

유럽연합의 영향평가와 규제적합성 프로그램에 관한 연구

윤 계 형*

〈국문초록〉

유럽연합은 보다 나은 법(Better Lawmaking)을 위한 제도로써 영향평가를 구상하였으며, 스마트규제(Smart Regulation)라는 이니셔티브 아래 영향평가 시스템을 통합하였다. 또한 행정부담 완화를 위하여 프로그램들을 수행하면서 법의 간소화 및 체계화를 목적으로 여러 가지 도구들을 활용하여 조정하고 있다.

특히 규제적합성 프로그램(Regulatory Fitness Performance Programme)은 2010년에 적합성 체크(fitness check)를 통하여 시범적으로 실시하였으며, 이 프로그램을 통하여 행정부담 평가 및 감소를 위하여 보충성의 원칙과 비례의 원칙을 전제로 하는 공공정책의 목표를 달성하고 있다. 이 프로그램은 유럽연합의 규제들이 가지고 있는 행정부담, 비일관성, 비효율적 요소 등을 찾아내어 국가 및 지방정부 차원에서 예상되는 규제부담을 감소시키거나 간소화시킬 수 있는 이니셔티브들을 확인하고, 평가하고, 채택하고, 감독하는 역할을 수행한다.

또한 스마트규제의 또 다른 도구로서의 영향평가 시스템은 경제·사회·환경 분야에서 잠재적 편익과 비용을 비교함으로써 입법적·정책적 선택들을 투명하게 평가하는 역할을 수행하고 있다.

따라서 이 연구를 통하여 유럽연합의 영향평가 시스템과 규제적합성 프로그램이 법의 질을 관리하기 위한 최적의 수단으로 활용되고 있음을 확인

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

할 수 있으며, 우리나라에서 법의 질을 관리하고 입법절차 등을 개선하는 차원의 제도를 고안하는 데에 시사하는 바가 크다고 할 것이다.

※ 주제어 : 입법평가, 유럽연합, 영향평가, 규제적합성프로그램, 스마트규제, 규제개선, 사후평가

-
- I. 머리말
 - II. 유럽연합의 스마트규제와 영향평가
 - 1. 스마트규제의 도구로서의 영향평가
 - 2. 스마트규제에 따른 의무
 - III. 유럽연합의 규제적합성 프로그램
 - 1. 규제적합성 프로그램의 의의
 - 2. 규제적합성 프로그램의 주요내용
 - IV. 맺음말
-

I. 머리말

상품과 서비스, 사람이 이동하는 국가적 장벽이 무너진 오늘날 각 국가의 정부는 국민의 안전과 복지를 위하여 노력을 하고 있다. 특히 법이나 규제는 이러한 국가의 역할을 가장 뚜렷하게 보여주는 핵심이라 할 수 있다. 예컨대, 식품안전기준을 마련함으로써 건강을 보호하고, 물과 공기에 관한 기준을 통해 환경을 보호하기도 한다. 즉 현대사회에서 법이나 규제는 국내의 문제뿐만 아니라 국제적인 문제에서도 필수적인 항목이다. 그러나 모든 법과 규제가 실효성을 가지고 있다고 볼 수는 없다. 때

로는 비효율적이고 중복적인 절차로 인하여 오히려 행정비용을 증가시키기도 하고 시장경제를 혼란스럽게 만들기도 한다. 그리고 기술적 발전의 속도를 따라가지 못하여 기술적 범죄를 방지하지 못하거나 연구의 자유를 침해하기도 한다.

