

의원입법에 대한 부패영향평가 도입 가능성에 관한 소고

A study on adopting corruption risk assessments to improve the quality of legislation introduced by the National Assembly members of South Korea

민 경 선(Min, Kyoung Sun)*

ABSTRACT

Since 2000, the number of laws introduced by the National Assembly members of South Korea has dramatically increased. With this new phenomenon, experts believe that the quality of law might be deteriorating. Previous literature suggests the National Assembly should improve the quality of laws, but they do not explain how to implement these plans. This study suggests a new tool for enhancing the quality of legislation introduced by the National Assembly members: the corruption risk assessments. The Anti-Corruption and Civil Rights Commission executes the corruption risk assessments developed to prevent corruption by analyzing corruption-causing elements in laws. The corruption risk assessments have evaluated laws introduced by the government, but they have not evaluated laws introduced by a National Assembly member due to the National Assembly members' autonomy. This study provides plans for implementing the corruption risk assessments on the laws introduced by the National Assembly members. First, the Anti-Corruption and Civil Rights Commission should advise the National Assembly Secretariat on implementing the corruption risk assessments. Second, the Anti-Corruption and Civil Rights Commission could dispatch corruption risk assessments experts to the National Assembly Secretariat. Finally, the Anti-Corruption and Civil Rights Commission could provide training programs to the officials of the National Assembly Secretariat.

Key words: Anti-Corruption and Civil Rights Commission, Corruption Risk Assessments, Quality of Law, Legislation, National Assembly Secretariat

* 국민권익위원회 청렴정책총괄과 서기관, 행정학박사

I. 서론

법치국가에서 입법의 중요성은 이론의 여지가 없다. 입법은 국민의 의사를 수렴한 국회가 법을 입안한다는 점에서 민주성의 상징이기도 하며, 법치주의의 주된 요소이기도 하다(차진아, 2009). 국회가 법을 입안하지만, 적어도 우리나라에서의 법률안 발의는 국회의원에게 전속되지 않는다. 국회의원의 발의를 통해 법률이 만들어지기도 하고 정부가 발의하여 만들어지기도 한다. 국회의원이 발의한 법률안을 의원발의 법률안이라 하고, 정부가 발의한 법률안을 정부발의 법률안이라 할 수 있다. 하지만 보다 널리 쓰이는 표현은 의원입법과 정부입법이다. 의원입법은 법률상 용어가 아니다. 『국회법』 제79조 해석상 의원입법은 “1인 이상의 특정의원이 입법동기를 가지고 특정 법률 제정을 목적으로 법률안을 발의하고 발의의원 이외 다른 9인 이상의 의원의 찬성을 받아 국회에 제출된 법률안(좁은 의미)과 국회의 입법 절차에 따라 제정, 개정 또는 폐지된 것”을 말한다(최윤철, 2012, p. 6). 본고에서는 용어의 범용성을 고려하여 의원발의 법률안 대신 의원입법이라는 표현을 사용한다. 여기에서 언급하는 의원입법이란 좁은 의미의 의원입법이다. 마찬가지로 정부발의 법률안 대신 정부입법이라는 표현을 사용한다. 국회 각 상임위원장 또한 법률안을 발의할 수 있기에 의원입법에는 국회의원이 발의한 법률안과 상임위원장의 자격으로 발의한 법률안이 포함된다.

과거 정부입법을 처리하거나 정부가 요청한 법률안을 대신 발의하는 사실상 정부입법을 처리하는 일에 치중했던 시기에는 통법부리는 비난을 받기도 했던 국회는 1996년에 시작된 제15대 국회에서부터 의원입법의 수를 비약적으로 늘리기 시작했다. 의원입법의 증가는 2003년 국회법 개정 결과에 따른 발의 정족수의 감소, 시민단체의 국회의원에 대한 정량적 평가 등에 기인한 것으로 보기도 한다. 의원입법의 증가는 통법부로부터 벗어나 국회 본연의 임무에 충실하게 된다는 점으로 보면 긍정적이지만, 졸속입법의 문제가 대두되면서 비판도 상당하다. 의원입법의 급증과 이에 따른 법률안의 질적 저하에 대한 문제에 대해 여러 연구에서 논의된 바 있다. 하지만, 이러한 선행연구들은 구체적인 절차와 도입에 대한 문제점 등에 대해 체계적으로 검토되지 못한 한계가 있다. 또한, 입법평가 도입을 통한 해결방안을 제시하는 연구들은 주로 규제영향평가에 한정하여 논의하고 있다.

의원입법의 질적 저하 문제가 심각한가? 질적 저하가 심각하다면 이를 해결하기 위한 개선방안은 무엇인가? 본고는 이러한 연구질문에 답하기 위해 제15대 국회부터 제20대 국회까지의 의원입법 및 정부입법의 가결률 등 관련 통계를 분석하고 선행연구를 정리하였다. 그 결과 의원입법의 질적 저하 문제가 심각하다는 공통된 인식을 발견할 수 있었다. 또한, 질적 문제를 해결하고자 하는 여러 제안을 검토하고 새로운 대안으로 부패영향평가 제도의 도입을 제안하였다. 부패영향평가는 주로 정부입법에 있어 법령의 부패유발요인을 분석하여 입법 예고 전에 수정할 수 있는 기회를 부여하는 제도로 국민권익위원회가 실시하고 있다. 이러한

부패영향평가제도를 의원입법에 도입함으로써 의원입법의 질을 향상시킬 수 있을 것으로 기대한다. 본고는 기존의 연구와 달리 국회입법조사처에서 국민권익위원회에 자문 의뢰, 국회입법조사처에 부패영향분석 관련 전문가 파견, 국회의원 보좌관 및 입법조사관 대상으로 부패영향평가 교육 실시 등 구체적인 도입 방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

이후 본고는 제15대 국회부터 제20대 국회까지의 의원입법 접수 추세 및 법률반영 현황을 분석하고 의원입법의 질적 수준을 판단하기 위해 가결률 및 헌법불합치 결정 법률안의 비중, 의원입법과 정부입법 간의 준비절차의 차이 등을 분석한다. 다음으로는 선행연구에 대한 분석을 통해 의원입법에 대한 개선방안을 정리하여 본고가 기여할 수 있는 부분을 비교하고자 한다. 부패영향평가의 의의, 절차, 현황 등을 소개하고, 결론에서는 의원입법에 도입할 수 있는 구체적인 방안을 제안하는 순으로 논의를 전개한다.

II. 의원입법 현황 분석

1. 의원입법의 급증과 원인 분석

의원입법은 제15대 국회 이후 계속 증가추세에 있으며, 정부입법과 비교해보면 그 증가율이 더 두드러진다. 제15대 국회부터 제20대 국회까지 의원입법과 정부입법의 접수현황을 보면 <표 1>과 같다. 의원입법은 제17대 국회에서 6,387건으로 이전 제16대 국회 1,912건 대비 3배 이상 증가하였고, 제18대 국회에서는 12,220건으로 제17대 국회 6,387건 대비 2배가량 증가하는 등 지속적인 증가추세를 보이고 있다. 제20대 국회에 와서는 23,047건으로 15대 국회 1,144건과 비교해보면 무려 20배가 넘는다. 반면, 제15대 국회에서 807건으로 의원입법과 숫자상 큰 차이가 없던 정부입법은 증감을 반복하였어도 큰 증가를 보이지 않아 제20대 국회에서는 1,094건에 불과해 의원입법과의 건수 차이가 더 크게 벌어졌다. 의원입법의 비중은 제15대 국회에서는 58.63%였으나, 제20대 국회에서는 95.47%로 압도적임을 알 수 있다.

