

의원입법 규제영향평가의 개념과 대안: 한국규제학회의 분석경험을 중심으로

김 태 윤*

국문초록

본 연구는 우리나라 의원입법 규제에 대한 규제영향평가 도입의 필요성과 그 방안 등을 제안하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여 제I~II장에서는 의원입법 규제에 대한 관찰과 심사가 필요한 배경과 이유를 최근 우리나라 국회의 입법 동향을 중심으로 피력하였다. 제III장에서는 선진국의 제도를 음미하여 비록 공식적으로는 의원입법 규제에 대한 규제영향평가 제도가 존재하지 않을 수도 있으나, 그 기능은 관례적으로나 실질적으로 구현되고 있음을 보이고자 하였다. 제IV장에서는 의원입법 규제에 대한 규제영향평가의 일종의 사례로서, (사)한국규제학회가 지난 2년간 수행한 의원입법 규제의 모니터링에 대한 개요 및 평가지침, 관련 경험, 향후 분석 전망 등을 제시하였다. 이는 향후 규제영향평가 제도 도입과 관련하여 평가의 틀 및 수행방식 등의 체계를 마련하는데 있어 참고할 여지가 있을 것으로 판단하였기 때문이다. 마지막으로 제V장에서는 의원입법 규제에 대한 규제영향평가의 정책 대안들을 보여주고 저자가 주장하는 정책의 우선순위와 대안들을 제시하였다.

□ 주제어: 의원입법, 규제, 규제영향평가, 규제개혁

투고일: 2013. 10. 7. 수정일: 2013. 11. 18. 게재 확정일: 2013. 11. 18.

* 한양대학교 행정학과 교수 (tykim1004@hanyang.ac.kr)

I. 도입: 의원입법 규제에 대한 관찰의 필요성

1. 의원입법 전반의 문제점

우리나라 국회의 의사결정 중 특히 입법과 관련하여 문제점으로 지적되는 사항들은 매우 다양하다. 논자에 따라 주장하는 바도 각양각색이지만, 공통적으로 거론되는 우리나라 입법부의 문제점을 정리하면 크게 다음과 같다.¹⁾

먼저 입법과정의 투명성과 정당성이 현저히 부족한 상황이다. 우리 국회의 입법과정을 살펴보면 토론과 설득을 통한 합리적인 다수결의 원리가 실현되지 않고 있다. 속의 민주주의의 이상보다는 단순히 ‘다수’만 형성되면 된다는 식의 의회 운영이 만연하다.

또 개별적 특수성이나 이해관계를 반영한 법률안이 과도한 것도 문제점으로 지적된다. 많은 경우에 의원입법이 국민 전체의 이익을 보호하기보다 특수한 관계인의 이익을 대표하는 입법이 될 가능성이 높다. 이는 결과적으로 보면 타당성과 완성도가 떨어지는 법률안 제출 양산의 원인이 된다. 이러한 의원입법은 전문성 부분에서도 미흡하다는 지적을 피할 수 없다. 정부가 제출하는 법률안의 경우 법제처의 지원을 받지만, 의원 발의 법률안의 경우에는 아직도 전문적인 입법 보조 인력이 부족할 뿐만 아니라 발의의원 활용 또한 미흡하다는 부분이 문제시 되고 있다.

이 뿐만 아니라 이러한 문제점을 안고 있는 의원입법을 평가할 제도가 없어 규제 품질이 낮아질 우려가 있다. 의원입법은 정부입법과 달리 입안 단계의 규제심사를 거칠 필요가 없어 법안 입안 단계의 분석이나 평가가 전무한 상황이기 때문이다. 의원입법에 대한 규제영향분석 시스템의 부재는 경제·사회에 심각한 비용과 부담을 떠안길 수 있는 저품질의 규제안이 사전 검토 없이 정치적 고려만을 토대로 양산될 가능성을 낳는다. 이 과정에서 각 정당 원내대표 중심으로 의사 진행이 이루어진다는 점과 국회의장이 가진 직권상정권이 위협한 요소로 지목된다. 현행 원내대표 중심의 입법과정은 자칫 원내대표 간의 ‘주고받기’로 법안의 심의와 통과를 결정할 가능성이 있다. 또 현행법상 직권상정 대상이나 시기 등에 대해 별다른 제약을 두고 있지 않기 때문에, 의장

1) 여기의 내용은 김철우·김주찬(2011)의 보고서에 연구원으로 참여한 본 논문의 저자가 집필한 내용을 중심으로 간략하게 요약하였음.

은 위원회에 회부되는 모든 안건에 대해서 안건을 회부할 때나 이미 회부된 후에도 심사기간을 정해 언제든지 직권 상정할 수 있다. 이는 이른바 ‘날치기 통과’의 제도적 기초가 되며, 이를 저지하기 위한 본회의장 폭력점거의 사단이 될 수 있다.

또한 입법에 대한 심사가 상임위원회 위주로 이루어지고, 다른 상임위원회가 적극적으로 개입하지 않아 결국 의원입법이 정부입법안의 회피수단으로 사용될 수도 있다. 이는 관계 행정부와 소관 상임위원회의 이해관계의 동조 가능성 때문이다. 반면에 국회에서 입법을 하더라도 집행가능성이 떨어지는 법률이 양산될 가능성도 있다. 집행은 결국 행정부의 소관인데, 입법 단계에서 행정부와의 협조가 미흡한 경우 행정부의 의견이 반영되지 않기 때문이다. 또 정부 부처와 협의 없이 법률안이 제출되고 의결돼 각 부처 간 갈등도 생길 수 있다. 의원입법에 의해 법률이 제·개정될 때 개략적인 내용만 규정하고 구체적인 사항은 하위법령에 위임하는 경우가 대부분이기 때문에, 법률의 내용과 위임범위가 명확하지 않아 규제 집행과정에서 입법 목적과 어긋나는 결과가 나올 가능성도 있다. 이는 재량권의 남용을 낳을 수도 있으므로, 규제법정주의와 위임의 명확성 또한 해결해야 할 과제로 남는다.

입법시 의사결정과정의 비효율적으로 진행되는 것도 문제로 지목된다. 입법절차에서 효율성이 떨어지는 이유로는 법률안이 과거에 비해 대폭 증가한다는 점, 법률 심사가 9월 정기 국회에 집중된다는 점, 법률안의 성격에 관계없이 일률적인 입법절차를 거치게 한다는 점 등이 원인으로 제시된다.

II. 의원입법 규제의 현황²⁾

1. 의원입법 현황

[표 1]은 회기별 의원발의 법률안 국회 제출건수와 처리건수를 정리한 것이다. 의원발의 법률안의 제출건수와 가결건수가 17대 국회에서 폭발적으로 증가하였으며, 제출건수와 가결건수를 14대 국회와 비교해보면 17대 국회에 들어 의원발의 법률안의 수가

2) 이혁우 등(2011)의 3장의 내용을 기초로 하여 통계 및 객관적 사실들을 수정 및 보완하였음.

[표 1] 회기별 법률안 제출건수 및 가결건수 현황

(단위: 건)

| | | 14대 | 15대 | 16대 | 17대 | 18대 |
|------|------|-----|-------|-------|-------|--------|
| 제출건수 | 의원발의 | 321 | 1,144 | 1,912 | 6,387 | 12,220 |
| | 정부제출 | 581 | 807 | 595 | 1,102 | 1,693 |
| 가결건수 | 의원발의 | 119 | 461 | 514 | 1,352 | 1,663 |
| | 정부제출 | 537 | 659 | 431 | 563 | 690 |

자료: 국회의안정보시스템.

