

포용적 성장: 2010~2015년, 네덜란드 입법정책의 발전에 대한 평가

Koen Van Aeken*

〈번역〉 백 옥 선**

-
- I. 네덜란드의 입법정책(2011~2015년)
 - 1. 국가 입법 프로그램 및 자동화된 정보공유
 - 2. 입법 및 규제 제안에 관한 이해관계자들의 인터넷 의견수렴
 - 3. IAK(통합평가체계)
 - 4. 고정시행시점(Fixed Implementation Moments)
 - 5. 사후평가 지속의 중요성
 - 6. 입법 및 법규적 정책에 관한 연구
 - II. 사례연구: IAK 평가
 - III. 사례연구: 인터넷 의견수렴제도 평가
 - IV. 2011~2015년 5년간의 네덜란드 입법정책에 대한 종합평가
-

* Tilburg University, Professor

** 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

2011년 게재했던 네덜란드의 입법평가에 관한 논문에서 필자는 네덜란드 입법정책과 관련하여 과거에 이룬 발전, 현재의 동향 및 미래의 도전과제를 상세히 기술하였다.¹⁾ 그 논문에서는 10가지 도전과제들과 이를 극복하기 위한 제안이 규명되었다. 4년이 지난 지금, 또 하나의 입법평가 논문을 게재하려고 한다. 네덜란드 정부는 입법의 질 제고와 관련해 어떤 발전을 이루었는가? 당시 미래의 도전과제들은 어떻게 드러났으며, 어떻게 대응되어 왔는가?²⁾ 해당 입법평가를 통해 이 같이 자연스럽게 발생한 질문들에 대한 답을 구하고자 한다. 이러한 목표를 성취하기 위해서 다음과 같은 접근방법을 취했다. 첫째, 2010~2015년의 기간 중의 네덜란드 입법정책을 전체적으로 정밀하게 조사하고, 이를 구성하는 주요 요소들을 간명하게 고찰하였다. 둘째, 네덜란드 입법정책의 두 가지 요소들은 모두 학계의 상당한 관심을 불러일으켜 왔고, 이를 더욱 세부적으로 연구하였다. 첫 번째 요소(섹션2)는 소위 통합평가체계 또는 IAK(“Integraal AfwegingsKader”)이고, 두 번째 요소(섹션3)는 “인터넷 의견수렴(IC: Internet Consultation)”이다. 지난 4년간 축적된 입법정책 분야의 발전을 종합적으로 평가하는 작업은 이 분야의 이러한 평가를 마무리 짓고, 도전과제들을 극복하기 위해 시도했던 대응에 대한 보편적인 질문들에 - 네덜란드는 2011년에 규명된 도전과제들에 어떻게 대응해왔는가 그리고 채택한 방법은 얼마나 성공적이었나? - 답하는데 도움이 되었다.

이번 논문에서 필자는 2011년 영향평가 영역에서의 커다란 진전으로 일컬어진 IAK시스템을 독립적으로 검토하였다. 또한 인터넷 의견수렴이라는 새로운 시스템에 대해 구체적으로 분석할 수 있도록 이 논문을 구성하였다. 법안, 심의 중인 법규명령 및 제안된 정책에 관한 정보를 획득하고 대중의 지지도를 가늠하기 위해서 일반대중에게 다가가는 이러한 새로운 방법은 영향평가와 밀접하게 연관되기 때문이다.

1) Van Aeken 2011, p.137.

2) 이 연구에 대한 관심은 2014년 한국법제연구원(KLRI) 원장 및 연구위원들이 틸부르흐 법과대학(Tilburg Law School)을 방문함으로써 촉발되었다. 그리고 이 주제에 대한 공동연구는 한국법제연구원이 서울에서 입법평가에 관한 학술대회(입법평가의 적용과 발전)를 개최했던 2010년에 시작되었다.

I. 네덜란드의 입법정책(2011~2015년)

네덜란드의 입법정책은 단순히 하나의 논제, 혹은 일회성 사안, 우연히 입법의 질에 관심을 보였던 단순한 입법기관의 서비스에 그치는 것은 아니다. 오히려, 1980년대 말부터 축적되어 오고 서서히 일관성을 강화해 온 공문서들에 설명된 바와 같이 입법정책은 다수의 수단, 활동 및 행위자들의 작용으로 구성되어 있다. 법무부의 중요한 정책각서인 1990년의 “입법에 관한 소고(Zicht op Wetgeving)”³⁾의 영향은 계속되고 있고, 현재의 정책에도 여전히 관철되고 있다.⁴⁾ 입법과정의 초기부터 그에 대한 사후평가에 이르기까지 입법정책은 입법의 질(의도적인 모호한 용어⁵⁾)을 향상시키는 것에 대해서는 상대적으로 정치적 합의가 안정적으로 이루어지고 있다. 이 조치들은 소위 내부적 성격을 가지는 규칙을 시행하는 방법으로 입법과정에 관여하는 공무원들에 초점을 맞추고 있다.⁶⁾ 대개 이 조치들은 시민사회 및 재계 엘리트들의 목소리가 학계의 요구 및

3) Kamerstukken II 1990-1991.

4) 전통적으로 네덜란드 법무부는 일반적으로 부처간의 입법정책을 개발하고 적용할 책임이 있다. 사후평가 및 연방위원회의 자문이라는 명백한 예외를 제외하고, 모든 입법정책 조치들은 입법제안서의 승인을 위해 내각회의에 제출되기 전에 이루어진다(입법제안서는 내각회의에서 하원으로 회부되고 해당 제안서가 법안인 경우에는 결과적으로 상원에 회부된다; 규제를 포함하는 제안서와 관련된 경우에는 의회를 거칠 필요가 없고, 해당 규제는 내각회의의 합의가 도출된 후 통과될 수 있다). 다시 말해, 입법의 질은 개별 부처들 그리고 소속 공무원들의 가장 중요한 사안이다; 안보·법무부는 조율하는 역할을 한다(예산적 측면이 심사되는 경우에는 경제부 또한 법무부처적으로 관여한다.).

5) 섹션2(IAK, 처음 사례)에서 예로 들고 있듯이, 입법정책은 정치적 합리성과 정책적 관점을 조화시켜야 한다. 품질과 같은 개념이나 중립적으로 보여지는 평가까지도 규범적으로 반영될 수 있다. 정부개입의 양을 제한하는데 목표를 두는 입법정책, 또는 프라이버시 평가나 양성평등 심사를 도입하는 입법정책은 정계에서 추진해오고 있는 규범적 관점을 분명히 채택한다.

6) 내부 규칙은 외부적 의미에서 수범자를 구속하는 전통적 법 및 입법과는 다르다. 내부 규칙은 관료들이 그들의 직업적 의무를 수행함에 있어서 그들에게만 구속력을 가진다. 이

제안과 융화하며 만나게 되는 정치적 접점에서 숙성된다.⁷⁾ 입법정책과 일부 중요 이정표에 대한 개요를 서술한 중앙 정책 제안 보고서 및 기타 문서들은 2011년 발행된 학술지에 명시되어 있다.⁸⁾ 아래에서는 2011년부터 2015년까지의 기간 동안 네덜란드가 입법정책 분야에서 이룬 괄목할 만한 진전들 중 일부를 중점적으로 다룬다. 그 중에서도 입법정책의 가장 중요한 두 가지 특성으로 논의되는 IAK와 인터넷 의견수렴은 심층적으로 검토할 만하다. 따라서 이 두 가지 특성은 섹션2 및 3에서 별도로 검토한다.

1. 국가 입법 프로그램 및 자동화된 정보공유

2007년부터 2008년까지의 금융·경제위기로 대중의 신뢰를 비롯하여 입법과정의 신속, 포괄(통합) 및 효율의 중요성이 부각되었다.⁹⁾ 이러한 인식은 모든 부처에서 활용될 일관된 국가 입법 프로그램을 개발하고 도입하는 데에 영감을 주었다. 그 결과 해당 프로그램은 새로운 입법 또는 법규명령을 제정하여야 하는 모든 부처들의 취지를 포함하고, 입법 및 법규명령 제안의 입안과 적절한 처리를 기획하는데 활용될 수 있다. 해당 프로그램은 국가의 회계연도 주기에 연결되어, 제안된 법 및 법규명령의 예산 영향평가에도 용이하다. 이러한 프로그램은 이전에도 존재했으나, 현재는 이제 KIWI와 같은 부처간 정보 시스템으로부터 디지털 방식으로 관련 정보를 공급받는다라는 점에서 새롭다고 평가할 수 있다.

KIWI 또는 입법을 위한 정보교류시스템(Keten Informatiesysteem Wetgeving)은 입법에 있어서 또 하나의 혁신적인 요인으로 작용한다. KIWI는 디지털 입법 절차 모니터링 시스템으로써 국가의 법률입안과 관리를 둘러싼 과정들 그리고

는 일반 시민들은 입법정책의 규칙 위반에 관해 판사에게 제소할 수 없음을 의미한다.

7) 상대적으로 체계적인 입법정책은 증대된 학계의 관심(예를 들어 입법에 관한 몇몇 인기 안내서들의 발간에서 볼 수 있듯이)과 함께 그리고 규제완화, 행정절차 간소화, 규제 준수 비용 감축 등을 향한 지속적인 노력에서 드러나는 재계 엘리트들의 더욱 커져가는 목소리와 동시에 1980년대 말경 시작되었다.

8) Aeken 2011.

9) Melis 2014, p. 296.

이와 관련된 이해관계자들(국민, 기업 및 의회)과의 커뮤니케이션을 자동화하는데 그 목적이 있다. 이 시스템의 최초 도입이후 도입하는 부처들이 점차적으로 증가하여 현재 장관급 부처들의 대다수가 KIWI를 이용한다.

입법 프로그램과 자동화 정보시스템의 등장은 신속하고 광범위한 정보공유의 중요성이 증대되었다는 방증이다. 증가하고 있는 사례들을 보건대, 정보공유는 행정부 내의 다양한 행위자들 사이로 뻗어나갈 뿐만 아니라 행정부 부처들의 경계를 넘으며, 더 나아가 행정부 내 관료들을 넘어선다. 예를 들어 2014년부터 입법의제는 정부 밖의 이해당사자들에게 공개되고 있다.¹⁰⁾ 이는 현저한 투명성의 증대, 그리고 법령 제·개정 사전작업에 시민사회와 기업이 참여하는 것의 중요성이 커지고 있다는 증거이다.¹¹⁾ ‘포용적’이고자 하는 입법자의 이상(ideal)의 표출방식이 여기에서는 다소 소박하다. 그에 비해, 예컨대 후술하고자 하는 주제인 인터넷 의견수렴과 같은 입법정책의 기타 수단들의 경우에는 입법과정에 대한 국민의 관심을 확실하게 끌어들이는 방법을 분명하게 찾고 싶어하는 입법자의 이상을 한껏 높여준다.

