

입법평가 적용사례 연구

유럽연합

윤계형



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 12-24-⑪

입법평가 적용사례 연구

- 유럽연합 -

윤계형

입법평가 적용사례 연구

- 유럽연합 -

A Case Study on the Application of Legislative Impact Assessment

- European Union -

연구자 : 윤계형(부연구위원)

Yun, Gye-Hyeong

2012. 7. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 유럽연합 영향평가제도의 내용과 사례를 분석
 - 유럽연합은 1980년대부터 규범의 간소화를 위한 노력을 시작으로, 2000년대 이후 입법의 질을 향상시키기 위하여 다양한 시도를 해오고 있음. 특히, 2005년 ‘영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guideline)’을 제정하였으며 가장 최근에는 2009년 개정하여 실시하고 있음. 뿐만 아니라 유럽연합은 영향평가국(Impact Assessment Board)을 설치하여 본격적으로 정책 및 법안에 대한 영향평가를 실시하고 있음.
 - 유럽연합의 경우 다른 일반적인 개별국가와는 달리 국가공동체라는 특성을 가지고 있으며, 일반적으로 입법기관인 의회가 입법권을 가지고 있는 것과는 다르게 유럽의회가 입법권을 유일하게 가지고 있다고 보기는 어려움. 그럼에도 불구하고, 유럽연합의 영향평가는 입법의 질을 향상시키고, 입법의 간소화와 양적 억제를 추구함으로써 보다 나은 법을 제정하고자 하여 이를 연구함으로써 우리에게 시사하는 바를 도출할 필요가 있음
 - 유럽연합의 영향평가국에서 수행하고 있는 영향평가의 과정과 유럽연합의 각 기관에서 영향평가가 미치는 영향, 그리고 실제 영향평가 모범사례를 선정하여 분석함으로써, 우리나라 입법평가 제도화 및 지침서 작성을 위한 시사점을 도출하는 것을 본 연구의 목적으로 함.

II. 주요 내용

□ 유럽연합 영향평가의 개념

- 영향평가는 정책 제안을 준비할 경우에 수행되어야 하는 논리적인 단계들을 말함
- 영향평가는 정책 결정권자들이 가능한 정책대안의 잠재적 영향을 평가함으로써, 긍정적이거나 부정적인 영향을 정책결정에 참고하는 일련의 과정임

□ 유럽연합 영향평가의 법적 근거

- 유럽연합의 영향평가에 대해서는 포괄적이고 규범적인 조약 수준의 근거규범은 없는 실정이며, 그 구체적인 내용은 영향평가 가이드라인과 그 부속서에서 정하고 있음
- 2005년 공식적으로 채택된 영향평가 가이드라인은 2009년 전반적인 개정이 이루어졌으며 영향평가의 준비절차 및 영향평가 수행단계들을 설명하고 있음

□ 유럽연합 영향평가의 절차와 방법

- 법안과 정책안을 준비하면서 영향평가를 위한 협의를 거치면서 영향평가를 준비하게 되고, 영향평가 운영그룹에서 관련 기관의 합의를 조정함. 이후 영향평가보고서가 작성되면 이를 위원회 총국의 의장과 논의하고, 그 초안을 영향평가국에서 검토함
- 영향평가의 일정

- 1단계. 공공 자문 최소14주

- 2단계. 영향평가 52주
- 3단계. 문서준비 6-18주
- 4단계. 영향평가국 의견 8-12주
- 5단계. 인터서비스 자문 최소 4주
- 6단계. 번역 최소2주
- 7단계. 위원회의 채택(구두절차) 최소 6-9일
- 8단계. 다른 기구로의 전달

□ 영향평가국(IAB)의 기능과 역할

- 영향평가의 질을 제고하기 위하여 유럽연합은 2006년 독립기관인 영향평가국(IAB)를 설치하였으며, 유럽연합 집행위원회 위원장에 소속되어 있음. 또한 영향평가국의 업무는 영향평가국 절차규칙(Rules of Procedure of the Impact Assessment Board)에 따라 운영되고 있음.
- 영향평가국은 현재 1인의 Chair와 9인의 Director들로 구성되어 있으며, Director들은 각각 경제분야, 사회분야, 환경분야를 담당하고 있음.
- 영향평가국의 의견은 법적 구속력이 없지만, 집행위원회에서의 정책적 결정과정에 영향평가 초안 및 영향평가보고서에 첨부되어 참고자료로 제공되며, 영향평가 초안의 경우 영향평가국에서 전문적 검토를 하고 있음.
- 모든 영향평가와 모든 영향평가국의 의견들은 관련 제안들이 위원회에서 채택되면 공개발행되고 있음.

□ 유럽연합 영향평가 사례 분석

- 사례1(Proposal for a Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation)은 정책대안(policy option) 단계 중에서 구조메커니즘을 위한 대안(options for delivery mechanism)에 속하는 모범사례 중 하나임
- 사례2(Directive on the protection of animals used for scientific purposes)는 영향분석(impact analysis) 단계 중에서도 정량적 평가(quantitative assessment)의 모범사례 중 하나임

Ⅲ. 기대효과

- 유럽연합의 영향평가제도의 법적 근거와 수행절차 및 방법을 구체적 사례를 통해 살펴봄으로써 향후 우리나라의 입법 평가제도의 도입에 관한 논의에 있어서 보다 구체적으로 제도설계에 도움이 될 것으로 기대함

▶ 주제어 : 유럽연합 영향평가, 영향평가 가이드라인, 영향평가국

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- Starting with an effort to simplify the norms in 1980s, the European Union have been trying various attempts to improve the quality of legislation since 2000s. In particular, the ‘Impact Assessment Guidelines(Impact Assessment Guideline)’ was enacted in 2005, and most recently the revision made in 2009 is being conducted. In addition, the European Union setup Impact Assessment Bureau (Impact Assessment Board) to conduct impact assessments for policy and legislation earnestly.
- European Union, not like other individual countries, has the characteristic of national community. Generally the parliament which is the legislative body has legislative power, but quite differently it is difficult to say that only the European Parliament has the legislative power. Nevertheless, EU's assessment impact try to enact the better regulations by improving the quality of legislation. and by seeking the simplification of legislation as well as quantitative inhibition, thus, we need to derive the implication meant to us by studying on it.
- The object of this study is to derive the implications to create the institutionalization and guidelines for Korean Evaluation of

Legislation by selecting and analysing, the process of Impact Assessment conducted in EU's Impact Assessment Bureau, the influences that Impact Assessment has on each institutions of the European Union countries, and a real case of best practices.

II. Main Contents

The Concept of Impact Assessment

- Impact assessment is a key tool to ensure that Commission initiatives and EU legislation are prepared on the basis of transparent, comprehensive and balanced evidence.
- Impact assessment is an aid to political decision-making, not a substitute for it.

Impact Assessment Guidelines 2009 - Main changes

- The 2009 Guidelines Highlight the role of the Impact Assessment (IA) support unit/function in individual services as the key source of help and central contact point for all IA related questions.
- The 2009 Guidelines require that services ensure that stakeholders can comment on a clear problem definition, subsidiarity analysis, description of the possible options and their impacts. They provide additional guidance regarding the nature of the questions that are asked in consultations.

Key Analytical Steps - IA reports

- Problem definition
- Policy objectives
- Policy options
- Impact analysis
- Compare the options
- Policy monitoring and evaluation
- Proportionate level of analysis
- Public consultation
- Presentation

Role of Impact Assessment Board

- The Impact Assessment Board is a central quality control and support function working under the authority of the Commission President. It was created at the end of 2006. It is chaired by the Deputy Secretary General responsible for Better Regulation.
- The Board examines and issues opinions on the quality of individual draft impact assessments prepared by the Commission departments. The Board can also draw on external expertise. The Board also provides advice to Commission departments on methodology at the early stages of preparation of the impact assessments.

Analysis of cases - Best Practice

- IA report 1 : Proposal for a Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation
- IA report 2 : Directive on the protection of animals used for scientific purposes

III. Expected Effects

- Being a useful article developing the methodology for the institutionalization of legislative evaluation system
- Providing the recent articles regarding the trend of impact assessment in EU which is not much dealt with.

➤ **Key Words** : Evaluation of Legislation, European Union, Legislative Process, Impact Assessment Board, Impact Assessment Guidelines

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
I. 연구의 필요성 및 목적	13
II. 연구의 범위 및 방법	14
제 2 장 유럽연합 영향평가 제도의 특징과 내용	17
I. 영향평가의 도입 및 배경	17
1. 규제개혁과 영향평가	17
2. 유럽입법학의 발전과 영향평가	18
3. 유럽위원회의 영향평가의 통합	19
II. 영향평가의 법적 근거	20
1. 유럽연합조약	20
2. 유럽연합위원회의 문서	21
III. 영향평가의 절차와 방법	28
1. 유럽연합 영향평가의 흐름도	28
2. 핵심 분석 단계	30
3. 영향평가의 시기와 일정	36
IV. 영향평가국(IAB)의 운영과 기능	40
1. 영향평가국의 구성	41

2. 영향평가국의 역할	41
3. 영향평가국의 주요 활동	49
제 3 장 유럽연합 영향평가의 사례 분석	53
I. 개 관	53
II. 사례 1 : 평등취급원리 구현에 관한 지침(안)	55
1. 영향평가 보고서의 개요	55
2. 정책대안	59
III. 사례 2 : 과학적 목적에 사용되는 동물보호에 관한 지침	68
1. 영향평가보고서의 개요	68
2. 영향 분석	74
IV. 검 토	104
제 4 장 시사점 및 결론	109
참 고 문 헌	115
【부 록】	
부록 1 영향평가 품질 체크리스트	119
부록 2 영향평가 보고서의 형식	125

제 1 장 서 론

I. 연구의 필요성 및 목적

유럽의 여러 국가에서 입법의 질을 개선하기 위한 노력들이 행해지고 있는데, 그 중에서도 유럽연합은 1980년대 단일시장 출범과 유럽연합을 확대시키면서 이를 뒷받침하는 규정들을 제정하였고 이에 따라 규제개혁에 대한 관심이 증대되었다.

유럽연합은 1980년대부터 규범의 간소화를 위한 노력을 시작으로, 2000년대 이후 입법의 질을 향상시키기 위하여 다양한 시도를 해오고 있다. 2001년 유럽 의회에서는 유럽연합의 지속가능한 발전 전략을 공식화하였으며, 2002년 만델케른 보고서에서 규제개혁 내지는 규제개선을 위하여 입법에 대한 영향평가가 제안되었다. 당시 영향평가는 유럽연합 위원회에서 연차 정책 전략(APS) 또는 위원회 입법과 성과 프로그램(CLWP) 속에 제출되어 포함되는 모든 발의와 제안에 대한 예비 영향평가(PIA)를 실시하고 이를 토대로 경제적·사회적·환경적 영향을 분석하여 확장영향평가(EIA)를 수행하도록 단계화되어 있었다. 이후 주요 이해관계인들과 회원국들이 규제 개혁활동에 대한 조사를 강화하면서 유럽연합 위원회의 사무총국은 각 위원회 담당자들을 대상으로 영향평가실무그룹을 조직하였다. 이러한 결과로 2002/2003년에 준비된 초기가이드라인과 달리 2005년 ‘영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guideline)’이 이사회에 공식적인 승인을 얻어 현재의 유럽연합 영향평가의 형태를 갖추게 되었다. 이후 2009년에는 이를 개정하여 실시하고 있다. 뿐만 아니라 유럽연합은 영향평가국(Impact Assessment Board)을 설치하여 본격적으로 정책 및 법안에 대한 영향평가를 실시하고 있다.

유럽연합의 경우 다른 일반적인 개별국가와는 달리 국가공동체라는 특성을 가지고 있으며, 일반적으로 입법기관인 의회가 입법권을 가지고 있는 것과는 다르게 유럽의회가 입법권을 유일하게 가지고 있다고 보기는 어렵다. 그럼에도 불구하고, 유럽연합의 영향평가는 입법의 질을 향상시키고, 입법의 간소화와 양적 억제를 추구함으로써 보다 나은 법을 제정하고자 노력하고 있다. 따라서 유럽연합의 영향평가에 대한 연구를 통해 우리에게 시사하는 바를 도출할 필요가 있다.

이 연구에서는 유럽연합의 영향평가국에서 수행하고 있는 영향평가의 절차와 방법, 유럽연합의 각 기관에서 영향평가가 미치는 영향, 그리고 실제 영향평가의 사례들을 분석함으로써, 우리나라 입법평가의 제도화 및 지침서 작성을 위한 시사점을 도출하는 것을 본 연구의 목적으로 한다.

II. 연구의 범위 및 방법

이 연구에서는 유럽연합 영향평가제도의 내용과 그 사례들을 분석하는 것을 그 대상으로 한다. 그 중에서도 유럽연합 영향평가의 주요 문서라고 할 수 있는 ‘2009 영향평가 가이드라인’과 ‘2009 영향평가 가이드라인 부속서’를 중심으로 그 절차와 방법들을 검토하기로 한다. 이 문서는 2005년 제정되었으며, 2006년 일부개정이 있었으며, 이후 시행하면서 생기는 문제점들을 보완하기 위하여 2009년 전반적인 개정이 있었다. 이 가이드라인과 부속서 이외에도 유럽연합의 영향평가에 대한 최신의 내용을 파악할 수 있는 ‘유럽연합 회계감사원(European Court of Auditors)의 보고서’와 ‘2011 영향평가국 보고서’를 검토하기로 한다. 또한 유럽연합의 영향평가 사례를 살펴보기 위하여 유럽연합 영향평가 온라인 홈페이지에서 제공하는 각종 웹문서들을 함께 검토하기로 한다. 특히 2009 영향평가 가이드라인의 부록14에서는 각 분

석단계별로 모범사례(Best Practice)를 선정하여 공개하고 있으므로 이를 중심으로 살펴보기로 한다.

위와 같이 유럽연합의 문서들의 검토를 통하여 그 방법론 및 최근 사례들의 경향을 파악하고 분석함으로써 유럽연합의 영향평가가 우리나라에 주는 시사점을 도출하기로 한다. 특히 개정된 2009 영향평가 가이드라인의 주요 변화 내용과 실제 영향평가보고서에서 나타난 영향평가의 절차 및 방법 등을 상세하게 살펴봄으로써 향후 우리나라에 적합한 영향평가 내지 입법평가를 고안할 때 유용한 자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다.

제 2 장 유럽연합 영향평가 제도의 특징과 내용

I. 영향평가의 도입 및 배경

1. 규제개혁과 영향평가

규제개혁에 관한 관심은 2001년에 더욱 구체화되었으며, 2001년 7월 25일의 “European Governance A White Paper”를 발표하여 EU의 정책·규제를 선진화하기 위하여 그 질·유효성·단순성을 개선하고 규제의 입법화와 실시를 보다 신속하게 할 것을 제안하였다. 또한 2001년 12월 14일의 “EU의 장래에 관한 Laeken선언”을 이행하기 위하여 2002년 6월 5일 EU위원회는 “선진입법을 위한 문서(Communication from the Commission, European Governance : Better Lawmaking)”¹⁾를 채택하고 EU의 정책입안프로세스에 영향평가의 실시를 제안하였으며 “영향평가를 위한 문서(Communication on Impact Assessment)”에서 영향평가의 실시를 위한 가이드라인도 공표하였다.

2002년과 2003년에 준비된 초기 가이드라인은 연차 정책 전략 또는 위원회 입법과 성과프로그램 속에 제출되어 포함되는 모든 발의와 제안에 대한 예비영향평가를 실시하도록 되어 있으며, 이를 토대로 확장영향평가를 수행하도록 하고 있다. 초기 영향평가 결과에 대하여 주요 이해관계인들과 회원국들이 영향평가실무그룹 내에서 영향평가시스템의 개선에 대한 논의를 하였으며 이후 2005년 영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guideline 2005)이 이사회에 공식적인 승인을 얻게 되었으며, 2009년 가이드라인이 개정되어 현재에 이르고 있다.

현재의 영향평가는 기존에 시행해 오던 사업영향평가, 성별영향평가, 환경영향평가, 중소기업영향평가, 교역영향평가, 규제영향평가 등 다양

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

한 종류의 영향평가들이 유럽위원회 정책안에 적용되어 오던 것을 대체하기 위하여 통합적 영향평가체계를 구축하여 시행하는 것으로 볼 수 있다.

2. 유럽입법학의 발전과 영향평가

유럽입법학은 전체적인 입법절차, 프로그램처리에 관한 발의, 결정, 실제적용 및 사후검증을 다루는 학제간의 학문임과 동시에 실무중심적 학문으로 이해된다. 좁은 의미에서 보면 입법학은 입법기술과 입법기술의 합리적인 적용으로 이해되고, 넓은 의미에서 보면 단순하게 법을 기술하는 것을 뛰어넘는 좋은 법률형식에 관한 작업으로 이해된다.²⁾ 이렇게 입법학이 발전하는 과정에서 유럽의 입법학자들은 유럽공동체 법령들의 언어적이고 체계적인 질이 쉽게 이해하기 어렵다는 것을 발견하는 동시에 복잡한 입법과정은 투명성을 저해한다는 점을 발견하였다.

이에 따라 유럽연합 산하기관들이 ‘입법기술의 지침’이나 ‘정책심사 질문지’를 발행하여 활용하고, 유럽연합의 입법을 담당하고 있는 이사회와 집행위원회는 급속하게 진행되고 있는 규범의 홍수 현상을 인식하고 이를 방지하기 위하여 노력을 기울였다. 1990년에는 유럽연합 이사회에서 법문서에 대한 표준적 공식을 수집해 둔 지침서를 발간하였고, 1991년에는 집행위원회가 입법기술에 관한 체크리스트를 발표시켰다.³⁾ 이 체크리스트에 따르면 규율의 필요성과 목표, 텍스트에의

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

3) règles de technique législative

접근가능성, 보충성 및 비례성, 법간소화, 비교, 청문, 검증, 위험분석, 비용추산 등이 유럽연합의 기준과 완전히 합치되도록 입법준비절차에서 심사하고 실행하여야 하며, 유럽연합 이사회와 집행위원회가 최종적인 법문을 완성하기 이전에 언어서비스 담당기관에 그 법문을 검토하도록 하였다.

3. 유럽위원회의 영향평가의 통합

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

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

사업영향평가, 성별영향평가, 환경영향평가, 중소기업영향평가, 교역영향평가, 규제영향평가 등 다양한 종류의 영향평가들이 유럽위원회 정책안에 적용되어 오던 것을 대체하기 위하여 통합적 영향평가체계

를 구축하였다. 이러한 통합체계는 지속가능발전의 추진을 결의한 예테보리 회의에 의하여 형성된 것으로서 지속가능성 평가(sustainable impact assessment)를 위한 도구가 된다. 따라서 평가의 범위가 경제, 사회, 환경의 여러 분야를 포괄하고 있으며, 긍정적이거나 부정적인 영향, 직접적이거나 간접적인 영향 모두와 그 분포를 고려하고 있다.

II. 영향평가의 법적 근거

유럽연합에서는 조약수준의 영향평가에 관한 포괄적이고 규범적인 근거규범은 없는 실정이며, 유럽연합에서의 영향평가는 법규에 의하기 보다는 위원회 조직 내에서 자체적으로 대부분 고안되고 실시되고 있다. 다만, EU의 다양한 조약 규정들을 종합하여 보면 영향평가의 불가피성과 그 실행의 방향성을 도출할 수 있다.⁴⁾

1. 유럽연합조약

유럽연합 조약(Treaty on European Union) 제1조 제2항은 유럽연합의 주요정책 결정의 원칙을 제시하고 있다. 즉, “이 조약은 체결정이 가능한 한 공개적이고 시민에게 친숙한 모습으로 행해지며 유럽인들 사이에 있어서 보다 긴밀한 연합을 창설하는 과정에서 새로운 단계를 제시하는 것이다. 연합은 유럽공동체를 기반으로 하고 이 조약이 정하는 정책 및 협력에 의하여 보완된다. 그 사명은 일관성 및 연대성을 제시하는 방법으로 구성국간 및 제국민간의 관계를 구축하는데 있다”라고 하여 유럽연합의 주요 정책을 결정할 때에는 가능한 한 공개적이고 시민친화적일 것을 규정하고 있다. 이 규정은 상호 대립적인 시민과 국가 간의 거리가 유럽연합의 등장으로 더욱 심화되는 것을

4) 박영도 외, 주요국가의 입법평가 관련제도(I), 한국법제연구원, 2007, 23-28면.

투명하고 시민친화적인 정책을 통하여 균형점을 찾아야 한다는 것을 강조하고 있다.

그리고 보충성의 원칙과 비례성의 원칙의 근거를 제시한 조약 제3b 조도 영향평가의 방향성을 제시하는 것으로 볼 수 있다.⁵⁾ 이러한 보충성의 원칙을 실천은 기존의 EU/EC법의 간소화와 폐지 등을 통한 재검토와 새로운 입법조치의 경우에 공동체의 행위가 필요하다는 설명책임 등의 두 가지 작업을 중심으로 행해지고 있다. 특히, 전자에 관하여는 재검토 대상이 되는 조치, 변경이나 수정의 대상이 된 기존 법 등의 구체적 성과가 매년 Better Lawmaking 보고서로서 간행되고 있다. 또한 법의 간소화추진을 목적으로 앞에서 살펴본 SLIM(Simpler Legislation in the International Market)이 개시되고 있다.⁶⁾

2. 유럽연합위원회의 문서⁷⁾

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

이것은 선진규제 행동계획(Action Plan “Simplifying and improving the regulatory environment” COM 2002, 278 final) 및 지속가능한 발전을 위한 EU의 전략(A Sustainable Europe for a Better World : A European Union Strategy for Sustainable Development, COM 2001, 264 final)의 일

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

6) SLIM의 시도는 유럽평의회에서 1996년 7월 8일 채택되었으며, 이는 관련 입법의 간소화와 개선을 위한 방법의 제시를 통하여 내부 시장에 대한 지원을 그 목적으로 하였다.

7) 이 부분은 박영도 외, 앞의 보고서, 26-28면의 바탕으로 최근 문서를 추가하는 형식으로 정리하였음을 밝혀 둔다.

환으로서 종래 부문별(기업, 성별, 환경, 보건 등)로 존재하였던 영향 평가를 통합한 새로이 통합영향평가의 방법론을 제시하고, 이러한 영향평가제도가 규제환경의 유효성과 효율성에 기여하고 지속가능한 발전을 위한 경제, 사회 및 환경에 기여하는 한편 EU의 정책결정의 일관된 실현을 가능하게 하는 것으로 위치하고 있다. 이 통지문서에서는 앞서 언급한 것처럼 2단계 영향평가, 즉 예비적 평가(Preliminary impact assessment : PIA)와 확대 영향평가(Extended Impact Assessment : EIA)의 단계별 절차와 주요요소를 제시하고 있다.

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

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

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

이것은 EU의 성장과 일자리창출을 위한 선진규제로 나아가기 위하여 선진규제의 설계와 적용, 선진규제를 확보하기 위한 회원국 간의 긴밀한 협력, EU와 회원국간 및 이해관계자와의 건설적인 대화의 강화 등 세 가지를 행동방향으로 설정하고 특히, 영향평가에 있어서는 모든 이해관계자와 충분한 시간을 가지고 또한 광범위하게 협의하도

록 의무화하고 있다. 또한 주요한 입법제안 및 정책결정에 영향을 미치는 비입법적 제안은 통합영향평가의 대상이 되도록 하는 한편 통합영향평가에 있어서 고려되어야 할 요소로서 행정비용(administrative costs)을 제시하고 있다. 이를 위하여 EU위원회에서는 입법으로 인하여 소요되는 행정비용의 측정방법을 제시하고 있다(Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation, 2005, 518 final).⁸⁾ 아울러 영향평가는 단지 위원회의 책임이 아니라 공동체의 입법의 질을 향상하는데 기여하므로 EU차원으로 확대되어야 함을 강조하고 있다.

(4) Impact assessment guidelines, SEC(2005) 791

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

8) http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2005_0518_en.pdf

(5) Impact assessment guidelines, SEC(2009) 92

이 가이드라인은 2005년 채택된 이후 최종적으로 개정된 가이드라인이며, 이 가이드라인에 대한 공적 협의는 2008년 6월과 8월에 수행되었다.⁹⁾ 이 가이드라인에서는 위원회 소속 직원들이 영향평가를 준비하기 위한 지침이며, 주문서와 부속서로 구성되어 있다.¹⁰⁾ 일반적인 구성은 기존의 가이드라인과 유사하지만 실제 영향평가를 수행하면서 논의된 사항들을 반영하여 전체적으로 개정되었다.

(6) 영향평가 가이드라인의 주요 변화

위에서 살펴본 바와 같이 유럽연합의 영향평가 가이드라인은 실제 영향평가 제도가 실시되고 있는 가장 핵심적 근거 문서로서 2009년 1월 15일 전반적인 개정이 이루어졌다. 이 가이드라인은 영향평가를 준비하는데 활용되는 문서로서 핵심문서와 부속서로 구성된다. 핵심문서는 영향평가가 무엇인지를 설명하고 핵심요소에 대한 설명과 함께 준비절차 및 영향평가 수행 단계들을 설명한다. 그리고 영향평가를 위한 분석적 단계의 규칙을 제시하고 있다. 부속서에서는 보다 상세한 규칙을 설명하고 있는데, 특정 영향을 분석하기 위한 추가적인 규칙을 다루고 있다. 따라서 여기에서는 2009 영향평가 가이드라인이 기존의 가이드라인과 달라진 내용들을 살펴보기로 한다.

1) 절차상 변화

첫째, 모든 영향평가와 관련된 도움의 핵심 자원과 중심적 연결 관점으로 개인적 서비스에서 영향평가 지원 장치/기능의 역할을 강조하고 있다. (i) 명확히 확인할 수 있는 경제적, 사회적 그리고 환경적 영

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

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

향을 가지는 모든 입법적 의안 제출권과 - 그 의안 제출권은 위원회 입법과 업무계획(CLWP)에 포함되었으며 그렇지 않은 부분도 있다 - (ii) 미래 정책들을 정의하는 모든 비 입법적 의안 제출권에(국제협약을 위한 White Papers, Action Plans, 지출 프로그램, 그리고 협상 지침서들과 같은) 영향평가 요구사항을 적용함으로써 영향평가 접근 범위를 확장하고 있다.

둘째, 중요한 영향을 가지고 있는 모든 비 CLWP 입법적 제안들을 위한 로드맵을 생산하는 요건을 소개하고 있다(이전에는 단지 CLWP 제안들은 로드맵에 의해 수반되어야 했다).