<표 1> 의원입법과 정부입법의 접수 현황

	15대 1996-2000	16대 2000-2004	17대 2004-2008	18대 2008-2012	19대 2012-2016	20대 2016-2020
의원입법(A)	1,144	1,912	6,387	12,220	16,729	23,047
정부입법(B)	807	595	1,102	1,693	1,093	1,094
소계(A+B)	1,951	2,507	7,489	15,133	17,822	24,141
의원입법 비중 {A/(A+B)}%	58.63	76.27	85.29	80.75	93.87	95.47

* 출처 : 국회의안정보시스템

의원입법이 급증한 이유에 대해 여러 가지 가설이 제기되고 있다. 최병일·김현중(2013)은 시민단체가 의정활동의 정량평가 기준으로 의원별 발의법안 수를 활용하기에 이러한 결과가 나왔다고 보고 있다. 정극원(2012)은 2003년 2월 「국회법」 개정으로 발의 정족수가 의원 20명에서 의원 10명으로 감소하였기에 발의가 상대적으로 쉬워진 상황을 원인으로 제시하고 있다. 일부 시민단체는 정부가 법안 통과에 대한 부담을 줄이길 원하며 국회의원은 법안 발의 실적을 늘리기 원하기에 정부가 국회의원에게 법안을 작성해주는, 이른바 청부입법 가능성을 지적하기도 한다(바른사회시민회의, 2013).

2. 의원입법의 급증에 따른 법률안의 질적 저하 우려와 원인 분석

여기서 의원입법 및 정부입법은 실제 본회의의 의결로 가결된 법률을 말하는 것이 아니라, 법률안을 의미하므로, 제20대 국회에서 의원입법이 95.47%가 되었다고 해서, 실제 본회의의 의결로 가결된 법률 중 95% 이상이 의원입법이라고 볼 수 없다. 얼마나 많은 법률안이 실제 본회의에서 의결로 가결되는지 알아보기 위해 의원입법과 정부입법의 가결률을 분석하였다. 가결률이란 접수 대비 법률반영 비율을 말한다. 의원입법 중 앞서 시민단체가 지적한 바와 같이 형식적으로는 의원입법이나 사실상 정부입법인 이른바 청부입법도 있으므로, 가결률을 단순 비교하는 것은 무리가 있다. 하지만, 청부입법이 전체 의원입법에서 어느 정도 비중을 차지하는지 확인하기 어려운 점, 그 숫자가 의원입법의 폭발적인 증가 추세와는 무관할 정도로 비중이 작을 것으로 추측되는 점, 정부입법 초안을 잡았다고는 하지만 국회의원이 발의하면서 재검토하게 되기에 단순 정부입법과는 그 성질이 다른 점 등을 고려하면 가결률 비교는 의미가 있다 할 것이다.

〈표 2〉 의원입법과 정부입법의 접수 및 가결 현황

		15대 1996-2000	16대 2000-2004	17대 2004-2008	18대 2008-2012	19대 2012-2016	20대 2016-2020
의원 입 법	접수(A)	1,144	1,912	6,387	12,220	16,729	23,047
	가결(B)	687	1,028	2,886	4,890	6,626	8,061
	가결률 (B/A)%	60.05	53.77	45.19	40.02	39.61	34.98
정 부 입 법	접수(A)	807	595	1,102	1,693	1,093	1,094
	가결(B)	737	551	880	1,288	803	738
	가결률 (B/A)%	91.33	92.61	79.85	76.08	73.47	67.46

* 출처 : 국회의안정보시스템

<표 2>에서는 제15대 국회에서부터 제20대 국회까지의 의원입법과 정부입법의 접수 및 가결률을 보여주고 있다. 가결은 법률반영이라고도 하며, 원안가결, 수정가결, 대안반영, 수정안 반영을 모두 포함한다. 의원입법의 가결률은 제15대 국회에서는 60.05%였으나, 제20대 국회에서는 34.98%로 지속적인 하락 추세를 보여주고 있다. 정부입법의 가결률은 제15대 국회에서는 91.33%에서 제20대 국회에서는 67.46%로 역시 하락하고 있으나, 의원입법에 비해서는 상당히 높은 수준이라 할 것이다.

의원입법의 가결률 저하는 여야관계의 악화, 이해관계의 대립 및 갈등 확대에 의해 나타날 수도 있기에 바로 의원입법의 질적 저하로 해석하기는 어렵다. 하지만, 의원입법의 급증과 결부하여 해석해보면 이른바 졸속입법의 문제도 있는 것으로 판단한다. 추가적인 논거로 바른사회시민회의가 분석한 헌법불합치 결정까지의 평균시간을 제시해본다. <표 3>은 정부입법과 의원입법을 통해 만들어진 법률의 위헌 및 헌법불합치 결정까지 평균시간을 보여주고 있다. 정부입법을 통해 제정된 법률이 헌법불합치 또는 위헌 판정을 받은 경우는 평균 10년 이상 걸리지만, 의원입법을 통해 제정된 법률이 헌법불합치 받는 경우는 평균 4.6년, 위헌 판정을 받은 경우는 평균 6.3년이 걸린다. 또한, 2013년 11월 기준 제17대 국회에서 경제와 관련된 위헌 및 헌법불합치된 법률안을 발의한 국회의원 수는 153명으로 전체 국회의원 299명 대비 51.17%에 달한다(바른사회시민회의, 2013).

<표 3> 정부입법과 의원입법을 통해 제정된 법률의 위헌 및 헌법불합치(2013.8월 기준)

	정부입법	의원입법
헌법불합치(년)	10.8	4.6
위헌(년)	11.7	6.3

* 출처: 바른사회시민회의 (2013)

이러한 결과를 종합적으로 판단해보면, 의원입법의 급증에 따른 질적 저하는 부정하기 어렵다. 질적 저하의 원인에 대해 여러 의견이 있으나, 그 중 유력한 의견은 의원입법과 정부입법간의 절차상 차이를 언급하고 있다. 최병일·김현중(2013)은 의원입법의 경우 정부입법과 달리 규제영향평가 등의 검토를 거치지 않으므로 법률안의 품질이 문제가 될 소지가 상대적으로 많다고 주장하였다. 정부입법과 의원입법의 국회 상임위원회 상정 전 절차를 비교해보면 <표 4>와 같다. 정부입법의 경우 관계부처 협의, 당정협의, 입법예고, 규제심사, 법제처 심사, 차관회의 및 국무회의 심의 등을 거치면서 여러 차례 수정 기회가 있으나, 의원입법의 경우 국회법제실 검토와 법률안 비용추계만 통과하면 되므로 상대적으로 수정 기회가 적다. 또한, 법률안 비용추계는 법률안의 위헌여부나 내용을 수정하는 것이 아니므로 실질적으로는 국회법제실 검토가 유일한 수정 기회라 할 수 있다. 실무적으로 의원입법에 대한 국회법제실 검토는 국회의원의 입법권을 존중하여 위헌여부나 자구수정 등 기본적인 부

분에 집중하게 되므로 심도 있는 내용 검토가 어려운 실정이다.

〈표 4〉 국회 상임위원회 상정 전 정부입법 및 의원입법 준비절차

정부입법 준비절차	의원입법 준비절차
법률안 입안 관계부처 협의 당정협의 입법예고 규제심사 법제처 심사 차관회의 및 국무회의 심의 대통령 서명 및 부서 국회제출	입법준비 법률안 입안 국회법제실 검토 법률안 비용추계

* 출처: 국회법제실 (2008); 이혁우 등 (2011)에서 재인용(발췌)

Ⅲ. 선행연구에 대한 검토

1. 의원입법 개선방안에 대한 국내 연구

이상의 논의를 종합해보면, 의정활동에 대한 시민단체의 정량평가, 발의 정족수의 감소 등의 이유로 의원입법이 급증하고 있으며, 가결률과 법률의 위헌 헌법불합치까지 걸리는 평균시간 등을 고려해볼 때 급증에 따른 질적 저하가 우려되는 상황이다. 현재 운영되고 있는 의원입법 절차는 정부입법 절차에 비해 수정의 기회가 적어 질적 저하 문제를 막기 어렵다는 지적이 있다. 이에 여러 연구에서는 의원입법의 개선방안을 제시하고 있다.

