부분에까지 파고들어 간섭과 규제를 하는 반면, 불합리한 부분이 있어도 폐지되기는 쉽게 않기 때문이다.

이런 상황에서 입법평가제도를 도입하면, 이를 통해 입법의 합리화를 위한 도구로서 작용하면서, 법령에 대한 객관적·과학적 분석을 통해 입법의 효과를 파악하고 그 결과를 입법에 환류(feed-back)함으로써 즉흥적인 졸속입법이나 효과가 불확실한 입법을 사전에 방지하는 등 법령의 규율 체계가 간소해지는 방향으로 실질적인 법제 조정이 이루어질 수 있다.

나. 과학적·합리적 분석을 통한 국가 입법역량의 제고

입법과정 그 자체는 정치적 과정으로서 입법에서 보다 높은 차원의 정치적 판단이 개입될 필요가 있는 경우도 있고, 종전에 그랬던 것처럼 법은 그 자체로서 권위나 정의로운 그 자체로 인식되어 정당성을 지닌 것으로 생각될 수도 있다.

그러나, 국민의 권익에 지속적인 영향을 미치는 법규를 정립하는 과정에서 그 법의 목적은 무엇이고, 각 규정이 그것을 효과적이고 효율

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

적으로 달성할 수 있는지 등 입법의 적절성을 따져 보는 목적지향적이고 효과지향적인 입법이 중요한 위치를 차지하게 되었다.

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

입법과정에 입법평가 적용이 가능하게 되면, 입법의 평가·분석·환류 과정에서 국민의 관점에서 입법 목적의 달성과 법령의 실효성을 점검하는 것이 일상화됨으로써 입법역량이 크게 높아지게 되어 좋은 법을 만들 수 있게 될 것이고, 합리적이고 민주적인 입법으로 법치주의 실현의 토대가 마련될 수 있을 것이다.

아울러 종합적·체계적 입법평가 적용으로 각종 영향평가제도를 통합하고, 입법과정상의 분석·검토 절차를 객관화·합리화함으로써 입법절차를 체계화하고 간소화할 수 있게 될 것이다. 또한 입법평가제도의 도입으로 불필요한 입법을 상당수 방지하여 입법 수요를 크게 줄임으로써 입법의 효율성도 높일 수 있을 뿐만 아니라 꼭 필요한 법령만 유지시킴으로써 법규정의 실효성을 높여 국가 전체적인 차원에서 입법 관련 역량이 크게 높아질 수 있을 것으로 기대된다.

다. 실효성과 효과성이 큰 고품질의 입법 창출

최근 입법환경이 크게 바뀌면서 입법 상황도 급격하게 달라지고 있다. 먼저 사회 발전에 따라 정책의 법제화도 확대되고 있다는 점이다. 이런 상황에서 우리의 입법환경을 보면, 입법의 품질이 기준 이하인

문제의 법률이 입법될 가능성이 커지고 있다. 무엇보다도 정부 주도의 입법이 지배적이었던 상황에서 의원발의 법률안이 급격하게 늘어나고 있는데, 문제는 아직까지도 우리의 경우 전문화된 인력에 의해 입법 지원을 받지 못해서 완결성이 높지 않은 의원발의 법률안이 적지 않다는 점이다.

또한, 입법과 관련된 이익집단의 적극적인 활동과 갈등 조정에 있어서의 문제 등으로 처분적이고 형평에 맞지 않는 문제 입법의 가능성이 커지고 있다.

이러한 가운데, 정보화의 진전에 따른 법령정보의 보편화로 법령 입안의 편의성은 크게 높아지고 있다. 이러한 상황은 불필요한 입법, 선심성 입법, 현실성 없는 입법 등을 등장시켜 입법의 홍수 현상을 가져오고 그 결과 입법의 품질이 낮아질 가능성이 커진다는 것을 의미한다.

이러한 문제 법령의 인플레이션 현상이 나타나게 되면, 법령의 실효성이 낮아지게 되고, 법령의 원활한 집행도 곤란하게 되어 결국 국가적 비용의 증가를 초래하기 때문에 입법을 체계적으로 평가하여 입법의 품질 자체를 높이려는 노력이 필요하다.

따라서 시대변화에 뒤떨어지나 상충·모순되는 법령을 발굴·정비하고, 국가예산이나 정부정책과 집행 현실에 맞는 입법이 되도록 하기 위해서는, 이러한 점들을 방지할 수 있는 입법평가제도의 도입을 통해 법령의 실효성과 효과성을 높임으로써 국민의 법령 수용성(受容性)도 높일 필요가 있다고 할 것이다.

사실 입법평가제도는 일정한 절차와 단계를 거쳐 입법을 신중하게 하는 제도이기 때문에 불가피하게 입법절차의 효율화를 고려한 제도 설계가 없이는 현실적으로 성공적인 도입이 어렵다고 할 수 있다.

입법평가제도는 법령이 가져올 다양한 영향과 효과를 사전적·사후적으로 면밀히 검토하여 입법자의 의도가 충실히 달성될 수 있도록 하는 도구로 활용될 수 있을 것이다. 즉 법령안에 대한 객관적 분석

II. 입법평가와 그 적용의 필요성

을 통해 법령안의 효과를 예측하고 그 결과를 입법에 환류(feed-back)함으로써 즉흥적인 졸속 입법이나 효과가 불확실한 입법을 방지할 수 있다. 아울러 입법자는 입법평가를 통하여 입법과 관련된 각 기관과 단체는 물론 이해관계자인 국민의 의견을 충분히 수렴함으로써 민주적인 입법의 가능성도 높일 수 있다. 이런 과정을 거쳐 만들어진 법은 적용 대상자들이 수용할 가능성이 높아 그 실효성이 높아질 수 있을 것이다.

이렇게 입법의 과학성은 물론 민주성을 높일 수 있는 입법평가를 통해 궁극적으로 수준과 품질이 높고 그래서 실효성과 효과성이 큰 고품질의 입법을 함으로써 정부와 국회의 신뢰성을 높이고 법치주의 수준을 획기적으로 높일 수 있는 계기가 될 수 있다는 것이다.

무엇보다도 만들어지는 법령뿐만 아니라 이미 만들어져 효력을 발생하고 있는 법령에 대해서, 법령의 현실적인 효과 등을 과학적인 분석을 통하여 밝혀냄으로써 문제가 되는 법령을 지속적으로 발굴해 내어 정비하는 효율적인 체계의 구축을 기대할 수 있다.

라. 입법의 신뢰성과 안정성 제고

그동안 법이 정치적인 고려하에 타협의 산물로써 제정되거나 개정되는 경우가 많았고, 그 과정에서 입법 필요성 등에 대한 합리적인 분석을 거치지 않고 입법되는 과정에서 국민의 법에 대한 신뢰가 떨어지게 되었고 그것은 결국 법치국가의 실현에 큰 장애가 되고 있는 것이 사실이다. 그러나 입법평가 적용으로 입법평가를 거치면서 합리적이고 객관적인 분석을 토대로 입법 참여자를 설득하고 의견을 수렴하는 동시에 법의 각 규정이 가져올 수 있는 모든 효과를 예측하여 필요한 부분만 입법이 되도록 할 수 있다.

그렇게 함으로써, 의도하지 않거나 예상하지 않은 상황으로 법령의

준수비용을 증가시키는 일이 없도록 하여 예측 가능성을 높여 국민이 법을 신뢰할 수 있을 뿐만 아니라 법의 빈번한 개정에 따른 법의 불안정성을 극복하여 법적 안정성을 도모할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다.

입법평가제도를 제대로 시행하는 경우 그것은 입법에 대한 평가·분석·환류를 통해 법령과 정책의 입안·집행이 공급자인 국가의 입장이 아니라 ‘수요자’인 국민의 관점에서 이루어질 수 있도록 하는 계기로 작용할 수 있도록 하는 계기가 되고, 평가·분석된 결과의 대국민 공개를 통해 입법과정의 투명화와 정보공개의 확산에도 기여할 것으로 보인다.

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

1. 사전적 입법평가 성격의 영향평가제도의 현황

최근에는 입법과정에서 제정하거나 개정하는 규정과 관련된 논거가 이제는 보다 합리적이고 과학적인 근거에 따라 제시될 것이 요구되고 있다.

1997년에 「행정규제기본법」을 제정한 이후부터 입법과 관련하여 국무총리실에서 규제영향분석이 실시되어 왔는데, 최근에는 각 개별법에 근거를 두고 국가권익위원회가 부패영향평가를 실시하고 여성부가 성별영향평가를 실시하는 등 입법과정에서 분야별로 많은 영향평가를 실시해 오고 있고 앞으로도 추가될 것으로 보인다. 이렇게 정책을 법제화하는 과정에서 그 정책의 영향을 사전에 예측하여 평가하고 그 결과를 법제화의 방향과 내용에 반영하는 한편, 그 정보를 입법자, 이해관계인, 국민에게 제공하여 입법의 과정을 투명화하려는 노력이 보다 적극적으로 이루어지고 있다. 그런데 이러한 개별적 노력은 결국 실체로서 표현되는 법령이나 규정이 그 원래의 목적에 맞는 좋은 품질의 것으로 만드는 데에 그 의의가 있으므로, 그러한 노력들이 연계되고 통합된 전체적인 관점에서 종합되어야 할 것으로 본다. 우리의 입법평가 적용을 위해서는 입법평가의 관점에서 우선 최근의 사전적 영향평가의 현황과 입법평가 적용상의 문제들을 살펴보는 것이 의미가 있다.

가. 규제영향평가제도

규제영향평가¹⁷⁾는 「행정규제기본법」상 규제영향분석을 통해 이루어지고 있는데, 같은 법 제2조제1항제5호에 따르면, ‘규제영향분석’은 규제에 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러

17) 규제영향평가의 운영 개요에 대해서는, 『2008 규제절차 매뉴얼』(2008. 8. 국무총리실, 발간등록번호 11-1101000-000001-14) 참조.

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것으로 정의하고 있다.

규제영향분석은 해당 법령 등이 분석서 작성 대상 규제인 경우 3개 평가항목과 8개 평가요소¹⁸⁾를 중심으로 가급적 계량적인 자료를 제시하여 기술해야 하는데, 기존 규제를 분석할 때에도 단순히 강화나 기한연장의 필요성에 대해서만 분석하지 말고 가급적 체로베이스(신설 규제 차원)에서 각 평가요소별 분석을 하도록 하고 있다.

이렇게 규제영향분석은 사전적 영향평가 가운데 가장 중요하고, 평가기준도 핵심적인 비용편익분석을 포함하는 등 포괄적이고 다양하지만, 입법평가 적용을 위해 필요한 평가기준을 모두 포함하고 있다고 볼 수는 없다.

예를 들어, 행정규제기본법령상 행정규제¹⁹⁾가 아니지만, 국민에게 불편을 주거나 기업 활동에 부담을 주는 사항이 얼마든지 있을 수 있고,

18) 규제영향분석의 3개 평가항목 8개 평가요소

- 규제의 필요성 및 목표
 - 규제의 신설 또는 강화의 필요성
 - 규제 목표 및 기대 효과
 - 규제 외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 관계
- 규제의 비용/편익 분석 및 비교
- 규제내용의 적정성 및 실효성
 - 경쟁에 미치는 영향
 - 규제의 명료성
 - 이해관계자 협의
 - 집행상 예상 문제점

19) ‘행정규제’는 ‘바람직하다고 판단되는 경제·사회 질서의 구현을 위해 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위에 제약을 가하는 것’을 의미하는데, 인·허가가 대표적인 규제라고 할 수 있다. 『행정규제기본법』에서는 ‘행정규제’를 ‘국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령등 또는 조례·규칙에 규정되는 사항’으로 정의하고 있다(제2조). 여기서 ‘법령등’에는 법률, 대통령령 및 총리령·부령 외에 ‘그 위임에 의하여 정해진 고시(告示)등’(『행정규제기본법 시행령』 제2조제2항에서는 그 “고시등”을 훈령·예규·고시 및 공고를 말하는 것으로 규정)이 포함된다.

이러한 사항도 입법평가에서는 고려되어야 하는 것이다.

규제영향 분석서를 작성할 때에 그 대상 규제는 ‘중요규제’와 ‘중요 규제가 아닌 규제(비중요 규제)’로 구분하여, 중요규제는 비용편익분석 등에 대해 외부전문가에게 자문하는 등 각 평가요소에 대해 충분히 분석을 실시하고 있다. 또한, 비중요규제도 3개 평가항목 8개 평가요소에 대해 분석하되 특별한 사유가 있는 경우 일부 평가요소는 국무총리실의 규제개혁실과 협의하여 생략할 수 있고 ‘규제의 비용과 편익의 비교’ 등의 분석에 있어 계량적인 분석에 따른 비용과다, 분석기간 장시간 소요 등 어려움이 있을 경우 서술적인 분석으로 대체할 수 있다.

『행정규제기본법』 제11조제1항에 따르면, 중요규제는 규제가 국민의 일상생활 및 사회·경제 활동에 미치는 파급효과를 고려하여 규제개혁위원회가 결정한 규제로 규정하고 있다.²⁰⁾ 또한, 비중요규제는 중요 규제가 아닌 나머지 규제에 관련 부처·단체, 규제개혁실 및 소관 부처 간 이견이나 반대가 없고 내용이 경미한 규제를 말한다.

같은 법 제7조제2항에 따라 규제영향 분석서는 입법예고 전에 작성하여 입법예고 기간에 국민에게 공표하도록 하고 있는데, 입법예고를 할 때에 관보에 법령안의 주요 내용과 함께 규제영향 분석서의 주요 내용을 신고 부처 홈페이지도 규제영향 분석서를 게시하도록 하고 있다.

같은 법 제10조제1항에 따르면 규제를 신설하거나 강화하려는 경우에는 법제처에 법령안 심사를 요청하기 전에 규제개혁위원회에 심사를 요청해야 하는데, 규제심사를 요청할 때에는 규제안에 규제영향 분석서, 자체심사 의견서 등의 제출 의견 요지를 첨부하여 규제개혁

20) 구체적으로 현재 다음의 규제를 중요규제의 판단 기준은 다음과 같다.

- 규제영향비용이 연간 100억원 이상인 규제
- 피규제자의 수가 연간 100만명 이상이 되는 규제
- 명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제
- 국제기준에 비추어 규제정도가 과다하거나 불합리한 규제
- 기타 관계 부처 또는 이해당사자 간 이견이 있거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

위원회에 제출해야 한다. 규제개혁위원회의 규제심사는 신설·강화되는 규제의 타당성을 심사하여 개선·철회권고 함으로써 불합리한 규제가 만들어지는 것을 억제하기 위한 제도이다.

같은 법 제14조에 따르면, 규제개혁위원회는 신설·강화되는 규제에 대해 철회하거나 개선할 것을 권고할 수 있으며 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

규제개혁위원회는 심사 요청을 받은 날부터 10일 이내에 해당 규제가 중요규제 여부를 판단하는 예비심사를 실시하는데, 규제개혁실은 중요규제, 비중요규제 판단 후 즉시 예비심사안을 작성하여 분과위원에게 송부하고 분과위원은 검토의견을 회신하며, 서면 심의의 결과는 분과위원장에게 보고하고 부처에 그 결과를 통보한다.

중요규제의 경우 심사요청일부터 45일 이내에 심사를 마쳐야 하며, 심사기간의 연장이 불가피한 경우에는 위원회의 결정으로 1차에 한하여 15일 이내로 연장할 수 있다. 심사결과 필요하다고 인정하는 경우에는 해당 규제의 신설 또는 강화를 철회하거나 개선하도록 권고한다.

이렇게 규제영향평가는 각종 영향평가 중 가장 먼저 도입이 되어 체계가 갖추어져 있기 때문에 이 규제영향평가를 중심으로 각종 영향평가를 통합하고, 그 통합 평가를 국무총리실과 지금보다는 독립된 기구에서 수행하는 방안도 고려해 볼만하다.

나. 부패영향평가제도

부패영향평가제도²¹⁾란 법령이나 제도에 내재하는 부패의 유발 요인을 체계적으로 분석·평가하여 그러한 요인이 있는 경우 법령안 등의 규정을 사전에 정비하고 종합적인 개선을 할 수 있도록 하는 평가 시스템을 말한다.

21) 부패영향평가제도의 운영 개요에 대해서는, 『부패영향평가지침』(2008. 6. 국민권익위원회, 발간등록번호 11-1140100-000004-14) 참조.

이 부패영향평가제도는 부패 취약 분야의 본질적인 부패 발생 원인을 합리적으로 분석·평가하여 반부패 정책의 효율적인 기반을 마련하고, 법령 등의 입안·집행 과정에서 재량의 기준을 적정화하며, 행정 과정의 투명화를 통해 정책의 신뢰성과 예측 가능성을 증대시키는 한편, 법령 등의 불확정 개념, 공백 규정, 비현실적 기준 등을 사전에 제거하여 부패 발생 가능성을 차단하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

이 제도의 법적 근거는 『부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률』 제28조와 같은 법 시행령 제30조부터 제32조까지의 규정이다.

이 제도의 운영 현황을 보면, 우선 평가 대상은 법령, 행정규칙, 자치법규와 공직 유관 단체의 내부규정으로 되어 있다.

먼저 법령 개정안의 경우 각 기관에서 부패 유발 요인이 없는 일부 법령안을 제외한 법령안을 제정하거나 개정할 때에는 해당 법령안과 부패영향평가에 필요한 자료를 작성·첨부하여 관계기관 협의를 시작하는 즉시 국민권익위원회에 평가를 요청하도록 하고 있다.

국민권익위원회는 평가의 요청을 받으면 입법예고가 끝나는 날까지 평가를 하고 그 기간 내에 평가를 끝내기 어려운 불가피한 사정이 있는 경우에는 평가기간을 연장할 수 있도록 하되, 최대한 신속히 평가하도록 되어 있다.

국민권익위원회의 평가 결과는 원안동의, 개선의견, 철회의견, 참고의견으로 구분하여 통보하고 있는데, 개정 법령의 경우 개정되는 부분을 평가하면서 그 밖의 부패 유발 요인이 있다고 판단되면 현행 규정도 함께 평가하고 있다. 한편, 국민권익위원회는 평가 결과가 규제영향분석과 관계가 있는 경우에는 규제개혁위원회에 통보해야 하고, 법령안의 심사와 법령의 정비·개선에 참고가 될 수 있는 경우에는 법제처에 그 사항을 통보해야 한다. 또, 각 기관은 부패영향평가의 결과에 따른 개선의견의 반영 여부를 법제처 심사를 의뢰할 때까지 국

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

민권익위원회에 서면으로 통보하도록 하고 있다.

현행 법령과 관련해서는 국가권익위원회가 선정한 평가 대상 과제 (법령)에 대하여 각 기관으로부터 필요한 평가 자료를 제출받아 평가를 실시하고 있다. 그 평가 과정에서는 부패영향평가 자문기구 등에 외부 자문을 하고 필요할 때에는 공청회 등을 개최하여 관계기관 등의 의견을 수렴한 후 개선안을 마련하여 법령안 소관 기관에 개선 권고를 하고 있다.

최근에는 법령안에 대한 평가를 할 때에 경제 살리기와 규제완화를 위한 행정규칙 관련 조항까지 포함하여 일괄 평가를 하는 등 서민 경제에 파급효과가 큰 부분은 우선적으로 평가 과제에 반영하고 있다. 또 각 기관이 법령의 입안 단계에서부터 부패영향평가를 실시하도록 해서 국민생활의 편의성과 정부의 투명성 향상을 도모하는 데에도 주력하고 있다.

훈령, 예규, 고시, 공고 등 현행의 행정규칙과 관련해서는 부패 유발요인이 많은 행정규칙을 중심으로 국민권익위원회에서 직접 평가를 하고 있다. 각 기관은 현행 행정규칙의 평가 결과 개선권고 또는 개선추진이 결정된 제정 또는 개정 행정규칙에 대해서는 국민권익위원회에 평가를 요청하도록 하고 있고, 행정규칙의 제정 또는 개정 과정에서 자체적으로 개선·정비가 곤란한 경우에도 국민권익위원회에 평가를 요청하도록 하고 있다.

* 근거 법령

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」

제28조(법령 등에 대한 부패유발요인 검토) ①위원회는 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.

②제1항에 따른 부패유발요인 검토의 절차와 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 시행령」

제29조(부패방지를 위한 제도개선 권고의 절차 등) ①위원회는 법 제27조제1항에 따라 공공기관의 장에게 제도의 개선을 권고하는 경우에는 그 내용과 제도개선에 관한 위원회의 의견 및 조치기한을 기재한 서면으로 통보하여야 한다.

②제1항에 따른 통보를 받은 공공기관의 장은 법 제27조제2항에 따른 조치결과를 제1항에 따른 제도개선 조치기한이 경과한 날부터 1개월 이내에 서면으로 위원회에 통보하여야 한다.

③공공기관의 장은 법 제27조제3항에 따른 재심의를 요청하는 경우에는 제1항에 따른 통보를 받은 날부터 1개월 이내에 그 사유를 기재한 서면으로 하여야 한다.

④위원회가 법 제27조제3항에 따라 제도개선에 관한 재심의를 하는 경우에는 그 결과를 재심의를 요청한 공공기관의 장에게 서면으로 통보하여야 한다.

⑤제4항에 따라 재심의 결과를 통보받은 공공기관의 장은 그 결과가 제도의 개선을 권고하는 내용인 경우에는 제2항에 따라 조치결과를 위원회에 통보하여야 한다.

제30조(부패유발요인의 검토) ①위원회는 법 제28조에 따라 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 “법령등”이라 한다)의 부패유발요인에 대한 분석·검토(이하 “부패영향평가”라 한다)를 실시하는 경우 다음 각 호의 사항을 평가하여야 한다.

1. 부패유발의 가능성

- 가. 부패를 유발할 수 있는 재량권의 존재여부
- 나. 법령 등의 적용기준 및 권한행사의 절차가 객관적이고 구체적 인지 여부
- 다. 재량을 행사함에 있어 적정수준의 부패통제장치가 존재하는지 여부

2. 법령등 준수의 용이성

- 가. 국민·기업·단체 등이 준수하기 어려운 내용이 포함되어 있는

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

지 여부

나. 법령등의 위반시 제재내용 및 제재정도가 적정한 수준인지 여부
다. 특혜 유발의 가능성 및 수혜의 적정성·타당성 여부

3. 행정절차의 투명성

가. 필요한 경우 행정절차에 참여기회가 보장되고 관련정보가 충분히 공개되는지 여부

나. 준비사항·처리절차·처리기간 및 처리결과 등이 예측 가능한지 여부

4. 그 밖에 부패유발 가능성의 존재 여부

②위원회는 부패영향평가의 효율적 추진을 위하여 평가대상, 평가기준, 평가방법 및 평가계획 등에 관한 부패영향평가지침을 수립하여 법 제2조제1호가목 및 나목에 따른 공공기관의 장에게 통보할 수 있다.

③위원회는 제1항에 따라 법령등에 대한 부패영향평가를 하는 경우에는 법 제29조제1항에 따라 평가에 필요한 자료 등을 공공기관의 장에게 요구할 수 있다. 이 경우 자료 요구를 받은 공공기관의 장은 법 제29조제4항에 따른 협조를 하여야 한다.

④위원회는 법 제28조제1항에 따라 공공기관의 장에게 부패요인에 대한 개선권고를 하는 경우에는 그 내용과 조치기한을 기재한 서면으로 통보하여야 한다.

⑤제4항에 따른 개선권고를 받은 공공기관의 장은 위원회의 권고대로 이행하기 곤란하다고 인정되는 경우에는 조치기한 내에 그 사유를 서면으로 위원회에 통보하여야 한다.

⑥위원회는 중앙행정기관 또는 지방자치단체가 제정·개정하고자 하는 법령 등이 부패영향평가의 대상이라고 인정되는 경우에는 부패영향평가에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장은 성실하게 이에 응하여야 하고, 위원회는 부패영향평가의 결과를 지체 없이 서면으로 중앙행정기관 또는 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

⑦지방자치단체의 장은 조례·규칙을 제정 또는 개정하는 경우 필요하다고 인정하는 때에는 위원회에 제1항에 따른 부패영향평가를 요청할 수 있다.

⑧위원회는 제7항에 따라 부패영향평가의 요청을 받은 때에는 지체 없이 그 결과를 해당 지방자치단체의 장에게 서면으로 통보하여야 한다.

⑨법 제2조제1호 라목에 따른 공직유관단체의 장은 사규정관 등 내부규정(제정 또는 개정하려는 사규정관 등 내부규정을 포함한다)에 대한 부패영향평가가 필요하다고 인정하는 경우에는 위원회에 부패영향평가를 요청할 수 있다. 이 경우 위원회는 부패영향평가를 실시하여 지체 없이 그 결과를 공직유관단체의 장에게 서면으로 통보하여야 한다.

제31조(부패영향평가 자문기구) ①위원회는 부패영향평가의 전문성·공정성을 확보하고 부패영향평가의 실시에 관하여 위원회의 자문에 응하게 하기 위하여 부패영향평가에 관한 자문기구를 둘 수 있다.

②부패영향평가에 관한 자문기구의 조직과 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제32조(부패영향평가 결과의 관계기관 통보) ①위원회는 부패영향평가의 결과가 『행정규제기본법』 제7조에 따른 규제영향분석과 관계가 있는 경우에는 이를 규제개혁위원회에 통보하여 규제심사업무에 활용하게 할 수 있다.

②위원회는 부패영향평가의 결과가 『법제업무운영규정』 제21조 및 제24조에 따른 법령안의 심사와 법령의 정비·개선에 참고가 되는 경우에는 이를 법제처에 통보하여 법제업무에 활용하게 할 수 있다.

다. 성별영향평가제도

정책 과정에서 여성과 남성의 성별(性別) 특성과 사회적·경제적 격차 등의 요인들과 차이를 고려하여 법령의 효과가 여성과 남성 모두에 대해 형평성에 어긋나지 않게 나타날 수 있도록 분석·점검하는 도구가 성별영향평가(Gender Impact Assessment) 제도이다.

주요 정책은 대부분 법제화되기 때문에 법령을 제정하거나 개정하는 과정에서 반드시 그 영향을 평가해야 하는데, 그 법적 근거는 『여성발전기본법』 제10조와 같은 법 시행령 제8조이다.

III. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

* 근거 법령

「여성발전기본법」

제10조(정책의 분석·평가 등) 국가 또는 지방자치단체는 소관 정책을 수립·시행하는 과정에서 당해 정책이 여성의 권익과 사회 참여 등에 미칠 영향을 미리 분석·평가하여야 한다.²²⁾

「여성발전기본법 시행령」

제 8 조

① 여성부장관은 정책의 분석·평가에 관한 지원 및 자문을 하기 위하여 필요한 경우 관계공무원 및 외부전문가가 포함된 20인 이내의 위원으로 구성된 정책분석·평가자문위원회를 둘 수 있다.

성별영향평가는 정책의 성 차별적 요소를 제거함으로써 여성과 남성 모두의 만족도 향상에 기여하여 정책의 활용도 및 효과성을 높이고, 여성과 남성의 공동 참여와 균등한 발전 기회를 보장하는 실질적 양성 평등 정책을 마련하기 위해 필요한 제도이다.²³⁾²⁴⁾

성별영향평가는 각 기관의 공무원이 직접 소관 업무에 대해 평가를 추진하고 결과보고서를 작성하는 형식인 자체 평가와, 핵심 정책이나 사회적 이슈가 되는 정책을 여성부가 연구용역의 형태로 추진하는 심층 평가의 유형으로 나누어 추진하고 있다.

그 중 자체평가와 관련된 업무 수행의 체계를 보면, 여성부는 위에서 본 바와 같은 법적 근거에 따라 중앙행정기관과 광역 지방자치단

22) 『국가재정법』 제26조에 따르면, ‘정부는 예산이 여성과 남성에 미칠 영향을 미리 분석한 보고서를 작성하여야 하며,’ 같은 법 제57조에서는 ‘정부는 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 보고서를 작성하여야 한다’라고 규정하고 있다.

23) 성별영향평가제도의 개요에 대해서는 『2008년 성별영향평가 지침』(여성부, 2008. 3.) 참조

24) 1995년 제4차 UN 세계여성대회 행동강령으로 정책에 대한 양성평등 관점의 분석 필요성이 명시된 이후 현재 영국(Gender Impact Assessment)과 캐나다(Gender Analysis), UN, ILO 등 약 40여개의 국가 또는 국제기구에서 다양한 형태의 성별영향평가가 시행 중에 있다.

체(기초 지방자치단체는 광역 지방자치단체에서 통보)에 연도별로 평가 지침을 통보하고, 그에 따라 중앙행정기관과 지방자치단체가 평가 계획서를 제출하고 여성부가 이를 종합한다. 중앙행정기관과 지방자치단체는 평가계획서에 따라 행한 평가 결과를 여성부에 제출하면 여성부는 그 결과보고서를 종합하여 분석한다.

각 기관은 과제별 평가지표를 보완하여 평가를 실시하는데, 그 과정에서 성별 통계, 국내외 문헌 연구, 여성부 자문, 학계 및 NGG 등의 전문가 의견 등을 정량적·정성적 자료로 활용한다. 여성부는 결과보고서를 종합하여 분석한 결과를 여성정책조정회의나 국무회의에서 논의하는 한편, 우수 사례를 발굴하여 확산을 도모하게 된다.

성별영향평가의 대상 정책으로는 관련 통계상 정책 수혜도의 성별 격차가 발생하고 있는 정책이나 향후 성별 격차의 발생 우려가 있는 정책 또는 수혜 대상의 범위가 넓으며 과급효과가 큰 중요 정책, 예산규모가 크며 국민적 관심 사항이 되고 있는 정책 등이 있다.

성별영향평가와 다른 기관 업무와의 연계를 강화하기 위해 기획재정부의 경우 ‘2008년 예산안 편성 지침’에 성별영향평가의 결과를 예산 심의를 할 때에 반영하도록 하는 내용을 포함시켰고, 법제처의 ‘법령입안심사기준’에도 성별영향평가와 관련된 내용을 포함시켰다.

라. 법안비용추계제도

법안비용추계제도는 재정적 부담을 가져오는 법령을 제정하거나 개정할 때에 그에 따른 일정 기간의 재정소요를 추계(推計)하여 관련 서류를 법령안의 국무회의 상정이나 국회 제출 시에 함께 제출하게 함으로써 법령안이 확정된 경우에도 예측하지 못한 국민의 재정 부담이 없이 적정한 입법이 되도록 하는 제도이다. 위와 같은 법안비용추계 제도는 『국가재정법』 제87조와 같은 법 시행령 제40조, 『법제업무운

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

영규정』 제11조제2항과 「법제업무운영규정 시행규칙」 제3장(법령안 재정소요추계제도의 운용)이다.

한편, 의원입법의 경우에는 「국회예산정책처법」 제3조제2호(예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계)에 법안 비용추계제도를 마련해 두고 있고, 정부입법의 경우에도 이에 따라 비용추계서를 첨부하여 해당 법률안을 제출해야 한다.

* 근거 법령

『국가재정법』

제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ①정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.

②각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다.

『국가재정법 시행령』

제40조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ①법 제87조제1항과 제2항에 따른 추계자료에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 법령안명 및 관련조문

2. 재정소요추계의 내역

가. 재정부담 수반의 요인

나. 추계의 전제

다. 추계의 결과

라. 추계의 상세내역

3. 작성자

②제1항에 따른 추계의 기간은 당해 법령안의 시행일부터 5년으로 한다. 다만, 5년의 기간으로 비용의 추이를 파악하기 어려운 경우에는 추계기간을 연장할 수 있다.

③법 제87조제1항과 제2항에 따른 재원조달방안에는 기존 예산이나 기금

의 항목 간 조정, 조세수입, 세외수입, 국채발행, 차입, 일반회계·특별회계 및 기금으로부터의 전입 등의 방안을 구체적으로 명시하여야 한다.

④기획재정부장관은 그 밖에 추계자료와 재원조달방안의 작성에 관하여 필요한 사항을 정할 수 있다.

『법제업무운영규정』

제11조(입법과정에서의 기관간 협조) ①(생략)

②법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령이 정하는 바에 따라 당해 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서를 작성하여 이를 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다.

『법제업무운영규정 시행규칙』

제 3 장 법령안 재정소요추계제도의 운영

제 5 조(재정소요추계서의 작성) ①법령안 주관기관의 장은 다음 각호의 1의 재정부담을 초래하는 법령안(법률안 및 대통령령안을 말한다. 이하 이 장에서 같다)을 입안하는 때에는 영 제11조제2항의 규정에 의하여 법령안 재정소요추계서를 작성하여야 한다. 다만, 재정부담이 연 10억원 미만이거나 한시성 경비로서 30억원 미만인 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 국가의 일반회계 또는 특별회계의 지출증가
2. 기금관리기본법 별표 2에 규정된 법률에 의하여 설치된 기금의 지출증가

②법령안 주관기관의 장은 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 재정소요추계서를 작성하지 아니할 수 있다.

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

③재정소요추계서에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 법령안명 및 관련조문
2. 재정소요추계의 내역
 - 가. 추계의 전제

III. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

나. 추계의 결과

다. 재원조달의 방법

3. 작성자

4. 기타 기획재정부장관이 정하는 사항

제 6 조(재정소요추계의 방법 및 기간) ①제5조의 규정에 의한 재정소요 추계는 재정의 직접적인 부담에 한정하되, 필요한 경우 간접적인 부담 및 파급효과를 포함할 수 있다.

②제1항의 규정에 의한 재정소요추계는 법령안의 내용중 재정부담증가 사항에 대하여 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 재정부담을 계량적으로 표시하여야 한다. 다만, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이에 갈음하여 재정부담의 측면에서 예상되는 결과를 기술할 수 있다.

③제1항의 규정에 의한 재정소요추계의 대상기간은 5년으로 한다. 다만, 직접적인 재정부담이 연간 500억원이상인 경우에는 대상기간을 10년으로 한다.

④재정소요추계서에는 연도별 재정부담의 규모를 표시하되, 추계의 성질상 연도별 재정부담의 규모를 산정하기 부적합한 경우에는 기획예산처장관과 협의하여 달리 표시할 수 있다.

제 7 조(재원조달의 방법표시) ①재정소요추계서에는 추계된 재정부담에 상응하는 재원조달의 방법을 기재하여야 한다.

②제1항의 규정에 의한 재원조달의 방법은 국가·지방자치단체·민간 부문 또는 해외부문등 부문별로 구체적으로 기재하여야 한다.

제 8 조(관계부처와의 협의) 법령안 주관기관의 장은 재정소요추계서 작성대상 법령안에 대하여 관계기관의 장과 협의하는 때에는 법령안에 재정소요추계서를 첨부하여 협의요청하여야 한다.

법안비용추계제도는 법령안의 재정적인 영향을 파악하는데 한정되어 있다는 점에서는, 재정적 측면을 포함한 법령안이 국가·사회·경제 일반에 미치는 영향 등에 대해 종합적이고 포괄적으로 분석하는 입법평가와 차이가 있으나, 법령안을 입안하여 관계 부처와 협의하는 과정에서 그 소요 비용을 분석하여 법령안의 심사에 필요한 정보를

제공하는 점에서는 입법평가의 일종이라고 할 수 있다.²⁵⁾

마. 갈등영향분석제도

갈등영향분석이란 국가 등이 추진하거나 승인하는 정책이나 사업을 시행하는 경우 그 정책 등이 사회에 미치게 되는 영향과 그 정책 등으로 인하여 발생할 수 있는 공공의 갈등을 과학적이고 체계적으로 예상하여 예방 대책을 마련할 수 있도록 하는 분석을 말한다.

이는 정책결정의 단계에서 이해 관계자의 의견을 충분히 수렴하여 공공부문의 갈등(conflict in public sector)을 해소할 수 있는 만족할만한 해결책을 마련하는 데에 그 목적이 있다.

우리의 경우 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할과 책무, 갈등 해결에 관한 사항을 규정함으로써 중앙행정기관의 갈등관리 능력을 향상시키고, 중앙행정기관과 국민이 정책의 입안·결정·집행 단계에서 발생하는 갈등을 대화와 타협, 참여와 협력을 통해 원만하게 예방하거나 해결하는 데에 필요한 제도와 절차를 마련하기 위해 대통령령(2007. 2. 12. 제19886호)인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」이 제정되어 있고, 같은 법 시행규칙이 총리령(2007. 5. 11. 제847호)으로 제정되었다.

*** 근거 법령**
「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 (대통령령)
제10조(갈등영향분석) ① 중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·시행·변경함에 있어서 국민생활에 중대하고 광범위한 영향을 주거나 국민의 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 해당 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

25) 임명현, “법안비용추계제도의 운영과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제”, 한국법제연구원 2007. p.39

III. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

②중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 갈등영향분석서를 작성하여 제 11조에 따른 갈등관리심의위원회에 심의를 요청하여야 한다.

③제2항에 따른 갈등영향분석서에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 공공정책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
3. 관련 단체 및 전문가의 의견
4. 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 갈등으로 인한 사회적 영향
6. 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항

④중앙행정기관의 장이 『환경정책기본법』 제25조에 따른 사전환경성 검토 또는 『환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법』에 따른 환경영향평가 등을 실시하면서 이 영이 정한 갈등영향분석 기법을 활용한 경우에는 제1항에 따른 갈등영향분석을 실시한 것으로 본다.

2. 사후적 입법평가 성격의 법령정비의 현황

가. 종전 법령정비 사업의 개요

법령정비는 일정 시기에 특정 주제를 중심으로 추진되기도 하지만, 국회, 당, 각 부처나 기관 등에서 필요에 따라 이루어질 수 있는 사항이다. 그러나 이러한 의미의 법령정비는 정책적 필요에 따라 수시로 법령을 개선·정비하는 것일 뿐이지, 보다 포괄적인 법령정비에 중점을 두면서 계획적이고 체계적으로 제도화된 법령정비를 추진하는 것이라 보기는 어렵다.

지금까지는 정부에서 그나마 제도화된 법령정비를 추진해 왔다. 이는 법제처에서 주관해 왔고, 그동안 상당히 오랜 기간 사후적 입법평가라고 하기는 어렵지만, 그와 유사한 성격의 법령정비 사업을 해왔

고, 2008년부터는 보다 강화된 법령정비 사업이라고 할 수 있는 국민 불편 법령 개폐 사업을 추진하고 있다.

원래 법령정비는 대통령령인 『법제업무운영규정』이 근거를 두고 추진해 왔는데, 이 규정(規程)에 따르면, 법제처장이 주도하여 법령정비 업무를 총괄·지원하도록 하고 있다. 법제처장은 제정되거나 개정된 후 오랜 기간 법령의 주요 부분이 수정되거나 보완되지 않아 해당 법령을 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 경우, 국민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 법령을 정비할 필요가 있는 경우 그리고 국내외의 여건 변화에 대응하여 중요한 국가정책을 효율적으로 수행하기 위해 법령의 검토·정비가 필요한 경우 등에 법령정비의 기준·절차·방법 등의 협조 사항을 법령안 소관 중앙행정기관의 장에게 통보하여 각 기관이 법령정비를 추진하도록 하고 있다.

*** 근거 법령**

『법제업무운영규정』

제 6 장 법제의 정비·개선 등

제24조(법제정비의 추진) ①법제처장은 현행 법령이 다음 각호의 1에 해당하는 경우에는 당해 법령을 검토·정비하도록 조치하여야 한다.

1. 제정 또는 개정된 후 오랜 기간동안 법령의 주요 부분이 수정·보완되지 아니하여 해당 법령을 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 경우
 2. 국민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 법령을 정비할 필요가 있는 경우
 3. 국내외의 여건변화에 대응하여 중요한 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여 법령의 검토·정비가 필요한 경우
 4. 그 밖에 현행법령에 대한 검토·정비가 필요하다고 인정되는 경우
- ②법제처장은 제1항의 규정에 의한 법령정비를 위하여 필요한 때에는 법령정비의 대상·기준·절차·방법 그 밖의 협조사항 등을 마련하여 소관 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.
- ③제2항의 규정에 의한 통보를 받은 중앙행정기관의 장은 대상법령을 검토한 후 정비의 필요성이 인정되는 경우에는 그 소관법령에 대한 정비계획을 수립하여 이를 법제처장에게 통보하고 정비계획에 따라

III. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

법령정비를 추진하여야 한다.

④법제처장은 제1항의 규정에 의한 법령정비를 위하여 일반 국민, 지방자치단체 또는 민간단체 등으로부터 의견을 듣고 이를 검토하여야 한다.

⑤누구든지 법령의 정비·개선에 관련되는 입법의견을 법제처장에게 제출할 수 있다.

⑥법제처장은 법령등의 정비·개선 그 밖의 법제업무를 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우에는 법제처 소속 공무원 및 학계·민간단체 그 밖에 관련분야의 전문가를 위원으로 하는 위원회를 구성·운영할 수 있다.

제25조(훈령·예규등의 적법성 확보) ①각급 행정기관의 훈령·예규·고시(그 명칭에 불구하고 법령의 시행과 직접 관련하여 발령하는 규정·규칙·지시·지침·통첩 등을 포함하며, 이하 “훈령·예규등”이라 한다)는 그 내용이 적법하고 현실에 적합하게 발령·유지·관리되어야 한다.

②(생략).

③법제처장은 제2항의 규정에 의하여 등재된 훈령·예규등을 수시로 심사·검토하고 법령으로 정하여야 할 사항을 훈령·예규등으로 정하고 있거나 법령에 저촉되는 사항 또는 불합리한 사항을 정한 훈령·예규등이 있는 경우에는 심사의견을 작성하여 소관 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.

④제3항의 규정에 의한 심사의견 통보를 받은 중앙행정기관의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 관련 법령 또는 당해 훈령·예규등에 반영하여야 한다.

⑤제3항에 따라 심사의견을 통보받은 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 구분에 따른 관련사항을 통보받은 날부터 1월 이내에 법제처장에게 통보하여야 한다. 다만, 다른 법령에 따라 훈령·예규 등의 제정 또는 개정과 관련하여 위원회의 심의 등 특별한 절차를 거쳐야 하는 경우에는 그 절차가 종료된 후 지체 없이 법제처장에게 통보하여야 한다.

1. 심사의견을 반영한 경우에는 그 내용

2. 정비할 계획인 경우에는 그 정비계획

3. 심사의견을 반영할 수 없는 특별한 사유가 있는 경우에는 그 사유

⑥각 중앙행정기관의 장은 제2항 내지 제5항의 규정에 불구하고 훈령·예규등의 적법성 확보를 위하여 필요하다고 인정되는 때에는 훈령·예규등을 발령하기 전에 법제처장에게 검토를 요청할 수 있다.

종전에는 법제처에서 법제처장의 자문 기구인 법제정비위원회를 두고, 법령신문고, 다른 부처, 지방자치단체, 민간 단체, 언론, 개인 등이 제시한 정비 의견과 법제처 자체 정비 의견에 대해 논의한 후 법령정비 과제를 최종적으로 선정한 후 각 부처에 통보하여 법령정비를 권고하는 방식으로 법령정비 사업을 추진하였다.²⁶⁾ 법제처에서 지속적으로 시행해 왔던 법령정비 사업은 2006년말까지는 법제처차장이 위원장이 되고 각 부·처·청의 1급 실장(급)이 위원이 되는 법령정비위원회와 주로 민간 위원으로 구성된 법령정비 총괄분과위원회를 중심으로 운영되다가, 2007년에는 이를 폐지하고 법제처 차장이 위원장인 법제정비위원회를 두되, 민간위원 10명과 법제처 실국장 4명을 위원으로 하여 법제정비의 기본 방향, 중점 법제정비 과제의 선정, 중점 법제정비 과제 연구결과에 대한 자문에 응하는 식으로 운영되었다.

그러나, 2007년까지의 법령정비 사업은 법제처 중점 업무라기보다는 여러 가지 사업 중의 하나로서, 무엇보다도 법제개선 제안 사항의 발굴이 상당히 제한되어 있었고, 현실적으로 중점적인 법령정비 과제의 선정과 개선 작업이 내실 있게 운영되었다고 보기는 어렵다.

특히 법령정비 과제로 선정된 사항에 대해서도 법제국이 아니라 법령정비를 담당하는 부서에서 부처 협의를 주도했고, 소관 부처의 무관심 속에서 부처가 반대하는 사항에 대해서 심도 있는 논의를 거쳐 부처를 설득하고 추진하는 노력은 많이 부족했었던 것으로 본다. 사실 법령정비 과제의 중요한 사항 중, 부처가 동의하는 사항에 대해서는 상당 수가 부처 자체적으로 개선 계획을 세우거나 개선을 추진하고 있는 사항이었다. 그런데 부처가 동의하지 않는 사항 중에서 법령을 적용

26) 2007년도까지의 법령정비 실적을 보면 다음 표와 같다.

연 도	제 출	채 택	정 비	정비율
2004년	2,001건	773건	716건	92.6%
2005년	2,300건	788건	645건	81.9%
2006년	1,544건	375건	88건	23.5%
2007년 상반기	1,627건	1,054건	66건	6.5%
합 계	7,472건	2,990건	1,515건	82.3%

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

받는 수요자나 국민 다수의 입장에서는 개선이 필요한 사항이 많기 때문에 법령정비의 경우 어떠한 체계를 갖고 소관 부처와 협의·설득하면서 법령정비 사업을 추진하는가가 매우 중요하다고 하겠다.

이런 점에서 볼 때, 종전의 법령정비 사업은 제안자가 제시한 문제점이나 언론 등에서 문제를 제기하는 사항 위주로 문제점을 검토했을 뿐, 해당 법령이나 규정을 전체적인 관점에서 다양한 평가기준에 따라 당초 입법 목적의 달성이라든지 법령 또는 규정의 현실 타당성이나 실효성 등을 점검하는 체계를 갖추지 못했다. 따라서 법령정비를 추진해야 할 것인지를 판단하기 위한 객관적이고 합리적인 분석 자료를 활용하는 것이 사실상 힘들었기 때문에 사후적인 입법평가제도로서 기능했다고 보기도 상당히 어려울 것 같다.

법령정비 사업이 이러한 한계점을 노출하면서, 많은 수의 낡고 시대에 맞지 않는 법령이 효력을 지속하게 되었고 그것이 국민생활을 불편하게 할 뿐만 아니라 기업의 영업이나 활동에 부담을 주고 불합리한 비용을 발생시켜 경제 활성화에도 장애가 되고 있는 실정이다.

이명박 정부가 출범하면서, 법제처가 국민불편 법령 개폐 사업을 대대적으로 추진하게 된 사유도 제대로 된 법령정비 없이는 정부가 국민을 편안하게 섬기기도 힘들고 경제를 살리기도 어렵다고 보았기 때문이다. 이제 법규정의 개선이 국가경쟁력강화의 가장 큰 관건이 된 것이다.