셋째, 영향평가운영그룹(IASG, impact assessment steering group)의 역할을 강조하고 있다. 입안 서비스는 영향평가운영그룹에서 다른 관련 서비스의 참여를 확보해야 한다. 첨가적으로 그 지침서들은 참가하는 것으로부터 다른 서비스를 위한 이익들을 강조하고 영향평가국(IAB)에 제출되기 전에 영향평가 보고서를 재검토하는 영향평가운영그룹을 위한 새로운 요건을 소개하고 있다. 영향평가 보고서 초안이 논의된 마지막 영향평가운영그룹 미팅의 의사록은 영향평가국에 제출된 영향평가가 첨부되어야 한다.

넷째, 투명한 결과 발표를 요구하고 있다. 실행요약은 다양한 대안들의 이익과 비용뿐만 아니라 보충성과 비례성의 평가의 명확한 발표가(적절한 양을 포함하는) 제공되기를 필요로 한다. 그 실행요약은 분철된 서류로서 주요한 영향평가 보고서와 함께 영향평가국에 제출되어야 한다.

다섯째, 영향평가의 관리 소유권을 증가시키고 있다. 위원회 담당총국(DG)은 그들의 서비스에 의해 생산되고 제출된 영향평가 서류들의 내용에 대한 책임을 지는 영향평가 보고서에 개인적으로 서명하는 것을 필요로 한다.

여섯째, 영향평가국(IAB)의 역할을 명백하게 하고 있다. 그 지침서는 영향평가국은 재개진을 요구할지도 모르고 이 가능성은 서비스에 의해 계획에 통합되어야 한다고 하고 있다.

일곱째, 영향평가국의 더 좋은 존중과 부서간 협의절차를 허락하는 계획 요구사항을 최신화하여야 한다. 특히, 서비스들은 평가국 회의와 부서간 협의(ISC)의 착수 사이에 4주 동안 허락해야 한다.

만약 영향평가의 목적, 대안, 또는 결과들의 중요한 변화가 영향평가위원회에 의해 평가를 따르도록 소개된다면, 영향평가국에 보고서의 재검토를 요구해야 한다.

여덟째, 어떻게 영향평가국의 의견들이 통합되었는지에 관한 제안의 설명서(Explanatory Memorandum)를 준비하는 서비스를 요구하고 있다.

2) 공공협의

이해관계인들은 명백한 문제정의, 보충분석, 가능한 대안들과 그들의 영향의 설명에 대해 논평할 수 있다는 것을 확인하고 있다. 그들은 협의에서 요청되는 질문들의 본질에 관한 부가적 지침을 제공하고 있다. 모든 관련 이해관계인들은 인식하고 협의에 공헌할 수 있다는 것을 확인하고 있다. 협의자들이 위원회의 행동으로 협의를 실행할 때, 그들 또한 표준을 고수해야 한다.

영향평가 보고서에는 이해관계인의 협의에 관한 명백한 피드백을 제공하고 있다. 서비스들은 누가, 어떻게, 그리고 무엇을 협의했는지에 관한 상세한 내용을 제공해야 하며, 표현된 다른 지위들을 표시하고 어떻게 이러한 것들이 고려되었는지에 관해 설명해야 한다.

3) 문제정의

2009년 가이드라인에서는 공공개입을 위한 핵심이유에 관해 좀 더 많은 안내를 제공하고 있다. 특히 지역 위원회에 의해 제안된 구조적

문제의 배치에 기초된 더 특별한 지침을 포함하는 보충성의 좀 더 엄격한 분석을 제공한다.

기본권의 평가에 있어서 좀 더 강한 언급. 그것들은 (i) 위원회 의안 제출권의 목적이 완전히 기본권의 EU 장에 함께 할당된다고 확신하고, (ii) 모든 제안된 정책 대안들은 완전히 이러한 권리들을 존중하고 있다고 평가할 필요를 강조하고 있다.

4) 대안들

기존의 입법을 수정하는 의안 제출권을 위해, 2009년 지침서는 대안으로서 선진 이행과 집행의 포괄을 요구하고 있다.

5) 영향들

2009년 가이드라인에서는 평가의 다음 사항들을 강조하고 있다.

- ① 사회적 영향 : (1) 고용과 노동시장, (2) 작업의 질과 관련된 기준과 권리, (3) 특정집단에 대한 사회적 포용과 보호, (4) 대우와 기회의 평등, 비차별, (5) 사회적 보호, 건강과 교육 시스템의 효과와 접근, (6) 공중위생 및 안전의 영역에서 통합 영향평가 접근에서의 사회적 영향을 평가하는 특별한 지침의 언급. 특별한 주의는 EU와 제3국가에 있어서 - 특히 개발도상국 - 재분배 영향과 빈곤과 사회적 포용에 관한 영향에 있다.
- ② 소비이익에 관한 영향 : 소비손실을 평가는 핸드북에 언급하고 있다.
- ③ 중소기업(SMEs)에 대한 영향 : 영향평가들은 중소기업들이 불균형적으로 영향을 받거나 대기업에 비해 불이익을 받는지에 관한 평가를 해야 한다. 만약 그렇다면, 대안들은 양자택일적 기구 또는 중소기업이 따르도록 돕는 접근의 유연성을 대신해야 한다. 부록 8.4는 측정을 완화하고 중소기업의 영향을 평가하는 더 많은 지침을("SME test") 제공한다.

- ④ 국제 시장에서의 경쟁과 기술적 발전/혁신에 관한 영향.
- ⑤ 국가적, 지역적 차원의 영향 : 국가적·지역적 차원의 영향의 더 많은 차별화된 발표의 필요, 특히 제안된 행동들이 한정된 지역과 효과에 집중할 때.
- ⑥ 비즈니스에서의 행정상 부담 : 증가되고 단순화된 지침서, 그리고 이러한 부담의 계산을 용이하게 하는 새로운 도구들의 언급.
- ⑦ 응낙과 집행의 이슈 : 응낙을 증가시킬 수 있는 응낙과 격려에 대한 잠재적 장애물을 확정하는데 도움이 되는 질문들을 목록화하고 있다.
- ⑧ 국제적 영향 : 새로운 섹션이 첨가되고 개발도상국에 관한 영향을 평가하는 최신의 지침서가 있다.

6) 대안의 비교

2009년 가이드라인에서는 비용-편익과 비용-효과에 관한 부가적 지침을 제공한다.

7) 모니터링과 사후검토

2009년 가이드라인에서는 영향평가와 사후검토 사이의 연결을 강조하고 있다.

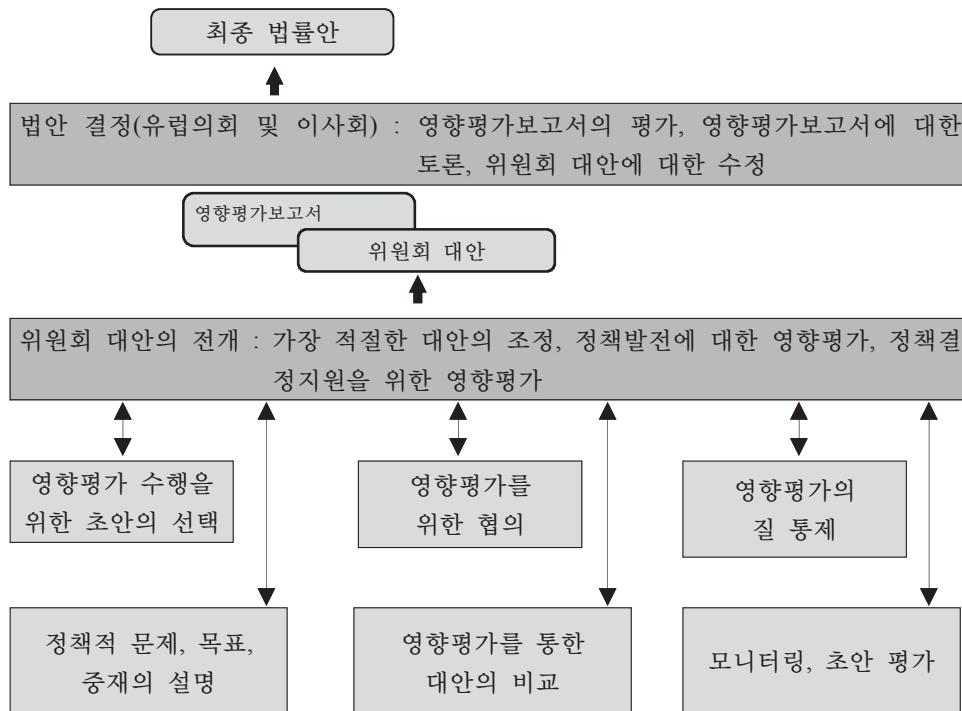
Ⅲ. 영향평가의 절차와 방법

1. 유럽연합 영향평가의 흐름도

영향평가는 법률과 정책을 제안하고자 할 때 이를 준비하는 과정에서 수행하여야 하는 논리적인 단계들을 말한다. 즉 영향평가는 정책결정권자들이 가능한 정책대안의 잠재적 영향을 평가함으로써, 긍정적이거나 부정적인 영향을 정책결정에 참고하는 과정을 말한다. 이러한 영향평가는 시간과 자원이 필요하기 때문에 유럽연합위원회의 입법과 업

무계획에 반드시 포함되어야 하며, 연간 전략 계획 및 프로그램순환에 통합되어야 한다. 따라서 아래에서 보는 그림과 같이 법안과 정책안을 준비하면서 영향평가를 위한 협의를 거치면서 영향평가를 준비하게 되고, 영향평가 운영그룹에서 관련 기관의 합의를 조정한다. 이후 영향평가보고서가 작성되면 이를 위원회 총국의 의장과 논의하고, 그 초안을 영향평가국에서 검토한다. 영향평가국은 영향평가보고서에 조언과 품질의 통제, 그리고 관계기관 협의를 수행한다. 이때 영향평가국은 영향평가운영그룹에 추가적 업무를 권고할 수 있다. 이후 관계기관과 위원회 의원과 언론에 최종적으로 종합보고서와 요약보고서의 두 가지 형태를 발표하게 된다. 이 보고서를 가지고 관계기관 협의를 거치게 되며, 만약 해당 제안을 더 이상 진행할 수 없다는 분석 결과가 나오더라도 영향평가보고서는 작성되어야 한다. 유럽이사회와 유럽의회에서는 이 영향평가보고서를 법률 및 정책을 결정하는데 활용한다.

[그림] 영향평가의 흐름도



2. 핵심 분석 단계

영향평가는 유럽위원회의 제안을 발전시키는 중요한 요소이며 결정을 대체하는 것은 아니다. 이러한 제안의 채택은 의회에서 가능한 일이다. 이러한 영향평가를 수행할 때 아래의 표에 따르도록 하고 있다.¹¹⁾

[표] 핵심 분석 단계

1	문제의 확인
	○ 문제의 본질과 범위를 설명하라.
	○ 중요한 역할자와 영향을 받는 대상을 확인하라.
	○ 동력과 기본적 원인을 설정하라.
	○ 그 문제가 단체의 이행할 권한 내에 있는가? 그것이 필요한가 그리고 첨부된 테스트를 평가하는가?
○ 필요성, 감수성 분석 그리고 위험 평가를 포함하는 명확한 기본적인 시나리오를 발전시켜라.	
2	목표의 정의
	○ 문제와 그것의 근본적 원인과 일치하는 목표를 수립하라.
	○ 일반적으로부터 구체적/운영상의 가는 다수의 단계에서 목표를 수립하라.
○ 그 목표들이 리스본 전략 및 지속가능한 발전전략과 기본권뿐만 아니라 위원회의 주요 우선권과 안전들에 대한 존중 같은 기존의 EU정책과 전략과 일치하는지 확인하라.	

11) http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_key/ia_key_en.htm

	<p>주요 정책 대안의 전개</p>
3	<ul style="list-style-type: none"> ○ 내용에 대한 대안과 인도기구들 대한 대안 적절한 구별이 있는 정책 ○ 대안들을 확인하라(법적/ 임의적 접근)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 비례의 원칙을 검토하라.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 효율성, 유효성, 일관성의 척도에 반하는 기술과 다른 제한들의 차단을 통한 범위를 점진적으로 한정하라.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장래 분석을 위한 잠재적인 유효한 대안들의 결점을 검토하라.
	<p>대안의 영향에 대한 분석</p>
4	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경제적, 사회적, 환경적 영향과 그 영향들이 어떻게 발생하는지를 확인(직접적 그리고 간접적)하라.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 누가(EU 외부 포함) 영향을 받으며 무슨 방법인지를 확인하라.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 질적, 양적 그리고 금전적 협약 안에 있는 토대에 대조되는 영향을 평가하라. 만약 양적 분석이 불가능하다면 행정상 부담을(또는 만약 이것이 가능하지 않는다면 정당성을 제공하라) 평가하고 확인하라.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전위/응낙에 대한 장애를 포함하는 정책선택에 있어서 위험과 불확실성을 고려하라.
	<p>대안의 비교</p>
5	<ul style="list-style-type: none"> ○ 명확히 목적에 관련된 표준의 기초에 있어서 각각의 대안에 대해서 긍정적 영향과 부정적 영향을 평가하라.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전체적 결과와 개별적 결과들을 실현할 수 있는 곳에서 구현하라.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 영향평가의 범위에 있는 대안들과 영향 받는 이해관계인 사이를 비교하여 제시하라.
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 가능하고 적절하며, 선호하는 대안을 확인하라.

	정책모니터링과 평가의 윤곽
6	○ 가능한 개입의 핵심 목적을 위해 주요 절차 지표를 확인하라.
	○ 가능한 모니터링과 평가 조정의 넓은 윤곽을 영향평가국에 제공하라.

(1) 문제의 확인

문제의 확인 단계에서는 문제의 본질과 범위를 설명하고 제시해야 하며, 주로 영향을 받는 관계자, 관계 분야, 사회집단을 확인한다.¹²⁾ 그것이 왜 문제이고 공공의 개입¹³⁾이 필요한지에 대하여 설명하여야 한다. 그리고 그 문제 뒤에 얼마나 다양한 요인들이 존재하는지 문제의 원인을 규명할 필요가 있다.

그 문제와 원인을 확인하면서 유럽연합이 조치를 취할 권리를 가지고 있는지와 문제를 다루는 회원국과의 위치에 대하여도 확인하여야 한다.¹⁴⁾ 만약 위원회가 배타적인 권한이 없다면 보충성의 원칙과 비례원칙이 적용된다.

또한 문제의 정의 단계에서는 대안 정책들과 비교를 기반으로 명백한 기준시나리오(baseline scenario)를 포함하고 있어야 하는데, 이는 얼마나 현재 상황들이 추가적인 공공의 개입 없이 발전할 것인가를 설명하기 위한 것이다.¹⁵⁾ 이러한 기준 시나리오를 설명하는 도구로는 민감도 분석과 위험도 평가가 있다.

우선 민감도 분석은 분석하고 있는 선택의 영향이 얼마나 주요매개 변수의 변화에 응하기 위해 변하는 것과 그것들이 상호작용하는 지를

12) 2009 영향평가 가이드라인 5.1.

13) 공공의 개입은 일반적으로 시장/규제 실패나 유럽연합의 근본적인 목표와 현 상황 사이에 있는 불일치 또는 형평에 대한 우려로 인하여 정당화된다.

14) 2009 영향평가 가이드라인 5.2.

15) 2009 영향평가 가이드라인 5.3.

분석하는데 사용된다.¹⁶⁾ 이 분석은 정책 대안의 유효성에 미치는 영향들을 다루어야 하고 필요한 곳에 그 기준시나리오의 대안 형태를 설명하여야 한다.

심각한 위험에 관한 불확실성이 쟁점인 문제를 다루기 위한 영향평가는 위험도 평가를 포함하고 있어야 하는데, 만약 위험이 회복할 수 없는 손해 또는 예상할 수 없는 규모의 사망자를 포함하고 있다면, 독립된 공식적인 위험도 평가는 과학적 전문기술에 의하여 해결하여야 한다.¹⁷⁾

(2) 목표의 정의

미래의 정책이 성취되어야 할 것에 대하여 명백한 이해가 없이 가능한 행동방침을 확인하는 것은 어려우며, 정책의 선택을 비교하는 것은 더욱 어렵다. 명백한 목표 없이 정책의 시행을 관찰하고 원하는 결과가 나오는 것을 평가하는 것은 불가능하다. 따라서 모든 위원회의 영향평가들은 확인된 문제해결과 직접적으로 관련된 명백한 목표를 가지고 있어야 한다.¹⁸⁾

목표를 설정할 때는 문제와 원인들과의 직접적인 관련성이 있어야 하며 그 목표는 SMART(Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Time-dependent)로 표현해야 하므로, 구체적이고 측정가능하며, 성취할 수 있고 현실적이고 시간이 명확해야 한다.¹⁹⁾

그리고 설정한 목표는 대체적 대안정책을 고려하여야 하는데 영향평가 다음 단계는 목표를 가장 잘 성취할 수 있는 대안과 전달 메커니즘을 수립할 것이기 때문이다.

16) 2009 영향평가 가이드라인 5.4.

17) 2009 영향평가 가이드라인 5.5.

18) 2009 영향평가 가이드라인 6.1.

19) 2009 영향평가 가이드라인 6.4.

(3) 주요 정책 대안의 전개

일단 목표를 정의하면 다음 단계로 목표를 성취할 수 있는 대안을 수립한다. 정책 대안은 문제의 원인과 목표 두 가지 모두에 근접하게 연관되어야 하며, 비례의 원칙이나 적절한 정책적 도구들을 확인하여야 한다. 이러한 대안 정책을 확인하는 방법으로는 대안의 계획 목록을 만들어 분석하는 것이다.²⁰⁾

(4) 대안의 영향에 대한 분석

영향평가에서 경제적·사회적·환경적 영향과 어떻게 이것들이 발생하는지를 확인하여야 한다. 이는 각 정책 대안을 서로 비교하는 것을 말하며, 누가 이러한 영향을 받았는 지와 어떤 방식으로 영향을 받았는지를 확인하는 단계이다.²¹⁾ 이 영향분석단계는 3단계로 구분되며 첫 번째 단계는 정책의 경제적·사회적·환경적 영향이 왜 발생하고 누구에게 영향을 주는지 식별하는 것이며, 두 번째 단계는 보다 중요한 영향을 질적으로 분석하는 것이다. 이 분석을 토대로 3단계에서는 가장 중요한 영향에 대한 질적·양적 분석을 심도있게 수행한다.

(5) 대안의 비교

대안을 비교하기 위해서는 유효성과 효율성, 일관성을 기준으로 양적인 데이터를 포함한 자료들에 근거하여야 한다. 이 과정에서 장점과 단점을 평가하게 되는데, 여기에는 비용편익분석, 비용효과분석, 다기준평가 등의 방법을 사용한다.²²⁾ 아래의 표는 유효성, 효율성, 그리고 일관성과 관련된 정책 대안들의 총체적 비교를 나타내는 한 방법이다.²³⁾

20) 2009 영향평가 가이드라인 7.3.

21) 2009 영향평가 가이드라인 8.1.

22) 2009 영향평가 가이드라인 9.1.

23) 2009 영향평가 가이드라인 9.3.

[표] 대안 비교 예시

	유효성	효율성	일관성
Option A	정책 목적 A의 달성과 B	자원 'X'는 'Y'와 같은 영향력 레벨을 달성하는 것이 필요하다.	경제적, 사회적 그리고 환경적인 문제에 대한 긍정적, 부정적인 (비)계획된/직간접적인 영향력의 좋은 균형
Option B	정책 목적 A만의 달성	자원 '2X' 'Y'와 같은 영향력 레벨을 달성하는 것이 필요하다.	긍정적인 경제적 영향; 부정적인 의도치 않은 환경과 명목상 영향들
Option C

(6) 정책모니터링과 평가의 윤곽

정책입안자들은 실행이 제대로 되는지와 정책이 본 목표를 달성한 범위를 체크할 수 있어야 한다. 정책이 본 목표를 달성하지 못했을 때는, 정책입안자들은 정책 고안 혹은 미약한 이행같은 문제의 결과를 알아야 한다. 모니터링과 평가 준비는 지시자들과 함께 이러한 관점에서 가치있는 정보를 제공한다. 그러므로 영향평가는 이러한 준비들이 무엇이 될지를 윤곽을 만들고 주 정책목적의 위한 핵심 지시를 정의해야한다. 이것은 필수적으로 자세히 되어야 한다. 이것은 대부분의 만들어진 적절한 정책 대안의 정치적 결정 이후에 수행된다.²⁴⁾

24) 2009 영향평가 가이드라인 10.

3. 영향평가의 시기와 일정

영향평가는 시간과 자원을 요구하기 때문에 영향평가를 계획하는 것은 반드시 영향평가국의 연간전략계획 및 프로그램 순환(SPP)에 통합되어 있어야 하며,²⁵⁾ 입법과 업무계획에 포함된 모든 목표와 중요한 영향을 가지고 있는 비입법적 제안들은 반드시 로드맵에 포함되어야 한다.²⁶⁾

[표] 로드맵의 형식

로드맵			
계획의 제목	<input type="checkbox"/> CWP	<input type="checkbox"/> Non-CWP	<input type="checkbox"/> 구현 / 위임
계획의 형식			
책임DG - 책임부서			
예상 채택일	월/년:		
로드맵 버전	NO:	마지막 수정	월/년:

A. 맥락, 문제의 정의
(i) 계획의 정치적 맥락은 무엇인가? (ii) 과거와 향후 계획과는 어떤 관련이 있는가? 또한 다른 EU의 정책과는 어떤 관련이 있는가? (iii) 기존 정책의 어떤 사후 분석이 이행되었으며, 이 계획과 관련된 결과는 무엇인가?
이 계획의 주된 문제가 무엇인가?

25) http://ec.europa.eu/atwork/index_en.htm

26) 로드맵의 양식은 2009 영향평가 가이드라인 부속서에서 제공하고 있다.

이 계획에 의해 영향을 받을 사람은 누구인가?
(i) EU의 조치는 보완의 근거로 합당한가? (ii) 회원국이 스스로 충분히 제안된 조치의 목적을 달성할 수 없는 이유는 무엇인가? (필요성 TEST) (iii) EU는 더 나은 목표를 달성할 수 있는가? (EU의 가치 평가 추가)

B. 계획의 목적
주요 정책 목표는 무엇인가?
새로운 분야에서 목표는 EU의 정책을 개발하는 것을 암시하는가?

C. 선택사항
(i) 고려되는 정책 옵션은 무엇입니까? (ii) 어떤 입법이나 ‘연성법’ 장치가 고려될 수 있는가? (iii) 선택사항은 어떻게 비례의 원칙을 따르는가?

D. 영향의 초기 평가
정책 옵션의 각각의 장점과 비용은 무엇인가?
옵션 중 일부 또는 전부는 (i) 단순화, (ii) 행정 부담 그리고 (iii) 다른 나라와의 관계, (iv) 구현 조치에 상당한 영향을 미칠 수 있는가? 그리고 (V) 일부 조건은 특정 회원국을 위해 바꾸는 게 어려울 수 있는가?
(i) IA는 이 계획 그리고/또는 가능한 후속 계획을 수행할 수 있는가? (ii) 언제 IA 작업은 시작하는가? (iii) 당신은 언제 IA 운영 그룹을 준비할 수 있는가 그리고 얼마나 자주 만날 것인가? (iv) 무슨 DGs이 초대 되었는가?

(i) 어떤 옵션은 €5m 이상의 EU의 예산에 영향을 미칠 수 있는가? (ii) 만일 그렇다면, 재정적 규제가 요구되는 IA는 사전 평가로도 제공되는가? 만일 그렇지 않다면, 사전 평가의 시기에 대한 정보를 제공한다.

E. 증거 기반, 추가 업무 및 상담 기획
(i) 어떤 정보와 데이터가 사용될 수 있는가? 기존의 영향 평가 및 평가 작업은 사용할 수 있는가? (ii) 어떤 추가 정보가 수집되어야 하며, 어떻게 수행할 수 있으며(예. 내부 또는 외부 계약자에 의한), 그리고 언제까지인가? (iii) 조달 절차 및 당신이 계획 중인 외부 계약에 대한 계약 시기는 언제인가? (예, 분석 연구, 정보 수집 등) (iv) 예상되는 특정 의사소통이나 정보활동은 무엇인가? 만일 있다면, 무엇이며, 그리고 언제까지?
어떤 주주 및 전문가가 있으며, 의논할 수 있으며, 어떻게, 그리고 어떤 단계에서?

영향평가를 수행하기 위해 주어지거나 걸리는 시간은 일반적으로 12개월 이상이다. 여기에는 공적 협의절차에 요구되는 기간이 포함되며, 대부분의 경우 계획은 반드시 CLWP 또는 로드맵 수행 전에 시작되어야 한다. 아래의 그림은 영향평가를 계획하고 관련대안의 채택 사이의 전체 개요와 각 단계의 시기를 보여준다.

[그림] 영향평가의 시기와 일정



(1) 1단계 : 공공 자문 최소14주

대부분의 제안들이 이해관계자들과 일반인들에게 의견을 들을 필요가 있으며, 필요에 따라, 공공자문 작성에 최소한 8주를 주어야 한다. 회의개최를 계획하는 경우에는 최소 4주전에 공고하여야 한다.

(2) 2단계 : 영향평가 52주

영향평가 준비를 위해 필요한 시간은 제안서의 복잡성과 민감도에 달려 있으나, 어떻게 진행하는가도 마찬가지로이다. 위원회의 영향평가 시스템에 대한 최근 외부평가에서 영향평가를 수행하는 평균시간은 약 1년이라고 추측되고 있다.

(3) 3단계 : 문서준비 6-18주

이 단계는 위원회의 내부규칙에서 정하지 않고 있으나, 영향평가와 마찬가지로, 간단하고 논란의 여지가 없는 경우 6주에서 복잡하고 중요한 입법제안의 경우에는 3-4달(또는 그 이상)까지 필요한 시간이 다를 수 있다.

(4) 4단계 : 영향평가국 의견 8-12주

영향평가조정그룹(IASG)에 발송하기 최소 4주 전에 영향평가국에 영향평가를 제출하여야 하며, 그 이전에 초안문서를 담당DG에게 허가를 받아야 한다. IAB의 의견을 받아서 영향평가 작업을 보충수행하고 수정된 영향평가서를 다시 제출하여야 하고, 이 경우에는 2주에서 8주까지 연장할 수도 있다.

(5) 5단계 : 인터서비스 자문 최소 4주

(영향평가와 부속문서를 포함하여) 20페이지 이상인 문서에 대한 서비스는 회신을 위하여 15일(3주)을 주어야 하며, 더 짧은 문서의 경우는 10일(2주)을 주고 있다.

(6) 6단계 : 번역 최소2주

번역은 서비스를 포함하여야 하는 중요한 부분이며, 번역에 필요한 시간은 분량에 따라 정해진다; 경험에 비추어 CLWP와 15페이지 미만의 문서들은 2주를 계산할 수 있다.

