

의회 입법영향분석 가이드라인 구상

심우민*

〈국문초록〉

최근 정부의 규제개선 논의와 맞물려 의회에서의 입법영향분석의 제도화 문제가 쟁점으로 부각되고 있다. 이러한 제도화 논의가 이루어지고 있는 이유는 의원발의 법률안의 발의 및 그 가결 건수가 급격하게 증가하고 있기 때문이다. 즉 법률안의 양적 증가가 비체계적이고 불필요한 규제를 증가시키고 있다는 인식을 전제로 한다.

이제까지 입법영향분석은 법률안에 대한 소위 과학적·합리적 검증 및 평가 작업을 통해 입법 효율성을 증대시키고자 하는 의도를 가지는 것으로 이해되어 왔다. 그리고 이러한 작업의 토대는 사회과학 방법론의 활용이다. 이러한 논의는 주로 정책이론 연구의 성과를 차용하는 경향성이 있다. 그러나 정책결정론 등 정책이론 연구에서 활용되고 있는 사회과학 방법론의 한계는 이미 상당부분 알려져 있다. 따라서 이 논문은 입법영향분석에 대해 새로운 이해가 필요하며, 특히 의회에서의 입법영향분석이라는 특성도 고려할 필요가 있음을 지적하였다.

이러한 전제 위에서, 이 논문은 입법영향분석 보고서 작성 등에서 활용될 수 있는 실무적 가이드라인의 내용도 새롭게 구성되어야 할 필요성이 있다고 주장한다. 이를 위하여 기존에 국회입법조사처에서 제시한 「입법영향분석 업무편람」의 개선 방향성을 모색하였다.

※ 주제어 : 입법영향분석, 입법평가, 사회과학 방법론, 과학철학, 정책결정론

* 국회입법조사처 입법조사관(법학박사)

- I. 서 론
 - II. 의회에서의 입법영향분석 가이드라인
 - 1. 의회 입법영향분석의 제도화 가능성
 - 2. 국회입법조사처의 입법영향분석 업무편람(가이드라인)
 - 3. 의회 입법영향분석에서 과학성의 의미
 - III. 입법정책결정의 과학성 검토
 - 1. 법과 정책의 관계와 입법정책결정
 - 2. 정책결정론과 과학철학
 - 3. 과학적 분석에 대한 사고 전환의 필요성
 - IV. 의회에서의 입법영향분석 가이드라인 구상
 - 1. 입법영향분석의 이해방식
 - 2. 의회 입법영향분석 가이드라인의 구상
 - V. 결론에 갈음하여
-

I. 서 론

최근 국회에서의 법제실무 운영과 관련하여 부각되고 있는 쟁점 중 하나로 부각되고 있는 사안은 입법영향분석¹⁾의 제도화 문제라고 할 수 있다. 의회에서 입법영향분석의 제도화가 논의되고 있는 것은 의원발의 법률안 발의 및 그 가결 건수의 급격한 증가현상으로부터 기인한다. 즉 이러한 논의는 의원발의 법률안이 정부제출 법률안을 양적인 측면에서 압도하면서 사회적으로 비체계적일 뿐만 아니라 불필요한 규제가 남발되고 있다는 비판에 상당부분 근거하고 있는 경향이 있다.

* 이 논문은 필자가 소속되어 있는 국회입법조사처의 공식적인 견해가 아니며, 단지 입법학 연구자로서 개인적인 의견 및 제언임을 밝힌다.

1) 이 용어는 기존에 “입법평가”로 지칭되어오던 것으로, 국회입법조사처에서는 이를 공식적으로 “입법영향분석”이라고 부르고 있다. 향후 제도화가 이루어진다면 그 과정에서 용어가 변경될 수도 있을 것이다.

이러한 입장들은 결국 의원발의 법률안들에 대한 과학적·합리적 검증 및 평가 작업을 통해 사전에 무분별한 법률안 또는 규제의 남발을 방지하겠다는 의도를 가지고 있다. 그러나 이러한 취지로 입법영향분석에 대해 접근하는 것은 바람직하지 않다. 입법영향분석의 수단으로 제시되는 소위 사회과학적 방법론에 근거한 검증 및 평가라는 것 자체는 객관적 진실성을 담보할 수 없는 한계를 가지고 있기 때문이다. 즉 사회과학 방법론을 통한 분석은 일종의 가설을 검증하는 과정이라고 볼 수 있는데, 그러한 가설의 진실성 여부는 언제든지 반증을 통해 논박될 수 있는 성격을 가지고 있다. 따라서 이러한 방법론적 분석을 절대적 기준으로 삼아 어떤 법안은 좋은 법안이고 어떤 법안은 나쁜 법안이라는 식의 일도양단적 판단을 수행하는 것은 현실적으로 불가능하다. 이렇게 될 경우 소위 과학적 지식이 입법재량을 제약하게 되는 목적 전도현상이 발생하게 된다.

법률(안)의 증가현상에 대한 대응으로서 입법영향분석을 논해야 하는 이유는, 그러한 분석의 결과가 누구도 부정할 수 없는 객관적·과학적 진실이기 때문이 아니라, 입법자들이 그러한 분석 결과를 자신이 주장하는 법안을 설득하기 위한 논거²⁾로 활용할 수 있으며, 또한 이를 통해 모든 가능한 상황을 전제로 면밀한 법안 검토를 수행해 볼 수 있기 때문이다. 입법영향분석의 의회 제도화는 이러한 검토 과정 및 문화를 의회 차원의 입법절차 속에 구현한다는 취지를 가지고 있다.

이러한 입법영향분석의 의회 제도화 문제와 관련하여 이 논문은 제도화 방안³⁾ 그 자체보다는 실제 입법영향분석 및 관련 보고서 작성시 활용할 수 있는 「입법영향분석 가이드라인」의 구상에 초점을 맞추어 보고자 한다.

2) 사회과학적 방법론을 통한 분석 결과가 앞서 제기한 바와 같이 객관적인 진리가 아니라고 할지라도, 과학성에 대한 신뢰가 상당히 확립되어 있는 근대 이후 사회에서 그러한 분석결과는 설득력을 가지는 일종의 논거로서 활용될 수는 있을 것이다.

3) 이와 관련해서는 최근 이한구 의원 대표발의, 「국회법 일부개정법률안」(의안번호: 6793), 2013. 9. 11을 중심으로 논의가 이루어지고 있는 상황이며, 이러한 의회 제도화 논의와 관련해서는 추후 다른 논문을 통해 필자의 구체적 의견을 피력해 보고자 한다.

II. 의회에서의 입법영향분석 가이드라인

1. 의회 입법영향분석의 제도화 가능성

(1) 의회 입법영향분석 제도화 논의

국내에서 입법영향분석의 제도화는 아직까지 본격적으로 논의되고 있는 상황이라고 하기는 힘들다. 다만 현 단계에서는 국회입법조사처의 입법영향분석TF, 그리고 한국법제연구원의 개별적인 연구를 통하여 시범적 분석 모델 및 결과(컨텐츠)들만이 제시되고 있을 뿐이다. 입법영향분석의 제도화와 관련해서는 크게 세 가지의 가능성을 모색해 볼 수 있다. 첫째, 상당수의 의미 있는 법률안을 국회에 제출하는 행정부에 입법영향분석 제도를 정착시키는 것이다. 둘째, 법률안의 통과여부를 최종적으로 결정하는 입법부에 이 제도를 두는 것이다. 셋째, 입법부 또는 행정부가 공공 또는 민간의 제3기관에 입법영향분석을 위탁할 수 있도록 제도화하는 것이다.⁴⁾

유럽 주요 국가들의 경우 정부형태상의 특수성으로 인하여 정부제출 법률안이 의회에서 논의되는 발의 법안의 거의 대부분을 차지하고 있는 상황이기 때문에, 사실상 행정부 중심의 입법영향분석이 제도화되어가고 있는 상황이라고 할 수 있다.

4) 박영도, 「입법평가의 이론과 실제」(한국법제연구원, 2007), 373면 이하 참조.

[표 1] 주요국 법안 가결률 현황

국가	임기	정부안 (가결/제출)	의원안 (가결/발의)
미국	2011-2012		8.7% (917/10,439)
영국	2006-2010	85% (108/127)	4.7% (18/384)
프랑스	2007-2012	47% (385/762)	1.5% (90/6070)
독일	2005-2009	90.5% (488/539)	25.1% (108/431)
일본	2009-2012	75.6% (223/295)	36.4% (92/253)
한국	2008-2012	40.8% (690/1,693)	13.6% (1,663/12,220)

* 출처: 전진영, “국회의 의원입법 현황과 주요국 사례의 비교”, 『이슈와 논점』 제671호, 2013. 6. 17.

그러나 우리나라의 경우에는 이들 국가들과는 다른 입법 환경을 가지고 있다. 의원발의 입법과 정부제출 입법 중, 가결률에서만 보자면 정부제출 입법이 월등히 높은 것이 사실이지만, 발의 건수와 가결 건수의 측면에서는 의원발의 입법이 앞서고 있는 상황이다. 그 만큼 우리나라 입법에 있어서는 의회의 기능과 역할이 더욱 더 중요해지고 있는 상황이라고 할 수 있다.⁵⁾

5) 물론 이에 대해서는 행정부의 입법관행상 까다로운 법(령)심사 및 평가절차를 우회하기 위해, 행정부가 국회의원의 명의로 법률안을 발의하는 대명발의 입법도 상당수 존재한다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 의원발의 법률안의 전체 건수와 비교해 볼 때 이러한 대명발의 법률안이 차지하는 비중이 그다지 크지 않으며, 또한 대명발의 법률안들도 의회에서 국회의원 등의 제안 설명을 비롯한 심의절차를 거쳐야 한다는 점에서 의회의 검토 및 심의기능이 더욱 더 중요해지고 있는 상황이다.

(2) 의회 제도화에 있어 고려사항

따라서 우리나라에서 입법영향분석의 의회 제도화 문제를 고민함에 있어서는 우리 고유의 입법현실을 적절히 고려할 필요성이 있다.

첫째, 정부제출 법률안과 관련해서, 이미 행정부 내부에는 법률의 체계성은 물론이과 효과성까지 검토할 수 있는 다양한 평가제도들(법제처 심사, 규제영향분석, 성별영향평가, 부패영향평가 등)이 마련되어 있다. 따라서 행정부 내에서 이러한 제도들을 효과적인 방향으로 재구조화하는 문제는 차치하더라도, 이러한 검토 결과들을 궁극적인 입법심사의 장(場)인 의회에서 활용할 수 있도록 입법영향분석을 제도화할 필요가 있을 것이다.