박영원(2014)은 제15대 국회부터 제19대 국회까지의 가결률 및 법률안 심사과정을 분석하여 의원입법의 질적 수준 문제를 지적하였다. 의원입법의 질적 수준을 담보하기 위한 수단으로 상임위원회에 회부된 법률안에 대해 일정 기간이 지나면 의무적 상정이 되도록 강행규정을 마련하고, 법률안에 대한 상시적인 심사가 가능하도록 상설소위원회를 설치하며, 입법예고제를 의무화하고, 규제영향평가 제도를 도입할 것을 제시하였다. 박영원(2014)의 연구는 다른 연구에 비해 상대적으로 긴 기간 동안 의원입법 변화에 대해 분석을 실시하고 다양한 대안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

이혁우·김주찬·김태윤·여차민(2011)은 의원입법과 정부입법을 비교분석하여 규제영향 분석의 필요성을 주장하였다. 의원입법 과정에 있는 상임위원회 전문위원 검토보고는 형식적으로 운영되는 점, 예산정책처의 비용추계는 재정의 소요 측면에 대한 비용추계에 한정되는 점, 법제사법위원회의 자구 심사는 법안의 형식적 측면에 국한되는 점으로 인해 법안의

품질관리가 어렵다고 지적한다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 의원입법에도 정부입법과 유사하게 비용과 편익을 분석하는 규제영향분석을 도입해야 한다고 결론짓고 있다. 이혁우 등(2011)의 연구는 의원입법 절차에 있는 각각의 검토 수단이 지니고 있는 한계를 지적하고 규제영향분석의 도입을 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

정극원(2012)은 의원입법의 질적 저하 원인을 다양하게 제시하였다. 의회의 전문성 부족, 과도한 법률안 증가로 인한 비효율성, 특정한 시기에 법률안 제출 편중, 의원의 특수 이익 대변, 포퓰리즘 성격의 입법, 국민 의견수렴 절차의 생략 등을 질적 저하의 원인으로 진단하였다. 이에 대한 개선방안으로 의회의 전문성 강화, 중복입법의 방지, 의원입법과 관련한 입법계획 수립을 제시하였다. 정극원(2012)의 연구는 의원입법의 질적 저하 원인을 체계적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

정현미(2015)는 제17대 국회부터 제19대 국회까지 발의되었던 형벌 관련 의원입법을 분석하였다. 분석결과 충분히 논의되지 못한 상태로 반복적으로 발의되는 이른바 재탕 의원입법 문제가 있음을 적시하였다. 이에 대한 해결책으로 동일한 법률안이 발의되는 경우에는 국회법제실에서 사유를 첨부, 의무적인 공청회 개최, 동일한 법률안에 대해 다른 의원 발의 금지, 법안에 대한 정량평가 대신 우수 의원입법에 대한 평가 및 결과 공개제도 도입을 제안하였다. 정현미(2015)의 연구는 형법 관련 의원입법 분석을 통해 단순히 실적을 위해 반복적으로 발의되는 의원입법의 문제를 포착하고 이에 대한 개선방안을 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

최병일·김현중(2013)은 의원입법으로 인한 잘못된 규제의 폐해를 강조하였다. 수준 미달의 의원입법으로 인한 규제 문제를 해결하기 위해 의원입법에 규제영향평가서 첨부 의무화, 규제 관련 의원입법에 대해 규제일몰제 도입, 의원입법에 규제영향평가서를 첨부할 수 있도록 관련 조직 정비 및 확충을 제시하였다. 최병일·김현중(2013)의 연구는 이혁우 등(2011)의 연구처럼 규제영향분석의 도입 필요성을 주장하고 있다. 이혁우 등(2011)의 연구와 차이점으로 최병일·김현중(2013)의 연구는 의원입법으로 인한 규제 폐해를 강조하면서 규제일몰제 도입까지 제시하였다.

최윤철(2012)은 제18대 국회의 의원입법에 대해 실적주의, 입법과정에서의 다수결만 강조, 실질적 민주주의의 결여, 재정 문제에 대한 검토 미비가 질적 저하를 가져왔다고 분석하였다. 이에 대한 대안으로 입법과정에서 심의 및 표결권 보장, 정부입법과 동일한 입법예고제 도입, 의원입법 발의 요건 강화, 법제사법위원회의 법률안에 대한 체계 및 자구 심사를 소관 상임위원회에 위임, 전원위원회의 도입, 입법지원조직 강화, 입법평가제도 도입, 입법교육 확대 등을 제시하였다. 최윤철(2012)의 연구는 입법예고제를 포함한 다양한 개선방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다.

홍완식(2008)은 제14대 국회까지는 정부입법이 더 많았다는 점을 지적하면서 이른바 통법부로 비난받던 국회가 많은 의원입법을 시도하는 것 자체에 대해 비난하는 것은 적절하

지 않다고 주장한다. 다만, 의원입법의 질적 향상도 병행되어야 한다는 점을 언급하면서 질적 수준 향상을 위해 의원입법에 대한 평가방안 도입, 공청회 개최 의무화, 입법 모니터링 제도 도입, 법안비용 추계제도 활성화, 입법지원기구 확대 등을 대안으로 제시하였다. 홍완식(2008)의 연구는 법령의 제정 및 개정으로 발생하는 영향을 사전 및 사후적으로 분석하여 의원입법에 반영토록 하는 입법평가제도를 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

2. 입법 개선방안에 관한 국외연구

의원입법과 정부입법으로 구분 여부를 떠나서 외국의 경우에도 입법의 질에 대한 우려는 상존한다. 입법의 질을 제고할 수 있는 개선방안에 관한 국외 연구는 다음과 같다. Kotchegura(2018)는 입법 품질 제고를 위해 부패영향평가(Corruption Risk Assessments)가 러시아, 몰도바, 카자흐스탄에서 어떻게 운영되고 있는지 분석하였다. 러시아와 카자흐스탄은 법무부에서 부패영향평가를 실시하고 있으며, 몰도바는 국가부패방지센터(National Anti-Corruption Center)에서 운영하고 있다. 세 나라 모두 법안, 이미 제정된 법률, 조례 등에 대해 부패영향평가를 실시하고 있으며, 2014년 이후 부패영향평가를 중단한 카자흐스탄을 제외하고 러시아와 몰도바는 부패영향평가를 의무화하고 있다. 부패영향평가의 평가기준은 러시아는 11개, 몰도바는 35개를 만들어 활용하고 있으며, 두 나라 모두 2007년부터 현재까지 운영하고 있다. Kotchegura(2018)는 부패영향평가가 세 나라의 입법 품질에 긍정적인 영향을 주었다고 평가하면서, 의무적인 부패영향평가 도입, 시민사회의 입법 절차에의 참여, 부패영향평가에 대한 정치적 지지, 부패영향평가 결과에 대한 법적 구속력 부여, 부패영향평가를 수행에 있어서 높은 수준의 전문성 등을 성공적인 부패영향평가를 위한 전제조건으로 제안하였다.

Mader(2001)는 입법영향평가(The analysis and assessment of the effects of legislation)가 입법품질에 미치는 영향에 대해 논의하였다. 입법영향평가는 입법 행위(Legislative actions)가 사회적 현실(Social reality)에 미치는 영향에 대해 방법론적인 기준을 가지고 평가한다. 입법영향평가는 제정 이전 입법과정 중에 예상되는 영향을 평가하는 예측적(Prospective) 평가와 입법된 이후에 영향을 평가하는 회고적(Retrospective) 평가가 있다. 각각 사전적 평가와 사후적 평가라고 할 수 있다. 효과성(Effectiveness), 효능성(Efficacy), 효율성(Efficiency)이라는 평가기준을 가지고 질적 및 양적 분석을 통해 평가할 것을 제안하고 있다.

Mousmouti(2012)는 입법 품질이라는 개념이 모호하다는 점을 지적하면서 그나마 합의된 명확한 입법 품질의 핵심요소는 효과성(Effectiveness)이라고 제시한다. Mousmouti(2012)는 효과성을 법의 목적(Objectives), 법의 수단(Means), 법의 결과(Outcomes)의 공통분모로 인식한다. 법의 목적은 규제영향평가나 사후적 평가를 통해 분석될 수 있으며, 법의 수

단은 명확성, 적합성, 비례의 원칙, 법의 강제 수단 등을 검토하여 분석할 수 있다. 법의 결과는 법원의 판결에 대한 분석을 통해 도출한다. Mousmouti(2012)는 결론적으로 입법품질의 평가방법으로 효과성 평가가 가장 확실한 방법이라고 주장한다.