(7) 7단계 : 위원회의 채택(구두절차) 최소 6-9일

위원회의 문서 채택은 일반적으로 RSCC의 특별회의와 Hebdo의 주간회의에서 준비되고 있으며, 현행 규정은 15페이지 미만의 문서는 Greffe에 제출하여야 한다. 대학회의 전 주 화요일(월요일은 Strasbourg에서 회의를 개최한다) 최소 6일 전까지 제출하여야 함. 보다 긴 문서는 채택일 최소 8일 전까지 제출하여야 한다(회의 전 2주 차 금요일).

(8) 8단계 : 다른 기구로의 전달

세 가지 절차적 언어는 원칙적으로 채택 후 이틀 내에 영향평가국에 보내지고, 모든 언어 번역은 영향평가국과 유럽 의회에 공식 전달이 바로 가능할 수 있어야 한다.

IV. 영향평가국(IAB)의 운영과 기능

영향평가의 질을 제고하기 위하여 유럽연합은 2006년 독립기관인 영향평가국(IAB)를 설치하였으며, 유럽연합 집행위원회 위원장에 소속

되어 있다. 또한 영향평가국의 업무는 영향평가국 절차규칙(Rules of Procedure of the Impact Assessment Board)²⁷⁾에 따라 운영되고 있다. 2007년부터 실질적으로 운영되었으며, 2009년과 2010년은 집행위원회가 새로운 정치적 변화를 맞이하여 제출되는 제안서가 적었고 그에 따라 영향평가 보고서의 수도 적었으나, 2011년에는 영향평가국이 활동을 시작한 이후로 가장 많은 보고서가 제출되었다.²⁸⁾

1. 영향평가국의 구성

영향평가국은 현재 1인의 Chair와 9인의 Director들로 구성되어 있으며, Director들은 각각 경제 분야, 사회 분야, 환경 분야를 담당하고 있다.²⁹⁾ 이는 2011년 영향평가국의 주목할 만한 변화로서, 평가국의 구성을 5명에서 9명으로 확대한 것뿐만 아니라, 영향평가국의 구성원으로 임명될 수 있는 기관의 범위를 확대하면서도 영향평가를 통합적 관점으로 수행하기 위하여 필요한 세 분야-경제, 사회, 환경-의 전문지식을 갖출 수 있는 구성을 유지한 것이다. 이러한 변화들은 2011년 11월에 영향평가국의 권한과 절차규칙을 개정하면서 시작되었다.³⁰⁾ 2006년에 설립된 이래, 집행위원회 영향평가 시스템의 범위와 기능의 변화를 반영하기 위하여 일부 개정되었다.

2. 영향평가국의 역할

(1) 검토

영향평가국의 의견은 법적 구속력이 없지만, 집행위원회에서의 정책적 결정과정에 영향평가 초안 및 영향평가보고서에 첨부되어 참고자

27) http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/docs/iab_rules_of_procedure_final_en.pdf

28) 이는 유럽연합 집행위원회에서 입법제안의 수가 증가했기 때문이며, 동시에 MMF 제안이 많았기 때문이다.

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

30) http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm

료로 제공되며, 영향평가 초안의 경우 영향평가국에서 전문적 검토를 하고 있다.³¹⁾ 모든 영향평가와 모든 영향평가국의 의견들은 관련 제안들이 위원회에서 채택되면 공개발행되고 있다. 실제로 영향평가국의 중요성에 대한 인식을 확대하고 집행위원회에서 영향평가국을 어떻게 인지하고 있는지 확인하기 위해서 영향평가국장은 16개의 사무총국(DG)들을 직접 방문하여 영향평가절차가 법안의 품질에 미치는 영향을 논의하고, 분명한 개입논리를 가진 영향평가의 필요성, 유럽연합의 부가가치에 대한 정당한 이유와 비용 및 효용에 대한 명확성을 강조하였다.

집행위원회는 영향평가프로세스를 통해 제안서가 투명하고, 종합적으로, 균형 있는 증거에 기반하여 작성되었음을 확인하는 주요 도구로써 사용하고 있다. 또한 제안을 통해 잠재적으로 이해관계가 있을 수 있는, 관련된 부서들 사이의 조화를 개선하기 위해 사용한다.³²⁾ 영향평가 프로세스는 집행위원회와 다른 EU 기관들로 하여금 증거에 기반 정치적 의사결정을 내릴 수 있도록 도와준다. 이는 일관성 있는 제안을 설계하고, 외부 이해관계자들의 전문성을 고려하고, 행동을 위한 비용, 효용과 근거를 명확하게 설명할 수 있게 해준다.

실무적으로, 최고집행위원회는 집행위원회기준의 가이드라인³³⁾에 따라 영향평가를 수행하면서 중요한 영향을 미칠 것 같은 제안 - 입법

31) http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/docs/iab_mandate_annex_sec_2006_1457_3.pdf

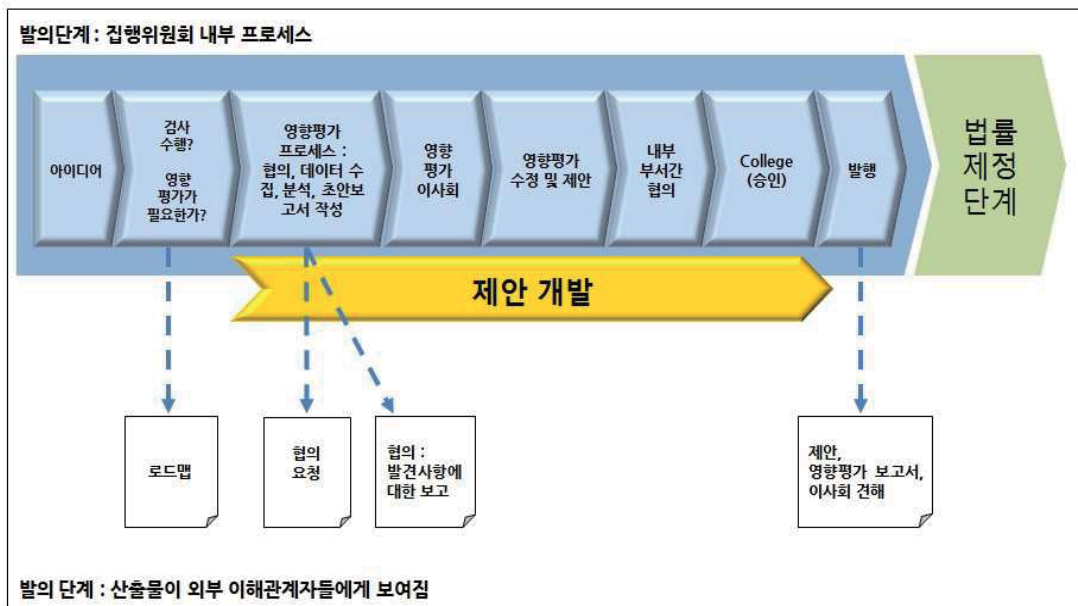
32) 영향평가조정그룹(IAGs)은 영향평가(IA)를 수행하는 과정에서 발생할 수 있는 잠재적 이해관계(potential interest)를 가진 모든 집행위원회들의 대표들이 모이는 조직이다. IAGs는 강제성을 띄고 있으며 기관들은 반드시 영향평가 초안에 대한 논의를 했던 지난 회의록을 영향평가국에 제출하는 파일에 첨부하여 제출해야 한다.

33) 사무국총장이 기관들과 논의하는 사항별 검사를 통해 영향평가가 주도적으로 수행되어야 한다. 로드맵이라 불리는 공개적으로 활용 가능한 계획 서류들이 검사의 결과와 착수된 영향평가 및 협의 작업들을 요약하고 있다. 2011년 11월 이래로, 새로운 이메일 경보 서비스가 제공되고 있는데, 새로운 로드맵이 공동 집행위원회/의회 투명대장(the joint Commission/Parliament transparency register)에 등록된 이해관계자들이 활용할 수 있음을 알려준다.

제안 혹은 지출활동, 정책설정 계획³⁴⁾ - 의 준비를 담당한다. 제안서는 동시에 작성되며 영향평가의 분석적 결과가 반영되어야 한다.

영향평가국은 영향평가 작업을 위한 협의기준과 집행위원회 가이드라인이 올바르게 적용되고 있는지를 검증한다. 영향평가국의 독립적인 품질관리의 결과 - 영향평가국의 ‘견해’에 포함되어 있는 - 는 집행위원회의 의사결정 프로세스를 통해 해당 정책제안과 최종 영향평가 보고서로 나오게 되고, 집행위원회가 채택한 제안은 공공(public)에게 공개된다.

[그림] 영향평가국 업무 프로세스



(2) 품질관리 및 지원

품질관리역할에 있어, 영향평가국은 작성기관이 내부 부서간 협의 (internal interservice consultation)³⁵⁾를 실행하기 전에 각 영향평가보고

34) ‘영향평가 가이드라인’ SEC(2009) 92. 주요 문서들은 영향평가 웹사이트에서 확인 가능하다(http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm).

35) 내부 부서간 협의는 작성기관이 공식적으로 다른 집행위원회 부서의 제안서를

서의 초안을 관련 정책제안서와 함께 주의깊게 검사한다. 이 검사는 주로 4주의 기간에 걸쳐 정형화된 프로세스에 따라 진행된다.

최초로 제출되는 영향평가의 경우에는 평가국 멤버들이 품질 체크리스트(quality checklist)³⁶⁾를 공동 작업한다. 영향평가보고서 품질의 최초 평가 시, 체크리스트를 통해 이 보고서가 집행위원회의 가이드라인을 준수하고 있는지 살펴보고, 주요 질적 문제들을 강조하기 위한 다수의 질문들을 만든다. 체크리스트에 있는 사전 결과들(preliminary findings)에 근거하여, 영향평가국의 검사를 구두로 할 것인지 서면으로 진행할 것인지 결정한다.

구두 절차(oral procedure)에서 영향평가국은 작성기관과 함께 회의를 진행하면서 품질 체크리스트에 근거하여 제출된 영향평가에 대해 논의한다. 이 회의는 보통 격주³⁷⁾로 열린다.

서면절차(written procedure)에서는, 작성기관이 품질 체크리스트에 대한 답변을 서면으로 하게 된다. 영향평가국의 본 평가(original assessment)와 작성기관의 답변을 기초로 영향평가국은 견해 문서(opinion document)를 발행하게 되는데, 이 문서는 영향평가가 어떻게 개선이 되어야 하는지에 대한 권고사항들을 담고 있다. 일부 사례들은 영향평가국에서 상당부분의 개선이 필요하다고 결론을 내거나, 작성기관으로 하여금 영향평가보고서를 수정 후 다시 제출하라고 요청하기도 한다. 영향평가 보고서를 다시 제출하도록 요청하는 것을 ‘부정 견해(negative opinion)’이라고 하는데, 이는 영향평가국에서 다시 제출되는 보고서에 두 번째 견해(second opinion)를 내겠다는 것을 의미한다. 이 두 번째 견해는 보통 서면 절차를 통해 이루어진다. 두 번째 의견이 또

검토할 때에 하는 집행위원회의 내부 의사결정 프로세스의 한 단계이다.

36) 영향평가품질 체크리스트 양식은 2011년에 개정되었다. 체크리스트 내용은 본 보고서 부록 1 참조.

37) 영향평가국이 다년도 재무 체계(MFF; Multiannual Financial Framework)의 영향평가를 검사하기 위해 매주 회의를 여는 2011년 8월말부터 9월 말 사이의 경우처럼 업무량이 많아지는 상황이 발생한다면 회의를 매주 개최할 수 있다.

다시 부정 견해를 받는 특별한 상황이 발생하기도 한다. 보고서에서 제안된 행동을 정당화하기에는 기반 증거가 불충분하여 개선이 불가능하거나 균형이 맞지 않는 것으로 보인다면 다시 제출하라는 요청을 하지 않는 것으로 결론을 내렸던 사례도 있다.³⁸⁾

비록 영향평가국의 권한이, 집행위원회의 의사결정 프로세스에서 개별 영향평가의 품질에 관한 견해를 전달하는 것 이상의 어떤 정식 역할을 가지지는 않지만, 2010년에 집행위원회 회장이 부서들에게 ‘제안서가 집행위원회의 승인을 받을 수 있도록 제출되기 전에 영향평가국으로부터 긍정적 견해(positive opinion)를 받는 것이 필요하다’고 강조한 이후, 집행위원회 내 영향평가국의 의견에 대한 중요성이 커지기 시작하였다.³⁹⁾

품질관리와 더불어 영향평가국은 또한 품질 지원(quality support) 역할을 수행한다. 이는 주로 기관들이 특히 어려운 영향평가⁴⁰⁾를 준비하는데에 조언을 하거나, 재제출 요청에 대한 추가 지원 등을 포함한다.

(3) 영향평가국의 견해(opinion) 제시

영향평가국의 영향평가 가이드라인 기준에 따라 영향평가 보고서에 대해 개선할 사항들에 대하여 조언하는 견해를 표명한다.⁴¹⁾ 주로 대안들에 대해서 그 내용과 강화된 비례성 분석 또는 대안의 개선된 비교 등을 보다 상세하게 제시할 것을 요청한다.

38) 2011년도의 기초 지급 계정에 대한 접근권한의 개시에 관한 영향평가 보고서와 대안 논쟁해결과 온라인 논쟁해결에 대한 제안의 영향평가 보고서 등이 있다.

39) ‘The working methods of the Commission 2010-2014’, C(2010) 1100(http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/c2010_1100_en.pdf). 긍정적 견해(positive opinion)란 이사회에서 영향평가 보고서의 재제출 요청을 하지 않았다는 것이며, 반대의 경우 - 다시 제출할 것을 요청 하는 경우 - 보고서가 품질기준에 미달한다는 것을 뜻한다.

40) 품질 지원 역할에 MFF관련 영향평가에 대한 조언도 2011년도에 포함되었다.

41) 영향평가국은 주로 문제의 정의, 선택과 영향 등을 다루는 영향평가 보고서의 부분적인 개선 사항에 대한 권고가 가장 많다.

* 견해의 예시

- ‘더 넓은 범위의 대안이 정의될 수 있는지 설명하십시오.[...] 서로 다른 요구 수준과 / 혹은 의무를 시차를 두고 도입하는 것을 반영하는 각각의 주요 측정치들을 위한 하위 대안(sub-options)들을 정의하십시오.’⁴²⁾
- ‘보고서는 단지 개별 대안들의 비례성을 별개로 분석하는 것뿐만이 아니라 제안된 정책 패키지 안의 다른 모든 조치들과의 관계도 분석해야 한다.’⁴³⁾
- ‘다양한 대안들의 내용을 설명하고, 그 조치들을 선택한 이유를 어떻게 주요 문제 발생요인들(key problem drivers)을 처리할 지 확실한 예제를 들어 정당화 하시오. [...] 의사결정을 효과적으로 도울 수 있는 더 광범위하고 입증된 대안의 비교를 제시하십시오.’⁴⁴⁾

영향평가국의 견해들을 연도별로 분석해보면, 해를 거듭할수록 이해관계자 협의에 관한 권고사항이 증가하고 있으며, 특히 2011년에는 68%에 이르고 있다. 영향평가국은 대부분의 사례들이 이해관계자들의 관점이 영향평가 보고서에 반영될 수 있도록 제안하였다. 이렇게 지속적으로 견해를 제시하는 것은 이해관계자들의 기여가 의사결정 프로세스에 중요하다는 점을 반영하고 있으며, 그들의 관점이 보고서에 그대로 보고되어야 할 필요성에 무게를 두고 있다는 것이다.

또한 영향평가국은 2011년에 유럽연합의 부가가치에 집중하였다. 비록 보완성과 비례성에 대한 권고사항들이 2010년에 비하여 약간 감소하였으나, 여전히 상당수(43%)의 견해에 포함되고 있다. 영향평가국은 유럽연합 수준에서의 행동을 위한 필요성의 확고한 정당성에 대한 질문을 자주 한다.

42) SEC(2011) 1021, e-call 서비스에 관한 영향평가 보고서에 대한 견해. 이 보고서에서 참조한 모든 의견은 다음 경로에서 확인 가능 : http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2011_en.htm.

43) SEC(2011) 1386, 공공기관(public-interest entities)들의 법정감사에 구체적 요구사항들에 대한 영향평가 보고서에 대한 견해.

44) SEC(2011) 1587, EU의 공공 조달지침의 검토에 관한 영향평가보고서에 대한 첫 번째 견해.

* 견해의 예시

- ‘EU수준에서의 움직임을 요구하는 문제들의 존재에 대한 더 나은 설명이 필요합니다. 예를 들어 역내시장의 기능을 왜곡할 수 있는 이슈들을 더욱 분명하게 밝혀내는 것 등입니다.’
- ‘유럽연합과 회원국 모두의 수준에서 완전한 EU범위 소송 외 분쟁해결기구(ADR; Alternative Dispute Resolution)의 비용과 효용에 대한 명료성이 충분하지 않아 EU의 입법 발의의 비례성과 필요성을 증명하기 위한 증거기반이 여전히 약하다.’⁴⁵⁾

그리고 영향평가국은 관료비용에 대한 영향평가의 품질에 대한 정밀조사를 수행할 때 다른 정책대안에 따라 기업들, 시민들과 공공기관의 의무가 늘어날 것인지 없어질 것인지에 관한 충분히 자세한 정보를 제공하고 있는지를 확인한다.⁴⁶⁾ 관료비용의 평가와 사용된 방법론들에 대하여 더 분명하게 제시할 것을 자주 요청하였고, 어떤 경우에는 행정상 부담이 변화할 가능성에 대한 평가를 위하여 EU 표준비용모델⁴⁷⁾을 사용할 것을 추천하기도 하였다.

* 견해의 예시

- ‘이러한 방법들로부터 발생하는 추가적인 부담과 탄소배출권 거래로부터 이미 발생한 부담을 비교하기 위해서는 관리비용의 완전한 분석이 제공되어야 한다. 어떤 중요한 관리비용을 측정하기 위해서는 EU 표준비용모델이 사용되어야 한다.’⁴⁸⁾

45) SEC(2011) 1410, 소송 외 분쟁해결기구와 온라인 분쟁해결에 관한 영향평가보고서에 대한 두 가지 견해.

46) 영향평가국은 2011년에 이 분야의 사례들 중 30%에 대하여 개선 권고사항을 전달하였다.

47) 유럽연합의 표준비용모델에 관한 국내 문헌으로는 박영도, 유럽연합의 표준비용 모델연구, 한국법제연구원, 2009 참조.

48) SEC(2011) 781, 에너지 효율성에 관한 영향평가보고서에 대한 첫 번째 견해.

- ‘중요하다고 여겨지는 경우, 체계적으로 관리비용을 평가하고 표준비용모델을 사용하여 그 비용들을 수량화 하라. 예를 들어, 수집되고 보내져야 할 정보들을 고려할 때, 소요될 시간과 이것이 얼마큼의 추가적인 작업을 필요로 할지 등’⁴⁹⁾

영향평가국은 특히 중소기업(SME)들의 영향평가에 주의를 기울이고 있으며, 몇몇 사례에서 중소기업이 불균형하게 영향을 받거나 대기업들과 비교했을 때 불리한지에 대한 분석의 개선사항에 대해서도 조언하였으며, 중소기업들이 규제비용에 의해 어떻게 영향을 받는지 더 나은 평가를 요구하였다.

* 견해의 예시

- ‘준법 문제에 대해 논의 할 때에는 중소기업들과 대기업들의 상황에 대한 구분이 더 잘 되어야 한다.’⁵⁰⁾
- ‘항공산업과 해양산업과 같이 새로운 보고 요구사항들이 등장할 수 있는 특정 섹터들과 같이, 새로운 리포팅 요구사항들의 부담이 회원국들이 국가기관에게 보고하기 위한 데이터 수집과 보고 추가적인 비용과 부담이 왜 발생하지 않는지에 대한 더 자세한 설명을 통해, 산업과 특정 중소기업들에게 미치는 영향을 다루어야 한다.’⁵¹⁾

그리고 영향평가국에서는 기본권에 관한 영향평가에 있어서도 집행위원회 영향평가 절차 내에서 기본권을 평가하는 새로운 운영지침⁵²⁾이 도입된 것 - 사법총국(Justice DG)에서 발의 - 을 적극적으로 찬성하였으며, 이에 대한 견해들도 제시하였다.

49) SEC(2011) 1560, 전문자격지침에 관한 영향평가 보고서에 대한 견해.

50) SEC(2011) 752 전자기장에 관한 영향평가보고서에 대한 두 번째 견해.

51) SEC(2011) 1405, 모니터링 메커니즘 의사결정에 관한 영향평가보고서에 대한 견해.

52) SEC(2011)SEC(2011) 567 (http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/key_docs_en.htm).

이 문서는 Operational Guidance on taking account of Fundamental Rights in Commission Impact Assessments

3. 영향평가국의 주요 활동

2007년 이래 2011년 가장 많은 영향평가 보고서들이 발행되었으며, 영향평가국은 104개의 영향평가 보고서, 138개 의견을 제시하였다. 특히 2011년에는 일반절차(normal procedure)를 따르는 영향평가와 집행위원회 부서들이 수행하는 영향평가 사이의 구분이 이루어졌다.⁵³⁾

[표] 영향평가국의 주요활동 통계

	2007	2008	2009	2010	2011	2011-MFF
영향평가						
총 영향평가 검사 ⁵⁴⁾	102	135	79	66	104	43
입법 제안	57	86	53	49	80	43
비입법 제안	45	49	26	17	24	n/a
입법제안의 비중	56%	64%	68%	74%	77%	100%
견 해						
표명된 견해의 수	112	182	106	83	138	37 ⁵⁵⁾

53) 이는 특정 절차적 체계를 따르기 위한 2013년 이후의 다년간 재무체계(MFF) 입법 제안 준비를 지원하기 위함이다.

54) 이 숫자들에는 집행위원회 직원이 작성한 문서에 영향평가국이 견해를 표명한 사례들로 IA 보고서가 아닌 것들도 일부 포함되어 있다. 2011년도에는 3건이 존재(에너지 로드맵 2050, 2050년까지 저탄소 경계를 향해가는 로드맵, 그리고 고용, 사회 및 결합 총국에 의해 작성된 보고서 하나 등이 포함)

55) 견해의 수는 검사된 영향평가 보고서들보다 낮는데, 왜냐하면 이사회는 가끔 두 개 이상의 영향평가 보고서에 대해 결합된 견해를 밝히는 경우가 있다. 2011년도에는 3건이 있었음 : ‘모두를 위한 Erasmus’ 프로그램에 관한 4개의 영향평가 보고서에 하나의 견해 표명, ‘창조적 유럽(Creative Europe)’ 프로그램에 관한 3개의 보

제 2 장 유럽연합 영향평가 제도의 특징과 내용

	2007	2008	2009	2010	2011	2011-MFF
1회 제출	102	135	76	64	103 ⁵⁶⁾	37
2회 제출	10	43	30	18	34	n/a
3회 제출	0	4	0	0	1	n/a
특수 사례 제출	0	0	0	1	0	n/a
1회 제출 이후에 재제출 요청 견해를 받은 수	9	44	28	27	37	n/a
재제출율	9%	33%	37%	42%	36%	n/a
적용된 절차						
회의 수	22	26	21	23		25
구두절차로 진행된 건	57	101	67	57	78	30
서면절차로 진행된 건	45	34	12	7	26	13
구두절차의 비중	56%	75%	85%	89%	75%	70%

최근에는 분야별로 현재 180여건의 이니셔티브가 채택되어 진행 중이며, 이 중 절반 정도 영향평가를 계획하고 있다.⁵⁷⁾ 한편 2012년 영향평가 보고서(impact assessment reports)는 4월 2일 현재 13편 발행되었다.⁵⁸⁾ 아래의 도표에서 확인할 수 있듯이 2011년의 영향평가보고서의 경우 그 이전보다 점차 증가하고 있다.

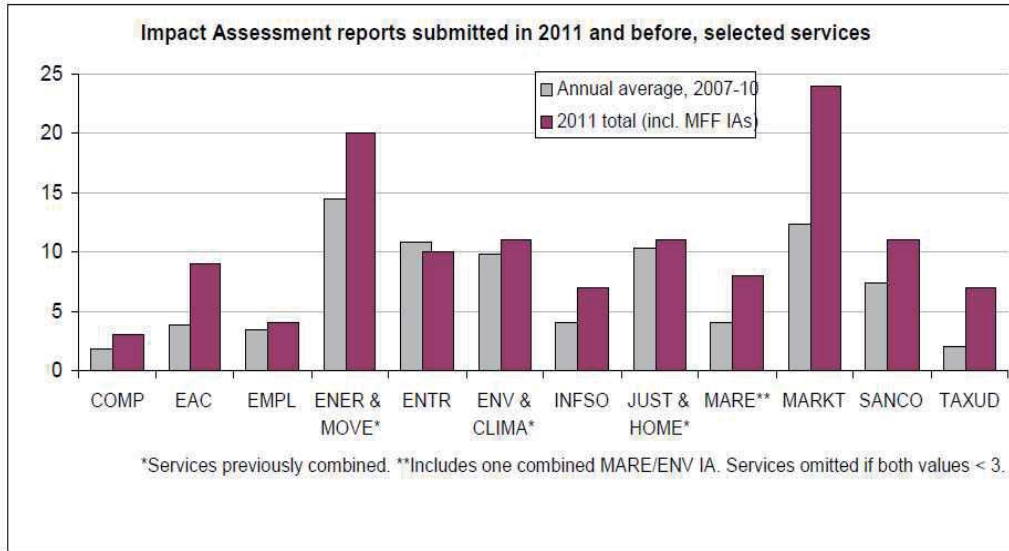
고서에 하나의 의견, ‘Hercule’과 ‘Pericles’프로그램에 대해 두 개의 영향평가 보고서에 하나의 견해를 표명.

56) 에너지 총국이 작성한 두 개의 영향평가 보고서에 대한 하나의 결합된 견해를 포함하고 있다.

57) http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2012_en.htm

58) 이 영향평가보고서들은 채택일과 위원회제안서 및 Proposal reference, IA report + summary, IAB Opinion을 각각 공개하고 있음(http://ec.europa.eu/governance/impact/ia_carried_out/cia_2012_en.htm)

[그림] 2011년 영향평가보고서 추이



제 3 장 유럽연합 영향평가의 사례 분석

I. 개 관

앞에서 살펴본 바와 같이 유럽연합의 영향평가는 영향평가보고서를 공개발행하기 때문에 그 내용을 분석하기 위하여는 영향평가보고서를 살펴보는 작업이 적합하다고 할 수 있다.

