

입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구

입법평가 비교제도론 3 : 독일 · 스위스

배 건 이



입법평가 연구 13-24-⑤-4

입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구

- 입법평가 비교제도론 3 : 독일 · 스위스 -

배 건 이

입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구

- 입법평가 비교제도론 3 : 독일 · 스위스 -
A Study on Review of Legislative Evaluation
- Comparative Study on Legislative Evaluation 3 :
Germany and Switzerland -

연구자 : 배건이(초청연구원)

Bae, Gun-Yee

2013. 10. 15.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 1960년대부터 유럽의 법학자들은 이 같은 과잉법률주의현상에 비판을 가하며 입법의 실효성을 높이는 실질적인 대안으로서 “입법평가란 제도”를 구상하기 시작하였음.
- 독일과 스위스는 유럽국가들 가운데 입법평가가 비교적 일찍 제도화 되어 연방내각에 독립적인 전문기관(독일 국가규범통제위원회, Nationaler Normenkontrollrat) 또는 담당부서(스위스 법무부 입법평가실)가 있을 뿐만 아니라, 관련 전문가네크워트가 활성화 되어 있는 대표적인 국가들임.
- 독일과 스위스는 이미 10년 이상 입법평가를 실시하였기 때문에 많은 경험적 노하우를 축적하고 있을 뿐만 아니라, 연방 및 주 단위 입법절차에서도 입법평가를 활용하고 있으므로 한국형 입법평가의 제도화를 위해 좋은 비교모델이 될 수 있음.
- 지금까지 국내에 소개되었던 독일 및 스위스 입법평가제도에 관한 연구결과를 종합하고 재고찰함으로써 국내제도화 모델을 위한 정책적 제언을 도출하고자 함.

II. 주요 내용

- 독일 입법평가는 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조와 국가규범통제위원회설치법(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates)를 주요법적근거로 언급할 수 있는 반면, 스위스는 연방헌법 제170조와 의회법(제27조, 제141조)을 들 수 있음.
- 독일 입법평가의 평가대상은 연방법률안 및 연방법률이며, 스위스는 연방차원의 국가조치를 평가대상으로 함.
- 독일과 스위스의 입법평가 유형은 공통적으로 사전적·사후적 입법평가를 두고 있음.
- 독일은 연방수상청 산하에 독립적인 자문기구로서 국가규범통제위원회(National Normkontrollrat)란 평가조직을 운영하고 있는 반면, 스위스는 주무부처가 해당 법률안에 대해 입법평가를 직접 수행하고 있음.
- 특히 독일 국가규범통제위원회의 활동과 역할은 규제개선에 많은 긍정적 효과를 발휘하여, 앞으로 그 권한이 더욱 확대될 것으로 예상됨.
- 스위스는 연방법무부와 스위스 평가학회가 공동으로 전문가네트워크를 형성하여, 입법평가의 운영 및 발전에 많은 영향을 미치고 있음.

- 학제간 연구의 특성상 입법평가에 적용되는 통일적인 방법론은 존재하지 않고, 평가자 및 연구자의 자율적 선택에 따라 결과의 질을 보장할 수 있는 방법론을 이용하고 있음.
- 최근 독일과 스위스는 국가에 장기적 영향을 미칠 수 있는 법안에 대해 지속가능성심사를 시행하여, 사전적 입법평가 영역을 강화하였음.
- 사전적 입법평가와 달리 사후적 입법평가는 자주 시행되지 않고 있기 때문에, 연방내각차원에서 이를 강화하는 방안을 마련하려는 시도를 본격화 하고 있음.
- 이상의 독일과 스위스 입법평가제도 고찰을 토대로 우리나라에 맞는 입법평가모형을 제시하면 다음과 같음.
 - 첫째 입법평가 대상은 정부예산에서 주요비중을 차지하고, 국민적 관심사가 높으며, 국가의 이행능력에 장기적으로 영향을 미칠 수 있는 법률안 및 법률을 대상으로 평가범위를 한정해야 함.
 - 둘째 기능주의적 접근방식을 통해 법률안의 특성에 따라 부처의 개별영향평가 결과가 통합적 입법평가보고서에 취합되는 방식으로 제도화 하여, 개별영향평가와 입법평가가 상호보완적 관계를 유지하도록 함.
 - 셋째 입법평가 조직으로서 각종 개별영향평가결과를 취합하여 통합적인 입법평가보고서를 작성할 수 있는 네트워크형 조직의 설립은 가능하다고 봄.

- 이상의 입법평가 제도화를 고려할 경우 선행되어야 할 것은, 실제 입법평가를 수행할 전문가 양성이기 때문에, 정부 차원의 적극적 입법평가 전문가 네트워크 형성일 것임.

Ⅲ. 기대효과

- 독일식 정부주도형 그리고 스위스식 의회주도형 입법평가 구조와 그 경험을 고찰하여, 입법평가제도화를 위한 기본적인 자료로 인용될 수 있음.
- 특히 스위스처럼 의회와 정부가 상호보완적 관계를 입법평가시스템을 고려할 경우 현행 국회와 정부에 속한 입법지원조직을 활용하여 입법평가를 제도화 하는 방안도 고려해볼 수 있음.
- 이미 10년 이상 입법평가를 시행하고 있는 양 국가의 사례 및 경험을 재고찰 결과를 토대로 국내입법상황에 맞게 입법평가를 제도화 할 수 있는 입법평가 제도화 모형을 구상할 수 있음.
- 주요사례에서 적용한 각종 평가방법론은 부처의 개별영향평가를 비롯해 국내 입법평가 방법론으로 충분히 적용될 수 있음.

▶ 주제어 : 독일 입법평가, 스위스 입법평가, 국가규범통제위원회, 입법평가 방법론, 지속가능성심사, 입법평가 제도화

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- Switzerland institutionalized the assembly authority to examine efficacy about national actions in 1999 and is the State, that has carried out Legislative Evaluation actively 20 years ago und that is a model for institutionalization of legislative evaluation in Korea to study continually.
- In German and Switzerland independent federal Cabinet agencies (Nationaler Normenkontrollrat) or department (Swiss Justice, office of Legislative Evaluation) were instituted relatively early and the two countries are the great deal of representative countries, as well as experts network is enabled.
- German and Swiss have performed legislation evaluation more than 10 years, so that many empirical assessment has accumulated know-how, and in legislative process of federal and state legislative evaluation is utilized. So That can be compared good model for the institutionalization of the korean legislative evaluation.
- Until now, we are planning to integrate and re-investigate studies of legislative evaluation in Germany and Switzerland, which were

introduced in the country and through this is to draw policy proposal for institutionalizing the model.

II. Main Contents

- German legislative evaluation have “GGO Article 44” and “Law for Establishment of Nationalen Normenkontrollrat” as the main legal basis, while the Swiss Federal Constitution Article 170 and Act of Parliament (the Article 27, Article 141) can be referred to as the main legal basis.
- In German the object of legislative Evaluation is the federal legislation and federal law, and in Switzerland federal national action is referred to as evaluation measures.
- The type of legislative evaluation in Germany and Switzerland is divided into Ex-ante and ex post legislative evaluation.
- In Germany National Normkontrollrat is the independent advisory agency under federal Minister as organ of legislative, while in Switzerland the competent ministries directly perform legislative evaluation for the bill and legislation.
- In particular, the activities and the role of German National Normkontrollrat brought the lot of positive effect for Better Regulation. Forward it is expected to be expanded his authority.

- The Swiss Federal Department of Justice and the Swiss Society of assessment formed the network of experts and have a lot of effect on the operation and development of legislative evaluation.
- Recently in Germany and Switzerland, sustainability assessment is performed for the bill, which may affect during the long-term in country. Ex-ante legislative evaluation is enhanced proactive legislation.
- Unlike ex-ante legislative evaluation, the ex-post evaluation is not often enforced, so that the German Federal Ministry attempts to strengthen ex-ante legislative evaluation.
- On the basis of study evaluation system in German and Swiss proposed legislative evaluation model is as follows:
 - First, the object of legislative Evaluation should target the legislation and laws, which account for the major share of governments budget, has the higher national interests and affect on implementation capacity of the country in the long term.
 - Second, though functional approach legislative evaluation is to institutionalize the way, that the individual departments perform the impact assessment depending on characteristics of bills, and so its results are collected in an integrated legislative evaluation report legislation. This way is to maintain that complementary relationship between legislative evaluation and impact assessment of departments.

- Third, the legislative evaluation as an organization to collect the results of the various individual integrated impact assessment legislation to create an assessment report the establishment of a network-type organization is possible in spring.
- Considering the institutionalization of legislative evaluation, it should be followed that government will form expert network for legislative evaluation aggressive, because this network is expert training to perform the evaluation.

III. Expected Effectiveness

- The led-government in German and the led-Congress in Swiss-led Congress are the types of legislative evaluation. Their experience and system of legislative evaluation may be cited as the basic material for institutionalization in Korea.
- When we consider legislative evaluation system like Swiss, in which parliament and government have complementary relationship, this it the way for institutionalization of legislative evaluation to utilize support organizations for legislation in the National Assembly and the government.
- The case and the experience of the two countries, which already conducted legislative evaluation more than 10 years, are based on institutionalization models of legislative evaluation, which is appropriate for the situation of national legislation.

- The various methodologies in major cases can be applied as the individual impact assessment of departments and legislative evaluation methodology in Korea.

▶▶ Key Words : German Legislative Evaluation, Swiss Legislative Evaluation, National norms Control Commission, Methodology of Legislative Evaluation, Sustainability assessment, Institution of Legislative Evaluation

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 목적	15
제 2 절 연구의 범위 및 방법	16
제 2 장 입법평가의 연혁 및 법적 근거	19
제 1 절 독 일	19
1. 연혁 및 전개	19
2. 법적 근거	22
제 2 절 스위스	31
1. 연혁 및 전개	31
2. 법적 근거	35
제 3 장 입법평가 대상 및 추진기관	41
제 1 절 독 일	41
1. 입법평가의 대상	41
2. 추진기관	43
제 2 절 스위스	49
1. 입법평가의 대상	49

2. 추진기관	52
제 4 장 입법평가의 방법론 및 사례	59
제 1 절 독일	59
1. 입법평가의 방법론	59
2. 사례분석	73
제 2 절 스위스	85
1. 입법평가의 방법론	85
2. 사례분석	96
제 5 장 결 론	107
제 1 절 독일·스위스의 입법평가운용 경험과 평가	107
제 2 절 국내 입법평가제도화를 위한 정책적 시사점	112
참 고 문 헌	117
 【부 록】	
부록 1 : 독일 입법평가 관련 법령	127
부록 2 : 스위스 입법평가 관련 법령(발췌)	139
부록 3 : 한국법제연구원 발간 입법평가 연구보고서 및 자료집: 독일, 스위스	145

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

20세기 유럽식 적극국가들은 국가과제와 기능들을 무분별하게 확대하는 과정에서 기하급수적으로 늘어난 규제량으로 인해 규범의 홍수(Normflut)현상에 직면하였다. 특히 관료주의가 팽배하고 과잉법률주의가 만연해지면서 졸속·부실입법들이 재차 등장하게 되자 법치국가적 실효성에 대한 비판의 목소리가 점차 거세졌다.¹⁾

1960년대부터 유럽의 법학자들은 이 같은 과잉법률주의현상에 비판을 가하며 입법의 실효성을 높이는 실질적인 대안으로서 “입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung/Gesetzsevaluation)”란 제도를 구상하기 시작하였다. 입법평가는 법률의 실효성, 효율성을 심사하여 실효적이지 않은 법률은 폐기하고 비효율적 법률은 개선하는 제도적 장치를 말한다.²⁾ 독일과 스위스는 유럽국가들 가운데 입법평가가 비교적 일찍 제도화 되어 연방내각에 독립적인 전문기관(독일 국가규범통제위원회, Nationaler Normenkontrollrat) 또는 담당부서(스위스 법무부 입법평가실)가 있을 뿐만 아니라, 관련 전문가네트워크가 활성화 되어 있는 대표적인 국가들이다. 또한 이미 10년 이상 입법평가를 실시하였기 때문에 많은 경험적 노하우를 축적하고 있을 뿐만 아니라, 연방 및 주 단위 입법절차에서도 입법평가를 활용하고 있으므로 한국형 입법평가의 제도화를 위해 좋은 비교모델이 될 수 있으리라 판단된다. 지금까지 국내 입법평가연구는 이론연구측면에서 독일 및 스위스의 입법평가의 제도적 근거 및 실제 사례를 분석하여 국내 제도화와 관련된 시사점을 도출하는 방식으로 진행되어 왔다. 그 동안의 연구가 주로 입법평

1) Böckenförde, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriff, in: Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt am Main, 1991, S. 148

2) M. Deckert, Folgeorientierung in der Rechtsanwendung, München, 1995, S. 23

가의 기초연구를 위해 해외제도 및 경험사례 분석에 치중하였다면, 이제는 그 실질적 운용가능성을 염두에 두고 한국적 입법환경에 적합한 입법평가모델을 비롯해 분야별 평가방법론을 모색하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 이를 위해 지금까지 국내에 소개되었던 독일 및 스위스 입법평가제도에 관한 연구결과를 종합하고 재고찰함으로써 국내제도화 모델을 위한 정책적 제언을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

현재 독일 및 스위스 입법평가는 제도화의 법적 배경을 비롯해 세부적 평가방법론을 중심으로 한 이론적 연구, 그리고 개별 분석사례 중심으로 국내에 소개되어 왔다. 경제적 효과를 분석하기 위해 활용된 표준비용모델(Standardkostenmodell)과 이행비용모델(Erfüllungsaufwand)이란 경제적 방법론의 경우 측정사례까지 자세하게 소개되었다. 이행비용모델의 경우 기존의 표준비용모델을 토대로 발전시킨 비용분석기법이므로, 현재 독일에서 법안의 비용예측을 위해 활발히 사용되고 있는 방식이다. 따라서 본 연구에서는 현재성 관점에서 이행비용모델과 그 적용사례를 중심으로 연구대상을 한정하고자 한다. 독일에서 시행되고 있는 이런 기초연구들을 종합하여 입법평가 제도화 관점에서 통합적으로 재고찰 하기 위해서는, 그 기준이 되는 카테고리를 명확히 하는 것이 필요하다. 제도적 측면의 연구범위 설정과 관련해 독일과 스위스의 개별 주 단위 입법평가 분석사례가 소개되었지만, 비교범위를 명확히 하기 위해 주차원의 연구는 사례비교단계에서 재고찰하는 것으로 한정하겠다. 따라서 직접적인 연구범위는 독일과 스위스의 연방법상 제도화 된 입법평가와 그 적용사례가 될 것이다.

본 장에서는 독일 및 스위스 입법평가의 제도적 변천과정을 확인하기 위해 먼저 입법평가제도의 연혁 및 법적 근거를 첫 번째 고찰대상

으로 삼았고, 제3장에서는 그 평가대상 및 실질적인 추진기관 위주로 고찰하였으며, 제4장에서는 지금까지 소개된 방법론에 대한 정리와 더불어 이를 적용한 사례를 재분석하였다. 하지만 이 같은 규범·조직·기능적 측면의 분석은 기존의 문헌연구방식에 치중해 있기 때문에 최근 몇 년간 변화된 독일 및 스위스의 입법평가의 경향을 담고 정확히 전달하는 데 한계가 있다. 따라서 최근 스위스와 독일입법평가제도의 변화상황에 대한 정확한 이해를 위해 현지 전문가 조사 및 인터뷰를 진행하였고, 그 내용을 연구결과에 더하였다. 전문가 조사를 통해 얻어진 연구결과들은 보고서 작성과정에서 상세히 기술될 것이다.

제2장 입법평가의 연혁 및 법적 근거

제1절 독일

1. 연혁 및 전개

19세기 야경국가에서의 법규범의 역할이 사회질서의 정립과 개인의 자유신장을 목표로 하였다면 20세기에 성장한 급부국가는 다양한 공공정책의 실현을 위해 법규범을 적극적 사회개입수단으로 사용하였다.³⁾ 이 과정에서 국가의 역할과 과제가 방대해지면서 독선적 권위주의·행정형식주의·무사안일주의·규제만능주의로 대변되는 관료주의(Bürokratie)적 병리현상이 심각하게 증대하였다. 이 시기에 법규범이 갖는 규제적·현상유지적·안정화적 기능은 점차 배후로 밀려나고 능동적 기능이 강조되면서 법률은 목적지향적 관리도구로 변모하게 되었다. 관료주의적 병폐로 인해 점차 법규범이 과잉화(Normenflut) 되면서, 졸속입법도 동시에 증가하였다. 잦은 제·개정으로 인해 법규에 대한 이해가 어렵게 되고, 규제밀도가 높아지면서 과도한 개인의 생활영역까지 법이 개입하게 되었다. 사회응답적 기능에 치중한 나머지 치밀하게 구성되지 못한 법률의 증가는 오히려 법적 실효성(Wirksamkeit)을 약화시키고 국민의 신뢰를 떨어뜨려 법치주의를 위협하기에 이르렀다. 이에 따라 1970년대 이후 현대국가의 비효율성과 관료주의의

3) 19세기 법률의 역할은 개인의 자유확장 및 항구적 질서확립이 주목적이었다. 따라서 국가의 개입은 최소에 그치고 국가권력은 사회의 외적틀을 굳건히 하는데 주력하였다. 반면 현대 적극국가에서는 사회경제차원의 실질적 자유와 평등을 실현하기 위해, 국가의 적극적 개입이 인정되고 있다. 즉 법률을 통한 배분적 정의의 달성이 사회발전을 위한 중요한 수단이 되면서, 법은 적극적 사회형성을 위해 다양한 공공정책을 실현하는 도구가 되었다: Ulrich Scheuner, Die Funktion des Gesetzes im Sozialstaat, in: Recht als Prozess und Gefüge, Bern, 1981, S. 134; 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007, 14-15면

병폐에 대해 “국가 또는 정치의 기능마비” 내지는 “통치무능력(Unregierbarkeit)”으로 진단하며 학계와 전문가 집단 사이에서 강도 높은 비판이 쏟아졌다. 이를 해결하기 위해 연방차원의 강력한 행정개혁이 추진되었다. “관료주의 철폐(Bürokratieabbau)와 행정개혁(Verwaltungsinnovation)”이란 목표를 달성하기 위해 과대한 규제량을 입법목표의 달성도에 따라 그 효과를 가늠하여 제·개정 또는 폐지여부를 분석할 수 있는 방법론적 도구로서 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)가 등장한 것이다.