이에 유럽연합은 1980년대부터 규범의 간소화를 위한 노력을 시작으로, 2000년대 이후 입법의 질을 향상시키기 위하여 다양한 시도를 해오고 있다. 2001년 유럽의회에서는 유럽연합의 지속가능한 발전 전략(Lisbon and Sustainable Development Strategies)을 공식화하였으며,¹⁾ 2002년 만델케른 보고서에서 규제개혁 내지는 규제개선(Better regulation)을 위하여 입법에 대한 영향평가가 제안되었다. 이후 영향평가 가이드라인이 2005년에 마련되고, 2009년 개정되어 적용되고 있다.²⁾

또한 스마트 규제(Smart Regulation)는 환경보호, 경제성장, 사회발전 등 다양한 정책목표를 동시에 달성할 수 있도록 추진하기 위하여 규제준수 확보, 규제비용의 절감, 규제의 결과 및 영향에 대한 용이한 평가를 목적으로 한다. 이에 근거하여 유럽연합은 규제 적합성 프로그램(Regulatory Fitness and Performance Programme)을 마련하여 수행하고 있는 바, 규제적합성프로그램은 유럽연합의 입법이 그 목적이 가장 효율적이고 효과적인 방법으로 충족되고 있는지를 검토하며, 규제부담을 조사하고 간소화 여부를 체크하는 역할을 한다.³⁾

따라서 이 글에서는 유럽연합에서 보다 나은 법(Better Lawmaking)을 위한 제도로서 구상되어 실시하고 있는 영향평가제도와, 스마트규제라는 이니셔티브 아래 활용하고 있는 규제적합성 프로그램에 관하여 살펴보기로 한다.

1) Communication from the Commission, A Sustainable Europe for a Better World : A European Union Strategy for Sustainable Development, COM(2001) 264 final, 2001.

2) 'Impact assessment guidelines' SEC(2009) 92(http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm).

3) http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

II. 유럽연합의 스마트규제와 영향평가

1. 스마트규제의 도구로서의 영향평가

(1) 영향평가의 기능 및 역할

유럽연합은 2001년 7월 25일 “European Governance A White Paper”를 발표하여 유럽연합의 정책과 규제를 선진화하기 위하여 그 질·유효성·단순성을 개선하고 규제의 입법화와 규제시행을 보다 신속하게 할 것을 제안하였다.⁴⁾ 또한 2001년 12월 14일의 “EU의 장래에 관한 Laeken선언”을 이행하기 위하여 2002년 6월 5일 EU위원회는 “선진입법을 위한 문서(Communication from the Commission, European Governance : Better Lawmaking)”⁵⁾를 채택하고 유럽연합의 정책입안프로세스에 영향평가의 실시를 제안하였으며 “영향평가를 위한 문서(Communication on Impact Assessment)”에서 영향평가의 실시를 위한 가이드라인도 공표하였다.⁶⁾ 당시 준비한 초기 가이드라인은 예비영향평가와 확장영향평가를 실시하도록 되어있었으며 2005년 제정되고 2009년 개정되었다. 이후 유럽집행위원회는 영향평가시스템을 통합하고,⁷⁾ 행정부담 완화를 위한 실천프로그램(Action Programme for Reducing Administrative Burdens)에 따라 행정부담감소 목표치인 25%를 이행하였다.

이러한 영향평가(IA) 시스템은 경제·사회·환경 분야에서 잠재적 비용과 편익을 비교함으로써 입법 및 비입법 정책 옵션들을 투명하게 평가하

4) 해당 문서에서는 영향평가의 목적은 입법안의 질을 향상시키고 규제환경을 진전시키며 간소화하고 유럽공동체 정책간의 통일성을 보장하고 경제적·사회적·환경적 영향을 분석하여 지속적인 발전에 기여하기 위한 것으로 밝히고 있다(European Commission, ‘White Paper on European governance’, COM(2001) 428 final).

5) European Commission, Better Lawmaking, Brussels, COM(2002)275, 2002

6) 윤계형, 입법평가 적용사례 연구-유럽연합-, 한국법제연구원, 2012, 12면.