유럽연합의 영향평가보고서는 다음의 과정에 대한 결과를 제시하여야 하는데, 첫째, 이해당사자의 조언으로부터의 절차적 문제와 결과, 둘째, 정책 목록, 문제정의, 보충분석, 셋째, 목표, 넷째, 정책 대안, 다섯째, 영향분석, 여섯째, 대안의 비교, 일곱째, 모니터링과 평가이다. 또한 보고서는 요약문과 도표, 그림, 첨부내용을 제외하고 30면을 넘겨서는 안 되며, 요약문은 10페이지 이내로 제출하여야 한다. 또한 보고서는 영어, 불어, 독일어로 작성될 수 있으며 일반적으로 번역되지 않지만, 요약문은 모든 공식적 언어로 번역되어 공표되고 있다.⁵⁹⁾ 그리고 일관성을 보장하기 위해 형식을 정하고 있다.⁶⁰⁾

[표] 영향평가 보고서의 주요 분석 단계(key analytical steps)

문제정의(problem definition)
타당성 검토
보충성원칙 분석
기준 시나리오 개발
위험성 평가
민감도 분석
정책배경
사회적 영향

59) 영향평가 보고서는 유럽연합 영향평가국 홈페이지에 수시로 업데이트되고 있다 (http://ec.europa.eu/governance/impact/iab/iab_en.htm).

60) 영향평가 보고서의 형식은 2009 영향평가 가이드라인 부속서에 나와 있으며, 그 내용은 본 보고서 부록 참조.

제 3 장 유럽연합 영향평가의 사례 분석

정책목표(policy objectives)
문제와의 일치성
여러 단계에서의 목표들
목표의 논리적 일관성
정책대안(policy options)
대안 확인
대안 심사
구조메커니즘에 관한 대안
비례성 심사
영향분석(impact analysis)
정량적 평가
정성적 평가
행정부담
협력의 방해 요소
민감도 분석
정책선택의 위험성 및 불확실성
대안 비교(compare the options)
긍정적/부정적 영향의 비교형량
비용-편익 분석
비용-효과성 분석
다중기준 분석
목표달성 효과
비교 프레젠테이션
우선 대안의 순서
정책 모니터링 및 평가(policy monitoring and evaluation)
주요 목표에 대한 진행
평가 준비
분석의 비례 수준
공공 자문(public consultaton)
최소 기준
정책담당자 관점 반영
공표(presentation)
요약보고서
종합보고서

특히 영향평가 가이드라인 2009의 부록14에서는 각 분석단계별로 핵심이슈가 되는 모범사례(Best Practice)를 선정하여 공개하고 있다.⁶¹⁾ 따라서 여기에서는 이 중에서 두 가지 사례(영향평가 보고서)를 선정하여 살펴보도록 한다.

우선 사례1(평등취급원리 구현에 관한 지침(안)에 대한 영향평가보고서)은 정책대안(policy option) 단계 중에서 구조메커니즘을 위한 대안(options for delivery mechanism)에 속하는 모범사례 중 하나이다.

사례2(과학적 목적에 사용되는 동물보호에 관한 지침에 대한 영향평가보고서)는 영향분석(impact analysis) 단계 중에서도 정량적 평가(quantitative assessment)의 모범사례 중 하나이다.

II. 사례 1 : 평등취급원리 구현에 관한 지침(안)

본 사례는 ‘평등취급원리 구현에 관한 지침(안)(Proposal for a Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation)’에 대한 영향평가보고서로, 요약문(summary)과 절차적 문제와 결과, 정책목적, 문제정의 및 보충분석, 목표, 정책대안, 영향분석, 대안비교, 모니터링 및 평가의 내용을 담고 있다. 특히 유럽연합 영향평가 가이드라인 부속서에서 제공하는 모범사례 중 정책대안(policy option) 부문에 해당하는 것으로, 아래에서는 보고서의 전체 개요(요약문)를 살펴보고 정책대안 부문을 중심으로 내용을 파악하기로 한다.

1. 영향평가 보고서의 개요

동등 대우에 대한 권리는 공동체법의 일반 원칙이다.⁶²⁾ EC조약 제 13조는 성별, 인종 또는 민족 출신, 종교 또는 신념, 장애, 연령, 성적

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

62) Case 203/86 스페인 v 위원회

지향을 이유로 한 차별 금지를 구체적으로 규정하고 있다. 그러나 재화 및 서비스, 주거, 교육, 사회복지, 의료 서비스 등 많은 분야에서 여전히 차별이 존재한다.

현재 EC 법률체계⁶³⁾에서는 종교나 신념, 장애, 연령, 성적 지향을 근거로 한 차별보다는 인종 혹은 민족 출신을 근거로 한 차별을 더 광범위하게 금지하고 있다. 현 위원회는 임기 초반부터 EC조약 제 13조에 근거해 법률체계의 확대를 위한 사례조사에 주력했으며, 이는 2004년 ‘확대된 EU에서의 평등 및 비차별’ 녹서를 시작으로 2008년 법제 워크 프로그램⁶⁴⁾에까지 지속되었다.

이 영향평가 보고서는 위원회가 의뢰한 연구를 바탕으로 노동시장 밖에서의 종교나 신념, 장애, 연령, 성적 지향으로 인한 차별의 증거와 광범위한 협의 과정 중 수집한 증거를 보여준다. EU내 상당수의 사람들이 차별을 겪거나 차별의 위험에 처해 있는데, 이는 교육이나 노동에 전적으로 참여할 수 있는 능력을 크게 제한할 수 있으며 고립, 가난, 복지의 결핍으로 이어질 수 있다. 이러한 영향 중 몇몇은 계량화가 가능한데, 일부는 분명한 경제적 비용을 야기하며 일부는 이와 심각한 정도는 같으나 주관적이다. 사람들이 기대하는 법적 보호는 어떤 이유로 차별받는지, 직장에서의 차별인지 아니면 그 외의 생활 영역에 있어서의 차별인지, 또는 어디에 거주하는지에 따라 각기 다르다.

아래의 표는 유럽 차원의 현행 관련 법률체계를 요약한 것이다.

이유 분야	인 종	종 교	장 애	연 령	성적 지향	성 별
고용·직업 훈련	있음+평등 관련기관	있음	있음	있음	있음	있음+평등 관련기관

63) 지침 2000/43/EC, 2000/78/EC, 2004/113/EC

64) COM (2007) 640

II. 사례 1 : 평등취급원리 구현에 관한 지침(안)

이유 분야	인 증	종 교	장 애	연 령	성적 지향	성 별
교육	있음 + 평등 관련기관	없음	없음	없음	없음	없음
재화·서비스	있음 + 평등 관련기관	없음	없음	없음	없음	있음 + 평등 관련기관
사회적 보호	있음 + 평등 관련기관	없음	없음	없음	없음	있음 + 평등 관련기관

EU 및 국가 차원에서 이루어지는 차별로부터의 보호에 있어 이런 차이가 현실적으로 문제가 된다. 이는 본 영향평가 보고서에서 확인된 차별사례들이 일관성 있게 처리되지 않으며 차별 피해자에 대한 보상 방법이 국가별로 다르다는 것을 뜻한다. 또한 회원국들 간 제공하는 보호에 차이가 있어 국가 간 재화와 서비스 마케팅뿐만 아니라 개인의 이동에도 영향을 미칠 수 있다. 이런 문제들을 어떻게 해결해야 할까?

어떤 조치든 차별로부터 개인의 보호를 강화하고 사회적 융합을 증대시키며 사회·경제 내 모든 그룹의 전적인 참여를 꾀하고, 국가 간 무역과 자유로운 이동을 촉진할 수 있는 명확한 법률체계를 회원국 전반에 걸쳐 제공하는 것이 그 목표가 될 것이다.

다수의 가능성들을 검토한 후 이 중 6개의 대안을 뽑아 더 자세히 조사하기로 했다.

- EU 차원에서의 새 조치는 없음
- 보험 그리고/또는 금융서비스 분야 자율규제
- 평등 관련 기관의 권한 및 다중 차별에 대한 구체적 권고
- 회원국들로 하여금 고용 외 분야에서 차별로부터의 보호 수준을 높이도록 권장하는 일반적 권고
- 장애를 이유로 한 차별 금지 지침
- 연령, 장애, 성적 지향, 종교나 신념을 이유로 한 차별 금지 지침

각각의 대안을 분석해 어느 정도까지 목표달성이 가능한지 평가한다. 차별과 관련 비용에 대한 신뢰성 있는 자료를 찾기가 어려울 수 있지만, 가능한 한, 개인, 재화 및 서비스 공급업체, 사회 전체에 대한 비용과 혜택을 추정하기 위해 수치가 제시되었다.

결론은 조치를 취하지 않는 방법은 대안이 될 수 없다는 것이다. 사회, 개인, 경제가 계속해서 차별의 비용을 감수해야 할 것이기 때문이다. 제시된 목표를 달성하기 위한 가장 효율적인 방법은 EU 차원의 새 법률인데, 이는 국가별 개선(developments)에만 의지할 경우 보호 수준의 차이가 그대로 남아있을 뿐만 아니라 오히려 더 벌어질 수도 있기 때문이다. 현 지침의 효과는 긍정적이었으며 차별로부터의 보호 수준은 이전의 혹은 EU 차원의 추진이 없었을 경우의 상황보다 훨씬 높아졌다.

협약과정의 결과와 보고된 차별의 정도를 고려해 보았을 때, 고용 이외의 분야에서 종교나 신념, 장애, 연령, 성적 지향성을 이유로 한 차별 금지 지침을 발행하는 대안이 가장 적절한 대응이라고 여겨진다. 새 법률은 모두 현 EU 비차별 법에 담긴 개념에 근거해 제정될 것이다. 현 지침에서와 마찬가지로 정당한 예외사항 및 범위 제한을 용납할 것이다. 이미 광범위한 비차별 법이 있는 회원국은 필요한 경우 약간의 수정만 가하면 될 것이다.

새 지침으로는 위의 표에서 보듯 특정 분야에 특정 종류의 차별에 대한 평등 관련 기관 부재의 문제를 해결할 수 없으며, 게다가 한 가지 이상의 이유로 차별의 고통을 받는 사람들에게 대한 보호가 명확하지 않다. 이는 현재 법의 개정으로 가능할 것이다. 그러나 이는 EU와 국내 법절차에 과중한 부담이 될 뿐 아니라 경제 운영자들 그리고 현재 법률을 시행하고 있는 공공기관들에 법적 불확실성을 가져다줄 것이다. 따라서 이 접근은 추천하지 않는다. 이보다는 오히려 새로운 법을 제정하고, 이와 동시에 위원회에서는 회원국들이 이들 분야에서 조

치를 취하도록 장려하고 보험·은행 부문과 함께 지각된 차별에 대해 대화를 나누어야 한다. 대화를 통해 해당 분야의 자율 규제가 이루어질 수도 있을 것이다.

2. 정책대안

이 정책대안 부분에서는 문제를 해결하고 본 영향평가보고서에서 식별된 목표를 고려하여 정책대안을 제시한다. 이 대안들은 추가적인 실험들을 스크린한다.

여기에서는 문제 해결 및 앞서 확인된 목표 달성을 위해 고려된 정책 대안들을 개략적으로 설명하였다. 또한 대안들을 조사하여 추가 검토가 필요한 대안을 선정하였다.

(1) EU차원의 새로운 조치 없음

EU 차원의 새로운 조치가 없다고 해서 아무런 변화가 없는 것은 아니다. 기존 지침에 최소한의 규정이 제시되어 있기 때문에 회원국이 보호 증대 조항을 자유롭게 채택 또는 유지할 수 있으며 일부 회원국들은 자국의 이니셔티브를 통해 국가가 제공하는 보호의 수준을 강화할 수 있다. UN 협약이 이행될 것이다. 차별 및 고정관념과의 투쟁 활동에 대한 현재의 자금 지원도 계속될 것이다.

(2) 비구속적 조치

기술된 정황으로 보았을 때, 일정 수의 비구속적 조치들을 단독으로 또는 구속적 조치들과 함께 고려해 볼 수 있다. 이는 차별로부터의 보호를 강화하고 관련자들 사이에 권리와 의무에 대한 인식을 제고하며 우수사례 교환을 권장하고 분야별 가이드라인과 행동수칙을 규정하기 위해서다. 이 조치들에는 다음의 내용이 포함될 수 있다.

1) 위원회 권고

이사회는 조약의 법적 근거가 이를 분명히 허용하고, 이것이 EC조약 제13조에 해당하지 않는 경우 권고를 채택할 수 있다. 그러나 위원회는 EC조약 제211조에 의거, 권고 발행에 대한 일반적인 권한을 가진다.

노동 시장 밖에서 연령, 장애, 성적 지향, 종교 또는 신념을 이유로 한 차별로부터의 보호를 강화하기 위해 회원국에 일반적인 권고를 내릴 수 있으며, 필요한 경우 새로운 법을 통해서도 가능하다. 그러나 일부 회원국에는 이미 포괄적인 법률이 있다는 것도 명심해야 한다. 추구하는 보호의 수준은 인종이나 민족적 출신을 근거로 한 차별에 대한 보호 수준만큼 광범위해야 한다. 권고를 통해 회원국에 다중차별 금지와 피해자에 대한 구제안 제시를 요구할 것이다. 또한 국가 평등 기관들에 연령, 장애, 성적 지향, 종교 또는 신념을 근거로 한 차별과 이에 대한 노동시장 밖에서의 차별로까지 그 범위를 넓히도록 요구할 것이다.

지침이 제시될 경우, 다중차별 및 평등 기관의 권한에 대해 제시된 지침의 범위를 넘어선 더 제한적이고 구체적인 권고가 수반될 것이다. 이는 기존 지침의 개정(reopening)을 방지할 것이다.

2) 자율규제

자율규제는 단일시장 검토 보고서(Single Market Review)⁶⁵⁾에서 ‘경제 운영자 및/기타 이해당사자에 의한 공동의 가이드라인 구축’으로 정의되며, 법에 대한 가치 있는 보완책 또는 대안으로 평가된다. 보고서에서 지적하듯, 이렇게 정해진 조치들은 더 빠르게 채택될 수 있으며 규칙제정을 직접 담당하는 이해당사자들 사이에서 더 쉽게 받아들

65) http://ec.europa.eu/citizens_agenda/docs/sec_2007_1518_en.pdf

여질 수 있는 결과를 도출할 수 있고, 이 조치들을 ‘마케팅 도구’로도 사용할 수 있을 것이다. 자율규제는 보험 및 은행 서비스 분야의 차별문제를 해결하는 적절한 방법이 될 수 있으며 행동 수칙에 대한 합의도 이끌어 낼 수 있을 것이다.

3) 유럽의 개방형 조정 방식(Open Methods of Coordination: 이하 OMC) 하에서 비차별에 더 중점을 둠

새로운 특정 OMC 도입보다는 성장과 일자리를 위한 전략(European Strategy for Growth and Jobs) OMC 또는 사회적 보호·통합을 위한 OMC처럼 기존 OMC의 잠재력을 최대한 이끌어내는 것이 목표가 될 것이다. 회원국은 각자의 경험을 상호 학습한다는 목적을 가지고, 공동의 목표 확인 및 가장 효과적인 비차별 정책 장려에 합의할 것이다. 회원국은 매년 다양한 근거로 인한 차별을 철폐하는 데 있어서의 발전사항을 보고할 것이며 위원회는 각 회원국의 진전 사항에 대한 의견을 발표할 것이다.

4) 정보 보급 및 우수사례 교환

다양한 조치들이 고려될 수 있다. 예를 들어, 고위급 공무원으로 구성된 국가 위원회를 설립해 국내 비차별 정책에 대한 위원회의 감시를 돕고, 회원국들과 위원회 간 우수사례를 교환하며, 연례 평등 서밋(Equality Summit)에서 모든 이해당사자들과 함께 광범위한 논의를 나눈 후 비차별에 대한 진전사항을 매년 이사회에 보고할 것이다. 또한 Equinet 등 네트워크에 대한 자금지원도 지속될 것이다.

5) 인식 제고 및 역량 강화

인식 제고, NGO의 역량 강화, 고정관념과의 투쟁 등 기존 활동들의 영역이 현 지침에서보다 확장될 것이다. 예를 들어, 판사, 변호사, NGO에 대한 교육 범위를 넓혀 비고용 부분에서의 비차별을 포함시킬 것

이다. 이런 측면조치들(flanking measures)이 기존의 지침과 함께 병행될 것이다.

(3) 구속적 방안

EC조약 제249조에 따르면 규제, 지침, 결정이 구속력을 가지는 반면, 권고안은 비구속적이다(따라서 Subsection 6.2에 속한다). 현재까지 EC조약 제13조(1)에 근거한 법률 텍스트는 모두 지침들이지만 여기에서 특정 형태의 법적 조치를 규정하지는 않는다.

명시 대상에 대한 구속력을 가지는 결정도 고려해 볼 수 있다. 결정은 보험 및 금융 서비스와 같이 운영자들을 모두 확인할 수 있는 특정 규제 부문의 문제에 대처할 수 있을 것이다.

규제는 국내법에 반영할 필요 없이 전체에 대한 구속력을 지니며 모든 회원국에 직접적인 효력(directly applicable)을 가질 수 있다. 회원국은 원문을 정확히 따라야 하기 때문에 최소요건보다 더 나아갈 수 없다.

지침은 최소한의 틀을 정해주며 제정된 원칙들을 각 회원국의 법률 체계(legal order)에 맞게 조정할 수 있는 유연성을 제공한다.

(4) 대안의 예비 검토

가능한 조치들에 대한 초기 검토에서는 보충성(국내, 지방 또는 지역 차원의 조치보다 더 효과적이지 않는 이상 EU 차원의 조치 없음), 비례성(조치의 규모는 추구하는 목표에 맞추어야 함), 효율성, 효과성, (기본 원칙 및 기타 위원회 정책에 대한) 일관성을 고려하였다.

1) 비구속적 조치

비구속적 수단은 특정 상업 부문에서 뿐만 아니라 차별로부터의 보호 수준을 전반적으로 높이는 데 효과적일 것이다. 단일시장 검토 보

고서(Single Market Review)에서 지적했듯, 법률에 대한 보완책 또는 대안으로서 비구속적 수단의 사용으로 더 나은 결과를 얻을 수 있다.

수립된 목표의 달성에 관한 한, *OMC*는 상호 학습을 바탕으로 하며, 동등한 대우를 보장하기 위한 도구는 아니다. *OMC*의 본질상, 이것이 차별을 금지하는 명확한 법적 틀을 보장해줄 수 없다. 그럼에도 불구하고 EPEC 연구에서는 *OMC*를 교육에서의 차별/괴롭힘 같은 특정 문제 해결을 위해 유용하게 사용할 수 있는 수단으로 보고 있다. 또한 기타 위원회의 이니셔티브들에 포함될 수 있을 것이다. 여기에는 보고의 의무가 따르는데, 이는 회원국과 위원회에 행정 비용을 초래할 것임을 뜻한다. 보충성 면에서는 각 회원국이 적절하다고 생각하는 조치를 우선적으로 처리할 수 있도록 하지만, EU의 최소 수준은 규정하지 않는다.

정보의 보급은 회원국 대표로 구성된 고위그룹 내 정보교환을 통해 이루어질 수 있다. 예를 들어 장애 분야에서 이미 이 방법이 사용된 바 있으며, 개인의 권리 창출과 반대로 집단적으로 평등을 증진하고 정책에 충실하기 위한 유용한 수단이 될 수 있다. 차별로부터의 보호 수준 증대에 대한 보장은 없으며, 특히 일관된 또는 단일한 방식에서의 보호수준 증대는 당연히 보장할 수 없다. 보충성 면에서는 정보의 보급은 의사 결정에 영향을 주지 않는다(새 지침 제안과 함께 비차별 및 동등한 기회에 대한 정보 교환을 강화하기 위해 정부 비차별 전문가그룹을 설치하기로 한 위원회의 결정에 주목해야 한다.).

자율규제는 위원회가 과거 다양한 분야에서, 예를 들어 조세 및 은행 분야의 행동 수칙 제정을 통해 성공적으로 사용한 바 있다. 자율규제는 보험 및 은행 서비스 등 특정 부문에서 확인된 목표를 달성하는데 효과적인 방법이 될 것이다. 제4절에서 보듯, 이 분야는 차별에 대한 많은 불만이 있는 곳이다. 이 접근은 추후, 아마도 지침과 병행하여 더 고려해 보아야 할 것이다.

일반적 권고는, 예를 들어 다중차별과 평등기관의 권한을 포함시킬 뿐 아니라 새로운 법률을 채택함으로써, 차별에 대한 보호를 강화하는 방법에 대한 분명한 틀을 회원국에 제시해 줄 것이다. 특정 권고에도 다중차별과 평등기관의 권한이 포함될 수 있다. 권고는, 일반적 권고든 특정 권고든, 법률에 대한 대안으로서 또는 (법에 포함되기 어렵거나 어려울 수 있는 사항들을 처리하기 위한) 보완책으로서 차별로부터의 보호를 증대하기 위한 좋은 방법이 될 것이다. 이 대안에 대해서는 추후에 별도로 그리고 지침과 병행해서도 더 고려해 보아야 한다.

결론적으로, 비구속적 조치 중 추가 분석이 필요한 최고의 대안은 (일반적 및/또는 특정)권고와 자율규제이다. 이 조치들은 지침과 병행해서 또는 별도로 채택될 수 있을 것이다. 정보 및 우수사례 교환, 역량 개발, 인식 제고는 EU 비차별 정책의 다음 단계 중 어느 부분에서든 강화될 것이다.

2) 구속적 방안

구속적 수단은 권리 및 의무에 대한 명확한 틀을 세워주며, EU 내 모든 차별 피해자들에 대한 강제력 있는 규제수단의 제공을 보장해주는 유일한 방법이다. 이것은 분명 차별로부터의 보호에 대한 전반적인 수준을 높여준다. 그 자체로 차별을 없앨 수는 없지만 예방의 효과를 거둘 수 있으며 분명하고 투명한 틀을 세워준다.

결정은 일반적인 적용(*general application*)이 불가능하기 때문에 차별 금지 결정은 위에서와 같은 결과들을 가져올 수 없을 것이다. 규제는 단일한 의무들을 부과할 것이다. 수립된 목표들을 달성하기 위해 이렇게 무거운 수단을 사용하는 것은 비례성에 부합하지 않으며 보충성의 원칙에도 반하게 된다. 또한 EC 지침보다 높은 수준의 법적 보호를 규정하고 있는 회원국들에게 불필요한 어려움을 야기할 것이다.

지침에 대한 작업 가설(working hypothesis)은 다음과 같다.

새 법률은, 예를 들어 절차적 규칙뿐만 아니라 차별의 정의, 정당한 편의(reasonable accommodation) 제공의 의무에 있어 제13조의 기존 지침들, 특히 지침 2000/43/EC 및 2000/78/EC의 접근 및 개념에 기초할 것이다.

새 법률은 EC의 권한 내에 있는 분야에서의 차별만을 금지할 것이며, 따라서 교육의 구성이나 내용(예: 특수 요구 교육), 혼인 여부에 대한 질문(예: 동성간 파트너십/결혼), 가족법(예: 입양), 또는 국가(State)나 국가기관의 세속적 특성에 대한 국내 규칙들에 영향을 줄 수 없을 것이다.

새 법률은 최소한의 방안을 규정함으로써 회원국에서 자율적으로 보호를 강화할 수 있는 조항을 채택 또는 유지하고, 일부 회원국에서는 자국의 이니셔티브를 통해 국가가 제공하는 보호의 수준을 강화할 수 있도록 할 것이다.

새 법률은 동등한 대우를 요구하거나 차별을 금지하는 국내 헌법조항들에 영향을 미치지 않을 것이다.

새 법률은 성차별로부터의 보호를 다루지 않을 것이다. 이사회 지침 2004/113/EC에 대한 국내법 적용 시한이 막 지났다. 위원회에서는 2010년에 이의 이행에 대해 보고할 예정이며 적절한 경우 수정을 제안할 것이다. 위원회는 어떤 경우든, 양성평등 로드맵 2006-2010(the Roadmap for Equality 2006-2010)⁶⁶에서 수립된 포괄적 프로그램을 통해 성평등으로의 진전을 이루기 위해 노력을 경주할 것이다.

다음의 네 가지 가능성이 고려될 수 있다.

① 차별 근거로 기술한 지침들

동시에 혹은 연속으로 제시되는 특정 지침들은 해결해야 할 각 차별의 유형별 특수성을 허용할 수 있다. 그러나 법적 효율성 면에서 이

66) COM(2006) 92 final.

런 접근은 의사결정 과정에 부담이 될 수 있으며 여기에 포함되는 차별의 근거에 대해 균형을 잃은 결과를 가져올 수 있다. 각기 다른 시점에 채택된 일련의 다른 수단들은 국내법으로의 적용을 복잡하게 만들 수 있지만, 한편으로는 각 법률의 개념 중 상당부분은 기존의 제 13조 지침들에 근거할 뿐만 아니라 동일하지는 않더라도 서로 유사할 것이다.

② 분야별로 기술한 지침들

특정 지침들은 재화 및 서비스에의 접근, 사회적 보호, 교육 등 특정 분야에서 네 가지 근거에 대한 차별을 모두 포함할 수 있다. 이는 포함되는 각 분야의 독특성을 고려하도록 해 주는 반면, 의사결정과 국내법으로의 적용 과정이 다소 복잡하고 번거로울 수 있음을 시사하기도 한다.

③ 기존의 제13조 지침들을 대체 및 통합하는 지침

새 지침은 현재 실시중인 텍스트를 대체 및 개정하고 비고용 분야에서 연령, 성적 지향, 장애, 종교나 신념으로 인한 차별로부터의 보호 영역을 확대할 것이다. 이 접근은 법적 명료성이라는 이점을 가지며 규제개혁 어젠다와 맥락을 같이 할 것이다. 이는 또한 다중차별과 평등 기관의 권한과 관련된 문제들을 해결해 줄 것이다. 그러나 비교적 최근에 합의된 지침들에 대한 전반적 논의의 재개는 불필요한 법적·정치적 불확실성을 야기할 위험이 있다. 현재의 지침들은 이미 국내법에 반영되었으며 위원회는 일부 회원국과 국내법 반영 측면을 논의 중이다. 실제로 지금의 텍스트를 없애고 수년 간 국내법으로 반영하지 않아도 될 지침으로 대체하게 된다면, 이는 과도기간에 있는 회원국, 경제 운영자 및 시민들에게 매우 불확실한 법적 상황을 초래할 것이다. 따라서 이것은 바람직하지도 효과적이지도 않은 접근이다.

④ 현 법률체계 보완을 위한 지침

마지막 가능성은 비고용 분야에서 연령, 성적 지향, 장애, 종교 혹은 신념을 근거로 한 차별을 금지하는 다중 근거(multi-ground) 지침이다. 이 지침은 EC 법률체계에서 확인된 비일관성에 대한 주요 문제들을 해결하고 차별 근거에 순서(hierarchy)가 있다는 인식을 대부분 없앨 것이다. 여기에는 각기 다른 근거에 의한 차별이나 특정 형태의 물리적 영역을 포함하는 특정 조항뿐 아니라 일반적인 규칙도 포함될 수 있다. 문제해결이 더 어렵거나 더 많은 비용이 들 것으로 보이는 특정 근거에 대한 차별의 경우 특정 조항의 국내법 적용을 위한 시간이 더 필요할 수 있다.

