



입법영향분석 제도의 해외사례와 시사점

김 준*

NARS 현안분석 vol. 24 | 2018년 10월 23일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 이내영 | www.nars.go.kr

- I. 서론 · 01
- II. 입법영향분석 제도 해외사례 · 02
- III. 시사점 · 17

입법영향분석이란 입법의 영향을 사전적 또는 사후적으로 예측·분석·평가함으로써, 법안을 다듬고, 입법자에게 관련 정보를 제공하며, 이를 통해 궁극적으로는 “더 좋은 법률”을 만들기 위한 제도다. 최근 “규범의 홍수”라고 일컬어질 정도로 입법이 증가하고 복잡해지고 있으며, 입법의 영향이 점점 커짐에 따라 가능한 객관적으로 법률의 영향(효과 및 부작용)을 예측하고 적절히 조절할 필요성이 증대되고 있다.

이러한 배경에서 대부분의 유럽 국가들은 1980년대부터 입법영향분석 제도를 도입하기 위한 여러 시도를 하였으며, 2000년대에 들어 일제히 제도를 정비하여 체계화한 바 있다.

따라서 본보고서는 유럽연합, 독일, 오스트리아, 프랑스, 영국 등 주요 유럽 국가들의 입법영향분석 제도를 연혁과 법적 근거, 분석대상, 분석 담당자, 분석에 포함되는 내용, 의회조사기관의 역할 등을 중심으로 간략히 소개함으로써, 이러한 제도들이 우리나라에 주는 시사점을 찾아보고자 하였다.

우리나라에도 입법영향분석 제도를 도입할 필요성은 2000년대 초부터 지속적으로 제기되어 왔고, 그러한 맥락에서 이미 규제영향평가제도를 비롯하여, 성별영향평가, 부패영향평가 등이 산발적으로 도입되어 운영되고 있다. 또한 최근에는 조례에 대한 입법평가 제도를 도입하는 지방자치단체들이 증가하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때 우리나라에서도 입법과정에 입법영향분석 제도를 도입할 필요성은 매우 높다고 볼 수 있다. 다만 기존 제도를 충분히 고려하고, 해외와 다른 우리나라의 입법과정 관련 제도, 관행들도 고려하면서 제도화하는 것이 바람직할 것이다.

* 사회문화조사실 사회문화조사심의관, 사회학박사, 788-3540, jkim@nars.go.kr



I 서론

- 입법영향분석이란 입법의 영향(impact)을 사전적 또는 사후적으로 예측·분석·평가(assessment, analysis, evaluation) 하는 것임
 - 대상: 법률이 주된 영향분석의 대상이지만, 시행령 등 하위법령도 대상에 포함될 수 있음
 - 분석의 초점: 입법목적의 달성 여부, 부작용 발생 여부가 주된 초점이지만, 그 밖에도 다양한 영향(재정, 경제, 중소기업, 규제, 성평등, 부패, 환경 등)도 분석에 포함될 수 있음
 - 해당 입법에 대한 관계부처 및 이해관계자의 의견을 듣고 반영하는 협의(consultation)도 분석 절차의 중요한 일부임
- 입법영향분석의 종류와 용도
 - 사전적(ex ante) 입법영향분석은 입법목적을 효과적·효율적으로 달성하고, 부작용을 최소화할 수 있는 **법률안**을 만들기 위한 절차(과정)임
 - 사후적(ex post) 입법영향분석은 **현행 법률**이 입법목적을 달성했는지 여부, 부작용 발생 여부 등을 평가함으로써 법 개정 필요성 여부를 판단하고 필요시 개선방안을 모색하기 위한 것임
 - 궁극적으로 입법영향분석은 “**더 좋은 입법(better legislation)**”을 위한 도구라고 할 수 있음
- 입법영향분석의 필요성
 - 첫째, 입법의 정치·경제·사회·문화적인 영향이 커지고 복잡해짐에 따라, 입법의 영향을 직관적으로 예측·판단하기 어렵기 때문에 가능한 객관적 자료에 기초하여(evidence based) 예측·분석할 필요성이 증대되고 있음
 - 둘째, 법률의 숫자와 복잡성이 날로 증대하고 있어(“규범의 홍수”) 적절한 규범의 통제와 효율화의 필요성이 증대되고 있음
- 해외 동향
 - 대부분의 유럽 국가들은 1980년대부터 입법영향분석 제도를 도입하여 시행하고 있으며, 유럽 연합도 2000년대에 이 제도를 도입하여 시행하고 있음
 - 제도의 명칭은 “입법평가”(유럽연합, 독일, 스위스, 오스트리아), “영향연구”(프랑스), “규제영향평가”(영국, 미국) 등으로 다양함¹⁾
 - 입법영향분석서 등이 법률안과 함께 국회에 제출되어 법안심사의 참고자료로 활용됨
- 따라서 본보고서는 주요 유럽 국가들의 입법영향분석 제도를 간략히 소개함으로써, 이러한 제도들이 우리나라에 주는 시사점을 찾아보고자 함

1) 입법영향분석 제도의 명칭이 나라에 따라 다양하므로, 이 글에서 해당 국가의 제도를 소개할 때는 그 나라의 용어를 사용하되, 제도 전체를 지칭할 때는 “입법영향분석”이라고 부르기로 함. 한편 미국의 규제영향평가 제도는 행정부 내부의 제도로서 대통령령 이하의 하위법령을 대상으로 하는 것이기 때문에 이 글에서는 다루지 않음

II 입법영향분석 제도 해외사례

1. 유럽연합(EU)

가. 연혁과 법적 근거

■ 연혁

- 유럽연합에서 영향평가(impact assessment) 제도는 2003년에 도입됨

■ 법적 근거

- 유럽연합에서 영향평가에 대해 규정하고 있는 법률은 없음
- 유럽연합의 영향평가는 「더 좋은 입법을 위한 3개 기관 합의서」(Inter-institutional Agreement on Better Law-making)에 근거하여 이루어짐
 - 이 문서는 유럽연합 의회(EU Parliament), 유럽연합 이사회(Council of the EU), 유럽위원회(European Commission) 3개 기관이 더 좋은 입법을 위한 협력 방법, 절차 등을 규정한 문서로 가장 최근의 문서는 2016. 4. 13. 제정됨²⁾
 - 이 문서는 더 좋은 법률을 “이해하기 쉽고, 명확하며, 시민·당국·기업이 자신의 권리와 의무를 쉽게 이해할 수 있고, 적절한 보고·모니터링·사후평가 장치를 갖추었으며, 과도한 규제나 행정적 부담을 피하고 실효성 있게 시행될 수 있는 것”이어야 한다고 규정함
 - 더 좋은 법률을 만들기 위한 도구(tools)로 사전적 영향평가(ex-ante impact assessment), 공중 및 이해관계자와의 협의와 피드백(consultation and feedback), 현행 법률에 대한 사후적 평가(ex-post evaluation)의 원칙과 시행방법 등을 규정하고 있음