둘째, 의원발의 법률안과 관련하여, 입법자들이 발의하는 법안들이 체계성 및 실효성을 가질 수 있도록 하기 위하여 체계적인 입법(대안) 분석 제도로서 입법영향분석을 제도적으로 공식화할 필요성이 있다. 물론 이는 의회에서의 전문위원검토보고 제도와 상충된다는 의문이 제기될 수도 있지만, 오히려 이러한 전문위원들의 검토에 있어 체계적인 근거자료들을 입법영향분석을 통해 제시해줄 수 있을 것이라고 판단한다.

셋째, 의회와 헌법재판소의 관계와 관련하여, 입법영향분석이 제도화될 경우 이는 단지 체계적·효과적 입법형성에 기여하는 것뿐만 아니라, 헌법재판소의 결정에도 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 입법자가 입법영향분석을 통해 개발한 논거들을 바탕으로 입법을 하게 될 경우, 헌법재판소는 이러한 논거들에 대한 세부적인 검토를 한 연후에야 위헌여부를 결정할 수 있어, 과거에 비하여 더욱 신중한 논증과 판결을 하게 될 것이다. 즉 입법영향분석은 ‘정치적 사법화’가 가지는 부정적 측면을 일부 해소하는 방안이 될 수도 있다.

2. 국회입법조사처의 입법영향분석 업무편람(가이드라인)

국회입법조사처는 그간 입법영향분석의 제도화 가능성을 염두 해 두고, 이러한 업무수행 방식의 구체화시키기 위해 시범사업을 지난 수년간 ‘입법영향분석TF’라는 이름으로 수행해 왔다.⁶⁾ 이 과정에서 향후 입법영향분석을 일상적 업무로 수용해 내기 위해 입법영향분석 보고서를 작성하는 데 활용 가능한 『입법영향분석 업무편람』(이하, 업무편람)⁷⁾을 마련하였다.

(1) 입법영향분석의 의미와 대상

이 업무편람은 입법영향분석을 입법률안이나 현행 법률이 국가와 사회 및 개인에게 미치는 직·간접적 영향을 과학적이고 체계적으로 예측·분석·평가하는 것을 의미한다고 정의하고 있다.⁸⁾ 또한 이 업무 편람은 국회에 제출·발의된 법률안, 입법 예고된 정부의 주요 법률 제·개정안, 주요 현행 법률을 입법영향분석의 대상으로 설정함과 아울러, 특별히 필요하다고 판단되는 경우에는 시행령, 시행규칙, 조례, 규칙 등 하위법령들도 그 대상이 될 수 있음을 기술하고 있다.

(2) 입법영향분석의 유형

유럽 국가들에서의 입법영향분석은 일반적으로 사전, 병행 및 사후평가로 구분되어 논의되어 왔지만, 국회입법조사처의 업무편람에서는 ‘법률안 영향분석’과 ‘현행 법률 영향분석’의 유형으로 구분하고 있다. 즉 아직 국회에의 의결되어 성립된 법률이 아니라는 점에서 ‘법률안 영향분석’을 사전평가 개념에 포섭하고 있으며, 국회 의결 후 시행된 법률이라는

6) 국회입법조사처는 2010년 6월 2일부터 입법영향분석TF를 구성하여 입법평가의 구체적 활용에 대한 논의를 현재까지 진행해 오고 있다.

7) 국회입법조사처, 「입법영향분석 업무편람」, 2012.

8) 국회입법조사처, 앞의 책, 3면.

점에서 ‘현행 법률 영향분석’을 사후평가 개념에 포섭하고 있는 것이다.⁹⁾

(3) 입법영향분석의 실무상 절차

이 업무 편람에서는 주요한 내용으로 ‘입법영향분석 절차’를 주제선정, 입법영향분석 계획서의 작성과 검토, 입법영향분석 실시, 입법영향분석 보고서 작성, 입법영향분석 보고서 심의와 발간의 순으로 설명하고 있다. 이는 입법영향분석 업무수행의 과정을 상세히 규정하고 안내함으로써 업무 담당자가 표준화된 순서와 방법에 따라 분석을 수행하도록 지침(가이드라인)을 제공하기 위한 것이다.¹⁰⁾

그러나 이러한 전반적 절차는 현재의 시범연구 단계에서는 의미를 가질지 몰라도, 실제 입법영향분석이 의회에서 제도화된 이후에는 상당한 변경이 필요할 것으로 보인다. 그 이유는 이러한 절차 자체가 국회입법조사처의 기존 현안 및 정책 보고서 작성절차와의 관계를 고려한 것이기 때문이다. 다만 이러한 절차에 있어 분석 그 자체와 연관성을 가지는 ‘입법영향분석 계획서’ 및 ‘입법영향분석 보고서’ 작성의 문제는 향후에도 중요한 의미를 가진다고 볼 수 있다.¹¹⁾

(4) 입법영향분석 계획서

입법영향분석 계획서는 다소 행정적 절차라고 할 수도 있겠지만, 입법영향분석 계획서는 향후 ‘입법영향분석 보고서’의 보다 세밀한 수행을 위

9) 국회입법조사처, 앞의 책, 6면. 사전평가의 일환으로 상정하고 있는 법률안 영향 분석과 관련하여 주목할 만한 점은 그 분석 대상으로 “객관적이고 과학적인 분석이 가능한 주제를 대상으로 하며, 정치적으로 지나치게 쟁점화된 주제는 선택하지 않는 것이 바람직”하다고 기술하고 있다는 점이다(국회입법조사처, 앞의 책, 7면).

10) 국회입법조사처, 앞의 책, 11면.

11) 물론 주제선정 단계에서의 ‘주제제안서’의 작성도 중요한 의미를 가진다고 할 수 있겠지만, 실제 입법영향분석이 제도화될 경우에는 주제 자체를 조사관이나 기관 차원에서 선정하는 경우는 가급적 피하는 것이 좋을 것이라고 판단한다.

한 일종의 “예비평가서”의 의미¹²⁾를 가진다.¹³⁾ 즉 입법영향분석의 본격적인 실시에 앞서 관련 사안에 대한 분석을 조망해 보는 작업으로 일종의 가설 설정 또는 분석 설계 작업에 해당한다.

업무편람에 따르자면 이러한 입법영향분석 계획서는 주제명, 필요성, 대상 법률(안) 및 조항, 분석방법, 이해관계자, 기대효과, 기존 연구의 검토의 순으로 이루어질 것을 예시적으로 권고하고 있다. 이러한 구성은 실제적으로는 입법영향분석 실시를 승인하기 위한 자료를 제공한다는 목적을 가지고 있다. ‘입법영향분석 보고서’의 실제 작성과 관련하여, 이 단계에서 중요한 의미를 가지는 것은 ‘분석방법’ 및 ‘기존 연구의 검토’이다. 그 이유는 입법영향분석이라는 것은 기본적으로 입법의 영향에 대한 방법론적 분석을 의미하는데,¹⁴⁾ 이러한 분석방법 및 기존 연구의 검토는 이러한 방법론 설정의 문제와 직접적인 연관성을 가지기 때문이다.

업무편람에서는 계획서상 분석방법의 서술과 관련하여, 분석을 위한 ‘자료’와 ‘연구질문’을 검토하여 구체적인 ‘분석방법’¹⁵⁾을 제시하도록 예시적으로 권고하고 있다. 여기서 ‘자료’란 방법론을 통해 분석이 가능한 양적·질적 정보를 의미한다. ‘연구질문’은 이러한 자료에 기반하여 분석하고자 하는 궁극적 분석 목표를 의미한다고 볼 수 있으며, 사회과학 방

12) 업무편람은 분석의 이와 관련하여 “예상되는 결과(잠정적 결론)가 드러나는 것이 바람직”하다고 설명하고 있다.

13) 국회입법조사처, 앞의 책, 16면.

14) 마더(Luzius Mader) 교수는 입법영향분석(입법평가)를 방법론적으로(in a methodical way) 입법을 분석하고 평가하는 것을 의미한다고 설명한다. 여기서 말하는 “방법론적으로”라는 문구는 다음과 같은 세 가지 내용을 의미한다. ① 일반적으로 이해하고 따를 수 있는 방식, ② 가능한 한 체계적인 방식, ③ 가능한 한 치우치지 않는 객관적인 방식을 의미한다. Luzius Mader, “Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation”, Statute Law Review 22(2), 2001, 122-123면.

15) 이러한 분석방법에 대해서는 구체적으로 활용될 사회과학 방법론의 유형 및 종류뿐만 아니라, 실무적 차원에서 필요한 경우 외부 자문계획에 대해서도 기술할 것을 명시하고 있다. 국회입법조사처, 앞의 책, 15면.

법론 차원에서 볼 때 이는 소위 연구가설 설정의 문제를 의미한다.

기존 연구의 검토는 실무적으로 보자면, 기존 연구에서 활용할만한 자료 또는 논거들을 확인해 보는 절차라고 할 수 있을 것이다. 이를 통해 계획서 작성단계에서 다양한 변수들을 확인해보고 계획서상 제시된 분석 방법론이 타당한지를 검토함으로써, 더욱 정밀한 입법영향분석 보고서 작성을 위한 토대로 삼을 수 있도록 하고자 하는 것이다.

(5) 입법영향분석 보고서

입법영향분석 보고서의 작성은 실질적인 분석의 수행과 그 결과제시를 의미한다. 업무편람은 이러한 입법영향분석에 대해 다음과 같은 원칙에 입각하여야 한다고 기술하고 있다. 첫째, 신뢰할 수 있는 객관적 자료를 사용하여야 한다. 둘째, 객관적·중립적·균형적 관점을 견지해야 한다. 셋째, 분석에 사용된 자료와 분석절차 및 방법은 공개되어야 한다. 넷째, 필요에 따라 정책적 대안을 제시하고, 대안별 분석결과를 도출한다.

이중 첫 번째와 두 번째 원칙은 입법영향분석의 의의와 관련하여 강조되고 있는 객관성과 과학성을 강조하기 위한 것이라고 할 수 있다. 즉 입법영향분석의 근거 자료와 결과가 가급적 객관적이어야 함을 의미한다. 세 번째 원칙은 분석과 관련된 자료, 방법 및 절차에 대해 공개할 것을 규정하고 있는데, 이는 분석결과에 대한 검토 및 재연 가능성을 제고하기 위한 목적을 가지고 있다. 네 번째 원칙은 정책 대안을 제시하고 대안별 분석결과를 도출한다고 서술하고 있는데, 이에 대한 설명에서 “필요에 따라”라는 조건을 달고 있다. 그 이유는 관련 대안의 제시가 어려운 상황을 상정하고 있는 것으로 판단된다.

업무편람에서 기술되어 있는 구체적 실행단계에서의 입법영향분석의 방법을 정리하면 다음과 같다.¹⁶⁾

16) 국회입법조사처, 앞의 책, 25면 이하.