이 지침은 다중 차별 금지와 평등 기관의 권한 확대를 위한 첫 걸음이 될 것이지만, 포괄적인 접근을 위해서는 현 지침의 개정 시 제한이 따를 것이다. 이 두 가지 문제해결을 위한 더 점진적인 방법에는 특정 권고의 채택이 포함될 수 있다.

결론적으로, 현 법률체계를 보완하고 비고용 분야에서 연령, 성적 지향, 장애, 종교 혹은 신념을 근거로 한 차별을 금지하는 다중 근거(multi-ground)에 관한 지침은 EU 차원에서 차별에 대한 보호 수준을 강화하는 효과적인 방법이 될 것이다. 그러나 단계별 접근이 채택될 경우, 특정 근거로 인한 차별을 포함하는 개별 지침들 역시 고려해 볼 수 있을 것이다.

지침은 다중차별 및 평등 기관의 권한을 포함하는 특정 권고 또는 다른 차별 근거들을 포함하는 더 일반적인 권고와 함께 시행될 수 있으며, 추가 분석을 위해서 이 대안들이 선택되어야 한다.

Ⅲ. 사례 2 : 과학적 목적에 사용되는 동물보호에 관한 지침

본 사례는 ‘과학적 목적에 사용되는 동물보호에 관한 지침(Directive on the protection of animals used for scientific purposes)’에 대한 영향평가보고서로, 요약문(summary)과 절차적 문제와 결과, 정책목차, 문제정의 및 보충분석, 목표, 정책대안, 영향분석, 국제적 상황, 다른 유럽입법과의 관계, 대안비교, 대안 선택, 용어설명, 첨부문서의 내용을 담고 있다. 특히 유럽연합 영향평가 가이드라인 부속서에서 제공하는 모범 사례 중 영향분석(impact analysis) 단계 중에서도 정량적 평가(quantitative assessment)의 부문에 해당하는 것으로, 아래에서는 보고서의 전체 개요를 살펴보고 영향분석 부문을 중심으로 내용을 파악하기로 한다.

1. 영향평가보고서의 개요

본 영향평가는 실험 및 기타 과학목적에 사용되는 동물 보호에 관한 지침 86/609/EEC의 개정을 위한 기타 정책 대안 - 이해 당사자들이 제시한 대안 포함 - 의 영향을 분석한다. 이는 유럽경제연구소(Prognos AG)가 유럽위원회 환경총국을 위해 2006년 1월에서 12월 사이에 수행한 외부 연구에 상당부분 기초하고 있다.

지침 86/609/EEC는 유럽연합 회원국들의 실험 및 기타 과학목적에 사용되는 동물 보호 규정들과 조화를 이루는 유럽 공동체의 중심적인 법이다. 동 지침은 1986년에 채택된 이래 주목할 만한 변화가 없었다. 영향 평가를 통해 실험동물 분야의 정책변화로 인한 영향을 파악·수량화하고 금전적 가치를 평가하려는 시도는 이번이 처음이다. 동물 복지에 관한 이 같은 정책 변화의 영향을 다른 과학 문헌이나 공식적인 실증적 국가 간 통계 자료는 거의 존재하지 않는다. 따라서 평가

의 일부분은 2005년 EU 25개국의 과학절차(실험)에서의 동물 사용에 대한 EU 통계에서 뿐만 아니라 특정 표본에서 사용된 비용 모델을 토대로 했다.

지침 채택 이후 실험 기법에 대한 의미 있는 진전이 이루어졌으며 동물이 아픔, 통증 혹은 고통을 느낄 수 있다는 사실과 이것이 과학적 결과에 미치는 영향에 대한 새로운 과학적 지식이 얻어졌다. 더욱이, 동 지침의 현 조항들에는 과학절차에 있어서 동물 사용에 대한 윤리적 관점이 충분히 반영되어 있지 않다.

이러한 약점을 보완하기 위하여 다수의 EU 회원국은 자국의 정책 채택에 있어 한 단계 더 나아갔다. 이로 인하여 EU 내의 산업 및 연구 공동체에 대한 매우 다양하고 불평등한 경쟁 환경이 조성되어 내부 시장의 분열을 막고자 했던 동 지침의 목적을 해치게 되었다. 게다가 동 지침은 국제 협약⁶⁷⁾에 사용된 표현을 비슷하게 따르고 있어 불분명한 조항들과 비일관성, 모호성을 야기하며 이는 결국 회원국의 국내법 반영 시 문제가 된다.

결국, 동 지침은 현재 모든 이해당사자들에 의해 이 분야의 주요 지침으로 인식되고 있기는 하나, 3R 원칙⁶⁸⁾을 분명히 따르거나 이에 대한 완전한 적용을 보장하지 않는다. 이러한 근본적인 문제들이 이번 개정 과정의 촉매제로 작용한다.

문제 분석을 통해 실제로 네 가지 문제가 13개 정책 분야에 걸쳐 나타나는 것을 확인하였다. 이는 다음과 같이 요약될 수 있다.

67) “실험 및 기타 과학목적에 이용되는 척추동물의 보호”에 대한 유럽회의의 협약 (Council of European Convention) ETC 123

68) 3R 원칙(실험에서 동물의 사용을 대체(Replacement)·최소화(Reduce) 및 정교화(Refine)하는 것)은 실험에 동물을 사용하는 경우 따라야 할 지침으로서 국내 및 국제적(예를 들면 OECD나 OIE) 차원에서 널리 받아들여지고 있다. 이는 W.M.S. Russel 과 R.L Burch의 1959년 출판된 “무통 실험기술의 원리(The Principles of Humane Experimental Technique)”에서 시작되었다.

- a) 경제적 문제는 내부 시장에 영향을 미치는 것들로서, 동물복지 기준이 높은 국가들이 주로 가격 차이(예를 들어 주거에 대한 최소요건)로 인하여 경쟁력 열위에 놓이는 문제, 회원국 간 다른 규제·승인 절차 및 기준으로 인하여 프로젝트의 지연 및 비용이 제각각인 문제, 연구자의 불만족스러운 (근무) 환경, 수평이동에 대한 걸림돌, 증가하는 활동가들의 범죄가 포함된다. 실험용 동물 사육자와 공급업자에게 있어서는 특히 주거 및 관리 비용 면에서 이와 유사한 문제들이 발견될 수 있다.
- b) 동물 복지 문제는 시행 기준이 각기 다르고 유럽 법에 의해 보호받지 못하는 동물의 수가 비교적 많은 데에서 비롯되는 동물복지 수준에 있어서의 차이와 관련이 있다.
- c) 과학적 문제는 프로젝트 지연으로 인한 저조한 혁신과 낮은 수준의 과학, 어쩌면 불필요할 수도 있는 절차의 중복, 대안적 기법의 개발 및 사용에 대한 낮은 인센티브, 연구 설계에 대한 면밀한 검토 및 정교화 시행 시 일관성 결여로 인한 연구 결과의 가변성에 대한 위협(결과적으로 동물이 더 높은 수준의 스트레스를 받도록 함), 각기 다른 교육·훈련 요건이 연구자의 자유로운 이동에 걸림돌이 되는 문제와 관련되어 있다.
- d) 대중/사회적 문제는 윤리적·사회적 가치들이 변하고 동물실험의 용인에 대한 대중의 관심이 높아지면서 비롯된 것으로, 약한 법과 대중의 강한 우려의 간격이 점점 벌어지면서 발생한다. 이 문제는 이 분야의 투명성 부족에 의하여 더욱 강조된다.

경제적 문제들은 주로 공평하지 못한 경쟁 환경과 관련되어 있다. 지나치게 다양한 법요건과 행정절차로 인해 프로젝트 승인까지 걸리는 평균 지연시간 차이, 동물의 주거·관리 비용 차이, 관계자 교육 및 훈련 수준에 대한 요건 차이를 보면 이러한 문제들이 명확해진다.

마지막 문제의 경우에는 국가 간 연구 프로젝트 수행 시 연구자의 자유로운 이동에도 부정적인 영향을 미친다. 이 문제들은 국내법 영역에서의 차이로 인해 더욱 악화되는데, 일부 동물 종은 어떤 회원국에서는 법에 포함되지 않지만, 설사 법에 포함된다고 해도 행정요건에 차이가 있어 처리 시간과 비용 구조에 차이가 생긴다.

동물복지 문제는 현 지침의 다소 약한 조항들과 애매모호함 그리고 회원국 간의 비체계적인 접근이 그 원인이다. 낮은 동물복지 기준과 관련된 과학적인 문제에 대중에 대한 투명성과 책임 부족이 더해져 정책변화가 필요해졌다.

이 분야에서 유럽 위원회의 주목적은 연구자 및 산업을 위하여 공평한 경쟁의 장을 조성하고자 하는 것이다. 동시에 EC 조약(EC Treaty)에 부속된 동물복지 의정서(Animal Welfare Protocol)에 따라 이 제안의 목표는 과학절차에 사용되는 동물에 대한 복지 및 보호 수준의 증대와 3R원칙의 시행 장려가 될 것이다.

대안적 기법의 활용 증대는 결과적으로 리스본 아젠다(Lisbon Agenda)에 따라 EU 산업을 진작시킬 것이다. 지침 개정은 더 나아가 분산된 규제 환경을 단순화하고 EU의 연구 및 산업 경쟁력을 보장하기 위한 노력이다. 이는 회원국이 자국의 현 체계를 위해 가장 적절한 방법(mechanism)을 결정할 수 있도록 상당한 유연성을 주는 반면에 목표 및 최소 요건의 조정은 EU 차원에서 이루어지도록 함으로써 가능할 것이며, 이것은 보완성의 원칙과 비례의 원칙에 완전히 부합하는 것이다.

조치가 이루어지지 않을 경우 확인된 문제들은 자동적으로 개선되지 않을 것이며 혹은 시간이 지나면서 더욱 악화될 것이라고 이 평가는 결론짓고 있다. 목표 달성을 위한 네 개의 기본적인 정책 대안, 즉 규제완화·현 정책 유지·자율규제·현 지침 강화에 대한 조사가 이루어졌다. 이 기본적 대안 중 한 가지, 즉 지침 86/609/EEC에 대한 주목할 만한 개선만이 실행 가능하다고 입증되었다.

지침 86/609/EEC의 개선이라는 기본 대안 내에서 25개의 구체적인 대안을 가능한 경우 수량화 및 금전적 가치평가의 형태로 분석·평가하였다. 혜택은 네 가지 문제점 측면에 기초하여 평가하였으며, 비용은 사용자 시설에 대한 비용과 공공기관의 비용을 나누어 별도로 평가하였다. 일부 경우에는서는 외부 연구 결과에 비추어 기존 대안을 수정하였다.

공평한 경쟁 환경을 조성하고 EC 내부 시장의 순기능을 향상시키며 또한 공동체 내에서 연간 사용되는 1억 2천 2백만 마리의 동물 모두를 위한 동물복지 향상을 위하여 가장 유용한 대안들은 다음과 같다.

- 프로젝트의 승인요건 및 윤리적 평가요건 강화 - 이는 회원국 간에 존재하는 지금의 경제적 차이를 없애주는 데 큰 영향을 미칠 것이다.
- 최소한의 주거 및 관리 기준 - 서로 일치하는 의무적 주거·관리 기준을 세움으로써 지금의 불공평한 경쟁 환경을 없앨 것이며 유럽 위원회 차원에서 합의한 새로운 기준을 일관성 없이 적용하는 것과 관련된 향후 문제의 발생을 막을 것이다. 이것은 사용자 시설뿐만 아니라 사육 및 공급 시설에도 혜택을 줄 것이며, 동시에 동물복지에 막대한 영향을 줄 것이다.
- 조사 - 회원국 간에 표준화된 조사를 실시함으로써 지침에 따르지 않는 시설을 찾아내고, 모범사례(best practice)의 시행과 전파를 확실히 하고 공공의 신뢰를 향상시킬 것이다.

지지를 받고 있는 대안 모두에 대한 총 비용 증가는 일 년에 14억 3천 7백만 유로에 근접할 것이나 이는 대부분 결과적으로 최고의 내부 시장과 동물복지의 혜택 역시 가져올 대안에 대한 비용이 될 것이다.

이 비용은 동물복지, 혁신, 공적 책임성 및 투명성 증대라는 점에서 사회뿐만 아니라 과학에도 이득이 된다는 점에 비추어 생각되어야 한

다. 규제당국의 실험을 위해 편성된 프로젝트들의 그룹 승인을 통해 규모의 경제를 실현함으로써 수립 단계에서 이런 종류의 프로젝트에 드는 평균 비용을 줄일 것이다. 또한 절차 처리에 유연성과 효율성을 더하여 국내 규제당국의 수준에서도 긍정적인 효과가 발생할 것이다. 더욱이 산업 및 학계에서는 승인 결정 기한이 명확해지는 데에 따른 이점이 있을 것이다.

단순화에 따른 몇몇 혜택들, 특히 행정 부담을 크게 줄여줄 그룹 승인과 관련된 혜택이 고려되었다. 기대 비용 절감은 연간 약 2천2백만 유로이다. 동물복지로 인한 혜택은 금전적 방식으로 수량화하기가 쉽지 않다. 외부 연구에 따르면 행정비용과 불필요한 실험을 줄이기만 해도 연간 대략 9천만 유로가 절감될 것이다. 그러나 이는 연간 예상 비용에는 반영되지 않는다.

비용증가는 또한 다음의 사항들과 함께 고려되어야 한다.

- EU 25개국 내 모든 동물실험용 사용자 시설에 대한 현재의 지출 총액은 일 년에 29억 유로 정도로 예상된다. 이는 지침 개정으로 인한 연간 비용 증가분인 14억 3천 7백만 유로가 이 분야의 현재 지출 수준과 비교해 보면 비교적 적은 비용(약 5%)라는 점을 의미한다.
- 대학 및 기타 공공 연구기관은 새 요건에 적응하기 위한 과도기간이 필요할 수 있는 반면, 일부 산업 분야에서는 동물 관리 비용이 총 투자비용의 극히 일부에 지나지 않아 새 기준에 훨씬 빠르게 대처할 수 있을 것이다. 예를 들면 제약회사의 경우 신제품 하나를 개발하기 위해 필요한 비용은 10년에 걸쳐 10억 유로에 달할 수 있다.
- 이 비용의 상당부분은 유럽 회의(Council of Europe)가 채택한 실험동물의 주거 및 관리에 대한 개정 가이드라인 적용에 의한 것

이다. EC는 조약의 당사자(Party to the Convention)이기 때문에 결국에는 개정된 가이드라인을 적용해야 할 것이다(2007년 6월 15일 기한). 따라서 비용 증가의 상당 부분은 EC의 국제적 의무에 따른 것이며 지침 개정으로 인한 것만은 아니다.

- 2천 3백만 유로라는 증가분은 프로젝트 승인에 드는 비용이다. 이는 어떤 회원국도 “저강도(up to mild)” 절차만으로 구성되고 원숭이류를 사용하지 않는 프로젝트에 대한 승인절차를 더 간소하게 하지 않는다는 시나리오를 반영한다.
- 외부 연구에 의하면 행정 부담과 불필요한 절차 감소로 인한 혜택은 연간 약 9천만 유로다. 이는 연간 예상 비용인 14억 3천7백만 유로에는 반영되지 않는다.
- 동물복지를 향상시킬 수 있는 큰 가능성을 가진 일부 대안의 경우, 이에 상응하는 과학에 미치는 혜택에 대한 금전적 가치를 평가할 수 있다. 빈약한 실험 설계와 부적절한 주거·관리 기준 혹은 무능력한 관계자 때문에 현재 문제를 겪고 있는 연구 중 일부만(1-3%) 개선될 수 있어도 이 대안들에 따른 재정적 비용만 크거나 그 혜택의 규모도 클 것이다.

2. 영향 분석

네 가지 문제(경제적 문제, 환경적 문제/동물복지, 과학적 문제, 대중/사회적 문제)의 관점에서 본 혜택 평가와 함께 13개의 모든 정책 차원에 걸쳐 영향 평가를 실시하였으며, 사용자나 사육자 또는 공급자 시설에 발생하는 비용인지 또는 공공기관에 발생하는 비용인지에 따라 비용 평가를 실시하였다.

다음의 가정 및 외삽법은 유럽의 동물사용 통계 및 외부연구⁶⁹⁾에 따라 작성되었다.

69) Prognos Report 2007, 제7장.

Ⅲ. 사례 2 : 과학적 목적에 사용되는 동물보호에 관한 지침

- EU-25의 시설 수: 약 1,330
- EU-25의 연간 새 프로젝트 수: 약 9,300
- EU-25의 새로 사용되는 척추동물 수: 약 12,2백만
- EU-25의 동물실험 관계자 수: 약 150,000
- EU-25의 연구자 및 공무원 평균 시급: 약 35유로
- EU-25의 프로젝트 평균 비용 및 기간: 3년에 걸쳐 300,000 유로

영향평거나 의견(comments)에 비추어 대안이 폐기되거나 수정되는 경우에는 인터넷 전문가 협의 사이트에 명시될 것이다.

개정에 따른 잠재적인 환경적 영향들(예: 주거 개선이나 동물실험 후 폐기물에 따른 결과들)은 무시해도 될 정도라고 밝혀졌다는 점에 주의해야 한다. 실험을 위해 원숭이류(non-human primates)에 대한 사용을 계속할 경우 생물다양성이 위협에 처할 것이라는 이해당사자들의 주장에 대한 철저한 검토가 이루어졌다. 위원회는 실험에 많은 수의 원숭이류를 사용하는 것이 실제로 문제가 된다는 어떠한 시사점도 발견하지 못했다. 실험은 주거지 파괴와 비교했을 때 생물다양성에 미치는 역할이 크지 않다. 예를 들어, 열대우림 파괴는 자연보호 정책들을 통해 시급하게 해결해야 할 문제이다.

(1) 각 대안별 영향

1) 범 위

본 절에서는 현 지침에 포함되는 동물 및 절차에 대한 범위 확대를 평가하였다. 이는 현 지침에 포함되지 않은 최소 2.7백만 마리의 동물에 대한 EC 내 단일한 규제 환경을 조성하기 위한 것이다. 이런 점에서 이 대안은 결과적으로 더 경쟁력 있는 공평한 환경을 조성해 줄 것이다.

○ 대안 1: 기초 연구에 사용되는 동물들을 포함하도록 범위 확대

이 대안은 EU 내의 모든 사용자 시설에 대한 공평한 경쟁 환경을 조성해 줄 것이다. 동물복지 수준이 높은 국가들의 대학이 주요 수혜자가 될 것이다. 다른 국가의 과학 분야에 있는 동료들이 높은 동물복지 수준에 자원을 소비할 필요가 없었던 반면, 이들은 이미 엄격한 의무를 준수해야만 했다. 이 대안은 EU의 연구비 수주 경쟁이 치열해지고 있는 대학 등의 시설에 공평한 경쟁 환경을 조성해 주고 내부 시장과 유럽연구영역(European Research Area, ERA) 모두에 기여할 것이다.

기초 연구에 사용되는 동물로 범위를 확대하는 것은 현재 기초연구 분야를 포함시키지 않은 다섯 개의 회원국에서 500,000 마리의 동물(2005년에 EU-25에서 기초연구에 사용된 총 동물 수의 15%)에 대한 복지를 향상시킬 것이다. 인터넷 협의 응답자 중 3분의 2가 이 전반적인 평가를 지지하였다.

범위 확대는 동물복지에 어느 정도의(moderate) 긍정적 영향을 줄 것이며 이 동물들의 사용 제한에는 강한 긍정적 영향을 미칠 것이다. 이 다섯 개 회원국의 시설들이 부담하게 되는 비용은 6.6백만-10.0백만 유로 사이가 될 것이며, 이 적당한 수준의(moderate) 비용은 승인 및 윤리 평가 요건으로 인한 것이다. 다섯 개 회원국의 공공 기관이 부담하는 비용은 연간 8,000-160,000 유로 사이로 약간 증가하게 될

○ 대안 2: 실험에 사용되는 세포 및 장기 제공을 주목적으로 사육되는 동물들을 포함하도록 범위 확대. 종에 적절한 방식을 사용해 숙련된 개인이 안락사를 실시할 경우 승인 면제

현재 일부 국가에서는 해당 동물들이 법에 포함되어 있는 반면 일부에서는 그렇지 않아 세포 및 장기를 사용하는 실험에 대한 비용 구

조가 달라지기 때문에 이 대안을 통해 회원국의 법조항들을 서로 비슷하게 유지할 것이다.

세포 및 장기 제공을 주목적으로 사육되는 동물을 포함하도록 범위를 확대하게 되면 사육·주거·관리·안락사의 개선으로 인해 EU-25 내 1.8백만 마리의 동물에 대한 복지 수준이 크게 향상될 것이다. 인터넷 전문가 협의에서 응답자 중 40% 이상이 동물복지의 “상당한(significant)” 개선이라는 잠정 결론에 반대했지만 이 대안에 대한 전반적인 아이디어는 폭넓게 수용되었다. 이 대안이 제시하듯, 숙련된 개인이 안락사를 실시하고 따라서 이에 대한 승인이 필요하지 않은 경우, 시설에 대한 약간의 추가 비용만이 발생할 것이다.

식품이나 털을 위한 세포를 목적으로 사육되는 동물들보다 시험관 내(in vitro) 실험용 세포 및 장기를 목적으로 사육되는 동물들이 더 많은 보호를 받아야 한다는 데에는 이의가 제기되고 있다. 엄격하게 제한된 환경에서 더 확실히 보장될 수 있는 고품질의 세포가 시험관 내 실험 결과의 과학적 신뢰도를 결정한다는 것이 반대측의 주된 주장이다.

- 대안 3: 선정된 특정 무척추동물 종(원구류, 두족류, 십각갑각류)을 포함하도록 범위 확대

이 대안은 회원국들의 규칙 및 규제 조화를 피하는 데 작지만 긍정적인 영향을 미칠 것이며 따라서 내부시장에 이득이 될 것이다.

유럽식품안전청(EFSA)⁷⁰⁾의 권장에 따라 선정된 무척추동물종을 포함하도록 범위를 확대하면 관련 동물들의 복지가 향상될 것이다. 인터넷 전문가 협의에서 응답자 중 3분의1이 동물복지의 의미 있는 향상이라는 사전 가정에 반대했으나, 전반적인 개선에 대해서는 이견이 없었다. 공공기관이 부담할 비용과 사용자 시설에 대한 추가적인 행정

70) http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/scientific_en.htm 참조.

적 부담은 총 프로젝트 비용에서 차지하는 비중이 적어 보통 수준(moderate)으로 예상되지만 이에 대한 수량화는 불가능하다.

선정된 무척추동물종을 범위에 포함시키면 척추동물 사용 실험에 대한 수요가 증가할 것인가 대한 질문은 적절한 것이다. 이론적으로, 척추동물을 사용할 경우와 비교해 무척추동물을 사용할 경우 상대적인 비용 증가로 인해 척추동물의 사용 수요가 높아질 수 있다. 무척추동물 사용으로 인한 잠재적 비용 증가를 수량화할 수 없기 때문에 척추동물에 대한 수요가 높아질 것인지에 대한 질문에는 대답할 수 없다. 그러나 무척추동물 종류 내의 단일 종만 보호해서는 안 된다는 점은 중요해 보인다. 그럴 경우 가까운 관련 종에 대한 수요가 변할 수 있기 때문이다. 영국에서 1995년 왜문어 보호가 시작된 이후 이 종에 대한 사용은 단 한 건도 없었으나 기타 두족류는 신경학 연구에 계속 사용되고 있는 것도 이 때문이다.

○ 폐기된 대안: 모든 무척추동물종을 지침의 범위에 포함시키자는 제안은 가장 초기 단계에서 폐기되었는데, 이는 과학적인 증거 부족으로 인해 잠재적인 동물복지의 혜택이 비용에 비례하지 않았을 것이기 때문이다.

○ 대안 4: 임신 후반 3기부터 출산까지의 태아 및 배아 형태로 범위를 확대

이 대안은 신기술을 위해 더 치열하게 EU의 연구비 수주 경쟁을 벌이고 있는 대학 등의 연구 시설에 공평한 경쟁 환경을 조성해 주고 내부 시장과 유럽연구영역(European Research Area, ERA) 모두에 기여할 것이다.

인터넷 협의에서 전문가 중 약 3분의 1이 동물복지의 큰 향상이라는 가정에 동의하지 않은 것을 고려하면,⁷¹⁾ 유럽식품안전청(EFSA)이

71) Prognos report 2007, 97 및 101면.

권장에 따라⁷²⁾ 임신 후반 3기부터의 태아 및 배아 형태로 범위를 확대하는 것은 EU-25내에서 사용되는 175,000개의 포유류의 태아 형태들에 대한 복지 향상 정도는 아마 보통 수준(moderately)일 것이다. 포유류의 태아형태 포함으로 사용자 시설이 부담하게 될 비용 증가분은 연간 12.6백만 유로로 예상된다. 공공 기관이 부담하게 될 총 비용은 이보다는 낮은 연간 약 846,000 유로 정도로 예상된다.

비포유류의 발달 후반 3기부터의 태아 및 배아 형태로 범위를 확대하는 데에 따른 비용은 무시해도 될 정도라고 예상된다. 백신 산업에서 대량의 닭 배아를 사용하고 있기는 하지만, 이 배아들은 보통 과학적 절차 수행 전에 발달 후반 3기에 도달하지 않는다. 또한 일부 회원국(예: 영국)에서는 반쯤 발달한 태아와 배아 형태를 보호한다는 점도 주의해야 한다. 따라서 지침 86/609/EEC의 개정 제안에서 예상되는 더 보수적인 접근이 백신 연구 및 생산을 방해해서는 안 된다.

○ 대안 5: 교육 및 훈련에 사용되는 동물을 포함하도록 범위 확대

이 대안은 점점 더 치열하게 EU의 연구비 수주 경쟁을 벌이고 있는 대학 등 고등교육기관에 공평한 경쟁 환경을 조성해 주고 내부 시장과 유럽연구영역(European Research Area, ERA) 모두에 기여할 것이다.

또한 EU-25에서 교육 및 훈련을 위해 연간 사용되는 약 200,000 마리의 동물에 대한 복지가 어느 정도 향상될 것이다. 전문가 협의에서 응답자 중 60% 가량이 이 분석에 찬성했다.⁷³⁾ 비용 증가는 미미할 것으로 예상된다. 외부 연구의 결론에 따르면 사용자 시설에 대한 비용 증가는 연간 1.4백만 유로 범위, 공공기관에 대한 비용 증가는 연간 약 35,000 유로로 예상된다.⁷⁴⁾ 이처럼 낮은 수치는 158개의 추가 프로젝트만이 이 범위에 포함될 것이고 일반 프로젝트보다 교육 및 훈련

72) http://ec.europa.eu/environment/chemicals/lab_animals/scientific_en.htm 참조.