이 연구의 핵심은 국민불편 법령 개폐 사업을 중심으로 입법평가 적용의 문제를 검토하고 원활하면서도 충실한 적용 방안을 모색하는 것이므로, 우선 국민불편 법령 개폐 사업의 개요와 배경, 추진 경위 등에 대해서 보다 상세히 알아보기로 한다.

나. 법령정비와 입법평가 적용

법제처가 주도해 온 정부의 법령정비 제도는, 2008년에 새 정부가 출범한 이후에는 국민에게 불편을 주거나 기업에 비용 또는 부담을

안기는 법령의 폐지나 개선에 중점을 두고 운영되고 있다.

이명박 정부는 규제개혁을 국정 추진의 우선적 과제로 인식하면서 활기찬 시장경제와 경제살리기의 차원에서 이를 적극적으로 추진하고 있다. 이러한 상황에서 법제처는 법령정비 사업의 추진 방식과 방향을 전환하여 새로운 형태의 법령정비 사업을 시도하고 있다. 즉, 규제개혁 작업의 체감도를 높이고 법령심사의 연장선상에서 국민에게 불편을 주는 문제 법령을 제대로 개선하기 위해 ‘국민불편 법령 개폐 사업’을 본격적으로 추진하고 있다.

정부 수립 이후 60주년이 되는 2008년까지 법령 등 수많은 규범이 만들어졌고, 이제는 국민의 일상생활과 기업 또는 영업 활동의 구체적인 부분에까지 영향을 미치고 있다.

사실 제정하거나 개정할 당시에는 나름대로 정당성과 현실 타당성이 있었던 법령도 시간이 지남에 따라 사회 현실과 시대에 맞지 않게 되는 경우가 많기 때문에 현행 법령을 지속적으로 점검하고 정비하는 일을 게을리 해서는 안 된다. 그렇지만, 선진 각국에서와 같은 체계적인 입법평가 체계가 갖추어지지 않은 우리나라에서는 새로운 수요에 따른 법 제정에 비해 실효성 없는 낡은 법을 폐지하거나 개선하는 노력은 상당히 부족했던 것이다.

현실과 괴리가 있는 법령을 방지하기 위해서는 과학적이고 실효성 있는 비용편익분석에 토대를 두고, 시행 중인 법령 전반에 대해서도 합리적인 입법평가가 필요하고, 우리의 입법 현실과 절차에 잘 맞는 범위에서 점진적이고 신중한 도입이 추진되어야 하는 것으로 공감대가 형성되어가고 있다.

다만, 입법평가를 위한 과도기적 상황인 현 시점에서는, 상당한 수준의 완결된 제도로서 입법평가가 적용되지는 못하고 있지만, 일단 다수의 국민과 기업이 불편하다고 느끼거나 불필요한 비용 등의 부담을 준다고 느끼는 법령을 찾아내고, 이를 중심으로 입법평가 적용을

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

모색해 나갈 필요가 있기 때문에 이 사업을 본격 추진하게 된 것이다. 현재로서는 법제 전문가와 정책 전문가가 함께 입법평가 적용의 필요성과 제약성을 함께 이해하면서, 찾아낸 국민불편 법령에 대해서 약식 평가모형을 적용하는 등 시범적인 입법평가 적용을 통해 법제 개선 방안을 모색하는 것이 필요하다고 본 것이다.

이런 과정을 거쳐 시대에 뒤떨어진 낡은 법령으로 판명된 경우에는 그 개폐(改廢)를 신속하게 추진하도록 하는 체계를 구축하여 ‘지킬 수 있는 좋은 법령’만이 효력을 미치도록 하려는 것이 이 사업의 중요한 목적이라고 할 수 있다. 앞으로 이러한 사업을 꾸준히 추진하면서, 분석 체계나 평가기준 등을 갖추어 나가면서 선진 각국의 입법평가제도를 우리 실정에 맞게 도입할 수 있게 될 것이고, 그런 상황이 되면 국민불편 법령 개폐 사업에도 제대로 된 입법평가 적용이 가능하게 될 것이다.

여기에서는 이러한 상황 인식을 바탕으로, 법제처에서 적극적으로 추진 중인 ‘국민불편 법령 개폐 사업’을 그 추진 배경, 추진 체계와 방식, 최근에 개선 과제로 제시하여 추진하고 있는 주요 사항과 이 사업의 향후 추진 방향 등을 중심으로 살펴보기로 한다.

다. 국민불편 법령 개폐의 추진 배경

2008년 2월 25일에 출범한 이명박 정부는 ‘선진 일류국가’를 국가 비전으로 설정하고 있는데, 이는 ‘지킬 수 있는 좋은 법’을 마련하여 선진 법제를 구현하는 것을 그 전제 조건으로 하고 있다. 이런 점을 고려해서, 새 정부는 ‘활기찬 시장경제를 위한 전면적인 제로베이스 규제개혁’을 국정지표로 설정하고 대통령 직속의 국가경쟁력강화위원회와 규제개혁위원회 등을 중심으로 중장기 계획과 1년 이내의 단계별 계획을 세워 규제개혁을 통한 법제개선²⁷⁾을 추진하고 있다. 특히, 이번에는 법

27) 여기에서 ‘법제개선’이란 개별 법령의 정비는 물론, 유사 사항의 일괄적인 법령 정비와 법체계의 개선까지 포함하는 더 넓은 의미의 법령정비를 말한다.

제개선을 시장의 활성화와 연계시키고 불합리한 규제 자체를 기업 등의 비용 부담으로 인식하는 데에 중점을 두고 있다는 점이 특징이다.

또한, 새 정부는 섬기는 정부의 실현을 위해 국민중심의 법문화를 조성하여 법과 원칙이 준수되는 사회를 구현하는 것도 국정지표의 하나로 설정하고 있다. 국민 중심의 법문화를 조성하는 것의 핵심은 법령의 현실 타당성과 실효성을 높이고, 투명하고 알기 쉽게 만들어 국민에게 다가가는 친근한 법령을 만드는 것이다. 그러한 일들 중 대표적인 것이 국민과 기업이 불편하다고 느끼는 법령을 잘 개선하는 것이라고 할 수 있다.

새 정부의 선진 법제 구현을 위한 노력의 체계를 요약하면 다음 그림과 같다.



사실 우리나라 법제를 개선하려는 노력은 역대 정부에서도 줄기차게 이어져 왔지만, 기대했던 효과는 거두지 못한 것으로 평가되고 있

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

다. 무엇보다도 국민과 기업은 아직도 불합리하고 과도한 규제 등을 포함하고 있는 법령 때문에 많은 고통을 겪고 있고, 현실적으로 불필요한 부담을 느끼고 비용을 들여야 한다는 데에 그 문제가 있다.

그런데, 사회 환경과 시대가 빠른 속도로 바뀌고 있기 때문에 법제 개선 작업을 평소에 계속 해 나가더라도 그 개선된 효과를 체감하기가 어려울 수밖에 없다. 더구나 그동안 그러한 작업도 국민과 기업의 눈높이에서 불필요하고 불합리한 법령을 찾아내지 못하고, 법령 소관 부처와 담당자의 관점에서 판단해 온 경향이 많았기 때문에 지금까지는 큰 효과를 내지 못했던 것 같다.

결국 불합리한 법령과 그 개선 필요성 등에 대한 인식이 부족한 가운데 결정된 사항의 추진 여부조차도 사실상 소관 부처에 맡겨져 있어, 각 부처가 이해관계 등을 조정하는 과정에서 그 개선의 추진이 중단되었던 사례가 많았다는 것이다.

그동안 시행되는 법령에 대해서 체계적으로 평가하는 체계가 마련되지 못한 상황에서 전문가를 포함한 상당수가 공감하는 법제 개선안에 대해서도, 소관 부처는 신속한 정책결정과 법령개선안 마련보다는 다소 불명확한 공공이익 즉, 안전 또는 질서유지나 환경 또는 국민건강 등을 지나치게 걱정하면서 중장기적으로 검토하거나 용역 등의 연구를 거쳐 그 추진을 신중하게 검토해 보겠다고 하는 식으로 대응을 해 온 측면이 많았다는 것이 사실이다.

또한, 법령의 시행 과정에서 형성된 이해관계 단체 등은 그 법령 규정으로부터 이익을 얻기 때문에 그 법령 규정의 합리성을 떠나 그 규정의 존속을 위한 활동에 나서게 되고 그 과정에서 소관 부처는 조직의 이해와 맞물려 그 법령 규정의 중요성을 스스로 강화하면서 심지어 그에 매몰되어, 개선하기로 한 법제개선 사항에 대해서까지 결국 그 추진이 흐지부지하게 된 사례도 많았던 것으로 보인다. 그런데 이 명박 정부는 실용정부를 자처하고 있기 때문에, 비록 법령에 담겨진

사항이라고 하더라도 이를 어쩔 수 없이 주어진 것으로 받아들이는 수동적인 태도에서 벗어나, 법령이라고 할지라도 필요한 사항은 제 때에 과감하게 개선을 해 나가려고 하고 있다. 특히 국민불편 법령에 대해서는, 이제 일반 국민과 기업을 위한 방향으로, 즉 사람을 기존 법령에 맞추는 것이 아니라 법령을 사람에게 맞추는 방향으로 전면적인 개선이 되도록 하거나 폐지해서 법규정이 국가경쟁력을 강화에 걸림돌이 되지 않도록 할 때가 된 것으로 보고 있다.

최근 물가가 상승하고 경기(景氣)도 침체되는 어려운 상황에서, 시장경제를 활성화하기 위해서 불합리한 규제 비용을 획기적으로 줄이는 규제개혁을 추진하는 일이야말로 스태그플레이션을 방지하면서도 지속적인 경제 성장을 도모할 수 있는 좋은 수단이라고 보면서, 전면적인 국민불편 법령 개폐에 나서지 않을 수가 없게 된 것이다.

라. 국민불편 법령 개폐 사업의 추진 체계와 방식

정책을 담는 그릇인 법제의 개선도 해당 정책의 소관 부처가 주체가 되어 추진하는 것이 원칙이다. 다만, 새 정부에서는 그동안 규제개혁이 제대로 되지 않았던 점을 고려하면서, 이를 보다 종합적이고 체계적으로 추진하고, 보다 확실한 법제개선이 될 수 있도록 하기 위해 여러 가지 체계와 수단을 마련하고 있다.

새 정부에서는 규제개혁 등 국가경쟁력 강화를 위한 정책의 수립과 그 효율적인 추진에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위해 대통령 소속으로 국가경쟁력강화위원회를 두고 있고(『국가경쟁력강화위원회규정』: 대통령령), 그 산하에 정책과제의 실행 업무를 추진하기 위해 실무추진단을 구성·운영하고 있는데(『국가경쟁력강화 실무추진단의 구성 및 운영에 관한 규정』: 대통령훈령, 2012년말까지의 한시 규정), 규제개혁과 관련해서는 국가경쟁력강화위원회 실무추진단에 규제개혁팀을 두고

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

있고, 법제도 개선을 위해서는 법·제도 선진화팀을 두고 있다.

특히 규제개혁과 관련해서는 30대 핵심과제²⁸⁾에 대한 추진상황을 별도로 점검·관리하고 있는데, 이러한 전략적 규제개혁 과제의 추진을 위해, 투자 활성화와 일자리 창출 등 경제살리기와 국민불편 부담해소에 중점을 두고 과감하고 신속한 규제개혁을 추진하고 있다.

아울러 모든 규제를 제로베이스에서 검토하여 폐지·개선하되, 법령 외에 조직·인력·예산 등도 함께 정비하여 규제의 품질을 높이려는 노력을 하고 있다.

분야별 규제개혁 과제는 주관 부처를 중심으로 관계 부처, 민간 전문가, 관련 경제단체 등이 참석하는 TF를 구성해서 해당 과제에 대한 구체적 개선방안을 마련하여 시행하면서, 부처 간 조정이 필요하다면, ‘국정현안 정책회의’나 ‘경제정책 조정회의’ 등을 활용하는 등 추진·점검 체계를 구축해 두고 있다.

또한, 국무총리실은 모든 규제개혁 과제에 대해 매월 추진 상황을 총괄적으로 점검·관리하고 원활한 추진을 위한 지원 역할을 분담하고 있다. 규제개혁 과제의 투명하고 철저한 관리를 위해 정부의 규제

28) 전국경제인연합회 건의(1,664건), 현장 점검, 수요자 의견수렴, 부처 업무보고 과정에서 자체 발굴 등의 절차를 거쳐 2천여개의 과제를 검토했고, 이 중 815개의 개선과제를 확정된 바가 있다.

- 창업 및 투자촉진, 기업환경(147건), 토지이용, 건축 및 환경(186건), 보건의료(66건), 국민편익(191건), 서비스업 및 금융(20건), 교육(17건) 등

- 815건의 과제 중 경제적·사회적 파급효과가 크고 정부의 정책 방향과 연관성이 높은 30대 핵심과제를 선정했는데, 금융규제 전수(全數) 조사와 경제단체 및 지방자치단체 등의 건의를 수렴하여 지속적으로 과제 발굴을 추진하고 있다.

< 30대 주요 핵심과제 >

* 창업 및 투자촉진, 기업환경(8건): 창업절차 간소화, 경제자유구역 규제개선, 대기업집단 규제개선, 기업투자 규제개선 등

* 서비스업 및 금융(5건): 관광산업진흥을 위한 제도 개선, 금산분리완화 등

* 수도권, 토지이용 및 환경(8건): 수도권 규제의 합리화, 도시용지 공급확대 등

* 교육(2건): 대입자율화 및 대학운영 자율화의 단계적 추진

* 보건 및 의료(2건): 약국 외 판매 가능 의약품 확대 등

* 국민편익과 기타 사항(5건): 민원서류 감축, 가계 통신비 절감을 위한 제도 개선 등

2. 사후적 입법평가 성격의 법령정비의 현황

개혁 계획과 추진상황 및 담당자를 국민에게 공개(규제실명제)하여 진행 상황을 투명하게 관리하고 있으며, 각 부처의 홈페이지에는 ‘규제 개혁코너’를 신설하여 매월 추진상황을 관리하고 공개하고 있다.

[규제개혁추진체계]-



* 자료: 규제개혁위원회(www.rrc.go.kr)

한편, 민간 수요자가 참여한 ‘규제개혁평가단’을 구성하여 규제개혁 성과를 평가하고 우수 기관과 공무원에 대한 인센티브의 강화도 계획하고 있다. 앞으로는 법령정비 건수보다는 규제비용의 감축이나 소비자 선택의 확대 정도 등 성과중심으로 평가를 할 예정이다.

그런데 국민과 기업의 입장에서는 정부가 어떤 체계와 방식으로 추진하든, 불합리한 법령 규정들 잘 찾아내어 최종적으로 신속하게 정비하고 그 결과를 체감할 수 있게 되기만을 기대하고 있다. 따라서

III. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

현실적으로 국민이 불편하다고 느끼는 사안에 대해서는 종합적인 관점에서 그 현황과 시급성을 파악하는 한편, 각 기관이 추진하는 규제 개혁 중 미진하면서도 국민이 불편을 느끼고 있는 사항을 중심으로 전문적으로 대안을 마련하고 추진 상황을 총괄적으로 점검해 주는 기관이 필요한 것이다.

법제처에서 추진하고 있는 ‘국민불편 법령 개폐 사업’이 바로 이러한 차원에서 수행되고 있다. 법제 관련 전문 능력과 중립성·독립성이 있는 법제처가 나서서 국민생활에 불편을 주는 법령, 기업·영업 활동에 부담을 주고 장애가 되는 법령과 글로벌 스탠더드에 맞지 않는 법령을 중심으로 국민 눈높이에서 제대로 된 개선을 추진하려는 것이다.

이는 단순히 법령개선 사항을 부처에 통보해 주고 종합하는 차원이 아니라, 정부 내에서 입법을 총괄하는 기관으로서 법령 수요자인 국민의 입장에서 실제 현장에서 불편을 느끼고 있는 사항을 중심으로 부처에 제시하고 반드시 관련 법령이 개폐되도록 이를 관리하는 방안이다. 이 업무는 중요하고 파급효과가 큰 사항은 반드시 민간 전문가 자문을 거쳐 현실성 있는 대안을 마련하고 입법과정에서도 실질적 지원을 해 줌으로써 각 기관이 수행하는 법제개선 작업을 실질적으로 도와주고 보완해 주는 중요한 역할을 수행하고 있다. 물론 법제처는 그 과정에서 앞에서 본 총괄 기관과 서로 긴밀히 연계·협력하면서²⁹⁾ 상호 보완적으로 업무를 수행하여 규제의 체감도를 높이는 데에 중점을 두고 있다.

이를 위해 이미 법제처에서는 2008년 3월에 자체 조직과 인력의 조정으로 기획조정관실 내에 ‘국민불편법령개폐팀’을 설치했고, ‘국민불편법령 개폐센터’를 개설했으며, 또 5월에는 각계의 폭넓은 민간 전문

29) 예를 들어, 국가경쟁력강화위원회와는 ‘행정체계의 합리화 방안’을 함께 검토하고, 대안을 마련하여, 2008. 7. 22. 대통령 주재 제5차 회의에서 보고한 바 있다.

가로 구성되는 ‘정부입법 자문위원회’도 발족시켜 제안된 개선과제 중 파급효과가 크거나 중요한 사안에 대해서 4개월 동안 전체 회의만 3차례 개최하는 등 활발한 활동을 해 나가고 있다. 하고 있다.

이 ‘정부입법 자문위원회’는 학계, 경제계, 법조계, 언론계 등 다양한 분야의 각계 민간 전문가로 구성되어 파급효과가 크고 중요한 개선 과제에 대해서 법령의 수요자 입장에서 집중 토의하는 방식으로 운영하고 있다.³⁰⁾

법제처의 법제업무 가운데 특히 법령개폐 업무는 관계 부처를 비롯하여 여러 이해당사자들이 관련되어 있기 때문에 이를 성공적으로 수행하기 위해서는 다양한 분야의 민간 전문가들이 참여하여 폭넓은 논의를 해 나가는 것이 필요하다고 본 것이다.

앞으로 법제업무의 전문성과 신뢰성을 강화해 나가고 국민과 관련 기관 등의 공감을 더욱 얻을 수 있도록 하기 위해 이 위원회의 운영을 더욱 활성화해 나갈 것으로 보인다.

국민불편 법령 개폐 사업의 큰 특징은, 「정부조직법」상 법제처가 정부의 법제업무를 전문적으로 관장하도록 한 취지에 맞게, 법제 전문가가 나서서 검토·분석의 전문성을 높이고, 법령의 소관 부처와도 더욱 긴밀하게 협의한다는 점이다.

즉, 제시된 아이디어 차원의 개선 의견을 검토·분석하여 현실 타당성과 법적합성을 높여 법령 조문화하고, 그 과정에서 법령 소관사항

30) 이 ‘정부입법 자문위원회’는 기존의 ‘법제정비위원회’를 확대·개편한 것으로 정부를 대표하여 법제정비뿐만 아니라 입법정책 방향설정, 국민생활과 기업 및 영업 활동에 지장을 주는 법령의 전면적 개선, 주요 쟁점법안의 조정 방향 설정 등 모든 법령을 제로베이스에서 재검토하는 역할을 수행하고 있다. 초대 위원장은 입법학의 권위자인 교수가 선임되었다. 그 밖에 각 대학의 법학과, 경영학과, 행정학과, 국민윤리학과, 사범대학, 환경대학원 등의 교수 중 사회 현실에 적극 참여하여 국민생활과 기업 실정을 잘 아는 교수와 중견 기업 회장, 판사, 언론사 논설위원 등 학계, 경제계, 법조계, 언론계 등 다양한 분야의 민간 전문가 23명으로 구성되어 있다. 위원회는 2개월마다 정기적으로 개최하며 필요한 경우 임시회를 개최할 수 있도록 되어 있다.

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

의 원칙(법률, 대통령령, 총리령·부령 등 어떤 형식의 법령으로 개선 의견을 법제화할 것인지의 기준)에도 맞게 조정하여 법적 대안까지 제시함으로써 법령의 소관 부처가 받아들일 가능성을 더욱 높이는 방식으로 추진하고 있다는 것이다.

특히 정부의 법제 관련 총괄·종합 기관으로서 개선 사항과 관련된 유사 법령의 일괄 개정을 통해 과급효과를 극대화하는 데에도 중점을 두고 있다.³¹⁾ 이 과정에서 법령의 소관 부처는 국민불편 법령 폐쇄 사업을 통해 법제처가 다소 과도하게 권한을 확대하고 간섭을 하는 것이라고 오해하는 경우도 있었던 것으로 보인다.

그러나 「정부조직법」상 법제처는 법령심사 외에 정부의 법제사무를 전문적으로 관장하는 기관으로서 법령심사의 연장선상에서 현실과 괴리가 있는 법령에 대해서는 사후적으로 이를 점검할 책무가 있고, 무엇보다도 이 사업의 과정에서 각 부처의 정책적 전문성을 최대한 존중하면서 업무를 수행하고 있기 때문에, 법제처에는 그것이 불필요한 권한 논쟁을 야기하는 것이라고 보고 있다. 사실 정책에 대해서는 소관 부처가 최종적인 결정을 하고 법령안을 추진하는 권한도 갖고 있기 때문에 각 부처가 동의하지 않으면, 개정안의 추진이 사실상 어려운 것이기 때문이다.

그렇지만, 법령정비의 추진 과정에서 2007년 이전의 그것과 다른 점은 제시된 개선안에 대해서 각 부처가 동의를 하지 않는 경우에도 국민이나 기업에 미치는 영향이 크고 시급한 개선이 필요하다고 인정이 된다고 판단되면, 소관 부처와 재협의하고 민간 전문가에게 충분히 자문하고 재검토하는 절차를 거치면서 중점적인 논의 과정을 거치게

31) 2008. 5. 13. ‘국민불편 법령 폐쇄 추진상황(1차보고)’의 국무회의 보고 때에는 법제처에서 총 24건을 발굴·보고했으나, 개선 방안과 유사한 내용의 법령을 모두 일괄 개정하는 경우에는 총 건수가 82건이 되었다. [예: 인·허가 등 의제(擬制) 협의 절차의 개선의 경우 43건, 건설업 등록에 대한 과도한 결격사유 규정 개선의 경우 13건 등의 유사 법령 개선 과제를 발굴한 바가 있다]

된다는 것이다. 그 과정에서 법제처 주관으로 관계 부처 회의를 할 수도 있고, 법제처가 제시한 안에 대해서 소관 부처가 문제점을 인식하고 전문가 등을 초청하여 공청회 등을 개최하기도 한다.³²⁾

그런데 많은 논의를 거치면서 반드시 개선이 필요하다고 판단된 사항인데도, 소관 부처가 그 추진에 관심이 없거나 소극적인 경우에는 정부입법 자문위원회를 거치고 공개적으로 이를 논의하면서 이를 공론화하는 한편, 중요 사항에 대해서는 국무회의에 보고해서 토의하는 등의 방법을 통해서라도 소관 부처가 아닌 국민의 입장에서 반드시 개선이 추진되도록 하겠다는 것이다.

물론 국민불편 법령의 개폐를 적극적으로 추진한다고 해서, 공공의 안전이나 국민의 건강을 해치게 되는 사항까지 규정을 없애자는 것은 아닌 것으로 보인다. 다만, 안전 등과 관련된 사회적 규제를 담고 있는 법령의 경우 안전 등을 확실히 해야 하는 소관 부처의 입장에서는 규제를 완화하려는 시도조차 어려운 경우가 많았는데, 공익을 과다하게 평가하여 꼭 필요한 이상으로 강한 규제를 하는 경우와 부처의 정책적 편의를 고려한 점이 많은 경우에는 이를 다시 점검하여 비례의 원칙에 맞는 규제가 되도록 법제처가 적극적으로 문제를 제기하겠다는 것으로 보인다.³³⁾

32) 법제처가 이명박 대통령이 제기한 사항에 대해, 운전면허 시험 절차의 간소화 방안을 마련하여 국무회의에 보고한 사항에 대해서 경찰청은 ‘운전면허시험 절차 개선 및 비용 절감 방안’이라는 주제로 공청회를 개최(2008. 10. 2.)한 것이 그 예이다.

33) 법령개폐 문제를 제기하는 법제처 역할과 유사한 기능을 수행하는 기관으로 영국의 법률위원회(The Law Commission, www.lawcom.gov.uk)를 예로 들 수 있다. 이 위원회는 의회에 의해서 설립되고, 5명의 상임위원을 주축으로 구성되는 독립단체이다. 이 위원회는 영국에서 법이 잘 작동되는지 확인하고, 문제가 있을 때에는 의회에 이를 알리는 기능[법을 정돈(tidy up)하는 것인데, 즉 이것은 더 이상 실효성 없는 법을 폐지하고 삭제하는 것을 의미]을 수행한다.

또한, 많은 사람들의 삶이 더 나아질 수 있도록 다양한 의견을 듣고, 전문가들을 포함한 여러 사람들에게 자문한 후 의회에서 의원들이 공감할 경우 바로 의안을 제출할 수 있도록 정비안을 잘 마련하는 일을 수행한다. 의회만이 법률을 바꿀 권한이 있지만, 법률위원회는 법을 조사하고 사람들이 그에 대해 생각하는 바를 물어

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

사실 다른 총괄 기구에서 추진하는 규제개혁과 다른 점은 국민생활과 관련하여 규제가 너무 약해서 국민이 불편한 경우가 있다면, 꼭 필요한 정도로 규제를 강화하는 방안도 얼마든지 논의를 할 수 있다는 점이다. 다시 말해서 국민불편 법령 폐쇄 사업은 양적인 규제개혁이 아니라 규제의 품질이 보장되는 질적인 규제개혁 등에 더 중점을 두고 있는 사업이라고 할 수 있다.

마. 최근 논의된 법제 개선과제

1) 국무회의 1차 보고

법제처는 국민생활을 불편하게 하는 법령 등을 중심으로 종합적인 법령폐쇄 방안을 마련하고, 이 사업을 시작한 이후에 발굴한 550건의 국민불편 법령 사항 중, 발굴한 국민불편 법령 사항 중, ‘운전면허 취득제도와 자동차 선팅[턴팅] 규제’ 등 우선적으로 개선할 필요가 있다고 본 27건(유사법령 일괄개정을 포함하면 82건)의 국민생활 불편 법령 사항이 포함된 ‘국민불편 법령 폐쇄 추진상황’을 2008년 5월 13일에 국무회의 1차 보고를 했다. 그 27건은 대통령께서 개선방안 검토를 지시한 3건과 법제처가 자체적으로 검토·선정한 24건이다.

먼저, 국민생활과 밀접한 관련이 있는 도로교통과 관련한 각종 규제가 크게 완화되는 내용이 포함되었다. 대표적으로 절차가 복잡하고 시간과 비용이 많이 드는 운전면허 취득제도가 전면 개편될 필요가 있다는 점이 지적되었다. 앞으로 경찰청과 긴밀히 협의하여, 복잡한

보고 의회에 그 견해를 전달하는 역할을 하는 것이다.

특히 법적 시스템이 잘 작동하도록 하는 기능을 하는데, 다시 말하면, 법이 공정하고 시대에 뒤떨어지지 않고 이해하기 쉽고 비용이 너무 들지 않도록 계속 점검하는 기능을 수행하면서, 무엇보다도 법이 너무 많다는 것을 확신하면서, 더 이상 활용되지 않는 법은 폐지하도록 하는 역할을 한다. 따라서 어떤 법이 많은 문제가 있는 법이며, 그 법을 바꾸는 것이 사람들의 생활을 더 나아지게 만들 수 있을 것인가를 항상 중요하게 생각한다.

전문지식보다 실제로 운전에는 필요한 상식 수준에서 필기시험을 출제하고, 중장기적으로는 7단계에 이르는 복잡한 운전면허 취득단계(현재 교통안전교육 → 학과시험 → 기능시험 대비 의무교육 → 장내기능시험 → 연습운전면허 발급 → 주행연습 → 도로주행시험)를 2~3단계(학과시험·주행시험 등)로 간소화하는 방안이 추진될 것으로 보인다. 이에 대해서는 교통안전 등을 사유로 논란이 없지 않지만, 우리나라 도로 상황에서 운전하는 데에 문제가 없도록 시험의 적정 수준은 유지하되, 그 앞 단계인 취득 준비 절차는 각자의 상황과 수준에 맞게 간소화하자는 것이 그 핵심이다.

한편, 그동안 도로교통법령 위반에 대한 단속을 하지도 않았을 뿐만 아니라 상당수의 운전자들을 위법인 상황인데도 계속 운전을 하게 만들었던 자동차 창유리 선팅 규제³⁴⁾의 개선 문제가 제기되었다.

앞으로 자동차 창유리를 반사유리로 한다든지 창유리가 아주 짙어서 안을 전혀 볼 수 없을 정도로 선팅을 하거나 앞유리창에 선팅을 하는 것과 같이, 교통안전에 위해 반드시 존치가 필요한 것 외에는 폐지하거나 대폭 완화하는 방안이 논의되었다. 사실 선팅 규제는 집행되지 않고 있는 대표적인 규제요, 이로 인해 대다수 선량한 운전자의 준법의식이 크게 손상되어 왔으므로 이는 없는 것보다 못한 규제라는 지적을 받아 왔다.

그리고, 자동차 운전 중 면허증 휴대의무와 운전면허 취소·정지 시 운전면허증 반납의무도 개선될 것으로 보인다. 즉 운전면허증 휴대의무를 위반했을 때 부과되었던 과도한 처벌 조항(범칙금)이 삭제되는 한편, 운전면허가 취소되거나 정지되었을 때 운전면허증을 반납하지 않으면 범칙금이 부과되었던 것이 과태료 부과로 완화될 전망이다. 이러한 사항들은 정보통신 수단의 발전에 따라 운전면허증이 소지 여

34) 이에 대해서는 예시적으로 입법평가제도를 적용하여 분석해 보았고, 그에 관해서는 제6장에서 별도로 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

부에 관계없이 간단한 확인만 거쳐 현장에서든 운전면허 관련 정보를 파악할 수 있게 되어 시대에 뒤떨어진 규제로 보았기 때문에 개선하기로 한 사항이다.

마지막으로 그동안 약 1,400만명이 넘는 제1종 운전면허 소지자들은 7년마다 정기적성검사를 받아야 했는데, 비용과 시간 측면에서 실효성이 적은 운전면허 정기적성검사 제도³⁵⁾의 폐지 또는 대폭 보완의 의견이 제시되었다.

이에 대해 경찰청에서는 적성검사제도 자체는 존치하더라도 최소한 적성검사를 받을 때에 제출하도록 했던 건강검진 결과통보서 항목을 보완하고 신체검사 비용이 별도로 들지 않도록 하여 적성검사의 부담을 완화하는 방안으로 개선을 추진하겠다고 하고 있다.

그런데 운전면허가 관련 적성검사 제도는 교통안전을 위해 도입된 것이지만, 헌법상 비례의 원칙을 고려할 때 존치의 타당성에 대해서 많은 논의가 필요할 것으로 본다.

즉 그 제도의 존치에 따른 대다수 국민의 시간적·경제적 비용, 수시적성검사 제도의 대폭 보완에도 불구하고 교통안전에 영향을 미치는 정도와 정기적성검사의 부적격 판정 비율 등을 아울러 고려할 때 편익에 비해 비용(규제 준수비용 포함)이 지나치게 큰 규제라는 것이다.

그런 차원에서 수시적성검사 제도만 두고 이를 확실하게 운영하면서, 대다수 운전자들이 불편하게 생각하고 있는 정기적성검사 제도(제1종 운전면허 소지자들이 해당)와 운전면허 갱신 제도(제2종 운전면허 소지자들이 해당)는 폐지를 고려할 때가 되었다는 것이다.

다음으로, 서민들의 생계와 관련된 각종 법령의 대폭 개선 사항이 보고되었다. 먼저 음식점 영업과 관련된 규제가 많이 줄어들 것으로 보인다. 그동안 음식점을 개업하려면 미리 위생교육을 받아야만 했는데,

35) 이에 대해서는 예시적으로 입법평가 적용의 사례로 보다 자세히 분석해 보았고, 그에 관해서는 제6장에서 별도로 살펴보기로 한다.

앞으로 위생교육이 음식점 영업에 대한 진입장벽이 되지 않도록 관련 법령이 정비될 예정이다. 그리고 서민생계형 음식점을 영업하는 사람에게까지 국민주택채권 매입의무를 부과하는 것은 과도한 규제라는 지적이 있어 이 또한 폐지될 것으로 보인다.

또한 자동차 배출가스에 대한 중복된 검사제도가 일원화될 전망이다. 현재 자동차 검사는 정기검사 및 정밀검사가 통합된 종합검사제도가 도입되었음에도 서민들이 주로 이용하는 낡은 중고차가 대부분인 특정경유자동차의 배출가스 검사는 여전히 따로 받도록 되어 있는데, 이 둘은 유사한 검사이면서도 따로 받아야 하기 때문에 국민들에게 많은 불편이 있다. 앞으로는 이 두 가지 검사가 통합될 것으로 전망되어 국민들이 보다 편리하게 자동차 검사를 받을 수 있을 것으로 보인다. 그 밖에도 목욕탕과 온천을 겸영하던 온천업자에게 중복적으로 부과되던 위생교육도 개선될 전망이다. 그동안 목욕탕과 온천을 겸영하던 온천업자는 「온천법」에 따른 위생교육과 「공중위생관리법」에 따른 위생교육을 중복적으로 받아왔는데, 앞으로 온천교육을 받으면 그 해의 위생교육을 면제해 주도록 부담이 완화되고, 그 밖에도 위생교육의 횟수와 방법 등 교육제도 전반에 대한 규제완화 방안도 검토될 것으로 보인다.

한편, 축사 등 동식물 관련시설에 대한 소방시설 규제도 꼭 필요한 만큼만 규제하도록 합리적으로 재검토될 전망이다. 현재, 축사 하나를 지으려면 비상방송설비 등 4개~6개의 소방시설을 설치해야 하는 데, 동식물 관련시설은 주로 사람들이 이용하는 일반적인 다중이용시설과는 다른 특수성이 있기 때문에, 소방시설 규제를 완화하는 방안이 검토될 것으로 보인다. 아울러, 복잡한 소방시설 관련 법령을 국민의 입장에서 쉽게 알 수 있도록 정비하여 소방 관련 규제를 한눈에 파악할 수 있게 하는 방안도 추진될 것이다.³⁶⁾

36) 소방 관계법에서 소방시설 설치 의무화 대상과 면제 기준 등을 시설 설치자 입장

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

마지막으로 기업의 영업활동이 보다 촉진될 수 있도록 하는 다양한 법령 개선 방안이 보고되었다.

먼저, 훈령에 규정되어 운영되던 세무조사 실시기간을 국세청과 협의하여 최소한 대통령령으로 규정하여 법령화되도록 하는 방안을 추진할 것으로 보인다.³⁷⁾ 이는 기업의 영업활동의 침해될 소지를 줄이기 위하여 법령에 세무조사 실시기간을 규정하려는 것으로 납세자 유형별로 세무조사 기간의 범위를 정할 예정인데 조사 대상자가 협조를 잘 하지 않는 경우 등에는 예외적으로 조사기간을 연장할 수 있는 규정이 포함될 것이므로 큰 문제가 없다고 보았다.

에서 쉽게 알 수 있도록 하는 방안 예시(『소방시설 설치유지 및 안전관리에 관한 법률 시행령』 별표 4 및 별표 6)

< 현행 방식 ('소방시설' 중심) >	
소방 시설	소방 대상물(소방시설을 설치해야 하는 시설)
소 화 기 구	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 축사 등 33㎡ 이상인 특정소방대상물, 그 밖의 지정문화재·가스시설, 아파트...
옥내소화전설비	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 축사, 3000㎡ 이상 특정소방대상물, 1,000m 이상 터널, 건축물 옥상에 설치된 200㎡ 이상 차고·주차장...
.	.
< 개선 방식 ('소방시설 설치자' 중심) >	
소방 대상물	소방 시설
축 사	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 소화기구, 옥내소화전설비, 비상방송설비, 누전경보기, 피난구 유도표지(1000㎡ 이상), 비상경보설비 일부
.	.

37) 이는 평가기준 중 법령의 체계성·정합성과 관련된 개선과제로서, 국민의 중요한 권리를 보호하기 위해 입법 형식이 훈령이 아닌 법령화되어야 한다는 것이다. ‘세무조사 실시 기간 등 세무조사 관련 규정 법령화’는 세무조사 기간 관련 규정을 국세청 훈령으로 규정하여 운영하는 것은 기업의 영업활동을 침해할 소지가 있기 때문에 이를 최소한 법령인 대통령령으로 규정하여 법령화할 것을 주장하고 있다. 이런 유형의 규정은 훈령 등 행정규칙으로 정해서 할 수도 있지만, 현실적으로 기업의 영업 활동을 불합리하게 제약하는 등 문제가 많이 발생하는 경우에는 법령화하여 투명하고 예측 가능하게 운영하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 중소기업이 쉽게 창업할 수 있도록 관련 규제가 대폭 개선되는 한편³⁸⁾, 중소기업에 대한 행정조사도 크게 정비될 것으로 전망된다. 전문가나 기술자들이 중소기업을 쉽게 창업할 수 있도록 하기 위해 농지확인제도의 폐지와 구비서류의 간소화 등을 통해 법인이나 공장을 쉽게 설립할 수 있도록 하는 한편, 창업지원 법령을 단일법인 「중소기업기본법」으로 통합하는 방안 등이 농림수산식품부 및 중소기업청 등과의 협의를 거쳐 추진될 것이다.

아울러, 중소기업이 본연의 영업활동에 충실할 수 있도록 중복적인 행정 실태조사를 대폭 개선하는 방안이 마련되었다. 정책수립의 과정에서 행정조사가 필요한 것은 분명하지만, 중소기업 입장에서 보면 각종 개별법에 따라 실시되는 유사한 형태의 행정조사 때문에 업무 외적 부담이 적지 않았는데, 앞으로는 중소기업청과 협의하여 유사한 형태의 행정조사 규정은 「중소기업기본법」에 통합하고, 기업의 비밀을 침해하지 않는 범위에서 행정정보 공동이용을 확대하여 불필요한 행정조사가 실시되지 않도록 하는 근거 규정을 두는 방안이 추진될 예정이다.

그 밖에, 복잡하고 오랜 시간이 걸리던 인·허가 절차도 크게 간소화하는 방안이 추진될 전망이다. 인·허가 의제 제도와 관련하여 지방자치단체의 장이 전반적으로 큰 문제가 없으면, 신속하게 먼저 승인을 하여 사업을 시작하게 해 주고, 사후적으로 행정적인 협의 절차를 거

38) 회사(법인)설립 간소화: 최저자본금제도(폐지 예정) 외에, 법인설립 시 중소기업이 느끼는 애로사항은 필요한 서류가 주식회사의 경우 37종류 58개나 되는 등 지나치게 많고, 표준화된 양식이 없어 작성이 어렵다는 것이다. 이에 대해서는 창업자가 법인설립 서류를 직접 작성하여 등기절차를 수행할 수 있도록 정관, 창립총회 의사록 등 관련 서류를 표준화하고 작성방법을 제시하도록 할 예정이다.

또 다른 법인설립의 불편한 점은 관련 업무가 온라인화 되어 있지 않아 창업자가 관련 기관을 직접 방문해야 한다는 것이다. 이러한 문제에 대해서는 법인 설립 관련 업무를 온라인에 의하여 원스탑(One-Stop)으로 처리할 수 있도록 하여 법인 설립기간을 단축하고 제출서류를 간소화할 수 있는 방안을 관계기관과 협의하여 추진할 예정이다.

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

칠 수 있도록 하는 모델을 만들어 현행 43건의 법률을 일괄 개정하는 방안이 행정안전부 등 관계 기관과의 협의를 거쳐 추진될 예정이다.³⁹⁾

또한, 중소기업에 대한 내부회계관리 제도를 개선하고,⁴⁰⁾ 공장설립과 건축허가 절차를 통합하는⁴¹⁾ 등 중소기업의 현실과 실정에 맞는 규제가 될 수 있는 방안을 강구하였다.

2) 국무회의 2차 보고

2008년 7월 22일에는 국무회의에 ‘국민불편법령 폐쇄 추진상황’ 제2차 보고를 했다. 이 보고에서는 5월 13일자 국무회의 1차 보고 과제 27건에 대한 추진상황⁴²⁾과 이후 추가로 검토한 684건 중 우선적으로

39) 법제처에서는 복잡하고 오랜 시일이 걸리던 인·허가 의제 관련 인·허가 절차를 크게 간소화하기 위해 방안을 마련한 바가 있다. 인·허가 의제 관련 인·허가 절차를 획기적으로 개선하기 위해, 최근 과주시가 이화여대 과주캠퍼스 조성사업을 先 사업 승인 후 後 법적절차 이행 방식으로 6시간만에 승인했던 사례가 있었는데, 이러한 사례가 법적 근거를 갖고 새로운 인허가 모델로 널리 확산될 수 있도록 위 과주시 사례에 적용된 『주한미군 공여구역주변지역 등 지원특별법』 등 현행 43건의 법률에 조건부 승인 등을 추가하여 일괄 개정하는 방안을 행정안전부 등 관계 기관과 협의를 거쳐 추진하고 있다.

40) 중소기업에 대한 내부회계관리제도 개선: 현재 자산 70억원 이상 500억원 미만의 비상장 주식회사의 경우도 내부회계 관리규정과 전담조직을 갖추는 등 많은 비용 부담이 필요한 내부회계 관리제도의 적용을 받고, 위반 시 과태료(3000만원 이하)도 부과하고 있다. 그런데, 중소기업의 경우 내부회계 관리제도를 전면적으로 적용할 경우 영업상 부담이 가중되므로, 비상장 중소기업에 대해서는 내부회계 관리제도의 적용을 면제하거나 비상장 중소기업 중 자산규모가 일정 규모 이상인 경우로 한정하여 적용하는 방안을 관계기관과 협의하여 추진할 것으로 보인다.

41) 공장설립과 건축허가 절차의 통합: 공장설립의 승인에 있어 협의·의제 사항 중 건축허가가 있음에도 실무적으로는 건축허가를 따로 받도록 운영되고 있다. 이는 공장설립 승인과 건축허가 조항이 독립적으로 규정되어 있는 것에 기인한 것으로, 건축허가를 의제하도록 한 취지를 살리지 못하고 건축허가까지 상당한 시간이 걸리는 불편함이 있다. 앞으로는 공장설립 승인 신청 시 『건축법』에 따른 건축 허가 또는 신고의 의제를 위하여 간략설계도서로 건축허가 의제 여부를 판단하고, 간략설계도서만으로 허가 여부를 결정하기 어려운 경우에는 조건부로 승인을 한 후 일정 기간 내에 기본설계도서에 따라 건축허가 여부를 결정하는 방안을 추진될 것으로 보인다.

42) 1차로 보고된 총 27건의 개선과제는 법령을 기준으로 하면 66건이 되는데, 그 중 ‘자동차 뒷유리 선풍 규제’(일부 개정) 등 3건은 이미 개정이 되었고, ‘생계형 음식

개선할 필요가 있다고 본 25건의 법령개폐 추진상황을 보고했다. 2차로 보고한 25건의 주요 개선 내용을 보면, 먼저, 자전거 이용에 대한 불합리한 교통규제의 개선이 포함되었다. 고유가 시대에 대체 교통수단으로 이용이 늘고 있고 건강관리와 환경보호 차원에서 사회적 관심이 높아지고 있는 자전거에 대한 불합리한 교통규제 개선을 통해 자전거 이용을 활성화할 필요가 있는데, 『도로교통법』에서는 자전거를 ‘차(車)’로 분류하여 운행방법 등에 있어 자동차에 준하는 규제를 하고 있기 때문에, 자전거를 운행하다가 교통사고를 내면 운전면허 소지자에게는 벌점을 부과하고, 횡단보도 사고인 경우에는 피해자와 합의해도 중과실로 보아 처벌을 하고 있다.

이러한 문제를 해소하기 위해 경찰청에서는 자전거에 대한 벌점 부과를 폐지하고, 자전거 관련 교통법규 체계를 전면 개편하여 자전거의 특성을 고려한 합리적인 교통법규를 마련하기로 했다. 아울러 법무부에서는 『교통사고처리특례법』상 중과실 범죄에서 제외할 지 여부를 자전거 관련 교통법규 체계 개편과 연계하여 신중히 검토하기로 했다.

그리고, 미국산 쇠고기 수입 재개에 따라 어려움에 처해 있는 축산업자에 대한 불합리한 규제가 완화되어 농업진흥구역에도 축산물 판매시설의 설치가 허용될 예정이다. 그동안 집단 전용 농지로 지정된 농업진흥구역 내에 설치·운영할 수 있는 판매시설은 ‘농산물’ 판매시설로 한정하여 ‘축산물’이 제외되어 있었는데, 농림수산물식품부에서는 미국산 쇠고기 수입 재개 등에 따른 축산농가의 어려움을 돕고 축산인의 소득 증대를 위해 ‘축산물’ 판매시설도 허용하기로 했다.

또한, 서민들의 생계와 관련된 각종 영업 불편 법령도 대폭 개선하기로 했는데, 먼저 서민생계형 영업 관련 행정처분 기준이 완화되거

점 영업자 국민주택채권 매입의무 폐지, 운전면허증 휴대의무 위반 시 벌칙 폐지 등 19건은 개정 추진 중이며, ‘운전면허 취득제도 개편’ 등 나머지 44건은 각 부처에서 검토 중인 것으로 보고되었다.

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

나 합리화될 예정이다. 현행 『식품위생법』은 구내식당과 같은 위탁급식 영업자가 ‘출입·검사 등 기록부’ 보관의무를 위반하면 곧 바로 7일의 영업정지 처분을 하고 있는데, 같은 유형의 위반행위에 대해 우선 자발적으로 시정할 기회를 주고 있는 음식점 영업자 등과 형평에 맞지 않는다는 지적이 있었다. 따라서 1차 위반인 경우에는 우선 시정명령을 하도록 하는 방향으로 완화하기로 했다.

그리고 이용사·미용사 자격의 자격·면허제도가 통합 운영하기로 했다. 현재, 『국가기술자격법』에 따라 이용사·미용사 자격을 취득한 자는 『공중위생관리법』에 따른 면허도 다시 받아야 영업을 할 수 있어 이중규제라는 지적이 있어 왔다. 따라서 보건복지가족부에서 이를 일원화하는 방안을 추진하기로 했고, 법제처에서는 이와 같이 이중적인 절차를 규정한 조리사 면허 등 다른 자격제도에 대하여도 일괄 정비하는 방안을 관계부처와 협의하여 추진하기로 했다.

