

현안분석 2008-

입법평가 보고서 08-11

입법평가기준과 평가지침에 관한 연구

A Study on the Standards of Legislation-Evaluation
and Practical Instruction

연구자 : 김대희(법제처)

Kim, Dae-Hee

강현철(연구위원)

Kang, Hyun-Cheol

류철호(법제처)

Ryu, Chol-Ho

2008. 9. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국문 요약

현대 국가에서는 입법 수요의 증가로 법령의 수가 지속적으로 증가하는 법령의 과잉 현상과 함께 법규범의 효율성과 실효성이 떨어져 입법목적 달성을 못하거나 입안 시 예상하지 못한 부작용이 발생하는 등 입법의 위기 또는 실패 현상이 발생하고 있다.

이러한 입법의 위기 또는 실패 현상을 막고 국민이 잘 지킬 수 있는 좋은 법령을 만들기 위해서는 입법의 전반적인 과정에서 법령안이나 법령이 미치는 포괄적인 영향을 과학적이고 객관적인 방법으로 분석·평가하는 입법평가제의 도입이 필요한 시점이다.

독일, 스위스 등 주요 각국에서는 위와 같은 입법평가제를 법적으로 제도화하여 시행하고 있으나, 우리나라는 부패영향평가, 성별영향평가, 규제영향평가 등 입법 관련 평가제도가 개별적으로 분산 도입·시행되어 온 결과, 입법 관련 평가기준이 중복되거나 평가 상호 간 관계를 파악하기 힘들고, 정부입법과정을 복잡하게 만들어 정책의 법제화를 지연시키며, 주무부처의 입안 부담과 평가비용을 증가시키고 평가기준과 기법이 체계적으로 개발되지 못하는 등 평가의 객관성과 전문성을 확보하기 어려운 문제가 있다. 특히, 법령이 시행되고 난 이후에 법령의 실효성과 부작용 등을 분석·검토하여 법령을 제·개정할 필요가 있는가를 체계적으로 평가하는 시스템은 마련되어 있지 않은 상태이다.

따라서 주요 각국과 같이 입법과정에서 입법이 미치는 다양한 영향과 비용을 비롯하여 현행 법령의 실효성과 부작용 등을 객관적으로 측정·분석하는 평가시스템을 마련할 필요가 있다. 이에 현재 정부입법과정에서 이루어지고 있는 입법 관련 각종 평가제도들을 통합하고 제대로 평가되고 있지 않은 평가기준을 추가하여 윈스톱의 입법평가제를 도입하는 동시에 현행 법령에 대한 사후평가를 통하여 체계적인

법령정비시스템을 마련하여야 한다. 이러한 통합된 입법평가제는 독립적이고 중립적인 입법평가위원회를 설치하여 그 평가업무를 수행하도록 하여 평가의 객관성과 전문성을 높여야 한다.

위와 같은 통합 입법평가제를 우리나라에 성공적으로 도입하기 위해서는 입법평가 관련 전문 인력과 전문연구기관을 육성하고 관련 법령에 대한 통계자료와 기초자료를 축적하여 공동 활용할 수 있는 기반을 마련하는 등 미리 준비해야 할 사항들이 많다. 그 준비사항 중에서도 법 평가기준과 절차 등 입법평가의 주요내용을 포함하는 입법평가실무지침을 미리 마련하는 일은 매우 중요하다. 이 입법평가 실무지침은 입법평가 관련 공무원과 일반국민들에게 입법평가에 관한 전반적인 내용을 쉽게 이해할 수 있게 하고 입법평가제도가 신속하게 정착하도록 도와주며, 입법평가에 관한 이론과 경험을 일반화하고 체계화하는 기능을 한다.

입법평가 실무지침을 마련하기 위해서는 먼저 입법평가 대상이 되는 법령의 선별 작업, 입법평가에 적합한 표준모델의 개발, 국내외 입법평가 사례의 조사 등의 사전 준비 작업을 해야 한다. 그리고 입법평가 실무지침은 모든 법령에 공통으로 적용될 수 있는 일반적인 실무지침과 개별행정 분야별 법령에 적용될 수 있는 개별적인 실무지침을 마련하고, 입법평가 관련 기관별로 구분하여 주무부처에는 입법평가 절차에 관한 매뉴얼을, 입법평가조직에는 입법평가 검토 매뉴얼을 각각 마련하는 것을 그 기본방향으로 하되, 이 연구에서는 일반적인 실무지침에 포함되어야 할 기본적인 내용을 제시하여 세부적인 입법평가 실무지침의 마련을 위한 기초를 제공하고자 하였다.

이에 따라 입법평가 실무지침에 포함되어야 할 사항으로, ①입법평가의 목표와 개념 등 입법평가에 관한 개요, ②입법평가 관련 기관, 종류, 대상, 방법, 절차 등 입법평가의 주요 내용, ③입법평가의 공통기준과 개별기준, 개별 법령에 따른 평가기준 등 입법평가기준에 관

한 사항, ④입법평가의 공개 및 결과 활용 등 입법평가의 사후관리에 관한 사항, ⑤입법평가서와 상정 안건의 작성방법과 기타 참고자료의 작성방법 등 입법평가 종류별 자료 작성방법에 관한 사항 등을 구체적으로 제시하여 보았다.

끝으로 정부는 통합 입법평가제의 필요성을 충분히 인식하고 입법평가 실무지침의 마련 등 입법평가를 성공적으로 도입하기 위한 준비를 꾸준히 하는 동시에 입법평가를 담당할 조직과 그 법적 근거를 마련하기 위한 노력을 지속하기를 기대해 본다.

※ 키워드 : 입법평가기준, 입법평가 실무지침, 입법평가제, 사전평가, 사후평가, 입법과정, 법령정비

Abstract

Due to the growing demand of legislation in the modern nations, the number of statutes has been sharply increased. As a consequence of the surplus of statutes, the efficiency and effectiveness of laws and regulations have been weakened, so that the purpose of legislation has not been attained, and the side effect which legislators did not expect at drafting step has been occurring, which lead the crisis of legislation or the failure of legislation.

In order to prevent the phenomenon of the crisis or the failure and make good statutes which citizens can obey, it is necessary to introduce a legislation-evaluation system which analyze and evaluate the comprehensive impact of the legislation scientifically and objectively through the general process of legislation.

The legislation-evaluation system was already instituted in 1990's in such countries as Germany and Switzerland. But in Korea, the individual introduction and enforcement of each legislation evaluation system including the corruption impact evaluation, the gender impact evaluation and the regulatory impact evaluation caused; first, the standards of legislation-evaluation is overlapped. Second, it is hard to find the interrelations between these evaluations. Third, legislation is delayed due to the complexity of the government legislation process. Fourth, the burden of legislation and the cost of evaluation by the competent ministry are increased, and the standards of evaluation and its method are not developed systematically. In other words, it is difficult to obtain objectivity and expertise of evaluation. In particular, there is no comprehensive system evaluating the need to improve statutes by analyzing and examining the effectiveness

and side effect of statutes after enacting them.

Thus, it is necessary to provide the evaluation system which objectively measures and analyzes the effectiveness and side effect of the current statutes, etc including the various influence and the cost of legislation in the process of legislation like major countries. Comprehensive statute modification system should be provided not only through one-stop legislation-evaluation system by integrating various legislation-evaluation systems in the process of government legislation and adding the new standards of evaluation but also through the post-evaluation of the current statutes. The objectivity and expertise of this integrated legislation-evaluation system can be enhanced by an independent and neutral legislation-evaluation committee.

In order to successfully introduce this integrated legislation-evaluation system in Korea, there are a lot of matters to prepare such as fostering experts and professional research institutes related to the legislation-evaluation and establishing a foundation to use jointly by accumulating both statistical data on the relevant statutes and basic data. Among them, it is more important to prepare a practical instruction of the legislation-evaluation including the major contents of the legislation-evaluation such as the standards of law evaluation and its method, etc. This practical instruction of the legislation-evaluation helps the relevant government officers and the people to understand the overall contents regarding the legislation-evaluation, helps to stabilize the legislation-evaluation system, and generalize theory and practice concerning the legislation-evaluation.

For providing the practical instruction of the legislation-evaluation, prior preparation works are required including the selection of the statutes which the legislation-evaluation is applied to, the development of the

standard model suitable for the legislation-evaluation, and investigation of the cases of the legislation-evaluation both at home and abroad. The practical instruction of the legislation-evaluation consists of both general one which can be applied to all statutes and individual one which can be applied to each statute by individual administration area. In addition, it is the basic direction for the competent ministry to provide a manual regarding the process of the legislation-evaluation, while for the organization of the legislation-evaluation to provide a manual regarding the examination of the legislation-evaluation. Indeed, this study would provide a foundation for preparing the practical instruction of the legislation-evaluation in detail by suggesting the basic contents which should be included in a general practical instruction.

In this respect, this study suggests that the following matters should be included in the practical instruction of the legislation-evaluation: first, the outline of the legislation-evaluation such as the purpose of the legislation-evaluation and its concept, etc. Second, the major contents of the legislation-evaluation such as institutions, kinds, methods, procedures, etc. related to the legislation-evaluation. Third, the standards of the legislation-evaluation such as common and individual standards of the legislation-evaluation and the standards of evaluation by the individual statute, etc. Fourth, matters concerning the post-management of the legislation-evaluation such as the disclosure of the legislation-evaluation and the use of the results, etc. Fifth, matters concerning how to write the data according to the kind of the legislation-evaluation such as writing the legislation-evaluation report, the submitted proposal, and other reference data.

In conclusion, the government is expected to prepare for the introduction of the legislation-evaluation consistently including recognizing the necessity

of the integrated legislation-evaluation and providing the practical instruction of the legislation-evaluation and to provide an organization in charge of the legislation-evaluation and its legal background.

※ Key words : standards of the legislation-evaluation, practical instruction of the legislation-evaluation, legislation-evaluation system, pre-evaluation, post-evaluation, legislation process, statute improvement

목 차

| | |
|--------------------------------------|----|
| 국문요약 | 3 |
| Abstract | 7 |
| 제 1 장 서 론 | 17 |
| 제 1 절 입법평가의 의의 및 기능 | 17 |
| 1. 입법평가의 개념 | 17 |
| 2. 입법평가기준의 필요성과 기능 | 19 |
| 제 2 절 입법평가기준의 중요성 및 일반사항 | 24 |
| 1. 입법평가기준의 중요성 | 24 |
| 2. 입법평가의 일반기준과 상호 관계 | 26 |
| 3. 입법평가의 종류별 평가기준 | 30 |
| 제 3 절 입법평가지침의 필요성 및 기능 | 43 |
| 제 2 장 주요 각국의 입법평가기준과 평가지침 | 45 |
| 제 1 절 독 일 | 45 |
| 1. 입법평가제도 개요 | 45 |
| 2. 입법평가 종류와 평가기준 | 49 |
| 3. 입법평가 지침서와 입법평가 관련 지침의 주요 내용 | 52 |
| 제 2 절 스위스 | 56 |
| 1. 입법평가제도 개요 | 56 |
| 2. 각종 법령 등에 따른 평가기준 | 59 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 3. 입법평가의 조직·절차 및 실무매뉴얼 마련 | 61 |
| 4. 베른주의 효과지향적 입법관리와 평가기준 | 63 |
| 제 3 절 미 국 | 67 |
| 1. 규제영향분석제도 개요 | 67 |
| 2. 규제영향분석의 주요 내용과 평가기준 | 73 |
| 제 4 절 프랑스 | 77 |
| 1. 입법평가제도 개요 | 78 |
| 2. 입법영향평가제의 주요 내용 | 79 |
| 제 5 절 유럽연합(EU) | 83 |
| 1. 입법평가제도 개요 | 83 |
| 2. 영향평가 가이드라인의 주요 내용과 평가기준 | 85 |
| 3. 영향평가 지침서의 포함사항 | 90 |
| 제 6 절 소 결 | 92 |
| 1. 주요 각국의 입법평가제 비교 및 시사점 | 92 |
| 2. 입법평가지침과 평가기준의 비교 및 시사점 | 94 |
| 제 3 장 우리나라의 입법 관련 평가기준과 평가지침 | 99 |
| 제 1 절 입법 관련 평가제도의 개요 | 99 |
| 제 2 절 법안비용추계제도 | 101 |
| 1. 주요 내용 | 101 |
| 2. 입법평가기준과의 관계 | 106 |
| 3. 실무상 문제점 및 시사점 | 108 |
| 제 3 절 규제영향분석제도 | 110 |

| | |
|---|-----|
| 1. 주요 내용 | 110 |
| 2. 평가기준 및 업무매뉴얼 포함사항 | 116 |
| 3. 입법평가제 및 평가기준과의 관계 | 119 |
| 4. 실무상 문제점과 시사점 | 121 |
| 제 4 절 성별영향평가제도 | 125 |
| 1. 주요 내용 | 125 |
| 2. 평가지표 또는 평가기준 | 129 |
| 3. 평가지침의 포함사항 | 131 |
| 4. 입법평가제 및 평가기준과의 관계 | 132 |
| 5. 실무상 문제점 및 시사점 | 132 |
| 제 5 절 부패영향평가제도 | 134 |
| 1. 주요 내용 | 134 |
| 2. 평가기준과 평가항목 | 139 |
| 3. 평가지침의 포함사항 | 142 |
| 4. 입법평가제 및 평가기준과의 관계 | 143 |
| 5. 실무상 문제점과 시사점 | 144 |
| 제 6 절 법제처의 법령심사기준과 법령정비기준 | 146 |
| 1. 법제처 업무와 입법평가제와의 관계 | 146 |
| 2. 법제처의 법령심사기준 | 147 |
| 3. 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비기준 | 152 |
| 4. 법령정비기준과 사후평가 | 154 |
| 제 7 절 소 결 | 155 |
| 1. 입법 관련 평가제의 주요 내용 비교 및 평가기준의 통합 | 155 |
| 2. 입법 관련 평가제의 실무지침 비교·평가 | 159 |

| | |
|------------------------------------|-----|
| 제 4 장 통합 입법평가에 따른 평가기준과 평가지침 | 161 |
| 제 1 절 통합 입법평가제도의 도입 | 161 |
| 1. 도입 필요성 | 161 |
| 2. 통합 입법평가제의 도입 | 163 |
| 제 2 절 입법평가지침의 마련 준비 및 기본 방향 | 167 |
| 1. 사전 준비사항 | 168 |
| 2. 입법평가지침 마련의 기본 방향 | 170 |
| 제 3 절 입법평가지침의 주요 내용 및 평가기준 | 172 |
| 1. 입법평가에 관한 개요 | 173 |
| 2. 입법평가의 주요 내용 | 175 |
| 3. 입법평가의 기준 | 195 |
| 4. 입법평가의 사후 관리 | 199 |
| 5. 입법평가서와 기타 자료 작성 방법 | 201 |
| 제 5 장 결 론 | 215 |
| 참 고 문 헌 | 225 |

표 및 그림 목차

【 표 】

| | |
|---|-----|
| 표 1. 사전적 입법평가의 일반적인 진행과정 | 32 |
| 표 2. 병행적 입법평가의 일반적인 진행과정 | 35 |
| 표 3. 병행적 평가의 포괄적 질문서와 평가기준 | 36 |
| 표 4. 사후적 입법평가의 일반적인 진행과정 | 40 |
| 표 5. 사후적 평가방법과 평가기준 | 41 |
| 표 6. 입법평가의 유형과 중점 평가기준 | 42 |
| 표 7. 독일의 입법평가를 위한 최적 규율대안 조사 절차 | 53 |
| 표 8. 스위스 베른주의 병행평가의 평가요소 및 평가기준 | 65 |
| 표 9. 규제영향분석서 작성 시 평가항목 및 평가요소 | 116 |
| 표 10. 규제영향분석의 평가요소와 검토내용 | 118 |
| 표 11. 성별영향평가의 평가지표와 점검사항 | 129 |
| 표 12. 부패영향평가의 평가항목과 주요 검토내용 | 139 |
| 표 13. 우리나라 입법 관련 각종 평가제의 주요 내용 비교 | 155 |
| 표 14. 우리나라의 입법 관련 평가제의 실무지침 비교·평가 ... | 159 |
| 표 15. 사전평가의 절차 | 193 |
| 표 16. 사후평가의 절차 | 194 |
| 표 17. 입법평가의 기준 | 198 |
| 표 18. 사전평가서 | 204 |

| | |
|------------------------|-----|
| 표 19. 사후평가서 | 208 |
| 표 20. 사전평가 결과통보서 | 212 |
| 표 21. 사후평가 결과통보서 | 213 |

【그림】

| | |
|--------------------------------------|-----|
| 그림 1. 입법평가의 추진체계 | 176 |
| 그림 2. 입법평가 수행기관의 입법단계별 주요 조치사항 | 179 |

제 1 장 서 론

제 1 절 입법평가의 의의 및 기능

1. 입법평가의 개념

법령에 대한 평가와 관련하여 최근 우리나라에서 주로 사용하고 있는 용어는 ‘입법평가’ 또는 ‘입법영향평가’이다.¹⁾ 그런데, 선행연구와 실무적 논의에 따르면 입법평가의 개념은 연구목적이나 연구관점에 따라 매우 다양하다.²⁾ 먼저 법령이 마련되기 전의 사전적 평가에 치중하여 법령을 제정 또는 개정할 때에 그 입법이 국가나 사회에 미치는 영향이나 효과 등을 측정하여 입법이 타당한지를 평가함으로써, 보다 실현성 있고 효율적인 법령의 제·개정을 위한 제도로 보는 견해도 있다.³⁾ 법령안의 입법뿐만 아니라 현행 법령에 대한 평가를 포괄하여 입법평가를 입법과정에서부터 미리 해당 법률안이 국가나 사회에 미칠 영향을 다양한 측면에서 종합적으로 분석하고 그 결과를 입법에 반영함은 물론, 나아가 법령의 사후 집행을 통해 실제 나타난 결과를

-
- 1) 최윤철·홍완식. 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구. 법제처. 2005. 11. 30. 19p. 입법영향평가라는 용어는 법령이 미치는 영향을 법령이 공포·시행되기 전에 사전에 평가하는 경우에 일반적으로 사용되고 있는 반면, 입법평가라는 용어는 독일에서 사용되고 있는 용어 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’ 또는 영미권의 ‘Regulatory Impact Assessment’의 우리말 번역인 것으로 판단된다. 또한, 이 논문에 따르면 독일에서의 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’과 영미권의 ‘Regulatory Impact Assessment’가 동일한 것은 아니기 때문에 이를 구별할 필요가 있고, 스위스나 독일은 구체적인 법률에 대한 평가에 관하여 약 20여년 전부터 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’이라는 용어를 사용하여 왔으며, 이의 번역을 둘러싸고 “법률결과 예측·평가”, “법률효과 예측·평가” 또는 “입법평가”등으로 해석한다. 그리고 우리는 ‘입법평가(legislative evaluation)’라는 용어를 독일어권의 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’ 또는 영미의 ‘Regulatory Impact Assessment’와 특별히 구별하지 않고, 법규와 관련한 제반의 평가에 대한 용어로써 사용하고 있다. 이에 관해서는 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 19-20p
 - 2) 홍준형·최은진·김난영. 입법평가 법제화방안에 관한 연구. 법제처. 2006. 12. 15. 3p
 - 3) 박진현. 법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운용과 과제. 현행 입법 관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 22. 15p

평가하고 평가 결과를 입법에 다시 반영하는 것이라고 정의하는 견해도 있다.⁴⁾ 또한, 입법에 대한 포괄적인 평가를 과학적으로 행한다는 입장에서 입법평가를 입법의 불가피성과 효과 등을 학제 간 연구방법론의 도움을 받아서 복합적이고 다차원적으로 파악하고 평가하는 시도라고 정의하거나⁵⁾, 이와 유사하게 법사회학, 법경제학의 기법을 입법에 포섭하여 입법행위의 실시와 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것으로 이해하는 견해도 있다.⁶⁾ 나아가 입법평가를 법규에 대한 평가, 의회와 정부의 입법자에 대한 평가, 입법과정에 대한 평가, 입법에 영향을 미치는 각종 이익단체와 사회단체에 대한 평가 등 평가의 범위에 따라 최광의, 광의 그리고 협의의 개념으로 구분하는 견해도 있다.⁷⁾ 위의 입법평가에 관한 여러 개념을 종합하면, 입법평가란 법령안이나 법령에 대한 직접적인 평가를 중심으로 정부입법과정이나 법령정비와 관련하여 법령이 미치는 종합적이고 포괄적인 영향을 객관적인 분석 방법을 통하여 분석·평가하여, 좋은 법을 만드는 과정인 동시에 실효성이 적고 현실과 맞지 않는 법령을 정비해 나가는 일련의 과정으로 이해할 수 있다.⁸⁾

4) 임명현. 법안비용추계제도의 운용과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 22. 38p. 이와 비슷한 취지로 입법평가를 보다 적은 법령, 높은 효율성과 수용성을 지닌 법령을 목적으로 이를 위하여 입안단계부터 입법과정을 거쳐 법령이 마련된 이후의 모든 과정을 일정한 기준을 가지고 각 단계별로 평가하는 것으로 보는 견해도 있다. 이에 관해서는 강현철. 평가방법론적 관점에서의 입법평가. 입법평가연구센터. 입법동향과 평가. 한국법제연구원. 2008년 여름호. 56p

5) 최윤철, 입법평가제도의 도입을 위한 전제조건, 입법평가의 과제와 전망, 한국법제연구원. 2007년 국제학술회의자료집, 2007. 8. 9. 231p

6) 박영도. 입법평가제도에 관한 연구. 법제처. 법제. 2002. 3. 20p. 이러한 견해는 과학기술의 발전과 생활관계가 복잡해지면서 모든 생활영역의 지나친 법제화 결과 법의 실효성·수용성이 떨어지는 문제가 발생하자 모든 영역의 법제화의 원인과 결과를 법정책학적 관점에서 포괄적으로 분석함으로써 입법 활동의 계획성을 높여 법령의 홍수 현상을 막고 입법과정에 나타나는 경솔함을 제거하는 한편, 입법에 대한 평가를 통해 과학적인 입법을 도모하고 입법의 질을 높이려는 입법학의 새로운 영역으로 보고 있다.

7) 최윤철·홍완식, 앞의 논문. 21-22p

8) 류철호. 선진 입법평가제의 도입 방안 연구 - 정부입법의 효율화와 법령정비를 중심으로. 연세대학교 법무대학원 석사학위논문. 2008. 7. 10p. 이러한 입법평가가 현

2. 입법평가기준의 필요성과 기능

가. 입법평가의 필요성

최근 우리나라도 민주화와 정보화 등으로 행정·정치적 환경이 변화함에 따라 입법 환경이 급격히 변화되고 있고, 그에 따라 정부입법과 의원입법의 발의 건수가 계속 증가하고 있고, 그에 따라 법령의 수도 늘어나는 추세에 있다.⁹⁾

이처럼 법령의 수가 증가함에 따라 법적으로 규율되는 국민들의 생활영역은 넓어지는 한편, 법령의 홍수, 졸속입법¹⁰⁾, 선심성 입법이나

대 법치행정국가에서는 입법이 정부의 정책을 반영하여 대부분 법제화되고 있기 때문에 정책평가와 구별하기 어렵고, 정책결정과정에서 다른 사전평가와 정책집행에 대한 사후평가가 입법에 대한 사전평가와 사후평가와 유사하다는 견해도 있다. 이에 관해서는 김유환·김동영·전훈. 정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정기능 강화방안 연구. 법제처. 2007. 11. 93p. 및 手塚貴大. 20公共政策の企劃・實施・評價と法, 입법평가의 과제와 전망, 한국법제연구원. 2007년 국제학술회의자료집. 2007. 8. 9. 194p. 그러나 정책평가는 특정한 정책이나 사업 또는 계획을 수행하기 위해 특정한 목적과 방법에 따라 평가를 실시하여 그 평가 결과는 구체적인 정책이나 사업 또는 계획의 수행이나 변경 등에 대한 타당성 근거를 제공하는 것으로 특정한 정책이나 사업 또는 계획에 국한되는 반면, 입법평가는 법령이 가지는 일반성과 추상성으로 인해 평가 범위가 매우 넓다고 할 것이고 정책 등의 근거가 되는 법령 자체에 대한 평가라는 점에서 보다 본질적이고 상위적인 평가의 성격을 가지므로, 입법평가와 정책평가는 구별되며, 그에 따라 입법평가와 정책평가의 기준도 차이가 난다. 즉 입법평가의 평가기준인 수범자의 이해가능성, 입법의 형식적·절차적 타당성, 헌법이나 상위법령에의 적합성 등은 정책평가와는 다른 독특한 기준이 된다는 것이다. 이에 관해서는 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 22p

9) 법제처 홈페이지 종합법령정보란/법령통계에 따르면, 우리나라의 법령통계 현황은 아래와 같다.

| 연도 | 법률 | 증가건수 | 대통령령 | 증가건수 | 총리령부령 | 증가건수 | 법령(합계) | 증가건수 |
|------|-------|------|-------|------|-------|------|--------|------|
| 2005 | 1,142 | 36 | 1,506 | 58 | 1,362 | 45 | 4,010 | 139 |
| 2006 | 1,163 | 21 | 1,552 | 46 | 1,407 | 45 | 4,122 | 112 |
| 2007 | 1,223 | 60 | 1,612 | 60 | 1,431 | 24 | 4,266 | 144 |

10) 졸속입법의 원인으로 법적 규율의 필요성에 대한 불충분한 심사, 과잉완벽주의의 지향, 규율의 명확성·이해성 등에 대한 불충분한 검토, 적절하지 못한 비용 계산, 규범화에 있어 국민이 요구하는 내용에 대한 불충분한 검토 등을 든다. 이에 관해서는 박영도. 입법평가의 이론과 실제. 한국법제연구원. 2007. 19p. 각주 19). 또한,

정치적 대응입법¹¹⁾ 등으로 인해 법령의 효과성·수용성·규범성이 떨어져 입법의 위기나 실패 현상이 발생하고 있다.¹²⁾

이러한 원인과 결과로 ①입법이 의도한 효과나 결과를 달성하지 못하는 일이 자주 발생하고,¹³⁾ ②입법자가 당초에 예상했지 못했던 결과나 부작용이 발생하기도 하며,¹⁴⁾ ③국민의 선호를 반영하거나 사회 발전을 이끄는 입법보다는 특수 이익이나 집단의 이익을 위한 입법이 이루어지고, ④나아가 국가에 과도한 재정적 부담을 초래하거나 예산을 고려하지 않은 입법¹⁵⁾으로 법집행을 어렵게 하는 것에 있다.¹⁶⁾

이해관계가 첨예하게 대립되는 법률안이 입법예고, 공청회, 관계부처 협의 등 충분한 의견수렴 절차 없이 추진되는 경우도 있다. 2007. 7. 3. 국회를 통과한 『군인사법 일부개정법률안』은 부사관(하사, 중사) 근속승진제도를 도입하면서 (구) 기획예산처 및 (구) 중앙인사위원회 등과 충분한 협의 없이 통과되었다. 이에 관해서는 류철호. 앞의 논문. 13p. 각주 32)

- 11) 특정 지역이나 집단을 지원하기 위한 선심성 법률안이 발의되어 국회를 통과하기도 한다. 그 예로 동·서·남해안발전특별법, 경찰공무원법(근속승진제 도입) 등을 들 수 있다. 이에 관해서는 류철호. 앞의 논문. 13p. 각주 33)
- 12) 이와 유사하게 법규의 과잉화, 일상생활의 법화, 법률의 인플레이션 현상에 대한 지적에 관해서는 박영도. 앞의 간행물. 18p. 참고
- 13) IMF 당시 강제 퇴출된 5개 은행의 직원들의 재취업을 돕기 위해서 『금융구조조정으로 정리된 금융기관직원의 생활안정지원에 관한 법률』을 제정(2004년 7월)했으나, 예산마련 방안이 없어 실제 지원받은 은행 직원은 한명도 없는 상태에서 2006년 12월 31일 이 법률은 효력을 상실했다.
- 14) 성매매 근절을 위해 『성매매 알선 등 처벌에 관한 법률』이 제정되었으나, 유사 성행위의 확산과 성매매의 음성화에 따른 위생 감독상의 어려움 발생 등 당초 입법 시 생각하지 못한 결과가 발생하였다. 성매매처벌법의 경제학적인 관점에서의 평가에 관한 사항은 이주선, 경제학적 관점에서 본 성매매처벌법. 한국경제연구원. 2006.을 참고
- 15) 『아시아문화중심도시 특별법』은 특별회계 설치에 약 2조 5천억원의 예산이 소요됨에도 2006. 8. 27. 국회에서 통과되었고, 『태평양전쟁 전후 국외 강제동원 희생자 등 지원에 관한 법률안』은 강제도원되었다가 국내로 돌아온 생존자에게 1인당 5백만원의 위로금을 지급하도록 2007. 7. 3. 국회 본회의에서 수정 의결됨으로써 막대한 추가 재정 소요를 우려하여 대통령의 법률안 거부권 행사를 통해 국회에서 폐기된 사례가 있다. 또한 최근에는 『위헌결정에 따른 학교용지부담금 환급 등에 관한 특별법』에 대해 대통령이 거부권 행사를 하였으나 국회에서 재의결되어 공포되어 전국적으로 26만여 가구에 약 4,600억원을 환급하여야 하는 사례도 있었다. 이에 관해서는 류철호. 앞의 논문. 14p. 각주 37)
- 16) 홍준형·최은진·김남진. 앞의 논문. 5-6p.

따라서 입법의 실패 또는 위기 현상을 극복하고 입법 환경의 변화에 대응하는 입법 활동을 위해서는 입법이 미치는 다양한 영향을 분석·평가하여 입법이 필요한지 여부를 판단하고, 현행 법령이 입법목적 제대로 달성하는지 또는 부작용은 없는지 등을 분석하여 법령의 개정·폐지 등이 필요한지를 결정하는 평가제를 마련할 필요가 있다.¹⁷⁾

위와 같은 평가제도가 바로 선진국에서 실시하고 있는 입법평가제로서, 독일, 스위스, 미국 등에서는 10여 년 전부터 본격적으로 도입되어 시행하고 있는데,¹⁸⁾ 입법과정에서 비용편익분석, 수용성, 성별영향, 기업·환경 및 소비자 등에 미치는 영향 등을 포괄적으로 평가하고 있다.¹⁹⁾

우리나라도 입법에 관련된 각종 평가제도로써 법안비용추계제도, 규제영향분석, 성별영향평가, 부패영향평가 등이 이미 실시되고 있지만, 이러한 입법 관련 각종 평가제는 특정 분야에 한정된 일면적인 평가로서 선진국에서 실시되고 있는 입법평가제의 일부 항목이나 기준에 대한 평가에 지나지 아니하고, 각종 개별법에 따라 여러 부처에서 분산 수행되고 있어 종합적이고 포괄적인 평가시스템이 확립되어 있지 않으며, 유사한 평가항목이나 기준에 대해 중복적으로 평가하거나 입법 관

17) 이러한 새로운 제도의 마련이 현재의 복잡한 정부입법 절차에 단순히 추가하는 형태가 된다면 오히려 정부입법과정 전체의 효율성을 떨어뜨리고 입안부처의 입법에 따른 부담과 입법 비용을 증가시키는 문제가 발생할 수 있으므로, 정부입법 프로세스를 보다 효율적으로 개선하여 입법에 따른 부담과 비용을 줄이면서도 입법이 효율적으로 추진될 수 있도록 하는 방안을 함께 고려하여야 한다. 이에 관해서는 류철호. 앞의 논문. 17p. 각주 48)

18) 박균성·김재광. 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처. 2007. 11. 1p.

19) 모든 유럽의 국가, 유럽연합 및 OECD와 같은 국제조직도 현재 보다 나은 법률을 제정하기 위해 노력을 기울이고 있고, 과연 무엇을 규범으로 전환하여야 하며, 시민·사회·경제 그리고 행정 스스로가 적은 부담을 가지게 되고 보다 적은 비용과 부담을 가져오는 장래 양적으로 적은 수의 법률과 질적으로 보다 나은 법률들을 제정할 수 있을지에 대한 문제 제기과 다른 한편으로 기존의 법규범을 감소시킬 수 있는가에 대한 검토를 하고 있다. 이에 관해서는 Prof. Dr. Ulrich Karpen. Better Regulation-Bessere Rechtsetzung(보다 나은 입법). 한국법제연구원, 2007년 국제학술회의자료. 2007. 8. 9. 23p.

런 각종 평가 간에 연계성이 떨어지는 등의 문제가 지적되고 있다.²⁰⁾

따라서, 입법의 필요성, 내용적 타당성 등 입법 자체에 대해 체계적으로 분석하고, 입법이 국민·경제·사회에 미치는 영향이나 국가의 재정·조직에 미치는 영향 등을 종합적으로 평가할 수 있는 시스템을 도입할 필요가 있다.

그러한 종합적인 평가시스템을 도입하려면 미리 그 입법평가를 위한 기준과 평가 실행을 위한 실무지침서를 마련하는 것이 필요하다.²¹⁾ 주요 각국이 입법평가제가 도입되었을 때 입법평가를 위한 입법평가기준과 업무매뉴얼을 제공함으로써 입법평가가 제대로 실시될 수 있었던 점을 참고할 만하다.

나. 입법평가의 기능

입법평가는 입안단계에서부터 입법과정을 거쳐 법령안이 공포·시행되고, 그 이후 법집행까지의 일련의 단계별로 평가를 함으로써 보다 적고 좋은 법령으로 법령의 효율성과 수용성을 높이는 기능을 한다.²²⁾ 또한, 우리나라와 같이 여러 부처에 분산 수행되고 있는 입법관련 각종 평가제들을 통합하여 종합적인 입법평가를 실시할 경우 입법절차가 간소화되어 정책의 신속하고 효율적인 법제화를 지원하는 등 입법프로세스를 개선하는데 도움을 줄 수 있다.²³⁾ 또한, 입법평가는 즉흥적이고 졸속적인 입법을 방지하여 불확실성을 줄임으로써 입

20) 류철호. 앞의 논문. 192p

21) 구체적인 실무지침서는 앞으로 법령안이나 법령에 대한 평가의 경험을 축적해 가면서 조금씩 보완·발전시켜 나가는 방향으로 해야 한다.

22) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 32p

23) 류철호. 앞의 논문. 17-18p. 정책과정에 맞추어 입법평가가 갖는 기능에 대해 살펴보면, 정책결정단계에서는 사전평가를 통해 질 높은 법안이 마련되도록 하고, 정책집행단계에서는 법령집행의 기준과 해석의 지침으로 기능할 수 있으며, 나아가 정책집행의 결과와 입법평가의 내용을 비교·대조하여 법령정비 필요 여부에 대한 판단의 기초를 제공하는 역할을 할 수 있다. 이에 관해서는 류철호, 앞의 논문. 20p

법자로 하여금 입법목적을 효율적으로 달성할 수 있게 하고 법령의 안전성을 높이며, 수범자인 국민의 권리를 최대한 보장하는 대안을 선택하게 하고 법령의 내용을 알기 쉽고 이해하기 쉽게 함으로써 국민의 법률에 대한 자발적인 수용을 높여, 해당 정책이나 법령 내용에 대한 정당성 및 과학성을 부여하는 기능을 한다.²⁴⁾ 즉, 입법평가는 평가대상이 된 법령안 또는 법령에 대한 입법자와 수범자간의 인식의 차이를 줄이고, 법령의 집행가능성을 검토하여 부작용 등에 대한 사전 보완이 가능하도록 해 준다.²⁵⁾

나아가 법령에 대한 평가로 도출된 입법 자료를 축적하여 국가의 입법 활동을 지원하고, 입법에 대한 평가·분석·환류를 통해 법령의 공급자인 국가의 입장이 아니라, 수요자인 국민의 관점에서 입법이 이루어질 수 있도록 하는 계기로 작용할 수 있으며, 그 평가·분석된 결과를 국민에게 공개함으로써 입법과정의 투명화와 입법 정보의 공유에도 도움을 줄 수 있다.²⁶⁾

24) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 33-34p. 및 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 7-8p

25) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 33-34p. 이와 유사하게 입법평가의 기능으로 입법의 합리화(과도한 규율을 제거하여 간소하고 간단하게 이해할 수 있는 규율체계 형성), 입법의 결과와 집행에 대한 예측가능성 제고, 입법통제기능(입법과정을 투명하게 하고 입법자의 의사결정을 지원하고 비판하는 기능) 등을 드는 견해가 있다. 이에 관해서는 박영도. 앞의 책. 42-43p. 참고

26) 류철호. 앞의 논문. 20p

제 2 절 입법평가기준의 중요성 및 일반사항²⁷⁾

1. 입법평가기준의 중요성

최근 입법 환경의 변화로 입법 수요의 증가에 따른 법령의 홍수 현상과 함께 법령의 실효성·수용성이 떨어져 입법의 실패 또는 위기가 발생하기도 한다. 반면, 오늘날 법규는 다원적 사회에서 현실적 조건과 헌법적 요구 하에서 입법목표를 달성하고 각종 사회적·국민적 요구가 충족되어야 하며 다른 입법목표와의 충돌을 조정하는 노력이 필요하다.

27) 이 연구에서는 입법평가의 방법(수단)은 자세히 다루지 않기로 한다. 입법평가의 방법은 다른 학문적 영역에서 사용하는 전문적이고 기술적인 분야와 관련되어 있고, 입법평가제를 도입하는 경우에도 입법평가의 방법의 실행은 매우 전문적인 사항이라 전문직 연구관을 채용하여 전문적으로 일임하거나 외부 위탁 또는 아웃소싱(out-sourcing)을 해야 할 부분이기 때문이다. 입법평가의 방법에 대한 개략적인 주요 내용은 아래의 표(박영도, 앞의 책, 69p)를 참고하고, 각 평가방법에 대한 구체적 내용은 박영도, 앞의 책, 70-128p. 참고

| 평가방법 | 평가방법의 주요내용 | 관련 심사기준 |
|----------------|---|-------------|
| 효용가치분석 | 다양한 법령초안의 목표효과를 비교·조사하기 위한 평가방법 | 목표달성도 |
| 비용결과분석 | 법령초안상의 관련 규정으로 인하여 규율대상자에게 예상되는 부담의 증가와 경감을 일정한 기간 동안 화폐적 단위로 계산하는 방법 | 경제적 효과 |
| 급부경로분석 | 법령초안의 규정에 따라 특정한 수범자들 간 급부의 이전을 파악하고 조사하는 방법 | 경제적 효과 |
| 인건비 추산 | 집행과정의 처리와 이에 필요한 시간에 기초하여 법규정을 집행하기 위해 필요한 인건비를 조사하는 방법 | 실용성, 경제적 효과 |
| 비용편익분석 | 어떤 정책의 실시로 발생하는 사회적 편익과 비용을 화폐가치로 환산·비교함으로써 당해 정책의 타당성을 판단하는 방법 | 경제적 효과 |
| 체계성 및 이해가능성 분석 | 체계성은 법규범의 내부적 구조의 적합성을, 이해가능성은 용어의 개념적 명확성과 언어적 명확성을 평가하는 방법 | 이해가능성 수용성 |
| 상호의존성 분석 | 상호 교차적으로 관련을 맺고 있는 법규정을 조사하고 효력을 평가하는 방법 | 상호작용 조화성 |
| 교차점분석 | 영역이 서로 유사한 규율범위에 있는 법규정들 간의 상호관계를 파악하고 조사하기 위한 방법 | 상호작용 조화성 |

이러한 입법 상황에 효과적으로 대처하기 위해서는 앞에서 본 바와 같이 선진국과 같은 과학적인 입법평가제의 실시가 필요한데, 이러한 입법평가는 평가목적이나 대상에 맞는 적절한 평가를 위한 기준 내지 평가요소를 선정하는 일이 무엇보다 중요하다.²⁸⁾ 그 이유는 입법평가 기준과 항목에 따라 적용할 평가방법이 다르고 그에 따라 평가의 과정이나 절차도 달라질 수 있고, 무엇을 중점으로 평가기준을 삼느냐에 따라 평가 결과도 달라지기 때문이다.²⁹⁾

입법평가가 모든 평가기준을 포괄하여 평가하려는 경우에는 그 평가에 따른 인력과 비용·시간 부담이 매우 크고, 제대로 된 평가방법이나 절차를 일일이 거치기 어려워 각 평가기준에 관한 평가 내용이 형식화되거나 부실해질 우려가 있다. 반대로, 평가기준이 너무 적게 선정되는 경우에는 현재 실시되고 있는 우리나라의 입법 관련 각종 영향평가제에 의한 평가와 다른 평가 내용이 나오길 기대하기 어려울 뿐만 아니라 선정된 평가기준 외에 다른 평가기준에 따른 영향이 전

28) 류철호. 앞의 논문. 28p

29) 박영도. 앞의 책. 44-46p. 이 논문에 따르면 입법평가의 기준에 따라 입법평가의 방법은 아래와 같이 달라진다.

| 평가기준 | 심사항목 | 평가방법(선택) |
|-------|---|------------------------------------|
| 법경제성 | 규율 필요성, 입법대안 규율 강도와 밀도 | 필요성 심사, 비교법, 실험입법 |
| 영 향 | 효과, 성과, 부작용 | 효과분석, 시뮬레이션, 실무테스트, 실험입법 |
| 실효성 | 목표달성도, 최적효과 | 효과분석, 실무테스트, 실험입법 |
| 비 용 | 발생비용, 국가재정, 경제적 비용, 국민경제적 비용 | 비용분석, 시뮬레이션, 비교법, 벤치마킹, 전문가 감정 |
| 유효성 | 효용, 국민경제적 효용 비용/성과, 비용/효용 | 효용분석, 성과분석, 전문가 감정, 실무테스트 |
| 친숙성 | 이해성, 예측가능성, 법적안정성, 실생활에의 적합성, 비용최소화 | 실무테스트, 실험입법 |
| 집행가능성 | 수용가능성, 행정실제성 행정비용의 최소화 실행가능성, 관할적합성 | 실무테스트, 실험입법, 직무분석, 교차분석 |
| 법합치성 | 상위법, 체계성, 완비성, 관련성 | 정합성 심사, 전문문헌 분석 완전성 심사, 간결성 테스트 |

혀 고려되지 않거나 선정된 평가기준보다 더 중요한 평가항목에 해당하여 입법적 의사결정을 잘못 할 가능성이 뒤따를 수 있다.³⁰⁾

따라서 입법평가의 기준은 모든 법령에 일률적으로 적용할 수 있는 것이 아니라, 입법평가의 종류, 입법평가의 방법, 개별 법령의 특성과 입법목적 등을 고려하여 개별 법령마다 적절하게 선정될 필요가 있다.

한편, 법령은 복잡하고 법에 대한 평가는 필연적으로 종합적인 성격을 지니고 있으므로 광범위하고 다양한 측면이 고려되도록 법령안이나 법령에 대한 평가는 가능한 다양한 평가기준들을 고려할 필요가 있으나, 입법평가가 표준적인 틀을 갖추어 일관성이나 객관성을 가질 수 있도록 공통적인 평가기준을 제시함으로써 입법평가의 결과에 입법자가 사실상 구속되도록 하는 것도 중요하다.³¹⁾

2. 입법평가의 일반기준과 상호 관계

가. 입법평가의 일반기준

입법평가의 기준으로 법경제성, 영향, 실효성(효과성), 비용, 유효성(효율성), 친숙성(이해가능성), 집행가능성, 법합치성(법형식성) 등을 드는 견해도 있고,³²⁾ 헌법적 가치(자유와 권리, 최소한의 사회보장, 평등, 법의 지배, 인권)와 함께 법의 일관성·통일성, 수용성·준수성, 정당성, 안정성, 효과성, 경제적 효율성, 접근성(명확성, 이해가능성 등) 등을 드는 견해도 있으며,³³⁾ 입법의 필요성, 유효성과 효율성, 공평성, 참가성, 적법성 등을 드는 견해도 있다.³⁴⁾

30) 류철호. 앞의 논문. 28p

31) 임명현. 입법평가론. 한국법제연구원. 2008. 8. 120p

32) 입법평가의 일반적인 기준에 관해서는 박영도. 앞의 책. 46-66p.를 참고한 것이다.

33) 임명현. 앞의 책. 105-120p에 언급된 평가기준을 열거한 것이다.

34) 최환용. 입법평가의 실험과 조례에 대한 입법평가의 필요성. 입법평가연구센터. 입법동향과 평가. 한국법제연구원, 2008년 여름호. 75-77p. 그런데, 평가기준에 관하여 동일한 용어가 연구자에 따라 그 의미를 달리 사용하는 경우도 있고, 같은 의미

따라서 입법평가의 일반적인 기준으로는 입법의 필요성, 법경제성, 입법의 영향이나 비용, 효과성 또는 효율성, 공평성, 수용성(준수가능성), 집행가능성, 법적합성(법의 일관성, 통일성, 명확성, 이해가능성 등) 등이라고 할 수 있다. 입법의 필요성은 해당 입법이 본질적으로 필요한가에 관한 기준으로, 입법의 목적이 적절한지 나아가 행정적 개입을 할 필요가 있는지를 묻는 것이다.³⁵⁾

법경제성은 법령에서 의도한 목적과 그 목적달성에 필요한 수단 간의 관계에 비추어 법 시행에 수반되거나 법령상 의무 이행에 드는 경비가 경제성이 있어야 한다는 것이다. 즉, ①주어진 목표에 대해 최소한의 수단을 사용할 것인가, ②확고한 수단을 선택하여 최대한의 효과를 달성할 것인가를 판단하는 것이다.³⁶⁾

영향은 법령에 따라 그 법령의 대상과 사회적 환경을 개선하는 효과가 있는가 또는 그 효과가 있다면 얼마큼 있는가를 의미하는 것으로, 의도한 영향과 의도하지 않은 부수적 영향, 기타 입법자의 목적과는 다른 사실상의 영향, 법 현실에 대한 직접적 영향, 보다 장기적으로 발생하는 영향 등을 파악한다.³⁷⁾ 비용은 그 개념이 다양하나, 입법과 법집행에는 비용이 필요하고 그 비용의 많고 적음이 입법의 효율성을 측정하는 중요한 기준이 된다. 입법평가에 있어서 비용은 화폐적 비용만이 아니라 사회·환경비용, 규제비용 등 각종 비용을 적극 고려하여야 한다.³⁸⁾

를 다른 용어로 사용하는 경우가 있어 혼란스러운 점이 있음을 지적할 수 있다. 따라서 평가기준에 관한 용어를 명확히 정의하는 한편, 같은 용어는 그 의미가 같도록 통일적으로 사용할 필요가 있다.

35) 최환용. 앞의 글. 75p

36) 입법적 수단으로는 명령, 유인, 급부, 재분배, 절차 마련, 촉구(설득), 파트너쉽, 목표설정 등이 있다. 이에 관해서는 박영도. 앞의 책. 48p.

37) 유럽연합(EU)은 경제적, 환경적, 사회적 영향을, 영국은 경제적, 사회적, 환경적 영향과 중소기업 및 경쟁에 대한 영향을, 독일은 정부예산, 경제계, 소비자, 양성평등에 미치는 영향을 평가한다. 이에 관해서는 박영도. 앞의 책. 51-52p.를 참고

38) 비용의 구체적인 유형으로는 입법과정에서 발생하는 비용, 법집행 비용, 일회성

효과성은 어떤 예측한 결과와 실제의 효과 간의 관계를 파악하는 것으로 실효성이 큰 대안일수록 목표달성의 극대화를 가져준다. 따라서 효과성은 법안의 비교·평가기준으로서 매우 유용하고 중요한 기준이다. 특히, 비용을 고려하더라도 목표달성이 더 중요하다면 효과성 기준은 가장 중요한 대안의 평가기준이 될 것이다.

효율성은 투입된 자원(input)과 그로부터 산출된 재화 및 서비스(output)의 관계를 묻는 것이다. 이 효율성을 기준으로 대안을 선택하면 효과성을 기준으로 할 때에 비해 효과만이 아니라 비용도 고려하여 최선의 대안을 선택할 수 있는 장점이 있으나, 배분의 공정성 문제를 고려하지 못하는 약점도 있다.

공평성은 정책이나 규제에 따른 효용이나 비용이 공평하게 배분되고 있는가 또는 불평등한 취급이 있지는 않는가를 평가하는 기준이다.³⁹⁾

수용성 또는 준수가능성은 수범자인 국민들과 이해관계인들이 법령 규정을 받아들여 지킬 수 있는지를 검토하는 것이다. 국민들이 지킬 수 없는 법령은 현실과 맞지 않은 내용을 담은 것으로 많은 부작용이나 문제점을 유발하고 법령에 대한 불신을 조장할 수 있다.

집행가능성이란 법규범의 효력을 증진시키기 위해 그 실현가능성을 모색해야 한다는 것이다.⁴⁰⁾ 이러한 실현가능성의 내용으로는 기술적 실현가능성, 법집행기관과 사회전체의 경제능력을 고려한 재정적·경제적 실현가능성, 행정기관의 조직·인력 등에 대한 행정적 실현가능성, 법령 간 모순 여부 등 법적 실현가능성, 법안이 채택되고 집행될

비용, 연속성 비용(중전 규정의 집행비용), 개별비용(직접적 비용), 공동비용(간접적 비용), 인건비, 물적 비용 및 서비스 비용, 이전비용, 국민경제적 비용 등이 있다. 이에 관해서는 박영도, 앞의 책, 56-57p.를 참고

39) 최환용, 앞의 글, 76p

40) 법안이 실현가능성이 없다고 하여 입법으로 채택할 수 없다고 바로 포기할 것이 아니라 그 결과 예측과 평가를 통해 훌륭한 법안이라는 결론에 이르면 실현가능성을 높이는 방안을 적극 모색하고 실현가능성을 제약하는 요인들을 극복할 필요가 있다. 이에 관해서는 박영도, 앞의 책, 61-62p

정치적 실현가능성 등이 있다.

법적합성은 법령의 형식과 법체계에 대한 전반적인 사항을 평가하는 기준으로, 법령이 내적 체계성과 외적 체계성을 갖추어 일관성과 통일성을 지니고 법령이 알기 쉽고 명확하게 만들어져 법령을 이해하기 쉬워야 한다는 것이다.⁴¹⁾ 즉, 법령은 헌법·상위법, 다른 법령과의 관계 등 법질서 내에서 불일치가 발생하지 않고 법 적용이 가능하도록 체계적이고 논리적인 구성을 갖추어야 하며 일정한 내용이 연관성을 갖추어야 하며, 법령의 수범자가 어떠한 결정을 내리는 경우 해당 법령을 고려할 수 있도록 법령이 이해하기 쉽게 만들어져 있어야 한다는 것이다. 따라서 입법에 있어 법령의 일반적이고 추상적인 특성상 일반조항이나 불확정개념⁴²⁾의 사용이 불가피한 측면은 있으나, 국민이 법규범에 대하여 친숙성이 있을 때에 국민적 공감대와 합의 형성이 가능하므로 가능한 명확하고 알기 쉬운 법령 용어를 사용하고 법문장도 간결하고 국문법에 맞게 작성하도록 노력해야 하는 것이다.

나. 입법평가기준의 상호 관계

법은 아주 복잡하고 법은 광범위하고 다양한 측면을 고려해야 하므로 필연적으로 종합적인 성격의 것이어야 하므로 법령안이나 법령에 대한 평가에 있어서는 다양한 평가기준을 고려하는 것이 바람직하다.⁴³⁾ 즉, 입법이 적당하고 타당한지에 대한 평가는 위에서 언급한 입법평가의 어느 하나의 기준에 따라 평가하기는 어렵다는 것이다. 예를 들

41) 여기에서 법적합성은 법령 자체에 대한 평가를 포괄하는 평가기준으로 사용하기 위하여 범형식과 법체계에 대한 다양한 기준으로 언급되고 있는 법합치성, 범형식성, 적법성, 명료성, 통일성, 친숙성, 이해가능성 등을 모두 포함하는 의미로 사용하고 자 한다.

42) 불확정개념이란 공공의 복지, 공적 질서, 위험 등의 용어와 같이 그 의미 내용이 일의적인 것이 아니라 다의적인 것이어서 진정한 의미 내용이 구체적 상황에 따라 판단되는 개념을 말한다. 이에 관해서는 홍정선, 행정법특강, 전영사, 2007. 203p

43) 임명현, 앞의 책, 120p

어 효과성은 좋지만 효율성이 떨어지는 법률안이 있을 수 있고, 효율성은 좋지만 공평성에 문제가 있을 수 있는 것이다.⁴⁴⁾ 그러므로 입법 평가에 관한 일반적인 기준을 종합적으로 판단하여야 한다.⁴⁵⁾

또한, 이러한 평가기준들은 긴밀하게 연관되어 있기도 하고 평가기준들 간에 상충되어 있기도 하다.⁴⁶⁾ 법률이 일관성과 통일성 등 법적 합성을 갖추면 이해관계인들이 더 잘 이해할 수 있고 법규범에 대하여 수범자들이 받아들여 잘 지키므로 법률의 효과성이 높아질 것이다.

3. 입법평가의 종류별 평가기준

가. 입법평가기준의 종류

입법평가의 종류는 일반적으로 입법평가를 정책학 분야에서 이론화·체계화된 이론을 입법학에 도입하여 평가시기를 중심으로 사전적 평가, 병행적 평가, 사후적 평가로 구분한다.⁴⁷⁾ 독일의 ‘법률 결과의 예측·평가’에서도 입법평가는 입법과정의 시간적 진행관계에 따라 대체적으로 3단계로 구분하고 있다.⁴⁸⁾

사전적 평가는 규율대안을 기초로 한 사전절차로서, 입법동기의 발견으로부터 입법의 필요성을 확인하고 법률안의 준비단계로 접어들기 까지에 이르는 평가이다. 병행적 평가는 초안의 법형식을 기초로 한 부가평가로서, 법률안 초안의 마련부터 법률안이 법률로써 완성되기 까지에 이르는 평가이다. 사후적 평가는 현행 법령의 효력을 기초로 한 회고적 평가로서, 현행 법령에 대한 평가이다.⁴⁹⁾ 위 세 가지 평가는 각 단계가 좋은 법을 만들기 위한 전반적 과정이고, 각 단계에서

44) 최환용. 앞의 글. 77p

45) 최환용. 앞의 글. 77p

46) 임명현. 앞의 책. 109-119p

47) 박영도. 앞의 책. 129-131p

48) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 36p

49) 박영도. 앞의 책. 131p

각 평가기준에 따른 개별 평가로 활용될 수도 있다.⁵⁰⁾ 즉, 입법평가는 사전평가를 통해 규율대안이 가져올 예견되는 결과에 대한 정보를 입법자에게 제공하고, 병행평가를 통해 법령안의 집행가능성과 준수가능성 등을 미리 파악하게 하며, 사후평가를 통해 입법목적의 달성도와 수범자의 법령 수용 정도를 주로 측정한다.⁵¹⁾

나. 사전적 평가와 평가기준

(1) 사전적 평가의 일반적 사항

사전적 평가는 입법 대안의 개발과 그 실시 여부를 검토하거나 복수대안 중에서 비교 평가를 통하여 최적의 규율대안을 선택하는 평가이다.

이러한 평가는 ①입법의 필요성을 조사할 때, ②입법대안의 개발 및 개발된 입법대안의 예상결과를 검토한 후 비교 평가할 때, ③입법대안의 합목적성을 확정할 때, ④최적의 입법대안을 탐색할 때 등에 유용하게 적용할 수 있다.

그리고 사전적 입법평가는 다음과 같은 기능을 수행한다.⁵²⁾

- ① 사전평가를 통하여 목표달성 정도를 비롯하여 부작용, 경제적 효과, 인적 수요 및 시간적 범위에 대한 현실적인 예상을 가능하게 한다.
- ② 원하지 않는 효과를 방지하기 위한 보완대책을 마련할 수 있도록 한다.
- ③ 구체적인 계획을 통하여 입법의 실현을 용이하게 한다.
- ④ 나중에 실시될 사후적 평가를 위한 기초를 확보할 수 있게 한다.

50) 박영도. 앞의 책. 131p

51) 박영도. 앞의 책. 131p

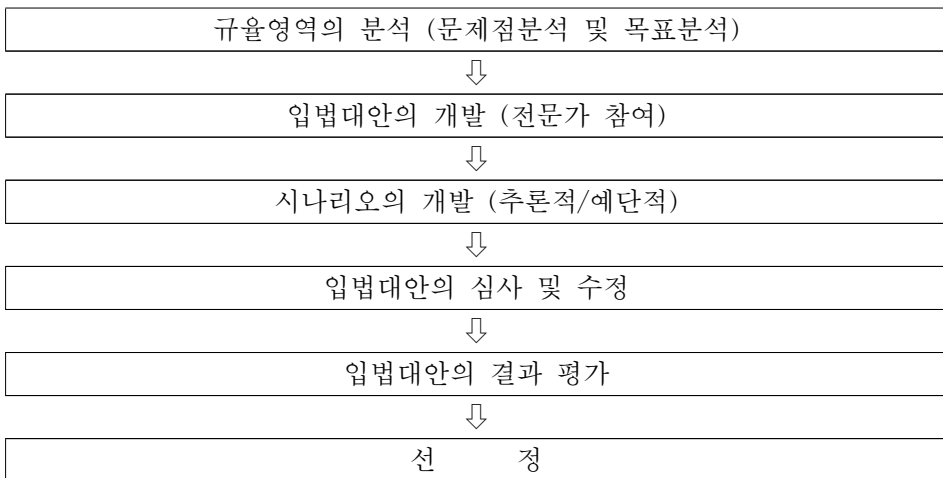
52) Werner Bussmann. **Die Methodik der Prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung**. LeGes 1997. 3. S. 126p. 재인용; 박영도. 앞의 책. 135p. 각주 165)

사전적 평가는 입안단계에서의 평가로 그 평가의 결과를 반영하기 쉽다는 장점이 있으나, 미래 예측에는 불확실성이 수반되고 정보·자료의 수집과 그 신뢰성 확보가 곤란하거나 입법에 필요한 제한된 시간 내에 평가 결과를 도출해야 하는 한계가 있다.⁵³⁾

이러한 사전적 평가의 절차는 구상(계획)단계, 실행단계, 평가단계로 이루어져 있다.⁵⁴⁾ 구상단계는 입법평가의 동기, 규율영역의 분석, 입법대안의 개발, 시나리오의 개발과 적절한 평가방법의 선택(질적 평가, 양적 평가) 등이 해당한다. 실행단계는 전문가와 수범자의 워크숍 개최, 입법대안의 심사 및 수정, 입법대안의 결과 평가 등이 해당하며, 평가단계는 평가 결과의 평가, 문서화, 자료정리 등을 행한다.

이 사전적 평가의 위 단계별 일반적인 진행과정은 다음과 같다.⁵⁵⁾

표 1. 사전적 입법평가의 일반적인 진행과정



53) 박영도. 앞의 책. 129p

54) 박영도. 앞의 책. 135p

55) 박영도. 앞의 책. 134-165p. 또는 박영도·김재광. 재량행위 투명화에 따른 법령 정비 효과분석기법 연구. 법제처·한국법제연구원. 2005. 11. 232p. 그 밖에 사전적 입법평가의 상세한 진행과정과 그에 따른 각종 분석방법에 관한 구체적인 내용은 박영도·김재광. 앞의 논문. 200-229p. 참고

(2) 사전적 평가의 기준

사전적 평가에서는 입법의 영향, 법경제성, 입법의 효과성과 효율성, 법적합성, 집행가능성 등 앞에서 살펴 본 입법평가의 일반적인 기준 대부분이 해당한다고 할 것이다.

한편, 이러한 일반적인 평가기준 외에 『법제업무운영규정 시행규칙』 제2조는 법령 입안을 하는 때에 유의할 기준으로 입법의 필요성, 입법내용의 정당성 및 법적합성, 입법내용의 통일성과 조화성, 표현의 명료성과 평이성을 들고 있다.

‘입법의 필요성’은 새로운 입법조치를 필요로 하는지 여부에 대한 것만이 아니라 그 내용이 구체화될 수 있고 그 시행에 따른 효과와 문제점에 비추어 볼 때 입법 내용이 적용대상이 되는 일반 국민의 준수를 기대할 수 있는 강제적 규범으로서의 효과를 가질 수 있는가에 대한 판단을 요구한다.

‘입법내용의 정당성 및 법적합성’은 헌법 이념을 구체화하고, 정의와 공평을 실현할 수 있도록 개인의 지위 존중과 공공복리의 요청이 조화를 이루며, 권한 행사의 절차와 방법이 공정하여 부당하게 국민의 자유와 권리를 제한하는 일이 없어야 하고, 국민생활에 급격한 변화를 주지 아니하는 등 법적 안정성과 예측가능성을 보장하고, 헌법과 상위법에 모순·저촉되지 아니하도록 하고, 하위법령과 관련하여 위임근거를 명확히 할 것을 요구한다.

‘입법 내용의 통일성과 조화성’은 다른 법령과의 조화와 균형이 유지되도록 하고 법령 상호 간에 중복·상충되는 내용이 없고, 입법내용이 해당 법령의 소관 사항에 적합할 것을 요구한다.