정부제출 법률안 수를 역전한 것을 알 수 있다. 이러한 추세는 18대 국회에서도 이어지고 있다.

2. 의원입법 규제 현황

[표 2]는 2008년 5월 30일부터 9월 18일까지, 그리고 2009년 6월 30일부터 9월

[표 2] 의원발의 법률안 중 규제법률안 현황

| 구 분 | 기 간 | | |
|--------------|------------------|-----------------|-----|
| | 2008.5.30.~9.18 | 2009.6.30.~9.15 | |
| 외교통상위원회 | - | 5 | |
| 정무위원회 | 31 | - | |
| 환경노동위원회 | 12 | - | |
| 문화체육관광방통위원회 | 24 | 39 | |
| 기획재정위원회 | 21 | - | |
| 행정안전위원회 | 63 | 39 | |
| 교육과학기술위원회 | 40 | 68 | |
| 농림수산식품위원회 | | 23 | |
| 지식경제위원회 | 29 | 25 | |
| 보건복지위원회 | 49 ³⁾ | 123 | |
| 국토해양위원회 | 18 | 42 | |
| 계 | 건수(A) | 287 | 359 |
| 비율(A/B) | 38.5% | 50.9% | |
| 검토대상 법안 수(B) | | 746 | 705 |

자료: 김주찬·김태운·이혁우, 「입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로」, 2010.

3) 현황은 (구)보건복지가족위원회 자료

15일까지 의원발의로 국회에 제출된 법률안 중 규제법률안의 수를 정리한 내용이다. 의원발의 법률안의 수가 증가하는 추세와 함께 국민의 생활에 직·간접적으로 영향을 미치는 규제를 담은 법률안도 증가하고 있는 추세임을 확인할 수 있다.

3. 의원입법에 대한 규제영향분석 시스템의 부재

정부입법안이나 의원발의 입법안 모두 국회상임위의 심사, 법제사법위원회의 자구심사, 전원위원회의 심사, 본회의 심사 후 법률안 공포의 단계까지의 과정을 공통적으로 거치지만 법률안 준비단계에서는 거치는 과정이 확연히 차이가 난다. 특히 정부입법에 대한 법률안 준비단계에서는 규제개혁위원회에서 의무적으로 규제심사를 실시하는 한편, 의원발의 법률안에 대해서는 이런 규제심사 절차가 생략되어 있다는 점이 가장

[표 3] 정부제출 법률안 입법절차와 의원발의 입법절차의 비교

| | 정부제출 법률안 입법절차 | 의원발의 법률안 입법절차 |
|-------------------------|-----------------|---------------|
| I. 법률안 준비 | 1) 법률안 입안 | 1) 입법준비 |
| | 2) 관계부처와의 협의 | 2) 법률안 입안 |
| | 3) 당정협의 | 3) 국회 법제실의 검토 |
| | 4) 입법예고 | 4) 법률안의 비용추계 |
| | 5) 규제심사 | |
| | 6) 법제처의 심사 | |
| | 7) 차관회의·국무회의 심의 | |
| | 8) 대통령 서명 및 부서 | |
| | 9) 국회제출 | |
| II. 국회 상임위원회 심사 | 1) 국회 상임위원회 상정 | |
| | 2) 제안설명(의원, 정부) | |
| | 3) 검토보고(전문위원) | |
| | 4) 대체토론 | |
| | 5) 소위원회 심사 | |
| | 6) 위원회 의결 | |
| III. 법제사법위원회의 체계 및 자구심사 | | |
| IV. 전원위원회 심사 | | |
| V. 본회의 의결 | | |
| VI. 법률안 공포와 재의 요구 | | |

자료: 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 2003.

주요한 차별성으로 드러난다.

또 [표 3]에서도 볼 수 있듯이, 규제심사와는 별도로 정부입법안에 대해서는 법률안 준비 단계에서 관계부처와의 협의, 당정협의, 법제처 심사, 차관회의 및 국무회의를 통해 비교적 세심한 검토가 이루어지고 있는 반면 의원발의 법률안에 대해서는 국회법 제실의 검토와 법률안의 비용추계 등 정부안에 비해서는 비교적 단순한 검토만 이루어지는 상황이다.

4. 의원입법에 대한 기존 분석제도의 불충분성

국회에서 이루어지는 법안에 대한 기존 분석제도의 내용을 살펴보고, 규제영향분석의 수준 및 현황에 대하여 정리하면 [표 4]와 같다.⁴⁾ 비교를 일람해보면 현재 국회의 법률안에 대한 검토 및 분석제도는 어느 것이든 깊이 있는 규제영향분석을 갖추지 못한 것으로 보인다.

[표 4] 국회 법률 검토 제도와 정부의 규제영향분석의 비교

| | 검토보고 | 비용 추계 | 체계 및 자구심사 | 입법조사 분석 | 규제영향 분석 |
|-------------|------------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------|-----------------|----------------------------------------------|
| 주체 | 해당 상임위 전문위원 | 예산정책처 | 법제사법위원회 | 입법조사처 | 정부 |
| 목적 (동일) | 법률안의 질 향상 | 법률안의 질 향상 | 법률안의 질 향상 | 법률안의 질 향상 | 규제안의 질 향상 |
| 범위 (평가항목) | 내용소개/연혁, 외국 입법례, 관련법과 상충여부, 위험 여부, 내용의 타당성/ 실효성, 대안의 가능성, 예산조치사항, 수정의견 | 재정소요 | 위헌여부, 관련법과의 상충여부, 자체 조항간 충돌여부, 용어의 적합성과 통일성 | 자율적으로 기술할 수 있음. | 규제의 필요성, 규제의 대안 검토 및 비용편익분석, 규제의 적절성과 실효성 검토 |
| 체계적 (표준화) | 비체계적 (비표준화) | 체계적 | 체계적 | 체계적 (비표준화) | 체계적 (표준화) |
| 규제영향분석 수행능력 | 부족 | 구비 | 부족 | 구비 | - |

4) 여기서 규제영향분석의 수준 내지는 현황이라 함은 기존의 분석제도 하에서 과연 어느 수준 내지는 정도의 규제영향분석이 구현될 것인가에 대한 저자의 주관적인 판단이다.

5. 소결: 의원입법규제 규제영향평가의 필요성과 의의

앞서 살펴본 바와 같이 의원입법의 비중이 날로 급증하는 상황이다. 또한 거대담론과 정치적 정서의 과잉으로 사회총후생과 실질적 피해자와 부담자는 도외시되어 공학적, 경제적, 사회적 입법이 실종된 상황이다. 강해진 관료제와 국회의 지대추구 경향으로 행정부의 민원성 규제 입법이 관례화되는 것을 막고자 의원입법 규제영향평가의 필요성이 대두되고 있다. 따라서 사회총후생 또는 공공의 이익에 위배되는 ‘정치적 규제’, ‘공급 인센티브’가 팽배한 상황을 타개할 필요가 있다. 졸속 입안과정으로 인해 대안에 대한 충실한 검토가 미흡해지고 행정부의 규제개혁이 사실상 거세된 상황인 만큼, 재정부담을 평가하는 ‘비용추계’ 제도와의 형평성을 확보해야만 한다.