7) European Commission, ‘Smart Regulation in the EU’. COM(2010) 543, 2010

는 것을 목적으로 하고 있으며,⁸⁾ 중대한 직접적인 영향을 미치는 모든 제안들(proposals)에 대하여 영향평가를 실시한다. 특히 영향평가국(IAB)⁹⁾에서는 영향평가 보고서를 독립적으로 검토하고 보고서의 품질을 향상시키기 위하여 원칙적으로는 영향평가국의 긍정적인 의견이 있어야만 유럽집행위원회에 제안을 제출하고 결정을 기다릴 수 있다.¹⁰⁾ 영향평가국은 영향평가국 절차규칙(Rules of Procedure of the Impact Assessment Board)에 따라 업무를 수행하고 있으며,¹¹⁾ 영향평가국의 검토는 위원회 임무 및 절차 관련규정을 개정하고 보완함으로써 더욱 강화되고 있다.¹²⁾ 영향평가를 실시할 것인지 여부는 로드맵 형식으로 공개하고 있으며,¹³⁾ 유럽의회에 영향평가부서(Directorate for Impact Assessment)를 신설하여 추가적으로 외부 차원에서의 검토와 품질관리를 시행하고 있다. 또한 영향평가를 보다 객관적으로 수행하기 위하여 데이터와 과학적인 조연을 강화하고 있으며, 비용편익을 포함한 영향평가의 결과를 신속하게 확정할 수 있도록 2013년도부터는 영향평가 보고서 앞에 요약서를 첨부하도록 하고 있다.¹⁴⁾

또한 사전적인 영향평가(impact assessment) 이후에도 유럽연합은 체계적인 사후평가(ex-post evaluation)를 통해 입법목적의 달성과 어

8) OECD, 'Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact Assessment Systems in selected OECD Countries and the European Commission', European Parliament, 2011 참조.

9) 영향평가국은 2006년 설립되었으며, 2011년 업무와 인원이 확대된 바 있으며, 2014년 10월 현재 1인의 Chair을 포함한 총 8인의 Director로 구성되어 있다.

10) http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm

11) 윤계형, 유럽연합의 입법절차와 영향평가, 입법평가연구 제5호, 한국법제연구원, 2011, 123면(http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/docs/iab_rules_of_procedure_final_en.pdf).

12) http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/members_en.htm.

13) http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia_en.htm.

14) European Commission, Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook, COM(2014) 368 final, 2014.

떠한 영향을 주었는지의 여부를 검증하고 있다.¹⁵⁾

(2) 영향평가의 절차

유럽연합은 영향평가가 새로운 정책의 품질을 제고하는 가장 효과적인 방법이라는 전제 하에, 그 법안 및 정책을 입안하는 자가 그 법안 및 정책의 영향을 평가하여야 한다고 판단하고, 입법적, 비입법적 조치를 불문하고 영향평가를 실시하고 있다. 이 영향평가는 문제의 확인으로부터, 목표의 정의, 정책 대안 제시, 대안의 영향에 대한 분석, 대안의 비교, 정책에 대한 모니터링과 평가에 이르기까지 단계별로 수행된다.¹⁶⁾ 특히, 대안의 영향분석 단계에서는 경제적·사회적·환경적 영향이 왜 발생하고 누구에게 영향을 주는 것인지, 그리고 어떠한 영향이 가장 중요한지에 대해 질적으로 분석을 행하고 마지막으로 가장 중요한 영향에 대해 질적·양적 분석을 수행함으로써 최종 대안을 도출하도록 한다. 각 단계별로 영향평가지고려해야할 체크리스트(checklist)가 존재하며, 이를 바탕으로 각 총국(DG)에서는 영향평가를 실시하게 된다. 각 총국이 작성한 영향평가 보고서는 영향평가국에 제출되어, 검토 및 의견 제시를 통해 영향평가의 품질이 제고될 수 있다. 이와 같이 유럽연합에서의 영향평가는 집행위원회 내부에서 작성과 검토가 모두 이루어지지만, 자체적인 품질 관리 시스템도 운영하고 있다. 또한 분석단계별로 이슈가 되고 있는 보고서를 모범사례로 선정하여 그 목록과 보고서 내용을 공개하고 있다.¹⁷⁾

일반적으로 영향평가를 수행하는 기간은 12개월 이상이 소요되며, 공공 자문, 영향평가, 문서준비, 영향평가국 의견 제출, 자문, 번역 등을 거치게

15) 이 사후평가의 계획은 온라인에서 계속적으로 공개되고 있다(http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/index_en.htm)

16) http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_key/ia_key_en.htm; 윤계형, 주6)의 보고서, 30-35면; 장민선, 입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구-입법평가 비교제도론 2 : 유럽연합·영국-, 한국법제연구원, 2013, 43-57면.

