

유럽연합의 입법절차와 영향평가

윤 계 형*

〈국문초록〉

유럽연합의 경우 다른 일반적인 개별 국가의 입법과정과는 다르게 국가공동체라는 특성이 있으며, 일반적으로 입법기관인 의회가 입법권을 가지고 있는 것과는 다르게 유럽의회가 입법권을 가지고 있다고 하기에는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 유럽연합의 영향평가는 입법의 질을 향상시키고, 입법의 간소화와 양적 억제를 추구함으로써, 보다 나은 법을 제정하고자 한다는 점은 주목할 만하다.

따라서 우리나라에서 현재 활발하게 논의되고 있는 입법평가와 관련하여 유럽연합의 그것은 우리에게 시사하는 바가 클 것으로 생각하며, 이 글에서는 유럽연합에서 영향평가제도가 도입된 과정과 현재 실시되고 있는 영향평가의 절차와 방법을 영향평가 가이드라인을 중심으로 살펴보았다.

특히 유럽연합은 영향평가제도를 실무에 적용함에 있어 ‘가이드라인’을 제정하여 시행하고 있어, 최근 개정된 2009년 ‘영향평가 가이드라인’의 주요 변화 내용들을 검토하였다.

이러한 고찰을 통하여 유럽연합의 영향평가제도의 도입배경과 영향평가의 절차 및 방법을 확인하였다. 이러한 내용들은 향후 우리나라의 입법평가제도의 도입에 관한 논의에 있어서 보다 구체적인 제도를 설계하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

※ **주제어**: 입법평가, 유럽연합, 영향평가국(IAB), EU 입법, 입법의 질, 좋은 입법

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

-
- I. 머리말
 - II. 유럽연합의 입법과 영향평가의 발전
 - 1. 유럽연합의 입법기구와 권한
 - 2. 유럽연합의 입법체계
 - 3. 유럽연합의 좋은 입법에 대한 노력
 - III. 유럽연합의 영향평가
 - 1. 영향평가의 목적
 - 2. 영향평가의 법적 근거
 - 3. 영향평가의 대상
 - 4. 영향평가의 과정
 - 5. 영향평가 가이드라인의 주요 변화
 - 6. 영향평가와 다른 프로그램과의 관계
 - IV. 맺음말
-

I . 머리말

1980년대 유럽은 단일시장 출범과 유럽연합을 확대시키면서 이를 뒷받침하는 규범들을 제정하면서 규제개혁에 대한 관심이 증대되었다. 조약과 의정서, 부속 문서 등으로 다수의 법문서들이 복잡하여 이를 간소화하고 개선하기 위한 노력의 일환으로 1992년 각료이사회에서 주요 우선과제로 규범의 간소화 문제를 다루었으며 1993년 ‘법규범의 질적 표준에 관한 기준’을 권고하였다. 이후 1996년에는 ‘내부 시장의 입법간소화(SLIM)’ 정책과 리스본 전략에 따라 실질적인 규제 개선의 조치가 시작되었다. 2001년 6월 고덴부르크 유럽 의회에서는 유럽연합의 지속가능한 발전 전략을 공식화하였으며,¹⁾ 이러한 의견을 반영하여 같은 해 발간된 만델케른 보고서는 바람직한 규제를 위한 요소로 i) 영향평가(impact assessment), ii) 협의(Consultation)절차, iii) 규제에 대한 접근 용이성(Access to Regulation), iv) 보다 나은 법 제정을 위한 조직마련(Organisational structures for better regulation), v) 규제대안의 고려(alternatives to regulation),

1) 원문은 http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/goteborg_concl_en.pdf 참조.

vi) 간소화(simplification), vii) 유럽연합입법의 우선적 이행(National implementation of EU)를 제안하였다.²⁾ 이 보고서를 계기로 유럽연합과 회원국들은 영향평가(또는 입법평가)를 좋은 법률을 만들기 위한 제도로 설정하고 이를 위하여 노력해오고 있다.

특히, 유럽연합의 경우 다른 일반적인 개별 국가의 입법과정과는 다르게 국가 공동체라는 특성이 있으며,³⁾ 일반적으로 입법기관인 의회가 입법권을 가지고 있는 것과는 다르게 유럽의회가 입법권을 유일하게 가지고 있다고 하기에는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 유럽연합의 영향평가는 입법의 질을 향상시키고, 입법의 간소화와 양적 억제를 추구함으로써, 보다 나은 법을 제정하고자 한다는 점은 주목할 만하다.⁴⁾ 따라서 우리나라에서 현재 활발하게 논의되고 있는 입법평가와 관련하여, 유럽연합의 그것은 우리에게 시사하는 바가 클 것으로 생각하며, 이 글에서는 유럽연합에서 영향평가제도가 도입된 과정과 현재 실시되고 있는 영향평가의 절차와 방법을 영향평가 가이드라인을 중심으로 살펴보기로 한다.

II. 유럽연합의 입법과 영향평가의 발전

1. 유럽연합의 입법기구와 권한

유럽연합은 의회, 각료이사회, 집행위원회, 사법재판소, 회계감사원 등의 기구들(Institutions)로 구성되어 있으며, 이 중 유럽의회와 각료이사회, 집행위원회는 ‘의사결정의 삼각체(The decision-making triangle)’라고 불리우기도 한다. 이 세 기구들은 근본적으로 입법의무가 분리되어 있으며, 입법에 대한 접근도

2) Mandelkern Group on Better Regulation, Final Report, 200111.13.(원문은 http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf 참조).

3) 유럽연합 헌법과 국가성에 관한 보다 자세한 논의는 조소영, EU 헌법(The European Constitution)에 대한 ‘헌법’적 분석, 유럽헌법학회연구논집 제4호, 2008.12, 337-338면 참조.

4) ‘Impact Assessment’는 영향평가, 입법평가, 입법영향평가 등으로 번역되고 있으나, 유럽연합의 경우 그 대상이 법안 뿐만 아니라 정책을 포함하고 있으므로 여기에서는 영향평가로 번역하여 서술하기로 한다.

서로 다르다. 특히 입법의 질을 개선하기 위하여 실시하는 영향평가(Impact analyses)에 있어서, 이 세기관은 영향평가의 적용범위 뿐만 아니라 영향평가의 내용에 관해서도 공동체 법규정의 질을 개선하기 위한 영향평가의 긍정적인 측면이 있다는 점에 동의하며, 영향평가의 수행에 공동의 부담을 가지고 있다.⁵⁾ 따라서 아래에서는 이 기구들이 각각 입법과정에서 어떠한 권한을 가지고 있는지를 중심으로 살펴보기로 한다.

(1) 유럽의회

유럽의회(The Parliament)⁶⁾는 이사회와 공동으로 법률을 제정하고, 예산 수립 및 헌법에 규정된 정치적 통제와 협의를 하며 집행위원장을 선출한다.