[표 2] 입법영향분석 보고서의 작성

구분	항목	작성 내용
배경 및 필요성의 분석	배경 분석	<ul style="list-style-type: none"> ○ 분석대상 법률의 입법연혁 등을 조사함 ○ 분석대상 법률이 제정·개정된 사회적 배경과 입법 목적
	필요성 분석	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중요성: 예상되는 또는 관찰된 입법영향의 크기와 범위 ○ 시의성: 입법영향분석을 실시하는 시기의 적절성 ○ 입법영향에 대한 논란의 존재
분석 대상 및 방법의 확정	분석대상 법률(안)의 확인과 해석	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제정·개정·폐지·신설·삭제 등의 이유 ○ 신규 조문의 대비 ○ 해당 법률(안)의 의도와 해석상 예상되는 결과 사이에 차이 여부 ○ 법률의 발효시점과 그에 따른 결과 등
	자료수집과 분석방법의 선택	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 연구의 검토 ○ 자료의 성격(자료의 한계 포함)과 수집방법 검토 ○ 자료의 성격과 분석목적 따라 적합한 분석방법을 선택
입법영향의 분석	법체계성 분석	<ul style="list-style-type: none"> ○ 헌법적합성 분석 ○ 체계 내적 정합성 분석 ○ 체계 외적 정합성 분석 ○ 비교법적 분석(선택적)
	입법영향 분석	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입법정책의 합목적성 및 목표달성도 ○ 입법정책 수단의 적합성 및 효율성 ○ 입법정책이 이해관계자에게 미치는 영향
입법 및 정책적 시사점의 도출	개선방안 도출	<ul style="list-style-type: none"> ○ 입법영향분석 결과로부터 논리적으로 입법·정책 개선방안 도출 ○ 대안의 합목적성, 실현가능성, 부작용, 이해관계자의 반응 등을 면밀히 검토

3. 의회 입법영향분석에서 과학성의 의미

이상에서 살펴본 국회입법조사처의 입법영향분석 업무편람(가이드라인)은 입법평가 등과 관련하여 일반적으로 한국사회에서 강조되고 있는 사회과학 방법론의 활용을 전제로 한 구성을 취하고 있다. 이러한 실무상 가이드라인은 해외 주요 국가들의 그것과 유사한 내용을 가지고 있는 것이라고 평가할 수 있겠다.

그러나 해외 주요 국가들에서의 입법영향분석 업무 중 상당부분이 행정부 중심으로 이루어져 있다는 사실을 감안한다면, 의회에서의 입법영향분석 제도화와 그것이 전제된 실무상 분석업무 수행방식은 해외에서의 방식과 다소 차별성을 가져야 할 필요성이 있다. 이러한 사항의 전반적 내용에 대해서는 이 논문의 후반부에서 다루기로 한다. 다만 여기에서는 행정부에서의 입법영향분석과 입법부에서의 입법영향분석이 왜 차별성을 가질 수밖에 없는지를 논의하도록 한다.

의회에서 입법영향분석의 대전제는 의회 구성원들의 가치가 매우 다차원적으로 존재한다는 점이다. 즉 국회에서 입법영향분석을 담당하게 될 국회 내 입법지원조직 및 제3의 지원기구는 입법영향분석을 수행함에 있어서 그러한 다원적 가치를 필수적으로 반영할 필요가 있다. 그러나 행정부의 입법영향분석(입법평가)의 경우에는 이와 달리 다소 포괄적인 정부정책의 목적을 입법을 통해 달성할 수 있는지, 그리고 그러한 목적의 달성하기 위한 입법이 헌법적으로 요구되는 최소한의 기준들을 위배하지는 않는지에 대한 소극적 검토에 머무를 수밖에 없다. 바로 이 지점에서 의회에서의 입법영향분석과 행정부에서의 입법영향분석은 차이점이 발생한다. 이러한 사항에 대해서는 다음의 헌법재판소 판례에서 간략하게 확인해 볼 수 있다.

국회의 입법절차는 국민의 대표로 구성된 다원적 인적 구성의 합의체에서 공개적 토론을 통하여 국민의 다양한 견해와 이익을 인식하고 교량하여 공동체의 중요한 의사결정을 하는 과정이며, 일반국민과 야당의

비판을 허용하고 그들의 참여가능성을 개방하고 있다는 점에서 전문관료들만에 의하여 이루어지는 행정입법절차와는 달리 공익의 발견과 상충하는 이익간의 정당한 조정에 보다 적합한 민주적 과정이기 때문이다. 그리고 이러한 견지에서, 규율대상이 기본권적 중요성을 가질수록 그리고 그에 관한 공개적 토론의 필요성 내지 상충하는 이익간 조정의 필요성이 클수록, 그것이 국회의 법률에 의해 직접 규율될 필요성 및 그 규율밀도의 요구정도는 그만큼 더 증대되는 것으로 보아야 한다.¹⁷⁾

물론 행정부 중심의 입법영향분석에서도 다원적 가치가 전제된 사회상황을 일정부분 고려해야하는 측면이 있기는 하지만, 의회에서의 입법영향분석이라는 것은 위 판례에서 확인할 수 있는 바와 같이 다원적 가치간의 형량이 반드시 필요하다라는 점이 중요하다.

이러한 상황을 전제로 입법영향분석이 객관적·과학적 분석 및 그 결과를 지향한다고 할 때, 과연 이러한 목적을 달성할 수 있는 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 보인다. 즉 모든 이해관계와 가치관계를 넘어서는 객관적이고 과학적인 분석이 가능한지에 대한 검토가 필요하다. 이러한 논의들을 입법영향분석 또는 평가가 차용해 온 정책학 분야의 입법정책결정의 과학성 논의와 결부되어 있다.

III. 입법정책결정의 과학성 검토

1. 법과 정책의 관계와 입법정책결정

(1) 법과 정책의 교차적 영역 확대

법률이라는 것은 대의기관인 국회의 의결을 거친 것이며 국가의 중요한 정책은 반드시 국회의 의결을 거쳐야하므로 법이 곧 정책이라는 생각

17) 헌재 2004. 3. 25, 2001헌마882.

은 일정부분 타당성을 가진다. 특히 강제력을 동원하여 국민의 권리행사나 행동의 자유를 제한하는 규제정책은 정부에 의한 남용의 가능성이 있으므로 국회의 의결을 거치는 법률의 형태를 띠고 있는 것이 대부분이다.

하지만 모든 정책이 법률의 형태를 띠는 것은 아니다. 예컨대 배분정책의 경우에는 법의 형식을 취하지 않고 행정부에서 결정되는 것도 많은데 이는 행정부가 전문기술과 권한을 모두 장악하고 있기 때문에 더욱 그렇다. 즉 법률은 정책의 한 형태로서 주로 규제정책이 이러한 형식을 띠고 있는 경우가 많다.¹⁸⁾ 또한 국민의 기본권 보장 등과 관련된 권리·의무관계를 설정하는 전통적인 법률들은 행정부의 정책운용으로부터 독자적인 영역으로 인정된다. 이러한 견지에서 모든 법률이 정책과 연관성을 가지는 것은 아니다. 따라서 법과 정책은 상호 독자적인 영역을 가지고 있으면서도, 또한 상호 교차점을 가지고 있는 것이라고 할 수 있다.

다만 현대사회의 발전은 법과 정책간의 긴밀한 연관성을 더욱 심화시키고 있는데, 이는 복지국가 및 조합국가 경향의 발전에 힘입은 바가 크다. 오늘날의 법규범은 사회 및 국가의 동태적 통합과정을 긍정하고, 그 현실적 필요성에 부합하여 그러한 통합과정을 촉진시키고자 하는 정의 내지 공익실현을 위한 조정법으로서의 성격을 갖추어가고 있다. 이러한 상황은 종래 법규범의 권리·의무 획정적 성격에서 탈피하여 임무부여적·문제해결적 성격을 강하게 띠는 결과를 가져오고 있다.¹⁹⁾ 결국 현대사회

18) 정정길 외, 「정책학원론」(대명출판사, 2008), 55~56면. 예컨대 드로(Yehzekel Dror)는 법을 목적성을 가지는 사회변화 도구로서 재정의 할 필요성이 있으며, 그것을 다른 사회 정책적 수단들의 일부로 고려해야 할 필요성이 있다고 주장한다. 그 이유는 법이라는 것은 긴밀한 연관성 하에서 함께 이용되어야 하는 다양한 정책 수단 중 하나일 뿐이라고 생각했기 때문이다. 예를 들자면 인종문제, 공공 안전, 약물 남용, 그리고 환경오염과 같은 다양한 사회 문제라는 맥락에서 “법을 정책적 수단으로서 이용해야 할 필요성이 더욱 명확해진다”고 그는 설명한다. Y. Dror, "Law as a Tool of Directed Social Change," *American Behavioral Scientist* 13, 1970, 555면.

19) 심우민, 「입법학의 기본관점: 입법논증론의 함의와 응용」(서강대학교출판부, 2014), 108면 이하.

에 들어서서 입법영향분석 또는 입법평가가 더욱 요구되고 있는 것은 바로 이러한 현상과 깊은 연관성을 가지고 있으며, 또한 이러한 견지에서 정책학 분야에서 반전해 오고 있었던 정책평가 등의 기법이 입법영향분석의 주요한 방법론으로 활용되고 있는 것이다.

(2) 법과 정책의 관계의 함의

오랜 세월동안 법철학 분야 논쟁의 중심축을 구성해 온 유의주의(有意主義)와 주지주의(主知主義)는 법과 정책의 관계구조를 이해하는 데 중요한 역할을 한다.²⁰⁾ 유의주의적 측면에서는 인간의 합리적 노력으로 찾아질 수 있는 규범을 애써 찾으려 하기보다는 ‘결단으로서의 규범’을 강조하게 된다. 이러한 입장에서 법은 정책의 표현이라는 측면이 강하게 부각될 것이다. 이에 반해, 주지주의적 측면에서 규범은 이미 주어진 당위적 요소를 잘 해석하고 연구함으로써 발견된다는 측면을 강조하게 될 것이다. 이 두 가지 흐름 중에 어느 한 가지 극단을 선택하는 것은 위험한 것일 수 있다. 따라서 우리들의 규범세계에는 이미 주어진 것으로 받아들여야 할 것과 우리의 결단에 의해 새롭게 해 나가야 될 것이 공존하고 있다는 사실을 인정하는 것이 실제적 관점에서 매우 중요하다고 할 것이다. 만일 유의주의적 관점만을 강조하면 규범체계의 법적 안정성이 저해될 것이고, 이와 달리 주지주의적 관점만을 철저히 고집하면 정치공동체의 합목적적 활동을 저해하게 될 것이다.

이러한 측면에서 입법영향분석(입법평가)는 일반적인 정책평가와는 달리 매우 다차원적인 분석이 요구되는 작업이다. 그런데 이제까지 국내에서의 입법영향분석은 이러한 복합적인 구조적 문제점에 착목하기보다는 사회과학적 분석의 인과관계가 가지는 객관성과 과학성에 맹목적으로 의존해 온 측면이 있다. 그 결과 사회과학 방법론을 원용하게 되면 가치

20) 최송화, “법과 정책에 관한 연구 - 시론적 고찰”, 서울대학교 「법학」 제26권 제4호, 1985, 84면.