Voermans(2009)는 유럽연합(EU)의 입법 효과성이 심각한 문제를 가지고 있다고 지적하면서 입법 품질(Quality of Law)의 개선방안을 제안하였다. Voermans(2009)도 Mousmouti(2012)와 동일하게 입법 품질이라는 개념은 모호한 개념이라고 주장하고 있다. 다만 Voermans(2009)는 Mousmouti(2012)와 달리 입법 품질에 대한 구체적인 기준을 만들 필요가 있다고 주장하면서 합법성(Legality), 적정절차와 협의(Due procedure and consultation), 보충성의 원리와 비례의 원칙(Subsidiarity and proportionality), 적정 수단의 원칙(The right instrument), 이행과 전환(Implementation and transposition), 강제 가능성(Enforceability), 접근성과 해석가능성이 있는 기술적 품질(Technical quality including accessibility and readability)를 그 기준으로 제시하였다. Voermans(2009)는 유럽연합의 입법에 있어서 입법절차의 문제, 유럽집행위원회(EC)의 규제 남용, 입법 기술적인 문제, 입법에 대한 낮은 접근성으로 인해 질적 문제가 발생한다고 진단하였다. 질적 향상을 위한 대안으로 규제환경의 단순화, 규제환경의 개선, 자문, 영향평가 등을 제시하였다. Voermans(2009)가 제안한 개선방안은 모든 입법에 적용되는 것이라기보다 규제에 관한 법률의 품질 개선에 보다 초점이 맞춰져 있다.

Xanthaki(2001)도 유럽연합의 입법 품질 문제에 대해 논의하였다. Xanthaki(2001)는 유럽연합의 입법 품질이 중요한 이유를 두 가지 제시하였다. 첫째, 유럽연합 차원에서 수준 미달의 법률은 유럽연합 회원국 내에서의 적용 시 다양한 문제를 야기한다. 둘째, 국제적 차원에서는 유럽연합의 법률이 유럽연합과 다른 국가들과의 관계에 있어서 영향을 미칠 수 있기에 입법 품질이 중요하다. 동 연구에서 Xanthaki(2001)는 세 가지 가설을 검토하였다. 첫째, 유럽연합의 입법 가이드라인의 결함으로 인해 입법 품질이 낮아진다는 가설은 종합적인 입법 가이드라인을 검토한 결과 타당하지 않은 가설이다. 둘째, 유럽연합 입법 규칙의 품질이 낮기 때문에 입법 품질의 수준도 떨어진다는 가설은 대부분 유럽연합회원국 자체 규칙과 비교분석을 해본 결과 타당하지 않은 가설이다. 셋째, 유럽연합 입법 규칙의 적용이 잘못되었기 때문에 입법 품질이 낮아진다는 가설은 여러 사례를 분석해봤을 때 타당하다. 따라서 입법 규칙의 적용이 적합하고 적절한 적용이 중요하다는 결론을 내릴 수 있다.

3. 선행연구의 정리 및 한계

지금까지 살펴본 국내외 연구에서 제시된 입법 품질 개선방안을 정리하면 <표 5>와 같다. 국내연구는 규제영향평가 등 법안 자체에 대한 개선방안, 의원소양교육이수제 등 입법자에 대한 개선방안, 상설소위원회 설치 등 입법과정에 대한 개선방안 등 다양한 개선방안

을 제시하고 있다. 국외 연구는 입법 품질이라는 개념 분석에 초점을 두는 경향이 있으며, 개선방안으로는 주로 입법평가나 규제영향평가 등 법안 자체에 대한 개선방안을 제시하고 있다. 국내의 연구에서 가장 많이 언급된 개선방안은 규제영향평가이다. 이는 입법 품질의 문제가 주로 규제 영역에서 발생한다는 인식에 근거한 것으로 보인다.

선행연구의 한계로는 두 가지를 언급할 수 있다. 첫째, 개선방안의 구체적인 실현방법에 대해 제시하지 못하고 있다. 물론 학술적 연구는 실무적일 필요가 없기에 구체적인 실현방법을 제시하지 못하였다는 것이 흠결이 될 수 없다. 하지만, 입법 품질 제고방안에 대한 제시에서 그치고 그 제고 방안의 구체적인 도입방안에 대해 논의가 되지 않는다면, 현실적으로 입법품질 제고는 요원할 것이다. 입법 품질 제고를 위한 도입방안이 실제 정착되기 위해서는 어떤 문제가 해결되어야 하는지, 어떻게 도입되어야 하는지에 대해 구체적인 논의가 필요한 시점이라 하겠다. 둘째, 법안 자체에 대한 개선방안으로 주로 규제영향평가만 언급된 측면이 있다. 규제 품질은 중요한 문제지만, 그렇다고 해서 모든 법이 규제와 관련된 것은 아니다. 대다수의 법률에 대해 평가를 할 수 있는 기준을 가진 평가 체계가 필요하다. 본고에서는 이러한 평가 체계로 부패영향평가에 대해 논의하고자 한다. Kotchegura(2018)의 연구가 부패영향평가를 다루고 있으나, 우리나라의 맥락에서 구체적인 적용방안을 모색한다는 점에서 본고의 의의가 있다.

〈표 5〉 선행연구 정리

연구자	개선방안
박영원 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> • 상임위원회 회부 법률안에 대해 일정 기한 후 의무적 상정 • 법률안에 대한 상시심사를 위한 상설소위원회 설치 • 입법예고제 의무화 • 규제영향평가 도입
이혁우·김주찬· 김태윤·여차민 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 의원입법에 대한 규제영향평가 도입
정극원 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 의원입법 관련 입법계획 수립 • 의회 전문성 강화(의원소양교육이수제 도입 등) • 자유투표 제도화 • 입법과정에서 의견수렴제도 개선
정현미 (2015)	<ul style="list-style-type: none"> • 동일한 법률안을 발의 시 공청회 개최 의무화 • 동일한 법안에 대해 다른 의원 발의 금지하는 제도적 장치 마련 • 법안의 정량평가를 넘어 우수 의원입법 평가 및 공개
최병일·김현중 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 의원발의 법률안에 규제영향평가서 첨부 의무화 • 의원발의 규제관련 법률안에 대해서는 규제일몰제 도입 • 의원입법에 대한 규제영향평가서 첨부와 관련 조직 정비 및 확충

최윤철 (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 입법과정에서 심의·표결권 보장 • 정부입법과 동일한 입법예고제 도입 • 의원입법 발의요건 강화 • 법제사법위원회의 법률안 체계·자구 심사를 소관 상임위원회에 위임 • 전원위원회 도입 • 입법지원조직 강화 • 입법평가제도 도입 • 입법교육확대
홍완식 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 의원의 입법활동에 대한 질적 평가 방안 도입 • 공청회 개최 의무화 • 입법 모니터링 제도 도입 • 법안비용추계제도 활성화 • 입법평가제도 도입 • 입법지원기구 확대
Kotchegura (2018)	<ul style="list-style-type: none"> • 의무적인 부패영향평가 도입 • 시민사회의 입법 절차에의 참여 • 부패영향평가에 대한 정치적 지지 • 부패영향평가 결과에 대한 법적 구속력 부여 • 부패영향평가를 수행에 있어서 높은 수준의 전문성
Mader (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 사전적 및 사후적 입법영향평가 실시
Moussouti (2012)	<ul style="list-style-type: none"> • 효과성 평가 도입
Voermans (2009)	<ul style="list-style-type: none"> • 규제환경의 단순화 및 개선 • 규제영향평가 도입
Xanthaki (2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 입법 규칙의 적합하고 적절한 적용

IV. 부패영향평가에 대한 이론적 고찰 및 체계

1. 부패영향평가의 의의 및 연혁

규제영향평가와 달리 부패영향평가는 널리 알려지지 않은 측면이 있다. 국민권익위원회는 정부입법에 대해 부패영향평가를 실시하고 있으며, 부패영향평가를 “법령 등에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가, 그에 대한 사전정비 및 종합적인 개선대책을 강구하는 부패방지 시스템”이라고 정의하고 있다(국민권익위원회, 2019a, p. 6). 부패영향평가를

실시하는 목적은 세 가지이다. “법령 등의 불확정 개념, 공백규정, 비현실적 기준 등을 사전에 제거하여 부패 발생 가능성”을 차단하고, “법제도상 취약분야의 본질적인 부패 발생 원인을 합리적으로 분석·평가하여 반부패정책의 효율적인 추진기반”을 마련하며, “법령 등의 입안·집행과정에서 재량기준의 적정화, 행정과정의 투명성 제고 등을 통해 정책의 신뢰성·예측 가능성”을 제고하는 것이다(국민권익위원회, 2019a, p. 6).