독일의 실질적인 개혁 시작은 1970년대 사민당 정권이 성립되면서 촉발되었는데, 사민당은 특히 공공재정의 비효율성과 규범홍수현상 및 관료주의 병폐를 타파하기 위한 행정개혁을 연방차원에서 최초로 단행하였다. 1978년 주차원의 법령 및 행정간소화 작업이 진행되었고, 1983년 보수적 성향의 기민당이 집권했음에도 불구하고 “행정개혁(Verwaltungsinnovation)과 관료주의철폐(Bürokratieabbau)”가 지속적인 연방의 과제로 인식되면서 전문적인 독립위원회를 설치하여 독일규제행정의 약 80%를 차지하는 법률 및 법규명령·행정규칙에 대한 간소화작업을 추진하였다. 또한 1990년 동서독 통일 이후 “동독의 인프라 정비 부담과 EU성립에 따른 역내자유화”란 과제를 해결하기 위해 정부역할을 축소하고 기업의 규제완화 등을 목표로 대규모 행정개혁을 진행하였다. 1995년부터는 연방차원의 행정개혁을 보다 중점적으로 추진하기 위해 “능률적인 국가심의회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)”를 설치하고 연방행정업무의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하였다. 1997년 최종보고서를 끝으로 활동을 종료한 국가심의회 역할에 힘입어, 규제의 양적 감축과 더불어 질적 향상을 가져오는 입법개혁 방안에 대해 논의하기 시작하였다.⁴⁾ 능률적인 국가심의회는 입법개혁

4) 1997년 10월 6일 3권의 최종보고서를 제출하고 활동을 종료하였는데, 심의회는 ① 입법작업에 관한 심사목표표(입법개혁), ② 집중적이고 보충성에 적합한 입법에 의한 강력한 유럽의 지향(EU 관련입법의 개혁), ③ 행정의 현대화를 지향한 연방 및

에 관한 수범자의 이해를 돕기 위해 입법적 정당성 및 필요성에 대한 설명 책임을 강화시키고, 재정 및 경제사회에 대한 비용예측가능성을 높여야 할 뿐만 아니라, 한시입법 및 입법심사를 위한 청색심사표(Blaue Prüffragen)의 개선 그리고 법령심사기관의 설립하는 방안을 제안하였다. 이를 기반으로 1999년 12월 1일 연방정부는 “국가현대화-현대행정(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)”이라는 행정개혁프로그램을 결성하여 실행하기 시작하였다.⁵⁾ 이 개혁프로그램은 새로운 책임의 확립(Neue Verantwortungsteilung), 시민지향성의 추진(Mehr Bürgerorientierung), 국가의 다양성(Staatliche Vielfalt), 효율적 행정(Effiziente Verwaltung)이라는 4가지 원칙을 천명하고, 입법개혁과 관련해 법률의 실효성과 수용성의 향상(Höhere Wirksamkeit und Wirksamkeit von Recht)을 중점 개혁분야로 정하였다.⁶⁾ 특히 연방의 입법절차의 개혁과 관련해 연방각부공통직무규칙(GGO)(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)을 전면개정하면서, 동 규칙 제44조에 법률의 영향을 설명할 것을 포함함으로써 “입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)”를 도입하였다.⁷⁾

-
- 주의 공통목표(행정현대화), ③ 국가사무의 삭감, ⑤ 국가의 모든 차원에서의 민간화의 추구, ⑥ 행정규칙의 삭감, ⑦ 법령의 간소화에 의한 품질개선(환경법전 및 통일적 사업인가), ⑧ 사적 자기책임의 강화, ⑨ 통계필요성 강화 그리고 최소부담, ⑩ 관료행정으로부터의 서비스기업으로의 전환, ⑪ 직원과 함께하는 현대행정의 지향, ⑫ 행정현대화의 중요한 구성부분으로서의 재정제도개선, ⑬ 미래지향적이며 효과적인 행정을 위한 정보기술 및 뉴미디어의 이용, ⑭ 계획책정, 인허가절차의 신속화, ⑮ 능률적 국가에 이바지하는 효과적인 사법행정 등 행정개혁을 위한 15개 분야를 중점 건의했다; Sachverständigenrat Schlanker Staat, Sachverständigenrat Schlanker Staat Abschlussbericht, 1997; 박영도·장병일·안성경, 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ) -독일의 입법평가제도-, 한국법제연구원, 2007, 14-15면 재인용
- 5) 행정개혁프로그램은 현재도 진행 중이며 그와 관련된 자세한 내용은 다음 연방내무부 사이트 참조; <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/Innenpolitik/innenpolitik-2006-08-10-moderner-staat-moderne-verwaltung.html>
- 6) Brigitte Zypries/Cornelia Peters, Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien, ZG 2000, S. 31
- 7) 본 단락은 독일입법평가에 관한 선행연구인 박영도·장병일·안성경, 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ) -독일의 입법평가제도-, 한국법제연구원, 2007, 13-15면; 원소

하지만 독일 입법평가의 제도화 과정은 연방주도의 하향식 개혁프로그램에 의한 것이 아니라 지방차원에서 진행된 상향식 개혁요구에 의해 주도된 것이었다. 입법평가의 제도화는 먼저 학제간 연구(Interwissenschaftliche Forschung)를 기반으로 학자 및 전문가들이 참여하는 이론연구단계를 시작으로, 다양한 방법론을 통한 시범프로젝트 운영 및 평가단계를 거쳐, 그 결과를 바탕으로 한 실무지침서가 작성됨으로써 실현될 수 있었다.⁸⁾ 이 때 바덴뷔르템베르크주(Baden-Württemberg)는 이론정립 및 실무지침서 작성을 주도하였고 니더작센주(Niedersachsen)주 및 라인란트-팔츠주(Rheinland-Pfalz) 등은 연방보다 먼저 입법평가를 제도화 하여 운영하였는데, 이들의 이론화 노력과 경험은 차후 연방법에 관한 입법평가를 제도화 하는데 많은 기여를 하였다.

2. 법적 근거

독일의 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung)는 규범의 효과를 분석하는데 비용개념(Kostenbegriffe)을 도입하면서 법안의 의도한 효과와 의도하지 않았던 부수적 효과를 측정하여 규제개혁과 행정현대화라는 국가목표를 달성하기 위한 제도적 장치로서 도입되었다. 연방의 입법평가는 연방각부공통직무규칙(GGO)을 2000년 전면개정하는 과정에서 제44조에 연방내무부가 법률의 영향(Gesetzesfolgen)을 조사 및 검토할 것을 정하면서 제도화 되었다. 연방각부공통직무규칙(GGO)은 원래 연방행정부서의 조직, 연방행정부서간의 협동 그리고 헌법상의 기관과의

연, 독일입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 19-20면을 재정리한 것임.

8) 입법평가 입문(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)을 통해 입법평가의 개념, 절차 및 방법 등에 관한 이론적 토대를 제공한 뵘렛(Carl Böhrer)박사와 콘첸도르프(Götz Konzendorf)교수의 연구는 연방내무부와 바덴뷔르템베르크주(Baden-Württemberg)의 지원을 받아 진행된 것이었다. 이후 이 책을 정리하여 입법평가 관련자들이 평가를 쉽게 진행하기 위해 연방내무부가 입법평가지침서를 만들었고, 현재에도 이 지침서는 유용하게 적용되고 있다.

협동원칙과 외부와의 직무상 교류원칙을 정한 것이다. 연방정부는 1998년 당초 제1장(문서취급, 조직, 행정부간 협력에 관한 규정)만을 개정하려하였으나 같은 해 12월 제1장과 제2장을 통합하여 전면개편하는 것으로 결정하였다. 연방내부무(Bundesministerium des Innen)의 초안작성 후 심의대상을 모든 연방정부로 확대하여 1999년 가을에 최종안을 마련하였고, 그 후 재차 수정과정을 거쳐 2000년 7월 26일 내각결정으로 2000년 9월 1일부터 발효되었다.⁹⁾ 법률의 영향은 제43조 1항에 명시하는 바를 법률안이유서(Begründung)에 언급해야 하며, 법률의 본질적 효력 외에 의도한 효과와 의도하지 않은 부수효과도 파악해야 한다. 특히 경제적 효과와 관련해 법률안이유서에 그 근거를 인식할 수 있도록 명확히 제시해야 하며, 지역(주 및 자치단체)의 예산에 대해 미치는 효과와 더불어 국민경제 및 소비자에 미치는 효과에 대해서도 기술해야만 한다. 나아가 현행 2013년 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조 7항에 의하면 관할 연방행정부처의 판단에 따라 해당 법률에 대한 사후적 입법평가의 실시여부 및 시기에 관해 법률안 이유서에 명시할 수 있다. 이와 관련해 최근 독일연방정부가 사후적 입법평가를 보다 강화하려는 시도를 하고 있기 때문에 빠른 시기에 연방각부공통 직무규칙(GGO)이 개정될 것이라 예상된다.¹⁰⁾

지금까지 국내문헌상에는 2000년 전면개정된 연방각부공통직무규칙(GGO) 제6장 입법(Rechtsetzung)편에 해당하는 제41조 이해관계조사(In-

9) Brigitte Zypries/Cornelia Peters, Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien, ZG 2000, S. 316; 박영도·장병일·안성경, 전게서, 19면

10) 독일 슈파이어 행정대학원 입법평가연구소 소장인 쯔코프 교수(Jann Ziekow)는 필자와의 전문가 인터뷰 과정에서, 최근 연방정부는 법률의 효과성을 높이기 위해 사후적 입법평가를 강화할 것을 각 부처에 지시했다고 밝혔다. 사후적 입법평가 방안으로 해당 법률에 정기적인 평가 및 평가결과에 대한 보고의무를 명시한 조항을 삽입하는 안이 가장 효과적일 수 있다고 언급하였다. 하지만 이 방법은 입법과정에서 정치적 이해관계에 따라 실현되기 어려울 수 있기 때문에, 연방행정의 감시자로서 연방의회가 사후적 입법평가에 대해 보다 적극적이고 요구해야 하고 지속적으로 평가결과를 보고받을 수 있는 절차가 마련되어야 한다고 말하였다.

terressenermittlung), 제42조 연방정부의 법률안(Gesetzesvorlagen der Bundesregierung) 그리고 제44조 법률의 결과(Gesetzfolgen) 등이 입법평가제도 관련 근거조항으로 인식된다. 그러나 일반적인 법관념상 “제도화”란 의미는 형식적 의미의 제도성립에 관한 법률이 존재하는 것을 뜻하므로, 연방각부공통직무규칙(GGO)은 연방정부부서의 문서취급, 조직, 행정부내부의 협조, 행정부 외 기관과의 협조, 정부발의법안의 입법절차 등에 관해 정한 직무규칙으로서 법적 효력이 없는 단순한 내부 행정규칙(Interne Verwaltungsvorschrift)에 불과하다.¹¹⁾ 그러므로 엄밀한 의미에서는 입법평가제도의 법적 근거로 보기 어렵다. 하지만 독일의 입법절차는 연방법률안의 경우 정부발의법안이 대부분이고, 입안시 연방내각의 조정을 통해 주단위 법률집행효과까지 면밀히 분석하여 주와 협의하는 절차를 거쳐야 한다. 또한 이런 법안마련과정은 모두 연방 양원의 감시와 통제 속에 이뤄진다. 법적 구속력이 없음에도 불구하고 연방차원에서 작성된 공식문서 또는 독일 입법평가 전문가들이 작성한 국내외 학술문헌에 연방각부공통직무규칙(GGO)이 입법평가의 법적근거(Rechtliche Grundlage)로 언급되어 왔던 것은, 수직·수평적인 권력통제의 책임구조에 따라 연방행정의 실질적 행위준칙으로서 사실적 구속력을 발휘하고 있기 때문일 것이다.¹²⁾

소규모 부분개정은 매해 계속되어왔으며, 입법평가 조직과 관련된 사항의 연방각부공통직무규칙(GGO)의 개정(제42조 1항, 제44조 5항, 제

11) 원소연, 전게서, 39면

12) 독일슈파이어 행정대학원 입법평가연구소 소장인 쯔코프(Jann Ziekow)교수는 2013년 6월 17일 슈파이어에서 열렸던 전문가 인터뷰에서 독일연방각부공통직무규칙(GGO)의 정확한 법적 효력에 묻는 필자의 질문에 대해 “법적 효력은 전무하다.”라고 답변하면서, 형식적 법적 효력이 없음을 강조하였다. 다만 현대입법과정에서는 면밀하고 체계적인 법안이유서를 제출해야 할 연방정부의 의무가 점차 강조되고 있기 때문에, 입법평가서의 질적 통제 역시 연방의회를 통해 해결되어야 하므로, 입법평가에 있어서 연방의회가 최종적인 통제자임을 강조하였다. 결국 연방각부공통직무규칙(GGO)은 법적 구속력을 갖지는 않지만, 연방정부가 그에 따라 입법평가를 지속하는 것은 입법적 합리성에 대한 연방의회의 통제를 의식해 자율적 책임의식에 따라 내적 구속력을 발하는 것이다.

45조 1항 및 2항)은 2006년 연방수상청 산하 독립적 전문기관인 독일 규범통제위원회(Normenkontrollrat, NKR)가 설립되었을 때이다. 입법평가의 내용적 측면에서 볼 때는 2009년 연방각부공통직무규칙(GGO) 제 44조 1항을 개정시 입법평가에 지속가능성심사라는 장기적 관점의 분석기법이 포함되었다. 최근 2011년 개정은 독일규범통제위원회(NKR)의 역할 확대 및 경제적 효과비용의 개선(이행비용모델) 등과 관련된 사항을 담았다. 이상 연방각부공통직무규칙(GGO)의 변천과정을 입법평가 조직과 입법평가의 내용적 측면으로 나누어 주요조항만을 발췌하여 정리하면 <표1>과 같다.

<표1> 연방각부공통직무규칙(GGO)의 변천과정¹³⁾

분 류	개정 전(2000년)	개정 후
입법 평가 조직	제42조 연방정부의 법률안 ① 법률안은 법문안(법률안), 법률안에 관계되는 제안이유 및 부록5에 따라 서두에 개요(표지)로 구성된다.	제42조 연방정부의 법률안 ① 법률안은 법문안(법률안), 법률안에 관계되는 제안이유 및 부록3에 따라 서두에 개요(표지)로 구성된다. <u>규범통제위원회가 견해를 표명하였다면(제45조 2항), 이는 법률안에 다음과 같은 사항이 첨부된 것이다; 이는 연방정부의 견해와 동일하게 유효하다.(2006년 개정)</u>
	제45조 연방정부 내의 관여 ① 주무연방행정부처는 연방정부제출법률안의 초안의 각의결정을 위해 제출되기 앞서, 준	제45조 연방정부 내의 관여 ① 주무연방행정부처는 연방정부제출법률안의 초안의 각의결정을 위해 제출되기 앞서 준비

13) <표1>은 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 111-115면 그리고 박영도, 독일연방정부의 입법절차 개혁-연방각부공통직무규칙을 중심으로, 한국법제연구원, 2003, 17, 32-36면을 발췌하여 재정리한 것임.

제 2 장 입법평가의 연혁 및 법적 근거

분 류	개정 전(2000년)	개정 후
	<p>비작업 및 작성의 초기부터 법률안에 관계하는 연방행정부처의 관여를 요구해야 한다. 그 소관영역이 당해법률안에 관계된 모든 연방행정부처가 이에 해당된다(부록 8). 초안의 기본법 정합성에 관한 규범심사를 위해 여타 모든 상황에서 처럼, 기본법 적용시 그 정합성이 의심될 때에는 연방내부무 및 법무부가 관여한다.</p>	<p>작업 및 작성의 초기부터 법률안에 관계하는 <u>연방행정부처와 규범통제위원회의 관여를 요구해야 한다.</u> 그 소관영역이 당해법률안에 관계된 모든 연방행정부처가 이에 해당된다(부록 8). 초안의 기본법 정합성에 관한 규범심사를 위해 여타 모든 상황에서 처럼, 기본법 적용시 그 정합성이 의심될 때에는 연방내부무 및 법무부가 관여한다. <u>유럽법적 검토가 요구되는 복잡한 법률안의 경우, 여타 문제시된 상황에서 처럼 연방행정부처들이 교차적으로 유럽법에 관한 권한을 통해 유럽법 문제에 관해 사전에 관여해야 한다(특히 연방경제기술부, 연방법무부, 외무청.(2009년 개정시 삽입)</u></p>
	<p>② 연방정부수탁자는 그 임무에 관한 한 처음부터 관여하여야 한다(부록3). 연방행정효율수탁하는 원칙적으로 관여하여야 한다.</p>	<p>② <u>규범통제위원회가 견해를 표명한다면, 관련된 연방부처는 연방정부의 견해표명이 그와 연관된 것인지를 검토해야 한다.(2006년 개정시 신설)</u></p>
<p>입법평가내용</p>	<p>제44조 법률의 영향 ① 법률의 영향이란 법률의 본질적 영향으로 이해해야 한다. 법률의 본질적 영향은 의도한 효과 및 의도하지 아니한 부차적인 효과를 포함한다. 예견된 법률의 효과에 대한 설명</p>	<p>제44조 법률의 영향 ① 법률의 영향이란 법률의 본질적 영향으로 이해해야 한다. 법률의 본질적 영향은 의도한 효과 및 의도하지 아니한 부차적인 효과를 포함한다. 예견된 법률의 영향에 대한 설명</p>

분 류	개정 전(2000년)	개정 후
	<p>은 각 전문분야를 관할하는 연방행정부처와 협의한 후 행하여야 하며, 재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 하여야 한다. 연방내무부는 법률의 효과조사를 권고할 수 있다.</p>	<p>은 각 전문분야를 관할하는 연방행정부처와 협의한 후 행하여야 하며, 재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 하여야 한다. 연방내무부는 법률의 영향에 대한 조사를 권고할 수 있다. <u>이러한 근거는 법안의 효과가 지속적인 발전가능성과 부합하는지의 여부, 특히 법안이 어떠한 장기적 효과를 갖는지를 설명하여야 한다.</u>(2009년 개정시 삽입) 연방내무부는 법률효과에 대한 조사를 권고할 수 있다.</p>
	<p>② 공공예산의 세입 및 세출(총계)에 대한 영향은 예견되는 집행에 수반하는 영향을 포함하여 설명되어야 한다. 이를 위하여 연방재무부는 연방내무부와 협의한 후 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다. 연방예산에 속하는 세입 및 세출은 연방의 그 시기가 해당하는 다년도 재정계획의 기간에 응하여 구분되어야 한다. 이 경우 다년도 재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 관한 고려의 유무 및 그 정도와 가능한 조정방법이 기재되어야 한다. 금액은 필요한 경우에는 연방재무부와 협의 후 산출하여야 하며, 부득이한 경</p>	<p>② 공공예산의 세입 및 세출(총계)에 대한 영향은 예견되는 집행에 수반하는 영향을 포함하여 설명되어야 한다. 이를 위하여 연방재무부는 연방내무부와 협의한 후 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다. 연방예산에 속하는 세입 및 세출은 연방의 그 시기가 해당하는 다년도 재정계획의 기간에 응하여 구분되어야 한다. 이 경우 다년도 재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 관한 고려의 유무 및 그 정도와 가능한 조정방법이 기재되어야 한다. 금액은 필요한 경우에는 연방재무부와 협의 후 산출하여야 하며, 부득이한 경우에는</p>

제 2 장 입법평가의 연혁 및 법적 근거

분 류	개정 전(2000년)	개정 후
	<p>우에는 추정치를 계산하여야 한다. 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 제안이유에 그 뜻을 기재하여야 한다.</p>	<p>추정치를 계산하여야 한다. 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 제안이유에 그 뜻을 기재하여야 한다.</p>
	<p>③ 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도 기재하여야 한다. 법률안의 주무연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치단체의 중앙조직에 대하여 세출과 관련한 적절한 신고를 요구하여야 한다.</p>	<p>③ 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도 기재하여야 한다. 법률안의 주무연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치단체의 중앙연합에 대하여 세출과 관련한 적절한 신고를 요구하여야 한다.</p>
	<p>④ 연방경제기술부와 협의 후 다음 각 호의 사항을 설명하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 경제상의 비용, 특히 중소기업에 대한 것 2. 개별가격, 물가수준 및 소비자에 대한 법률의 영향 <p>이 목적을 위하여 법률안에 관련 전문분야를 관할하는 연방행정부처는 관계전문가집단 및 단체, 특히 중소기업의 경제단체의 의견을 구하여야 한다.</p>	<p>④ <u>연방행정부처는 규범통제위원회법 제2조가 의미하는 이행비용을 시민, 경제계 및 행정계에서 조사하고 이들에게 제시해야 한다.(2011년 개정)¹⁴⁾</u></p>

14) 위 조항은 2006년 규범통제위원회가 설립되면서 입법평가에 있어서 경제적 효과에 관한 정보를 제공하는 역할과 관련해 신설된 것으로, 당시에는 제44조 5항 “연방행정부처는 국가규범통제위원회 설립에 관한 법률 제2조 1항이 의미하는 관료비용(Bürokratiekosten)을 조사하고 제시해야 한다.”로 기술되었다. 동 조항은 2009년 개정 때에도 그대로 유지되다가, 2011년 국가규범통제위원회에 이행비용(Erfüllungsaufwand) 조사권이 부여되면서 지금과 개정되었다.

