입법평가 자료 08-03

유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구

Case studies of the European Legislative Evaluation

2008. 7. 11.

한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

개 회 사

오늘 한국법제연구원과 건국대학교 법학연구소와 공동으로 “유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구”라는 제목으로 국제학술대회를 건국대학교 법학연구소와 공동으로 개최하게 된 것을 기쁘게 생각합니다.

발표자로 참석하시고자 멀리 유럽에서 참석해주신, Dr. Craig Robertson과 Dr. Werner Bussmann을 환영합니다. 그리고 축사를 해주시기 위해 참석하신 건국대학교 법과대학장이신 최윤희 교수님과 사회를 맡아주신 임종훈 교수님께도 감사의 인사를 전합니다. 오늘 토론과 통역에 애써주실 여러 선생님들의 노고에도 감사합니다. 그리고 학술회의에 참석하고자 오신 학자여러분을 환영합니다.

EU, 스위스, 독일 등 유럽에서는 오래전부터 입법학이라는 학문분야를 통하여 과학적이고 합리적인 입법 방법론을 개발해왔습니다. 이와 더불어 입법기술에 대한 연구가 깊이 있고 활발하게 진행되어 왔으며, 재정적 추계제도와 비용편익분석을 이용한 입법평가 방법이 실시되고 있습니다.

그동안 우리나라에서의 입법평가연구는 이론 중심으로 진행되어 왔습니다. 이에 실질적인 입법평가제도의 적용에 대한 연구의 필요성이 제기되고 있습니다. 이번 국제학술대회는 선진 입법평가 사례를 구축하고 있는 유럽의 전문가들을 초청하여, 우리나라의 사례연구에 참고자료로 삼고자 합니다.

이에 유럽의 입법평가 실무 경험을 연구하고자 입법평가 실무 전문가를 모시고 입법평가방법론과 그 실제 적용방법 등에 대한 국제학술회의를 개최하게 되었습니다. 즉 유럽의 입법평가 실무전문가를 모시고,

입법평가 실무경험을 비롯하여 입법평가방법론과 그 실제 적용사례 등을 고찰하려고 합니다. 이번 국제학술회의는 연구에 참여하는 연구자뿐만 아니라, 실무전문가들의 심도 있는 연구결과를 공유할 수 있는 좋은 기회가 될 것입니다. 부디 좋은 발표와 토론의 장이 될 수 있도록 여러분의 적극적인 참여를 부탁드립니다. 감사합니다.

2008. 7. 11.

한국법제연구원장 박세진

축 사

존경하는 박세진 한국법제연구원장님,

멀리 유럽으로부터 오신 Dr. Craig Robertson, Dr. Werner Bussmann을 비롯한 참석자 여러분,

오늘 “유럽입법평가 제도에 대한 사례연구”라는 주제로 국제학술대회를 개최하게 된 점을 매우 기쁘게 생각하며, 이 행사를 준비해 오신 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

이 국제 행사는 한국법제연구원과 우리 건국대학교 법학연구소가 공동으로 마련한 자리입니다.

오늘날 세계의 선진 국가들이 공통적으로 추구하는 “법의 지배”의 이념을 제대로 꽃피우기 위해서는 그 도구인 “법”이 단순히 국회에서 제정된 형식적 의미의 법률이 아니라, 정의와 형평의 이념이 스며들어있는 “적정한 법”이라야 함은 말할 것도 없습니다.

한국법제연구원은 우리나라의 좋은 입법을 위한 핵심 국책연구기관이고, 또한 건국대학교 법학연구소도 내년 로스쿨 개원을 앞두고 입법학 분야 연구를 선도적으로 전개하고자하고 있습니다.

입법학의 중요도가 점차 높아지고 있는 이때에 양 기관이 함께 이러한 학술대회를 개최하는 것은 매우 의미가 있다고 생각합니다.

오늘 학술 행사가 더욱 알찬 결실이 맺어지기를 기원하면서 축사에 갈음하고자 합니다.

경청해주셔서 감사합니다.

2008. 7. 11.

건국대학교 법과대학장 최윤희

일 정

◇ 일 시 : 2008년 7월 11일(금), 09:30 ~ 18:00

◇ 장 소 : 건국대학교 법과대학 5층 국제회의실

◇ 주 최 : 한국법제연구원 입법평가연구센터
건국대학교 법학연구소

◇ 구 성

09:30 ~ 10:00 등 록

진행사회 : 강현철 박사 (한국법제연구원 입법평가센터장)

10:00 ~ 10:30 제 1 부 : 개회식

개회사 : 박세진 (한국법제연구원장)

축 사 : 최윤희 교수 (건국대학교 법과대학장)

제 2 부 : 주제발표 및 토론

사회자 : 임종훈 교수 (홍익대학교)

10:30 ~ 12:00

제 1 주제 : "**유럽연합에서의 영향 평가**"

발 표 자 : Dr. Craig Rovertson (유럽의회)

토 론 자 : 홍완식 교수 (건국대학교)

통 역 자 : 강우예 박사 (한국형사정책연구원 부연구위원)

일 정

12:00 ~ 13:30 점심식사

13:30 ~ 15:00

제 2 주제 : "**스위스의 입법평가**"

발 표 자 : Dr. Werner Bussmann (스위스 입법부)

토 론 자 : 성홍재 교수 (경찰대학)

통 역 자 : 강주영 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

15:00 ~ 15:20 휴 식

15:20 ~ 16:50

제 3 주제 : "**독일에서의 입법평가 제도화의 사례**"

발 표 자 : 최윤철 교수 (건국대학교)

토 론 자 : 김수용 박사 (한국법제연구원 부연구위원)

16:50 ~ 18:00 제 3 부 : 종합토론 및 질의

18:00 ~ 제 4 부 : 폐회 및 만찬

Program

◇ Date : July 11th 2008 (Friday) 9:30am ~ 6:00pm

◇ Place : College of Law, Konkuk Univ. 5th Flour, International Convention Center

◇ Supervised by Legislation Evaluation Research Center, KLRI · Konkuk Legal Research Institute

◇ Program

09:30 ~ 10:00 Registration

Master of Symposium Dr. Kang, Hyun-Cheol
(Chief, Legislation Evaluation Research Center, KLRI)

10:00 ~ 10:30 Part Ⅰ : Opening

Opening Remarks Park, Se-Jin
(President, Korea Legislation Research Institute)

Greeting Remarks Prof. Dr. Choi, Uni
(Dean, College of Law, Konkuk Univ.)

Part Ⅱ : Predentation & Discussion

Moderator Prof. Dr. Lim, Jong-Hoon
(Hongik University)

10:30 ~ 12:00

Session 1 "**Impact Assessment in the European Union**"

Presenter Dr. Craig Rovertson
(European Institute of Public Administration)

Program

Discussant — Prof. Dr. Hong, Wan-Sik (Konkuk University)

Translater — Dr. Kang, Wu-Ye (Korea Institute of Criminology)

12:00 ~ 13:30 Lunch Time

13:30 ~ 15:00

Session 2 "**Evaluation of Legislation in Switzerland**"

Presenter — Dr. Werner Bussmann (Swiss Federal Office of Justice)

Discussant — Prof. Dr. Seong, Hong-Jae (National Police University)

Translater — Dr. Kang, Joo-Young (Korea Legislation Research Institute)

15:00 ~ 15:20 Coffee Break

15:20 ~ 16:50

Session 3 "**Evaluation of Legislation in Germany**"

Presenter — Prof. Dr. Choi, Yoon-Cheol (Konkuk University)

Discussant — Dr. Kim, Su-Yong (Korea Legislation Research Institute)

16:50 ~ 18:00 Part Ⅲ : Panel Discussion

18:00 ~ Part Ⅳ : Closing Remark & Farewell Ceremony

목 차

제 1 주제

유럽연합에서의 영향 평가

Impact Assessment in the European Union

Impact Assessment in the European Union

Dr. Craig Robertson

(Senior Lecturer, European Institute of Public Administration Maastricht[1])

'*There is nothing a politician likes so little as to be well informed; it makes decision-making so complex and difficult*' - John Maynard Keynes

Introduction

As if to disprove the view expressed by Keynes, in June 2002 the politicians who make up the College of Commissioners of the European Union chose to introduce an integrated Impact Assessment (IA) process, which would require the ex-ante examination of potential social, economic and environmental impacts of European Commission proposals. It would also involve a test against the principles of subsidiarity and proportionality, as well as a requirement to consult with stakeholders as part of the overall analysis. Since then, IA has become the cornerstone of the European Commission's efforts to deliver on its commitments to the shared objectives

1) The author worked as a UK Seconded National Expert in the Secretariat General of the European Commission from 2003 to 2007, during which time he worked in the Strategic Planning and Programming Unit and the Better Regulation and Impact Assessment Unit. His area of responsibility included the 2005 revision of the Impact Assessment Guidelines; the negotiation of the 2006 Inter-Institutional 'Common Approach to Impact Assessment'; and the setting-up of the Impact Assessment Board in 2006.

(shared by the Member States and institutions of the EU) to simplify and improve the regulatory environment for Europe's citizens and businesses.

Although sustained and high-level interest in the topic of Better Regulation (BR) within the European Commission essentially began with the re-launch of the Lisbon Strategy under the Barroso Commission[2], its roots can be traced much further back in time.[3] This is important to bear in mind, since failure to do so could lead to the impression being given that Better Regulation, and its associated actions, is driven solely by the desire to minimise or reduce the costs to business of compliance with EU regulation. Although of fundamental importance to the EU Better Regulation agenda, the so-called 'competitiveness' dimension is only part of the picture.

As far back as the European Council[4] of 1992, there have been high-level demands for the simplification and improvement of the regulatory environment for Europe's citizens and businesses. However, in spite of some initiatives to simplify the existing body of regulation (such as SLIM - Simpler Legislation for the Internal Market; and BEST - Business Environment Simplification Task Force), it took the 2000 Lisbon Strategy to

2) European Commission, COM(2005)97, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, Brussels: March 2005.

3) See Meuwese (2008), *Op. cit.* and L Allio, 'Better Regulation and Impact Assessment in the European Commission', in *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, C Kirkpatrick and D Parker (eds.), Cheltenham: Edward Elgar, 2007, for useful and brief histories of the development of Better Regulation in the European Commission.

4) The meeting of Heads of State and Government of the Member States of the European Union.

really start the process in earnest, with its call for a 'strategy for further coordinated action to simplify the regulatory environment'.[5] The reflections on how to operationalise this new demand for coordinated action to improve the regulatory environment quickly came to be part of the Commission's reflections on how to react to the many Europeans who felt 'alienated from the Union's work'.[6] Consideration of the Governance dimension added to the political context in which the Better Regulation actions were being developed. The context was further enriched by the formalisation of the EU's Sustainable Development Strategy at the Gothenburg European Council in June 2001. A further significant ingredient was provided by the report on Better Regulation prepared by representatives of the Member States. This 'Mandelkern Report'[7], named after the French Chairman of the group of national experts, would play an important part in the development of the Commission's proposed Better Regulation activities since 'for the first time all Member States agreed a significant BR agenda'.[8]

All of this work informed the Commission's approach to the preparation of a set of Communications, which were adopted by the College of Commissioners in June 2002.[9] So what we can see from the context

5) Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23-24 March 2000.

6) European Commission, COM(2001)428, *European Governance: A White Paper*, Brussels: July 2001.

7) Endorsed by the Laeken European Council in December 2001.

8) L Allio, *Op. cit.*, pp.78.

9) European Commission, COM(2002)275, *European Governance: Better Lawmaking*, Brussels: June 2002; European Commission, COM(2002)278, *Action Plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment*, Brussels: June 2002; European Commission, COM(2002)276,

within which the integrated approach to impact assessment was introduced in 2002, is that Better Regulation can be seen as having two dimensions. It can be viewed in terms of 'outputs', i.e. in the production of 'better regulations' (or proposals for legislation/regulation from the Commission) or an overall improvement/simplification of the existing body of EU regulation. Then it can also be seen as a process - of 'regulating better' or better policy-making. IA addresses both dimensions of Better Regulation.

Clearly the aim is to ensure that the Commission thinks carefully about the possible consequences of the actions it is proposing to take in order to ensure that regulation is meeting its objectives in an effective and efficient manner, while minimising costs and negative impacts on citizens and businesses. However, the process of conducting an IA also involves some important aspects which are more concerned with the process of policy-making.

The Development of Integrated IA in the European Commission

At the time of its introduction in 2002, the IA system consisted of a two-step approach. All Commission Directorates-General (DGs) were required to prepare a Preliminary IA (PIA) for all initiatives or proposals submitted for inclusion in the Annual Policy Strategy (APS) or the Commission

Impact Assessment, Brussels: June 2002; European Commission, COM(2002)704, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission*, Brussels: June 2002; and European Commission, COM(2002)713, *The Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines*, Brussels: June 2002.

Legislative and Work Programme (CLWP). On the basis of the information included in the PIA, a political decision would be taken as to which of the proposals were likely to have the greatest potential impacts or consequences. The proposals falling into this category would then be required to carry out an Extended Impact Assessment, which would examine economic, social and environmental impacts; consider questions of subsidiarity and proportionality; and seek to integrate the views or data provided by other DGs and stakeholders. These Extended Impact Assessments would then be made available to political decision-makers to allow them to make a decision after full consideration of the likely consequences.

The early results following the introduction of the new system were, to say the least, mixed. The quality of Extended Impact Assessments tended to be poor, and the two-step process was judged to be too open to the possibility of 'horse-trading'.[10] As scrutiny of the Commission's Better Regulation activities by key stakeholders and Member States intensified, the Secretariat General of the Commission established an ad hoc Impact Assessment Working Group of Commission DGs. This group would be responsible for 'taking stock' of the early lessons and to offer suggestions on how the system could be improved. The ultimate outcome of the group's work was the preparation of a revised set of Impact Assessment Guidelines. In June 2005, the revised Guidelines were given formal endorsement by the College of Commissioners, unlike the earlier set of guidance documents prepared in 2002/2003.

10) The Evaluation Partnership, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System – Final Report*, Brussels, April 2007.

The revised system replaced the two-step approach with a requirement that all items submitted for inclusion in the APS or CLWP prepare a 'Roadmap', in which the work already carried out for the IA is summarised together with a work-plan and outline of the remaining IA work, including timing of stakeholder consultations, etc. Unlike the previous approach, the Roadmap would not be used to determine which proposals would be required to undergo 'Extended' IA. Instead there would be a blanket requirement that, as a general rule, all items included in the APS and CLWP would be subject to an IA. The main exceptions being Green Papers and proposals for consultation with Social Partners. Since there is a wide variety in the nature of proposals included in the APS/CLWP, there is an understanding that not all Commission IAs will require the same levels of detail or analysis. The principle of 'proportionate analysis' means that the proposals likely to be of greatest direct consequence will require greater efforts in terms of analysis and provision of data, than those proposals with less direct or relatively insignificant potential impacts.

The new procedures outlined above, together with much clearer guidance on the steps to follow and the types of impacts that ought to be considered as part of an IA were the main changes resulting from the 2004/2005 stock-taking exercise. However, the overall integrated approach remained unchanged. Although there was growing pressure from stakeholders and some Member States for the Commission to essentially shift the emphasis of the system towards a 'competitiveness test', the decision was taken to retain an overall approach that afforded no *a priori* weight to one dimen-

sion over any other. This was consistent with one of the most important and key founding principles of the IA approach in the Commission i.e. that the results of the IA would be considered as part of, but would not determine, the final political decision. As the 2002 Communication on Impact Assessment had made clear:

'Impact Assessment is an aid to decision-making, not a substitute for political judgement.'

Although the period since the introduction of the revised Guidelines in 2005 has seen the agreement by Council, Commission and Parliament (July 2006) on a set of 'traffic rules' for using impact assessment throughout the policy-making and legislative processes; the addition of a new requirement (from March 2006) to apply the EU Standard Cost Model to examine potential administrative costs as part of the IA process; results published from an external evaluation of the system requested by the Commission (April 2007); and the setting-up of the Impact Assessment Board (in November 2006) as an means of improving the overall quality of Commission IAs, essentially the approach set-out in the June 2005 Guidelines remains in place.[11)]

The Commission IA Approach

Each Commission IA should follow certain analytical steps. In the first instance, consideration needs to be given to the policy problem or chal-

11) Although, at the time of writing, a further revision of the Guidelines is in progress.

lenge which may require action to be taken. This step in the IA process ought to examine why the situation is considered problematic; whether there is general agreement that there is indeed a problem that may require a policy reaction; the extent and drivers of the problem; those mainly affected by the situation; consideration if the problem is likely to improve or get worse, also taking into account other actions – by the EU/Member State/concerned parties - that have been taken, or are in the planning/implementation stage, which may also make the problem better or worse. It is also at the Problem Definition stage that explicit consideration needs to be given to whether the EU has the right to act i.e. that there is a link to a Treaty article, and that applying the 'necessity test' would demonstrate that the EU level is the most appropriate level to be considering policy intervention.

Full consideration of the policy challenge should then allow for clear policy objectives to be set which will be directly related to the specific problem. Essentially the policy objectives are the 'desired impacts'. As such, it ought to be possible for a direct and logical link to be made between more specific objectives, such as promoting economic growth in rural areas, with more general policy objectives, such as preventing depopulation of rural areas. There is also a requirement that the objectives are as SMART (Specific, Measurable, Accepted, Realistic, Timed) as possible, in order to facilitate later monitoring of progress or evaluation. This stage in the IA process is also the point at which explicit consideration needs to be given to the consistency between the policy objectives in this

particular initiative and other policy areas, and with wider EU policies or strategies, such as Lisbon and/or Sustainable Development.

Setting clear policy objectives should then allow for a range of alternative policy approaches or options to be developed, each with the potential to meet the policy objectives. There are few absolute requirements in the Commission's Guidelines, but the need to include the option of 'No EU Action' is one of them (unless there is an explicit Treaty obligation for EU action to be taken). There is also strong encouragement to include policy options or approaches which fall into the category of alternatives to traditional forms of regulation. This could include systems of co- or self-regulation, or Open Method of Co-ordination, or market-based instruments, etc.

Each of the policy options identified as being feasible in meeting the set objectives (normally anything between 3-6 options) should then be analysed in terms of their potential economic, social and environmental impacts. Direct and indirect, positive and negative impacts ought to be considered for each option, with the analysis also examining if these impacts will have consequences beyond the borders of the EU. In line with the principle of proportionate analysis, in some instances it will be considered acceptable for the impact analysis to be entirely descriptive and qualitative in nature. However, where there are likely to be more significant or controversial impacts, greater efforts ought to be made to assign quantitative or monetary values to the impacts.

Each of the analysed options or approaches can then be compared in terms of their potential impacts and against the evaluation criteria of ‘effectiveness’ in meeting the objectives, ‘efficiency’ in terms of meeting the objectives while minimising direct costs, and ‘consistency’ with other policies or strategies. It ought also to be possible to assess each option’s compatibility with the principles of subsidiarity and proportionality. At this point it is important to underline that there is no requirement in the Impact Assessment Guidelines for a full Cost-Benefit Analysis to be carried out. This reflects a recognition in the Commission of the problem of limited data availability and resources – both human and temporal - in preparing IAs. However, it also reflects an unease felt by some in the Commission about placing monetary values on certain public goods.

It is possible for the IA to not reach a conclusion as to which option is the ‘best’ or preferred option. This is consistent with the idea that the IA is there to be used by the political decision-maker as a source of value-free information. However, in practice, there is normally a conclusion which includes the identification of the preferred option, which, in those cases where the option of “No EU Action’ is not the preferred option, will be taken forward as the Commission proposal.

Underpinning each of the analytical steps outlined above, there is a set of procedures that need to be followed by the Commission DG responsible for preparing the IA. As mentioned earlier, since 2005 there is now a general rule that all items included in the APS and CLWP are subject to IA. However, in addition to this requirement, IAs are also being carried

out on important items that do not feature in these key annual policy documents, including some implementing measures under Comitology procedures.[12] The new Impact Assessment Board or IAB (see below) is likely to become much more active in identifying non-APS or CLWP items which it believes ought to be subject to IA, and put pressure on the appropriate DG to carry out an IA.

Preparation of the IA is the responsibility of the Commission DG which has submitted the item for inclusion in the APS or CLWP. However, in many cases it has been judged necessary to use external assistance in preparing the IA. Although it is possible for the external consultant to do the vast majority of the IA-related work, it is not possible for the DG to present the external study as the final IA Report. This Report, which should be the summary of the full IA process and findings, is a Commission document. The work of the lead Commission DG and/or the external consultant will normally be guided by an Inter-Service Steering Group (ISSG), consisting of representatives of other interested DGs. Although it is for the lead Commission DG to determine the make-up of the ISSG, it needs to take into account that failure to involve some interested DGs in the preparation of the IA could lead to difficulties later in the formal process of Inter-Service Consultation (ISC). The Secretariat General (SG) should always be invited to be part of the ISSG. The SG role is to provide guidance to the lead DG on how to follow the IA Guidelines. The ISSG is meant to ensure that the IA takes as wide a

12) Essentially a form of secondary legislation.

perspective as necessary, and that issues of consistency with other policies or strategies are also fully considered.

Failure to start preparation of the IA early enough in the policy development process has been identified by the external evaluation of the Commission's system as one key factor in the patchy quality and usefulness of Commission IAs.[13] The evaluation found that in many cases the IA was prepared too late to have any real effect on the final shape of the policy. This is in spite of the integration of IA with the Commission's Strategic Planning and Programming cycle, which requires submission of the Roadmaps for items included in the APS and CLWP. The Roadmaps are available to other DGs in the preparation of the APS and CLWP, which allows them to verify that the IA is likely to cover all impacts that they see as relevant or important, and to plan their contribution as part of the ISSG. Once the Commission has adopted the CLWP, the Roadmaps for all those items that eventually were included are made publicly available alongside the CLWP. This allows stakeholders, Member States, European Parliamentarians, etc to examine the Commission's early IA work and its plans for completion of the IA. It will also allow them to prepare for any contribution that they may wish to make as part of a stakeholder consultation exercise.

At the same time as it adopted the integrated IA approach, the Commission also adopted minimum standards for consultation with stakeholders. These also apply for consultations carried out as part of a Commission

13) *Ibid.*

IA. The minimum standards state that the Commission DG needs to be clear in the aims of the consultation exercise e.g. is it for brainstorming or is it to test opinion. It also needs to consult all relevant parties. This is where the ISSG and input from other DGs can be important, since the IA will often need to examine impact areas which fall outside the normal scope of the lead DG. This also means that an effective and comprehensive consultation may involve stakeholders who are not part of the group normally solicited for their views by the lead DG. The consultations also need to be made available on a single access point, avoiding the need for stakeholders to go looking for consultations in various places. There is also a minimum time limit of eight weeks for public consultations, and a requirement that the Commission provides feedback on the input it has received from stakeholders, either in the IA, the Communication or the Explanatory Memorandum.

As noted earlier, the end product of the IA process is an Impact Assessment Report. This should be a fair summary of the work carried out as part of the IA process, and should be clear in setting-out any uncertainties or assumptions in the analysis. External or separate studies, or results of stakeholder consultation exercises should be annexed to the IA Report (or web links provided to where the documents can be found). The IA Report is required to be completed in all cases, even when a decision has been taken not to proceed with the proposal. This is particularly important if the decision not to proceed is based upon consideration of the evidence gathered as part of the IA. Until recently there

had been no instances of an IA Report being prepared for an aborted policy initiative. However, the IAB has once again made its presence felt in this respect, and there are now IA Reports which set out clear reasons as to why a decision has been taken not to proceed with the proposal.

The IA Report is a Commission Staff Working Document and is given a ‘SEC’ document reference. This is significant for two main reasons. The first, more practical, reason is that SEC documents do not need to be translated into all Community languages. The IA Report can be drafted in any of the working languages of the Commission, but they tend to be written mainly in English. The decision not to translate into all Community languages was driven by the fact that DG Translation was not in a position to be able to translate all IAs within a timeframe which would not lead to the policy-making process grinding to a halt. This position, however, raised a number of issues in terms of transparency and the effective use of IAs to better inform debate and negotiation in the legislative process. Responding to demands from some Member States (notably Spain and Italy) and some stakeholder groups, the Commission agreed in July 2006 to prepare an Executive Summary of the IA Report. This summary would be of a maximum length of ten pages and would be translated into all Community languages.

The second, more fundamental, reason for the SEC document reference is to underline that the IA Report is not a political document and, as such, never receives political endorsement by the College of Commissioners. This is meant to reinforce the point that IA is prepared as a means of

better informing political discussion and debate, and not as a way of dictating a political outcome. In theory it is possible for the IA Report to indicate that one option is by far and away the 'best' option, in terms of effectiveness, efficiency, consistency and minimising negative impacts, but for the political decision to be taken to go in an altogether different direction. In practice, however, it is more likely that the processes of preparing the IA and related policy initiative will have been conducted in parallel, with both elements being revised and reformulated as and when thought necessary.

At least one month before the planned date for the launch of the formal process of Inter-Service Consultation, the draft IA Report is submitted by the lead DG to the Impact Assessment Board for its scrutiny and opinion on its overall quality. The IAB was established to work under the direct authority of the Commission President, and independently of DG influence. It was the Commission's response to an intensifying call from some stakeholders, MEPs, and Member States (most notably the German Presidency of the EU) for the setting-up of an external body to examine the quality of Commission Impact Assessments. Some observers went even further and demanded that an external body be given responsibility for preparing the IAs. Both suggestions were felt to raise uncomfortable issues for the Commission in terms of its exclusive right to propose legislation. Nevertheless, the high-level political support that they enjoyed in some quarters was enough to convince the Commission that its previous mechanisms of quality control and support were not enough

to ensure a uniformly high standard in its IA work.

The IAB consists of five senior officials drawn from the areas of the Commission with the most direct link to the three dimensions required to be addressed in any Commission IA i.e. Economic, Social and Environmental. It is chaired by the Deputy Secretary General, and the members come from DGs Economic and Financial Affairs (ECFIN), Enterprise and Industry (ENTR), Environment (ENV), and Employment and Social Affairs (EMPL). All members are nominated by their DGs, but are appointed *ad personam* by the President. As such they are expected to be independent of influence from their DG and to excuse themselves from consideration of any draft IA Report where there could be a conflict of interest.

The Secretariat of the Board is based in the Secretariat General's Better Regulation and Impact Assessment Unit. It has responsibility for assisting IAB members in the preparation of draft opinions, although the members also draw upon support from staff within their own DGs. The IAB will examine the draft IA Report and offer recommendations on areas where it believes further work may be necessary. In most cases the Board will invite the lead DG to attend a meeting at which it will be expected to respond to written comments sent to it by the IAB beforehand. The IAB will then issue a final opinion on the IA Report. At present there is no authority for the IAB to veto an IA Report, although it can ask for it to be resubmitted for further scrutiny. However, there is an implicit understanding that failure by the lead DG to fully take on board the IAB's opinion will be used as a justification by the SG (and

possibly other DGs) for a suspended or negative opinion in Inter-Service Consultation. Since the IAB opinions on the draft IA Reports are subsequently made publicly available, it is important for the lead DG to include a section in the final IA Report in which it explains how it has responded to the Board opinion.

Once the Board has scrutinised the draft IA Report and the lead DG has completed its remedial work, the IA Report accompanies the draft proposal into the formal process of Inter-Service Consultation.[14] As already made clear, it is perfectly possible for weaknesses in the IA Report to be used as justification for a suspended or unfavourable opinion in this process. This can also be the opportunity for DGs who have not been as involved in the preparation of the IA as they would have liked to have been, to give a suspended opinion until such time as their concerns about the IA have been taken into account.

A further possible step prior to the IA and related proposal appearing on the Commission agenda is for the IA to be discussed by one or more of the Groups of Commissioners, established under the Barroso Commission. This is most likely to be the Group of Commissioners on Competitiveness and Growth, but it is also possible that the Group of Commissioners on Fundamental Rights will examine the IA to see if it has adequately considered the issue of fundamental rights as part of its analysis. Although there is certainly scope for greater use of IAs at the political

14) This is the process by which other services or Directorates-General of the European Commission give their approval or otherwise on the proposal from the lead DG.

level in the Commission[15], some Impact Assessments accompanying high-profile proposals have been subject to intense debate at Cabinet level and/ or in the Group of Commissioners on Competitiveness and Growth e.g. the Clean Air for Europe Directive. As the IAB continues to drive-up the overall quality and comprehensiveness of the analysis in individual IAs, it is to be expected that their usefulness in political discussions will become more widely appreciated.