유럽의회는 5년 임기로 유럽연합 시민의 보통·자유·직접·비밀투표에 의해 선출되며, 의원수는 750명을 넘지 못하고, 국별 최소 의석수는 6석이고, 최대 의석수는 96석으로 회원국의 인구수에 비례하여 각국의 의원수를 정한다. 유럽의회는 의원들 가운데에서 의장과 사무처를 선출한다.

유럽의회는 유럽연합의 입법절차에 참여하는 방식으로 협의 절차, 협력절차, 공동결정절차, 그리고 동의절차를 상정할 수 있는데 유럽의회는 지금까지의 연합 차원의 조약들을 통하여 입법과정에서의 주변적 역할이 아닌 유럽연합의 의사결정과정에서 하나의 주요한 행위자 역할을 수행하고 있는 것으로 보인다.⁷⁾ 특히 리스본조약(Lisbon Treaty)⁸⁾으로 인하여 유럽의회는 각료이사회와 함께 입법 및

5) 유럽연합은 2003년 ‘Inter-institutional Agreement on Better Law-Making’과 2005년 ‘Common Approach to Impact Assessment’를 통하여 입법절차에서 유럽의회, 각료이사회, 집행위원회 세 기관이 선진입법(Better Lawmaking)을 위한 공동으로 노력할 것을 구체적으로 정하고 있다(원문은 http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/ii-common_approach_to_ia_en.pdf 참조).

6) 유럽의회 홈페이지 <http://www.europarl.europa.eu/>

7) 김용훈, 유럽연합의 민주주의와 법치주의, 공법연구 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011. 06, 70면.

8) 이 조약의 정식명칭은 ‘Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community’이며, 기존의 EU조약(Treaty on European Union, 1992)과 EC 설립조약(Treaty Establishing the European Community,

예산 편성 절차에 공동으로 참여하는 등 입법절차상 그 권한이 확대되었다고 볼 수 있다.

(2) 각료이사회

각료이사회(Council of Ministers)⁹⁾는 집행위원회의 제안을 심의·의결하는 최고결기구로서 집행위원회의 제안에 의거하여 규칙, 지침, 결정 등을 제정하는 입법권을 행사한다. 또한 정상회의의 지침에 따라 공동외교안보정책의 입안 및 집행에 필요한 조치를 결정한다.

(3) 집행위원회

집행위원회(European Commission)¹⁰⁾는 회원국 정부로부터 독립되어 EU전체의 이익을 대변하는 공동체 기관으로 EU정책의 입안, 이행, 예산관리 및 집행 등 행정부 역할을 담당하고 있다.¹¹⁾

특히 집행위원회는 이사회가 심의결정하는 모든 안건을 입안 제출하는 입법발의권한을 가지고 있으며, 자신의 입법제안의 이유서(explanatory memorandum)에서 영향평가가 어느 정도 까지 입법제안에 영향을 미쳤는지 서술한다.

2. 유럽연합의 입법체계

유럽연합의 영향평가는 복수의 입법(조약 및 의정서, 부속문서 등)으로 이루어진 법체계가 매우 복잡하여 규범의 간소화를 위한 노력의 일환으로 형성된 제도이므로, 그 법체계를 파악할 필요가 있다. 유럽연합의 제1차 법원(法源)으로는 조약이 있으며, 조약을 근거로 하여 기구나 제도의 개혁이 이루어지고 있다. 이러한 제1차 법원이 정하는 목표를 실현하거나 보충하기 위하여 유럽연합에서

1957)을 수정한 것이다.

9) 유럽 각료이사회 홈페이지 <http://www.consilium.europa.eu/>

10) 유럽 집행위원회 홈페이지 <http://ec.europa.eu/>

11) 집행위원회는 각 회원국에서 1명씩 총 27명의 집행위원으로 구성되며, 총 39개 총국(Directorate-General)으로 이루어져 있다.

제정하는 제2차 법원은 규정, 지시, 결정, 권고, 의견 등이 있다.

(1) 규정(regulation)

규정은 일반적으로 적용되며, 회원국의 정부 뿐만 아니라 시민과 기업을 구속하며 직접적 효력(directly applicable)을 가진다. 또한 공포되면서 곧 바로 법적 효력을 가지며, 회원국은 국내법에 편입시키는 절차를 필요로 하지 않는다.¹²⁾

(2) 지시(directive)

지시는 회원국을 구속하지만, 그 결과는 각 회원국의 재량에 맡겨두고 있으며, 직접적으로 효력을 갖는다는 명시적 규정이 없다. 또한 회원국들로 하여금 지시를 그대로(verbatim) 국내법에 편입시키거나 회원국 각각의 입법과정을 통하여 ‘옮겨 놓도록(translate)’하고 있다.

(3) 결정(decision)

결정은 성격상 지시보다는 더 초국가적이며, 그 대상(addressee)을 구속한다. 그리고 그 시행에 있어서 회원국들에게 어떠한 재량권을 부여하지는 않는다. 그러나 규정과는 달리 결정은 일반적 효력을 가지지 않으며, 오직 개인이나 기업 또는 그 결정이 규율하고 있는 회원국만을 구속한다.

(4) 권고(recommendation)

권고는 가맹국, 기업, 개인 등에게 일정한 행위의 실시를 기대할 것을 유럽위원회가 표명하는 것으로서 구속력은 없다. 단순히 의무적인 힘의 결여라는 점에서 지령과 다를 뿐이며, 가맹국의 입법의 준비를 목적으로 하는 간접적인 법률 문서이다.

12) 이와 같이 국제기구의 법규범이 직접적으로 국내법상의 효력을 가지는 것은 헌법과 국제법과의 상호관계를 규율하는 시도라고 볼 수 있다(P.P/ Craig, Once upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law, OXFORD Journal of Legal Studies, vol. 12. 1992, 470-471면 참조).

(5) 견해(opinion)

견해(Opinion)란 특정의 주제에 관하여 유럽위원회의 의사를 표명한 것으로서 구속력은 없다.

3. 유럽연합의 좋은 입법에 대한 노력

(1) 유럽입법학의 발전과 영향평가

유럽입법학은 전체적인 입법절차, 프로그램처리에 관한 발의, 결정, 실제적용 및 사후검증을 다루는 학제간의 학문임과 동시에 실무중심적 학문으로 이해된다. 좁은 의미에서 보면 입법학은 입법기술과 입법기술의 합리적인 적용으로 이해되고, 넓은 의미에서 보면 단순하게 법을 기술하는 것을 뛰어넘는 좋은 법률 형식에 관한 작업으로 이해된다.¹³⁾ 이렇게 입법학이 발전하는 과정에서 유럽의 입법학자들은 유럽공동체 법령들의 언어적이고 체계적인 질이 쉽게 이해하기 어렵다는 것을 발견하는 동시에 복잡한 입법과정은 투명성을 저해한다는 점을 발견하였다.