한편, ‘인터넷 컴퓨터 게임시설 제공업’ 등록 대상 기준이 합리화될 전망이다. 현재 미용실·목욕탕 등의 다중이용시설에서 고객편의를 위해 인터넷 컴퓨터 게임시설을 무료로 제공하는 경우에도 법령에 따라 사업자 등록을 해야 하는 것처럼 되어 있어 실무적으로 논란이 되고 있다. 따라서 앞으로 단순 고객서비스 차원에 해당하는 경우에는 등록 대상에서 제외하도록 명확히 규정하여 다중이용시설 영업자의 불편이 최소화될 것으로 보인다.

아울러 『청소년보호법』과 『영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률』 등 영상 관련 법률의 연령기준 상충에 대한 합리적 기준이 설정될 전망이다. 『청소년보호법』과 『영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률』 등 영상 관련 법률의 청소년 연령이 각각 만 19세와 만 18세 미만으로 다르게 정하고 있어 청소년 개인은 물론 업주와 단속 공무원도 혼란을 겪고 있어 개선 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다. 그러나, 청소년 보호 필요성과 영상 관련 산업의 활성화 필요성이 서로 상충된

에 따라 관련 부처 간 개선방식에 이견을 좁히지 못하고 있는 현실이다. 이에 따라 국가경쟁력강화위원회, 국무총리실, 법제처, 관련 부처인 보건복지가족부와 문화관광부 등이 긴밀한 협의를 통해 합리적인 개선방안을 마련하기로 했다.

그리고 기업의 영업활동이 촉진될 수 있도록 불편 법령이 완화되고 행정절차가 개선될 전망이다. 우선, 통신판매업자가 영업폐지 신고 누락 시 불이익 방지를 위한 행정절차가 개선될 전망이다. 통상적으로 ‘온라인 쇼핑몰’ 등 통신판매업자가 폐업을 할 때, 세무서에는 폐업신고를 하고 당초 인·허가를 받은 관할 지방자치단체에는 폐지신고를 하지 않아, 면허세를 부과받는 등의 불이익이 발생하고 있다. 이에 국세청에서는 세무서의 폐업신고서 서식에 영업을 인·허가해 준 관계 행정청에도 폐업신고를 해야 한다는 사실을 안내하는 방안을 추진하기로 했다. 이와 관련해서는 보다 근본적으로 폐업신고 행정절차를 개선하기 위해 행정안전부, 국세청 등 관계기관과 협의하여 어느 하나의 행정기관에 폐업신고를 일괄 처리할 수 있는 방안에 대해 검토할 것으로 보인다.

다음, 리스차량에 대한 과태료 부과 절차가 개선하기로 했다. 현재 렌트차량의 경우 무인단속기로 교통법규 위반에 단속되면 이용자에게 과태료를 부과하지만, 리스차량은 리스회사에 과태료가 부과되어 리스회사가 영업상 많은 어려움을 겪고 있었다. 따라서 앞으로는 리스차량 이용자가 교통법규를 위반하면 렌트차량과 같이 이용자에게 직접 과태료가 부과될 것으로 보인다. 또한, 교통사업자에 대한 이중적 제재의 개선방안이 검토될 예정이다. 현재 교통사업자가 장애인 교통편의 제공의무를 위반한 경우에는 『장애인 차별금지 및 권리구제에 관한 법률』과 『교통약자의 이동편의증진법』 등 2개의 법률에 따라 과태료와 벌금이 사실상 중복적으로 부과되는 문제점이 있다. 따라서 하나의 위반행위에 대해 중복적으로 제재가 부과되지 않도록 이를 일원화하는 방안을 추진하되, 장애인 보호에 소홀함이 없도록 국가경쟁력강화위원회,

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

국무총리실, 법제처, 관련 부처인 보건복지가족부와 국토해양부 등이 긴밀한 협의를 통해 합리인 개선방안을 마련할 예정이다.

그 밖에도 이번 보고에는 사회적 약자인 시각장애인에 대한 공증절차 개선, 의료급여 관련 행정편의적 절차 개선, 공무원시험 응시연령 제한 완화 등 국민불편 해소방안이 다수 포함되어 있다.

먼저, 현행 『공증인법』은 시각장애인이 공증을 받으려면 ‘참여인’을 꼭 참여시켜야 하고, 그 자격 요건으로 가족을 제외하고 있어 참여인 선정 및 공증절차 진행에 불편함이 많았는데, 앞으로는 가족도 참여인이 될 수 있도록 개선될 전망이다. 이와 관련, 현재 법무부에서는 『공증인법』 개정을 추진 중에 있다.

또한, 현행 『의료급여법』에서는 의료급여를 받으려면 병원에 의료급여증과 신분증명서를 제시하도록 하고 있는데, 전산망을 통해서 의료급여대상 여부를 확인할 수 있으므로, 주민등록증 등의 신분증만으로도 확인을 대체할 수 있도록 할 예정이다.

아울러 소방 및 경찰 공무원 채용시험 응시연령 제한을 완화하는 방안도 중장기적으로 검토할 예정이다. 소방 및 경찰 공무원의 공개 및 특별 채용시험 응시연령 기준이 일반공무원과는 달리 상당히 제한적인데, 일반공무원의 응시연령 제한 대폭 완화 추세, 고학력 사회 등 실업문제 해소 등을 고려하여 응시연령을 합리적으로 조정할 필요가 있다. 이에 향후 경찰청과 소방방재청에서는 실증자료 분석하고 일반공무원 운영 경과 등을 분석하여 응시연령 제한 완화를 검토할 예정이다. 앞으로, 법제처에서는 국민불편 법령 폐쇄 사업을 지속적으로 추진할 예정이고, 국민과 기업이 체감할 수 있는 법제 개선이 되도록 하면서, 규제개혁 기구인 국가경쟁력강화위원회 및 국무총리실과 긴밀히 협력하여 규제개혁 효과를 극대화할 수 있는 방향으로 이 사업을 추진할 것으로 보인다. 특히, 국민불편 법령 폐쇄의 경우 유사 사례(여러 부처 소관)에 대해 일괄 개정할 수 있는 사항과 국민 생활과 기업·영업 활

동 불편 사항에 중점을 두고 개선하여 체감할 수 있는 개선이 되도록 할 예정이다.

아울러 법제처에서는 국민과 기업이 일상생활이나 경제 현실에서 느끼는 어려움을 현실에 맞고 타당하게 해결하기 위해 관련 기업이나 국민생활 현장에 대한 직접 방문·인터뷰 등을 통해 중점적인 개선이 필요한 사항을 하나하나 발굴하고 의견을 수렴해 나가는 작업을 병행해 나갈 것으로 보인다.

3) 국가경쟁력강화위원회 5차 회의 보고

영업정지·과징금, 인·허가 취소 등의 합리화로 기업하기 좋은 법령환경을 만들기 위해, 법제처에서는 국가경쟁력강화위원회와 함께 검토한 ‘행정제재 처분⁴³⁾ 합리화 방안’ 발표하였다.⁴⁴⁾

43) ‘행정제재 처분’이란, 국민이 개별법에서 정해진 행정상 의무를 위반한 경우 행정청이 위반자에게 부과하는 불이익 처분이다. 정부는 그 동안 여러 가지 행정목적 달성을 위해 각종 규제법령을 만들어 그 속에 행정상 의무를 규정해 놓고, 이를 지키지 않으면 행정제재라는 강제수단을 동원해 왔는데, 이러한 행정제재는 연간 150만 건이나 된다.

< 행정제재 처분의 현황 >

연 도	2001	2002	2003	2004
불이익 처분건수	1,569,123	1,510,077	1,460,350	1,970,037

* 자료: 행정안전부

44) 【업무정지 감경기준 등 공통 처분기준의 합리화】

우선 개별법상 처분기준에 공통적으로 적용되는 업무정지의 가중·감경기준, 유사한 위반행위에 대하여 법령별로 제재 정도를 달리 정하고 있는 기준 등을 통일하기로 했다.

업무정지에 대한 구체적이고 명확한 처분의 가중·감경 기준을 마련하여 일선 공무원들이 위반 상황을 고려한 신중적·탄력적 처분을 할 수 있게 개선하기로 했다. 따라서 이와 같이 정상참작 기준이 없거나 불명확한 법령에 기준을 신설 또는 명확화하기로 했다.

또한, 일정기간 내에 위반행위를 반복하면 가중 처벌할 수 있는 규정이 많은데, 법령마다 그 일정기간에 대한 산정기준이 1년에서부터 5년까지 다양해서 업종에 따라 형평에 반하는 문제가 있어 왔다.

이에 따라 위반의 실태와 의무의 중요성 등을 고려하여 가중 처벌의 기준이 되는 기간산정의 통일적 기준을 마련하되, 너무 오래 전의 실수로 인해 과중한 불이익

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

법제처는 대통령 자문위원회인 국가경쟁력강화위원회와 공동으로 영업 허가 등 취소와 영업정지 또는 과징금 등과 같은 행정제재 처분

을 입지 않도록 합리적인 기준을 마련·정비하기로 했다.

그 밖에 위반행위가 둘 이상인 경우 제재처분 기준을 일원화하기로 했다. 같은 시기에 2건 이상의 위반행위가 적발된 경우 각각의 위반에 대하여 각각 부과될 영업정지 기간을 합산하여 처분하면 너무 가혹하고, 둘 중 하나만 부과하면 행정의 실효성이 약해지는 문제가 있다. 이에 따라 가장 무거운 처분을 하되, 2건 이상이 영업정지에 해당할 경우 정지기간을 2분의 1까지 가중할 수 있도록 하는 방향으로 기준을 일원화하기로 했다.

【시정기회의 제공 등 개별기준의 합리화】

경미한 위반행위에 대하여 곧바로 영업정지나 허가취소를 하는 대신 경고나 시정명령 등으로 먼저 자발적인 시정기회를 부여하는 방안을 추진하기로 했다.

불가피한 사유로 일시적인 등록기준에 미달된 경우, 개별적 사정으로 1년간 사업실적을 달성하지 못한 경우, 실수로 소재지 등 변경신고를 누락한 경우, 장부 등 기록·보존 의무를 위반한 경우 등 경미하거나 짧은 시간 내에 시정할 수 있는 경우까지 곧바로 영업정지나 허가 또는 등록 취소 등의 가혹한 처분을 하면 비례원칙에 반하는 문제가 있다.

이에 대해서는 원칙적으로 경미한 위반행위에 해당하면 경고나 시정명령 등 자발적인 시정기회를 먼저 부여하고, 곧바로 영업정지를 부과하는 경우에도 위반행위 시정 시까지만 영업정지의 효력을 부여하는 방향으로 개선하기로 했다.

동일 또는 유사한 위반행위에 대하여 법령마다 제재수준이 천차만별이어서 행정의 신뢰도가 떨어지고 업종 간 형평성에 문제가 제기됨에 따라, 유사한 위반에 대해서는 유사한 종류의 제재가 부과되도록 정비하기로 했다.

【그 밖에 청문, 과징금 제도 등의 합리화】

행정청이 불이익한 제재처분을 하면서도 청문을 생략하거나 부실하게 운영되는 사례가 빈번하여 청문제도 내실화를 통해 실질적인 절차 참여권을 보장하여 억울한 제재처분을 예방하는 방안도 마련하였다.

이에 따라 허가취소 등 권리 박탈적 제재를 규정하고 있는 『의료급여법』 등 17건의 법률에 대해서는 청문을 의무화하고, 외부 전문가가 청문에 참여하도록 행정절차법령을 개정하는 등 청문제도 효율성을 높이도록 하였다.

영업정지를 대체하는 과징금의 부과 기준이 각 법령별로 다르거나 비현실적인 경우가 많은데, 앞으로는 과징금 부과금액을 영업정지 기간 및 관련 매출액을 토대로 부과하도록 하는 등 과징금 부과 기준을 일괄 정비하기로 했다.

또한, 불공정거래행위나 부당한 표시·광고 분야에서 공정거래위원회와 각 소관 부처가 하나의 위반행위에 대하여 중복하여 제재하는 문제가 지속적으로 제기되어 왔는데, 관계부처 및 민간전문가로 TF를 구성하여 하나의 위반행위에 대해 중복제재 할 수 없도록 하는 개선방안을 마련하기로 했다.

아울러, 금융, 교육 등의 분야에서 제재처분 기준을 법령의 근거 없이 내부지침으로 정한 경우 법령으로 입법화하도록 하고, 제재처분의 기준(법령)을 관장하는 중앙부처와 제재처분을 집행하는 지방자치단체 간의 정보 교류를 통해 제재처분 기준이 현실 타당성을 유지하도록 했다.

의 절차와 기준을 개선하기 위한 ‘행정제재 처분 합리화 방안’을 마련하여 2008년 7월 24일 국가경쟁력강화위원회 제5차 회의에서 보고한 후 그 사항을 본격적으로 추진하고 있다.

물론 행정이 실효성을 확보하려면 적정한 수준의 행정제재가 수반되어야 하지만, 그 제재가 과도하거나 불합리하면 국민과 기업의 경제활동에 걸림돌이 되고 이의제기나 소송과 같은 행정적·사회적 비용이 늘어나게 된다.

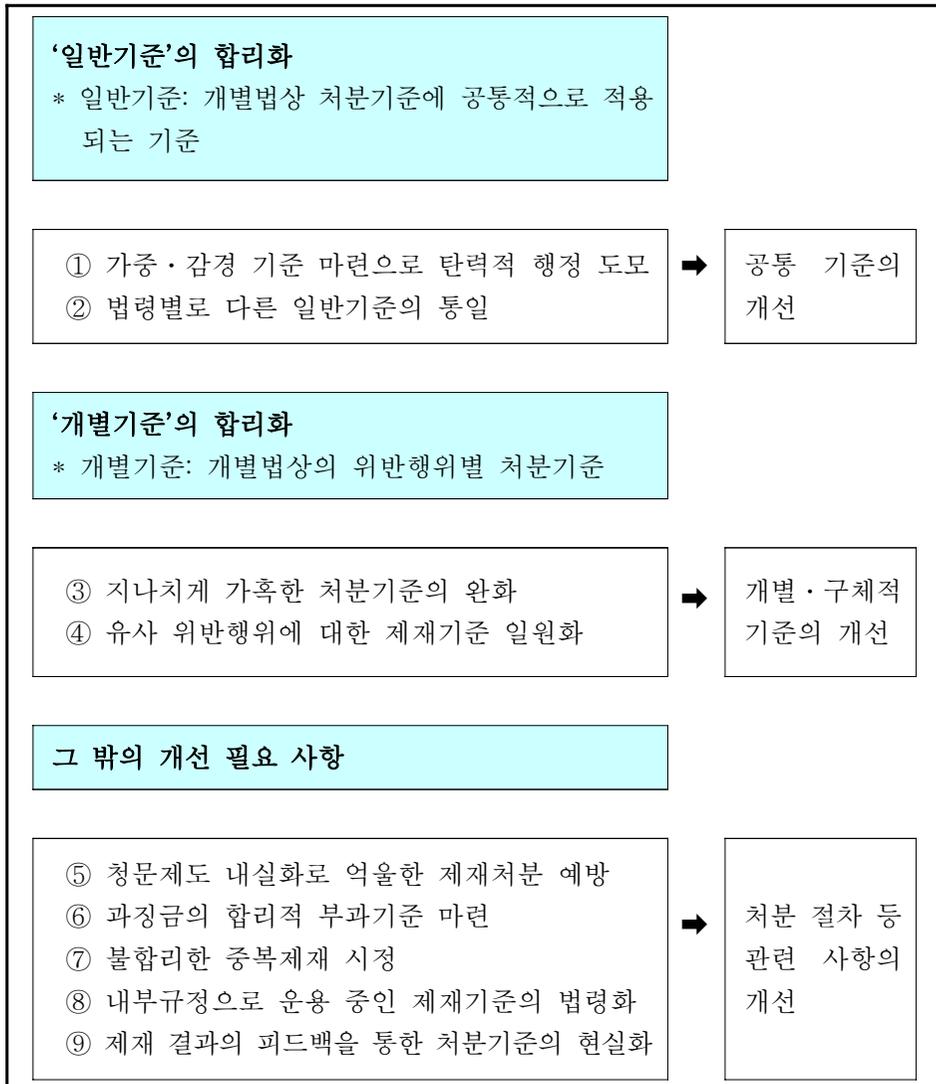
※ 사례: 2008년초 A시에 소재한 정보통신업체인 B기업은 실무자의 실수로 「정보통신공사업법」에 따라 3년마다 등록기준에 관한 사항을 신고해야 하는 규정을 위반했다가, 시정기회 없이 영업정지 3개월을 부과받았다.
- B기업은 그 동안 활발하게 추진되던 국내외 수주사업을 더 이상 진행할 수가 없게 되어 막대한 매출 손실이 예상된다고 함. 이와 같은 유사한 사례가 A시에서만 2008년 상반기 중 40여건에 이른다고 한다.

이와 같이 행정기관이 기업에게 주기적으로 신고하라는 다소 행정편의적인 제도를 운영하면서 한 번 준수하지 않았다고 해서 지나치게 가혹한 행정제재를 부과한다면 기업의 투자의욕이 약화되고 행정에 대한 신뢰도가 떨어지게 될 것이다.

이러한 문제를 근원적으로 해소하여 행정제재로 인한 국민불편을 줄이고 기업하기 좋은 법적환경을 만드는 차원에서 ‘행정제재 처분의 합리화 방안’을 개선과제로 선정·보고하게 된 것이다. 보고의 개요는 다음과 같다.



Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점



법제처는 2008년 9월말까지 감경 공통기준 등 세부 정비기준을 마련했고, 각 부처와 협의를 거쳐 법령 개정안 등 세부정비 추진안을 마련하여 2008년 12월 말까지 일괄 개선을 추진할 것으로 보인다.

법제처에서는 이번에 보고된 ‘행정제재 처분의 합리화 방안’이 계획대로 시행되면, 막대한 사회적·경제적 효과를 거둘 것으로 기대하고 있다.

우선, 전체 기업과 사업주의 약 15%인 40만 사업주의 불만이 크게 완화될 뿐만 아니라 지킬 수 있는 좋은 법 마련으로 법치주의의 수준과 대 정부 신뢰도를 높이는 데에도 크게 기여할 것으로 보고 있다.

특히 경제적인 비용을 중심으로 계량적인 분석도 부분적으로 적용한 바가 있는데, 보고서에는 영업정지 감소 등으로, 행정비용 감소 등 간접적 효과를 포함하지 않은, 직접 매출액 증가 효과만 해도 연간 약 6천억 원이 될 것으로 보고 있고, 이로써 기업의 경제·투자 의욕도 고취될 것으로 본다.

기대효과를 계량적인 기준 등에 따라 분석해 본 내용은 다음과 같다.

□ 행정제재 처분 합리화에 따른 사회적 효과: 약 40만 사업주 불만 완화

- 기업 및 사업주의 경제 의지 제고
- 지킬 수 있는 좋은 법 마련으로 법치주의에 기여
- 국민의 신뢰도 제고 및 사회적 자본(social capital) 축적

※ 산출 근거: 240만 사업주, 처분을 30%(3년), 불만을(57.9%) 고려

□ 행정제재 처분 합리화에 따른 경제적 효과: 최소 연간 약 6,000억원

- 각종 제재처분 합리화로 인해 영업정지나 허가취소 감소, 과징금액 감소 등의 상당한 경제적 효과를 거둘 것으로 기대

< 전체 영업정지 감소 효과 분석: 6,000억 >

* 근거: 4만건 × 25% × 월 3천만원 × 영업정지 2월

(2007년 영업정지 1만2천건/54개 법률)

※ 참고: 정보통신공사업 영업정지 감소 효과: 1,800억(2008년)

바. ‘국민불편법령 개폐 사례집’의 발간

법제처에서는 이명박 정부 출범 이후 추진된 그 동안의 국민불편 법령 개폐 사업의 성과를 정리하여 새 정부의 규제개혁과 법령정비를

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

본격 추진하는데 있어 백서 역할을 할 수 있는 『국민불편법령 개폐 사례집』을 발간하였다.

2008년 3월에 설치한 국민불편법령 개폐센터에서는 일반 국민이나 기업, 민간단체, 일선 행정기관 등으로부터 다양한 개선의견을 제안받고 있으며, 2008년 6월까지만, 불과 3개월만에 약 1,000여건의 법제 개선의견이 접수되었다.

법제처에서는 그 동안 개폐센터에 접수된 법령개선제안 사례들을 검토하여 국민 생활과 관련이 많고 과급효과와 체감도가 높은 과제를 우선 추진과제로 선정하여 2차례에 걸쳐 국무회의에 보고한 바 있다. 그 밖에도 여러 경로를 통해 제안 받거나 자체 발굴한 다양한 개선의견들을 체계적으로 정리하여 관련 부처와 협의하는 등 법령 개폐를 위한 작업을 지속하고 있다.

『국민불편법령 개폐 사례집』은 국무회의에 보고된 주요개폐대상과제, 법령정비 대상과제, 훈령·예규 등 정비과제, 정책개선 과제 등 4개의 장으로 구성되어 있고, 각 분야별로도 국민불편법령, 기업부담법령, 글로벌스탠다드에 맞지 않는 법령 등으로 유형화하여 체계적으로 정리했으며, 앞으로 추진할 정비대상 과제 총 546건을 수록한 것이다.

국무회의에 보고된 주요 개폐대상 과제는 국민불편법령 개폐센터에 접수된 개선의견 중에서 시급히 개선이 필요하다고 판단된 것으로서, 법제처에서 개선방안을 마련하고 부처와 협의한 후 2008년 5월과 7월에 국무회의에 보고한 52개의 과제가 수록되어 있다.

주요 개선과제를 보면, 국민생활불편 개선과제로는 ‘운전면허 취득 절차 간소화’, ‘자전거 이용자에 대한 벌점부과 폐지’, ‘의료급여증 제시의무 폐지’ 등 15건, 서민생계형 영업 관련 개선과제로는 ‘음식점 영업자 국민주택채권 매입 의무 폐지’, ‘온천업자 중복적 위생교육 개선’, ‘이·미용사 자격·면허제도 일원화’ 등 9건, 기업활동 부담개선

과제로는 ‘중소기업 창업 관련 법령 개선’, ‘공장입지 규제 개선’, ‘리스차량 과태료 부과 절차 개선’ 등 25건, 글로벌스탠다드에 부적합한 법령개선으로는 ‘비자발급 개선을 통한 외국인 근로자 고용허가 개선’ 등 3건으로 국가 경제사회의 모든 영역을 망라하고 있다.

법제처에서는 52개 과제와 관련한 99건의 법령에 대해서 각 부처와 협의하여 향후 개선방안을 마련했으며 추진상황을 지속적으로 관리해 나갈 것으로 보인다.

이와 같이 주요 개폐과제로 선정된 사례 외에도 국민불편법령 개폐센터에 접수된 개선 의견들을 법적·전문적으로 검토하여 개선이 필요하다고 판단된 법령정비 대상과제 278건을 추가로 수록했다. 이 과제들은 향후 소관 부처에 통보하여 세부 실천계획을 협의·확정할 예정이다.

주요 법령정비 대상과제를 보면, ‘민간자격증 정보의 일반공개 의무화’, ‘해외이주에 따른 주민등록 신고 일원화’ 등 국민생활에 불편을 주는 법령 110건, ‘자동차관리사업자 대표자 주소변경 절차 간소화’, ‘건설업등록기준 위반 시 영업정지 대체 과징금 제도 도입’ 등 기업활동에 부담이 되는 법령 97건, ‘외국인근로자를 고용한 사용자의 중복 신고의무 개선’, ‘보호외국인 공동청원 금지제도 폐지’ 등 글로벌스탠다드에 맞지 않는 법령 8건, 법령규정 명확화 등 그 밖에 법령정비가 필요한 법령 63건으로 구성되어 있다.

그 밖에도 숨어 있는 규제로서 행정내부 규정에 대한 정비과제도 포함되어 있다. 상위법령의 위임이 없이 권리를 제한하는 규정을 두고 있어 문제가 되는 훈령·예규 등 정비과제로 ‘공장입지를 제한하는 공공녹지의 확보기준 등 법령화’, ‘국립중앙도서관 이용연령제한(18세 이상) 완화’ 등 100건이 수록되었다.

또, 국민불편법령 개폐센터에 제안의견으로 접수된 사례 중에서 주로 정책적 판단을 필요로 하는 사항으로 소관 부처에서 정책 결정을 할 때에 고려해 볼만한 사례들을 따로 정리하여 정책 개선 과제로 분

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

류·수록하였다.

『국민불편법령 개폐 사례집』은 각 중앙행정기관뿐만 아니라 지방자치단체, 민간 연구기관 등에서 진행 중인 규제개혁과 법령정비를 위한 참고 자료로 활용도가 높을 것으로 보이며, 앞으로도 이와 같은 사례집을 주기적으로 만들 것으로 보인다. 이러한 작업은 국민의 눈높이에서 국민이 잘 지킬 수 있는 좋은 법령과 국민 경제생활에 도움이 되는 법령을 만들기 위한 노력의 하나라고 할 수 있겠다.

사. ‘국민불편 법령 개폐’의 추진 방향

앞으로 국민불편 법령의 개폐의 대상은 법률, 대통령령, 총리령·부령 즉, 통상의 법령을 중심으로 하되, 국민불편과 관련되는 사항이 훈령 등 내부규정에 있는 경우에는 내부규정도 포함하여 개폐를 추진할 것으로 보인다.

내용적으로는 첫째, 국민생활을 불편하게 하는 법령이 우선적인 대상이 될 것으로 보인다. 특히 다수의 국민이 일상생활에서 불편하다고 느끼는 사항이면서도 소관 부처에서 소극적이거나 중장기적 검토 과제로 하고 있는 사항을 중심으로 개선을 추진할 것으로 보인다. 둘째, 기업 또는 영업 활동에 불편이나 부담을 주는 법령도 중점적인 개폐 대상이 될 것으로 보인다. 이와 관련해서는 진입 제한, 비용 상승, 투자 위축 등을 가져오는 법령을 중점 대상으로 하되, 특히 규제 대응 능력이 취약한 중소기업 관련 규제를 우선적으로 개선할 예정이다. 특히 적정 인·허가 규제(인·허가 기준, 준수 사항 및 제재 규정 완화 포함), 서류 제출의 간소화, 중복 서류제출의 방지, 각 기관 중복적 규제 개선에 중점을 두어 법제 개선의 체감도를 극대화할 것으로 전망된다.

마지막으로 글로벌 스탠다드에 맞지 않는 법령도 적극적으로 개선해 나갈 예정이다. 즉, 투명성이 떨어지는 등 국제수준에 맞지 않는

불합리한 법령, 외국인 투자에 과도한 장애가 되는 법령, 국내 거주 외국인의 생활에 불편한 법령 등에 대해 중점적으로 개선을 추진할 것이다.

우리의 경제생활 현장에서 보면, 현실과 맞지 않는 과도한 규제를 포함하고 있는 법령의 폐해는 생각보다 심각하므로, 우리나라도 독일이나 스위스 등의 선진 각국과 같이 문제 법령을 체계적으로 점검해서 입법의 품질을 높일 수 있는 입법평가 시스템을 마련하는 방향으로 논의가 될 것으로 보인다.

그러나 현재의 우리나라 입법 여건상 입법평가제도를 어느 순간에 전면적으로 적용하는 것은 사실상 어렵기 때문에, 현재의 입법평가 유사 제도를 중심으로 중요 사안에 대해서 입법평가를 운영하는 선진 각국에서 활용하고 있는 평가기준 등을 시범적으로 적용해 나가는 노력을 지속적으로 해 나갈 것으로 보인다.

이렇게 하면서 유럽 등의 선진 각국에서의 입법평가의 경험과 연구를 바탕으로 우리 실정에 맞는 제도에 대한 연구와 분석을 병행하면서, 그 적용 영역을 넓혀 가는 방식으로 하여 우리의 입법평가의 수준을 높여갈 것으로 보인다.

3. 입법평가의 관점에서 본 문제점

가. 입법 관련 영향평가제도의 문제점

입법과 관련된 각종 영향을 분석하는 제도는 앞에서 본 바와 같이 여러 종류가 도입되어 있고 최근에도 계속 만들어지고 있는 추세이다. 문제는 이러한 입법 정책과 관련되는 정책분석 제도가 종합적인 관점에서 통일성 있게 다루어지지 않고 해당 영향평가를 주관하는 각 기관이 해당 분야에 대해서만 분석하는 형태로 영향평가가 이루어지고 있다는 점에 있다.

III. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

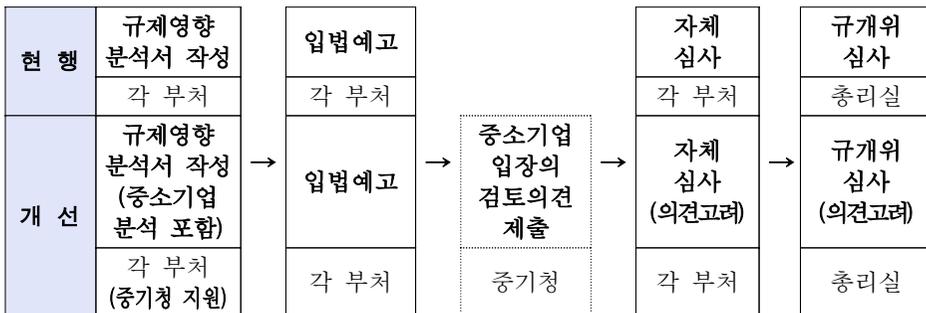
2008년 8월에 국가경쟁력강화위원회에 보고되어 시행 예정인 중소기업영향평가의 경우⁴⁵⁾ 규제영향분석과 통합하여 시행하는 방향으로 추진되어 영향평가 체계상 다소 부담이 덜 될 수 있지만, 그 외 대부분의 영향평가제도는 서로 별개의 제도로서 운영되면서, 입법 절차에 있어서 부담을 줄 뿐만 아니라 내용상으로도 평가기준이 서로 혼재된

45) 중소기업에 대한 사전적 규제영향평가 실시(국가경쟁력강화위원회 제6차 회의, 2008. 8. 28. 회의자료 ‘중소기업제도 개혁방안’ 참조)

- 각 부처가 규제신설·강화 시 수행하는 “규제영향분석평가”에서 중소기업에 대한 불합리한 규제가 만들어지지 않도록 중소기업에 대한 영향분석을 동시에 수행
 - 각 부처는 규제대상 기업수, 규제준수 의무사항, 중소기업 영향 최소화를 위한 대안모색, 다른 규제와의 중복성 등을 검토
 - 중소기업청에서는 각 부처의 영향분석서 작성을 지원하고, 중소기업 입장의 검토의견을 규제개혁위원회 등에 제출
 - 규제개혁위원회 위원으로 중소기업 대표자(중기중앙회 부회장 등)가 참석하여 중소기업 입장을 대변

* (미국의 사례) 美 환경부에서 어류보호를 위해 냉각수시설에서 별도의 보호장치 설치 의무화 추진→ 규제영향분석에서 5천만갤런 이하 냉각수 시설은 어류보호와 무관 증명 → 중소기업청(SBA) 규제완화 요구→ 중소기업들이 연간 약 1,050만 달러 절약

- 이를 통해 규제신설을 최소화하고, 도입 불가피시 최소 부담으로 규제목적 달 성하는 규제체계(better regulation)구축
 - 필요성이 적은 규제 신설을 최소화하여 사후규제 정비비용 절감
 - 규제 필요성이 인정될 경우, 중소기업에 대한 최적대안*을 검토하여 부담능 력을 고려한 규제실시
 - * 예: 준수요건, 시행 시기의 차별화, 일부 업종(지역) 적용 면제, 이행수단 의 차등 등
- 조치사항: 규제영향분석지침(국무총리실)을 개정(2008. 11.)하여 시행
< 중소기업 영향분석을 도입할 경우의 규제영향분석 >



부분이 있어서 전체적인 관점에서 보면, 비효율적인 평가가 되고 있다. 이러한 정책분석체계는 우선 법안을 입안하는 개별 부처에게 과도한 부담이 될 수 있고 또한 각각의 정책분석기능이 상호 연관을 가질 때에 총괄적인 정책판단에 대한 분석 자료가 나오기 어렵다는 한계를 가지고 있다.⁴⁶⁾

따라서 이러한 개별적인 제도를 총괄하는 입법평가제도⁴⁷⁾를 만들어 이를 총괄기관(전담기관)에서 운영하고 법제심사 기관에서는 법령심사 과정에서 평가기준에 따라 평가가 이루어졌는지 확인하는 등의 체계를 갖춘다면 개별 정책분석 서로간의 충돌과 모순이 조정되고 미비점이 보완되며 무엇보다도 보다 종합적인 관점에서 입법의 필요성을 판단할 수 있게 될 것이지만, 현재에는 이런 점들을 고려하지 않고 있어 영향평가 업무가 집중적·체계적으로 이루어지지 못하고 있다.

나. 법령정비 제도의 문제점

앞에서 본 바와 같이, 법제처에서는 법령정비 사업을 개선하여 국민 불편 법령 개폐 사업으로 바꾸었고, 현재에는 보다 적극적이고 체계적인 방식으로 사업을 추진하고 있으나, 그렇다고 하여 이 사업이 사후효과평가로서 종합적이고 체계적인 입법평가제도의 한 부분으로 자

< 미국의 중소기업 규제유연화분석 방법 >

- 분석대상: 기업규모별로 '상당수'의 중소기업이 '중요한 경제적 영향'을 받는다고 판단될 경우 분석 수행
- 분석내용: 규제 대상 중소기업 수, 규제 준수 의무사항, 중소기업에 대한 영향 최소화를 위한 다양한 대안, 다른 규제와의 중복성 의견수렴 과정에서 쟁점 및 이로 인한 규제초안의 변경 사항
- 대안종류: 준수요건·보고요건·시행시기 등의 차별화, 준수요건·보고요건의 명확화·통합화·단순화, 일부 혹은 전체 적용면제 등
- 기대효과: GDP의 0.94%인 117.5억 달러의 규제부담 비용을 절감한 것으로 추정

46) 김유환·김동영·전 훈, 앞의 논문, 법제처. 2007. 11. 5면

47) 사전적인 평가이므로 '사전영향평가'라고 할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

리잡은 것은 아니라고 할 수 있다. 즉, 입법평가 적용의 관점에서 보면, 현재의 국민불편 법령 개폐 제도의 운영과 검토·분석 등의 방법에 있어서 여러 가지 한계를 갖고 있다고 할 수 있다. 가장 큰 문제점은 현행 법령에 대한 객관적·종합적인 분석·평가를 위한 정부 등의 체계가 구축되어 있지 않고 우리 실정에 맞는 법령별 평가기준이 잘 마련되어 있지 않을 뿐 아니라, 이러한 업무와 관련된 전문기관과 전문인력이 너무 부족하여 사후적인 입법평가 적용이 쉽지 않다는 데에 있다. 그 결과 현행 법령의 정비 필요성에 대한 객관적인 논거나 대안의 제시가 미흡하고, 종합적·장기적인 계획에 따른 효율적이고 적절한 법령정비가 이루어지지 못하고 있다고 할 수 있다.

사실 그동안의 법령정비 시스템은 입법평가 적용을 위한 체계에 크게 미달하는 수준이었다고 할 수 있다. 우선 그 대상 법령의 선정에 있어서 일괄적인 정비가 없지는 않았으나, 법령의 효과 등에 대한 체계적이고 계획적인 분석·검토를 한 결과가 반영된 것이 아니라 그 때 그 때 필요한 분야에 대해서 개선 대상 과제로 선정하여 정비를 추진해 왔다고 볼 수 있다.

구체적인 대상 과제를 보더라도 그 대부분은 각종 법령의 일부 규정에서 발생하는 부작용이나 문제점에 대한 점진적인 개선 방안이었다. 법령정비에 있어서 미리 준비된 평가기준에 따라 종합적이고 합리적인 분석을 거쳐 필요한 정비대상 법령 또는 규정을 선정하고 이를 집중적으로 정비하는 등 전략적인 평가가 이루어지는 데에는 한계가 있었다는 것이다. 따라서 지금까지의 법령정비 사항의 발굴은 국민이나 각종 단체의 일반적인 의견에 의존하면서 단기 계획에 치중한 단편적인 체계였다고 할 수 있다.

또한, 발굴된 법령정비 사항의 개선 체계에도 문제가 많았다. 법제처가 주관하는 법령정비 절차를 보면, 법제처에서 법령정비 과제를 선정하여 각 부처에 통보하면 각 부처가 정비 여부를 자율적으로 판단해

왔기 때문에 선정된 법령정비 과제가 반영되지 않거나 각 부처의 여건 등에 따라 법령정비에 오랜 기간이 걸리는 문제도 있었다. 특히 불합리한 사항에 대해서도 소관 부처에서 수용하지 않을 경우 개선을 촉구하는 방법 외에 법령정비를 강제하는 체계가 갖추어지지 않아 법령정비의 실효성을 확보하는 데에 문제가 있었다고 할 수 있다.

이러한 문제점을 정리해 보면, 먼저 사후평가의 대상과 관련해서는, 현행 법령 중에서 매년 평가 대상을 다년도 계획에 따라 선정하는 동시에 사회적으로 문제가 되는 분야 등을 탄력적으로 추가하는 방식으로 사후평가의 대상을 선정해야 하나 이러한 선정 기준과 방법 등이 마련되어 있지 않다는 것이다.⁴⁸⁾

그리고 사후효과평가의 주체는 사전영향평가와는 달리 그 객관성과 중립성의 확보를 위해서 법령 소관 부처보다는 입법평가 전담기관과 법령심사 기관 주도로 이루어지는 것이 바람직하다. 다만, 법령 소관 부처의 정책적 전문성과 집행 권한 등을 고려하여 사후효과평가의 대상과 기준 등에 대해서는 소관 부처에서 충분히 의견을 제출할 수 있는 기회를 보장해야 한다. 그러나 지금까지는 법령심사 기관에서 이러한 시도를 해 왔으나, 법령정비는 부차적인 하나의 업무로서 수행되어 왔고, 각 부처에서도 법령정비를 연례적으로 하나의 업무로 보고 이에 대한 관심이 별로 크지 않았던 것이 사실이다. 따라서 법령정비안에 대해서 충실한 의견 제시가 없는 가운데, 법령 개선안이 주목받지 못한 채 사장(死藏)되는 경우도 많았던 것이다.

사후효과평가의 기준과 관련해서는, 최소한 입법 목적의 달성 정도를 점검하는 법령의 효과성, 법령의 시행 과정에서 입법 목적을 달성

48) 독일의 경우 『가해자·피해자 조정의 정착에 관한 법률』, 『형사절차상 신문 시 증인보호 및 피해자보호에 관한 법률』 등에 대한 사후효과평가 사례가 있으며, 우리나라의 경우에도 최초로 『성매매처벌법』(2006. 이주선)에 대한 평가가 있었고, 한국법제연구원에서도 2008년도에 『개인정보보호법』, 『국세징수법』상 관허사업 제한제도, 『이자제한법』 등에 대한 사후효과평가를 실시하고 있다.

III. 우리나라 입법평가 적용의 현황과 문제점

하는 수단 등의 효율성, 법령 집행상의 문제나 부작용, 폐지 또는 개정 등의 필요성 등을 중심으로, 개별 법령의 특성에 따라 구체적으로 마련하고 그에 따라 검토·분석이 이루어져야 하나, 지금까지는 『법제업무운영규정』에 규정된 몇 가지의 추상적인 기준에 따라 발굴을 하고 검토해 왔기 때문에 효과적이고 효율적인 검토·분석이 어렸던 실정이다.

사후효과평가는 그 방법상 법학 외에 행정학, 정책학, 경제학, 경영학, 사회학 등 여러 분야의 전문적인 연구가 필요하다. 그러나 각 부처 공무원들이 입법평가를 상당 부분 직접 수행하는 독일과는 달리, 우리의 분석·평가 능력과 법적 전문성이라는 측면에서 우리의 행정 현실을 보면, 상당 기간이 지날 때까지는 각 부처의 공무원이 입법평가를 주도적으로 수행하기에는 어려움이 있을 것으로 보인다.

한편, 사후효과평가의 시기는 이 평가가 법령의 효과와 성과 등을 평가하는 것이 핵심이기 때문에 법령이 시행되고 일정한 기간이 지난 후에 평가를 실시하도록 해야 한다.⁴⁹⁾ 앞에서 사후평가의 대상을 선정한 것과 관련해서 평가의 시기도 정기 평가와 수시 평가로 나누어 정기 평가는 법령이 시행된 후 일정 기간(예를 들어, 5년 또는 10년)이 지난 법령을 대상으로 평가계획을 수립하여 실시하고, 수시 평가는 사회적으로 영향이 크거나 문제가 되는 법령을 대상으로 필요할 때마다 평가계획을 수립하여 실시하는 방안을 생각해 볼 수 있겠다. 그러나 지금까지는 법령별로 정기 평가든 수시 평가든 사전에 계획을 세우고 기준을 마련하여 평가를 시행하지 않고 있었다는 점에서 문제가 있다.

사후효과평가를 한 후 그 결과를 어떻게 활용할 것인지도 명확히 해 두어야 하는데, 『정부조직법』상 각 부처의 직무상 권한과 입법 활동을 위한 중요한 정보를 제공하는 차원의 입법평가 역할을 고려할

49) 독일과 스위스 등에서는 시행된 후 5년이나 10년 정도가 지난 법령을 대상으로 사후 평가를 실시하고 있다.

때 평가 결과에 대한 법적인 강제력을 부여하는 데에는 어려움이 있을 것으로 보인다.

따라서 합리적으로 평가한 결과에 대해서는 충분히 고려하고 존중할 수 있도록 의무화하는 등의 방법으로 평가의 실효성을 위한 사실상의 구속력을 부여할 수 있도록 하는 방안을 마련할 필요가 있다. 그런데 그동안의 법령정비에서는 발굴해서 확정하는 데에 보다 중점을 두었지, 확정된 결과에 대해서 검토 사항과 함께 공개한다든지 공개적으로 논의가 되어 입법과정에서 충분히 고려되는 경우가 매우 적었다고 할 수 있다. 물론 이것은 객관적이고 과학적인 분석 과정이 없었고, 그 결과 고려할만한 충분한 검토 사항이 없었기 때문에 당연한 결과라고 할 수 있을 것이다.

IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

1. 입법평가 적용과 입법절차의 관련성

최근 정부 내 입법절차를 보면, 의견 수렴과 기관 간 협의, 규제심사, 법제심사, 차관회의·국무회의 심의 등 여러 단계의 복잡한 절차를 거쳐야 하므로, 법령안의 내용에 부처 간 큰 이견이 없는 경우에도 주요 정책을 신속하게 제 때에 법제화하는 일이 쉽지 않은 상황이 되었다.

이런 문제 때문에 경우에 따라서는 부처 간 조율을 거쳐 정부입법으로 추진해야 하는 사항인데도, 복잡한 정부 내 입법절차를 회피하기 위해 의원발의 법률안을 통해 해결하는 경우까지 발생되고 있다. 문제는 이러한 과정에서 정부의 정책 방향에 맞지 않거나 부처 간 이견이 있는 사항이 입법되는 상황이 발생할 가능성이 커지고 있다는 것이다.

이러한 경우까지 발생하는 주요 원인 중의 하나가 정부 내에서의 입법과정 효율성이 문제가 되고 있다는 것이며, 최근에는 각 개별법에 근거한 각종 영향평가를 거치는 데에 현실적으로 많은 시간이 걸려 그 문제가 더 커지고 있다.

물론 각 영향평가제도의 운영 과정에서 각 기관에서도 이런 문제를 인식하고 입법절차에 부담을 주지 않으려는 노력을 하고 있지만, 현실적으로 법령안 주관 부처에서는 영향평가를 받기 위해 영향분석서 등을 작성해야 하고 해당 영향평가제도를 운영하는 기관과 공문을 주고받으면서 개정안을 설명하는 등 그것이 입법과정의 한 단계를 차지하는 정도로까지 입법절차상 부담으로 작용하고 있는 실정이다.

이렇게 각종 영향평가제도가 별개의 제도로 심사·분석 과정이 진행되는 부분이 많기 때문에 불가피하게 입법추진의 지연 문제가 발생되고 있는 것으로 보인다.

IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

이러한 가운데 각종 영향평가제도를 그대로 둔 채 그와는 별개의 제도로 입법평가제도를 도입한다면, 입법평가 적용 그 자체가 어떤 기관이 주체가 되어 수행한다고 할지라도 입법절차에 부담을 가중시키게 될 것이다. 다시 말하면, 새로운 입법절차가 또 하나 추가됨으로써 입법절차가 더욱 지연될 가능성이 크므로 이러한 방식의 도입은 곤란하다는 것이다.

더군다나 입법평가제도를 도입하면서 법령의 입안을 담당하는 각 부처 및 법령심사를 담당하는 법제처와의 적절한 업무 분담 없이, 전적으로 입법평가를 총괄하는 기관에서만 입법평가를 수행할 경우 분석·점검 업무의 집중으로 입법절차가 지연될 가능성이 더 커지게 될 것이다.

따라서 이러한 각종 영향평가를 모두 포괄해서 종합적 관점에서 입법이 가져오는 전반적인 영향에 대한 평가를 할 수 있는 제도를 도입해야 입법절차가 오히려 효율적으로 정비될 수가 있다고 하겠다.⁵⁰⁾

사실 현재로서는 정부입법으로 추진하거나 하위법령을 입법하는 실무 과정에서 각 영향평가를 어느 단계에서 어떤 방식으로 어느 정도의 기간동안 받아야 하는지 한눈에 명확하게 파악하여 예상하기가 쉽지 않다. 결국 각 영향평가를 개별적으로 수행함에 따라 그것이 입법상 부담 및 비용의 증가와 입법절차의 복잡화를 초래하고 있는 것이다.

현실적으로 법령안 주관 부처는 입안 단계에서부터 규제영향평가를 포함한 각종 영향평가를 개별적으로 받아야 함에 따라 입법 부담이 가중되고 있고, 개별 기관 차원에서는 영향평가를 중복적으로 수행하는 측면이 많아짐으로써, 전체적인 틀 속에서 전문적이고 효율적으로 평가하는 측면에 대한 고려가 부족하게 된다.⁵¹⁾

50) 이는 특정 여러 가지 인·허가를 받아야 하는 사업에 있어서, 관련 인·허가 전부에 대해 종합적으로 인·허가 가능 여부를 판단하게 한 ‘인·허가 의제제도’를 도입하면, 전체적인 관점에서 인·허가 여부를 조율할 수 있고, 절차도 훨씬 간소화할 수 있는 것과 같은 이치이다.