간 이해관계를 대립을 넘어설 수 있는 객관적·과학적 대안이 마련될 수 있는 것처럼 주장되는 경우를 상당히 발견할 수 있는데, 특히 이러한 견해는 모두에 설명한 바와 같이 입법영향분석을 통해 의원발의 입법을 규제할 수 있다는 견해로 이어지곤 한다.

그러나 기존의 정책학 연구에서도 이러한 객관적·과학적 정책결정에 대해서는 회의적인 시각이 지배적이라고 할 수 있다. 따라서 다음에서는 이러한 논의에 대해 살펴봄으로써 입법영향분석에 대한 인식 전환이 왜 필요한지에 대해 살펴보고자 한다.

2. 정책결정론과 과학철학

사회과학에 있어서 가장 커다란 변화 중 하나는 정책이론의 출현과 함께 그 패러다임의 급격한 전환이 일어나고 있다는 점이다. 정책이론의 탄생은 과거 상아탑 속의 학문(지식)을 현실의 실천적인 행동(정책 혹은 의사결정)으로 연계시키려는 노력이라고 볼 수 있다. 지식과 행동의 연계(the Linkage between knowledge and action)²¹⁾에 관한 정책이론 연구는 지식 또는 과학의 현실참여와 함께 그 실용성의 증진을 의미할 뿐만 아니라 지식의 사회적 책임성을 요구한다.

일반적으로 정책이라는 것은 과학적이며 합리적이어야 한다고 주장되어진다. 이러한 견지에서 정책이론은 올바른 과학적 방법 등에 관하여 연구하는 과학철학에 많이 의존하며 또한 과학철학에서 그 정당화 근거를 찾는다. 이와 더불어, 정책이론은 의도적 혹은 무의식적으로 특정의 인식론적 원리에 따르게 된다. 따라서 정책이론과 과학철학 양자는 과학적 방법, 합리성, 객관성 등을 추구하면서 이론적 틀, 개념, 방법론들을 서로 차용한다.²²⁾

21) J. Friedmann & B. Hudson, "Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory", *Journal of American Institute of Planning*, 40(1) 1974, 2면.

22) 이가중, "과학철학과 정책이론에 있어서 객관성과 합리성", 『한국정치학회보』

정책이론은 다양한 기준에 의하여 분류할 수 있을 것이다. 이러한 분류 방식 중 이 논문에서는 정책이론과 과학철학과의 관계를 고민한 캄히스(Camhis)는 정책이론을 원용해보고자 한다. 그는 정책이론을 크게 합리적 관념론(rational idealist), 비합리적 관념론(irrational idealist), 그리고 유물론(materialist)의 입장으로 구분하고, 이에 상응하는 과학철학의 패러다임을 비교·분석하지만,²³⁾ 이 논문에서는 소위 합리성이 의미하는 정책결정에서의 객관성 및 과학성의 문제점을 논하고자하기 때문에, 합리적 관념론에 대한 그의 분석을 검토한다.

캄히스는 합리적 관념론을 다시 3개의 이론으로 구분한다. 그것은 “포괄적 합리주의(rational comprehensive theory)”과 “분절적 점증주의(disjointed incrementalism)”, 그리고 이 둘을 종합한다고 주장하는 “혼합탐사모형(mixed-scanning)”이다. 이러한 정책이론 모형들은 과학철학에 있어서 상응한 이론모형들을 가지고 있다. 즉 정책이론의 종합적 합리주의 이론은 과학철학의 입증주의, 단절된 점증주의 이론은 반증주의, 그리고 혼합탐사모형은 라카토스(Lakatos)의 연구프로그램(research program)이론과 밀접한 관련성을 가진다. 이러한 논의들을 살펴봄으로써 정책적 의사결정, 즉 정책결정의 과학성의 가능성과 그 대안에 대해 고찰해보고자 한다.

(1) 정책결정론의 제유형

합리적 관념론 또는 합리주의의 경계 속에서 일반적으로 논의되는 입법정책결정론의 유형은 크게 포괄적 합리주의, 분절적 점증주의, 혼합탐사모형 등으로 나눌 수 있다. 이하에서는 이러한 의사결정론의 제유형에 대해서 살펴보기로 한다.

제22권 제2호, 1988a, 166면.

23) M. Camhis, *Planning Theory and Philosophy* (Tavistock Publication, 1979); (이세준·박혜자 역), 「기획이론과 과학철학」(진영사, 1995).

(i) 포괄적 합리주의 이론모형은 합리성과 포괄성이 혼합되어 있다. 자본주의에 있어서 시장은 자원배분의 핵심적인 방법이라고 할 수 있다. 여기서 합리성이라는 것은 개인, 기업 그리고 기관 등에 의한 합리적 행동 및 합리적 의사결정을 의미한다. 이러한 의미에서 볼 때, 정책이란 시장기구의 원활유 역할을 담당한다. 그것은 시장기구에 마찰이 생기거나 잘 운영되지 못하여 사회의 바람직한 목적이 달성될 수 없을 때 사용되는 것이다. 이러한 의미에서 포괄성(comprehensive)²⁴⁾이란 완전성(completeness)을 의미한다.

그러나 포괄적 합리주의 이론모형은 이론적 모순점을 안고 있다고 평가받는다. 이 이론모형은 한편으로는 완전성, 세부성, 그리고 연역적 방법을 추구하고, 다른 한편으로 시장기구를 추구하고 개인주의, 귀납법, 그리고 경험주의를 채택하고 있다. 따라서 전자와 후자는 상당히 자주 대립되거나 모순된 상황에 빠지게 된다. 더 나아가 이 이론모형은 한편으로는 과학, 도덕, 그리고 법에 기초한 보편주의내지는 인본주의를 추구하고지만, 다른 한편으로는 개인의 이익 및 기업의 이윤을 옹호하는 개별주의에 빠지게 된다.²⁵⁾ 따라서 이에 대한 논쟁들이 아직까지도 지속되고 있는 상황이라고 할 수 있겠다.

(ii) 분절적 점증주의 이론모형은 정책형성의 현실을 서술하는 측면도 있지만 규범적·처방적 면도 강하게 깔려 있다. 현실적으로 정책은 점증적

24) 포괄적 합리주의 모형에서 포괄성(comprehensive)의 요건은 다양한 면을 가지고 있다. 첫째, 포괄성이란 하나의 목적만을 만족하는 것이 아니라 다원적 민주사회에서 다양한 이익집단의 목적(공공이익이란 일반목표)들도 수용하여야 한다는 뜻으로 사용될 수 있다. 둘째, 그것은 미래의 바람직한 상태에 대한 종합적 견해를 의미할 수도 있다. 이 경우 바람직한 상태를 실현하기 위하여 요구되는 모든 행동들을 뜻할 수도 있다. 셋째, 목적달성을 위한 모든 가능한 대안들(alternatives)과 각 대안들로부터 발생하는 모든 결과의 검토를 의미할 수 있다. 넷째, 포괄성이란 관심영역의 모든 요소들에 대하여 동등한 중요성을 부여하는 것을 말할 경우도 있다. 이가중, 「과학철학과 정책이론」, 「법정논총」 제10집, 1988b, 242면.

25) 이가중(1988b), 앞의 논문, 239면.

으로 형성될 뿐만 아니라, 점증적인 정책은 다원주의 사회를 유지하는 좋은 방법이기 때문에 그것은 바람직스럽다고 주장한다. 점증주의 이론은 포괄적 합리주의에 대한 공식적인 비판에서 시작된다.

첫째, 이 이론모형은 가치 및 목적과 정책대안의 경험적 분석을 구분하여야 한다고 주장하는 포괄적 합리주의 이론모형과는 달리, 이 양자는 구별이 어려울 뿐만 아니라 상호 밀접히 얽혀 있다고 주장한다.²⁶⁾ 둘째, 점증주의 모형은 합리모형이 주장하는 바와는 달리 장기적이며 수많은 대안들을 검토하는 것이 가능하지도 않을 뿐만 아니라 바람직스럽지도 않다고 주장한다. 따라서 점증모형은 대안의 분석범위를 제한시키는 것이 바람직하다고 주장한다.²⁷⁾ 셋째, 가치 및 미래의 바람직한 상태를 먼저 평가하고, 이를 기준으로 하여 정책 및 수단을 평가하는 포괄적 합리주의와는 달리, 분절적 점증모형은 “목적이 수단을 지배하는 것은 타당하지만, 수단이 정책목표를 지배하는 논리도 타당하다”고 주장한다.²⁸⁾ 즉 좋은 정책이란 반드시 목적과 일치하는 것만이 아니라, 사용가능한 수단과 일치하여야 하며 정책결정자들 사이의 동의가 있으면 좋은 정책이라 할 수 있다고 한다.²⁹⁾

26) C. E. Lindblom, “The Science of Muddling Through”, Public Administration Review (Spring, 1959) 참조. 이 이론은 포퍼(Popper)의 Open Society and Its Enemies에서 얻어온 것이다. 가치와 사실은 밀접한 상호작용을 하고 있기 때문에 합리모형이 주장한 바와 같이 분석의 사실적 부분과 평가적(가치적) 부분을 분리시킬 수 없다고 점증주의는 주장한다. 점증주의 이론은 한 걸음 더 나아가서 모든 가치들은 체계적으로 조직될 필요가 없다고 주장한다. 그 대신 그들은 정책에 관련된 가치만을 평가할 수 있다고 주장한다. 체계적인 가치형성이 불가능한 이유는 시간과 경험에 따라 항상 변화하는 가치의 유동성(fluidity of values)에 있다.

27) C. E. Lindblom, 앞의 논문 참조.

28) D. Braybrooke and C. E. Lindblom, A Strategy of Decision (The Free Press, 1970), 93면.