이에 따라 유럽연합 산하기관들이 ‘입법기술의 지침’이나 ‘정책심사질문지’를 발행하여 활용하고, 유럽연합의 입법을 담당하고 있는 이사회와 집행위원회는 급속하게 진행되고 있는 규범의 홍수 현상을 인식하고 이를 방지하기 위하여 노력을 기울였다. 1990년에는 유럽연합 이사회에서 법문서에 대한 표준적 공식을 수집해 둔 지침서를 발간하였고, 1991년에는 집행위원회가 입법기술에 관한 체크리스트를 발표시켰다(Règles De Technique Legislative). 이 체크리스트에 따르면 규율의 필요성과 목표, 텍스트에의 접근가능성, 보충성 및 비례성, 법간소

13) 판례법 국가에서 입법학은 대륙법계 국가에서의 입법학과는 달리 발전되어 왔다. 대륙법계 국가에서 입법학은 이론적이고 체계적으로 방향을 설정하여 법률의 중요한 원칙들을 파악하고, 광범위한 규정, 인식가능성, 경제성 등을 강조하면서 체계적인 접근을 하기 위하여 노력한다. 판례법 국가에서 입법학은 이론에 치중하기 보다는 실용적으로 접근하면서 ‘당해 사안을 어떻게 해야 할 것인가’를 강조하고 매우 상세하게 처리하며 ‘공식적 텍스트’를 원용하는 예가 드물다.

화, 비교, 청문, 검증, 위험분석, 비용추산 등이 유럽연합의 기준과 완전히 합치 되도록 입법준비절차에서 심사하고 실행하여야 하며, 유럽연합 이사회와 집행위원회가 최종적인 법문을 완성하기 이전에 언어서비스 담당기관에 그 법문을 검토하도록 하였다.

(2) 입법정책 체크리스트의 수립

유럽연합에서 입법의 중점은 유럽연합 이사회와 유럽공동체 집행위원회에 있다. 유럽연합 이사회와 유럽공동체 집행위원회는 급속한 규범의 홍수를 인식하고 이를 방지하기 위해 노력을 기울였다.¹⁴⁾ 유럽연합 이사회 사무총장은 유럽연합 이사회가 제정한 법문서에 대한 표준적 공식을 수집하여 지침서를 발간하였다.¹⁵⁾

1996년 위원회는 입법정책에 있어서 일반지침의 형식으로 10개 항목의 체크리스트를 수립하였다.¹⁶⁾

- ① 취지와 목적 (justification & objective)
- ② 입법적 기초 (legal basis)
- ③ 법문은 접근성이 쉬어야 하며, 사용자 편의적이어야 함
- ④ 보충성과 비례성
- ⑤ 간소화 (simplification)
- ⑥ 다른 공동체 기구와의 일관성
- ⑦ 외부전문가 또는 이해집단의 자문
- ⑧ 평가 : 모든 수단은 평가를 받아야 하며, 절차와 기법들이 구체적으로 설명되어야 함
- ⑨ 부정위험(fraud risks) 분석

14) Weniger Gesetzgebung für besseres Handeln. Die Fakten, Mitteilung der Kommission Kom, 1998.05.27. S.345.

15) Manual of Precedents for Acts established within the Council of the European Communities, 3rd edition, 1990.

16) Council: Resolution of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation (OJ C 166, 1993.6.17, 1면). Commission: General guidelines for legislative policy, document SEC(1995) 2255/7, 1996.1.18.

⑩ 재정영향

(3) 유럽위원회의 영향평가의 통합

유럽연합의 유럽위원회(European Committee)는 영향평가(Impact Assessment)를 통하여 다양한 영향평가들을 통합하여 실시하고 있다. 2003년 위원회 내부의 다양한 부서에서 사용되어 오던 여러 종류의 평가를 통합하여 모든 주요사업에 대한 ‘영향평가’를 시행하였으며, 이는 정책개발 과정의 질과 일관성을 증진하기 위한 목적으로 이루어졌다.

2001년 예테보리 유럽정상회의(Goteborg European Council)는 유럽위원회가 지속가능발전 전략을 확대시키도록 하였으며, 모든 주요 법안이 가능한 경제적, 환경적, 사회적 편익과 비용을 고려할 수 있도록 적절한 체계를 구축할 것을 결의하였다. 이에 따라 유럽위원회는 통합적인 영향분석을 주요 정책 제안서에 도입할 것을 검토하였다. 2002년 위원회는 ‘영향평가에 대한 문서(Communication on Impact Assessment)’와 ‘영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guideline)’을 발간하여 위원회내부의 영향평가에 대한 이해를 도모하였다. 이 가이드라인은 영향평가가 유럽위원회의 지속가능발전 전략과 긴밀히 연결되어 있으며, 지속가능발전이 모든 분야의 업무에 있어서 핵심적 목적이어야 한다는 점을 강조하고 있다.

사업영향평가, 성별영향평가, 환경영향평가, 중소기업영향평가, 교역영향평가, 규제영향평가 등 다양한 종류의 영향평가들이 유럽위원회 정책안에 적용되어 오던 것을 대체하기 위하여 통합적 영향평가체계를 구축하였다. 이러한 통합체계는 지속가능발전의 추진을 결의한 예테보리 회의에 의하여 형성된 것으로서 지속가능성 평가(sustainable impact assessment)를 위한 도구가 된다. 따라서 평가의 범위가 경제, 사회, 환경의 여러 분야를 포괄하고 있으며, 긍정적이거나 부정적인 영향, 직접적이거나 간접적인 영향 모두와 그 분포를 고려하고 있다.

이 새로운 체계는 영향평가를 두 개의 형태로 구분하는데, 모든 위원회의 업무 프로그램관련 제안에 대한 ‘예비평가(Preliminary Assessment)’를 시행하고, 주요 제안에 대해서는 ‘확대평가(Extended Assessment)’를 시행한다. 예비영향평가는 모든 법안 및 정책안을 대상으로 행해지는데, 발견된 정책문제, 정책목

표, 주요 정책대안, 예상되는 긍정적·부정적 결과, 예비평가 이후 조사계획, 확대 영향평가의 필요 여부 등에 대한 간략한 언급이 포함된다. 확대영향평가에는 그 대상이 된 법안 및 정책안의 가능한 경제, 사회, 환경적 영향에 대하여 심층 분석이 포함되며, 이해당사자와 관련 전문가로부터 필수적인 조언을 청취하도록 되어 있다.¹⁷⁾

III. 유럽연합의 영향평가

유럽연합에서 영향평가는 정책평가가 포함되어 도입되었으며,¹⁸⁾ 2005년 유럽 연합 집행위원회(Commission)에 의해 영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)이 제정되면서 구체화되었다.¹⁹⁾ 이 가이드라인은 정책 및 법안에 대한 영향평가를 그 대상으로 하고 있으며, 유럽연합 표준비용모델(SCM)²⁰⁾ 및 독립적 외부평가(external evaluation) 등을 추가로 규정하였다. 이후 2006년 11월에는 영향평가국(Impact Assessment Board)를 설치하여 본격적으로 정책 및 법안에 대한 영향평가를 실시하고 있다.