17) http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/best_pract_lib_en.htm

된다. 이렇듯 영향평가는 다소 긴 시간과 인력이 요구되기 때문에 반드시 영향평가국의 연간전략계획 및 프로그램 순환(SPP)에 포함되어 있어야 하며, 입법과 업무계획에 포함된 모든 중요한 영향을 가지고 있는 비입법적 제안들은 반드시 로드맵에 포함되어야 한다.¹⁸⁾

2. 스마트규제에 따른 의무

(1) 유럽의회, 이사회 및 자문기구, 회원국

2010년 유럽집행위원회는 유럽의회 및 이사회에게 입법 개선에 대한 기관 내 합의에 따른 노력에 더하여, 의사결정 과정에서 영향평가의 활용도를 높이고 실질적 개정에 대한 논의를 하는 경우 그 영향을 분석할 것을 요구하였고, 유럽의회에 영향평가부가 신설되었다.

유럽연합의 입법을 통하여 시민·노동자·기업이 최소한의 비용으로 최대의 혜택을 누릴 수 있도록 하기 위해서는 집행위원회와 회원국 간의 협력이 매우 중요하기 때문에 각 국가의 행정능력과 규제의 질은 유럽연합 공공정책 목표가 달성될 수 있는지 여부에 직접적인 영향을 미친다. 따라서 회원국 행정기관과 단체들의 의견은 유럽연합의 입법계획과 평가에 매우 중요하며, 유럽연합 예산으로 집행되는 활동에 대한 규칙 등, 유럽연합법의 전환절차와 이행에 있어 회원국은 명확하고 접근 가능한 규제체계를 수립할 책임이 있다.

또한 영향평가는 위원회가 제안한 이사회에 변화 논의를 돕고, 회원국의 전환절차 및 실시와 관련된 문제를 해결하는 데 도움이 될 수 있다.

그리고 행정부담 완화를 위해 진행 중인 이니셔티브들을 국가 차원에서 효과적으로 전달 할 수 있도록, 그리고 부담을 최소화 할 수 있는 방식으로 유럽연합의 입법을 이행하고, 이행의 효율적인 방법에 대한 정보 교환에 적극적으로 참여하여야 하며,¹⁹⁾ 시기적절한 EU법의 전환, 이행 및

18) 보다 자세한 내용은 윤계형, 주6)의 보고서, 38-40면.

19) http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/

실시를 위한 효율적인 공공 행정은 매우 중요하다고 볼 수 있다.²⁰⁾

(2) 스마트규제 실행 개선

법이 효과적으로 집행되지 않는다면 입법목적은 달성할 수 없기 때문에 이를 확인하는 것은 스마트규제를 위하여 매우 중요한 요소라고 볼 수 있다. 특히 유럽연합의 규정을 이행하는 것은 회원국에게 일차적인 책임이 있으며, 이를 지원하기 위하여 유럽집행위원회는 여러 가지 프로그램을 실시하고 있다.²¹⁾

그리고 법의 질을 관리한다는 것은 법이 명확하고 접근가능하며, 쉽게 이해할 수 있는 것이어야 하며, 동시에 불필요한 규정을 폐지하여 법의 양을 줄이는 것뿐만 아니라 법문의 간소화, 체계화도 포함된다. 이러한 작업 또한 스마트규제를 위한 노력의 하나라고 볼 수 있다.

(3) 스마트규제의 도구로서의 평가

평가(Evaluation)는 EU정책의 편익을 극대화하고 비용을 최소화하기 위하여 중요한 부분으로, EU규제에 대한 평가를 강화하는 것은 재정프로그램들에 대한 평가에 대한 관심이 높아지는 것과 관련이 있다.

