

입법평가의 개념과 제도화 방안

김 수 용*

〈국문초록〉

현대에 들어 국가의 역할이 확대·강화됨에 따라 국민생활 전반에 대한 규제나 입법화가 이루어지고 있다. 지나친 규제나 입법화는 국가경쟁력을 떨어뜨리거나 국민생활을 불편하게 한다. 그래서 세계 각국에서는 이것을 개선하기 위한 방안의 하나로 다양한 평가제도를 실시하고 있다. 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향분석제도를, 유럽연합에서는 영향평가제도를, 일본에서는 정책평가제도를 실시하고 있다. 이러한 평가제도는 대상과 방법 등에서 다소 차이가 날 뿐 기본적으로 같은 목적의 제도라고 할 수 있다. 우리나라는 1998년 행정규제기본법을 통하여 현재 영미법계 국가의 규제영향분석제도를 실시하고 있다. 그럼에도 불구하고 2000년부터는 대륙법계 국가의 입법평가제도가 소개되어 활발한 연구가 진행되고 있다. 그러나 연구자들마다 입법평가의 개념을 다르게 설명하고 있다. 이것은 연구자들이 어느 국가의 입법관련 평가제도에 중점을 두는가에 대한 차이와도 관계가 있다. 세계 각국은 입법환경에 따라 입법평가제도, 규제영향분석제도, 영향평가제도, 정책평가제도 등을 취하고 있다. 입법평가의 개념은 제도화에도 관련이 있다.

이 연구는 세계 각국의 입법관련 평가제도를 비교하여 6가지의 중요한 개념요소를 제시하고, 이러한 개념요소를 가지고 입법평가를 제도화할 수 있는 4가지의 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

※ **주제어**: 입법평가의 개념, 입법평가제도, 규제영향분석제도, 영향평가제도, 정책평가제도, 입법평가의 제도화, 입법환경

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

- I. 서 론
- II. 주요국가의 입법관련 평가제도
 - 1. 유럽연합
 - 2. 대륙법계 국가
 - 3. 영미법계 국가
 - 4. 일본
 - 5. 각국의 입법관련 평가제도 비교
- III. 입법평가의 개념요소
- IV. 입법평가의 제도화 방안
- V. 결 론

I. 서 론

현대에 들어 국가의 역할이 확대, 강화됨에 따라 국민생활 전반에 대한 지나친 규제나 입법화가 이루어지고 있다. 국가공동체의 유지를 위하여 규제나 입법화가 필요하지만, 지나친 규제나 입법화는 국민생활에 불편을 초래할 수 있다. 이것을 개선하기 위하여 최근 세계 각국에서는 ‘보다 나은 규제(Better Regulation)’나 ‘보다 나은 법률(Better Law)’에 대한 논의와 제도화가 진행되고 있다.

우리나라에서도 규제개혁의 하나로 1998년에 행정규제기본법을 제정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비효율적인 행정규제의 신설을 억제할 수 있는 행정규제영향분석제도를 실행하고 있다. 규제영향분석제도는 영미법계 국가의 규제영향평가제도(Regulatory Impact Analysis, Regulatory Impact Assessment: RIA)의 영향을 받은 것이다. 이것과 별도로 2000년 초부터 독일이나 스위스 등 대륙법계 국가에서 실시하고 있는 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung: GFA)가 소개되어 현재 한국법제연구원 등에서 연구를 활발하게 하고 있다.¹⁾ 그

1) 영미법계 국가의 규제영향평가제도와 대륙법계 국가의 입법평가제도는 사용하고 있는 용어는 다르지만, 일반적으로 같은 개념으로 사용되고 있다. 대표적으로 독일의 비릿과 콘젠

러나 아직까지 입법평가의 개념을 명확하게 설정하고 있지 못하다. 다만 구체적인 ‘법률’을, 시범적으로 실시하고 있는 입법평가의 대상으로 하고 있다.

법치국가에서 정책, 규제 등은 법을 통하여 실현될 수밖에 없다. 이것이 입법평가의 개념정립을 어렵게 하는 이유 중의 하나이다. 입법평가의 기본적인 대상은 법률이겠지만, 정책·규제 등과 법과의 관계를 어떻게 보느냐에 따라 입법평가의 대상은 확대될 수 있기 때문이다. 또한 이것은 입법평가의 제도화 문제와도 관련성을 가지고 있다. 현재 우리나라는 규제영향분석제도를 비롯하여 다양한 영향평가제도가 실시되고 있다. 따라서 향후 입법평가가 제도화되기 위해서는 이들과의 관계정립 문제가 해결되어야 할 것이다. 이것은 입법평가의 개념을 어떻게 하느냐에 따라 달라질 수 있다. 즉 입법평가의 대상을 법령으로 한정할 것인지, 아니면 정책 등도 포함할 것인지에 따라서 제도화 방안이 달라지기 때문이다.

이하에서는 입법평가의 대상을 중심으로 개념을 살펴보도록 한다. 입법평가의 개념은 주요국가, 즉 유럽연합, 대륙법계, 영미법계, 일본의 입법관련 평가제도에 대한 비교를 통하여 도출하도록 한다.²⁾ 비교대상국가를 이와 같이 한 이유는 입법관련 평가제도와 관련하여 유럽연합에서는 영향평가제도를, 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향평가제도를, 일본에서는 정책평가제도를 취하고 있기 때문이다. 제도화 방안에서는 현행의 다양한 영향평가제도와 입법평가의 개념으로 제도화할 수 있는 네 가지 방안을 제시하도록 한다.

도르프는 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’을 ‘Regulatory Impact Assessment’와 같은 개념으로 번역하여 소개하고 있다. Carl Böhret/Götz Konzendorf, 『Guidelines on Regulatory Impact Assessment(RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)』, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004 참조.

2) 유럽연합, 대륙법계, 영미법계, 일본에서 입법관련 평가제도로 사용하고 있는 용어는 다음과 같다.

II. 주요국가의 입법관련 평가제도

1. 유럽연합

유럽연합에서는 영향평가제도(Impact Assessment)를 실시하고 있다. 영향평가는 2단계에 걸쳐 실시된다. 제1단계에서는 예비적 평가(Preliminary Assessment: PA)가 이루어진다. 이 단계에서는 특정되는 문제, 가능한 대안들 및 영향을 받는 부문에 대하여 최초로 논의한다. 위원회의 결정에 따라 제2단계의 확대평가의 대상이 되는 연간정책전략 또는 업무계획의 주요한 제안이 확정된다. 제2단계에서 실시되는 확대 영향평가(Extended Impact Assessment)에서는 예비적 평가를 거친 결과 그 중요성이 인정되어 선택된 제안에 대하여 그 영향정도와 중요성에 상응한 평가의 정도를 다룬다.