1. 영향평가의 목적

위원회의 ‘선진규제(Better regulation)’ 정책은 현행법의 간소화와 보다 나은

17) 평가업무의 주관은 해당 법안 및 정책안의 담당 부서(Directorate General)에서 수행하며, 관련 부서에 결과를 조속히 전달하여야 한다. 평가 결과는 법안 및 정책안에 첨부되어 유럽의회나 장관회의에 제출되며 여기에서 승인 또는 수정이 요구될 수 있다 (SEC(2004), 1377).

18) 2002년 ‘Impact Assessment in the Commission - Guidelines’와 ‘A Handbook for Impact Assessment - how to do Impact Assessment’에 의하여 제도화되었다고 볼 수 있다.

19) SEC (2005) 791.

20) 유럽연합 표준비용모델(EU Standard Cost Model)은 행정부담의 경감을 위한 전략의 일환으로, 2006년 3월 15일 채택한 영향평가 가이드라인을 통하여 수용되었으며, 2012년까지 약25%정도의 행정부담 경감을 목표로 하고 있다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 박영도, 유럽연합의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원2009, 참조.

법 제정을 위한 것이다.²¹⁾ 선진규제 초안은 2001년 Gothenburg-Laeken 유럽위원회에서 유럽연합의 규제환경 간소화 및 증진, 경제적·사회적·환경적 고려할 것에 대한 대응으로 마련된 것으로, 이후 위원회는 영향평가를 포함하여 법제의 간소화, ‘행정부담’ 감소 및 모니터링, 이해당사자와의 협의²²⁾ 등을 준비하였다.

따라서 영향평가의 목적은 입법안의 질을 향상시키고 규제환경을 진전시키며 간소화하는 것이다. 또한 유럽공동체 정책간의 통일성을 보장하고 경제적·사회적·환경적 영향을 분석하여 지속적인 발전에 기여하는 것이다.²³⁾

2. 영향평가의 법적 근거

유럽연합에서는 조약수준의 영향평가에 관한 포괄적이고 규범적인 근거규범은 없는 실정이며, 유럽연합에서의 영향평가는 법규에 의하기 보다는 위원회 조직 내에서 자체적으로 대부분 고안되고 실시되고 있다. 다만, EU의 다양한 조약 규정들을 종합하여 보면 영향평가의 불가피성과 그 실행의 방향성을 도출할 수 있다.²⁴⁾

(1) 유럽연합조약

유럽연합 조약(Treaty on European Union) 제1조 제2항은 유럽연합의 주요 정책 결정의 원칙을 제시하고 있다. 즉, “이 조약은 체결정이 가능한 한 공개적이고 시민에게 친숙한 모습으로 행해지며 유럽인들 사이에 있어서 보다 긴밀한 연합을 창설하는 과정에서 새로운 단계를 제시하는 것이다. 연합은 유럽공동체를 기반으로 하고 이 조약이 정하는 정책 및 협력에 의하여 보완된다. 그 사명은 일관성 및 연대성을 제시하는 방법으로 구성국 간 및 제국민 간의 관계를 구축

21) European Commission, ‘White Paper on European governance’, COM(2001) 428 final.

22) Commission communication, General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704.

23) COM(2001) 428 final.

24) 법적 근거에 관하여는 박영도 외, 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅰ), 한국법제연구원, 2007, 26-28면의 내용을 기초로 하여 최근 문서를 추가·수정 형식으로 정리하였음을 밝혀 둔다.

하는데 있다” 라고 하여 유럽연합의 주요 정책을 결정할 때에는 가능한 한 공개적이고 시민친화적일 것을 규정하고 있다. 이 규정은 상호 대립적인 시민과 국가 간의 거리가 유럽연합의 등장으로 더욱 심화되는 것을 투명하고 시민친화적인 정책을 통하여 균형점을 찾아야 한다는 것을 강조하고 있다.

그리고 보충성의 원칙과 비례성의 원칙의 근거를 제시한 조약 제3b조도 영향평가의 방향성을 제시하는 것으로 볼 수 있다.²⁵⁾ 이러한 보충성의 원칙은 기존의 EU/EC법의 간소화와 폐지 등을 통한 재검토의 경우와, 새로운 입법조치의 경우에 공동체의 행위가 필요하다는 설명책임 등과 같은 두 가지 작업을 중심으로 실현되고 있다. 특히, 전자에 관하여는 재검토 대상이 되는 조치, 변경이나 수정의 대상이 된 기존법 등의 구체적 성과가 매년 선진입법(Better Lawmaking) 보고서 형태로 간행되고 있다.

(2) 유럽연합위원회의 문서

1) Communication from the Commission on Impact Assessment (2002) 276

이것은 선진규제 행동계획²⁶⁾ 및 지속가능한 발전을 위한 EU의 전략²⁷⁾의 일환으로서 종래 부문별(기업, 성별, 환경, 보건 등)로 존재하였던 영향평가를 통합한 새로이 통합영향평가의 방법론을 제시하고 있다. 또한 이러한 영향평가체제가 규제환경의 유효성과 효율성에 기여하고 지속가능한 발전을 위한 경제, 사회

25) 제3b조 “공동체는 이 조약에 의하여 부여된 권한 및 설정된 목적의 범위 내에서 행동하여야 한다. 공동체는 그 전속적 관할에 속하지 아니하는 분야에 관하여는 검토되고 있는 행위의 목적이 구성국에 의해서 충분히 달성될 수 없고, 그 행위의 규모 내지 효과가 공동체에 의하는 것이 보다 양호하게 달성될 수 있는 경우에는 보충성의 원칙에 따라 행동한다. 공동체에 의한 어떠한 행위도 이 조약의 목적을 달성하는데 필요한 범위를 벗어나서는 아니된다.”

26) Action Plan “Simplifying and improving the regulatory environment” COM 2002, 278 final.

27) A Sustainable Europe for a Better World : A European Union Strategy for Sustainable Development, COM 2001, 264 final.

및 환경에 기여하는 한편 EU의 정책결정의 일관된 실현을 가능하게 한다. 이 문서에서는 2단계 영향평가, 즉 예비적 평가(Preliminary impact assessment : PIA)와 확대 영향평가(Extended Impact Assessment : EIA)의 단계별 절차와 주요요소를 제시하고 있다.

2) Commission Staff Working Paper Impact Assessment : Next Steps(2004) 1377

이것은 위의 통합영향평가제도의 방법론을 좀 더 체계화하고 적절한 분석의 원칙을 제시하는 한편 영향평가의 질적 향상을 도모하기 위한 세 가지 원칙 즉, 투명성의 원칙, 접근성의 원칙(적정한 분석의 원칙), 경제적·사회적·환경적 차원의 고려(배분효과 및 시간적 차원의 검토) 등을 제시하고 있다. 또한 통합영향평가에서 고려하여야 할 영향요소에 관하여는 경제적 영향(Economic Impact)에 관한 분석항목 9개, 환경적 영향(Environmental Impact)에 관한 분석항목 11개 및 사회적 영향(Social Impact)에 관한 분석항목 9개 등을 각각 제시하고 있다.