Once the proposal is adopted by the College; it is published together with the IA Report and the IAB opinion on the draft IA Report on the Commission's Impact Assessment web pages on the Europa website.[16] The proposal, Explanatory Memorandum and IA Report are then transmitted to the joint legislature - the Council of Ministers of the European Union[17] and the European Parliament.

The Inter-Institutional Dimension

The shared responsibility for considering the consequences of new legislation was first formally recognised in the December 2003 *Inter-Institutional Agreement [IIA] on Better Lawmaking*[18], in which the Council, Commission and European Parliament all recognised the value of IA in terms of improving the quality of EU legislation. The IIA went on to state that:

15) The evaluation carried out by The Evaluation Partnership examined this issue and, although the evidence it presented was largely anecdotal, it concluded that political decision-makers were not using IA as much as it is intended to be used.

16) http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm.

17) Consisting of representatives of all Member States of the EU.

18) 2003/C 321/01.

'...Parliament and Council may [emphasis added], on the basis of jointly defined criteria and procedures, have impact assessments carried out prior to the adoption of any substantive amendment, either at first reading or at the conciliation stage'.

It also called upon the three institutions to consider the possibility of developing a 'common methodology' for carrying out IA throughout the policy-making and legislative processes. The task of taking forward the commitments in the IIA was given to a High-Level Technical Group, consisting of the Deputy Secretary General of the Commission, the EP Secretary General, and the Council Presidency, aided by the Legal Service. The work relating to Impact Assessment was further delegated to a Correspondents' Group, meeting at the level of Directors/Directors-General. Early discussions in the Correspondents' Group made it clear to all that developing a truly 'common methodology' was overly ambitious. In the end it was possible to agree what is in effect a set of 'traffic rules' for how IA is to be used throughout the policy-making and legislative processes. This so-called 'Common Approach to Impact Assessment' was given political endorsement by the Council and Commission in November 2005, and by the European Parliament in July 2006. It includes a commitment to review experiences and examine how to proceed further after a period of two years. This process of review is presently beginning to get underway.

The 'Common Approach' begins by setting out a number of general principles relating to IA. These include an agreement that decisions need

to be made ‘after giving careful consideration to the available evidence’, and that IA should not prejudice the respective roles and responsibilities of the institutions. It further states that each institution will be responsible for its own IA work, and that all such work needs to be integrated and cross-dimensional i.e. giving equal consideration to the economic, social and environmental dimensions. All three institutions agree that IA should not be used to delay the legislative process or to oppose legislation or amendments. It reaffirms that IA – at all stages of the policy-making and legislative processes – is not a substitute for democratic political decision-making.

The Commission’s commitments in the ‘Common Approach’ are much in line with what it had already set out in its June 2005 IA Guidelines. For example, it states that the minimum standards for consultation will apply to IA; and it agrees that ‘as a general rule’ IA will be carried out on all items in the CLWP. Furthermore, it states that the Commission may decide to complement its original IA in the light of previously unavailable data, etc. However, the Commission has made it clear that the main purpose of its IA is as an aid to internal Commission decision-making. For this reason it cannot be forced by the Council or Parliament to re-visit or re-do the IA. Similarly, it cannot be forced by the Council and Parliament to do an IA on a proposal where it has judged it to be unnecessary or inappropriate. Essentially the Commission has sought to avoid a situation where the IA becomes the focus of the negotiation, rather than the proposal itself. The Commission IA is sent to

the other institutions to provide some background data and information, and to allow Member States and MEPs to see the evidence which the Commission considered prior to deciding on how or whether to proceed.

Both Council and the European Parliament agree in the 'Common Approach' that they will 'examine' the Commission IA alongside the initiative itself. They also agree to go further than the IIA and make a firm commitment to carry our IA on 'substantive amendments' to Commission proposals. However, this 'commitment' is heavily qualified. The definition of 'substantive' is left for the individual institution to determine. Furthermore, such IA on substantive amendments will be carried out only 'when appropriate and necessary for the legislative process'. At the time of writing there would appear to be little immediate prospect of an IA on a substantive amendment being carried out by the Council. However, there have been some examples of IAs being carried out by EP committees, and the budget set aside by the EP for such studies is growing on an annual basis (from €500 000 in 2006 to €700 000 in 2007).

The effects on Commission Decision-Making

Since the main stated aim of IA in the Commission is to act as an 'aid to decision-making', it is only fair to ask how it is affecting the decision-making processes within the institution. However, as the second part of this key founding statement makes clear, it will not (and ought not) remove politics from the picture. Politics within and beyond the Commission will continue to play a predominant role in the decisions that the

Commission makes. Nevertheless, it is possible to speculate as to how the introduction and wider, more systematic application of IA within the Commission is likely to impact on decision-making.

Perhaps the most striking point of note about the introduction of the new system of IA, is that it is leading the Commission further towards developing a standardised approach to policy-making, since all significant policy initiatives will need to be prepared following a standardised set of IA procedures. The general rule that all items submitted for inclusion in the APS and CLWP now require the preparation of an IA, together with a growing tendency for IA to be applied beyond these two key strategic documents, is likely to restrict the autonomy of DGs to propose new initiatives where doubts remain as to their absolute necessity.

The requirement for almost all IAs to be guided by an Inter-Service Steering Group is moving the Commission further away from the 'policy-making in silos' caricature which was sometimes deployed by observers of the European Commission to remark on the perceived inconsistencies between Commission policies. Instead the Commission is perhaps moving closer towards what the Blair Government in the UK referred to as 'Joined-Up Government' i.e. that policies may be prepared by a lead department, but the final policy should be one that has sought to incorporate the views of all areas of government and essentially represents a government or Commission position. Ideally the requirement for the ISSG will mean fewer instances of delays at the ISC or political levels, due to 'unexpected' issues being discovered at these late stages, or indeed

that a significant proposal will be presented to other DGs and political decision-makers without their prior knowledge of its preparation.

As the pressures continue to grow for more rigorous and comprehensive IAs to be carried out, it is likely that the policy-making process within the Commission will become lengthier and more complicated and involved. Although the requirement to consult widely as part of the IA process may make it less likely that regulatory capture will take place, it will mean that more time and resources will need to be allowed for the consultation to take place and for the input to be properly assessed and incorporated into the IA itself.

The establishment of the IAB is of particular interest in terms of how IA is affecting the decision-making structures within the Commission. Although there had already been a trend towards a greater role for the Secretariat General as a referee between DGs and as the guardian of policy-making good practices, the IAB takes this much further. Despite the fact that the IAB has no explicit right of veto over IAs and the related proposals, it is still possible for its opinion to act as a justification for a veto to be exercised by the SG or other DGs. In trying to fend-off the demands for the complete externalisation of quality control (or of IA in general), it will be important for the IAB to take a tough line. If it fails to do so, then external observers will quickly question its usefulness as a means of improving the quality of IAs. However, if it does show some teeth - and there is evidence that it is indeed making a real difference

in terms of the quality of Commission IAs[19] - there may be further pressure for participation from those DGs who are not currently 'represented' on the Board. Furthermore, the current sporadic use of IAs by the political decision-makers in the Commission could become much more widespread if a consensus develops that the IAs are indeed rigorous, comprehensive and impartial. The very active role being played by the current Deputy Secretary General, together with the increasing resources in the SG devoted to supporting the IAB work, once again illustrates that the SG role in the Commission is growing.

A further set of questions relate to the inter-institutional dimension. If the Council and the European Parliament continue to increase their use of Commission IA in the legislative process, will there come a time when an IA is judged to be so 'poor' or incomplete that it is used as a reason for not considering a Commission proposal? Similarly, would the absence of a Commission IA be justification for not considering a proposal? If these questions are answered in the affirmative, then it raises the further question as to whether the threat of such a response will lead the Commission to be far more cautious in the proposals it adopts, with the knowledge that it already enjoys majority support in Council and Parliament being the deciding factor. Determining in advance where the support or opposition is likely to come, may lead the Commission towards a more formal or systematic approach to consultation with Member States, MEPs,

19) See European Commission, *Impact Assessment Board - Report for the Year 2007*, SEC (2008)120.

and advisory bodies, including the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee, as part of the IA process. The long-term effects on the Commission's exclusive right of initiative are potentially significant. Finally, the possible role of the European Court of Justice in all of this is also a question worth considering.

Concluding Remarks

Impact Assessment is intended to have direct (and positive) effects on internal Commission decision-making. The extent to which it is leading to improved outputs in terms of 'better' proposals for legislation or regulation is still an open question, and perhaps it is unfair to focus all the attention on the role of the Commission in improving the regulatory environment for Europe's businesses and citizens, when there is so much potential for poor regulatory outcomes to result from ill-conceived and/or ill-considered amendments to Commission proposals, or from badly-transposed legislation. Nevertheless, there is already clear indications that the introduction and more systematic application of the IA approach is resulting in some important and potentially far-reaching changes in the policy-making and legislative processes of the European Union.

유럽연합에서의 영향 평가

Dr. Craig Robertson

(Senior Lecturer, European Institute of Public Administration Maastricht[1])

‘많은 정보들에 노출되는 것만큼 정치인들이 싫어하는 것은 없다; 너무 많은 정보들은 의사결정을 복잡하고 어렵게 한다.’ - John Maynard Keynes

서 론

마치 케인네스에 의해서 제시된 견해를 반박하기 위한 것처럼, 2000년 6월 유럽 연합의 위원진을 구성하는 정치인들은 유럽 위원회 제안서들의 정치적, 사회적, 경제적 그리고 환경적 영향에 대한 사전 조사를 요구하는 통합 영향 평가 과정을 도입하기로 했다. 그것은 보충성과 비례성의 원칙에 대한 평가기준과 포괄적인 분석의 한 일환으로 이해관계자들과 상담해야 한다는 요건과 관련되어 있다. 그때부터, 영향평가(IA)는 유럽 시민들과 사업들의 규제 환경을 단순화하고 개선시킨다는 목적을 달성하기 위한 유럽 위원회의 노력의 시금석이 되었다.

1) The author worked as a UK Seconded National Expert in the Secretariat General of the European Commission from 2003 to 2007, during which time he worked in the Strategic Planning and Programming Unit and the Better Regulation and Impact Assessment Unit. His area of responsibility included the 2005 revision of the Impact Assessment Guidelines; the negotiation of the 2006 Inter-Institutional ‘Common Approach to Impact Assessment’; and the setting-up of the Impact Assessment Board in 2006.

비록 유럽 위원회 내에서 “규제 개혁”이라는 주제에 대한 지속적이고 높은 관심은 근본적으로 바로소 위원회[2]하의 리스본 전략을 재개하는 것에서부터 시작했지만, 실제 시작한 시점은 훨씬 더 거슬러 올라간다.[3] 규제 개혁과 그와 관련된 조치라는 주제는 EU의 규제를 따르는 사업에 대한 비용을 줄이고 최소화하고자 하는 의지에 의하여 추동된다. EU규제 개혁이라는 의제에 있어 소위 경쟁이라는 것은 근본적으로 중요하지만 규제 개혁의 전체적인 그림의 일부일 뿐이다.

1992년 유럽 의회[4]로 시절부터, 유럽 시민들과 유럽의 사업들에 대한 규제 환경의 단순화와 개선에 대한 요구가 높게 제기되어 왔다. 하지만, 규제관련 현존기구들을 단순화해야 한다는 몇몇 제안에도 불구하고(SLIM - 내부 시장에 대한 단순한 입법과; BEST - 사업환경 단순화 사업팀), 규제 환경을 단순화할 적절히 조정될 조치를 취하는 전략으로 불리는 2000년 리스본 전략에서야 실질적인 절차가 시작되었다.[5]

규제환경 개선 조치와 관련된 이러한 새로운 요구를 고려한다는 것은 유럽 연합의 활동에서부터 소외되었다고 느끼는 많은 유럽사람들에 대해 어떠한 대응이 적절한 지를 숙고하는 것의 한 부분이 되어야 한다. 원칙 차원을 고려하는 것은 규제개혁 조치들을 발전시킬 정치

2) European Commission, COM(2005)97, *Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, Brussels: March 2005.

3) See Meuwese (2008), *Op. cit.* and L Allio, ‘Better Regulation and Impact Assessment in the European Commission’, in *Regulatory Impact Assessment: Towards Better Regulation?*, C Kirkpatrick and D Parker (eds.), Cheltenham: Edward Elgar, 2007, for useful and brief histories of the development of Better Regulation in the European Commission.

4) The meeting of Heads of State and Government of the Member States of the European Union.

5) Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23-24 March 2000.

적 맥락의 일부분이었다. 2001년 6월 고덴부르그 유럽 의회에서는 유럽연합의 지속가능한 발전 전략을 공식화하여 그와 같은 맥락이 풍부하게 되었다.[6] 보다 중요한 씨앗은 회원국들의 대표들이 마련한 규제 개혁에 대한 보고서에서 제공되었다. 처음으로 모든 회원국들이 중요한 규제개혁 의제에 동의했기 때문에, 국가적 전문가 그룹의 프랑스인 의장인 만델케른의 이름을 딴 보고서[7]는 위원회의 제안된 규제 개혁 활동의 발전에 중요한 역할을 했다.[8]

이 모든 작업이 2002년 6월 위원 집단이 채택한 일군의 커뮤니케이션을 준비하는 위원회의 접근노력을 촉진하기 위하여 상당한 정보를 제공했다.[9] 영향 평가에 대한 포괄적인 접근이 2002년 소개된 정황으로부터 우리가 알 수 있는 것은 규제 개혁은 두 가지 차원이 있다는 것이다. 이러한 것은 결과물들의 견지, 즉 규제개혁 (또는 위원회에서 도출된 입법/규제에 대안 제안)의 성과물 혹은 EU 규제들의 전반적인 개선/단순화라는 결과들 속에서 파악될 수 있다. 그리고 나서, 그것은 규제 개혁 또는 정책결정 개선에 대한 절차로서 파악될 수 있다. 영향 평가는 규제 개혁에 대한 두 가지 차원에 모두 연관이 있다.

---

6) European Commission, COM(2001)428, *European Governance: A White Paper*, Brussels: July 2001.

7) Endorsed by the Laeken European Council in December 2001.

8) L Allio, *Op. cit.*, pp.78

9) European Commission, COM(2002)275, *European Governance: Better Lawmaking*, Brussels: June 2002; European Commission, COM(2002)278, *Action Plan "Simplifying and Improving the Regulatory Environment*, Brussels: June 2002; European Commission, COM(2002)276, *Impact Assessment*, Brussels: June 2002; European Commission, COM(2002)704, *Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission*, Brussels: June 2002; and European Commission, COM(2002)713, *The Collection and Use of Expertise by the Commission: Principles and Guidelines*, Brussels: June 2002.

명백하게 영향 평가의 목적은 시민 내지 사업에 대한 부정적인 영향과 비용을 최소화하는 반면에, 효과적이고 효율적인 방식으로 위원회의 목표들을 달성하기 위해 취해지는 조치들이 낳을 수 있는 결과들에 대해 위원회가 조심스럽게 다루도록 하려는 것이다. 하지만, 영향 평가를 실행하는 것은 정책 결정의 과정이라는 측면에 보다 긴밀하게 연관된 중요한 부분들과 관련 있다.

유럽연합의 통합적 영향평가의 발전

2002년에 영향 평가가 소개될 즈음, 영향 평가의 체계는 두 가지 단계로 이루어져 있었다. 모든 위원회 담당부서장(DGs)들은 연차 정책 전략(Annual Policy Strategy(APS)) 또는 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP) 속에 제출되어 포함되는 모든 발의와 제안에 대한 예비 영향 평가(PIA)를 준비해야 한다는 요건을 충족해야 했다. 예비 영향 평가에 포함된 정보를 기초로 하여, 잠재적으로 가장 큰 효과 혹은 결과의 가능성이 있는 제안들에 대하여 정치적인 결정이 이루어진다. 일정한 범주 속하는 제안들은 경제, 사회 그리고 환경 영향을 조사하여 확장 영향 평가(Extended Impact Assessment)를 수행해야 한다; 부수주제와 비례성의 문제들을 고려하라; 그리고 다른 담당부서장들과 이해관계인들이 제공하는 관점과 자료들을 통합하라. 확장 영향 평가들은 정책 결정자들이 개연성 있는 결과들을 완전히 고려한 후 결정을 내릴 수 있도록 고안되었다.

새로운 시스템의 도입된 직후 나온 초기 결과들은 각양각색이었다. 확장 영향 평가의 품질은 좋지 않았고 두 단계의 절차는 타협 가능성에 너무 노출되었다고 판단되었다.[10] 주요 이해관계인들과 회원국들

10) The Evaluation Partnership, *Evaluation of the Commission's Impact Assessment System*

이 위원회의 규제 개혁 활동에 대하여 조사를 강화하면서, 위원회의 사무총국은 위원회 담당부서장들의 개별사안별 영향 평가 실무그룹 만들었다. 이 실무그룹은 초기 경험을 조사하여 교훈을 도출해야 하며 시스템 개선방법에 대해 제안을 하는 책임을 진다. 실무그룹의 작업의 궁극적인 성과물은 개정된 영향 평가 지침에 대한 준비다. 2002/2003년에 준비된 초기 지침 문서 세트와 달리, 2005년 6월 개정된 지침은 이사회의 공식적인 승인을 얻었다.

이 개정된 시스템은 두 단계의 접근법을 대신했다. 이를 위해서 연차 정책 전략(APS) 또는 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)에 포함되기 위하여 제출되는 모든 항목에 대해서 로드맵이 준비되어야 한다는 요건이 충족되어야 했다. 이 로드맵에서는 영향 평가를 위하여 이미 수행되고 있는 작업은, 이해관계자 상담 시점을 포함하여, 나머지 영향 평가작업의 윤곽 그리고 작업계획으로 요약된다. 이전의 접근법과는 달리, 그 로드맵은 확장 영향 평가에 대한 어떤 방안이 필요한지를 결정하기 위하여 사용되지 않는다. 대신에, 일반적으로 모든 연차 정책 전략(APS)과 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)에 포함되는 모든 항목은 영향 평가의 적용을 받아야 한다는 포괄적 요건이 있다. 주된 예외는 Green Papers와 Social Partner와 상담해야 한다는 방안들이다. 연차 정책 전략/위원회 입법과 성과 프로그램(APS/CLWP)에 포함된 방안의 성격은 대단히 다양하기 때문에, 모든 위원회 영향평가가 같은 수준의 세부 내용과 분석을 요구하지는 않을 것이라는 인식이 있다. 비례적 분석 원칙은, 간접적이며 상대적으로 중요하지 않은 잠재적 효과를 가진 제안들보다, 가장 직접적인 결과를 낳을 수

– *Final Report*, Brussels, April 2007.

있는 방안들이 자료 제공과 분석을 하는 가장 많은 노력에 영향을 미치는 것을 의미한다.

위에서 대략 제시한 새로운 절차는, 준수해야 할 단계들에 대한 보다 명확한 지침들과 영향 평가의 한 부분으로 고려되어야 하는 효과들과 더불어 2004/2005년 재고조사로부터 나온 중요한 변화들이다. 하지만, 전반적으로 접근법의 기본적 기조는 변화되지 않았다. 경쟁 평가를 지향하는 시스템을 강조하는 것을 근본적으로 변화시키기 위하여 이해관계인들과 몇몇 위원회의 회원국으로부터 압력이 증대되었지만, 하나의 차원이 다른 차원 비하여 선험적으로 큰 무게를 지니지는 것은 아니라는 전반적인 접근방법을 유지하는 결정이 내려졌다. 이것은 가장 중요하고 기초적인 위원회의 영향 평가 접근법의 원칙과 일치한다. 즉, 영향 평가의 결과가 최종의 정책 결정의 부분으로 고려되어야지 결정해서는 안 된다. 영향 평가에 관한 2002년 논의(the 2002 Communication on Impact Assessment)는 다음과 같은 것을 명확히 했다:

영향 평가는 의사결정을 보조하는 역할하며 정치적인 판단을 대체하는 것은 아니다.

2005년에 개정된 지침을 도입한 이후에 교통법규들에 관하여 정책결정과 입법절차를 통하여 영향 평가를 사용할 것을 의사회, 위원회 그리고 국회(2006년 6월)들이 합의했음에도 불구하고, 근본적으로 2005년 6월에 설정된 접근법이 남게 되었다. 관련 정책 결정과 입법과정에 있어 영향 평가란, 잠재적 행정 비용을 영향 평가의 절차의 부분으로 조사하기 위하여 EU 기준 비용 모델을 적용하는 새로운 요건의 추가; 위원회(2007년 4월)에 의하여 요구된 시스템에 대한 외부 평가로부터 출판된 결과; 위원회 영향 평가들의 전반적인 품질을 향상시

키는 방안으로써 영향 평가국 (2006년 11년에)의 설립을 말한다.[11]

위원회의 영향평가 과정

각 위원회 영향 평가는 특정한 분석 단계를 따라야 한다. 첫 번째 경우에 있어, 정책의 문제와 도전에 대하여 실질적 조치가 취해져야 한다는 점을 고려하는 것이 필요하다. 영향 평가 절차에 있어 이 단계는 일정한 상황이 왜 문제시되는지를 조사해야 한다; 정책적 대응을 요구할 문제가 있다는 일반적 합의가 있는지 여부; 문제의 범위와 동인' 상황에 주요하게 영향을 받는 것들; 문제가 향상시키거나 혹은 악화시킬 개연성이 있는 고려, 그리고 다른 여러 가지 조치를 고려해야 한다. EU가 행동할 권한이 있는지에 대한 명시적 고려를 할 필요라는 문제제기 단계에서도 그러하다. 즉, 조약 조항들과 연관이 있으며, EU가 정책간섭을 해야 할 적절한 수준이라는 것을 필요성 평가의 적용이 제시하는 것과 같은 문제들이 있다.

정책적 도전을 최대한 고려하여 특정한 문제와 직접적으로 연관될 명확한 정책 목표가 수립될 수 있다. 그와 같이, 농촌지역에서 경제적 성장과 같은 보다 구체적인 목표와 농촌지역의 공동화를 막는 보다 일반적 정책 목표들 사이에서 직접적이고 논리적인 연관이 설정되어야 한다. 경과 혹은 평가들에 대한 사후 감시를 용이하게 하기 위하여, 그 목표들은 가능한 한 구체적이고, 측정가능하고, 수용가능하며, 실질적이며, 시의적절해야 한다. 영향 평가 절차의 이 단계에서는 특정한 제안 속의 정책 목표와 다른 정책 분야, 그리고 보다 넓은 EU 정책들 또는 리스본 혹은 지속가능한 발전과 같은 전략들 사이에 일

11) Although, at the time of writing, a further revision of the Guidelines is in progress.

관성이 존재하는지를 명시적으로 고려할 필요가 있다.

명확한 정책 목표를 설정하자 일정범위의 대안적 정책 접근법들 혹은 선택항목들이 가능하게 되었다. 각각의 접근법 내지 선택항목에는 정책 목표를 충족시킬 가능성이 있어야 한다. 위원회의 지침에는 절대적인 요건은 없으나 “EU 의 행동 배재”라는 선택항목을 포함시켜야 하는 필요성은 절대적 요건 중 하나이다(EU가 행동을 취해야 한다는 명확한 조약의 의무가 없다면). 전통적 형태의 규제들에 대한 대안에 해당하는 정책적 선택항목들 또는 접근법들을 포함시키라는 강한 동인이 존재한다. 이것은 상호 혹은 자기 규제 시스템, 또는 상호 조정의 열린 방법 또는 시장 기반적 수단 등을 포함한다.

(보통 3-6가지의 선택항목들에 해당하는) 목표들의 성취를 가능하도록 하는 각각의 정책 선택항목은 잠재적인 경제, 사회 그리고 환경적 영향이라는 견지에서 분석되어야 한다. 직접적이고 간접적인, 긍정적이고 부정적인 영향들은 각각의 선택항목들에 비추어 고려되어야 한다. 이 영향들이 EU의 경계를 넘어 일정한 결과를 내어오는지를 조사할 분석도 함께 해야 한다. 비례적 분석의 원칙들과 함께, 몇몇 경우 영향 분석이 그 성질상 전적으로 서술적이고 질적으로 이루어진다는 것이 수용한지에 대한 것도 고려 될 것이다. 하지만, 보다 중요하거나 논란의 대상이 된 영향의 경우, 양적이거나 금전적인 가치를 그 영향들에 부여하기 위하여 배가된 강한 노력이 필요하다.

잠재적 영향이라는 견지와 목표달성에 있어 효과성, 직접적 비용을 최소화하는 가운데 목표달성이라는 효율성, 정책 또는 전략에 대한 일치성이라는 평가기준에 대해서, 각각의 분석된 선택항목 또는 접근법들이 비교될 수 있다. 부수성과 비례성의 원칙에 대한 각각의 선택

항목의 양립성을 평가하는 것이 가능해야 한다. 이 점에서, 전면적인 비용편익 분석에 대한 영향 평가 지침 속에는 아무런 요건이 없다는 점이 중요하다. 이것은 영향 평가를 준비하는 데 있어 인적 그리고 시간적 양쪽 모두 제한된 자원과 자료 접근이라는 문제에 대하여 위원회가 인식하고 있다는 것을 반영한다. 하지만, 특정한 공공재에 대한 금전적 가치를 부여하는 것과 관련하여 위원회의 몇몇 구성원들이 불편하게 생각한다는 것도 역시 보여준다.

영향 평가가 어떤 선택항목이 최고거나 선호되는 것인지에 관련된 결론에 도달하지 않을 가능성이 있다. 이것은 영향 평가의 정책결정자가 가치중립적인 자료로 사용되어야 한다는 사고와 일치한다. 실제적으로는 “EU 행동 배제”라는 선택항목이 선호하는 선택항목이 아닐 경우 위원회의 제안으로써 제시되는 선호하는 선택항목을 지정하는 것으로 보통 결론 나게 된다.

위에서 대략 제시한 각각의 분석적 단계를 지지하기 위한, 영향 평가를 준비하는 데 책임있는 위원회 의장실(Commission DG)이 따를 필요가 있는 절차들이 존재한다. 앞에서 언급한 것처럼, 2005년이래 모든 연차 정책 전략(APS)과 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)에 포함된 모든 항목들이 영향 평가에 귀속된다는 일반적 원칙이 현재 존재한다. 하지만, 이 요건에 더하여, Comitology절차 하에서 취해지는 조치를 포함하여 중요한 연간 정책 문서 속에 포함되지 않은 중요한 항목들에 관하여 영향 평가들은 수행된다.[12] 이 새로운 영향 평가국 또는 IAB는 영향 평가를 받아야 한다고 여겨지며 영향 평가를 수행할 적절한 사무총국(DG)에 압력을 부과하는 모든 연차 정책 전략(APS)

12) Essentially a form of secondary legislation.

또는 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)이 아닌 항목을 지칭하는 데 훨씬 더 활동적으로 되는 경향이 있다.

영향 평가에 대한 준비는 모든 연차 정책 전략(APS) 또는 (APS)과 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)에 포함되는 항목을 제출하는 위원회 사무총국(DG)에 대한 책임하에 있다. 하지만, 많은 경우, 영향 평가를 준비하는 데 있어 외부적인 협력을 사용하는 것이 필요하다고 판단되었다. 외부적 조언자가 영향 평가 관련 작업의 대부분을 수행할 수 있음에도 불구하고, 사무총국(DG)이 최종 영향 평가 보고서로써 외부적 연구를 제출하는 것은 불가능하다. 전제 영향 평가의 절차와 발견내용에 대한 요약이 되어야 하는 이 보고서는 위원회의 문서이다. 다른 관심있는 담당부서장(DGs)들의 대표자로 구성된 주 위원회 사무총국(DG)의 작업과 외부적 조언자는 일반적으로 내부 서비스 조정 그룹(ISSG)에 의하여 지도된다.