분 류	개정 전(2000년)	개정 후
	<p>⑤ 제45조 1항 및 2항에 열거하는 관련자가 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요구에 의해 영향을 설명하여야 한다.</p>	<p>⑤ 다음 각 호의 사항을 설명하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 경제상의 비용, 특히 중소기업에 대한 것과 법률이 개별가격과 물가수준에 미치는 영향 2. 연방식품·농업·소비자보호부와 협의를 통해 법률이 소비자에게 미치는 영향을 위하여 법률안 관련 전문분야를 관할하는 연방정부처는 관련 전문가집단과 단체, 특히 중소규모의 경제단체와 소비자의 의견을 구하여야 한다. 연방경제기술부와 연방식품·농업·소비자보호부는 조기에 관여하여야 한다.
	<p>⑥ 법률안의 제안이유서에는 의도되는 작용이 성과를 달성하였는지의 여부, 비용이 효과에 대하여 적절한 비율인지의 여부 및 발생할 가능성이 있는 부차적인 영향의 조사여부 그리고 조사 시기에 관하여 주무연방행정부처가 확정하여야 한다.</p>	<p>⑥ 제45조 1항에서 3항에 열거하는 관련자가 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요구에 의해 영향을 설명하여야 한다.</p>
		<p>⑦ 법률안의 제안이유서에는 의도되는 작용이 성과를 달성하였는지의 여부, 비용이 효과에 대하여 적절한 비율인지의 여부 및 발생할 가능성이 있는 부차적인 영향의 조사여부 그리고 조사 시기에 관하여 주무연방행정부처가 확정하여야 한다.</p>

독일연방각부공통직무규칙(GGO)이 주무연방행정부처의 입법평가 실행에 관한 일반적 사항을 담은 행정규칙이라면, 연방정부를 보조해 입법평가의 일부를 수행하는 입법평가기관을 규율하는 법률은 “규범통제위원회 설치에 관한 법률(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, 이하 규범통제위원회법)”을 들 수 있다. 국가규범통제위원회(NKR)는 앞서 언급한 것처럼 2006년 연방수상청 산하에 설립된 독립적인 전문위원회로서, 규제철폐와 개선된 입법과 관련해 연방정부의 조치를 시행할 때 연방정부를 지원하기 위해 설치된 기관이다(규범통제위원회법 제1조 2항). 그 동안의 규범통제위원회 활동이 규제개혁에 긍정적 효과를 가져왔다고 평가되면서 2011년 규범통제위원회법 개정시 기관의 권한과 역할은 크게 확대되었다. 그에 따라 연방 법안에 대한 입법평가지, 규범통제위원회는 법률의 영향 가운데 경제적 효과, 즉 법률의 이행비용을 조사하여 정보를 제공할 의무를 지게 되었으며(규범통제위원회법 제2조), 그 외에 임무는 다음과 같다.¹⁵⁾

제 4 조 국가규범통제위원회의 임무

(1) 국가규범통제위원회는 검사권한은 다음과 같다.

1. 새로운 연방법률을 위한 안
2. 개정법률안의 경우에는 원래의 법률을 포함
3. 후속의 법규명령 및 행정규칙의 안
4. 유럽연합(Europäische Union)의 법률(기본적 결정, 의결, 협정, 이와 관련한 실행조치)과 유럽공동체(Europäische Gemeinschaft)의 명령, 지침, 결정을 위한 사전작업,
5. EU-법의 실행시 해당되는 법률, 하위의 법규명령, 행정규칙
6. 현행 연방법률 및 이에 근거한 법규명령과 행정규칙.

(2) 국가규범통제위원회의 심사권은 제1조 3항에 따른 심사 이외에도 방법의 타당성과 다음 측면의 납득가능한 설명을 포함한다:

15) 원소연, 전게서, 2011, 108면

1. 규율의 목적과 필요성에 대한 이해가능한 설명,
 2. 다른 해결가능성에 대한 고려,
 3. 발효시점, 유효기간 및 평가를 위한 고려,
 4. 법규 및 행정간소화를 위한 실행,
 5. 유럽연합의 지침이나 그 외의 법률의 사례에서 법률내용을 넘어서는 규정의 적용여부.
- (3) 국가규범통제위원회는 연방내각에 제출하기 전 연방행정부의 법률초안을 심사한다. 국가규범통제위원회는 연방참사원(Bundesrat)의 법률초안이 연방참사원으로부터 위원회로 전달되었을 때 이를 검사한다. 위원회는 연방의회법안에 대해 법률초안을 제출한 원내교섭단체나 의회의원의 신청에 따라 법률초안(Gesetzesvorlagen)을 검사한다. 처리의 순서는 위원회의 재량사항이다.
- (4) 국가규범통제위원회는 어느 정도까지 규제철폐와 더 나은 법령제정에 대한 연방정부의 목표가 달성되었는지에 관한 문제에서 연방정부의 연차보고서에 대해 입장을 밝힌다.
- (5) 연방감사원과 행정 내의 경제성을 위한 연방전권위원(Bundesbeauftragte)의 검사권한은 영향을 받지 않은 상태로 둔다.

임무수행을 위해 규범통제위원회법 제5조에 의해 연방정부가 행정비용을 조사하는 과정에서 입수한 자료를 위해 설치한 데이터뱅크를 이용할 수 있고, 독자적 의견청취를 실시하거나, 감정을 위탁할 수 있는 권한이 있다. 이행비용분석결과 및 위원회(NKR)가 표명한 소견서(Stellungnahme)는 법률안에 첨부되어 연방의회 및 연방참의원으로 송부된다.

제 2 절 스위스

1. 연혁 및 전개

20세기 유럽사회에 팽배했던 적극국가정책의 영향에서 스위스 역시 예외일 수 없었다. 과도한 규제증설로 인해 재정적자가 심화되고 규

제부담이 증가하자 그에 대한 비판적 개혁요구가 계속되었다. 규범홍수(Normenflut)현상의 원인을 국가기능확대 라는 유럽공통적인 적극국가경향에서 찾는다 할지라도, 스위스 내부적 요인 또한 크게 작용하였다. 1980년대 국제화 및 유럽화에 대비한 국가체제 전면개편 노력의 일환으로 진행된 수많은 법률 제·개정 작업들은 국제법·연방법·칸톤법·유럽법이라는 복잡한 법률구조를 만들었다. 또한 유럽통합과 급변하는 국제정세로 인해 사전검토가 미비된 법률이 통과되는 사례가 계속 발생하면서 규제가 중복되고 흠결있는 법률이 실행되는 경우가 많아졌다. 특히 26개 칸톤(州) 및 게마인데를 비롯해 다양한 사회세력의 정치참여가 보장되는 협의민주주의(Konkordanzdemokratie)적 정치구조의 특성상 특정이익집단의 영향력이 강하게 행사되어 입법갈등마저 심화되자 국민의 불신이 더욱 가중되었다. 이런 문제점을 극복하기 위해 스위스는 신자유주의와 공공관리론에서 제시한 “작지만 효율적인 정부”라는 새로운 국가모델에 착안하여 규제개혁의 도구로서 입법평가(Gesetzesevaluation)제도를 도입하였다.¹⁶⁾

스위스 입법평가제도의 본격적인 이론화와 체계화 과정은 1999년 연방헌법 전면개정과 맞닿아 있다. 국내외적 상황이 급변하면서 미래지향적 스위스연방을 창출하기 위해 125년 만에 대대적인 헌법개정을 단행하였다.¹⁷⁾ 연방주의, 사법개혁, 기본권조항의 개혁, 환경헌법 등 21세기 스위스 연방이 지향할 표상(Vorbild)을 구체적으로 제시하고자 했던 1999년 개정헌법은 효과지향적(Wirkungorientierte) 국가행위에 대한 국민의 요청을 수용하여 법률의 실효성(Wirksamkeit)을 높이는 방안으로, 헌법 제170조에 “연방의회는 연방의 조치가 실효성에 의해 심사되는지에 관해 주의를 기울여야 한다.”는 조항을 증설하였다. 국가

16) 배건이, 입법평가 적용사례연구 -스위스-, 한국법제연구원, 2012, 19-20면

17) 스위스연방헌법개혁과정에 관한 자세한 내용은 박영도, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004 참조

행위의 정당성(Legitimität)은 행위의 과정(Input)뿐만 아니라 그 결과(Output)적 측면에서도 충족되어야 한다는 관점에서 볼 때, 국가행위의 결과적 충족도는 의도한 목표만큼 그 효과를 달성했는지에 관한 검증(Überprüfung)을 통해 확인할 수 있다. 그러므로 평가(Evaluation)란 개념이 수반될 수밖에 없다.¹⁸⁾ 그리고 여기서 의미하는 평가는 “철저한 계획입법에 의해 무분별한 법률증설을 막고, 지속적인 법률 모니터링을 통해 질적으로 개선된 법률을 형성하는 실효성에 의한 평가”를 뜻하므로, 위 조항은 사전적 평가와 사후적 평가를 포섭하는 효과지향적 입법수단으로서 입법평가의 실질적인 토대가 되었다.¹⁹⁾ 1991년 스위스 연방정부 내 구성된 입법평가실무위원회(AEGEVAL)는 위와 같은 논의를 바탕으로, “오늘날 국가의 행위는 점점 목적지향적이고 효과지향적으로 되어가고 있다. 입법의 제도적 특징은 더욱 명확해지고 있다. 실효성(Wirksamkeit)과 합법성(Rechtmäßigkeit)은 법률에 대한 평가의 중요한 기준으로서 동시에 정당성(Legitimität)의 중요한 요건이 되었다.”고 지적하면서 입법평가의 이론적 토대를 제공하였다.²⁰⁾

연방헌법 제170조가 입법평가의 제도적 성립을 위한 구체적 위임의 근거를 마련하였다면, 그 외 개정된 헌법조항들은 입법평가지 규범적 영향분석과정에서 입법목적 달성에 관한 해석적 기준이 되었다. 먼저 연방헌법 제2조 2항은 지속가능성(Nachhaltigkeit)을 국가목표(Staatsziel)로 설정하면서 모든 국가조치의 이행시 근본적인 지향점을 제시하였다. 현재 스위스는 헌법 제2조 2항이 의미하는 지속가능성 개념을 구체화하기 위해 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsbeurteilung)를 개발하여 시

18) 배건이, 전게서, 21면

19) Mastorondi, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes, 1996, S. 31

20) Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation: AEGEVAL”, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartment, Bern, 1991, S. 9; 박영도·장병일, 주요국가의 입법평가 관련제도(V)-오스트리아·스위스의 입법평가제도, 한국법제연구원, 2007, 95면; 배건이, 전게서, 22면

행하고 있는 바, 국가조치의 성격에 따라 입법평가결과에 지속가능성 심사결과를 포함시켜야 할 경우 평가를 위한 상위 해석기준으로 적용된다.²¹⁾ 제5조 2항의 경우 “공공의 이익”이란 표현을 통해 평가의 기준이 되는 가장 상위의 입법목적은 제시하였다. 특히 입법평가가 규범·사회·경제·환경영역에 대한 법률의 영향을 의미한다고 할 때, 법률의 경제적 영향에 대한 분석과 관련해 개정 연방헌법 제126조 1항은 “연방예산의 지속적인 균형유지 의무(Grundsatz des Gleichgewichts von Ausgaben und Einnahmen)”를 정하고 있다. 이는 1968년 연방재정예산법(Finanzhaushaltgesetz)이 정한 원칙을 헌법적 차원으로 상향한 것으로, 입법평가지 연방재정예산은 정합성 외에 지속적인 균형성도 판단해야만 한다. 이어서 연방헌법 제178조 1항은 1984년 구헌법 제102조와 제32조 3항의 내용을 통합한 것으로, 연방내각의 합리적인 조직운영과 실행가능한 연방사무에 대한 책임원칙을 강화하여 관료주의적 병리현상을 줄이고 현대화 된 행정을 창출하고자 등장하였다. 동 조항은 입법평가지 법률의 이행가능성 요소를 분석할 때 인용되는 상위근거이다. 마지막으로 개정된 제50조 2항의 경우 자치단체(Gemeinde)에 미칠 영향을 고려할 것을 연방의 의무로 정하고 있는 바, 입법평가지 법률로 인해 발생하는 지방에 관한 영향(연방-칸톤-자치단체)와 관련한 구체적 기준으로 적용된다.²²⁾

현재 시행하고 있는 스위스 입법평가제도를 볼 때, 1999년 연방헌법의 전면개정은 입법평가 성립을 위한 제도적 기반을 마련하였다는 점, 그리고 입법평가 실행과 관련해 헌법적 차원의 각종 상위원칙을 명문화 하였다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 이런 연방헌법

21) 스위스 연방도시개발부 Daniel Wachter는 지속가능성심사의 모델을 개발하고 현재 지속가능성심사를 담당하고 있는 전문가로서, 필자와의 전문가인터뷰 과정에서 지속가능성심사시 법규의 규범적 효과 및 영향을 분석할 때 헌법과의 일치성은 헌법 제2조 2항 “지속가능성”을 근거로 해석하며, 그 실효성 판단을 보다 구체화하기 위해 정부차원의 “지속가능한 발전전략”과 개별지표들을 활용한다고 말하였다.

22) 배건이, 전계서, 21-25면

개정을 통해 촉발된 입법평가 제도화 노력은 2008년 의회법 개정(제 141조 2항)으로 현실화 되었고, 평가실행시 실제 결과분석을 위한 연방 각부 차원의 전문평가에 관한 지침서 마련으로 이어졌다.

<표2> 입법평가 관련 주요헌법개정조항과 내용²³⁾

헌법 조항	내 용	근 거
제170조 실효성 심사	연방의회는 연방의 조치가 실효성에 의해 심사되는지에 관해 주의를 기울여야 한다.	입법평가의 제도화
제2조 제2항	스위스연방은 국가의 공공복리, 지속가능한 발전, 내적결합 및 문화적 다양성을 촉진한다.	지속가능성 심사 제도화
제5조 제2항 법치국가적 활동원칙	국가의 활동은 공공의 이익에 부합하고 그 목적에 상당한 것이어야 한다.	국가조치의 목적달성도
제126조 제1항 연방예산	연방은 수입과 세출의 지속적인 균형을 유지해야 한다.	국가조치의 경제적 영향
제178조 제1항 연방행정	연방내각은 연방행정을 이끈다. 연방내각은 합목적적인 조직운영과 구체적 임무의 달성을 위해 노력해야 한다.	국가조치의 이행가능성
제50조 제2항 자치단체(Gemeinde)	연방은 그 활동에 있어 자치단체에 발생가능한 영향(Auswirkung)을 고려해야 한다.	국가조치가 자치단체에 미치는 영향

2. 법적 근거

스위스 입법평가의 중요한 법적근거는 헌법적 차원에서 연방헌법 제170조를 그리고 연방법률 차원에서는 의회법(Parlamentsgesetz, ParlG)

23) <표2>는 박영도, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004, 89-143면을 발췌하여, 재정리한 것임.

과 재정통제법(Finanzkontrollgesetz, FKG)을 들 수 있다. 두 법률 모두 1999년 연방헌법에 따라 순차적으로 개정되었다.

스위스 연방헌법 제170조에 따라 행해지는 실효성 심사는 본래 연방의회(Bundesversammlung)가 갖는 연방의 상급감독자(Oberaufsicht)적 지위에 의한 광범위한 조사권(Ermittlungskompetenz)을 의미한다. 여기서 실효성 심사의 대상은 연방이 취한 모든 영역에 관한 조치, 즉 연방법상 연방사무(Bundesaufgabe)에 속하는 국가작용과 그에 따른 칸톤의 집행 그리고 사인에게 위탁한 연방과제를 말한다. 여기에는 연방 법률 및 법률안, 프로그램 약정, 정보캠페인처럼 아직 법형식을 갖추지 못한 조치도 포함된다.²⁴⁾ 그러나 심사대상의 포괄적인 범위에도 불구하고 법치주의의 원칙상 연방정부의 조치는 법률의 근거를 요하므로, 실효성 심사 결과를 구체화하기 위해서는 법률에 대한 평가가 중심이 된다. 따라서 실질적 의미의 법률에 대한 평가라는 점에서 이를 입법평가(Gesetzesevaluation)라고 부른다. 스위스는 사전적 입법평가와 사후적 입법평가 절차를 두고 있는데, 동일한 명칭의 보고서나 평가결과서가 따로 존재하는 것은 아니다. 입법평가의 시기 및 내용에 따라 평가자 또는 연구진 그리고 기타 관련자들이 이를 구분해서 사용하고 있을 뿐이다. 따라서 사전적 입법평가의 결과는 연방내각발의 법률안을 의회로 송부할 때 첨부되는 법률안이유서, 즉 연방내각의 공식입장서(Botschaftsleitfaden der Schweizerischen Bundesrates)에 포함되므로 이를 실질적 의미의 사전적 입법평가서로 볼 수 있다. 이 같은 형식의 사전적 입법평가 이행과 결과보고는 법률안 제·개정시마다 행해지는 의무적 사항이다.