3) Communication from the Commission on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union(2005) 97

이 문서는 EU의 성장과 일자리창출을 위한 선진규제로 나아가기 위하여 선진규제의 설계와 적용, 선진규제를 확보하기 위한 회원국 간의 긴밀한 협력, EU와 회원국간 및 이해관계자와의 건설적인 대화의 강화 등 세 가지를 행동방향으로 설정하고 특히, 영향평가에 있어서는 모든 이해관계자와 충분한 시간을 가지고 또한 광범위하게 협의하도록 의무화하고 있다. 또한 주요한 입법제안 및 정책결정에 영향을 미치는 비입법적 제안은 통합영향평가의 대상이 되도록 하는 한편 통합영향평가에 있어서 고려되어야 할 요소로서 행정비용(administrative costs)을 제시하고 있다. 이를 위하여 EU위원회에서는 입법으로 인하여 소요되는 행정비용의 측정방법을 제시하고 있다.²⁸⁾ 아울러 영향평가는 단지 위원회의

28) Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation, 2005, 518 final(원문은 <http://>

책임이 아니라 공동체의 입법의 질을 향상시키는데 기여하므로 EU차원으로 확대되어야 함을 강조하고 있다.

4) Impact assessment guidelines, SEC(2005) 791

이 가이드라인은 영향평가에 관한 위의 세 가지 문서 등을 종합하여 2005년 6월 15일에 마련한 것으로서, 2006년 3월 15일에 일부 내용을 보완하여 현재 시행하고 있는 EU의 영향평가지침의 초기모델이라고 할 수 있다.²⁹⁾ 이 가이드라인에서는 영향평가의 절차 및 방법 등에 관하여 매우 구체적으로 언급하고 있다. 영향평가 가이드라인에서는 EU위원회에서 실시하는 영향평가제도는 정책 결정을 지원하는 것이지 이를 대체하는 것이 아니라는 점을 지적하고, 영향평가 제도는 직접 및 간접으로 사회적·경제적·환경적 영향에 대하여 철저히 분석함으로써 리스본전략 및 지속적인 발전전략(Lisbon and Sustainable Development Strategies)의 요구에 기여하는 것으로 보고 있다. 그리고 이 가이드라인에서는 영향평가의 절차적 단계로서 문제분석, 목표의 확정, 정책대안의 수립, 각 대안에 대한 경제적·사회적·환경적 영향분석, 대안의 비교, 모니터링 및 평가 등 6단계로 나누어 이를 구체적으로 설명하고 있다.

5) Impact assessment guidelines, SEC(2009) 92

이 가이드라인은 2005년 채택된 이후 최종적으로 개정된 가이드라인이며, 이 가이드라인에 대한 공적 협의는 2008년 6월과 8월에 수행되었다.³⁰⁾ 이 가이드라인에서는 위원회 소속 직원들이 영향평가를 준비하기 위한 지침이며, 주문서와 부속서로 구성되어 있다.³¹⁾ 일반적인 구성과 내용들은 기존의 가이드라인과 유사하며, 실제 영향평가를 수행하면서 논의된 사항들을 반영하여 개정된 최신 버전이다. 그 변화에 대한 주요내용들은 아래에서 살펴보기로 한다(III.5.).

ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2005_0518_en.pdf 참조).

29) European Commission, 'Impact assessment guidelines', SEC(2005) 791, 2005.6.15 채택, 2006.3.15 수정.

30) http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_en.htm

31) http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm

3. 영향평가의 대상

영향평가는 위원회의 중요한 제안 즉 위원회의 연간정책전략(Annual Policy Strategy) 또는 업무계획(Work Programme)에 포함된 제안들에 적용된다. 규제적 제안, 경제적, 사회적, 환경적으로 상당한 영향을 미치는 제안, 특정 집단에 중요한 영향을 미치는 제안, 중요한 변화 또는 정책 개혁을 대표하는 제안 등이 그것이다. 후자는 백서, 세출프로그램, 정책방향에 대한 공고와 국제협약을 위한 협상가이드라인을 포함한다.³²⁾

4. 영향평가의 과정

(1) 영향평가국의 구성

영향평가의 질을 제고하기 위하여 유럽연합은 2006년 독립기관인 영향평가국(IAB)를 설치하였으며, 유럽연합 집행위원회 위원장에 소속되어 있다. 또한 영향평가국의 업무는 영향평가국 절차규칙(Rules of Procedure of the Impact Assessment Board)에 따라 규율된다.

영향평가국은 위원회의 사무총국(SG) 소속의 기구로써, 영향평가보고서의 질을 평가하고, 거기에 의견을 붙여 출간한다. 또한 각기 다른 DG와 위원회의 SG로부터 네 명의 Director들로 구성된다.

영향평가국의 의견은 법적 구속력이 없지만, 집행위원회에서의 정책적 결정 과정에 영향평가 초안 및 영향평가보고서에 첨부되어 참고자료로 제공된다.³³⁾

(2) 영향평가의 절차

1) 문제의 확인

문제의 확인은 우선 문제의 본질과 범위의 설명하고, 중요한 역할자와 영향을

32) 박균성, 유럽연합과 프랑스에서의 입법영향평가, 유럽헌법학회연구논집 제2호, 2007.12, 124면.

33) 집행위원회는 새로운 정보가 입수된 경우, 영향평가보고서를 수정할 수 있다.

받는 집단을 확인할 것을 요구한다. 또한 동력과 기본적 원인을 설정하고, 그 문제가 단체의 이행할 권한 안에 있는가, 그것이 필요한가 그리고 첨가된 테스트를 평가하는가에 대한 것을 검토하여야 한다.

이 단계에서는 필요성, 감수성 분석 그리고 위험 평가를 포함하는 명확한 기본적인 시나리오를 발전시켜야 한다.

2) 목표의 분석

이 단계에서는 그 문제와 그것의 근원적 원인과 일치하는 목표를 수립하고, 일반적으로부터 구체적/운영상의 가는 다수의 단계에서 목표를 수립하여야 한다.

그 목표들이 리스본 전략 및 지속가능한 발전 전략(Lisbon and Sustainable)과 기본권뿐만 아니라 위원회의 주요 우선권과 안전들에 대한 존중 같은 기존의 EU정책과 전략과 일치하고 있는지 확인하여야 한다.

3) 주요 대안의 전개

이 단계에서는 내용에 대한 대안과 인도기구들 대한 대안 적절한 구별이 있는 정책 대안들을 확인하여야 하며(법적/ 임의적 접근), 균형 원칙을 점검하고, 기술과 다른 제한들의 차단을 통한 범위를 차츰 한정되게 하여야 한다. 그리고 미래 분석을 위한 잠재적 유효한 대안들의 결점을 검토하여야 한다.

4) 대안들의 평가에 대한 분석

대안들을 전개시킨 후, 경제적, 사회적, 환경적 영향 그리고 어떻게 그것들이 발생하는지를 확인(직접적 그리고 간접적)하여야 한다. 즉, 누가(EU 외부를 포함해서) 영향을 받으며 무슨 방법인지를 확인하여야 한다.

