일반논문 「행정논총」 제58권 제2호(2020. 6): 105~138 http://dx.doi.org/10.24145/KJPA.58.2.4

의원입법 규제에 대한 실증 연구:
정부입법 규제와의 비교를 중심으로*

이민호**

〈目 次〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 접근
Ⅲ. 실증적 접근
Ⅳ. 결 론

〈요 약〉

의원입법의 비중이 급격히 확대되면서 의원입법 규제에 대한 규제품질관리의 사각지대 문제가 심각하게 제기되고 있다. 본 연구에서는 의원입법의 절대적 규모 증대보다 정부입법과 비교한 의원입법의 규제지향성을 파악함으로써 규제품질관리 차원에서 의원입법 규제의 문제점을 구체적으로 살펴보고자 하였다. 4개 주요 행정부처에 대한 최근 3년간(2016-2018)의 입법결과를 조문단위로 분석한 결과, 일반적으로 의원입법이라고 통칭하는 수준에서는 정부입법에 비해 의원입법의 규제입법비율이 높은 것으로 파악되나, 위원장발의를 제외한 의원발의와 정부발의 입법결과를 비교할 때는 규제입법비율에 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 신설·강화규제에 대한 비율 역시 큰 차이가 있다고 보기는 어렵다. 결과적으로 의원입법의 규제입법 비율을 축소하기 위한 엄격한 사전적 관리방안 도입의 실효성에 대한 추가적 논의가 필요함을 지적한다. 한편 본 연구에서는 의원입법 규제의 하위법령을 통한 규제품질관리 가능성을 실증적으로 검토하였으며, 정부입법 규제에 비해 하위법령과의 위임·연계 정도는 유사하나 하위법령에 대한 규제영향분석 수행 비율은 상당히 낮은 수준으로 파악된다. 하위법령을 통한 보완적 규제입법의 가능성이 상대적으로 낮다고 판단되며, 의원입법 규제의 품질관리를 위한 차선책으로 행정부 차원에서의 적극적인 사후관리의 필요성을 제안한다.

【주제어: 의원입법, 규제입법, 규제영향분석, 규제품질관리】

---

* 본 연구는 2019년도 한국행정연구원의 기본연구과제인 「규제영향평가의 포괄적 적용을 위한 규제관리체계 개선방안: 의원입법 및 지자체 규제의 사각지대를 중심으로」 가운데 일부를 수정·보완하였음을 밝힙니다.
** 한국행정연구원 선임연구위원(mhlee@kipa.re.kr)
논문접수일(2020.3.20), 수정일(2020.6.20), 게재확정일(2020.7.1)

Ⅰ. 서 론

의원입법 규제의 문제는 오래된 논의지만, 문제의 심각성은 최근에 더욱 가중되고 있는 상황이다(김주찬 외, 2010; 이혁우 외, 2011; 김태윤 외, 2014; 양금승, 2016).[1] 지난 1998년부터 「행정규제기본법」의 규정을 통해 도입된 규제영향분석제도는, 중요도에 따라 작성수준의 차이는 있더라도 모든 규제에 대해 규제영향분석을 수행하도록 의무화함으로써, 우리나라가 규제개혁의 선진국으로서 긍정적인 평가를 받는데 중요한 원인으로 작용하였다(Jacobzone, Choi and Miguet, 2007: 49-51; OECD, 2018: 59-61). 그러나 「행정규제기본법」 제2조(정의)에서는 행정규제의 주체로 "국가나 지방자치단체"를 명시하고 있으나, 제7조(규제영향분석 및 자체심사)에서는 규제영향분석의 주체를 중앙행정기관의 장으로 한정하고 있으며, 결과적으로 행정부 내 중앙행정기관의 장이 아닌 국회에서 만들어지는 규제에 대해서는 규제영향분석이 적용되지 않는 사각지대가 발생하게 된다. 정부입법이 아닌 의원입법을 통한 규제 신설·강화의 부분이 바로 이에 해당된다.

문제는 이러한 규제영향분석의 사각지대가 급속히 확대되고 있다는 점이다. 1998년에 규제영향분석이 시행되기 직전인 제14대 국회(1992-1996)에서는 전체 법률 발의안 중 41.4%가 정부발의였으며, 통과된 법률 중 51.8%가 정부입법이었다. 그러나 지난 제19대 국회(2012-2016)에서는 전체 발의안 중 6.1%만이 정부발의였으며, 통과된 법률 중에서는 10.8%만이 정부입법으로 파악되어 제14대 국회에 비해 1/5 수준에 불과하다. 이는 정부입법과 의원입법 간에 특별한 차이가 없다면, 법률의 형식으로 규정되는 행정규제의 10.8%만이 규제영향분석을 통한 규제품질관리제도의 적용 대상이라는 것을 의미한다. 규제영향분석제도가 도입된 시점에도 의원입법에 따른 사각지대의 문제가 없었던 것은 아니지만, 최근 들어 사각지대의 발생 정도가 급격히 심각해지고 있으며, 그에 따른 규제품질관리의 문제점을 우려하는 지적이 계속적으로 제기되고 있다.

그러나 의원입법 규제에 대한 문제의 심각성과 그에 따른 제도개선의 필요성에 비해 의원입법 규제의 실태에 대해 충분한 분석이 이루어지고 있는지는 의문이다. 전반적으로 의원입법이 급증하면서 의원입법을 통한 규제입법도 급증하였을 것이라는 점은 당연히 예상되는 부분이나, 전체 의원입법 가운데 규제입법이 어느 정도이며, 규제입법이라

---

1) 지난 2019년 국회의 규제발의 건수가 1,200건에 달하며, 20대 국회 동안 약 4천 건의 규제안을 발의한 것으로 파악된다(한국경제, '규제법안 공장' 20代 국회... 작년만 1200건 쏟아냈다, 2020.01.02.). 최근 의원입법 규제 양산에 대한 문제 해결을 위해 자유한국당에서는 '의원입법 규제영향분석'을 위한 「국회법」 개정을 총선공약으로 제시한 바 있다(한국경제, "한국당, '규제개혁처 설치', '의원입법 규제영향분석' 등 규제개혁 총선공약 발표", 2020.02.04.).

도 신설·강화 규제에 대한 입법은 어느 정도인지 확인하고 있지는 못한 상황이다. 의원입법 규제에 대한 실태 분석은 우회입법이나 청부입법 등 기존에 제기된 의원입법 규제에 대한 품질관리의 사각지대 문제를 보다 직접적이고 구체적으로 파악하는데 도움을 줄 수 있다(박현정·박홍우, 2010; 김주찬 외, 2010; 이혁우 외, 2011; 김태윤: 2013). 예컨대, 앞서 가정한 것과 달리 의원입법 가운데 규제입법의 비중이 정부입법에 비해 크다면, 이는 일반적인 규제입법 수요의 증가나 국회의 입법권한 확대가 아닌 의원입법을 통한 규제입법과정의 문제점에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이기 때문이다. 의원입법 규제에 따른 사각지대의 문제가 심각해지고 있음에 대해서는 모두 동의하지만, 이러한 문제가 얼마나 심각한지에 대한 이해를 위해서는 제도적 차원의 접근에 더하여 실증적 차원에서의 접근이 요구된다.

사실 의원입법 규제의 사각지대 문제 해소를 위한 제도적 개선방안은 상당히 오랜기간 동안 많은 논의가 진행되었다(김주찬 외, 2010; 박형준 외, 2012; 김태윤 외, 2014). 그러나 기본적으로 의원입법 발의 과정에서 정부입법과 마찬가지로 규제영향분석 등 규제심사의 도입을 전제로 하고 있다는 점에서 실천적 제도 개선 가능성은 현재까지 다소 회의적이다.[2] 의원입법에 대해서도 정부입법과 동일한 규제영향분석을 도입하는 부분은 직접적이고 본질적인 대안이라고 할 수 있다. 그러나 규제정책 전반에 걸친 통합적 품질관리의 측면에서, 의원입법 규제가 행정부로 이송되어 규제집행이 이루어지는 과정까지 포함한 관리방안을 고려할 필요도 제기된다(Larouche, 2009; Parker and Kirkpatrick, 2012).

이러한 배경에서, 본 연구는 규제품질관리의 사각지대인 의원입법 규제에 대한 실증적 현황 파악을 바탕으로, 보다 구체적이고 현실적인 제도개선 방안을 모색하고자 한다. 의원입법 규제의 현황도 제대로 파악하지 못한 상황에서 무조건적으로 의원발의 입법안에 대해 규제영향분석을 전면적으로 도입하자는 주장은 오히려 불필요한 부담과 부작용을 양산할 우려가 제기되기 때문이다. 이를 위해 본 연구에서는 정부입법 규제와 비교하여 의원입법 규제의 특성을 차별적으로 파악하는데 초점을 맞추고자 한다. 또한 국회에서 이루어지는 규제입법 외에도 행정부를 통해 진행되는 관련 하위법령의 입법이나 규

2) 지난 2013년 19대 국회에서 이한구의원 대표발의를 통해「국회법」개정을 통해 의원발의 법률안에 대한 규제영향분석 의무화를 제도화하고자 하였으나, 임기만료로 폐기되었다. 당시 국회운영위원회의 검토보고서에서는 입법 필요성에도 불구하고 의원발의의 위축, 대상 법률 규모의 과다함, 심사일정 지체에 대한 우려를 지적하고 있다. 2016년 20대 국회에서도 김종석의원 대표발의로「국회법」개정안이 소관위원회에 상정되었으나 여전히 논의의 진전이 부족하며 임기만료에 따른 폐기 가능성이 높은 상황이다. 해당 법률안에 대한 검토보고서에서도 2013년과 동일하게 입법 필요성에 비해 의원의 입법권 침해 및 법률안 입안·처리의 부담을 우려하고 있다.

제영향분석의 수행에 대한 부분도 고려함으로써 통합적인 규제입법체계의 관점에서 논의를 전개하고자 한다. 논의의 순서와 관련해, 제2장의 이론적 접근에서는, 규제품질관리의 사각지대를 이해하기 위해 규제영향분석의 통합성과 포괄성의 원칙을 소개하고, 한국적 상황에서 사각지대 발생의 특수성 및 기존에 진행된 의원입법 규제와 관련한 선행연구들을 비판적으로 검토한다. 제3장에서는 지난 2016-2018년까지 국토부, 산업부, 환경부, 식약처의 4개 부처 소관 규제입법에 대한 실증적 분석을 통해, 의원입법 규제의 현황 및 차별적 특성을 파악함으로써 향후 의원입법 규제관리를 위한 정책적 시사점을 모색한다.

Ⅱ. 이론적 접근

1. 규제품질관리의 사각지대와 의원입법 규제

규제영향분석(Regulatory Impact Analysis: RIA)은 제시된 규제대안의 예상되는 효과를 비용편익분석과 같은 일관된 분석 도구를 활용하여 체계적으로 확인하고 평가하는 과정으로 정의된다(OECD, 2007: 3). 개별 규제의 타당성을 평가하여 규제심사에 활용함으로써 타당성이 떨어지는 규제안의 입법화를 차단할 뿐만 아니라, 상대적으로 타당성이 높은 규제대안의 채택을 촉진한다는 점에서 규제영향분석은 규제품질관리(regulatory quality management)를 위한 핵심 정책수단으로 이해된다(OECD, 2018: 25).

규제품질관리 수단으로서 규제영향분석의 활용은 포괄성의 원칙에 따라 이루어져야 한다(OECD, 1997: 172; OECD, 2009: 6; Kirkpatrick and Parker, 2007: 19). 포괄적 규제영향분석(comprehensive RIA)은 대상규제의 범위와 분석항목의 범위의 두 가지 측면을 포함하는 개념이다. 일반적으로 포괄적 규제영향분석은 해당 규제와 관련된 모든 영향을 분석한다는 점에서 분석항목의 범위적 측면에서 논의되는 경우가 많으며(Hattis and Goble, 2010: 1298), 흔히 실무적으로는 일부 제한된 항목만을 대상으로 하는 간이형 규제영향분석서의 작성과 대조하여 논의된다. 그러나 규제영향분석 도입 초기에는 대상규제의 범위와 관련한 포괄적 규제영향분석이 강조되었으며, 포괄적 규제영향분석의 원칙은 모든 정부규제에 대해 예외 없이 규제영향분석을 적용함으로써 정부규제의 전반적인 품질수준을 제고해야 함을 의미한다(OECD, 1997: 172).

모든 규제에 대한 원칙적 적용이라는 부분이 일견 당연해 보일 수 있으나, 포괄성의

원칙을 구현하고 있는 수준은 각 국가에 따라 차이가 있다. 실제 OECD의 최근 조사결과에 따르면, 2017년 기준으로 상위법령(primary law)에 대한 규제영향분석을 채택하고 있는 34개 국가 중 29개 국가만이 원칙적으로 모든 규제에 대해 규제영향분석을 적용하는 것으로 확인된다. 또한 하위법령(subordinate regulations)에 대한 규제영향분석을 채택하고 있는 35개 국가 중에서는 19개 국가만이 원칙적으로 모든 규제에 대해 규제영향분석을 적용하는 것으로 파악되며, 나머지 16개 국가는 주요한 규제나 혹은 일부 규제에 대해서만 규제영향분석이 적용되는 것으로 조사되고 있다. 더구나 원칙적으로 모든 규제에 대해 적용된다는 응답 역시 국가에 따라 상당한 예외 조건을 두고 있으며, 이로 인해 실제 적용 과정과는 차이가 있음을 OECD 조사 결과에서도 지적하고 있다(OECD, 2018: 61-62).[3] 규제품질관리의 사각지대는 이러한 규제영향분석의 통합성과 포괄성의 원칙이 지켜지지 않은 경우에 발생하는 것으로 이해할 수 있다(OECD, 2009: 6).