‘표현의 명료성 및 평이성’은 입법 내용의 의미가 확실하게 이해될 수 있고 입법의도가 오해되지 아니하도록 정확히 표현하여야 하고, 적용대상이 되는 누구에게나 쉽게 이해될 수 있도록 알기 쉬운 용어

를 사용하고, 전체 내용을 쉽게 파악할 수 있도록 조문을 배열할 것을 요구한다.

다. 병행적 평가와 평가기준

(1) 병행적 평가의 일반 사항

사전적 평가로부터 도출된 최적의 입법대안을 법형식에 합치되는 내용으로 전환하는 과정에 필요한 평가가 병행적 입법평가이다.⁵⁶⁾ 이에 따라 병행적 평가는 법령안의 내용이 법형식에 부합하는지를 심사하고 검토하는 것을 임무로 하므로,⁵⁷⁾ 법령안 심사과정과 관련이 깊고, 입법 필요성 등에 대한 사전평가 결과와 더불어 입법기술적인 사항, 헌법 또는 상위법령 위반 여부, 다른 법령과의 관계 등에 대한 포괄적인 심사를 행한다.⁵⁸⁾

이처럼 병행적 평가는 법령안을 법령안 심사기준에 따라 분석하고, 법령안 내용이 상위법이나 다른 법령과 모순이나 충돌이 없는지 또는 현실과 부합하는지 등을 검토하는 한편, 법령안 내용이 갖고 있는 문제점이나 부작용 등을 최소화하여 법령안의 내용을 그대로 유지해도 되는지 아니면 보완이나 변경해야 하는지를 확인하고, 해당 법령안을 법형식적으로 최적화하는 기능을 한다.⁵⁹⁾

따라서, 병행적 평가는 법령안이 준수할 수 있고 집행이 가능하며 효율성을 증대시키는지 나아가 비용과 편익 간의 관계가 전체적으로 적절한지를 제시하고, 불필요한 규정을 제거하여 규정을 간이화하며, 법령의 흠결과 결함을 확인하여 보완하는 기능을 한다. 이러한 병행적 평가는 구상단계, 실행단계, 평가단계로 구분할 수 있다. 구상단계

56) 박영도. 앞의 책. 165p

57) 박영도. 앞의 책. 165p

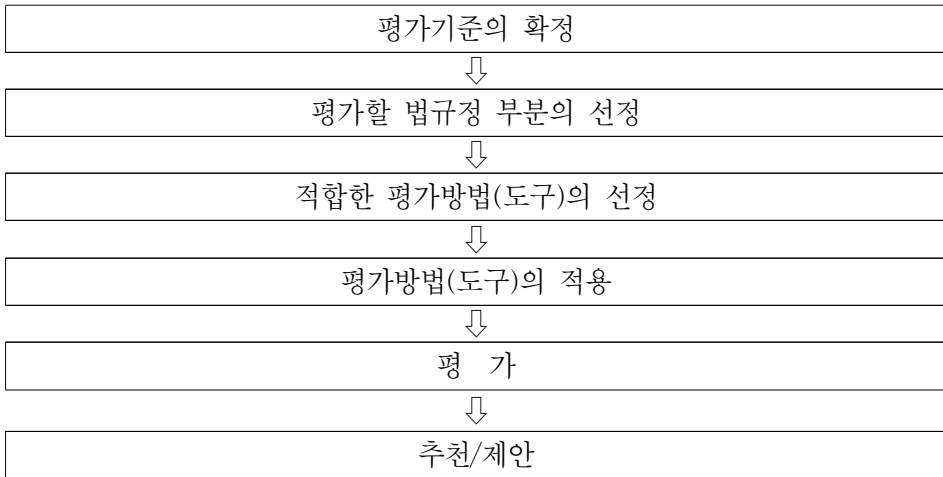
58) 박영도. 앞의 책. 165p

59) 박영도. 앞의 책. 166p

는 평가 수행 여부에 대한 평가의 동기, 평가기준의 확정, 중요한 규율부분의 선정, 효용가치분석·비용편익분석·상호의존분석 등 적합한 평가방법의 선정 등의 순으로 이루어지고, 실행단계는 선정된 법규정 부분에 대해 평가기준을 고려하여 실제 평가방법을 적용하며, 평가단계에서는 평가 결과를 평가하고 문서를 작성한다.

병행적 평가의 위 단계별 일반적인 진행과정을 요약하면 다음과 같다.⁶⁰⁾

표 2. 병행적 입법평가의 일반적인 진행과정



(2) 병행적 평가의 기준

병행적 평가에서는 입법평가의 일반적인 기준과 더불어 입법기술적인 심사기준들을 결합하여 다양한 관점에서 법령 초안에 대한 포괄적인 심사를 행한다.⁶¹⁾ 이를 위해서는 아래의 표⁶²⁾와 같이 포괄적인 질문서에 답변을 하고, “예”라는 답변이 나오는 해당 분야를 표시하여 그 내용에 대해 평가기준에 따라 집중적인 심사를 행한다.

60) 박영도·김재광. 앞의 논문. 240p. 병행적 입법평가의 구체적인 진행방식과 그에 따른 각종 평가방법의 구체적인 내용은 박영도. 앞의 책. 167-180p. 참고
 61) 박영도. 앞의 책. 169p
 62) 박영도. 앞의 책. 169-170p.의 표를 재구성한 것이다.

표 3. 병행적 평가의 포괄적 질문서와 평가기준

| 질문 | 해당 분야의 평가기준 |
|--------------------------|------------------------|
| 1. 예상되는 효과에 따른 평가 | |
| · 기본권 제한이 있는가 | · 법적 정합성 |
| · 시민의 자유가 제한되는가 | · 필요성, 관련 당사자 친숙성 |
| · 규정에서 특별한 효과를 기대할 수 있는가 | · 효과 |
| · 법령으로 새로운 목표설정을 추구하는가 | · 효과, 목표적합성 |
| · 행정비용이 발생하는가 | · 결과비용(국가에 발생하는 순수 비용) |
| · 행정에 새로운, 더 많은 과제가 생기는가 | · 결과비용, 집행가능성 |
| · 지방자치단체에 대해 재정상 요구가 있는가 | · 결과비용 |
| · 경제활동에 영향을 받는가 | · 법경제성, 전체 비용 |
| · 규정이 국민경제적 효과가 있는가 | · 전체 비용 |
| · 사회적 재분배를 의도(기대)하는가 | · 전체 비용, 공정성, 효과 |
| · 새로운 국가적 성과가 발생하는가 | · 결과비용, 성과 |
| · 행정의 효율성 증가를 의도하는가 | · 성과 |
| · 시민과 행정 간의 새로운 접촉이 생기는가 | · 관련 당사자 친숙성, 집행가능성 |
| · 지방자치단체에 집행과제가 위임되는가 | · 지방자치단체 적합성 |
| · 법령이 행정에서 새로운 절차를 야기하는가 | · 집행가능성 |
| · 법령에 대한 저항이 예상되는가 | · 집행가능성 |
| · 법령이 국제법과 관련있는가 | · 법적합성 |
| · 다른 법령에 영향을 미치는가 | · 법적합성 |

| 질 문 | 해당 분야의 평가기준 |
|----------------------------|-----------------------------|
| 2. 입법자의 도구내용에 따른 평가 | |
| · 새 규정에 지시 또는 금지가 포함되어 있는가 | · 필요성, 법적합성, 집행가능성 |
| · 새 규정에 제재가 포함되어 있는가 | · 결과비용, 법적합성, 효율성 |
| · 법령에 경제적 동기부여가 있는가 | · 결과비용, 비용, 효율성 |
| · 법령에 비경제적 동기부여가 있는가 | · 효율성, 집행가능성, 관련 당사자 친숙성 |
| · 국가활동이 필수적으로 필요한가 | · 효율성, 비용, 효율성 등 |
| · 국가업적이 자유롭게 이용·제공되는가 | · 효율성, 비용, 효율성 등 |
| · 법령에 보상에 관한 내용이 있는가 | · 효과, 효율성, 비용 등 |
| · 새로운 절차가 생기는가 | · 결과비용, 관련 당사자 친숙성, 집행가능성 등 |
| · 공동협력관계가 생기는가 | · 관련 당사자 친숙성, 법적합성, 효과 |
| · 법률에 목표규정이 있는가 | · 효과, 효율성, 계획 적합성 |
| 3. 기타 다른 기준에 따른 평가 | |
| · 사후평가가 계획되었거나 또는 희망하는가 | · 평가가능성 |
| · 개정안을 준비하여야 하는가 | · 법적합성 |

위 병행적 평가단계에서는 광범위한 심사기준에 따라 포괄적인 검토가 이루어지는 것이 이상적이라고 할 수 있을 것이나, 입법에 대한 종합적인 평가는 법제처의 법령심사와 별개로 행하는 것이 입법과정의 효율성 측면에서 오히려 바람직하다고 할 것이다. 즉, 별개로 제도화된 평가시스템을 통하여 포괄적인 입법평가를 행하고, 법제처의 법령심사 단계에서는 전체적인 입장에서 평가 결과를 토대로 법령심사

를 행하고 입법평가에서 누락되거나 평가가 미흡한 부분을 보완하는 역할을 하여야 한다. 나아가 법령 심사단계에서는 법령심사과정에서 고유한 평가기준이라고 할 수 있는 상위법 위반 여부, 다른 법령과의 충돌, 해당 법령 내에서의 체계성, 기득권 보호를 위한 경과조치 필요 여부 등 법적합성에 대하여 집중적으로 재평가하는 것이 필요하다.

그리고 병행적 평가단계에서는 법경제성, 효과, 비용, 효과성 또는 효율성, 집행가능성, 법적합성, 지방자치단체와의 관계 등의 다양한 평가요소를 고려하되,⁶³⁾ 개별 법령의 특성과 내용의 중요성 정도 등에 따라 그 평가요소별 세부적인 심사기준과 평가방법은 그 일부를 적용하거나 부분적으로 선택하여 신축적으로 적용할 수 있다. 그러한 다양한 평가기준 중에서도 병행적 평가에서는 효과성 또는 효율성, 집행가능성, 법적합성, 국민의 수용성 등이 보다 중요한 기준이 된다고 할 것이다.⁶⁴⁾

63) 평가요소별 세부 심사기준과 평가방법은 아래와 같다. 이에 관해서는 박영도. 앞의 책. 171-172p.를 참고

| 평가요소 | 평가기준 | 평가방법 |
|-------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| 법경제성 | 규율 필요성, 규율 대안, 규율 밀도·강도 | 필요성 심사, 비교법, 실험입법 |
| 효과 | 영향(Impact), 효과(outcome), 부수 효과 | 효과분석, 시뮬레이션, 실무테스트/실험입법 |
| 효율성 | 목표달성도, 효과의 최적성 | 실효성분석, 실무테스트/실험입법 |
| 비용 | 국민경제, 재정, 지방자치단체 등에 미치는 비용 | 비용분석, 비교법, 벤치마킹, 전문가 자문 등 |
| 유용성 | 국민경제, 경제, 행정 등을 위한 유용성, 비용/성과 | 효용가치분석, 실행분석, 실무테스트, 전문가 자문 |
| 친숙성 | 이해가능성, 예측가능성, 생활환경에 대한 적합성, 비용최소화 | 실무테스트, 실험입법 등 |
| 집행적합성 | 수용가능성, 행정적 실천가능성, 행정비용의 최소화, 관철가능성 | 실무테스트, 실험적 법률, 계획 실행 등 |
| 법적 정합성 | 상위법, 체계성, 집행성, 관련성 | 일관성 심사, 전문문헌 분석, 집행가능성 심사, 간명성 심사 |
| 계획적합성 | 장기적 구상과의 조화 가능성 전문계획과의 조화 가능성 | 시뮬레이션 및 계획시나리오와의 비교 |
| 평가가능성 | 사후적 평가를 위한 기초 목표에 대한 명확한 인식가능성 | 평가기준에 따른 판단 |
| 지방자치단체와의 관계 | 지방자치단체에 미치는 영향 | 비교법 등 |

64) 박영도. 앞의 책. 177p. 표를 재정리한 것이다.

병행적 평가는 특히 법령 자체에 대한 평가기준들, 법령의 일관성과 통일성, 명확성, 체계성, 이해가능성 등에 대한 검토가 병행되어야 한다.

라. 사후적 평가와 평가기준

(1) 사후적 평가의 일반 사항

사후적 평가는 법령이 시행되고 일정 기간이 지난 후에 법령이 미치는 효과에 대하여 정보, 자료 등을 활용하여 실증적으로 평가하는 것이다.⁶⁵⁾

이러한 사후적 평가는 사전평가와 사후평가의 결과를 비교하여 사전평가의 결과가 타당한지를 검증하거나, 입법의 목표달성도를 중심으로 법규범의 실효성이나 수용도 또는 부작용 등을 평가하여 현행 법규정이 개정이 필요한지와 개정이 필요하다면 어느 범위까지 개정하여야 하는지에 대한 정보를 제공하고, 경우에 따라서는 법규정의 개정이나 폐지 등에 관한 기본적인 논거를 제공한다.⁶⁶⁾

이를 위해 사후적 평가는 ①현행 법규정이 의도하는 목표에 도달하였는가, ②어떤 부작용이 나타났으며 이러한 부작용은 중요한 것인가, ③현행 법령에 따른 부담이 어느 정도까지 증감 또는 경감되었는가, ④법령이 실용적이고 준수 가능한 것으로 입증되었는가, ⑤개정의 필요성 또는 폐지의 필요성이 있는가 등을 집중적으로 분석한다.⁶⁷⁾ 이러한 분석은 당위-현재 비교, 이전-이후 비교, 법령의 시행 이후 시간적 흐름에 따른 비교, 다른 국가와의 사례 비교연구 등을 통해 실시한다.⁶⁸⁾

사후적 평가는 구상단계, 실행단계 그리고 평가단계로 구분된다. 구상단계에는 소송건수의 증가 등 평가의 동기, 평가기준의 확정, 평가

65) 박영도. 앞의 책. 130p

66) 류철호. 앞의 논문. 26-27p

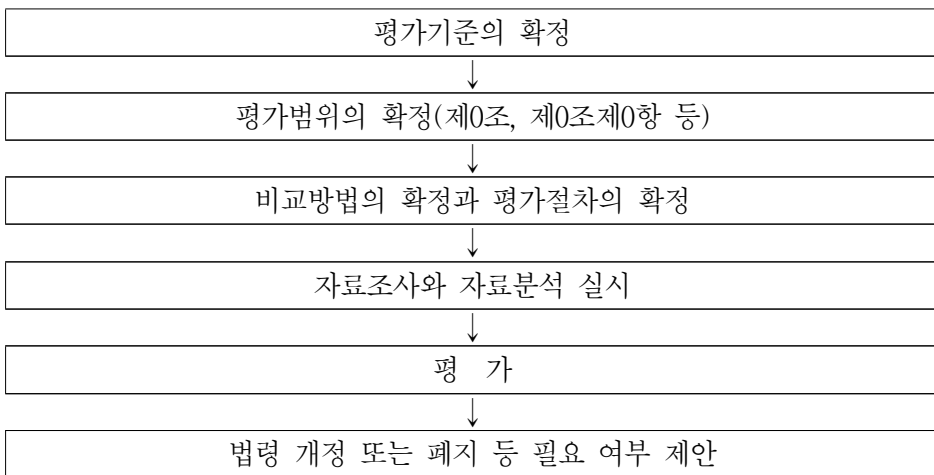
67) 박영도. 앞의 책. 181p

68) 박영도. 앞의 책. 181p

범위의 확정, 비교방법의 선택, 자료조사방식의 선택, 평가절차의 확정 등이 해당하고, 실행단계에서는 자료조사와 자료분석을 실시하며, 평가단계에서는 법규정에 대한 비교평가를 통해 사후검증을 하고 평가결과를 기록한다.

이러한 사후적 평가의 일반적인 진행과정은 다음과 같다.⁶⁹⁾

표 4. 사후적 입법평가의 일반적인 진행과정



(2) 사후적 평가의 기준

사후적 평가에서는 목표달성도, 실효성, 비용 또는 비용편익, 수용성, 부수적 효과 등이 주요 평가기준이 된다.⁷⁰⁾ 그러나, 사후평가의 방법⁷¹⁾이 당위-현재 비교방법, 이전-이후 비교방법, 사후적 분석방법

69) 사후적 입법평가의 구체적인 진행방식과 이에 따른 평가방법에 관한 구체적인 사항은 박영도, 앞의 책, 182-216p. 또는 박영도·김재광, 앞의 논문, 262-285p. 참고

70) 박영도, 앞의 논문, 196.-197p. 입법평가의 종류(사전적 평가, 병행적 평가, 사후적 평가)에 따라 그 평가기준에 다소 차이가 있으나, 공통되거나 중복되는 평가기준도 적지 않다고 할 것이다. 특히, 특정 법령 하나를 평가대상으로 하는 경우 각 평가 단계별로 그 평가기준을 크게 달리할 필요성은 크지 않다고 할 것이다.

71) 당위-현재 비교방법은 법령이 달성하려는 당위 가치와 실무에서 조사된 법령의 실제 가치를 비교하는 방법이고, 이전-이후 비교방법은 법령 시행 이전의 가치와

및 사례연구방법인지에 따라 평가기준에 대한 질문 내용에 있어 아래와 같은 차이가 있다.⁷²⁾

표 5. 사후적 평가방법과 평가기준

| 평가방법 평가기준 | 당위-현재 비교방법 | 이전-이후 비교방법 | 사후적 분석방법 | 사례연구방법 |
|--------------|---------------------|----------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| 목표달성 | 법규정으로 당위 가치를 달성하였는가 | 이전 규정 보다 현재 규정이 목표를 보다 잘 달성하는가 | 법규정이 목표를 지속적으로 개선하고 있는가 | 우리나라 법규정이 다른 국가의 법규정보다 목표를 더 잘 지원하는가 |
| 비용 | 당위 가치가 조문화된 경우만 고려 | 법 시행 이후가 종전 보다 비용에서 더 양호한가 | 비용 추이가 긍정적인가 | 우리나라의 비용 추이가 다른 곳과 비교하여 어떠한가 |
| 비용편익 | | 현행 규정이 종전 규정 보다 비용편익 관계에서 더 유리한가 | 비용편익관계가 긍정적으로 전개되고 있는가 | 우리의 비용편익관계가 비교 사례 보다 더 유리한가 |
| 수용성 | | 현행 규정이 종전 규정 보다 더 폭넓게 수용되는가 | 현행 규정이 계속해서 수용되는가 | 우리의 규정이 다른 곳보다 수용도가 더 높은가 |

법령 시행 이후의 현재가치를 비교하는 방법이며, 사후적 분석방법은 법령 시행 이후의 시간적 순서에 따른 분석방법을 말하고, 사례연구방법은 법령상 사례와 다른 법령이나 다른 국가 등의 유사한 사례와 비교하는 방법을 말한다. 이에 관해서는 박영도. 앞의 책. 190-19p2. 참고

72) 박영도. 앞의 책. 196-197p

| 평가방법 평가기준 | 당위-현재 비교방법 | 이전-이후 비교방법 | 사후적 분석방법 | 사례연구방법 |
|--------------|----------------------|------------------------------------|---|-------------------------------------|
| 실용성 | | 현행 규정이 중전 규정 보 다 더 실용적 인가 | 현행 규정의 적용을 확대 할 때 실용적 으로 나타나 는가 | 우리의 규정 이 다른 곳 보다 더 실용 적인가 |
| 부수적 효과 | 부수적 효과를 감내할 수 있는가 | 부정적인 부 수효과가 전 보다 더 적은가 | 부정적인 부 수효과가 어 드는가 | 부정적인 부 수효과가 비 교사례 보다 더 적은가 |

마. 입법평가 종류별 중점 평가기준

입법평가의 종류별 중점 평가기준을 요약하면 다음과 같다.⁷³⁾

표 6. 입법평가의 유형과 중점 평가기준

| 평가 종류 | 평가지점 | 중점 평가기준 | 예상되는 결과 |
|-------------|---|---|---|
| 사전적 입법평가 | 법적 규율을 의 도할 때와 입법 필요성에 대한 대략적인 심사 를 할 때 | <ul style="list-style-type: none"> 어떠한 입법대안이 목 표달성에 가장 잘 도 달할 수 있는가 누구에게 효력이 미치며 언제 효력이 기대되는가 | 적합한 규율대 안의 선택, 규율 하지 않는 것이 적절하다는 결 과 도출도 가능 |
| 병행적 입법평가 | 초안단계에서 초안의 전부 또 는 일부에 대한 검토와 심사를 할 때 | <ul style="list-style-type: none"> 입안된 규정이 수범자 에게 적합한가 입안된 규정이 규율영 역에 적합한가 부담의 증가와 경감을 조정할 수 있는가 | 초안 및 일부의 개선과 보완 |

73) 박영도. 앞의 책. 132-133p. 및 박영도·김재광, 앞의 논문. 193p.의 표를 재정리
한 것이다.

| 평가 종류 | 평가지점 | 중점 평가기준 | 예상되는 결과 |
|-------------|---|---|---------------------------------------|
| 사후적 입법평가 | 법령의 시행 후 상당한 시점이 나 적용경험이 존재하는 시점 | · 입법목적은 달성되었 는가 · 법령을 개정하는 것이 적절한가 | 목표달성이나 수용 정도, 법 령의 개정 필 요 여부 |

제 3 절 입법평가지침의 필요성 및 기능

주요 각국이 입법평가를 위한 실무지침으로 평가입문서나 평가실무지침 등을 마련하여 두고 있고, 우리나라도 입법 관련 각종 평가에 대하여 실무지침서를 마련하여 두고 있다. 이처럼 입법 관련 각종 평가제를 통합한 입법평가제를 새로 마련하려면 그러한 입법평가제에 대한 실무지침서를 마련하는 것이 필요하다.

이러한 실무지침의 마련은 일반국민들에게는 입법평가제에 대한 필요성을 설명하고 입법평가제의 전반적인 내용을 쉽게 파악할 수 있게 해 주고, 입안자에게는 입법평가의 수행절차와 수행방법에 대한 업무지침 기능을 하는 동시에 교육기능을 함으로써 입법평가제도가 신속하게 정착하도록 도와준다.⁷⁴⁾

또한, 입법평가 실무지침을 마련하는 과정에서 입법평가에 대한 기존 각종 연구나 실제 적용 사례를 조사·연구함으로써 입법평가에 관한 이론과 경험을 일반화하고 체계화할 수 있다. 이를 통해 법령안 또는 법령에 대해 입법평가를 어떠한 절차와 방법에 따라 실행하여야 하는 것인지에 대한 설명을 제공하고, 입법평가기준 등 입법평가의 주요 내용을 보다 이해하기 쉽게 할 수 있다.⁷⁵⁾

74) 이와 비슷한 취지로 박영도·장병일·안성경, 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ)-독일의 입법평가제도-, 한국법제연구원, 2007. 4. 20p. 각주 18) 참고

75) 이러한 취지의 내용으로 박영도·장병일·안성경, 앞의 책, 69-71p

제1장 서론

따라서 입법평가 실무지침은 가능한 한 입법평가의 실무적 경험과 사례를 풍부하게 제시하여 입법평가가 어떻게 이루어지는가를 알기 쉽게 설명하고, 모범사례의 추가·보완 등을 통하여 입법평가 실무지침을 지속적으로 보완·개선해 나가야 한다.

제 2 장 주요 각국의 입법평가기준과 평가지침

입법평가는 최근 관심이 증대되고 있는 입법학의 한 분야로서, 독일, 스위스 등에서는 그 법적 근거를 마련하였을 뿐만 아니라 실무에 본격적으로 도입되어 시행되고 있다. 이러한 입법평가는 능률적인 국가 등 행정 개혁이나 규제개혁의 일환으로 입법에 관한 개혁이 나타나 급증하는 법령들과 그에 따른 법령의 질 저하, 법령의 하자 등의 문제를 효과적으로 평가·검토함으로써 보다 나은 입법을 모색하고 법령의 효과를 극대화하려는 논의가 전개되었다.⁷⁶⁾ 많은 유럽국가에서 초기에는 사후평가의 경험과 판단을 토대로 입안단계에서의 법률의 사전통제 형태로 발전하였으나, 비용편익분석, 비용추계분석 등 법령의 제정과 관련한 비용의 산정과 그에 대한 평가에 집중되었고 법령 전체에 대한 포괄적인 평가는 이루어지지 않았다.⁷⁷⁾ 지금은 학문적 차원이나 실무적 차원에서 평가연구가 이미 정착되어 있고 사후적 입법평가에 관한 많은 경험이 축적되어 있다.

제 1 절 독일⁷⁸⁾

1. 입법평가제도 개요

가. 발전 과정

독일은 1970년대 이후 다수 법규가 양산됨으로써 법률의 질이 떨어지고 그 개정을 위해 새로운 법률을 양산하는 입법의 위기가 학계와

76) H. Wagner, *Gesetzesfolgenabschätzung-Modeerscheinung oder Notwendigkeit*, ZRP 1999, S. 480p. 재인용; 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 34p.

77) U. Karpen, *Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union. -Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union als Herausforderung*, AÖR 124(1999), S. 408p. f. 재인용; 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 3p4.

78) 독일은 입법평가제도가 연방정부뿐만 아니라 주정부(Baden-Württemberg주 정부 등) 차원에서도 도입되어 있으나, 이 논문에서는 연방정부의 입법평가제를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

실무계에서 지적되면서 법률평가(Evaluation von Gesetzen)가 법률제정 절차의 최종단계에서 매우 중요한 기능을 한다는 인식이 확대⁷⁹⁾되어 연방정부 차원에서 입법평가가 시작되었다.⁸⁰⁾

1999년 12월 1일 행정의 현대화 및 행정과 입법에 대한 평가를 제도화하는 한편, 부처 간의 입법업무를 효율화하고 법률안의 질을 개선하기 위해 “현대국가-현대행정”이라는 프로그램이 수립되었고,⁸¹⁾ 이에 따라 2000년 7월 26일 연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)이 전면 개정되어 2000년 9월 1일 시행되었다.⁸²⁾ 연방각부공통직무규칙 제44조는 연방정부 입법안을 준비하는 경우 법률결과 예측기법을 반드시 고려하도록 권고하고 있어, 입법과정에서 과학적인 기법을 도입하려는 시도를 제도화하였다.⁸³⁾

그리고 법률의 결과 예측·평가에 관한 연구는 행정전문학교의 뵘렛(C. Böhret)교수를 주축으로 활발히 진행되어, 2000년부터 독일 연방내무성의 중점 정책과제로서 연구된 결과 2001년에는 그 연구 성과물로 법률의 결과 예측·평가에 관한 입문서⁸⁴⁾와 지침서가 출간되었고, 이 과제를 주도하였던 연방내무성은 연방정부의 각 부처가 법률안을 계획하는 경우에는 이 입문서와 지침서를 반드시 고려하도록 하고 있다.⁸⁵⁾

79) 독일연방헌법재판소는 관례를 통해 지속적으로 기본권보호의무로부터 입법자는 법률이 현실사회와 적합한가를 법률이 제정된 이후에도 계속하여 관찰하고 조사할 의무가 있고, 사후적으로 개선할 의무도 있으며, 법률에 기인하여 발생하는 영향을 참작하여야 하는 점을 확인해 왔다고 한다. 이에 관해서는 박영도, 앞의 책, 26-31p

80) 홍준형·최은진·김난영, 앞의 논문, 18p.와 최윤철·홍완식, 앞의 논문, 35p

81) 이 프로그램에서 4대 개혁분야 중에 ‘법률의 실효성과 수용성의 향상’이 포함되어 있고, 15개 모범프로젝트에 ‘입법평가를 위한 입문서’가 포함되어 있다. 이에 관한 구체적인 사항은 박영도·장병일·안성경, 앞의 책, 17p

82) 홍준형·최은진·김난영, 앞의 논문, 18p

83) 홍준형·최은진·김난영, 앞의 논문, 18p

84) 입문서는 입법평가제도의 신속한 정착을 위해 제도의 실현가능성과 예견된 관점의 조망을 제공하기 위해 연방내무부와 바덴-뷔르템베르크주 내무부에서 학자들의 지원을 받아 마련한 것이라고 한다. 이에 관해서는 박영도·장병일·안성경, 앞의 책, 20p. 각주 18)

85) 최윤철·홍완식, 앞의 논문, 35-36p

이 입문서와 지침서에 따라 7개의 법령에 대하여 실무적인 검토를 거쳤는데,⁸⁶⁾ 실무적 검토는 특정한 법률의 일부분에 대하여 입법평가 입문서상의 개별적인 방법들을 적용해 봄으로써 입법평가 절차와 방법의 적용 가능성을 보여주었다.⁸⁷⁾ 짧은 기간에 제한된 범위 내에서 입법평가 시도가 이루어졌지만 입법평가 지침서상에 특별한 문제가 없고 입법평가를 실제 적용할 수 있음이 입증되었다.⁸⁸⁾

최근 독일연방정부는 2003년 이후 네덜란드에서 이용된 표준비용모델⁸⁹⁾을 도입하기로 2006년 4월 25일 결의하였다.⁹⁰⁾ 이에 따라 규범통제위원회(Normenkontrollrat, NKR)가 설치되었고, 연방내각이 어떠한 법안에 대해 결의하기 전에 그 법안 소관 장관은 기업의 관료비용 부담을 조사해야 하며, 그 법안은 규범통제위원회를 거친 후 연방내각에 전달되어야 하고, 규범통제위원회는 법률이 정보의무 등을 포함하는지를 심사하고 비용부담이 적절히 조사되고 서술되었는지를 심사하고 있다.⁹¹⁾

86) 입법평가입문서는 입법평가의 방법론을 포괄적이고 체계적으로 서술하고 예를 들어 상세하게 설명하는 것을 내용으로 하고 있다. 나아가 입법평가입문 프로젝트의 연구결과와 보고를 받은 정부위원회는 주요 입법계획에 대하여 1년 이내의 기간 동안 입법평가 입문서와 지침서를 검토할 것을 결정하고 일단 7개의 법령[선거통계법률(Wahlstatistikgesetz), 정보보호감사법률(Datenschutzauditgesetz), 가해자 - 피해자 - 조정(Täter-Opfer-Ausgleich), 도급법개정법률(Vergaberechtsänderungsgesetz), 기업세징수선진화법률(Gesetz zur Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung), 증인보호법률(Zeugenschutzgesetz), 노령자구조일반법률(Altenhilfestrukturgesetz), 정형외과시행규칙(Orthopädieverordnung)]에 대한 실무검토를 할 것을 결정하였다. 이에 관해서는 박영도·김재광. 앞의 책. 및 신상환. 독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례 분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제. 법제처. 법제. 2002. 12p. 참고

87) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 19p

88) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 20p

89) 표준비용모델이란 관료주의로 인해 기업이 부담하는 행정비용을 측정하고 행정청이 요구하는 정보의무, 보고의무 및 문서의무를 줄여 기업의 부담을 낮추기 위해 마련한 것이라고 한다. 이에 관해서는 Dr. Markus Maurer. 독일과 EU의 입법평가시스템에서의 표준비용모델에 따른 기업의 관료비용, 행정적 부담에 관한 연구. **입법평가의 과제와 전망**. 한국법제연구원. 2007년 국제학술회의자료집. 52p

90) Dr. Markus Maurer. 앞의 자료집. 52p

91) Dr. Markus Maurer. 앞의 자료집. 53p

나. 법적 근거

독일의 입법평가제도는 연방단위에서는 연방각부공통직무규칙(GGO)을 전면 개정하는 과정에서 다음과 같이 연방각부공통직무규칙 제44조92)에 입법평가제도가 명시되어 법적인 제도화가 이루어졌고, 법률의 질 향상을 위하여 입법에 관한 비용개념을 도입하였다.93)

92) 연방각부공통직무규칙 제44조의 내용은 다음과 같다. 이는 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 21-22p.의 번역 내용을 참고한 것이다.

- GGO 제44조(입법의 효과)
- (1) 입법의 효과란 법률의 본질적 영향으로 이해되어야 한다. 법률의 본질적 영향은 의도된 작용 및 의도되지 아니한 부차적인 작용을 포함한다. 예견되는 입법의 효과의 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부서와 협의한 후 행하여야 하며, 재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 하여야 한다. 연방내무부는 입법의 효과조사를 권고할 수 있다.
 - (2) 공적 회계의 세입 및 세출에 대한 영향은 예견되는 집행에 수반하는 영향을 포함하여 설명되어야 한다. 이를 위하여 연방재무부는 연방내무부와 협의한 후 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다. 연방재정에 발생하는 세입 및 세출은 연방의 그 시기가 해당하는 다년도재정계획의 기간에 응하여 구분되어야 한다. 이 경우 다년도재정계획에 있어서 세출 초과 또는 세입 부족에 관한 고려의 유무 및 그 정도와 가능한 조정방법이 기재되어야 한다. 금액은 필요한 경우에는 연방재무부와 협의 후 산출하여야 하며, 부득이한 경우에는 견적으로 하여야 한다. 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 제안이유에 그 뜻을 기재하여야 한다.
 - (3) 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도 기재하여야 한다. 법률안의 주무연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치단체의 중앙조직에 대하여 세출과 관련한 적절한 신고를 요구할 수 있다.
 - (4) 연방경제기술부와 협의 후 다음 각 호의 사항을 설명하여야 한다.
 1. 경제상의 비용, 특히 중소기업에 대한 것
 2. 단가, 물가수준 및 소비자에 대한 법률의 영향
 이 목적을 위하여 법률안에 관련된 전문분야를 소관하는 연방행정부서는 관계전문집단 및 관계단체, 특히 중소기업의 경제단체의 의견을 구하여야 한다. 연방경제기술부는 조기에 관여하여야 한다.
 - (5) 제45조제1항 및 제2항에 열거하는 관계자의 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요구에 의하여 영향을 설명하여야 한다.
 - (6) 법률안의 제안이유에는 의도되는 작용이 성과를 낳는가의 여부, 비용이 효과에 대하여 적당한 비율에 있는가의 여부 및 발생할 가능성이 있는 부차적인 영향의 조사 여부와 조사 시기에 관하여 주무연방행정부서가 확정하여야 한다.

93) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 19-20p

다. 입법평가의 대상

연방각부공통직무규칙에 따르면, 모든 법률과 법규명령을 제안할 때 입법평가를 실시해야 하고, 입법평가 결과는 입법이유서와 표지에 기재하도록 되어 있으며, 입법평가는 일반적인 행정규칙에도 적용된다.⁹⁴⁾

2. 입법평가 종류와 평가기준⁹⁵⁾

법률의 결과 예측·평가 기법을 제안한 뵘렛(Böhret)교수에 따르면 법률의 결과 예측·평가는 사전평가, 병행평가, 사후평가 등 3단계로 구분하여 수행된다고 한다.⁹⁶⁾

하나의 법령에는 각각의 입법평가만을 적용할 수도 있고 하나의 법령에 모든 유형의 입법평가를 모두 적용할 수도 있지만, 하나의 법령의 전부 또는 일부에 대해 사전적, 병행적, 사후적 입법평가가 실시되기 위해서는 시간적으로 매우 장기간이 소요되고 이에 따른 비용도 적지 않게 소요되는 단점이 있으므로, 특정 법령의 주요 내용에 대해 중점적으로 입법평가를 실시하는 것이 일반적이다.⁹⁷⁾

이러한 입법평가는 특정 법령의 효과를 분석하는 경우 보다 합리적인 입법평가가 되도록 그 법령으로 인한 재정적인 비용뿐만 아니라 법령의 사회적인 효과나 그 이행가능성 등 비경제적인 비용까지도 포괄하고 있다.⁹⁸⁾ 입법평가의 구체적인 내용으로는 ①국가행정에 대한 법령의 효과비용(재정적·행정적 비용)을 산정하고 추산하는 것, ②국

94) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 33p

95) 독일의 사전적 입법평가의 단계에 관한 구체적인 사항은 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 37-42p.를 참고하고, 이 논문 제2장 제3절의 입법평가의 종류와 평가기준에서 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가의 단계에 대하여 이미 언급한 바가 있다. 이하 아래에서는 각 입법평가의 단계에 관한 사항은 별도로 언급하지 않기로 한다.

96) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 36p

97) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 39p

98) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 33-34p

가행정에 대한 비재정적인 효과, ③개인이나 민간기업에 대한 재정적 비용, ④법령의 제정이나 개정에 따른 다양한 비재정적 결과(사회적·심리적 효과, 법령의 실현가능성, 법 준수성 등), ⑤법령안의 효과에 대한 분석과 비용효용관계, ⑥이해가능성 등을 들 수 있다.⁹⁹⁾

가. 사전평가와 평가기준

사전평가는 장래의 입법대안을 개발하고 그 입법 대안의 결과에 대한 평가를 비교하여 최적의 규율대안을 선택하는데 활용한다.¹⁰⁰⁾ 즉, 법령의 규정이 필요한지에 관하여 심사하고, 입법대안의 개발을 체계화해 주며, 개발된 입법대안에 대한 결과를 평가한다. 사전평가는 입법의 필요성 조사, 입법대안 개발과 대안의 예상 결과 추정, 대안 간 비교 평가, 입법대안의 합목적성 파악, 최적의 입법 대안 선정 등의 절차로 진행되는바, 문제를 제기하고 입법대안의 예상 가능한 결과를 평가하며 특정한 입법대안이 최상의 목표를 달성하도록 도와주는 기능을 한다.¹⁰¹⁾

사전평가는 ①규정 의도가 변화될 가능성이 매우 높을 때, ②법집행 비용이나 제3자가 부담해야 할 비용이 높을 것으로 예상될 때, ③불가역적인 결과가 예상될 때, ④생명공학 등 민감한 영역을 대상으로 하는 때, ⑤정치권 내에서 주장되지 못하거나 주장이 어려운 이익과 관련되는 때 등의 경우에 그 중요성이 부각된다.¹⁰²⁾ 사전평가의 기준으로는 입법의 필요성, 재정적 효과, 가격 효과 등 입법대안에 대한 규제 효과, 소비자에 대한 영향, 양성평등에 대한 영향, 편익과 비용의 비교 등을 든다.¹⁰³⁾

99) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 34-35p

100) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 35p

101) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 36p

102) C. Böhrer, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung**, Baden-Baden 2001, S. 5 ff. 재인용; 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 37p.

103) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 43-56p.에서 규율효과의 심사를 통한 최적의 규율대안을 조사하는 절차에 언급된 사항 중에서 평가기준으로 볼 수 있는 사항을

나. 병행평가와 평가기준

병행평가는 제시된 입법초안을 전제로 입법절차의 단계에서 특정한 법률안의 전부 또는 일부가 법형식에 부합하는지를 검토하는 평가로서, 법령안이 실제 법령으로 제정되어 시행될 경우 법령안이 일반국민에 의해 준수 가능하고 수용이 가능한지, 법령안이 집행가능하고 효율성을 증대시키는지, 나아가 비용과 편익간의 관계가 전체적으로 적절한지에 관해 검토하여 최종적인 법령안을 만드는 단계이다.¹⁰⁴⁾

이러한 병행평가를 통해 불필요한 법규정들을 제거하여 법규정의 간소화를 도모할 수 있게 해주며, 법규정의 결함과 모순점을 인식하게 하여 이를 보완·수정하는 기능을 한다.¹⁰⁵⁾

보렛(Böhret)교수는 병행평가의 평가기준으로 법령안의 목표기여도를 평가하는 목표달성도, 법령안의 집행가능성, 다양한 수범자 간의 재정적 부담의 배분을 조사하는 분배효과, 법규범의 양립가능성 분석 및 법규범 간의 친화성, 수범자들의 이해가능성 및 수용가능성 등을 든다.¹⁰⁶⁾

다. 사후평가와 평가기준

사후평가는 현행 법령이 최초의 입법자의 의도대로 시행되고 있고 효력이 발생하고 있는지를 검토하는 평가로, 독일의 연방헌법재판소가 밝힌 입법자의 법률의 관찰의무와 관련성이 깊다.¹⁰⁷⁾

재정리한 것이다.

104) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 42p

105) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 37p

106) 이에 관한 구체적인 사항은 C. Böhret, Handbuch, S. 93 ff. 재인용; 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 44-46p.의 표를 참고하기 바란다.

107) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 47p

이러한 사후평가는 현행 규정을 통해 법령의 입법목표를 달성하였는지, 어떠한 부작용이 나타났으며 이러한 부작용이 중요한 문제를 발생시키는지, 비용과 편익은 어느 정도 나타났는지, 법령이 실용적이고 준수 가능한 것으로 입증되었는지 또는 법령을 개정하거나 폐지할 필요성이 존재하는지에 대해 분석이나 판단을 제공하는 역할을 한다.¹⁰⁸⁾

이 사후평가의 기준으로는 목표달성도, 예상 비용과 실제 비용의 비교, 투입된 비용 대비 산출된 편익, 수용성, 실용성 그리고 부작용 등을 든다.¹⁰⁹⁾

3. 입법평가 지침서와 입법평가 관련 지침의 주요 내용¹¹⁰⁾

입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)에는 입법평가에 관한 일반론(의의, 적용 대상, 유형 등)과 입법평가의 세 가지 유형(사전적, 병행적, 사후적 평가)에 관한 사항을 기술하고 있는데, 이는 앞에서 언급한 바와 거의 같은 내용이다.

그리고 입법평가 관련 지침으로는 입법평가 업무매뉴얼(Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung), 병행적 입법평가에 관한 절차 규율(Verfahrensregelung für die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung) 및 법령입안을 위한 명령(Anordnung der Landesregierung und der Ministerein Zum Erlass von Vorschriften)을 들 수 있다.

108) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 37-38p

109) 사후적 입법평가의 기준에 따른 평가방법에 관해서는 C. Böhret, Handbuch, S. 272p. ff. 재인용; 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 48p. 및 같은 논문. 30-31p. 참고

110) 이에 관해서는 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 제2부 연방 및 주의 입법평가 관련 지침. 69-145p.의 내용을 재정리한 것이고, 독일의 입법평가 지침서와 입법평가 업무매뉴얼에 관한 구체적인 사항은 해당 부분을 직접 참고하기 바란다.

가. 입법평가 업무매뉴얼

2007년 4월경 연방내무부가 연방각부공통직무규칙(GGO)에 따른 입법평가에 관한 업무매뉴얼을 마련하여 의견을 수렴하였는데, 그 주요 내용은 사전·병행평가에 관한 사항이지만, 사후평가에도 활용할 수 있다.¹¹¹⁾ 이에 따르면 입법평가를 통해 최적의 규율대안을 조사하기 위한 절차는 다음과 같다.¹¹²⁾

표 7. 독일의 입법평가를 위한 최적 규율대안 조사 절차

| | |
|-------------------|---|
| 입법 대안 개발 토대 형성 | 입법목표를 확정하고, 수법자의 범위, 이익집단 등의 규제대상을 심사하며, 기본권과 국가의 포괄적인 정책목표를 고려한다. |
| ↓ | |
| 규율 필요성 심사 | 규제의 필요성이 있는지, 이 점이 인정되는 경우 법적인 형식으로 규율할 필요가 있는지를 심사한다. |
| ↓ | |
| 입법 대안의 전개 | 현 상태를 유지할 것인지, 사회적 자율규제방식으로 할 것인지, 법적인 규제를 할 것인지 등의 입법대안을 전개한다. |
| ↓ | |
| 각 대안의 효과 평가 | 의도한 효과나 의도하지 않은 부수효과의 조사, 재정적 효과 및 재정적인 부담 증가나 감소 정도 추산, 연방정부·주정부·지방자치단체·중소기업 등에 대한 재정적 효과의 조사, 가격, 수요·공급, 시장 상황 등 가격효과의 조사, 소비자에게 미치는 효과의 조사, 양성평등과 관련한 규제효과의 조사 등을 행한다. |
| ↓ | |
| 비용과 편익의 조사 | 편익과 비용을 조사하여 비교하고, 비용과 편익을 수량화할 수 없는 경우에는 비용과 편익을 질적으로 추산한다. |
| ↓ | |
| 평가 결과의 정리 | 평가결과를 표의 형식 등의 문서로 요약하여 전체를 개관하도록 서술한다. |

111) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 42p

112) 이에 관해서는 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 43-56p

위와 같이 입법평가를 위한 각 단계에서 실시하거나 고려해야 할 구체적인 사항을 설명·기술하고 있으며, 부록으로 입법평가 서술과 입법평가를 위한 조사절차에 대하여 사례를 들어 그 작성 요령을 구체적으로 제시하고 있다.

이러한 입법평가를 토대로 관련 연방부처들이 참가하여 최적의 규율안을 확정하고, 핵심적인 결과는 입법이유서와 표지에 요약하여 서술한다.¹¹³⁾ 표지에는 문제점, 목표, 해결방안, 의도하는 대안과 효과추산 및 선정된 규율의도의 효과 등을 요약하여 서술하고, 입법이유서에는 정부예산에 대한 효과, 경제계에 미치는 비용, 가격효과, 소비자에 대한 효과, 양성평등적 효과 등의 본질적 효과를 요약하여 서술한다.¹¹⁴⁾

나. 병행적 입법평가에 관한 절차규율

베를린주의 병행적 입법평가에 관한 절차규율에서는 입법평가의 의의, 대상, 평가조직, 절차 등 일반적인 사항과 법률안에 대한 해설을 포함하고 있는데, 법률안에 대한 해설 분야에서는 입법평가의 기준으로 규율의 필요성, 합목적성(인적·물적 수단의 최저 요구의 포함 여부, 준수 및 관철을 위한 감독체계 확보 여부 등), 사회적·국민경제적 영향(시장경제, 고용시장, 시민, 성별, 사회집단 등에 대한 영향) 및 재정적 효과(예산수단 필요 여부, 행정비용의 발생, 비용의 절감 등)를 들고 있다.

다. 법령입안을 위한 명령

바덴-뷔르템베르크주의 법령입안을 위한 명령은 과잉입법을 피하고 간단명료한 규정의 마련을 위하여 법, 행정규칙 및 장관의 직무상 명령¹¹⁵⁾에 대하여 적용한다.

113) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 57p

114) 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 57p

115) 장관의 직무상 명령의 내용이 전문교육프로그램, 경찰력 투입과 경찰 활동, 기

이러한 규율들을 입안하는데 주의해야 할 원칙으로 첫째, 규율목적의 설정 필요성을 판단하고, 둘째, 사례를 열거하는 방식을 지양하고 규율 그 자체를 간단명료하게 규율하되, 일반조항, 재량여지, 불확정개념 등의 규율기술을 잘 활용해야 하며, 셋째, 범형식 모두에 규율이 가능한 경우 가장 낮은 단계의 규율을 선택하는 등 규율단계를 검토해야 하고, 넷째, 규율목적의 주된 효과와 부수적 효과를 포함하여 사안에 관련된 전반적 효과를 서면으로 평가해야 하며, 다섯째, 규율목적의 달성 여부에 대한 실험을 할 필요가 있는 경우에는 실험조항을 마련하거나 유효기간을 설정할 것인지 등을 검토하도록 하고 있다.

그 밖에도 각 부처는 행정규칙의 최대 제정 숫자를 정하고 그 수를 줄이도록 하고 있다. 그리고 모든 장관은 규율안이 법령입안을 위한 명령의 요건들을 충족하는지를 살펴보아야 하며, 입안 시 주의해야 할 원칙에 대한 심사를 각 부처 내에서 독립적인 기관에서 받게 하여야 한다. 이러한 부처 내 사전심사 결과를 토대로 규범심사위원회에서 다시 초안을 심사하며, ombudsman은 관료주의 제거와 규제완화의 관점에서 초안의 심사에 참여할 수 있다.

또한, 규율안 내용에 지방자치단체, 노동조합, 직능단체 등과 관련된 일반 문제를 담고 있다면, 정부 초안을 그대로 관련 단체에 전달하고, 그 초안에 대해 관련 단체들이 의견을 제시할 수 있는 기회를 주어야 한다.

이러한 입법절차를 거쳐 정부가 법안을 제출할 때에는 청문 절차, 규칙심사의 결과, 입법이유 등을 포함한 입법제안서를 첨부해야 한다.

나아가 이미 마련되어 있는 규정에 대하여 규율이 필요한지, 규율을 줄일 수는 없는지, 다른 실정법과 충돌되지 않는지, 다른 규율과 종합하여 정리할 수는 없는지 등을 일정기간 내에 정기적으로 심사해야 한다. 특히, 적용 범위나 비용에 있어 큰 영향을 미치는 규율에 대해

속력 없는 업무지침, 조직행위나 행정관청의 설치나 관할에 관한 사항 등에는 적용하지 아니한다. 이에 관해서는 박영도·장병일·안성경. 앞의 책. 171-172p

서는 효력이 발생된 이후 3년 내에 실제 발생한 효과와 예측 효과를 비교하여 규율목적을 달성가능한지를 검토하여야 한다. 그 검토 결과 규율목적을 달성하기 어렵다면 규율을 폐지하거나 규율을 폐지하도록 권고하도록 하고 있다.

제 2 절 스위스

1. 입법평가제도 개요

가. 발전과정¹¹⁶⁾

1960년대부터 법령의 잦은 개정, 법령의 복잡성·다양성, 유사한 법령의 미정비 등 법규범의 홍수현상으로 인하여 법조문이 난해하고 그 내용을 정확하게 파악할 수 없게 된다는 점이 지적되었다.¹¹⁷⁾ 1970년대에 이르러서는 압력단체가 실질적으로 국가정책을 좌우하고 연방정부와 주정부의 타협에 의해 정책이 성립되면서 국가의 주요 정책에 대한 책임 문제가 제기되기 시작하였으며 그에 따라 국가정책에 대한 평가제도의 마련이 현안으로 대두되었다.¹¹⁸⁾ 이에 따라 법규범의 실효성 일반에 관한 문제를 제기하고 일정한 기준에 의하여 심사를 수행하며 입법결정에 대한 논거를 공개함으로써 불필요한 법률이 제정되

116) 입법평가제 발전과정에서 드러난 스위스의 입법평가제의 특징으로는 첫째, 중앙의 평가기구로 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. 이에 관해서는 Luzius Mader. 스위스 입법평가의 발전과 상황. **입법평가의 과제와 전망**. 한국법제연구원. 2007년 국제학술회의자료집. 2007. 8. 9. 103-104p

117) 박영도·장병일. 앞의 책. 94

118) Markus Spinatsch. **Evaluation in Switzerland. Moving toward a Decentralized System in** ; Furubo J.R.Rist. *International Atlas of Evaluation*. NJ and London 2002. 375. 재인용; 박영도·장병일. 앞의 책. 93-94p

는 것을 피할 수 있게 된 것이다.¹¹⁹⁾ 이를 바탕으로 스위스는 입법평가를 가장 먼저 법제화한 나라로,¹²⁰⁾ 1980년대에 이미 입법평가제도가 이론적으로 정립되었고, 1990년대를 거치면서 학계와 실무 차원에서 매우 활발한 연구가 전개되었는데, 주로 연방법무부와 스위스평가학회(SEVAL)가 함께 수행하였다.¹²¹⁾

그리고 실무에서는 연방차원에서 구성된 입법평가실무위원회(AGEVAL)가 1991년에 입법평가의 제도화를 위한 보고서를 제출하였는데, 이 보고서에서는 “효율성은 합법성과 함께 평가의 중요한 기준이 되었으며, 동시에 중요한 요건이 되었다”라고 발표하였고, 이 표현은 효과지향적 입법은 효과지향적 국가를 위한 일반적 요건임과 동시에 효과지향적 행정을 위한 개별적 요건임을 제시한 것으로 평가되고 있다.¹²²⁾ 이러한 지속적인 노력 덕택으로 스위스가 모범적인 입법평가제를 가지게 되었고 입법평가가 법제화될 수 있었다.¹²³⁾

최근에는 신공공관리론(New Public Management)의 확산과 함께 행정개혁프로그램이 본격화되면서 그 효과지향성과 관련하여 입법의 효

119) Rainer J. Schweizer. **Allgemeine Gesetzgebungsprobleme aus der Sicht der schweizerische Bundesverwaltung.** in : Jürgen Rüdiger(Hrsg). Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung. Berlin-Heidelberg-New York. 1976. S.69f. 재인용; 박영도·장병일. 앞의 책. 95p

120) 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, 직접민주주의 발달로 입법이 시민과의 밀접성과 이해의 용이성이 강조된 점. 정부와 야당 간의 관계에서 입법평가제를 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. 이에 관해서는 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 76-77p. 참고

121) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 25p

122) Luzius Mader. **Responsive Gesetzgebung. Für eine bessere gesellschaftliche Adäquanz gesetzgeberischen Handelns.** in ; Berchtold Dorothee/Hofmeister Albert. Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit. Schriftenreihe SGWW. Bd.30. Bern 1995. S.165. 재인용; 박영도·장병일. 앞의 책. 96p

123) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 25p

과에 대한 평가를 강조하는 이른바 효과지향적 입법에 대한 요청으로 발전하고 있다.¹²⁴⁾

나. 법적 근거

입법평가는 다수의 법령에서 명문의 근거를 둬으로써 법제화되어 있으나, 그 중에서도 1999년에 개정되어 2000년 1월 1일 시행된 헌법 제170조를 들 수 있다.¹²⁵⁾ 헌법 제170조는 “연방의회는 연방의 조치들에 대한 실효성 심사가 이루어지도록 배려한다.”고 규정하여 입법평가를 헌법적 수준에서 제도화하고 있다.¹²⁶⁾

법률적 근거로는 1997년 3월 21일 개정된 『정부 및 행정조직법』에서는 연방의 임무를 정기적으로 점검할 의무를 연방정부에 부과하였고, 1994년 10월 7일 개정된 『재정통계법』에서는 절감수단이 적합하였는지, 비용과 효용이 적절한 관계에 있는지, 재정적 지출이 기대한 효과를 가졌는지 등의 경제적 심사를 수행하도록 하였으며, 2000년 12월 13일 개정된 『의회법』에서는 법적합성, 질서적합성, 합목적성, 효과성, 경제성 등을 감독하고 법률을 통하여 제시된 연방의 각종 조치에 관하여 효과성 심사를 하도록 규정하였다.¹²⁷⁾

그 밖에 주정부인 베른주도 헌법 차원에서 일반적인 평가조항을 규정하여 입법통제의 법적 근거를 두고 있고, 『주의회법』, 『주재정운용

124) Werner Bussmann. **Die Lehre aus dem Nationalen Forschungsprogramm Wirksamkeit staatlicher Massnahmen**. Verwaltung und Management 1996. S. 132. ff. 재인용; 박영도·장병일. 앞의 책. 96p

125) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 25p

126) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 25p. 헌법 제170조 외에도 스위스의 입법평가에 관한 근거는 연방헌법의 여러 조항으로부터 간접적으로 도출할 수 있는데, 입법자의 권한에 대한 규정, 기본권, 비례의 원칙, 공공의 이익, 법치국가의 보충성의 원칙, 원활한 국가재정과 관련된 헌법적 위임, 효과지향적 행정행위 등을 통해 입법안이 헌법상의 요구들에 일치하는지가 평가될 수 있다고 한다. 이에 관해서는 박영도·장병일. 앞의 책. 97p

127) 박영도·장병일. 앞의 책. 98-102p

법』 등의 법률에도 입법평가를 위한 규정을 두고 있다.¹²⁸⁾

2. 각종 법령 등에 따른 평가기준¹²⁹⁾

연방협법 제170조는 연방의회가 연방 조치가 실효성이 있는지 검사를 하도록 하고 있으므로, 법령의 실효성이 심사가 하나의 기준이 된다.

연방의회에 대한 2002년 12월 13일의 연방법률(의회법률)에 따르면, 연방의회는 합법성, 규정적합성, 합목적성, 실효성 및 경제성의 기준에 따라 감독권을 행사한다.¹³⁰⁾ 그리고 법률에 의해 설치된 연방의회 기구들은 연방의 조치가 실효성이 있는지를 검사하도록 요구할 수 있고, 연방정부의 위탁에 의해 수행된 실효성 검사를 검사할 수 있으며, 실효성 검사도 위탁을 할 수 있다.¹³¹⁾ 업무검사위원회는 연방정부의 업무수행에 대한 감독권을 행사하는데, 합법성, 합목적성, 실효성의 기준에 따라 검사활동을 행한다.¹³²⁾

또한, 의회법률 제141조는 연방정부가 연방의회에 법률초안과 함께 공식 입장을 제출하는 경우 다음의 사항에 대하여 밝히도록 하고 있다.¹³³⁾

- ① 법적 근거, 기본권에 미치는 영향, 상위 법률과의 일치성, 유럽 법률과의 관계
- ② 법률초안에 규정된 권한위임에 관한 사항

128) 헌법 제101조제4항에서는 “모든 임무는 정기적으로 그 필요성, 목적적합성, 재정적 효과 및 수용가능성에 대하여 심사된다.”라고 규정하고 있고, 『주의회법』은 재정적 및 인적 측면에서의 영향, 자치단체에 미치는 영향, 중기적 재정계획에 대한 영향 및 상위법과의 관계 등을 설명할 의무를 부과하고 있으며, 『주재정운용법』은 행정에 대하여 주기적인 과세심사의무를 부여하고 있다. 이에 관해서는 박영도·장병일, 앞의 책, 103-104p

129) 입법평가의 여러 법적 근거에서 제시하고 있는 입법평가의 기준을 간단하게 요약하여 제시하고자 한다.

130) Luzius Mader, 앞의 자료집, 107p

131) Luzius Mader, 앞의 자료집, 108p

132) Luzius Mader, 앞의 자료집, 108p

133) Luzius Mader, 앞의 자료집, 109-110p

- ③ 입법과정에서 논의된 대안들과 이에 대한 연방정부의 입장
- ④ 집행유용성에 대한 검사와 재정에 대한 합의
- ⑤ 연방과 주(Kantone), 지방자치단체에 미치는 인적·재정적 영향, 비용충당의 방법, 재정계획에 미치는 영향, 비용과 수익의 관계
- ⑥ 경제·사회·환경에 미치는 영향
- ⑦ 법률초안과 입법계획과의 관계 및 남녀평등에 관한 사항

스위스 연방내각처의 공식입장에 따르면, 연방의 정책결정이 연방에 미치는 영향, 주(Kanton)와 지방자치단체에 미치는 영향, 국민경제에 미치는 영향 등 3가지 영향은 어떤 경우에도 제시되어야 한다.¹³⁴⁾ 이 영향들 중 하나에 어떤 영향을 미치지 아니하거나 영향이 알려지지 않은 경우에는 “이 제안은 000에 대해 어떤 영향을 미치지 못한다. 000의 △△△에 대한 영향에 대해 어떤 정확한 입장이 표명될 수 없다”라고 밝힌다.¹³⁵⁾

연방에 미치는 영향에는 재정적 영향, 인적 영향, 조직, 전산화 등에 대한 기타 영향이 있고, 주(Kanton)와 지방자치단체에 미치는 영향은 새로운 집행과제의 양수로 행정적·재정적으로 초과 지출이 발생하는지, 조직적·행정적 영향이 있는지, 새로운 관청이 설립되어야 하는지 등을 파악하며, 국민경제에 미치는 영향은 국가 활동이 규제영역에서 어느 범위까지 필요하고 가능한지, 개별 사회단체에 영향을 미치는지, 무역 등 전체 경제에 영향을 미치는지 등을 파악한다.¹³⁶⁾ 위 3가지 영향 외에도 외교정책에 미치는 영향, 환경과 농업에 미치는 영향, 우주 개발에 미치는 영향, 지역정책에 미치는 영향, 남녀평등과 장애인에 미치는 영향 등이 있는지를 필요에 따라 부가적으로 검사할 수 있다.¹³⁷⁾

134) Luzius Mader. 앞의 자료집. 113p

135) Luzius Mader. 앞의 자료집. 113p

136) Luzius Mader. 앞의 자료집. 114-115p

137) Luzius Mader. 앞의 자료집. 115p

3. 입법평가의 조직·절차 및 실무매뉴얼 마련

가. 입법평가 조직과 실무매뉴얼 마련

연방정부의 입법평가 관련 조직은 연방내각처¹³⁸⁾와 연방내무부이다.¹³⁹⁾ 연방내각처에서 입법과 관련하여 주요한 역할을 담당하는 부서는 전략기획부, 법령과, 중앙언어서비스부 등인데, 법령과는 각 부처로부터 입안된 법률, 명령 등을 연방내각에 제출하기 전에 형식과 법적 정확성 등을 검토하는 부서로서 연방법무부와 공동으로 편집한 입법 기술지침(Gesetzestechische)에 따라 법안이 작성되었는지를 검토하는 중요한 기능을 수행한다.¹⁴⁰⁾ 연방내무부에서 입법과 밀접한 관련이 있는 곳은 연방법무국인데, 연방법무국은 법령의 입안, 작성, 공포 및 적용에 관한 지침을 제공하는 업무를 수행하며, 각 부처에 대해 법률적 의견에 관한 전반적인 의견을 조언한다.¹⁴¹⁾ 연방법무국에서 입법평가에 중요한 역할을 담당하는 부서는 입법계획·입법방법과로, 입법 방법론과 입법평가업무 전반에 관한 폭넓은 연구업무를 수행하고, 입법평가와 관련하여 입법지침서(Gesetzgebungleitfaden)를 발간하였다.¹⁴²⁾

나. 입법평가의 절차

연방정부에서의 입법절차는 법안 구상을 하여 사전평가를 거쳐 예비안을 작성한 후 부수적인 입법평가를 거쳐 검토보고서를 작성하고, 관계부처 등과 의견 조정절차를 거쳐 법안을 확정하여 의회에 제출하

138) 연방내각처는 연방내각의 보좌기구로 행정부처 간의 업무를 총괄·조정하고, 연방내각에 제출하는 각종 안건 등에 관하여 관계 부처와 협의하는 업무를 수행하는 기관이다. 이에 관해서는 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 26p

139) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 26p

140) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 26p

141) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 26-27p

142) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 27p

면, 의회를 통과한 후 국민투표를 거쳐 법률로서 시행된다.¹⁴³⁾

법률이 시행되면 관련된 부처에서는 해당 법률이 당초 의도대로 제대로 적용되고 있는가를 검토하기 위한 사후평가를 수행하며, 이를 위한 기초 자료로서 통계자료를 구축하도록 되어 있다. 사후평가를 위해서는 법률이 집행되는 과정에 대한 지속적인 관찰과 당해 법률에 대한 체계적인 정보수집과 지식의 관리가 필요하다.¹⁴⁴⁾ 이러한 사후평가를 통해 소관 업무가 법규범에 적합하게 집행되고 있지 않을 경우에는 법집행을 개선하거나 법령을 개정하는 등의 적절한 조치를 마련하여야 한다.¹⁴⁵⁾

그런데 법령의 직접적 영향이 중장기에 걸쳐 나타나는 경우가 대부분이고, 부수적 효과나 다른 규범들 간의 상호작용 효과는 일반적으로 오랜 기간이 지난 이후에야 나타나는바, 법집행이 된 이후 장기간에 걸친 통계자료의 비교를 통해서만 법규범의 효과나 효율성을 제대로 평가할 수 있으므로, 스위스는 사후평가를 대체로 법령이 시행된 이후 5년이 지난 때에 행하거나 10년이 지난 때에야 행하기도 한다.¹⁴⁶⁾ 이러한 사후평가의 결과는 법령의 목적이 달성되었는지 여부, 법집행에 있어 비용이 얼마나 발생하는지와 이 비용이 입안단계에서 예측한 비용과 일치하는지 여부, 법령의 개정·폐지 또는 새로운 법령의 제정이 필요한지 여부 등에 대한 분석을 제공한다.¹⁴⁷⁾

143) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 27p. 사전적 입법평가와 병행적 입법평가에 대해서는 아래의 베른주의 효과지향적 입법관리에서 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

144) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 28-29p

145) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 29p. 이러한 의무는 연방헌법 제170조에 따른 연방조치의 실효성에 대한 관찰의무에서 비롯된 것이라고 한다.

146) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 30p. 그러나 스위스도 평가의 경험이 충분히 축적되어 있지 못하고, 평가대상과 평가기준이 매우 방대하여, 어떤 경우에 사후평가가 시행되어야 하고 어떤 경우에 수집된 정보에 대한 실용적 분석이 충분한지가 명확하지는 않다고 한다. 이에 관해서는 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 31p

147) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 31-34p

4. 베른주의 효과지향적 입법관리와 평가기준

스위스의 베른주는 2000년 행정개혁의 일환으로 신공공관리프로젝트인 행정혁신프로그램을 마련하여 효과지향적 행정관리목표를 실행함에 있어 입법절차상 목적지향적 입법구상, 입법평가, 실험입법¹⁴⁸⁾, 입법절차의 개선, 입법의 질적 개선 등을 요구하였다.¹⁴⁹⁾ 법안의 효과 예측과 심사를 위해 법률의 효과에 대하여 입법절차의 여러 단계에서 심사할 수 있는 시스템으로 입법평가를 행하는데, 크게 사전평가, 병행평가, 사후평가로 구분하고 있다.¹⁵⁰⁾ 이러한 입법평가는 시간과 비용상 많은 부담을 주기 때문에 법안의 비용 부담이 크거나 사회·경제에 미치는 영향이 큰 경우 등 특정한 경우에 한정하여 실시되어야 하고, 입법평가의 강도나 수준도 법안의 중요성 정도에 맞추어야 하므로, 법안의 중요성이 그리 높지 않은 경우에는 점검목록 내지 심사 설문지 등의 간단한 형식으로 평가를 행할 수 있다.¹⁵¹⁾

법안이 중요한지 여부는 수범자가 다수인지, 기본권 침해 정도가 큰지, 중요한 책임을 지우는지, 성과나 재정적 효과가 큰지, 행정기관 설치 또는 행정기관 관할에 관한 기본적인 사항인지, 정치적으로 주요한 의미가 있는지 등으로 결정한다.¹⁵²⁾

148) 실험법률은 추후에 장기적으로 적용되어야 할 법률을 만들어 내기 위한 기초자료를 얻기 위해 단기간의 기간을 정하고 시행하는 조치로서, 특히 교통관련 영역(속도제한 등)에서 많이 시도되었다. 이에 관해서는 최윤철·홍완식, 앞의 책, 79p

149) 박영도·장병일, 앞의 책, 107-108p

150) 베른주 예산국이 2001년 10월 22일 마련한 효과지향적 입법을 위한 교본의 내용을 정리한 박영도·장병일, 앞의 책, 148p

151) 박영도·장병일, 앞의 책, 110p. 법안의 효과지향성에 관한 질문목록에 관한 사항은 박영도·장병일, 앞의 책, 117-120p. 참고

152) 박영도·장병일, 앞의 책, 114p

가. 사전평가의 절차와 평가기준

사전평가는 입안을 위한 예비절차단계에서 규율의 필요성에 대한 분석과 대안모델에 대한 검사를 행하는데, 이러한 평가의 실행 여부와 범위는 일반적으로 주무부처가 결정한다.¹⁵³⁾ 주무부처는 ①경제·사회에 중대한 의미가 있는지, ②중요한 효력이 발생하는지, ③불명확한 효과가 있는지, ④큰 재정적 효과가 발생하는지 등을 고려하여 사전평가를 생략하거나 비용만 평가하거나 제한적으로 실시하거나 또는 전면적으로 실시할 것인지를 결정한다.¹⁵⁴⁾ 전면적인 사전평가는 과제의 명확화(평가과제의 확정, 문제 확정), 분석(관련 집단 파악과 평가기준 확정, 시나리오 전개와 입법대안 개발), 평가(영향과 성과, 비용과 효율 등의 관점에서 대안의 평가와 검증), 결정 등의 단계로 이루어지고, 각 단계에서는 그에 맞는 평가방법을 활용할 수 있다.¹⁵⁵⁾ 그리고, 각 단계에 맞는 평가방법과 수단에 대해서는 해당 사회과학서적을 참고하도록 권하고 있다.¹⁵⁶⁾

법안의 중요성이 떨어져 간단한 평가 또는 심사설문지를 활용하는 경우에는 그 기본적인 심사목록으로는 ①입법적 조치가 정말 필요한가, ②만일 필요하다면 정치적 조직, 사회와 경제에 어떤 영향을 미치는가, ③어떤 내부적·외부적 비용을 예상하는가, ④비용부담은 기대되는 효과에 비해 적합한가, ⑤법안은 완전하고 연관성과 안전성이 있는가 등을 들 수 있다.¹⁵⁷⁾

153) 박영도·장병일. 앞의 책. 149-150p

154) 박영도·장병일. 앞의 책. 150p

155) 박영도·장병일. 앞의 책. 151-152p.의 표 내용을 재정리한 것이고, 각 단계별 평가방법이나 수단도 같은 표를 참고하기 바란다.

156) 박영도·장병일. 앞의 책. 153p

157) 박영도·장병일. 앞의 책. 110p 및 153p

입법평가의 근거가 되는 헌법, 법률 등에 비추어 볼 때, 사전평가의 기준으로는 입법의 필요성, 실효성, 효과성, 경제성(비용과 편익, 재정 지출과 효과), 법령이 미치는 다양한 효과,¹⁵⁸⁾ 법적합성, 합목적성, 수용가능성, 집행가능성 등이 해당하는 것으로 볼 수 있다.¹⁵⁹⁾

나. 병행평가의 절차와 평가기준

병행평가는 사전평가의 효과를 고려하여 법안초안 단계에서 전통적인 입법기술적 초안심사의 요소와 연결시키는데, 효과의 최적화, 비용 효율관계, 안정성, 명료성, 실행적합성, 친숙성 등에 대해 아래와 같이 심사를 행한다.¹⁶⁰⁾

표 8. 스위스 베른주의 병행평가의 평가요소 및 평가기준

| 평가요소 | 평가기준 |
|-----------|--|
| 법경제적 측면 | 규율 필요성, 규율대안, 규율 밀도 및 강도 |
| 효과 | 영향, 효과, 부수 효과 |
| 효율성 | 목표달성도, 효과의 최적성 |
| 비용 | 국가에 미치는 재정적 효과, 주/자치단체에 미치는 비용, 경제에 미치는 비용, 국민경제적 비용 |
| 유용성 | 유용성, 국민경제적 유용성, 비용/성과, 비용/효용성 |
| 관련당사자 친숙성 | 이해가능성, 예측가능성, 법적 안정성, 비용 최소화 |

158) 입법의 효과란 인적·재정적 효과, 자치단체에 미치는 영향, 기업·경제에 미치는 효과, 부작용 등을 비롯하여 기타 조치의 모든 사후적 효과를 의미하고, 사회적·경제적·정치적 관점 등에서 의미 있다고 여겨지는 효과도 제시하도록 하고 있다. 이에 관해서는 박영도·장병일, 앞의 책, 99p

159) 박영도·장병일, 앞의 책, 98-105p.에 따른 각종 법적 근거에서 들고 있는 기준들이 사전평가의 기준에 해당하는 것으로 볼 수 있다.

160) 박영도·장병일, 앞의 책, 148p, 153p 및 203-204p

| 평가요소 | 평가기준 |
|---------|------------------------------------|
| 연방제 적합성 | 주, 지방자치단체 및 인접 지방자치단체에 미치는 영향 |
| 집행적합성 | 수용가능성, 행정적 실천가능성, 행정비용의 최소화, 관철가능성 |
| 법적합성 | 상위법, 체계성, 집행성 |
| 계획 적합성 | 장기적 구상과의 조화 가능성, 전문계획과의 조화 가능성 |
| 평가가능성 | 사후적 평가를 위한 기초, 목표에 대한 명확한 인식가능성 |

다. 사후평가의 절차와 평가기준

사후평가는 법령이 시행된 이후에 입법의 목표달성 여부에 대한 심사
 사와 그에 따라 법령의 개정·폐지 등에 관하여 결정을 내리는 것으로,
 법령이 시행되고 5년에서 10년쯤 뒤에 실행한다.¹⁶¹⁾ 이러한 사후
 평가의 실행 여부와 그 범위에 관한 결정은 주정부가 결정하는데, 법
 른이 10년을 경과하였는지, 경제 및 사회에 중요한 의미가 있는지, 국
 가재정에 중요한 의미가 있는지 등을 고려하여 결정한다.¹⁶²⁾

사후평가를 위한 질문은 입법자가 의도했던 효과에 맞추되, 일반적
 으로 다음과 같은 질문에 대해 분석하여야 한다.¹⁶³⁾

- ① 특정 법안이 입법자가 의도했던 효과를 달성했는지 여부와 그 정도
- ② 수범자에게 어떤 효과와 영향이 있는지 그리고 전체 효과가 어떻게 나타났는지
- ③ 어떤 예상 밖의 효과가 발생하였는지
- ④ 행위규정이 지켜지고 실행되었는지
- ⑤ 미리 정한 비용범위를 준수하였는지
- ⑥ 운영상의 부담은 최소화되었는지

161) 박영도·장병일. 앞의 책. 156p

162) 박영도·장병일. 앞의 책. 155p

163) 박영도·장병일. 앞의 책. 156p

⑦ 전체적으로 판단했을 때, 해당 법률의 개정이나 폐기가 필요한지

제 3 절 미 국¹⁶⁴⁾

1. 규제영향분석제도 개요

가. 발전과정

미국에서의 입법평가는 기본적으로 병행평가의 형태로 이루어지고, 연방 법률의 집행에 따른 각 주나 지방자치단체 그리고 사경제부분에 미치는 재정적 부담을 주로 분석한다.¹⁶⁵⁾ 이런 점에서 미국은 본래적 의미의 입법평가제를 완비하고 있지는 않지만, 정교한 입법과정¹⁶⁶⁾을 갖추고 있어 입법과정 상에서 입법평가를 비교적 효율적으로 수행할 수 있는 시스템을 갖추고 있다고 평가된다.¹⁶⁷⁾

미국의 입법평가는 위와 같이 법안의 비용에 집중되어 있고, 법안의 비용에 대한 평가는 규제심사와 규제개혁에 관한 시스템이 발전하여 온 과정과 맥을 같이 한다. 이에 행정기관이 새로운 행정수요에 대응하기 위해 자기의 직무범위를 확대하기 위해서는 법령에 대한 비용효과분석을 활용해야 했고, 그에 따라 법령의 제정이나 개정 시에 비용

164) 미국의 규제영향분석제도를 입법평가제도로 보지 아니하는 견해도 있으나, 이 연구에서는 입법에 관련된 각종 평가제를 포괄하는 통합 입법평가제를 마련하는 차원에서 미국의 규제영향분석제도도 넓은 의미에서의 입법평가에 포함되는 것으로 보아 연구대상에 포함하였다. 이에 아래에서는 규제영향분석제도를 입법평가의 하나로 보아 논의를 전개한 경우도 있음을 밝혀 둔다.

165) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 90p

166) 미국은 하원과 상원 양원제로 구성된 의회가 모든 입법권을 가지고 있고, 일반적으로 하원에서 법안이 발의되면 하원 내 위원회의 철저한 심사를 거쳐 하원 위원회의 동의를 얻게 되면 그 법안은 하원 본회의에 상정되어 심의를 받고 통과된 이후에는 상원으로 넘겨져 동일한 절차를 거치게 된다. 법안이 상원에서 가결되면 대통령에게 송부되며, 대통령의 비준을 받아 법률로 공포된다. 이에 관해서는 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 21p

167) 정호영. 입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구. 중앙대학교대학원 박사학위논문. 2004. 61-62p

편익분석의 방법을 채택하게 되었다.¹⁶⁸⁾ 이러한 규제개혁의 일환으로 실시된 비용편익분석이 이른바 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)인데, 포드·카터·레이건 대통령들은 일련의 행정명령(Executive Order)에 의해 이런 분석적 기법을 보다 강화하여 규칙 제정에 경제적 배려를 할 것을 보장하는 시스템을 마련하였다.¹⁶⁹⁾

닉슨 행정부는 1971년 10월 ‘Quality of Life Review’ 심사절차를 발표하고, 예산관리처(Office of Management and Budget: OMB)의 감독 하에 모든 연방부처들로 하여금 삶의 질과 관련된 새로운 규제 법률을 제안할 때 다양한 대안들을 고려하고 그로 인한 사회적 비용을 고려하도록 권고하였다.¹⁷⁰⁾ 포드 대통령은 연방부처들이 제안하는 법률이 인플레이션에 미치는 영향에 큰 관심을 가지게 되었고, 그 결과 1974년 8월에 가격안정위원회(Council on Wage and Price Stability)를 조직하고 같은 해 11월 행정명령 제11821호를 발표하여 법률이 인플레이션에 미치는 영향 평가서(Inflation Impact Assessment)를 작성하도록 함으로써 기업의 생산성과 경쟁에 미치는 영향에 대한 경제적인 분석을 하도록 하였다.¹⁷¹⁾

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.¹⁷²⁾

168) 김유환·김동영·전훈. 앞의 논문. 84p

169) 박영도·한귀현. 주요국가의 입법평가관련제도(II). -미국의 규제영향분석제도-. 한국법제연구원. 2007. 4. 12p

170) 김유환·김동영·전훈. 앞의 책. 8p

171) 김유환·김동영·전훈. 앞의 논문. 86-87p

172) 박영도·한귀현. 앞의 논문. 14p

위와 같은 카터 행정부의 노력에도 연방규칙이 오히려 증대하고, 기업이 이러한 규칙을 준수하는데 소요되는 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 규칙제정절차를 통제하는 가이드라인을 설정하였다.¹⁷³⁾

부시 대통령은 1989년 경쟁성협의회(Council on Competitiveness)를 조직하여 모든 연방규칙들을 심사하여 미국의 경쟁력을 떨어뜨리는 규칙을 제거하고자 하였다.¹⁷⁴⁾

클린턴 행정부는 레이건 행정부와 부시 행정부의 행정명령 제12291호와 제12498호를 폐지하고, 1993년 9월 30일 새로운 행정명령 제12866호를 발표하였다.¹⁷⁵⁾ 이에 따라 행정기관은 규제목표와 목적, 중요한 규제행위의 계획요약, 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 규제행위를 보류할 수 있고 그 규칙에 대해 조언과 권고를 행하며 심사결과를 행정기관에 통보할 수 있게 하였다.¹⁷⁶⁾

173) 박영도·한귀현. 앞의 논문. 15p

174) 김유환·김동영·전훈. 앞의 논문. 88p. 이에 따르면 이 경쟁성협의회가 산업 또는 기업의 이익을 편향되게 반영되도록 하는 경우가 있어 비난을 받기도 하였다고 한다.

175) 박영도·한귀현. 앞의 책. 19p. 이 논문에 따르면 그 이유는 관리예산처의 한정된 인원으로는 규칙의 심사에 상당한 시간이 소요되며, 특정규제안에 대한 심사는 적정하나 그 이외의 규제에 대하여는 또 다른 규제로 작용하고 시간적 낭비라고 판단하여 각 행정기관의 규칙심사를 매우 선별적으로 수행할 필요가 있었기 때문이라고 한다.

176) 박영도·한귀현. 앞의 책. 20p. 여기에서 중요한 규제행위로는 ①경제에 연간 1억 달러 이상의 영향을 주거나 경쟁, 고용, 투자, 환경, 공중보건 또는 안전에 악영향을 초래하는 행위, ②다른 행정기관에 의하여 추진 또는 계획된 행위에 심각한 부조화 또는 방해로 초래하는 행위, ③자격, 승인, 사용료, 대부프로그램 또는 수혜자

부시 행정부는 2002년 1월 행정명령 제12866호를 개정하여 행정기관으로 하여금 규제영향분석에 있어 독립적이고 외부로부터 선정된 전문가에 의한 심사를 하도록 하였다.¹⁷⁷⁾ 2003년 9월에 관리예산처의 지침으로 규제영향분석을 발표하였는데, 여기에서는 경제적으로 중요한 규칙안에 대해서 비용효과분석을 강화하였다.¹⁷⁸⁾

나. 법적 근거

미국의 규제영향분석제에 관한 근거는 앞에서 본 바와 같이 법률이 아니라 대통령명령인 행정명령¹⁷⁹⁾에서 규정하고 있다.¹⁸⁰⁾ 이러한 행정명령 중 가장 대표적인 것이 클린턴 행정부의 행정명령 제12866호¹⁸¹⁾

의 권리의무에 실질적인 재정적 영향을 변경시키는 경우, ④법적 또는 정치적으로 새로운 문제를 제기하는 규제행위를 들고 있다.

177) 박영도·한귀현. 앞의 책. 21p

178) 박영도·한귀현. 앞의 책. 22p. 이에 따라 경제에 10억 달러 이상의 영향을 미치는 규칙에 대하여는 정확한 확률분석을 적용하고, 정량적인 정보뿐만 아니라 정성적인 정보에 관해서도 평가를 하도록 하였다.

179) 대통령은 헌법과 법률에서 인정되고 있는 권한을 사용하여 행정기관을 통제하는 경우에 주요한 수단으로 이 행정명령을 사용한다. 이 행정명령은 OMB가 그 원안을 검토하고 승인을 한 후에 법무부에 제출하고 있다. 법무부에서 행정명령의 형식과 합법성을 검토한 후에 대통령의 서명을 얻어 공포한다. 이에 관해서는 박영도·한귀현. 앞의 책. 23p

180) 박영도·한귀현. 앞의 책. 23p

181) 이 행정명령은 의회가 법률로서 규제영향분석의 실시 여부를 결정하는 권한을 행정기관의 재량에 맡기고 있음에도 대통령이 규칙에 중대한 영향을 미치는 규제영향분석을 행정기관에 의무화하고, 관리예산처의 가이드라인과 규제영향심사에 의해 대통령이 규제활동에 관하여 강력한 중앙집권적인 통제를 행하도록 하는 점에서 위헌과 위법이라는 견해도 있다. 첫째, 헌법 제2조는 대통령에게 행정기관의 의사결정을 통제하는 일반적인 관할권이 부여되어 있지 않다. 둘째, 행정명령의 형식으로 대통령이 집행부의 규칙제정절차를 통제하는 것을 인정하는 법률은 없다. 셋째, 행정절차법은 약식규칙제정절차에 관하여 행정기관에게 광범위한 재량을 부여하고 있으나, 이 재량을 현저히 제약하여 통일적 절차를 따를 것을 의무화하고 있는 것은 행정절차법에 위반된다. 넷째, 백악관과 관리예산처의 일방적인 접촉에 의한 로비활동을 견제하기 위한 절차적 보장이 전혀 없고 이것은 적법절차원리에 위반되는 점 등을 그 이유로 들고 있다. 이에 관해서는 Rosenberg, **Presidential Control of Agency Rulemaking. An Analysis of Constitutional Issues That May Be Raised by**

이고, 관리예산처는 이 행정명령에 의하여 규제영향분석의 세부기준 등 다수의 매뉴얼과 지침(Circular)을 마련하여 행정기관에게 제시하고 있다.¹⁸²⁾ 1996년에는 행정명령 제12866호에 의한 연방규제의 경제분석(Economic Analysis of Federal Regulations Under Executive Order 12866)을 작성하였고, 이를 개정하여 2000년에는 “비용과 편익의 측정과 계산보고의 양식을 표준화하기 위한 가이드라인(Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements)을 작성하였으며, 2003년 9월 17일에는 규제분석지침(Circular A-4, Regulatory Analysis)을 마련하여 시행 중에 있다.¹⁸³⁾

그 밖에도 특정한 관점에서 규제영향분석과는 별도의 규제에 관한 개별분석을 의무화한 법률이나 규제영향분석의 질을 일정 수준 이상으로 담보할 것을 의무화한 법률이 다수 존재한다.¹⁸⁴⁾ 개별 법률에서 규제영향분석제를 일반적으로 도입한 경위는 레이건 행정부 이후 행정부 주도로 행정명령으로 진행되어 왔던 규제개혁정책에 대해, 의회가 행정기관에 의한 규제를 견제하기 위해 법률로서 규제의 사전분석에 관한 요건을 강화하면서 1970년대에 규제영향분석을 요구하는 입법이 현저히 증대되었고,¹⁸⁵⁾ 1970년대 후반에 이르러 규칙제정 절차의 통제에 중점을 둔 다수의 법안이 제출되었다.¹⁸⁶⁾ 그러한 대표적인 법률로, 규제유연성법(Regulatory Flexibility Act)¹⁸⁷⁾, 문서삭감법(Paperwork Reduc-

Executive Order 12291. 23 Arizona Law Review 1199. 1204(1981). 재인용; 박영도·한귀현. 앞의 책. 24-25p

182) 박영도·한귀현. 앞의 책. 26p

183) 박영도·한귀현. 앞의 책. 26p

184) 박영도·한귀현. 앞의 책. 26p

185) Miller and mofsky. **Legal and Economic Evaluation of Impact Statement Requirements for Regulatory Agencies.** 1976. 12. 재인용; 박영도·한귀현. 앞의 책. 27p

186) 박영도·한귀현. 앞의 책. 27p

187) 이 법률은 규제가 중소기업에 대해 부여하는 경제적 영향에 관하여 규제유연성 분석을 하도록 의무화하였다.

tion Act)¹⁸⁸⁾, 예산미조치명령개혁법(Unr-und Mandates Reform Act)¹⁸⁹⁾, 중소기업규제공정화법(The Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act)¹⁹⁰⁾ 등을 들 수 있다.¹⁹¹⁾

다. 규제영향분석 관련 조직

행정부의 규칙제정에 대한 입법평가 기능을 담당하고 있는 기관은 관리예산처(OMB)이다.¹⁹²⁾ 관리예산처는 예산편성과 집행이 기본적인 임무이지만, 대통령 입법계획의 조정, 행정명령 및 포고(Proclamation)의 작성과 조정 등도 수행하고 있고, 모든 기관은 관리예산처의 심사와 조정을 받지 않고 의회에 법률안이나 보고서를 제출할 수 없다.¹⁹³⁾

특히, 관리예산처에 예산심사부와 입법심사부가 설치되어 있는데, 입법심사부는 의회에 제출하는 법률안, 보고안, 증언안 등을 심사하고, 의회를 통과하여 행정부에 이송되어 온 법률안에 대해 대통령이

188) 이 법률은 연방정부가 국민에 부과하는 문서작업을 규제하기 위해 기업, 시민, 주, 지방자치단체가 연방정부에 대한 정보제공이나 보고의무를 부여하는 것을 심사하도록 하였다.

189) 이 법률은 주, 지방자치단체 등에 함께 연간 1억 달러 또는 민간부문에 연간 1억 달러를 초과하는 지출을 수반하는 것으로 예상되는 규칙의 제정을 제한하는 경우에 규제영향분석서를 작성할 의무를 행정기관에게 부과하고 있다.

190) 이 법률은 행정기관이 중소기업에 대한 규제를 가하는 주요 규칙을 제정하려는 경우에는 의회가 그 규칙의 효력 발생 전에 일정한 심사를 행하도록 함으로써 행정입법에 대한 의회의 통제수단을 규정한 것으로, 행정기관은 의회에 규칙의 비용편익분석 보고서, 규제유연성법과 예산미조치명령개혁법과의 관련성 등을 구체적으로 분석한 요약보고서를 제출하도록 하고 있다.

191) 이에 관해서는 박영도·한귀현. 앞의 책. 27-36p의 내용을 정리한 것이다.

192) 행정부가 아닌 의회 차원에서의 입법평가는 의회 내 위원회가 정보수집, 법안과 대안의 비교평가, 문제점 발견과 대안 제안, 본회의 안건의 선정과 보고 등의 업무를 수행하는 과정에서 일차적으로 수행한다. 위원회 중 상임위원회의 법안심사는 일반적으로 입법과정 상에서 법안에 대해 철저하고 심도 높은 심사가 이루어지는 단계로, 법안의 필요성과 적합성 등을 포괄적으로 심사한다. 입법평가와 관련된 의회 소속 주요 지원조직으로는 의회도서관조사국, 의회예산처(CBO), 회계감사원(GAO) 등이 있다. 이에 관해서는 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 22p

193) 박영도·한귀현. 앞의 책. 12p 각주 2)

취할 조치에 대한 각 기관의 건의안도 심사하는 기구이다.¹⁹⁴⁾

2. 규제영향분석의 주요 내용과 평가기준

가. 대 상

규제영향분석은 중요한 규제(Significant Regulatory Actions)를 대상으로 하는데, 중요한 규제란 ①연간 1억 달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치, ②다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치, ③보조금, 공공요금 등에 관한 예산조치와 대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치, ④법적 조치, 대통령령 등으로부터 제외되어 새로이 법적·정책적 문제를 제기하는 규제조치 등이다.¹⁹⁵⁾ 이러한 규제영향분석은 의회를 거쳐 성립된 법률을 대상으로 하는 것이 아니라, 행정기관에 의해 독자적으로 실시되어 법적 효과를 가지는 규제에 관해 그 제정과정의 적정화를 도모하는 것이다.¹⁹⁶⁾

나. 절 차

각 행정기관이 규제안 계획을 작성하여 관리예산처에 제출하면 비공식심사를 거친 후 각 행정기관이 작성한 규제안에 대해 관리예산처의 OIRA가 행정명령 제12866호를 반영하였는가 등을 공식적으로 심사하고, 그 심사결과 규제영향분석의 질이 충분하지 않거나 규제안의 내용이 정당화되지 않는 등의 경우에는 규제안을 승인하지 않고 반려한다. 이러한 반려가 당해 규제안에 반대하는 의미가 아니라 각 행정기관이 추가 검토를 하여 보다 나은 규제안이 되도록 하려는 것이

194) 박영도·한귀현. 앞의 책. 12p 각주 2)

195) 박영도·한귀현. 앞의 책. 37p

196) 박영도·한귀현. 앞의 책. 37p

다.197) 그리고, 관리예산처가 중요하다고 생각되는 규제안에 대해서는 보다 규제안이 충실하게 될 수 있도록 조언을 제시할 수 있다.198) 관리예산처가 규제안에 대해 승인이 있으면 규제안에 대한 규제영향분석을 관보에 게재하여 60일 이상 국민에게 공개하고, 그 의견을 수렴하여 최종규제안의 규제영향분석서를 작성하여 관리예산처에 제출하면 다시 심사하여 승인 여부를 결정하여 각 행정기관에 그 결과를 통보하며, 최종 규제안의 규제영향분석서를 관보에 게재하게 된다.199)

다. 분석 내용과 평가기준²⁰⁰⁾

행정기관이 수행하는 규제영향분석의 세부적인 방법과 기준은 2003년 9월 17일에 관리예산처가 마련한 규제분석지침에 규정되고 있는데, 이 지침에서 규제분석의 목적은 어떠한 조치의 편익이 비용을 정당화하는 것인지를 검증하고 가능성 있는 다양한 대체안 중에서 가장 비용 효과가 높은 것은 어떠한 것인지를 찾아내는 것이라고 한다.201) 그리고 우수한 규제분석에는 제안된 조치의 필요성, 대체적 접근방식의 검토, 특정된 주요한 대체안의 양적·질적인 비용과 편익에 관한 평가 등의 세 가지 요소가 포함될 필요가 있다고 한다.202) 연방 차원에서 어떤 규제조치를 실시하기 위해서는 다음의 순서에 따라 규제영향분석을 실시하고 있는데, 이에 따라 조치의 필요성과 효율성 또는 효과성이 핵심적인 평가기준이 된다고 할 것이다.

197) 박영도·한귀현. 앞의 책. 39p

198) 박영도·한귀현. 앞의 책. 39p

199) 박영도·한귀현. 앞의 책. 37p의 그림을 풀어 서술한 것이다.

200) 규제영향분석에 관한 구체적이고 세부적인 내용은 박영도·한귀현. 앞의 책. 제2부 미국의 규제영향분석지침. 107-180p에 언급된 비용편익분석, 비용효과분석, 분포효과, 현시선호법, 표명선호법 등을 참고하기 바란다.

201) 박영도·한귀현. 앞의 책. 40p

202) 박영도·한귀현. 앞의 책. 40p

(1) 연방규제조치의 필요성 검토

먼저 각 행정기관은 제안한 조치가 필요한 것인지를 입증하여야 한다. 규제영향지침에서는 연방정부기관이 제정하거나 발령하는 규제는 ①법에 의해 의무화된 것, ②법의 해석상 필요한 것, ③부득이하게 공중위생, 안전, 환경 등 공공수요에 의해 필요하게 된 것 등에 한정되도록 하고 있다.²⁰³⁾

각 행정기관은 의도하고 있는 문제를 특정하고 그 문제의 중요성을 검토하는 한편, 중대한 시장실패의 시정²⁰⁴⁾, 부득이한 공공수요의 충족, 분배의 공평성과 프라이버시 촉진 등을 위해 연방 규제가 최선의 해결방법이라는 점을 평가해야 한다.²⁰⁵⁾

그리고 가격통제, 생산 또는 판매할당, 고용 또는 생산에의 진입규제 등 경제적 규제에 관해서는 규제 도입의 필요성을 경제이론 및 실무경험에 비추어 보다 엄격하게 검토하고 입증하여야 한다.²⁰⁶⁾

(2) 대체안의 비교 검토

해당 규제안의 대체안을 설정하고 선택한 안에 대한 이유를 함께 적시해야 한다.²⁰⁷⁾ 이러한 대체안의 검토를 함에 있어서는 재량범위 내에서 대체안의 편익과 비용을 검토하여야 하고, 규제의 시행일에 따라 순편익이나 장래의 편익 또는 기업의 생산운영 계획에 큰 영향을 미치는 경우에는 그 시행일에 대한 검토가 필요하며, 다른 강제수단의 유무, 규제되는 기업규모에 따른 편익과 비용, 지역에 따른 편

203) 박영도·한귀현. 앞의 책. 41p

204) 이 지침에서는 시장의 실패에 대해 정부개입 필요성이 인정되는 사례로는 외부 효과가 존재하는 경우, 기업에 의한 시장지배력의 행사가 가능한 경우, 정보의 불완전성이나 비대칭성이 존재하는 경우, 기타 사회적 긴요성이 있는 경우 등을 들고 있다. 이에 관해서는 박영도·한귀현. 앞의 책. 42p 각주 46)

205) 박영도·한귀현. 앞의 책. 42p

206) 박영도·한귀현. 앞의 책. 43p

207) 박영도·한귀현. 앞의 책. 43p

익과 비용, 시장지향적인 접근 방법의 모색, 규제가 아닌 정보이용을 개선하는 방안 등을 검토하여야 한다.²⁰⁸⁾

(3) 분석방법의 선택

규제영향지침에서는 규제분야의 개별 특성을 고려하여 규제 사안별로 분석방법을 선택하는 것이 중요하다는 점을 지적하고, 주요 규제에 관해서는 가능한 한 비용편익분석과 비용효과분석 두 가지 분석을 실시하는 것이 바람직하다고 한다.²⁰⁹⁾

계량적인 정보 산출이 불가능한 경우 그 이유를 설명하고 입수할 수 있는 모든 수량적 정보를 제출하여야 하고, 수량화할 수 없는 영향에 대한 설명과 함께 정성적 정보의 장점과 한계에 관하여 검토하여야 한다.²¹⁰⁾ 특히, 비용부담자와 편익향유자간 불일치가 발생하는 경우에는 특정 집단에 대한 영향의 정도와 그 규모 등을 파악하여 가능한 한 수량적으로 규제 대체안의 영향을 언급하여야 한다.²¹¹⁾

(4) 비용과 편익의 특정과 측정

규제와 비용의 측정은 먼저 베이스라인(baseline)을 설정하여 당해 규제안을 실시하지 않으면 사회상황이 어떻게 되는가를 묘사하고, 규제안이 가져오는 편익과 비용은 베이스라인과 비교하여 계산하여야 하며, 규제의 편익과 비용도 베이스라인과 대비하여 평가하여야 한다.²¹²⁾

그 다음에는 사용가능한 대체안과 그 대체안을 선택한 이유를 기술한다. 특히, 여러 대체안이 존재하는 경우에는 해당 규제안, 해당 규제안보다 강화된 규제이지만 편익이 큰 규제안, 해당 규제안보다 완

208) 박영도·한귀현. 앞의 책. 44-46p

209) 박영도·한귀현. 앞의 책. 47p

210) 박영도·한귀현. 앞의 책. 47p 및 140-141p

211) 박영도·한귀현. 앞의 책. 49p

212) 박영도·한귀현. 앞의 책. 49p

화된 규제이지만 편익이 적은 규제안 등 세 가지의 규제안을 평가하여야 한다.²¹³⁾ 그리고 이러한 규제영향분석은 투명하고 그 결과는 검증가능하여야 한다. 이를 위해 분석이 입수가 가능한 과학적·기술적·경제적 정보에 근거하고 있다는 서류를 제출하고, 분석의 기초를 이루는 기본적 가설, 방법, 데이터를 명확히 기재하고 추계치에 부수되는 불확실성에 관하여 검토하며, 분석결과에 접근성을 넓히기 위해 분석결과를 인터넷에 공개하고 국민이 분석결과를 알 수 있도록 한다.²¹⁴⁾

제 4 절 프랑스

프랑스는 입법의 행정적, 법률적, 사회적, 경제적, 예산적 효과를 사전에 평가하여 입법목적으로 효과적으로 달성하고, 입법을 명확하게 하는 등 입법의 질을 높이고 법령의 증가를 막는 것을 목적으로 한다.²¹⁵⁾ 그러한 입법평가는 사전적 영향평가와 병행평가를 그 내용으로 하고, 사후평가는 원칙상 입법영향평가에 포함되지 않는다.²¹⁶⁾ 그리고 프랑스는 입법영향평가와 정책영향평가를 구별하여 규정²¹⁷⁾하고 있고, 정책의 사전영향평가는 입법영향평가에 포함시켜 규율하고 있다.²¹⁸⁾

213) 박영도·한귀현. 앞의 책. 50p

214) 박영도·한귀현. 앞의 책. 51p

215) 박균성·김재광. 앞의 논문. 15p 이에 프랑스의 입법평가는 입법에 관한 영향을 사전에 평가하는 점에서 입법영향평가라는 용어를 사용하는 것이 더 바람직한 것으로 판단된다.

216) 박균성·김재광. 앞의 논문. 15p

217) 입법영향평가는 법률안 및 국사원의 심사를 거치는 명령안의 영향평가에 관한 1998년 1월 26일 통첩(Circulaire du 26 janvier 1998 relative l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat; J.O n 31 du 6 février 1998 page 1912 texte n.)에 규정되어 있고, 정책영향평가는 공공정책의 평가에 관한 1998년 12월 28일 통첩(Circulaire à l'évaluation des politiques publiques)에 별도로 규정되어 있다. 이에 관해서는 박균성·김재광. 앞의 논문. 17p

218) 정책평가는 주로 집행된 정책으로부터 교훈을 끌어내는 것을 목적으로 하는 후행평가와 정책과정 중에 행해지는 과정평가(동시평가)를 대상으로 한다. 이에 관해서는 박균성·김재광. 앞의 논문. 15p

1. 입법평가제도 개요

1998년 2월 6일의 수상 통첩(이하 “1998년 통첩”이라 함)으로 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.²¹⁹⁾ 그러나 1998년 통첩에 따른 입법영향평가는 전반적으로 법령안을 정당화하는 수단이 되고 입법적 결정과정을 지원하지 못하는 형식적 절차로 행정기관에 불필요한 부담을 주게 되었는데, 그 이유는 입법영향평가의 내용이 실행 수단에 비해 너무 이상적인 것에 기인한다는 평가를 받았다.²²⁰⁾ 이에 2003년 8월 26일의 수상 통첩(이하 “2003년 통첩”이라 함)²²¹⁾에 따라 기존의 입법영향평가제를 개선하는 조치²²²⁾가 이루어졌는데, 이것이 현재의 입법영향평가제로, 기본적으로 입법영향평가의 형식화를 막고 입법영향평가제의 효율성을 제고하며, 입법영향평가를 입법의 질을 제고하기 위한 수단으로 보았다.²²³⁾ 이처럼 프랑스의 입법평가제도는 아직 완성된 제도가 아니고 입법영향평가제

219) 박균성·김재광. 앞의 논문. 17p

220) Bruno Lasserre, Rapport “Pour une meilleure qualité de la réglementation”. 2004. 5. 재인용: 박균성·김재광. 앞의 논문. 18p

221) 규범인플레이션의 통제와 규제의 질의 개선에 관한 2003년 8월 26일의 수상의 통첩(Circulaire du 26 aout 2003 relative à la maîtrise de l'inflation et à l'amélioration de la réglementation)을 말한다.

222) 주요 개선 조치로는 법령에 의해 추구된 목적과 부과되는 구속의 정도 사이의 비례성, 이용자의 형태에 대한 신뢰, 정당화 자료 생산의 감경, 형평성의 요구를 고려하기 위한 법령의 적응가능성, 입법시의 최소한의 안전성, 사문화된 규정의 정기적인 조사, 법령의 명확성과 이용자의 접근가능성, 새로운 법령의 채택 전의 이용자의 의견 진술과 집행기관의 의견 진술, 법령의 질을 반영하는 지표의 개발 등이 있다. 이에 관해서는 박균성·김재광. 앞의 논문. 18p

223) 박균성·김재광. 앞의 논문. 18p

도에 대한 정기적인 평가를 통해 문제점을 해결하기 위해 노력해 오고 있는 과정에 있다고 할 수 있다.²²⁴⁾

2. 입법영향평가제의 주요 내용²²⁵⁾

가. 1998년 통첩의 주요 내용

입법영향평가는 법령안의 행정적, 법적, 사회적, 경제적, 예산적 효과를 사전에 평가하여 입법²²⁶⁾에 관한 의사결정을 지원함으로써 입법 목적에 가장 적합한 입법조치를 행하는 것으로, 1988년 2월 1일부터 내각사무처 또는 국사원에 제출되는 법령에 적용하는데, 입법영향평가서가 의무적으로 첨부되어야 하는 법령안은 법률안, 국사원의 동의를 거친 시행령안이다.²²⁷⁾

224) 박균성·김재광, 앞의 논문. 32p

225) 아래에서는 1998년 통첩을 중심으로 프랑스의 입법영향평가제를 살펴보고, 2003년 통첩의 주요 내용에 대해 간략히 소개하고자 한다.

226) 프랑스의 행정부 내 입법절차를 간단히 살펴보면, 주무장관이 법령안을 원칙적으로 작성하고 이 경우 이유서 또는 제출보고서를 첨부(법률안과 국사원의 의견을 받아 제정하여야 하는 법규명령은 시험적으로 입법영향평가서를 첨부)하여야 한다. 작성된 법령안과 관련이 있는 다른 장관의 의견(관계부처 협의)을 듣거나 제안된 법령안의 전부 또는 일부에 대해 합의가 이르지 못한 경우에는 수상이 조정(관계 장관이 참석하는 행정각부회의나 행정각부위원회에서 행해질 수 있음)한다. 국무회의의 심의를 거치는 법령안 [법률안, 오르도낭스안, 명문의 규정에 의해 국사원의 심사를 받아야 하는 데크레(시행명령) 등] 은 내각사무처에 제출되며 내각사무처가 국사원에 심사를 요청한다. 국사원의 의견이 의무적인 경우에 국사원의 의견을 받지 않고 제정된 법령은 무권한의 하자있는 위법한 법령이 된다. 국사원에의 제출이 내각사무처의 권한에 속하는 경우 외에는 관계 장관이 국사원에 자문을 요청한다. 국사원의 행정국에서 법령안 심사(보고관 사전검토 → 정부위원과의 회의 → 검토의견 반영한 법령안 작성 → 행정국에 제출, 행정국의 심사 → 중요한 법령의 경우 국사원 전체회의에 의한 심의 → 법령안 검토결과 정부 송부)를 받은 후 국무회의의 심의(의사일정 준비는 내각사무처가 담당)를 받는다. 국무회의 심의가 끝나면 대통령의 서명과 수장과 주무장관의 부서를 받아 공포한다. 이러한 프랑스의 행정부 내 입법절차에 관한 구체적인 사항은 박균성·김재광, 앞의 논문. 제2장 프랑스에서의 행정부내 입법절차와 <부록 3> 프랑스의 정부법률안 작성 절차도를 참고하기 바란다.

227) 국제조약안이나 단순한 법규명령에 대해서는 입법영향평가가 권고되고, 재정법률은 일부 규정을 제외하고는 입법영향평가를 조문별로 행하고, 사회보장재정법률

입법이 미치는 법적·행정적 영향과 사회적·경제적·예산상 효과에 대해 분석하고 그에 따라 밝혀진 주요한 점들을 종합적으로 재정리하되, 입법영향평가서는 제안된 조치의 중요성과 그 조치의 행정과 사회·경제에 대한 영향에 비례하여 구체화한다.²²⁸⁾

먼저 법적·행정적 영향은 법률안이나 명령안의 내용이 법적 상태를 변경하는 정도와 법 목적과 합치하는지 여부를 양적·질적인 측면에서 분석하고, 법적·행정적 관점에서 가능한 여러 해결방안을 검토하여 채택된 안에 대한 이유와 법규정을 변경할 필요성을 제시한다.²²⁹⁾

사회적·경제적·예산상 영향은 새로운 법규범이 사회와 경제에 미치는 영향을 측정하고 평가하고, 특히 미래 세대에 대한 영향을 조사하고 평가한다.²³⁰⁾ 입법영향평가서에 민주주의와 공화주의의 원칙, 법규정이 사회에 대해 미치는 영향을 구체적으로 평가할 수 있는 요소를 제공하여야 하고, 특히 자연인과 법인에 대한 법령안의 긍정적·부정적인 영향을 평가하여야 하며 그로부터 사회복지의 관점에서 기대되는 개선방안을 도출하여야 한다.²³¹⁾

그리고 제안된 조치의 미시·거시적인 경제학적 효과에 대한 총체적인 분석을 제시하여야 하고, 이익을 받는 자와 직접적으로나 간접적으로 이해관계가 있는 모든 자를 명시하여야 한다.²³²⁾ 미시·거시적인 경제학적 효과 분석은 법령안으로 인한 비용을 고려할 수 있게 하는 수치와 기업 등에 관한 행정규제에 관한 사항을 포함하고, 경쟁에 대한 영향이나 일자리에 대한 영향이 평가되어야 한다.²³³⁾ 이에 따라 입법영향평가서에는 법령안이 국가, 지방자치단체, 공기업에 대한 예

은 특별한 조치가 입법영향평가 대상이 된다. 박균성·김재광, 앞의 논문. 19p
228) 박균성·김재광, 앞의 논문. 20p
229) 박균성·김재광, 앞의 논문. 20p
230) 박균성·김재광, 앞의 논문. 21p
231) 박균성·김재광, 앞의 논문. 21p
232) 박균성·김재광, 앞의 논문. 21p
233) 박균성·김재광, 앞의 논문. 22p

산상의 영향을 법령안의 시행 일정에 따라 구체적으로 제시하여야 하고, 예산 및 경제상의 수치가 기초가 되는 계산의 가정과 방식이 부속서로 제시하여야 하며, 제안된 조치에 대한 대체안이 비교가 가능하도록 수치화하여 제시하여야 한다.²³⁴⁾

입법영향평가서에 의해 밝혀진 주요한 점들을 재정리하고 양적이고 질적인 관점에서 제안된 조치의 비용과 편익을 비교하여 그 결과를 종합적인 표의 형식으로 제시할 수 있고, 주요한 대체안도 동일한 방식으로 제시되어야 한다.²³⁵⁾

나. 2003년 통첩의 주요 내용

1998년 통첩에 따라 입법영향평가가 정식 도입되었으나, 앞에서 언급한 바와 같이 그 결과가 만족스럽지 못하여 입법영향평가제도의 효율성을 높이기 위하여 2003년 통첩을 발령하여 입법의 질 개선을 위한 개선조치를 행하였다.²³⁶⁾

(1) 입법영향평가의 대상과 기준

1998년 통첩에 따른 입법영향평가가 그 형식성으로 인하여 행정에 과도한 부담을 주고 입법의 효율성을 떨어뜨리는 문제가 발생²³⁷⁾하자, 2003년 통첩에서는 법령안의 성격과 효과를 고려하여 입법영향평가의 대상이 되는 법령안을 선별하고 어떠한 항목과 방식에 의해 입법영향평가를 할 것인지를 결정하도록 하였다.²³⁸⁾ 또한, 조문별로 입법영향평가를 할 것인지 여부와 주된 평가항목과 평가방식을 정하도록 하였다.²³⁹⁾

234) 박균성·김재광, 앞의 논문. 22p

235) 박균성·김재광, 앞의 논문. 22p

236) 박균성·김재광, 앞의 논문. 24-25p

237) 그 이유는 입법영향평가를 법령안의 담당 부서에 맡기고, 이를 지원하는 전문가가 부족했기 때문이라고 한다. 이에 관해서는 박균성·김재광, 앞의 논문. 25p

238) 박균성·김재광, 앞의 논문. 25p

239) 박균성·김재광, 앞의 논문. 25p

1998년 통첩은 법규정상 조치의 행정적, 법적, 사회적, 경제적 및 예산상의 영향을 모두 평가하도록 하였으나, 이러한 평가방식이 효율적이지 못하다고 평가되어 2003년 통첩은 법령안의 성질에 따라 행정적·법적·사회적·경제적 영향과 예산·고용·환경에 대한 영향 등 중에서 선별하여 평가하도록 하였다.²⁴⁰⁾

또한, 주무부처만 영향평가를 수행하는 것이 아니라 감사직 등 기타 행정기관의 전문가의 지원을 받을 수 있도록 하였고, 내각사무총장이 외부 전문가의 지원을 보장하고 있다.²⁴¹⁾

(2) 사전평가의 강화

법령안 사전평가는 이미 결정된 안을 합리화하는 것이 아니라 바람직한 안을 도출하기 위하여 가능한 중요안을 검토하는 것이다. 사전평가는 안이 목적에 부합하는지 여부, 즉 합목적성을 대상으로 한다.²⁴²⁾

법령안 사전평가는 예견 가능한 효과가 중요할수록, 행정기관의 재량 여지가 클수록 그 실시 필요성이 커진다.²⁴³⁾ 특히, 5천만 유로 이상의 재정투자, 백만 명 이상의 직접적 적용대상자, 특정 경제·사회 부문 또는 직업에 대한 중대한 영향을 주는 분야 등이 해당한다.²⁴⁴⁾

사전평가에는 대안평가와 영향평가가 있는데, 대안평가는 입법 목적을 실현하는데 가장 적합한 안을 결정하기 위하여 여러 대안의 장점과 단점을 분석하고, 영향평가는 법령안의 결정하기 전에 당해 법령안의 모든 영향을 사전에 분석하는 것이다.²⁴⁵⁾ 사전평가는 법령안을 작성하는 부처에서 작성하고, 법령안 제출시 첨부하며, 부처 간 협의회

240) 박균성·김재광, 앞의 논문. 26.

241) 박균성·김재광, 앞의 논문. 26.

242) 2007년 10월에는 사전평가의 방법론상의 가이드(Guide Methodologique des études préalables)가 제정되었다. 이에 관해서는 박균성·김재광, 앞의 논문. 26.

243) 박균성·김재광, 앞의 논문. 27.

244) 박균성·김재광, 앞의 논문. 27.

245) 박균성·김재광, 앞의 논문. 26p

에 의해 검토·보완된다. 부처 간 협의회에서 평가를 검토한 후에 내리는 조치는 사전평가의 보완 결정, 이해관계인의 의견청취 및 자문의견 청취의 결정, 법령안의 변경 결정 등이 있다.²⁴⁶⁾

제 5 절 유럽연합(EU)

1. 입법평가제도 개요

가. 발전과정

유럽연합은 1980년대부터 규범의 간소화 노력을 지속하여 왔다.²⁴⁷⁾ 이는 EU가 생산하는 정책의 정당성을 제고하고, 초국가적 결정에 대한 구속력을 증대시키기 위한 방안으로 해석될 수 있다. 1990년대 중반에는 EU의 입법과 규제가 기업에 미치는 행정적 부담의 경감을 위하여 “역내 시장의 간소한 입법(die Simpler Legislation in the internal Market: SLIM)”이 제안되었다.²⁴⁸⁾ 그리고, EU의 정책·규제의 선진화를 위하여 2001년 7월 25일 “European Governance A White Paper”를 발표하여 규제의 입법화와 실시를 보다 신속하게 할 것을 제안하였다.²⁴⁹⁾ 2001년 11월 13일에는 규제개선을 위한 “Mendelkern Group on Better Regulation Final Report”가 발간되었고,²⁵⁰⁾ 2002년 6월 5일 EU위원회는

246) 박균성·김재광, 앞의 논문. 27p

247) 유럽은 단일시장의 출범과 유럽연합의 확대 등 유럽연합의 지속적 발전을 위하여 8개의 기본조약과 50개 이상의 의정서 및 부속문서로 구성된 다수의 EU규범을 제정하였는데, 복수의 조약에 의거한 법체계가 매우 복잡하여 규범의 간소화를 위한 노력을 하게 된 것이다. 이에 관해서는 박영도·안성경, 주요국가의 입법평가 관련 제도(I)-EU의 영향평가제도-. 한국법제연구원. 2007. 4. 11p

248) 박영도·안성경, 앞의 책. 국문요약

249) 박영도·안성경, 앞의 책. 국문요약

250) 이 보고서에서는 바람직한 규제가 지녀야 할 요소들을 갖추는 과정에서 지켜져야 할 원칙으로 ①새로운 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, ⑤

“선진입법을 위한 문서(Communication from the Commission, European Governance: better Lawmaking)”를 채택하여 EU의 정책입안프로세스에 규제영향평가의 실시를 제안하였다.²⁵¹⁾ 이 규제영향평가는 중소기업영향평가, 환경영향평가, 성별영향평가 등 종래 부문별로 실시하였던 개별영향평가를 통합하여 경제·사회·환경 등에 대한 다양한 영향을 종합적으로 평가하는 통합영향평가(Integrated Impact Assessment)의 실시하도록 하였다.²⁵²⁾

또한, 이와 함께 “영향평가를 위한 문서(Communication on Impact Assessment)”에서 규제영향평가 실시를 위한 가이드라인을 공표하였고, 이를 더 보완하여 2005년 6월 15일 “영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)”을 마련하여 현재 시행하고 있다.²⁵³⁾

나. 법적 근거

EU에서는 입법영향평가에 관하여 조약 수준의 규범화된 근거는 없고 위원회 조직 내에 자체적으로 마련되어 실시되고 있으나, EU의 다양한 조약 규정들을 종합하여 보면 입법영향평가에 대한 근거를 도출할 수 있다.²⁵⁴⁾

그러한 근거로 유럽연합의 주요 정책결정의 원칙을 제시하고 있는 유럽연합 조약(Treaty on European Union)과 EU위원회의 통지문서들²⁵⁵⁾

규제의 적용가능성과 명확히 알 수 있도록 하여야 할 책임성, ⑥접근의 용이성, ⑦ 규제를 이해하기 쉽게 하기 위한 단순화 등을 들고 있는데, 이러한 원칙들은 일반적인 입법평가의 기준으로도 볼 수 있다.

251) 박영도·안성경. 앞의 책. 국문요약

252) 박영도·안성경. 앞의 책. 21-22p

253) 박영도·안성경. 앞의 책. 국문요약

254) 박영도·안성경. 앞의 책. 23p

255) Communication from the Commission on Impact Assessment(2002) 276에서는 개별 영향평가를 통합한 통합영향평가를 제시하였고, Commission Staff Working Paper Impact Assessment Next Steps(2004) 1377에서는 통합영향평가에서 고려하여야 할 영향요소에 관하여 경제적 영향 9개 항목, 환경적 영향 11개 항목, 사회적 영향 9

을 들 수 있다.²⁵⁶⁾

다. 입법평가의 절차²⁵⁷⁾

영향평가는 담당 부서장에 의한 영향평가대상의 확정과 그 평가를 위한 준비 계획이 필요하다. 그 이후에는 제안된 규제나 조치의 영향에 상응하여 영향평가의 강도와 범위 및 분석 정도를 결정한다. 그리고 규제나 조치에 대하여 영향평가가 확정되면 담당 부서장이 영향평가 가이드라인에 따라 영향평가서 초안을 작성하고, 아울러 상세한 영향평가서를 내부에서 작성할 것인지 외부에 위탁할 것인지를 검토하는 한편, 영향평가와 관련하여 이해관계자와의 협의(Consultation)를 통하여 관련 의견과 정보를 수집한다.

영향평가의 초안이 완료되면 공식 영향평가보고서를 작성하되, 절차적 과제와 이해관계자들과의 협의, 문제의 정의, 목표, 정책 대안들, 영향분석, 대안들의 비교, 모니터링 및 평가 등의 순서로 작성한다. 보고서가 완성되면 사무총장은 EU의 웹사이트에 이를 공개하고 EU위원회에 제출하여 확정한다.

2. 영향평가 가이드라인의 주요 내용과 평가기준

영향평가 가이드라인에서 제시하는 주요 분석 절차는 ①문제분석, ②목표확인, ③주된 정책대안의 소개, ④영향분석, ⑤대안의 비교, ⑥

개 항목을 각각 제시하고 있다. 그리고 Impact assessment guidelines, SEC(2005) 791에서는 영향평가제도는 정책결정을 지원하는 것이지 이를 대체하는 것이 아니라는 점을 지적하고, 영향평가의 절차적 단계로서 문제분석, 목표의 확정, 정책대안의 수립, 각 대안에 대한 경제적·사회적·환경적 영향분석, 대안의 비교, 모니터링 및 평가 등 6단계로 나누어 이를 구체적으로 설명하고 있다. 이에 관해서는 박영도·안성경. 앞의 책. 26-28p

256) 박영도·안성경. 앞의 책. 23-28p

257) 박영도·안성경. 앞의 책. 29-32p를 간략하게 정리한 것이다.

정책 모니터링과 평가의 개요 제시 등으로 이루어진다.²⁵⁸⁾

가. 문제분석

문제분석은 우선 고려될 수 있는 쟁점을 가능한 한 구체적으로 밝혀내어 왜 그것이 문제인지를 해명하고, 그 문제에 대한 핵심 역할자와 영향을 받는 집단군을 확인하며, 문제가 EU의 행위에 기인하는지 등 원인을 해명하고, EU 조약과의 관련성, EU 회원국이 해결할 수 없다는 보충성, 기본권에 미치는 영향 등을 검토하여야 한다.²⁵⁹⁾

나. 목표분석

목표는 관련 문제와 직접적인 연관성을 가지되, 대다수 사람들에게 유사하게 해석될 수 있도록 명확하고 구체적이어야 하고, 목표달성도를 측정할 수 있도록 측정 가능한 용어로 정의하여야 하며, 목표는 수적으로 적어야 하고 핵심 사항을 전달하는 것이어야 한다. 나아가 해당 목표는 EU의 정책 및 전략과 일관성을 가지고 있는지를 고려하여야 한다.²⁶⁰⁾

다. 대안의 전개

목표가 설정되면 그 다음으로는 목표 달성을 위한 가장 적합한 정책대안을 전개하는 작업이 필요한데, 대안으로는 공동체의 법적 행위, 회원국의 법적 행위, 자율규제, 경제적 동기부여, 홍보와 교육 등을 들 수 있다.²⁶¹⁾

대안 전개는 첫째, 규제를 할 것인지 아닌지에 관하여 검토를 하고, 규제는 적을수록 더 좋다는 인식 하에 규제를 줄이는 방향으로 대안

258) 박영도·안성경. 앞의 책. 33-34p

259) 박영도·안성경. 앞의 책. 34-35.

260) 박영도·안성경. 앞의 책. 36-37p

261) 박영도·안성경. 앞의 책. 37p

을 고려할 필요가 있으며, 각 대안들은 효과성, 효율성, 일관성 등의 관점에서 검토하여야 한다.²⁶²⁾

라. 영향분석과 평가기준

영향분석은 정책에 대한 경제적·사회적·환경적 영향을 조사하고, 그것이 왜 발생하고 누구에게 영향을 미치는지를 확인하여야 한다.²⁶³⁾ 그 다음에는 영향의 발생 가능성과 영향 정도 등을 판단하여 중요한 영향 요소를 확인하고, 상호 연관되는 영향을 파악하는 것이 필요하다.²⁶⁴⁾

경제적 영향은 경쟁력·무역 및 투자 흐름, 내부시장에서의 경쟁력, 경상비용 및 기업활동, 기업의 행정비용, 재산권, 기술혁신과 연구개발, 소비자와 가정, 특별한 지역 또는 영역, 제3국 및 국제관계, 정부 등 공적기관, 거시경제적 환경 등에 미치는 영향을 평가한다.²⁶⁵⁾

환경적 영향은 대기의 질, 수질 및 자원, 토양의 질 또는 자원, 기후, 자원의 활용, 생물다양성, 토지사용, 쓰레기, 환경리스크, 에너지 사용, 동식물의 건강 및 음식물의 안전 등에 미치는 영향을 평가한다.²⁶⁶⁾

사회적 영향은 고용과 노동시장, 작업의 질, 특정집단에 대한 사회적 보호, 기회의 균등, 사생활 및 개인정보, 거버넌스·행정·재판·미디어, 공중위생 및 안전, 범죄와 테러, 교육체계 등에 미치는 영향을 평가한다.²⁶⁷⁾

위 경제적 영향, 환경적 영향 및 사회적 영향과 관련된 주요 질문을 요약하여 정리하면 아래와 같다.²⁶⁸⁾

262) 박영도·안성경. 앞의 책. 37-38p. 일관성은 어느 대안이 경제적·사회적·자연적 영향에 따라 변화될 가능성이 가장 적은가를 평가한다.

263) 박영도·안성경. 앞의 책. 39p

264) 박영도·안성경. 앞의 책. 48-49p

265) 박영도·안성경. 앞의 책. 40-42p

266) 박영도·안성경. 앞의 책. 42-44p

267) 박영도·안성경. 앞의 책. 45-48p

268) 박영도·안성경. 앞의 책. 40-48p의 표를 재정리한 것이다.