부패영향평가는 홍콩의 염정공서(Independent Commission Against Corruption)가 법령 및 정책에 대한 사전 검토를 실시하는 점에 착안하여 도입하게 되었다(국가청렴위원회, 2007, p. 14). 부패영향평가의 연혁은 <표 7>과 같다. 2005년 12월에 「부패방지법」에 부패영향평가의 근거를 마련하였다. 2006년 4월에는 부패영향평가 제도가 처음 시행되었으며, 이후 2007년 12월에는 공직유관단체의 사규에 대해서도 해당 기관의 요청이 있을 때 평가를 실시할 수 있는 근거가 마련되었다. 처음에는 해당 기관의 요청이 있을 때에만 가능하였으나, 공직유관단체 관련 부패사건에 대해 감사원 감사나 국정감사를 통해서도 시정되지 않는다는 문제의식이 부각되면서 2019년 10월에 공직유관단체 사규에 대한 국민권익위원회의 직권 평가가 도입되었다. 또한, 2020년 9월에는 국민 권익을 침해하거나 국가 재정상 손실을 발생시키는 소극행정도 부패로 규정하여 기존 11개 부패영향평가기준에 12번째로 소극행정 유발 가능성을 추가하였다. 국민권익위원회는 반부패 기술전수사업으로 부패영향평가를 인도네시아, 몽골, 미얀마, 베트남에 전수하였으며, 인도네시아는 2009년부터 베트남은 2016년부터 부패영향평가를 실시하고 있다(ACRC, 2020). 우리나라에서는 부패영향평가를 법률, 행정규칙, 조례, 사규 등에 적용하고 있지만, UNODC(United Nations Office on Drugs and Crime) 등의 권고에 따라 조직이나 시스템의 부패취약분야를 점검하는데 활용하기도 한다(Petkov, 2018).

<표 7> 부패영향평가 연혁

년도 및 월	내용
2005.12.	「부패방지법」개정으로 부패영향평가 도입
2006.4.	부패영향평가 제도 시행
2007.12.	공직유관단체 사규에 대해 요청에 따른 평가 도입
2019.10.	공직유관단체 사규에 대한 직권 평가 도입
2020.9.	평가기준에 소극행정 유발 가능성 추가

* 출처 : 국민권익위원회 (2019a)

2. 부패영향평가의 법적 근거 및 절차

부패영향평가의 법적 근거는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(이하 「부패방지권익위법」) 제28조 제1항에 있다. 동법 동조 동항은 “위원회는 다음 각 호에 따른 법령 등의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.”라고 정하고 있다. 동법 동조 동항 각 호는 <표 8>과 같다.

<표 8> 부패방지권익위법 제28조 제1항 각 호

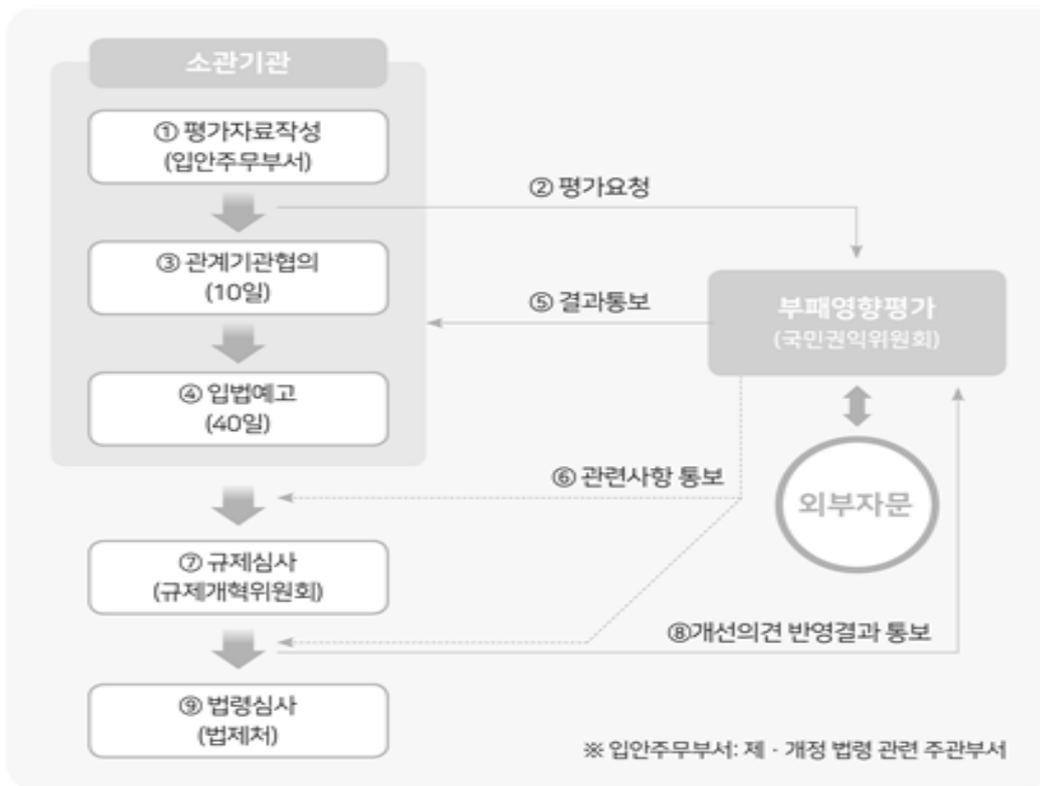
각 호	내용
1호	법률·대통령령·총리령 및 부령
2호	법령의 위임에 따른 훈령·예규·고시 및 공고 등 행정규칙
3호	지방자치단체의 조례·규칙
4호	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따라 지정된 공공기관 및 「지방공기업법」 제49조·제76조에 따라 설립된 지방공사·지방공단내 내부규정

정부입법의 절차상 부패영향평가가 의무화되는 근거는 「법제업무운영규정」 제11조 제6항에 있다. 대통령령인 「법제업무운영규정」은 법제처 소관이며 직접 연관 있는 상위법은 없으나, 「행정절차법」 제41조는 입법예고에 관한 사항은 대통령령으로 정한다는 규정이 있어, 「법제업무운영규정」에서 입법예고에 관한 조항은 「행정절차법」을 상위법으로 한다고 해석할 수 있다. 「법제업무운영규정」 제11조 제6항은 “법령안 주관기관 장은 「부패방지권익위법」 제28조 및 같은 법 시행령 제30조에 따른 부패영향평가, 「통계법」 제12조의2에 따른 통계기반정책평가, 「개인정보 보호법」 제8조의2에 따른 개인정보 침해요인 평가 및 「지방자치법 시행령」 제10조의2에 따른 자치분권 사전협의를 요청할 때에는 제1항 및 제2항에 따라 관계 기관의 장에게 법령안을 보내면서 함께 요청하여야 한다.”고 하여 정부입법의 경우, 부패영향평가를 받게 된다.

부패영향평가의 절차는 <그림 1>과 같다. 부패영향평가는 크게 정부입법과정에 있는 제정 및 개정 법령에 대한 부패영향평가와 현행법령에 대해 직권으로 실시하는 부패영향평가가 있다. 여기에서는 정부입법 과정 중 제정 및 개정 법령에 대한 부패영향평가 절차에 관하여 설명한다. 현행법령에 대한 부패영향평가는 논의의 편의상 결론 부분에서 언급하기로 한다. 정부입법 과정 중 제정 및 개정 법령에 대한 부패영향평가는 다음과 같이 이루어진다. 먼저 부처에서 법령안을 관계기관 협의 시작 시점에서 국민권익위원회에 평가 요청을 하면, 국민권익위원회는 입법예고 종료일까지 평가하여 해당 부서에 결과를 통보한다. 결과는 법

령안에 대한 수정의견이 없는 원안동의, 수정이 필요하다도 판단한 개선권고, 법령안이 부적절하다고 판단한 철회의견으로 구분된다. 국민권익위원회는 필요하다고 판단할 경우 규제개혁위원회나 법제처에 관련 사항을 통보한다. 법령에 대한 부패영향평가를 실시하는 과정에서 필요하다고 판단할 경우 법률 전문가, 학자, 연구원 등으로 구성된 부패영향평가 자문단에게 외부자문을 의뢰하고 그 결과를 평가에 반영한다.

