

규제 입법영향평가 제도 도입

윤주진 자유기업원 정책전문위원

주소: 서울특별시 영등포구 국회대로62길 9 산림비전센터 7층

TEL : 02-3774-5000 / fax : 0502-797-5058 / E-mail : cfemaster@cfe.org

- ❖ 자유기업원은 22대 국회에서 처리되거나 발의된 법안 중, 작고 효율적인 정부 실현과 낮은 규제 타파 및 개혁, 민간 기업과 시장 질서에 대한 정부 개입 최소화 및 자율성 보장 등 자유주의 가치 창달에 기여한 법안을 조사하여 분석하고 있습니다.

들어가며

지난 21대 국회에서 발의된 의원입법, 즉 국회의원이 직접 발의한 법안은 2만 2,637건에 달한다. 이는 20대 국회 대비 1,043건 증가한 수치다. 여야 간은 물론 개별 국회의원 간의 입법 경쟁이 치열할수록, 의원 입법 발의 건수는 늘어난다. 한편, 21대 국회에서 가결된 법안은 2,357건으로 가결률은 9.6%에 불과하다. 역대 국회 법안 가결률은 16대 37.7%, 17대 25.5%, 18대 16.9%, 19대 15.7%, 20대 13.2%로 꾸준히 하락세다. 뒤집어 말하면, 불필요한 의원입법 남발이 일어난다고도 해석 가능하다.

문제는 이러한 무분별한 의원 입법으로, 민간 경제와 기업에 상당한 부담을 주는 규제 법안이 무차별적으로 생산된다는 점이다. 10인의 동료 국회의원 공동발의만 확보하면, 의원 누구나 쉽게 법안을 발의할 수 있는 제도 특성상, 충분한 숙고와 심의, 객관적 법안 평가를 거치지 않고도 황당한 규제 법안을 발의할 수 있다. 한편, 정부입법은 그 절차가 매우 복잡하고 까다롭다. 먼저 법안 발의에 앞서 관계 기관과의 협의를 거치는 과정을 거쳐야 하고, 그 후에 사전영향평가를 받아야 한다. 입법예고가 되면 언론과 전문가, 주요 이익단체의 비판의 도마 위에 오르게 된다.

결정적으로, 법령안 주관기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하는 내용의 법령을 제정하거나 개정하려는 경우에는 법제처에 법령안 심사를 요청하기 전에 규제영향분석서, 자체 심사의견 등을 첨부하여 규제개혁위원회에 규제심사를 받아야 한다. 그리고 다시 법제처의 심사까지 거친 뒤에 최종 국무회의의 심의까지 받아야 하는 정부입법은, 절차 곳곳에 규제심사의 허들이 놓여 있다. 의원입법과 매우 상반된다. 그래서 정부입법에 적용되는 규제심사를 의원입법에도 도입해야 한다는 목소리는 꾸준히 경제계와 전문가 사이에서 나오고 있다. 이른바 ‘규제 입법영향평가’ 제도다.

한국경제인협회는 지난 2월, 입법 시 규제영향평가를 의무화하는 조항을 국회법에 도입하자고 건의했다. 한국행정연구원 이민호 선임연구원은 “의원입법 규제의 경우, 정부입법 규제와 달리 규제등록 및 사후관리 과정에서의 누락 가능성이 우려되며, 의원입법 규제의 행정부 이관 이후 체계적이고 적극적인 관리 노력이 요구된다”고 지적한 바 있기도 하다.

21대 국회에서도 규제 입법영향평가 제도 도입을 위한 법안이 6건 발의됐다. 그러나 결국 처리되지 않은 채 22대 국회에 그 공이 넘어왔다.

법안 발의 및 처리 현황

22대 국회 출범 후, 2024년 10월 현재 기준으로 ‘입법영향평가’ 제도 도입을 위한 국회법 개정안 총 세 건이 발의됐다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

국민의힘 윤재옥 의원안 (‘24. 7. 12 대표발의)

국회법 제79조의4 신설

- ① 의원이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 **규제의 신설, 변경 또는 폐지**를 내용으로 하는 법률안을 발의하는 경우에는 다음 각 호의 내용이 포함된 입법영향 분석서를 함께 제출하여야 한다.
 1. 법률안이 시행될 경우 발생할 것으로 예상되는 전반적인 영향에 대한 객관적이고 과학적인 방법을 통한 예측 분석
 2. **규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요**
 3. **규제의 존속기한 또는 재검토기한의 설정 필요성**
 4. 그 외 국회규칙으로 정하는 사항
- ② 의원은 제1항에 따른 입법영향분석서의 작성을 국회입법조사처에 요구하고, 국회입법조사처는 입법영향분석서를 작성하여 요구한 의원에게 제출한다.
- ③ 의원은 제1항에도 불구하고 긴급한 사유가 있는 경우에는 입법영향분석요구서로 갈음하여 제출할 수 있다. 이 경우 입법영향분석서의 제출에 관하여는 제79조의2제2항을 준용한다.
- ④ 위원회는 제1항에 따른 법률안을 심사할 때에 입법영향분석서를 참고하여 심사하여야 한다.
- ⑤ 그 밖에 입법영향분석서의 작성과 제출 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.”