제 2 장 주요 각국의 입법평가기준과 평가지침

| 2. 환경적 영향 | |
|-------------------|--|
| 대기, 수질, 토양의 질과 자원 | · 공기, 지표수, 지하수, 식수, 토양, 농작물, 해변이나 어촌 등에 오염을 유발하는가 아니면 그 양과 질에 어떤 영향을 미치는가 |
| 기후 | · 오존층을 격감시키는 물질을 방출하거나 온실가스를 대기에 방출하지 않는가 |
| 자원 | · 자원의 활용을 증대시키는지 아니면 줄이는가 |
| 동식물과 경관 | · 어느 지방의 생물수나 개체수를 줄이거나 증가시키는지 · 멸종위기 생물들과 그 서식지 등에 영향을 미치는가 · 경관을 축소하거나 생물의 이동경로를 차단하는가 |
| 쓰레기 | · 쓰레기를 유발하거나 쓰레기가 어떻게 폐기되고 재활용 되는가 |
| 환경리스크 | · 화재, 폭발, 붕괴, 사고 등을 예방하거나 그 가능성에 영향을 미치는가 · 자연재해의 가능성을 감소시키는지 |
| 에너지 | · 에너지 및 열생산의 소비를 증가하게 하거나 감소하게 하는가 |

| 3. 사회적 영향 | |
|------------------|---|
| 고용과 노동시장 | · 새로운 고용을 창출하거나 고용기회의 상실을 가져오는가 · 특정 직업이나 근로자집단 등에 부정적인 영향을 주는가 · 노동시장의 기능에 영향을 주는가 |
| 근로자 권리 | · 근로자의 건강, 안전, 작업의 질에 영향을 주는가 · 근로자의 권리와 의무, 일자리 보호에 영향을 주는가 |
| 특정 집단에 대한 사회적 보호 | · 노동시장의 이용 또는 노동시장의 진출입에 영향을 주는가 · 직접 또는 간접적으로 보다 큰 불평등이나 평등을 가져오는가 · 특정 집단이나 개인들, 기업, 빈곤자 등에 어떤 영향을 주는가 · 어린이, 여성, 장애인, 노약자, 시민단체, 종교단체 등에 어떤 영향을 주는가 |

| 3. 사회적 영향 | |
|--------------------|---|
| 기회의 평등 | <ul style="list-style-type: none"> · 평등한 대우와 기회, 남녀평등에 영향을 주는가 · 성별, 인종, 언어, 종교, 소수집단, 빈곤, 장애, 연령 등에 차별을 가져오는가 |
| 사생활과 개인정보 | <ul style="list-style-type: none"> · 개인의 사생활이나 가정생활에 영향을 미치는가 · 개인정보의 취급에 개입하거나 개인정보에 접근할 수 있는 개인의 권리에 관련되는가 |
| 행정 · 재판 · 미디어 및 윤리 | <ul style="list-style-type: none"> · 사회적 당사자들의 단체협상이나 집단적 행위에 영향을 주는가 · 제안된 조치의 이행에 공적 기관 및 행정부분에 영향을 미치는가 · 공공기관에 대한 개인 권리, 재판, 미디어, 표현의 자유에 영향을 미치는가 · 유전자 실험 등 생명윤리적 문제를 제기하는가 |
| 공중위생 및 안전 | <ul style="list-style-type: none"> · 사회경제적 환경변화로 평균수명, 사망률, 발병률 등에 어떤 영향을 미치는가 · 소음, 공기, 수질, 에너지 및 쓰레기 등의 변화로 인하여 위생에 영향을 주는가 |
| 교육체계 | <ul style="list-style-type: none"> · 개인의 공교육, 사교육, 직업교육 및 평생교육에 대한 접근에 영향을 주는가 |

마. 대안의 비교

각종 영향을 분석한 후에는 각 정책대안의 장점과 단점을 알아보기 위해 각 대안의 긍정적 영향과 부정적 영향을 측정하고, 가능한 한 전체와 부분의 결과를 제시하며 대안 간의 비교를 영역별로 제시하여 가능하고 적합한 대안을 확인해야 한다.²⁶⁹⁾ 대안 간의 비교는 공통적인 평가항목인 효과성, 효율성, 지속성에 따라 행하고, 보충성의 원칙에 따라 제안된 목표가 회원국에 의해 달성될 수 없는 것인지와 EU

269) 박영도 · 안성경. 앞의 책. 49p

에 의해 더 잘 달성될 수 있는 것인지를 제시하여야 한다.²⁷⁰⁾ 그 다음에는 어떤 대안이 다른 대안보다 우수하다는 것이 아니라 여러 평가항목에 따른 등급을 부여하는 것이 타당하다고 본다.²⁷¹⁾

바. 모니터링 및 사후검증

입안자는 정책이 예정대로 시행되고 있으며 어느 정도로 목표를 달성하고 있는지를 확인할 수 있는 시스템이 필요하며, 정책이 예정된 목표를 달성하고 있지 못할 때에는 그 이유가 정책 자체에 문제가 있는 것인지 아니면 시행과정에 문제가 있는 것인지를 파악하여야 한다.²⁷²⁾

3. 영향평가 지침서의 포함사항

EU의 영향평가 지침서는 서문, 절차상 규칙, 영향평가의 핵심 분석 절차 및 그 부속서로 구성되어 있다.²⁷³⁾ 서문에는 영향평가의 개념, 영향평가의 중요성, 영향평가에 대한 문의 등 영향평가에 관한 일반적인 개요를 포함하고 있다. 절차상 규칙에는 영향평가를 필요로 하는 안건, 영향평가를 위한 훈련 참가, 영향평가 계획, 영향평가와 사전평가와의 관련, 적합한 분석 수준 결정, 상호조정절차, 이해관계인과 협의, 전문지식의 수집과 이용, 영향평가보고서 작성, 공식적인 부서 내 협의 및 위원회 보고, 최종보고서의 공표 등을 포함한다.

영향평가의 핵심 분석 절차에는 ①무엇이 문제인가(문제의 범위, 문제의 원인, EU의 개입 필요성 등), ②목표가 무엇인가(목표 수립, 목표의 세분화, 목표와 정책과의 부합성 등), ③정책대안이란 무엇인가(목표에 대한 대안 확인, 이행방법과 제약요소 고찰, 대안 정리 등), ④경제적,

270) 박영도·안성경. 앞의 책. 50p

271) 박영도·안성경. 앞의 책. 51p

272) 박영도·안성경. 앞의 책. 51p

273) 박영도·안성경. 앞의 책. 53-211p의 내용을 요약 정리한 것이다.

사회적, 환경적 영향에는 어떤 것들이 있는가(각 영향에 대한 파악, 영향평가와 핵심영향 확인, 장애요소, 리스크 등의 파악 등), ⑤어떻게 대안들을 비교하는가(각 대안의 긍정적, 부정적 영향 측정과 결과 제시, 선호하는 대안 확정 등), ⑥어떻게 사후 감시와 평가를 체계화 할 수 있는가(중요 목표들의 핵심 지표 확인, 감시와 평가체계의 전체적 윤곽 제시 등) 등의 순서로 분석을 진행하고 그에 관한 내용을 기술하고 있다.

영향평가지침의 부속서에는 로드맵의 작성(초기 영향평가 검토와 후속작업의 계획 수립 등), 해결을 위한 문제 제기, 문제점 정의, 각종 정책도구, 영향평가를 위한 과학적 지원 도구, 설문지 작성 방법, 양적 모델, 비용효과분석 방법, 성장·경쟁·경제, 행정적 비용, 환경과 건강 등 비시장적 영향 등에 대한 평가, 할인율²⁷⁴⁾ 영향의 비교 방법, 최종 보고서의 구성 등에 관한 사항을 포함하고 있다.

문제 제기는 시장 실패와 규제 실패 요인을 제시하고, 문제점 정의에서는 가능한 정확한 수치를 사용하고 조사를 행하며 전문가를 활용하거나 문제의 트리구조를 작성하도록 권고하고 있다. 그리고 자율규제, 조정, 정보 제공, 시장, 재정적 개입, 일반적 원칙 제시, 강제적 규제 등 각종 정책 도구를 제시하고 있다. 또한, 인터넷을 기반으로 한 소프트웨어를 활용하여 양적 영향평가를 위한 모델과 도구를 제공하려고 노력하고 있다고 한다. 설문지를 구성하는 방법, 질문지 작성, 설문지의 제시 등 설문지 작성 방법을 소개하고 있고, 각종 영향분석을 위한 양적 도구들을 제시하고 영향을 비교하기 위한 비용효과분석을 어떻게 할 것인가를 자세히 규율하고 있다.

영향평가의 항목은 앞에서 본 바와 같이 경제적·사회적·환경적 영향에 대하여 종합적이고 포괄적으로 제시하고 있는데, 경제적·사회

274) 할인율은 정책대안의 비용은 초기에 많이 들고 시간이 지나수록 적게 들어가나, 그 편익은 초기에는 적으나 향후에 크게 나타나는 비용과 편익의 시간적 격차를 인플레이션 등을 고려하여 평가하기 적용하는 것이다. EU의 영향평가 지침 부속서에서는 할인율로 4%를 제시하고 있다. 박영도·안성경. 앞의 책. 198p. 참고

적·환경적 영향은 상호 밀접하게 관련되어 있으므로 정책의 입법에 따른 영향평가는 종합적이고 포괄적인 평가기준에 따라 일차적으로 판단한 후 구체적으로 평가할 항목을 선정하는 것이 필요하다고 한다.

위와 같은 각종 영향을 비교하기 위한 방법으로 영향의 금전적인 비용과 편익을 측정하는 비용편익분석, 금전적으로 환산하기 어려운 경우에는 보다 유연성 있게 효과를 측정하는 비용편익분석, 폭넓게 긍정적이고 부정적인 영향을 양적·질적으로 측정하는 다항목분석, 바람직하지 못한 사건이 개인이나 사회에 미치는 리스크를 측정하는 리스크분석, 영향의 변화에 대한 중요 보조변수와 상호작용에 대해 조사하는 반응분석 등을 제시하고 그 장점과 단점을 설명하고 있다.

그리고 영향평가보고서는 ①이해관계자들과의 협의, ②문제의 정의, ③목표들, ④정책대안, ⑤영향의 분석, ⑥정책대안의 비교, ⑦점검과 평가 등으로 구성하되, 표, 그래프 등을 사용하여 핵심요소를 요약하고 읽기 쉽도록 하고, 핵심적 사항은 진하게 표시하고 추정·불확실 및 자료의 미비에 관하여 적시하여야 하며, 보통 30장을 넘지 않게 하도록 하고 있다.

제 6 절 소 결

1. 주요 각국의 입법평가제 비교 및 시사점

선진국에서는 법규범의 간소화와 행정개혁이나 규제개혁의 차원에서 입법평가제도 도입에 관한 논의가 시작되어 1980년대에 입법평가가 이론적으로 정립되기 시작했다. 그리고 1990년대에 들어서 비로소 국가적 차원에서 법적으로 제도화하여 운영해 오고 있는데, 각국의 정치적 특성, 행정의 발전과정, 사회적 여건 등에 맞게 나름대로의 발전과정을 거쳐 왔다.

이에 따라 각 선진국의 입법평가제가 중점을 두는 점도 다르다. 독일은 입법결과의 평가와 예측(포괄적 영향을 측정)에, 스위스는 효과

지향적 입법관리에, 미국은 재정적 영향이나 경제적 효과 측면에, 프랑스와 EU는 포괄적인 입법의 영향을 측정하는데 중점을 두고 있다.

그리고 입법평가를 법제화하는 형식도 헌법부터 행정명령에 이르기까지 다양하다. 나아가 입법평가의 기준, 평가방법이나 절차도, 입법평가를 하는 기관의 성격도 차이가 있다.²⁷⁵⁾

현재 우리나라도 입법 관련 각종 평가제들이 도입되어 있기는 하지만, 독일, EU 등의 입법평가제와 같이 포괄적이고 종합적인 입법평가제는 마련되어 있지 않다고 할 것이다. 특히, 법률이 시행되고 난 이후에 현행 법령의 실효성이나 부작용 등을 객관적이고 체계적으로 평가하는 사후평가시스템은 아주 미흡한 상태이라 즉흥적이고 졸속적인 법령 개정이 추진되는 경우가 종종 있다. 따라서 우리나라도 과도한 입법을 방지하고 실효성이 있는 좋은 법을 만들고 체계적으로 법령을 정비하기

275) 그 주요 차이점을 비교하면 아래와 같다.

① 입법평가의 내용 및 절차

- 독 일 : 종합적 평가, 사전·병행·사후평가 모두 실시
- 스위스 : 입법의 효율성·효과성 평가 중심, 사후(중심)·사전평가 실시
- 미 국 : 경제적 효과 중심, 규제영향분석(사전·병행평가) 중심
- 프랑스 : 종합적 평가, 사전평가 중심
- EU : 종합적 평가, 사전평가 중심

② 입법평가의 대상

- 독 일 : 모든 법률안과 하위법령
- 스위스 : 연방이 제출한 모든 의안 (즉, 정부가 제출하는 법률)
- 미 국 : 중대한 규제조치(법령이 아닌 것을 포함)
- 프랑스 : 정부 제출 법률안과 국사원의 명령적 데크레안
- EU : 위원회의 업무계획(법령이 아닌 것을 포함)

③ 입법평가 주체

- 독 일 : 각 부처가 입법평가서 작성, 연방내무부가 검토
- 스위스 : 각 부처가 입법평가서 작성, 연방내각처 또는 연방법무부가 검토
- 미 국 : 각 부처가 규제영향분석 작성, OMB가 심사
- 프랑스 : 각 부처가 입법평가서 작성, 별도 평가기구 없음
- EU : 담당 부서의 장이 작성, EU위원회가 평가보고서 확정

④ 입법평가제의 법제화 방식(법형식)

- 독 일 : 연방각부공통직무규칙 (대통령령 또는 일종의 행정규칙)
- 스위스 : 헌법(효과지향적 입법관리제도)과 개별 법률
- 미 국 : 대통령의 행정명령과 개별 법률
- 프랑스 : 수상의 통첩
- EU : 유럽연합 조약 및 EU위원회의 통지문서

위해서는 통합된 사전평가와 사후평가를 도입할 필요성이 있다.

그런데, 각 선진국의 입법평가제가 다르듯이 우리나라에 종합적이고 포괄적인 입법평가제를 도입하는 경우 특정 국가의 입법평가제를 모델로 삼아 우리나라에 일부 수정하여 단순하게 도입하는 방식은 바람직하지는 않다.

현행 우리나라의 정치적 구조, 입법절차나 과정, 입법 관련 평가제도의 운영 상황, 입안부처의 부담, 법령정비 방식 등을 종합적으로 고려하여 우리 현실에 가장 적합하면서도 정부입법 프로세스를 효율적으로 개선하는데 기여하는 방향으로 입법평가제를 제도화하여야 할 것이다.

2. 입법평가지침과 평가기준의 비교 및 시사점

독일을 비롯한 주요 각국이 입법평가제를 제도화하는 과정에서 먼저 입법평가의 필요성에 대한 충분한 공감대를 형성한 후 입법평가제 도입을 위한 지침서와 실무서 등을 마련하고, 사례에의 시범적 적용 등을 통해 문제점을 보완하는 과정을 거쳐 제도화에 성공한 한 점은 시사하는 바가 크다. 특히, 각 선진국의 입법평가에 관한 평가기준과 평가지침에 관한 사항을 요약·정리하면 아래와 같다.

독일은 연방각부공통직무규칙(GGO)에 따라 입법평가지침서와 입법평가업무매뉴얼을 마련하여 사전평가와 사후평가 등에 활용하고 있다. 이러한 평가의 기준은 그 평가의 종류별에 따라 조금씩 달리 적용되고 있다. 사전평가는 대안의 개발과 대안비교를 위해 일반적인 평가기준을 모두 적용된다고 할 것이고, 병행평가는 목표달성도, 실용성, 분배효과, 이해가능성, 수용성 등을 주요 평가기준으로 하고 있으며, 사후평가는 목표달성도, 실효성, 준수가능성, 부작용, 법령의 개폐 필요성 등을 주요 평가기준으로 한다.

스위스는 연방 차원에서는 입법기술지침과 입법지침서가 마련되어 있고 베른주에서는 입법평가관련 지침을 마련하여 효과지향적 입법을 지향하고 있다. 입법평가의 기준은 각종 법령에 따라 다양하고 포괄적인 평가기준을 적용하여야 할 뿐만 아니라 그 평가의 종류별로 조금씩 달리 적용되고 있다. 사전평가는 독일과 유사하게 대안의 개발과 대안 비교를 위해 입법 필요성, 실효성, 효과성, 각종 효과, 수용가능성, 집행가능성, 경제성 등 일반적인 평가기준이 모두 적용되고, 병행평가는 법경제성, 효과, 효율성, 관련자 친숙성, 집행가능성, 법적정합성 등을 주요 기준으로 하며, 사후평가는 목표달성도, 효과성, 준수 정도, 법령의 개폐 필요성 등을 주요 기준으로 한다.

미국은 규제 비용과 그 효과에 관한 분석을 하기 위한 세부절차로서 관리예산처가 규제분석지침을 마련하여 두고 있다. 이 규제분석은 가능한 한 비용효과분석과 비용편익분석을 실시하도록 하고 있어, 그 평가기준은 비용과 효과 또는 비용과 편익이 주가 된다.

프랑스는 수상 통첩에 의해 입법평가를 실시하고 있는데, 그 세부적인 절차와 지침은 아직 별도로 마련되어 있지 않다. 입법평가는 사전평가를 중심으로 행해지고 있는데, 그 평가기준은 법적·행정적 영향, 사회적·경제적·정치적 영향, 비용편익분석 등을 포함하고 있어 다양하고 포괄적인 평가를 행하고 있다고 할 수 있다.

유럽연합(EU)은 영향평가지침서와 그 부속서를 매우 상세하고 정하여 마련해 두고 있다. 영향평가지침서에는 입법평가에 관한 일반적인 사항과 입법평가의 분석 절차를, 그 부속서에는 입법평가를 위한 세부적인 사항, 영향평가의 도구와 방법, 각종 영향의 평가 등을 구분하여 정하고 있다. 이러한 입법평가는 사전평가를 중심으로 행해지는데, 그 평가기준으로 경제적·환경적·사회적 영향을 제시하고 있고 그 영향들은 시장, 기업, 경쟁, 소비자, 재산권, 공공기관, 자원, 환경오염, 노동, 고용, 위생, 안전, 교육, 평등 등에 관한 항목을 포괄적으로 포함하고 있다.

특히, 주요 각국의 주요 평가기준을 개괄하여 정리하면 아래와 같다.

- ① 독일 : 비용·편익분석 중심, 비재정적 효과·결과도 평가기준으로 함
- ② 스위스 : 법의 효과성·실효성·효율성 기준을 중심으로 평가
- ③ 미국 : 비용·편익분석 중심, 사회·환경·분배적인 측면도 고려
- ④ 프랑스 : 비용·편익분석, 행정·사회·경제적 영향을 평가
- ⑤ 유럽연합 : 경제적·환경적·사회적 영향을 포괄적으로 평가

요약하면 주요 각국 대부분은 입법평가를 위한 업무매뉴얼 또는 실무지침을 마련한 다음 사례에의 시범 적용 등을 거쳐 입법평가를 제도화하는 과정을 거치고 있다. 그 평가기준은 대체로 입법평가의 종류별로 구분하여 정하고 있고 개별 법령의 특성을 반영하여 평가기준들을 선택적으로 적용할 수 있도록 하는 한편, 법령이 미치는 비용·편익을 중심으로 각종 사회적·경제적·환경적 영향에 대한 포괄적인 요소를 포함하고 있다. 그러나 앞에서 살펴 본 바와 같이 주요 각국의 사전평가와 병행평가의 기준 간에는 유사한 요소가 많아 양자를 엄격히 구분하여 운용하거나 구분하여 적용할 필요성은 적은 것으로 판단된다. 우리나라도 통합된 사전평가와 사후평가를 도입하기 위해서는 먼저 입법평가의 필요성에 대한 공감대를 확대해 나갈 뿐만 아니라 그러한 제도의 도입을 위한 여건을 마련하고 그 제도의 신속한 정착을 위하여 입법과정의 정비, 평가방법의 개발, 평가 전문가의 확보 등을 비롯하여, 우리나라의 현실 여건에 맞는 사전평가와 사후평가의 기준을 각각 마련하고 입법평가를 위한 지침서 또는 실무매뉴얼을 마련하는 일이 우선적으로 실시되어야 한다. 또한, 그 마련된 지침서 또는 실무매뉴얼은 구체적인 사례에의 시범적 적용, 관계 부처와 전문가의 의견수렴 등을 거쳐 조금씩 보완·개선해 나갈 필요가 있다.

결론적으로 우리나라에 주요 각국과 같은 종합적인 입법평가제를 도입하기 위해서는 먼저 우리 현실에 맞는 적합한 평가기준을 마련하고 입법평가에 관한 업무매뉴얼을 마련할 필요가 있다.

제 3 장 우리나라의 입법 관련 평가기준과 평가지침

제 1 절 입법 관련 평가제도의 개요

선진국은 이미 법령안이나 법령에 대한 포괄적인 입법평가제가 도입되어 시행되고 있는 반면, 국내 연구들은 1990년대 후반 이후 스위스와 독일을 중심으로 활발히 이루어지고 있는 입법평가 제도화 과정을 소개하거나 이를 토대로 입법평가의 의의와 필요성 및 제도화 방법을 제시하였다.²⁷⁶⁾ 현재에는 입법평가의 도입에 관한 연구가 활발해지고 있다.

그러나 우리나라도 개별 법령에 근거하여 법안비용추계, 규제영향분석, 성별영향평가, 부패영향평가 등의 입법 관련 평가제도들²⁷⁷⁾이 이미 도입되어 실시되고 있다고 할 수 있는데, 이러한 평가들은 특정 분야에 한정된 영향평거나 영향분석이기는 하지만, 정부입법과정에서 입법에 관한 영향을 미리 분석·평가함으로써 선진국의 입법평가에 해당하는 역할을 어느 정도 수행해 온 것이라는 점에서 의미가 크다.²⁷⁸⁾

즉, 법안비용추계는 법령안에 대한 소요비용을 추계하고 있는데, 이는 사전적 또는 병행적 평가에 해당한다. 규제영향분석은 사전적 평가와 병행적 평가에 걸치고, 기존 규제에 대한 분석은 사후적 평가에

276) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 9p

277) 우리나라의 입법 관련 평가제는 합리성과 정당성을 갖춘 법령을 제정하기 위한 절차로서 각각 그 헌법적 근거를 가지고 있다고 할 수 있는데, 법안비용추계제도는 헌법상 재정민주주의와 조세법률주의, 규제영향분석제도는 사유재산제도와 경제활동에 관한 사적자치의 원칙, 성별영향평가제도는 평등권과 양성 평등원칙, 부패영향평가제도는 법치주의 원칙과 공무원의 국민 전체에 대한 봉사자로서의 지위와 책임을 그 근거로 한다.

278) 최근에는 국회나 정부에서 인권영향평가, 저출산·고령화 영향평가, 프라이버시 영향평가, 군사시설 영향평가 등 다양한 영향평가의 도입가능성을 검토하거나 제도화하기 위한 노력을 하고 있다. 이에 관해서는 국회. 입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색. -입법영향평가제도를 중심으로 - 국회개혁연속도론토론자료집. 2004. 10. 1p. 참조

해당한다. 그리고 성별영향평가는 정책이나 법령안이 남녀의 평등 등에 미치는 영향을 평가하는 것으로 일반적으로 사전적 또는 병행적 평가에 해당하나, 기존 법령에 대한 성별영향평가는 사후적 평가에 해당한다. 부패영향평가는 일반적으로 법령안에 대한 사전적 또는 병행적 평가에 해당하나, 기존 법령에 대한 부패영향평가는 사후적 평가에 해당한다.

그리고, 법제처의 법령 심사도 법령의 통일성, 명확성, 체계성, 이해 가능성 등에 대해서 검토를 행하고 있으므로 사전평가 또는 병행평가에 해당하고, 법령해석과 법령정비업무는 현행 법령에 대한 검토와 평가를 수반하는 점에서 사후평가에 해당한다고 할 수 있다.

따라서 주요 각국의 입법평가제 도입에 따른 평가기준과 실무지침서를 연구하기 위해서 먼저 우리나라의 각종 입법 관련 평가제의 주요 내용을 비롯하여 그 평가기준과 평가지침에 포함된 사항에 대하여 고찰해 보고, 어느 하나의 법령의 사례를 통해 실제 평가 내용을 살펴보고자 한다.²⁷⁹⁾ 다만, 정부입법과정과 별도로 정책이나 사업에 관한 정책평가에 대해서는 여기에서는 다루지 않기로 한다.²⁸⁰⁾

279) 법제처의 법령심사는 병행평가에 해당하고 법제처의 법령해석업무나 국민권익위원회의 고충민원업무는 선진국의 사후평가에 해당한다고 할 수 있으나, 이러한 업무는 개별 기관에서 고유적인 업무나 독자적인 업무를 수행하는 점을 고려하여 현행 그대로 유지한다는 것이 바람직하다. 따라서 각종 입법 관련 영향평가를 통합하는 방안에서는 정부입법과정에서 행해지는 현행의 각종 입법 관련 평가제를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

280) 입법평가와 정책평가의 개념이 구별되고, 이 연구의 목적이 통합된 입법평가제 도입에 따른 그 평가의 기준과 실무지침서를 마련하는데 있으므로, 개별 정책과 사업의 실시에 관한 영향평가로서 법령의 제정이나 개정 등을 수반하는 정부입법과정과 직접적인 연관성이 적은 정부업무평가, 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가 등은 논의에서 제외한다.

제 2 절 법안비용추계제도

1. 주요 내용

가. 개념 및 기능

법안비용추계제도는 재정 부담을 초래하는 법령의 제정·개정 시 이에 따른 다년간(현행 5년)의 재정소요를 추계한 후, 비용추계관련 서류를 법률안 등에 첨부하여 국회나 국무회의에 제출하게 함으로써 적정한 입법을 도모하는 제도이다.²⁸¹⁾

이 제도는 재정부담을 수반하는 법령이 그 재정소요에 대한 구체적인 검토 없이 법령안이 확정된 경우 법집행으로 재정을 악화시키고 국민의 부담을 증가시키는 등 재정 관리에 부정적인 영향을 방지하기 위한 것이다.²⁸²⁾ 또한, 예산과 법률의 불일치가 발생하지 않도록 입법 과정에서 법령안의 재정 소요에 관한 사항을 파악함으로써 법률과 예산을 연계하여 법령안의 집행가능성을 높이고, 국민들이 재정소요 예측액과 집행과정에서 실제 소요된 비용을 비교하여 법령이 당초 예측한 대로 효과가 발생하는지 또는 추가 예산소요로 재정적 낭비가 발생하는지 등을 감시할 수 있게 하는 기능을 한다.²⁸³⁾

281) 박진현. 앞의 글. 16p. 법안비용추계에 대한 또 다른 개념 정의로는 재정수반법안에 대해 당해 법안이 시행될 경우 추가적으로 소요될 것으로 예상되는 총비용, 연도별 소요비용, 부담주체별 소요비용을 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것을 말하고, 광의의 개념에는 재원조달방안을 포함하여 재원을 조달하는 경우 부담주체에게 재정적으로 어떠한 영향을 미치는지에 대한 검토(재정적 영향평가)를 포괄한다. 이에 관해서는 임명현. 앞의 글. 37p

282) 박진현. 앞의 글. 16p

283) 박진현. 앞의 글. 16-17p

나. 법적 근거

법안비용추계제도의 법적 근거는 「국가재정법」 제87조과 같은 법 시행령 제40조 및 「법제업무운영규정」 제11조제2항과 「법제업무운영규정 시행규칙」 제3장(법령안 재정소요추계제도의 운용)이다.²⁸⁴⁾

이처럼 법령을 입안함에 있어 소요비용추계와 재원조달방안에 관한 자료를 제출하도록 의무화하고 있으나, 그러한 자료를 제출하지 않고 법령안이 입법과정을 거쳐 공포·시행되었다고 하더라도 법안비용추계에 관한 법규정은 국가의 입법상 노력 의무를 부여한 훈시규정이기 때문에,²⁸⁵⁾ 해당 법령의 효력이 부인되는 것은 아니다.²⁸⁶⁾

다. 대 상

법안비용추계의 대상은 국가의 일반회계·특별회계나 기금 지출의 증가 등 재정 지출이나 조세 감면을 수반하는 법령안 중 재정부담이 연 10억 원 이상이거나 한시성 경비로서 30억 원 이상인 법령안이다.

그러나 법률에서 재정소요추계서를 작성한 법률을 시행하기 위하여 대통령령안을 입안하는 경우와 국가의 안전보장 또는 군사에 관한 사

284) 의원입법의 경우에는 「국회예산정책처법」 제3조제2호(예산 또는 기금상의 조치가 수반되는 법률안 등 의안에 대한 소요비용의 추계)에 법안비용추계제도를 마련하여 두고 있고, 정부입법이라도 이에 따라 비용추계서를 첨부하여 해당 법률안을 제출하여야 한다. 특히, 국회예산정책처는 미국의 의회예산처를 모델로 하여 국회에 (구) 법제예산실에 속해 있던 예산 분석 기능을 분리하여 독립적인 처로 확대 개편하였다.

285) 박진현, 앞의 글. 21p

286) 그 논거로는 첫째, 헌법 제52조에 따라 법률안 제출권은 국회의원과 정부가 부여 받은 헌법상 권능이므로 법안 제출시 법률이 규정한 첨부서류의 미비가 있다고 국회의 의안을 접수하지 않음은 위헌의 소지가 있고, 둘째, 「국가재정법」은 비용추계서를 제출하지 않은 것에 대해 어떠한 제재적 효과를 규정하지 않고 있으며, 셋째, 「국회법」 제121조의 국무위원 출석요구, 같은 법 제122조의 정부에 대한 서면질문, 같은 법 제128조의 보고 및 서류제출요구 등을 통해 법령안 심의과정에서 입법적 통제가 가능한 부분이 있기 때문이다. 이에 관해서는 박진현, 앞의 글. 21p

항으로서 법령안에 재정소요추계의 내역을 첨부하는 것이 곤란한 경우에는 재정소요추계서를 작성하지 않아도 된다. 다만, 법률에서 재정소요추계서를 작성한 법률을 시행하기 위하여 대통령령안을 입안하는 경우라도 법률에서의 재정소요추계 규모보다 재정부담이 현저히 증가되는 경우에는 법안비용추계의 대상이 된다.

라. 절차 및 방법

주무부처는 재정소요추계서의 작성 대상인 법령안에 대해 관계기관의 장과 협의하는 때에 재정소요추계서를 첨부하여 협의하여야 하는데, 이러한 재정소요추계서²⁸⁷⁾에는 ①비용추계 요약(재정수반 요인, 비용추계의 전제, 비용추계의 결과, 부대의견, 작성자) ②비용추계의 상세 내역(재정수반 요인, 비용추계의 전제, 직접비용·간접비용 등 상세 비용추계), ③재원조달계획서(국가, 지방자치단체 등 부문별 재원분담계획, 재원조달의 구체적 방안, 부대의견, 작성자) 등이 포함되어야 한다.

그리고 그 재정소요는 원칙적으로 직접적인 부담에 한정하되, 필요한 경우에는 간접적인 부담 및 파급효과를 포함할 수 있다. 재정 부담이 증가되는 사항은 장래에 확정되거나 합리적으로 예측되는 재정 부담을 계량적으로 표시하여야 하고, 계량적인 표시가 곤란한 경우에는 이에 갈음하여 재정부담의 측면에서 예상되는 결과만을 기술할 수 있다.²⁸⁸⁾

287) 재정부담 수반의 요인은 국가와 지방자치단체의 재정지출 순증가 또는 재정수입 순감소를 가져올 것으로 예상되는 요인을 명시하고, 비용추계의 전제는 비용추계를 위해 필요한 가격기준, 비용추계기간, 그 밖에 비용추계에 사용한 가정이나 방법 등을 명시하며, 비용추계의 결과는 법령안이 시행되는 경우 소요될 것으로 예상되는 비용을 재정부담 주체별, 항목별 및 연도별로 요약하여 제시하고, 부대의견은 법령안의 시행과 관련하여 법령 또는 제도상 개선이 필요한 사항이나 비용추계서의 활용상 한계 등을 제시하며, 작성자는 비용추계서를 작성한 기관이나 개인 등 작성자의 이름과 그 연락처를 기재하고, 비용추계의 상세내역에는 비용추계의 타당성을 가늠할 수 있도록 비용추계 항목별로 비용추계의 방법, 비용추계에 사용한 자료 등을 구체적으로 제시한다. 이에 관해서는 박진현, 앞의 글, 28p

288) 정부가 2007년 11월 6일 국회에 제출한 『고용보험법 일부개정법률안』에 첨부된 재정소요추계서의 구체적인 사례(전체 내용은 국회 홈페이지/의안정보시스템을 참

고)는 다음과 같다. 그 밖에 비용추계에 관한 구체적인 사례는 박진현. 앞의 글. 31-36p. 참고

고용보험법 일부개정법률안 비용추계서

I. 비용추계 요약

1. 재정수반요인

- 법개정으로 인한 재정수반요인은 ①훈련연장급여액 인상에 따른 급여인상분(직접비용), ②훈련연장급여액 인상으로 참여 인센티브가 제고됨에 따른 대상자 확대(간접비용)임.

2. 비용추계의 전제

- ‘06년도 말 현재 훈련연장급여 수급자수(18명), 평균 구직급여액(25,385원), 평균 훈련연장급여수급기간(149일)을 이용함.
- 직접비용(연장급여액 인상에 따른 추계)
 - 18명 * 25,385원 * 149일 * 30% = 20,424천원
- 간접비용(대상자수 확대)은 대상자수 목표 설정을 통해 추계(결과적으로 직접비용이 포함된 액수가 됨)
 - ‘08년 300명, ’09년 500명, ’10년 700명, ’11년 700명, ’12년 700명
 - 대상자수 목표 설정시 기존 대상자의 참여확대와 함께 FTA 무역조정 피해 근로자에 대한 고려도 포함(무역피해 효과가 시차를 두고 나타날 것이므로 점진적으로 반영)

3. 비용추계의 결과

<단위 : 천원>

| 구 분 | 연 도 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 합 계 |
|--------------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| 지출 | ○ 훈련연장급여 | 1,134,709 | 1,891,182 | 2,647,655 | 2,647,655 | 2,647,655 | 10,968,856 |
| | 소 계 (a) | 1,134,709 | 1,891,182 | 2,647,655 | 2,647,655 | 2,647,655 | 10,968,856 |
| 수입 | ○ | | | | | | |
| | 소 계 (b) | | | | | | |
| □ 총 비용 (a-b) | | 1,134,709 | 1,891,182 | 2,647,655 | 2,647,655 | 2,647,655 | 10,968,856 |

- 훈련연장급여는 매년 예산이 책정되며, ‘08년의 경우 708,265천원이 이미 편성되어 국회에 제출된 상태임.

- 따라서, 의안의 비용추계 등에 관한 규칙 제5조에 따라 기 편성된 금액과의 차액이 추가비용의 순증이 될 것임.

4. 부대의견

- 위 추계결과는 임금상승률, 훈련연장급여 수급일수 등을 불변으로 가정하고 추계한 것이므로 이러한 변수가 달라지면 추계결과 역시 달라질 수 있음.

5. 작성자 (생략)

II. 비용추계의 상세내역 (비용추계 요약에 포함된 사항은 제외하고 나머지 사항만 적시함)

<FTA 무역조정 관련 대상자수 검토>

- FTA 무역조정 피해근로자에 대한 고려(급격한 인원증가 요인은 없음)
 - 농림어업부문에 약 1만명의 고용감소가 예상되나 총 농림어업인구에 대한 고용보험 피보험자인 농림어업 사업장 종사자의 비율은 0.4%이므로 훈련연장급여 지급가능한 피보험자 고용감소는 약 40명 정도로 미미함.(10,000 * 0.004)
 - * '07.8월 농림어업 취업자 수 1,864천명(경찰인구조사), 농림어업 피보험자수 7천명(고용보험 DB)
 - 제조업(광업포함)의 경우 약 27천명에서 최대 8만명까지 고용증가가 예상되나 업종별로 고용감소 가능성이 있음. 다만, 그 규모는 농림어업에 비해 매우 적을 것으로 예상되며
 - 피해근로자라도 피보험자 요건 및 실업급여 수급요건(6개월간 보험가입)을 갖추어야 하므로 대상자 규모는 더욱 줄어들 것임.

* 위 수치들은 연간 규모가 아닌 장기적인(10년간) 총 고용효과임을 유의

<추계내역>

- '08년도 : 310명 * 25,385원 * 149일 * 100% = 1,134,709천원
- '09년도 : 500명 * 25,385원 * 149일 * 100% = 1,891,182천원
- '10년도 : 700명 * 25,385원 * 149일 * 100% = 2,647,655천원
- '11년도 : 700명 * 25,385원 * 149일 * 100% = 2,647,655천원
- '12년도 : 700명 * 25,385원 * 149일 * 100% = 2,647,655천원

- 5년간 총비용은 10,968,856천원이나 훈련연장급여는 매년 예산이 책정되므로 순비용은 이를 차감한 금액이 될 것임('08년의 경우 이미 708,265천원 책정).

고용보험법 일부개정법률안 재원조달계획서

1. 부문별 재원분담계획

<단위 : 천원>

| 구 분 \ 연 도 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 합 계 |
|------------------------------------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|
| <input type="checkbox"/> 중앙정부 | 708,265 | 1,891,182 | 2,647,655 | 2,647,655 | 2,647,655 | 10,542,412 |
| ○ 고용보험기금 | 708,265 | 1,891,182 | 2,647,655 | 2,647,655 | 2,647,655 | 10,542,412 |
| <input type="checkbox"/> 지방자치단체 | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> 그 밖의 공공단체 | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> 민 간 | | | | | | |
| <input type="checkbox"/> 합 계 | 708,265 | 1,891,182 | 2,647,655 | 2,647,655 | 2,647,655 | 10,542,412 |

재정소요추계의 대상 기간은 원칙적으로 5년으로 하되, 직접적인 재정부담이 연간 500억 이상인 경우에는 그 대상기간을 10년으로 하고, 연도별로 재정부담의 규모를 표시하는 것이 일반적이다.

2. 입법평가기준과의 관계

현행 법률 중 재정을 수반하는 법률이 전체 법률의 약 60%에 이르고 국회에 제출되는 법률안 중 재정을 수반하는 법안은 전체의 약 25% 정도로 추산되므로 입법 시 재정적 영향에 대한 평가는 기본적인 요소가 되어야 한다.²⁸⁹⁾ 따라서, 법안의 재정소요 또는 비용에 대한 평가가 수반되어야 하는 경우가 많을 것인바, 법안의 재정소요 또는 비용은 입법평가의 하나의 기준으로 볼 수 있다.

위 법안비용추계제도는 법령안을 입안하여 관계 부처와 협의하는 과정에서 그 소요비용을 분석하여 법령안의 심사에 필요한 정보를 제공하는 점에서는 입법평가의 일종이라고 할 수 있다.²⁹⁰⁾ 그러나, 법령

2. 재원조달의 구체적 방안

- 보험료 등 고용보험기금 수입

3. 부대의견

- 훈련연장급여는 법률의 규정에 의한 의무적 지출이므로 운용과정에서 편성된 예산을 초과한 지출이 필요할 경우 다른 연장급여의 내역변경 또는 고용보험기금운영계획 변경 등을 통해 충당

4. 협의사항

해당 없음

5. 작성자 (생략)

289) 이 내용과 통계 수치에 관해서는 임명현. 앞의 글. 41p

290) 임명현. 앞의 글. 39p. 다만, 비용추계제도가 입법의 재정적 영향의 평가를 위한 기초 자료를 산출하는 과정이라는 측면에서 볼 때에는 입법이 재정적으로 실현가능성이 있는지, 재정부담 주체 간 형평성에 문제가 없는지, 국가의 재정운용에 부담을 초래하지는 않는지, 경제에 어떠한 영향을 미치는지 등의 재정적 영향평가를 위한 기초 정보로서 기능하므로, 입법평가제도와는 구별된다고 할 것이다. 이에 관해서는 임명현. 앞의 글. 39p

안의 재정적인 영향을 파악하는데 한정되어 있다는 반면, 입법평가는 그 재정적 영향을 포함한 국가·사회·경제 일반에 미치는 영향 등 종합적이고 포괄적인 영향을 분석하는 점에서 차이가 있다.

그리고 현재의 법안비용추계제도와 비용편익분석제도가 상호 달라 일면 법안비용추계제도의 독자적인 의의가 있는 점은 인정되나,²⁹¹⁾ 개별 법령안의 특성과 유형 등에 따라 법안비용의 추계 정도로 입법평가가 충분한 경우도 있을 것이고, 보다 객관적으로 비용뿐만 아니라 편익까지 측정이 필요한 경우도 있을 것이다. 따라서 입법평가제를 도입할 때에는 현행 법안비용추계제도를 포함한 법령안에 대한 비용편익분석을 평가의 기준이나 항목으로 하되, 개별 법령안의 특성과 유형 등을 고려하여 법안의 비용만을 추계하는 경우에는 그 이유를 명시하도록 하고 국가나 사회적으로 미치는 영향이 큰 중요한 법령안은 반드시 비용편익분석을 행하도록 하는 것이 입법과정 측면에서도 효율적이고 주무부처의 부담도 줄일 수 있을 것이다.²⁹²⁾

291) 법안비용추계제도와 비용편익분석의 차이점은 아래의 표와 같다. 이에 관해서는 임명현. 앞의 글. 42p 참고

| 구 분 | 법안비용추계 | 비용편익분석 |
|--------|--------------------------------------|---------------------------------------|
| 분석대상 | 비용 | 비용과 편익 |
| 비용개념 | 회계학적 비용 | 경제학적 비용 |
| 분석시점 | 사전 | 사전, 사후 |
| 가격기준 | 경상가격, 시장가격 | 현재가치로 환산 잠재가격 |
| 의사결정기준 | 국가재정규모 | 비용과 편익 |
| 분석범위 | 국가/지방자치단체/민간 등 비용을 직접 부담하는 주체에 한정 | 전체 사회적 차원의 비용/편익의 변화(단순한 경상이전은 제외) |

292) 공공영역에서 편익의 계량화가 불가능하거나 주관적인 편차에 따라 계량화된 수치가 크므로 비용과 편익을 단순 비교하는 것이 어려울 수 있다고 하더라도 법령안의 비용뿐만 아니라 편익도 반드시 고려되어야 하는 경우도 있기 때문이다. 그러나 이와 달리 법령안의 비용과 편익을 모두 분석하는 것이 현실적으로 어렵고 그에 따라 잘못 판단할 우려가 있으며, 비용추계제도는 비용편익분석과는 전혀 다른 제도이므로 비용추계제도를 독자적으로 존치할 필요가 있다는 견해도 있다. 이에 관해서는 박진현. 앞의 글. 30p

3. 실무상 문제점 및 시사점

가. 문제점

현행의 법안비용추계제도는 아래와 같은 문제점²⁹³⁾이 있어 비용추계 결과에 대해 객관성과 합리성을 담보하기 곤란한 측면이 있다고 할 것이다.

첫째, 그 비용추계의 산출 근거를 합리적으로 적시하기가 매우 곤란하다. 그 이유는 ①법령안의 내용이 너무 넓고 다양하기 때문에 일반적인 추계기법을 개발하기 곤란하고, ②비용추계기법을 적용함에 있어 현실과는 거리가 먼 여러 가정을 전제할 수밖에 없으며, ③정부입법과정에서는 기획재정부와 협의 과정에서 그 비용 산출에 대한 기초적인 검증 외에는 소요비용추계가 정확하게 이루어졌는지 여부에 대해 검증할 수 있는 시스템이 불충분하고, ④공식적인 비용추계기법이 개발된다고 해도 그에 적용할 충분한 자료가 분야별로 분석되어 축적되어 있어야 하나 현재로서는 분석된 자료가 충분하지 않기 때문이다.

둘째, 그 소요비용의 산출 시 시설규모·항목별 사업비 등 주요 요소가 작성자의 주관에 흐를 우려가 있고, 비용의 개념이나 범위가 분명하지 않으며, 법령안의 통과를 위해 비용을 축소 또는 과장하는 등 비용추계가 부정확한 점이 있다.²⁹⁴⁾

셋째, 법안비용추계제도는 단순한 회계학적 비용만을 측정하고 비용대비 편익에 대한 분석을 행하지 않으므로 입법이 국가나 사회 전체적으로 필요한 것인지 또는 타당한 것인지에 대한 평가를 하기에는 미흡하다는 점이다.

293) 박진현. 앞의 글. 29-30p

294) 특정 이해를 갖고 있는 부처에게 개관적인 추계를 기대하기 어려운 경우도 있고 전문적인 훈련이 되지 않은 법령입안부처 담당자가 정확히 추계를 할 수 있는지에 대해 의문이다. 이에 관해서는 임명현. 앞의 글. 51p

나. 시사점

법령을 입안할 때에 법령안의 재정소요에 대한 규모를 파악함으로써 재정을 수반하는 법령의 실효성이나 실현가능성을 담보하고 그에 따른 예산상 조치를 마련하며 국가재정에 미치는 영향을 분석할 필요가 있다.²⁹⁵⁾

위와 같이 법령안이나 법령의 비용에 대한 평가 외에도 입법평가의 객관성과 신뢰성을 높이기 위해서는 비용과 편익을 동시에 분석할 필요도 있거나 비용과 편익분석을 포함하여 입법이 미치는 다양한 영향을 수치로 계산할 필요가 있는 것이다. 나아가 법령안이나 법령에 따른 비용 추계에 대해 그 비용이 정확하게 산출되었는지를 실증적이고 객관적으로 검증할 필요가 있다.²⁹⁶⁾

따라서, 정부가 비용 추계에 대한 보다 과학적인 기법을 개발하여 보급하여야 하며, 그 전제로서 입안부처가 비용 추계를 위한 기본 통계자료를 구축하여야 한다. 나아가 법령안 등에 대한 비용 추계를 위한 기본적인 실무지침을 마련하는 것도 필요하다.

295) 임명현. 앞의 글. 50p

296) 법안에 따른 소요비용의 산출을 내실화하기 위한 국회입법과정상 제도로 『국회법』(2005. 7. 28. 법률 제7614호로 개정된 것을 말한다)은 예산부수법안에 대한 밀도 있는 심의를 위해 의안에 대한 비용추계자료 등의 제출(제79조의2), 예산 관련 법률안 등에 대한 예산결산특별위원회와의 협의(제83조의2)를 신설하였고, 기획재정부 소관에 속하는 법률안과 상당한 규모의 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 법률안을 심사하는 소관 위원회는 미리 예산결산특별위원회와 협의를 거쳐야 하고, 해당 법률안의 범위는 국회규칙으로 정하도록 하고 있는데, 그 범위를 향후 10년간 500억 원 이상의 재정지출이 수반되는 경우로서 법률안 제정·개정에 따라 재정지출이 현행 계획의 100분의 5 이상이 증액되는 경우와 회계·기금을 신설·폐지하는 경우로 정하고 있다. 이에 따라 국회 차원에서는 특히 예산결산특별위원회와 사전 협의 제도를 활용해야 한다는 견해가 있다. 이에 관해서는 박진현. 앞의 글. 25-26p. 참고

제 3 절 규제영향분석제도

1. 주요 내용

가. 개념과 기능

『행정규제기본법』²⁹⁷⁾에 따르면, 규제영향분석(Regulation Impact Analysis)은 규제로 인해 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것이다.²⁹⁸⁾ 즉, 정부가 규제를 신설 또는 강화하는 경우에는 해당 규제에 대한 타당성 분석과 함께 규제가 유발하는 비용과 편익에 대한 정확한 측정과 비교를 통해 최선의 대안을 결정한다. 이처럼 규제의 타당성 분석이나 비용편익분석을 함에 있어 정보의 불충분성, 환경의 불확실성, 비용편익의 계량화의 한계 등이 있으나, 규제영향분석의 핵심은 이러한 불확실성이나 한계 속에서도 최대한 합리적인 규제 대안을 제시하는데 있다.²⁹⁹⁾

이러한 규제영향분석은 ①주무부처로 하여금 규제의 경제·사회적 영향을 과학적으로 분석하여 그 타당성을 평가하고 정책결정자에게 규제에 대한 객관적 정보를 전달함으로써 질 높은 규제의 선택 가능

297) 1994년 1월 『행정규제 및 민원사무기본법』이 제정되어 최초로 법률적 규제에 대한 심사제도가 마련되어, 규제비용에 대해 명시적으로 고려하도록 하였다. 그 후 (구) 재정경제원이 경제법령 사전심사제도를 도입하여 비용편익분석표의 첨부 등을 추진하였으나 실효를 거두지 못하다가 1997년 8월 22일 『행정규제기본법』이 제정되어, 1998년 6월 1일부터 신설 또는 강화하려는 규제에 대해 규제영향분석제도를 도입하였다.

298) 규제영향분석은 규제로 인해 예상되는 영향을 체계적·실증적인 방법으로 분석하여 규제정책결정의 객관적 근거로써 정책결정자에게 정보를 전달하는 일련의 과정으로 보기도 한다. 이에 관해서는 김재열, 규제영향분석제도의 운용과 과제, 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007. 2. 151p

299) 김재열, 앞의 글, 155p

성을 향상시키고, ②규제담당자가 규제의 결과를 정확히 파악하고 규제정책 결정과정에 대한 정보 공개를 통해 행정의 책임성을 높이고 관련 기관이나 이해관계집단의 정책과정에 대한 참여를 촉진하며, ③규제에 대한 과학적·체계적인 분석을 통해 불합리한 규제의 신설을 억제하거나 폐지 또는 개정하도록 유도하는 기능을 한다.

나. 법적 근거

규제영향분석제도의 법적 근거는 「행정규제기본법」 제7조제1항과 같은 법 시행령 제6조이다. 그에 관한 헌법적 근거를 사유재산제도와 경제활동에 관한 사적자치의 원칙 등을 드는 견해도 있다.³⁰⁰⁾

다. 주체와 대상

먼저 입안부처가 규제를 신설하거나 강화하는 것에 대하여 규제영향분석서를 작성하고 그 타당성 여부를 자체적으로 우선 심사한 후 자체 심사 결과를 기초로 규제개혁위원회에서 2차 심사를 실시한다.³⁰¹⁾

규제영향분석서 작성 대상은 1998년 6월 1일 이후에 신설하는 규제 또는 기존 규제 중 강화되거나 존속 기한을 연장하는 규제로서 1998년 6월 1일 이후 법제처 법령심사 및 국무회의 심의를 요청하는 규제부터 적용하여 왔다.³⁰²⁾ 그 작성 대상은 크게 ‘중요규제’와 ‘중요규제가 아닌 규제(이하 “비중요규제”라 함)’로 크게 구분된다.³⁰³⁾

중요규제에는 ①규제영향의 연간비용이 100억 이상인 규제, ②피규제자의 수가 연간 100만 명 이상이 되는 규제, ③명백하게 경쟁제한

300) 박균성·김재광. 앞의 논문. 57p

301) 김재열. 앞의 글. 157p. 대부분의 규제영향분석은 규제행정기관에서 실시하고 분석 결과는 별도의 심사기구에서 담당하는 체계이다. 이에 관해서는 김재열. 앞의 글. 153p

302) 규제개혁위원회의 규제영향분석 작성지침을 참조

303) 중요규제와 비중요규제의 구별기준에 대해서는 아래에서 살펴 볼 규제영향분석의 방법을 참고하기 바란다.

적인 성격의 규제,³⁰⁴⁾ ④국제적인 기준에 비추어 규제의 정도가 과다하거나 불합리한 규제,³⁰⁵⁾ ⑤관계부처 또는 이해당사자 이견이 있거나, 사회·경제적 파급효과가 큰 사안으로서 규제개혁위원회가 심사의 필요성을 인정하는 규제³⁰⁶⁾가 해당한다.³⁰⁷⁾ 비중요규제는 관련 부처나 단체 및 부처 간 이견이나 반대가 없고 내용이 경미한 규제로서 상위법령의 규제심사 시 이미 구체적인 내용과 수준을 심사한 경우 또는 규제비용이나 규제대상자 수가 미미하고 규제의 타당성에 재론의 여지가 없는 경우 등이 해당한다.³⁰⁸⁾

규제영향분석의 구체적인 대상은 법률, 대통령령, 총리령·부령과 상위법령의 위임에 따라 정해진 고시 및 자치법규인 조례·규칙에 규정된 규제이고, 그 구체적인 범위는 다음과 같다.

- ① 허가·인가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명 등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민

304) ‘명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제’에는 ①인·허가 등 행정기관의 허가를 받도록 하여 새로이 진입을 제한하는 등의 규제, ②사업의 범위나 구역을 제약하거나 생산·판매 등 중요한 사업 활동을 제약하는 규제, ③기존 인·허가 등의 규제에 있어 허가의 중요 요건을 대폭 강화하는 경우, ④기술혁신이나 경영혁신 등에 제약을 가할 소지가 매우 큰 규제 등이 해당한다. 이에 관해서는 김재열. 앞의 글. 161p

305) ‘국제적 기준에 비추어 과다 및 불합리한 규제’에는 ①외국인 투자를 극히 제약할 가능성이 높은 규제, ②OECD 등 국제적인 규제정도에 비추어 과도한 규제, ③WTO 등 국제무역 및 투자규범에 저촉되어 통상마찰을 야기할 소지가 있는 규제 등이 해당한다. 이에 관해서는 김재열. 앞의 글. 162p

306) ‘관계부처 또는 이해당사자 이견이 있거나 사회·경제적 파급효과가 큰 사안으로 규제개혁위원회가 심사의 필요성을 인정하는 규제’로는 ①법령안 입법예고 당시 규제의 신설·강화 등에 대해 문제 제기가 있었던 규제, ②신산업분야에 있어 시장 기능에 과도하게 개입하는 규제, ③전문기관에 의한 비용편익분석 절차를 거쳤거나 거칠 필요가 있는 규제, ④수도권 입지, 대기업 정책 등 정책적 규제와 관련되거나 개인의 자유를 제한하는 규제, ⑤규제개혁위원회의 권고 또는 의결내용과 상반되는 경우 등이 해당한다. 이에 관해서는 김재열. 앞의 글. 107p

307) 규제개혁위원회의 규제심사 매뉴얼. 제1장 규제심사절차 매뉴얼 13.을 참고. 그리고 중요규제인지 판단과 비중요규제인지 판단에 대한 구체적인 예시는 김재열. 앞의 글. 161-162p 참고

308) 김재열. 앞의 글. 162p

으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항

- ② 허가취소·영업정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료 부과·과징금 부과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 행하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항
- ③ 고용의무·신고의무·등록의무·보고의무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항
- ④ 기타 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 행정행위에 관한 사항

규제영향분석의 대상이 아닌 사항으로는 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무, 형사·행형·보안처분에 관한 사무, 『국가정보원법』에 의한 정보·보안업무에 관한 사항, 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항, 군사시설·군사시설기밀보호 및 방위사업에 관한 사항, 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항이다.

라. 절차 및 방법

(1) 규제영향분석의 절차³⁰⁹⁾

먼저 법령안 입안단계에서는 각 부처가 주어진 정책목표를 실현하기 위해 법령의 제정·개정의 원인이 되는 제반 문제점을 검토·분석한 후 관계 전문가의 의견수렴 등을 거쳐 최적의 문제해결 방안을 수립하고, 나아가 규제가 생성되는 초기단계에 규제영향분석을 실시하여 규제의 타당성, 규제 도입의 시급성·불가피성 여부를 검토한 후

309) 이에 관해서는 규제개혁위원회의 규제심사 매뉴얼, 제1장 규제심사절차 매뉴얼 8p를 참고

기존 유사 법률 및 외국의 입법례 등을 참조하여 적정 규제 수준을 설정해야 한다.

관계 부처와의 협의를 거쳐 정부 내에서 규제의 정당성 확보 여부, 향후 집행과정상의 실효성을 판단하고, 특히 입법예고단계에서는 신설·강화되는 규제 조항이 있는 경우에는 규제영향분석서를 함께 공표함으로써 규제와 직접적 이해관계가 있는 협회·단체 등에는 규제로 인해 받게 되는 영향을 충분히 인식할 수 있도록 공지해야 한다.³¹⁰⁾

각 부처의 규제전담부서 공무원은 각 실·국으로부터 제출받은 법령안이 규제개혁위원회의 규제심사 대상인지 여부를 묻는 공문을 국무총리실(규제개혁실장)로 발송하여 규제개혁위원회가 ‘비규제 사항’으로 판단한 법령은 곧바로 법제처로 심사를 의뢰하고, 행정규제의 심사대상이 있다고 판단한 경우에는 먼저 당해 규제를 입안한 부처 실·국 공무원들은 규제심사 안건을 작성하여 부처 규제전담부서에 자체 심사를 의뢰하여야 하며, 부처 규제전담부서는 당해 부처 실·국에서 작성한 규제심사 안건을 검토한 후 자체 규제심사위원회를 개최하여 자체 심사가 종료된 후 자체심사의견, 규제영향분석서, 이해관계인 등의 제출의견 요지 등을 첨부하여 규제개혁위원회에 규제심사를 의뢰하여야 한다.³¹¹⁾ 규제비용 등이 중요규제 기준에 미치지 않을 경우에는 규제개혁위원회의 소관 분과위원회의 장에게 보고를 한 후 각 부처가 자체 심사한 대로 처리하도록 10일 이내에 문서로 통보하고, 중요규제로 판단한 경우에는 규제개혁위원회의 본 심사절차를 진행한다.

특히, ①법률 및 대통령령 제정안, 의원입법에 따른 대통령령 제정·개정안, ②법령 개정안 중 사회·경제적 파급효과가 크고 국민적 관심이 큰 사안, ③기타 분과위원회의 심의 결과 위원 간 이견이 있

310) 『행정규제기본법 시행령』 제6조제3항에서 입법예고 시 규제영향분석서를 함께 공표하도록 규정하고 있다. 이에 따라 입법예고 시 관보에 법령안 주요내용과 함께 규제영향분석서의 주요내용을 게재하고 부처 홈페이지에 규제영향분석서를 게시한다.

311) 『행정규제기본법』 제10조 등에 관련 규정이 있으며, 그에 관한 구체적인 사항은 규제개혁위원회의 규제심사 매뉴얼, 제3장 규제영향분석 작성지침을 참고

거나 관계부처 및 이해관계인 이견으로 본위원회 상정이 필요하다고 분과위원장이 판단하는 안건에 대해서는 각 분과위원회의 검토를 거쳐 본위원회에 상정하고 있다.

규제개혁위원회의 심사가 완료되면 그 결과를 신속하게 각 부처로 통보하고, 각 부처는 신설·변경·폐지되는 규제는 해당 법령 등이 공포 또는 발령된 날부터 30일 이내에 규제개혁위원회에 등록하여야 한다.

위와 같이 새로운 규제에 대한 심사뿐만 아니라 기존 규제의 정비를 위하여 국민과 이해관계인 등으로부터 의견을 제출받아 각 부처가 자체 정비를 하거나 규제개혁위원회가 기존 규제의 정비 필요성 여부를 직접 심사하기도 한다. 이 경우 단순히 규제의 강화나 기한 연장의 필요성에 대해서만 분석하지 않고 신설 규제와 같이 가급적 제로 베이스에서 각 평가요소별로 분석한다.

(2) 규제영향분석의 방법

규제영향분석 및 규제영향분석서 작성³¹²⁾은 규제등록 단위별로 실시하나, 2개 이상의 규제가 하나의 정책목적 달성을 위해 연계 시행되는 경우 규제별 규제영향 분석내용을 통합하여 하나의 규제영향분석서로 작성 가능하다.³¹³⁾

규제영향분석서 작성대상 규제는 중요규제와 비중요규제로 구분하는데, 중요규제는 비용편익분석 등에 대해 외부전문가의 자문 또는 용역을 거치는 등 각 평가요소에 대해 충분한 분석을 실시한다. 비중요규제도 8개 평가항목 20개 평가요소에 대해 분석하되, 특별한 사유가 있는 경우 일부 평가요소는 협의하여 생략이 가능하고 ‘규제의 비용과 편익의 비교’ 등의 분석에 있어 계량적인 분석에 따른 비용 과다, 분석기간 장시간 소요 등의 어려움이 있을 경우에는 서술적인 분

312) 규제영향분석서와 작성요령은 규제개혁위원회 홈페이지 또는 김재열. 앞의 글. 167-178p 참고

313) 김재열. 앞의 글. 159-160p

석으로 대체할 수 있다.³¹⁴⁾

규제개혁위원회의 규제심사 담당관은 제출된 안건에 대해서 ①절차적 요건(관계부처 협의 및 입법예고 실시 여부), ②규제법정주의 준수,³¹⁵⁾ ③규제의 타당성, ④검토의견의 객관성 확보(전문가의 의견 수렴 및 내부 의견 수렴 여부) 등에 대해 적정성을 검토한다.

2. 평가기준 및 업무매뉴얼 포함사항

가. 평가기준 또는 평가요소

규제영향분석 작성지침³¹⁶⁾에 따르면, 입안부처가 규제영향분석서를 작성할 때에 고려해야 할 평가요소를 8개 평가항목으로 하고 그 평가항목에 따라 총 20개의 평가요소를 아래와 같이 제시하고 있다.