의원입법규제 규제영향평가의 의의로는 사회총후생 또는 공공의 이익 증진을 들 수 있다. 또 이해관계자가 활발히 공론에 참여하도록 유도해 충분한 숙의를 통한 대안을 충실히 검토해 마련할 수 있고, 품질 높은 규제대안들을 모색해 공공복리를 증진할 수 있다. 또한 규제의 주된 희생자와 비용부담자인 경제사회적 약자를 보호할 수 있으며, 특정 이해관계의 생성을 원천적으로 차단하여 지대추구행위의 팽배와 영속화를 견제할 수 있다. 뿐만 아니라 행정부의 규제개혁 노력을 촉진하는 측면에서도 의미를 갖는다. 한편으로는 과잉입법을 견제해 국가의 불필요한 개입을 차단함으로써 민간의 창의성과 활력을 극대화할 수도 있다.

III. 선진국의 의원입법규제 규제영향평가 사례분석

보편적으로 선진국으로 분류되는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 일본 등의 의회정치제도를 살펴보면, 의원입법규제에 대하여 규제영향평가제도가 공식적으로 수립되어 있는 경우는 드물다. 의원입법규제에 대한 규제영향평가의 도입의 필요성을 주장하는 본 연구의 입장에서는 상당히 당황스러운 발견이 아닐 수 없다. 그러나 선진국에서 의원입법규제에 대한 규제영향평가제도가 성문화되거나 특별히 관례화되어 있지 않은 이유는 근본적으로 대부분의 나라에서 중요한 입법은 정부발의에 의해 이루어지고 의원입

법은 그 개수와 국가적 중요성의 비중이 상당히 낮다는 데 있다. 예외적으로 의원입법의 비중이 매우 높은 미국의 경우는 의안 심사가 극단적으로 복잡하고 여러 단계로 이루어져 있으며, 다층적인 과정에서 심도 있게 이루어지고 있다. 또 그 과정에서 입법조사처(CRS), 의회예산처(CBO), 정부책임처(또는 감사원, GAO)가 의원들의 요구에 따라 다양한 분석을 지원하고 있다. 따라서 이러한 복잡하고 다층적인 심의과정에서 사실상의 규제영향평가가 이루어지고 있다고 보인다.

한편 최근 행정부의 효율과 책임성을 강조하는 규제개혁적 제도의 적극적인 도입에 발맞추어 의회입안 규제에 대해서도 행정부에 영향분석을 적용하려는 시도가 눈에 띄게 늘어나고 있는 추세다.

나라별로 최근의 현황을 살펴보면 다음과 같다.

1. 미국

미국의 경우 법률안에 대한 의회의 자체 심의가 극도로 엄정하고 다층적이며 복잡하다.⁵⁾ 따라서 복잡하고 다층적인 의회 심의과정을 통하여 의안들에 대한 다양하고 체계적인 분석이 자연스럽게 이루어진다는 것이 중론이다.⁶⁾ 또한 CBO, CRS, GAO 등 전문기관들이 의원의 요구에 따라 영향분석을 수행하여 의안들의 타당성을 담보하기도 한다.

2. 영국과 캐나다

정부와 의회의 엄격한 구별이 모호하여 입법에 관하여는 정부가 의회를 지원하는 것이 관례이다.⁷⁾ 개별의원 발의건수가 외견상 다수를 차지하지만, 가결되는 법안의 80% 이상이 사실상 정부발의안으로 알려져 있다. 공식적인 제도상으로는 정부제출법안에 대하여만 규제영향분석을 수행하지만, 의원입법에 대하여도 필요할 경우 규제영향분석을 장려하며 특히 정부가 반대하는 경우는 필수적이다.⁸⁾ 규제영향평가는 내각사무처

5) 김주영, “미국 의회의 입법평가제도에 관한 고찰,” 2010, 23~30쪽.

6) 전국경제인연합회, “의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안,” 2011, 18쪽.

7) 박형준, 「의안 사전평가」, 2)영향평가(Impact Assessment); (1)영향평가 개요, 2010.

8) 김준, “국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법,” 2010, 112~113쪽.

(Cabinet Office)의 규제영향실(Regulatory Impact Unit)에서 기본적인 가이드라인 등을 만들어 범정부적인 규제개혁을 지휘하며, 사업·혁신·기술부(Department for Business, Innovation and Skills)의 규제개선국(Better Regulation Executive)⁹⁾에서 매년 각 부처에 목표를 제시하고 규제개혁을 독려한다. 캐나다도 영국과 대동소이한 상황이며, 정부기관인 Regulatory Affairs and Orders in council Secretariat이 의회를 지원하는 것으로 알려져 있다.¹⁰⁾

3. 독일

최근 행정부에서 적극적으로 도입한 행정개혁과 규제개혁의 관점을 의회에 접목하는 과정에 있다.¹¹⁾ 연방규범통제위원회의 분석보고서가 의회에 제출되면서, 의회의 위임이 있으면 의안영향분석을 수행해야 하는 것으로 의무화 되었다.¹²⁾ 한편으로는 통상 의회의 삼독회 과정 중 사실상의 영향분석의 효과가 구현된다는 주장도 있다.¹³⁾

4. 프랑스¹⁴⁾

2008년 발라뒤르(Balladur) 보고서는 헌법개정을 위한 제안 가운데 입법의 과잉증가(inflation législative)가 프랑스의 정치제도 기능을 저하시킨다는 점을 지적하고, 이를 개선하기 위해서 ① 법률준비 개선 ② 수정권(droit d'amendement)의 현대화 ③ 의회토의 개선 ④ 위원회 중심의 의회활동을 요구하였다. 그리고 이 중에 법률준비단계를 개선하기 위한 노력으로 영향평가(études d'impact)의 도입과 각 부처 내에 사법감사관(contrôleur juridique)을 둘 것, 의원제출법률안(propositions de loi)에

9) 부서로 설치되어 있으며, 민간기업인이 책임을 맡고 있음.

10) 전국경제인연합회, “의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안,” 2011, 18쪽.

11) 정창화, 「독일의 입법평가지침에 관한 연구」, 2. 독일 입법영향평가(GFA)의 제도화, 2009, 32~34쪽.

12) 윤광진·정창화, “입법영향평가제도 교차국가사례 비교연구,” 5. 입법영향평가 실행의 체계화, 2012, 115~118쪽.

13) 윤광진·정창화, “입법영향평가제도 교차국가사례 비교연구,” [표5-1], [표6-1] ‘최대유사체계분석모형을 통한 사례분석,’ 2012, 182쪽.

14) 기존의 연구들(한동훈 2012, 2009; 윤계형·한동훈 2011; 김준 2010; 전국경제인연합회 2011)에서 나타난 프랑스의 특징들을 재정리하였음.

대한 국사원(Conseil d'état)의 의견제시 등을 제안하였다.

이후 헌법개정에 따라 2009년에는 의회의 결의권 부여, 법률안 제출할 때 정부는 입법영향분석서 첨부 의무화, 의원의 법률수정안 제출권 제한을 핵심으로 하는 조직법률이 제정되었다. 헌법개정과 조직법률의 제정을 통해 특정한 정부제출의 법률안의 경우를 제외하고는 영향평가의 의무화를 법적수단으로 규정하였으며, 의원발의 법률안을 국사원에 제출하여 의견을 구할 수 있도록 하였다.

5. 스위스¹⁵⁾

직접민주주의(direct democracy)의 형태에 기초한 스위스의 정치환경적 특징으로 인해, 직접민주주의의 성격을 가진 제도 및 기구들이 전 정치영역에 고루 분포되어 있다. 특히, 연방수준에서 국민발의와 국민투표가 있다는 것이 가장 중요한 특징이다. 이러한 직접민주주의의 제도는 스위스 정치체제에 중요한 영향을 미치는데, 특히 정책결정체계에 그 영향력이 크다.