주 위원회 사무총국(DG)이 내부 서비스 조정 그룹(ISSG)의 구성을 결정함에도 불구하고, 영향 평가를 준비하는 데 있어 몇몇 관심있는 담당부서장(DGs)들을 포함하지 못한 것은 이후의 내부서비스조언(ISC)의 공식적인 절차를 어렵게 만든다. 사무총장(SG)는 내부 서비스 조정 그룹(ISSG)의 구성원이 되어야 한다. 사무총장의 역할은 영향 평가 가이드라인을 어떻게 준수하는지에 대하여 주담당부서장(DG)에 지침을 제공하는 것이다. 내부 서비스 조정 그룹(ISSG)는 영향 평가가 가능한 많은 관점들을 널리 채택하는 것과 다른 정책 혹은 전략에 대한 일관성과 관련된 쟁점이 충분히 고려되도록 한다.

위원회의 시스템의 외부적인 평가는 정책 발전 절차에서 영향 평가를 충분히 일찍 준비하지 못한 것을 위원회 영향 평가들의 부분적인

품질과 유용성 속에서 하나의 중요한 요소로 포착했다.[13] 많은 경우에 영향 평가들이 정책결론에 진정한 영향을 미치기에는 너무 늦게 준비되었다는 것이 평가과정에서 밝혀졌다. 모든 연차 정책 전략(APS)과 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)에 포함된 항목들에 대한 로드맵의 제출을 요구하는 위원회의 전략적 계획과 프로그래밍 순환과 함께 영향 평가에 대한 완전성에도 불구하고 그러하다.

중요하거나 관련이 있는 모든 요인들을 영향평가가 관장할 수 개연성이 있다는 것을 증명하도록 해야 하는 모든 연차 정책 전략(APS)과 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)을 준비하는 중에 로드맵들은 다른 담당부서장(DG)에 활용된다. 위원회가 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)을 채택했을 때, 결국 포함된 모든 항목에 대한 로드맵은 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)에 따라 일반 대중적으로 활용 가능하도록 마련되었다. 이러한 것은 이해관계인, 회원국, 유럽 의회 등이 위원회의 초기 영향 평가 작업과 영향 평가 종료 계획에 대한 조사가 가능하도록 했다. 그것은 이해관계인의 상담 활동의 한 부분으로써 일정한 역할을 준비하게 할 수 있다.

통합된 영향 평가 접근법을 채택하자마자, 위원회(Commission)는 역시 이해관계인과 상담하기 위한 최소한도의 기준을 채택했다. 이것들 역시 위원회 영향 평가의 부분으로 활용된 상담에 적용되었다. 만일 브레인스토밍을 위하거나 의견에 대한 시험을 할 경우에는, 위원회 사무총국(Commission DG)를 상담과정 중에 명확할 필요가 있다는 것을 이 최소한도의 기준이 언급하고 있다. 이것은 역시 모든 관련된 당사자들에 참고할 필요가 있다. 주 담당부서장(DG)의 일반적 관할범위

13) *Ibid.*

밖에 있는 영향 영역을 영향 평가에 근거하여 조사할 필요가 있기 때문에, 내부 서비스 조정 그룹(ISSG)과 다른 담당부서장(DG)에서 유입된 정보가 중요할 수 있다. 효과적이고 포괄적인 상담과정은 주 담당부서장(DG)가 일반적으로 견해청취를 요구하는 그룹부분이 아닌 이해관계인을 포함할 수 있다. 다양한 영역에서 이해관계인들이 계속해서 추구하는 상담조언의 요구에 대해서는 피하고, 단일 접근 부분에서 상담할 필요가 있다. 공공 상담은 8주를 최소한도로 제한되며 위원회는 영향 평가의 의사소통 혹은 설명 기록에 있어 이해관계인이 수령해야 하는 투입정보에 대한 피드백을 제공해야 한다.

애초 언급했듯이, 영향 평가 절차의 마지막 성과물은 효과 평가 보고서이다. 영향 평가 절차의 부분으로써 수행된 작업의 정당한 요약이어야 하고 분석을 하는 데 있어 어떤 불확실성 혹은 가정을 설정할 시 명백해야 한다. 외부적 혹은 분리된 연구들, 혹은 이해관계인 상담 실행의 결과들은 영향 평가 보고서에 부착되어야 한다(또는 문서가 발견된 곳에 웹으로 연결되어야 한다). 제안내용을 더 이상 진행하지 않을 것이라고 결정한 경우에도, 영향 평가 보고서는 모든 경우에 완결되어야 한다. 만일 더 이상 진행하지 않기로 한 결정이 영향 평가의 부분으로 수집된 증거를 고려하는 것에 기초한다면, 이것은 특히 중요하다. 최근까지 폐기된 정책 제안에 대해 준비되고 있는 영향 평가 보고서에 관한 어떠한 예도 없다. 하지만, 영향평가국이 다시 한번 이러한 측면을 보여주고 있으며 제안과 함께 진행하지 않을 것이라는 결정의 이유와 관련된 명백한 이유를 제시하는 영향 평가 보고서가 있다.

영향 평가 보고서는 위원회 구성원의 업무 문서이며 SEC 문서 참조를 받게 된다. 이것은 두 가지 이유에서 중요하다. 첫째, 실용적으

로, SEC 문서는 모든 언어로 번역될 필요가 없기 때문이다. 위원회의 사용 언어로 영향 평가 보고서의 초안이 제작되어야 하지만 주로 영어로 제작되어야 한다. 정책결정이 마무리 될 수 없도록 하는 시간제한 속에서 담당 부서장(DG) 번역은 모든 영향 평가를 번역할 수 있는 입장이 아니므로 모든 언어로 번역하지 않는다는 결정을 내릴 수 있다. 입법절차에서 논쟁과 협상에 보다 나은 정보를 제공하기 위하여 투명성과 영향 평가의 효과적인 사용이라는 견지에서 이 입장은 여러 가지 쟁점을 불러일으켰다. 몇몇 회원국(특히 스페인과 이태리)과 몇몇 이해관계 그룹에서 제기된 요구에 반응하여, 위원회는 2006년 7월에 영향 평가 보고서의 행정부 요약을 준비하도록 동의했다. 이 요약은 최대 10쪽 길이이며 모든 언어로 번역되었다.

SEC 문서 참조에 대한 두 번째보다 근본적인 이유는 영향 평가 보고서가 정치적인 문서가 아니라는 것과 위원회의 정치적 승인을 결코 받을 수 없다는 것을 지지했다. 영향 평가는 정치적 대화와 토론에 보다 나은 정보를 제공할 수단으로써 준비되었다는 점을 강조하는 것을 의미한다. 이론적으로 영향 평가 보고서는 효과성, 효율성, 일관성 그리고 부정적인 효과의 최소화라는 견지에서, 완전히 다른 방향으로 진행될 수 있는 정치적 결정을 제외하고는, 하나의 선택항목이 최고의 선택항목이라는 것을 말하는 것은 아니라는 것을 가리킨다. 실천적으로는, 영향 평가와 관련 정책 제안을 준비하는 절차는 필요할 경우 개정되고 재구성되어 진행될 가능성이 있다.

내부 서비스 상담에 대한 공식적인 절차를 시작하기 위해서는 적어도 계획된 날짜 한 달 전에, 주 담당부서장(DG)가 영향 평가 보고서의 초안을 전반적인 품질에 대한 조사와 견해청취를 위하여 영향 평

가국에 제출한다. 영향평가국은 위원회 의장의 직접적 권한에서 담당 부서장(DG) 영향과 독립되어 작동하도록 수립되었다. 위원회 효과 평가의 품질을 조사하는 것이 외부기관의 수립을 위하여 몇몇 이해관계인, MEP, 그리고 회원국(가장 눈에 띄게는 EU의 독일 의장)에서 제기되는 강화된 요구에 대한 위원회의 반응이다. 몇몇 입회인들은 훨씬 더 멀리 나아가서 외부기관이 영향 평가를 준비하기 위한 책임을 질 것을 요구했다. 양 제안들 모두 입법 제안의 독점적인 권리의 견지에서 위원회와 관련된 불편한 쟁점을 제기한 것이라고 여겨졌다. 하지만, 몇 분기 동안 받았던 높은 정치적 지지는 위원회가 질적 통제와 지지에 관한 예전의 체계는 영향 평가 작업에 있어 통일된 높은 기준을 보장할 만큼 충분하지 않다는 것을 확신하게 했다.

영향평가국은 경제, 사회 그리고 환경 어떠한 위원회라는 세 가지 차원에 가장 직접적으로 연관되는 위원회 영역에서 파견된5명의 선임 공무원으로 이루어져 있다. 즉, 부비서실장, 담당부서장(DG)의 경제 금융 업무분야의 구성원들(ECFIN), 기업과 산업(ENTR), 환경(ENV), 고용과 사회적 업무분야(EMPL)로 구성된다. 모든 구성원은 그들의 담당부서장(DG)에서 지명되지만 의장에 의하여 개별적으로 임명된다. 그와 같이 그들은 그들의 담당부서장(DG)으로부터 받는 영향에서 독립될 것이며 이해충돌이 가능성이 있는 영향 평가보고서 초안을 고려하는 것을 정당화 할 수 있을 것이다.

비서실장의 규제 개혁과 영향 평가부서 속에 이사국 비서가 기반하고 있다. 그 구성원들은 역시 그들 자신의 사무총국(DG) 내에서 구성원의 지지에 기초함에도 불구하고, 비서 초안 의견을 준비할 시 영향평가국 구성원을 보조하는 데 책임이 있다. 영향 평가국은 영향 평가

보고서 초안을 검사할 것이며 부가적인 작업이 필요할 것이라고 믿는 영역에 관하여 추천들을 제시할 것이다. 모든 경우에, 이사국은 주 담당 부서장(DG)이 회합에 참가할 것이다. 그 회합에서 이사국은 영향 평가국가 제출한 문서화된 주장에 반응할 것으로 기대되었다. 영향 평가국은 영향 평가 보고서에 관한 마지막 의견을 제출할 것이다. 재조사해서 다시 제출하라고 요구할 수는 있어도, 현재 영향평가국은 영향 평가 보고서에 행사할 거부권이 없다. 하지만, 주 담당 부서장(DG)이 영향평가국의 의견을 완전히 의제에 올리지 못한 것은 **내부적 협의**(Inter-Service Consultation)속에서 지연되고 부정적인 견해에 대한 SG (가능한 한 다른 DG들)가 정당화 사유로 사용될 것이다. 영향 평가 보고서 초안에 관한 영향평가국의 견해는 결국 공개적으로 접근가능하기 때문에, 주 담당 부서장(DG)이 한 절을 최종 효과 평가 보고서에 포함시키는 것이 중요하다. 최종 효과 평가 보고서에는 이사국의 견해에 대하여 어떻게 반응했는지를 설명한다.

이사국은 영향 평가 보고서 초안을 검사하고 주 담당부서장(DG)이 보충적 작업을 하고 나면, 영향 평가 보고서는 초안 제안을 상호 협의의 공식절차에 제출한다.[14] 영향 평가 보고서 속의 약점은 절차 속에 지연되거나 호감을 사지 못할 견해에 대하여 정당화 사유로 사용될 수 있는 완벽한 가능성이 있다. 영향 평가에 대한 그들의 관심이 고려될 때까지 지연된 견해를 제시하기 위하여, 영향 평가의 준비와 관련되어 원하는 만큼 참가하지 못한 담당부서장(DG)에게 기회가 될 수 있다.

영향 평가의 전에 가능한 단계들과 위원회의 의제가 나타나는 관련 제안이 바로소 위원회 하에서 설립되어 영향 평가가 위원 그룹의 여

14) This is the process by which other services or Directorates-General of the European Commission give their approval or otherwise on the proposal from the lead DG.

러 사람들이 논의해야 할 것이다. 경쟁력과 성과에 대한 위원 그룹이 될 가능성이 있으며 근본적 권리에 대한 위원 그룹이 근본적 권리를 분석시 적절하게 고려할 수 있는지 여부를 영향 평가를 통하여 파악할 수 있는지를 검사할 것이다. 비록 위원회에서 정치적인 수준에서 영향 평가를 확실히 더 넓게 사용할 여지가 있음에도 불구하고[15], 명확한 제안을 수반하는 몇몇 영향 평가는 내각 수준에서 혹은/그리고 경쟁력과 성장에 관한 위원 그룹들에 있어 밀도 있는 논쟁의 대상이 되었다. 영향 평가국는 각 영향 평가(IA)의 전반적인 품질과 분석의 포괄성을 계속해서 높이고 있음에 따라, 정치적 논의에 있어서 그들의 유용성이 보다 넓게 평가될 것이라는 것이 예상될 수 있다.

위원들에 의하여 제안이 채택되면, 그것은 영향 평가 보고서와 유로파 웹사이트 내의 위원회 영향 평가 웹 페이지에 있는 영향 평가 보고서 초안에 관한 영향평가국의 의견이 함께 출판될 것이다.[16] 설명서와 영향 평가 보고서는 양원에 제출된다 - 양원은 유럽 연합[17]과 유럽의회의의 장관 위원회로 구성된다.

기관 내부적 측면

새로운 입법의 결과를 고려하기 위한 공유하는 책임은 “2003년 12월 법개정에 대한 기관 내부적 합의[IIA][18],”에 처음 공식적으로 명시되었다. ‘*의회와 위원회는 초안 혹은 타협단계와 같이 실질적인 수정의*

15) The evaluation carried out by The Evaluation Partnership examined this issue and, although the evidence it presented was largely anecdotal, it concluded that political decision-makers were not using IA as much as it is intended to be used.

16) http://ec.europa.eu/governance/impact/practice_en.htm.

17) Consisting of representatives of all Member States of the EU.

18) 2003/C 321/01.

채택 전에 이루어진 효과 평가를 손에 쥘 수 있다.'

정책결정과 입법과정을 전체를 통하여 영향 평가를 수행하기 위하여 3가지 기관이 공통의 방법론을 발전시킬 가능성을 고려하도록 했다. 기관내부합의(IIA)속에서 임무를 수행하는 것은 의사회의 부비서실장, EP 비서실장, 법률적 조력을 받은 의사회 의장과 같은 고차원 기술 그룹(HIGH-LEVEL TECHNICAL GROUP)이 담당하게 되었다. 영향 평가와 관련된 작업은 디렉터/디렉터실장 수준에서 회합하는 통신원 그룹으로 보다 더 이전되었다.

통신원 그룹에서 있었던 초기 논의는 진정 공통의 방법을 발전시키는 것은 너무 야심차다는 것을 모두에게 명확히 했다. 결국, 정책결정과 입법절차를 통하여 영향 평가가 어떻게 사용되어야 하는지와 관련된 일군의 교통법규가 결과적으로 무엇인지에 대하여 합의하는 것이 가능했다. 소위 영향 평가에 대한 공통의 접근법은 2005년 11월에 의사회와 위원회 그리고 2006년 7월에 유럽의회로 부터 정치적 승인을 받았다. 그것은 경험한 부분들에 대한 평가를 하며 2년의 기간이 흐른 후 어떻게 진행할 것인지를 심사한다. 평가의 과정은 현재 진행 중이다.

영향 평가와 관련된 수많은 일반 원칙들을 수립하는 것으로 "일반 접근"이 시작되었다. 가능한 증거에 대한 신중하게 고려한 뒤에 결정이 이루어질 필요가 있다는 데 대한 합의를 포함한다. 그리고 영향 평가는 기관에 대한 각각의 역할과 책임에 손상을 주어서는 안 된다. 각 기관은 그 자신의 영향 평가 작업에 대하여 책임을 져야 하고 그러한 작업들은 통합되고 일관되어야 한다. 즉, 경제적, 사회적 그리고 환경적 차원들에 동일한 정도의 관심을 주어야 한다. 3가지 기관 모두 영향 평가는 입법절차를 지연시키거나 입법과 개정안에 반대하기

위하여 사용되어서는 안 된다는 데 동의했다. 영향 평가는 모든 단계의 정책결정과 입법절차에 있어 민주 정치적 결정의 대체물이어서는 안 된다는 것을 재확인했다.

일반 접근에 있어 위원회가 집중한 것은 2005년 영향 평가 지침에 이미 설정된 것과 상당히 맥을 같이 한다. 예를 들어, 자문을 위한 최소한도의 기준이 영향 평가에 적용될 것이라는 것을 말한다; 그리고 일반원칙인 영향평가는 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP)의 모든 항목과 관련되어 수행된다. 나아가, 위원회는 이전에 접근 가능하지 않았던 자료라는 견지에서 원본 영향 평가를 보충할 것을 결정할 수 있다고 언급했다. 하지만, 위원회는 영향 평가의 중요한 목적은 위원회 내부 결정을 조력하는 것이라는 분명히 했다. 이러한 이유에서, 의사회(council)와 의회가 영향 평가를 재시도하는 것을 강제로 금지할 수 없다. 비슷하게, 필요없거나 부절적하다고 판단된 제안에 대한 영향 평가를 시도하는 것 또한 의사회와 의회에 의해 강제로 이루어질 수 없다. 본질적으로, 위원회는 제안 자체 보다 영향 평가가 협상의 초점이 되는 상황을 피하려고 했다. 몇몇의 배경 자료와 정보를 제공하기 위하여 그리고 접근하는 방법과 접근 여부 대하여 결정하기 전에 위원회가 고려한 정보를 회원국과 MEP들이 열람할 수 있도록 하기 위하여 위원회 영향 평가는 다른 기관에 보내질 수 있다

의사회(council)와 유럽 의회 모두는 제안서 자체와 함께 위원회 영향평가를 조사할 일반 접근에 동의를 한다. 그들 역시 기관내부합의(IIA) 보다 더 진전하는 데 동의하고 위원회의 제안들에 대한 실질적인 수정을 하는데 관하여 영향 평가를 실시하겠다는 굳은 약속을 했다. 하지만, 이 약속은 무겁게 평가되었다. ‘실질적’에 관한 정의는 개

별적 기관이 결정하도록 맡겨졌다. 나아가, 입법절차에 적절하고 필요한 경우에만, 그러한 실질적 수정에 관한 그러한 영향 평가가 실시될 것이다. 보고서를 기술하는 시점에, 의사회가 실질적 수정을 가할 수 있는 문제에 관하여 영향평가에서 찾아볼 수 있는 즉각적인 전망은 없다. 그러나, 유럽의회 위원회(committee)가 수행하는 영향평가들의 몇 가지 예가 있었으며 그러한 연구를 위하여 유럽의회가 마련한 예산은 매년 증가하고 있다(2006년의 500,000유로에서 2007년의 700,000유로까지).

위원회의 결정과 관련한 영향

위원회에서 영향평가 주된 목표는 정책결정에 도움을 주는 것이므로, 영향평가가 기관내에서 어떻게 결정에 영향을 미치는 지라는 질문만이 정당하다. 그러나, 주요한 기초 진술의 두 번째 부분이 보다 명확해 지는 것에 따라, 전체 그림에서 정치를 빼놓고는 이야기 할 수 없었다. 위원회 내와 워원회 밖의 정치는 위원회의 결정에 대해 중요한 역할을 계속할 것이다. 그럼에도 불구하고, 위원회 내에서 영향 평가의 보다 넓고 체계적인 적용과 도입이 의사결정에 대하여 어떻게 영향을 미치는지에 대하여 추측해 볼 수는 있다.

새로운 영향 평가 시스템을 도입하는 것과 대하여 가장 충격적인 진술부분은 영향 평가가 정책결정에 대하여 규격화한 접근법으로 발전되는 방향으로 진행되었다는 것이다. 왜냐하면 모든 중요한 정책 제안서들은 규격화된 일군의 영향평가 절차를 따라 준비될 필요가 있기 때문이다. 이 두 가지 주요한 전략적 문서 이상으로 영향 평가가 적용되는 경향이 증대하는 것과 함께 연차 정책 전략(APS) 또는 위원회

입법과 성과 프로그램(CLWP)에 제출되어 포함된 모든 항목에 대하여 현재 영향평가가 요구된다는 일반 원칙이 담당부서장들(DGs)의 자율성을 위축시키는 경향이 있다.

내부 서비스 지원 그룹에 의하여 제시된 거의 모든 영향 평가의 요건들은 위원회가 ‘silos 내의 정책결정’ 이라는 특성으로부터 멀어지도록 했다. 그 특성은 때때로 위원회 정책 간에 인식된 불일치에 관하여 언급할 유럽 위원회의 입회자가 제시했다. 대신에, 위원회는 영국의 블레어 정부가 ‘잘 짜여진 정부’라고 언급한 것을 향하여 보다 가까이 가고 있다; 즉, 주무부서가 우선 정책을 준비하지만 최종정책은 모든 정부 영역의 관점을 포괄하고 본질적으로 정부 또는 위원회의 입장을 대변해야 한다. 이상적으로는, 마지막 단계에서 발견되는 예상하지 못했던 쟁점들 때문에 내부 서비스 조정 그룹(ISSG)에서는 ISC 혹은 정치적 수준에서는 지연이 일어나지 않거나 또는 내부 서비스 조정 그룹의 준비사항에 대한 사전 인지 없이 다른 담당부서장들과 정치적 결정자에게 중요한 방안이 제출될 것이다.

보다 엄격하고 포괄적인 영향 평가의 작동을 위한 압력이 계속해서 증가함에 따라, 위원회 내의 정책결정과정은 보다 길어지고 복잡해지고 상호관련성이 깊어질 것이다. 영향 평가 절차의 부분으로써 폭넓은 협의라는 요건은 규제 남용이 일어날 가능성이 줄어듬에도 불구하고, 협의를 위하여 또한 적절하게 투입정보가 평가되고 영향평가에 적용되기 위하여 보다 많은 시간과 자원이 필요할 것이다.

영향평가국의 설립은 영향평가가 위원회 내에서 어떻게 정책결정 구조에 영향을 미치는 지라는 견지에서 볼 때 특별한 이해관계가 있다. 담당부서장(DG)들 사이의 심판으로써 그리고 좋은 실무를 위한 정책

결정의 보호자로써 비서실장의 더 큰 역할에 대한 경향이 이미 있음에도 불구하고, 영향평가국(IAB)은 이것을 훨씬 멀리 밀고 간다. 영향평가국(IAB)은 영향평가들과 관련된 제안들에 대하여 반대권을 행사할 명백한 권한이 없음에도 불구하고, 영향평가국(IAB)의 의견은 SG 또는 다른 담당부서장(DG)에 의하여 행사되는 거부권의 정당화로써 기능할 수 있다. 질적 통제의 완벽한 외부화에 대한 요구를 방지하려 할 시, 영향평가국(IAB)이 강경한 입장을 취한다는 것은 중요할 것이다.

만일 그렇게 하는 데 실패한다면, 외부의 입회인은 영향 평가의 질을 향상시킬 수단으로써의 그것들의 유용성에 즉각 의문을 제기할 것이다. 하지만, 강경한 모습을 보일 경우[19] - 그리고 위원회 영향평가의 질적 측면에 큰 영향을 미칠 수 있다면 - 담당부서장들에게서 참가하라는 더 무거운 압력이 들어올 것이다. 나아가, 만일 영향평가가 사실상 엄격하고, 포괄적이고 공정하다는 공감대를 받아낼 수 있다면, 위원회 내의 정치적 결정자가 현재 영향평가의 사용이 간헐적인 것에서 광범위한 것으로 전환될 수 있다. 영향평가국의 업무를 뒷받침할 SG 내의 자원의 증대와 더불어, 부비서실장의 아주 능동적인 역할은 위원회에서 SG의 역할이 증가하고 있다는 것을 다시 한번 보여줄 수 있을 것이다.

다른 여러 가지 의문들은 기관 내부적 측면과 관련되어 있다. 위원회와 유럽 의회가 입법절차 내에서 위원회 영향 평가의 사용을 계속해서 증대시킨다면, 언제 영향 평가가 너무도 열악하거나 불완전하다는 이유로 위원회 의안을 탈락시킬 수 있는 시간이 올 것인가? 비슷하게도, 위원회 영향 평가가 없다는 것이 의안을 탈락시키는 데 정당

19) See European Commission, *Impact Assessment Board - Report for the Year 2007*, SEC (2008)120.

화 근거가 될 수 있을 것인가? 만일 의문들이 긍정적으로 답해진다면, 의사회(council)과 의회에서 영향 평가가 결정에 영향을 미치는 요소로써 이미 다수의 지지를 받고 있다는 인식과 함께 위원회는 의안을 채택할 시 훨씬 더 주의 깊게 행동할 것이다. 지지와 반대가 언제 있을 것인지 미리 결정하는 것은 회원국, MEP와 지역 위원회(committee)와 경제적 그리고 사회 위원회(committee)를 포함한 조언 단체와 협의를 하는데 보다 더 공식적이고 체계적인 접근을 하는 방향으로 위원회(commission)를 움직이게 할 것이다. 위원회가 입안에 관한 독점적인 권한의 장기효는 잠재적으로 중요하다. 결국, 이 부분에 대한 유럽 사법재판소의 가능한 역할 역시 고려할 가치 있는 문제이다.

결 론

영향 평가는 내부 위원회 결정에 직접적(혹은 긍정적) 효과를 가지도록 고안되었다. 입법이나 규제에 보다 나은 의안의 제시에 있어 개선된 결과물이 영향평가에 의해서 도출될 수 있는 한계는 계속되는 의문사항이다. 그리고 위원회의 의안에 대한 잘못된 수정 혹은 잘못 교정된 입법에서 비롯된 열악한 규제 결과가 일어날 상당한 가능성이 있는 와중에, 유럽의 사업과 시민들과 관련된 규제 환경의 개선하는 위원회의 역할에만 모든 초점을 맞추는 것은 공정하지 못하다. 하지만, 영향 평가 접근의 도입과 보다 체계적인 적용은 상당한 정도의 유럽연합의 정책결정과 입법절차에 있어 일정 정도 중요하고 잠재적으로 변화로 귀결되고 있다.

『유럽연합에서의 영향 평가』에 대한 토론문

홍 완 식
(건국대학교 법과대학 교수)

I.

1. 우선 유럽연합에서의 입법평가(Impact Assessment)[1]에 관해서 좋은 발표를 해주신 Craig Robertson 박사께 감사를 드립니다. 국가공동체인 유럽연합의 입법권한의 배분 및 유럽연합의 입법과정이나 입법평가가 우리에게는 그리 익숙하지 않은 것이기 때문에, 발표문에서 설명하신 내용을 재차 확인하고 몇 가지 의문사항을 질문하는 것으로 토론을 진행하고자 합니다.

2. 유럽연합의 입법기관과 입법과정은 국가공동체라고 하는 특수성이 있기 때문에, 일반적으로 국가의 입법기관과 입법과정과는 다르다는 점이 우선적으로 인식되어야 하리라고 생각합니다. 개별국가에서 입법권을 입법기관인 의회가 지니는 것과 달리 유럽연합에서는 유럽의회가 실질적 입법권을 지니고 있다고 하기에는 그 권한이 미약합니다. 즉, 유럽연합에 있어서 입법권은 유럽의회가 독점적으로 지니고 있지 않으며, 이사회(The European Commission)[2]와 위원회(The Council

1) Impact Assessment는 '영향평가'라고도 직역할 수 있지만 영향평가의 주 대상이 유럽연합의 입법이기 때문에, 이하에서는 이를 입법평가라고 표시하기로 한다.

2) The European Commission has a near-monopoly in initiating legislation: the Commission is responsible for drawing up proposals for new legislative instruments which it forwards to the Parliament and the Council. It also plays an active part in the successive stages of the legislative procedures. (생략) http://eur-lex.europa.eu/en/droit_communautaire/droit_communautaire.htm#3.1 이러한 권한에 의하여 유럽이사회가 법안을 제

of the European Union) 및 유럽의회(The European Parliament)에 입법권이 분점되어 있습니다. 또한 새로운 헌법조약에 대한 아일랜드에서의 국민투표부결로 어려움을 겪고 있습니다만, 리스본조약(Treaty of Lisbon)에서의 입법권한의 배분과 입법과정도 이전처럼 유럽연합이라는 특수성을 지니고 있다는 점은 동일하다고 할 수 있습니다. 발표문에서 유럽연합 이사회에서의 입법평가가 주로 논의되고 있다는 점을 통하여, 유럽연합의 입법과정에서는 이사회가 가장 핵심적인 역할을 수행하고 있다는 점을 알 수 있을 것 같습니다.