51) 예를 들어, ‘투명성과 관련된 법령 규정’에 대해서, 현재로서는 국가권익위원회는 부패 측면에서, 규제개혁위원회는 비용 측면에서, 법제처(법령심사)는 법령 명확성

이렇게 현재 정부 내 입법과정에서의 각종 영향평가는 그 방법과 내용이 서로 달라 평가의 체계성·일관성이 미흡할 뿐만 아니라, 영향평가 상호 관계도 불명확하여 중복적이고 낭비적인 요소가 자주 노출되고 있는 실정이다.

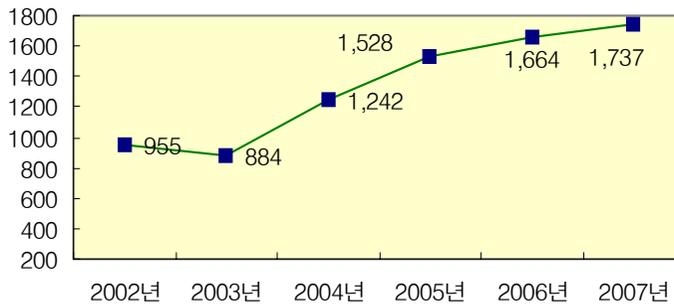
따라서 선진 각국의 입법평가의 원활한 현실 적용을 위해서는 입법평가의 내용뿐만 아니라 입법평가가 적용되는 현실의 입법절차에 대해서도 관심을 갖고 그 입법절차를 고려한 입법평가체도가 도입될 수 있도록 해야 한다.

2. 입법과 입법절차의 현황과 시사점

가. 입법의 현황과 시사점

현대 행정이 전문화·세분화되고 법치주의가 정착되어 가면서 주요 정책의 대부분이 법제화되어 시행되어 감에 따라 입법 수요도 계속 증가하고 있는 추세이고 현행 법령의 수도 지속적으로 늘어나고 있다.

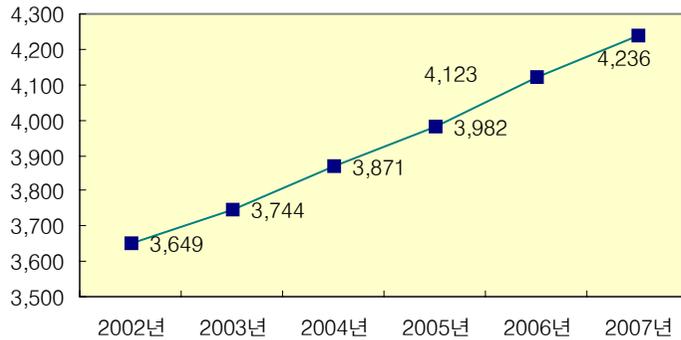
<연도별 정부(법제처)의 법령심사 건수>



의 원칙의 측면에서 중복적으로 심사할 소지가 있다.

IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

< 연도별 현행 법령 건수 >



2008년 3월에 수립된 정부입법계획에서는 2008년도 정부입법계획 건수가 360건이었다. 그러나 그 후 규제개혁 등을 위한 법령정비와 제17대 국회에서 폐기된 법률안의 재추진 등으로 수정된 정부입법계획상으로는 입법추진 대상 법률안의 건수가 545건으로 대폭 증가되었고, 2008년 말까지는 행정형벌의 합리화 방안의 시행 등으로 그 건수가 더욱 증가할 전망이다.

이는 새 정부 출범 이후 규제개혁이 본격화되고 발굴된 규제개선 사항이 확정되어 감에 따라, 입법 수요가 크게 늘어나고 있는 것이며, 이에 따라 이제 신속하고 원활한 입법추진이 큰 과제로 대두되고 있다.

한 해에 정부입법으로만 545건의 법률안을 제출하겠다고 하는 것은 정부가 출범한 첫해에 가장 많은 법률안을 제출했던 국민의 정부에서 규제개혁 추진으로 454건의 법률안을 국회에 제출한 것보다 훨씬 많은 법률안 국회에 제출하는 것이 된다. 그러나 상대적으로 규제와 관련하여 몇 개의 조문을 개정했던 국민의 정부 첫해에 제출한 법률안보다 실질적인 내용을 기준으로 하면, 엄청나게 많은 입법을 추진하는 것이 되어 원활하고 효율적인 입법과 입법과정 관리가 어느 때보다 중요한 상황이 되었다.

그런데 정부제출 법률안의 추진 건수가 이렇게 대폭 증가한 반면, 17대 국회의 입법추진 현황을 보면, 국회에서의 정부입법 추진 역시 쉽지 않다는 것이다. 과거 정부의 연평균 정부입법 제출건수 대비 통과건수(국회 통과율)를 비교해 보면, 문민정부에서 약 95%이던 것이 국민의 정부에서 약 92%였고, 참여정부에서는 약 70% 정도로 상당히 떨어지고 있다.

이는 선거 등 국회의 여러 가지 사정에 의한 점도 있지만, 국회의 입법기능 활성화에 따라 정부입법에 대한 실질적 심사의 강화도 주된 사유인 것으로 보인다. 그 밖에 의원발의 법률안이 급증한 것도 중요한 사유인 것으로 보이는데, 17대 국회에서는 실제로 의원발의 법률안은 통과 건수가 정부제출 법률안을 약간 상회하는 것으로 나타난다.

< 정부입법 제출 및 의원입법 발의 현황 >

구 분	15대 국회	16대 국회	17대 국회
총 건수	1,951	2,507	7,489
정부입법 제출	807	595	1,102
의원입법 발의	1,144	1,912	6,387

이와 같은 점들을 고려할 때, 정부가 국정과제와 주요 정책의 법적 뒷받침을 원활하게 하기 위해서는 국회에서의 입법에 대해 보다 적극적으로 대응하는 것이 필요하다는 것을 알 수 있다. 즉, 정부제출 법률안과 의원발의 법률안에 대한 국회 심의 과정에서 각 부처와 법제처가 보다 체계적이고 적극적으로 관심을 가지고 대처할 필요가 있다는 것이다. 현재 국회에서 정부입법의 주요 내용이 수정되는 경우나 의원입법으로 정부의 주요 정책과 상반되는 입법이 추진되는 경우에는 적어도 정부 차원에서 그 사항과 관련된 현황과 문제점을 분석하

IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

여 정부 내 의견을 통일한 후 신속하게 국회에 전달되도록 하는 노력을 하고 있다.⁵²⁾

한편, 입법에 걸리는 시간과 관련된 현황을 보면, 정책적인 이견 조정이 끝난 경우라고 할지라도 정부 내에서 입법에 걸리는 시간만 주요 정책을 반영한 법률안의 경우 평균적으로 4개월이 넘는 것으로 조사된 바도 있었다. 이것은 규제개혁 등 주요 정책의 신속한 법제화를 위해서는 정책에 대한 추진 여부가 확정되는 대로, 중장기적 관점에서 입법추진 계획을 마련하고, 단기적으로는 정부입법계획을 중심으로 월별 추진계획을 마련해서 실천하고 관리해 나갈 필요가 있다는 것을 의미한다.

나. 입법절차의 현황과 시사점

정부입법 절차를 거쳐 법제화하기 위해서는 적어도 10단계(법률안은 15단계) 이상의 복잡한 입법절차를 거쳐야 하는데, 특히 법령의 입안과 규제심사까지의 단계에서는 각종 영향평가 절차까지 거쳐야 한다.

현재 정부입법과 관련해서 입법절차와 관련된 규범을 보면, 여러 법령에 나누어 규정되어 있고, 입법에 관한 일부 업무는 각 기관에서 분산되어 수행되고 있는 실정이다.

※ 입법예고, 행정규칙 국회 제출(『행정절차법』), 정부입법계획 통보(『국회법』), 법령안 공포(『법령 등 공포에 관한 법률』, 『관보규정』), 규제심사 등 각종 영향평가 관련 심사·검토(『행정규제기본법』 등), 법제심사·부처협의 등(『법제업무운영규정』)

52) 이러한 대처와 관련하여 현재 국무총리 훈령에 근거하여 법제처에서 주관하는 정부입법정책협의회를 운영하고 있다. 그런데, 2008년도 정부조직 개편에서 종전에 이 업무를 전담하던 법제처의 ‘법제지원단’이 폐지되고, 이를 각 법제국에서 주관함에 따라 효율적인 대응을 하는 데에 많은 어려움을 있을 것으로 보인다.

2. 입법과 입법절차의 현황과 시사점

현재 정부입법과 관련해서는 정부입법 업무를 총괄·조정·지원하고 있는 법제처에서 정부입법계획을 운영하고 있다. 법제처에서는 각 부처의 입법계획을 받아서 입법의 우선 순위와 추진 일정 등을 조정하여 매년 초 정부입법계획을 수립한 후 국무회의에 보고하고 관보에 게재한 후 『국회법』에 따라 국회에도 통보하고 있다. 법제처에서는 정부입법계획에 따라 정부입법의 추진 상황을 국무회의에 보고하는 등 점검·관리하고 있다.

정부의 입법과정상 각종 영향평가도 각 기관이 제도 도입 당시의 필요에 따라 도입되어 법적 근거나 평가 방법이 다른 상황에서 분산되어 수행되고 있는데, 각종 영향평가를 주관하는 기관에서는 나름대로 입법절차에 부담을 주지 않기 위해서 부처협이나 입법예고 기간 등을 이용해서 분석·검토하는 등의 노력을 하고 있으나, 현실적으로 법령안 주관 기관에서는 많은 부담을 느끼고 있고, 입법추진의 지연을 초래하고 있는 실정이다.

< 각종 영향평가의 종류와 평가의 주요 내용 >

입법 관련 영향평가의 종류	평가 내용 (필수 절차 여부)
규제영향평가 (『행정규제기본법』 §7)	규제의 신설·유지·강화 심사 (필수)
부패영향평가 (『부패방지 및 국민권익위원회의 설치 및 운영에 관한 법률』 §28)	부패유발 요인 분석·검토 (임의)
성별영향평가 (『여성발전기본법』 §10)	정책이 여성 권익에 미치는 영향 (필수)
갈등영향평가 (『공공기관갈등규정』 §10)	공공정책으로 인한 갈등요인 분석 (임의)
법안비용추계 (『법제업무운영규정』 §10)	법 제정·개정 시 재정 소요 비용 (필수)
정책통계기반평가 (『통계법시행령』 §33)	정책 집행에 적합한 통계방법 구비 여부 (필수)

그런데 입법과정상 현행의 각종 영향평가 제도는 특정 분야에 국한된 평가로서, 법령의 영향·효과 등 법령 자체에 대한 종합적·체계적 평가가 아니라는 데에 문제가 있다.

IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

< 현행 각종 영향평가의 추진체계 >

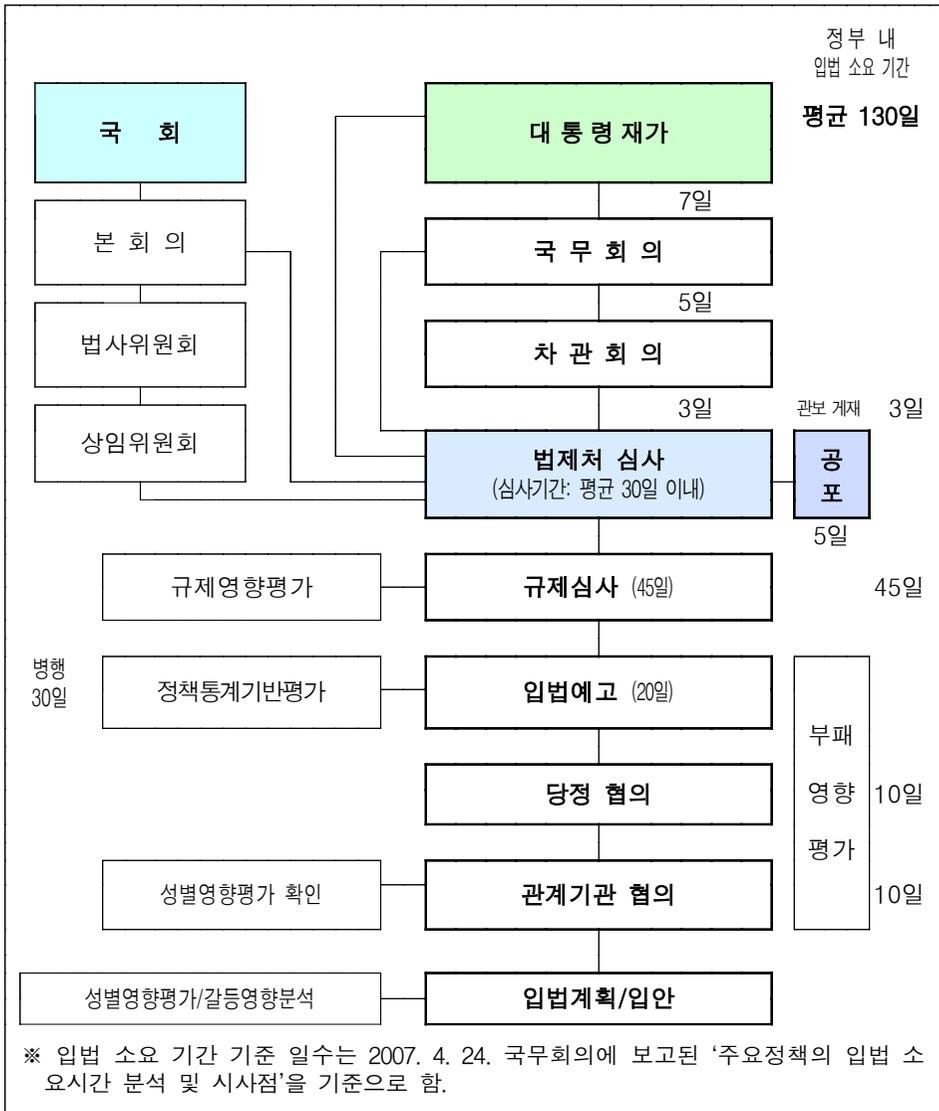
규제영향평가 [국무총리실: 규제개혁위원회]	입법의 필요성	법안비용추계 [기획재정부]	국민불편 법령 개폐 [법제처]
부패영향평가 [국가권익위원회]	절차의 타당성		부패영향평가 [국가권익위원회]
성별영향평가 [여성부]	내용의 적법성	입법조사 [입법조사처]	성별영향평가 [여성부]
갈등영향평가 [국무총리실]			입법의 실효성
정책통계기반평가 [통계청]	법 준수가능성	병행평가 [국회 상임위]	
법안비용추계 [기획재정부]			
심사 전 단계 [사전평가]	법령심사 단계 [병행평가]	국회심의 단계 [병행평가]	법집행 단계 [사후평가]

한편, 법제처에서는 정부입법 정보체계 구축 사업을 통해 정부입법 과정의 정보화를 적극적으로 추진하고 있다. 이는 정부입법의 복잡한 모든 과정을 정보 체계화하여 통합 관리하는 시스템인데, 현재에는 1차 사업이 완료되어, 입법 업무의 자동화(신구조문대비표, 개정문 입안편집기 등)와 입법과정의 전자문서화, 입법 행정 관련 업무의 간소화가 이루어지고 있다. 아울러 정부입법과 관련된 종합적인 정보 관리를 할 수 있도록 정부입법 정보체계를 확립하여, 정부입법계획의 관리, 법령 작성·입안·협의 관리, 입안 정보의 실시간 파악, 효율적인 참고자료 관리, 시스템을 통한 법령심사 시도, 심의·의결 정보의 실시간 파악 등이 이루어지고 있으며, 입법과정 정보화의 효과를 극대화하기 위해 국회 입법정보시스템과의 연계 문제도 협의를 거쳐 추

2. 입법과 입법절차의 현황과 시사점

진될 것으로 보인다. 법제정보와 관련된 일련의 시스템이 발전되면서, 앞으로 객관적이고 합리적으로 분석한 입법평가 결과를 입법자는 물론 입법에 관여하는 자와 국민, 언론에게 잘 제공되어 입법평가제도가 무난하게 정착하는 데에 큰 도움을 줄 것으로 보인다.

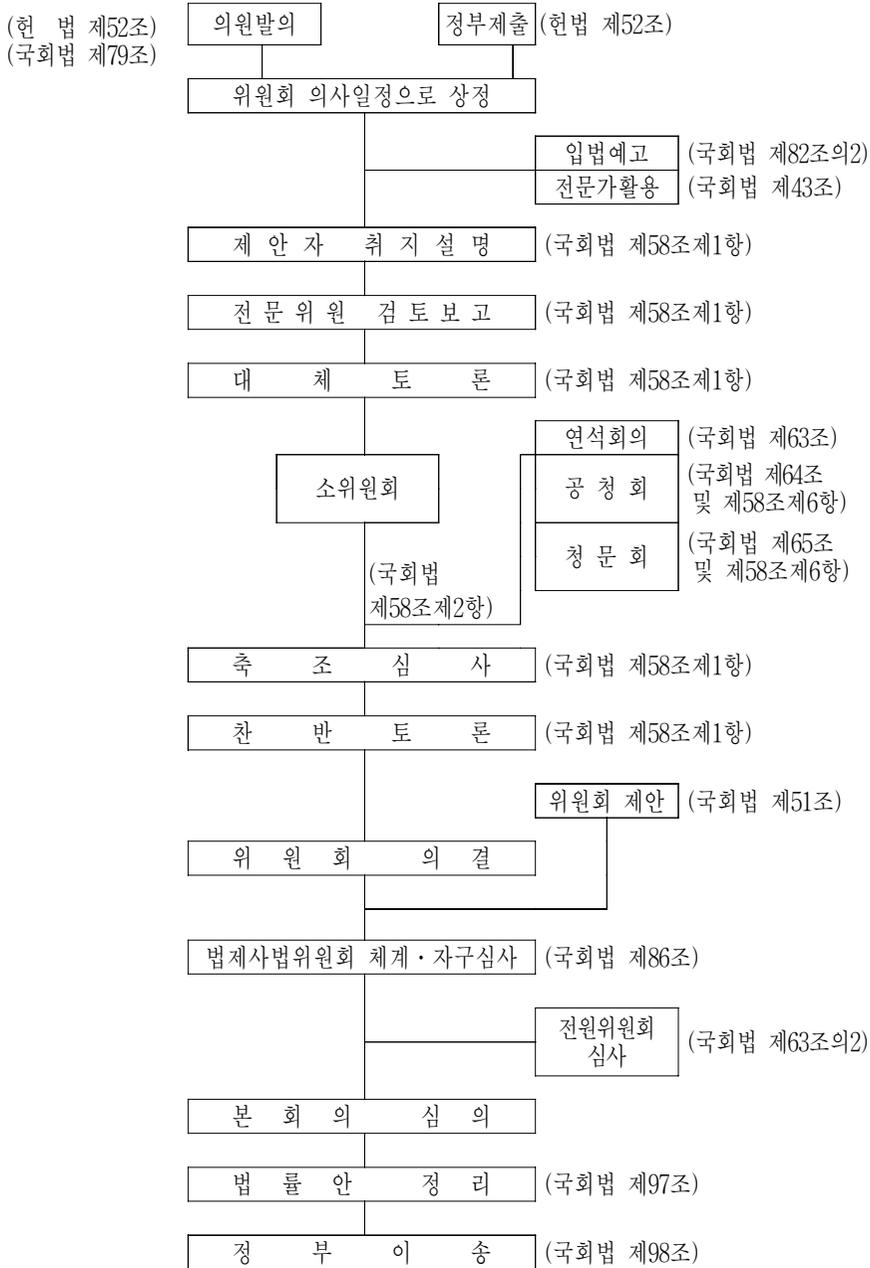
< 현행의 입법절차 개요 >



IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

한편, 의원발의 법률안은 크게 법률안의 입안, 법률안의 제출, 소관 상임위원회의 심사, 법제사법위원회의 체계·자구 심사, 전원위원회(全院委員會)의 심사(요구가 있는 경우), 본회의 심의·의결의 단계를 거쳐 입법안이 확정된다. 먼저 발의 단계에서는 의원 10명 이상의 찬성으로 법률안을 발의할 수 있는데, 의원이 개인적으로 법률안을 발의하는 경우 그 입안을 지원하기 위해서 국회사무처의 공식기구로 법제실이 설치되어 있고, 최근에는 「국회입법조사처법」이 제정(2007. 3. 25. 시행)되어 국회의 위원회 또는 국회의원이 요구하는 사항의 조사·분석 및 회답, 입법 및 정책 관련 조사·연구 및 정보의 제공, 입법 및 정책 관련 자료의 수집·관리 및 보급, 외국의 입법동향의 분석 및 정보의 제공에 관한 사무를 처리하고 있다. 국회는 2005년 7월에 「국회법」을 개정하여 정부제출 법률안, 의원발의 법률안, 위원회제안 법률안 등을 국회에 제출함에 있어서, 예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 모든 법률안에 대해서는 예산되는 비용의 추계서를 제출하도록 하고 있다. 소관 상임위원회의 심사는 위원회 상정, 제안자의 취지 설명, 전문위원의 검토 보고, 대체토론(大體討論), 소위원회의 심사 및 보고, 축조심사(逐條審査), 표결의 순으로 진행되며, 심도있는 법안 심사를 위해서 법안심사 소위원회를 구성하여 운영하는 것이 일반적이다. 법제사법위원회에서는 체계와 자구에 대한 심사를 하는데, 여기서 ‘체계의 심사’란 법률안 내용의 위헌 여부, 관련 법률과의 모순·저촉 여부, 균형의 유지, 자체 조항 간의 모순·저촉 유무를 심사하는 동시에 법률의 형식을 정비하는 것이고, ‘자구(字句)의 심사’란 법규의 정확성과 용어의 적합성·통일성 등을 심사하고 각 법률에서 사용되는 같은 용어를 통일하는 등 법률용어를 정비하는 것이다. 한편, 전원위원회는 의원 전원이 구성원이 되어 의안을 심사하는 위원회를 말하는데, 위원회 중심주의로 인하여 본회의의 법안 심의가 형식화되는 것을 보완하기 위해 2006년 2월에 다시 도입된 제도이다. 국회에서의 의원발의 법률안의 입법절차의 개요는 다음 표와 같다.

< 국회에서의 입법절차 >



IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

이러한 입법절차를 고려한 관점에서 볼 때, 그동안 민주적 절차를 거치면서도 원활하게 입법된 모범 사례들은, 대부분 입법과정에서 다양한 절차·방법을 통하여 국민의 의사를 실질적으로 반영함으로써 입법의 내용 및 입법절차에 있어서 정당성을 확보한 입법, 다양한 협의의 통틀 입법과정에서 다양한 의견을 조정하고 이를 입법에 반영시킴으로써 갈등의 처리와 사회 통합 역할을 수행한 입법 그리고 입법화가 필요한 정책에 대해 입안 단계부터 정확한 홍보를 통해 사회적 공감대를 확산한 입법이라는 점에 유의할 필요가 있다.

3. 정부 입법절차상의 문제점

정부 입법절차와 관련하여 가장 먼저 제기할 수 있는 문제점은 입법과정과 관련된 제도적 근거의 문제이다. 현재 정부입법 관련 규범이 여러 법령 등에 산재(散在)되어 있고 입법 관련 업무도 분산 수행됨으로써, 입법절차 전체를 조감한 종합적인 관점에서 입법과정을 종합적이고 체계적으로 운영할 수 없어서 입법과정과 관련된 기관 간 협의회가 원활하게 이루어지지 않고 있고 이것이 입법의 효율성을 저하시키는 원인이 되고 있는 실정이다. 두 번째는 국민의 입법참여 수단이 한정되어 있다는 것인데, 현재 입법예고나 공청회 등을 통해 국민이 참여할 수 있는 수단이 제한되어 있고, 그 운영도 상당 부분 형식화되어 있어 실질적인 의견 반영 창구가 되기에는 부족하다는 것이다. 아울러 국민이 입법 관련 정보를 신속·정확하게 얻기가 어려워 입법 과정 전반에 걸쳐 자유롭게 의견을 제출하고 참여를 보장하는 체계가 미흡하다고 할 수 있다. 세 번째는 정책의 법제화 지연의 문제이다. 정부 내에서의 입법절차 현황을 보면, 정부의 입법추진 기본 방침이 결정된 이후에도 통상적인 경우 입안에서 국회 제출까지 약 4개월 이상이 걸리고 있다.⁵³⁾

53) 입법 소요 기간 기준 일수와 관련하여 청와대 혁신관리비서관실이 법제처 등과 협조하여 2007. 4. 24. 국무회의에 보고한 '주요정책의 입법 소요시간 분석 및 시사

이렇게 정부 내에서 입법에 걸리는 시간이 길어지고 있는 것은 주로 기관 간 협의와 이해관계의 조정에 많은 시간이 걸리기 때문이기도 하지만, 그 밖에도 입법과정에서 개별법에 따른 각종 영향평가가 기관별로 분산되어 수행되고 있어서 입법이 더욱 지연되고 있기 때문이다. 이는 결국 정부 내 입법과정에서의 이해관계와 갈등의 조정 체계가 미흡할 뿐만 아니라 입법과정의 전체적인 관점에서 입법절차를 설계하지 않아 정부 내 입법절차가 전반적으로 복잡해져 버렸기 때문이라고 할 수 있다.

이렇게 정부입법의 절차가 형식화될 뿐만 아니라 지연됨으로써 행정비용의 부담이 늘어나고 정책의 법제화가 지연되며, 무엇보다도 제 때에 꼭 필요한 품질 높은 법령을 얻지 못하게 되는 문제가 발생하게 된다.

※ **입법절차:** 법령안 입안 → 부처협의 → 입법예고 → 부패영향평가·성별영향평가·규제영향평가 등(정확한 단계는 5. 입법평가 적용을 고려한 입법절차 재설계 방안의 표 참조) → 법제처 심사 → 차관회의·국무회의 → 관계 국무위원 부서, 대통령 재가 → 국회 제출 → 상임위 의결 → 법사위 의결 → 본회의 의결 → 법제처 이송(재의요구 검토) → 공포안 국무회의 → 공포

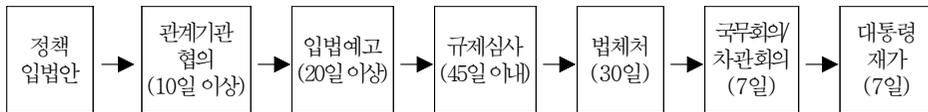
점'에 따르면, 주요 정책의 법제화 소요 기간은 다음과 같다.

- 주요정책이 '의제화되어 실행'되기까지 평균 35개월 소요
 - 정책 의제화 ➡ 정책 채택: 평균 21.8개월
 - * 정책 의제화하여 정책안을 마련하는 데에 14.5개월 소요
 - * 정책안을 정부입법으로 결정하는 데에 7.3개월 소요
 - 정책 채택 ➡ 정책 제도화: 평균 12.9개월 소요
 - * 채택된 정부입법의 국회 통과 소요시간: 7개월
 - * 국회 통과 후 법률 시행: 5.9개월
- ※ 이는 참여정부의 주요 개혁과제 134건과 법제처가 국무회의 때에 보고한 입법추진 주요 법률 65건을 분석한 것으로, 단순 개선 등 일상적 정책과제를 포함할 경우 소요 시간이 전반적으로 짧아질 수 있다.

IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

정부 내 입법절차의 장기화와 관련하여 특히 문제가 되는 것은 정책안 마련 후 정부 내 입법과정을 거쳐 절차를 완료하는 데에 주요 정책의 경우 7.3개월이나 걸린다는 점이다. 흔히 정책 초안 작성에서 확정 때까지는 그 성격상 장기간 걸릴 수 있으나, 추진 방향이 결정되어 안(案)이 마련된 후에도 정부 입법절차의 단계에서 시간이 이렇게 많이 걸리는 것은 문제라고 할 수 있다. 이렇게 정부 정책의 법제화가 지연되는 경우에는 국가적·행정적 비용 발생이 문제되기 때문이다.

정부 내 입법절차 중에서는 다음에서 보는 바와 같이 평균적으로 규제심사에 걸리는 시간이 가장 길고, 법령안 주관 부처에서도 규제심사에 대한 부담이 상당히 크게 느끼고 있는 것으로 보인다.



네 번째는 입법과정에서의 이견·갈등 조정의 미흡이다. 다수 부처 관련 사항, 사회적 이해관계가 첨예하게 대립하는 사항, 정부입법 중 국회에서 수정되거나 의원발의 법률안 등에 대한 정부 차원의 총괄적 입법정책 협의·조정 기능이 미약하다.

이렇게 입법과정에서 이견·갈등으로 인한 문제가 증가하면, 정부 정책의 법제화 과정에서 부처와 이해관계자 간 이견·갈등 상황의 증가로 입법이 지연되고 정책의 신뢰성이 낮아지게 된다. 특히 최근에는 급증하는 의원입법에 대응하여 정부가 국회에 통일적인 의견을 제출할 수 있는 의원입법 대응체계 구축이 미흡하여 문제가 되고 있다.

4. 의원 입법절차상의 문제점

의원발의 법률안에 있어서 위원회 과정에서 심사를 하면서 제정하거나 전부 개정하는 법률안에 대해서는 「국회법」(제58조제5항)에서 공

청회 또는 청문회를 반드시 개최하도록 하고 있으나, 위원회의 의결로 생략을 할 수 있도록 하고 있다.

또, 「국회법」(제82조의2)에 따르면, 위원회는 심사대상 법률안에 대해서 입법의 취지와 법률안의 주요 내용 등을 국회공보 등에 게재하여 입법예고를 할 수 있도록 하고 있기 때문에, 입법예고의 과정을 거치지 않은 의원발의 법률안의 경우 이 단계에서 국민에게 그 내용을 널리 알릴 수 있는 제도 마련되어 있다.

그러나 위원회에서 그 실시 여부를 결정해야 하는 등 선택적으로 하고 있고 그 결과 입법예고가 활성화되어 있지 않아서 사실상 언론 보도 외에 국민들이 입안 사실 조차 잘 알 수 있는 수단이 없는 상황이다. 따라서 현재로서는 정부입법과 마찬가지로 입안단계에서 입법예고를 반드시 하는 방향으로 제도를 정비할 필요가 있다.

무엇보다도 의원발의 법률안은 입안과 제출의 과정에서 재정 비용 추계와 규제심사, 관련 업무와의 조정 등이 충분히 이루어지지 못하기 때문에 입법평가에서 말하는 좋은 법을 만들 수 있는 전제 요건이 많이 결여되어 있어 문제가 되고 있다.

물론 국가적 차원의 입법평가 적용의 과정에서 이러한 분석 체계를 갖추는 문제가 논의되어야 하고, 후술하는 바와 같이 체계적인 방안을 마련할 수 있겠지만, 현실적으로는 의원입법의 경우에도 좋은 법령을 만들기 위해 정부입법의 과정에서 거치는 것과 과 유사한 절차를 거치도록 함으로써 어느 정도 균형된 입법 결과가 나오도록 할 필요가 있다고 본다.

5. 입법평가 적용을 고려한 입법절차 재설계

입법평가제도가 도입되면 좋은 법을 만들기 위해 불가피하게 입법과정의 대부분의 단계에서 종전과는 달리 더욱 종합적이고 심층적인 분석을 하게

IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

되고, 그 분석 등의 결과는 입법절차가 진행 과정을 따라 입법의 여부와 내용을 결정하는 데에 도움을 주는 정보로서 제공되는 체계가 강화된다.

따라서 입법평가제도의 도입으로 입법의 품질이 향상되는 반면, 동시에 입법절차가 지연될 소지가 있기 때문에 입법을 신속하게 추진하기 위해서는 현행의 입법절차가 보다 효율화될 수 있도록 입법절차상의 전반적인 사항을 다시 한 번 점검하여 입법과정상의 불합리한 제도의 경우 이를 합리적으로 조정하는 등 입법평가제도를 고려한 전면적인 입법절차 재설계가 필요하다. 앨빈 토플러가 『부의 미래』에서, 의사결정의 지체 등 변화에 따른 사회 각 분야의 비동시화가 지속적인 부(富)의 창출을 저해한다고 지적한 바가 있듯이, 사회 변화의 가속화에 따라 필요한 신속적이고 신속한 입법적인 조치 역시 매우 필요한 사항이라고 할 수 있다.⁵⁴⁾ 이를 위해서는 우리의 경우도 입법절차의 합리화, 특히 입법절차가 복잡한 정부입법 절차의 합리화와 효율화가 매우 중요한데, 이를 위한 개선하기 위해서 다음과 같은 방안을 생각해 볼 수 있다.

첫째는, 정부입법에 관한 규범의 통합을 들 수 있다. 이는 각종 개별 법령에 산재(散在)된 정부입법에 관한 규범을 통합하여 가칭 『정부의 입법 등에 관한 법률』을 제정함으로써 입법과정상의 비용을 절감하고 기능 중복을 제거하여 정부입법을 효율화하는 방안이다. 가칭 『정부의 입법 등에 관한 법률』에는 다음 사항을 주요 내용으로 규정하여 실효성 있는 입법 시스템을 구축할 수 있을 것이다.

- 모든 입법과정에서의 국민의 입법 참여 원칙과 방법 규정
- 법령안 부처 협의, 입법예고, 법령안 공포, 행정입법에 대한 통제 등 현행의 관련 법률에 규정된 사항의 통합
- 의원입법의 급증 등 입법환경 변화에 따른 대국회(국가기관 간) 입법 지원 등 규정

54) ‘부의 미래’에서 지적한 미국 사회집단 간 속도 차이는, 기업(100마일) → 가족(60마일) → 정부(25마일) → 학교(10마일) → 정치조직(3마일) 등이다.

■ 법령의 품질을 높이는 선진 제도인 입법평가제도의 도입 시 그 법적 근거 규정도 가능[입법평가제도에 관한 별도의 장(章) 신설] 둘째는, 국민의 입법참여를 확대하는 방안이다. 법의 주인인 국민이 정부 입법과정에서 상시적으로 의견을 제시하고 직접 참여할 수 있는 기회를 보장하고, 법의 자발적 준수를 유도하는 것이다. 이를 위해 정부의 모든 입법과정에서 상시적으로 입법의견을 제출하는 것을 허용하고, 무엇보다도 수요자 중심의 법령정보를 제공하는 것을 통해 국민이 법령의 입법 추진과 관련하여 보다 상세한 정보를 갖고 그 과정에 참여할 수 있도록 하는 방안이다. 특히 입법과 관련하여 국민·이해관계자와 정부 간 사회적 협의(consultation)를 강화하기 위해 법에서 국민의 입법참여 원칙을 천명하는 방안도 고려해 볼 만하다.

셋째는, 가장 합리적인 입법 절차와 체계의 마련으로 입법 단계별로 걸리는 기간을 최대한 단축하는 방안이다. 우선 한·미 FTA 협상 결과에 따라 입법예고 기간이 기본적으로 현행 20일에서 40일로 확대될 예정인데, 이로 인해서 입법이 지연되는 것을 막기 위해 부처협의를 완료된 후 입법예고를 하도록 한 것을 개선하여 부처협의를 입법예고 동시 실시하는 방안이 추진되고 있다. 다만, 부처협의를 입법예고 동시 실시로 국민의 입법참여 기회가 축소되지 않도록 필요하다고 판단되면 재 입법예고를 하도록 하는 동시에 긴급한 입법이 필요할 때에는 예외를 허용하는 방안이다.

아울러 법제처의 법령심사 절차도 더욱 간소화·효율화하여 법령별 결재단계의 축소와 법령안 합동심사회 등을 통한 윈스톱 심사 등으로 심사절차를 간소화·효율화함으로써 법령심사 기간을 더욱 줄이는 방안이 고려될 수 있다. 또한, 법령 공포 등 소관 업무의 통합으로 입법 단계를 축소할 수 있는데, 법령 공포를 위한 법령 관보(일반 행정 관련 관보는 현행처럼 행정안전부에서 발행)를 별도로 발행하는 문제를 검토해 볼 필요가 있다. 이렇게 하면 ‘관보게재 의뢰’라는 입법단계와

IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

그 준비에 걸리는 기간(약 3일, 부령의 경우 그 이상의 기간)을 단축시킬 수가 있다. 즉, 현재 법률안과 대통령령은 법제처가 행정안전부에, 총리령·부령은 해당 부처가 행정안전부에 각각 공포를 위해 관보 게재 의뢰를 하고 있는데, 하위법령의 경우 법제처에 심사의뢰를 할 때에 심사 완료 후 공포까지 의뢰하는 공문을 제출함으로써, 대통령령의 경우 대통령 재가를 받거나 총리령·부령의 경우 법제처 심사를 거친 경우 법제처에서 바로 법령 전자관보를 통해 공포할 수 있는 체계로 바꾸는 문제도 검토할 필요가 있다고 본다. 그 밖에도 주요 정책의 원활한 입법화를 위해서는, 국회에 계류된 법안들이 정부와 긴밀하게 협력하면서 신속하게 통과될 수 있도록, 정부의 대국회 법적 지원 기능을 강화할 필요가 있다. 이를 위해 정부 내 정무 기능을 강화해야 할 필요가 있고, 특히 법제처장의 위상을 보다 강화하여 정부입법은 물론 의원입법의 국회 내 입법과정에서 발생하는 문제에 대응할 필요가 있다.

넷째는, 입법과정에서 이견·갈등의 조정 기능을 강화하는 방안이다. 정부입법과 국회 심의 과정에서의 부처 간 이견·갈등을 원활하게 협의·조정할 수 있도록 정부 내 입법정책 협의 기능을 대폭 강화하는 방안이다. 이를 위해서 법제처에서 운영하고 있는 ‘정부입법정책협의회⁵⁵⁾에 관한 사항’을 정부입법에 관한 통합 규범에 포함하여 입법과정에서의 부처 간 이견·갈등을 조정할 수 있는 역할을 부여할 필요가 있다.

이 협의회를 통해서 의원입법의 내용과 국회에서 수정된 정부입법에 대해 정부 내 부처 간에 이견이 있는 경우에는 그 이견을 조정하여 국회에 정부의 통일된 의견을 제시하는 등 입법 내용에 대해 부처 간 이견·갈등이 발생하는 경우에 대한 신속한 검토와 협의 체계를 마련하는 것이 필요하다. 이렇게 함으로써 입법 단계별로 제기되는 문제에 대해 정부의 의견을 통일하여 대응할 수 있게 되어 원활하고 신속한 입법 대응이 가능하게 될 것이다.

55) 현재에는 국무총리 훈령에 따라 국회의 입법과정에서 부처 간 이견이 있는 사항에 대해서만 논의하도록 되어 있다.

5. 입법평가 적용을 고려한 입법절차 재설계

다섯째는, 선진 입법평가제도의 도입을 통해 각종 영향평가제도를 통합하여 운영하는 방안이다. 이 방안은 현재 여러 부처·기관이 소관 분야에 한정하여 실시하고 있는 각종 영향평가제도를 상위 개념의 입법평가제도로 통합하여 종합적이고 체계적인 평가 시스템을 도입하는 방안이다. 만약 기존의 각종 영향평가제도를 그대로 둔 채 별도로 입법평가제를 도입하는 방안은 오히려 입법을 지연시키고 부처의 부담을 가중시키는 등 문제를 심화시킬 뿐이기 때문에 고려하기 곤란한 방안이다. 통합 입법평가제도를 마련하면, 각종 영향평가로 인한 입법과정에서의 부처 부담을 경감시키고, 입법평가의 전문성·효율성과 실효성을 높여 ‘품질 좋은 법’을 만들 수 있으며, 이를 위해 평가의 기준·방법과 평가지표 등에 대한 입법평가 업무의 일관성·통일성도 확보할 수 있다. 통합 입법평가제도의 전담기관 등 운영 체계에 관해서는 제5장의 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안에서 살펴보기로 한다.

< 각종 사전영향평가를 통합한 원스톱 평가시스템의 구축 >

[현 행]

⇒

[개 선]

규제영향평가 [국무총리실: 규제개혁위원회]
부패영향평가 [국가권익위원회]
성별영향평가 [여성부]
갈등영향평가 [국무총리실]
정책통계기반평가 [통계청]
법안비용추계 [기획재정부]

입법영향평가 [입법평가원(심의회)]
* 평가 내용 (예시) 입법의 필요성·실효성 비용편익분석 규제영향분석 부패영향분석 갈등영향분석 성별영향분석 통계영향분석 중소기업영향분석 등 입법의 타당성 (법 준수 현황)

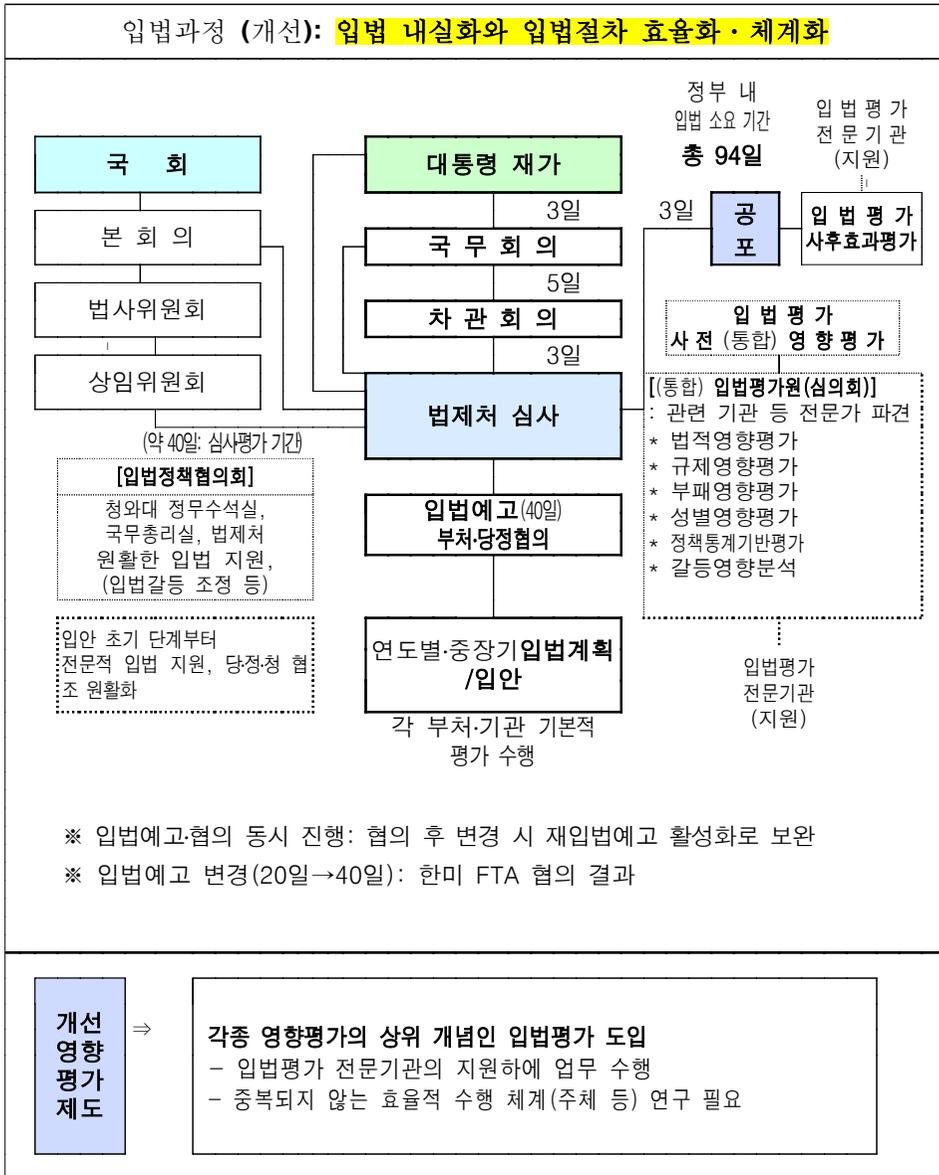
(평가의 분산, 형식성
입법절차의 지연)

⇒

(평가의 통합, 입법절차의
효율화)

IV. 입법평가 적용을 위한 입법절차의 문제

- * 다음은 정부에서의 현행 입법절차를 중심으로, 입법의 내실화와 입법절차의 효율화·체계화의 관점에서 입법평가제도를 ‘정부’에 도입하는 경우의 관계도를 하나의 예시으로써 작성해 본 것이다.



V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

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

이렇게 보는 것은, 나라마다 정치 형태는 물론 입법과 관련된 법체계 및 입법환경, 입법자 등 입법에 관여하는 사람의 인식 등이 크게 다르고 우리나라의 경우 그러한 제도적 특색과 인식이 두드러지는 편이기 때문이다.

또한 사실 입법평가 적용이 일반화된 선진 각국에서조차 입법평가의 개념이 명확하게 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라 개별 법에 대한 입법평가에 있어서 유형별로 어떠한 기준과 방법론적 기법이 적용되어야 하는지에 대해서도 논란이 적지 않은 상황이기 때문이다.

우리나라의 경우 그동안 입법 자체가 엄밀한 분석없이 정치적 판단에 따라 이루어지는 경우가 많고 특히 각종 평가제도의 운영 현실을 보면, 계량적인 비용편익분석을 토대로 하는 객관적이고 과학적인 평가에 대해 불신이 있고 이를 수용하려는 태도도 갖추어지지 않은 경우가 많다는 점을 고려해야 할 것이다.

이렇게 입법평가 적용의 과정에서 애로가 있지만, 우리나라의 경우 법규범과 관련해서 발생하는 부작용과 문제점 그리고 입법평가제도가 갖는 유용성을 함께 고려하면 우리도 하루빨리 이 제도를 도입해야 할 것으로 보인다.

앞에서 보았듯이 각국의 입법평가제도의 추진 경위와 우리나라의 입법 현실, 입법평가 자체의 제도적 한계점 등을 아울러 고려하면서 이 제도를 우리 실정에 맞게 조정하고 보완하여 도입한다면 규범의

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

홍수와 문제 법령으로 인한 여러 가지 병폐를 없앨 수 있는 획기적인 계기가 될 수 있을 것으로 본다.

이를 위해서 입법과 관련된 각 기관이 입법평가 적용의 필요성을 제대로 인식하고, 입법과 관련된 평가·분석 전문가를 양성하는 데에 관심을 기울여야 한다. 특히 로스쿨 제도가 도입된 것을 계기로 법학 교육에 있어서도 입법평가 등을 포함한 입법 관련 교육이 보다 활성화되도록 해야 한다.

무엇보다도 입법평가제도를 성공적으로 운영하고 있는 유럽 각국과 미국 등의 입법평가 사례를 중심으로 우리와의 비교연구를 통해 우리의 실정에 맞는 방향으로 이 제도의 구체적인 틀을 마련해 나가는 것이 중요하다고 할 것이다.

