
입법영향평가제도 교차국가사례 비교연구

윤광진 · 정창화



입법평가 연구 12-24-③

입법영향평가제도 교차국가사례 비교연구

윤 광 진 · 정 창 화

입법영향평가제도 교차국가사례 비교연구

A Comparative Analysis on the Legislative
Impact Assessment in Cross-National Cases

연구자 : 윤광진(한국법제연구원 부연구위원)

Yoon, Kwang-Jin

정창화(단국대학교 교수)

Jung, Chang-Hwa

2012. 3. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 우리나라에서 입법영향평가는 2000년대 중반까지 활발한 이론상 초기적 논의가 이루어졌고, 현재까지도 외국의 모범 사례가 지속적으로 소개되고 있으나 이론을 체계적으로 구성하는 학술적 단계 및 그 이론을 적용하는 현실적 차근의 수준은 아직까지 미흡한 상황이다. 이러한 상황은 입법영향평가와 관련된 국내에서의 논의와 연구들이 추구해야 할 목표로서 즉, 우리나라와 상이한 외국의 입법과 규제제정 환경에 기초하고 그것에 최적화된 기법을 우리나라의 실정에 맞는 입법영향평가의 차근화 내지 정착화하기 위한 방법을 찾기 위한 노력이 상대적으로 부족했음.
- 외국의 모범사례를 도입할 때 역사적·제도적·조직적 맥락을 정확히 파악하고 더불어 법철학적 또는 행정학적 철학이 동시에 이해되어야 하는데 그동안 단순히 외국의 실제 사례와 경험만을 서술하는 경우가 많았음. 상기하였듯이 국내외 연구를 통해 기존의 입법영향평가를 위한 다양한 정보가 축적되어 있는 상태임. 따라서 현재 상황에서 필요한 것은 입법영향평가의 차근을 위해 단순히 “무엇이 필요한가” 보다는 “무엇이, 어떻게, 왜” 필요한가라는 복합적 질문에 대한 해답을 찾는 것이 중요함.

- 본 연구는 입법영향평가를 도입하여 수행하고 있는 대륙법계의 대표적인 국가로서 독일, 스위스, 오스트리아와 입법영향평가의 도입단계에 있는 우리나라와의 입법영향평가제도의 비교분석을 통하여 입법평가를 위한 개념, 범위 및 대상 그리고 제도운영을 위한 기본요인에 대한 분석을 실시하고, 입법평가시스템이 실무적으로 정립되기 위해 요구되는 입법평가제도의 기반구축 및 한국적 모형을 제시하는데 연구의 목적이 있음.

II. 주요 내용

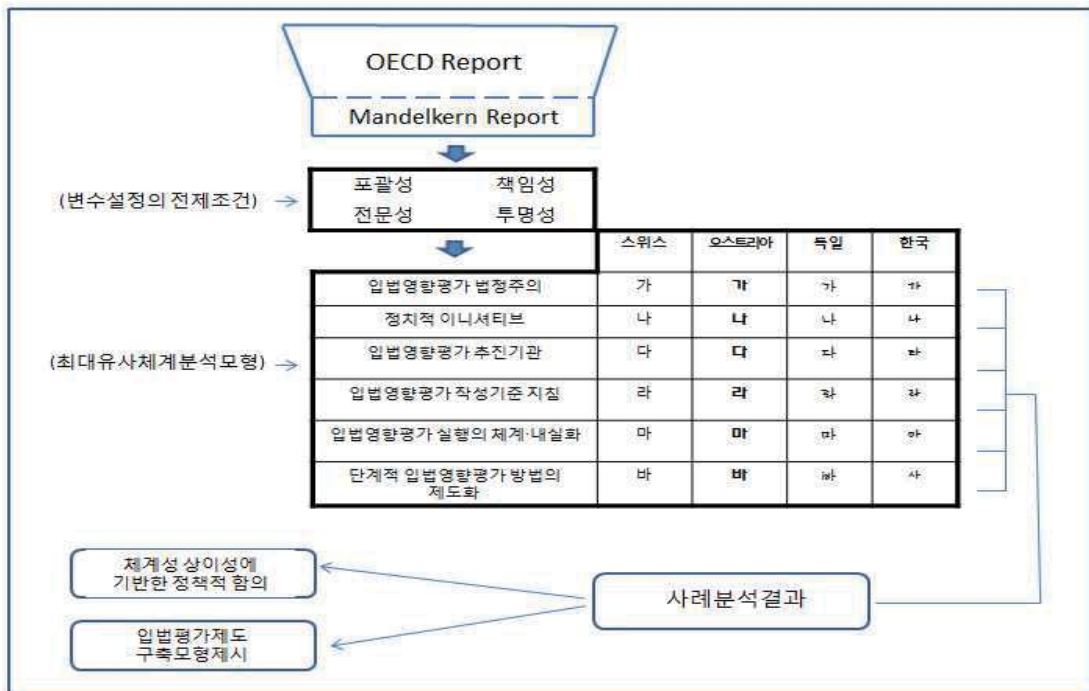
- **분석방법으로** 최대유사체계분석기법(MSSD)은 유사한 사회체계들이야말로 가장 적절한 비교사례가 될 수 있다는 가정에 기초하여 차이법(method of difference)을 인과추론방식으로 채택하고 있음. 즉, 국가간 특성차이는 독립변수의 상이성으로 설명이 가능하다는 것이다. 또한 교차사례분석은 2개 이상 국가나 사회체계와 같은 공간적 단위들을 비교사례로 선택한 후, 가설이 선택된 사례 속에서 어느 정도 확증되는지 여부를 종단적·횡단적으로 추적하는 분석기법임.
- **독립변수의 특성은** 최대유사체계분석기법에 따르면 체계(system)의 수준 즉, 비교사례들이 지닌 거시적 속성이라는 맥락에서 상정되며 그러한 체계속성의 비교사례간 유사성을 극대화함으로써 독립변수의 수를 축소시켜나간다는 논리를 채택하고 있음. 사례간 유사한 특성을 갖는 독립변수들을 상수로 통제한 후 남게 되는 변수로 체계간 상이성

(intersystemic differences)을 갖는 독립변수로서 간주함으로써 연구대상현상의 변이를 설명해 줄 수 있다는 논리임.

- 독립변수의 구성은 OECD 보고서와 만델케른 보고서를 바탕으로 도출된 성공적인 규제개혁의 공통요인으로 포괄성, 책임성, 전문성, 투명성을 변수의 전제조건으로 하고 이러한 요인을 충분히 내포하고 있는 6개 변수(입법영향평가의 법정주의, 정치적 이니셔티브, 추진기관, 작성기준 지침, 실행의 체계화·내실화, 단계적 입법영향평가 방법의 제도화)를 설정함. 이러한 독립변수를 기초로 제도화 변수로서 종속변수인 오스트리아, 스위스, 독일, 한국을 대상으로 MSSD를 적용함.

- 연구설계모형은 다음의 <그림 1>과 같이 설정함.

< 그림 1 > 연구설계모형



□ 분석결과는 다음의 <표 1>과 같다.

< 표 1 > 교차국가사례 비교분석 결과

	스위스	오스트리아	독 일	한 국	
입법영향 평가 법정주의	○ 헌법제170조, 법 률 및 행정규칙	○ 연방예산회계법 (BHG) 제14조 및 제47조	○ 연방공동 직무규정 (GGO) 제44조 및 제45조제1항	△ 행정규제 기본법	사례간 유사성
입법영향 평가 정치적 배경	○ 직접민주주의 영향 및 강력한 분권화 (RRA)	× 유럽 연합의 리스본 아젠다의 영향에 의해 추진	○ 현재국가- 현대행정 프로그램, Leitbild로써 '촉진국가'	× 없음	-
입법영향 평가 추진기구	○ SEVAL, 연방행 정 네트워크 SECO, BJ, BK, PVK, EFK	○ BAK, BMK, RH 동시추진	○ BK, BMI, BMJ, BMWi, BMF, NKR 동시추진	× 규제추진기 구(규제개혁 위원회)	사례간 상이성
입법영향 평가 작성지침	○ 연방에 있어 실 효성 평가를 위 한 지침서	○ 오스트리아: 더 나은 법률제정 지침서	○ 입법영향평가 를 위한 실무 지침서	△ 규제영향분 석서 작성지침 (2008)	사례간 유사성
입법영향 평가 실행의 체계화	○ 부서 별로 다양 한 GFA 방식을 가지며 법률초 안 마련 시, 첨부	○ 법률초안 작성 이후, 법률수범 자들의 의견을 광범위하게 수 집하는 단계	○ 전체입법과정 중 의회의 삼 독회 과정 중 입법영향분석 을 제시	△	사례간 유사성

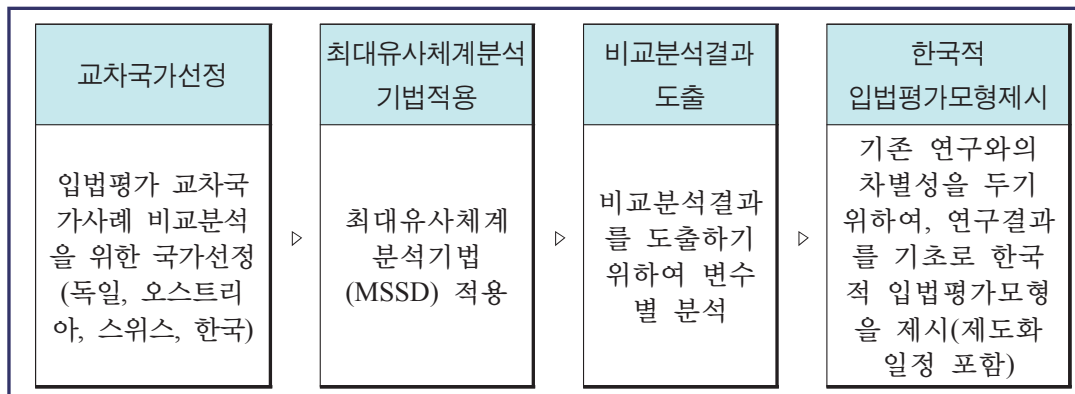
	스위스	오스트리아	독 일	한 국	
	○	○	○	×	
단계적 입법영향 평가 제도화	기본적으로 3단계 모듈: 사전과 병행적 평가를 통합하여 사전 및 사후평가로 이분함	기본적으로 3단계 모듈: 병행적 평가에 치중하는 경향	기본적으로 3단계 모듈	단계별 평가 모듈 미정립	사례간 상이성

- 위의 <표 1>에서 보듯이 최대유사체계분석기법의 논리에 따르면 체계간 유사성은 하나의 상수(Constant)로 통제될 수 있다. 이에 근거하여 「입법영향평가 법정주의」, 「입법영향평가의 작성지침」, 「입법영향평가 실행의 체계화」 등 3개의 독립변수는 사례간 유사한 것으로 나타나 통제변수로 설정하였음. 이러한 3개의 독립변수를 제외한 「입법영향평가의 추진기구」, 「단계적 입법영향평가의 제도화」 등 2개의 독립변수가 사례간 상이한 것으로 밝혀졌음.
- 결론적으로 체계간 상이성으로 현상의 변화양상을 설명하는 독립변수로서 상정될 수 있음. 따라서 최대유사체계분석기법의 차이법에 의거하여 「입법영향평가의 추진기구」, 「단계적 입법영향평가의 제도화」만이 독립변수로서 중요한 의미를 지니고 있음. 따라서 향후 우리나라 입법평가제도의 구축 및 확대에 이 두 변수가 실질적이고 핵심적인 역할을 수행할 수 있는 것으로 판단됨.

Ⅲ. 기대효과

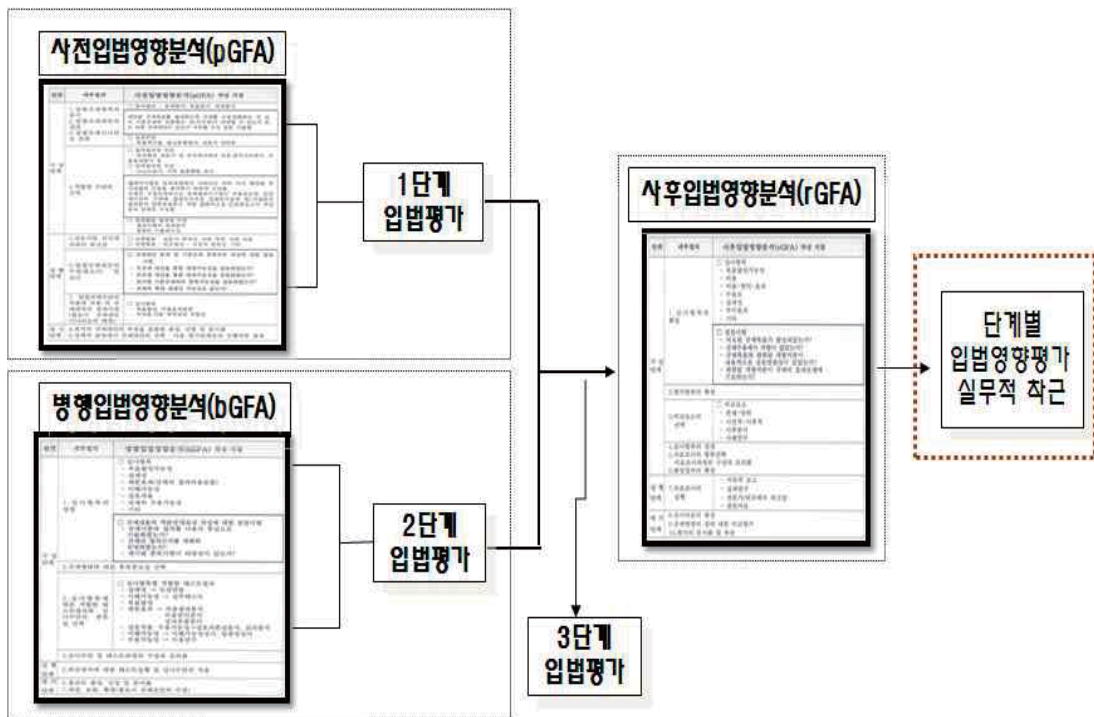
- 최대유사체계분석기법의 차이법에 의거한 분석결과를 보면 「입법영향평가의 추진기구」, 「단계적 입법영향평가의 제도화」가 우리나라 입법평가제도의 구축에 실질적이고 중요한 영향을 미칠 것으로 분석되었음. 또한 입법평가의 제도화를 위한 이론적 측면에서는 보충성의 원칙과 다층적 거버넌스 개념의 원용 내지 적용 필요성이 제기됨.
- 우리나라 입법평가의 제도화 방향은 다음의 <그림 2>와 같이 교차국가의 선정, 최대유사체계분석기법의 적용, 비교분석결과 도출, 한국적 입법평가모형 제시 등의 순서로 설정하였음. 이러한 분석과정을 토대로 4개의 한국적 입법평가모형을 제시하였는데 향후 입법평가 추진기구의 제도화를 위한 한국적 모형은 (1) 행정조직 (2) 입법조직 (3) 위원회조직 (4) 법제처 재설계 등으로 유형화하였음.

< 그림 2 > 한국적 입법평가모형제시



- 단계별 입법평가 제도화 모듈방식은 다음의 <그림 3>과 같이 제시하였음. 특히, 입법자는 단계별 입법평가를 통하여 사회의 각계각층으로부터 합의를 도출할 것이며 관련 법률은 폭넓은 토론의 성과를 반영하는 민주적인 방식으로 작성될 것임. 이렇게 작성된 법률은 신뢰성을 획득하여 법적 안정성을 확보하게 됨.

< 그림 3 > 단계별 입법평가 제도화 모듈방식



- 우리나라의 법제도 현실을 보면 규제관련 법률에 대한 입법평가를 <사전적>, <병행적>, <사후적>으로 구분하여 단계적으로 실시하기가 쉽지 않음. 그러나 규제관련 개혁입법을 위한 기본원칙의 수립과 정치적 지원과 함께 과학적인 입법평가의 제도적 착근이 가능하게 된다면 이러한 입

법평가로 규제법안이 당초에 의도한 효과와 의도하지 않았던 부수적인 효과를 측정할 수 있게 되어 결과적으로 규제입법의 품질을 제고하는데 중요한 기여를 할 것임.

- ▶▶ 주제어 : 입법영향평가, 최대유사체계분석기법(MSSD), 보충성원칙, 다층적 거버넌스, 입법평가 제도화

Abstract

I . Background and Purpose

- In Korea there has been a lively theoretical discussion of incipient phase on the legislation effect assessment until the middle of the first decade of the new millenium, and some foreign model cases have also been introduced continuously up to now. But it seems to be yet insufficient, on the other hand, in terms of the scientific phase in the sense of shaping relevant theory systematically, and in terms of the level of real embodiment of the theory. In this context, it seems to have been lacking to make efforts to find a way to embody and consolidate the optimal legislation effect assessment.

- Against such a background, this study aims to build a base for legislation assessment institution and to present a model suitable to Korea, through a comparative analysis on the legislation effect assessment in Germany, Switzerland, Austria, and Korea, and, in connection to this, through an analysis on the concept, scope, object, and basic factors for operation of the institution.

II. Main Contents

- Regarding the construction of independent variables, we consider as precondition of variables the common factors for a successful regulation reform, i.e. comprehensiveness, responsibility, professionalism, transparency, which are derived from the OECD report and Mandelkern report. And then the 6 variables (legalism, political initiative, active agency, guideline of framing criteria, systematization and substantiality of implementation of legislation effect assessment, and institutionalization of phased method of legislation effect assessment), which connote sufficiently the abovementioned factors on the level of precondition, are set as independent variables. Based on such independent variables, the methodological approach of MSSD is thereafter applied to the dependent variables as the variables related to institutionalization, i.e. to Germany, Switzerland, Austria, and Korea.

- The result of analysis, which has been derived by applying the method of MSSD (the most similar systems design) is as follows: The 3 independent variables (legalism of legislation effect assessment, guideline of framing criteria of legislation effect assessment, and systematization of implementation of legislation effect assessment) have been appeared as something similar among the cases (i.e. in the sense of intersystemic similari-

ties); In contrast to it, the rest 2 independent variables (active agency of legislation effect assessment, and institutionalization of phased method of legislation effect assessment) have been appeared as something different among the cases (i.e. in the sense of intersystemic differences)

III. Expected Effects

- According to the method of difference in the framework of MSSD, only the 2 independent variables, i.e. “active agency of legislation effect assessment” and “institutionalization of phased method of legislation effect assessment”) have turned out to have a significant meaning as independent variables; In the end, we can predict that these two variables will play a substantial and central role in the building and expanding legislation assessment institution in Korea in the near future.

➤ **Key Words** : legislative Impact Assessment, the Most Similar System Design, the Principle of Subsidiarity, multi-level Governance, Institutionalization of legislative Evaluation

목 차

요 약 문	3
Abstract	11
제 1 장 서 론	19
제 1 절 연구의 필요성	19
제 2 절 연구의 범위 및 방법	21
제 2 장 입법평가의 이론적 배경	23
제 1 절 입법영향평가의 개념	23
1. 입법영향평가의 개념	23
2. 좋은 법률과 입법영향평가(GFA)	23
제 2 절 입법평가의 핵심원칙	25
1. OECD의 규제개선 원칙	25
2. EU의 입법개선 원칙	27
3. OECD와 EU의 원칙 비교 및 함의 도출	30
제 3 장 교차국가사례 비교분석을 위한 방법론	33
제 1 절 최대유사체계분석기법(MSSD)	33
1. 최대유사체계분석모형의 논리	33
2. 비교분석을 위한 변수설정	37

제 4 장 주요국의 입법평가제도 비교분석	45
제 1 절 스위스	45
1. 입법영향평가 법정주의	45
2. 입법영향평가의 정치적 배경	49
3. 입법영향평가 추진기관	53
4. 입법영향평가 작성기준 지침	59
5. 입법영향평가 실행의 체계화	64
6. 단계적 입법영향평가 방법의 제도화	69
제 2 절 오스트리아	74
1. 입법영향평가 법정주의	74
2. 입법영향평가의 정치적 배경	79
3. 입법영향평가 추진기관	84
4. 입법영향평가 작성기준 지침	85
5. 입법영향평가 실행의 체계화	89
6. 단계적 입법영향평가 방법의 제도화	96
제 3 절 독일	97
1. 입법영향평가 법정주의	97
2. 입법영향평가의 정치적 이니셔티브	100
3. 입법영향평가 추진기관	106
4. 입법영향평가 작성기준 지침	110
5. 입법영향평가 실행의 체계화	115
6. 단계적 입법영향평가 방법의 제도화	118
제 4 절 한국	120
1. 입법영향평가 법정주의	120

2. 입법영향평가의 정치적 배경	122
3. 입법영향평가 추진기관	124
4. 입법영향평가 작성기준지침	126
5. 입법영향평가 실행의 체계화	132
6. 단계적 입법영향평가의 제도화	135
제 5 장 입법평가의 제도화 방안	139
제 1 절 교차국가사례 분석결과	139
1. 최대유사체계분석기법을 통한 교차국가사례 분석결과	139
2. 최대유사체계분석기법을 통한 국가별 분석결과	141
제 2 절 입법평가 제도화를 위한 개념 및 이론	151
1. 입법평가 제도화를 위한 개념 정립	151
2. 보충성(Subsidiarity)의 원칙	152
3. 다층적 거버넌스(multi-level Governance)	155
제 3 절 한국적 입법평가 제도화 방안	158
1. 입법영향평가 추진기구의 제도화 방안	158
2. 단계별 입법영향평가의 제도화	169
제 6 장 결 론	181
제 1 절 요약	181
제 2 절 정책적 시사점	183
참 고 문 헌	187

제 1 장 서 론¹⁾

제 1 절 연구의 필요성

지난 1998년 행정규제기본법의 시행을 기점으로 본격적으로 우리나라에서도 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung)²⁾와 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)³⁾에 대한 논의가 시작되었다. 국내에서는 자체적인 노력의 일환으로 각 연구기관과 정부관련 부처가 입법영향평가의 도입을 위해 규제영향분석을 위한 매뉴얼 작성, 해당 기법의 착근을 위한 추진기관의 제도적 구성 그리고 모범사례집 출간 등 많은 노력을 했고, 동시에 외국의 모범사례의 소개 및 그와 관련한 실질적 연구가 이미 많이 진행되었다. 그러나 전반적인 평가는 그러한 노력에 비해 미흡할 수 있다.

우리나라에서 입법영향평가는 2000년대 중반까지 상대적으로 활발한 이론상 초기적 논의가 이루어졌고, 현재까지도 외국의 모범사례가 지속적으로 소개되고 있으나 현재 상황을 판단하였을 경우 이론을 체계적으로 구성하는 학술적 단계 그리고 그 이론을 적용하는 현실적 착근의 수준은 초기에 비해 거의 앞으로 나아가지 못했다고 할 수 있다. 이러한 상황의 원인을 살펴보자면 입법영향평가와 관련된 국내에

- 1) 본 연구에는 보조연구원으로서 김동주 연구원(독일 Speyer국립행정대 박사과정)과 신상민 연구원(연세대학교) 등 2인이 집필, 해외자료조사 및 번역 등에 참여하였다.
- 2) 우리나라에서는 입법영향평가와 입법평가를 혼용하여 사용하고 있다.
- 3) 본 연구는 기본적으로 입법영향평가의 현실적 착근 방안을 고찰하는 것이다. 그러나 입법영향평가와 규제영향분석의 개념을 다년간의 국내외 연구들을 기반으로 파악할 때, 각각의 협의의 개념, 예를 들면 입법안 또는 규제안에 대한 평가, 그리고 입법과 규제제정에 대한 평가로 파악했을 때, 본질적으로 동일하다. 또한 광의의 개념- 입법안과 규제안에 대한 평가를 포함하여 규칙의 제정자와 해당 과정에 대한 평가를 수행하는 것으로 파악하더라도 대단히 유사하다. 또 실제로 두 용어가 큰 구분 없이 그리고 문제없이 사용되어지는 것이 사실이다. 따라서 본 연구는 규제영향평가와 입법영향평가를 유사한 것으로 전제하며, 경우에 따라 구분해서 표기하는 방식을 사용한다.

서의 논의와 연구들이 추구해야 할 한 가지의 절대적 목표 즉, 태생적으로 우리와는 상이한 외국의 입법과 규제제정 환경에 기초하고 그것에 최적화된 기법을 국내로 실질적으로 착근화 내지 정착화하기 위한 방법의 강구라는 원칙적이고 그리고 궁극적 목표를 지속적으로 견지하지 못하고 방향성을 잃어버린 결과라고 할 수 있다.

이러한 자기평가의 기저에는 학술적 영역 내외부의 강력한 영향이 잠재되어있다. 1997년 행정규제기본법의 제정된 이후 정권마다 규제개혁의 의지를 천명하였음에도 불구하고 실제적 성과는 미흡한 것과 그 궤를 같이 한다. 행정부 내부에서 발원하는 행정입법 및 규제의 의제설정 단계에서부터 제정까지 너무나 많은 내외부적 요인들로부터 입법개선(Bessere Rechtsetzung)과 규제개선(Bessere Regulierung)의 최초 의도는 절대 자유로울 수 없는 것이 현재의 실정이다.

입법이론과 입법절차 이론적 관점에서 Noll은 법이 정치 세력간 갈등의 산물이라는 생각을 제거함과 동시에 입법절차가 보다 객관적으로 법을 만들 수 있는 보장이 필요하다 주장하고 있다.⁴⁾ 따라서 등장한 것이 입법영향분석이라면 그 해결책이 또 다시 외부의 영향에 침식되어지는 아이러니한 상황이 발생하고 있는 것이다.⁵⁾

그동안 입법영향평가와 관련된 연구들이 가지고 있는 문제점을 본 연구의 맥락에 비추어 본다면, 학술적 영역에서의 방향성 상실이라는 관점은 외부의 영향에 저항해 오랜 시간 존속할 수 있는, 그리

4) Noll, Peter, 1973, Gesetzgebungslehre, Rewohlt, Reinbek bei Hamburg, S. 63.

5) Bohne는 입법영향평가의 이러한 상황이 태생적이고 불가피한 기제적 결함이며, 형식적 합리성과 정치적 합리성 간의 충돌을 반영하는 것이라 주장한다. 이러한 주장의 근거로 1960년대와 1970년대 기획·계획·예산제도(Planning, Programming, Budgeting System: PPBS)를 들며 이 PPBS제도가 사라진 이유는 비용·편익분석과 같은 강력한 분석도구가 예산절차의 합리성을 무시해버렸기 때문이며 사전평가 역시 정치적 합리성을 고려하지 않는다면 같은 운명에 처할 것이라 한다. Bohne, Eberhard, 2009, the Politics of the Ex Ante Evaluation of the Legislation, S. 63-78 In: Verschuuren, Jonathan (Hrsg.), the impact of legislation-a critical analysis of ex ante Evaluation, S. 65f.

고 지속성 있는 행정학적·법학적 가치가 입법영향분석과 관련된 연구에 투영되지 못하는 현실과 연결되어 있다. 소위 입법영향평가가 상대적으로 잘 정착된 외국의 선진제도 또는 경험수입이라는 작업을 통해 국내 연구들 역시 제도적·조직적으로 중요한 기제와 원칙들을 이미 확인한 상태이다.

또한 국내에 그 기법을 착근시키기 위한 노력 역시 다각도로 이루어져 왔다. 다만, 연구를 위해 설정된 가설 또는 변수들의 선정배경에 지속성을 가지는 학문적 가치의 투입이 부재했다는 것이 문제이다. 예를 들어, 입법영향평가를 위한 추진기구가 중요하다는 것은 국외 사례를 통해 이미 확인되었고 실질적으로 국내착근을 위해서도 중요한 기제라고 기존의 연구가 주장하고 있으나 그 가설 또는 변수의 선정이유에 그 어떤 행정학적·법학적 가치도 투영되지 못하고 있다.

외국의 사례를 도입할 때, 역사적·제도적·조직적 맥락을 정확히 파악하고 더불어 법철학적 또는 행정학적 철학이 동시에 이해되어야 하는데, 그동안 단순히 외국의 실제적 사례와 경험만을 서술하는 경우가 많았다. 상기하였듯이 국내외 연구를 통해 이미 입법영향평가를 위한 다양한 정보가 축적되어 있는 상태이다. 현 상태에서 필요한 것은 입법영향평가의 착근을 위해 단순히 “무엇이 필요한가” 보다는 “무엇이, 어떻게, 왜” 필요한가라는 복합적 질문에 대한 해답을 찾아가야 할 것이다. 본 연구는 대륙법 계열의 유럽 3개국으로 독일, 오스트리아, 스위스와 우리나라의 입법영향평가 체계를 최대유사체계분석 기법(MSSD)을 통하여 우리나라에서 입법영향평가의 제도적 착근방안을 제시하는 것이 연구의 목적이다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 대륙법 계열의 유럽 3개국이 대상이며, 입법평가의 개념측면에서도 일반적으로 협의의 개념으로써의 입법영향평가가

아닌 광의의 개념에서⁶⁾의 입법영향평가가 다루어질 것이다. 특히, 이론적 배경의 구축을 위해 협의와 광의의 개념에 있어서 입법영향평가의 의미를 확인하고 이후 입법영향평가 체계 구축을 위해 OECD와 EU에서 발표된 자료 또는 원칙이 분석될 것이다.

연구방법은 국가별 상황을 효과적으로 파악하기 위해 최대유사체계 분석모형(the Most Similar Systems Design)을 사용한다. 최대유사체계 분석모형은 국가간의 체계상 유사한 속성과 상이한 속성을 특정 기준에 따라 나누어 종속변수의 상이성을 발생시키는 독립변수를 파악할 수 있다. 이를 위해 본 연구의 내용 구성을 다음과 같이 한다.

제2장에서 입법영향평가의 개념을 간략하게 파악하고 그 이후 좋은 법률과 입법영향평가의 의미를 확인한다. 입법영향평가의 다년간 축적된 실제 경험을 바탕으로 구축된 동 기제의 핵심원칙을 확인하기 위해 OECD의 규제개선 원칙과 EU의 입법개선 원칙을 비교하고 각 국제기구에서 권장하는 원칙의 함의를 도출하고 각 국제기구에서 발표한 원칙을 연결시켜 본 연구의 잠재독립변인의 설정을 위한 전제조건을 도출한다. 제3장에서는 교차국가사례 비교분석을 위한 비교방법론이 상술된다. 특히, 최대유사체계분석모형의 이론적 배경을 확인한 후, 독립변수의 설정을 위한 변수설정 전제조건에 대한 설명이 이루어지며, 독립변수가 선정된다. 제4장은 제2장과 제3장에서 도출된 이론적 근거와 변수를 바탕으로 주요국의 입법평가제도가 비교·분석된다. 제5장에서는 본 연구의 결과에 기초하여 도출된 결론으로 한국적 입법평가의 모형이 제시되고 향후 입법평가의 제도화 방안을 모색될 것이다.

6) 입법영향평가의 협의와 광의의 개념에 대한 자세한 내용은 제2장에서 논의된다.

제 2 장 입법평가의 이론적 배경

제 1 절 입법영향평가의 개념

1. 입법영향평가의 개념

현재 우리가 사용하고 있는 입법영향분석이라는 용어는 독일을 포함한 스위스, 오스트리아와 같은 대륙법 계통의 행정법을 지닌 국가들의 Gesetzesfolgenabschätzung 또는 Gesetzesevaluation과 영미권의 Regulatory Impact Analysis 또는 Regulatory Impact Assessment를 번역한 것이다. 이러한 입법영향평가를 광의로 이해한다면, 해당 기제는 법규에 대한 평가를 포함하여 입법자 및 입법과정에 대한 평가를 수행하는 것으로 이해될 수 있다.⁷⁾ 즉, 이러한 광의의 수준에서 입법영향분석을 이해하게 된다면 입법영향평가는 구체적인 법규에 대한 평가와 함께 입법자의 입법관련 행위평가 및 입법과정에 대한 평가 등을 포괄하게 된다. 협의의 관점은 입법영향평가를 법규에 대한 평가와 입법과정에 대한 평가로 인식한다.

2. 좋은 법률과 입법영향평가(GFA)

과다입법의 실제적인 상황은 매우 심각하다. 독일의 경우 연방 수준에서 2,197개 법률(46,777개 조문)과 3,131개 법규명령(39,197개 조문)이 있고 총 86,000개 조문이 존재한다.⁸⁾ 우리나라의 상황도 별반 다르

7) 최윤철은 입법평가의 개념을 최광의, 광의, 협의, 최협의로 구분하여 입법평가의 의의를 설명한다. 본 연구는 그의 분류 중 광의와 협의만을 선택하여 입법영향평가의 개념을 확인하고자 한다. 최윤철, “입법평가의 제도화에 관한 연구”, 『토지공법 연구』, 제28집, (2005년), pp. 327-328.

8) Karpen, Ulich, 2008, Gesetzesfolgenabschätzung, 전문가초청포럼-독일의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, S. 19.

지 않다. 법제처에 의하면 2012년 2월 현재, 법률 1,226개 대통령령 1,456 총리령 48개 부령 1,102개 국회규칙 등 기타 부분이 308개로 총 4,138의 현행 법률로써 존재한다.⁹⁾

이러한 법률의 홍수라 불리는 상황의 원인은 다양하며 국가성의 변화와 밀접한 관련이 있다. 예를 들어, 법치국가의 발전, 사회국가 및 복지국가로의 지향, 조세국가, 거버넌스와 같은 개념으로써의 민주주의의 발전과 같은 국가성의 변화와 그 대응 그리고 조급하고 소모적인 입법자의 태도 등이라 일컬을 수 있다. 즉, 현대사회에 있어 법은 급속한 사회 변화에 대응하는 조종효과(Steuerungswirkungen)의 목표달성을 위한 중심기제이다.¹⁰⁾ 이러한 원인의 결과는 일차적으로 앞에서 지적한 법률의 홍수와 같은 과잉입법, 중국적으로는 이전에도 존재했지만 과잉입법으로 더욱 심화되는 과도한 관료주의화, 법률순응도의 약화 그리고 국가적 효율성의 약화 등이다.

이러한 상황에서 수범자가 법률의 질에 대한 의문을 가지는 것은 너무나 당연하다. 입법과정 외부에 위치하는 수범자들에게 있어서 이런 법률은 과도하게 내용이 많고, 이해하기 힘들며 심지어 비효율적이기까지 하며 쓸데없는 것으로 취급되어진다. 따라서 소위 ‘좋은 법률’(Gutes Gesetz)은 현실적 요구가 될 수밖에 없다. 따라서 이러한 맥락에서 ‘좋은 법률’이란 법집행자의 입장에서는 입법자의 입법목적이 수범자의 자발적 복종에 의하여 달성되는 것이며, 수범자의 입장에서는 법을 통하여 자신의 법률생활에서의 예측가능성과 법적 안정성이 보장되는 법률이다.¹¹⁾

상기한 과잉입법의 결과들은 잠재적인 위협으로 현실화 될 수 있다. 이러한 위협요소들은 기존에 알려진 방법과 양식으로 측정되어지고

9) 법제처 <http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport> 2012년 2월 20일.

10) Müller, Georg, 2006, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Aufl. S. 12.

11) 최윤철. “입법평가의 제도화 방안”, 『법제논단』 (2006년 5월). p. 7.

처리되어져야 한다. 동시에 위험요소가 관측되는 초기부터 특정한 방법을 가지고 억제되어질 수 있는 시도가 있어야만 한다.¹²⁾ 입법자는 입법과정의 초기부터 매 단계에 이르기까지 법안의 최적화를 위해 기제와 도구로써 입법영향평가를 사용함으로써 눈앞의 현실적 요구를 충족시킬 수 있다.¹³⁾ 이것이 입법영향평가의 근본적인 목적이라 할 수 있다.

제 2 절 입법평가의 핵심원칙

1. OECD의 규제개선 원칙

규제개혁¹⁴⁾을 위한 OECD의 정책 권고는 1990년대 중반이후부터 시작되었으며 그 내용은 탈규제화와 민영화에 전파뿐만 아니라 입법평가를 통한 법률의 질적 개선에 관한 내용이었다.¹⁵⁾ 초기 보고서의 내용은 일반적으로 정부의 크기를 줄이고 단일규제 개선에 관한 사항을

12) Ruter, RudolfX, 2000, praktische Erfahrung bei der Umsetzung vom Reformprojekten, S. 773-786 In: Lüder, Klaus (Hrsg.). Neues öffentliches Rechnungswesen-Stand und Perspektiven: Wiesbaden, S. 777.

13) Böhret, Carl, 2000, Gesetzescontrolling - ein gewichtiges Element der Gesetzesfolgenabschätzung, S. 551.

14) 앞서 제1장에서 이미 설명하였듯이 본 연구는 입법개선과 규제개선의 개념을 상이한 것이 아닌 유사개념으로 파악하며 실제로 국내외 많은 연구들이 이와 같은 관점을 가지고 있다. OECD에서 발행되는 규제개혁 관련 보고서들은 입법영향평가와 규제영향분석을 같은 기제로써 이해하며 실제로 국가별 보고서가 발행될 경우, 독일 혹은 오스트리아의 입법영향평가를 규제영향분석으로 의역해서 사용하고 있다. 물론 입법개선과 규제개선에 대한 연구의 영역이 완벽하게 맞아 떨어지는 것은 아니나 이론적으로 공유하는 측면이 많으므로 OECD에서 발행하는 규제개선에 관한 보고서 역시 입법개선과 입법영향평가에 많은 도움이 될 수 있다. 실제로 1995년부터 2002년까지의 OECD 보고서와 2001년에 발간된 EU의 소위 만델케른 보고서는 규제 거버넌스의 기초로써 규제품질에 집중하며 두 국제기구의 관점이 수렴하는 경향을 이미 보여줬다. 이에 대한 자세한 내용은 Konzendorf et al.(2005), Jann et al.(2005) 그리고 Baldwin and Cave (1999).

15) OECD, 1997, Recommendations of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris.

담고 있었으나 이후에는 지속적으로 누적된 경험을 바탕으로 규제개선이라는 현실적 요구를 고찰했을 때, 단절적 성격의 규제개혁 원칙은 성공할 수 없으며 통합적 효과를 기대할 수도 없는 것으로 파악했다. OECD는 규제개혁의 목적이 국가경제와 변화에 능동적으로 대처하기 위한 능력의 강화라고 규정하고 있으며 그동안 지속적으로 실시되어온 국가별 규제개혁 심사와 각종 규제와 기업에 대한 지침서의 발생은 이러한 목적에 기반을 둔 것이다.

이 부분에서는 2005년 발행된 보고서 ‘규제품질과 성과를 위한 원칙 지침서(OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance)’에서 제시하는 규제개혁의 원칙들을 간략하게 살펴본다.

- ① 규제개혁 실행을 위한 명백한 목표와 체계구축을 지원하는 최고위층 수준에서의 지속적인 정치적 지지: 규제정책의 중요 요소들을 충분히 인지하고 있는 최고위층의 규제개혁에 대한 정치적 최고위층의 관여는 필수적이고, 이러한 지원을 바탕으로 정부 전 부문에 걸친 총체적 규제개혁이 지속성을 가질 수 있다.
- ② 의도된 목적을 효과적으로 달성하기 위한 체계적 영향평가와 규제 재검토: 규제당국보다 규제에 의해 영향을 받는 피규제자들의 관점 그리고 ‘좋은 규제’(good regulation)의 원칙에 반하는 기존 규제에 대한 전반적인 재검토가 필요하다. 이러한 재검토는 규제 일몰제(sunset clause)와 같은 법적 기반을 갖춘 장치에 의해 지속적 그리고 정기적으로 이루어져야 한다. 또한 규제 재검토의 대상은 규제의 변화가 확실한 이익을 산출해낼 것이라고 예상되는 것에 맞춰져야 하며 특히, 시장 내 경쟁, 시장개방의 원칙에 반하고 기업에 영향을 주는 것이 주요대상이 된다. 규제영향분석의 활용은 규제 품질을 증진시키고 적시성, 명확성 그리고 투명성을 제고시킨다.
- ③ 규제관련 전 부문의 투명성과 비차별성 제고: 새로운 규제의 입안부터 기존규제의 재검토 과정까지 규제에 의해 직, 간접적으로 영향을 받을 국내외 이익집단을 대상으로 하는 의견수렴은 적시성과 투명성을 보유해야 하며 그 범위가 명백해야 한다.
- ④ 경쟁정책과 관련된 범위, 유효성 및 집행의 강화: 경쟁정책과 관련되어 그 개선방법이 공익에 상충된다는 명백한 증거가 존재하지 않는 이상, 경쟁

정책은 강화되어야 하며 그와 관련된 경쟁촉진 그리고 무역자유화와 관련된 규제 부문은 지속적으로 조정되어야 한다.

⑤ 전 부문에서 경쟁과 효율성을 촉진할 수 있는 경제적 규제의 설계: 경쟁에 있어 규제장벽은 제거되어야 하며 공익과 균형을 이루어야 한다. 시장에 대한 영향력이 잘못된 방향으로 끼쳐질 잠재성이 존재하므로 효율성을 촉진하고 경제적 규제에서 지속적으로 효과적인 경쟁정책으로의 전환이 요구된다. 이러한 과정은 주기적인 재검토를 기반으로 이루어져야 하며 재검토는 시장의 영향권 내에서 존재하는 이익의 소유권 혹은 금전적 이익을 명확히 제시해야 한다. 또한 재검토에 의해 제시되는 사항들은 부당한 경쟁이나 경쟁조장 성격의 개혁을 방해하는가에 대해 초점이 맞춰져야 한다.

⑥ 불필요한 규제장벽 철폐: 시장자유화로 활성화된 국제조약과 무역 및 투자에 있어서 자유화 원칙을 이행하는 과정은 좀 더 투명하고, 비차별적이며 불필요한 무역 장벽을 제거하는 방향으로 이뤄지는 경향이 있다. 이러한 경향 즉, 국제적으로 조율된 기준의 사용과 여타 제반 환경의 변화에 대응하기 위해 앞에서 언급된 원칙들을 국내 규제제도 내에 통합시키기 위한 조치가 이뤄져야 한다.

⑦ 여타 정책목표와 규제개혁의 상관관계 파악과 목표달성을 위한 정책개발: 안전, 보건, 소비자 보호 그리고 에너지 안전과 같은 영역에서 정책을 재검토하고 적요할 때, 좋은 규제의 원칙이 적용되어야 하며 경쟁과 시장개방의 편익이 여타 중요 정책 목표의 달성과 일치될 경우 자유화가 추진되어야 한다.

2. EU의 입법개선 원칙

경쟁적이고 역동적인 지식기반 경제를 위해 EU는 그 자체의 전략적 목표를 설정하였다.¹⁶⁾ EU 집행위원회는 ‘더 나은 입법, 혹은 입법개선’(Bessere Rechtsetzung)의 개념 하에서 EU 권역 내 입법개혁을 새 법률의 입법의도의 질적 개선으로 통합하였다. 이것은 행정부담의 평가를 통한 관료제화의 억제, 중소기업에 대한 규제의 영향평가 그리

16) Bundesministerium des Innern, 2001, der Mandelkern-Bericht: Auf den Weg zu besseren Gesetzen, S. 16.

고 모든 관계된 규제결과의 평가에 대한 통합된 기제로써의 입법영향평가와 같은 현존하는 규제의 개선과 간소화 같은 조치를 포함하였다.¹⁷⁾

이 캠페인의 근본적인 이니셔티브는 만델케른 보고서에 기반하고 있다. 이러한 입법개혁을 추진하기 위해 Dieudonne' Mandelkern을 의장으로 전문가 그룹이 만들어졌고, 2001년 11월 제출된 이 보고서는 EU와 회원국가들 내의 입법품질의 개선에 대한 일련의 조치를 명확히 하였다. 동 보고서는 입법개선에 대한 일반적인 원칙들을 확정했고 입법평가의 사용, 투명한 교섭, 법안간소화에 관한 프로그램과 효과적인 조직구축, EU 수준에서의 입법개선 그리고 회원국가 내부로의 제도적 통합과 같은 조치들을 추천하였다. 이하는 만델케른 보고서의 요약이다.

① 평가(Evaluierung): 보고서는 법안의 품질 평가를 위해 다음 4 가지 요소의 결합이 사전적 평가(Ex-ante-Evaluierung)를 위한 일반적인 방법이 될 것이라 추천하고 있다. -첫째, 정치적 의도의 변환에 대한 선택권의 점검 둘째, 결과평가 셋째, 상담 혹은 교섭 넷째, 이 단계를 제대로 현실화 시킬 수 있는 통제와의 결합- 국가 간 법률체계와 제도적 전제조건이 상이성으로 인해 사후적 평가(Ex-post-Evaluierung)가 각 국가에 동일한 수준으로 착근되지 못할지라도 사전적 평가의 추진을 강력하게 추천한다.

② 정책집행의 대안(Optionen für die Umsetzung politischer Absichten): 정책의 목표를 달성하기 위한 최선의 방법을 탐색할 때, 대안이 총 범위를 고려하는 것이 필요하다. 이것은 전통적인 규제가 최상의 방법인지 아니면 새로운 규제가 의도한 결과를 기존의 규제보다 더 잘 달성할 수 있는가의 여부를 고려하는 것에서 부터 시작한다. 규제의 대안으로는 문제에 대한 고의적인 무대응으로 대처하는 현행유지(Untätig bleiben), 보상유인체계(Anreize), 피규제자의 자율규제(Selbstregulierung), 환경보호의 영역에서 실행할 수 있는 계

17) Böllhoff, Dominik, 2006, Bessere Rechtsetzung bei der europäischen union-Stand der Umsetzung und Ausblick zu Initiativen der Europäischen Kommission zur Rechtsvereinfachung und Gesetzesfolgenabschätzung, s. 124.; Veit, Sylvia, 2005, Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?, FoJus-Diskussionspapiere nr. 3/2005, S. 5 ff.

약형식의 협정(Vertragliche Vereinbarung), 책임소재를 명확히 할 수 있는 기제(Mechanismen zur Gewährleistung von Verantwortung), 기존 규제의 개선(Verbesserung der gegenwärtigen Rechtsetzung) 등이 있다.

③ 결과평가(Folgenabschätzung: Regulatory Impact Assessment): 규제영향분석은 규제환경의 향상에 있어 중요한 역할을 하며 현대적이고 사실에 근거한 정책추진의 유효한 수단이다. 또한 규제대안의 범위를 고려할 때, 필요한 정보의 구조적 틀을 제공하고 그와 관련한 장·단점을 명확하게 제시할 수 있다. 규제영향분석은 사실에 입각한 정보를 정부 내 의사결정자 뿐만 아니라 외부의 이익단체, 시민단체 등에 제공되어지며 정책형성에 있어 정부의 합리적인 규제 창출을 위한 체계적인 도구로써 인정받을 수 있다.

④ 의견수렴(Konsultation): 규제에 영향을 받을 집단과 조직들의 의견수렴이 규제과정의 적절한 단계에서 이뤄지는 것이 중요하다. 의견수렴은 규제에 대해 책임을 지는 규제당국과 수범자 집단 간의 상호작용으로 이해되어야 한다. 의견수렴에 대하여 동 보고서는 다음과 같이 권고한다. 첫째, 의견수렴은 반드시 투명한 절차에 의해 이뤄져야 하고 규제에 의해 영향을 받는 모든 집단, 개인이 최대한 규제정책 초기부터 관여되어야 한다. 둘째, 전통적인 의견수렴 과정에 덧붙이거나 혹은 대신해서 제안된 규제는 인터넷에 공개되어야 하고 더불어 모든 이익집단이 그에 대해 의견을 개진할 수 있어야 한다. 셋째, 의견수렴에 관계된 집단 혹은 개인에 의해 개진된 의견은 가능한 빨리 규제당국에 전해져야 하고 그러한 의견에 대해 규제당국은 적절한 반응을 보여야 한다.

⑤ 간소화(Vereinfachung): 규제체계는 그 적절한 유지를 위해서 정기적인 평가를 받아야 하며 기존의 법률, 규칙 그리고 규제의 체계적인 재검토는 국가법체계가 복잡해지고 비대해지는 것을 방지하기 위한 대단히 필수적인 사안이다. 규제의 간소화는 현실에서 우리가 직면하는 극도의 복잡성을 덜 정교하게 만든다거나 혹은 덜 발달시킨다는 의미가 아니고 오히려 규제를 피규제자에게 친숙하게 하고 규제관련 과정을 쉽게 만든다는 의미이다. 또한 간소화는 규제완화를 뜻하는 것이 아니다. 규제완화는 특정부분에 있어 규제의 철폐를 의미하는 것이지만 규제간소화는 특정부분의 규제 보존 글리고 규제를 더 효과적이며, 부담을 경감시키고 이해하기 쉽게 만들어 피규제자의 규제순응도를 높인다는 것이다.

⑥ 법률·규제에 대한 접근성(Zugänglichkeit der Rechtsvorschriften): 법률에 대한 용이한 접근성의 강구는 그동안 단순히 원칙적 문제였으나 법안의 급증과 정보기술의 발전으로 인한 법률과 판례의 전산화 같은 환경변화로 새로운 양상을 맞이하였다.

⑦ 효과적인 구조와 입법문화(Wirksame Strukturen und eine neue Rechtsetzungskultur): EU 회원국들은 이미 잘 설계된 입법개선 도구들을 보유하고 있으나 문제는 그 도구들이 불충분하게 사용되어지거나 해당 도구가 의도하는 충분한 목적달성을 위한 기술이 적절하게 개발되어지지 못했다. 이 문제의 해당 관료들이 이러한 기술에 저항하는 것에 기인한다. 이를 방지하기 위해 꾸준한 교육과 정부 내 최고수준에서의 지원과 의회차원의 지속적인 감시가 필요하다.