반면 사후적 입법평가는 입법목적의 달성에 관한 효과여부를 확인하거나 입법개선사항을 도출하는 목적으로 주로 이용되며 법률에 정

24) Bussmann, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes, 2009; 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011, 252면

해져있거나 부처의 자율적 판단 또는 의회의 요청에 따라 시행된다. 대개 헌법 170조에서 의미하는 실효성 원칙에 따른 효과통제가 중심이 되며 “Wirksamkeitsprüfung” 또는 “Evaluation”이라 쓰여진 평가결과서가 존재하는데, 이 같은 형식의 보고서가 실질적인 의미의 사후적 입법평가서가 볼 수 있다. 이런 사후적 입법평가는 짧게는 2년 길게는 4-5년이 걸리는 경우가 대부분이며 그 내용이 모든 국민에게 공개된다.

위와 같은 입법평가의 시기와 절차에 따라 의회법과 재정통제법 조항들의 적용에 각각 차이가 있다. 먼저 사전적 입법평가와 사후적 입법평가에 공통적으로 적용되는 조항은 입법평가 실행요구 및 그 결과통제에 관한 연방의회의 권한과 관련된 규정들이다. 연방의회의 입법평가 요청권과 결과에 대한 검토권을 규정한 의회법 제27조 그리고 입법평가의 실질적인 평가기준(합법성·체계정당성·합목적성·실효성·경제성)이 되는 의회법 제26조 1항 및 3항이 그에 해당한다. 그리고 연방의회 내 설치된 감독위원회(Aufsichtskommission)와 입법위원회(Legislativkommission)는 의회법상 입법평가 요청권을 행사하는 주요기관으로서 의회행정명령 제10조에 따라 의회행정통제처(Parlamentarische Verwaltungskontrolle)를 통해 평가를 수행하거나 연방내각의 입법평가를 검토할 수 있다. 입법위원회는 이 같은 평가결과를 고려해 법률을 제·개정할 의무를 지며, 감독위원회와 감독위원의장단회의는 입법평가결과 연방전체의 이익과 상충하는 개별조치를 조정하여 통일적 효과를 가져오도록 해야 한다(의회법 제44조 1항). 연방조치 및 법률로 인한 경제적 영향에 대한 평가는 재정통제법 제5조 제2항에 따라 연방재정통제처(Eidgenössische Finanzkontrolle)가 담당하며 사전적·사후적 평가에 모두 적용된다. 다음으로 의회법 제141조 제2항은 의회에 제출되는 법률안에 대한 연방내각의 공식입장서에 관한 규정이므로 사전적 입법평가에 우선 적용된다. 사전적 입법평가 시 법률안의 집행용이성, 연방에 미치는 인적·재정적 영향 그리고 그에 관한 비용편

익을 비롯해 경제·사회·환경적 영향뿐만 아니라 성별영향 및 미래 세대에 대한 영향도 평가되어야 한다.²⁵⁾ 그러나 의회의 요청에 따라 실행되는 사후적 입법평가의 범위가 부분적 영향에 한정되지 않고 포괄적일 때에는 동 조항이 준용되기도 한다. 이와는 달리 몇몇 법률에는 사후적 입법평가의 실행을 의회의 요청이나 주무부처의 자율적 판단에 맡기지 않고 그 기간을 정해놓은 경우도 있다. 법률상 평가시기에 관한 통일적 기준이 존재하는 것은 아니지만, 법률의 성격에 따라 대개 발효 후 5년마다 평가를 시행하도록 정하고 있다.

<표3> 입법평가 관련 주요법률조항

법률조문	내 용	적 용
의회법 제26조 제1항 및 제3항 감독권	제 3 항 연방의회는 다음과 같은 기준에 따라 감독권을 행사한다. 1. 합법성 2. 체계정당성 3. 합목적성 4. 실효성 5. 경제성	사전적·사후적 입법평가
의회법 제27조	법률에 따라 설치된 연방의회 기관들은 연방의 조치에 관한 실효성을 심사한다. 이 기관들은 다음의 사항을 행할 수 있다. 1. 연방정부가 실효성 심사를 수행하도록 요구할 수 있다.	사전적·사후적 입법평가

25) 연방법령 및 계획으로 인해 발생 가능한 경제, 사회, 환경적 영향의 경우 미래세대에 미치는 잠재적 효과에 대한 사전예측을 필요로 한다. 따라서 2002년 지속가능성전략(Nachhaltigkeitsstrategie)에 따라 2004년 연방공간개발부는 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsbeurteilung)를 마련하였다. 연방의 지속가능성전략에 해당하는 국가의 조치의 경우 사전적 입법평가지 지속가능성심사도 함께 시행해 그 결과를 법률안 이 유서에 기재하여 의회에 제출해야만 한다.

법률조문	내 용	적 용
	2. 연방정부의 위탁으로 수행된 실효성 심사를 검토할 수 있다. 3. 실효성 심사 자체를 위탁할 수 있다.	
재정통제법 제5조 재정통제의 기준	제 1 항 스위스 재정통제처는 합법성·체계정당성·경제성의 기준에 따라 재정감독권을 행사한다. 제 2 항 위 기관은 경제성 심사를 수행하고, 이 심사에서 다음 항목들을 설명해야 한다. 1. 수단이 절약되어 투입되었는지 2. 비용과 수익이 양호한 관계에 있는지 3. 재정지출이 기대효과를 가져왔는지	사전적·사후적 입법평가
의회법 제141조 법률초안에 대한 공식입장	제 1 항 연방내각은 법률초안을 공식입장과 함께 연방의회에 제출한다. 제 2 항 구체적 진술이 가능한 한, 연방내각은 법률안에 대한 공식입장에서 특히 다음 항목들을 밝힌다: 1. 법적근거, 기본권에 미치는 영향, 상위 법률과의 일치성과 유럽법률과의 관계 2. 법률안으로 인해 예정된 권한 위임 3. 사전 의회절차에서 이와 관련된 연방내각의 견해와 대안 그리고 공식입장에 대한 논의 4. 법률공포로 인해 예정된 변경, 이런 변경으로 인해 계획될 수	사전적 입법평가 (사후적 입법평가 준용)

제 2 장 입법평가의 연혁 및 법적 근거

법률조문	내 용	적 용
	<p>있는 평가 및 사전 의회절차에 서집행유용성에 대한 심사</p> <p>5. 연방과 칸톤, 자치단체에 미치는 법률공포와 집행의 인적·재정적 영향과 비용충당의 종류와 방법, 재정계획에 미치는 영향 및 비용과 편익의 관계</p> <p>6. 경제·사회·환경·미래세대에 미치는 영향</p> <p>7. 법률공포와 입법계획과의 관계</p> <p>8. 양성평등에 미치는 영향</p>	
<p>연방국가보조법률 제5조 제1항</p>	<p>제 1 항 연방내각은 주기적으로, 최소한 6년마다 재정지원과 보상 규정들이 본 장의 기본원칙에 상응하는지를 확인해야 한다.</p>	<p>사후적 입법평가</p>
<p>연방공개법률 제19조 제1항, 제2항</p>	<p>제 1 항 수입자는 이 법률의 집행과 실효성 및 전환에 의해 야기된 비용을 검사하고 연방정부에 구체적으로 보고한다.</p> <p>제 2 항 변경비용에 대한 1차 보고서는 이 법률의 효력이 발생한 지 3년 이내에 연방내각에 제출되어야 한다.</p>	<p>사후적 입법평가</p>
<p>연방불법노동방지 법률 제2항</p>	<p>제 2 항 스위스 국민경제부는 평가가 종결된 이후, 적어도 본 법률의 효력이 발생한지 5년 이내에 연방정부에 보고해야 하고, 기타 진행과정을 위한 제안들을 제출해야 한다.</p>	<p>사후적 입법평가</p>

제 3 장 입법평가 대상 및 추진기관

제 1 절 독일

1. 입법평가의 대상

앞서 언급한 것처럼 독일의 입법평가는 연방헌법인 독일기본법에 직접적인 근거규정을 두지 않고 연방정부의 내부 행정규칙에 해당하는 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조에 “법률의 영향”에 대한 조사를 규정하여 제도화 하였다. 제44조 “법률의 영향”이란 법률의 본질적 영향으로 이해해야 한다. 법률의 본질적 영향은 의도한 효과 및 의도하지 아니한 부차적인 효과를 포함한다...” 정하고 있다. 이상을 볼 때 독일의 입법평가는 기본적으로 “법률”을 대상으로 하며, 그 범위는 입법목적을 통해 달성하고자 했던 효과를 비롯해 예상 밖의 부수적 효과까지 포함하는 것이다. 여기서 의미하는 “법률”은 형식적 의미의 법률 또는 법률안으로서, 연방정부가 발의하는 법률안 또는 법률을 의미한다. 입법계획에 대한 사전적 입법평가를 종료하면, 도출된 법률안을 가지고 종합적 분석을 위해 병행적 입법평가(Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung)를 실시한다. 병행평가의 목적은 형식적 법률안을 각종 심사기준(실용성, 비용 등)에 따라 분석하고, 그 법률안의 일부를 현실에 가깝게 검토하는 한편 부작용에 관한 불확실성을 최소화 하여 최적화 대안입법을 개발하기 위해 실행한다.²⁶⁾ 연방각부공통직무규칙(GGO)에 의해 따른 입법평가는 통상 법률안 제안단계에서 이뤄지는 사전적 및 병행적 입법평가를 의미하는 것이다.

26) 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007, 166면

이처럼 입법평가를 사전적·병행적·사후적 입법평가로 나누는 독일식 개념은 원래 뵘레트교수(C. Böhmert)와 콘첸도르프 박사(G. Konzendorf)가 시행한 입법평가 연구에 기반한 것인데, 실무상으로는 사전적 입법평가와 병행적 입법평가 간 특별한 차별성을 갖지 않기 때문에 평가그룹 또는 평가자들은 대개 사전적 입법평가에 병행적 평가를 포함시켜 크게 사전적·사후적 입법평가로 구분하여 사용하고 있다.²⁷⁾

이처럼 입법평가의 대상이 명확한 것은 먼저 입법평가란 용어를 사용하는 전문영역 내에서의 개념적 합의가 이뤄졌기 때문이다. 일반적으로 “Evaluation”과 “Folgenabschätzung” 모두 평가란 의미로 해석되는데, 전자의 경우 프랑스어와 이탈리아어에 사용되는 개념으로 언어적 유사성 때문에 동일하게 번역되지만, 평가와 관련된 영역에서는 엄밀히 구분되는 개념으로서 “Folgenabschätzung”은 형식적 의미의 법률에 한정해서 쓰인다.²⁸⁾ 이에 대해 독일 입법평가 전문가인 지코프(J. Ziekow)교수 역시 실무상 “Gesetzesfolgenabschätzung”이란 의미는 법률의 영향을 예측한다는데 중심이 되기 때문에 형식적 의미의 법률에 한정되며 엄밀한 의미에서 법률안에 대한 사전적 입법평가를 중심으로 한 개념이라 말하였다. 반면 Evaluation은 형식적 의미의 법률에 대한 사후적 평가를 뜻하는 개념으로 사용된다고 밝히고 있다.²⁹⁾ 그러므로 독일의

27) 독일 슈파이어 행정대학원 입법평가 연구소 지코프 교수는 전문가 인터뷰 과정에서 연방법률에 대한 병행적 입법평가의 현황을 묻는 필자의 질문에, “독일에서는 실제 사전적 입법평가와 사후적 입법평가가 실행되고 있다. 병행적 입법평가는 사실 사전적 입법평가에 가까운 것이다.”라고 답하며, 실무적 개념과 이론적 개념 간 차이를 설명해 주었다.

28) 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 입법평가연구 제5호, 한국법제연구원, 2011, 252면

29) 지코프 교수는 이런 개념 구분에 따라 그가 소장으로 역임하고 있는 슈파이어 행정대학원 입법평가연구소의 명칭을 “Institut für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation Speyer”라 표기하여 사용하고 있다. 또한 최근 슈파이어 행정대학원 입법평가연구소가 완료한 라인란트팔트주 정보자유화법에 대한 입법평가의 경우 사후적 입법평가 사례로서 “Retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung”이 아니라 “Evaluation”이라 쓰고 있다.

입법평가를 “Gesetzesfolgenabschätzung”이라 표현할 때는 이미 용어 자체에서 그 대상을 형식적 의미의 법률 또는 법률안으로 한정하고 있음을 알 수 있다.

이어서 연방각부공통직무규칙(GGO)이 행정개혁의 일환으로 연방정부내 연방각부의 업무통일성과 효율성을 기하기 위해 마련된 규칙이고 독일이 연방의회발의법안보다 연방정부발의법안이 중심이 되는 입법구조를 갖는다 할 때, 제44조에서 말하는 법률의 영향은 연방정부발의법률안을 그 대상으로 하는 것이다. 여기서 말하는 연방법률안은 원칙적으로 기본법이 연방에 입법권을 부여한 사항으로 독일기본법 제71조에서 말하는 연방의 전속적 입법사항 또는 연방법률에 의해 지방으로 입법권이 위임되지 않는 사항, 그리고 연방과 지방이 입법권을 모두 갖는 사항 가운데 법률에 의해 연방의 입법권으로 정해진 사항을 말한다. 독일은 의원내각제를 채택하고 있는 국가로서 원칙적으로 연방의회(Bundestag), 연방참의원(Bundesrat), 그리고 연방행정부(Bundesministerium)가 법률안 제안권을 갖고 있다. 예를 들어 2009년 실시된 『연방교육지원법상 장학금수혜절차에 관한 표준비용모델심사』는 연방법률에 대한 재정적 영향을 평가한 입법평가 사례에 속한다. 그 평가대상 법률은 독일기본법 제74조 13호에 따라 경합적 입법사항 가운데 연방법률(연방교육지원법)에 의해 연방사무화 된 입법사항이다. 따라서 관찰부처의 전문성 원칙에 따라 연방교육연구부(Bundesministerium für Bildung und Forschung)가 중심이 되어 평가를 수행하였다.³⁰⁾

2. 추진기관

독일은 의원내각제 국가로서 연방의회, 연방참의원, 연방행정부가 각각 법률안 제안권을 갖고 있는데, 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조

30) 그에 관한 자세한 심사결과는 배건이 譯, 독일의 연방교육지원법에 관한 최종보고서, 입법평가연구 제2호, 한국법제연구원, 2010, 175-193면 참조.

에 따른 법률의 영향에 대한 판단은 연방행정부 발의 법률안을 대상으로 한다. 그러므로 입법평가 추진기관으로 연방행정부의 법률안 마련과정에 관여하는 주무연방행정부처를 먼저 언급해야 할 것이다. 주무연방행정부처는 전문성에 기해 해당 소관 법률안이 미치는 영향을 각각 평가하여 연방총리에게 제출하고 각료회의를 거쳐 연방법률안으로 확정되면 입법평가 결과를 포함하는 법률안 제안서가 연방의회에 송부된다. 독일 연방정부가 제안하는 법률안(Gesetzvorlage)은 안의 전반적 개요를 담은 표제부(Vorblatt), 내용(Gesetzestext), 그리고 법률안이 유서(Begründung)로 이뤄지는데, 입법평가의 결과는 법률안이유서에 포함되며 연방 각부가 해당 전문분야별 영향을 분석하여 작성한다.³¹⁾

<표4> 연방정부의 법률안 제안서: 표제부

<p>연방각부공통직무규칙 제42조 제1항에 의한 표지</p> <p>A. 문제 및 목표</p> <p>B. 해결방법</p> <p>C. 대안</p> <p>D. 이행비용을 제외한 재정지출</p> <p>E. 이행비용</p> <p> E.1 국민분야 이행비용</p> <p> E.2 경제분야 이행비용</p> <p> E.3 행정분야 이행비용</p> <p>F. 기타 비용</p> <p> 기타비용은 특히 경제에 대한 비용, 사회보장체제에 대한 비용, 개별가격과 가격수준, 특히 소비자가격수준에 대한 영향</p>
--

31) 원소연, 입법평가 적용사례 연구: 독일 연방행정부의 입법평가서를 중심으로, 한국법제연구원, 2012, 34면

<표5> 연방정부의 법률안 제안서: 법률안 이유서³²⁾

A. 일반적 부분

- I. 법률안의 목표설정과 본질적인 내용
- II. 연방의 입법권한
- III. 공공예산에 대한 영향
- IV. 이행비용
- V. 경제에 대한 영향
- VI. 지속가능성심사
- VII. 양성평등정책

B. 구체적 부분

본 부분에서는 법률안의 구체적인 내용을 기술한다.

연방정부는 법률안 준비과정에서 『입법평가를 위한 실무지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)』를 마련하여 연방부처의 입법평가 수행을 지원하고 있다. 입법평가에 있어서 법률안의 규범적 영향에 대한 평가는 헌법 및 타 법률 및 법령과의 정합성 등을 중점적으로 검토하는 체계분석을 통해 이뤄진다. 이와 관련해 연방내무부는 각 연방부처의 준비과정을 지원할 수 있도록 『법률 및 행정규칙을 위한 기본입문서』를 마련하였고, 연방법무부는 각 부처별 법률안 법형식성에 관한 지원을 위해 『법형식입문서』를 마련하였다.³³⁾ 이런 지원 도구를 통해 법률안의 규범적 영향에 대한 평가결과는 표제부에서는 <A. 문제 및 목표, B. 해결방법, C. 대안>에 기술되고, 법률안이유서에서는 <A. 일반적 부분 I. 법률안의 목표설정과 본질적인 내용 II. 연방의 입법권한>에 기술된다. 이어서 법률안이 공공예산에 미치는 영향의 경우 연방재무부 및 연방내무부가 중심이 되어 협의가 필요한 부처와

32) <표4> 및 <표5>는 원소연, 전게서, 2012, 34-35면의 그림<1> 및 그림<2>를 재인용한 것임.