1. 입법평가에 관한 공감대 확산과 연구 등 협력 강화

입법평가 적용 단계에서 중요한 사항은 입법평가가 과잉 규범화의 폐해를 방지하면서 ‘좋은 법률’을 만들고 유지하기 위한 가장 과학적이고 체계적인 방안이라는 점이 일반적으로 인식되고 그 공감대가 폭넓게 형성되어야 한다는 것이다.

입법평가제도에 대해서 우리나라의 경우에는 아직도 전문적이고 과학적인 분석이 어렵다고 보는 견해가 있는가 하면, 입법평가 적용으로 입법절차가 복잡해질 것이라고 보면서 그것이 시기 상조라는 인식이 있다. 따라서 입법평가제도의 본질과 내용에 대해서 우선 정확한 정보의 전달과 홍보가 이루어질 필요가 있다.⁵⁶⁾ 이와 동시에 입법평가 적용으로 기대되는 사항이 보다 현실감 있게 충족될 수 있도록 우리

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

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

또한, 우리의 입법 현실에 맞는 입법평가의 기준과 수단 및 방법을 마련하는 데에도 주력해야 하며, 효율적인 제도 운영을 위한 세부적인 실무지침서를 마련하여 시범적인 입법평가 적용을 시도하는 등 입법평가제도의 틀을 잡아 가려는 노력이 선행되어야 한다. 그런데 이러한 노력은 관련 연구원⁵⁷⁾은 물론 학계와 관계기관 등 실무계의 유기

57) 현재에는 한국법제연구원에서 ‘입법평가연구센터’를 두고 ‘입법평가제도 연구’를 대형과제로 하여 가장 적극적으로 연구를 하고 있다.

* 사업목적

- 국가의 입법행위는 불가피한 정도에만 제한시켜야하고, 과도한 범규범으로 인한 불필요한 관료주의를 제거하여 능률적이고 현대적인 국가행정을 추구할 필요성이 증대하고 있음.
- 선진적 법치국가의 구현을 위해서는 새로운 입법조치로 인한 국가재정에 귀속되는 재정부담과 한정조건들을 극복하여 최소한의 자원투입을 통한 최대한의 법령효과가 보장되어야 하는 등 효율적이고, 성공적인 입법과 그 사후검증을 확보하는 제도적 장치의 설정이 필요함

* 사업내용

- 입법평가연구센터를 위한 자문위원 구성 및 운영
: 법학계, 국회 및 행정부처 관계자 등 전문가와의 공조체계를 구축과 입법평가사업의 전반적인 운영방향 및 개별분야별 계획자문
- 입법평가의 이론과 실제-보고서 발간
: 입법학의 영역으로서 입법의 실효성 및 효율성을 도모하는 최신 영역인 입법평가제도에 관한 인식을 확산시키기 위해 입법평가제도의 의미와 기능, 방법론 등에 관한 법리를 소개
- 주요국가의 입법평가제도 운용실태 조사분석
: 우리나라에서의 입법평가제도의 인식확산과 제도화를 위한 법이론 개발을 위하여 독일, 스위스, 오스트리아 등의 국가에서 시행되고 있는 입법평가 자료의

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

적인 협력하에 서로 공감하는 목표를 갖고 긴밀히 연계하면서, 성공적인 입법평가 적용을 위한 각각의 분담된 노력이 필요하다.

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

또한 이러한 과정을 거치면서 이 분야에 대한 관심이 높아지고 전문가가 양성될 수 있도록 하기 위해서는 로스쿨은 물론 공무원 교육 훈련기관 등에 입법평가와 관련된 전문 과정을 개설하여 운영할 필요가 있다.

입법평가제도의 연구는 먼저 입법평가 적용을 위한 단계적 전략을 수립하는 것에서부터 시작되어야 하고, 그에 따라 연구의 대상과 방법 등이 설정되어야 한다. 구체적으로, 우리나라와 선진 각국의 입법 현황·결과 등을 비교·분석하면서 거시적 차원의 제도 도입 청사진을 만들고, 그에 맞추어 체계적이고 단계적인 연구가 수행되도록 해야 한다. 이렇게 함으로써 입법평가제도와 관련된 모든 부문의 연구

조사분석

- 입법평가 제도화를 위한 전문가회의 개최
: 국내입법학회, 대학부성 입법정책연구소, 국회예산정책처, 법제처 등과 공동으로 전문가회의를 개최하면서, 아울러 유럽, 아시아 각국의 관련 전문가 또는 학자들을 초청하여 입법제도에 관한 이론과 실무를 상호교환함으로써 입법평가의 제도화에 따른 장단점을 전문가와 함께 파악하여 수정·보완하는 기회를 만들
- 입법평가사례-보고서 발간
: 현행 법제 중 입법평가의 사례로 적합한 법제를 추출하여 그 동안 개발된 입법 평가의 기법에 시범적용함으로써, 관련 법제의 실효성 및 효율성을 분석하는 보고서 출간

가 현실적으로 우리의 입법 관련 제도에 도움을 주는 방향으로 실효성 있게 수행될 수 있을 것이다.

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

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

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

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

2. 합리적·전문적 분석의 보장 방안 마련

가. 과학적·분석적 접근의 강화

입법평가제도가 입법의 품질을 보장할 수 있는 신뢰성 높은 도구가 되기 위해서는 입법평가의 과정에서 과학적이고 객관적인 분석의 비중을 높여가야 한다. 특히 입법의 효과와 입법에 따른 모든 비용 등을 가급적 수치로 계량화하는 노력이 강화되어야 한다.

그런데 입법과 관련된 투입과 산출을 정확하게 계량화 한다는 것은 현실적으로 매우 어려운 문제인데, 그렇다고 하여 평가기준에 따른 계량화를 포기해서는 안 되고 계량화할 수 있는 부분을 최대한 구분해서 가능한 부분은 계량화하고, 계량화할 수 없는 부분에 대해서는 누구나 공감할 수 있을 정도로 합리적으로 정성 평가 사항을 기술하는 등 치밀한 평가 전략이 마련되어야 한다.

가장 경계해야 할 사항은 분석 결과의 수치화는 그 분석 과정에서 조작(操作)에 의해 얼마든지 분석자의 입맛대로 조정을 할 수 있다고 생각하는 것이다.

현실적으로 규제비용 개념을 산출하는 경우를 예로 들면, 계량화가 가능한 부분인데도, 그에 대한 인식이 부족하거나 의도적으로 비용 개념에서 제외하는 경우가 많다. 규제 설정의 타당성과 규제의 적정성을 평가하는데 있어서, 헌법재판소는 보호하려는 공공의 필요와 침해되는 기본권 사이의 균형성을 갖추어야 하는 것으로 보고 있다. 이는 불가피하게 규제를 도입하는 경우에도 국민의 자유와 권리에 대한 제한을 최소화하면서 그 목적을 달성할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다는 것이다.

이러한 판단을 위해 중요한 것은 규제 도입에 따른 비용을 정확하게 계산하는 것이다. 모든 규제는 국민경제적 비용을 유발하는데, 그

경제적 비용에는 규제 집행 비용 외에 피규제자의 규제 준수 비용과 그 밖의 부작용 비용 등이 모두 포함되어야 한다는 것이다.

현실적으로 문제가 되는 것은 사회적으로 안전이나 환경 또는 국민 건강상의 문제가 발생하여 언론 등에서 논란이 제기되면 이를 담당하는 소관 부처의 입장에서는 공공의 이익을 고려해서 우선 규제를 도입하는 방안을 생각하게 되는데, 이 경우 규제에 드는 비용을 현실적으로 소관 부처에서 노력해서 확보해야 하는 행정비용 즉, 조직·인력 및 예산에 국한해서만 고려하는 경향이 있다는 것이다. 따라서 소방이나 식품 안전 등과 관련하여 사회적으로 문제가 되는 상황이 발생되면 우리나라에서 특징적으로 나타나고 있는 냄비여론과 언론의 감정적 대응 등과 결부되어 다소 과도한 정도로 그 문제 상황을 규제하는 정책적 방안이 나오게 되고, 이에 대해 헌법상 비례의 원칙에 맞는 적절한 규제인지의 여부보다는 우선 규제의 신설을 위한 입법과 행정 조직 및 인력 등의 확보를 가장 우선 시 하는 것이 일반적이라는 것이다.

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

한편, 규제와 관련해서 기본권 제한 사유에 대한 잘못된 판단도 유사한 사례라고 할 수 있다. 『헌법』에서는 국가안전보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로서 제한할 수 있도록 하고 있다(제37조제2항). 여기서 ‘질서유지’란 결국 공공의 안녕 질서를 말하는 것으로 헌법의 기본질서 유지 외에 타인의 권리 유지

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

와 사회의 안녕(공공)질서 유지 등이 포함되어 있다. 그리고 질서유지를 위해 기본권을 제한할 경우에는 소극적인 현존(現存) 질서유지를 위해서만 제한할 수 있고 적극적인 복리증진을 위해서는 제한할 수 없다고 하겠다.

그런데 현존의 질서유지를 위한 규제라고 할지라도 구체적 내용을 보면, 합리적이지 않은 경우가 많다. 예를 들어, 소방·방재 부문의 규제를 보면, 규제의 도입 당시에는 안전성 확보를 위한 최소한의 규제요로 여겨져 도입되는 듯하지만, 사실은 그 규제의 도입 당시부터 안전에 대한 과도한 우려가 포함된 정도의 기준이 도입되는 경우가 많고, 심지어 안전성과는 별 관계없이 규제를 위한 규제로서 존재하는 경우도 없지 않다. 문제는 그렇게 과도하게 규제하는 내용을 포함하고 있지만, 현실적으로 그러한 과도한 법령으로도 안전을 충분히 확보할 수 없다는 것이며, 새로운 환경이나 기술개발에도 신속하게 부응하지 못하는 경우가 많다는 것이다.

이러한 경우에는 불합리한 규제가 되어 국민을 불편하게 하고 기업과 영업소 등에 큰 비용 부담을 안기게 되므로, 현실적으로 문제가 되는 상황을 중심으로 적정한 규제 대상을 설정하는 방식으로 규제제도를 유연하게 운영하는 방향으로 안전이나 환경 등의 규제가 개선될 필요가 있다.

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

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

우리나라의 경우 그동안 입법의 사후적 평가와 개선 작업이 효과를 거두지 못했던 것은, 그 필요성을 인식하지 못했거나 종합적인 추진 노력이 없어서가 아니다. 문제는 개선 의견에 대해 추진 여부 자체가 사실상 소관 부처에 달려 있었기 때문이었다.

일반적으로 각 부처는 소관 업무이기 때문에 신속한 추진보다는 우선 안전이나 환경·건강 등 불명확한 공익을 사유로 중장기적 검토나 용역 등의 연구를 한 후 신중하게 추진을 검토하겠다는 점을 내세우고, 그렇게 하다가 결국 추진이 흐지부지하게 되는 사례도 많았던 것이다.

이렇게 소관 분야의 질서유지와 공공복리 도모를 책임지는 소관 부처의 입장에서는 과도한 규제에 대해서 피규제자 입장에서 부담해야 하는 막대한 규제 준수비용은 잘 보지 못한 채 때로는 냄비 여론에 대응하는 차원에서 규제의 유지 필요성을 강조하는 경향이 많았다는 것이다.

그러나 앞으로는 과학적이고 분석적인 접근을 통해 보다 합리적이고 전문적으로 비용 등의 분석이 이루어지도록 하기 위해 독일과 네덜란드 등에서 활용되고 있는 표준비용모델⁵⁸⁾을 작성하는 방안도 고려할 필요가 있다고 본다.

58) 독일 등에서는 관료비용을 측정할 때에는 이 표준비용모델을 적용하도록 하고 있으며, 이 표준비용모델의 적용을 위해서는 국제적으로 인정된 규칙들을 기초로 하도록 하고 있다.

나. 입법평가 관련 전문 인력의 육성

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

따라서 과학적이고 종합적인 입법평가를 할 수 있으려면 입법평가와 관련된 교육 인프라를 확충하고 전문적인 교육 프로그램을 통해 종합적인 입법평가 전문가 양성 방안을 마련하고, 충분한 교육이 이루어지도록 사전에 많은 배려가 필요하다. 이를 위해 법제처 같은 곳에서 가칭 ‘법제교육원’ 같은 교육기관을 설립하여 정책과 법제를 모두 잘 아는 전문가로 강사진을 구성하고, 좋은 법령을 만들고 유지하기 위한 입법기술과 입법에 대한 평가·분석 능력을 높이는 교육을 실시하는 방안도 고려해 볼 만하다.

아울러 규제 및 공공정책 등 입법평가 관련 분야 간 학제적 연구와 전문가 양성이 이루어지는 전문기관과 이러한 문제에 관심을 보이는 법무법인이 많아져야 하며, 정부 각 부처에서도 적어도 주요 법률의 소관 정책 부서에서는 이와 관련된 실무 전문가가 배치될 수 있도록 소속 교육훈련기관 등에서 분야별 입법평가 관련 프로그램을 개설하는 등 입법평가 교육의 활성화 방안을 마련할 필요가 있다.

이 제도가 성공하기 위해서는 각 부처에서 법령안을 입안하는 초기 단계에서부터 입법평가에 관한 인식과 지식이 풍부한 전문가의 역할이 있어야 하기 때문에 양성된 외부 전문가가 각 부처의 입법평가 관련 전문가로 적극적으로 충원될 수 있는 여건도 마련되어야 한다.

한편, 입법평가와 관련된 전문 인력을 육성하기 위해 2009년 3월에 출범하는 각 로스쿨에서 입법과 관련된 부문으로서 입법평가 업무의 수행과 관련된 교육을 하는 것이 필요하다. 현재로서는 ‘법제실무’ 등 입법과 관련된 부분이 로스쿨 입학과 관련된 시험 과목에서 이미 빠져 있고 각 대학별로 큰 관심이 없는 것 같은데, 이는 입법학을 크게 중시해 오지 않은 우리 법학계의 상황을 보면 당연한 것이라고 할 수 있다.

그러나 로스쿨을 유치한 각 대학에서 2007년 11월 법제처⁵⁹⁾ 등과 ‘로스쿨 설치 대학들과의 협정서(MOU)’를 체결하여 법제실무 관련 정규 과정의 개설과 강사지원, 인적 교류 및 정보 교류 등을 하기로 하고 있으므로, 그 과정에서 입법평가에 관한 체계적 교육 시스템을 갖출 수 있도록 법제처에서 교육 프로그램을 마련하는 등 상당한 노력이 필요할 것으로 본다.

3. 입법평가 적용을 위한 제도적 기본틀의 구성

가. 국가적·거시적 관점의 적용 고려

입법평가를 총괄하는 전담기관과 입법평가의 유형 및 대상 등을 결정하는 데에 있어서, 현실적으로는 단계적인 시행을 위해 제한된 제도 운영을 할 수 있겠지만, 적어도 제도 도입의 전략을 짜는 시점에서는 국가적이고 거시적인 관점에서 보다 큰 틀의 제도화를 고려할 필요가 있다.

먼저 입법평가를 총괄하는 전담기관을 두는 문제는 다음과 같은 상황을 고려해 보면, 그 타당성이 인정된다.

상위 개념의 통합 입법평가제도를 도입하는 문제는 각 기관의 소관 업무를 조정하는 것과 관련되는 사항이기 때문에 입법과 관련이 있는 기관 간의 관심과 지원·협력이 없이는 원활하게 해결될 수가 없다.

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

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

정부입법의 과정에서 사전적인 입법평가의 하나라고 할 수 있는 현행 각종 영향평가의 경우 각각 개별 법률에 근거하여 하나의 부처나 기관이 그 업무를 주관하고 있고, 그 소관 부처나 기관의 입장에서는 그 영향평가 업무를 가장 전문적으로 잘 수행하고 있다고 판단하고 있기 때문에 전체적인 시각에서 그 업무들을 통합하거나 조정하는 것이 쉽지 않을 것이기 때문이다.

또한, 사후적인 입법평가의 하나로서 법제처가 주관하고 있는 국민불편 법령 등의 법령정비 사업에 있어서도 법령을 정비한다는 것이 불가피하게 정책과 관련되는 부분이 많기 때문에 각 소관 부처에서는 그 부처에서 자체적으로 판단하여 추진할 사항이라고 주장하거나 법제처가 이 업무를 총괄하는 것에 대해 권한의 범위를 넘는 문제를 제기하는 등 반발이 없지 않은 것으로 보인다.

입법평가적 성격을 가진 이러한 업무와 관련하여 이렇게 각 기관 차원의 의견이 제시되면서 이견이 있을 수 있는 것은 입법평가제도와 유사한 현재의 제도들이 각 기관 수준의 하위 입법평가적인 수준에 머물고 있기 때문인 것으로 보인다.

즉, 부처 단위의 입법평가제도로는 입법 전체의 관점에서 검토·분석이 어렵고 각 기관 소관 업무의 관점에서 접근을 하기 때문에 불가피하게 기관의 권한을 중심으로 한 충돌이 있게 되는 것이다. 이와 같은 문제는 한 단계 높은 차원의 체계적인 입법평가제도가 아직 우리나라에 도입되어 정착되지 못한 데서 비롯되는 것이라고 여겨진다.

그런데 입법평가제도를 도입하면서 관련 기관이 그 기관의 관점에서 입법평가제도의 도입 자체를 반대하거나 도입하는 내용에 대해서 이견을 제시한다고 해서, 제도의 기본적인 체계를 제대로 만들지 못하고 적당한 선에서 타협하게 되면 입법평가제도는 그 기본적인 체계의 불완전성으로 인해 많은 부작용이 발생할 수 있다.

따라서 입법에 대한 종합적인 평가를 위해서는 이를 전담하여 체계적으로 관장하는 기관을 두는 문제를 검토할 필요가 있다.

물론 종합적으로 관장하는 기관을 두고 광범위한 기준에 따라 포괄적으로 평가를 하려면, 객관적 분석 기법 등이 발전하지 못한 우리의 현실에서 쉬운 일이 아닐 뿐만 아니라 평가가 형식화될 우려가 있기 때문에, 비용편익분석 등에 중점을 두면서 각 전문 분야별로 나누어 영향평가를 실시하는 것이 더 효율적이라는 주장도 있을 수 있다.

그러나 입법과 관련하여 시행 중인 현재의 각종 영향평가제도는 개별법에 근거하여 특정 분야를 중심으로 기관별로 실시하는 평가로서 입법의 필요성과 실효성 등에 대한 총괄적이고 분석·검토가 수반되지 않아 법제처에서 수행하는 법령심사⁶⁰⁾ 외에는 종합적인 관점에서 법령 자체에 대한 평가는 이루어지지 못하고 있다.

입법평가 총괄기관은 그 명칭을 가칭 입법평가원으로 하든 입법평가심의위원회로 하든 개별 부처나 그 소속이 아닌 국무총리 소속의 중립적이고 독립된 기관으로 설립하는 것이 바람직하다.

이와 같이 입법평가제도를 도입하면서, 일부 부처나 기관의 입장에서 이 제도를 도입할 것이 아니라 국가 전체적인 관점에서 이 제도를 종합적으로 책임지고 운영하는 기관을 두고 이 제도의 필요성과 기대효과를 고려하면서, 그 대상을 어떻게 하고 현행의 유사 제도들은 어떤 방식으로 조정할 것인지에 대한 심도 있는 검토가 병행되어야 할 것이다.

다음으로, 입법평가제도의 도입 유형과 관련해서는, 입법평가제도를 도입하면서 사전적 입법평가나 사후적 입법평가를 분리해서 고려하는 것은 바람직하지 않다고 할 것이다. 왜냐하면 입법평가제도가 도입된

60) 법제처의 법령심사도 정책이 결정되어 최종적으로 법제화된 상황이기 때문에 입법평가의 차원에서 입법 자체의 추진 여부까지 결정할 수 있도록 하기 위해서는 입법과 관련된 현행의 제도를 근본적으로 개선할 필요가 있다.

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

이후 현실적인 제도 운영에 있어서 사후적 입법평가를 하면서 입법 목적의 달성도나 실효성 등을 평가할 때에 사전적 평가기준에 따라 평가한 결과가 있어야, 시행되고 있는 법령의 유지, 개선 또는 폐지 등에 대한 판단을 정확하게 할 수 있기 때문이다. 또한, 사후적 입법평가의 결과가 추후 같은 법령이나 규정의 사전적 입법평가에 충실하게 환류(還流, feed-back)되어 서로 유기적으로 연계되어 운영되어야 내실있는 입법평가제도의 운영이 가능하기 때문이다.

이런 점들을 고려하면, 입법평가제도가 제대로 기능을 발휘하기 위해서는 입법 시기별로 어느 한 부분의 입법평가제도만을 도입하는 것 보다는 사전적·사후적 입법평가를 모두 포함하는 입법평가제도를 도입하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

세 번째로, 입법평가의 대상을 결정하는 데에 있어서도, 다음과 같은 상황을 보면 보다 국가적·거시적 관점에서의 입법평가 적용이 요구된다.

지난 17대 국회의 법률안 처리 실적을 보면, 의원발의 법률의 발의 건수가 매우 많아지고 있으며 그 가결률도 점점 높아지고 있다.⁶¹⁾ 이러한 상황에서 입법평가 적용을 처음부터 정부입법에 한정하여 검토하는 것은 바람직하지 않다.

현실적으로 최근의 사례를 보면, 국가에 과도한 재정적 부담을 지우거나 특정의 집단 또는 지역을 위한 입법으로 종종 문제가 되거나, 절차적인 신중성이 부족한 것으로 인해 입법평가를 할 필요성이 더욱 큰 것으로 인정되고 있는 것이 바로 의원발의 법률이기 때문이다. 따

61) <17대 국회(2003. 5. ~ 2008. 5.)의 법률안 처리 결과>

	국회 접수 (A)	국회 가결 (B)	가결률 (B/A*100)
의원발의 법률안	6,387건 (85%)	1,350건 (70%)	21%
정부제출 법률안	1,102건 (15%)	563건 (30%)	51%
계	7,489건 (100%)	1,913건 (100%)	26%

라서 입법평가제도를 도입하면서 현실적으로는 정부입법을 우선적인 적용 대상으로 할 수도 있겠지만, 일단 입법평가 적용을 위한 연구·검토의 단계에서는 의원발의 법률안에 대해서도 입법평가를 실시하는 것을 염두에 두고, 정부입법에 대한 분석 등과의 균형 문제와 국회에서의 전담기관 등 입법평가 체계의 구축 문제 등을 고려하여 입법평가제도를 설계해 나가는 것이 이 제도의 실효성을 높이기 위해 필요하다고 할 것이다.

물론, 입법평가를 위한 단일의 근거 법률이 마련되는 경우에는 의원발의 법률도 당연히 입법평가의 대상으로 논의될 것이다. 그렇지만, 정부입법과 관련된 하나의 법률을 제정하면서 그 일부분으로 그 근거를 마련하는 경우에는 의원입법이 포함된 통합된 제도로서 제도를 설계하기가 어려울 것이기 때문에 이러한 경우에는 국회 관련 법에 정부입법과 유사한 의원입법 관련 입법평가제도의 근거를 두어야 할 것이다.

나. 전담기관 등 평가 실시의 주체

입법평가를 체계적이고 전문적으로 수행하기 위해서는 적어도 제도 도입의 초기 단계에서는 입법평가제도를 총괄하여 운영하는 전담기관을 두는 것이 필요하다. 이 전담기관의 설치와 관련해서는, 국가기관 중 어디에 둘 것인지(행정부, 입법부 또는 외부의 독립적인 기관 등), 행정부에 둔다면 구체적으로 부처 중심으로 할 것인지 별도의 담당 기관이나 위원회 등(이 경우에도 기존의 법제 기관 또는 위원회가 수행할 것인지)에 둘 것인지, 입법부에 둔다면 위원회를 별도로 둘 것인지 다른 형태의 부속기관 등으로 할 것인지 등을 결정해야 하는 문제가 있다.

정부에 입법평가제도가 도입되는 경우 법령안 주관기관인 ‘각 부처’에서 법령안을 입안할 때부터 입법평가의 평가 기준과 기법을 적용해야 하겠지만, 무엇보다도 입법평가를 주도적으로 수행하는 기관을 두

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

어 입법평가 업무를 전반적으로 지도하면서 전문적이고 효율적으로 시행되도록 관리할 필요가 있다.

사실 전담기관 설치와 그 형태의 결정은 입법평가제도를 도입하는데 있어서 매우 중요한 쟁점 중의 하나로서, 외국의 사례를 분석·검토한 후 우리 실정에 맞는 가장 이상적인 기관이 설치되도록 신중하게 접근해야 할 문제이다.

여기서 중요한 것은 전담기관을 설치한다고 해서 이 업무의 중요한 부분인 분석·검토 업무 전부를 이 전담기관에서 담당해야 한다는 것은 아니다. 물론 그런 방향으로 전담기관을 설치·구성할 수도 있겠으나, 입법평가 업무의 전문성과 방대함을 고려하면, 전담기관은 전반적인 제도의 운영을 책임지는 기관으로 하고, 실제 입법평가를 위한 분석·검토 업무는 각 부처·기관과 전문성을 갖춘 민간의 전문기관이 일정 부분씩을 균형있게 분담하는 체계로 입법평가 시스템을 구성하는 것이 바람직할 것으로 본다.

그 밖에도 이 전담기관의 형태와 권한 등이 구체적으로 어떻게 될 것인가는 입법과정에서 입법평가가 어떠한 비중을 갖고 제도화되는가와 평가 결과에 대해서 어떤 기속력을 부여하느냐 등에 달려 있다고 하겠다.

여기서 사전평가와 사후평가의 경우 평가의 절차와 대상 등이 다르므로 평가 체계도 서로 다르게 구성하는 방안도 고려해 볼만하다. 이 방안은 사전평가의 경우 해당 법령의 소관 부처인 정부의 각 부처에서 입법평가 전담기관의 지원을 받아 1차적으로 사전평가를 한 후 전담기관의 검증을 받고 법제심사 기관에서 종합적이고 최종적으로 다시 확인하는 방안이다. 물론 그 과정에서 일정한 요건에 해당하는 경우에는 전문기관에 입법평가 관련 검토를 받도록 하고, 전담기관의 검증 과정이나 법제심사 기관의 확인 과정에서 필요하다고 판단되는 해당 법령 전체 또는 필요한 부분에 대해서도 전문기관의 검토를 받

도록 할 수 있을 것이다. 사후평가의 경우 그 성격상 현실적으로 문제가 있는 법령에 대해서도 소관 부처가 스스로 폐지하거나 개정해야 한다는 의견을 내는 데에는 중립성 확보의 곤란 등 여러 가지 어려움이 많으므로, 전담기관이나 법제심사 기관처럼 중립성과 독립성을 갖춘 기관에서 보다 주도권을 갖고 추진하는 방안이 필요하다. 물론 소관 부처가 스스로 평가한 사항에 대해서는 사전평가와 같은 절차를 통해서 확인하도록 해야 할 것이다.

그런데 전담기관의 설치는 새로운 인력과 조직이 필요로 하고 중앙행정기관 간의 권한 조정이 필연적으로 따르게 되므로 기존의 영향평가 등을 담당하고 있는 기관이나 법령안 소관 부처에서 법령과 정책의 추진 권한과 입법의 효율화 등을 사유로 반대를 할 수도 있다고 하겠다. 물론 전담기관의 설치 없이 각 부처나 기관이 자체적으로 입법평가를 실시하는 방안도 생각해 볼 수 있으나, 각 부처나 기관의 경우 입법평가에 관한 전문성이 부족할 뿐만 아니라 소관 법령에 대해 관대하게 평가를 하는 경향이 있다는 점 등을 고려할 때, 우리나라의 경우에는 전담기관을 설치하여 업무를 총괄하도록 하는 한편, 전문적인 입법평가 업무 자체는 훈련된 전문가로 구성된 전문기관을 지정해서 그 전문기관에서 수행하는 방식이 보다 효율성이 높을 것이라고 판단된다.

이 경우 전담기관에서는 전문기관의 평가 결과를 토대로 종합적으로 판단하고 종합적인 법제심사 기구에서 법령심사와 병행하여 그 타당성을 정부 내에서 최종적으로 검증하는 방식이 우리의 실정에 보다 맞는 입법평가 방식이 될 수 있다고 판단된다. 이렇게 함으로써 입법평가의 객관성·중립성과 전문성을 보장하면서도 정부의 인력과 조직의 증가도 최소화할 수 있을 것이다.

이와 관련하여 현재 각 부처와 기관에서 각종 영향평가 업무를 수행하고 있는 인력의 상당수를 전담기관에 파견되도록 하여 그동안 관

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

런 업무를 수행한 노하우를 계속 발휘하도록 하면서 각종 영향평가를 한자리에서 원스탑(one-stop)으로 통합 처리함으로써 조직 확대의 부담도 줄이면서 입법절차도 간소화될 수 있을 것으로 본다.

이 경우 전담기관을 국무총리 소속으로 설치하게 된다면, 현재 규제 영향분석 관련 업무를 담당하고 있는 국무총리실의 규제개혁실을 중심으로 이를 구성하여 가칭 ‘입법평가원’으로 이 업무를 독립시키는 방안을 고려해 볼 수 있다.

또 하나의 방안은 국무총리 소속 기관인 법제심사 기관에 법령심사와 별개의 조직으로 민관 전문가로 구성되는 가칭 입법평가심의회(*규제와 관련된 규제개혁위원회)와 유사 같은 전문 심의기구를 만들어 입법평가 업무를 전담시키는 방안이다. 이 경우에도 역시 가칭 입법평가원으로 하는 경우처럼 현재 각 기관에서 영향평가 업무를 담당하는 인력을 파견 받아서 이 기구를 운영함으로써 조직과 인력의 증가를 최소한으로 억제할 수 있을 것으로 본다.

결국 전담기관의 설치 등 평가의 체계는 입법평가 업무의 전문성과 신뢰성을 높이는 동시에 이 업무의 방대성을 고려한 효율적인 업무 분담 체계를 마련하는 방향으로 결정되어야 할 것이다. 그러한 점에서 해당 법령의 집행과 운용의 경험을 지닌 각 부처의 경험을 입법평가의 영역에 최대한 끌어들이는 한편, 입법평가 업무에서 공정성과 효율성을 담보할 수 있도록 전담기관과 법제심사 기관이 체계적으로 업무를 분담하는 등 뒷받침을 할 수 있는 체제로 입법평가 체계가 마련될 필요가 있다.

* 외국의 사례

독일의 경우 각 부처가 입법의 효과가 언급된 입법이유서를 작성하도록 하고 이를 연방내무부가 검토하도록 하고 있다. 프랑스의 경우 사전평가로서의 입법영향평가를 할 때에 각 부처의 법, 행정, 예산 전

문가가 영향평가서를 작성하도록 하는데, 이 영향평가서를 심사하는 별도의 전담기관은 없으나 법안에 대한 관계 부처의 회의 또는 협의 때에는 반드시 그 영향평가서를 첨부하도록 하고 있다. 오스트리아의 경우 새로운 입법 조치를 할 때 각 부처의 장관은 그 재정적 효과에 관한 의견서를 첨부하도록 하고 이에 대해서 연방재무부와 협의를 거치도록 하고 있다.

그 밖에 미국은 행정기관이 작성한 규제안에 대해서 관리예산처(OMB)에서 심사하고 있으며, 영국의 경우에는 내각사무처 산하의 선진규제국의 주관으로 매년 규제개혁 목표를 부과하고 그 실행을 강제하고 있다.

다. 제도 도입의 유형

입법평가를 평가의 시기를 기준으로 사전적 평가와 사후적 평가로 구분할 때 제도의 도입 단계에서 어떠한 유형의 입법평가를 도입할 것인지를 결정해야 한다.

우리나라의 경우 이미 입법과정에서 각종 입법 관련 평가제도들이 도입되어 실시되고 있고 사전적 입법평가에 준하는 결과를 얻고 있으므로, 이러한 현실을 고려하여 입법평가제도는 일단 사후평가를 중심으로 도입하는 것이 바람직하다는 견해도 있다.⁶²⁾

그러나 현재 사전적 입법평가의 하나로 여겨지는 각종 영향평가제도 자체도 여기에서 말하는 차원이 높고 보다 완결성이 높은 입법평가제도의 하나로서의 사전영향평가라고 보기에 부족한 점이 많기 때문에 제도의 도입 단계에서는 사전적 입법평가를 포함한 전체적인 시각에서 이 문제에 접근할 필요가 있다고 하겠다.

62) 이와 관련된 문제에 관해서는, 홍준형·최은진·김난영, 앞의 논문, 64면 참조

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

한편, 사후적 입법평가와 관련해서도 그동안 법제처에서 추진해 온 법령정비 사업이 그 일환으로 추진되어 왔다고 할 수 있고, 현재 중점을 두고 추진하고 있는 국민불편 법령 폐쇄 사업도 사후적인 입법평가의 하나라고도 할 수 있다. 하지만 현재 이루지고 있는 이러한 노력도 여기에서 말하는 입법평가제도의 또 다른 하나인 사후효과평가의 차원에서 이루어지는 것이라고 하기는 어렵다고 할 것이다.

선진 입법평가제도를 도입하는 단계에서 기존의 제도는 종합적·체계적인 관점에서 합리적이고 분석적인 기준을 토대로 제대로 된 평가가 이루어질 수 있도록 전면적인 개편이 있어야 할 것이다.

다만, 우리나라 현행의 각종 영향평가는 평가의 분야·대상 및 목적이 특정 사항에 국한된 평가이고, 비용, 예산, 재정적 측면에서 단순한 기준과 방법에 따라 평가가 이루어지고 있기 때문에 법령의 내용적·형식적 정당성과 타당성 등에 대한 사회과학적·법적 측면에서의 전반적 평가는 어려운 실정이다.

즉 현행의 영향평가들은 각 평가가 의도한 특정 목적의 달성에는 기여할 수 있으나 종합적인 시각에서 그 법을 바라보기가 어려워, 본질적으로 ‘그 법령이 왜 제정되거나 개정되어야 하는지’에 대해서는 침묵할 수밖에 없다는 한계점이 있다는 것이다.

따라서 현행의 영향평가들을 통합하여 발전시킨 형태로 사전적 입법평가의 한 요소가 되도록 할 필요가 있다. 또한, 평가의 시기별로 나눈 두 가지 구분의 평가는 평가의 단계별로 나뉘도록 의미를 지니고 있고 사전적 평가를 사후적 평가와 연계하여 실시해야 양 평가의 시너지 효과가 크다는 점을 고려하면, 입법평가제도가 완성도가 높은 제도로서 도입되기 위해서는 일단 두 가지 평가 모두가 갖추어지고 서로 유기적으로 연계된 형태의 제도로 도입될 필요가 있다.

* 외국의 사례

독일의 경우 입법평가는 주로 경제적인 측면에서 법안이 당초 의도한 효과와 의도하지 않았던 효과를 측정하는 것으로서 각 유형 모두를 실시하고 있다.

프랑스의 경우 입법평가는 주로 입법의 행정적·법률적·사회적·경제적·예산적 효과를 사전에 평가하여 입법 목적을 효과적으로 달성하도록 하는 것을 의미하며, 특히 사전적 영향평가가 입법평가의 주된 내용이 되고 있다.

스위스의 경우 입법평가는 효율성과 합법성 그리고 정당성 등 입법의 효과에 대한 평가를 강조하는 효과지향적인 입법관리 제도를 운영하면서 주로 사후평가의 효과심사에 중점을 두고 있으나, 법령의 효과에 관한 사전심사도 실시하고 있다.

오스트리아의 경우 입법평가는 주로 비용과 예산의 관점에서 재정적 효과를 평가하는 재정적 효과의 산정 제도를 의미하면서, 원칙적으로 사전적·사후적 평가(분석) 모두를 도입하고 있으며, 사전적 평가 후 상당한 기간이 지난 후 사후적 평가를 실시하고 있다. 사후적 평가를 실시하는 것은 그 분석 결과를 관리하면서 환류하여 사전적 평가를 보다 정밀하게 만들어 나가기 위해서이다.

라. 입법평가의 대상

입법평가는 원칙적으로 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 법령이 그 평가의 대상이 된다고 할 수 있는데, 입법 권한을 가진 국회와의 관계 등을 고려할 때 모든 법령을 그 대상으로 할 것인지와 각종의 법령보충적 행정규칙 등 법령의 위임을 받아 법규적 내용을 현실적으로 규정하고 있는 각종 훈령·예규 등이 증가하고 있는 현실을

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

고려할 때 이들 행정규칙도 평가의 대상으로 할 것인지가 문제가 되고 있다.

우리나라는 헌법 제52조에 따라 정부도 법률안을 제출할 수 있는 권한이 있으므로, 법률의 경우 입법평가의 대상을 결정할 때에 특히 사전적 평가와 관련해서는 정부제출 법률안과 의원발의 법률안으로 나누어 그 대상 여부를 결정해야 한다.

입법평가와 관련하여 정부입법의 경우 현재에도 규제영향분석을 하여 규제영향평가를 거치도록 하는 등 사전적 입법평가라고 할 수 있는 제도를 운영하고 있다. 따라서 앞으로 한 차원 높은 종합적인 입법평가제도가 도입되는 경우에도 기존의 제도를 중심으로 입법평가를 더욱 발전시키고 관련 제도를 통합해 나가야 하므로, 정부입법을 중심으로 우선적으로 논의가 이루어질 가능성이 큰 것으로 보인다.

국가 전체적으로 볼 때에 유사한 사전평가 제도를 마련하는 것이 바람직하다고 하겠으나, 현재 입법예고 제도나 규제영향평가 등 각종 영향평가제도의 경우 의원발의 법률안에는 제대로 적용되고 있지 않다는 점을 고려하면, 정부제출 법률안부터 단계적으로 시행하는 방안도 일단 고려할 필요는 있다고 본다.

사후적 평가의 경우 원칙적으로는 그 결과가 추후 입법과 관련된 정보로서 작용하는 것이지만, 그 결과를 어떤 방식으로 활용하는가에 따라 때로는 국회의 입법권을 침해한다는 오해를 받을 수도 있다고 하겠다.

한편, 법령보충적 행정규칙의 경우 그 법규성이 인정되고 있으므로, 그 형식을 이유로 평가의 대상에서 제외하는 것은 바람직하지 않다고 하겠다. 다만, 법령보충적 행정규칙의 범위가 명확하지 않은 점이 있고, 평가 업무의 방대성을 고려할 때 행정규칙에 대해서까지 평가할 여력이 있을지 의문이므로 우선 형식적인 법령에 대해서만 실시하고 이 제도가 정착된 단계에서 이를 포함하는 것도 고려해 볼만하다고 하겠다.

* 외국의 사례

독일과 오스트리아에서는 모든 법률과 법규명령(하위법령)이 평가의 대상이 되고 있고, 프랑스에서는 정부가 제출한 법률안과 국사원의 의결을 거친 명령적 데크레안(project du décret)이 평가의 대상이 되고 있으며, 스위스에서는 연방이 제출하는 법률이 평가의 대상이 되고 있다.

그리고 규제영향분석을 실시하고 있는 미국에서는 법령에 한정하지 않고 법이나 정책을 실시, 해석하거나 규정하기 위해 입안하거나 행정기관의 절차나 실시 요령을 정하기 위해 입안하는 ‘규제’로서 이 중 ‘중대한 규제조치’를 대상으로 실시하고 있다.

또한, 영국에서는 일체의 정책 변경을 대상으로 실시하고 있고, 유럽연합(EU)의 경우 EU 위원회의 업무계획에 포함된 모든 규제제안, 백서, 세출 계획, 국제협약을 위한 협상 가이드라인 등이 평가의 대상이 되고 있다.

마. 입법평가의 기준

입법평가에서 법령안 또는 현행 법령과 관련하여 무엇을 어떤 기준에 따라 평가할 것인가는 입법평가제도의 성공적이고 내실 있는 운영을 위해 매우 중요한 문제이다.

우선 사전적 평가와 관련하여, 입법을 할 것인가 또 입법을 할 경우 그 내용을 어떻게 할 것인가를 종합적·다차원적이고 복합적으로 분석하기 위해서는 법적·행정적 측면은 물론 과학적 분석 기법의 도입도 필수적으로 요청된다.

현재 사전평가의 하나라고 볼 수 있는 규제영향평가와 부패영향평가 등을 보면, 나름대로 해당 분야의 영향평가를 위한 평가기준

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

(항목)63)을 설정해 두고 있으나, 법령의 입법과 관련된 종합적인 판단

63) 우리나라 각종 영향평가(예시)의 평가 기준(항목)

* 규제영향평가

- 규제의 신설 또는 강화의 필요성
- 규제 목적의 실현 가능성
- 규제 외 대체 수단의 존재와 기존 규제와의 중복 여부
- 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담해야 할 비용과 편익의 비교 분석
- 경쟁제한적 요소의 포함 여부
- 규제 내용의 개관성과 명료성
- 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
- 관련 민원 사무의 구비서류와 처리절차 등의 적정성 여부

* 부패영향평가

- 부패유발의 가능성
 - 부패를 유발할 수 있는 재량권의 존재 여부
 - 법령 등의 적용 기준과 권한
 - 재량을 행사할 때에 적정 수준의 부패 통제 장치의 존재 여부
- 법령 등 준수의 용이성
 - 국민·기업·단체 등이 준수하기 어려운 내용의 포함 여부
 - 법령 등의 위반 시 제재의 내용과 정도의 적정 수준 여부
 - 특혜 유발의 가능성과 수혜의 적정성·타당성 여부
- 행정절차의 투명성
 - 필요한 경우 행정절차에 참여할 기회가 보장되고 관련 정보가 충분히 공개되는지 여부
 - 준비 사항, 처리 절차, 처리 기간 및 처리 결과 등의 예측 가능 여부
 - 그 밖에 부패 유발 가능성의 존재 여부

* 성별영향평가

- 공통사항
 - 성별통계의 생산·활용
 - 관련 법령 및 지침의 인적 통계 작성 양식의 성별 구분 여부
 - 정책 기획서, 결과 보고서에 인적 통계를 성별로 구분 사용하고 있는지
- 정책 입안 및 결정(제1단계)
 - 정책의 성별 관련성 파악
 - 정책과 관련한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하고 이를 반영하고 있는지
 - 정책과 관련한 법령, 지침, 기본계획 등에 특정 성에 대한 별도 항목이 있는지
 - 정책 대안 마련 시 성별을 주요 변수로 고려하는지
 - 정책결정과정의 양성평등 참여
 - 정책결정과정에서
 - * 자문, 심의, 의결 등과 관련된 위원회의 성별 위원 비율이 얼마인지, 여성

이나 그 기준 간의 연계성에 대한 고려는 찾아보기 힘들다.

입법평가의 기준과 항목은 앞으로 종합적인 연구와 분석을 거치면서 완결성이 높은 방향으로 개발해 나가야 하는데, 사전적 평가기준과 사후적 평가기준이 서로 긴밀한 연계성을 갖고 우리 실정에 맞는 방향으로 조정되어 나갈 필요가 있다. 예를 들어 비용의 측면에서 설정된 기준은 사후적 평가에서 입법 당시에 예상했던 비용편익분석의 결과가 적정한지를 측정하여 사전적 평가에 환류[feed-back]함으로써

-
- 위원 비율이 최소 30% 이상을 충족하는지
 - * 위원회가 없는 경우 양성평등한 자문가 그룹(남녀성비 확인)을 운영하는지, 담당 공무원의 성비는?
 - 정책과 관련한 법령, 지침, 기본계획 등에 특정 성에 대한 별도 항목이 있는지
 - 예산 편성의 양성 평등성
 - 예산 편성 시 성별 인원과 성별 정책 요구에 따라 예산이 책정되었는지
 - 수혜도가 낮은 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는지
 - 정책 집행(제2단계)
 - 정책서비스 전달 방식의 양성 평등성
 - 서비스 전달 방식과 경로에 따라 하나의 성(性)이 정책 서비스를 받는데 불리하지 않은지
 - 정책 홍보 방식의 양성 평등성
 - 홍보 방식이 어떤 하나의 성(性)이 정책 정보를 접하는 데에 더 불리하게 되어 있지 않은지
 - 정책 평가(제3단계)
 - 정책 수혜(예산 배분 결과 포함)의 양성 평등성
 - 정책의 수혜자 성비가 정책 대상 모집단과 비교해서 형평성에 맞는지
 - 예산 지원금의 규모에서 성별로 편차가 있는지
 - 정책 만족도가 성별로 동등하게 나타나는지
 - 수혜자와 만족도에 있어서 성별 차이가 있을 때 그 원인을 파악하고 있는지
 - 정책 영향의 양성 평등성
 - 정책 집행 결과가 양성평등과 여성의 사회적·경제적 지위 등의 향상에 기여하는지
 - 정책 집행 결과가 향후 유사한 정책의 양성 평등성의 확보에 영향을 미칠 것인지
 - 평가 결과 정책개선 방안
 - 평가 결과 성별 격차가 있는 경우 형평성 증진을 위한 정책 개선안이 충분히 제시되었는지
 - * 법령, 지침 개선안, 예산 요구안, 기타 개선안 등

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

입법 관리의 효율성을 높이고 사전적 평가를 할 때에 수행하는 비용 편익분석의 정밀도를 높일 수 있다.

우선 사전적 평가와 사후적 평가로 나누어, 생각해 볼 수 있는 기준과 항목을 예시하면 다음과 같다.

1) 사전적 입법평가의 기준

○ 입법의 필요성

- 특정한 정책의 실현을 위해 해당 법령을 제정하거나 개정할 필요가 있는지에 대해 평가
 - 특정한 정책의 필요성은 인정된다고 하더라도 이를 법규화할 필요가 있는지
 - 정책의 실현을 위해 법규화가 적절한 수단인지(비례의 원칙에 맞는지 심사)
 - 입법의 형식이 우리 법체계에 비추어 적절한지 등

○ 입법 목적의 실현 가능성

- 입법은 집행을 전제로 하여 추진되는 것이므로, 입법 내용이 현실적으로 집행될 가능성이 있는지
- 입법의 집행과 입법 목적의 실현이 서로 인과관계가 있는지

○ 기존 입법과의 중복 여부

- 이미 존재하는 다른 법령에 의해서도 달성할 수 있는 정책을 실현하기 위해 입법을 추진하는 것이 아닌지(기존 입법과의 중복되어 입법경제상 낭비가 있는지 여부)

○ 입법에 따른 비용과 편익의 비교·분석

- 입법에 따른 비용과 편익을 화폐 가치나 화폐 가치에 준하는 계량적 평가 요소로 환산하여 비교: 입법에 따르는 행정적·예

3. 입법평가 적용을 위한 제도적 기본틀의 구성

산적·경제적·사회적 비용과 편익을 계량적으로 평가하여 각각의 가치를 비교하여 평가

○ 입법 내용의 정당성과 법 적합성

- 오늘날 실질적 법치주의가 확산되면서 모든 법령은 법의 이념 특히 헌법과 헌법 정신에 합치되는 정당한 법령이 되어야 한다. 이를 위해 개인의 기본적 인권의 존중과 공익과의 조화, 공권력 행사의 합리성 보장과 공정성 유지, 법적 안정성과 예측 가능성의 보장 등을 주요 평가 항목으로 하여, 비례의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원칙 등 주요 헌법 원칙에 따라 평가한다.