73) Prognos report 2007, 103 및 106면.

74) Prognos report 2007, 107면.

프로젝트의 평균 비용이 더 낮다는 가정에 근거한다.

이 특정 대안의 확인된 영향들은 합계총액 내에서 이미 제 II-XII절에 포함되어 있다.⁷⁵⁾ 그러나 투명성의 이유로 그리고 목표한 영향분석을 위해, 이 수치들은 제 I 절에서 다시 분할된 형태로 명시되었다. 그러나 여기에 명시된 혜택 및 비용을 중복계산하지 않도록 주의해야 한다.

2) 승인

여기에서는 지침에 포함된 승인 절차의 조화에 따른 영향을 평가하였다. 비슷한 수준의 승인 최소요건을 도입하여 유럽 내 공평한 경쟁 환경을 확립하는 것이 그 목적이다.

○ 대안 1: 준수 여부 점검과 병행한 개별 프로젝트 승인

이 대안은 유럽 내 공평한 경쟁 환경을 조성하는 데 기여할 가능성이 높는데, 이는 사용자 시설에 영향을 주는 시간·비용 요소들 중 많은 부분은 회원국마다 승인 시스템들이 제각각인 것과 관련이 있기 때문이다. 또한 일부 회원국에서는 승인이 전혀 필요하지 않아 내부 시장을 더욱 왜곡시킨다.

75) 범위에 대한 본 절의 특수성은 범위 확대에 따른 확인된 영향들 중 거의 대부분은 기타 대안들(승인, 윤리 평가, 실사 등의 도입)이 지침 86/609/EEC의 개정에 포함되는 경우에만 가능하다는 점에 있다. 이는 다음 절(II-XII)에서 이미 확인된 영향들과 범위 확대로 인해 추가적으로 발생하는 영향들의 구분에 주의해야 함을 의미한다. 실제로, 범위에 관한 대안 2,3,4에 따른 확인된 영향들만이 제II-XII절에서 확인된 영향 외에 추가적으로 발행하는 부분이다. 이는 제II-XII절에서의 계산법은 Prognos report 제7장에서 설명된 다섯 개의 모델에 기초하였으며, 따라서 이 계산법은 2002년 및 2005년의 동물사용에 대한 EU 통계에 기초한 것이기 때문이다. EU 통계에는 86/609/EEC로 보호받고 있지는 않지만 기초연구와 교육 및 훈련에 사용되는 동물의 수가 이미 포함되어 있다. 세포 제공을 위해 죽는 동물, 선정된 일부 무척추동물, 태아의 형태들에 관해서는 상황이 다른데, 이는 그 수가 아직 EU 통계에 포함되지 않았기 때문이며, 따라서 이들까지 포함하도록 범위를 확대하는 데에 따른 영향은 제II-XII절에서 아직 다루어지지 않았다.

개별 프로젝트의 승인은 프로젝트 승인 시스템을 전혀 갖추고 있지 않은 네 개 회원국에서 약 950,000 마리의 동물에 대한 복지를 크게 향상시킬 것이다. 신청자들이 최소한의 법률요건을 만족시키도록 함으로써 이 영향이 발생할 것이다. 동물을 사용하는 불필요한 과학적 절차를 줄일 수도 있다. 나머지 11.2백만 마리 동물에 대한 복지 역시 약간 향상될 수 있으며, 이는 신청자들이 최소한의 법률요건을 만족시키도록 함으로써 가능하다. 효과적인 방법으로 승인 절차를 이행하고 회원국 전체에 걸쳐 서로 비슷한 수준의 목표를 설정한다면 프로젝트의 지연 증가는 없을 것으로 예상된다. 협의에 참여했던 전문가 중 약 60%가 이 사전 가정을 지지하였다.

25개 회원국 전체에 대한 준수 여부 점검 시스템 도입과 함께 네 개 국가에서의 프로젝트 승인 시스템 시행은 사용자 시설에 약 23백만 유로라는 비용 증가를 가져올 것이다. 네 개 국가에서 공공기관에 대한 비용 증가는 연간 58,000 유로가 될 것이다. 반면 25개 회원국 전체에 준수 여부 점검제를 도입할 경우에는 연간 390,000 유로까지 비용이 증가할 것이다. 회원국의 공공 기관에 대한 연간 비용 증가는 약 450,000 유로에 달할 것으로 예상된다. 프로젝트 승인으로 인한 23백만 유로의 비용 증가분은 어떤 회원국도 “저강도(up to mild)” 절차만으로 구성되고 원숭이류를 사용하지 않는 프로젝트에 대한 승인절차를 더 간소화하지 않는다는 시나리오를 반영한 것이라는 데에 주목해야 한다.

현재의 승인 시스템에서는 일부 활동의 중복으로 인해 비용이 야기될 수 있으며, 모범사례(best practice)에 맞추어 시스템을 개편할 경우 이 비용을 절감할 수 있다는 점 역시 명심해야 한다.

총비용회수제도(full cost recovery scheme)를 통해 공공기관에서 사용자 시설로 전가될 수 있는 승인 비용은 회원국마다 다를 수 있다. 그러나 사용자 시설이 승인 신청 준비에 부담하는 비용과 비교해 보면 이 비용은 무시해도 좋을 정도가 될 것이다.

○ 대안 2: 규제실험(regulatory testing)을 위한 프로젝트 그룹 승인

일부 회원국에서는 이미 일종의 그룹 승인 또는 “주제별 허가(thematic licensing)”가 시행중이기 때문에, 이 대안은 공동체 전반에 걸쳐 모든 사용자 시설에 이득이 되는 요건의 조화를 꾀할 수 있다.

규제실험을 위한 프로젝트 그룹 승인은 규모의 경제를 통해 시설 차원에서 이런 종류의 프로젝트에 드는 평균 비용을 절감해 줄 것이다. 또한 더 유연하고 효율적인 행정절차 처리로 회원국의 승인 기관에도 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 전문가 중 약 60%가 이 분석에 찬성하였으며, 약 15%는 이에 반대하였다.

프로젝트의 그룹별 승인으로 시설별 승인 절차수가 일 년에 다섯 건으로 줄게 되면 EU-25 내 사용자 시설 및 공공기관이 부담하는 총 프로젝트 승인 비용은 연간 92백만 유로로 감소할 것이다. 이는 모든 프로젝트가 하나씩 승인을 받아야 하는 정상적인 시나리오와 비교해보아도 손색이 없다. 정상적인 시나리오에서 EU-25 내 사용자 시설과 공공기관이 부담하는 총 비용이 연간 약 114백만 유로임을 감안했을 때 연간 절감비용은 약 21.9백만 유로가 될 것이다.

3) 프로젝트에 대한 윤리 평가

개정된 지침은 프로젝트 승인의 일부로서 윤리 평가에 대한 최소요건을 규정할 수 있다. 전체 프로젝트들에 대한 혜택 및 피해에 대한 소급 평가 실시는 추가적인 대안을 제시해 줄 것이다.

○ 대안 1: 최소요건과 함께 프로젝트에 대한 윤리 평가 의무화

이 대안은 EC 전역에 걸쳐 동물사용에 대한 다른 접근(access)을 초래하는 현 상황에서, 동물 프로젝트 승인의 기회가 유럽 내 모든 연구자와 기업체에 비슷하게 주어지는지에 대한 문제를 다루고 있다.

프로젝트에 대한 의무적 윤리 평가는 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 동물복지(3R을 통해) 및 과학품질(연구 설계의 사전 평가를 통해) 모두를 향상시킬 가능성이 높기 때문이다. 이 요건은 또한 3R의 개념에 따른 혁신이 이루어질 경우 과학 및 산업 분야에 인센티브를 제공할 것이다. 응답자 중 거의 3분의 2가 이 전반적 평가에 찬성하였다, 실험 강도(severity) 분류 시스템 도입은 이런 시스템이 없는 국가들에서는 시간이 걸리겠지만 비용보다 혜택이 클 것으로 예상된다. 실험 강도 분류 시스템 확립을 위한 초반 작업이 끝나면 피해-혜택 분석이 개선되고 분석 시간도 단축될 것이다.

Prognos의 모델 계산에 따르면 동물복지에 상당한 긍정적 효과가 있을 것이다. 윤리 평가 시스템이 아직 완전히 시행되지 않고 있는 12개국에서 사용되는 동물수의 8%까지 EC 전반에 걸쳐 동물 사용이 감소할 수 있기 때문이다. 이는 연간 약 371,000 마리의 동물들에 영향을 줄 것이다.⁷⁶⁾

과학적 혜택은 금전적 가치로 평가해 볼 수 있다. 실시된 동물실험 중 3%는 실험 품질이 너무 낮아 실시되지 않았어야 했으며 개선된 윤리 평가제 하에서 실험 설계의 철저한 검토를 통해 이것을 발견할 수 있었다고 가정한다면, 25개 회원국에서의 연간 혜택은 90백만 유로 범위가 될 것이다.⁷⁷⁾

아직 이 시스템이 없는 회원국에서는 피해-혜택 분석 도입으로 행정적 부담이 늘어날 것이다. 그러나 피해-혜택 분석이 실험동물의 수

76) Prognos report 2007, 164면.

77) 실시되는 연구 중, 나쁜 연구 설계로 인해 유용성이 없는 연구 비율에 대한 신뢰할 만한 수량화 데이터는 없다. 그러나 최근 발표된 6개의 사례 연구 및 과학적 자료에 대한 메타검토(meta-review)를 통해 동물연구의 실험 설계는 놀라울 정도로 품질이 낮은 경우가 흔하다는 것을 발견하였다. 네이처(Nature)지 2006년 12월 21자, 981면 및 이와 관련된 Ian Roberts 교수(런던 위생 열대 의학 대학원)의 연구: Testing treatment on animals: Relevance to humans(프로젝트 번호 RM04/JH18/1R) 참조. (이 연구는 www.pcpoh.bham.ac.uk/publichealth/nccrm/publications.htm에서 열람 가능). 따라서 3%는 보수적 추정치이다.

뿐만 아니라 고통을 줄이는 데에도 중요한 영향을 미칠 수 있기 때문에 이에 대한 전반적인 평가는 긍정적이다. 결과적으로, 비용 면에서 더 효과적인 동물 실험이 가능해질 것이다.

Prognos는 네덜란드의 데이터를 사용한 외삽법에 근거해 비용을 계산하였으며, 이에 따르면 아직 의무적 윤리 평가 시스템이 도입되지 않은 회원국들에서 시스템의 완전한 정립을 위한 연간 총 비용은 약 9백만 유로에 달할 것이다. 중기적으로는 동물 사용 감소로 연간 70백만 유로 범위 내 비용 절감이 가능할 것이다.⁷⁸⁾

- 대안 2: 편차를 기록하고 실제 피해와 및 혜택을 평가하기 위해 모든 프로젝트에 소급평가 도입

피해-혜택에 대한 분석이 연구 전에 실시되는 반면, 소급평가는 연구가 종료된 후에 실시될 것이다. 이는 결과를 평가하고 이것을 예상했던 피해 및 혜택과 비교해 보기 위해서다. 소급평가는 향후 연구 프로젝트의 개선을 위해 과거로부터 배울 수 있는 기회를 제공해 주며, 더 정확한 정보를 제공해 줄 수 있다. 또한 어떤 종류의 동물실험이 과학발전에 정말로 유용했는지, 어떤 종류의 실험이 다소 신뢰성이 부족했는지 등을 장기적으로 확인할 수 있도록 해 준다. 이는 단기적으로는 동물복지를 조금이나마 향상시키는 데 도움이 될 뿐만 아니라⁷⁹⁾ 장기적으로는 동물 실험이 비교적 용이하게 대체될 수 있는 분야에서 혁신을 이끄는 데에도 도움이 될 수 있다.

예비 평가에 따르면, 비용 측면에서는 프로젝트 전체에 대한 소급평가 도입으로 중단기적으로 비용이 크게 증가할 것이며, 반면 “실수로 부터 배우고” 실험의 강도와 혜택에 대한 정확한 데이터 수집이라는 목표를 달성할 수 있을지 여부는 아직 불확실하다. 잠재적 혜택은 수

78) Prognos report 2007, 164면.

79) Prognos report 2007, 175/176면.

년이 지난 후에야 확인할 수 있을 것이다. 응답자중 근소한 차의 다수가 이 전반적 평가를 지지하였다.

프로젝트에 전체에 대한 소급평가의 도입은 중단기적으로 EU-25에 연간 약 20백만 유로의 비용 증가를 가져올 것이다.

- 수정된 대안: 앞서 제시되고 인터넷 협의에서 많은 전문가들이 지지했던 주장을 고려해 보았을 때, 지침 86/609/EEC의 개정을 위한 위원회의 제안은 현재로서는 선택된 프로젝트 유형(예: 실험 강도가 가장 높을 것으로 예상되는 유형과 원숭이류를 사용하는 유형)에 대한 소급평가만을 실시하도록 할 것으로 예상된다. 소급평가는 위와 같은 경우들에서 가장 유용할 것으로 예상되며 연간 약 4백만 유로의 비용이 절감될 것이다.

4) 상임 윤리 검토 기구와 국가 동물복지 및 윤리 위원회

윤리 검토 기구의 임무는 특정 프로젝트에 대한 평가에만 그치지 않는다. 윤리적인 면이 적절히 고려되고 동물의 사육·주거·사용 분야 모두에서 3R 원칙이 이행되도록 하기 위한 각 시설 내 ‘배려의 문화(culture of care)’ 조성을 목표로 한다. 진행 중인 윤리 검토가 내부의 의사결정을 이해하기 위하여 시설 범위에서 실시되어야 하는 반면, 추가적인 국가 기관은 가이드라인을 설정하는 데 유용할 것이다.

- 대안 1: 최소한으로 조율된 소관을 가진 국가 동물복지 및 윤리 위원회 도입

최소한으로 소관을 갖춘 동물복지 및 윤리 위원회가 도입되면 시설 기반의 모든 윤리 검토 전략들을 위한 가이드라인이 수립되어 지침 이행의 투명성뿐만 아니라 일관성 또한 향상시킬 수 있다. 이는 공동체 전반에 걸쳐 지침 이행을 촉진시키고 동물 복지에 최소한 약간의 긍정적인 영향을 미친다(이 대안이 프로젝트 전체에 대한 의무적 윤

리 평가제와 병행되는 경우 그 영향은 막대할 것이다).⁸⁰⁾

회원국들은 이와 같은 위원회를 설치하거나 또는 자국의 시스템을 새 유럽 요건에 맞춰야 하는 경우 추가 비용을 부담해야 하겠지만 이 비용은 낮을 것으로 예상되었다.

○ 대안 2: 각 시설에 상임 윤리 검토 기구 도입

윤리 검토 기구에 대한 최소 요건은 공평한 경쟁 환경 조성에 어느 정도 효과가 있을 것이다. 결과적으로 EU 회원국 간 경쟁 환경의 차이가 줄어들 것이다.

시설 차원의 의무적인 윤리검토기구 도입은 동물복지의 수준을 향상시킬 수 있고 윤리적인 면에 대한 내부 토론 및 다른 시설과의 토론에도 도움이 될 수 있다(지역 체계와 국가 체계 간 정보교환에 대한 조향이 만들어지는 경우).

의무적 시스템이 긍정적으로 평가받는 이유는 이것이 메커니즘에 법적 지위를 제공해 주기 때문인데, 시설의 다른 직원들은 종종 이를 수용하고 존중해야 한다. 시설 기반위원회에 이와 같은 공식적 지위가 없는 국가들에서는 이것이 이해당사자들의 정당성 면에서 심각한 문제가 될 수 있다.⁸¹⁾ 의무적 시스템을 통해서만 최소요건의 이행이 보장된다.

더욱이, 3R 원칙과 바람직한(good) 과학에 대한 지속적인 관심과 함께 더 건설적이고 동물 친화적인 분위기가 조성되어 관계자들의 업무 만족도에 약간의 긍정적인 영향을 미칠 것이다.

5) 주거 및 관리

지침 개정은 개정된 ‘실험 및 기타 과학적 목적에 사용되는 척추동물의 보호에 대한 유럽 이사회 협약 부속서 A(ETS 123)’의 요소들을

80) Prognos report 2007, 183면.

81) Stafleu, F.R과 J. Vorstenbosch: Animal Welfare Committees in the European Research Area, EC 2005, 79면.

최소 기준으로 하고, 전환 기간을 설정할 것이다. 이는 EC 내 공평한 경쟁 환경을 조성함과 동시에 동물복지의 향상을 가져올 것이다.

○ 대안 1: ETS 123의 이행

ETS 123의 개정된 가이드라인 요소의 의무화로 회원국마다 상이한 규칙 및 규제 수준이 서로 비슷한 수준으로 조율되고, 사육자·사용자·공급자 시설에 있어서는 물리적 투자요건에 대한 환경이 시설의 위치에 따라 크게 달라질 것이다. 유럽이사회에서 합의된 새로운 주거 및 관리 기준이 일부 회원국에서는 완전히 비구속적으로 유지될 것인 데에 반해 일부 회원국은 그 중 일부 또는 전체를 다른 구속적 방식으로 시행할 것이라고 발표한 점을 고려해 보았을 때, 이 대안은 가까운 미래에 일어날 가능성이 매우 높은 내부 시장의 분열 심화를 막아줄 것이다.

주거 및 관리 개선 기준을 통해 EU-25에서 사용되는 12.1백만 마리의 동물 전체에 대한 복지가 크게 향상될 것으로 기대된다.⁸²⁾ 이는 신뢰할 만한 과학적 결과를 증대시키고 관계자의 정신 건강을 향상시킬 것이다. 전문가 협의에서 응답자 중 과반수가 이 분석을 지지하였으며 반대 비율은 17%에 그쳤다.

과학적 혜택은 금전적 가치로 평가될 수 있다. 현재 25개 회원국 전체에서 실시되는 동물 실험 중 3%만이 비일관적이거나 부적절한 주거 및 관리 상태로 인해 신뢰할만한 결과를 얻지 못하고 있으며, 개정된 ETS 123 기준이 의무화되면 이런 결과가 발생하지 않는다고 가정했을 때, 회원국 전체에 대한 연간 혜택은 90백만 유로 범위가 될 것이다.

건강, 이동, 검역, 순화, 고립, 급수, 식사, 청소, 기록, 식별에 대한 개정된 가이드라인의 일반적 조항 및 권고 중 많은 부분이 이미 많은

82) Prognos report 2007, 200면.

시설에서 시행되고 있다. 이 요소들은 신뢰할 수 있고 재현가능한 과학적 결과를 얻기 위한 바람직한 연구 활동(good scientific/laboratory practice)에 필수적인 부분이기 때문이다. 큰 변화가 필요한 부분은 주로 새 케이지 크기, 환경 보강(environment enrichment)(예: 바닥 깔개, 동지를 만들 수 있는 재료, 또한 일부 종의 경우 올라갈 수 있는 단) 및 의무적인 집단 주거 및 동물의 사회화와 관련되어 있다.

총비용회수제도(full cost recovery scheme)에 따라 운영되는 대학 시설 데이터에 근거한 외부 연구의 추정치에 따르면 연간 비용은 약 37 백만 유로 가량 증가하게 될 것이다. 이 수치에는 5년 간 감가 상각된 추가 케이지 비용 및 추가 관리 비용이 포함되어 있으며, 이는 예상 비용(총 동물연구 비용 중 약 1.3%) 중 약 6%에 달한다. 잠정 결론에 따르면 민간부문 시설의 35%, 공공부문 시설의 20%는 이미 이 새 기준을 적용하였다.

- 수정된 대안: 앞서 제시되고 인터넷 협의에서 많은 전문가들이 지지했던 주장을 고려하였을 때, 지침 86/609/EEC의 개정을 위한 위원회의 제안은 동물 종 유형에 따라 전환 기간에 시차를 둘 것으로 예상된다. 소형 종(마우스, 랫드, 기타 소형 설치류)을 사용하는 시설에 대해서는 지금부터 5년의 전환 기간만이 주어질 것이며, 반면 이보다 큰 크기의 종(특히 개나 원숭이류)에 대해서는 비용 분산을 위해 앞으로 약 10년 정도가 필요할 것이다. 소수의 대형 시설들은 보통 시설 사용도가 거의 100%에 가깝기 때문에 지금부터 약 10년까지의 기간이 필요하다고 의견을 표명했다(계획, 허가, 동물 당 더 많은 공간을 수용하기 위한 새 부지 건설 필요).⁸³⁾ 그러나 일부 기타 대형 사육시설들과 많은 소형 종 사육시설들은 새 요건에 더 빠른 시간 내에 대처할 수 있을 것으로 예상된다.

83) Prognos report 2007, 205면.

6) 투명성/정보에의 접근

여기에서는 과학목적의 동물 사용 정보에 대한 대중의 접근권 확대에 따른 영향을 평가하였다. 그러나 이 분야에서의 개방성 증대는 지적 재산권 및 관계자·시설의 안전에 대한 우려와 균형을 맞추어야 한다.

- 대안 1: 윤리 평가 보고서 및 프로젝트 승인 결정에서 수집된, 관련성 있는 비기밀 정보(non-confidential information)를 대중에 공개

비기밀 정보의 공개는 책임성을 높이고 이 부문에 대한 대중의 이미지를 크게 향상시킬 것이다. 개인적 안전 문제와 지적 재산권이 적절히 고려된다면, 사용자 시설 및 공공기관에 대한 직접적·간접적 비용은 낮을 것이다. 전문가 협의에서 응답자의 약 44%가 이 분석에 찬성하였으며, 3분의 1 가량은 이 대안의 효과와 가능성에 의문을 제기하였다. 일부 이해당사자들은 이 대안이 영국에서 시도된 바 있으나 너무 많은 비용이 들었다는 점을 지적하였다. 따라서 영국은 프로젝트 승인 신청자가 작성한 프로젝트의 비기술 요약서(non-technical summaries) 공개를 바탕으로 한 시스템을 도입하였다.

- 수정된 대안

앞서 제시되고 인터넷 협의에서 많은 전문가들이 지지했던 주장을 고려하였을 때, 지침 86/609/EEC의 개정을 위한 위원회의 제안은 프로젝트 승인 신청자가 작성한 프로젝트의 비기술 요약서 공개를 바탕으로 한 시스템이 될 것으로 예상된다.

비기술 요약서의 공개는 책임성을 높이고 이 부문에 대한 대중의 이미지를 크게 향상시킬 것이며, 동물실험의 목적과 실험이 타당성을 얻는 과정에 대한 대중의 이해 증진 요구에 일조할 것이다. 요약서 작성자가 동물 사용자가 될 것이므로 개인의 안전 문제와 지적 재산권 문제가 적절히 다뤄질 것이다.

사용자 시설 및 공공기관에 대한 직접적·간접적 비용은 낮을 것이다. 외부연구의 계산에 따르면 EU-25에서 이와 같은 시스템을 시행할 경우 연간 비용은 520,000 유로가 될 것이다.

7) 원숭이류(Non-human primates, NHP)

원숭이류의 사육, 사용 및 관리에 대한 최소 기준의 도입은 회원국마다 각기 다른 정책을 추구할 경우 예상되는 향후 내부 시장의 왜곡을 막을 수 있을 것이다. 이 내부 시장 왜곡에는 한 국가의 사용자 시설에 이득이 되는 정책들이(예: F2+ 동물로 전환) F1 동물의 사육과 공급 유지에 대한 자원을 빼앗아갈 가능성도 포함되어 있으며, 이 경우 제 3국의 사육자들부터 다른 회원국의 사용자 시설에 이르기까지 그 영향이 미칠 것이다. 따라서 EU 차원의 잘 조율된 중기적 접근이 유익할 것이다.

본 절에서는 원숭이류의 사용을 2세대 이상의 인공사육 동물(F2+)로 제한할 경우의 영향 평가에 초점을 맞추었다. 이를 위해서는 현재 EU-25 내에서 많은 종의 1세대 인공사육 동물이(F1) 흔히 사용되고 새 야생동물을 잡아 사육용 동물을 계속해서 보충하는 현재의 관행에 큰 변화가 있어야 한다.

과학적 목적을 위한 원숭이류의 사용이 윤리적으로 정당화되는지 여부에 대해 심각한 논의가 이루어지고 있는 가운데 평가가 실시되었다. 원숭이류의 사용은 중요하며 일부 분야에서는 이를 대체할 수 없음에도 불구하고, 높은 민감도와 지각능력으로 인해 현 사육, 거주 및 관리 환경에서 원숭이류가 훌륭한 과학적 모델이 되는지에 관해서는 논란이 많다.

- 대안 1: 목적에 적합하게 번식된 F2와 그 다음 세대만을 사용하도록 전환

① 생물학적 배경

F2+로의 전환 요건과 가장 관련이 많은 종은 짧은꼬리 원숭이(macaques)인데, 지금까지 이 종에 대한 사육장 내 번식이 광범위하게 이

루어지지 않았기 때문이다. 짧은꼬리 원숭이의 경우 가능한 최소 전환 기간은 지금부터 약 7년 후가 될 것이다. 그러나 EC 및 기타 지역에서 이 원숭이에 대해 매우 작은 규모의 F2+ 번식이 성공적으로 시작되기는 했지만, 언제쯤 교배군락(breeding colonies)이 실제로 자생(self-sustainability)할 수 있을지는 매우 불투명하다.

마모셋 원숭이(marmosets)와 같은 일부 기타 종들은 지난 수년 혹은 심지어 수십 년 간 EC 내 시설들에서 잘 번식해 왔기 때문에 전환 기간이 필요하지 않을 것이다.

② 동물복지에 대한 영향

반면, 모리셔스와 기타 아시아 국가들에서 포획되는 연간 1,300 마리의 야생 짧은꼬리 원숭이의 동물복지에 큰 영향을 줄 것으로 기대된다. 이 원숭이들은 포획 및 이동 시 상처를 입거나 죽기도 하며, 가족 무리에서 떨어져 나오는 등 환경 변화로 인한 고통을 겪는다.⁸⁴⁾

반면, F2+ 동물로의 이동은 필요한 사육 동물의 수를 최소한 10,000 마리까지 늘리게 되어, 이 추가되는 동물에 대한 복지에 어느 정도 부정적인 영향을 미칠 것이다. 사육 동물의 보충을 위해 암컷이 사용되어 짝이 없어지는 약 800 마리의 수컷에게 무슨 일이 발생할지는 분명하지 않다.