표 9. 규제영향분석서 작성 시 평가항목 및 평가요소

| 평가항목 | 평가요소 |
|----------------|--|
| 규제의 신설·강화의 필요성 | ① 해결하고자 하는 문제의 내용 및 발생 원인 ② 문제해결을 위한 규제의 필요성 ③ 규제의 목표 설정 |
| 규제목적의 실현가능성 | ① 국민·기업·단체 등의 반대 기타 사회적 제약요소 ② 기술수준 기타 행정환경에 비추어 본 실현가능성 |

314) 김유환·김동영·전훈. 앞의 논문. 106p

315) 규제법정주의의 준수 여부와 관련하여 먼저 규제의 법적 근거가 명확한지와 법적 형식(규율 내용을 법률, 대통령령, 부령 등 어떠한 형식으로 할 것인지)이 명확한지를 확인하고, 규제대상과 규제하려는 내용이 명확한지를 검토한다.

316) 규제영향분석 작성지침의 구체적인 사항은 규제개혁위원회의 홈페이지(www.rrc.go.kr)의 자료실/규제관련자료/규제심사업무매뉴얼을 참고

| 평가항목 | 평가요소 |
|-------------------------------|--|
| 규제 외 대체수단의 존재 및 기존 규제와의 중복 여부 | <ul style="list-style-type: none"> ① 기존 규제로 대체가 가능한지 여부 ② 규제 아닌 다른 방법으로 목적 달성 가능 여부 ③ 유사한 기존 규제와의 중복 여부 ④ 규제의 확대 재생산 가능성 |
| 규제의 비용·편익의 비교 분석 | <ul style="list-style-type: none"> ① 규제의 경제·사회적 비용의 분석 ② 규제의 경제·사회적 편익의 분석 ③ 비용·편익의 비교 및 검토 |
| 경쟁 제한적 요소의 포함 여부 | <ul style="list-style-type: none"> ① 공정한 시장경쟁을 제한하는 요소의 포함 여부 ② 기업 활동 저해요소의 포함 여부 |
| 규제 내용의 객관성과 명료성 | <ul style="list-style-type: none"> ① 규제 기준·절차의 명확성·일관성·이해용이성 ② 규제의 법적근거 및 존속기한의 타당성 여부 |
| 행정기구·인력 및 예산의 소요 | <ul style="list-style-type: none"> ① 규제 집행을 위한 조직·인력·예산의 소요 판단 ② 기존 조직·인력·예산으로 대체가 가능한지 여부 |
| 관련 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정성 | <ul style="list-style-type: none"> ① 구비서류와 처리기간의 적정성 ② 처리기관 및 처리절차의 적정성 |

한편, 규제개혁위원회가 규제심사를 행하는 경우 해당 규제의 타당성 검토를 위한 평가요소와 검토내용은 다음과 같다.³¹⁷⁾

317) 규제내용의 타당성 여부에 관한 세부적인 규제심사체크리스트는 규제개혁위원회의 규제심사 매뉴얼, 제2장 규제심사실무검토 매뉴얼 38-39p를 참고.

표 10. 규제영향분석의 평가요소와 검토내용

| 평가요소 | 검 토 내 용 |
|----------------------------------|--|
| 규제의 필요성·정당성 | <ul style="list-style-type: none"> · 문제해결을 위해 당해 규제가 반드시 필요하고 시급한가? · 정부의 정책기조와 부합하는가? · 법 취지 또는 정책목표와 부합하는가? |
| 규제 수준의 적정성 | <ul style="list-style-type: none"> · 규제가 비례원칙에 비추어 당해 정책목적 달성에 필요한 한도에서 적절하게 설정되었는가? · 규제에 의한 비용·편익은 객관적으로 분석되었는가? |
| 규제순응의 실효성·지속성 ³¹⁸⁾ | <ul style="list-style-type: none"> · 해당 규제는 현실적으로 집행될 수 있고 준수될 수 있는 수준인가? · 해당 규제는 계속 존속할 필요가 있는가? |

나. 업무매뉴얼 포함사항

규제영향분석을 실시하기 위하여 규제심사 업무를 담당하는 국무총리실이나 각 부처 공무원들의 업무에 실질적 도움을 줄 수 있는 규제심사 업무매뉴얼을 마련하여 두고 있다.

규제심사 업무매뉴얼은 『규제심사 절차 매뉴얼』, 『규제심사 실무검토 매뉴얼』, 『규제영향분석지침 등 참고자료』 등의 세 분야로 나누어져 있다.

『규제심사 절차 매뉴얼』은 법령안이 어떤 절차로 제·개정되며, 그 과정 속에 규제심사는 언제·어떻게 요청하는지, 규제심사 이후에는

318) 규제의 실효성의 의심되는 경우에는 일정기간이 지난 후 규제순응도조사를 실시하게 하여 규제 시행에 따른 문제점을 파악하고 개선하도록 조치하고 있다. 규제순응도조사는 해당 규제에 대한 일반국민의 규제 인지도, 규제 인정도, 실제 준수를 등을 전문조사기관에 의뢰·조사하여 규제 시행에 따른 문제점을 발굴하고, 개선방안을 마련하기 위해 실시하는 조사이다.

어떤 절차를 이행해야 하는지 등 규제심사 프로세스 전반에 대한 설명을 담고 있다. 이 매뉴얼에는 개요(규제심사의 목적), 규제심사절차 개관, 규제심사의 단계별 조치사항, 규제심사 절차의 미흡사례 등을 포함하고 있다.

『규제심사 실무검토 매뉴얼』은 규제개혁위원회로 제출된 심사안건의 타당성 검토에 필요한 체크리스트와 적정성 판단기준, 항목별 검토요령 등을 구체적 사례를 엮어 정리하고, 심사안건의 유형별로 개선·철회권고 사례를 제시하고 있다.³¹⁹⁾

『규제영향분석지침 등 참고자료』에는 규제영향분석서 작성요령 등 규제영향분석의 작성지침들과 함께 규제영향분석서 실제 작성사례, 규제개혁 전문가 네트워크 등 유용한 자료들을 포함하고 있다.

위와 같이 규제심사 업무매뉴얼은 규제심사의 일반적인 사항을 비롯하여 규제심사의 실제 사례를 제시하고 그를 바탕으로 한 작성지침이 구체적으로 잘 마련되어 있는 편이라고 할 수 있다.

3. 입법평가제 및 평가기준과의 관계

가. 입법평가제와의 관계

규제개혁위원회는 각 부처의 법령안에 포함된 행정규제의 타당성 등을 심사를 하는데, 이러한 규제심사는 입안부처가 법제처에 법령안 심사를 맡기기 전 단계에서 이루어지는 것으로 입법평가의 종류 중 사전평가에 해당한다.³²⁰⁾

특히, 규제 내용의 타당성을 검토·분석하는 측면에서는 법령안 심사와 일부 중복되는 측면이 있고 이러한 검토·분석은 병행적 평가단

319) 해당 매뉴얼에 의하면, 사례 제시 목적은 규제 타당성 판단의 이해를 돕고, 향후 유사한 규제의 신설을 억제하는 등 각 부처의 자율적인 규제합리화를 유도하기 위한 것이라고 한다.

320) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 108p

계에 해당한다고 할 수 있다.³²¹⁾ 이와 같이 규제영향분석을 통해 최대한 합리적인 규제 대안을 제시하는 것 그 자체가 결국 주요 각국의 입법평가제도의 중요한 한 부분에 해당하는 것이다.

또한, 국민이 기존 규제의 폐지 또는 개선에 관한 의견을 제출하는 등을 통해 규제개혁위원회가 기존 규제도 심사를 하는데, 이는 사후 평가에 해당한다.³²²⁾

그러나, 규제영향분석은 국민에 대한 규제를 내용으로 하는 법령에 대한 영향분석을 대상으로 하는 반면, 입법평가는 규제를 포함하여 규제가 아닌 국가의 주요제도 등에 대해서도 대상으로 하는 점에서 차이가 있다.³²³⁾

나. 평가기준과의 관계

규제영향분석은 앞에서 본 바와 같이 사전평가, 병행평가 또는 사후평가의 성격을 모두 지니고 있고, 그 평가기준 또는 평가요소로서 규제의 필요성, 집행가능성, 경쟁에 미치는 영향, 명확성 및 이해가능성, 행정비용, 실효성, 정당성 등을 포함하고 있는바, 주요 각국의 사전평가 또는 병행평가의 기준들을 포괄하고 있다고 할 수 있다.

그러나, 실제 규제심사는 다른 평가기준들은 추상적으로 간단한 기술 정도로 그치는 것이 일반적이고, 규제의 비용과 편익이라는 특정 기준에 집중된 평가에 해당한다.³²⁴⁾ 따라서 규제영향분석이 주요 각국

321) 각 부처가 입법동기의 발견과 입법을 위한 정치적 결정을 한 후 초안을 마련하여 규제개혁위원회에 회부하는 과정을 거치는 점에서는 병행평가단계라고 보는 견해도 있다. 최윤철, 입법평가제도와 그 도입의 전제조건, 입법평가의 과제와 전망, 한국법제연구원, 2007. 8. 9. 239p

322) 최윤철, 앞의 글. 240p

323) 이진국, 규제영향분석제도의 운용과 과제에 대한 토론요지, 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제, 한국법제연구원, 2007. 2. 22. 179p. 그 예로 증인보호프로그램 마련, 최저임금의 상향 조정 등에 관한 입법평가를 들고 있다.

324) 최윤철·홍완식, 앞의 논문. 109p

이 행하고 있는 입법평가와 같이 포괄적이고 종합적인 평가라고 볼 수는 없고, 소관 부처의 정책적 결정 사안에 대하여 근본적으로 입법이 필요한지를 평가할 수 없으며, 다른 부처의 소관 업무로 되어 있는 성별영향, 부패영향, 법체계성과 법적합성 등에 대한 평가기준을 적극 고려할 수 없는 근본적인 한계를 지닌다.

4. 실무상 문제점과 시사점³²⁵⁾

가. 문제점

규제영향분석은 실무상 아래와 같은 문제점³²⁶⁾이 있어 그 평가의 객관성이 떨어지고 규제영향분석을 형식적인 요식절차로 인식하는 경향이 있다.

- ① 규제영향분석 작성자는 법령안의 규제심사 통과를 위한 요식적인 자료로 인식하는 등 번거로운 업무로 인식하는 경향이 있다.
- ② 규제영향분석을 전담하는 인원과 규제영향분석에 투입할 시간이 부족하고 전담인원이 다른 업무와 중복하는 경우가 많아 규제영향분석 담당자의 전문성이 부족하다.
- ③ 규제영향분석서 작성지침이 어렵고 추상적이어서 담당 공무원들이 어떻게 규제영향분석을 실행해야 하는지를 알기 어려운 실정이다.
- ④ 규제영향분석에 필요한 예산과 인력의 부족으로 인해 외부 전문

325) 2008. 8. 26. 법제처에 심사 의뢰된 『약사법 시행령 개정안』의 내용 중 의약품유통정보 제공 수수료에 대한 입안부처의 규제영향분석서 제출 내용과 그에 대한 규제개혁위원회의 심사 결과에 대한 구체적인 사례를 제시해 보고자 한다.

먼저 규제영향분석서 제출 내용은 ①분석대상규제의 개요: 규제사무명과 신설 여부 등, 소관부처명과 작성자, 규제 구분(중요규제 또는 비중요규제 여부) 및 분석방법(직접 작성 여부 등), 규제의 내용 등을 포함, ②평가요소별 규제영향분석: (i) 규제의 필요성 및 목표(필요성, 규제목표 및 기대효과, 다른 대체수단의 존재 등) (ii) 규제의 비용/편익분석(비용분석, 편익분석, 비용편익의 비교), (iii) 규제내용의 적정성 및 실효성(경쟁에 미치는 영향, 규제의 명료성, 이해관계자 협의, 집행상 예상 문제점) 등을 포함하고 있는데, 특히 규제의 비용/편익분석의 주요 내용은 아래 표와 같다.

제 3 장 우리나라의 입법 관련 평가기준과 평가지침

가. 규제 비용분석

- 피규제자수 : 754개
 - 완제의약품 제조업소 307개, 수입업소 447개
- 수수료 산정기준 관련
 - 의약품정보센터에서 수수료 규정 신설 후 '09-'13년 간 연평균 수수료 징수액은 약 3억 원 예상
 - 요청하는 정보에 따라 수수료가 다르지만, 1건당 평균 수수료는 약 55만원으로 추정

| 구분 | '09 | '10 | '11 | '12 | '13 | 평균 |
|-------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 의약품 정보제공 건수 | 450 | 500 | 550 | 600 | 650 | 550 |
| 의약품 정보제공 수수료 (단위 : 백만원) | 248 | 276 | 303 | 331 | 358 | 303 |

- ※ [정보제공 건수 산출근거] : 센터 개소 이후 '07. 11월-'08. 6월까지 월별 정보제공 평균건수가 35.6건이므로 '08년 예상 정보제공건수는 약 427건이고 매년 점차적으로 정보제공 건수가 늘어날 것으로 예상하여 '09년부터 '13년까지는 추정치 작성
- ※ [정보제공 수수료 산출근거] : 센터 개소 이후 '07. 11월-'08년 6월까지 정보제공 건당 평균 파일용량 332KB, 평균 코드라인수 65줄이었으며, 이를 토대로 수수료 계산 시 건당 평균 수수료는 551,000원, 연도별 수수료는 정보제공 건수에 건당 평균수수료를 곱하여 산출

나. 규제의 편익분석

- 정보제공에 소요된 비용을 수수료로 징수함으로써 의약품정보센터 운영을 원활히 하고, 무분별한 정보제공 요청을 지양하여 양질의 정보를 적정시간 내에 꼭 필요한 기관에 제공
- 분석정보 제공을 통하여 최적 생산·재고관리, 시장분석, 영업관리 등이 가능해져 과학적인 의약품 개발, 생산과 공급으로 제약 및 유통산업의 경쟁력을 강화

다. 비용·편익의 비교 및 검토

- 개별 제약업체는 제공받은 정보를 활용하여 생산량과 재고관리, 시장분석 등이 가능하여 수수료 비용에 비해 얻을 수 있는 편익이 훨씬 크다고 판단됨(계량화는 곤란)
- 민간정보업체(연간 2억에서 최대 15억)보다 훨씬 저렴한 비용에 보다 정확한 정보 이용 가능

그에 대한 규제개혁심사위원회의 심사 결과는 다음 표와 같다.

<비중요규제:원안의결>

- **피규제자는 754개소***로 추정되고, *완제의약품 제조업소 307개, 수입업소 447개
- 규제비용은 연평균 약3억원***으로 추정되며, 관계부처 및 이해관계자의 의견을 충분히 수렴한 점**, 사회경제적 파급효과가 크지 않은 점 등을 감안, **비중요규제**로 분류함
- * 규제비용 : 연평균 약 3억원
 - 1건당 평균수수료는 약 55만원으로 추정
- ***의약품정보센터운영위원회('08.3.6)회의, 의약품유통정보 이용 고객 간담회('08.3.13), 입법예고('08.6.3-23) 등

기관의 협조를 받기가 곤란하여 비용편익분석 등이 형식적으로 이루어지고 있다.

- ⑤ 규제영향분석에 대한 교육은 그 절차와 지침에 관한 총론적인 내용에 그치고 있어 분석기법에 대한 교육이 부족하고, 규제영향분석서 작성에 대한 모범례가 축적되어 있지 않은 상태이라 비용편익분석이 정성적인 평가 수준에 머물고 있다.
- ⑥ 규제개혁위원회도 규제영향분석서의 심사를 위한 전문인력이 부족하여 원론적인 차원에서의 문제제기 수준이라 내용의 진위와 적정성에 대한 판단을 할 수 있는 전문성은 부족한 상태이라는 점을 들 수 있다.³²⁷⁾

또한, 규제영향분석 자체에 대한 문제점 외에도 주요 각국의 입법평가와 비교할 때 아래와 같은 문제점이 있다.

- ① 규제영향분석이 규제의 편익비용분석을 통한 규제의 개혁 또는 철폐라는 목표달성에 치중하다 보면 법령 전체의 목적과 내용적

※ 규제내용의 타당성 검토

- 정보제공에 소요된 최소한의 실비를 수수료로 징수하는 것으로서 **규제의 필요성이 인정됨**
- 제약업체로서는 현재 의약품 시장현황 파악을 위해 여러 민간회사에 연간 2억원~15억원의 비용을 지출하는 것에 비교해 볼 때,
- 1건당 55만원 정도의 **저렴한 비용(센터의 연간 수입 3억원)으로 객관적이고 신뢰성 높은 의약품 정보센터의 정보를 제공받을 수 있는 점,**
- 정보를 통해 생산지점별 생산량 조절과 최적 재고관리, 의약품 개발을 위한 시장분석·영업관리 등의 효율성을 높일 수 있는 점 등을 고려해 볼 때, **규제의 적정성도 인정됨**

326) 김재열. 앞의 글. 163-165p. 및 한국경제연구원·전국경제인연합회. 규제개혁 종합연구 제1권-시장경제 창달과 국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁 로드맵-. 103p. 그 밖에도 이 논문에서는 규제편익의 측정값에 대한 객관적 근거가 없이 결과만 기재하거나, 규제비용의 산정 시 그 기간 및 할인율의 반영이 미흡하며, 편익비용의 항목을 자의적으로 구성하고 있다는 점도 지적하고 있다.

327) 김재열. 앞의 글. 163-165p. 및 한국경제연구원·전국경제인연합회. 앞의 책. 103p. 그 밖에도 이 논문에서는 규제편익의 측정값에 대한 객관적 근거가 없이 결과만 기재하거나, 규제비용의 산정 시 그 기간 및 할인율의 반영이 미흡하며, 편익비용의 항목을 자의적으로 구성하고 있다는 점도 지적하고 있다.

타당성, 다른 법령과의 체계 적합성, 국가·사회에 대한 전반적 영향 등을 보지 못할 가능성이 높다.³²⁸⁾

- ② 입안부처가 규제영향분석 결과에 사실상 구속은 되고 있지만, 각 부처가 그에 따르지 않을 경우에 강제할 수 없다.³²⁹⁾
- ③ 입안부처는 정부입법과정에서 비용편익분석이 중심이 되는 규제영향분석 외에도 성별영향평가, 부패영향평가 등 입법 관련 다른 영향평가를 따로 수행해야 하므로, 입법에 따른 부담이 너무 크고 각종 평가로 인한 입법이 지연되는 등 입법과정의 효율성이 떨어진다.

나. 시사점

앞에서 본 바와 같이 규제영향분석이 지닌 문제점을 극복하기 위해서는 비용편익분석이 실질적으로 될 수 있도록 평가의 전문성을 확보하고, 특히 편익분석에 대한 기법을 개발할 필요가 있으며, 규제영향평가의 평가기준과 다른 입법 관련 평가제의 평가기준을 포괄하여 법령안이나 법령에 대해 종합적이고 포괄적으로 평가할 수 있는 시스템을 마련하여야 한다.

이를 위해서는 먼저 전문적이고 기술적인 비용편익분석 등 평가방법과 평가기준에 관하여 입법평가 관련 담당 공무원에 대한 교육을 실시하여야 할 뿐만 아니라 구체적인 사례를 들어 평가실무지침서를 알기 쉽고 이해하기 쉽도록 만들어 평가담당자들에게 제공하여야 한

328) 같은 취지로 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 109p

329) 규제개혁위원회가 규제영향분석 결과에 따라 규제 폐지 또는 개선 권고를 하는 경우 각 부처가 그에 따라야 할 작위의무를 지는가에 대해 헌법재판소는 『행정규제기본법』 제14조(개선권고)는 기본적으로 행정기관의 장이 규제개혁위원회의 권고를 존중하여 자발적으로 그 내용에 부응하는 조치를 할 것을 독려하는 내용이고 규제개혁위원회의 권고 결정이 그 상대방에 대해 어떠한 법적 구속력이나 강제력을 갖는다고 보기는 어렵다고 보아 각 부처의 작위의무에 대해서는 부정적인 입장이다. 이에 관해서는 헌법재판소 2007. 2. 22. 선고 2003헌마428,600(병합) 참고

다. 나아가 입법평가가 성공적으로 시행된 모범사례를 축적하여 보급하고 그러한 사례들을 공유할 수 있는 체계를 구축해야 하며, 평가실 무지침서를 보다 구체적이고 명확하도록 개선·보완해 나가는 작업이 있어야 한다.³³⁰⁾

그 밖에도 ①각 부처에서 입법평가를 담당할 전문 인력과 전담조직이 확보되도록 하고 입법평가를 위해 외부 전문가의 지원 등을 구할 수 있는 충분한 예산이 뒷받침되어야 하며, ②입안부처가 작성한 입법영향평가서를 전문적으로 심사할 수 있는 전문화된 총괄 평가조직이 설치되어야 한다.

제 4 절 성별영향평가제도

1. 주요 내용

가. 개념과 기능

성별영향평가(gender impact analysis)³³¹⁾란 법령안에 포함된 정책이 성별 요구와 차이를 고려하여 여성과 남성에게 고르게 혜택을 가져오는 것인지³³²⁾ 또는 법령안의 내용이 잠재적으로 남성과 여성에게 끼칠 수

330) 이와 유사하게 규제영향분석제도 자체에 대한 개선과제로 규제영향분석을 담당하는 공무원들의 능력을 제고하고 규제영향분석의 시행으로 정책이 성공한 사례들을 공유할 수 있도록 해야 하며, 각 부처 담당 공무원들과 규제개혁위원회가 작성과 심사과정의 피드백을 통해 규제영향분석의 지침을 보다 쉽고 명료하게 구체적이도록 개선하는 것이 필요하고, 규제영향분석서의 모범례를 축적하여 보급하는 것이 중요하며, 규제영향분석의 기법인 비용편익분석 등 분석기법에 대한 교육이 제공되어야 한다는 견해가 있다. 이에 관해서는 한국경제연구원·전국경제인연합회, 앞의 책, 109-110p

331) 성별영향평가는 「여성발전기본법」에 따르면 정책과정에서 여성과 남성에게 불평등한 점이 없는지를 평가하는 것으로 정책평가에 해당하지만, 이러한 성별영향평가가 정부입법과정에서 법령안에 포함된 정책에 대한 성별영향평가를 하는 경우를 전제로 논의를 전개하고자 한다.

332) 김중열. 성별영향평가 제도의 운용과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 22. 55p. 여성부의 2007년 성별영향평가지침에 따르면,

있는 차별적인 영향을 성인지적 관점에서 검토·분석하는 것이다.³³³⁾

또한, 성별영향평가는 성별통계 등 객관적인 자료와 정책 고객의 요구에 대한 검토를 통해 실태를 정확하게 분석하고, 법령안이나 현행 법령 및 정책의 시행 또는 폐지가 여성과 남성에게 어떠한 차별적인 영향을 미치는지를 파악하여 궁극적으로는 해당 정책을 양성평등한 효과를 가지는 정책으로 개선해 나가기 위한 도구이다.³³⁴⁾

이러한 성별영향평가는 아래와 같은 기능이나 역할을 수행한다.

첫째, 성별로 분리된 정보(gender-disaggregated information)를 수집함으로써 법령안 또는 법령이 끼칠 수 있는 성별 영향을 사전에 파악하여 대책을 마련할 수 있다.³³⁵⁾

둘째, 법령안이나 정책의 성 차별적 요소를 미리 제거함으로써 성별 편견과 고정관념에 기초한 차별을 극복하고, 여성과 남성의 공동 참여와 균등한 발전 기회를 보장하는 양성평등정책을 마련할 수 있다.

셋째, 양성의 동등한 참여가 바람직한 경우와 전체적인 성별비율을 고려하여 일정 목표치의 참여를 보장하는 것이 바람직한 경우로 구분함으로써 합리적이고 실질적인 남녀평등을 실현하는데 도움을 줄 수 있다.³³⁶⁾

성별영향평가(Gender impact assessment)는 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 분석·평가함으로써 양성평등한 정책이 개발·집행되도록 하는 도구로 보고 있다.

333) 성차별은 직접 차별과 간접 차별로 구분할 수 있는데, 직접 차별은 다른 합리적인 이유 없이 성을 이유로 고용, 재화 또는 용역과 관련된 사회활동에서 한 쪽의 성을 우대하거나 배제하거나 구별하거나 불이익을 주는 경우이고, 간접 차별은 정책, 규칙, 조건, 관행, 자격조건 등이 일방의 성에게 결과적으로 불리한 영향을 주는 경우를 말한다. 황해봉. 성별영향평가 제도의 운용과 과제에 대한 토론문. 현행 입법 관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 25. 85p

334) 김중열. 앞의 글. 56p

335) 성별영향평가가 입법과정에서 반영되어 정책이 보다 효율적으로 된 대표적인 사례로 『공중화장실 등에 관한 법률』(2006. 4. 28. 법률 제7934호로 개정된 것을 말한다)을 들 수 있다. 이 법에 따라 공중화장실의 경우 여성화장실의 대변기 수가 남성화장실의 대·소변기 수를 합한 수의 1.5배 이상이 되도록 설치하도록 의무화한 것이다.

336) 최근에 또 다시 논란이 되고 있는 군가산점제도와 같은 경우에는 입법과정에

나. 법적 근거

성별영향평가제도는 먼저 헌법상 평등권과 양성의 평등 등을 근거로 하고, 그 법령상 근거는 『여성발전기본법』 제10조와 같은 법 시행령 제9조이다. 그와 관련하여 『국가재정법』 제26조와 제57조에 따라 정부는 예산이 여성과 남성에게 미칠 영향을 미리 분석한 성인지 예산서를 작성하여야 하고, 여성과 남성이 동등하게 예산의 수혜를 받고 예산이 성차별을 개선하는 방향으로 집행되었는지를 평가하는 성인지 결산서를 작성하도록 규정하고 있다.³³⁷⁾

다. 주체와 대상

여성부는 성별영향평가제도를 총괄 운영·지원한다. 즉, 성별영향평가 지침 및 안내서의 개발·보급, 교육과 컨설팅 제공, 평가 등을 지원하고, 평가 결과의 환류와 점검 등을 통해 평가 제도를 개선하며, 기관별 평가 실적을 분석하는 등의 역할을 한다. 중앙행정기관 및 해당 지방자치단체³³⁸⁾는 성별영향평가를 수행하는데, 평가 담당부서 및

성별영향평가가 정책의사결정에 큰 도움을 줄 수 있을 것이다. 과거 『제대군인지원에 관한 법률』 제8조제1항 등에 대한 헌법소원에서 헌법재판소가 위헌결정(1999. 12. 23. 98헌마363 전원재판부)을 하였으나, 국방부가 제대군인에 대한 군가산점제도를 부활하겠다고 발표하여 최근 다시 논란이 되고 있다.

“가산점제도는 --- (중략)---우리 헌법과 이를 구체화하고 있는 전체 법체계 등에 비추어 우리 법체계내에 확고히 정립된 기본질서라고 할 ‘여성과 장애인에 대한 차별 금지와 보호’에도 저촉되므로 정책수단으로서의 적합성과 합리성을 상실한 것이다.”

337) 성별영향에 대한 분석 논의는 1995년 북경에서 개최된 제4차 UN 세계여성대회에서 정책에 대한 양성평등의 관점이 필요하다는 점이 제기되면서 시작되었다. 우리나라는 1983년부터 여성정책으로 남녀평등 등에 관하여 논의하다가 『여성발전기본법』이 마련되면서 성별영향평가제도가 마련되어 점차 그 대상을 확대해 나가고 있다. 이에 관해서는 박영도, 앞의 논문, 274p

338) 중앙행정기관은 『정부업무평가기본법』에 따른 정부업무평가를 받는 기관이 모두 해당하고, 지방자치단체는 16개 광역지방자치단체와 광역지방자치단체별 기초지방자치단체 1개 기관으로 하고 있다.

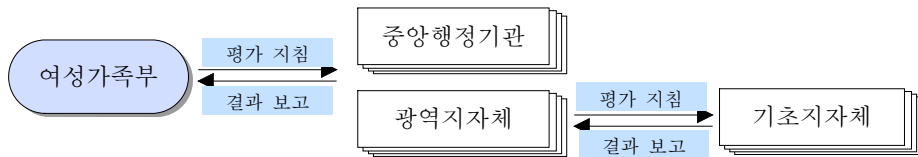
담당자 지정·운영, 연도별 평가 계획 수립 및 결과보고서 작성, 평가 결과 환류를 통한 정책 개선 등을 행한다. 그리고 광역지방자치단체는 기초지방자치단체의 평가추진에 관한 사항을 관리한다.³³⁹⁾

성별영향평가의 대상은 「여성발전기본법」에서 그 적용 범위를 명확히 규정하고 있지는 않으나, 여성정책을 포함한 모든 공공정책이 해당한다.³⁴⁰⁾ 실제 대상은 여성정책 외의 정책이나 사업이 추가 되고 여성부가 매년 성별영향평가지침을 마련하여 그 대상 정책과 우선 선정기준을 정하고 있다.³⁴¹⁾ 우선 선정기준으로는 ①관련 통계상 정책수혜도의 성별 격차가 발생하고 있는 정책이나 향후 성별 격차가 발생할 우려가 있는 정책, ②수혜대상 범위가 넓으며 파급효과가 큰 중요정책(특히, 여성권한척도 등 양성평등 관련 국제지표에 영향을 주는 정책), ③예산규모가 크며 국민적 관심 사항이 되고 있는 정책을 제시하고 있다.³⁴²⁾

라. 절차와 방법

성별영향평가의 절차는 자체 평가와 심층 평가로 나누어 추진된다.³⁴³⁾ 자체 평가는 여성부가 연도별 평가지침을 보내면 그에 따라 평가계

339) 이러한 성별영향평가의 수행주체를 중심으로 그 추진체계를 정리하면 아래 그림과 같다.



340) 박영도. 앞의 책. 275p. 이 논문에서는 공공정책 중에서도 국민생활에 미치는 영향이나 사회적 파급효과가 크거나 사회적 현안이 될 수 있는 공공정책들(실업과 고용, 교육, 보육, 인력개발, 정보화, 인권, 행정참여 등)로서 양성평등과 여성발전에 미치는 요소들이 해당한다고 보았다.

341) 박영도. 앞의 책. 275p. 2007년도 성별영향평가지침에 따르면 우선 선정기준을 제시하고, 우선평가 대상정책을 정하여 추진하고 있다.

342) 2007년도 성별영향평가지침의 우선평가 대상정책은 여성부의 2007년 성별영향평가지침. 9p 참고

343) 박영도. 앞의 책. 278p

획서를 작성·제출한 후 입안부처의 담당 공무원이 소관 업무에 대해 직접 평가하여 결과보고서를 작성하여 여성부에 제출하고,³⁴⁴⁾ 심층 평가는 여성부가 해당 기관의 선정, 전문가 의견 수렴, 여성부 자체 발굴 등을 통해 평가과제를 마련하여 전문연구기관에게 연구용역 등을 의뢰하여 추진한다.³⁴⁵⁾

2. 평가지표 또는 평가기준

성별영향평가의 평가지표는 정책단계별로 구성되어 있고, 성별영향평가를 위한 가장 기본적인 전제인 성별통계는 모든 단계에 걸쳐서 검토해야 하며, 평가지표를 해당 정책에 그대로 적용하기 어려운 경우에는 해당 정책에 맞게 수정하여 적용할 수 있다.³⁴⁶⁾

정책담당자는 아래와 같은 각 평가지표별 점검사항에 대해 직접 성별영향평가를 행하거나 외부전문가나 연구기관에 의뢰하여 성별영향평가를 수행한다.³⁴⁷⁾

표 11. 성별영향평가의 평가지표와 점검사항

| 구 분 | 평가지표 | 점 검 사 항 |
|------|---------------|--|
| 공통사항 | ① 성별통계의 생산·활용 | <ul style="list-style-type: none"> ◦ 관련 법령 및 지침의 인적 통계 작성 양식에 성별을 구분하고 있는가? ◦ 정책 기획서, 결과보고서에 인적 통계를 성별로 구분하여 사용하고 있는가? |

344) 박영도. 앞의 책. 278-281p. 및 김종열. 앞의 글 59-60p의 내용을 표로 재정리한 것이다.

345) 박영도. 앞의 논문. 278p 및 281p. 심층평가는 국민 일상생활에 밀접하고 사회적으로 파급효과가 큰 주요정책의 성별영향에 대한 연구를 통해 그 대안을 마련하여 정책개선을 추진하려는 데 그 목적이 있다고 한다.

346) 김종열. 앞의 글. 61p

347) 김종열. 앞의 글. 62p. 이에 관해서는 여성부의 2007년 성별영향평가지침. 11p 참고

제 3 장 우리나라의 입법 관련 평가기준과 평가지침

| 구 분 | 평가지표 | 점 검 사 항 |
|--|-----------------------------------|--|
| <u><1단계></u> 정책 입안 및 결정 | ② 정책의 성별 관련성 파악 | ◦ 정책에 대한 여성과 남성의 서로 다른 현실과 요구를 파악하고 이를 안에 반영하고 있는가? ◦ 정책과 관련된 법령, 지침, 기본계획 등에 특정 성에 대한 별도의 항목이 있는가? ◦ 정책 대안 마련 시 성별을 주요 변수로 고려하는가? |
| | ③ 정책결정과정의 양성평등 참여 | ◦ 정책의 자문·심의·의결 등과 관련된 위원회의 성별 위원 비율이 얼마인가? |
| | ④ 예산 편성의 양성평등성 | ◦ 예산편성 시 성별 인원과 성별 정책요구에 따라 예산이 책정되었는가? ◦ 수혜도가 낮은 것으로 예상되는 집단을 위한 별도의 예산이 편성되어 있는가? |
| <u><2단계></u> 정책 집행 | ⑤ 정책서비스 전달 방식의 양성평등성 | ◦ 서비스 전달체계(경로)에 따라 정책서비스에 대한 성별 접근도가 다르지 않은가? |
| | ⑥ 정책 홍보방식의 양성평등성 | ◦ 홍보 방식에 따라 정책서비스에 대한 성별 인지도가 다르지 않은가? |
| <u><3단계></u> 정책 평가 | ⑦ 정책 수혜(예산 배분 결과 포함)의 양성평등성 | ◦ 정책의 수혜자 성별 비율이 정책 대상 모집단과 비교해 형평한가? ◦ 예산 지원금의 규모에서 성별로 편차가 있지 않은가? ◦ 정책 만족도가 성별로 동등하게 나타나는가? ◦ 수혜자와 만족도에 있어 성별 차이가 있을 때 그 원인을 파악하고 있는가? |
| | ⑧ 정책 영향의 양성평등성 | ◦ 정책 집행 결과가 양성평등과 여성 사회적·경제적 지위 등의 향상에 기여하는가? ◦ 정책집행 결과가 향후 유사한 정책의 양성평등성 확보에 영향을 미칠 것인가? |
| | ⑨ 평가결과 정책 개선방안 | ◦ 평가 결과 성별 격차가 존재하는 경우 형평성 증진을 위한 정책개선이 충분히 제시되었는가? |

특히, 양성평등에 대한 헌법재판소의 심사기준은 자의금지심사(완화된 심사)와 비례심사(엄격한 심사)가 있다.³⁴⁸⁾ 자의금지심사는 차별을

348) 이러한 성별영향에 관련된 헌법재판소의 종전 결정례는 호주제 사건(헌재 2005. 2. 3. 2001헌가9등), 부성주의 사건(헌재 2005. 12. 22. 2003헌가5), 동성동본금혼제(헌재 1997. 7. 16. 95헌가6), 부계혈통주의(헌재 2000. 8. 31. 97헌가12) 등이 있다. 이에 관해서는 황해봉, 앞의 글. 77-84p

정당화하는 합리적인 이유가 있는지 만을 심사하는 것으로, 그 심사 요건은 본질적으로 동일한 것을 다르게 취급하는지에 대한 차별 취급의 존재 여부와 이러한 차별 취급을 정당화할 만한 합리적인 이유가 있는지에 대한 것이다.³⁴⁹⁾

비례심사는 차별 취급이 정당하고 입법목적을 달성하는데 필요한 최소한의수단인지와 입법목적의 비중과 차별 취급의 정도 간에 균형성이 있는지에 대한 것이다.³⁵⁰⁾

3. 평가지침의 포함사항

성별영향평가지침에는 평가제도에 관한 개요(필요성, 법적 근거, 외국사례 등), 그 간의 추진 경과 및 해당 연도 평가 추진 계획을 마련하여 두고 있다.

특히, 해당 연도 평가 추진계획에는 평가절차, 평가방법, 평가대상, 평가지표와 점검 포인트, 평가유형, 연간 평가추진 일정, 평가결과 활용 방안 등 성별영향평가에 관한 일반적인 사항을 포함하고 있다. 그 밖에도 성별영향평가지침에는 평가계획서·평가 중간결과보고서·평가 최종결과보고서의 작성 양식 등을 제시하고 있다.

성별영향평가가 우리나라에 도입된 지 얼마 되지 않아 아직 정착되어 가는 과정에 있어 그 평가지침도 그 간의 추진상황이나 향후 추진 계획을 위주로 하면서 성별영향평가의 대상 정책 등 성별영향평가에 관한 일반적인 사항을 중심으로 기술되어 있는 상태이다.

따라서 위의 성별영향평가지침이 성별영향평가가 어떠한 내용과 절차를 통해 이루어지고 있는지를 전반적으로 이해하는데 도움을 주고는 있으나, 실제 구체적인 평가방법과 평가서 작성 등에 관하여 실무적으로 활용할 수 있는 사례를 구체적으로 제시할 필요가 있다.

349) 황해봉. 앞의 글. 75p

350) 황해봉. 앞의 글. 76p

4. 입법평가제 및 평가기준과의 관계

성별영향평가제도는 그 평가대상이 주요 공공정책으로 되어 있어 일응 정책평가에 가까우나, 대부분의 정책이 법령을 통해 실현되는 점에서 법령을 제정하거나 제정할 때에 성별영향에 대해 사전에 평가할 필요가 있고, 나아가 현행 법령을 검토하여 성차별적인 요소가 없는지를 분석·평가하여 해당 법령을 정비할 필요성을 검토할 필요가 있다.

이처럼 성별영향평가제도는 법령 입안이나 심사 그리고 법집행 과정에서 해당 법령(안)이 성별에 미치는 영향을 측정하고 평가하는 점에서 사전적 평가, 병행적 평가 및 사후적 평가의 성격을 모두 지니고 있다고 할 수 있다.

따라서 성별영향평가는 독일의 입법평가제와 같이 입법평가제의 하나의 주요 평가기준으로 포함하여 입법이 남성과 여성에게 미치는 영향과 성차별적 요소가 있는지를 함께 평가하는 것이 바람직하다.

5. 실무상 문제점 및 시사점

가. 문제점

성별영향평가의 실무상 문제점으로는 ①성차별 가능성이 있는 정책은 모두 그 대상으로 하고 있으나 결국 평가대상을 매년 선정하여 선별 실시 할 수밖에 없는 한계가 있고, ②그 평가 결과를 생산하는데 그치고 정책의 환류 여부는 각 행정기관의 자율적 의지에 의존하여 추진하다 보니 그 평가 결과가 미흡하며, ③평가수행기관이 평가를 수행할 조직 내 인프라와 전문 인력이 부족하고 자체평가와 심층평가의 대상으로 선정하는 기준이 불명확하며, 성별영향평가를 위한 방법이 설문 형태의 체크리스트형 방법론이 주류를 이루고 있고, ④여성부는 평가에 미리 검토 의견을 적극적으로 개진하는 방식보다는 사후

적인 평가에 중심을 두고 추진하는 점을 들 수 있다.³⁵¹⁾

나. 시사점

법령안 등이 성별에 미치는 영향을 분석하여 정책의 참여와 혜택에 있어서 성별 균형을 이루고, 그를 통해 남녀평등에 관한 헌법적 가치가 법령안 등에 반영되도록 하기 위해서는 성별영향에 대한 평가는 필요하다.³⁵²⁾

그러나, 성별영향평가는 성별영향과 성차별적 요소라는 한정된 평가 기준에 대하여 개별부처인 여성부가 평가를 총괄 운영하는 것으로는 다양한 평가방법을 개발하고 활용하거나³⁵³⁾ 전문적이고 다양한 평가 기법과 방법에 대한 경험과 지식을 쌓기 어려워 평가에 관한 전문 인력을 확보하기 곤란할 뿐만 아니라 평가에 관한 전문성과 객관성을 확보하기 어려울 것이다.

따라서, 입법평가전담조직이 성별영향으로 입법평가의 하나의 기준으로 포함하여 종합적인 입법평가를 실시하는 것이 바람직하다. 법령(안)이 미치는 성별영향은 법령(안)이 국가·사회·시장·국민 등에 미치는 다양한 영향에 대한 분석과 함께 행함으로써 오히려 성별영향을 제대로 파악·분석할 수 있기 때문이다. 또한 종합적인 입법평가를 통해 다양한 평가방법을 보완하고 개발하는 등으로 입법평가의 전문성을 높이고 입법평가 전담조직이 평가 내용에 대해 체계적으로 검증하여 평가의 객관성을 높일 수 있기 때문이다.³⁵⁴⁾

351) 황해봉. 앞의 글. 92p 및 김중열. 앞의 글. 73-74p

352) 박영도. 앞의 책. 281p

353) 같은 취지로 박영도. 앞의 책. 283p.에서는 성별영향평가의 제도화를 위해서 다양한 분석기법의 개발이 요구된다고 보고 있다.

354) 주요 각국에서는 성별영향평가와 입법평가를 별개의 기법과 방법론을 통하여 수행하는 경우도 있고, 독일과 같이 입법평가의 한 부분으로 시행되고 있는 경우도 있다. 이에 관해서는 박영도. 앞의 책. 282p. 그리고 성별영향평가의 대상이 되는 정책이 법령의 제정이나 개정과 전혀 관련이 없이 순수한 정책 자체에 대한 성별영향평가의 성격을 띠는 경우에는 현행 성별영향평가제도의 자체 평가방식에 따라

제 5 절 부패영향평가제도

1. 주요 내용

가. 개념과 기능

부패영향평가란 법령과 제도에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가하고, 법령안 등의 사전 정비 및 종합적인 개선대책을 강구하는 평가시스템을 말한다.³⁵⁵⁾ 이러한 부패영향평가는 법령안의 불확정개념, 비현실적 규정 등을 사전에 없애 부패발생가능성을 줄이고, 취약분야의 부패발생요인을 과학적으로 진단·분석하여 반부패정책의 추진 기반을 마련하며, 법령이나 제도의 수립·집행과정에서 재량행위의 투명화 등을 통해 정부의 투명성을 제고하고 법규범의 실효성을 높이는 기능을 한다.³⁵⁶⁾

나. 법적 근거

부패영향평가제도의 그 법적 근거는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(2008. 2. 29. 공포) 제28조와 같은 법 시행령 제30조이다.

다. 주체와 대상

중앙행정기관 또는 지방자치단체는 평가 대상으로 확정된 법령이나 그 법령의 제정안·개정안의 기초자료를 작성하여 국민권익위원회에 제출하면, 국민권익위원회는 그 기초자료를 토대로 평가를 실시한다.

평가를 할 수 있도록 하면 될 것이다.

355) 박영도. 앞의 책. 221p

356) 박영도. 앞의 책. 221p. 특히, 국가청렴도 향상을 위한 최우선과제로 국민의 27%가 법령·제도의 정비를 제시한 바가 있다. 이에 관해서는 허재우. 부패영향평가 제도의 운용과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 22. 102p

이러한 부패영향평가의 대상은 ①법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 따른 훈령·예규·고시·공고와 조례·규칙(이하 “법령등”이라 함), ②법령등의 제정 또는 개정안(의원입법은 제외), ③지방자치단체의 장이 요청한 조례·규칙의 제정 또는 개정안을 대상으로 하는데, 그 범위가 매우 넓다.³⁵⁷⁾

특히, 국민권익위원회는 ①대국민적 효과가 있는 업무 등을 규정하고 있는 경우³⁵⁸⁾, ②행정기관 상호간의 관계를 규율하는 경우, ③기타 행정기관이 우월적 지위에서 행하거나 부패를 유발할 수 있는 사항을 포함하고 있는 경우에 관하여 정하고 있는 법령 등에 대하여 원칙적으로 중점 평가한다.³⁵⁹⁾

357) 박영도. 앞의 책. 223-224p. 이에 따라 (구) 국가청렴위원회는 2006년도에 8개월간(2006. 4. 1. ~ 11. 30.) 총 561개 제정 또는 개정되는 법령안을 접수하여 113개 법령에 대해 부패유발요인을 발굴하여 개선권고를 하였고, 게임산업 진흥에 관한 법령, 공유수면 매립 및 관리 법령, 도로점용허가 관련 법령 등 현행 법령 중 해결이 시급한 부패현안과제에 대해서도 부패영향평가를 실시하고 그 결과에 따라 개선권고를 하였다. 이에 관해서는 허재우. 앞의 글. 110-116p 참고

358) 그 세부적인 사항은 다음과 같다.

- ① 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청을 받아 처리하는 행정처분에 관한 사항(허가·인가, 특허, 면허, 승인, 지정, 인정, 시험, 검사, 확인, 증명 등)
- ② 행정의무의 이행을 확보하기 위해 행정기관이 정하는 행정처분 또는 감독에 관한 사항(허가취소, 영업정지, 등록말소, 시정명령, 확인, 조사, 단속, 점검, 과태료 부과, 과징금 부과 등)
- ③ 일정한 작위 또는 부작위의 의무를 부과하는 사항(고용의무, 신고의무, 등록의무, 보고의무, 공급의무, 출자금지 등)
- ④ 국민생활에 직결되는 공공사업의 결정 또는 추진 등에 관한 사항(택지 등 도로 개발, 도로·항만 등의 건설 등)
- ⑤ 계약 또는 조달행위와 관련되는 사항(물품구매, 재산매각, 가격조사, 용역계약, 공사 등)
- ⑥ 금전, 재화, 용역 등을 무상으로 지급 또는 급부하는 행위와 관련되는 사항(생활보조, 국가재정지원, 보증 등)
- ⑦ 업무의 민간위탁, 민간대행 등과 관련되는 사항(자동차면허시험실시, 청소년대행, 역사건설, 복지시설운영 등)

359) 박영도. 앞의 책. 224-225p. 다만, 자치법규에 대해서는 지방자치체의 취지와 그 규모의 방대함을 고려하여 각 지방자치단체가 자체적으로 평가체계를 구축하여 운영하도록 유도하고 있다.

라. 절차와 방법

부패영향제도는 그 동안 발생한 부패사례 중에서 개인적인 비위 또는 문화적인 요인에 의한 것을 제외한 법·제도상의 취약요인만을 추출해서 중요도와 빈도가 높은 변수들로 평가기준을 도출하여 부패를 효율적으로 통제하는데 필요한 체크포인트를 구성하여 체계적인 평가 운용이 가능하도록 하였다.³⁶⁰⁾

(1) 제정 또는 개정되는 법령안에 대한 평가³⁶¹⁾

각 부처가 법령을 제정 또는 개정하려는 경우에는 그 법령안을 관계 기관 협의를 시작하는 즉시 국민권익위원회에 제출하고, 위에서 살펴 본 중점평가 대상에 해당하는 법령은 부패영향평가에 필요한 기초자료를 반드시 작성하여 첨부하여야 한다.³⁶²⁾ 그 기초자료는 평가항목별로 제정·개정되는 내용 중 해당 사항을 작성하되, 행정절차의 투명성에 대하여는 직접 제정·개정되는 부분이 아니더라도 관련 사항이 있는 경우에는 작성한다.³⁶³⁾

기초자료는 준수의 용이성, 재량의 적정성, 행정절차의 투명성 등으로 크게 구분하여 9개의 평가항목에 따라 구분하여 작성하되, 작성 시에는 관련 기관, 이해관계인, 전문가 등의 다양한 의견을 반영하여야 한다.³⁶⁴⁾

국민권익위원회는 소관 부처가 제출한 법령안 및 기초자료를 토대로 평가를 실시한다.³⁶⁵⁾ 개정법령은 개정되는 부분만을 평가하고, 다

360) 김유환·김동영·전훈. 앞의 논문. 97p

361) 부패영향평가의 대상 중 행정규칙과 자치법규에 대한 평가는 이 논문이 주로 다루고자 하는 저부입법과정 내 평가제도와는 다소 거리가 있어 논의에서 제외한다.

362) 박영도. 앞의 책. 225p

363) 박영도. 앞의 책. 226p

364) 박영도. 앞의 책. 226p

365) 2008. 5. 29. 법제처에 심사 요청된 『식품위생법 시행령 개정안』과 관련하여 국

수 부처에 관련되고 고도의 전문성을 요하는 사항 등에 대하여는 부

민권익위원회가 주무부처가 작성한 기초자료에 대해 평가한 사례의 주요 내용은 아래 표와 같다.

| I. 대상법령 | | | |
|--|--------------------|---------|---------|
| 법령명 | 식품위생법 시행령 일부개정(안) | | |
| 소관부처 | | | |
| II. 평가항목 | | | |
| 평가영역 | 평가기준 | 중점 검토항목 | 평가결과 |
| 1. 준수 의용 이성 | 1-1. 준수부담의 적정성 | - | - |
| | 1-2. 제재규정의 적정성 | - | - |
| | 1-3. 특혜발생 가능성 | - | - |
| 2. 재량 의적 정성 | 2-1. 재량규정의 명확성 | - | - |
| | 2-2. 재량범위의 적정성 | 1 | 개선의견 1건 |
| | 2-3. 재량기준의 구체성·객관성 | 1 | 개선의견 1건 |
| 3. 행정 절차 의투 명성 | 3-1. 접근성과 공개성 | - | - |
| | 3-2. 예측가능성 | - | - |
| | 3-3. 부패통제장치 | - | - |
| III. 종합 평가 의견 | | | |
| <p><주요 개정 내용></p> <ul style="list-style-type: none"> - 식품이력추적제도의 도입에 따라 식품의 원산지 표시대상 영업자의 범위 및 표시대상 품목 확대 <ul style="list-style-type: none"> · 원산지 표시대상 영업자 확대 : 영업장 면적 300㎡ ⇒ 100㎡ 이상 · 원산지 표시대상 품목 확대 : 쇠고기 ⇒ 쌀, 김치, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 <p><평가 결과></p> <ul style="list-style-type: none"> - 평가결과 재량범위의 적정성, 재량기준의 구체성 및 객관성과 관련하여 2건의 개선의견이 도출됨. | | | |
| IV. 평가결과 개선요구사항 | | | |
| <p><input type="checkbox"/> 원산지 표시대상 영업자를 일반음식점영업자로 한정 한 것과 관련 : 제2조의2제1항</p> <p><문제점></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 원산지 표시대상 영업자를 일반음식점영업자로 한정하는 것은 형평성 등으로 문제가 제기될 우려가 있음. <p><개선의견></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 원산지 표시대상 영업자를 일반음식점영업 외에 학교식당, 공장식당 등 집단급식소 내에 위탁급식영업을 영위하는 자를 포함 <p><input type="checkbox"/> 육류(쇠고기, 돼지고기, 닭고기)를 구이용, 탕용, 찜용, 튀김용, 생식용(쇠고기에 한함)으로 조리·판매하는 영업자는 원산지를 표시하도록 한 것과 관련 : 제2조의2제4항</p> <p><문제점></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 육류의 조리방법을 구이용, 탕용 등으로 한정 한 것은 영업자가 조리방법을 달리 할 경우 원산지 표시대상 영업자에서 제외될 우려가 있고, 육류 함유량 기준도 전혀 없어 분쟁·혼란 등이 예상된다. <p><개선의견></p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 원산지 표시대상 영업자를 구이용, 탕용 등 조리방법이 아닌 음식에 사용된 육류 함유량 기준 등을 정할 필요가 있음. | | | |

패영향평가 자문기구의 자문을 통해 평가의 공정성과 전문성을 확보한다.³⁶⁶⁾ 이러한 부패영향평가는 원칙적으로 관계기관 협의단계부터 입법예고 종료일까지 완료하되, 입법예고를 거치지 않은 법령안은 기초자료 접수일부터 30일 이내에 평가를 완료한다.³⁶⁷⁾

국민권익위원회의 평가는 해당 법령안의 철회보다는 부패유발요인의 제거를 위한 다양한 개선장치 마련에 중점을 두고, 그 평가 결과를 지체 없이 해당 기관에 서면으로 통보한다.³⁶⁸⁾ 통보한 내용이 해당 기관을 구속하지는 않으며, 해당 기관은 국민권익위원회의 평가 결과에 대해 재평가를 요청할 수 있고 국민권익위원회는 재평가를 실시하여 그 결과를 요청한 기관에 통보한다.³⁶⁹⁾

(2) 현행 법령에 대한 평가

각 기관은 청렴도 측정 결과, 부패사건, 수사와 감사 지적사항 등을 감안하여 기관 현황 및 법령별 우선순위 등이 포함된 기초자료를 작성하여 국민권익위원회에 제출하면, 국민권익위원회는 각 기관이 제출한 법령에 대한 종합 검토 및 기관 협의를 거쳐 기관별 평가대상 법령을 확정하는 한편, 중장기 부패영향평가 종합계획을 수립하여 각 기관에게 통보한다.³⁷⁰⁾ 각 기관은 위 종합계획에 따라 대상과제로 선정된 소관법령 등에 대해 기초자료를 작성하여 국민권익위원회에 제출하면, 국민권익위원회는 각 기관이 작성한 기초자료를 토대로 평가를 실시하되, 필요한 경우에는 외부 전문가의 연구 용역, 토론회, 간담회, 관계 기관과 외부전문가 등으로 구성된 합동 TF, 실태조사 등을 통해 다양한 의견을 수렴할 수 있다.³⁷¹⁾

366) 박영도. 앞의 책. 227p

367) 박영도. 앞의 책. 226p

368) 박영도. 앞의 책. 227p

369) 박영도. 앞의 책. 227p

370) 박영도. 앞의 책. 228p

371) 박영도. 앞의 책. 228p

국민권익위원회는 평가결과에 따라 법령 등의 소관 기관에게 조치 기한을 정하여 개선사항을 권고하고, 권고를 받은 소관기관은 조치기한 내에 필요한 조치를 하고 그 조치 결과를 국민권익위원회에 제출 하되, 국민권익위원회의 권고대로 조치하기가 곤란한 특별한 사정이 있는 경우에는 조치기한 내에 그 내용 및 사유를 서면으로 통보한다.³⁷²⁾ 국민권익위원회에 대한 재평가 요청과 재평가 결과 통보는 제정·개정되는 법령안의 경우와 거의 동일하다.

2. 평가기준과 평가항목

부패영향평가의 기준으로 준수의 용이성, 재량의 적정성, 행정절차의 투명성 등 세 가지를 들 수 있는데, 그 평가기준과 평가항목을 요약하면 아래와 같다.³⁷³⁾

표 12. 부패영향평가의 평가항목과 주요 검토내용

| 평가기준 | 평가항목 | 주요 검토 내용 |
|-------------------------|-----------|--|
| 준수의 용이성(부패유발요인의 수요적 측면) | 준수부담의 적정성 | 법령상의 의무 등을 준수하기 위해 국민, 기업, 단체 등이 부담하는 비용·희생의 적정성 |
| | 제재규정의 적정성 | 법령 등을 위반한 행위에 대한 제재내용 및 제재정도의 적정성 |
| | 특혜발생 가능성 | 법령 등의 적용으로 특정한 계층이나 기업, 단체, 개인 등 일부 국민에게 특혜 또는 수익이 발생할 가능성 |
| 재량의 적정성(부패유발요인의 | 재량규정의 명확성 | 재량권자, 재량범위, 재량행사절차 등 재량과 관련된 사항이 법규정에 분명하고 확정적으로 규정되어 있는지 여부 |

372) 박영도. 앞의 책. 228-229p

373) 아래 표는 박균성·김재광. 앞의 책. 53p를 참고한 것이고, 각 평가기준과 평가항목에 대한 내용은 박영도. 앞의 책. 232-242p의 내용을 요약 정리한 것이다.

| 평가기준 | 평가항목 | 주요 검토 내용 |
|---------------------------|---------------|--|
| 공급적 측면) | 재량범위의 적정성 | 법령 등에 의한 재량범위가 사회적 통념, 국내외 관례 등에 비추어 적절한 수준인지 |
| | 재량기준의 구체성·객관성 | 재량과 관련한 업무처리기준 또는 재량행사의 요건 등이 구체적이고 객관적으로 규정되어 있는지 여부 |
| 행정절차의 투명성(부패유발요인의 절차적 측면) | 접근성과 공개성 | 재량권 행사와 업무 처리 과정에서 참여기회를 보장하고 관련정보를 공개하는 제도가 존재하는지 여부 |
| | 예측가능성 | 민원인의 입장에서 업무처리과정, 처리기간 및 결과 등을 쉽게 확인할 수 있고 예측 가능한지 여부 |
| | 부패통제장치 | 부담 회피, 특혜 추구 또는 대면접촉 기회 등을 이용한 부패가능성 등 차단·통제하는 제도의 존재 여부 |

(1) 준수의 용이성

준수부담의 적정성은 법령 등의 적용대상집단이 법령상의 의무를 준수하기 위해 부담하는 각종 비용이나 희생 등이 적절한 수준인지를 평가하는 것으로, 준수부담 관련규정 검토, 법령 등의 주요 적용대상 집단 반응조사, 준수부담의 필요성 검토, 준수부담의 적정성 검토 등의 순으로 이루어진다.

제재수준의 적정성은 제재수준이 높아 처벌을 회피하려거나 제재수준이 낮아 위반행위를 범하려는 유인이 없도록 그 적절한 수준을 유지하여 규정이 실효성을 갖는가를 평가하는 것으로, 제재규정과 그 필요성 검토, 유사사례의 제재 내용 및 정도 조사, 제재수준의 적정성 검토 등의 순으로 이루어진다.

특혜발생 가능성은 법령 등으로 인해 특혜가 발생하는 경우 이를 획득·유지·확대하는 과정에서 부패행위에 개입하거나 용인할 위험 소지가 있는지를 평가하는 것으로, 수익적 규정의 검토, 특혜발생 가능성 검토, 주요 수혜자 반응 조사, 특혜 부여의 불가피성 검토, 특혜부여의 공정성 등 검토, 특혜부여의 적정성 검토 등의 순으로 이루어진다.

(2) 재량의 적정성

재량규정의 명확성은 법령상 재량권자가 누구인지, 재량적 결정이 무엇에 관한 것인지, 결정의 범위와 그 한계는 어떠한지 등이 얼마나 분명하고 확실하게 규정되었는지를 평가하는 것으로, 재량관련 규정의 검토, 재량권자·재량요건·재량범위·재량대상 등의 명확성 검토, 불명확한 사유와 그 해결방안 검토, 재량권의 남용이나 자의적 행사 가능성 판단 등의 순으로 이루어진다.

재량범위의 적정성은 재량의 범위가 사회적 통념이나 관례에 비추어 합리적인 수준으로 규정되어 있는지와 재량범위가 과도하고 자의적으로 남용될 가능성은 없는지를 평가하는 것으로, 재량행사의 범위 검토, 유사상황에서의 재량범위 검토, 재량범위의 적정성 검토 등의 순으로 이루어진다.

재량기준의 구체성은 재량과 관련한 업무처리기준이 세부적이라 추가적인 설명이 없이도 누구나 그 기준만으로도 충분히 업무처리를 할 수 있는가를, 재량기준의 객관성은 재량과 관련한 업무처리기준이 법령 등에 명백하고 정확하게 규정되어 있어 누구나 그 내용을 동일한 것으로 이해할 수 있는가를 평가하는 것으로, 재량권의 기준내용 검토, 이해관계자 확인, 재량기준의 구체성·객관성 검토 등의 순으로 이루어진다.

(3) 행정절차의 투명성

접근성은 이해관계자들이 업무처리과정에서 자신의 의견을 진술할 수 있는 참여 장치가 법규에 보장되어 있는가를, 공개성은 대상 업무의 내용과 처리 절차와 관련된 양질의 정보가 이해관계자, 국민 등에게 충분히 공개되고 있는가를 평가하는 것으로, 참여기회와 정보제공 관련규정 검토, 제도적 장치 구비 여부와 실효성 검토, 이해관계자 반응조사, 제도적 장치의 필요성 검토 등의 순으로 이루어진다.

예측가능성은 업무처리의 과정과 결과를 누구나 충분히 예측가능하고 필요한 경우 이에 적절히 대응할 수 있는지를 평가하는 것으로, 행정절차 관련 규정 검토, 법규정의 이해 용이성 검토, 예측가능성 판단 등의 순으로 이루어진다.

부패통제장치는 과도한 준수부담, 특혜 발생 등 부패유발요인이 존재하는 경우 그에 대한 통제장치가 마련되어 있는지를 평가하는 것으로, 부패통제장치 관련규정의 검토, 부패통제장치의 필요성 검토, 부패통제장치의 실효성 검토 등의 순으로 이루어진다.