3. OECD와 EU의 원칙 비교 및 합의 도출

두 보고서의 성격은 상이하да할 수 있는데 상이한 성격의 기반에는 유사한 목적을 추구하고 있으나 그 접근 방법이나 수준의 차이가 존재한다. OECD 보고서의 경우 그 목적이 규제개선을 통한 경쟁의 강화에 있고 만델케른 보고서 역시 그 목적이 시대에 부응하는 경제환경의 조성에 있으나 주요한 수단이 입법개선을 통한 것이기 때문이다. 이러한 상이성에도 불구하고 이 보고서를 비교하고 합의를 도출해야 하는 이유는 규제개선과 입법개선의 관계 때문이다. Konzendorf에 의하면, 규제개선과 입법개선의 차이는 다음과 같다.¹⁸⁾ 입법개선은 오직 법안준비, 초안 그리고 법률의 제정과 같이 특정 결과물을 개선시킬 관점의 입법과정 지원을 목적으로 하는 가진 수단만 지칭한다. 반면, 규제개선은 단순히 정책형성만을 지칭하는 것이 아니라 그 영역이 제한되어지지 않는 정책의 실행과 적용이다. 또한 행정조직 내

18) 독일에서 규제영역을 묘사하기 위해 가장 자주 사용되는 표현은 규제개선(Bessere Regulierung), 입법개선(Bessere Rechtsetzung)이고 동시에 사용된다. 이와 더불어 사용되는 키워드는 규제철폐(Bürokratieabbau), 탈규제화(Entbürokratisierung), 현대적 규제(moderne Regulierung), 법률간소화(Rechtsvereinfachung)와 규제완화(Deregulierung) 등이다. 이 맥락에서 규제는 협의의 개념 수준에서 국가에 의한 명령 그리고 금지 혹은 신고와 허가의무로 이해되어진다. Veit, Sylvia, 2010, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?: Deutschland und Schweden im Vergleich, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 17.

의 고위층에서하부조직 혹은 하급공무원에게 강제하는 행정규제 같은 것은 법적 개념과 분리되어 있으며 더불어 행정규정은 법적 장치가 아니고 입법과정의 한 부분도 아니다.¹⁹⁾

< 그림 2-1 > OECD 보고서와 만델케른 보고서의 비교 및 공통요인 도출



이러한 용어상의 상이성은 규제개선과 입법개선이 분리되는 개념이 아니라 통합적, 체계적, 누적적으로 접근되어야 함을 뜻하며 다소 추상적인 개념에서 구체적인 개념으로의 전환을 강조한다. 즉, OECD의 보고서가 다소 추상적이고 전반적인 원칙들만을 제시했다면 그 원칙

19) Konzendorf, Götz, 2005, Better Regulation at the European Union Level: Milestones on the way to Better Regulation, Study for the 44th meeting of the Directos general responsible for Public Administration of the EU member states, S. 5.

들을 만델케른 보고서에서 소개되어진 수단들과 연결시켜 체계상 원칙과 수단이 적절하게 조화될 수 있으며 성공적인 입법개선 혹은 규제개선의 공통요인을 확인할 수 있다. <그림 2-1>은 그 내용을 도식화한 것이다.

입법과정의 최적화라는 관점에서, EU에서는 두 가지 관점을 동시에 유지하였다. 첫째, 통합·착근되어진 입법평가 그리고 둘째, 전체 입법과정에서의 정보에 관심이 있는 시민들의 더 나은 접근성(Bessere Zugang)이다.²⁰⁾ 여기서 더 나은 접근이라는 관점은 입법영향평가의 원류라 할 수 있는 미국의 규제영향분석과 비교해 보았을 때, 의미 있는 결과를 도출할 수 있다. 미국에서 규제영향분석에 대한 논의가 진행되어지는 동안 가장 중요한 요소로 취급되어진 것은 규제관련 부서간의 네트워크 강화였다면 EU에서의 특이점은 국회와 정부와의 관계 즉, 정부와 시민간의 네트워크 강화라는 것이다.²¹⁾

20) Konzendorf, Götz, 2006, Gesetzesfolgenabschätzung als zentrales Element von Better Regulation, Wiesbaden, S. 543.

21) Radaelli, Claudio M, 2009, How context matters: Regulatory Quality in the European Union, in: Paper prepared for the special issue of Journal of European public policy on Policy Coverage, S. 11.

제 3 장 교차국가사례 비교분석을 위한 방법론

제 1 절 최대유사체계분석기법(MSSD)

1. 최대유사체계분석모형의 논리

1) 비교분석 연구의 목적

비교분석연구(Comparative Analysis Study)란 연구대상의 정책간 유사점과 차이점을 확인하고 그 원인을 밝히거나 그 결과를 추정하는 연구이다. 비교연구에 있어서 연구대상은 매우 다양하나 지금까지 정책의 내용, 정책형성 및 집행구조나 절차, 정책과정에 있어서 참여자들의 상호작용 및 행태 등이 주요 대상이었다. 또한 비교연구는 정책 및 정책을 둘러싼 복잡한 현상들을 이해하고 설명하기 위한 일반법칙, 나아가 이론을 구축하기 위해 현상의 원인에 역점을 두고 있다.

비교연구의 방법론으로는 사례분석과 교차사례분석이 있다. 첫째, 사례분석이란 “하나의 사례를 대상으로 특정한 사회체계의 모습 또는 체제 속에 존재하는 각종 집단 및 개인의 행태와 태도의 생성과정을 독립적·개별적 연구대상으로서 분석하는 기법”을 의미한다.²²⁾ 이러한 사례분석 기법으로는 교도적 사례분석, 임상적 사례분석, 단순사례분석, 해석적 사례분석, 가설창출용 사례분석, 이론검증용 사례분석, 이론분석 등이 있다.

둘째, 교차사례분석이란 “둘 이상의 국가나 사회체계와 같은 공간적 단위들을 비교사례로 선택한 후, 가설이 선택된 사례 속에서 어느 정도 입증되는지 여부를 종단적·횡단적으로 추적하는 분석기법”이다.

22) 최신용(2011), “비교규제연구의 지평, 초점 그리고 방법론”, 『한국사회와 행정연구』 제21권 제4호, pp. 430-432.

< 표 3-1 > 비교분석전략의 유형

교차사례분석 (Cross-cases Analysis)	단순인과경로추적전략	<ul style="list-style-type: none"> ● 최대유사체계분석안 ● 최대상이체계분석안 ● 혼합체계 분석안
	다중인과경로추적전략	<ul style="list-style-type: none"> ● 대수학적 연산방식
사례분석 (Case Studies)	형상서술분석	<ul style="list-style-type: none"> ● 단순사례분석 ● 해석적 사례분석
	이론적 사례분석	<ul style="list-style-type: none"> ● 교도적 사례분석 ● 임상사례분석(or 일탈사례분석) ● 가설창출용 사례분석 ● 이론검증용 사례분석 ● 일탈사례분석

출처: 최신용, 「한국사회와 행정연구」 제21권 제4호, 2011, p. 432.

비교연구의 핵심은 정치사회현상의 생성경로에 관한 통칙을 귀납적으로 도출하는데 있다. 그런 모든 사회과학적 통칙은 특정한 역사적·지역적 선행조건 아래에서만 설명능력을 발휘하기 때문에 가능한 이런 조건의 범주를 확장시켜나가는 것이 바람직할 것이다. 이에 따라 비교연구를 수행하는 연구자는 가설을 귀납적으로 검증하는데 보다 많은 검증사례, 즉 비교사례를 동원하려 시도하게 마련이다. 그렇다고 해서 연구의 인지적·물리적 한계 때문에 사례의 숫자를 무작정 늘릴 수만도 없는 일이다. 즉, 비교대상의 종단적횡단적 확장은 어디까지나 이론적·방법론적으로 의미있는 기준과 척도에 따라 이루어져야 한다. 이와 같은 척도에 따라 비교분석의 방법론적 차원을 다음과 같이 분류할 수 있다.²³⁾

2) 최대유사체계분석기법(MSSD)의 방법론적 논리

최대유사체계분석모형은 가능한 한 다양한 측면에서 유사한 사회체계들이야말로 가장 적절한 비교사례가 될 수 있다는 가정에 기초하여

23) 김웅진·김지희(2000), pp. 12-76; 최신용(2011), p. 431.

차이법(method of difference)을 인과추론방식으로 채택하고 있다.²⁴⁾ 예를 들어, 스칸디나비아 국가들 혹은 양당제 체제의 앵글로 색슨 국가들이 좋은 사례가 될 수 있는데 왜냐하면, 이런 국가들이 경제적, 문화적 그리고 정치적 성격을 공유하기 때문이다.²⁵⁾

최대유사체계분석기법(MSSD)에 있어서 독립변수는 체계(System)의 수준, 즉 비교사례들이 지닌 거시적 속성이라는 맥락에서 상정되며, 그러한 ‘체계속성’의 비교사례간 유사성을 극대화함으로써 독립변수의 수를 축소시켜나간다는 논리를 채택하고 있다. 즉, 선형적으로 체계 자체의 수준에서 상정된 독립변수들 가운데에서 사례간 변이를 나타내지 않는 변수들을 상수로 고정시킨 후 남게 되는 소수의 변수, 즉 체계간의 상이성(intersystemic differences)들을 독립변수로서 간주함으로써 연구대상현상의 변이를 설명해 줄 수 있는 독립변수를 가능한 축소하려는 데 목적을 두고 있다고 할 수 있다. 이와 같은 통제방식은 결국 독립변수의 측면에서 유사성이 큰 사례들을 비교사례로서 선택할 때 효율적으로 적용될 수 있다(김지희, 2002).

< 그림 3-1 > 최대유사체계분석기법의 차이법
The Method of Difference

Positive Case(s)	Negative Case(s)	
<i>a</i>	<i>a</i>	} Overall Similarities
<i>b</i>	<i>b</i>	
<i>c</i>	<i>c</i>	
<i>x</i>	not <i>x</i>	} Crucial Difference
<i>y</i>	not <i>y</i>	

x = Causal Variable
y = Phenomenon to be explained

24) 김지희 외. 『비교지역 연구전략: 방법론적 성찰』, (서울: 인간사랑, 2003) p. 19.

25) Przeworski, Adam/ Teune, Henry, 1982, the Logic of Comparative Social Inquiry, Robert E. Krieger Publishing Company Malabar, Florida, S. 32 ff.

최대유사체계분석기법(MSSD)은 가설 정립에서 소위 차이법(Method of difference)을 따른다. 즉, 상기하였듯이 유사한 여러 측면들을 상수로 통제하고, 이러한 유사한 여러 측면은 주어진 설명대상현상(종속변수)이나 향후 분석을 통해 밝혀 낼 설명원인현상(독립변수)들에 영향을 미치지 않는 것으로 간주한다. 따라서 유사한 측면들을 분석대상에서 제외하고, 선정된 사례간에 변화하는 측면들만을 집중분석함으로써 현상간의 인과관계 성립여부를 추론하려는 설계인 것이다.

따라서 최대유사체계분석기법(MSSD)에 따라 비교사례의 모집단으로부터 종속변수의 존재양상이 서로 크게 다른 사례들을 잠정적으로 선별한다. 그 다음으로 종속변수에 영향을 미칠 것으로 간주되는 사례속성(독립변수의 체계속성)의 척도(목록)를 구축한 뒤, 잠정적으로 선정된 사례 가운데에서 다시 이러한 척도에 입각하여 유사성(체계간 유사성, intersystemic similarities)이 극대화되고 상이성(체계간 상이성, intersystemic differences)이 극소화될 수 있는 사례들만을 연구표본으로 선정하여 이들을 대상으로 가설을 검증한다.

< 표 3-2 > 최대유사체계분석모형의 인과추론방식

종속변수 잠정독립변수	Y'	Y''	Y'''
X1	X1'	X1''	X1'''
X2	X2'	X2''	X2'''
X3	X3'	X3''	X3'''

● 종속변인 Y : 사례간 상이성 표출(Y'-Y''-Y''')

- 잠정독립변인 X1 (체계속성) : 사례간 유사성 표출 (X1'-X1''-X1''')
- 잠정독립변인 X2 (체계속성) : 사례간 상이성 표출 (X2'-X2''-X2''')
- 잠정독립변인 X3 (체계속성) : 사례간 유사성 표출 (X3'-X3''-X3''')



X2 → Y under X1, X3
 즉, X1, X3라는 선행조건(체계간 유사성 혹은 공통속성)
 하에서 X2 → Y의 인과관계가 논리적으로 성립됨

<표 3-2>에 따르면, 여러 측면에서 유사한 3개 사례간 X1, X3은 유사성을 표출하므로 X2가 Y의 원인이 될 수 있는 독립변수로서 그 논리가 성립될 수 있다.

2. 비교분석을 위한 변수설정

1) 변수설정의 전제조건

상기하였듯이, 본 연구는 유럽 3개국과 한국의 입법영향평가 제도를 최대유사체계분석모형에 기반하고 비교분석하여 우리의 현실적 상황에 알맞은 제도의 착근방안을 찾는 것을 목적으로 한다. 또한 지속적인 운영체계의 구축을 위해 잠재독립 변인을 설정할 때, 행정학적 또는 법학적 가치를 투영시킨다. 따라서 앞의 부분에서 도출되었던 공통요인 포괄성, 투명성, 전문성 그리고 책임성에 대해 기술하기로 한다.

① 포괄성: 개별적인 입법·규제개선을 위한 정책은 단편적인 효과만을 예상할 수 있다. 또한 개별 법률과 규제가 다른 법률과 규제 사이에서 일으키는 복합성의 문제에 대응할 수가 없다. 이를 위해 개별 법률과 규제를 위한 기준이 아니고 전체적인 품질의 개선시키기 위한 제도적 기준을 뜻한다.

② 투명성: 투명성은 법안의 목적이 법안에 의해 직접적 혹은 잠재적으로 영향을 미칠 수 있는 이해관계자 혹은 개인이 쉽게 이해될 수 있도록 명백하고 그리고 공식적으로 공개되어 있느냐의 개념이다. 또한 투명성은 정부가 이익단체들 혹은 개인과의 상호교류를 통해 좀 더 정확한 정보를 얻을 수 있게 되어 법안과 규제의 질을 개선하는 가능성을 제공할 수 있고 이러한 결과를 바탕으로 순응도를 제고할 수 있다. 이를 위해 입법평가는 증거를 제시하고,

문제 및 정책적 대안들을 설명하고 이러한 대안들을 분석, 비교함으로써 의사결정의 과정에 초점을 맞춘다. 즉, 평가과정을 따르거나 평가보고서를 검토함으로써 이해당사자, 다른 이해당사자가 그리고 좀 더 일반적으로 시민들은 입법 및 규제적 의사결정을 관찰할 수 있다.²⁶⁾

③ 전문성: 입법개선과 규제개선과 직·간접적으로 업무에 대한 충분한 지식과 법률과 규제 자체에 대한 충분한 기술수준을 갖추고 있는가를 판단하는 기준이다.²⁷⁾ 예를 들어, 경쟁정책에 관한 기관이라면 경제학자 혹은 법률 전문가가 같은 전문가를 충분히 보유하고 있어야 하며 이들은 정책의 강화나 지원업무에 투입될 수 있어야 한다.

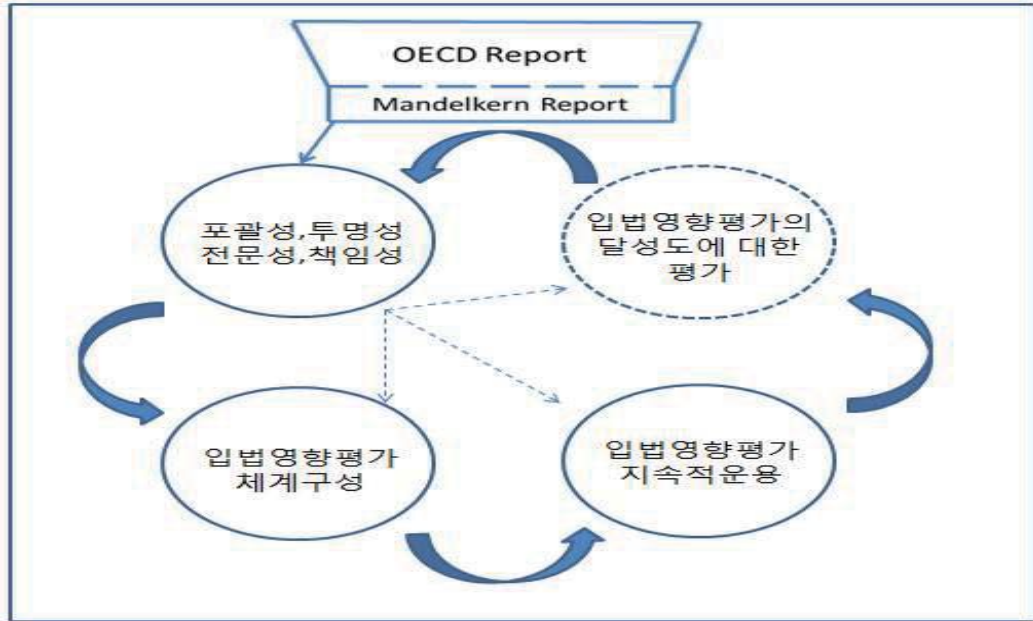
④ 책임성: 입법과 규제의 제정 과정에서 발생한 법안과 규제가 그 실행에 대해 담당자가 책임을 질 수 있는 공식적인 체계가 존재하느냐에 관한 사항이다. 행정은 의사결정자의 이익에 따라 수행되어야 하고, 평가는 행정으로 하여금 다양한 대안들에 대한 지식과 평가를 상세히 설명하게 만듦으로써 의사결정자는 문제에 대해 제대로 파악할 수 있으며 행정 업무를 통제하고 그것을 책임성 있게 유지할 수 있게 된다. 입법영향평가를 통해 정치권력은 입법권이 정치권력의 이익, 즉 일반적 이익을 위해서 행사되고 있는지 여부를 판단하는데 필요한 정보를 얻을 수 있게 된다.²⁸⁾

26) Laroche, Pierre, 2009, Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationales, S. 39-62 In: Verschuuren, Jonathan (Hrsg.), the impact of legislation-a critical analysis of ex ante Evaluation, S. 49.

27) 조성한. “정책도구로서의 규제”, 『한국행정학회 하계학술학회 - 한국행정학 50년: 비판적 성찰』, (2006), p. 6.

28) Vgl. Larche (Fn. 24), S. 49f.

< 그림 3-2 > 법학적 행정학적 가치의 전체 입법영향평가체계로의 투입



<그림 3-2>는 본 연구가 전제조건으로 설정하는 법학적·행정학적 가치가 전체 입법영향평가로의 투입과정을 도식화한 것이다. 현재로써는 입법영향평가가 잘 진행되었다는 기제에 대한 평가까지는 논의가 진행되고 있지 않기 때문에 점선으로 표현되었다. <그림 3-2>가 궁극적으로 나타내는 것은 학문적 가치가 성공적, 지속적 그리고 안정적 체계의 구축을 위한 전체 입법영향평가 과정에 투입되어야 한다는 것이다.

2) 변수설정

OECD 보고서와 만델케른 보고서의 원칙들을 비교하면서 도출한 변수설정의 전제조건들은 입법·규제개선 추진에 있어서 제도적으로 반드시 설정되어야 하는 필수요소들이다. 입법·규제개선의 실질적 성과를 좌우할 입법영향평가의 성공적인 착근과정은 이런 전제조건들을 만족시키는 동 제도의 체계적 접근에 의해서만 가능하다. 따라서 본

연구 내에서 변수들은 변수설정의 전제조건을 충분히 만족시키는 입법영향분석의 제도적인 측면을 중점으로 선정한다.

① 입법영향평가 법정주의: 입법영향평가의 입법화는 동 제도의 포괄성, 투명성, 책임성을 증진하고자 하는 법률적 뒷받침이 존재하는가를 알아보기 위해 설정된 변수이다. 우리의 행정규제기본법 제7조 제1항에 의하면 중앙행정기관의 장이 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때, 규제목적의 실현가능성, 규제 외 대안의 존재고려 및 기존 규제와의 중복여부, 규제 실행시 규제의 비용편익 분석의 강제실행, 경쟁제한적 요소의 포함 여부 같은 조건들을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 실시하고 규제영향분석서를 작성해야 한다는 규정을 법률로써 강제하고 있느냐를 검토한다.²⁹⁾

② 입법영향평가의 정치적 이니셔티브: 이 변수는 포괄성, 책임성에 기초한다. 좋은 법률의 제정은 하나의 정치적 지도 과제라 할 수 있다. 정치적인 책임은 정부가 그리고 마지막에 의회가 부담하며 이때 정부에게 특별한 의미가 주어진다. 다수의 법률안은 정부에 의하여 제출되고 행정부에서 준비된다. 의회가 제출하는 법률의 경우에도 초안과 입안 또한 행정부에서 압도적으로 많이 나오는데 입법평가가 이루어지는지 혹은 그렇지 않은지, 대안이 검토되는지의 여부는 결정적으로 그것을 실제로 만드는 차원에 달려있다. 만약 행정부의 지도부가 더 좋은 법률의 제정을 위해 자신들의 책임을 지지 않는다면 전체적인 노력이 실패할 것은 자명하다.³⁰⁾ 따라서 입법영향평가의 성공적인 착근을 위해서 정치적 이니셔티브의 획득을 필수불가결한 요소이다.

29) 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr> 2012년 2월 3일.

30) Timmer, Reinhard, 2010, Wo stehen wir-was muss besser werden?, s. 39-45, In: Hensel/Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Nomos, S. 39f.

③ 입법영향평가 추진기관: 입법·규제개선 영역에서 강력한 동인을 구할 수 있는 입법영향평가의 추진기관에 대한 논의는 이미 다양한 형태로 이루어져 왔다. 예를 들면, 해당 분야의 관료들이 새로운 상황에 가지는 거부감 또는 저항감 같은 개선 장애요인을 극복하는 것이다. 입법영향평가는 근본적으로 그 본질이 비용-편익 분석이란 기법이기 때문에 기존 체계와의 부정합으로 인해 장애 그리고 관료들의 새로운 기법과 그 적용에 대한 부담감으로 인해 제도가 올바르게 정착되지 못할 수도 있다. 그러므로 제도적 착근을 위해 감독·추진할 수 있는 담당 상설기구의 설치는 필수적이며 포괄성, 전문성 그리고 책임성을 제고 할 수 있어야 한다.

④ 입법영향평가 작성기준 지침: 네 번째 변수인 영향평가서의 작성기준 지침의 유무는 책임성과 전문성과 관계된 변수이다. 입법영향평가와 관련된 관료들이 전문성을 가져야 하는 것은 자명하나 일반적으로 관료들은 분석에 있어 전문가들이 아니다. 입법영향평가 과정 중에 의견수렴 단계에서 전문가의 조언을 듣는 부분은 입법과정 내외부의 이해관계자 모두에게 공개되어 있으나 결론적으로 전문가의 의견을 가장 필요로 하며 의견을 듣고 판단하는 이해관계자는 해당 기관의 관료이다. 따라서 높은 수준의 입법영향평가를 보장하기 위해서는 분석에 대한 고도의 전문성이 요구되어지며 이를 위해 공식적이고 적절하게 설계된 작성기준 지침이 필요하다.

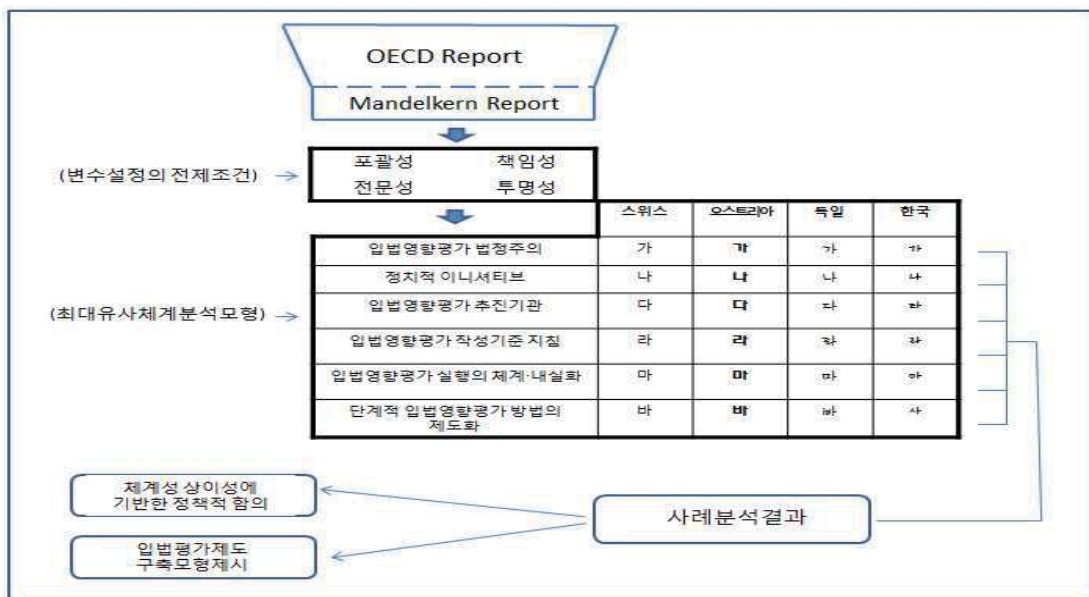
⑤ 입법영향평가 실행의 체계화·내실화: 입법영향평가가 입법과정의 전체적인 틀 내에서 효과적으로 적용되어 법률품질의 개선에 이바지할 수 있게끔 설계되어 있느냐에 관한 변수이다. 즉, 법률이 형성되는 과정에서 입법영향평가가 제도적인 형태로 투입되어 법률의 품질을 제고하는 관점에서 제 역할을 다하고 있는가를 확인하는 변수이며 변수설정 전제조건에서 포괄성과 책임성에 해당한다.

⑥ 단계적 입법영향평가 방법의 제도화: 본 연구의 맥락에서 ‘단계적’이라는 표현은 시간적 개념으로 입법영향평가를 모듈화하는 과정이 포함되어 있는가의 문제이며 포괄성과 투명성이 관련되어 있다. 새로운 법률의 필요성이 인지되는 시점부터 해당 법률이 폐기되는 때까지 사전적, 병행적 그리고 사후적이라는 시간적 개념으로 입법영향평가를 구분하게 되면 즉, 모듈화되면 해당 시기에 필요한 정보가 차별적으로 제때에 추출된다. 또한 각 모듈이 다음 모듈에 필요한 정보를 남기고 해당 모듈에서 적절한 형태로 이용됨으로써 입법영향평가가 지속성을 가지고 운영되게 된다.

3) 연구설계모형(분석틀)

<그림 3-3>은 본 연구의 분석틀이다. 이 분석틀이 뜻하는 것은 OECD 보고서와 만델케른 보고서를 바탕으로 도출된 성공적인 입법·규제개선 의 공통요인이자 전제조건인 포괄성, 책임성, 전문성 그리고 투명성을 바탕으로 하고 이러한 법학적 그리고 행정학적 가치를 충분히 내포하고 있는 잠재적 독립변수 6가지를 설정한다.

< 그림 3-3 > 분석틀의 설정



종속변수는 유럽 3개국 - 스위스, 오스트리아, 독일 - 과 한국으로 정하고 최대유사체계분석모형으로 분석한다. 이렇게 분석된 사례분석 결과는 체계간 상이성을 기반으로 정책적 함의가 도출되어지며 더불어 우리나라의 입법평가구축을 위한 모형을 제시한다.

제 4 장 주요국의 입법평가제도 비교분석

제 1 절 스위스

1. 입법영향평가 법정주의

스위스는 지난 1968년 이후 입법연구에 있어서 선도적인 역할을 수행하고 있다. 특히, 연방차원에서 지난 2000년부터 규제영향평가(Regulierungsfolgen-abschätzung:RFA)의 수단(Instrument)을 수용하고 OECD 권고를 따라 입법평가를 수행하고 있다.³¹⁾ 입법평가의 용어측면에서도 독일의 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’이란 용어에 비하여, 스위스는 ‘Gesetzesevaluation’를 사용하여 영미식의 평가개념을 확장하고 있다.³²⁾

스위스의 경우, 입법평가에 대한 법적근거는 헌법과 법률 그리고 하위법령에서도 규정하고 있다.

첫째, 헌법적 차원이다. 입법평가에 대한 근거는 다양한 연방헌법 조항에서 직·간접적으로 선언하고 있다. 우선 권한규정(Kompetenznormen), 헌법상의 비례원칙(Verhältnismässigkeit), 공공이익(Öffentliche Interesse), 법치국가의 보충성 원칙(Subsidiaritätsprinzip), 균등한 국가재정(ausgeglichenen Staatshaushalts) 및 공동체의 자치권에 대한 고려 등은 입법절차에서 입법안에 기대되는 효과에 대하여 평가를 요구할 수 있다.³³⁾ 그러나 지난 1999년 4월 18일 국민투표로 채택된 스위스의 신 연방헌법이 2000년 1월 1일부터 발효된 연방헌법 제170조에서 입법평

31) Mathis, Klaus, 2011, Folgenorientierung im Recht, S. 1-31., In: Anderheiden, Michael/Kirste, Stephan (Hrsg.), Tagungsband Interdisziplinarität in den Rechtswissenschaften - Innen- und Aussenperspektiven, Tübingen, S. 2.

32) Mader, Luzius, 2010, Stand und Entwicklungstendenzen der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, S. 245-265., In: Hensel, Stephan/Bizer, Kilian/Führ, Martin/Lange, Joachim (Hrsg.): Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, S. 247.

33) 박영도의(2007), 주요국가의 입법평가 관련제도(V), p. 97.

가에 대한 법적근거와 법정주의를 선언한 것으로 파악할 수 있다.

- 스위스 연방헌법 제170조 (실효성 평가)
연방의회는 연방의 조치에 대하여 그 실효성에 비추어 심사한다.
- Article 170 (Evaluation of Efficacy)
The Federal Parliament provides for the fact, that the measures of the Federation are reviewed for their effectiveness.

지난 2000년에 발효된 스위스의 이러한 신연방헌법은 1874년의 126년 만에 전면 개정한 것으로서, 향후 스위스가 나아가야 할 방향을 제시한 것일 뿐 아니라, 현대 입헌주의 헌법이 나아가야 할 방향도 제시한 점에서 중요한 의미를 부여하고 있다. 즉, 향후 입법평가의 착근이 매우 입법개선 및 국가발전에 매우 중요한 변수임을 선언한 것이다.

스위스의 연방의회는 연방의 정책이나 조치의 효과를 조사할 수 있다. 이러한 맥락에서 헌법단계에서 입법영향평가 법정주의를 규정한 스위스는 세계에서 유일하게 헌법상 입법평가 의무를 규정하고 있는 것이다.³⁴⁾

또한 연방의회는 연방법안이 그것의 효과성과 관련하여 평가되어야 함을 보장한다.³⁵⁾ 그러나 이 규정에서 입법평가란 입법뿐만 아니라 국가가 취한 모든 조치의 평가에 해당하는 것이다.³⁶⁾ 국가정책의 영향평가 의무 규정에 대해 의회는 절대 단독적·자체적 평가를 이행해서는 안 되며 평가대상은 모든 연방의 정책이나 조치를 포함한다. 여기에는 연방기관 또는 연방의 정책이나 조치를 실행하는 기관이나 개

34) Vgl. Mader (Fn. 30), S. 252., S. 245ff.

35) Uhlmann, Felix, 2010, Legislation and Evaluation in Switzerland, S. 169-188., In: 입법평가연구 제3호, S. 176.

36) 최윤철. “독일과 스위스의 입법평가 사례연구”, 한국법제연구원, (2008), p. 55.

인의 모든 행위·활동이 포함된다. 연방입법의 이행의무가 있는 주정부 관청의 행위나 활동도 역시 이에 포함된다. 연방헌법 제170조는 사후적 영향평가뿐만 아니라 사전적 영향평가와도 관계가 있다.³⁷⁾

둘째, 법률적 차원이다. 이에선 연방의회법, 재정감독법 및 연방보조금법 등을 언급할 수 있다.

연방의회법 제26조제3항: 이 법 조항에 따르면 실효성은 의회를 통한 상위감독의 이행을 위한 중심 기준에 속한다.³⁸⁾

연방의회법 제27조: 의회의 위원회들은 연방위원회가 평가를 수행하도록 요구할 수 있는 권리, 연방위원회의 위임을 받아 평가 심사 권리, 의회자체가 규정을 위임할 수 있도록 허용한다.³⁹⁾ 또한 정부가 효과성검사를 실행하도록 요구할 수 있고, 정부에 위임하여 실행된 실효성검사를 조사할 수 있으며, 이러한 조사들을 지시할 수 있다.⁴⁰⁾

연방의회법 제44조: 제44조는 연방헌법 제170조가 구체화된 것이다. 제1항에서 의회의 위원회는 효과성검사의 결과를 고려해야한다는 것을 명시하고 있다.⁴¹⁾

연방의회법 제54조제3항 및 제4항: 감독위원회의 의장단회의(Präsidentienkonferenz)는 국가적 정책이나 조치의 평가 부분에서 일어나는 활동의 협조와 상호 관련성을 위해 준비되어야 한다. 이 경우 의장단회의는 연방 내각과 협력해야 한다.⁴²⁾ 제54조제4항에 따라 위

37) Mader, Luzius, 2009, Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, S. 52-63., In: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation - Ein systematisches Handbuch, S. 55.

38) Vgl. Mader (Fn. 36), S. 55.

39) 최윤철(2008), 전개서, p. 56.

40) Vgl. Mader (Fn. 36), S. 55.

41) Vgl. Mader (Fn. 31), S. 253.

42) Ebenda.

원회의 제안에 대한 심의회는 연방의회참모진(Parlamentsdienste)의 업무를 담당하는 부서를 통한 법률 공포의 효과성과 연방 재정감독원이나 제3자가 조사하도록 하는 것을 결정한다.⁴³⁾

연방의회법 제141조: 정부가 입법안을 의회에 제출할 때에 해당 법률을 통해서 예상 또는 가능한 재정적 결과나 효과뿐만 아니라 사회적, 경제적, 환경적 효과에 이르기까지 세밀하고 종합적으로 기술하는 보고서가 법안에 첨부되어야 함을 규정하고 있다.⁴⁴⁾ 제2항은 법안의 사전적 분석을 위한 특별한 법률적 연결점(Anknüpfungspunkt)이다.⁴⁵⁾ 이에 따르면 내각사무처의 보고지침서(Botschaftsleitfaden)는 어떠한 효과가 명시·규정될 수 있는 가를 설명한다. 또한 효과의 사전적 평가와 관련된 원리가 지정되어야 한다. 그럼으로써 이러한 평가가 검증되고 납득될 수 있는 것이다.⁴⁶⁾

의회행정규칙(Parlamentsverwaltungsverordnung) 제10조: 의회 행정감독원(Parlamentarische Verwaltungskontrolle: PVK)은 감독위원회의 협력기구로서 의회 위원회의 위임에 따라 의회 상위감독의 범위에서 연방의 정책이나 조치의 영향평가 수행, 정치적 입법적 결정과정에 있어서 그것의 유용성 평가 및 연방행정에 의해 이행된 평가를 조사한다.⁴⁷⁾

재정감독법 제5조: 재정감독의 전통적 기준이 확대되었다. 연방 재정감독원은 타 국가의 감사원과 동일한 기능을 수행하며 정기적으로 평가를 시행한다. 평가는 법률 일치성과 합법성 심사에만 국한되는 것이 아니라 경제성과 효과성의 측면도 심사한다.⁴⁸⁾ 제2항

43) Vgl. Mader (Fn. 36), S. 56.

44) 최윤철(2008), 전제서, p. 56.

45) Vgl. Matis (Fn. 30), S. 2.

46) Vgl. Mader (Fn. 36), S. 57.

47) Vgl. Mader (Fn. 31), S. 253.

48) Ebenda.

은 국가적 정책이나 조치와 관련된 재정비용이 기대하는 효과를 발생시키는 여부에 대하여 연방재정감독원이 조사하도록 규정함으로써 경제적 평가 의무를 명확히 규정하고 있다.⁴⁹⁾

연방보조법(Subventionsgesetz) 제5조: 연방이 보조한 금전적 보조 및 다른 정부보조에 대하여 최소한 6년을 주기로 검토할 것을 규정하고 있다.⁵⁰⁾ 정부는 주기적으로 재정보조나 보상 결정이 법률원칙에 적합한지 조사해야 한다.⁵¹⁾ 동법률 제6조는 연방 재정보조를 받는 책무가 더 간단하고 더 효과가 있고 더 합리적으로 이행되지 못하게 될 수 있는가를 조사되어야 함을 명시한다.⁵²⁾

공공성규칙 제21조: 해당 관청은 입법평가를 위한 원칙으로서 정보를 매년 심사하고 평가 책임부처에 보고한다.⁵³⁾

2. 입법영향평가의 정치적 배경

상기하였듯이, 스위스에서 입법영향평가의 법정주의 원칙은 착근되었다. 그럼에도 불구하고 스위스는 고유의 정치환경적 특수성으로 인하여 타 국가에 비해 평가체계는 상대적으로 미흡하다고 평가할 수 있다. 이러한 미흡사유로는 다음의 세 가지 측면에서 접근할 수 있다.

첫째, 스위스의 국가체제가 강력한 연방제에서 비롯된다는 것이다. 스위스의 26개 Kanton(州)는 독립적인 헌법, 의회, 행정부 그리고 법원 등 상당한 수준의 자율성을 가진다. 또한 이러한 분리와 자율성의 기반에는 근본적으로 보충성의 원칙(das Prinzip der Subsidiarität)에 기초하고 있다. 따라서 국가사무의 많은 부분이 가장 낮은 수준 즉, 주(州)

49) Vgl. Mader (Fn. 36), S. 56.; Vgl. Mader (Fn. 31), S. 254.

50) 최윤철(2008), 전제서, p. 56.

51) Vgl. Mader(Fn. 36), S. 56.

52) Ebenda.

53) Vgl. Mader (Fn. 36), S. 57.

또는 하위 2900여개의 지방자치단체의 사무로 지정되어 있으며, 이들이 입법과정에서 주도적인 역할을 수행하고 있는 것이다. 여기에 각 주의 입법부와 행정부 내의 위원회가 자체적으로 평가를 수행하는데 이로 인해 전문적인 수준의 평가가 이루어지지 못하는 문제점이 발생하기도 한다. 다른 한편으로는 스위스의 높은 수준의 시민 참여와 정책 수행의 분권화 방식은 지역정보와 관료를 결집·통합하기 때문에 스위스 내의 평가에 대한 필요성은 그리 크지 않다고⁵⁴⁾ 할 수 있다.

둘째, 스위스의 정치환경적 특징은 직접민주주의(direct democracy)의 형태에 기초하기 때문이다. 직접민주주의의 성격을 가진 제도 그리고 기구들이 전 정치영역에 고루 분포되어 있다. 특히, 그 중 연방수준에서 국민발의와 국민투표가 있다는 것이 가장 중요하다. 이러한 직접민주주의제도는 스위스 정치 체제에 중요한 영향을 미치는데 특히, 정책결정체계에 그 영향력이 크다.

마지막으로, 스위스의 합의 및 조화 (Konkordanz)에 기반한 정치문화에 때문이다. 이러한 정치문화 조건에서 입법과정은 광범위한 자문과정과 수정절차, 전문가의 입장표명, 순환과정, 의회 상·하원의 심의를 통해 이루어진다.⁵⁵⁾ 주요 결정 방식은 합의이며, 합의체제에 의해 ‘협력의 원칙’은 정부 각각의 구성원이 전체 과정에서 이탈하는 것을 방지한다.⁵⁶⁾ 이러한 스위스의 정치문화 및 맥락과 관련하여 평가는 정치적 프로그램의 결과를 체계적으로 조사·평가하는 것으로 이해되어진다.

54) Spinatsch, Markus, 2002, Evaluation in Switzerland: Moving toward a Decentralized System, S. 375-391, In: Furubo, Jan-Eric/Rist, Ray C./Sandahl, Rolf (Hrsg.), International Atlas of Evaluation, S. 375.

55) Bussmann, Werner, 2002, Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, S. 85-92, In: LeGes, S. 88.

56) Widmer, Thomas, 2000, Evaluating Evaluations: Does the Swiss Practice Live up to the ‘Program Evaluation Standards’?, S. 67-80 In: Russon, Craig (Hrsg.). The Program Evaluation Standards in International Settings, S. 68.

결국 Derlien(1997)이 언급하였듯이, 스위스처럼 연방주의, 강력한 분권화, 직접민주제의 특징을 가지는 국가는 공공 정책이나 프로그램에 대한 평가는 중앙 집권 국가에서 보다 덜 중요하다고 주장한다.⁵⁷⁾

입법평가에 대한 기타의 정치적 배경으로 연방의회 내에서의 평가 기능 도입을 위한 역사적 과정이 언급될 필요성이 제기된다.

즉, 감독기능의 관점에서 평가는 중요한 역할을 하는데 의회는 이러한 도구를 단계적으로 발전시켰다. 근대 스위스의 초창기인 1848년에 의회감독권은 매년 재편되는 특별위원회의 업무였으나, 이후 자체적인 의회감독 역량이 매우 미약하다는 것을 인식하였고 이러한 맥락에서 의회감독의 법적 근거를 계속적으로 향상시키고 감독 수단을 점차 발전시켰다.

재정감독 부문에 있어 19세기 후반과 20세기 초에 의회의 간섭(Intervention)이 연속성의 부족이라는 한계에 이르렀고, 특별위원회 업무가 심화되어있지 못하다는 비판과 함께 연방회계감사법원의 필요성을 제기하였다. 그러나 이 제안은 정부와 의회 다수당에 의해 정치적으로 불필요하다고 판단되었고, 대신에 재정·예산특별위원회가 상임 재정위원회로 전환되었다. 동 위원회는 예산을 사전적으로 처리하고 사후에 회계감사를 수행한다.

정부에서는 회계감사원을 설립하고 몇 년 후에 현행 연방재정감독원으로 전환했으며 재정회계감사를 수행한다. 이것은 연방행정의 한 부분이며 정부와 의회에 동시에 보고한다.

20세기 초부터 이러한 스위스 재정 감독체계의 제도적 틀은 거의 변함없이 그대로 유지되고 있었으나, 지난 1996년 연방회계감사법원의

57) Derlien, Hans-Ulrich, 1997, Die Entwicklung von Evaluationen im internationalen Kontext, S. 4-12., In: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, S. 10; Bussmann, Werner, 1997, Evaluationen in der Schweiz, S. 13-35, In: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, S. 13f.

설립에 대한 요청이 커지면서 정부와 의회의 다수당은 법적 근거와 연방재정감독원의 수단을 확대하였다. 의회의 정치, 행정적 감독 기능 역시 이와 같은 방식으로 발전하였다.

1920년 의회 내 감독위원회는 상임위원회로 전환되었고, 1964년 공군 조달비리사건 이후에, 동 감독위원회에 정보와 감독에 관한 더 많은 권한이 주어지고 상임사무관으로 인력이 채워졌다. 그 후 30년 동안 감독위원회는 감독 수단을 상당한 수준으로 증대하였으나 1980년대 초반부터 감독위원회는 감독업무의 효과성부재를 점차 인식하였고 국가 사무의 복잡성과 불투명성에 직면하여 행정감독의 새로운 중요한 기준으로서 효과성을 도입하였다. 이러한 개념의 발전으로부터 의회 차원에서 평가에 대한 요구가 제기되었다.

감독위원회는 연방재정감독원이 이러한 새로운 평가업무를 담당하고 감독위원회에 지시에 따라 평가를 수행해야 함을 제안한다. 이 제안은 의회의 감독권이 증대되는 것을 꺼리는 정부에 의해 거부되었으나 두 번째 시도으로써 감독위원회는 정부와 감독위원회의 연방재정감독원과 같은 상태의 공동행정감독기관을 설립을 제안했다. 정부는 이 제안 역시 거부하고 재정대위위원회(finance delegation)도 마찬가지로 이 해결방안은 국가 체제의 권력 분립을 납득할 수 없게 왜곡할 것으로 보고 거부하였다. 그러나 1989년 정부는 행정 감독을 위한 기관을 설립하고 이 기관은 나중에 감독 위원회의 평가들은 수행하는 유일한 기관으로서 의회행정감독원의 설립을 이끈다.⁵⁸⁾ 1999년 의회는 연구위탁과 위원회 청문회에서 정보 제공자에 대한 보상을 위해 50만 달러를 사용했으나 전문화 부재는 취약한 수단뿐만 아니라 의회의 업무방식에서도 나타났다. 이러한 배경으로 오늘날 평가 수행에 있어 연방재정감독원과 의회행정감독원이 존재하게 되었다.⁵⁹⁾

58) Vgl. Spinatsch (Fn. 53), S. 376ff.

59) Vgl. Spinatsch (Fn. 53), S. 383.

- 정부 내에서의 평가기능 도입을 위한 역사적 과정:

관리와 효율성 증대라는 관점에서 의회와 마찬가지로 정부는 재정, 행정 차원에서 감독기능을 수행하는데 부분적으로 이익관리와 조직업무, 공공자금의 정확한 부기와 경제적 사용 부분에도 관여한다.

연방재정감독원은 재무부 소속으로 정부뿐만 아니라 의회에도 보고한다. 연방재정감독원은 장기간 효율성 문제를 다루는 유일한 행정기관이다. 1970년대 초반부터 정부는 재정적 압박과 의회의 압력에 의해 합리화, 관리 그리고 조직의 문제를 더 큰 범위에서 다루기 시작했다.

1980년 조직연방사무국이 설립되었는데 주요 업무는 관리 회계 감사 수행, 행정에 대한 의견 제시, 사무공간 구성의 제안 및 조직, 행정에서 컴퓨터 관련한 업무 조정하고 의회의 감독위원회를 위한 관리 연구를 제공했다. 1989년 해당 사무국 폐쇄됨에 따라 사무국의 업무는 다른 기관으로 이전되었다. 이 기관들은 고유한 평가 업무를 수행하지는 않지만 평가 요소들은 이미 내포하고 있었다. 1990년대 초반부터 정부대통령은 감독 위원회의 요청에 따라 국가 상황에 대한 서술과 평가를 의회에 매년 제출한다.⁶⁰⁾

3. 입법영향평가 추진기관

스위스에서 ‘평가’는 상대적으로 짧은 역사를 가진다. 80년대 중반 까지도 스위스에서 공공부분에서의 평가라는 용어가 직접적으로 거의 언급되지 않았기 때문이다.⁶¹⁾ 이런 짧은 역사와 동시에 스위스의 연방수준에서의 제도적 형태와 실제 사례를 이해하기 위해서는 몇 가지 특성을 미리 파악하고 있어야 한다.

60) Vgl. Spinatsch (Fn. 53), S. 378f.

61) Vgl. Widmer (Fn. 55) S. 68.

첫 번째 특성은 조직적 관점에서의 다원주의(Pluralismus)이다. 입법 영향의 추진을 위한 단일한 조직 또는 기구가 존재하는 것이 아니라 국가적 조치에 대한 효력의 문제로써 상이한 관점을 가지고 처리·평가를 실시 또는 실행하게 한다. 그리고 최소한 그 평가의 결과를 사용하는 다수의 기구로 조직되어 있다. 특히, 이러한 분권화 형태는 평가를 위한 폭 넓은 민감성을 제고하고 더 나은 착근을 보장한다. 평가의 성공, 실패 또는 수락은 일개의 전문영역 또는 단일 조직에 의해 좌지우지되는 것은 아니다. 다른 한편으로 이런 양상은 지금까지와는 다른 차원의 기구 간 그리고 조직간 협력을 촉진시킨다.

두 번째 특징은 평가의 실질적인 동인이 의회로부터 나온다는 것이다. 의회는 조종·관리기능의 관점에서 평가를 실행하는 위임자의 형태로 나타난다. 그러나 정부와 행정의 여러 부분에 있어 평가의 실행은 외부의 전문가들의 도움으로 진행되므로 정부와 행정은 이 영역에 있어 결코 수동적인 것은 아니다.

세 번째 특징은 단점으로서 파악이 되는데 만약 평가활동이 비생산적이고 평가의 품질을 보장할 수 없다고 하더라도 연방 행정의 수준에서 바람직한 협조관계 - 예를 들면, 의회사무와 재정통제간 관계 같은 것 - 에서 그 흠결을 상쇄·보상하는 것이다.

마지막으로 정부 외부에 존재하는 전문가의 활동이 평가의 영역뿐만 아니라 많은 부문에서 활발하게 활동한다는 것이다.⁶²⁾

- 스위스 평가협회(Schweizerische Evaluationsgesellschaft: SEVAL): 영향평가 역량강화의 강력한 추진력은 1987년 내각 간의 실무그룹인 입법평가 실무그룹(Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation: AGEVAL)으로부터 시작되었다.⁶³⁾ 인적구성은 연방 및 주 정부 공무원, 관련학

62) Vgl. Mader (Fn. 36) S. 61f.

63) Vgl. Mader (Fn. 31) S. 250; Widmer, Thomas/Neuenschwander, Peter, 2004, Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration, S. 388-409, In: Evaluation, Vol. 10(4), S. 389.