스위스에서 대부분의 입법영향분석은 행정부에 의해 수행된다. 스위스 「연방의회법」 제141조는 ‘정부가 의회에 법안을 제출할 때는 그 법률의 제·개정으로 인하여 예상되는 결과나 효과를 재정적인 면뿐 아니라 사회적·경제적·환경적 효과에 이르기까지 세밀하고 종합적으로 기술하는 보고서를 첨부하여 제출하여야 한다’고 규정하고 있다.

그러나 법률의 규정이 있는 경우, 연방행정평의회가 요청이 있는 경우, 또는 위원회가 필요하다고 판단한 경우에는 의회의 위원회가 사전적 또는 사후적 영향분석을 수행할 수 있다. 연방의회는 평가위원회로서 행정감독위원회를 두고 입법영향분석의 내용 등에 대해 심사한다. 그 밖에도 연방의회는 입법을 통해 특정한 법률(조항)에 대한 사후적 입법영향분석을 일정한 시기마다 시행하도록 행정부에 의무를 부과할 수도 있고, 감사원에게 입법영향분석을 시행하도록 요구할 수도 있다.

의원입법규제에 대한 선진국의 심사 및 심의 제도를 법률안 제출권의 형태에 따라 정리하면 [표 5]와 같다.

15) 기존의 연구들(윤광진·정창화 2012; 김준 2010)에서 나타난 스위스의 특징들을 재정리하였음.

[표 5] 의원입법규제에 대한 선진국의 심사 및 심의제도

| | | 법률안 제출권 의회 독점 국가 | | | | | |
|------------|-----------------------------|----------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| | | 미국 | 영국 | 캐나다 | 독일 | 프랑스 | 스위스 |
| 배경 및 동향 | | 법률안에 대한 의회의 자체 심의가 매우 엄정하고 다층적이며 복잡함. | 정부와 의회의 엄격한 구별이 모호하며 정부가 의회를 지원 | 영국과 유사 | 최근 행정부에서 적극적으로 도입한 행정개혁과 규제개혁의 관점을 의회에 접목중 | 의회의 의사결정 절차를 합리화하는 2008년 헌법개정을 통하여 영향평가 제도를 도입 | 국민발의법률안의 비중이 여전히 상당히 높은 직접민주주의를 지향 |
| 규제의안의 심의과정 | | 복잡하고 다층적인 의회 심의과정을 통하여 의안들에 대한 다양하고 체계적인 분석이 자연스럽게 이루어짐. | 정부제출법안에 대하여 규제영향분석을 수행하지만, 의원입법에 대하여도 필요할 경우 장려하며 특히 정부가 반대하는 경우는 필수적 | | 연방규범통제위원회의 분석보고서가 의회에 제출되면서, 의회의 위임이 있으면 의안영향 분석 수행함 통상 의회의 삼독회 과정에서 사실상의 영향분석이 시도됨. | 정부법률안에는 입법영향분석서가 첨부되어야 의회에 제출할 수 있음 의원입법에 대하여도 유사하다고 해석되고 있음. | 위원회가 입법영향분석을 수행할 수 있으며, 의회 소속 감사원에게 요구할 수도 있음. |
| 지원 전문기관 | | CBO, CRS, GAO가 의원의 요구에 따라 영향분석 수행 | 정부기관인 Regulatory Impact Unit (Cabinet Office)도 의회를 지원 | 정부기관인 Regulatory Affairs and Orders in council Secretariat이 의회를 지원 | 연방규범통제위원회 | 의원제출법률안에 대한 국사원 (Conseil d'Etat)의 의견제시권 | |
| 참고 자료 | 법안 발의 및 가결추세 | | 개별의원 발의건이 다수이지만, 가결되는 법안의 80% 이상이 사실상 정부발의안 | | 80% 이상이 정부 발의 | | 90% 이상은 정부발의, 나머지 대부분도 국민직접발의 |
| | 비용추계제도 명시적 도입 ¹⁾ | ○ | | | ○ | | ○ |

자료: 국회예산정책처, 「법안비용추계-원리와 방법」, 국회예산정책처, 2006.

IV. 의원입법규제 규제영향평가의 가능성:

(사)한국규제학회의 의원입법규제 모니터링 사례를 중심으로

1. (사)한국규제학회의 의원입법규제 규제영향 모니터링의 경위

가. 모니터링의 개요

의원입법을 통해 규제가 양산된다는 많은 지적에도 불구하고 입법과정에서 규제 영향에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못한다는 비판이 지속되어 왔으며, (사)한국규제학회에서도 의원입법에 대한 규제영향분석 연구(2010년)가 진행된 바 있었다. 2012년 5월, 제19대 국회가 개원하고 경제민주화와 관련된 논의가 활발해지면서 국회 입법과정에서 불량 규제의 양산을 우려하는 목소리가 높아졌다. [표 6]은 제19대 국회의 의원입법 규제 현황을 나타낸 것이다.

이에 학회 차원에서 국회의 입법안에 대해 보다 과학적이고 시의적절한 의견을 제시할 필요가 대두되었다. 이에 수 차례에 걸친 워크숍과 자문회의 등을 통해 규제모니터

[표 6] 제19대 국회 의원입법 규제 현황

| | 총 의원입법 법률안 수 | 규제 의안 수 | 비중(%) |
|-----------|--------------|---------|-------|
| 2012년 6월 | 372 | 46 | 12,37 |
| 2012년 7월 | 470 | 55 | 11,70 |
| 2012년 8월 | 431 | 69 | 16,01 |
| 2012년 9월 | 518 | 91 | 17,57 |
| 2012년 10월 | 210 | 27 | 12,86 |
| 2012년 11월 | 447 | 58 | 12,98 |
| 2012년 12월 | 268 | 42 | 15,67 |
| 2013년 1월 | 310 | 41 | 13,23 |
| 2013년 2월 | 330 | 46 | 13,94 |
| 2013년 3월 | 379 | 97 | 25,59 |
| 2013년 4월 | 359 | 95 | 26,46 |
| 2013년 5월 | 434 | 88 | 20,27 |
| 계 | 4,528 | 755 | 16,67 |

주: 2012년 6월의 총 의원입법 법률안 수에는 19대 국회가 개원한 2012년 5월 30일부터 5월 31일까지 발의된 의안 54건이 포함되어 있음.

링 방법론이 도출되었으며, 이를 바탕으로 여덟 차례에 걸친 모니터링 작업이 이루어졌다.¹⁶⁾

나. 모니터링을 위한 평가지침

의원입법규제의 모니터링을 위한 평가지침 설계는 다음의 원칙을 따랐다. 우선 글로벌 스탠다드인 RIA의 기본원칙에 충실하도록 정부개입의 정당성은 ‘1. 규제신설의 필요성과 정당성’, 규제의 사회총후생적 효과는 ‘2. 규제의 예상되는 결과’, 규제대안의 적극적/창의적 고려는 ‘3. 규제 수단의 적절성’ 이상 3단계 구조를 준용하였다.

그러나 의안이 국가의 기본 질서를 규율하는 최상위 정책입안과정임을 고려, 정부의 시장에 대한 개입의 정당성에 대한 토론을 보다 적극적으로 채택하여 ‘1_1. 국가개입의 필요성’을 도입하였다. 또 집행결과에 책임을 져야 하는 행정부의 입장과 국회와의 입장 차이를 고려하여 ‘3_1. 규제의 성과’를 도입하고, 총평에 ‘0_0. 규제의 전반적인 품질’과 ‘글로벌스탠다드’를 도입하였다.