3. 이렇게 유럽연합의 입법기관과 입법과정이 다름에도 불구하고 우리가 유럽연합의 입법평가에 주목할 가치가 있는 이유는 개별국가의 입법평가와 마찬가지로 유럽연합의 입법평가도 법령의 질적 수준을 향상하고 무분별한 법령의 양적팽창을 억제하거나 법령을 단순화함으로써, 효율적이고 효과적인 규범체제를 유지하려는 목적을 지니고 있기 때문이라고 생각합니다.

4. 한국에서는 2000년대 이후 입법학 분야에서 입법평가에 관한 논의가 활성화된 이후에 입법평가에 관한 기초이론과 비교법적 고찰 등이 소개되었고, 최근에 와서는 입법평가를 실제 적용하기 위한 준비와 작업들이 진행되고 있습니다. 그러나 아직도 입법평가를 적극적으로 수용하고 제도화하기에 망설이게 하는 요소들도 몇 가지 존재한다고 할 수 있습니다. 어떠한 요소는 입법평가제도 자체에 내재하는 것이기도 하지만, 어떠한 요소는 입법평가를 제도화하는데 있어서 장애가 되는 요소들입니다. 이러한 입법평가의 내재적 한계와 제도화에 있어서의 장애요소들은 앞으로 한국에서 입법평가를 제도화함에 있어서 우리가 무엇을 고려하여야 하는지를 알려주고 있다고 생각하며, 이에 관한 유럽연합에서의 입법평가제도에 관한 운용경험은 우리에게 소중

출하기 때문에, 유럽이사회는 유럽연합의 법안준비과정에서 입법평가를 준비하고 시행하는 것이다.

하리라 생각합니다.

II.

1. 권력분립원칙에 기반을 둔 현대 대의민주주의 국가에 있어서, 법률의 입법에 관한 권한은 의회의 가장 본질적이고 핵심적인 권한입니다. 앞서 말한 바와 같이 유럽연합의 입법권의 배분이나 입법과정은 개별국가의 입법권의 분배나 입법과정과는 다르지만, 유럽연합에 있어서도 입법권은 유럽연합조약에 의하여 규정되어 있고, 이러한 입법권은 유럽연합의 각 기관과 회원국들에 의하여 존중되고 있습니다.

입법평가는 이렇게 유럽연합의 법안초안을 제출하는 유럽이사회의 권한행사를 돕는다고도 할 수 있지만, 다르게 보면 이러한 권한을 간접적으로 제한한다고도 할 수 있습니다.

이는 입법평가의 구속력의 문제와도 연관된다고 생각합니다. 입법평가가 입법자를 기속할 경우에는 입법권에 대한 침해나 간섭의 문제가 발생할 수 있다는 것이고, 입법평가가 입법자를 기속하지 않을 경우에는 입법평가의 실효성이 의심되는 것입니다. 발표자는 이에 대하여 앞에서 “Impact Assessment is an aid to decision-making, not a substitute for political judgement.”라고 하고 있습니다. 그러나 이러한 일반적이고 원론적인 입장에도 불구하고 실제의 정책결정이나 입법과정에 있어서 입법기관이 입법평가의 결과와는 다른 결정을 내려야 할 때, 압력이나 부담을 느끼지 않을까 하는 의문이 있습니다. 그것이 자기규제의 형태이든 타 기관의 묵시적 압박의 형태이건 말입니다. 앞에서 “Impact Assessment is intended to have direct (and positive) effect on internal Commission decision.making.”이라고 하고 있는데, 이사회가 이러한 입법평가의 결과에 반하는 결정을 하는 경우는 없는지요?

2. 입법평가는 입법현실에 대한 사실조사와 분석 및 평가의 과정을 필요로 하기 때문에 일정한 시간을 필요로 하며, 이는 입법기간으로

볼 때 입법과정의 지연을 초래할 가능성이 지적될 수 있습니다. 정당간의 입장차이가 극심한 국가의 경우에도 그렇지만, 유럽연합의 경우에도 회원국가 간의 입장차이가 극심한 경우에는 입법평가가 입법과정의 지연을 초래할 우려가 있을 수 있는데, 이에 관한 우려나 논의가 없는지 또는 이에 관한 사례가 있는지를 질문하고 싶습니다.

3. 입법평가는 인권이나 환경 등 계량화하기 어려운 요소보다는 국민경제의 성장이나 기업의 수익증대 등 계량화하기 쉬운 경제적 효율성을 주된 평가요소로 하는 경향이 있습니다. 입법평가의 주된 방식이라고 할 수 있는 비용편익분석(Cost-Benefit-Analysis)도 이러한 점을 나타내고 있습니다.

입법평가를 통하여 계량화하기 쉽고 측정하기 쉬운 요소만을 중시한다면 이는 바람직하지 않다고 할 수 있습니다. 이는 입법평가의 요소와 기법 등의 면에서 중요하게 고려해야 할 문제라고 할 수 있습니다. 입법목적이나 입법목적 달성을 위한 수단의 선택에 있어서 인본적인 가치와 경제적 가치의 균형성은 중요하므로, 입법평가는 이러한 균형성이 조화될 수 있도록 수행되어야 하리라고 생각합니다. 만일 이러한 우려가 합리적인 의심이라고 한다면, 입법평가는 이러한 점을 극복하여야 하리하고 생각하는데 이러한 점에 관한 유럽연합에 있어서의 입법평가의 논의나 경험은 어떻습니까?

III.

다시 한번 좋은 발표를 해주신 Craig Robertson 박사께 감사를 드립니다. 박사님의 발표를 통하여 유럽연합에서의 영향평가의 발전과정과 현황 및 전망 등에 관한 정보를 알게 되었고, 이러한 유럽연합의 영향평가 경험과 방법론들은 한국의 입법학연구와 입법의 발전에 귀중한 자료가 될 것으로 생각합니다. 감사합니다.

제 2 주제

스위스의 입법평가

Evaluation of Legislation in Switzerland

Evaluation of legislation in Switzerland

Dr. Werner Bussmann
(Swiss Federal Office of Justice)

1. The challenges of evaluation of legislation

This paper presents evaluation of legislation in Switzerland. More specifically, it focuses on the Swiss federal level which, although it accounts only for around one third of public expenditures and public employees, accounts for at least half of all public sector evaluations in Switzerland.

By *legislation* I understand legal norms that in an abstract and generalized form apply to citizens and/or to government agencies.

In Switzerland, as in other countries, there is a hierarchy of norms:

- The *constitution* sets the legal framework. It is the legal level most difficult to amend: a majority of the two chambers of Parliament, a majority of people and a majority of people in a majority of cantons is required.
- The *laws* are the primary legislation. They are easier to create or to amend than the constitution: a majority of the two chambers of Parliament is required, 50'000 citizens may collect signatures to bring a law to a national vote in which a majority of people is required for the law to be adopted.

- *Ordinances* are the secondary legislation. They must be in conformity with the constitution and the law. They are issued by approval of the government of Switzerland (the Federal Council) or, if there is a delegation norm, by the head of department.

The rise of evaluation has to do with the increasing goal-orientation in modern societies. Legal norms more and more are designed to alleviate or solve certain problems and thus to achieve specific goals. Evaluation serves as an instrument to verify if these goals have been attained. It is not by chance that the most goal-oriented form of government activity, the program (which combines objectives and interventions for a specific period of time) has been and is most often the object of evaluation. There is much less zeal to evaluate encompassing legislation, e.g. penal law, civil law or business law.

The focus of this presentation lies on methodological evaluation by which the effects or consequences of legislation are assessed or recorded.[1] Evaluations can be described as methodical if they:

- are carried out in a way which can be generally understood and followed, i.e. the foundations of statements or judgements are known, accessible and verifiable;
- are based on a systematic process intended to record all relevant effects as comprehensively as possible;

1) The rest of section 1 uses various text elements from an article by Luzius Mader: Luzius Mader 2003. Improving legislation by evaluating its effects: the Swiss experience. In: Parlament de Catalunya. *Legislator i tècnica legislativa: workshop celebrat at Palau del Parlament el dia 17 febrer de 2003*. Publicacions del Parlament de Catalunya: Barcelona: p. 76 f.

- endeavour to be as objective as possible in the causal connections that are drawn, i.e. in particular, the views expressed are not one-sided or influenced by any particular interests.[2)]

Defined in this way, the assessment and recording of the effects of legislation are more than simply impressionistic and intuitive in nature. But nor, on the other hand, do they necessarily comply in all respects with the most stringent criteria of a scientific evaluation of the effects of primary and secondary legislation. In reality, they tend to represent a continuum between these two extremes, attempting to absorb, systematise and apply common knowledge and administrative experience on the one hand, while taking a scientific approach as far as is practicable on the other hand.

Evaluation may intervene at different points of legislation. We distinguish between *prospective evaluation* that takes place *before* a law is adopted and tries to assess or forecast its most likely effects[3)] and *retrospective evaluation* that takes place *after* a legal act is put into force and tries to establish empirically its actual effects.[4)] Their purpose is to know

2) Luzius Mader 2003. Improving legislation by evaluating its effects: the Swiss experience. In: Parlament de Catalunya. *Legislator i tècnica legislativa: workshop celebrat at Palau del Parlament el dia 17 febrer de 2003*. Publicacions del Parlament de Catalunya: Barcelona: p. 76 f., based on a definition proposed by a working group of the Federal Department of Justice and Police: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (ed.), *Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln – Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge*, Bern 1991, p. 13.

3) This form of evaluation is also called front-end analysis, policy analysis, logframe analysis etc.

4) For the different types of evaluations, the methodology and the initiatives towards institutionalisation in Germany, see Carl Böhret / Götz Konzendorf 2001, *Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Baden-Baden.

better what happens after the entry into force of legislation and to apprehend the real effects of legislative action.

2. The Swiss legal framework for evaluation

The Swiss legal framework for evaluation concerns the constitutional, but also the levels of primary and secondary legislation.[5)]

Constitutional level

According to article 170 of the *Federal Constitution*, "the Federal Parliament shall ensure that the efficacy of measures taken by the Confederation is evaluated".[6)] This anchors evaluation at the very highest normative level.

Thus, evaluation is explicitly mentioned as one of the main tasks or responsibilities of the parliament. In spite of its rather narrow wording, this task or responsibility must be understood in a broad sense if we take into account the parliamentary discussions. Indeed, Article 170 concerns prospective as well as retrospective evaluation. Although the provision emphasizes the evaluation of efficacy and in this way gives particular

5) This section, except for the last paragraph, takes over the following text: Luzius Mader 2006. Prospective evaluation and regulatory impact analysis: do they make laws better? *Legislação, Cadernos de Ciência de legislação*, N.º 42/43 January • June: p 180-182.

6) See Charles-Albert Morand, *L'évaluation des effets des mesures étatiques*, in Daniel Thürer / Jean-François Aubert / Jörg Paul Müller (eds), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich 2001, p. 1119 ff. and Mastronardi, Philippe 2002. Art. 170: Überprüfung der Wirksamkeit, in: Ehrenzeller Bernhard u.a. (Hrsg.) *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar:* Schulthess/Dike: 1677-1682.

importance to one criterion, it has to be interpreted more widely, covering the evaluation of the effects of all measures taken by the state. This means also that the provision is not limited to legislation. It has to be added that parliament is not supposed to do the evaluations itself; it has just to make sure that evaluations are done; they can be done by the administration or by the government or by external experts mandated by them (which is the most frequent case). And finally, it should be mentioned, that article 170 does not specify the standards which evaluation should follow nor the periodicity of such en endeavour. The latter is left to primary and secondary legislation.

Level of primary legislation (level of federal laws)

At this level, several provisions will be mentioned:

a) First, the assignments of article 170 of the Federal Constitution have been specified in the *Parliament Act.* According to article 44, evaluation is a task not only of the audit committees but of all committees of Parliament including those preparing new legislation. Article 27 authorizes parliamentary commissions a) to demand from the Federal Council to carry out evaluations, b) to examine evaluations commissioned by the Federal Council and c) to commission evaluations themselves. The federal Parliament has set up a small, but knowledgeable evaluation service, the Parliamentary Control of the Administration.

b) Second, many or even most of the newly or recently adopted federal laws contain evaluation clauses providing that the effects of

the law have to be evaluated periodically.[7] They impose upon the government the obligation to report periodically to the parliament about the results.

c) Third, Article 5 of the Federal Subsidies Act provides for the review of financial aid and other subsidies on a periodic basis, but at least every six years. In other words: the legal foundations of all subsidies have to be re-examined periodically in order to control, in particular, the appropriateness and cost-effectiveness of the subsidies.

d) The fourth and last legal provision to be mentioned here concerns specifically prospective evaluation; it is Article 141 of the Federal Parliament Act. This article provides that wherever the government submits a legislative proposal to the parliament, the proposal has to be accompanied by a report, called “message”, giving information on the expected or possible consequences or effects in a rather detailed and comprehensive manner including not only effects in terms of personnel or finances but also social, economic, environmental effects, etc. By the way, the parliamentary committees have to meet the same requirements when they prepare legislation proposals themselves.

At the level of secondary legislation and administrative rules

Finally, at the infra-legal two elements shall be mentioned:

a) First, there are several guidelines and checklists specifying the requirements of the previously mentioned Article 141 regarding prospective

7) For a list of such evaluation clauses see http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/materialien_/uebersicht.html.

evaluation. For example, according to these guidelines, the government must indicate the foundations on which the information or statements about the possible effects of proposed measures are based. This requirement is very important because it makes sensible discussions possible. In Switzerland as in many other OECD – countries, there are guidelines concerning in particular regulatory impact analysis (RIA) and the prospective evaluation of the economic consequences of legislation, in particular the consequences for small and medium size enterprises.[8)]

b) Second, the Federal Council, head of the executive branch, which is concerned by article 170 of the Federal Constitution only indirectly, has not waited for the Parliament to act. Upon proposals of an interdepartmental working group, he has adopted a set of administrative rules: Evaluations have been integrated into the planning (Goals of the Federal Council for the next year) and reporting (Report of the Federal Council on the past year) instruments of the Confederation. Evaluation has been strengthened by defining tasks of departments, offices and supporting agencies in this field. Offices are required to develop explicit evaluation strategies spelling out the organisation, content and instruments of evaluation. This policy does not imply a central steering of evaluations. It relies on self-regulation combined with coordination among departments and offices and on transparency about evaluation activities and results.

8) See the Guidelines of the Swiss government, a handbook and a checklist under http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html.

3. Actors involved in evaluation

Apart from the courts, all main federal actors are involved in evaluation. The figure below shows their roles in prospective and retrospective evaluation:

Figure 1: Federal actors involved and their function in prospective and retrospective evaluation

Unit of government involved	Prospective evaluation	Retrospective evaluation
Parliament (parliamentary committees)	Addressee of prospective evaluation (by message of Federal Council on the proposed legal act), may require additional information during the parliamentary debates.	Often triggers off retrospective evaluations (by inserting evaluation clauses into legal acts, by requesting specific evaluations from the executive, by giving a mandate for an evaluation to the Parliamentary Control of Administration).
Parliamentary Control of the Administration	-	Carries out retrospective evaluations on demand of parliamentary commissions.
Executive	Responsible to carry out prospective evaluation and to inform about the results (in the message of the Federal Council to the proposed legal act).	Carries out most retrospective evaluations (by its proper decisions, prompted by an evaluation clause, prompted by a specific request from Parliament).
Swiss Federal Audit Office	-	Carries out retrospective evaluations in relation to its audit functions.

In the following two sections of this paper, the practice first of prospective and second of retrospective evaluation in Switzerland will be presented, by highlighting concrete examples.

4. The legislative process and prospective evaluation

41 Legislative process: The Swiss Transparency Act

The Swiss Transparency Act serves as an example for the legislative process and for prospective evaluation. It introduced, on the federal level, the principle of transparency of official documents, established the procedures to be followed in public access to such documents and spelled out in which cases public access is restricted.

The figure below describes the main steps in preparing the Swiss Federal Transparency act.

Figure 2: Elaboration of the Swiss Federal Transparency Act

When	Step	What
1982 – 1995	Preparatory work	Different working groups and authorities on the federal level presented proposals to introduce the principle of transparency into Swiss law.
1997	Impulse	Three parliamentary requests concerned the introduction of the principle of transparency into Swiss federal law.
July 1998	Mandate	The Federal Department of Justice and Police charged an interdepartmental working group to elaborate a pre-draft of a Federal Transparency Act and an explanatory report.

When	Step	What
July 1998 - April 2000	Pre-draft	Establishment of the pre-draft and of the explanatory report.
April 2000 - March 2001	Consultation process	Draft and report were submitted to a consultation among all cantons, all political parties and among various interested groups. The results were evaluated and published in a report.
March 2001 - February 2003	Elaboration of the draft and of the accompanying message of the Federal Council to the Parliament	Taking into account the results of the consultation, the Federal Office of Justice reworked the pre-draft of the Federal Transparency Act and of the accompanying explanatory message. It then submitted the draft and the message into a double consultation within the federal administration: First, the lower administrative units, the offices, were consulted and then a finalized version was submitted to a consultation among the other six federal departments and the Federal Chancellery.[9] The Federal Council finally adopted the draft of the act and the message and submitted both documents to the Parliament.
February 2003 - December 2004	Parliamentary debates and decision	The Parliament (two chambers) modified several legal norms with not unsubstantial consequences and adopted the Federal Transparency Act.
December 2004 - July 2006	Post-parliamentary phase	During a delay of 100 days after publication of the law, a referendum could be started. This possibility was not used. The Federal Office of Justice worked out an ordinance by which the concrete terms of public access to official documents and its limits are spelled out. The Federal Council put both the Transparency Act and the ordinance into force on July 1, 2006. Since then, citizens have access to official documents.

9) Differences among offices and departments concerned exceptions to public access to documents, e.g. in foreign policy or with regard to autonomous units such as the National Bank or the health insurance organizations.

The example of the Federal Transparency Act allows highlighting some typical features of the Swiss federal legislative process:

Length of procedure

From the mandate to the entry into force 88 months passed. This is considerably longer than the average (new laws and modification of laws: 55 months), but not unusual for a completely new legal act. Compared to many other Western European countries, the legislative process in Switzerland is considerable longer.

Satisfactory legislative outcomes

Although there is no accepted standard for the quality of legislation, we can plausibly presume that the rather lengthy legislative process produces satisfactory results. It never happens that federal acts are not put into force because there is not enough confidence into their merit. It is very exceptional that a federal act has to be quickly corrected after it is put into practice, because it has serious flaws. Only a minority of federal acts are not implemented properly. In general, the implementing agencies (usually the cantons) and the groups affected by legislation – trough the consultation process, through the parliamentary debates and through various networks and information channels – are well prepared for the new or changed legislation and are accepting the challenges that it brings.

Decentralized preparation, coordinated decision making

In the Swiss federal administration, the offices (one hierarchical level below the departments/ministries) are responsible for the drafting of le-

gislation. Several administrative units, such as the Federal Office of Justice, the Federal Finance Administration and the Federal Chancellery assume cross-sectional functions and help to integrate (pre-) drafts into a common framework. Put differently: There is neither a central drafting service (as in the UK) nor a predominant government unit in law-drafting (as the Chancellery in Germany or Austria). The 82 federal offices are on the same footing, and, one hierarchical level higher, the same holds true for the 7 departments/ministries, Often, as in the case of the Federal Transparency Act, the responsible offices integrate substantive knowledge from other offices into the drafting process by creating interdepartmental working groups. Whenever a decision of the Federal Council (which works as a collegiate organ) has to be taken (e.g. mandate to prepare a law, start of consultation on the pre-draft, report on results of consultation, adoption of act and message), a two-step consultation procedure within the administration takes place. This helps not only to give decisions a sounder political base but also to integrate the perspective and the knowledge of different administrative units into the drafting process.

Consultation procedures

Swiss federal legislation always involves consultation among cantons, political parties and interested groups in a systematic and transparent way. This allows integrating the viewpoint of civil society into lawmaking. The example of the Federal Transparency Act does not show the whole array of devices used. Involvement of civil society into the legislative process is comparatively stronger, if a legal act regulates private sector branches,

if it has substantial impact on the rights and obligations of the citizens and/or if will it be implemented by the cantons (the typical case for most federal laws). Representatives of the cantons, of economic associations or academics, as members of expert groups, may participate in working out a (pre-) draft of the act. Informal contacts between the responsible office and the cantons or economic and other associations help to mobilize relevant knowledge in particular questions.

Role of Parliament

Unlike other Western European countries, Parliament in Switzerland plays a rather important role in legislation. It can refuse to adopt an act, modify it substantially or even initiate its own drafts of a legal act. The substantial role of the Swiss Parliament owes partly to the fact, that there is no vote of (no-) confidence which can be used by the prime minister to discipline the Parliament.

42 Prospective evaluation in the Swiss legislative context

Drawing on the Federal Transparency Act we can now focus on prospective evaluation in the Swiss context and present its main features.

Prospective evaluation and legislative procedures

Prospective evaluation at the Swiss federal level is deeply *embedded in the already existing politico-administrative procedures* (e.g., mandate, pre-draft, consultation, draft and message, parliamentary debates etc.). Prospective evaluation with its focus on implementation and on the effects of

the legal act in preparation can add value to those procedures. Thus, a consultation among cantons may help to obtain information on the implementation of the law, on its costs and on the appropriate date of putting it into force. The consultation within the administration allows the administrative unit in charge to gain information from other administrative units. The other offices and departments/ministries may help to draw the attention of the responsible office to possible coordination problems or to side effects of a (pre-) draft in their fields, thus contributing to improve the quality of legislation.

Causal model of the legal act

The essence of prospective evaluation lies in a *presentation of the working mechanism of the law*, once it will be implemented and *of the possible effects* on the society, the economy and the environment. This working mechanism should be presented in a coherent, explicit and transparent way.[10] Its assumption should be backed by empirical evidence. As mentioned in section 2 of this paper, there are detailed rules at the legal and infra-legal level on the spelling out of estimated effects in messages accompanying the draft of a legal act. In the message for the draft of the Transparency Act, the estimated effects on public finance, on the number of public employees, on administrative procedure and on information technology within the administration were spelled out. The esti-

10) Werner Bussmann 1997, *Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation*, in *LeGes*/3, p. 109 ff.; Werner Bussmann 1998, *Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, p. 127 ff.

mates were based on empirical evidence from other national (Sweden) and sub-national (Québec, Canton of Bern) units. Furthermore, a survey among all the federal departments yielded further information on the official documents that would most likely cause demands for public access and on the possible impact on workload. Some possible effects on the public economy were also mentioned, but they remained largely speculative, as there was no substantive evidence available.

Coordination among different verifications and exams

In the process of preparing and adopting the draft and the accompanying message *various verifications and exams* (constitutionality, legality, coherence with the existing law, conformity with prescriptions regarding legislative techniques, linguistic quality etc.) have do be made. All these verifications and exams should work in an integrated - preferably parallel and not subsequent - way. On the Swiss federal level the consultation within the administration (consultation of offices, consultation of departments) is used in this multiple way.

Streamlining prospective evaluation

Prospective evaluation, especially the assessment of the likely effects of a planned legal act, concerns different units of the administration. A bill on agricultural policy, for instance, might have possible effects on the economy as a whole, on consumers, on land use and public zoning, on energy consumption and on the environment. One of the main challenges in prospective evaluation is to combine the specific knowledge, available

at different administrative units, without multiplying procedures and lengthening preparation time.

On the Swiss federal level, an obligation to estimate the effects of drafts of legal acts and to present those findings in the accompanying message exists since the 1960's. The quality of the estimates has improved during the past years. Yet, it was not judged satisfactory with regard to economic effects. In 1999, regulatory impact analysis (RIA) has been introduced. For several years, it was considered a separate procedure. Since then, RIA gets fully integrated into the prospective evaluation procedures, resulting in less work and more impact. In 1999, complementary to RIA, the “Small and medium enterprises-test” has been introduced as well: During the consultation procedure, pre-drafts of legal acts with an impact on small and medium enterprises are examined more rigorously, mostly by means of surveys among such firms. Furthermore, there exists a “Small and medium enterprises-forum” which examines issues relevant for these enterprises and expresses its opinion on them.

More recently, in various fields of public activity, new specific prospective evaluation techniques have been developed (examination of sustainability, evaluation of economic impact of environmental programs, energy impact analysis).

The challenge is now to streamline and recombine these various techniques, mentioned in the previous two paragraphs, in order to have an integrated, “slim” prospective evaluation procedure.

Turning back to the example of the Federal Transparency Act: As it didn't have any substantial economic impact, no RIA had to be made.

When a RIA is necessary, it usually is done at the time when the explanatory report to the pre-draft is worked out (before the consultation procedure), at the latest, when the draft and the accompanying message is to be written. In RIA, the economic costs of a planned legal act, for instance in the case of an obligation of firms to furnish information, will be substantiated. The relevant information will be presented in the message that accompanies the draft of a legal act. RIA is thus an instrument to get a more balanced view on the economic costs of a regulation and to improve the balance of costs and benefits. Both the Federal Council and the Parliament can use information of RIA and of other prospective assessments as a support for their decision-making.

5. Retrospective evaluation

51 Function and triggering off mechanisms

Retrospective evaluation takes place once a law is put into force. It can give information on the implementation and on the social, economic and environmental effects of legislation. The latter may take some time. Thus, it may be useful to allow some months or years to pass before a retrospective evaluation which focuses on effects (and not just on implementation processes) is carried out.

Retrospective evaluations can improve government accountability and increase knowledge about public policies. More specifically, they should help to improve implementation and, in case the legal act needs to be adapted, can be a support for legislation. Although retrospective evalua-

tions look back, they are to be used for future decisions.

Whereas legislation is mostly done by lawyers, the planning and the realization of an evaluation imply social or natural science knowledge. This knowledge can be provided by specialized services within the administration or by external sources (university institutes, specialized consultants).

In Switzerland, there are various devices by which evaluations are triggered off:

- Yearly, at the federal level, approximately 40 important evaluations are carried out. About half of them are triggered off by the Parliament (a) through an evaluation clause that the Parliament has inserted into a law, (b) through a specific parliamentary request or (c) through a parliamentary mandate to the Parliamentary Control of the Administration respectively to the Swiss National Audit office.
- Two thirds of important evaluations are managed by the executive (federal offices) who very often hand them out to university institutes or private consultants. The rest of the evaluations is carried out by the National Audit office and by the Parliamentary Control of the Administration.
- The less important evaluations (approx. another 40 evaluations) are mostly triggered off and managed by the executive.
- To these evaluations, carried out or mandated by public sector actors, have to be added at least a dozen evaluations per year, sponsored by research actors (Swiss National Science Foundation, universities etc.).

We will now look at a specific important evaluation: the one on gender equality.

52 Evaluation of gender equality

The evaluation of gender equality was triggered off in 2002 by a parliamentary request. The Federal Council was asked to improve protection against the licensing of women that complain about discrimination. The Federal Council refused to accept the request as such, but was ready to examine the matter more closely by an evaluation of the Gender Equality Act. This act sets out to improve equality in the employment field. Any discrimination, be it in salary, in employment, in continuing education or in licensing is forbidden. Sexual harassment is equally forbidden.

In order to prepare the evaluation, a project group composed of the different administrative units involved (Federal Office of Justice, Federal Office for Gender Equality, State Secretariat for Economic Affairs, Federal Office of Statistics) was set up. The terms of reference of the evaluation were spelled out and 47 addressees were asked to submit their tenders. Then, a consulting firm was chosen to carry out the evaluation.

The firm made the following inquiries:

- 200 lower courts were asked to submit their decisions on gender discrimination; the decisions were broadly evaluated.
- In 4 (out of 26) cantons, all court cases concerning gender discrimination were evaluated in detail.