또한, 현재 유럽 시장에서 야생에서 포획되어 F1 동물의 번식을 위해 사용되는 1,300 마리의 동물에게 어떤 일이 발생할지 역시 분명하지 않다. 일부 원산지 국가들에서는(예:모리셔스) 이 동물들이 농업과 토착 야생동물을 파괴하는 경향이 있는 수입 유해동물로 간주된다. 따라서 이들은 죽임을 당하거나 여전히 야생에서 포획되어 미국 및 기타 EC 외의 시장들에서 번식용으로 사용될 가능성이 있다.

84) Prognos report 2007, 224면.

대부분의 전문가들은 현재 전 세계적으로 실험용 짧은꼬리 원숭이에 대한 공급보다 수요가 훨씬 높다는 데 동의한다. 따라서 단기적으로 보았을 때, 사육자들은 현재 EC로 수출되는 F1 동물의 양과 동일한 양을 EC 외의 국가들에 쉽게 팔 수 있을 것이다. 이와 같은 공급의 이동을 막기 위한 유일한 방법은 F2+ 동물로 사용을 제한하는 전 세계적인 움직임이다. 유럽위원회는 국제수역사무국(OIE) 차원에서 실험 동물의 복지를 위한 더 국제적인 활동을 권장할 용의가 있는 반면, F2+ 사용에 대한 국제적 합의 전망은 현재 불투명하다.

③ 사용자 및 과학에 대한 영향

F2+ 원숭이류만을 사용하도록 하는 기준 전환에 대한 예고가 촉박할 경우, 과학 및 경쟁력에 미칠 영향은 매우 부정적이다.

적절한 전환 기간이 주어진다고 해도, F2+ 동물로의 전환 요구는 매년 7,000 마리씩 EC로 수입되는 짧은꼬리 원숭이에 대한 가격 인상을 가져올 것이다. 이는 번식 주기가 더 길어지고 훨씬 큰 규모의 교배군락을 유지하기 위해 늘어난 비용 때문이다.

또한 전환 기간을 통해 F2 동물로 전환하게 되면 이 기간 동안 F1 동물의 연간 공급이 약 10% 감소할 수 있으며, 이는 연구의 감소/EC에서 기타 국가로의 연구 아웃소싱으로 이어질 것이다. 미국과 중국 모두 이 점을 언급한 바 있다.

○ 수정된 대안

앞서 제시되고 인터넷 협의에서 많은 전문가들이 지지했던 주장을 고려하였을 때, 지침 86/609/EEC의 개정을 위한 위원회의 제안은 종의 번식 행동 및 사용 패턴에 맞추어 서로 다른 종류의 종들을 다음과 같이 차별화하는 시스템이 될 것으로 예상된다.

마모셋 원숭이의 경우, 전환 기간은 필요하지 않다.

짧은꼬리 원숭이의 경우, F2+ 로의 전환에 필요한 합리적인 전환 기간은 지금부터 7년으로 한다. 기한의 진행 상황과 적절성에 대한 면밀한 관찰이 필요하다.

기타 모든 원숭이류에 대해서는, 사용률이 낮은 종에 대한 수요·공급 및 복지에 미치는 영향에 대해 있을 수 있는 새로운 정보를 평가하는 검토 조항과 함께 지금부터 10년의 전환 기간이 예상된다. 거의 사용되지 않는 원숭이종에 대해서는, 오늘날 전혀 존재하지 않는 이 종들의 교배 균락지를 만들어야 할 수도 있어 이 요건이 동물복지에 전혀 도움이 되지 않는다는 결과가 나올 수 있다. 수 과잉이 쉽게 일어날 수 있어 잉여 동물을 죽여야 할 수 있으며/또는 전체 동물복지에 부정적인 영향을 가져올 다음 세대가 번식하게 되면, 이 종들의 사용을 늘리는 데에 따른 인센티브를 제공할 것이다.

○ 대안2: 최소한의 예외사항만을 두고 유인원의 사용 금지

유인원은 매우 발달된 사회적 능력을 가지고 있는 가장 가까운 인류의 조상이기 때문에 유인원 사용에 대한 금지는 이론적으로 동물복지에 매우 긍정적인 영향을 준다. 실제로는, 최소한 1999년 이후로 EU 내 유인원을 사용한 실험은 한 건도 없었기 때문에 EU 내 동물복지의 혜택은 매우 적을 것이다. 그러나 이 금지로 인해 다른 국가들에게 더 엄격한 유인원 정책을 추구하도록 격려할 수 있고 제 3국가들의 동물복지에 간접적으로 많은 혜택을 줄 수 있다.

이미 현재 단계에서 유인원의 사용이 전혀 없기 때문에 유럽의 연구에 미치는 부정적인 영향은 낮을 것이다. 법적 확실성이 증대되므로, 공평한 경쟁 환경에 대한 영향은 적기는 하나 긍정적일 것이다.

유인원을 사용하는 과학적 절차가 필요한 유일한 현실적인 시나리오인 미래에 발생할 수 있는 새로운 재난에 대비한 치료법 개발일 것이다.

○ 폐기된 대안

일부 이해당사자들은 유럽 차원에서 연구 목적의 유인원 사육을 계속하기 위한 중앙 사육 시설을 설립해야 한다고 제안하였는데, 이는 앞서 언급된 비상사태로 인해 유인원이 필요해질 수 있는 경우에 대비하기 위해서이다.

그러나, 이 대안은 다음의 세 가지 주장을 고려해 폐기되었다.

첫째, 현재 유럽에서 이와 같은 실험은 불필요하다.

둘째, 앞서 언급된 목적이라면 국제적 차원의 제한된 그러나 시설을 잘 갖춘 하나의 중앙집중 시설이면 충분할 것이다. 그러나 미국을 비롯한 몇몇 제 3국들이 이미 이와 같은 시설을 유지하고 있으며, 따라서 지금으로서는 유럽에 시설을 추가할 필요가 없다.

셋째, 이를 위해서는 막대한 비용이 들 것이며, 이로 인해 다른 시급하고 유용한 생명과학 연구 분야에 대한 공적 지원금이 다른 곳에 쓰이게 될 것임을 명심해야 한다. 미국에서는 앞서 언급된 같은 윤리적 이유로 그리고 막대한 추가 비용을 피하기 위해(인터넷 협의에 따르면 침팬지 한 마리당 주거 및 관리에 드는 하루 비용은 30-40 미국달러 정도이다.) 1997년부터 침팬지 사육에 대한 모라토리움을 실시중이다.⁸⁵⁾

8) 실사(inspections)

실사는 법률 및 최소 기준의 이행을 보장하는 주요 수단중 하나이다. 실사 요건의 조화를 통해 EC 내 공정한 경쟁 환경 조성을 도울 수 있다.

- 대안 1: 관할기관에 의한 최소 연 2회의 실사 실시, 그 중 한 번은 공개하지 않음

제안된 실사 시스템은 동물복지, 대중의 인식 및 투명성에 긍정적인 영향을 줄 것이다. 실사의 강도를 높일 경우 회원국이 부담하게 될

85) 출처: <http://www.sciencemag.org/cgi/content/full/315/5811/450>

비용은 어느 정도 증가할 것이다. 전문가 협의에서 응답자 중 거의 반 정도가 이 분석에 찬성한 반면 23%는 이에 반대하였다.

새로운 실사 기준은 관련된 12.1백만 마리 동물에 대한 동물복지를 어느 정도 향상시킬 것이다. 시설에 대한 비용 증가는 실사일에 한정하여, 연간 922,000 유로로 비교적 낮을 것이다. 25개국 회원국 전체에 대한 비용은 연간 최대 3.1백만 유로가 될 것이다. 회원국 간 완전히 중앙집중된 실사 시스템을 도입하는 경우, 연간 비용은 약 3.1백만 유로일 것이다. 회원국 전체의 실사 시스템들이 완전히 분산된 경우, 이동 거리·시간·비용 감소로 비용은 연간 2.5백만 유로 범위 내로 낮아질 것이다.

- 수정된 대안: 앞서 제시되고 인터넷 협의에서 많은 전문가들이 지지했던 주장을 고려하였을 때, 지침 86/609/EEC을 개정하기 위한 위원회의 제안에는 최소한 연 2회의 실사 및 이에 대한 리스크 중심 접근법과 관련된 참고 문헌이 포함된다. 추가 제안은 실사 보고서가 실제로 실사자에서 국가 기관으로 전달되도록 하기 위한 것이다. 분산 시스템이나 지역별 시스템이 있는 일부 국가에서는 현재 이 정보가 실사자로부터 전달되고 있지 않다.

- 대안 2: 유럽 공동체 차원의 실사

EC 차원의 실사는 공동체 내 사육자, 공급업자 및 사용자 시설 전체에 대한 공평한 경쟁 환경을 보장하는 데에 더욱 일조할 것이다.

그러나 이러한 실사가 효과적으로 또한 충분히 자주 실시되도록 하기 위해 많은 자원이 편중되지 않는 한, 동물복지에 대한 큰 개선은 이루어지지 않을 것이다. 인터넷 협의 참가자의 65%에 달하는 과반수가 이 분석을 지지하였으며 반대는 약 7%에 그쳤다.

중앙화 된 유럽 조사단이 일 년에 두 차례 사용자 시설 전체에 대한 조사를 실시하는 독립된 공동체 차원의 실사 시스템에 필요한 총

비용은 4.2백만 달러로, 유럽공동체의 예산에서 충당될 것이다. 이는 균형에 맞지 않아 보인다.

- 수정된 대안: 그 대신 현재 식품 안전 및 농장 동물에 대한 복지 분야에서 더블린에 위치한 위원회의 식품수의청(FVO)에 의해 유지중인 감사 중심의(audit-oriented) 실사 시스템을 모델로 삼을 수 있다. 이 경우, 국내 실사 비용 이외에 연간 240,000 유로의 비용이 들 것이다. 회원국과 유럽 공동체에 대한 비용 합계는 2.73백만 유로(회원국 전체에 걸쳐 실사 시스템이 분산될 경우)에서 3.33백만 유로(회원국 전체에 중앙화된 실사 시스템이 도입될 경우) 사이가 될 것이다.

식품수의청(FVO)의 감사 중심 실사 시스템에서는 회원국의 관할 기관에 의한 실사에 주로 의존하지만 평균적으로 3년에 한 차례 각 회원국의 실사 및 이행 시스템에 대한 감사를 실시하며, 여기에는 회원국 공무원 간 논의 및 사용자 시설 일부에 대한 현장 점검(on-the-spot checks)이 포함된다.

지침 86/609/EEC을 개정하기 위한 위원회의 제안은 또한 회원국들에서 국내 실사자들과 다른 국가의 전문가들(senior experts)로 구성된 합동 실사를 위한 프로그램 수립을 예상하고 있다. 회원국들은 반대로 다른 회원국에서의 실사 임무를 위해 자국의 퇴직 전문가들을 파견할 수도 있다.

9) 교육 및 훈련

자격을 갖춘 잘 훈련받은 직원은 훌륭한 동물복지와 바람직한 과학, 그리고 동물을 사용하는 과학절차들의 인간적 측면을 위해 필수적이다. 따라서 개정된 지침에는 초반의 능력 습득 및 전문가 경력 전반에 걸친 능력 유지를 위한 훈련 요건에 들어가야 하는 주요 요소들이 포함되어야 하며, 이는 각 직원 분류에 따라 적절해야 한다.

○ 대안 1: 교육 및 훈련에 대한 최소한의 요소들이 포함된 능력 요건

조화로운 교육 및 훈련은 EC 내 연구자들의 수평이동에 대한 기존의 장애물을 크게 줄여줄 것이다.

또한 적절한 교육 및 훈련을 통해 3R의 원칙 이행을 개선하고 절차 진행 전후 및 진행 중 동물복지 요건들이 존중될 것이다. 전문가 인터넷 협의에서 응답자 중 거의 80%가 이 분석에 찬성하였으며 단 1%만이 반대하였다.

인터넷 협의에서 볼 수 있듯, 관련된 12.1백만 마리의 동물에 대한 복지가 크게 향상될 것이며 매일 동물과 직접 접촉하는 이들의 직업에 대한 만족도를 높여줄 것이다.

이에 대한 과학적 혜택을 금전적인 가치로 평가해 볼 수 있다. 현재 25개 회원국 전체에서 실시되는 동물 실험 중 3%만이 제대로 훈련받지 않은 직원의 형편없는 처리에 의해 신뢰할만한 결과를 얻지 못하고 있으며, 직원 전체에 대해 적절한 훈련을 실시하고 최소 매 5년마다 단기 재교육에 대한 참여를 의무화 하는 경우 이런 결과가 발생하지 않는다고 가정했을 때, 회원국 전체에 대한 연간 혜택은 90백만 유로 범위가 될 것이다.

EU-25에서 매 5년마다 40시간의 직원 단기 재교육을 의무화하는 시스템을 위한 총비용은 연 38백만 유로가 될 것이다(시설별 평균 비용은 연간 28,000 유로).

10) 불필요한 중복 방지

윤리 평가와 승인 이외에 불필요한 실험의 중복을 줄이기 위한 특정 수단은 없다. 그러나 REACH⁸⁶⁾와 같은 수직적 입법에서는 데이터 공유 의무화, 다른 곳에서 생성된 데이터 승인(recognition)을 위한 요

86) 화학약품에 대한 등록, 평가, 승인 및 제한과 관련된 규정(EC) No 1907/2006; Official Journal of the European Union(OJL 396, 30.12.2006, 1면).

건, 상호 수용 협의와 같은 몇 가지 수단이 사용될 수 있다. 그럼에도 불구하고 개정된 지침의 전반적인 접근은 모든 회원국에서 프로젝트 승인 및 과학적 결과에 대한 정보를 수집함으로써 불필요한 중복을 방지할 수 있는 공동체 전반에 걸친 중앙집중 데이터베이스를 설치하는 것이었다. 그러나 모든 절차 중복이 불필요한 것은 아니라는 점을 명심해야 한다. 과학적 결과가 재현될 수 있는지 확인하기 위한 절차의 중복은 과학에 있어서 필수불가결한 부분이며, 특히 새로운 실험 방법의 개발과 입증을 위해서는 특히 그렇다는 주장이 있을 수 있다.

○ 대안 1: 유럽 공동체 전반에 걸친 중앙집중 데이터베이스 설치

EC 전반에 걸친 중앙집중 데이터베이스는 유럽 내 승인을 얻은 프로젝트들의 비기밀사항에 대해 중립적이고 광범위한 정보를 시기적절하게 제공함으로써 규제 실험의 일부 중복을 방지하는 데 도움이 될 수 있다. 그러나 이 데이터베이스의 구축, 운영 및 유지를 위해서는 많은 자원이 필요할 것이며, 이 대안에 대한 효율성에 의문이 제기된다. 전문가 협의 응답자 중 약 40%가 이 분석에 찬성하였으며 23%는 반대하였다.

불필요한 중복 위험이 줄어 기초 연구에 사용되는 동물에 대한 복지를 적게나마 향상시킬 수 있을 것이다. 그러나 비체계적인 방법으로 관련된 정보의 일부만을 포함하는 일반적 데이터베이스는(전체 동물 사용 중 규제 실험이 차지하는 비중은 22% 정도이다.) 동물복지의 전반적인 향상에 거의 도움이 되지 않을 것이다. 또한 EC 내에 불필요한 관료체제를 가져오고 과학 경쟁력을 저하시킬 것이다.

외부 연구의 계산에 따르면, 공동체 중앙집중 데이터베이스의 유지 및 사용을 위한 연간 총 비용은 6.5백만 유로에 달할 것이며 개발 및 설치를 위한 일회성 비용은 약 30,000 유로가 될 것이다.⁸⁷⁾ 그러나 실

87) Prognos report 2007, 277면.

험 결과와 관련된 기타 국제 데이터베이스들의 경우 이보다 훨씬 높은 개발비용(예: IUCLID⁸⁸) 데이터베이스에 대한 비용은 약 2백만 유로)이 발생한 점을 고려해 보면, 이 비용은 너무 낙관적인 것일 수 있다.

- 폐기된 대안: 앞서 제시된 주장을 고려해 보면, 일반적인 EU 데이터베이스는 동물사용 절차의 불필요한 중복 문제를 해결할 수 있다고 하더라도, 완전히 해결하는 것은 불가능할 것이다. 엄청난 데이터베이스 비용으로 인해 이 대안은 지침 86/609/EEC의 개정을 위한 위원회의 제안에 포함되지 않았다.
- 수정된 대안: 그러나 위원회는 이 수평적 지침에서 새로운 중앙 데이터베이스에 의지하지 않고 불필요한 중복과 관련된 모든 잠재적인 문제를 방지하고자 한다. 더 비용 효율적인 조치들은 다음과 같다.
 - 소규모 데이터베이스들이 REACH와 같은 수직적 입법에 통합 되도록 장려
 - 불필요한 중복 가능성이 있는 규제 실험의 전반적인 규모 감축에 대한 인센티브 제공을 위해 수정되어야 하는 수직적 EC 입법 확인
 - 국가 간 상호인정 협정(mutual recognition agreements) 채택 위한 활동을 국제적 수준에서 강화

11) 안락사에 이산화탄소 사용

지침 개정은 실험동물에 사용되는 안락사의 인도적 방법들에 대한 목록을 포함할 수 있다. 이는 내부 시장에서 공평한 환경을 조성하는데 기여할 것이다. 일부 국가의 경우 낮은 기준을 적용하는 회원국의 사용자와 비교해 보았을 때 더 높은 비용 부담으로 인해 경쟁 열위에 놓이기 때문이다.

88) 국제 화학정보 데이터베이스(International Unified Chemical Information Database)

- 대안 1: 이산화탄소 사용 전 동물이 의식을 잃지 않으면 이산화탄소 사용 금지

미리 다른 방법을 사용하여 동물이 의식을 잃지 않는 경우 이산화탄소의 사용을 금지함으로써 동물복지가 향상될 이다. 이 요건에는 높은 비용이 수반될 것이다. 이 잠정 결론은 전문가 협의 응답자 중 약 30%가 지지하였다. 외부 연구의 계산에 따르면 EC 내 사용자 시설 전체에 대한 비용 증가는 최소한 46백만 유로에 달할 것이다.⁸⁹⁾ 또한, 이산화탄소 사용에 대한 혐오감과(aversiveness) 관련하여 이를 대체할 수 있는 대안에 대한 연구가 부족하다.

- 폐기된 대안: 동물 복지에 대한 효과는 수량화가 불가능하고 비협조적인(non-aversive) 대안들이 부족하며 높은 예상 비용으로 인하여 이 대안은 지침 86/609/EEC의 개정을 위한 위원회의 제안에 포함되지 않았다.
- 수정된 대안: 사용가능한 대체 방법들에 대한 향후 연구 결과들을 기다리는 동안 비교적 낮은 비용으로 시행될 수 있는 대체 방법은 동물들을 이산화탄소실에 넣지 못하도록 하는 것이다. 이 대안은 사용자들에게 큰 비용을 야기하지 않을 것이다.

12) 통계적 보고

실험 및 기타 과학목적에 사용되는 동물 수에 대한 신뢰할 만한 데이터의 가용성(availability)은 관계자뿐만 아니라 정책 입안자를 위해서도 필수적이다. 현재 사용가능한 통계적 데이터 분석에 따르면 아직 기존의 통계적 보고 시스템에 포함되지 않은 중요한 정치적·공적 이해 분야들이 존재한다.

89) Prognos report 2007, 284면.

○ 대안 1: 통계적 보고에 유전자 변형 동물과 일부 무척추동물 종 및 태아·배아 형태(유충 제외) 포함

개선된 통계적 보고 시스템이 직접적으로 동물복지에 영향을 주지는 않더라도, EC 및 국내 차원 모두에서 제대로 된 정보에 기반한 정책입안에 크게 기여할 것이다. 또한 투명성 증대로 일반 대중에 더 좋은 정보를 제공하며 일부 경우에는 연구계의 이미지를 향상시킬 수 있는 기회가 될 수 있다. 전문가 협의 응답자의 과반수가 이 분석을 지지한 반면, 약 23%는 실제로는 아무 변화가 없음에도 불구하고 통계적 범주들로 인해 사용 동물 수가 크게 증가했다는 인상을 주어 오해를 불러일으킬 수 있다고 우려하면서 이에 반대하였다.

외부 연구의 계산에 따르면 유전자 변형 동물과 일부 선택된 무척추동물 및 태아·배아 형태를 포함시킴으로써 EU-25 내 2.4백만 마리의 동물(유전자 변형 동물 2.3백만 마리와 포유류종의 태아 형태 175,000개)에 대한 보다 상세한 정보가 제공될 것이다. 따라서 회원국 및 공동체 차원에서 동물 사용에 대한 모니터링 개선에 도움이 될 것이다. 결과적으로, 국내 및 유럽의 정책 입안 개선에 어느 정도의 긍정적인 영향을 기대할 수 있다. Prognos의 계산에 따르면 이식 유전자를 가진 동물과 포유류종의 태아 형태에 대한 통계자료의 보고 요건을 위해 사용자 시설이 부담해야 하는 비용은 연 7.4백만 유로에 달할 것이다.

○ 대안 2: 실험용 장기 및 세포 제공을 위해 안락사하는 동물 포함

개선된 통계적 보고 시스템이 직접적으로 동물복지에 영향을 주지는 않더라도, EC 와 국가적 차원 모두에서 제대로 된 정보에 기반한 정책 입안에 기여할 것이다. 또한 투명성을 증대시켜 일반 대중에 더 나은 정보를 제공하며 일부 경우에는 연구계의 이미지 향상의 기회가 될 수 있다. 전문가 협의에서 응답자의 약 53%가 이 분석을 지지한 반면 약 17%는 반대하였다.

외부 연구에 따르면 장기 및 세포 제공을 위해 연간 안락사하는 1.8백만 마리의 동물에 대한 보고를 위해 사용자 시설이 부담해야 하는 비용은 연 4백만 유로에 달할 것으로 예상된다.⁹⁰⁾

○ 대안 3: 통계적 보고에 프로젝트 수와 시설 종류를 포함

프로젝트의 수와 시설의 종류를 포함시키게 되면 유럽 내 실시되는 동물 실험의 전반적 수와 구조에 대한 더 포괄적인 그림을 제공해 주며, 따라서 회원국 및 공동체 차원에서 더 나은 모니터링이 가능하도록 일조할 것이다. 관련 비용은 무시해도 될 정도가 될 것이다.

○ 대안 4: 통계적 보고에 동물에 대한 실험 강도의 분류 포함

개선된 통계적 보고 시스템은 동물 복지에 직접적인 영향을 주지는 않겠지만, 유럽 공동체와 국내 차원 모두에서 더 나은 정보에 기반한 정책 입안을 가져올 것이다. 또한 투명성을 증대시켜 일반 대중에 더 나은 정보를 제공하며, 이 경우 연구계의 이미지 제고를 위한 기회를 제공해 줄 것이다. 전문가 협의 응답자 중 거의 60%가 이 전반적인 분석을 지지하였으며, 약 12%만이 동의하지 않았다.

외부 연구에 따르면 이 분야를 경험한 사용자 시설이나 회원국은 거의 없으며 따라서 비용 추정은 불가능하다.⁹¹⁾

13) 대안적 실험 방법 권장

○ 대안 1: 국가 표준 실험실(National reference laboratories)

추가적으로 20개의 회원국에서 국가 표준 실험실(National reference laboratories)을 설치해야 하며 각 실험실에서는 연간 2-3건의 타당성 검증(validation) 연구에 참여해야 할 것으로 예상된다. 또한, 이 실험실은 대안적인 실험법 개발에 크게 도움이 될 것이다.

90) Prognos report 2007, 292면.

91) Prognos report 2007, 306면.

다음과 같은 여러 단계의 혜택이 예상된다.

첫째, 개별 방법들을 검증하는 데 필요한 기간을 거의 2년가량 절약할 수 있을 것으로 보인다.⁹²⁾

둘째, 동물의 수를 줄일 수 있다.

유럽의 신화학물질 관리정책인 REACH과 관련하여, REACH 하에서 특히 생식독성 성분(reprotoxic properties)⁹³⁾과 관련된 대안적인 접근법 사용으로 실험동물수를 크게 줄일 수 있을 것으로 예상되었다.

예를 들어, 과거의 경험을 보면 ECVAM이 검증한 다음의 대안적인 방법들은 긍정적인 영향을 가져왔다.

발열성(pyrogenicity): 주사 약물의 오염물질로 인한 발열 반응과 같은 부작용을 모니터링하기 위해 다섯 가지의 혈구수 조사 방법들(blood cell methods)을 사용함으로써 유럽에서 연간 약 200,000 마리의 토끼 사용을 줄일 수 있다.⁹⁴⁾

그리고 급성 수질독성(acute aquatic toxicity)은 “상한 임계 수준 농도(Upper threshold level concentration, UTC)” 접근법이 사용되면 위험 분류를 위한 급성 수질독성 실험에 사용되는 어류의 수를 65% 줄일 수 있을 것이다.⁹⁵⁾

그리고 비용적 측면에서 보면 다음과 같다.

첫째, 일회성 비용의 경우, ECVAM의 데이터에 기초하면, 기존의 공공 실험실(public laboratory)을 국가 표준 실험실로 업그레이드하는 데 필요한 일회성 인프라 비용은 100,000 유로 범위가 될 것이다. 20개 회원국의 기존 공공 실험실이 국가 표준 실험실의 기능을 하도록 업그

92) ZEBET의 정보(독일의 Zentralstelle zur Erfassung und Bewertung von Ersatz- und Ergänzungsmethoden zum Tierversuch).

93) ECVAM의 정보(유럽 대체방법 타당성 시험센터, European Centre for the Validation of Alternative Methods).

94) <http://ecvam.jrc.it> 참조.

95) 2006년 3월 20-21일의 ESAC 성명 참조.

레이드해야 하는 경우, 일회성 비용은 약 2백만 유로가 될 것이다.

ZEBET⁹⁶⁾는 최소 다섯 개의 국립 표준 실험실에 분자 생물학의 표준 과학기술의 적용이 가능한 설비를 갖추어야 한다고 제안했다. 다섯 개 실험실 설비에 대한 추가 비용이 500,000 유로라고 가정하면, 총 일회성 비용은 약 4-5백만 유로 선이 될 것이다.

여기에는 직원 훈련비용이나 건설비용은 포함되지 않았다.

둘째, 진행 비용은 한 개의 완전한 검증 연구를 위해 각 실험실이 부담하게 되는 비용은 검증되는 방법의 유형에 따라 그리고 감소/정교화에 대한 대체방법인 경우, 추가적인 동물실험이 필요한지 여부에 따라 연간 40,000-100,000 유로 범위 또는 연구자 0.5-1명이 풀타임으로 일하게 되는 정도가 될 것이다. 25개 회원국에 대한 연간 총 진행 비용을 합치면(50%의 간접비용을 가정했을 때) 약 1.5-3백만 유로가 될 것이다.