3. 평가지침의 포함사항

부패영향평가지침에는 부패영향평가에 관한 개요, 부패영향평가 체계, 부패영향평가 평가자료 작성요령, 세부자료 작성요령과 작성례 등을 기술하고 있다. 부패영향평가 개요에는 부패영향평가의 개념과 의의, 법적 근거, 목적 등을 포함하고 있고, 부패영향평가 체계에는 운영기관, 대상, 기준과 절차, 평가 사후관리 등을 포함하고 있으며, 부패영향평가 평가자료 작성요령은 제·개정 법령안과 현행 법령으로 구분하되, 기초자료·세부자료 작성요령, 자체평가 체크리스트 및 평가요령, 개선의견 반영현황 제출양식 등 세부적인 평가자료 작성요령

을 별첨자료로 첨부하고 있다. 그리고 세부자료에 관한 작성요령과 작성례를 사례를 들어 제시하고 있다. 위와 같이 부패영향평가지침은 부패영향평가에 관한 일반적인 사항을 간략하게 이해하기 쉽도록 기술하는 한편, 업무를 담당하는 공무원들이 실제 활용할 수 있도록 사례를 풍부하게 제시한 것은 아니지만 사례를 직접 제시하는 등 평가자료의 작성요령을 중심으로 평가지침을 마련하는데 중점을 둔 것으로 보인다.

4. 입법평가제 및 평가기준과의 관계

부패영향평가는 비용에 대한 분석이 중점을 두는 점에서 비용과 편익을 모두 고려하는 규제영향분석과 차이가 있고, 법령(안)이 미치는 다양한 영향을 포괄적으로 평가하는 입법평가와도 다르다.³⁷⁴⁾

그러나 부패영향평가는 제정·개정되는 법령안에 대하여 부처협의 및 입법예고 단계에서 부패에 대한 영향을 평가하는 점에서 입법평가의 사전평가 또는 병행평가에 해당하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 현행 법령에 대한 부패영향평가는 법령이 지닌 부작용 등을 제거하는 측면이 있으므로 입법평가의 사후평가와 유사한 측면이 있다.

또한, 부패영향평가는 주요 각국에 실시하고 있는 입법평가의 기본적인 항목에 해당한다.³⁷⁵⁾ 따라서, 현행 각종 입법 관련 평가제를 통합하여 입법평가를 실시하는 경우 그 평가기준의 하나로 포함하는 것도 가능할 것이다.

374) 박군성·김재광. 앞의 논문. 56p

375) 선진국의 경우 부패영향평가를 통해 각 기관의 법령의 입안단계부터 사전에 부패유발요인을 검토하여 그 요인을 제거 또는 축소하도록 의견을 제시하거나, 정부조직을 신설할 때에도 부패예방 차원에서 사전적인 검토를 실시한다. 이에 관해서는 김유환·김동영·전훈. 앞의 논문. 102.

5. 실무상 문제점과 시사점

가. 문제점

현재 부패영향평가의 기준들은 대체적으로 규제개혁위원회 등 현행 입법 관련 다른 평가기관의 평가 척도와 대동소이하다. 즉, 부패영향 평가도 다른 개별적 영향평가제도와 마찬가지로 독자적인 평가기준을 사용하고는 있으나 실제 독자성을 충분히 살릴 수 있는 평가기준이나 평가척도는 중복되거나 부족한 한계가 있다.

현재의 부패영향평가는 정량적인 기준에 의하기 보다는 정성적인 기준에 따른 평가의 측면이 강하고, 그 평가기준이 매우 광범위하고 모호하여 평가의 실효성이 의문시되며, 특정 규정이 얼마나 투명하게 규율되었는지를 과학적이고 합리적으로 평가할 수 있는 검증된 방법론이 아직 갖추어져 있다고 보기 어렵다.³⁷⁶⁾

그리고, 부패영향평가 대상이 너무 광범위하여 법령안이나 법령 등에 대해 평가를 제대로 실시하기 어렵고 그러한 평가를 뒷받침할 만한 전문인력 등 과 같은 평가 인프라 구축이 미흡하다는 문제점이 있다.³⁷⁷⁾

나. 시사점

정부나 공공기관의 청렴수준이 국민의 기대 수준에 못 미치고 있고 정부의 반부패와 공공기관의 청렴도 제고를 위해 부패영향평가는 실시될 필요성이 당연 인정된다.³⁷⁸⁾ 그러나, 부패영향평가는 위에서 지적한 바와 같이 부패영향에 대한 분석 외에 다른 평가기준과 중복되

376) 박군성·김재광. 앞의 논문. 56p

377) 이와 같은 취지로 허재우. 앞의 글. 118p

378) 부패영향평가의 당위성에 관해서는 최윤철. 부패영향평가 제도의 운용과 과제. 현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제. 한국법제연구원. 2007. 2. 22. 142p. 참고

는 부분이 많아 굳이 별도의 평가체계를 유지해야 할 필요성이 적고, 법령(안)이 부패에 미치는 영향도 법령(안)에 따른 다양한 영향을 고려해야 그에 대한 영향을 제대로 파악·확인할 수 있다고 할 것이다.

따라서 법령(안)이 미치는 다양한 영향 간에 상호 관계를 고려하지 않은 채 특정 영향에 대한 평가기준만을 가지고 법령(안)에 대한 평가를 하다보면 그 평가 내용의 타당성 또는 객관성이 떨어져 잘못된 평가 결과를 도출할 수도 있다. 그러므로 어느 하나의 평가기준만으로 법령(안)에 대한 평가를 실시하는 것은 바람직하지 않다.³⁷⁹⁾ 어떤 제도가 부패유발요소가 있다고 하더라도 실제 국민의 입장에서는 오히려 편익이나 권리 실현에 큰 도움이 될 수도 있는 것이고, 각 영역별 평가 결과가 양호하다고 하여 전체적으로 좋은 법규가 아닌 경우도 있는 것이다.³⁸⁰⁾ 따라서 우리나라에 특수한 다양한 상황이나 여건을 종합적으로 고려하여 우리 실무에 적합한 평가기법을 재구축하고, 개별 조문에 대한 평가가 아니라 법령(안) 전체적인 측면에서 평가하려는 노력이 필요하다.³⁸¹⁾

또한, 현행 법령이 부패에 미치는 영향을 분석·검토하여 현행 법령의 정비 사항을 발굴하고 개선해 나가는 작업³⁸²⁾은 전형적인 사후평가에 해당하므로, 이를 사후평가의 기준이 되는 부작용의 항목으로 포함하여 정부 전체적인 차원에서 추진하는 법령정비업무와 연계하는 것이 효율적이다.

379) 최윤철. 앞의 글, 146p

380) 최윤철. 앞의 글, 146p

381) 이와 같은 취지로 박영도. 앞의 책, 249p

382) 허재우. 앞의 글, 114p에서는 현행 법령에 대한 부패영향평가를 통한 법령정비의 사례로 게임산업진흥에 관한 법령, 공유수면 매립 및 관리법령, 도로점용허가 관련 법령 등을 들고 있다.

제 6 절 법제처의 법령심사기준과 법령정비기준

1. 법제처 업무와 입법평가제와의 관계

법제처의 법령심사, 법령해석, 법령정비 업무는 입법평가의 각 단계와 밀접하게 관련되어 있고, 실제 입법평가 기능을 수행해 오고 있다고 할 수 있다.

법제처는 정부입법을 총괄하는 중앙행정기관으로서 규제심사를 거친 법령안을 심사하고 있다. 이러한 법령안 심사는 입법평가의 과정에서 병행평가의 단계에 해당한다.³⁸³⁾

각종 법령의 시행 및 적용과정에서 생겨나는 법령해석의 다툼에 대하여 법제처가 법령의 의미를 해석하여 주는 법령해석기능은 이미 제정되어 시행 중인 법률에 대하여 입법자의 입법목적과 현실사이의 문제를 비교하고 해석하는 것으로서 입법평가의 한 부분에 속한다고 볼 수 있으며 입법평가의 단계에 따른다면 사후평가에 해당한다고 볼 수 있다.³⁸⁴⁾

법제처는 제정 또는 개정된 후 오랜 기간 동안 법령의 주요 부분이 수정·보완되지 아니하여 해당 법령을 현실에 맞게 정비할 필요가 있는 법령, 국민에게 과도한 부담을 주거나 불합리한 법령 등을 검토·정비하는 업무를 총괄하고 있는데,³⁸⁵⁾ 이러한 법령정비기능은 현행 법령에 대한 검토·분석을 통해 법령정비과제를 도출하는 입법평가의 사후평가에 해당한다.

그리고, 아래에서 살펴 볼 법제처의 법령입안심사기준은 입법평가 단계에서 사전평가 또는 병행평가의 기준이 되고, 알기 쉬운 법령 만

383) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 106p

384) 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 107p

385) 법제업무운영규정 제24조를 참고

들기를 위한 심사기준은 법령 심사단계에서 주로 행해지는 점에서 병행평가의 기준이 된다고 할 것이다. 그리고 법령정비의 대상을 선정하는 기준은 사후평가의 기준으로 볼 수 있다.

그러나 이러한 심사기준들은 입법평가의 단계별로 엄격히 구분하여 각각 적용되는 것이 아니라 개별 법령의 특성과 내용에 따라서는 사전·병행 또는 사후평가의 기준으로도 신축적으로 활용될 수 있을 것이다.

이처럼 법제처가 담당하고 있는 업무는 입법평가와 밀접한 관련성을 지니고 있다. 그 중에서도 입법평가의 기준과 관련하여서는 법제처의 입안심사기준과 법령정비기준이 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 따라서 법제처의 입안심사기준과 법령정비기준에 대해서 아래에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 법제처의 법령심사기준

각 부처에서 법제처에 법령 심사를 의뢰하면 법제처는 우선 법령심사 안건의 접수 요건을 검토한다. 그 접수 요건은 주로 법령안의 절차적 타당성 여부에 중심을 둔다. 『법제업무운영규정』 제21조에 따라 부처협의, 입법예고, 규제심사 등 입법절차를 제대로 거쳤는지 여부를 확인하고, 그 다음에는 제안된 법령안의 취지와 정책의도를 정확히 파악하려고 노력한다.

법령의 절차적 타당성이 확인되면, 법령안 내용에 대한 심사를 진행하는데, 이러한 심사를 위해서는 우선 헌법적 가치에 유념하고, 관련 입법례, 전문서적 등을 참고하여, 객관적이고 공정한 입장에서 법령안을 조감하는 기능을 수행한다.

이러한 심사기준을 『법제업무운영규정』 등의 법제업무에 관한 일반적인 규정에 명확히 근거를 두고 있는 것은 아니나, 『법제업무운영규정 시행규칙』 제2조의 법령 입안 시 유의사항을 법제처의 심사기준으

로 보고 있다. 그 심사기준으로 입법의 필요성, 입법내용의 정당성 및 법적합성, 조화성, 명료성 등을 들고 있는데, 이 기준은 주무부처가 법령을 입안하는 기준으로 사전평가의 기준으로 볼 수도 있지만, 법제처는 이를 법안 심사를 위한 기본 원칙으로 보기도 하고, 법령심사의 기준으로 보기도 한다.³⁸⁶⁾

가. 입법의 필요성

먼저 입법의 필요성은 첫째, 해당 정책이 필요한 것인가, 둘째, 해당 정책을 법령으로 규정할 필요가 있는가의 두 가지로 나누어 고찰할 필요가 있다.

특정 분야에 있어서 해당 정책이 필요한 것인가는 국가의 규제로 어떤 공익이 보전되는가, 왜 정부가 개입해야 하는가, 또는 정부의 개입을 가져오는 사기업과 자유시장체제가 결하고 있는 것은 무엇인가라는 일반적인 문제에 대한 해답이 있어야 한다.³⁸⁷⁾ 그 다음 단계로 좀 더 부담을 적게 주는 다른 방법은 없는지, 이러한 규제가 가져오는 편익이 그 비용을 능가하는지, 그 유용성보다 과잉규제를 하는 것은 아닌지 또는 의도하지 않은 부정적 결과가 발생하는 것은 아닌지에 대한 해답이 있어야 한다.³⁸⁸⁾

그러나 법제처 심사단계에서는 정책의 필요성에 대해서 제3자적 입장에서 다시 한 번 점검하는 계기를 제공하고, 법적합성과 조화성 등

386) 법령의 입안기준과 심사기준은 법령안을 바라보는 시각에 있어서만 차이가 있을 뿐, 본질적으로는 하나의 완전한 법령을 생성하기 위한 공통적인 기준으로서 하나의 동전의 양면관계에 있다고 할 것이다. 이에 관해서는 법령입안심사기준, 법제처. 1996. 21p

387) 법제처, 앞의 책, 23p

388) 법제처. 앞의 책. 23p. 정책의 필요성은 입안부처는 정책에 대한 책임성과 전문성을 가지고 있고, 해당 정책의 비용과 편익을 산정하기 어렵다고 하더라도 그 정책의 기본적 유용성은 일반적으로 인정되는바, 법제처 심사단계에서는 이 기준 자체가 너무 포괄적이고 입안부처의 정책 필요성에 대한 판단을 존중할 필요가 있으므로 이를 심사기준으로 엄격히 적용하기에는 무리가 있다고 본다.

법적 검토를 위하여 정책에 대한 정확한 이해를 갖도록 하는데 그 의의가 있다.³⁸⁹⁾

두 번째로 정책의 규범화할 필요성과 관련하여서 사적 단체의 내부 규율에 맡길 사항, 일반적 방침선언에 관한 사항, 예산조치나 행정조치로 가능한 사항 등은 규범화하는 것은 적절하지 않다.³⁹⁰⁾

그리고 정책을 규범화하기 위해서는 그 내용이 실효성을 갖춘 것을 필요로 한다. 즉, 경 사회의 평균인의 준수를 기대할 수 없는 것을 별책에 강제하거나 사회의 현실을 무시하거나 사회평균인이 잘못된 것이라고 생각하지 않은 것을 금지하는 등 비현실적 규제나 과잉규제는 국가의 신뢰도와 준법정신을 떨어뜨리기 때문이다.³⁹¹⁾

나. 입법내용의 정당성 및 법적합성

법령의 정당성은 사익과 공익이 조화되고, 개인의 자유와 권리를 제한함에 있어서 필요한 최소한의 범위에 그치며, 경제적·사회적 제 권력에 대한 적절한 제한과 조정이 이루어져야 확보된다.³⁹²⁾

또한, 행정기관이 공권력 행사에 있어서 그 합리적인 재량을 보장하되, 그 권한이 자의적으로 남용되지 않도록 그 권한 행사의 내용과 절차가 공정하고 적정하도록 해야 한다.³⁹³⁾

그리고, 하위법령의 법적합성 요건으로 하위법령은 상위법의 취지와 내용에 위반되지 않도록 해야 한다.³⁹⁴⁾ 헌법이 포괄위임금지원칙을 천

389) 법제처, 앞의 책, 23-24p

390) 법제처, 앞의 책, 24-25p. 다만, 행정 기능의 확대 및 다양화 등으로 참여와 협력, 장려와 행정지원 등을 내용으로 하는 국가기관의 행정준칙과 장기적 정책방침에 관한 사항을 규범화하는 방향으로 확대되는 추세이다.

391) 법제처, 앞의 책, 26p

392) 법제처, 앞의 책, 27p

393) 법제처, 앞의 책, 27-28p

394) 법제처, 앞의 책, 30p. 수권법령의 위임근거가 명확하지 아니하여 하위법령이 위 입법법의 한계선상에 있게 되는 경우 문제가 되는 경우가 종종 있다.

명하고 있고, 이는 대통령령을 비롯한 위임입법 전반에 있어서 위임 대상의 한정과 그 기준의 명확성을 가지도록 해야 한다.³⁹⁵⁾ 그러므로, 법률을 입안·심사함에 있어서는 그 내용이 행정입법에 의존할 수밖에 없는 사항인 경우 포괄위임문제가 발생되지 아니하도록 위임근거를 명확히 규정하여야 한다.³⁹⁶⁾

다. 조화성

조화성은 법령의 내용이 헌법과 상위법령, 관련 법령의 내용 및 법원이나 헌법재판소의 판결이나 결정과 상충되거나 모순되지 않고 조화와 균형을 이루어야 한다는 것이다.³⁹⁷⁾

이러한 조화성은 새로운 법령이 기존의 국법체계 전반과 통일성을 이루는 모순 없는 체계를 이루어야 함을 의미하며, 법령의 유효성에 대한 전제가 된다.³⁹⁸⁾ 즉, 조화성은 수권법령 하에서의 법적합성 검토에 그치지 아니하고 판례 등을 포함한 국법체계 전반에 비추어 해당 법령안의 유효성과 적합성을 심사해야 한다.³⁹⁹⁾

조화성의 세부적인 기준으로는 국법체계의 유기적 통일성, 법령 간 모순·저촉 및 중복의 방지, 기본원칙 및 특례 등과의 조화 등을 들 수 있다.⁴⁰⁰⁾

국법체계의 유기적 통일성이란 헌법, 법률, 대통령령, 총리령, 부령, 조례 및 규칙 등 각종 법형식이 있는데, 법이 사회질서를 유지하기 위한 규범으로서 통일된 국가의사를 표현하고 보편적으로 타당하기

395) 법제처. 앞의 책. 30p

396) 법제처. 앞의 책. 30p

397) 법제처. 앞의 책. 31p

398) 법제처. 앞의 책. 31p

399) 법제처. 앞의 책. 31p.

400) 법제처. 앞의 책. 31-38p. 이러한 조화성이 충분하지 않아 문제되는 경우 국법 전체의 체계적으로 문제가 없도록 하기 위한 4가지 원칙, ①소관 사항의 원칙, ②형식적 효력의 원칙, ③신법 우선의 원칙, ④ 특별법 우선의 원칙이 있다.

위해서는 모든 법령이 그 상호간에 통일된 법체계를 구성하는, 부분과 전체로서의 질서가 있어야 한다는 것이다.⁴⁰¹⁾ 이를 위해서는 관련 법령 등 실정법적 효력과 함께 입법에 직접적 영향을 미치는 관례, 헌법재판소의 결정, 행정심판례, 유권해석례 등과의 관계도 고려하여야 한다.⁴⁰²⁾ 법령간 모순·저촉 및 중복의 방지란 새로이 입법되는 법령은 상위의 법령의 취지나 내용에 모순·저촉되어서는 아니 될 뿐만 아니라 동등한 법형식의 다른 법령과도 모순·저촉이 없도록 하여야 하고, 다른 법령과 동일한 내용을 불필요하게 중복적으로 규정하여서는 아니 된다.⁴⁰³⁾

기본원칙이나 개별법 등에서 예견되기 어려운 배타적인 특례규정 등은 법에 대한 이해를 어렵게 하고 법체계의 불균형과 혼란을 야기하므로, 특례규정이 필요한지 여부를 관련 제도 전반에 비추어 평가하고 문제의 소지가 최소화되도록 하여야 한다.⁴⁰⁴⁾

또한, 특별법과 특례법 형식의 입법에 대해서는 일반법의 지위를 유명무실하게 하고 법체계를 복잡하게 할 우려가 있으므로, 관련 개별 법률의 개정으로 정책목표의 달성이 충분한 경우 등에는 특례법 형식의 입법을 하지 않아야 한다.⁴⁰⁵⁾

라. 명료성⁴⁰⁶⁾

명료성은 법령을 적용하는 사람들뿐만 아니라 이를 적용받는 일반 국민도 쉽게 이해하고 지킬 수 있도록 써지지 않으면 안 된다는 것으

401) 법제처. 앞의 책. 32p

402) 법제처. 앞의 책. 32p

403) 법제처. 앞의 책. 33p

404) 법제처. 앞의 책. 35p

405) 법제처. 앞의 책. 36p

406) 이러한 명료성과 관련하여 법제처는 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 통해 그 정비기준을 별도로 마련하여 두고 있다. 이에 관한 사항은 아래에서 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

로, 법령의 정당성 확보에 주요한 내용이 된다.⁴⁰⁷⁾ 따라서, 법령은 해석상 논란의 소지가 가능한 한 발생하지 않도록 입법의도가 드러나게 명확하게 표현을 하고, 적용대상이 되는 모든 사람들이 편안하게 읽을 수 있고 이해할 수 있도록 현대적인 용어로 쉽게 써야 한다는 것이다.⁴⁰⁸⁾

마. 행정법상 일반원칙 등

위에서 언급한 심사기준 외에도 행정법상 일반원칙인 비례의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙은 일반적인 심사기준에 해당하고, 헌법 제12조제1항에 근거한 적법절차의 원칙도 심사기준으로 고려되어야 한다.⁴⁰⁹⁾

바. 세부심사기준

법제처는 법령 전반에 대한 일반적인 심사기준 외에 각 분야별로 세부적인 심사기준을 마련하여 두고 있다. 즉, 총칙규정(정의, 목적, 기본이념, 적용범위 등), 본칙규정(인·허가, 과징금, 부담금, 행정강제 등 각종 실행규정), 보칙규정(수수료, 출입검사, 보고, 청문 등), 별칙규정, 부칙규정(경과조치, 적용례, 특례 등)에 대한 세세한 심사기준을 정하고 있다.

3. 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비기준

알기 쉬운 법령 만들기⁴¹⁰⁾를 위한 정비기준은 위에서 살펴 본 법제처의 심사기준 중 명료성과 직접 관련된다. 법령은 국가의 주요 정책을 담는 그릇으로, 법령이 어렵고 낯선 법률 용어와 복잡한 체계와

407) 법제처. 앞의 책. 39p

408) 법제처. 앞의 책. 41p

409) 법령입안 심사기준, 법제처. 2006. 12-19p

410) 법령의 명료성 또는 명확성을 높이기 위하여 법제처에서는 2000년부터 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 시작하여 한자를 한글로 고치는 것뿐만 아니라 어려운 한자어나 일본식 용어를 알기 쉬운 우리말로 바꾸고, 복잡하고 이해하기 어려운 법령 문장을 알기 쉽고 이해하기 쉽도록 고쳐 쓰는 작업을 하고 있다.

내용으로 되어 있다면, 일반국민들이 정책을 이해하고 어려울 뿐만 아니라 법령을 지키기 어려워지는 문제가 발생하는바, 법치국가에서의 법 문장은 국민이 쉽게 읽고 이해해서 잘 지킬 수 있게 할 필요가 있다.⁴¹¹⁾ 이에 따라 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비기준을 따로 마련하여 그 기준에 따라 제·개정되는 법령안을 심사하고 있다. 법제처는 알기 쉬운 법령 만들기 사업을 위하여 그 정비기준을 마련하였는데, 그 기본원칙으로 ①쉬운 법령, ②뚜렷한 법령, ③반듯한 법령, ④자연스러운 법령을 제시하고 있다.⁴¹²⁾

쉬운 법령이란 어려운 한자어, 일본식 표현, 전문 용어, 외래어나 외국어 등은 ‘정확하고 쉬운 우리말’로 순화해서 누구나 이해할 수 있는 쉬운 법령이 되게 하는 것을 말한다. 뚜렷한 법령이란 모호하거나 번잡한 표현은 명확하고 논리에 어긋나지 않으며, 나타내려는 뜻을 한 눈에 알 수 있을 정도로 뚜렷한 법령이 되게 하는 것을 말한다.

반듯한 법령이란 한글 맞춤법, 표준어 규정, 외래어 표기법 등의 어문 규범을 충실히 지켜 반듯한 법령이 되게 하는 것을 말한다. 자연스러운 법령이란 어색한 문어체나 번역체 문장을 일상생활에서 사용하는 매끄러운 문체로 다듬어 자연스럽게 친숙한 법령 문장이 되게 하는 것을 말한다. 위 기본 원칙에 따라 법령 용어 순화,⁴¹³⁾ 법령 문장의 개선,⁴¹⁴⁾ ‘한글 맞춤법’에 따른 어문 규범의 준수, 준용·약칭 등 입법기술에 관한 사항⁴¹⁵⁾, 법령에 공통된 문장의 표준 문장의 제시 등

411) 이와 같은 취지로 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 정비 기준. 법제처. 2006. 12. 4-5p

412) 법제처. 앞의 책, 6-9p

413) 그 예로 (가격이) 仰騰하다 → (가격이) 오르다, 전대하여서는 아니된다 → 다시 대여하여서는 아니 된다, 가도(假道) → 임시 도로, 미불용지 → 미지급 용지, 추완(追完)하다 → 추후 보완하다 등을 들 수 있다.

414) 그 예로 “제조관리자로부터 그 의무이행을 위하여 필요한 사항의 요청을 받은 때에는” → “제조관리자가 업무 수행을 위하여 필요한 사항을 요청하면”, “적립금에 부족이 있는 때에는” → “적립금이 부족할 때” 등을 들 수 있다.

415) 입법의 간결성을 위해 준용, 약칭 등 입법 기술적인 사항*을 사용하는 경우가 많으나, 법령에서 준용이나 약칭을 많이 사용할 경우 일반국민들이 법령의 내용을 이해하기 힘들므로, 불필요한 준용이나 약칭의 사용을 줄일 필요가 있다.

을 행하고 있다.

4. 법령정비기준과 사후평가

법제처가 수행하고 있는 법령정비에 대한 법적 근거로는 「법제업무 운영규정」 제24조 등을 들 수 있다.

이에 따르면 법제처는 ①제정 또는 개정된 후 오랜 동안 법령이 수정·보완되지 아니하여 현실에 맞지 않는 법령, ②국민에게 과도한 부담을 주거나 불합리하여 정비할 필요가 있는 법령, ③국내외 여건 변화에 대응하여 중요한 국가정책을 효율적으로 수행하기 위하여 검토·정비가 필요한 법령, ④법령으로 정하여야 할 사항을 정하고 있거나 법령에 저촉되거나 불합리한 사항을 정하고 있는 행정규칙 등을 법령정비 대상으로 하고 있다.

이처럼 법령정비 대상이 되는 법령을 선정하는 기준도 일반적으로 입법평가 중 사후평가의 기준으로 볼 수 있다. 결국 법령정비는 사후평가와 밀접하게 연관되어 있다고 할 수 있다.

특히, 2008년도에 들어 법제처가 역점적으로 추진하고 있는 국민불편법령 개폐사업은 ①국민 생활 및 기업 활동 현장에서 불편과 부담을 주는지 여부, ②지나치게 행정 편의적이거나 불합리한 사항인지 여부, ③정보화 시대에 걸맞지 않는 등 시대 변화에 뒤떨어졌는지 여부, ④포괄적·추상적으로 규정되어 있어 재량권 남용 소지가 있는지 여부, ⑤비현실적인 요건 등으로 실효성이 떨어지는지 여부 등을 일반적인 정비기준으로 삼고 있다. 이러한 정비기준들은 현행 법령이

* :준용(準用)은 같은 종류의 규정을 반복하지 않기 위해 사용하는 입법 기술로서, 거의 유사한 내용을 다시 일일이 규정하지 않아도 되는 장점이 있으나, 준용되는 규정을 다시 찾아가서 그 내용을 확인해야 하는 번거로움이 있고 준용한 내용을 제대로 이해하기 어렵게 하는 단점도 있다. 그리고 약칭(略稱)은 법령에서 반복해서 사용하는 문구나 단어 군을 맨 처음 나오는 조항에서 그 문구나 단어 군을 대표할 수 있는 문구나 단어로 줄여 간단하게 표시하는 방법이나, 일반국민은 그 약칭 자체를 잘 모르거나 어디에서 약칭을 했는지를 확인하기 힘들어 그 의미를 정확히 알기 어려운 점이 있다. 이에 관해서는 법제처, 앞의 책. 72-73. 참고

시행 된 이후 사후적으로 법령 정비 필요성을 판단하는 사후평가의 기준에 해당한다.

제 7 절 소 결

1. 입법 관련 평가제의 주요 내용 비교 및 평가기준의 통합

위에서 살펴 본 바와 같이 우리나라도 주요 각국의 입법평가제와 같은 입법 관련 입법평가제가 다양하게 도입되어 실시되고 있는데,⁴¹⁶⁾ 그 입법 관련 각종 평가제의 실무지침에 포함되어 있는 주요 내용과 평가기준을 요약하면 아래와 같다.

표 13. 우리나라 입법 관련 각종 평가제의 주요 내용 비교

| 구 분 | 법안비용추계 제도 | 부패영향평가 | 법령심사정비 | 규제영향분석 | 성별영향평가 |
|-----|--------------------------------|---|-----------------------|----------------------|-------------|
| 근 거 | 국가재정법 법제업무 운영규정 | 부패방지 및 국민권익 위원회의 설치·운영에 관한 법률 | 정부조직법 법제업무 운영규정 | 행정규제 기본법 | 여성발전 기본법 |
| 대 상 | 재정지출이나 조세감면을 수반하는 법령안 | 법령, 행정규칙, 자치법규 | 법령안, 법령 | 법령, 행정규칙, 자치법규 | 법령, 정책 |

416) 위에서 살펴 본 입법 관련 평가제 외에도 정책통계기반평가와 갈등영향평가를 들 수 있다. 정책통계기반평가(2008. 1. 1. 시행)는 중앙부처가 법령이 제정·개정되거나 새로운 정책과 제도를 도입하거나 종전의 정책과 제도를 변경하는 때에는 통계에 기반한 정책관리가 이루어질 수 있도록, 해당 법령의 제정 또는 개정을 통하여 도입되거나 변경되는 정책과 제도의 집행·평가에 적합한 통계의 구비 여부 등에 대한 평가를 통계청장에게 요청하도록 한 것이다. 그리고 갈등영향분석(2007. 2. 12. 시행)은 국가 등이 추진 또는 승인하는 공공정책이나 법령의 제정·개정 등이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측·분석하고 예상되는 갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

제 3 장 우리나라의 입법 관련 평가기준과 평가지침

| 구 분 | 법안비용추계 제도 | 부패영향평가 | 법령심사정비 | 규제영향분석 | 성별영향평가 |
|-----------|---------------------------|---|--|--------------------------------------|--|
| 평가주체 | 입안부처 작성 검증 체계 미흡 | 입안부처 작성 국민권익위 평가 | 법제처 | 입안부처 작성 규개위 심사 | 입안부처 작성 여성부 분석 |
| 기준 | 재정 및 예산소요의 적정성 | 재량의 적정성, 준수의 용이성, 절차의 투명성 등 9개 기준 | 필요성, 정당성· 법적합성, 조화성, 명료성, 실효성 등 | 중요규제 : 20개 항목 비중요규제 : 5개 항목 | 성차별성, 정책결정 과정 및 예산편성의 양성평등 등 |
| 중점사항 | 5년 동안의 재정 소요 비용 | 부패 유발 요인과 재량행위 투명화 | 헌법, 상위법, 타법과의 모순·충돌 여부 | 규제 필요성과 비용편익 분석 | 양성평등에 미치는 영향 |
| 평가지침 | - | 부패영향평 가지침 | 법령입안 심사기준 | 규제영향 분석지침 | 성별영향 평가지침 |
| 입법평가제와의관계 | 사전평가적 성격 | 사전·병행 ·사후평가 적 성격 모두 보유 | 사전·병행 ·사후평가 적 성격 모두 보유 | 사전·병행 ·사후평가 적 성격 모두 보유 | 사전·병행 ·사후평가 적 성격 모두 보유 |
| 개선방향 | 비용 추계의 객관화· 합리화 필요 | 통합된 입법평가제 에 포섭 | 현행 유지 | 비용편익 산정의 과학화 | 통합된 입법평가제 에 포섭 |

이러한 입법 관련 각종 평가제는 정부입법과정에서 각 영역별 입법 내용을 개선하는 도구이고, 각 평가를 통한 정보를 기초로 이해관계자나 관련 단체의 의견을 반영하는 등 의사결정의 민주화에도 기여하며, 정책과 법령의 질을 높이는데 일정한 기능을 하고 있다.⁴¹⁷⁾

그러나, 이러한 각종 평가제들은 각 평가주체들이 필요에 의해 정책 방향에 따라 독자적인 평가시스템을 수립하여 시행하여 왔기 때문에, 부패영향평가, 법령안 입안심사기준 또는 규제영향평가 등 상호 간에 평가기준과 평가대상이 중복되거나 혼재되어 있고 각종 평가 간 상호 연계성이 부족하여 정부입법과정상 비효율성이 발생하고,⁴¹⁸⁾ 법령(안)이 왜 필요한지와 그에 따른 전반적인 영향에 대해 체계적으로 평가하는 시스템이 미흡한 문제가 있다. 나아가 지금처럼 입법 관련 각종 평가제가 양적으로 늘어감에 따라 오히려 각종 평가가 형식적으로 이루어지거나 평가가 제대로 되지 않고 있는 상황이다.⁴¹⁹⁾ 즉, 입법평가

417) 박균성·김재광. 앞의 논문. 64p

418) 입법 관련 각종 평가가 아래와 같이 정부입법과정을 복잡하게 만들고 입법을 지연하는 등 입법의 효율성을 떨어지게 하여 입안부처의 부담이 증가할 뿐만 아니라 입법비용이 직·간접적으로 증가하고 있는 문제가 있다.

419) 박균성·김재광. 앞의 논문. 64p

의 기준에 해당하는 많은 요소들이 복잡한 체계를 형성하면서 여러 차례 평가되고는 있으나, 실질적이고 체계적인 평가는 이루어지지 않고 있는 상태이다. 따라서 각 평가제에 따라 평가기준을 각기 따로 적용하여 개별적으로 평가할 것이 아니라, 법령이 미치는 각종 영향을 상호 관련지어 고려할 수 있도록 포괄적인 기준에 따라 법령(안)에 대한 종합평가를 실시하여야 한다.⁴²⁰⁾

법안비용추계는 국가재정 소요에 대한 평가인바, 규제영향분석의 비용편익분석에서 비용 산정 시 국가재정이나 예산을 포함하여 평가하면 될 것이다. 또한, 부패영향평가나 성별영향평가의 기준은 입법이 미치는 다양한 영향에 대한 종합적인 평가를 통해 부패 및 양성평등에 대한 실제적인 영향을 더 잘 파악할 수 있으므로 종합적인 입법평가의 하나의 기준으로 포섭하면 될 것이다. 그리고 규제영향평가는 다양한 평가기준을 포함하고는 있으나 실제 비용편익에 대한 분석이 중심이 되고 있고 그 비용편익에 대한 분석은 객관적인 통계자료에 근거하기 보다는 정성적인 평가 수준에 그치는 경우가 많은바, 평가전담조직을 설치하여 다양한 평가기준에 대한 실제적인 평가를 통해 법령을 평가함으로써 새로운 평가기법의 개발을 촉진할 뿐만 아니라 평가의 개관성과 전문성을 높일 필요가 있다.

한편, 사후평가는 현행 법령에 대하여 성별영향, 부패영향, 규제영향 등의 평가를 행하고, 법령정비과정에서 문제점 분석 등을 행하고는 있으나, 입법과정에서의 사전·병행평가에 대한 관심에 비하면 사후평가에 대한 관심은 훨씬 부족한 편이다. 주요 각국과 같이 앞으로는 현행 법령에 대하여 법령이 실효성이 있는지, 입법목적을 달성하고 있는지, 부작용은 없는지 등 다양한 평가기준에 따라 체계적으로 검토·분석하고, 그를 통하여 법령을 정비해 나가는 시스템을 마련할 필요가 있다. 이와 같이 입법 관련 각종 평가의 기준들을 통합하여 입

420) 이와 같은 취지로 최윤철. 앞의 글. 147p

법평가를 실시하려면 먼저 입법평가를 실시하는 목적과 그 대상을 선정하는 기준을 명확히 하고, 입법평가를 전담할 독립적이고 중립적인 평가조직을 설치하며, 입법평가를 위한 통계자료와 관련 기초 자료를 구축하여 입안부처와 평가전담조직이 관련 자료를 공유하고 활용할 수 있는 시스템을 구축하여야 한다. 그리고 입법평가를 실시하는데 필요한 실무지침을 마련하여 입법평가의 실행에 필요한 정보와 자료를 알기 쉽게 제공함으로써 입법평가가 원활히 수행될 수 있도록 지원하여야 한다.

2. 입법 관련 평가제의 실무지침 비교·평가

우리나라는 앞에서 살펴본 바와 같이 입법 관련 각종 평가제의 실시를 위한 실무지침서를 마련하여 두고 있는데, 그 실무지침서에 포함된 사항을 요약 정리하면 아래와 같다.

표 14. 우리나라의 입법 관련 평가제의 실무지침 비교·평가

| 평가 종류 | 실무지침서 포함사항 | 비 고 |
|--------|--|--------------------------------------|
| 규제영향평가 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 규제심사 절차 매뉴얼: 규제심사 프로세스 전반에 관한 설명(입안부처) ■ 규제심사 실무검토 매뉴얼: 규제심사안건의 타당성 검토에 필요한 사항(심사자) ■ 규제영향분석지침 등 참고자료: 규제영향분석서 작성요령, 작성사례 등 참고자료 | 입안자, 심사자, 자료 작성으로 구분하여 구체적인 지침 제시 |
| 성별영향평가 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 평가제도에 관한 개요 ■ 그간의 추진 경과 ■ 해당 연도 평가추진계획: 성별영향평가에 관한 일반적인 사항 및 평가계획서·결과보고서 등 작성 요령 | 평가제에 관한 일반적인 사항 위주로 제시, 실무 사례 제시 미흡 |
| 부패영향평가 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 평가제도에 관한 개요 ■ 평가체계: 운영기관, 대상, 기준과 절차, 평가 사후관리 등 ■ 평가 자료 작성요령: 기초자료·세부자료 작성 요령, 자체평가 요령, 등 별첨 | 평가제의 주요 내용과 자료 작성방법을 사례를 들어 알기 쉽게 제시 |

그러나, 입법 관련 각종 평가를 총괄하는 부처는 그 평가제에 대한 법적인 근거를 마련하는데 우선을 두고 그 평가를 실시하는데 필요한 구체적인 실무지침은 나중에야 제공됨으로써 각 평가제도가 도입된 이후에도 평가가 제대로 실시되지 않거나 해당 평가제도가 정착되는데 많은 시행착오를 거친 바가 있다. 따라서 앞에서 언급한 바와 같이 평가기준을 통합하여 포괄적인 입법평가를 도입하려면 통합 입법평가제에 대한 이해를 넓히고 제도의 신속한 정착을 위하여 먼저 평가실무지침서를 마련하여 평가 관련 담당공무원들에게 제공하고 그 내용에 대한 교육을 실시할 필요가 있다.

나아가 다양한 기준을 적용하여 종합적인 입법평가를 실시하려면 현행 입법 관련 평가와 같이 특정 기준에 대한 평가와 달리 보다 과

학적인 방법에 따라 전문적인 평가를 수행해야 하고 그 평가 방법과 절차 등이 보다 다양하고 복잡할 수 있으므로, 입법평가에 관한 실무 지침은 다양하고 풍부한 사례와 모범적인 사례를 들어 이해하기 쉽고 알기 쉽게 만들어야 한다. 이를 위해서 입법평가제를 시범적으로 운영하고 그를 통해 축적된 경험과 지식이 실무지침을 마련하는데 반영 되도록 하여야 한다.

특히, 입법평가 담당 공무원들이 다른 사회과학 학문의 과학적 연구 방법인 평가방법을 알고 있는 경우는 드물 것이고, 그러한 평가방법에 관한 내용이 이해하기 어려우므로, 입법평가 실무지침서에는 각종 평가방법과 기법에 관해서는 어느 수준의 평가방법과 기법을 적용할 것인지와 어떤 평가방법이 있는지 등에 대한 개괄적으로 설명을 제공하는 것이 바람직하고, 그러한 각종 평가방법에 관한 세부 내용은 구체적인 사례를 통하여 알기 쉽게 설명하는 방식의 별도 책자를 편찬하여 미리 입법평가 담당 공무원들에게 제공하고 그에 대한 교육을 실시할 필요가 있다.

제 4 장 통합 입법평가에 따른 평가기준과 평가지침

제 1 절 통합 입법평가제도의 도입

1. 도입 필요성

급변하는 사회 현실 속에서 법령으로 규율되는 국민 생활 영역이 매우 넓어지면서 ‘법령 홍수’ 또는 ‘법령 인플레이션’ 현상이 나타나고 있다.⁴²¹⁾ 이러한 법령의 증가와 더불어 빈번한 법령 개정은 입법의 질 저하와 함께 법령의 예측가능성을 낮춰 법적 안정성을 저해하는 문제가 발생하고 있다. 아울러, 당초 입법 시에 의도한 바와 비교할 때 그 효과가 달라지거나 예상하지 못한 문제나 부작용이 발생하고 있다.⁴²²⁾ 이러한 상황은 궁극적으로 법령의 실효성을 떨어뜨리고 국민의 법령 수용성을 낮춤으로써 국가정책의 효율적 수행에 지장을 초래하고, 법률을 다시 제정하거나 개정하는 과정에서 직접적·간접적으로 국가 비용을 높이는 결과를 가져오고 있다.

따라서, 우리나라도 선진국의 입법평가제와 같이 행정적·경제적 비용을 발생시키고 국민과 기업에 부담을 주는 규제 법령과 현실에 맞지 않는 법령에 대해, 전체적인 시각에서 보다 과학적이고 객관적으로 입법을 평가·분석하는 체계를 마련하여, 입법의 효과성이나 실효

421) 최근 입법수요 증대와 의원입법 급증 등으로 정부입법 제출건수와 및 의원입법 발의건수는 다음과 같이 지속적으로 증가하는 추세에 있고, 그에 따라 현행 법령건수도 계속 증가하고 있다. 현행 법령건수는 2003년 3,744건, 2004년 3,871건, 2005년 3,982건, 2006년 4,123건, 2007년 4,236건이다. 이 통계는 법제처 홈페이지 종합 법령정보/법령통계자료를 참고한 것이다.

422) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 9p. 이와 유사한 취지로 법률안의 입법과정에서의 문제점의 하나로 입안하는 법률안에 대한 분석·검토가 체계적이거나 제도화되어 있지 않아 면밀한 분석과 평가가 이루어지고 있지 못한 점을 드는 견해가 있다. 이에 관해서는 김은철. 입법과정의 개선방안에 관한 연구. 조선대대학원 박사학위논문. 2005. 2. 208p. 참고

성을 높여 국민과 기업이 잘 지킬 수 있는 좋은 법을 만드는 것이 필요하다.⁴²³⁾

우리나라도 규제영향분석, 성별영향평가, 부패영향평가 등 각종 입법 관련 평가를 실시하고, 이러한 입법 관련 평가들은 주요 각국의 입법평가제와 유사한 기능을 수행한다고 할 수 있다. 그러나, 기존의 평가제들은 종합적인 계획 하에 도입된 것이 아닌 각 부처의 당시 필요에 따라 도입되었고 특정 기준에 따른 특정 분야에 대한 평가라는 점에서, 평가기준이나 평가기법이 체계화되지 못하고 여러 평가로 인한 입안 부처 부담 및 입법 지연으로 정성적인 평가나 형식적인 평가가 되는 경우가 많았고, 입법의 필요성에 대한 근본적인 검토와 입법이 미치는 다양한 영향에 대한 종합적인 평가는 되지 못함으로써 현행 입법 관련 각종 평가제들이 입법에 대한 실제적인 평가 기능을 수행하고 있다고 보기는 어렵다.

따라서 우리나라도 입법 관련 평가제들을 통합하여 입법 프로세스도 간소화하고 효율화함으로써 정책의 신속하고 효율적인 법제화를 도모하는 한편, 불필요한 입법을 방지하고 체계적인 분석을 통해 최선의 입법대안을 찾아내는 역할을 해야 한다. 이를 위해서는 먼저 현행 입법 관련 평가제를 통합한 원스톱의 사전 평가제를 도입하되, 현재 제대로 평가되지 않고 있는 다른 평가기준을 포함하여 법령안에 대한 종합적인 포괄적인 평가가 되도록 하여야 한다.⁴²⁴⁾

423) 우리나라의 경우 이미 입법과정에서 각종 입법 관련 평가제도들이 도입되어 실시되고 있고 사전적 입법평가에 준하는 결과를 얻고 있으므로, 이러한 현실을 고려하여 입법평가제는 일단 사후평가를 중심으로 도입하는 것이 바람직하다는 견해도 있다. 이에 관해서는 홍준형·최은진·김난영, 앞의 논문. 64p

424) 이러한 입법평가제의 도입은 입법의 객관성과 과학성을 확보하고, 입법평가를 통해 다양한 의견을 수렴하는 등 입법의 민주성을 증대하는 한편, 입법의 내재적 정당성과 통일성을 결합하여 법령에 대한 국민의 신뢰성을 확보하는데 기여할 수 있다. 이에 관해서는 박균성·김재광, 앞의 논문. 67p. 다만, 위와 같이 입법 관련 평가제들을 통합하더라도 법제처의 법령심사까지 포괄하는 것은 바람직하지 않다. 그 이유는 우선 그러한 통합은 정부 부처 기능의 대폭적인 수정과 조직의 변경 등

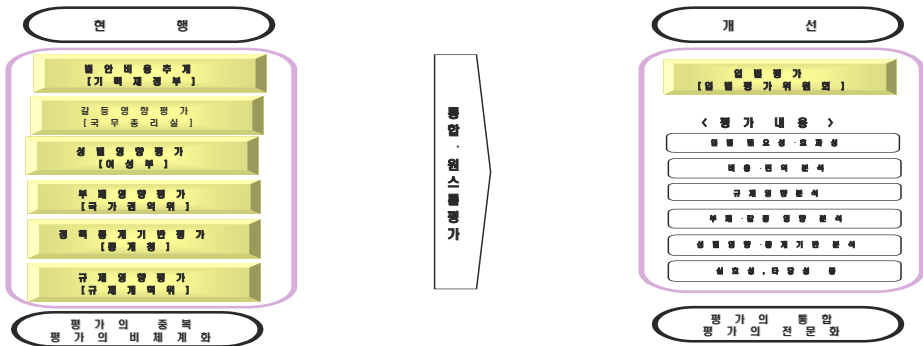
그리고, 다양한 평가기준을 포괄하여 법령안에 대한 사전적 평가를 통합하는 것은 물론 현행 법령 중에서 사회적 이슈가 된 법령, 실효성 없는 법령 등을 분석하는 사후평가제를 도입하여 법령정비제도를 합리화·체계화함으로써, 불필요하게 국민과 기업에 부담을 주거나 일자리 창출과 투자 활성화를 저해하는 법령 등을 정비 또는 개선해 나갈 필요가 있다.

2. 통합 입법평가제의 도입⁴²⁵⁾

입법평가의 전문성을 높이고 효율적인 입법이 되도록 하기 위해서는 현행 입법 관련 각종 평가기준을 포괄하여 통합된 사전평가제를 도입·실시⁴²⁶⁾하여야 한다. 이렇게 될 때, ①현재의 복잡한 입법절차

을 수반하는 점에서 그에 대한 심도 있는 검토와 충분한 논의를 거쳐야 하고, 또한 법제처의 법령심사기능은 현행과 같이 별도의 독자적인 기관에서 담당하는 것이 법령심사의 고유한 특성과 전문성 및 공정성을 살릴 수 있는 점에서 보다 효율적이기 때문이다. 따라서 입법평가기능과 법령심사기능은 분리·운영하되, 입법평가는 입법과정상 법제처의 법령심사 전에 실시하도록 하거나 법제처의 법령심사와 동시에 실시하는 것이 바람직하다. 이에 관해서는 류철호. 앞의 논문. 175-177p

425) 통합 입법평가제에 대한 법적인 근거는 헌법에 두는 방안, 법률에 두는 방안, 대통령령 등 하위법령에 두는 방안 등을 고려할 수 있으나, 입법평가 결과의 사실상 구속력 부여, 입법평가제의 지속적인 발전 등을 위하여 입법평가에 관한 기본적인 사항은 『입법평가에 관한 법률』 등을 제정하여 규정하고, 입법평가 실시에 관한 세부적인 사항은 하위법령 등으로 위임하도록 하는 것이 바람직하다.



426) 현행 입법 관련 각종 평가를 통합한 사전평가의 내용을 요약하면 아래와 같다. 이에 관해서는 류철호. 앞의 논문. 169p

를 개선하여 효율적인 입법이 이루어지도록 하고, ②평가전담조직이 입법평가를 총괄하고 원스톱의 평가를 실시함으로써 입법 평가에 따른 비용도 종전보다 줄일 수 있으며, ③평가기준의 합리화 및 평가방법의 개발을 촉진함으로써 입법평가의 전문성과 객관성을 높일 수 있을 것이다. 그리고 현재 법령정비 업무는 법제처가 총괄하고 있는데, 종전의 법령정비제도는 각종 법령의 일부 규정에서 발생하는 부작용이나 문제점에 대해 국민이나 각종 단체의 일반적인 의견이나 법제처 자체의 검토에 따른 단기적인 정비체계로서, 법령정비과제의 지속적인 발굴과 사후관리에 일정한 한계가 있었고, 현행 법령을 객관적이고 종합적으로 분석·평가하는 체계를 마련하지 못하여 왔다. 따라서 법령정비의 필요성에 대한 객관적인 논거나 타당성을 제시하지 못하였고 법령정비 대안을 주무부처에 제시하는데 소극적인 문제가 있었다.

그러므로 현행 법령에 대하여 객관적이고 종합적인 분석과 평가를 통하여 법령정비의 필요성 여부를 판단하고 합리적인 입법대안을 제시하는 등 법령정비시스템을 체계화하여야 한다. 특히 법령이 국가·국민·기업 등에 미치는 파급효과가 큰 법령일수록 특정한 이해관계 집단의 의견, 정치적인 판단 등을 통해 일방적으로 법령 개정이 추진되지 않도록 제3자적 입장에서 객관적이고 공정하게 법령을 분석·평가하여 법령을 정비할 것인지 여부를 판단하여야 한다. 즉, 사후평가를 실시하여 실효성이 적고 현실에 맞지 않는 법령을 찾아내고 해당 법령을 정비하는 체계적인 방안을 제시하여, 국가는 법령의 부작용이나 입법의 실패 현상에 적극적으로 대응하여야 한다는 것이다.

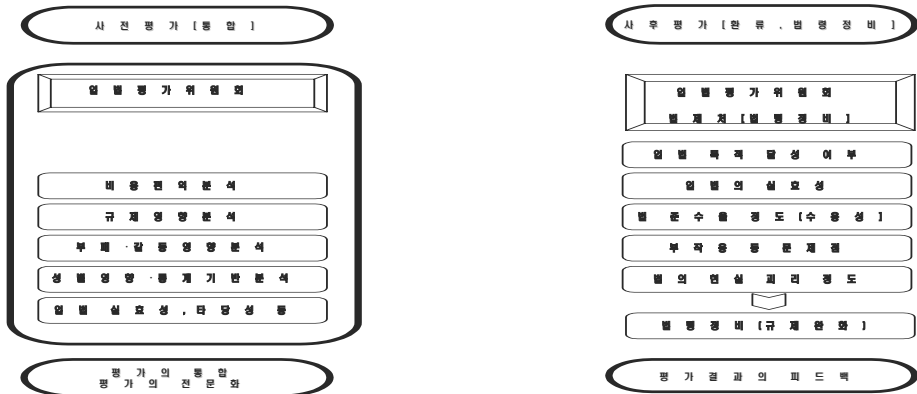
위와 같이 사전평가를 통합하여 실시하고 사후평가를 도입하더라도 사전평가 결과가 타당한지를 사후평가 과정에서 확인·점검하고, 사후평가 결과가 사전평가 단계에서 적극 고려될 수 있도록 사전평가와 사후평가를 함께 도입하여야 한다.⁴²⁷⁾ 즉, 사전평가를 거친 법령에 대해

427) 사전평가와 사후평가의 연계와 환류를 그림으로 나타내면 아래와 같다. 이에 관

사후평가를 선별적으로 실시하고 그 분석 결과를 환류하고 사후평가 결과가 법제처의 법령정비업무와 연계하여 법령안의 개정 등으로 이어질 수 있게 함으로써 양자 간 보완·발전이 가능하도록 해야 한다.

이러한 사전평가와 사후평가를 담당하는 조직의 설치 방안에 대하여 법제업무 관련 부처인 법제처로 통합하는 방안⁴²⁸⁾, 입법평가위원회를 설치하는 방안, 입법평가부처를 설치하는 방안, 입법평가원을 설치하는 방안 등 다양한 방안을 고려할 수 있다.⁴²⁹⁾ 입법평가에 관한 주요업무는 입법평가기관이 수행하고 구체적이고 전문적인 평가 자체는 민간이나 별도의 평가 관련 전문연구기관이 수행하는 것이 타당하다

해서는 류철호. 앞의 논문. 171p



428) 법제처가 정부입법계획 등 법제업무를 총괄·조정하고 있고, 법령정비기능도 수행하고 있으며, 병행적 평가에 해당하는 법령심사업무도 하는 점을 고려하여, 법제처가 입법평가의 기능을 담당하게 하는 것이 바람직하다는 견해도 있다. 이 경우 단일 중앙행정기관으로 하여금 법령결과의 예측에 관한 업무를 객관적이고 독립적인 입장에서 통일적으로 수행할 수 있고, 별도의 입법평가기관을 설치함에 따른 조직과 인력의 확대라는 부담을 피할 수 있는 장점은 있다. 그러나 법제처는 법령심사와 법령해석 등 종전의 핵심 업무에 치중한 나머지 입법평가업무를 소홀히 할 수 있고, 입법평가를 별도 조직이 전담하지 않은 이상은 입법평가를 위한 전문성 향상과 입법평가의 기준과 방법의 개발 등을 가져오기가 현실적으로 어렵다는 점을 지적할 수 있다. 이에 관해서는 류철호. 앞의 논문. 172p. 각주 490)

429) 정부 내에 입법평가기관을 설치하는 방안으로 법무나 법제 관련 부처에 설치하는 방안, 관할 부처 내부에 입법평가국을 설치하는 방안, 입법통제관을 설치하는 방안, 회계감사원에 설치하는 방안 등을 들고, 그 각 방안의 내용과 장단점을 소개하는 견해도 있다. 이에 관해서는 박영도. 앞의 책. 376-379p

는 견해도 있다.⁴³⁰⁾

그런데, 입법평가조직은 입법평가 관련 업무를 체계화하는 동시에 평가의 전문성·중립성 및 독립성을 확보⁴³¹⁾할 수 있도록 규제개혁위원회 등을 통합하여 구성한 위원회 형태의 평가전담조직(가칭 “입법평가위원회”)을 설치⁴³²⁾하여야 한다.⁴³³⁾ 그 이유는 사전평가와 사후평가를 연계하여 입법평가를 체계적으로 수행하고 이를 총괄·관리함으로써 입법평가에 관한 경험과 지식을 축적하여 입법평가 전문가를 양성하고, 평가기준과 평가방법의 지속적인 개발을 통해 평가의 객관성과 전문성을 높이는 한편, 정치인이나 이해관계집단 등에 의해 입법평가 결과가 왜곡되거나 입법을 정당화하는 하나의 도구로 전락하지 않도록 하여야 하기 때문이다.

그리고 입법평가위원회는 각종 이익단체나 정치적 세력으로부터 압력이나 영향 등으로부터 영향을 받지 아니하고 객관적이고 공정하게 평가업무를 수행해야 하므로, 그 업무수행의 독립성과 평가인력의 신분적 독립성이 법적으로 보장되도록 하여야 한다.⁴³⁴⁾

430) 박균성·김재광. 앞의 논문. 97p

431) 법률안 및 법률의 평가 결과는 해당 법률을 둘러싼 여러 이해관계자들의 이해관계 등에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로, 입법평가기관은 외부의 압력 등에 영향을 받지 않도록 독립성을 유지하여야 하고, 재정적 독립성도 보장되어야 한다. 또한, 법령에 대한 평가는 법령의 긍정적인 효과와 함께 부작용이나 문제점 등 부정적인 효과도 그 대상으로 하므로 평가를 담당하는 기관과 평가수행자들의 엄격한 중립성이 요구된다. 이에 관해서는 최윤철·홍완식. 앞의 논문. 55-56p

432) 박영도의 앞의 논문에 따르면 독일에서는 입법평가 실시기관이 갖추어야 할 요건으로서 ①입법평가의 방법론을 발전시키고 조정할 수 있는 기능이 있을 것, ②조정기능으로 관련부처와 의견조정 내지 협력, 이해관계자와의 협의기능을 구비할 것, ③입법평가를 실제로 시행하는 역할을 하는 관계부처에 대한 자문과 지원능력을 갖출 것, ④정보제공기능 및 교육연수기회를 제공할 능력이 있을 것 등을 들고 있다고 한다.

433) 입법평가위원회를 설치하는 경우에는 현행 입법 관련 각종 평가기관인 규제개혁위원회, 국민권익위원회(부패방지 관련 부서), 여성부(성별영향평가 관련 부서) 등의 기능을 흡수하여 조직을 통폐합하는 것을 전제로 한다. 한편, 향후 입법평가제가 정착화 단계에 이르면 입법평가를 확대하고 발전시키기 위해서는 입법평가원을 별도로 설치하는 것도 타당하다.

434) 최윤철·홍완식, 앞의 논문. 55p

아래에서는 주요 각국의 입법평가제와 우리나라의 입법 관련 평가 제도에 관한 연구를 바탕으로 우리나라에 통합 입법평가제를 도입하는 경우 그 도입에 따른 구체적인 평가기준과 실무지침서 마련에 관하여 살펴보기로 한다.

제 2 절 입법평가지침의 마련 준비 및 기본 방향

우리나라에 현행 입법 관련 각종 평가제를 통합하한 입법평가제를 도입할 필요가 있다고 하더라도, 그러한 입법평가제의 성공적 도입을 위해서는 먼저 그 도입을 위한 여건과 분위기를 조성한 다음 입법평가기준과 절차 등을 포함하는 입법평가에 관한 실무지침서 또는 업무매뉴얼을 마련하고 입법평가에 대한 시범 운영을 하는 과정을 거쳐야 한다.⁴³⁵⁾

그리고 입법평가에 관한 실무지침서 마련 등 통합 입법평가제 도입 준비를 위한 여건 조성을 위하여 아래와 같이 정부입법활동과 정부의 법제업무에 관한 사항을 규율하는 「법제업무운영규정」(대통령령)에 그 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 또한, 통합 입법평가제를 도입할 필요성에 대한 국민적 공감대를 넓히고, 입법평가에 필요한 전문 인력의 확보 및 평가 관련 담당 공무원에 대한 교육체계를 마련하는 작업이 필요하다.⁴³⁶⁾

435) 독일이 입법평가제를 본격적으로 도입하기에 앞서 도입 여건을 조성하고 지침서 등을 마련한 다음 시범적으로 운영해 본 점을 고려할 만하다.

436) 최윤철. 앞의 자료집. 250p. 그리고 입법평가 도입 준비를 위한 특정 부처의 공식부서로 두는 것이 제일 좋은 방안일 수 있으나, 입법평가제의 도입 여건을 조성하기 위한 준비기구라면 기존의 조직을 활용하거나 임시적인 TF조직 등을 활용하는 것도 가능할 것이다.

제 0 조(입법평가제 도입 여건 조성) 000장(또는 000위원회)은 법령안 또는 법령에 대하여 과학적이고 체계적으로 분석·평가하는 제도의 도입을 위하여 그에 필요한 전문 인력을 육성하고 실무지침서를 마련하는 등의 방안을 마련하여야 한다.

이를 위하여 먼저 입법평가제 도입에 따른 평가기준과 실무지침서를 마련하기 위하여 필요한 준비사항을 살펴본 후 입법평가 실무지침서에 포함되어야 할 구체적인 내용을 알아보기로 한다.

1. 사전 준비사항

통합 입법평가제를 도입하려면 그 도입을 위한 준비사항으로는 ① 입법평가 관련 전문 인력과 전문연구기관을 육성할 필요가 있고,⁴³⁷⁾ ②입안부처가 소관 법령의 입안에 필요한 각종 통계자료와 기초자료를 축적하여 이를 공동 활용할 수 있는 기반을 구축하여야 하며,⁴³⁸⁾ ③국민과 사회에 미치는 파급효과가 큰 주요 법령을 대상으로 2~3년 이상 동안 입법평가를 시범적으로 실시⁴³⁹⁾하는 기간을 거쳐 그 과정

437) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 63p. 이러한 입법평가를 위한 주요 인력은 법과 법제에 대한 지식과 경험을 갖춘 자이어야 하나, 입법평가는 법학의 독점적 영역을 넘어서는 포괄적이고 종합적인 평가로서 여러 영역에서의 다양한 방법론을 사용하여 평가를 수행하고 입법평가 결과가 법령입안, 법령심사, 법집행 등에 중요한 자료를 제공하는 점에서 입법과정상 각종 조사·분석 등은 단순한 법학적 지식으로 해결할 수 없는 측면이 있다. 그러므로 입법평가의 전문 인력은 여러 분야의 전문인력 등으로 인력풀을 구성하여 상호 협력과 공동작업이 이루어질 수 있게 하여야 하고, 공무원교육기관을 통한 교육과 훈련의 실시 등 입법평가를 위한 전문인력을 양성하기 위한 국가적 차원의 노력이 있어야 한다. 그리고 평가 전문연구기관은 통합 입법평가제를 실시함에 있어서 전문적인 평가방법을 적용하고 그에 따라 자료수집과 분석을 실시하는 업무를 수행해야 하기 때문이다.