자들이었다. ‘공공 조치의 효과성’이란 제목으로 이 실무그룹의 작업에 기초하여 국가연구프로그램 제27호(Nationales Forschungsprogramm : NFP No 27)가 도출되었다. 해당 프로그램은 스위스 입법 영향평가 발전에 특히 중요한 공헌을 하며 입법영향평가를 하나의 학문적 문제로 다루게 되었다. 충분한 평가수행을 위한 재정적 지원을 보장하며 다양한 방법론적 평가가 가능하게 되었다. 더불어 필요한 충분한 인적 역량 확립 촉진했다.⁶⁴⁾ 주요 목적은 스위스 내에서 상대적으로 발전이 더딘 평가부문을 전문화하는 것이었다.⁶⁵⁾

입법평가 실무그룹 시작된 대략 10년 후, 그리고 국가연구프로그램 제27호의 결과로 스위스 평가협회(Schweizerische Evaluationsgesellschaft: SEVAL)가 설립되었다. 이후 2010년 중반 450명의 회원을 둔 단체로 성장하였다. 해당 협회는 평가업무 영역에서 질적 기준을 발전시키고 이에 부응하는 질적 보장을 촉진하고 있다.⁶⁶⁾ SEVAL의 관점에서 평가는 그것의 명확성, 품질 그리고 정치적 의사결정의 효과 및 비정부기구(NGO)의 작용이 수치화될 수 있는 하나의 기제이다. 그 안에서 평가는 과정, 간섭 그리고 조직들의 강점과 약점 및 그 효과가 묘사되고 가능한 수정을 가능하게 하며 국가 조치 또는 비정부기구의 효과성과 능률성을 이행한다. 이러한 학제간(multidisziplinär) 조직으로서 SEVAL은 평가에 대한 정치, 행정, 대학 그리고 전문가 상담 간의 정보와 경험의 교환을 촉진하며 평가의 질과 그 확산을 제고한다.

2001년 평가기준 채택으로 SEVAL은 평가에 관여하는 이들을 위한 새로운 전문성을 확보하였고⁶⁷⁾ 다양한 분야의 전문가 평가단

64) Vgl. Mader (Fn. 31) S. 251.

65) Vgl. Widmer/Neuenschwander (Fn. 62) S. 389.

66) Vgl. Mader (Fn. 31) S. 251.

67) Vgl. Widmer (Fn. 62) S. 389.

으로 구성되어 여러 주제를 포괄할 수 있는 평가체제를 활성화시켰다.⁶⁸⁾

- 경제사무국(Staatssekretariat für Wirtschaft: SECO): SECO는 연방 경제부의 소속이며 사업간, 사회적 파트너들 그리고 경제 정책간의 연결 부분으로써 그와 관계된 업무를 취급하는 연방의 기구이다. SECO는 경쟁정책의 설정하고 조장함으로써 스위스의 경쟁적인 시장환경을 촉진하며 관련 입법 및 규제의 품질제고를 선도하는 역할을 한다. 따라서 입법의 경제적 영향분석, 행정간소화와 관련된 입법 영향평가의 책임을 담당하고 있다.
- 연방법무국(Bundesamt für Justiz: BJ): 연방법무부의 하부기관으로써 입법적 관점에서 연방수상청과 밀접한 관계를 유지하고 다른 부서들에게 입법품질의 제고에 기여한다. 입법과정 감독의 한 부분으로서 이 부서는 헌법과 행정법의 발의에 있어 그 의견을 개진할 수 있다.
- 연방수상청(Schweizerische Bundeskanzlei: BK): 연방내각의 중앙부처이며 다양한 부처간의 조정관계자로서의 역할을 가진다. 연방내각의 업무는 연방수준에서 계획과 조정에 대한 조언과 조력, 연방의 회의 절차 준비와 지도 과정에 참여한다. 또한 연방행정의 관리·감독과 관련된 연방의회와 연방내각의 활동에 관한 보고서를 준비한다. 그러나 연방수상청은 이 단계에서 자문의 역할을 할뿐이고, 그 정치적 영향력과 조정의 역할은 축소되고 있다(OECD, 2006).
- 연방행정네트워크(Bundesverwaltungsinternes Netzwerk): 연방법무부에 의해 운영된다. 내각의 입법영향평가와 관련된 인력 결집, 평

68) Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang, 2009, Divergente Entwicklungspfade der Evaluation - Beobachtungen, Thesen und Perspektiven einer feldabhängigen und ungleichzeitigen Professionalisierung in Deutschland, Österreich und der Schweiz, S. 509-507, In: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation - Ein systematisches Handbuch, S. 514.

가에 대한 정보 제공, 부처 간 업무 교환을 장려한다. 제한된 부분에서 교육제공 및 이해도 향상을 위한 노력하고 법률적 지식이 있는 인력이 다양한 부처에서 역량 강화와 입법 업무의 특수한 영역에서 필수적인 민감성(Sensibilität) 평가 개발을 담당하고 있다.⁶⁹⁾

- 의회행정감독원(parlamentarische Verwaltungskontrolle: PVK): 1990년 의회는 의회감독위원회의 보조기관으로 의회 위원회의 위임에 따라 의회의 감독기능을 전문화하기 위해 연방조치의 실효성 감사의 전담기구로서 의회행정감독원(PVK)을 설립하였다.

의회행정감독원(PVK)의 업무는 평가의 실행이며, 복잡한 국가사무 그리고 재원이 한정되어 있는 공공재정의 관점에서 효율지향적 국가운영의 중요한 기제로 파악된다. 또한 과거 전통적인 정책평가의 개념의 보충으로써 학문적 방식의 국가사무 또는 조치의 실행과 효력이라는 개념을 추구한다. 이를 위해 의회행정감독원(PVK)은 의회감독위원회의 위임으로 평가를 실행하며 또한 의회 위원회의 위임으로 연방조치의 실효성을 검사한다. 더 나아가 의회행정감독원(PVK)은 의회감독위원회에서 진행되고 있는 감사의 틀 내에서 의견을 표명한다. 이에 대해 의회행정감독원(PVK)은 평가결과의 정치적 가공 및 사후감독이라는 점에서 의회 위원회를 보조하고 의회감독위원회에게는 더 명확히 검사되어야 하는 주제들을 제시한다.

의회행정감독원(PVK)의 조사결과는 의회와 행정부의 의사결정단계에서 다양하게 적용된다. 해당 결과들은 의회 감독위원회가 제시하는 권고사항의 기초가 된다.

- 연방재정감독원(Eidgenössische Finanzkontrolle: EFK): 연방재정감독원은 스위스 최고 재정 감독 기관으로서 감사원과 같은 기능을 수행한다. 지출의 적법성과 범일치성 조사뿐만 아니라 경제성과 실

69) Vgl. Mader (Fn. 31) S. 251.

효성 측면도 검사 대상이다. 또한 분석 내에서 그 효력과 정치적 목적의 연관성도 굉장히 중요한 요소로써 파악한다. 경제성 조사와 관련해서는 연방재정감독법 제5조제2항에서 명시적으로 규정되고 있다. 이는 행정조치와 관련된 재정적 사용이 기대하는 효과를 가져 올 수 있는가를 평가한다. 연방보조법은 국가적 보조 승인에 기인하는 모든 조치에 대해 연방재정부를 통한 정기적인 보고를 규정하고 있다.

< 그림 4-1 > 연방 재정감독원에서의 평가의 개념



출처: 스위스 연방 재정감독원 홈페이지. 2012년 2월 20일 검색 http://www.efk.admin.ch/index.php?option=com_content&view=article&id=199:eidgenoessische-finanzkontrolle&catid=136:home&lang=de&Itemid=

연방재정감독원(EFK)은 평가의 주제 선택을 위한 다음의 10 가지 지침을 보유하고 있다.

A. 정치적 형태:

- ① 정치적 영역의 제한 또는 제한의 적합(명확한 평가질문들)
- ② 외부효과를 개선(관계된 인물, 조직 또는 행정과정 외부의 공공기관)
- ③ 측정가능한 산출과 효과를 입증(계량의 적합)
- ④ 충분한 연방 조치의 여지(특히, 유럽연합의 규범에 비추어 볼 때)
- ⑤ 주제는 제한된 영역에서 이루어지는 논의에 대한 분석의 결론이 달성될 때, 예시화 된다.

B. 의 제:

- ⑥ 당해년도 동안 그것의 실효성이 나타날 수 있는가?
- ⑦ 가정의 틀 안에서 기존의 관련 결과가 풍부하거나
- ⑧ 지난 10년간 진행된 향후 10년간 확실히 예상되는 유사한 연구가 없는가?

C. EFK의 임무:

- ⑨ 의미있는 재정적 투입(매년 천만 프랑 이상의 가치)
- ⑩ EFK가 경쟁성, 독립성 그리고 정보들의 획득에 기반해 타 조직에 비해 공헌할 수 있는 주제

출처: 연방재정감독원 홈페이지 2012년 2월27일 검색.

4. 입법영향평가 작성기준 지침

Mader에 따르면 입법평가는 다음의 세 가지 결과평가기준에 따라야 한다.⁷⁰⁾

- 효과성: 입법적 규정이 전반적으로 준수되고 적용되는가.
- 실효성: 입법 목적 달성 정도에 효과가 있는가 - 연방헌법 제170조에 규정 -.
- 능률성: 비용-편익 분석을 포함하며 비용의 경우, 행정 내부 및 외부 비용 부담과 목적에 부합하지 않는 부정적 효과 조사, 편익의 경우, 목적달성 정도와 긍정적 효과 조사.

70) Vgl. Mader (Fn. 36) S. 52-63.

- 지속성 평가: 지속성 요소는 근래에 입법영향평가의 의무적인 부분이 되었으며 스위스는 2004년 입법영향평가에 지속성 요소 도입.⁷¹⁾
- 1999년 9월 15일 스위스 연방내각의 결정과 방침: 모든 법안의 공포에 있어, 경제적 효과의 분석이 이루어져야 한다. 분석은 다음의 다섯 가지 요소에 따라 이루어진다.⁷²⁾
 - ① 국가적 행위의 필요성과 가능성
 - ② 개별 사회 집단에 미치는 영향
 - ③ 전체 경제에 미치는 영향
 - ④ 대안적 규범
 - ⑤ 실행에 있어서 합목적성

이러한 연방내각의 방침은 규제영향평가를 위한 연방경제부의 안내서에서 규정하고 있으며 동 규정은 OECD의 권고에 따른다.⁷³⁾

- 2004년 11월 3일 스위스 연방내각의 결정: 유효성 검사에 대한 연방의 업무활동을 개선하기 위한 목적으로 진행되었다. 이것으로 조사의 투명성과 그것의 질적 향상 및 경제성을 강조한다.
 - ① 연방관청: 주요 책임자로서 관할 분야 내에서 영향평가의 이행을 위한 관청의 전략을 발전시키고 필요한 재원을 마련한다.⁷⁴⁾
 - ② 행정부서: 관청이 의무사항을 이행하는 것을 보장하고 또한 연방내각에 결정과 관련한 평가결과를 제출해야 한다.⁷⁵⁾
 - ③ 연방내각: 연간 계획 및 입법 계획과 관련하여 증가된 주요평가사항을 규정하고 행정부서 간의 영향과 관련한 평가를 결정한다.⁷⁶⁾

71) Jacob, Klaus/Hertin, Julia, 2009, Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland weiterentwickeln, S. 25-26, In: Ökologisches Wirtschaften, S. 25.

72) Vgl. Matis (Fn. 30) S. 2f.

73) Vgl. Mader (Fn. 31) S. 255.

74) Vgl. Mader (Fn. 36) S. 57.

75) Ebenda.

76) Vgl. Mader (Fn. 36) S. 58.

④ 개관업무(Querschnittaufgaben)와 관련한 다양한 관청은 평가 업무 강화와 관련하여 서로 다른 관청을 위해 서비스를 제공한다.⁷⁷⁾

- 연방내각사무처의 보고 지침서(Botschaftsleitfaden): 입법안에 대한 정부의 문서 작성과 설명을 위한 행정적 지시 형태의 지침이다. 효과에 대한 정확하고 구체적인 설명을 요구한다.⁷⁸⁾
 - SEVAL의 평가 기준을 위한 방침(SEVAL-Standards): 2005년 법무부에서 발행한 평가지침서인 ‘연방에 있어 실효성 평가를 위한 지침서’(Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund)는 연방의 평가와 관련한 부서에 실행과 영향 평가를 위한 평가의 품질 지침을 제공함으로써 평가 품질을 보장하고자 한다. 특히, 연방 헌법 제170조의 실행을 목표로 한다. 이 지침은 SEVAL-평가 기준을 따른다. SEVAL-평가 기준의 목적은 스위스의 평가전문화를 촉진하는 것이다.⁷⁹⁾ 평가에 관계되는 모든 이에게 해당하는 사안이며 ‘교육적 평가를 위한 기준의 통합위원회’(The Joint Committee on Standards for Educational Evaluation)의 평가기준 프로그램에 기초한다. 이것은 다음의 네 가지 평가요소로 분류되어진다.: 유용성(Utility), 실행 가능성(Feasibility), 적절성(Propriety), 정확성(Accuracy).⁸⁰⁾
- ① 유용성: 사용자의 정보 요구(information needs)에 따라 평가가 진행되어야 한다.

77) Ebenda.

78) Vgl. Mader (Fn. 31) S. 255.

79) Widmer, Thomas, 2005, Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund - Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), Bundesamt für Justiz, S. 1.

80) Widmer, Thomas/Landert, Charles/Bachmann, Nicole, 2000, Evaluation Standards Recommended by the Swiss Evaluation Society (SEVAL), S. 81-102, In: Russon, Craig (Ed.), The Program Evaluation Standards in International Settings, S. 81f.

- U1. 이해관계자 확인: 평가에 참여하거나 평가 참여자와 관련된 사람을 명확하게 함으로써 그들의 관심과 요구를 고려
- U2. 평가목적의 설명: 평가에 참여하는 모든 이들에게 평가의 목적을 명확하게 설명
- U3. 평가자의 신뢰성: 신뢰성은 평가의 실행 가능성과 효과성에 강력한 영향을 미침
- U4. 정보범위와 선택: 조사하는 정보의 범위와 선택은 평가 대상에 유용한 질문의 처리를 가능하게 하고 동시에 평가 위임자 및 참여자의 관심과 요구를 고려
- U5. 평가의 투명성: 평가의 해석은 관점과 사고의 과정에 기인하기 때문에 가치판단의 근거를 명확하게 제시
- U6. 이해할 수 있고 명확한 보고
- U7. 시기적절한 보고: 중요한 중간 결과와 최종 보고는 이용자가 바로 알게 하여 제때 사용될 수 있도록 도모
- U8. 평가의 영향: 계획, 실행, 평가의 설명은 참여자 및 관계자가 평가 절차를 따르고 이용하도록 격려

② 실행 가능성: 평가는 현실적이고 사려깊고, 흥정에 능하며 비용 효과가 높은 방식으로 수행되어야 한다.

- F1. 실용적 진행: 평가대상이나 평가를 쓸데없이 침해하지 않고 필요한 정보를 얻는데 평가절차가 적합
- F2. 정치적 실행 가능성: 평가는 다양한 이해집단의 다른 상태를 고려하면서 계획 및 실행. 이를 통해 협력을 도출하고 이익집단의 평가 활동을 제한하거나 결과를 왜곡하는 시도를 방지
- F3. 비용 효과: 기대하는 이익이 비용보다 같거나 더 커야 함

③ 적절성: 평가는 합법적, 도덕적, 공공복리를 고려하여 수행되어야 한다.

- P1. 형식적 동의: 평가를 지시한 당 (Partei)의 의무는 서면으로 규정되고, 이를 통해 당은 합의된 조건을 이행하거나 새로운 협정 의무를 가짐
- P2. 개인 권리 보호: 평가는 인간의 권리와 행복을 염려하고 보호하도록 구상, 실행되어야 함
- P3. 인간적 상호작용: 평가는 상호존중에 바탕을 두고 이루어짐
- P4. 완벽하고 공정한 평가: 평가 대상의 강점 및 약점을 조사, 표현함에 있어 평가는 완전하고 공정해야 함. 그럼으로써 강점은 더욱 확대되고 문제 영역은 처리될 수 있음
- P5. 조사결과 발표: 평가를 위임한 당은 평가의 결과를 해당자 또는 증명 요구를 하는 모든 이가 알 수 있도록 보장
- P6. 이해 갈등 공개: 이해 갈등은 공개적이고 정직하게 다루어짐으로써 평가 과정과 결과에 미칠 수 있는 부정적 요소를 사전에 제거할 수 있음

④ 정확성: 평가는 정확하고 유용한 정보를 생산, 드러낸다.

- A1. 프로그램 문서 조사: 평가는 명확하고 정확하게 서술, 문서로 증명되어야 함
- A2. 정황 분석: 평가 요인들을 둘러싼 모든 상태 분석
- A3. 목적과 진행 기술: 평가의 목적, 문제, 수단은 충분히 정확하게 명시하고 서술되어야 함
- A4. 신뢰할 수 있는 정보 출처: 정보 출처를 충분히 상세히 기록하여 정보의 타당성 확보
- A5. 정확하고 믿을 수 있는 정보: 정보 수집의 절차는 주어진 목적을 위해 적법성과 신뢰성이 보장되어야 함
- A6. 자료의 조직적 재검토: 평가를 위해 수집, 평가, 제공된 정보는 오류가 없는 지 체계적으로 검토
- A7. 질적, 양적 자료 분석: 평가의 질적, 양적 정보는 타당하고 체계적으로 분석. 이를 통해 제기된 문제가 평가를 통해 효과적으로 해결
- A8. 정당화된 결론: 결론은 평가에서 명쾌하게 정당성이 증명됨으로써 이해당사자들이 그것을 이해하고 평가

- A9. 편견 없는 보고: 보고는 개인적 감정 및 평가 집단의 선호에 의한 왜곡을 경계
- A10. 메타평가: 평가 자체가 평가 기준의 중요한 체계를 사용하는 평가의 주제임. 따라서 이해당사자들은 수행된 평가의 강점과 약점을 평가

- SEVAL 기준의 적용 영역: 인력평가를 제외한 전반적인 평가에서 사용된다. 제도적 상황, 내, 외부적 평가 등 선택된 방식과 특별한 주제 부문에서도 독립적이다. 평가 대상은 프로그램, 조치, 프로젝트, 조직, 기관, 정책, 결과, 자원 등이지만 인력은 대상이 아니다.
- SEVAL 기준의 대상자: 평가에 참여하거나 평가에 영향을 끼치는 모든 사람에 이 기준은 해당된다. 즉, 평가자, 평가 위임자, SEVAL 기준을 준수해야 하는 모든 이에게 해당된다.

5. 입법영향평가 실행의 체계화

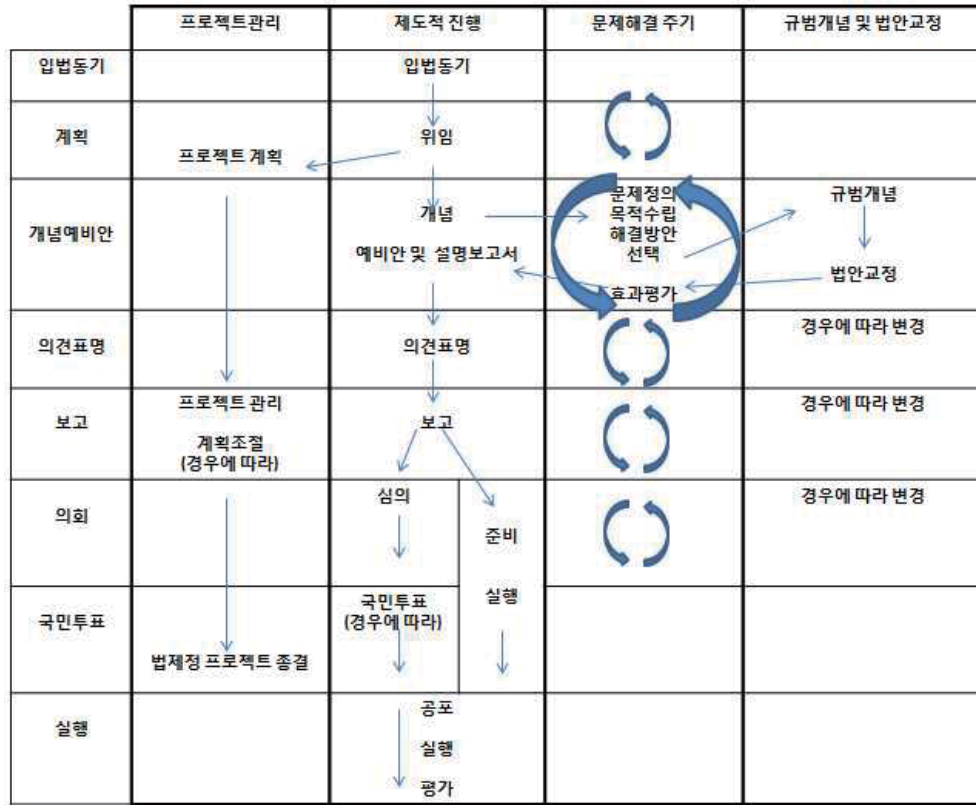
스위스의 입법 절차는 다음의 네 가지 입법 업무 측면이 고려되어야 한다.⁸¹⁾

- ① 제도적 진행: 입법동기, 법안의 사전의도, 입장 표명 절차, 보고 등.
- ② 프로젝트 관리: 프로젝트 위임, 프로젝트 구상 등.
- ③ 문제 해결 과정: 문제정의, 목적확정, 해결방안 탐색 등.
- ④ 규범적 형태.

<그림 4-2>는 스위스의 입법절차를 도식화한 것이다.

81) <http://www.gl.damin.ch>: Bundesamt fuer Justiz 'Uebersicht ueber das Gesetzgebungsverfahren' 2012년 2월 20일.

< 그림 4-2 > 스위스의 입법절차



출처: 스위스 연방법무국 <http://www.gl.admin.ch/de/gesetz/vorinformationen-zum/uebersicht-ueber-den/uebersicht-ueber-das.html> 2012년 2월 5일.

연방정부의 입법 절차는 다음과 같다.⁸²⁾

- 입법의 동기: 법률은 몇 가지 경로를 거쳐 형성된다.
 - 연방수준에서의 관계자(연방의회, 연방내각, 행정부)
 - Kanton 州(주의 법안 발의에 의해서)
 - 시민(헌법에 보장된 국민발의권을 기반으로)
 - 체계의 외부에 존재하는 요인(협정과 국제적 조약)

82) 중앙행정기관 법제업무담당자 해외연수보고서(2007), 법제처 내용을 참조 OECD

법률안의 소관부처에서는 당해 법안의 적용을 담당하는 하부행정조직(실, 국)에 이를 넘겨 관련부처에는 입법의 필요성을 등 법안의 전반적인 검토 작업을 실시하고 관련 법안에 대한 검토보고서 및 예비안 작성을 위한 작업을 개시한다. 검토보고서와 법률 예비안의 작성은 병행적으로 이루어지며, 그 작성과정은 동일하다.

- 예비안 및 검토보고서 작성: 해당 과정은 몇 가지 상이한 과정을 포함하며 예비안과 관련된 상이한 관계자들이 자신들의 이익을 극대화하기 위한 과정이기 때문에 의사결정 단계로써 매우 중요하다.

- 제1차 예비안: 법률제정의 주요한 업무는 법률안을 제출하는 해당 행정부처, 해당분야의 전문가, ad hoc 실무단 혹은 전문가위원회에 의해 주도된다. 각 州, 경제영역, 시민사회 혹은 대학 등에서 나타나는 외부전문가들은 전문가위원회, 실무단의 소속인원 또는 법률안의 서술자로서 이 단계에 관여한다. 연구위원회의 전문가는 연방행정과 관계없는 자로서 15인 이내로 구성한다. 그들의 역할은 법률안의 내용을 명료하게 함으로써 법률안의 효과 이해와 초기단계부터 법률의 품질을 제고에 기여하는 것이다. 이 단계의 주요한 목적은 문제를 분석하고 필요한 정보들을 수집하며 법안의 최초 형태를 작성하는 것이다. 특히 법안의 예비안 작성을 위한 전문가위원회에 관해서는 입법의 사전절차에 관한 지침에서 그 설치주체, 목적, 구성 및 활동방법 등에 관하여 상세히 규정하고 있다.

연방의 행정 각 부처는 법안의 개요나 법안의 내용에 대한 책임을 가지고 있는데 다양한 관점의 의견을 취합하기 위해 해당부처 내의 비법률 전문가들과의 협력과 같은 노력을 강구한다. 입법·규제영향분석이 필요할 경우, 경제사무국이 이에 참여한다. 또한 법률안의 법적 형식과 관련한 품질제고를 위해 모든 예비안은 연방법무국에서 적절한 규정에 따라 심사되어야 한다.

- 의견청취절차: 일차적으로 법률안을 제출하는 해당 부처 내에서 의견수렴이 끝나면 그 이후 연방내각이 다양한 분야에서 도출되는 의견을 청취하는 절차를 시작한다. 이 맥락에서 다양한 분야는 Kanton, 정당, 외부전문가 그리고 일반대중을 의미한다. 이러한 절차를 통해 법률안의 적용가능성이 파악되어지며 풍부한 수정기회가 제공한다.

관계부처 간의 의견조정 역시 반드시 수반되어야 하는 절차이다. 해당 법률의 제정으로 연방의 재정지출이 발생한다면 연방재무부와 협의, 법률안의 법적 형식의 제고를 위해 연방법무부와 협의, 국제적인 협력이 필요한 법률이라면 연방외무부의 국제법부서로부터 의견을 청취한다. 또한 법안이 개인정보와 관련한 문제의 경우 연방내각처의 연방데이터보호위원회, 남녀 평등문제에 관련하는 경우 연방내무부의 연방 남녀평등국, 통계문제에 관련하는 경우 연방내무부의 연방통계국과 협의한다.

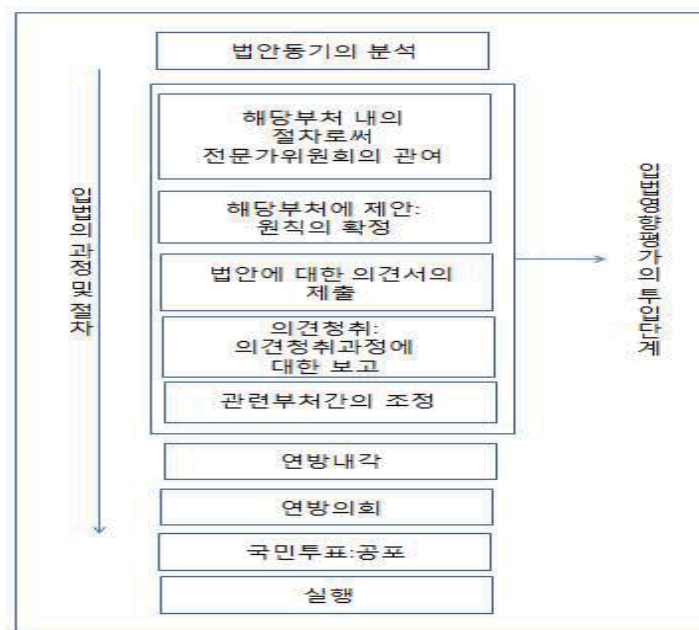
- 의회단계: 이 단계는 연방내각이 각 부처가 제출한 법률의 예비안에 대해 검토하고 연방의회에 제출함으로써 시작된다. 과정은 전형적인 양원제 방식으로 진행된다.
- 국민투표: 연방의회를 통과한 법안은 연방내각처로 이송되어 국민투표에 회부할 안건으로 연방공보에 게재된다. 연방헌법 제141조는 “연방법률, 1년을 초과하는 효력을 가지며 긴급하게 선언된 연방법률, 헌법 또는 법률에 의하여 임의적 국민투표에 회부할 것으로 규정된 연방결의, 국제조약 등은 유권자 5만 명 또는 8개주의 청구가 있는 경우 이를 국민투표에 회부한다”라고 규정되어 있다. 이런 과정은 스위스가 가지는 직접민주주의에 기반한 제도로써 집회형 민주주의에서 실시되는 직접적인 주민결정은 아니다. 집회형 민주주의에서는 주민결정의 대상이 기관의 의결이 아니라 초안이기 때문이다. 국민투표에 회부된 청구는 투표자 과반수의 찬성으로 채택되며 연방의회에서 법안채택에 의한 잠재적 법적효력

의 발생은 100일의 국민투표기간의 경과까지 정지된다. 이 기간동안 국민투표의 요구가 제기되지 아니하고 제기된다할 지라도 성립하지 않을 경우, 입법과정은 완결된다.

- 공포: 새로운 법률은 매주 발간되는 연방공포법령집에 게재되며 일반적으로 공포한 날부터 5일 후에 법률이 발효한다.

스위스의 입법·규제영향평가는 전체 입법과정 중 연방 각 부처의 내, 외부 의견청취를 위한 하나의 통합된 부분으로써 작동하고 있다. 또한 연방의회로 이송되는 마지막 시점에도 경제적 영향의 맥락의 정보를 제공한다. 하지만 입법·규제영향평가가 정보의 원천이라는 지위를 가지는 것은 아직까지 요원해 보인다. 의회 행정감독원의 보고서에 의하면 입법·규제영향평가는 전체 입법과정은 의회과정 이전에 사용되지만 “마지막 순간에 연방 각 부처가 이행하는 부가적인 업무” 정도로 인식되고 있으며 의회에 제출해야 하는 경제적 영향의 내용을 담은 부분의 마지막 편집과정의 일부분으로 인지된다.

< 그림 4-3 > 스위스의 입법과정과 입법·규제영향분석의 투입



출처: OECD 2006 s. 45

6. 단계적 입법영향평가 방법의 제도화

지난 20년 동안 스위스 연방차원에서의 평가 제도화는 주목할 만한 발전을 이루었다. 현재 스위스의 발전 정도는 국제적으로 세계 최고의 수준에 이르고 있으며⁸³⁾ 독일, 오스트리아와 비교했을 경우, 1990년 이후 평가에서 선두에 위치한다.⁸⁴⁾ 독일의 사전적, 병행적, 사후적 평가로 구성되는 세 가지의 모듈을 스위스에서는 사전적 평가와 병행적 평가를 묶어서 사전적 평가, 법률제정 이후에 이루어지는 사후평가로 두 가지로 구분하기도 한다.⁸⁵⁾

평가는 사전적, 병행적, 사후적 평가로 구분되며, 사전적 평가는 효과예측과 관련하여 실행하고 사후적 평가는 효과조사를 나타낸다. 2001년 스위스 내각사무처에서 실시한 조사에 의하면 연방사회안전청(Bundesamt für Sozialversicherung)과 연방법무부에서 실시된 사전적 조사는 부차적인 역할을 하는 반면, 병행적, 사후적 평가가 더 큰 의의를 가진다.⁸⁶⁾ 즉, 연방법무부와 연방사회안전청에서 실시된 평가 총 34개 중 사전적 영향평가는 4 건, 병행적 평가는 10 건 그리고 사후적 평가 역시 10건 나머지는 기타로 나타났다.

연방의회 내의 위원회에서 사전적, 사후적 평가 수행하는데 사전적 평가는 의회에 제출된 법률안에 대한 연방 내각처의 요청에 의하거나, 의회에서의 법안에 관한 의논 중 추가적인 정보가 요구되는 경우에 실시된다. 사후적 평가는 법률에 규정되어 있는 평가조항에 의거하는 경우, 행정부로부터 특별히 평가에 대한 요구가 있는 경우, 의회

83) Vgl. Mader (Fn. 36) S. 60.

84) Vgl. Widmer/ Beywl (Fn. 67) S. 511.

85) 최윤철(2008), 전제서, p. 21.

86) Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter, 2001. Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund (EvalBund), Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei vom 9. März

행정 감독위원회에 평가를 위한 권한이 위임된 경우에 행한다.

행정부 역시 사전적 평가와 사후적 평가를 수행하는데 대부분 자체적 판단에 의한 사후평가가 이루어진다. 이 맥락에서 연방재정감독원은 국가의 정책이나 조치를 적법성 뿐만 아니라 그것의 경제성 역시 조사한다. 여타 국가의 감사원처럼 연방재정감독원은 지난 20년 동안 감독 업무를 확대하였고 실효성과 경제성의 문제에 주의를 더 기울인다.⁸⁷⁾

- 스위스에서 사전적 평가가 제도화될 수 있었던 발단은 연방의회 법 제141조제2항의 도입이었다. 동 조항은 사전적 평가를 언급하고 있는데, 소위 보고서에는 법률초안에 정부의 첨부보고서와 사전에 논의된 대안들이 언급되어야 함을 규정하고 있다. 제안된 조치의 실행유용성(Vollzugstauglichkeit)은 평가의 중요한 요소로서 사전적 평가 단계에서 반드시 실시되어야 한다. 다양한 단계에서 존재할 수 있는 인적, 재정적 효과와 비용-편익 분석 역시 중요한 평가 요소이다. 그리고 마지막으로 경제, 사회, 환경, 남녀평등과 같은 사회적 관심에 대한 효과 역시 고려되어야 한다. 이 규정은 다른 대부분의 나라에 존재하는 비슷한 규정들과 우선 비교 가능하다.

사전적 효과 평가에서 중요한 또 다른 요소는 연방법안의 경제적 효과에 대한 연방 내각의 방침들이다. 경제적 효과에 대한 기준은 다음과 같다.

- 국가적 조치의 필요성과 가능성
- 각 사회적 집단에 대한 효과
- 전체 경제에 대한 효과
- 실행에 있어 대안적 규범과 합목적성

87) Vgl. Mader (Fn. 36) S. 56.

이러한 연방내각의 방침은 규제영향평가를 위한 연방경제부(Volkswirtschaftsministerium)의 지침서에 규정되어 있다. 규제영향평가는 경제에 대한, 즉 중소기업에 영향을 미치는 법률의 영향을 다룬다. 해당 평가는 헌법, 법률, 연방 규칙의 개정의 경우에 실시한다. 규제영향평가의 핵심 목적은 경제적으로 중요한 공포이다. 이와 관련하여 1999년에 도입된 스위스의 중소기업-호환·조화성심사(KMU-Verträglichkeitstest)를 들 수 있다. 이 심사는 경제적 조화(Wirtschaftsverträglichkeit), 환경적 조화(Umweltverträglichkeit), 유럽과의 조화(Europaverträglichkeit), 실행 유용성(Vollzugstauglichkeit), 성별 조화(Geschlechterverträglichkeit, Gender mainstreaming), 건강과의 조화(Gesundheitsverträglichkeit), 에너지효과 평가(Energiefolgenabschätzung), 지속성과의 조화평가(Nachhaltigkeitsverträglichkeitsprüfung)에 대한 것이다.

연방 내각사무처의 보고지침은 법안에 대한 정부의 보고작성이 명확하게 이루어져야 한다고 규정하고 있다. 입법영향에 대한 설명이 명시되어야 하고 어떤 규칙상에서 이러한 수행이 평가되었는지에 대해 명확한 설명이 요구된다.⁸⁸⁾

- 사전적 평가의 실례:

중소기업-호환·조화성심사는 스위스 입법절차에서 사전적 규제영향평가의 요소이다. 동 심사는 1999년에 국가 규제에 의한 중소기업의 과중한 행정부담을 피하기 위해 도입되었다. 동시에 동 심사의 수행 위임자이며 중소기업 단체의 견해를 대표하는 특별협의회 즉, 중소기업포럼이 설립되었다. 이 협의회는 연방 경제부의 대표자, 경제 분야의 7명의 경영인, 주(州) 경제부의 대표자, 기업을 위한 창업인 센터의 대표자로 구성된다. 심사의 실행은 경제부의 경제 사무처의 본부에서 이루어진다.

88) Vgl. Mader (Fn. 31) S. 254ff.

중소기업-호환·조화성심사의 방법은 다음과 같다: 전문가패널 또는 경우에 따라 관계자패널에 의해 중소기업에 새로운 또는 이미 존재하는 규제의 효과에 대해 선발된 해당 기업의 12명의 대표자로 구성된 집단에 설문을 실시한다. 이 설문은 소위 입장표명절차(Vernehmlassungsverfahren)동안 이 설문이 시행된다. 즉, 정당, 주 정부, 이익 집단에 의한 법안의 외부 평가 동안에 시행되는 것이다.⁸⁹⁾

- 스위스에서 사후적 평가의 제도화를 위한 주요 규정은 연방의회법에 존재하며 이는 의회입법위원회와 의회감독위원회의 의무 및 업무에 관한 것이다.

연방의회법 제26조제3항에 의하면 실효성은 의회를 통한 상위감독수행을 위한 주요 기준에 속한다. 제27조에 의하면 앞의 두 의회위원회들은 정부가 유효성 검사를 하도록 하는 것을 요구할 수 있으며 정부의 위임에 따라 실시된 실효성검사를 조사할 수 있으며 자체적인 조사를 위임할 수 있다. 의회입법위원회는 제44조제1항에 따라 실효성검사의 결과를 고려해야 하고 제54조제3항과 제4항에 따라 ‘감독위원회 의장단회의’(die Konferenz der Praesidien der Aufsichtskommissionen und -delegationen)는 행정 조치의 평가 부분에서의 업무의 협조와 상호 관련성을 고려해야 한다. 제54조제4항에 따라 위원회의 제안에 대한 협의는 연방의회참모진의 업무를 맡은 부서를 통한 법 공포의 실효성과 연방재정감독원이나 제3자가 조사하도록 하는 것을 결정한다.

연방의회행정법 제10조에 따라 설립된 의회행정감독원(parlamentarische Verwaltungskontrolle, PVK)은 의회감독위원회의 보조 기관으로 의회 위원회의 위임에 따라 연방조치의 실효성을 검사한다. 이에 연방재정감독법(Finanzkontrollgesetz) 제5조는 개정, 확대되었고 이를 바탕으로 전통적 재정감독 영역과 기준이 확대되었다.

89) Vgl. Mader (Fn. 31) S. 258f.

연방재정감독원은 스위스 최고 재정 감독 기관으로서 감사원과 같은 기능을 수행한다. 지출의 적법성과 범일치성 조사뿐만 아니라 경제성과 실효성 측면도 검사 대상이다. 경제성 조사와 관련해서는 연방재정감독법 제5조제2항에서 분명히 규정되고 있으며 이는 행정조치와 관련된 재정적 사용이 기대하는 효과를 가져 올 수 있는가를 평가한다. 연방보조법은 국가적 보조 승인에 기인하는 모든 조치에 대해 연방재정부를 통한 정기적인 보고를 규정하고 있다.

○ 사후적 평가의 예:

평등법(Gleichstellungsgesetz)의 평가의 경우, 연방법무부는 이와 관련하여 입법권한이 있는 관공서로써 법시행 10년 후 평가를 실시했다. 중요한 사안은 증거절차, 집단소송권, 성적 괴롭힘, 차별적 해고, 징벌적 해고, 임금평등이다. 이 경우에 광범위한 평가가 이루어졌는데 200 여개 법원의 종합 판결의 조사, 60여개 중재소의 모든 중재 사건 조사, 1500여개 친 피고용자 조직(노동조합, 이익단체 대표, 여성단체 등)의 서면 설문과 5000개가 넘는 기업(특히 기업의 인사과)의 서면 설문에 의해 이루어졌다. 선택된 주 정부의 법원 판정이 평가되었고 임금통계의 평가와 구체적 불평등 사례에 대한 구술 설문이 이루어졌다.

이에 바탕을 두고 정부는 의회에 보고서를 작성, 제출하였고 외부 전문가의 의견과 권고가 담긴 해당 보고서를 통해 충분히 검토하고 결론을 도출, 의회에 몇 개의 조치에 관한 제안을 제출했다.

- ① 증거 절차: 해당소명신청(Anforderung an die Glaubhaftmachung)과 무죄 입증 근거에 대한 청구(Anforderung an die Rechtfertigungsgruende)는 아직 분명하지 않다. 상이한 실례가 밝혀질 수 있으나 입증책임완화(Beweislasterleichterung)에도 불구하고 불평등 증거는 실시하기에 아직 어렵다.
- ② 집단소송권: 개인소송의 강화 또는 보완으로써 집단 소송은 본래 개인 소송보다 더 효과적으로 도입되었으나 전체적으로 거의 이용되지 않는다. 이 수단은 당사자들이 실제 같은 난관을 그들이 함께 투쟁할 때 의미 있다.
- ③ 성적 괴롭힘: 임금 불평등과 함께 두 번째로 빈번한 구성요건이다. 사건의 90%의 당사자들은 일자리 유지가 더 이상 가능하지 않았으며 우선 직장 관계가 끝나고 난 이후에 소송한다.

④ 차별적 해고 및 징벌적 해고: 변호사뿐만 아니라 법원에서도 특별 규범 (spezifische Regeln)이 이에 불충분하다고 알려져 있다. 단지 해고의 악용에 대한 일반적 규범이 빈번하게 적용된다. 직장관계의 유지는 특히 사적 업무 행동(private Arbeitsverhaeltnisse)에서 거의 가능하지 않다.

⑤ 임금 분석: 임금 차이는 항상 크지만 전체적으로 점차 줄어들었다. 이것은 불평등한 부분으로 여겨질 수 있다.

정부는 이러한 조사 결과를 바탕으로 평등법(Gleichstellungsgesetz)에 의해 상황이 향상되었다는 결론을 도출했으나 특히, 임금평등 실현의 어려움 등이 여전히 존재하고 있음을 지적한다. 의회는 보고서를 인지하고 지속적인 조사를 위한 여러 의회의 위임(Auftraege)이 승인되었다.

의회가 요구한 여러 추가 연구는 다음해에 완료될 것이다. 지속적인 조치들이 필요한 것으로 간주되며 임금평등을 위한 조사, 수행 권한을 가진 관공서의 다양한 모델 조사가 이루어졌다. 이후 노동조합과 경제단체 등 이해관계자들이 한 자리에 모여 남녀 간 평등을 더욱 향상시키는 대안을 모색한다. 특히 중소기업에 존재하는 불평등을 가능한 한 줄이고자 한다. 여기서 조치제안은 구체화된다. 결론적으로, 앞의 문제에 대한 개선을 확인할 수 있으나 지속적인 발전을 보장하기 위해 가까운 시일 내에 일정한 추가적인 조치의 평가가 이루어져야 한다.⁹⁰⁾

제 2 절 오스트리아

1. 입법영향평가 법정주의

국가 기관의 행위에 따른 영향을 규칙적, 체계적으로 평가해야 하는 일반적인 의무에 대한 규정은 오스트리아 연방 헌법에서 없다. 그러나 그 하위법에는 효과적·효율적 목적 달성을 보장하는 규정들이 존재한다. 우선 연방헌법(Bundes-Verfassungsgesetz) 제51a 조 1항(Art.51a Abs.1 B-VG)⁹¹⁾이 재정 운영 시 “절약, 경제성, 합목

90) Vgl. Mader (Fn. 31) S. 256ff.

91) 연방 정부가 국민의회에 연방 재정환경법 (Bundesfinanzrahmengesetz) 및 연방 재정법(Bundesfinanzgesetz)의 초안을 적시에 제출하지 못할 때 연방 재정환경법 및 연

적성의 원칙”의 고려를 준칙으로서 정한다.⁹²⁾

오스트리아는 지난 「1979년 입법지침(Legistische Richtlinien)」 이후, 1986년 「연방예산법(BHG, Bundeshaushaltsgesetz)」과 2001년 「규제완화법(DG, Deregulierungsgesetz)」에서 입법평가의 법정주의 근거를 파악할 수 있다. 여기에 지난 1948년에 제정된 「회계감사원법(RHG, Rechnungshofgesetz)」을 참고할 수 있다.

첫째, 연방예산법(BHG, Bundeshaushaltsgesetz)이다. 1986년 연방예산법(BHG) 제14조에 따르면, 연방예산의 확정 전에 법률에 근거하여 입법조치의 재정적 영향을 기술할 것에 대한 내용을 명문화하였다. 1994년에 개정된 연방예산법(BHG)은 동법 제14조에 대한 방법론적 산정 “원칙”(Grundgerüst)을 지침으로 제정할 의무를 부과하고 있다. 또한 1997년에 다시 연방예산법(BHG) 제14조가 개정되어, 잠재적으로 발생한 지출과 수입뿐만 아니라, 비용과 수익(Kosten und Erlöse)도 기재해야 하는 것이다.

○ 오스트리아 연방예산법(BHG) 제14조(새로운 입법조치의 재정효과)

(1) 모든 연방법률 또는 하위 법령의 각 초안, 초국가적 또는 국가간의 협정 및 연방헌법 제15a조의 규정에 의한 협정에 있어서 연방장관은 제5항의 규정에 의한 지침에 의거하여 그에 대한 재정적 효과에 대하여 의견서를 첨부하여야 한다. 의견서에는 다음의 사항이 명시되어야 한다.

1. 제안된 조치는 시행으로 향후 연방의 수입과 지출, 비용과 수익을 가져올 것인지 및 가져온다면 어느 정도가 될 것인지
2. 매년 발생하는 수입과 지출, 비용과 수익이 3개년의 예산추계기간 동안 어느 정도로 추정되는지

방 재정법의 초안은 국민의회에 의회 의원의 청구에 의해 제출될 수 있다. <http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> 2012년 1월 5일.

92) Pichler, Rupert: “Institutionelle Dimensionen von Evaluierung in Österreich”, 2009, S. 40-51, In: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation - Ein systematisches Handbuch, S. 40.

3. 지출과 비용의 소요근거 및 그에 따른 효용
 4. 소요지출과 비용의 충당을 위해 어떤 재원이 마련되어야 하는지
- (2) 제1항의 규정에 의한 조치로 연방의 수입과 수익의 감소를 야기하는 경우에도 제1항이 적용된다.
 - (3) 재정조정과 관련된 제1항에서 언급된 입법조치로부터 직능단체의 수입 증대 또는 수입감소, 고비용 또는 저비용, 수익증대 또는 수익감소에 영향을 미칠 경우에는 당해 직능단체에 미치는 재정적 효과도 설명되어야 한다.
 - (4) 명령의 공포, 초국가적 또는 국가간 협정, 연방헌법 제15a조의 협정의 체결에 즈음하여 연방예산상의 효과에 관하여 관할 연방장관은 연방재무부와 협의하여야 한다. 이 경우 연방재무부장은 제2조 제1항의 규정에 의한 재정운용의 목표가 침해되지 않도록 유념해야 한다. 다만, 명령에 있어서는 연방법률에서 그 재정적 효과의 산정을 위한 근거와 정도가 명확히 규정되어야 한다.
 - (5) 제1항 내지 제3항의 규정에 의한 재정적 효과의 산출을 위한 작업을 위하여 연방재무부는 재정 및 경영경제적인 관점에서 계산되는 지침을 받는다.

출처: 박영도 · 장병일(2007), pp. 23-24.

또한 연방예산법(BHG) 제47조(계획 실행 평가)에 따르면, 국가적 개입에 대한 법적 근거에서 평가 기능은 고권적 명령이 아닌 재정적 동기를 통해 이루어질 때 그 의미가 크다는 것이다. 기대하는 태도를 명령할 수 없고 해서도 안 되지만 규제 대상자가 재정적 이득을 이 관계에서 얻을 수 있다고 규정할 때 적어도 입법자의 관점에서 규범과 태도 사이의 영향력 관계(Wirkungszusammenhang)가 느슨하게 나타나고 재정적 손해의 위험은 높게 나타난다. 따라서 계획 및 프로그램의 실행을 위한 규정이 존재한다.⁹³⁾ 제47조제1항에 따라 모든 관할 기관은 단일 계획 및 여러 관련 단일 계획을 포괄하는 프로그램의 실

93) Vgl. Pichler (Fn. 91) S. 41f;

<http://www.ris.bka.gv.at/Dokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Dokumentnummer=NOR12048652> 2012년 2월 1일.

행을 각자의 방법과 구역에 따라 정해지는 적절한 시기에 거기서 출발하여 조사해야 한다. 조사내용은 각 계획 및 프로그램의 실행으로 목표한 성공과 그것의 달성을 예상하는 조치가 제2조제1항에서 언급된 목표와 일치하는가와 필요한 경우에 취하 및 수정에 필요한 대안이 법적 가능성에 따라 실행되는가이다.

○ 오스트리아 규제완화법(DG) 제 1 조

제 1 조

- (1) 연방법률의 개정시에는 특히 개정대상 법률이나 그 개별 조항들이 여전히 필요하고 시의적절한 지 여부 또는 추구되는 영향이 다른 방법으로도 도달될 수 있어서는 제시된 기준이 근거 없이 과잉 달성되는지 여부를 유의해야 한다.
- (2) 연방 입법행위의 준비를 담당하는 제기관은 당해 법률의 재정적, 경제적, 환경정책적, 소비자보호정책적 및 사회적 관점에서의 본질적 영향을 평가해야 한다. 또한 예상되는 규율의 집행이 행정기관에 과도한 부담이 되지 않는지 심사해야 한다.

출처: Windisch, Brigitte, (2010), Überblick über die Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und Entwicklungstendenzen, In: Hensel/Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Nomos, S.229.

둘째, 규제완화법(DG, Deregulierungsgesetz)이다. 동법은 연방차원의 입법평가에 대한 포괄적인 법률적 근거를 규정하고 있다. 특히, 개별 적용영역에 제한되지 않고, 새로운 입법평가의 적용영역들도 포괄하고 있다.⁹⁴⁾

특히, 2001년의 규제완화법(DG) 제1조 제2항은 입법평가의 적용영역이 형식적 의미의 법률, 즉 연방법률(Bundesgesetze)만 포함하며, 법

94) Windisch, Brigitte, 2010, Überblick über die Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und Entwicklungstendenzen, s. 225-244, In: Hensel/Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Nomos, S. 228.