2004년에는 영향평가의 절차와 방법에 관하여 몇 가지의 개선방안이 제안되었다. 특히 ① 확대 영향평가의 절차와 방법의 개선으로, 영향평가에 있어서의 경제나 경쟁에 대한 영향에 관하여 유의할 것을 요구하고 영향평가를 위한 영향항목리스트를 공표하였다. 회원국으로부터는 영향항목리스트 가운데에서도 경

구 분	국 가	용 어
대륙법계	EU	Impact Assessment
	스위스	Gesetzesevaluation
	독일	Gesetzesfolgenabschätzung
	프랑스	étude d'impact
	오스트리아	Gesetzesfolgenabschätzung
영미법계	영국	Regulatory Impact Assessment ↓ Impact Assessment(2007. 4. 2)
	미국	Regulatory (Impact) Analysis
	캐나다	Regulatory Impact Analysis
		Regulatory Impact Analysis Statement
	호주	Regulatory Impact Assessment
	일본	政策評價

제적 영향뿐만 아니라 사회적 영향이나 환경에 대한 영향, 영속성에 대한 영향 등을 특히 중시하여야 할 것이라는 의견을 제시하였다. ② 영향에 비례한 영향 평가의 실시로서, 주요한 영향에 대한 착안, 중요한 배분적 영향에 대한 유의와 분석의 정도도 영향의 중대성에 대응할 것을 요구하였다. ③ 영향평가의 질 향상으로서, 영향평가의 실시과정의 간소화, 다른 관련 역무부문의 연계, 영향평가의 실시를 위한 충분한 자원배분, 담당직원의 능력, 전문성의 향상, 외부 전문지식의 활용 등이 기타 항목으로 열거되었다. 이러한 제안을 종합하여 유럽연합 위원회에서는 2005년 6월 15일에 ‘영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)’을 마련하여 현재 시행하고 있다.³⁾

영향평가의 대상이 되는 사항은 주요한 의안(initiatives), 즉 연간정책전략(Annual Policy Strategy(APS)) 또는 사업계획(Work Program)에 기재되어 있는 모든 위원회의 입법적 사항과 다른 정책제안들이다. 구체적으로 사업계획에 포함되어 있는 지침(Directives)과 규정(Regulations)과 같은 규제제안 그리고 경제적·사회적·환경적 영향이 있는 백서(White Papers), 세출계획(expenditure programmes), 국제협약을 위한 협상가이드라인 등이다. 다만 다음과 같은 제안의 유형들은 영향평가과정에서 제외된다: 정부의 입장이 표명되어 있는 문서(Green Papers), 정기적인 위원회의 결정 및 보고, 국제적 의무나 집행부의 결정에 따르는 제안들 - 예를 들면, 결정, 법적 결정(statutory decisions) 및 기술적 진보의 채택을 포함한 기술적인 업데이트를 실시하는 제안들. 또한 유럽 연합법을 올바르게 이행하는 권한으로부터 나오는 위원회의 조치들도 동등하게 제외된다. 물론 어떤 경우에는 위원회가 영향평가를 실시할 것을 결정하기도 한다.

유럽연합 위원회(Commission)의 영향평가제도의 범위에 대해서는 다음과 같

3) 박영도·안성경, 『주요국가의 입법평가 관련제도(I): EU의 영향평가제도』(서울: 한국법제연구원, 2007), 22-23쪽.

영향평가의 절차와 방법에 관한 몇 가지 개선방안의 제안은 Commission Staff Working Paper, Impact Assessment: Next Steps in support of competitiveness and sustainable development는 http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2004_1377_en.pdf 참조.

은 비판이 제기되고 있다. 즉, 이사회(Committee)의 영향평가는 특히 집행(Comitology)⁴⁾ 결정과 사후적 영향평가(ex post evaluation)를 포함하지 않고 있다.⁵⁾ 사후적 영향평가를 포함하지 않은 결과, 정책결정의 순환과정에서 완전한 피드백이 되지 않고 있다. 영향평가과정에서 이사회(Council)와 유럽연합 의회(European Parliament)의 역할은 아직까지 분명하지가 않다. 그리고 지금까지 이 두 기관은 2003년의 기관 내부적 합의(Inter-institutional Agreement of 2003)를 거의 이행하지 않았다. 유럽연합 의회와 이사회는 그들의 ‘실체법상의 수정(substantive amendments)’에 대한 영향평가를 함으로써 유럽연합 수준에서 보다 나은 규제(BR)를 수행하는데 지대한 역할을 해야 한다.⁶⁾

2. 대륙법계 국가

(1) 스위스

법률효과에 대한 심사를 표시하는 다양한 용어들이 급증하고 있다. 스위스에서는 일반적으로 ‘Gesetzesevaluation’라는 용어를 사용하고 있는데, ‘법률평가’

4) 커미톨로지는 집행위원회와 회원국 정부 관료가 공동으로 정책을 결정하는 전통적인 유럽 연합의 정책결정 방식을 말한다. 동시에 커미톨로지 위원회(Comitology Committees)는 이러한 공동결정을 위해 집행위원회와 회원국 정부 관료들로 구성된 정책결정 및 집행기구를 말한다. 커미톨로지 위원회는 업무영역에 따라 관리위원회(Management Committee), 규제위원회(Regulation Committee) 외에도 자문위원회(Advisory Committee) 등 3개의 위원회로 나뉘며, 각각 고유한 기능과 정책결정 방식을 갖는다. 커미톨로지 위원회의 주요 임무는 집행위원회 결정이 기존의 법률에 근거하여 적절한 내용과 절차를 담고 있는가를 심사하고, 이후 정책집행에 따른 문제를 감시하며 이를 각료이사회에 통보하는 것이다. 만약 커미톨로지 위원회의 주장이 집행위원회의 제안(proposal)과 불일치하는 경우에 각료이사회에서 최종결정이 이루어진다. 한국유럽학회 유럽연합(EU) 학술용어사전 편찬위원회, 『유럽연합(EU) 학술용어사전』(서울: 높이높이, 2007), 64쪽.

5) Colin Kirkpatrick/David Parker(eds.), 『Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?』(Glos: Edward Elgar, 2007), 95쪽.

6) Colin Kirkpatrick/David Parker(eds.), 『Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?』(Glos: Edward Elgar, 2007), 95쪽.