- A survey covered 60 arbitration courts.
- Another survey covered 1500 persons from trade unions, employee's associations etc.
- Still another survey covered 5700 persons in the field of human resources in private and public enterprises.
- Interviews were made with 20 persons who had concrete knowledge of discrimination cases and with specialized lawyers.

Furthermore, the Federal Office of Statistics, with the help of another consulting firm, analyzed in depth salary statistics.

These were some of the main results:

- The surveys showed that there is a widespread approval of the Gender Equality Act. No negative side effects were observed.
- In concrete cases, however, it is hard for those that encounter discrimination to furnish proofs for an actual discrimination.
- Analysis of salaries of men and women show that there is still a salary difference of 25 percent, of which around 40 percent can be explained by objective factors such as age, education and career pattern. Part of the difference is most probably due to discrimination.

Based on the results of the evaluation, the Federal Council, in a report to the Parliament, stated that thanks to the Gender Equality Act the situation had improved. He, however, acknowledged subsiding weaknesses. He refused substantial modifications of the law, such as an improved protection against licensing, collective action (by trade unions, employee's

associations etc.) and further alleviations with regard to the burden of proof in discrimination cases. He argued for improved information and education on gender equality, for an improved position of arbitration instances, for better incentives for firms to assure gender equality (e.g. by creating labels for this) and for examining the possibility of public authorities to enquire about gender equality and enforce corresponding policies. The latter mandate has not yet been completed.

The Parliament has accepted the report with great interest. Different parliamentary requests asking for further studies have been accepted.

Since then, the employer's and employee's association, in a joint meeting, have confirmed their intention to improve gender equality. Big efforts need to be made in small and medium enterprises. Those firms, up to now, show the biggest weaknesses in adopting programs for gender equality.

The studies asked for by the Parliament will be completed in the coming years.

The evaluation of gender equality took considerable time (see figure below). It was not so much the empirical enquiries but the preparation and valorisation of the evaluation that were and are time-consuming.

Figure 3: Timetable of the evaluation on gender equality

Date	Action
March 2002	Parliamentary request on gender equality
Mai 2002	Federal Council ready to undertake an evaluation
July 2003	Start of tendering process
December 2003	Mandate given to an evaluation team

Date	Action
January 2004	Start of the evaluation
April 2005	Final report of the evaluation team
February 2006	Report of the Federal Council to the Parliament on the evaluation
March 2007	Debate in the Parliament on the report, various requests for measures to be taken
June 2007	Additional report of the Federal Council to the Parliament on the immediate steps already taken to improve gender equality
2012	Additional report of the Federal Council to be expected

Due to the high salaries in Switzerland, the costs of the evaluation were considerable. Costs for all the external mandates amounted to around 300'000 Swiss Francs.[11] Salary costs within the administration for preparing and supporting the evaluation amounted to another 300'000 Swiss Francs.

Evaluations of federal acts, as the Gender Equality Act, are time-consuming and costly. Annex 1 portrays six larger evaluations of legislation with regard their object, the impulse, the evaluation methodology and the costs. It must be kept in mind that evaluation of entire legal acts is rather the exception within Swiss evaluation practice. More widespread is the evaluation of programs of limited scope, such as of information campaigns (e.g. against smoking), of financial programs (such as raising the number of apprenticeship posts) or of legal devices of limited scope (such as the lowering tolerance for alcoholic beverages when driving). Such evaluations, often, can be done much quicker and with fewer resources. As can be seen in Annex 1, first example (divorce law), even

11) The US Dollar is almost on parity with the Swiss Franc. The figures have to be lowered by 1-5 % to have the equivalent in US Dollars.

an evaluation of legislation can be done at comparably low cost, but given the complexity of the field, such an evaluation can only give answers to limited questions.

6. Implications for the practice of evaluation

We shall conclude this presentation by giving indications on the keys for the success of evaluation on a nation-wide scale, both in its prospective and retrospective dimension:

1. The prospective and the retrospective side of evaluation should be and retrospective evaluations are bound together by the same causal model. It serves as a foundation to anticipate and to record effects. Both approaches can at times be supplementary (e.g., if an intricate prospective evaluation is carried out, as when large investments are made). Very often they are, however, complementary, because a thorough assessment of likely effects during prospective evaluation facilitates monitoring and retrospective evaluation.

2. In public sector evaluation, neither a common-sensical “managerial” approach nor a rigid “scientific” approach will yield best results. We advocate a pragmatic solution in which objectivity and balance of judgment is blended with concern for usability. Evaluations can be integrated into the management tools of modern public administrations. Yet, they also should take into account the standards that have been developed for evaluation purposes.[12)]

12) Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. (1994). The Program Eva-

3. In evaluation, intramural and extramural devices should both be pursued. Given the number of public employees trained in social, natural and legal science, many evaluation tasks can be accomplished within the administration, e.g. elaborating a causal model of a planned legal act, making estimates of its most likely effects or giving a description of implementation activities. In many cases, the program management will also be best suited to hand out evaluations to external evaluators. A recent study of 278 evaluations from Switzerland[13] shows that an instrumental utilization of evaluation results is best assured by formative evaluations financed by the administrative service responsible for the program examined. However, not all evaluation functions can best be performed by the government unit responsible for the program management. Especially in summative evaluation, i.e. if a critical look is to be thrown at existing programs, the task for evaluating or for commissioning evaluation should not be given to the program management, but to an evaluation service within the administration higher up the hierarchical ladder or to an external body (audit institution, parliamentary evaluation service).

4. The success of a national evaluation system depends on many factors. In Switzerland, a broad strategy has been pursued and it has been fruitful. Key elements of this system were and are:

---

luation Standards, 2nd Edition. Newbury Park, CA: Sage Publications. See also the Standards of the Swiss Evaluation Society (SEVAL-Standards, available in German, French, Italian and English).

13) Balthasar, Andreas (2007). Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Zurich/Chur: Rüegger, p. 353-353.

- Universities and consultants that are knowledgeable about evaluation (a National Research Program of the National Swiss Science Foundation in 1990-1996 focused on evaluation);
- A science and consulting community dedicated to evaluation (the Swiss Evaluation Society, SEVAL, was founded in 1996; in the same year an evaluation network within the federal administration was created).
- Government administrative units that are eager to improve their performance and policies and that are ready to use evaluation for this purpose (Swiss federal offices have started using evaluation since the late 1980's/early 1990's).
- A Parliament (resp. parliamentary commissions) that has an interest to learn about the relevance, the effectiveness and the efficiency of the legal acts it has adopted und is willing to use evaluation results for that purpose (the Parliamentary Control of the Administration was created in 1990).
- A sound legal framework for evaluation (the first evaluation clause was adopted in 1974 in the Swiss Federal Environment Act; a broad evaluation clause was inserted into the Swiss Federal Constitution in 1999)
- A government evaluation strategy (the Swiss Federal Council adopted such a policy in 2004)
- Oversight institutions that include evaluation into their toolbox (the National Audit Office received a legal basis for evaluations in 1995).

In Switzerland, evaluation, and especially the evaluation of legislation, is still a challenge and a learning process. There still is room for improvement: In an evaluation system that is somewhat consolidated, particular attention should be given to the utilization aspects.

We hope that some of our experiences will be of value for others.

Annex 1: Evaluation of legislation in Switzerland: some examples

Subject	Impulse	Objective	Methodology	Costs (in CHF ≈ USD)
divorce law (status)	parliamentary request	observation of results of new divorce law; if necessary propose modifications	survey among 500 lawyers and judges, experienced with divorce cases	25'000/ 40'000
gender equality / equal salary (completed)	parliamentary request	analysis of extent of existing discrimination, proposals for possible improvements	interviews with employee's organizations, with HR officers of big and medium firms and with mediation offices; analysis of court decision and of mediation results	300'000/ 300'000
energy law (completed)	evaluation clause	accountability, assessment of need for modification	58 studies on specific energy programs with a synthesis	6'300'000 / no figures available
investment aid for mountainous areas (completed)	evaluation clause	accountability, drawing lessons for subsequent legislation	analysis of data on regional development and on aid decisions, interviews with secretariats of the mountain regions, case studies	no figures available

Subject	Impulse	Objective	Methodology	Costs (in CHF ≈ USD)
aid to victims of crimes (completed)	evaluation clause / departmental initiative	information on implementation and effectiveness	4 studies at 2-3 years intervals: • interviews with victims (on counseling) • delphi inquiry with lawyers and judges (on improvement of penal procedure) • study on initial information of victims (e.g. by the police) • study on financial aids for courses (for personnel in victim's aid)	270'000/ 300'000
justice reform (evaluation planned)	departmental decision / parliamentary request	information on the implementation and effectiveness; proposals for modifications	• analysis of data of activities of federal courts and survey at federal courts • telephone interviews with lawyers and representatives of interested organizations • focus groups (judges at federal and cantonal courts, lawyers) • analysis of court cases	380'000/ 380'000

스위스의 입법평가

Dr. Werner Bussmann

(Swiss Federal Office of Justice)

1. 입법평가의 과제

이 논문은 스위스의 입법평가에 관한 것이다. 보다 구체적으로 말하자면, 공공부문에서의 (예산)지출 및 공무원의 1/3 정도를 차지할 뿐이지만 스위스 전체의 공공부문 평가의 최소한 절반이상을 차지하고 있는 스위스 연방레벨에 초점을 맞추고 있다.

내가 생각하기에 입법이란 국민과 정부기관에 적용되는 추상적이고 일반화 된 형태의 법률규범을 말한다.

다른 나라에서와 마찬가지로, 스위스에도 규범의 단계가 존재한다:

- 헌법은 법적 기본 체제를 정한다. 이것은 가장 개정하기 어려운 법의 단계이다: 의회의 상하원 과반수, 그리고 스위스 연방의 주 과반수에 거주하는 국민 과반수의 찬성이 필요하다.
- 법률은 1차적인 입법이다. 제정이나 개정이 헌법보다 쉽다: 의회 상하원 과반수의 찬성이 필수적이며, 5만 명의 국민들의 서명으로 법을 국민 투표에 부칠 수 있고, 국민 과반수가 찬성하면 그 법이 채택된다.

- 법령은 2차적 입법이다. 헌법과 법에 부합해야 한다. 스위스 정부(연방 위원회)의 승인, 또는 위임규정이 있는 경우 각 부처의 장의 승인으로 제정된다.

평가의 필요성이 대두되게 된 것은 현대 사회의 목표지향주의의 만연과 관련이 있다. 특정 문제를 완화하거나 해결함으로써 구체적인 목표를 달성하기 위해서 점점 더 많은 법률규범이 만들어진다. 평가는 그런 목표가 달성되었는지를 확인하는 장치이다. 정부가 추진하는 가장 목표지향적인 프로그램들(특정기간 동안의 목적대상과 정부개입을 포함함) 제일 빈번하게 평가의 대상이 되곤 하는 것도 우연이 아니다. 형사법, 민사법 또는 상법처럼 포괄적인 법을 평가하고자 하는 노력은 아주 적다.

이 프리젠테이션은 입법의 효과 및 결과가 산정하고 기록하는 방법적 평가에 그 핵심이 있다.[1)]

다음의 경우에 해당하는 평가는 방법론적이라고 말할 수 있다:

- 주장이나 판결의 근거가 잘 알려져 있고 열람 및 확인이 가능한 경우로서, 일반적으로 이해되고 준수하는 방법으로 수행되는 경우;
- 모든 관련 효과를 최대한 종합적으로 기록하기 위한 체계적인 과정에 기반을 두고 있는 경우;
- 의사표현이 한쪽으로 편중되거나 특정한 이해관계에 영향을 받은 경우, 주어진 인과관계 내에서 최대한 객관적이기 위해 노력

1) The rest of section 1 uses various text elements from an article by Luzius Mader: Luzius Mader 2003. Improving legislation by evaluating its effects: the Swiss experience. In: Parlament de Catalunya. *Legislator i tècnica legislativa: workshop celebrat at Palau del Parlament el dia 17 febrer de 2003.* Publicacions del Parlament de Catalunya: Barcelona: p. 76 f.

하는 경우.[2)]

위의 정의와 같이, 입법의 평가와 기록은 그 성질에 있어서 단지 인상주의적이고 직관적인 것 이상이다. 또 다른 한편, 1차적 및 2차적 입법의 효과를 가장 과학적으로 평가하는 가장 엄격한 조건을 모든 면에서 만족시키고 있지도 않다. 현실적으로, 한편으로는 상식과 행정 경험을 흡수, 체계화 및 적용하고, 다른 한편으로는 실행 가능한 한도 내에서 과학적인 접근을 시도하면서 이러한 양 극단의 중간점을 대표하고자 한다.

평가는 입법의 여러 가지 단계에 개입할 수 있다. 우리는 법이 채택되기 전에 그 법의 예상효과를 평가 또는 예측하기 위해 미리 실시하는 사전적 평가[3)]와, 법률행위가 실행된 후에 그 실제 효과를 경험론적으로 확립하고자 하는 사후적 평가로 구분한다. 이 둘은 법이 집행된 후에 어떤 일이 발생하는지 더 잘 알기 위해[4)], 그리고 입법행위의 현실적 효과를 파악하는 것을 목적으로 한다.

---

2) Luzius Mader 2003. Improving legislation by evaluating its effects: the Swiss experience. In: Parlament de Catalunya. *Legislator i tècnica legislativa: workshop celebrat at Palau del Parlament el dia 17 febrer de 2003.* Publicacions del Parlament de Catalunya: Barcelona: p. 76 f., based on a definition proposed by a working group of the Federal Department of Justice and Police: Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement (ed.), *Die Wirkungen staatlichen Handelns besser ermitteln - Probleme, Möglichkeiten, Vorschläge*, Bern 1991, p. 13.

3) This form of evaluation is also called front-end analysis, policy analysis, logframe analysis etc.

4) For the different types of evaluations, the methodology and the initiatives towards institutionalisation in Germany, see Carl Böhret / Götz Konzendorf 2001, *Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)*, Baden-Baden.

2. 평가를 위한 스위스의 법적 기본 체제

평가를 위한 스위스의 법적 기본체계는 헌법뿐만이 아니라 1차 및 2차 단계의 입법과도 관계가 있다.[5)]

헌법 단계

연방헌법 제170조에 의하면, “연방의회는 스위스 연방이 취한 조치의 효과에 대한 평가를 보장해야 한다.” 이에 따라 평가는 가장 높은 규범의 단계에 자리잡는다.[6)]

따라서, 평가는 의회의 주요 업무 또는 책임 중의 하나임이 명백하다. 평가라는 단어의 협의성에도 불구하고, 그 업무나 책임은 의회에서의 합의를 고려하여 광의로 해석되어야 한다. 제170조는 실제로 사후적 평가만이 아니라 사전적 평가와도 관련이 있다. 그 규정은 효과에의 평가를 강조하고 있고, 그럼으로써 한 가지 기준에 특별한 중요성을 두지만, 국가가 취한 모든 조치의 효과를 포함해서 보다 더 광의로 해석되어야 한다. 이는 그 규정이 입법에만 한정되지 않는다는 뜻이다. 의회는 스스로 평가를 수행해서는 안 되며, 단지 평가가 수행되는 것을 보장해야 하고, 평가는 행정부나 정부, 또는 그들이 정하는

5) This section, except for the last paragraph, takes over the following text: Luzius Mader 2006. Prospective evaluation and regulatory impact analysis: do they make laws better? *Legislação, Cadernos de Ciência de legislação*, N.º 42/43 January・June: p 180-182.

6) See Charles-Albert Morand, *L'évaluation des effets des mesures étatiques*, in Daniel Thürer / Jean-François Aubert / Jörg Paul Müller (eds), *Verfassungsrecht der Schweiz*, Zurich 2001, p. 1119 ff. and Mastronardi, Philippe 2002. Art. 170: Überprüfung der Wirksamkeit, in: Ehrenzeller Bernhard u.a. (Hrsg.) *Die schweizerische Bundesverfassung: Kommentar:* Schulthess/Dike: 1677-1682.

외부 전문가에 의해 (이것이 가장 빈번한 경우임) 수행될 수 있다. 그리고 최종적으로, 제170조는 평가가 준수해야 하는 기준을 정하고 있지도, 또한 그 시도의 주기도 정하고 있지 않음을 짚고 넘어가야 한다. 후자는 1차 및 2차 입법에 맡겨져 있다.

1차적 입법의 단계(연방 법률 단계)

여러 규정이 이 단계에서 언급될 것이다:

A) 첫째, 연방헌법 제170에서 정하는 바는 의회법에서 구체적으로 명시하고 있다. 제44조에 의하면, 평가는 감사위원회 만이 아니라, 새로운 입법을 준비하는 위원회를 포함한 의회의 모든 위원회의 직무이다. 제27조는 의회의 위원회들이 a) 연방위원회가 평가를 수행하도록 요구할 수 있고, b) 연방위원회의 위임을 받아 평가를 심사할 수 있고, c) 의회 자체가 규정을 위임할 수 있음을 허용하고 있다. 연방의회는 소규모이나 풍부한 지식을 가진 평가 위원회인 행정감독위원회를 설립하였다.

B) 둘째, 대다수의 최근 또는 새롭게 채택된 연방 법들은 그 법의 효과가 주기적으로 평가되어야만 한다는, 평가에 관한 조항을 포함하고 있다.[7] 그 조항들은 정부에 평가 결과를 의회에 주기적으로 보고할 의무를 부과하고 있다.

C) 셋째, 연방보조법 제5조는 금전적 보조 및 다른 정부보조를 최소한 6년에 한번 주기적으로 재검토할 것을 규정하고 있다. 달리 말해서, 모든 보조금의 법적 근거는 특히 보조금의 적정성과 비용 효율관리를 위해 주기적으로 재검토되어야 한다.

7) For a list of such evaluation clauses see http://www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/materialien_/uebersicht.html.

D) 넷째이자 마지막으로, 여기에 언급된 법률 규정은 구체적으로, 연방의회법 제141조의 사전적 평가에 관한 것이다. 이 조는 정부가 입법안을 의회에 제출해야 할 시기, “메시지”라고 불리는, 예상된 또는 가능한 결과 또는 효과를 인사와 재정적 측면에서의 효과뿐만이 아니라 사회적, 경제적, 환경적 효과 등에 이르기까지 세밀하고 종합적으로 기술하는 보고서가 그 입법안에 첨부되어야 함을 규정하고 있다. 덧붙여, 연방위원회는 자신들이 입법안을 준비할 때 지켜야 하는 요건과 마찬가지의 요건을 준수해야 한다.

2차적 입법과 행정규칙 단계

A) 첫째, 사전적 평가에 관해서 앞서 언급한 제114조의 요건을 구체화 하는 많은 지침과 체크리스트가 있다. 예를 들어, 이런 지침에 따르면 정부는 제안된 조치의 가능 효과에 관한 정보나 의견의 근거를 명시해야 한다. 이러한 요건은 이성적인 토론을 가능하게 하기 위해 아주 중요하다. 다른 많은 OECD 국가에서처럼 스위스에도 특정 규제효과분석(RIS)과 입법의 경제적, 특히 중소기업에 미치는 효과에 관한 사전적 평가 지침들이 존재한다.[8)]

B) 둘째, 연방헌법 제170조에서 간접적으로만 규정하고 있는 행정부의 수장인 연방위원회는 의회가 조치를 취하기를 기다리지 않았다. 통합업무팀의 제안에 따라 행정규칙들이 채택되었으며, 평가는 스위스 연방의 기획(연방위원회의 다음해의 계획을 기획)과 보고(연방위원회의 지난해 활동을 보고) 기구에 통합되었다. 평

8) See the Guidelines of the Swiss government, a handbook and a checklist under http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html.

가는 이 분야의 부서, 관청 및 보조 기관들의 업무를 정의함에 의해 강화되었다. 관청은 평가 기관과 내용 및 도구를 지정해서, 명시된 평가 전략을 발전시켜야 한다. 이 정책은 중앙에서 실시하는 평가를 의미하지 않는다. 부서와 관청간의 협조, 그리고 평가활동과 그 결과의 투명성이 결합된 자율규제가 중요하다.

3. 입법평가에 관련된 행위자

사법부를 제외한 모든 연방의 주요 관련자들이 평가에 참가한다. 아래의 표는 사전적 평가와 사후적평가에 있어서 관련자들의 역할을 제시한다:

표1: 사전적 평가와 사후적 평가에 있어서 연방의 관련자들과 그 기능

참여하는 정부기관 단위	사전적 평가	사후적 평가
의 회 (의회 내 위원회들)	사전적 평가의 수신인으로 (발의된 법적 조치에 대한 연방위원회의 메시지에 따름), 의회 토론시 추가 정보를 필요로 함.	사후적 평가를 주로 시작함 (평가에 관한 조항을 신설하고, 행정부에 구체적 평가를 요청하며, 의회 내 행정감독위원회에 평가를 요청).
의회 내 행정감독위원회	-	의회 내 위원회들의 요청에 따라 사후적 평가를 수행.
집행부	사전적 평가를 수행하고 그 결과(발의된 법적 조치에 대한 연방위원회의 메시지에 의함)를 통지할 의무.	대부분의 사후적 평가를 수행 (자체적 판단, 평가조항, 의회의 구체적 요청에 따름).
스위스연방 감사원	-	감사기능과 관련해 사후적 평가를 수행.

이 보고서의 이하 두 절에서, 첫 번째로 사전적 평가와, 두 번째로 사후적 평가의 실행을 구체적 예를 중점적으로 발표할 것이다.

4. 입법 과정과 사전적 평가

4. 1 입법 과정: 스위스 투명성법

스위스 투명성법은 입법 과정과 사전적 평가의 예이다. 이는 연방 차원에 공공 서류의 투명성의 원리를 도입하고, 그 서류에 관한 일반의 열람에 있어서 준수되어야 할 과정을 확립했으며, 일반의 열람이 금지되는 경우를 명시했다.

이하의 표는 스위스 투명성법 준비과정의 주요 단계를 보여준다.

표2: 스위스 연방 투명성법의 상세과정

일 시	단 계	내 용
1982 - 1995	준비 업무	여러 작업팀과 연방레벨 관청들이 투명성의 원리를 스위스 법률행위에 도입하기를 제안.
1997	추진	스위스 법에 투명성의 원리를 도입하고자 하는 세가지 의회의 요청.
1998. 7.	지정	연방 법무경찰처에서 통합업무팀을 조직해서 연방투명성법의 초안을 보고서로 상세화하는 작업.
1998. 7. - 2000. 4.	초안	초안과 보고서의 완성.
2000. 4. - 2001. 3.	협의과정	법안과 보고서가 모든 주정부, 정당, 다양한 이익단체의 협의회에 제출됨. 그 결과가 평가되고 보고서로 출간됨.

일 시	단 계	내 용
2001. 3. - 2003. 2.	입안과 연방위원회에서 작성해 의회에 첨부하는 메시지의 첨부에 관한 상세과정	협의의 결과를 고려하여, 연방 법무청이 다시 연방 투명성법의 초안과 첨부된 메시지를 검토한, 후 연방 행정부에 제출하여 이중 협의에 부침: 첫째, 하부 행정부와 관청은 협의하여 최종 버전을 6개의 연방 부처와 연방 사무국에 제출.[9] 연방 위원회가 최종적으로 법안과 메시지를 채택하여 두 서류를 모두 의회에 제출
2003. 2. - 2004. 12.	의회 토론과 결정	의회(상하원)는 중대한 효과를 미치는 여러 법적 규범을 수정해서 연방 투명성법을 채택
2004. 12. - 2006. 7.	의회 후 단계	입법 후 100일의 지체 끝에, 국민투표가 시행될 가능성이 있었지만, 시행되지는 않음. 연방 법무부는 공공 서류에 대한 일반의 열람과 그 제한을 명시한 부령을 작성. 연방위원회는 투명성법과 령을 2006년 7월 1일 시행함. 그 후로 국민들은 공공서류에 대란 열람권을 가짐.

연방 투명성법의 예는 스위스 연방 입법 과정의 전형적인 특색을 부각시켰다:

과정의 기간

지정에서부터 시행까지 88개월이 걸렸다. 이는 평균 (법의 제정과 개정: 55개월) 보다 상당히 길지만, 완전히 새로운 법의 제정임을 고

9) Differences among offices and departments concerned exceptions to public access to documents, e.g. in foreign policy or with regard to autonomous units such as the National Bank or the health insurance organizations.

려할 때 보기 드문 경우는 아니다. 다른 서유럽 국가와 비교해서, 스위스의 입법 과정은 상당히 길다.

만족스러운 입법 결과

입법의 질을 가늠하는 표준은 없지만, 우리는 긴 입법 과정이 만족할 만한 결과를 가져온다는 타당성을 추정할 수 있다. 연방법이 그 장점에 대한 확신이 충분하지 않아서 시행되지 않는 경우는 없다. 연방법이 시행 후 심각한 오류 때문에 신속히 수정되어야 하는 경우는 매우 예외적이다. 단지 소수의 연방법만이 적절하게 시행되지 않는다. 일반적으로, 시행기관 (보통 주정부)과 입법에 영향을 받는 그룹들 - 협의 과정, 의회 토론, 다양한 네트워크 및 정보채널을 통해 - 은 새로운 혹은 바뀐 입법에 잘 대비하고 있으며, 그로부터 발생하는 과제를 해결하고 있다.

분권화된 준비, 공동의 정책결정

스위스 연방 행정부에서, 청 (부/처 보다 한 단계 아래) 은 입법의 초안을 작성하는 책임이 있다. 연방 법무청, 연방 재무성 및 연방 사무국등 여러 행정 단위들은 단면적 기능을 추정하고, 초안들을 공동의 기본체계로 통합하도록 지원한다. 달리 말하자면: 중앙의 법안작성 기관 (영국의 경우처럼)도 없고, 법안작성에 있어서 하나의 지배적인 정부기관 (독일이나 오스트리아의 사무국처럼) 도 없다. 82개의 연방 관청들이 모두 동일한 선상에 놓여 있고, 한 단계 올라가서 7개의 부/처 또한 마찬가지이다. 연방 투명성법의 경우에서처럼, 많은 경우 소관 관청은 통합 작업팀을 구성해서 다른 관청의 많은 지식을 법안작성에 반영한다. 연방 위원회 (합의제 기관으로 작용함) 의 결정이 내

려질 때마다 (예를 들어, 법 마련의 명령, 초안에 관한 협의의 시작, 협의 결과의 보고, 법과 메시지의 채택), 정부 내에 2단계 합의 과정이 실시된다. 이는 결정에 정치적 기반을 제공할 뿐만이 아니라, 다양한 행정 단위의 관점과 지식을 초안과정에 통합하여 반영한다.

협의과정

스위스 연방 입법은 언제나 주정부, 정당 및 이해단체들 간의 체계적이고 투명한 협의를 수반한다. 이는 시민사회의 관점을 입법에 반영하는 것을 가능하게 한다. 연방 투명성법의 예는 사용된 장치의 모두를 다 보여주지는 않는다. 법이 민간부문을 규제할 경우, 시민의 권리와 의무에 상당한 영향을 미칠 경우 및 주정부에 의해 실행될 경우 (대부분의 연방법의 전형적인 경우), 시민사회의 입법과정에의 참여는 비교적 강화된다. 주정부의 대표자들, 전문가 그룹의 참여자로서 경제협회 또는 학계의 대표자들은 법안의 초안 작성에 참여할 수 있다. 소관 관청과 주 정부, 경제협회나 기타 다른 협회들간의 비공식적 접촉은 특정 질문에 대한 관련 지식을 결집하는데 도움이 된다.

의회의 역할

다른 서유럽 국가들과 달리, 스위스의 의회는 입법에 매우 중요한 역할을 한다. 의회는 법의 채택을 거부할 수 있고, 상당부분을 수정할 수도 있으며, 자체적으로 법안의 초안을 작성할 수도 있다. 스위스 의회가 실질적 역할을 하는 데에는, 수상에게 의회를 확실히 견제할 투표권이 없다는 사실에서 기인한다.

4. 2 스위스 입법 과정에서의 사전적 평가

이제는 연방 투명성법으로부터 스위스의 환경에서의 사전적 평가로 초점을 옮기고, 그 주요 특징을 말해보고자 한다.