2. 입법 및 규제 제안에 관한 이해관계자들의 인터넷 의견수렴

2011년 말경, 네덜란드 정부는 부처들이 법령 및 정책을 마련하는 경우 일종의 구조적 단계로써 인터넷 의견수렴제도를 도입하기로 결정했다.¹²⁾ 이것은 이해관계자들과 인터넷 상으로 소통하는 2년간의 실험이 긍정적인 평가를 받은 것에 따른 결정이었다. 네덜란드 정부는 “인터넷 의견수렴”은 입법과정에 있던 기

10) MBZK 2014, p. 27.

11) 2015년 세계사법정의프로젝트(WJP)의 열린정부지표에서의 순위는 다음과 같은 정부 개방성의 네 가지 차원을 기준으로 선정된다: 공표된 법 및 정부 데이터, 정보접근권리, 시민 참여 및 이익제기 제도. 네덜란드는 전세계에서 5위에 올랐다. 전반적인 평가에서 최상위를 차지한 국가들로는 스웨덴(1위), 뉴질랜드(2위), 노르웨이(3위) 및 덴마크(4위)가 있다. 대한민국은 10위에 올랐고, 뒤이어 미국(11위)이 선정되었다. <<http://worldjusticeproject.org/open-government-index/>>

12) Kamerstukken II 2010/2011, p. 1.

존의 협의 관행과 더불어 유용한 수단이라고 본다. 인터넷 의견수렴을 통해 국민, 기업 및 기관들은 제·개정이 예고되는 법령에 대해 사전에 알 수 있고, 입법의 질과 시행에 관해 제안할 수 있게 된다. 또한 인터넷 의견수렴을 통해 입법과정의 투명성이 향상되고, 국민의 참여 가능성이 확대되며, 입법의 질이 제고된다.”¹³⁾ 고 평가하였다. 실제로, 정부 또는 의회가 마련하고 있는 법안 및 주요한 법규명령은 전용 웹사이트인 www.internetconsultatie.nl를 통해 국민에게 공개된다. 2014년 1월 1일부터 주요한 법률 및 법규명령들에는 본문에 국민들이 그 내용을 더 잘 파악하고 반응할 수 있도록 IAK로부터 도출되고 이용 가능한 (그리고 공공의) 영향평가 보고서들이 수반되어야 한다. 국민들은 해당 부처가 제공하는 일반적인 세 가지 질문들에 대해 의견을 제시할 수 있다.¹⁴⁾ 제시된 의견은 (제시자가 원치 않는다고 밝힌 경우를 제외하고) 발행되고, 의견수렴기간이 종결되면 정부는 국민들의 제안을 가지고 구체적으로 무엇이 진행되었는지를 설명하는 보고서를 발행해야 한다.

인터넷 의견수렴은 증대되고 있는 공공협회의 중요성을 보여주는 것 중 가장 최근에 등장한 장치이다. 인터넷 의견수렴의 부가가치는 두 가지 핵심 기능에 근거한다. 첫째, 사회근간으로부터 바로 나오는 실증적인 정보가 합리적이고, 건설하며, 분석적인 법 및 정책의 제정 과정에 반영될 수 있다는 것이다. 둘째, 수용가능성 심사, 정당성 구축 그리고 정부의 새로운 조정에 따른 후속조치가 증가한다는 것이다.¹⁵⁾ 그러나 이 기능들은 이론적인 것으로 실제로 효력을 발생할지 여부는 보다 큰 정책과 입법과정에 이 기능이 내포되어 있는 여러 요소들에 좌우된다. 예를 들어, 대부분의 학술연구는 입법자가 의견수렴의 결과를 영향평가에 통합시킨다면 이러한 의견수렴절차는 실증적인 입법의 도구가 될 가능성이 더 높다고 주장한다.¹⁶⁾ 이러한 사고는 현재까지 꽤 오랫동안 공공행정담

13) <<http://www.internetconsultatie.nl/veelgestelde vragen>>

14) <<https://www.kcwj.nl/gereedschapskist/onderwerppagina/evaluatiebeleid-wetgeving/ex-ante-evaluaties>>

15) Popelier e.a. 2007.

16) Aeken 2009.

론에도 반향을 불러일으켜 왔다. OECD에 따르면, “새로운 법령에 대한 영향평가 과정 안에는 모든 공공협약이 포함되어 있어야 한다”.¹⁷⁾ 네덜란드는 이러한 영향평가 과정을 어떻게 구성하고 있는가? 이 질문에 답하기 위해서 우리는 2011년부터 네덜란드 입법정책의 새로운 두 번째 핵심 요소가 된 IAK를 살펴봐야 한다. 인터넷 의견수렴에 대한 고찰은 섹션3에서 계속된다.

3. IAK(통합평가체계)

2009년 12월 11일 네덜란드 정부¹⁸⁾는 의회에 정책 및 규칙의 통합평가체계인 IAK(Integraal AfwegingsKader Beleid en Regelgeving)의 시범운영을 통지했다. 2년간의 실험 프로젝트로 도입된 포괄적이고 야심적인 처리방법에 대한 실험은 2011년까지 진행될 계획이었다. 이 체계가 네덜란드 정부부처에 도입될지 여부는 평가에 따라 결정될 예정이었다. 2011년 4월 14일, 책임 부처의 장관은 IAK가 구조적으로 확실히 시행될 수 있다는 것을 의회에 알렸다.¹⁹⁾

IAK는 하나의 방법이자 정보의 원천이며, 정책 과정의 모든 단계에 적용될 수 있다. 그 틀을 법령 및 정책 수립 과정의 초기에 사용할수록 그 부가가치는 더 커진다. “의회에 상정될 모든 정책 제안, 법안 또는 주요한 법규명령”²⁰⁾에는 7가지 질문들에 대한 적절한 답이 반드시 마련되어야 한다.²¹⁾ 이 질문들은 IAK의

17) “권고사항 3.1. 일반 국민의 접근가능성에 대해 특별한 관심을 기울여 인터넷 기반의 협의의 도입하려는 계획을 추진한다. 공공 협의를 새로운 규제에 대한 영향평가 과정에 포함시킨다. 부처들 그리고 새로운 규제에 대해 중대한 책임이 있는 이들이 준수할 모범실천강령(code of good practice) 또한 고려한다.” OECD 2010.

18) Kamerstukken II 2009/10.

19) <https://www.kcwj.nl/sites/default/files/Kabinetsplan_aanpak_administratieve_lasten_14apr11.pdf>

20) 네덜란드의 입법절차는 1차적 법령(Primary Legislation)에 대한 제안만이 의회로 상정된다고 규정하고 있다 - 예: 형식적 의미에서의 법령. 형식상의 의미에서 법의 내용을 시행하는데 목표를 둔 “Algemene Maatregel Van Bestuur”와 같은 2차적 법령(Secondary Legislation)은 일반적으로 의회에 상정되지 않는다. 마찬가지로, 흔히 2차적 법령의 시행을 목표로 하는 - 부령(Ministriële Regeling)과 같은 - 위임 입법은 의회에 상정되지 않는다.

21) <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>>

중추를 형성한다. 이 질문들은 다음 3가지 범주에 해당된다: 분석, 수단 및 효과.²²⁾

문제 분석

1. 원인은 무엇인가?
2. 누가 개입되어 있는가?
3. 문제가 무엇인가?
4. 목적은 무엇인가?
5. 정부개입을 정당화하는 것은 무엇인가?

수단 선택

6. 법적 요건, 효율성 및 집행가능성을 감안할 때 최적의 수단은 무엇인가?

영향 평가

7. 국민, 기업, 정부 그리고 환경에 미치는 영향은 무엇인가?

이 질문들에 대해 답하는 것은 공식적으로는 해당 법령 또는 정책을 준비하는 부처 내에 있는 정책 자문관들과 입법전문 법률가들의 업무이다. 각각의 질문과 함께, IAK는 기업 영향평가, 환경영향평가 또는 규제에 관한 지침(Aanwijzingen voor de Regelgeving) 등 관련 있는 의무적인 평가와 입법정책 프로토콜 그리고 문서를 연결시킨다.²³⁾ 이러한 평가들은 120여개가 있었다. 현재의 체계 내에서, 내각이 이러한 심사들을 합리화하고 재편성하기로 결정함에 따라 총 20여개의 심사가 잔존하게 되었다. 7개 질문들은 그 연대순(순차적)으로 답변됨으로써 어떤 심사도 생략되지 않도록 보장되고, 그 결과로 도출되는 법, 법규명령 또는 정책도 전반적으로 그 질이 보호되어야 한다. 원래 IAK는 법 및 정책 제정의 복잡한 과정에 걸쳐 사용자를 단계별로 안내하는 포괄적인 IT 도구로 개발될 계획이었다. 이 중요한 애플리케이션은 아직 빛을 보지 못했지만, 디지털 환경은 유관 공무원들 간의 정보공유에 활용되고 있다.

22) Rijksoverheid 2010.

23) <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/aanwijzingen-voor-de-regelgeving>>

IAK에 대한 더 상세한 내용은 섹션2에 제시되어 있다. IAK의 정부 및 정책 문서들을 활용함으로써 IAK의 설계와 기능이 설명된다. 이어서 IAK의 실제 운용에 대한 정책분석적 및 실증적 연구에 초점을 맞추어 2차적 문헌을 기반으로 IAK에 대하여 비판적으로 분석해본다.

4. 고정시행시점(Fixed Implementation Moments)

중소기업, 대기업, 국민 개개인, 비영리단체, 공공 서비스 제공자를 비롯하여 기타 많은 사례들은 저마다 극심한 규제로 인한 부담을 경험했다고 불만을 표출했다. 이를 계기로 네덜란드는 모든 법률 및 법규명령에 “고정시행시점(Vaste Verandermomenten)”을 도입하려는 의지를 갖게 되었다. 2010년 이전에는 법규명령이 연중 언제든지 효력을 발생할 수 있었다. 종종 변경되는 법규명령의 시행에 일년내내 대비하고 있던 수범자들은 많은 좌절을 겪었다. 이에 따라 네덜란드 정부는 법과 법규명령이 발효되는 시점을 고정하기로 결정했다. 법률(Laws, 항상 입법부와 정부에 의해 제정됨)과 시행령(Regulations, 전체 내각에 의해 제정됨)(AMvB)의 경우, 이러한 시점은 1월1일 및 7월1일로 정해졌다. 시행규칙(Ministerial Regulations, 한 명의 장관에 의해 제정됨)은 연중 4회의 고정 시점에 시행될 수 있는데, 즉 1월1일, 4월1일, 7월1일 그리고 10월1일이다. 또한 공포 후에는 시행일자 앞에 2개월의 기간을 반드시 두어 수범자들이 예정된 법 또는 법규명령의 변화에 대비할 수 있는 시간을 충분히 갖도록 하고 있다. 특정 상황에서는 예외가 허용될 수 있으나 이러한 예외는 제한적이며 모든 예외에 대해서는 그 이유를 철저히 밝혀야 한다.