의원입법 규제에 대한 기본적인 문제인식은 행정부 내에서 포괄적 규제영향분석이 적용되더라도 의원입법 규제로 인해 정부 전체적으로는 규제품질관리의 사각지대가 발생한다는 점이다.[4] 그러나 의원입법 규제의 품질관리 사각지대 문제는 한국적 특수성으로 인해 상당히 예외적인 현상으로 이해된다(이가영, 2011). 의원입법 규제에 대한 품질관리 문제가 제기되기 위해서는 특별한 조건이 필요하다. 의회입법 과정에서 의원발의와 정부발의의 선택 가능성이 존재하며, 규제영향분석 등이 적용되지 않는 의원발의의 비중이 상당히 높은 수준이어야 한다는 것이다. 예컨대, 의원내각제를 채택하고 있는 영국의 경우, 대부분의 의회입법이 내각을 구성하는 의원들을 통해 정부입법의 형태로 진행되기 때문에 사전에 행정부 내에서 포괄적으로 규제영향분석이 이루어진다. 반면, 대통령제를 채택하고 있는 미국의 경우, 견제와 균형의 원칙에 따라 모든 입법이 의원입법으로 이루어지며 행정부는 법률이 통과된 이후 하위법령 수준에서 행정규제를 도입하고 이에 대한 규제영향분석이 포괄적으로 이루어진다. 의원발의와 정부발의가 동시에 가능하더라도 상당수의 국가들에서 의원발의의 비중이 규모나 중요도 측면에서 크지 않은 것으로 파악되며, 이에 따라 규제영향분석 등의 품질관리 방안이 적용되지 않았더라도

---

3) 규제영향분석 적용에 대한 포괄성의 원칙은 또 다른 규제정책의 중요한 원칙인 비례성(proportionality)과 배치되는 것으로 생각될 수 있다(Kirkpatrick and Parker, 2007: 87). 그러나 규제영향이 미미하거나 긴급한 대응이 요구되는 상황에서도 예외 없이 규제영향분석의 적용을 강제하는 획일적 규제영향분석의 적용과 포괄적 적용은 구분이 필요하다.

4) 현행「행정규제기본법」제7조에서 규제영향분석의 수행주체가 '중앙행정기관의 장'에 한정되어 있기 때문에, '중앙행정기관의 장' 이외의 주체에 의해 도입되는 규제입법에 대해서 규제영향분석의 적용이 누락된다. 행정부가 아닌 개별 국회의원이나 국회 상임위원회를 통한 행정규제의 입법이 이에 해당하며, 의원입법 규제에 대한 규제관리의 사각지대 문제가 지적된다.

의원입법 규제로 인한 정부 전체의 규제품질관리에 큰 영향이 발생하지 않는 것으로 이해된다. OECD(2015)의 조사에 따르면, 조사대상 34개국 가운데 미국과 우리나라, 그리고 멕시코를 제외하고 대부분의 국가들에서 의원입법 비율이 50% 미만으로 파악된다(OECD, 2015: 34). 멕시코의 경우, 우리와 마찬가지로 의원입법 규제에 따른 포괄적 규제품질관리의 한계가 중요한 규제정책의 문제점으로 지적되고 있으며 실질적인 개선방안도 논의되고 있지 못한 상황이다.

의원입법 규제에 따른 규제품질관리 사각지대 발생 정도를 가늠하기 위해 의원입법 규모의 변화 추이를 살펴볼 수 있다. 국회의 의안정보시스템 자료에 따르면, 「행정규제기본법」 제정 이전인 12대 국회(1985-1988)의 경우, 전체 법률 발의안 가운데 정부발의의 비중이 44.4%였으며, 통과된 법률 기준으로는 58.0%가 정부입법으로 파악된다. 그러나 16대 국회(2000-2004)부터 개별의원의 발의를 통한 발의건수와 입법건수의 비중이 정부발의를 넘어서고 있다. 지난 19대 국회(2012-2016)에서는 전체 국회 제출법안 17,822건 중 86.7%인 15,444건이 의원발의법안이며, 본회의에서 가결된 전체 법률 2,796건 가운데서도 의원발의 규모가 1,134건으로 379건인 정부발의 규모의 3배에 달하고 있다. 의원입법의 급증으로 인해 규제품질관리의 사각지대가 오히려 규제품질관리가 적용되는 영역을 압도하고 있는 수준으로 예상할 수 있다.[5] 위원장 대안에 대한 부분까지 포함한다면, 규제영향분석의 적용이 가능한 정부입법에 비해 규제영향분석의 적용이 누락되는 의원입법의 비중이 더 큰 규모로 예측된다.[6]

이와 관련하여, 양금승(2016)의 연구는 연구목적의 편향성이나 체계적 분석의 한계에도 불구하고 의원입법 규제와 정부입법 규제의 규모적 차이를 실증적으로 조사하고 있는 대표적 연구이다. 연구에서는 19대 국회(2012-2016)에서 가결된 2,793개의 법률 가운데 31.3%인 874개가 규제관련 법률로 파악하였으며, 이 가운데 의원발의된 규제법률은 757개로 전체의 86.6%를 차지하고 있는 것으로 분석하였다(양금승, 2016: 29). 하위법령을 제외하고, 법률 수준에서의 정부규제 입법과정에서 86.6%가 규제영향분석 등 특별한 규제품질관리가 적용되지 않는 사각지대로 파악되고 있어 포괄적인 규제품질관리에 심각한 문제점이 확인된다.

---

5) 1990년대 후반부터 경실련 등 시민단체를 중심으로 개별 의원에 대한 의정활동평가가 활발히 추진되면서, 정량적 평가기준으로서 법안발의 규모가 강조된 부분도 의원발의법안의 급증에 대한 원인이자 문제점으로 지적되고 있다(이현출, 2013: 480).

6) 19대 국회의 경우, 위원장대안을 통한 법률가결 규모가 1,285건이며, 의원발의 법률과 합하면 2,417건으로 정부발의 법률의 6.4배에 달하고 있다.

2. 의원입법의 규제지향성과 의원입법 규제를 통한 우회입법의 우려

의원입법이 급격히 증가되면서 의원입법 규제의 규모도 급증하고, 이로 인해 규제품질관리의 사각지대가 더욱 확대되리라는 것은 실증적 조사결과의 확인과 별개로 당연히 예상되는 부분이다. 그러나 의원입법의 증가에 비해 의원입법 규제가 얼마나 증가할 것인가에 대한 부분은 보다 깊은 고민을 요하는 부분이다. 예컨대, 의원입법이든 정부입법이든 현재 우리 사회가 필요로 하는 입법수요에 대응한 결과로 전제하고, 만약 의원입법 증가율에 비해 의원입법 규제의 증가율이 동일하거나 혹은 더 낮은 수준이라고 가정하면, 의원입법은 정부발의를 통해 입법화되었을 정부규제의 규모와 유사하거나 오히려 더 적은 규제를 발생시킨 것으로 해석할 수 있을 것이다. 반대로 의원입법 증가율을 넘어서는 의원입법 규제의 증가는 정부발의를 통해 입법화되었을 정부규제의 규모보다 더 많은 규제를 양산한 것으로 해석되며, 행정부와 동일하거나 혹은 더 강도 높은 규제품질관리의 필요성을 제기한다.

이러한 의원입법 규제의 상대적 비중에 대한 문제는 정책도구의 선택 관점에서 의원입법의 규제지향성으로 설명할 수 있다(전영한, 2007: 285). 원칙적으로 의회는 정부에 의한 국민의 권익 침해를 보호하기 위한 기능을 수행하는 것으로 이해할 때, 의원입법 과정에서 정부의 재정이 소요되는 방식보다 정부개입을 확대하고 민간의 규제부담을 증대시키는 규제적 방식을 선호한다면 의원입법 규제의 규모와 별개로 문제를 지적할 수 있다. 규제생성과 관련한 공공선택론자들의 주장은 의회의 규범적 역할에도 불구하고 정치가들은 사익추구적 존재이며, 이익집단과의 연계를 통해 사익극대화의 동기에 따라 정부규제를 확산시킨다고 주장한다(Buchanan et al., 1978: 전영한, 2010: 103에서 재인용). '철의 삼각'(iron triangle)이라는 표현으로 잘 알려진 의회의 위원회와 규제기관, 이익집단 간의 상호의존적 관계에서 규제 생성의 원인을 강조하는 논의도 의원입법의 높은 규제지향성을 설명하는 부분이다(최병선, 1992: 119).

그러나 규제생성에 대한 공공선택론적 논의만으로 의원입법의 규제지향성을 설명하기에는 부족하다. 정치가들이 규제 확대를 통해 사익을 추구한다고 하는 주장은 규제 외에 다른 정책수단에도 적용되기 때문이다. 또한 정치가들 외에 규제기관의 공무원들도 규제 확대를 통해 사익추구의 의도를 갖는다면, 의원입법의 규제지향성에 대한 특별한 의미를 찾을 수 없기 때문이다. 이와 관련해, 기존 연구들에서는 의원입법을 통한 우회입법 및 청부입법의 문제를 제기하면서 의원입법의 규제지향성을 지적하고 있다.

대표적으로 이혁우 외(2011)의 연구에서는 국회 입법검토 제도와 규제영향분석을 비교하면서, 분석대상(망라성) 및 항목(종합성)을 포함한 구조적 측면과 분석체계(표준화)

에 대한 실제적 측면에서 평가할 때 규제영향분석에 비해 규제품질관리가 부족하다고 지적하며, 이로 인해 규제품질관리 수준이 낮은 의원입법 규제를 통해 정부의 규제법안이 우회통과되는 문제에 대한 심각성을 지적한다(이혁우 외, 2011: 56). 이가영(2011)의 연구에서도 유사하게 법제실의 법안 검토, 전문위원 검토보고, 비용추계, 체계 및 자구심사, 입법조사분석 등 다양한 심사분석 활동에도 불구하고 정부입법 규제에 적용되는 것과 같은 규제심사를 대체하기는 어렵다는 점에서 의원입법 규제의 한계를 지적하고 있으며, 정부입법에 따른 규제심사 회피의 유인이 발생함을 강조한다(이가영, 2011: 10).

실제로 의원입법 확대에 따른 문제 제기는 국회의 입법기능 강화에 대한 논의가 활발히 진행되었던 1990년대부터 진행되었으나, 당시의 논의는 입법안 발의 과정에서의 전문성과 역량에 초점이 맞춰졌다(김용진, 1996; 박봉국, 1996). 의원입법 규제에 대한 본격적 논의는 1997년「행정규제기본법」의 제정 이후인 2000년대 초반부터 시작되었으며(김태윤, 2005; 정준호 외, 2005). 범정부적인 차원의 규제개혁이 추진되는 상황에서 의원입법 규제에 대해서 규제영향분석 등 규제품질관리의 적용이 제외되는 것은 개별 의원이 행정부처를 대리하여 법률안을 제출하는 우회입법의 가능성을 높이며, 부처 간의 협의에 실패한 정부법안들이 의원입법을 통해 다시 제출되는 과정에서 규제품질이 낮은 규제법안이 채택될 우려를 제기한다(정준호 외, 2005: 99-100; 법제처, 2007: 3).

실증적 연구로서, 양금승(2016)의 연구는 규제조문 단위의 분석을 통해, 19대 국회에서 의원입법을 통해 신설·강화된 규제조문의 수가 완화·폐지된 규제조문에 비해 3.1배 많은 것으로 확인되어, 0.8배에 불과한 정부입법과 차이를 보이고 있음을 강조한다(양금승, 2016: 30). 규제의 신설·강화가 개별 규제품질의 수준을 의미하는 것은 아니지만, 총량적 규제관리에 따른 규제개혁이 요구되는 상황에서 규제비용부담의 증대는 긍정적으로 파악되기 어려운 부분이다. 특히 정부입법 규제에 비해 의원입법 규제에서 규제확대지향성이 높게 나타나고 있는 부분은 의원입법을 통한 규제의 우회입법에 대한 우려를 실증적으로 확인하고 있는 결과로 이해된다(김주찬 외, 2010: 36-37; 이혁우 외, 2011: 44-45; 김태윤, 2013: 84-85). 그러나 이러한 연구결과가 학술적으로 체계성을 갖추어 진행되기보다는 일반 조사연구의 형태로 진행되었으며, 우회입법에 따른 의원입법의 규제지향성을 판단하기에는 실증적 근거가 여전히 미흡한 상황이다.