나. 영향평가의 대상

■ 법률안(legislative proposals)

■ 법률이 아닌 제안(non-legislative initiatives)

- 일정 규모 이상의 재정사업(financial programmes)이나 국제적 협약과 관련된 권고(recommendations for the negotiations of international agreements) 등

■ 위임규정(delegated acts)과 시행규정(implementing act)

- 위임규정과 시행규정은 EU 집행위원회가 제정하는 규정으로 우리나라의 시행령에 해당함
 - 위임규정은 EU 법률의 위임에 따라 세부적인 사항을 규정하기 위해 만들어지는 규정이며, 시행규정은 EU법률의 시행과 관련하여 절차, 시한 등을 세부적으로 규정하는 것임

2) 문서의 전문은 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.EN.G&toc=OJ:L:2016:123:TOC 참조. 이와 관련된 주요 문서는 1994, 1998, 2001, 2007, 2011년 문서 등이 있음

다. 영향평가의 담당자

- 유럽연합의 행정부에 해당하는 유럽위원회(European Commission)는 유럽의회(EU Parliament)에 법률안을 제출할 수 있는 권한을 가지고 있음
 - 유럽의회 의원은 법률안 발의권이 없으며, 다만 유럽위원회에 대하여 특정한 내용의 법안을 제출하도록 제안할 수 있는 권한만 가지고 있음
 - 따라서 유럽연합의 법률안은 유럽위원회의 각 부서가 작성함
 - 유럽위원회에는 각 정책영역별로 책임을 맡고 있는 53개의 부서(Departments, Executive agencies)가 있음
- 유럽위원회의 각 부서는 법률안에 대한 영향평가 보고서 작성의무도 지고 있음
 - 유럽위원회는 유럽의회와 유럽이사회에 법률안을 제출할 때 영향평가 보고서를 첨부하여 제출하여야 함
- 다만 의회조사기구인 유럽의회조사처(EPRS)도 사전적·사후적 영향평가 역할을 일부 담당함(후술)

라. 영향평가의 내용

- 영향평가 보고서에 담겨야 할 내용은 다음과 같음³⁾
 - 문제의 확인 및 정의(정의, 유럽연합 권한 여부 확인, 기본시나리오 전개, 민감도 분석, 리스크 분석 등을 포함함)
 - 목표의 분석(법안의 목표분석 및 목표가 유럽연합의 기본가치 등과 부합한지 검토함)
 - 정책대안의 전개(무규제 대안을 포함하여 가능한 여러 정책대안을 모색함)
 - 대안들에 대한 경제적·사회적·환경적 영향분석: 양적 분석, 질적 분석, 기본권에 대한 영향, 다른 중요분야(ex. 고용, 양성평등, 공중보건 등)에 대한 잠재적 영향 등
 - 대안들의 비교: 비용-편익 분석, 비용-효과 분석 등을 사용함
 - 이해관계자들의 의견
 - 사후 모니터링 및 평가 방법의 설정: 향후 해당 법률을 평가할 때 사용될 수 있는 주요 지표들을 설정함(예: 재정소요액, 신규 고용창출 등)
- 영향평가 보고서는 비전문가도 읽을 수 있는 쉬운 언어로 기술하여야 하며, 30~40 페이지 정도가 적절한 분량으로 간주됨
- 통상적으로 영향평가 보고서 초안 작성에 52주, 규제심사위원회(Regulatory Scrutiny Board)⁴⁾ 심사에 4주, 최종 영향평가 보고서 작성에 2~8주, 부서간 협의에 4주, 영향평가 보고

3) 입법영향분석에 포함될 내용 및 절차 등은 입법영향분석 가이드라인에 규정되어 있음

4) 규제심사위원회는 유럽위원회에 소속된 독립위원회임. 유럽위원회 고위관리 3인과 외부전문가 3인이 전임(full time)으로

서 번역에 2~4주, 유럽위원회의 채택에 1주가 소요되는 것으로 알려져 있음

- 즉 약 1년 반 가까이 소요되는 셈이지만, 이 가운데 영향평가 보고서 초안 작성과정은 통상적으로 담당부처 내에서 법률안 초안을 만들고 다듬는 과정과 병행하여 이루어짐

마. 영향평가의 활용

- 영향평가 보고서는 입법제안서(Proposal for a Regulation),⁵⁾ 규제심사위원회의 의견서(Opinion of the Board)와 함께 유럽의회에 제출되며, 온라인으로도 제공됨⁶⁾
 - 영향평가 보고서는 유럽의회 의원들의 법안 심사에 중요한 참고자료로 활용됨

바. 의회조사기구의 역할

- 유럽의회의 입법지원조직인 유럽의회조사처(European Parliamentary Research Service: EPRS)도 영향평가에 참여함
 - EPRS는 2013년 11월 신설된 조직임
 - EPRS는 영향분석을 위한 부서로 영향평가 및 유럽부가가치실(이하 영향평가실)을 두고 있음⁷⁾
 - 영향평가실의 임무는 유럽의회 위원회에 대하여 사전적·사후적 영향평가 서비스를 제공하며, 현행 또는 미래의 유럽연합 정책에 대하여 부가가치평가(assessment of the added value)를 수행하고, 과학기술분야의 정책대안에 대하여 영향평가 서비스를 제공하는 것임
 - 영향평가실은 사전적 영향평가부, 사후적 영향평가부, 유럽부가가치부, 과학기술대안평가부 등 4개부로 구성되어 있음
- 사전적 영향평가
 - 법률안에 대하여 입법영향을 미리 예측하여 평가하는 것임
 - 사전적 영향평가는 다음과 같은 방식으로 시행함
 - 첫째, 유럽위원회가 유럽의회에 제출한 법률안에 첨부된 모든 영향평가 보고서에 대하여 1차 평가(요구되는 기준에 맞는지 점검)를 실시함

일하며, 영향평가에 대한 심사만을 전담함. 규제심사위원회는 영향평가 보고서에 대해 긍정적(positive) 또는 부정적(negative) 둘 중 하나로 평가하며, 긍정적 평가를 받아야만 이후 절차로 나아갈 수 있음. 부정적 평가를 받을 경우 영향평가 보고서를 다시 작성하여 재심사를 받아야 함

- 5) 입법제안서에는 법률안의 내용 뿐 아니라, 해당 법안을 제출하게 된 맥락(배경, 필요성, 기존 정책과의 관계), 법체계적 검토(상위법과의 관계, 보충성의 원칙, 비례성의 원칙에 기초한 검토) 등이 자세히 기술되며, 이해관계자 의견조회, 영향평가 결과 등에 대한 요약, 비용추계서 등이 포함됨
- 6) 최신의 입법제안서, 영향평가 보고서, 규제심사위원회의 의견서 등은 <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fusion=ia> 에서 볼 수 있음
- 7) 영향평가실(Directorate for Impact Assessment and European Added Value)은 유럽의회 사무처 산하 조직으로 2012년 12월 창설되었으며, 2013년 11월 유럽의회조사처 산하로 편입됨