사전적 평가와 입법 과정

스위스 연방 레벨에서의 사전적 평가는 기존의 정치행정과정 (예를 들어, 명령, 초안, 협의, 법안과 메시지, 의회토론 등)에 깊이 반영되어 있다. 실행과 법안 준비의 효과에 초점을 둔 사전적 평가는 그 과정에 가치를 더할 수 있다. 그래서, 주정부들 간의 협의는 그 법의 실행에 드는 비용, 적정한 시행일 등의 정보를 얻는데 도움을 줄 수 있다. 행정부 내의 협의는 소관 행정단위의 다른 행정 단위들로부터의 정보 수집을 도와준다. 다른 관청들과 부/처 또한 소관 관청의 주의를 발생 가능한 조율의 문제나 그 분야의 법안작성의 부작용에 주목하게 함으로써, 입법의 질에 기여한다.

법률행위의 인과관계 모델

<법의 작용메커니즘에 관한 발표>에서 설명된 사전적 평가의 핵심은, 사회, 경제 및 환경에 대한 가능 효과를 충족시키는 것이다. 이 작용메커니즘은 일관되고 명백하게, 그리고 투명한 방법으로 보여져야 한다.[10] 이런 가정은 경험적인 증거에 의해 보장되어야 한다. 이 보고서의 2절에서 말한 대로, 법률행위의 법안에 첨부되는 메시지에의 사전적 효과를 명시하는데 있어서, 법과 법구조의 단계상에는 상

10) Werner Bussmann 1997, *Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation*, in *LeGes*/3, p. 109 ff.; Werner Bussmann 1998, *Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung*, in *Zeitschrift für Gesetzgebung*, p. 127 ff.

세한 규칙이 있다. 투명성법의 법안에 첨부된 메시지에는 국가 재정, 공무원의 숫자, 행정절차 및 행정부 내의 정보 기술에 관한 사전적 효과가 명시되어 있다 그 사전적은 다른 나라 (스웨덴)과 하위국가 단계 (퀘벡, 베른주)들의 경험적 증거에 근거한 것이다. 더 나아가, 모든 연방 부들의 설문조사는 일반의 열람이 가장 많이 요청될 듯한 정부 서류와, 예견 가능한 작업부하에 관해 더 많은 정보를 제공했다. 국가 경제에의 영향 또한 언급되었지만, 상당한 증거가 없었기 때문에 대체적으로 불확실한 것으로 간주되었다.

다른 확인 및 심사 절차의 조정

법안과 그에 첨부되는 메시지를 준비하고 채택하는 과정에서 다양한 확인 및 심사 절차(입법의 기술, 언어의 질 등에 관한 합헌여부, 합법성, 기존법과의 일관성, 법규와의 부합성)가 만들어져야 한다. 이 모든 확인 및 심사는 통합적으로 - 가급적이면 순차적이기보다는 동시에 - 이루어져야 한다. 스위스 연방 레벨에서 행정부 내의 협의는 이렇게 복합적인 방법으로 이루어진다.

사전적 평가의 능률화

사전적 평가, 특히 계획된 법률행위의 가능 효과 평가는 다른 여러 행정단위에 관련되어 있다. 예를 들어, 농업 정책 법안은 거시경제, 소비자, 토지 계획 및 공공 구획, 에너지 소비, 그리고 환경에 영향을 미칠 것으로 예견된다. 예상입법의 주요과제 가운데 하나는, 다른 행정 단위에서 입수할 수 있는 구체적 지식의 과정을 복잡하게 하거나 준비기간의 연장 없이 결합하는 것이다.

스위스 연방 차원에서, 법률행위의 입안 효과를 측정하고 첨부된 메시지에서 발견된 사실을 알려야 할 의무는 1960년 이래 존재해왔다. 예측의 질은 과거 몇 년 동안 향상되어왔다. 하지만 경제효과에 관해서는 만족할만하다고 판정되지 못했다. 1999년, 규제영향분석 (RIA)이 도입되었다. 지난 몇 년간 그것은 별개의 과정으로 인식되었다. 그때 이후로, 규제효과분석은 사전적 평가 과정에 완전히 통합되어서 일의 양은 줄어들면서 더 큰 효과를 낳았다. 1999년, 규제효과분석을 보완하는 “중소기업 테스트”도 도입되었다: 협의 과정 동안, 중소기업에 영향을 미치는 법률행위의 입법초안들은 대부분 중소기업을 상대로 하는 여론조사를 거쳐 더욱더 엄격하게 심사되었다. 더 나아가, 중소기업과 관련된 안건을 심사하고, 그에 대한 의견을 개진하는 “중소기업 포럼”도 있다.

최근에는 공공활동의 다양한 분야에서 새롭고 구체적인 사전적 평가의 기술이 개발되었다(지속가능성 심사, 환경 프로그램에 미치는 경제적 영향의 평가, 에너지 효과 분석).

이제 과제는 앞서 두 개의 단락에서 언급한, 통합되고 “간결한” 사전적 평가 과정을 위해, 다양한 기술을 능률화 하고 재결합 하는 것이다.

다시 연방 투명성법의 예로 돌아가 보자: 이 법은 상당한 경제적 효과가 없었기 때문에 규제효과분석도 시행되지 않았다. 규제효과분석이 필요한 경우, 법안초안의 보고서가 작성되었을 때 (협의 과정 전), 또는 가장 늦게는 법안과 그에 첨부된 메시지가 서면화 될 때 시행된다. 규제효과분석에 있어서 회사의 정보 제공의 의무의 경우처럼, 계획된 법률행위의 경제적 비용이 실체화 될 것이다. 해당 정보는 법률

행위의 법안에 첨부되는 메시지에 기술될 것이다. 규제효과분석은 그래서 규제의 경제적 비용에 관한 보다 균형 잡힌 관점을 확보하고 비용과 이익의 균형을 향상시키기 위한 장치이다. 연방위원회와 의회는 정책결정을 위해서 규제효과분석과 기타 다른 사전적 평가 정보를 사용할 수 있다.

5. 사후적 평가

5. 1 메커니즘의 기능과 시작

사후적 평가는 법이 시행된 이후에 수행된다. 이는 입법의 실행, 사회적, 경제적 및 환경적 영향에 관한 정보를 제공한다. 후자의 경우 시간이 좀 걸릴 수도 있다. 따라서 효과에 (실행과정만이 아닌) 집중하는 사후적 평가의 수행 전에, 몇 달 내지는 몇 년 정도의 시간을 두는 것이 유용할 것이다.

사후적 평가는 정부의 신뢰성을 높이고 공공정책에 관한 지식을 증가시킬 수 있다. 보다 구체적으로, 사후적 평가는 실행성을 높여야 하며, 어떤 법률행위가 채택될 필요가 있는 경우 입법을 보좌할 수 있다. 사후적 평가는 과거 지향적이기는 하나, 미래의 정책결정을 위한 것이다.

입법은 대개 법률가들이 하지만, 평가 계획과 실현은 사회과학이나 자연과학 지식을 암시적으로 필요로 한다. 이런 지식은 행정부 내의 특수기관이나 외부에서 (대학, 전문 컨설턴트) 제공할 수 있다.

스위스에는 다양한 평가를 시발하는 장치가 있다:

- 매년 연방차원에서 약 40건의 중요한 평가가 수행된다. 그 중 약 절반 정도는 (a) 의회가 법에 신설한 평가조항에 의해서, (b) 의

회의 구체적 요청에 의해서, 또는 (c) 행정감독위원회 또는 스위스 연방감사원에 대한 의회의 명령에 의해 시작된다.

- 중요 평가 중 2/3은 집행부(연방 관청들)가 대개 대학이나 전문 컨설턴트에게 맡겨서 수행한다. 그리고 나머지의 평가는 연방감사원 및 행정감독위원회가 수행한다.
- 중요도가 떨어지는 평가들은 (약 40건 정도) 대부분 행정부에서 시작하고 수행한다.
- 이런 공공부문에서 수행하거나 요청되는 평가에 일년에 최소한 12건 정도의, 연구기관에서 (스위스 국립과학재단, 대학 등) 출연하는 평가가 더해져야 한다.

이제 또 하나의 구체적이고 중요한 평가에 대해 살펴보겠다: 양성평등에 관한 평가이다.

5. 2 양성평등의 평가

양성평등에의 평가는 2002년 의회의 요청에 의해 시작되었다. 연방위원회는 자격취득에 있어서 차별을 호소하는 여성들에 대한 보호를 강화하라는 요청을 받았다. 연방위원회는 그 요청을 수락하는 것을 거부했지만, 양성평등법의 평가를 통해서 문제가 되는 사항을 자세히 검토하고자 했다. 이 법은 고용분야에 있어서 양성의 평등을 향상하기 위해 만들어졌다. 임금, 고용, 평생교육, 또는 자격취득에 있어서 모든 차별이 금지되어 있다.

평가를 준비하기 위해서, 각각 다른 행정 단위의 멤버들로 (연방 법무청, 연방 양성평등청, 경제사무국, 연방통계청) 구성된 프로젝트 팀이 조직되었다. 평가를 위한 참고조건이 명시되었으며, 47명의 수신인

들은 제안서를 제출할 것을 요청 받았다. 그리고 평가를 수행할 자문회사가 선택되었다.

그 자문회사는 다음의 조사를 실시했다:

- 200개의 하급 법원들은 성차별에 관해 내린 판결을 제출할 것을 요청 받았고, 그 판결은 광범위하게 평가되었다.
- 4개(총 26개 중)의 주정부의 성차별과 관련된 모든 법원 판결이 세밀하게 평가되었다.
- 60개의 중재법원에 여론조사를 실시했다.
- 무역조합, 고용인 조합 등의 조합원 1500명에 대한 여론조사를 실시했다.
- 공기업 및 사기업의 인사부서 근로자들 5700명에 대한 여론조사를 실시했다.
- 차별 케이스에 대해 풍부한 지식을 갖춘 전문가 및 변호사들 20명을 인터뷰하였다.

또한, 연방통계청은 자문회사의 지원을 받아 심도 있는 임금분석을 실시했다.

그에 따른 주요 결과는 다음과 같다:

- 광범위하게 용인되고 있는 양성평등법에 부정적인 부작용이 나타나고 있음이 여론조사에서 밝혀졌다.
- 하지만 구체적 케이스에 있어서는, 차별을 당하는 사람이 실제 차별에 대해 증거를 제공하기가 어렵다.
- 남성과 여성의 임금에 대한 분석에서 아직 25퍼센트의 차이가 있으며, 그 25퍼센트 중 40퍼센트는 나이, 교육 및 직업양식 등 객관적 요인 때문인 것으로 설명되었다.

평가의 결과에 근거해서, 연방위원회는 의회보고서에 양성평등법이 상황을 개선했다고 보고했다. 그렇지만 연방위원회에는 약점이 있었다. 연방위원회는 그 법의 자격취득 및 공동행위(무역조합, 근로자 조합 등)에 대한 보호 강화와, 차별케이스에 있어서의 입증책임을 완화하는 실질적인 개정을 거부했다. 연방위원회는 중재사례의 개선, 회사마다 양성평등을 실시하도록 장려하고(예를 들면, 이를 식별하는 방법을 고안), 공공기관이 양성평등에 대해 조사하고 그에 해당하는 정책을 실시할 수 있는 가능성을 심사하기 위하여 양성평등에 관한 정보와 교육을 강화할 것을 주장 했다. 후자의 명령은 아직 이행이 완료되지 않았다.

의회는 이 보고서에 지대한 관심을 표명했다. 더 연구를 하자는 의회의 여러 요청이 승인되었다.

그 이후로, 고용자조합과 고용인조합은 합동 회의에서 양성평등을 위한 합의를 확인했다. 중소기업 지원을 위해서 많은 노력이 필요하다. 지금까지 그 기업들은 양성평등을 프로그램 채택하는데 있어서 가장 큰 약점을 보여주고 있다.

의회의 요청에 따른 연구는 몇 년 후 완결될 것이다.

양성평등에 관한 평가는 상당한 시간이 걸렸다(이하 표 참조). 경험적 조사 때문이 아니라 준비 및 평가의 안정화에 시간이 많이 걸렸다.

표 3. 양성평등에 관한 평가의 시간표

날 짜	조 치
2002. 3.	양성평등에 관한 의회의 요청
2002. 5	연방위원회가 평가를 수행할 준비완료
2003. 7.	의견제출 절차 시작
2003. 12.	평가팀에 명령전달

날 짜	조 치
2004. 1.	평가시작
2005. 4	평가팀의 최종 리포트
2006. 2	연방위원회의 평가에 관한 의회 보고
2007. 3	보고서에 관한 의회토론, 다양한 조치의 실시 요청
2007. 6.	연방위원회의 양성평등을 위해 이미 실시되고 있는 조치에 관한 추가 의회보고
2012.	연방위원회의 추가보고 예정

스위스의 높은 임금 때문에, 평가의 비용은 상당했다. 모든 외부 지정의 비용은 약 30만 스위스 프랑에 달했다.[11] 행정부 내에서 평가를 준비하고 지원하기 위한 임금비용도 3-만 스위스 프랑으로 집계되었다.

양성평등법과 같은 연방법의 평가는 시간도 오래 걸리고 비용도 높다. 별표 1은 목적, 원인, 평가 방법론 및 비용에 측면에 있어서, 6건의 대규모 평가의 예를 보여준다. 전체 법률행위에 대한 평가는 스위스의 평가작업 내에서 예외적임을 잊어서는 안 된다. 보다 일반적인 경우는 정보캠페인(예: 금연 캠페인), 금융 프로그램(도제직의 수를 늘리는 경우 등) 또는 제한된 범위의 법적 장치(음주운전 처벌을 강화하는 경우 등) 등 제한된 범위 내에서의 프로그램의 평가이다. 이런 평가는 흔히 훨씬 더 빠른 시일 내에, 그리고 적은 비용으로 수행 가능하다. 별표 1의 첫 번째 예(이혼법)에서 보듯이, 입법 평가라도 비교적 적은 비용으로 수행될 수 있지만, 그 분야의 복잡성을 고려할 때, 그런 평가는 단지 제한된 질문에 대한 답만을 줄 수 있다.

11) The US Dollar is almost on parity with the Swiss Franc. The figures have to be lowered by 1-5 % to have the equivalent in US Dollars.

6. 평가실행의 함축성

우리는 이 프리젠테이션을 사전적 평가와 사후적 평가 두 가지 분야 모두에 있어서 성공적인 전국적 규모의 평가를 위한 해답에 관한 답변을 함으로써 결론지어야 한다.

1. 사전적 평가와 사후적 평가 양 측면이 전체적으로 검토되어야 한다. 각각 다른 기술이 사용되기는 하지만, 사전적 평가와 사후적 평가는 같은 인과관계 모델 속에 묶여 있다. 이는 예측하고 효과를 기록할 근거가 된다. 이 두 가지의 접근법은 가끔씩 서로에게 보조적일 수 있다(예를 들면, 투자 규모가 클 경우처럼, 복잡한 사전적 평가가 수행되는 때). 하지만 사전적평가가 진행되는 동안 가능한 효과에의 세밀한 평가에 관찰과 사후적 평가가 필요하듯이, 양자는 상호 보완적인 경우가 더 흔하다.

2. 공공부문 평가에 있어서, 상식적인 “관리자적인” 접근도 엄격한 “과학적인” 접근도 최선의 결과를 내지는 못한다. 우리는 판단의 객관성과 균형이 실용성과 조화된 실용주의적 해답을 제안한다. 평가는 현대 행정의 관리 기구로 통합될 수 있다. 그러나 평가의 목적을 위해 마련된 기준 또한 고려되어야 한다.[12)]

3. 평가에서 내부적 그리고 외부적 장치가 모두 이용 되어야 한다. 사회과학, 자연과학, 법학을 공부한 공무원의 수를 고려해볼 때, 계획된 법률행위의 인과관계 모델의 상세화, 평가의 가능 효과의 예측, 또

12) Joint Committee on Standards for Educational Evaluation. (1994). The Program Evaluation Standards, 2nd Edition. Newbury Park, CA: Sage Publications. See also the Standards of the Swiss Evaluation Society (SEVAL-Standards, available in German, French, Italian and English).

는 수행행위의 설명 같은 많은 평가 임무를 행정부 내에서 수행할 수 있다. 많은 경우, 프로그램 관리자가 외부의 평가자에게 평가를 맡기는 것이 가장 적절할 것이다. 스위스의 최근 278건에 관한 연구는,[13] 평가결과의 효율적 이용은 프로그램의 심사의무를 지는 행정부에서 출연한 주요평가에 의해서 가장 확실화 됨을 보여준다. 그러나 모든 평가기능이 프로그램관리 의무를 지는 정부기관에 의해 가장 잘 수행될 수 있는 것은 아니다. 특히 기존의 프로그램이 위기에 처한 경우 누적평가에서 평가업무 또는 평가의 위임업무를 그 프로그램의 관리자에게 맡겨서는 안되고, 계급구조의 몇 단계 위의 행정부 내의 평가팀이나 외부 기관(감사기관, 의회 평가 기관)에 맡겨져야 한다.

4. 성공적인 전국 평가시스템은 여러 가지 요인에 달려 있다. 스위스에서는 광범위한 전략이 추구되어왔고, 성과도 있었다. 이 시스템의 핵심요소는 다음과 같다:

- 평가에 관해 지식이 있는 대학이나 자문단체(1990-1996년 스위스 과학재단의 연구 프로그램에서 평가에 관해 집중 연구);
- 평가에 종사하는 과학 및 자문 단체(스위스 평가회 (SEVAL)가 1996년 설립; 같은 해 연방 행정부 내에 평가 네트웍 설립);
- 정부의 행정 단위들은 업무능력과 이를 위해 평가를 적용해도 될 만한 정책을 향상시키고자 노력 중;
- 의회(의회위원회)는 채택된 법률행위의 타당성, 유효성 및 효율성을 배우고자 하며, 그런 목적을 (1990년 행정감독위원회 설립) 위해 평가의 결과를 사용하고자 함;

13) Balthasar, Andreas (2007). Institutionelle Verankerung und Verwendung von Evaluationen. Zurich/Chur: Rüegger, p. 353-353.

- 평가를 위한 견고한 법 체제(첫 번째 평가조항은 1974년 스위스 연방 환경법에 채택; 광범위한 평가 조항이 1999 스위스연방헌법에 신설);
- 정부의 평가전략(스위스 연방이 이 정책을 2004년에 채택);
- 감독기관은 평가를 도구화(연방 감사청은 1995년 평가의 법적 근거를 마련).

스위스에서 평가, 특히 입법의 평가는 아직까지 주어진 과제이며 연구하는 과정에 있다. 아직 향상의 여지가 있다: 보다 더 통합된 평가 시스템, 실용의 측면에 특별한 관심이 필요하다.

우리의 경험이 다른 나라에서도 가치 있게 활용되기를 바란다.

별표 1: 스위스의 입법평가: 몇 가지 예

주 제	시 작	목 적	방 법 론	비용(스위스 프랑 = 미국 달러)
이혼법 (진행 중)	의회 요청	새 이혼법의 결과관찰; 개정필요 여부	이혼케이스를 다룬 경험이 있는 500명의 변호사 및 판사들을 설문조사	25,000 /40,000
양성평등/ 평등임금 (완결)	의회 요청	현존하는 차별의 범위 분석, 향상 가능성 제안	고용인 조합, 중재부서가 있는 대기업 및 중간규모 회사의 인사권자를 인터뷰; 법원 판결과 중재의 결과 분석	300,000 /300,000
에너지법 (완결)	평가 조항	신뢰도, 개정 필요성의 평가	58건의 구체적 에너지 프로그램의 종합적 연구	6,300,000 /수치 없음
산악지대 지원법 (완결)	평가 조항	신뢰도, 개정 필요성의 평가	지역발전과 구제결정에 관한 데이터 분석, 산악지대 사무국과의 인터뷰, 사례연구	수치 없음
범죄피해자구제법 (완결)	평 가 조 항/ 부에서 주 도	실행 및 유효성에 관한 정보	2-3년 간격으로 4건의 연구: • 피해자 (상담도중에) 인터뷰 • 변호사 및 판사에 대한 델파이 기법 조사(형사 소송절차의 향상에 관해) • 피해자의 기본 정보(예: 경찰작성) 연구 • 금융적 지원의 과정 연구 (피해자 구제 담당자 용)	270,000 /300,000
형법개정 (평가계획)	부결정/ 의 회 요 청	실행 및 유효성에 관한 정보; 개정 필요성의 평가	• 연방법원의 활동 및 설문조사 자료 분석 • 변호사 및 이해기관의 대표자 전화인터뷰 • 포커스그룹(연방법원 및 주법원 판사 및 변호사) • 법원 판례 분석	380,000 /380,000

『스위스의 입법평가』에 대한 토론문

성 홍 재
(경찰대학 경찰학과 교수)

입법자는 규범수령자(개인, 기업, 행정관청 등)의 행태에 영향력을 행사하거나 행태의 조정을 기하는 등 특정 목표를 달성하거나 사회적 문제를 해결하기 위해 법률을 제정한다. 그래서 입법은 국가가 사용하는 하나의 도구에 불과하다고 말한다. 그러나 입법활동만으로는 입법 그 자체로 그 기능을 제대로 수행했는지, 목표를 제대로 달성했는지, 입법의 효과가 있는지 등을 판단할 수 없어 이에 대한 대안으로 입법평가를 하게 되는데, 이러한 입법평가는 국회에서 할 수도 있고, 행정부처에서 수행할 수도 있으며 전문부서에 위탁할 수도 있다. 스위스에서는 헌법에서 입법평가에 대해 규정하고 있으나, 이런 국가는 실제로는 그렇게 많지 않은 것으로 알고 있으며, 대부분은 법률에 규정하고 있거나 행정부처에서 수행하고 있다. 한국 역시 행정부처에서 수행하고 있으며, 국회는 이를 참조할 뿐 그 평가결과에 대한 강제력이 있는 것은 아니다. 따라서 한국에서는 스위스 입법평가 과정 그 자체가 상당한 의미있는 제도로 이해될 수 있다.

입법활동에 대한 평가는 평가의 단계에 따라 사전평가, 병행평가, 사후평가로 구분된다. 이는 입법결정의 초기단계에서 효과성을 예측하기 위한 사전평가와 집행과정에서의 조정 및 조율을 위한 병행평가 및 통제와 감독을 위한 사후평가로 구분되는 것인데, 스위스 역시 이러한 단계로 구분되어 있음을 알 수 있다. 이는 스위스의 입법평가제도가 『신공공관리적 행정(Neue Verwaltungsführung 또는 New Public Man-

agement)』이라는 목표하에 '관리지향적(Führungsorientierung)', '성과지향적(Leistungsorientierung)', '효과지향적(Wirkungsorientierung)', '비용지향적(Kostenorientierung)'의 측면을 다루고 있고, 이에 대한 기준으로 경제적인 측면, 즉 효율성, 효과성, 실효성이라는 3가지 요소를 제시하고 있다는 것에서 알 수 있다. 그런데, 단지 용어에 대한 해석상의 문제로 판단되지만 본 발제문에서는 '예상평가'와 '소급평가'로 구분되어 있을 뿐, 실제 그 기능은 사전·병행·사후평가와 동일한 것 같다. 그럼에도 불구하고 본 발제자와 같은 부처에서 근무하는 스위스 법무부 Luzius Mader 교수는 입법평가를 Prospektive Evaluation, Begleitende Evaluation, Retrospektive Evaluation로 규정했는데, 용어상의 상이점이 있는 것인지 궁금하다.

둘째, 스위스 연방헌법 제170조에 따라 연방의회는 입법평가를 보장해야 되는데, 본 발제문에서도 기술된 것처럼 입법평가는 효과성을 중시하고 있다. 입법평가라는 것이 원래 효과성·효율성·실효성을 논하는 방법론에 해당하는 것이므로, 효과성을 중시하는 것은 당연한 것이다. 실제로 제네바 Kanton에서는 16명의 행정외부전문가로 구성된 '평가위원회'가 입법평가를 담당하고 있고, 베른 Kanton에서는 재정활동에 대한 평가를 수행하고 있다. 그런데 입법평가에 대해 강학상으로는 이렇게 단순하게 주장할 수 있으나, 실제 행정업무를 집행함에 있어서는 상충되는 반대이익이 많다. 예를 들어 효과성에 대해 비용상의 문제나 다른 공익과의 충돌 등이 있을 수 있다. 이때 효과성을 위해 무한정의 비용을 부담해야 되는 것인지, 부담한다면 어떤 방법으로 부담하는지 또는 다른 공익이나 개인적 사익과 충돌하는 경우 양법익을 비교형량하여 처리하는 것인지 등에 대해서 스위스에서는 어떻게 하고 있는지 궁금하다.

셋째, Luzius Mader 교수의 견해에 따르면 스위스 입법평가제도의 성공요인은 크게 3가지로 축약된다. 입법평가에 대한 다양한 참여시스

템, 정책결정과정의 신중성 그리고 Feedback시스템이다. 본 발제문에서도 언급된 것처럼 스위스의 정책결정과정은 82개의 연방관청들이 수직선상이 아니라 수평선상에 존재하고, 상급 7개 부처 역시 동일한 상태에 있어 정책결정과정에서 다양한 참여를 통해 합의를 도출해내는 시스템임을 알 수 있다. 그러다보니 성급한 결정보다는 신중한 결정으로 이어질 수밖에 없는 구조이다. 이런 시스템에는 공청회와 같은 절차 역시 보장되어 있을 것으로 판단된다.

그런데 문제는 대다수의 국가는 스위스와는 달리 형식적으로는 각 부처가 동일한 선상에 있지만 실질적으로는 그렇지 않다는 것이다. 즉, 형식적으로는 권력분립의 원칙에 부합하는 것처럼 보이지만, 실제로는 권력분립의 원칙에 반할 정도는 강력한 파워를 행사하는 부처가 있고, 힘없는 부처가 존재하는 것도 사실이다. 나라마다 상이하겠지만 그 나라가 특히 중점적으로 추진하는 업무의 경우, 그 업무를 추진하는 부처는 강력한 영향력을 행사할 수 있는 반면, 반대되는 업무를 추진해야 되는 부처는 영향력이 줄어들 수밖에 없다. 스위스의 경우 환경을 중시하는 나라이므로 환경부가 강력한 영향력을 행사한다면, 한국에 있어서는 환경부는 스위스만큼 강력한 영향력을 행사하지는 못한다는 것이다. 그렇다면 입법초안의 단계부터 정책결정의 과정에 있어서 각 부처간의 갈등이 표출될 경우, 그것도 힘 있는 부처와 힘 없는 부처간의 갈등이 표출될 경우 또는 힘 있는 부처간의 갈등이 표출될 경우 합의에 이르는 것은 매우 더딜 것임이 명확한데, 이럴 경우 스위스에서는 어떤 방식으로 합의를 도출해 나가는지 궁금하다.

넷째, 소급평가, 즉 사후평가에 있어서 본 발제문에서 양성평등을 예로 들고 있다. 본 발제문을 살펴보면 '연방위원회에서 향성평등법에 대해 소급평가를 실시했고, 의회보고서에 양성평등법이 상황을 개선했다고 보고했다'라고 되어 있다. 그러면서도 '연방위원회가 그 법의 자격취득 및 공동행위에 대한 보호강화와 차별케이스에 있어서의 입

증책임을 완화하는 실질적인 개정을 거부했다'라고 기술되어 있다. 사후평가라는 것은 단순히 입법에 대한 사후적 평가만을 의미하는 것이 아니라, 사후평가를 통해 통제와 감독을 행하고 그럼으로써 법률 그 자체를 수정하든지, 입법에 대한 정책집행과정에 대한 영향력을 행사하는 것이다. 그래서 Feedback시스템을 구축하여 입법활동까지 다시금 발전시키는 것인데, 사후평가를 해놓고도 그 결과에 대한 영향력을 행사할 수 없다면, 이는 사후평가를 무의미하게 만드는 결론으로 귀결된다. 그러나 스위스에서는 이에 대한 대안을 마련하고 있을 것으로 생각된다.