3. 의원입법 규제관리를 위한 대안적 논의와 한계

의원입법 규제에 대한 품질관리 사각지대 및 우회입법에 대한 비판적 문제 지적과 관련해, 기존 연구를 통해 다양한 정책대안들이 제기되고 있다. 그 내용들을 살펴보면, 크

게 다음의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, 의원입법의 역량 강화를 통한 방안이다. 전체 입법규모에서 의원입법의 비중이 급증하고 부실한 의원입법의 문제가 제기되면서 기본적으로 의원입법 역량강화를 위한 다양한 제도적 지원의 필요성이 강조되며(정준호 외, 2005; 홍완식, 2008), 의원의 입법발의를 직접적으로 지원하는 보좌관의 확대 및 다양한 교육기회 제공 등과 함께(정준호 외, 2005: 103), 입법보조기관으로서 예산정책처나 입법조사처의 역량 강화를 통한 간접적 지원도 제안된다(정준호 외, 2005: 104-105: 김태윤 외, 2014: 209; 이영환 외, 2016: 100-101). 그러나 입법지원조직의 역량 강화가 현행 의원입법의 질적 수준을 제고하는 것뿐만 아니라 양적인 규모를 확대하는데도 영향을 미친다는 점에서 오히려 품질관리에 부정적으로 작용할 우려도 있다. 또한 국회의원과 입법지원기관 간의 관계가 수직적이라는 점에서 입법지원기관이 의원입법 결과에 얼마나 실질적인 영향을 미칠 수 있을지에 대해서도 불확실한 부분이 존재한다.

둘째, 의원입법 과정에서 행정부와의 협력을 강화하는 방안이다. 의원내각제 국가들에서처럼 행정부와 입법부 간의 입법협력을 통해 의원입법에 대한 품질제고를 기대할 수 있으며(정준호 외, 2005: 105), 대표적으로 당정협의회를 활용하는 방안이나 다양한 정당 주최의 정책세미나 또는 입법설명회 등을 통한 협력방안도 흔히 활용되고 있다. 나아가 의원발의법안에 대해 직접적으로 행정부에 의견조회를 요청하고 현실적 타당성에 대한 검토를 받는 방안도 고려할 수 있다(정준호 외, 2005: 106). 규제내용을 담고 있는 의원발의에 대해 최소한의 견제수단으로서 행정부의 단순 의견조회를 도입하는 것은 입법권 침해의 우려를 고려한 타당성 있는 제도로 평가된다(이영환 외, 2016: 93). 입법부와 행정부 간의 인적교류를 통한 협력방안도 고려된다. 미국의 행정부처에 설치된 법제실과 의회연락관실 같은 제도의 적용가능성도 제안된다(정준호 외, 2005: 107, 법제처, 2007: 9). 입법부와 행정부 간의 입법정보를 공유하고 종합적이고 체계적인 정보관리를 위한 기구나 시설의 구축도 하나의 협력방안으로 제안된다(정준호 외, 2005: 107). 그러나 입법협력 과정에서 국회의 자율적인 입법권한을 침해할 우려가 제기되며, 입법협력으로 포장된 우회적인 정부입법이 확대될 가능성도 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

셋째, 의원입법 규제에 대해 정부입법과 동일하거나 혹은 유사한 수준의 사전적인 규제영향분석 및 규제심사를 적용하는 방안이다. 정부입법규제와 비교하여 의원입법규제의 문제점에 한정할 경우, 많은 연구들에서 의원입법에 대해서도 충분한 사전적 규제심사가 이루어질 필요성을 제기하고 있다(김태윤, 2005; 홍완식, 2008; 이혁우 외, 2011;

박형준 외, 2012; 김태윤, 2013; 양금승, 2016; 이영환 외, 2016; 한공식, 2016). 정부입법규제가 규제영향분석에 근거한 규제심사를 통해 규제품질관리 수준이 높아짐에 따라 상대적으로 느슨한 규제품질관리가 이루어지는 의원입법방식으로 규제도입이 쏠리는 일종의 풍선효과(balloon effect)가 발생하는 것으로 이해한다. 따라서 의원입법 규제에 대해서도 정부입법규제에 준하는 규제영향분석 및 규제심사를 사전적으로 적용해야 한다고 강조한다. 박형준 외(2012)의 연구는 의원입법 규제에 대한 사전심사제도를 도입하는 과정에서 쟁점이 되는 제도적 사항을 정리하고 각각에 대한 대안적 방안의 조합을 통해 실천적인 제도설계의 가능성을 제시하고 있다. 의원입법 규제에 대한 사전심사 도입과 관련해, ① 심사의무, ② 심사대상, ③ 영향분석서의 작성 주체, ④ 심사주체와 절차 및 형식의 네 가지 측면에서 예상되는 제도적 방안의 조합을 모색하고 있다(김태윤, 2013: 101). 그러나 의원입법 규제의 사전심사제도 도입에 대한 원칙적 동의에도 불구하고, 심사의 주체와 대상, 절차, 기준 등에 대해서는 여전히 의견의 차이가 존재함을 지적할 수 있다. 특히 의원발의 법안의 절대적 규모를 감안할 때, 중요규제 등 일부에 한정한다고 하더라도 규제영향분석 및 규제심사를 수행하기에 과다한 수준이라는 비판이 제기된다. 또한 무엇보다도 사전심사제도 도입이 「국회법」 개정을 통해 제도화될 필요가 있으나, 이 과정에서 입법권 침해 및 법안심사 지연 등의 우려로 국회의원들로부터 적극적인 동의를 확보할 수 있을지에 대한 현실적 문제가 제기된다.

앞선 두 대안 유형은 의원입법 규제의 품질수준을 향상시킬 여지는 있으나 의원입법 규제의 규모관리 차원에서 부정적 효과의 가능성이 제기된다. 반면 마지막 대안 유형은 규제영향분석 및 사전 규제심의를 통해 품질수준의 제고와 함께 규모관리의 기대효과도 예상할 수 있으며, 현재 「국회법」 개정안 등을 통해 실질적 논의도 진행되고 있다. 그러나 국회의 입법권 침해에 대한 논란이 정치적 문제로 제기될 여지가 있으며, 규제기관이 아닌 개별 국회의원들의 구체적인 하위법령이 아닌 추상적인 법률 수준에서의 규제영향분석과 규제심사를 실제 얼마나 효과적으로 수행할 수 있을 것인지에 대해서는 의문이 제기된다.

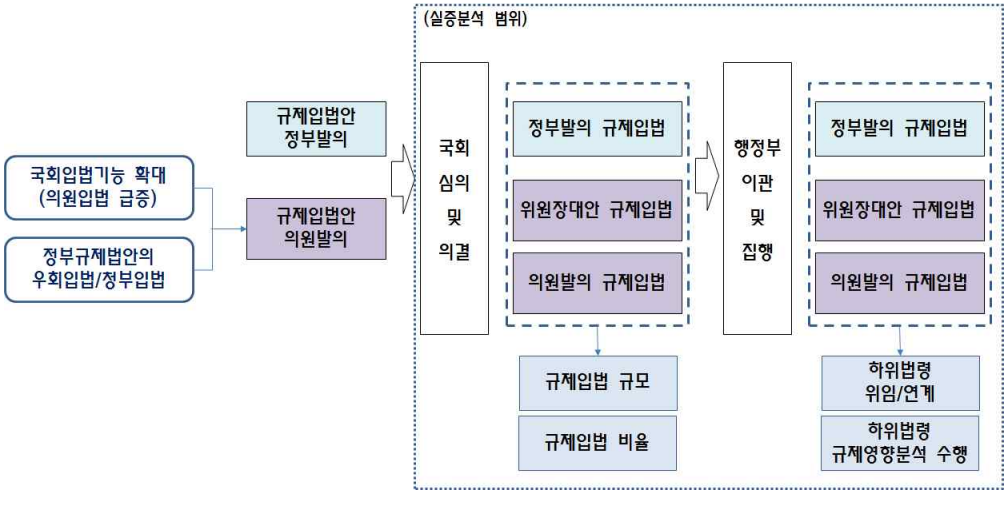
Ⅲ. 실증적 접근

1. 연구 설계

1) 연구의 분석틀 및 연구가설의 설정

의원입법 규제에 대한 기존의 문제제기는 단순히 의원입법 규제가 과거에 비해서나 혹은 절대적 규모 면에서 정부입법 규제에 비해 급증했다는 점만을 지적하는 것은 아니다. 더욱 중요한 것은 정부입법 규제에 대해 규제영향분석 및 규제심사가 강화되는 반사적 효과로 의원입법을 통해 우회하여 통과되는 규제입법이 많아지고, 상대적으로 정부입법에 비해 품질수준이 낮은 규제입법이 증대될 것에 대한 우려이다. 본 연구는 이러한 의원입법 규제에 대한 우려를 실증적으로 파악하고자 의도하였으며, 실증적 진단을 통해 향후 의원입법 규제에 대한 적정한 방식과 수준의 관리제도를 모색할 수 있을 것이다. 이와 관련해 다음과 같이 본 연구의 분석틀을 제시한다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석틀



1990년대 이후 급속히 확대된 국회입법기능으로 인해 전반적인 의원입법의 규모가 증대하고 있으며, 역시 1990년대 후반부터 강화된 행정부 내 규제심사제도로 인해 정부발의를 우회하여 의원발의의 형태로 많은 규제입법안이 제출되고 있는 것으로 지적된다. 발의단계에서부터 정부발의에 비해 의원발의를 통한 규제입법안의 규모가 현저히

높을 것으로 파악되나, 본 연구에서는 발의단계에서의 의원발의와 정부발의 규제입법안에 대한 분석은 대상에서 제외한다.[7)]

본 연구에서는 정부발의와 의원발의 규제입법안이 국회에 제출되어 심의·의결을 거쳐 통과된 규제입법을 분석의 대상으로 한다. 흔히 의원입법으로 통칭되나 의원입법 가운데서도 의원발의 규제입법과 위원장대안 규제입법을 구분하여 살펴본다. 위원장대안은 동일 법률에 대해 유사한 법안발의가 제출되었을 경우에 소관 상임위원장이 이들을 통합·조정하여 단일의 위원장대안 형태로 심의·의결하는 형식이다. 결과적으로 국회의원인 상임위원장이 법률안을 확정한다는 점에서 의원입법으로 통칭하는 경향도 있으나(양금승, 2017: 25), 정부발의안을 포함한 위원장대안에 대해 의원입법으로 분류하는 것은 분석을 왜곡할 우려도 있다. 본 연구에서는 기존의 논의에서와 같이 정부입법과 의원입법으로 구분하여 규제입법 규모를 살펴보는 것 외에도, 정부발의 규제입법과 비교해 의원발의 및 위원장대안 규제입법의 규모를 구분하여 분석함으로써 분석결과의 타당성을 제고하고자 한다. 한편, 규제입법의 규모를 언급할 때, 절대적인 규제입법의 규모도 중요하지만, 본 연구에서는 규제입법의 비율, 즉 상대적 규모의 비교를 통해 정부입법과 비교한 의원입법의 규제지향성 수준을 분석한다.

본 연구는 규제입법의 심사·의결 단계를 넘어 행정부로 이관되어 규제집행이 이루어지는 단계까지를 포함한다. 각 발의유형별 규제입법이 행정부로 이관되어 집행되는 과정에서는 하위법령을 통한 규제입법의 보완이 요구되며, 본 연구에서는 이러한 하위법령에 대한 위임/연계 수준의 정도를 규제입법의 품질수준이라는 관점에서 살펴본다. 또한 상위수준의 법률과 별개로 행정부에서 입법이 이루어지는 하위법령에 대해서는 모든 규제법령에 대해 규제영향분석이 적용되며, 이러한 규제영향분석의 수행 정도의 차이를 통해 규제입법의 품질수준을 비교해보고자 한다.

앞서 구성한 분석틀과 연계하여, 다음과 같은 연구가설을 제시한다.

첫째, 정부입법에 비해 의원입법에서 상대적으로 규제입법의 비율이 높을 것으로 가설을 설정할 수 있다. 의원입법 규제의 문제점을 지적하는 기존 연구들에서 우회입법이나 청부입법을 통해 정부발의 규제입법이 의원발의 규제입법으로 전환되는 부분에 대한 우려를 확인할 수 있으며(박현정·박홍우, 2010; 김주찬 외, 2010; 이혁우 외, 2011; 김태윤: 2013), 의원발의 규제입법으로의 쏠림 현상은 의원입법 가운데 규제입법의 비율을

7) 의원발의의 경우 정치적 목적에서 상징적으로 제출되는 발의안도 많으며, 발의규모 자체보다는 현재와 같은 입법체계에서 국회의 심의·의결을 거쳐 통과된 규제입법안의 특성 분석이 더욱 중요하다고 판단된다. 만약 발의 단계에서 문제가 많은 규제입법안이 제출되더라도 국회심의 과정에서 이들에 대한 관리가 적정하게 이루어진다면 현행 제도개선의 필요성이 크지 않을 것으로 판단되기 때문이다.

증가시킬 것이기 때문이다. 또한 정부규제 발생 원인으로 피규제집단과 규제집단의 정치적 이해관계를 강조한 Stigler(1971)와 Peltzman(1976)의 논리에 따르면, 정치적 이해관계의 첨예한 갈등과 조정이 이루어지는 입법부 내에서의 규제입법 발의가 상대적으로 활발히 진행될 것으로 예상된다. 특정기업이나 지역주민 등 피규제집단의 입장에서는 일반 행정공무원에 비해 정치가들에 대한 접근성이 상대적으로 용이하다는 점에서 포획(capture)의 가능성이 높고, 투표최대화(vote maximization)의 목적함수를 갖는 정치가들이 행정공무원에 비해 피규제집단이나 규제수혜집단의 정치적 요구에 민감하게 반응할 것이기 때문이다(Weingast & Hall, 1981: 63; 최병선, 1992: 118에서 재인용).