33) 원소연, 전게서, 36면

함께 분석하며, 그 평가결과는 법률안이유서의 <Ⅲ. 공공예산에 대한 영향>에 기술된다. 이어서 법률안이유서 <Ⅴ. 경제에 대한 영향>에 기술되는 법률안이 미치는 경제적 효과평가는 상당히 포괄적인데, 먼저 연방재정과 주 및 지방자치단체의 재정에 미치는 영향, 소비자 및 중소기업 등에 미치는 영향 등도 포함해서 분석해야 한다. 이러한 평가를 위해 연방행정부처는 세부적인 체크리스트를 공동으로 개발하여 사용하는 방식을 택하고 있으며³⁴⁾, 연방경제기술부의 경우 『경제에 대한 비용과 가격에 미치는 영향분석을 위한 지침서(Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise)』를 사용하고 있다.³⁵⁾ 2009년 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조 개정을 통해 법률의 장기적 효과에 대한 분석을 강화하기 위해 입법평가에 있어서 새로운 분석방법으로 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)가 도입되었다. 이에 따라 연방정부는 법률안이 갖는 환경, 경제, 사회에 미치는 장기적 영향을 분석해야 한다. 세대간 정의(Generationengerechtigkeit)의 관점에서 보다 장기적 예측에 기반한 질적 분석 기법이기 때문에 실무적 차원에서는 아직까지 활성화 되고 있지는 않고, 연방정부차원의 실무지침서 및 체크리스트가 준비 중인 상태에 있다.³⁶⁾ 현재 연방정부는 지속가능발전전략과 더불어 지속가능성심사를

34) Bundesministerium des Innern, Arbeitsblatt 4 : Interne Alterantivenprüfung und -bewertung, 2009, S.1-2, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Buerokratieabbau/interne_pruefung.html

35) Bundesministerium für Wirtschaft und Technilgie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2010; <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/arbeitspapier-zu-abs-4-ggo,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

36) 민간차원에서는 이미 베르텔스만 재단은 2011년 지속가능성 평가를 위하여 「입법평가과정에서 지속가능성평가를 위한 지침서」(Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen)를 발간하였다. 그리고 지속가능성심사는 연방정부보다 주차원에서 먼저 제도화 되고 있는데, 바덴뷔르템베르그주의 경우 『입안을 위한 연방정부와 내각에 대한 행정규칙(2010.07.27)』을 통해 입법과정에서 지속가능성심사를 활용하고 있다; 배건이, 입법평가지 지속가능성심사의 적용

더욱 강화할 것을 피력하고 있기 때문에, 앞으로 이런 지침서와 체크리스트가 마련된다면 지속가능성심사의 실질적인 내실화로 이어질 수 있다고 전망된다. 법률안이유서 <Ⅶ. 양성평등정책> 항목의 경우 법률안으로 인해 미치는 사회적 영향을 평가하여 기술하게 되는데, 현재 연방여성가족청소년부는 이를 위해 『성평등적 입법평가 지침서: 법규입안과정시 성주류화(Arbeitshilfe Geschlechterdifferenzierte Gesetzesfolgenabschätzung: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften)』라는 지침서를 활용하고 있다.

마지막으로 표제부 및 법률안이유서 “이행비용”에 대한 부분은 전적으로 국가규범통제위원회(NKR)가 분석해 기술한다. 국가규범통제위원회는 관료주의 철폐와 행정부담을 감축하기 위해 설립된 연방정부 자문기관으로 연방수상청 산하 독립기관이다. 국가규범통제위원회는 총 10인의 명예직 위원으로 구성되며, 임기는 5년(연임가능)이며 각각 경제, 정치, 학문, 사법, 행정분야를 대표하는 인사들이다.³⁷⁾ 이행비용(Erfüllungsaufwand)은 “국민, 경제 및 공공행정부분이 연방법의 규정을 준수하는 과정에서 발생하는 모든 측정가능한 시간적 경비와 비용(국가규범통제위원회 설치법 제2조 제1항)”을 의미한다. 위원회 소속 위원들은 각각 관할하는 연방부처를 담당하고 있어, 해당 부처의 법령안 작성시 이행비용에 관한 심사를 하고, 그에 대한 의견서를 작성한다. 이렇게 작성된 담당위원의 검토의견은 위원회 전체회의를 통해 행정비용의 계량화가 집행가능하게 기술되었는지, 또 최소 비용이 발생하는 입법대안을 선택하였는지 등을 중점적으로 검토하여, 규범통제위원회의 심사의견으로 결정하여 연방부처에게 전달한다.³⁸⁾ 2006년 설립되

에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012, 85-89면 참조

37) 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 2011, 73면

38) 홍완식, 독일의 입법평가-독일 국가규범통제위의 활동과 성과를 중심으로, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009, 33-53면; 원소연, 전게서, 73-74면

었던 국가규범통제위원회는 연방정부의 입안과정에서 수행한 역할을 인정받아 2011년 법률개정을 통해 이행비용을 비롯해 법안에 대한 유효기간 설정과 평가에 관한 검토까지 그 권한이 확대되었다. 규범통제위원회 위원인 포츠담대 사비네 쿨만(S. Kuhlmann)교수는 이처럼 단기간내 규범통제위원회(NKR)가 성장할 수 있었던 요인으로 연방의회 및 연방정부에 제공한 정보의 정확성과 객관성을 꼽았다. 표준비용모델(SKM)을 통한 관료비용측정을 시작으로, 이행비용산정에 이르기까지, 연방정부와 연방의회가 법률의 실효성을 판단하는데 필요한 비용정보를 정확히 제공하여 자문기관의 독립적 역할과 위상을 높여간 것이다. 쿨만(S. Kuhlmann)교수는 규범통제위원회의 전망과 발전방향에 대해 다음과 같이 언급하였다. “앞으로 규범통제위원회의 역할은 2013년 선거완료 후 구성될 신정부 정책에 따라 달라질 수 있을 것이다. 그러나 현재까지 위원회 위원들의 공통된 의견에 따르면, 앞으로 국가규범통제위원회는 첫째 사전적 입법평가와 관련해 연방법률안이 미치는 주차원의 비용효과에 대해 주정부에게 정보를 제공할 수 있어야 하며, 둘째 주법률안에 대한 분석정보 역시 제공할 수 있을 정도로 권한과 역할이 확대될 것이다.”라고 전망하였다. 또한 “사후적 입법평가에 있어서도 연방각부와 협의 하에 평가대상 법률을 제외할 수 있는 정도로 권한을 확대되어야 한다.”고 제언하였다. 더 나아가 규범통제위원회의 역할 가운데 유럽법의 국내법 전환시 미치는 영향에 대한 정보제공의 범위를 보다 강화해야 한다고 주장하였다. 현재 측정하고 있는 법률안의 이행비용에 대한 분석의 경우, 현재 계량화 한 범위보다 더 포괄적으로 측정할 수 있도록 비용측정 모델을 발전시킬 것이라 말하였다.

이처럼 규범통제위원회는 독립적인 자문기관으로서 연방정부 입법안의 객관성과 합리성을 강화시키는 원동력이 되었다. 규범통제위원

회의 활동에 대한 긍정적 평가는 독일 입법평가 전문가들 사이에서 공통된 의견인 듯 보인다. 앞으로 주법률 및 유럽법에 대한 조사 및 분석에 대한 역할이 강화된다면, 규범통제위원회는 독일연방정부의 실질적인 독립형 입법평가 기관으로 자리 잡게 될 것이다.³⁹⁾

제 2 절 스위스

1. 입법평가의 대상

앞 장에서 언급한 것처럼 스위스의 입법평가는 사전적 입법평가(Prospektive Gesetzesevaluation)와 사후적 입법평가(Retrospektive Gesetzesevaluation)로 나뉜다. 연방헌법 제170조에서 의미하는 실효성 심사에 따를 경우 입법평가의 대상은 법률 및 명령 그리고 그에 관한 법안(Erlasse)을 비롯해 법형식을 갖추지 못한 조치(프로그램약정, 정보캠페인 등)를 모두 포함한다. 이처럼 입법평가의 대상이 포괄적인 것은 연방의 입법과정에서 다양한 개별영향평가가 공존하면서 연방행정의 평가네트워크를 지원하고 있기 때문이다. 특히 사전적 입법평가의 경우 법률안의 효과에 대해 인적·재정적 영향을 비롯해 경제·사회·환경·미래세대에 미치는 영향, 그리고 양성평등에 미치는 영향까지 고려하여 예측분석해야 하기 때문에 관련 개별영향평가와 평가범위가 중복되는 경우도 발생한다. 입법평가 대상에 대한 보다 명확한 이해를 돕기 위해 다음과 같은 표를 통해 개괄적으로 설명하고자 한다.

39) 독립형 자문기관 형태의 입법평가기관을 중앙정부 또는 연방차원에 설립하여, 입법평가의 실행을 중앙중심적으로 집행하는 국가는 독일, 네덜란드, 스웨덴 등을 들 수 있다. 현재 국내 연구는 문헌접근에 관한 언어적 한계로 인해 독일과 스위스에 치중되어 있기 때문에, 입법평가조직을 두고 있는 다른 국가에 관한 비교연구가 충분히 진행되지 못했다고 판단된다. 따라서 입법평가조직에 관한 보다 폭넓은 정보 제공을 위해 기존 연구국가(독일, 스위스) 외에 중앙집중형 입법평가기관을 운영하고 있는 국가에 대한 전문적인 연구가 시작되어야만 할 것이다.

<표6> 스위스 입법평가의 구조와 특징⁴⁰⁾

사전적 평가			
평가	평가대상	개별보고서	특징
사전적 입법평가	법률 및 법령안	없음	사전적 입법평가결과는 법률 및 법령안에 대한 연방내각의 공식입장지침서에 기술됨.
규제영향평가	경제관련 법안(헌법, 법률, 명령)만이 평가하고, 조직법안은 제외함	있음	경제관련 법안의 지속가능성 항목은 지속가능성심사를 적용하기도 함.
중소기업영향평가	중소기업에 관한 법률 및 법령안	있음	
지속가능성심사	지속가능발전전략상 계획된 법률 및 법령안과 국가계획	있음	사전적 입법평가에만 적용됨.
에너지영향평가	에너지 관련 법률안	있음	
성별영향평가	법률 및 법령안	있음	사전적 입법평가에 포함되어, 사회적 영향 분석결과로 기술됨.


```

graph TD
    A[사전적 입법평가] --> B[법률안·법령안]
    B --> C[관련범위]
    B --> D[경제]
    D --> E[사회]
    D --> F[환경]
    E --> G[성별영향평가]
    F --> H[에너지영향평가]
    G --> I[지속가능성심사]
    H --> I
    D --> J["· 규제영향평가  
· 중소기업영향평가"]
    C --> K[법안의 지속가능성]
    K --> I
    
```

40) <표6>은 기존의 문헌과 스위스 입법평가 전문가인 마더교수(Luzius Mader)와의 전문가 인터뷰를 통해 작성한 것이다.

사후적 평가			
평 가	평가대상	개별보고서	특 징
사후적 입법평가	법률 및 법령	<ul style="list-style-type: none"> - 없음 - “○○에 관한 효과평가(Evaluation/ Wirksamkeitsprüfung)”란 형태의 보고서에 평가결과를 포함함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 의회요청, 주부처의 판단 및 법률의 근거에 따라 사후적 입법평가의 대상과 범위가 달라짐. - 법률 및 법령의 성격에 따라 개별영향평가방법을 준용함.

먼저 사전적 평가(Prospektive Evaluation)는 국가의 주요문제를 해결하기 위해 최선의 국가조치를 마련하거나 결정권자를 위해 합리적인 정보와 논거를 제시해주는 객관적인 사정절차를 총칭하는 가장 넓은 개념의 평가를 의미한다. 이어서 평가의 목적과 대상을 실질적 의미의 법률 및 법령안에 대한 효과평가로(Wirksamkeit) 한정할 경우 사전적 평가보다 좁은 의미의 사전적 입법평가(Prospektive Gesetzesevaluation)가 성립된다. 사전적 입법평가의 주요목적은 문제해결을 위한 최선의 국가조치를 마련하고 결정권자를 위해 충분한 정보와 논거를 제시해주는 것이다. 이 같은 사전적 입법평가의 결과는 법안의 해석(집행기관 및 법원)을 지원하거나 경우에 따라서는 사후적 입법평가의 유용한 근거가 될 수 있다. 사전적 입법평가서는 따로 존재하지 않고, 법률 및 법령안의 성격에 따라 개입영역에 대한 정확한 지식을 필요로 하기 때문에 개별영향평가를 보충적으로 시행한다. 만일 경제관련 법률안에 대한 사전적 입법평가를 시행하였다면, 그 결과는 해당 법률안에 대한 연방내각의 공식입장서를 통해 확인할 수 있는데, 경제

적 영향에 대한 평가결과는 연방경제부(SECO)가 시행한 규제영향평가의 결과로 기술된다. 각 부처가 주관하는 개별영향평가는 독립적으로 존재하므로 의회의 요청 또는 부처의 판단에 따라 수시로 평가를 수행하지만, 법률 및 법령안의 성격에 따라 <표6>처럼 사전적 입법평가를 위한 보조적 도구로 사용하기도 한다. 따라서 법률 및 법령안이 규율하는 대상의 종류와 특성에 따라 입법평가와 개별영향평가의 대상이 중복되거나 분리되기도 한다.

사후적 입법평가는 법률 및 법령의 목표달성 여부를 확인하는 결과적 통제의 개념이기 때문에 연방의회의 요청, 평가시기를 명시한 법률 또는 해당 법령의 소관부처의 판단에 따라 평가대상이 달라진다. 지속가능발전전략에 따라 사전적 입법평가만 적용되는 지속가능성심사를 제외하고는 규제영향평가를 비롯한 여타 개별영향평가 방식은 평가대상이 되는 법률 및 법령의 성격에 따라 사후적 입법평가에 준용된다. 다만 그 결과는 개별보고서 형태로 공개되는 것이 아니라 “○○ 법률에 대한 효과평가(Wirksamkeitsprüfung)” 또는 “○○ 법률에 대한 평가(Evaluation)”란 명칭의 실질적 의미의 사후적 입법평가서를 통해 각 항목별 영향(규범·경제·환경·사회)의 검증결과로 기술되어 연방의회에 제출된다.

2. 추진기관

스위스에서 입법평가를 공식적으로 추진하고 전담하는 독립적인 기관은 없다. 다만 입법평가 실행과정에서 연방의회·연방정부·민간영역이 각각 다른 역할을 맡고 있다.

먼저 연방의회는 연방의 최고 감독자로서 연방헌법 제170조가 의미하는 실효성 원칙에 따라 연방의 모든 조치에 대한 심사를 요청할 수 있는 권한이 있을 뿐만 아니라, 그 평가과정을 감시하고 평가결과에

대해 검토할 수 있는 권한을 갖는다(의회법 제27조). 연방의회는 연방 내각, 연방행정, 연방법원 그리고 연방의 업무를 위탁받은 자들이 부여받은 임무를 합법성, 체계정당성, 합목적성, 효과성, 경제성에 맞게 수행하는지를 감시할 수 있으며, 이 같은 의회의 감독사항은 입법평가 수행할 때 법령의 효과를 판단하는 기준이 된다(의회법 제26조 3항). 특히 연방의회는 의회행정통제처(ParlamentsverwaltungsKontrolle, PVK)의 지원을 통해 연방내각의 평가결과를 검증하고 의회가 자체적으로 평가를 시행하거나 평가의 일부는 외부전문가에게 위탁하기도 한다.⁴¹⁾ 의회행정통제처(PVK)는 학문적 관점에서 독립성을 보장받기 때문에 평가결과 또는 타 기관의 결과에 대한 검토시 의회의 입장 또는 특정 집단의 영향에 구속되지 않는다. 객관적인 검토작업과 정확한 평가결과를 통해 의회의 입법을 지원하며 연방의회의 감독권을 보조한다. 이 같은 의회행정통제처(PVK)의 입법평가는 민간학술단체인 스위스 평가학회(SEVAL)의 표준(Standard)을 따른다.⁴²⁾ 이는 연방의회의 평가에서 전문성과 독립성을 갖는 외부민간전문가의 참여가 결과의 투명성과 질을 확보하는데 중요한 역할을 하고 있음을 단적으로 보여주는 일면이라 하겠다.

41) 행정통제처는 감독위원회, 엄밀히 말하면 그에 속한 운영심사위원회(Geschäftsüberprüfungskommission)의 의회업무와 행정사무를 맡는 조직으로서 의회의 입법평가를 위한 중앙조직이다. 의회구조상 감독위원회 보조기관이지만 자문기구인 만큼 학문적 관점에서는 독립된 의견을 표명하며, 그에 따라 매년 입법평가 보고서를 발간하여 공개하고 있다; <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/PARLAMENTARISCHE-VERWALTUNGSKONTROLLE/Seiten/default.aspx>; 배건이, 입법평가적용사례연구, 2012, 104면

42) SEVAL 평가표준(일부발췌)

제 1 호 (평가 관여자 및 관련자에 대한 조사) 평가의 이익과 필요성을 고려하여 평가의 관여자 그리고 관련 당사자들의 신원을 확인해야만 한다.

제 3 호 (신뢰성) 평가를 수행하는 자는 평가결과의 신뢰성과 수용성을 위해 신뢰할 만한 능력을 갖추어야 한다.

제 5 호 (평가의 투명성) 결과의 해석에 따른 관점과 사고과정은 평가결과의 근거를 분명히 할 수 있도록 기술되어야 한다.

; 배건이, 전게서, 49면

<표 7> 의회행정통제처(PVK)에 관한 주요법령⁴³⁾

법률조문	내 용
<p style="text-align: center;">의회법 제67조 정보권</p>	<p>의회사무를 담당하는 사무처들은 연방의회의 기관과 동일한 정보권을 갖고 그 위임에 따라 업무를 수행한다.</p>
<p style="text-align: center;">의회법 제153조 감독위원회의 정보권</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 감독위원회는 제150조에 의한 정보권에 기해 연방의 사무를 수행하는 모든 기관, 관청, 위탁자에게 직접 해당사무에 관한 자료를 제공받을 권한을 갖는다. 2. 감독이 필수적인 경우, 연방행정 외부의 사진과 관청에 대해 자료를 요청할 수 있다. 3. 감독위원회는 연방내각에 소속된 사람에 대해 질의할 수 있다. 4. 감독위원회의 정보권행사 결정은 언제나 유효하다.
<p style="text-align: center;">행정통제처에 관한 의회명령 제10조</p>	<p>제10조 의회의 행정통제처</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의회행정통제처는 운영심사위원회 요청 시 다음과 같은 임무를 수행한다. <ol style="list-style-type: none"> a. 행정통제처는 의회 감독범위 내에서 평가를 수행하고 운영심사위원회에게 설명이 필요한 주제를 제시한다. b. 행정통제처는 연방행정부가 수행한 평가 및 의결과정에서 그 평가의 사용여부에 대해 심사한다. 2. 의회행정통제처는 의회위원회의 요청에 따라 연방조치의 실효성을 심사한다. 3. 의회행정통제처는 ○○외부전문가를 대동할 수 있고 그들에게 필요한 권리를 부여할 수 있다.

43) 한국법제연구원 국제학술회의 자료집, 『입법평가의 과제와 전망』, 2007.8.9, 107-111면

법률조문	내 용
	4. 의회행정통제처는 독자적으로 전문가를 고용할 수 있으며, 그에 관해 의회에 보고해야만 한다.