유럽집행위원회는 위원회의 평가 시스템을 강화하고 있으며 ‘평가 우선’의 원칙을 적용하고 있으며, 위원회 업무프로그램(Commission Work Programme)의 주요 제안 중 이용 가능하거나 진행 중인 평가가 시행된 제안의 비중은 2011년 32%에서 2012년 44%로 증가하였다.

평가를 강화하려는 노력과 공개 의견청취에서의 답변을 통하여 다양한 문제들이 제시되었다. 기존의 평가들은 개별적인 자금지원(funding) 프

best_practice_report_en.htm.

20) European Commission, EU Regulatory Fitness, COM(2012) 746 final, 2012.

21) http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_en.htm ; http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf.

로그램이나 일부 법만을 평가하였으며 법의 광범위한 분야나 여러 분야에 걸친 문제들에 대한 평가에는 관심을 많이 두지 않았다. 프로그램이나 정책 모두 실시 후 수년 후이나 영향 측정이 가능하다는 시간과 관련된 문제도 존재한다.

아래에서 살펴볼 규제적합성 프로그램(REFIT) 안에서 평가 안내를 포함한 평가 지침들은 공개 의견청취 후 조정되며, 국가 규제 전문가 고위 그룹(High Level Group of National Regulatory Experts)이 해당 시범 평가 및 회원국의 참여 방법에 대하여 조언하는 역할을 수행한다.

III. 유럽연합의 규제적합성 프로그램

1. 규제적합성 프로그램의 의의

앞서 밝힌 바와 같이 법이나 규제는 현대 사회와 좋은 거버넌스의 필수 요소이다. 유럽연합차원에서의 입법은 경쟁, 무역 및 역내 시장 등의 분야들에 가치를 더해 줌으로써 기업, 근로자, 소비자들에게 공정한 기회창출의 환경을 조성하는 역할을 하며, 시민과 소비자, 근로자의 건강과 안전을 보호한다. 유럽연합 차원에서 집행위원회와 유럽 사법재판소는 법의 적용을 감독하면서 법적·제도적 틀을 통해 회원국들이 유럽연합 전체 지역에서 EU법이 올바르게 적용되고 있는지를 점검하고 있다.²²⁾

이러한 노력의 하나로 법을 간소화 하고 규제부담을 줄이기 위하여 영향평가와 이해당사자의 의견청취가 집행위원회 전반에 걸쳐 체계적으로 적용되고 있다. 또한 불필요한 행정절차 감소율은 행정부담 완화(Administrative Burden Reduction) 프로그램에서 설정된 목표치인 25%를 초과하였다.

22) 유럽연합의 규제가 너무 많은 요건을 적용하여 기업들, 특히 영세기업들을 압박한다는 비판도 있다(http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_anx_en.pdf).

스마트규제는 지속적인 절차이므로, 이를 실행하기 위해서는 EU법이 ‘목적에 부합’하는 것이 필수적이다. 따라서 집행위원회는 2012년 12월에 규제적합성프로그램(REFIT)을 도입하였다.²³⁾ REFIT은 기업, 근로자, 시민을 위해 간소하고 분명하며 안정적이고 예상 가능한 규제체계를 만들기 위하여, EU법 전체를 검토하기 위한 프로그램으로서, 부담, 비일관성, 차이, 또는 비효율적인 조치들을 발견하고, 검토를 통해 파악된 사항들에 대한 후속조치로서 필요한 제안을 하기 위한 것이다.