이와 관련하여, 정부입법에 비해 의원입법에서 상대적으로 신설·강화에 대한 규제입법의 비율이 높을 것으로 하위가설을 추가할 수 있다. 우리나라를 포함해 주요 선진국에서도 과거 규제개혁의 추진과정이 주로 행정부 주도로 진행되었으며(최유성, 2013), 앞서 지적한 우회입법이나 청부입법의 문제가 신설·강화 규제에 대한 규제심사 등의 적용회피를 의도하고 있다는 점에서, 규제 내용별로는 신설·강화 규제에 대한 의원입법 비율이 높을 것으로 예상된다. 실제로 법률안을 기준으로 한 기존 연구 결과에서, 정부제출 법률안의 40%가 신설·강화 법률안인데 비해, 의원발의 법률안의 경우에는 이보다 높은 63%가 신설·강화 법률안으로 분석된 결과도 살펴볼 수 있다(이가영, 2011; 김태윤 외, 2011: 45에서 재인용).

둘째, 정부입법에 비해 의원입법에서 상대적으로 하위법령에 대한 위임 및 연계 정도가 낮을 것으로 가설을 설정할 수 있다. 기존에 김태윤 외(2013)의 연구에서는 규제영향 모니터링 기준 및 지침을 구성하여 의원입법 규제에 대한 내용적 평가를 정량적으로 수행하였으나, 정량적 방법을 통해 의원입법 규제에 대한 품질관리와 관련해 구체적인 분석이 이루어진 경우는 드물다. 규제입법의 품질을 형식적 기준으로 판단하는 것은 무리가 있으나, 개별 규제입법의 내용을 평가하는 것은 상당히 주관적 요소가 개입될 여지가 있다는 점에서 본 연구에서는 형식적 측면의 입법품질 수준에 초점을 맞추고자 한다. 이와 관련해, 현대국가의 사회적 기능증대, 사회현상의 복잡화, 국회입법의 전문성 및 탄력성의 한계 등으로 인해 모든 입법사항을 법률을 통해서만 규정하는 것은 불가능하며, 하위법령을 통한 위임입법의 필요성이 제기된다(홍석한, 2010: 217-218). 뿐만 아니라 입법내용의 효과적인 집행을 위해서는 적용범위나 방법, 절차, 세부기준 등에 대한 구체적 사항이 시행령이나 시행규칙, 행정규칙 등 하위법령을 통해 적절히 위임될 필요가 있다(법제처, 2019: 17-24). 물론 포괄적 위임금지 원칙이 적용될 필요가 있으나, 법 형식적 차원에서 개별 규제입법과 하위법령 간의 위임·연계 여부를 규제입법의 품질수

준을 평가하는 하나의 기준으로 설정할 수 있을 것이다.

이러한 하위법령과의 위임·연계 정도는 의원입법에 비해 정부입법에서 더 긴밀하게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 이는 통제적 관점에서 의원입법에서는 행정부가 재량권을 발휘할 수 있는 하위법령 입법의 여지를 최소화할 가능성이 크며, 반대로 정부입법에서는 향후 규제입법의 집행과정에서 행정부의 재량을 극대화할 수 있도록 입법내용의 상당 부분을 하위법령에 위임·연계할 유인이 크기 때문이다(김향미·이삼열, 2019: 61-62). 한편, 하위법령이 규제로 판단될 경우, 상위 근거법률에 대한 입법발의 유형에 상관없이 규제영향분석이 의무적으로 적용된다. 그러나 위임·연계된 하위법령의 내용이 규제와 무관하거나, 규제임에도 불구하고 규제심사에 앞서 비규제로 확인받으면 규제영향분석이 적용되지 않는다. 의원입법 규제법률이 하위법령 입법을 통한 행정부의 재량 활용에 부정적이라면, 하위법령에 대한 낮은 위임·연계 비율과 함께, 규제내용의 위임·연계 가능성도 낮을 것으로 예상할 수 있다. 또한 행정부의 입장에서도 우회입법이나 청부입법이 아닌 이상, 의원입법을 통해 이송된 규제법률에 대해 소극적으로 접근할 가능성이 크며, 해당 규제의 집행을 위해 관련 하위법령의 적극적인 입법을 추진하지는 않을 것으로 예상된다(국회법제실, 2017: 18-19).

이와 관련하여, 정부입법에 비해 의원입법에서 상대적으로 하위법령에 대한 규제영향분석 수행 비율이 낮을 것으로 하위가설을 추가할 수 있다. 앞서와 같은 논리로 하위법령에 대한 위임·연계 정도가 비슷하더라도 규제영향분석이 요구되는 실질적인 규제입법에 대한 위임·연계 정도가 상대적으로 의원입법에서 낮을 것으로 예상되며, 소관 행정부처 입장에서도 의원입법을 통해 이관된 규제법률의 집행을 위해 관련 하위법령의 규제입법에 적극적일 가능성이 낮을 것으로 판단되기 때문이다.

종합하면, 본 연구에서는 정부입법과 비교하여 의원입법 규제의 실증분석 과정에서 다음과 같은 두 가지 측면의 가설을 제시한다. 첫 번째는 의원입법의 규제지향성에 대한 부분이며, 두 번째는 의원입법 규제의 품질관리에 대한 부분이다. 본 연구의 연구가설은 의원입법의 규제지향성이 상대적으로 높은 반면 의원입법 규제의 품질관리 수준은 낮을 것으로 가정하고 있다. 단순히 양적인 차원의 문제가 아니라 의원입법의 규제지향성 및 품질수준이 의원입법 규제관리에 대한 정책적 필요성을 논하는 출발점으로 판단되기 때문이다.

H1. 정부입법에 비해 의원입법에서 상대적으로 규제입법의 비율이 높을 것이다.

H1.1. 정부입법에 비해 의원입법에서 상대적으로 신설·강화 규제입법의 비율이 높을 것이다.

H2. 정부입법에 비해 의원입법 규제에서 상대적으로 하위법령과의 위임·연계 비율이 낮을 것이다.

H2.1. 정부입법에 비해 의원입법 규제 관련 하위법령에 대한 규제영향분석 수행 비율이 낮을 것이다.

2) 분석 대상 및 변수 설정, 분석 방법

본 연구에서는 국회의 심의·의결을 통해 확정된 제·개정 법률을 모집단으로 하여 입법발의 유형에 따라 의원입법과 정부입법으로 구분하고, 각각에 대해 의원입법 규제 비율과 정부입법 규제 비율의 차이를 분석하고자 한다. 국회의안정보시스템(likms.assembly.go.kr)과 국가법령정보센터(www.law.go.kr)를 활용하여 국회에서 통과된 법률에 대한 입법발의 정보를 직접 확인하였다. 조사 대상기간은 2016년부터 2018년까지 총 3년으로 설정하였다. 분석 과정에서 각 법률의 하위법령에 대한 규제영향분석서를 확인할 필요가 있으며, 현행 규제정보시스템 상으로 기존 규제영향분석서에 대한 정보가 2016년 이후에만 확인된다는 이유에서 기간을 2016년 이후 3년으로 한정하였다. 2016년부터 2018년까지 최종 가결(수정/원안)된 법률안은 총 2,085개로 확인되며, 이 가운데 정부입법은 11%, 의원발의입법과 위원장대안입법이 각각 46%와 43%를 차지하는 것으로 파악된다. 의원입법으로 통칭할 경우에는 의원발의입법과 위원장대안입법을 포함하였으며, 이러한 기준에서는 11%가 정부입법이며, 나머지 89%는 의원입법으로 분류될 수 있다.

한편 현행 규제관리체계에서 정부규제는 조문 단위로 구분되고 있다는 점에서 법률 단위가 아닌 조문 단위로 분석이 이루어질 필요가 있다. 3년의 기간을 한정하더라도 총 2,085개에 달하는 법률을 모두 분석 대상으로 하기에는 한계가 있으며, 부처별 유형에 따른 특성을 비교하기 위한 목적에서 대표성이 있는 소관부처를 표본 추출하여 분석하는 것이 효율적으로 판단된다. 이러한 이유에서 본 연구는 규제입법의 규모가 많은 4개 부처를 사례로 선정하여 규제입법에 대한 전수 조사를 실시하였다. 2018년 기준으로 행정부 내 신설·강화 규제에 대한 규제심사가 가장 많은 기관으로 국토교통부와 환경부를 분석대상에 우선적으로 포함하였다.[8] 또한 경제부처와 사회부처의 전형적 특성을 갖고 있으면서도 규제심사 규모가 상대적으로 다른 부처에 비해 많은 산업통상자원부와 식품의약품안전처를 포함함으로써, 4개 부처에 한정된 분석이지만 우리나라 규제법률 입법에 대한 충분한 대표성을 확보하고자 하였다.[9][10] 2016-2018년 간 국토교통부, 산업통

8) 2018년 신설·강화 규제심사 법령 및 규제수가 총 572개 법률에 대해 1,083건으로 확인되며, 이 가운데 국토교통부는 97개 법률에 155건, 환경부는 63개 법률에 145건으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

9) 2018년 기준, 산업통상자원부는 31개 법률에 대해 54건의 규제심사가 이루어졌으며, 식품의약품안전처는 61개 법률에 대해 109건의 규제심사가 이루어졌다. 국토교통부와 환경부를 합산할 경우, 법률 규모로는 총 572개 중 44%, 규제심사 건수로는 총 1,083건 중 43%에 해당한다.

10) 흔히 정부기관을 규제기관과 진흥기관으로 분류할 때, 산업통상자원부는 대표적인 진흥기관으로 분류되고 있어 규제기관으로 설명하는 것에 다소 혼란이 있을 수 있다. 그러나 진입규제와 같이 특정 집단에 대한 지원이 다른 집단에 대해서는 규제로 인식될 수 있으며, 지원정책 과정에서 대상범

상자원부, 환경부, 식품의약품안전처의 4개 부처로 한정할 경우, 총 541개의 법률에 대해 총 3,822개의 조문이 제·개정되었으며, 이는 전체 2,085개 제·개정 법률 가운데 26%에 달하는 규모이다.

실증분석을 위한 변수의 구성에 대해서는, 다음의 〈표 1〉과 같이 살펴볼 수 있다.

〈표 1〉 실증분석을 위한 변수의 구성

변수		구분 및 정의
발의유형		• 의원발의, 위원장대안, 정부발의
입법유형		• 의원입법(의원발의 + 위원장대안), 정부입법(정부발의)
소관부처		• 국토부, 산업부, 환경부, 식약처
제·개정 여부		• 제정법률, 개정법률
규제입법	① 형식적 확인	• 국가법령정보센터 화면에서 '규'가 표시된 개별 조문의 확인
	② 내용적 확인	• 개별 조문에 대한 내용 검토를 통한 전문가 판단 결과 반영
	③ 실질적 입법 확인	• 제·개정 법안 검토를 통해 실질적인 규제 내용의 변경 확인
하위법령 위임·연계		• 동일 조항 및 조문 내 하위법령에 대한 위임·연계 명시 여부
하위법령 규제영향분석 수행		• 규제영향분석의 근거 법률이 실질적 규제입법에 해당하는 경우

먼저 발의유형과 입법유형에 대한 구분이며, 발의유형에서는 의원발의와 위원장대안, 정부발의를 구분하고 있으며, 입법유형에서는 의원발의와 위원장대안을 통합하여 의원입법과 정부입법으로 구분하였다. 또한 법률의 제·개정 여부를 구분하였으며, 개별 조문의 규모를 대상으로 분석이 이루어지는 특성을 감안할 때, 제정 법률의 경우에는 법률의 목적이나 정의 등 형식적 조문이 포함된 경우가 많아 통계적 분석 결과에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 이를 구분하고자 하였다.

한편 본 실증분석의 가장 중요한 부분인 규제입법의 확인과 관련해서는 3단계에 걸쳐 이를 확인하고자 하였다. 첫 번째는 형식적 확인의 단계이며, 제·개정된 법률 조문이 국가법령정보센터의 규제내용 화면에서 '규'로 표시되고 있는지 여부를 기준으로 하였다. 현재 법제처의 국가법령정보센터에서 공개되는 법령 조문에서는 행정규제로 등록된 경우에 대해 별도로 조문 앞에 '규'를 표시하여 구분하고 있으며, 이를 통해 객관적으로 규제입법 여부를 확인할 수 있다. 두 번째는 내용적 확인의 단계이며, 국가법령정보센터의 규제조문 표시 여부와 상관없이 해당 조문의 내용적 분석을 통해 규제입법 여부를 확인하였다. 앞서 언급하였듯이, 현행 행정규제의 등록 과정에서 실제 규제적 속성에도

위 및 기준, 절차 등에 대한 규제적 요소가 상당부분 개입될 수 있다는 점에서(이혁우, 2009: 176), 경제적 규제기관의 대표적 사례로 산업통상자원부를 포함하고 있다.

