현안분석 2007-06

입법평가 연구 07-05

주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅴ)
- 오스트리아 · 스위스의 입법평가제도 -

2007. 5.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅴ)
- 오스트리아 · 스위스의 입법평가제도 -

Legislative Evaluation System of Developed State

- The Evaluation of Legislation in Austria and Swizerland -

2007. 5.

연구자 : 박영도(선임연구위원)
Park, Young-Do
장병일(부연구위원)
Jang, Byoung Il

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국문요약

오스트리아에서는 1986년부터 점진적으로 연방재정을 건전화하고자 하는 목표를 추구해 왔다. 이러한 목표는 특히 입법조치로 인하여 야기되는 중장기적인 경제적 부담이 계속 증가하고 있는 상황에서, 연방재정에 귀속되는 재정부담과 한정조건들을 극복하기 위해서는 예산정책상의 재정적인 여유가 확보되어야 한다는 전략적 사고에 기인하는 것이었다. 그리하여 연방의 입법절차에서는 법안이 재정적인 효과(finanzielle Auswirkungen)를 수반하는 것일 경우에는 연방재무부(Bundesministerium für Finanzen)와의 협의를 반드시 거치도록 하는 협의절차를 규정하게 되었다. 즉, 연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz, BGBl 1986/2.13)을 개편하여, 동법 제14조에 새로운 입법조치에 대한 재정적 효과로서 연방법률 또는 하위 법령의 각 초안에는 연방장관이 그에 대한 재정적 효과에 대한 의견서를 첨부하도록 하였다. 그 후 1998년 7월 9일에는 연방예산법 제14조에 규정되었던 법령의 재정적 효과의 산정에 관한 근거규정을 일부 보완하고, 그동안 재정적 효과의 산정에 관한 지침서가 법적 근거가 없는 순수한 행정내부적인 지침에 불과하다는 비판을 의식하여 법령의 재정적 효과를 산정하는 지침을 제정할 수 있는 권한을 연방재무부장관에게 부여하도록 하는 근거규정을 추가하는 개정을 하였다.

한편 스위스는 정치·행정적 체계의 특수성으로 인하여 국가정책의 평가의 문제에는 그다지 관심을 가지지 아니하였으나, 연방정부에서는 1991년에 입법평가의 제도화를 위한 보고서를 작성한 이래 입법평가제도의 필요성에 대한 인식이 확산되었다. 최근에는 신공공관리론(New Public Management)의 확산과 함께 행정개혁프로그램이 본격화되면서 그 혁신성 및 효과지향성과 관련하여 입법의 효과에 대한 평

가를 강조하는 이른바 효과지향적 입법에 대한 요청으로 발전하고 있다. 특히, 2000년 1월 1일부터 발효된 새로운 연방헌법에서는 세계에서 최초로 헌법규정에 평가조항(Evaluationsklausel)을 신설하여 평가가 중요한 국가임무(zentrale staatliche Aufgabe) 중의 하나로서 설정되었다. 또한 법률차원에서도 현재 입법평가를 위한 몇 가지 관련규정들을 두고 있다. 스위스에서는 연방차원보다는 주차원에서 입법평가제도가 활발하게 도입되고 있으며, 이를 가장 적극적으로 추진하고 있는 베른(Bern)주의 경우 2000년 행정개혁의 일환으로 신공공관리 프로젝트인 NEF SOLL(Neue Verwaltungsführung)이라는 행정혁신 프로그램을 통하여 입법평가제도를 도입하고 있다.

※ 키워드 : 오스트리아 입법평가, 법령의 재정적 효과산정, 스위스 입법평가, 평가조항, 효과지향적 입법, 신공공관리론

Abstract

Austria has gradually pursued a policy of soundness in financial infrastructure at the Federal level since 1986. Given a continual increase in mid- to long-term economic burdens, particularly due to legislative measures, this objective resulted from strategic thinking to ensure financial capacity in budgetary policy in an aim to overcome financial burdens and limitations. Therefore, the Federation came to provide for consultative procedures through which Bills having anticipated financial consequences (finanzielle Auswirkungen) are required to be vetted by the Federal Ministry of Finance (Bundesministrerium für Finanzen) as part of Federal legislative procedure. For instance, the Federal Budget Act (Bundeshaushaltsgesetz, BGB1 1986/2.13) was revised so as to require the Federal Minister's opinion on financial effects to be attached to each draft Federal Bill or subordinate statute, pursuant to Article 14 of the same Act. Later on July 9, 1998, part of the provisions upon which calculation of financial effects were based in Article 14 of the Federal Budget Act have been supplemented. Amendments were made to incorporate provisions which grant the Federal Minister of Finance authority to set guidelines on the calculation of financial effects of proposed legislation in view of criticism of previous such guidelines for being too internal and administratively oriented, lacking legal grounds.

On the other hand, Switzerland has paid little attention to issues on evaluation of national policies due to the particularities of its political and administrative systems. However, the necessity for legislative evaluation

systems has been widely recognized since the Federal Government prepared a report for institutionalizing evaluation of legislation in 1991. Recently, such awareness has been developed into a request for so-called 'effects-oriented' legislation, with emphasis on evaluation of the effects legislation in relation to its degree of innovation and effects-orientedness, as administrative reform programs have been actualizedalong with dissemination of the concept of 'New Public Management'. In particular, the new Federal Constitution which has been in force since January 1, 2000 contains evaluative provisions (Evaluationsklausel) establishingevaluation as one of the important tasks to be performed by the State (zentrale staatliche Aufgabe) for the first time in the world. It also includes provisionsrelated to evaluation of legislation. In Switzerland, a legislative evaluation system has been actively introduced at a Federation level rather than at a State level. In the case of Bern, which is the most active state promoting the system, an evaluation system is being introduced through an administrative reform program called 'NEF SOLL (Neue Verwaltungsführung)', a new public management project, as a series in the 2000 administrative reforms.

※ Keywords : legislative evaluation in Austria, calculation of financial effects of Acts and subordinate statues, evaluation of legislation in Switzerland, provisions of evaluation, effect-oriented legislation, new public management

차 례

국문요약 ····· 3
Abstract ····· 5

제 1 장 오스트리아의 입법평가제도 ····· 9
제 1 절 오스트리아의 법령의 재정적 효과산정제도 개관 ····· 13
Ⅰ. 의 의 ····· 13
Ⅱ. 법적 근거 ····· 23
Ⅲ. 법령의 재정적 효과산정의 절차와 방법 ····· 26

제 2 절 오스트리아의 입법평가관련 지침 ····· 31
Ⅰ. 새로운 법정립 조치의 재정적 효과측정 및 전개지침에 관한 연방재무부장관의 법규명령 ····· 31
Ⅱ. 연방, 주 및 게마인데와 직능단체간의 장래의 안정성과 교섭기능에 관한 협정을 위한 연방내각처와 연방재무부의 공동시행지침 ····· 65

제 2 장 스위스의 입법평가제도 ····· 89
제 1 절 스위스의 효과지향적 입법관리제도 개관 ····· 93
Ⅰ. 의 의 ····· 93
Ⅱ. 입법평가제도의 법적 근거 ····· 97

제 2 절 스위스의 입법평가관련 지침 ····· 121
Ⅰ. 효과지향적 입법을 위한 교본 ····· 121

제 1 장 오스트리아의 입법평가제도

제 1 절 오스트리아의 법령의 재정적 효과산정제도 개관

목 차

Ⅰ. 의 의 ····· 13

Ⅱ. 법적 근거 ····· 23

1. 연방 차원 ····· 23

(1) 연방예산법 ····· 23

(2) 새로운 법정립 조치의 재정적 효과측정 및 전개지침에 관한 연방재무부장관의 법규명령 ····· 24

(3) 연방, 주 및 게마인데와 직능단체간의 장래의 안정성과 교섭기능에 관한 협정을 위한 연방내각처와 연방재무부의 공동시행지침 ····· 25

2. 주차원 ····· 26

Ⅲ. 법령의 재정적 효과산정의 절차와 방법 ····· 26

1. 적용대상 ····· 26

2. 산정범위 ····· 27

(1) 법률의 구조분석 ····· 28

(2) 법률의 내용 분석 ····· 29

(3) 비용분석 ····· 29

제 1 장 오스트리아의 입법평가제도

제 1 절 오스트리아의 법령의 재정적 효과 산정제도 개관

Ⅰ. 의 의

오스트리아에 있어서 새로운 법률의 제정은 실제적인 법적 현상의 형성을 의미할 뿐만 아니라, 분야에 따라서 행정과 경제에 있어서 커다란 재정적 비용을 발생시킨다는 점은 이미 오래 전부터 이론적·실무적으로 알려져 왔다. 이러한 문제의식에 대하여 1970년대 중반 오스트리아에서는 전문적 학술 논의에서 "입법효과비용(Folgekosten der Gesetzgebung)"과 "법률비용(Gesetzeskosten)"의 개념을 도출하였다.[1] 또한 실무적으로도 1979년 연방내각처(Bundeskanzleramt)가 마련한 입법기술지침(Legistische Richtlinien, 1979)에서도 "법조문의 작업시에 가능한 한 계획기술 예를 들면, 비용효용분석, 시뮬레이션, 도상계획기술(Netzplantechnik)을 동원할 것"을 권장하였으며, 또한 법령안 작성시 그 이유서(Erläuterungen)에는 제안의 기초가 되는 상황과 동기, 그의 본질적 내용과 효력을 기재하도록 하는 한편 제안되는 초안이 재정적인 효과가 나타나는 경우에는 이유서의 총론(Allgemeinen Teil)에서 가능한 이를 정확하게 제시하도록 하도록 하였다.[2] 아울러 법령안의 집행에 소

1) Vorstand des Österreichischen Juristentages(Hrsg.), **Kosten-Nutzen-Analyse in der Gesetzgebung. Funktionsanalyse, Effektivitäts - und Effizienzüberlegungen in der Rechtssetzung**, Wien 1979.

2) 오스트리아의 입법기술지침은 행정개혁조치의 일환으로 1970년 10월 14일 법령의 통일적 법기술과 언어적 형성을 위하여 연방내각처에 의해 마련되어 관보에 공포되어 시행되었다. 그 후 1970년 입법기술지침(Legistische Richtlinien 1970)은 1979년에 보완되어 시행되어 왔으며, 1990년에 이를 전면 개편하여 시행하고 있다. 오스트리아의 입법기술지침은 입법기술분야에 있어서 그 동안 여러 가지로 보충과 변화의 경험속에서 성립된 것으로서 매우 의미있는 것이라 할 수 있다. 오스트리아의

요되는 물적 비용이 가능한 정확하게 표시하도록 할 뿐만 아니라, 업무비용의 증가 또는 인력 증원을 필요로 하는지 여부와 그 정도를 제시하도록 규정하였다. 그러나 입법기술지침은 단지 권고(Empfehlungen)에 불과하며, 개별 행정기관내부를 구속하는 성격을 가진 것이 아니었다.[3)]

이러한 법령안에 대한 재정적 비용의 평가는 일반화되지는 않았다. 그 때문에 법령안에 대한 효과 평가는 실제로 평가를 실시했다기보다는 단지 명목상으로 이름만 내건 형식적 의무이행에 지나지 않았다. 실제로 입법에 관한 효과 평가의 결과가 어느 정도 실효를 거두었는지에 대한 사후조사는 물론 조직적이고 체계적인 기초가 결여되어 있었다.[4)] 그러나 오스트리아는 행정관련 재정비용에 대한 법률효과 평가의 이론적·입법적 근거는 다른 나라와 비교해서 평균이상의 수준에 달하고 있었다.[5)]

입법기술지침에 관한 자세한 내용은 Gerhart Holzinger, **Legistische Richtlinien 1979 und Verwaltungsreform**, in : Theo Öhlinger(Hrsg.), Methodik der Gesetzgebung. Legistische Richtlinien in Theorie und Praxis, Wien/New York(Forschungen aus Staat und Recht 57) 1982. SS.239～249 ; Heinz Schäffer, **Über Wert und Wirkungsmöglichkeiten von legistischen Richtlinien,** ÖJZ 1991, S.1ff ; Ders., **Legistische Richtlinien in Österreich - Entwicklung, Stand und wissenschaftliche Kritik**, ZG 1987, S.112f ; 한국법제연구원, **법령입안기준개발에 관한 연구(Ⅲ) -오스트리아의 법령입안심사기준-**, 2005 등 참조.

3) 연방내각처는 다른 연방부처에 대하여 어떠한 명령권한이나 구속적인 지침을 결정할 권한이 없었으며, 단지 1918년 이래 조정권(Koordinationskompetenz)만을 가질 따름이었다. 원칙적으로 연방내각처의 조정권한은 단지 "일반적 정부정책의 통일성 견지와 연방부처들과의 통일적 협동작업을 위한 조정"일 뿐이었다. 그러나 이러한 법적 견해에도 불구하고 사실상 영향을 주는 조정효과를 과소평가할 수는 없다.

4) 오스트리아에서는 행정관련 법률효과 평가를 실시할 때, 충분한 법적 근거와 관련시켜 구체화, 사후조사, 비재정적 효과의 고려 등에 있어서의 부족함을 재판권을 통해 제시한 반면, 사회적 영역이나 법률의 효력대상인 사인, 특히 경제에 관련해서는 방법론적으로, 체계적으로 고려한 법률효과 평가를 결코 실시하지 않았다. 물론 초기에는 법률규정에 이와 관련된 몇 가지 사항들을 명시했던 노력들이 있었지만, 이러한 법률효과 평가는 내용적·이론적으로, 방법론적으로 여전히 초기 단계에 불과했다. 자세한 내용은 Viktoria Enzenhofer/Franz Strehl/Barbara Leitl, **Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich**, Johnnes Kepler Universität Linz 1999, S.182f 참조.

5) H.Schäffer, **Kosten-Nutzen-Analyse in der Gesetzgebung. Ein Beitrag zur Verwaltungs-**

한편 오스트리아 연방정부는 1986년부터 점진적으로 연방재정을 건전화하고자 하는 목표를 추구해 왔다. 이러한 목표는 특히 입법조치로 인하여 야기되는 중장기적인 경제적 부담이 계속 증가하고 있는 상황에서, 연방재정에 귀속되는 재정부담과 한정조건들을 극복하기 위해서는 예산정책상의 재정적인 여유가 확보되어야 한다는 전략적 사고에 기인하는 것이었다. 즉, 향후 재정지출 집약적인 사업들에 대한 준비 및 오스트리아의 EU회원자격을 얻기 위하여 필요한 재정소요액의 마련 등이 시급한 현안으로 대두되었던 것이다. 따라서 연방재정을 효율적으로 운영하고, 연방정부와 의회가 이와 연관된 정치적 결정을 하기 위해서는 그 어느 때보다 입법조치로 인하여 발생되는 재정부담에 관하여 보다 더 정확한 정보가 필요하였다. 그리하여 연방의 입법절차에서는 법안이 재정적인 효과(finanzielle Auswirkungen)를 수반하는 것일 경우에는 연방재무부(Bundesministerium für Finanzen)와의 협의를 반드시 거치도록 하는 협의절차를 규정하게 되었다. 즉, 연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz, BGBl 1986/2.13)을 개편하여, 동법 제14조에 새로운 입법조치에 대한 재정적 효과로서 연방법률 또는 하위법령의 각 초안에는 연방장관이 그에 대한 재정적 효과에 대한 의견서를 첨부하도록 하고(제1항), 의견서에는 ①제안된 규정의 시행이 향후 연방의 지출 증대를 가져올 것인지 및 가져온다면 얼마나 될 것인지, ②매년 발생하는 지출이 현 예산추계기간 동안 어느 정도로 추정되는지, ③지출의 소요근거 및 지출에 따른 기대수익, ④소요지출액의 충당을 위해 어떤 재원이 마련되어야 하는지 등을 명시하도록 하였다.

그리고 수입의 감소를 야기하는 연방법이나 시행령에 대해서도 위의 규정이 적용되며(제2항), 재정조정과 관련된 제1항 및 제2항에서 언급된 입법조치로부터 직능단체의 수입이나, 추가지출에 영향을 미칠 경우에는 당해 직능단체에 미치는 재정적 효과도 설명하도록 하였

---

politik und Gesetzgebungslehre -zugleich ein Lagebericht, ZfV 1980, S.401f.

다(제3항). 또한 법령의 재정적 효과가 기존 예산법에 그 근거와 액수가 명확하게 표시되어 있지 않다면, 당해 법령을 통과시키기 전에 해당 연방장관은 연방재무부장관과 합의를 거쳐야 하며, 이 경우 연방재무부장관은 국가의 재정운영의 목표가 침해되지 않도록 유념할 것을 규정하였다(제4항).

이러한 연방예산법 제14조의 비용산정에 관한 규정의 도입으로 연방정부에서는 새로운 예산정책적 요구사항에 맞추어 법안심의에 있어서 예산구성의 측면 및 입법조치의 경제성 관점을 고려하여 1990년 12월 17일 법률 제·개정시 비용 또는 향후 재정부담에 대한 산정시스템의 개발에 착수, 연방재무부에서는 1992년 12월 "법령제정시 발생하는 재정적 효과를 산정하기 위한 지침서(Handbuch zur Berechnung der finaniellen Auswirkngen Gesetzen)"를 마련하여 시행하였다.[6] 이 지침서는 법령의 제·개정에 있어서 설득력 있는 근거 정보의 제시에 대한 요구의 증가에 따라서 개발된 것으로서, 법령의 집행 및 제정과 관련된 모든 종사자들은 경제적인 합리성과 민주주의적인 공개라는 두 가지의 예산정책상 대원칙하에서, 이 지침서의 활용을 통해 법안의 비용산정상 발생하는 문제들에 대처할 수 있도록 하기 위한 것이다. 따라서 이 지침서는 법령안의 재정적 효과의 산정에 즈음하여 다음의 질문에 대한 답변에 그 근거를 제공하는 역할을 하도록 마련되었다.

비용관점	○법률을 시행할 때 발생하는 비용은 얼마인가? ○법률 또는 법률의 개별 규정이 집행과 관련하여 비용을 적정하게 뒷받침하고 있는가?

6) 그리고 새로이 마련한 1990년 입법기술지침에서 1979년 지침에서 제시한 법령안 작성시의 계획기술, 예를 들면, 비용효용분석, 시뮬레이션, 도상계획기술(Netzplan-technik)의 권장에 관한 사항과 법령초안의 재정적 효과의 산정에 관한 사항 등의 부분은 전부 삭제하였다.

비용관점	○ 법률의 시행과 관련하여 민간(기업, 가계 등)에게 어떤 비용을 유발시키는가? ○ 행정상 급부에 대한 반대급부는 어떤 항목에서 어느 정도로 책정되어야 하는가?(요금, 세율, 수수료) ○ 계획된 행정의 종료시 수익성과 합목적성이 어떻게 평가되어야 하는가? ○ (지금까지와는) 다른 조직단위를 통한 과제의 수행이 보다 경제적이겠는가?
예산관점	○ 법률을 시행할 때 어느 부분이 (추가)지출 또는 수입 감소를 초래할 것으로 예상되며 예산에 얼마나 부담을 주는가? ○ 연방에서 예산안을 편성할 때 지출비용을 어떻게 충당할 수 있는가? ○ 법률에 의한 관리와 별도로 초래되는 지출과 수입의 흐름들에는 어떤 것들이 있는가? ○ 예산을 위한 유상의 성과를 초래하는 수입에는 어떤 것들이 있겠는가?

이 지침서에는 첫째, 법령의 입안 및 시행과정에서 발생하는 재정적 효과 가운데 어떠한 사항에 대하여 그것을 측정할 것인가에 관하여 우선 입법과정에는 여러 가지 비용 - 구체적으로 말하면, 법령의 기초작업 및 검증절차(공청회 등), 의회에서의 의결과정, 출판과정 등 - 이 발생되지만, 이러한 유형의 비용은 거의 항상 기존 자원에 의해 충당되기 때문에 극히 예외적인 경우에만 이 지침에 의한 비용산정의 필요가 있는 지출로서 고려하도록 하고 있다. 또한 법률이 시행될 때 소요되는 비용으로서 예를 들어, 인건비 · 설비비 · 건물 등 자산취득비 등은 이 지침에 의하여 산정하도록 하고 있다. 그 외에 법령에서

특정한 상황 및 조건하에서 국민들로 하여금 국가에게 각종 반대급부(지원금)를 요구할 수 있는 근거를 규정하거나 현금지출이나 다른 보조금(예를 들어, 교재무상보급, 학생 무임승차)지급에 관한 사항을 규정하는 경우, 이러한 각종 지원을 위한 비용(명목비용)은 국가가 과제를 수행할 때 기존의 재원으로는 충당이 이루어지지 않기 때문에 거의 항상 직접적으로 지출로 이어지므로 비용을 산정하도록 하였다.[7)]

다만, 법령 가운데에서 상대적으로 그 소요재정을 비교적 정확하게 평가할 수 있는 것도 있으나 오스트리아의 유럽연합(EWR) 가입비용과 같이 어느 정도 완성된 비용추계가 사실상 불가능한 경우(국민경제적 비용)에는 직접적으로 공공재정의 지출로 이어지지는 않지만 국민경제적 비용 발생의 결과로 공공재정에 영향을 미치게 되는 간접적인 효과가 있으나, 이 지침에 의한 비용산정에는 적용하지 않도록 하고 있다. 아울러 법령의 시행에 따른 재정적 효과는 단지 지출/비용 면에서뿐만 아니라, 수입/수익 면에서도 나타나므로, 법령의 시행으로 수입(요금, 수수료, 세입 등)을 수반하는 경우에는 이들 수입도 조사해서 지출/비용과 비교하도록 하고 있다. 즉, 법령의 시행에 따른 지출 측면의 직접적인 재정효과 외에 추가적으로 발생할 수 있는 지출/비용 절감 혹은 수입/수익 감소도 기존 법적 규정과 비교하여 고려하도록 하고 있다. 이를 위해서는 새로운 규정을 통하여 예상되는 재정적 효과의 산정뿐만 아니라 새로운 법령으로 수반되는 재정적 효과와 비교할 수 있는 기존의 유효한 법규에 대한 재정적 효과도 산정하도록 하였다.

둘째, 비용추계의 대상이 되는 법령으로서는 원칙적으로는 모든 법령이 비용추계의 대상이 되어야 하나, 비용산정 자체가 불가능할 정도로 법안 내용이 모호한 경우가 있다는 점을 인정하여 예컨대, 특정 사법(私法)의 내용을 전면적으로 개편하거나, 전혀 새로운 규정을 만

7) Projekthandbuch, **Was Costet Ein Gesetz? Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von Gesetzen**, 1992, S.6f.

드는 경우에는 그 소요비용을 산출하는 것은 사실상 불가능하므로 이 지침의 적용을 배제하였다. 다만, 이 지침에서는 모든 측면에서 철저히 비용을 추계해 내는 것이 현실적으로 불가능하더라도, 그 법안에 대해 비용추계가 불가능하다고 성급하게 단정하여서는 안된다는 점을 지적하고 있다.

셋째, 언제 법령에 대한 비용추계가 이루어져야 하는지 또한 이루어질 수 있는가라는 점에 관하여 법령의 시행을 위한 소요재정부담액의 산정은 원칙적으로 사전적(ex-ante)으로 또는 사후적(ex-post)으로 모두 가능하다고 보고 있다. 즉, 사전적(ex-ante) 분석은 미래의 법규범을 계획·수립하는 단계에서 미리 시행을 전제로 하여 사후 재정부담액을 산출하는 것이다. 이상적으로는 완전한 비용산정방식에 의해 추계가 이루어져야 한다. 그러나 대부분 이것이 불가능하다는 것을 고려할 때, 실제에 있어서는 이용 가능한 근사치로써 임시변통할 수밖에 없다고 지침은 언급하고 있다. 사후적(ex-post) 분석의 도움으로 이미 효력이 발생한 법규범의 효과와 수익성이 점검될 수 있으며, 여기에서도 이미 마련된 비용산정방식이 추계를 도울 수 있지만 여기에서도 근사치로써 임시변통할 수밖에 없을 것이라고 하였다. 아울러 사전(ex-ante) 분석은 가능한 한 조기에, 다시 말하면 법령의 입안단계에서 실행되어야 하고, 모든 사전(ex-ante) 분석에는 상당한 기간이 지난 후에 사후(ex-post) 분석이 뒤따라야 하는데, 이는 한편으로는 관리를 위해서이고 또 한편으로는 미래의 추계를 위한 경험을 쌓기 위해서라고 지침서에서 지적하고 있다.

이와 같은 지침서에 의한 법령의 시행 등과 관련하여 행정에 소요되는 재정적 효과의 평가제도는 행정실무상 별로 환영받지 못하였으며, 예외적인 경우에만 효과 평가가 실시되었다. 그 때문에 재정적 효과의 평가는 실제로 효과 평가를 실시했다기보다는 단지 명목상의 것에 불과하였다. 또한 지침서에 의한 법령의 재정적 효과의 측정은 재

정적 비용의 평가라는 측면에서는 효과가 있었으나, 행정과정에 대한 비재정적 효과는 일반적으로 고려하지 않았다. 행정행위에 대한 법치국가의 수준, 공무원에 대한 동기부여, 일정한 행정과정의 정치적 합목적성 등은 지침서에 의한 효과 평가에서 검토되지 않았다. 또한 사회적 영역이나 법령의 효력대상인 사인, 특히 경제에 관련해서는 방법론적·체계적으로 고려한 효과 평가를 실시하지 않았다. 따라서 1992년의 지침서에 의한 효과 평가는 내용적으로도 이론적으로도 방법론적으로도 여전히 초기 단계에 머물렀다.

1994년 6월 12일 "오스트리아의 유럽연합가입에 관한 연방헌법률(Bundesverfassungsgesetz über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union)"의 성립으로 1995년 1월부터 오스트리아는 유럽연합의 구성원이 되면서 모든 EU법규범은 오스트리아에도 적용되었다.[8] 또한 1994년 12월 15일에 연방헌법을 개정하여[9] 제1장에 EU에 관한 부분이 추가되었다.[10] 따라서 EG(유럽공동체)조약 - EGKS(석탄과 철광에 관한

8) 이 헌법률(Verfassungsgesetz)은 3개조문으로 구성된 비교적 간략한 내용으로 되어 있으며, 이 헌법률에 대한 국민의 동의에 의하여 연방의 헌법상 기관에 대하여 유럽연합가입에 관한 조약을 체결할 권한이 수권된다는 것을 내용으로 하는 법률이었다. 국민투표의 단계에서는 조약의 내용이 확정되지 않았기 때문에 사전에 수권만을 결정하는 절차의 위법성을 문제시하는 의견도 제기되었으나, 1994년 6월 12일의 국민투표에서 66.6%의 찬성으로 이 헌법률이 승인되었다. 그 후 가입조약의 조인, 가맹국가의 의회에 의한 비준등의 절차를 거쳐 1995년 1월 1일부터 EU가입국이 되었다. 오스트리아의 EU가입에 즈음한 상황에 관한 것은 Fritz Plasser/Peter A. Ulram, Meinungstrends, **Mobilisierung und Motivlagen bei der Volksabstimmung öber den EU-Beitritt**, in : Anton Pelinka, EU- Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich, Vienna 1994, S.87f.

9) 유럽경제지역에 관한 연방헌법률 및 유럽석탄철강공동체협정의 실시에 관한 법률을 폐지하는 연방헌법률(1994년의 연방헌법개정, BGBl. Nr.1013/1994).

10) EU의 계획을 둘러싼 연방정부와 주의 관계에 관하여 새로이 제23a조를 신설하여 주의 대표가 EU의 정책결정과정에 참여할 수 있도록 하였다. 기타 연방정부가 EU의 모든 계획을 국민의회와 연방참의원에 보고할 의무, 국민의회와 연방참의원의 태도표명과 유럽연합에서의 심의·표결시의 구속력이 규정되어 의회에 의한 감독절차도 보장되기에 이르렀다. 그리고 유럽의회선거, 유럽의회의원의 신분, EU 기관구성원의 임명, EU의 공통외교·안전보장정책에의 협력에 관한 규정이 추가되었다. EU계획의 심의는 국민의회의 경우 주위원회(Hauptausschusses)에서 행하도

EG조약)은 제외 - 과 EAG(원자력에 관한 EG조약), 회원국들 간의 합의에 의하여 앞의 조약에 첨부된 의정서(EGV 제239조), EG조약을 개정하는 조약들(사례 : 가입조약들) 및 관습법과 법의 일반원칙 등과 오스트리아 국내법이 일치하지 아니할 경우에는 최소한 동일한 지위의 오스트리아 국내규범으로 오스트리아 법령을 개정할 의무가 부여되었다. 그리하여 1998년 7월 9일에는 연방예산법 제14조에 규정되었던 법령의 재정적 효과의 산정에 관한 근거규정을 일부 보완하고, 그동안 재정적 효과의 산정에 관한 1992년의 지침서가 법적 근거가 없는 순수한 행정내부적인 지침에 불과하다는 비판을 의식하여 제5항에서 법령의 재정적 효과를 산정하는 지침을 제정할 수 있는 권한을 연방재무부장관에게 부여하도록 하는 근거규정을 추가하는 개정을 하였다.

한편 물가, 임금수준을 결정하고 국민경제를 제어하는 주요정책의 제안, 정부의 법안작성에 대한 조언 및 여론형성, 의회의 의원을 통한 법안제출 등의 역할을 담당하는 사회파트너쉽(Sozialpartnerschaft)의 담당자로서 오스트리아 사회전체에 커다란 영향력을 행사하는 직능단체인 오스트리아 공업경영자 연맹(Vereinigung österreichischer Industrieller : VÖI)에서도 린츠(Linz)대학과 공동으로 "오스트리아에 있어서 법률의 결과비용의 산정과 평가(Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich)"라는 보고서를 1999년 6월에 정부에 제출하였다.[11)]

이 보고서에서는 유럽의 주요국가의 법률(규제) 관련 평가제도를 소개하고, 오스트리아에서 법령안에 대한 재정적 효과뿐 아니라 법률에

록 규정되었으며, 연방참의원에는 그에 해당하는 위원회가 없었기 때문에 1996년 7월 10일의 연방헌법개정으로 그를 위한 특별위원회로서 EU위원회(EU-Ausschluss des Bundesrates)를 설치하는 것을 규정하였다. 자세한 것은 Th.Öhlinger, **Die Mitwirkung des Bundesparlaments sowie der Länder in Österreich an der Entsteung von Europäischem Recht**, ZG 1996, S.57f.

11) Viktoria Enzenhofer/Franz Strehl/Barbara Leitl, **Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich**, Johnnes Kepler Universität Linz 1999.

대한 효과평가(입법평가 : Gesetzesfolgenabschätzung)를 지속적으로 발전시키기 위한 몇 가지 제안을 하였다. 우선 보고서에서는 기본원칙으로서, ①법률의 수범자인 사인과 경제관련 사회적 영역에 대한 입법평가는 현대입법에 절대적으로 필요한 제도이나, 이것은 입법의 정치적 과정을 대체하는 것이 아니며 정치 시스템이나 헌법의 개정을 의미하는 것이 아니라는 점을 언급하면서 입법평가는 법령의 공포에 책임있는 자, 의회, 행정기관에게 입법행위를 통해 예상할 수 있는 효과를 평가받는다는 근거만을 제시하는 것으로서, 이를 통하여 입법과정의 현대화를 지향하는 것이라고 한다. ②입법평가는 사실과 자료에 대한 지식과 복잡한 시스템을 운용함으로써 얻은 지식 등 신뢰할만한 전문적인 지식이 반드시 필요하고, 이러한 전문지식을 바탕으로 입법평가를 실시하는 한편 관련분야 종사자, 기업, 사회단체, 이익단체 대표들과 함께 공개적으로 논의하는 과정이 수반되어야 함을 강조하고 있다. ③입법평가는 실행가능한 것이 되어야 한다는 점을 강조한다. 입법평가는 정보교환의 복잡성으로 인해 일부 특정한 주제에 대해서는 자세한 평가가 대부분 불가능하지만 입법에 대한 이러한 인식이 전혀 무의미한 것은 아니라고 한다. ④입법평가는 국가 및 행정개혁을 추진하는 것이어야 하며, 입법과정을 복잡하게 만들거나 불필요한 관료주의나 비용문제를 초래해서는 안된다는 점을 강조하고 있다.

또한 입법평가는 경제와 사회간의 관계와 그 시스템이 복잡하게 이루어져 있기 때문에 모든 규율에 대해 평가하는 것은 전혀 불가능함에도 오스트리아에서는 대부분 지속적인 평가를 시행하지 못하였고, 이를 위해 소요한 비용의 가치를 무색하게 하는 부정확성만을 초래하였다고 비판하였다. 아울러 사회적 영역에 대한 입법평가는 무엇보다도 법률의 수범자인 사인 및 특히 경제에 대한 재정적 손실을 조사하고, 나아가 파악가능한 비재정적 효과까지도 평가할 것을 지적하고, 관련 법률을 제정할 때 예를 들어 “법률이 어느 기업에 대하여 발생시키는

비용은 얼마인가?”라는 질문으로는 충분하지 않으며, 구체적으로 “승인과 신고의 의무를 도입하는데 드는 비용은 얼마인가?, 행정절차에서 당사자의 입장을 보장하는데 드는 비용은 얼마인가?, 당사자의 범위를 보다 확대하거나 축소하는데 드는 비용은 얼마인가?, 행정절차에서 기업가에게 부과되는 입증(Nachweis)의 의무를 이행하는데 드는 비용은 얼마인가? 등으로 할 것을 지적하고 있다. 사회적 영역에 대한 입법평가시에는 공식화된 모든 주제들을 관련 집단과 함께 논의하고, 보다 다양한 계층(지방자치단체, 특정 부문의 중소기업, 일부 대기업, 단일 부문, 특정지역 등)과도 연계시킬 것을 언급하는 한편 입법평가에는 비용측면과 편익측면 두 가지를 함께 고려할 것을 지적하고 있다.

Ⅱ. 법적 근거

1. 연방 차원

(1) 연방예산법

오스트리아의 법령의 재정적 효과를 평가하기 위한 근거법률로서는 연방예산법 이외에 연방재정조정법 제5조(§5 Finanzausgleichsgesetz BGBl 1996/201), 의사절차법 제28조(§28 Geschäftsordnungsgesetz, BGBl 1975/410)” 등이 있다. 대표적인 법률인 연방예산법 제14조에서는 새로운 입법조치의 재정적 효과에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

제14조(새로운 입법조치의 재정적 효과) ⑴모든 연방법률 또는 하위 법령의 각 초안, 초국가적 또는 국가간의 협정 및 연방헌법(B-VG) 제15a조의 규정에 의한 협정에 있어서 연방장관은 제5항의 규정에 의한 지침에 의거하여 그에 대한 재정적 효과에 대한 의견서를 첨부하여야 한다. 의견서에는 다음의 사항이 명시되어야 한다.

1. 제안된 조치의 시행으로 향후 연방의 수입과 지출, 비용과 수익을 가져올 것인지 및 가져온다면 어느 정도가 될 것인지
2. 매년 발생하는 수입과 지출, 비용과 수익이 3개년의 예산추계기간 동안 어느 정도로 추정되는지
3. 지출과 비용의 소요근거 및 그에 따른 효용
4. 소요지출과 비용의 충당을 위해 어떤 재원이 마련되어야 하는지

⑵제1항의 규정에 의한 조치로 연방의 수입과 수익의 감소를 야기하는 경우에도 제1항이 적용된다.

⑶재정조정과 관련된 제1항에서 언급된 입법조치로부터 직능단체의 수입증대 또는 수입감소, 고비용 또는 저비용, 수익증대 또는 수익감소에 영향을 미칠 경우에는 당해 직능단체에 미치는 재정적 효과도 설명되어야 한다.

⑷명령의 공포, 초국가적 또는 국가간 협정, 연방헌법 제15a조의 협정의 체결에 즈음하여 연방예산상의 효과에 관하여 관할 연방장관은 연방재무부와 협의를 하여야 한다. 이 경우 연방재무부장관은 제2조제1항의 규정에 의한 재정운용의 목표가 침해되지 않도록 유념하여야 한다. 다만, 명령에 있어서는 연방법률에서 그 재정적 효과의 산정을 위한 근거와 정도가 명확히 규정되어야 한다.

⑸제1항 내지 제3항의 규정에 의한 재정적 효과의 산출을 위한 작업을 위하여 연방재무부는 재정 및 경영경제적인 관점에서 계산되는 지침을 발한다.

(2) 새로운 법정립 조치의 재정적 효과측정 및 전개지침에 관한 연방재무부장관의 법규명령

이 법규명령(Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend Richtlinien für Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen, BGBI.Ⅱ Nr.50/1999 idF BGBI.Ⅱ Nr.

348/2001, BGBI.Ⅱ Nr.362/2002, BGBI.Ⅱ Nr.511/2003 und BGBI.Ⅱ Nr. 387/2004)"은 연방예산법 제14조제5항의 규정에 따라 연방예산법 제14조에 의거한 입법조치의 재정적 효과조사를 위한 세부절차와 방법을 제시한 것으로서, 새로운 입법조치의 재정적 효과조사에 즈음한 규모, 추정치, 중간결과, 사정(査定) 등 일련의 계산과정을 전부 투명하고 확실하게 조망할 수 있도록 아주 명확히 설명하고 있다. 이 법규명령은 각종 법률이나 명령 그리고 연방헌법 제15a조의 규정에 의한 조약을 입안하고 결정을 하는 모든 관계자들에게 적용되며, 따라서 법률집행 및 법률제정과 관련된 모든 종사자들은 경제적인 합리성과 민주주의적인 공개라는 두 가지의 예산정책상 대원칙하에서 이 지침의 활용을 통해 법률안의 비용산정에서 발생하는 문제들을 분석하도록 하고 있다. 특히, 부록에서는 법조문에 있어서 인건비 및 행정관련 지출/비용의 산정과 양적 구조표시를 위한 절차서(Verfahrensanleitung zur Erstellung des Mengegerüstes und der Berechnung der Personal- und Verwaltungssachausgaben/ kosten und kalkulatorischen Kosten von Rechtsvorschriften)도 제시하고 있다.

(3) 연방, 주 및 게마인데와 직능단체간의 장래의 안정성과 교섭 기능에 관한 협정을 위한 연방내각처와 연방재무부의 공동 시행지침

이 지침(Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, : Gemeinsames Durchführungsrundschreiben, BGBl 1999/35)은 연방 또는 주차원에서 계획하고 있는 입법조치가 관계 직능단체(Gegenbeteiligten Gebietkörperschaften)에 미치는 재정적 효과를 심사하기 위한 목적으로 마련된 것이다. 즉, 연방정부, 연방 각부처, 주정부 또는 주정부 구성원들의 법률안, 법률초안 그리

고 곧 발표될 법규명령초안에 대한 결정안들이 최종적으로 확정되기 전에 상대당사자인 직능단체들에게 공시하고 관련 직능단체들은 당해 법안에 대하여 4주이내에 태도표명을 할 기회를 보장하고 있다. 아울러 법안에는 연방예산법 제14조에 따른 새로운 입법조치들의 재정적 효과에 대한 조사와 설명지침에 상응하는 모든 직능단체의 계획에 대한 재정효과설명을 포함하도록 하고, 그 설명은 해설의 총칙부분의 독립된 장에서 합목적적으로 담겨져 있도록 하고 있다.

2. 주차원

오스트리아는 주정부차원에서도 법령의 재정적 효과를 산정하기 위한 제도를 주헌법, 주의 입법기술지침(Legistische Richtlinien) 또는 주정부 직무규칙(Geschäftsordnung) 등에서 규정하고 있다. 주헌법(Landesverfassung)차원에서 이를 규정하고 있는 곳은 Burgenland주로서 일정한 비용지출을 수반하는 주법률, 법규명령 및 기타 조치에 관하여는 당해 연도별로 주가 전체적으로 부담하는 비용을 추계하도록 의무화하고 있다. Niederösterreich주에서는 입법기술지침(NÖ Legistische Richtlinien 1987)에서 주정부의 법률 및 법규명령안은 모든 직능단체에 미치는 재정적 효과를 기재하도록 의무화하고, 연방예산법 제14조의 규정에 따라 재정적인 효과를 산정하도록 하고 있다. Steiermark주에서는 주정부직무규칙에서 법률결과비용의 산정을 의무화하고 있다.

Ⅲ. 법령의 재정적 효과산정의 절차와 방법

1. 적용대상

재정적 효과산정의 주된 대상은 제안된 연방법률(Bundesgesetz), 명령(Verordnung), 초국가적 또는 국가간의 협정(Vereinbarung) 또는 연방

헌법 제15a조[12]의 규정에 의한 협정이다. 간접적 연방행정(mittelbarer Bundesverwaltung)으로 실시되어지는 입법조치는 재정적 효과와 관련하여 관할 연방부처와 관련 직능단체(Gebietskörperschaft)간의 합의를 전제로 한다. 재정적 효과의 산정시기는 당해 회계연도 및 그 이후 3개년도의 회계연도이다. 재정적 효과가 3개년이후에도 본질적인 변화-3개년의 재정적 효과의 평균에서 25%를 초과하는 경우-가 예상되는 경우에는 이 점도 고려한다.