2. 규제적합성 프로그램의 주요내용

(1) 규제적합성 프로그램의 원칙

규제적합성 프로그램은 우선 매핑활동(mapping exercise)으로 시작하는데, 이는 공공정책 목표를 방해하지 않으면서 규제 간소화와 기업·시민에 대한 규제비용 완화의 가능성이 가장 큰 규제분야 및 법을 찾아내기 위한 것이다. 일반적으로 매핑을 통하여 비용과 편익 등 추가적인 평가가 필요한 분야를 찾고, 부담완화를 위한 양적 목표치가 특정 분야에서 검토되어야 하는지 여부, 그리고 EU와 회원국의 각각의 책임과 관련하여 평가하게 된다. 매핑을 통하여 더 즉각적으로 실행이 필요하다는 충분한 근거가 제시되면 제안에 대한 영향평가 절차가 시작한다.²⁴⁾

또한 규제적합성 프로그램은 투명하게 실시되어야 한다. “평가 우선(evaluate first)” 원칙에 맞추어, 원칙적으로 유럽집행위원회는 규제 매핑과 이후의 적절한 평가 작업이 실시되기 전까지는 기존 법 분야에서의 제안에 대한 검토를 하지 않는다.

마지막으로, 규제적합성 프로그램에는 행정부담 완화프로그램(Administration Burden Reduction Programme, ABR)의 다음 단계인 ABR Plus

23) European Commission, EU Regulatory Fitness, COM(2012) 746 final, 2012.

24) 이 과정에서 이해당사자들에게 정보를 제공하게 되며, 이들의 의견은 활동의 우선순위를 정하는 데 필수적이다.

가 포함된다. 2007년의 프로그램의 목표는 EU법으로 인한 기업부담을 2012년까지 25% 줄이는 것이었다.²⁵⁾ 행정부담 완화 프로그램(ABR)이 성공적으로 시행될 때까지는 그로 인한 편익이 구체화되지 않을 것으로 예상되었기 때문에, ABS Plus는 회원국의 후속 조치들에 중점을 두어, 회원국들은 2013년 12월 31일까지 ABR 조치들을 어떻게 실시하였는지에 대하여 보고하도록 요청받았으며, 행정부담에 관한 고위그룹(High Level Group on Administrative Burden)은 이 후속조치에 대하여 지원 및 조언하며, 초기 예상치와 예상 결과를 비교하고, 회원국 간 우수사례 교환을 용이하게 하는 역할을 하였다. 또한 불필요한 규제부담, 특히 소기업에 대한 부담을 완화하기 위한 EU 조치들을 회원국들이 어떻게 시행하고 있는지에 대하여 기업·회원국들과 함께 검토하였다.

(2) 규제적합성을 위한 노력

규제적합성 프로그램은 2012년부터 시행해 온 바, 집행위원회는 아래와 같이 규제적합성을 위한 노력을 할 것을 제안하고 있다.²⁶⁾

첫째, 스마트규제와 규제적합성을 위해서는, 모든 단계-집행위원회 내부, EU의 각 기관 사이, EU 회원국 내부-에 있어서 확고한 정치적 책임을 져야 하며, 정책 및 절차에 관련한 조정도 필요하다. 규제적합성프로그램은 일회성 ‘응급처치’나 형식적인 연습이 아니므로, 규제적합성을 위해서는 집행 기관에 권한이 부여되고 증거에 기초하여 정책을 수립할 수 있어야 한다. 이러한 정책에 있어서는 사회적 파트너들과 이해 당사자들이 사전적인 영향평가(impact assessment)부터 사후평가(ex-post evaluation)에 이르는 모든 단계에 적극적으로 참여해야 한다.

25) 유럽연합의 행정부담 감소를 위한 노력에 대한 자세한 내용은 박영도, 유럽연합의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009 참고.

26) European Commission, Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook, COM(2014) 368 final, 2014.