○ 입법 내용의 통일성과 조화성

- 법령은 다른 법령과 조화와 균형이 유지되어야 하며, 법령 상호 간에도 중복되거나 상충되지 않고 법령의 내용이 그 법령의 소관 사항에 적합해야 하므로 이에 관해서도 평가
 - 국법 체계의 통일성에의 부합 여부
 - 법령 상호간 모순과 중복의 방지 여부
 - 기본원칙과 특례의 조화성 여부
 - 법령 소관 사항의 원칙의 준수 여부 등

○ 입법 내용의 객관성과 명료성

- 법령의 내용은 객관적이고 명확해야 하며, 해석상 논란의 소지가 없도록 명료하게 작성되어야 하므로 이에 대해서 평가
 - 명확성 원칙의 준수 여부
 - 포괄위임 금지 원칙의 준수 여부
 - 중요 사항 유보 원칙의 준수 여부 등

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

○ 입법 표현의 평이성과 이해 가능성

- 법령은 알기 쉽고 평이한 표현과 문장으로 작성되어야 하며, 법령의 수요자인 국민의 관점에서 법령을 찾아보기 쉽도록 체계가 갖추어져야 하므로 그러한 사항이 평가 항목이 되고 그 사항을 평가

2) 사후적 입법평가의 기준

사후적 입법평가는 법규정으로부터 발생한 결과를 조사·평가하는 것을 말하며, 목표 달성의 정도가 조사·평가의 중심에 위치한다. 그 밖의 검토 사항으로서 비용 추이, 비용편익 효과, 수용도, 실용성 및 부작용도 고려한다. 사후적 입법평가의 결과에 따라 개별 법규정의 개정 필요성을 확인할 수 있고, 법률 전체의 바람직한 효과성과 효율성을 확정할 수 있다. 사후적 입법평가는 법규정의 목표 달성을 사후적으로 파악하고, 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식하기 위해서 수행되며, 현재 법규정의 개정 필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 실행된다. 따라서 사후적 입법평가는 현행 법규정의 성과를 제시해 주고 현행 규정을 개선하기 위한 접근 방법을 분명하게 하는 한편 경우에 따라서 법규정의 개정 또는 폐지에 관한 토대를 마련한다.⁶⁴⁾ 외국의 사례와 우리의 실정 및 입법환경을 고려할 때, 사후효과 평가의 기준으로 제시할 수 있는 사항을 예시하면 다음과 같다.

○ 입법 목적의 실현

- 당초 제정·개정 당시에 설정한 입법 목적이 달성되었는지 여부

○ 현실 타당성과 실효성

- 현실적으로 준수할 수 있는지 여부

64) 박영도, 앞의 책, 180~181면

3. 입법평가 적용을 위한 제도적 기본틀의 구성

- 시대와 상황이 달라짐에 따라 법령 집행에 문제가 없는지 여부
- 예상하지 못했던 부작용이 없는지 여부
- 비용과 편익 예측 등의 적정성
 - 사전평가 시 비용편익분석 결과의 적정성 여부
 - 예측 비용 또는 편익과 실제 비용 또는 편익의 격차 정도
 - 예상하지 못했던 비용 또는 편익의 발생 여부
- 국민의 불편 여부
 - 법령 시행에 따른 국민 불편이 있는지 여부
 - 지속적 국민 불편의 정도가 어느 정도인지 여부
 - 법령 규정의 형식과 내용이 법령 수요자 중심으로 구성되어 알기 쉽고 투명하게 이해되고 있는지 여부
- 사전평가 시의 적용 기준 충족
 - 사전평가를 할 때에 적용한 사전영향평가 관련 각종 기준을 적용한 경우 문제가 있는지 여부
- 법적 정합성·체계성
 - 헌법 및 다른 관계 법령과의 관계에서 볼 때에 맞지 않거나 불명확한 점 등이 있는지
- 개정 또는 폐지 요구
 - 개정 또는 폐지 요구가 있는지와 그 강도

* 외국의 사례

독일의 경우 비용편익분석 기법을 주된 평가기준으로 하면서 재정적 효과(행정적 비용) 및 비재정적 효과(조직 요구, 기술적 실현 가능성,

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

법령의 명확성, 이해 가능성)와 함께 비재정적인 결과(사회적·심리적 효과, 법령의 실현 가능성, 법 준수 행위)에 대해서도 평가하고 있다.

- 구상 단계에서 목표 달성도, 비용·효용·효과, 규율의 수용성과 실행 가능성, 부작용 등의 평가기준을 결정하고, 평가할 법령과 규정을 결정하는 등 평가범위를 확정하며, 평가척도(표준치)와 평가시점도 결정하게 된다.
- 실행 단계에서는 자료 수집을 하고 실제로 그것을 분석·평가하며, 평가 단계에서는 평가결과의 문서와 법령의 개정, 폐지, 신설, 현행 유지 제안 등을 한다.
- 사후적인 입법평가 단계에서는 다음과 같은 질문이 이루어진다.
 - 현행 규율들로 그 목적들이 달성되었는가?
 - 어떠한 부작용이 나타나며, 그리고 그것들이 심각한가?
 - 부담과 면제는 어느 범위로 발생하는가?
 - 규율이 실무적이고, 준수 가능하다고 증명되었는가?
 - 개정 또는 폐지 요구가 있는가?

스위스의 경우 일반적으로 법률 시행 후 5년이 지난 이후에 사후적 입법평가를 통해 법률의 효과성을 중점적으로 평가하고 있으며, 향후 법률의 제정과 개정의 필요성에 대한 분석의 기초 자료로 활용하고 있다. 또한, 법률의 집행에 대한 지속적인 관찰을 통한 체계적인 정보 수집과 지식관리의 필요성, 특히 기초적인 통계 구축을 강조하고 있다.

프랑스의 경우 비용편익분석을 주요 도구로 하여 예산상·행정상 영향을 분석하고, 사회적·경제적 효과에 대해서 주로 평가하고 있다. 스위스의 경우 법률 규정이 준수되고 사용되는지에 대한 효과성 기준, 입법의 목표 달성 정도에 대한 실효성 기준, 비용·수익 비교를 통한 효율성 기준의 세 가지 기준을 중심으로 평가하고 있다. 오스트리아의 경우 제안된 입법 조치와 관련된 재정경제적 관점에서의 지출과 수입, 그에 따라 발생한 경영경제적 관점에서의 비용과 수익을 주요

평가 기준으로 하여 평가하고 있다.

그 밖에 미국의 경우 주로 비용편익분석을 평가 기준으로 하고 있으며, 이는 기본적으로 화폐 가치에 따라 분석하는 것이지만, 계량화가 어려운 사회적 이점, 환경적 이점, 분배의 정의 등도 고려하고 있다.

영국의 경우 규제안의 목적과 의도한 효과에 대해 주로 비용과 편익을 화폐 가치로 정량화하여 각각 분석하되, 경제적 영향, 사회적 영향(국민 건강, 인종 평등, 인권 신장 등), 환경적 영향(온실가스의 배출, 기후변화, 대기 등) 등도 고려하고 있다. 특기할 만한 것은 중소기업에 대한 영향 테스트와 함께 규제가 경쟁을 저해할 수 있다는 점을 고려하여 경쟁 평가를 실시하고 있다는 것이다.

바. 입법평가의 강제성과 평가 결과의 효력

입법평가 적용 과정에서 각 평가의 절차를 필수적인 절차로 할 것인지 아니면 임의적인 절차로 할 것인지와 평가 결과가 해당 법령에 어느 정도의 효력을 갖도록 할 것이지가 문제된다.

현행 우리나라의 사전적 평가라고 할 수 있는 몇 가지 영향평가 절차를 보면, 규제영향평가는 『행정규제기본법』에 따라 규제를 신설하거나 강화하는 경우 법제처 심사를 받기 전에 반드시 규제심사를 거치도록 하고 있고, 성별영향평가도 『여성발전기본법』에 따라 국가 및 지방자치단체는 정책을 수립하여 시행할 때에는 해당 정책이 여성의 권익 등에 미칠 영향을 미리 분석하여 평가하도록 하여 필수적인 절차로 운영하고 있다.

반면에 부패영향평가의 경우 형식적으로는 국민권익위원회가 법률·대통령령·총리령·부령 및 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있도록

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

하여 임의적인 절차로 운영하고 있다.

우리나라의 경우 입법평가 적용에서 사전적 평가의 경우에는 일정한 요건에 해당하는 법령에 대해서는 그 절차를 필수화하는 것이 바람직하다. 그런데 사전평가를 임의화하는 경우 평가기준을 아무리 구체적으로 마련해 둔다고 하더라도 평가 자체를 생략하거나 약식으로 평가하는 식으로 운영되는 경우가 많아질 우려가 있으며, 사전적 평가를 위해 전문 인력과 조직이 필요하고 많은 비용을 부담해야 하기 때문에 입법하는 모든 법령에 대해서 사전평가를 하는 것은 효율의 측면에서도 타당하지 않다고 할 수 있다.

그리고 일단 평가 대상으로 되어 평가를 한 경우에는 그 평가 결과가 다양한 방법으로 공개가 되어 적어도 합리적인 평가라고 인식되는 평가 결과에 대해서는 반드시 구속되도록 하는 체계를 갖추어야 할 것이다.

한편, 사후적 평가의 하나라고 할 수 있는 법령정비의 경우 『법제업무운영규정』상으로는 법제처장이 현실에 맞지 않는 등 문제가 있는 법령이 있는 경우에는 그 법령을 검토·정비하도록 조치해야 하는 것으로 규정하고 있어, 형식적으로는 필수적인 절차처럼 규정되어 있다. 그러나 현실적으로 그동안 법령정비 사업을 보면, 법령정비를 위한 요건과 기준이 명확하지 않고 추상적이어서 『법제업무운영규정』에 따라 법령정비가 필요한 경우 법제처나 각 부처의 판단에 따라 사실상 임의적인 절차로 운영되어 왔다고 볼 수 있다. 이는 종합적이고 체계적인 입법평가제도가 도입되어 운영되지 못한 상황에서의 자연스러운 운영 결과라고 볼 수 있겠다.

사후적 평가의 경우 역시 같은 이유로 모든 법령을 평가하는 것은 어렵고 사후에 그 시행 과정에서 문제점이 노출되어진 법령과 일정하게 정해진 분야별로 대상을 정해 그에 대해서는 반드시 사후적 평가를 하는 방식으로 운영하는 것이 바람직하다.

사후적 평가는 법령의 소관 부처에서도 실시하겠지만, 이해관계가 없는 제3의 기관에서 하는 사후적 평가가 중요한 의미를 갖는다. 따라서 그러한 중립적인 기관에서 한 평가에 대해서 구속력을 인정할 것인가가 문제가 된다. 사후적 평가의 결과 입법이 원래 예상한 목적을 달성하지 못했거나 예상했던 비용편익분석의 결과와 다르게 나왔는 데에도 이를 개선하는 구속력 있는 체계를 마련하지 않으면 결국 평가의 실효성에 문제가 생기기 때문이다.

다만, 우리나라의 경우 『정부조직법』상 각 부처의 고유한 권한이 정해져 있고 결국 각 부처 고유의 정책적인 사항이 입법으로 귀결된다는 점을 고려하면 사후적 평가의 결과에 구속력을 인정할 경우 각 부처의 정책 결정권이 침해될 뿐만 아니라 각 부처가 보다 책임성을 갖고 정책을 수행하기 어려운 점이 있을 것이다.

따라서 사후적 평가의 결과를 중요한 정책 정보로 활용하도록 하되, 언론과 시민단체 등은 물론 일반 국민에게 이를 소상하게 공개하여 비판을 받고 국회와 감사원 등에서도 그 결과에 대해 공정하고 객관적인 판단을 통해 통제를 받도록 한다면 사실상의 구속력은 발생하게 될 것이다.

* 외국의 사례

독일의 경우 하나의 법령에 세 가지 평가(평가를 사전·병행·사후의 세 가지로 나누는 경우)를 모두 적용하는 경우도 있고 한 두가지 평가가 빠지는 경우도 있다. 즉 모든 법령에 대해 반드시 입법평가를 하는 것이 아니라 특정한 법령의 전부나 일부에 대해 중점을 두는 분야별로 입법평가를 필수화하는 방식으로 실시하고 있다. 이렇게 필수화 하더라도 그 평가의 결과가 각 부처를 법적으로 구속하는 것은 아니며, 사실상·관례상의 구속력만 부여하고 있고 이는 오스트리아, 스위스 등도 유사한 효력을 부여하고 있다.

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

프랑스의 경우에는 법률안과 국사원의 의결을 거친 명령적 데크레안(project du décret)을 입법평가의 대상으로 하는데, 수상 비서실과 내각 사무총장이 주재하는 부처 간 회의에서 입법안의 성격과 효과를 고려하여 입법영향평가의 대상이 되는 법령안을 선별하고, 어떠한 항목과 어떠한 방식에 의해 입법영향평가를 할 것인지를 결정한다. 오스트리아의 경우 법안이 재정적 효과를 수반할 경우에는 반드시 연방 재무부와 협의하도록 하고 있다.

한편, 미국의 경우 각 행정기관에서 작성한 규제안 중 일정한 요건의 중대한 규제 조치 즉 연간 1억달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제 조치, 다른 규제 조치와 충돌이 발생할 수 있는 규제 조치, 보조금이나 공공요금 등에 관한 예산 조치 등에 대해서는 관리예산처(OMB)가 심사하도록 되어 있다.

또한, 유럽연합(EU)의 경우 EU위원회가 이해관계자의 의견을 수렴한 경우 외에는 EU위원회의 업무계획에 포함된 모든 규제제안, 백서, 세출 계획, 국제협약을 위한 협상 가이드라인 등이 영향평가의 대상이 된다.

4. 입법평가 적용의 제도화를 위한 법적 근거의 마련

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

입법평가제도를 도입하는 경우 그 제도의 근거를 어디에 두느냐는 각국의 법체계가나 입법환경 등의 상황에 따라 다를 수 있지만, 입법평

4. 입법평가 적용의 제도화를 위한 법적 근거의 마련

가제도의 운영이 간접적으로 입법에 반영되어 국민에게 미치는 일반적·추상적 효력과 중요성을 고려한다면, 헌법이나 법률로도 규정할 수 있는 사안이라고 할 것이다. 다만, 그 본질이 행정기관에 대해 일정한 사항을 요구하는 부분이 대부분이기 때문에 법률 외에 하위규정으로도 정하는 방안도 고려는 해 볼 수 있다고 본다.

사실 현실을 반영하지 못할 뿐만 아니라 낡고 시대에 맞지 않는 문제 입법이 점점 많아지고 있는 우리의 실정을 고려할 때, 스위스와 같이, 입법과정에서 입법평가제도를 도입하는 목적을 고려하여 법령이 입안·심의되도록 원칙적인 사항은 헌법에 규정하고 나머지는 법률로 규정하는 방식도 의미가 있다고 판단된다.

그런데 헌법의 개정 과정에서 여러 가지 사정으로 그렇게 반영되기가 어렵게 된다면, 평가 결과의 환류(還流)가 제도적으로 보장되도록 하기 위해서 그 시행 근거를 법률 정도에 두는 것이 바람직할 것으로 본다.

이 경우 의원발의 법률안까지 그 대상으로 하는 경우에는 입법평가에 관한 별도의 법률을 제정하고, 정부제출 법률안을 주요 대상으로 하는 경우라면, 가칭 「정부의 입법 등에 관한 법률」과 같은 법을 만들어 점차 중요시 되고 있는 정부 법제에 관한 중요 사항을 종합적으로 규정하는 법률을 만들면서, 그 중요한 하나의 장(章)으로 입법평가제도를 규정하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

정부 내부의 절차로 도입하는 경우에는 대통령령 또는 총리령이나 행정규칙에 그 근거를 두고 도입할 수도 있으나, 총리령이나 훈령 등 행정규칙에 근거를 두는 경우에는 기관 간 협조와 제도의 원활한 운영에 문제가 생길 가능성이 있다. 다만, 대통령령 등 하위법령에 그 근거를 두는 방안은, 현재 입법평가제도의 한 부분이라고 판단되는 각종 영향평가제도가 여러 개별법에 그 근거를 두고 있다는 점을 고려하면, 우리의 법체계상으로는 법률에 그 근거를 두는 것이 보다 균형에 맞고 바람직할 것으로 본다.

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

* 외국의 사례

□ 독일

- 독일은 입법평가 제도의 근거를 일종의 행정규칙인 연방각부 공통 직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO) 제44조에 그 근거를 규정하고 있다.

※ GGO 제44조(입법의 효과)

- (1) 입법의 효과란 법률의 본질적 영향(의도된 작용과 의도되지 않은 부차적인 작용을 포함한다), 각 전문분야 소관 연방행정부서와 협의 필요, 재정상의 영향에 관한 견적의 근거 명확히 해야 한다.
- (2) 세입·세출에 대한 영향은 집행에 수반되는 영향을 포함해야 한다. 연방재무부는 연방내무부와 협의 후 총괄적인 준칙 작성. 재정상의 영향이 없을 것으로 판단되면 그 뜻을 기재해야 한다.
- (3) 주와 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도로 기재해야 한다.
- (4) 연방경제기술부와 협의 후 경제상의 비용(특히, 중소기업에 대한 것), 단가·물가수준 및 소비자에 대한 법률의 영향(관계 전문가 집단, 중소기업의 경제단체의 의견수렴, 연방경제기술부 조기 관여), 관련된 부처와 연방수탁관의 요구 시 기타의 영향, 주무 연방 행정부서에 의한 효과성·효율성·부차적인 영향의 조사 여부와 조사 시기를 설명해야 한다.

□ 스위스

- 스위스는 헌법에 ‘효과지향적 입법관리제도’의 실시근거를 두고 있다.

※ 연방헌법 제170조(실효성 심사)

연방의회는 연방의 조치에 대하여 그 실효성에 비추어 심사한다.

○ 그 밖에 개별 법률에서도 입법평가를 위한 관련 규정을 두고 있다.

※ 정부 및 행정조직법

제 5 조(연방의 임무에 대한 심사) 연방정부는 필요할 경우 연방의 임무와 그 실행 및 연방행정기관의 조직이 헌법과 법률이 부과한 목적에 부합하는지를 점검한다. 연방정부는 국가활동의 미래 지향적 해결책을 제시한다.

※ 재정통제법

제 5 조(재정통제의 항목) ①연방의 재정통제에 관하여는 질서적합성, 법적합성 및 경제성의 항목으로 재정적 관점을 파악한다.

②경제성 심사는 다음과 같이 수행한다.

1. 절감수단이 적합했는지
2. 비용과 효용이 적절한 관계에 있는지
3. 재정적 지출이 기대된 효과를 가졌는지

※ 의회법

제26조(감독) ①연방의회는 연방내각, 연방행정, 연방법원 및 연방의 업무를 위탁받은 자의 업무집행을 감독한다.

②제1항에 따른 감독은 1967년 7월 28일의 재정감독법 제8조에 따른 재정회계를 포함한다.

③연방의회는 다음의 항목에 관하여 감독한다.

1. 법적합성
2. 질서적합성
3. 합목적성
4. 효과성
5. 경제성

제27조(효과심사) 연방의회는 법률을 통하여 제시된 연방의 각종 조치에 관하여 다음 각 호의 내용에 대해 그 효과성을 심사한다.

1. 연방내각의 제안이 효과성 심사를 거쳐 실행되었는지
2. 연방내각의 임무가 효과성 심사를 거쳐 실행되었는지
3. 임무수행에 자체적으로 효과성 심사를 수행했는지

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

□ 오스트리아

- 오스트리아는 「연방예산법」 제14조를 근거로 ‘법령의 재정적 효과산정제도’를 운영하고 있다.

※ 연방예산법

제14조(새로운 입법조치의 재정적 효과)

- (1) 모든 연방법률 또는 하위법령의 각 초안, 초국가적 또는 국가 간의 협정 및 연방헌법 제15a조에 따른 협정에 있어서 연방장관은 제5항에 따른 지침에 따라 그에 대한 재정적 효과에 대한 의견서를 첨부해야 한다. 의견서에는 다음 사항이 명시되어야 한다.
 1. 제안된 조치의 시행으로 향후 연방의 수입과 지출, 비용과 수익을 가져올 것인지와 가져온다면 어느 정도가 될 것인지
 2. 매년 발생하는 수입과 지출, 비용과 수익이 3개년의 예산 추계 기간 동안 어느 정도로 추정되는지
 3. 지출과 비용 소요의 근거와 그에 따른 효용
 4. 소요 지출과 비용의 충당을 위해 어떤 재원이 마련되어야 하는지
- (2) 제1항에 따른 조치로 연방의 수입과 수익이 감소되는 경우에도 제1항이 적용된다.
- (3) 재정조정과 관련하여 제1항에서 언급된 입법조치로부터 직능단체의 수입증대 또는 수입감소, 고비용 또는 저비용, 수익증대 또는 수익감소에 영향을 미칠 경우에는 해당 직능단체에 미치는 재정적 효과도 설명되어야 한다.
- (4) 법령의 공포, 초국가적 또는 국가적 협정, 연방헌법 제15a조의 협정 체결에 즈음하여 연방예산상의 효과에 관하여 관할 연방장관은 연방재무부와 협의를 해야 한다. 이 경우 연방재무부장은 제2조제1항에 따른 재정운용 목표가 침해되지 않도록 유념해야 한다. 다만, 법령에 있어서는 연방법률에서 그 재정적 효과의 산정을 위한 근거와 정도가 명확히 규정되어야 한다.
- (5) 제1항부터 제3항의 규정에 따른 재정적 효과의 산출을 위한 작업을 위하여 연방재무부는 재정 및 경영경제적인 관점에서 계산되는 지침을 발한다.

- 그 밖에 하위법령 차원에서 ‘새로운 법정립 조치의 재정적 효과 측정과 전개지침에 관한 연방재무부장관의 법규명령’을 마련해

4. 입법평가 적용의 제도화를 위한 법적 근거의 마련

두고 있다.

□ 그 밖에 입법평가 유사제도를 운영하고 있는 국가의 사례

○ 미 국

- 규제영향분석제도를 운영 중이며, 그 포괄적인 근거는 대통령명령인 행정명령(Executive Order) 제12866호이다.
- 그 밖에 개별적 규제에 관한 분석과 관련하여 각종 개별법에서 규제영향평가를 실시할 것을 규정하고 있다.

○ 영 국

- 영국은 규제영향평가제도를 운영 중이며, 그 포괄적 근거는 「입법 및 규제개혁법」이다. 이 법을 근거로 규제영향평가를 위한 단계별 세부절차와 기준을 제시한 규제영향평가지침을 마련하고 있다.

○ 유럽연합(EU)

- EU는 영향평가의 실시와 관련하여 조약수준의 근거규범은 없고, EU위원회의 내부규정인 「영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)」에 그와 관련된 사항을 규정하고 있다.

여러 가지 쟁점에 대한 검토와 제도 도입 방안 등을 토대로 입법평가와 관련된 법률 조문(여러 대안 중 하나의 예시임. 입법평가 전담기구로서 입법평가 심의회를 구성하는 경우)을 구성해 보면 다음과 같다.

제 ○ 장 입법평가

제 ○ 조(입법평가의 실시) 정부는 불필요하거나 실효성 없는 법령의 입법을 막거나 정비·개선함으로써 입법의 실효성과 품질을 높이기

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

위하여 법령안과 법령이 사회·경제·행정 등에 미치는 효과, 입법의 필요성, 입법 내용의 타당성, 법령의 준수 정도 등을 과학적이고 체계적으로 점검·분석하기 위한 평가(이하 “입법평가”라 한다)를 실시한다.

제○조(입법평가의 종류) 입법평가는 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 입법영향평가: 법령안 주관기관의 장이 법령안의 입안 시 다음 각 목에 해당하는 사항에 대하여 실시하는 평가

가. 입법의 필요성

나. 입법의 내용의 현실적 타당성

다. 입법에 따른 비용(행정 비용을 포함한다)과 편익에 대한 분석

라. 입법이 사회의 부정·비리에 미치는 영향

마. 입법에 따른 사회적 영향

바. 입법이 양성 평등에 미치는 영향

사. 입법 절차의 적법성

아. 그 밖에 좋은 법을 입법하기 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

2. 입법효과평가: 법제처장 또는 법령안 주관기관의 장이 입법이 된 법령과 관련하여 다음 각 목에 해당하는 사항에 대하여 실시하는 평가

가. 법령의 준수 현황과 실효성

나. 법령의 필요성

다. 법령의 개정·폐지의 시급성 여부

라. 법령으로 인한 과도한 비용 유발 여부

마. 입법을 할 때에 목적으로 한 편익의 발생 여부

바. 그 밖에 실효성이 없고 불필요한 법령을 정비하기 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항

제○조(입법평가의 심의·조정 및 사무처리) ①법령안과 법령에 대한 입법평가를 심의·조정하기 위하여 법제처장 소속 하에 입법평가 심의위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회는 위원장을 포함하여 20명 이상 25명 이하의 위원으로 구성한다.

③위원장은 법제처장이 되고, 위원은 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령령으로 정하는 자로 한다. 이 경우 공무원이 아닌 위원이 과반수 이상이 되어야 한다.

- ④위원 중 공무원이 아닌 위원 임기는 2년으로 하되, 1차에 한하여 연임할 수 있다.
- ⑤그 밖에 위원회의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- ⑥위원회의 사무를 처리하기 위하여 필요한 사무기구를 둔다.
- ⑦법제처장은 위원회의 심사 사항을 전문적으로 분석·지원하기 위하여 입법평가 전문기관을 지정할 수 있다.

제○조(입법영향평가의 실시) ①법령안 주관기관의 장은 대통령령으로 정하는 사항을 종합적으로 고려하여 입법영향평가를 실시하고 입법영향평가서를 작성하여야 한다.

②법령안 주관기관의 장은 제1항에 따른 입법영향평가서를 입법예고기간 동안 국민에게 공표하여야 하고, 이에 대하여 제출된 의견을 검토하여 입법영향평가서를 보완하여야 한다.

③법령안 주관기관의 장은 제1항 및 제2항에 따른 입법영향평가를 기초로 하여 입법영향평가가 타당한지 여부를 자체적으로 심사하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 법령안에 대하여는 대통령령으로 정하는 입법평가 전문기관의 입법영향평가를 거친 후 그 결과를 바탕으로 자체적인 심사를 하여야 한다.

④법령안 주관기관의 장은 법제처장에게 법령안의 심사를 요청하는 때에는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 위원회에 입법평가에 관한 심사를 함께 요청하여야 한다.

1. 제1항에 따른 입법영향평가서
2. 제2항에 따른 국민 제출 의견서
3. 제3항에 따른 입법평가 전문기관의 평가서(평가를 의뢰하여야 하는 경우에만 제출한다)와 자체 심사 결과서

⑤제1항부터 제4항까지의 규정에서 정한 사항 외에 입법영향평가의 세부 기준, 입법영향평가의 방법·절차, 입법영향평가서의 작성 지침 및 공표 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○조(입법영향평가의 심사) ①위원회는 제○조제○항에 따라 입법영향평가의 심사를 요청받은 날부터 45일 이내에 제○조제○항에 따른 고려사항을 검토·분석하여 입법영향평가에 관한 심사를 마쳐야 한다. 다만, 심사기간의 연장이 불가피한 경우에는 위원회의 결정으로 1차에 한하여 15일을 넘지 아니하는 범위에서 연장할 수 있다.

②위원회는 해당 법령안이 국민의 일상생활 및 사회·경제 활동에

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

미치는 파급효과가 큰 경우 등 제1항에 따른 심사를 위하여 필요한 경우에는 제○조제○항에 따라 지정된 입법평가 전문기관에 해당 법령안에 대한 입법영향평가를 의뢰할 수 있다. 이 경우 위원회는 입법평가 전문기관에 의뢰한 결과를 반영하여 심사하여야 한다.

③위원회는 제○조에 따른 입법영향평가서가 신뢰할 수 있는 자료와 근거에 따라 적절하게 작성되었는지 여부를 함께 심사하여야 한다. 이 경우 법제처장은 위원회가 보완이 필요하다고 결정한 사항에 대하여는 해당 법령안 주관기관의 장에게 보완을 요구할 수 있고, 그 보완에 걸리는 기간은 제1항에 따른 심사기간에 넣어 계산하지 아니한다.

④위원회는 제1항에 따라 심사를 마친 때에는 그 결과를 지체 없이 법령안 주관기관의 장에게 알려야 한다.

제○조(입법영향평가의 예외) ①법령안 주관기관의 장은 사회적으로 문제를 긴급하게 해결하기 위하여 신속한 입법의 필요성이 있는 경우 등 특별한 사유가 있는 경우에는 해당 법령안에 대한 입법영향평가를 실시하지 아니하고 법제처장에게 해당 법령안의 심사를 요청할 수 있다. 이 경우 그 사유를 명시하여야 한다.

②법제처장은 제1항에 따른 특별한 사유가 있다고 판단한 때에는 위원회로 하여금 제○조제○항에 따른 고려사항에 대한 심사를 실시하도록 하여 법령안의 심사를 요청받은 날부터 30일 이내에 그 심사 결과를 해당 법령안 주관기관의 장에게 알려야 한다. 이 경우 위원회는 해당 법령안에 대한 평가 항목 중 중요한 사항에 대하여는 제○조제○항에 따라 지정된 입법평가 전문기관에 그 사항에 대한 입법영향평가를 의뢰하여야 하며, 법제처장은 법령안의 심사 과정에서 그 평가의 결과를 고려하여야 한다.

③법제처장은 제1항에 따라 심사 요청된 법령안이 긴급하지 아니하다고 인정되는 때에는 심사를 요청받은 날부터 10일 이내에 법령안 주관기관의 장에게 입법영향평가에 관한 절차를 거치도록 할 수 있다.

제○조(입법효과평가의 실시) ①위원회는 현행 법령에 대하여 다음 각 호의 사항에 대하여 종합적인 입법효과평가를 실시하여 입법효과평가서를 작성할 수 있다.

1. 당초 입법 목적이 달성되었거나 달성되고 있는지 여부
2. 법령이나 법령의 규정이 실효되었는지 여부
3. 법령이나 법령상 제도를 계속 존치할 필요성이 있는지 여부

4. 법령이 현실과 맞지 아니하거나 다른 법령과 충돌되는 등의 사유로 법령의 개정 또는 폐지가 필요한지 여부
5. 당초 실시한 입법영향평가의 내용이 적정한지 여부(입법영향평가를 실시한 법령만 해당한다)
 - ②위원회는 제1항에 따라 입법효과평가를 하는 경우에는 제○조제○항에 따라 지정된 입법평가 전문기관에 종합적인 검토를 의뢰할 수 있다.
 - ③위원회는 제1항에 따른 입법효과평가에 대하여 국민, 행정기관, 이해관계인 등의 의견을 수렴하여 제1항에 따른 입법영향평가서에 반영하여야 하고, 법제처장은 그 입법영향평가서를 해당 법령안 주관기관의 장에게 보내야 한다.
 - ④법제처장은 제3항에 따라 법령안 주관기관의 장에게 보내는 입법영향평가서에 법령의 정비·개선에 관한 사항이 포함된 때에는 제38조에 따른 법제정비계획에 반영하도록 요청하여야 한다.
 - ⑤법령안 주관기관의 장은 제4항에 따라 법제정비 추진계획에 반영하도록 요청받은 경우에는 법제정비 추진계획에 반영하고 해당 법령의 개선에 필요한 조치를 마련하여야 한다.
 - ⑥법제처장은 법령안 주관기관의 장이 특별한 사유 없이 제5항에 따른 반영을 하지 아니하거나 법령의 개선에 필요한 조치를 마련하지 아니하는 경우에는 제○조에 따른 법제정비 추진계획에 직접 반영하거나 제41조에 따른 법제정비위원회에 상정할 수 있다.
 - ⑦제1항부터 제6항까지의 규정에서 정한 사항 외에 입법효과평가의 세부 기준, 입법효과평가의 방법·절차, 입법효과평가서의 작성 지침 및 공표 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제○장 법제 정비와 개선

- 제○조(법제정비계획의 수립·제출) ①법제처장은 제○조에 따른 입법효과평가에 따라 정비·개선이 필요하다고 인정된 법령과 대통령령으로 정하는 법령에 대하여 법제정비 의견을 마련하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 법령안 주관기관의 장에게 알려야 한다.
- ②법령안 주관기관의 장은 제1항에 따른 법제정비 의견을 검토하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 법령에 대한 법제정비계획을 수립하여 제출하여야 한다.

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

③법령안 주관기관의 장은 제2항에 따라 법제정비계획을 수립 경우 정비대상 법령이 법률인 경우에는 이를 제○조에 따른 부처입법계획을 수립할 때에 반영하여야 한다.

④그 밖에 법제정비계획의 수립과 제출 등에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제○조(법제정비 추진계획의 수립) ①법제처장은 제○조제○항에 따라 법령안 주관기관의 장으로부터 받은 법제정비계획을 종합하여 법제정비 추진계획을 수립하여야 한다. 이 경우 정비대상 법령이 법률인 경우에는 이를 제○조제○항에 따른 정부입법계획에 반영되도록 하여야 한다.

②법제처장은 법제정비 추진계획을 수립하면 국무회의에 보고한 후 관보에 고시하고, 인터넷 등을 이용하여 국민에게 알려야 한다.

③그 밖에 법제정비 추진계획의 수립 등에 관하여 필요한 사항은 총리령으로 정한다.

제○조(법제정비 추진계획의 시행 및 변경) ①법령안 주관기관의 장은 법제정비 추진계획에 따라 법령의 정비·개선을 위한 입법을 추진하여야 한다.

②법령안 주관기관의 장은 대통령령으로 정하는 바에 따라 법제처장에게 법제정비 추진계획의 변경을 요청할 수 있다.

③법제처장은 제2항에 따라 법령안 주관기관의 장으로부터 법제정비 추진계획의 변경 요청을 받은 경우 법제정비 추진계획을 변경할 필요가 있다고 판단되면 이를 변경하고, 그 결과를 해당 법령안 주관기관의 장에게 알려야 한다.

제○조(법제정비위원회) ①법제처장은 입법효과평가에 따라 법령의 정비·개선이 필요한지 여부를 검토·결정하거나 법령의 정비·개선을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에는 학계, 민간단체와 그 밖에 관련 분야의 전문가를 위원으로 하는 법제정비위원회를 구성·운영할 수 있다.

②제1항에 따른 법제정비위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

5. 입법평가 적용의 안정화를 위한 단계적 방안

종합적이고 체계적인 제도로서의 입법평가제도는 우리나라에 처음 도입된다는 점을 고려해서 단기간에 일시적으로 도입해서 전면적으로 시행하는 것보다는 충분한 준비를 거쳐 5단계 정도의 단계적인 도입 전략을 마련하는 것이 필요하다고 본다.

원래 제도 도입의 계획이나 전략 등이 담긴 구체적인 구상도 또는 청사진은 도입될 제도에 대한 폭넓은 이론 및 비교 등의 연구를 토대로 해서 그것이 우리나라에 적용될 가능성에 대한 충분한 사전 준비가 된 가운데 논의될 수 있을 것이다.

그러나 입법평가의 개념부터 불확실하고, 독일, 스위스, 미국 등 선진 각국의 제도를 우리나라에 적용하는 것의 가능성과 타당성의 연구가 부족한 현재의 상황에서 입법평가와 관련된 제도 도입의 청사진을 제대로 만들 수 있는 것인지도 의문이다.

꼭 필요한 좋은 법을 만드는 가장 과학적·체계적 도구로서 이 제도의 효용을 생각하면 제도의 본격적인 도입·시행을 앞당겨야겠지만, 입법평가제도에 대한 충분한 연구와 구체적인 도입 방안에 대한 면밀한 고려 없이 제도의 도입 과정에서 국가 기관 간 비합리적인 정치적 과정을 통해서 그 영향력의 크기에 따라서 제도의 큰 틀이 결정되는 방식으로 도입될 가능성이 있다면 오히려 제대로 된 제도 도입을 위한 추가적인 준비 과정을 거치는 것이 더 바람직하다.

여기서 제3단계의 시범실시 이후의 단계와 관련해서는 입법평가제도를 법제화할 때에 그 부칙에서 단계화와 관련된 사항을 규정해야 할 것이다.

가. 사전 준비 단계(제1단계)

먼저 1단계에서는 사전 준비 단계(~ 2008. 12. 31.)로서, 선진 외국에서의 입법평가제도의 도입과 운영 등 현황과 우리나라에서의 입법관련 문제점을 충분히 조사·연구하는 것이 필요하다. 이 단계에서는 그동안 입법평가제도와 관련된 학계와 유관 기관의 연구 성과를 빠짐없이 활용하여 우리의 입법환경 등 실정에 맞는 제도의 모습을 어떻게 갖추어 나갈 것인지에 관한 충실한 연구가 요구된다.

현재 한국법제연구원이 주도적으로 입법평가제도에 관한 연구를 수행하고 있고 입법학회를 중심으로 학계에서 관계 기관의 용역과 자문에 응하는 방식 정도로 관심을 보이고 있으며, 기관 차원에서는 법제처와 국회에서 약간의 관심을 가지고 있는 정도이다.

나. 의견수렴과 공론화 단계(제2단계)

2단계는 의견수렴과 공론화의 단계(2009. 1. 1. ~ 12. 31.)로서, 검토·연구한 결과를 토대로 세미나와 공청회 등을 통해 각계의 의견수렴과 공론화 과정을 거치는 단계이다. 입법평가 적용이 제도의 도입이 우리 법령의 품질을 획기적으로 높일 수 있는 계기가 될 것으로 보지만, 종합적·체계적인 제도 도입의 차원에서는 우리나라에 처음 도입되기 때문에 여러 분야 전문가의 의견을 듣고 공론화하여 충실히 논의하면서 각계의 이해도를 높이는 절차가 필요하다.

그리고 국민과 언론 등에 대해서는 입법평가의 목적이 법령 인플레이션을 효과적으로 통제하여 입법의 실패를 방지하고 좋은 법령을 만들기 위해 꼭 필요한 제도라는 점과 이 제도가 궁극적으로 우리 법치주의의 수준을 한 단계 높여 국민의 권익을 높이기 위한 점 등이 제도 도입의 취지와 목적을 적극적으로 홍보하여 국민의 공감대를 이끌

어 내는 노력도 병행되어야 할 것이다.

현재 입법평가제도의 도입이 현행의 각종 영향평가제도 외에 또 다른 하나의 영향평가제도를 도입하여 입법절차를 더 복잡하게 하고 입법에 드는 기간을 더 장기화할 수 있는 제도로 오해하는 경우도 있는 것 같다. 따라서 입법평가제도의 본질과 함께 종합적·체계적 도입방안을 마련할 때에 입법절차에 관한 그런 요소를 배제하고 입법절차의 재설계를 통해 오히려 입법을 더욱 효율적으로 할 수 있는 제도로 도입한다는 점을 충분히 알 수 있도록 홍보하는 노력이 필요할 것으로 본다.

특히 이 단계에서 정부 내에서 법제처(법령심사), 국무총리실(정책조정과 규제영향평가), 기획재정부(예산), 행정안전부(행정 제도 운영), 법무부, 국가권익위원회 및 여성부 등 각종 영향평가 관련 관계기관 간에 객관적인 정보를 바탕으로 우리 실정에 가장 적합하고 필요한 제도를 도입하기 위해 의견을 교환하고 협의하는 절차를 충실히 거치는 것이 필요하다.

다. 시범실시 단계(제3단계)

3단계는 시범실시 단계(2010. 1. 1. ~ 12. 31.)이다. 입법평가가 전면적으로 시행되는 단계에서는 입법평가를 위한 모든 요소와 기준이 평가에 활용되어야 한다. 그러나 그 적절성 여부를 경험적으로 확인하지 못한 단계에서 평가 기준 등이 전면적으로 적용되는 데에는 현실적으로 어려움이 있을 수 있으므로, 시범적인 평가 결과 등을 바탕으로 관·학·연 간 상호 협력하에 평가 결과의 신뢰도를 높이고 그에 따라 입법평가의 완결성을 높여가야 할 것이다.

시범실시 단계는 시범실시의 결과를 충실히 분석하여 제도를 보완하면서 단계적으로 확대해서 적용하는 방향으로 운영해 나가야 할 것

V. 입법평가 적용을 위한 종합적·체계적 방안

이다. 아울러 전담기관을 설치하는 등 관련 조직과 예산을 확보하고 전문기관을 지정하는 한편, 양성된 입법평가 관련 전문가가 본격적으로 입법평가 업무를 시도할 수 있는 정도가 되도록 하기 위해서는 먼저 법제화 단계를 거쳐 어느 정도 구속력을 갖고 실시하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이렇게 할 경우 이 단계에서는 전담기관이 각 부처가 충실한 사전평가를 할 수 있도록 세부적인 평가 매뉴얼과 평가 지침을 수립하여 통지할 수 있도록 사전에 준비해야 할 것이다.

즉 입법평가의 근거 법률을 먼저 만들고 그 부칙에서 단계적 시행 사항을 규정하면서 그 규정에 따라 시범실시부터 시행을 하는 것이다. 이렇게 하는 경우 법적 근거를 갖고 시범실시를 하는 것이기 때문에 보다 실효성 있게 시범실시가 이루어질 수 있을 것이다.

다만, 입법평가제도 자체에 대한 이해와 효용성에 대한 인식이 부족한 상황에서 법적 근거 없이 자유롭게 중요한 대상을 선정하여 시범실시를 한 후 그 결과를 잘 정리하여 실제 입법과정에서 활용하는 방안도 있기 때문에 어떤 순서로 시범실시를 하고 법제화할 것인지는 2009년에 의견수렴과 공론화 단계를 거치면서 결정을 하면 될 것으로 본다.

라. 법제화 단계(제4단계)

4단계는 법제화 단계(2011. 1. 1. ~ 12. 31.)로서, 이 제도를 우리의 실정에 맞게 안정적이고 계속적으로 운영하기 위한 조치이다. 2단계에서 각계의 의견을 수렴하고 관계기관 간 논의와 협의를 거쳐 입법평가제도의 큰 틀이 마련되고, 3단계에서 충분한 시범실시를 한 다음에는 이를 안정적으로 추진할 수 있도록 개별 법령안으로 시안을 마련하는 작업이다.

2단계의 과정에서 모든 이견에 대한 합의를 끌어내기가 어려울 수 있으므로, 큰 틀에서 의견이 모아지면 3단계 과정에서 일단 시범실시

를 해 보고, 그 과정 속에서 작은 이견들은 충분히 조정될 수 있을 것이다. 따라서 2단계 과정이 충실하게 진행되는 경우 3단계 과정은 많이 단축할 수 있을 것이다.

마. 전면 실시 단계(제5단계)

마지막으로 전면적인 실시 단계(2012. 1. 1. ~)로서, 의견수렴과 법제화 단계 그리고 시범실시의 단계에서 도출된 문제점을 충분히 보완하여 실효적이고 효과적인 제도를 정립한 후 본격적으로 시행하는 단계이다. 물론 제도의 시행 과정에서 주기적으로 점검하는 등 이러한 개선·보완 과정은 시행 단계에서 계속되어야 할 것이다.

VI. 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용의 실제

입법과 관련된 종합적이고 체계적인 분석 방안인 입법평가제도를 우리 현실의 입법과정에 적용하고 실효성 있는 도구로서 기능할 수 있을지 점검해 보기 위해서는 앞에서 살펴본 바와 같은 평가기준 등을 현재 입법평가 유사 제도로서 운영되고 있는 사항의 현실적인 사례에 직접 적용시켜 볼 필요가 있다.

평가기준 등을 실제 사례에 적용하면서 사전적 평가와 사후적 평가 유사 제도 모두를 대상으로 할 수도 있겠지만, 여기에서는 법제처에서 추진하고 있는 사후적인 입법평가와 유사한 제도라고 할 수 있는 국민불편 법령 개폐 사업에 대한 적용 가능성을 분석하는 데에 중점을 두고 실제 적용의 가능성을 검토해 보기로 한다.

사후적 입법평가인 사후효과평가는 현행 법령이 그 분석 대상이 되는데, 시범적인 적용에 있어서는 현행 법령 중 해당 규정의 적용 대상자의 수가 매우 많으면서 국민생활에 영향을 미치는 정도가 큰 사항이면서 그 규정의 문제점과 관련하여 여러 측면의 의견이 제시되고 있는 사항을 대상으로 할 경우 입법평가의 유용성을 분석하는 데에 도움을 줄 수 있을 것이다.

이러한 측면에서 보면, 최근 법제처에서 국민불편 법령 개폐 사업을 본격적으로 추진하면서, 국민의 편의를 도모하고, 국민이나 기업의 불합리한 비용 부담을 덜어주려는 노력의 하나로서 제기된 『도로교통법』과 관련된 개선 과제를 고려해 볼 필요가 있다.

여기에서는 앞에서 검토한 사후효과평가의 틀을 토대로 하여, 실제로 입법평가 적용이 되었을 때에 그 입법평가가 현실적으로 어떻게 적용되고 좋은 법을 유지하는 데에 도움이 될 수 있을 지를 염두에 두면

서 분석해 보기로 한다. 먼저 입법평가제도가 도입된 경우의 사후적 입법평가의 체계를 살펴본 후, 『도로교통법』 중 교통 및 운전과 관련하여 국민의 일상생활에 큰 영향을 미치는 사항으로서 그동안 법제처의 국민불편 법령 개폐 사업의 추진 과정에서 논란⁶⁵⁾이 된 바도 있는 자동차 차유리 ‘틴팅(여기서는 선팅이라고 함) 규제 제도’와 ‘자동차 운전자의 적성검사 제도’ 두 가지 사례⁶⁶⁾를 중심으로 시범적인 입법평가 적용을 시도해 보기로 한다.