규명령(Verordnungen)은 포함되지 않는다.⁹⁵⁾

이러한 2001년의 규제완화법(Deregulierungsgesetz)은 또한 경제 정치적 영향 평가와 관계있다. 소위 표준 비용 모델 - 지침이라고 하는 연방 예산회계법 제14a조가 새로 추가되면서 2007년 기업에 대한 행정 부담의 영향 부분영역에서 새로운 추진력으로 등장하였다.⁹⁶⁾

규제완화법(DG)이 연방 차원의 입법영향평가의 목표 상태를 위한 폭 넓은 법률 원칙을 규정하기 때문에 동법은 특수한 특징을 보인다. 즉, 규제완화법의 발전은 2001년 행정개혁법에 대한 협의와 관련된다.⁹⁷⁾ 규제완화법 제1조가 규제완화명령에 관한 것으로 제1조 1항에 명시된 내용적 지침에 따라 법률의 개정이 이루어지기 이전에 모든 법률에 대하여 그 규제완화의 잠재력을 심사해야 한다. 이에 관하여 법안 심의절차에서도 입장을 표명할 수 있도록 해야 한다. 제1조 2항은 입법프로젝트가 사회에 미치는 영향을 법률의 제정 이전에 평가해야 한다는 명령, 즉 입법평가에 대한 진정한 의미의 명령을 담고 있다. 법률을 준비하는 과정에서 법률의 중요한 효과를 재정적, 경제적, 환경적, 소비자보호 정책 및 사회적 관점에서 평가해야 한다는 것이다.⁹⁸⁾

마지막으로, 회계감사원법(RHG, Rechnungshofgesetz)이다. 회계 감사원의 업무는 지난 1948년 회계감사원법(RHG)에서 구체화되었다. 동법에서 실질적인 적절성(Angemessenheit) 평가의 관점이 강조된다. 회계감사원법 제2조 1항(§ 2 Abs. 1 RHG)에서 “회계감사원은 어떠한 경우에도 단순한 숫자상의 재검사를 제한하지 못한다.”라고 명확하게 규정하고 있다. 특히 회계감사원은 이 규정에 근거하여 조사 대상 부서의 조언자와 평가자이며 이후의 운영 조사를 위한 비교기초로서 법안 및

95) Vgl. Windisch (Fn. 93) S. 230.

96) Vgl. Windisch (Fn. 93) S. 228.

97) Vgl. Windisch (Fn. 93) S. 228f.

98) 김영아. “신진 입법 입문서”, [연구보고] 09-16-1, 『번역서 입법평가자료 09-16-1』, 한국법제연구원, (2009), p. 63-64.

법령안(Gesetzes- und Verordnungsentwürfen)의 (전문적)평가를 수행한다. 이러한 규범 평가에 대해 회계 감사원은 매년 상급기관인 국민의회(Nationalrat)에 보고한다. 이로써 회계 감사원은 연방 행정의 감독, 분석, 평가를 위한 의회의 가장 중요한 도구라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 수많은 특별 행정법(Materiengesetze, special administrative law)은 국민의회에 대한 연방 정부의 사후 평가의 요소를 포함하는 정규 보고의무를 규정하고 있다.⁹⁹⁾

또한 회계감사원에 의한 평가가 진행되기 전에 계획된 조치의 적절성이 해당 목적과 관련해서 보장되어야 한다. 법률 규범의 조성은 주요한 국가 이용수단을 명시함으로써 입법영향 조사 및 평가는 정치적 결정과정에서 제도적으로 유지되는 것이다.¹⁰⁰⁾

2. 입법영향평가의 정치적 배경

오스트리아 ‘선진 입법’을 위한 정치적 지원에 대한 명확한 표현이 없고 지배적인 전략이 없다. 선진 입법에 대한 현재의 요청은 오스트리아 행정 밖의 EU의 리스본 의제에서 나타난다. 효과적으로 선진 입법에서 “whole of government” 정책은 최상위 정치적 단계에서의 지원이 필요하고 이해당사자 간의 의사소통이 있어왔다. 그러나 아직까지 선진 입법 이니셔티브를 촉진하는 지배적인 전략이 없다.¹⁰¹⁾

1979년 연방수상청이 제정한 입법기술지침은 법문의 구성형식의 간소화 내지 법문의 입법기술적인 질 전반의 재고에 관하여 본질적으로

99) Vgl. Pichler (Fn.91) S. 41; Horner, Daniela Jetzinger, 2009, Ex-post-Evaluierung von Rechtsnormen und die Mitwirkung von Consulting - Unternehmen im Prozess der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, In: Schäffer, Heinz (Hrsg.): Evaluierung der Gesetze/ Gesetzesfolgenabschätzung (II). Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/ Staatspraxis und Wirtschaft, S. 21-46.

100) Vgl. Pichler (Fn. 91) S. 41.

101) OECD, 2010, Better Regulation in Europe: Austria, 2010, S. 15f.

발전에 기여한다. 연방 정부 및 연방수상청은 새 미디어와 전달수단의 활용으로 인하여 나타난 법문의 구성형식에 대한 요구에 대해 대응한다. 연방수상청은 연방 헌법 제49a조에 따른 재 공시(Wiederverlautbarung)를 위하여 자체적인 지침을 내놓았다. 1979년 이후 정부 제안의 모든 법률안의 입법 이유에 재정적 효과의 설명을 요구함으로써 입법 절차에 참가한 기관들에게 비용에 대한 인식을 제고시키는데 중점을 두었다. 특히 1986년 초에 연방 법률의 성격을 가지는 입법적 조치의 재정적 효과와 관련한 명시적인 규정이 제정된다. 1994년에는 연방예산 회계법이 개정되어 연방재무부장관에게 새로운 입법조치의 재정적 효과에 대한 설명방법에 대한 지침을 발할 의무가 부과되었다.¹⁰²⁾

유럽연합 가입과 함께 주와 자치단체들은 연방에 대하여 재정적 효과가 미칠 수 있는 연방 법률이나 명령을 제정하기 전에 적절하게 협의하도록 요구한다. 주와 자치단체들의 이러한 요구사항은 결국 연방 헌법 제15a조에 의거하여 1998년 5월 협의제도와 장래의 자치단체의 안정화협의를 위한 연방, 주 및 자치단체간의 협정을 체결함으로써 해결된다. 이 협정에 따라 연방은 합의가 시행된 이후부터 타 자치단체의 활동에 관한 정보를 포함한 연방 정부의 입법으로 발생하는 재정적 효과를 설명할 의무를 부담한다. 주 또한 같은 의무를 갖는다.¹⁰³⁾

1991년 1월 사회적으로 실업률이 높았던 때에 연방 정부는 모든 법 문서에 대하여 각각의 법령안이 오스트리아 고용 상황과 경제상황을 염두에 두고 심사하기로 한다. 연방수상청은 이미 1992년 구조조정과 관련한 국가적 과제의 구조조정과 연방 법률안의 구성에 대한 특별지침을 내놓았다.¹⁰⁴⁾

1990년대 이후로 OECD의 ‘규제개혁을 위한 권고’ 보고서가 나오기 이전에 당시 오스트리아 정부여당은 1996년 3월 11일자 연립정부협정

102) 김영아(2009), 전계서, pp. 25-27.

103) 김영아(2009), 상계서, p. 27.

104) 김영아(2009), 상계서, p. 28-29.

에서 ‘오스트리아의 경제적 전망의 유인력의 확보 및 개선’을 위해 ‘모든 법규정의 실효성, 필요성, 적용의 친화성 및 이해가능성에 대한 심사’를 실시하기로 결정한다. 연방 수상청 헌법국은 이 협정을 이행할 수 있도록 적절한 구상을 하고 연방 정부는 그 결과를 1996년 7월에 승인하였다. 오스트리아 의회는 1999년 7월 ‘모든 법규정의 실효성, 필요성, 적용의 친화성 및 이해가능성에 대한 심사’의 최초의 성과로 ‘제1차 연방법의 개선을 위한 법률’을 제정하였다. 정부여당은 법의 개선을 지속적으로 추진하기 위하여 제21차 의회입법기가 시작되었을 때 그것을 유지하였고, ‘선진 규제 전문가풀’을 조직해 결과비용과 효율적 입법절차의 기준에 따라 현행 법률과 명령을 분석하겠다는 목표도 강조하였다.¹⁰⁵⁾

연방 정부는 1996년 3월 제20차 입법기 동안 연방 정부의 업무프로그램을 확정하는 과정에서 ‘오스트리아의 경제적 전망의 유인을 확보하고 개선하기 위한’ 목적으로 ‘모든 법규정의 실효성, 필요성, 수범자 친화성 및 이해가능성에 대한 심사’를 위한 명령을 발하였다. 이에 연방 수상청 헌법국은 계획을 세우고 이 계획은 1997년 7월 연방 정부에 의해 ‘제1차 연방법 개선법률’로 채택된다. 이 법률에 따라 1946년 1월 1일 이전에 공포된 법부터 이 법이 통과된 시점까지 시행 중에 있던 연방의 모든 법률과 명령은 원칙적으로 평가를 받게 되었다.¹⁰⁶⁾

유럽연합의 규제개혁 추진은 2000년 3월 포르투갈 리스본에서 유럽연합 이사회의 선언에서 시작한다. 유럽연합 이사회는 유럽연합의 기관들, 회원국의 정부 및 지역적, 장소적 행정 기관에 대하여 제안된 법규정의 준수 및 그 효과와 결부되어 있는 비용에 특히 유념할 것을 요청한다. 오스트리아에서는 이 발표가 나오기까지 법규정으로 인하여 수범자에게 가중되는 부담 내지 비용에 대한 고찰이 단지 회보의

105) 김영아(2009), 상계서, pp. 30-31.

106) 김영아(2009), 상계서, pp. 76-77.

차원에 머무르고 있었다. 2001년 규제완화법을 통하여 재정적, 경제적, 환경적, 소비자보호 정책 및 사회적 관점에서 법률의 본질적인 효과를 평가하기 위한 법적인 의무가 생겼다. 또한 법규정이 필요하고 시의적절한 것인지와 법개정 이외의 또 다른 대안은 없는지의 여부에 관하여 심사하라는 명시적인 명령을 내렸다. 2006년 4월 연방 정부는 2006년 규제완화법안을 발의함으로써 질적, 양적 규제완화의 마지막 단계에 이른다. 2006년 4월 연방법상의 정보제공의무로부터 기업에 발생하는 행정비용을 줄이기 위해 2007년 여름까지 외부의 전문가들이 조사한 비용에 관한 과거의 기초조사를 실시한다. 이 비용측정에 ‘표준비용모델’을 적용한다.¹⁰⁷⁾

오스트리아-회의(Der Österreich-Konvent): 2003년 6월 30일부터 2005년 1월 31일까지 오스트리아-회의가 근본적인 국가 및 헌법개혁을 위한 제안서를 협의했다. 오스트리아-회의는 2003년 5월 2일에 설립 위원회를 통해 설립되었다. 프란츠 피들러 박사를 의장으로 하여 오스트리아-회의는 2005년 1월 28일에 포괄적인 보고서를 내놓았다. 연방 수상은 이 보고서를 국민의회에 전달했다. 국민의회는 2005년 3월 31일에 “오스트리아-회의 보고서의 사전협의(Vorberatung)의 특별위원회”를 선발하였다. 이 위원회는 2005년 7월 5일에 업무를 시작하고 2006년 7월까지 열 번의 회의에서 특히 헌법개혁을 다루었다. 이 회의에서 정치적 합의와 실행이 가까워보였다. 2007년 2월 새 연방 정부는 연방 수상국(Bundeskanzleramt)에 전문가 단체(Experten-gruppe)을 설치한다. 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Österreich, SPÖ)에서 페터 코스텔카 박사(Dr. Peter Kostelka)와 테오 윙링어 교수(Univ. Prof. Dr. Theo Öhlinger), 오스트리아 국민당(Österreichische Volkspartei, ÖVP)측에서 프란츠 피들러 박사(Dr. Franz Fiedler)와 안드레아

107) 김영아(2009), 상계서, pp. 33-34.

스 콜 교수(Univ. Prof. Dr. Andreas Khol), 가비 부룩스탈러(Mag. Gabi Burgstaller, 에발트 비더린 교수(Univ. Prof. Dr. Ewald Wiederin)를 대신함.), 허베르트 자우스그루버 박사(Dr. Herbert Sausgruber, 연방 내 각의원 위르겐 바이스(Jürgen Weiss)를 대신함.)가 ‘Landeshauptleutenkonferenz’의 대표자로 참석했다. 이 단체는 연방 수상국의 헌법 부서의 관리자를 의장으로 하여 회의를 진행한다.

이러한 전문가 단체의 제안 원칙에 근거하여 2007년 연방 헌법 수정, 자치 기관(weisungsfreie Behörde)의 새 규정, 의회에 망명재판소의 설립이 결정되었다. 나아가 오스트리아-회의의 지속적인 토론을 통해 새 연방 예산법(Bundeshaushaltsrecht)이 결정되었다. 2008년 3월에 연방 수상이 연방 국가의 개혁과 헌법 수정에 대한 전문가 단체의 지속적인 제안을 발표했다.

파이만(Werner Faymann, 연방 수상) 연방정부의 2008년 12월 2일의 정부프로그램은 국가 및 헌법 개혁과 관련한 계획의 새로운 목록을 포함한다. 2009년 2월 17일에 처음으로 사무 단체(Arbeitsgruppe)가 연방 수상 파이만과 부수상 프렐(DI Josef Pröll)을 의장으로 하고 구성되었다.

주(州)들은 처음에 빈(Wien)의 레나테 브라우너(Mag. Renate Brauner, 사회민주당) 부시장과 니더오스트리아(Niederösterreich) 주 의회 의장 한스 펜츠(Ing. Hans Penz, 국민당)를 대표로 세웠다. 이후에 재정부의 차관인 안드레아스 쉬더(Mag. Andreas Schieder, 사회민주당)와 라인홀드 로파트카(Dr. Reinhold Lopatka, 국민당)가 이 사무 단체의 구성원으로 참여한다. 협의의 중심의제는 행정 개혁의 문제에 관한 것이다. 이 회의에 의회의 참여를 가능하게 하기 위해 2009년 7월 9일에 행정 개혁을 위한 헌법위원회(Verfassungsausschuss)의 하위위원회(Unterausschuss)가 설치되었다.¹⁰⁸⁾

108) http://www.konvent.gv.at/K/Inhalt_Portal.shtml 2012년 2월 11일.

3. 입법영향평가 추진기관

입법평가를 위한 특별한 제도적 주체는 없으나 연방수상청이 중심이 되며, 연방재무부와 회계감사원이 추진주체로서 주요 역할을 한다고 볼 수 있다. 즉, 오스트리아는 분권화된 입법평가 추진체계를 지니고 있다.

- 연방수상청(Bundeskanzleramt: BKA): 연방수상청은 전체적인 선진 입법 전략실행을 위한 주체이자 조정자로서 주요 책임을 가진다. 연방수상청은 연방 정부의 중심에서 이미 강력한 조정 기능을 수행하고 법안의 법적 품질을 보증하며, 2008년 포괄적인 선진 입법 전략의 주요 요소를 측정하는 선진 입법 입문서를 작성하였다. 또한 연방 수상청에 따라 선진 입법의 보급을 관리하기 위해 필요한 정치적 지원을 받기도 한다.¹⁰⁹⁾
- 연방재무부(Bundesministerium für Finanzen: BMK): 연방재무부는 지난 1993년 연방수상청과 공동으로 법률비용 산정방식을 작성하여 수행하였다. 또한 주로 예산상의 중요성과 공공 부문의 효율성에 초점을 맞추고, 행정비용 경감 프로그램의 실행을 관리하고 예산상의 재정적 효과를 평가하는 도구와 가이드라인을 제시하고 있다. 특히, 이것은 회계감사원(Rechnungshof: RH)이 행정비용의 계산에 대한 가이드라인이 잘 지켜지는가를 평가함으로써 입법 개선을 위해 효과적으로 작동하고 있다. 그러나 선진 입법 전략의 효과성을 증대하기 위해 이러한 양기관 간의 협력 강화가 요청되고 있다.¹¹⁰⁾

109) Vgl. OECD (Fn.100) S. 18.

110) Vgl. OECD (Fn. 100) S. 17f.

연방회계감사원의 경우, 입법영향평가 및 입법개선을 위해 독자적으로 업무수행을 하지는 않는다. 왜냐하면, 선진 입법의 정착과 강화 업무를 수행하는 것은 기관 자체의 독립성을 훼손할 수 있기 때문이다.¹¹¹⁾

- 연방의회(Parliament): 연방의회는 입법개선을 위한 기본방침을 수립하지는 않지만 입법 절차에 대한 정보전달과 협의실행에 중요한 기여를 수행하고 있다. 또한 법규의 표준화된 발전을 위한 ‘e-Law’ 과정에서 공식적 역할을 한다. 그러나 여전히 법률에 대한 입법영향평가에 책임을 지는 위원회 구조는 없다.¹¹²⁾

4. 입법영향평가 작성기준 지침

오스트리아는 역사적으로 정치, 경제, 문화 등 사회의 모든 부문에서 같은 독일어권에 속하는 독일과 밀접한 관계를 맺어 왔으며, 현재도 그러한 관계는 지속되고 있다. 1960년대부터 이어져 온 독일의 입법평가 방법론의 현황과 입법과정에서의 경험들을 바탕으로 독일연방 정부는 오스트리아 정부에 비해 상대적으로 먼저 꾸준히 준비해왔다. 오스트리아 연방정부는 독일에 비해서는 다소 늦었지만, 2008년 입법영향평가를 지원하기 위한 지침서를 연방수상청 헌법국(Bundeskanzleramt Verfassungsdienst)의 책임 아래 보다 나은 입법을 위한 최근의 발전경향을 개관한 지침서 “오스트리아 더 나은 법률제정 지침서(Oesterreiches Handbuch “Bessere Rechtsetzung”)”을 발간했다.¹¹³⁾ 구체적으로 이 지침서는 입법평가, 오스트리아의 규제, 입법을 위한 실무절차, 규제완화를 위한 접근방식, 유럽연합의 입법논의와 관련한 오스트리아의 입장

111) Vgl. OECD (Fn.100) S. 18.

112) Vgl. OECD (Fn.100) S. 19.

113) Bundeskanzleramt Verfassungsdienst, 2008, (Hrsg.), Österreiches Handbuch “Bessere Rechtsetzung”, Wien.

등을 포괄적으로 개괄하는 한편 향후 오스트리아의 입법발전을 위한 기본적 사항을 실무적 관점에서 제시한다.

연방수상청 헌법국이 발간의 실무지침서의 세부적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 본 실무지침서에 대한 개념이해와 관련개념이다.

① 입법평가와 유사개념들: 학계에서는 입법영향평가를 일반적으로 “시행 예정인 법 내지 이미 시행 중인 법의 효과를 조사하고 비교 평가하기 위한 절차”로 이해한다. 독일과 오스트리아는 입법평가의 개념이 일반화되어 있으나, 스위스에서는 법률평가(Gesetzesevaluation)라는 용어로 통용되고 있고, 또한, 독일, 스위스, 오스트리아에서는 이들 개념을 포괄하는 상위개념으로 효과통제(Wirkungskontrolle)라는 개념이 사용된다.

② 규제완화의 개념: 규제완화(Deregulierung)는 특히 정치적 논의에서 자유화(Liberalisierung), 탈관료주의화(Entbuerokratisierung), 또는 행정간소화(Verwaltungsvereinfachung) 등의 다양한 개념으로 유사하게 사용된다.

③ 상위개념으로서의 규제개선: 광의의 개념으로써 입법 개선(Better Lawmaking)과 동일하다고 보기는 힘들다, 국가적 법규정을 제정하거나 구체화하도록 국가적 차원에서 조종하는 제반 조치들을 포함한다.

둘째, 오스트리아의 규제개선이다.

① 1979년 입법기술지침에서 제1차 법개선 법률까지의 발전: 1979년 입법기술지침(Legistische Richtlinie 1979), 1990년 입법기술지침(Legistische Richtlinie 1990), 1992년 법률의 재정적 효과의 산정을 위한 입문서(Handbuch zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen von

Gesetzen), 1994년, 1997년 연방예산법 개정법 등의 법률발전상태를 소개했다.

② 지속적 규제완화조치에 대한 동기부여로서 리스본 절차: 유럽연합 차원에서 규제개혁에 기여하기 시작한 것은 2000년 3월에 포르투갈 리스본에서 유럽연합 이사회가 규제개혁을 추진하겠다고 선언한 데서 출발한다. 유럽연합 이사회는 유럽연합의 기관들, 회원국의 정부 및 행정 기관에 대하여 제안된 법규정의 준수 및 그 효과와 결부되어 있는 비용을 특히 강조한다. 또한 이사회는 기업의 활동에 소요되는 비용을 감소하고, 불필요한 행정비용을 없애야 한다는 필요성을 강조한다.

셋째, 오스트리아의 규제개선이다.

① 입법 개선을 위한 실무단계: 오스트리아의 실무에서는 전문서적에서 나타나는 개념범위(사전적, 병행적, 사후적 입법평가 등)나 체계에 엄격하게 따르지는 않는다. 현재 대부분의 오스트리아 실무에 관한 지침들은 병행적 입법평가와 관련된 것이다. 그럼에도 불구하고 이 지침서는 입법개선에 관한 접근방식들을 입법평가의 다양한 방법에 따라 진행되는 ‘절차과정’을 엄격하게 적용하는 방식으로 설명한다.

< 표 4-1 > 오스트리아의 입법영향평가 분석지침

단계	세부분야	세 부 사 항
구상 단계	1. 입법분야에 대한 분석	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 문제분석, 목표분석 및 체계분석 ▫ 대안규정의 개발 ▫ 시나리오의 개발
	2. 규제에 기본 원칙의 결정 ¹¹⁴⁾	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 문제점은 정확하게 정의되었는가? ▫ 국가적 행위가 정당성을 가지는가? ▫ 규제가 국가적 행위의 최선의 형식인가? ▫ 규제를 위한 법적 근거는 존재하는가? ▫ 이러한 조치를 위한 가장 적합한 국가적 차원은 무엇인가?

114) 규제결정을 준비하기 위한 OECD 체크리스트(1998년 9월 17일자 회보, GZ BKA 671.073/8-V/2/98) 참조.

제 4 장 주요국의 입법평가제도 비교분석

단계	세부분야	세 부 사 항
시행 단계	3. 오스트리아 실무에서영향 평가(병행적 입법 평가)의 실행에 대한 개관	<ul style="list-style-type: none"> ▫ 경제적 효과의 평가 <ul style="list-style-type: none"> · 행정에 발행하는 비용평가 1979년 입법기술지침 제90항: 법령안의 재정적 효과에 관한 서술 연방예산법 제14조 · 자치단체 상호간에 발생하는 분배효과 협의제도와 장래의 자치단체의 안정화협정 및 이와 관련된 회보 · 시민과 기업에 발생하는 비용평가 ▫ 그 밖의 효과에 대한 평가 <ul style="list-style-type: none"> · 규제완화명령 · 오스트리아의 지속적 발전을 위한 전략 · 양성평등의 관점 ▫ 연방헌법의 심사기준 <ul style="list-style-type: none"> · 헌법상의 특별규정에 대한 유의 · 1979년 입법기술지침 제94항 참조 및 규범생산절차의 특수성과 연방헌법 제97조 및 제98조에 관한 연방수상청 헌법국의 회보 ▫ 유럽연합법의 심사기준 <ul style="list-style-type: none"> · 연방의 법규정과 유럽연합간의 통일성과 합치성에 대한 심사 · 1990년 입법기술지침의 보완 및 유럽공동체 법규정의 이행과 ‘Gold Plating’의 방지(불요불급한 규제의 완화)를 위한 연방수상청 헌법국의 회보 참조 ▫ 내부적 안정성의 보장(언어의 질, 법제의 전반적인 질) <ul style="list-style-type: none"> · 1990년 입법기술지침 · 용어상의 질과 법제적 질, 특히 법률용어, 입법기술과 법규정의 형식적 구성의 보장 ▫ 형식적 정확설성의 보장(편집, E-법정합성) <ul style="list-style-type: none"> · 연방정부의 전자적 입법절차에 관한 결정 · 법문의 작성과 구성을 위한 편집 지침 · 개정안의 문장대비표의 구성에 관한 연방수상청 헌법국의 회보

단계	세부분야	세 부 사 항
		<ul style="list-style-type: none"> ▫ 관련자 내지 일반 시민의 참가-법안심의 절차의 실행 · 법안심의절차를 통보할 기관 · 의회사무처에 대하여 법률안과 제출된 입장표명의 통보

출처: Bundeskanzleramt(2008), Österreichisches Handbuch: Bessere Rechtsetzung, pp.93-95

넷째, 규제완화이다. 규제완화는 입법개선의 목표에서 중요한 의미를 지니기 때문에, 이 지침서에서는 양적 규제완화와 질적 규제완화에 관한 오스트리아의 현재까지의 접근방식을 종합해서 강조한다.

- ① 양적 규제완화: 양적 규제완화는 두 단계로 구분할 수 있는데, 개선되어야 할 규범총량의 확인이라는 ‘체질개선’의 관점에서 법질서를 평가(Evaluation)하는 단계와 규범 감소의 구체적 시행(Durchführung) 단계이다. 오스트리아에서는 2006년 규제완화법을 통하여 제1차 연방법개선법률을 재원용했다. 구체적으로 보면 다음과 같은 법령에 대해 폐지나 문장의 간소화라는 방향으로 규제완화조치가 단행되었다.
- ② 질적 규제완화: 양적인 규제완화의 사례와 유사하게 질적인 규제완화의 경우에도 법질서에 대한 ‘평가(Evaluierung)’ 방법과 법질서의 간소화와 같은 구체적인 시행(konkrete Umsetzung)방법으로 구분된다.

5. 입법영향평가 실행의 체계화

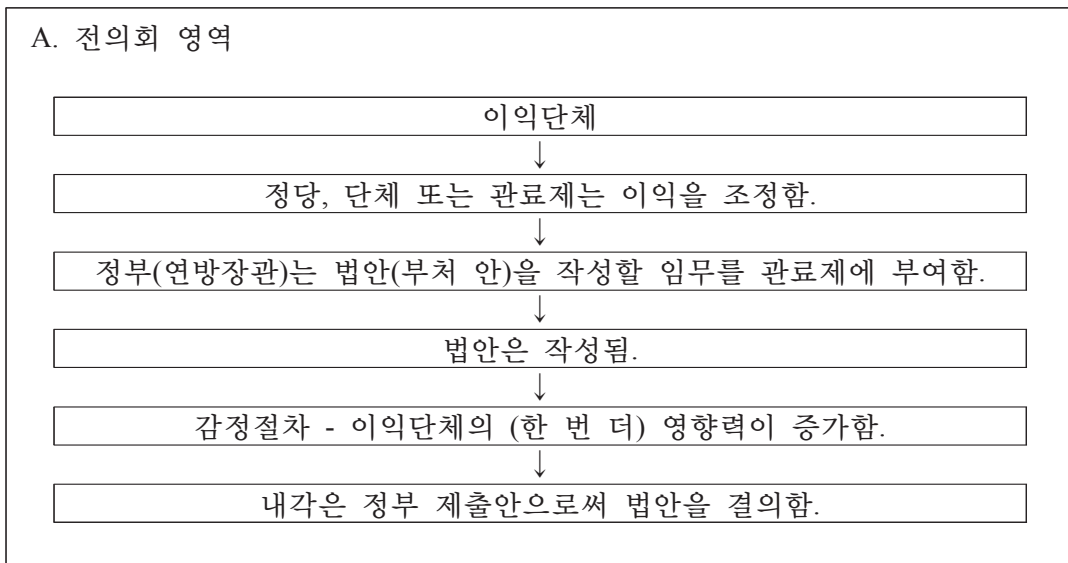
오스트리아의 입법절차는 연방헌법(Bundes-Verfassungsgesetz)에 규정된다. 구체적으로 연방헌법 제41조에 의해 연방의회(Nationalrat)에서 어떻게 입법이 이루어지는지 규정된다.¹¹⁵⁾

115) Pelinka, Anton, 2008, Gesetzgebung im politischen System Österreichs, S. 431 -

법안발의(Gesetzesinitiativen)는 연방정부, 연방의회 최소 5명의 의원(발의권), 연방의회의 위원회, 연방참의원(소속 의원 최소 3분의 1), 그리고 연방국민의 적합한 소수(국민청원)의해 가능하다.¹¹⁶⁾ 법안발의 전에 사회의 많은 이익단체들이 자신들의 이익을 관철시키기 위해 노력하고, 법안발의의 주체가 위에서 언급한 것처럼 다양하게 나타지만, 실제로는 법안발의안의 대부분은 연방정부가 수행한다.¹¹⁷⁾

오스트리아의 입법절차에서 전의회영역과 의회영역 사이를 구분해서 보는 것은 무엇보다 중요하다. 입법절차의 전 과정은 아래 두 개의 부분으로 나누어서 특징이 있다. 첫 번째 부분인 전의회 영역에서 연방정부는 절차를 정하고, 두 번째 부분은 의회 영역에서 연방의회와 연방참의원이다.

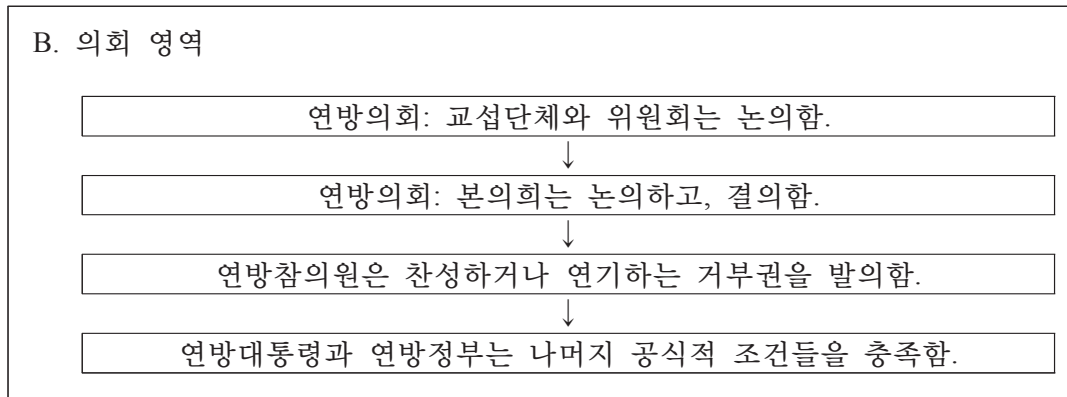
< 그림 4-4 > 의회의 입법절차



461in: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), Gesetzgebung in Westeuropa, 1. Aufl., Wiesbaden, S. 440-453.

116) 이것은 연방참의원에서 최소한 10만 명의 유권자와 세 개 주에서 투표권이 있는 사람의 최소한 6분의 1을 말한다.

117) Adamovich, Ludwig Karl/ Funk, Bernd-Christian/ Holzinger, Gerhard, 1997, Österreichisches Staatsrecht, Wien, S. 39.



출처: Pelinka/Rosenberger 2003: 120을 수정하여 작성

오스트리아의 입법절차에서 연방정부의 위치와 역할은 전체 법안 중 연방정부법안의 비중을 보면 알 수 있다. 그러나 연방정부법안의 비중은 점차적으로 감소하고 있다. 이러한 현상은 아래의 표에서 확인할 수 있다.

< 표 4-2 > 제출 종류에 따라 결의된 법안들 (%)

입법기간 (Gesetzgebungsprozess)	제출 종류		
	정부제출안	이니셔티브제안	위원회
13. GP (1971 -1975)	83.5%	9.1%	7.4%
14. GP (1975 -1979)	78.7%	16.9%	4.4%
15. GP (1979 -1983)	76.6%	19.4%	3.9%
16. GP (1983 -1986)	65.3%	28.4%	6.3%
17. GP (1986 -1990)	68.1%	25.1%	6.8%
18. GP (1990 -1994)	69.4%	26.3%	4.3%
19. GP (1994 -1995)	63.3%	29.2%	7.5%
20. GP (1995 -1999)	71.0%	19.5%	9.1%
21. GP (1995 -2002)	66.7%	21.5%	11.8%

출처: Sickinger 2000: 162; www.parlinkom.gv.at; Mitteilungen der Parlamensdirektion/Parl. Dokumentation, Archiv und Statistik.

의원발의(Intiativanträge)의 증가는 전의회영역에서 주도적인 정부제출안의 감소와 관련이 있다. 그러나 이러한 의원발의의 증가가 입법

활동의 개인주의화(Individualisierung)로 오해되어서는 안 된다. 정부제출안의 비중이 점차적으로 감소하고 있지만, 물적·구조적 문제점으로 인해 의원 개인이 법안이 제출하는 형태로써 그 한계가 있다.

1) 정부제출안(전의회 영역)

오스트리아 연방정부는 기본적으로 장관 책임 하에 운영되는 정부구조를 지니며, 대개 단독으로 의회에 책임을 지는 정치체제이다. 이에 따라 연방수상의 위치는 상대적으로 약한 구조이며, 연방수상은 “동등한 국가기관 중의 하나”로서 간주된다. 연방수상은 다른 연방장관들에 대한 지시권한이 없고, 다른 정당과 연정을 구성할 때 부수상과 내각을 이끄는 역할을 나누어야 한다. 그럼에도 불구하고, 연방수상청은 오스트리아 정치제도에서 가장 중요한 관청으로 간주된다. 그러나 연방수상청은 법률 초안 작성 시에 큰 역할을 하지 않고, 개별 연방장관의 책임 하에 부처초안을 작성할 시 개별 관할 부처 내의 특정화된 전문가들에 의해 이루어진다.

개별 부처는 과(Sektionen), 그룹(Gruppen)과 국(Abteilungen)으로 구성되며, 부처초안은 연방장관의 정치적 의지를 드러내고, 행정공무원들의 전문능력을 기반으로 한다.

한 부처에 의해 작성된 초안은 감정절차가 첨부되면, 정부초안으로써 연방의회에 제출되며 이러한 감정절차에는 다음과 같은 조직화된 이익을 고려한다.

- 기타 연방부처는 연방정부 내의 협조를 추구함.
- 주정부는 연방정부의 법률계획에 대해 주차원에 전달됨.
- 대규모 경제단체(사회적 파트너)는 치적 체계의 협조적 특징을 고려함.
- 특별한 법률에 대해 중요한 영향을 받는 다른 단체
- 예를 들면, 국가적으로 인정받는 종교단체¹¹⁸⁾

118) Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde, 2002, Österreichische Politik - Grundlagen,

감정절차는 조기경보체계의 기능을 한다. 법안을 창출하려고 하는 의지를 가지고 있는 이익단체와 그 법안을 실현하려고 하는 부처는 감정절차 기간 중 수집되는 의견표명을 통해 매우 자세하고, 정확한 정보를 취합한다. 정부 또는 최초로 관할하는 부처는 특정한 법률계획이 어떠한 갈등을 양산할 것인지 평가하고 추정할 수 있다. 따라서 오스트리아의 입법절차 중 입법영향평가가 가장 활발하고, 많이 이루어질 수 있는 단계가 법안이 작성된 이후, 각종 이익단체 및 영향을 받는 단체들의 의견을 광범위하고 구체적으로 수집하는 감정절차가 진행되는 단계라고 할 수 있다.

이러한 감정절차에서 법률초안(부처초안)을 작성한 연방부처는 속도를 조절한다. 연방정부는 어느 정도의 기간 내에 법적으로 영향을 받는 것이 명확하거나 초빙된 행위자들이 자신들의 의견표명을 제출할 수 있는지 정한다. 연방부처(즉, 결국 연방정부)에 의해 주어진 기한은 다양한 이익관계를 아직 배려할 수 있는지 정부의 이익과 준비자세가 어느 정도로 큰 지도 확인할 수 있다.

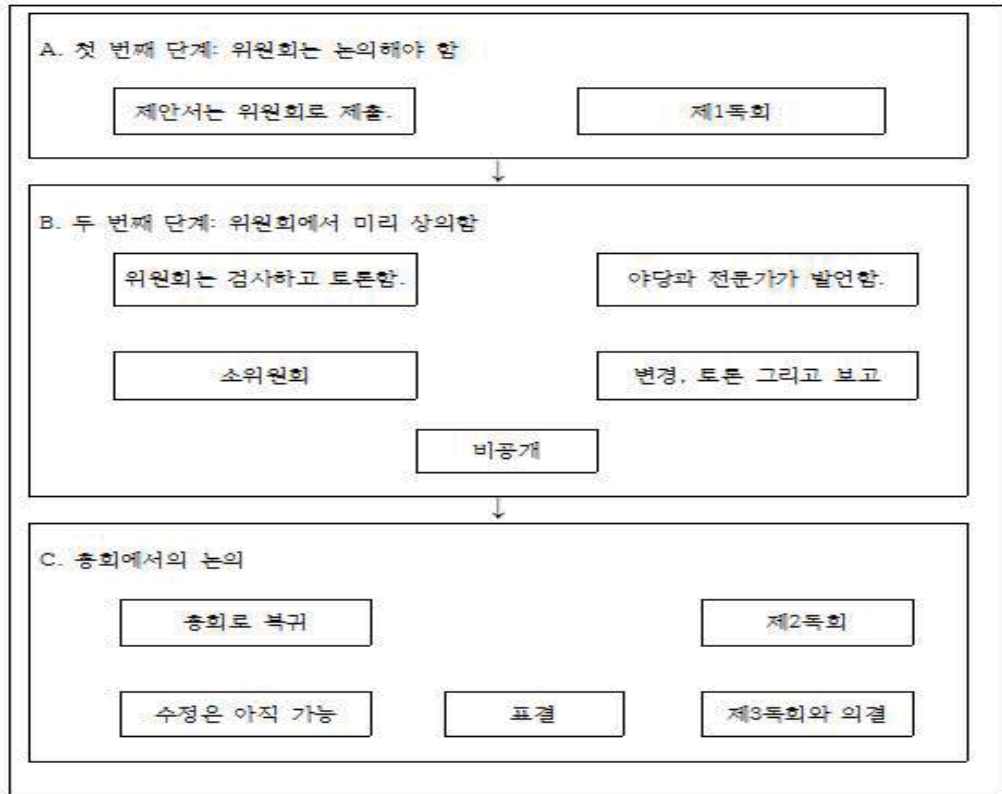
감정절차 이후 연방장관은 어떠한 선택을 할지 자유롭다. 예를 들어 부처초안을 철회하거나, 초안을 연장할 수도 있으며, 내각회의에 제출하거나 그리고 내각회의에 초안을 변경하지 않고 제출할 수도 있다.

2) 연방의회에서의 논의와 결의안

입법의 의회영역의 행위자들은 위원회, 총회, 의장회의(Präsidentalkonferenz), 연방의회의 교섭단체와 연방참의원이다. 제안의 종류에 관계없이 법률제안은 먼저 연방의회에서 다루어진다. 연방의회는 연방참의원이 열리기 전 먼저 입법절차를 수행하며 연방의회에서의 절차는 다음의 형태로써 직무규정법(Geschäftsordnungsgesetz, GeoG)에 의해 규정된다.

Strukturen, Trends, Wien, S. 202ff.

< 그림 4-5 > 연방의회에서의 입법절차¹¹⁹⁾



국제적인 비교에 의하면, 오스트리아의 연방의회는 교섭단체 내 일치도의 정도에서 모든 서유럽 의회를 능가한다.¹²⁰⁾ 오스트리아의 연방의회, 특별히 총회에서 교섭단체내의 단결과 일치도는 매우 눈에 띄며, 의원들은 정당의 이익에 따라 투표를 하는 것이 대부분이다. 연방의회는 - 1988년 직무규정법 개정 이후 - “의회의 전문연구위원회”(Parlamentarische Enquete-Kommissionen)의 형태로 입법의 (무엇보다도 기술) 영향을 심사한다. 이러한 전문연구위원회는 학문적 정치건의의

119) 오스트리아 연방의회 참조 <http://www.parlament.gv.at/PERK/GES/WEG/WEGNR/index.shtml> 2월 12일.

120) Müller, Wolfgang C./Jenny, Marcelo, 2000, S. 137 - 156, Abgeordnete, Parteien und Koalitionspolitik: Individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat, in: Österreichische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft, S. 139.

도구이나 연방의회는 이러한 기회를 거의 이용하지 않는다.¹²¹⁾ 이외에도 연방의회의 위원회는 자유재량에 의해 전문가를 초빙할 수 있다. 이러한 일은 대부분 비공개로 진행되며, 전문가들은 위원회에서 발언권을 얻는다. 학문적 정치건의를 이용하는 비율이 낮은 이유는 전통적으로 전의회영역에 큰 의미를 부여할 수 있기 때문이다. 정부와 개별 부처가 주도함으로써 학문적 정치건의는 의회와 멀어지게 된다. 의회가 아직 구체적인 법안을 작성하기 전에, 감정절차기간 중 많은 제안이 들어오는데, 특히 경제단체들은 자신들의 정치적 입장을 학술적으로 뒷받침하려고 많은 노력을 기울인다. 특히 2000년 이후 감정절차는 눈에 띄게 의미를 잃어 가고 있는데, 연방의회가 미래에 의회 내에서 학문적 정치건의라는 도구를 강화함으로써 그 부분을 보충할 수 있다.

3) 연방참의원의 역할과 법률의 완성

두 번째 의회인 연방참의원은 한편으로 연방의회와 평행적으로 구성된다. 연방참의원의 구성원은 연방의회의원과 같은 동일한 지위를 지닌다. 연방의회를 특징짓는 동일한 특성이 또한 연방참의원을 특징짓는다.

동일한 관점으로 보면, 연방참의원은 의회의 입법절차에서 연방의회를 표절할 정도로 유사하다. “주대표의회”(Länderkammer)라는 정의에도 불구하고, 연방참의원 구성원의 행위는 자신들의 주와 연결되기 보다는, 자신들의 정당이익에 더 부합한다. 연방참의원은 연방의회의 과반수와 연방참의원의 과반수가 일치하지 않을 경우에만, 단지 거부권을 행사한다. 연방참의원의 개설 또는 연방의회의 이의 제기시 연방의회의 연기결의(Beharrungsbeschluss)는 의회의 입법절차에서 마지막

121) Gottweis/Latzer, 1997, S. 652-663, Technologiepolitik, in: Dachs u.a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Oesterreichs, Wien, S. 658.

단계이다. 그 이후 연방대통령(실질적 거부권이 없음), 연방총리, 법률의 집행에 책임이 있는 연방장관에 의한 법률결의안에 대한 서명이 따르고 법률결의안의 완성과 연방관보에 발행하는 것이 연방정부의 임무이다.

6. 단계적 입법영향평가 방법의 제도화

오스트리아에서도 Böhret과 Konzendorf가 발전시킨 입법평가의 시행 시점에 대한 모델에 기초하여 입법영향분석의 유형을 3 단계의 모듈로 구성, 즉 ‘사전적(prospektive)’, ‘병행적(begleitende)’ 및 ‘사후적(retrospektive)’ 입법평가로 정리할 수 있고, 이들은 개별적 절차 또는 일반적 절차로 사용될 수 있다.¹²²⁾

입법평가의 특정한 유형 즉, 3단계 모듈의 선택에 대한 판단은 각각의 개별사례에 강하게 의존하나, 원칙적으로 오스트리아에서는 주의 입법재량의 매우 큰 사례에서는 사전적 입법평가를 실시하여야 한다. 사전적 입법평가는 판단의 대안들을 알아내는 것을 가능하게 하기 때문에 이러한 사안들에 대해 효율적으로 적용가능하다.

사전적, 병행적, 사후적 입법평가의 일반적인 구분이 행해지는 배경 하에서 볼 때, 병행적 입법평가는 입법평가의 가장 의미 있는 유형으로써 실제로 발생한 사건뿐만 아니라 그 사건을 조정하고자 하는 노력과도 관련을 가지고 있다. 가장 중요한 유형이라고 할 수 있는 이러한 병행적 입법평가에서는 체계적 노력이 재정적 및 경제적 영향에 집중된다.¹²³⁾ 병행적 입법평가는 일차적으로 이미 매우 넓게 확장된

122) 근본적으로 독일의 입법영향평가와 그 방법론적 체계가 거의 동일하기 때문에 오스트리아적 맥락에서 특징지워지는 부분만 확인한다. 각 유형에 대한 자세한 설명은 Bundeskanzleramt Verfassungsdienst (Hrsg.), Oesterreichisches Handbuch “Bessere Rechtsetzung”, Wien 2008, p. 6 표 참고.

123) Irresberger, Karl, 2005, Evaluierung und Gesetzesfolgenabschaetzung in der oesterreichischen Bundesgesetzgebung - Erfahrungen und Leistungen, In: Schaeffer, Heinz (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschaetzung, Wien, S. 75.

계획에 대한 실무검토를 행할 경우에 장점이 나타난다. 이 경우는 물론 실무검토에 행정조직적이고 법적인 일반조건을 때때로 매우 좁게 설정하고 있다는 점을 고려해야 한다. 이미 사전적 입법평가가 종료되었거나 사전적 입법평가 없이 법안을 구성하라는 정치권의 결단적인 명령이 행해진 경우에는 병행적 입법평가를 적용한다.¹²⁴⁾

이러한 병행적 입법평가의 준비는 우선 각종 기준을 확정하는 것을 주된 내용으로 한다. 이러한 기준들을 도움으로 법령안에 포함될 법규범이나 이미 존재하는 법규범을 심사하거나 실험할 수 있고, 입법안을 전부 심사할 것이 아니라 입법안의 일부 규정에 대한 심사만 고려의 대상이 된다면, 일부 규정을 선택하기 위한 결정을 하게 된다. 여기서 핵심적 기준으로 되는 것은 제반 규범들이 얼마나 많은 효과를 낼 수 있는가에 관한 문제, 즉 효과관련성이다.

제3절 독일

1. 입법영향평가 법정주의

독일에서의 체계적이고 과학적인 입법영향평가에 대한 논의¹²⁵⁾는 이미 1960년대부터 시작되었다. 60년대와 70년대, 입법영향평가의 개발을 위한 노력 및 논의가 있었으나 독일 연방정부 차원에서의 사실상 첫 번째 시도는 1984년 “청색심사표”(Blaue Prüffragen)의 도입이었으며 다음과 같은 질문들을 포함하고 있었다.

124) 병행적 입법평가의 심사기준들과 병행적 입법평가의 시행단계에서 적용될 각 심사기준에 해당하는 절차에 관한 내용은 Bundeskanzleramt Verfassungsdienst (Hrsg.), Oesterreichisches Handbuch “Bessere Rechtsetzung”, Wien 2008, S. 30f. 표에 세부적인 내용이 설명되어 있음.

125) Wolfgang Ismayr의 표현에 따르면, 1960년대부터 지속적으로 존재했던 이러한 노력은 본질적으로 정치인들 혹은 부처의 관료들을 위한 학문적 정치조언의 장치로써 발전된 것이다. Wolfgang Ismayr, 2008, Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, S. 383-433, In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 416.

- 해당 조치가 필요한가?
- 대안은 무엇인가?
- 해당 조치가 연방수준에서 필요로 하는가?
- 새로운 법이 필요한가?
- 즉각적인 조치가 필요한가?
- 규정의 범위가 예상되는 것만큼 광범위한가?
- 해당규정이 남아있는 기간을 제한할 수 있는가?
- 해당 규정이 비관료적이고 이해가능한 것인가?
- 해당 규정이 실행가능한 것인가?
- 비용편익분석의 관계에서 받아들여질 수 있는가?¹²⁶⁾

청색심사표의 근본적인 목적은 입법에 대한 질적 점검이라는 제도적 절차를 통해 입법과정의 능률성과 효과성을 확립하기 위함이었다. 이 청색심사표에는 입법초안을 평가하는데 필요한 항목들이 포함, 구체적으로 입법초안을 마련하는 모든 부서 관료들이 답변해야 하는 열개의 기본질문과 각 개별 기본질문에 포함되는 하위질문으로 구성되었다. 그러나 청색심사표를 활용한 입법실무에서의 실제적용사례가 미비하였는데 그 이유는 주어진 질문들에 대한 답변과정의 관리체계 부재와 투명성의 미흡 등 구조적인 요인들의 흠결 때문인 것이 “감량 국가 행정개혁프로그램 전문가위원회”(Sachverständigenrat Schlanker Staat)를 통해 밝혀졌다.

2000년 독일 연방정부는 연방공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)이 기존의 통칙과 각칙 등 2부로 구성된 것이 일괄적으로 통합 개정되면서 법적인 구속력을 강화하고 몇몇 핵심문제에 대한 질문항목을 축소함으로써, 입법과정 내 입법영향평가의 실질적인 역할이 증대되길 기대하였다. 이러한 의미에서 청색심사표의 질문항목을 간결한 형태로 수정하고 이를 공통직무규칙에

126) OECD, 2004, Government Capacity to Assure High Quality Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Germany, Paris. S. 64.

통합하는 과정을 거쳤으며 공통직무규칙 제44조에 의하면 입법영향평가는 다음과 같은 내용을 가져야 한다.¹²⁷⁾

의도된 영향과 의도되지 않은 부작용(예상되는 입법의 영향에 대한 간략한 설명이 각각의 전문분야를 담당하는 행정부서와의 협의 이후 행하여지며, 재정적 영향에 대한 견적 혹은 추정의 근거를 명확히 해야 함)

- 연방, 주 그리고 지방자치 단체에 있어 재정적 영향
- 실행비용
- 경제적 특히, 중소기업에 대한 비용
- 단일가격 및 물가에 대한 영향
- 소비자에 대한 영향
- 관료비용

2006년 8월15일 국가규범통제위원회의 설립에 관한 법률(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates: NKRK)이 효력을 가짐으로써 연방수상청 하의 국가규범통제위원회에 발족하여 이로 인해 2006년 12월, 연방공통직무규칙(GGO)은 다시 한 번 개정되었다.¹²⁸⁾

공통직무규칙의 방법론적인 진행과정은 제44조제1항에 의해 연방내 무부가 입법의 효과조사를 검토하도록 규정되어 있으며, 그 밖에도 제45조제1항에 의해 법무부를 통한 법제도적인 그리고 법형식적인 심사를 요구한다. 이 심사는 언어적 정확성과 이해성 심사를 포함. 연방의회에서 언어적 정확성과 이해성을 심사할 때 법률안들을 독일어학회의 편집위원들에게 보내며 이 심사에서 그 규정을 적용하고 그 시설을 잘 이용할 수 있는가에 또한 좌우된다. 이때 공통직무규칙은 법

127) Konzendorf, Götz, 2009, Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland, S 27-39, In: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/ Fabian, Carlo (Hrsg.), Evaluation-Ein systematisches Handbuch, S. 33.

128) Kleemann, Georg/Gebert, Alexander, 2009, Die Einbindung des Nationalen Normenkontrollrates in das Gesetzesgebungsverfahren des Bundes, ZG, 2009, S. 152.