2. 산정범위

재정적 효과산정범위는 제안된 입법조치와 관련한 재정경제적 관점에서의 지출(Ausgaben)과 수입(Einnahmen) 그리고 그에 의하여 발생된 경영경제적 관점에서의 비용(Kosten)과 수익(Erlöse) 및 연방의 고용계획 등이다. 법규범의 생산과 관련한 발생지출/비용(Entstehungsausgaben/kosten) 예컨대, 법률초안작성시나 평가절차시 및 의회에서의 법률안의 의결시에 발생하는 것 등은 통상적으로 재정적 효과산정시에 고려하지 않는다. 또한 국민경제적 비용효과(volkwirtschaftliche Kosten Effekte)는 개별 사안에 대해서만 행한다. 집행지출/비용(Vollzugsausgaben/kosten)은 법규범의 집행 또는 조치의 시행에 따라 발생하는 인건비 지출/비용과 행정적 지출/비용 및 투자지출(감가상각)도 포함한다. 명목지출/비용(Nominalausgaben/kosten)은 국고보조금 또는 개인이나 단체 또는

12) 연방헌법 제15a조에서는 "(1)연방 및 각주는 개별 관할범위의 사항에 관한 상호 협정을 체결할 수 있다. 연방의 이름에 있어서 그 협정의 체결은 그 대상에 따라 연방정부 또는 연방장관의 책무이다. 연방의 입법기관을 구속할 필요가 있는 협정은 국민의회의 승인에 의하여 연방정부만이 체결할 수 있으며, 이 경우 제50조제3항은 국민의회의 결의에 준용하고 연방관보에 공표한다. (2)각주 상호간의 협정은 그 독립된 관할범위의 사항에 관해서만 체결할 수 있으며, 연방정부에 이를 지체없이 통지하여야 한다. (3)국제법상의 조약체결권의 원칙은 제1항의 협정에 준용한다. 이 경우 관계되는 각주의 일치된 헌법적 법률에 특별한 규정이 없는 한 제2항의 협정에 준용한다."라고 규정하고 있다.

다른 공공단체에 대한 물질적·비물질적 급부 등을 말한다. 아울러 재정적 효과의 산정에는 새로운 입법조치의 재정경제적인 효과(지출과 수입)와 영업경제적인 효과(비용과 수익)는 체계적으로 구분하고 산정하고 그 결과도 따로 표시해야 한다. 위의 항목들은 양적 구조(Mengengerüst)로 작성할 수 있는 한 이를 분석해야 한다. 앞서 언급한 "새로운 법정립 조치의 재정적 효과측정 및 전개지침에 관한 연방재무부장관의 법규명령"에서는 이러한 산정항목에 관한 출발규모, 추정치, 중간결과, 사정(査定) 등 계산과정에 관하여 아주 상세하게 설명하고 있다.

특히, 동 법규명령의 부록에서 "법조문에 있어서 인건비 및 행정관련 지출/비용의 산정과 양적 구조표시를 위한 절차서"에서는 단계별로 재정적 효과산정을 위한 절차를 다음과 같이 정밀하게 제시하고 있다.

(1) 법률의 구조분석

이 단계에서는 새로운 입법조치로 인하여 발생하는 재정적 효과를 다음 질문들을 통해 규명한다. 즉, ①산정대상 법률안의 목적을 달성하고 의도한 성과를 도출하기 위해서 어떤 활동들이 어떤 절차로 수행되어야 하는가, ②법률안의 집행과정에 어떤 조직 내지 관리단위가 포함되고, 어떤 자격조건을 가진 어떤 직무들이 법률의 시행을 위해 필요한가(새로운 법률이 기존의 조직으로 시행될 수 있는지, 새로운 법률을 실행하기 위한 새로운 조치가 기존의 조직내에서 실행될 수 있는지, 새로운 법률의 시행을 위해 기존 조직과는 달리 조직이 신설되어야 한다면, 왜 신설하여야 하며 그리고 어떤 유형의 조직을 신설하여야 하는지, 신설조직과 기존조직은 각기 어떻게 달라지는지) 등이다.

(2) 법률의 내용 분석

법률은 일반적으로 여러 개의 규정으로 구성된다. 비용의 산정을 위해서는 법률의 목적 달성을 위해 집행과정에서 어느 규정이 어떠한 활동 내지 조치들을 유발하는지를 조사해야 한다. 법률의 개별적 규정들의 내용 분석은 법률이 의도한 목적 달성을 위하여 어떤 활동들이 어떠한 절차에 따라 집행되어야 하는지에 대한 설명으로 귀결되어야 한다. 그리고 다음 개별 작업을 수행하기 위해 어떤 공무원조직이 그것을 수행해야 하며, 어느 조직단위에 그것이 귀속되어야 하는지를 조사한다. 또한 법률에 규정된 각각의 활동을 수행하는데 평균적으로 얼마의 시간이 소요되는지를 조사한다. 아울러 법률의 내용분석에서는 법률의 집행빈도를 조사한다. 즉, ①법률상의 조치가 즉각적인 집행절차를 필요로 하는지, 법률상의 조치가 사인의 신청에 의해 비로소 시행되는지 아니면 담당기관의 재량적인 조치에 따라 집행되는지와 ②얼마나 자주 법률 혹은 개별 규정이 집행되는지를 조사한다.

(3) 비용분석

제안된 법률안이 앞으로 시행을 위하여 매년 얼마만큼의 작업기간(집행을 위하여 필요한 공무원집단별로 분류된)이 소요될 것인지를 수량화한 다음 담당업무를 수행하는데 소요되는 공무원의 단위시간당 인건비, 행정사무처리와 관련한 지출/비용(공간비용, 상위보직자 및 중간관리자를 위한 일반적 비용 등)을 화폐적 가치로 환산한다.

제 1 장 오스트리아의 입법평가제도

제 2 절 오스트리아의 입법평가관련 지침

Ⅰ. 새로운 법정립 조치의 재정적 효과측정 및 전개지침에 관한 연방재무부장관의 법규명령

목 차

제 1 부 37
1. 대상과 적용범위 37
2. 법적 근거 39
3. 개념 설명 40

제 2 부 43
4. 양적 구조 43
5. 추가지출, 추가비용과 추가수익의 조사 45

제 3 부 50
6. 예산 효과의 조사(순수지출) 50
7. 초과지출과 수익감소의 보충 51
8. 기준치(Richtwerte) 51

【부 록 1】 법조문에 있어서 인건비 및 행정관련 지출/비용의 산정과 양적 구조표시를 위한 절차서 53
【부 록 2】 표준산정서식 : 생략 64
【부 록 3-1】 2002, 2003, 2004년도 공무원 평균인건비표 : 생략 64
【부 록 3-2】 환산 이율 : 생략 64
【부 록 3-3】 2003년도 사무실 임차료 : 생략 64

새로운 법정립 조치의 재정적 효과측정 및 전개지침에 관한 연방재무부장관의 법규명령

(Verordnung des Bundesministers für Finanzen betreffend Richtlinien für Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen neuer rechtsetzender Maßnahmen, BGBl. II Nr.50/1999 idF BGBl. II Nr.348/2001, BGBl. II Nr.362/2002, BGBl. II Nr.511/2003 und BGBl. II Nr.387/2004)

연방내각처
(Bundeskanzleramt)

제 1 부

1. 대상과 적용범위

1.1. 대상

이 지침의 주된 대상은 제안된 연방법률(Bundesgesetz), 명령(Verordnung), 초국가적 또는 국가간의 협정(Vereinbarung) 또는 연방헌법 제15a조의 규정에 의한 협정을 통하여 나타나는 재정적 효과의 조사와 그 작성에 즈음한 진행방식에 관한 규율이다.

1.2. 적용범위

1.2.1. 연방예산법(BHG) 제14조제1항의 규정에 의하여 새로운 입법조치안의 효력범위를 이미 정립한 연방기관은 구체적인 지침에 따라 연방예산을 통한 조치의 재정적 효력에 대한 검토를 실시하고, - 만약 이러한 절차를 고려하지 않거나 또는 자료들이 평가절차의 범주내에서 비로소 제시될 수 있다면(중간평가자료, Querschnittmaterien) - 늦어도 평가서 송부의 시점 또는 내각에 제출하는 시점에 "일반적 설명(Allgemeinen Erläuterungen)"가운데 언급되어야 한다.

1.2.2. 간접적 연방행정(mittelbarer Bundesverwaltung)으로 실시되어지는 입법조치는 재정적 효과와 관련하여 관할 연방부처와 관련 직능단체(Gebietskörperschaft)간의 합의를 전제로 한다.

1.3. 산정시기(Berechnungszeitraum)

1.3.1. 재정적 효과의 조사와 그 제출을 위한 산정시기로서는 당해 회계연도 및 그 이후 3개년도의 회계연도를 고려한다. 이를 초과하는 본질적인 변화가 있다면, 이러한 사항도 또한 언급되어야 한다.

1.3.2. "본질적(wesentlich)"으로 볼 수 있는 것은 이후 3개년의 재정적 효과의 평균에서 25%를 초과하는 차이를 말한다.

1.3.3. 예정된 시행시점에 있어서의 경제적 상황들은 연방예산법 제14조제1항에 의거한 입법조치의 재정적 효과조사의 산정에 기초로 삼을 수 있다. 정부에 의한 가격조정(Valorisierung) 예를 들면, 행정상의 인건비 관련지출/비용, 사회부조, 건축비 등에 대해서는 그러하지 아니하다.

1.4. 지침의 목적과 목적달성을 위한 방법

1.4.1. 이 구체적인 지침은 연방예산법 제14조제1항에 의거한 입법조치의 재정적 효과조사를 위한 입문서로서 활용하고, 제2부와 제3부에서 규정하고 있는 절차단계는 최소한의 요건으로 간주할 수 있다. 출발규모, 추정치, 중간결과, 사정(査定) 등의 계산과정은 결과까지 전부 투명하고 확실하게 조망할 수 있도록 아주 명확히 설명되어야 한다.

1.4.2. 법초안의 "일반적 설명(Allgemeinen Erläuterungen)"에서는 연방의 고용계획(Stellenplan)상 예정된 변경의 효과까지도 설명되어야 한다.

1.4.3. 비용(kosten)과 지출(Ausgaben)에 대한 필요성의 근거와 연방예산법 제14조제1항Z3에 의거한 새로운 입법조치의 효용(Nutzen)에 대한 설명들이 산정시 제시되어야 한다. 이 때 특히 새로운 조치의 목표가 공개되어야 한다. 너무 추상적인 (설득력이 별로 없는) 목표설정은 지양되어야 하고, 그 목표들은 가능한 한 구체적이고 추후에 심사가 가능하도록 설정되어야 한다.

1.4.4. 재정적 효과의 산정을 위하여 인용되어진 근거들은 서면으로 작성되어야 하고, 적당한 형식으로 초안의 "일반적 설명"과 연결되어야 한다.

대부분의 경우에 그 작성은,

- 특별한 설명을 요하는 부분에서 계획된 조치 및 그 본질적인 이익과 손실 및 재정적 효과 산정의 결과(고용계획을 포함하여)를 일반적으로 이해하기 쉽게 서술하고,
- 검토보고서에서는 재정적 효과산정시에 수용된 정보들과 전제들을 상세히 언급한다.
- 기타 도표, 그래프들을 제시한다.

각각의 경우에 계획된 입법조치와 관련되고 시간적으로 구분되는 지출과 수입(Einnahmen) 그리고 그에 의하여 발생된 비용과 수익(Erlöse) 및 연방의 고용계획 등이 구분되어 설명되어야 한다.

2. 법적 근거

2.1. 이 지침은 연방예산법 제14조제5항에 의거하여 공포되었다(BGBl. Nr. 213/1986, 개정 BGBl. I Nr.79/1998).

2.2. 구체적 사안에 있어서 연방의 각기관은 연방재정법(Bundesfinanz-gesetz)에 관한 연방재무부의 시행규정을 매년 고려해야 한다.

2.3. 비용산정의 결과는 비용기재란에 언급한다.

3. 개념 설명

3.1. 수입과 지출(재정경제적 관점에서) 및 비용과 수익(경영경제적 관점에서)을 재정적 효과라고 이해한다.

지출(Ausgaben)은 금전의 실제적인 유출이다. 실시된 모든 지불은 지출로 나타낸다. 지출에 관한 계산시점과 그 기산은 적용되는 예산규정에 따른다.

비용(Kosten)은 그와 반대로 적당한 지불이 이루어졌는가의 여부에 상관없이 발생한다. 소비된 재화의 가치와 서비스의 제공을 위하여 지출된 것을 비용이라고 이해한다.

비용은 지출과 흔히 일치한다(예를 들면, 임금과 월급지불은 지출일 뿐만 아니라 비용으로도 기재한다). 금전적 또는 물질적인 급부이전(Transferleistungen)을 위한 비용도 지출과 같다.

비용과 지출간의 중요한 차이점은, 비용은 숫자적 크기(예를 들면 감가상각, 이자, 임차료, 공무원을 위한 연금비용 그리고 비공무원을 위한 퇴직금 (Abfertigungsvorsorge)을 내용으로 하고, 반면에 지출은 단지 사실상 (금전적) 예산상의 부담을 나타낸다. 나아가 비용과 지출 사이에는 시간적, 물질적 그리고 가치상의 차이가 존재한다(예를 들면, 기간과는 거리가 있는 비용, 시용하지 않는 공

간을 위한 임차료, 손해나 재난을 위한 지원금 또는 경영과는 동떨어진 지출 등).

수익(Einnahmen)은 사실상의 금전적 유입(입금)이다. 공적 예산의 본질적인 수익은 세금과 공과금이다. 기타 중요한 수익은 무엇보다도 수수료, 납부금, 비용부과금 및 경상적인 공적・사적 예산의 이전 등에서 온다. 수입(Erlös)은 종종 수익과 동일시된다. 그러나 수입은 수익(금전의 유입)이 일어나지 않는 경우에도 또한 발생한다(수익으로 연결되지 않는 수입 예를 들면, 인쇄물 위탁업무의 수행 또는 다른 행정청의 서비스제공을 위한 전산화업무의 인수). 그 밖에 수익과 수입의 구분은 지출과 비용의 구분에 상응한다. 간소화하는 이유에서 새로운 입법조치의 재정적 효과산정시에 수익은 수입과 동일시된다. 이하에서는 “수익”과 “수입”은 유사한 개념으로 사용된다.

3.2. 계획된 입법조치에 즈음하여 향후 발생할 지출과 비용의 경우 개념적으로 구별되어야 할 사항으로는,

- 발생지출/비용(Entstehungsausgaben/kosten)
- 집행지출/비용(Vollzugsausgaben/kosten)
- 명목지출/비용(Nominalausgaben/kosten)

발생지출/비용은 법규범생산과 관련한 지출/비용이다. 예를 들면, 법률초안 작성시, 평가절차시 및 의회에서의 법률안의 의결시에 발생하는 것들이다.

집행지출/비용은 법규범의 집행 또는 조치의 시행시 항상 존재하는 것이다. 여기에 특히 인건비지출/비용과 행정적 지출/비용 및 투자지출(감가상각)도 포함된다.

명목지출/비용은 금전이전(Transferzahlung; 보조금, 국고보조금) 또는 개인이나 단체에 또는 다른 공공단체 그리고 연구소에 대한 공공단체의 물질적·비물질적 급부 등을 말한다. 명목지출은 명목비용과 동일하다.

발생지출/비용은 통상적으로 재정적 효과산정시에 고려되지 않는다. 또한 국민경제적 비용효과(volkwirtschaftliche Kosten Effekte)는 (예컨대 입법자의 요구로 근거 지워진) 개별 사안에 대해서만 행해질 수 있다.

법규정의 시행을 위한 지출/비용(시행지출/비용)과 법규에 의하여 수익자에게 지급되는 각각의 급부들은(명목지출/비용) 이하에서는 추가지출/비용(Folgeausgaben/kosten)의 개념에 포함된다. 이는 추가수익/수입개념에 또한 유추 적용된다.

3.4. 결론적으로 새로운 입법조치의 재정적 효과산정시에 추가지출/비용(총액표시; Bruttodarstellung)과 순지출/비용(Nettoausgaben/kosten)은 엄격히 구별하여야 한다. 새로운 법규범시행에서 발생하는 수익(추가수익), 행정조직상의 보전조치(예를 들면, 임무교대)에서 나오는 절약 그리고/또는 지출절약/부족비용(Ausgabeneinsparung/Minderkosten)을 둘러싼 추가지출/비용의 감소로 인하여 순지출/비용이 발생한다. 이도 또한 순수익/수입(Nettoausgaben/erlöse)에 유추적용된다. 추가지출/비용과 순지출/비용은 항상 표시되어야 한다. 유추하여 볼 때, 총액표시와 순수액표시도 또한 수익/수입면(Einnahmen/ Erlösseite)에서 이루어져야 한다. 순지출/수익은 예산고려를 위하여 중요하다. 그것들은 예산상의 부담 내지는 경감에 해당하며, 그것은 얼마의 금액이 일반적 보상수단에 의하여 지불될 수 있는가 및 얼마의 금액이 일반 보상수단을 위하여 면제되는가를 나타내는 것이다.

추가지출/비용	추가수익/수입
－추가수익/수입	－추가지출/비용
－보전을 통한 절약	＋보전을 통한 절약
－지출절약/비용감소	－수익감소/수입
＝ 순지출/비용	＝ 순수익/수입

제 2 부

연방예산법 제14조의 규정에 의한 산정의 경우에 입법조치의 재정경제적인 효과(지출과 수익)와 영업경제적인 효과(비용과 수입)는 체계적으로 구분해야 한다. 그 결과도 따로 표시해야 한다. 산정방법에 있어서 진행방식은 물론 계속 동일하다.

4. 양적 구조

4.1. 양적 구조(Mengengerüst)의 조사

4.1.1. 연방예산법 제14조제1항에 의한 모든 새로운 입법조치는 모든 급부과정(Leistungsprozeß)에 있어서 우선적으로 “양적 구조”를 작성할 수 있는 한 이를 분석해야 한다.

4.1.2. 원칙적으로 여기서 매 급부과정마다 특정 자료와 크기, 즉 예를 들면 급부수취인의 숫자와 구성, 지불해야 할 금액, 필요한

재원(특히 급부부서에 필요한 인원투입) 그리고 필요한 물질적 수단들은 따로 증명해야 한다.

4.1.3. 조사되어야 할 “수량(Mengen)”의 세부화(Detailliertheit)는 자료조달을 위한 비용과 기대되는 재정적 효과간의 비례성원칙에 의하여 검토되어야 한다.

4.2. 양적 구조의 작성

“양적 구조(Mengengerüst)”의 작성에서 내용으로 해야 할 최소한의 것으로는,

4.2.1. 급부에 관한 언급

- 급부수취인의 숫자와 구성
- 기타 관계인의 숫자와 구성(학생, 선생, 이웃주민, 부양자).
- 더 이상 보호받지 못하는 자들의 숫자와 구성
- 부양자들(누락된 급부들)
- 사건/처리(각 지역별/각 기간별)

4.2.2. 급부과정에 관한 기술

- 절차의 종류와 수,
- 평균적인 절차소요기간,
- 어느 기관이 관여하는지,
- 더 이상 보호받지 못하는 자의 수와 구성
- 누락된 절차의 종류와 수,
- 급부수취인에 의하여 표시되어야 할 반대급부(Gegenleistung)의 수와 종류

4.2.3. 급부부서에 필요로 하는 자원에 관한 기술

- 필요로 하는 자원의 숫자와 구성
- 인프라구조의 종류와 양, 예컨대 창출된 일자리, 공간, 보호소, 관청공간, 의사소통기구, 차량, 시설물
- 절약된 자원의 종류와 양

4.3. 비교가능한 행정적 급부 그리고/또는 다른 표준화 가능한 급부과정을 위하여, 근본적인 차이가 예상되지 않는 한도에서, 표본(Muster-schemata)이 적용될 수 있다(**부록2 참조**).

4.4. 수량에 따라 표시된 급부, 급부과정 그리고 이를 위하여 투입된 재원들은 가치평가 되어야 하고, 그들의 예산상의 효과 및 비용 차원과 관련하여 검토되어야 한다.

4.5. 이들 결정들은 수익면에서의 조치를 위하여 적절하게 적용될 수 있다.

5. 추가지출, 추가비용과 추가수익의 조사

5.1. 집행에 의하여 생성된 지출/비용(추가지출/비용)과 개별 부분급부상의 수익/수입들은 기본적으로 수량과 가격의 곱셈을 통하여 조사되어 진다. 이와 다른 사항은 명확한 근거를 필요로 한다. 그 조사는 충분히 검증된 “가격요소(Preiskomponenten)”, (예를 들면 인건비지출/비용의 연평균 가치와 같이)를 위한 평가가치와 표준치의 적용 하에 위의 4에서 서술한 “양적 구조”를 기초로 실시되어야 한다.

할증료계산의 방식에 따라 계속 실시될 수 있으며, 그럼으로써 진행 중인 행정사무관련 지출/비용(특히 급부비용 Leistungskosten 및 기타 공동비용, 사무기기, 전산처리비, 유지비, 기타 영업비)을 위하여, 자세한 재원이 존재하지 않는 한, 바로 급부제공(Leistungserbringung)으로 분류해야 하는 인건비 지출/비용에 추가되어 행해지게 된다.

5.2. 비용조사시에는 비용개념에 의거하여 각각의 조치와 관련있는 새로운, 확장, 보충 그리고 대체투자를 위한 감가상각과 이자들 또한 임차료를 고려하고 표시해야 한다. 또한 공무원의 연금관련비용과 비공무원을 위한 퇴직금(Abfertigungsvorsorge)을 고려해야 한다.

5.3. 추가지출, 추가비용 그리고 추가수익들은 위1.3.의 개별 연도와 관련한 구체적 지침에 상응하여 조사되어야 한다.

5.4. 추가지출/비용의 분류 :

추가지출과 추가비용은 그에 관하여 가능한 모든 종류들을 개관할 수 있도록 자세히 표시되어야 한다.

다음의 요소들이 최소한 증빙되어야 한다:

- 인건비지출/비용(산정된 인건비 포함)
- 행정사항관련 지출/비용(계속적인 것과 일회적인 것)
- 명목지출/비용
- 지출산정시 투자지출 및 비용산정시 감가상각, 이자 그리고 임차료
- 지출감액/비용감액(계속적인 것과 일회적인 것)
- 비용 및 지출의 총액

5.4.1. 인건비 지출/비용(Personalausgabe/kosten)은 공무원의 수와 적용/급료그룹(Verwendungs/Entlohnungsgruppe)의 표시하에서 조

사되어야 하며, 대표적인 호봉과 적용그룹(급료그룹)을 위한 연평균가치에 의거하여 산정되어야 한다.

인건비 지출에서의 관련사항은
- 봉급(총액)
- 특별수당(13번째 14번째 월급)
- 추가수당
- 성과급여
- 그 외의 할증료(sonst. Nebengebühren)
- 고용주분담금

공무원을 위한 고용주분담금은 연방차원의 공제회에서 가족부양을 위하여 직접적으로 지불하며, 그것은 실제 FLAF분담금으로 인상된다.

공무원연금은 월급, 추가수당 그리고 기타 할증료의 17%로 간단하게 책정될 수 있다. 비공무원의 퇴직금의 경우는 월급, 추가수당 그리고 기타 할증료의 2.5%로 책정된다. 정확한 데이터가 주어지면 그것이 적용된다.

산정방법은 **부록1**에서 찾을 수 있다. 군인을 위한 대표적 호봉과 적용그룹에 대한 평균적 인사관련 지출/비용은 **부록3**에서 나타난다.

적용그룹의 자세한 분류는 사전적 지출/비용계산의 목적을 위하여 항상 필수적인 것은 아니다. 왜냐하면 단지 예외적인 경우에만 어느 자리에 어느 사람이 적당한지 미리 말해질 수 있기 때문이다. 이는 또한 공무원과 비공무원의 지출/비용의 구분의 경우에도 해당한다.

5.4.2. 공간사용, 사무기기, 유지비, 임대차/사용임대차(Miete/Pacht), 영업비, 상급 간부를 위한 지분적 지출(anteilige Ausgaben für übergeordnete Leitung) 그리고 해고(Personalverrechnung), 회계, 감사와 같은 "중간지출(Querschnittsaufgaben)"등이 조사되거나 또는 5.4.1.에 의거한 인사관련 지출/비용에 대한 종합적인 가산금액으로서 추가 계산되어야 한다. 조사는 구체적인 산정근거 또는 - 충분한 자료가 존재하지 않는 한 - 부록3의 표3에 의거한 전체적으로 정해진 定額들(Pauschale Sätze)을 기준으로 삼아야 한다(사례는 부록1 참조). 간략화 이유로 계속적인 행정사무 지출은 근본적인 차이가 없는 한, 행정사무 비용과 동일시된다.

5.4.3. 명목지출/비용은 가계(Haushalte; 예를 들면 가족보조금, 학업보조금, 주택보조금, 교과서의 무상지급과 학생들의 대중교통의 무상이용과 같은 급부) 그리고/또는 기업들에 대한(계속적, 일회적인) 금전적, 물질적 보조들, 공공 권리단체들과 제3자 또는 초국가적인 기구들에 대한 기여를 포함한다. 그것들은 개별적으로 따로 조사되어야 하며 목록이 작성되어야 한다. 명목지출은 명목비용과 동일하다.

5.4.4. 투자지출/비용에 속하는 것으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 최초의 설비투자(Erstanschaffungs),
- 확대투자(Erweiterungs),
- 보완투자(Ergänzungs) 그리고
- 보상투자(Ersatzinvestitionen)

이들은 경험상 관련 기능분야뿐만 아니라 다른 하부구조부문에서도 발생하고 존재한다.

지출과 비용계산에서 모든 투자지출/비용은 모든 기능적 유용성까지 철저하게 파악되어야 한다(투자 설비/생산비용). 거기에는 전체적인, 그러니까 대강의 보조금 또는 기여금이 아닌 축소된 설비가격 또는 생산가격 및 영업준비에서 시설을 설치하기 위하여 필수적인 기타 지출(예를 들면 계약비용/지출, 운송비용 등)들이 여기에 속한다고 이해할 수 있다. 지출계산시에 투자비용들이 그들의 각각 관찰기간에 빠져나간 금액도 기재되어야 한다. 이용기간(Nutzungszeitraum)은 비용조사와 관련하여 의미가 크다. 마지막 예에서 투자재들은 경영에 있어서 통상의 비용크기로 평가되며 이용기간을 확정할 수 있다(감가상각).

비용계산에서 투자재 이용에 대한 감가상각 및 이자도 책정되어야 한다. 감가상각의 경우 설비비용 또는 생산비용에서 시작된다. 감가상각은 일정한 정해진 방법에 의하여 실시되어야 한다. 이로써 설비비용 또는 생산비용은 이용기간의 연도로 나누거나 감가상각비율로 곱하고 이어서 산출물을 100으로 나눈다.

감가상각액을 아주 높은 비용으로만 책정하면, 적당한 평균적인 임차가액에 상응하고, 그러한 통상의 임차가액을 제3자가 같은 종류의 경제재이용을 위하여 지불하는 산술적 근사치로서 설정할 수 있다. 시장에서의 통상적인 표준치(가격)은 부록 3의 표3에 나타나 있다.

이자의 경우에는 영업상 필수자본에서 출발하게 되는데, 이는 간략화이유로 설비지출/비용과 동일하게 볼 수 있다. 이자정액으로서는 연방예산법시행령(BHV) 제102조 제3항에 의거하여 확정된 이자가액을 예산에 올려야 한다(부록3 제2호).

5.4.5. 누락된 지출/비용(지출감소/비용감소;Minderausgaben/-kosten)

5.4.6. 집행에 의하여 집행 내지 누락된 지출/비용의 연총액(5.4.1.에서 5.4.4.까지의 총액 빼기 5.4.5.).

5.5. 수익의 경우에 다음의 종류는 구별되어야 한다.

5.5.1. 공과금(52장) 그리고/또는 법정 기여금(예를 들면, 가족보조금 또는 실업보험보조금을 위한 조정기금(Ausgleichfond)에 대한 고용주기여금).

5.5.2. 수수료, 비용상환, 제3자에 의한 기여금을 포함한 계속적 지불 (예를 들면, EU 자본의 역류, 지역단체의 기여금).

5.5.3. 자본보조금, 재산매도 등에 의한 일회적 수익

5.5.4. 누락된 수익금

5.5.5. 집행에 의하여 집행 내지 누락된 지출/비용의 연총액(5.4.1.에서 5.4.4.까지의 총액 빼기 5.4.5.).

제 3 부

6. 예산 효과의 조사(순수지출)

6.1. 구체적 지침들의 1.3.에 기재된 기간에 대한 재정적 효과조사를 위하여 상황에 따라서 추가지출과 수익(총액표시)을 상쇄 조치

(kompensatorische Maßnahme; 예를 들면 초과이익에 의하여 초과수익을 상계)와 비교해야 한다.

6.2. 이러한 산정방법은 단지 재정학적 관련에서만, 이로써 이러한 목적으로만 시행되어야 한다.

6.3. 상쇄 조치는 구체적으로 표시되어야 한다. 규정된 상쇄조치에 의하여 다른 법규정을 건드리는 경우에는, 그에 상응하는 관련성이 추완적으로 발생하게 된다.

6.4. 상쇄 조치의 계산은 구체적 지침들의 제2부 4와 5에 따른다.

6.5. 예산효과 조사시에 예산보고자(Haushaltsreferent 연방예산법 제5조제5항)도 항상 관계해야 한다. 중간자료(Querschnittsmaterien)의 경우 각각의 관할 예산보고 관계자도 관련입장의 표시의 경우에 항상 관련된다.

7. 초과지출과 수익감소의 보충

초과지출이나 수익감소의 경우, 즉 연방예산의 결손(예산(차감)차액)이 많은 경우에는 지출절약이나 초과수익을 통한 보충을 확보해야 한다. 예산 시행기관은 이와 관련하여 적당하고, 실체적인 안을 집행해야 한다.

8. 기준치(Richtwerte)

몇몇의 집행결정된 지출 그리고/또는 수익의 산정 및 비용조사의

경우 기준치 적용(부록3)이 그 목적에 적합할 수 있다. 연방 재정부는 매년 5월 말까지 부록3에 확정된 가치 및 연방예산시행령 제102조 제3항에 의거하여 조사된 이자(정)액들을 현실화하고 연방관보 II에 공개한다.

[부 록 1]

법조문에 있어서 인건비 및 행정관련 지출/비용의 산정과 양적 구조표시를 위한 절차서
(Verfahrensanleitung zur Erstellung des Mengegerüstes und der Berechnung der Personal- und Verwaltungssachausgaben/ kosten und kalkulatorischen Kosten von Rechtsvorschriften)

1. 양적 구조조사를 위한 지시서

다음과 같은 새로운 입법조치의 지출/비용의 산정시에, 행정간소화를 근거로 임시적으로 "하나의 법률에 소요되는 비용은 어느 정도인가(Was kostet ein Gesetz)"에서 발췌한 내용을 적용하기를 권장한다. 그러한 의미에서 이 지시서는 방향설정을 위한 보조서라고 생각된다.
완전히 통일된 기준으로 취급될 수 없는 규범들의 다양한 규율영역으로 인하여, 기준을 의무적으로 확정하는 것은 합목적적이지 못하다. 그러므로 지시서의 주어진 상황에 대응한 수정은 각각의 적용사례별로 따로 시행되어야 한다.

1.1. 법률의 구조분석

첫번째 단계로서 새로운 입법조치의 효과가 다음 질문들을 통해 규명되어야 한다.

- 산정되어야 할 새로운 입법조치를 근거로 하여 어떠한 급부산출과정(Leistungsprozess)이 이루어졌는가?

- 새로운 입법조치의 적용과정에서 어떠한 행정조직이 영향을 미쳤는지 그리고 새로운 입법조치시행을 위해 어떤 일자리에 어떤 능력이 필요한가?
- 새로운 입법조치는 이미 존재하는 조직단위들과 함께 집행될 수 있는가?
- 새로운 입법조치를 시행하기 위하여 이미 존재하고 있는 조직단위들의 내부에 어떠한 변화들이 일어나야 하는가?
- 새로운 조직단위들이 무조건 만들어져야 한다면 ; 왜 만들어져야 하며 그리고 어떤 유형의 조직단위들이 만들어져야 하는가?
- 신설조직과 기존조직은 어떻게 달라지는가?

1.2. 새로운 입법조치의 내용분석

새로운 입법조치는 보통 여러 개의 규정으로 구성되어 있다. 급부과정의 집행 중에 어느 규정들이 (업무의 순서대로) 작용하는지 살펴보아야 한다.

다음의 사례는 품질보증법안(Akkreditierungsgesetz, BGBl. Nr. 468/1992)의 사전적(ex-ante) 산정에서 추출하였다. 품질보증법의 목표는 기술적 실험시설의 분야에 필요한 절차규정의 확정을 통한 오스트리아의 심사, 감독 그리고 인증기관의 품질에 대한 보증에 있다. 특히 이 법률은 이러한 (품질)보증의 인적, 설비적, 조직적 전제조건을 확정하고 있다. 그리고 계속하여 이 법은 전문가로서 (품질)보증 실시의 경우에 의무들 및 정지와 실효구성요건들과 같이 기타 업무의 전제조건을 언급하고 있다. 이 법은 또한 (품질)보증기관에 대한 관청차원에서의 감독과 타국에서의 검사에 대한 통지에 대한 인증을 규정하고 있다.

법률분석을 위한 사례

심사, 감독 및 인증기관의 (품질)보증에 관한 연방법률은 다음 규정들을 포함하고 있다.

제1장	총칙(제1조-제4조) 개념정의(제5조)
제2장	(품질)보증절차(제6조-제12조)
제3장	A. 심사, 감독 및 인증기관의 공통 (품질)보증요건(제13조-제17조) B. 감독기관의 추가적인 요건(제18조)
제4장	기타 심사, 감독 및 인증기관들의 의무들 A. 심사기관(제19조-제21조) B. 감독기관(제22조-제25조) C. 인증기관(제26조-제30조)
제5장	형벌, 경과규정 및 종결규정(제31조-제33조)

1.3. 급부과정의 분석

법률의 개별규정들에 대한 내용분석은, 법률이 의도한 성과(급부과정)들에 대한 설명으로 귀결되어야 한다. 결과적으로 이들 규정들의 집행을 위한 동종의 또는 다양한 급부과정들이 기재되었는지 검토되어야 한다.

급부산출과정분석 사례

- 성과절차 1 : (품질)보증

이 성과절차 과정에서 심사, 감독 및/또는 인증기관으로서 (품질)

보증이 이루어진다.

- 성과절차 2 : (품질)보증기관의 점검
  5년마다 심사, 감독 그리고 인증기관들의 점검이 이루어진다. (품질)보증업무는 유지, 제한 또는 박탈된다.

- 성과절차 3 : (품질) 보증기관의 목록작성
  관청은 전문적인 업무범위와 품질보증의 효력범위를 기술한 목록을 작성하고 최신의 상태로 유지해야 한다.

- 성과절차 4 : (품질)보증기관의 변경승인
  심사, 감독 그리고 인증기관의 변경은 통보를 거친 승인이 필요하다.

검사기관의 (품질)검사
(동시에 감시기관과 인증기관으로서의 (품질)검사)

신청자와의 정보수집문답
↓
정보자료의 전달
↓
신청서도착
담당부서로 계속적 전달
↓
관할심사
↓
관할권을 부여받았는가
↓
완비여부의 심사

이 업무흐름도를 작성한 다음에 각각의 작업단계들에 대한 정확한 목록작성이 뒤따라야 한다.

작업단계 목록작성 사례

작업단계 :

1. 신청에 어떤 자료들이 필요한지 혹은 처리가 어떻게 진행되는지에 대한 청원부서와 정보수집을 위한 대화(대부분 전화로)
2. 정보안내지의 발송
3. 관할심사, 서류의 완비심사 등

1.5. 어느 부처의 어느 기관에 집행권이 위임될 것인가?

바로 그 다음으로 개별 작업단계들을 수행하기 위하여 어떤 공무원집단이 그것을 수행하며 (상황에 따라서는) 어느 조직단위에 그것이 귀속되어야 하는지를 조사해야 한다.

1.6. 개별 작업단계는 어느 정도의 작업시간이 요구되는가?

셋째 단계에서는 각각의 활동을 작업단계에 따라 수행하는데 평균적으로 얼마의 시간이 소요되는지를 조사한다.

사 례(표의 모든 수치는 가상의 것임)

	활동(작업)단계	집행기관	조직단위	소요시간(분)
1	신청에 어떤 서류들이 필요한지 또는 처리가 어떻게 진행되는지에 대한 청원부서와의 정보수집을 위한 대화(대개 전화상으로)	A1	부서 II/3	20

	활동(작업)단계	집행기관	조직단위	소요시간(분)
2	정보안내지의 발송	A3		5
3	관할심사, 서류완비 심사	A2		60
…	……	…	…	…

1.7. 집행빈도(Wie groß ist die Vollzugshäufigkeit?)

1.7.1. 여론 : 예측방법

집행빈도의 예측은 새로운 입법조치에 관한 집행이 결정된 지출/비용의 산정시에 특별한 문제이다. 특히 어려운 것은, 이것이 새로운 입법조치의 경우 아직 경험적 가치측정(Erfahrungswerte)을 하지 못했다는 것이다. 예측 전에 다음의 질문에 답해야 한다.

- 새로운 입법조치가 직접적으로 집행절차를 조건으로 하는가?
- 새로운 입법조치는 신청에 의하여 시행되는가 아니면 담당기관 재량으로 시행되는가?

1.7.2. 얼마나 자주 새로운 입법조치 및 개별 단계가 집행되는가?

자세한 예측프로그램이 존재하지 않으면, 대략적인 추정으로 만족해야만 한다. 새로운 입법조치 집행빈도 추정시에 개별적인 성과산출 절차들을 구분해서 따로 예측해야 한다.

그 집행이 특정 조건과 관련되는 개별적 성과산출과정(einzelne Teilleistungsprozesse)인 경우에는, 추가적으로 이러한 조건개시의 개연성(상대적 빈도)과 부분성과과정의 집행에 대한 개연성(상대적 빈도)이 조사되어야 한다. 이 작업단계 필수성의

개연성은 구체적인 성과산출절차 내에서 확정되어야 한다. 통상적으로 이 개연성을 “0”에서 “1”사이의 숫자로 표현하는데, 이 때 “1”은 이 작업단계가 매번 일어난다는 것을 의미하며, 또한 예컨대 “0.01”은 이 작업단계가 매우 드물게 일어난다는 것을 의미한다.

이 개연성(0<W<1)은 그 다음에 예상 소요시간과 곱해지고, 그로부터 개별적인 작업단계에 필요한 예상되는 실제 소요기간이 나온다. 그러면 작업단계의 예상되는 실제 소유기간들의 합계가 법률의 일부급무의 시행에 대한 추정값이 된다.

개별적인 작업단계들의 소유시간과 개연성의 사례
(모든 수치는 순전히 가상적인 것임)

번호	작업단계	집행기관	조직단위	소요시간(분)	개연성(확률)	추정값
1.	신청에 어떤 자료가 필요한지 또는 처리가 어떻게 진행되는지에 대한 청원부서와의 정보수집을 위한 의견교환의 실시 (대개 전화상으로)	A2	XY	20	1	20
2.	정보의 발송	A3	...	10	1	10
3.	관할의 심사, 서류완비여부 심사	A2	...	60	1	10
3a.	관할에 대한 불분명한 점이 있는 경우에, 해당 연방부처와 대화를 하거나 또는 관련부처에 적당한 처리를 촉탁한다: 이에 관한 공문서작성	A1 A4	... ...	120 15	0,1 0,1	12 1,5

번호	작업단계	집행기관	조직단위	소요시간(분)	개연성(확률)	추정값
3b.	관할이 정해지지 않은 경우, 청원부서에 그 일에 관하여 알리고, 그의 관할관청으로 넘긴다. 이에 관한 공문서작성	A1 A4	... ...	30 15	0,1 0,1	3 1,5
3c.	서류가 완벽하지 않은 경우, 부족한 서류의 완비를 독촉한다. 이에 관한 공문서작성	A2 A4	... ...	20 10	0,7 0,7	14 7
4.	(품질)보증분야심사, 어떤 심사규범이 추구하는 전문분야에 해당하는가?(규범연구)	A1	...	240	1	20
5.	전문가명단에서 전문가선발	A1	...	20	1	20
6.	전문가명단의 최신화	A3	...	15	1	15

2. 인건비 지출/비용(Personalausgaben/kosten)

재정적 효과의 산정시에 연금과 퇴직금을 위한 총(가)액은 단지 비용산정 때에만 고려한다.

2.1. 인건비지출/비용 산정

법규정의 집행을 위하여 앞으로 필요한 인력투입의 지출/비용은 추정 소요시간(시간 또는 분/년수)과 단위시간당 인건비지출/비용으로부터 나오는 산출물이다.

시간당 또는 분당 인건비지출/비용을 계산할 수 있도록 하기 위해서는 우선 하나의 일자리의 연간지출/비용의 산출이 이루어져야 한다.

2.2. 하나의 일자리 당 연간지출/비용

인건비지출/비용으로서 다음과 같이 계산되는, 개별 호봉그룹과 적용그룹(임료그룹)을 위한 평균치가 적용된다.

평균월급 × 12
＋ 추가수당
＋ 성과급
＋ 특별지급(13.와 14. 월급)
＋ 그 외 할증료
＋ 고용주의 분담금(공무원을 위한, 공제회에 의한 FLAF분담금) 또는 : ASVG(VB에서) 에 따른 고용주의 분담금
= **특정 호봉(적용그룹/보수그룹)의 공무원에 대한 평균적 인사관계지출/연수**
＋ 연금의 총가액(공무원을 위하여) : 월급, 추가수당 그리고 할증료의 17%
＋ 퇴직을 위한 예비총가액(비공무원을 위하여): 월급, 추가수당 그리고 할증료의 2.5%
= **특정 호봉에(적용그룹/보수그룹)의 공무원에 대한 평균적 인건비지출/연수**

부록3에서 당시의 현실을 반영한 평균 연간 인건비지출/비용을 위한 수치들은 호봉과 사용자집단별로 목록으로 자세히 작성되어 있다. 사용자집단을 보다 더 상세하게 분류하는 것은, 어느 사람

을 어느 자리에 배치할 것인가 하는 것은 단지 예외적으로 미리 언급되므로 구체적인 산정을 위해서는 의미가 없다.