29) 정책가들은 수단이 확보되어 있는가 또는 확보가능한가를 먼저 고려하고 그와 관련된 목적을 선택하는 것이 일반적이다. 또한 목적은 수단이 선택되고 난 다음에야 그 타당성 여부가 결정되는 것이다. 그러므로 정책은 과거의 정책에서 연유

(iii) 혼합탐사 이론모형은 합리모형(rationalism)과 점증모형(Incrementalism)의 혼합으로써 양 이론으로부터 중요한 요소들을 추출하여 만든 것이다. 이러한 이론모형은 분절적 점증주의의 포괄적 합리주의에 대한 비판을 받아들이지만, 점증모형은 힘 있는 자에게 너무 큰 힘을 부과하며, 또 많은 경우 정책은 점증적이지 아니며, 점증이론은 관료적 타성을 키운 결과를 가져온다는 이유로 점증이론을 반대한다. 혼합탐사모형의 전략은 두 개의 이론모형에서 빌려온 요소들을 상호보완시킴으로써 좀 더 현실적인 제3의 접근방법을 형성하는 것이다.³⁰⁾

혼합탐사 이론모형은 몇 단계의 의사결정을 통하여 이루어진다. 첫째, 전략적 수준에서 관계되는 모든 대안을 열거하고, 그 대안을 간단히 검토해서 별로 필요 없는 대안을 버린다. 대안이 하나만 남을 때까지 이 방법을 계속한다. 둘째, 시행이전 단계에서 몇 가지의 연속적인 단계를 거쳐 점진적으로 시행하고 자원 역시 단계적으로 배분한다. 비용이 많이 들고 어려운 것은 나중에 결정하고, 가능한 한 많은 정보를 수집·분석할 수 있도록 시간을 배정하고 정보수집·분석이 가능한 경우 종합적인 분석을 한다. 셋째, 시행단계에서는 우선 몇 개의 점증적 결정을 시행한 후 좀 더 높은 종합적 결정을 시행하도록 노력한다.³¹⁾

이러한 이론모형은 합리주의 모형과 점증주의 모형의 혼합이라고 주장하고 있지만, 그것은 합리주의 모형에 더 가깝다. 그러나 이것이 공헌한 바는 정책시행의 과정이 정책결정의 통합된 부분으로 취급되었다는 점이다. 환언하면 정책결정의 책무는 최선의 대안 설정에만 국한된 것이 아니라, 그 이후의 정책시행까지를 계속적 과정으로 포섭하고 있다는 점에서 특색이 있다.³²⁾

되기 때문에 별도의 평가단계를 거칠 필요는 없다. 정책은 과거의 정책에서 벗어나려는 노력이지 새로운 목적을 향하여 노력하는 것은 아니다. D. Braybrooke and C. E. Lindblom, 앞의 책, 102면.

30) A. Etzioni, *The Active Society* (Collier, Macmillan, 1968), 282면.

31) 이가중(1988a), 앞의 논문, 180면.

32) M. Camhis(1979), 앞의 책, 60면.

(2) 정책결정론의 과학철학적 검토

(i) 포괄적 합리주의는 과학철학에 있어서 입증주의(verificationism)와 유사하다. 입증주의는 다음과 같은 일련의 절차를 밟는다. 첫째, 일반 법칙의 형식으로 가설을 설정한다. 둘째, 그 법칙으로부터 결과를 도출(연역)한다. 셋째, 앞의 결과를 관찰된 것과 비교한다. 이 비교에서 결과는 관찰된 것과 일치하여야 한다. 따라서 가설의 진실성 여부는 가설에 유리한 사례의 수에 의해 결정된다. 즉 이러한 과정을 통하여 가설은 검증되어야 한다.³³⁾ 입증주의라 함은 검증된 지식만이 과학적 지식일 수 있다는 견해이다. 그러므로 만일 어떤 진술(statement)이 진실임을 결정할 수 없으면 그 진술은 아무런 의미가 없는 것이 된다.

이론의 입증 또는 확인은 귀납적 방법을 필요로 한다. 그러나 귀납법 역시 문제점을 안고 있다. 이론 또는 가설을 입증한다는 것은 모든 가능한 검증을 수행해야함을 의미한다. 수행되지 않은 검증이 그 이론을 반증할 수도 있기 때문이다. 포괄적 합리주의 이론도 이와 유사한 문제점을 안고 있다. 구체적 대안의 모든 가능한 결과를 검토해 보아야 한다. 그 이유는 분석되지 않은 결과가 목표 또는 목적과 더 일치될 수도 있으며, 분석된 결과를 뒤엎을 수도 있기 때문이다. 뿐만 아니라 모든 대안도 검토해 보아야 한다. 왜냐하면 분석되지 않은 대안이 더 “적정”한 것일 수도 있기 때문이다.

귀납법의 이러한 한계점을 인식하게 되자, 입증주의는 증거능력의 확률(probability)에 의하여 이론 평가의 기준을 마련함으로써 한 걸음 후퇴하게 되었다. 그러나 증명을 확률로 대체하는 것은 분명히 입증주의의 후퇴이다. 그러나 더 문제가 되는 것은 이러한 후퇴로서 모든 논란이 사라지지 않는다는 점이다. 포퍼(Popper)에 의하면 일반적으로 모든 이론들은 어떤 증거를 가진다 하더라도 확률적으로 영(zero)에 가깝다.³⁴⁾ 라카토스

33) 이가중(1988b), 앞의 논문, 242면.

34) K. R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery* (Hutchinson, 1968), 38~39면.

(Lakatos) 또한 “모든 이론들은 똑같이 증명 가능할 뿐만 아니라 확률도 낮다”고 주장한다.³⁵⁾ 합리주의 정책이론에 있어서도 과학철학의 입증주의와 비슷한 후퇴가 있었다. 사이몬(Herbert Simon)의 “만족(satisfying) 모형”이 바로 그것이다. “만족한다는 것”은 가능한 모든 것을 검토한 다는 것이 아니다.³⁶⁾

(ii) 분절적 점증주의 이론모형은 과학철학의 반증주의 이론과 맥락을 같이 한다. 앞서 검토된 과학철학에서의 입증주의는 포퍼(Poper)의 반증주의(falsificationism)에 의하여 공격받았다. 이와 함께 정책이론에 있어서 포괄적 합리주의 이론은 린드블롬(Lindblom)에 의하여 비판되었다. 린드블롬의 분절적 점증주의 이론모형³⁷⁾은 포퍼의 사회정치철학, 특히 *The Poverty of Historicism*과 *The Open Society and Its Enemies*에서 많은 아이디어를 얻어왔음을 표명하고 있다.³⁸⁾

35) I. Lakatos, “Falsification and the Methodology of scientific Research Programmes”, in I. Lakatos and Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge University Press, 1970).

36) 과학철학에 있어서 입증주의에 대해서는 다음과 같은 비판도 가해진다. 입증주의 이론은 대체로 “발견(discovery)”보다 “정당성의 옹호(justification)” 논리에 치중한다. 이 정당성 옹호의 논리는 이론의 평가 및 선택 전과정의 일부분에 불과한 것이다. 입증주의는 가설이 어떻게 설정되는가에 대한 문제에 관심을 가지지 않는다. 입증주의가 관심을 가지는 것은 오히려 연역적 방법에 의하여 가설을 예측하는 것이며 또 이 예측과 사실의 합치여부이다. 이때 중립성(가치중립성) 방법이란 논리 및 수학같은 추상적 과학에서 사용되는 방법론을 말한다. 그러므로 가설의 생성 또는 대안의 선택 등의 문제에 있어 합리성 또는 과학적 절차에는 객관성·중립성의 문제는 적용되지 않는다. 가설이 경험에 의하여 얻어진 사실의 결과인지 혹은 신의 계시에 의하여 얻어진 사실의 결과인지에 대하여는 상관하지 않는다. 따라서 정책이론에 이 문제를 적용할 경우 대안의 생성·선택 단계는 가장 연구가 뒤쳐진 비과학적인 것으로 생각될 수 있다. Camhis, 앞의 책, 33면.

37) C. E. Lindblom, “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review*, spring, 1959.

38) 포퍼는 사회생활이 과학적 방법론의 논리구조와 비슷하다고 주장한다. 그러나 주의해야 할 점은 점증주의를 비판하는 이론 역시 포퍼의 과학적 방법론을 채용하여 그들 이론의 정당성을 주장한다는 사실이다.

포퍼는 비과학적 진술(non-scientific statement)과 과학적 진술(scientific statement)을 구분하는 기준으로써 반증(falsification)의 이론을 과학철학에 도입하였다. 이는 과학철학에 있어서 고전이론이 주장하는 입증주의(verificationism)에 대한 도전이라고 할 수 있다. 포퍼는 “경험과학 체계는 경험에 의하여 반증될 수 있어야 한다”고 언급한다.³⁹⁾ 그리고 “거의 모든 이론은 노력만 한다면 쉽게 확인 또는 입증할 수 있다. 그러나 반증될 수 없는 이론은 비과학적이며, 반증이 불가능한 것은 사람들이 생각하는 것과 같이 이론의 결점이 아니라 그 반대이다. 따라서 이론의 진정한 검증은 반증 혹은 반격이며 검증불가능성이란 반증불가능성을 의미한다”고 주장한다.⁴⁰⁾ 과학적 과정은 추측과 반증의 지속적 과정이다. 이론은 결코 완전히 입증되지 않는다. 기껏해야 입증이란 보강증거(corroboration)에 불과하다. 과학적 정직성이란 입증이 아니라 끊임없는 비판이다. 만일 우리들이 우리들의 과오를 인식하고 그것을 독선적으로 보존하는 대신에 비판적으로 활용할 경우 과학은 진보할 수 있다고 그는 설명한다.

포퍼의 반증주의는 몇 가지 점에서 크게 비판받고 있다. 첫째, 포퍼의 반증주의는 가설이라는 것은 수용된 신념을 배경으로 검증된다는 것이다.⁴¹⁾ 둘째, 반증이란 더 나은 이론이 나타날 때만이 가능하다. 그러므로 반증가능성은 다른 이론에 의한 그 이론의 대체가능성을 의미한다. 예컨대, 점성술은 다른 이론에 의하여 대체할 수 있으므로 반증주의는 점성술을 비과학적이라고 말할 수 없게 된다.

(iii) 혼합탐사 이론모형은 과학철학에서의 과학적 연구프로그램 논의와 궤를 같이한다. 포퍼의 반증주의는 과학철학에 있어서 상당히 큰 성공을

39) K. R. Poper(1968), 앞의 책, 41면.

40) K. R. Poper, *Conjectures and Refutations* (Routledge & Kegan Paul, 1972), 36면.

41) P. Duhem, *The Aim and Structure of Physical Theory* (Atheneum, 1954), W. V. O. Quien, “Two Dogmas of Empiricism”, in *Frem a logical Point of view* (Harper & Row, 1963).

거두었다. 그러나 이 이론도 위에서 살펴본 바와 같이 결점을 안고 있다. 이 결점을 보완하기 위해 라카토스는 과학적 연구프로그램 방법론(the methodology of scientific research programmes)이라는 이론모형을 제시했다.⁴²⁾ 이 이론은 사실상 앞서 언급한 입증주의와 반증주의의 이론적 절충이라고 할 수 있다. 결국 앞의 두 이론 패러다임이 가지는 결점들을 보완하고 장점만을 채택함으로써 이론의 객관성과 정합성이라는 기준을 모색하려고 시도한 것이다.