안에 있는 단어의 뜻에 매우 부합한다는 점을 고려해야 한다.¹²⁹⁾

다만 독일연방정부의 공통직무규칙과 같은 행정규칙 또는 법규명령을 통한 제도화의 허점도 존재한다. Böhret에 의하면 이런 경우, 조사자료의 광범위하고 상이한 파악이 가능, 법률안을 제시하는 주관부처와 타 부처 간의 관계 및 주관부처 내부의 협력관계 제고 그리고 높은 유연성 및 빠른 개정을 익숙케 할 수 있다. 그러나 법규명령의 형식을 통한 방법은 이 법규명령을 위반하고 제정된 법률에 대하여 법규명령을 근거로 해당 법률의 효력에 의문을 제기하는 것이 법체계상 불가능¹³⁰⁾하며 또한 공통직무규칙은 행정부 내에서만 효력을 가진다.¹³¹⁾

Konzendorf는 이런 상황을 실무적인 예를 들어 설명하고 있다.¹³²⁾ 독일 행정부 내 실무자들에게 입법영향평가의 실행이 미진한 이유에 대해 설문을 해본 결과, 투명성에 대한 정치적 의지의 부족, 시간적 제약, 방법론적 지식의 한계 등을 그 이유로 나타나지만 결과적으로 입법영향평가 그것 자체의 제도적 한계성이 가장 큰 이유라 나타난다. 법률적 형식의 한계로 인해 과정으로써의 입법영향평가의 필수성이 무시되고 평가서가 가져야 하는 최소한의 기준이 엄연히 존재함에도 평가서의 품질을 보장할 만한 방법이 없기 때문에 이런 문제를 해결하기 위해서는 더 비중이 있는 명시적 요인이 요구된다.

2. 입법영향평가의 정치적 이니셔티브

독일 내 입법영향평가의 발전은 연방행정부가 추구하는 행정개혁프로그램(Leitbild: 행정개혁을 위한 이상형 혹은 모범의 제시)과 그 궤를 같이 해왔다. 독일연방정부가 그동안 진행해온 행정개혁프로그램을 파

129) Vgl. Timmer (Fn. 29), S. 40.

130) 최윤철(2005), 전게서, p.342.

131) Böhret, Carl/ Konzendorf, Götz, 2001, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung-Gesetze, Verordnung, Verwaltungsvorschriften, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 319f.

132) Vgl. Konzendorf (Fn. 126) S. 33.

악하면 국가와 사회 간의 상호작용에 있어 패러다임의 변화를 확인할 수 있다. 상술하였듯이 독일은 비록 체계적이고 과학적인 절차에 기반을 둔 것은 아니었으나 이미 1960년대부터 입법평가 문제에 대한 논의가 시작되었는데 이 당시 독일 연방정부의 행정개혁프로그램은 소위 국가의 황금기라 불리는 시기에 해당하는 “능동국가”(Aktiver Staat)라는 이름이었고 입법평가에 대한 논의는 이 행정개혁프로그램의 실행을 위한 정치 및 행정적 체계의 구조와 절차를 마련하는 과정으로 이해할 수 있다.

70년대 말부터 국가성의 변동 혹은 변화라 할 만한 움직임이 포착되었는데 이는 공공부문의 급격한 팽창으로 인한 재정적 비효율성과 법률 및 행정의 확장으로 인한 법률의 홍수현상과 행정부 내의 과도한 관료주의적 성격을 타파하기 위한 새로운 행정개혁이었다. 이러한 변화를 헬무트 콜 수상이 이끄는 내각의 감량국가(Schlanker Staat)라는 Leitbild로 표현하게 되었다. 감량국가의 개념은 민영화, 탈관료주의¹³³⁾, 탈규제화 그리고 행정간소화라는 개념에 기반을 두었으며 정부실패와 같은 전통적 행정체계의 모순을 탈피하기 위한 개념적 요구를 현실화시킨 것이었다.¹³⁴⁾ 이를 통해 나타난 것이 상술한 청색심사표였으나 감량국가라는 개념이 단순한 행정체계의 다이어트 프로그램으로만 인식되는 한계에 이르렀다는 비판이 제기되었다.¹³⁵⁾

133) 제2장 제3절에서 이미 확인하였듯이 본 연구에서 사용되는 탈관료주의 혹은 관료주의 철폐라는 단어의 어원은 독일어 Bürokratieabbau에 기인한다. 문맥상 Bürokratieabbau라는 단어가 사용되어지는 배경은 본문에서의 Leitbild의 정당성 또는 그 추진배경이고 따라서 대단히 정치적인 용어로 분류할 수 있다. 그러므로 원칙상 정치적인 언어를 지양하여 “과도한 관료주의의 지양” 또는 “관료주의 제한”으로 의역해야 하나 전반적인 이해를 일반적으로 사용되는 용어-관료주의 철폐 또는 탈관료주의-를 사용한다.

134) Schuppert, Gunnar Floke, 2008, die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft - oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?, vhw FW 4/AUG.-Sept. S. 189f.

135) Ziekow, Jan, 2011, Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? PPP im Kontext der deutschen Diskussion um die Rolle des Staates, in: Ziekow, Jan (Hrsg.): Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?-Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher

연방정부는 1995년 9월 행정부서로부터 독립된 전문가로 구성된 심의회로써 “감량국가 행정개혁프로그램 전문가위원회”(Sachverständigenrat Schlanker Staat)를 설치, 개혁방안을 검토하여 시민과 아울러 구체적인 제언을 실행에 옮기는 작업을 실시하였으며, 해당심의회 검토사항은 다음과 같다.

- 정부조직의 축소 및 개편을 위해 국가사무를 핵심적인 부분으로 감축, 한정하는 것이 불가피함으로 이를 위해 심사기준으로 필요성, 비례성, 재정적 부담 가능성 또는 보충성의 원칙을 열거함. 이 원칙들을 바탕으로 연방 각 부처의 사무 전면 재검토와 민영화의 한계에 대해 확인. 이를 위해 일차적으로 당시 연방수준의 업무의 구체적 내용을 위의 원칙에 따라 재검토, 특히 규제업무의 경우에는 사회적인 비용도 비용·효과성의 원칙에 의해 평가한 다음 이를 토대로 민영화와 민간위탁에 적합한 업무를 선별하고 마지막으로 각 부처가 직접 수행하여야 할 업무와 보조집행기관에서 수행할 업무를 구분하는 방식의 추진을 제안.
- 연방정부는 1996년 2월에 대규모의 공무원 감축, 조직통폐합, 민영화 등의 종합대책을 결정, 심의회는 이를 더욱 발전시켜 행정내부적인 구조의 개선 등을 요구. 종래의 피라미드형으로 세분화된 집행조직을 기업경영론의 도입, 과거 동독이나 지방자치단체 차원에서의 행정운영의 실험성과 등을 취합하여 경쟁적, 효율적 조직으로 변모할 것을 제안.
- 규제의 절대적인 숫자를 감축하고 질을 향상시켜 시민에게 친숙하고 실시에 수반한 비용을 시민이 이해할 수 있도록 하기 위해 입법자에게 입법의 정당성을 설명, 필요성 설명의 책임을 부과 또한 재정 및 사회경제에 대한 비용을 예측시켜 비용과 효과의 균형에서의 견제를 요구. 또한 한시입법(Befristete Gesetzgebung)의 도입과 종래부터 입법심사를 위해 사용된 청색심사표를 개선하여 심사에 관한 질문들을 연방정부 공통직무규칙 통폐합하여 그 준수를 요구하는 것 이외에도 법령심사기관(Gesetz-TÜV)의 설립을 제안.¹³⁶⁾

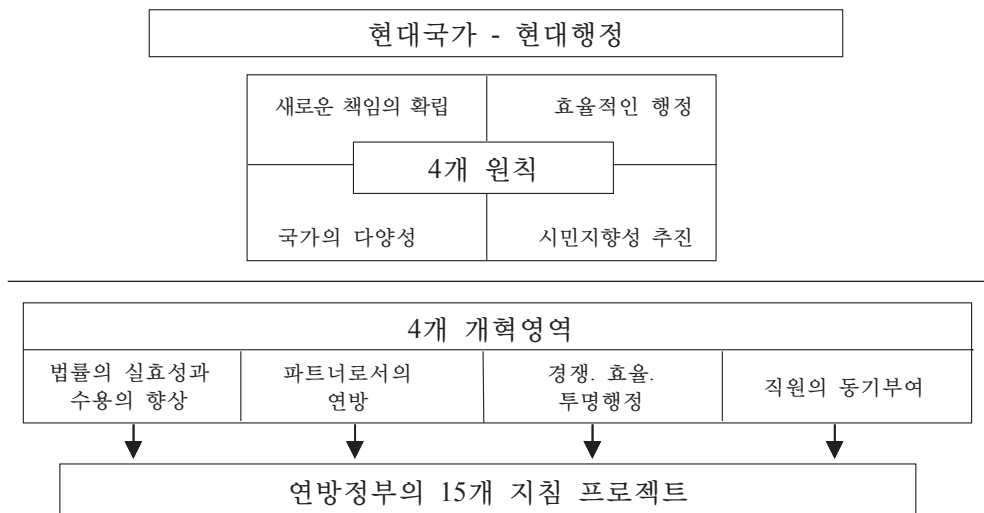
Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise-, Nomos, Baden-Baden, S. 47.

136) Veit, Sylvia, 2007, Die Erklärungskraft neo-institutionalistischer Theorieansätze für die Implementation von Maßnahmen zur besseren Regulierung. Hypothesen am Beispiel der Gesetzesfolgenabschätzung, S. 133-164, in: Wagner, Dieter u.a. (Hrsg.), Governance-Theorien oder Governance als Theorie? Berlin:Wissenschaftlicher Verlag, S. 141ff; 박영도(2003), 독일연방정부의 입법절차 개혁: 연방각부직무규칙을 중심으로, 현안분석 2003-3, 한국법제연구원 pp. 7-8., 참조.

감량국가 행정개혁프로그램 전문가위원회가 1997년 10월 6일에 제출한 최종보고서는 기반으로 1998년 가을 새롭게 선출된 쉬뢰더 총리의 연방정부는 1999년 12월 1일 “현대국가-현대행정(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)”이라는 행정개혁프로그램을 결정, 시행하였다. 이 프로그램의 목적은 “촉진국가”(Aktivierender Staat)라는 새로운 Leitbild의 소개 및 증진이였다. 이 Leitbild가 기존의 감량국가와의 직접적인 개념적 차이는 국가의 개념이 더 이상 관리(Management)가 아닌 거버넌스에 그 기반으로 두고 있다는 것이다. 결론적으로 이 개념의 핵심은 국가의 독점적 역할인 시민의 자유와 안전에 대한 의무를 지속하면서 국가의 엄격한 역할에 대한 포부, 자기규제(Self-regulation)의 증진 그리고 민영화의 추진이다.

이 개혁프로그램의 원칙으로는 첫째, 새로운 책임의 확립(Neue Verantwortungsteilung), 둘째, 시민지향성의 추진(Mehr Bürgerorientierung), 셋째, 국가의 다양성(Staatliche Vielfalt), 마지막으로 효율적인 행정(Effiziente Verwaltung)을 열거하였다.

< 그림 4-6 > 독일 연방정부의 현대국가-현대행정 개혁프로그램의 원칙과 개혁영역



출처: Moderner Staat-Moderne Verwaltung(1999): The Programme of the German Government, the Federal Ministry of the Interior, p. 11.

다시 4개 유형으로 중요영역에 따른 프로젝트들을 열거하는데 그 첫째 영역은 법률의 실효성과 수용의 향상(Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht), 둘째, 파트너로서의 연방(Der Bund als Partner), 셋째, 경쟁적, 비용대비 효율적 그리고 투명한 행정(Leistungsstarke, Kostengünstige und transparente Verwaltung), 넷째, 직원의 동기부여(Motivierte Beschäftigte)이다. 이하 영역별로 15개의 프로젝트¹³⁷⁾가 다시 열거되어진다.

Jann¹³⁸⁾에 의하면, “행정개혁프로그램의 관점은 국가 그리고 관료제의 실패가 아닌 사회적 전제조건과 국가적 간섭의 제한에 대한 관심을 다시금 설정하는 것이다. 국가만이 혼자 사회적 문제를 해결할 권리가 있는 것이 아니고 시민사회에게 그 권리가 돌아갈 수 있다.”

< 표 4-3 > 독일정부의 관리와 거버넌스 개념 간 정치적 주제 비교

	90년대의 관리개념(Management)	2000년대의 거버넌스개념(Governance)
슬로건	<ul style="list-style-type: none"> • 신공공관리 • 기업형 행정시스템 • 관료주의 비판 • 감량국가 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회 • 사회적 자본 • 보장국가(Gewährleistungsstaat) • 촉진국가
문제점	<ul style="list-style-type: none"> • 국가, 관료제 실패 • 조정의 흠결 • 조직화된 비책임성 	<ul style="list-style-type: none"> • 시민사회 실패 • 단편화 • 외부효과의 배제

137) 15개의 프로젝트는 다음과 같다: 입법평가를 위한 입문서, 새로운 서비스업무에 있어 법적 장애의 확인과 정리, 관할의 완화, 주와 자치단체의 보다 양호한 협력관계로 향한 자기 책임, 연방의 건설행정임무의 구조개혁, 민관협력관계를 위한 법적 규칙, Deutschland 21-정보화시대로의 출발, 데이터보호의 사례에서 본 감사개념의 촉진, 연방정부와 군대에 있어 현대적 경영기법의 도입, 표준 KLR 테스트와 향후 예측.

138) Jann, Werner, 2002, Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: von Management zu Governance?, In: König, Klaus(Hrsg.), Deutsche Verwaltungen der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, S. 291.

	90년대의 관리개념(Management)	2000년대의 거버넌스개념(Governance)
목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 능률성, value for money • 서비스 • 고객지향성, 품질 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회적, 정치적 그리고 행정적 결합 • 협력 • 시민사회의 개입

출처: Werner Jann, 2002, Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: von Management zu Governance?, S. 294

2005년 11월 쉬뢰더 총리의 사민/녹색당 연립정권에서 기민당(CDU)/기사당(CSU) 연합과 사민당(SPD)의 대연정을 출범시킨 앙겔라 메르켈 신임 연방총리는 전 정권의 Agenda 2010 개혁정책을 이어받아 관료주의 철폐개혁을 지속적으로 추진하기 위하여 동년 11월 11일의 연립협정에서 관료주의철폐를 중요한 과제로 명시하였다.¹³⁹⁾ 이에 연방정부는 2006년 4월, 해당목표를 기업, 시민, 행정기관들이 법령에 근거하여 부담하고 있는 정보제공의무로부터 발생하는 관료비용을 파악하고 이를 적절하게 경감하며 불필요한 새로운 정보제공의무를 발생하지 않는 것으로 하는 “관료제철폐와 보다 나은 입법”이라는 프로그램(das Programm “Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung”)을 결정하였다.¹⁴⁰⁾ 동 프로그램은 다음과 같은 중점과제를 지니고 있다.¹⁴¹⁾

- 법률에 의해 설립되어지는 독립적 그리고 조연위원회로써의 규범통제위원회의 정례적인 관계정립

139) 박영도. “주요국가의 기업규제 개혁법제에 관한 비교법적 연구(I)-영국, 독일의 규제개혁 입법 동향”, 『현안분석 2008-16, 비교법제 연구 08-02』, 법제연구원, (2008), p. 11.

140) Vgl. Konzendorf (Fn. 126) S. 36.

141) Program Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Kabinettschluss vom 25. April 2006, s. 1 http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Buerokratieabbau/2010-09-17-Kabinettschluss-April-2006.html?nn=437032 2012년 2월 15일.

- 소위 표준비용모델에 기반한 정확한 관료비용의 확인과 측정을 위한 절차의 도입
- 관료제철폐와 입법개선을 위한 연방정부의 협조기능의 구축
- 2005년 11월 11일 체결된 연립정부 구성을 위한 합의의 실행을 위한 첫 번째 단계로써 중소기업 부담경감을 위한 법률의 제정.

동 프로그램의 구체적인 진행을 위해 연방정부는 2006년 8월, 국가규범통제위원회의설립에관한법률(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates: NKRKG)을 제정함으로써 국가규범통제위원회(der Nationale Normenkontrollrat)를 설립하여 연방수상청 하의 국가규범통제위원회에 발족하였다. 해당 법률이 제정됨에 따라, 국가규범통제위원회와 연방정부간의 직무의 긴밀한 연계성과 협력의 진행을 위해 2006년 12월, 공통직무규칙을 다시 한 번 개정하게 된다. 따라서 동 규칙은 연방정부 내에서 연방 각 부가 입법을 준비하는 과정에서 준수하여야 할 성격을 가지고 있으며 특히, 제6장은 법령의 입법(Rechtsetzung)에 관한 사항 즉 법령의 구상·입안에서부터 공포에 이르기까지 입법절차에 관한 규정을 제40조에서 제76조까지 규정한다.

3. 입법영향평가 추진기관

독일연방의 행정부 수준에서 입법개선을 위한 제도적 관계자라는 관점으로 파악했을 때, 독점적 추진기관은 존재하지 않는다. 즉, 입법개선을 위한 추진기구가 일원화되어 있지 않다는 것이다. 이러한 배경은 독일의 헌법인 기본법 제65조 관할주의 원칙¹⁴²⁾(das Ressortprinzip)에 기초한다. 이 범위 안에서 법률의 입안과정은 해당부서의 중심

142) 연방수상은 정책계획을 결정하고 이에 대한 책임을 진다. 각 연방장관은 이 지침 내에서 그 소관사무를 자주적으로 그리고 자기책임하에서 처리한다. 연방장관간의 의견차이에 관하여는 연방정부가 결정한다. 연방수상은 연방정부가 의결하고 연방대통령의 재가를 얻은 직무규칙에 따라 사무를 처리한다. Art. 65. GG.

적인 정치적 업무이며 입안과 관련된 부서는 입법평가의 독자적인 책임 안에서 수행한다. 따라서 독일의 경우 다른 유럽국가와 달리 상시적인 중앙기구가 존재하지 않으나 몇몇 연방부처들이 전정부적인 입장에서 규제의 품질을 관리한다.¹⁴³⁾

첫째, 연방수상청(Bundeskanzleramt: BK)이다. 연방수상청은 실제적인 조정자 그리고 연방 각부의 협상을 위한 무대를 제공하는 임무를 가진다. 각 전문부서의 의견을 반영하는 단일체로 구성되며 각 부서 간의 이견을 조정하고 새로운 입법제안이 일반적인 정책의제에 부합하는가에 대한 점검한다. 2005년 이후 연방수상청 산하에서 관료주의 철폐와 입법개선을 위한 차관위원회(der Staatssekretärsausschuss das Programm “Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung”)을 운영한다.

둘째, 연방내무부(Bundesministerium des Innern: BMI)이다. 연방내무부는 관할주의 원칙과 같은 독일의 특수한 상황에서 입법영향평가를 진행함에 있어 가장 중요한 역할을 하는 기관이라 할 수 있다. 연방내무부는 절차적 규제기관으로써 연방의 특정부처가 제출한 입법 초안이 공통직무규칙에 의거해 반드시 필요한 입법영향평가 시행의 의무를 준수하였는가를 감독한다. 그러나 심사의 대상이 되는 법안에 대한 입법영향평가 분석서의 품질이 특정수준에 이르지 못하더라도 입법과정을 중지 시킬 수 있는 정형화된 권한을 보유하지 못한다.

셋째, 연방법무부(Bundesministerium des Justiz: BMJ)이다. 연방법무부는 법률의 획득에 있어 중요한 역할을 한다. 법령초안이 연방내각으로 넘겨지기 전, 법제도적, 법형식적 요건을 갖추었는가에 대한 심사를 진행한다.

넷째, 연방경제기술부(Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: BMWi)이다. 연방경제기술부는 시장과 중소기업에 대한 비용을 측정

143) OECD, 2010, Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland, s. 66ff.

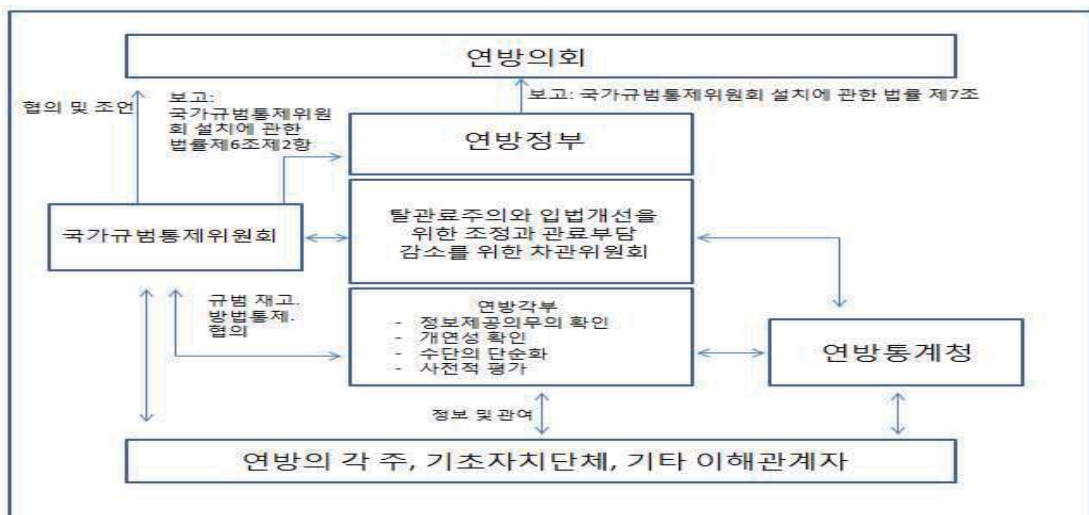
하는 의무적 입법영향분석의 요인들과 소비자들에게 영향을 미치는 단일가격과 가격수준에 대한 의견수렴의 기능을 한다. 연방수상청에서 조정되는 표준비용모델의 실행 이전에, 연경제기술부는 부담의 간소화와 축소에 있어 중요한 역할을 담당한다.

- 새로운 법률안의 관료비용의 사전적 측정과 평가의 지원
- 기존의 법률안으로부터의 정보제공의무의 측정에 있어 사후적 평가 및 조언
- 탈 관료주의의 가능성 조사에 있어 확인 및 확정을 지원
- 표준비용모델의 방법론적 발달을 지원
- 유럽연합 차원에서 탈관료주의를 위한 이니셔티브를 관찰¹⁴⁴⁾

다섯째, 연방재무부(Bundesministerium der Finanzen: BMF)이다. 연방재무부는 연간 세입과 세출에 대한 결과 및 영향에 대해 평가를 시행한다.

마지막으로 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat: NKR)는 행정부 외부에 설치되어진 독립적 위상의 자문 및 조정위원회이다. 동 위원회는 다음과 같은 업무를 수행한다.

< 그림 4-7 > 국가규범통제위원회의 활동



출처: Bastian Jantz, 2008, the Nationaler Normenkontrollrat in Germany: How to control the regulator? s. 8.

144) Vgl. OECD (Fn. 142) S. 67.

국가규범통제위원회가 성공적으로 입법영향평가를 제도화한 다른 국가들의 사례와 비교해 볼 때, 확실한 그리고 강력한 제도의 추진기관이 아니라는 점은 이론적 고찰 부분에서 확인한 입법평가의 개념을 다시 한 번 확인함으로써 이해되어 질 수 있다. 입법을 광의로 이해함에 있어 입법평가는 법규에 대한 평가를 포함하여 입법자 및 입법 과정에 대한 평가를 수행하는 것으로 이해된다. 협의로 이해하면 법규에 대한 평가와 입법과정에 대한 평가를 입법평가로 보게 된다. 광의에 있어 표준비용모델의 측정이 그 개념의 일부분에 속하게 된다. 물론 더 나은 법의 제정은 독일 정부 내에서 탈관료주의와 민감하게 관련되어 있는 것은 자명하나¹⁴⁵⁾ 광의의 개념에 있어 특정부분만 -표준비용모델과 탈관료주의에 관한 업무- 을 담당하는 국가규범통제위원회가 입법영향평가에 주도적인 역할을 수행하는 강력한 기구라 볼 수 없으며, 더욱이 협의로 파악한다면 애초에 국가규범통제위원회가 입법영향평가에 영향을 주는 것은 매우 미미하다. 따라서 국가규범통제위원회는 입법영향평가에 직접적인 영향을 주는 기구가 아니라고도 할 수 있다.¹⁴⁶⁾ 무엇보다도 해당 위원회는 거부권이 없다.¹⁴⁷⁾

국가규범통제위원회의 과제영역을 확대하고 행정비용을 위한 권한의 측면에서 입법평가의 질적 보장을 위한 기능을 배분하는 것도 상술한 동 위원회의 한계를 극복하기 위한 하나의 방안으로 이해되어진다. 또한 이런 과제는 지속적으로 요구 될 것으로 예상된다. 지금까지의 국가규범통제위원회의 평가가 좋은 이유는 동 위원회의 업무가 명백하게 정의되고 상대적으로 간단한 의문만을 취급해야 하는 것에 기인한다.

145) Rottmann, Heiko, 2010, Quo vadis Gesetzesfolgenabschätzung?, s. 317-321, In: Hensel/Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Nomos, S. 317.

146) 바쁜 일정에도 아낌없는 조언을 해준 슈파이어 독일국립행정대학원의 Jan Ziekow 교수와 동 대학원의 Daniel Rölle 박사에게 감사를 표시한다.

147) Jantz, Bastian, 2008, the Nationlaer Normenkontrollrat in Germany: How to control the regulators?-(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of three Decades of Privatization and Market Liberaliization, S. 7.

그러나 입법평가의 개별적 단계를 위한 명확히 좋은 심사의 판단근거를 발전시키는데 도달했는지는 여전히 의문이 남는 상태이다.¹⁴⁸⁾

4. 입법영향평가 작성기준 지침

1998년 감량국가 프로그램의 일환으로 연방내무부는 바덴-뷔템베르그 주 내무부와 공동으로 입법영향의 비용 평가를 어떻게 준비할 것인가에 대한 지침 기준을 포함한 입법영향 분석 지침서(Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften)을 발간했다.

1999년 시작된 ‘현대국가-현대행정’ 프로그램은 추진하고 있는 주요 15개 프로젝트의 일부분으로 입법영향분석 매뉴얼의 작성을 포함하고 있었다. 이에 연방내무부는 슈파이어 독일 국립행정대학원(Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)의 Carl Böhret 교수와 동 대학원의 Götz Konzendorf 박사에게 입법영향평가를 위한 실질적인 작성지침 기준을 의뢰하였다. 의뢰에 있어 주문사항은 책의 내용에 입법영향평가의 모듈화를 유의한 학문적 핸드북의 획득, 입법영향평가의 상이한 방식은 체계적이며 여러 사례로써 설명되어져 함 그리고 슈파이어 독일 국립행정대학원에 있어 연방과 각 주들의 경험사례들이 책에 수록되어 있어야 함이었다. 이로써 2000년 입법영향분석 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)¹⁴⁹⁾ 그리고 2001년 입법영향분석 핸드북(Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung)¹⁵⁰⁾이 출간되었다. 이를 기반으로 현 독일의 입법영향평가는 미래지향적 관점의 견지 또

148) Führ, Martin/ Bizer, Kilian/Hensel, Stephan, 2010, Entwicklungsperspektiven der Gesetzesfolgenanschätzung auf Bundesebene, s. 323-333, In: Hensel/Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Nomos, S. 326.

149) Böhret, Carl /Konzendorf, Götz , 2000, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, in: Die Bundesregierung: Moderner Staat-Moderne Verwaltung-Deutschland erneuern.

150) Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 2001, Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)-Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

한 사회적, 환경적, 유럽통합적 그리고 세계화적 발전을 고려해야 하며 이를 결과평가에 포함해서 생각해야만 하는 기틀을 마련할 수 있었다.¹⁵¹⁾

연방내무부는 2009년 6월 22쪽에 이르는 입법평가를 위한 교재(입법영향평가를 위한 실무지침서: Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)를 공개하였다. 이로써 유용한 일련이 교재의 발행을 통하여 직접 보완되는 일반적 해설서가 준비되었다. 연방정부는 이용을 위하여 추천하거나 지속적 개정을 고려하는 질 보장에 기여한다고 보고 있다.¹⁵²⁾

동 실무지침서에 따르면, 입법심사 실무지침은 5단계의 진행방식이 권고된다. 즉, ①규제영역의 분석, ②규제입법목표의 필요성 심사, ③규제대안의 개발, ④규제대안의 심사 및 평가, ⑤입법평가결과의 문서화 등으로 구분하여 실시할 것을 권고하고 있다.

< 표 4-4 > 5단계 입법심사의 지침

5단계 입법영향평가	
1단계	규제영역의 분석
2단계	규제입법목표의 설명
3단계	규제대안의 개발
4단계	규제대안의 심사 및 평가
5단계	입법평가결과의 문서화

출처: BMI, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009

또한 동 실무지침서의 내용은 다음과 같다.

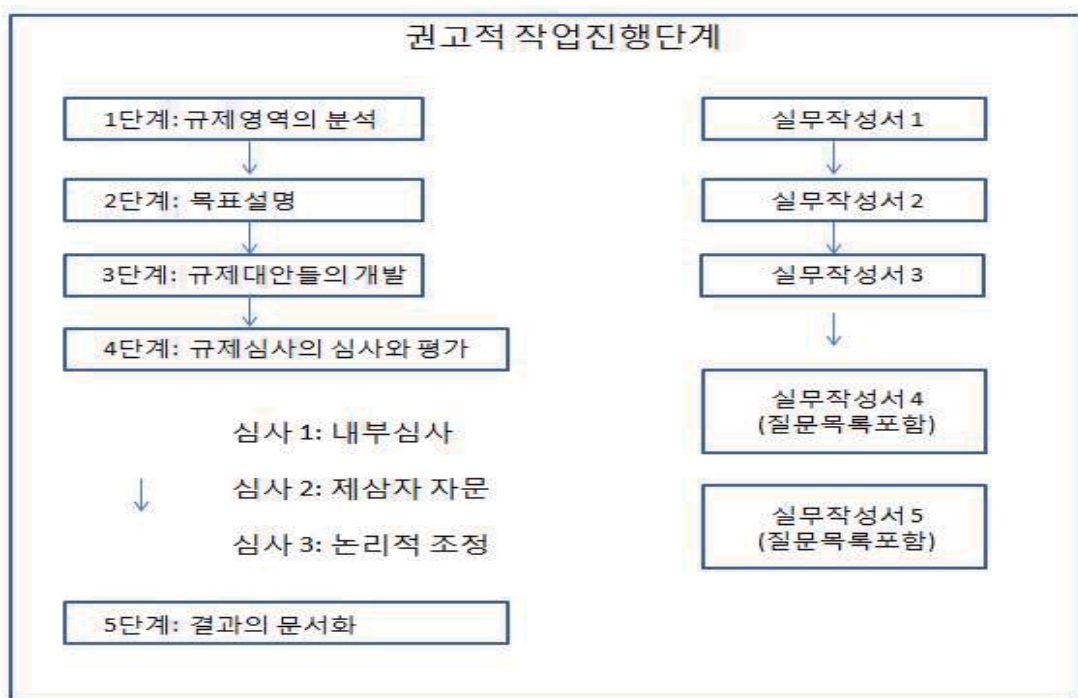
- 규제영역의 분석: 이 단계는 일반적으로 문제분석과 문제경계규정을 내용으로 한다. 이 단계가 충실하게 진행될수록 규제에 대한 필요가 정당화되고 규제의 긴급성에 대한 근거를 제시할 수 있다.

151) Vgl. Böhret/Konzendorf (Fn. 149) S. 6.

152) Vgl. Führ/Bizer/Hensel (Fn. 147) S. 325.

다른 한 편으로는 규제영역이 그 시스템적인 맥락 안에서 분석되는 것이 바람직하다. 경제, 사회, 환경 및 관련 행위자 영역의 분석을 포함하고 분석결과는 입법영향평가의 기록 안에 제시되어야 한다.

< 그림 4-8 > 연방내무부의 입법영향평가를 위한 실무지침서에 기반한 권고적 작업진행단계



출처: Bundesministerium des Innern, 2009, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, s. 6.

- 목표설명: 규제와 관련되어 의도된 목표들은 가능한 한 정확하게 설명해야 한다. 일반적으로 입법계획의 목표들은 각 부처 장(長)에 의해 지정되거나 인가된다. 입법영향평가 과정에서는 이렇게 정해진 목표들이 조작화 되어야 하며 설정된 목표가 이후의 규제초안에 어떤 형태로 수록될 수 있는지를 이 단계에서 이미 숙고해볼 것이 권고된다.

- 규제대안들의 개발: 이 단계는 다시 4 단계로 세분화 된다.
 - ① 대안수립의 목표: 규제대안의 개발은 당연히 모든 입법영향평가의 중점사항이다. 가능한 한 개방적인 태도로 대안이 될 수 있는 규제의 가능성들을 탐색하는 것이 바람직하며 유의해야 할 것은 입법계획의 모든 부분영역에 있어 언제나 최소한 두 가지 이상 규제대안(예를 들어, 새로운 규제와 무규제)이 존재해야 한다. 원칙적으로 대안적 수단과 규제방법은 입법영향평가의 틀 안에서 심사되어야 한다.
 - ② 대안수립에 이용되는 보조수단의 예시: 규제대안을 개발하는 과정은 하나의 개방적인 절차이며 특히, 목표로 삼아야 하는 것은 대안수립을 가능한 한 구조화하여 진행하고 이를 위해 보조수단들은 문헌조사, 전문가면담, 창의성 테크닉이 사용 가능하다.
 - ③ 체계적 대안수립을 위한 권고사항: 대안수립은 가능한 한 체계적으로 그리고 입법계획의 다양한 부분영역들에 초점을 맞추어 진행되어야 한다. 조직, 절차테크닉, 실질적 내용, 규범위계의 시각에서 가능한 대안들을 고찰하는 것이 특히 중요하다.
 - ④ 입법영향평가의 후속 과정을 위해서 규정대안들을 문서화하는 것이 필수적이다.
- 규제대안의 심사와 평가: 네 번째 단계는 세 가지 심사단계로 세분화 한다.

심사 1: 내부적 대안심사 및 평가

- ① 대안심사 및 평가의 목표: 제3단계에서 개발된 규제대안들은 이제 예상되는 결과의 측면에서 심사를 받아야 한다. 대안심사를 위해 중요한 사항들은 모든 가능한 대안들이 충분하게 심사될수록 최종적인 선별이 더욱 신빙성을 가지며 집중적인 심사를 통해 추후 제3자와의 사이에서 발생할 수 있는 분쟁도 미리 인지가능

하며 자신의 논거에 대한 방어가 쉬워지고 이해당사자들의 수용성도 높아질 수 있다.

② 대안심사 및 평가를 위한 권고사항: 대안심사는 경제·생태·사회 분야에 미칠 영향과 위험, 연방정부의 지속가능성 전략의 의미에서의 지속가능성, 실행가능성 및 이행, 효율성 그리고 효과성 및 목표달성을 심사조건으로써 포함해야 한다.

③ 대안심사 및 평가의 결과: 심사의 결과는 이용이 권고된 실무작성서에 입각한 영향개관(Folgenübersicht)이 되어야 한다.

심사 2: 외부 제삼자의 자문

① 자문절차란 무엇인가?: 개발된 규제대안들을 외부 전문가와 규범수범자들이 함께 논의하는 과정이다. 이 과정의 목표는 우선 부각된 규제대안들을 그 이해가능성, 명백성, 완전성의 측면에서 심사하고 경우에 따라서 수정·보완하는 것이다.

② 누가 자문절차에 참여하는가?: 해당 이해관계자집단들과 단체들의 대표 이외에 직접적으로 관련된 규범수범자와 외부전문가들이 입회해야 한다.

③ 자문절차는 어떻게 진행되는가?: 어떤 형태의 자문이 개별사례에 적합한가는 규제분야, 규제대상 그리고 사용가능한 자원에 따라 다르다

④ 자문절차의 결과는 무엇인가?: 규제대안이 이하의 측면들과 관련해 갖는 영향이 상세하게 문서화되어야 한다.

- 실행가능성/이행
- 효율성
- 효과성/목표달성
- 경제적 영향과 위험요소
 - 연방재정 및 연방주와 지역사회 재정에 미치는 영향
 - 경제를 위한 비용효과

- 개별가격, 가격수준에 미치는 영향
- 소비자에 미치는 영향
- 관료비용
- 생태적 영향과 위험요소
- 사회적 영향과 위험요소
- 연방정부의 지속가능성 전략의 의미에서의 지속가능성

자문절차의 결과를 모든 참여자들이 투명하게 파악할 수 있도록 제시하는 데에는 모든 논의된 규제대안들에 대한 양적평가도 큰 도움이 될 수 있다.

심사 3: 논리적 조정: 내부심사와 자문절차를 통해 선별된 규제의 부분영역들을 위한 대안들은 이어지는 심사단계에서 그 적합성을 심사받고 최종적인 평가는 관할 부처에게 넘겨진다.

- 결과의 문서화

- ① 표지와 입법초안이유서의 입법영향평가결과 제시: 이 단계에서는 일목요연하고 간명한 표현으로 규제초안을 위해 사용된 대안을 강조하며 오직 상세히 심사된 대안들을 제시할 것이 권고된다.
- ② 권장되는 후속과정: 결과와 영향에 대한 포괄적인 심사는 이후 규제대안의 초안을 작성하고 구체적인 규제초안에서 법률형태로 실행하는 절차에 있어서 동시에 행해져야 한다. 특히, 입법계획이 가진 장기적 영향을 고려한다.

5. 입법영향평가 실행의 체계화

독일의 입법절차는 연방공통직무규칙(GGO), 독일 연방의회직무법 그리고 독일헌법에 규정되어있다.¹⁵³⁾

153) 이하의 내용은 2004년 OECD 보고서 ‘Reviews of Regulatory Reform in Germany: Government Capacity to Assure High Quality Regulation’과 2010년 보고서 ‘Better Regulation in Europe: Germany 2010’의 내용을 요약함.

< 그림 4-9 > 독립의 입법절차 내 입법영향분석의 투입 개념



출처: 김신, 최진식, 2009, 지속적 규제개혁 추진을 위한 규제관리체계 정비방안, KIPA 연구보고서, p. 144.

- 입법준비단계: 독일의 입법과정은 통상적으로 정책분야와 관련이 있는 부처 혹은 연방수상실과의 양자 협상을 통해 시작한다. 입법 제안을 하는 부처는 해당법률을 제안하는 의도를 연방수상에게 공식적으로 통보한다. 부처가 주요법안이 아닌 보조법규를 입안하는 경우에는 일반적으로 관련된 주요 법안의 법적 권위 내에서 입안이 이뤄지며 해당 법규의 의도를 통지할 의무는 없다.
- 사전협의 및 초안준비: 해당법안과 관련된 이익집단, 학자, 주 정부 등이 관여하는 과정으로써 사안의 특성에 따라 해당부처는 초안 준비 및 분석과정에 대한 업무를 자문위원회 혹은 집행위원회를 구성해 위임하기도 한다.

- 내부조정: 입법을 주도하는 부처는 당해 법안과 이해관계가 존재하는 타 부처와 적절한 시점에서 협의 과정을 거쳐야 하며 적정 수준의 단체협약을 이끌어내야 한다. 모든 법안은 법안의 헌법정신과의 부합여부 및 법안 품질제고의 역할을 하는 연방법무부와 공통직무규칙에 기반을 둔 기본요건의 준수여부를 판단하는 연방내무부의 협력이 필수적이다. 이러한 내부 조정을 거친 입법 초안은 법안의 실제 적용 시 나타날 수 있는 경제적 영향 및 여타의 예상결과를 평가한 내용이 첨부되어야 한다.
- 외부 의견수렴: 외부 의견수렴의 대상, 시기, 범위 설정은 해당법안의 주무부처의 재량에 달려있다.
- 내각 결정: 연방정부에 제출된 입법초안에는 작성된 해당초안이 기술적 요건을 만족시켰는지에 대한 법무부의 확인이 담겨있어야 한다. 더불어 해당 초안에 반대하는 기타 연방부처의 의견, 연방정부-주정부-지방자치단체 차원에서 해당 법률을 입법할 경우 예상되는 예산액, 해당 정책을 대체할 수 있는 규제 대안 목록 등이 첨부되어야 한다.
- 의회독회: 독일 헌법은 연방참사원(Bundesrat)으로 하여금 법안이 연방의회에 공식 상정되기 전에 해당 법률안에 대해 주요 의견을 개진할 수 있다고 명시하고 있다. 연방의회로 들어오는 모든 법안에 대해 입법영향분석을 포함한 추가적인 서면과 더불어 연방참사원의 해당 법률초안에 대한 의견서, 법안에 반대하는 타 부처의 반대의견서도 첨부되어야 한다.
- 연방참사원과 중재 위원회의 개입: 연방의회를 통과한 모든 법안은 다시 연방참사원으로 돌아오게 되는데 이에 대해 연방참사원은 해당 법률안에 대해 동의할지 또는 반대할지 결정한다.

- 서명과 공표: 해당 법률안에 장관, 수상, 대통령이 서명한 후, 해당 법률은 연방법률 관보로 보내지고 연방법률 관보에 실린 후, 법률안은 구속력과 효력을 발휘하게 된다.

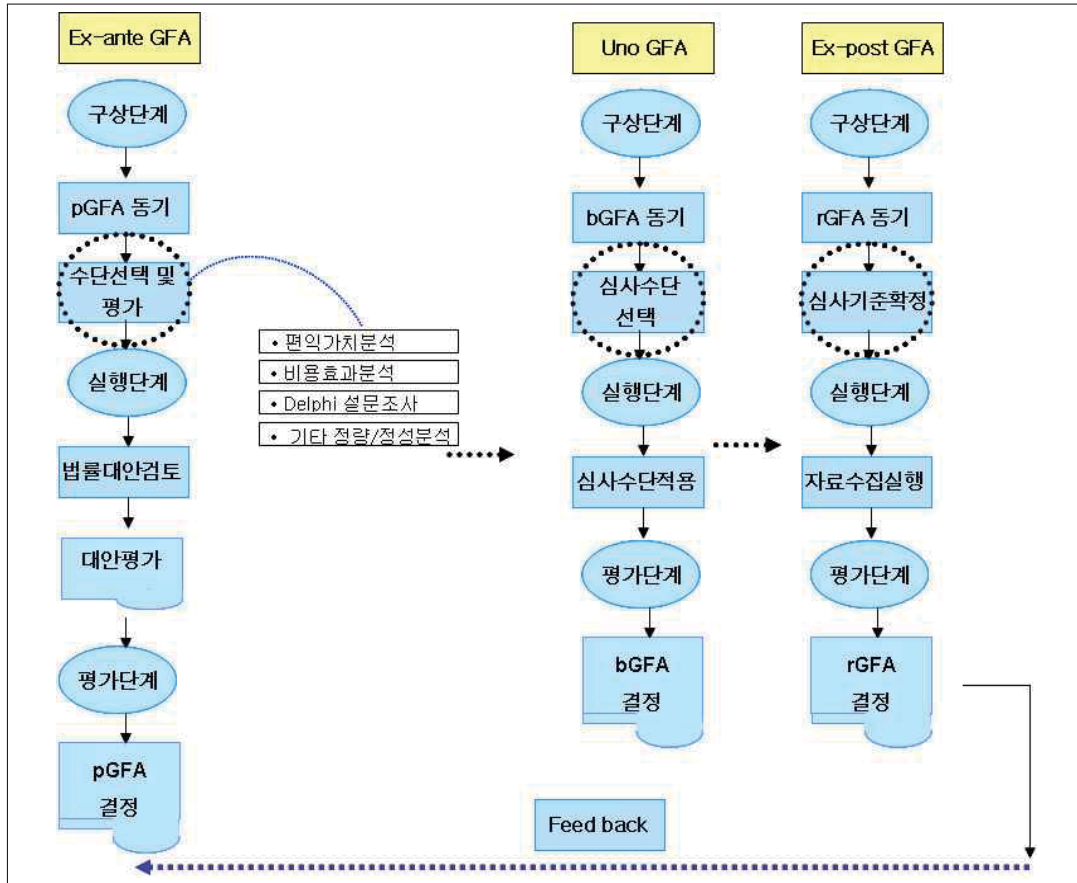
독일 입법부에 제출되어지는 법률초안의 약 50%는 변경되고 이 과정에서 연방의회는 법률초안의 예상되는 결과 와 가능한 다른 대안들과 같은 연방정부의 정보에 의지하게 된다. 상술한 독일 의회 내의 입법과정 중 입법영향평가의 첨부 이외에도 연방의회는 능동적으로 입법개선과 탈 관료주의를 위한 연방정부의 이니셔티브를 지원하며 특히, 국가규범통제위원회와 같은 독립적인 감독 및 조언을 위한 위원회의 의견을 중시한다. 연방의회에 제출되는 법안은 단순히 법률의 예상결과에 대한 정보뿐만 아니라 국가규범통제위원회의 표준비용모형을 통한 기업의 예상되는 행정부담과 같은 입장표명을 포함하고 이를 통해 연방의회와 연방참사원은 국가규범통제위원회의 조언을 구할 수 있다. 이는 입법과정에서 행정부담에 대한 감시를 강화한다. 탈규제화라는 주제는 관련 위원회에 의해 논의되어지나 연방의회 그리고 연방참사원 어디에도 입법부차원의 상설위원회는 존재하지 않는다.

6. 단계적 입법영향평가 방법의 제도화

독일의 입법영향평가 제도는 기존 국가의 단일모듈방식에서 3단계모듈방식으로 제도화되었다. 그것은 ①‘ex ante regulation’의 사전입법영향평가(pGFA) ②‘uno actu regulation’의 병행입법영향평가(bGFA) ③‘ex post regulation’의 사후입법영향평가(rRIA) 등의 3단계 모듈방식이다.

이러한 단계별 입법영향평가 제도는 규제홍수라는 최근 현상의 문제상황을 정확히 파악하여 그 상세한 실태의 해명을 위하여 규제입법구상 및 설계단계부터 적절한 예방수단과 효과적인 억제방법을 개발하기 위한 사전적·병행적·사후적 규제방식라고 할 수 있다.

< 그림 4-10 > 입법영향평가의 3단계 모듈



출처: Bundesministerium des Innern, op.cit., p.18-33; Götz Konzendorf, “Gesetzesfolgenabschätzung”, UNIVERSITAS, 54. Jhg., (Stuttgart, 1999), p. 956; 정창화(2009), 독일의 입법평가지침에 관한 연구, p. 56

이러한 단계별 입법영향평가 제도의 기능은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 정책의 타당성과 정당성의 기능이다. 정부정책의 정당성은 종래 합법성과 합리성에 의거하였으나 오늘날에는 민주적 참가와 평등이 요구되고 있으며, 나아가 결과의 타당성과 그것을 지지하는 과학성이 요구되고 있다. 입법영향평가는 규제입법의 결과와 집행에 대한 예측가능성을 측정하는 기능을 가진다.

둘째, 규제입법의 합리화기능이다. 특히, 병행입법영향평가 모듈단계에서 규제입법의 합리화를 위한 절차로써 과도한 규제를 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 기본적으로 향상되고 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규제체계를 가능하게 한다.

마지막으로, 입법영향평가 제도는 규제입법의 통제에도 이바지 하는 기능을 지닌다. 특히, 사전 및 사후입법영향평가를 통하여 규제에 대해 여론, 의회에 의한 정치적 통제 외에 행정적·재정적·사법적 통제의 도구가 될 뿐만 아니라 규제입법과정을 투명화 함으로써 규제입안자의 의사결정을 지원함과 아울러 비판적인 기능을 거두게 된다.

이러한 단계별로 실시된 입법영향평가로 규제입법안이 당초에 의도한 효과와 의도하지 않았던 부수적인 효과를 측정할 수 있게 되어, 결과적으로 규제의 품질을 제고하는데 중요한 기여를 하고 있다.

제 4 절 한 국

우리나라의 경우, 현재 입법영향평가 제도의 미착근으로 본 절에서는 규제관련 분야에 대한 분석하였다. 따라서 이하에서의 **입법영향평가** 또는 **입법평가**의 개념은 **규제영향평가** 또는 **규제평가**와 동일하게 전제하여 기술하고자 한다.

1. 입법영향평가 법정주의

규제법정주의는 국민의 권리를 제한하고 의무를 부과하는 규제는 반드시 법률에 근거하여야 한다는 원칙이다. 우리나라에서 규제법정주의는 행정규제기본법에 근거하여 이미 실현된 것으로 이해될 수 있다.

○ 행정규제기본법 제4조 (규제법정주의)

- ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.
- ③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

2010년 1월 25일 일부 개정된 현재의 행정규제기본법은 제1장 총칙, 제2장 규제의 신설·강화에 대한 원칙과 심사, 제3장 기존규제의 정비, 제4장 규제개혁위원회, 제5장 보칙 등 총 5장 37개조, 부칙 6개조로 구성되어 있다. 동법 제4조는 규제법정주의라는 제목으로 헌법 제37조제2항¹⁵⁴⁾의 내용을 재천명함으로써 행정규제가 법률에 근거해야 한다는 법치행정원리로서 법률유보의 원칙을 선언한 것이다.

동 법 제7조에서 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때에는 규제영향 분석을 실시하고 작성하게끔 하여 규제영향분석의 법적 근거를 제시하고 있다.¹⁵⁵⁾

규제법정주의는 다음의 두 가지 측면에서 접근되어야 한다.¹⁵⁶⁾

154) 헌법 제37조 제2항: 국민의 모든 자유와 권리는 국가안정보장, 질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

155) 행정규제기본법 제7조 제1항은 규제영향분석시 각 행정기관이 고려해야 하는 사항을 다음과 같이 밝힌다.