불구하고 미등록되거나 혹은 규제가 아님에도 불구하고 오등록될 가능성이 제기된다. 이러한 이유에서 전문가적 판단에 근거하여 재검토를 수행하였으며, 내용상 행정규제에 해당하는 법률조문을 구분하였다.[11] 한편 이 과정에서 과징금 및 과태료 등 벌칙에 대한 조문은 일관되게 비규제로 분류하여 분석이 이루어졌다.[12] 마지막 세 번째는 실질적 입법 확인의 단계이며, 각 법률 제·개정 내용의 검토를 통해 실질적인 규제조문의 내용적 변경과 관련이 있는 경우를 구분하여 규제입법으로 확인하였다. 규제조문의 변경과 관련한 내용이 있더라도 단순한 용어의 변경 등에 해당한다면 실질적인 규제입법이 이루어졌다고 보기 어려우며, 보다 구체적인 내용 검토를 통해 실질적인 규제내용 변경과 무관한 경우는 제외함으로써 최종적인 규제입법 여부를 확인할 수 있다.

이와 함께, 규제입법의 내용이 하위법령과 위임·연계 관계를 갖고 있는지에 대한 변수를 구성하였다. 해당 규제조문의 동일 조항 내에 직접적으로 하위법령과 위임·연계를 갖고 있을 수도 있으며, 해당 조항에 직접 명시되지는 않았으나, 동일 조문 내에서 해당 조항과 관련한 내용을 규정하고 있는 경우도 포함하여 확인하였다.[13] 하위법령 규제영향분석의 수행은 하위법령에 대한 위임·연계가 이루어진 경우에 한하여 규제입법으로서 규제영향분석의 수행이 이루어진 경우를 의미하며, 규제영향분석서 내에 근거법률이 앞서 제시한 실질적 규제입법에 해당하는 경우로 한정하여 파악하였다. 본 연구에서는 2016년 4월부터 2019년 5월 말까지 작성된 하위법령에 대한 규제영향분석서를 대상으로 근거법률이 실질적 규제입법에 해당하는 경우를 매칭하여 분석을 실시하였으며, 따라서 2019년 6월 이후에 규제영향분석이 이루어진 경우는 분석에 포함되지 않고 있다.[14]

---

11) 일반적으로 행정규제의 판단여부가 업무지침 등에도 불구하고 규제심사관의 전문성에 크게 의존하고 있는 것에 비해, 순환보직으로 인해 업무경력이 짧은 규제심사관의 배치가 많아 전문성의 부족이 지적된다. 정성적인 판단에도 불구하고, 규제정책 분야에 대한 10년 이상의 연구경력을 갖춘 전문가의 재검토 결과라는 점에서 결과의 신뢰성을 제고하고자 하였다.

12) 과징금 및 과태료 규정은 지난 2018년 3월부터 「행정규제기본법」 개정을 통해 해당 법령을 통한 행정규제 관리의 적용대상에서 제외되고 있으며, 법률에 따라 '규'가 표시된 경우와 그렇지 않은 경우가 혼재되고 있어 일괄적으로 분석에서 배제하였다.

13) 본 연구에서는 규제입법의 집행에 영향을 줄 수 있는 하위법령에 대해 위임관계 외에도 연계관계를 상정하여 분석하고 있다. 위임관계는 "구체적인 기준과 절차에 대해서는 대통령령으로 정한다" 등과 같이, 해당 법률의 직접적인 하위법령과의 관계를 규정하고 있는 경우이며, 연계관계는 "구체적인 대상 범위는 건축법 시행령에서 정하는 바에 따른다"와 같이 해당법령의 직접적인 하위법령은 아니지만 관련 하위법령과의 관련성을 구체적으로 명시한 경우로 상정하였다.

14) 예컨대, 2018년 말에 법률이 제·개정되었으나 시행시점이 1년 후인 2019년 말로 설정된 경우에는 시행시점이 도래되지 않아 하위법령에 대한 규제영향분석이 이루어지지 않았을 가능성이 존재한다. 그러나 이러한 시행시점의 문제가 본 연구의 분석대상인 입법유형에 따라 크게 다르지 않을 것이라는 점에서 입법 연도별 차이를 구분하고 있지는 않다.

분석 방법과 관련해, 정부입법과 의원입법의 유형별로 규제입법 빈도의 통계적 차이를 검증하기 위해 교차분석을 통한 카이제곱검정(chi-square test) 방식을 활용하였다. 의원발의 및 위원장대안을 의원입법으로 통합하여 정부입법과 비교하기 위해 규제/비규제 여부에 따른 2×2 교차분석을 실시하였으며, 의원발의 및 위원장 대안을 구분하여 정부입법과 비교하기 위해 규제/비규제 여부에 따른 3×2 교차분석도 실시하였다. 3×2 교차분석에서는 집단간에 차이 여부는 확인할 수 있으나 어떠한 집단 간에 차이가 있는지를 확인할 수는 없다는 한계가 제기되며, 개별 집단 간 유의성 검정을 위해 Bonferroni 보정방법을 활용하였다.[15)]

2. 분석 결과

1) 기초통계 및 주요 의원입법 규제의 내용 파악

2016년부터 2018년까지 3년간 4개 부처 소관 법률의 제·개정 건수는 총 541건이며 3,822개의 법률조문이 제·개정되었다. 이 가운데 제정은 18개 법률에 대해 563개 조문으로 개별 법률 당 평균 31.3개 조문으로 구성되고 있다. 개정은 523개 법률에 대해 3,259개 조문이 해당되며, 평균 6.2개 조문으로 구성되고 있어 법률 제정에 비해 대상 조문 규모가 1/5 수준이다. 전체 대상 법률 가운데, 제정 법률의 비율이 평균 3.3%에 달하지만, 발의유형 및 소관부처별로 제정 법률의 비율이 다소 편차를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 제정 법률의 조문 수가 개정 법률의 조문 수보다 상당히 많은 상황에서 제정 법률의 비율이 발의유형이나 소관부처별 규제입법 비율의 차이를 파악하는데 영향을 미칠 가능성이 제기된다. 따라서 아래에서는 전체 조문 가운데 규제입법 비율에 대한 분석과 제정 법률을 제외한 조문 가운데 규제입법 비율에 대한 결과를 비교하여 분석할 필요가 있다.

15) 각 분석 결과에서 p값과 alpha를 집단 간 비교한 총 횟수로 나누어진 값으로 비교하여 개별 집단 간 유의성을 검정한다. 집단이 3개일 경우 Mann-Whitney U 검정의 총 횟수는 A-B, A-C, B-C 3회이므로 유효수준을 alpha/3=0.5/3=0.167로 설정하여 비교한다(정연수·이지원·김중복, 2016: 108).

〈표 2〉 분석대상 제·개정 법률 및 조문 규모

		제정 법률		개정 법률		합계	
		법률	조문	법률	조문	법률	조문
발의 유형별	의원발의	5(1.7%)	136(27.2)	281	937(3.3)	286	1,073(3.8)
	위원장대안	11(5.1%)	368(33.5)	203	1,958(9.6)	214	2,326(10.9)
	정부발의	2(4.9%)	59(29.5)	39	364(9.3)	41	423(10.3)
소관 부처별	국토교통부	7(2.5%)	175(25.0)	270	1,601(5.9)	277	1,776(6.4)
	산업통상부	1(0.9%)	20(20.0)	112	441(3.9)	113	461(4.1)
	환경부	7(7.0%)	277(39.6)	93	724(7.8)	100	1,001(10.0)
	식약처	2(4.3%)	65(32.5)	44	474(10.8)	46	539(11.7)
	공동소관	1(20.0%)	26(26.0)	4	19(4.8)	5	45(9.0)
합계		18(3.3%)	563(31.3)	523	3,259(6.2)	541	3,822(7.1)

주) 조문 항목의 괄호 안은 법률당 평균 조문 수를 의미

본 연구에서는 의원입법 가운데 규제입법을 구분하여 확인하는 것에 초점을 맞추고 있다. 이와 관련해, 개별 조문을 중심으로 정량적 분석을 수행하기에 앞서, 4개 부처의 소관법률에 대해 2016-2018년 동안 이루어진 의원입법 가운데 주요한 규제입법의 내용을 다음의 〈표 3〉에서 간략히 정리하고 있다. 규제내용만으로는 의원입법 규제가 정부입법 규제에 비해 특별한 차이를 보인다고 판단되지 않으나, 건축물의 내진설계나 건설인부에 대한 인건비 체불방지, LPG 연료 차량의 확대, 생활폐기물 오염관리, 의료부문 리베이트 근절, 어린이의 고카페인 섭취 등 사회적으로 상당히 관심도가 높은 사안에 대한 규제입법이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 적어도 정부입법 규제와 비교해 의원입법 규제의 사회적 중요성이 낮다고 볼 수 없으며, 동일한 규제입법이라도 상대적 중요성에 따른 차이로 인해 의원입법과 정부입법의 규모 차이를 결코 간과할 수 없을 것이다.[16]

16) 1998년 「행정규제기본법」이 시행되기 직전인 제14대 국회(1992-1996)에서 정부입법과 의원입법의 비율이 각각 51.8%와 48.2%로 규제품질관리제도가 본격적으로 도입되기 전에도 의원입법의 비율이 낮지 않은 편으로 파악된다. 그러나 입법비중에도 불구하고 중요한 규제입법은 정부입법을 통해 진행되면서 전반적인 규제입법을 행정부가 주도한 것으로 평가된다.

〈표 3〉 소관부처별 주요 의원입법 규제 내용 파악

소관부처	규제 내용
국토교통부	• 항공안전법(개정, 2016.1.17.): 사고예방 및 안전운항에 필요한 장비 추가 대상 항공기 범위(5,700kg 이하) 확대 등 • 건설산업기본법(개정, 2017.3.21.): 내진등급 및 내진능력 표시 의무, 공공발주자 직접 시공 준수여부 확인 의무 등 • 건설산업기본법(개정, 2018.12.18.): 발주자 임금직불 의무화, 하도급 지연이자제, 건설사의 고용관리 책임강화, 타워크레인 대여업체 선정 시 발주자의 사전승인 의무 등
산업통상부	• 산업표준화법(개정, 2016.12.2.): 인증 취소 후 1년 이내 지위승계 금지, 인증제품 제조공장 또는 사업장, 인증서비스 제공 사업장 이전에 대한 이전심사 신설 등 • 액화석유가스 안전관리 및 사업법(개정, 2017.10.31.): 미세먼지 저감 관련 다목적형 승용자동차와 기타형 승용자동차에 대한 LPG 연료 사용 제한 완화 등 • 전기용품 및 생활용품 안전관리법(전부개정, 2017.12.31.): 안전기준준수대상생활용품 유형 신설, 안전확인대상제품 병행수입 시 안전인증 또는 확인신고 의무 완화, 온라인 판매시 관련 정보 게시 의무, 제품안전 관련 사항의 고지의무 등 • 고압가스 안전관리법(개정, 2018.12.11.): 특정고압가스를 공급하는 고압가스 제조자 및 판매자의 사용자에 대한 신고 여부 및 사용시설의 검사 확인 의무 등
환경부	• 화학물질관리법(개정, 2016.12.27.): 유해화학물질 및 시약용 유해화학물질의 통신판매에 대한 본인 인증 절차 마련, 해당 용도 판매에 대한 표기 의무 등 • 대기환경보전법(개정, 2017.11.28.): 냉매회수업에 대한 등록제 도입, 황함유기준을 초과하는 연료의 공급·판매 또는 사용자에 대한 제재 강화 등 • 실내공기질 관리법(개정, 2017.12.12.): 권고기준을 초과한 취약계층 이용시설에 대한 관련 설비 설치 조치 등 • 실내공기질 관리법(개정, 2018.4.17.): 오염물질 방출 건축자재의 사용제한, 오염물질 방출 확인 시험기관의 지정 기준 등 • 화학물질관리법(개정, 2018.6.12.): 금지물질에 대한 제한용도 사용 금지, 위반에 대한 벌칙 규정 강화 등 • 폐기물관리법(개정, 2018.12.14.): 생활폐기물 수집·운반 관련 안전기준에 따른 안전점검과 실태조사 수행, 안전기준 미준수에 대한 허가 취소 등 벌칙 규정 등
식품의약품안전처	• 의료기기법(개정, 2016.12.2.): 의료기기 제공에 따른 경제적 이익 제공에 대한 지출보고서 작성 의무화, 의료기기 표준코드 표기 및 제조업자의 보고 의무 등 • 약사법(개정, 2016.12.2.): 의약품 용기 및 포장에 대한 성분 명칭 표시 강화, 휴업자에 대한 국가필수의약품 보유현황 보고, 리베이트 방지를 위한 지출보고서 보관의무 등 • 어린이 식생활안전관리 특별법(2018.3.13.): 학교 내 커피 등 고카페인 함유 식품 판매 금지 등 • 위생용품 관리법(제정, 2017.4.17.): 위생용품 영업신고 및 표시기준 등 • 축산물위생관리법(개정, 2018.12.11.): 검사원의 의무적 채용 배치, 이물 신고에 대한 영업자의 보고 의무 등 • 화장품법(개정, 2020.1.16.): 영·유아 및 어린이 사용 화장품에 대한 안전성 입증자료 작성 및 보관 의무 등

2) 유형별 규제입법의 규모 및 특성 분석

다음의 〈표 6〉은 발의유형 및 입법유형별로 규제입법의 비율을 비교하고 있으며, 전

체 3,822개 조문 가운데 규제입법에 해당하는 조문이 19.7%인 752개로 파악된다. 먼저 입법유형별로 의원입법과 정부입법을 비교하면, 정부입법 중 규제입법 비율이 16.5%인데 비해 의원입법 중 규제입법 비율이 20.1%로 의원입법의 규제비율이 상대적으로 높은 편이며, 낮은 수준이지만 통계적으로 유의성이 확인된다. 그러나 발의유형으로 구분하여 살펴보면, 정부발의입법과 비교할 때, 위원장대안입법에 대해서 통계적 차이를 확인할 수 있으며, 의원발의에서의 규제입법 비율은 정부발의에서의 규제입법 비율과 큰 차이가 없는 것으로 파악된다. 이는 의원발의입법과 정부발의입법에 따른 규제입법의 절대적 규모의 차이는 있을지언정, 의원발의입법이 정부발의입법에 비해 특별히 규제입법의 비율이 높지는 않다는 것을 확인하고 있다. 입법유형에 따른 분석에서는 의원입법의 규제지향성이 상대적으로 높은 것으로 파악될 수 있지만, 실제로는 의원발의입법의 특성보다는 위원장발의입법의 특성으로 분석된다. 이와 같은 결과는 제정법률 부분을 제외하고 개정법률만을 대상으로 한 분석에서도 동일하게 나타나고 있으며, 의원입법으로 통칭하기보다는 위원장대안입법에서의 규제지향성이 상대적으로 높다고 표현하는 것이 보다 정확한 분석결과라고 할 수 있다.