국가 표준 실험실에서 산업 실습훈련을 위한 훈련 세미나를 열고 매우 높은 가격에 다른 전문가들을 제공할 수 있다면 비용의 일부를 회수할 수도 있을 것이다.

특정 대체 실험들이 현재의 표준 동물실험들보다 비용이 적게 든다는 것이 밝혀지면 산업 및 공공기관에서는 (향후 실험 예산에서) 중기적으로 현재 비용의 일부를 절감할 수 있을 것이다.

IV. 결 토

위와 같이 유럽연합의 대표적인 영향평가보고서 2편의 내용을 살펴 보았다. 해당 영향평가보고서들은 2009 영향평가 가이드라인 부속서⁹⁷⁾에서 제공하고 있는 모범사례(Best Practice)에 해당한다.⁹⁸⁾

96) 독일의 Zentralstelle zur Erfassung und Bewertung von Ersatz- und Ergänzungsmethoden zum Tierversuch (ZEBET); <http://www.bfr.bund.de/cd/1433>.

97) Annex 14 of the Impact Assessment Guidelines

98) 최신 버전은 http://ec.europa.eu/governance/impact/best_pract_lib_en.htm에서 참조할 수 있다.

첫 번째 사례는 ‘평등취급원리 구현에 관한 지침(안)(Proposal for a Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation)’에 관한 영향평가보고서로써, 매우 전형적인 틀로 구성되어 있음을 알 수 있다. 요약문과 주요분석 단계, 그리고 첨부문서로 구성되어 있으며 그 주요분석 단계에서도 문제정의에서부터 모니터링단계까지 2009 영향평가 가이드라인과 그 부속서에서 제안하는 순서대로 구성되어 있음을 알 수 있다. 특히 이 보고서는 정책대안(policy option) 단계에 속하는 모범사례로 해당 영향평가에서 제안된 목표를 중심으로 그 정책대안을 선정하여 스크린하고 있다.

해당 영향평가보고서는 유럽연합 및 회원국 차원에서 이루어지는 차별로부터의 보호에 있어서 인종, 종교, 장애, 연령, 성적 지향, 성별에 따라 차이가 있음을 확인하고, 이러한 차별사례들이 유럽연합 회원국 간에 보호의 차이가 있다는 문제점을 해결하기 위한 입법적 대안을 검토하였다. 다수의 가능성들을 검토 한 후 그 중에서도 6개의 대안을 제시하여 정책대안 단계에서 자세하게 검토하고 있다. 이렇게 각각의 대안을 분석하여 어느 정도까지 목표달성이 가능한지 평가하여 문제해결에 필요한 대안을 제시하고 있다.

이 정책대안 단계에서는 본격적인 대안의 영향분석에 앞서 그 대안들의 예비검토를 거치게 되는데, 이 검토에서는 보충성, 비례성, 효율성, 효과성, 일관성을 기준으로 고려하고 있다. 먼저 EU 차원의 새로운 조치가 없는 경우, 비구속적 조치를 취하는 경우(위원회 권고, 자율규제, 유럽 개방형 조정 방식, 정보보급 및 우수사례 교환, 인식 제고 및 역량 강화), 구속적 조치를 취하는 경우(규제, 지침, 결정)로 나누어 살펴보고 있다. 이 단계에서는 각 대안들의 가능성을 검토 할 뿐 어느 한가지로 결론을 내리지는 않는다. 이후 단계인 영향분석(analy-

sis of impacts) 단계를 거쳐 각 대안별 사회적 영향이나 경제적 영향, 환경적 영향 등을 분석한 후 대안비교 단계에서 각 대안의 항목별 비교를 실시한다.

사례 2를 살펴보면, ‘과학적 목적에 사용되는 동물보호에 관한 지침(Directive on the protection of animals used for scientific purposes)’에 대한 영향평가보고서로써, 이 사례 또한 전반적으로는 전형적인 단계를 따르고 있으나, 정책대안과 영향분석 단계 이후에 국제적 상황과 다른 유럽 입법과의 관계를 따로 다룬 점이 그 구성적 측면에서의 특징이라고 볼 수 있다.

이 영향평가보고서는 ‘과학적 목적에 사용되는 동물 보호에 관한 지침(86/609/EEC)⁹⁹⁾의 개정을 위한 대안의 영향들을 분석하는 내용을 담고 있다. 특히 이 보고서는 영향분석(impact analysis) 단계의 모범사례로 선정된 것으로서 그 영향분석은 유럽경제연구소(Prognos AG)에서 유럽위원회 환경총국을 위해 수행한 연구에 상당히 기초하고 있다. 이는 대상 지침이 1986년 채택된 이래 주목할 만한 변화가 없었고, 영향평가를 통해 실험동물 분야의 정책변화로 인한 영향을 파악·수량화하고 금전적 가치를 평가하려는 시도가 처음이었기 때문에 이를 다룬 과학 문헌이나 공식적인 실증적 국가 간 통계자료가 거의 존재하지 않았기 때문이다.

또한 이 영향평가보고서에는 앞서 살펴본 사례1과 마찬가지로 정책대안 단계에서 기본 대안을 제시하고 있는 바, 현 지침 유지, 자율규제, 지침 폐지, 기존의 EC법 강화를 중심으로 과학적 목적에 사용되는 동물과 절차에 대한 범위, 연구프로젝트 승인, 연구프로젝트의 윤리적 평가, 국가윤리위원회의 임무, 주거 및 관리, 투명성 및 정보 접근성 등에 관한 검토를 중심으로 대안을 검토하고 있다.

99) http://ec.europa.eu/food/fs/aw/aw_legislation/scientific/86-609-eec_en.pdf

특히 각 대안별로 네 가지 문제(경제적 문제, 환경적 문제·동물 복지, 과학적 문제, 대중·사회적 문제)의 관점에서 영향분석을 실시하였으며, 사용자나 사육자 또는 공급자 시설에 발생하는 비용인지 또는 공공기관에 발생하는 비용인지에 따라 비용평가를 실시하였다. 이 과정에서 각 영향에 대한 전문가 협의에 따른 결과와 관련 비용들의 결과를 수량화하여 객관적으로 보여주고 있음을 알 수 있다.

제 4 장 시사점 및 결론

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

비록 유럽연합의 영향평가는 조약수준의 포괄적인 근거규범은 존재하지 않으나, 각종 문서에서 그 근거를 찾을 수 있으며, 특히 2005년 제정된 ‘영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guideline)’에서는 영향평가의 절차 및 방법, 일정, 영향평가보고서의 형식 등 매우 구체적인 내용들을 담고 있다. 2009년에는 영향평가 가이드라인을 개정하여 그간 지적되었던 절차상 문제나 강조하여야 할 사항들을 수정하였다.

또한 유럽연합은 영향평가보고서의 품질을 제고하기 위하여 영향평가국(IAB)을 설치하여 영향평가 보고서를 검토하고 있다. 다만, 영향평가국의 의견 자체는 법적 구속력이 없다. 그러나 집행위원회에서의 정책적 결정과정에 영향평가 초안 및 영향평가 보고서에 첨부되어 참고자료로 제공되고 있으며, 모든 영향평가보고서와 영향평가국의 의견들은 관련 법안 및 정책제안들과 함께 위원회에서 채택되면 공개발행되고 있다.

유럽연합 회계감사원(European Court of Auditors)의 보고서에서도 지적하고 있듯이,¹⁰⁰⁾ 영향평가보고서들이 일반적으로 영향평가국의 가이드라인에 따라 작성되고는 있으나, 보고서의 주요 결과나 내용들이 영향평가보고서 내의 다양한 정책대안들의 영향을 비교하기는 결코 쉽

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

지 않다. 이러한 점은 유럽연합뿐만 아니라 입법평가(영향평가)를 실시하고 있는 유럽 국가들에서도 입법평가 실시의 어려움에 대하여는 계속 논의되고 있는 실정이다.¹⁰¹⁾

이러한 유럽연합의 영향평가의 절차와 방법, 내용들을 중심으로 하여 특징들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 유럽연합의 영향평가는 유럽위원회의 각종 입법 및 정책에 대한 발안을 발전시키는 중요한 요소이며, 영향평가 보고서를 참고하여 결정을 내리게 된다. 영향평가는 참고자료가 될 뿐, 결정 자체를 대체하는 것은 아니다.

둘째, 유럽연합의 영향평가 대상은 매우 광범위하다. 영향평가의 대상은 중요한 영향을 모든 종류의 발의-유럽위원회의 입법과 업무계획을 포함하여 입법적 성격을 가지지 않는 발의도 영향평가의 대상이 된다. 다만, 위원회의 예산안 편성과 관련하여¹⁰²⁾ 사전적(EX-ANTE) 평가를 수행하는 경우 이중적 노력을 피하기 위하여 영향평가를 생략할 수도 있다.

셋째, 유럽연합의 영향평가는 영향평가 가이드라인에 따라 실시되고 있다. 이 가이드라인은 영향평가의 절차 및 방법 등에 관하여 매우 구체적으로 제시하고 있으며, 각 단계별 규칙과 서식, 관련 기구와의 협조 등을 포함하고 있다.

넷째, 영향평가의 질을 제고하기 위하여 유럽연합 집행위원회 소속의 영향평가국(IAB)을 설치하여 운영하고 있다. 이 영향평가국은 각 영역(경제, 사회, 환경)을 담당하는 9인의 Director들과 1인의 Chair로 구성되어 있으며, 영향평가 초안에 대한 전문적 검토를 수행하고 있다. 이는 영향평가품질 체크리스트를 근거로 하여 구두 또는 서면으로 진

101) 윤계형, 유럽연합의 입법절차와 영향평가, 입법평가연구 제5호, 한국법제연구원, 2011 참조.

102) Financial Regulation 제21조 제1항

행하며, 이러한 품질관리와 더불어 조언이나 재제출 요청에 대한 지원의 역할을 수행하기도 한다.

다섯째, 영향평가는 시간과 자원이 필요하기 때문에 유럽연합위원회의 입법과 업무계획(CLWP)에 반드시 포함되어야 하며, 연간 전략 계획 및 프로그램순환(SPP)에 통합되어 있다. 따라서 법안과 정책안을 준비하면서 영향평가를 위한 협의를 거치면서 영향평가를 준비하게 되고, 영향평가 운영그룹(IASG)에서 관련 기관의 합의를 조정한다.

여섯째, 영향평가는 일반적으로 12개월 이상 소요된다. 이는 공적 협의절차 기간이 포함된다. 대부분의 제안들이 이해관계자들과 일반인의 협의를 거치며(최소 14주), 영향평가 준비와 진행(52주), 문서준비(6-18주), 영향평가국에 초안을 제출하고 의견을 받아 수정 및 재제출하며(8-12주), 인터서비스 자문(최소 4주), 번역(최소 2주), 위원회의 채택(최소 6-9일), 최종 보고서를 영향평가국과 유럽의회에 공식 전달하는 절차로 진행된다.

일곱째, 영향평가보고서는 영향평가가이드라인에서 제시하고 있는 주요분석단계 - 문제정의, 정책목표, 정책대안, 영향분석, 대안비교, 정책 모니터링 및 평가 등 - 의 구성에 따라 대부분 작성되고 있으며, 사안에 따라 각 단계의 중요도는 달라질 수 있으며 국제적 상황이나 유럽연합과 회원국의 관련 법체계의 내용을 검토하기도 한다. 이 보고서는 요약문과 도표, 그림, 첨부내용을 제외하고 30면을 넘겨서는 안 되며, 요약문은 10페이지 이내로 작성된다.

여덟째, 2007년 이래 영향평가보고서의 발행은 점차 증가하고 있으며, 제안의 종류와 관련하여 입법제안내용(legislative proposals)을 담은 보고서의 비율이 비입법제안들(non-legislative proposals)보다 비율이 높아지고 있다.

우리나라의 경우에도 몇 년간 입법학 분야를 중심으로 입법평가에 관한 기초 이론과 외국의 제도 소개가 이루어졌으며, 최근에는 현행 입

법절차에서 입법평가를 어떻게 적용할 수 있을지에 관한 구체적인 논의가 진행되고 있다. 이는 입법평가를 실시하고 있는 유럽연합과 독일, 스위스, 영국 등에서 동 제도를 실시하고 있는 목적이 법령의 품질을 제고하고 법령의 양적 팽창 내지는 법령의 홍수의 현상을 막기 위한 것이고, 이러한 상황은 우리나라도 마찬가지이기 때문이다. 이러한 입법평가 도입 논의와 동시에, 현재 실시되고 있는 각종 영향평가와의 관계를 어떻게 설정할 것인지, 현재의 입법절차를 지연시키는 것은 아닌지, 입법평가의 방법론이 축적되어 있는지, 이를 수행할 관련 전문가를 확보할 수 있는지 등에 대한 견해도 제기되고 있다.

유럽연합의 영향평가에서 우리는 입법평가 또는 유사한 제도를 도입하고자 할 때 우선 구체적인 가이드라인을 마련하여야 함을 알 수 있다. 이는 입법평가가 무엇이고, 그 핵심요소는 어떠한지, 그 준비를 위해서는 어떠한 절차를 거쳐야 하고 어떠한 자료에 근거하여 분석을 실시해야 하는지를 구체적으로 제시할 수 있다. 이러한 가이드라인은 입법‘평가’의 측면에서 중요한 기준의 역할을 할 것이며, 이 기준에 따라 평가의 질 또한 달라질 수 있기 때문이다.

둘째로는 입법평가 담당기구를 설치할 필요가 있다.¹⁰³⁾ 입법평가 담당기구에서는 입법의 질을 통제하고 지원할 수 있어야 하며 입법평가의 결과를 다시 평가할 수 있는 절차 및 기구를 마련하여 입법평가보고서의 실효성과 활용성을 담보할 수 있도록 하여야 한다. 특히, 유럽연합의 영향평가국에서 영향평가보고서의 품질을 관리하고 이를 지원할 수 있는 세밀한 프로세스를 갖춘 점과 평가국 멤버들이 품질체크리스트를 통해 구두와 서면으로 각각 검사할 수 있도록 한 점은 주목하여야 할 사항이다.

103) 현재 우리나라는 법률안 제출권이 정부와 국회 모두에게 있으므로 담당기구를 정부, 국회, 제3의 기관 등 어느 곳에 설치할 지가 문제될 수 있다. 이에 관하여는 최윤철, 입법평가제도도의 도입방안에 관한 연구, 법제처, 2005, 128면 이하; 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007, 372면 이하 참조.

셋째, 입법평가 보고서가 법안이 투명하고 종합적으로 균형있는 과학적이고 객관적인 근거에 기반하여 작성되었음을 확인하는 중요한 도구로 활용될 수 있도록 하여야 한다. 또한 이해관계자들의 협의, 법안을 실행하는데 필요한 비용, 효용성 등을 명확하게 설명할 수 있는 입법평가보고서를 작성하도록 한다. 이는 입법권자 또는 정책결정권자가 보고서를 기초로 하여 법안에 대한 결정의 기초자료로 활용되는데 매우 중요한 역할을 한다.

넷째, 법안에 대한 경제적·사회적·환경적 영향, 기본권에 대한 영향, 기업에 미치는 영향, 행정비용부담 등과 같은 영향분석에 대한 방법론의 개발이 필요하다. 유럽연합의 경우 각 영향에 대한 주요 질문 리스트에 따라 각 영향을 식별하고, 보다 중요한 영향의 질적인 분석을 통해 가장 중요한 영향을 찾고, 이를 질적·양적으로 심층 분석한다. 이를 분석하여 나타난 영향들을 비용-편익, 비용-효과, 다기준 평가 등의 방법으로 비교하여 순위를 제공하고 있다.

다섯째, 법안에 대한 평가는 입법계획단계에서 그 일정이 포함되도록 하여야 한다. 유럽연합의 경우 로드맵의 수립을 통해 입법계획단계에서 영향평가의 일정과 절차를 미리 준비하게 된다. 이는 법안의 주된 쟁점이 무엇이고, 이에 따라 영향을 받을 사람이 누구이고, 입법목적이 무엇인지, 법안의 장단점은 무엇인지에 대한 전반적인 사전 검토를 수행한다. 이는 입법과정에서 나타날 수 있는 불필요한 논의의 확장을 방지하고, 입법추진의 계획성과 효율성을 담보할 수 있다.

참고문헌

- 박영도 외, 주요국가의 입법평가 관련제도(I), 한국법제연구원, 2007
- 박영도, 유럽연합의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009
- 박영도·김영아 역, 법률평가와 입법평가(II), 한국법제연구원, 2008
- 박균성, 유럽연합과 프랑스에서의 입법영향평가, 유럽헌법학회연구논
집 제2호, 유럽헌법학회, 2007.12
- 윤강욱, EU 법제기구의 조직과 법제기구, 법제, 법제처, 2008.12
- 윤계형, 유럽연합의 입법절차와 영향평가, 입법평가연구 제5호, 한국
법제연구원, 2011
- 조소영, EU 헌법(The European Constitution)에 대한 ‘헌법’적 분석, 유
럽헌법학회연구논집 제4호, 2008.12
- 홍완식, 유럽연합의 입법에 관한 연구, 법제, 법제처, 2004.12
- 한국법제연구원 입법평가연구센터·국회입법조사처 입법평가연구회
공역, 입법의 영향, 한국법제연구원, 2011
- 유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구, 한국법제연구원 국제학술회의
자료집, 2008.07.11
- Anne C.M. Meuwese, Impact Assessment in EU Lawmaking, Wolters
Kluwer, 2008
- Craig Robertson, Impact Assessment in the European Union, EIPASCOPE,
2008.02
- P.P/ Craig, Once upon a Time in the West: Direct Effect and the Fe-
deralization of EEC Law, OXFORD Journal of Legal Studies,
vol. 12. 1992

참 고 문 헌

Weniger Gesetzgebung für besseres Handeln. Die Fakten, Mitteilung der
Kommission Kom, 1998

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

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

European Commission, European Parliament and Council of Ministers,
Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking, OJ 2003 C
321/01

European Commission, 'Impact assessment guidelines', SEC(2005) 791

European Commission, 'White Paper on European governance', COM(2001)
428 final

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

Commission: General guidelines for legislative policy, document SEC(1995)
2255/7

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

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

부
부

부록 1 영향평가 품질 체크리스트

영향평가국 견해를 위한 영향평가 품질 체크리스트
제목(Title) : Lead DG/AP 번호 : (LeadDG/APNumber) 영향평가국에 영향평가가 제출된 날짜: 영향평가국 회의: 영향평가품질확인날짜: (IA submitted to the IAB on) (IAB meeting) (Date of IAQC)

정책 내용

영향평가국에서 논의될 주요 이슈들
1. 2. [...]

I. 문제, 목적과 정책 선택 - 개입 논리

1. 문제와 문제발생의 근본요인들이 명확히 설명되고 있고 증거에 의해 뒷받침 되고 있는가? 기존정책의 평가와 실행으로부터 나온 교훈이 사용되었는가? 바람직한 증거의 부족이 공개적으로 인정되고 정당화 되고 있는가?

2. 근거 시나리오가 충분히 탄탄한가?

3. 보충성: EU의 행동할 권리가 법률적 근거를 포함하여 명확하게 나타나고 있는가? EU행동의 부가 가치와 필요성이 명확히 입증되고 있는가?

4. 개입원리가 일관성이 있는가 : 목표들이 문제들과 상응하는가? 대안들이 목표들에 상응하고 목표들이 감시 지표와 연결되어 있는가?

5. 목표들이 넓은 정책 전략과 다른 관련 정책 제안들과 일관성이 있는가?

6. 정책대안의 범위가 적절한가? 정책대안들이 분명하게 설명되고, 현실적이고 확인된 문제들에 대해 비례적이며 논리적으로 구조화되었는가? 만일 이해관계자들이 지지한 대안이 폐기되었다면, 확실하게 그들에게 설명하였는가?

II. 영향분석 및 대안 비교

7. 관련된 모든 영향들이 탄탄한 증거에 기반하여 충분한 깊이로 평가되었는가?

8. 필요한 경우, 영향평가 지침에 나타나있는 구체적인 영향들에 대해 충분한 주의를 기울였는가?

9. 적절한 방법론이 적용되었는가? 방법론적 선택, 한계 및 불확실성이 분명한가?

10. 이 영향평가가 사전평가로써의 역할 또한 수행하고 있는가? 만일 그렇다면, 금융 규제(Financial Regulation)의 요구조건들을 충족하였는가?

11. 각 대안들의 영향이 비교 가능한 방식으로 보기 쉽게 요약되어 있는가? 대안들이 근거 시나리오, 혹은 명확한 기준과 비교되었는가? 해당 정책 목표를 이루기 위해 그 것들이 얼마큼 기여할 것인지 분명한가? 대안이 효율성과 일관성 측면에서도 평가되었는가?

Ⅲ. 감시, 이행 및 준수

12. 타당한 운영상의 감시 및 평가 방법이 제안되었는가? 제안된 지표가 의도했던 효과를 측정할 수 있는가?

13. 실행과 준수에 관한 이슈들이 검사되었는가?

IV. 영향평가절차와 결과의 도출

14. 외부협약이 적절하게 수행되었는가? 이해관계자들이 문제 정의, 보충성 분석, 대안의 설명과 효과에 대해 확실히 인식하고 협약에 참가하였는가?

15. 내부협약이 적절하게 수행되었는가?

16. 보고서가 의사결정권자들을 지원할 수 있도록 종합적이고 충분히 명확하며 간결한 분석을 제시하고 있는가? 주 보고서가 영향평가 보고서 지침서에서 제시하고 있는 보고서 기준을 따르고 있는가(매수 제한, 구조, 평서문)?

부 록

17. 요약보고서가 영향평가 보고서 지침서에서 제시하고 있는 보고서 기준을 따르고 있는가(매수 제한, 구조, 평서문)?

부록 2 영향평가 보고서의 형식

보고서는 비전문적인 용어로 작성해야하고 30페이지를 넘지 않아야 한다(부록 제외). 예외의 경우 총국(SG) 단위의 영향 평가에 동의되어야 한다.

- 표준 1면 및 면책 조항(예 : ‘이 보고서는 오직 준비 과정에 포함되어 있는 위원회의 서비스를 취하고 위원회에 의해 행해진 어떠한 결정에 대한 최종 양식을 미리 판단하지 않는다.’)
- 내용의 목록

항목 1 : 이해 당사자의 절차적 문제와 상담

- 식별 : 리드 DG, 일정 계획 / WP 참조.
- 조직 및 타이밍 : IA의 일반적인 연대기를 제공하고 DGs가 참여한 영향 평가 운영 그룹(IASG)을 명시한다.
- IAB의 협의 : 초안에 비해서 영향평가국의 권고가 어떻게 변화를 이끌었는지 간단히 설명한다.
- 협의와 전문 지식 :
 - 외부 전문가가 이용되었는지 나타내고 이용되었다면 어떻게 이용되었는지 나타내라.
 - IA의 절차와 방법이 어느 정도의 위상에 위치하여 어떤 이해관계자 그룹이 협의되었는지 나타내라. (대중 또는 목표된 상의 및 왜 목표로 했는지?)
 - 다른 위치를 나타내고 어떻게 이 개입을 고려하였는지 또는 왜 고려하지 않았는지와 주요 결과를 나타내라.

- 위원회의 최소한의 기준을 모두 충족되었는지 나타내고 그렇지 않다면 이유는 무엇인가?

항목 2 : 문제 정의

- 조치가 필요한 화제나 문제는 무엇입니까?
- 문제의 기본적인 동인은 무엇입니까?
- 누가 어떤 방식으로, 어느 정도의 범위까지 영향을 받습니까?
- 어떻게 문제가 진화하고, 모든 것이 평등해지는가? N.B. Scenario(s)는 EU, 회원국에 의해 이미 채택되었거나 계획된 결정을 고려해야 한다.
- EU가 행동할 수 있는 권리를 가지고 있는가? EU 부가 가치가 분명한가? - 조약 기지, ‘대체 시험’(보완성)과 기본적 권리 제한

항목 3 : 목표

- 일반적인 정책 목표는 무엇인가? 좀 더 구체적인/운영 목표는 무엇인가?
- 다른 EU의 정책들과 관련된 목표의 일관성과 가능하다면 Lisbon and Sustainable Development 전략이나 기본적인 권리를 위한 존중과 같은 수평적인 목표를 강조해라.

항목 4 : 정책 선택 사항

- 목표를 충족하고 문제를 따지기 위한 가능한 선택 사항은 무엇인가? N.B. ‘no EU의 조치’ 선택 사항은 대학의 결정이 지배하거

나 의무를 위한 법적 조치가 존재하지 않는다면 항상 고려되고 비-규제 선택사항을 포함하라고 권고된다.

- 어떤 선택 사항이 초기 단계에서 폐기되었는가와 폐기된 이유는? N.B.에서 미리 차단하는 선택 사항(형편없는 효과, 다른 목적이나 정책을 위한 효율성이나 일관성). 이해 당사자들 사이에서 상당한 지원을 받는 버려지는 선택사항에 대해 특별히 구체적이고 정확해라.

항목 5 : 영향 분석

- 최종적인 선택 사항의 가능한 경제적, 사회적, 환경적 영향은 무엇인가?
- 유럽 연합 외부에 대하여 직접 및 간접, 긍정적이고 부정적인 영향을 나열하라.
- 행정 부담의 평가를 포함한다.
- 불확실성을 지정하고 매개변수의 변화에 의한 효과가 어떻게 영향을 받는가?
- 유럽 연합(EU)과 유럽 연합 이외의 영향을 포함합니다.
- 영향이 시간이 지남에 따라 어떻게 변화할 것인지 명시하라.
- 어떤 사회단체, 경제 분야 또는 특정 지역에 영향을 미칠 것인지 명시하라.
- 기준에 대한 잠재적인 방해물은 무엇인가?

항목 6 : 선택 사항의 비교

- 각각의 선택 사항에 대해서 긍정적인/부정적인 영향이 어떻게 가중되었는지를 나타내라.

부 록

- 가중치의 결과를 제시한다.
- 합계와 분할의 결과를 제시한다.
- EU의 조치가 부가 가치를 갖는지에 대한 분석이 사실임을 나타내라.
- 각각의 선택 사항과 관련된 균형 및 시너지 효과를 강조한다.
- 가능하면 다양한 평가 기준의 측면에서 선택 사항의 순위를 정하여라.
- 가능하고 적절한 경우에는 원하는 선택 사항을 설정합니다.

항목 7 : 모니터링 및 평가

- 목표를 충족시키기 위한 진보의 핵심 지표는 무엇인가?
- 가능한 모니터링 및 평가 준비를 위한 광범위한 개요는 무엇인가?

부 록

- 현재의 기술적 배경 소재.
- 현재 주요 공공협의 문서 및 응답의 요약(가능하지 않다면 인터넷 링크를 통해서 제시)
- 외부의 자문 위원에 의해 실행된 주요 연구/작업을 제공한다(가능하지 않다면 인터넷 링크를 통해서 제시).