한편 모니터링대상인 의안에는 구체적인 규제사항이 규정되지 않은 경우가 많아, 비용과 편익의 구체적인 평가와 측정 등 분석적인 판단이 원천적으로 불가능하다는 보편적인 특수성이 있다. 이를 감안해 ‘2_1. 사회적인 후생의 증가에 대한 일반적인 예측’, ‘2_2.와 2_3. 비용과 편익의 보편성’, ‘2_4. 부작용의 상정’ 등으로 RIA의 비용편익분석을 대체하였다.

-
- 16) • 2012. 규제영향분석특별위원회 구성
 • 2012. 6.19. 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 1차 워크숍
 • 2012. 7.11. 전직 회장단 등 학계 원로자문회의
 • 2012. 7.16. 1차 규제모니터링
 • 2012. 8.29. 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 2차 워크숍
 • 2012. 9. 5. 2차 규제모니터링
 • 2012. 9.24. 1,2차 모니터링 결과 발표 (법률안 101건)
 • 2012.10.31. 3차 규제모니터링
 • 2012.12.28. 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 3차 워크숍
 • 2013. 2. 7. 4차 규제모니터링
 • 2013. 4.22. 5차 규제모니터링
 • 2013. 6. 3. 6차 규제모니터링
 • 2013. 6.26. 규제영향분석 특별위원회 규제모니터링단 6차 워크숍
 • 2013. 7. 8. 7차 규제모니터링
 • 2013. 8.12. 8차 규제모니터링

또한 우리나라 국회의 의원입법에 대한 비판적 시각을 전향적으로 도입하여 ‘불필요한 국가개입’, ‘규제의존 경향’, ‘근시안적 영합’, ‘과잉입법의 소지’, ‘기존제도와 상충’, ‘소리없는 다수와 소비자의 소외’, ‘책임전가’ 등을 정량적 평가항목과 별개로 확인토록 도입하였다.

그 결과 의원입법 규제모니터링 기준 및 지침은 [표 7]과 같다.

[표 7] 의원입법 규제모니터링 기준 및 지침

| 항목 | 모니터링 세부항목 | 내용 | 모니터링 기준 |
|--------------------|-----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 규제 신설의 필요성과 정당성 | 1_1. 국가개입의 필요성 | 당면한 문제의 속성이나 심각성 등을 고려하면 규제의 신설을 통하여 국가가 개입하는 것이 타당한가? | 국가가 당면 문제를 해결하기 위해 규제로 직접적으로 개입할 필요나 타당성은 없다고 본다(1) 규제의 도입을 계기로 당면 문제가 근본적 또는 효과적으로 해결될 것으로 본다(5) |
| | | 불필요한 국가개입: 국가의 불필요한 개입 때문에 장기적으로 정부의 신뢰 훼손, 준법정신의 체감, 민간의 자율적 질서의 교란 등이 우려된다. | |
| | 1_2. 규제신설의 불가피성 | 기존 규제나 정책이 당면 문제를 해결하는데 심각한 결함이 있기 때문에 규제의 신설이 필요한 것인가? | ***** 등과 같은 기존의 정책(규제)의 보완이나 실질적인 집행 등을 통하여 당면한 문제를 충분히 해결할 수 있다고 본다.(1) 기존의 정책(규제)로는 당면한 문제를 해결할 수 없기 때문에 규제의 도입이 필요하다.(5) |
| | | 규제의존경향: 규제를 중복적으로 신설하기 전에, 현행 규제나 제도가 그 자체로서 특별한 문제가 없음에도 불구하고 그 효과를 구현하지 못하는 배경이나 이유에 대한 보다 엄정한 분석을 수행하여 책임소재를 파악하는 과정이 필요하다. | |
| | | 근시안적 영합: 단기적인 여론의 향배에 지나치게 민감하게 반응하여 장기적인 여파가 있는 제도의 변화를 시도한다는 측면이 있다. | |
| | 1_3. 규제의 합법규성 | 제안된 규제가 법률에서 공고하고 있는 법률의 목표를 달성하는 합당한 수단인가? | 규제가 법률의 목표의 합당한(타당한) 수단이라고 보기 어렵다(1) 제안된 규제는 법률의 목표를 달성하는 합당한 수단이다(5) |
| | | 과잉입법의 소지: 제안된 규제는 해당 법률의 입법정신이나 목적을 지나치게 적극적으로 확대해석한 과잉입법의 여지가 있다. | |
| | | 기존 제도와의 상충: 제안된 규제는 해당 법률이나 여타의 다른 현행 법령 등과 상당한 수준의 충돌이 있다. | |

[표 7] 의원입법 규제모니터링 기준 및 지침(계속)

| 항목 | 모니터링 세부항목 | 내용 | 모니터링 기준 |
|---------------------------------------------------------------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 2. 규제의 예상되는 결과 | 2_1. 사회적인 후생의 증가 | 규제로 인하여 발생하는 편익과 비용을 종합적으로 고려할 때 사회적 후생의 증가가 예상되는가? | 비용이 편익을 상당히 상회하여 사회적 후생의 감소가 우려된다(1) |
| | | | 편익이 비용을 상당히 상회하여 사회적 후생의 증가가 기대된다(5) |
| | 2_2. 비용의 보편성 | 규제의 비용이 경제사회적으로 열악한 입장에 있는 계층이나 집단에 편중되는가? | **** 예와 같이 상당한 수준으로 어려운 계층이나 집단에게 불리할 것이다(1) |
| | | | 특별한 비용의 편중은 없을 것이다(5) |
| | | | 소리 없는 다수: 규제가 익명의 다수(anonymous majority)의 권익이나 이익을 심대하게 침해하고 있다. |
| | 2_3. 편익의 보편성 | 편익이 특정한 집단 등에 과도하게 집중될 가능성이 있는가? | ***** 집단 등에 편익이 과도하게 집중될 가능성이 높다(1) |
| | | | 편익의 특별한 편중이 있을 것으로 보이지는 않는다(5) |
| | 2_4. 부작용 | 규제로 인하여 부정비리나 사회적 갈등의 분출, 민간의 자율성이나 자기책임의식, 자유로운 정신의 창발 등의 훼손 등 부작용의 가능성이 있는가? | 우려할 만한 수준의 상당한 부작용이 있을 것으로 보인다(1) |
| | | | 특별한 부작용은 없을 것으로 판단된다(5) |
| | | 부정비리: 부정비리를 상당히 유발할 것으로 우려된다. | |
| 사회적 갈등: 상당한 수준의 사회적 갈등이 분출될 것으로 우려된다. | | | |
| 정부 비대화: 행정부의 불필요한 확대 내지는 관료제나 준정부부문의 불필요한 팽창 등을 초래할 것으로 우려된다. | | | |
| 고용: 고용을 위축시킬 우려가 있다. | | | |
| 민간 위축: 장기적으로는 자유로운 정신의 창발, 민간의 자율성, 자기책임의식 등을 훼손할 것으로 우려된다. | | | |