〈표 4〉 발의유형 및 입법유형별 규제입법 비율 비교

		발의유형			입법유형		합계
		의원	위원장	정부	의원입법	정부입법	
전체	규제	182 (17.0%)	500 (21.5%)†	70 (16.5%)	682 (20.1%)†	70 (16.5%)†	752 (19.7%)
	비규제	891 (83.0%)	1,826 (78.5%)†	353 (83.5%)	2,717 (79.9%)†	353 (83.5%)†	3,070 (80.3%)
	합계	1,073 (100.0%)	2,326 (100.0%)	423 (100.0%)	3,399 (100.0%)	423 (100.0%)	3,822 (100.0%)
개정법률	규제	162 (17.3%)	436 (22.3%)*	60 (16.5%)	598 (20.7%)†	60 (16.5%)†	658 (20.2%)
	비규제	775 (82.7%)	1,522 (77.7%)*	304 (83.5%)	2,297 (79.3%)†	304 (83.5%)†	2,601 (79.8%)
	합계	937 (100.0%)	1,958 (100.0%)	364 (100.0%)	2,895 (100.0%)	364 (100.0%)	3,259 (100.0%)

주1) † ; p〈0.1, *; p〈0.5, **; P〈0.01
주2) 발의유형의 통계적 검정은 정부발의에 비교하여 의원발의와 위원장대안의 개별 비교검정 결과 표시

한편, 규제입법이 이루어진 경우에도 그 방향성에 따라 신설·강화 규제와 폐지·완화 규제로 구분하여 〈표 5〉에서 그 결과를 살펴볼 수 있다. 전체 752개 규제입법 조문 가운데 83.5%가 규제의 신설·강화에 해당하는 것으로 파악된다. 입법유형별로는 의원입법에

서의 신설·강화 비율이 84.0%로 정부입법에서의 신설·강화비율보다 다소 높은 편으로 확인되나, 통계적으로 유의성을 갖는 차이로 보기는 어렵다. 발의유형별로도 위원장대안의 경우에 상대적으로 의원발의나 정부발의에 비해 규제의 신설·강화비율이 높은 편이나 통계적인 차이로 판단되지는 않는다. 물론 제정법률을 제외한 개정법률에 한정한 분석에서는 입법유형에 따라 의원입법 규제에서 신설·강화비율이 유의수준 10%에서 정부입법 규제에 비해 높은 것으로 파악된다. 그러나 이러한 결과 역시 발의유형에 따라 세분화된 분석에서는 정부발의에 비해 의원발의 규제입법에서의 신설·강화 비율이 특별한 차이를 보이고 있지 않는다는 점에서 의원입법 규제에서 신설·강화 비율이 높다고 판단하기에는 근거가 부족하다.

〈표 5〉 방향성에 따른 유형별 규제입법 비율 비교

		발의유형			입법유형		합계
		의원	위원장	정부	의원입법	정부입법	
전체	신설·강화	143 (78.6%)	430 (86.0%)	55 (78.6%)	573 (84.0%)	55 (78.6%)	628 (83.5%)
	폐지·완화	39 (21.4%)	70 (14.0%)	15 (21.4%)	109 (16.0%)	15 (21.4%)	124 (16.5%)
	합계	182 (100.0%)	500 (100.0%)	70 (100.0%)	682 (100.0%)	70 (100.0%)	752 (100.0%)
개정법률	신설·강화	130 (80.2%)	369 (84.6%)	45 (75.0%)	499 (83.4%) †	45 (75.0%) †	544 (82.7%)
	폐지·완화	32 (19.8%)	67 (15.4%)	15 (25.0%)	99 (16.6%) †	15 (25.0%) †	114 (17.3%)
	합계	162 (100.0%)	436 (100.0%)	60 (100.0%)	598 (100.0%)	60 (100.0%)	658 (100.0%)

주1) † ; p〈0.1, *; p〈0.5, **; P〈0.01
주2) 발의유형의 통계적 검정은 정부발의에 비교하여 의원발의와 위원장대안의 개별 비교검정 결과 표시

발의유형 및 입법유형별 규제지향성에 대한 판단을 위해 소관부처에 따른 추가적 분석을 실시하였으며, 〈표 6〉을 통해 4개 부처별 규제입법 비율을 살펴볼 수 있다. 입법유형에 따른 분석에서, 국토부와 산업부의 경우에는 의원입법과 정부입법에서의 규제입법 비율에 통계적 차이를 확인할 수 있으나, 그 방향성이 다르게 나타나고 있다. 즉, 국토부에서는 의원입법에서의 규제입법 비율이 높게 나타나고 있는 것에 비해, 산업부에서는 정부입법에서의 규제입법 비율이 상대적으로 높은 편이다. 발의유형에 따른 분석결과를 살펴보면, 국토부의 소관법률에서는 정부발의에 비해 의원발의와 위원장대안의 규제입

법 비율이 모두 높게 나타나지만 의원발의와 정부발의 간의 규제입법 비율의 차이는 통계적 유의수준이 낮은 편이다. 산업부의 소관법률에서는 정부발의에 비해 오히려 위원장대안의 규제입법 비율이 상당히 낮게 나타나고 있으며, 의원발의와 정부발의 간의 차이는 확인되지 않고 있다. 결과적으로 앞선 〈표 4〉의 분석 결과도 국토부 소관법률에 대한 특수성이 크게 반영되었으며, 다른 3개 부처들의 규제입법 비율을 감안할 때 의원입법의 규제지향성이 정부입법에 비해 특별히 높은 수준이라고 판단하기에는 근거가 부족하다.

〈표 6〉 소관부처에 따른 유형별 규제입법 비율 비교

		발의유형			입법유형		합계
		의원	위원장	정부	의원입법	정부입법	
국토부	규제	82 (12.1%)†	196 (20.0%)**	5 (4.3%)	278 (16.7%)**	5 (4.3%)**	283 (15.9%)
	비규제	598 (87.9%)†	785 (52.6%)**	110 (95.7%)	1,383 (83.3%)**	110 (95.7%)**	1,493 (84.1%)
	합계	680 (100.0%)	981 (100.0%)	115 (100.0%)	1,661 (100.0%)	115 (100.0%)	1,776 (100.0%)
산업부	규제	67 (29.3%)	19 (11.7%)**	23 (33.3%)	86 (21.9%)*	23 (33.3%)*	109 (23.6%)
	비규제	162 (70.7%)	144 (88.3%)**	46 (66.7%)	306 (78.1%)*	46 (66.7%)*	352 (76.4%)
	합계	229 (100.0%)	163 (100.0%)	69 (100.0%)	392 (100.0%)*	69 (100.0%)*	461 (100.0%)
환경부	규제	20 (18.3%)	118 (17.1%)	31 (15.5%)	138 (17.2%)	31 (15.5%)	169 (16.9%)
	비규제	89 (81.7%)	574 (82.9%)	169 (84.5%)	663 (82.8%)	169 (84.5%)	832 (83.1%)
	합계	109 (100.0%)	692 (100.0%)	200 (100.0%)	801 (100.0%)	200 (100.0%)	1,001 (100.0%)
식약처	규제	10 (41.7%)	165 (34.7%)	11 (28.2%)	175 (35.0%)	11 (28.2%)	186 (34.5%)
	비규제	14 (58.3%)	311 (65.3%)	28 (71.8%)	325 (65.0%)	28 (71.8%)	353 (65.5%)
	합계	24 (100.0%)	476 (100.0%)	39 (100.0%)	500 (100.0%)	39 (100.0%)	539 (100.0%)

주1) *; p〈0.5, **; P〈0.01
주2) 발의유형의 통계적 검정은 정부발의에 비교하여 의원발의와 위원장대안의 개별 비교검정 결과 표시

3) 유형별 하위법령 연계 및 규제영향분석 수행 정도

다음의 〈표 7〉은 규제입법을 대상으로 관련 하위법령과의 위임·연계 정도를 비교하고 있다. 전체 규제입법 조문 752개 가운데 64.6%에서 하위법령과의 위임 또는 연계관계를 확인할 수 있으며, 상위법률에 규정된 내용에 영향을 미칠 수는 없지만 하위법령을 통해 규제적용의 범위나 기준, 절차 등에 있어 규제입법의 보완 가능성을 예상할 수 있다. 입법유형별로 의원입법의 경우 전체 규제입법의 65.4%가 하위법령과의 위임·연계 관계를 보이고 있으며, 정부입법에 대한 위임·연계비율보다 높은 수준이나 통계적 차이로 보기는 어렵다. 발의유형으로 구분한 분석 결과에서도 정부발의에 비해 의원발의 규제입법에서 하위법령과의 위임·연계 정도가 유사한 수준으로 파악된다. 이러한 결과는 제정법률을 제외한 개정법률에 대한 분석 결과에서도 동일하다. 결국 의원입법을 통한 규제입법이든 정부입법을 통한 규제입법이든 하위법령과의 위임·연계를 통한 규제입법의 체계성은 크게 차이를 보이지 않는다고 할 수 있다.

〈표 7〉 유형별 규제입법에 따른 하위법령 위임·연계 비율 비교

		발의유형			입법유형		합계
		의원	위원장	정부	의원입법	정부입법	
전체	위임·연계	113 (62.1%)	333 (66.6%)	40 (57.1%)	446 (65.4%)	40 (57.1%)	486 (64.6%)
	무관	69 (37.9%)	167 (33.4%)	30 (42.9%)	236 (34.6%)	30 (42.9%)	266 (35.4%)
	합계	182 (100.0%)	500 (100.0%)	70 (100.0%)	682 (100.0%)	70 (100.0%)	752 (100.0%)
개정법률	위임·연계	94 (58.0%)	278 (63.8%)	31 (51.7%)	372 (62.2%)	31 (51.7%)	403 (61.2%)
	무관	68 (42.0%)	158 (36.2%)	29 (48.3%)	226 (37.8%)	29 (48.3%)	255 (38.8%)
	합계	162 (100.0%)	436 (100.0%)	60 (100.0%)	598 (100.0%)	60 (100.0%)	658 (100.0%)

주1) †; p〈0.1, *; p〈0.5, **; P〈0.01
주2) 발의유형의 통계적 검정은 정부발의에 비교하여 의원발의와 위원장대안의 개별 비교검정 결과 표시

다음의 〈표 8〉에서는 하위법령과 위임·연계를 보이는 규제입법 가운데 하위법령에 대한 규제영향분석이 수행된 정도를 유형별로 비교하고 있다. 앞서 〈표 7〉에서 486개의 규제조문이 하위법령과 위임·연계를 보이는 것으로 파악하였으며, 이 가운데 22.2%의

규제조문이 관련 하위법령에 대한 규제영향분석이 수행된 것으로 분석된다. 앞서 하위법령과의 위임·연계 비율이 64.6%임을 고려하면 전체 규제입법 중 14.3%에 대해 하위법령에서 규제영향분석이 수행된 것으로 해석할 수 있다. 입법유형별 분석 결과, 의원입법에서 하위법령을 통해 규제영향분석이 수행된 비율이 20.2%로 정부입법에서의 수행비율 45.0%의 절반 수준으로 파악되며, 유의수준 1%에서 통계적 차이가 확인된다. 발의유형으로 세분하여 살펴보면, 정부발의에 비해 의원발의 및 위원장 발의 모두 상당히 낮은 규제영향분석 수행비율을 나타내고 있다는 점에서 의원입법 규제와 정부입법 규제의 특징적 차이로 확인된다. 개정법률에 한정한 분석에서도 통계적 유의성이 낮아지기는 했으나 의원입법과 정부입법 간에 유의수준 5%에서 하위법령 규제영향분석 수행 정도에 차이를 보이며, 발의유형별 분석에서도 정부발의에 비해 의원발의의 경우에 유의수준 10%에서 하위법령의 규제영향분석 수행비율이 낮은 것으로 확인된다.