라고 번역할 수 있을 것이다. 법률평가는 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)의 개념과 동의어이면서 부분적으로는 이전의 문헌에서 사용하던 개념과 차이가 존재한다.⁷⁾ 마더(Luzius Mader)는 법률평가의 개념을 “입법의 효과와 결과를 방법론적으로 조사하고 평가하는데 방향이 맞추어진 접근방법”으로 이해하고 있다.⁸⁾

스위스에서는 연방헌법과 법률뿐만 아니라 각 주의 헌법과 법률 등을 통하여 법률에 대한 인적, 재정적인 부분 등에 대한 영향평가를 실시하도록 하고 있다. 법률평가를 몇 단계로 나누어서 할 것인지에 대해서는 사전적, 병행적, 사후적으로 나누는 방법과 사전적, 사후적으로 나눌 수가 있는데, 스위스에서는 일반적으로 사전적, 사후적 법률평가로 나눈다. 스위스에서는 사전적 법률평가와 사후적 법률평가에 대한 법적 근거들은 존재하지만, 실무에서는 사후적 법률평가를 중심으로 진행되고 사전적 법률평가는 거의 알려져 있지 않다.⁹⁾ 그 원인은 사전적 법률평가에 관한 연구가 종종 사전적 평가라는 제목으로 실시되지 않고 있으며, 입법계획에 대한 교서(Botschaft)나 보고서에서는 간단한 문장으로 몇 마디 언급만 하고 있기 때문이다.¹⁰⁾

7) 박영도(역), 『오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가』(서울: 한국법제연구원, 2008), 66쪽.

8) Luzius Mader, 「Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz」, Ulrich Karpen/Hagen Hof(Hrsg.), 『Wirkungsforschung zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen』(Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003), 97쪽.

9) 연방법무부가 1987년에 법률평가연구그룹(Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation” : AG EVAL)을 설치하였다. 이 그룹은 입법분야의 효과예측 및 효과통제의 강화를 위한 합목적적 조치를 심사할 임무를 가지고 있었다. 1991년에는 이 그룹에서 사전적 평가를 더 많이 실시해야 한다는 요구가 담겨져 있는 종결보고서를 발간하였다. 박영도(역), 『오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가』(서울: 한국법제연구원, 2008), 68-69쪽.

10) Daniel Kettiger, 「Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand-Einbettung in das politisch administrative System-Ausblick」, Heinz Schäffer(Hrsg.), 『Evaluierung der Gesetze/ Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland』(Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2005), 55-59쪽.

(2) 독일

독일에서 입법평가제도의 개념은 독일연방 내무부와 바덴 뷔르템베르크주 내무부의 위탁으로 슈파이어 행정대학원에서 발간한 입법평가 입문서(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA): Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, 2001)와 입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2001)의 내용을 많이 따르고 있다. 입법평가 입문서에 의하면, 입법평가는 ① 규율대안에 기초하여 장래를 향하여 그 규율대안의 결과를 평가하는 절차로서의 사전적 입법평가(prospektive GFA), ② 법 형식에 맞게 작성된 법률초안에 기초하여 장래를 향하여 그 법률초안의 결과를 평가하는 절차로서의 병행적 입법평가(begleitende GFA), ③ 현재 적용되고 있는 실정법에 기초하여 과거를 향하여 그 실정법의 결과를 평가하는 절차로서의 사후적 입법평가(retrospektive GFA)로 나뉜다.¹¹⁾

(3) 프랑스

프랑스에서 입법영향평가가 본격적으로 제도화된 것은 ‘법률안 및 국사원의 심사를 거친 데크레안의 영향평가에 관한 1998년 1월 26일 스킴레르(Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat)’를 통해서였다. 그러나 그 결과는 만족스럽지 못하였다.¹²⁾ 그래서 2003년 8월 26일에 ‘규범인플레이션의 통제와 입법의 질 개선에 관한 수상의 시클레르(Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation et à l'amélioration de la qualité de la réglementation)’를 통하여 기존의 문제점을 보완하였다. 현재 프랑스에서 실시되고 있는 입법영향평가제도는 2003년 시

11) 박영도·장병일(역), 『입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』(서울: 한국법제연구원, 2007), 2-3쪽.

12) 박균성, 『프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구』(서울: 법제처, 2007), 17-18쪽.

클래르에 따른 것으로 주요내용은 다음과 같다.

대상	내각사무처 또는 국사원에 제출되는 법령 중 입법안의 성격 및 효과를 고려하여 입법영향평가의 대상이 되는 법령안을 선별
분석되는 영향	법률적 영향, 행정적 영향, 사회적 영향, 경제적 영향, 예산상 영향, 고용에 대한 영향, 환경에 대한 영향, 지속가능발전과의 관계 등 중에서 입법안의 성질에 따라 선별
단계	사전평가(대안평가+영향평가) ※ 사전평가는 병행평가도 포함함

(4) 오스트리아

오스트리아는 법률의 제정에 따른 재정적 비용효과문제를 중심으로 평가가 실시되고 있다. 평가의 주요대상은 제안된 연방법률(Bundesgesetz), 명령(Verordnung), 초국가적 또는 국가간의 협정(Vereinbarung) 또는 연방헌법 제15a조¹³⁾의 규정에 의한 협정이다. 간접적 연방행정(mittelbarer Bundesverwaltung)으로 실시되어지는 입법조치는 재정적 효과와 관련하여 관할 연방부처와 관련 직능단체(Gebietskörperschaft)간의 합의를 전제로 한다. 재정적 효과의 산정시기는 당해 회계연도 및 그 이후 3개년도의 회계연도이다. 재정적 효과가 3개년 이후에도 본질적인 변화(3개년의 재정적 효과의 평균에서 25%를 초과하는 경우)가 예상

13) 연방헌법 제15a조 ① 연방 및 각주는 개별 관할범위의 사항에 관한 상호협정을 체결할 수 있다. 연방의 이름에 있어서 그 협정의 체결은 그 대상에 따라 연방정부 또는 연방장관의 책무이다. 연방의 입법기관을 구속할 필요가 있는 협정은 국민의회의 승인에 의하여 연방정부만이 체결할 수 있으며, 이 경우 제50조 제3항은 국민의회의 결의를 준용하고 연방관보에 공표한다.

② 각주 상호간의 협정은 그 독립된 관할범위의 사항에 관해서만 체결할 수 있으며, 연방정부에 이를 지체없이 통지하여야 한다.

③ 국제법상의 조약체결권의 원칙은 제1항의 협정을 준용한다. 이 경우 관계되는 각 주의 일치된 헌법적 법률에 특별한 규정이 없는 한 제2항의 협정을 준용한다.

되는 경우에는 이 점도 고려한다.

재정적 효과산정범위는 제안된 입법조치와 관련한 재정경제적 관점에서의 지출(Ausgaben)과 수입(Einnahmen) 그리고 그에 의하여 발생된 경영경제적 관점에서의 비용(Kosten)과 수익(Erlöse) 및 연방의 고용계획 등이다.