- 둘째, 유럽의회의 위원회가 요구할 경우 유럽위원회가 제출한 영향평가 보고서의 질과 독립성(quality and independency)에 대한 상세한 평가(detailed assessment)를 수행함
- 셋째, 유럽위원회가 영향평가 보고서를 제출하지 않았을 경우 유럽의회 위원회의 요구에 따라 직접 영향평가 보고서를 작성하여 위원회에 제공할 수도 있음
- 넷째, 유럽의회 위원회에서 만들어진 입법 대안에 대해 위원회가 긴급히 필요하다고 판단하여 의뢰하는 경우 영향평가를 하여 그 결과를 위원회에 제공함

■ 사후적 영향평가

- 이미 시행되고 있는 법률에 대하여 사후적으로 그 영향을 분석·평가하는 것임
- 사후적 영향분석은 법률의 시행실태를 모니터링하고 평가하는 방법, 해당 법률과 관련된 유럽 위원회(및 관련 기관)의 업무에 대하여 모니터링하고 평가하는 방법, 유럽위원회가 생산한 다양한 연구보고서 및 활동보고서를 추적하고 분석하는 방법 등으로 이루어짐

■ 유럽부가가치(European Added Value)의 분석

- ‘유럽부가가치’의 분석이란 EU 회원국들이 공동행동(입법 및 정책)을 취할 경우 기대할 수 있는 이익과 공동행동을 취하지 않을 경우 발생할 수 있는 비효율성(비용)을 분석하는 것임

2. 독일

가. 연혁과 법적 근거

■ 연혁

- 1970~80년대 행정(관료주의) 개혁 차원에서 입법(규제) 개혁 논의가 개시됨
- 1999년 “국가현대화-현대행정”이라는 행정개혁 프로그램을 개시하였는데, 그 일환으로 “법률의 실효성과 수용성의 향상”을 위한 입법개혁을 제시함
 - 입법절차의 개혁과 관련해 연방각부공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)을 전면 개정하면서, 동 규칙 제44조에 법률의 영향을 설명할 것을 포함함으로써 “입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)⁸⁾”를 도입함
- 2006년 연방수상청 산하에 독립기관인 국가규범통제위원회(Normenkontrollrat, NKR)를 설립함
 - NKR은 초창기에는 규제개혁과 사전적 입법평가에 대한 검토를 주 업무로 하였으나, 이후 그 기능과 역할이 계속 확대되고 있음⁹⁾

8) 직역하면 “법률결과평가”이지만, 이하 우리나라에서의 번역관례에 따라 “입법평가”라 함

9) NKR의 임무와 연혁의 간략한 소개로는 NKR 홈페이지의 Overall Concept 항목을 참조(https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/About_Us/Overall_Concept/_node.html)

- 2013년 이행비용 1백만 유로 초과 법률에 대한 사후적 영향분석 제도를 도입함
- 2016년 이행비용 35백만 유로 초과 EU법률에 대한 사전적 영향평가제도를 도입함

■ 법적 근거

- 법률에서는 입법평가제도에 대한 근거를 직접적으로 규정하지는 않음
- 하위법령인 「연방각부공통직무규칙」(GGO) 제42조 이하에서 입법평가의 대상, 방법, 절차 등을 규정함
 - 보다 구체적인 방법 등은 연방내무부의 「입법평가를 위한 업무매뉴얼(Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung)」에서 규정함
- 「국가규범통제위원회 설치에 관한 법률」(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates : NKRG)에서는 연방 각부가 수행한 입법평가에 대해 심사할 수 있는 권한 등을 NKR에 부여함

나. 입법평가의 대상

- 연방정부가 제정 또는 개정하는 모든 법률과 법규명령의 안이 입법평가의 대상임
 - 연방정부만이 아니라 주정부 및 연방의회(Bundestag)와 연방참의원(Bundesrat)도 법안 제출권을 가지고 있지만, 대부분의 법안은 연방정부가 준비하여 의회에 제출함¹⁰⁾
 - 다만 NKR은 연방의회나 연방참의원의 의원이 발의한 법안에 대해 연방의회나 연방참의원의 요구가 있을 경우 이에 대해 입법평가에 준하는 검토를 하며, 해당 법안을 발의한 원내교섭단체나 의원들의 요구가 있을 경우 연방의회 회의에 참석하여 해당 법안에 대한 의견을 제시함¹¹⁾

다. 입법평가의 담당자

- 해당 법률안을 작성한 연방행정부처가 주무를 담당함
 - 주무 연방행정부처는 전문성에 기해 해당 법률안의 입법영향을 평가함
 - 보통 해당 업무를 담당하는 공무원이 입법평가를 수행하지만, 난이도가 높은 경우에는 대학 또는 전문연구기관에 연구용역을 의뢰하는 경우도 있음
 - 주무부처 이외의 연방행정부처도 해당 법률안이 소관부처가 담당하는 영역에 미치는 영역에 대해 평가함

10) 제18대 의회(2013.9.22.~2017.10.24.) 기간 중에 연방의회와 연방참의원에 제출된 법안의 수는 총 788건이었는데, 이 가운데 530건(67%)을 연방정부가, 148건(19%)은 연방의회가, 110건(14%)은 주정부가 각각 제출함

11) NKR 홈페이지 중 'Ex-Ante Review' 항목을 참조(https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/Overview_of_Tasks/Ex_ante_Review/_node.html)

- 예를 들어 법무부는 법제도적·형식적 요건에 대해, 경제기술부는 시장과 중소기업에 미치는 영향에 대해, 재무부는 세입·세출에 미치는 영향에 대해 평가함

■ 의원발의 법안에 대해서는 의회의 요청이 있을 경우 NKR이 검토함¹²⁾

■ 연방정부 차원에서 입법평가를 조율하는 체제를 갖추고 있음

○ 수상실은 필요시 각 부처 간의 평가를 조율하는 역할을 담당하고, 내무부는 각 부처가 공통직무 규칙(GGO)에 의거해 입법평가 시행의무를 준수했는지 여부를 감독함