고정시행시점 시스템은 도입한지 5년에 접어들었고 대체로 성공적이라는 평가를 받고 있다. 잘 알려진 일자에 시행되는 법률 및 법규명령의 수가 계속해서 증가하고 있다. 국민과 기업이 다가오는 변화를 더욱 잘 인지하게 되어 법과 법규명령의 준수율도 더 높아지고 있다. 공포와 시행 사이에 의무적으로 두어야 하는 2개월의 기간이 항상 준수되는 것은 아니지만, 이 시스템의 지지자들이 주장하는 바에 따르면 - (인터넷) 의견수렴 및 IAK와 같은 - 입법정책의 여타 구

성요소들은 새로운 법과 법규명령에 대한 정보가 대상자들에게 사전에 제대로 도달하게 하는 실질적인 효과가 있으며, 따라서 실제로 대비할 수 있는 시간적 여유가 주어진다.²⁴⁾

5. 사후평가 지속의 중요성

보통 입법평가 학자들은 평가에 대한 통합적 접근방법의 중요성을 강조한다.²⁵⁾ 다시 말해, 잘 설계된 규범 제정 시스템은 사후평가의 발견사항들을 통합하는 영향평가로 시작되어, 상세화 단계로 진행된 후 시행되며 중국에는 미래 영향평가에 정보를 제공하는 사후평가와 함께 종결된다.

네덜란드에서 입법에 대한 사후평가는 역사적으로 큰 관심을 받아 왔다. 체계적인 사후평가에 대한 요구로 새로운 법률이나 2차 법령에 평가 조항이 추가되었다. 이 같은 조항에서는 쟁점이 되는 법률 또는 법규명령은 주기적으로 평가를 받아야 하는 것으로 규정되었는데, 일반적으로 시행 후 3년이 지나서 최초 평가를 받고, 그 후 5년마다 평가받는다. 매년 제정되는 법의 약 10%에 이러한 조항이 포함되어 있는 것으로 추산된다. 그러나 이 조항들이 모두 시행되지도 않고, 일부는 늦게 시행되기도 하며, 다른 사례들을 보면 평가보고서가 접근 가능한 방식으로 발행되지 않는 예도 있다.²⁶⁾ 또한 때로 사후평가는 정치적 논쟁의 열기를 식히기 위한 방편으로 의회에 “약속”되지만²⁷⁾, 그 수에 비해 정보가 미약하다. 위에 언급한 문제점에도 불구하고 매년 법률, 법규명령 및 정책에 관한 수많은 사후평가 연구들이 생겨난다고 해도 과언이 아니다. 제대로 된 입법 사후평가는 매년 약 18건에 이른다. 이러한 평가들 중 다수가 5백면 이상의 보고서들을 만들어 내고, 이 보고서들이 시간이 지나면서 3부작(3 + 2*5년 후)으로, 4부작(18년 후) 등으로 조합된다는 점으로 미루어 볼 때, 입법의 영향과 효

24) Melis 2014, p. 5.

25) Aeken; Veerman

26) Veerman 2014, p. 201.

27) Van Aeken 2001, p. 68; Lewis, 2001, p. 389.

과에 대한 정보가 더욱 엄청난 규모로 그리고 점진적으로 증가되고 있다.

이러한 사후평가의 “자동적인” 생성의 이면에 다소 주목할 필요가 있다. 법률상의 의무로 인해 상당한 규모로 지속적으로 생성되는 평가보고서들로 인하여 평가에 대한 국민, 정치 또는 학계의 관심이 감소될 위험이 있는 한편, 의무적이라는 특성으로 인해 의례적이고 신속하며 최대한 저비용으로 수행되는 연구보고가 초래될 수도 있다. 또 하나의 우려할만한 조사결과는 동일한 법률 또는 법규명령에 대한 평가임에도 불구하고 사전평가와 사후평가 간의 연관성이 미미할 수 있다는 것이다. 안타깝게도, 2005년부터 2011년까지의 기간 동안 306건의 사전평가 중에서 15%에 대해서만 사후평가가 진행되었다.²⁸⁾ 게다가 사후평가는 영향평가와 대조하기 어려운 경우가 많은데, 그 이유는 사후평가와 영향평가가 서로 다른 기준에 초점을 맞추기 때문이다(예: 시행 대 효과성). 이러한 현실은 사후평가와 영향평가가 순환주기에 맞춰 조화를 이루는 것으로 간주되는 건설한 입법정책과 일치하지 않는다.

요약하자면, 네덜란드에서 사후평가는 입법정책의 중요한 요소이다. 사후평가는 입법의 실제 영향에 대해 귀중한 통찰을 제공할 수 있으며, 만일 최소수준이라도 과학적 탐구 방식을 기준으로 고수하여 사후평가와 영향평가를 동기화할 수 있다면, 규범의 성공과 실패에 대한 보편적인 메커니즘이 더욱 잘 파악될 수 있을 것이다. 이제 시작하는 부처라면 그 관계자는 IAK에 사후평가를 포함시키는 것에 더 큰 관심을 기울일 필요가 있다.

6. 입법 및 법규적 정책에 관한 연구

모든 건설한 입법정책들은 연구조사에 대한 재정지원과 공공 의사결정을 알릴 목적으로 정보를 보급한다는 두 가지 핵심적인 특징을 갖는다. 정보보급이라는 측면에서 WODC 및 KCJW를 특히 주목할 필요가 있다. 이 두 기관들은 검토대상기간(2011-2015) 동안에는 새롭다 할 것이 없지만, 법령에 관한 고품질의 실제 정보를 지속적으로 제공해왔다.

28) Klein Haarhuis 2014, p. 238.

WODC로 알려져 있는 “네덜란드 연구 및 문서화 센터(Dutch Research and Documentation Centre: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum)”²⁹⁾는 네덜란드 안보·법무부 내의 독립적인 조직으로 기능하는 연구기관이다. WODC의 임무는 안보·법무부(Ministry of Security and Justice)가 제정하는 정책들의 발전과 평가에 기여하는 것이다. 이 기관은 업무수행의 주된 초점을 안보, 형사·민사·행정 사법 및 이주문제에 맞추고 있으나, 네덜란드 입법정책의 다양한 측면에 관한 중요한 연구도 진행하고 있다. 연구는 기관 내에서 진행되거나 외부에 의뢰된다. 연구주제에는 사후평가, 협의 그리고, 현재 논의 중인 인터넷 의견수렴이 포함된다. 이 프로젝트들은 모두 입법정책 개발을 포함한 정책개발을 위한 지식을 창출한다.

또 하나의 기관은 KCJW라고 알려진 “입법 및 법무지식센터(Knowledge Center on Legislation and Legal Affairs: Kennis Centrum Wetgeving en Juridische Zaken)”³⁰⁾이다. 이 센터는 “입법평가 정보센터(Clearing House for Legislative Evaluation)”를 흡수했다. 2007년부터 2013년까지 “입법평가 정보센터”는 기존의 입법평가에 대해 메타평가(Meta-Evaluation)를 수행했다. 이 프로젝트의 목표는 수백 개의 평가보고서들이 제공하는 정보를 바탕으로 법의 효과성과 관련된 보편성을 발견하는 것이었다. 이 연구는 법령들이 어떤 조건에서 제대로 기능을 발휘했는지를, 또는 제대로 기능을 발휘하지 못했는지를 규명하여야 하는데 근본적인 어려움이 있었다. 예를 들면, 정교한 계량분석을 통해 발견한 한 가지 중요한 사실은 입법의 준비단계에서 의견수렴이 더 많이 이루어질 때 목표달성률이 증가한다는 것이었다.³¹⁾

이 프로젝트의 완료 후, “입법평가 정보 센터”의 활동들은 “입법 및 법무 지식 센터(KCWJ: Kennis Centrum Wetgeving en Juridische Zaken)”로 이양되었다.³²⁾

29) <<https://english.wodc.nl/>>

30) <www.kcwj.nl> 주로 가상 포털이며, 입법평가 및 입법의 질이라는 두 가지 주요 주제들에 대한 정보가 배포된다.

31) Veerman 2014, p. 207.

32) <<https://www.kcwj.nl/gereedshipskist/onderwerppagina/evaluatiebeleid-wetgeving/>>

KCWJ는 법령의 기능에 대한 정보를 수집, 비교, 분석, 강화하고 확산시킨다. 이를 통해 입법, 정책개발 및 평가에 관여된 공무원들은 업무수행에 도움이 되는 통찰을 얻을 수 있다. 한 가지 우려되는 중요한 사안은 인허가 또는 보조금과 같이 통합된 다양한 수단들이 입법제안 내에서 미치는 영향에 대한 것이다. 개개의 수단이 어떤 조건에서 성공적이었는지에 대한 일반 지식은 새로운 법과 정책을 입안하는 관료들에게 귀중한 정보의 원천이 될 수 있다.

II. 사례연구: IAK 평가

문헌 속의 IAK

IAK는 “정책 및 법령의 질을 제고하기 위해서 이를 통합적으로 평가하고 정당화하는 방법”이다.³³⁾ IAK는 모범 정책과 모범 입법을 위한 규범을 제공한다.³⁴⁾ 모든 부처들에서 “기관장 입법”의 이니셔티브가 되는 IAK의 개발은 “법에 대한 신뢰”(2007)라는 정책 제안 보고서에서 발표되었고, 많은 유럽 국가들에 적용된 “규제영향평가(RIA: Regulatory Impact Assessment)”에서 일부 영감을 받았다. 내각에 따르면, 이 방법은 제안된 정책과 입법의 효과에 관련된 모든 정보를 다양한 당사자들을 위해 균형을 유지하고, 추후 무엇이 선택되었는지를 설명하는 것을 용이하게 할 것이다. 이 방법은 국민, 기업 및 기관의 규제부담을 완화시키기 위해 고안되었고, 법 및 정책 제정에는 더 높은 투명성을, 정책과 입법 그리고 시행 간에는 더 나은 조율을 약속한다.

IAK의 구현은 모든 부처들이 합의하고 다소 정도의 차이는 있으나 정책과 규제의 마련에 사용된, 부처간에 적용할 수 있는 110가지 도구, 매뉴얼, 각료관할 그리고 기타 수단들에 대한 광범위한 검토를 바탕으로 한다. 감사는 기존의 정부간 협정들로 이루어진 “숲” 속에서 협정들간의 정합과 일관성을 제고하는데

clearing-house-voor-wetsevaluatie)

33) Kamerstukken II 2009/10.