그리고 질적, 양적 그리고 금전적 협약 안에 있는 토대에 대조되는 영향을 평가하여야 한다. 만약 양이 이유를 설명하는 것이 가능하지 않다면 행정상 부담/간소화 이익을(또는 만약 이것이 되지 않는다면 정당성을 제공하라) 평가하고 확인하여야 한다. 이때 전위/옹박에 대한 장애를 포함하는 정책선택에 있어서 위험과 불확실성을 고려하여야 한다.

5) 대안들의 비교

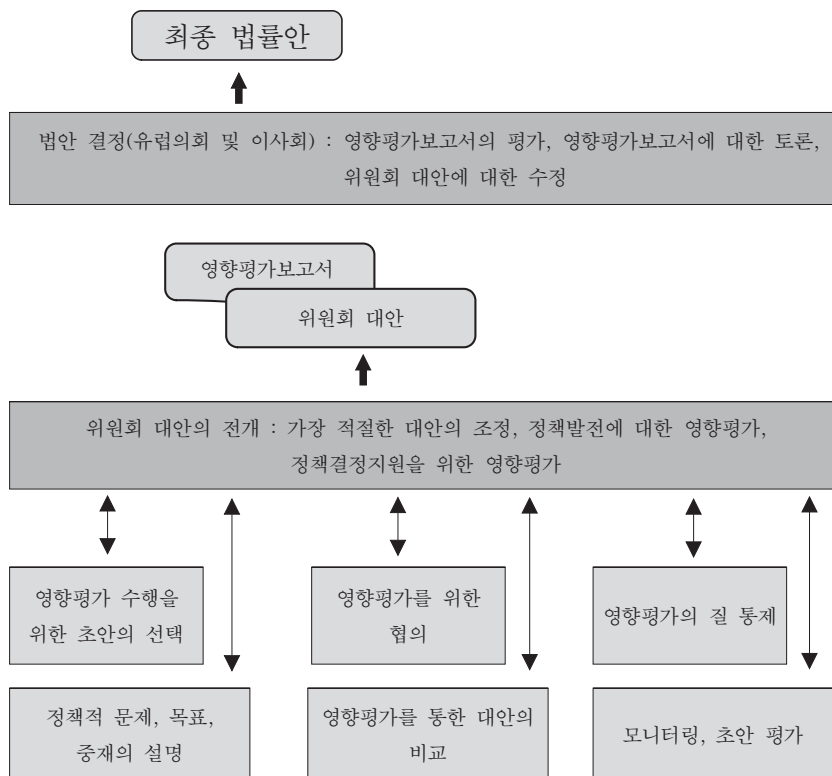
각 대안들을 분석한 후에는 명확히 목적에 관련된 표준의 기초에 있어서 각각의 대안에 대해서 긍정적 그리고 부정적 영향을 평가하여야 한다.

영향평가의 범위에 있는 대안들과 영향 받는 이해관계인 사이에서의 비교를 하여 가능하고 적절한 곳에서 선호되는 대안을 확인하여야 한다.

6) 정책관리와 평가의 윤곽

마지막 단계에서는 가능한 개입의 핵심 목표를 위해 주요 절차 지표를 확인하고, 가능한 감독과 평가 조정의 넓은 윤곽을 제공하여야 한다.

[그림] 영향평가의 절차 흐름도



7) 각 단계별 유의사항

- ① 영향평가의 계획: 로드맵, 전략계획 및 프로그램(SPP) 순환과 시간표의 통합하라.
- ② 영향평가 진행의 모든 단계를 통하여 여러분의 영향평가 지원 기구와 가까이 협조하라.
- ③ 영향평가운영그룹을 세우고 그것을 모든 영향평가 업무단계에 관여하게 만들어라.
- ④ 이해당사자들을 참고하고, 전문지식을 수집하며 그 결과들을 분석하라.
- ⑤ 영향평가 분석을 실시하라.
- ⑥ 영향평가 보고서에서 발견한 것들을 제출하라.
- ⑦ 영향평가위원회(IAB)에 실행요약과 함께 영향평가 보고서 초안을 제출하고 개역판을 재제출에 필요 되는 가능한 시간을 고려하라.
- ⑧ 영향평가위원회의 추천사항들의 관점에서 영향평가 보고서를 최종화하라.
- ⑨ 영향평가 보고서와 영향평가위원회의 대안(들)은 안전과 함께 관계기관협의회에서 실시하라.
- ⑩ 영향평가 보고서, 실행요약, 영향평가위원회의 안전(들)과 제안의 위원회 회원들에게 의뢰하라.
- ⑪ 안전과 함께 영향평가 보고서와 실행요약을 다른 기관에 전송하라.
- ⑫ 운영그룹(SG)에 의한 Europa 웹사이트에 출판된 최종의 영향평가 보고서와 영향평가위원회 안전(들)을 검토하라.
- ⑬ 새로운 정보 또는 협의회 혹은 EP로부터의 요구에 따른 견해에서, 그 위원회는 영향평가보고서를 최신화하는 것을 결정하라.

5. 영향평가 가이드라인의 주요 변화

위에서 살펴본 바와 같이, 최근 몇 년간 위원회는 영향평가 방법론에 있어서 폭넓은 훈련을 실시하였다. 영향평가는 위원회 내에서 SG에서 발행한 영향평가 가이드라인은 모든 부서에서 적용가능한 것이다. 2002년 이후 이 가이드라인은

세 차례 개정된 바 있으며, 가장 최근에는 2009년 개정된 바 있다.³⁴⁾

2007년부터 영향평가국은 위원회의 총국(SG)의 지원으로 의장(DG)이 수행한 영향평가의 질을 심사하였다. 또한 영향평가 가이드라인을 보면, DG는 영향평가국을 체크하기 위하여 제출된 영향평가 보고서 초안에 서명함으로써 영향평가 문서의 방법론적 건전성을 위한 책임을 맡아야 한다고 특정하였다.³⁵⁾

새로운 영향평가 가이드라인은 2009년 1월부터 효력을 발하고 있으며, 각 단계에서 여러 가지 변화를 하고 있다. 주요 변화의 특징들은 다음과 같다.

(1) 영향평가 범위의 확대

2009년 가이드라인은 경제적·사회적·환경적 영향이 있는 모든 입법적 의안 제출권과 미래정책들을 정의하는 모든 비입법적 의안 제출권에 영향평가의 요구 사항을 적용함으로써 영향평가의 접근 범위를 확대하였다. 또한 중요한 영향을 가지고 있는 모든 비입법적 제안들을 위한 로드맵을 생산하는 요건을 소개하고 있다.

(2) 영향평가운영조정그룹의 역할

입안 서비스는 영향평가운영조정그룹³⁶⁾에서 다른 관련 서비스의 참여를 확보하도록 하고 있으며, 영향평가국(IAB)에 제출되기 전에 영향보고서를 재검토하는 영향평가운영조정그룹의 새로운 요건을 제시하였다. 이 그룹에서 영향평가 보고서 초안을 논의한 의사록은 영향평가국(IAB)에 제출된 영향평가가 첨부되어야 한다.