○ NKR은 입법평가의 내용을 검토함

- 담당 행정부처는 해당 법안을 내각 차원에서 검토하기에 앞서 입법평가의 결과를 NKR에 제출하여 검토 받아야 함

- 최근 NKR은 법률안 이행비용 등의 추정 등과 관련된 방법론(methodology) 개발 및 적용을 선도하고 있음¹³⁾

라. 입법평가의 내용

■ 입법평가에는 다음과 같은 내용들이 포함되어야 함¹⁴⁾

○ 법률의 영향

- 법률의 영향은 의도한 효과 및 의도하지 아니한 부차적인 효과를 포함함

- 법률의 영향에 대한 설명은 각 전문분야를 관할하는 연방행정부처와 협의하여 기술하여야 하며 특히 재정상의 영향은 그 근거를 명확히 하여야 함

○ 특히 중요한 포함 사항은 다음과 같은 것들임

- 국가재정에 미치는 영향과 집행에 수반되는 영향

- 주 및 지방자치단체의 재정에 미치는 영향

- 중소기업 및 소비자에게 미치는 영향

- 표준비용모델에 근거한 행정비용 조사 및 설명 등

12) 연방의회 홈페이지(<https://www.bundestag.de/drucksachen>)를 통해 조사해본 결과 의원발의 법안의 경우에는 정부 제출 법안과 달리 입법평가 내용이 포함되어 있지 않았음. 다만 모든 법안은 공통적으로 법안 내용 앞에 문제의 소재(Problem), 해법(Lösung), 해법 이외에 검토된 대안들(Alternativen)을 설명하고 있고, 일부 법안은 더 나아가 재정적 영향(Haushaltsausgaben), 해당 법률을 시행할 경우 시민, 기업들이 부담해야 할 비용(Erfüllungsaufwand), 장래에 발생할 추가적 비용>Weitere Kosten) 등에 대한 분석 항목들을 포함하고 있음

13) NKR 홈페이지 Methodology 항목 참조(https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/EN/Overview_of_Tasks/Methodology/_node.html)

14) GGO 제44조 각항에 구체적으로 명시되어 있음

마. 입법평가의 활용

- 입법평가 결과는 법안과 함께 의회에 제출되어 심의자료로 활용됨
 - NKR의 심사를 통과한 입법평가 결과는 법안과 함께 연방총리에게 제출됨
 - 이후 해당 법안이 각료회의를 거쳐 연방 법안으로 확정되면 입법평가 결과를 포함하는 법률안 제안서가 연방의회에 송부됨
 - 연방정부가 제안하는 법안은 전반적 개요를 담은 표제부(Vorblatt), 내용(Gesetzestext), 그리고 법안이유서(Begründung)로 구성되는데, 입법평가 결과는 법안이유서에 포함됨¹⁵⁾

바. 의회조사기구의 역할

- 연방의회 소속의 조사기관으로 연구국(Wissenschaftliche dienste)이 있지만, 입법평가에는 직접 관여하지 않는 것으로 알려져 있음

3. 오스트리아¹⁶⁾

가. 연혁 및 법적 근거

- 연혁
 - 1986년 연방법률의 법안을 마련할 때 해당 입법조치의 재정적 영향을 명시하도록 의무화됨
 - 1997년 경제와 기업에 미치는 영향평가, 1998년 주와 도시에 미치는 재정적 영향평가, 1999년 국민경제와 지역경제(특히 고용)에 미치는 영향평가 등이 추가적으로 의무화됨
 - 2009년 말「연방예산법」(Bundeshaushaltsgesetz) 개정에 따라 새롭게 체계화된 영향평가(Folgenabschätzung) 제도가 도입됨
 - 새로운 영향평가제도는 준비기간을 거쳐 2013년부터 시행됨
 - 2015년 간소한 영향평가(vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung) 제도가 도입됨
- 법적 근거
 - 「연방예산법」제17조, 제18조, 제68조 등

15) 배건이, 『입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구: 입법평가 비교제도론 3 : 독일·스위스』, 한국법제연구원, 2013. p.44. 구체적인 사례로는 「기업의 비공개 노하우와 정보의 보호에 관한 EU지침 2016/943의 이행을 위한 법안」(Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/943 zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung)의 사례를 참조(<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/047/1904724.pdf>)

16) 김준, 「오스트리아 입법평가의 최근 동향: 사례와 시사점」, 『입법평가연구』, 한국법제연구원, 제12호, 2017.10.

- 제17조는 사전적 영향평가의 대상, 방법, 성과지향적 영향평가(wirkungsorientierte Folgenabschätzung)의 원칙과 실행방법,¹⁷⁾ 재정적 영향평가 방법 등을 규정함
- 제18조는 사후적 영향평가의 대상·방법·포함사항 등을 규정함
- 제68조는 범부처적 성과관리체계를 만드는 방법과 성과보고서를 수상실, 감사원, 연방 하원 등에 제출하는 절차 등을 규정함

나. 영향평가의 대상

- 영향평가의 대상이 되는 법령과 사업의 범위가 매우 넓다는 특징이 있음
 - 법률, 하위법령, 국제조약 등만이 아니라 연방정부와 주정부 사이의 협약, 주요 예산사업 등이 사전적, 사후적 영향평가의 대상임

다. 영향평가의 담당자

- 법안은 주로 연방정부가 제출하며, 해당 법안을 준비하는 연방 각 부처가 영향평가를 담당함
 - 의원은 법률안 발의권을 가지고 있지만, 직접 발의하기 보다는 정부에 특정한 내용의 법률안을 제출할 것을 제안하는 경향이 있음¹⁸⁾
 - 의원이 발의하는 법안에 대해서는 영향평가가 의무화되어 있지 않음
- 수상실은 입법평가의 표준적인 형식과 방법 등에 대한 가이드라인을 제시함

라. 입법평가의 내용

- 영향평가의 대상영역(impact demensions)도 상당히 넓고 포괄적임
 - 「연방예산법」 제17조제1항은 영향평가 시 “어떤 경우든” 재정, 경제, 환경, 소비자보호, 아동과 청년, 시민과 기업이 부담하는 행정비용, 그리고 실질적인 젠더 평등에 미치는 영향을 포함한 사회적 측면 등에 미치는 영향을 고려하여야 한다고 규정함
 - 영향평가 시 이 대상영역을 모두 평가하여야 하는 것은 아님. 즉 중요한 영향(wesentliche Auswirkungen) 만 평가함

17) 성과지향적 영향평가란 정책결정자들의 판단을 돕기 위해 한쪽에는 어떤 법률 또는 정책의 기대되는 효과를 놓고, 그 반대쪽에는 예상되는 비용과 부작용을 놓은 다음 이를 전체적으로, 그리고 투명하게 비교·형량 함으로써 정책결정자들이 판단할 수 있게 하는 것을 가리킴(https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/index.html)

18) 오스트리아에서는 5인 이상의 의원의 동의로 법안을 발의할 수 있음. 주로 야당의원들이 발의하지만 가끔은 긴급한 입법 필요성이 있을 경우 영향평가 등 정부 내 입법절차에 소요되는 시간을 단축하기 위해 여당의원들이 발의하기도 함(<https://www.parlament.gv.at/ENGL/PERK/GES/>)