둘째, 규제 절차에 대한 철저한 검토가 필요하다. 영향평가국(IAB)은 필수적인 품질 관리를 하고 있으며, 이는 절차적 규정에 따라 적절한 영향평가를 거친 안건(proposals)만이 협의체(College)에 상정될 수 있다. EU의회와 이사회도 검토 단계를 추가하였는데, 바로 집행위원회의 영향평가의 적정성을 평가하는 것이다. 이것은 특별한 상황이다 - 입법자나 집행자들이 스스로 집행위원회처럼 동일한 위상을 가진 기관을 규제하고 점검하는 것이기 때문이다.²⁷⁾

셋째, 이미 경험했듯이 계량화-비용 및 편익 분석-은 규제 평가의 필수적인 부분이지만 계량화의 한계 또한 인식해야 한다. 영향평가에서 비용과 편익을 체계적으로 검토하는데, 이 영향평가는 경제적, 사회적, 환경적 영향을 모두 아우르는 통합적인 방법으로 이루어지며, 이러한 영향들을 가능한 한 계량화한다. 비용이나 편익 계산 모두 정밀과학은 아니다. 필요한 데이터를 구할 수 없을 때 종종 있다. 영향평가서에서 나온 우선 선택권에 따른 예상 비용이나 편익은 입법 과정에서 EU 의회나 이사의 결정에 의해, 또는 실행 과정에서 각 회원국에 의해 증가되거나 감소될 수 있다. 실제 비용은 사후 평가 단계에서만 계산될 수 있다. 그 결과 규제적합성(REFIT)에서는 비용과 편익을 모든 단계에 걸쳐 가능한 한 계량화하는 것에 중점을 두어야 한다. 적절한 모니터링과 평가 체계를 적용하고, 규정의 중요한 개정 내용을 검토하고 조정해야만 실제 비용과 편익의 평가할 때 필요한 데이터를 확보할 수 있다.

넷째, 상당한 기간에 걸친 법적 안정성과 예측 가능성이 필요하다. 입법 변경시는 언제나 비용이 소요되지만, 이 전환 비용이 언제나 충분히 고려되는 것은 아니다. 전환 비용은 무대응 비용과 주의 깊게 비교 검토되어야 한다.

27) 추가적인 외부 규제 기관 설립을 권고하는 의견들도 있으나 집행위원회는 이를 반대하는 입장을 보이고 있다. 왜냐하면, 집행위원회의 정책 수립과 입법 가능에 방해가 된다고 보기 때문이다. 집행위원회는 훌륭하고 균형 잡힌 제안을 수립하려면 스스로 영향 평가를 수행해야만 하며, 일단 영향 평가서를 발간하게 되면, 공공이 이를 검토하고 의견을 제시할 수 있다고 강조하고 있다.

다섯째, 입법 조치에 의해 직접 영향을 받게 되는 당사자의 부담과 비용을 파악하는 것은 계량적 평가의 중요한 보완 요소가 될 수 있다. 따라서 협의와 토론이 필수적이다.

IV. 맺음말

유럽연합은 규범의 간소화에 대하여 1980년대부터 지속적으로 노력하여 왔고, 규제개혁을 통한 입법선진화를 이루기 위한 여러 가지 제도를 시행하였다. 그 중에서도 영향평가(Impact Assessment)는 법률 또는 정책을 제안하는데 있어서 증거에 의거한 효과적인 도구로, 문제를 해결하는데 구조화된 틀을 제시하는 도구로 활용되면서 정책적 결정을 도와주는 주요한 제도의 하나로 자리매김하였다.

또한 유럽연합은 영향평가보고서의 품질을 제고하기 위하여 영향평가국(IAB)을 설치하여 영향평가 보고서를 검토하고 있다. 영향평가국의 의견 자체는 법적 구속력은 없으나, 집행위원회에서의 정책적 결정과정에 영향평가 초안 및 영향평가 보고서에 첨부되어 참고자료로 제공되고 있으며, 모든 영향평가보고서와 영향평가국의 의견들은 관련 법안 및 정책제안들과 함께 위원회에서 채택되면 공개 발행되어 실질적으로는 입법 개선을 위하여 유용하게 활용되고 있다.

그리고 규제개혁(Better Regulation)을 넘어 스마트규제(Smart Regulation)로 향하고 있으며, 보충성의 원칙과 비례의 원칙을 전제로 하여 여러 도구를 개발하여 활용하고 있다. 특히 영향평가 제도와 더불어 규제적합성 프로그램을 통하여 공공정책의 목표를 달성하고자 노력하고 있으며, 이는 우리나라에서 논의되고 있는 규제정책 및 규제 이슈들-규제완화, 규제개혁, 규제총량제 등-과 관련하여 좋은 사례가 될 수 있다고 생각한다.