[표 7] 의원입법 규제모니터링 기준 및 지침(계속)

| 항목 | 모니터링 세부항목 | 내용 | 모니터링 기준 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------|
| 3. 규제 수단의 적절성 | 3_1. 규제의 성과 | 규제가 달성하고자 하는 목표가 명확하여 그 달성 여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 있는가? | 규제의 목표가 확정하기 어렵게 기술되어 있어 그 달성여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 없을 것으로 우려된다(1) |
| | | | 규제의 목표가 명확하게 기술되어 달성여부를 투명하고 객관적으로 파악할 수 있다(5) |
| | | 규제일몰: 목적이 달성되거나 사회적 여건에 변화가 발생하여 규제가 더 이상 필요 없는 상황이 되면 규제를 자연히 소멸시키는 규제일몰이나 유예를 도입하지 않고 있다._일괄 평가 | |
| | 3_2. 규제대안의 존재 | 제시되는 규제보다 효과성과 효율성이 높은 규제대안이 있을 수 있는가? | ***** 등의 대안이 현 규제보다 우월할 것으로 보인다(1) |
| | | | 보다 좋은 대안이 특별히 있을 것으로 보지 않는다(5) |
| | 3_3. 준수 (집행비용) | 피규제자가 제안된 규제를 수용하고 자발적으로 준수하는 비율이 어느 수준이 될 것인가? | 규제의 순응이 매우 저조할 것이다/정부가 규제를 집행하는데 많은 문제점 내지는 비용이 발생할 것으로 우려된다(1) |
| 정부가 규제를 집행하는 데 특별한 문제점이 있지 않다/규제의 순응이 유사 사례에 비하여 상당히 높을 것으로 예상된다(5) | | | |
| 책임전가: 현재의 행정 여건상 준수를 확보하기는 매우 어려운 상황이어서, 문제의 해결과 향후 책임을 행정부나 국민일반에게 전가하는 측면이 있다. 보완조치 결여: 규제가 적절하게 시행되기 위해서는 예산이나 기타 지원/보완 방안 등이 꼭 필요한 상황임에도 불구하고 적절한 보완 내지는 보조 조치가 도입되어 있지 않다. | | | |
| 총평 | 0_0. 규제의 전반적 품질 | 글로벌스탠다드 부합성: 규제의 목적이나 수단 및 과정 등이 대부분의 선진국에서 유례를 살펴볼 수 없거나 매우 다른 맥락에서 예외적으로 발견된다. 해당 규제가 만약 정부입법이었다면 행정규제기본법상의 규제심사과정을 거치면서 원안대로 통과될 것으로 예상하는가? | |
| | 특기사항 | 모니터링항목과 기타사항에 반영되지 않은 차원이나 측면에서 중요한 사항이 있는 경우 기술 | |

다. 활용 사례

(사)한국규제학회는 모니터링 결과를 DB화하여 다양한 방식으로 활용할 계획을 갖고 있는 것으로 알려져 있다. 그중에 가장 대표적인 것이 모니터링 결과를 정리하여 언론에 제공하는 것이며, 내년부터는 모니터링 결과를 국회의 소관 상임위원회에 제출할 것으로 알려져 있다. 한편 DB화된 모니터링 결과를 연구자 및 시민단체들에게 제공하여 학술적 연구는 물론 시민단체 활동의 자료로서 활용되기를 기대하고 있다.

2. (사)한국규제학회의 의원입법규제 규제영향모니터링의 결과 및 분석사례

가. 모니터링 결과의 개요

(사)한국규제학회가 지난 2년간 수행한 1~8차까지의 규제 모니터링 결과 중 모니터링 점수를 중심으로 종합하여 정리하면 [표 8]과 같다. 각각의 항목에 대한 점수의 경향

[표 8] 1~8차 규제모니터링결과 종합

| 항목 | 세부항목 | 평균 점수 | | | | | | | | |
|--------------------|-----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | | 1차 | 2차 | 3차 | 4차 | 5차 | 6차 | 7차 | 8차 | 종합 |
| 1. 규제 신설의 필요성과 정당성 | 1_1. 국가개입의 필요성 | 2.81 | 2.96 | 3.07 | 3.00 | 2.95 | 3.21 | 2.89 | 2.47 | 2.92 |
| | 1_2. 규제신설의 불가피성 | 2.79 | 2.87 | 2.96 | 2.99 | 2.87 | 3.13 | 2.83 | 2.69 | 2.89 |
| | 1_3. 규제의 합법규성 | 2.71 | 2.81 | 2.92 | 2.93 | 2.82 | 3.12 | 2.83 | 2.62 | 2.85 |
| | 합계 | 8.31 | 8.65 | 8.96 | 8.92 | 8.64 | 9.46 | 8.55 | 7.78 | 8.66 |
| 2. 규제의 예상되는 결과 | 2_1. 사회적인후생의 증가 | 2.79 | 3.02 | 3.10 | 3.07 | 2.97 | 3.28 | 3.06 | 2.78 | 3.01 |
| | 2_2. 비용의보편성 | 3.25 | 3.49 | 3.36 | 3.33 | 3.36 | 3.47 | 2.99 | 2.73 | 3.25 |
| | 2_3. 편익의보편성 | 3.20 | 3.42 | 3.28 | 3.44 | 3.29 | 3.61 | 3.42 | 2.94 | 3.33 |
| | 2_4. 부작용 | 2.67 | 2.84 | 2.91 | 2.98 | 2.80 | 3.17 | 2.89 | 2.47 | 2.84 |
| | 합계 | 11.91 | 12.78 | 12.63 | 12.82 | 12.42 | 13.53 | 12.36 | 10.92 | 12.42 |
| 3. 규제 수단의 적절성 | 3_1. 규제의성과 | 2.97 | 3.05 | 3.23 | 3.08 | 3.08 | 3.28 | 3.11 | 2.63 | 3.05 |
| | 3_2. 규제대안의 존재 | 2.73 | 2.81 | 2.85 | 2.89 | 2.79 | 3.04 | 2.88 | 2.57 | 2.82 |
| | 3_3. 준수(집행비용) | 2.69 | 2.51 | 2.78 | 2.66 | 2.66 | 2.84 | 2.89 | 2.32 | 2.67 |
| | 합계 | 8.38 | 8.37 | 8.86 | 8.63 | 8.53 | 9.16 | 8.88 | 7.52 | 8.54 |

등을 분석적으로 파악하면 특정한 의원입법규제가 어떠한 문제점들을 가지고 있고, 어떠한 보완이 필요한지에 대하여 토론할 수 있는 근거와 포인트를 도출할 수 있게 된다. 다만 본 논문에서는 지면의 제약상 자세한 토론을 약하고자 한다.

나. 모니터링결과의 분석적 활용의 예

모니터링 결과 각각의 의원별로 본인이 발의(대표 및 공동발의)한 의안의 규제영향평가 결과가 1점에서 5점 내의 점수를 부여받게 된다. 따라서 의원별로 이 점수를 집계하면 의회 및 의원들의 규제신설 경향에 대한 다양한 분석이 가능해질 것으로 보인다. 일례로 다음과 같이 의원 소속 정당별, 의원들의 선수별, 전문성별 의원입법규제의 수준이 비교될 수 있을 것이다. [표 9]~[표 11]은 이러한 분석적 작업의 한 예로서 수행한 몇 가지 집계의 결과이다. 당연한 결과일 수도 있으나 소속 정당을 기준으로 보면 아무래도 집권당 의원들이 발의한 의원입법규제의 수준이 (통계적으로 유의하게) 야당 의원들보다 높은 것으로 나타났다. 그러나 의원의 전문성이나 경륜이 표현되는 비례대표여부나 선수는 의원입법규제의 수준을 차별화시키지는 못하는 것으로 나타났다.