에찌오니의 혼합탐사모형은 라카토스의 과학적 연구프로그램 이론과 상당히 유사성을 가진다.⁴³⁾ 라카토스의 과학적 연구프로그램의 방법론은 두 가지의 방법론적 규칙으로 구성되고 있다. 첫째는, 소극적 교시(negative heuristic)으로서, 그것은 어떤 연구경로(paths of research)를 피해야 할 것인가를 말한다. 둘째는, 적극적 교시(positive heuristic)로서 어떤 연구경로를 추구해야 할 것인가를 말한다. 또한 연구프로그램은 두 가지 요소로 구성되어 있다. 그 하나는 주장, 진술 그리고 가설의 핵심(hard-core) 부분이며, 다른 하나는 보조가설들로 구성된 보호대(protective belt)이다.⁴⁴⁾

소극적 교시는 주장자의 방법론적 의사결정에 의하여 반박될 수 없는 이론의 핵심을 명시한다. 이 규칙에 의하면 과학자는 이론의 핵심부분에 대하여 반박할 것을 삼가야 한다. 그 대신 과학자는 보호대를 형성하는 보조가설을 설정 혹은 발명하여 검증에 대비하고, 계속적으로 조정하거나 대치하여 이론의 핵심을 방어해야 한다. 적극적 교시는 연구프로그램의 변형들을 어떻게 개발하는가, 그리고 보호대를 어떻게 수정하고 세련되게 다듬는가에 관한 지시 혹은 암시 등으로 구성되어 있다.⁴⁵⁾

42) I. Lakatos, 앞의 논문, 91-196면.

43) 이하는 이가종(1988a), 앞의 논문, 183면 이하.

44) I. Lakatos, 앞의 논문, 132-134면.

45) I. Lakatos, 앞의 논문, 135면.

적극적 교시는 일련의 이론 모형으로 구성된 프로그램으로 시작한다. 현실현상을 흉내 낸 이 모형은 프로그램이 발전함에 따라 계속 다른 이론모형으로 대체되어간다. 가끔 연구프로그램이 퇴보적 측면에 들어설 때, 소규모의 혁명 또는 창조적 전환이 이루어지는 경우가 있다.⁴⁶⁾ 그러므로 라카토스는 “우리는 매단계마다 새로운 사실의 관찰을 바라는 것은 아니다. 그러나 그것은 지속적으로 경험적 진보가 있어야 한다”고 주장한다. “합리성은 대부분의 사람들이 생각하는 것보다 훨씬 느리게 그리고 때로는 오류를 범하면서 작동한다. 미네르바의 부엉이는 해질 무렵 나른다.”⁴⁷⁾

라카토스의 이론에 대한 비판은 주로 개념의 애매성에 집중된다. 라카토스의 이론에 의하면, 과학자들은 어떤 진술은 ‘명령(fiat)’에 의하여 반증될 수 없는 것이고 또 어떤 것은 그렇지 않은 것이라고 미리 결정해야 하며, 과학자들이 확률이론을 적용함에 있어서 통계적 증거가 어느 정도의 확률을 확보해야 이론과 일치 또는 불일치하는가를 결정하는 확률적 한계를 결정해야 한다고 주장한다.⁴⁸⁾ 그러나 쿤(Kuhn)은 과학자들이 이러한 의사결정을 할 객관적인 기준을 가지고 있지 않음은 명백하다고 주장한다. 또 연구프로그램(이론)이 시간적 여유를 두고 평가될 경우, 과학자들은 진보적 프로그램(과학적 이론)과 퇴보적 프로그램(사이비 과학적 이론)을 구별할 수 있는 기준을 명시하여야 하며, 그렇지 않을 경우 라카토스의 이론은 우리들에게 아무것도 말해준 것이 없다고 한다.⁴⁹⁾

46) I. Lakatos, 앞의 논문, 136-137면.

47) I. Lakatos, 앞의 논문, 174면.

48) T. S. Kuhn, “Reflection on my Critics”, in I. Lakatos & A. Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge University Press, 1970), 238면.

49) T. S. Kuhn, 앞의 논문, 239면; 파이어아벤트도 라카토스의 이론에 대하여 이와 유사한 비판을 가한다. Paul Feyerabend, "Consolations for the Specialist," in I. Lakatos & A. Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge University Press, 1970), 215면.

3. 과학적 분석에 대한 사고 전환의 필요성

이상의 논의를 통하여, 정책 연구에 있어 과학적인 연구방법은 과연 가능한가의 논의를 과학성 그 자체에 대해 고민하는 과학철학적 논의를 통하여 확인해 보았다. 이상에서의 논의들이 정책결정이론에 대한 모든 측면들을 모두 온전히 고찰했다고 볼 수는 없겠지만, 적어도 소위 합리주의라는 논의의 틀 속에서 논의되고 있는 정책결정이론 모델의 상당부분을 포괄한다고 할 수 있다.

이상의 논의에서 우리가 알 수 있는 것은 정책이론 연구, 특히 정책결정론 연구에 있어서도 이제까지 추구해 왔던 과학성 획득의 실마리가 더욱 미궁 속으로 빠져들고 있다는 점이다. 논의의 귀결점은 과학성이라는 속성을 유지하기 위한 기준을 어디에 둘 것인가의 문제라고 할 수 있다. 결국 이는 사회과학 방법론을 동원하는 이론적 연구가 다소 본질적으로 가지는 난점의 하나라고 할 수 있으며, 소위 가설을 설정하고 이를 검증하는 작업에 있어 그 검증 결과뿐만 아니라 가설 설정 자체에 있어서도 문제가 발생하고 있는 현 상황을 의미하는 것이라고 판단한다.

그러나 현재 국내의 입법영향분석 또는 입법평가 논의에 있어서는 사회과학 방법론의 한계 자체에 대한 논의를 적극적으로 수용하기보다는 과학성이라는 표현 자체에 현혹되는 경향이 있다. 엄밀히 이야기 하자면, 입법영향분석에서 수용하고자 하는 정책이론 연구에서 활용되는 사회과학 방법론은 특정 정책대안의 영향에 대한 확고한 결론을 제시해줄 수 있는 것이 아니라, 대안제시와 관련하여 설정된 가설에 대한 일종의 검증과정이라고 할 수 있는 것이다. 따라서 입법영향분석 결과를 단순히 단선적 인과관계로 이해하는 사고방식은 현실 입법논의에 아무런 도움을 주지 못할 가능성이 높다.

이에 더 나아가서, 행정부가 아닌 의회에서의 입법영향분석을 고려해 본다면, 이러한 문제점은 더욱 부각될 수밖에 없다. 행정부의 정책적 목적 실현을 위한 입법대안은 단일한 정책적 목표와 가정들이 설정되어 있

기 때문에, 이를 기반으로 하는 입법영향분석은 의회의 그것에 비해서 결론 도출에 용이한 측면이 있을 수 있다. 그러나 의회는 다원적 가치가 전제된 구조를 가지고 있기 때문에, 이러한 단순히 분석 및 그 결과를 입법에 반영해야 한다는 논의는 현실적으로 불가능할 뿐만 아니라, 민주적 의회의 의사결정을 저해할 가능성이 있음에 유의할 필요성이 있다.

IV. 의회에서의 입법영향분석 가이드라인 구상

1. 입법영향분석의 이해방식

사회과학 방법론을 동원한 정책평가 또는 입법영향분석(입법평가)는 이상에서의 논의를 전제로 한다면 마치 무용한 것처럼 인식될 수 있다. 그러나 이는 결코 무용한 것이 아니다. 당해 영향분석에서 제시하고 있는 방법론에 대해 일반적으로 그 타당성이 수용되어지는 측면이 존재한다고 한다면, 그러한 영향분석의 결과는 특정한 입법 대안을 주장하기 위한 설득력 있는 논거로서 활용이 가능하기 때문이다. 물론 이는 그러한 방법론과 이를 통해 도출된 결과에 대해서는 충분히 반박될 수 있는 가능성이 있음을 전제로 하는 논의이다.

입법영향분석을 통한 논거(Argument)의 개발과 이를 토대로 한 상호 논증(Argumentation)의 과정은 법안의 내용과 효과에 관한 실질적인 법안 심의를 가능하게 해줄 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 입법영향분석의 제도화는 의미를 가진다. 즉 일각에서 논의되고 있는 바와 같이 특정 대안에 대한 단순한 평가 작업으로서의 입법영향분석이 아니라, 법안 심의과정을 실질적으로 뒷받침해 줄 수 있는 설득력 있는 논거의 개발을 위한 입법영향분석의 제도화를 모색할 필요가 있다.⁵⁰⁾ 이는 특히 다원적

50) 이 논문의 서두에서 밝힌 바와 같이, 입법영향분석의 의회 제도화 문제에 대해서는 다른 논문을 통하여 분석해보고자 한다.

가치가 전제된 의회에서의 입법영향분석 활용방식과 결부되어 있다.

2. 의회 입법영향분석 가이드라인의 구상

입법영향분석에 대한 이상과 같은 이해방식을 전제로, 다음에서는 의회에서의 실제 입법영향분석을 위한 가이드라인을 구상하는데 유의해야 할 사항에 대해 검토해 보고자 한다. 이는 앞서 설명한 바 있는 국회입법조사처의 『입법영향분석 업무편람』을 발전적으로 재구성해 보는데 초점을 둔다.

(1) 입법영향분석 유형의 확대 필요

국회입법조사처의 업무편람은 입법영향분석의 유형을 ‘법률안 영향분석’과 ‘현행 법률 영향분석’으로 구분하고 있다. ‘법률안 영향분석’은 법률안이 발의·제출된 이후 심의단계에서 행해지는 분석을 의미하고, ‘현행 법률 영향분석’은 법률 시행으로부터 일정기간 경과 후 이루어지는 평가를 의미한다. 업무편람에서의 설명에 따르면, 이러한 ‘법률안 영향분석’과 ‘현행 법률 영향분석’은 각각 사전 평가와 사후 평가를 의미한다고 설명하고 있다.⁵¹⁾

그러나 이는 사전, 병행 및 사후 평가의 구분에 대한 명확한 이해를 반영하지 못하고 있다고 판단된다. 일반적으로 사전적 입법영향분석은 법률안이 공식적으로 입안 및 발의되기 이전의 단계에서 입법대안을 구상하기 위한 분석을 의미한다.⁵²⁾ 이러한 측면에서 본다면, 국회입법조사처의 업무편람이 상정하고 있는 ‘법률안 영향분석’은 입법 심의과정에서의 분석이므로 병행 평가의 개념에 해당하고, ‘현행 법률 영향분석’은 사후 평가 개념에 포섭된다.

51) 국회입법조사처, 앞의 책, 3면.

52) 박영도, 『입법학 입문』 (한국법제연구원, 2008), 538면. 이러한 내용은 Carl Bohret & Gotz Konzendorf, 박영도·정병일(역), 『입법평가입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』 (한국법제연구원, 2007)도 이러한 구분에 입각하여 기술되어 있다.