더불어민주당 박성준 의원안 ('24. 8. 7 대표발의)

국회법 제79조의4 신설

- ① 의원이 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 법률안을 발의하는 경우에는 국회입법조사처에 입법영향분석을 요구할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 의원이 입법영향분석을 요구한 경우 국회입법조사처는 입법영향분석서를 작성하여 특별한 사정이 없으면 제58조제1항에 따른 위원회 심사 전에 요구한 의원에게 제출한다.
- ③ 의원은 제2항의 입법영향분석서를 법률안이 회부된 위원회에 제출할 수 있으며, 이 경우 위원회는 해당 법률안을 심사할 때에 입법영향분석서를 참고하여 심사하여야 한다.
- ④ 제1항에 따른 입법영향분석의 요구와 제2항부터 제3항까지에 따른 입법영향분석서의 작성 및 제출 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

더불어민주당 부승찬 의원이 대표발의한 국회법 일부개정법률안은 같은 당 박성준 의원안과 그 내용이 대부분 유사하여 법안 내용 소개를 생략한다.

분석 및 합의점

발의된 법안을 살펴보면, 윤재옥 의원안과 박성준·부승찬 의원안 간의 가장 근본적인 차이는, 직접 법안에 ‘규제 영향’ 평가 항목을 담고 있느냐에 있다.

윤재옥 의원안은 제79조4 신설조항의 1항에서 직접적으로 ‘규제의 신설, 변경 또는 폐지를 내용으로 하는 법률안을 발의하는 경우’를 입법영향평가를 실시하는 경우로 특정하면서 구체적으로 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, 규제의 존속기간 또는 재검토 기한 설정 필요성을 분석하도록 의무화하고 있다.

한편, 박성준·부승찬 의원안은 ‘국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 법률안’이라는, 보다 포괄적인 범위를 제시하고 있으며, 별도로 법안상에 규제와 관련된 내용을 언급하고 있지 않다. 물론 규제 법안은 대표적인 국민의 권리 제한과 의무 부과 법률안에 해당하므로, 규제법안도 입법영향평가 대상에 포함될 것으로 보이나 규제와 관련해 구체적으로 어떤 항목을 집중 심의해야 하는지 열거하지 않은 점은 아쉬운 부분이다. 다만 부승찬 의원은 법안의 제안이유에서 “국회가 중요한 정책의 입안이나 규제 책정 시 입법영향분석을 통하여 선진형 입법지원체계를 구축할 수 있을 것”이라며 규제 평가 필요성을 언급하였다.

종합적으로 살펴보면 규제를 신설하거나 강화하기 위한 의원입법 법안에 대한 객관적 검증 필요성에 충실히 부합하는 법안은 윤재옥 의원안으로 볼 수 있다.

윤 의원은 “의원입법에 대한 규제영향 검토 절차의 부재는 무분별한 규제입법으로 이어져, 정부의 규제개혁 노력에도 불구하고 사회의 활기와 혁신을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있다는 지적이 오랫동안 제기되어왔다”며 “법률이 입법의 의도와 다르게 부작용 유발하는 경우도 있어 졸속입법이라는 비판을 받는 경우도 반복되고 있다”는 점을 법안 발의 이유로 들었다.

22대 국회가 출범한 지 반 년이 지나고 첫 정기국회에 돌입한 가운데, 규제 관련 입법영향평가 제도를 도입하기 위한 노력이 여야를 통틀어 잠잠한 것은 아쉬운 점이다. 최종적으로 본회의 통과 가능성이 낮더라도, 일단 발의가 된 규제 법안은 기업 차원에서 민감하게 받아들일 수밖에 없다. 만에 하나라는 가능성을 배제할 수 없는 기업의 이른바 ‘대관’ 업무가 가중되고 이것은 결국 국민과 다른 기업의 부담으로 이어진다. 국회의원 고유 권한인 입법권의 자율성을 과도하게 침해하지 않는 범위 내에서 얼마든지 규제 영향을 평가하는 제도적 틀을 마련할 수 있을 것이다. 규제평가를 도입하면, 자연스럽게 의정활동 전반에 규제에 대한 신중한 태도가 확산될 것으로 기대되며 결과적으로 의원이 발의한 법안의 통과 가능성도 제고될 것이다. 국민의힘 윤재옥 의원이 발의한 국회법 개정안을 중심으로, 여야가 규제 입법영향평가 제도 도입을 위한 내실 있는 대안을 마련하기를 기대해본다.