부록3에서 확정된 수치는 정확한 자료가 없는 경우에 산정의 기초가 된다. 이 자료들은 매년 연방재무부에 의하여 최신의 상태로 유지되며, 5월말에 연방관보II에 발표된다.

2.3. 단위시간당 인건비지출/비용

일반행정기관의 직원의 근무시간은 연 1,680시간으로 한다.
법관 및 검사, 군인의 근무시간은 연 1,720시간으로 한다.

2.4. 어떤 법조문의 집행에 소요되는 인건비 지출/비용

새로운 법조문의 집행시에 미래에 증가될 인건비지출/비용은 필요근로시간(적용그룹)과 매 적용그룹의 평균 인건비지출/비용에서 나오는 결과의 합계에 의하여 산출된다.

적용그룹의 연간근로시간 기대치 (시간 또는 분) × 적용그룹의 분당 또는 시간당 평균 인건비지출/비용
= 적용그룹의 인건비지출/비용

3. 행정사무관련지출/비용조사에 관한 지침

여기서는 구체적인 목적상 지출과 비용을 통상 같이 취급할 수 있다.

3.1. 계속적 업무관련 지출/비용

업무관련지출/비용의 조사는 근무장소에 비치되는 유형의 실내설비에 들어가는 비용과 관련해서 이루어진다. 근무장소는 그 근무자의 역할기능(예를 들면 전문담당자, 타자수, 프로그래머의 사무실 등)에 따라서 확정된다. 업무관련지출/비용은 이러한 근무처 내 유형의 통상적인 실내 설비(특히 기계들)를 파악해야 한다. 그러나 공간비용은 여기에 포함되지 않는다.

특별한 자료가 존재하지 않으면, 업무관련지출/비용은 인건비지출/비용의 12%로 산정할 수 있다.

기대하는 지출/비용에 관한 정확한 정보가 있다면, 이에 의한다.

3.2. 공간을 위한 지출/비용

계속적 행정사무관련 지출/비용의 구체적인 산정 시에 평균가액 계산이 문제가 되기 때문에, 평균임차료와 평균공간수요를 비용 산정의 근거로 삼아야 한다.

사업수행에 필요한 총공간을 산정함에는 매 공무원마다 평균적으로 14 평방미터의 사무실 공간이 필요하다는 사실로부터 시작해야 한다. 통로 및 부수공간은 30%의 할증을 부여한다. 도출된 필요공간 면적은 부록3.3에 나와 있는 기준 임대료와 곱해져야 한다.

3.3. 상위보직자 및 중간관리자(Querschnittsaufgaben)를 위한 일반적 지출/비용(행정공통경비)

행정공통경비는 예를 들어 인사관리, 직책수행, 자재관리, 건물관리, 조달처, 회계 등의 지출/비용을 포함한다.

구체적인 자료에 대한 산정이 없다면, 일반사항으로 집행 결정난 지출/비용들이 백분율로 짐작된 보조금을 통해서 이들 비용에 대한 조사가 이루어져야 한다. 그러므로 인건비지출/비용의 20%에 해당하는 일반 가산율로 처리하기를 권고한다.

3.4. 계속적 행정사무관련 지출/비용의 산정

행정사무관련지출/비용은 계속적 업무지출/비용, 행정통상비용과 공간수요를 위한 지출/비용의 합계이다.

[부록 2] 표준산정서식 : 생략

[부록 3-1] 2002, 2003, 2004년도 공무원 평균인건비표 : 생략

[부록 3-2] 환산 이율 : 생략

[부록 3-3] 2003년도 사무실 임차료 : 생략

제 1 장 오스트리아의 입법평가제도

제 2 절 오스트리아의 입법평가관련 지침

Ⅱ. 연방, 주 및 게마인데와 직능단체간의 장래의 안정성과 교섭기능에 관한 협정을 위한 연방내각처와 연방재무부의 공동시행지침

목 차

1. 총 칙 71

2. 연방의 입법계획(간접적 연방행정에 있어서 주정부 수상의 입법계획의 예외) 73

3. 주의 입법계획 그리고 간접연방행정에 있어서 연방정부 수상의 입법계획 81

4. 입법조치들의 경우에 비용변상의무(제5조) 84

5. 조정(Koordinierung) 86

6. 예산법상의 규정 87

연방, 주 및 게마인데와 직능단체간의 장래의 안정성과 교섭기능에 관한 협정을 위한 연방내각처와 연방재무부의 공동시행지침

(Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultations mechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften : Gemeinsames Durchführungsrundschreiben, BGBl 1999/35)

연방내각처
(Bundeskanzleramt)

1999년 1월 15일자(BGBl. I Nr.35/1999)로 연방, 주 및 게마인데와 직능단체들간의 장래의 안정성과 교섭기능에 관한 협정(교섭기능에 관한 협정)의 시행을 계기로 연방내각처 헌법지원국과 연방재무부는 다음과 같이 통지한다(이 협정에서 출처인 관련정부안(Regierungsvorlage) 1210 BlgNR XX. GP는 약어 “RV”로 표시한다).

1. 총 칙

1.1. 협정의 목적과 내용

교섭기능은 연방과 주의 공적 과제 및 지출을 위한 입법책임과 계약당사자의 재정을 위한 입법책임과 일치시키려는 의도와 직능단체로의 부담전가를 방지하려는데 그 기초를 둔다(RV, 6).
어느 한 직능단체에 대한 입법조치(rechtssetzende Maßnahme)가 재정균등화의 당사자인 다른 직능단체에게 비용이 전가되는 경우, 그 비용전가에 관한 규율은 협정(Vereinbarung)를 통하여 결정한다(RV, 6).

계획된 입법조치에 대한 재정적 효과를 심사하기 위한 목적으로 각각의 상대당사자인 직능단체(Gegenbeteiligten Gebietkörperschaften)에 대한 포괄적인 정보제공의무를 협정으로 확정한다. 이는 연방정부, 연방 각부처, 주정부 또는 주정부 구성원들의 법률안, 법률초안 그리고 곧 발표될 법규명령초안에 대한 결정안들이 최종적으로 확정되기 전에 상대당사자인 직능단체들에게 공시되어야 하며, 이를 보장하여야 함을 의미한다. 이것은 또한 간접적 연방행정(mittelbarer Bundesveraltung)에서 주정부수상의 명령에도 적용된다. 직능단체들은 그들이 계획된 입법조치들에 의하여 개별적으로

재정적 부담을 지지 않는 경우에는 “상대당사자(gegenbeteiligte)”로서 취급된다.

1.2. 협정의 적용범위

1.2.1. 제6조를 조건으로 하여 협정은 다음과 같은 안들에 적용될 수 있다.

- 연방 각부처의 법률초안(Gesetzentwürfe), 연방정부의 법률안(Gesetzevorschläge) 그리고 곧 발표될 연방정부 또는 개별 연방부처의 법규명령초안(Verordnungsentwürfe) (제1조제1항)
- 주정부 행정관청의 법률초안, 주정부의 법률안 그리고 곧 발표될 주정부, 주정부 구성원 또는 간접 연방행정에 있어서 주정부수상의 법규명령초안(제1조제2항).

1.2.2. 협정의 적용범위에 대한 예외들은 제6조에서 확인하고 있다(RV, 11 ; 비교 1.2.3.번). 이에 의하여 협정은 다음의 경우에 적용되지 아니한다.

- 공동체법(Gemeinschaftsrecht)상의 강제조항에 의거하여 직능단체의 설치가 의무화된 입법조치들의 경우(제6조제1항제1호)
- 직능단체가 개별 다른 권리주체처럼 그 특성상 사법상의 주체로서 규정되는 입법조치의 경우(제6조제1항제2문)
- 조세법분야, 재정균등화에 관한 연방법률상의 규정 및 그로부터 파생되는 주법상의 규율에 해당되는 입법조치의 경우(제6조제1항제3호).

제6조제1항제1호는 공동체법상의 강제조항의 조치가 오스트리아 공화국에 있어서 국내적인 전환의 의무가 되는 한, 이러한 조치를 제외하고 있다. 이러한 의무적 전환을 넘어서는 조치를

규정한 것은 비록 그것이 예외에 해당하는 공동체법의 전환과 서로 충돌할지라도 협정에 따른다(6조제2항). 이 경우 "공동체법의 규정"의 개념은 포괄적으로 이해되어질 수 있다(RV, 11).

제6조제1항제2호는 직능단체가 각각의 다른 권리주체처럼 그 특성상 사법상의 주체로 취급하는 조치들을 제외한다(RV, 11).

제6조제1항제3호는 조세법분야와 연방법상 규율된 재정균등화분야에 대한 조치들을 제외시킨다. 연방법상 재정균등화규정에서 파생된 주법률상의 규정들도 그와 같이 제외된다. 여기서 다음과 같은 주법률들에 대해서는 어떠한 고려가 이루어져야 한다. 즉, 재정균등화법상의 권한부여를 근거로 하여 주와 게마인데의 소관에 관하여 세부적으로 규정한 주법률을 말한다(RV, 11).

1.2.3. 국가조약과 연방헌법 제15a조에 의한 협정은 이 협정의 적용범위에 해당하지 아니한다(제1조, 제2조 및 제5조).【연방예산법(BHG) 제14조 제5항에 의거한 새로운 입법적 조치들의 재정적 효과의 조사와 설명을 위한 지침들(BGBl. II Nr. 50/1999 = AÖFV Nr.48.1998)은 당연히 그지침 1.1.에 의거하여 "초국가적 또는 국가간의 합의들" 그리고 연방헌법 제15a조에 의한 협정으로 본다】

2. 연방의 입법계획(간접적 연방행정에 있어서 주정부수상의 입법계획의 예외)

2.1. 연방 각부처들의 법률안과 의결될 연방정부 또는 개별 연방장관의 명령안

2.1.1. 법안은 (주무) 관할연방부처가 주정부 행정관청, 연방의 관련 기관, 오스트리아 게마인데연합 및 오스트리아 도시연합에 송부한다. 그러한 송부의 범주내에서 통상의 전문적인 평가절차가 개시된다.

2.1.2. 각각의 상대당사자인 직능단체가 계획된 입법조치에 대한 재정적 효과의 심사를 가능하게 하고 또 쉽게 하기 위하여, 각각의 법안에 대하여 - 또한 공포될 시행령의 효과에 대해서도 - 모든 직능단체에 대한 재정적 효과의 설명을 포함하는 해설이 부기되어야 한다. 이러한 설명은 설명의 비교가능성을 확실히 하기 위하여 연방예산법 제14조제5항(BGBl. II Nr. 50/1999 =AÖFV Nr.48/1998)에 의거한 새로운 입법조치의 재정적 효과에 대한 조사와 설명을 위한 지침과 합치하여야 한다(제1조제3항, RV,7).

2.1.3. 법안은 태도표명을 위하여 적당한 기간내에 송부되어야 한다. 이 기간은 송부일로부터 계산하여 4주미만이어서는 아니된다(제1조제4항제1호). 위에 언급된 기간은 최소한의 기간으로서 비용을 부담하게 되는 결과와 관계없이 그 하한으로 정해져서는 아니된다(RV, 8). 4주라는 최소기간확정은 변경될 수 없다. 이 기간은 (특별한 사례를 제외하고는) 기본적으로 그렇게 한정되어야 하며, 평가를 위하여 요구되는 기간은 최소한 6주가 부여된다【1973년 7월 13일 연방내각처 헌법지원국 회람(GZ 33.123-2a/73), 1971년 7월 19일자 회람(GZ 53.567-2a/71) 그리고 1970년 11월 13일자 회람(Zl. 44.863-2a/70)】. 계획의 의미와 범위에 따라서는 평가기간이 더 길게 용인될 수도 있다.

송부서(Versendungsschreiben)에는 교섭기능에 관한 협정 제1조 제1항과 제4항에 의거하여 태도표명을 위한 법안이 전달되어짐을 명시적으로 표시해야 한다.

제6조제1항제1호와 제2호에 의한 예외들이 구분상 어려움이 있기 때문에 태도표명을 위한 법안을 전달하는 것이다. 법안을 발표한 연방부처는 이러한 예외를 근거로 협정이 적용되지 않는다는 견해를 제시한다. 이 경우 송부서에 협정의 적용 가능성이 없음을 명시적으로 표시해야 한다.

2.1.4. 어떠한 하나의 주, 오스트리아 게마인데연합 또는 오스트리아 도시연합은 교섭동맹조합(Konsultationsgremium, 제3조)에게 당해 계획의 추진에 즈음하여 신청인에게 부가적으로 발생되는 "재정적 지출"(finanzielle Ausgaben, 이하 "지출"이라 한다)에 관한 교섭을 받아들이도록 요구할 수 있다(제2조제1항). 추가적인 인적비용도 또한 위에 언급한 부가적인 지출로 이해된다(제2조제1항 ; RV, 8).

2.1.5. 연방의 경우와는 달리(제2조제1항) 협정(Vereinbarung)은 누가 주, 오스트리아 게마인데연합 또는 오스트리아 도시연합의 이름으로 제2조 제1항에 의거하여 이를 요구할 권한이 있는가에 대해서는 자세히 규정하지 않았다. 일반적인 원칙들에 상응하여 주는 주정부수상에 의하여(연방헌법 제105조제1항), 그리고 오스트리아게마인데연합과 오스트리아 도시연합은 외부적으로 대표권한있는 단체의 구성원(의장)에 의해서 대표된다. "내부관계" - 외부에 대해서 행사한 법률적 행위와 관련한 의사형성을 위한 권한 -에 대해서도 아무런 언급도 없다. 이러한

경우 주는 주헌법에 따라 처리하고, 오스트리아 게마인데연합과 오스트리아 도시연합의 경우에는 단체의 정관(Vereinsstatuten)에 의해 처리한다.

2.1.6. 제2조제1항에 의거한 요구는 제1조제4항제1문에 의거하여 규정된 기간 내에(만) 또는 지침을 발하는 연방부처에 의하여 어떠한 기간이 정해지지 않은 경우에는 제1조제4항제1호의 4주이내라는 기간이 적용된다. 태도표명을 위하여 최소기간보다 길게 정해진 경우에는, 그에 상응하여 길게할 수 있는 권리가 제2조제1항에 의거하여 존재하여야 한다. (RV, 8).

기간은 법안의 송부로부터 개시된다. 따라서 법안의 송부에는 송달증명을 이용하기를 권장한다.

기간은 당해 기간의 마지막 날의 경과로 종료한다. 이 때 기간 종료 이전에 관할기관(지침을 발하는 연방부처 ; 참조 2.1.7.)에 제출하였다면 제2조제1항에 의거하여 청구가 적시에 제기된 것이다. 마지막 날 기간 종료 전에 제출되었으나 제2조제1항에 의거한 기간 만료 후에 비로소 도달된 청구는 지체(verspätet)라고 한다. 송부서에는 이러한 상황이 명시적으로 언급되어 있어야 한다. 만일에 있을 수 있는 평가기간의 연장은 증거보전의 목적으로 서면으로 행해져야만 하며, 상대당사자인 직능단체인 타방에도 항상 같은 방식이 보장되어야 한다.

2.1.7. 어느 기관에 제2조제1항에 의거한 청구를 해야 하는가에 대한 질문에 대해서는 협정에서는 명시적으로 이를 표시하지 않았다. 그것은 제2조 제1항에 의거한 청구가 지침을 발하는 연방부처에 제기되었다는 것에서 출발해야 한다(제1조제1항의

유추해석(per analog) 및 제1조 제2항의 반대해석(e contrario)). 이 점은 제2조제1항에 의거한 청구가 기간에 적합한 청구인지의 여부는 단지 연방부처만이 확실히 판단할 수 있다는 것이다. 또한 송부서에 이러한 상황이 명시적으로 언급되어 있어야 한다.

2.1.8. 협정에서는 제2조제1항에 의거하여 어떠한 형식으로 청구가 제기되어야 한다는 특별한 형식을 규정하지 않았다. 그로부터 추론할 수 있는 것은 어떤 청구가 무조건 서면으로 작성되어야 하는 것은 아니라는 점이다(이는 또한 증거보전을 위하여 합목적적으로 이용할 수도 있을 것이다). 또한 어떤 특별한 근거를 요구하는 것도 아니다. 어떤 보고, 즉 어떤 계획을 통하여 제1조의 의거하여 야기된 지출에 관한 교섭동맹조합에서의 토의의 수용이 요구되는 것으로 충분하다.

2.1.9. 제2조제1항에 의거하여 적절한 기간에 청구가 제기되는 경우에는 소관 연방부처는 이에 대하여 연방내각처와 연방재무부에 지체없이 통지하여야 한다. 추가적인 지시(Veranlassung)는 (교섭동맹조합의 구성 ; 제4조제1항) 연방내각처에 의하여 결정된다.

교섭동맹조합이 어떠한 권고도 하지 않는 한,

- 어떤 법률안 또는 연방정부의 법규명령안에 상응하는 내각제안은 제출하여서는 아니된다.
- 연방부처의 법규명령초안에 상응하는 법규명령은 승인되어서는 아니된다. (제4조제2항, 따라서 교섭동맹조합의 권고가 “기대”된다).

제2조제1항에 의거한 청구가 제기되지 않았거나 적절한 기간에 제기되지 않은 경우에는, 소관 연방정부부처는 어떠한 특별 지시도 결정하지 않는다. 연방내각처 또는 연방재무부의 통지는 이 경우에 필수적이지 않다.

2.1.10. 제4조제2항에 의거하여 연방은 다른 직능단체에 대하여 어떤 계획의 실현에 의하여 부가적으로 야기된 비용을 다음의 사례들에서는 변상하여야 한다.

- 최소기간내에 태도표명할 기회가 주어지지 않는 경우
- 교섭동맹조합의 권고를 기대할 수 없는 경우
- 교섭동맹조합에서 직능단체에 의한 비용부담에 관련한 권고에 관하여 어떤 합의가 이루어지지 않은 경우
- 규범제정기관이 교섭동맹조합의 권고를 고려하지 아니할 경우

2.1.11. 연방측에서의 비용변상은 관할 연방부처가 이행하며, 그들의 자금으로 (경우에 따라서는 재편성을 통하여) 변상한다.

부가적으로 발생한 지출을 절감하였고, 경제적이고 또 합목적적으로 이행한 경우에 한하여 변상한다. 이러한 전제조건은 관할 연방부처에서 심사한다(RV, 9).

2.1.12. 제1조제3항에 언급된 회계연도의 재정효과가 당해 연도의 연방예산안에 의거하여 모든 주들과 게마인데의 수익지분의 1000분의 0.1을 넘지 않는 경우에는, 제4조제5항에 의거하여 비용부담에 관한 규정이 그대로 존속한다. 수많은 입법조치들이 부분적으로 나타나고 그와 같은 계획을 언급하고 있는

경우에는, 그들의 재정효과들은 총체적으로 판단되어야 하며, 그리고 제4조제5항의 최소행정비용(Bagatellgrenze) 상에서 측정되어야 한다(RV, 10 ; 최소행정비용통지를 위해서는 3.1.2.를 참조).

2.1.13. 연방내각처가 관할 연방부처인 경우에는 2.1.에서 언급한 사항들은 다음과 같은 전제하에서 유효하다. 즉, 업무분장후에 연방내각처의 관할부문이 연방부처의 (선행) 관할기관에 들어가는 것 그리고 헌법지원국이 연방내각처으로 들어가는 것을 말한다.

2.2. 연방정부의 법률안(정부안)

2.2.1. 2.1의 서술은 다음의 전제 하에 정부안으로서 유효하다.

- 연방정부의 최종결정을 위하여 제출된 법률안(Gesetzesvorschlag)이 송달된 법률초안(Gesetzesentwurf)과 다른 경우에는, 이것들 또한 결정되어야 할 사항으로서, 그 사항이란 그 법률안(Gesetzesvorschlag)이 제1조제1항에 언급한 기관들에게 태도표명을 위하여 확정된 기간(최소한 1주일) 내에 전달되어야 하는 것을 말한다.
- 제2조제1항에 의거한 청구는 연방내각처에 제기한다.

2.2.2. 내각보고(Ministerratsvorträge)는 그것들이 송달된 법률초안과 일치하지 않는 경우에, 다음의 신청문구를 포함해야 한다.

“본인은 연방정부에게 다음 사항을 신청한다.

법률초안에 첨부된 표제(Vorblatt) 및 해설(표제, 해설 및 본문 비교표)은,

1. 국민의회에 합헌성의 논의를 위하여 제출된다.
2. 연방, 주 및 게마인데사이간의 교섭기능과 장래 직능단체의 안정화에 관한 협정(BGBl.I, Nr. 35/1999) 제1조제1항과 제4항에 의거하여 주정부기관들, 연방의 관련기관, 오스트리아 게마인데연합과 오스트리아 도시연합에게 입장표명을 위하여 xxx주/1주의 기간 내에 송달되어질 것"

2.3. 법률 및 명령에 대한 해설의 작성을 위한 입법기술지침

2.3.1. 연방법률의 정부안에 대한 해설 및 명령에 대한 해설의 일반적 사항은 다음과 같은 표현을 담고 있어야 한다.

- 제6조에 의거한 협정이 계획(Vorhaben)에 대해서 효력이 어느 정도 있는지와 그 여부
- 제1조와 제2조에 의거하여 기초된 초안에 대하여 태도표명의 기회가 주어졌는가의 여부
- 제2조제1항에 의거한 청구가 제기되었는지의 여부, 그리고 제기되었다면 교섭동맹조합에서 논의의 결과는 어떻게 되었는지에 관한 내용

제1조와 제2조의 의거하여 기초된 초안에 대한 태도표명의 기회가 주어진 경우에는, 연방법률의 정부안을 위한 해설부분의 총칙은 더욱이 다음과 같은 내용의 표현을 담고 있어야 한다.

- 연방정부의 법안이 태도표명을 위해 송달된 법률초안과 틀리는가의 여부 그리고 얼마나 틀리는가에 대한 내용

2.3.2. 해설은 연방예산법(BGBl. II Nr. 50/1999=AÖFV Nr. 48/1998) 제14조 제5항에 따른 새로운 입법조치들의 재정적 효과에 대한 조사와 설명을 위한 지침에 상응하는 모든 직능단체의 계획에 대한 재정효과설명을 포함해야 한다. 이들 설명은 해설의 총칙부분의 독립된 장에서 합목적적으로 담겨있어야 한다.

3. 주의 입법계획 그리고 간접연방행정에 있어서 연방정부수상의 입법계획

3.1.1. 관할

제1조제2항과 제4항에 의거하여 주정부 행정관청의 법률초안(Gesetzentwürfe), 주정부의 법률안(Gesetzesvorschläge) 및 곧 결정될 주정부, 주정부의 구성원 또는 간접연방행정에 있어서 연방정부수상, 기타 연방(연방내각처)의 명령초안(Verordnungsentwürfe)은 태도표명을 위하여 주어진 기간 내에 전달되어야 한다.

통일적으로 명시된 연방내각처의 관할은 주정부의 법률초안과 명령초안의 경우에는, 그러나 간접연방행정에 있어서 연방정부수상의 명령초안의 경우는 제외하고, 지금까지 주로 실무분야이다. 그러한 초안들 또는 주정부의 법률안들이 어떤 다른 정부부처로 전달된 경우에는 이관통지(Abtretungsanzeige)를 해 놓고, 이때부터 지체없이 연방내각처에서 계속 절차가 진행된다. 기간은 연방내각처에 도달함으로써 시작된다. 연방내각처 내부에서는 헌법지원국(V/2 과)이 관할이다.

그러한 입법계획의 실행에 의해 연방에 부가적으로 발생된 지출과 관련해서 교섭기능의 작동은 제2조제1항에 의거하여 전적으로 연방재무부가 책임진다. 그러한 입법계획의 연방내 부적인 취급은 3.2. 및 3.3.에의 진행방식이 권장된다.

3.1.2. 주계획상 최소행정비용은 1997년의 재정균등화법 제11조제1항에 따른 전년도 결산을 근거로 나온 바와 같이, 주내의 모든 게마인데 수익지분의 1000분의 0.25이다(제4조제5항). 최소행정비용은 매년 연방재무부 고시로 연방법률 관보 제2편에 고지된다.

3.2. 주정부 행정관청의 법률초안 및 주정부의, 주정부구성원의 또는 간접연방행정에 있어서 연방정부수상의 곧 공포될 명령초안

3.2.1. 이미 이들 초안들은 평가절차에서 태도표명을 위하여 연방(연방내각처)에 지금까지 정기적으로 송달되고 있다. 협정(Vereinbarung)은 지금까지 엄수되었던 진행방식의 변경을 위하여 어떠한 동기도 제공하지 않는다. 이와 관련하여 연방헌법 제97조와 제98조에 의거한 절차는 1984년 4월 19일자 연방내각처 헌법지원국회람(GZ 601 920/ 1-V/A/2/84)을 지적할 수 있다. 연방내각처 헌법지원국은 그에게 도달한 초안들을 관할 연방부처의 이름하에 그 연방부처들에게 계속 송달한다. 그에 대한 효력범위는 관할 연방부처의 과제로 되며, 주정부 관청에 대해서는 연방의 중앙부서의 이름으로 요약된 입장표명을 제출하게 된다.

3.2.2. 연방내각처 헌법지원국은 그들에 의해서 파악된 연방부처에 대하여 다음 사항을 위한 요구를 할 것인데, 그것은 그들의 관점에서 각각의 입법계획에 실현과 관련하여 연방에 “추가적으로 발생된 지출”이 발생한 경우를 말한다. 추가적인 인적 비용과 관련해서는 연방재무부(II/11국)는 교섭기능의 작동을 위한 전제조건의 존재여부를 파악해야 하며, 이것을 관할 연방부서에 통지해야 한다.

3.2.3. 통상적으로 주의 입법계획이 연방에게 단지 그들의 재정적 이해관계 때문에 통지에 대한 동기를 주는 것은 아니다. 어떤 연방부처가 교섭기능 작동을 고지하고 있는 경우에 (통상) 요약된 태도표명이 (각각의 사안에 따라) 관할 연방연방부처에 의하여 그에 씌여진 초안에 따라 제출된다.

요약된 태도표명에서 (합목적적으로 서문에서) 표현될지도 모르는 것은, 이것들이 어쩌면 있을 지도 모르는 교섭기능의 작동에도 불구하고, 연방재무부에 의해서 제출된다는 것이다. 요약된 태도표명에는 또한 교섭기능을 작동시킬 수 있는 연방의 재정적 이해관계에 관한 관점을 고려해야 한다. 그럼으로써 연방재무부는 교섭기능 작동시에 이에 대한 대토표명에 대하여 만족할 수 있다. 요약된 태도표명 또한 항상 연방재무부에 송달되어야 한다.

3.3. 주정부의 법률안(“정부안”)

3.3.1. 제1조제2항과 제4항의 의미처럼 주정부의 법률안이 연방내각처 헌법지원국에 송달되어지면, 연방재무부와 그 효력범위와 관련되는 연방부처가 법률안을 취급하게 될 것이다. 관계 연

방부처는 연방재무부에 대하여 교섭기능의 관점 하에서 법률안에 대한 태도를 표명할 것을 요구할 것이며, 그리고 그것을 위하여 필요한 아주 짧은 기간이 설정될 것이다.

3.3.2. 연방 중앙기관에 의한 법률안검토는, 합의에 의해 의식적으로 감수하게 된 입장표명기간의 짧음으로 인하여, 종종 가장 본질적인 관점에 제한된다. 이에 대해서 우선적으로 고려되어야 할 것은, 그러나 부가적으로 발생한 지출, 그리고 부가적인 인적 비용에 관한 문제를(여기서; 연방에 대하여) 포함하여, 그것들 때문에 새로운 송달의무가 발생된다는 것이다. 밝혀야 하는 소견들은 법률규정에 대한 초안 평가시에 엄수해야 할 진행절차와 유사하게 관할연방부처에 의하여 각각의 주정부 관청에게 제출된 요약된 입장표명의 방식으로 발표된다. 그 한도에서 3.2의 사안들이 준용된다.

4. 입법조치들의 경우에 비용변상의무(제5조)

4.1. 제5조는 입법조치의 경우(정부안에 대한 변경, 그리고 그에 의해서 추가적 비용이 야기되었을 경우, 제안들) 변상의무를 규정하고 있는데, 그 변상의무는 제4조에서 계획을 위한 집행차원에서 언급된 전제조건들과는 상관없이 발생한다. 그러한 종류의 변상청구권들은 관련법규의결의 공포로부터 12개월 내에 그러한 입법을 하는 기관에 속하는 직능단체에 대하여 신청되어야 한다.

신청된 청구권들에 대하여 공포로부터 18개월 내에 어떠한 합의도 이룰 수 없는 경우에는 변상해야 할 지출들은 부담하는 직능단체에 의하여 증명되어야 한다(RV, 10).

4.2. 주 법률규정을 근거로 하는 연방의 변상청구권은 관할 연방부처에 의하여 신청되는데, 그들의 예산에 추가적 비용이 상정된다. 이 경우에 연방 법률규정을 근거로 하는 다른 직능단체의 변상청구권도 신청된다.

어느 연방부서가 변상청구권을 신청하거나 또는 신청을 받는 경우에, 연방내각처 그리고 연방재무부에 지체없이 이에 관하여 보고해야 한다. 이와 관련된 토의들(초대, 회의진행 등)에서 계속되는 진행방식은 연방측에서 그들의 효력범위와 관련되는 연방부처들끼리 표결에 붙이게 된다.

4.3. 최소행정비용들(2.1.12 그리고 3.1.2.)은 또한 입법조치의 경우 비용배상에 대해서도 유효하다. 비용배상의무는 어떤 직능단체의 그러한 조치들의 재정효력이 당해연도 내에 이 제한액의 7배를 초과하는 경우에 발생하게 된다(제5조제3항).

이것들이 두 번째 소액행정비용제한을 초과했는지의 여부에 대한 조사 시에 단지 그러한 계획과 더불어 그들의 재정적 효력들이 최소행정비용 아래에 머물고 있다는 것을 도출해야 한다 (RV, 11).

연방차원에서 연방재무부는 그의 효력범위 관련 연방부처에게 그의 조정기능 범위 내에서(5. 참조) 다음과 같은 정보를 제공할 수 있는데, 그것은 州에 있어서 계획의 재정적 효력이 두 번째 최소행정비용을 초과했다는 내용이다.

4.4. 연방 측에서 비용배상은 관할 연방부처(§5 Abs.1 Z. 2 BMG)에 의해 이행되어야 하며, 그들 비용으로 충당해야 한다.

5. 조정(Koordinierung)

절약 또는 추가적인 수익과 추가적인 지출의 기록 및 비용배상의 경우에 이러한 절약과 지출에 관한 계산에 관한 기록을 하는 것은 합의 내 개별 결정을 필요로 한다. 그것은 다음의 결정들이다.

- 다음 재정평준화기간에 관한 토의에서 특별지급비(Sonderzahlungssströme)의 편입에 관한 제4조제3항,
- 추가적 수익 또는 절약의 계산에 관한 제4조제4항 그리고 제5조제2항,
- 추가적 수익 또는 절약의 계산 시 최소행정비용에 미치지 않는 추가적 지출계산에 관한 제5조제2항,
- 두 번째 최소행정비용에 관한 제5조제3항

명시적인 제한의 부재로 제4조제4항은 또한 최소행정비용에 미치지 않는 절약과 추가적인 수익에도 유효하고, 제4조제4항 그리고 제5조제2항은 그 효과들이 입법 또는 집행계획의 결과로 나타났는가의 여부와는 상관없이 유효하다. 그러나 제6조에 의거하여 합의로부터 일반적으로 도출되는 그러한 입법조치들의 재정적 효력들은 계산되면 안된다(RV,9, 조세평준화법과 재정평준화법상 초과수입의 가장 흔한 사례에 관하여).

이들 기록들의 조정은 연방부처에 의하여 실시된다. 다른 연방부처들은 따라서 합의의 결과로 나타난 특별지급비에 관하여, 주들과 읍(최소행정단위) 측에서 절약과 추가적인 수익들에 관하여 그리고 연방 측에서는 추가적인 지출에 대하여, 또한 그들이 최소행정비용에 미치지 않는 한, 연방재무부에 보고해야 한다. 추가적인

지출의 경우에도 또한 주의회의 조치(Art.5)에 의한 결과에 의한 것인지의 여부를 고지해야 한다.

6. 예산법상의 규정

연방의 예산법상의 규정, 특히 연방예산법(BHG ; BGBl. Nr. 213/1986) 및 시행령은 그대로 적용한다.

특히, 연방예산법(BHG) 제44조와 제45조에 의하여 (선행)관할 연방부처의 의무는 다음과 같다. 즉, 어떠한 계획(Vorhaben)의 실행에 있어서 의무의 성립이 필요한 경우에, 그 의무성립에 대하여 당해 회계연도 또는 몇 해 또는 장래의 회계연도 중 그 시행에 연방의 지출을 요구할 때는, 연방재무부의 승인을 얻어야 한다. 자세한 것은 계획의 준비와 실행을 위한 지침에, 그리고 결과조사를 위한 지침(AÖFV Nr. 42/1988)에, 그리고 매년의 연방재정법 시행령(그때: AÖFV Nr. 1/1999)에 규정되어 있다.

1999. 2. 19.

제 2 장 스위스의 입법평가제도

제 1 절 스위스의 효과지향적 입법관리제도 개관

목 차

Ⅰ. 의 의 ····· 93

Ⅱ. 입법평가제도의 법적 근거 ····· 97

1. 연 방 ····· 97

(1) 헌법차원의 근거 ····· 97

(2) 법률차원의 근거 ····· 98

2. 주(Kanton) ····· 102

(1) 베른주의 입법평가의 법적 근거 ····· 103

(2) 효과지향적 입법관리의 등장 ····· 107

(3) 효과지향적 입법관리의 기본원칙 ····· 109

(4) 효과지향적 입법관리를 위한 체크리스트 ····· 117

제 2 장 스위스의 입법평가제도

제 1 절 스위스의 효과지향적 입법관리제도 개관

Ⅰ. 의 의

스위스는 정치·행정적 체계의 특수성으로 인하여 국가정책의 평가의 문제에는 그다지 관심을 가지지 아니하였다. 그 이유는 대의제와 국민투표 및 발안제도와의 혼합형태, 즉 스위스에서 말하는 반직접민주주의(halbdirekte Demokratie)의 운용과 사전의견 청취제도를 두어 관계단체를 국가의 주요정책에 관여시켜 정책준비단계에서 다양한 이익의 조정을 도모하는 참여민주주의(Konkordanzdemokratie)의 정착,[13] 연방국가의 법적 특수성(die rechtliche Besonderheit des schweizerischen Bundesstaats)으로서의 연방과 주의 포괄적 협력[14] 등 국가정책에 대한 다양한 의견수렴장치가 제도화되어 경직된 피드백절차를 갖춘 중앙집권적인 국가보다 상대적으로 평가에 관한 인식이 별로 없었다. 그러나 1970년에 이르러 사회적 세력이 실질적으로 국가의사를 형성하는 주체가 되어 그 대변자인 압력단체가 실질적으로 국가정책을 좌우하는 상황이 전개되고, 또한 국가의 주요한 임무와 과제가 연방정부와 주정부의 타협에 의하여 성립되면서 주요 정책에 대한 책임성의 문제가 대두되기 시작하였다. 그리하여 국가가 본래 수행하여야 할 민주

13) 의견청취절차에 관한 상세한 것은 졸고, **스위스연방의 입법과정과 법제기구**, 법제 2001.8., 24면이하 참조.

14) 스위스의 연방국가성은 위로부터 명령되고 수행된 지방분권의 결과가 아니다. 그것은 오히려 아래로부터의 연합, 동맹에 의하여 성립하였다. 주는 역사적으로 최초의 국가이다. 그것은 연방국가에로의 연합후에도 여전히 국가이다. 즉, 그것은 국가의 본질적 속성을 보유하며 변함없는 최초의 국가이다. 자세한 내용은 졸저, **스위스연방의 헌법개혁과 향후방향**, 한국법제연구원 2004 참조.

적 공공성을 여하히 확보할 것인가라는 점이 과제로 제기되면서 국가정책에 대한 평가제도의 마련이 현안으로 대두되었다.[15)]

한편 입법문제와 관련하여 스위스에서도 1960년대부터 법규범의 홍수현상으로 인하여 법령의 조문이 난해하게 되고 법령을 이용하려는 자가 그 내용을 정확하게 파악할 수 없게 되고 있다는 점이 학계 및 실무계에서 집중적으로 지적되었다.[16)] 그 원인으로는 법령개정빈도의 상승,[17)] 사회 가운데 존재하는 법령의 규율대상의 복잡성·다양성 및 입법자에 의하여 성립된 법률이 그 필요성에 관한 검증을 거치지 아니하고 여전히 효력을 가지고 있는 점 그리고 유사한 규율대상을 규정하고 있는 법령의 정비가 행해지지 않고 있는 점 등을 지적하고 있다.[18)] 이러한 법률의 홍수현상에 따른 법률의 인식가능성의 저하로 인하여 국민은 자기에게 적용되는 법률의 요건 및 효과를 인식할 수 없어서 자기의 행위에 대한 예측가능성을 상실하게 되고, 아울러 법률을 적용하는 자는 그 적용작업이 매우 곤란하게 된다는 것이다. 모든 새로운 법규정은 법소재를 증가시키고, 현행법과의 갈등, 적용의 오류 및 바람직하지 않은 영향을 초래할 위험을 증대시키며,[19)] 규범홍수의 결과는 전체적 조망, 체계적 인식, 법내용의 파악에 어려움을 가중시켜 법관철의 가능성이 악화되며 법의 존속이나 실효성에 대한

15) Markus Spinatsch, **Evaluation in Switzerland. Moving toward a Decentralized System**, in ; Furubo J.R.Rist, International Atlas of Evaluation, NJ and London 2002, p.375.

16) 1960년대말 스위스에서는 국가행정조직법개정을 위한 전문가위원회를 설치하여, 그 위원회는 연방입법국의 창설을 제안하였다. 그리고 이 기관은 법안작성능력을 가지는 법률가를 양성하는 것을 하나의 목적으로 하였다. 그래서 Noll에 의한 입법학의 구상을 전체적인 모습으로 제시하고 그것이 그 후 독일에 수입되어 다수의 영향을 받았다.

17) Peter Noll, **Gesetzgebungslehre,** Hamburg 1973, S.164ff. ; Hermann Hill, **Einführung in die Gesetzgebungslehre**, Heidelberg 1981, S.9, 37ff.

18) Robert Walter, **Die Lehre von der Gesetzestechnik**, ÖJZ 1963, S.85ff.

19) Rainer J. Schweizer, **Allgemeine Gesetzgebungsprobleme aus der Sicht der schweizerische Bundesverwaltung**, in ; Jürgen Rödig(Hrsg.), Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung, Berlin-Heidelberg-New Zork 1976, S.69f.

신뢰가 떨어진다는 것이다.[20]

따라서 규범 상호간의 모순을 회피하는데 더 이상 성공하지 못할 경우 법질서의 통일성은 위험에 빠지게 되므로 바로 이런 관점에서도 새로운 법규범을 입안할 필요성에 대한 심사가 이루어져야 한다는 것이다. 이 경우 "규제필요성의 충족에 따른 이익은 새로운 규제에 따른 소모적 비용과 법적 안정성 및 법적 통일성에 대한 침해의 위험을 회피하는데 따른 이익과 형량되어야 한다. 새로운 규정의 제정에 따른 이익의 평가는 법규범의 실효성에 중대한 역할을 한다"는 지적이 학계와 실무계에서 제기되었다.[21] 여기에서 결정적인 것은 법규범의 실효성 일반에 관한 문제가 제기되고, 일정한 기준들에 의하여 그 심사가 수행되며, 결정에 척도가 되는 논거들이 공개됨으로써 일반인들을 일시적으로 흥분시키는 일정한 사건 때문에 문제의 원인이나 입법의 결과에 대한 정확한 분석을 거치지 않은 채 정치가들이나 언론매체가 요구하는 "편의적 법률"이 제정되는 것을 상당 수 피할 수 있다는 것이다. 마찬가지로 행정기관에 만연되어 있는 가능한 모든 사안을 완벽하게 포섭하고자 하는 완벽주의경향으로부터 초래되는 규율 역시 저지할 수 있다는 것이다.[22]

이러한 이론적 논의를 토대로 실무에서는 연방차원에서 구성된 실무그룹(Arbeitsgruppe)으로 "입법평가실무위원회(Gesetzesevaluation: AGEVAL)"를 연방법무부내에 구성하여 1991년에 입법평가의 제도화를 위한 보고서를 제출하였다.[23] 이 보고서에서는 "오늘날 국가의 행위는 점점 더 목적 지향적이고 효과 지향적으로 되어지고 있다. 입법의 제도적 특징은 더욱 명확해지고 있다. 효율성(Wirksamkeit)은 합법성(Rechtsmässigkeit)과

20) Gerald Kretschmer, **Aus der Arbeit des Geschäftsordnungsausschusses des 10. Bundestages**, ZG 1987, S.270ff.
21) Reinhold Hotz, **Methodische Rechtsetzung**, Zürich 1983, S.131ff.
22) R.J.Schweizer, a.a.O., S.66f.
23) ARBEITGRUPPE "GESETZESEVALUATION"(AGEVAL), Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartement, Bern 1991.