3. 영미법계 국가

(1) 영국

영국은 규제개혁 차원에서 1997년부터 규제영향평가제도를 실시해 왔다. 하지만 그것에 대하여 많은 문제점이 지적되었다. 그래서 2007년 4월 2일에 기존의 규제영향평가제도를 전면 개정하여 영향평가제도(Impact Assessment)를 실시하고 있다. 기존의 규제영향평가제도의 문제점으로 지적된 것은 ① 정책입안을 위한 엄격한 분석이라는 기본적인 목적인식이 불충분한 점, ② 대부분의 경우 규제영향평가에 대해 규제를 도입하기 전의 최후의 장해로서 보고 있고, 조기분석에 적절하게 편입되지 못한 점, ③ 대부분의 경우 근본적인 문제의 명확한 진술이 없는 점, ④ 대안이 충분하게 고려되지 않고 있는 점, ⑤ 비용편익에 관한 데이터 등에서 결정적으로 중요한 데이터를 찾아내지 못하거나 발견되지 않는 점, ⑥ 논거 및 증거에 접근할 수 없는 점, ⑦ 규제영향평가가 다른 문서작성과 중복하는 경우가 많은 점, ⑧ 가이드라인이 과도하게 관료적인 점 등이다.¹⁴⁾

새로 도입된 영국의 영향평가제도는 다음 두 가지를 말한다: ① 공공, 민간 및 제3섹터 가운데 정부에 의하여 가능한 그리고 실제의 개입결과를 정책결정자가 숙고하고 이해하는 것을 지원하기 위한 계속적인 절차(process), ② 정책이 시행되고 난 이후에 그 영향을 심사하는 것을 포함하여 그러한 개입의 긍정적 및 부정적인 영향에 관련되어 있는 증거의 고찰(weigh)과 제시를 정부가 행하

14) 박영도·한귀현, 『주요국가의 입법평가 관련제도(VI): 영국의 영향평가제도(개정판)』(서울: 한국법제연구원, 2007), 11쪽.

는 것을 가능하게 하는 도구(tool).¹⁵⁾

영향평가는 일반적으로 그 출처가 국내 또는 국제적인가에 관계없이 민간부문, 제3섹터 및 공공부문에 영향을 부여하는 정부에 의한 개입 전반에 적용된다. 영향평가의 작성과 공표는 관심있는 자가 다음의 사안을 이해하고 이의를 제기할 수 있음을 확실히 한다: ① 왜 정부가 개입을 제안하고 있는지, ② 새로운 정책이 그들에게 어떻게 그리고 어느 정도까지 영향을 부여하고 있는지, ③ 제안된 그리고 실제의 조치(measure)의 비용 및 편익의 건적.

정부는 필요시에만 개입을 지향하고 있다. 대부분의 정책목적이 폭넓은 대안(option)을 통하여 달성될 수 있으므로 정부는 비용과 부담을 최소한으로 하면서 그 목적을 가장 잘 달성하는 제안들(proposals)을 특정할 것을 지향하고 있다.

(2) 미 국

미국은 규제개혁의 하나로 규제영향분석제도를 실시하고 있다. 규제영향분석제도를 규정하고 있는 행정명령 제12866호 제3조 (d)에 따르면 규제(Regulation)란¹⁶⁾ 행정기관이 법으로서의 집행력 및 효력을 구비하는 것을 목적으로 일반적인 적용가능성과 장래의 효과를 표명한 것으로서 법(law) 또는 정책(policy)의 실시, 해석 또는 규정을 정하거나 행정기관의 절차 또는 실시요령을 정하기 위하여 입안한(designed) 것을 말한다. 다만 ① 미합중국법전 제5편 제556조, 제557조의 정식규칙제정절차에 따라 책정되는 것, ② 조달규정 및 방위에 관계없는 물품과 역무의 수입 또는 수출에 관계되는 규제를 제외한 미합중국의 군사 또는 외교기능에 관련된 것, ③ 행정기관의 조직, 관리 또는 인사에 한정된 것, ④ 예산관리처의 정보·규제관리국장에 의하여 제외된 것 등은 포함되지 않는다.¹⁷⁾

15) 『Impact Assessment Guidance』(<http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf>)와 박영도·한규현, 『주요국가의 입법평가 관련제도(VI): 영국의 영향평가제도(개정판)』(서울: 한국법제연구원, 2007), 19-20쪽.

16) 1993년 9월 30일의 행정명령 제12866호에서는 ‘Regulation or rule’이라고 하였으나, 2007년 1월 18일 개정에서 ‘rule’을 삭제하여 현재는 Regulation으로만 되어 있다.

이 중 규제영향분석의 대상이 되는 것은 행정명령 제12866호 제3조 (f)에 정의되어 있는 중요한 규제조치(Significant Regulatory Action)이다. 중요한 규제조치란 ① 연간 1억 달러 이상의 경제적 영향이 있는 규제조치, ② 다른 규제조치 등과 충돌이 발생할 수 있는 규제조치, ③ 보조금·공공요금 등에 관한 예산조치·대상자의 권리의무를 변경하는 규제조치, ④ 법적 조치·대통령령 등으로부터 제외되어 새로 법적, 정책적 문제를 제기하는 규제조치 등을 말한다.

미국의 규제영향분석제도는 행정기관에 의하여 독자적으로 실시되어 법적 효과를 가지는 규제를 대상으로 그 제정과정의 적정화를 도모하는 것을 염두에 두고 있고, 민주적 정치과정을 거쳐 성립된 의회의 법률은 규제영향분석의 의무화 대상이 아니다.

(3) 캐나다

캐나다에서는 규제영향분석제도를 실시하고 있다. 이 제도는 1978년의 사회경제영향분석에서 출발하여 1986년에 ‘일반적 영향분석(General Impact Analysis)’으로 발전했다가 1999년에 내각지침으로 규제영향분석서(Regulatory Impact Analysis Statement: RIAS)로 발전한 것이다. 캐나다는 제1차 입법(Primary Laws)과 위임규범(Subordinate Regulations)에 대하여 비슷하기는 하나 약간 다른 규제영향분석제도를 취하고 있다. 법과 정책에 대해서는 규제영향분석과 유사한 MC(Memorandum to Cabinet)라는 것을 요구하여 규제영향분석을 대신하고 있다.¹⁷⁾

연방규제정책(The Government of Canada Regulatory Policy)에 따라 모든 규제적 조치에 대해서는 규제영향분석서가 요구된다. 군, 세금, 사법 관련법 등

17) 1993년 9월 30일에 제정된 규제의 계획과 심사에 관한 행정명령 제12866호와 2007년 1월 18일에 개정된 것의 원문은 <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>과 <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/01jan20071800/edocket.access.gpo.gov/2007/pdf/07-293.pdf> 참조.

18) 김정해·임준형·박형준, 『주요 선진국의 규제개혁 비교연구』(서울: 한국행정연구원, 2006), 242쪽.

모든 사항에 대해 적용되기는 하나 군 관련사항 등에 대해서는 비공개로 한다. 국가안보·국방·치안사항과 CRCT(캐나다 라디오 통신위원회) 소관사항에 대해서는 광범위한 의견수렴 절차 및 투명한 검증 등을 통하여 사전적으로 검증되므로 규제영향분석이 적용되지 않는다.