결과적으로 현재 업무편람상의 기준에 의거하면, 정식으로 법안이 국회에 제출·발의되기 이전 단계에서의 입법대안 구상은 입법영향분석의 범주에 해당하지 않는다. 의회 제도화의 차원에서 보자면, 이러한 논의가 일부분 타당성을 가지는 것이라고도 볼 수 있다. 즉 의회에 제출·발의되기 이전 단계에서의 대안에 대해 평가하는 것이 다소 무리가 따를 수 있기 때문이다. 그러나 관련 입법대안을 구상하는 데 필요한 사회적 비용 등을 감안하자면, 이에 대하여 제도화된 입법영향분석 절차를 통해 검토해 볼 필요성이 있는 경우가 존재할 수도 있다. 특히 의회의 대정부 견제 기능을 감안해 볼 때, 현재 행정부에서 이루어지고 있는 입법대안 형성 논의에 대하여 이러한 사전 입법영향분석을 통해 개입할 필요성이 있을 수도 있다. 따라서 가이드라인 구성에 있어 이러한 측면을 간과해서는 안 될 것이다.

(2) 입법영향분석 대상 선정 기준의 보완

국회입법조사처 업무편람은 입법영향분석 대상의 선정 기준에 대해 서술하고 있다. 물론 이러한 대상 선정 기준은 아직까지 의회에서의 입법영향분석이 제도화되어 있는 것이 아니기 때문에 다소 추상적일 수밖에 없다. 그러나 이를 감안하더라도 ‘법률안 영향분석’ 대상 선정 기준에 있어 “객관적이고 과학적인 분석이 가능한 주제를 대상으로 하며, 정치적으로 지나치게 쟁점화된 주제는 선택하지 않는 것이 바람직”⁵³⁾하다고 기술하고 있는 점은 문제시 될 가능성이 농후하다.

입법영향분석의 필요성은 기본적으로 정치적으로 문제시될 수 있는 사안에 대하여 결론을 제시하여 논란을 증폭시키는 것이 아니라, 각자의 개별적인 가치적 입장에서 활용하고 검토할 수 있는 논거들을 제시해주는 역할을 하며, 이 또한 비판적 검증의 대상이 된다. 이러한 측면에서 본다면, 위와 같은 업무편람상의 표현은 입법영향분석 업무의 영역을 매우 소

53) 국회입법조사처, 앞의 책, 7면 이하.

극적인 차원으로 귀결시키고 있다고 판단한다. 만일 이렇게 본다면, 정치적으로 민감한 사안의 경우에는 사후적 평가도 불가능하다고 보아야 할 것이다.⁵⁴⁾

입법영향분석 대상 선정과 관련하여 국회입법조사처 업무편람은 해당 법률을 발의한 국회의원의 요구나 관련 상임위원장의 요구가 있는 경우에 입법영향분석을 수행할 수 있도록 하고 있다. 이는 모든 법률안에 대해 입법영향분석 업무를 수행할 수 없다는 점을 감안한 현실적인 태도라고 이해된다. 다만 해당 법률을 국회의원의 요구가 있는 경우에 대해서는 다소간의 재검토가 요망된다. 그 이유는 실제 의원실로부터 입법영향분석 요구를 받을 경우 당해 의원실의 압박이 작용할 가능성이 있기 때문이다. 그리고 경우에 따라서는 의원실의 입법영향분석 요청이 보편화될 경우 현재 인력 규모상 당해 요구들을 감당해 내기 어려울 것이라고 판단된다. 따라서 기본적으로는 관련 위원회의 요청이 있는 경우 이에 대해 입법영향분석을 실시하는 것이 바람직할 것으로 보인다.⁵⁵⁾

또한 실무적으로 의원발의 법률안에 대해서만 입법영향분석이 이루어지기 보다는, 정부에 의해 제출되는 법률안에 대해서도 입법영향분석이 이루어질 필요가 있다. 이는 실질적인 의회의 행정부 견제기능을 확보하는 데 기여할 수 있을 것이라고 판단한다. 이를 제도화하기 위해서는 행정부에서 별도의 입법영향분석서를 작성하기보다는, 의회에 제출하는 법률안에 「행정규제기본법」 등을 통해 기왕에 제도화되어 있는 ‘규제영향분석서’ 및 ‘규제심사 결과서’를 의무적으로 첨부하도록 하고, 위원회 심사과정에서 이에 대한 분석이 필요하다고 판단하여 분석을 요청하는 경

54) 실제 업무편람상 ‘현행 법률 영향분석’ 대상 선정과 관련해서는 “입법 당시 입법의 효과를 둘러싸고 논쟁이 있었던 법률”을 대상으로 한다고 기술하고 있다.

55) 만일 입법영향분석이 의회에 제도화된다면 관련 위원회의 입법영향분석 요청에 있어서도 기준을 마련해야 할 것으로 보이는데, 일반적으로 관련 위원회에 법안이 회부된 이후 이루어지는 대체토론(大體討論) 절차에서 쟁점화되는 법안에 대해 당해 위원장이 요청하는 방식이 가능할 것이라고 판단한다.

우 이에 대한 검토의 일환으로 입법영향분석을 실시하도록 하는 방안도 필요할 것이다.

(3) 전문가 및 이해관계자의 의견수렴 방식의 구체화

국회입법조사처의 입법영향분석 업무편람에는 ‘입법영향분석 계획서’ 및 ‘입법영향분석 보고서’ 작성단계에서의 전문가 및 이해관계자의 의견수렴 절차를 일부 제시하고 있으나 좀 더 적극적 차원에서의 의견수렴에 대해 기술할 필요가 있을 것이라고 판단한다. 업무편람상 계획서 작성단계에서는 단순히 이해관계자를 식별하는 절차를 규정하고 있지만, 보고서 작성단계에서는 구체적으로 설문조사 등 과학적 방법을 사용하여, 입법에 대한 수용도 분석, 입법에 대한 반대 및 저항도 분석, 이해관계자간의 갈등 및 형평성 분석을 수행하도록 기술하고 있다.

앞서 살펴본 사회과학 방법론의 한계를 감안해 볼 때, 특히 정량적 분석이 불가능한 경우 궁극적으로 중요한 것은 전문가 및 이해당사자의 의견이 어떠한지 여부라고 할 수 있다. 그러나 현 업무편람상의 기준에 의하면 “설문조사 등 과학적 방법 등”이라고만 언급되어 있을 뿐 더 이상의 구체적인 지침을 확인할 수 없다. 따라서 실제 전문가 및 이해당사자의 의견을 청취하기보다는 분석 수행자의 입장에서 이들의 입장을 분석하면 되는 업무편람상 기준을 충족하는 것으로 느껴질 수 있다. 이와 달리, EU 등 주요국가의 영향분석 가이드라인들은 전문가 및 이해관계자들로부터의 의견수렴(Consultation)을 비용편익분석 등 정량적 기준에 의거한 평가와 유사한 비중으로 강조하고 있음을 유의할 필요가 있을 것이다.⁵⁶⁾

56) European Commission, Impact Assessment Guidelines, 2009, 18면 이하; Treasury Board of Canada Secretariat, RIAS Writer’s Guide, 2009, 19면 및 24면; Australian Government, The Australian Government Guide to Regulation, 2014, 39면 이하 등

(4) 법체계성 분석 및 입법영향 분석의 구조적 결합

국회입법조사처 입법영향분석 업무편람은 실제 관련 보고서 작성에 있어 광의의 입법영향분석이라는 절차에 “법체계성 분석”과 협의의 “입법영향분석”을 구분하여 제시하고 있다. 이는 기존에 정량적인 분석을 실질적인 입법영향분석으로 파악하고, 법체계성 분석 등과 같은 규범적 분석을 다분히 부차적인 요소로 인식하고 있음을 보여주는 것이다.⁵⁷⁾

입법영향분석이 일반적인 정책평가와 구분되어지는 지점은 실정법상 규정을 직접적인 대상으로 한다는 점이다. 이러한 실정법상 규정은 단지 그 자체가 국가 정책 운영의 지침으로서 역할을 하는 것이 아니라, 전국가적 차원의 헌정질서 속에서의 합헌적 해석을 전제로 당해 정책 운영의 법적 근거로서 기능한다는 점을 명확히 할 필요가 있다. 따라서 입법영향분석은 전체적인 헌법 및 법체계 속에서 분석 대상 규정이 가지는 문제점에 대해 명확히 한 연후에 이루어질 필요가 있다. 만일 이러한 인식이 전제되지 않는다면, 대부분의 분석 결과는 입법에 대한 영향분석이라기 보다는 광범위한 정책에 대한 영향분석으로 귀결될 가능성이 높다.

일반적으로 입법영향분석에서 비용편익분석 등 사회과학 방법론의 활용은 분석대상 입법이 입법목적을 실제적·효과적으로 달성하고 있는지에 대한 분석 또는 평가라고 할 수 있는데, 이러한 분석은 헌법상 법률의 「헌법」 제37조 제2항에 의해 요청되는 과잉금지 또는 비례성 원칙의 준수 여부를 사회과학적으로 검토하는 것이라고 설명할 수 있다.⁵⁸⁾ 따라서 좀 더 엄밀한 입법영향분석을 위해서는 분석 대상인 실정법 규정의 어느 요

57) 실제 국회입법조사처의 입법영향분석에 관한 논의에서 당초 ‘법체계성 분석’의 항목은 전문위원 검토보고서와의 내용상 중복 등을 이유로 제외되어 있다가, 업무편람 작업이 구체화되면서 2011년경부터 적극적으로 논의되기 시작하였다.

58) 물론 이러한 사회과학적 분석이 규범적 판단을 전적으로 대체할 수 있는 것은 아니지만, 당해 입법의 영향을 분석하고 최적화 입법대안을 모색하는 데에는 충분히 유용한 도구로서 활용될 수 있을 것이다.

소에 대한 비례성 검토가 필요한지 여부를 확정하기 위한 규범적 분석의 선행이 요청된다.⁵⁹⁾

이와 관련하여 해외 주요 국가들의 입법영향분석(입법평가)에 있어서는 오랜 기간 동안의 입헌주의적 전통과 추상적 규범통제⁶⁰⁾ 제도 등이 존재하기 때문에, 법률의 규범체계적 적합성(또는 헌법적합성) 검토의 필요성이 강하게 부각되지 않는 반면, 우리나라의 경우에는 이러한 사전적 규범체계성 검토제도가 존재하지 않기 때문에, 이에 대해 규범학적·헌법학적 방법론을 통해 분석할 필요성이 있다.

결과적으로 입법영향분석의 실효적인 수행을 위해서는 사회과학적 영향분석에 앞서 규범적 분석이 엄밀하게 수행될 필요가 있다. 이러한 규범적 분석은 단순히 장식적인 것이 아니라 사회과학적 분석의 구체적 수요와 지점을 파악하기 위한 기능을 수행할 수 있어야 한다. 물론 경우에 따라서는 사회과학 방법론의 활용만으로 관련 분석이 종결될 수 있는 경우도 있을 수 있지만, 대부분의 쟁점 법안들의 경우에는 이러한 규범적(헌법적) 검토를 선행·연계하여야 할 필요성이 있을 것이다. 그 이유는 쟁점 법안들의 경우 각자의 가치관적 대립이 중심축을 이루기 때문에, 이들 가치간의 형량의 문제는 결국 비례성 원칙의 문제와 결부되기 때문이다.