〈그림 1〉 정부입법 과정 중 부패영향평가 절차



* 출처 : 국민권익위원회 (2019a)

3. 부패영향평가의 평가기준 및 사례

부패영향평가의 평가기준은 4개 평가 분야에 각 3개 항목으로 구성되어 총 12개 평가기준이 있다. <표 9>는 평가기준에 대한 자세한 내용을 보여주고 있다. 준수분야에는 준수부담의 합리성, 제재규정의 적정성, 특혜발생 가능성이 있으며, 집행분야에는 재량규정의 구체성 및 객관성, 위탁 및 대행의 투명성 및 책임성, 재정누수 가능성이 있다. 행정절차 분야에서는 접근의 용이성, 공개성, 예측 가능성이 있으며, 마지막 부패통제 분야에는 이해충돌 가

능성, 부패방지장치의 체계성, 소극행정 유발 가능성이 있다.

〈표 9〉 부패영향평가 평가기준

평가 분야	평가기준	주요 검토 내용
준수	준수부담의 합리성	법령상의 의무 등을 준수하기 위하여 국민, 기업, 단체 등이 부담하는 비용·희생이 유사 법령의 준수부담과 비교하여 과도하지 않고 합리적 수준인지 여부
	제재규정의 적정성	법령 등을 위반한 행위에 대한 제재내용 및 제재정도가 유사법령의 제재내용 및 제재정도와 비교하여 과도하게 높거나 미약하지 않고 적절한 수준인지 여부
	특혜발생 가능성	법령 등의 적용으로 특정 기업, 단체 또는 개인에게 특혜 또는 수익이 발생할 가능성이 있는지 여부
집행	재량규정의 구체성·객관성	재량권자, 재량범위, 재량기준, 재량행사절차 등 재량과 관련된 사항이 법령에 분명하고 확정적이며 구체적·객관적으로 규정되어 있고, 과도한 재량권 행사를 통제할 장치가 마련되어 있는지 여부
	위탁·대행의 투명성·책임성	공직유관단체나 각종 민간협회 등에 권한 및 사무의 위탁·대행 시 위탁·대행 요건, 범위와 한계, 선정 절차 등이 명확하게 규정되어 있고 책임성 확보를 위한 관리·감독장치가 마련되어 있는지 여부
	재정누수 가능성	국가보조금 등 각종 재정지원사업이 타 법령에 의해 중복 지원되고 있거나 지원 기준 등의 불명확성으로 인해 재정누수의 가능성은 없는지, 재정누수 방지를 위한 관리·감독장치가 마련되어 있는지 여부
행정 절차	접근의 용이성	정책결정과정 및 이의제기과정 등 각종 행정절차에서 국민, 기업, 단체 등 이해관계자의 참여기회를 충분히 보장하고 있고 의견수렴에 있어 이해관계자의 대표성이 확보되어 있는지 여부
	공개성	관련 업무의 내용 및 처리절차와 관련된 정보를 이해관계자 및 일반국민 등에게 충분히 공개하고 있는지 여부
	예측 가능성	민원인의 입장에서 당해 업무와 관련하여 준비서류나 조치하여야 할 사항이 무엇인지와 행정 처리과정, 처리기한 및 결과 등을 쉽게 확인하고 예측할 수 있는지 여부
부패 통제	이해충돌 가능성	공적인 업무추진 과정에서 사적인 이해의 개입을 방지하기 위한 기준과 절차 및 사후통제 수단의 마련 여부
	부패방지장치의 체계성	당해 법령이나 정책 시행 시 발생할 수 있는 부패를 방지하기 위한 내부 부패통제 장치의 도입이나 부패방지 법령 등의 적용이 필요한지 여부
	소극행정 유발 가능성	국민 권익을 침해하거나 국가 재정상 손실을 발생시키는지 여부

* 출처 : 국민권익위원회 (2019a)에서 일부 수정

이러한 평가기준이 실제로 어떻게 활용되는지를 알아보기 위해 실제 부패영향평가 평가 사례를 살펴보기로 한다. 2018년에 방위사업청은 「방위사업법」 구 제26조 제7항을 개정하고자 국민권익위원회에 부패영향평가를 의뢰하였다. 동법 구 제26조 제7항은 “방위사업청장은 「국방과학기술혁신 촉진법」 제2조 제5호 각목의 연구개발에 관한 사업의 수행을 위해 동 법 제8조제1항에 따라 계약을 체결한 자가 연구개발을 성실하게 수행한 사실이 인정되

는 경우에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제26조 및 제27조 제1항 제1호(계약을 이행함에 있어서 부실·조잡하게 한 경우에 한정한다)에도 불구하고 지체상금을 면제 하거나 입찰참가자격 제한도 아니할 수 있다.”라고 규정하고 있었다.

이에 대해 국민권익위원회는 연구개발을 성실하게 수행한 사실을 인정하는 기준 및 절차에 관한 사항이 정해져 있지 않기에 방위사업청장이 특정 업체에 특혜를 주기 위해 자의적으로 인정할 우려가 있다고 판단하였다. 이는 특혜발생 가능성 기준에 저촉되는 것으로 볼 수 있다. 따라서 동법에 “제1항에 따른 연구개발을 성실하게 수행한 사실의 인정 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 별도 조문을 신설하도록 권고하였다.

4. 부패영향평가 현황 및 의원입법 개선 가능성

2006년부터 2019년까지 국민권익위원회의 정부입법 과정 중 제정 및 개정 법률에 대한 부패영향평가 결과는 <표 10>과 같다. 국민권익위원회는 2019년 기준 총132개 법률 중 12개 법률에 대해 55건의 개선의견을 제시하였다. 법률은 12개이나, 의견은 55건인 이유는 하나의 법률에 대해 여러 조문에 대한 개선의견이 다수 나올 수 있기 때문이다. 부패영향평가가 도입된 2006년 4월부터 2019년 12월까지를 보면 총 3,815개 법률 중 645개 법률에 대해 1,746건의 개선의견을 제시하였다. 개선 법률 비중을 보면 2006년 4월부터 2019년 12월까지 는 16.91%이나, 2019년만 보면 9.09%로 부패영향평가의 평가기준에 저촉되는 법률안의 비중이 감소하는 것을 알 수 있다. 이는 정부입법의 경우 지속적인 부패영향평가를 통해 질적 향상 이루어졌음을 보여준다 하겠다. 이러한 결과를 통해 의원입법에 부패영향평가가 도입 되면 입법 품질 개선이 가능하다는 추정을 할 수 있다.

<표 10> 정부입법과정 중 부패영향평가 결과

	총 법률 수 (A)+(B)	개선법률(A)	원안법률(B)	개선의견
2019 (%)	132 (100)	12 (9.09)	120 (90.91)	55
2006.4 ~2009.12 (%)	3,815 (100)	645 (16.91)	3,170 (83.09)	1,746

* 출처 : 국민권익위원회 (2019a)

V. 의원입법에 있어서 부패영향평가 도입 방안

1. 의원입법에 있어서 부패영향평가 도입의 장애요인

본고는 선행연구와 달리 의원입법의 개선방안에 있어서 구체적인 도입방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 우선 본고가 개선방안으로 제시한 부패영향평가가 의원입법에 도입함에 있어서 어떠한 장애요인이 있는지 검토해보고자 한다. 본고에서 언급하는 장애요인은 부패영향평가 뿐만 아니라 규제영향평가와 같은 다른 의원입법 개선방안의 장애요인이 될 수도 있다. 우선, 의원입법에 대해 정부입법과 동일한 부패영향평가 절차를 도입할 경우, 의원입법을 국민권익위원회가 평가하게 될 것이다. 이러한 경우, 행정부에 의한 국회 입법권 통제, 또는 행정부에 의한 국회의원의 입법 자율권 침해 가능성에 대해 논란이 될 것이다. 이러한 연유로 의원입법에 대해 국무조정실이 규제영향평가를 도입하기 어렵다고 할 것이다.