1. 사후적 입법평가의 적용

가. 국민불편 법령 개폐 사업과의 관련성

사후적인 입법평가는 법령이 시행된 후 상당한 시점이 지난 후나 법령의 각 규정을 적용해 본 경험이 많아진 시점에서 해당 법령(규정)이 입법 당시에 기대했던 목적을 달성했는지와 평가 시점에서 개정하거나

65) 2008. 8. 한 인터넷 매체에서는 법제처가 ‘선팅 규제 없앤다더니 슬며시 없던 일로?’라는 표제로, 국민불편 법령 개폐 사업을 사실과 다르게 보도한 사례도 있었다. 원래 법제처는 현재의 선팅 규정이 2년 전부터 시행되었고, 대부분의 선팅 차량이 이를 위반하고 있는데도, 단속은 이루어지지 않고 있으므로, 집행되지 않는 규제로서 국민의 준법의식만 약화시키는 실효성 없는 규정을 개선하자는 것이었다. 그래서 안전 문제 고려하여, 앞유리 선팅, 반사유리, 20% 미만의 아주 짙은 선팅은 엄격히 금지하고, 현행의 기준을 20~30% 정도(미국에서 선팅 규제를 하는 주의 경우 대부분 30% 전후임)까지는 낮추어 운전자의 불편을 덜어 주자는 것이었다. 선팅 규제의 문제는 정부에서 시행령을 고치는 것으로도 해결할 수 있고, 이 제도 자체의 폐지를 위해서는 새로운 18대 국회에서 얼마든지 다시 논의될 수 있다고 본다.

앞에서 언급한 인터넷 매체는 담당자가 제대로 안내를 해 주었는데도, 국민들이 오해할 수 있는 기사를 아직 올려 두고 있다. 언론에서는 오히려 국민 입장에 선 법제처의 판단에 대해서 소관 부처가 잘 하고 있는지에 중점을 두고 기사화 하는 것이 올바른 태도가 아닌가 싶다.

어쨌든 현재의 자동차 차유리 선팅 규제는 국민 대다수를 범법자로 만들고 법의 권위를 스스로 훼손하고 있는 것이고, 실제 경찰도 단속하기 어려운 점이 있고 문제가 있다고 인정하고 있으므로, 올바른 방향으로 잘 개정될 것이라고 보인다.

66) 앞에서 본 바와 같이, 이 두 가지 사례는 ‘국민불편 법령 개폐 추진상황’(1차보고)이라는 제목으로 2008년 5월 13일에 국무회의에 개선 과제로 보고된 바 있다.

폐지할 필요성을 판단한다는 점에서 법제처에서 현재 수행하고 있는 국민불편 법령 개폐 사업과 유사한 측면이 많다고 할 수 있다.

그러나 검토·분석을 수행하는 방식이나 검토·분석 수준의 객관성이나 과학성 등의 측면에서 볼 때, 국민불편 법령 개폐 사업에서의 지금까지의 검토·분석 수준은 종전의 법령정비 사업보다 한 단계 더 나아간 정도에 불과한 것이라고 할 수 있다. 다시 말하면, 법제처에서 이 사업을 상당히 적극적으로 수행하고 있지만, 개선 과제의 선정과 검토 과정을 보면, 국민에게 불편을 주는 법령 등 세 가지의 큰 기준 외에 종합적이고 구체적으로 준비된 평가기준에 따라 이를 평가하지 못하는 점에서 입법평가 적용의 단계에는 이르지 못하고 있다고 할 수 있다.

현재 개선 과제를 선정하는 과정을 보면, 법제처의 국민불편법령개폐팀에서 국민불편법령 개폐센터 등에 제안된 사안 중 중요하다고 판단하는 사항에 대해 법제(심의)관실 등과 협의하고 법령안 합동심사회 등을 거쳐 개괄적으로 중요하다고 판단하는 사항을 개선 과제의 대상으로 선정하고 있다. 물론 그 과정에서 국민이나 기업에 미치는 영향의 정도와 관련된 유사 개정 사항이 많아서 일괄 개폐가 가능한지 등이 그 선정의 기준이 되고 있지만, 체계적으로 정립된 선정 기준이 있는 것은 아니다.

한편 선정된 개선 과제를 검토·분석하는 과정을 보면, 현재에도 선정된 개선 과제에 대해서 법제처 법제(심의)관실에서 사안에 따라 여러 평가기준 중 필요한 사항을 부분적으로는 적용하여 검토·분석이 이루어지고 있다. 그러나 이러한 분석·검토는 종전부터 해 오던 방식일 뿐이고 입법평가의 한 부분인 사후적 평가제도로써 검토·분석을 하는 것은 아닐 뿐만 아니라 실제 그 결과를 보아도 법제(심의)관실별로 그 검토·분석의 수준은 상당히 다른 것으로 나타나고 있다.

VI. 국민불편 법령 폐지 등을 위한 입법평가 적용의 실제

그렇지만, 국민불편 법령 폐지 사업과 입법평가제도 중 사후적 입법평가가 별개의 것은 아니다. 평가 기준과 방식 그리고 정비 절차 등을 잘 갖추었는지를 기준으로 보면, 아직 제도화의 관점에서 완결성을 갖추지는 못했지만, 포괄적인 기준에 따라 나름대로 상당히 체계를 갖추고 현행 법령을 전면적으로 개선하는 작업을 하는 것이라는 점에서 사후적 입법평가의 초기적 단계에 해당한다고 할 수도 있을 것이다.

앞으로 국민불편 법령을 사전에 갖추어진 선정 기준에 따라 발굴하고, 구체적으로 마련된 법령 분야별 평가기준에 따라 보다 과학적이고 합리적인 검토·분석 체계를 갖추어 나간다면, 국민불편 법령 폐지 사업에 대한 신뢰도가 더욱 높아질 뿐만 아니라 그 사업 수행 자체가 사후적 입법평가로서 입법평가제도의 중요한 부분을 구성하게 될 것이다.

나. 사후적 입법평가 적용의 체계와 절차

현재 사후적 입법평가가 적용되고 있는 것이 아니므로, 여기에서는 우리 실정에서의 바람직한 사후적 입법평가 적용의 모습을 개괄적으로 제시하는 정도로 그 체계와 절차를 검토하기로 한다.

종합적이고 체계적인 입법평가 적용의 단계가 되면, 입법평가의 전반적인 제도 운영을 전담하는 기관을 둘 필요가 있는데, 앞에서 본 바와 같이 이 업무를 총괄하는 기관을 둔다면, 입법평가 전담기관 또는 위원회(여기에서는 “총괄 기관”이라고 한다)의 형태로 둘 수 있을 것이다. 물론 그러한 기관이 어떠한 국가기관에 속하게 될지, 정부에 속한다면 국무총리실이 될지 법제심사를 담당하는 기관이 될지 아니면 제3의 기관이 될지는 입법평가제도를 도입하는 과정에서 충분한 논의를 거쳐 우리 실정에 맞는 형태로 되어야 한다는 것은 앞에서 언급한 바와 같다.

총괄 기관에서는 사전적 평가와 사후적 평가 제도 모두를 종합적으로 운영하게 되는데, 사후적 입법평가와 관련해서는 먼저 사후적 입법평가의 대상 범위와 구체적인 선정 기준을 마련한다. 특히 현행 법령에 대해서 분야별·시기별[정기(현행 법령이 공포·시행된 후 몇 년이 지난 후 할 것인가도 결정) 또는 수시 입법평가] 선정 기준이 마련되고 그에 따라 체계적인 사후적 입법평가가 진행된다. 또한, 본격적인 입법평가를 위해서는 평가의 절차와 방법, 평가기준 등이 포함된 실무 지침이 마련되어야 한다.

총괄 기관에서는 입법평가제도를 전반적으로 책임지고 운영하게 되지만, 가급적 각 부처가 1차적으로 주도하는 방향으로 운영하는 사전적 평가와는 달리, 사후적 평가에는 보다 중립적이고 객관적으로 볼 수 있는 총괄 기관에서 주도하는 방향으로 운영하는 것이 바람직하다.

사후적 평가의 경우 법령이 제정되거나 개정된 이후 시대와 상황에 따라 유사한 사항을 한꺼번에 일괄적으로 개정하거나 폐지해야 하는 경우(예: ①운전면허 미소지 시의 범칙금 부과 규정 등 정보통신기술의 발전에 따른 증명서의 소지 의무와 위반 시의 제재 규정 삭제, ②대규모 개발 사업의 효율적인 추진을 위해 인·허가 의제 제도에서의 조건부 인·허가 제도 신설 등)가 많기 때문에, 총괄 기관에서 주기적으로 유형별로 주제를 정하여 사후적 입법평가를 시행할 필요가 있다.

그런데 세부적인 평가기준에 따른 입법평가 업무를 각 부처나 총괄 기관에서 전적으로 수행하기에는 조직과 인력상 어려울 것이므로 주요 법령이나 사회적으로 문제가 되는 법령을 중심으로 입법평가 전문 기관의 충분한 지원을 받아야 할 것이다.

아울러 현행의 법제심사를 담당하는 법제 전문기능과 입법평가 업무가 긴밀히 연계되어야 하나, 법령심사가 차관회의와 국무회의에 상정하기 전의 최종적인 심의 단계라는 점을 고려하면 법령심사 단계에

VI. 국민불편 법령 폐지 등을 위한 입법평가 적용의 실제

서는 사전평가 또는 사후평가에 적용된 기준을 중심으로 정책적 성격이 강한 부분의 큰 틀을 수정하는 데에는 한계가 있다는 문제가 있다.

따라서 입법평가 총괄 기관과 각 부처 등에서는 헌법적 문제나 법리상 문제에 대해서는 입법평가의 초기 단계에서부터 법제 전문기관과 상의하는 등 긴밀히 협력하도록 한다.

다. 사후적 입법평가의 평가기준

사후적 입법평가는 법령이 시행된 후 상당한 시점이 지난 후나 법령의 각 규정을 적용해 본 결과 문제가 발생한 시점에서 그 문제된 사항을 중심으로 이루어지게 되는데, 그 성격상 사전적 입법평가와 긴밀하게 연계되어 있으나, 사후적 입법평가에서 특히 중점을 두어 점검해 보아야 하는 사항도 있다.

여기에서는 독일 등 그동안 각국에서 연구하거나 실제로 적용한 결과 제시된 평가기준과 우리나라의 입법평가 관련 연구 등에서 제시되었던 평가기준을 고려하되, 입법평가의 취지와 기대 효과를 충족시킬 수 있고, 우리의 사례에도 맞다고 생각되는 평가기준 중 핵심적인 사항을 중심으로 하여 다음과 같이 제시해 본다.

□ 입법 목적의 실현

- 당초 제정·개정 당시에 설정한 입법 목적이 달성되었는지 여부

□ 현실 타당성과 실효성

- 현실적으로 준수할 수 있는지 여부
- 법령 집행에 문제가 없는지 여부
- 시대와 상황이 달라짐에 따라 조정할 필요성이 없는지 여부

1. 사후적 입법평가의 적용

- 예상하지 못하는 부작용이 없는지 여부
- 비용과 편익 예측 등의 적정성
 - 사전평가 시 비용편익분석의 적정성 여부
 - 예측 비용 또는 편익과 실제 비용 또는 편익의 격차 정도
 - 예상하지 못했던 비용 또는 편익의 발생 여부
- 국민의 불편 여부
 - 법령 시행에 따른 국민 불편이 있는지 여부
 - 지속적 국민 불편의 정도가 어느 정도인지 여부
 - 법령 규정의 형식과 내용이 법령 수요자 중심으로 구성되어 알기 쉽고 투명하게 이해되고 있는지 여부
- 규제(폐지 등)에 대한 대안의 존재
- 사전평가 시의 적용 기준 충족
 - 사전평가를 할 때에 적용한 사전영향평가 관련 각종 기준에 비추어 볼 때 문제가 있는지 여부
- 법적 정합성·체계성
 - 헌법 및 다른 관계 법령과의 관계에서 볼 때에 맞지 않거나 불명확한 점 등이 있는지 여부
- 개정 또는 폐지 요구
 - 개정 또는 폐지 요구가 있는지와 그 강도

2. ‘자동차 창유리 섀팅 규제 제도’⁶⁷⁾에 대한 입법평가 적용 사례

가. 종전의 검토서

그동안 법령정비를 위한 문제점 및 개선 방안 등의 검토를 보면, 현실적으로 문제가 되고 있는 사항을 몇 가지 언급하는 정도로 그칠 뿐, 그 제도가 어떤 목적으로 만들어졌고, 실제로 국민이나 기업에 어떤 부담을 주고 비용을 발생시키는지, 그와 관련된 다양한 현실적 문제점은 무엇인지, 규제를 개선하거나 폐지하는 경우의 여러 가지 대안 등에 대한 상세하고 면밀한 분석이 없었다는 것을 알 수 있다.

여기서 제시한 섀팅 규제의 경우에도 이 제도가 교통안전에 어떤 의미를 지니고 있는지와 이 규제를 유지함으로써 인한 비용과 부담에 대한 계량적인 분석이 없었으며, 이 검토서만으로는 섀팅 규제의 폐지 등을 결정하기가 쉽지 않다는 문제점이 있다.

입법평가제도가 도입되어 입법평가의 기준을 적용한 분석·검토서와 종전에 작성해 왔던 일반적인 검토서를 비교해 보면, 입법평가제도가 입법을 억제하거나 입법의 품질을 높이는 데에 어느 정도 효용이 있는 제도인지 쉽게 알 수 있을 것이라고 본다.

자동차 창유리 섀팅 규제 개선⁶⁸⁾

[소관 부처: 행정안전부(경찰청)]

67) 이 개선 과제는 2008. 3. 27. 법제처의 대통령 업무보고 시 토의과제로 논의되었고, ‘국민불편 법령 개폐 추진상황(1차 보고)’에 포함되어 국무회의에 보고(2008. 5. 13.)된 바가 있으며, 이에 대해 경찰청에서 아직 검토 중에 있다.

68) 2008. 5. 13. 국무회의 보고를 위해 검토한 실제 보고서이다.

2. ‘자동차 창유리 선팅 규제 제도’에 대한 입법평가 적용 사례

1) 현황 및 문제점

- 자동차 선팅(틴팅) 차량 대부분이 현행 법규정상 위법인 상태에 있고, 단속도 잘 이루어지지 않는 상황에서 준법의식에 악영향을 미칠 가능성이 큼.

- 현재 자동차의 선팅을 위하여 유통되는 제품 중 가시광선 투과율이 법정 기준(40퍼센트) 미만인 제품이 다수 존재하여, 실제 단속이 시행되면 기존의 차량 중 대부분이 위법상태에 놓이게 됨.

※ 관계 법령

『도로교통법』 제49조제1항제3호

『도로교통법 시행령』 제28조 및 별표 7

2) 개선 방안

- 선팅 규제기준의 대폭 완화 또는 폐지(『도로교통법 시행령』 제28조 개정)

- 앞유리 선팅과 내부를 전혀 볼 수 없는 경우의 선팅만을 단속하거나, 옆면·뒷면 창유리에 대한 선팅의 실효성 있는 수치를 산출하여 규제를 대폭 완화하거나 폐지

3) 소관 부처[행정안전부(경찰청) 의견]: 수용

- 현재 대부분의 차량이 단속대상 범위에 포함되어 실효성 확보가 어렵고, 사고예방 효과와도 큰 연관성이 없으며, 과도한 규제라는 국민적 정서를 반영하여 선팅 규제 폐지

나. 입법평가 적용 검토서

1) 제도 및 관계 법령 규정의 현황

『도로교통법』 제49조제1항제3호에서는 ‘자동차의 앞면 창유리 및 운전석 좌우 옆면 창유리(승용자동차는 뒷면 창유리를 포함한다)⁶⁹⁾의 암도가 낮아서⁷⁰⁾ 교통안전 등에 지장을 줄 수 있는 정도로서 가시광선의 투과율이 대통령령으로 정하는 기준 미만인 차를 운전하지 못하도록 규정’하고 있고, 같은 법 시행령 제28조(자동차 창유리 가시광선 투과율의 기준)에서는 그 금지(규제) 대상을 앞면 창유리는 70퍼센트 미만으로, 운전석 좌우 옆면 창유리는 40퍼센트 미만으로 하고 있다.

[근거 규정]

『도로교통법』

제49조(모든 운전자의 준수사항 등)

① 모든 운전자는 다음 사항을 지켜야 한다.

3. 자동차의 앞면 창유리 및 운전석 좌우 옆면 창유리의 암도가 낮아서 교통안전 등에 지장을 줄 수 있는 정도로서 가시광선의 투과율이

69) 괄호 부분은 2008. 6. 22. 개정에서 삭제되었다. 일단 지난 17대 국회 막바지에 『도로교통법』 개정안이 의결되었는데, 이는 2005년 9월에 의원발의된 법률안이 2008년 상반기 17대 국회 마지막 순간에 논의되다가 통과된 것으로서 일단 정부에서 추진한 사항은 아니라고 할 수 있다. 이와 같이 법제처에서 제기한 개선 과제가 사회적 합의와 논의에 따라 얼마든지 다르게 해서 개선될 수도 있을 것이다.

그러나 법제처는, 이 문제가 2008년 7월 국무회의에서도 관련된 부분이 국회에서의 『도로교통법』 통과로 실현되었다는 점을 표시해 두었을 뿐, 법제처가 당초에 문제점으로 제기한 옆유리의 가시광선 투과율 규정의 개선은 예정대로 경찰청과 협의하여 추진할 것이라고 밝히고 있다.

70) ‘암도가 낮아서’의 표현은 ‘암도가 높아서’로 수정될 필요가 있다. ‘암도(暗度)’는 어두운 정도인데, 그 어두운 정도가 낮으면 차유리가 선팅이 없어 투명한 것이기 때문에 현행 규정은 반대로 표현되어 있다.

대통령령이 정하는 기준 미만인 차를 운전하지 아니할 것. 다만, 요
인경호용·구급용 및 장의용 자동차는 제외한다.

『도로교통법 시행령』

제28조(자동차 창유리 가시광선 투과율의 기준) 법 제49조제1항제3호에
따라 운전이 금지되는 자동차 창유리 가시광선 투과율의 기준은 다
음 각 호와 같이 구분한다.

1. 앞면 창유리 : 70퍼센트 미만
2. 운전석 좌우 옆면 창유리 : 40퍼센트 미만
3. 뒷면(승용자동차에 한한다) 창유리 : 40퍼센트 미만 (* 법에 따라 삭제 필요)

『자동차 안전기준에 관한 규칙』

제94조(운전자의 시계범위) ①승용자동차와 경형승합자동차는 별표 12
의 운전자의 전방시계범위와 제50조에 따른 운전자의 후방시계범위
를 확보하는 구조이어야 한다.

②자동차의 앞면창유리[승용자동차(컨버터블자동차 등 특수한 구조의
승용자동차를 포함한다)의 경우에는 뒷면창유리 또는 창을 포함한다]
및 운전자좌석 좌우의 창유리 또는 창은 가시광선 투과율이 70퍼센
트 이상이어야 한다. 다만, 운전자의 시계범위외의 차광을 위한 부분
은 그러하지 아니하다.

2) 제기되는 일반적 문제점

현재 운전석 좌우 옆면 창유리와 뒷면 창유리에 선팅을 하는 경우
시중 업소의 대부분 제품은 40퍼센트 미만의 것이므로, 40퍼센트의
기준을 엄격하게 적용하는 경우 선팅한 대부분의 차가 위법인 상황이

VI. 국민불편 법령 폐지 등을 위한 입법평가 적용의 실제

되므로, 선틱 규제의 완화가 필요(교통안전에 큰 문제가 없으면서 더워지는 기후 변화에도 맞게 약간 하향 조정 필요)하다는 것이다.

※ 원래 선틱 규제는 범죄 예방(총기 소지 등의 문제), 그 지역의 기후(미국 애리조나주처럼 햇살이 강하고 더운 지역에서는 이런 규제가 없음), 교통 안전과의 상관 관계에 관한 연구 결과 등에 따라 나라마다 다르게 적용되는 것이 맞다는 것이다.

무엇보다도 현실적으로 단속이 거의 이루어지지 않고 있고, 선틱한 상당수의 자동차가 위법인 상황을 방치할 경우 일반국민의 준법의식에 악영향을 미칠 가능성이 크다는 것이다.

3) 제시되는 개선 방안

『도로교통법 시행령』 제28조제2호 및 제3호의 ‘40퍼센트’를 ‘30퍼센트’ 이하로 개정하는 등 선틱 규제를 완화하되, 반사유리 또는 불투명 유리와 앞유리에 대한 규제는 계속 유지

※ 우리나라와 같이 자동차에서의 무기 소지로 인한 경찰 피해가 거의 없고 교통사고와의 관련성이 검증되지 않은 나라에서는 이러한 규제를 아예 폐지하거나 압도가 아주 높은 경우만 규제하는 방안도 제시되고 있다.

4) 입법평가 적용(예시)

- **결과:** ‘자동차 창유리 선틱 규제’는 교통안전을 위한 필요성은 불확실하나, 일률적인 제한으로 인한 규제의 정도가 지나쳐, 그 편익에 비해 비용이 과도하며, 결국 헌법상 비례의 원칙에도 맞지 않으므로 시급히 폐지하거나 대폭 완화할 필요가 있다.

가) 입법 당시 설정한 입법 목적의 달성 여부

● 당초의 입법 목적

⇒ 당초의 입법 목적은 연혁 자료 등에 따르면 분명하지 않으나, 시야(視野) 확보를 통해 교통안전 위험을 방지하고 교통사고를 예방하는 것이 주된 것이고, 경찰공무원의 차내 범죄 단속의 편의를 도모하려는 점도 부수되는 입법 목적의 하나인 것으로 인정된다.

그러나, 선팅으로 인해 교통사고가 증가했다거나 그 연관이 있다는 명확한 증거가 없으며, 우리나라의 경우 차내 범죄 단속과도 심각하게 관련이 된다고 보기는 어려우므로 입법 목적의 설정 자체가 맞지 않은 점이 있고, 그 목적도 달성했다는 명확한 통계가 없는 실정이다.

입법평가의 시작은 우선 당초 이 규정을 도입할 당시에 설정한 입법 목적이 달성되었는지를 평가하는 것이다.

선팅 관련 규정은 1995년 1월 5일 공포된 도로교통법중개정법률 제 48조제1항제4호로 일정한 선팅을 금지하는 형식으로 도입되었고, 그 당시 구체적으로 이 제도를 도입한 목적은 법제처 종합법령센터의 법령 연혁과 국회 회의록시스템상의 기록에 구체적으로는 나타나 있지 않으나, 상임위원회 전문위원 검토 보고에서 ‘개정안에서는 자동차 창유리를 착색하여 시야를 방해한 경우를 통행하지 못하도록 금지하고 이를 발견한 경찰공무원은 현장에서 그 위반사항을 제거할 수 있도록 한 점’을 미루어 보면, 자동차 안에서 밖으로의 시야 방해로 인한 교통안전 도모와 자동차 밖에서 안으로의 시야 방해로 인한 경찰관의 범죄 예방 조치의 애로 등 방지가 그 입법 목적인 것으로 추정된다.

이렇게 입법 목적을 추적해 보아도 분명하지 않는 경우가 많은데, 이럴 때에는 불가피하게 평가하는 시점을 기준으로 하여 그 법의 기능 등을 고려하여 추정된 입법 목적을 달성하고 있는지를 점검해 보아야 한다.

VI. 국민불편 법령 폐지 등을 위한 입법평가 적용의 실제

한편, 평가 시점에서 볼 때, 입법 목적은 분명하나 그 목적 자체에 문제가 있다고 판단되는 경우에는 우선 그 목적의 설정 자체와 관련된 평가가 이루어질 필요가 있다.

일단 선팅을 규제하는 규정을 신설한 목적이 교통안전과 범죄예방을 도모하기 위한 것이라고 한다면, 과연 선팅 규제로 교통안전과 범죄예방에 어느 정도 도움이 되었는지를 분석해 볼 필요가 있다.

먼저 교통안전과 관련해서는 그 관련성이 분명하지 않은 점이 있다. 선팅은 자동차를 멋있게 꾸미려는 젊은 사람들의 취향과 맞물려 젊은 사람들의 경우 더욱 선팅을 많이 할 뿐만 아니라 진하게 선팅을 하고 있는 실정이다. 그런데, 선팅을 많이 해서 사고율이 높은 것이 아니라 일반적으로 젊은 사람들일수록 경험 부족과 과속을 하는 그 성향 등으로 사고율이 높기 때문에 선팅 규제로 교통이 더욱 안전해 졌다고 단정하기는 어렵다고 할 수 있다.

또한, 범죄예방과 관련하여 우리나라의 경우는 미국과는 달리 차량 안에서의 총기 소지로 인한 경찰관 피해 등이 거의 없기 때문에 미국의 경우와 같은 입법 목적을 설정하는 것도 맞지 않다고 할 수 있다.

* 도로교통법 (1995. 1. 5. 법률 제4872호)

제48조(운전자의 준수사항) ① 모든 차의 운전자는 다음 사항을 지켜야 한다.

4. 자동차의 창유리의 가시광선 투과율을 지나치게 낮게 하여 10미터 거리에서 차안에 승차한 사람을 명확히 식별할 수 없게 한 차 또는 속도측정기기탐지용장치를 한 차 그밖의 내무부령이 정하는 기준에 적합하지 아니한 장치를 한 차를 운전하여서는 아니된다.

한편, 2005년 5월 31일에 공포되어 전부개정된 도로교통법전부개정법률에 따르면, 선팅과 관련하여 종전의 애매한 규정을 명확하게 한다는 차원에서 운전자의 준수사항(법 제49조제1항제3호) 규정을 개정하여, 운전자의 준수사항으로서 자동차 창유리의 암도(暗度)가 낮아서 교통안전 등에 지장을 줄 수 있는 정도로서 가시광선의 투과율이 일정 기준

미만인 차를 운전하지 아니하도록 하되, 경호·구급 및 장의(葬儀) 등 특수한 목적의 자동차에 대하여는 그 예외를 인정하도록 하였다.

* 도로교통법 (2005. 5. 31. 법률 제7545호)

제49조(모든 운전자의 준수사항 등) ① 모든 차의 운전자는 다음 각 호의 사항을 지켜야 한다.

3. 자동차의 앞면 창유리 및 운전석 좌우 옆면 창유리(승용자동차는 뒷면 창유리를 포함한다)의 암도(暗度)가 낮아서 교통안전 등에 지장을 줄 수 있는 정도로서 가시광선의 투과율이 대통령령이 정하는 기준 미만인 차를 운전하지 아니할 것. 다만, 요인경호용·구급용 및 장의용(葬儀用) 자동차는 제외한다.

나) 현실 타당성과 실효성

○ 현실적으로 준수할 수 있는지 여부

⇒ 운전자의 선팅 목적에 대한 면밀한 고려 없이 가시광선투과율 기준이 설정되어 있어 현실적으로 선팅을 하게 되는 경우 그 기준을 적용하기가 어려운 상황이고 이는 현재 ‘위법인 상태의 선팅을 하고 있는 자동차의 통계’를 보아도 알 수 있다.

규정을 현실적으로 준수할 수 있는지가 중요한데, 선팅 규제의 경우 현실 타당성과 실효성 기준과 관련하여 문제가 많은 것으로 보인다.

즉, 현재 대부분의 운전자는 점점 더운 날이 많아지고 있는 우리나라의 기후 변화에 맞게 적절한 선팅으로 운전 편의를 높이려는 목적으로 선팅을 하고 있다. 이렇게 함으로써 부가적으로 냉방을 위한 에너지 절감을 도모할 수 있을 뿐만 아니라, 자동차의 관리와 관련된 운전자 각자의 개성을 최대한 표출하고 싶은 욕구를 충족시킬 수도 있

VI. 국민불편 법령 폐쇄 등을 위한 입법평가 적용의 실제

다. 그러나 현재의 기준을 엄격히 지킬 경우 이러한 모든 목적을 달성하기가 상당히 어려운 것이 현실이다.

현재의 규정을 엄격하게 적용하는 경우 경찰청 자체 조사에 따르면 전체 약 1,500만대의 자동차 중 72.5%인 1,008만대가 단속 대상이 되고 있는 것을 보아도, 현재의 규제가 비현실적이고 자동차 운전자들의 취향이나 요구를 반영할 수 없다는 것을 알 수 있고, 따라서 현실적으로 그 규정을 준수할 가능성을 기대하기가 극히 힘든 상황이다.

○ 법령 집행에 문제가 없는지 여부

⇒ 현실에 맞지 않는 가시광선투과율 기준이 규정되어 운전자들이 그 규제를 지키기가 어렵고, 그 결과 위반 자동차가 1천만대를 넘고 있는 결과, 사실상 단속 등을 통해 법령을 집행하는 것이 어려운 상황이 되었다.

현행의 가시광선 투과율 단속기준은 앞면 창유리는 70% 미만, 운전석 좌우 옆면 창유리는 40% 미만으로 하고 있는데, 이는 종전의 자동차 창유리 가시광선 투과율의 단속기준이 너무 막연하게 되어 있어 날씨나 경찰관의 시력 등에 따라 달라질 수 있고 단속하는 사람의 주관적인 요소가 개입할 우려가 있어 각종 연구 결과와 외국의 입법례 등을 종합적으로 고려하여 개정한 것이다.

그러나 2006년에 규제개혁위원회의 단속 유예 결정(단속 대상 차량의 최소화, 선팅 업체, 시공업체 등의 준비 기간 등을 고려하여 2008년 5월 31일까지 2년간 단속을 유예하도록 권고)에 따라 사실상 도로교통법령에서 선팅과 관련된 규정은 그 적용이 유예되어 온 상황이다.⁷¹⁾

가시광선 투과율 기준 규정을 집행하기 위해서는 가시광선 투과율을 객관적으로 측정할 수 있는 측정기기가 일선 경찰관들에게 충분히 지급되어야 한다. 그러나 현재로서는 시범적인 수준에서 지급이 되어 있을 뿐이고 일선 경찰관이 실효성 있는 단속을 할 수 있는 정도로 지급이 되어 있지 않기 때문에 이 규정을 제대로 집행하는 것은 어렵다고 본다.

2. ‘자동차 창유리 선팅 규제 제도’에 대한 입법평가 적용 사례

통상 지나치게 이상적으로 치우치는 경향 때문에 현실에 맞지 않는 규제가 만들어지고, 결국 낮은 규제 준수율로 인해 집행이 곤란하여 사실상 무규제(無規制)의 상태를 야기한다.

안 지켜지는 규제나 제대로 집행하지 않는 규제는 국민의 법 감정과 법의 권위를 훼손하고 정직하고 성실한 사람들조차 무너지게 만들기 때문에, 없는 것보다 더 나쁘다는 규제 관련 권위자들의 말에 따르면, 자동차 창유리 선팅 규제야말로 대표적인 사례가 된다고 할 것이다.

* 2007년 경찰청 통계에 따르면, 국내 차량 약 1,500만대 가운데, 열유리 가시광선투과율 기준인 40%를 엄격히 적용할 경우 위반 차량이 72.5%인 1,008만여대가 된다고 한다.

○ 시대와 상황이 달라짐에 따라 조정할 필요성이 없는지 여부

⇒ 선팅 규제는 이 규제를 도입함에 따른 교통안전상 문제, 범죄 예방과의 관련성, 국민의 불편 여부 등에 대해, 자세한 분석·검토없이, 외국의 입법례에 따라 선팅이 교통안전에 나쁜 영향을 미칠 것이라는 다소 막연한 추정하에 도입된 것으로 보인다.

그러나, 지금은 교통안전 의식이 크게 높아졌고, 안전과 관련된 자동차의 성능, 네비게이션 활용 등으로 안전 운행을 할 수 있는 여건이 매우 좋아졌으므로, 시민의 건전한 교통안전 인식에 따라 각 운전자가 선팅 여부를 판단할 시기가 되었다고 보고, 규제를 폐지하거나 완화하는 방향으로 조정할 필요가 있다고 본다.

2008년 9월 현재 도로교통법령에 자동차 창유리 선팅 규제가 도입된지는 13년 8개월이 지났고, 그 규제를 보다 구체화하여 가시광선 투

71) 법령에서 정한 시행일에 효력이 발생되어야 하나, 집행상 문제가 예상되어 사실상 단속을 하지 않으려는 경우에는 법령을 다시 개정하여 시행일 등을 조정하는 식으로 시행 유예를 해야 할 것이다. 일정기간 사실상 단속을 하지 않는 것으로 발표하여 법령의 집행을 하지 않는 것은 엄격한 의미에서 위법이라 할 것이다.

VI. 국민불편 법령 폐쇄 등을 위한 입법평가 적용의 실제

과율 기준 규제를 도입한 지는 3년 3개월(시행일을 기준으로 하면 2년 2개월)이 되었다.

과거와는 달리 교통사고 사망률이 낮아지는 등의 통계 결과에서 알 수 있듯이 교통안전에 대한 인식이 매우 높아지고 있는 상황이다. 따라서 아주 짙은 선팅과 반사 유리 선팅, 앞유리 선팅은 계속 규제한다는 전제할 경우, 교통안전에 장애가 되는 정도의 선팅에 대한 판단과 선팅 시공 결정은 이제 운전자 각자의 판단에 맡겨 두어도 큰 문제가 없을 것으로 본다.

예를 들어, 운전 초보자와 경력이 수십년 되는 사람의 경우 선팅의 정도에 따라 운전의 영향을 미치는 바가 매우 다르기 때문에 이를 법령에서 일률적으로 규제하는 것은 수천만명의 운전 경력자에게 큰 불편을 주게 된다.

또한, 노인의 경우 선팅을 잘 하지 않는 편이지만, 시력이 좋지 않은 노인의 경우 일반적으로 선팅을 짙게 하지 않게 되고, 만약 선팅을 짙게 해서 운전의 어려움을 겪는다면, 다시 그 선팅을 제거하거나 가시광신투과율이 높은 것으로 대체하게 될 것이다.

선팅이 직접적으로 교통사고의 원인이 된다는 사실은 어떤 연구 결과에서도 밝혀지지 않은 상황에서, 국가가 과도하게 이 문제에 개입하여 문제가 될 만한 사람들을 기준으로 하여 일률적으로 규제를 하는 것은 대부분의 운전자의 수준을 하향 평준화하는 것으로서 바람직하지 않는 규제 정책 방향이라고 할 것이다.

결국 현재의 선팅 규제는 이 규제 제도를 도입할 당시의 상황과는 달리 대다수 교통운전자에게 해당하게 되었고, 현실적으로 그들은 많은 불편을 느끼고 있다.

따라서 선팅 규제는 우리의 교통안전에 대한 인식이 월등히 높아지고 교통안전 시설·기기가 급격히 발전된 현재의 상황에서 볼 때 사회적 상황과도 맞지 않는 규제라고 할 수 있다.

○ 예상하지 못하는 부작용이 없는지 여부

⇒ 현실적으로 지키기가 어려운 선팅 규제를 두고 있고, 위반 사항의 단속까지 하지 않음으로 인해, 운전면허 소지자들, 즉 대다수 일반 국민의 준법의식에까지 악영향을 미치게 되는 부작용이 초래되고 있는 것으로 보인다.

대다수의 운전자들은 도로교통법령상 선팅 규제가 있다는 사실을 알고 있고, 대부분 그 기준을 초과해서 위법인 상황에서 운전하고 있다는 사실을 인식하고 있다.

운전 중 도로교통법령을 항상 위반하고 있다는 인식 속에서 계속 운전하는 경우 2,700만명이나 되는 운전면허 소지자들은 도로교통법령은 다소 위반하더라도 별로 문제가 되지 않는다는 생각을 부지불식간에 하게 되고, 이는 도로교통법령을 지키지 않는 문제뿐만 아니라 상당수 국민들의 준법의식에까지 악영향을 미치는 큰 문제가 초래된다.

서양의 경우 법은 영업이나 생활 등의 최소한의 요건이므로 반드시 지켜야 하는 것으로 보나, 우리나라 등 동양에서는 법은 일종의 이상향적인 것으로 보기 때문에 법을 잘 지키는 것이 당연한 것이 아니라 존경할 만한 것이 되며, ‘준법투쟁’이라는 황당한 상황이 발생하기도 한다는 점을 고려하면, 생활 법령이라고 할 수 있는 도로교통법령은 더욱 잘 지켜져야 한다. 이런 점을 고려할 때 선팅 규제 규정은 상당히 큰 부작용을 초래하고 있다고 볼 수 있다.

다) 비용과 편익 예측 등의 적정성

○ 사전평가 시 비용편익분석의 적정성 여부

선팅 규제 도입 시에 객관적인 비용편익분석이 없었던 것으로 보인다.

VI. 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용의 실제

○ 예측 비용 또는 편익과 실제 비용 또는 편익의 격차 정도

사전평가 시 객관적인 비용편익분석이 없었기 때문에 분석이 어렵다.

○ 예상하지 못했던 비용 또는 편익의 발생 여부

당초 규제 도입에 따른 비용과 편익을 예상하지 않았기 때문에 이를 분석하기 어려우므로 여기에서는 현재의 선팅 규제를 엄격하게 집행(일반적으로 당연한 것임)하는 경우를 가정하고 그 비용과 편익을 추정해 보기로 한다.

□ 비 용

○ 선팅 및 제거 비용: 선팅 규제를 도입함에 따른 비용: 도입 후 추후 엄격한 단속에 따라 선팅을 제거한 경우

* 이는 엄격하게 볼 때, 선팅 규정의 도입에 따른 비용이 아니라, 현재의 상황에서 엄격한 단속을 실시하게 되는 경우에 들 수 있는 비용이다.

$10,080,000(\text{위반 차량 대수}) \times [150,000(\text{선팅 비용}) + 50,000(\text{선팅 평균 제거 비용})] = 2\text{조 } 160\text{억원}$

(국내 차량 약 1,500만대 가운데, 오토바이 가시광선투과율 기준인 40%를 엄격히 적용할 경우 위반 차량이 72.5%인 1,008만여대: 2007년 경찰청 통계)

* 경찰공무원은 선팅금지 규정을 위반한 자동차를 발견한 경우에는 그 현장에서 운전자에게 위반사항을 제거하게 하거나 필요한 조치를 명할 수 있으며, 운전자가 이에 따르지 않으면 직접 이를 제거하거나 필요한 조치를 할 수 있음(『도로교통법』 제49조제2항).

○ 행정적 비용: 6억원(연구·조사 및 기기 비용만)

- 선팅 규제의 운영을 위한 적정 가시광선투과율 등 연구·조사를 위한 비용: 약 1억원

- 전국 경찰관서에 지급하는 가시광선투과율 측정 기기: 틸트 미터

(Tint Meter)값:

- 대당 1백만원 이상*250(전국경찰관서 수)*2대 = 약 5억원

□ 편익

현재 우리나라의 교통 및 범죄 등의 통계로는 선팅으로 인한 교통사고 또는 범죄의 증가와 그 피해를 계량화하기 매우 어려운 상황이기 때문에 선팅으로 인한 편익을 수치로 계량화하는 것이 사실상 어려운 실정이다.

○ 교통안전

- 교통사고 통계에서 진한 선팅으로 인한 사고가 어느 정도인지 별도 통계가 필요하나, 현재에는 그러한 통계가 집계되지 않고 있다.

○ 범죄 예방

- 자동차 내부에서의 범죄 등 자동차와 관련된 범죄의 경우 선팅 규제로 인하여 이를 예방할 수 없었던 범죄는, 우리나라의 상황에서는 별로 없으며, 있다고 하더라도 그것이 범죄에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 조사 결과는 없는 실정이다.

라) 국민의 불편 여부

○ 법령 시행에 따른 국민 불편이 있는지 여부

⇒ 현행의 도로교통법령상의 기준보다 더 진하게 선팅을 해도 교통안전에 문제가 없다고 생각하는 사람이 대부분이기 때문에 지금의 선팅 규제는 운전자가 항상 위법인 상황에서 운전을 하게 하는 것으로 모두가 매우 불편하다고 느끼고 있다.

선팅 규제를 완전히 폐지할 경우 짙은 선팅 차량이 지나치게 많아져 교통안전에 문제가 생길 것도 걱정하는 사람도 있으나, 그보다는 선팅 규제로 인해 불편이 더 큰 것으로 느끼는 경우가 대부분이다.

VI. 국민불편 법령 폐지 등을 위한 입법평가 적용의 실제

규제 폐지 자체를 걱정하는 사람들 대부분은 반사 유리 선팅과 아주 짙은 선팅 등에 대한 최소한의 규제 존치로 그 걱정을 해결할 수 있는 것으로 보는 것 같다.

또한 경찰공무원은 기준에 위반된 선팅 자동차를 발견하면 그 선팅을 제거하게 하거나 직접 그 선팅을 제거하기 위해 기준에 위반되는지를 먼저 측정을 해야 하나, 현실적으로 가시광선 투과율을 측정하는 데에 자동차 1대당 2~3분이 걸리기 때문에 교통 정체나 민원 폭증 등으로 교통운전자들이 많은 불편을 겪을 수가 있게 되는 문제가 있다.

현재의 상황에서 갑자기 엄격한 단속을 하게 되면, 1천만대 이상 자동차가 선팅을 제거해야 하는 불편이 발생할 뿐만 아니라 그로 인하여 행정에 대한 국민의 신뢰가 크게 손상될 위험이 있다.

○ 지속적 국민 불편의 정도가 어느 정도인지 여부

선팅 규제는 1회성 위반으로 끝나는 것이 아니라, 도로교통법령의 해당 규정을 삭제하거나 선팅을 제거하기 전에는 계속 위법 상태에 놓이게 하는 것이므로, 국민 불편은 계속된다는 문제가 있다.

○ 법령 규정의 형식과 내용이 법령 수요자 중심으로 구성되어 알기 쉽고 투명하게 이해되고 있는지 여부

도로교통법령의 형식과 내용은 2005년의 전부개정으로 더욱 쉽고 알기 쉽게 규정되어 있으나, 선팅[통상적인 용어이며, 원래는 틴팅(tinting)임]이라는 용어 대신 가시광선 투과율이라는 어려운 용어를 쓰고 있어 교통운전자들이 보다 이해하기 쉬운 방향으로 규정을 조정하고 쉽게 풀어쓸 필요가 있다.

다) 규제 폐지 등에 대한 대안의 존재

⇒ 필요한 최소한의 선팅 규제

현재 『도로교통법 시행령』 제28조에 따르면 자동차 운전석 옆면 차유리의 경우 가시광선 투과율 40% 미만인 경우와 앞면 차유리의 경우 70% 미만인 경우에는 위반이 되는데, 현실을 보면 대부분 선팅의 가시광선 투과율이 30% 미만의 것임을 고려할 때 가시광선 투과율 40%는 비현실적인 규제라고 할 수 있다.

따라서 교통안전과 범죄 예방의 문제도 고려하여 앞면 차유리에 대해서는 현재와 같이 계속 엄격하게 규제를 하고, 반사유리와 적어도 가시광선 투과율 20% 미만의 아주 짙은 선팅에 대해서만 계속 규제를 하여 교통안전과 국민 불편의 문제를 해결하는 동시에 현실에 맞는 규제로 전환하는 방안이 있다.

아울러 앞유리 선팅과 반사 유리 및 짙은 검정 유리 등은 하지 못하도록 최소한의 규제를 유지하는 방안이다.

⇒ 교통안전교육의 강화와 선팅 규제의 폐지

현재 선팅 규제와 교통사고와의 상관 관계가 명확하게 밝혀지고 있지 않고 있고, 선팅 규제는 일률적이나 운전 능력은 운전자에 따라 천차만별이므로, 그 운전 능력에 맞게 선팅을 할 수 있도록 교통안전교육을 강화하는 방법으로 문제점을 해소하고, 선팅 규제는 폐지하는 방안이다.

일반적으로 최근 운전자의 안전 운전에 관한 의식이 매우 높아지고 있으므로, 운전자를 신뢰하는 가운데 홍보 등을 통해 운전 초보자나 노인 등 시야에 문제가 있을 수 있는 사람의 경우 짙은 선팅을 하지 않도록 유도하는 방안이다.

바) 사전평가 시의 적용 기준 충족 여부

- 사전평가를 할 때에 적용한 사전영향평가 관련 각종 기준을 적용한 경우 문제가 있는지 여부

⇒ 자동차 창유리 선팅 규제 제도의 도입 당시 입법평가제도의 하나로서 비 용편익분석 등 사전평가가 없었던 것으로 보이므로, 이러한 분석이 어렵다.

사) 법적 정합성 · 체계성

- 헌법 및 다른 관계 법령과의 관계에서 볼 때에 맞지 않거나 불명확한 점 등이 있는지

⇒ 헌법 제37조제2항에 따르면, 국민의 기본권은 공공복리 등을 위하여 필요한 경우에 한하여 최소한의 정도로만 법률로써 제한하도록 하되, 본질적인 사항은 제한할 수 없는 것으로 규정하고 있는데, 『도로교통법』으로 규제인 선팅 규제 제도를 두고 있기 때문에 법 형식 상으로는 문제가 없으나, 같은 항에 따른 비례의 원칙상 결격사유로 인한 교통안전 등의 문제를 해결하기 위한 여러 가지 수단 중 필요 최소한의 수단을 사용하고 있다고 보기에는 어려우므로, 헌법 제37조제2항에 위반될 소지가 많다는 문제점이 있다.

⇒ 그 밖에 다른 법령이나 도로교통법령의 다른 규정과 모순 · 충돌되어 문제가 되는 부분은 없는 것으로 판단된다. 다만, 국토해양부 소관의 『자동차 안전기준에 관한 규칙』상의 자동차 검사 기준과 규제하는 기준이 같도록 하는 것이 합리적이므로, 이 규칙상 규제가 폐지된 것에 맞추어 도로교통법령도 개정되어야 할 것임.

아) 개정 또는 폐지 요구

⇒ 자동차 차유리 선팅 제도는 외국에서도 선별적으로 규제하고 있는 제도로서 우리의 경우 범죄 예방이나 교통안전의 도모라는 목적을 달성하는 데에 크게 기여하는 바는 증명되지 않았고, 운전자를 지나치게 불편하게 만들 뿐만 아니라 집행되지 않는 규제로서 이는 없는 것보다 더 못하다는 규제 권위자들의 충고에 따라, 현실에 맞게 규제를 대폭 완화하거나 폐지해야 한다는 의견이 꾸준히 제시되고 있다.

**3. ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’⁷²⁾에
대한 입법평가 적용 사례**

가. 종전의 검토서

자동차 운전 정기적성검사 규제의 경우 종전의 검토서를 보면, 교통안전과 관련된 이 제도의 의미와 규제를 유지함으로써 인한 비용과 부담에 대한 계량적인 분석이 없으며, 그 검토서만으로는 자동차 운전 정기적성검사 제도의 폐지 등을 결정하기가 쉽지 않다는 문제점이 있다.