1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성
2. 규제 목적의 실현 가능성
3. 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부
4. 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석
5. 경쟁 제한적 요소의 포함 여부
6. 규제 내용의 객관성과 명료성
7. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요
8. 관련 민원사무의 구비서류 및 처리절차 등의 적정 여부

156) 국무총리실(2008), 규제절차 매뉴얼, pp. 5-7

첫째, 규제를 규정할 수 있는 ‘법령등’의 범위이다. 국민의 권리를 제한하거나, 의무를 부과하는 모든 규제는 반드시 법률에 근거가 있어야 하며, 특히 법률에 직접 규정하는 것이 원칙이다. 그러나 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령이 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령, 총리령, 부령, 조례, 규칙으로 정할 수 있다. 특히, ‘고시등’에는 원칙적으로 규제를 정할 수 없으며, 법령, 조례의 위임이 있는 경우 예외적으로 규정할 수 있으나, 이 경우에도 불가피한 경우로서 전문적, 기술적, 경미한 사항에 한해서만 정할 수 있다.

둘째, 행정부관으로 규제할 수 있는 범위이다. 법령등에 근거가 없거나 위임이 되지 않은 경우 행정부관(허가조건, 준수사항 등)만으로 과도하게 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부여할 수는 없다. 또한 법령 등에서 조건을 붙일 수 있다고 위임된 경우나 행정처분의 성질상 가능한 재량행위인 경우에도 제한적인 범위내에서 부관을 붙일 수 있으며, 새로운 행정처분이 수반되는 별개의 규제를 정할 수 없다. 기속행위의 경우, ‘법령등’에 부관을 붙일 수 있는 근거가 있는 경우를 제외하고는 부관을 붙일 수 없다는 것이 일반적인 견해이다.

2. 입법영향평가의 정치적 배경

한국에서 과도한 규제에 대한 문제인식은 이미 1980년대 후반부터 형성되었다. 과도한 규제가 국가경쟁력을 저해한다는 인식하에 정부 내 자체적인 규제에 대한 완화 내지 개선에 대한 관심을 보였고 이에 김영삼 정부는 ‘기업활동규제완화에관한특별조치법’ 그리고 1994년 ‘행정규제및민원사무기본법’을 연이어 제정하였다. 또한 1997년 상설적, 합리적 규제개혁체계의 도입을 위하여 ‘행정규제기본법’이 공포되었다. 왜냐하면, 규제로 인하여 야기될 수 있는 가장 큰 문제는 기업의

경쟁력을 저하시킨다는 점이다. 따라서 당시 외환위기의 극복을 제일 당면과제로 삼고 출범한 김대중 정부가 규제개혁을 출범 첫해 최대의 정책목표로 삼은 것은 너무나도 당연한 선택이었다.¹⁵⁷⁾

특히, 신설규제를 제외할 경우, 규제개혁위원회와 정부 각 부처들은 지난 1998년 한 해 동안에만 기존 규제의 약 절반(48.4%)을 폐지하는 성과를 거두었고, 약 1,500건의 법령미근거 규제를 폐지하였다. 수적인 면에서는 획기적인 성과를 거두었다.¹⁵⁸⁾

이러한 법제정을 기반으로 행정쇄신위원회, 경제행정규제개혁위원회, 기업활동규제심의위원회, 규제개선위원회와 같은 각종 개선기구를 설치하여 규제완화작업에 착수하였다. 그러나 과도한 개선기구의 설립은 오히려 규제완화작업의 일관성을 떨어뜨리는 결과를 가져왔다.

이런 문제를 일으킨 배경에는 규제개혁의 전반적인 과정을 단순히 규제완화 혹은 규제철폐로만 이해하는 개념적 한계가 존재하였고 차후 규제완화 단계 이후 규제개혁의 발전적 관점에서 재규제의 절차에 대한 고려가 전혀 없었다. 즉, 1997년의 외환위기와 같은 급박한 외부의 위기에 대처하기 위해 즉흥적인 정책적 결정의 연속이었다. 이 상황을 최고 수준의 정치권 내부에서 나오는 규제영향분석에 대한 확실한 지원이라고 보기는 어려울 것이다.

최초의 원인은 외부적 충격에 있었고 국가적 위기를 수습하기 위해 규제개혁은 단순히 탈규제 혹은 규제철폐로만 인지하면서 차후의 규제개선단계를 인지하지 못한 상태에서 가시적인 성과 올리기에만 치중했다는 것이 정확할 것이다.

157) 사공영호·하혜수·권해수(2000), 규제개혁의 성과평가: 김대중 정부 2년을 중심으로, 한국사회와 행정연구 제11권 제1호, p. 44.

158) 사공영호·하혜수·권해수(2000), 상계서, p. 48.

3. 입법영향평가 추진기관

현행 규제추진체계는 지난 2008년 2월 이명박 정부출범으로 참여정부에서 덩어리 규제개혁을 담당하던 국무총리 소속 규제개혁기획단과 규제관련 각종 민원을 처리하던 규제신고센터가 폐지되었다. 특별히, 현정부는 규제개혁에 높은 국정우선 순위를 두고, 국가경쟁력강화의 일환으로 규제개혁을 추진하기 위해 대통령 소속 자문기구로 지난 2008년 3월 「국가경쟁력강화위원회」를 신설하였다.¹⁵⁹⁾

따라서 규제영향평가의 추진기관으로 「이원적 규제체제」로 구성되어 있다. 즉, 규제개혁위원회와 국가경쟁력강화위원회로 구성되어 있다.¹⁶⁰⁾

첫째, 규제개혁위원회이다. 지난 1997년 ‘행정규제기본법’ 및 1998년 2월 ‘행정규제기본법 시행령’이 제정되어 규제개혁위원회가 설치되었으며, 동위원회는 기존의 김영삼 정부가 운영해 오던 규제개혁추진회의의 업무를 승계하고 규제개혁의 중심 추진기구가 되었다.

규제개혁위원회는 당연직 위원장인 국무총리와 민간공동위원장을 포함하여 12명의 민간위원과 6명의 정부위원으로 구성되며, 규제정책의 기본방향과 규제제도에 대하여 연구하고, 규제의 신설강화 등에 대하여 심사하며, 규제정비 종합계획을 수립·시행한다(김용우, 2000: 23). 특히, 규제개혁위원회는 국무총리실과 신설강화 규제의 심사, 각

159) 규제개혁위원회, 『2011년 규제개혁백서』, (2011), p. 28.

160) 규제개혁기본법 제2장제7조에 의하면 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화하려면 여러 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 실시하고 규제영향분석서를 작성해야 한다고 밝히고 있다. 이것은 자명하게도 규제도입을 하고 자하는 해당 부처가 자체적으로 규제영향분석을 실시해야함을 뜻한다. 이것은 입법영향평가와 규제영향분석을 실시하는 국가에서 동일하게 나타는 사항이다. 본 연구는 이에 대해서는 따로 서술하지 않는다.

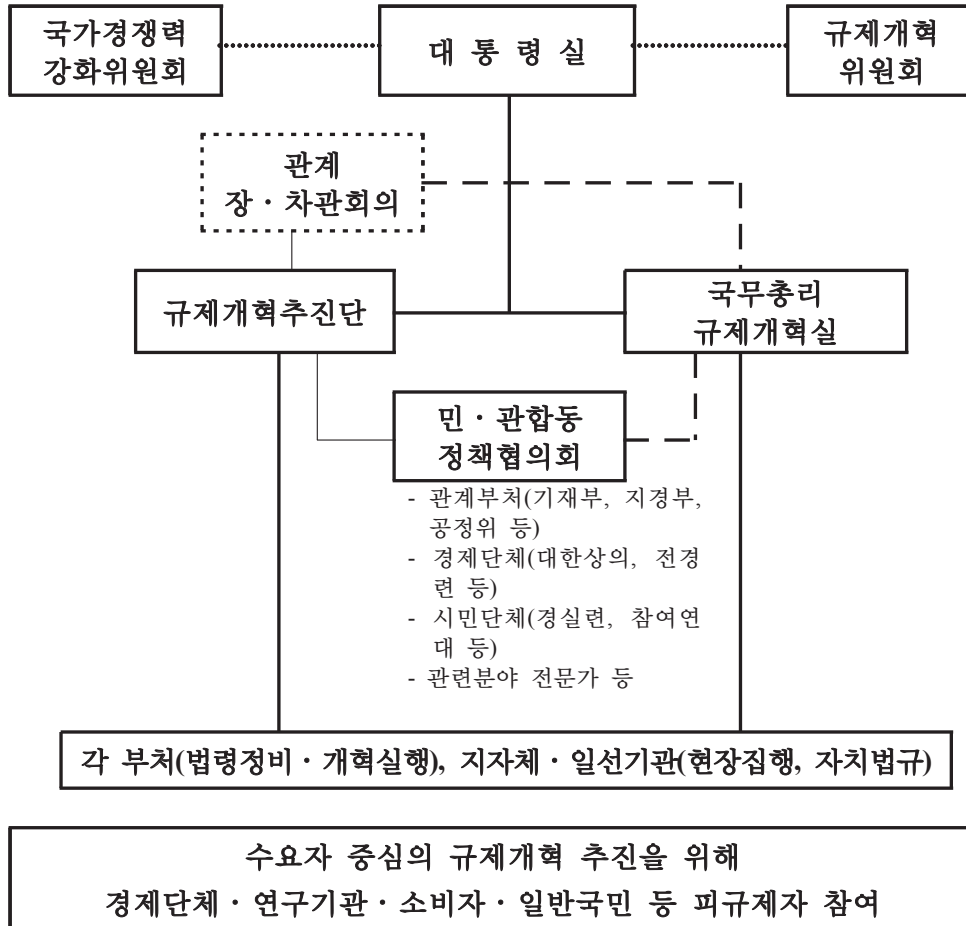
부처가 추진하는 규제개혁과제의 관리 및 평가, 규제관련 제도의 운영을 담당한다.

둘째, 국가경쟁력강화위원회이다. 동위원회는 국가경쟁력 강화를 위한 정책수립에 관해 대통령을 보좌하고, 다수의 중앙행정기관에 관련된 정책과제의 효율적 추진을 위해 정부출범과 함께 지난 2008년 3월에 설립되었다. 특히, 동위원회는 기존의 규제개혁 중 파급효과가 큰 핵심 정책성 규제나 여러 부처가 관련된 덩어리 규제개혁을 담당하고 있다.

노무현 정부에서 규제개혁위원회의 사무국으로 역할을 수행했었던 국무조정실 ‘규제개혁조정관’은 국무총리실 ‘규제개혁실’로 대체되었다. 새로 신설된 ‘규제개혁실’은 규제개혁정책관실, 경제규제관리실 그리고 사회규제관리실로 재편되었다

규제영향분석의 주력 추진 기구는 집중형과 분산형 두 가지 형태로 파악이 된다. 전자의 경우는 규제개혁을 개선하기 위해 전담하는 부서가 설치되고 그 외 보조기관 혹은 위원회가 설치되는 경우, 후자는 규제개혁과 관련된 부서는 부처의 기능과 업무에 맞춰 분산시키는 방식이다. 하지만 그 형태에 상관없이 규제영향분석의 일차적인 책임은 규제를 입안하는 가 부처에 있다. 우리나라의 문제는 규제영향분석에 대한 책임이 해당부처에 편중되어 있다는 것이다. 즉, 규제관련 부처가 자체심사 혹은 중앙심사를 위해 규제영향분석을 실시할 때, 분석 과정에 대해 지속적으로 점검하고 조언을 해줄 상설기관이 없다는 것이다. 또한 각 부처가 작성한 규제영향분석서 그리고 분석과정을 규제심사의 대상이 아닌 그 자체를 분석대상으로 하여 규제영향분석의 품질을 제고할 수 있는 기능이 정부 내, 외부 어디에도 존재하지 않는다. 위원회는 위원회일 뿐 규제품질 제고를 위한 정답이 될 수 없다.

< 그림 4-11 > 현 정부의 규제개혁추진체계도



출처: 규제개혁위원회(2008), 『규제영향분석서 작성지침』.

4. 입법영향평가 작성기준지침

우리나라에서 ‘규제영향분석’은 “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”으로 정의된다(행정규제기본법 제2조제1항제5호).

특히, ‘규제영향분석’은 규제담당자들로 하여금 문제해결을 위한 정책대안의 탐색·설계시 규제 및 비규제대안(alternative to regulation)을

망라하여 폭넓게 비교검토하고, 규제의 도입이 불가피한 경우에도 규제의 비용편익, 파급효과, 집행의 실효성 등을 균형 있게 고려하여 최선의 규제대안을 선택제시토록 합리적 규제 의사결정(regulatory decision-making)을 유도한다.¹⁶¹⁾

이러한 ‘규제영향분석’은 ①합리적 정책결정을 통한 규제의 품질을 제고할 수 있으며, ②비현실적이고 불합리한 규제의 신설 및 강화를 방지하며, ③규제담당자의 행정 책임성 제고, ④신규 또는 기존규제의 비용과 편익을 조사하고 측정하는 체계적인 정책도구의 역할을 수행할 수 있다.

행정규제기본법에 따르면, “중앙행정기관의 장이 규제를 신설강화하고자 할 때 규제영향분석서를 작성”토록 규정(법 제7조제1항)하고 있으며, “입법예고시에 규제영향분석서를 함께 공표”토록 규정(법 제7조제2항)하고 있다.

< 표 4-5 > 규제영향분석서 작성사례

1. 규제 사무명 등	등록 번호	· 등록번호가 없는 경우 ‘미등록’으로 기재		2. 구 분							
	등록 단위	주 규제	부수 규제	신설		강화	○	내용 심사		존속 기한	
			○								
· 중수도시설 설치 대상 및 기준 등		경제적 규제		사회적 규제	○	행정적 규제					
3. 소관부처 및 작성자 인적사항	<ul style="list-style-type: none"> · 환경부 상하수도정책관실 물산업육성과 · 상하수도 정책관 ○○○, 물산업육성과장 ○○○ · 환경경제학회 △△△교수(규제영향분석 용역수행) 										

161) 국무총리실. 『규제영향분석서 작성지침』, (2008), pp.6-7.

제 4 장 주요국의 입법평가제도 비교분석

	유 형		인원수 또는 규모	의견수렴방식	의견내용
	4. 피규제 집단 및 이해 관계자	피규제자	한국생활하수처리협회	소속업체수	서면
한국토지공사			예산, 사업규모 등	서면	사업확대
산업단지공단			예산, 사업규모 등	서면	설치비지원 등
피규제자 총수/ 피규제기업수			총 000개 기업	-	-
이 해 관계자		환경관련단체	단체수, 인원수	공청회	사업확대 등
관련부처		국토부	생략	서면	이의없음
	국토부	생략	서면	이의없음	
<ul style="list-style-type: none"> · 관련 이해관계인 현황 등 상술(규모별, 자본금 기준, 매출액 기준 등 통계자료 보완) 					
5. 규제 존속기한	<ul style="list-style-type: none"> · 사업의 효과에 따라 제도의 확대시행 또는 개선을 위해 5년의 존속 기한 설정 				
6. 현행규제 및 신설(강화) 규제의 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 현행규제(하수도법 제26조) <ul style="list-style-type: none"> - 일정규모 이상의 시설물 신축시 중수도 시설의 설치 의무화 · 강화규제 <ul style="list-style-type: none"> - 산업단지 조성사업 등의 개별사업 시행시 중수도 의무 추가 및 설계·시공자의 자격(개정안 제12조) - 분기검사결과 미통보, 설치 신고 미이행 및 조치명령 위반시 과태료 부과(제정안 제25조) · 하수도법 제26조의 규정은 폐지 예정 				
7. 규제 체계도	<ul style="list-style-type: none"> · 양식에 넣기 힘든 경우는 별제로 가능 				

따라서 규제영향분석서 작성과 관련된 지침은 “규제개혁위원회”가 작성하여 중앙행정기관의 장에게 통보토록 규정(법 제7조제4항, 시행령 제6조 제4항)하고 있다. 이에 국무총리실에서는 지난 2008년 12월 「규제영향분석서 작성 지침」을 마련하여 시행하고 있다.

< 표 4-6 > 규제영향분석서 작성 지침(2008)

항 목	분석서 기재사항	작성 방법
II. 평가 요소별 규제영 향분석	1. 규제의 필요성	
	1-1. 문제 정의 (배경과 원인)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제의 신설이나 강화로 대처하려는 문제가 대두된 배경이나 경위(예: 사고나 재난의 발생 등)를 기술 ○ 문제 발생의 원인을 분석하여 기술(직접 및 간접적 원인으로 구분) ○ 문제의 심각성(성격과 크기 등을 포함) 또는 문제해결의 시급성을 보여주는 객관적 자료를 제시
	1-2. 규제의 신설·강화 필요성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 문제해결을 위해 정부가 꼭 개입하여야만 할 이유 또는 규제의 신설·강화 등의 조치가 필요한 이유(시장실패) 등을 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 일반적으로 시장실패 요인이 존재할 때 규제의 신설·강화가 정당화 하므로, 우선 시장기능 또는 민간의 자율에 맡겨서는 문제 해결이 어려운 이유를 명시적으로 제시하고 기술 - 기존의 규제나 정부개입이 문제해결에 부적절 또는 불충분한 이유 기술 - 아래와 같은 비규제대안으로 문제해결이 부적절 또는 불충분한 이유 기술 <ul style="list-style-type: none"> * 비규제 대안 : 보조금 지원, 경제적 유인(관련 세금 감면 혜택, 저리 융자 등), 사회운동(각종 캠페인, 공익광고 등)의 전개 등 - 필요시 국내외 유사사례 및 제도를 원용하여 해당 규제의 신설 또는 강화의 정당성을 설명

항 목	분석서 기재사항	작성 방법
	<p>2. 규제 대안검토 및 규제의 비용·편익 분석과 비교</p> <p>2-1. 규제대안의 검토</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제목표 달성을 위해 상정할 수 있는 복수의 대안을 명시적으로 제시 ○ 상정된 대안을 아래의 기준에 따라 비교 <ul style="list-style-type: none"> - 규제방식 <ul style="list-style-type: none"> * 민간의 자율성·창의성이 활용될 수 있는 여지의 확대를 위해 명령지시적 규제보다는 시장유인적 규제 우선 * 포지티브(원칙적 금지·예외적 허용)방식보다는 네거티브 방식(원칙적 허용·예외적 금지) 우선 * 투입기준 규제보다는 성과기준 규제우선 * 정부의 일방적 규제보다는 자율규제의 여지 검토 - 시장경쟁(공정경쟁)에 미치는 영향 <ul style="list-style-type: none"> * 규제목적 달성과 무관하게 진입제한의 효과를 일으키거나, 독과점구조의 고착화 가능성, 담합을 조장할 가능성 등이 없거나 낮은 규제대안 우선 - 중소기업에 대한 정책적 배려 <ul style="list-style-type: none"> * 중소기업에 대하여 과도한 규제비용을 유발하지 않는 규제 우선 * 이런 목적에서 기업규모에 따른 차별적 집행(집행시기, 집행방법 등의 차별)이 가능 또는 필요한 규제방식인지 검토 - 국제무역 및 투자규범과의 상충성 <ul style="list-style-type: none"> * 부당한 무역거래 제한 가능성, 국내외 기업의 차별대우, 외국인 투자 등에 미치는 왜곡효과가 적은 규제대안 우선

항 목	분석서 기재사항	작성 방법
		<ul style="list-style-type: none"> - 다양한 의무이행방법에 대한 검토를 기술 * 의무이행 방법의 선택여지 부여, 민원 처리기한 경과시 의제 처리 등
	2-2. 비용·편익 분석과 비교	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제로 인해 야기되는 각종의 사회적 비용을 세부항목으로 열거(측정이 가능한 항목은 최대한 계량화하여 제시) ○ 규제로 인해 기대되는 사회적 편익을 세부항목으로 열거(측정이 가능한 항목은 최대한 계량화하여 제시) ○ 규제의 비용편익분석에 사용된 측정 및 추정방법을 간략하게 설명 ○ 선택된 대안의 비용과 편익을 종합 비교한 수치 제시
II. 평가 요소별 규제영향분석	3. 규제의 적정성 및 실효성	
	3-1. 규제의 적정성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제문제의 심각성, 국내외 유사사례, 국제적 기준, 비례의 원칙 등에 비추어 적정한지 검토 ○ 구비서류, 처리절차, 관리감독, 보고절차 등의 적정성 <ul style="list-style-type: none"> - 규제도입으로 피규제자의 행정부담을 구체적으로 기술하고, 절차를 간소화 하거나 부담의 감축이 가능한 요소가 없는지 검토
	3-2. 이해관계자 협의	<ul style="list-style-type: none"> ○ 부처협의 및 입법예고 과정에서 제기된 피규제자, 이해관계자, 관련기관 등의 의견을 기술 <ul style="list-style-type: none"> - 이해관계자들과의 협의 여부(서면, 공청회 등 협의 방식 및 일시와 장소 등 명시) - 제시된 의견에 대한 검토 및 조치사항 명시

항 목	분석서 기재사항	작성 방법
	3-3. 규제집행의 실효성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 규제의 효과적 집행을 위한 준비가 되어 있는지 검토하고 그 근거를 제시 <ul style="list-style-type: none"> - 현행 보급·보편화된 기술로 규제의 집행·이행이 가능한지 검토(기술적 집행 가능성) - 현행 행정인력·예산으로 규제집행이 가능한지, 인력·예산 확대가 필요하다면 이에 대한 준비가 되었는지 등을 검토(행정적 집행 가능성) - 규제의 집행이 지방자치단체에 위임될 경우 필요 인력과 예산에 대한 지원조치를 강구하고 있는지 설명하고 근거 제시 - 기존 규제가 있을 경우 그 규제의 집행실적이나 규제 준수율에 대한 조사자료 등을 제시

출처: 국무총리실(2008), 규제영향분석서 작성지침, pp. 19-21.

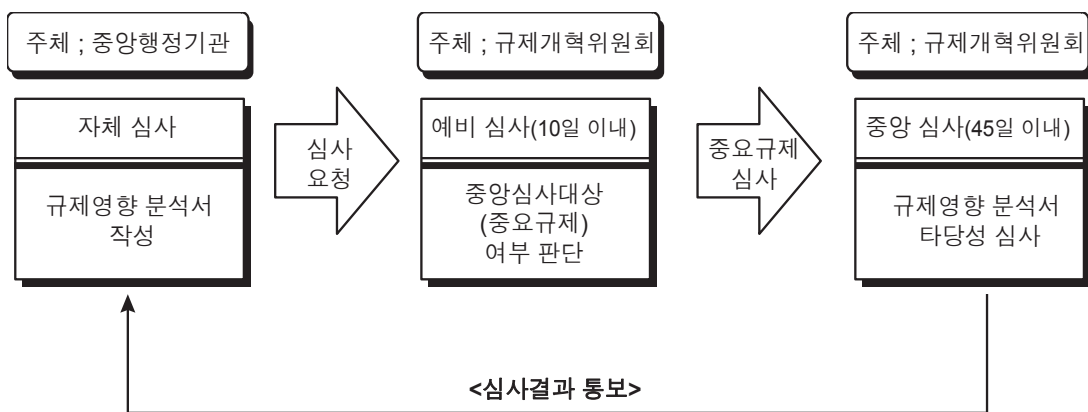
5. 입법영향평가 실행의 체계화

현행 우리나라의 규제영향분석(RIA) 체계는 4단계로 구성되어 있다. 즉, 영향분석이 규제의 논의단계 또는 설계단계 때부터 실시되지 못하고, ①규제설계 ②규제관련법령예고 ③규제영향분석 ④법률심사 단계로 되어 있어 비용편익분석을 포함한 영향분석(impact assessment)이 법률작업의 전 과정에서 수행되지 못하고 있다.

이러한 규제영향분석제도의 합리적 착근을 위해서는 ①규제심사체계 ②규제영향분석을 위한 다양한 분석기법 적용 ③규제영향분석서 작성을 위한 평가요소의 문제 등이 요구되어질 수 있다.

특히, 규제심사체계의 경우, 중요규제에 있어서 위원회가 45일 이내에 심사결과를 결정하도록 되어 있다(그림 4-12). 그러나 발견된 문제점을 수정·보완하고 개선사항을 개발하는 데는 45일이라는 법정 심사기간은 충분해 보이지 않는다.

< 그림 4-12 > 규제영향분석서 심사체계



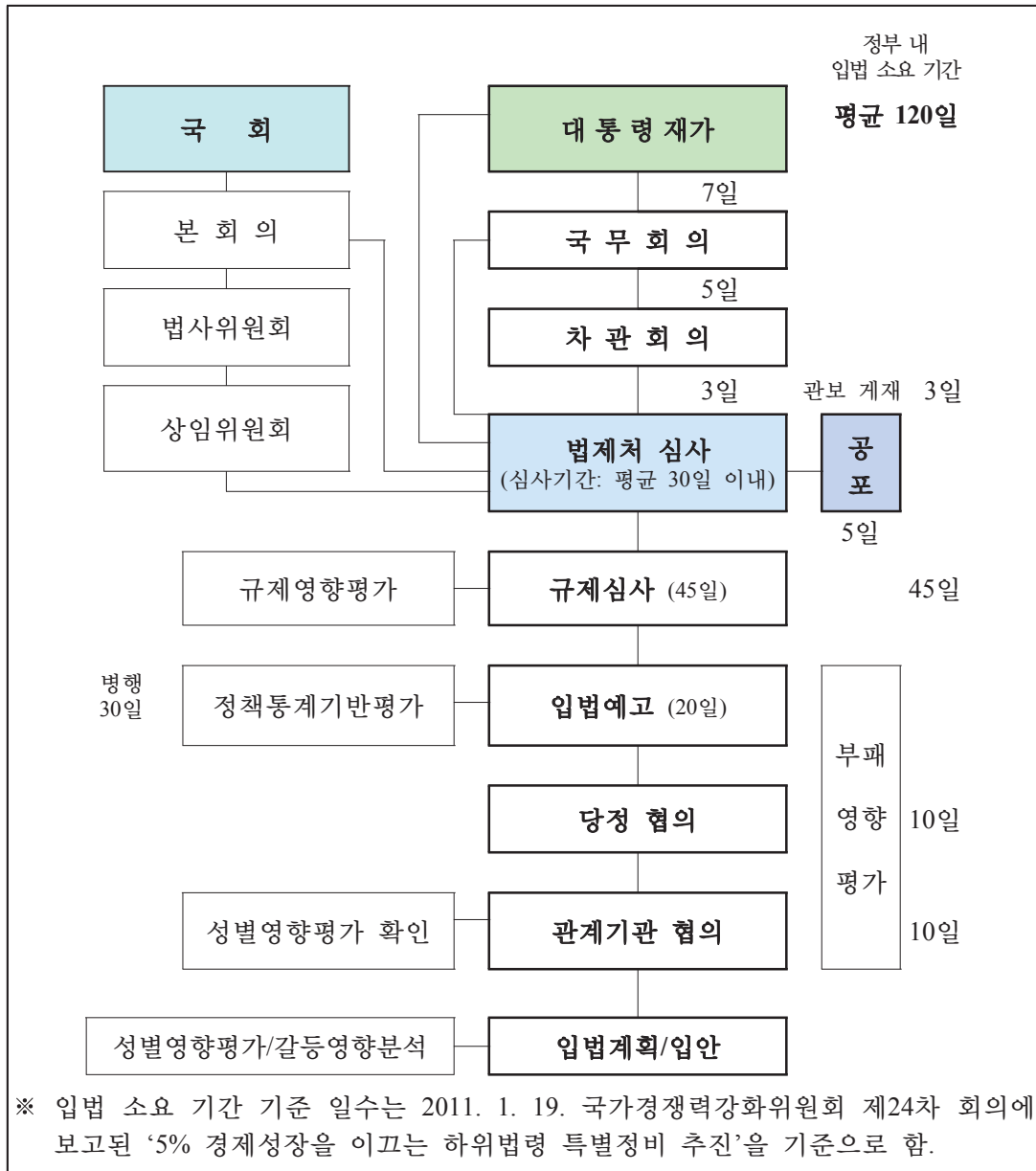
규제는 법령의 형식으로 규정됨에 따라 법령 형식 절차를 거치게 된다. 따라서 규제를 신설하거나 강화하기 위해서는 법령의 개정이나 제정 절차를 거치게 되므로 법에 규정된 제·개정절차를 빠짐없이 거쳐야 유효한 법령으로 형성될 수 있다.

특히, 규제절차의 준수는 규제의 법적 효력을 완전하게 할 뿐만 아니라, 규제의 타당성을 제고하여 국민의 권익보호와 규제에 인한 비용을 줄이는데 매우 중요한 역할을 수행한다.¹⁶²⁾

따라서 규제영향평가 실행을 위한 체계화는 고품질의 규제를 형성하는 데 매우 중요하다. 이는 정부내의 효율적인 입법절차와 관련이 있다.

162) 국무총리실(2008), 규제절차매뉴얼, p. 25.

< 그림 4-13 > 현행 입법절차



출처: 국가경쟁력강화위원회(2011)

특히, 정부 내 입법절차에 있어서 입법과정상 입법을 위한 시간만 보더라도 주요 정책을 반영한 법률안의 경우 평균적으로 4개월 정도가 소요된다. 따라서 규제개혁 등 주요 정책에 대한 추진 여부가 확

정되는 대로, 중장기적 관점에서 입법추진 계획을 마련하고, 단기적으로는 정부입법계획을 중심으로 월별 추진계획을 마련해서 체계화시켜야 할 필요성이 제기되고 있다.

6. 단계적 입법영향평가의 제도화

우리나라에서는 지난 1960년대 이후, 고도의 정부주도형 발전으로 경제와 사회의 여러 분야에 걸쳐 정부의 직접적인 개입과 간섭이 일반화되기 시작하였으며, 1980년대부터는 규제합리화 등에 대한 노력이 시작되었다. 이에 규제영향분석 제도와 유사한 제도들이 1980년에서 1997년까지 총 5개의 규제관련 제도가 실시되었다.

< 표 4-7 > 우리나라 규제영향분석제도의 변천

년 도	관련 법률	주 요 내 용
1980.12	독점규제및공정거래에관한법률	경쟁제한적 내용을 포함한 법령을 제정 및 개정할 경우에는 사전에 공정거래위원회와 협의하도록 규정
1993.6	기업활동규제완화에관한특별조치법	의무고용에 관련된 사항, 일부 검사기준의 강화에 관련된 사항, 그리고 위원회의 요청이 있는 사항과 관련된 신설규제는 기업활동규제심의위원회 사전심의
1994.1	행정규제및민원사무기본법	최초의 법률적 규제심사제도가 도입. 특히, 자체심사, 관계기관협의, 총무처 통보 및 합동심의회의의 규제심사절차가 의무화되었으며, 규제의 비용에 관한 고려를 명시적으로 규정
1995-97	경제법령사전심사제도	비용·편익분석표 첨부 의무화, 규제일몰조항의 명시, 법령협의를 주관부서제도를 규정
1997.8	행정규제기본법	신설·강화하고자 하는 규제에 대해서 규제의 영향을 분석하고 타당성을 심사하는 규제영향분석제도를 도입·시행

첫째, 「독점규제및공정거래에관한법률(1980년 12월)」에 따른 제도이다. 특히, 동법률은 경쟁제한적 내용을 포함한 법령을 제정 및 개정할 경우에는 사전에 공정거래위원회와 협의하도록 규정하였다(동법 제63조). 그러나 사전협의 대상인 경쟁제한적 사항의 범위가 너무 제한적이고 사전협의를 위한 구속력은 없었다.

둘째, 「기업활동규제완화에관한특별조치법(1993년 6월)」에 따른 제도이다. 의무고용에 관련된 사항, 일부 검사기준의 강화에 관련된 사항, 그리고 위원회의 요청이 있는 사항과 관련된 신설규제는 기업활동규제심의위원회 사전심의 대상이었다. 그러나 적용대상이 매우 제한적이고 구속력이 없어 실질적인 사전심의가 이루어지지 않았다.

셋째, 「행정규제및민원사무기본법(1994년 1월)」에 따른 제도이다. 동법에 의하면, 최초의 법률적 규제심사제도가 도입된 것이었다. 특히, 자체심사, 관계기관협의, 총무처 통보 및 합동심의회의의 규제심사절차가 의무화되었으며, 규제의 비용에 관한 고려를 명시적으로 규정하였다. 그러나 이러한 규제심사의 대상을 관계기관간의 이견이 있는 경우로 한정하여 대상이 제한적이었으며, 구속력이 없었다.

넷째, 1995년 1월 28일부터 1997년까지 당시 재정경제원은 경제법령의 제·개정시 규제를 사전 심사하는 「경제법령사전심사제도(95년-97년)」를 시행하였다. 동 제도는 비용·편익분석표 첨부 의무화, 규제일몰조항의 명시, 법령협의를 주관부서제도를 규정하였다. 그러나 ‘경제법령사전심사제도’가 실효를 거두지 못했다는 지적에 따라 재정경제원은 1995년 4월 30일부터 ‘규제신설 등에 관한 사전심사 강화 방안’을 시행하였으나 이 또한 규제를 심사하고 평가할 상위기구의 미비로 인해 규제사전심사의 실효성을 높이지는 못했다.

마지막으로, 지난 1997년 8월 「행정규제기본법」의 제정으로 현행 규제체계가 설립·추진되고 있다. 이러한 「행정규제기본법」은 행정규제에 관한 기본적인 사항을 규정하여 불필요한 행정규제를 폐지하고 비

효율적인 행정규제의 신설을 억제함으로써 사회·경제활동의 자율과 창의를 촉진하여 국민의 삶의 질을 제고하고 국가경쟁력의 지속적인 향상을 도모하고 있다.

그러나 현재와 같이 규제영향평가(RIA) 제도가 단계별로 미분화상태는 향후 우리나라의 규제개혁에 걸림돌이 될 수 있다. 따라서 규제기관의 재구조와 규제영향평가제도의 합리화 노력이 지속되어야 한다.

제 5 장 입법평가의 제도화 방안

제 1 절 교차국가사례 분석결과

1. 최대유사체계분석기법을 통한 교차국가사례 분석결과

최대유사체계분석기법(MSSD)은 “경쟁적 독립변수들을 논리적으로 소거하는(eliminating competing variables as possible causes)” 방식을 사용하고 있다. 즉, 최대유사체계분석기법(MSSD)에 있어서 독립변수는 체계(system)의 수준, 즉 비교사례들이 지닌 거시적 속성이라는 맥락에서 상정되며, 그러한 ‘체계속성’의 비교사례간 유사성(intersystemic similarities)을 극대화함으로써 변수의 수를 축소시켜 나간다는 논리를 채택하고 있다. 결국, 최대유사체계분석기법(MSSD)의 방법론 적용상의 목적은 독립변수를 가능한 한 축소시키는 것이다(Przeworski & Teune, 1982: 32-34).

따라서 최대유사체계분석기법(MSSD)에 따르면, 비교사례의 모집단으로부터 종속변수의 존재양상이 서로 크게 다른 사례들을 잠정적으로 선별한다. 그 다음으로 종속변수에 영향을 미칠 것으로 간주되는 사례속성(독립변수의 체계속성)의 척도(목록)를 구축한 뒤, 잠정적으로 선정된 사례 가운데에서 다시 이러한 척도에 입각하여 유사성(체계간 유사성, intersystemic similarities)이 극대화되고 상이성(체계간 상이성, intersystemic differences)이 극소화될 수 있는 사례들만을 연구표본으로 선정하여 이들을 대상으로 분석한다.

< 표 5-1 > 최대유사체계분석모형을 통한 교차국가사례 비교분석

	스위스	오스트리아	독 일	한 국	
입법영향 평가 법정주의	○ 헌법제170조, 법률 및 행정규칙	○ 연방예산 회계법 (BHG) 제14조 및 제47조	○ 연방공동 직무규정 (GGO) 제44조 및 제45조제1항	△ 행정규제 기본법	사례간 유사성
입법영향 평가의 정치적 배경	○ 직접민주주의 영향 및 강력한 분권화 (RRA)	× 유럽연합의 리스본 아젠다의 영향에 의해 추진	○ 현재국가- 현대행정 프로그램, Leit bild로써 '촉진국가'	× 없음	-
GFA 추진기구	○ SEVAL, 연방행정 네트워크 SECO, BJ, BK, PVK, EFK	○ BAK, BMK, RH 동시추진	○ BK, BMI, BMJ, BMWi, BMF, NKR 동시추진	× 규제추진기구 (규제개혁 위원회)	사례간 상이성
GFA의 작성지침	○ 연방에 있어 실효성 평가를 위한 지침서	○ 오스트리아: 더 나은 법률제정 지침서	○ 입법영향 평가를 위한 실무지침서	△ 규제영향 분석서 작성지침 (2008)	사례간 유사성
GFA의 실행의 체계화	○ 부서 별로 다양한 GFA 방식을 가지며 법률초안 마련 시, 첨부	○ 법률초안 작성이 후, 법률수법자들 의 의견을 광범위하게 수집하는 단계	○ 전체입법과 정중 의회의 삼독회 과정 중 입법영향분 석을 제시	△	사례간 유사성
단계적 입법영향 평가의 제도화	○ 기본적으로 3단계 모듈: 사전과 병행적 평가를 통합하여 사전 및 사후 평가로 이분함	○ 기본적으로 3단계 모듈: 병행적 평가에 치중하는 경향	○ 기본적으로 3단계 모듈	× 단계별 평가 모듈 미정립	사례간 상이성

<표 5-1>은 최대유사체계분석기법(MSSD)에 따라 4개국 교차국가사례를 비교분석한 것이다. 비교분석결과는 입법영향평가 법정주의, 입법영향평가의 작성지침 그리고 입법영향평가 실행의 체계화는 사례간 유사한 것으로 나타났다. 최대유사체계분석기법(MSSD)에 따르면, 체계간 유사성은 하나의 상수(Constant)로 통제될 수 있으므로, 상기의 3개의 변수는 통제될 수 있다.

반면에 입법영향평가 추진기구 및 단계적 입법영향평가의 제도화 변수의 경우 사례간 상이한 것으로 분석되었다. 즉, 2개변수는 체계간 상이성으로 현상의 변화양상을 설명하는 독립변수로서 상정될 수 있다. 결국, 최대유사체계분석기법(MSSD)의 차이법(method of difference)에 의거하여 두 변수(입법영향평가의 추진기구 및 단계적 입법영향평가의 제도화)만이 독립변수로서 유의한 것이다. 이것은 향후 우리나라 입법평가제도 구축에 실질적인 독립변수로서 역할을 수행할 수 있는 것으로 분석되었다.

2. 최대유사체계분석기법을 통한 국가별 분석결과

최대유사체계 분석기법(MSSD)에 따른 국가별 비교·분석 결과는 다음과 같이 도출할 수 있다.

1) 입법영향평가 법정주의

스위스의 경우, 지난 1999년 4월 18일 국민투표로 채택된 스위스의 신 연방헌법이 2000년 1월 1일부터 발효된 연방헌법 제170조에서 입법평가에 대한 법적근거와 법정주의를 선언한 것으로 파악할 수 있다. 연방헌법 제170조는 다소 추상적인 형태로 입법영향평가의 착근을 의미하는 것으로 이해될 수도 있으며 학계 일부에서는 이것이 사후적 영향평가만을 지칭하는 것이라 파악하기도 한다. 그러나 실제로는 사전적 영향평가와도 관계가 있으며, 이는 동 조항이 효력의 통제

(Wirkungskontrolle)뿐만 아니라 효력의 예측(Wirkungsprognose) 역시 규정하고 있다고 간주할 수 있기 때문이다. 이러한 효력의 통제라는 관점에서 입법평가의 법정주의 착근의 제 규정은 하위법에서 확인할 수 있다. 하위법 중 입법영향평가의 실시를 규정하고 있는 법률은 연방의회법, 재정감독법, 연방보조금법 등이 있으며 그보다 하위수준인 행정규칙에서도 관련 규정을 확인할 수 있다.

오스트리아는 지난 「1979년 입법지침(Legistische Richtlinien)」 이후, 1986년 「연방예산법(BHG, Bundeshaushaltsgesetz)」 제14조, 2001년 「규제완화법(DG, Deregulierungsgesetz)」 제1조 그리고 회계감사원법(RHG, Rechnungshofgesetz)에서 입법평가의 법적 근거를 규정하여 **입법영향평가의 법정주의를 확립**하였다. 연방예산법 제14조에 따르면, 연방예산의 확정 전에 법률에 근거하여 입법조치의 재정적 영향을 기술해야 한다. 동 법률은 1997년 개정되었는데, 개정 법률의 지속성을 탐색하는 관점이 투영된 것으로 보인다. 즉, ‘잠재적으로’으로 발생한 지출과 수입뿐만 아니라 비용과 수익에 대해서도 기재해야 함을 규정하고 있다.

연방예산법(BHG) 제47조는 기존의 법규 수범자와 입안자 사이의 관계를 다시 모색한 것으로 판단된다. 과거 국가의 개입에 대한 법적근거에서 평가기능은 고권적 명령보다는 재정적 동기를 통해 이뤄질 때 그 의미가 크다는 것을 말한다. 규제완화법(DG)은 연방차원의 입법평가에 대한 포괄적인 법률적 근거를 규정한다. 특히, 동법률 제14a조에 표준비용모델 지침이 추가됨으로써 기업의 행정부담 감소측면으로 큰 동기를 부여하였다. 연방회계감사원법(RHG)은 회계감사원의 업무를 구체화함으로써 회계감사원이 조사대상부서의 조언자이자 평가자이며 운영조사를 위한 비교·기초로써 법안 및 법령안의 전문적 평가를 수행하게 하는 법적 근거를 제시하고 있다.

독일의 경우, 1984년 독일연방정부 차원에서 소위 청색심사표(Blaue Prüffragen)가 도입된 이후로 독일은 입법평가의 법정주의를 위해 많은

시도를 해왔다. 결국 지난 2000년 연방공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)이 통합 개정되면서 법적인 구속력을 강화하고 몇몇 핵심문제에 대한 질문항목을 축소함으로써 입법과정 내의 입법영향평가의 실질적인 역할증대를 기대하였다. 이러한 의미에서 법정주의가 선언된 것으로 파악할 수 있다. 더불어 입법개선을 광의의 개념으로 파악할 때, 국가규범통제위원회의 설립에 관한 법률은 독일의 입법영향평가를 진일보시키는 과정의 일부분이라 파악할 수 있다. 동법률의 공포로 2006년 연방공통직무규칙은 재개정된다.

우리나라의 경우, 규제법정주의는 행정규제기본법에 근거하여 이미 실현된 것으로 이해될 수 있다. 2010년 1월25일 일부 개정된 동법은 제4조¹⁶³⁾에서 규제법정주의라는 제목으로 헌법 제37조제2항의 내용을 재천명함으로써 행정규제가 법률에 근거해야 한다는 법치행정원리로서 법률유보의 원칙을 선언했다. 또한 동법 제7조는 규제를 신설 또는 강화하고자 할 때에는 규제영향분석을 실시하고 작성하게끔 하여 규제영향분석의 법적근거를 제시하고 있다.

2) 입법영향평가의 정치적 배경

스위스의 경우, 고유의 정치환경적 특수성을 가지는데 이것이 입법영향평가의 여타 국가들에 비해 상대적 특징을 가지는 정치적 배경이 된다. 그 특징으로는 강력한 연방제, 직·간접 민주주의의 혼합형태,

163) 제 4 조 (규제법정주의)

- ① 규제는 법률에 근거하여야 하며, 그 내용은 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정되어야 한다.
- ② 규제는 법률에 직접 규정하되, 규제의 세부적인 내용은 법률 또는 상위법령(上位法令)에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 대통령령·총리령·부령 또는 조례·규칙으로 정할 수 있다. 다만, 법령에서 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항으로서 업무의 성질상 위임이 불가피한 사항에 관하여 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에는 고시 등으로 정할 수 있다.
- ③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

합의 및 조화를 중시하는 정치문화 등이다. 따라서 학계에서는 스위스 같은 배경을 가진 국가들은 공공정책이나 프로그램에 대한 평가가 여타의 중앙집권국가에 비해 그 중요성이 상대적으로 덜하다고 주장하기도 한다. 하지만 국제환경과 세계적 경제환경의 변화는 연방수준에서의 입법개선과 규제개선에 대한 필요성을 느끼게 하기에 충분하였고 이를 위해 연방행정부와 연방입법부가 각기 독자적인 하지만 운영에 있어서는 서로 밀접한 관련을 가지는 입법영향평가와 관련된 조직들을 설립하였다.

오스트리아는 유럽연합의 리스본 아젠다의 영향에 의해 입법영향평가가 추진되었으면, 내부적인 정치적 배경은 다소 미흡한 것으로 분석되었다.

독일의 입법영평가를 위한 정치적 이니셔티브를 이해하기 위해서는 연방행정부가 지속적으로 즉, 1945년 이후 약 4 차례에 걸쳐 추진한 Leitbild(행정개혁을 위한 이상형 혹은 모범의 제시)를 이해할 필요가 있다. Leitbild는 당시의 시대상에 맞춰 행정이 변화해야 한다는 정치권에서 행정권으로 가해지는 일종의 압력이라고 이해하는 편이 옳을 수 있으며 행정사적 관점과 그 궤를 같이하며 Leitbild의 내용들은 변모해왔다. 따라서 각 Leitbild들은 대단히 정치적인 언어로 구성되어 있으며 이것이 곧 행정개혁에 관한 정치권의 이니셔티브라고 이해되어지는 것이다. 1970년대 말부터 공공부문의 과도한 팽창으로 인한 재정적 비효율성과 법률 및 행정의 확장으로 인한 법률의 홍수현상과 행정부 내의 과도한 관료주의적 성격을 타파하기 위한 Leitbild가 바로 감량국가(Schlanker Staat)였고 이 시기에 독일정부에 도입된 것이 바로 청색심사표였다. 그 이후 새로운 Leitbild는 1999년 촉진국가(Aktivierender Staat)였고 이를 위한 프로그램 중 하나가 바로 입법영향평가의 제도적 착근을 위한 조치들이었다.

우리나라의 경우 지난 1998년 김대중 정부의 출범과 동시에 기업의 경쟁력을 촉진하고, 당시 외환위기의 극복을 제일 당면과제로 삼고 강력히 추진되었다. 특히, 지난 1998년 한 해 동안에만 기존 규제의 약 절반(48.4%)을 폐지하는 성과를 거두었고, 약 1,500건의 법령미근거 규제를 폐지하는 등 획기적인 성과를 거두었다. 하지만 그러한 괄목할만한 성과에도 불구하고 사실상 국내에서 자발적인 정치적 이니셔티브를 가졌다고 보기는 어렵다. 당시 상황은 입법·규제영향분석을 추진하기 위한 내재적 동인이 있다고는 할 수 없으며 1997년 외환위기로 인한 역사적 맥락의 외부적 동인이 강하게 작용했다고 봐야한다. 물론 최고수준의 정치적 지원이 입법개선 혹은 규제개선을 위한 입법·규제영향평가의 착근을 위해 필수적이라는 것은 다시 거론할 필요가 없을 정도로 기본적인 교과서의 내용이고 당시 김대중 정부의 최고위층에서 이런 동인이 작동했다고 볼 수도 있다. 하지만 최초의 원인은 외부적 충격에 있었고 국가적 위기를 수습하기 위해 규제개혁은 단순히 탈규제 혹은 규제철폐로만 인지하면서 차후의 규제개선단계를 인지하지 못한 상태에서 가시적인 성과 올리기에만 치중했다는 것이 정확할 것이다. 오스트리아의 경우도 그 맥락이 동일하다고 보기는 어렵지만 자체적 동인이라고 보기 힘든 이유가 유럽연합에서 추진되는 입법개선의 의도가 오스트리아로 전해졌다고 보기 때문이다.

3) 입법영향평가의 추진기관

스위스의 경우, 지난 1987년 내각 간의 실무그룹인 “입법평가 실무 그룹” Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation (AGEVAL)으로부터 시작되었으며, 이후 국가연구프로그램제27호로 발전, 동 프로그램은 스위스의 입법영향평가에 지대한 공헌을 하였다. 이 프로그램의 결과로 스위스 평가협회(Schweizerische Evaluationsgesellschaft: SEVAL)가 설립되어 평가업무 영역에서 질적기준을 발전시키고 이에 부응하는 질적 보장을 축

진하였다. 경제사무국은 연방경제부의 소속부서로써 입법 및 규제의 품질제고를 선도하는 역할을 하며 입법의 경제적 영향분석, 행정의 간소화와 관련된 입법영향평가의 책임을 진다. 연방법무국은 연방법무부의 하부기관으로 입법안의 법률적 형식에 대한 책임을 짐으로써 타 부서의 입법품질제고에 기여를 한다. 연방수상청은 연방부처들의 이해관계 조정자로서 연방수준에서 계획과 조정에 대한 조언과 조력, 연방의회의 절차 준비와 지도 과정에 참여하며 연방행정의 관리, 감독과 관련된 연방의회와 연방내각의 활동에 대한 보고서의 준비 등을 담당한다. 의회 행정감독원은 의회감독위원회의 보조기관으로서 연방조치의 실효성검사를 전담하는 기관이다. 연방재정감독원은 스위스 최고 재정 감독기관으로서 일반적인 감사원의 기능뿐만 아니라 경제성과 실효성 측면도 검사한다. 그리고 연방법무부에 의해 운영되는 연방행정네트워크(Bundesverwaltungsinternes Netzwerk) 등을 추진기구로서 언급할 수 있다.

오스트리아는 입법평가를 위한 특별한 제도적 주체는 없으나 연방수상청이 중심이 되며, 연방재무부와 회계감사원이 추진주체로서 주요 역할을 한다고 볼 수 있다. 연방수상청은 입법개선의 전략실행을 위한 주체이자 조정자로서 연방정부의 중심에서 강력한 조정기능을 수행하고 법안의 법적품질을 보증, 제고하는 업무를 담당한다. 연방재무부는 예산상의 중요성과 공공 부문의 효율성에 초점을 맞추고 행정비용 경감 프로그램의 실행을 관리하며 예산상의 재정적 효과를 평가하는 도구와 가이드라인을 제시한다. 연방회계감사원은 입법영향평가의 입법개선을 위한 독자적인 업무수행을 하지는 않으나 연방재무부가 제시하는 가이드라인에 기반하여 행정비용을 계산한다.