이러한 문제를 해결하는 방안으로 부패영향평가 주체가 국민권익위원회가 아닌 국회사무처 소속인 국회법제실에서 실시하는 방법을 제시할 수 있다. 국회법제실에서 실시하는 것도 국회의원의 입법 자율권 침해 논란이 있을 수 있으나, 국회의원의 입법활동을 돕는 조직이라 할 수 있는 국회법제실이 부패영향평가를 실시하고 그 결과에 대해 구속력을 부여하지 않는 방법이 있다. 하지만, 국회법제실은 부패영향평가를 운영해본 경험이 없기에 전문성 부족으로 실질적인 효과를 거두기까지 상당한 시간이 소요가 될 것으로 판단한다.

2. 의원입법에 있어서 부패영향평가 도입방안

앞서 언급한 장애요인을 극복하여 부패영향평가를 의원입법에 도입하기 위해서는 우선 국민권익위원회가 아닌 국회사무처에서 부패영향평가를 실시해야 한다. 행정부가 의원입법에 대해 부패영향평가를 실시한다면, 강제가 아닌 임의의 형식이고 평가가 아닌 의뢰에 대한 자문의 형식을 갖춘다고 하더라도 국회의원의 입법자율권 침해 가능성 논란에서 자유롭기 어려울 것이다. 따라서 국회사무처에서 실시하는 것이 바람직하다. 국회사무처의 국회법제실이나 입법조사처에서 부패영향평가 업무를 수행하게 될 것이다. 국회사무처에서 별도의 절차를 신설하여 부패영향평가를 실시하기보다는 의원입법에 대한 의견 제출 시에 부패영향평가의 평가기준을 고려하여 의견을 제출하도록 하면 정부입법에서의 부패영향평가와 유사한 효과를 거둘 수 있을 것으로 판단한다. 국회사무처에서 실시한다고 할 때, 두 번째 문제인 전문성과 경험을 어떻게 확보할 것인가가 관건이 된다. 이를 위해서는 국민권익위원회가 국회사무처에 원활한 부패영향평가를 위한 지원을 하는 것이 바람직하며 지원 방법에 대해서는 몇 가지 방안을 제시할 수 있다.

첫째, 국회사무처가 국민권익위원회에게 의원입법과 관련하여 부패영향평가 관련 자문을 의뢰하고, 의뢰에 대해 국민권익위원회가 자문해주는 방법이 있다. 의원실에서 국회사무처에 법안에 대한 검토 요청을 하면, 국회사무처 법제관이 일차적으로 부패영향평가의 평가기준에 따라 법안을 검토한다. 자체적인 판단에 따라 문제가 없다면 자문 의뢰 없이 해당 의원실에 회신하여 처리하고, 심도 있는 분석이 필요하거나 이견이 있다고 판단하면 국민권익위원회에 부패영향평가를 의뢰한다. 의뢰를 받은 국민권익위원회는 정부입법에 대한 부패영향평가와 동일한 기준으로 평가하여 국회사무처에 회신하고, 국회사무처는 회신결과를 검토하여 해당 의원실에 결과를 통보하게 된다. 이러한 절차로 진행하게 되면 국회의원의 입법 자율성을 침해하지 않고도 부패영향평가의 효과를 얻을 수 있으며, 선별적으로 검토가 필요한 법안에 대해서만 국민권익위원회의 자문 의견이 나가기 때문에 효율성도 제고할 수 있다. 다만, 이 안에도 단점이 있다. 첫째, 의원실에서 해당 법안에 대해 국민권익위원회의 자문의뢰를 입법권에 대한 침해로 인식하고 국회사무처에 검토의뢰 시부터 자문의뢰를 금지하여 송부할 경우, 자문을 통한 부패영향평가가 불가능하다. 품질이 낮은 법안일수록 자문의뢰를 회피할 가능성이 높기 때문에, 부패영향평가 도입 실효성이 감소 될 우려가 있다. 둘째, 국회의원의 정량적 실적을 의원입법 수로 평가받는 현실 때문에 각 의원실에서는 다른 의원실에 발의에 관한 정보가 노출되는 것을 기피한다. 이 경우 각 의원실에서는 국회사무처에 검토 요청할 시에 외부로 유출을 금지하는 조건을 붙이게 되어 국민권익위원회에 자문의뢰 자체가 불가능하게 될 수 있다.

둘째, 국민권익위원회에서 국회사무처에 부패영향분석 관련 전문관을 파견하는 방법이 있다. 이 방법을 통해 첫째 안이 가지고 있는 단점을 극복할 수 있다. 의원실에서 국회사무처에 검토 요청한 법률안이 행정부로 이송되지 않고서도 국회사무처 내에서 부패영향평가의 평가기준을 가지고 검토를 할 수 있게 된다. 일정 기간 이상 전문관 파견이 이루어진다면 협업을 통해 국회사무처 법제관의 부패영향분석에 대한 이해도 높아져서 전문관 파견 없이도 부패영향분석이 가능할 것으로 판단한다. 이는 규제영향평가의 도입에 있어서도 활용할 수 있는 방안이다. 국무조정실에서 관련 전문관을 국회사무처에 파견하여 규제영향평가 관점에서 법률안을 검토할 수 있을 것이다.

셋째, 국민권익위원회에서 의원실 보좌관 및 국회사무처 법제관 등을 대상으로 부패영향평가 교육을 실시하는 방법이 있다. 국민권익위원회 소속 청렴연수원에서는 공직자 등을 대상으로 부패영향평가 교육을 실시하고 있다. 이를 통해 정부부처, 지방자치단체, 공공기관에서는 자체적으로 정부입법을 준비하거나, 조례를 제정 및 개정하거나, 사규를 개선함에 있어 부패영향평가의 평가기준을 활용하게 된다. 의원실 보좌관 및 국회사무처 법제관을 대상으로 부패영향평가 교육을 실시한다면 의원입법에 있어서 부패영향평가의 평가기준을 자연스럽게 활용할 수 있게 될 것이다. 국회의원의 입법자율권을 침해하지 않고도 입법 품질을 제고할 수 있는 방안이라 하겠다.

V. 결론

본고는 제15대 국회부터 제20대 국회까지의 의원입법과 정부입법의 추세를 분석하여 의원입법의 양적 팽창을 확인하고 그 이유로 시민단체의 국회의원에 대한 의정활동 정량평가 기준이 의원별 발의법안인 점, 『국회법』의 개정으로 법률안 발의에 발표한 의원수가 감소된 점 등을 언급하였다. 또한, 의원입법의 가결률이 현저히 저하되는 점, 의원입법을 통해 만들어진 법률이 정부입법을 통해 만들어진 법률에 비해 위헌 및 헌법불합치 결정까지 걸리는 시간이 현저히 짧다는 점 등을 확인하여 의원발의 급증에 따른 법률안의 질적 저하가 부인하기 어려운 현상임을 지적하였다. 이러한 질적 저하는 정부입법과 달리 규제영향평가 등을 수정의 기회가 적기 때문으로 판단하여, 선행연구 분석을 통해 기존에 제시된 개선방안을 살펴보았다. 본고에서는 지금까지 제시되지 않았던 부패영향평가를 통한 개선방안을 제안하였다. 의원입법에 있어서 부패영향평가를 도입할 수 있는 구체적인 방안으로 국회사무처에서 국민권익위원회에 부패영향평가 자문 의뢰, 국회사무처에 국민권익위원회 부패영향분석 전문관 파견, 의원실 보좌관 및 국회사무처 법제관에 대한 부패영향평가 교육 실시를 제시하였다.