- 다만 어떤 경우든 재정적 영향은 중요한 영향으로 간주되며, 따라서 평가하여야 함
- 중요한 규제가 포함되어 있지 않거나 비용이 일정 금액 미만으로 소요될 것으로 예상되는 경우에는 간소한 영향평가(vereinfachten wirkungsorientierten Folgenabschätzung)로 대신할 수 있음
- 간소한 영향평가는 평가절차가 간결하고, 구체적인 성과지표들을 제시하지 않아도 되며, 내부적 평가(Interne Evaluierung)¹⁹⁾ - 즉 사후적 평가-의 대상이 되지 않을 수 있음
- 오스트리아의 특징은 사전적 평가와 사후적 평가가 유기적으로 연계되어 있다는 점임
- 사후평가는 사전평가에서 제시되었던 목표가 달성되었는지, 계획했던 조치들이 시행되었는지, 의도치 않은 부작용은 없었는지 등을 지표별로, 그리고 종합적으로 비교하여 평가하고, 개선방안을 모색하는 방식으로 진행함
- 사후평가를 위해서는 평가를 위한 데이터가 매우 중요하므로, 사전평가 단계에서부터 사후평가를 염두에 두고 추적 가능한 데이터 수집방안을 마련하며, 필요시 조사자료(survey data)를 활용하기도 함
- 연방수상실은 사후평가의 질적 통제를 위해 각 부처로부터 매년 시행된 사후평가 결과를 이듬해 2월까지 보고받으며, 3월말까지 하원에 제출함

마. 입법평가의 활용

- 사전평가 결과는 법안과 함께 의회에 제출되어 법안심사의 참고자료로 활용됨
- 사전평가 시에 사후평가의 시점(통상적으로는 3~5년 후)이 미리 정해지며, 사후평가를 위한 지표들도 지정됨
- 따라서 사전평가가 사후평가와 유기적으로 연계되어 있음

바. 의회조사기구의 역할

- 의회조사기구가 부분적으로 입법평가에 관여함
- 의회조사기구의 명칭은 법률·입법·조사국²⁰⁾(Rechts, Legislativ und Wissenschaftlicher Dienst: RLW)임
- 영향평가 제도의 도입에 발맞추어 2012년 7월 법률·입법·조사국에 신설된 예산과(Budgetdienst)

19) 사후적 평가는 정부 내부의 회고적 평가절차라는 의미에서 '내부적 평가'라고 부르며, 입법이나 사업이 기대한 효과를 달성했는지 여부와 중요한 예상 밖의 효과가 있었는지 여부를 점검하는 것임. 내부적 평가는 주로 수관 부처 내에서 수행하지만 필요에 따라서는 외부연구기관에 평가를 의뢰하기도 함(https://www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/folgenabschaetzung/evaluierung/interne_evaluierung.html)

20) 2018년 10월 현재 입법조사, 예산분석, 도서관 등의 기능을 수행하는 6개 과, 46명으로 구성되어 있음 (<https://www.parlament.gv.at/WWER/PDION/L/L3/index.shtml>)

가 영향평가서의 “재정에 미치는 영향” 부분을 검토한 보고서를 예산위원회에 제출하며, 다른 위원회에 대해서도 영향평가, 성인지 예산 등과 관련하여 조안을 제공함²¹⁾

4. 프랑스²²⁾

1. 연혁과 법적 근거

■ 연혁

- 1980년대부터 입법영향평가를 강화하는 다양한 시도가 있었으나 성공적이지 않았음²³⁾
- 이에 2008년 개정 헌법에서 영향연구(étude d'impact)의 법적 근거를 마련함²⁴⁾
- 2009년 개정된 조직법률에서 영향연구의 법적 근거, 절차 등을 구체적으로 규정함으로써 영향 연구 제도를 도입함

■ 법적 근거

- 2009년 4월 15일의 조직법률²⁵⁾, 특히 제8조와 제11조, 제12조 등

나. 영향연구의 대상

■ 원칙적으로 정부가 의회에 제출하는 모든 법안은 영향연구의 대상임

- 2009년 조직법률 제8조는 “정부제출 법안(projets de loi)은 영향연구의 대상이 된다.”고 규정하고 있음²⁶⁾

- 따라서 의원발의 법안(propositions de loi)은 영향연구의 대상이 아님²⁷⁾

※ 참고로 현 제14대 국회(2012.6~2018.10.12. 현재)에 정부가 제출한 법안은 409건, 의원이 발의한

21) https://www.parlament.gv.at/WWER/PDION/L/L3/L3_3/index.shtml. 이부서는 그 밖에도 예산안에 대한 분석, 경제분석 등 다양한 업무를 수행함(<https://www.parlament.gv.at/PAKT/BUDG/BUDGETDIENST/>)

22) 윤계형·한동훈, 『프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구』, 한국법제연구원, 2011; 윤계형·한동훈, 『입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 - 입법평가 비교제도로 4 : 프랑스 -』, 한국법제연구원, 2013 등을 참고함

23) 2009년 이전의 영향연구 제도의 연혁에 대해서는 경희대학교 산학협력단, 『프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구』, 법제처 연구용역보고서, 2007.11.을 참조

24) 2008년 개정헌법 제39조제3항은 “하원이나 상원에 내는 법률안의 제출은 조직법률에서 정하는 조건들에 합치되어야 한다.”고 규정함. 이 규정이 직접 ‘영향연구’를 언급한 것은 아니지만, 영향연구의 도입을 전제한 규정이었음

25) 정식명칭은 “헌법 제34-1, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률”(Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative a l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution)임. 한동훈, 「2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도」, 『입법평가연구』, 한국법제연구원, 창간호, 2009. 6.

26) 원래 통과된 법률에는 “정부제출 법안은 ”기초할 때부터“ 영향연구의 대상이 된다”고 규정하고 있었으나, 2009년 4월 헌법재판소(Conseil constitutionnel)가 “기초할 때부터”라는 구절이 위헌이라고 결정함. Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009(<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000020521908&categorieLien=id>)의 제13항 참조

27) 의원발의 법안들은 대부분 간략한 개정사항만을 담고 있으며, 개정안 앞에 간단한 제안이유(EXPOSÉ DES MOTIFS)만을 첨부함. 프랑스의회 홈페이지의 Propositions de loi 항목(<http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/liste/%28type%29/propositions-loi>) 참조

법안은 1,837건으로, 의원발의 법안이 전체 법안의 약 82%를 차지함. 한편 같은 기간에 통과된 법률은 정부제출 법안 339건, 의원발의 법안 110건으로 정부제출 법안이 전체 통과법률의 약 76%를 차지했음²⁸⁾

- 다만 다음과 같은 정부제출 법안들은 영향연구의 대상에서 제외됨
 - 헌법개정안, 재정 관련 법안, 사회보장자금조달 관련 법안, 헌법 제34조 제21번째 문단에서 규정한 프로그램적 법안 및 위기상황을 연장하는 법안(2009년 조직법률 제11조)
 - 헌법 제53조에 따른 국제조약 등과 관련된 법안도 영향연구의 대상이 아님
 - 그러나 이 경우에도 경제적·재정적·사회적·환경적 영향을 평가하고, 프랑스 법질서에 대한 영향을 분석하고, 협상의 역사, 서명과 비준의 상황 및 필요한 경우 유보조항 또는 프랑스에 의해 표명된 해설적 성명을 제출함으로써 조약과 협정에 의해 추구된 목적을 명확히 설명하는 문서를 제출하여야 함(2009년 조직법률 제11조 마지막 문단)
 - 또한 오르도낭스²⁹⁾의 비준을 요청하는 법안에 대한 영향연구 의무도 면제되는데, 이는 프랑스 헌법재판소의 조직법률 제11조제2항 해당부분에 대한 위헌 결정에 따른 것임³⁰⁾