[표 9] 소속 정당별 의원들의 발의 의안 규제수준 평가점수 간 t-test 결과

| | | N | 평균 | 표준 편차 | 평균의 표준오차 | t | 유의확률 (양쪽) |
|-------|------|-----|------|-------|----------|-------|-----------|
| 평가 점수 | 새누리당 | 215 | 3.14 | .51 | .03 | 2.851 | .005 |
| | 민주당 | 226 | 2.99 | .58 | .04 | | |

[표 10] 대표발의자의 선수(초선과 재선이상)와 규제수준 평가점수 간 t-test 결과

| | | N | 평균 | 표준 편차 | 평균의 표준오차 | t | 유의확률 (양쪽) |
|-------|------|-----|------|-------|----------|-------|-----------|
| 평가 점수 | 초선 | 214 | 3.09 | .55 | .04 | 1.592 | .112 |
| | 재선이상 | 260 | 3.01 | .56 | .03 | | |

[표 11] 대표발의자의 지역구(비례대표, 지역구 의원)구분과 규제수준 평가점수 간 t-test 결과

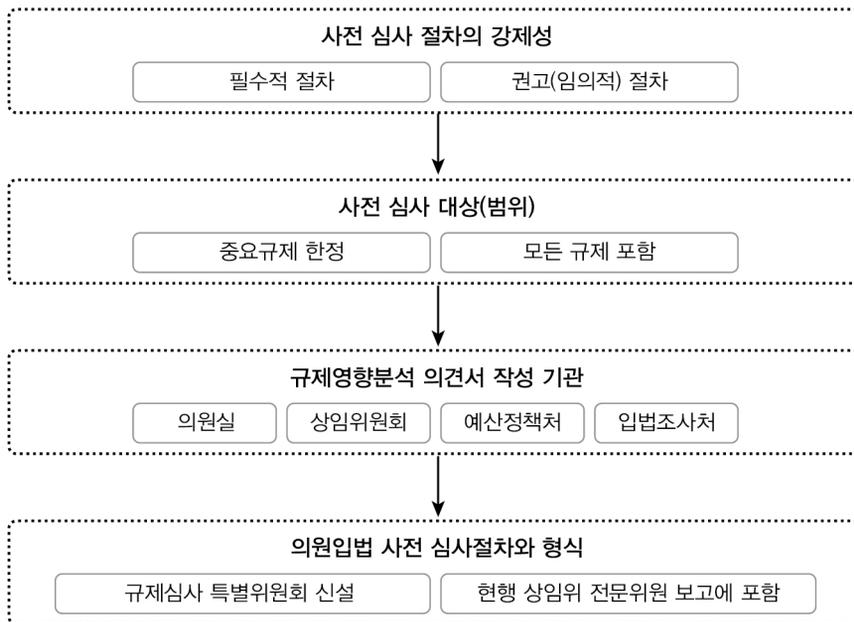
| | | N | 평균 | 표준 편차 | 평균의 표준오차 | t | 유의확률 (양쪽) |
|-------|-------|-----|------|-------|----------|------|-----------|
| 평가 점수 | 지역구의원 | 267 | 2.99 | .56 | .034 | .061 | .951 |
| | 비례대표 | 72 | 2.98 | .54 | .063 | | |

V. 정책제언: 의원입법규제에 대한 규제영향평가 도입방안

1. 제도 조합의 모색

의원입법규제에 대한 규제심사내지는 규제영향평가 체도를 어떻게 구축할 것인가에 대하여 몇 가지 판단의 차원이 있을 수 있으며, 최근 박형준(2012)의 연구에서 그 차원들을 망라하여 제시한 바 있다. [그림 1]이 이를 정리한 것으로, 규제영향평가 의무화의 정도, 심사범위, 시행주체 기관, 심사절차와 과정 등을 기준으로 여러 가지 다양한 제도의 변이가 가능할 것으로 보인다.

[그림 1] 규제심사제도 도입·운영 방안의 조합



자료: 박형준, 「의원입법의 사전적 규제심사제도 도입에 관한 연구」, 2012.

2. 정책제언

위에서 제시된 의원입법규제에 대한 규제영향평가 도입 방안과 관련하여 본 연구 입장은 다음과 같다.

우선 제I장과 제II장에서 주장한 배경과 이유 때문에 의원입법규제에 대한 규제영향평가는 꼭 도입되어야 한다. 아마도 국회법 제79조제3항 정도를 신설하는 방식으로 실현 될 것으로 기대한다. 예시한다면 국회법 제79조의3(의안에 대한 규제영향분석 자료 등의 제출) “① 의원 또는 위원회가 행정규제를 신설 또는 강화하는 내용의 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 따른 규제영향분석 자료를 아울러 제출하여야 한다” 정도의 조항이 필요할 것으로 사료된다.

둘째, 당장은 행정부가 수행하는 규제영향분석에 비하여 강제성과 구속력이 떨어지더라도 큰 상관은 없다. 평가결과에 대한 숙의와 공론화가 가능해질 수 있으며, 불성실한 규제영향평가는 개별 의원의 입장에서 정치적으로 면책받기 어렵기 때문이다. 이러한 면은 현재 다소 형식적인 측면이 있는 비용추계제도와 다른 규제영향평가만의 특성에 기인한다. 즉 규제영향평가에서는 규제로 인하여 비용 내지는 희생을 부담하는 국민들을 파악하고 확인해야 하는데, 의원실이 이 과정을 등한시한다면 지역구 등에서 소외되었다고 느끼는 지역구민들의 저항에 직면하게 될 가능성이 커지게 될 것이기 때문이다.

셋째, 공공숙의(public deliberation)를 자극하는 방식의 과정과 절차가 규제영향평가제도로 도입되어야 한다. 규제영향평가의 초점이, 분석보다는 이해관계자 확인과 의견, 청취 등 공청회적 속성을 크게 갖고 있기 때문이다.

넷째, 입법조사처나 예산정책처 등 국회 보조기관과 함께 학회, 연구기관 등으로 규제영향평가 실시주체를 다양하게 구성할 필요 또한 제기된다. 비용추계와 달리 규제영향평가의 과정에는 분석 내지는 시행주체의 관점이나 학문적 경향에 따라 상당히 높은 수준의 선입견과 잠재적 가정 내지는 전제가 동원될 것이기 때문이다. 따라서 제도가 정착되기까지는 몇몇 기관과 주체들이 한 가지 의안에 대하여 중복적으로 영향평가를 수행하는 것도 좋은 방안이라고 보는 것이다.

참고문헌

- 국회 의안정보시스템, <<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/StatFinishBill.jsp>>
- 국회법제실, 「입법이론과 법제실무」, 대한민국국회, 2008.
- 국회예산정책처, 「법안비용추계: 원리와 방법」, 국회예산정책처, 2006.
- 김광수, “의원입법의 영향과 책임성,” 「행정법연구」 제14호, 2005, 21~43쪽.
- 김수용, 「의원입법의 절차적 합리화 방안: 법률안 제출 이전 단계를 중심으로」, 국회입법조사처, 2008.
- _____, “국회 입법과정의 현황·문제점·개선방안,” 「입법학연구」 제7집, 한국입법학회, 2010, 1~29쪽.
- _____, “우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토,” 「공법연구」 제39권 제4호, 한국공법학회, 2011, 175~206쪽.
- 김승환, “의원입법의 개선·발전방안 모색,” 「공법연구」 제33권 제3호, 한국공법학회, 2005.
- 김영혜, “의원입법에 대한 합리적인 통제방안: 의원입법의 합리적 보완,” 「저스티스」 제106호, 한국법학원, 2008, 129~132쪽.
- 김유환, 「정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정기능 강화방안 연구」, 법제처, 2007.
- 김정렬·김태윤·노현중, “規制影響分析制度의 정착을 위한 조건과 과제,” 한국정책학회보 제7권 제3호, 한국정책학회, 1998, 213~234쪽.
- 김정신·정용덕, “한국 의회의 제도화, 1948~2006: 행정부와 대비한 위상 변화를 중심으로,” 「행정논총」 제44권 제4호, 서울대학교 한국행정연구소, 2006, 91~129쪽.
- 김주영, “미국 의회의 입법평가제도에 관한 고찰,” 「입법평가연구」 제3호, 한국법제연구원, 2010, 7~42쪽.
- 김주찬·김태윤·이혁우, 「입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로」, 국회입법조사처, 2010.
- 김준, “국회에서의 입법영향분석의 필요성과 방법,” 「입법학연구」 제7집, 한국입법학회, 2010, 93~122쪽.
- 김철우·김주찬, 「정부와 의회관계 선진화 방안」, 한국행정연구원, 2011.
- 김태윤·김상봉, 「비용편익분석의 이론과 실제: 사업평가 및 규제영향분석을 중심으로」, 박영사, 2004.
- 박균성, 「입법과정의 선진화와 효율성 제고에 관한 연구」, 법제처, 2008.
- 박영도, 「입법평가의 이론과 실제, 현안분석」, 한국법제연구원, 2007.
- 박영도·안성경, 「주요국가의 입법평가 관련제도(I) —EU의 영향평가제도」, 한국법제연구원, 2007.