특정문제를 해결하기 위한 대안들은 채택가능성과 소요비용 정도에 따라 대규모, 중간, 저비용의 대안으로 분류하여 각각 검토한다. 1994년에는 대규모 규제안에 대해 그리고 1995년에는 중간 및 저비용 규제안에 대해 적용하기 위한 비용편익분석 편람을 만들어 활용하였다. 2001년에는 규제영향분석가이드가 마련되었다.

(4) 호 주

호주도 규제영향분석제도를 실시하고 있다. 분석대상이 되는 규제는 연방행정원(Federal Executive Council)의 총독과 입법기관들에 의해 승인된 제정법(statutory rules), 위원회, 관청(agencies) 또는 부(departments)에서 제정한 제정법과 같은 제1차 입법과 위임입법(subordinate legislation)이다.¹⁹⁾ 국제조약들도 규제에 포함된다. 또한 명백한 정부규제형식은 아니지만 정부의 기업활동에 영향을 끼치는 광범한 rules나 arrangements에 참고가 되는 준규제(quasiregulation)도 포함된다. 준규제의 예로는 산업업무서(industry codes of practice), 지침서(guidance notes), 산정협정(industry-government agreements), 인가계획(accreditation schemes) 등이 있다. ‘기업(Business)’에는 이익창출, 상업적 활동/ 이익창출기관이 아닌 곳의 거래를 목적으로 하는 사적 기구와 정부의 기업회사(government business enterprise)도 포함된다.²⁰⁾

호주는 몇 가지 규제에 대한 예외를 제외하고는 원칙적으로 모든 규제에 대하여 의무적으로 규제영향분석을 시행하도록 하고 있다. 원칙적으로 규제영향평

19) 제1차 입법(primary legislation)이란 일반적으로 영미법계에서 사용하는 것으로 입법부에서 제정한 것을 말한다. 이에 반하여 제2차 입법(secondary legislation or subordinate legislation)이란 법의 범위 내에서 행정부에 위임된 위임입법을 말한다.

20) Office of Regulation Review(Australia), 『A Guide to Regulation(2nd ed.)』(1998), A3쪽.

가서를 의무적으로 작성해야 하는 것은 기업활동에 직접적으로 영향을 미치거나 간접적으로 중대한 영향을 미치거나 경쟁을 제한하는 현존 규제·제안된 신설규제 또는 수정규제·규제를 포함하는 제안된 조약들(treaties)이다. 법령과 같은 성문화된 규제뿐만 아니라 산업업무서(industry codes of practice), 지침서(guidance notes), 산정협정(industry-government agreements), 인가계획(accreditation schemes)과 같은 준규제(quasi-regulation)도 포함된다.

원칙적으로는 모든 규제에 대하여 규제영향분석을 실시해야 하지만, 실제 현실에서는 규제심사국의 판단에 따라 특정한 주요정책과 규제에 대해서만 해당 기관이 규제영향분석을 수행하고 있다. 예를 들면, 2004년과 2005년 동안 법안이 2552개나 되었지만, 실제로 규제영향분석을 실시해야만 했던 법률이나 규제는 167개에 불과하였다. 이처럼 규제영향분석의 실시가 줄어들어 가는 것은 기업과 시민사회에 비용을 부과하는 규제에 대해서만 그것이 필요한 것이기 때문이다. 그리고 호주 규제개혁의 초점이 신설규제에 있지 않고 기존규제의 수정 내지 보완에 초점을 맞추고 있다는 측면에서 분석을 시행하지 않아도 되는 경우가 많기 때문이다.²¹⁾

다음과 같은 규제는 규제영향평가서의 작성이 의무화 되어 있지 않는 예외적인 경우에 해당한다: ① 기업 활동에 직접적 또는 상당한 정도의(substantial) 간접적인 영향을 주지 않거나 경쟁을 제한하지 않는 규제, ② 중요하지 않거나(minor) 조직적 성질의 것(machinery nature)으로서 현재의 사회질서에 그다지 큰 변화를 주지 않는 규제, ③ 특별한 정부의 물품구매와 관련된 규제, ④ 국가 안전에 관련되어 있는 규제, ⑤ 국제협정서 전부 또는 일부의 용어를 반복하거나 채택함으로써 단지 국제협약하에 연방정부(Commonwealth)의 의무를 지우는 제1차 입법 또는 위임입법, ⑥ 1998년 Legislative Instruments Bill에 대한 심의(consultation)에서 제외된 규제, ⑦ 비자치령(non-self governing territory)에 적용되는 주 또는 자치령(self-governing territory)의 규제.²²⁾

21) 김정해·임준형·박형준, 『주요 선진국의 규제개혁 비교연구』(서울: 한국행정연구원, 2006), 547-548쪽.

22) Office of Regulation Review(Australia), 『A Guide to Regulation(2nd ed.)』(1998),

4. 일본

일본은 행정개혁의 하나로 2001년에 ‘행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률(行政機関が行う政策の評価に関する法律)’(이하 ‘정책평가법’이라고 함)을 제정하여 정책평가제도를 실시하고 있다. 정책평가법에는 정책평가와 함께 정책평가의 하나로 규제평가제도를 규정하고 있다.

2007년 8월 24일에는 ‘규제의 사전평가 실시에 관한 가이드라인(規制の事前評価の実施に関するガイドライン)’이 제정되었다. 이 가이드라인은 행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률의 구조하에 규제의 신설 또는 폐쇄와 관련된 정책의 사전평가를 원활하고 효율적으로 실시하고, 규제의 질 향상과 국민에 대한 설명 책임을 과하는 것을 목적으로 하고 있는 정책평가에 관한 기본방침 및 정책평가의 실시에 관한 가이드라인을 답습하여 규제의 사전평가의 내용, 절차 등 표준적인 지침을 제시하기 위한 것이다. 가이드라인에 의하면, 규제(規制)란 사회질서의 유지, 생명의 안전, 환경의 보전, 소비자의 보호 등 행정목적을 위하여 국민의 권리와 자유를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 것이다.²³⁾

사전평가의 대상이 되는 규제는 다음과 같은 것이 있다. 이것 이외에도 성질상 국민의 권리와 자유를 제한하거나 국민에게 의무를 부과하는 것으로 판단되면 사전평가의 대상이 될 수 있다. ① 일반국민과 행정기관과의 관계와는 다른 관계를 행정기관 사이에 존재하는 자에 대하여 작용하는 규정, ② 범죄 및 그것에 대한 형벌을 하나로 정하고 있는 규정, ③ 시민사회에서 대등한 사인간의 룰을 정하고 있는 규정, ④ 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 작용을 실질적으로 지지하고 있는 규정, ⑤ 사회통념상 행정목적에 위한 것이 아님이 명백한 규정 등이다.

A3-A4쪽.

23) 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 작용으로 조세, 재판절차, 보조금 교부의 신청절차 기타 총무성령에서 정하고 있는 것과 관계된 작용은 제외된다(행정기관이 행하는 정책평가에 관한 법률시행령 제3조 제6호).