다. 영향연구의 담당자

- 영향연구는 해당 법안을 작성하는 정부 부처의 담당자가 작성함

라. 영향연구에 포함되는 내용

- 영향연구에는 다음과 같은 내용들이 포함되어야 함(2009년 조직법률 제8조)
 - 현행 또는 기초되고 있는 유럽법과 해당 법안의 관련성과 국내 법질서에 대한 영향
 - 고려된 규정의 과거의 적용방식, 폐지될 법규정, 제안된 임시적 조치
 - 헌법 제73조와 제74조에 의해 규정된 지방자치단체, 누벨칼레도니아, 남극지역 프랑스로령에서 고려된 규정의 적용조건. 필요한 경우에는 제안된 변용과 일부 지방자치단체의 경우 적용 면제를 증명하는 적용조건
 - 경제적·재정적·사회적·환경적 영향과 공공행정 관련법인 및 사인에게 미치는 재정적 비용편의 분석(채택한 계산방법을 적시하여야 함)
 - 공공고용에 미치는 영향에 대한 평가

28) 프랑스의회 홈페이지의 Statistiques de l'activité parlementaire sous la XIVe législature 항목(http://www2.assemblee-nationale.fr/14/statistiques-de-l-activite-parlementaire-sous-la-xive-legislature#node_42603) 참조

29) 오르도낭스(ordonnances)란 권한부여법률(loi d'habilitation)에 의하여 권한을 부여받은 분야와 기간 동안 행정부가 의회의 입법 과정을 거치지 않고 법률을 사실상 개정하는 내용의 행정명령을 가리키며 '법률명령' 등으로 번역됨. 정부는 이후 정해진 기한 내에 의회에 해당 오르도낭스 비준요청 법안을 제출하여야 하며, 의회의 비준을 받으면 법률로서의 지위를 가지게 됨. 정영조, 「프랑스 법제의 특징」, 『법제』, 97호, 법제처, 2005.5.

30) 헌법재판소 Décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009의 제21항 참조

- 해당 법안을 국사원에 제출하기 전에 행한 자문 등의 내용

마. 영향연구의 활용

- 영향연구는 법안에 대한 행정부 내부적 검토의 기초자료로 활용됨
 - 긴급한 경우를 제외하고는 영향연구서가 첨부되지 않은 법안은 국무회의에 회부할 수 없음
 - 해당 법안과 관련이 있는 부처의 장관은 국무회의 전에 법령안의 주무장관 및 내각 사무총장에게 해당 법률안에 대해 의견을 제시할 수 있음
 - 법안의 영향에 대한 관계 부처 간 의견차이가 클 경우, 수상은 반대 입장에서의 추가적인 영향연구를 지시할 수도 있음
 - 최고행정법원의 기능을 하는 국사원(Conseil d'Etat)이 영향연구의 충실성에 대해 심사함
 - 또한 수상 산하의 국정조정실(secrétariat général du gouvernement)이 영향연구의 조정자 역할을 수행하기도 함
- 영향연구는 법안에 대한 의회 내 심의의 기초자료로 활용됨
 - 법안과 함께 제출된 영향연구서에 대해 의장단회의와 공공정책 평가·통제위원회가 검토함
 - 의장단회의(Conférence des présidents)³¹⁾는 법안 제출 후 10일 이내에 영향연구서가 조직법률이 정한 요건을 충족하는지 심사하고, 충족하지 않는다고 판단할 경우에 헌법재판소에 제소하며, 제소된 법안은 결정이 내려질 때까지 의사일정 등록이 유보됨
 - 공공정책 평가·통제위원회(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques: CEC)³²⁾는 법안이 제출된 위원회의 위원장이나 하원의장의 요구에 따라 영향연구서에 대한 의견을 소관위원회 및 의장단회의에 전달함

바. 의회조사기구의 역할

- 영향연구와 관련해서 프랑스 의회조사기구의 역할은 정확히 알려진 바 없음
 - 다만 어떤 법률안에 대해 의회에서 중요한 수정을 할 경우 공공정책 평가·통제위원회가 해당 수정과 관련된 영향연구를 맡도록 되어 있는 바, 이를 지원할 가능성이 있음³³⁾

31) 하원의장, 하원부위원장, 상임위원장, 특위원장, 교섭단체의 장, 재정위원회 수석보고자, 유럽위원회 위원장 등으로 구성됨

32) 하원의장, 교섭단체대표, 상임위원장, 재정위원회 수석보고자, 유럽위원회 위원장, 과학·기술평가국장, 양성기회균등위원회 위원장 등으로 구성됨

33) 프랑스의 의회조사기구는 입법처(Services législatifs)이며, 12개 부서로 구성되는데, 그 가운데 처장실 산하의 공공정책 평가·통제위원회 지원과(Division du secretariat du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques)가 있음

5. 영국³⁴⁾

가. 연혁과 법적 근거

■ 연혁

- 1985년 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment) 제도 도입
- 1998년 규제영향실(Regulatory Impact Unit) 설치 및 규제영향평가 지침 마련
- 2007년 영향평가(Impact Assessment) 제도로 전면 개편
 - 규제영향평가는 규제개혁, 규제축소에 초점을 맞추었던 것에 비해, 영향평가는 입법의 영향을 보다 폭넓게 분석하는데 초점을 맞춤
 - 이해관계자와 협의, 다양한 입법대안의 비교분석, 비용편익분석 등이 강화됨
 - 그럼에도 불구하고 여전히 “규제영향평가”라는 용어가 더 널리 사용되고 있음

■ 법적 근거

- 명시적인 법적 근거 규정은 없음
- 다만 2001년 규제개혁법(Regulatory Reform Act 2001)과 같은 법을 대체한 2006년 입법 및 규제개혁법(Legislative and Regulatory Reform Act 2007)에 포함된 정신이 각각 규제영향평가 및 영향평가 제도의 기초를 이루고 있다고 간주됨
- 영향평가의 대상, 절차, 방법에 대해서는 거의 매년 개정되는 지침서를 통해 규정하고 있음³⁵⁾

나. 영향평가의 대상³⁶⁾

■ 원칙적으로 규제적 성격을 가지는 정부의 모든 ‘규제적 조치’가 영향평가의 대상임

- 신설하는 경우만이 아니라, 강화하거나 폐지하는 경우에도 영향평가의 대상임
- 따라서 법률만이 아니라 하위법령 등 정부의 광범위한 행위가 대상임
- 더 나아가 비입법적(non-legislative) 조치도 대상이 됨

■ 다만 다음과 같은 사항들은 제외됨

- 조세, 관세, 부담금 등을 부과·폐지·변경하는 것과 관련된 조치
- 조달

34) 장민선, 『입법평가 적용사례 연구-영국의 영향평가 제도를 중심으로』, 한국법제연구원, 2012; 장민선, 『입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구-입법평가 비교제도론: 유럽연합·영국』, 한국법제연구원, 2013; 최유, 『영국 입법평가의 최신동향』, 한국법제연구원, 2017.