- 박영도·한귀현, 「주요국가의 입법평가 관련제도(II) —미국의 규제영향분석제도」, 한국법제연구원, 2007.
- 박영도·장병일·안성경, 「주요국가의 입법평가 관련제도(III) —독일의 입법평가제도」, 한국법제연구원, 2007.
- _____, 「주요국가의 입법평가 관련제도(IV) —영국의 규제영향평가제도」, 한국법제연구원, 2007.
- 박영도·장병일, 「주요국가의 입법평가 관련제도(V) —오스트리아·스위스의 입법평가제도」, 한국법제연구원, 2007.
- 박영도·한귀현, 「주요국가의 입법평가 관련제도(VI) —영국의 영향평가제도(개정판)」, 한국법제연구원, 2007.
- 박현정·박홍우, “의원입법 절차의 문제점과 개선방안: 의원입법을 통한 신설·강화규제의 심사 절차를 중심으로,” 「규제개혁시리즈」 제4호, 전국경제인연합회, 2010.
- 박형준, 「의원입법의 사전적 규제 심사제도 도입에 관한 연구」, 2012년도 국회연구용역과제 연구보고서, 한국정책학회, 2012.
- 석인선 외, 「국회 입법과정의 혁신에 관한 연구」, 국회운영위원회, 2007.
- 윤계형·한동훈, 「프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구」, 「법연」 제24호, 한국법제연구원, 2011, 30~31쪽.
- 윤광진·정창화, “입법영향평가제도 교차국가사례 비교연구,” 「법연」 제33호, 한국법제연구원, 2012, 36~37쪽.
- 윤석진, “입법 모니터링제도에 대한 시론적 고찰,” 「입법평가연구」 제3호, 한국법제연구원, 2010, 111~132쪽.
- 음선필, “선진화를 위한 입법과정의 정비,” 「제도와 경제」 제4권 제1호, 한국제도·경제학회, 2010, 21~40쪽.
- 이성우, “규제영향분석상의 쟁점과 해소방법,” 「규제연구」 제13권 제1호, 한국경제연구원, 2004, 45~72쪽.
- 이혁우 외, “의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구,” 「규제연구」 제20권 제1호, 한국경제연구원, 2011, 33~61쪽.
- 임중훈 외, 「국회의 입법과정 개선을 위한 연구」, 국회사무처, 2005.
- 장철준 역, “스위스에서의 입법과 입법평가(Legislation and Evaluation in Switzerland, Felix Uhlmann),” 2010년도 전문가초청포럼(2) 발표자료, 한국법제연구원, 2010.
- 전국경제인연합회, “의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안,” 규제개혁 시리즈 11-08, 전국경제인연합회, 2011.

- 정준호·김미옥, 「의원입법에 의한 행정규제의 분석」, 한국행정연구원, 2005.
- 정창화, 「독일의 입법평가지침에 관한 연구」, 한국법제연구원, 2009.
- 차현숙, “의원입법의 입법평가와 평가방법론에 관한 소고,” 「입법평가연구」 제3호, 한국법제연구원, 2010, 77~110쪽.
- 최정원, “국회 입법과정의 변화와 특징: 입법환경과 입법행위자를 중심으로,” 「한국정치학회보」 제35권 제3호, 한국정치학회, 2001, 129~151쪽.
- 한동훈, “2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도,” 「입법평가연구」 창간호, 한국법제연구원, 2009, 55~83쪽.
- _____, “〈번역본〉프랑스에서의 영향평가,” 「입법평가연구」 제5호, 한국법제연구원, 2011, 203~217쪽.
- _____, “〈자료번역〉프랑스의 영향평가: 실패한 개혁인가?” 「입법평가연구」 제6호, 한국법제연구원, 2012.
- 홍완식, “의원입법에 대한 합리적인 통제방안,” 「저스티스」 제106호, 한국법학원, 2008, 104~128쪽.
- _____, “현행 입법과정의 문제점과 개선방향,” 「외국법제정보」 제37호, 한국법제연구원, 2009, 7~38쪽.
- _____, “독일의 입법평가—독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로” 「입법평가연구」 창간호, 한국법제연구원, 2009, 33~53쪽.
- Guasch, J. Luis and Robert W. Hahn, “The Costs and Benefits of Regulation: Implications for Developing Countries”, *The World Bank Research Observer*, vol.14 no.1, Oxford University Press, 1999.
- Hahn, Robert W., “An Assessment of OMB’s Draft of Guidelines to Help Agencies Estimate the Benefits and Costs Federal Regulation,” *Regulatory Analysis* 99-5, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Analysis, 1999.
- Kniesner, Thomas J. and W. Kip Viscusi, “A Cost-Benefit Analysis: Why Relative Economic Position Does Not Matter,” Working Paper no.02-5, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2003.
- Krupnick, Alan, Michael Toman and Raymond Kopp, “Cost-Benefit Analysis and Regulatory Reform: An Assessment of the Service and the Art,” Discussion Paper 97-19, Resources for the Future, 1997.
- Lutter, Randall, “The Role of Economic Analysis in Regulatory Reform,” *Regulation*, vol.22 no.2, Regulation2point0, 1999.
- OECD, *Regulatory Impacts Analysis: Best Practices in OECD Countries*, OECD, 1997.

How We Could Improve the Quality of Regulatory Lawmaking by the National Congress: with the Focus in the Regulatory Impact Assessment

Kim, Taeyun

Abstract

This paper aims at showing the necessity of some kinds of the Regulatory Impact Assessment on the law proposals by the Korean Legislature and at proposing the institutional change needed. Chapter I and II illustrate and show why it is necessary to somehow monitor and evaluate the law proposal by the Korean Legislature, in terms of the over-production and quality of the proposals for the last couple of years. Chapter III tries to show that there are some formal or informal institutional settings of the Regulatory Impact Assessment on the law proposal by the legislative branch in the lawmaking process of the so-called advanced countries, such as the USA, England, France, Germany and so on. In addition, Chapter IV tries to extract some learnings from the Korea Regulatory Studies Association's experience of the monitoring the regulatory legislative law proposals by the Korean congressmen for the last two years, regarding the purpose, potential use, evaluation tools and processes of the Regulatory Impact Assessment. Finally Chapter V concludes with the alternatives and author's recommendations on the institutional and policy settings and priorities of the Regulatory Impact Assessment system on the law proposal by the Korean Legislature.

□ Keywords: Legislative lawmaking, Regulation, Regulatory impact assessment, Regulatory reform