스위스 입법과정은 26개의 칸톤을 비롯해 다양한 정치세력의 참여가 보장된 협의민주주의적 결정구조를 특징으로 하기 때문에, 다른 국가에 비해 법령을 둘러싼 각 집단의 이해관계를 조정해야 하는 연방정부의 역할이 매우 중요하다.⁴⁴⁾ 연방정부는 연방각료, 연방내각, 연방대통령으로 구성되는 집정부제 형태를 띠며, 연방내각의 각료들은 연방의회에 의해 선출되기 때문에, 연방내각은 입법과정을 비롯해 입법평가의 전 과정에서 연방기관에 비해 연방의회의 요구에 민감하게 반응하게 된다.⁴⁵⁾ 법안준비과정에서 연방내각이 시행하는 사전적 입법평가는 연방의 조정자로서 연방과 칸톤, 칸톤과 게마인데, 그리고 다양한 관련 집단의 이익을 조율하여 최적의 입법대안을 마련하여 연방의회에 연방내각발의 법안의 합리성과 타당성을 입증하는 역할을 한다. 또한 사후적 입법평가는 연방내각이 연방법률과 법령에 따른 집행을 효과적으로 수행해 의도한 입법의 목적을 달성하였는지를 점검하여 “국가행위의 결과적 정당성통제”라는 연방의회의 궁극적 요청에 부합한다. 연방내각은 연방의회가 제시한 의회법 제141조 3항의 요구를 보다 구체화하고 효율적인 입법평가 시행을 위해 “연방내각의 공

44) “연방의회에서 4년 임기로 선출된 7명의 각료가 각 부의 장관을 역임하며, 이들 가운데 한 명이 윤번제로 1년마다 대통령으로 선출된다. 이때 대통령(Bundespräsident)은 연방을 대표하는 상징적인 역할만 맡을 뿐 아무런 권한이 없다. 연방각료는 아니지만 연방내각의 사무총국을 대표하는 연방내각처장관(Budeskanzler)이 연방대통령을 보좌한다”; 배건이, 전게서, 107면

45) 여기서 의미하는 연방의회의 요구는 “국가행위의 정당성 통제”라는 감독권에 따라 효과지향적 입법을 마련하고, 이를 위해 입법평가의 절차적 합리성을 준수하고 결과의 객관성과 정확성을 높이라는 국민의 요청을 뜻한다.

식입장에 관한 지침서”를 아래 <표8>과 같이 마련하였다. 입법평가가 개시되면 법률안의 성격에 따라 부분별 영향에 대한 정밀분석을 위해 개별영향평가도 동시에 시행되는데, 본 지침서를 통해 평가과정과 입법평가의 결과를 통합할 수 있게 된다.

<표8> 법률초안에 대한 연방내각의 공식입장지침서 주요내용⁴⁶⁾

<p>1. 영 향</p> <p>실효성 심사의 법적근거(예를 들어 행정경험, 개략적 평가, 비교연구, 시뮬레이션)에 대해 명확히 진술하여 독자들이 정확하고 엄격하게 평가할 수 있도록 한다.</p> <p>2. 연방에 미치는 영향</p> <ul style="list-style-type: none">- 재정적 영향- 인적영향- 기타 영향: 예를 들어 조직적 시각, 연방전산시스템, 건축적 시각도 포함 <p>3. 칸톤과 자치단체에 미치는 영향</p> <p>제안안에 근거하여 어떤 재정적·인적 수단이 칸톤과 자치단체를 위해 필요한 이행비용에 대한 정확한 정보를 제공해야 한다.</p> <p>4. 국민경제에 미치는 영향</p> <ul style="list-style-type: none">- 개별 사회단체에 미치는 영향- 전체 경제, 특히 무역에 미치는 영향 <p>5. 기타 영향</p> <ul style="list-style-type: none">- 외교정책에 미치는 영향- 환경과 농업에 미치는 영향- 우주개발에 미치는 영향- 지역정책에 미치는 영향- 도시, 인구밀집지역, 산악지역에 미치는 영향- 사회, 특히 남녀평등과 장애인에게 미치는 영향- 정보보호에 미치는 영향

46) <표8>은 배건이, 입법평가적용사례연구, 2012, 30-31면의 표<3>을 재인용한 것임.

입법평가와 관련해 연방의회와 연방내각이 공적 주체로서 중요한 역할을 수행한다면, 실질적인 평가자로서 결과의 객관성과 질을 담보하는 주체는 외부전문가들이다. 연방의회 또는 연방내각이 입법평가를 수행한다 하더라도 어느 한 주체가 법령의 모든 영향을 분석한다는 것이 불가능하기 때문에 부분적으로 외부민간전문가들의 참여를 필요로 하게 된다. 이런 외부민간전문가들은 전문성과 독립성을 갖고 있기 때문에 평가결과에 대한 신뢰와 투명성 확보할 수 있다. 또한 스위스 입법과정은 절차상 다양한 이익집단의 참여가 보장되고 입법과정에서 수많은 조정과정이 반복되기 때문에, 그 과정에서 실행되는 입법평가에 외부전문가들의 참여하는 것은 연방의 민주적 의사소통을 원활하게 하여 입법갈등의 여지를 줄이는데 일조하기도 한다.

스위스는 입법평가를 도입하기 전부터 민간전문가들의 필요성을 인식하였고, 이를 위해 1995년 연방행정에 대한 평가네트워크를 조직하였다. 이 평가네트워크는 평가의 공적연계조직은 연방내각의 공무원, 그리고 외부민간전문가로 구성되며, 이들 외부전문가는 현재 대부분 스위스 평가학회(Schweizer Evaluationsgesellschaft 이하 SEVAL)의 회원이다.⁴⁷⁾ 앞서 언급한 것처럼 SEVAL은 민간학술단체로 1994년 평가표준(SEVAL-Standard)을 마련하여 유용성, 실행가능성, 정당성, 정확성을 고려하여 평가를 수행하고 있다. 현재 연방법무부는 입법평가의 질적 발전을 위해 SEVAL 회원을 비롯한 외부 민간전문가들과 함께 1년에 평균 5회 이상의 평가포럼을 개최하고, SEVAL과 공동으로 “입법과 평가(LeGeS)”라는 잡지를 발행하여 평가와 관련된 학문연구성과를 집약시키고 있다.⁴⁸⁾

47) 연방법무부의 입법평가 네트워크에 관한 자세한 사항은 아래 사이트를 참조;
http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_evaluation/ref_netzwerk_evaluation.html

48) 연방내각처는 LeGeS의 목록과 자세한 내용을 파일화 하여 공개하고 있다.

제 4 장 입법평가의 방법론 및 사례

제 1 절 독 일

1. 입법평가의 방법론

입법평가의 방법론으로 특별히 정해진 것이 있는 것은 아니다. 법률안의 특성에 따라 평가결과가 분명하고 명확한 방법론을 선택하고, 학제간 연구의 특성에 따라 각기 다른 평가방법을 택한다.

일반적으로 입법평가의 평가방법은 크게 양적 방법과 질적 방법으로 나뉜다. 양적 방법론은 수적비교 또는 조사연구의 데이터를 통한 추론적 통계분석을 이용하는 산술적 방법론을 뜻하며, 대개 법률안에 대한 수범자 및 전문가 여론조사 또는 판례에 대한 통계분석 등을 예로 들 수 있다. 질적 방법론은 조사자 또는 연구자의 주관적 판단에 따라 분석결과를 달리하는 가치적 방법론을 뜻하는데, 대개 법률안에 대한 전문가 인터뷰 또는 소견, 전문가 및 이해관계인 워크숍 등을 언급할 수 있다. 이 같은 질적 방법론이라 할지라도 평가결과의 객관성을 보장하기 위해 주관적 판단을 산술적 수치로 계량화 하는 과정을 거쳐 결론을 도출한다. 예를 들어 지속가능성심사의 경우 법률안의 지속가능성에 대한 심사자의 주관적 판단은 “-3~+3”의 계량화 범주 내에서 그 정도를 숫자값으로 기술된다.

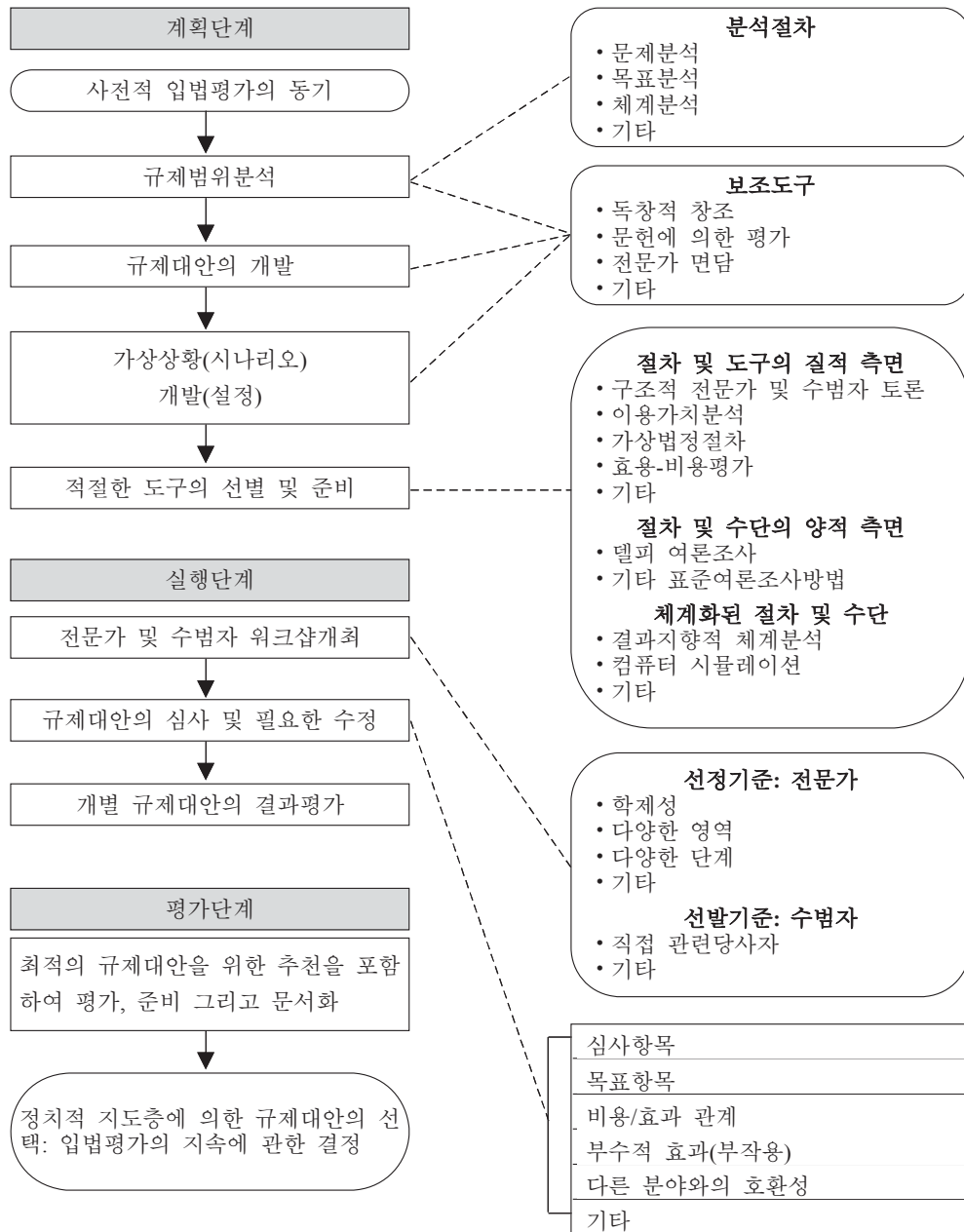
다양한 방법론에 대한 이해를 돕기 위해 뵘레트교수(C. Böhret)와 콘첸도르프 박사(G. Konzendorf)가 작성한 『입법평가 입문』을 중심으로, 사전적·사후적 입법평가 절차에 따라 적용가능한 방법론을 기술하기로 한다.⁴⁹⁾

49) Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden, 2001; 박영도·장병일 譯, 입법평가 입문, 한국법제연구원, 2007

(1) 일반적 평가방법

일반적으로 사전적 입법평가는 초안→실행→평가단계를 거치며, 단계별 적용되는 방법론은 아래 <표9>와 같다.⁵⁰⁾

<표9> 사전적 입법평가의 절차와 단계별 적용방법



50) 박영도·장병일 譯, 전게서, 11면

계획단계에서는 먼저 사전적 입법평가의 목표를 분명히 하고, 규제하고자 하는 범위를 분석하여 대안입법을 개발하고 그 실행여부와 관련해 가상의 시나리오를 작성하여 보다 명확한 평가계획을 작성한다. 규제범위분석과 관련해 실무적 쟁점사항이 되는 주요문제들에 관한 현상과 원인, 심각성의 정도 그리고 해결가능한 조치들을 분석하는 “문제분석”, 입법을 통해 달성하고자 하는 목표와 목표달성을 위해 가능한 조치에 관한 “목표분석” 그리고 각 규율영역의 상호관계와 종속성에 대한 “체계분석” 등의 방법론을 사용한다. 이런 분석기법들은 전문가 면담 또는 분석과정에서 동시에 적용되기도 한다. 계획단계에서 적용되는 기본적인 분석기법들을 아래 표와 같이 간략히 정리하여 보았다.⁵¹⁾

<표10> 계획단계의 분석기법

도 구	개념정의	유용성 및 보충점
문제분석	<ul style="list-style-type: none"> - 분석대상: 실무상의 주요문제들(분쟁, 하자) - 질문요지: 정확한 문제의 원인분석 및 해결방안 	<ul style="list-style-type: none"> - 사실관계 및 인과관계 설명이 용이함. - 사실관계 설명이 불가능할 경우 가설의 타당성을 입증하기 위해 추가적 검증이 필요함.
목표분석	<ul style="list-style-type: none"> - 분석대상: 정책적 목표(정책목표가 불명확할 경우 정부 발표 등과 같은 추상적 목표설정 가능) - 질문요지 <ul style="list-style-type: none"> - 입법의 목표달성도 - 목표달성을 위한 필수요소 구체화 - 목표달성을 위한 필요조치 기술 	<ul style="list-style-type: none"> - 실무적 경험을 토대로 목표의 달성여부를 사전논의하게 되므로, 설정목표의 현실성여부에 따라 기대가능한 목표치로 수정이 가능함. - 기대가능한 목표치 설정을 위해 전문가 및 수범자들의 의견이 필요함.

51) 위 표는 박영도/장병일 譯, 입법평가 입문, 한국법제연구원, 2007, 13면의 <표2>를 재정리 한 것임.

도 구	개념정의	유용성 및 보충점
체계분석	<ul style="list-style-type: none"> - 규율범위의 전체구조를 체계화 - 중요한 범위를 선택, 범위 상호간의 우선관계상 발견되는 규율간 모순과 장애 기술 - 대안작성의 기초분석으로 현재 상태에 대한 연구를 우선시함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 법률의 체계성분석의 방식을 따르므로 사전에 필요 조치의 정합성 여부를 판단해 적합하게 수정할 수 있음. - 명료한 이해를 돕기 위해 가능한 도식화 하여 기술해야 함.

실행단계는 학제간 연구를 기반으로 하기 때문에 전문가 워크숍을 통해 법률안의 이행가능성 및 효과를 예측하고 수범자 그룹이 참여하여 의견을 개진한다. 그 외에도 양적 평가기법으로 전문가 및 수범자 토론에 참석한 참가자들에게 구두 또는 서면으로 여론조사를 하기도 하며, 델피여론조사처럼 익명의 접촉을 통해 법률안 관련 다양한 이해관계자들을 그룹별로 나눠 의견수렴을 하기도 한다.⁵²⁾

그 외에 질적 평가기법으로 이용가치분석(Nutzwertanalyse), 비용효과평가(Effektivität-Kosten Abschätzung, EKA) 등을 대표적으로 언급할 수 있다. 이용가치분석(Nutzwertanalyse)은 주요목표를 지향하는 평가절차로서 대안의 목표공헌도를 조사하는 기법인데, 이 방법은 대안별 설정목표(상위목표 및 개별목표)에 따라 우선순위를 평점형식으로 나열하는 방식이다. 이 같은 순위는 <주요 개별목표×목표공헌도=개별이용도>에 따라 매겨지는데, 만일 주요 개별 목표 가운데 「시민호응도」가 15일 경우 법률안을 통해 달성가능한 목표공헌도를 10으로 예상하였다면 시민호응도에 대한 개별이용도, 즉 시민호응도라는 분야별 가치는 위 공식에 따라 15×10=150에 해당하며, 각각의 개별목표에 따라 예상점수화 한

52) 델피여론조사는 전문가와 수범자에게 반복된 질문을 제시하여 법률안의 잠재적 영향을 조사하는 방법론이다.