34) <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>>

초점을 맞췄다. 감사를 통해 엄청난 수의 부처간 심사들과 도구들이 대폭 감축될 수 있다는 것이 분명해졌다.

감축 후, 현재 IAK에는 정책 및 입법의 질적인 측면과 관련된 범정부적 사안들에 대해 의무적으로 적용되는 17개의 부처간 협정들이 포함되어 있다. 이 협정들은 강행규정을 다루고 있지만, 정부간 관계의 설계, 특정 자율규제 도구의 사용에 대한 긴박성 또는 집행가능성 평가 또한 다룰 수 있다.

또한 IAK는 정책입안자들과 입법전문 법률가들이 정책과 규제를 마련할 수 있도록 배경정보 및 도구들을 포함하고 있다. 여기에는 50개가 넘는 정책 수단들, 이 수단들의 적용방법과 장단점을 수록한 도구 카탈로그가 포함된다. 이 카탈로그는 전통적인 입법시스템의 사용에 어떤 대안이 있는지를 탐색하는 공무원에게 자극제가 될 것이다. 더 나아가, 소관 부처의 장관은 시행기관들의 관점에서는 타당성 분석에 많은 관심이 집중되었다고 언급했다. 이를 반영하여 정책 과정의 초기에 질문을 함으로써 정책 제안의 타당성이 더 분명히 나타날 수 있다.

IAK의 중추는 7개 질문들³⁵⁾로 구성되어 있다(상기 섹션1에 명시된 내용을 참조). 이 질문들을 통해 의사결정을 위한 모든 관련 정보를 가려내도록 한다. 이 질문들은 중요한 단계들을 생략하지 않는다면 우수한 평가를 성취할 수 있을 만큼의 정책 및 법률 개발 과정을 충분히 포괄할 수 있는 항목으로 구성되었다. 7개 질문들에 대한 포괄적인 답변은 제안에 대해 내린 선택들을 투명한 방식으로 정당화하는데도 역시 도움이 될 수 있다. 7개 질문들에 응답하는 구조적인 형식과 더불어, IAK는 의무적인 규제 품질 요건들에 대한 전체 개요, 입법과정에서 직면하는 평가 사례들에 대한 개요, 정책 수단들에 대한 개요, 체크리스트 및 매뉴얼과 같은 사실 보고서(Fact Sheets)와 도구들, 그리고 (의무적인) “지침서(Instructions for Regulation)” 및 “로드맵(Roadmap for Regulation)”에 대한 레퍼런스를 제공한다.³⁶⁾ 이 질문지는 적용 가능한 심사들 및 도구들에 신속하게 접근할 수 있게 해주고, 배경정보를 제공하며, 유관 공무원들을 위해 가상의 업

35) Kamerstukken II 2011/12.

36) <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/toetsingsinstanties>>

무환경을 가능하게 해주는 다수의 디지털 기능들을 사용하여 쉽게 이용할 수 있다. 이러한 환경들³⁷⁾의 조성으로 협업이 간소해지고, 사용자가 과정의 다음 단계에서 파일을 쉽게 찾을 수 있게 된다.

누가 그리고 언제 관여하는가?

결국, 새로운 법령 또는 정책의 입안을 책임지는 장관은 IAK가 제대로 실행되는지 살펴야 한다. 해당 장관의 감독 하에, 부처 공무원들은 7개 질문들에 응답하고 관련 평가 활동들을 체계화해야 한다. 그러나 모든 제안들이 IAK의 대상은 아니다. 해당 부처에서 순전히 기술적이거나 중대성이 덜한 것으로(선택된 정책이 없거나 집행 기관들 또는 국민 및 기업에 중대한 영향을 미치지 않으므로) 간주하는 제안들은 제외된다. 부처들은 제안에 대한 심사가 면제되는지, 중간단계 또는 높은 단계의 심사가 적용되는지 여부를 평가하기 위해서 “비례성 점검(Selectieve Wetgevingstoets)”을 적용할 수 있다. 중간단계 또는 높은 단계의 심사가 요구되는 두 가지 경우의 제안개발은 IAK를 준수해야 한다.

IAK 시스템의 적용 목표는 새로운 법령 및 정책을 준비하는 과정의 다양한 단계들과 함께 진화한다. 연속되는 준비 단계들에 참여하는 다양한 공무원들은 IAK의 어떤 부분이 그들에게 적절한지를 결정한다. 각 단계마다 IAK의 목표는 약간씩 달라진다. 상기에서 언급했듯이, IAK의 부가가치는 초기 단계들에서 가장 높다. 이는 정책 또는 법 제정 과정이 진행되면 새로운 정책 또는 법의 내용을 변경하거나 이에 영향을 미치기가 어려워진다는 경험칙상의 사실과 연관성이 있다. 사실, 최종법률 또는 정책에 이르기까지 이어지는 일련의 단계들은 계속 증가하고 있는 정치관료들, 정책 및 입법전문 법률가들, 시행 담당관들 그리고 기타 이해관계자들 간의 합의를 전제로 한다.³⁸⁾ 흔히 이러한 합의는 종종 정치적 거래를 포함하고 있는 경우 등 타협을 이끌어 내기가 어려워서, 관계자들도 타협하는 것에 큰 관심을 보이지 않는다.

(정책) 단계별³⁹⁾ IAK의 적용 목적은 다음과 같이 요약될 수 있다:

37) 이러한 가상의 환경들은 계속해서 개발되고 있다.

38) Gestel, van 2014.

39) <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving>>

단 계	목 표
정책 개발 과정의 시작 또는 법을 제정하려는 취지	추후 제안서를 작성하는데 필요한, 제안의 범위에 대한 통찰을 얻기 위함
새로운 정책 및 법령에 대한 해설서의 작성	(잠정적인) 조사결과 및 결과에 관하여 효과적인 설명책임을 다하게 함
인터넷 의견수렴절차가 시작되기 전	새로운 법 또는 정책의 내용에 대한 통찰을 참여자들에게 제공
내각에 문서 제출	제안서 안에 담긴 모든 관련 고려사항에 투명성 및 통찰을 제공
국가최고자문위원회의 자문을 구함	국가최고자문위원회에 자문을 구한 부처가 제안된 법령에 대한 정책적·법률적 검토가 원만히 이루어지도록 준비된 파일 제출

이렇듯 IAK는 파일 또는 문서가 생성되도록 야기하지는 않지만, 전체적인 법 및 정책 입안 과정에 걸쳐 다양한 애플리케이션을 보유하는 틀로써 존재한다. 그러한 애플리케이션들 중 하나는 인터넷 의견수렴을 위한 해설서의 작성인데, 이는 섹션3에서 고찰한다.

운용중인 IAK

IAK 방법론은 현재 거의 6년째 적용되어 오고 있는데, 여기에는 2010년에 착수되어 2년간 진행되었던 시험 단계가 포함된다. 실제로 운용되는 IAK에 대해 무엇을 언급할 수 있는가? IAK는 어느 정도까지 시행되고 있는가? 현재 대부분의 유럽 국가들에서 규제관리의 표준 요소가 된 IA 시스템보다 앞서 있는가? 법 및 정책 제정에 대한 IAK의 분석적이고 포괄적인 접근방법은 준비작업을 개선시키고 정책 및 입법 실패를 감소시켰는가? 현재까지 알려진 부정적 외부효과 또는 예측하지 못한 효과가 있는가? 우리는 2차적 문헌을 활용하여 이러한 질문들에 대한 답을 찾으려고 했다.

첫째, IAK의 방법론은 쟁점이 되는 제안의 대안들에 대한 명백한 상세설명 및 비교를 포함하고 있지 않다. 연구되어야 할 유일한 대안은 소위 ‘널 옵션(Null-Option)’이라고 지칭되는 것뿐이며, 이것은 정부가 행동하기를 자제하고 현 상

황을 그대로 두는 상태를 말한다. 보통 IA는 이런 널 옵션 외에도 그 밖의 대안들을 포함하고 있는 반면, IAK는 그렇지 않다. 이것은 강행규정에 관한 IAK의 일반적 업무로 설명될 수 있으며, 정부개입의 정당성 강조와도 관련된다. 비교를 하지 않아도, 문제를 해결하기 위한 어떤 대안적인 수단이 제안된 법이나 규제보다 더 효과적이거나 부작용을 덜 야기할 수 있다는 전제는 여전히 개연성이 있다. 수단선택에 관한 질문(6번 질문)이 국민, 기업, 정부 및 환경에 끼치는 영향에 관한 질문(7번 질문)보다 선행되어야 한다는 점은 설득력이 있다. 7번 질문에서의 평가는 보편적이고 통합적인 맥락에서 '최적의' 해결책에 관한 것은 아닌 듯이 보이지만, 그 해결책은 '법적 요건들, 효율성 및 집행가능성을 고려'했을 때 최적의 방법으로 대두되어 왔다. 그러므로 효과, 영향, 원치 않은 외부효과 그리고 효과성의 기타 모든 측면에 대한 심사는 의사결정 과정과는 무관하다. 다시 말해, 효과에 관한 질문을 일련의 길잡이 질문들의 맨 끝에 두는 것은 이 기준이 의사결정 과정에서 중요한 역할을 하지 않는다는 점을 나타낸다. 리제보스(Riezebos)와 로킨(Lokin)⁴⁰(2012)에 따르면, 그렇게 함으로써 정부는 효과를 포함하는 모든 관련 요소들을 통합평가하는 데 기본이 되는 수단의 선택이라고 하는 자체의 매우 고유한 목표들 중 하나를 약화시키게 된다.

둘째, IAK가 규정된 방식에 따라 다양한 부처들에 걸쳐 어느 범위까지 시행되어야 하는지가 분명하지 않다. IAK를 6개 부처들에 실제 적용하는 것에 대한 통찰을 얻으려는 시도는 IAK 문서들이 '내부용으로만 사용될 수 있다'는 부처의 집단적 반응으로 차단되었다. 부처들은 최종 고려사항들 및 결정들이 법률의 공포시 수반하는 해설서(Memorie van Toelichting)에 공개되어 있으며, IAK 문서들에 표명된 정책적 관점은 일신전속성을 띄기 때문에 내부조율용으로만 사용할 수 있다고 주장한다. 한 부처는 자신들이 IAK에 관한 어떤 문서도 보유하지 않았다고 대답했다. IAK 파일들이 부족한 이유를 찾던 당시, 인터뷰했던 공무원들 중 일부는 IAK에 대한 전체적인 사고방식을 확실히 따르기는 하였으나, 유관관료들은 모든 질문들에 대한 답을 상세히 기술하는데 관심이 없었다고 설명했다

40) Riezebos & Lokin 2012, p. 9.