5. 각국의 입법관련 평가제도 비교

이상에서 유럽연합, 대륙법계 국가, 영미법계 국가, 일본의 입법관련 평가제도를 살펴보았다. 그 결과 세계 각국의 입법관련 평가제도는 지나친 규제나 입법을 개선하기 위한 방안의 하나로 제시되고 있음을 알 수 있다. 그리고 세계 각국의 입법환경에 따라 영향평가, 입법평가, 규제영향분석, 정책평가 등을 제도화하고 있음을 알 수 있다.

Ⅲ. 입법평가의 개념요소

앞에서 살펴본 것처럼 지나친 규제나 입법을 개선하기 위한 다양한 평가방법 중 어느 것을 제도화할 것인가는 각 국가의 입법환경에 따라 달라질 수 있는 것이다. 따라서 그 개념을 명확하게 규정짓기는 힘들다. 다만 다음과 같은 몇 가지는 입법평가의 중요한 개념요소라고 할 수 있다.

1) 입법평가가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 지나친 규제나 입법을 개선하기 위한 것이다

대륙법계 국가의 입법평가제도나 영미법계 국가의 규제영향분석제도가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 지나친 규제나 입법을 사전에 예방하고 사후에 억제하기 위한 것이다. 입법평가의 목적은 보다 나은 입법을 하는 것이다. 이것을 위해 입법은 우선 헌법에 위반되지 않아야 하고, 국민들이 이해하기 쉬운 규범체계나 내용 등으로 이루어져야 할 것이다.

2) 헌법은 입법평가의 기준이지 대상이 아니다

입법평가는 '입법'을 평가하자는 것이다. 그런데 여기서 입법이 무엇을 의미하는가에 따라 입법평가의 대상 내지 범위는 달라지게 된다. 입법은 형식적 의미

와 실질적 의미로 나눌 수 있다. 형식적 의미의 입법이란 입법부가 입법절차에 따라서 법률의 형식을 갖춘 규범을 제정하는 것을 말하고, 실질적 의미의 입법이란 국가기관이 일반적·추상적 법규범을 제정하는 것을 말한다. 입법을 이렇게 이해할 때, 입법에는 입법자, 입법과정, 구체적 법규, 입법에 영향을 미치는 각종 이익단체와 사회단체 등이 포함되는데, 입법평가에서 이 모든 것을 평가할 것인가의 문제가 제기된다. 이 중 어느 것을 입법평가의 대상으로 할 것인가는 각 국가의 입법환경에 따라 달라질 수 있다.

이처럼 입법평가의 대상은 입법으로서 여기에는 헌법이 포함되지 않는다. 즉 헌법은 평가의 기준이지 대상은 아니다. 물론 헌법에 규정되어 있는 각종 절차 규정 등은 평가의 대상이 될 수도 있을 것이다. 그러나 원칙적으로 헌법은 평가의 기준으로 보아야 할 것이다.

3) 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 다루는 대상이 다를 뿐 같은 목적의 제도이다

지나친 규제나 입법을 개선하기 위하여 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향분석제도를 취하고 있다. 두 제도는 각 국의 입법환경에 따라 다루는 대상이나 방법 등이 다를 뿐 기본적으로 같은 목적을 지닌 제도라고 할 수 있다. 따라서 현재 우리나라에서 활발하게 논의되고 있는 입법평가연구는 이러한 부분을 고려하여야 할 것이다. 왜냐하면 우리나라는 이미 행정규제기본법을 통하여 규제영향분석제도를 실시하고 있기 때문이다.

4) 조례도 입법평가의 대상으로 고려되어야 한다.

현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가의 대상은 입법부와 행정부의 입법이고 지방자치단체의 조례는 평가대상으로 고려하고 있지 않은 것 같다. 그러나 지방자치단체의 의회에서 제정하는 조례가 주민들의 권리와 자유를 제한하거나 보호하고 증진하는 경우에는 입법평가의 대상으로 고려되어야 할 것이다. 다만 입법평가를 제도화하는 과정에서는 먼저 입법부와 행정부의 입법을 대상으로 입법평가를 하고, 그것이 성공적으로 정착이 되고 난 이후에 지방자치단체

의 조례에 대해서도 입법평가를 실시하는 것이 타당할 것으로 생각된다.

5) 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 정치적 판단을 대체하는 것은 아니다

입법평가는 입법자가 행한 의사결정을 직·간접적으로 평가하는 것이다. 권력분립의 원칙에 따를 때, 입법은 입법자의 권한에 속하는 것으로서 입법자가 행한 의사결정을 다른 누군가(또는 기관)가 다시 결정(평가)할 경우, 권력분립의 원칙에 위배되고 입법자의 의사결정을 침해할 소지가 있다. 즉 입법평가의 구속력이 문제가 될 수 있다. 이와 관련하여 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 입법자의 정치적 판단을 대체하는 것은 아니라고 할 것이다. 입법평가기관이 작성한 입법평가서는 입법자가 입법을 하는데 중요한 참고자료가 될 뿐 그 자체가 입법자의 입법을 대체하지는 못할 것이다.

6) 입법평가의 개념과 제도화 등은 우리나라 입법환경에 적합하게 정립되어야 할 것이다

세계 각국이 자신들의 입법환경에 따라 입법관련 평가제도를 취하고 있음을 고려할 때, 스위스나 독일을 중심으로 실시되고 있는 입법평가를 우리나라에 그대로 도입하는 것은 문제가 있다고 생각한다. 입법평가는 우리나라의 입법제도가 가지고 있는 문제점을 보완하는 방편의 하나로 논의되어야 하고, 이상에서 제시한 여러 가지 입법평가의 개념을 고려하여 우리나라의 입법환경에 적합하게 정립되어야 할 것이다.

IV. 입법평가의 제도화 방안

세계 각국에서는 지나친 규제나 입법을 개선하기 위하여 규제영향평가제도나 입법평가제도 등을 실시하고 있다. 우리나라에서도 1998년에 규제개혁의 일환으로 행정규제기본법을 제정하여 규제영향분석을 실시하고 있다. 우리나라의

규제영향분석제도는 영미의 규제영향평가제도의 영향을 받은 것으로 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 법령 등 또는 조례, 규칙에 대하여 실시하도록 하고 있다.