34) European Commission, 'Impact assessment guidelines', SEC(2005) 791, 2005.06.15 (2006.03.15 일부개정); European Commission, 'Impact assessment guidelines', SEC(2009) 92, 2009.01.15.

35) European Commission, 'Impact assessment guidelines', SEC(2009) 92.

36) 2005년 가이드라인과 비교해 보면, 기존의 '부서간 조정그룹(Inter-Service Steering Groups)'이 '영향평가운영조정그룹(Impact Assessment Steering Groups)'으로 명칭이 바뀌었음을 알 수 있다.

(3) 영향평가국의 역할 증대

영향평가국의 의장(DG)은 영향평가서의 내용에 대한 책임을 지는 영향정보 고서에 서명하여야 하며, 이는 영향평가의 운영책임(management ownership)을 증대시키고 있음을 의미한다. 또한 영향평가국은 기존에 3주 전 영향평가보고서를 제출해야 하던 것이 새 가이드라인에서는 영향평가운영그룹의 미팅 4주전까지 영향평가보고서를 제출하도록 하고 있다.

(4) 공공협약에 대한 요구

이해관계인들은 명백한 문제정의, 보충분석, 가능한 대안들과 그들의 영향의 설명에 대해 논의할 수 있다는 것을 확인하고 있다. 또한 모든 이해관계인들이 인식하고 협의에 참여하여 공헌할 수 있다는 것을 확인하고 있다. 이 때 영향평가보고서에는 이해관계인의 협의에 관한 명백한 피드백을 제공하여 누가, 어떻게, 그리고 무엇을 협의했는지에 관한 상세한 내용을 제공해야 하며, 표현된 다른 지위들을 표시하고 어떻게 이러한 것들이 고려되었는지에 관하여 설명해야 한다.

(5) 문제정의에 대한 강조

2009년 가이드라인은 공공개입을 위한 중요한 이유에 관하여 보다 더 상세한 안내를 하고 있으며, 기본권의 평가에 있어서 위원회 의안 제출권의 목적이 완전히 기본권의 EU 장에 함께 할당된다고 확신하고, 모든 제안된 정책 대안들은 완전히 이러한 권리들을 존중하고 있다고 평가할 필요를 강조하고 있다.

(6) 영향평가의 항목 추가

사회적 영향, 소비이익에 관한 영향, SMEs에서의 영향, 국제시장에서의 경쟁과 기술적 발전·혁신에 관한 영향 등을 강조하고 있으며, 비즈니스에서의 행정상 부담의 계산을 용이하게 하는 새로운 도구들을 언급하고 있다. 그리고 국제적

영향을 평가하는 항목에 새로운 분야가 추가되었으며, 개발도상국에 관한 영향을 평가하는 최신의 가이드라인이 있다.

이는 전(비용-편익 접근에 관한 향상된 지침을 포함) 가이드라인을 통해 양적으로 더 강한 집중을 하고 있으며, CO₂의 양을 정하고 구조하는 지침과 특히 환경과 건강에 관한 비시장영향을 평가하는 부가적 조언을 제공하고 있다.

6. 영향평가와 다른 프로그램과의 관계

(1) 영향평가와 자율규제 및 협력 규제

자율 규제와 협력 규제의 촉진은 선진입법(Better Lawmaking)의 내부 연구 협정의 중요한 요소들이다. 선진입법(Better Lawmaking)은 이러한 ‘대안적 규정’을 이용할 때 존중되는 일반적인 원칙을 설명하고 있다.

- ① 법치사회와의 일관성
- ② 투명성(자체 규정 협정의 공공성)
- ③ 관련된 당의 대표성 그리고,
- ④ 기본적 권리 또는 모든 국가들에 있는 규칙의 통일적 신청이 관련 있을 때 이 장치들에는 어떤 지원도 없음

어떻게 의안 제출권을 진행시키고 할지 말지에 관한 위원회 결정은 철저한 대안 분석에 근거를 두고 있다. 법적 구속력이 있는 입법(자주 와 협력 규제)에 대한 선택과 함께 어떤 EU 행동도 없는 대안은 판에 박힌 듯이 검토된다. 결과적으로 몇몇 계획된 측정수단들은 중요하게 적용되고 있으며, 바이어매스, 도시 환경과 온라인 음악 부분에서의 저작권에서의 영향 평가는 측정수단을 구속하는 것이 필요하지 않다는 결론이 도출된다.³⁷⁾

(2) 영향 평가와 행정 부담의 측정

2004년에 Competitiveness Council은 위원회와 회원국들에게 ‘일반 산업과 특

37) COM(2006) 689, 7면.

별 산업 부분의 경쟁력에 있어서 기존 입법의 반복적인 영향' 평가와 비즈니스에 있어서 행정 부담을 측정하는 방법을 개발하도록 요청했다. 2006년 11월에 시범사업들의 수를 이끄는 그 위원회는 새로운 규제 제안의 행정 비용을 측정하는 방법론적 계획들과 그 방법론을 적절한 영향 평가에 통합시키는 의도를 발표했다. 그 행정 부담 주체는, Verheugen의 대변인이 선진규제 프로그램(Better Regulation Program)은 2012년에 약 25%가 될 비즈니스 세계를 위해 행정 부담을 줄여주는 것을 목적으로 하고 있었다. 일반적으로 행정부담(Administrative burdens)의 측정을 위해 이용된 기술인 '표준 비용 모델'(Standard Cost Model)은 완전히 다시 다르게 존재하고 2002년에 준비해 둔 것으로부터 큰 차이가 있는 선진규제(Better Regulation)에 접근법을 소요하고 있다. 표준 비용 모델은 원래 사전적인 평가 기술이 아니라 이미 존재하는 규정을 위해 발전되었다. 접근법으로 비롯된 표준 비용 모델은 잠시 규정의 이익을 완전히 옆에 남겨두고, 특별한 그룹(대부분 비즈니스)의 재정부담을 줄여주는 목적이다. 행정부담에 있어서 '특별 초점'은 오직 유럽연합의 영향평가에서 사용된 복잡한 주위 기술들을 첨가하고, 균형적 입법 의사 결정을 위한 기초로서 영향평가들을 부적절하게 만든다.

2007년 선진규제(Better Regulation)의 보고 회담에서 의회는 부담 축소 프로그램을 지지하는 표현을 하고 있다. 위원회 역시 양적인 도해와 평가하는 방법론과 행정부담에 덧붙여 순응과 관련된 다른 모든 부담을 발전시키기 위해서 연구를 실행할 것을 제안하고 있다. 그리고 Doorn 보고서³⁸⁾ 역시 의회는 표준비용모델(SCM)을 통한 어떤 불필요한 행정부담의 존재에 대한 평가를 포함하는 독립적으로 철저히 검사된 영향평가에 의해 수반되지 않은 위원회로부터 어떤 입법적 안건들도 고려하지 말아야 한다고 강조하고 있다.³⁹⁾

38) Doorn Report: Better Lawmaking and Subsidiarity, 2006.05.16.