다. 요약하자면, 네덜란드 관료들은 관료주의적인 규칙을 싫어하는 것 같다. 일부 공무원들은 IAK의 행정적 요구를 이행하는 것을 더 나은 정책의 수립에 실질적으로 기여하기 보다는 업무량만 증가시키는 부담스러운 과정으로 여기고 있다.⁴¹⁾

셋째, IAK가 입법 및 정책의 개선에 내재된 약점과 잠재적인 구성요소를 그리 많이 탐색하지 않는다는 일부 증거가 있음에도 불구하고, IAK는 오히려 어느 부처가 택한 결정을 정당화하기 위한 메커니즘으로 운용된다. IAK의 영역 안에 하드 데이터, 계량적 설명 그리고 선진화된 정책분석 방법이 부족하기 때문에 해당 제안이 정말 최상인지 여부를 판단하기가 어렵다. 대부분의 경우, 7개 질문들에는 새로운 법 또는 정책이 진행을 위한 유일한 방법이라고 여겨지는 방식으로 답변이 달린다. 해설서 및 제안서는 결과만을 수록하고 있고, 숙고, 거래 및 균형조절의 과정은 상세히 기술하지 않는다. 이렇게 보면, IAK는 법 및 정책 제정 과정의 투명성을 제고한다는 자체의 목표를 명백히 달성하지 못하고 있다. 게다가 IAK는 더 나은 법 및 정책 제정에 기여한다는 핵심까지도 놓쳤을 수 있다. 더 많은 연구가 필요한 한편, 이러한 조사결과들은 더 나은 규제 도구들 중 일부가 단지 정당화 도구로만 사용될 위험성이 높다고 하는 더 큰 그림에 부합하는 것으로 여겨진다.⁴²⁾ 이는 IAK 시스템의 또 다른 단점에 해당되는데, 즉 IAK내에서 의견수렴에 집중된 관심이 미미하다는 점이다.⁴³⁾ 전용 작업 형식이 현재 IAK 사용자에게 제공되어 인터넷 의견수렴의 맥락에서 IAK 정보를 제시할 수 있게 해주기는 하지만, IAK는 이와 달리 이해관계자들의 의견수렴을 절대 필요로 하지 않는다. 이것은 평가에서 참여자의 역할이 오랫동안 강조되어 왔다는 사실에 비추어보면 특히 의아하다. IAK는 수범자들 및 기타 이해관계자들과의 열린 대화를 활성화하기 위해 설계되지 않는 것으로 보인다. 의견수렴에 대해 IAK가 가진 연관성은 대체로 질문지에 답변을 제공하는 행위에 한정되어 있으며, 해당 답변은 입법 또는 정책 제안과 더불어 전용 웹사이트에 공개된다.

41) Dikkenberg & Sandee 2014.

42) 이러한 주장에 관한 네덜란드의 실증적인 발견사항들에 대해서는 Ramlal 2012; Dikkenberg 2014; Berg & Dijkstra 2015를 참조.

43) Meuwese 2012, p. 25.

넷째, 일부 관찰자들은 IAK가 현존하는 심사, 평가, 체크리스트 등으로 이루어진 ‘숲’에 질서를 가져올 수 있는 기회를 놓쳤다고 주장한다. 120개에서 17개로 개수가 감소된 점은 인상적인 한편, 간결화에 대한 탐색 또한 과거의 제도적 장치들을 반영하고 있다고 여겨지며, 남아있는 선택의 집합은 상당히 특이한 또는 임의적인 선택들을 보여준다. 인증 및 실험적 입법에 관한, 또는 집행비용의 측정을 위한 체계에 관한, 심사 및 요건들 중 일부는 이미 “규제 지침서(Aanwijzingen voor de Regelgeving)”의 일부가 되었고, 이는 IAK에서 모든 질문을 통해 언급되고 있다. 그리하여 현존하는 심사의 방대한 양을 합리화하기 위한 접근방법은 더욱 통합적인 모습을 갖출 수 있었다. 또 하나의 문제는 남아있는 평가 및 점검의 수를 간결하게 하려는 탐구가 심사들을 추가하려는 외부효과에 의해 좌절될 수 있다는 점이다. 보통 이러한 새로운 심사들은 충분한 정치적 현저성을 얻은 특정한 이해관계에 쏟아지는 응분의 관심을 보호하는데 그 목적이 있다. 새로운 심사의 한 예는 2015년 IAK에 포함된, 정부 서비스의 민영화에 대한 타당성 결정을 위한 체계심사였다.⁴⁴⁾ 대규모의 정부 서비스 민영화 및 시장화를 우려하는 국민과 정치 행위자들이 혼합된 한 이익단체는 민영화가 공익을 저해할지 여부를 평가할 수 있는 하나의 체계를 계속해서 개발했다. 정부는 이 체계를 IAK의 일부로 제도화하여 시행하라는 의회의 압력⁴⁵⁾에 응했다. 해당 장관이 약속한 바와 같이, IAK의 시행은 민영화에 관한 의사결정 과정에 공익이 고려되도록 이 체계가 정책 제정 과정에 사용될 것임을 보장할 것이다. 여기서 분명해지는 점은 분석평가 도구가 때로는 규범적으로 중립적이지 않을 수 있다는 사실이다. 분석평가 도구는 정치적 합리성과 정책적 관점이 조화가 되어야 한다. 평가에 대한 세 번째 문제점은 IAK가 악명 높은 ‘해당란 표기’ 또는 ‘의식용 무용’을 예방할 수 있는 힘을 갖추지 못했다는 점일 것이다. 통합된 심사들 중 일부는 우선적으로 형식적인 행정 요건들을 준수하기 위해 대체로 의례적인

44) Kamerstukken I 2014/15.

45) 한 심사를 IAK에 통합하는 것은 변화하는 입법기관들 그리고 해당 주제의 현저한 변화에 맞서 IAK가 오래 지속될 수 있게 해주는 이론적인 장점이 있다.

방식으로 다루어진다. 이러한 태도는 바람직하지 않다. 환경영향평가에 대한 네덜란드의 실증적 연구는 유관 공무원들의 지원을 아끼지 않는 태도가 심사의 질 그리고 규제 적용의 결과와 긍정적인 연관성이 있다는 것을 입증하고 있다.⁴⁶⁾ 부정적인 태도는 ‘해당란 표기’라고 일컬어지는 행동 그리고 궁극적으로는 덜 보호적인 규제와 관련되어 있었다. 문제는 이러한 심사들과 평가들이 이제는 더 진지함을 갖고 ‘꼭 해야 되니까 한다’라는 태도에서 한 발 물러나 다르게 취급될지 여부이다. 다시 말해, IAK가 이러한 ‘해당란 표기’ 행동을 변화시킬 수 있는 충분한 힘과 권한을 보유했는가에 대해서는 의문이 있다.⁴⁷⁾

다섯 번째 비판적 소고는 IAK의 집행 및 시행 담당관들과 기관들에 부여된 역할과 의미에 관한 것이다. 연구는 이러한 행위자들의 개입이 정책을 성공적으로 마련하기 위해 대단히 중요하고⁴⁸⁾, 후속 법령의 효과성에 크게 기여한다⁴⁹⁾는 사실을 설득력 있게 입증하는 반면, IAK는 6번 및 7번 질문에서만 이러한 행위자들을 언급하고 있다. 집행가능성 및 시행 측면에 대한 심층적 심사는 수단이 선정되고 난 후의 질문7의 일부에 불과하다. 이는 해당 사안에 대해 최고의 경험을 갖춘 식견이 높은 이해관계자들 집단에게 의사결정과정에 참여할 수 있는 기회가 적게 주어지거나 전혀 주어지지 않는다는 것을 의미한다.⁵⁰⁾

끝으로, 현재의 IAK는 사후평가의 진가를 진정으로 알지 못한다. 사전평가 및 사후평가는 결과적으로 새로운 영향평가 등에 정보를 제공하는데, 이러한 사전평가로 시작되어 사후평가로 마무리되는 정책 또는 입법주기에 대해 기울이는 관심은 일반적으로 아주 미미하다. 공문서에서 이러한 주기는 사실상 아주 드물게 언급된다. 이는 IAK가 진정으로 통합적인 방법으로써 기능하고 있는 것은 아니라는 것을 보여준다.

46) Runhaar e.a. 2012, p. 1.

47) Riezebos & Lokin 2012, p. 16.

48) Popelier e.a. 2008

49) Veerman 2014, p. 201.

50) Riezebos & Lokin, 2012, p. 11.

IAK: 종합적 결론

IAK는 정책 및 입법을 통합적으로 평가할 수단에 대한 첫 번째 제안이 논의된 후 5년이 지난 2011년에 구조적으로 시행되었다.⁵¹⁾ IAK를 설계하는 일은 어려운 사안이었을 것이다 - 이는 많은 이해관계자들 간의 균형을 잡아야 하는 것이나, 해당 프로젝트의 규모에 비추어볼 때 놀랄 일은 아니다. IAK는 그만큼 가치가 있었는가? IAK는 정책, 법안 및 규제가 마련되는 방식을 개선하는데 기여해왔는가, 그리고 정책 실패를 피하는데 도움이 되었는가? 아니면 위 단락에서 언급한 함정이 IAK를 종이 호랑이로 강등시켜 법과 정책이 개발되었던 관습적인 방식을 변화시킬 수 없게 만들었는가?

분명, 이 질문들에 심도 있게 답변하기 위해서는 광범위한 집중 연구가 필요할 것이다, 통제집단의 부재와 인과관계 입증의 어려움과 같은 방법론적인 제약이 따른다. 그럼에도 불구하고, 일부 아이디어 및 제안은 2차적 문헌을 기반으로 제공되기도 한다.

IAK의 잠재적 이득에 대해서는 일반적인 합의가 이루어져 있다. IAK는 법 및 정책 제정 과정의 합리적 기초를 강화하고 투명성을 제고하는 힘을 가지고 있다. 실제로 연구는 더 개선되고 시의적절하게 준비된 정책 및 법안이 목표달성 정도를 향상시키는 결과를 낳는다는 사실을 보여준다.⁵²⁾ 그러나 의사결정 과정의 질을 제고하기 위해 IAK의 잠재력을 모두 펼치려면 많은 장애물들을 극복해야 한다. 일부 도전과제들은 위에 명시되어 있다. 그 밖의 도전과제들로는 다음이 포함된다. 대안들에 대한 체계적인 관심을 기울이기, 더욱 과학적인 탐구 및 방법들을 도입하기, 제안된 조치들의 정당화에 대한 강조를 극복하기, 이해관계자들과의 대화에 참여함으로써 과정이 더욱 상호작용하도록 만들기, 집행 및 시행 행위자들의 역할을 업그레이드하기, 형식주의를 탈피하기, 일관되고 효과적인 시행이 되도록 개선하기, 통합된 심사들·체크리스트·평가들을 더욱 합리화하기, 그리고 효과 연구에 더욱 두드러진 역할을 부여하기 등.