〈표 8〉 유형별 규제입법에 따른 하위법령의 규제영향분석 수행 비율 비교

		발의유형			입법유형		합계
		의원	위원장	정부	의원입법	정부입법	
전체	수행	22 (19.5%)**	68 (20.4%)**	18 (45.0%)	90 (20.2%)**	18 (45.0%)**	108 (22.2%)
	미수행	91 (80.5%)**	265 (79.6%)**	22 (55.0%)	356 (79.8%)**	22 (55.0%)**	378 (77.8%)
	합계	113 (100.0%)	333 (100.0%)	40 (100.0%)	446 (100.0%)**	40 (100.0%)**	486 (100.0%)
개정법률	수행	17 (18.1%) †	61 (21.9%)	12 (38.7%)	78 (21.0%)*	12 (38.7%)*	90 (22.3%)
	미수행	77 (81.9%) †	217 (78.1%)	19 (61.3%)	294 (79.0%)*	19 (61.3%)*	313 (77.7%)
	합계	94 (100.0%)	278 (100.0%)	31 (100.0%)	372 (100.0%)	31 (100.0%)	403 (100.0%)

주1) † ; p〈0.1, *; p〈0.5, **; P〈0.01
주2) 발의유형의 통계적 검정은 정부발의에 비교하여 의원발의와 위원장대안의 개별 비교검정 결과 표시

법률 수준의 규제입법과 하위법령 간에 위임·연계가 있더라도 해당 하위법령이 규제입법의 성격을 가질 때만 규제영향분석이 수행된다는 점에서, 규제영향분석 수행비율의 차이는 입법유형 및 발의유형별 규제입법 관련 하위법령의 행정규제 비율의 차이로도 볼 수 있다. 하위법령에 대한 위임·연계비율이 유사하더라도 의원입법의 경우에 실질적인 규제입법의 내용이 위임되거나 연계되는 비율이 낮은 것으로 해석 가능하다. 물론 관련

하위법령 입법에 대한 행정부의 적극성에 대한 차이도 원인으로 고려할 수 있다. 의원입법의 경우에는 상대적으로 정부입법에 비해 입법의도에 대한 수용도가 낮을 수 밖에 없으며, 규제집행과 관련한 상위법의 위임·연계에도 불구하고 하위법령을 통해 구체적인 규제입법을 진행하지 않을 가능성도 있기 때문이다. 비록 이러한 가능성이 크지는 않겠지만, 이러한 규제영향분석 수행 비율의 차이는 의원입법 규제를 입안한 국회뿐만 아니라 규제집행을 담당하는 행정부 차원에서도 고민할 부분이 있음을 지적할 수 있다.

규제입법에 대한 하위법령과의 위임·연계 및 규제영향분석 수행 비율과 관련해 경제부처와 사회부처에 따른 유형별 분석을 수행하였다. 하위법령과의 위임·연계에 대해서는 종합적 분석과 마찬가지로 경제부처와 사회부처 모두에서 의원입법 규제에 대한 하위법령의 위임·연계 비율이 정부입법 규제에 비해 다소 높게 파악되나 통계적으로 유의미한 차이로 파악되지는 않았다. 다만, 산업통상자원부에 대한 분석에서는 의원발의를 통한 의원입법을 중심으로 하위법령 위임·연계비율이 정부입법에 비해 통계적으로 유의미한 수준에서 높게 확인되고 있어 부처별 특성을 살펴볼 수 있다.

물론 이러한 분석 결과도 소관부처 따라 일반적인 분석인지에 대해서는 확인이 필요하며, 다음의 〈표 9〉는 경제부처(국토부, 산업부)와 사회부처(환경부, 식약처)로 구분하여 분석결과를 비교하고 있다.[17] 입법유형별 분석 결과, 정부입법에서의 하위법령 규제영향분석 수행비율이 두 부처 유형 모두에서 높은 편이나, 경제부처에서는 통계적 유의성이 확인되고 있지 않다. 발의유형으로 구분할 경우에 정부발의에 비해 위원장발의에서 통계적 차이가 확인되나 의원발의와 정부발의 간에 특별한 차이는 확인되지 않는다. 반면, 사회부처에 대한 분석 결과에서는 앞서 〈표 8〉의 분석결과와 동일하게 나타나고 있다. 경제부처에 비해 사회부처에서 의원입법을 통한 규제입법의 하위법령 규제영향분석의 낮은 수행비율이 상대적으로 뚜렷하게 확인된다. 그러나 경제부처에서는 그 경향성이 다소 모호하며, 이는 경제부처의 정부입법 규제와 관련한 하위법령 규제영향분석 수행비율이 사회부처에 비해 현저하게 낮은 이유에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

17) 앞선 〈표 6〉과 같이 소관부처별 분석을 하기에는 표본수가 극히 작아 경제부처와 사회부처로 이분화하여 분석하였다.

〈표 9〉 유형별 규제입법에 따른 소관부처별 하위법령의 규제영향분석 수행 비율 비교

		발의유형			입법유형		합계
		의원	위원장	정부	의원입법	정부입법	
경제부처	수행	19 (20.4%)	11 (8.5%)*	4 (28.6%)	30 (13.5%)	4 (28.6%)	34 (14.4%)
	미수행	74 (79.6%)	118 (91.5%)*	10 (71.4%)	192 (86.5%)	10 (71.4%)	202 (85.6%)
	합계	93 (100.0%)	129 (100.0%)	14 (100.0%)	222 (100.0%)	14 (100.0%)	236 (100.0%)
사회부처	수행	3 (15.0%)†	57 (27.9%)*	14 (53.8%)	60 (26.8%)**	14 (53.8%)**	74 (29.6%)
	미수행	17 (85.0%)†	147 (72.1%)*	12 (46.2%)	164 (73.2%)**	12 (46.2%)**	176 (70.4%)
	합계	20 (100.0%)	204 (100.0%)	26 (100.0%)	224 (100.0%)	26 (100.0%)	250 (100.0%)

주1) *; p〈0.5, **; P〈0.01
주2) 발의유형의 통계적 검정은 정부발의에 비교하여 의원발의와 위원장대안의 개별 비교검정 결과 표시

4) 연구가설의 검증 및 정책적 함의

실증분석 결과를 바탕으로 앞서 제시한 연구가설에 대한 검증 결과를 〈표 10〉과 같이 정리할 수 있으며, 이와 관련해 정책적 함의를 다음과 같이 논할 수 있을 것이다.

〈표 10〉 실증분석을 통한 연구가설의 검증결과

연구가설	검증결과
H1. 의원입법의 규제입법 비율이 상대적으로 높음	△
H1.1. 의원입법의 신설·강화 규제입법 비율이 상대적으로 높음	×
H2. 의원입법 규제의 하위법령 위임·연계 비율이 상대적으로 낮음	×
H2.1. 의원입법 규제 관련 하위법령에 대한 규제영향분석 수행 비율이 상대적으로 낮음	○

첫째, 정부입법에 비해 의원입법에서 규제입법의 비율이 상대적으로 높은 것으로 보기에 모호하며, 연구가설 H1의 채택을 보류한다. 흔히 의원입법으로 통칭하는 위원장대안을 포함한 분석 결과에 따르면 의원입법의 규제지향성이 상대적으로 정부입법에 비해 높다고 할 수 있다. 그러나 위원장대안을 제외하고 순수한 의원발의와 정부발의 규제입법을 비교한다면, 둘 간의 규제지향성에는 큰 차이가 없는 것으로 파악된다. 일반적으로 정책적 관심도가 높은 사안에 대해 유사한 법률안이 제출되어 위원장대안으로 통합·조

정됨을 감안하면, 당사자간 이해관계가 첨예하게 엇갈리는 규제입법안의 경우 최초 발의의 형태와 상관없이 위원장대안으로 통합·조정될 가능성이 클 것으로 판단된다. 결국 위원장대안의 형태로 발의되었기 때문에 규제지향성이 높은 것이 아니라, 의원발의든 정부발의든 상관없이 규제지향성이 높은 입법안이 위원장대안의 형태로 최종 발의된다고 보는 것이 합리적일 것이다.

하위가설로서 규제입법 비율 가운데 신설·강화규제 비율의 차이를 분석한 결과에서도 개정법률을 대상으로 한 제한적 분석에서 위원장대안과 정부발의에 따른 차이가 일부 확인되나, 전반적으로 의원입법에서 신설·강화규제에 대한 비율이 높게 나타나는 것으로 판단하기에는 근거가 부족하다. 기존 양금승(2016)의 연구에서 의원입법에 대한 신설·강화 규제비율이 정부입법에 비해 상당히 높게 나타난 것으로 분석하고 있으며, 본 연구와 분석시기 및 방법 등에 차이가 있음을 고려하더라도 상반된 결과를 확인할 수 있다. 정부입법에서와 같이 적극적인 규제폐지·완화의 노력은 기대할 수 없지만, 의원입법에서도 정치적 부담으로 인해 신설·강화되는 규제입법을 적극적으로 추진할 가능성이 크지는 않을 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 하위법령을 통한 규제입법의 관리와 관련해, 정부입법 규제와 의원입법 규제에서 하위법령과의 위임·연계 비율에 통계적 차이가 없는 것으로 파악되며, 연구가설 H2의 채택을 기각한다. 통계적으로 유의한 차이로 보기는 어렵지만 오히려 의원입법 규제에서 하위법령과의 위임·연계 비율이 높게 나타나고 있으며, 의원입법 규제에 대해 행정입법을 통한 행정부의 관여 가능성이 정부입법 규제에 비해 특별히 낮을 것으로 예상되지는 않는다. 의원입법 규제에 대한 품질관리의 필요성을 주장하는 많은 연구들이 국회 내에서의 품질관리방안에 초점을 맞추고 있으나, 차선책으로 규제입법이 행정부로 이송된 이후에 행정부 내에서 품질관리를 수행하는 방안을 고민할 수 있을 것이다. 본 연구의 분석 결과에서는 의원입법 규제 조문의 65.4%에 대해 명시적으로 하위법령에 대한 위임·연계 내용을 확인할 수 있었으며, 비록 규제입법의 본질적 내용이 아닌 제한적 수준에서라도 상당수의 의원입법 규제에 대한 품질관리의 가능성을 기대할 수 있다.[18]

그러나 하위가설에 대한 검증과 관련해, 규제입법의 하위법령에 대한 규제영향분석 수행 비율이 정부입법에 비해 의원입법에서 낮게 나타났으며, 통계적 유의성도 상당히

18) 예컨대, 지난 2019년 11월에 위원장 대안발의를 통해 개정된 「건설근로자의 고용개선 등에 관한 법률」에서는 건설근로자에 대한 임금의 구분지급 및 확인제도를 도입하면서, “국가, 지방자치단체 또는 대통령령으로 정하는 자가 발주하는 건설공사”에 적용할 것을 규정하였다. 2020년 1월에 입법예고된 동법률의 시행령안에서는 적용대상의 범위를 공공공사로 한정하고 있으며, 시행령에 대한 규제영향분석서에는 민간부문 원하도급사가 부담해야 하는 규제준수비용의 과도함으로 인해 공공공사에만 우선적으로 적용하는 대안을 선택하고 있다.

높은 것으로 확인된다. 하위법령에 대한 위임·연계 비율은 의원입법과 정부입법에서 큰 차이가 없으나, 규제영향분석이 적용되는 규제권한과 관련한 위임·연계 비율은 의원입법에서 현저히 낮은 것으로 해석된다. 이는 반대로 의원입법을 통한 규제입법이 정부입법에 비해 상세한 내용까지 법률에서 규정하고 있는 것으로도 해석되며, 의원입법 규제에 대한 문제를 상위법률과 하위법령 간 효율적인 규제입법 체계에 대한 문제로 접근할 필요성을 지적한다. 한편 이러한 의원입법과 정부입법 간의 하위법령 규제영향분석 수준의 차이가 행정부의 행태적인 측면에서 해석될 수도 있을 것이며, 이 경우 의원입법 규제의 효과적 집행을 위해 행정부 차원의 행정입법이 적극적으로 이루어지고 있는지에 대한 검토와 제도개선이 요구된다.

Ⅳ. 결 론

과거에 비해 의원입법 규제가 급증한 것은 확실한 사실이다. 그러나 단순히 의원입법 규제가 많아진 것만으로 의원입법 규제에 대한 특별한 관리제도의 필요성을 주장하기에는 근거가 부족하다. 국회의 입법기능 확대로 전체 의원입법 규모가 급증한 상황에서 의원입법 규제가 특별히 증가되었다고 보기는 어렵기 때문이다. 본 연구에서는 '의원입법'이 아닌 '의원입법 규제'에 대한 실증적 분석을 통해 '의원입법 규제'의 문제에 대한 보다 구체적이고 현실적인 대안 모색을 위한 실마리를 찾고자 하였다.