독일의 경우, 독일연방의 행정부 수준에서 입법개선을 위한 제도적 관계자라는 관점으로 파악했을 때, 독점적 추진기관은 존재하지 않으며, 입법개선을 위한 추진기구가 일원화되어 있지 않다. 이것은 독일의 헌법인 기본법 제65조 관할주의 원칙(das Ressortprinzip)에 기인한

다. 따라서 연방수상청(Bundeskanzleramt), 연방내무부(BMI), 연방경제기술부(BMWi) 등 연방부처와 행정부 외부에 설치되어진 독립적 위상의 자문 및 조정위원회인 ‘국가규범통제위원회’가 입법평가의 추진기구로서 언급될 수 있다. 독일의 연방수상청은 연방 각부의 협상을 무대를 제공하는 조정자로서 새로운 입법안이 일반적인 정책의제에 부합하는가를 점검하며 산하에 관료주의 철폐와 입법개선을 위한 차관회의를 운영한다. 연방내무부는 상술한 관할주의 원칙과 같은 특수한 독일의 상황에 있어 절차적 규제기관으로써 연방의 특정부처가 제출한 입법초안이 공통직무규칙에 의거해 반드시 필요한 입법영향평가 시행의 의무를 준수하였는가를 감독한다. 연방법무부는 법령초안이 연방내각으로 넘겨지기 전, 법형식적인 관점에서 요건만족에 대한 심사를 진행한다. 연방경제기술부는 시장과 중소기업에 대한 비용을 측정하는 의무적 입법영향분석의 요인들과 소비자들에게 영향을 미치는 단일가격과 가격수준에 대한 의견수렴의 기능을 담당한다. 연방재무부는 연간세입과 세출에 대한 결과 및 영향에 대한 평가를 시행한다. 마지막으로 국가규범통제위원회는 입법개선의 광의적 개념으로 파악해야 입법영향평가와 관련한 기구라 파악할 수 있다.

우리나라는 현재 규제영향평가의 추진기관으로 이원적 규제체제를 지니고 있다. 즉, 규제개혁위원회와 국가경쟁력강화위원회로 구성되고 있다. 규제개혁위원회 지난 1997년 「행정규제기본법」 및 1998년 2월 「행정규제기본법 시행령」이 제정되어 규제개혁위원회가 설치되었으며, 「국가경쟁력강화위원회」는 대통령 소속 자문기구로 지난 2008년 3월에 신설되었다.

4) 입법영향평가의 작성기준 지침

스위스의 경우, 지난 1999년 9월 15일 스위스 연방내각의 결정과 방침을 수립하여, 모든 법안의 공포에 있어, 경제적 효과의 분석이 이루

어져야 한다. 분석은 ①국가적 행위의 필요성과 가능성, ②개별 사회 집단에 미치는 영향, ③전체 경제에 미치는 영향, ④대안적 규범, ⑤ 실행에 있어서 합목적성 등의 다섯 가지 요소에 따라 이루어진다. 이러한 연방내각의 방침은 규제영향평가를 위한 연방경제부의 안내서에서 규정하고 있으며 동 규정은 OECD의 권고를 준수한 것이다.

오스트리아는 지난 2008년 입법영향평가를 지원하기 위한 지침서를 연방수상청 헌법국(Bundeskanzleramt Verfassungsdienst)의 책임 아래 보다 나은 입법을 위한 최근의 발전경향을 개관한 지침서 “오스트리아 더 나은 법률제정 지침서(Oesterreiches Hanbuch “Bessere Rechtsetzung”)”을 발간하였으며, 동지침서는 입법평가, 오스트리아의 규제, 입법을 위한 실무절차, 규제완화를 위한 접근방식, 유럽연합의 입법논의와 관련한 오스트리아의 입장 등을 포괄적으로 개괄하는 한편 향후 오스트리아의 입법발전을 위한 기본적 사항을 실무적 관점에서 제시하고 있다.

독일의 경우, 연방내무부는 지난 2009년 6월 입법영향평가를 위한 실무지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)를 공개하였다, 동 실무지침서에 따르면, 입법심사 실무지침은 5단계의 진행방식을 권고하고 있다. 즉, ①규제영역의 분석, ②규제입법목표의 필요성 심사, ③규제대안의 개발, ④규제대안의 심사 및 평가, ⑤입법평가결과의 문서화 등으로 구분하여 실시할 것을 권고하고 있다.

우리나라의 경우, 규제영향분석서 작성과 관련된 지침은 “규제개혁위원회”가 작성하여 중앙행정기관의 장에게 통보토록 규정(법 제7조 ④항, 시행령 제6조④항)하고 있다. 이에 국무총리실에서는 지난 2008년 12월 「규제영향분석서 작성 지침」을 마련하여 시행하고 있다.

5) 입법영향평가 실행의 체계화

스위스의 경우, 입법영향평가의 영향이 전체 입법과정 중 미치는 부분은 연방내각으로 법률초안이 넘어가기 이전 상황까지이다. 해당부

처 내에서 기본적으로 법률이 가질 수 있는 효과성에 대한 평가를 하며 이 과정에는 해당 부처의 내, 외부 전문가 및 이해관계자가 적극적으로 참여하여 해당 초안에 다양한 관점을 제시할 수 있다. 또한 그 과정에서 관련부처와 이해관계 당사자들 의견조정이 활발하게 이뤄진다.

오스트리아의 경우, 입법절차는 연방헌법(Bundesverfassungsgesetz) 제 41조에 의해 연방의회(Nationalrat)에서 어떻게 입법이 이루어지는지 규정되었다. 또한, 법안발의의 주체가 다양하게 나타나지만, 실제로는 법안발의안의 대부분은 연방정부가 수행하고 있다. 특히, 입법절차의 전 과정은 아래 두 개의 부분으로 나누어서 특징이 있다. 첫 번째 부분인 전의회 영역에서 연방정부는 절차를 정하고, 두 번째 부분은 의회 영역에서 연방의회와 연방참의원이다. 오스트리아의 입법절차 등 입법영향평가가 가장 활발하고 많이 이뤄질 수 있는 단계는 법안이 작성된 이후, 각종 이익단체 및 영향을 받는 단체들의 의견을 광범위하고 구체적으로 수집하는 감정절차가 진행되는 시점이다.

독일의 경우, 입법절차는 연방공통직무규칙(GGO), 독일 연방의회직무법 그리고 독일헌법에 규정되어 있으며, 실행의 내실화 및 체계화 수준이 높다. 연방의 각 부처가 최초 법안을 제시할 때, 이미 각 부처 스스로 연방공통직무규칙에 따라 입법영향분석서를 작성해야 한다. 또한 이후, 독일의회 내의 입법과정 중 독회과정에서 입법영향평가의 투입이외에도 연방의회(Bundestag)는 능동적으로 입법개선과 탈 관료주의를 위한 연방정부의 이니셔티브를 지원하고 있다.

우리나라는 현재 우리나라의 규제영향분석(RIA) 체계는 4단계로 구성되어 있지만, 영향분석이 규제의 논의단계 또는 설계단계 때부터 실시되지 못하고 있다. 따라서 ①규제설계 ②규제관련법령예고 ③규제영향분석 ④법률심사 단계로 되어 있어 비용편익분석을 포함한 영향분석(impact assessment)이 법률작업의 전 과정에서 다소 미흡하게 수행되고 있다.

6) 단계적 입법영향평가의 제도화

스위스의 경우, 독일의 사전적, 병행적, 사후적 평가로 구성되는 세 가지의 모듈을 사전적 평가와 병행적 평가를 묶어서 사전적 평가, 법률제정 이후에 이루어지는 사후평가로 두 가지로 구분하기도 한다. 사전적 평가는 효과예측과 관련하여 실행하고 사후적 평가는 효과조사 및 통제에 관련하여 실행된다. 연방의회 내의 위원회에서 사전적, 사후적 평가를 실시하는데 사전적 평가는 의회에 제출된 법률안에 대한 연방내각처의 요청에 의거하거나 의회에서의 법안에 관한 의논 중 추가적인 정부가 요구되는 경우에 실시된다. 사후적 평가는 법률에 규정되어 있는 평가조항에 의거하는 경우, 행정부로부터 특별히 평가에 대한 요구가 있는 경우, 의회행정 감독위원회에 평가를 위한 권한이 위임된 경우에 행해진다. 행정부에서 실시되는 평가는 대부분 자체적인 판단에 의거 사후평가가 이뤄진다.

오스트리아에서도 독일의 Böhret과 Konzendorf가 발전시킨 입법평가의 시행 시점에 대한 모델에 기초하여 입법영향분석의 유형을 3단계의 모듈로 구성, 즉 ‘사전적(prospektive)’, ‘병행적(begleitende)’ 및 ‘사후적(retrospektive)’ 입법평가로 정리할 수 있고, 이들은 개별적 절차 또는 일반적 절차로 사용하고 있다. 오스트리아에서는 병행적 입법영향평가를 가장 의미 있는 유형으로 판단되어지며 이를 위한 체계적 노력이 재정 및 경제적 영향에 집중되는 양상을 보이고 있다.

독일의 경우, 입법영향평가 제도는 기존 국가의 단일모듈방식에서 3단계모듈방식으로 제도화되었다. 그것은 ①‘ex ante regulation’의 사전 입법영향평가(pGFA) ②‘uno actu regulation’의 병행입법영향평가(bGFA) ③‘ex post regulation’의 사후입법영향평가(rGFA) 등의 3단계 모듈방식이다.

우리나라는 현재 규제영향평가(RIA) 제도가 단계별로 미분화상태는 향후 우리나라의 규제개혁에 걸림돌이 될 수 있다.

제 2 절 입법평가 제도화를 위한 개념 및 이론

1. 입법평가 제도화를 위한 개념 정립

1) 입법평가의 개념 정립

입법평가 제도화의 가장 중요한 전제조건 중의 하나는 입법 및 입법평가 그리고 규제에 대한 개념의 정립이다.

‘규제’(Regulation)에 대한 개념정의를 좁게 내릴 경우, 그것은 국가에 의한 명령과 금지 또는 신고 및 인가의무의 포고라고 파악할 수 있다. 규제 또는 규제적 조정에 대한 이와 같은 이해는 특히 정책분석의 틀 속에서 외부적 조정수단의 범주화를 시도하는 학술적인 문헌에서 찾아볼 수 있다. 이와는 대조적으로 ‘규제개선’(better Regulation)의 맥락에서는 규제에 대한 개념정의를 더 포괄적이라고 볼 수 있다. 여기서 규제는 구체적인 조정방식 및 수단과는 별도로 국가의 조정 및 프로그램의 총체로서 파악된다. 이에 따라 ‘더 좋은 규제’의 개혁영역은 국가정책설정의 질을 제고하고 실행 및 적용을 개선하려는 모든 조치를 포괄한다. 따라서 ‘입법개선(bessere Rechtsetzung)’이 함축하고 있는 의미와 비교해 볼 때, ‘규제개선’(better Regulation)은 이보다 더 포괄적인 개념이다(Veit, 2010: 18).

‘입법개선(bessere Rechtsetzung)’은 개념규정상 단지 일정한 조정수단(즉, 제정된 또는 설정된 법) 및 정책순환과정의 일정한 국면(법제정의 과정)과 관련될 뿐이다. 다시 말하면, ‘입법개선(bessere Rechtsetzung)’은 ‘규제개선’(better Regulation)의 일부영역이라고 볼 수 있다. 그렇다면 도대체 어떤 내용이 그 속에 함축되어 있는가? ‘더 좋은 법제

정’은 물론 자세히 들여다보면 정책적으로 서로 다른 내용으로 채울 수 있는 규범적인 개념이다. 그러나 ‘더 많은 정보’ 또는 ‘더 많은 지식’이 ‘더 좋은’ 정책적 의사결정으로 나아간다는 기본가정에 대해서는 합의가 존재하는 것으로 보인다. 다시 말하면, ‘더 많은 정보’나 ‘더 많은 지식’에 입각하여 의사결정을 내릴 수 있다면, 의사결정상황에서 결정을 내리는 담당자가 그 결정이 수반할 수 있는 매우 중요한 긍정적·부정적 결과(영향)에 대해서 의식을 하고 있었을 것이며, 긍정적·부정적 결과(영향)를 서로 비교하면서 심사숙고했을 것이라는 가정이 깔려있는 것이다(Veit, 2010: 18-19).

2. 보충성(Subsidiarity)의 원칙

1) 보충성 원칙의 개념 및 의의

유럽의 대륙법체계는 상위행정단위체 보다는 하위 행정단위체에 상당한 자율성과 재량권을 부여하고 있다. 이러한 특성은 사무(Aufgaben)를 수행할 수 있는 최하의 행정단위에 사무수행의 책임을 부여한다는 소위 ‘보충성의 원칙’(Subsidiaritätsprinzip)¹⁶⁴⁾에 근거하고 있다. 이러한 ‘보충성의 원칙’은 중앙집권화(Zentralisierung)와 분권화(Dezentralisierung)의 대립에서 분권화의 논리에 대한 이론적 기반을 제공하고 있다. 그러나 ‘보충성의 원칙’에 대한 개념정의를 내릴 때, 아직 학자마다 제각기 다른 견해를 보이고 있지만,¹⁶⁵⁾ 대체로 다음의 네 가지 시각에서 정의된다.

164) 어원상 ‘보충성’(Subsidiarity)은 라틴어 ‘Subsidium’에서 비롯되며, 행정조직상의 사회공동체 속에서의 관계를 용이하게 하기 위한 사회적 그룹의 조직을 돕기 위한 지지·원조 또는 보조를 의미한다.

165) 보충성의 개념은 이미 아리스토텔레스에서부터 프루동(Proudhon)과 토크빌(Tocqueville)에 이르기까지 여러 학자들에 의해 사용된 것으로 알려지고 있다.

첫째, ‘보충성의 원칙’을 脫중앙집권주의적인 시각으로 보는 입장임. 이러한 시각에서 보면, 보충성이란 “더 큰 단위(a larger unit)는 그것을 구성하는 더 작은 단위(smaller units)가 수행할 수 없거나 또는 수행하기에 적합치 않은 기능만을 담당해야 한다”는 것을 의미한다(Neunreither, 1991: 1). 이는 개인, 집단으로부터 중앙정부에 이르기까지 각각의 더 큰 행위주체는 단지 보충적 또는 부차적 역할을 담당하는 것으로 만족해야 한다는 것이다. 즉, 중앙의 권한은 분권적 수준에서 효과적으로 수행될 수 없는 일에만 적용되는 보충적 기능을 가져야 한다는 것이다(Dubach, 1996: 18).

둘째, 사회철학적(socio-philosophical) 시각에서 보충성은 다음과 같이 정의할 수 있다. “더 크고 더 높은 수준의 사회가 더 작고 더 낮은 수준의 사회에 의하여 효율적으로 수행될 수 있는 사무를 담당하는 것은 부정이요, 심각한 해악이요, 올바른 질서에 대한 방해”임을 의미한다는 것이다(Barnes, 1994: 3).

셋째, 유럽공동체(EC)조약(니스조약) 제5조에서 규정된 시각이다. 즉, 동 조항에 따르면, “공동체(중앙)는 이 조약에서 부여받은 권한과 할당받은 목표의 범위내에서 행동한다. 공동체(중앙)의 배타적 권한에 속하지 않는 영역에서, 공동체(중앙)는 보충성의 원칙에 따라, 제안된 행동의 목표를 회원국들(분권)에 의해 충분히 달성될 수 없고, 따라서 제안된 행동의 규모나 효과에 의하여 공동체(중앙)가 더 잘 달성할 수 있는 경우에만 그리고 그 범위내에서만 행동한다”라고 규정하고 있다.¹⁶⁶⁾ 이것은 사무 및 권한배분과 관련하여, ① 상위조직의 관여는

166) E C Article 5: The Community shall act with the limits of powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein. In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of Subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community.

하위조직이 과제를 충분히 수행할 수 없을 때만 정당화됨과 ② 관여는 제한된 범위에서 보조하는 형태로 나타남을 의미하고 있다(Dubach, 1996: 18-20).

마지막으로, ‘보충성의 원칙’이 민주국가의 법원칙과 관련이 된다는 시각이다. 즉, 민주국가의 법원칙 중의 하나는 수직적 또는 수평적 축으로 권한을 분리 및 분할하는 것이다. 이러한 개념은 권력의 분할이 자유를 가장 잘 보호할 것이라는 것이다. 그런 의미에서 보충성의 원칙에 근거한 권한배분은 견제와 균형체제에 대한 안전장치가 되며, 그것은 중앙에 의한 권력남용을 방어하는 것이며, 개인의 자유와 안전을 보장하는 것이다(Emiliou, 1992: 385-386). 또한 ‘보충성의 원칙’에 의해 표현된 정책결정의 분권화(decentralisation)와 관련하여 행동의 책임을 강화시키는 주요한 헌법적 근거가 된다.

이러한 보충성의 원칙은 상위(국가)보다 하위(부처단위수준)에 있는 정치적 권위의 확대를 인정하고 받아들이면서도 정치적 활동의 적절한 수준을 식별하기 위하여 권리보다는 정책과 민주적 효율성을 활용하는데 배타적이지 않은 국가질서 및 국정운영의 원리이다.

2) 보충성의 원칙과 입법평가에 대한 권한배분체계

입법평가에 관할권과 관련하여, 보충성의 원칙은 경합적 권한(concurrent competence)과 배타적 권한(exclusive competence)의 체계를 구분해야 한다.

첫째, 경합적 권한(concurrent competence)이다. 경합적 권한이란 국가와 하위부처, 중앙정부와 지방정부간 어떤 사무수행에 있어서 동시 관할권이 존재하는 경우이다. 이 경우 국가/중앙정부는 별개로 행동하는 이해관계자를 규율하기 보다는 그것을 수행하기 위해서 국가/중앙정부의 행동이 요구되는 사무들의 경우에만 행동한다는 것이다.

둘째, 배타적 권한(exclusive competence)이다. 헌법 또는 최상위법률에서 국가/대통령/중앙정부에 배타적 권한을 부여하는 경우, 국가/대통령/중앙정부는 사무에 독점적인 행동권한을 위임한다. 즉, 배타적 권한을 행사함에 있어서 국가/대통령/중앙정부는 행동의 필요성을 입증할 필요가 없다는 점이 경합적 권한의 경우와 다르다. 또한 이 경우 이해관계자는 상위법률에 규정된 범위내에서만 사무를 수행할 수 있다.

3) 보충성의 원칙과 비례의 원칙

‘비례의 원칙’(principle of proportionality)이란 어떤 특정조치가 필요하다고 인정된 경우에 그 권한의 행사를 어떻게 할 것인가를 판단하는 기준으로 사용되는 원칙이다. 즉, 국가/대통령/중앙정부가 채택한 조치가 추구하는 바의 목표를 달성하는데 적절하고도 필요한(appropriate and necessary) 것을 일탈해서는 안된다는 것이다. 이러한 ‘비례’와 ‘보충성’은 ‘형제원칙’(brother principle)이긴 해도 차이가 있다. 즉, 보충성의 원칙은 ‘경합적 권한’의 분야에서만 적용되는데 비하여 ‘비례의 원칙’은 ‘경합적’ 및 ‘배타적 권한’의 경우에도 적용된다. 또한 보충성의 원칙은 중앙과 이해관계자간 권한배분의 문제에 관한 원리라면, 비례의 원칙은 중앙정부의 권력남용 방지에 관한 원리인 것이다. 이 양자는 물론 상위 행정단위의 권한행사를 제어하는 중요한 안전장치가 되고 있다.

3. 다층적 거버넌스(multi-level Governance)

1) 다층적 조정거버넌스의 개념

오늘날 거버넌스(Governance)라는 그 용어가 불명확하게 사용되고 있는 것도 사실이다(Rhodes, 1997). 그러나 거버넌스의 개념을 접근해보면, 거버넌스는 정부의 제도들을 포함할 뿐만 아니라 비공식적, 비

정부적 메카니즘을 포함한다. 따라서 그러한 메카니즘의 사람들과 조직들은 그 범위 내에서 자신들의 필요와 부족분을 만족/충족시킨다. 즉, 정부는 정부 정책에 의해 받아들여졌을 경우에만 작동하는 규칙 체계인 것이다.

특히, ‘거버넌스(Governance)’는 지난 2001년 유럽연합 집행위원회(Commission)의 백서에서 정의한 개념이 원용될 수 있다. 즉, 거버넌스는 ‘권력행사방식에 영향을 미치는 일련의 규칙과 과정 및 행위를 의미’(“Governance” means rules, processes and behaviour that affect the way in which powers are exercised..., particularly as regards openness, participation, accountability, effectiveness and coherence)한다(Commission of the European Communities, 2001). 특히, 이러한 거버넌스의 민주적 성격을 강화하기 위해서는 개방성(openness), 참여성(participation), 책임성(accountability), 효과성(effectiveness), 통일성(coherence) 등의 원칙이 준수되어야 함을 강조하고 있다.

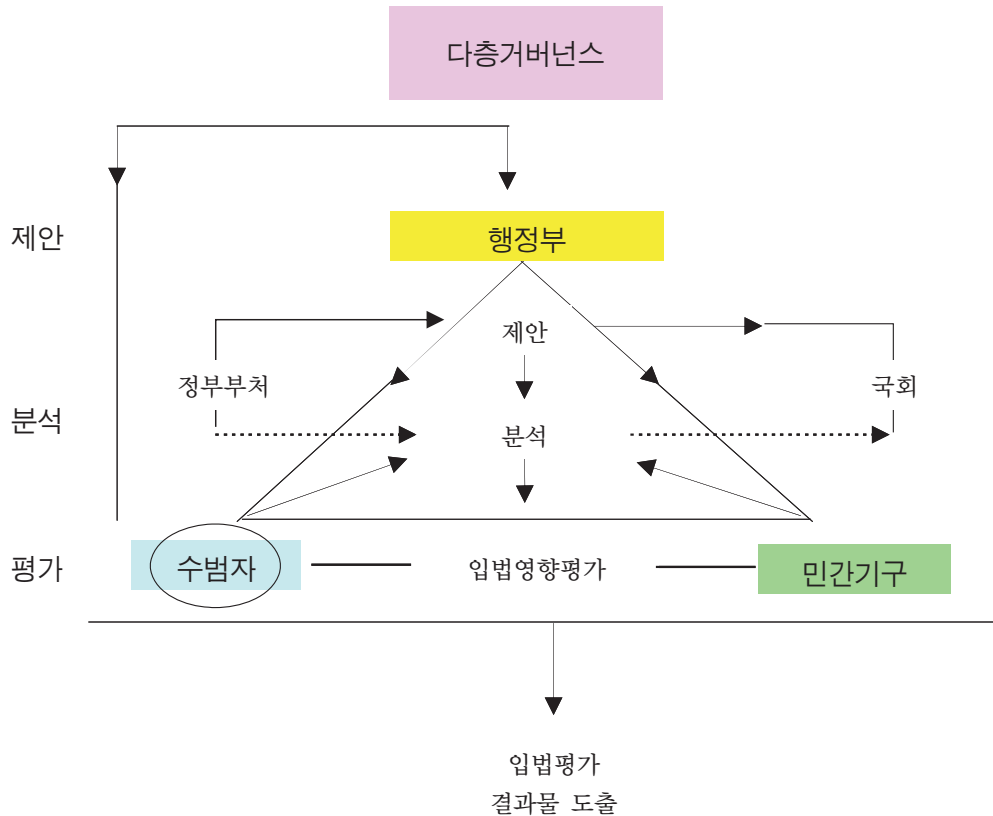
이러한 개념적 배경하에서, 다층 거버넌스는 1990년대초 유럽연합(EU) 구조기금(structure fund)의 운용을 분석한 막스(Gary Marks)와 호흐(Liesbet Hooghe)에 의해 제기되었다. 즉, 다층 거버넌스는 국가내 하위정부(Sub-National Authorities)와 초국가로 능동적인 권위배분을 통해 유럽적 문제를 해결한다는 것이다. 이러한 다층적 거버넌스 모형을 우리의 입법평가 추진체계의 설계를 위해 도입 및 착근을 시도할 수 있다.

2) 다층적 조정거버넌스의 구조 및 모형

다층적 거버넌스(multi-level governance)는 이해관계자의 선호와 중앙정부간 기능적으로 분화된 국정운영체계이다. 이러한 다층적 거버넌스는 중앙 집중화된 독점적인 권위를 배제하고 다중심적인(polycentric structure) 의사결정 구조를 상정한다. 행위자 차원에서도 중앙정부/지방정부 또는 중앙정부/지방정부내의 상이한 수준의 행위자는 물론 국

가기구 밖의 사적 행위자들(시장, 시민단체 및 각종 이해관계자)도 정책영역의 관심을 공유한다. 따라서 입법평가 과정은 자원의존적인 행위자들간 일정한 수평적 협상구조에 의해 진행될 수 있다.

< 그림 5-1 > 다층적 거버넌스 구조



여기서 자원은 권위의 원천으로 적법성, 정보 및 물리적 자원 등 정책결정과 집행에 요구되는 물질, 비물질 자원을 모두 망라한다. 문제는 국가/중앙정부, 중앙정부내의 행위자 수준 그리고 이해관계 집단(시장(기업) 및 시민)을 위시한 모든 행위자들이 정책과정에서 여타의 행위자를 지배하거나, 배제할 정도의 권위를 갖지 않는다는 것이다. 왜냐하면 다층 거버넌스에서의 권위는 다수준의 공적·사적 행위자들에게 공유되어 있기 때문임(송병준, 2004).

특히, 이러한 다층적 거버넌스는 입법평가의 도입과 확대를 둘러싸고 정부의 초국가적 성격을 부각시키면서 입법평가와 관련된 권위의 소재를 분산화 시키는 효과를 보여줄 수 있다. 결국, 입법평가는 국가 수준보다는 거버넌스 차원의 다양한 수준에서 보다 신속하고 능동적으로 변화에 대처해 나갈 수 있다. 또한 입법평가정책은 과거 정책의 핵심 행위자였던 국가와 하위국가적 행위자간의 상호작용의 맥락에서 이루어질 수 있다.

제 3 절 한국적 입법평가 제도화 방안

1. 입법영향평가 추진기구의 제도화 방안

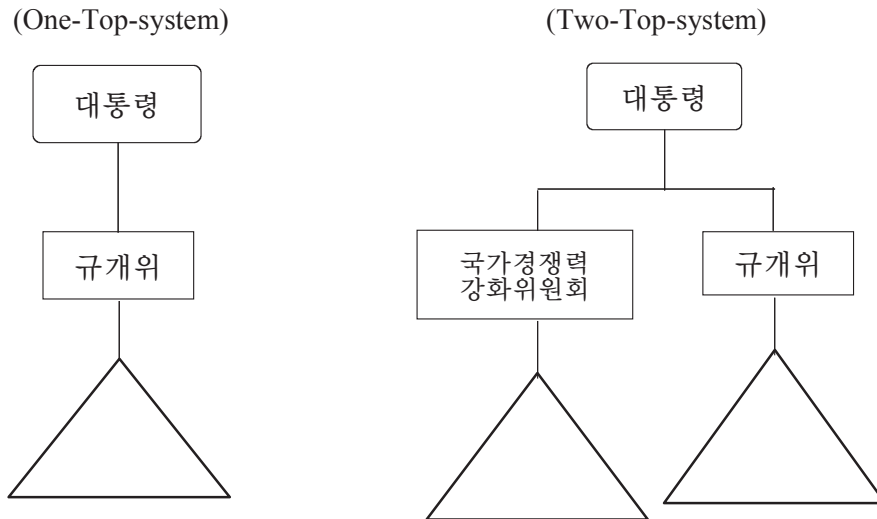
1) 입법평가 추진기구 제도화를 위한 기본전제

입법평가의 추진체계를 확보하기 위한 기본 전제는 현행 규제추진 체계와의 관계정립이 불가피하다.

현행 규제추진기구는 지난 1998년 김대중 정부 이후 규제개혁 추진 체계는 규제개혁위원회를 중심으로 설립되어, 지난 2008년 2월 국가 경쟁력위원회가 설립되면서 추진체계가 이원화되었다. 현 정부가 규제개혁 추진체계를 이원화 하는 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 즉, 기존의 규제개혁위원회와 규제개혁실만으로는 규제개혁의 성과를 확대하는 것이 어렵다고 판단한 것이다. 규제개혁도 개혁이라서 이해관계가 첨예하게 대립하는 경우가 많은데 이를 해결하기 위해서는 대통령의 확고한 지지가 필요하고, 정부 내 부처간 이해관계 갈등을 해소하여 광범위한 협력을 확보하기 위해서는 관계장관들이 총리와 함께 규제개혁 사안들에 대한 조정을 하는 것이 필요하다고 판단하여 이러한 이원적 추진체계를 출범시켰다. 또한 규제개혁의 성과를 제고하기 위해서는 기존 규제개혁위원회의 인력, 예산, 전문성 등에 존재

하는 제약요인을 제거해야 되는데 이를 해결하기 위해서는 별도의 추진기구를 설치하는 것이 효율적이라고 판단한 것에 기인한다.

< 그림 5-2 > 규제개혁의 이원적 추진체계



국가경쟁력강화위원회는 기존 규제개혁 과제 중 다수부처 관련 과제나 파급효과가 큰 중점관리과제의 추진에 집중하며, 각 부처의 규제개혁을 지원하는 업무를 수행하면서, 대통령 주재로 월 1회 민관합동 국가경쟁력강화위원회를 통해 규제개혁 추진상황을 점검하고 있다 (김신·최진식, 2009; 53).

이러한 이원화된 규제추진체계의 문제점을 고려하면, 양적 측면에서 규제개혁이 어느 정도 종결되었고, 향후 질적인 규제개혁 즉, 규제의 관리단계로 진입하기 위해서는 규제개혁 추진체계의 정비가 요구되나, 현 정부는 이러한 규제개혁기구에 관해서는 종전체제를 답습하고 있다는 문제가 제기되고 있다.

또한 향후 입법평가 추진기구의 구축을 위하여, 현행 규제추진체계의 구체적인 진단분석을 통한 결과적 함의도 중요한 변수가 될 수 있다.

2) OECD국가의 규제개혁 추진기구

OECD는 규제개혁을 3단계, 즉 규제총량을 감소하고 행정절차를 간소화하는데 주력하는 ‘규제완화’(deregulation) 단계, 비규제적 수단이나 유연한 규제수단을 강구하는 ‘규제품질관리’(regulatory quality management) 단계, 그리고 규제개혁이 하나의 일상 정부기능으로 작용하는 ‘규제관리’(regulatory management) 단계를 밟아 발전한다고 한다. 즉, 규제개혁의 과정 중 규제의 양적·질적 관리가 일정수준에 도달하면 종국적으로 규제관리가 장기적으로 하나의 상설 행정기능으로서 정부조직내에 확고하게 자리 잡는 단계로 접어들게 된다는 것이다. 여기서의 과제는 규제개혁이 일과성의 개혁과제가 아니라, 하나의 정부기능으로서 규제개혁을 담당하는 조직뿐만 아니라 규제를 직접 입안하고 집행하는 조직들도 규제행정에 능동적으로 참여하게 된다는 것이다(최무현, 2008). 즉, 규제개혁 추진기구의 제도화 수준을 높여야 한다는 것이다.

OECD 국가의 규제개혁기구를 유형화하면 ①독립규제위원회형 조직, ②일반위원회형 조직, ③중앙부처형 조직, ④내부부처형 조직으로 분류할 수 있다(이영범·최무현, 2006). 이러한 규제개혁기구의 특성을 정리하면 다음과 같다.

< 표 5-2 > OECD 국가의 규제개혁기구 유형

조직 유형	독립규제위원회형	위원회형	중앙부처형	내부부처형
국가	덴마크(수상)	한국(국무총리) 일본(내각부) 멕시코(경제성 산하)	호주(생산성위원회 산하) 체코공화국(정부국) 아이슬란드(수상실) 아일랜드(수상실)	독일(내무성, 경제기 술부) 오스트리아(연방총리) 스위스(경제성) 노르웨이(분산됨)

조직 유형	독립규제 위원회형	위원회형	중앙부처형	내부부처형
		네덜란드(경제·법무성산하)	이탈리아(수상실) 영국(내각부) 미국(OMB)	스페인(내무성) 스웨덴(분산됨) 핀란드(법무성)

출처: 이영범·최무현(2006), 일부 수정

첫째, 위원회형 조직보다는 집행부형 조직형태가 보다 일반적이라는 것이다. 위원회 형태의 규제개혁기구를 지닌 국가는 우리나라를 포함하여, 일본, 멕시코, 네덜란드, 덴마크에 불과하였고, 집행은 별도의 사무국에서 처리하고 있다.

< 표 5-3 > OECD국가의 규제개혁 추진기구

Country	where in the administration is this body located(i.e. in the Ministry of Finance, Prime Minister's Office, an independent body, etc)
Australia	Productivity Commission
Austria	Federal Chancellery
Czech Republic	Government Office
Denmark	Committe headed by PM
Finland	Ministry of Justice
France	x
Germany	CFederal Ministry of Economics and Technology
Iceland	Prime Ministers Office
Ireland	Prime Ministers Office
Italy	Prime Ministers Office
Japan	Cabinet Secretariat
Korea	Office of Government Policy Coordination
Luxemburg	-

Country	where in the administration is this body located(i.e. in the Ministry of Finance, Prime Minister's Office, an independent body, etc)
Mexico	KIndependent Commission within the budget of the Ministry of Economy. The head of the Commission is named by the President
Netherlands	KKMinisterial Committe MDW, Ministries of Economic Affairs and Justice
New Zealand	-
Norway	Ministry of Labour and Government Administration
	Ministry of Justice
	Ministry of Finance
	Ministry of Industry and Trade
Spain	Ministry of Public Administration
Sweden	Cabinet Office, Ministry of Justice, Ministry of Finance, Ministry of Industry and Trade
Switzerland	State Secretariat for Economic Affair
United Kingdom	Cabinet Office
United States	Exexutive Office of the President

출처: OECD(2001), Survey on Government Capacity to Produce High-Quality Regulations

둘째, 집행부형 조직형태를 지닌 국가들 사이에도 명확한 차이가 존재한다는 것이다. 즉, 영미계 국가들은 규제개혁기구가 수상실 또는 대통령 직속의 독립적인 중앙부처 형태를 취하는 것으로 나타났다. 반면에 대륙계 국가들은 내무부 및 재무부나 또는 법무부와 같이 전통적으로 권력이 강하고 규제업무와 직접적으로 연관이 있는 부처의 내부기구형태가 지배적인 것으로 나타났다.

셋째, 규제개혁에 있어서 성공적이라고 평가를 받는 미국, 영국 등의 국가들은 중앙부처형 규제개혁기구를 가지고 있는 것으로 나타났다. 그러나 이들 국가들은 공법체계가 우리나라와 상이하고 일찍부터 규제개혁을 전면적으로 실시하여 이미 규제완화단계와 규제품질관리 단계를 넘어서 규제관리단계로 진입한 상태이다.

3) 입법평가 추진기구 제도화 방안

상기하였듯이, 현행의 이원적 규제추진기구 및 OECD 국가의 4개 규제개혁 추진기구 유형을 고려한다면, 향후 입법평가 추진기구의 제도화를 위한 한국적 모형은 ①행정조직, ②입법조직, ③위원회조직 그리고 ④법제처 재설계 등 네 가지로 유형화할 수 있다.

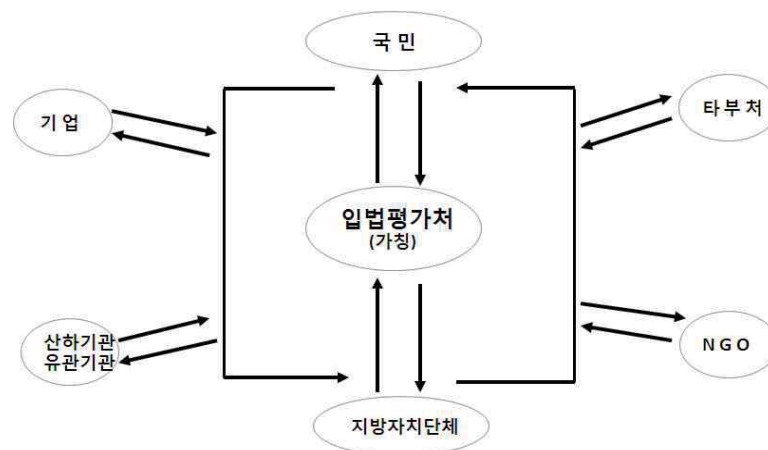
가. <제1안> 행정조직의 유형

행정조직을 통한 제도화 방안은 중앙의 독립된 중앙행정기관을 설치하여 해당 중앙행정기관이 입법평가를 전담하게 하도록 하는 것이다.

즉, 중앙행정기관으로서 「입법평가처」(가칭)를 설치하여 입법평가 기능을 수행할 경우, 분권적 입법평가기능과 통합적 입법평가기능을 고려할 수 있다.

첫째, 분권적 입법평가기능은 상기한 ‘보충성(Subsidiarity)의 원칙’을 도입·적용하는 것이다. 즉, 각 부처내에 법률결과 평가를 위한 자체전담부서를 두고 해당 부서가 자신이 속해있는 중앙행정기관의 입법(안), 계획 등을 평가하게 하는 방식이다. 현행 규제개혁위원회가 규제영향분석의 일차적 책임을 각 부처에 귀속시킨 유형의 확장이라고 볼 수 있다.

< 그림 5-3 > 행정조직의 유형: 입법평가처(가칭)



둘째, 통합적 입법평가기능을 수행하는 중앙행정기관이다. 행정부내의 입법(안) 및 법률결과에 대한 평가기능을 수행하는 것이다. 특히, 각 부처에 법률안을 준비하는 전담부서에 대하여 입법평가를 수행하도록 하는 등 입법평가에 대한 준수를 이행하도록 할 수 있는 관할권을 지니는 통합기구인 것이다.

이러한 행정조직 유형의 입법평가처(가칭)는 현행 규제개혁위원회, 국가경쟁력강화위원회, 법제처 그리고 감사원의 일부기능까지 입법평가와 관련되는 전 기능을 수행해야 한다.

특히, 행정조직 유형에서 행정부의 역할 중 매우 중요한 것은 정책범위를 뛰어넘는 평가를 고려하고 규제관련 입법 및 입법정책에 대하여 국가전체적 맥락에서 평가를 수행하는 것이다. 즉, 입법평가에 대한 총감독의 역할을 행정부가 수행하는 것이다.

나. <제2안> 입법조직의 유형

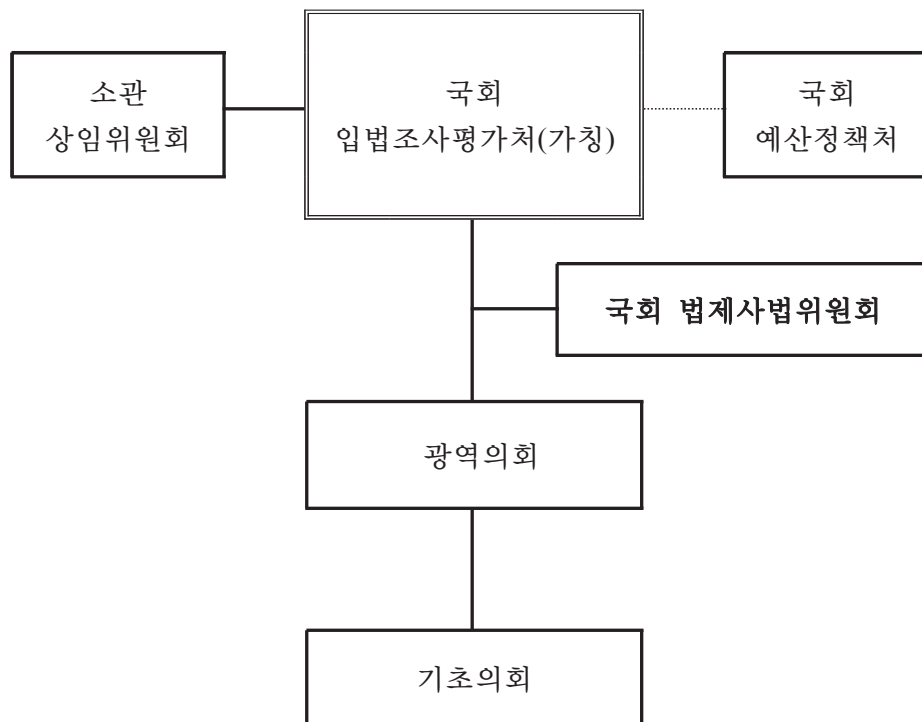
입법조직 유형은 국회내에 입법평가를 위한 하부조직을 설치하는 경우이다. 현행 우리 국회의 경우는 법률안의 비용추계만을 전담하는 국회 예산정책처가 설치되어 활동하고 있으며, 국회사무처 산하 법제실도 의원입법 보조기관으로서 입법평가를 사실상 수행하고 있다. 여기에 국회의 각 소관 상임위원회와 법제사법위원회는 각 상임위원회에 부의된 법률안에 대한 실질적인 심사와 의결과정을 통하여 입법평가를 실시하고 있다고 볼 수 있다(최윤철, 2006; 19).

또한 미국의 의회조사국(CRS:Congressional Research Service)을 모델로 지난 2007년 설립된 국회입법조사처(NARS:National Assembly Research Service)가 있다(국회법 제22조의3). 동기관은 국회의 독자적인 입법·정책 조사연구기관으로서 국회 입법 및 정책개발 역량을 강화하고 있다. 그러나 동기관은 입법에 대한 분석·평가기능 보다는 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사연구하고 관련 정보 및 자료를 다양

한 방식으로 국회의 위원회와 국회의원에게 제공하는 기능을 수행하고 있다.

따라서 현행 국회입법조사처를 「국회입법평가처」(가칭)로 전환하여, 기존의 국회예산정책처, 소관 상임위원회 및 법제사법위원회에서 수행하는 기능을 통합하여 입법에 대한 조사분석 및 평가기능을 수행토록 할 수 있도록 제도화하는 방안이다. 여기에 입법평가를 위한 독자적인 평가전문가를 보유하고 있어야 한다. 물론, 동기관은 광역의회 및 기초의회와 연계하여 그 기능을 수행할 수 있다.

< 그림 5-4 > 입법조직의 유형: 국회입법조사평가처(가칭)



특히, 입법부의 독점적 권한인 입법권의 수행과 연계한다면, 입법부에 설립되는 제도화 방안은 행정가 제안한 법률안에 대해서도 입법 및 입법평가에 대한 책임성과 투명성을 제고할 수 있을 것이다. 물론,

국회는 법률에 저촉되지 않는 범위 내에서 의사와 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있고(헌법 제64조 제1항), 그에 따라 입법평가에 관련한 사항을 정할 수도 있다.

다. <제3안> 위원회조직의 유형

위원회조직의 유형은 입법결과에 대한 평가전담기구로서 법률결과를 예측·평가하는 정부위원회를 설치·운영 또는 기존의 행정규제위원회를 타 위원회와 통합하는 방안이 모색될 수 있다.

첫째, 입법평가를 위한 새로운 정부위원회의 설치·운영이다. 현행 헌법은 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속함을 명시적으로 선언하고 있으며(제66조 제4항), 행정각부의 설치조직과 직무범위는 법률로 정함을 명문화하여 모든 행정권의 관할 조직이 법률적인 기초 위에서 설치되어야 함을 선언하고 있다(헌법 제96조). 또한 「정부조직법」 제5조에 따라 ‘행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다’고 규정하고 있다.

특히, 입법평가와 관련한 위원회 조직의 유형은 학자들에 의하여 다양하게 분류되고 있지만,¹⁶⁷⁾ 이하에서 다음과 같이 세 가지 유형으로 분류하기로 한다. 먼저 ①자문위원회(advisory committee, Komite(獨))이다. ‘자문위원회’란 합의제의 원리를 적용하고 있는 위원회의 가장 초보적인 단계의 것으로, 특정 개인 또는 조직 전체에 대한 자문을 목

167) 박동서 교수는 자문위원회와 행정위원회, 독립규제위원회로 분류하고 있으며, 조석준 교수는 행정부에 설치되는 위원회로 행정위원회와 자문위원회로 분류하고 있다. Urwick은 위원회의 유형을 그 기능에 따라 ① 집행(executive)위원회, ② 조정(co-ordinative)위원회, ③ 자문(advisory)위원회, ④ 교육적(educative)위원회로 분류하였다. Wheare는 ① 자문위원회(committees to advise), ② 조사위원회(committees to inquire), ③ 협의위원회(committees to negotiate), ④ 입법위원회(committees to legislate), ⑤ 행정위원회(committees to administer), ⑥ 통제위원회(committees to scrutinize and control)로 분류하고 있다(서원석, 2002; 이종수: 2003).

적으로 설치된 일종의 참모기관의 성격을 지닌 합의제 기관을 말한다. 이러한 위원회의 기능은 대체로 자문에 한정한다. 따라서 자문위원회의 결정은 실제적인 영향력을 제외하고는 법적인 구속력을 발휘하지 못하며, 조언적 성격의 의사결정을 하는 것이 일반적이다. 다음으로 ②행정위원회(administrative commission or administrative boards, Kommission(獨))를 언급할 수 있다. ‘행정위원회’는 법률에 근거하여 설치되며(정부조직법 제5조), 행정부처에 소속되어 있지만 어느 정도 독립된 지위를 누리면서 행정관청적인 성격을 지닌 합의제 행정기관을 말한다. 관청으로서의 성격을 가진 합의제 행정기관이므로, 이의 결정은 법적 구속력을 가짐과 동시에 많은 경우 위원회의 산하에 보좌기구를 갖게 된다. 또한 행정집행권도 가지면서 경우에 따라서는 규칙을 제정할 수 있는 준입법권과 재결권을 행사하는 준사법권도 가진다(이종수, 2003). 마지막으로 ③의결위원회(legislative committee, Rat(獨))이다. ‘의결위원회’는 자문위원회와 행정위원회의 중간적인 성격을 지니는 위원회라 할 수 있다. 의결위원회의 의사결정이 구속력을 지닌다는 점에서 자문위원회와 차이가 있으며, 집행권이 없다는 측면에서 행정위원회와 구별된다.

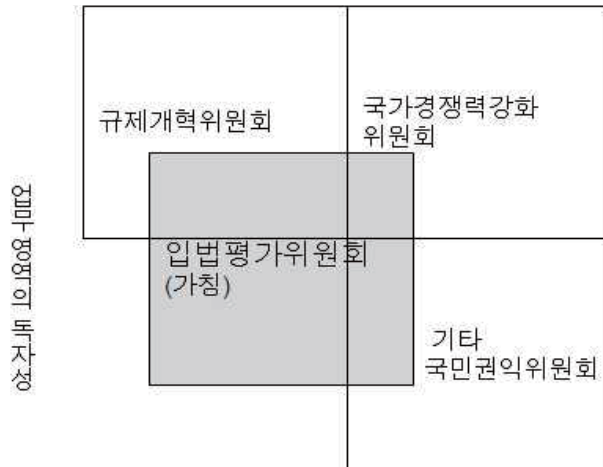
둘째, 입법평가를 위하여 현행 「규제개혁위원회」를 타위원회와 통합하여 재편하는 것이다.

현행 「규제개혁위원회」는 정부의 규제정책을 심의·조정하고 규제의 심사·정비 등에 관한 사항의 종합적 추진을 위하여 지난 1998년 대통령 직속으로 설치되었다.

또한 지난 2008년 2월에 설치된 국가경쟁력강화위원회는 국가경쟁력강화를 위한 국가 주요정책에 관한 의견 수렴 및 반영에 관한 사항, 국가경쟁력의 제고를 위한 국가적 사업과 국가 기반시설 확충에 관한 사항 등과 특히 규제개혁 및 공공부문 경영혁신에 관한 사항 등에 관하여 대통령에게 자문을 제공하고 있다. 그러나 국가경쟁력강화

위원회의 역할과 기능을 고려한다면, 행정위원회로의 전환이 필요할 것이다.

< 그림 5-5 > 제3안: 위원회조직의 유형

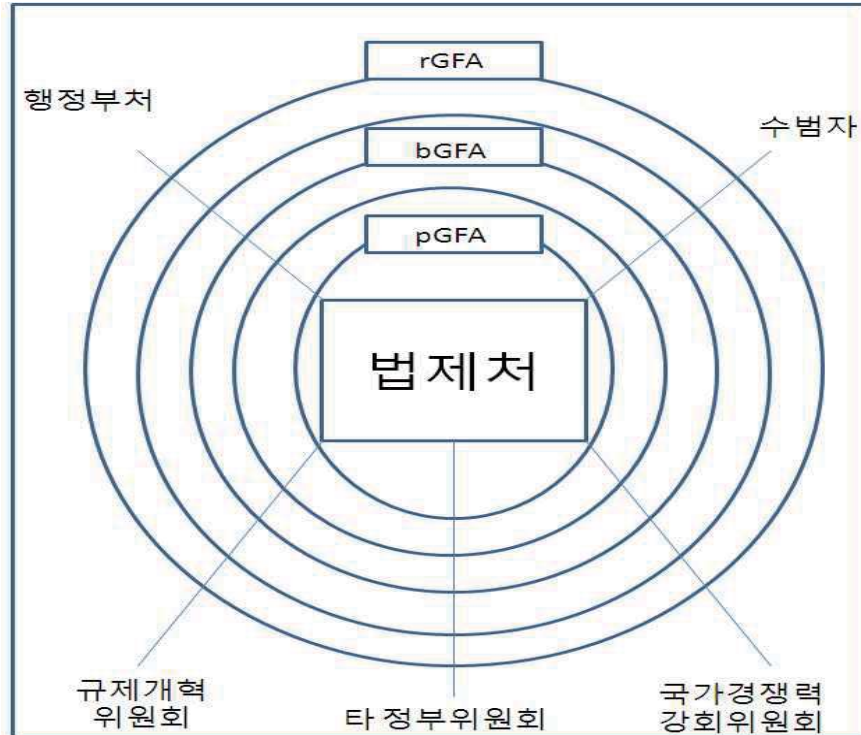


특히, 행정규제의 단초가 되는 법 제정 단계에서 규제도입의 비용효과에 규제영향평가서를 심사하고 신설규제의 사전심사를 위한 다양한 연구와 검토역량을 가진 전문가들이 업무를 담당하도록 하기 위해서는 현행 규제개혁위원회의 획기적인 확대가 동반되어야 할 것이다.