개별이용도를 총합한 것이 이용가치인데, 그 가운데 이용가치의 숫자 값이 가장 높은 입법대안이 실효성이 높다고 평가한다.⁵³⁾ 아래 표는 이용가치분석의 계량화의 예를 보여주고 있다.⁵⁴⁾

목표체계		규제대안					
개별목표	목표/중요도	A1		A2		A3	
		목 표 공헌도	개 별 이 용	목 표 공헌도	개 별 이 용	목 표 공헌도	개 별 이 용
Z11	20	8	160	5	100	6	120
이해관계자 협력	.	.	.	.	.	.	.
Z31	.	.	.	.	.	.	.
시민 호응도	15	5	75	10	150	6	90
이용가치 (Z11/Z31)			235		250		210

이어서 비용편익분석이 사용되기 어려운 법률안의 사전평가에 사용되는 방법론으로 비용효과분석을 언급할 수 있다. 이 방법론은 각 입법대안별로 영향의 범위를 설정하여 그 효과의 정도를 <긍정-부정>, <약점-강점> 등으로 표시한다. 이 방법은 입법대안의 선택을 위해 가장 시급하게 파악해야 할 소요비용과 법률안의 효과만을 간략히 분석하기 때문에 빠른 평가를 가능하게 하지만, 결과치가 긍정 또는 부정 등으로 대략적으로 표현되므로 쟁점사항이 복잡적이고 중대한 법률안에 적용되지 어렵다는 단점을 갖고 있다.⁵⁵⁾ 그 외에도 사용되는 방법들의 경우 가상법정절차 또는 컴퓨터 시뮬레이션 등이 있는데, 각각 평가대상 법률의 특성에 따라 다르게 사용된다.⁵⁶⁾

53) 박영도/장병일 譯, 전게서, 30-36면

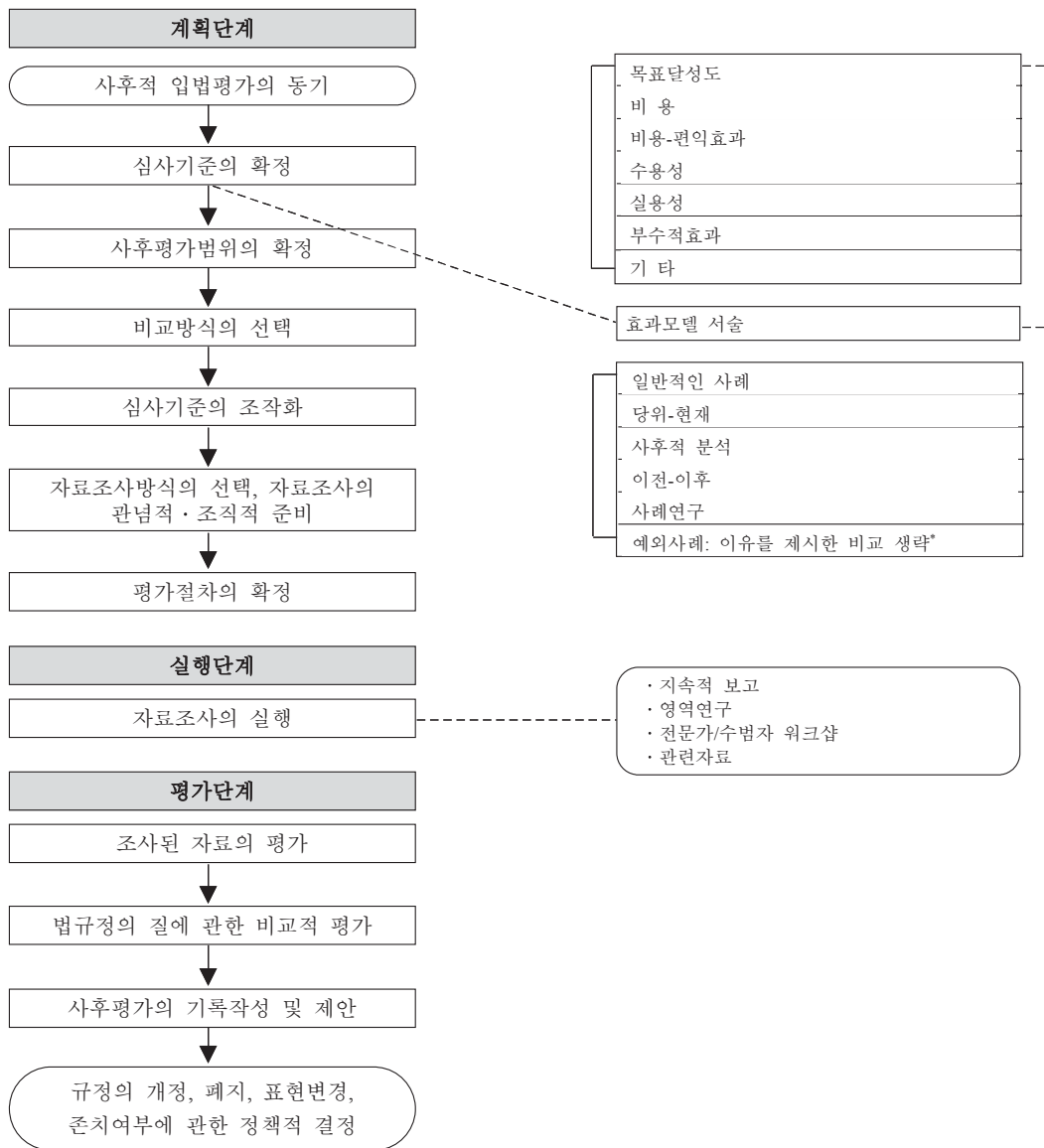
54) 위 표는 정확한 사례를 제시하기 위해 박영도/장병일 譯, 입법평가 입문, 한국법제연구원, 2007, 30면의 <표5>를 재인용한 것임.

55) 박영도·장병일 譯, 전게서, 55면

56) 그 밖의 방법론에 관한 자세한 내용 및 기능에 대해서는 박영도·장병일 譯, 전

사후적 입법평가는 법규범에 따라 발생한 결과를 조사하여, 의도한 입법목표를 달성하였는지를 분석하는 것을 주요목표로 하는 분석과정이다. 사후적 입법평가 역시 사전적 입법평가와 동일하게 구상→이행→평가단계로 나뉘며, 단계별 적용가능한 방법론은 아래 <표11>과 같다.

<표11> 사후적 입법평가의 절차와 단계별 적용방법⁵⁷⁾



계서,56-57면 참조

57) 위 표는 박영도·장병일 譯, 입법평가입문, 한국법제연구원, 2007, 58면 <표11> 재인용한 것임.

사후적 입법평가의 구상단계에서는 평가범위 및 심사기준을 확정하는 것이 가장 중요하다. 일반적으로는 평가대상이 되는 법률 또는 구체적 조항을 선택한 후, 효력 발생 이전-이후(Ex-Post)를 비교하여 문제점 또는 부수효과가 발생하였는지를 확인하기 위해 관련 자료조사를 실시한다. 조사결과를 토대로 법규정이 의도한 목표를 달성하였는지를 평가하여, 현행 유지 또는 폐지 그리고 법률의 개정여부에 대한 대안을 제시한다. 특정 조항의 개정필요성이 있을 경우 전문가워크숍 및 수범자 워크숍을 통해 문제분석을 실시한 후, 그 결과에 따라 규정상 명백한 흠결을 발견하였다면, 법적 효과의 발생 전후를 비교하는 방식(당위-현재, 이전-이후 비교)을 생략하고 심사기준을 확정하는 단계로 넘어가 평가한 후 그에 관한 대안을 제시할 수 있다.

사후적 입법평가가 적용될 수 있는 일반적인 심사기준은 다음과 같다. 첫째 가장 중요한 심사기준은 입법이 의도한 목표대로 달성되었는지를 평가하는 “목표달성도(Zielerreichungsgrad)”이다. 법규실행과정에서 주요목표와 하위목표간 충돌로 인해 상쇄효과가 발생하여 기대한 효과를 얻지 못했다거나, 목표달성을 위해 실행한 조치는 적합하였으나 기대한 만큼의 큰 효과를 발휘하지 못한 경우를 모두 포함하여 법규의 효과를 조사하여야 한다. 그 밖에 중요한 심사기준으로는 비용발생(Kostenentwicklung), 비용편익효과(Kosten-Nutzen Effekte), 수용성(Akzeptanz), 실용성(Praktikabilität), 부수적 효과(Nebenwirkung) 등을 들 수 있다.⁵⁸⁾ “비용발생”은 순수한 입법비용(Gesetzgebungskosten)을 제외하고 법규로 인해 발생하는 일체의 모든 비용을 의미하며, 관련 행정기관 및 수범자에게 부여되는 비용을 포함한다. 비용편익효과에서 말하는 “편익”이란 법규정으로 인해 발생하는 공익이라는 효과를 계량적 수치로 구체화 한 값을 말한다. “수용성”은 수범자가 법규를 이해하고 따를 수용가능성을 뜻하는데, 사전적 입법평가에서는 수범자의

58) 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007, 187면

수용성은 설문조사기법 등을 통해 예측하는 정도로 기술할 수밖에 없지만 사후적 입법평가에서는 입법현실에 기반한 실질적인 조사가 가능하기 때문에 입법의 효과를 결정짓는데 매우 중요한 기준이 된다. 왜냐하면 수범자의 수용성이 클수록 법규가 현실에 적합하게 만들어진 것이기 때문에, 입법자가 의도한 목표에 도달할 가능성이 높아진다. “실용성”이란 의미는 문자 그대로 법규가 실질적으로 적용되는 영역에 적절한 정도를 측정하는 개념으로, 실행가능성 및 적용적합성을 모두 포함하는 특성을 갖는 기준이다. 실무적 관점에서 본다면 명목상 잘 구성된 법규라 할지라도 집행기관 및 수범자의 관점에서 실행 가능하거나 그 적용이 적합하지 않다면 실용성이 떨어지기 때문에 형식적 규제로 그칠 수 있다. 이어서 “부수적 효과”는 법규성립시 의도하지 않았던 효과를 뜻하는데, 긍정적·부정적 효과를 모두 포함한다.

이런 심사기준의 확정단계를 거쳐 평가단계에 접어면 선택된 심사기준에 따라 비교방식에 의해 실질적인 분석을 진행하게 되는데, 일반적으로 평가자 입장에서는 아래 <표12>과 같은 핵심적인 평가질문에 충실히 답하기 위해 노력하게 된다.

<표12> 심사기준에 따른 주요평가질문⁵⁹⁾

비교 검토기준	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사전-사후 분석	사례연구
목표달성	-법률규정으로 써 당위적 가치를 달성하였는가?	-현행 규정을 통해 달성한 목표가 과거와 비교해 볼 때 더 개선되었는가?	-법률규정이 정책목표에 대해 지속적인 개선을 가져왔는지 인식가능한가?	“우리”에게 적용되는 법규정이 X주와 Y주 고권영역에 적용되는 법규정보다 더 정치적

59) 위 표는 박영도·장병일 譯, 입법평가입문, 한국법제연구원, 2007, 313면 <표37>을 재인용한 것임.

비교 검토기준	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사전-사후 분석	사례연구
	-법률에서 가정 한 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	-법률에서 가정 한 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	-법률에서 가정 한 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?	목표에 일조하 는가? -법률에서 가정 한 효과모델이 적절한 것으로 입증되었는가?
비 용	당위가치를 조 문화했을 때만 고려함.	-법률의 효력발 생 후에 비용 발생이 과거보 다 더 개선되 었는가? -누구를 위한 것 인가?	-비용발생이 긍 정적인가? -누구를 위한 것 인가?	-다른 곳과 비 교할 때 “우리” 에게 나타나는 비용발생은 어 떠한가?
비용-편익	당위가치를 조 문화했을 때만 고려함.	-현행 규정에 따 라 비용편익관 계가 이전보다 개선되었는가?	비용편익관계가 긍정적으로 전 개되었는가?	-“우리”에게 비 용편익 관계는 비교사례에서 보다 더 유리 한가?
수용성	당위가치를 조 문화했을 때만 고려함.	-현행 규정은 이 전 규정보다 더 폭넓게 수용되 는가? -수용대상자는 누구인가?	-현 행 규 정 이 계속해서 수용 되는가? -수용대상자는 누구인가?	-“우리”에게 적 용되는 규정이 X주와 Y주의 고 권영역에서의 규정보다 수용 도가 더 높은가?
실용 가능성	당위가치를 조 문화했을 때만 고려함.	-현 행 규 정 은 이전 규정보다 더 실용적인가?	-규정의 적용을 증가시킬 때 실 용적으로 나타 나는가?	-X주와 Y주의 고권영역에서 의 규정보다 현 재의 규정이 “우 리”에게 더 실 용적인가?

비교 검토기준	당위-현재 비교	이전-이후 비교	사전-사후 분석	사례연구
부수적 효과 (역효과)	-부수적 효과(역 효과)를 감내할 수 있는가?	-부정적인 부수 효과가 이전보 다 더 적은가? -긍정적인 부수 효과가 증가했 는가?	-부정적인 부수 효과가 점점 줄 어드는가? -긍정적인 부수 효과가 점점 늘 어 가는가?	-부정적인 부수 효과가 비교사 례보다 더 적 은가? -비교사례에서 보다 더 많은 긍정적인 부수 효과를 확정할 수 있는가?

이 같은 주요평가질문 및 비교방식을 통해 사후적 입법평가를 진행한 후 그 결과를 취합하여 각 부분별 기술한 후, 조사한 규정의 개정·폐지 또는 표현의 변경에 대한 대안을 제시하는 방식으로 평가결과를 문서화 한다. 관련 규정의 존속·개정·폐지 등은 관할 기관인 의회 또는 담당행정기관의 책임이 된다.

(2) 이행비용의 측정

이행비용(Erfüllungsaufwand)은 법률안이 미치는 경제적 영향을 평가하는 분석기법으로 “국민, 경제 및 공공행정부분이 연방법의 규정을 준수하는 과정에서 발생하는 모든 측정가능한 시간적 경비(Zeitaufwand)와 비용(Kosten)”을 의미한다(규범통제위원회법 제2조 1항). 이 개념은 최초의 법안구상을 전개하는 단계부터 상세한 검토, 초안작성, 의견조회나 감정의뢰, 법안 성안단계를 거쳐 법안에 대한 자문, 법안에 대한 결정 및 공고에 이르는 단계에까지 발생한 비용을 모두 포함하는 발생비용(Entstehungskosten)과는 구별된다.⁶⁰⁾ 그러나 이 같은 이행비용의 일

60) 박영도·홍의표, 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구, 한국법제연구원, 2012, 53면

부는 관료비용(Bürokratiekosten)에 포함된다. 국가규범통제위원회법상 “관료비용”이라 함은 “자연인 및 법인에게 “정보제공의무”, 즉 법률, 법규명령, 자치법규 또는 행정규칙에 의하여 부가되는 데이터 그 밖의 정보를 행정기관 또는 제3자를 위하여 입수하고 이용가능하도록 하거나 전달할 의무를 부과함으로써 발생하는 비용“을 뜻한다(규범통제위원회법 제2조). 그러나 이런 이행비용 측정방식이 기존의 관료비용을 산정했던 방식인 표준비용모델과 다른 형태는 아니다. 네덜란드에서 개발한 표준비용모델은 법률상 규정된 정보제공의무로 인해 발생하는 기업 등과 같은 경제계의 비용만을 조사하며, 규제에 대한 편익에 대해서는 판단을 하지 않는 측정기법인데, 이행비용은 이 기법을 토대로 측정 범위를 일반시민과 행정기관까지 확대한 방식이다.⁶¹⁾

현재 연방법률안에 대한 이행비용측정은 국가규범통제위원회(NKR)의 주요권한 가운데 하나인데, 2011년 국가규범통제위원회설치법을 개정하여 위원회의 역할과 권한을 강화하는 차원에서 도입되었다. 이 같은 도입이 가능했던 것은 다음과 같은 몇 가지 요인이 작용했다.

첫째 지속적으로 추진한 관료주의 철폐와 선진입법에 대한 정책결의로 인해 2010년 기업의 정보제공의무로 발생하는 순 행정부담을 25% 절감한다는 목표를 설정하였다. 이에 따라 연방통계청은 관할부처의 정보제공의무를 측정하는데 적합한 표준비용모델 중앙DB가 마련하여 측정결과를 분석할 수 있는 기술적 제반요건을 마련하였다.⁶²⁾

61) 현재 국가규범통제위원회 위원인 포츠담대 쿨만(Sabine Kuhlmann)교수는 현지 인터뷰에서 표준비용모델과 이행비용 간 연관성을 묻는 질문에 대해, 양자 모두 관료비용을 측정하는 방식이며, 표준비용모델의 산정방식을 독일식으로 확대한 것이 이행비용모델이라고 밝혔다. 그리고 연방법상 정보제공의무로 인해 주법에 미치는 행정부담, 그리고 EU법의 국내법 전환으로 인해 발생하는 부담을 비용으로 환산하려는 시도 역시 계속 진행 중이라 답하면서 이행비용의 확대가능성에 대해서도 언급하였다.

62) 박영도·홍의표, 전게서, 36면

둘째 기존 규제간소화 조치를 경제분야 법령에 한정시키지 않고 건축법, 조세법, 사회법 분야로까지 확대시키고자 해당부처에 부담부분을 측정하고 그 경감조치를 제시하도록 하였다.⁶³⁾

셋째 비용측정을 위한 사전절차(Ex-ante-Verfahren)의 관념과 방법론을 확대하기로 결정하였다.⁶⁴⁾ 왜냐하면 표준비용모델에 기반한 관료비용 분석이 단지 경제적 영역에 대한 정보제공의무만을 대상으로 하여 좁게 한정하였기 때문에, 여타 사회법 및 조세법 등과 같은 많은 행정부담이 있는 다른 중요 법영역들을 측정대상에서 제외하여 왔다. 또한 행정부담의 당사자적 측면에서 보면 관료비용분석은 경제와 관련된 기업 및 영업인에 한정되어 있기 때문에 일반 시민과 행정기관에 미치는 부담이 어느 정도인지 분석하는 데 한계가 있었다. 따라서 측정범위 및 대상을 시간비용을 비롯해 국민(시민), 경제(기업) 및 공공행정부문(행정기관)이 연방법의 규정을 준수하는 과정에 발생하는 비용으로 확대한 것이다.

넷째 표준비용모델에 따른 관료비용측정결과가 행정부담간소화를 가져오면서 관련 집행비용이 실질적으로 감축되자, 국가규범통제위원회의 위상과 역할을 보다 강화하여 행정비용감축에 박차를 가하고자 함이다.

다섯째 연방정부는 EU차원의 행정비용 감축노력에 적극 협조하고, EU집행위원회가 시행하는 각종 행정간소화 조치를 국가적 차원에서 적극적으로 수용하기로 하였기 때문이다.⁶⁵⁾

63) 연방정부에서는 2010년 행정부담 간소화 조치를 위한 중점 프로젝트대상으로서 ① 인프라구축을 위한 계획 및 건축법, ② 조세환급, 세법상 및 관세법상의 증명 의무, ③ 상사, 조세 및 사회법분야에서의 각종 보존 및 검사기간의 단축과 조화, ④ 기업의 영업활동, ⑤ 특히, 창업자와 현재 파산이 임박한 소기업에 대한 법적인 그부신청, 만성질환자 또는 중환자의 법적인 급부신청, ⑥ 무역거래에서의 전자송부의 촉진 등을 제시하였다; 박영도·홍의표, 전게서, 36면

64) 박영도·홍의표, 전게서, 37면

65) 박영도·홍의표, 전게서, 37면

이 같은 내각결의에 따라 정책목표를 사전적인 행정비용의 절감에 중점을 두고, 국가규범통제위원회에게 법안시행으로 발생하는 이행비용을 심사할 수 있는 권한을 주기 위해 2011년 국가규범통제위원회설치법 제2조를 개정하였다.

이행비용의 측정대상은 법안(Regelungsvorhaben)이며, 법률안뿐만 아니라 법규명령안 그리고 행정규칙안을 포함한다. 이행비용은 법안의 적용을 받게 되는 잠재적인 규범수범자(Normadressaten)인 국민, 경제 및 공공행정부문을 대상으로 측정한다. 특히 경제부문의 수범자는 국내총생산에 기여하는 경제활동을 영위하는 민간부문으로 분류되는 모든 단위를 포함하며, 자선단체와 자원봉사부문도 포함한다. 그러나 공공행정, 민간가정과 역외 법인과 조직은 포함되지 않는다. 또한 공공행정부문에는 행정업무를 수행하는 행정주체, 공공기관, 공법상 재단과 재단에게 위임된 고권적 권한 내에서의 공무수탁사인도 포함된다. 국민에 대한 규제는 자연인에 대한 모든 규제를 의미하므로, 자연인이 기업인이라면 기업인의 자격에 따라 자연인에게 부과된 요구사항들을 경제부문에 대한 요구사항으로 포함시켜 비용을 산정한다.⁶⁶⁾ 특히 이 같은 이행비용측정과 관련해 국가규범통제위원회는 기업이 직접적으로 지출한 비용만 이행비용으로 파악되어야 하며, 비용산출의 확실성을 위해 평가기준이 되는 기간을 1년으로 단기화 해야 한다. 또한 법률상 의무의 비용계산에 있어서 중요한 비용유발요인에 초점을 맞춰 산정하기로 정하였다.⁶⁷⁾

이행비용의 측정방식은 먼저 이행비용의 변화를 발생시키는 법안에 규정된 모든 요구사항을 확인하는 “규제확인단계”, 이행비용의 변화(국민, 경제, 행정)를 측정하는 “비용측정단계”, 그리고 측정결과를 법안 표제부 및 제안이유서에 기술하는 “보고단계”로 간략하게 나눌 수 있다.