의원입법에 대한 부패영향평가가 도입된다면 의원입법의 질적 향상에 기여할 것으로 기대한다. 본고는 기존의 연구와 달리 새로운 관점에서 의원입법의 질적 개선방안을 제시했다는 점, 기존의 연구에서 제시되지 못했던 구체적인 개선안 도입방안을 다각적으로 검토하여 제안했다는 점에서 의의가 있다. 기존의 논의들도 의원입법의 질적 향상을 위한 여러 가지 방안을 제시하였으나, 실제로 도입되지 못한 이유는 국회의원의 입법자율권과 의원실의 의안에 대한 비밀주의를 극복할 수 있는 구체적인 도입방안을 제시하지 못했기 때문이라고 판단한다. 본고에서 제시한 도입방안이 이러한 장애를 극복함에 도움이 되기를 희망한다. 끝으로, 의원입법에 대한 사후적으로 질적 향상 방안으로 현행법령에 대한 부패영향평가에 대해 언급하고자 한다. 『부패방지권익위법』 제28조 제1항은 “위원회는 다음 각 호에 따른 법령 등의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.”라고 정하고 있고, 동법 동조 동항 제1호에서는 그 법령으로 “법률·대통령령·총리령 및 부령”을 정하고 있다. 즉, 정부입법만 부패영향평가 대상이 되는 것이 아니라, 이미 만들어진 법률에 대해서도 부패영향평가를 할 수 있으며, 당연히 의원입법을 통해 만들어진 법률에 대해서도 부패영향평가를 실시할 수 있다. 이러한 사후적 부패영향평가를 국민권익위원회에서는 현행법령에 대한 부패영향평가라고 한다. 현행법령에 대한 부패영향평가라고 하여 법령에 대해서만 하는 것으로 오인할 수 있으나, 실제로는 동법 동조 동항 제2호부터 제4호까지의 규정에 의해 행정규칙, 조례, 공공기관의 사규 등에 대해서도 실시할 수 있다. 의원입법으로 만들어진 현행 법률에 대해 부패영향평가

를 실시할 경우, 부패영향평가 결과를 소관부처에 권고하여 소관부처가 정부입법으로 해당 법률을 개정할 수 있다. 이 경우 의원입법에 대한 사후적인 부패영향평가를 통해 입법 품질을 제고할 수 있다. 가장 이상적인 것은 입법과정에서 부패영향평가가 이루어져서 법률안이 공포될 시점에 이미 문제점이 해결되면 좋겠지만, 앞서 언급한 개선방안이 도입되지 못한다면 사후적으로라도 개선할 기회는 있다.

하지만 최근 6년인 2016년부터 2021년까지 현행법령 부패영향평가는 부패유발요인이 많다고 판단하는 지방자치단체의 조례나 공공기관의 사규를 중심으로 이루어졌으며, 인력 부족으로 인해 법률에 대해서는 거의 이루어지지 못하였다. 특히, 공공기관의 사규에 대한 직권 부패영향평가가 가능해진 2019년 이후로 공공기관의 사규에 대한 현행법령 부패영향평가에 치중하고 있어 앞으로 한동안은 법률에 대한 현행법령 부패영향평가가 이루어지기 어려운 실정이다. 개선방안이 도입되기 전에 의원입법으로 제정 및 개정된 법률에 대한 부패영향평가를 할 수 있는 인적 자원의 확보가 필요하다고 판단한다.

본고의 한계로는 의원입법의 질적 저하에 대한 직접적인 증거를 명확하게 제시하지 못했다는 점을 들 수 있다. 가결률이나 위헌 및 헌법불합치 결정은 직접적인 증거라고 보기 어려우며, 기존 연구의 주장 또한 직접적인 증거에 기반하고 있다고 보기 어렵다. 이러한 한계는 입법과정에 대한 연구가 기존의 법학이나 행정학의 주된 관심사에서 다소 벗어나 있기 때문에 관련 자료가 충분히 확보되지 못하였기 때문이라고 판단한다. 향후 입법과정에 대한 연구가 활발하게 이루어지기를 기대하며 본고가 입법과정에 관한 연구에 미력이나마 기여할 수 있기를 희망한다.

참고문헌

- 국가청렴위원회 (2007). 2006 부패영향평가 사례집.
- 국민권익위원회 (2019a). 2020 부패영향평가지침 및 매뉴얼.
- 국민권익위원회 (2019b). 2018 부패영향평가 사례집.
- 국민권익위원회 (2020). 2019년 1,644개 법령에 대한 부패영향평가 실시, 113개 법령, 335건의 부패유발요인 사전 차단. 보도자료. 2020.2.18.
- 국회법제실 (2008). 입법이론과 법제실무.
- 바른사회시민회의 (2013). 국회 입법책무성 강화방안.
- 박영원 (2014). 의원입법의 주요 쟁점과 개선과제. 한국정책학회 춘계학술대회 발표자료, 23-33.
- 이혁우 · 김주찬 · 김태운 · 여차민 (2011). 의원입법에 대한 규제영향분석의 필요성 연구. 『규제연구』, 20(1): 33-61.
- 의안정보시스템 (likms.assembly.go.kr/bill/stat/statFinishBillSearch.do). (검색일자 2020.6.3).
- 정극원 (2012). 의원입법 부실화의 원인과 내실화의 방안. 『세계헌법연구』, 18(2): 275-307.
- 정현미 (2015). 의원발의 형사입법의 분석과 입법정책 개선방안. 『형사정책』, 27(1): 55-82.
- 차진아 (2009). 입법의 성격과 그에 부합하는 입법의 절차. 『법제학술논단』, 38-70.
- 최병일 · 김현중 (2013). 규제관련 의원입법 개선대안 모색. KERI Brief. 2013. 12. 12.
- 최윤철 (2012). 의원입법 질적 개선방안 모색을 위한 연구. 『홍익법학』, 13(3): 1-30.
- 홍완식 (2008). 의원입법에 대한 합리적인 통제방안. 『저스티스』, 104-128.
- ACRC (2020). Republic of Korea Anti-Corruption Report.
- Kotchegura, A. (2018). Preventing corruption risk in legislation: Evidence from Russia, Moldova, and Kazakhstan. *International Journal of Public Administration*, 41(5-6), 377-387.
- Mader, L. (2001). Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. *Statute Law Review*, 22(2), 119-131.
- Moussmouti, M. (2012). Operationalising quality of legislation through the effectiveness test. *Legisprudence*, 6(2), 191-205.
- Petkov, A. (2018). Looking for consistency in corruption risk assessment: How key guidance materials stack up. *Rule of Law and Anti-Corruption Center Journal*, 2018(2), 1-8.
- Voermans, W. (2009). Concern about the quality of EU legislation: what kind of problem, by what kind of standards. *Erasmus Law Review*, 2(1), 59-95.
- Xanthaki, H. (2001). The Problem of Quality in EU legislation: what on earth is really wrong?. *Common Market Law Review*, 38(3). 1-25.

투고일자 : 2021. 09. 08

수정일자 : 2021. 09. 16

게재일자 : 2021. 09. 30

<국문초록>

의원입법에 대한 부패영향평가 도입 가능성에 관한 소고

민 경 선

의원입법에 대한 질적 개선 노력이 필요하다는 공감대가 형성되는 가운데, 이와 관련한 다양한 연구가 나오고 있으며, 대부분의 연구는 의원입법의 질적 개선방안으로 국회의원의 전문성 강화, 입법과정에서 국민 의견 수렴 강화 등을 언급하고 있다. 본고는 다른 측면에서 입법절차에 대한 개선을 위한 방안 중 하나로 정부입법절차에서 거치는 부패영향평가제도의 도입을 제안한다. 2006년에 정부입법절차에 처음 도입된 부패영향평가는 국민권익위원회가 법안에 대해 다양한 평가기준을 가지고 분석하여 부패유발요인을 제거하도록 법제처 심사 전 단계에서 소관부처에게 권고하는 사전적 부패예방제도이다. 시행 이후 2019년 12월까지 정부입법을 통한 제정 및 개정된 3,815개 법률 중 645개 법률(16.91%)이 부패영향평가를 통해 개선 권고되었다. 의원입법은 현재 부패영향평가를 받지 않고 있기에, 의원입법에 도입이 될 경우, 의원입법의 질적 개선에 도움이 될 것으로 판단한다. 하지만, 의원입법에 정부입법과 동일한 부패영향평가 절차를 도입하는 것은 행정부에 의한 국회 입법권 통제, 또는 행정부에 의한 국회의원의 입법 자율권 침해가 될 수 있기에 바람직하지 못하다. 의원입법의 질적 개선과 국회의원의 입법 자율권 보장을 모두 충족시킬 수 있는 부패영향평가 제도를 모색할 필요가 있다. 본고는 이에 대한 방안으로, 부패영향평가와 관련하여 국회법제실에서 부패영향평가를 실시하고, 국회입법조사처에서 의원입법 지원시 부패영향평가 평가기준을 고려하는 방안을 제시하였다. 효과적인 지원을 위해 국민권익위원회에게 자문을 의뢰, 국회에 부패영향분석 관련 전문관을 파견, 국회의원 보좌관 및 입법조사관 등을 대상으로 부패영향평가 교육 도입 등이 필요하다.

주제어: 국민권익위원회, 국회사무처, 부패영향평가, 입법 품질, 의원입법