라. <제4안> 법제처 재설계의 유형

법제처 재설계 유형은 현재 각 중앙행정기관에서 입안한 규제관련 법률안에 대한 입법평가를 전담하는 기관으로 전환시키는 것이다. 그러나 현행 법제처에 입법평가의 기능과 권한을 부여하기 위한 전제는 법제처가 수행하게 되는 입법평가 수행의 중립성, 투명성 및 독립성의 확보이다. 법제처의 입법평가의 신뢰성, 중립성 및 투명성을 확보하기 위해서는 입법평가를 실시할 수 있는 전문가의 충원과 전문위원회의 신설을 통한 기관능력의 제고에 있다.

< 그림 5-6 > 제4안: 법제처 재설계의 유형



출처: Page(2006), p. 222 참고하여 수정함

현행 법제처 조직과 법제업무 운용규정에 따른 정부 법률안의 체계 자구 심사를 비롯한 법률안의 심사, 규제개혁위원회의 행정규제기본법에 따른 법률안의 규제심사, 기타의 위원회나 입법주도 중앙행정기관 자체의 입법사실에 대한 검토 및 평가 등이 법제처로 수렴되어 종합적인 입법평가가 실시되는 것이다(최윤철, 2006; 19).

2. 단계별 입법영향평가의 제도화

1) 단계별 입법영향평가 제도화를 위한 기본전제

입법영향평가(GFA) 제도는 법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 편익의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 도입

하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것이라 할 수 있다.¹⁶⁸⁾

이런 측면에서 보면, 입법영향평가(GFA)란 의도되고 효력이 발생된 법규정(Rechtsvorschriften)의 결과를 심사 및 비교평가를 하기 위한 하나의 절차(Verfahren)라고 정의할 수 있다. 따라서 이러한 입법영향평가(GFA)는 ① 규제와 관련된 법령 대안의 개발 및 이들 법령대안간의 비교·평가 ② 비용·효과 그리고 법령의 납득성 등과 같은 일정한 기준에 따른 입법영향분석서 및 법령초안심사 ③ 효력발생된 법령의 실제 발생된 효과 및 특정 시점과 연관된 평가 등을 지원하고 있다.¹⁶⁹⁾

입법영향평가(GFA)가 규제정책과 밀접한 관련이 있음을 고려한다면, 입법영향평가(GFA)는 규제정책과정에 있어서의 심사 및 평가시기와 연계된 모듈(Module)을 중시하여 사전입법영향분석(pGFA), 병행입법영향분석(bGFA) 그리고 사후입법영향분석(rGFA)의 3단계로 유형화할 수 있다.¹⁷⁰⁾

여기서 각 평가모듈은 일반적인 절차(durchgängiges Verfahren)로서 개별적 및 단계적인 규제심사를 위해 사용될 수 있다. 이때 입법영향평가제도는 규제대안이 가져올 예견되는 결과에 대한 정보를 정치·행정적 의사결정 담당자에게 제공하며(pGFA), 장래 법률의 집행가능성과 준수가능성의 관점을 조기에 제공하는 역할을 한다(bGFA). 또한 목표달성에 대한 사후통제와 피규제자에 의한 법률 효력의 수용도를 측정(rGFA)하게 된다.¹⁷¹⁾

168) Christoph Grimm, “Gesetzesfolgenabschätzung - Möglichkeiten und Grenzen aus der Sicht des Parlaments”, ZRP (2000), p. 88; 박영도, “입법평가제도에 관한 연구”, 『입법학 연구』 제2집, 한국입법학회, (2002), p. 58.

169) Bundesministerium des Innern (BMI), Moderner Staat - Moderne Verwaltung : Leit-faden zur Gesetzesfolgenabschätzung, (Berlin, 2000), p. 9.

170) Götz Konzendorf (1999), op.cit., pp. 953-956.

171) Bundesministerium des Innern (BMI), Moderner Staat - Moderne Verwaltung : Leit-faden zur Gesetzesfolgenabschätzung, (Berlin, 2000), p. 9.

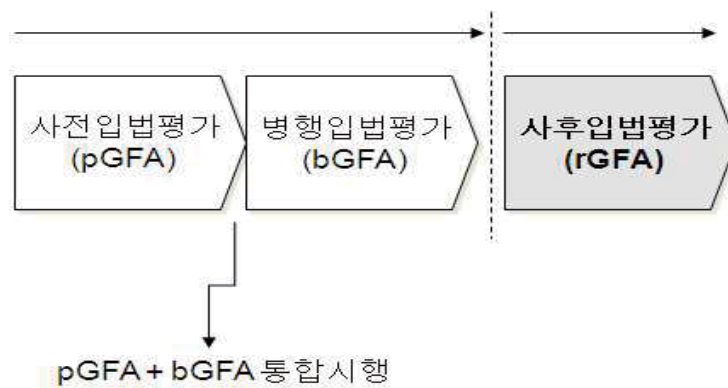
현행 우리나라의 규제영향분석제도가 아직 미분화된 상황임을 지적하는 우려의 입장에서 보면, 향후 예정될 수 있는 입법평가제도는 단계별로 모듈화(Module)하여 규제입법의 취지와 목적을 좀 더 명확히 달성해야 할 것이다.

2) 행정법체계 국가군(스위스, 오스트리아, 독일)의 입법평가 모듈방식 추진기구

상기하였듯이, 스위스는 2단계 입법평가 모듈방식, 오스트리아는 3단계 입법평가 모듈방식 그리고 독일의 경우 3단계 입법평가 모듈방식을 도입·적용하고 있다.

첫째, 스위스의 2단계 입법평가 모듈방식이다. 즉, 스위스는 사전적(prospektive) 입법평가모듈과 병행적(begleitende) 입법평가 모듈방식을 통합하여, 사전-사후 입법평가 모듈방식을 채택하였다. 그러나 특히 사후입법평가를 강조하고 있다.

< 그림 5-7 > 스위스의 2단계 입법평가 모듈방식



사전입법평가(pGFA)의 조직적 제도화는 다소 미흡하다. 그 이유는 사전입법평가가 입법절차의 일부로 간주되고, 이러한 입법절차는 연방과 주에서 매우 상세하게 규정되어 있고, 비교적 잘 작동하기 때문이다.

스위스의 입법평가는 사후입법영향평가(rGFA)에 무게중심을 두고 있다. 특히, 평가를 법적으로 명문화하고, 규제영향분석(RIA)과 영향분석(Impact Assessment, IA)가 주로 효과의 사전적 파악과 판단에 초점을 두는 것에 비교하여 ‘입법개선’이라는 측면을 강조하는 사후적 입법평가에 중점을 두고 있다.

둘째, **오스트리아의 3단계 입법평가 모듈방식**이다. 상기하였듯이, 오스트리아에서는 병행입법영향평가(bGFA)를 가장 의미 있는 유형으로 판단되어지며 이를 위한 체계적 노력이 재정 및 경제적 영향에 집중되는 양상을 보이고 있다.

셋째, **독일의 3단계 입법평가 모듈방식**이다. 독일은 이미 기존 국가의 단일모듈방식에서 3단계모듈방식으로 전환하여, 사전입법평가(pGFA), 병행입법평가 그리고 사후입법평가(rRIA) 등을 적용하고 있다.

3) 단계별 입법영향평가방식 제도화 방안

입법이 추구하는 가치라고 할 수 있는 ‘좋은’(gut), ‘올바른’(richtig), ‘완전한’(vollkommen), 그리고 ‘효과적인’(effektiv) 법률을 제정하기 위해서는 입법의 대상, 절차, 방법 그리고 입법기술적인 측면을 모두 고려해야 한다.¹⁷²⁾ 여기에 평가(Abschätzung, Evaluation)라는 개념이 결합하여 공공부문에서의 계획의 수립과 정책의 추진시에 정당성과 책임성을 확보하게 될 수 있다.

이런 측면에서 단계별 입법영향평가(GFA) 제도가 지니는 기능은 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있다.¹⁷³⁾

첫째, 정책에 대한 의사결정자에게 정책도입 결정에 도움을 준다. 왜냐하면, 정책이 구체화된 법률을 평가하는 입법영향평가는 정책변

172) 최윤철, “독일 입법학계의 최근 연구의 동향”, 『법제』, (2003.5), p. 83.

173) Carl Böhrer/Götz Konzendorf, Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), (Baden-Baden, 2001), pp. 1-4.

화로 인해 누가 얼마나 편익을 얻으며, 누가 희생되는가에 대한 요약된 결과를 보여줄 수 있기 때문이다.

둘째, 법령의 효과성을 분석하는 기능을 갖는다. 즉, 입법영향평가를 통하여 도입하려는 법령이 가장 적은 사회적 비용을 발생시키면서 목적을 달성할 수 있는 수단인지를 평가할 수 있기 때문이다.

셋째, 입법의 합리화기능이다. 법해석학에 있어서는 법률은 합리적인 것이라는 점을 전제조건으로 출발하나, 입법학에서의 법률의 합리성은 도달하여야 할 목표가 된다. 입법평가제도는 입법의 합리화를 위한 절차로서 과도한 규제를 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 기본적으로 향상되고 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규제체계를 가능하게 한다.¹⁷⁴⁾

넷째, 정책의 정당성, 타당성 그리고 과학성의 기능이다. 정부정책의 정당성은 종래의 합법성과 합리성에 의거하였으나 오늘날에는 민주적 참가와 평등이 요구되고 있다. 또한 여기에 결과의 타당성과 그것을 지지하는 과학성이 요구되고 있다.¹⁷⁵⁾ 따라서 입법영향분석은 도입하려는 규제에 대한 비용과 편익을 계량화하여 그 효과를 과학적인 분석방법에 의해 비교·검토하여야 한다.¹⁷⁶⁾

마지막으로, 입법영향평가(GFA) 제도는 입법의 통제에도 이바지 하는 기능을 가진다. 즉, 입법영향평가(GFA) 제도는 여론, 의회에 의한 정치적 통제이외에도 행정적, 재정적, 사법적 통제의 도구가 될 뿐만 아니라 입법과정을 투명화함으로써 입법자의 의사결정을 지원함과 아울러 비판적인 기능을 수행하게 된다.¹⁷⁷⁾

174) Klaus König, "Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung", Schreckenberger, Waldemar(Hrsg.) Gesetzgebungslehre - Grundlage, Zugänge, Anwendung, (Stuttgart, 1986), pp. 99-100; 박영도(2002), op.cit., p. 59.

175) 박영도(2002), op.cit., p. 59.

176) OECD, Regulatory Reform in Germany - Draft Report on Government Capacity to assure high quality regulation, GOV/PUMA/REG(2003)2, (Paris, 2003), pp. 1-6.

177) 박영도(2002), op.cit., p. 59.

가. 사전입법영향평가(pGFA) 제도화 방안

사전입법영향평가는 상기하였듯이 입법규제관련 정책의 채택이나 실시의 가부를 검토하거나 복수의 규제대안중에서 적절한 정책을 선택하는데 유용한 정보를 제공한다는데 중요한 의의를 지닌다. 또한 어떤 정책의 실시에 즈음하여 미리 예상되는 문제점과 다른 정책과의 관계 등을 정리하고, 필요한 대책 등을 검토하는데 유용하다.

< 표 5-4 > 사전입법영향평가(pGFA) 작성방식

단계	세부절차	작성지침
구상단계	1. 입법규제영역의 분석	<input type="checkbox"/> 분석절차 - 문제분석, 목표분석, 체계분석 제안된 규제목표를 달성하는데 규제를 신설·강화하는 것 보다 기존규제에 의존하는 것(무규제)이 타당할 수 있는지 또는 다른 규제대안이 있는지 여부를 우선 검토 기술함.
	2. 입법규제대안의 전개	
	3. 입법규제 시나리오 전개	
		<input type="checkbox"/> 보조수단 - 독창적기술, 참고문헌평가, 전문가 인터뷰
	4. 적합한 수단의 선정	<input type="checkbox"/> 질적절차와 수단 - 토론, 편익가치분석, 비용효과분석 등 <input type="checkbox"/> 양적절차와 수단 - Delphi조사, 기타 표준화된 조사 델파이기법은 토의과정에서 나타나는 여러 가지 왜곡된 의사전달의 근원을 제거하기 위하여 고안됨. 규제의 구상단계에서는 정책델파이기법이 적용되는데, ①규제이슈의 구체화 ②창도자선정 ③질문지설계 ④1차질문지 결과분석 ⑤후속질문지 개발 ⑥회의소집 ⑦최종보고서 작성 등의 단계로 구성됨
		<input type="checkbox"/> 체계화된 절차와 수단 - 결과지향적 체계분석/ 컴퓨터 시뮬레이션

단계	세부절차	작성지침
실 행 단 계	5. 전문가와 피규제자와의 워크숍	<input type="checkbox"/> 선택항목 : 전문가-학제성, 다른 영역, 다른 차원 <input type="checkbox"/> 선택항목 : 피규제자 - 직접적 관련자, 기타
	6. 입법규제대안의 수정(필요시) 및 심사	<input type="checkbox"/> 규제대안 존재 및 기존규제 중복여부 작성에 대한 점검사항 - 무규제 대안을 통한 대체가능성을 검토하였는가? - 비규제 대안을 통한 대체가능성을 검토하였는가? - 유사한 기존규제와의 중복가능성을 검토하였는가? - 규제의 확대 재생산 가능성은 없는가?
	7. 입법규제수단의 적용에 의한 각 규제대안의 결과 사정(필요시 규제 대안 시나리오의 배경)	<input type="checkbox"/> 심사항목 - 목표달성, 비용효과관계 - 부작용, 다른 영역과의 부합성
평 가 단 계	8. 최적의 규제대안의 추천을 포함한 판정, 선별 및 문서화 9. 정책적 관점에서 규제대안의 선택 : 다음 평가단계로의 진행여부 결정	

특히, 이 모듈단계에서는 그 결과를 해당규제의 실시전에 기획입안 단계에 반영하기 쉽다는 장점이 있다. 다만, 이 경우 해당규제가 실시 전이기 때문에 장래의 예측불확실성이 수반되며, 정보자료의 입수와 그 신뢰성의 확보가 곤란하게 되거나 해당규제의 실시에 필요한 한정된 시간내에 평가결과를 도출할 것이 요구되는 제약이 발생한다.

나. 병행입법영향평가(bGFA) 제도화 방안

병행입법영향평가는 규제법령의 초안 또는 초안의 일부에 대한 법 형식적인 테스트와 심사를 지향한다.

우선, 구상단계에서는 사전입법영향평가단계에서 나온 기본적 결정의 토대위에서 실행되는데 합목적적인 심사항목에 의하여 검토된 부분을 법형식적인 초안으로 확정한다. 그리고 심사항목을 고려하여 적합한 테스트절차(계획도구)와 심사도구(비용편익분석 등)를 선정한다. 각각의 문제에 대하여 선정된 테스트와 심사로 구성화하고 조직적으로 준비한다.

그 다음으로 실행단계에서는 선정된 테스트와 심사를 실행하는 것이다. 테스트의 실행에서는 가능한 피규제자를 참여시킨다. 심사도구의 적용에서는 또한 심사대상에 대한 충분한 정보를 가지는 것이 중요하다. 마지막으로 평가단계에서는 테스트와 심사결과를 가지고 체계적으로 판정, 선정 및 문서화를 진행한다. 규제초안의 보완과 개정 또는 규제제안이 도출되도록 확인한다. 그러한 도출로 필요한 경우에는 규제초안의 일시적 변경도 고려한다.

< 표 5-5 > 병행입법영향평가(bGFA) 작성지침

단계	세부절차	작성지침
구상 단계	1. 심사항목의 설정	<input type="checkbox"/> 심사항목 - 목표달성가능성 - 실제성 - 배분효과(규제의 결과비용포함) - 이해가능성 - 상호작용 - 규제의 수용가능성 - 기타
		<input type="checkbox"/> 규제내용의 객관성·명료성 작성에 대한 점검사항 - 규제기준과 절차를 사용자 중심으로 기술하였는가? - 규제의 법적근거를 명확히 규정하였는가? - 제시된 존속기한이 타당성이 있는가?

단계	세부절차	작 성 지 침
	2. 규제형태에 따른 후속중요성 선택	
	3. 심사항목에 따른 적합한 테스트절차와 심사수단의 분류 및 선택	<input type="checkbox"/> 심사항목별 적합한 테스트절차 <ul style="list-style-type: none"> - 실제성 → 도상연습 - 이해가능성 → 실무테스트 - 목표달성 - 배분효과 → 비용결과분석 비용편익분석 성과흐름분석 - 상호작용, 수용가능성 → 상호의존성분석, 교차분석 - 이해가능성 → 이해가능성심사, 일관성심사 - 수용가능성 → 수용연구
	4. 심사수단 및 테스트과정의 구상과 조직화	
실 행 단 계	5. 피규제자에 대한 테스트실행 및 심사수단의 적용	
평 가 단 계	6. 결과의 판정, 선정 및 문서화 7. 개정, 보완, 확정(필요시 규제초안의 수정)	

특히, 병행입법영향평가(bGFA)는 심사항목(실용성, 결과비용 등)에 의한 초안의 법형식을 분석하고, 초안 또는 그 일부에 대한 법형식이 실제와 가깝게(realitätsnah) 심사한다. 또한 규제의 시행으로 발생할 수 있는 부작용에 대한 우려를 최소화하고, 초안의 법형식적인 최적화를 도모하는 것을 목적으로 하기 때문에, 기존의 규제영향분석제도(RIA)와 유일하게 차별화할 수 있다.

다. 사후입법영향평가(rGFA) 제도화 방안

사후입법영향평가(rGFA)는 현재 시행되고 있는 규제관련 법률이 실제로 최초의 입법자의 의도대로 시행되고 있는지를 검토하는 것으로 해당 규제관련법률의 개정, 폐지 또는 대체법령의 마련 등을 위해서 수행된다. 따라서 사후입법영향평가(rGFA) 모듈단계에서는 규제관련 법률의 시행으로 발생한 결과를 심사하게 된다.¹⁷⁸⁾

< 표 5-6 > 사후입법영향평가(rGFA) 작성지침

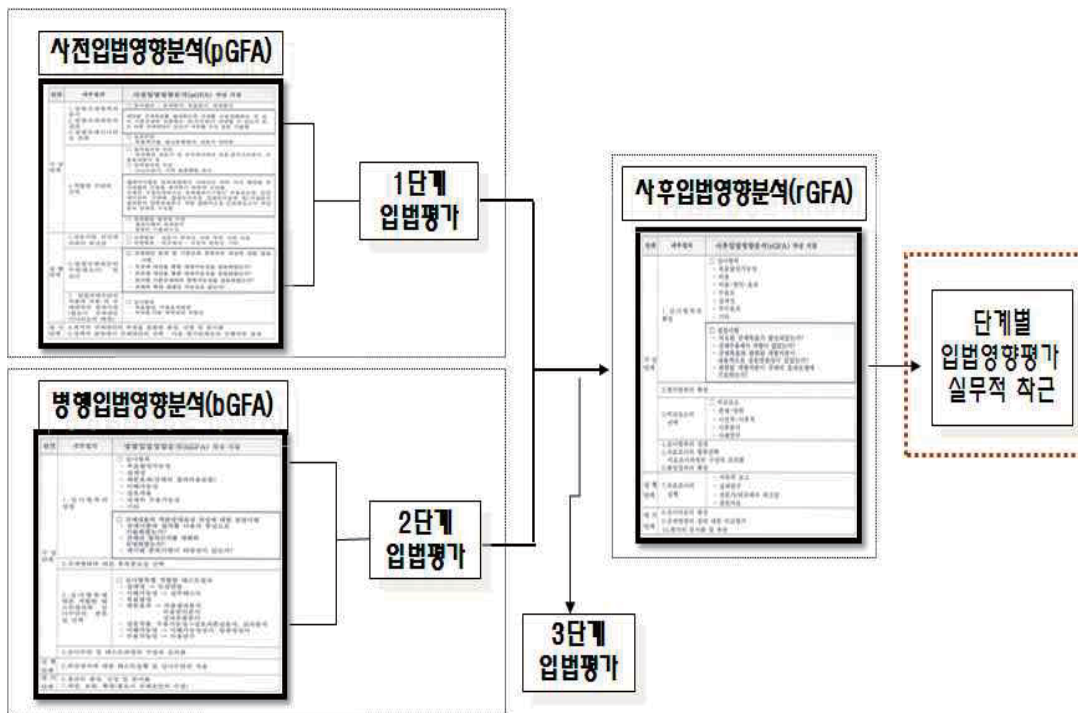
단계	세부절차	작성지침
구상 단계	1. 심사항목의 확정	<input type="checkbox"/> 심사항목 - 목표달성가능성 - 비용 - 비용-편익-효과 - 수용도 - 실제성 - 부수효과 - 기타
		<input type="checkbox"/> 점검사항 - 의도된 규제목표가 달성되었는가? - 규제수용에서 저항이 없었는가? - 규제목표와 관련된 개별처분이 내용적으로 상호연관성이 있었는가? - 관련된 개별처분이 규제의 효과모델에 기초하는가?
	2. 평가범위의 확정	
	3. 비교요소의 선택	<input type="checkbox"/> 비교요소 - 존재-당위 - 사전적-사후적 - 사후분석 - 사례연구
	4. 심사항목의 전개 5. 자료조사의 항목선택 자료조사과정의 구상과 조직화 6. 판정절차의 확정	

178) Ibid., p. 26.

단계	세부절차	작성지침
실행 단계	7. 자료조사의 실행	- 지속적 보고 - 실제연구 - 전문가/피규제자 워크샵 - 관련자료
평가 단계	8. 조사자료의 판정 9. 규제법령의 질에 대한 비교평가 10. 평가의 문서화 및 추천	

따라서 이러한 사후입법영향평가는 시행된 규제관련 법률의 목표달성의 정도를 심사 및 파악하고, 시행된 규제관련 법률의 부작용 및 기타 야기되는 효과를 인식하며, 현행 규제의 개정필요 및 규제의 규모를 확정하는 것을 목적으로 한다.¹⁷⁹⁾

< 그림 5-8 > 단계별 입법평가 제도화 모듈방식



179) Daniel Kettiger, op.cit., p. 5.

단계별 입법영향평가(GFA)의 가장 큰 편익은 법률(특히 규제관련 법률)의 규정이 낳는 모든 차원의 효과를 고려함으로써 법률의 질을 개선하는 것과 법률의 빈번한 개정에 따른 불안정성을 치유하는 절차를 단계별로 실시하는 것이다. 특히, 입법영향평가(GFA)는 법률의 제정을 즉흥적으로 하거나 불확실성을 배제하기 위한 하나의 수단이며, 법률을 과학적으로 파악하게 될 수 있다.

동시에 입법자는 단계별 입법평가를 통하여 사회의 각계각층으로부터 합의를 도출할 것이며, 관련 법률은 폭넓은 토론의 성과를 반영하는 민주적인 방식으로 작성될 것이다. 이렇게 작성된 법률은 신뢰성을 획득하여 법적 안정성을 확보하게 된다.

현재 우리나라에는 입법영향평가제도가 도입되지는 않았지만, 저비용-고효율의 고품질 규제입법을 생산하는 제도적 장치로서 단계별 입법영향평가제도가 도입되어야 할 것이다. 특히, 규제가 형성되기 시작하는 단계부터 즉, 규제설계단계(ex ante)부터 시작되어, 규제법령이 작성되는 단계(un^o actu)를 거쳐, 사후심사단계(ex post)까지 모든 단계에 걸쳐 분석되어야 한다.

한국적 특수성에 비추어 규제관련 법률에 대한 입법영향평가를 실시하기가 쉽지 않다. 그러나 규제관련 개혁입법을 위한 기본원칙의 수립 그리고 정치적 지원과 함께 과학적인 입법영향평가(GFA)의 제도적 착근이 가능하게 된다면, 이러한 입법영향평가로 규제법안이 당초에 의도한 효과와 의도하지 않았던 부수적인 효과를 측정할 수 있게 되어, 결과적으로 규제입법의 품질을 제고하는데 중요한 기여를 할 것이다

제 6 장 결 론

제 1 절 요약

본 연구는 단순히 분석기법으로써의 입법영향평가에 집중하는 것이 아닌 대륙법 계열의 유럽 3개국 독일, 오스트리아, 스위스와 우리나라의 입법영향평가 체계를 최대유사체계분석기법(MSSD)을 통하여 한국을 포함한 4개국의 교차국가사례를 비교·분석하여 향후 우리나라에 제도적 착근방안을 제시하는 것이다.

본 연구에서 사용된 최대유사체계분석모형(the Most Similar Systems Design) 국가간의 체계상 유사한 속성과 상이한 속성을 특정 기준에 따라 나누어 종속변수의 상이성을 발생시키는 독립변수를 파악할 수 있다. 그 다음으로 종속변수에 영향을 미칠 것으로 간주되는 사례속성(독립변수의 체계속성)의 척도(목록)를 구축한 뒤, 잠정적으로 선정된 사례 가운데에서 다시 이러한 척도에 입각하여 유사성(체계간 유사성, intersystemic similarities)이 극대화되고 상이성(체계간 상이성, intersystemic differences)이 극소화될 수 있는 사례들만을 연구표본으로 선정한다. 최대유사체계분석기법(MSSD)은 가설 정립에서 소위 차이법(Method of difference)을 따른다.

최대유사체계분석기법(MSSD)에 따라 4개국 교차국가사례 분석결과는 입법영향평가 법정주의, 입법영향평가의 작성지침 그리고 입법영향평가 실행의 체계화는 사례간 유사한 것으로 나타났으며, 반면에 **입법영향평가 추진기구 및 단계적 입법영향평가의 제도화** 변수의 경우 사례간 상이한 것으로 분석되었다.

< 표 6-1 > 최대유사체계분석모형을 통한 사례분석

	스위스	오스트리아	독 일	한 국	
입법영향 평가 법정주의	○ 헌법제170조, 법률 및 행정규칙	○ 연방예산회계법 (BHG) 제14조 및 제47조	○ 연방공동 직무규정 (GGO) 제44조 및 제45조제1항	△ 행정규제 기본법	사례간 유사성
입법영향 평가의 정치적 배경	○ 직접민주주의 영향 및 강력한 분권화 (RRA)	× 유럽연합의 리스본 아젠다의 영향에 의해 추진	○ 현재국가- 현대행정 프로그램, Leitbild로써 '촉진국가'	× 없음	사례간 상이성
GFA 추진기구	○ SEVAL, 연방행정 네트워크 SECO, BJ, BK, PVK, EFK	○ BAK, BMK, RH 동시추진	○ BK, BMI, BMJ, BMWi, BMF, NKR 동시추진	× 규제추진기구 (규제개혁 위원회)	사례간 상이성
GFA의 작성지침	○ 연방에 있어 실효성 평가를 위한 지침서	○ 오스트리아: 더 나은 법률제정 지침서	○ 입법영향 평가를 위한 실무지침서	△ 규제영향분석 서 작성지침 (2008)	사례간 유사성
GFA의 실행의 체계화	○ 부서 별로 다양한 GFA 방식을 가지며 법률초안 마련 시, 첨부	○ 법률초안 작성이 후, 법률수범자들의 의견을 광범위하게 수집하는 단계	○ 전체입법과정 중 의회의 삼독회 과정 중 입법영향분석 을 제시	△	사례간 유사성
단계적 입법영향 평가의 제도화	○ 기본적으로 3단계 모듈: 사전과 병행적 평가를 통합하여 사전 및 사후 평가로 이분함	○ 기본적으로 3단계 모듈: 병행적 평가에 치중하는 경향	○ 기본적으로 3단계 모듈	× 단계별 평가 모듈 미정립	사례간 상이성

따라서 최대유사체계분석기법(MSSD)의 차이법(method of difference)에 의거하여 두 변수(①입법영향평가의 추진기구 및 ②단계적 입법영향평가의 제도화)가 향후 우리나라 입법평가제도 구축에 실질적인 독립변수로서 역할을 수행할 수 있는 것으로 분석되었다.

제 2 절 정책적 시사점

입법영향평가(GFA)는 법률(특히 규제관련 법률)의 규정이 낳는 모든 차원의 효과를 고려함으로써 법률의 질을 개선하는 것과 법률의 빈번한 개정에 따른 불안정성을 치유하는 것을 목적으로 한다. 특히, 입법영향평가(GFA)는 법률의 제정을 즉흥적으로 하거나 불확실성을 배제하기 위한 하나의 수단이며, 법률을 과학적으로 파악하게 된다. 동시에 입법자는 입법평가를 통하여 사회의 각계각층으로부터 합의를 도출할 것이며, 관련 법률은 폭넓은 토론의 성과를 반영하는 민주적인 방식으로 작성될 것이다. 이렇게 작성된 법률은 신뢰성을 획득하여 법적 안정성을 확보하게 된다.

본 연구에서는 다음의 다섯 가지의 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 입법평가제도의 미착근 사유로써 입법평가관련 개념, 범위 및 목적에 대한 명확한 개념정의를 완료해야 한다. 이것은 국내연구가 입법평가를 위한 토대구축 연구보다 실무연구를 너무 성급히 추진한 결과일 수도 있다. 따라서 제도화의 성립선행조건으로서 입법평가 개념논쟁을 심화연구로써 종료시켜야 할 것이다.

둘째, 입법평가의 착근을 위한 법적 제도화의 문제이다. 입법평가의 근거를 헌법수준에서 규정하는 방식, 법률수준에서 규정하는 방식 또는 하위법령에서 법적 근거를 규정하는 방식을 언급할 수 있다. 적어도 행정규제를 위한 행정규제기본법을 고려한다면, 법적 제도화 수준

을 가늠할 수는 있다. 따라서 소위 ‘입법평가법’ 또는 ‘입법영향평가법’(가칭) 등 입법평가제도의 착근을 위한 법적 근거연구가 진행되어야 할 것이다.

셋째, 입법평가 추진체계 구축에 관한 문제이다. 이는 입법평가제도가 실무적으로 착근되기 위한 전제조건이다. 입법의 전속적 권한을 지니고 있는 국회, 정부입법의 총괄기구인 법제처, 기타의 입법주도 중앙행정기관 또는 새로운 입법평가전담기구를 설립할 것인지에 대한 구체적이고 과학적인 연구가 진행되어야 한다. 이러한 입법평가제도 실행을 위한 조직설계는 기초연구의 기반위에서 진행되어야 할 것이다.

넷째, 입법영향 평가방식에 대한 구체적인 합의문제이다. 즉, 독일을 비롯한 대륙법계 국가들이 추진하는 3단계 평가모듈 - ①‘ex ante regulation’의 사전입법영향평가(pGFA) ②‘uno actu regulation’의 병행입법영향평가(bGFA) ③‘ex post regulation’의 사후입법영향평가(rRIA) - 을 수용하는가의 문제이다. 행정규제 관련하여, 규제개혁위원회, 국회의 법제실 및 입법주도 중앙행정기관 등이 사전평가를, 정부법률안의 심사를 담당하고 있는 법제처가 병행평가를, 그리고 기존 규제의 심사를 담당하고 있는 규제개혁위원회, 감사원 등은 이미 사후평가를 담당하고 있는 것이다.

마지막으로, 입법평가제도 구축에 거버넌스(Governance) 개념의 연계 문제이다. 더 좋은 법률, 보다 나은 규제를 위한 ‘입법개선’이란 명제 하에는 예산정책처, 소관상임위원회 및 법제사법위원회 등을 포함하는 국회, 법제처, 입법주도 중앙행정기관, 규제개혁위원회 그리고 수범자인 민간은 거버넌스 개념으로 연계되어야 한다. 그러나 단순한 거버넌스가 아니라 다층적 거버넌스(multi-level Governance) 방식으로 조합되어야 한다. 왜냐하면, 다양한 부문간의 교류 및 참여는 관료주의를 방지할 뿐만 아니라, 입법의 투명성을 제고할 수 있기 때문이다.

이제는 규제영향평가의 제도적 그늘에 가려서 제자리를 찾지 못하고 있는 입법평가제도에 대한 논쟁은 종료하고, 제도화를 위한 구체적인 시도를 진행시킬 때이다. 따라서 본 연구에서 심화시키지 못한 독립변수별 주제는 후속연구를 통하여 심화시켜야 하는 연구의 한계와 책무도 후속적인 과제로 남겨 두고자 한다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 강현철. “입법평가 제도화에 관한 소고”, 『월간법제』, (2009년 9월).
- 국무총리실. 『규제영향분석서 작성지침』, (2008).
- 국무총리실, 『규제절차 매뉴얼』, (2008).
- 규제개혁위원회, 『규제개혁백서』, (2011).
- 김용우. “한국정부의 규제개혁 추진실태 및 향후 과제”, 『정책과학학회보』, 제4권 제2호 (2000년).
- 김 신 외. “지속적 규제개혁 추진을 위한 규제관리체계 정비방안”, 『KIPA 연구 보고서』, (서울: 한국행정연구원, 2009).
- 김영아. “선진 입법 입문서, [연구보고] 09-16-1”, 『번역서 입법평가 자료 09-16-1』, (서울: 한국법제연구원, 2009).
- 김지희 외. 『비교지역 연구전략: 방법론적 성찰』, (서울: 인간사랑, 2003).
- 박영도 “입법평가제도에 관한 연구”, 『월간법제』, (2002년 3월).
- 박영도. “독일연방정부의 입법절차 개혁: 연방각부직무규칙을 중심으로”, 『현안분석 2003-3』, (서울: 한국법제연구원, 2003).
- 박영도 · 장병일. “주요국가의 입법평가 관려제도(V): 오스트리아 · 스위스의 입법평가제도”, 『현안분석 2007-06』, (서울: 한국법제연구원, 2007).
- 박영도. “주요국가의 기업규제 개혁법제에 관한 비교법적 연구(I) - 영국, 독일의 규제개혁 입법 동향 -, 현안분석 2008-16”, 『법제 연구 08-02』, (서울: 한국법제연구원, 2008).

- 법체처. “중앙행정기관 법제업무담당자 해외연수보고서”, (2007).
- 사공영호 외. “규제개혁의 성과평가: 김대중 정부 2년을 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 제11권 제1호, (2000).
- 서원석. “위원회형 부처조직의 독립성 확보방안”, 행정개혁시민연합 정부개혁연구소 창립 3주년 기념토론회 「세미나 발표논문집」, (2002).
- 송병준. “유럽연합의 다층적 통치에서 정책네트워크의 운용과 의미?” 『세계지역연구논총』 제22집 1호, (2004).
- 윤광진. 『어업허가 일제정비제도에 관한 입법평가』, (서울: 한국법연구원, 2010).
- _____. 『매장문화재 발굴제도개선에 관한 입법평가』, (서울: 한국법연구원, 2010).
- 이영범 · 최무현. “OECD 국가의 규제개혁기구 비교연구: 조직유형과 기능적 하위구조를 중심으로”, 『한국행정논집』, 제18권 제2호, (2006).
- 이중수. 『정부위원회의 효율적 운용방안』, 한국행정연구원, (2003).
- 이주선. 『규제개혁추진체계 개선방안』, (서울: 한국경제연구원, 2004).
- 입법평가연구센터. “오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가”, (2008).
- 정창화. “규제영향분석(RIA)의 3단계 모듈 탐색에 관한 연구”, 『한독사회과학논총』, 제13권 제2호 (2003년 겨울).
- _____. 『규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구』, (서울: 한국행정연구원, 2003).

- _____. 『단계별 규제영향분석의 제도화 방안』, (서울: 한국행정연구원, 2004).
- _____. 『독일의 입법평가지침에 관한 연구』, (서울: 한국법연구원, 2009).
- 조성한. “정책도구로서의 규제”, 『한국행정학회 하계학술학회, 한국행정학 50년: 비판적 성찰』, (2006).
- 최신용, “비교규제연구의 지평, 초점 그리고 방법론”, 『한국사회와 행정연구』 제21권 제4호, (2011).
- 최윤철. “입법평가의 제도화에 관한 연구”, 『토지공법연구, 제28집』, (2005)
- 최윤철. “입법평가의 제도화 방안”, 『월간법제』, (2006년 5월).
- 최윤철. “독일과 스위스의 입법평가 사례연구”, (서울: 한국법제연구원, 2008).
- 한상우. “규제개혁을 위한 법제개선 추진 방향”, 『월간법제』, (2008년 6월).

2. 참고자료

법제처 현행법령 정보창:

<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/status/statusReport>

국가법령정보센터:

<http://www.law.go.kr>

오스트리아 연방수상국 법령정보창:

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138>

오스트리아 연방 의회 홈페이지:

<http://www.parlament.gv.at/PERK/GES/WEG/WEGNR/index.shtml>

독일연방정부 “관료제철폐와 보다 나은 입법” 프로그램 정보창:

http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Buerokratieabbau/2010-09-17-Kabinettbeschluss-April-2006.html?nn=437032

3. 해외문헌

Adamovich, Ludwig Karl/ Funk, Bernd-Christian/ Holzinger, Gerhard:
Österreichisches Staatsrecht, Wien, 1997.

Barnes, P.: Subsidiarity - a green light to distort industrial Competitiveness, 2nd ECSA-World Conference, Brussels, 1994.

Bohne, Eberhard: the Politics of the Ex Ante Evaluation of the Legislation, S. 63-78 In: Verschuuren, Jonathan (Hrsg.), the impact of legislation-a critical analysis of ex ante Evaluation, 2009.

Böhret, Carl: Gesetzescontrolling - ein gewichtiges Element der Gesetzesfolgenabschätzung, 2000.

Böhret, Carl /Konzendorf, Götz: Leitfaden zur Gesetzesfolgelabschätzung, In: Die Bundesregierung: Moderner Staat-Moderne Verwaltung-Deutschland erneuern, 2000.

Böhret, Carl/Konzendorf, Götz: Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung-Gesetze, Verordnung, Verwaltungsvorschriften, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001.

Böllhoff, Dominik: Bessere Rechtsetzung bei der europäischen union-Stand der Umsetzung und Ausblick zu Initiativen der Europäischen Kom-

- mission zur Rechtsvereinfachung und Gesetzesfolgenabschätzung, 2006.
- Brünlein, Tobias: Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt: Peter Lang, 2004.
- Bundesministerium des Innern: der Mandelkern-Bericht: Auf den Weg zu besseren Gesetzen, 2001.
- Bundeskanzleramt Verfassungsdienst (Hrsg.), Österreichisches Handbuch “Bessere Rechtsetzung”, Wien, 2008.
- Bussmann, Werner: Evaluationen in der Schweiz, S. 13-35, In: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, 1997.
- Bussmann, Werner: Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, S. 85-92, In: LEGES, 2002.
- Derlien, Hans-Ulrich: Die Entwicklung von Evaluationen im internationalen Kontext, S. 4-12., In: Bussmann, Werner/Klöti, Ulrich/Knoepfel, Peter (Hrsg.): Einführung in die Politikevaluation, 1997.
- Dubach, Alexander: Integration und Subsidiarität, Bern: Verlag Stämpfli+Cie AG, 1996.
- Emiliou, Nicholas: Subsidiarity: An effective barrier against the Enterprise of Ambition?, E.L.Rev. pp.383 ~ 392, 1992.
- Führ, Martin/ Bizer, Kilian/Hensel, Stephan: Entwicklungsperspektiven der Gesetzesfolgenanschätzung auf Bundesebene, s. 323-333, In: Hensel/ Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Nomos, 2010.

참 고 문 헌

- Gottweis, Herbert/Michael, Latzer: Technologiepolitik, S. 652-663, In: Dachs u.a. (Hrsg.), Handbuch des politischen Systems Oesterreichs, Wien, 1997.
- Horner, Daniela Jetzinger: Ex-post-Evaluierung von Rechtsnormen und die Mitwirkung von Consulting - Unternehmen im Prozess der retrospektiven Gesetzesfolgenabschätzung, S. 21-46, In: Schäffer, Heinz (Hrsg.): Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung (II). Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/ Staatspraxis und Wirtschaft, 2009.
- Irresberger, Karl: Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der oesterreichischen Bundesgesetzgebung - Erfahrungen und Leistungen, In: Schaeffer, Heinz (Hrsg.), Evaluierung der Gesetze/ Gesetzesfolgenabschätzung, Wien, 2005.
- Ismayr, Wolfgang: Gesetzgebung im politischen System Deutschlands, S. 383-433, In: Wolfgang Ismayr (Hrsg.) Gesetzgebung in Westeuropa EU-Staaten und Europäische Union, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.
- Jacob, Klaus/Hertin, Julia: Nachhaltigkeitsprüfung in Deutschland weiterentwickeln, S. 25-26, In: Ökologisches Wirtschaften, 2009.
- Jann, Werner: Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: von Management zu Governanace?, In: König, Klaus (Hrsg.), Deutsche Verwaltungen der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden, 2002.
- Jantz, Bastian: the Nationlaer Normenkontrollrat in Germany: How to control the regulators?-(Re)Regulation in the Wake of Neoliberalism. Consequences of three Decades of Privatization and Market Liberaliization, 2008.

- Karpen, Ulich: Gesetzesfolgenabschätzung, 전문가초청포럼-독일의 입법 평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008.
- Kettiger, Daniel: Gesetzescontrolling. Ansatz zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, Bern, 2000.
- Kleemann, Georg/Gebert, Alexander: Die Einbindung des Nationalen Normenkontrollrates in das Gesetzesgebungsverfahren des Bundes, ZG 2009, 2009.
- Konzendorf, Götz: Gesetzesfolgenabschätzung am Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. in: TA-Datenbank-Nachrichten,Nr. 2, 9. Jahrgang, 2000.
- Konzendorf, Götz: Better Regulation at the European Union Level: Milestones on the way to Better Regulation, Study for the 44th meeting of the Director general responsible for Public Administration of the EU member states, 2005.
- Konzendorf, Götz: Gesetzesfolgenabschätzung als zentrales Element von Better Regulation, Wiesbaden, 2006.
- Konzendorf, Götz: Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland, S. 27-39, In: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/ Fabian, Carlo (Hrsg.), Evaluation-Ein systematisches Handbuch, 2009.
- Laroche, Pierre: Ex Ante Evaluation of Legislation Torn among its Rationales, S. 39-62 In: Verschuuren, Jonathan (Hrsg.), the impact of legislation-a critical analysis of ex ante Evaluation, 2009.
- Mader, Luzius: Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, S. 52-63, In: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/

참 고 문 헌

- Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation - Ein systematisches Handbuch, 2009.
- Mader, Luzius: Stand und Entwicklungstendenzen der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz, S. 245-265, In: Hensel, Stephan/Bizer, Kilian/Führ, Martin/Lange, Joachim (Hrsg.): Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, 2010.
- Mathis, Klaus: Folgenorientierung im Recht, S. 1-31, In: Anderheiden, Michael/Kirste, Stephan (Hrsg.), Tagungsband Interdisziplinarität in den Rechtswissenschaften - Innen- und Aussenperspektiven, Tübingen, 2011.
- Müller, Wolfgang C./Jenny, Marcelo: Abgeordnete, Parteien und Koalitions politik: Individuelle Präferenzen und politisches Handeln im Nationalrat, S. 137 - 156, In: Österreichische Zeitschrift fuer Politikwissenschaft, 2000.
- Müller, Georg: Elemente einer Rechtssetzungslehre, 2. Aufl. 2006.
- Neunreither, Karlheinz: "Euphoria about Subsidiarity?", political science and European Unification : Newsletter of the IPSA Research Committee on European Unification, Number 2 Spring, 1991.
- Noll, Peter: Gesetzgebunglehre, Rewohlt, Reinbek bei Hamburg, 1973.
- OECD: Recommendations of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, Paris, 1997.
- OECD: Survey on Government Capacity to Produce High-Quality Regulations, 2001.

- OECD: Government Capacity to Assure High Quality Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Germany, Paris, 2004.
- OECD: Government Capacity to Assure High Quality Regulation, OECD Reviews of Regulatory Reform. Regulatory Reform in Switzerland, Paris, 2006.
- OECD: Better Regulation in Europe: Austria, 2010.
- OECD: Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland, 2010.
- Page, Stephen: The Web of Managerial Accountability: The Impact of Reinventing Government, *Administration & Society*, 38(2), 2006.
- Pelinka, Anton/Rosenberger, Sieglinde: Österreichische Politik - Grundlagen, Strukturen, Trends, Wien, 2002.
- Pelinka, Anton: Gesetzgebung im politischen System Österreichs, S. 431 - 461, In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.), *Gesetzgebung in Westeuropa*, 1. Aufl., Wiesbaden, 2008.
- Pichler, Rupert: Institutionelle Dimensionen von Evaluierung in Österreich, S. 40-51, In: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo (Hrsg.): *Evaluation - Ein systematisches Handbuch*, 2009.
- Przeworski, Adam/ Teune, Henry: *the Logic of Comparative Social Inquiry*, Robert E. Krieger Publishing Company Malabar, Florida, 1982.
- Radaelli, Claudio M: How context matters: Regulatory Quality in the European Union, in: Paper prepared for the special issue of *Journal of European public policy on Policy Coverage*, 2009.

참 고 문 헌

- Rottmann, Heiko: Quo vadis Gesetzesfolgenabschätzung?, s. 317-321, In: Hensel/Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Nomos, 2010.
- Rhodes, R.A.W.: Understanding Governance: Policy networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham: Open University Press, 1997.
- Ruter, RudolfX: praktische Erfahrung bei der Umsetzung vom Reformprojekten, S. 773-786 In: Lüder, Klaus (Hrsg.). Neues öffentliches Rechnungswesen-Stand und Perspektiven: Wiesbaden, 2000.
- Schuppert, Gunnar Floke: die neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft - oder: Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?, vhw FW 4/AUG.-Sept, 2008.
- Spinatsch, Markus: Evaluation in Switzerland: Moving toward a Decentralized System, S. 375-391, In: Furubo, Jan-Eric/Rist, Ray C./Sandahl, Rolf (Hrsg.), International Atlas of Evaluation, 2002.
- Timmer, Reinhard: Wo stehen wir-was muss besser werden?, s. 39-45, In: Hensel/Bizer/Führ/Lange (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Nomos, 2010.
- Uhlmann, Felix: Legislation and Evaluation in Switzerland, S. 169-188., In: 입법평가연구 제3호, 2010.
- Veit, Sylvia: Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?, FoJus-Diskussionspapiere Nr. 3/2005, 2005.
- Veit, Sylvia: Die Erklärungskraft neo-institutionalistischer Theorieansätze für die Implementation von Maßnahmen zur besseren Regulierung.

- Hypothesen am Beispiel der Gesetzesfolgenabschätzung, S. 133-164, in: Wagner, Dieter u.a. (Hrsg.), Governance-Theorien oder Governance als Theorie? Berlin:Wissenschaftlicher Verlag, 2007.
- Veit, Sylvia: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?: Deutschland und Schweden im Vergleich, VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2010.
- Widmer, Thomas: Evaluating Evaluations: Does the Swiss Practice Live up to the 'Program Evaluation Standards'?, S. 67-80 In: Russon, Craig (Hrsg.). The Program Evaluation Standards in International Settings, 2000.
- Widmer, Thomas/Landert, Charles/Bachmann, Nicole: Evaluation Standards Recommended by the Swiss Evaluation Society (SEVAL), S. 81-102, In: Russon, Craig (Ed.), The Program Evaluation Standards in International Settings, 2000.
- Widmer, Thomas/Rüegg, Erwin/Neuenschwander, Peter: Stand und Ausichten der Evaluation beim Bund (EvalBund), Schlussbericht zuhanden der Schweizerischen Bundeskanzlei vom 9. März 2001, 2001.
- Widmer, Thomas/Neuenschwander, Peter: Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration, S. 388-409, In: Evaluation, Vol. 10(4), 2004.
- Widmer, Thomas: Leitfaden für Wirksamkeitsüberprüfungen beim Bund - Instrument zur Qualitätssicherung gestützt auf die Evaluationsstandards der Schweizerischen Evaluationsgesellschaft (SEVAL-Standards), Bundesamt für Justiz, 2005.

참 고 문 헌

- Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang: Divergente Entwicklungspfade der Evaluation - Beobachtungen, Thesen und Perspektiven einer fel-dabhängigen und ungleichzeitigen Professionalisierung in Deut-schland, Österreich und der Schweiz, S. 509-507, In: Widmer, Thomas/Beywl, Wolfgang/Fabian, Carlo (Hrsg.): Evaluation - Ein systematisches Handbuch, 2009.
- Windisch, Brigitte: Überblick über die Gesetzesfolgenabschätzung in Ös-terreich und Entwicklungstendenzen, S. 225-243 In: Hensel, Ste-phan/Bizer, Kilian/Führ, Martin/Lange, Joachim (Hrsg.), Gesetz-esfolgenabschätzung in der Anwendung, 2010.
- Ziekow, Jan: Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück? PPP im Kon-text der deutschen Diskussion um die Rolle des Staates, in: Zie-kow, Jan (Hrsg.), Wandel der Staatlichkeit und wieder zurück?-Die Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentlicher Aufgaben (Public Private Partnership) in/nach der Weltwirtschaftskrise-, No-mos, Baden-Baden, 2011.