39) 이에 대하여, 균형적이고 보완적인 원안이 기획에 부과된 비용이 평가된 것뿐만 아니라 공공당국, 자발적 부분 그리고 시민의무에 해당되는 것들을 요구하는 이유로 행정부담 측정 방법론의 위입에 의해 초기 적용과 일맥 상통한다고 평가하는 견해가 있다(Anne C.M.Meuwese, Impact Assessment in EU Lawmaking, Wolters Kluwer, 2008, 80면).

(3) 사전 입법적 지지 수단들과의 관계

유럽 위원회는 사전적(ex ante)인 평가의 분야에서 존재하는 모든 실행을 통합, 강화, 승인 그리고 교체하는 새로운 영향평가 과정으로 의미를 두었다. 그럼에도 불구하고, 여전히 사전 입법적 지지수단들이 여전히 평행적으로 영향평가와 함께 존재하고 있다. 이 부분은 영향평가를 해설서, 사전평가, 다양한 특수평가, 인권심사 그리고 예방원칙 등 다른 도구들과 비교하고 있으나, 이러한 수단들은 가지각색의 상태와 본질로 있으며 변증적으로 비교 선택된 어조가 항상 적절하게 존재하는 것은 아니다. 하지만 출발점으로서 영향평가와 다른 수단들 사이에서 잠재적 긴장을 가지는 것은 의식적인 선택이다. 인터뷰와 선진규제(Better Regulation)에 대한 토론의 분석은 - 형식적 그리고 비형식적으로- 이러한 수단의 사용자들과 수신인들 사이에서 혼란 뿐만 아니라 경쟁의 요소들까지 실질적으로 보여준다.

IV. 맺음말

유럽연합 회계감사원(European Court of Auditors)의 보고서에서도 지적하고 있듯이,⁴⁰⁾ 영향평가보고서들이 일반적으로 영향평가국의 가이드라인에 따라 작성되고는 있으나, 보고서의 주요 결과나 내용들이 영향평가보고서 내의 다양한 정책대안들의 영향을 비교하기는 결코 쉽지 않다.

이는 유럽연합 뿐만 아니라 영향평가 내지 입법평가를 실시하고 있는 유럽 국가들에서도 입법평가 실시의 어려움에 대하여는 계속 논의되고 있는 실정이다. 입법평가에 대한 요구는 효과성과 법의 긴장 영역 속으로 이끌고 있으며, 법과 현실, 존재와 당위, 현실과 목표는 쉽게 일치하지 않는다. 또한 규범의 효율성이 강조되면서도 각각의 법률들은 상이한 목표, 효과성을 가지고 있기 때문에 입법

40) European Court of Auditors, Impact Assessments in the EU Institutions : Do they support decision-making?, Special Report No. 3, 2010 참조.

평가를 실시하여 풍부한 내용을 제공하는 것은 쉽지 않다. 특히 시간과 비용이 많이 소요되므로, 대부분 표본적으로 입법평가를 실시하고 있음을 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 규범에 대한 효과성과 효율성을 향상시키기 위한 노력과 요구는 계속되고 있기 때문에 입법평가가 필요하다고 할 수 있으며, 입법평가를 통해 행정비용절감, 투명성확보, 보충성, 과잉금지, 과소금지, 법적 안정성 등을 도모할 수 있다.

유럽연합의 경우에서도 알 수 있듯이 영향평가 내지 입법평가제도는 아직 완성된 모습이 아니라, 계속 발전하고 있는 제도이므로 우리나라에 입법평가 또는 유사한 제도도입을 고려할 때 가이드라인을 작성하여 담당기구에서 입법의 질을 통제하고 지원할 수 있도록 구체적인 실무지침을 마련해야 할 것이다. 이와 동시에 입법평가의 결과를 다시 검토할 수 있는 절차 및 기구를 마련하여⁴¹⁾ 입법평가보고서의 실효성과 활용성을 담보할 수 있도록 하여야 한다.

41) 입법평가서의 구속력에 대한 논의는 김수용, 우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토, 공법연구 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011.06, 199-200면 참고.

참 고 문 헌

- 김수용, 우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토, 공법연구 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011.06
- 김용훈, 유럽연합의 민주주의와 법치주의, 공법연구 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011. 06
- 박영도 외, 주요국가의 입법평가 관련제도(I), 한국법제연구원, 2007
- 박영도, 유럽연합의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009
- 박균성, 유럽연합과 프랑스에서의 입법영향평가, 유럽헌법학회연구논집 제2호, 유럽헌법학회, 2007.12
- 조소영, EU 헌법(The European Constitution)에 대한 ‘헌법’적 분석, 유럽헌법학회연구논집 제4호, 2008.12
- Anne C.M. Meuwese, Impact Assessment in EU Lawmaking, Wolters Kluwer, 2008
- Craig Robertson, Impact Assessment in the European Union, EIPASCOPE, 2008.02
- P.P/ Craig, Once upon a Time in the West: Direct Effect and the Federalization of EEC Law, OXFORD Journal of Legal Studies, vol. 12. 1992
- Weniger Gesetzgebung für besseres Hedeln. Die Fakten, Mitteilung der Kommission Kom, 1998
- European Court of Auditors, Impact Assessments in the EU Institutions : Do they support decision-making?, Special Report No. 3, 2010
- Commission communication, General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704
- European Commission, ‘Impact assessment guidelines’, SEC(2005) 791
- European Commission, ‘White Paper on European governance’, COM(2001) 428 final
- European Commission, ‘Impact assessment guidelines’, SEC(2009) 92
- Commission: General guidelines for legislative policy, document SEC(1995) 2255/7
- Manual of Precedents for Acts established within the Council of the European Communities, 3rd edition, 1990

〈Abstract〉

A Study on the Legislation Process and Impact Assessment
in European Union

Yun, Gye-Hyeong

(Associate Research Fellow, Ph.D.)

Recent constitutional thinking has directed its attention to the profound impact of ‘soft’ norms on the way legislation is made. This article identifies the European Union’s impact assessment regime as a source of these norms. In 2002 the European Commission – later followed by the European Parliament and the Council of Ministers – committed to performing rigorous assessment of the economic, social and environmental impacts of policy options before adopting (legislative) proposals.

In the course of my analysis develops models for possible usages of IA in EU lawmaking, analyses the implementation of impact assessment processes in the European Commission, the European Parliament and the Council as well as the roles of relevant ‘co-actors’, and offers results of empirical research in the forms of a survey of EU legislative practice and in-depth case studies of four EU legislative dossiers.

This article introduces establishment background of the system of impact assessment in the EU and specific methods and procedures for the impact assessment along with the main changes in the 2009 Impact Assessment Guidelines of the EU compared to 2005 Guidelines.

※ **Keyword** : Evaluation of Legislation, European Union, Legislative Process, Impact Assessment Board, Impact Assessment Guidelines, Better Lawmaking