(5) 입장별 대안 제시방식의 정식화

국회입법조사처 입법영향분석 업무편람은 실제 보고서 작성시 입법·정책적 대안 제시와 관련하여, “입법영향에 대한 분석 결과로부터 입법의

59) 이러한 규범적 분석의 선행 요청은 상당수 입법에 있어 비례성 원칙과 관련하여 발생하는 것이지만, 기타 위헌법률 심사의 기준으로 언급할 수 있는 법률유보의 원칙, 포괄위임 금지의 원칙, 명확성의 원칙, 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 적법절차의 원칙, 최소보장의 원칙, 체계정당성의 원리, 죄형법정주의 및 조세법률주의 등과 관련한 검토에 있어서도 다양한 사회과학 방법론들이 비슷한 맥락에서 활용될 수 있다.

60) 이는 법률이 적용되어 구체적 사건이 발생하지 않은 상황에서 법률 자체의 위헌성 여부를 검토하는 제도로서 우리나라에는 존재하지 않은 제도이다.

개선 또는 주어진 입법 하에서 정부 정책의 시행을 통한 상황 개선을 위한 방안을 도출”하여야 한다고 기술하고 있다. 그러나 이는 앞서 설명한 바와 같은 사회과학 분석의 한계를 적절히 반영하지 못한 것이라고 할 수 있다. 즉 입법영향분석 결과에 따라 판단하면 객관적인 입법대안을 제시할 수 있다는 관점을 견지하고 있다.

그러나 사회과학적 분석 및 그 결과에 대한 해석과 입장은 의회 입법자들 각자가 보유하고 있는 다원적 가치에 입각해볼 때 매우 다양할 수 있기 때문에, 의회의 입법영향분석에 있어 이러한 단선적인 인과관계가 전제된 대안의 제시는 바람직하지 않을 뿐만 아니라, 더 나아가서는 입법자의 의사결정을 다소 저해할 수 있는 위험성이 있다. 따라서 대안제시 방식에 대해서는 재고가 필요하다. 즉 규범적 분석을 통해 분석이 필요한 지점들을 명확히 한 이후, 이러한 문제 지점들에 대한 양적·질적 사회과학 방법론을 활용한 분석 결과들을 입법 및 정책 대안과 결부하여 제시하는 과정에서, 단순히 “A이기 때문에 B이다”라는 단선적인 결론이 아니라, 분석 결과에 대해 가치관별 대안과 논거가 무엇인지를 제시하는 방식을 채택하는 것이 필요하다.

의회 입법지원기구에서의 입법영향분석 실무에 있어 아무리 자율적·독자적인 업무 권한이 주어진다고 할지라도, 각 정당은 물론이고 개별 의원들의 압력 행사를 완전히 차단할 수 있는 궁극적 방법이 없기 때문에, 이러한 ‘입장(가치관)별 대안제시’ 방식을 실무 가이드라인에 명시함으로써 불필요한 논란으로부터 벗어날 수 있을 것이라고 생각한다. 또한 이러한 방식이 다원적 가치가 전제된 의회에서의 입법영향분석의 특성이어야 할 것이다.

V. 결론에 갈음하여

입법영향분석에 대한 논의는 최근 정부의 규제개선 논의와 맞물려 관심의 대상이 되고 있다. 특히 의회에서의 입법영향분석 제도화에 대해서

는 각자의 정치적 입장에 따라 찬·반의 의견이 극명하게 나누어지고 있는 상황이다. 이러한 논란은 주로 의회 입법자의 의사를 사회과학 방법론을 통하여 제약한다는 의혹으로부터 비롯된 것이다. 그러나 이러한 이해방식은 사회과학적 분석의 한계를 제대로 수용하지 못한 데에서 기인하는 것이라고 할 수 있다. 오히려 사회과학적 방법론에 근거한 입법영향분석의 결과에 대해서는 다양한 해석과 비판이 가능하다. 따라서 이러한 분석 결과 및 그에 대한 비판점들이 의회의 관련 법안 심의과정에서 실질적인 논증 및 논거의 성격을 가지고 상호 경쟁할 수 있도록 할 필요가 있다.

물론 정치적 역학관계상 의회에서의 입법영향분석 제도화가 그다지 쉽게 이루어지지 못할 것이라는 예측이 지배적이다. 따라서 이러한 상황에서는 입법영향분석이 가지는 의미를 시범사업을 통해 지속적으로 의회 입법자들에게 제시해줄 필요성이 있으며, 그러한 견지에서 국회입법조사처는 4년여의 시간동안 지속적으로 관련 업무를 시범적으로 수행해 왔다. 그 과정에서 입법영향분석 업무 수행의 가이드라인으로서 성격을 가지는 『입법영향분석 업무편람』을 발간하여 분석의 지침으로 활용해 왔다. 이러한 업무편람은 의회에서의 입법영향분석 특성에 맞게 지속적으로 수정·보완되어 나가야할 필요성이 있다.

이 논문은 이러한 업무편람상의 내용을 의회에서의 입법영향분석 취지에 맞게 수정해야할 필요성을 검토하는 내용을 담고 있다. 기본적으로 입법정책 결정에 관한 사회과학적 방법론이 가지는 한계를 전제로, 입법영향분석에 대한 새로운 이해의 필요성이 있음을 지적하였다. 그리고 이에 입각하여 입법영향분석 유형의 확대 필요, 입법영향분석 대상 선정 기준의 보완, 전문가 및 이해관계자의 의견수렴 방식의 구체화, 법체계성 분석 및 입법영향 분석의 구조적 결합, 입장별 대안 제시방식의 정식화 등의 가이드라인의 보완 방향을 제시하였다.

입법영향분석을 위한 방법론적 고민은 이러한 제도가 현실화될 때 더욱 구체적인 방향으로 구체화될 수 있을 것이다. 만일 그렇지 않게 된다면 궁극적으로 일반적인 입법·정책 분석(보고서)과 차별성을 가지기 힘

들 것이다. 즉 입법심의를 실무적 과정에서 적극적으로 활용될 수 있는 제도적 기반이 필요하다. 따라서 입법영향분석에 대한 불필요한 오해를 불식시키고, 보다 나은 입법문화를 형성하기 위해서는, 의회에서의 입법영향분석이 가지는 특수성을 반영한 가이드라인과 이에 근거한 분석 결과들을 명확하게 제시할 필요성이 있다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

- 국회입법조사처, 『입법영향분석 업무편람』, 2012
- 박영도, 『입법평가의 이론과 실제』(한국법제연구원, 2007)
- 박영도, 『입법학 입문』(한국법제연구원, 2008)
- 심우민, 『입법학의 기본관점: 입법논증론의 함의와 응용』(서강대학교출판부, 2014)
- 이가중, “과학철학과 정책이론”, 『법정논총』 제10집, 1988b
- 이가중, “과학철학과 정책이론에 있어서 객관성과 합리성”, 『한국정치학회보』 제22권 제2호, 1988a
- 정정길 외, 『정책학원론』(대명출판사, 2008)
- 최송화, “법과 정책에 관한 연구 - 시론적 고찰”, 서울대학교 『법학』 제26권 제4호, 1985
- 이한구 의원 대표발의, 『국회법 일부개정법률안』(의안번호: 6793), 2013. 9. 11
- 헌재 2004. 3. 25, 2001헌마882

2. 국외문헌

- Australian Government, The Australian Government Guide to Regulation, 2014
- Bohret, Carl & Konzendorf, Gotz, 박영도·정병일(역), 『입법평가입문: 법률, 법규명령, 행정규칙』(한국법제연구원, 2007)
- Braybrooke, D. & Lindblom, C. E., *A Strategy of Decision* (The Free Press, 1970)
- Camhis, M., *Planning Theory and Philosophy* (Tavistock Publication, 1979); 이세준·박혜자 역), 『기획이론과 과학철학』 (진영사, 1995)

- Dror, Y., “Law as a Tool of Directed Social Change”, *American Behavioral Scientist* 13, 1970
- Duhem, P., *The Aim and Structure of Physical Theory* (Atheneum, 1954)
- Etzioni, A., *The Active Society* (Collier, Macmillan, 1968)
- European Commission, *Impact Assessment Guidelines*, 2009
- Feyerabend, Paul, “Consolations for the Specialist”, in I. Lakatos & A. Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge University Press, 1970)
- Friedmann, J. & Hudson, B., “Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory”, *Journal of American Institute of Planning*, 40(1) 1974
- Kuhn, T. S., “Reflection on my Critics”, in I. Lakatos & A. Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge University Press, 1970)
- Lakatos, I., “Falsification and the Methodology of scientific Research Programmes”, I. Lakatos & Musgrave (eds.), *Criticism and the Growth of Knowledge* (Cambridge University Press, 1970)
- Lindblom, C. E., “The Science of Muddling Through”, *Public Administration Review* (Spring, 1959)
- Mader, Luzius, “Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation”, *Statute Law Review* 22(2), 2001
- Poper, K. R., *Conjectures and Refutations* (Routledge & Kegan Paul, 1972)
- Poper, K. R., *The Logic of Scientific Discovery* (Hutchinson, 1968)
- Quien, W. V. O., “Two Dogmas of Empricism”, *Frem a logical Point of view* (Harper & Row, 1963)
- Treasury Board of Canada Secretariat, *RIAS Writer’s Guide*, 2009

<Abstract>

The Guidelines for Parliamentary Legislative Analysis

Shim, Woo-Min

(Legislative Researcher; Ph. D. in Law
National Assembly Research Service)

The issues on institutionalization of Legislative Impact Analysis(LIA) in parliament is coming up while regulation improvement of government are implementing. These kinds of discourse are originated from the fact that the number of MP(Members of Parliament)s' bill and MP's bill passed has been drastically increased. More accurately, there are recognition that the increase of MPs' bill is producing unsystematic and unnecessary regulation.

So far, LIA has been understood as the tool for legislative efficiency advancement through the scientific and rational review which is so called methodologies of social science in general. The discussions relating to LIA have the tendency to borrow the theories of policy or policy science. However, the limitations of social scientific methodologies which have been used in the area of theories of policy(decision-making) became known fairly. In this respect, this article brings up the new understanding of LIA, especially considering characteristics of parliamentary LIA.

On this premise, this article insists that the working-level guidelines for writing LIA reports should be newly designed and for this "the manual for LIA" of National assembly Research Service should be revised.

※ **Key Words:** Legislative Impact Analysis(LIA), Legislative Evaluation, Methodologies of Social science, Philosophy of Science, Theories of Policy Decision-Making