함께 평가의 중요한 기준이 되었으며, 동시에 정당성(Legitimität)의 중요한 요건이 되었다"라고 하였다.[24] 1991년에 발표된 이 표현은 오늘날 국가는 다른 정당성 요소[25]들과 함께 점점 더 활동의 효과에 의하여 정당화되며 따라서 효과 지향적 입법은 효과 지향적 국가를 위한 일반적 요건임과 동시에 효과 지향적 행정을 위한 개별적 요건임을 제시한 것으로 평가되고 있다.[26] 그 후 1995년 연방내각(eidgenössischen Räte)의 국가정치위원회에 의하여 구성된 연방의회(Bundesversammung)와 연방정부(Bundesrat)의 권한배분에 관한 전문가 위원회는 연방의회에 대하여 "입법의 평가는 조속히 실시되어야 한다. 의회는 반드시 그들이 제정한 법들의 집행 및 작동원리에 더 많은 지식을 필요로 한다"라는 의견을 제시하였다.[27] 입법평가제도의 필요성에 대한 이러한 인식확산은 최근 신공공관리론(New Public Management)[28]의 확산과 함께 행정개혁프로그램이 본격화되면서 그 혁신성 및 효과지향성과 관련하여 입법의 효과에 대한 평가를 강조하는 이른바 효과지향적 입법[29]에 대한 요청으로 발전하고 있다.[30]

---

24) ARBEITSGRUPPE "GESETZESEVALUATION", Ebd., S.9 ff.

25) Philippe Mastronardi, **New Public Management in Kontext unserer Staatsordnung**, in ; Mastronardi Philippe/Schedler Kuno, New Public Management in Staat und Recht, Bern/Stuttgart/Wien 1998, S.47ff.

26) Luzius Mader, **Responsive Gesetzgebung. Für eine bessere gesellschaftliche Adäquanz gesetzgeberischen Handelns**, in ; Berchtold Dorothee/Hofmeister Albert, Die öffentliche Verwaltung im Spannungsfeld zwischen Legalität und Funktionsfähigkeit, Schriftenreihe SGWW, Bd.30, Bern 1995, S.165.

27) STAATSPOLITISCHE KOMMISSIONEN DER EIDGENÖSSISCHEN RÄTE, Bericht der eingesetzten Expertenkommission vom 15. Dezember 1995 betreffend Kompetenzverteilung zwischen Bundesversammlung und Bundesrat, BBI 1996 Ⅱ.

28) 스위스에서는 New Public Management(NPM)와 Wirkungsorientierte Verwaltungsführung(WoV)은 동등한 의미로 사용된다.

29) Luzius Mader, **Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft**, Verwaltung und Management 1996, H.3, S.140.

30) Werner Bussmann, **Die Lehre aus dem Nationalen Forschungsprogramm Wirksamkeit staatlicher Massnahmen**, Verwaltung und Management 1996, S.132ff.

Ⅱ. 입법평가제도의 법적 근거

1. 연 방

(1) 헌법차원의 근거

스위스에서의 입법평가에 관한 근거는 연방헌법의 여러 조항으로부터 간접적으로 도출할 수 있다. 우선 권한규정(Kompetenznormen)[31]을 비롯하여, 특히 기본권, 헌법상 원칙으로서의 비례의 원칙(Verhältnins-mässigkeit)[32], 공공의 이익(öffentlichen Interesses)[33], 법치국가의 보충성의 원칙(Subsidiaritätsprinzip)[34], 원활한 국가재정(ausgeglichenen Staatshaus-halt)[35]과 관련된 헌법적 위임, 효과 지향적 행정행위(wirkungsorientierte Verwaltungsführung)[36] 및 공동체의 자치권에 대한 고려(Beachtung der Gemeindeautonomie)[37] 등은 입법절차에서 입법안에 기대되는 효과에 대한 상세한 평가를 요구할 수 있게 된다. 왜냐하면 이러한 방법에 의해서만 입법안이 이러한 헌법상의 요구들에 일치하는지가 평가될 수 있기 때문이다. 그렇지 못한 경우 당해 법률은 개선과 보완이 필요한 불완전한 법률로서 머무르게 된다.[38]

---

31) 원칙적으로 입법자의 권한에 대한 규정이다.

32) W.Bussmann, **Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 1998, S.131f.

33) Ulrich Häfelin/Georg Müller, **Grundriss des Verwaltungsrechts**, 3 Aufl., Zürich 1998, S.450 ff.

34) W.Bussmann, a.a.O., S.129.

35) 연방헌법 제126조제1항(연방은 그 세입 및 세출을 장기적으로 균형시킨다).

36) 연방헌법 제178조제1항(연방내각은 연방행정을 지도한다. 연방내각은 효율적인 행정운영 및 확실한 임무수행에 주의를 기울인다) 참조.

37) 연방헌법 제50조제2항(연방은 그 활동에 즈음하여 자치단체에서 발생할 수 있는 영향을 감안한다) 참조.

38) Beatrice Weber-Dürler, **Die Rechtsgleichheit in ihrer Bedeutung für die Rechtssetzung**, Bern 1993, S.204 ff.

특히, 2000년 1월 1일부터 발효된 새로운 연방헌법에서는 앞서 살펴본 연방내각의 국가정치위원회(Staatspolitischen Kommission)의 제안[39]에 근거하여 평가조항(Evaluationsklausel)을 신설하였다. 즉, 연방헌법 제170조(실효성심사)에서 "연방의회는 연방의 조치에 대하여 그 실효성에 비추어 심사한다"라고 규정하여, 평가가 중요한 국가임무(zentrale staatliche Aufgabe) 중의 하나로서 설정되었다.[40] 이 평가규정은 먼저 사후평가의 효과심사와 관계된다. 그러나 법문언은 사전적 평가를 포함하고 있으며, 따라서 입법효과의 사전적 평가도 원칙적으로 포함된다고 보고 있다.[41]

(2) 법률차원의 근거

입법절차에서 효과의 평가에 대한 현행법상의 기초는 "연방의회의 활동 및 입법의 형식·공포·시행에 관한 법률(Bundesgesetz vom 23. März 1962 über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse : GVG)"에서 다음과 같이 규정하고 있다.

제43조 ③연방내각의 보고서 및 의견서에는 다음 사항이 제시되어야 한다. (a) 의안이 연방에 대하여 미칠 인적 및 재정적 효과, 특히 비용 부담의 유형과 방법 및 재정계획에 미칠 영향 (b) 주와 공동체(Gemeinde)에 대한 재정적 부담 (c) 경제에 미칠 효과

39) 1997년 3월 6일의 연방위원회 국가정치위원회의 헌법개정에 대한 추가보고서(BBl 1997 Ⅲ 245 ff., insb. S. 284 ff., 313).

40) Thomas Sägesser, **Die Bestimmungen über die Bundesbehörden in der neuen Bundesverfassung**, LeGes 1999.1., S.26.

41) Andreas Lienhard, **Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetz**, in : Daniel Kettiger (Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung, Bern-Stuttgart-Wien 2000, S.182.

(d) 가능한 범위에서 의안의 비용과 편익의 관계
(e) 재정지원 및 보상과 관계된 의안의 경우에는 1990년 10월 5일 제정된 「재정지원 및 보상에 관한 연방법률(Bundesgesetz vom 5. Oktober 1990 über Finanzhilfen und Abgeltungen) 제2장의 규정에 따른 입법의 기본원칙과의 조화
(f) 기술적 규정의 경우에는 1995년 10월 6일 제정된 「기술적 거래방해에 관한 연방법률(Bundesgesetz vom 6. Oktober 1995 über die technischen Handelshemmnisse)」 제4조 내지 제6조의 규정에 따른 입법에 관한 원칙과의 조화

그러나 위 규정이 연방의 입법안에 대한 사전적 입법평가를 위한 일반적 법률규정으로 보기에는 어렵고[42] 이 법규정은 모든 중요한 예측 가능한 입법의 효과의 제시를 요구하고 있으나 사문화된 규정에 불과하였다.[43] 그리하여 연방정부에서는 입법안에 대한 보고서 작성을 위한 연방내각처(Bundeskanzlei)의 업무지침서에서 이를 구체화하여 특히, 입법의 효과란 부작용을 비롯하여 기타 조치의 모든 사후적 효과를 의미하며, 또한 공동체적 또는 사회적·경제적·생태학적·공간계획적 그리고 지역 정치적 관점에서 의미 있다고 여겨지는 효과도 제시하도록 하고 있다. 나아가 스위스의 국제관계에 미칠 중대한 영향에 대해서도 언급하여야 하고, 경제적 관점에서는 기업, 특히 중소기업에 미칠 영향이 매우 중요하다고 제시하였다.[44]

한편 입법평가실무위원회(AGEVAL)은 입법평가에 관한 근거와 의미를 특히 강조한 바 있으며, 이와 관련하여 개선을 위한 다양한 개선

42) Werner Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel(Hrsg.), **Einführung in die Politikevaluation**, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S. 27.
43) L.Mader, **Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft,** aaO., S.138.
44) BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, **Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes (Gesetzgebungsleitfaden)**, 1995, Anhang 8, S.7f.

안을 제시한 바 있다. 특히 입법평가실무위원회는 연방법무부가 효과평가의 절차에 더 깊이 관여할 것과 평가를 법령의 단계(Verordnungsebene)에서 실시할 것을 주장하였다.[45)]

그리하여 앞서의 "연방의회의 활동 및 입법의 형식·공포·시행에 관한 법률 GVG)"을 전면 개편하여, 1997년 3월 21일 개정된 "정부 및 행정조직법(Regierungs und Verwaltungsorganisationsgesetz : RVOG)"에서는 연방의 임무를 정기적으로 점검할 의무를 연방정부(Bundesrat)에 부과하여 다음과 같이 규정하였다.

제 5 조(연방의 임무에 대한 심사) 연방정부는 필요할 경우 연방의 임무와 그 실행 및 연방행정기관의 조직이 헌법과 법률이 부과한 목적에 부합하는지를 점검한다. 연방정부는 국가활동의 미래지향적 해결책을 개발한다.

이 규정에 의하여 연방정부가 새로운 국가사업을 시작할 필요가 있는 지에 대한 심사할 의무도 지게 된다. 사업의 계속 또는 집행의 중단 및 새로운 시작에 대한 판단기준은 헌법과 법률에 의하여 제시된 목적이다. 심사되어야 할 대상에는 목적 그 자체, 즉 목적을 제정된 대로 둘 것인지, 변경할 것인지, 포기하여야 할 것인지에 대한 심사도 포함되게 된다. 따라서 심사는 3단계, 즉 "목적 그 자체", "목적의 고려", "목적달성을 위한 임무의 필요성"으로 이루어지게 된다.[46)]

한편 재정적 효과에 관한 부분은 "재정통제법(Bundesgesetz über die Eidgenössiche Finanzkontrolle :FKG) 제5조를 개정(1994.10.7 개정, 1995.3.1 시행)하여 다음과 같이 규정하였다.

---

45) ARBEITGRUPPE "GESETZESEVALUATION", a.a.O., S.71ff.

46) Botschaft vom 20. Oktober 1993 zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, BBl 1993 Ⅲ 1062.

제 5 조(재정통제의 항목) ①연방의 제정통제에 관하여는 질서적합성, 법적합성 및 경제성의 항목으로 재정적 관점을 파악한다. ②경제성 심사는 다음으로 수행한다. 1. 절감수단이 적합하였는지 2. 비용과 효용이 적절한 관계에 있는지 3. 재정적 지출이 기대된 효과를 가졌는지

그리고 연방활동의 집행효율성을 향상시키기 위한 목적으로 전주의회(Ständerat)는 1999년 4월 20일 위의 GVG 개정안을 가결하였다. 그 가장 핵심적인 규정은 동법 제42조제2항에서 "연방정부(Bundesrat)는 제시된 법률과 결정의 집행을 위한 의견을 제시한다. 연방정부는 특히 누가 집행에 대한 책임이 있으며, 집행책임자로부터 의견을 들을 것인지 어떻게 들을 것인지, 집행을 위하여 주(Kantone)와 자치단체(Gemeinde)는 어떠한 비용을 부담하여야 하는지, 집행 과정에서 취득한 경험을 어떻게 이해하고 평가하여야 할 것인지에 대하여 설명하여야 한다"라고 규정하였다.[47] 연방의회에서는 이 개정안은 반영되지 못하였고, 2000년의 개정헌법 제170조의 규정에 의거하여 2002년 12월 13일 의회법(Bundesgesetz über die Bundesversammlung : Parlamentsgesetz)을 개정하여 다음과 같이 규정하였다.

제26조(감독) ①연방의회는 연방내각, 연방행정, 연방법원 및 연방의 업무를 위탁받은 자의 업무집행을 감독한다. ②제1항의 규정에 의한 감독은 1967년 7월 28일의 재정감독법 제8조의 규정에 의한 재정회계를 포함한다.

47) STAATSPOLITISCHE KOMMISSION DES STÄNDERATS, Bericht vom 15. Februar 1999, Parlamentarische Initiative "Verbesserung der Vollzugstauglichkeit von Massnahmen des Bundes", BBl 1999 Ⅲ 2762.

③연방의회는 다음의 항목에 관하여 감독한다.
1. 법적합성
2. 질서적합성
3. 합목적성
4. 효과성
5. 경제성

제27조(효과심사) 연방의회는 법률을 통하여 제시된 연방의 각종 조치에 관하여 다음 각호의 내용에 대해 그 효과성을 심사한다.
1. 연방내각의 제안이 효과성심사를 거쳐 실행되었는지
2. 연방내각의 임무가 효과성심사를 거쳐 실행되었는지
3. 임무수행에 자체적으로 효과성심사를 수행하였는지

2. 주(Kanton)

입법평가제도는 2000년대에 이르러 학계 및 실무계차원에서 매우 활발한 연구가 진행되고 있다. 특히, 실무차원에서는 연방법무부에서 스위스평가학회(Schweizerischen Evaluationsgesellschaft : SEVAL)와 함께 입법평가연구를 지속적으로 수행하고 있다.[48] 한편 스위스에서는 연방차원보다는 주차원에서 입법평가제도가 활발하게 도입되고 있다. 이하에서는 주차원에서 입법평가제도에 관하여 가장 적극적으로 추진하고 있는 베른(Bern)주의 경우를 살펴본다.[49]

48) 특히 연방법무부, 스위스입법학회 및 스위스평가학회는 “LeGes - Gesetzgebung & Evaluation”이라는 잡지도 공동으로 간행하고 있다. 자세한 내용은 Luzius Mader, **L'evaluation Législativ. pour une analyse empirique des effets de la législation**, Lausanne 1985 ; Werner Bussmann, **Evaluation staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen, ein Leitfaden**, Chur/Zürich 1995 등 참조.

49) 베른주외에도 Aargau주에서도 “효과지향적 행정을 위한 평가보고서(schlussbericht Evaluation WOV Kanton Aargau, 2000.11.21)”, Solothurn주에서도 “효과지향적 행정을 위한 주헌법 및 효과지향적 행정수행에 관한 법률안 보고서(Botschaft und Entwurf

(1) 베른주의 입법평가의 법적 근거

베른주 헌법(KV-BE) 제101조제4항은 포괄적인 일반적 평가조항을 규정하고 있다.[50] 또한 헌법 제101조제3항은 새로운 과제를 수용하기 전에 그 과제에 대한 가능한 재원조달의 방법을 제시할 것을 의무화하고 있다. 또한 헌법 제101조제4항에서는 "모든 임무는 정기적으로 그 필요성(Notwendigkeit), 목적적합성(Zweckmässigkeit), 재정적 효과(finanzielle Auswirkungen) 및 수용가능성(Tragbarkeit)에 대하여 심사된다"라고 규정하여 입법통제를 헌법차원에서 법적 근거를 마련하고 있다. 또한 이처럼 헌법적으로 규정된 평가조항에 따라 사전적 비용분석(prospektive Kostenanalyse)은 당연히 사전적 입법평가(prospektive Gesetzesfolgenabschätzung)의 일부가 된다고 보고 있다. 즉, 동 헌법규정은 광범위한 평가규정(umfassende Evaluation)[51]을 두고 있으며, 헌법적 임무에는 기존의 임무뿐만 아니라 새로운 임무[52]도 포함되기 때문에, 사전적 입법평가도 포함되게 된다.

또한 법률차원에서도 현재 입법평가를 위한 몇 가지 관련규정들을 두고 있다. 즉 주의회법(Grossratsgesetz)[53] 제65조는 주정부에 대하여 법률안에 대한 보고에서 배제되었던 대안들, 광범위한 개정을 표기한 이유, 재정적 및 인적 측면에서의 영향, 자치단체에 미치는 영향, 중기적 재정계획에 대한 영향 및 상위법과의 관계 등을 설명할 의무를 부과하고 있다. 나아가 주재정운용법(Finanzhaushaltgesetz)[54] 제33조제e

---

des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn, vom 4. März 2003, RRB Nr. 2003-396)"를 마련하여 현재 본격적으로 논의중에 있다.

50) Wener Bussmann/Ulrich Klöti/Peter Knoepfel(Hrsg.), **Einführung in die Politikevaluation**, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S.28.

51) W.Bussmann/U.Klöti/P.Knoepfel(Hrsg.), a.a.O., S.28.

52) Walter Kälin/Urs Bolz(Hrsg.), **Handbuch des bernischen Verfassungsrechts**, Bern 1995, Artikel 101 Absatz 4 KV, Ziffer 6a.

53) Gesetz vom 8. November 1998 über den Grossen Rat(GRG, BSG 151.21).

54) Gesetz vom 10. November 1987 über den Finanzhaushalt(FHG, BSG 620.0).

호는 행정에 대하여 주기적인 과제심사의무를 부과하고 있다. 주행정조직법(Organisationsgesetz)[55] 제42조에서는 더 나아가 주정부에 대하여 모든 법률안 및 법규범안을 작성함에 있어서 자치단체에 미치는 영향을 심사할 의무를 지우고 있다. 또한 국고분담금(Staatsbeiträge)에 관한 법은 사전에 효과심사를 거친 이후에만 제정될 수 있을 뿐만 아니라 주기적으로 심사가 이루어져야 한다고 규정하고 있다.[56] 한편 주행정조직법 제44조는 또한 주정부에 대하여 이른바 실험규정(실험입법)을 제정할 일반적 권한의 수권조항을 포함하고 있다. 주헌법 제17조제3항은 베른주의 행정에 대하여 공개성의 원칙을 규정하고 있으며, 이와 함께 행정문서들에 대한 자유로운 접근을 허용하고 있다. 마지막으로 동법 제64조는 의견청취절차에 대한 일반적 참여권, 의견청취절차에 관련된 모든 자료들에 대한 일반의 접근권을 확정하고 있다.

그리고 현재 보완작업이 실시되고 있는 1983년에 작성된 주정부의 "입법절차의 방법, 절차 및 기술에 관한 지침(Richtlinien des Regierungsrates über Methode, Verfahren und Technik der Gesetzgebung)"도 사전적 입법평가의 시행에 대한 근거를 가지고 있다. 특히, 여기에는 가능한 많은 가상적 적용사례에 목적 적합성(Zweckmässigkeit), 논리의 일관성(Widerspruchsfreiheit) 및 집행가능성(Vollzugstauglichkeit)을 대입하여 테스트할 것을 규정하고 있다.[57] 또한 여기에는 중요한 의미를 가지고 있는

55) Gesetz vom 20. Juni 1995 über die Organisation des Regierungsrates und Verwaltung (OrG, BSG 152.01).

56) Staatsbeitragsgesetzes vom 16. September 1992(StGB, BSG 641.1) 제5조 및 제19조에서 모든 국고분담금에 관한 평가계획이 제도화되었다. 특히, 동법 제19조에서는 "①국가부담금은 주정부의 지시에 따라 정기적인 주기로 주무부처에 의해 효과통제에 관한 심사를 받아야 한다. ②주무부처는 주정부가 정한 우선 순위 배열에 따라 개별적 국가부담관계의 효과통제를 정기적으로 심사한다. ③효과통제에 관한 심사효과를 신청서와 함께 주정부에 제출한다. 주정부는 필요한 조치를 취한다. 주정부는 의회에 심사효과에 관한 보고서를 제출한다"라고 규정하고 있다.

57) REGIERUNGSRAT DES KANTONS BERN, Richtlinien des Regierungsrates über Methode, Verfahren und Technik der Gesetzgebung vom 20. November 1985, Bern 1986.

다음 사항들을 포함한 최종결론을 위한 점검표(Checklist)가 포함되어 있다. 즉, ①완결성, 명확성, 이행 가능성(모든 필요한 것을 규정하였는지? 불필요한 것이 있지 않는지? 오해할 가능성은 없는지? 명확한 표현과 단순한 문장을 사용하고 있는지?), ②규정에 관계된 모든 당사자 이해에 대한 올바른 평가(시민, 공동체, 특정집단, 단체, 사회, 州), ③실현가능성(통제 및 집행의 가능성과 비용), ④재정법적 문제에 대하여 문제가 없는 규정, ⑤유연한 조직을 위한 여유공간 등이다. 나아가 주와 자치단체(Gemeinde)의 역할분담에 관하 입법을 위한 지침서(Leitfaden für die Rechtsetzung im Bereich der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden)에는 공동체와의 조화성 심사를 위한 점검표가 포함되어 있다.[58]

따라서 베른주는 현재 법률통제에 관련된 법적 연계에 관하여 광범위한 법규정들을 보유하고 있다. 그러나 사전적 및 병행적 법률평가를 위한 충분한 명확한 규정들[59]과 주의회가 법률을 의결함에 있어 사전적 법률평가가 행해져야 하는지의 여부에 관하여 명시적으로 입장을 표명할 것을 강제하는 규범은 현재 결여되고 있다.

[베른주의 입법평가관련 제도화 현황]

연계의 종류	현재 이미 실현된 것들
법적 연계	- 일반적 평가의무(헌법 제101조) - 재정효과에 대한 평가(헌법 제101조) - 주기적인 과제심사의무(FGH 제33조)

58) KOORDINATIONSSTELLE FÜR GESETZGEBUNG DES KANTONS BERN, Leitfaden für die Rechtsetzung im Bereich der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinde, Bern 1997.

59) Andreas Lienhard, **Zur Beurteilung der Auswirkungen von Gesetzen**, in ; Daniel Kettiger(Hrsg.), Wirkungsorientierte Verwaltungsführung und Gesetzgebung. Untersuchungen an der Schnittsteile zwischen New Public Management und Gesetzgebung, Bern 2000, S.197, 203.

연계의 종류	현재 이미 실현된 것들
법적 연계	- 재정계획에 미치는 영향(GRG 제65조) - 대안의 설명 및 포괄적 개정의 포기이유(GRG 제65조) - 자치단체에 미치는 영향설명(GRG 제65조, OrG 제42조) - 국가기여에 있어 효과진단(StBG 제5조) - 국가기여에 있어 효과심사(StBG 제19조) - 실험입법을 위한 법적 기초(OrG 제44조) - 공개성원칙(베른주 헌법 제17조제3항) - 의견청취절차에의 참여(헌법 제64조)
제도적 연계	- 지도부연계(경우에 따라 대형부서), 즉 기존의 조직구조 및 법률예비작업에 대한 책임부서에 연계 - 입법조정기관 및 주내각처 - 법제위원회가 입법위원회의 기능을 담당

현재 베른주에 있어서 행정기관의 병행적 입법평가 및 규범심사는 법무·자치 및 교회부(Justiz, Gemeinde und Kirchendirektion)에 의한 조정(합헌성과 정합성, 관할, 완전성, 명확성, 집행가능성, 경과법, 시행, 전문용어, 입법준칙들과의 일치성에 대한 심사) 및 주내각처(Staatskanzlei)에 의한 조정(입법준칙들과의 일치성, 편제, 경과규정들, 효력발생, 공포, 전문용어, 두개의 공식언어간의 일치성, 성에 대한 적절한 배려, 법령집의 발간)에 의해 수행되고 있으며, 이 경우 어느 정도의 업무중복이 존재하고 있다는 지적이 많다.[60] 따라서 이러한 업무분장이 오래전부터 잘 지켜지고 있음에도 불구하고 입법평가의 제도화를 위하여 입법과 그 평가에 관한 모든 노하우가 집중되는 중앙규범심사처(Normprüfstelle) 내지 주내각처가 관장하는 입법을 위한 중앙관할기구의 창설을 요구하

60) Paul Häusler, **Die Koordinationsstelle für Gesetzgebung des Kantons Bern**, LeGes 1993/3, S.114ff.

고 있다.[61] 베른주에서는 입법평가의 제도화를 위하여 행정전문가의 지속적인 교육과 양성, 입법평가를 위한 데이터뱅크의 구축 등을 준비하고 있으나, 현재 베른주의 심각한 재정여건으로 인하여 본격적인 시행에 차질을 가져오고 있다.

(2) 효과지향적 입법관리의 등장

스위스의 Bern주에서는 2000년 행정개혁의 일환으로 신공공관리 프로젝트인 NEF SOLL(Neue Verwaltungsführung)이라는 행정혁신 프로그램을 마련하여 시민중심, 탈관료화, 분권화, 목표지향적 활동의 증대 및 효과적이며 경제적인 주운영과 행정과제수행을 도모하고 있다.[62] 이러한 NEF 2000 프로젝트는 효과조정이 일차적으로 입법을 통해 이루어진다는 점에서 출발하며, 다음의 목표를 지향한다.[63]

관리지향 (Führungsorientierung)	• 전략적 관리는 정치적인 부문에 한정시키고, 성과달성의 방법은 가능한 한 행정에 맡기며, 행정에게 정치적 과제의 실행을 위한 책임과 권한을 부여한다.
성과지향 (Leistungsorientierung)	• 국가의 업무는 시민중심으로 수행되어야 하고, 그것을 통해 정치적·사회적 욕구와 국민의 관심사가 더욱 충족되어야 한다.
효과지향 (Wirkungsorientierung)	• 국가의 활동은 정치적으로 설정한 목표와 추구하는 효과를 철저하게 달성할 수 있도록 수행되어야 한다.

61) Ingo Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, Aachen 1998. S.37ff.
62) Bericht NEF 2000 des Regierungsrates vom 17.5.2000.
63) 자세한 내용은 Finanzdirektion des Kantons Bern, **Fachhandbuch Wirkungsorientierte Gesetzgebung**. Genehmigt durch den GPA NEF am 22. Oktober 2001 참조.

비용지향 (Kostenorientierung)	• 갈수록 어려워지는 재원문제에 부합하게 비용을 절감하고, 비용에 관한 올바른 의식을 갖도록 한다. 적은 비용으로 만족할만한 성과를 달성하기 위한 최상의 방법으로 경비를 지출하여야 한다.

이와 같은 효과지향적 행정관리의 목표를 실행하는 데에는 입법절차상 특별한 요구사항이 있으며, 그 내용은 다음과 같이 요약할 수 있다.

목적지향적 입법구상 (Finale Ausrichtung der Gesetzgebung)	• 조건적 프로그램 대신 목적중심의 입법이 요구된다. 이 경우 법적 결론은 구성요건적 전제조건과 더 이상 직접적으로 연결되지 않는다. 그대신 외곽조건이나 선택가능한 조치와 연결된 목표설정이 자리한다. 동시에 입법자에게 명확한 목표설정을 요구하고, 목표 또는 프로그램의 효과에 대한 체계적이고 객관적 심사를 요구한다.
과제와 자원의 연결 (Koppelung von Aufgaben und Ressourcen)	• 과제와 자원에 대한 책임성의 연결을 전제로 법률, 명령, 규칙에 과제와 자원의 연계를 요구한다.
입법평가 (Gesetzesevaluation)	• 효과지향적 국가관리 및 행정관리의 귀결로써 법률의 효과가 입법 당시에 추정될 수 있어야 하고, 사후적으로 심사가 가능하여야만 한다. 그것을 통해 국가적 조정도구로서의 법률의 특성이 강화된다.

실험입법 (Experimentelle Gesetzgebung)	• 실험조항에 기인한 실험입법을 통하여 개혁프로그램을 실현할 수 있어야 한다.
법정립절차의 개선 (Verbesserung des Rechtsetzungsverfahrens)	• 한편으로는 신속한 입법절차를, 다른 한편으로는 모든 참가자(수범자, 이익단체, 의회)의 향상된 참여가 요구된다.
입법의 질적 개선 (Bessere gesetzgebungsqualität)	• 법규범의 품질개선이 요구된다. 입법은 내용상으로 모순이 없어야 하고, 효과와 부작용과 관련된 심사가 개선되어야 하며 무엇보다 시민에게 친숙한 것이 되어야 한다. 입법절차에 있어서의 품질확보조치 또한 필수적이다.

(3) 효과지향적 입법관리의 기본원칙

① 효과지향적 사고를 가진 초안(Erlasse wirkungsorientiert denken)

이것은 법률, 명령, 규칙 등 법안의 구상시 효과지향적으로 생각하여야 한다는 것을 의미한다. 즉, 입법절차에 관여하고 있는 기관들(행정, 정부, 의회)은 법안의 구상시에 그 내용적으로 법안의 효과에 관한 문제를 심사숙고하여야 하며, 그러한 입법행위를 통하여 추구하는 효과가 명백하여야 한다. 특히, 입법에 있어서 행정부의 사전적 입법절차활동은 효과지향적으로 준비되어야 하며, 법안의 효과가 추후에 심사될 수 있는지의 여부를 입법의 사전절차에서 미리 확정하여야 한다. 또한 의도하였거나 의도하지 않았던 효과에 대한 판단과 해명은 심의과정에서 그에 상응하는 설명을 하거나, 달성하고자 하는 효과목표를 법안에 직접 정리하는 방법을 통하여 투명하게 행하여야 한다.

② 효과예측과 심사(Wirkungen vorsehen und prüfen)

효과예측과 심사가 의미하는 바는 법률의 효과에 대하여 입법절차의 여러 단계에서 심사할 수 있는 시스템을 구비할 것을 요구한다. 즉, 법안의 구상전이나 구상당시 여러 가지 대안규정들이 어떤 효과를 가질 수 있을 것인가를 심사하는 사전적 입법평가(Prospektive Gesetzesevaluation), 법안의 초안이 작성된 후, 구체적인 특정 법문이 어떠한 효과를 나타낼 것이라고 예상되는지를 심사하는 병행적 입법평가(begleitende Gesetzesevaluation), 법적 효력이 발생한 몇년 후 어떤 예상하였거나 예상하지 못하였던 효과가 실제로 나타났는지를 심사하는 사후적 입법평가(retrospektive Gesetzesevaluation) 등의 제도를 구비할 필요가 있다는 것이다. 이러한 평가를 통하여 국가적 조치의 효과를 과학적인 방법으로 측정할 수 있으며, 이 경우 평가는 목표달성/실행과의 일치성(효과성, 효과) 및 경제성(비용-편익-효율성)을 평가한다.

그러나 입법평가는 시간적·비용적으로 많은 부담을 가져오는 경향이 있기 때문에 특정한 경우에 한하여 실시되어야 하며(예컨대, 법안자체가 비용부담이 높은 경우 또는 사회와 경제에 큰 영향을 미치는 법안), 평가의 강도 또한 평가대상이 되는 법안의 중요성에 부합하게 조절되어야 할 것이다. 따라서 중요성의 강도가 그다지 높지 않는 법안의 경우에는 간단한 평가나 또는 점검목록 내지 심사설문지(Checklisten/Prüffragen) 등을 사용할 수도 있다. 또한 각각의 강도, 관할권이나 기능에 따라 종종 사회과학적 의미에서의 복잡한 평가(효과검사) 대신 간단한 형식의 효과검사를 사용할 수도 있다. 복잡한 평가를 포기할 경우에는 심사목록으로서 최소한 다음의 질문이 유용하다.

- 입법적 조치가 정말 필요한가?
- 만일 필요하다면 정치적 조직(특히 자치단체), 사회와 경제에 어떤 영향을 미치는가?

- 어떤 내부적, 외부적 비용을 예상하는가?
- 비용부담은 기대되는 효과에 비해 적합한가?
- 법안은 완전하고 연관성과 안정성(내부, 외부적 연관성과 안정성)이 있는가?

그리고 중요한 것은 사후적 입법평가의 질문사항은 입법자가 의도했던 효과에 맞추어야 하며, 일반적으로 다음의 질문에 대해 간단하게 입장을 밝혀야 한다.

- 당해 법안이 입법자가 의도했던 효과(또는 개별목표)를 달성했는지의 여부와 그 정도
- 수범자에게 어떤 효과와 결론(영향)이 나왔는지, 그리고 전체 효과영역(성과)에서 어떻게 나타났는지
- 어떤 예상밖의 효과가 발생하였는지(원하지 않았던 부작용)
- 행위규정이 준수되고 실행되었는지
- 미리 정한 비용범위를 준수하였는지
- 운영상의 부담은 최소화되었는지
- 확보한 지식과 경험을 전체적으로 판단했을 때 해당 법률의 개정이나 폐기가 필요한지

③ 실험입법(experimentelle Gesetzgebung)의 활용

실험입법은 장래 어떤 법의 효과에 대한 불확실성 때문에 기한을 정해 실험적으로 법적 효력을 갖게 하고, 사후적으로 확실한 방법으로 심사와 평가를 통해 당해 법률의 시행을 위한 더 나은 기본조건을 만들기 위해 행하는 입법을 말한다. 나아가 실험입법을 통해 수범자에게 법의 실행에 필요한 학습자세와 학습능력을 준비시키고 장려시킨다.[64)]

64) Bern주에서는 주정부 및 행정조직에 관한 법률(OrG) 제44조에서 규칙(Verordnung)

다만, 이러한 실험규정 혹은 실험법률이 제정되기 위해서는 여러 가지 요구사항이 충족되어야 한다.

- 실험적 규율에 관한 충분한 공공적 관심사가 있어야 한다.
- 실험적 규율은 새로운 혹은 변경된 과제나 행정활동의 새로운 형식, 과정 그리고 조직형태를 실험하는데 기여해야 한다.
- 실험적 규율은 의도하려는 계획의 범위내에서 제정되어야 하며, 실험은 심사와 평가를 받아야 한다.
- 실험입법은 상위법(국제법, 연방법, 주헌법)의 범위 내에서 이루어져야 한다.
- 최고 5년의 시간적 한도를 넘지 않아야 한다.
- 헌법적 원칙을 사실적, 시간적, 사회적 관점에 비례하여 구체화하여야 한다.

④ 집중적인 효과도출(Wirkungen gezielt hervorrufen)

효과지향적 입법을 위해서는 입법도구(명령, 동기부여, 성과, 보상규정, 절차, 호소, 협력관계, 목적규정)를 집중적으로 활용하고, 예상되는 효과에 부합하도록 사용하여야 한다. 아래의 도표와 같이 입법에 있어서는 국가활동 및 개인과 집단 혹은 국민의 행위를 조정할 수 있는 많은 도구를 활용할 수 있다. 이러한 조정도구는 효과지향의 관점에서 활용되어야 하며, 이 경우 입법도구의 장점과 단점을 고려하여야 한다는 것이다.

⑤ 세분화된 규율(Differerziert regulieren)

이것은 입법에 있어서 규율의 필요성을 항상 심사할 것, 규율의 밀도와 강도를 조절해서 선택할 것, 권한위임의 가능성을 활용할 것, 법안은

단계에서의 실험입법에 관한 일반적 법적 근거를 제공한다. 즉, 동조에서는 “주의회는 상위법이 정하는 한도내에서 최고 5년의 시간적 한정범위내의 한시규정을 제정할 수 있다”라고 규정하고 있다.

수범자에게 적합하게 구상하고 작성할 것 등을 의미한다. 우선, 입법작업을 시작하기 전에 어떤 규정의 필요성이 있는지 먼저 심사되어야 한다. 특히, 원하는 상태를 유도하거나 원하지 않는 상태를 정리하는데 위에서 언급한 입법도구가 적합한지를 조사해야 한다. 여기에서 피해야 하는 것은 특히, 기본권을 - 자유권과 같은 - 비합리적으로 제한하는 규정들이다. 아울러 효과지향적 입법관리의 관점에서 지양해야 할 것은 행정기관 및 행정의 활동자유를 실질적 이유없이 제한하는 규정들이다. 이때 무엇보다 다음의 사항을 고려해야 한다.

- 만족스럽지 못한 상태의 원인이 불완전한 법규정이라기 보다 법의 불충분한 집행 또는 기타 집행상의 결함이 주를 이룬다.
- 만족스럽지 못한 상태는 예컨대, 법적 규제의 존재나 합법적 목표달성의 가능성 등에 관한 불충분한 정보에 의해 발생한다.

규율의 밀도(Regelungsdichte), 즉 법규정의 세부화 정도는 당해 법규정을 적용하는 행정기관의 결정재량권에 현저한 영향을 미친다. 어떤 특정 사안에 있어서 명확성의 원칙은 낮은 규율밀도를 요구한다. 기본권 및 다른 중요한 개인권한의 침해시에는 법단계에서 높은 규율밀도를 요구한다. 규율의 강도(Regelungstiefe)는 합법성 원칙과 밀접한 관계에 있다. 최상의 규율강도는 규율의 중요성, 시간적 요인, 즉 규율의 영속성과 지속성, 그리고 실행문화 등에 의해 영향을 받는다.

규율의 중요성과 규율단계(법률, 명령, 규칙)는 일치해야만 한다. 중요하고 근본적인 규정들은 형식적 의미의 법률로서 확정되어야 한다. 법원의 선례가 없는 사안에 대해서는 입법자가 개별적으로 중요성을 파악하고, 그에 따라 형식적 의미의 법률로 정리할 것인지를 여러 가지 기준으로 파악해야 한다. 이 경우 고려하여야 할 것은 전략적으로 근본적인 것이라 해서 합법성의 원칙의 의미에서 기본적이고 중요한 것을 항상 포함하는 것은 아니라는 점이다. 물론 중요성(Wichtigkeit)이

유일한 기준만은 아니다. 탄력성, 기술적인 면, 혁신능력 및 개별적 정의 등의 관점도 역시 적합한 규율단계를 파악할 때 영향을 미친다.

의회가 근본적이고 중요한 문제를 결정해야 한다는 효과지향적 입법관리의 요구와 합법성 원칙에 의한 근본적 중요성은 대체적으로 일치하는 편이긴 하나 이러한 일치여부는 개별적으로 심사되어야 한다. 입법에 있어서 중요성 및 본질성에 관한 결정을 가능하게 하는 간략한 기준은 다음과 같다.

중요함(Wichtig)	중요하지 아니함(Unwichtig)
· 다수의 수범자	· 극소수의 수범자
· 정리되어야 할 행동양식이 매우 다양	· 정리되어야 할 행동양식이 적음
· 과제달성의 기본원칙과 목표	· 행정내부적인 기술적 세부사항
· 과도한 기본권침해	· 부수적인 기본권제한
· 광범위하고 특히 심각한 책임부여	· 중요하지 않는 책임
· 매우 큰(비싼) 성과	· 적은(부수적) 성과
· 특별히 막중한 재정적 효과	· 부수적 재정효과
· 부과대상, 부과의 기본원칙, 납세의무자의 범위	· 부과와 납세의무자를 구체화하는 세부사항, 소액요금
· 행정기관설치/조직의 기본원칙(구성, 구성원선출)	· 행정기관조직의 세부사항
· 행정기관의 관할권에 관한 기본원칙(주요과제)	· 관할권을 세부적으로 구체화
· 기본원칙과 기본규정에서 현저한 이탈	· 부수적 이탈 또는 중요하지 않은 규정의 예외사항
· 중요한 정치적 의미, 즉 현저한 반대혹은 막중한 정치적 정당성의 필요	· 약소한 정치적 의미

효과지향적 입법관리의 기본적 사고에는 의회가 근본적이고 중요한 (전략적) 문제만 정리하는 대신, 정부와 행정에는 될 수 있는 한 많은 (경영적) 활동의 재량권을 가지게 한다는 것도 포함된다. 이 기본원칙의 실행은 행정부에게 광범위한 입법권한의 위임 및 행정부의 관할권을 하부관청과 조직부서로 위임할 수 있는 가능성을 포함한다(권한위임). 사실결정에 관한 권한과 그것에 따른 재원투입권한이 동일한 행정기관이나 동일한 조직부서에 함께 있을 때 관리중심의 기본원칙은 최상으로 실행된다. 이것은 예를 들면, 처분권, 지출권한 및 인사권이 법령(법률, 명령, 행정규칙)에 의해 한 사람의 행정기관 책임자가 위임받고, 그 책임자가 가능하면 행정기관의 업무분야를 자주적으로 관리할 수 있게 되는 경우를 말한다. 물론 입법권, 재정 및 결정권한의 위임은 다음의 기본원칙이 적용된다.

- 상위법에 의해 위임이 금지되지 않아야 한다.
- 특정분야에 제한되어야 한다.
- 형식적 의미의 법률에 근거하여야 한다.
- 시민의 권리에 심각하게 관여할 경우에는, 그 법률 자체에 규정의 기본원칙을 갖고 있어야 한다.

다음은 법규정의 명확성(Bestimmtheit)이다. 법규정은 최상의 (적절하고 충분한) 명확성을 나타내야 한다. 명확성의 원칙은 물론 절대적으로 이해되어서도 안되고, 보편타당하게 확정될 수는 없다. 엄격한 요건은 기본권 침해의 경우에 유효한데, 특히 제재를 통해 시민의 특정 행동을 조정하는 규정(예를 들면 형벌규정)이나 이와 비슷한 결정을 해야 하는 경우에 해당된다. 덜 엄격한 규정은 상이한 사실관계나 혹은 상황에 따라 적합한 유연성을 보장해야 하는 경우 등 개별사안에 따라 구분이 필요할 때 유효하다. 어떤 법적 관계가 자율적으로 이루

어질 때, 혹은 조건의 합의가 가능할 때에는 명확성이 결여된 규정으로도 충분하다. 명확성의 원칙은 목적적 입법에 한계를 부여한다. 불명확한 목적규정이라도 일정 부분에서는 명백한 외곽조건(예를 들면 한계치수, 보고서 작성의 의무 등)을 통해 보완될 수 있다.