51) Kamerstukken II 2006/2007, 29 515, nr. 202, p. 8.

52) Veerman 2013; Houppermans 2013.

이 장애물들을 극복하기 위해서는 많은 시간이 소요된다. 이것은 불가피한 측면이 있는데, 이 장애물들을 극복하기 위해서는 개개인의 습관 및 정치 성향뿐 아니라 제도적 장치들까지도 변화시켜야 하기 때문이다. 현행 시스템에 대한 대략적인 검토를 통해 드러난 바와 같이, 모든 도전과제들 중에서 가장 어려운 문제는 바로 개인적, 제도적 그리고 정치적 특성들에 따른 것들이다. 따라서 장애물들을 극복하는 방안에는 시스템을 방어적 모드(Defensive Mode)에서 반사적 모드(Reflexive Mode)로 재구성하는 것을 포함한다.⁵³⁾ 이러한 변화는 제도적 패러다임으로부터 반사적인, 소통하는⁵⁴⁾, 더 포용적인 혹은 덜 제도적인 패러다임으로의 전환을 의미한다. 그렇다면 이상적인 상황이란 법령 및 정책개발 시, 반사적이고 포용적인 태도로 건설하고, 분석적인 시각을 적용시키는 것이다. 이를 통해 입법적 및 정책적 결과의 효과성 및 정당성을 모두 증진시킬 수 있게 된다.⁵⁵⁾

Ⅲ. 사례연구: 인터넷 의견수렴제도 평가

역사적으로 볼 때, 입법 제안에 관한 이해관계자들과의 협의 혹은 의견수렴은 대개 사전평가 또는, 현대적인 용어인 영향평가의 방법을 적용하는 것으로 간주

53) Meuwese 2012, p. 19 또한 참조. '반사적'이라는 개념에 대한 상세한 내용은 e.g. Teubner 1983, p. 242를 참조. 그는 '사회적 하위체계들 내에서의 반영성은 민주화의 과정들이 이러한 하위체계들 내에 담론적인 구조들을 생성하는 경우에만 가능하다'고 주장했다. 따라서 공공행정 및 부처 조직이라는 - 통틀어 훌륭한 하나의 체계인 - 맥락에서의 반사성이란 논의할 수 있는, 담론을 구축할 수 있는, 이 체계의 경계를 넘는 대화를 개발할 수 있는 능력을 일컫는다.

54) 일반적으로 빌럼 비터벤(Willem Witteveen)은 계속 지배적이었던 법률도구주의(Legal Instrumentalism)에 반발하여 입법에 관한 소통의 패러다임을 개념화하는데 일조하였다고 인정받는다. 법을 향한 반사적이고 소통적인 접근방법들이 개념 및 운영상의 차원에서 각기 다른 반면, 이 방법들은 방어적인 태도가 갖추지 못한 담론적 상호작용을 단순하면서도 우아하게 불러일으킨다는 점에서 꽤 유사하다. W. Witteveen (2005), Turning to communication in the study of legislation, in W. Witteveen, B. van Klink, N. Zeegers (eds.) (2005) Social and Symbolic Effects of Legislation Under the Rule of Law, The Edwin Mellen Press, p, 17-42.

55) Houppermans 2013.

될 수 있다. 수 세기 동안, 통치 주체들은 입법과정에 인풋을 제공하기 위해 중요한 사업분야 및 업계의 자문회의들, 전문가들 및 대표들과 상의해왔다. 네덜란드에서 이러한 협의는 네덜란드를 지배해온 조합주의 철학이 협의와 완전히 맥을 같이 한 때부터 번성해왔다. 이 철학은 공공의사결정에서의 합의 모색과 규제와 질 제고를 위한 전문가 조언 모색이라는 두 가지 원칙에 기반한다. 따라서 협의는 두 가지의 공식적인 접근방법을 통해 그 모습을 드러냈다. 첫째, 많은 수의 공식적인 자문기구들이 설립되었다. 이 기구들은 헌법에서 “국가의 입법 및 행정 사안에 대한 항구적인 자문기구들”로 명백히 인정하고 있는 기관들이고, 그 중 가장 중요한 기구는 “국가최고위원회”이다. 둘째, 1950년에 제정된 “산업조직법(Industrial Organization Act)”에 따라 구축된 자문기구들의 독립된 네트워크가 서서히 등장했다. 종종 3자 구성의 원칙은 대의권을 결정하는 근본적인 요소가 된다. 잘 알려진 “사회경제협의회(SER: Social and Economic Council)”는 고용인들을 대표하는 15인의 회원, 피고용인들을 대표하는 15인의 회원, 그리고 정부가 선임한 15인의 독립적인 전문가로 구성되어 있다.⁵⁶⁾

협의 방법들(델파이 프로세스들에 대한 컨설팅 전문가들처럼 상설 자문기구, 통지 및 의견제출 절차들 또는 공청회들로부터 자문을 구함)은 컴퓨터를 이용한 방법들⁵⁷⁾(시뮬레이션, 시나리오 구축 전략들) 그리고 정책이론적 방법들(입법의 토대인 정책 가설들의 타당성 심사)과는 구별된다. 컴퓨터를 이용한 방법들과 정책이론적인 방법들은 기록과 통계에 의한 연구환경이라는 한정된 환경에서 사용된다. 반면, 협의 방법들은 일반대중 또는 중소기업과 같은 수범자들 그리고 기타 이해관계자들에게 다가가야 이루어진다. 해당 입법과 직접 관련될 수 있는 자를 참여시킴으로써 지식이 가진 거대한 잠재력을 이용할 수 있으며, 국민의 지지도를 평가하고 높일 수 있다. 컴퓨터를 이용한 방법들과 정책분석적인 방법들은 입법과정의 합리적, 기술적 특징을 개선하는데 목표를 두고 있는 반면, 협의 방법들은 한 가지 더 추가적인 기능을 가지고 있다. 협의 방법들은 법안의 합리적 및 실증적 분석(증거에 입각한 입법이라고 알려진)을 위해 조언할

56) 개요는 OECD 2010을 참조.

57) Aeken, K. van 2009.

수 있을 뿐만 아니라, 법령의 민주적 기초를 강화할 수도 있다. 포용적인 입법자의 이상(Ideal)이 다시 한 번 나타난다.⁵⁸⁾

그러나 네덜란드 협의 시스템의 오랜 전통은 협의의 잠재력을 완전히 활용하기에는 부적합한 것으로 입증되었다. 이 시스템은 1990년대에 상당히 비판을 받았다. 법령을 통해 의무적으로 설립된 수많은 위원회들을 중심으로 매우 절차적이고 형식적인 협의들이 현대의 실상에는 부적합한 것으로 간주되었다.⁵⁹⁾ 네덜란드 정부는 다양한 개혁을 단행했는데, 특히 자문위원회들의 수를 대폭 축소하고, 정부가 자문기구들과 상의하도록 했던 법적 요건(1996년 자문기구에 관한 법: Law on Advisory Bodies of 1996)을 폐지했다. 이러한 개혁과 동시에, 부처들은 통지 및 의견제출 절차들을 포함하여, 협의에 대하여 더 유연하고 더 개방된 여타 접근방법들로 눈을 돌렸다.

2007년경 협의 시스템은 또 다시 학술연구 및 변화의 주제가 되었다. WODC가 네덜란드 협의 시스템에 관한 연구를 위탁한 것이었다.⁶⁰⁾ 필자가 법제업무를 담당하는 몇몇 공무원들을 인터뷰한 후에도 기억에 계속 남아있는 실증적인 발견들 중 하나는 ‘방법론적 근시안’이었다. 대부분의 부처들은 신뢰할 수 있는 방법을 하나 또는 둘 이상 사용하지 못했다. 그 즈음, 정부는 협의를 원활하게 할 새롭고 유망한 접근방법을 실험하기로 결정했다. 인터넷 시대에 새 얼굴은 놀랄 것도 없이 ‘인터넷 의견수렴제도’였다.⁶¹⁾ 유럽의 많은 회원국들과 유럽연합 집행위원회(European Commission)의 자체 입법정책에서 인터넷 의견수렴은 추진력을 얻었다. 네덜란드 정부도 이를 따랐고, 2011년부터는 누구나 접근할 수 있도록 제안된 법령을 전용 웹사이트에 공개하도록 명령했으며, 해당 웹사이트의 방문자들은 제안된 법령에 대해 자신의 의견을 게재할 수 있게 되었다. 2014년 1월 1일부터 인터넷 의견수렴 문서에는⁶²⁾ 해당 법안 또는 중요한 법규명령을 비

58) Lochem 2015, p. 291.

59) OECD 2010.

60) Popelier, e.a. 2007.

61) <<http://www.internetconsultatie.nl>>

62) <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele>>

못하여, IAK 시스템에 따라 작성된 IC 전담 보고서 및 모든 이용 가능한 영향평가(기업영향평가와 같은)⁶³⁾가 포함되어야 한다. 실제로, 이는 새로운 입법 또는 규제 이니셔티브에 관한 7개의 전형적인 질문들에 대한 답이 해당 법안 또는 중요한 법규명령의 본문과 함께 공개된다는 것을 의미한다. 이러한 방식은 열린 정부 그리고 투명한 정부 구현에 기여하는 것과 동시에 국민과 기업이 그들의 지식을 입법과정과 제도 개발에 투입하도록 하는데 도움이 될 것이다.

네덜란드는 정부 부처들 전반에 인터넷 의견수렴제도를 도입하면서 OECD의 권고에 상당히 잘 대응해오고 있는 것으로 보인다: “법규적 관리를 효과적으로 수행하는데 필수요소가 되는 공공협회가 신속하게 개선되기를 바란다. 네덜란드는 (인정받는 단체들 및 위원회들을 통해 합의를 모색하고, 전문가의 조언을 의뢰하는) 매우 구조화되어 있는 협의라는 오랜 전통과 이와 매우 다르게 이해관계자들에게 다가가는, 특히 인터넷을 통한 새로운 접근방법들의 개발 사이의 교차로에 서있는 것으로 보인다. 그러나 협의를 향한 접근방법의 재고, 개선 및 업데이트에 대한 요구가 갈수록 더 절실해지고 있다. 이는 전통적인 접근방법들을 대폭 유기하는 것을 의미하는 것이 아니라, 투명성을 제고할 필요성이 있으며, 효과적이고 시의적절한 의견수렴이 정부 정책들의 개발에, 특히 새로운 규범들을 위한 영향평가 과정에 필수불가결하다는 것을 확고히 할 필요가 있다는 것을 의미한다. 기업 및 국민의 부담 경감 프로그램들은 새로운 접근방법들을 통해 이해관계자들이 실제로 우려하는 점들을 더욱 효과적으로 포착하는 방법을 보여주었다. 새로운 규범들을 대상으로 이루어지는 범부처 시험 프로젝트인 인터넷 기반의 의견수렴은 매우 유망해 보인다.”⁶⁴⁾

이 시범 프로젝트는 2009년에 빛을 보았던 2년 주기의 실험을 말한다. 모든 네덜란드 부처들은 그들의 법안(Primary Legislation, 입법부 및 행정부에 의해 제정됨) 및 법령(Regulations, 법을 어떻게 시행할 것인지에 관한 규범: 행정부

-wetten-op-voorstel-van-de-regering-n-19)

63) <<https://www.kcwj.nl/gereedschapskist/onderwerppagina/evaluatiebeleid-wetgeving/ex-ante-evaluaties>>

64) OECD 2010.