438) 평가대상이 방대하고 그 평가기준이 포괄적이라 통합 입법평가제를 실시하기 위해서는 장기간에 걸친 축적된 통계자료가 필요하기 때문이다.

439) 입법평가의 시범 실시는 입법평가에 관한 경험과 지식을 쌓고, 입법평가의 필요성과 유용성에 대한 인식을 넓히며, 단기간에 각종 영향평가의 통합에 따른 평가를 실시하는 경우 발생할 수 있는 평가의 형식화라는 부작용을 줄이는데 도움을 줄

에서 드러난 문제점 등을 보완하는 과정이 있어야 하고, ④통합 입법 평가제에 관한 법률안을 마련하기 위한 준비작업을 하여야 하며, 440) ⑤입법평가위원회와 그 사무기구의 설치에 필요한 행정적 사항⁴⁴¹⁾을 미리 준비하여야 한다.

그리고 주요 각국은 앞에서 본 바와 같이 입법평가를 도입·시행함에 있어서 입법평가에 대한 실무지침서 또는 업무매뉴얼을 미리 마련하여 담당 공무원들이 평가 관련 업무를 제대로 수행할 수 있는 여건을 제공함으로써 입법평가제가 신속하게 정착되도록 하였으나, 우리나라의 경우에는 입법 관련 각종 평가제들의 법적 도입과 관련 평가 기구가 설치된 이후에야 평가에 필요한 실무지침이 마련됨으로써 초기에 평가업무의 수행에 어려움이 있었고 평가제도가 정착되는데 많은 시간이 걸린 문제가 있었다.

따라서 통합 입법평가제 도입을 위한 준비와 함께 통합 입법평가제 도입에 따른 실무지침서를 마련하거나 그 마련을 위한 준비에 필요한 사항은 다음과 같다.

수 있다. 그리고 우리나라의 경우 입법 관련 각종 평가들이 사전평가의 역할을 수행하고 있는 반면, 사후평가는 아직 제대로 도입되어 있지 않은 점을 고려하여, 입법평가의 시범 실시는 현행 법령에 대한 평가인 사후평가를 중심으로 우선 실시하고 그에 의해 입법평가의 절차, 평가기준이나 평가방법 등에 관한 경험과 지식이 축적되면 입법 관련 각종 평가를 통합한 사전평가를 시범적으로 실시하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

440) 통합 입법평가제 도입을 위한 법률안을 제시한 사례로는 류철호. 앞의 논문. 183-189p. 참고

441) 입법평가위원회는 독립적인 위원회로서 법률에 그 설치 근거를 두어야 하고, 그 사무기구는 공식적인 행정조직의 설치에 관한 사항으로 직제(대통령령)안을 마련하여야 하며, 그러한 기구 설치를 위해서는 직제요구안을 작성하여야 한다. 그 직제요구안에는 기구와 필요 인력, 소요예산, 분야별 세부 소요정원안(추진배경, 필요성, 현황, 요구내용, 주요업무, 미설치 시 문제점, 시급성, 업무의 중복성 및 효율성, 기대효과 등), 팀별 소요인력산출근거, 소요예산 확보 전망 및 소요예산 산출근거, 관련 업무 추진 실적, 관련 참고자료(감사자료, 언론자료, 관계기관 회의자료 등) 등이 포함된다. 그 밖에도 입법평가위원회 위원 풀을 확보하고, 사무기구의 사무실, 인력 충원 방안 등에 대한 준비를 하여야 한다.

첫째, 현행 법령 중에서 입법평가 대상으로 할 법령, 입법평가위원회와 주무부처가 협의하여 입법평가 실시 여부를 결정하여야 하는 법령, 입법평가 대상에서 제외되는 법령을 선별하는 작업을 개략적으로라도 할 필요가 있다.⁴⁴²⁾

둘째, 통합 입법평가제를 실시하게 되면 다양한 평가기준을 포괄하여 평가를 실행해야 하므로 평가방법에 관한 표준모델을 개발하여야 한다. 이는 과학적이고 전문적인 평가방법에 대한 평가 관련 업무담당자들의 이해를 돕는 한편, 입법평가에 적합한 평가모델을 개발하는 기초를 제공할 필요가 있기 때문이다.

셋째, 다른 사회과학에 적용되는 평가방법 중 입법평가에 유용한 평가방법을 중심으로 사전 교육과 훈련을 실시한다.

넷째, 주요 외국의 입법평가 사례 또는 입법평가제의 시범 실시 사례 등을 확인·조사하여 입법평가 실무지침서에 반영할 모범사례를 찾아내는 작업을 하여야 한다.

2. 입법평가지침 마련의 기본 방향

통합 입법평가는 모든 법령에 대하여 공통적으로 적용해야 할 평가기준이 있을 수 있고, 개별 법령에 따라 평가기준을 선별하여 적용해야 할 기준도 있으며, 경우에 따라서는 법령의 내용과 작용 분야별 특성 등을 고려하여 입법평가 자체를 실시할 필요가 없을 수도 있고 개별적인 평가기준이나 평가방법을 적용할 필요가 있는 경우도 있을

442) 모든 법령안이나 법령에 대해 사전평가나 사후평가를 실시하는 것은 평가에 따른 지나친 부담으로 평가가 형식화되고, 행정 현실상 평가에 따른 비용이나 인력 소요 측면에서 바람직하지 않기 때문이다. 이와 비슷한 취지로 입법평가연구센터, 오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가. 입법동향과 평가. 한국법제연구원. 2008년 여름호. 96-97p에 따르면, 입법평가는 많은 경비를 수반하기 때문에 입법평가를 광범위하게 적용하는 것은 바람직하지 않으므로, 일반시민이나 기업의 중요한 범위에 대하여 특별한 의미를 가지고 있게 이에 상응하게 정치적 재량의 여지가 있는 경우에만 입법평가를 실시한다고 한다.

것이다. 따라서 입법평가 실무지침서도 가능하다면 모든 법령에 활용할 수 있는 일반적인 실무지침서와 각종 행정작용 분야별로 그 특성을 반영한 개별 분야별 실무지침서를 마련하는 것이 좋다.

그런데, 개별 분야별 실무지침서는 일반적인 실무지침서를 기반으로 하여 행정 작용 영역별 특성을 반영하여 그 내용을 가감하거나 보완하면 방향으로 추진하면 될 것이다.⁴⁴³⁾ 다만, 개별 분야별 실무지침서는 통합 입법평가제가 정착되어 가면서 평가에 대한 경험과 지식이 축적되어야만 그 구체적인 내용을 마련하는 것이 가능할 것이다.

그리고 통합 입법평가를 실시할 경우 입법평가와 관련하여 주무부처, 입법평가전담조직 그리고 관련 기관의 업무와 역할이 각기 다르므로, 일반적인 입법평가 실무지침서에는 주무부처의 입법평가 절차에 관한 매뉴얼, 입법평가전담조직의 입법평가 검토 매뉴얼, 그리고 입법평가서 등 자료 작성 매뉴얼 등으로 구분하여 마련하여야 한다.

주무부처의 입법평가 절차에 관한 매뉴얼에는 ①입법평가에 관한 개요(의의, 법적 근거, 필요성, 목적, 개념 등), ②입법평가의 주요 내용(평가 대상과 종류, 평가 절차와 방법, 평가기준 등), ③입법과정과 법령정비의 절차와 입법평가의 관계와 그 절차별로 주무부처가 입법평가를 위해 조치해야 할 사항, ④입법평가의 사후관리(평가 내용의 관리 및 공개, 결과적 사후 활용 등), ⑤입법평가의 모범적인 사례 제시 등이 포함되어야 한다.

입법평가전담조직의 입법평가 검토 매뉴얼에는 ①입법평가의 주요 내용, ②입법평가서 등 작성 방법과 입법절차의 타당성 검토, ③평가기준과 평가방법 적용의 타당성 검토, ④입법평가서 등 평가 내용의

443) 입법평가 실무지침서에 서술되어 있는 입법평가의 진행과정은 실제로 경험에서 나온 것이나, 그 실무지침은 모든 입법계획에 대하여 모든 절차와 도구가 동일하게 적합한 것이 아니다. 따라서, 심사기준과 절차, 평가방법의 선정은 각각의 입법평가를 실시할 때마다 새롭게 해야 하며 입법목표들, 입법영역의 독자성, 조사 의도와 사용할 수 있는 자원에 따라 달라진다고 한다. 이에 관해서는 입법평가연구센터. 앞의 글. 96p

타당성 검토(평가전문기관의 지원), ⑤입법평가 검토 결과의 정리 및 부처 통보 등이 포함되어야 한다.

입법평가서 등 자료 작성 매뉴얼에는 입법평가서와 입법평가위원회 상정 안건의 작성 방법을 사례를 들어 구체적으로 설명하고, 입법평가에 관한 체크리스트, 각종 통계자료, 비용과 편익의 산정기준, 기타 국회·감사원·언론 등의 지적사항의 첨부 등이 포함되어야 한다.

이렇게 마련된 실무지침서는, 독일이 입법평가 입문서와 지침서에 따라 7개 법령에 대한 평가절차와 방법의 실제 적용가능성을 검토한 것처럼, 국민생활과 밀접하거나 사회적 영향력이 큰 법령 일부에 시범적으로 검토하여 실무적 검토를 거쳐 보완하는 작업을 하여야 한다.

제 3 절 입법평가지침의 주요 내용 및 평가기준

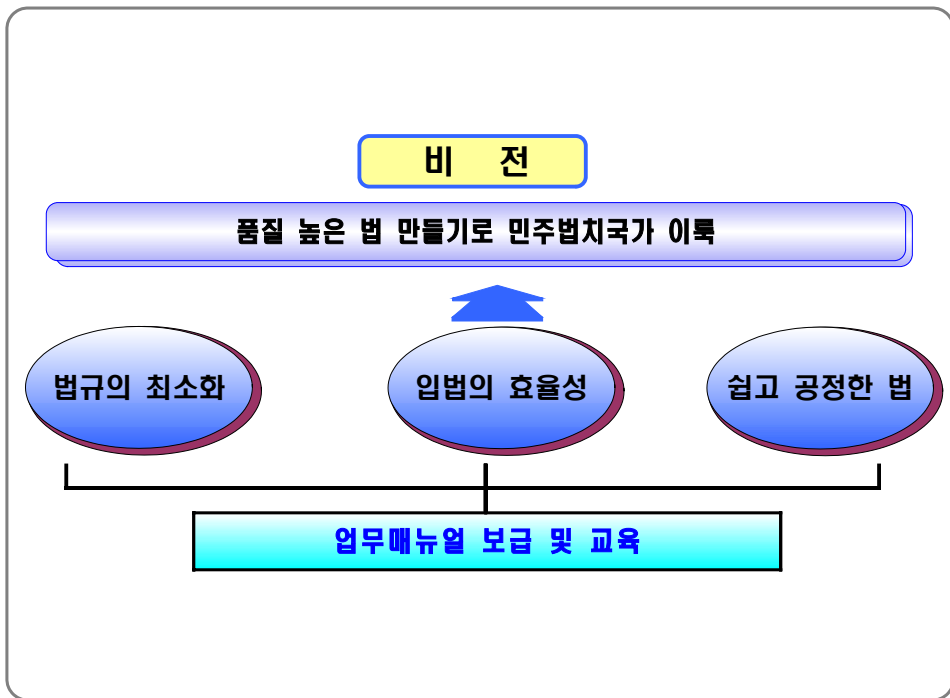
입법평가 실무지침서에는 위 기본 방향에 따라 일반적인 실무지침서와 개별 분야별 실무지침서를 마련하고, 일반적인 실무지침서도 주무부처, 입법평가전담조직 등으로 구분하여 실무매뉴얼을 마련하여야 할 것이나, 입법평가에 대한 외국의 일부 사례 외에 국내에는 아직까지 입법평가를 제대로 적용한 사례가 없어 개별 분야별 실무지침서나 각 기관별로 구분된 실무매뉴얼을 제시하기는 어려운 상황인바, 이 연구에서는 입법평가 실무지침에 포함되어야 할 기본적인 내용을 제공하는데 의의를 두고자 한다. 앞으로 입법평가에 대한 사례 연구와 시범 적용 등을 거쳐 입법평가 실무지침서의 내용을 보다 구체화하고 계속 보완해 나가야 할 것이다.

입법평가 실무지침서에는 입법평가에 관한 개요, 입법평가의 주요 내용(평가의 종류와 대상, 평가기관, 평가의 절차와 방법), 입법평가의 기준, 입법평가의 사후 관리, 입법평가서와 기타 자료 작성 방법 등에 관한 사항이 기본적으로 포함되어야 한다.

1. 입법평가에 관한 개요

입법평가 개요에는 비전과 목적, 그 개념이나 의의, 목필요성, 법적 근거 등이 포함된다.

● 입법평가(Law analysis System)⁴⁴⁴의 비전



444) 서두에서 본 바와 같이 법규와 관련한 제반의 평가라는 점에서 “legislative evaluation”라는 용어를 사용하기도 하나, 입법평가가 우리나라의 입법 관련 각종 평가를 포괄하는 동시에 법적합성 등 입법 자체에 대한 평가를 포함하여 입법과정 전반에서 사전과 사후에 이루어지는 입법에 대한 개관적이고 종합적인 분석·평가 체계라는 점을 고려하여 “Law analysis System”라는 용어를 사용하기로 한다.

● 입법평가의 목표

| |
|--|
| 목 표 |
| 입법평가제도의 효율화 · 전문화 · 체계화 <ul style="list-style-type: none">■ 입법 관련 각종 평가의 통합, 사전평가■ 사후평가와 법령정비의 연계 |
| 정부입법프로세스의 개선 <ul style="list-style-type: none">■ 정부입법과정의 간소화■ 입안부처의 부담 감소 및 입법 추진의 신속화 |
| 입법평가 업무의 표준화 · 전문성 제고 <ul style="list-style-type: none">■ 입법평가 업무의 표준모델 제공■ 입법평가전담조직의 설치 · 운영(평가전문가 육성)■ 입법평가방법의 과학화, 평가방법의 개발 · 보급 |

● 입법평가의 개념

| |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">■ 입법평가(Law analysis System)란 정부입법과정 및 법령정비와 관련하여 법령안 또는 법령이 미치는 종합적이고 포괄적인 영향을 객관적인 분석 방법을 통해 분석 · 평가하는 것을 말한다. |
|---|

● 입법평가의 필요성

| |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">■ 최근의 법규범의 홍수 또는 과잉현상을 방지하여 법규범의 최소화■ 입법이 미치는 영향에 대한 종합적인 평가로 국민의 권리와 이익 증진■ 법령을 알기 쉽고 명확하게 만들어 국민의 법 준수 유도■ 환경 변화에 대응하지 못하는 실효성 없는 법령의 정비 |
|---|

● 입법평가의 기능

- 입법에 따른 비용과 부작용을 최소화하기 위하여 입법의 질을 책임지는 법령의 수호자 역할
- 국회의 입법기능 내실화를 지원하는 입법지원자의 역할
- 합리적이고 과학적인 분석을 토대로 한 입법 추진에 기여
- 수범자인 국민의 수용성을 높이고 권리와 이익을 보장하는 역할

● 입법평가의 법적 근거

앞으로 통합 입법평가제가 도입하기 위한 그 법적인 근거를 법률에 두는 경우를 전제한 것이다.

- 헌법적 근거 : 개인의 불가침적 기본권 인권을 보장할 국가의 의무와 국민주권주의, 법치주의 등의 헌법상 기본원칙
- 법률 : 『입법평가에 관한 법률』 또는 『정부의 입법 등에 관한 법률』⁴⁴⁵⁾

2. 입법평가의 주요 내용

아래에서는 위 입법평가 실무지침서에 포함되어야 하는 주요 내용, 즉 입법평가 관련 기관, 입법평가의 종류 및 대상, 입법평가의 절차와 방법 등을 포함한다.⁴⁴⁶⁾

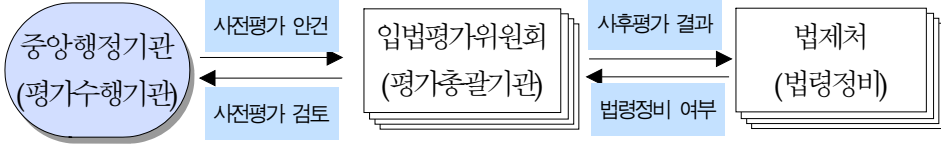
가. 입법평가 관련 기관

입법평가 관련 기관에는 입법평가 총괄기관, 입법평가 수행기관, 기타 입법평가 관련 기관으로 구별할 수 있고, 그 추진체계는 아래와 같다.

445) 그 법적 근거의 범형식에 대한 논의는 류철호, 앞의 논문, 175-177p. 참고

446) 입법평가의 기준도 입법평가 실무지침서의 주요 내용에 포함되어야 하나, 이 연구가 평가기준에 중점을 둔 점을 고려하여 별도 항목으로 정리하기로 한다.

그림 1. 입법평가의 추진체계



(1) 입법평가 총괄기관: 입법평가위원회

● 입법평가위원회의 설치·구성 및 운영

- 대통령(국무총리) 소속의 독립·상설기구(심의기관)로 설치
- 위원은 총 18명으로 대통령이 임명·위촉, 임기 3년(1차 연임 가능)
 - 위원장(1명, 정무직), 상임위원(2명, 정무직), 위원 8명
 - 위원은 법제, 평가, 정책조정 등 다양한 분야의 전문가로 구성
 - 양성평등에 대한 평가 등을 고려, 여성 위원 3명 이상 포함
- 위원회 개최: 본위원회 매주 1회, 분과위원회 매주 1회, 필요 시 개최

● 입법평가위원회의 기능: 입법평가 총괄·조정

- 주무부처가 의뢰한 사전평가 내용에 대한 종합적 검토·심의
 - 입법평가 심의 요청을 받은 날부터 45일 이내 심의 완료(원칙)
- 사후평가의 실시 (입법평가 전문연구기관 위탁 의뢰)
 - 사후평가 결과는 법제처 통보, 법령정비업무와 연계
- 입법평가 교육 및 홍보, 입법평가제의 발전 방향 및 향후 추진계획 수립
- 기타 입법평가제의 운영·관리 총괄

● 사무기구의 설치·운영: 입법평가위원회의 사무 처리 지원

- 입법평가위원회의 사무 처리를 위하여 사무기구 별도 설치
- 사무기구의 총 인원은 약 100명, 10개팀으로 구성⁴⁴⁷⁾
 - 총괄운영팀, 사전평가팀(6개팀), 사후평가팀(3개팀)
 - 사전평가팀과 사후평가팀은 행정 분야별로 대별
- 사무기구의 인력은 외부의 평가전문가, 주무부처 공무원, 법제 담당 공무원, 정책조정업무 담당 공무원 등 다양한 인적 구성으로 편성

● 입법평가 전문연구기관의 지정·운영⁴⁴⁸⁾

- 입법평가 상정 안건에 대한 기술적인 전문적인 업무 위탁 수행
 - 사전평가 방법 및 자료조사·분석의 검증 등 타당성 검토
 - 입법평가위원회가 의뢰한 사후평가 실시 및 그 결과 제출
- 정부출연연구기관 등 연구기관을 공모하여 위탁자 지정·고시
 - 지정요건: 입법평가 등 평가업무 실적, 평가인력, 전문성 등
- 입법평가제 발전 방안 및 평가기준·방법의 개발 등에 관한 연구

447) 정부조직 개편 등에서 보통 1과의 기준인원을 약 10명 정도로 하고 있고, 사후 평가는 입법평가위원회가 현행 법령 중 일부를 선별하여 평가대상으로 하는 것이므로 법령안에 대한 사전평가 대상 보다는 그 업무가 적은 점을 고려한 것이다. 참고적으로 새로운 부서를 신설하는 경우 그 소요인원과 소요예산의 산출 근거에 관한 구체적인 사례를 덧붙인다.

□ 소요인력 산출 근거

1. 0000팀 소요인력(12명)

※ 1인 연간 근무시간 : 240일×8시간 = 1,920시간

| 총업무소요시간(A) | 1인당 연간 근무시간(B) | 소요인력(A/B) | 현원 | 과부족 | 요구 |
|------------|----------------|-----------|----|-----|-----|
| 23,008시간 | 1,920시간 | 12인 | - | 12인 | 12인 |

2. 업무량 산출내역

(2) 입법평가 수행기관: 사전평가의 실시, 평가서 작성 등

● 기본 업무

기본 업무

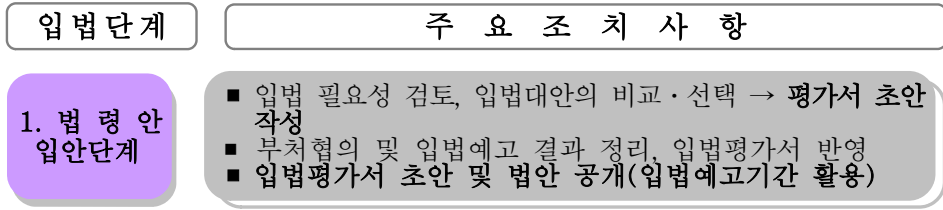
- 각종 정책이나 제도에 대한 통계자료 축적 및 공유
- 입법평가 전문가 육성 및 담당 공무원 교육 참가
- 평가 대상 여부 체크 및 확인, 입법평가위원회 업무 협조

| 단 위 업 무 | 산 출 내 역 | 총 소요시간 | 비고 |
|---------------------------|-----------------|----------|----|
| 총 계 | | 23,008시간 | |
| ○ 000 관리체계 수립 및 추진 | | | |
| - 000 기준규격 재개정 | 8시간×22일×6개월×1인 | 1,056 | |
| - 000 관리시스템 구축(지방청, 각 시도) | 8시간×10일×12개월×2인 | 1,920 | |
| | 소 계 | 2,976 | |
| ○ 00 실사, 통계 및 원인 분석 | | | |
| - 000에 대한 조사연구 | 8시간×22일×12개월×1인 | 2,112 | |
| - 000 분석 | 8시간×10일×12개월×2인 | 1,920 | |
| - 000 관련 사업 관리 | 8시간×22일×5개월×1인 | 880 | |
| - 000 실사 관련 출장 및 조사연구 | 8시간×15일×10개월×2인 | 2,400 | |
| | 소 계 | 7,312 | |
| ○ 00 방법 개발·확립 및 모니터링 | | | |
| - 000 시험법 확립 | 8시간×22일×12개월×1인 | 2,112 | |
| - 000 검출법 조사연구 | 8시간×22일×12개월×2인 | 4,224 | |
| - 000 검사법 교육 | 8시간×5일×5회×2인 | 400 | |
| - 000 모니터링 및 경로분석 | 8시간×22일×11개월×2인 | 3,872 | |
| | 소 계 | 10,608 | |
| ○ 000 교육 및 홍보 콘텐츠 개발 | | | |
| - 000 안전관리 학술 심포지움 | 8시간×22일×3개월×1인 | 528 | |
| - 000 예방 홍보물 제작보급 | 8시간×22일×3개월×1인 | 528 | |
| - 000 모니터링 및 경보 시스템 구축운영 | 4시간×22일×12개월×1인 | 1,056 | |
| | 소 계 | 2,112 | |

□ 중기재정 소요예산 산출 근거

● 입법단계별 주요 조치사항

그림 2. 입법평가 수행기관의 입법단계별 주요 조치사항



| 년 도 | 요 구 | 조 정 | 산 출 근 거 |
|------|-----|-----|--|
| 총사업비 | 60억 | | |
| ‘08년 | 40억 | | <ul style="list-style-type: none"> ■ 장비구입 : 2,400백만원 <ul style="list-style-type: none"> - 본청 : 600백만원(Sequencer, 장비 등 30종) - 지방청 : 1,800백만원(300백만원 × 6개청 (000 system 등 25종)) ■ 기관별 000 보급 : 450백만원 <ul style="list-style-type: none"> - 교육자료 및 책자 제작 : 50백만원 - 각 기관별 000 보급 : 20백만원 × 20개 기관 = 400백만원 ■ 000 검출법 연구 : 300백만원 <ul style="list-style-type: none"> - 자체 : 150백만원, 용역 : 150백만원(2과제) ■ 000 실태 조사 : 700백만원 <ul style="list-style-type: none"> - 000 등을 중심으로 000 실태조사 및 경로확인(70백만원×10=700백만원) ■ 000 교육 및 세미나: 150백만원 <ul style="list-style-type: none"> - 000 교육 및 000 지급(20백만원 × 5회 =100백만원) - 관련 세미나 실시 : 50백만원 |
| ‘09년 | 20억 | | <ul style="list-style-type: none"> ■ 본청 : 200백만원 <ul style="list-style-type: none"> - system구축(추가 장비도입, 000 교육, 책자 제작 등) ■ 지방청 : 600백만원 (100 × 6 = 600) <ul style="list-style-type: none"> - 추가장비 도입 및 실태조사 실시 ■ 관련 00기관 : 200백만원 <ul style="list-style-type: none"> - 000 보급 및 교육 ■ 000 실태 조사 : 1,000백만원 <ul style="list-style-type: none"> - 000 실태조사 및 경로확인(100백만원×10기관) |

448) 향후에는 입법평가에 관한 전문성과 인력이 확보되면 입법평가 전문연구기관은 입법평가제도의 발전을 위한 연구를 중점적으로 수행하고, 입법평가위원회가 전반적인 입법평가를 수행하는 방향으로 발전시켜야 한다.

- 2. 입법평가 요청단계
 - 사전평가기준에 따라 입법평가서 및 위원회 상정 안건 작성
 - 사전평가에 관련된 통계자료, 기초자료, 참고자료 포함
 - 입법평가 내용의 자체 검토 실시

- 3. 입법평가 심의단계
 - 입법평가위원회의 검토·심의 결과 정리 → 평가서 반영
 - 입법평가위원회에 수정된 평가서와 법안 통보

- 4. 법령심사
 - 입법평가 결과를 법령 심사에 반영하되, 법령 심사 결과 추가적인 보완·수정이 있으면, 입법평가서 보완

- 5. 평가완료
 - 법제처 법령심사가 완료되면, 최종 입법평가서 작성
 - 최종 입법평가서의 입법평가위원회 통보(종합 관리·보관)
 - 주무부처는 최종 입법평가서 공개

- 6. 법 공포 후 (사후평가)
 - 사후평가에 필요한 통계자료 등 정보 제공 및 공유
 - 사후평가 결과에 따라 필요 시 법령 입안 조치
 - 소관 법령정비계획 수립 및 부처입법계획에 반영

● 소속 연구기관 또는 외부 연구기관의 활용

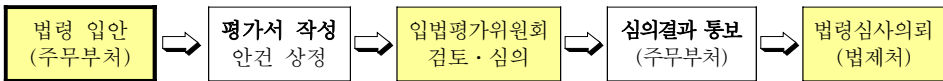
- 평가방법의 전문성과 기술성, 법안 내용의 중요성 등을 고려, 객관적인 평가를 위해 필요한 경우 평가 위임·위탁 가능
- 소속 연구기관 또는 외부 연구기관의 평가 결과에 대하여 자체 심사를 반드시 거쳐 입법평가서 작성

(3) 기타 입법평가 관련 기관: 법제처(법령심사 및 법령정비)

- 법령안에 사전평가·사후평가의 최종 결과 반영 여부 점검·확인
 - 미반영 또는 반영이 미흡한 사항은 검토 후 필요시 법령안에 반영
- 법제처 자체 기준(입안심사기준, 정비기준, 알기 쉬운 법령 만들기 심사 기준)에 따라 입법평가 기능의 보완 역할 수행⁴⁴⁹⁾
- 법제처는 입법평가위원회의 사후평가 결과에 대한 법적 검토·분석으로 법령정비 필요성 최종 판단

(4) 입법평가 관련 기관의 상호 관계

● 사전평가의 경우



- 〈 주무부처 ➡ 입법평가위원회 또는 법제처 〉
- 주무부처는 입법평가서 등 입법평가 자료 작성 요령에 따라 자료를 작성하여 입법평가위원회에 안건 상정을 요청할 것
 - 주무부처는 입법평가위원회의 사전평가에 대한 심의 결과를 입법평가서에 추가 반영, 최종 평가서 작성 및 법령안에 적극 반영
 - 주무부처는 부처협의·입법예고 결과와 최종 평가서 등을 첨부하여 법령안 심사 요청
 - 입법평가위원회에 안건 상정 후 하위법령 정비 등으로 입법추진 일정이 긴급한 경우 미리 법제처에 사전 심사를 요청할 것

449) 법제처는 법령안 심사기준, 법령정비기준, 알기 쉬운 법령 만들기를 위한 심사 기준 등 자체 기준에 따라 법령안의 심사를 철저히 행함으로써 특히 입법의 통일성과 체계성, 명확성, 이해가능성 등에 대한 법령 자체에 대한 평가 기능을 보완할 수 있을 것이다.

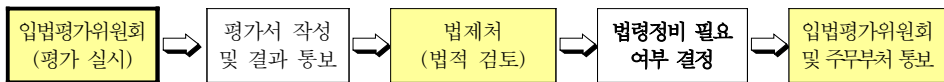
〈 주무부처 ➡ 입법평가위원회 또는 법제처 〉

- 주무부처는 입안단계부터 입법평가위원회와 평가대상인 법령의 선정과 개별법령의 평가기준과 평가방법에 대한 협의 지속
 - 일반적인 평가대상 법령에 해당하더라도 각 법령의 개정 시에, 개정 내용에 대해 평가 실시 여부를 입법평가위원회와 미리 협의
 - 각 법령에 적용할 평가기준과 그에 적합한 평가방법을 입법평가위원회와 미리 논의 (잘못된 기준과 방법 적용으로 평가의 재실시 등의 문제를 사전에 제거 필요)

〈 입법평가위원회 또는 법제처 ➡ 주무부처 〉

- 입법평가위원회는 입안단계부터 평가대상 여부와 각 법령에 적용될 평가기준과 평가방법에 대한 전문적 상담과 지원 실시
- 입법평가위원회는 상정 요청된 안건이 사전 입법절차를 거쳤는지와 평가자료가 제대로 작성되었는지를 확인하고, 필요한 경우 보완 요구
- 법제처는 부처협의·입법예고 결과와 최종 평가서 등을 첨부하였는지 여부 등에 대한 법령 심사 요건의 검토·확인
- 법제처는 주무부처의 사전 심사 요청 시, 사전 심사 및 검토 지원

● 사후평가의 경우



〈 입법평가위원회 ➡ 주무부처 또는 법제처 〉

- 입법평가위원회는 사후평가 초기단계부터 주무부처와 평가대상인 법령의 선정 및 평가기준과 평가방법에 관하여 협의
- 입법평가위원회는 필요한 경우 사후평가에 필요한 통계자료와 기초자료 등을 주무부처에 제공 요청
- 입법평가위원회는 실시한 사후평가 결과에 대하여 주무부처의 의견 수렴 후 최종 평가서를 작성하고
 - 그 최종 평가서 내용을 주무부처와 법제처에 통보
- 입법평가위원회는 법제처가 사후평가 결과를 검토한 후 법령정비 대상 법령으로 선정·통보하면 그 내용을 최종 평가서에 추가 반영

〈 법제처 ➡ 입법평가위원회 또는 주무부처 〉

- 법제처는 입법평가위원회의 사후평가 결과에 대하여 주무부처의 의견수렴 후 법적 분석을 거쳐 법령 정비 필요성 여부를 결정
 - 그 법령 정비 필요성에 대한 최종 판단을 입법평가위원회에 통보
 - 법령 정비가 필요한 경우에는 주무부처에 법령정비 개선 요청

〈 주무부처 ➡ 법제처 〉

- 주무부처는 사후평가 결과에 따른 법제처의 법령정비 요청에 대하여 검토의견을 제시하거나 법령정비계획 또는 부처입법계획에 반영
 - 그 내용을 입법평가위원회 및 법제처에 통보

나. 입법평가의 종류

독일 등 주요 각국은 입법평가의 종류를 사전평가, 병행평가, 사후평가로 구분하고 있으나, 우리나라는 사전평가와 사후평가로 대별하는 것이 바람직하다. 그 이유는 ①이미 입법 관련 각종 평가들이 사전평가 또는 병행평가의 성격을 함께 지니는 경우가 많아 우리나라의 입법과정에서는 사전평가와 병행평가로 구분하여 운영할 실익이 적고, ②주요 각국의 사전평가와 병행평가의 기준이 중복되는 부분도 적지 않아 그 평가기준이 완전히 달리 적용되는 것도 아니며, ③사전평가와 병행평가 모두 법령안에 대한 평가라는 점에서 함께 입법평가를 실시함으로써 입안부처의 부담을 줄일 필요가 있기 때문이다.

(1) 사전평가

- 의의: 주무부처가 최적의 입법대안을 선정하고, 그 입법대안이 미치는 다양한 영향과 효과 등을 일정한 평가기준에 따라 분석·평가하는 것
 - 법안비용추계, 규제분석, 성별영향, 부패영향을 사전평가에 흡수·통합⁴⁵⁰⁾
- 사전평가는 크게 대안평가와 영향평가로 구분
 - 대안평가: 입법대안의 비교·분석에 관한 평가
 - 영향평가: 입법대안이 미치는 다양한 영향·효과 등에 관한 평가
- 기능
 - ① 법령안이 미치는 영향을 포괄적으로 분석함으로써 법령안에 대한 객관적이고 균형 있는 평가
 - ② 법령안에 대한 과학적이고 객관적인 논거 또는 타당성 제공 및 입법자의 입법적 의사결정 지원

450) 종합적이고 포괄적인 사전평가를 시행함으로써 복잡한 입법절차를 개선하여 입법이 효율적으로 되도록 하면서도 입법평가위원회가 입법평가를 총괄하는 과정에서 입법평가를 위한 합리적인 기준과 평가방법들을 발전시킴으로써 입법평가 업무를 전문적이고 효율적으로 수행할 수 있고, 입법평가 내용도 객관성과 타당성을 확보할 수 있을 것이다.

(2) 사후평가

- 의의: 입법평가위원회가 현행 법령 중에서 그 대상을 선정하여 입법목적
을 달성하고 있는지, 실효성이 있는지, 부작용이나 문제점은 없는지 등
을 분석하여 법령의 개정·폐지의 필요 여부를 평가하는 것
 - 사후평가 결과를 법제처의 법령정비 업무와 연계 운영
- 사후평가는 크게 정기평가와 수시평가로 구분
 - 정기평가: 법령이 시행된 후 5년이 경과한 법령에 대한 평가⁴⁵¹⁾
 - 수시평가: 정기평가대상이 아닌 법령으로 사회적으로 영향이 크거나 이
슈가 되고 있는 법령에 대한 평가
- 기능
 - ① 제3자적 입장에서 현행 법령에 대한 객관적이고 공정한 분석 결과 제시
 - ② 사후평가를 통해 법령정비 필요성 여부 등을 판단함으로써 법령정비시
스템의 체계화⁴⁵²⁾
 - ③ 법령정비시스템의 체계화로 법령의 부작용 및 입법실패 현상에 적극 대응

다. 입법평가의 대상

● 입법평가 대상 선정에 관한 일반적 기준

입법평가의 대상은 원칙적으로 법률 제정안과 현행 법령 중에서 평
가 대상으로 선정된 법령이나 선정된 법령의 개정안이 된다. 현행 법

451) 법령의 일부 개정으로 그 정책이나 제도가 도입되어 시행된 후 5년이 경과한
경우 그 정책이나 제도에 대한 평가도 포함한다. 독일, 스위스 등 주요 각국도 법
시행 후 5년, 10년 정도 경과한 법령을 대상으로 사후평가를 실시하고 있다. 그 이
유는 법령의 직접적 영향이 수법자들에게 매우 신속하게 나타나는 경우도 있지만,
대다수의 법령은 법령의 효과나 영향은 중장기에 걸쳐 나타나고 부작용 등 부수적
효과나 다른 법규정들과의 상호작용 효과도 통상 비교적 오랜 기간이 지난 후에야
비로소 현실화되어 나타나고, 법규범의 효과나 실효성에 대한 판단도 오랜 기간의
통계자료의 비교를 통해서 확인할 수 있는 경우가 많기 때문이다

452) 입법평가위원회는 사후평가 결과가 나오면 그 결과를 법제처에 통보하고, 법제
처는 그 통보된 내용에 대해 법적인 검토·분석을 통하여 필요한 경우 법령정비의
견을 작성하여 입안부처에 반영하도록 요청하여야 한다. 그 요청을 받은 입안부처
는 특별한 사유가 없는 한 법령 개정 등의 조치를 하도록 해야 한다.

령은 ①일반적으로 입법평가 대상이 되는 법령, ② 입법평가위원회와 주무부처가 입법평가 실시 여부를 협의해야 할 법령, ③ 입법평가 대상에서 제외되는 법령으로 크게 분류하고 그 분류 목록을 작성⁴⁵³⁾하여 입법평가위원회 홈페이지 등에 게재한다. 그리고 행정 환경의 변화, 여론의 관심 등을 고려하여 필요한 경우 입법평가위원회는 직접 또는 주무부처와 협의하여 종전의 분류 내용을 조정할 수 있다.

다만, 입법평가 대상인 법령이라도 ①주무부처가 사회문제를 긴급하게 해결할 필요가 있어 신속한 입법을 추진하는 경우, ②법령안의 내용이 국민의 권리·의무와 관련이 적은 경미한 사항만 있는 경우, ③ 법령안이 국가, 사회, 국민 등에 미치는 영향이 미미한 경우 등 특별한 사유가 있다고 입법평가위원회가 인정하는 경우에는 입법평가를 생략할 수 있다.

< 일반적으로 입법평가 대상이 되는 법령 >

- 민법, 형법, 상법 등 일반법과 법무부 소관 법령
- 조세 신설, 국가예산회계, 공공기금 등 국가재정과 밀접한 법령
- 선거, 국민투표, 정당, 국적, 병역 등 헌법상 기본제도에 관련된 법령
- 토지, 산지, 임야, 농지 및 주택 정책과 관련된 법령
- 국토개발 및 도시계획에 관련된 법령
- 도로, 교통, 정보통신, 항만, 해운, 에너지 등 국가인프라와 관련된 법령
- 도로교통, 경찰관 직무집행 등 경찰행정과 관련된 법령
- 국민연금, 건강보험, 산재보험 등 사회보험제도와 관련된 법령
- 농축수산물, 식품, 의약품, 소방 등 국민의 안전과 위생에 관련된 법령
- 의료, 보건, 노인·사회복지 등 사회적 기본권 보장과 관련된 법령
- 교육제도, 금융제도, 생명윤리 및 환경과 관련된 법령

453) 이 연구에서는 현행 법령의 중요성이나 효과성 등에 대한 검토나 분석을 통해 사전 분류 작업이 없는 상태이라 그 분류목록을 구체적으로 일일이 제시할 수 없는 상황이라, 그 추상적인 기준만을 개략적으로 제시하거나 해당 법령의 일부 예를 드는 것으로 갈음하고자 한다.

< 일반적으로 입법평가 대상이 되는 법령 >

- 지방자치 및 국가균형발전과 관련된 법령
- 각종 이의신청, 행정심판 등 국민의 권리구제와 관련된 법령
- 언론·출판, 방송, 문화산업, 지적 재산권 및 개인정보 보호와 관련된 법령
- 각종 공공기관의 설치 및 국가자격에 관한 법령
- 노동, 근로조건 및 여성·청소년 보호에 관련된 법령

< 입법평가 실시 여부를 협의해야 하는 법령 >

- 정부조직, 각종 위원회 등 행정기구의 설치에 관한 근거법
- 각종 지원·조성 및 진흥·육성에 관한 법령
- 기술혁신과 각종 사업 촉진 및 규제의 완화·폐지에 관한 법령
- 공공자금 외의 민간기금 및 재단의 설치에 관한 법령
- 국가보훈 및 문화·예술에 관한 법령 (문화·예술산업은 제외)
- 기타 행정규제가 거의 포함되어 있지 않는 법령

< 입법평가 대상에서 제외되는 법령 >

- 각 부처의 직제, 공무원 인사 운영, 행정감사 등 행정 내부적인 업무처리와 관련된 법령
- 조약, 협정 등 외교 및 외무에 관한 법령
- 군사시설, 군인, 군사기밀, 방위사업 등 국방에 관한 법령
- 국가정보원의 정보·보안업무, 남북교류 및 통일에 관한 법령
- 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 등 헌법상 독립기관과 관련된 법령
- 세율 조정 등 조세 정책에 관한 사항
- 연수, 훈련, 국제협력·교류, 자원봉사 등 민간 자율적인 사항에 관한 법령
- 기타 국민의 권리·의무와 관련이 없는 법령

● 사전평가의 대상⁴⁵⁴⁾

■ 일반적인 평가대상

- 규정 의도가 변화될 가능성이 매우 높은 법령, 집행비용 등이 높을 것으로 예상되는 법령, 불가역적 결과가 예상되는 법령, 민감한 영역을 대상으로 하는 법령 등

■ 법률안의 경우

- 제정안은 모두 평가대상이 되고, 개정안은 평가대상의 일반적 기준에 따라 평가대상으로 선별적으로 선정

■ 대통령령안의 경우

- 평가대상의 일반적 기준에 따라 평가대상에 해당하는 경우로서
- 제정안은 ①법률 제정안에 대한 입법평가가 실시되지 아니한 경우, ②법령안 내용이 국가, 사회, 기업, 경제, 환경, 기본권 등 특정 분야에 미치는 영향이 큰 경우, ③법률에서 위임된 사항이 국민의 권리·의무와 밀접하여 입법평가위원회가 필요하다고 인정하는 경우에 평가대상으로 선정
- 개정안은 제정안의 ②와 ③에 해당하는 경우에 평가대상으로 선정

■ 총리령안·부령안의 경우

- 평가대상의 일반적 기준에 따라 평가대상에 해당하고, 입법평가위원회가 법령안의 내용상 입법평가가 필요하다고 인정하는 경우에만 평가대상으로 선정

454) 최근 급격하게 증가하고 있는 법령보충적 행정규칙의 문제를 고려할 때 입법평가의 대상에 법령보충적 행정규칙을 제외하는 것은 부당하다는 견해가 있을 수 있으나, 법령보충적 행정규칙의 범위가 불분명하여 평가대상을 확정하기 어렵고, 그러한 행정규칙에 대해서까지 평가할 경우 평가 인력과 평가비용의 문제뿐만 아니라 입법평가 대상이 너무 넓어 입안부처에 입법에 따른 부담이 너무 크다는 문제가 있는바, 법령보충적 행정규칙은 입법평가 대상에서 제외하는 것이 바람직하다.

● 사후평가의 대상⁴⁵⁵⁾

- 입법평가위원회가 아래에 해당하는 법령 중에서 매년 평가할 대상을 주무부처와 협의하여 선정하되, 주로 법률을 그 대상으로 선정
 - ① 효과성(효율성)이 낮거나 과도한 재정적 부담을 초래하는 법령
 - ② 현실과 맞지 않아 그 실효성이 적은 법령
 - ③ 사회적 문제가 되거나 부작용이 큰 법령
 - ④ 국민과 기업에 불필요하게 불편을 주거나 부담을 주는 법령
 - ⑤ 기업의 경제활동을 불합리하게 저해하는 법령

라. 입법평가의 방법

● 평가방법에 관한 일반적인 사항

입법평가의 방법은 법학적인 분석뿐만 아니라 비용과 효과의 관점을 중시하는 법경제학 방법, 법의 실효성 관점을 중시하는 법사회학 등 다양한 학문적 방법을 활용하여 입법행위에 실시 효과에 관한 과학적 분석을 행하여야 한다.⁴⁵⁶⁾ 이러한 평가방법은 다양한 학문적 방법에서 사용하는 분석방법을 적용할 수 있으므로 그 평가방법이 매우 다양하다고 할 수 있다.

그리고 법령(안)에 대한 사전평가나 사후평가 시에 개별 법령(안)에 어느 특정한 평가방법 하나만을 적용하여 평가를 하는 것이 아니라, 평가의 종류 및 개별 법령(안)의 특성과 유형 등을 고려하여 평가기준을 선정하고 그 평가기준에 적합한 평가방법을 적용하여야 한다. 이러한 평가방법은 크게는 정량적 평가방법과 정성적 평가방법으로 구

455) 사후적 입법평가를 모든 법령을 대상으로 하는 것은 평가비용과 평가인력에 한계가 있어 현실적으로 곤란할 뿐만 아니라 모든 법령을 평가를 실시할 필요성도 적으며, 평가의 효율성 측면에서도 바람직하지 않다.

456) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 15.

분할 수 있다. 정량적 평가방법으로는 비용편익분석(사회적 편익과 비용을 화폐가치로 환산하여 비교하는 방법), 비용효과분석(특정목적을 달성하기 위한 최저비용 또는 일정한 비용으로 최대한 효과가 있는지를 평가하는 방법), 비용분석(비용의 전체적인 규모를 파악하거나 정책수단 간에 비용을 비교하는 방법), 통계분석(정책 이외에 정책결정 과정에 영향을 줄 수 있는 변수들을 통계적으로 통제함으로써 정책의 효과를 추정하는 방식) 등을 대표적으로 들기도 하고,⁴⁵⁷⁾ 효용가치분석, 비용결과분석, 급부경로분석, 체계성 및 이행가능성 검토, 상호의존성분석, 교차점분석 등을 대표적인 예로 들기도 한다.⁴⁵⁸⁾

한편, 입법평가가 객관성과 타당성을 지니기 위해서는 가능한 한 위에서 언급한 정량적인 평가방법으로 입법평가를 실시할 필요가 있지만, 법령의 일반적이고 추상적인 특성상 정량적인 평가방법을 입법평가에 그대로 적용하기에는 일정한 한계가 있다. 또한, 입법평가의 실시에 있어 정량적인 평가방법의 적용을 의무화하는 것은 행정기관에게 입법에 따른 과도한 부담을 지우거나 그로 인하여 입법 지연을 초래하며 불필요한 행정비용의 증대를 초래할 수 있는 문제가 있다.

따라서 법령(안)에 대한 사전평가와 사후평가에 적합한 독자적인 평가방법이 앞으로 개발할 필요성이 크나, 그 독자적인 평가방법이 개발되기 전까지는 아래와 같이 입법평가 종류별로 평가방법을 적용하도록 한다. 다만, 각 부처의 일반직공무원이 정량적이고 과학적인 평가방법을 적용하여 입법평가를 직접 수행하기는 어려우므로 정량적인 평가방법을 적용하여 입법평가를 하는 경우에는 소속 연구기관이나 외부의 평가전문 연구기관을 적극 활용하도록 한다. 향후 입법평가제도가 제도화되고 전문적인 평가인력이 충분히 확보되면 정량적이고 과

457) 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 15-17p

458) 박영도. 앞의 책. 69-70p. 정성적 평가방법의 예로는 시나리오 방식이나 서술식 평가방법을 들 수 있을 것이다.

학적인 평가방법을 적용하여 입법평가를 실시하는 것이 바람직하다.

● 사전평가의 방법

■ 법률안의 경우

- 제정안과 개정안 모두 가능한 한 정량적인 과학적 평가방법을 적용하되, 그 평가 수준과 정도는 보다 낮추어 평가할 수 있음.
- 다만, 주무부처가 법률안 내용의 중요성 등에 비추어 정량적 평가방법을 적용하는 것이 불필요하다고 판단되는 경우에는 입법평가위원회와 협의를 거쳐 정성적 평가방법으로 평가할 수 있음.

■ 대통령령안의 경우

- ① 법률안에 대한 입법평가의 미실시로 대통령령안에 대한 입법평가를 실시하는 경우: 정량적인 과학적 평가방법 적용
- ② 법률에서 위임된 사항으로서 국민의 권리·의무와 관련성이 적은 경우: 정성적 평가방법 적용
- ③ 법률에서 위임된 사항이라도 국민의 권리·의무와 관련성이 큰 경우: 정량적인 과학적 평가방법 적용

■ 총리령안·부령안의 경우

- 상위법령에서 위임된 사항으로서 세부 절차나 운영에 관한 사항이 대부분이므로, 정성적 평가방법을 원칙으로 하되,
- 입법평가위원회는 법령안 내용상 필요하다고 판단되는 경우 정량적 평가방법으로 입법평가를 하도록 주무부처에 요청 가능

● 사후평가의 방법

■ 입법평가위원회가 현행 법령 중 일부를 평가대상으로 선정하므로

- 긴급히 사후평가를 예외적으로 실시할 필요가 있는 경우가 아니라면 정량적인 과학적 평가방법을 원칙적으로 적용

마. 입법평가의 절차

● 입법평가의 일반적 절차

입법평가의 절차는 입법의 성격, 평가의 목적과 종류 등에 따라 매우 가변적이지만, 일반적인 평가절차는 아래와 같다.⁴⁵⁹⁾

- ① 입법에 대한 개요 작성 및 빠른 예비평가
 - 평가초기단계에서 평가대상에 대한 개요를 작성하고, 기존의 지식과 자료만으로 개괄적인 평가를 시행하여 전체적인 평가절차를 구축
- ② 이해관계자들의 식별
 - 어떤 개인이나 집단이 입법에 따라 영향을 받는 사람인지를 밝힘
- ③ 평가목적 및 평가범주 확정
 - 입안자와 주요 이해관계자들의 평가목적 반영과 그에 적합한 평가대상 등 평가범주를 명확히 설정
- ④ 목표수단체계 구조화 및 인과모형 작성
 - 목표의 명료화, 목표와 수단체계를 구조화하고 그 인과모형을 작성
- ⑤ 평가유형의 결정
 - 평가주체(자체평가, 내부평가, 외부평가), 평가시기(사전평가, 사후평가), 내용(집행모니터링, 효과성 평가, 영향평가, 총괄적 평가 등) 등의 평가유형을 결정
- ⑥ 평가성 검토(예비평가)
 - 본격적인 평가를 시행하기 이전에 실시하는 예비평가로 실행가능하고 유용한 평가방식을 식별하여 바람직한 평가방식 선정에 도움
- ⑦ 평가설계
 - 평가를 통해 타당하고 신뢰성 있는 정보를 획득할 수 있도록 하는 조사의 기본계획 수립
 - 평가방법 선택 → 측정대상항목 및 측정지표 확정 → 평가기준 설정 및 측정방법 표준화 → 평가시기 및 기한 설정 → 자료 수집 및 분석 계획 수립 → 평가설계안 재검토
- ⑧ 평가시행
 - 자료수집 → 자료분석 및 자료해석 → 주요 이해관계자 협의 및 토론 등의 순으로 이루어지며, 사회과학적 자료분석방법을 사용
- ⑨ 평가결과 보고
 - 평가결과 보고서 작성, 그 주요 내용을 홍보하고 정보의 적시 제공

459) 강현철. 평가방법론적 관점에서의 입법평가. 입법평가연구센터. 입법동향과 평가. 한국법제연구원. 2008년 여름호. 56-63p의 내용을 간단하게 정리한 것이다.

이러한 입법평가의 절차는 정량적인 과학적 분석방법을 엄격히 적용하는 경우에 대한 일반적인 절차로서, 입법평가에 관한 기본적인 이해에 도움을 주기 위한 것에 그 주목적이 있다. 그러나 실제 입법 과정이나 법령정비를 위하여 사전평가와 사후평가를 실시하는 경우 그 구체적인 평가절차는 아래와 같다.

● 사전평가의 절차⁴⁶⁰⁾

표 15. 사전평가의 절차

| | |
|---|-----------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 입법사항의 분석(문제점, 입법목표와 필요성 등) - 사전평가 대상 여부 확인 | 주무부처 수행 (입법평가위원회와 협의) |
| ↓ | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 입법대안의 개발(제1안, 제2안 등) | 주무부처 수행 (전문가 및 이해관계자 참여) |
| ↓ | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 평가범위 및 평가기준의 확정 (개별법령의 내용과 그 중요성 등을 고려) | 입안부처 수행 (입법평가위원회와 협의) |
| ↓ | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 평가방법의 선정·적용 및 자료의 조사·분석 ■ 입법대안의 비교 평가 및 최적 입법대안이 미치는 영향이나 효과 등의 분석 | 전문연구기관 활용 (외부 용역 등) |
| ↓ | |
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 입법대안의 선정 및 평가 결과의 확인·점검 | 입안부처 수행 (이해관계인 등 참여) |

460) 독일의 입법평가에 따른 사전평가와 병행평가의 절차를 토대로 사전평가의 절차를 구성한 것이다.

제 4 장 통합 입법평가에 따른 평가기준과 평가지침



| | |
|------------------|-------------------------|
| ■ 사전평가 내용의 검토·분석 | 입법평가위원회 (평가전문기관의 지원) |
|------------------|-------------------------|



| | |
|-----------------------|----------------------|
| ■ 평가 결과의 확정(문서화) 및 공개 | 입법평가위원회 및 주무부처 수행 |
|-----------------------|----------------------|

● 사후평가의 절차

표 16. 사후평가의 절차

| | |
|-------------------------|-------------------------|
| ■ 평가대상 여부 확인 및 평가기준의 확정 | 입법평가위원회 (평가전문기관의 지원) |
|-------------------------|-------------------------|



| | |
|-----------------------------|------------|
| ■ 평가범위의 확정(제00조, 제00조00항 등) | 입법평가위원회 수행 |
|-----------------------------|------------|



| | |
|-------------------|-----------|
| ■ 평가방법 및 평가절차의 확정 | 평가전문기관 활용 |
|-------------------|-----------|



| | |
|-----------------|-----------|
| ■ 자료조사와 자료분석 실시 | 평가전문기관 활용 |
|-----------------|-----------|



| | |
|------------------|---------------------------|
| ■ 사후평가 내용의 검토·분석 | 입법평가위원회 수행 (평가전문기관 지원) |
|------------------|---------------------------|



| | |
|-----------------------------|------------|
| ■ 평가 결과 확정·공개 및 법제처·주무부처 통보 | 입법평가위원회 수행 |
|-----------------------------|------------|



| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ■ 법령 개정 또는 폐지 필요 등에 대한 최종 검토 ■ 검토 결과 주무부처 통보 및 법령정비계획에 반영 | <p style="text-align: center;">법제처 수행 (입법평가위원회와 협력)</p> |
|--|---|

3. 입법평가의 기준

가. 입법평가의 일반기준

입법평가를 위한 평가기준은 입법평가의 실시 목적, 개별 법령의 특성과 유형 등에 따라 평가기준에 두는 가중치를 달리 하거나 일부 평가기준은 생략할 필요가 있으며, 사전평가, 사후평가 등 평가의 종류에 따라 평가기준을 달리 할 수 있다.⁴⁶¹⁾ 그리고 ‘왜 법령을 제정·개정해야 하는지’에 대한 대답이 되고 법령안에 대한 종합적이고 포괄적인 평가가 되도록 평가기준을 가능한 한 포괄적으로 선정하고, 우리나라의 현행 입법 관련 각종 평가제도에서 분산 평가되고 있는 평가기준이 포함되도록 한다. 따라서, 입법평가의 일반적인 기준으로는 입법의 필요성, 입법의 효율성과 효과성(비용과 편익·효과 포함), 법령의 절차적·내용적 타당성⁴⁶²⁾, 법적합성(일관성·통일성·명확성·이해가능성 등 포함)⁴⁶³⁾, 입법이 부패·성별·기업·소비자·경제 등

461) 독일의 입법평가사례를 보더라도 노령자구조일반법률에 대한 사전적 입법평가에서는 입법의 필요성과 목표달성도, 입법의 효과와 비용, 부작용, 타 영역과의 조화가능성 등이 중시되고, 선거통계법에서는 입법의 목표달성도, 입법의 비용과 효과, 부작용, 타 영역과의 조화가능성, 법령의 수용성 등이 평가기준이 되며, 형사소송법상 가해자·피해자·조정자의 정착을 예시로 한 사후적 입법평가에서는 입법의 목표달성도, 입법의 비용과 효과, 입법의 수용성, 입법의 실용성, 부작용 등이 평가기준이 되었다. 이에 관한 구체적인 사항은 박영도·김재광, 앞의 책, 217-276p. 참고

462) 이에 대한 평가는 법제처의 법령심사와 중복되는 측면이 있으나, 실질적 법치주의는 모든 법령의 근간이 되는 헌법적 기본원리로 국민의 권리보장과 공공복리의 조화, 법적 안전성 보장, 비례원칙, 평등원칙, 신뢰보호 원칙, 적법절차의 원칙 등에 부합하는지를 법령안을 입안하는 단계에서부터 고려할 수 있도록 미리 확인하고 점검하는 절차를 두는 것이 필요하다.

463) 법령의 이해가능성은 법령은 알기 쉽고 평이한 표현과 문장으로 작성되어야 하

에 미치는 영향, 형평성, 입법의 실효성(집행가능성 및 준수가능성) 등을 들 수 있다.

나. 입법평가 종류에 따른 평가기준

■ 사전평가의 기준

- 입법평가의 일반적 기준을 사전평가의 기준으로 함.
- 주무부처는 입법평가위원회와 협의를 거쳐 필요한 경우에는 특정 몇 개의 주요 기준에 대하여만 사전평가를 할 수 있음.

■ 사후평가의 기준⁴⁶⁴⁾

- 입법의 효과성·효율성, 실효성(집행·준수 정도, 현실과 괴리 등), 부작용·문제점 등을 사후평가의 기준으로 함.
- 사전평가를 실시한 법령인 경우에는 그 사전평가 내용의 타당성 여부도 평가기준에 포함할 수 있음.
- 입법평가위원회는 필요한 경우 특정 기준에 중점을 두어 사후평가를 하거나 다른 기준을 추가하여 사후평가를 할 수 있음.

다. 개별법령의 특성에 따른 평가기준

위의 사전평가와 사후평가의 기준은 개별 법령의 특성과 유형 등에 따라 특정 기준에 가중치를 두거나 일부 기준은 제외하고 평가를 할 수 있다. 그 간단한 예를 들면 아래와 같다.

며, 법령의 수요자인 국민의 시각에서 법령을 찾아보기 쉽도록 체계가 갖추어져야 한다는 것으로, ①법령의 표현이 알기 쉬운 표현과 문장으로 작성되었는지 여부, ②법령의 소관내용과 체계가 국민이 찾기 쉽도록 구성되었는지 여부 등을 평가항목으로 구성한다. 법일관성과 명확성은 법제처의 법령심사와 중복되나, 각 부처 법령입안자는 법령입안 시에는 관계 부처 간 협의를 원활히 이루어질 수 있도록, 법집행 시에는 다른 법령상 제한으로 법집행이 불가능하지 않도록 미리 법령 간 모순과 충돌이 있는지 여부를 스스로 확인·점검하는 절차가 필요하기 때문이다.

464) 사후적 입법평가의 기준으로 법집행상 효율성과 적절성을, 입법 성과상 효과성, 효율성, 부수적 영향, 윤리적 측면(단기평가와 장기평가로 구분)을 드는 견해가 있다. 이에 관해서는 홍준형·최은진·김난영. 앞의 논문. 15p

- 제정안: 입법의 필요성, 효과성, 영향에 중점을 둘 필요
- 특별법/특별조치법: 입법의 형평성, 법적합성, 영향 등에 중점을 둘 필요
- 기본법: 입법의 필요성, 법적합성, 실효성 등에 중점을 둘 필요
- 육성·진흥법: 입법의 효과성 등에 중점을 두되, 법적합성과 실효성 등 다른 기준은 생략하더라도 무방함.

그러므로 평가기준은 모든 법령에 원칙적으로 적용되어야 할 공통적인 평가기준과 개별 법령에 따라 선별적으로 선정하여 평가할 수 있는 개별적인 평가기준으로 구분하도록 한다.

■ **공통적인 평가기준**

- 사전평가: 입법의 필요성, 효과성·효율성, 실효성(집행가능성과 준수가능성), 입법이 부패, 성별 및 기본권에 미치는 영향
- 사후평가: 법령의 효과성·효율성, 실효성(집행·준수정도, 현실과 괴리정도), 부작용·문제점

■ **개별적인 평가기준**

- 공통적인 평가기준을 제외한 나머지 기준들은 개별 법령에 따라 선택하여 평가를 실시
- 환경, 사회, 소비자, 물가, 중소기업, 이해관계자 등에 미치는 다양한 영향 중에서 필요한 기준을 선택하여 평가 실시
- 법제처 심사 기능과 중복되는 법적합성은 법제처 심사를 통하여 보완할 수 있으므로, 특별법, 특별조치법, 기본법 등 다른 법령과의 관계에 대한 검토가 필요한 경우에 선택적으로 평가 실시
- 국민들의 일상생활과 밀접한 법령인 경우에는 그 법령이 국가·사회적으로 미치는 전반적인 영향이나 파급효과에 대해서도 평가 필요

라. 소 결

위에서 살펴본 입법평가의 기준을 요약하면 다음과 같다.