⑥ 목적의 조정(final steuern)

법령의 목적규정(Zielnormen)은 당해 법안이 추구하는 당위상태(Soll-Zustand)를 표현한 것이다. 목적규정의 수범자는 행정기관일 수도 있고 사인일 수도 있다. 목적규정은 형식적 의미의 법률단계에서는 원칙적으로 당해 법을 통해 달성하고자 하는 효과(Wirkungen)에 관한 것으로서, 이것은 입법자가 정책적으로 의미있는 목표(근본적이고 중요한)를 제시하여야 함을 의미한다. 법령상 제시된 목적규정은 전략적 단계에서 구체화되고(명령, 기획), 최종적으로는 구체적인 성과목표로 전환된다. 목적규정은 헌법, 연방법, 계획문서 혹은 의회의 입법위탁(발안, 동의, 심의)에서 추론된다. 목적규정은 당해 입법작업의 기본이념을 제시하며, 이것은 사후적 법률평가에 중요한 의미를 가진다. 이러한 목적규정을 언급하는 경우에는 과제달성의 방법(어떻게) 및 행정기관의 조직(누가)에 대해 가능한 많은 행위재량권(유연성)을 허용하여야 한다(개방적 목적정식화).

목적규정은 법령에 있어서 제1조외에 법령의 다른 부분에 있을 수도 있다. 이것은 목적조항에 표기된 일반적 목적과는 달리 특수한 목표설정(spezifische Zielsetzungen)을 말한다. 경우에 따라서는 대강목표(상위목표)와 세부목표(경우에 따라 목표그룹으로 통합)로 나눌 수 있다. 목적규정은 다른 규정을 구체화하고 해석하는데도 기여한다. 이점에 있어서 목적규정은 개방적으로 표기될수록(불확정법개념, 재량권) 목표규정이 충족하여야 할 행위재량권은 커진다.

(4) 효과지향적 입법관리를 위한 체크리스트

이 점검목록은 효과지향적 입법을 구상하는 경우에 이바지하도록 하기 위한 하나의 지침이다. 이 지침은 일반적인 입법절차의 단계에 따라 구성되어 있으며, 점검목록은 의식적으로 질문형태로 작성되었다. 점검목록은 대부분 법안의 효과지향성에 관한 질문으로 작성되었으며 따라서 입법절차와 관련된 전반적인 점검목록은 아니다.

1. 입법과제의 분석

○ 입법과제의 정확한 내용은 무엇인가? 입법을 의뢰한 자는 그 입법의도를 통하여 무엇을 얻고자 하는가?

○ 당해 입법의도의 실현을 요구하는 또 다른 관심사가 있는가?

- 새로운 국제법 또는 연방법에의 적응
- 새로운 주헌법에의 적응
- 새로운 학문이론과 판결에의 적응
- 의뢰자의 회부 : 발의 및 제안
- 공지되고 있는 법집행상의 결함
- 이익단체 및 사회집단의 관심

○ 규율하고자 하는 전문영역이 특별히 효과와 연관되는 부분이 있는가? 그리고 고려의 여지가 있는가?

○ 예상되는 효과 내지 예상하는 규정의 내용에 관한 관련자료가 있는가?

- 학문적 연구와 논문
- 연방차원 또는 다른 주 내지 외국의 경험
- 다른 주나 외국에서의 유사한 규정
- 법안에 대한 평가 또는 다른 조치들

○ 바라는 효과를 달성하기 위하여 법률이 필요한가? 아니면 다른 국가적 조치로 충분한가?

- 만일 새로운 법적 토대가 없더라도 원하는 효과를 다른 국가적 조치를 통하여 달성할 수 있다면 경우에 따라 입법절차의 실행은 필요없다.

○ 누가 어떤 형식으로 입법절차에 참여하여야 하는가?
- 타 부처, 수상청, 공공영조물
- 지방자치단체(Gemeinde)
- 이익단체와 사회집단
- 학자, 전문가

2. 구상단계

○ 사전적 입법평가의 실시가 필요하고 유용한가?

○ 비용과 편익의 관계 또는 시간적인 제약으로 인하여 사전적 입법평가의 필요성이 있는데도 불구하고 이를 포기하여야 하는가?

○ 원하는 효과를 최상으로 달성하기 위하여 어떠한 입법적 도구를 활용하여야 하는가?

○ 새로운 과제의 담당자는 누가 되어야 하는가? 누가 집행을 보장하여야 하는가?
- 주의 행정관청
- 지방자치단체
- 제3자/사인
- 부가적 규율
- 자율규제

○ 새로운 법적 규율을 먼저 시범적으로 시행할 것이 예견되어 있는가(실험법률)?

3. 초안의 작성

○ 법안의 수범자는 누구인가? 어떻게 하면 법안이 이해가능하게 구성될 수 있는가?

- 내부 및 외부체계
- 이해가능한 용어
- 정확한 전문용어

○ 규율하려는 사안의 규율밀도와 규율강도는 어느 정도인가?
- 입법권한 및 재정권한 위임의 법적 가능성과 한계를 파악한다.
- 입법권한 및 재정권한 위임의 정치적 가능성과 한계를 파악한다.

○ 목적규정을 통한 조정이 가능한가? 효과목표는 무엇인가?

○ 행정기관의 자율적 활동여지를 어떻게 단계적으로 적합하게 확보할 것인가?
- 대강입법
- 재량권 보장
- 부가적 규율

○ 법안 자체에 우선순위를 책정할 필요 내지 의미가 있는가?

○ 성과와 재정을 법안과 연계시켜야 하는가?

○ 법안에 NEF-조정의 요소가 확정되어야 하는가?
- 재화
- 감독
- 성과위임
- 특별회계

○ 언제 그리고 어떻게 새로운 법규범의 효과가 조사되어야 하는가?
- 효과지표
- 사후적 입법평가, 평가조항

○ 정책기관이 결정을 하기 위한 근거를 구비하기 위해서는 어떠한 내용이 포함되어 있어야 하는가?

4. 초안의 심사

○ 병행적 입법평가(초안심사)는 어떻게 할 것인가? 법안의 어떠한 요소를 특별히 심사할 것인가?

5. 의회심의

○ 의회위원회의 구성원들이 심의와 결정과정에서 법률 또는 명령에 관한 문제를 깊이 논의하기 위하여 안건외에 다른 자료가 필요한가?
- 학술적 논문
- 전문가 보고서
- 사전적 입법평가 효과서
- 시범적인 검사(실험법률)
- 다른 주 또는 외국의 사례보고서

6. 입법의 실행/법률의 효력발생

○ 새로운 법규범을 시행하기 위하여 추가적인 보완조치가 필요한가?
- 정보(국민, 해당자, 행정)
- 교육
- 업무지원

○ 장래의 평가는 법효력 발생 이전에 지속적인 검증을 필요로 하는가?(현재상태 유지)

○ 장래의 평가는 법집행시에 지속적인 자료수집을 필요로 하는가?(모니터링)

○ 부서의 내부에서 누가 법률통제를 담당하는가?

○ 사후적 입법평가가 계획되어 있는가? 만일 그렇다면 언제 어떤 방식으로 할 것인가?

제 2 장 스위스의 입법평가제도

제 2 절 스위스의 입법평가관련 지침

Ⅰ. 효과지향적 입법을 위한 교본

목 차

1. 서 론 ····· 129
1.1 교본의 목표와 목적 ····· 129
1.2 효과지향적 행정관리의 개요 ····· 129
1.2.1 효과지향적 행정관리의 기본원칙 ····· 129
1.2.2 효과조정과 성과조정 ····· 131
1.2.3 Bern주의 NEF SOLL 조정모델 ····· 132
1.2.4 비용, 성과 그리고 발생주의회계에 대한 소견 ····· 136
1.3 신공공관리론의 언어 ····· 137

2. 효과지향적 행정관리와 입법 ····· 137
2.1 입법 및 법정립절차를 위한 효과지향적 행정관리의 목표와 학문 및 정책의 결론 ····· 137
2.2 베른주의 효과지향적 입법에 관한 기본원칙 ····· 139
2.3 규제에서 효과조정으로 ····· 140
2.4 기타 NEF 조정도구와 입법의 관계 ····· 142
2.4.1 기본원칙 ····· 142
2.4.2 과제영역 ····· 143
2.4.3 효과와 효과지표 ····· 143
2.4.4 성과(제품) ····· 145
2.4.5 성과지표(실제가치와 예상가치) ····· 146
2.4.6 성과협약 ····· 147
2.4.7 제3자에의 성과위탁 ····· 147

3. 효과예측과 심사 - 법률평가와 실험입법 ····· 148
3.1 법률평가 ····· 148
3.1.1 일반사항 ····· 148
3.1.2 사전평가 ····· 149
3.1.3 병행평가 ····· 153
3.1.4 사후평가 ····· 153
3.2 실험입법 ····· 157

4. 입법도구의 효과지향적 활용 ····· 159
4.1 입법도구 ····· 159
4.2 규율화의 필요성 심사 ····· 160
4.3 규율밀도와 규율강도의 조절 ····· 161
4.4 권한위임 ····· 162
4.4.1 기본원칙 ····· 162
4.4.2 합법성 원칙과 입법권한의 위임 ····· 162
4.4.3 재정권한의 위임 ····· 165
4.5 수범자 중심의 법률 ····· 166

5. 효과도출 - 관리와 조정 - ····· 166
5.1 목표규정(Zielnormen)을 통한 조정 ····· 166
5.2 행정청의 활동재량권 확장기술 ····· 171
5.2.1 기본원칙 ····· 171
5.2.2 입법자의 권한을 기본적이고 중요한 규정으로 제한 ··· 172
5.2.3 불확정법개념 사용을 통한 결정자유재량권 인정 ····· 173
5.2.4 결정재량권의 허용을 통한 자유재량권 확보 ····· 174

5.2.5 선택재량권 허용을 통한 자유재량권 확보 ····· 174
5.2.6 규율의 구체화 포기 ····· 175
5.2.7 법률을 이탈한 명령제정권자의 권한 ····· 175
5.2.8 기타 법률상 조치 ····· 176
5.2.9 부처규칙 ····· 177
5.3 우선순위별 과제의 수행가능성 ····· 178
5.4 재정과 성과의 연계 ····· 180
5.5 감사제도 확립의 가능성 ····· 180
5.6 제3자에 대한 과제위탁 ····· 181
5.6.1 개념 ····· 181
5.6.2 과제위탁에 대한 주헌법상 요구 ····· 182
5.6.3 효과지향과 제3자에의 과제위탁 ····· 184
5.6.3.1 일반사항 ····· 184
5.6.3.2 효과지향과 감독업무 ····· 185
5.6.3.3 공적 기관에의 과제위임시 효과지향적 관리의 확보 ··· 185
5.6.3.3.1 기본원칙 ····· 185
5.6.3.3.2 가능한 법형식의 특수성 ····· 187
5.6.3.4 민영기관에 과제위임시 효과지향적 관리의 구축 ··· 188
5.6.3.5 개인에게 과제위탁시 효과지향적 관리의 확보 ··· 189
5.7 자율적 규제 ····· 191

6. 효과지향적 법정립을 위한 점검목록 ····· 192

【부록 Ⅰ】 특별한 수범자영역 또는 사회적 집단 ····· 197
【부록 Ⅱ】 적합한 병행적 법률평가 ····· 200
【부록 Ⅲ】 효과지향적 행정관리 용어해설 ····· 206

효과지향적 입법을 위한 교본

(Fachhandbuch Wirkungsorientierte Gesetzgebung)

2001. 10. 22.

베른주 예산국

(Finanzdirektion des Kantons Bern)

1. 서 론

1.1 교본의 목표와 목적

새로운 조정모델인 NEF SOLL(Neue Verwaltungsführung)은 국가활동에 있어서 전략적 영역은 기본적으로 주의회(Grosse Rat)가 제정하는 법률을 통하여 조정되는 것을 원칙으로 한다. 이 경우 법률, 명령, 규칙은 원칙적으로 그 헌법적 의미와 형식을 그대로 유지한다. 만일 법률이 장래에 집중적으로 효과조정의 도구로 활용된다면 효과지향적 입법은 여러 관점에서 중요성을 획득할 수 있을 것이다. 그러나 새로운 조정모델의 출발과 관련된 특별한 입법으로 모든 것을 전부 조정할 수는 없다. 그 보다는 장래 필요하게 될 전부 또는 부분개정의 틀 안에서 Bern주의 법을 효과지향적으로 구상해 보려는 것이다.

이 교본은 NEF 2000의 도입단계에서 Bern주의 법률, 명령, 규칙의 초안을 효과지향적 행정관리에 맞추어 구상하려는 경우에 행정실무자를 지원하려는 것이다. 이 교본은 일종의 참고서로서 현재 전문서적에서 다 찾아볼 수 없는 정보를 담고 있고, 쉽게 이해하기 위해서는 6. 점검목록(Checkliste)부터 참고하는 것이 좋다. 이 교본은 차후에 주의 입법지침모델인 NPM 입법(NPM Rechtsetzung)으로 대체 혹은 보완될 것이다. 입법시에 법적 구속력이 있는 방법론적인 지침인 입법기술지침(Rechtsetzungstechnischen Richtlinien : RTR)에 따른 형식은 효과지향적 입법과 무관하게 준수되어야 한다.

1.2 효과지향적 행정관리의 개요

1.2.1 효과지향적 행정관리의 기본원칙

Bern주의 신행정관리 프로젝트인 NEF 2000이 제시하는 바와 같이 신공공관리론적 행정혁신은 국가적 행정수행의 개선을 목표로 하고

있다. 이것은 무엇보다도 경영적 요소 및 시장경제적 요소의 도입를 통하여 전개된다. 특히 시민중심, 탈관료화, 분권화, 목표지향적 활동의 증대 및 효과적이며 경제적인 과제수행을 촉진한다.

NEF 2000 프로젝트는 다음의 목표를 지향한다.

관리지향(Führungsorientierung)

전략적 관리는 정치적인 부문에 한정시키고, 성과달성의 방법은 가능한 한 행정에 맡기며, 행정에게 정치적 과제의 실행을 위한 책임과 권한을 부여한다.

성과지향(Leistungsorientierung)

국가의 업무는 시민중심으로 수행되어야 하고, 그것을 통해 정치적·사회적 욕구와 국민의 관심사가 더욱 충족되어야 한다.

효과지향(Wirkungsorientierung)

국가의 활동은 정치적으로 설정한 목표와 추구하는 효과를 철저하게 달성할 수 있도록 수행되어야 한다.

비용지향(Kostenorientierung)

갈수록 어려워지는 재원문제에 부합하게 비용을 절감하고, 비용에 관한 올바른 의식을 갖도록 한다. 적은 비용으로 만족할만한 성과를 달성하기 위한 최상의 방법으로 경비를 지출하여야 한다.

효과지향적 행정관리 내지 신공공관리론은 현재 다음의 특성으로 표시되는 행정혁신으로 요약할 수 있다.

- 고객 내지는 시민중심
- 비용절감과 성과측정(효율성 증대)

- 경영학적 수법의 도입(비용, 성과, 그리고 발생주의회계)
- 투입(Input)조정 대신 효과조정(Output)
- 전략적 부문의 결정권과 실행적 부문의 결정권의 분리(가능한한 정치와 경영의 분리)
- 분산화된, 콘체른 형식의 행정구조의 형성
- 재원과 지출책임의 일치
- 공공경제적 과제의 성과위임
- 시장내부적 경쟁(벤치마킹, 자치단체상호간의 성과비교) 및 외부위탁과 제3자에 대한 과제위탁

1.2.2 효과조정과 성과조정

Bern주의 신조정모델을 쉽게 이해하기 위해서는 성과영역과 효과영역을 구분하는 것이 필요하다.

성과(Leistungen)라 함은 예를 들면 신분증 발급, 도로청소 혹은 정신치료 등과 같은 국가적 행위의 직접적 산물로 이해된다. 국가적 성과는 제품군(Produktgruppen)과 제품(Produkte)으로 요약할 수 있고, 실행목표, 성과지표, 그리고 품질, 비용, 시간 및 양적인 측면의 기준에 따라 평가된다(사례 : 신분증 발급시 신청과 발급사이에 소요된 시간).

*성과조정(Leistungssteuerung)*은 따라서 경영부문에서의 관리의 한 구성요소를 말한다.

*효과(Wirkung)*는 국가적 행위를 통해 사회나 시민 개개인에게 달성되거나 달성되어야 하는 국가행위의 효과를 말한다. 청소가 끝난 깨끗한 도로의 효과는 예를 들면 한편으로는 가동성 증가를, 다른 한편으로는 교통사고 감소, 그에 따른 병원비 감소와 연결되는 교통안전으로 나타난다.

*효과조정(Wirkungssteuerung)*은 따라서 국가적 행위의 효과에 미치는 영향 및 방향조정을 포함하고 있다.

성 과	효 과
· 실제적 · 세부적/실행적 · 경영 · 직접적 효과(Output) · 제품/제품군	· 전략적 · 원칙적/중요성 · 정책 · 국가행위의 효과(Outcome) · 제품군/국가과제

정치와 경영의 분리 및 그와 연관되는 의회, 정부, 행정간의 관할권의 새로운 재편은 그 자체로서 효과조정과 성과조정의 분리를 시사한다. 물론 이것은 실제적 영역에서의 대상이 정치적인 중요성으로 인하여 항상 변경될 수 있다.

일반적으로 국가행위의 목표나 기대했던 효과는 중요하고 기본적인 의미가 있다. 따라서 그것은 정치적 과정을 통하여 교섭이 되고, 법률로서 정립되어야 한다. 따라서 효과조정은 원칙적으로 법률을 통하여 달성된다.

1.2.3 Bern주의 NEF SOLL 조정모델

NEF 2000 프로젝트의 틀안에서 Bern주를 위한 NEF SOLL이라는 독특한 새로운 조정모델이 만들어졌다. 주의회와 주정부 사이의 관할권 분배는 다음과 같이 요약할 수 있다.

<NEF SOLL 조정모델의 기본원칙>

주의회		주정부
· 상위법적인 틀안에서 입법을 통하여 국가 과제를 결정	**국가적 과제** 중요하고 기본적 의미	· 입법준비
· 의회의 수단을 통해 제품군과 제품에 영향을 미침	**제품군 및 제품** 국가적 과제의 내용적 구체화의 의미	· 국가과제를 구체화하고 제품군과 제품을 완성
· Bern주의 예산을 기초로 제품군과 국가부담금의 재정적 기준치를 결정	**-각제품군의 잔고** **-국가부담금** **-각부서/연방내각처의 경상비 및 투자비용 잔고** 재정적 기준치의 의미	· 재정정책의 틀 안에서 제품군과 제품의 변환을 위해 필요한 부서와 연방내각처의 단기 및 중기재정편성

신 조정모델에서는 의회에게 다음의 조정 및 개입도구가 주어진다(부분적으로 국민투표라는 유보하에).

조정도구	내용 및 기능
· 법률	· 중요하고 근본적인 사항 및 효과목표 확정
· 기본원칙결정(임의적 국민투표)	· 장래 국가발전과 관련된 중요하고 근본적인 기본원칙 확정

조정도구	내용 및 기능
· 정부의 정책방침	· 중점사항구성으로 전략적 상위 목표인식
· 과제 및 재정계획(다년도, 순환)	· 각 부처/연방내각처의 경상비와 투자금의 잔고(Saldo), 제품군 및 국가부담금 잔고 주지
· 견적 (연간 ; 종래의 견적과 연간 프로그램을 대체)	· 각 부처/연방내각처의 경상비와 투자금 잔고, 제품군 및 국가부담금 잔고 결정
· 영업보고 (행정보고와 국가회계를 대체)	· 각 부처/연방내각처의 경상비와 투자금 잔고, 생산물그룹 및 국가부담금 잔고에 관한 보고서내용 주지

개입도구	내용 및 기능
· 발의(새로운 것 ; 동의와 달리 주의회에서 발의문을 변경할 수 있고, 제출한 발의는 철회할 수 없다)	· 지시형식의 발의(의회영역) · 지침형식의 발의(정부영역)
· 견적(새로운 것), 과제 및 재정계획에 관한 계획설명	· 견적의 내용 내지는 과제 및 재정계획에 관한 설명(성과부문)
· 동의	· 지시(의회영역) · 지침(정부영역)

개입도구	내용 및 기능
· 심의요청	· 사실규명에 관한 제안과 보고서 작성
· 대정부 질의	· 특정사안에 관한 정보제공 요구
· 의회제안	· 법률, 명령의 조문을 작성하여 제안

국민의 권리(Volksrechte)는 신 조정모델로 인한 영향을 받지 않는다.

효과지향적 조정모델 NEF는 국가활동의 전략적 영역은 본질적으로 의회의 법률을 통해 조정하는 것을 전제로 하고 있다. 이것은 특히 법률에서 중기적, 그리고 장기적 성과목표를 확정함으로써 달성되어야 한다. 만약 법률이 장래의 광범위하고 더 집중적인 효과조정의 도구로 활용된다면 법률의 효과에 대한 평가도 의미를 얻을 것이다. 이것은 한편으로는 장래에 있을 법률의 예측가능한 효과가 의회논의의 시점에 이미 잘 알려져 있거나 혹은 그때 충분히 예측이 가능하다는 것을 의미한다. 다른 한편으로는 장래의 법률은 법적 효력이 발생된 후 그의 효과에 대해 체계적으로 조사를 하여야 한다는 점을 의미한다. 따라서 중기적으로 Bern주에서는 법률규정의 사정범위와 부합하고 비용과 편익의 상관관계를 고려한, 예상과 효과의 통제가 가능한 법률평가(Gesetzesevaluation) 혹은 법률관리(Gesetzescontrolling)시스템을 구축하려 한다. 장래에는 법률구상시 국가와 사회의 조정을 위한 입법자의 도구사용도 많은 주목을 받게 될 것이다.

조정모델 NEF SOLL은 입법단계에서 재정 및 성과에 관한 입법(FLG), 주의회법(Grossratsgesetz : GEG)과 정부 및 행정조직법(Organi-

sationsgesetz : OrG)에 근거를 갖고 있고, 그에 관한 규정은 법률의 개정시에 참고된다.

1.2.4 비용, 성과 그리고 발생주의회계에 대한 소견

재정예산법(Finanzhaushaltsgesetz : FHG)하에서 와는 달리 조정모델 NEF SOLL의 예산관리는 단순한 재정회계뿐만 아니라 경영회계, 성과계산, 보조회계 및 재산관리와 수익경영 등을 포함하고 있다.

- *재정회계(finanzbuchhaltung)*는 종전과 같이 조정회계모델(Harmonisierten Rechnungsmodells : HRM)의 원칙대로 관리된다.
- *경영회계(Betriebsbuchhaltung)*는(영업적 회계) 기본적으로 민간경영에서 인정된 영업회계의 원칙을 따른다.
- *성과회계(Leistungsrechnung)*는 NEF 2000의 컨셉에 따라 성과(=제품), 성과측정 및 성과가산, 성과계산의 세 가지 요소를 포함한다. 제품*(Produkte)*은 외부를 상대로 달성한 성과 혹은 내부실적의 개념이고 동시에 비용을 부담한다. 제품의 중요한 특성으로는 성과목표, 질적・양적인 목표달성여부를 파악하기 위한 측정지수로서의 지표 그리고 비용 및 수익으로 표현할 수 있다. 조정모델 NEF SOLL은 대체적으로 제품시스템을 기본으로 하고 있고, 모든 국가업무가 광범위하게 제품을 통해 파악된다.

경영회계와 성과계산이 함께 비용, 성과, 수익회계(Kosten, Leistungs und Erlösrechnung : KLER)이 되고 조정모델 NEF SOLL의 모든 조정도구(과제와 재정계획, 견적, 업무보고서, 성과협약, 감사)가 그것을 토대로 하고 있다. 세부정보는 KLER에 관한 서적에서 찾아볼 수 있다.

조정모델 NEF SOLL에 의해 거의 변동사항이 없는 것은 지출권한 및 특별재정에 관한 규정이다. 재정지원이나 재정범위의 규정을 담은

법안을 만들 때는 먼저 재정법적인 상황을 집중적으로 파악해야 한다.

1.3 신공공관리론의 언어

효과지향적 행정관리 또는 신공공관리론은 행정용어에 하나의 변화를 가져왔다. 공공행정의 새로운 관리법과 관련된 많은 개념들은 영어권의 경영학 표기에서 차용되었으며 이것이 독일어로 번역되었다. 종래에 존재하였던 다수의 전문용어들이 새로운 개념, 혹은 좀 더 넓은 의미가 주어졌지만 진정한 단어개발은 별로 없다.

부록 III의 용어설명에서 효과지향적 행정관리의 중요한 용어들을 검색할 수 있다. 이 용어들은 두 개의 공용어로 Bern주의 행정내부 전문용어자료은행(LINGUA-PC)에 들어있다.

LINGUA-PC의 인터넷주소는 http://wwwin.sta.be.ch/temino/lpcw3/이다.

2. 효과지향적 행정관리와 입법

2.1 입법 및 법정립절차를 위한 효과지향적 행정관리의 목표와 학문 및 정책의 결론

효과지향적 행정관리의 목표 내지 조정모델 NEF SOLL의 목표를 실행하는데에는 입법 또는 법정립절차상의 특별한 요구사항이 있다. 정치와 학문의 이론적 영역에서 제기된 핵심적 관심사는 다음과 같이 요약될 수 있다.

목적지향적 입법의 구상(Finale Ausrichtung der Gesetzgebung)

조건적 프로그램 대신 목적중심의 입법이 요구된다. 이 경우 법적 결론은 구성요건적 전제조건과 더 이상 직접적으로 연결되지 않는다. 그대신 외곽조건이나 선택가능한 조치와 연결된 목표설정이 자

리한다. 동시에 입법자를 통한 명백한 목표설정이 요구되고, 목표 또는 프로그램의 효과에 대한 체계적이고 객관적 심사도 요구된다.

과제와 자원의 연결(Koppelung von Aufgaben und Ressourcen)

과제와 자원에 대한 책임성의 연결을 전제로 법률, 명령, 규칙에 과제와 자원의 연계를 요구한다.

법률평가(Gesetzesevaluation)

효과지향적 국가관리 및 행정관리의 귀결로써 법률의 효과가 입법 당시에 추정될 수 있어야 하고, 추후 심사가 가능해야만 한다. 그것을 통해 국가적 조정도구로서의 법률의 특성이 강화된다.

실험입법(Experimentelle Gesetzgebung)

실험조항에 기인한 실험입법이 제안되었는데, 이는 개혁프로젝트에서 뿐만 아니라 새로운 규정의 시험을 위해서도 제안되었다.

법정립절차의 개선(Verbesserung des Rechtsetzungsverfahrens)

한편으로는 신속한 법정립절차를, 다른 한편으로는 모든 참가자(수범자, 이익단체, 의회)의 더 나은 참여가 요구된다.

입법의 질적 개선(Bessere gesetzgebungsqualität)

법규범의 품질개선이 요구된다. 입법은 내용상으로 모순이 없어야 하고, 효과와 부작용과 관련된 심사가 개선되어야 하며 무엇보다 시민에게 친숙한 것이 되어야 한다. 법정립절차에 있어서의 품질확보 조치 또한 필수적이다.

효과지향적 행정관리개념의 실행은 또한 무엇보다도 조직법 및 자원조정(재정예산권, 인사권) 분야에서 법정립기능을 과제에 맞게 정부와

행정에 맡기는 것을 요구한다.

이 요구사항의 실행은 Bern주와 스위스연방헌법의 배경 아래에서 그리고 Bern주 입법기술지침(Rechtsetzungstechnische Richtlinien ; RTR)을 고려하여 이루어져야 한다.

2.2 베른주의 효과지향적 입법에 관한 기본원칙

조정모델 NEF SOLL에서 효과조정은 전반적으로 법률을 통하여 이루어진다. 따라서 Bern주의 법률들은 국가행위의 효과에 중점을 두고 구상되어야 한다. Bern주의 효과지향적 입법은 다음의 기본원칙을 지향한다.

a) *효과조정(Wirkungen steuern)* : 입법을 조정도구로 간주한다. 이것은 직선적 절차가 아니라 자동조절시스템이며, 국가행위와 그 효과에 대해 중기적 조정의 목적으로 의회, 정부 그리고 행정에 기여한다.

b) *효과지향적 사고를 가진 초안(Erlasse wirkungsorientiert denken)* : 법률, 명령, 규칙의 구상시 효과지향적으로 생각해야 한다. 이것은 법정립절차에 참가한 기관(행정, 정부, 의회)들이 내용적으로 법안의 효과에 관한 문제를 심사숙고함으로써 이루어진다.

c) *효과예측과 심사(Wirkungen vorsehen und prüfen)* : 법률의 효과에 대해 법정립절차의 여러 단계에서 심사한다. 즉 다음에 대해 심사한다.

- 법률구상전이나 구상당시 여러 가지 대안규정들이 어떤 효과를 가질 수 있을 것인가(사전적 법률평가, Prospektive Gesetzesevaluation)

- 법초안이 작성된 후, 구체적인 특정 법문이 어떠한 효과를 나타낼 것이라 예상하는가(병행적 법률평가, begleitende Gesetzesevaluation)
- 법적 효력이 발생한 몇년 후 어떤 예상하였거나 예상하지 못하였던 효과가 실제 나타났는가(사후적 법률평가, retrospektive Gesetzesevaluation)

d) *집중적인 효과도출(Wirkungen gezielt hervorrufen) :* 입법도구(명령, 동기부여, 성과, 보상규정, 절차, 호소, 협력관계, 목적규정)를 집중적으로 활용하고, 예상효과에 맞추어 사용할 것. 그 외에 법적 토대내에서 성과위임도 사용할 수 있다.

e) *목적조정(final steuern) :* 전반적으로 목표규정에 의해 조정되어야 한다. 즉 행정이 그의 행위(예를 들면, 승인)를 통해 달성하고자 하는 것이 무엇인지를 확정한다. 이것으로 특히, 하부기관에게 자유재량권의 여지를 만들어야 된다.

f) *세분화된 규율(Differerziert regulieren)*

- 규율의 필요성을 항상 심사할 것
- 규율의 밀도와 강도를 조절해서 선택
- 권한위임의 가능성을 활용
- 법안은 수범자에게 적합하게 구상하고 작성할 것

이 기본원칙은 Bern주의 공공조직내에서 법정립업무를 효과중심의 국가조정시스템(NPM-조정시스템)으로 이끈다.

2.3 규제에서 효과조정으로

입법은 원래 정태적 규율에 기여하였는바, 그것은 국가적 규범을 통하여 법적 안전성을 구축한다는 것이 그 중심이었다. 지난 수십년동안

국가관의 변모에 따라 입법은 점차적으로 국가적 조정의 도구, 정책구상 및 신뢰를 보장하는 도구로 발전되어 왔다. 이러한 조정기능은 효과지향적 조정모델에서도 유지되며, 그것을 통해 입법이 효과조정의 도구로 사용되어야 한다는 추가적 의미 또한 획득하였다. Bern주의 주정부는 이를 다음과 같이 확정하였다.

"신조정모델 NEF SOLL은 전략적 부문에서는 의회가 본질적으로 법률을 통하여 조정한다. 이것은 특히 중기와 장기목표를 법률로 확정시킴으로써 달성되어야 한다".

법을 통한 조정(과제와 효과조정)은 배분(과제에 대한 재원분배)을 통한 조정, 감독 또는 통제(의회의 상부감독)와 기획(정책의 종합계획과 전문계획에 대한 의회참여)을 통한 조정과 아울러 의회의 조정기능에 속하고, 또한 독자적인 조정시스템(Regelkreis)를 형성한다.

입법분야에서도 조정시스템이 생성되기 위해서 정부와 행정은 시행규정과 법률의 실행에 대해서만 고민할 것이 아니라, 실행의 성과 또는 법률의 효과를 심사하고 의회에게 그것에 대한 보고서를 제출하여야 한다. 따라서 최근 학설에는 법률관리(Gesetzescontrolling)라는 표현도 등장한다. 국가행위의 효과는 중장기적으로 해석되어야 하고, 그것은 또한 중기적으로만 측정이 가능하다. 따라서 입법을 통한 효과조정의 사이클은 규율하고자 하는 분야에 따라 5년에서 10년이 소요된다.

입법의 효과가 심사되기 위해서는 그것을 통하여 추구하는 효과가 명백하여야 한다. 이것과 관련하여 행정은 법정립의 사전절차 범위에서 결정적인 책임이 있다. 법정립의 절차 특히, 사전절차에서의 행정부활동은 효과지향적으로 준비되어야 한다.

- 법률은 효과지향적으로 인식되어야 하고, 법정립작업은 따라서 효과지향적으로 준비되어야 한다.

- 원하였거나 또는 원하지 않았던 효과에 대한 판단과 해명은 심의 도중 이에 상응하는 설명을 하거나, 달성하고자 하는 효과목표를 법안에 직접 정리하는 방법을 통하여 투명하게 행하여야 한다.
- 법안의 효과가 추후에 심사될 수 있는지 여부는 법정립의 사전절차에서 이미 확정되어야 한다.

이 경우 참고하여야 할 것은 효과지향적으로 규율할 소재에 따라 입법의 규모도 상이하게 접근할 수 있다는 점과 NEF SOLL 조정모델 아래에서도 합법성 원칙을 집중적으로 심사하는 국가활동분야도 있다는 사실이다(특히, 경찰이나 사법부와 같이 국가권력의 독점분야에서). 이 분야에서는 입법의 기능상 국가행위의 합법성과 법적 안전성이 국가행위의 효과지향성과 효율성보다 더 중요하다.

2.4 기타 NEF 조정도구와 입법의 관계

2.4.1 기본원칙

효과지향적 입법은 기타 다른 조정도구 및 NEF SOLL 조정모델의 요소와 직접적 관계가 있다. 다음에는 NEF SOLL 조정모델의 요소들과 입법자의 활동에 관하여 설명한다. 이 때 특히 기본적으로 고려하여야 할 점은 효과 및 성과목표와 관련된 입법의 내용은 과제(Aufgaben)와 재정계획(Finanzplan) 및 견적(Voranschlag)을 통하여 구체화된다는 것이다.

효과지향적 규정은 원칙적으로 목적적 법정립(finale Rechtsetzung)의 형식으로 이루어진다. 지금까지 특히 목표규범의 형식으로 사용되어온 이 방식은 NEF와 일치하는 입법의 핵심요소를 나타낸다. 내・외적으로 그물처럼 결합되어 있는 목적규정들끼리의 최상의 결합을 달성하기 위해서는, 관련된 모든 분야(사항적, 시간적, 사회적)가 적절하게

고려되어야 한다. 일반적으로 말하자면, 전략적인 영역일수록 규범은 더 기본적이 된다. 일반화가 될수록 규정을 작성하는 것은 간단하지 않다. 그와는 반대로, 조정을 위한 목적규정의 충분한 연결은 규정의 구술형식이 모든 영역에서 입법자의 전략적 목표가 적절히 표현될 때 달성되는 것이다. 이와 병행적으로 효과와 성과위주의 사항은 그의 실행에 필요한 재원과 단계에 맞게 연계되어야만 한다.

2.4.2 과제영역

과제영역은 주의 과제를 상위법(국제법, 연방헌법, 주헌법)에 이어 규정하고 구체화하거나, 또는 Bern주의 헌법은 헌법유보가 없으므로 정치적 결정(제안, 기본원칙결정, 의회발의, 계획, 정부결정 등)에 이어 규정, 구체화된다. 과제영역은 최종적으로 공공과제의 전략적 목표를 하나의 기본원칙으로 확정하는 방식으로 규정해야 한다.

2.4.3 효과와 효과지표

*효과영역(Wirkungsbereiche)*은 과제영역에 이어 국가가 공공과제를 사회와 개인에게서 특정한 효과를 달성하고자 하는 영역을 세분화하고 구체화한다.

*효과목표(Wirkungsziele)*는 과제영역과 효과영역에 이어 국가가 공공과제를 사회와 개인에게서의 특정분야에 달성하고자 하는 효과를 세분화하고 구체화한다.

효과를 입법의 효과영역과 효과목표로 구분해야 하는지는 정리를 하고자 하는 사안에 달려있다. 추측할 수 있는 것은 이러한 구분이 더 필요한 영역은, 기본적 책임을 주가 맡고 있는 영역이나 상위법에 거의 규정되어 있지 않는 영역 그리고 특히 국가의 구체적인 성과나

보장을 통해 달성되는 과제영역(예를 들면 교육, 보건, 사회보장, 도로건설)이다. 전반적으로 미리 규정이 되어 있거나 혹은 과제가 무엇보다도 직접적 행동규정(예, 조건적 규범)에 의해 달성되는 과제영역(예를 들면 형법, 도로교통법, 경찰법)에서는 구분의 필요성이 위의 사례에 비해서는 적다.

효과(효과영역, 효과목표)규정을 통해 입법자는 과제영역을 기본적・장기적으로 조정한다. 따라서 효과는 한편으로는 다음에 따라오는 조정단계(입법 : 명령, 규칙, 배당절차 : 과제와 재정계획, 제품군예산과 함께하는 견적)를 몇 년 동안 명백한 목표와 조건을 구속력이 있게 확정하는 식으로 작성되어야 한다. 다른 한편으로는 효과의 장기적 조정기능은 내용이 단기적 문제해결로 구상되지 않아야만 달성된다. 효과의 표현은 따라서 두 개의 대립되는 요구사항을 충족시켜야 한다. 최상의 연결은 효과의 규정들이 과제영역의 중요하고 근본적인 것을 규정단계의 사실적, 시간적 그리고 사회적 측면에 적합한 구분과 표현상의 명확함 속에서 표현될 때 이루어진다.

공공과제 수행에 필요한 재원을 계획, 조달하고 관리할 필요가 있는지, 만약 있다면 그 범위는 어떻게 되는지는 효과영역에서 미리 심사를 해야 한다.

효과목표의 달성여부에 관한 심사에는 과제와 재정계획 및 견적에서 *효과지표(Wirkungsindikatoren)*가 이용된다. 이런 효과지표는 일반적으로 법단계에서 확정되지 않는다. 거기에다 여러 과제영역에서는 쓸만한 효과지표를 찾는 것이 어려운데, 이는 효과목표의 달성여부와 관련된 믿을만한 정보를 제공하는 측정가능한 사회적 상태나 행동양식이 없기 때문이다. 법률이나 각 규정들의 효과는 따라서 중기적으로 평가(Evaluation)를 통해 심사되어야 한다.

2.4.4 성과(제품)

*성과(Leistungen)*란 국가나 혹은 국가의 위탁을 받은 제3자가 시민들에게 직접 제공하는 공공과제에 대한 활동효과를 말한다. 성과는 그 자체를 법단계에서 규정하기에는 너무 세밀하다. NEF SOLL모델에서 성과는 실제적 단계에서는 제품(Produkte)으로 전환되고 실제적-전략적 영역에서는 제품군으로 요약된다. 효과가 가장 효과적, 효율적 실행의 기회를 유지하기 위해서 어떤 성과 혹은 보장이 이루어져야 하는지 입법과정에서 논의되어야 한다. 이것의 확보를 위해 NEF SOLL 모델에서는 한편으로는 성과, 제품, 제품군을 각각 특수표준치와 지표로 연결시키고, 다른 한편으로는 성과협약으로 국가 조직단위, 국가위임을 받은 기관 혹은 개인에게 성과를 위탁한다. 이 상이한 구조 중에서 주헌법 제69조제4항에 준하거나, 전략적으로 NEF SOLL에 준하여 근본적이고 중요하다고 판단되는 것만 법단계에서 규정한다.

따라서 일반적으로 *법 단계에서는 제품군과 제품은 규정되지 않는다*. 예외로서 예를 들면, 주의 재정감독법(Finanzkontrollgesetz : KFKG)을 들 수 있고, 여기에는 실질적으로 재정통제의 세가지 제품군이 규정되어있다.

중점과제(Kernaufgaben)

제15조 ①재정감독기관의 중점과제는 다음과 같다.

a) 국가회계 검사

b) 조직부서의 예산관리 검사(부서감사)

c) 주 건축업무와 관련된 계획과 건축활동에 관한 검사(건축감사)

d) 전산프로젝트의 심사유용성 확보

e) 주 공공기관의 연간회계 검사

f) 연방으로부터 위임을 받은 검사

g) 정부와 재정위원회의 통상정보와 전문기술적 자문

②재정감독기관은 중점과제 수행을 위태롭게 하는 경우에는 특별검사(제16조)와 자문(제17조)에 관한 위임을 거부할 수 있다.

특별검사(Sonderprüfungen)

제16조 재정감독기관은 다음의 특별검사를 실시한다.

a) 국가보조금 사용에 대한 검사

b) 압도적 공공 관심사가 있을 경우 감사기관으로서 조직부서에 대한 검사

c) 재정위원회나 정부의 지시에 따른 특별검사

d) 부처나 연방내각처 또는 최고사법기관의 신청에 따른 특별검사

자문(Beratung)

제17조 ①재정위원회와 정부는 전문적인 문제에 대해 재정감독기관에게 자문을 구할 수 있다.

②최고 사법기관, 부처 그리고 연방내각처는 성과협의에 자문이 규정되어 있는 분야에 한해 자문을 구할 수 있다.