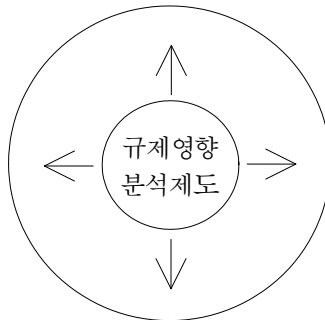
규제영향분석제도와 별도로 2000년 초부터 대륙법계, 특히 독일과 스위스의 입법평가제도가 소개되어 지금까지 이론연구와 구체적 법률에 대한 시범적 실시 등이 활발하게 이루어지고 있다. 향후에는 입법평가의 제도화문제가 논의될 것으로 생각된다. 그 경우 현재 실시하고 있는 규제영향분석제도와 입법평가와의 관계가 문제시 될 것이다.²⁴⁾ 이외에도 환경영향평가제도, 성별영향평가제도, 부패영향평가제도 등 현재 실시되고 있는 각종 영향평가제도와와의 관계 정립이 문제가 될 것이다. 현재 실시되고 있는 각종 영향평가제도와 입법평가와의 관계 정립문제에 대해서는 다음과 같은 네 가지 방안을 생각할 수 있을 것이다. 이러한 방안들은 입법평가의 개념을 어떻게 설정하느냐에 따라 달라질 수 있는 것이다.

(1) 제1안 : 규제영향분석제도를 확대 · 개정하는 방안

제1안은 <그림 1>과 같이 현재 실시하고 있는 규제영향분석제도를 확대·개정하자는 견해이다.²⁵⁾ 이 견해는 영미법계 국가의 규제영향평가제도와 대륙법계 국가의 입법평가제도는 기본적으로 같은 제도로 보는 입장이다. 따라서 이미 우리나라에서는 영미법계 국가 제도(규제영향분석제도)를 실시하고 있으므로 대륙법계 국가의 입법평가를 새롭게 논의하거나 제도화하는 것은 문제가 있다고 보고, 필요하다면 규제영향분석제도를 확대·개정하자는 것이다.

24) 규제영향분석제도와 입법평가와의 관계 정립문제는 영미법계 제도와 대륙법계 제도간의 충돌 내지 조정의 문제로서 상당히 흥미로운 부분이다.

25) 정창화 교수는 독일의 'Gesetzesfolgenabschätzung'를 규제영향분석으로 번역하고 있고, 우리나라의 규제영향분석과 같은 것으로 보고 있다(정창화, 『단계별 규제영향분석의 제도화 방안』, 서울: 한국행정연구원, 2004 참조). 그러나 다른 글(정창화, 「입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로」, 『유럽연구』 제25권 2호, 2007. 8.)에서는 '입법영향평가'라는 용어를 사용하기도 한다.



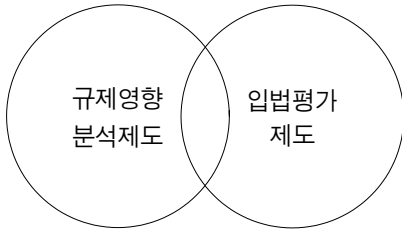
〈그림 3〉

(2) 제2안 : 규제영향분석제도와 입법평가제도를 공존하는 방안

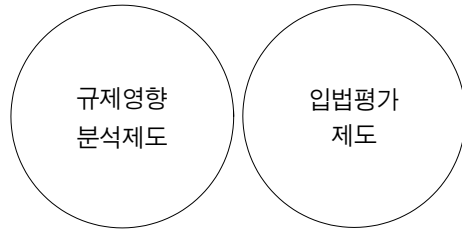
제2안은 두 가지 입장으로 나뉜다. 첫째, 〈그림 2〉와 같이 규제영향분석제도 등 각종 영향평가제도와 입법평가제도는 공통된 요소도 있지만, 다른 부분도 존재하기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장이다.²⁶⁾ 둘째, 〈그림 3〉와 같이 정책평가인 규제영향분석제도 등과 법률을 대상으로 하는 입법평가는 평가의 객체가 서로 다르기 때문에 하나로 통합할 수 없다는 입장이다.²⁷⁾

26) 홍준형 교수는 이미 우리나라에 다양한 사전평가가 존재하기 때문에 사후평가 중심으로 입법평가를 제도화할 것을 제시하고 있다. 이 경우 정부업무평가기본법의 평가와 중복되지 않도록 하되, 입법평가를 동법에 의한 정부업무평가의 특별한 경우로 보아 특별법으로 제정할 것을 제안하고 있다. 만약 특별법에 의한 입법평가가 이루어졌거나 진행 중인 사안에 한하여 정부업무평가를 면제하거나 가능한 경우 입법평가 결과를 그대로 원용하도록 하는 예외조항을 두어 평가중복의 가능성을 미연에 방지, 회피할 수 있게 하자고 하고 있다(홍준형, 『입법평가법제화방안에 관한 연구』, 서울: 법제처, 2006, 65-68쪽).

27) 장병일 교수는 규제영향분석제도나 법안비용추계제도는 정책평가로서 개별 정책평가의 결과 만들어진 집행력의 객관화된 법률(안)에 대한 평가인 입법평가와는 평가의 객체가 서로 상이하다고 한다(장병일, 「입법평가제도와 법해석학의 관계: 체무자보호 관련 법규에 대한 사후적 입법평가와 관련하여」, 『한양법학』 제19권 제3호, 2008. 10., 211쪽).



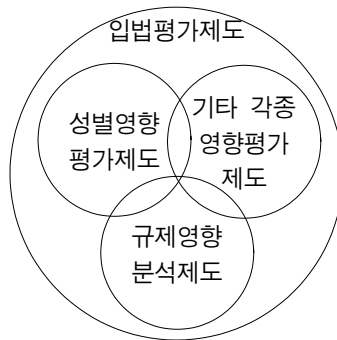
〈그림 2〉



〈그림 3〉

(3) 제3안 : 입법평가제도로 통합하는 방안

제3안은 〈그림 4〉와 같이 현재 실시되고 있는 각종 영향평가제도를 입법평가 제도로 통합하자는 것이다.²⁸⁾ 현재 각 분야에 다양한 영향평가제도가 존재하기 때문에 향후에 각종 영향평가제도를 평가하자는 주장도 제기될 것이다. 제3안은 이러한 문제점을 해결하는데 적합하다. 그러나 이미 분야별로 제도화되어 있는 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하는 것은 쉽지 않을 것이다.



〈그림 6〉

28) 최윤철·홍완식, 『입법평가제도의 도입방안에 관한 연구』(서울: 법제처, 2005), 20쪽; 한상우·강현철·류철호, 『국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구』(서울: 한국법제연구원, 2008), 93쪽, 113-118쪽.

V. 결 론

현대에 들어 국가의 역할이 확대·강화됨에 따라 국민생활 전반에 대한 규제나 입법화가 이루어졌다. 이것은 국가경쟁력을 떨어뜨렸고 국민생활을 불편하게 하였다. 그래서 세계 각국에서는 지나친 규제나 입법을 개선하기 위한 방안의 하나로 다양한 평가제도를 실시하고 있다. 대륙법계 국가에서는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향분석제도를, 유럽연합에서는 영향평가제도를, 일본에서는 정책평가제도를 실시하고 있다. 이러한 평가제도는 대상과 방법 등에서 다소 차이가 날 뿐 기본적으로 같은 목적의 제도라고 할 수 있다.