한국의 사정을 살펴보면, 입법평가과정에 있어 feedback시스템이 없다. 그래서 이런 시스템을 구축하는 것이 한국의 현실에서는 더욱더 공감된다. 물론 한국 역시 각종 공청회 등을 개최하여 의견진술의 기회를 부여하고 있으나, 그 결과가 실질적으로 크게 작용하지는 않고 있다. 그렇다면 한국의 현실에서는 feedback 시스템을 도입하는 것만으로도 상당한 발전이라고 할 수 있다. 그러나 위 시스템을 도입하는 것이 궁극적인 목표가 될 수 없는 것은 명약관화하므로, 사후평가의 결과가 강제력을 가지고 다시금 영향력을 행사할 수 있도록 하기 위해서는 어떤 조치를 취하는 것이 바람직한지 스위스의 역사적 과정이나 대안 모색과정 등에 대해 제시해 주었으면 한다.

마지막으로 입법평가에 수반되는 재정적 비용문제가 제기된다. 한국의 경우 서울, 울산, 제주도 등과 같은 지자체는 재정자립도가 우수하나, 정부교부금이 절대적으로 필요한, 재정자립도가 매우 빈약한 지자체도 많다. 스위스의 경우 연방뿐 아니라 Kanton 역시 입법평가를 수행하고 있고, 특히나 Bern, Genf Kanton이 중점적으로 활동하고 있다. 그런데 Kanton마다 재정상태가 상이할 것이고, 빈약한 재정상태일 경우에는 입법평가를 제대로 수행하는 것이 어려울 수도 있지만, 스위스는 모든 Kanton에서 이를 수행하고 있는 것으로 알고 있다. 스위스

에서 이런 문제를 어떻게 해결하고 있는지 그 방법에 대해 제시하면, 이는 한국에도 매우 유용하게 적용될 수 있을 것이다. 이에 대한 질문을 마지막으로 하고 싶다.

입법평가에 있어서 스위스는 매우 발전한 나라라고 할 수 있다. 특히 입법평가를 위해 다른 나라와는 달리 헌법 수준에서 이를 규정하고 있을 정도로 발전되어 있는데, 우리나라는 헌법 차원에서 입법평가를 규정하고 있지는 않지만 실무차원에서 수행하고 있고, 앞으로 더욱 더 발전시켜 나갈 확률이 높다. 이런 이유에서 스위스의 입법평가제도가 한국에 있어 좋은 Role-Modell이 될 수 있을 것으로 판단된다.

제 3 주제

독일에서의 입법평가 제도화의 사례

Evaluation of Legislation in Germany

독일에서의 입법평가 제도화의 사례

최 윤 철
(건국대학교 법과대학 교수/법학박사)

Ⅰ. 들어가는 말

'좋은 법률'을 얻기 위한 노력의 하나로서 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)의 중요성에 대한 논의가 시작된 지 30여년이 지났다. 연방내무성을 중심으로 하여 입법평가의 중요성과 모듈의 개발이 있었으며[1], 각 주 정부의 경우도 독자적으로 입법평가의 중요성을 주목하고 각 주의 입법과정에서 입법평가를 제도화하기 위한 시도를 하여왔다.[2] 연방정부의 경우 슈파이어 행정학교의 (Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer) 뵈렛(Carl Böhret) 교수가 수행한 입법평가 사례 및 입법평가 지침을 근거로 하여 연방정부 내에서의 이루어지는 입법과정 내에서 입법평가를 수행하도록 하기에 이르렀다. 연방내무성은 연방정부 내에서 새로운 법률의 제정을 준비하거나, 개정을 하고자 하는 경우에 해당 법률의 결과에 대한 조사(Ermittlung)를 할 것을 권장하고 있다.[3] 2006년 8월에는 연립정부내의 각 정파의 합의로 '국가 규범통제원'(Der Nationale Normenkontrollrat) 이 설립되어 연방정부

1) 연방 내무성은 그 동안 '국가현대화' (Staat-modern), '행정혁신'(Verwaltung-innovative) 프로그램을 운영하면서 입법평가, 탈관료주의 등의 과제와 목표를 수행하고 있다.
2) 대표적인 주로서 라인란트-팔쯔(Rheinland-Pfalz), 바덴-뷔르템베르크(Baden-Würtemberg), 브란덴부르크(Brandenburg) 등을 들 수가 있다.
3) Vgl. § 44 Abs. 1, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien(GGO) 2006.

의 법률안에 대한 독립적이고 중립적인 평가를 담당하고 있다.

입법평가의 필요성 및 중요성에 관한 논의는 독일뿐만 아니라 스위스, 오스트리아 등에서도 있었으며 각국의 실정에 따라 제도화가 이루어지고 있다. 유럽연합의 경우도 만델케른 보고서(Mandelkern-Berichte) 등을 통하여 유럽연합 규범들에 대한 평가의 필요성과 중요성을 강조하면서 입법평가를 제도화하여 정착하려는 노력을 하고 있다.

여기서는 주로 독일의 입법평가의 제도화의 현황과 사례를 중심으로 논의를 전개한다. 다만 독일의 경우 이미 수년 전부터 많은 문헌이 소게되었고, 상당수의 국내 문헌들도 알려져 있으므로, 이전의 논의는 그러한 문헌을 참조하는 것으로 한다. 이에 따라 본 논문은 주로 독일에서 진행되고 있는 최근의 동향과 사례를 중점적으로 다루는 것으로 한다. 다만 입법평가에 대한 최소한의 이해를 돕기 위하여 입법평가에 대한 개괄적인 설명은 필요할 것이므로 입법평가에 대한 간략한 소개와 전개에 대한 내용을 다루기로 한다.

Ⅱ. 독일에서의 입법평가논의의 전개 - 개관

1. 입법평가의 필요성 제기

(1) 과잉입법의 정비

법률의 홍수(Gesetzesflut)라는 말은 이제 모든 국가에서 익숙한 말이 되었다. 특히 국가의 역할이 본격적으로 확대되기 시작한 제2차 세계대전 이후의 각국은 국가의 사회영역에 대한 개입을 정당화하기 위하여 수많은 법률들을 제정하기에 이르렀다. 수많은 법률과 그 법률들이 서로 얽히고설켜서 법률의 직접 수범자인 국민은 물론 법집행자 및 입법자조차도 그 외연조차 파악하지 못하여서 출구를 찾지 못하는 법률의 정글을 그 결과로 얻게 되었다. 과잉입법은 입법비용의 과다,

법률집행 과정에서의 관료주의의 발생, 수범자들에게는 법률의 준수를 위한 과다한 비용과 그럼에도 불구하고 생겨나는 법적 불안정성 등의 심각한 부작용을 낳게 한다. 국가가 사회적 영역 및 개인 생활 영역에 대하여 최종적이고 최소한의 개입만을 한다는 원칙을 준수하는 것은(입법에서의 보충성의 원칙 준수) 과잉입법을 억제할 수 있는 출발점이 된다.[4] 필요불가결한 법률만의 제정, 불요불급한 법률의 제정의 억제가 요구된다. 입법평가는 이러한 요구를 충족시킬 수 있는 대안들 가운데 하나이다. 법률(안)의 결과에 대하여 입법과정 중 해당 법률의 결과에 대한 사전, 병행 및 사후평가를 통하여 법률의 제정의 불가피성을 검증한다면 불요불급한 법률의 상당부분을 걸러낼 수 있을 것이며, 입법평가가 그러한 기능을 수행할 수 있다.

(2) 실질적인 기본권 보장 및 보호의 확대

두 차례의 세계대전을 거친 후 인간존엄의 중요성과 회복의 의미를 자각하였다. 이러한 인식은 각 개별국가에도 동일한 영향을 미쳤고, 전 후 각국은 자국 국민들의 기본권 최적 보장 및 보호의 확대에 주력을 하였다. 기본권의 최적 보호 및 보호의 확대는 필연적으로 많은 새로운 법률의 제정을 불러왔다. 기본권의 보호의 확대 및 최적화는 국가의 과제 중 가장 중요한 의무이며 과제임에 틀림이 없다.[5] 그러나 이러한 국가의무 및 과제를 수행하기 위하여 새로이 설치되고 운영되는 조직들이 양산되면서 기본권의 보호보다는 오히려 새로이 설치된 국가조직의 운영과 유지를 위한 비용이 더욱 커지는 비효율이

4) 사회영역 및 개인의 영역에 대하여 국가가 법률로서 최종적, 최소한의 개입만을 하여야 한다는 주장의 전제는 개인들이 각자의 권리주장과 의무이행이 적어도 각 개인이 동의할 수 있는 수준의 정의에 의해 지배되고 있다는 신뢰가 있어야 한다는 점이다. 그러한 최소한의 사회적 신뢰가 부재하거나 또는 도전 받고 있는 사회 및 개인의 영역에서 조차 국가개입의 최종적, 최소화를 주장하는 것은 오히려 국가가 국가로서의 책임을 충분히 이행하지 못하는 것으로 볼 수 있다.

5) 대한민국 헌법 제10조 제2문도 이를 확인하고 있다.

문제가 되기 시작하였다. 적극적 공권의 확대와 실현, 이를 실현하기 위한 국가기구의 설치 및 운영을 위한 근거로서 법률의 제정은 기본권의 실질적인 보호 및 보장의 효과가 오히려 감소하는 결과를 야기하였다. 기본권의 실질적 보장과 확대라는 핵심적 가치의 실현을 위해서는 기본권 보호에 오히려 역행하는 많은 법률들의 정비가 요구되었으며, 정비를 위한 기준 및 지표로서 입법평가가 활용되기에 이르렀다.

(3) 탈 관료주의

국가기능의 확대는 이를 수행하기 위한 관료조직의 확대를 수반하였다. 관료조직의 확대와 이를 유지하기 위한 입법적 근거의 마련도 많은 법규의 제정을 불러왔다. 당초 국민의 기본권의 보장강화를 위해서 마련되었던 각종 제도와 이를 실행하기 위해서 설치된 정부조직은 오히려 민간 영역에의 자율성을 제약하는 원인이 되기도 하였다. 특히 정부조직 및 관료체계의 유지를 위한 수많은 요구들은 사회영역에 대한 새로운 많은 정보들의 확보 및 축적을 요구하였다. 그 결과 사회영역에 대한 수많은 정보 보고의무를 법규의 형식을 통해서 요구하기에 이르렀고, 이는 각종 규범의 기본권 적합성의 요구 및 사회의 자율적 영역의 존중 및 보장과 상당한 마찰을 일으켜서 이른바 불필요한 관료비용(Bürokratiekosten)의 발생의 원인이 되었다. 최근 네덜란드를 시작으로 하여 덴마크, 영국 등에서는 이른바 표준비용모델을 기초로 하여 법규에 담고 있는 각종 관료비용의 절감을 위한 정책을 실시하였다. 이러한 정책의 실시는 필연적으로 새로운 법규의 제정 시보다 신중한 입법준비로 이어지게 되었으며 기존의 법규의 경우에도 법규정비의 기준으로서 가능하고 있다.

(4) 국제환경의 변화 - 경쟁력 강화

20세기의 후반기, 특히 20세기의 80년대의 각국은 자유무역 등을 기치로 하여 유래가 없는 무한경쟁의 시대에 접어들기 시작하였다. 그

러한 경향은 독일의 경우도 예외가 아니어서 독일도 국가경쟁력의 확보 및 강화를 위한 노력을 경주하였다. 이러한 독일정부의 노력은 법 분야에서도 예외일 수가 없었다. 특히, 각종 규제의 완화 및 철폐를 통한 기업부문의 경쟁력 강화, 국가의 사회영역에 대한 개입의 축소를 위한 노력 등은 궁극적으로 이러한 것들을 가능하게 하였던 법률들에 대한 정비로 귀결되었다. 또한 유럽연합의 확대 및 유럽 역내에서의 경제적, 정치적 통합은 독일의 근본적인 체질변화를 요구하기에 이르렀다. 과거 국내적 입법수준에서만 고민하던 입법자는 유럽연합의 확대에 따라 독일을 넘어서는 입법체계의 구상과 유럽연합의 입법지침에 부합하는 독일의 법령체계의 개혁이 중요한 과제로 되었다. 이러한 외적 변화는 곧 현행 법령 등에 대한 개혁과 개선의 수요 및 필요성으로 이어져 법령체계의 정비가 시작되는 중요한 계기가 되었다. 그에 따른 법령체계의 정비 및 개혁을 뒷받침하기 위한 기법의 개발이 요구되었으며 그러한 기법 중 중요한 것이 입법평가라고 할 수 있다.

2. 입법평가론

(1) 입법평가론의 전개

법률의 평가(Evaluation von Gesetzen)가 법률제정 절차의 최종단계에서 매우 중요한 기능을 한다는 인식이 약 30년 전부터 확대되기 시작하였다. 이러한 법률의 평가는 '보다 적은 규범 그러나 보다 높은 효과와 수용의 정도[6]'라는 목표를 달성하기 위한 것이었고, 독일의 경우 이러한 의미의 법률평가가 연방정부차원에서 시작이 된 것도 대체적으로 이 시기라고 하겠다. 그에 따라 독일 연방정부는 법률평가에 관

6) C. Böhret,Gesetzesfolgenabschätzung: Soll sie institutionalisiert werden?, in: Festschrift für Blümel, Berlin 1999, S. 53.

해서 구속적인 효력을 갖는 지침을 마련하기로 하고 이러한 계획을 슈파이어 행정전문학교(Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer)에서 수행하도록 하였다.

법률의 결과 예측·평가에 관한 연구는 행정전문학교의 뵈렛(C. Böhret)교수를 주축으로 활발히 진행되었으며, 2000년부터는 독일 내무성의 중점 정책과제[7]로서 연구되어 2001년에는 그 연구의 성과물로써 법률의 결과 예측·평가에 관한 지침서(Hamdbuch Gesetzesfolgenabschätzung)가 출간되었고 이 과제를 주도하였던 연방내무성은 연방정부의 각 부처가 법률안을 계획하는 경우에는 이 지침서를 반드시 고려하도록 하고 있다. 1998년에는 과거 입법과정에서 참고하던 아른바 '푸른 심사항목'(Die blaue Checkliste)를 대체하는 연방정부간 공동업무 규정(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, 약칭 GGO)이 I, II 장으로 구성되어 발표되었고, 2000년에는 하나의 규정으로 통합 개정되었다. 연방정부간 공동업무 규정은 2006년 설치된 국가규범통제원(Der Nationaler Normenkontrollrat)가 설치되면서 다시 한 번 개정이 되었다. 이 규정은 연방정부 내에서 연방 각부가 입법을 준비하는 과정에서 준수하여야 할 규범의 성격을 가지고 있다. 특히 같은 규정 제6장은 특별히 입법과정을 규정하고 있다.

독일에서의 입법평가의 논의는 초기는 입법과정에서 특정 법률안의 결과예측을 위해 자연과학 및 공학적 실험에서의 결과예측 기법(Technikfolgenabschätzung)을 도입할 수 있는 지 여부를 주로 검토하였다. 이후 사회학 및 통계학, 특히 정보기술(IT)이 발달이 법률에 대한 결과예측을 위한 기법개발에 많은 기여를 하면서 과학적으로 신뢰할 수 있는

7) 독일 내무성은 법률의 결과 예측·평가에 대한 정책과제 뿐만 아니라 '법적 장애(규제)의 제거'(Abbau rechtliche Hemmnisse), '관료주의의 타개'(Abbau der Bürokratie), '법적 수단의 개혁'(Rechtsmittelreform), '연방 행정법규의 전산화'(Datenbank Verwaltungsvorschriften des Bundes)등 여러 정책과제를 설정 수행하고 있다. 그에 관한 자세한 내용은 www.staat-modern.de를 참조.

결과를 산출할 수 있다는 결론에 도달하였다. 최근의 경향을 본다면 입법평가의 필요성 및 제도화에 대한 동의는 이루어진 가운데 어떠한 방식의 제도화가 가능한 가에 관심이 집중되고 있다. 특히 제도화 과정 중에서는 법률안의 장래 실현 결과가 입법과정 시점에서 실제로 측정 및 예측이 가능한 부분을 우선적으로 분리하여 해당 부분부터 제도화하려는 경향을 보이고 있다. 즉, 어떠한 법률이 제정되어서 나타날 수 있는 모든 부문(비용-편익)에 대한 측정 및 예측이 가능한가의 문제를 제기하고 하면서, 또한 그것이 가능하다하더라도 그 평가결과에 대한 신뢰성확보가 이루어질 수 있는지에 대한 비판을 하고 있다. 그 결과 입법과정 중에서 측정과 평가가 상대적으로 용이한 행정비용(Verwaltungskoste) 및 관료비용(Bürokratirkoste)의 측정과 예측을 중심으로 입법평가가 이루어지는 것으로 보인다. 국가규범통제원(NKR)은 그 중에서도 특히 수범자가 부담하는 정보·보고 의무(Informationspflicht)에 대하여 주목을 하고 법규 들을 통제하고 있다.

(2) 입법평가의 의의 및 모듈

독일 연방정부는 어떠한 법률의 의도한 결과 및 의도하지 않은 결과의 예측은 더 낳은 법률의 제정을 위한 중요한 수단이라고 밝히고 있다. 그에 따라서 새로운 법률의 제정단계에서 새로운 규범의 불가피성, 가능한 영향들에 대하여 시험되고 평가가 내려져야만 한다고 강조한다. 이러한 시험 및 평가의 목표는 국가의 법규들에 요구되어지는 수준에 도달하도록 하는 것이며, 대안 규범의 가능성과의 관계와 새로운 규범의 질적 수준을 높이는 것이 될 것이다. 즉 입법평가는 어떠한 규범의 예견되는 결과와 부수적 결과 등을 예측하고 평가하는 것이라고 하겠다.[8]

8) http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_115/nn_684684/DE/Buerokratieabbau/Gesetzesfolgenabschaetzung/gesetzesfolgenabschaetzung__node.html.

그러나 입법평가는 어떠한 통계적 절차는 아니다. 법률결과 예측의 방법과 범위는 특정의 법률초안에서 예정하고 있는 규범화 대상 및 입법자가 법률을 통해서 달성하고자 하는 의도된 효과(입법목적)에 의해서 좌우된다. 따라서 입법평가의 질과 범위는 사안마다 차이가 있을 수밖에 없다.

3. 입법평가의 제도화

(1) 제도화의 노력

1) 입법평가의 근거

독일에서의 입법평가의 근거는 독일 연방정부가 연방정부내의 각 부처간 업무수행 및 상호 협력을 위해 마련한 연방정부간 공동업무 규정(GGO) 제44조이다.[9] 연방정부간 공동업무 규정(GGO) 제44조는 연방정부의 법률입안과정에서 입법평가를 수행할 것을 규정하고 있다. 이 규정은 법률의 결과(Gesetzesfolgen)을 법률의 본질적인 외적 영향(wesentliche Auswirkungen)로 정의하고 있다. 이때의 법률의 결과는 입법자가 법률을 통해 의도하였던 결과와 의도하지 않았던 부수적 결과를 포함한다.[10] 이 규정에 따르면 입법자가 의도하는 효과들과 예측이 가능한 의도하지 않는 부수적 결과들이 이미 입법과정에서 나타나야 하며 어떠한 법률의 금전적 효과(finanzielle Auswirkung)도 이러한 입법평가과정에서 발견되어 질 것이 요구된다. 여기서의 금전적 효과는 재정수입과 재정지출 이외에 민간 경제영역에 적용될 때의 비용, 특히 소비자에게 영향을 미치는 물가수준에 대한 영향을 포함한다.

2006년에 들어서는 법률을 통해 야기되는 관료비용까지도 입법평가의 범위 내에서 예측되고 표시할 것을 요구하고 있다. 이러한 과정을 통해

9) 이 조항의 내용은 위의 면 참조.
10) § 44 Abs. 1.

이루어진 예측은 소위 표준비용모델(Standardkosten-Modell, SKM)에 의해서 수행되어 진다. 그리고 이러한 예측에 대한 검사를 위해서 독립적인 위원회인 국가규범통제원이 2006년 연방 수상청 산하에 설립되었다.

2) 입법평가의 실시 현황

독일의 경우 2001년 출간된 입법평가 지침서(이하 '지침서')[11]와 2000년에 개정되고 2006년 설립된 국가 규범통제원의 설치에 따라 개정된 연방정부간 공동업무 규정(GGO)에 따라 입법을 주도적으로 준비하는 부서는 입법평가를 '지침서'에 따라 하도록 하여왔다. 그러나 그동안의 경과를 보면 '지침서'에 따른 모든 종류의 입법평가를 실시하기에는 상당한 어려움이 있었던 것으로 추측된다. 특히 각 단계별(Module) 평가에서 각 평가기준 및 평가요소를 각 평가단계마다 정확히 적용하는 것이 용이하지는 않았던 것으로 판단된다. 2006년 4월 25일 연방내각은 탈 관료주의 프로그램의 진행을 보다 낳은 입법(Rechtsetzung)과 함께 진행할 것을 결정하였다.[12]

(2) 입법평가 기법의 개발 - 입법비용의 산출 기법

1) 입법비용의 의의

입법비용(Gesetzgebungskosten)이라 함은 새로운 법률의 제정, 개정 또는 폐지와 관련하여 발생하는 일체의 직접적, 간접적 비용이라고 정의할 수 있다. 직접적 비용의 경우도 구체적인 입법을 위해서 발생하는 입법직접관련 비용과 해당 법률이 제정됨에 따라서 법률의 효과로서 가시적으로 나타날 수 있는 비용을 포함하는 것으로 이해할 수 있다. 간접적 비용의 경우는 위에서의 직접적 비용을 제외한 비용으로서 입법자가 예상치 못한 비용 등으로 이해할 수 있다. 간접적 비용

11) C. Böhret/Götz Kozendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden 2001.
12) Kabinettbeschluss vom 25. April 2006.

의 경우는 입법과정 중에서 어느 정도 예측이 가능한 비용도 있으나 입법자가 전혀 예상치 못한 비용의 발생도 있을 수 있다.

입법의 영역에서도 사경제에서 중요시하는 경제적 효율성이 중요한 의미를 가진다. 그러나 입법의 객관적 성격은 특정 법률의 제정과 시행으로 인하여 비경제가 발생할 것이 명백하더라도 관련 비용을 마땅히 지불하여야 할 경우가 많다. 법률의 시행으로 생겨날 수 있는 편익은 비용의 계량적 측정 및 평가보다 더욱 어려운 과제이다. 따라서 입법평가 시점에서 예측되는 입법비용과 해당 법률의 시행 후에 생겨날 수 있는 편익사이의 비교, 즉 효율성 평가가 매우 어려울 것이다. 장래의 편익이 평가시점에서 가시적이지 않고, 비용은 가시적이라는 이유가 법률의 제정을 막는 이유가 될 수는 없다. 이 문제는 입법현실에서 일상적으로 부딪히는 문제이면서, 쉽게 해결할 수 없는 과제이다. 그래서 입법평가 실무에서는 입법비용과 입법편익사이의 분석과 평가 또는 입법비용만의 평가 등을 위한 다양한 기법들이 고안되고 적용이 되어 왔다.

2) 입법 비용의 산출을 위한 방법

① 비용-편익-분석(KNA, Kosten-Nutzen-Analyse)

어떤 정책의 실시에 수반하여 발생하는 사회적 부담비용(사회적 비용)과 사회가 받아들이는 편익(사회적 편익)을 화폐가치로 환산하여 그 비교를 함으로서 당해 정책실시의 타당성을 판단하는 것이다. 이 경우 편익이 비용을 상회하는 사회적 순 편익이 발생하면 사회적 효과가 있는 것으로 판단하는 기법이다. 비용-편익-분석은 해당 정책 및 사업의 비용과 편익을 모두 화폐가치로 하여 측정하고 양자의 크기를 동일한 기준으로 비교할 수 있는 것을 전제로 한다. 그러나 정책 및 공공사업의 실제에서는 비용과 편익이 화폐가치로 표시될 수 없는 경우가 다수이고 이러한 경우에는 대안을 비교하고 평가하는 것이 어려

워 질 수 있다.

② 비용-효과-분석(KWA, Kosten-Wirkungs-Analyse)

비용-효과-분석은 특정의 목적을 달성하기 위한 최저비용, 일정비용으로 달성할 수 있는 최대의 효과를 해명하려는 것으로 단위비용의 형태로 효과를 파악한다. 비용효과분석은 계획의 효율화의 한계를 제시하는데 그치며 정책목표달성에 따른 편익을 명확히 할 수는 없다. 비용-효과-분석은 각 대안들의 비용이 동일하려 효과만 비교하면 되는 경우나, 각 대안들의 효과가 동일하여 비용만 비교하면 되는 경우에 적용이 용이하다.

③ 비용분석(KA, Kosten-Analyse)

사회적 편익이 사회적 비용보다 큰 것이 명백한 경우 또는 사회적 편익에 관하여 이미 명시적으로 고려할 필요가 없는 경우에 직접적으로 발생하는 비용 등 객관적인 파악이 용하한 항목에 착안하여 비용의 전체적인 규모 파악이나 정책수단 간의 비용 비교를 하는 분석기법이다. 여기서의 비용은 화계학적 개념으로서의 수입과 지출의 변동을 순 지출의 시각에서 평가한 것이다.

④ 표준비용모델(SKM, Standardkosten-Modell)

표준비용모델은 네덜란드 정부가 정보보고의무의 이행을 위해 발생하는 관료비용의 절감을 위해 고안하여 적용한 관료비용감축 산출 기법이다. 표준비용모델은 관료비용 중 정보 보고의무 이행을 위해 경제부문에서 생겨나는 비용을 산출하기 위한 기법으로 보고의무과정, 이를 위한 작업시간 등을 통해 생겨나는 비용 등을 산출하기 위한 기법이다.[13][14]

13) Thomans Grether, Bertelsmann Stiftung: Weniger Bürokratie in Deutschland, 2005. http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F0A-98F5DA35/bst/Weniger_Buerokratie_In_Deutschland.pdf.

14) 예를 든다면 어떠한 기업이 행정청에 매월 어떠한 통계자료를 보고할 것이 의무

표준비용모델의 장점은 모델의 적용이 간단하다는 점이다. 이 모델은 법률에 결부되어 있는 정보 보고비용을 국민경제적 측면에서 측정하고 파악하는 것을 가능케 한다. 도한 새로운 법률초안이 담고 있는 정보 보고비용의 계측의 경우에도 안정적으로 적용할 수 있다는 장점이 있다.

그러나 표준비용모델이 법치국가 및 민주주의적 요청에 기초하는 정보 보고의무를 위협할 수 있으며 필요한 사무조차도 감축시킬 우려가 있다는 비판과 이러한 방법은 전체적인 정보보다는 극히 개별적인 사안에 대한 정보만을 제공할 우려가 있다는 비판이 있다. 또한 전체적 규모로서는 비용절감의 크기가 크겠으나 각 개별 부문이 부담하는 비용의 절감의 크기는 그다지 크지 않아서 개별 부문이 느끼는 실효성 및 효휼성에 대한 만족도가 그다지 높지 않을 것이라는 비판이 있다.

(3) 입법평가의 제도화 - 조직적 측면

1) 독일 연방 정부에서의 입법평가

독일 연방정부는 수차례의 연방 정부간 공동업무규정(GGO)의 개정을 통하여 입법평가의 중요성과 입법평가의 입법과정에의 실제 적용을 주문하고 추진하여 왔다. 특히 2006년도 개정된 공동업무규정은 제44조 및 제51조에서 연방정부 부처에 입법평가를 사실상 강제하는 내용을 담고 있다. 자세히 살펴보면, 공동업무규정 제44조 제1항은 법률의 결과에 대한 평가를 ‘권장’(Empfehlungen) 한다고 하고 있으나

화되어 있다고 가정하자. 이러한 보고의무의 이행을 위해서 그 회사의 직원이 2시간의 작업시간이 필요하며, 해당 직원의 급여는 시간당 5만원이라고 한다면 해당 작업을 위해서 회사가 지불하여야 하는 임금은 매달 10만원이며 이는 년 120만원에 이른다. 이러한 보고 의무를 이행하여야 하는 동종 업종의 회사가 국내에 5,000개가 있다고 한다면 보고의무를 이행을 위해서 기업이 부담하여야 하는 비용은 연 60 억원에 달할 것이다. 이와 같은 방법으로 각종 법규에 의해서 수범자들이, 특히 경제부분에서 부담하여야 하는 각종 정보 보고의무의 이행을 위해서 지불하여야만 하는 비용을 산출하는 기법이다.