2.4.5 성과지표(실제가치와 예상가치)

성과지표는 어떤 제품의 특성에 대한 질적, 양적인 지표를 말한다. 이것은 실제가치 혹은 예상가치(성과표준치로도 표현된다)로 표시될 수 있다. 제품단계의 요소로서 성과지표와 예상가치는 법의 전략적 영역에서는 규정될 수 없다. 그러나 이 원칙의 예외로써 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

- 상위법이 법률단계에서의 규율을 요구하는 경우이다. 특히 예상가치가 어떤 특정 과제영역에서는 그에 따른 효과로 인해 주헌법 제69조제4항에 달하는 중요하고 근본적인 것일 수 있는데, 이때는 법률적으로 근거를 가져야 한다(예를 들면, 판결없이 구금할 수 있는 합법적 기간).
- 어떤 특히 질적인, 예상가치는 전체 제품군에 해당할 정도로 일반적일 수 있는데, 이런 경우에는 예상가치를 법률로 규율하는 것도 생각해 볼 수 있다.

이와 같은 예외들은 어떤 경우이든 신중하게 검사하고 특별한 이유를 제시해야 할 의무를 가진다. 이런 지표와 예상가치의 표시법은 물론 이 예상가치가 체계적으로 제품영역에 속하긴 하지만, 법의 추상적 수준에 맞게 표기되어야 하고 구체적 내용의 표기는 허용되지 않는다. 법적 성과표준치는 과제와 재정계획, 견적과 규칙 등에서 구체화되고 성과협약에 확정되어 있어야 한다.

2.4.6 성과협약

부처는 개별 부서와 *성과협약(Leistungsvereinbarung)*을 통해 각 제품에 대한 지표를 확정한다. 이것이 보여주듯이, 성과협약은 원칙적으로 법률에 규정될 수 없다. 그러나 상위법이 요구할 경우(특히 주헌법 제69조제4항, 제95조) 성과협약 전체나 혹은 그의 부분적 요소를 법률에 규정해야 한다. 이것과 관련해서는 예상가치의 표기에서 언급한 것과 동일하다.

2.4.7 제3자에의 성과위탁

성과위탁(Leistungsauftrag : 최근 실무에서는 종종 *성과계약*이라 칭하기도 한다)으로 성과는 위탁을 받은 제3자에 의하여 조정된다. 성과위탁은 대개의 경우 법적인 근거를 필요로 하는데, 말 그대로 위탁이

공법상의 계약으로 인해 이루어 질 때는 항상 법적 근거가 필요하다(1989. 5. 23, 행정집행에 관한 법률 제49조제1항). 법에 의한 제3자와의 성과위탁체결이 점차적으로 증가하는 추세에 따라 특정 분야에서는 처리의 우선권 의미가 제한되었다(예, 병원공급, 양로원 등). 물적 재원의 조달과 주무 조직부서에 대한 업무수행에 관해서는 공식적·법적인 근거가 필수적이지 않다.

3. 효과예측과 심사 - 법률평가와 실험입법

3.1 법률평가

3.1.1 일반사항

평가를 통하여 국가적 조치의 효과를 과학적인 방법으로 측정할 수 있다. 평가는 일반적으로 효과영역(성과영역이 아닌)에서 행해진다. 특히 효과, 목표달성/실행과의 일치성(효과성, 효과) 및 경제성(비용-편익-효율성 의미에서의)이 평가된다.

법률평가는 사전평가, 병행평가, 사후평가로 구분된다.

< 법률평가의 종류 >

명칭	시 점	대 상
사전 평가	· 사전적(ex ante) · 구상단계 (규율의도, 규율위임)	행위나 규율의 필요성에 대한 분석과 대안모델에 대한 검사
병행 평가	· 사전적(ex ante) · 초안단계 (정부초안이 제출되었을 때, 경우에 따라서는 의회위원회에서)	효과의 최적화, 비용효용관계, 안정성, 명료성, 실행적합성, 시민친숙성등에 대해 초안을 검사

명칭	시 점	대 상
사후 평가	・사후적(ex post) ・실행단계 (법적 효력발생 이후)	법규정의 목표달성 및 보장에 대한 검사와 그에 따라 유보, 폐지 혹은 개정에 관한 결론

법률평가는 시간적・비용적으로 부담이 높은 경향이 있기 때문에 특정 경우에 사용되어야 한다(예를 들면, 법안 자체가 비용부담이 높은 경우 또는 사회와 경제에 큰 영향을 미치는 법안). 평가의 강도 또한 평가될 법의 중요성에 맞게 조절된다. 큰 중요성이 없는 법률일 경우에는 간단한 평가나 또는 점검목록/심사설문지(Checklisten/Prüffragen) 등을 사용할 수도 있다. 각각의 강도, 관할권이나 기능에 따라 종종 사회과학적 의미에서의 복잡한 평가(효과검사) 대신 간단한 형식의 효과검사를 사용할 수도 있다.

분권화, 권한위임 그리고 규범의 개방성을 고려하면 이런 심사의 도구들은 그 의미가 높아졌다. 이 때 중요한 것은 법률평가의 효과나 효과검사가 *법안심의과정(im Vortrag zum Erlass)*에서 투명하고, 명료하게 표시되어야 한다.

평가의 실행시 중요한 문제점은 원인과 효과에 대한 인과관계에 있다. 추구하는 효과에 영향을 미치는 것은 법률의 조치를 포함해 일반적으로 여러 가지 요인이 있다.

3.1.2 사전평가

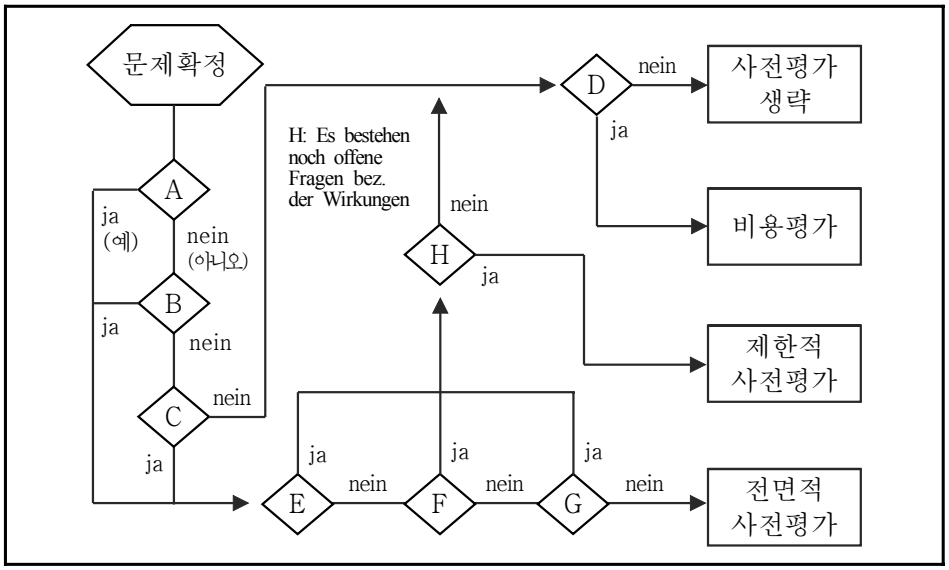
사전평가는 법정립의 예비절차의 개시시점에서 실행된다.

사전적 법률평가의 실행의 기본적 의무는 무엇보다도 주헌법 제101조제3항과 제4항, GRG 제65조, FHG 제2조제4항과 제33조e항, OrG

제42조 및 StBG 제5조제2항과 제3항의 국가보조금에 관한 규정에 의한다.

이 규정들의 틀 안에서 사전평가의 실행여부와 범위에 대한 결정은 일반적으로 주무부처(경우에 따라서 주정부)에서 한다. 사전평가의 실행여부에 관한 기준으로는 특정 분야의 경제적, 사회적 의미 또는 의도했던 혹은 의도하지 않았던 효과가 가지는 의미를 들 수 있다.

< 사전적 법률평가실행에 관한 결정요인 >

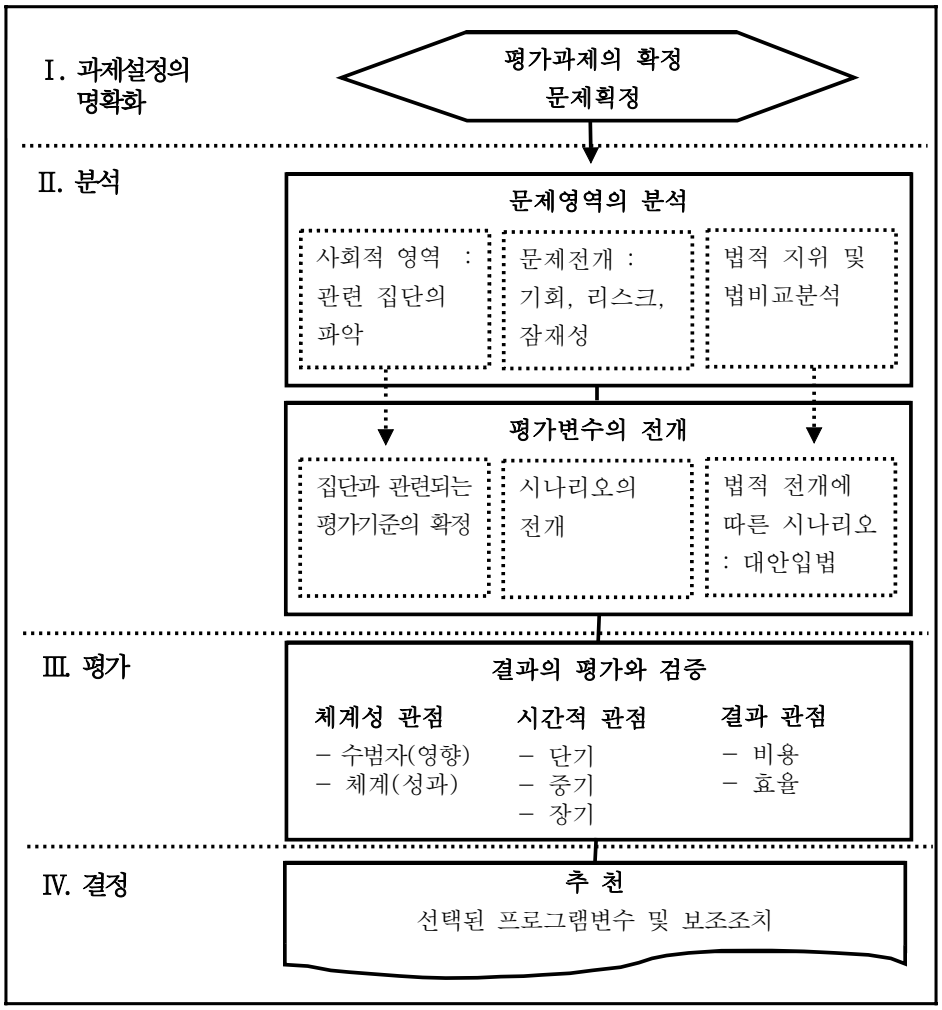


A : 경제 및 사회에 중대한 의미
B : 중요한 효력발생
C : 미묘한 분야에서 불명확한 효과
D : 국가의 커다란 재정적 효과 발생
E : 기술평가가 준비
F : 제3자에 의한 조사의 이용가능
G : 사후적 평가의 효과
H : 효과에 대한 공개적인 의문제기

어떤 경우에라도 사전평가 실행의 결정에 앞서 비용과 편익에 관한 신중한 검토가 선행되어야 한다.

사전적 법률평가는 여러 단계로 나뉘어진다. 과제설정, 분석, 판단과 결정. 광범위한 사전평가는 매우 복합적일 수 있고 현저한 규모의 과학적인 연구가 될 수 있다. 그러나 종종 부분적 관점의 평가가 충분한 경우도 있는데, 특히 복합적인 문제에서 현재까지 그 효과가 파악되지 않은 종류에 대해 선택결정을 내릴 때 그러하다(예를 들면, 등록사냥/구역별사냥, 엔진차량의 과세기준으로 무게/유해물질 배출).

< 사전적 법률평가의 도식적 표현 >



실무차원에서는 다음의 방법이 점차적으로 바람직한 효과측정으로 이끈다.

접근단계	보조수단
1. 과제설정의 명확화 - 평가 과제의 정의 - 문제점 분류(교차점 명확화)	
2. 분석 - 문제영역에 대한 분석 및 사회적, 법적 외곽조건과 전개에 대한 분석	· 기본교육, 법적 근거분석, 법비교, 통계, 모니터링, 추론, 예측, 전망, 시나리오, Delphi 설문조사
- 목표(기대할 만한 상태)의 구상과 확정	· 정책적 법적 제안, 목표달성시 이전경험 주목, Publiforen
- 시나리오의 전개(대안 행위)	· 발명 정신, 창의력 테크닉, 경험, 다른 공공기관과 비교(예, 법비교), 평가와 평가 논제
3. 평가 - 시나리오의 평가(시스템, 시간 그리고 효과 관점에 따라) - 대강 선택	· 결정이론, Delphi 설문조사, 전문가 상담
- 효과의 세부적 추정 - 실행계획	· 효과모델(구술, 그래픽, 수학적), 모방, 전진 및 후퇴계획, 시범 프로젝트의 경험평가와 실험규정, 실무테스트, 공청회
4. 결정 - 선택할 프로그램 확정 - 추가 보완 조치 추천	

각 단계에 합당한 방법과 테크닉에 대해서는 이에 적합한 사회과학 서적을 참고하기를 권한다. 사전평가의 성공을 위해 결정적인 것은 특히 법정립 구상과 관계되는 분야, 또는 관계되는 사회집단을 빠짐없이 파악하는 것이다. 이와 관련해서 【부록 I 】에 참고내용이 있다.

복잡한 평가를 포기할 경우에는 심사목록으로서 최소한 다음의 질문이 도움이 될 것이다.

- 입법적의 조치가 정말 필요한가?
- 만일 필요하다면 : 정치적 조직(특히 자치단체), 사회와 경제에 어떤 영향을 미치는가?
- 어떤 내부적, 외부적 비용을 예상하는가?
- 비용부담은 기대되는 효과에 비해 적합한가?
- 법안은 완전하고 연관성과 안정성(내부, 외부적 연관성과 안정성)이 있는가?

3.1.3 병행평가

병행평가는 법안의 작성에 즈음하여 이어지며, 효과추정요소를 전통적인 입법기술적 초안심사의 요소와 연결시킨다. 말하자면, 이것은 초안의 안정성 테스트라 할 수 있겠다. 물론 행정활동의 효율성 법칙은 각 규정들이 전체적 관점에서 심사되는 것을 요구하지는 않는다. 구체적 개별사항에 적합한 병행평가도식은【부록 II】에서 제시하고 있다. 이미 시행된 사전평가의 효과는 당연히 고려되어야 한다.

3.1.4 사후평가

사후평가 혹은 이와 비슷한 효과검사실행의 기본의무는 주헌법 제101조제4항(광범위한 평가조항), GRG 제21조제3항(업무검사위원회에 의

한 효과검사), GRG 제62조제2항b(국가활동 계획목표의 실행 및 계획된 법안의 실행, 그리고 과제실행 상태, 효과, 결론에 대한 보고서와 행정 및 영업보고서 검사 등에 관한 보고), GRG 제65a조(평가약관의 확정) 및 KFKG 제3조2항(경제성, 합목적성, 그리고 예산관리의 효과에 대한 검사).

이 외에도 특별법으로 특별한 통제장치(검증, 통계, 조사, 평가, 보고, 재정감독기관에게 위임, 평가약관)를 생각할 수 있다. 이때 특히 평가기준, 평가주기 및 관할권이 기술되어야 한다.

사례(Universitätgesetz : UniG 제5조)

평가 ***제5조*** *①대학은 규칙적으로 강의, 연구 그리고 직무수행의 질을 심사한다.*
②기본사항은 주정부가 규정한다.

사례(SHG 제5조, 제64조)

효과중심 ***제5조*** *①성과제공……*
②정기적으로 목표달성과 비용-편익관계에 대해 심사 하여야 한다.

효과통제 ***제64조*** *공공기관의 성과제공과 성과실행은 정기적으로 그 효과를 심사하여야 한다.*

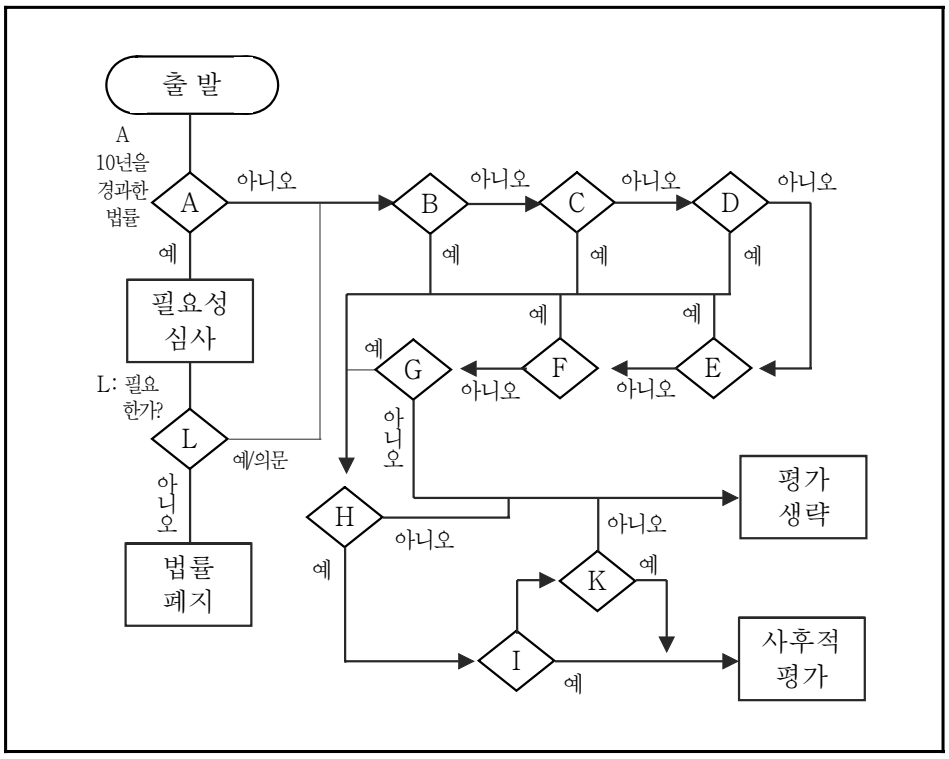
사례(StBG 제19조)

효과통제 **제19조** *①국가부담금은 주정부의 지시에 따라 정기적인 주기로 부처에 의해 효과통제에 관한 심사를 받아야 한다.*
②부처는 주정부가 정한 우선 순위 배열에 따라 개별적 국가부담관계의 효과통제를 정기적으로 심사한다.
③효과통제에 관한 심사효과를 신청서와 함께 주정

부에 제출한다. 주정부는 필요한 조치를 취한다. 주정부는 의회에 심사효과에 관한 보고서를 제출한다.

행정관할 사안에 대한 사후평가의 실행여부와 범위에 관한 결정은 특별법상 다른 규정이 없다면 주정부에 의해 결정된다(주헌법 제87조 제2항, 제101조제4항과 연관해서). 여기에서도 사실적 기준과 비용, 효용을 신중하게 검토하여 평가의 실행여부부터 먼저 검토해야 한다.

< 사후평가실행 결정의 지원요소 >



A : 10년을 경과한 법률인가?
B : 경제 및 사회에 대한 중대한 의미가 있는가?
C : 국가재정에 있어 중대한 의미가 있는가?

D : 효과가 명확하지 않거나 예측불가능하여 혁신적 조치(새로운 구상)가 요망되는가?
E : 논의의 여지가 있는 효과에 대한 조치인가?
F : 불명확한 수용문제의 공시인가?
G : 새로운 규율요구에 관한 정치적 압력이 있는가?
H : 예측되는 새로운 인식에 대한 평가의 제시인가?(효용)
I : 비용/효용관계를 뒷받침할 수 있는가?
K : 중대한 순수학문적 이익인가?

사후적 법률평가는 적당한 시간 뒤에, 즉 규정의 법적 효력이 발생된 5년에서 10년쯤 뒤에 실행해야 한다.

중요한 것은 사후적 법률평가의 질문사항을 입법자가 의도했던 효과에 맞추어야 한다. 대략 다음의 질문에 대해 간단하게 입장을 밝혀야 한다.

- 특정 법안이 입법자가 의도했던 효과(혹은 개별목표)를 달성했는지의 여부와 그 정도
- 수범자에게 어떤 효과와 결론(영향)이 나왔는지, 그리고 전체 효과영역(성과)에서 어떻게 나타났는지
- 어떤 예상밖의 효과가 발생하였는지(원하지 않았던 부작용)
- 승인되었던 외곽조건과 예상했던 행동에 변화가 있었는지
- 행위규정이 지켜지고 실행되었는지
- 미리 정한 비용범위를 준수하였는지
- 운영상의 부담은 최소화되었는지
- 확보한 지식을 전체적으로 판단했을 때, 해당 법률의 개정이나 폐기가 필요한지

3.2 실험입법

실험입법(experimentelle Gesetzgebung)은 장래 어떤 법의 효과에 대한 불확실성 때문에 기한을 정해 실험적으로 법적 효력을 갖게 하고 확실한 방법으로 심사와 평가를 통해 당해 법률의 시행을 위한 더 나은 기본조건을 만들기 위해 행하는 입법을 말한다. 나아가 실험입법을 통해 수범자에게 이 법의 실행에 필요한 학습자세와 학습능력을 준비시키고 장려시킨다.

Bern주에서는 주정부 및 행정조직에 관한 법률(OrG) 제44조에서 규칙(Verordnung)단계에서의 실험입법에 관한 일반적 법적 근거를 제공한다.

"주의회는 상위법이 정하는 한도내에서 최고 5년의 시간적 한정범위내의 한시규정을 제정할 수 있다".

현재까지 제정된 유일한 실험규정은 1999. 11. 3일 제정된 효과지향적 행정관리에 있어서 보너스와 감점에 관한 실험규정(Bonus und malus bei der wirkungsorientierten Verwaltungsführung : Bonus-malus Verordnung)이다. NEF 2000 시행법률과 함께 OrG 제44조가 개정되어 실험규정에 대해 더 나은 법적 근거가 만들어졌다.

실험규정 혹은 실험법률이 제정되기 위해서는 여러 가지 요구사항이 충족되어야 한다.

명령단계

- 실험적 규율에 관한 충분한 공공적 관심사가 있어야 한다.
- 실험적 규율은 새로운 혹은 바뀐 과제나 행정활동의 새로운 형식, 과정, 그리고 조직형태를 시험하는데 기여해야 한다.

- 실험적 규율은 병행되고 있는 시범 프로젝트 또는 혁신계획의 범위내에서 제정되어야 하며, 실험은 심사와 평가를 받아야만 한다.
- 실험입법은 상위법(국제법, 연방법, 주헌법)의 범위 내에서 이루어져야 한다.
- 최고 5년의 시간적 한도를 넘지 않아야 한다.
- 헌법적 원칙을 사실적, 시간적, 사회적 관점을 비례하여 구체화할 수 있어야 한다.

법률 단계

- 명령단계와 동일
- 추가로 5년의 시간적 제한을 강요하지는 않지만 시간적 관점에서 한정적이어야 한다.

이론과 실무를 근거로 실험입법에 대해 대략 다음의 중요한 규정내용을 들 수 있겠다.

- 상위법(국제법, 연방법, 특히 BV 제36조제1항 과 KV 제69조, 제28조제1항 그리고 제95조제2항)의 요구와 실험입법의 기능에 따른, 그리고 문제 제기의 사실적・시간적・사회적 영역에 따른 필수적이고 실질적인 내용
- 필요한 경우에 : 조건규정(Konditionalnormen)이나 구속력을 가진 규정, 혹은 높은 신빙성으로 인해 구속력 또한 높은 규정을 통해 특정 개별문제에 관한 충분하고 광범위한 내용
- 동등한 법과의 연관성(예를 들면, 실험단계로 넘어가는, 시간적으로 중간에 있는 법, 그리고 실험단계에서 정상적 법적 상태로의 복귀, 동등하진 않지만 동시에 유효한 법들에 관한 문제점)
- 실험의 범위와 목적 및 심사와 평가에 관한 규정
- 시간적 제한

그 외에도 실험중단의 가능성과 이전 상태로의 복귀가 보장되어야 한다. 실험입법은 차후에 있을 입법을 미리 결정해서는 안된다. 예를 들면 NEF 2000 프로젝트의 범위내에서 시범기관의 인사경영을 자율적으로 할 수 있게 했으나, 추가 인력은 시간적으로 제한해서만 채용할 수 있다.

4. 입법도구의 효과지향적 활용

4.1 입법도구

입법은 국가활동 및 개인과 집단 혹은 국민의 행위를 조정할 수 있는 많은 도구를 가지고 있다(도표 참조). 이러한 법률을 통한 조정도구는 계획하는 효과지향의 관점에서 활용된다. 이때 입법도구의 장점과 단점을 고려해야 한다.

도구	작용방식	장점(+)	단점(-)
명령	요구, 금지 및 허가의 필요성, 강제성이 있는 기준으로 종종 제재를 가함으로써 관철시킨다.	· 빠른 적용 · 높은 관철능력 · 높은 법적안전성 · 사법처리 적합	· 심한 통제 및 제재의 부담 · 부정적 동기, 적대적 자세 · 우회적 전략 · 부분적으로 비경제적
동기부여	특정행위에 대해(경제적) 이익을 제공하거나 불이익으로 부담을 준다.	· 자극(학습효과)을 통한 조정 · 높은 법적안전성 · 사법처리 적합	· 재정적 부담(조정세금 외에) · 행정적 부담

도구	작용방식	장점(+)	단점(-)
목표 설정	달성되어야 하는 효과나 성과의 목표를 확정하는 목표규정.	· 동기유발 · (정책적)프로그램에 대한 투명성	· 관철능력 부족 · 사법처리 불가 · 경험부족
성과	상품이나 서비스를 준비하고 그것의 (자발적 혹은 의무적) 이용을 통해 행동을 조정한다.	· 직접적 효과 · 효과측정이 용이	· 재정적 부담 · 인력 부담 · 행정의 동기심 및 능력에 대한 높은 요구 · 사용동기 부족
보상 규정	재분배를 통한 사회적 보상	· 비용의 중립성 · 사회 정의	· 높은 행정부담 · 동등한 권리 (동기상실)
절차	분쟁해결을 위한 방법과 기관을 설치.	· 촉진적 · 진정시키는 영향을 사회에 미친다.	· 인력부담 · 남용의 우려 (지연)
호소	설득(경고, 추천 혹은 정보)으로 행동에 영향을 미친다.	· 직접적 효과 · 부분적으로 빠른 효과 · 높은 암시 효과 · 의도하지 않았던 부차적 효과	· 기본권 침해 · 잘못된 정보에 대한 손해배상문제
파트너쉽	공법상의 혹은 사법상의 계약으로 협력관계에 대한 규정을 마련.	· 촉진적 · 동기유발 · 탄력적	· 대부분의 경우 부차적으로 적용 · 시간적 요인(협상에는 시간이 소요됨) · 잡음의 소지

4.2 규율화의 필요성 심사

입법작업을 시작하기 전에 어떤 규정의 필요성이 있는지 먼저 심사되어야 한다. 특히 원하는 상태를 유도하기 위해, 혹은 원하지 않는 상태를 정리하는데 위의 4.1에서 언급된 입법도구가 적합한지를 조사해야 한다. 이때 무엇보다 다음의 사항을 고려해야 한다.

- 만족스럽지 못한 상태의 원인이 불충분한(허약한) 법규정이라기 보다 법의 불충분한 집행 혹은 기타 집행상의 부족이 주를 이룬다.
- 만족스럽지 못한 상태는 예를 들면, 법적 규제의 존재나 합법적 목표달성의 가능성 등에 관한 대부분 불충분한 정보에 의해 생긴다.
- 특정 경우에는 자가책임원칙에 따르는 것도 있다.

피해야 하는 것은 특히, 기본권을 –자유권과 같은– 비합리적으로 제한하는 규정들이다. 효과지향적 행정관리의 관점에서도 지양해야 할 것은 행정기관및 행정의 활동자유를 실질적 이유없이 제한하는 규정들이다.

4.3 규율밀도와 규율강도의 조절

규율의 밀도(Regelungsdichte), 즉 규정의 세부화 정도는 법을 적용하는 행정기관과 법정립권한의 위임이 가능할 때– 하부 법정립 행정기관의 결정재량권에 현저한 영향을 미친다. 어떤 특정 사안에 있어서 명확성의 원칙은 낮은 규율밀도를 요구한다(예, 주헌법 제69조제1항). 기본권 및 다른 중요한 개인권한의 침해시에는 법단계에서 높은 규율밀도를 요구한다(형사소송).

*규율의 강도(Regelungstiefe)*는 합법성 원칙과(4.4 참조) 밀접한 관계에 있다. 최상의 규율강도는 규율의 중요성(4.4.2 참조), 시간적 요인, 즉 규율의 영속성과 지속성, 그리고 실행문화 등에 의해 영향을 받는다.

4.4 권한위임

4.4.1 기본원칙

효과지향적 행정관리의 기본원칙은 관할권을 하부관청과 조직부서로 위임할 수 있는 가능성을 포함한다(권한위임). 사실결정에 관한 권한과 그것에 따른 재원투입권한이 동일한 행정기관이나 동일한 조직부서에 함께 있을 때 관리중심의 기본원칙은 최상으로 실행된다. 이것은 예를 들면, 제품에 대한 책임, 처분권, 지출권한 및 인사권이 법률(법률, 명령, 행정규칙)에 의해 한 사람의 행정기관 책임자가 위임받고, 그 책임자가 가능하면 행정기관의 업무분야를 자주적으로 관리할 수 있게 되는 경우를 말한다. 물론 법정립권, 재정 및 결정권한의 위임은 헌법과 정치적 제한을 받는다.

4.4.2 합법성 원칙과 입법권한의 위임

효과지향적 행정관리의 기본사고에는 의회가 근본적이고 중요한 (전략적) 문제만 정리하는 대신, 정부와 행정에는 될 수 있는 한 많은 (경영적) 활동의 재량권을 가지게 한다는 것도 포함된다. 이 기본원칙의 실행은 이미 언급한 바와 같이 정부에게 광범위한 법정립권한의 위임 및 행정부에게 소규모의 하부위임(특히 조직에 대한 권한과 재원의 조정)을 필요로 한다.

합법성원칙과 입법권한위임의 실행에 중요한 것은 주헌법 제69조이다. 입법은 합법성의 원칙에 의해 다음과 같은 기본원칙을 갖고 있다.

중요성/본질성에 의한 규율단계의 일치

규율의 중요성과 규율단계(법률, 명령, 규칙, 행정규칙)는 일치해야만 한다. 중요하고 근본적인 규정들은 형식적 의미의 법률로서 확정되

어야 한다. 특정 영역(기본권, 공과금 등)은 연방법원에 의해 이미 중요한 요소로 지정되었다. 연방법원의 선례가 없는 사안에 대해서는 입법자가 개별적으로 중요성을 파악하고, 그에 따라 형식적 의미의 법률로 정리할 것인지를 여러 가지 기준으로 파악해야 한다. 또한 주헌법 제69조제4항은 법단계에서 정리되어야 할 사항에 대한 목록을 제시하고 있다. 이때 고려하여야 하는 것은 전략적으로 근본적인 것이라 해서 합법성의 원칙의 의미에서 기본적이고 중요한 것을 항상 포함하는 것은 아니라는 것이다. 물론 중요성(Wichtigkeit)이 유일한 기준만은 아니다. 탄력성, 기술적인 면, 혁신능력 및 개별적 정의 등의 관점도 역시 적합한 규율단계를 파악할 때 영향을 미친다.

의회가 근본적이고 중요한 문제를 결정해야 한다는 효과지향적 행정관리의 요구와 합법성 원칙에 의한 근본적 중요성은 대체적으로 일치하는 편이긴 하나 이러한 일치의 여부에 대해서는 개별적으로 심사되어야만 한다.

법규정의 명확성(Bestimmtheit)

법규정은 최상의 (적절하고 충분한) 명확성을 나타내야 한다. 명확성의 원칙은 물론 절대적으로 이해되어서도 안되고, 보편타당하게 확정될 수 없다. 엄격한 요건은 기본권 침해의 경우에 유효한데, 특히 제재를 통해 시민의 특정 행동을 조정하는 규정(예를 들면 형법규정)이나 이와 비슷한 결정을 해야 하는 경우에 해당된다. 덜 엄격한 규정은 상이한 사실관계나 혹은 상황에 따라 적합한 유연성을 보장해야 하는 경우 등 개별사안에 따라 구분이 필요할 때 유효하다. 어떤 법적 관계가 자율적으로 이루어질 때, 혹은 조건의 합의가 가능할 때에는 명확성이 결여된 규정으로도 충분하다. 명확성의 원칙은 목적적 법정립에 한계를 부여한다. 불명확한 목적규정이라도 일정 부

분에서는 명백한 외곽조건(예를 들면 한계치수, 보고서 작성의 의무 등)을 통해 보완될 수 있다.

입법권한의 위임

입법권한의 위임에 관하여는 다음의 기본원칙이 적용된다.

- 상위법에 의해 위임이 금지되지 않아야 한다.
- 특정분야에 제한되어야 한다.
- 형식적 의미의 법률에 근거해야 한다(하부 위임도 마찬가지).
- 시민의 권리에 심각하게 관여할 경우에는, 그 법률 자체에 규정의 기본원칙을 갖고 있어야 한다.

어떤 범위까지 형식적 의미의 법률이 자체적으로 규율의 기본원칙을 정리해야 하는지는 위임되어야 하는 요소의 중요성과 본질에 따라 정하고, 이때 탄력성과 실용성에 대한 요구를 고려하여야 한다.

다음에서는 매우 다른 판단기준을 열거하고 있는데, 그 대부분이 중요성 및 본질성에 관한 결정을 가능하게 하기 때문에 여기에 소개한다.

중요함(Wichtig)	중요하지 아니함(Unwichtig)
· 다수의 수범자	· 극소수의 수범자
· 정리되어야 할 행동양식이 매우 다양	· 정리되어야 할 행동양식이 적음
· 과제달성의 기본원칙과 목표	· 행정내부적으로 관련된 기술적 세부사항

중요함(Wichtig)	중요하지 아니함(Unwichtig)
· 과도한 기본권침해	· 부수적인 기본권제한
· 광범위하고 특히 심각한 책임부여	· 중요하지 않는 책임
· 매우 큰(비싼) 성과	· 적은(부수적) 성과
· 특별히 막중한 재정적 효과	· 부수적 재정효과
· 공과금법(부과대상, 부과의 기본원칙, 납세의무자의 범위)	· 부과와 납세의무자를 구체화하는 세부사항, 소액요금
· 행정기관설치/조직의 기본원칙(구성, 구성원선출)	· 행정기관조직의 세부사항
· 행정기관의 관할권에 관한 기본원칙(주요과제)	· 관할권을 세부적으로 구체화
· 기본원칙과 기본규정에서 현저한 이탈	· 부수적 이탈 또는 중요하지 않은 규정의 예외사항
· 중요한 정치적 의미, 즉 현저한 반대혹은 막중한 정치적 정당성의 필요	· 약소한 정치적 의미

4.4.3 재정권한의 위임

입법권한과 비슷하게 재정권도 특히, 지출권한을 위임할 수 있다. 재정권한도 역시 상위법에 의해 금지되지 않아야 하고, 특정 분야에 제한되어야 하며 형식적 의미의 법률에 근거를 가지고 있어야 한다. 그 외에 많은 재정권 위임의 축적으로 인해 투표권이 손상되지 않아야 한다.

국민으로부터 주의회와 주정부로의 지출권한 위임은 따라서 예외사항이어야 하고, 사실 자체가 정당하다고 인정된 사안에 국한되어야 한다.

주정부에로의 지출권한 위임에 관한 한 사례로서, 경제조성법(Wirtschafts- förderungsgesetz) 제4조제2항을 지적할 수 있다. 주정부에게로 국민의 지출권한의 위임과 동시에 선택적 국민투표가 없어진다.

재정예산법(Finanzhaushaltgesetz : FHG)에 의하면 주정부의 지출권한 일부를 부처와 다른 행정기관으로 위임할 수 있고(FHG 제31조제2항), 부처는 규칙을 제정하여 자신의 지출권한을 전부 혹은 부분적으로 하부행정기관, 공공기관(영조물), 부서로 다시 위임할 권한을 가질 수 있다(FHG 제31조제3항). 거기에다 액수로 정해진 공과금, 요금, 프레미엄, 공정가격, 회비, 봉급 그리고 사회복지보조금 등의 정해진 지출은 법에 따라 주무관청에 의해 승인된다(FHG 제31조제4항).

4.5 수범자 중심의 법률

수범자에게 적합한 법률은 무엇보다도 명료하고 추론이 가능한 시스템(연대순이나 일상의 사실관계 등의 순서로 구성)을 보여야 하고, 명확한 언어를 사용해야 한다. 언어에 관해서는 입법기술지침서 중 언어모델 4의 참조를 권한다.

5. 효과도출 - 관리와 조정 -

5.1 목표규정(Zielnormen)을 통한 조정

목표규정(목적규정)은 당해 법안이 추구하는 당위상태(Soll-Zustand)를 표현한 것이다. 목표규정의 수범자는 행정기관일 수도 있고 사인일 수도 있다.

목표규정은 형식적 의미의 법률단계에서는 원칙적으로 당해 법을 통해 달성하고자 하는 *효과(Wirkungen)*에 관한 것으로서, 이것은 입법자가 *정책적으로 의미있는 목표*(근본적이고 중요한)를 제시하여야 함을 의미한다. 정책적으로 의미를 가지는 것이라면 *성과목표* 또한 형식적 의미의 법률에 포함시켜도 된다.

법률상 제시된 목표는 전략적 단계에서 구체화되고(명령, 기획도구), 최종적으로는 구체적인 성과목표로 전환된다(관리도구로서 성과협약).

목표규정의 정식화에 관계되는 요소들은 특히, 당위상태(질적, 양적), 수범자/관계자, 기간/기한, 비용/재정 등이다. 이러한 목표설정은 원래 존재상태(Ist Zustand)를 수용한 입법위탁에서 나올 수도 있다. 목표규정은 종종 헌법, 연방법, 계획문서 혹은 의회의 입법위탁(발안, 동의, 심의)에서 추론된다. 목표와 목적규정은 당해 입법작업의 기본이념을 제시하며, 이것은 사후적 법률평가에 중요한 의미를 가진다(3.1.4 참조).

목표규정을 언급하는 경우에는 과제달성의 방법(어떻게) 및 행정기관의 조직(누가)에 대해 가능한 많은 행위재량권(유연성)을 허용하여야 한다(개방적 목표정식화).

목표규정은 일반적으로 법안의 제1조 또는 제1장(총칙, 일반규정)에서 짧고 간결하게 *목적(Zweck)* 혹은 *목표(Ziele)*로 표시된다.

사례(Gesetz vom 16. September 1993 über den öffentlichen Verkehr : GöV 제1조)

목적

제1조 *①이 법의 목적은 국민경제와 사회복지면에서 충분한 대중교통수단의 공급을 보장하고 이를 가급적 재원의 경제적인 투입으로 달성하고자 한다.*

②교통으로 인한 자연환경의 악화와 에너지 사용을 최소화하고 쾌적한 주거환경을 마련한다.

③ .....

법률목적의 표현이 법률이 달성하고자 하는 대상을 국한하거나 또는 목적이 일반적인 목표제시 혹은 상위목표를 담고 있다면, 효과목표와 효과영역은 따로 상세히 표기되어야 한다.

사례

대상 ***제1조*** *이 법은 주의 오물통제에 대해 규정한다.*

효과목표 ***제2조*** *오물통제 활동은 특히 다음의 효과목표를 추구한다.*

a 방지와 재활용을 통한 쓰레기양의 감소

b 활용할 수 없는 쓰레기는 환경의 손상 없이 폐기

c 쓰레기 부담지역으로부터 사람과 자연의 손상 차단

목표는 또한 *위임(Auftrag)*과 연결되거나 *위임*의 형식으로 표기되기도 한다. 이러한 *법적 성과위임*은 원칙적으로 효과에 대한 내용을 담고 있어야 한다(때때로 성과에 대한 내용을 담고 있다).

사례

중점과제 ***제2조*** *①대학은*

a 학생을 학문적으로 교육시키고 학술적 직업활동을 준비시킨다.

b 학문적 후진양성을 한다.

②연구를 통해 학문적 지식을 진흥시킨다.

③연구와 학문에 있어서 가설의 고찰과 학문적 활동의 효과를 장려한다.

사례(Gesetz vom 15. September über die Maturitätsschulen : MaSG 제2조)

목적

제2조 *①고등학교는 2차 단계의 일반교육과정의 학교이다.*
②이 학교는 철저한 일반교육을 내용으로 하고 대학 및 3차 단계의 교육과정 입학을 준비한다.

가능하다면 목표/목적규정과 과제 내지는 성과위임에 관한 규정을 따로 표기한다. 후자는 전자를 구체화 한다.

사례(Wirtschaftsförderungsgesetz : WFG 제1조, 제3조)

목표

제1조 *①주는 지속적이고 자연환경과 사회친화적인 경제성장을 통하여 Bern주의 경제력과 경쟁력 향상을 추구한다.*
②경제적 환경이 요구한다면 개별 지역에 관한 특별한 조치를 취할 수 있다.
③주는 특히 주와 개별 지역의 개발목표를 고려하고 경쟁에 직접적으로 영향을 미치는 것은 피한다.