우리나라는 1998년 행정규제기본법을 통하여 현재 영미법계 국가의 규제영향분석제도를 실시하고 있다. 그럼에도 불구하고 2000년부터는 대륙법계 국가의 입법평가제도가 소개되어 활발한 연구가 진행되고 있다. 그러나 입법평가의 개념에 대해서는 연구자들마다 다르게 설명하고 있는 실정이다. 이것은 연구자들이 어느 국가의 입법관련 평가제도에 중점을 두는가에 대한 차이와도 관계가 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 세계 각국은 입법환경에 따라 입법평가제도, 규제영향분석제도, 영향평가제도, 정책평가제도 등을 취하고 있다. 따라서 현재 우리나라에서 논의되고 있는 입법평가는 어느 특정 국가의 제도에 한정된 논의보다 세계 각국의 입법관련 평가제도를 비교하고 우리나라의 입법환경에 맞게 개념을 설정하는 것이 중요하다. 이 연구에서는 세계 각국의 입법관련 평가제도를 비교한 결과 도출된 6가지의 중요한 개념요소를 제시하도록 한다: ① 입법평가가 논의된 중요한 배경 중의 하나는 지나친 규제나 입법을 개선하기 위한 것이다. ② 헌법은 입법평가의 기준이지 대상이 아니다. ③ 대륙법계 국가의 입법평가제도와 영미법계 국가의 규제영향분석제도는 다루는 대상이 다를 뿐 같은 목적의 제도이다. ④ 조례도 입법평가의 대상으로 고려되어야 한다. ⑤ 입법평가는 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지 정치적 판단을 대체하는 것은 아니다. ⑥ 입법평가의 개념은 우리나라 입법환경에 적합하게 정립되어야 할 것이다.

입법평가의 개념은 제도화와의 관련을 가진다. 이상의 개념요소를 가지고 향후에 입법평가를 제도화할 경우, 현재 실시하는 각종 영향평가제도와 의 관계가 문제시 될 수 있다. 이에 대해서는 3가지 방안, 4가지 견해가 있다. 이 중 현재 실시하고 있는 각종 영향평가제도를 입법평가제도로 통합하는 제3안이 타당하다고 생각한다.

제3안에 따라 입법평가를 제도화할 경우, 입법평가는 법규범(법률, 명령, 규칙, 조례 등) 뿐만 아니라 정책, 규제 등에 대하여 발생할 수 있거나 발생한 영향을 평가하는 제도라고 개념화할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 장병일, 「입법평가제도와 법해석학의 관계: 채무자보호 관련 법규에 대한 사후적 입법평가와 관련하여」, 『한양법학』 제19권 제3호, 2008. 10.
- 정창화, 「입법영향평가(GFA) 제도에 관한 연구: 독일 GFA 평가방법과 분석기법을 중심으로」, 『유럽연구』 제25권 2호, 2007. 8.
- 김정해·임준형·박형준, 『주요 선진국의 규제개혁 비교연구』, 서울: 한국행정연구원, 2006
- 박균성, 『프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구』, 서울: 법제처, 2007
- 박영도(역), 『오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가』, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 박영도·김영아(역), 『법률평가와 입법평가[II]: 국가실무와 경제에 관한 국내 및 외국의 경험보고』, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 박영도·장병일(역), 『입법평가 입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 정창화, 『단계별 규제영향분석의 제도화 방안』, 서울: 한국행정연구원, 2004
- 최윤철·홍완식, 『입법평가제도의 도입방안에 관한 연구』, 서울: 법제처, 2005
- 한상우·강현철·류철호, 『국민불편 법령 개폐 등을 위한 입법평가 적용에 관한 연구』, 서울: 한국법제연구원, 2008
- 홍준형, 『입법평가법제화방안에 관한 연구』, 서울: 법제처, 2006
- 한국유럽학회 유럽연합(EU) 학술용어사전 편찬위원회, 『유럽연합(EU) 학술용어사전』, 서울: 높이높이, 2007
- 박영도·안성경, 『주요국가의 입법평가 관련제도(I): EU의 영향평가제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도·한귀현, 『주요국가의 입법평가 관련제도(II): 미국의 규제영향 분석제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도·장병일·안성경, 『주요국가의 입법평가 관련제도(III): 독일의 입법평가제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007

- 박영도·장병일, 『주요국가의 입법평가 관련제도(IV): 영국의 규제영향 평가제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도·장병일, 『주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아·스위스의 입법평가제도』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- 박영도·한귀현, 『주요국가의 입법평가 관련제도(VI): 영국의 영향평가제도(개정판)』, 서울: 한국법제연구원, 2007
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 『Guidelines on Regulatory Impact Assessment (RAI)/Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)』, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 2004
- Kettiger, Daniel, 『Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand-Einbettung in das politisch administrative System-Ausblick』, Heinz Schäffer(Hrsg.), 『Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland』, Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 2005
- Kirkpatrick, Colin/Parker, David(eds.), 『Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?』, Glos: Edward Elgar, 2007
- Mader, Luzius, 『Zum aktuellen Stand der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz』, Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hrsg.), 『Wirkungsforschung zum Recht IV: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen』, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2003
- Office of Regulation Review(Australia), 『A Guide to Regulation(2nd ed.)』, 1998
- Commission Staff Working Paper, Impact Assessment: Next Steps in support of competitiveness and sustainable development(http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2004_1377_en.pdf)
- <http://www.archives.gov/federal-register/executive-orders/pdf/12866.pdf>
- <http://a257.g.akamaitech.net/7/257/2422/01jan20071800/edocket.access.gpo.gov/2007/pdf/07-293.pdf>
- Impact Assessment Guidance』(<http://www.berr.gov.uk/files/file44544.pdf>)

〈Abstract〉

Plans of Institutionalization and Concept of Legislative Evaluation

Kim, Su-Yong

(Associate Research Fellow of Korea Legislation Research Institute,
Ph. D. in Law)

There are a lot of institutions for evaluation in the world, for example, Legislative Evaluation in the Continental Legal System, Regulatory Impact Analysis in the Anglo-American Legal System, Impact Analysis in the European Union, Policy Evaluation in the Japan. They are generally understood as the same but method and object. In spite of regulatory impact analysis that has been taken effect since 1998 in our country, legislative evaluation is actively under discussion now. But the concept of legislative evaluation is introduced in variety and the discussion of that have no consideration for current regulatory impact analysis. Above all, the concept of legislative evaluation needs to be established for a institution.

The aim of this article is to discuss the plans of institutionalization and concept of legislative evaluation. I proposed four plans of institutionalization and six important factors of the concept of legislative evaluation.

※ **Keywords** : Concept of Legislative Evaluation, Evaluation of Legislation, Regulatory Impact Analysis, Impact Assessment, Policy Evaluation, Institutionalization of Legislative Evaluation, Legislative Environment