특히 이 제도가 도입되거나 개선되는 과정에서 논의된 기록이 거의 없어서 이 제도에 대한 사후효과평가에는 한계가 있을 수밖에 없는 문제가 있다. 따라서 여기에서는 최근의 논의 등을 토대로 당초의 입법 목적 등을 추정하여 이를 토대로 입법평가의 기준을 적용하

72) 이는 2008. 3. 27. 법제처의 대통령 업무보고 시 토의과제로 논의되었고, ‘국민불편 법령 개폐 추진상황(1차 보고)’에 포함되어 국무회의에 보고(2008. 5. 13.)된 바가 있고, 경찰청은 아직 검토 중인 사안임.

VI. 국민불편 법령 폐지 등을 위한 입법평가 적용의 실제

기로 한다.

입법평가제도가 도입되어 입법평가의 기준을 적용한 분석·검토서와 종전에 작성해 왔던 일반적인 검토서를 비교해 보면, 입법평가제도를 활용하는 것이 어떤 효용이 있는지를 보다 명확하게 알 수 있게 된다.

운전면허 정기적성검사 폐지⁷³⁾

[소관 부처: 행정안전부(경찰청)]

1) 현황 및 문제점

- 제1종 운전면허 소지자(약 1,400만명)를 대상으로 7년마다 시력, 청력, 조향장치 등 운전조작능력을 검사하고, 검사를 받지 않는 경우에는 운전면허의 취소와 벌금 또는 구류 등의 제재를 가함.
- 1회 검사 시 약 15,000원의 비용과 만나절(이동시간 포함) 정도의 시간이 걸리나, 정기적성검사에서 부적격자로 판정되는 비율이 매우 낮은바, 제1종 운전면허를 가진 자 전원에게 검사를 실시하는 것은 비용과 시간의 측면에서 과도한 규제임.

※ 관계 법령

- 「도로교통법」 제87조 및 제88조

2) 개선 방안

- 정기 적성검사제도를 폐지하되, 운전면허 취득 후 신체적 조건이 변경된 자에 대해서만 면허의 적성 여부를 판단하는 것으로 최소화하고,

73) 2008. 5. 13. 국무회의의 보고를 위해 검토한 실제 보고서이다.

3. ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’에 대한 입법평가 적용 사례

- 수시적성검사제도(시력, 청력, 사지운동능력 등에 장애가 생긴 사람을 공공기관에서 통보받아 검사대상자를 선정함)를 보강하여 교통안전 문제 해결

3) 소관 부처[행정안전부(경찰청)] 의견: 긍정 검토

- 적성검사제도 자체는 존치하되, 적성검사 시 제출하도록 되어 있는 건강검진결과 통보서 항목을 보완하여, 신체검사 비용이 별도로 들지 않도록 함으로써 검사의 부담을 완화

나. 입법평가 적용 검토서

1) 제도 및 관계 법령 규정의 현황

현재 제1종 운전면허 소지자의 경우 운전면허시험 합격일부터 7년(65세 이상자는 5년)마다 정기적성검사를 받아야 하고, 이를 받지 않은 경우 범칙금(기간에 따라 차등)이 부과되거나 운전면허 취소(1년 경과 시) 처분을 받게 된다.

이 제도는 운전자가 운전에 필요한 신체적·정신적 능력이 부족하면 자칫 교통사고로 연결되어 인적, 물적 피해를 발생시킬 수 있다. 따라서 1종 운전면허를 가진 사람에 대해서 운전면허 취득 후 일정기간이 지나면 운전적성 적합 여부를 검사 받도록 하고, 합격자에 대해서만 운전면허를 계속 유지할 수 있도록 하고 있는 것이다.

1종 운전면허를 받은 사람은 정기적성검사 기간 이내에 관련 서류를 갖추어 정기적성검사를 받으려는 지역을 관할하는 운전면허시험장장에게 제출해야 한다(『도로교통법』제87조제1항, 같은 법 시행령 제53조제1항·제2항 및 같은 법 시행규칙 제81조제1항·제2항). 정기적성검사에 합격하면 운전면허시험장장으로부터 갱신된 운전면허증을 교

VI. 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용의 실제

부받는다(『도로교통법』제87조제2항).

※ 대리접수 시에 대리인 신분증과 위임장을 추가로 제출해야 한다.

위반 시 처벌은 정기적성 검사기간 중에 적성검사를 받지 않은 경우에 다음과 같이 범칙금 등이 부과된다.

- 정기적성 검사기간 만료 후 경과된 기간이 3개월 이하: 범칙금 3만원
- 정기적성 검사기간 만료 후 경과된 기간이 3개월 초과 ~ 6개월 이하: 범칙금 4만원
- 정기적성 검사기간 만료 후 경과된 기간이 6개월 초과 ~ 9개월 이하: 범칙금 5만원
- 정기적성 검사기간 만료 후 경과된 기간이 9개월 초과: 범칙금 6만원
- 정기적성검사 불합격 또는 적성검사기간 만료 후 1년 경과: 운전면허 취소. 이 경우 운전면허시험을 다시 봐야 하며 시험의 일부가 면제된다.

한편, 정기적성검사를 받아야 하는 사람이 다음 어느 하나의 사유로 정기적성 검사기간 이내에 적성검사를 받을 수 없을 때에는 정기적성 검사기간 이전에 정기적성검사신청서를 운전면허시험장장에게 제출해서 미리 적성검사를 받거나 정기적성 검사기간 만료일 이전에 연기사유를 증명하는 서류를 첨부한 적성검사연기신청서(『도로교통법 시행규칙』별지 제59호서식)를 운전면허시험장장에게 제출해서 적성검사를 연기해야 한다(『도로교통법』제87조제4항, 같은 법 시행령 제55조 및 같은 법 시행규칙 제83조).

정기적성검사 연기신청자는 연기사유 소멸일부터 3개월 이내에 정기적성검사신청서(『도로교통법 시행규칙』별지 제64호서식), 운전면허증, 병력신고서(『도로교통법 시행규칙』별지 제65호서식), 운전면허시험장장에게 신고한 의료기관에서 발행한 신체검사서 또는 건강검진결과

통보서(시력, 청력, 신체장애에 대한 검사항목이 있는 경우만 해당)를 갖추어 제출해야 한다.

[근거 규정]

『도로교통법』

제87조 및 제93조제1항제8호(관련 행정처분 규정)

제87조(정기적성검사와 운전면허증의 갱신) ①제1종 운전면허를 받은 사람은 다음 각 호의 구분에 의한 정기적성검사기간 이내에 대통령령이 정하는 바에 의하여 운전면허시험기관의 장이 실시하는 정기적성검사(정기적성검사)를 받아야 한다.

1. 최초의 정기적성검사기간은 제83조제1항 또는 제2항의 규정에 의한 운전면허시험에 합격한 날부터 기산하여 7년(65세 이상인 사람은 5년)이 되는 날부터 6월 이내
2. 제1호 외의 정기적성검사기간은 직전의 정기적성검사기간이 시작 되는 날부터 기산하여 7년(65세 이상인 사람은 5년)이 되는 날부터 6월 이내

②지방경찰청장은 제1항의 규정에 의한 정기적성검사에 합격한 사람에 대하여 운전면허증을 갱신하여 교부하여야 한다.

③(생략)

④제1항 또는 제3항의 규정에 의하여 정기적성검사를 받거나 운전면허증을 갱신하여 교부받아야 하는 사람이 해외여행 또는 군복무 등 대통령령이 정하는 사유로 그 기간 이내에 정기적성검사를 받거나 운전면허증을 갱신하여 교부받을 수 없는 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 이를 미리 받거나 그 연기를 받을 수 있다.

제45조(자동차등의 운전에 필요한 적성의 기준) ①법 제83조제1항제1호, 법 제87조제1항 및 법 제88조제1항에 따른 자동차등의 운전에 필요한 적성의 기준은 다음 각 호와 같다. 다만, 법 제87조제1항 및 법 제88조제1항에 따른 적성검사의 경우에는 제2호의 기준을 적용하지 아니한다.

1. 시력(교정시력을 포함한다)은 다음 각 목의 구분에 의한 기준을 갖출 것
가. 제1종 운전면허

VI. 국민불편 법령 폐지 등을 위한 입법평가 적용의 실제

두 눈을 동시에 뜨고 썬 시력이 0.8 이상이고, 양쪽 눈의 시력이 각각 0.5 이상일 것

나. 제2종 운전면허

두 눈을 동시에 뜨고 썬 시력이 0.7 이상일 것. 다만, 한쪽 눈을 보지 못하는 사람은 다른 쪽 눈의 시력이 0.7 이상이고 시야가 150도 이상이어야 한다.

2. 적색·녹색 및 황색의 색채식별이 가능할 것

3. 청력(제1종 운전면허에 한한다)

55데시벨의 소리를 들을 수 있을 것. 다만, 보청기를 사용하는 사람은 40데시벨의 소리를 들을 수 있어야 한다.

4. 조향장치나 그 밖의 장치를 뜻대로 조작할 수 없는 등 정상적인 운전을 할 수 없다고 인정되는 신체 또는 정신상의 장애가 없을 것. 다만, 보조수단이나 신체장애 정도에 적합하게 제작·승인된 자동차를 사용하여 정상적인 운전을 할 수 있다고 인정되는 경우에는 그러하지 아니하다.

②제1항 각 호의 기준에 따른 적성판정은 행정안전부령이 정하는 바에 따라 운전면허시험기관의 장에게 신고한 의료기관이 발행한 신체검사서(제53조에 따른 정기적성검사의 경우에는 『국민건강보험법』 제47조에 따른 건강검진결과통보서를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에 의한다. 다만, 제1항제4호 단서의 경우 신체검사서에 의하여도 판정하기 곤란한 사람이 자동차운전학원에서 20시간 이상 기능교육을 받은 사실이 있는 등 행정안전부령이 정하는 경우에 해당되는 때에는 적성기준에 적합한 것으로 본다.

③운전면허시험기관의 장은 제2항 본문에 따라 적성검사를 행하는 의료기관에 대하여 적성검사의 절차·방법 및 기준에 관하여 필요한 사항을 지시할 수 있다.

④제1항제4호 단서의 규정에 해당하는 사람에 대한 운전면허의 기준은 행정안전부령으로 정한다.

『도로교통법 시행령』

제53조(정기적성검사 등) ①법 제87조제1항에 따라 정기적성검사를 받아야 하는 사람은 동항 각 호에 따른 정기적성검사기간 이내에 행정

3. ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’에 대한 입법평가 적용 사례

안전부령이 정하는 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 정기적성검사를 받고자 하는 지역을 관할하는 운전면허시험기관의 장에게 제출하여야 한다.

1. 운전면허증
2. 병력신고서
3. 제45조제2항 본문에 따른 신체검사서 또는 『국민건강보험법』 제47조에 따라 실시한 건강검진결과통보서(정기적성검사 신청일부터 1년 이내에 실시한 것에 한한다)
 - ② 제1항제3호에 불구하고 건강검진결과통보서에 제45조제1항제1호·제3호 및 제4호의 적성기준에 대한 검사항목이 없는 경우에는 해당항목에 대한 신체검사서를 제출하여야 한다.
 - ③ 지방경찰청장은 정기적성검사에 합격한 신청인에게는 새로운 운전면허증을 교부하여야 하며, 운전면허시험기관의 장은 행정안전부령이 정하는 대장에 그 내용을 기재하여야 한다.

제55조(정기적성검사 및 운전면허증 갱신교부의 연기 등) ① 법 제87조제1항에 따른 정기적성검사를 받아야 하는 사람이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유로 인하여 정기적성검사기간 이내에 적성검사를 받을 수 없는 때에는 행정안전부령이 정하는 바에 따라 정기적성검사기간 이전에 신청서를 제출하여 미리 적성검사를 받거나 연기사유를 증명할 수 있는 서류를 첨부한 정기적성검사연기신청서를 제출하여야 한다.

1. 해외에 체류 중이거나 재해 또는 재난을 당한 경우
 2. 질병이나 부상을 입어 거동이 불가능한 경우
 3. 법령에 따라 신체의 자유를 구속당한 경우
 4. 군복무 중(『병역법』에 따라 교정시설경비교도·전투경찰순경 또는 의무소방원으로 전환복무 중인 경우를 포함하고, 사병에 한한다)이거나 그 밖에 사회통념상 부득이한 사유라고 인정할 만한 상당한 이유가 있는 경우
- ② 운전면허시험기관의 장은 제1항에 따른 신청사유가 타당하다고 인정하는 때에는 정기적성검사를 그 기간 이전에 실시하거나 연기하여야 한다.
- ③ 제2항에 따라 정기적성검사의 연기를 받은 사람은 그 사유가 없어진 날부터 3월 이내에 정기적성검사를 받아야 한다.

VI. 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용의 실제

④ 제1항 내지 제3항의 규정은 법 제87조제3항에 따른 운전면허증의 갱신교부에 관하여 이를 준용한다. 이 경우 ‘정기적성검사’는 ‘운전면허증의 갱신교부’로, ‘적성검사’는 ‘갱신교부’로 본다.

『도로교통법 시행규칙』

제81조(정기적성검사의 신청 등) ①영 제53조제1항에 따른 정기적성검사신청서는 별지 제64호서식에 의한다.

②영 제53조제1항제2호에 따른 병력신고서는 별지 제65호서식(국제 운전면허증을 가진 사람이 법 제88조에 따른 수시적성검사를 받을 경우에는 별지 제66호서식을 말한다)에 의한다.

③영 제53조제3항에서 ‘행정안전부령이 정하는 대장’이라 함은 별지 제67호서식의 정기적성검사대장을 말한다.

제83조(정기적성검사 및 운전면허증 갱신교부의 연기) ①영 제55조제1항 및 제4항에 따라 정기적성검사 또는 운전면허증 갱신교부의 연기신청을 하고자 하는 사람은 검사기간 만료일 또는 운전면허증 갱신교부만료일까지 별지 제59호서식의 신청서에 연기사유를 증명할 수 있는 서류를 첨부하여 운전면허시험장장에게 제출하여야 한다.

②운전면허시험장장은 영 제55조제2항 및 제4항에 따라 정기적성검사 또는 운전면허증 갱신교부를 연기한 때에는 자동차운전면허대장에 그 내용을 기재하고, 별지 제70호서식(영문으로 발급하는 경우에는 별지 제71호서식을 말한다)의 적성검사·운전면허증갱신교부 연기사실확인서를 작성하여 교부하여야 한다.

2) 제기되는 일반적 문제점

현재 1종 운전면허 소지자의 경우 운전면허시험 합격일부터 7년(65세 이상자는 5년)마다 정기적성검사를 받아야 하고, 이를 받지 않은 경우 범칙금(기간에 따라 차등)이 부과되거나 운전면허 취소(1년 경과 시) 처분을 받게 된다. 그런데 운전에는 필요한 신체적·정신적 능력 검사는 교통사고와 관련되는 사항으로 매우 중요하다고 판단되지만, 대부분

의 사람은 최초 운전면허 시험 때와 비교할 때 신체적·정신적 능력이 달라지지 않고, 불가피한 상황으로 신체적·정신적 능력에 문제가 생긴 경우에는 현실적으로 운전을 하지 않는 것이 일반적이다.

적성검사가 형식적으로 진행될 뿐만 아니라 그 부적격자 판정률도 극히 낮아 적성검사를 받는 운전자 대부분이 불만을 가지는 제도라는 점이다. 따라서 교통안전을 위한 필요성은 인정되나, 일률적이고 과도한 규제로, 편의에 비해 비용이 과도하며, 결국 헌법상 비례의 원칙에도 맞지 않다는 비판이 제기되고 있다.

3) 제시되는 개선 방안

『도로교통법』 제87조(정기적성검사와 운전면허증의 갱신) 중 정기적성검사 규정 및 제93조제1항제8호 등의 행정처분 및 범칙금 규정을 삭제하는 것이다.

교통안전에 문제를 발생시킬 소지가 큰 사람을 사전에 찾아낼 수 있도록 관련 기관·단체의 통지 의무를 강화하는 등 수시적성검사 제도는 더욱 강화하여 교통안전상의 문제를 해결할 수 있다. 현재는 모든 운전자에게 일단 문제가 있는 것으로 보고 그 모든 운전자를 검사한 후 문제가 없는 것으로 인정하고 있으나, 부적격자 판정 비율이 0.1%에도 미치지 못하므로, 모든 운전자를 일단 문제가 없는 것으로 보되, 문제 소지가 있는 사람(결격사유 관련자, 고령자, 최근 사고 야기자 등)을 행정기관이 전문적으로 찾아내어 수시적성검사를 실시하는 시스템으로 해서 보완하는 것이, 국민 불편을 덜고 국민적 비용을 줄이는 방안으로 제시할 수 있다.

4) 입법평가 적용(예시)

- **결과:** ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’는 교통안전을 위한 필요성은 일부 인정되나, 정기적성검사 제도를 통해 운전면허 결격

VI. 국민불편 법령 폐지 등을 위한 입법평가 적용의 실제

자가 적정하게 걸러진다고 보지 않으며, 더욱 확실하게 운전면허 결격자를 걸러낼 수 있는 수시적성검사 제도라는 보완책이 있으므로, 이 수시적성검사 제도를 보다 철저히 보완하면, 정기적성검사 제도를 폐지해도 교통안전의 목적을 달성할 수 있을 것으로 판단된다.

현재의 제도는 대다수 문제가 없는 운전자에 대한 일률적인 제한으로 규제의 정도가 지나치며, 그 편익에 비해 비용이 과도하여 결국 헌법상 비례의 원칙에도 맞지 않으므로 시급히 폐지될 필요가 있다.

가) 입법 당시 설정한 입법 목적의 달성 여부

● 당초의 입법 목적

⇒ 당초의 입법 목적은 도로교통법령의 연혁 자료 등에 보아도 분명하지 않으나, ‘운전면허 취득 이후 교통사고나 각종 산업재해, 안전사고로 인한 후천적 운전면허 결격자를 가려내어 교통상의 위험을 제거하는 것’으로 추정할 수 있다.

입법평가를 위해 우선 이 규정을 도입할 당시에 설정한 입법 목적을 알아보는 것이 필요하다.

적성검사 관련 규정은 1961년 12월 31일 법률 제941호로 제정(공포)되어 1962년 1월 20일에 시행된 도로교통법중개정법률에서 그 제61조로 신설되었는데, 처음에는 1종 면허 및 2종 면허 모두 3년마다 시도지사가 시행하는 적성검사를 받도록 했다.

그 후 1981년 12월 31일의 개정으로 2종 면허의 경우 적성검사 기간이 3년에서 5년으로 연장되었고, 1종 면허의 경우 1995년 1월 5일 개정으로 그 기간이 5년으로 연장되었다.

1999년 1월 29일에는 2종 면허에 대한 정기 적성검사제도를 폐지

3. ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’에 대한 입법평가 적용 사례

하여 면허 갱신제로 전환하는 동시에 1종 면허의 경우 정기적성검사 기간을 7년으로 연장하였다.

현행 규정과 관련하여 『도로교통법』을 제정할 때에는 물론, 그 후 개정할 때에도 정기적성검사 제도를 두는 입법 목적이 법제처 종합 법령센터의 법령 연혁과 국회 회의록시스템상의 기록에 구체적으로는 나타나 있지 않다.

* 『도로교통법』(제정, 1961. 12. 31. 법률 제941호)

제61조(적성검사) 운전면허증을 받은 자는 그 받은 날로부터 기산하여 매 3년마다 각령의 정하는 바에 의하여 주소지를 관할하는 도지사 또는 서울특별시장의 적성검사를 받아야 한다.

그러나, 제정 이후의 개정 과정에서 이 제도의 개선과 관련하여 검토 보고한 것을 토대로 살펴볼 때, 자동차 운전면허 정기적성검사는 운전면허증을 교부한 이후에 교통사고나 법규위반 외에 사실상 운전면허 결격사유가 될 수 있는 각종 산업재해나 안전사고로 인한 후천적 운전면허 결격자를 가려내서 교통안전을 확보하려는 목적으로 규정했던 것으로 보인다.

● 입법 목적이 달성되었는지 여부

⇒ 현재처럼 정밀 적성검사 장비도 없이 2~3분 내 마무리되는 형식적 검사로는 후천적 운전면허 결격자를 정확히 찾아내기 어렵다. 그나마 정기적성검사에서 부적격 판정을 받은 사람은 극히 일부(0.1% 미만)에 불과하여 교통상 위험 제거라는 입법 목적을 달성할 수 있는지에 대해 의문이 있다.

엄격하게 볼 때, 이 규정을 신설할 당시의 입법 목적이 분명하지 않기 때문에 입법평가 자체가 어렵지만, 입법 심의 과정에서의 전문

VI. 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용의 실제

위원 검토 보고서 등을 토대로 정기적성검사 제도의 입법 목적이 ‘후천적 운전면허 결격자를 가려내서 교통안전을 확보’라고 추정한다면, 지금처럼 정밀한 과학적인 적성검사 장비도 없이 아주 짧은 순간에 끝나는 형식적인 적성검사로는 후천적 운전면허 결격자를 정확하게 찾아내기가 어렵다.

또한, 간단한 테스트 위주의 적성검사도 그나마 0.1%에도 미치지 못하는 부적격 판정률을 보이고 있기 때문에 이러한 정기적성검사 체계로는 교통안전을 확보하려는 입법 목적 달성도 어렵다고 본다.

나) 현실 타당성 및 실효성

● 현실적으로 준수할 수 있는지 여부

⇒ 최근에는 정기적성검사 기간을 받을 수 있는 기간을 3개월에서 6개월로 연장하는 등 편의를 도모하고 있으나, 정기적성검사의 절차적 번거로움 등으로 검사를 받지 못하는 사례가 아직 많다.

- ‘범칙금’을 부과받은 자 (1년 이하 기간 경과 검사 미필)

* '04년: 171,409명, '05년: 107,361명, '06년: 41,970명, '07년: 39,708명

- ‘운전면허 취소자’ (불합격자 또는 1년 초과 기간 경과 검사 미필)

* '04년: 25,013명, '05년: 27,052명, '06년: 37,161명, '07년: 59,054명

이 규정을 현실적으로 준수할 수 있는지의 관점에서 보면, 준수 자체가 어려운 것은 아니지만, 현실적으로는 연간 약 4만명 이상의 운전자가 정기적성검사 기간 동안 적성검사를 받지 못하여 범칙금을 부과받고 있을 정도로 위반 행위가 발생되고 있다.

이는 생계형 운전자 등의 경우에는 한나절이나 걸리는 적성검사를 받는 일조차 쉽지 않다는 것을 의미하는 것으로 보인다.

3. ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’에 대한 입법평가 적용 사례

따라서 현실적으로 준수할 수는 있는 정도의 규제이나, 운전자에 따라서는 이 규정을 준수하기가 상당히 어려운 경우도 많다는 것을 알 수 있다.

● 법령 집행에 문제가 없는지 여부

⇒ 운전면허 관련 사항이 정보화 되어 있고, 정기적성검사 기간의 안내, 정기적성검사 미필자에 대한 범칙금 및 행정처분 부과 등 행정적 집행은 잘 이루어지고 있다.

● 시대와 상황이 달라짐에 따라 조정할 필요성이 없는지 여부

⇒ 적성검사 제도는 『도로교통법』이 제정(1961. 12. 31.)되면서부터 존재해 온 제도이고, 1종·2종 면허 구분 없이 실시하다가 1999년 1월 29일부터는 1종 면허에 대해서만 적용하고, 2종 면허에 대해서는 정기적성검사를 폐지하고 면허갱신 제도를 유지하고 있다.

2종 면허의 경우 정기적성검사를 폐지한 지 10년 가까이 되었으나, 문제점은 발견되지 않고 있으며, 도로에서의 안전 필요성은 1종 면허 소지자와 2종 면허 소지자가 차이가 없다고 본다.

정기적성검사 제도는 약 50년 전에 신설된 제도로써, 평생 면허 제도를 유지하고 있는 독일 등 각국의 사례를 참조하여 전면적으로 개선할 필요성이 있다.

● 예상하지 못한 부작용은 없는지 여부

⇒ 정기적성검사가 의료기관에서 의료인이 전문적이고 정밀하게 실시하는 것이 아니라 매우 형식적으로 실시되고 있고, 그에 따라 상당수의

VI. 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용의 실제

운전자가 이 제도의 존치에 대해 근본적인 의문을 품게 되면서 행정 기관에 대한 신뢰 저하라는 부수적인 부작용도 있게 되었다.

* 검사내용은 시력, 청력, 신체장애 유무를 단순히 테스트하는 정도이고 검사 시간은 통상 2~3분 내외이다.

다) 비용과 편익 예측의 적정성

- 사전평가 시 비용편익분석의 적정성 여부
- 예측비용 또는 편익과 실제 비용 또는 편익의 격차 정도
- 예상하지 못했던 비용 또는 편익의 발생 여부

정기적성검사 도입 당시 입법평가제도의 하나로서 비용편익분석 등 사전평가가 없었던 것으로 보이므로, 이러한 분석이 어렵다. 다만, 현 시점에서 비용에 중점을 두고 분석해 보면 다음과 같다.

□ 비 용

○ 연간 941억원 [검사 관련 비용 923억원(6,460억원/7) + 범칙금 18억원]

⇒ 검사에 드는 경제적·시간적 비용(7년간): 6,460억원

- 경제적 비용: 1,700만명*27,000원=4,590억원

- 시간적 비용: 1,700만명*11,000원=1,870억원

※ 1인당 비용

- 경제적 비용: 약 27,000원

· 검사비용 및 면허증 제작 수수료: 15000원

· 칼라 반명합판 사진 2장: 평균 약 7000원

· 교통비·주차비: 약 5000원

3. ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’에 대한 입법평가 적용 사례

- 시간적 비용: 약 11,000원
- 평균 약 3시간 (시험장 등 왕복 시간과 신청 및 신체검사에 드는 시간: 시간당 최저임금 3,770원 적용하는 경우 $3 \times 3,770 = 11,310$ 원)
- * 운전면허시험장의 경우 내부에 신체검사실 있으나, 경찰서에 신청한 경우에는 지정병원 별도 방문 필요
- * 7~15일 후 면허증 받기 위해 재방문(경찰서 신청 시 1시간 30분)

⇒ 범칙금 등에 드는 비용(연간):

- 39,708명(2007년에 검사를 받지 않아 범칙금을 부과받은 자) *4,5000원(범칙금 평균 금액): 약 18억
- * 2007년에 정기적성검사와 관련하여 운전면허 취소처분을 받은 자는 59,054명인데, 이 중에는 결격자로서 받은 경우도 많으므로 이와 관련된 비용은 제외

□ 편익

현재 우리나라의 교통사고 통계로는 자동차 운전 결격사유로 인한 교통사고 피해를 알 수 없기 때문에, 자동차 운전 정기적성검사 제도의 폐지에 따른 교통사고 등의 피해를 계량화하기 매우 어려우므로, 이 제도를 유지함으로 인한 편익을 수치로 계량화하는 것이 사실상 어려운 실정이다.

- 현재의 교통사고 통계 등으로는 정확한 편익 파악이 곤란
 - 후천적으로 결격사유가 발생하면, 일반적으로 운전을 하지 않게 되므로, 정기적성검사의 결과에 따라 교통사고 등이 줄고 있다고 단정할 수는 없다.
- ⇒ 교통사고 발생 건수와 교통사고 사망자가 매년 소폭 감소하고 있으나, 이는 교통안전 의식이 높아지고, 교통안전 시설이 개선되기 때문인 것으로 보인다.
- * 2007년의 경우 교통사고 발생은 211,662건이고, 교통사고 사망자

VI. 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용의 실제

수는 6,166명

- * 입법평가제도의 정착을 위해서, 분야별 통계 수준이 획기적으로 높아질 필요(여기서는, 교통사고의 경우 운전면허 결격 사유별 통계 필요)

라) 국민의 불편 여부

● 법령 시행에 따른 국민 불편이 있는지 여부

⇒ 적성검사를 받기 위해서 전국 면허시험장이나 경찰서 교통민원실(신청 시 신체검사 지정병원에서 신체검사 후 접수해야 함)을 방문(경찰서 방문 시에는 2회 정도 방문 필요)해야 하고, 금전적으로는 칼라반명함판 사진 2장의 준비 외에 신체검사료, 판정료, 영수필증 구입 등의 비용이 드는데, 무엇보다도 이러한 불편이 교통안전에 큰 도움 없이 운전자들을 번거롭게만 한다고 느낄 정도로 형식적으로 운영된다는 데에 문제가 있다.

자동차 운전 적성검사 제도는 운전에 필요한 신체적·정신적 능력을 검사하는 것이고, 이는 교통사고와도 관련되는 사항으로 매우 중요하다고 판단되지만, 대부분의 사람은 최초 운전면허 시험 때와 비교할 때 신체적·정신적 능력이 달라지지 않는다.

또한, 통계적으로 보아 부적격 판정률이 최소한 20~20% 이상이 되어야 적성검사 대상자들이 제도의 실효성에 대해서 공감할 수 있게 될 것이지만, 현실적으로 적성검사 후 부적격자 판정은 0.1%에도 훨씬 미치지 못하는 경우가 많고, 현실적으로 신체검사 과정은 시력, 색맹, 색약, 사지(손가락 폼다 오므리기, 앉았다 일어서기) 검사에 불과하며, 2분 이내에 형식적으로 진행되어 별의미가 없이 한결같이 불편만 느끼고 있는 실정이다.

3. ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’에 대한 입법평가 적용 사례

운전면허 소지자는 2007년말 현재 약 3천만명에 달하며, 그 중 적성검사 대상자인 1종 면허 소지자만 1,700만명이 넘어서고 있는 바(2007. 11. 현재 1종 및 2종 면허 소지자는 30,912,176명이며, 그 중 1종 면허 소지자는 17,200,580명임), 적성검사 기간이 7년으로 완화되었다고는 하나 이 제도는 아직도 국민에게 시간적으로나 금전적으로 많은 불편을 주는 제도인 것이 사실이며, 대부분 그렇게 느끼고 있다.

먼저 시간적으로는 7년에 한번씩 적성검사를 받아야 하는데, 적성검사를 받기 위해서 전국 면허시험장의 경우에는 최소 1회 정도 방문을 해야 하고, 경찰서 교통민원실(경찰서에 신청할 때에는 신체검사 지정병원에서 신체검사 후 접수해야 함)의 경우 최소한 2회 정도 방문해야 하며, 금전적으로는 칼라반명함판 사진 2장의 준비 외에 신체검사료(5,000원), 판정료(4,000원)와 영수필증 구입 비용(6,000원) 등 1만 5천원이 드는 불편이 있다.

● 지속적 국민불편의 정도가 어느 정도인지 여부

⇒ 적성검사의 주기가 종전의 5년에서 7년(65세 이상은 5년)으로 연장되었으나, 1종 면허소지자 1,700만여명 중 매년 평균 245만여명이 적성검사를 받아야 하는 불편이 있다.

이와 같이 운전면허를 소지하는 동안에는 내내 주기적으로 적성검사를 받아야 하므로, 국민불편이 지속되는 사항이라고 할 수 있다.

물론 질병, 해외출국, 군입대, 수감 등의 사유로 적성검사를 연기할 수 있으나, 이는 연기 사유가 없어지면 그 날부터 3개월 이내에 적성검사를 받아야 한다.

VI. 국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용의 실제

○ 법령 규정의 형식과 내용이 법령 수요자 중심으로 구성되어 알기 쉽고 투명하게 이해되고 있는지 여부

⇒ 도로교통법령의 형식과 내용은 2005년의 전부개정으로 비교적 알기 쉽게 규정되어 있고, 적성검사 제도의 경우 교통운전자들이 보다 이해하기 쉬운 방향으로 규정이 조정되어 이해에 큰 어려움은 없는 것으로 보인다.

마) 규제 폐지에 대한 대안의 존재 여부

⇒ 수시 적성검사제도의 보완

- 결격자 선별을 위한 효율적 시스템을 갖추는 등 현행의 수시적성검사 제도를 내실화하는 방안이다.

* 독일이나 영국 등과 같이 기본적으로 평생 면허제로 운영

정기적성검사의 가장 큰 목적은 후천적인 운전면허 결격자를 가려내는 것이므로, 효율적인 결격자 선별을 위해 관련이 있는 기관과 단체의 통지 의무를 더욱 강화하고 문제의 소기가 있는 사람(결격사유 관련자, 고령자, 최근에 사고를 야기한 사람 등)을 행정기관이 전문적으로 찾아내는 시스템을 갖추는 등 현행의 수시적성검사 제도를 더욱 내실화하면 현행의 정기적성검사를 통하여 운전면허 결격자를 가려내는 것보다 오히려 효율적으로 그 목적을 달성할 수 있을 것으로 본다.

⇒ 운전면허 결격사유 발생 시의 대처와 관련된 교통안전교육의 강화

- 교통안전교육을 강화하여 결격자 스스로 운전을 하지 않도록 유도하는 방안이다.

정기적성검사 제도는 운전면허를 발급받은 후 결격사유가 발

생했는 데에도 운전을 계속하는 것을 방지하려는 것이므로, 이와 관련된 교통안전교육을 강화하여 운전자의 교통안전에 대한 의식을 높임으로써 결격사유에 해당하는 경우에 교통안전을 고려하여 스스로 운전을 하지 않도록 한다면, 사실상 정기적성검사 제도를 운영하는 것과 같은 효과를 낼 수도 있을 것으로 보인다.

물론 현재에도 교통안전에 관한 의식이 높아진 대부분의 운전자들은 교통안전교육이 없이도 운전면허 결격사유가 발생하면 적절하게 대처할 것으로 보나, 교통안전교육의 강화를 통해서 적절한 대처를 하는 비율을 최대한 높이는 방안이다.

⇒ 사후적으로 운전면허 결격사유에 해당하는 경우의 신고제 신설

- 운전자 대부분은 운전하는 데에 아무런 문제가 없고, 교통안전 의식이 높아지고 있으므로, 사전적 규제는 지나치다. 따라서 운전자가 운전면허 결격사유에 해당하게 된 경우에는 사후적으로 신고하게 하고 위반 시에는 제재하도록 하는 방안이다.

운전면허를 발급받은 후 대부분은 운전을 하는 데에 아무런 문제가 없고, 또 결격사유가 발생하더라도 사실상 운전을 하지 않는 것이 일반적이므로, 사전에 모든 운전자를 불신하여 정기적성검사를 받도록 하는 것은 지나친 규제이다.

따라서 운전면허를 발급받은 후 후천적으로 운전면허 결격사유에 해당하는 경우에는 신고를 하도록 하고 신고를 하지 않는 경우에는 제재를 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

다만, 신고를 하지 않고 자동차를 운행하는 경우 교통안전에 위험이 초래될 수 있으므로, 수시적성검사 제도를 보완하여 사전적으로도 행정기관이 보다 철저히 그러한 정보를 수집하여 대비할 수 있도록 하는 조치를 함께 취해야 할 것이다.

바) 사전평가 시의 적용 기준 충족 여부

- 사전평가를 할 때에 적용한 사전영향평가 관련 각종 기준을 적용한 경우 문제가 있는지 여부

정기적성검사 도입 당시 입법평가제도의 하나로서 비용편익분석 등 사전평가가 없었던 것으로 보이므로, 이러한 분석에는 한계가 있다.

사) 법적 정합성 · 체계성

- 헌법 및 다른 관계 법령과의 관계에서 볼 때에 맞지 않거나 불명확한 점 등이 있는지

⇒ 헌법 제37조제2항에 따르면, 국민의 기본권은 공공복리 등을 위하여 필요한 경우에 한하여 최소한의 정도로만 법률로써 제한하도록 하되, 본질적인 사항은 제한할 수 없는 것으로 규정하고 있다.

그런데 『도로교통법』으로 규제인 정기적성검사 제도를 두고 있기 때문에 법 형식상으로는 문제가 없으나, 제37조제2항에 따른 비례의 원칙상 결격사유로 인한 교통안전의 문제를 해결하기 위한 여러 가지 수단 중 필요 최소한의 수단을 사용하고 있다고 보기에는 어려우므로, 헌법 제37조제2항에 위반될 소지가 많다는 문제점이 있다.

⇒ 그 밖에 다른 법령이나 도로교통법령의 다른 규정과 모순·충돌되어 문제가 되는 부분은 없는 것으로 판단된다.

3. ‘자동차 운전 정기적성검사 제도’에 대한 입법평가 적용 사례

아) 개정 또는 폐지 요구

⇒ 적성검사 제도를 보완하거나 폐지해야 한다는 의견은 2종 면허에 대한 적성검사 제도가 폐지된 1999년 1월 29일의 『도로교통법』 개정 당시에 개정안으로 발의된 바도 있고, 그 밖에 운영 과정에서 일반 운전자 등에 의해서도 꾸준히 제기되어 오고 있다.

VII. 입법평가 적용의 활성화 전망

오늘날 법규범은 단순히 자유의 보장이나 질서의 유지 등을 위한 소극적인 규율 수단에서 벗어나 정책적·사회적 목적의 달성을 위한 중요한 관리 도구로 바뀌어 가고 있다. 이것은 법규범이 그만큼 여러 가지 목적 달성을 위한 요구 사항에 맞는 것이어야 하고, 실제로 그러한 역할을 다하고 있는지에 대한 점검이 중요하게 되었다.

사실 법치국가에서는 사회적으로 문제가 되는 대부분의 영역을 법이라는 형식에 의존하여 규율하게 되는데, 현대국가가 복잡화·전문화되어 감에 따라 법규범이 양적으로 증가하는 것은 물론 내용적으로도 어렵고 복잡하며 부실한 규정이 많이 등장하게 되었다.

사회가 발전해 감에 따라 법규범이 증가하는 것은 당연하지만, 제정하거나 개정할 때부터 그 법규범이 어떤 영향을 미칠지 잘 점검하지 않아 처음부터 부실한 내용을 포함한다든지, 처음에는 아무런 문제가 없었으나, 추후에 시대와 상황이 바뀌었는데도 폐지나 개정이 되지 않는 상황이 발생하는 경우가 많아지면서 법규범의 실효성과 효과성·효율성을 일정한 기준에 따라 사전적·사후적으로 평가하는 입법평가가 필요하게 되었다.

우리나라에서도 국정과제와 규제개혁 등 중요 정책의 대부분이 법제화되어 시행되고 있고, 사회가 다양화되고 전문화됨에 따라, 앞에서 본 바와 같이 입법 수요와 그 결과인 법령의 수도 양적으로 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

이런 상황에서 꼭 필요한 규범으로서 정립된 법규가 시행 후 문제를 일으키는 경우가 많아지고 있다. 그런데 법령의 경우 다양한 의견수렴을 거치면서 신중한 절차를 거쳐 제정되거나 개정되고, 그에 따라 혜택을 입게 되는 이해관계자가 생기게 되므로, 그 성격상 시대의 빠른 변화와 사회의 다양한 상황에 신속하게 대응하지 못하는 경향이 크다.

VII. 입법평가 적용의 활성화 전망

그러나 법제화의 사전적·사후적 단계에서, 국민의 기본권을 제한하고 국민에게 의무를 부과하거나 부담을 주는 정책을 법령이라는 그릇에 담을 때에는, 헌법과 헌법 원칙에 맞는지, 국민의 자유와 권리가 부당하게 침해되지 않는지 등을 잘 점검해야 하고, 무엇보다도 적절한 규제를 포함한 꼭 필요한 규정만으로 ‘지킬 수 있는 좋은 법령’이 되도록 해야 한다.

즉 좋은 법령이란 입법자가 설정한 입법 목적대로 시행이 되고 법령의 적용 대상자들이 법령을 수긍하고 저항 없이 받아들이고 준수해야 하며 법령의 시행으로 인한 행정비용은 물론 피규제자의 준수 비용이 입법을 할 때에 예측했던 정도로만 드는 법령을 말한다.

사실 우리나라의 경우 일반적·추상적으로 적용되는 범규범의 막대한 과급효과에 대한 인식이 아직 부족하므로, 주요 개별 법률의 사례를 분석하여 법 자체와 개별 규정에 따른 경제적·사회적 비용의 문제와 경제 자율성 제한의 문제 등을 계량적·실증적으로 분석해 볼 필요가 있다.

그런데 비용편익분석을 하는 경우에도 현실적으로 법령 도입에 따른 비용을 조직·인력 및 예산 등 행정비용으로만 생각하고 피규제자의 준수비용에 대한 깊은 고려가 없는 등 분석의 완결성과 합리성에 많은 문제가 있었던 것 같다.

이런 점을 고려하면, 정부의 모든 행정과 정책에 적법절차와 법치주의, 자유민주주의와 시장경제, 국민의 기본권 보장 등의 헌법적 가치가 구현되도록 해서, 무엇보다도 국민을 행복하게 하고 국민의 삶의 질을 향상시키도록 하기 위해 좋은 법을 만들고 입법의 품질을 높일 수 있는 방향으로 가기 위한 충실한 대비가 필요하다.

이를 위해 우선 입법 업무에서는 항상 모든 법령을 일단 제로베이스(Zero-Base)에서 우선 폐지나 규정 삭제를 먼저 검토해 보고, 존치하는 경우에도 헌법 제37조제2항의 비례 원칙에 따라 꼭 필요한 만큼만 보충적으로 규정하도록 하는 것이 중요하다.

또한, 헌법 제119조 이하의 경제질서 규정에서 정한대로 예외적으로만 규제와 조정을 하면서 시장경제적 법치주의를 채택한 헌법의 취지가 손상되지 않는 범위에서 꼭 필요한 만큼만 기본권을 제한하는 방식으로 규정할 필요가 있다. 이렇게 헌법적 기본 원리에 입각한 입법을 위해 중요한 것은 문제된 입법이 헌법의 그러한 제한을 넘어서는 지를 잘 판단할 수 있도록 입법평가를 통해 분석을 하는 것이다.

이와 같이 입법평가의 결과로써 입법을 최종 결정하는 것이 아니라, 입법평가는 그 최종적인 의사결정에 도움이 되는 여러 관점과 차원의 정보를 제공하는 것이다. 입법평가제도가 활성화되고, 입법평가의 결과가 언론이나 국민에게 투명하게 알려지고 그에 대한 다양한 판단이 있게 되면, 입법 여부를 판단하는 데에는 분명히 도움을 줄 수 있을 것이다.

따라서 입법평가제도도 해당 입법과 관련된 사실 관계를 모두 제기하여 중요도에 따라 효율적으로 판단할 수 있는 체계를 갖추는 방향으로 구성되어야 할 것이다. 이를 위해 우리 실정에 맞는 평가의 대상과 범위 및 판단의 기준과 평가의 주체 등에 대한 깊이 있는 연구가 필요하고, 관련 기관에서도 입법평가제도를 전문적이고 효율적으로 운영할 수 있는 기본적인 토대를 갖추어 나가는 노력이 있어야 할 것이다.

입법평가제도를 이를 연구하고 성공적으로 운용해 온 국가에서 완제품으로 수입할 수는 없는 일이다. 따라서 우리도 현재의 유사 입법평가제도를 중심으로 입법평가제도에서 사용하고 있는 평가기준을 시범적으로 적용해 보는 등 이에 대한 관심의 폭을 넓혀갈 필요가 있다.

법제처에서 법제업무⁷⁴⁾ 특히 국민불편 법령 개폐 사업을 수행하면서도 종전과 같은 단순한 검토·분석의 차원을 넘어 국민이나 기업에

74) 법제처에서는 『정부조직법』에 따라 전문적으로 수행하도록 한 법제업무와 관련하여, ‘법제(法制)’의 의미를 보면, 법령을 제정하거나 개정하는 등의 행위를 의미할 뿐만 아니라 만들어진 법령을 바로잡는 등 법령을 법령답게 만들기 위한 절차나 총체적 작업을 의미하므로, 법제처에서는 법령심사 외에 국민불편 법령을 개폐하는 작업을 주요 법제업무로 보고 있다.

VII. 입법평가 적용의 활성화 전망

과급효과가 크고 중요한 사안부터 입법평가의 기준을 적용하여 분석해 볼 필요가 있고, 이를 위해 유형별로 각 사례에 맞는 평가기준 등을 마련해 보는 것도 의미가 있다고 본다.

입법평가제도는 국가의 모든 입법 업무와 관련되는 폭넓은 개념이지만, 여기에서의 검토가 우선 법제처에서 수행하고 있는 사후적 성격의 입법평가인 국민불편 법령 개폐 사업을 중심으로 그 분석의 객관화·합리화에 조금이라도 도움이 되었으면 한다.

입법평가제도와 관련된 이와 같은 연구가 보탬이 되어, 그동안 누적된 법령개선 문제가 이 정부에서 모두 해결되고, 앞으로는 선진의 입법평가제도를 우리 실정에 맞게 도입하여 국가 전체적으로 문제 법령이 제대로 걸러질 수 있는 선진 입법 시스템이 마련될 수 있게 될 것을 기대해 본다.

참 고 문 헌

1. 단행본

- 임종훈·박수철, 『입법과정론』, 박영사, 2006. 4.
- 박영도, 『입법평가의 이론과 실제』, 한국법제연구원, 2007. 11.
- 박영도·안성경, 『주요국가의 입법평가 관련제도(I) - EU의 영향평가 제도 -』, 한국법제연구원, 2007. 4.
- 박영도·한귀현, 『주요국가의 입법평가 관련 제도(II) - 미국의 규제영향분석제도 -』, 한국법제연구원, 2007. 4.
- 박영도·장병일·안성경, 『주요국가의 입법평가 관련제도(III) - 독일의 입법평가제도 -』, 한국법제연구원, 2007. 4.
- 박영도·장병일, 『주요국가의 입법관련 평가제도(V) - 오스트리아·스위스의 입법평가제도 -』, 한국법제연구원, 2007. 5.
- 홍준형·최은진·김난영, 『입법평가 법제화방안에 관한 연구』, 법제처, 2006. 12. 18면.
- Luzius Mader, 『스위스 입법평가의 발전과 상황. 입법평가의 과제와 전망』, 한국법제연구원, 2007년 국제학술회의자료집, 2007. 8. 9.
- 국민권익위원회, 『부패영향평가지침』, 2008. 6. (발간등록번호 11-1140100-000004-14)
- 국무총리실, 『2008 규제절차 매뉴얼』, 2008. 8. (발간등록번호 11-1101000-000001-14)
- 여성부, 『2008년 성별영향평가 지침』, 2008. 3.

2. 정기간행물

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

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

최윤철, “입법평가의 제도화 방안”, 법제처, 법제, 2006. 5.

3. 논 문

김유환 · 김동영 · 전훈, “정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원 · 조정 기능 강화방안 연구”, 법제처, 2007. 11. 10.

최윤철 · 홍완식, “입법평가제도의 도입방안에 관한 연구”, 법제처, 2005. 11. 30.

박균성 · 김재광, “프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구”, 법제처, 2007. 11.

임명현, “법안비용추계제도의 운영과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제”, 한국법제연구원, 2007.