경제촉진과제

제3조 *①경제진흥은 특히 다음의 과제를 수행한다.*
a Bern주의 경제활동영역을 중부, 쥐라주 지역, 스위스 경제영역의 한 부분으로 알리기 위한 선전,
b 경제와 행정을 연결시키기 위해 테크닉, 시장, 그리고 관리에 관한 지식 습득의 길을 개선하고 공동협력과 경험교환을 장려하는 공공기관역할을 한다.

c 기본장점 전달 그리고

d 상행위 촉진.

②Bern주 기업의 새로운 계획 및 Bern주내에 기업의 창립과 이주를 금전이나 혹은 금전적 가치가 있는 재정지원(기부금)으로 장려할 수 있다.

③또한 연방의 경제진흥 프로그램을 집행한다.

목표규정은 제1장 내지는 제1조외에도 법률의 다른 부분에 있을 수도 있다. 이것은 목적조항에 표기된 일반적 목표와는 달리 *특수한 목표설정(spezifische Zielsetzungen)*을 말한다. 경우에 따라서는 대강목표(상위목표)와 세부목표(경우에 따라 목표그룹으로 통합)로 나눌 수 있다. 효과와 성과목표는 이때 구별되어야 한다. 여러 개의 목표계획은 항이나 조로 구성되어야 한다.

사례(Gesetz vom 5. November 1992 über das öffentliche Dienstrecht : Personalgesetz, PG)

주 정부

제4조 *①주정부는 주가 적합한 직원을 채용하고 보유하는데 필요한 인사정책을 사용한다.*

②주의 인사정책은

a 업무위임과 행정, 교육기관 그리고 사법부의 법적과제의 실행을 위한 토대를 만든다.

b 직원의 욕구와 인력시장 및 주 의 재정예산 상태에 따른다.

c 업무에 맞게 직원들의 적성과 능력을 장려한다.

d .....

목표설정의 달성여부가 측정될 수 있고, 따라서 효과통제/법률평가를 위한 유리한 전제조건을 만들 수 있도록 목표규정이 표기되어야 한다.

이 목적을 위하여 예외적으로 효과지표(측정규모)가 법에 표현되고 당위가치(미리 규정된 것)를 확정시킬 수 있다.

사례

지표와 예상치수

제xy조 *①이 법은 교통안전의 증가를 목적으로 한다.*

②빙판사고는 연간 10% 감소해야 한다.

③ .....

목표규정은 다른 규정을 구체화하고 해석하는데도 기여한다. 이점에 있어서 목표규정은 목적적인 내용의 도구적 규정(행위설명)과 조건적 규정(Wenn-Dann-Schema)의 내용을 강화시킨다. 이러한 규정들이 개방적으로 표기될수록(불확정 법개념, 재량권) 목표규정이 충족하여야 할 행위재량권은 커진다.

개인의 권리 및 의무에 직접적인 침해가 클수록 목적적 법은 더 좁게 한계가 설정된다. 규정의 명확성은 적절한 규정단계의 원칙(근본적이고 중요한 것은 형식적 의미의 법률에 정리한다)을 보충한다. 목적적 법은 이점에 있어서 조건적 법을 대체할 수 없고 다만 의미에 맞게 보충할 수 있을 따름이다.

5.2 행정청의 활동재량권 확장기술

5.2.1 기본원칙

다음에는 여러 번에 걸쳐 법정립권한의 위임에 관한 주제로 언급될 것이다. 입법의 (하부)위임을 통해 위임 받은 관청이(명령의 경우 주정부, 규칙의 경우 부처) 동시에 집행을 담당하는 법적용기관이면, 법적

용기관의 결정재량권의 증가와 위임의 관계는 명백하다. 이때 항상 고려하여야 할 것은, 법적용기관은 자신이 제정한 법에 대해서도 구속된다는 점이다(자기구속). 법제정과 법적용이 동일한 행정청의 소관이 아닌 경우에는 법적용기관의 결정재량권은 법제정 권한의 위임에 의해 간접적 증가만 있을 뿐이다. 규칙의 제정권한은 유연하다 할 수 있는데, 이는 법적용 행정청이 입법관청과 서열상 근접해 있어 신속하게 적응할 수 있고, 따라서 법내용의 구성에 대한 영향력이 큰 경향이 있기 때문이다. 이 두 가지 관점 때문에 권한 위임에 관한 테마를 여기에 연관시켜볼 필요가 있는 것이다.

5.2.2 입법자의 권한을 기본적이고 중요한 규정으로 제한 : 대강입법(Rahmengesetzgebung)

대강법률의 규정은 중요하고 근본적인 기본원칙의 규율로 제한한다. 규정의 기본원칙으로는 특히 주헌법 제69조에 근거한 기본적이고 중요한 규정이 이에 속한다(합법성원칙의 구체화). 또한 여기에 속하는 다른 규정들도 있는데, 이 규정으로 법이 추구하는 목표와 관련하여 의회가 그들의 관점에서 중요한 결정을 하고, 행정활동의 위임을 언급하며 목표달성의 통제와 조정, 중요한 조치 및 그에 따른 재정문제, 집행을 위한 조직과 절차의 기본원칙 등을 언급한다. 내용은 앞에서와 마찬가지로 법 단계에서 이루어지기는 하지만, 명령*에 의해 구체화 될 수 있는 충분한 여지(Konkretisierung durch die Verordnung genügend Raum)*를 남겨두어야 한다. 이것은 주헌법 제69조제1항과 제3항, 제95조제2항을 고려하여 법률규정의 규율밀도를 감소시킴으로써 달성된다. 일반적으로 법률규정의 규율밀도 감소는 행정부에로의 법제정권한의 위임의 폭과 상응한다. 중요하고 근본적인 것은 정치적 관점에서도 마찬가지로 계속 법률에 규정되어 있으므로, 국민의 참정권(임의적인 법률 국민투

표)의 중대한 침해와는 반드시 연결되지는 않는다.

입법자에 대하여 중요하고 근본적인 부분으로의 입법권의 제한의 직접적인 효과로는 법정립권한이 광범하게 행정부에게 위임된다는 것이다. 명령단계의 권한은 더 쉽고 더 신속하게 지향하는 상태나 욕구에 적응할 수 있다. 입법자가 상황의 변화에 따른 규정조절권한을 행정부에게 위임하는 정도만큼 법의 지속성도 향상된다. 나아가 행정부는 명령권한을 사용할 때 법적용행정청의 결정재량권 증가에 대한 욕구를 고려할 수 있게 된다.

법률의 규정이 개방적일수록 그리고 덜 세밀할수록 그로 인해 줄어든 법적 안전성(행정행위의 예측)이 보완될 수 있도록, 그리고 법적 평등이 보장될 수 있도록 정치적·법적 통제와 감독이 집중적으로 행해져야 한다. 정치적 통제는 입법자 자신에 의해서 이루어져야 한다. 수단으로서는 의회의 일반적인 감독 도구(경우에 따라서는 의회위탁으로 보충된다)를 사용할 수 있다.

법적 규정의 표현이 개방적인 것은 수범자에게 특별한 참여권을 보장함으로써 보완될 수도 있다(사례, 공간이용계획법).

5.2.3 불확정법개념 사용을 통한 결정자유재량권 인정

어떤 규정이 구성요건상의 전제조건을 특별히 개방적이고 덜 명확하게 기술하여 법을 적용함에 있어 일반적 해석이상의 구체적인 평가가 요구될 때 불확정법개념(unbestimmer Rechtsbegriff)이라는 용어를 쓴다.

불확정법개념은 다음의 두 가지 주요 경우에 사용된다.

- 법을 적용하는 행정청에게 개별사항에 대해 적정하고, 효과중심적인 결정을 할 수 있는 기회가 제공되어야 할 때,

- 어떤 규정을 장래에 피할 수 없는 규정개정에 대해 근본적인 법개정을 의도하지 않고는 계속하여 조절할 필요없이 기술해야 하는 경우, 필요한 법규정의 유연성을 보장하기 위해 불확정법개념을 사용한다.

불확정법개념은 명확성의 원칙 준수하에 - 재량권(5.2.4 와 5.2.5) 승인과 결합하여 사용할 수도 있다.

5.2.4 결정재량권의 허용을 통한 자유재량권 확보

어떤 법조항이 특정 법률효과를 가지는지 여부에 대한 결정을 행정청에게 맡길 때 결정재량권(Entschliessungsermessens)이라는 용어를 사용한다. 결정재량권은 재량에 따른 행위를 할 수 있다는 명확한 표기나, 또는 할 수 있다라는 표현의 규정(kann-Vorschriften)을 통해 사용된다.

법적용을 담당하는 행정기관은 법률에 의해 승인된 재량권을 의무에 맞게 사용해야 하고, 성과협약이나 법률에 명시된 성과목표 및 효과목표에 중점을 두어야 한다.

결정재량권은 또한 선택재량(5.2.5) 혹은 불확정법개념(5.2.3)과 결합해서 사용될 수도 있다.

5.2.5 선택재량권 허용을 통한 자유재량권 확보

어떤 법조항이 다수의 법률효과 중 어떤 것을 선택할 것인지에 대한 결정을 행정청에게 맡길 때 선택재량(Auswahlermessen)이라는 용어를 사용한다. NEF 입법의 문맥에는 특별한 이익과 관련하여 조치목록과 선택의 자유를 명시함으로 선택재량을 허용한 것이 흥미롭다.

법률상 허용된 재량권은 법적용을 담당하는 행정기관에 의하여 의무에 따라 사용되어야 한다. 이때 성과협약이나 법에 명시된 성과목표 및 효과목표에 중점을 둬야 한다. 선택재량권은 또한 결정재량권(5.2.4) 혹은 불확정법개념(5.2.3)과 결합해서 사용될 수도 있다.

5.2.6 규율의 구체화 포기

개방적 규정은 개별사안에 있어서, 법적용을 담당하는 행정기관이 구체적인 상황에 따라 적합하고 적절한 결정을 할 수 있게 하는 것을 목적으로 할 수 있다. 이런 경우에는 법률의 불명확성이 명령단계에서 일반적·추상적 규정을 통해 메워져서는 곤란하다. 그러나 어떠한 경우에도 의도적으로 불명확한 법적 규정은 합법성원칙의 요구를 충족해야 한다. 법규정의 불명확성 기능이 명백하지 않으면, 입법자는 그 기능을 적합한 표현을 통해 확정해야 한다. 예를 들면, 명령제정권한을 명령제정권자 또는 법적용을 담당하는 행정기관에게 명확하게 지정할 수 있다.

사례

"자세한 것은 주정부가 명령으로 규정한다."
" ……에 대해서는 ……행정청이 개별적으로 결정한다."

5.2.7 법률을 이탈한 명령제정권자의 권한

명령제정권자는 헌법상의 범주내의 조건을 고려하여 법률에 의해 다음의 권한을 가진다.

- 어떤 법률상의 조치의 적용을 필요에 따라 일시적으로 중단시킨다.
- 어떤 법률상의 조치의 적용을 필요에 따라 특정부분에 한정시킨다.

- 적은 제약을 받는 조치로도 목표가 달성될 수 있다면, 특정분야에 법률과 차이가 나는 규정을 만들 수 있다.

사례(PG 제2조)

④주정부는 겸임 및 비상근으로 일하는 직원들에 대해서는 별도의 규정을 제정할 수 있다.

5.2.8 기타 법률상 조치

법률은 이미 제시된 법적 조치를 통해 또는 자율적인 방법으로 달성될 수 있게 효과목표를 표현한다. 이러한 조치를 통해 목표가 달성될 수 없는 경우에는 법률에 표현된 추가적 조치를 적용할 수 있다.

사례 : 1999. 10. 8 이산화탄소 오염저감에 관한 법
(Bundesgesetz vom 8. Oktober 1999 über die Reduktion der CO_2- Emissionen : CO_2 -Gesetz)

제3조 수단

①저감목표는 우선 에너지, 교통, 환경 그리고 재정정책 및 자율적 조치를 통하여 달성되어야 한다.

②이러한 조치를 통해 저감목표가 달성되지 않을 경우, 연방은 에너지원에 대해 조정부과금을 부과한다(CO_2-부과금).

③가연물이나 연료를 사용하는 특정 소비자는 연방을 상대로 CO_2 오염저감의무를 질 경우 CO_2 부과금을 면제받을 수 있다(제9조).

제5조 평가

①주정부는 CO_2 오염의 감소와 관련되어 계획된 조치의 효과를 정기적으로 측정한다. 특히 인구증가, 경제증가, 교통증가 등 중요한 주변여건의 전개를 고려해야 한다.

②평가는 통계조사에 의한다.

제6조 부과금 도입

①저감목표가 제3조제1항의 규정을 통하여 달성되지 않는다고 예측될 때, 주정부는 CO_2 부과금을 징수한다.

②이 경우 특히 다음 사항을 고려한다.

a. 다른 에너지 부과금의 효과

b. 다른 국가에서 취하는 조치

c. 인근 국가의 가연물 및 연료가격

d. 경제의 경쟁능력이나 다른 상업분야의 경쟁력

③정부는 2004년부터 부과금을 징수할 수 있다.

④부과금을 단계적으로도 징수할 수 있다. 각 단계에 따른 부과시점계획을 사전에 확정한다.

5.2.9 부처규칙

정부의 규칙제정권한의 위임이 법률에 의해 명백히 허용되었고(주헌법 제69조제3항), 그리고 정부가 규칙을 통해 제정권한을 실제적으로 위임할 때 부처규칙은 합법적이다. NEF 관점에서 보면 관리측면이나 전문적인 면에서 특정분야에 대해, 법 단계에서 주정부가 법제정권한을 부처에게 하부위임할 수 있도록 자격을 주는 것이 의미가 있다. 위임된 중요한 규정은 주정부에 의해 제정되고, 집행구상에 관한 덜 중요한 문제는 부처에 의해 규정될 수 있다.

NEF 관점에서 볼 때 하부위임가능성의 사용은 다음의 여러 가지 장점을 갖고 있다.

- 부처의 관리책임 증가(관리 중심).

- 상황변화에 따라 법적 근거의 유연한 적응이 가능하다(고객 중심).
- 현재는 시민들에게 중요한 부처내부지침만 제정형식으로 투명하게 할 수 있다.
- 주의 법질서와의 조화를 도모할 수 있다.

이런 종류의 규정은 물론 문제점도 가지고 있다.

- 하부위임으로 주정부는 가장 중요한 관리도구 중 하나가 없어진다.
- (이전처럼 ; 법률, 명령, 규칙) 다시 세 가지 법단계가 성립되고, 이것은 투명성을 저해하고 사용자에게 불리하다.
- 다른 해당 부처가 부처규칙의 작성에 참여할 때, 각 부처별 고유의 활동재량권을 허용한다는 하부위임의 목적을 달성하지 못할 수도 있다.

5.3 우선순위별 과제의 수행가능성

재원의 여유가 없기 때문에 순위선정은 부득이하다. 순위선정은 모든 합법적 활동 및 국가적 활동형식에서 가능하나, 특히 의회나(헌법 제74조) 정부의(헌법 제88조) 입법을 통해 이루어진다. 어떤 특정 문제점에 대한 입법여부의 결정부터가 벌써 순위선정에 해당한다. 그러나 여기서 순위선정이란 단지 법률, 명령 그리고 규칙에 우선 순위를 정해 과제를 배열한다는 것을 말한다.

순위에 따른 국가과제의 배열은 상위법(국제법, 연방법, 주법)의 조건을 중시해야만 한다. 어떤 특정 순위배열이 모든 여건을 고려하여 주헌법 제69조 제4항의 의미에서 기본적이고 중요하다면, 형식적 의미의 법률적 근거가 필수적이다. 국가보조금과 관련한 것은 국가보조금에 관한 법률 제16조에 규정되어 있다.

주헌법 제69조제4항의 순위선정을 제외한 다른 법률이나 명령단계에서의 순위선정은 정책 및 전략적인 이유에 의해 꼭 필요할 때만 실시해야 한다. 아니면 규칙을 통하거나 혹은 다른 전략적(사례 : 정책계획), 또는 실제적(사례 : 지시) 단계에서 법적으로 허용된 국가적 활동형식으로 이루어져야 한다.

사례 : 1999. 12. 1 재정감독에 관한 주법률
(Kantonales Gesetz vom 1. Dezember 1999 über die Finanzkontrolle : KFKG)

제10조 성과협약

①성과협약에는 중점과제, 특별검사 그리고 상담업무의 제품군과 성과표준, 성과지표 그리고 성과업무 달성을 위한 재원의 분배가 확정된다.

②재원은 중점과제의 달성이 지정된 성과표준에 따라 사전에 확보될 수 있고, 재정위원회는 물론 주정부도 특별검사를 지시할 수 있고 상담업무를 이용할 수 있도록 준비되어야 한다.

③주의회는 주정부와 재정위원회의 신청에 따라 성과협약을 의결한다.

사례 : 1997. 11. 5 생활기반과 문화지역 유지에 관한 규칙
(Verordnung vom 5. November 1997 über die Erhaltung der Lebensgrundlagen und der Klturandschaft : LKV)

3. 지불

제20조

①ADR은 보조금을 LANA 예산 범위 내에서 정한다.

②선정된 금액이 부족할 경우에는 먼저 전년도에 청구된 면적과 대상에 맞는 금액을 이행한다.

③새로 신고된 면적과 대상 중에 선택해야 된다면, 지역발전 컨셉에 따른 우선지역이나 혹은 해당지역에서 만든 유사한 컨셉에 따른 우선지역을 선호한다.

5.4 재정과 성과의 연계

효과지향적 행정관리의 가장 근본적인 관심사 중 하나가 재정과 성과의 연계이다(최하위단계에서는 비용, 성과 그리고 수익회계, 계획단계에서는 과제 및 재정계획). 입법분야에서는 다음의 재정과 성과의 연계가능성을 제공한다.

- *절차상* : 법률의 비용효과예측이 더 용이하고(병행적 법률평가, 3.1.3), 과제 및 재정계획과 함께 연관시킬 수 있다.
- *내용상* : 적정가격의 정도를 법률에 직접 규정할 수 있다.

사례 : 1996. 09. 05 대학법 제66조(UniG)

①대학은 연수나 재교육 활동에 대하여 수업료를 징수할 수 있다. 수업료는 적정하고 시장여건에 맞게 책정되어야 한다.

②.....

5.5 감사제도 확립의 가능성

감사업무를 통해 정부나 행정의 성과(성과감사) 또는 재정상태(재정감사)를 조정할 수 있다. 감사(Controlling)란 통제란 의미가 아니라 관리정보를 준비하고 그것에 대한 평가 그리고 그에 따른 조치를 취하는 것을 말한다.

감사는 법률단계에서 상이한 정밀도로 확정된다.

- 해당 분야에 적합한 정밀도에 따른 감사의무, 사례 : 정부는 인력 분야에 대해 비용감시 도구를 만든다.
- 특정 분야의 감사를 명령으로 규정할 것을 정부에게 위임, 사례 : 정부는 명령제정을 통해 인사감사를 정한다.
- 감사가 실시 되어야 하는 분야에 대한 특정 지표를 법률에 확정한다. 사례 : 주무관청의 인사감사 실시. 이것은 특히 인력분야에 대한 비용문제 및 제3조에서 정한 인사정책의 목표를 포함한다.

주정부는 행정관리에 대한 헌법상의 권리와 법적 의무(주헌법 제87조, OrG 제24조a)를 기반으로 법적 권한위임 없이도 법률에 지정된 한계를 준수하는 상태에서 명령으로 감사를 정할 수 있다. 부처에 대해서도 정부명령을 준수하는 조건하에서 이와 상응한다.

재정 및 성과 조정에 관한 새로운 입법은 일반적인 감사의무를 확정한다. 따라서 다른 법률제정시에는 부차적으로나 사실적인 이유로 인해 특별한 종류의 감사가 필요한 경우에만 감사를 규정하게 한다.

5.6 제3자에 대한 과제위탁

5.6.1 개념

제3자(Dritte) : 제3자란 주가 자신의 과제를 위임할 수 있는 모든 법적 주체를 말하며, 법인이 중심을 이루고 있다(공법상의 법인뿐만 아니라 사법상의 조직까지, 이때 법인의 소유자가 누구인가는 중요하지 않다). 주의 과제는 자연인에게도 위탁할 수 있다.

전이(Auslagerung) : 주의 과제가 산적하면 제3자에게 과제의 실행을 위임할 수 있다. 이때 과제 및 그에 따른 기본적 책임은 주에 남아있다. 자주적인 조직에게로의 위임(분리)과 개인(제3자)에의 위탁은 구별

되는데, 이 구별은 주의 영향력과 의무가 그에 따라 다르게 규정되어야 하기 때문이다.

분리(Ausgliederung) : 분리란 어떤 법인이 자신의 특정 조직영역을 (일반적으로 재산가치가 있는) 독립시켜 다른 새로운 혹은 기존에 있던 법인에게 넘기는 과정을 말하며, 이때 분리시키는 조직은 분리된 조직의 자본이나 회원에 관한 지분을 갖는다. 주와 관련해서 분리란 하나의 행정단위가 독립되어 다른 법인(예를 들면 영조물, 주식회사)으로 넘어가지만, 주가 계속해서 분리된 조직의 지배적인 소유주로 남아 있는 경우를 말한다. 분리를 통해서 과제 역시 위임된다.

민영화(Privatisierung) : 분리로 인해 과제의 성격이 바뀌지는 않고 과제수행의 조직형태만 바뀌는 것이다. 전이(분리도 마찬가지)는 따라서 순수한 민영화가 아니며 과제수행자의 법적 형식만 사법적(privatrechtliche)이라는 것을 의미한다. 주가 특정 과제로부터 완전히 관계를 단절할 때 순수한 민영화라고 할 수 있다.

5.6.2 과제위탁에 대한 주헌법상 요구

제3자에게 과제위탁을 할 경우 필수적으로 형식적 의미의 법률에 근거를 가져야 하는 과제가 있는데, 주헌법에 그 목록이 있다(헌법 제95조제2항, 제3항). 물론 이 목록은 - 헌법의 특징에 맞게 - 일반적이기 때문에 개별사안에 따라 구체화되어야 한다.

a) 주가 공법상 또는 사법상의 기관을 설립할 때(특히 분리 때), 조직의 윤곽과 위탁되는 과제의 윤곽은 법률로 정리되어야 한다(제95조제2항a).

b) 주가 공법상 또는 사법상의 기관에 참여하게 될 경우, 참여가 미미한 정도를 넘어 설 때는 그 종류와 정도를 법률로 확정할 것(제95조제2항c). 다만, 재정투자 형식의 참여는 여기에 포함되지 않는다.

c) 위탁되는 과제가 중요할 경우 혹은 업무활동으로 인해 기본권 침해의 요소가 있거나 공과금이 징수될 수 있을 경우에는(제95조제2항d), 위탁되는 과제의 종류 및 범위는 법률에 정리되어야 한다. 실질적으로(정책적 그리고/혹은 재정적) 별로 중요하지 않는 업무에 한해서만 법률에 명백한 규정 없이도 제3자에게 과제이행이 가능하다.

d) 과제위탁을 받은 제3자가 법제정권한이 있을 수 있다면, 이러한 법제정권한의 위탁에 대해서는 그 종류와 범위가 형식적 법률에 확정되어야 한다(제95조제2항b). 처분권한을 위탁할 경우도 이에 준한다.

e) 제3자에게 과제위탁을 할 경우, 사실적 그리고 재정적 결정의 위탁과도 연결할 수 있다. 이때 주의 관할권이 침해될 경우, 권한위탁도 법률로 정리되어야 한다.

f) 모든 독립적인 과제 수행자는 - 자연인을 포함하여 - 주정부의 감독을 받는다. 나아가 주의회의 적정한 관여도 법률에 명시되어 있어야 한다(제95조제3항).

제3자에 대한 과제위탁 모두가 다 법적 근거를 필요로 하는 것은 아니다. 위임되는 과제가 별로 중요하지 않고 기본권침해도 없으며 공과금징수 가능성 또한 없을 때, 그리고 위임 받은 자에게 법제정권한의 위임이 없고, 주가 위임 받은 기관에 참여하지 않을 때는(모두 누적적으로) 법률을 통한 정리를 요구하지 않는다. 이런 경우에는 실무상으로는 드물게 제3자에 대한 과제위탁은 주무기관의 결정만으로

도 이루어 질 수 있다. 물적 재원의 조달과 주 행정 주무조직부서에게 서비스실적을 보일 때에도 형식적 법률상의 근거는 필수적이지 않다. 그 반대로 주에서 공법상의 계약을 통해 업무위탁을 할 때는 항상 형식적 법률상의 근거가 필요하다(VRPG 제49조제1항).

5.6.3 효과지향과 제3자에의 과제위탁

5.6.3.1 일반사항

기본적으로 주가 제3자에게 과제를 위탁하는 경우에는 - 효과지향적 관점에서 특별히 관심이 있는 과제는 물론 - 원칙적으로 법률적 단계에서 기본윤곽의 정리가 필요하다고 할 수 있다. 다만, 법적 근거의 필요성으로 인하여 효과자향적 과제달성의 가능성이 제한된다는 인상을 받을 수 있다. 그러나 이러한 우려는 과제위임의 법적 규정을 전략적인 기본사항에만 국한시키고, 법치국가로서의 필수적인 기본원칙 외에 제3자에게 기대하는 성과 내지는 그것을 통한 효과를 정의하도록 노력한다면 아무런 문제가 되지 않는다. 이때 과제위탁의 법적 구성은 효과지향적으로 실행된 행정에서의 제품개념과 비교될 수 있다.

과제위탁의 구상시 두 가지 면이 정리되어야 할 것이다. 먼저 주의 입장에서 과제를 위탁하거나 분리하기 위하여 필요한 토대를 만들어야 한다(어떤 과제가 제3자에게 위탁되어야 하는지, 주가 직접 공공기관을 설립하거나 기관을 맡아야 하는지, 위탁되는 과제는 대체적으로 어떠한지). 다른 한편으로는 새로운 과제수행자 입장에서도 경우에 따라서 정리해야 할 것이 있을 수 있다. 특히 주가 법적으로 독립된 기관을 설립하거나 그러한 기관을 넘겨받을 때 그러하다. 그러나 이때에도 정도에 따라 적정한 범위에서 조직구성에 대한 자율성이 기관에게 보장될 수 있다. 그러나 예를 들면, 주식회사일 경우 대주주로서

규약을 작성할 때 등과 같이 어차피 큰 영향력은 주에 계속 남아 있다. 이와는 달리 과제가 주와 상관없는 자연인에게 위탁이 되었을 때, 주는 이 조직의 내부구성에 대해서는 제한된 참여만이 가능하다.

5.6.3.2 효과지향과 감독업무

주의 과제를 담당하는 모든 기관은 원칙적으로 주정부와 주의회의 감독아래에 있다. 과제담당자에 대한 감독은 적절한 정책감독과 과제실행 담당자의 실무상 필요한(경영적인) 활동재량권, 이 두 가지를 고려하여 구성되어야 한다.

정부감독구성에는 별 문제가 없다. 주정부는 일반적으로 기관에 대해 결정적인 영향을 직접 미칠 수 있다(예를 들면, 주식회사인 경우 주주대표로). 이 외에도 정부는 모조직(Mutterorganisation)의 집행기관으로 콘쩨른관리의 의무와 권리를 자조직(Tochterorganisation)에 대해 가진다. 이것은 정부가 자신에게(예컨대, 주식회사 관계법규) 주어진 조정 및 통제권을 사용해야 할 의무가 있다는 것을 의미한다.

어려운 것은 의회감독에 관한 정의인데, 이는 의회가 헌법상 독립적 과제담당자에 대한 상위감독기관이며(주헌법 제78조), 그의 참여가 법률에 의해 정리되어야 하기 때문이다. 상위감독은 그 자체로는 간접적 감독이고 –예를 들면 주정부에 대한 의회감사– 헌법에서 요구하는 적정한 참여(헌법 제95조)와 약간의 긴장관계에 있다.

5.6.3.3 공적 기관에의 과제위임시 효과지향적 관리의 확보

5.6.3.3.1 기본원칙

주의 특정 과제를 중앙행정 외부에서 처리하기 위한 행정단위의 분리와 함께 주는 약간의 딜레마에 빠졌다. 한편으로는 조직이 독립했을

때는 일반적으로 과제담당자에게 더 많은 자주성과 그리고 그에 따른 더 많은 활동재량권이 보장된다는 생각이 숨겨져 있다. 다른 한편으로 보면 과제 담당자는 자립적 조직이면서도 주와 연결되어 있는 상태인데, 이는 과제가 이전과 마찬가지로 주의 관심사에 따라 달성되어야 하고 주가 최종적으로 과제와 조직에 관한 책임을 지기 때문이다.

효과지향적으로 관리되는 독립기관의 법적 구성에 관한 일반지침을 정하는 것은 상대적으로 어렵다. 특히 위임되는 과제의 민감도(특히 정치적인)에 따라 법정립과정에서 차이가 나게 세부사항을 정리해야 하기 때문에 더 그러하다.

간단하고 기본원칙에 한정된 법률은 기관에게 과제달성을 위한 더 많은 활동의 자유로움을 보장한다. 물론 자율적 기관의 소유자로서의 주는 소유주 전략을 확정하고, 이것이 과제(중점과제분야, 성과 및 효과목표)의 기본원칙이나 조직의 윤곽과 관련된다면 원칙적으로 법률에 정리하여야 한다. 그러나 목표달성의 방법과 관련해서는 효과지향적 행정관리의 일반적인 원칙에 따라 가능한 자제해야 한다.

독립된 기관에 대한 법규정의 세밀함은 과제의 정책적 민감도 외에 과제 자체의 특수성이 결정적인 역할을 한다. 과제가 권위적일수록 혹은 독점적일수록 주자신이 직접 과제달성에 대해 규정을 하고 제3자(예, 대학, AKB, IVB, GVB)에게 위임을 하지 않거나 위임의 정도를 제한하고자 하는 욕구(혹은 경우에 따라서는 법적 의무)가 있다. 특히, 기관에게 국가권력적 권한이 위임되었거나 혹은 과제달성 과정에서 기본권 침해의 소지가 있을 때는 법률에 근거를 규정함에 있어 까다로운 요구가 필요한데, 이것은 법률을 구체화하고 경우에 따라서는 효과지향적 목표와 모순이 되기도 한다. 전반적으로 서비스업 성격을 띠는 과제일 때, 또는 이것이 자연인과의 경쟁을 통해 달성될 경우에

는(혹은 대치될 수 있는 ; 사례, BEKB) 제도적 규율은 법률단계에서 최소한으로 제한될 수 있다.

어쨌던 자율적 조직의 재정예산법에 관한 기본원칙은 기관의 활동재량권과 효과중심 관리를 위한 것이고, 특히 영조물에 대해서 상대적으로 큰 재량권이 주어진다.

5.6.3.3.2 가능한 법형식의 특수성

주는 자신의 과제실행을 위해 법적으로 독립된 공법상의 기관을 설립할 수 있고 관리할 수 있다. 가장 중요한 공공기관은 영조물(Anstalt)이다. 그 외에도 사법상의 기관과 비슷한 여러 가지 형태가 있다. 공법상 내지는 특수법적인 주식회사(OR 제 763조), 공법상의 조합(OR 829조), 공법상의 재단 등이다.

본래 공법상 회사법(öffentlichrechtliches Gesellschaftsrecht)은 존재하지 않는다. 이것은 공법상의 기관이 원칙적으로 설립만 공공단체에 의해 되었을 뿐 아니라 개별적인 부분까지 공공단체에 의해 구상되어야 한다는 것을 의미하는데, 이는 현존하는 조직형태를 이용하지 못하거나 제한적으로 밖에 이용할 수 없기 때문에 그러하다. 동시에 이러한 상황은 공법상 기관의 구성에 대해 광범위한 자유를 갖게 하기도 한다.

이중 가장 명백한 것이 영조물이다. 과제에 따라 영조물은 재단과 비슷하거나 혹은 주식회사와 비슷하게 구성될 수 있다. 또한 주법에 의해 (공법상의)주식회사나 조합이 설립된 곳에도 그에 상응하는 사법상의 규정과 다르게 규정할 수 있다. 또한 본래의 회사형식 그대로 지정된 경우에도, 역시 이 조직은 주의 공법상의 조직으로 남아있다.

공법상의 기관이 가지는 광범위한 구성재량권의 결론은, 또한 그것에 대한 법적 근거를 마련하는 데에도 여러 가지 방법이 있어야 한다

는 것이다. 원칙적으로 모든 기관의 설립 혹은 참여와 같은 기관의 윤곽은 법률에 제시되어야 한다. 기관 자체는 정부에 의해 명령단계에서 구성하거나 혹은 구성에 관한 권한을 기관이 위임 받을 수 있는데, 후자의 경우 조직의 세부구성은 위임 받은 기관에서 그들의(종종 승인을 받아야 할 의무가 있는) 규정(Statut)를 통해 법적 한도아래 정한다. 명령과 규정의 혼합형식도 가능하다(예, 대학).

어떤 기관의 근거가 되는 규율단계는 원칙적으로 효과지향적 업무가능성에 대해 결정적인 것은 아니라 할 수 있다. 결정적인 것은 그것보다 성과 및 효과목표의 지정(효과적 감사제도를 포함한) 그리고 이 목표 및 효과달성을 위한 활동영역을 제공하는 것이다. 따라서 특히 기관에 적용할 수 있는 재정예산과 재정권한에 관한 법적 규정이 전면에 서있다. 특별한 규정 없이는 공법상의 영조물은 기본적으로 일반 재정예산규정의 적용을 받는다. 물론 영조물은 효과적으로 총액예산을 가능하게 하는 특별회계(FHG 제10a조)를 할 수 있다. 공법상의 기관은 주의 인사권 적용범위에서 제외될 수 있고, 근로계약에 관한 채권법상의 규정이 적용될 수도 있다.

독립적인 공법상의 기관을 단순 경영단체(Betriebsgesellschaften)처럼 설립하는 것 또한 가능하다. 즉, 주소유의 시설이 없는 대학을 예로 들 수 있다. 이것은 적절한 과제 내지는 과제부담자의 재정파악에 영향을 미치기는 하지만, 효과지향적 관리에는 결정적인 의미가 없다.

5.6.3.4 민영기관에 과제위임시 효과지향적 관리의 구축

주가 행정단위의 분리를 위해 사법상 기관의 설립을 선택하거나 혹은 사법상 기관에 참여한다면 조직구성에 영향을 미치는데 제한이 있다. 왜냐하면 그에 따른 법적 형식(사례, 주식회사, 재단)이 사법에 의

해 이미 규정이 되어 있기 때문이다. 이러한 점 때문에 주는 여기에 법적인 기본을 설정하여야 한다. 일반적으로 (최소한) 참여의 방법 및 범위, 위임된 과제의 종류 및 범위(경우에 따라 법 제정권한을 포함해서) 그리고 감독제도를 법률로 확정해야 한다(5.6.2). 이것을 통해 기관의 조직구성에 영향을 미치는 것은 아니지만 공공기관에서 꼭 필요한 공적(법적인) 주변환경을 사법형식에서도 만든다는 것이다. 이 주변환경에는 예를 들면, 주가 사법상의 과제담당자에게 인사채용시 공법상 아니면 사법상의 규정을 적용할 것인지에 대해 지시할 수 있어야 하는 것도 포함된다.

효과지향적 관리의 보장과 관련해서는 원칙적으로 공법상의 혹은 사법상의 공공기관 사이에 차이는 없다. 주가 과제담당자의 능력에 맞게 두 가지 형식을 시험해본 뒤 자신의 목적에 합당하게 활용한다. 공법상의 기관과 마찬가지로 사법적 기관도 경영기업으로 이용할 수 있다. 여기서도 결정적인 것은 주가 과제의 목표 및 효과 달성을 위해 자율적 활동영역을 보장하는지, 혹은 어느 정도로 보장하는가이다. 회계와 관련해서 기관은 일반적으로 상법상의 원칙을 적용하고 재정예산법의 적용범위에서 제외시킴으로써 어느 정도의 자유영역이 생긴다. 물론 주의 견적과 계산간의 연결은 이때에도 보장되어야 한다(통합의 필요성).

5.6.3.5 개인에게 과제위탁시 효과지향적 관리의 확보

주는 자신의 과제를 구조상이나 제도상으로 자신과 전혀 관계가 없고 주의 참여도 없는 개인을 통해 실행하도록 할 수 있다. 개인에게 과제를 위탁하는 것은 Bern주에서는 상대적으로 드물지만, 전반적으로 모든 과제가 특히 서비스업의 성격을 가진 과제는 이론적으로 개인에게 위탁될 수 있다.

주가 과제를 개인에게 넘길 경우, 그 개인이 주와 성과협약을 통해 특정조건을 스스로 허용하지 않는 이상 구조와 조직에 원칙적으로 거의 영향력을 미치지 못한다.

개인에게 과제를 위탁할 경우에도 역시 법적 토대를 만들어야 한다. 특히 위임될 과제의 종류와 범위 및 주 감독에 관한 것이 규정되어야 한다. 감독에 관한 규정이 필요한 것은, 과제가 개인에 의해 실행되더라도 계속 주의 과제로 남아있고 따라서 주가 과제의 실행을 보장해야만 하기 때문이다. 이것은 예를 들면, 개인도 주의 과제를 실행하는 이상 공개의 원칙(Öffentlichkeitsprinzip)이 적용된다는 것에서 엿볼 수 있다. 또한 개인에게도 국가적 권력(법 제정권한을 포함한)을 맡길 수 있고, 이는 원칙적으로 법적 근거를 조건으로 한다. 개인은 주의 과제 외에도 다른 업무를 실행할 수 있다. 이 업무분야에 대해서는 주와 관련이 없다.

주의 과제가 개인에게 위탁되는 것은 두 단계에 걸쳐 실시된다. 먼저 주의 주무기관(대부분 입법과정에서)이 과제의 분리를 의결한다. 그 다음 주는 개인과 (성과)계약을 체결하는데, 계약서에 개인에게 주의 분리의결에 맞게 실행할 것을 의무화한다. 이때 효과중심적 과제달성의 보장에 대해서는 무엇보다도 주와 개인간의 협의가 결정적이다. 주행정내부간의 성과협약과는 달리 개인과의 협약은 법적 의미로 하나의 계약이다. 이 성과계약이 –내용상으로 성과지표를 가진 효과중심 성과협약과 아주 비슷할 수 있다– 어떻게 작성되는가에 따라 과제수행이 주의 생각에 맞게 효과중심으로 달성될 수 있도록 개인을 유도할 수 있다.

성과계약(경우에 따라 입찰절차가 선행되기도 한다)을 통해 주는 개인의 구조와 조직에는 영향을 미칠 수 없지만 계약을 특정 조건과 연

결시킴으로(예를 들면, 어느 정도의 노동법상의 표준이나 특정한 절차 – 친환경적인 – 의 준수의무, 감독권과 검열권한, 비용계산의 투명성 등) 과제수행의 방법에 영향을 미칠 수 있다. 그 외에도 특히 승인유보와 품질지정을 통해 영향력을 행사할 수 있다.

5.7 자율적 규제

자율적 규제의 구상은 기본적으로 규율의 필요성이 있는 분야의 규정을 해당규정의 적용을 받는 개인에게 맡기는 것을 말한다. 이는 지속적인 발전을 더 이상 국가에게만 넘길 수 없기 때문에 자율적 규제로 새로운 길을 시험하게 된 것이다. 국가, 경제 그리고 집단의 공동협력이 요구되었다. 다른 말로 하면, 국가가 사회발전에 영향을 미칠 수 있는 가능성이 제한되었다는 판단은 조정국가와 성과국가에서 보장국가로의 전환을 가져왔고, 입법자가 조정과 개입을 줄이고 대신 국가나 개인 혹은 둘 다 공동으로 특정목표를 달성하고 과제를 실행하거나 성과를 수행할 수 있는 전제조건을 만든다. 자율적 규제는 국가가 개인에게 국가권력을 부여하진 않지만 대신 한걸음 뒤로 물러서 있고, 그리고 개인을 법적 틀과 국가적 통제 속에 둔다는 점에서 제3자에 대한 과제위탁(5.6)과 차이가 있다.

국가는 자율적 규제를 상이한 형식과 강도로 조정할 수 있다.

- 독자적 규정을 할 수 있도록 법적으로 권한을 부여하고, 허가나 혹은 기타 다른 감독방법과 연결시킬 수 있다.
- 개인이 사적으로 독자적 규율의 조정을 위한 대강입법을 정할 수 있도록 대강적 조건을 확정
- 바람직한 자율적 규제가 이루어 지지 않을 경우를 대비해 국가의 조정으로 위협(Drohung)(예컨대, *CO_2-저감법*)

- 개인에 의해 작성된 규율을 법적 구속력을 갖도록 하거나 다수의 법률에서 청약을 통해 이 규율을 지시(전체근로계약)

자율적 규제의 원칙은 기회와 장점을 갖고 있지만 또한 중요한 단점도 안고 있다.

- 해당 개인이 갖고 있는 전문지식의 활성화로 규율 소재의 다양한 증가를 불가피하게 만든다.
- 국가는 부담을 경감하는 방법과 수락용의의 개선 또한 그로 인한 법적 효과를 모색한다.
- 개인을 통해 제정된 규율은 국가의 법 정보보다 유동적일 수 있다.
- 자율적 규율은 보편적으로 덜 민주적이고 덜 투명하며, 만일 관심을 가진 모든 개인들이 똑 같은 방법으로 참여할 수 없다면 권력의 밀집과 경쟁조건의 불평등을 가져다 줄 수 있고, 따라서 공공적 관심사에 지장을 줄 수 있다.