에 의해 제정됨) 중 최소 10%에 대해 인터넷 의견수렴의 기회를 제공하기로 합의했다. 부처들은 제안을 자유롭게 선택할 수 있으나, 단일한 전용 웹사이트(www.internetconsultatie.nl)를 사용할 의무가 있다.⁶⁵⁾ 해당 실험의 목표는 인터넷 의견수렴의 부가가치에 대한 통찰을 비롯하여 이러한 의견수렴을 위해 필요한 역량과 시간을 얻는 것이었다. 2년의 기간 동안 105개 의견을 긍정적으로 이끌어내면서, 2011년 정부는 부처들이 입안하는 법령과 정책제안 보고서 작성의 구조적 단계로써 인터넷 의견수렴을 적용하기로 결정했다.

2013년, 매월 약 7건의 인터넷 의견수렴이 진행되었다; 이 숫자는 꾸준히 증가하고 있다. “규제 로드맵(Roadmap for Regulation)”에는 “만일 당면한 제안이 국민, 기업 및 기관의 권리와 의무를 상당히 변화시키는 경우, 또는 시행 관행에 중요한 영향을 미치는 경우 인터넷 의견수렴이 이루어진다”고 정하고 있다.⁶⁶⁾ 예컨대, 정부의 시급한 입법적 개입 필요성, 또는 (부정적인 행위가 일어나는 것을 예방해야 하는 재정법의 영역에서와 같이) 새로운 법규의 내용을 최종까지 보호해야 할 필요성, 또는 EU법의 엄격한 시행에 따른 필요성(규범들이 ‘고정’되어 있어서 의견수렴이 중요한 영향을 미치지 못할 때 등이다. 인터넷 의견수렴 절차의 시작부터 2013년까지 인터넷 의견수렴은 250건 시행되었고, 이 의견수렴절차에 제시된 국민과 기업, 그리고 기관의 의견은 22,383건에 달했다. 하루 평균 800-2,000명 사이의 사람들이 해당 웹사이트를 방문했다.⁶⁷⁾ 이 웹사이트는 진행 중인 내용 뿐만 아니라 종료된 것들도 보여준다. 이용자는 의견 작성자가 공개를 반대하는 경우를 제외하고 모든 경우에 원래 의견들을 검색해 볼 수 있다. 또한, 이 웹사이트에는 유관 부처가 인터넷 의견수렴에 대응하여 취한 조치들이 있는 경우 이에 대한 의견들 및 보고서들의 주요 부분을 요약해 놓은 문서도 포함되어 있다.

65) <<https://www.rijksoverheid.nl/doe-mee/lopende-projecten/internetconsultatie>>

66) <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-n-19>>

67) 2013년 경제부(Ministry of Economic Affairs)(Ministerie van Economische Zaken)가 제공한 정보

운용중인 인터넷 의견수렴

네덜란드의 입법정책은 인터넷 의견수렴의 시행과 함께 발전해왔다. 이는 오랜 역사를 가진 공식적 협의 및 전문가 협의를 배경으로 공공 협의의 중요성에 대한 인식이 확대되고 있음을 나타낸다. 2015년 봄, WODC는 인터넷 의견수렴의 현재 관행을 평가하기 위한 연구 프로젝트를 외부에 의뢰했다. 그 결과는 2016년 봄에 제출된 것으로 예상된다. 철저한 실증적 조사는 아직 진행할 수 없다. 그 사이, 분산된 의견과 고려사항에 관한 2차적인 분석은 인터넷 의견수렴의 장점과 위험요소에 대해 우리에게 무엇을 알려 줄 수 있는가?

첫째, 인터넷 의견수렴에 관한 의무 보고서는 종종 미완성되거나, 지나치게 축약되고, 가끔은 아예 누락된다. 이는 장관의 의사결정 후, 인터넷 의견수렴의 결과와 그로 인해 제안에 반영된 가장 중요한 변경사항들을 요약한 보고서를 해당 웹사이트와 새로운 법에 수반되는 해설서에 게재한다는 내부 지침과 모순된다.⁶⁸⁾ 이는 부처들이 입법 및 규제 과정에 대한 정보를 공개해야 하는가에 대한 재량과 관련이 있을 것이다. 일반적으로 부처들은 인터넷 의견수렴에 관한 일반 보고서에서보다는 해설서에 더 자세한 정보를 제공하라는 권고를 받지만, 이는 부처들의 판단에 달려있다.⁶⁹⁾ 이러한 행동은 입법과정의 정치적 합리성으로 설명될 수 있을 것이다. 소관 부처는 새로운 법령의 내용에 대해 힘겹게 얻어 낸 합의가 대립적인 의견들에 노출됨으로써 위태로워질 수 있다는 점을 우려한다. 제안이 일단 법령이 되면, 이러한 두려움은 더 이상 의미가 없고, 대안인 의견들은 해설서에 게재될 수 있다. 그러나 여기서 또 다른 문제가 발생한다.

둘째, 해설서는 법령이 정당하다는 이유를 제시해야 하며, 이러한 이유에는 선택된 방법이 대안적인 해결책들보다 나은 이유가 무엇인지에 대한 논증이 포함되어야 한다. 실제로 해설서는 새로운 법의 장점에만 초점을 맞추고 잠재적인 대안들을 무시하며 비교를 꺼리는 등 종종 편향적이다. 또한 해설서는 제안에

68) <<https://www.kcwj.nl/kennisbank/draaiboek-voor-de-regelgeving/hoofdstuk-2-formele-wetten-op-voorstel-van-de-regering-n-19>>

69) Kamerstukken I, 2011/12; Kamerstukken II, 2011/2012.

대한 부정적인 언급은 등한시 하는 한편 긍정적인 태도를 보여주는 의견들을 강조하는 경향이 있다. 이는 하향식 입법과 밀접하게 관련된 방어적 모드의 만연함, 그리고 반사적, 대화적, 개방적 및 과학적으로 견고한 접근방법이 공공 의사결정에 상대적으로 결여되어 있다는 것을 또 다시 보여준다.

셋째, 인터넷 의견수렴과 함께 제공된 정보는 오히려 제한적인 경우가 많다. 2014년부터 IAK에 관한 7개 질문들에 대한 답은 협의 패키지의 일부로써 동일한 형식으로 공포되어야 하지만, 현재 진행중이거나 종료된 인터넷 의견수렴절차들의 답변들을 간단히 훑어보니 그 답변들은 매우 간단하였고, 확연히 축약되어 있었으며, 그리고 역시나 정부개입의 순전한 정당화를 목표로 하고 있었다. 그 답변들은 비판적인 토론을 유도하지 않았다. 오히려 제안된 법 또는 법규명령적 수단이 절실히 필요하다는 것을 독자에게 설득시키려는 경향이 있었다.

주목해야 할 추가적인 요소들로는 의견수렴을 거쳐 획득한 정보의 실제 활용 여부(인터넷 의견수렴은 정말로 법령을 변화하게 하는가?), 의견을 송부하는데 제공된 시간(주어진 기간이 넉넉한가?), 입법과정에서 인터넷 의견수렴절차의 시점(인터넷 의견수렴이 제때 시작되어 실질적인 영향을 미칠 수 있는가?) 그리고 접근한 청중의 대표성 및 포용성(참여한 응답자들은 보편적인 공익을 대표할 수 있는가? 각계각층의 사람들, 다양한 신념, 문화 등이 IC 웹사이트에 의견을 게재한 청중에 포함되어 있는가?) 등이 있다. 이 질문들에 확고하게 답하기 위해서는 더 많은 실증적인 정보가 필요하다.

전반적으로, 네덜란드의 입법정책은 일반 대중 및 유관 공무원들이 대체로 긍정적이라고 평가하는 새로운 도구와 더불어 향상되어 왔다. 인터넷 의견수렴 시스템이 더 반사적이고 덜 방어적인 자세를 견지하기를 바라는 요청이 증가하는 것에 대해 어떻게 대응할 것인가는 미결 상태로 남아 있다.

IV. 2011~2015년 5년간의 네덜란드 입법정책에 대한 종합평가

네덜란드 입법정책은 멜리스(Melis)를 따라 ‘생기가 넘치고 활기차다’.⁷⁰⁾ 2011년부터 2015년까지의 상대적으로 짧은 기간에 이 정책에 등장한 새로운 항목들의 수로 판단했을 때, 이러한 주장은 설득력 있게 들린다. 유럽연합 집행위원회의 “규제개선(Better Regulation)” 및 기타 포트폴리오가 2014년에 네덜란드 위원 팀머만스(Timmermans)에게 부여된 사실은, 네덜란드가 2016년 상반기에 유럽연합(EU) 의장국 지위⁷¹⁾를 가지는 맥락에서 법령에 대한 관리를 하려는 네덜란드의 야심 찬 계획과 더불어, 네덜란드 입법정책의 성공을 분명하게 더 높은 차원으로 끌어올릴 수 있을 것이다. 정치적 여세는 이미 존재하고 있는 것으로 보인다. 그렇다면 지금이 적기인가?

안타깝게도, 더욱 비판적인 소리 역시 들을 수 있다. 마이케 보코스트(Meike Bokhorst)는 자신의 박사학위 논문에서 입법과정에서 시민사회의 참여는 거의 향상되지 못했고, 그렇기 때문에 입법의 질 역시 현재 정책으로는 제고될 수 없다고 주장하였다. 더 나아가, 보코스트는 입법정책에서 비선출 공무원들의 자율성이 증대되면서 야기되는 정당성에 대한 압박감과 같은 새롭게 떠오르는 문제들을 지적하였다. 다른 이들⁷²⁾은 심사 및 평가에 지나치게 중점을 두고 있는 입법자를 비판하기도 하였다. 정부는 그 어떤 정책 제안 보고서도 발표하지 않았으며, 2011년 이래로 입법의 질에 관한 포괄적인 공공 토론에 참여하지 않고 있다는 점 또한 주지할 필요가 있다. 아마도 지금이 적기인 것 같지는 않다.