같은 규정 제51조 제3호와의 관계를 보았을 때 입법주도 중앙행정기관은 준비하는 법률안과 관련한 법률에 대한 결과 평가를 반드시 하여야 하는 구속적 효력을 가진다고 보아야 할 것이다. 왜냐하면 동 규정 제51조 제3호[15]는 연방 각의가 연방의회 및 연방참사원에 법률안을 제안하기 위한 결정을 할 때에 제안하려고 하는 법률안에 대한 입법평가가 이루어졌는지를 반드시 검토하도록 규정하고 있기 때문이다. 특정 법률안에 대한 입법평가의 실시여부에 따라 법률안의 의회 제안 여부가 결정되게 되어 있다. 입법평가의 시행이 명시적으로 규정되어 있음은 입법평가를 거치지 않고 연방의회에 제안되는 법률안의 경우는 연방의회, 특히 특정 법률안에 대하여 다른 의견을 가지고 있는 원내 세력 또는 이익집단 등에게 해당 법률안에 대한 반데의 주요한 근거를 제공하게 될 것이다.

2) 규범 통제원(Normenkontrollrat)

가. 설립 및 구성

2005년 출범한 기민련(CDU), 기사련(CSU)과 독일 사민당(SPD) 연립정부는 연립정부 구성계약에서 연방 수상청 산하에 국가 규범통제원을 설치할 것을 합의하였다. 연립정부 구성 합의안에 따라 국가 규범통제원 법률이 제정되고 이 법률에 근거하여 2006년 8월 14일에 국가규범통제원이 설치되어 같은 해 12월에 연방수상이 8명의 위원을 추천하고 연방대통령이 임명하여 운영되고 있다.

15) GGO § 51 Vorlage an das Kabinett
Werden Gesetzesvorlagen nach Abschnitt 3 der Bundesregierung zum Beschluss vorgelegt, ist im Anschreiben zur Kabinettvorlage unbeschadet des § 22 anzugeben,
1. ob ....
(생략)
3. dass die Anforderungen nach § 44 erfült sind,
(생략)
6. ob

위원들의 임기는 각각 5년이며, 중임이 가능하다. 위원회는 경제계, 정치계, 학계 및 행정부문을 대표하는 사람들로 구성되어 있으며, 명예직으로서의 성격을 가진다. 이들의 활동을 보조하기 위하여 연방수상청 산하에 사무국이 설치되어서 현재는 7명의 직원이 사무를 담당하고 있다.

나. 성격 및 과제

국가 규범통제원은 표준비용모델에 기초한 표준화되어 있는 관료비용측정 기법의 적용, 감시 및 발전을 통하여 법률들에 의해서 발생한 관료비용을 감축을 통하여 연방정부를 지원하는 것을 과제로 하고 있다(국가 규범통제원 법률 제1조). 국가 규범통제원은 단지 국가 규범통제원 법률에 근거한 명령에만 구속되며 어떠한 기관으로부터도 독립적으로 활동한다. 또한 어떠한 전문적 의견으로부터 자유이며, 입법과정 중의 입법의견은 물론 기존의 관료비용의 감축을 위한 모든 제안들로부터도 그들의 중립성은 보장된다.

그에 따라 국가 규범통제원은 다음과 같은 과제를 수행한다. 첫째, 새로운 법률안의 관료비용의 측정과 평가의 지원(사전평가). 둘째, 시행 중인 법률의 정보 보고의무에 대한 측정의 지원(현존양의 측정[16]). 셋째, 관료비용 감축의 가능성에 대한 확인 및 확정의 지원. 넷째, 표준비용모델의 방법론적 발전. 마지막으로 유럽연합 차원에서의 관료비용 감축을 위한 활동의 협력 등을 수행한다.

연방 내각차원에서도 관료주의철폐 및 더 낳은 법규제정을 위한 연방정부 협력관 및 관료주의 철폐를 위한 연방 부장관 위원회가 구성되어 국가 규범통제원과 긴밀한 협조관계를 맺고 활동하고 있다. 이

16) 연방정부는 2006년 8월부터 보든 법률에 현존하는 관료비용의 측정을 위한 작업에 착수하였다. 그에 따라 2006년 9월말 현재 이미 시행중인 법규의 경우 정보보고의무의 결과로 인해서 경제부문에서 생겨난 관료비용들을 표준비용모델에 의해서 조사를 하였다.

러한 기구들의 활동 및 과제는 특히 2006년 4월 25일의 연방 각료회의 결정에 잘 나타나있다.[17]

다. 활 동

국가 규범통제원은 관료비용감축을 위한 노력으로서 사전예측을 중요시한다. 즉 입법과정 가운데 연방 내각의 결정과 결합하여 관료비용을 최소한으로 절감하기 위한 입장에서 사전예측을 그 핵심과제로 하고 있다. 이를 위해서 규범통제원은 연방정부의 새로운 입법안 준비단계에서 법안 주도부처의 입법과정에 관여한다. 사전예측을 통해서 특히, 새로운 법률을 통해서 수범자 그룹의 부담이 어느 정도로 변화하였는지를 명확히 하고, 입법절차에 참가한 자들에게 규범이 어떠한 비용이 수범자들과 결부되어 있는지에 대한 인식을 강화하도록 하게하고 있다. 또한 이러한 과정을 통하여 새로운 관료비용의 발생을 억제하면서 동시에 기존의 관료비용의 절감을 가능케 하고 있다.

국가 규범통제원은 법률에 규정된 과제의 수행을 위해 매주 회의를 가진다. 규범통제원은 공동업무규정(GGO)에 의해서 2006년 12월 1일부터 법률의 초안단계에서부터 법률의 제정을 통해서 생겨날 관료비용을 예측·계산(ex-ante-Schätzung)할 의무를 수행하고 있다. 이러한 예측·계산을 통하여 법률에서 규정한 정보 보고의무에 의해서 경제부문, 시민, 행정영역에 생겨나는 관료비용이 파악 가능하도록 하여야 한다. 이를 위해서 국가 규범통제원은 연방정부가 시도하는 새로운 입법계획에 주관 담당자처럼 참가를 한다. 연방 각 부처는 어떠한 법률, 명령 그 밖의 행정규칙들의 초안을 법률이 정하는 바에 의해서 평가를 위해 국가 규범통제원에 제출할 의무를 진다.

국가 규범통제원은 법규의 초안의 검토에서 특히 3가지의 문제를 중점적으로 평가를 한다. 이를 살펴보면 첫째, 예상되는 관료비용이 계

17) Kabinettbeschluss vom 25. April 2006, S. 4 ff.

량화가 되어 있으며 사후집행이 가능한 방법으로 기술되어 있는가? 둘째. 대안발견이 충분한 정도로 이루어졌으며 이를 근거로 보다 적은 비용의 관료비용의 부담이 가능한가? 셋째, 입법자의 입법목표의 범위 내에서 가장 부담이 적은 대안이 선택되었는가? 등을 중점적으로 검토한다.[18)]

국가 규범통제원은 개별 법규의 평가를 위해서 각각의 부처에 해당하는 평가담당 책임자를 정한다. 이 평가담당 책임자는 각각의 새로운 법률안에 대하여 결정을 위한 제안을 준비하며, 이 제안은 규범통제원 전원회의에서 결정으로 이루어진다. 이러한 결정을 통하여 규범통제원은 자신들의 공식적 입장을 정하고 이 입장은 입법안을 주도하였던 부처에 전달될 뿐만 아니라 법률초안의 첨부로서 연방 내각회의에 제출된다. 이어서 이러한 입장은 연방 각료회의의 결정과 함께 의회에 보고된다. 연방정부는 2006년 12월 1일부터 2007년 8월까지 총 225개의 각종 법률과 명령을 규범통제원에 제출하여 이 중 190개에 대하여 평가를 받았다.[19)]

Ⅲ. 표준비용모델의 도입 및 적용

1. 관료비용 평가 및 절감을 위한 도구로서 표준비용모델

(1) 관료비용의 의의

독일은 네덜란드의 사례를 모델로 하여 점점 많은 수의 유럽연합 국가들이 추진하고 있는 관료비용 절감의 길에 접어들었다. 관료비용

18) Leitfaden für die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), Berlin 2008, S. 3 f.

19) Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates, Sep. 2007, S. 25.

이라 함은 시민들이 법률에 규정되어 있는 정보 보고의무를 충족을 하는 과정에서 행정 및 경제에서 생겨나는 비용을 말한다. 다시 말하면 수범자, 특히 경제부문의 수범자들에게 법규에 의해 요구되어지는 각종 보고, 통계, 조사 및 검증, 반출 등을 위해 발생하는 비용 등이 관료비용이라고 할 수 있다.[20] 그러나 내용적인 의무이행을 통해서 생겨난 비용은 관료비용에 포함시키지 않는다. 예를 든다면 승용차 내에서 또는 특정한 노동보호관련(보호의류의 착용, 휴식시간, 모니터 사용 작업장에서의 노동조건) 법규의 준수를 위해서 발생하는 것들이다. 이와 같은 의무의 이행이 가끔은 특별히 부담이 되거나 집중적인 비용의 발생의 원인이 되기는 하지만 이러한 비용은 관료비용으로 다루어지지 않는다.[21]

즉, 법규의 본질적인 내용의 실현을 위해 수범자가 부담하여야 하는 비용은 관료비용으로 보지 않고 법규의 형식적인 부분만의 충족을 위해서(행정목적) 법규와 법 집행자가 수범자 들에게 요구하고, 그에 따라 수범자가 부담하여야 하는 비용을 말한다고 할 수 있다.[22]

(2) 정보 보고의무(Informationspflicht)

국가 규범통제원 법 제2조 제1항에서 규정하고 있는 정보 보고의무는 법률, 명령이나 각종 행정규칙을 근거로 하여 설정되어 있는 의무로서 행정청이나 제3자를 위해 각종 자료나 기타 정보들을 생성하고 제공 가능한 상태로 유지하거나 전달하여야 하는 의무를 말한다.[23]

---

20) § 2. Abs. 1. NKR-Gesetz; Vgl. C. Böhret, Handbuch der Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden 2001, S. 343, Glossar.

21) http://www.normenkontrollrat.bund.de/nn_255418/Webs/NKR/DE/Buerokratiekosten/WassindBuerokratiekosten/was-sind-buerokratiekosten.html.

22) 우리나라에서 말하는 소위 불필요한 규제, 행정목적의 달성만을 위해서 국민들에게 요구하는 각종 부담이 되는 요구 및 사안 들과 유사한 개념이라고 할 수 있다.

23) http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Buerokratiekosten/WassindInformationspflichten/was-sind-informationspflichten.html.

국가 규범통제원이 들고 있는 정보 보고의무의 예를 살펴보면, 세무관청에 대한 소득세 신고 또는 거래 세 사전신고와 같은 해명과 신고, 기업의 결산의무, 생활용품의 에너지 효율표시, 소비자보호, 자연보호 또는 환경보호의 영역에서의 표시의무, 건축허가 또는 직업의 인정과 같은 모든 종류의 인·허가 신청, 사업자 등록 또는 부동산 등기, 약품의 인가절차, 관리·감독 시 이미 제출되어 있는 자료 및 정보 들, 사회적 급부 또는 보조의 유지를 위한 신청들을 들 수 있다.

독일 연방 정부는 이러한 정보 보고의무가 가지는 국민경제적 의미를 매우 중시하고 있다. 보고에 따르면 단지 경제부문 한 영역에서도 현재 약 10,900종의 다양한 정보 보고의무가 확인되고 있으며, 이러한 정보 보고의무의 이행을 위한 비용이 매우 심각한 수준이 되고 있다고 한다. 같은 시기에 네덜란드, 덴마크 및 영국은 이러한 비용의 대폭 절감을 위한 정책을 실시하여 상당한 성과를 보여주었는데 이러한 사례는 독일의 경우에도 많은 시사점을 주고 있다. 이러한 외국의 경험은 독일 정부로 하여금 각종 정보 보고의무의 대폭 축소와 이를 통한 수범자들이 부담하여야 하는 관료비용의 절감을 꾀하고 있다.[24]

그러나 유의할 점은 정보 보고의무가 불필요하고 과대한 관료비용을 발생시키는 것으로만 이해되서는 곤란하다는 점이다. 정보 보고의무가 가지는 부정적인 부문과 입법목표의 달성을 위해서 불가결한 정보 보고의무가 엄격히 구별되어지고 후자의 경우는 보다 효율적인 대안을 찾는 것이 강구되어야 한다는 것이다. 그렇게 되기 위래서 정보 보고의무에 의해 발생하는 관료비용 절감을 위한 조치가 강조하는 점은 법규의 정치적 목표에 대한 의문점이 발생하지 않도록 하는 것이 아니라 효율적인 정보 보고의무의 충족을 통한 관료비용의 절감이다. 즉, 목표 도달을 위한 비용절감이 가능한 대안을 찾는 것을 의미한다.

24) 네덜란드의 경우는 정보 보고의무 개혁 프로그램을 통하여 2007년에는 2003년에 비하여 순수하게 약 25%의 비용을 절감할 수 있었는데 이는 약 40억 유로의 금액에 해당하는 것이다.

그러나 효과적인 행정부담의 절감은 관료주의철폐에 관한 논의가 정치적 목표와 정치적 이해를 둘러싸고 서로 책임을 전가하지 않을 때만이 이루어 질 수 있다. 이러한 방법은 법률의 집행을 위해서 필요한 정보를 위한 효율적인 조직에 관한 논의를 일으키게 될 것이다.

2. 표준비용모델

(1) 표준비용모델의 도입 배경

표준비용모델의 의의는 이미 위에서 기술하였으므로 여기서는 표준비용모델의 배경과 기능을 중심으로 논의를 전개한다. 표준비용모델은 각종 법규에 근거하여 수범자가 부담하여야 하는 정보 보고의무의 이행을 위한 관료비용의 절감을 목적으로 해당 법규에 의해서 발생하는 관료비용의 계량적 측정을 위해서 도입되었다. 이러한 모델의 도입 배경은 독일에서 수많은 법규에 따라 수범자, 특히 기업들이 법규의 준수과정에서 얼마나 많은 정보 보고의무에 직면해있는지의 정도 및 그리고 이를 수행하기 위해 반드시 경유하여야 하는 행정적 절차에 대한 정도 및 이를 위한 비용은 얼마나 되는 지에 대해서 누구도 말할 수 없었다는 점이다. 그에 따라 법규에 대한 수범자들의 불만과 비용은 계속 증대하였으나 이러한 부담을 객관화할 수 있는 수단 및 방법이 결여되어 수범자 측면에서는 불필요한 제 비용의 부담, 국가적 측면에서는 효율적인 재정 집행의 곤란과 불필요하고 과다한 행정비용의 발생, 정보 보고의무의 접수과정에서의 관료주의의 심화 등이 지적되었고 이러한 점들은 모두 독일의 국가경쟁력의 저하로 연결될 수밖에 없다는 인식이 확산되었다. 그에 따라 이미 90년대 초반부터 네덜란드에서 관료비용의 계측을 위한 수단으로 개발되어 발전되어 온 표준비용모델의 적용에 주목을 하였다.[25]

25) 표준비용모델은 그동안 국제적 수준에서 인정받는 모델이 되었으며 이미 유럽각

(2) 표준비용모델의 기능

이 모델의 핵심은 정보 보고의무 이행과정을 통해서 생겨나는 시민과 기업 들이 부담하여야 하는 관료비용의 표준적 제시이다. 표준비용모델은 특히 화폐적 비용과 시간적 비용 부담을 요하는 의무의 확정과 절감을 통해서 경제부문에 대한 경비절감의 효과를 주기위해서 사용되는 수단이다.[26] 특히 정보 보고의무들 사이에 중복되어 있는 내용들을 목표로 하여 이를 제거하고, 절차를 간소하게 하는 것을 목표로 한다. 또한 새로운 정보 보고의무의 경우 시민과 기업의 부감경감과 계획하고 있는 입법의 목적과 의미를 불가피성이라는 측면을 고려하여 비교형량한 뒤 가급적 불요불급한 정보 보고의무의 설치를 제한하려는 것이 표준비용모델의 기능이다.

표준비용모델을 통한 관료비용의 측정은 관료비용을 계량화함으로써 사후 집행이 가능하고 부담이 가능한 관료비용을 명확하게 파악함으로써 법률 집행에 있어서 책임을 확인하고 강화하는데 기여할 수 있다.

3. 표준비용모델의 적용

국가 규범통제원은 관료비용을 측정할 때에는 표준비용모델을 사용하도록 하고 있다.[27] 특히 이러한 방법을 사용하지 않는 경우는 국가규범통제원 구성원의 과반수의 찬성이 있어야함을 규정하고 있어서[28] 사실상 관료비용의 측정 시에는 표준비용모델 사용할 것을 강제하고 있다고 볼 수 있다.

국을 비롯한 많은 나라에서 관료비용의 계측을 위한 수단으로 채용되어 적용되고 있다.

26) Kabinettbeschluss 25. April 2006, S. 3.

27) § 1 Abs. 1, § 2. Abs. 2 Satz 1 NKR-Gesetz.

28) § 2. Abs. 2 Satz 3 NKR-Gesetz.

표준모델비용은 우선 한 사례로서 보통의 기업 등이 정보 보고의무의 이행을 위해서 부담하여야 하는 비용을 확정한다. 이어서 이러한 기업이 매년 얼마나 많은 의무이행을 수행하여야 하는 가를 정하고 이어서 그러한 의무를 이행하여야 하는 기업 전체의 경우를 합산하는 방식으로 계측을 한다.[29] 이러한 계측은 우선 법률에 기초한 정보 보고의무에 대한 화폐적 평가를 통해서 양적인 면에서 절감하여야 할 목표를 정하고 이어서 관료비용의 발생을 경제부문을 위해 사안적 합성에 기초하여 평가를 하는 것으로 이루어진다.

이러한 표준비용모델의 적용 중에서 특히 국가 규범통제원이 강조하고 있는 사전 평가(ex-ante Abschätzung)에서의 일반적이고 표준적인 절차를 살펴보면, 대체적으로 6개의 단계로 진행되고 있다. 정보 보고의무의 파악에서 시작하여 대안에 대한 평가와 간소화 가능성에 대한 평가를 이어서 수행하고, 세 번째 단계에서는 가격요소들에 대한 계측을 수행하는데 이 때 고려되는 가격요소들은 자료요구 충족을 위한 비용, 이를 위해서 수행되는 표준적 활동, 시간 비용, 임금 그리고 기타의 비용들이다.[30] 이러한 것이 파악되면 다음단계로 양적인 요소의 계측을 하게 되는데 여기서는 기간과 그러한 사례 및 수범자들의 수를 파악하게 된다.[31] 5번째 단계에서는 전체결과를 놓고 조사를 하게 되고, 이러한 것을 기초로 보고서 초안에 관료비용을 서술하게 된다.[32]

Ⅳ. 나가는 말

독일의 경우 이전부터 연방 법무성을 중심으로 정기적인 법률정비작업 등을 통하여 “적은 수의 법률, 그러나 많은 효과와 효력이 있는

29) 그 구체적인 예는 주) 14번 참조.
30) 가격 = 소요시간(시간) × 임금 (시간당 임금) + 기타 비용.
31) 총량 = 기간요소 (연 또는 월) × 해당 되는 경우의 총수/수범자의 총 수.
32) Leitfaden für die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), Berlin 2008, S. 5 ff.

법률”이라는 목표를 위해 노력을 하여왔었다. 그러나 그러한 노력은 입법 이후에 이루어지는 것이라는 한계가 있었다. 입법평가는 주로 사전 예측을 통하여 입법에서의 보충성의 원칙과 체계정합성을 확보하여 궁극적으로 국민 기본권의 최적보장이라는 국가목적에 보다 충실하고자 하는 인식하에서 시작되었다고 볼 수 있다.

독일 연방정부의 입법평가에 대한 세부적인 부분을 살펴보면 초기에는 입법과 관련한 모든 내용의 자료를 수집 평가하여 이를 총합적으로 판단하는 것이 충분히 가능하다고 판단하고 이러한 노력을 하여 온 것으로 보인다. 하지만 최근의 입장은 입법평가의 본래의 취지 및 망향은 그대로 유지하되 우선 파악이 가능한 부분, 그러나 그 중에서도 수범자들에게 많은 영향을 미치는 영역을 선별하여 해당 부분에 대한 집중적인 예측과 평가를 하는 것이 현실적이라는 결론에 도달한 것으로 보인다. 그러한 정치적 결정의 결과가 연방 정부의 입법과정 중에서 생겨나는 관료비용에 대한 측정을 중심으로 하는 입법평가를 수행이라고 할 수 있다. 우선 정부부문에서의 수범자 부담적인 법규제정과정에서 입법목적의 달성과 수범자 부담의 최소화라는 양자를 비교형량하여 보다 효율성이 높은 법규제정을 하는 것을 목표로 입법평가가 제도화되고 수행되고 있는 것으로 보인다. 일견 우리나라의 규제영향평가와 유사한 면이 있으나 수범자친화적 법률은 결국 수범자의 부담을 최소화하면서 입법목적을 달성하는 것이라고 한다면 법규 및 법제에 대하여 각국에서 다양한 형태로 이루어지는 평가들의 방법이나 평가요소들이 유사성을 가지는 것은 어쩌면 당연할 것으로 보인다.

현재 제시되고 있는 입법평가의 모듈은 입법단계별로 사전, 병행, 사후 평가로 이루어져 있다. 그러나 독일 정부가 보다 관심을 가지는 분야는 사전 및 병행 평가(ex-ante Folgenabschätzung)로서 이는 위해요소의 사전 예방을 보다 중요하다는 독일 정부의 인식으로 보인다. 특히, ‘위기사회(Risikogesellschaft)라고 불리우는 현대 사회에서 중요한

국가의 기능중 하나는 총체적인 위기 발생에 대한 사전 예측과 대비 능력의 강화라고 할 수 있다. 예측 불가능한 위기에 대해서는 위기발생 시 피해의 최소화가 주안이 되겠지만, 예측가능하고 예방이 가능한 위기에 대해서는 국가가 적극적인 위기대처 행위를 하여야 할 것이다. 각종 영향평가 등도 그러한 측면에서 이해될 수 있다.

『독일에서의 입법평가 제도화의 사례』에 대한 토론문

김 수 용
(한국법제연구원 부연구위원)

그동안 우리나라에서는 유럽의 입법평가제도에 관하여 많이 소개되었다. 현재는 입법평가를 어떻게 제도화할 것이며, 그것이 제도화 되었을 경우 어떠한 방법론을 통하여 입법을 평가할 것인가를 논의하는 단계에 있다. 그러한 의미에서 오늘의 국제학술대회의 주제는 시의적절하고 향후 우리나라에 입법평가를 제도화하는데 많은 도움을 줄 것으로 생각된다.

독일, 스위스 등 유럽국가에서는 과잉입법의 정비, 실질적 기본권 보장 및 보호의 확대, 탈관료주의, 국제환경의 변화에 따른 경쟁력 강화 등을 위하여 오래 전부터 입법평가의 필요성이 제기되었다. 특히 발제내용인 독일을 중심으로 살펴보면, 독일은 연방 내무성에서 뿐만 아니라 각주의 정부에서도 독자적으로 입법평가의 중요성을 주목하고 입법과정에서 입법평가를 제도화하려는 시도를 해 왔다. 입법과정론적 측면에서 독일과 우리나라, 일본의 입법과정을 비교해 볼 필요가 있다. 우리나라와 일본은 정부입법과 의원입법에 대하여 보좌하는 기관으로 법제처(일본의 경우는 내각 법제국)와 국회 법제국(의원 법제국)이 존재한다.[1] 일본은 입법평가에 대하여 소극적인 자세를 취하고 있다. 그 이유로 입법평가 보다는 정책평가에 더 비중을 두기 때문과, 내각 법제국과 의원 법제국처럼 입법을 보좌하는 기관의 조직과 직능이

1) 현재 우리나라의 법제처와 국회 법제국이 입법평가를 담당하고 있다고 할 수 있다.

탄탄함 등을 들 수 있다. 오스트리아에서 입법평가를 제도화하고 입법평가기관을 조직하려고 하는 이유 중 하나는 우리나라와 일본과 같이 입법과정을 보좌하는 기관이 존재하지 않기 때문이다(박영도(역), 『오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가』, 서울: 한국법제연구원, 2008, 160쪽). 그렇다면 독일의 경우는 어떠한지, 입법을 보좌하는 기관이 있음에도 불구하고 입법평가의 제도화와 입법평가기관을 다시 조직하였는지에 대한 답변을 부탁드립니다.

독일은『연방정부간 공동업무 규정(GGO)』제44조를 통하여 연방정부의 법률입안과정에서 입법평가를 수행할 것을 규정하고 있다. 이와 별도로 2006년 8월에는 새로운 법률안의 관료비용의 측정과 평가의 지원(사전평가), 시행 중인 법률의 정보 보고의무에 대한 측정의 지원(현존 양의 측정), 관료비용 감축의 가능성에 대한 확인 및 확정의 지원, 표준비용모델의 방법론적 발전, 유럽연합 차원에서의 관료비용 감축을 위한 활동의 협력 등을 수행하기 위하여『국가 규범통제원 법률』을 통하여 국가 규범통제원이 설치되었다. 이것의 설치로 인하여 입법을 주도적으로 준비하는 부서와 국가 규범통제원과의 업무분담에 대한 문제가 발생할 것 같다. 이에 대한 보다 자세한 설명을 부탁드립니다.

입법평가가 논의되는 이유 중 하나는 직관(直觀)에 입각한 입법으로부터 탈피하여 입법의 과학화(科學化), 합리화(合理化)를 추구하자는 것이다. 입법의 과학화, 합리화를 위하여 독일에서는 자연과학 및 공학적 실험에서의 결과예측 기법, 사회학 및 통계학 등 결과예측 기법이 검토되고 있다. 그러나 자연과학적 방법, 공학적 실험방법, 사회과학적 방법이 얼마나 신뢰할 수 있는가라는 문제가 제기될 수 있다. 이러한 방법은 조작이 가능할 수 있기 때문에 신뢰성이 문제가 된다. 이에 대한 생각을 듣고 싶습니다. 이와 더불어 오랜 법철학적 주제 중 하나인 법의 독자성(獨自性)의 관점에서 보면, 법규범은 자신만의 규

범체계를 가지고 있기 때문에, 사회과학적 방법 등 사실적 방법을 통하여 입법여부를 결정할 수 있는가라는 문제가 제기된다. 예를 들면, 법규범적으로 전혀 문제가 없는 내용에 대하여 효율성이 낮다고 하여 입법을 하지 않을 수 있는가라는 문제가 제기된다. 이에 대한 생각을 듣고 싶습니다.

현재 입법평가연구센터에서는 구체적인 법률을 대상으로 시범적 입법평가를 실시하고 있다. 그 과정에서 부딪히는 현실적인 어려움은 비용과 편익에 대한 분석을 어떻게 할 것인가와 입법평가보고서의 양식을 어떻게 할 것인가이다. 비용과 편익을 분석하기 위해서는 먼저 비용항목과 편익항목을 추출하여야 하고, 추출한 항목이 동일한 기준으로 비교될 수 있어야 한다. 그러나 이러한 작업은 결코 쉬운 것이 아니다. 그래서 입법평가를 실시하고 있는 많은 국가에서 이러한 분석방법을 사용하지 않거나, 사용하더라도 형식에 그치고 있음을 보게 된다. 독일의 경우는 어떠한지 궁금합니다. 규제영향평가를 하는 국가들을 살펴보면, 비슷한 형식의 규제영향평가서를 작성하고 있음을 알 수 있는데, 유럽연합을 비롯하여 독일 등 입법평가를 실시하고 있는 국가들의 입법평가서 양식은 어떠한지 궁금합니다.

독일에서의 입법평가 제도화의 사례에 대하여 발표를 해 주신 최윤철 교수님께 감사하다는 말씀을 드리면서, 이것으로 토론을 마치도록 하겠습니다.