6. 효과지향적 법정립을 위한 점검목록

이 점검목록은 효과지향적 법률, 명령, 규칙 등을 구상하는 경우에 이바지하도록 하기 위한 하나의 지침이다. 이 지침은 일반적인 입법절차의 단계에 따라 구성되어 있으며, 점검목록은 의식적으로 질문형태로 작성되었다. 아울러 참조는 다른 기재사항이 없는 한 이 교본의 번호와 부록을 지칭한다. 점검목록은 대부분 법령안의 효과지향성에 관한 질문에 대하여 작성되었으며, 따라서 입법절차와 관련된 전반적인 점검목록은 아니다.

1. 입법과제의 분석

■ 입법과제의 정확한 내용은 무엇인가? 입법을 의뢰한 자는 그 입법의도를 통하여 무엇을 얻고자 하는가?

■ 당해 입법의도의 실현을 요구하는 또 다른 관심사가 있는가?
- 새로운 국제법 또는 연방법에의 적응
- 새로운 주헌법에의 적응
- 새로운 학문이론과 판결에의 적응
- 의뢰자의 회부 : 발의 및 제안
- 공지되고 있는 법집행상의 결함
- 이익단체 및 사회집단의 관심

■ 규율하고자 하는 전문영역이 특별히 효과와 연관되는 부분이 있는가? 그리고 고려의 여지가 있는가?

■ 예상되는 효과 내지 예상하는 규정의 내용에 관한 관련자료가 있는가?
- 학문적 연구와 논문
- 연방차원 또는 다른 주 내지 외국의 경험
- 다른 주나 외국에서의 유사한 규정
- 법안에 대한 평가 또는 다른 조치들

■ 바라는 효과를 달성하기 위하여 법률이 필요한가? 아니면 다른 국가적 조치로 충분한가?
- 만일 새로운 법적 토대가 없더라도 원하는 효과를 다른 국가적 조치를 통하여 달성할 수 있다면 경우에 따라 입법절차의 실행은 필요없다.
  → 4.2 참조

■ 누가 어떤 형식으로 입법절차에 참여하여야 하는가?

- 타 부처, 수상청, 공공영조물
- 지방자치단체(Gemeinde)
- 이익단체와 사회집단
- 학자, 전문가

2. 구상단계

■ 사전적 법률평가의 실시가 필요하고 유용한가?

→3.1.2 참조(특히, 3-2)

→Böhret, Carl/Konzendarf, Götz, handbuch zur Gesetzesfolgen-abschätzung, Baden Baden 2001 참조

■ 비용과 편익의 관계 또는 시간적인 제약으로 인하여 사전적 입법평가의 필요성이 있는데도 불구하고 이를 포기하여야 하는가?

■ 원하는 효과를 최상으로 달성하기 위하여 어떠한 입법적 도구를 활용하여야 하는가?

→4.1 참조

■ 새로운 과제의 담당자는 누가 되어야 하는가? 누가 집행을 보장하여야 하는가?

- 주의 행정관청
- 지방자치단체
- 제3자/사인 →5.6 참조
- 부가적 규율 →5.2.8 참조
- 자율규제 →5.7 참조

■ 새로운 법적 규율을 먼저 시범적으로 시행할 것이 예견되어 있는가(실험 법률)?
→3.2 참조

3. 초안의 작성

■ 법안의 수범자는 누구인가? 어떻게 하면 법안이 이해가능하게 구성될 수 있는가?
- 내부 및 외부체계
- 이해가능한 용어
- 정확한 전문용어

■ 규율하려는 사안의 규율밀도와 규율강도는 어느 정도인가?
- 입법권한 및 재정권한 위임의 법적 가능성과 한계를 파악한다.
- 입법권한 및 재정권한 위임의 정치적 가능성과 한계를 파악한다.
→4.3 및 4.4 참조

■ 목적규정을 통한 조정이 가능한가? 효과목표는 무엇인가?
→5.1 참조

■ 행정기관의 자율적 활동여지를 어떻게 단계적으로 적합하게 확보할 것인가?
- 대강입법
- 재량권 보장
- 부가적 규율
→5.2 참조

■ 법안 자체에 우선순위를 책정할 필요 내지 의미가 있는가?
→5.3 참조

■ 성과와 재정을 법안과 연계시켜야 하는가?
→5.4 참조

■ 법안에 NEF-조정의 요소가 확정되어야 하는가?
- 제품군 →2.4.4 참조
- 감독 →5.5 참조
- 성과위임 →2.4.7 참조
- 특별회계

■ 언제 그리고 어떻게 새로운 법규범의 효과가 조사되어야 하는가?
- 효과지표 →2.4.3 참조
- 사후적 법률평가, 평가조항 →3.1.4 참조

■ 정책기관이 결정을 하기 위한 근거를 구비하기 위해서는 어떠한 내용이 포함되어 있어야 하는가?
→ 주의회법(Grossratsgesetz : GRG) 제65조 참조

4. 초안의 심사

■ 병행적 법률평가(초안심사)는 어떻게 할 것인가? 법안의 어떠한 요소를 특별히 심사할 것인가?
→ 부록 II 참조

5. 의회심의

■ 의회위원회의 구성원들이 심의와 결정과정에서 법률 또는 명령에 관한 문제를 깊이 논의하기 위하여 안건외에 다른 자료가 필요한가?
- 학술적 논문

- 전문가 보고서
- 사전적 법률평가 효과서
- 시범적인 사정(실험법률)
- 다른 주 또는 외국의 사례보고서

6. 입법 실행/법률의 효력발생

■ 새로운 법규범을 시행하기 위하여 추가적인 보완조치가 필요한가?
- 정보(국민, 해당자, 행정)
- 교육
- 업무지원

■ 장래의 평가는 법효력 발생 이전에 지속적인 검증을 필요로 하는가?(현재상태 유지)

■ 장래의 평가는 법집행시에 지속적인 자료수집을 필요로 하는가?(모니터링)

■ 부서의 내부에서 누가 법률통제를 담당하는가?

■ 사후의 법률평가가 계획되어 있는가? 만일 그렇다면 언제 어떤 방식으로 할 것인가?
→ 3.1.4 참조

[부록 I] 특별한 수범자영역 또는 사회적 집단

성공적인 사전적 법률평가에 결정적인 것은 입법의도에 따른 수범자영역 내지 사회적 집단을 법안에서 완전히 파악하는 것이다. 이 부록은 수범자를 체계적인 방법으로 가능한 빠짐없이 측정하고 동시에 수범자 영역에 해당하지 않는 자를 제외시키는데 도움이 되고자 한다.

1. 직접 및 간접적 수범자

모든 법률이나 법률규정은 직접적 그리고 간접적 효과를 가지고 있다. 따라서 항상 직접적으로 관련된 수범자 및 사회적 집단이 있고 간접적으로 관련된 수범자와 집단도 있다. 따라서 대략 심사를 두 단계로 실시할 것을 추천한다.

- 첫째, 어떤 분야에서 수범자나 사회적 집단이 직접적으로 해당되는가?
- 둘째, 어떤 분야에서 수범자나 사회적 집단이 간접적으로 해당되는가?

2. 수범자 영역 또는 사회적 집단의 심사체계

법률을 제정한 공공기관의 시각으로 보면 법규범과 관련될 수 있는 네 가지 부문(사회, 경제, 환경, 국가 등)이 있으며, 아래에서 제시하는 심사도식도 이 점에서 출발한다. 이 모든 부문에서 개인과의 관련성이 별도로 조사되어야 한다.

심사표 : 사회

구 분	연령(고령/저령)	성별(남/여)	경제상태 (빈곤/중산/부유)
가 족			
교 육			
전문지식			
종 교			
운동과 여가선용			
문화/예술			

심사표 : 경제

구 분	소재지요인	제품요인	시 장
농 업			
임 업			
공 업			
상 업			
서비스업			

심사표 : 환경(생태학)

구 분	공 급	폐 기	재 생	보 존
물				
공 기				
소 음				
토 양				
동 물				
식 물				

심사표 : 국가(다른 공동체)

구 분	법	재 정	행동의 자유
연 방			
국제조약			
다른 주			
자치단체			

[부록 II] 적합한 병행적 법률평가

병행적 평가는 법률의 초안작성 다음에 실시되고, 법률의 안정성 검사를 말한다. 다음에는 구체적 개별사안에서 어떤 식으로 병행적 법률평가 심사프로그램이 설정되는지를 살펴본다.

단계 1 :

먼저 모든 질문에 답변을 하고, 예(Ja)라는 대답에 대해서는 해당 분야를 표시하시오.

질문(특징적 서술/검사대상 법률의 특성)	"예□□ (해당 분야)
1. 예상되는 효과에 따른 평가	
기본권 제한이 있는가	R
시민의 자유가 제한되는가	B, AD
규정에서 특별한 효과를 기대할 수 있는가	W
법률/규정으로 새로운/특별한 목표설정을 추구하는가	W, Z
행정비용이 발생하는가	F
행정에 새로운, 내지는 더 많은 과제가 생기는가	F, V
주에 대해 재정상의 요구가 생기는가	F
경제활동에 영향을 받는가	B, K
규정이 국민경제적 효과를 가지고 있는가	K
사회적 재분배를 의도하는가 혹은 기대되는가	K, EFF, W
새로운 국가적 성과가 발생하는가	F, L
행정의 효율성 증가를 의도하는가	L

질문(특징적 서술/검사대상 법률의 특성)	"예□□ (해당 분야)
시민과 행정간의 새로운 접촉이 생기는가	AD, V
지방자치단체에 집행과제가 위임되는가	G
법률/규정이 행정에서 새로운 절차를 야기하는가	V
법률/규정에 대한 저항이 예상되는가	V
법률/규정이 국제법과 연방법적 규정과 관련있는가	R
다른 규정 분야에 영향을 미치는가(다른 법률의 개정)	R
2. 입법자의 도구내용에 따른 평가	
새 규정에 지시 또는 금지가 포함되어 있는가	B, R, V
새 규정에 제재가 포함되어 있는가	F, R, Z
법률/규정에 긍정적인 경제적 동기부여가 있는가	F, EFF, Z
법률/규정에 긍정적인 비경제적 동기부여가 있는가	Z, V
법률/규정에 부정적인 경제적 동기부여가 있는가	K, EFF, Z
법률/규정에 부정적인 비경제적 동기부여가 있는가?	Z, AD, V
국가의 활동이 필수적으로 채택되는가	Z, K, EFF, AD, V, R, W
국가업적이 자유롭게 이용할 수 있도록 제공되는가	Z, K, EFF, AD, V
법률/규정에 보상에 관한 내용이 있는가	W, Z, K, EFF, V
새로운 절차가 생기게 되는가	F, AD, V, R
공동협력관계가 생기는가	AD, R, W
법률에 목표규정이 있는가	W, Z, P

질문(특징적 서술/검사대상 법률의 특성)	"예□□ (해당 분야)
3. 기타 다른 기준에 따른 평가	
법률/규정이 주의 프로그램을 변화시키는가	Z, P. EVA
법률/규정이 연방의 프로그램을 변화시키는가	Z, P, EVA, G, R
사후평가가 계획되었거나 또는 희망하는가	EVA
개정안을 준비하여야 하는가	R

단계 2 :

다음의 도표를 통해 분야별로 어떤 검사분야에 어떤 검사질문(검사기준)을 해명해야 하는지 알 수 있습니다.

요소(사항)	심사기준	방법(선택)
법경제적 측면 (B)	- 규율필요성 - 규율대안 - 규율밀도 - 규율강도	- 필요성심사 - 비교법 - 실험입법
효과 (W)	- 영향(Impact) - 효과(outcome) - 부수효과 - 사전적 평가로의 전환	- 효과분석 - 계획실행 - 시뮬레이션 - 실무테스트/실험입법
효율성 (Z)	- 목표달성의 정도 - 효과의 최적성	- 실효성분석 - 실무테스트/실험입법

요소(사항)	심사기준	방법(선택)
비용 [K],[F],[G]	– 성립비용[F][K] – 국가에 미치는 재정적 효과 [F][K]: · 일회적 · 반복적 – 주/자치단체에 미치는 비용[K][G] – 경제에 미치는 비용[K] – 국민경제적 비용[K]	– 비용분석 – 시뮬레이션 모델(오스트리아) – 인적비용평가 – 비교법 – 벤치마킹 – 전문가 자문
유용성 [EFF],[L]	– 유용성[EFF] · 행정을 위한 · 주/자치단체를 위한 · 경제를 위한 – 국민경제적 유용성 [EFF] – 비용/성과[EFF][L] – 비용/효용성[EFF]	– 이용가치분석 – 실행분석 – 전문가 자문 – 실무테스트
관련당사자 친숙성 [AD]	– 이해가능성 – 예측가능성/법적안정성 – 생활환경에 대한 적합성 – 비용최소화	– 실무테스트/실험입법 – 계획실행
연방제 적합성 [G]	– 주에 대해 미치는 영향 – 자치영역단체에 미치는 영향 – 인접자치단체에 미치는 영향	– 단면분석 – 기능다이어그램 – 비교법

요소(사항)	심사기준	방법(선택)
집행적합성 [V]	- 수용가능성 - 행정적 실천가능성 - 행정비용의 최소화 - 관철가능성 - 사법적 판단 적합성	- 실무테스트/실험적 법률 - 계획실행 - 기능다이어그램 - 단면분석
법적 정합성 [R]	- 상위법 - 체계성 - 집행성 - 관련성	- 일관성심사 - 전문문헌의 분석 - 법원판결의 분석 - 집행가능성심사 - 간명성심사
계획적합성 [P]	- 장기적 구상과의 조화 가능성 - 전문계획과의 조화가능성	- 시뮬레이션 및 계획 시나리오와의 비교 - 계획시나리오와 사전적 법률평가의 비교
평가가능성 [EVA]	- 사후적 평가를 위한 기초 - 목표에 대한 명확한 인식가능성	- 평가기준에 의거한 판단

[AD] = Betroffenenfreundichkeit(Adressaten) : 관련당사자친숙성(수범자)

[B] = Rechtsökonomie(Bedarf) : 법경제성(필요성)

[EFF] = Effizienz : 유용성

[EVA] = Evaluierbarkeit : 평가가능성

[F] = Finazfolgen(nur Kosten, die dem Staat entstehen) : 결과비용(국가에게 발생하는 순수 비용)

[G] = Föderalismustauglichkeit(Gliedstaaten / Gemeinden / Gebietskörperschaften) : 연방제적합성(주/자치단체/단체영역)

[K] = Kosten(gesamte Kostenaspekte) : 비용(전체 비용측면)

[L] = Leistung(nur Aspekt Kosten/Leistung) : 성과(비용/성과측면)

[P] = Planungskonformität : 계획적합성

[R] = Rechtskonformität : 법적정합성

[V] = Vollzugstauglichkeit : 집행적합성

[W] = Wirkung : 효과

[Z] = Effektivität(Zielkonformität) : 효율성(목표적합성)

단계 3 :

이제 법초안에 대해 실시될 모든 검사에 관한 점검목록을 받게 됩니다. 이 목록에서 이제까지의 작업시 이미 실시되었던 검사를 삭제합니다. 특히 다음의 작업과 해명의 범위에서 삭제합니다.

- 교체의 필요성이 있는 구법에 대한 사후적 법률평가
- 사전적 법률평가
- 법안작성전에 있었던 다른 사전 연구
- 준비한 전문가의 의견서
- 공동 보고와 의견발표 절차과정에서 전문관청의 의견(예, 사법처리 또는 집행의 적합성에 관해)
- 새로운 학문적 업적

단계 4 :

정리된 점검목록을 가지고 이제 다음의 검사 질문을 삭제할 수 있습니다.

- 부담(비용)과 이득의 관계와 연관성이 없는 질문
- 해당 검사질문에 실무상의 중요성이 전혀 없는 질문(예, 고도의 기술적 법률에 일반수준의 명료성에 관한 질문)

- 법적, 정책적으로 필수적인 명시사항의 필요한 해명을 위해 충분한 시간을 주지 않는 질문

단계 5 :

이제 남은 것은 병행적 법률평가의 실행을 위해 정리된 점검목록입니다. 이때 효과중심적 입법때에도 법경제성, 법일치성 그리고 명확성 분야에 대해서는 입법 협조기관의 의견서에서, 그리고 번역 교정은 연방내각처를 통해 또 다른 지시사항을 받게 된다는 것을 고려해야만 합니다.

[부록 III] 효과지향적 행정관리 용어해설

다음의 전문용어는 Bern주의 전문용어 자료은행인 LINGUA-PC에서 추출한 것이다. 이곳에 수록된 것을 토대로 한 3개국어의 단어설명은 2000년 가을 Paul Haupt 출판사에 의해 소개되었다【Donatella Pulitano (Hrsg.), New Public Management. Teminologie - teminologie - teminologia, Bern, Stuttgart, Wien 2000. 】.

작성구조 :

번호	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
1	· **동기부여(Anreiz)** 구성원의 동기, 창의력 그리고 창조력의 지속적 증가를 위한 조치. *동기부여는 물질적(예를 들면 성과에 준한 급여지급, 성과수당)이거나 정신적인 것(예를 들면 자주적 업무를 통한 동기유발, 직업 연수기회 등)이 될 수 있다.* ⇒동기부여제도

번호	
	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
2	· **동기부여제도**(Anreizsystem) 구성원에게 기대되는 처신, 자율적 처신을 유도하기 위한 포상조치로써 금전과 결합되거나 금전적인 것이 아닐 수도 있다. ⇒동기부여
3	· **과제 및 재정계획**(Aufgaben -und Finanzplan) 업무분야에 따라 분류된 중기적 계획으로 계획의 효과로써의 성과 및 재정부문으로서 파악된다. *과제 및 재정계획은 업무분야와 제품 그룹영역의 목표설정에 대한 중기적 전망을 제공하고 현재 처한 상황을 재조명해준다.*
4	· **과제비판**(Aufgabenkritik) 공공기관이 제공한 내부 및 외부적 성과 또는 과제의 파악과 평가이며 행정절차를 최상화하고 중점과제에 집중하는 것을 목표로 한다. *과제비판은 국가가 특정 성과를 실행할 것인지 혹은 어떻게 실행 할 것인지에 대한 답을 주고, 특히 더 이상 의미가 없는 과제를 폐기하는 것을 목표로 한다. 과제비판 이전에 성과분석이 먼저 시행되어야 한다.* ⇒성과분석
5	· **발의**(Auftrag) 정부에 대한 의회도구로써 의회기능실행의 지원책으로 사용하거나 스스로 조치를 취하고자 할 때 사용한다.

번호	
	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
6	· **분리**(Ausgliederung) 하나의 행정단위의 법적 독립을 말하며 주(州)가 분리된 조직의 지배적 소유권을 유지하면서 과제를 독립된 법인에게 이전시킨다. *예를 들면 어떤 행정단위가 공법상의 기관 혹은 사법상의 주식회사로 바꾸고 국가가 계속 분리된 조직에 관계할 때 분리라고 한다.* ⇒민영화
7	· **병행적 법률평가**(begleitende Gesetzesevaluation) 합법적 법초안을 근거로 하는 법률평가를 말하며 법초안 효과의 극대화, 비용과 편익의 상관관계, 일관성, 명확성, 실행적합성 그리고 시민지향성 등을 심사한다. *병행적 법률평가는 초안단계에서 실시된다.* ⇒사전적 법률평가 ; 사후적 법률평가
8	· **벤치마킹**(Benchmarking) 업무의 품질 및 경비투입과 관련된 행정의 성과능력을 다른 행정부서 혹은 민간분야의 경쟁자들과 비교, 평가하는 방법으로 이때 횡단비교를 통해 각각 최고의 경쟁대상자를 선정하고 이로부터 문제되는 과제를 어떻게 최상의 방법으로 실행할 것인지를 배우는 것을 말한다. *국가 차원에서 벤치마킹은 같은 행정관청을 여러 다른 지역의 그것과 비교할 수 있다.* *벤치마킹은 전략적으로 종종 성과비교에 사용된다.* ⇒성과비교

번호	
	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
9	· **보고체계**(Berichtswesen, Reporting) 주기적인 보고제도로써 이때 보고서는 확정된 구조형식으로 작성되며 제공된 제품이나 성과 그리고 재원사용에 관한 최신의 정보를 결정권자에게 제공하여 이로 하여금 문제점을 사전에 인식하게 하고 필요한 경우 수정을 유도한다. *훌륭한 보고체계의 비결은 개개의 결정권자에게 실질적으로 꼭 필요한 정보를 집중하는데 있다.*
10	· **특수회계**(besondere Rechnung, Besondere Rechnung) 과제계획과 재정계획 그리고 견적보고서와 업무보고서의 일부분으로 특별히 지정된 회계로써, 정부가 영조물(Anstalt) 이나 조직부서 그리고 기업에게 특별한 법적, 경영적 외곽조건이 이를 필요로 할 때나 혹은 새로운 행정행위의 형식, 과정, 조직을 실험하고자 할 때 이 회계를 승인할 수 있다.
11	· **대민 서비스기관**(Bürgeramt, Universalschalter, Zentrale Anlauf-stelle, Servicezentrale) 행정의 공공업무를 한곳에서 모두 제공하는 기관
12	· **내부계약**(Contracting In) 행정기관과의 성과협약체결을 말하며 수행되어야 할 성과에 대한 양 과 품질이 정확하게 정의되며 각 성과단위에 따른 비용을 사전에 확정한다. ⇒민간위탁
13	· **외부계약**(Contracting Out) 행정외부조직과의 성과협약체결을 말하며 성과는 고객/의뢰인에게 직접 수행된다.

번호	・**전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
14	・**감사**(Controlling) 행정행위의 기획, 결정, 조정, 통제, 개선 및 그에 관한 정보를 포함하는 활동으로 조기에 문제점을 파악하고 적시에 정정조치를 취할 수 있도록 하며 재정적인 면과 더불어 질적, 양적인 관점을 내용으로 하고 있다. *감사는 단순한 통제가 아닌 지배적인 측면에서 이해 되어야 한다.* ⇒모니터링
15	・**성과위임**(Direktionsauftrag, Leistungsauftrag) 행정집행기관과 부처간의 성과협약으로 재원, 제품, 성과 및 그것의 실행을 내용으로 하고 있고, 행정행위시 주지해야 할 과정, 조직, 효율성, 효과 그리고 경제성을 규정한다. ⇒성과협약(1)
16	・**효과**(Effektivität) 업무활동의 계획된 목표와 실질적으로 실현된 활동간의 관계
17	・**효율성**(Effizienz) 효과, 산출(Output)과 그에 사용된 재원, 투입(Input)간의 관계. *효율성은 NPM에 있어서 전형적인, 행정분야의 새로운 중심사상으로 효과, 타당성과 함께 중요한 의미를 가진다.*
18	・**소유주 책임**(eigentüm erverantwortung) 자산의 가치존속 및 자산의 투입 그리고 그에 따른 효과에 대한 소유주로서의 국가가 지닌 책임. *NPM의 소유주 책임은 정부에 있다. 주정부는 일반적으로 주 경영에 관한 소유자 책임을 진다.*

번호	・**전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
19	・**평가**(Evalutation, Wirkungsprüfung, Wirkungs-Prüfung) 국가나 행정활동을 외부의 독립된 검사기관에서 사전 설정된 기준에 의해 검사하는 것을 말한다. *평가는 특히 효율성, 효과, 타탕성의 기준을 토대로 하고 있다.*
20	・**실험 입법**(experimentelle Gesetzgebung) 시행될 법의 효과에 대한 불확실성 때문에 법적 효력의 기한을 제한 함으로써 입법의 더 나은 기본토대를 만들기 위한 법제정
21	・**목적적 입법**(Finale Gesetzgebung) 목표를 설정하고 행정행위의 효과를 겨냥한 입법. *NPM에서는 종래의 조건적 입법을 목적입법으로 대체할 것을 추구하고 있다.* ⇒*조건적 입법*
22	・**재정자율권**(Finanzautonomie) 재정사용 문제에 관한 자율적 결정 *NPM의 총액예산설정은 행정부서의 재정권한을 향상시키며 경상비나 투자도 여기에 관련된다.* ⇒성과자율권 ; 조직자율권 ; 인사자율권
23	・**관리지향적**(Führungsorientierung) 효과지향적 행정관리의 기본원칙으로 정책분야에 전략적 관리를 강화시킴으로 국가행위의 품질과 순위를 정하고, 성과수행의 방법에 해당하는 부분은 행정에 맡기는 것을 말한다.

번호	・**전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
24	・**영업보고서**(Geschäftsbericht) 행정부가 입법부와 외부에 정책위임의 집행과 관련된 전년도 결산이나 해당년도의 중간보고를 하는 관리도구를 말한다. *NPM에 있어서 영업보고는 재정과 성과측면을 것이 눈에 띄고 그때 효과가 활동보다 더 중요하다.*
25	・**법률평가**(Gesetzesevaluation) 법령의 규정을 탐색하고 비교 평가하는 방법 ⇒사전적 법률평가 ; 병행적 법률평가 ; 사후적 법률평가
26	・**총액예산**(Globalbudget) 성과개념으로 이루어진 일괄예산으로 재정 분배권한은 행정단위에 넘겨주고 의회는 수행되어야 할 과제분야나 제품에 대한 양과 품질을 고려한 순수경비, 혹은 순수익만을 확정한다. *성과협약과 함께 총액예산은 행정의 재량권 여지를 많이 제한하거나 규범영역에 이의를 제기하지 않으면서도 국가 과제의 비용, 수량 그리고 품질을 확정하기 위한 상부기관의 조정도구로 사용된다.* ⇒관리위임 ; 제품
27	・**영향** (Impact) 국민의 행정행위의 주관적 경험과 행동변화의 정도. ⇒성과(Outcome)
28	・**지표**(Indikator, Kennzahl) 경비, 실적, 효과 혹은 효과의 상태나 전개를 나타내는 표지로써 대부분 두개 집단의 비교를 통해 만들어진다.

번호	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
28	· **지표**(Indikator, Kennzahl) *일반적으로 발전상황의 그림을 보기 위해서는 지표의 전체 그룹이 평가되고 설명 되어야 한다. 기본원칙은 지표없는 목표는 없고 목표없는 지표도 없다.* ⇒기준 ; 비용지표 ; 성과지표 ; 효과지표.
29	· **투입**(Input, Mittelverbrauch) 행정에 있어서 제품과 실적수행을 위한 인적, 물적, 재정적 투입. ⇒성과 ; 산출
30	· **투입조정**(Input-Steuerung, inputsteuerung,inputorientierte Steuerung) 개별관청에서의 경영재원 조정을 말하며 예산설정시 일반적으로 전년도의 숫자를 참조해 설정한다. *투입조정은 재원투입과 성과와의 관계에서 출발하고 후자의 부분이 조정된다.* ⇒산출조정
31	· **조건적 입법**(Konditionale Gesetzgebung, Konditionalprogramm) 사실구성요건과 법적 결론이 연결된 규정으로 이루어진 입법. *조건적 입법은 만약 ……라면, …된다 라는 구조를 따른다.*
32	· **계약관리**(Kontraktmanagement, Contract-Management) 서열과 상관없이 행정부서나 외부기관과의 성과협약에 대한 국가 또는 행정활동의 조정방법.

번호	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
32	· **계약관리**(Kontraktmanagement, Contract-Management) *계약관리는 실행해야 할 과제나 활동을 지정하고 그것의 실현이 위탁자를 통해 감시되어야 한다는 것을 전제로 하고 있으며 여기에 행정관리의 유용성이 있다.* ⇒관리위임 ; 성과합의(2).
33	· **비용과 수익지향적**(Kosten -und Erlösorientierung) 효과지향적 행정관리의 기본원칙으로 국가업무성과와 관련된 비용 및 수익을 투명하게 나타내고 행정과 국민들에게 비용과 수익에 관한 향상된 자의식을 심어주는 것이다.
34	· **비용, 성과 및 수익회계**(Kosten, Leistungs -und Erlösrechnung) 행정성과수행과 관련해 생기는 자산소모를 파악하는 회계로서 발생된 경비를 측정, 감독하고 실적을 정리한다. *비용-성과회계는 경비와 실적의 양을 연결한다.*
35	· **비용지향적**(Kostenorientierung) 효과지향적 행정관리의 기본원칙으로 빠듯한 재원을 절약해서 사용하고 더 나은 성과를 적은 비용으로 완수하기 위해 최상의 투입을 추구한다.
36	· **성과분석**(Leistungsanalyse) 행정이 실행한 내부 또는 외부의 모든 업적과 제품, 그에 따른 비용과 절차 및 구매자와 수혜자에 관한 체계적인 파악. ⇒과제비판
37	· **성과자율권**(Keistngsautonomie) 성과목록 구상에 관한 자율적 결정.

번호	・**전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
37	・**성과자율권**(Keistngsautonomie) *예를 들면 부분적으로 자율적인 학교의 성과자율권이 교과과정의 일부분을 자주적 의사에 맡김으로써 증가된다.* ⇒재정자율권 ; 조직자율권 ; 인사자율권.
38	・**성과주문자**(Leistungsbesteller, Leistungsbetellerin) 특정 업적의 제공여부 혹은 제공 방법을 결정하고 그에 따른 재원을 공급하는 사람 또는 집단. *의회와 국민은 성과주문자가 된다. 주문자-생산자 관계는 모든 성과협약에 존재하며 의회와 정부간에도 성립된다.* ⇒성과수취인 ; 성과제공인 ; 성과재정후원인 ; 성과구입인.
39	・**성과수취인**(Leistungsempfänger, Leistungsempfängerin) 중개인에 의해 제공된 성과를 사용 내지는 활용하는 사람 혹은 단체. *성과수취인은 내부 또는 외부사람일 수도 있다. 예를 들면 수영장 손님, 자신의 개발품을 특허권으로 보호를 받으려 하는 기업, 혹은 행정내부의 관리강좌에 참석하는 사람 등을 들 수 있다.* ⇒성과주문자 ; 성과제공인 ; 성과 재정 후원인 ; 성과구입인
40	・**성과제공자**(Leistungserbringer, Leistungserberingerin) 부처나 관청과 계약관계에 있는 행정내부 혹은 외부의 조직으로 성과를 제공한다. ⇒성과 주문인 ; 성과수취인 ; 성과재정후원인 ; 성과구입인

번호	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
41	· **성과측정**(Leistungsmessung, Performance measurement) 행정성과를 인정, 파악, 평가하기 위한 활동의 총체. *성과측정은 지표에 의해 이루어지고 그것으로 인해 목표달성이 된다.*
42	· **성과지향**(Leistungsorientierung) 효과지향적 행정관리의 기본원칙으로 행정이 적시에 적합한 수량과 조절된 재정적 자원으로 품질면에서 하자가 없는 성과를 수행하고자 하는 것이다. *성과지향으로 행정업무가 성과목표의 달성에 이르고 분기별로 완수된 실적을 보고할 수 있게 된다.*
43	· **성과회계**(Leistungsrechnung) 행정의 직접적 생산을 파악하고 체계적으로 평가하며 제품과 제품군의 내용 및 목표와 목표달성, 성과규격 내지는 규격준수에 관한 정보를 주는 관리도구. ⇒비용계산, 효과계산, 이득계산.
44	· **성과의 예상규모**(Leistungssollgrösse) *성과예정크기로써 내부와 외부 사용을 위한 최소한의 품질수준이 확정된다.* ⇒성과지표
45	· **성과협약**(1)(Leistungsvereinbarung 1) 공공기관 개개 구성원간의 협상에 의한 협정으로 특정기간 동안의 목표제시와 목표달성 평가를 위한 지표가 확정된다. ⇒관리위임 ; 성과협약(2)

번호	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
46	· **성과협약**(2)(Leistungsvereinbarung 2) 주정부 혹은 부처와 한 행정부서간의 성과협약으로 수행될 제품과 종류, 수량, 품질, 개개의 효과나 성과에 관한 지표, 재정적 그리고 인적 재원 및 감사와 보고업무를 확정한다. *성과협약은 연간 혹은 수년간으로 할 수 있다.* ⇒관리위임
47	· **성과비교**(Leistungsvergleich) 품질과 재원투입에 관한 행정고유의 업무능력을 다른 행정부분이나 민영분야와 비교하는 평가방법. *성과비교는 종종 벤치마킹에 사용된다.* ⇒벤치마킹
48	· **성과계약**(Leistungsvertrag) 주정부 혹은 부처와 제3자간의 공법상 계약으로 성과제공자가 이행해야 할 성과와 그것의 종류, 수량, 품질 그리고 제공해야 할 보고서, 서류등과 성과주문자가 부담해야 할 보상 및 계약 불이행에 따른 효과 등을 계약상으로 정리한다.
49	· **서비스센터**(Leistungszentrum, Service Center, Agentur, Agency) 실제적 독립적 부서로 성과구매자와의 성과협약에 따라 행정이나 고객을 위해 직무수행이나 제품을 제공한다. *업무센터는 하나의 행정부서이거나 국가과제를 이관받은 기관이기도 하다.* ⇒실행적 영역 ; 제품

번호	
	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
50	· **조치법**(massnahmegesetz) 국가가 최소한 하나의 목표나 목적달성을 위해 하나 혹은 다수의 조치를 확정한 법.
51	· **모니터링**(Monitoring) 고객중심의 행정에 필수적이며 특히 회계감사, 공공정책평가와 보고를 포함하는 과정 및 내부, 외부적 모든 통제조치의 총체를 말한다. ⇒감사
52	· **신행정관리**(Neue Verwaltungsführung, NEF 2000) 주정부가 공표한 프로젝트이며 국가활동의 새로운 형식을 Bern 주의 행정에 시도해 보고 행정을 점차적으로 관리, 성과, 효과 그리고 비용을 염두에 두고 조정하는 것을 목표로 하고 있다. ⇒관리지향 ; 성과지향 ; 효과지향 ; 비용지향.
53	· **신회계모델**(Neues Rechnungsmodell, NRM) 주의 재무책임자 회의와 관련하여 만들어진, 공공예산의 특별한 요구에 맞춘 상업부기를 토대로 한 회계모델. *신회계모델은 행정계산과 대차대조표도 포함하고 있다.*
54	· **신공공관리론**(New Public Management, NPM, Wirkungs-orientierte Veraltungsführung, WOV) 주로 목표, 성과, 효과 및 비용절감과 시민중심으로 구성된 국가와 행정관리. *좁은 의미의 NPM은 정책행정제도측면에서 관리의식의 강화를 목표로 하고 있다. NPM의 관리방법은 특히 총액예산, 계약관리 그리고 품질관리를 들 수 있다.*

번호	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
55	· **조직자율권**(Organisationsautonomie) 행정부서 자체의 조직구성에 관한 자율성. *조직자율권 증가에 따라 행정관리인이, 예를 들면 독자적 부서를 만들거나 현존하는 부서를 해체시키는 것이 가능해졌다.*
56	· **성과**(Outcome, Wirkung, Auswirkung) 시민, 경제, 사회와 환경에 대한 행정행위의 의도했던 혹은 의도하지 않았던 모든 효과의 총체. *계획되었던 효과와 효과적으로 달성한 효과는 구별된다. 효과평가는 방법론적으로 까다롭고 성과는 객관적으로 측정된다.*
57	· **산출**(Output, Produkteausstoss, Leistung Ergebnis) 활동의 효과 혹은 행정과제 달성의 효과로써 제품 및 성과의 양적, 질적 생산량. ⇒투입 ; 성과
58	· **산출조정**(Outputsteuerung, outputorientierte Steuerung) 달성되어야 할 성과의 품질, 수량, 시간적 가능성을 사전확정을 통해 조정하는 것을 말한다. ⇒투입조정
59	· **아웃소싱**(Outsourcing, Auslagerung) 행정에서 이어질 가공의 목적으로 행정외부조직에서의 사전수행이나 부분활동을 제공하는 것을 말한다. ⇒외부계약.
60	· **인사자율권**(Personlautonomie) 인사문제에 관한 자율성

번호	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
60	· **인사자율권**(Personlautonomie) *인사자율권을 통해 행정관리인에게 인사계획과 상관없이 독자적인 인력채용이나 파면이 가능하게 되었다.* ⇒재정자율권 ; 성과자율권 ; 조직자율권
61	· **계획표명**(Planungserklärung) 주의회가 독자적으로 주정부의 기획보고서에 대해 일반적 평가와 개별적인 부분에 대해 의견을 제시할 수 있는 의결 형식의 도구.
62	· **민영화**(Privatsierung) 국가가 어떤 과제의 지속적인 수행을 포기하거나 또는 국가의 감독 내지는 국가의 재정으로 경영하게 하기 위하여 국가가 수행해 왔던 과제를 민간경영이 넘겨받는 것을 말한다. ⇒분리
63	· **제품**(Produkt) 업무센터에서 생산되거나 정제되어 제3자의 수요를 충족시키고, 기능상 통일된 형식으로 제3자에게 제공되며, 실지로 계산이 이루어지지 않더라도 가격계산이 가능한 성과단위를 말한다.
64	· **제품정의**(Produktedefinition) 행정의 부분실행을 하나의 전체로 통합하는 과정을 말하며 고객에게 자율적인 이용을 제공하는데 이때 어떤 품질과 수량이 어떤 조건에서 제공되어야 하는지에 대해 결정된다. ⇒제품

번호	· **전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
65	· **제품군**(Produktegruppe) 두 개 혹은 여러 개의 제품로 구성되어있고, 함께 사회적 요구를 충족시키며 정책적으로 의미가 있는 그룹.
66	· **제품군 예산**(Produktegruppenbudget) 사전에 지정된 제품군을 위해 확정되는 총액예산
67	· **제품책임**(Produkteverantwortung, Leistungsverantwortung) 사전에 지정된 효과를 사회나 어떤 특정 고객그룹에 달성하기 위해 필요한 성과를 제공하는 일에 대한 책임.
68	· **프로젝트안**(Projekterlass) 특정 프로젝트, 특정기간, 그리고 특정인에게 제한되어 있는 안. *프로젝트안은 가능하면 프로젝트의 정책적-전략적 규정만을 포함한다.*
69	· **사전적 법률평가**(prospective Gesetzesevaluation) 규율의 대안을 토대로 하여 법률의 효과를 미리 예상하고, 기대되는 효과를 기술하고 평가하며 행위 내지는 규정의 필요성을 분석하고 대안모델을 심사한다. *사전적 법률평가는 구상단계에서 실시된다.* ⇒병행적 법률평가 ; 사후적 법률평가
70	· **품질관리**(Qualitätsmanagement) 관리업무의 총체로 한 제도 안에서 품질정책, 목표와 책임을 확정하고 품질계획, 품질조종, 품질확보, 품질개선 등의 방법으로 실행한다.

번호	・**전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
70	・**품질관리**(Qualitätsmanagement) *모든 실행영역에서 품질관리의 책임이 있으나 최고 지도부에 의해 통솔되어야 한다. 그의 실행은 조직의 모든 구성원을 포함한다. 품질관리 시에는 경영관점이 고려된다.* ⇒업무수행품질
71	・**대강법**(Rahmengesetz) 기본적이고 중요한 규정에 한정되어 입법한 법을 말하며, 법적 권한을 정책-전략적 과제는 의회에게, 정책-실행과제는 정부에게, 실행은 행정 혹은 위탁을 받은 제3자 또는 국민에게, 법실행의 검사권한은 사법부에게 분배한다.
72	・**사후적 법률평가**(retrospektive Gesetzesevaluation) 공포된 법규정을 기초로 하여 사후형식의 법효과측정으로 법규정의 검증과 목표달성여부를 검사하고 현상유지, 폐지 혹은 개정에 관한 결론을 내린다. *사후적 법률평가는 실행단계에서 실시된다.* ⇒병행적 법률평가 ; 사전적 법률평가
73	・**예상크기**(Sollgrösse, Standard) 어떤 확정된 시간한도내에 예측 가능한 통합된 측정크기. *표준크기는 효과를 위해 사전에 제시 될 수 있고, 품질관리에 있어서 매우 중요한 구성요소이다.* ⇒지표
74	・**NEF SOLL 조정모델**(Steuerungsmodell NEF SOLL) 주의회에게 자신의 기능을 최상으로 달성하기 위해 부여된 조정과 개입수단의 총체.

번호	・**전문단어**(사용에 관한 일반적 주해) **동의어** 개념 *주해* ⇒참조
74	・NEF SOLL **조정모델**(Steuerungsmodell NEF SOLL) *NEF SOLL 조정모델은 특히 다음의 도구를 포함한다 : 입법, 의회도구(동의, 요청, 대정부 질의, 계획설명), 견적.*
75	・**효과성**(Wirksamkeit, Effektivät) 영향과 성과 그리고 프로그램이나 조치의 효과 등 효과들 사이의 관계.
76	・**효과**(Wirkung) 국가와 행정활동의 모든 직접・간접적 성과의 총체로 정치적으로 확정된 목표에 의하여 측정된다. *계획에 따라 실행된 효과와 실제적으로 달성된 효과로 구분된다.*
77	・**효과지향적**(Wirkungsorientierung) 효과지향적 행정관리의 기본원칙으로 정책이나 관리와 관계된 결정은 국가행위의 효과에 맞추고, 특히 결정을 하는데 필요한 조정도구들이 제공된다.
78	・**효과산정**(Wirkungsrechnung) 행정활동의 성과를 파악하기 위한 관리수단으로, 추구하는 정책목표와 관련해서 의도하지 않았던 부차적 성과를 포함한 어떤 성과가 프로그램을 통해 이루어지는지에 대한 정보를 제공하는데 이용된다.
79	・**경제성**(Wirtschaftlichkeit) 어떤 프로그램이나 조치를 위해 미리 지정된 재원과 실제로 사용된 재원간의 관계.