그리고 유럽연합은 규제의 품질을 보장하기 위하여, EU법과 이를 이행하는 회원국들의 국가내 규정들이 EU의 공공정책 목표를 지속적으로 달성할 수 있는 방식으로 관리하는 것을 지향하고 있다. 그에 따라 규제체계는 목적에 적합하여야 하며 유지되어야 하는데, 이는 문제가 진화하고 새로운 해결방안이 대두되며 정치적 우선순위가 변하기 때문이다. 이를 위하여 규제적합성 프로그램을 실시함으로써, EU법 전반에 걸친 정책결정과 프로그램 설계 시 필수적으로 그리고 영구적으로, 불필요한 비용과 성과 개선이 필요한 부분을 찾아내고 있다는 점 또한 우리에게 시사하는 바가 크다 할 것이다.

참 고 문 헌

- 박영도, 유럽연합의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009
- 윤계형, 유럽연합의 입법절차와 영향평가, 입법평가연구 제5호, 한국법제연구원, 2011
- _____, 입법평가 적용사례 연구-유럽연합-, 한국법제연구원, 2012
- 장민선, 입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 -입법평가 비교제도
록 2 : 유럽연합·영국-, 한국법제연구원, 2013
- 한국법제연구원 입법평가연구센터·국회입법조사처 입법평가연구회 공
역, 입법의 영향, 한국법제연구원, 2011
- 유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구, 한국법제연구원 국제학술회의 자
료집, 2008.07.11.
- Communication from the Commission, A Sustainable Europe for a
Better World : A European Union Strategy for Sustainable De-
velopment, COM(2001) 264 final, 2001
- European Commission, 'White Paper on European governance', COM
(2001) 428 final
- European Commission, Better Lawmaking, Brussels, COM(2002)275,
2002
- European Commission, 'Smart Regulation in the EU'. COM(2010) 543,
2010
- European Commission, EU Regulatory Fitness, COM(2012) 746 final,
2012
- European Commission, Regulatory Fitness and Performance Programme
(REFIT): State of Play and Outlook, COM(2014) 368 final, 2014
- OECD, 'Sustainability in Impact Assessments — A review of Impact
Assessment Systems in selected OECD Countries and the
European Commission', European Parliament, 2011

http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm

http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm

http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/application_monitoring_en.htm

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_en.pdf.

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb79/eb79_anx_en.pdf

http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/best_practice_act_lib_en.htm

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/docs/iab_rules_of_procedure_final_en.pdf

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm

<Abstract>

A Study on the Impact Assessment and Regulatory Fitness
and Performance Programme in European Union

Yun, Gye-Hyeong

(Research Fellow, Ph.D., KLRI)

To ensure that EU action is effective, the Commission assesses the impact of policies, legislation, trade agreements and other measures at every stage—from planning to implementation and review.

The Commission deploys a number of different tools in its Smart Regulation policy. The Commission's impact assessment (IA) system has been judged first class—transparently assessing legislative and non-legislative policy options by comparing both potential benefits and costs in economic, social and environmental terms. The system is comprehensive, transparent and subject to independent scrutiny.

The Commission launched a Regulatory Fitness and Performance Programme(REFIT) building on its experience in evaluation and reducing administrative burden. REFIT identify burdens, inconsistencies, gaps and ineffective measures. Through REFIT, the Commission identify, assess, adopt, and monitor implementation of, initiatives which will result in significant regulatory cost reduction or simplification.

Therefore, Impact Assessment and Regulatory Fitness and Performance Programme in EU can provide good idea for designing LIA model and incorporating the existing assessments in our legislative process.

※ **Key Words:** Evaluation of Legislation, European Union, Smart Regulation, Impact Assessment, Regulatory Fitness and Performance Programme, Better Regulation, Ex-post Evaluation