이러한 서로 다른 의견들과 조사결과들을 어떻게 조화시킬 수 있을까? 2011년도의 이전 논문에서 네덜란드의 입법평가가 맞닥뜨린 수많은 도전과제들을

70) Melis 2014, p. 1. Melis in Lochem p. 291

71) <www.kcwj.nl/sites/default/files/attachments/kamerbrief-over-de-inhoudelijke-voorbereidingen-nederlands-eu-voorzitterschap-20161.pdf>

72) Niessen 2003.

규명했던 2011년으로 돌아가 보자. IAK 및 IC가 모두 평가와 관련되어 있기 때문에 현재의 입법정책이 이 도전과제들에 어떻게 대응해오고 있는지를 우리 스스로에게 물어볼 수 있다. 필자는 10가지 도전과제, 우려사항 및/또는 제안을 나열해보았다:

1. 통합평가를 지향한다. 즉 사전평가 및 사후평가에 모두 관심을 두고, 정부 및 시민사회를 참여시킨다.
2. 평가는 법령관리의 핵심 요소여야 한다.
3. 참여하는 다양한 행위자들의 노력을 조율한다.
4. 평가정책을 수립한다.
5. 참여하는 모든 당사자들과 우호적인 관계를 구축하고 유지한다.
6. 평가의 범위 및 심도(Depth)를 조정한다.
7. 평가의 방법론적 질을 보호한다.
8. 최적의 타이밍을 살핀다.
9. 사후평가를 사전평가의 이미지에 비추어보고, 그 반대로도 해본다.
10. 매뉴얼 및 지침을 마련한다.⁷³⁾

우리가 이 목록을 현재의 정책으로 가져와서, 본 논문에 설명된 현재까지 이룬 발전의 '등급을 매기기' 위한 틀로 사용한다면 어떤 일이 발생하는가? 현재의 정책은 5개 요소들에 대해 좋은 점수를 받았다. 좋게 평가된 부분들은 (2) 평가에 중요성 부여, (3) 노력의 조율, (4) 정책 수립, (6) 비례성 적용⁷⁴⁾(예: IAK에서 이루어지는 평가들의 범위 및 심도를 조정, 또는 IC를 결정), (10) 로드맵, 카탈로그, 매뉴얼 등의 마련이라는 항목들이었다. 그러나, 입법정책은 나머지 5개 요소들에 대해 그리 좋은 평가를 받지 못했다. (1)(9) 사전평가 및 사후평가의 '통합(integration)'이라는 의미에서 존재하는 '통합적인' 평가가 없다. 이 두 가지 평가 항목은 모두 여전히 고립되어 있다. 또한, 정부(집행 및 시행 기관들과 같

73) Aeken 2011, p. 157-160.

74) 하지만 실제 선정과 관련해서는 투명성이 약간 제공되었다. 역시 Meuwese 2011, p. 23를 참조.

은) 및 시민사회는 IAK에 아주 적게 참여하고 있다. (5) 의견수렴의 대상인 국민이나 시행 담당관들 등, 개입된 당사자들이 항상 적절하게 예우를 받는 것은 아니다. 즉, 협의 보고서들은 때때로 늦어지거나, 누락되거나 미완성인 채로 남아 있다. 시행 기관들에게 립서비스만 해주는 경우도 흔하다. (7) IAK에 방법론적 표준을 적용했다거나 또는 의견수렴에 존재하는 방법론적 근시안을 바로잡았다는 증거는 적다. 물론 인터넷 의견수렴이라는 새로운 방법의 도입은 예외이다. (8) 타이밍은 결정적인 역할을 한다. 주요 결정들이 이미 내려졌고, 정치적 수단 또한 반대의견 및 심층토론을 허용하지 않는 시기에 이르러서는 이해관계자들의 의견수렴 또는 IAK의 적용으로 해당 제안들이 더 나은 쪽으로 변경되지는 않는다.

요약하자면, 2010-2015년의 네덜란드 입법정책은 10점 만점에 5점을 받았다. 시험관과 응시자 모두가 알고 있듯이 이 점수는 10점이 만점인 체계에서 달갑지 않다. 원칙적으로 시험의 합격 점수는 6점이기 때문에 이 점수로 학생이 합격할 수 없다 - 그래도 만점의 절반은 얻었다! 필자의 의견으로는 이제 힘들지만 공정한 결정은 이 학생에게 재시험의 기회를 주는 것이며, 교사는 발견된 취약점들을 개선할 의무가 있다. 필자는 이 학생이 재도전할 수 있는 기회와 함께 ‘포용(Inclusion)’이라는 주제를 열심히 공부해 오라고 권고하고 귀가하도록 할 것이다.⁷⁵⁾ 인터넷 의견수렴의 도입으로 일부 진전이 있었음에도 불구하고 네덜란드의 입법정책은 여전히 방어적이고 정당화하는 태도를 가지고 있으며, 이로 인해 정책 과정은 시민사회, 기업 및 정부 내부의 다양한 이해관계자들과 개방적으로 상호작용할 수 없다. 더욱 건설적인 접근방법은 “모순의 유발(Evocation of Contradiction)”과 다양한 목소리들을 포용하는 것이다. 그러한 ‘대립적’이거나, 진정으로 반사적인 접근방법은 입법과정의 합리적이고 분석적인 특성을 유지하는 데 유익할 뿐만 아니라, 정책 제정 과정의 투명성 및 정당성을 증진시킬 것이다. 더욱 포용적이고 반사적인 입법 및 규제정책을 위해 지난 5년 동안 신중한 조치들이 실행되어 왔다. 바라건대 이러한 추세가 지속되고, 지금부터 5년

75) Lochem 2015, p. 291를 참조.

내에 우리가 네덜란드의 법령의 질 그리고 민주적 특성의 전반적인 개선을 평가할 수 있기를 기대한다. 그때, 드디어 우리는 “모두 승선했다(All On Board)”고 외칠 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- Aeken, K. van (2005), Legal instrumentalism revisited, in: Luc Wintgens (ed.), *The theory and practice of legislation; essays in legisprudence*, Aldershot/Burlington: Ashgate, p. 67-92.
- Aeken, K. van (2009). Pushing evaluation forward: Institutionalization as a means to foster methodological growth of legislative ex ante evaluation. In J. Verschuuren (ed.), *The impact of legislation: A critical analysis of ex ante evaluation*, Leiden: Boston: Martinus Nijhoff, p. pp. 105-134.
- Aeken, K. van (2011), Evaluation of Legislation in the Netherlands: Past Developments, Current Trends and Future Challenges, *Journal of Legislative Evaluation* 3, p. 137-164.
- Berg, van den C.F. & Dijkstra, G.S.A. (2015), Wetgevingsjuristen ten prooi aan New Political Governance? Een inventarisatie (2002-2015), *RegelMaat* (30) 4, p. 247-262.
- M. Bokhorst (2014), *Bronnen van legitimiteit. Over de zoektocht van de wetgever naar zeggenschap en gezag*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.
- van den Dikkenberg, R. & Sandee, R. (2014), Weinig enthousiasme voor het wetgevingsbeleid, <<http://www.sconline.nl/achtergrond/weinig-enthousiasme-over-wetgevingsbeleid>>
- van den Dikkenberg & van Gestel, R. (2014), Er is te weinig tegenmacht in het wetgevingsproces, <<http://www.sconline.nl/interview/er-te-weinig-tegenmacht-het-wetgevingsproces>>

- Houppermans, L. (2013), Het integraal afwegingskader, afschaffen? (http://academievoorzetting.nl/files/2013-09/Houppermans_Het%20Integraal%20Afwegingskader_afschaffen.pdf)
- Kamerstukken II 2009/10, 31 731, nr. 6.
- Kamerstukken II 2010/2011, 29 279, nr. 121.
- Kamerstukken II 2011/12, 29 515, nr. 330.
- Kamerstukken I 2014/15, 44 948, nr. 4.
- Kamerstukken I, 32500 VI, K.
- Klein Haarhuis, C.M. (2014), Ex-ante studies op de kaart. Onderzoek naar beleidsvoornemens (2005-2011): aard, aantallen en wat ex-postevaluaties erover zeggen. *RegelMaat* (29) 4, p. 229-245.
- J. Lewis (2001), Reflections on Evaluation in Practice, *Evaluation* 7 (3), p. 387-394.
- Lochem, P.J.P.M. (2015), De inclusieve wetgever als groeiend ideaal, *RegelMaat* (30) 4, p. 291-303.
- S.A.P.J. van Melis (2014), Wetgevingsbeleid springlevend!, *RegelMaat* (29) 5, p. 292-302.
- Meuwese, A. (2012), Waarom het IAK het keurmerk 'IA' (nog) niet mag voeren. *RegelMaat* (27) 1, p. 17-38.
- C.R. Niessen (2003), Het primaat van de politiek bestaat niet. Den Haag: CAOP.
- MBZK, Zelfevaluatie Open Overheid 1.0, 12 september 2014.
- OECD (2010), Better regulation in Europe: the Netherlands, (<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912344.pdf>)
- Popelier, P., Van Gestel, R., Aeken, K. Van, Verlinden, V. & Van Humbeeck, P. (2007), Inventaris van de consultatie van ontwerpregelgeving: alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?. Onderzoeksrapport. Den Haag:

- WODC en Antwerpen: UA. <<http://wodc.nl/onderzoeksdatabase/consultatie-van-ontwerp-regelgeving.aspx?cp=44&cs=6802>>
- Popelier, P. e.a. (2010), *Heldere handhaving*. Brussel: Politeia.
- Ramlal, M. (2012), *De olifant in het wetgevingsproces. Invloed en wetsvoorbereiding in ambtelijk Den Haag*. *Regelmaat*, 1, p. 29-40.
- C. Riezebos & M.H.A.F. Lokin (2012), *Vorbereiding van wetgeving: legislative manoeuvres in the dark*, *RegelMaat* (27) 1.
- Rijksoverheid (2010), *Het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving in kaart en kleur ('IAK-waaier')*, <https://www.kcwj.nl/sites/default/files/J-16085_Waaier_IAK_def_okt2012.pdf>
- Runhaar, H., e.a., *Environmental assessment in The Netherlands: Effectively governing environmental protection? A discourse analysis*, *Environ Impact Asses Rev* (2012), <doi:10.1016/j.eiar.2012.05.003>
- Teubner, G. (1983), 'Substantive and Reflexive Elements in Modern Law', *Law & Society Review*, Vol. 17, No.2, p. 273.
- Tweede Kamer, *Zicht op Wetgeving*, Kamerstukken II 1990-1991, 22 008, nrs. 1-2.
- Veerman, G.J. (2013), *De empathische wetgever*. Den Haag: Sdu.
- Veerman, G.J. (2014), *Evaluatie van wetgeving? Bouwstenen voor beslissingen*. Leiden: Academie voor Wetgeving.
- Veerman, G.J. (2014), *Klaarheid over het Clearing House*, *RegelMaat* (29) 4, p. 199-211.