표 17. 입법평가의 기준

| 구 분 | | 평 가 기 준 | |
|-------------------|------------------|--|--|
| 일반적인 평가기준 | | 입법의 필요성, 효율성·효과성, 법령의 절차적·내용적 타당성, 법적합성, 입법이 부패·성별·기업·소비자·경제 등에 미치는 영향, 형평성, 입법의 실효성 | |
| 입법평가 종류별 기준 | 사전평가 | 일반적인 평가기준을 적용함을 원칙으로 하되, 필요한 경우 몇 개의 주요 기준만을 선택하여 평가 가능 | |
| | 사후평가 | 입법의 효과성·효율성, 실효성 및 부작용·문제점을 중심으로 하되, 필요에 따라 특정 기준 중심으로 평가 하거나 기준을 추가하여 평가 가능 | |
| 개별법령 별 기준 | 공 통 기 준 | 사전 평가 | 입법의 필요성, 효과성·효율성, 실효성, 입법이 부패·성별 및 기본권에 미치는 영향 |
| | | 사후 평가 | 법령의 효과성·효율성, 실효성, 부작용·문제점 |
| | 개별(선택) 기준 | 공통기준을 제외한 평가기준들은 입법평가위원회와 주무부처의 협의를 통해 개별법령에 따라 신축적으로 추가하거나 생략하여 평가 가능 | |

4. 입법평가의 사후 관리

가. 입법평가의 공개⁴⁶⁵⁾

- **공개 시기: 입법평가 완료 후 공개 원칙⁴⁶⁶⁾**
 - 사전평가: 입법평가위원회의 최종 심의 후 법령안이 정부 내에서 최종 의결·확정되기 전에 공개 (필요한 경우 법령안 공포 시 관보에 그 주요 내용을 추가 공개 가능)
 - 사후평가: 입법평가위원회가 사후평가 내용 확정 후 법령의 개정 여부를 최종 결정하기 전에 공개 (법령 개정을 위한 입법예고 시 사후평가의 주요 내용을 추가 공개)
- **공개 방법: 주무부처와 입법평가위원회의 홈페이지, 일간신문 등에 공고**
 - 사전평가: 법령안과 함께 사전평가의 주요 내용을 공고
 - 사후평가: 사후평가의 주요 내용을 공고
- **공개 대상: 모든 입법평가 결과를 원칙적으로 공개하되, 아래의 경우 예외적으로 비공개 가능. 다만, 비공개 사유는 반드시 공고**
 - ① 다른 법령에서 비밀 또는 비공개로 되어 있는 사항
 - ② 공개로 인하여 특정인, 특정 기관 또는 단체에 예측하지 못한 이익이나 불이익을 주거나 정치적으로 악용될 소지가 높은 사항
 - ③ 입법평가 대상이 아님에도 입법평가를 실시한 경우
 - ④ 국가안전보장, 국방, 통일, 외교관계, 사법권 등과 관련이 있는 사항

465) 입법평가 결과가 입법자 등을 사실상 구속하는 효력을 가지고 입법평가의 객관성이나 신뢰성을 확보하는 것도 중요하지만, 평가 결과를 사후에 공개하여 입법에 관련된 이해관계자 등이 그 평가내용을 확인·파악할 수 있게 하는 것도 중요하다. 따라서 입법평가의 공개 시기, 공개 방법, 공개 대상 등에 관한 기본적인 사항이 입법평가 실무지침서에 포함되도록 하여야 한다.

466) 그 이유는 입법평가 진행 중에 그 내용을 외부에 공개할 경우 입법평가 내용이 특정 세력이나 이해관계자들의 영향 등에 의해 왜곡되거나 입법평가가 지연될 우려가 있기 때문이다. 그리고 사전평가는 법령안이 최종 의결·확정되기 전에, 사후평가는 그 결과를 바탕으로 법령의 개정 여부를 결정하기 전에 평가 결과를 공개함으로써 평가 당시 예상하지 못하였거나 평가과정에서 부족한 점을 보완할 수 있

나. 평가 결과의 효력과 활용

● 사전평가

- **주무부처의 법적 구속 여부:** 주무부처는 특별한 사유가 없는 한 입법평가위원회의 심의 결과를 존중하여 최대한 반영 노력⁴⁶⁷⁾
 - ※ 사전평가 결과의 공개를 통해 주무부처를 사실상 구속 가능
- 사전평가 결과는 좋은 법을 만들기 위한 **입법적 지원수단**으로 활용
 - 주무부처: 정책 결정의 객관적 논거 제시 역할
 - 국회 등 입법관련기관: 입법자료 제공 역할

● 사후평가

- **주무부처의 법적 구속 여부**
 - 입법평가위원회의 사후평가 결과: 주무부처는 특별한 사유가 없는 한 그 내용을 존중하여 최대한 반영 노력
 - 법제처의 법령정비 요청: 주무부처는 법령정비가 불가능한 객관적 사유가 없는 한 법령정비계획 수립 등 일정한 조치 의무 부여⁴⁶⁸⁾
- 사후평가 결과는 법령의 개정 필요성에 대한 정보 제공 또는 객관적 논거 제공 역할

는 기회를 제공하여 입법평가의 객관성과 타당성을 보다 높일 필요가 있다.

467) 헌법과 『정부조직법』에 따라 각 부처의 고유한 권한이 확정되어 있어 그 업무에 따른 정책결정권이 각 부처에 있고 정책은 결국 입법으로 귀결되는 점에 비추어 볼 때, 해당 법령의 집행과 무관한 독립기관인 입법평가위원회가 실시한 평가 결과에 주무부처가 구속되도록 법률에 명시하는 경우 각 부처의 고유 권한과 그에 따른 정책결정권을 침해할 수 있기 때문에 입법평가위원회의 평가 결과에 주무부처가 법적으로 구속되도록 명시하는 것은 타당하지 않다.

468) 이러한 조치 의무 부여를 하더라도 소관 업무에 대하여 정책결정권을 보유한 주무부처로 하여금 법령정비 자체를 강제할 수 없다는 한계는 여전히 지닌다고 할 것이다.

5. 입법평가서와 기타 자료 작성 방법

입법평가에 관련된 자료는 크게 ①입법평가의 주요 내용을 표로 요약·정리한 입법평가서(사전평가서, 사후평가서), ②입법평가 내용에 대하여 입법평가위원회 심의를 받기 위한 안건 자료, ③그 밖에 입법평가 내용과 관련된 참고 자료로서 별첨해야 할 자료(비용과 편익·효과 산정에 관한 자료, 평가 내용과 관련된 통계자료 및 기초자료, 유사한 내용에 대한 비용편익/비용효과 분석 연구자료, 법령 제정·개정 이유서, 부처협의·입법예고·공청회 등 의견수렴 결과, 관계장관회의 등 회의자료, 국회 및 언론의 지적사항 등)로 구분할 수 있다. 각 자료의 구체적인 작성 방법은 아래와 같다.

가. 기본적인 작성 방법

주무부처와 입법평가위원회는 입법평가서의 양식에 맞추어 평가를 실시하기로 확정된 내용이나 분야에 대하여 각각 선정된 평가기준에 따라 평가를 실시하고 그 평가 결과를 빠짐없이 제시하되, 그 주요 내용을 개조식으로 작성하여야 한다. 특히, 법령안의 내용이 가격규제나 진입규제에 관한 사항인 경우에는 그 입법의 필요성을 정량적인 방법으로 평가하고 그 내용을 구체적이고 상세하게 기술하여야 한다. 다만, 법령안이 미치는 영향이 미미한 경우에는 주무부처는 입법평가위원회와 협의하여 체크리스트식 점검 등을 통하여 간단한 형식으로 평가를 실시하고 그 내용을 서술식으로 기술할 수 있다.

입법평가의 기준 중 ‘효과성 또는 효율성’ 및 ‘입법이 미치는 영향’을 분석하는 경우에는 비용과 편익·효과에 대한 분석을 수반하므로, 외부 연구기관 또는 평가전문 연구기관 등을 활용하여 가급적 계량적인 분석을 하고, 그 비용과 편익·효과의 산정 결과를 쉽게 알 수 있

도록 표, 그림 등으로 요약·제시하여야 한다. 이 경우 비용과 편익·효과를 산정하기 위한 가정이나 전제를 간단하게 명시하는 한편, 그 구체적인 내용은 참고 자료로 반드시 첨부하여야 한다.

다만, 관련 내용에 대한 통계적 기반이 마련되어 있지 않거나 계량적인 분석에 지나친 비용 지출과 분석기간의 장기로 시기적절한 입법의 마련에 어려움이 있는 등 불가피한 사유가 있을 경우에는 서술적인 분석으로 대체할 수 있다. 이처럼 서술적인 분석으로 대체하는 경우에는 그 사유를 반드시 입법평가서 관련 항목에 명시하고, 자료수집이 가능한 선에서 관련 통계자료를 제출하여야 하며, 서술적 분석의 한계에 대하여 검토하여야 한다.

특히, 비용과 편익·효과가 특정 집단이나 개인에게 불공평하게 발생하는 경우에는 특정 집단이나 개인에게 미치는 영향의 정도와 그 규모 등을 가능한 한 수량적인 수치로 기술하여야 한다.

또한, 비용과 편익의 비교 및 검토를 위하여 아래와 같은 사항을 일반적으로 점검하여야 한다.

- 직접적·간접적인 비용과 편익의 요인들을 분석하였는가?
- 모든 비용 부담자와 편익 수혜자를 파악하였는가?
- 비용과 편익의 측정지표와 측정수단을 결정하였는가?
- 비용과 편익의 측정을 위한 적정시점을 결정하였는가?
- 불확실성을 고려한 적절한 신뢰구간을 부여하였는가?
- 연도별로 비용과 편익의 변화추이 또는 할인율을 반영하였는가?
- 계량화되지 못한 비용과 편익의 내용과 성격을 파악하였는가?

그리고, 비용을 산정할 때에 그 비용의 산정 범위는 현실적으로 산출이 가능한 비용으로 하되, 가급적 행정비용과 기업의 관료비용(행정청이 요구하는 정보의무, 보고의무, 문서의무로 인하여 기업이 부담하는 행정비용)은 포함되도록 한다. 또한, 비용은 부담주체별(국가, 지방

자치단체, 기업 등), 항목별 및 연도별로 제시하여야 하며, 국가 및 지방자치단체의 재정의 증가와 감소를 초래하는 경우에는 그 증가와 감소 정도를 수량적으로 제시하여야 한다.⁴⁶⁹⁾ 다만, 간접비용의 산출이 필요한 경우에는 그 간접비용의 추계치를 산정하여 제시하여야 한다. 한편, 사전평가와 사후평가의 공통적인 평가기준에 대해서는 그 평가

469) 의약품관리종합정보센터가 의약품유통정보를 제약업체 등에게 제공하는 경우 수수료를 받을 수 있도록 하는 『약사법 시행령 개정안』에서 그 수수료 정수에 따른 관련 업체의 비용 부담 정도를 산출한 사례를 참고로 제시하고자 한다.

- 대상업체수 : 총754개 업체(제조업체 307개, 수입업체 447개)
- 수수료 산정기준
 - 의약품정보센터의 수수료 규정 신설 후 '09-'13년간 연평균 수수료 정수액은 3억원으로 추정됨.
 - 정보 제공 요청 1건당 평균 수수료는 약 55만원으로 추정

| 구분 | '09년 | '10년 | '11년 | '12년 | '13년 | 평균 |
|----------------------|------|------|------|------|------|-----|
| 정보제공 건수 | 450 | 500 | 550 | 600 | 650 | 550 |
| 정보제공수수료 (단위: 백만원) | 248 | 276 | 303 | 331 | 358 | 303 |

- 정보제공 건수 산출근거: 동 센터 개소 이후 '07. 11. - '08. 6.까지 월별 정보제공 평균건수가 35.6건이므로, '08년 예상 건수는 427건이나, 매년 점차 정보제공 건수가 증가할 것으로 예상 향후 5년간 추정치를 작성
- 정보제공수수료 산출근거: 동 센터 개소 이후 '07. 11. - '08. 6.까지 정보제공 건당 평균 파일 용량 332KB, 평균 코드라인수 65줄이었으며, 이를 토대로 계산 시 건당 평균 수수료는 551,000원
 - 연도별 수수료 = 연도별 정보제공건수 × 건당 평균 수수료
 - 수수료 = 자료이용료(정보생산을 위해 센터가 구축·관리하는 의약품유통 기초자료 활용량 또는 활용 후 생산된 통계자료량을 말하고, 통계청고시인 통계자료제공규정을 준용) + 소프트웨어개발비(통계산출을 위한 프로그램 개발비용으로 코드라인수에 의한 개발 규모에 따라 산정하며 개발규모에 따른 소프트웨어 개발비는 개발원가와 직접경비의 합으로 산정하고, (구) 정보통신부고시인 소프트웨어사업대가의 기준을 준용)
- 개별 업체별로 수수료 부담 비용은 정보공개 요청 건수 및 정보 형태에 따라 달라지므로 개별 산출이 곤란하나,
 - 제약업체 등 관련 업체는 유사 정보를 민간정보업체에서 제공받으려면 개별업체가 연간 2억원에서 최대 15억원의 비용을 지출하나, 센터의 연간 총 수수료정수액은 3억원 정도에 불과함.
 - 민간정보업체에 지불하는 연간 정보 비용 : 책자와 DDD 구입 시, 연 2억3천만원 소요

| 서비스 | 제공 형태 | | 비 고 |
|---------------------|-------|---------|---|
| | 책자 | DB | |
| Sales Audit (책자) | KHPA | 4,700만원 | 책자에 비해서 DB가 내용이 풍부하고 자세함 |
| | KCPA | 3,300만원 | |
| | KPA | 6,700만원 | |
| KMDI | - | 6,000만원 | - |
| DDD | - | 8,000만원 | 고혈압, 당뇨병, 호흡기, 항암제 등과 같이 시장별로 구분·판매하며 각각의 시장규모에 따라 금액 달리 산정 |

내용을 반드시 제시하여야 한다. 다만, 법령 또는 법령안이 공통적인 평가기준과 관련이 없거나 그 평가기준에 따른 평가를 할 수 없는 경우에는 “이 법령(법령안)은 000의 기준과 관련이 없다.” 또는 “이 법령(법령안)은 000의 기준에 대해 정확한 평가를 할 수 없는 상황이다.”라고 명시하여야 한다.

나. 입법평가서 작성 방법

입법평가서는 입법평가의 종류에 따라 사전평가서와 사후평가서로 구분되며, 각 평가서의 양식과 그 작성 방법은 아래와 같다. 앞으로 입법평가의 시범 사례 또는 모범적인 사례가 축적되면 실제 평가서 작성사례를 추가하여야 한다.

(1) 사전평가서와 그 작성 방법

사전평가서는 그 개요와 평가대상별 세부 평가 내용으로 구성하되, 그 개요는 아래의 표를 사용하여 간략하게 기술하고, 그 평가대상별 세부 평가 내용은 각 평가기준별로 평가한 내용을 구체적으로 상세하게 기술한다.

● 사전평가서 개요

표 18. 사전평가서

| ※ 관리번호 | 사전평가 기본자료 및 개요 | |
|------------|---|---|
| 법령명 | 000안 (※ 제정, 전문/일부개정 등이 드러나도록 기술) | |
| 소관부처 및 작성자 | 000부 000국 000과 국장 000, 과장 000 등, 전화번호 기재 | |
| 입법일정 | 대상부처 | ※ 법안 주요내용 중심 관련 부처 기술 |
| | 협약기간 | 200 . . . - 200 . . . (10일간) |
| | 협약결과 | ※ 협약결과의 주요 내용을 요약 기술하 되, 구체적인 내용은 별첨할 것 · 000부: ---이견이 있어 협의 반영 · 000부: ---이견이 있었으나, 미반영 |

제 3 절 입법평가지침의 주요 내용 및 평가기준

| ※ 관리번호 | | 사전평가 기본자료 및 개요 | |
|---|---|--|--|
| | 입법예고 | 예고기간 | 200 . . . - 200 . . . (20일간) |
| | | 예고결과 | ※ 예고결과의 주요 내용을 요약 기술하 되, 구체적인 내용은 별첨할 것 · 협회: --한 의견이 있었으나, 미반영 · 단체: --한 의견이 타당하여 반영 |
| 기타 의견 수렴 절차 | 공청회/토 론회 등 | 개요 | · 일시: 200 . . . · 주요참석자 : |
| | | 주요내용 | ※ 주요 내용을 간단히 요약 기술하되, 구체 적인 내용은 별첨할 것 |
| 평가대상 | 1. 0000 제도 도입(안 제0조) 2. 과징금 부과(안 제0조) 3. 이행강제금 부과(안 제0조) ※ 법령안 내용 중 사전평가를 실시할 주요 내용을 선별하여 기술 | | |
| 평가기준 | 안 제0조 | ※ 평가기준을 선정하여 열거하되, 중점 평가기준을 적시함 ※ 개별적으로 추가 적용할 평가기준이 있으면 그 기 준도 명시 | |
| | 안 제0조 | - | |
| | 안 제0조 | - | |
| 평가방법 <input type="checkbox"/> 외부 위탁 <input type="checkbox"/> 직접 수행 (※ 해당 사항에 √ 표시) | 안 제0조 | 입법 필요성 | ※ 평가기준별 평가 결과를 간단하게 기술 (이하 같음) (예) 필요성 심사, 비교법 등 |
| | | 효율성/효과성 | (예) 비용편익분석, 비용효과분석 등 |
| | | 부패 상벌 등에 미치는 영향 | - |
| | | 실효성 | - |
| | 안 제0조 | - | - |
| 안 제0조 | - | - | |
| 평가 결과 | 안 제0조 | ※ 각 평가기준별 평가 결과와 그를 종합한 평가 결 과를 간단하게 요약 적시 (예) 입법의 필요성과 효율성은 높으나, 그 실효성이 낮 음. 그러나 실효성은 적극적인 홍보 및 예산·인력 의 추가 확보 조치가 해결되면 제약요소를 대부분 극복 가능 | |
| | 안 제0조 | - | |
| | 안 제0조 | - | |

● 평가대상별 세부 평가 내용

1. 000 제도 도입(안 제0조)

가. 입법대안 간 비교분석 및 최종 입법대안 선정 결과

- 문제점: 현재의 문제점과 그 원인과 정도에 대한 분석 내용을 충분히 기술
- 목표 설정 및 입법대안 제시
 - 문제를 해결하려는 미래상태(목표)를 명확하고 구체적으로 기술하고, 상위목표와 하위목표로 구별하는 등 가능한 명확하게 제시
 - 목표달성을 위한 입법대안을 2-3개 정도 제시
- 입법대안 간 비교분석과 최종 입법대안 선정
 - 입법대안 간 비교분석 내용을 표, 그림 등으로 요약하여 기술하고, 최종 입법대안을 선정하게 된 배경과 이유를 상세하게 기술

나. 평가기준별 평가 내용(470)

- 입법 필요성
 - 법령안 내용에 대한 필요성을 검토·분석하여 그 내용을 상세하게 기술
- 입법의 효과성/효율성
 - 입법의 비용과 편익·효과를 위에서 살펴본 기본적인 작성 방법에 따라 구체적이고 계량적인 수치로 기술
 - 제도 도입에 따른 비용의 부담자 모두를 열거하고, 그 부담자별 비용 부담의 비율과 향후 5년간 부담액의 규모, 비용 측정 방법과 그 비용 산정의 전제 및 가정 등을 가급적 계량화하여 상세하게 제시
 - 제도 도입에 따른 문제점 감소, 부담 감소, 개선 효과 등의 편익도 비용과 마찬가지로 가급적 계량화하여 제시

- 계량화되지 못한 비용과 편익의 내용을 제시하고, 그 비용과 편익을 반영할 것인지에 대한 설명과 반영하지 않는 경우에는 그에 대한 이유를 부연 설명

○ **법령이 부패, 성별 등에 미치는 영향**

- 000제도 도입이 부패를 유발할 요인이 있는지를 준수의 용이성, 재량의 적정성, 행정절차의 투명성 차원에서 각각 검토·분석한 내용을 구체적으로 기술
- 000제도 도입이 남녀평등에 어떠한 영향을 미치는지와 남녀차별적인 요소는 없는지를 검토·분석한 내용을 구체적으로 기술
- 000제도 도입이 경제에 특별한 영향을 미치는지를 검토·분석한 내용을 구체적으로 기술
- 그 밖에 000제도 도입이 특별하게 영향을 끼칠 수 있는 영향(소비자, 물가, 중소기업, 환경 등)을 검토·분석한 내용을 기술

○ **실효성**

- 000제도가 도입될 경우 행정조직의 인력과 예산, 민간의 부담 정도, 현실 여건 등을 고려할 때, 집행가능하고 규범수범자들이 준수가능한지를 평가하여 그 내용을 구체적으로 기술

○ **개별기준이 있는 경우 그 기준에 대한 검토·분석 내용을 구체적으로 기술**

- (예) 법적합성 검토 : 다른 000법과의 모순·충돌 여부 및 법령의 명확성, 이해가능성 등에 대한 검토·분석 내용 기술

○ **평가의 위탁 수행 시 그 평가 내용**

- 사전평가의 수행을 외부 연구기관 또는 입법평가 전문연구기관에 위탁 수행한 경우에는 수탁기관, 평가기간, 평가 내용을 표로 알아보기 쉽게 요약하여 기술하고, 구체적인 내용은 별도 자료로 제출

다. 평가 결과 종합

- 평가기준별 평가 내용을 간단하게 요약한 후, 평가기준 전체를 종합하여 해당 규정의 신설(개정)이 필요한지 여부와 그

내용이 적정한지 여부를 구체적으로 기술

2. 과징금 부과(안 제0조)

※ 1. 000제도 도입과 같은 요령으로 작성

(2) 사후평가서와 그 작성 방법

사후평가서도 사전평가서와 마찬가지로 그 개요와 평가대상별 세부 평가 내용으로 구성하고, 개요는 아래의 표를 사용하여 간략하게 기술하고, 그 평가대상별 세부 평가 내용은 각 평가기준별로 평가한 내용을 구체적으로 상세하게 기술한다.

● 사후평가서 개요

표 19. 사후평가서

| ※ 관리번호 | 사후평가 기본자료 및 개요 |
|-------------|--|
| 법령명 | 000법률(시행령, 시행규칙) (※ 법형식이 드러나도록 기술) |
| 작성 부서 및 작성자 | 입법평가위원회 사무국 000팀 팀장 000 등, 전화번호 기재 |
| 관련 부서 및 담당자 | 000부 000국 000과 과장 000 등, 전화번호 기재 |
| 평가대상 | 1. 정기적성검사제도(안 제0조) 2. 과징금제도(안 제0조) ※ 법령안 내용 중 사후평가를 실시할 평가대상을 확정하여 기술 |

470) 평가기준별 세부 평가 내용은 개조식으로 작성하되, 가급적 관련 통계자료 및 기초자료를 풍부하게 적시하고, 다른 국내외 입법례와 기존 연구 결과에 대한 소개 등을 포함하여 객관적이고 계량적인 논거를 제시하는 등으로 구체적이고 상세하게 기술한다. 사후평가의 경우도 동일하다.

| ※ 관리번호 | 사후평가 기본자료 및 개요 | | |
|----------------|----------------|---|---|
| 사전평가의 주요 내용 | 평가기간 | ※ 평가대상별로 사전평가를 한 기간 명시하되, 사전평가를 실시하지 않은 경우에는 ‘해당 없음’으로 기재 1. 정기적성검사제도 - 200 . . . - 200 . . . (00일간) 2. 과징금제도 : 해당 없음 | |
| | 주요 내용 | ※ 사전평가 결과의 주요 내용과 관련 주요 통계치를 평가대상별로 요약하여 기술 1. 정기적성검사제도 | |
| 평가기준 | 안 제0조 | ※ 평가기준을 선정하여 열거하되, 중점 평가기준을 적시 (이하 같음) 1. 정기적성검사제도 - 입법의 실효성, 효과성/효율성, 문제점/부작용 - 입법의 실효성과 효과성 중심으로 평가 - 그 외 추가 적용할 평가기준을 선별(비용) ※ 개별기준은 필요에 따라 추가 여부 선택 가능 | |
| | 안 제0조 | - | |
| 평가방법 | 안 제0조 | 입법 실효성 | ※ 평가기준별 평가 결과를 간단하게 기술 (이하 같음) (예) 실무데스트, 전문가 자문 등 |
| | | 효율성/효과성 | (예) 비용편익분석, 비용효과분석 등 |
| | | 문제점부작용 | (예) 문제점·요인 분석 등 |
| | | 비용 | (예) 비용분석, 비교법 등 |
| 안 제0조 | - | - | |
| 평가 결과 | 안 제0조 | ※ 각 평가기준별 평가 결과와 그를 종합한 평가 결과를 간단하게 요약 적시 (예) 입법의 실효성이 적고 그 효과도 낮아 해당 규정은 삭제하거나 적어도 그 검사 주기를 완화할 필요가 있음. | |
| | 안 제0조 | - | |

● 평가대상별 세부 평가 내용

| |
|--|
| <p>1. 정기적성검사제도 도입(안 제0조)</p> <p>가. 사후평가 실시 배경 및 사유</p> <p>○ 사후평가를 실시하게 된 배경 및 사유를 구체적으로 기술</p> |
|--|

나. 평가기준별 평가 내용

- **입법 실효성**
 - 정기적성검사제도의 집행 실적, 법 준수율, 현실 괴리 정도 등에 대하여 검토·분석한 내용을 구체적으로 기술
- **입법의 효과성/효율성**
 - 사전평가서와 마찬가지로 가급적 정기적성검사제도의 비용과 편익·효과에 대한 계량적으로 분석한 결과를 상세하게 기술
- **문제점 및 부작용**
 - 정기적성검사제도가 유발하고 있는 문제점이나 부작용 등을 검토·분석한 내용을 구체적으로 기술
- **개별기준이 있는 경우 그 기준에 대한 검토·분석한 내용을 구체적으로 기술**
- **위탁 수행 시 그 평가 내용**
 - 사후평가를 입법평가 전문연구기관에 위탁 수행한 경우에는 평가 내용을 표로 알아보기 쉽게 요약하여 기술하고, 구체적인 내용은 별도 자료로 첨부

다. 평가 결과 종합

- **평가기준에 대한 종합 평가**
 - 평가기준별 평가 내용을 간단하게 요약하고, 그 평가기준 전체를 종합한 결론을 구체적으로 기술
- **규정의 개정·폐지 필요 여부**
 - 위 종합 평가 결과 해당 규정의 개정·폐지가 필요한지 여부에 대하여 의견을 기술

2. 과정금제도(안 제0조)

- ※ 1. 정기적성검사제도 도입과 같은 요령으로 작성

다. 입법평가위원회 상정안건 및 평가결과통보서 작성 방법

(1) 입법평가위원회 상정안건 작성

● 사전평가의 경우: 상정안건을 아래의 목차로 구성

- I. 법령안의 제·개정 이유 및 주요내용
 - 1. 법령안 제정(개정) 이유
 - 2. 법령안의 주요내용
- II. 현행 법령의 기본체계와 법령안의 비교
 - ※ 법령(안) 내용이 복잡하여 추가·보충 설명이 필요한 경우
- III. 평가대상별 사전평가 결과
 - 1. 000 제도 도입(안 제0조)
 - 2. 과징금 부과(안 제0조)
 - 3. 이행강제금 부과(안 제0조)
 - ※ 평가대상별로 사전평가의 핵심내용을 평가기준별로 요약하여 제시하고, 종합 평가 결과를 간략하게 제시
- IV. 사전평가서 개요와 세부 평가 내용
- V. 참고 자료 (※ 해당 자료가 있는 경우)

- 1. 법령안과 제·개정이유서 (신·구조문대비표 포함)
- 2. 평가기준별 관련 통계자료 및 기초자료
- 3. 비용과 편익/효과 산출시 그 산정기준과 전제/가정
- 4. 부처협의, 입법예고 등 사전 의견수렴 결과
- 5. 부처간 회의자료, 국회·언론 지적사항, 감사 지적사항 등

● 사후평가의 경우: 상정안건을 아래의 목차로 구성

- I. 현행 법령의 기본체계와 주요내용
 - 1. 현행 법령의 기본체계
 - 2. 현행 법령의 주요내용 (※ 평가대상과 관련된 내용 위주로 작성)
- II. 사후평가의 실시 배경 및 이유
- III. 평가대상별 사후평가 결과
 - 1. 정기적성검사제도 도입(안 제0조)
 - 2. 과징금 부과(안 제0조)

※ 평가대상별로 사후평가의 핵심내용을 평가기준별로 요약하여 제시하고, 종합 평가 결과를 간략하게 제시
- IV. 사후평가서 개요와 세부 평가 내용
- V. 참고 자료 (※ 해당 자료가 있는 경우)
 - 1. 현행 규정의 문제점·부작용 등에 대한 국회, 감사원, 언론 지적사항
 - 2. 평가기준별 관련 통계자료 및 기초자료
 - 3. 비용과 편익/효과 산출시 그 산정기준과 전제/가정
 - 4. 주무부처의 평가의견 등

(2) 입법평가 결과통보서 작성

● 사전평가의 경우

표 20. 사전평가 결과통보서

| ※ 관리번호 | 사전평가 결과통보서 | |
|--------------------|---|------------------------------|
| 법령 | 000안 (※ 제정, 전문/일부개정 등이 드러나도록 기술) | |
| 소관부처 및 작성자 | 000부 000국 000과 국장 000, 과장 000 등, 전화번호 기재 | |
| 평가대상 및 평가기준별 평가 결과 | 000제도 도입 (안 제0조) | ※ 주무부처의 종합 평가 결과를 기재 (이하 같음) |
| | 과징금부과 (안 제0조) | - |
| | 이행강제금 부과(안 제0조) | - |

제 3 절 입법평가지침의 주요 내용 및 평가기준

| ※ 관리번호 | 사전평가 결과통보서 | |
|----------------|------------------|--|
| 입법평가 위원회의 심의결과 | 000제도 도입 (안 제0조) | <p>※ 위의 종합 평가 결과에 대한 위원회의 심의 결과를 제시 (이하 같음)</p> <p>(예) 사무국의 종합 평가 결과가 그 평가 내용이 타당하다고 인정되므로 원안 동의</p> <p>(예) 사무국의 종합 평가 내용 중 입법의 효과성/효율성 분석에 있어 그 비용 산정의 합리성이 적으므로 비용 산정 보완 필요</p> <p>(⇒ 사무국은 위원회의 심의 결과를 반영하여 평가 결과에 문제나 이견을 제시하는 경우에는 그 구체적인 내용과 이유를 함께 적시)</p> |
| | 과징금부과 (안 제0조) | - |
| | 이행강제금 부과(안 제0조) | - |

● 사후평가의 경우

표 21. 사후평가 결과통보서

| ※ 관리번호 | 사후평가 결과통보서 | |
|--------------------|-------------------------------------|--|
| 법령명 | 000법률(시행령, 시행규칙) (※ 범형식이 드러나도록 기술) | |
| 관련부처 및 담당자 | 000부 000국 000과 과장 000 등, 전화번호 기재 | |
| 평가대상 및 평가기준별 평가 결과 | 정기적성검사 제도(안 제0조) | ※ 입법평가위원회 사무국의 종합 평가 결과를 기재 (이하 같음) |
| | 과징금부과 (안 제0조) | - |
| 입법평가 위원회의 심의결과 | 정기적성검사 제도(안 제0조) | ※ 위의 종합 평가 결과에 대한 위원회 심의 결과의 주요 내용을 기술하고, 법령의 개정 필요 여부 등을 명시 (이하 같음) |
| | 과징금부과 (안 제0조) | - |

라. 기타 참고 자료 작성 방법

입법평가서, 입법평가위원회 상정안건과 그 심의 결과통보서를 작성하는 과정에서 별도로 참고하거나 첨부하는 자료를 작성하는 경우 비용과 편익·효과의 산정기준과 그 산출 내역은 가급적 표, 그림 등을 활용하면서 알기 쉬우면서도 아주 구체적으로 자료를 작성하되, 그 외의 참고 자료는 1~2페이지 정도로 주요하고 핵심적인 내용을 위주로 간략하게 작성하여야 한다.

제 5 장 결 론

입법평가란 입법과정의 전체적인 순환 구조 속에서 어떤 사회문제를 해결하기 위해 입법의 필요성이 있는지를 판단하고, 입안자가 구체적인 입법대안을 분석하여 최적의 입법대안을 선택하고 입법의 효과성, 효율성, 집행가능성, 이해가능성 등에 대한 평가를 거쳐 법령을 마련하며, 그 법령이 시행되는 과정에서 입법목적은 달성하는지, 법령이 현실에 맞고 실효성이 있는지 등을 평가하고 그 결과를 바탕으로 법령을 개정할 필요가 있는지 여부를 분석하는 일련의 제도를 말한다. 즉, 입법평가는 입법과정이나 법령정비와 관련하여 법령안이나 법령이 미치는 포괄적인 영향을 과학적이고 객관적인 방법을 통해 측정·평가함으로써 국민이 잘 지킬 수 있는 좋은 법을 만드는 한편, 그 실효성이 적고 현실과 거리가 먼 법령의 정비 필요성을 판단하는 제도이다.

독일, 스위스 등 주요 각국에서는 이러한 입법평가를 제도화하여 시행하고 있으나, 우리나라에서는 부패영향평가, 규제영향분석, 성별영향평가 등 입법 관련 각종 평가제들을 개별적으로 분산 도입하여 시행하고 있을 뿐이다. 이러한 입법 관련 각종 평가제도들은 특정 분야의 평가나 분석을 통해 정책의 효과성과 법령의 질을 높이는데 일정 부분 기여를 하고 있으나, 각 평가주체들의 필요에 따라 개별적인 평가시스템에 따라 특정 분야에 국한된 평가를 분산 수행해 온 결과, 입법 관련 평가요소가 중복되거나 평가 상호간 관계가 불명확하고, 정부입법과정을 복잡하게 만들어 정책의 법제화에 소요되는 기간을 장기화하며, 주무부처의 입법에 따른 부담과 각종 평가에 따른 비용을 증가시키고, 평가기준과 기법의 개발 등 입법 관련 평가의 전문성을 확보되지 않는 문제가 있다. 나아가 독일, 스위스 등과 같이 입법에 대한 포괄적이고 종합적인 평가시스템은 도입되지 않았고, 특히

법령이 시행되고 난 이후에 법령이 실효성이 있는지, 어떤 부작용은 없는지 등에 대해 객관적이고 체계적으로 분석·검토하여 해당 법령을 개정할 필요가 없는지 등을 평가하는 체계적인 시스템은 마련되어 있지 않은 상태이다.

그러나 우리나라에서도 법령에 의해 규율되는 국민생활영역이 지속적으로 늘어나고 있는 반면, 과잉입법, 졸속입법, 대응입법 등으로 법령의 효과성·수용이 떨어져 입법목적은 달성하지 못하거나 당초에 예상하지 못한 부작용이 발생하는 등 입법의 위기 또는 입법의 실패 현상이 발생하고 있다. 따라서 우리나라도 불필요한 법령의 제정이나 개정을 막고 부작용이 많고 현실과 괴리가 큰 법령을 정비하여 질 높은 좋은 법을 만들려는 노력이 있어야 한다. 이를 위해서는 주요 각국과 같이 입법과정에서 입법이 미치는 다양한 영향과 입법이 가져오는 성과를 객관적으로 측정하는 평가시스템을 도입할 필요가 있다.

따라서 정부입법과정에서 법제처의 법령 심사 전에 이루어지고 있는 현행 입법 관련 각종 평가제도들을 통합하여 윈스톱의 입법평가제를 도입하되, 현재 제대로 평가되지 않고 있는 다른 평가기준을 포함하여 법령안에 대한 종합적인 평가가 되도록 하여야 한다. 이를 통해 복잡한 정부입법과정을 개선하는 등 입법프로세스를 효율화하고 정책의 신속한 법제화를 도모하는 한편, 불필요한 입법을 방지하고 국민의 기본권 보호와 공익의 실현 등에 가장 최적인 입법대안을 찾아내어보다 좋은 법을 만드는데 도움을 줄 수 있다.

또한, 현재까지의 법령정비 방식은 법제처가 다양한 채널을 통해 정비의견을 수렴한 후 위원회의 자문을 받아 법령정비대상으로 최종 결정을 하면 그에 대해 소관 부처에 통보하고 소관 부처가 해당 법령을 정비할 것인지 여부는 자율에 맡기는 시스템인바, 법령 전반에 대한 계획적인 정비나 법령정비과제의 발굴에 한계가 있었고 법령에 대한 객관적이고 종합적인 분석·평가를 통해 법령정비의 필요성을 객관적

으로 제시하는 시스템이 부족하였으며, 소관 부처로 하여금 이를 수용하여 법령을 입안하도록 구속하는 힘이 부족한 점이 있었다.

따라서 현행 법령을 객관적으로 분석·평가하여 그 평가 결과를 바탕으로 법령정비의 필요성 여부를 판단하는 사후평가시스템으로 체계화할 필요가 있다. 이를 통해 현행 법령 중 당초 입법목적 달성하지 못하거나 실효성이 적고 현실과 맞지 않는 법령이나 사회적으로 문제가 있고 국민과 기업에 불편과 부담을 주는 법령 등을 찾아내어 법령정비를 효과적으로 추진하는데 도움을 줄 수 있다.

위 사전평가와 사후평가는 상호 연계와 결과의 환류, 평가의 전문성 확보 등을 위하여 함께 도입하여야 하고, 사전평가와 사후평가를 독립적이고 중립적인 입법평가위원회를 설치하여 객관적이고 타당한 입법평가가 되도록 하여야 한다.⁴⁷¹⁾

471) 통합 입법평가제를 도입함에 따라 현행의 정부입법과정과 법령정비체계가 달라지는 모습을 요약하여 정리하면 다음과 같다.

| 현행 (복잡·비체계화) | | 통합입법평가제 도입 (효율화·전문화·체계화) | | | | | | |
|--|---|----------------------------------|--|---|----------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|--------------------------|
| 국회 본회의 상임위 | ↔ | 대통령 재가 ↑ 국무회의 ↑ 차관회의 | 국회 본회의 법사위 상임위 | ↔ | 대통령 재가 ↑ 국무회의 ↑ 차관회의 | 입법평가 전문 연구기관 (입법평가위원 회 지원) | | |
| | | ↑ | | | ↑ | | | |
| 복잡한 입법절차와 각종 입법 관련 평가의 분산 수행으로 법제화 지연 및 평가의 비체계성 (비전문성) | | 법제처 심사 (법령정비) | 입법프로세스의 효율화와 각종 입법 관련 평가제도의 통합 실시로 입법의 질 제고 및 평가의 체계화(전문화) | ↑ | 법제처 심사 (법령정비) | 입법평가위원회 | | |
| | | ↑ | | | ↑↓ | | | |
| | | 규제영향평가 규제심사 | | | 통합입법평가 (입법평가위원회) | | 1.통합된 사전적 입법 평가 2.사후적 입법 평가 | |
| | | ↑ | | | ↑ | | | |
| | | 부패영향평가 입법예고 | | | ↑ | | 입법예고/ 당정협의/ 부처협의* | ⇒ 사후평가 결과는 법제처의 법령정비와 연계 |
| | | ↑ | | | | | ↑ | |
| 성별영향평가 관계기관 협의 | ↑ | ↑ | | | | | | |
| ↑ | | ↑ | | | | | | |
| 성별영향평가 입안/입법계획 | | ↑ | 입안/ 입법계획 | | | | | |
| | | | 사후평가를 통한 법령정비의 체계화 | | | | | |

이처럼 주요 각국과 같이 사전평가와 사후평가를 우리나라에 본격적으로 도입·실시하려는 경우 그 성공적 도입을 위해서는 ①입법평가제 도입에 대한 여건과 국민적 공감대를 조성하고 체계적인 교육훈련 등을 통해 입법평가 관련 전문 인력과 전문연구기관을 육성할 필요가 있으며, ②주무부처는 소관 법령에 대한 통계자료와 기초자료를 축적하여 이를 공동 활용할 수 있는 기반을 구축하여야 하며, ③국민과 사회에 미치는 영향이 큰 법령 일부를 대상으로 입법평가를 시범적으로 실시하고, ④입법평가기준과 평가절차 등에 대한 실무지침서나 업무매뉴얼을 마련하며, ⑤입법평가제에 대한 법적 근거 마련을 위한 입안 작업과 입법평가를 위한 전담조직의 설치에 필요한 행정적 사전 조치를 하는 등 정부 차원에서 입법평가제 도입을 위한 준비를 미리 하여야 한다.

특히 통합 입법평가제의 도입·실시를 위해서는 위에서 언급한 바와 같이 입법평가에 관한 실무지침서를 미리 마련하여야 하는데, 이러한 실무지침서는 입법 평가 관련 공무원과 일반국민들에게 입법평가제의 전반적인 사항을 쉽게 파악할 수 있게 해 주고, 입안자에게는 입법평가의 수행절차와 수행방법에 대한 업무지침과 그 내용에 대한 교육기능을 함으로써 입법평가제도가 신속하게 정착하도록 도와준다. 그리고 기존 연구나 실제 적용 사례를 조사·연구하여 입법평가에 관한 이론과 경험을 일반화하고 체계하는데 도움을 주고, 이를 통해 입법평가가 어떠한 절차와 방법에 따라 이루어져야 하는지를 알기 쉽게

* 입법과정의 효율화를 위하여 이 논문에서는 입법과정 자체에 개선방안에 대해서는 논하지 않았으나, 입법과정을 효율화하고 정책의 법제화 지연을 방지하기 위한 하나의 방안으로 부처협의와 입법예고를 동시에 실시하도록 『법제업무운영규정』 등 관련 규정을 정비하고, 당정협의도 이와 동시에 실시하도록 입법프로세스를 개선하는 것이 바람직하다. 그 외에 우리나라의 입법과정 자체에 대한 개선방안에 관한 구체적인 사항은 김은철, 입법과정의 개선방안에 관한 연구, 조선대학교원 박사학위논문, 2005.을 참고

설명하는 기능을 한다.

그리고 입법평가 실무지침서를 마련하려는 때에는 첫째, 합리적인 입법평가 대상의 선정을 위하여 현행 법령을 입법평가 대상이 되는 법령과 그 대상에서 제외되는 법령 등으로 개략적으로 선별하는 작업을 하고, 둘째, 입법평가에 적합한 평가모델 개발의 기초가 될 수 있도록 평가방법과 절차에 관한 표준모델을 개발하여야 하며, 셋째, 외국의 평가 사례 등을 확인·조사하여 실무지침서에 반영할 필요가 있는 사항을 발굴하는 등 사전 준비 작업이 또한 필요하다.

이러한 준비 과정을 거쳐 입법평가 실무지침서를 마련하는 경우 그 실무지침서의 내용에는 모든 법령에 공통으로 적용될 사항이 있을 수 있고, 개별행정 분야별로 그 특성을 반영할 부분이 있으므로 일반적인 실무지침서와 개별적인 실무지침서를 따로 마련하는 것이 바람직할 것이다. 다만, 개별적인 실무지침서는 입법평가제가 실시되어 정착되어 가는 과정에서 개별행정 분야별 입법평가에 관한 경험과 지식이 축적되어야 그 내용을 구체화할 수 있을 것이다.

또한, 통합 입법평가를 실시하는 경우 입법평가 수행기관인 주무부처와 입법평가 총괄기관인 입법평가위원회의 업무와 역할이 각기 다르므로, 일반적인 실무지침서도 주무부처의 입법평가 절차에 관한 매뉴얼, 입법평가위원회의 입법평가 검토 매뉴얼, 그리고 입법평가서 등 자료 작성 매뉴얼로 구분하여 마련하는 것을 기본 방향으로 하여야 한다. 주무부처의 입법평가 절차에 관한 매뉴얼에는 입법평가에 관한 개요, 입법평가의 주요 내용, 주무부처가 입법단계별로 조치해야 할 사항, 입법평가의 사후 관리, 입법평가의 모범 사례 제시 등이 포함되어야 하고, 입법평가위원회의 입법평가 검토 매뉴얼에는 입법평가의 주요 내용, 입법평가방법과 절차 등 입법평가 내용의 타당성 검토, 입법평가 검토 결과 정리 등이 포함되어야 하며, 입법평가서 등 자료 작성 매뉴얼에는 입법평가서 작성방법, 입법평가위원회 상정안건안 작성방

법, 기타 참고자료 작성방법 등이 실제 사례를 들어 설명한 자료가 포함되어야 한다.

그러나, 입법평가에 관한 외국의 사례가 부족하고 국내에서는 입법평가제 도입 방안을 논의하는 단계이라 이 연구에서 개별적인 실무지침서 및 입법평가 관련 기관별로 구분된 세부적인 실무지침서를 마련하여 제시하지 못한 미흡한 점은 있으나, 이 연구를 통하여 일반적인 실무지침서에 포함되어야 할 기본적이고 주요한 내용을 제시하여 입법평가 실무지침서를 마련하는 기초를 제공하는 한편, 이를 토대로 향후 입법평가의 실무 사례 연구와 시범 실시 등을 통하여 입법평가 실무지침서를 추가·보완되기를 기대한다.

따라서 이 연구에서는 일반적인 실무지침서에 포함되어야 하는 기본적이고 주요 내용에 해당하는 입법평가에 관한 개요, 입법평가의 주요 내용, 입법평가의 기준, 입법평가의 사후 관리, 입법평가서와 기타 자료 작성 방법 등에 관한 세부적인 실무지침을 마련하는데 중점을 두었다.

입법평가에 관한 개요에는 입법평가의 비전, 목표, 개념, 필요성과 기능, 법적 근거 등에 관한 사항을 간략하게 설명하고, 입법평가의 주요 내용에는 입법평가 관련 기관, 입법평가의 종류·대상·방법·절차 등에 관한 구체적이고 세부적인 사항을 포함하였다. 입법평가 관련 기관은 입법평가 총괄기관(입법평가위원회), 입법평가 수행 기관, 기타 입법평가 관련 기관으로 크게 분류하여 각 기관의 기능과 역할을 제시하였고, 입법평가의 종류는 사전평가와 사후평가로 구분하되, 사전평가는 그 내용에 따라 대안평가와 영향평가로 세분하였으며, 사후평가는 평가시기에 따라 정기평가와 수시평가로 세분하였다.

입법평가의 대상과 관련하여서는 그 대상 선정에 관한 일반적인 실무기준을 제시하는 한편, 사전평가는 법률안, 대통령령안, 총리령안·부령안으로 구분하여 그 대상 선정 기준을 정하고, 사후평가는 입법

평가위원회가 주무부처와 협의하여 매년 평가할 대상을 정하되, 효과성이 낮거나 과도한 재정적 부담을 초래하거나 현실과 맞지 않아 그 실효성이 적은 법령, 사회적 문제가 되거나 그 부작용이 큰 법령 등을 대상으로 선정하도록 하였다.

입법평가의 방법은 정량적 평가방법과 정성적 평가방법으로 크게 구분하되, 가급적 입법평가가 타당성과 객관성을 지닐 수 있도록 정량적인 평가방법을 적용하도록 하고, 법령의 일반적·추상적 특성에 따른 한계, 입법평가에 따른 부담 등을 고려하여 그 평가 수준과 정도를 어느 정도 낮출 수 있게 하였다. 또한 사전평가의 경우에는 법령안의 형식, 국민의 권리·의무와의 관련성, 법률안에 대한 평가 실시 여부 등에 따라 정량적 평가방법과 정성적 평가방법을 적용하는 지침을 제시하였고, 사후평가의 경우에는 현행 법령 중 일부 법령을 선별하여 중점 평가를 실시하는 점을 고려하여 원칙적으로 정량적인 평가방법을 적용하도록 하였다.

그리고 입법평가의 절차에 대해서는 입법평가의 이해를 돕기 위하여 입법평가의 일반적인 절차를 소개하고, 실제 입법과정이나 법령정비를 위한 사전평가나 사후평가를 실시하는 경우 사전평가 및 사후평가의 구체적인 평가절차를 표로 요약하여 알기 쉽게 제시하였다.

한편, 입법평가는 평가 목적, 평가 방법, 평가 종류, 평가 대상, 개별 법령의 특성 등을 고려하여 그 평가기준이 적정하게 선정되어야 그 평가 결과의 객관성과 타당성을 확보할 수 있으므로 입법평가의 기준에 관한 실무지침을 제대로 마련하는 일은 아주 중요하다. 이를 위해 입법평가의 일반적인 기준을 제시하면서도 입법평가의 종류별 평가기준 및 개별법령의 특성에 따라 공통적인 평가기준과 개별적인 평가기준을 선정하는 방안을 구체적으로 제시하였다. 특히, 통합 입법평가제를 도입한 이유가 법령안 또는 법령에 대한 종합적이고 포괄적인 평가를 실시하려는 것에 그 목적이 있으므로, 기존의 입법 관련 평가기

준들은 공통적인 평가기준에 포함하여 반드시 평가되도록 하였다.

그리고 입법평가가 이루어진 후 그 사후 관리 차원에서 입법평가를 공개하는 것을 원칙으로 하되, 주무부처와 입법평가위원회의 홈페이지 등에 공고하도록 하고, 다른 법령에서 비밀이나 비공개로 되어 있거나 정치적으로 악용 소지가 높은 사항 등 예외적인 경우를 제외하고는 입법평가 결과를 모두 공개하도록 하였다. 또한, 주무부처는 특별한 사유가 없는 한 입법평가위원회의 입법평가 심의 결과를 존중하여 최대한 반영하도록 노력하고, 사후평가 결과에 따라 최종적으로 법령정비가 필요한 것으로 판단되어 법제처가 주무부처에 법령정비를 요청한 경우에는 그에 따라 법령정비계획의 수립 등 일정한 조치를 할 의무를 부여하여 입법평가 결과에 사실상 구속되도록 지침을 마련하였다.

마지막으로 주무부처나 입법평가위원회가 입법평가를 실제 수행할 때에 작성해야 할 자료는 크게 입법평가서, 입법평가위원회 상정안건, 입법평가 결과통보서, 기타 참고자료 등으로 구분하여 그 서식과 기본양식을 구체적으로 정하고 그 서식과 기본양식을 작성하는 방법에 관한 지침을 마련하였다. 특히 입법평가서의 작성은 사전평가서와 사후평가서로 나누고, 각 평가서에는 그 개요와 평가대상별 세부 평가 내용을 포함하도록 하였다. 위에서 언급한 입법평가 실무지침서에 포함된 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

| 구 분 | | 실무지침서 포함 주요 내용 |
|------------|------------|---|
| 입법평가 개요 | | <ul style="list-style-type: none"> ■ 비전, 목표, 개념, 필요성, 기능, 법적 근거에 대한 기본 설명 |
| 입법평가 주요 내용 | 입법평가 관련 기관 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 입법평가 총괄기관 : 입법평가위원회 설치·구성, 입법평가위원회 기능, 사무기구 설치·운영, 입법평가 전문연구기관의 지정·운영 ■ 입법평가 수행기관: 기본 업무, 입법단계별 주요 조치사항, 소속 연구기관 또는 외부 연구기관의 활용 ■ 기타 입법평가 관련 기관 : 법제처 중심으로 역할·기능 설명 |

| 구 분 | | 실무지침서 포함 주요 내용 |
|-----------|---------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> 평가기관 상호 관계 : 사전평가와 사후평가로 구분하여 설명 |
| | 입법평가 종류 | <ul style="list-style-type: none"> 사전평가: 대안평가와 영향평가로 세분 사후평가: 정기평가와 수시평가로 세분 |
| | 입법평가 대상 | <ul style="list-style-type: none"> 입법평가 대상 선정에 관한 일반 기준에 따라 평가 대상 법령 구분에 관한 기본적인 기준 제시 사전평가: 법령안 형식에 따라 그 대상 선정 기준 제시 사후평가: 입법평가위원회와 주무부처가 협의하여 선정하되, 선정 대상에 관한 일반기준 제시 |
| | 입법평가 방법 | <ul style="list-style-type: none"> 사전평가: 법령안 형식에 따라 정량적·정성적 평가 방법의 적용 기준에 관한 지침 제시 사후평가: 정량적 평가방법 적용 원칙 |
| | 입법평가 절차 | <ul style="list-style-type: none"> 사전평가: 입법사항(평가대상) 확인 → 입법대안 개발 → 평가범위와 평가기준 확정 → 평가 실시 → 입법대안 선정 및 평가 결과 확인 → 평가내용 검토(심의) → 평가 결과 확정 및 공개 사후평가: 평가대상 및 평가기준 확정 → 평가범위 확정 → 평가방법 및 평가절차 확정 → 평가 실시 → 평가내용 검토(심의) → 평가 결과 확정·공개 및 관련 부처 통보 |
| 입법평가의 기준 | | <ul style="list-style-type: none"> 입법평가의 일반적 기준 제시 입법평가 종류에 따른 평가기준 제시 개별법령의 특성에 따라 원칙적으로 적용해야 할 공통기준과 개별적으로 선택 적용할 수 있는 개별기준으로 구분하여 제시 |
| 입법평가 사후관리 | | <ul style="list-style-type: none"> 입법평가 완료 후 평가 결과 공개 원칙 <ul style="list-style-type: none"> 예외적으로 비공개 대상을 제외하고는 모든 평가 결과 공개 주무부처는 특별한 사유가 없는 한 입법평가 결과를 존중하여 최대한 반영 노력 의무 부과 사전평가 결과는 입법적 지원수단으로, 사후평가 결과 |

| 구분 | 실무지침서 포함 주요 내용 |
|--------------------|--|
| | 는 법령정비 필요성에 대한 객관적 논거 제공 역할로 적극 활용 |
| 입법평가서와 기타 자료 작성 방법 | <ul style="list-style-type: none"> ■ 기본적인 작성 방법 제시 ■ 사전평가서와 사후평가서 작성 방법을 구체적으로 제시 ■ 입법평가위원회 상정안건 및 그 결과 통보서 작성 방법을 구체적으로 제시 |

그러나, 이 연구는 입법평가 실무지침서의 내용에 입법평가에 적합한 표준적인 평가방법에 관한 사항, 비용편익분석 등 주요 평가방법에 관한 구체적인 내용 및 비용과 편익의 구체적인 산정 방법을 제시하지 못하였고, 현행의 환경·교통·재해영향 등 정책평가를 포함하여 통합 입법평가제를 실시할 필요성에 대해서는 충분한 검토가 없었으며, 국회의 입법과정에서의 입법평가제 도입과 실무지침 마련에 대한 검토가 전혀 이루어지지 못한 점을 미흡한 부분으로 지적할 수 있다. 앞으로 이러한 부분에 대한 별도의 연구가 계속 이루어져 입법평가 실무지침서가 보다 구체화될 수 있었으면 하는 바램이다.

마지막으로 위와 같이 통합 입법평가제를 도입하고 그 실무지침서를 마련함에 있어서는 입법평가가 입법 자체의 효과성이나 기술적·경제적 합리성에 치중하다 보면 법령을 통해 구현하려는 가치나 입법 목적이 경시될 우려도 있고, 불확실하고 복잡한 현실의 다양한 변수로 인하여 입법평가 결과가 예측한 바와 다른 상황이 발생할 수 있으며, 정치인들은 입법평가 결과를 정치적인 수단으로 악용될 수 있는 한계⁴⁷²⁾가 있음을 충분히 인식할 필요가 있다는 점을 덧붙이면서 이 글을 끝맺고자 한다.

472) 박영도. 앞의 책. 316-320p

참 고 문 헌

1. 단행본

- 국 회. 입법의 책임성과 공익성 향상을 위한 모색 -입법영향평가제도를 중심으로-. 국회개혁연속토론킵. 2004. 10. 1.
- 김유환·김동영·전훈. 정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정기능 강화방안 연구. 법제처. 2007. 11.
- 박균성·김재광. 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처. 2007. 11.
- 박영도. 입법평가의 이론과 실제. 한국법제연구원. 2007.
- 박영도·김재광, 재량행위 투명화에 따른 법령정비 효과분석기법 연구, 법제처·한국법제연구원. 2005. 11.
- 박영도·한귀현. 주요국가의 입법평가관련제도(Ⅱ) -미국의 규제영향 분석제도-. 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.
- 임명현. 입법평가론. 한국법제연구원. 2008. 8.
- 최윤철·홍완식. 입법평가제도의 도입방안에 관한 연구. 법제처. 2005. 11.
- 한국경제연구원·전국경제인연합회. 규제개혁 종합연구 제1권 -시장경제 창달과 국가경쟁력 강화를 위한 규제개혁 로드맵-. 2007.

- 홍정선. 행정법특강. 전영사. 2007.
- 홍준형·최은진·김난영. 입법평가 법제화방안에 관한 연구. 법제처. 2006. 12.
- 김재열. 규제영향분석제도의 운용과 과제. **현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제**. 한국법제연구원. 2007.
- 김중열. 성별영향평가 제도의 운용과 과제. **현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제**. 한국법제연구원. 2007.
- 박진현. 법안비용추계제도의 헌법적 의의 및 운용과 과제. **현행 입법 관련 평가제도의 운용실태와 과제**. 한국법제연구원. 2007.
- 이진국. 규제영향분석제도의 운용과 과제에 대한 토론요지. **현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제**. 한국법제연구원. 2007.
- 임명현. 법안비용추계제도의 운용과 과제. **현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제**. 한국법제연구원. 2007.
- 최윤철. 부패영향평가 제도의 운용과 과제. **현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제**. 한국법제연구원. 2007.
- 황해봉. 성별영향평가 제도의 운용과 과제에 대한 토론문. **현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제**. 한국법제연구원. 2007. 2. 22.
- 허재우. 부패영향평가 제도의 운용과 과제. **현행 입법관련 평가제도의 운용실태와 과제**. 한국법제연구원. 2007.
- 최윤철, 입법평가제도의 도입을 위한 전제조건, **입법평가의 과제와 전망**, 한국법제연구원. 2007년 국제학술회의자료집, 2007. 8. 9.
- 手塚貴大. 公共政策の企劃・實施・評價と法, **입법평가의 과제와 전망**. 한국법제연구원. 2007년 국제학술회의자료집. 2007. 8. 9.

- Luzius Mader. 스위스 입법평가의 발전과 상황. **입법평가의 과제와 전망**. 한국법제연구원. 2007년 국제학술회의자료집. 2007. 8. 9.
- Dr. Markus Maurer. 독일과 EU의 입법평가시스템에서의 표준비용모델에 따른 기업의 관료비용, 행정적 부담에 관한 연구. **입법평가의 과제와 전망**. 한국법제연구원. 2007년 국제학술회의자료집. 2007. 8. 9.
- Dr. Ulrich Karpen. 보다 나은 입법. **입법평가의 과제와 전망**. 한국법제연구원, 2007년 국제학술회의자료. 2007. 8. 9.

2. 정기간행물

- 김승열. 대통령의 법률안 거부권에 관한 고찰. 법제처. 법제. 2008. 3.
- 박영도. 입법평가제도에 관한 연구. 법제처. 법제. 2002. 3.
- 신상환. 독일의 입법과정상 입법평가적용의 구체적 사례분석 및 조망을 통하여 본 한국입법평가의 발전과제. 법제처. 법제. 2002. 12.
- 최윤철. 입법평가의 제도화 방안. 법제처. 법제. 2006. 5.
- 강현철. 평가방법론적 관점에서의 입법평가. 입법평가연구센터. 입법동향과 평가. 한국법제연구원. 2008년 여름호.
- 최환용. 입법평가의 실험과 조례에 대한 입법평가의 필요성. 입법평가연구센터. 입법동향과 평가. 한국법제연구원. 2008년 여름호.
- 입법평가연구센터. 오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가. 입법동향과 평가. 한국법제연구원. 2008년 여름호.

3. 논 문

- 김은철. 입법과정의 개선방안에 관한 연구. 조선대대학원 박사학위 논문. 2005.
- 류철호. 선진입법평가제의 도입 방안 연구-정부입법의 효율화와 법령정비를 중심으로-. 연세대학교 법무대학원 석사학위논문. 2008. 6.
- 이주선. 경제학적 관점에서 본 성매매처벌법. 한국경제연구원. 2006.
- 정호영. 입법평가를 위한 법경제학적 접근방식에 관한 연구. 중앙대학교대학원 박사학위논문. 2004.

4. 외국문헌

- C. Böhret, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung**, Baden-Baden 2001.
- H. Wagner. **Gesetzesfolgenabschätzung-Modeerscheinung oder Notwendigkeit**. ZRP 1999.
- Luzius Mader. **Responsive Gesetzgebung. Für eine bessere gesellschaftliche Adäquanz gesetzgeberischen Handelns**. in ; Berchtold Dorothee/Hofmeister Albert. Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit. Schriftenreihe SGWW. Bd.30. Bern 1995.
- Markus Spinatsch. **Evaluation in Switzerland. Moving toward a Decentralized System** in ; Furubo J.R.Rist. International Atlas of Evaluation. NJ and London 2002.
- Rainer J. Schweizer. **Allgemeine Gesetzgebungsprobleme aus der Sicht der schweizerische Bundesverwaltung**. in : Jürgen Rödiger(Hrsg).

Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung. Berlin-Heidelberg-New
Zork. 1976.

Werner Bussmann. **Die Lehre aus dem Nationalen Forschungsprogramm
Wirksamkeit staatlicher Massnahmen.** Verwaltung und Management
1996.

Werner Bussmann. **Die Methodik der Prospektiven Gesetzesfolgenabschätzung.**
LeGes 1997.

U. Karpen, **Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union. -Erwei-
terung und Vertiefung der Europäischen Union als Herausfor-
derung,** AöR 124(1999).