35) 가장 최근의 지침서는 Department for Business, Energy & Industrial Strategy, “Better Regulation Framework: Guidance”, August 2018을 참조

36) 위 지침서, p.5 참조

- 공공기관에 의한, 또는 공공기관을 위한 보조금, 재정지원
- 12개월 이내의 기간 동안에 한정하여 지급되는 보조금 등
- 공공기관에 의해 운영되는 사업에 관련된 조치
- 아울러 과거에는 영국에 영향을 미치는 EU법령 등도 영향평가의 대상이었지만, Brexit로 인하여 현재는 영향평가 대상에서 제외됨
 - ※ 이하에서는 본 보고서의 목적상 법률의 입법과 관련된 사항만을 다룸

다. 영향평가의 담당자

- 1차적으로 해당 법률의 소관부처의 담당자들이 영향평가를 담당함
 - 담당자들은 각 부처 규제개선실(Better Regulation Unit)의 지원을 받을 수 있음
 - 전체 정부 차원의 규제개선 통합지침은 기업·에너지·산업전략부(Department for Business, Energy & Industrial Strategy) 소속 기관인 규제개선국(Better Regulation Executive: BRE)이 작성함
 - 입법과 관련된 절차에 대한 통합지침은 수상 산하의 내각부(Cabinet Office)가 작성하며, 이 지침에 법률의 입안과정 및 영향평가와 관련된 내용이 수록되어 있음³⁷⁾
- 영향평가서가 준칙에 따라 정확히 작성되었는지 여부를 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee: RPC)가 심의함
 - RPC는 정부 외부에서(external) 독립적으로(independent) 정부의 새로운 규제·탈규제 제안들을 심사(scrutiny)하는 기관임
 - RPC의 심사는 해당 법안이 내각에서 검토되기 직전단계에 이루어지며, 영향평가서가 RPC의 심사를 통과하지 못할 경우 해당 법안은 내각에 제출될 수 없음
 - RPC 심사의 초점은 정부 부처가 작성한 영향평가서가 비용편익, 산업, 중소기업에 미치는 영향을 정확히 분석했는지 여부임

라. 영향평가의 내용

- 영향평가서에는 다음과 같은 내용이 포함되어야 함
 - 문제의 확인
 - 달성하고자 하는 목적의 구체화
 - 목적달성을 위해 선택할 수 있는 대안(options)의 확인

37) Cabinet Office, "Guide to Making Legislation", 2017. 참조

- 여러 영향의 확인과 분석
- 각 대안별 비용과 편익의 분석
- 해당 입법의 시행과정에서 발생할 수 있는 문제들의 검토
- 선택된 입법정책을 사후적으로 평가하기 위한 계획
- 다른 법률의 규정에 따라 다음과 같은 요소도 영향평가에 포함됨
 - 2010 평등법(Equality Act 2010)에 따른 불평등 및 차별에 미치는 영향
 - 개인정보에 관한 내용이 포함되어 있을 경우에는 사생활 영향평가(Privacy Impact Assessments)
- 다단계적 영향평가
 - 영국의 특징 중 하나는 여러 단계의 입법과정마다 그에 상응하는 영향평가를 하도록 하고 이를 지침에 구체적으로 명시하고 있다는 점임
 - 각 단계는 다음과 같음
 - 개시단계(development stage): 새 법안 마련을 검토하는 단계, 영향평가서 발간의 의무는 없음
 - 대안마련 단계(options stage)
 - 이해관계자 협의단계(consultation stage): 영향평가서를 발간해야 함
 - 최종제안단계(final proposal stage): 정부제출안과 더불어 영향평가서를 의회에 제출함
 - 입법단계(enactment stage): 의회를 통과한 입법 내용에 따라 영향평가서를 작성, 발간함
 - 검토단계(review stage): 입법의 사후적 영향평가 보고서를 발간함

마. 영향평가의 활용

- 정부 내 입법과정에서의 활용
 - 영향평가는 입법을 준비하는 해당 부처가 입법의 내용을 다듬는 중요한 도구로 활용됨
 - 영향평가는 전 정부적 차원의 규제개혁, 규제완화의 도구로 활용됨
 - 영향평가는 입법과 관련한 정부 부처 간 의견조율의 중요한 도구로 활용됨
- 의회 내 입법과정에서의 활용
 - 영향평가서는 최종제안단계에서 법안과 함께 의회에 제출되어, 의원들이 법안심사를 하는데 중요한 기초자료로 활용됨
 - 의회의 법안심의 과정에서 법안의 수정이 이루어지면, 이에 따라 정부는 영향평가서를 수정하여 의회에 송부하여야 함

바. 의회조사기구의 역할

- 영향평가와 관련하여 의회조사기구의 특별한 역할은 없는 것으로 보임

▣ 시사점

- 이상에서 살펴본 입법영향분석 제도 해외사례를 종합해보면 다음과 같은 시사점을 얻을 수 있음
 - 첫째, 유럽의 주요 국가들은 ‘더 좋은 법률’을 만들기 위한 제도적 장치로서 입법영향분석을 도입하였고, 서로 다른 나라의 제도를 벤치마킹하면서 발전시켜가고 있음³⁸⁾
 - 둘째, 정부제출 법률안의 경우에는 입법영향분석이 의무화되어 있는 반면, 의원발의 법률안에 대해서는 의무화되어 있지 않음
 - 따라서 입법영향분석은 주로 행정부 내의 절차이지만, 의회에서 법안에 중대한 변화가 발생한 경우 등과 관련해서는 의원이나 위원회 등의 요청에 따라 의회 내 조사기구 등이 입법영향분석을 수행하기도 함
 - 셋째, 사전적 입법영향분석은 법안을 만드는 단계에서 시작하며, 법안을 마련하는 주무부처를 중심으로 수행되지만, 정부 내에 독립적인 기구를 두어 방법론, 질 등을 평가·통제함
 - 넷째, 입법영향분석의 내용을 보면, 경제·사회·문화·환경적 영향을 포괄적으로 다루도록 하되, 일정한 규모 이상의 중요한 영향만을 본격적인 분석의 대상으로 삼고 있음
 - 대부분의 나라들이 영향분석과 관련해서는 비용과 편익을 비교하도록 하는 등 객관적 자료에 근거한(evidence based) 분석을 요구하고 있음
 - 다섯째, 사전적 입법영향분석 보고서는 법안과 함께 의회에 제출되어 법안 심의 자료로 활용됨
 - 여섯째, 최근 사후적 입법영향분석 제도를 도입하는 사례가 증가하고 있으며, 특히 사전적 입법영향분석 단계에서부터 사후적 입법영향분석 계획, 시점, 주요 평가지표를 명시함으로써 사전적 분석과 사후적 평가를 유기적으로 연계시키는 경향이 강화되고 있음
- 우리나라에도 입법영향분석 제도를 도입할 필요성은 2000년대 초부터 지속적으로 제기되어 왔음
 - 그 배경에는 ①우리나라에서도 법률의 총량 및 복잡성 증대가 관찰되고 있으며,³⁹⁾ ②의원발의 법안이 양적인 측면에서나 중요성의 측면에서 행정부 제출법안을 압도하는 현상이 2000년대 이후 점점 강화되고 있고, ③법률이 지나치게 자주 제정·개정되어⁴⁰⁾ 법적 안정성을 위협하고