규제입법이 많은 4개 주요 행정부처에 대한 최근 3년간의 입법결과를 조문단위로 분석한 결과, 일반적으로 의원입법이라고 통칭하는 수준에서는 정부입법에 비해 의원입법의 규제입법비율이 높은 것으로 파악되나, 실제 순수한 의원발의와 정부발의 입법결과를 비교할 때는 규제입법비율에 큰 차이가 없는 것으로 판단된다. 신설·강화규제에 대한 비율 역시 큰 차이가 있다고 보기는 어렵다. 이러한 결과는 최초 정부발의와 의원발의의 동일한 규제입법 비율을 전제할 때, 우회입법 및 청부입법으로 인해 의원발의를 통한 규제입법 비율이 정부발의에 비해 높을 것이라는 기존의 논리와 배치되는 결과이다. 행정부 내 규제심사제도로 인해 우회입법이 발생을 우려하고 있으나, 실제 의원발의입법과 정부발의입법의 결과만 비교할 경우, 규제심사가 적용되는 정부발의입법과 그렇지 않은 의원발의입법에서의 규제입법비율에 차이가 있다고 보기 어렵다. 물론 최초 조건에서 의원발의의 규제입법비율이 정부발의보다 낮다면 여전히 우회입법을 통한 의원입법의 규제지향성 증대를 문제로 지적할 수 있겠지만, 본 연구의 분석결과에 따르면, 의

원발의를 통한 우회입법이나 청부입법이 꼭 규제입법에 한정된 것만은 아니며 의원입법 전체 규모의 확대에 영향을 미치는 요소로 해석된다. 결과적으로 의원입법의 규제입법 비율을 축소하기 위해 의원발의에 대해 사전적으로 규제영향분석이나 규제심사를 적용하는 방안에 대한 실증적 재검토의 필요성을 제기한다. 물론 정부입법과 동일한 수준의 규제입법 비율이 적정하다고 볼 수는 없다는 점에서 의원입법 규제의 규모를 경감하기 위한 사전적 관리제도 적용 방안을 완전히 배제할 수도 없을 것이다.

한편 본 연구에서는 정부입법에 대비한 의원입법 규제의 상대적 규모에 대한 파악과 함께, 하위법령을 통한 규제품질관리 가능성을 실증적으로 분석하였다. 분석 결과, 정부입법 규제에 비해 의원입법 규제가 특별히 하위법령에 대한 위임·연계 정도가 낮다고 볼 수 없으며, 하위법령에 대한 행정부의 사후적 관여를 통해 제한된 수준이지만 의원입법 규제에 대한 품질관리 가능성이 존재함을 확인하였다. 그러나 하위법령에 대한 규제영향분석 수행 비율은 의원입법 규제의 경우에 정부입법 규제에 비해 상당히 낮은 수준으로 파악되며, 하위법령에 대한 위임·연계에도 불구하고 하위법령을 통한 실질적인 규제입법의 가능성이 낮음을 확인할 수 있다. 이러한 분석 결과는 의원입법 규제의 품질관리를 위한 전략적 방안으로서 효율적인 규제법령 체계 설계의 필요성을 강조한다. 또한 규제입법체계의 문제와 별개로, 행정부 내부에서 의원입법 규제법률에 근거한 하위법령에 대해 규제품질관리가 적극적으로 이루어지지 않았을 가능성도 배제할 수 없다. 의원입법 규제의 경우, 정부입법 규제와 달리 규제등록 및 사후관리 과정에서의 누락 가능성이 우려되며, 의원입법 규제의 행정부 이관 이후 체계적이고 적극적인 관리 노력이 요구된다. 한편 국회 차원에서도 입법 과정에서 규제입법에 대한 사전 확인 및 규제영향 검토 등을 통해 향후 행정부의 규제집행 과정에서 수행되는 규제품질관리 활동의 효율성을 높일 수 있을 것이다.

마지막으로, 행정규제에 대한 모든 정량적 연구에서 한계로 지적하는 부분이지만, 분석 단위로 삼고 있는 개별 규제가 동일한 개체라고 할 수 없으며 개별 규제의 특성이나 중대성을 간과할 경우에 왜곡된 분석 결과를 제시할 우려가 있다. 특히 의원입법 규제에 대해 규제품질과 관련한 질적인 측면에서 많은 문제점이 제기되고 있다는 점에서 양적인 규모에만 초점을 맞추고 있는 부분은 제한적인 분석일 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 기존 연구를 통해 이러한 질적 수준에 대한 논의가 상당히 이루어졌으며, 본 연구는 기존 연구들의 논의를 발전시키기 위한 보완적 차원에서 진행되었다는 점에서 차별적 의의를 찾을 수 있을 것이다. 본 연구는 사실 의원입법 규제에 대한 적극적 관리 필요성을 주장하는 입장과 반대로 국회의 자유로운 입법권을 주장하는 입장의 중간적 입장

에서 합리적이고 현실적인 대안을 모색하고자 의도하였다. 본 연구의 분석 결과와 정책 제언이 두 입장 모두에서 수용되기 어려울 수 있겠지만, 향후 실질적이고 협력적인 제도 개선을 위한 논의의 출발점이 되길 희망한다.

참고문헌

국회법제실. (2017).「행정입법 분석·연구 사례: 중소기업 및 공정거래 분야」, 국회법제실.

김용진. (1996). “행정부공무원이 본 의원입법의 문제점과 개선책”,「법제연구」, 제10호.

김주찬 외. (2010).「입법영향분석제도 도입에 관한 연구: 규제영향분석을 중심으로」, NARS 정책연구용역보고서.

김태윤. (2005). “규제개혁과 국회의 역할: 국민의 편에 선 객관적인 분석을 기대한다”,「국회보」, 통권 467.

김태윤. (2012). “경제적 규제와 사회적 규제의 비차별성에 대한 연구”,「규제연구」, 21(1): 3-32.

김태윤. (2013). “의원입법 규제영향분석의 개념과 대안: 한국규제학회의 분석경험을 중심으로”,「예산정책연구」, 2(2): 83-106

김태윤·홍완식·윤성이·한승준·김주찬·이혁우. (2014).「우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구: 선진국의 제도적 통제과정에 대한 분석을 기반으로」, 정책연구 14-03, 한국경제연구원.

김향미·이삼열. (2019). “국회법 제98조의2의 정치적 맥락과 행정입법의 입법 자율성 변동”,「한국정책학회 2019년도 춘계학술발표논문집」.

박봉국. (1996). “제14대 국회에서 본 의원입법의 문제점”,「법제연구」, 제10호.

박현정·박홍우. (2010).「의원입법절차의 문제점과 개선방안」, 전국경제인연합회.

박형준·정윤수·고성희·김덕형. (2012).「의원입법의 사전적 규제심사제도 도입에 관한 연구」, 2012년도 국회연구용역과제 연구보고서, 한국정책학회.

법제처. (2007). “의원입법의 현황 및 정부의 대응방안”,「국무회의 보고자료」. 2007.7.24.

법제처. (2019).「법령입안·심사기준」, 법제처.

서성아. (2016).「의원입법 영향평가 비교조사」, 한국행정연구원.

양금승. (2016).「19·20대 국회 신설·강화규제의 입법현황 및 정책과제: 19·20대 규제관련법안 분석 및 주요 규제·입법전문가(110인)의 인식조사를 중심으로」, 정책연구 16-23, 한국경제연구원.

원소연. (2017).「규제품질 제고를 위한 안전규제 개선방안」, 한국행정연구원.

이가영. (2011).「의원발의 법률안에 대한 규제심사제도 도입방안」, 규제개혁시리즈 11-08, 전국

경제인연합회
이민호. (2017). 「규제사후영향평가 활성화를 위한 제도개선 방안 연구」, 한국행정연구원.
이영환·이남수·이환성. (2016). 「규제개혁에 있어 행정부와 입법부간 협력방안에 관한 연구: 미국과 한국의 제도비교를 중심으로」, 수시과제 2016-06, 한국행정연구원.
이혁우 (2009). "지원정책 프로그램의 규제적 속성과 그 유발 메커니즘의 규명: 미신고 복지시설 지원 프로그램에 대한 분석을 중심으로", 「한국행정학보」, 43(3): 173-196.
이혁우. (2011). "정부부처의 규제/비규제 구분 논리 분석: 규제관리의 시각에서", 「정부와 정책」, 4(1): 31-64.
이혁우·김주찬·김태윤·여차민. (2011). "의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구", 「규제연구」, 20(1): 33-61.
이현출 (2013). "의정평가 기준에 관한 시론", 「일감법학」, 26호: 463-492
이혜영·김주찬. (2015). "행정규제 판단기준에 관한 소고: 쟁점과 과제", 「규제연구」, 24(1): 125-151.
정연수·이지원·김중복. (2016). "높은 공간능력과 낮은 언어능력을 가진 초등 미성취 과학영재의 발견가능성 탐색: 빛의 직진 개념을 중심으로", 영재교육연구, 26(1): 101-122.
전영한. (2007). "정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가", 「정부학연구」, 13(4): 259-295.
전영한. (2010). "정책수단연구: 기원, 전개, 그리고 미래", 「행정논총」, 48(2): 91-118.
정준호·김미옥·최환용. (2005). 「의원입법에 의한 행정규제의 분석」. 한국행정연구원.
최병선. (1992). 「정부규제론: 규제와 규제완화의 정치경제」, 법문사.
최유성. (2013). 「주요 선진국의 규제개혁 동향에 관한 연구」, 한국행정연구원.
한공식. (2016). "의원입법에 대한 영향평가제도 도입에 관한 연구". 「의정논총」, 11(1): 5-33.
홍석한. (2010). "위임입법의 헌법적 한계에 관한 고찰: 헌법재판소의 위헌심사기준에 대한 분석 및 평가를 중심으로", 「공법학연구」, 11(1): 215-242.
홍완식. (2008). "의원입법에 대한 합리적인 통제방안", 「저스티스」, 106: 104-128.

Buchanan, J. et al. (1978). *The Economics of Politics*, London: Institute of Economic Affairs.
Hattis, D. & Goble, R.. (2010). The Red Book, Risk Assessment, and Policy Analysis: The Road Not Taken, *Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal*, 9(5): 1297-1306.
Jacobzone, S., Choi, C. & Miguet, C. (2007). Indicators of Regulatory Management Systems, OECD Working Papers on Public Governance., 2007/4, OECD Publishing.
Kirkpatrick, C., & Parker, D. (Eds.). (2007). Regulatory impact assessment: towards better regulation?. Edward Elgar Publishing.
Larouche, T. (2009). Improving Regulatory Quality. OECD. http://www.oecd.org.mena/governance/45448226.pdf
OECD. (1997). Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries, OECD Publishing.

OECD. (2006). *Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis*.

OECD. (2007). *Building a Framework for Conducting Regulatory Impact Analysis(RIA): Tools for Policy-makers*. Special Session of the OECD Working Party on Regulatory Management and Reform, Paris, 4 May 2007, Paris: OECD Headquarters.

OECD. (2009). Determinants of Quality in Regulatory Impact Analysis, Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence, OECD Publishing.

OECD. (2015). OECD Regulatory Policy Outlook 2015. Paris: OECD Publishing.

OECD. (2016). Indicators of regulatory Policy and Governance-Latin America 2016, Mexico. Retrieved from http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Mexico-regulatory-policy-ireg- 2016.pdf.

OECD. (2018). OECD Regulatory Policy Outlook 2018, Paris: OECD Publishing.

Parker, D., & Kirkpatrick, C. (2012). The Economic Impact of Regulatory Policy: A Literature Review of Quantitative Evidence. OECD.

Peltzman, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation, Journal of Law and Economics, 19(2): 211-240.

Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation, Bell Journal of Economics and Management Science, 2: 3-21.

Sunstein, C. (2018). The Cost-Benefit Revolution, MIT Press.

U.K. Department for Business, Innovation and Skills(BIS). (2015). Reviewing Regulation: Summary of BIS Regulatory Review Commitments.

Weingast, B. & Hall, K. (1981). Congress, Regulation, and the Courts: Economic Perspectives on Political Choice, in Ferguson, A.(ed.), Attacking Regulatory Problems, Ballinger Publishing Co.

ABSTRACT

An Empirical Study of Regulation by Assembly-Initiated Legislation: A Comparison with Government-Initiated Legislation

Min-Ho Lee

The rapid expansion in the proportion of assembly-initiated legislation has raised the issue of blind spots in regulatory quality control in assembly-initiated legislation. This study aims to conduct an empirical analysis of assembly-initiated 'regulation' rather than just the parliament-initiated 'legislation' to identify the problems of the lack of regulatory quality control in a more specific and accurate way. Moreover, it aims to compare the characteristics of assembly-initiated regulations with those of government-initiated regulations, which examines the question of whether assembly-initiated legislation includes more regulations. An analysis of 2016-2018 legislation from the four major regulatory agencies found the regulatory legislation ratio of assembly-initiated legislation is generally found to be higher than that of the government-initiated legislation. However, it was judged that there is not a significant difference when using the regulatory legislation ratio of an individual assembly member's initiatives excluding the chairman's alternatives. It is also hard to tell the difference between these two type of legislative initiatives in the ratio of newly-enacted or strengthened regulations. Therefore, it raises the need for a reconsideration regarding the argument for the introduction of proactive management measures to reduce regulatory legislation through assembly-initiated bills. Instead, this study suggests an asymmetrical improvement in regulatory quality management after regulatory legislations are delivered to an administration, because a significant difference in quality of management application between assembly-initiated regulations and government-initiated regulations was found. As the second best way to manage the quality of the parliament-initiated regulations, this study emphasizes more delegations to subordinated legislations and more attentive application of regulatory impact analysis (RIA) to the regulations based on parliament-initiated legislations.

【Keywords: assembly-initiated legislation, government regulation, regulatory impact analysis, regulatory quality management】