38) 이와 관련해서는 OECD가 각국의 모범사례를 소개하고, 개선방안을 제안하는 등 적극적인 역할을 하고 있음. 이와 관련된 자세한 정보는 규제정책(Regulatory Policy) 홈페이지(<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/>)를 참조. 한편 OECD는 3년마다 회원국의 규제개혁 노력을 비교 평가하고 우수사례를 소개하는 보고서인 OECD Regulatory Policy Outlook을 발간함으로써, 회원국의 규제개혁 노력을 촉구하고 상호적 학습과 확산을 지원하고 있음. 가장 최신의 보고서로는 OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Oct. 2018.을 참조

39) 김재윤, 「법률의 총량 및 복잡성 증대 추세 분석」, 『입법과 정책』, 국회입법조사처, 제9권 제1호, 2017. 4. 참조

있다는 문제의식이 높아졌기 때문임

- 2000년대 중반 이래 한국법제연구원이 ‘입법평가’와 관련하여 다수의 연구를 축적해옴
- 국회입법조사처도 2010년 이래 주로 현행 법률을 대상으로 하는 사후적 입법영향분석 사례연구를 계속하고 있음
- 경기도, 부산광역시, 광주광역시, 제주특별자치도 등 조례 입법평가 제도를 도입하는 지방자치단체의 사례가 증가하고 있음
- 다만 우리나라 입법과정에 입법영향분석 제도를 도입하기 위해서는 해외 주요국과 다른 우리나라의 기존 제도 및 입법 환경에 대한 고려가 필요할 것임
 - 우리나라 특유의 제도로 국회상임위원회 수석전문위원실의 검토보고서 제도가 있음
 - 다만 형식과 내용의 측면에서는 입법영향분석과 다소 다른 점이 있음
 - 행정부 내에서는 규제영향평가, 성별영향평가, 부패영향평가 제도 등이 운영되고 있음
 - 그러나 법안에 대한 영향평가서들이 국회에 제출되지 않으며, 법안 건수에서 국회가 행정부를 압도하고 있음
 - 의원발의 법안의 경우 국회입법조사처의 입법조사회답 서비스, 세미나, 공청회 등을 거쳐 마련되지만 체계화된 영향분석이라고 보기 어려우며 법안과 함께 국회에 제출되지 않음
- 아울러 입법영향분석 제도를 도입한 유럽 국가들의 경우 정부제출 법률안에 대해서만 이를 의무화하고 있다는 점도 고려할 필요가 있음
 - 유럽 국가들의 경우 제출되는 법안의 비중의 측면에서나 통과되는 법안의 비중의 측면에서 정부제출 법률안의 비중이 압도적이기 때문에 의원발의 법안을 입법영향분석의 대상에서 제외하더라도 큰 문제가 없는 것으로 보임
- 따라서 향후 이러한 점들을 종합적으로 고려하여 우리나라의 입법과정에도 입법영향분석을 도입하는 방안을 마련할 필요가 있음⁴¹⁾

40) 1988~92년에는 연평균 108건의 법률이 공포되었는데, 이후 급증세를 보여 2013~17년에는 연평균 748건의 법률이 공포되었음. 2018. 10. 1. 기준 현행 법률이 1,433개라는 점에 비추어 보면, 매 2년마다 한 번씩 모든 법률이 개정되는 셈임. 법제처 법령통계 ‘공포현황’(<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/announcementReport>)

41) 우리나라 입법과정에 입법영향분석 제도를 도입하기 위해 제안된 기존의 연구와 법률안에 대한 분석과 현실을 고려한 동 제도 도입방안에 대해서는 김준, 「국회의 입법영향분석 제도화 필요성과 과제」, 『입법과 정책』, 국회입법조사처, 제8권 제1호, 2016. 6.을 참조


참고문헌

- 경희대학교 산학협력단, 『프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구』, 법제처 연구용 역보고서, 2007.11.
- 김재윤, 「법률의 총량 및 복잡성 증대 추세 분석」, 『입법과 정책』, 국회입법조사처, 제9권 제1호, 2017. 4.
- 김준, 「국회의 입법영향분석 제도화 필요성과 과제」, 『입법과 정책』, 국회입법조사처, 제8권 제1호, 2016. 6.
- 김준, 「오스트리아 입법평가의 최근 동향: 사례와 시사점」, 『입법평가연구』, 한국법제연구원, 제12호, 2017.10.
- 배건이, 『입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구: 입법평가 비교제도론 3 : 독일·스위스』, 한국법제연구원, 2013. p.44.
- 윤계형·한동훈, 『프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구』, 한국법제연구원, 2011.
- 윤계형·한동훈, 『입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 - 입법평가 비교제도론 4 : 프랑스 -』, 한국법제연구원, 2013
- 장민선, 『입법평가 적용사례 연구-영국의 영향평가 제도를 중심으로』. 한국법제연구원, 2012.
- 장민선, 『입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구-입법평가 비교제도론: 유럽연합·영국』, 한국법제연구원, 2013.
- 정영조, 「프랑스 법제의 특징」, 『법제』, 97호, 법제처, 2005.5.
- 최유, 『영국 입법평가의 최신동향』, 한국법제연구원, 2017.
- 한동훈, 「2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도」, 『입법평가연구』, 한국법제연구원, 창간호, 2009. 6.
- Cabinet Office, “Guide to Making Legislation”, 2017.
- Department for Business, Energy & Industrial Strategy, “Better Regulation Framework: Guidance”, August 2018.
- OECD, *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, Paris: OECD, Oct. 2018.



NARS 현안분석 vol. 24

입법영향분석 제도의 해외사례와 시사점



NARS National Assembly Research Service

(우)07233 서울시 영등포구 의사당대로 1 (국회입법조사처) tel.02)788-4510(대)
www.nars.go.kr