66) 박영도·홍의표, 전게서, 54면

67) 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원 2011, 87면

<표13> 이행비용의 측정과정

단 계	내 용
규제확인단계	규제(Vorgaben)는 법적 요구사항을 의미하며, 규범수범자에게 직접적 비용을 유발시키거나 시간적 경비의 변화나 양자를 전부 가져오는 연방법상의 개별규정(Einzelregelung)을 의미하는데, 첫 단계에서는 이 같은 개별규정 들을 1차 적으로 확인함.
측정단계	이 과정에서는 기본적으로 모든 요구사항을 확인하여 절차 및 사례그룹별로 정리 및 측정한다. 사례별 이행비용은 시간적 경비와 물적 경비 그리고 구매경비를 포함한다. 측정되는 이행비용의 범위는 요구사항의 신설, 개정 및 폐지여부에 따라 구분하여, 개정 요구사항이 존재한다면 이행비용의 변경부분만 측정하면 됨.
보고단계	제안이유서에 표제부에 법안의 이행비용에 대해 국민·경제·행정에 대한 이용비용으로 구분하여 기술한다. 이런 연방내각이 연방의회에 제안이유서를 제출함으로써 이행비용의 검토는 의회 입법과정으로 넘어가게 됨.

이 같은 표준비용모델에 기반한 이행비용의 측정은 독일식 행정부담 완화조치로서 행정부 및 입법부 모두에게 매우 긍정적인 평가를 받고 있다. 다만 객관화 가능한 영역만 수치화했기 때문에 사회적 편익의 측정에는 한계를 갖고 있다. 이에 대해 관련 전문가 및 학계 역시 관련 측정기법의 개발필요성에 대해서는 동의하고 있으며, 규범통제위원회 내부적으로는 이행비용모델의 확대 및 개편도 논의되고 있다고 한다.

이 외에도 독일은 장기적인 입법안에 대한 사전적인 평가방법으로 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)를 도입하였는데, 이는 국가의 지속가능발전전략시 수립되는 입법계획과 밀접한 관련을 맺고 있다. 법률안의 성격에 따라 관련 부처가 제안이유서에 법안의 지속가능성효과를 간략히 제시하고 있지만, 연방정부 차원의 통일적 기준이나 지침은 마련 중에 있으므로 자세한 기술은 생략하기로 한다.⁶⁸⁾ 앞으로 지속적인 관찰을 통해 독일의 지속가능성심사 현황 및 지침에 대한 추가연구가 필요하다 할 것이다.

2. 사례분석

(1) 일반적 평가방법의 적용

독일은 입법과정에 입법평가를 제도화 하여 10년 이상 운영해 온 국가이기 때문에, 지금까지 축적한 입법평가 사례를 모두 검토하여 앞서 언급한 평가기법별로 분류하여 분석한다는 것은 상당한 시간이 소요되는 어려운 작업이다. 따라서 본 보고서에서는 여러 문헌에서 언급되는 사전적·사후적 입법평가의 대표적 사례 일부를 분석대상을 한정하고, 각 평가단계별로 적용된 평가방법론을 고찰하여 그 특성을 재확인하고자 한다.

사전적 입법평가의 사례로 언급할 수 있는 것은, 독일의 대표적인 입법평가연구기관인 슈파이어 입법평가연구소가 실행한 라인란트팔츠 주산림법(Landeswaldsgesetz) 입법안에 관해 입법평가이다. 단계별로 적용한 방법론과 그 결과를 명확히 하기 위해 아래 <표14>와 같이 정리할 수 있었다.

68) 독일 및 스위스를 비롯해 유럽의 주요국가의 지속가능성심사에 관한 자세한 내용은 박영도·배건이, 입법평가에서의 지속가능성심사기법 개발에 관한 연구, 한국 법제연구원, 2013 참조

<표14> 주산림법에 관한 사전적 입법평가⁶⁹⁾

계획단계	내 용	적용방법론
사전적 입법평가의 동기	<ul style="list-style-type: none"> - 주환경산림부가 새로운 법안을 상정할 것을 제안하였고, 그에 따라 주 연구소 및 관련기관의 전문가들이 산림법연구 그룹을 결성하여 입법 대안을 개발하였음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의 구성 - 입법영역과 관련된 전문가그룹의 협력이 평가시행에 전제조건이 됨.
규제범위분석	<ul style="list-style-type: none"> - 문제분석결과, 규제범위가 환경개발과 사회적 이용 및 행정관리에 따라 매우 복잡적 특성을 갖는다는 것을 확인함. - 체계분석결과, 입산권, 산림조직 및 산림교육으로 구분하여 규제범위를 구체화 할 수 있었음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의 실시 - 문제분석 및 시스템 분석 적용
규제대안의 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 규제대안 1은 산림관리에 관한 광범위한 자치조직의 권한을 인정하고 그에 따른 국가의 조정 및 중재를 제안함. - 규제대안 2는 산림관리에 관한 국가의 권한만을 인정해야 한다고 제안함. - 규제대안 3은 산림관리에 관한 국가의 간섭을 배제하고 자율적인 시장조정을 제안하였음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의 - 수범자 조사

69) 위 표는 박영도·장병일 譯, 입법평가입문, 한국법제연구원, 2007, 63-66면에서 내용을 재정리하여 작성한 것임.

계획단계	내용	적용방법론
가상시나리오 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 수범자 조사 및 전문가 회의를 통해 수정된 대안이 제시되면서 3가지 방향의 가상시나리오가 제시되었음. - 규제대안 1은 자치단체의 산림관청의 설립을 허용하고 산림경제연합을 지원하는 방향으로 입법화 함. - 규제대안 2는 엄격한 관리규정에 따라 산림을 관리하고 자치단체의 감독권을 명확히 하고, 산림소유주에 의한 보호산림의 침해에 대한 손해배상을 중시하는 방향으로 입법화 함. - 규제대안 3은 산림관리를 민영화 하며, 소득지향의 산림조직을 활성화 하며, 자유로운 입산을 허용하는 방향으로 입법화 함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의 - 토론회 개최 - 워크숍 개최
적절한 도구의 선별 및 준비	<ul style="list-style-type: none"> - 규제대안에 대한 전문가 및 관계인간 워크숍을 개최하고 효과평가를 위한 표준설문조사와 같은 질적 평가기법을 이용하기로 함 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의

제 4 장 입법평가의 방법론 및 사례

시행단계	내 용	방법론
<p>전문가 및 수범자 워크숍 개최</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 각각 4명으로 구성된 경제·생태학·사회·조직 관련 연구그룹이 결성되어, 대안별 집중토론을 진행하였음. - 답변설명서가 첨부된 표준서면설문조사를 규제대안의 효과에 대한 분석을 실시하였음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 워크숍 - 설문조사 - 효용-비용평가
평가단계	내 용	방법론
<p>최적의 규제대안 선정 및 문서화</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 효용-비용평가결과 규제대안 1은 대량산림적인 산림운영에 적합한 것으로 판명되었음. - 외부전문가 및 수범자들은 환경분야를 위해서는 규제대안 2가 보다 효율성이 높은 수단이라고 판단하였음. - 규제대안 1은 산림점유자 및 관리자인 국가에 최소비용이 소요되는 대안으로 판명되었음. - 최소비용이라 할지라도 산림관리를 민영화 할 경우 발생하는 부작용이 오히려 크기 때문에, 규제대안 1을 법률안화하기로 결정함. 	<ul style="list-style-type: none"> - 평가결과의 취합 및 객관적 기술

사전적 입법평가의 계획단계의 경우 관련 외부전문가 중심의 전문가그룹을 형성하여 객관적으로 문제점을 분석하여 평가대상에 대한 적합한 규제대안을 제시한 것이 평가과정 및 결과의 신뢰성을 확보할 수 있는 가장 중요한 요인이 되었다. 매 평가단계마다 전문가 회의를 비롯해, 수범자가 참여하는 다양한 워크숍을 개최하여 규제대안에 대한 다양한 효과를 논의하고 그에 대한 수정안을 제시할 수 있는 열린 구조를 통해 입법안의 합리성도 도모할 수 있었다. 특히 규제대안에 대한 전체 평가과정에서 효용-비용평가를 실행한 결과, 산림관리를 민영화 하는 안은 가장 최소비용이 드는 대안이지만, 그로 인해 발생하는 잠재적 위험 및 부정적 효과가 크다고 판단해 대안선택에서 제외하였다. 환경보호 및 공공산림경제가 침해되어 발생하는 손해를 비용으로 환산하여 민영화 이익과 비교형량함으로써, 규제대안 1이 갖는 장점을 보다 명확히 인식할 수 있게 제시한 점은 기존 비용평가기법을 매우 유용하게 적용한 것으로 평가된다.

사후적 입법평가의 경우 국내 연구진에 의해 분석되었던 사례를 재정리하여 적용방법론을 검토하는 방식으로 기술하고자 한다. 가장 최근에 연구되었던 사례의 경우 「독일의 성매매관련법(Prostitutionsgesetz)에 관한 사후적 입법평가」를 언급할 수 있다.⁷⁰⁾ 2007년 독일연방정부는 성매매종사자의 법적지위에 관한법(Gesetz zur Regelung Rechstverhältnisse der Prostituierten)에 대한 사후적 입법평가를 다양한 효과성 분석기법을 사용하여 보다 객관적인 평가근거를 제시하였다는 점에서 대표적인 모범사례로 언급되고 있다. 이에 따라 위 사례는 국내 입법평가 제도화 시 방법론에 대한 심층적인 연구과 사후적 입법평가 분야에 적합한 모델을 찾기 위해 2012년 국내연구진에 의해 중점적으로 분석되어 소개되었다. 그 때 제시되었던 보고서의 내용을 토대로 평가결과에 관한 내용을 정리해 보면 <표15>와 같다.

70) 원소연, 사후적 입법평가 사례연구: 독일 성매매종사자의 법적 지위에 관한 법률 중심으로, 한국법제연구원, 2012

<표15> 성매매관련법에 관한 사후적 입법평가⁷¹⁾

계획단계	내 용	적용방법론
사후적 입법평가의 동기	<ul style="list-style-type: none"> - 성매매관련법을 통해 성매매 자체는 인정하였지만, 관련 종사자들의 법적지위(고용)를 보장하지 않아 법적보호의 사각지대에 놓여있는 경우가 지속되어 개정필요성이 제기되었음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의 구성 - 연방정부가 주도하고 전문가 그룹이 위탁과제를 진행하는 형식으로 진행하기로 결정됨. - 규제분석·수범자설문조사·영향분석으로 나누어 각각 개별연구를 진행한 후 최종평가결과에서 이를 모두 취합하여 종합한 보고서를 제출하는 방식으로 진행하기로 함.
사후적 입법평가의 범위 확정	<ul style="list-style-type: none"> - 성매매관련법을 대상으로 하며, 구체적으로는 성매매종사자의 법적 지위에 관한 법률이 주요평가대상이 되었음.⁷²⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의

71) 위 표는 원소연, 사후적 입법평가 사례연구 -독일 성매매종사자의 법적 지위에 관한 법률 중심으로-, 한국법제연구원, 2012, 35-76면의 내용을 재정리한 것임.

72) 성매매종사자의 법적 지위에 관한 법(ProstG)

제 1 조 사전에 협의한 보상에 대하여 성적 거래를 시행하였다면, 이러한 협의는 법적 효력이 있는 청구의 근거가 된다. 이는 다음과 같은 경우, 예컨대 어떤 사람이 특히 고용관계에서 사전에 합의된 보상에 대하여 특정기간/시간동안 이러한 유형의 거래(성매매)를 하기로 예정한 경우에도 마찬가지로 동일하게 적용된다.

제 2 조 이 청구는 양도할 수 없고 단지 자신의 이름으로만 청구할 수 있다. 제1조 제1문에 따른 청구는 완전한, 제1조 제2문에 의한 청구는 부분적으로 이행되지 않은 것이며, 이는 협의한 시간에 해당하는 한 적용될 수 있다. 민법전 제362조

계획단계	내용	적용방법론
심사기준의 확정	<ul style="list-style-type: none"> - 입법목표의 달성 : 성매매종사자들의 법적 지위향상과 권리의 보장 - 성매매종사자들의 고용환경보호 및 고용지위보장여부 1) 성매매관련법상 성매매종사자의 자율적 의지에 따른 성매매행위 중단가능성 보호여부 2) 성매매관련법으로 인한 관련 범죄감소 효과 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의 - 성매매관련법이 미치는 직접적 영향 및 간접적 영향까지 분석할 것을 제시함⁷³⁾

에 의한 이행적용의 예외와 소멸시효에 대한 이의는 더 이상 이의나 항의는 불가능하다.

제 3 조 성매매종사자에 한하여 종속적인 고용관계를 맺고 있는 경우 고용주가 업무와 관련하여 피고용인으로서 성매매종사자에게 지시를 내릴 수 있는 권한을 제한하는 것은 사회보장권한의 의미에 반하지 않는다.

; 원소연, 전게서, 32-33면

73) 연방정부의 최종보고서에는 성매매관련법상 다음과 같은 영향을 포함해서 제시해야만 한다.

- 1) 성매매활동에 대한 정당한 금전적보상과 미풍양속에 저촉되는 행위라는 도덕적 평가와 관련한 성매매종사자들의 요구
- 2) 고용관계 형성의 결과
- 3) 성매매당사자들의 사회보험가입권
- 4) 직업소개소에서 성매매행위를 직업으로 소개할 가능성
- 5) 성매매활동을 자발적 결정에 의해 중단할 수 있는 가능성
- 6) 성매매활동중단을 위한 법률적 내용
- 7) 범죄감소활동에 미치는 영향
- 8) 성매매종사자들의 노동조건
- 9) 성매매행위와 유사한 분야의 법적 구분에 대한 성매매관련법의 영향

; 원소연, 전게서, 36면

제 4 장 입법평가의 방법론 및 사례

실행단계	내 용	방법론
<p style="text-align: center;">자료조사</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 사회보장효과 <ul style="list-style-type: none"> 1) 법적 체계의 미비점을 분석하기 위하여 체계분석을 적용하였고, 법제정 후 추이를 분석하기 위해 관례조사를 실시하여 법률의 영향의 전·후를 구체적으로 비교하였음. 2) 사회보험에 관한 통계자료와 수범자 설문조사 등을 통해 통계데이터와 현실이 일치하는지를 재확인하여 데이터의 신뢰도를 높였음. - 성매매종사자의 노동조건 개선효과 <ul style="list-style-type: none"> : 성매매종사자 및 관련 공공기관(전문상담소, 위생국 등)에 대한 설문조사를 실시함. - 성매매의 중단가능성 <ul style="list-style-type: none"> : 성매매종사자를 위한 지원프로그램의 효과성을 분석함. - 범죄감소효과 <ul style="list-style-type: none"> : 유관 법률의 개정으로 인한 효과까지 분석함.⁷⁴⁾ - 기타 영향분석 <ul style="list-style-type: none"> : 영업법 및 숙박업법, 건축법, 조세법에 미치는 간접적 영향까지 분석하였음. 	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의 - 체계분석 - 관례조사 - 통계분석 - 수범자 설문조사 (건강보험, 연금보험, - 전문가 및 수범자 워크숍

74) 독일 형법 제180a조 제1항을 성매매업에 종사할 경우 종사자가 개인적 또는 경

평가단계	내용	방법론
<p style="text-align: center;">조사된 자료의 평가 보고서 작성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 성매매관련법 개정이 후 성매매종사자들의 사회보장효과는 미미한 것으로 판명됨. - 성매매종사자들의 노동환경개선효과 역시 크지 않았음. - 성매매종사자들의 자발적 성매매행위 중단 가능성을 크게 개선시키지 못함. - 성매매관련법의 제한적 적용으로 인해 전민적인 범죄율 감소에는 큰 효과를 발휘하지 못하고 있음. - 성매매행위의 규율범위를 확대하고 제재조치에 관한 강도를 강화해야 할 필요성이 제기됨. - 성매매종사자들의 직업전환을 위해 적극적 조치를 취해야 할 필요성이 제기됨. 	<ul style="list-style-type: none"> - 평가결과의 취합 및 객관적 기술 - 개선대안의 제시

입법목표달성여부에 관한 사후적 검증을 위해 가장 폭넓게 이용한 방법론은 설문조사 및 통계분석임을 확인할 수 있었다. 특히 직접적

제적으로 제3자에게 종속될 경우 제3자를 처벌할 수 있도록 개정함으로써, 소위 포주역할을 하거나 성매매를 중개하는 자를 범죄자로 처벌토록 하였다. 평가자들은 이 같은 유관법률의 개정으로 인해 성매매종사자들의 법적 지위 또한 보호받을 수 있게 되고, 그 결과 성매매로 인한 범죄를 감소시키는데 일조하였다고 판단하였다.

인 수범자인 성매매종사자들을 비롯해 그 지원기관인 관련 전문상담소 및 행정기관 종사자들에 대한 전문가 조사에 의해 시행법률의 효과를 면밀하게 확인한 점은 평가방법에 대한 신뢰성을 더하는 요인이라 판단된다. 이 외에도 성매매관련법의 개정으로 인해 유관법률에 미치는 영향을 체계적으로 분석하여 제시한 점은 국내 입법평가지 법률의 체계분석에 있어 많은 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 통계분석결과와 설문조사결과를 매칭시켜 비교함으로써, 각 효과별 조사결과와의 일치성을 재확인하는 작업들은 평가결과의 객관성과 합리성을 강화시키는 기술방식이라 판단되었다. 다만 대안제시에 있어, 개정방향만 제시할 뿐 보다 구체적인 내용을 제시하지 못한 점은, 평가의 정책반영여부를 고려할 때 아쉬운 점이라 판단된다. 독일의 입법평가입문서에 따르면 사후적 입법평가를 통해 법률의 존속·폐지·개정여부가 평가결과를 통해 확인될 수 있어야 한다고 제시하고 있으나, 실제 사례에서는 입법목표달성여부에 관한 검증을 중점적으로 다루고, 개선방향만을 제시하는데 그치는 경우가 많다는 점을 확인할 수 있었다.

(2) 이행비용의 적용

2011년부터 국가규범통제위원회는 연방법을 대상으로 이행비용을 측정하였고, 그에 관한 최근 국내연구는 2011년 「법령에서의 이행비용 측정을 위한 기법연구」가 유일하다.⁷⁵⁾ 앞의 선행연구에 따르면 3개의 이행비용측정사례를 제시하고 있는데, 그 가운데 독일도로교통법 시행령(StVO)에 대한 이행비용분석의 경우, 우리나라 법률과 유사한 법률과 유사한 체계를 갖고 있기 때문에 비용측정에 관한 실제기법을 보다 쉽게 이해할 수 있을 것이라 판단해 분석대상으로 선정하였다. 독일도로교통법 시행령(StVO)에 관한 이행비용측정사례를 재정리하여

75) 박영도·홍의표, 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구: 독일의 사례를 중심으로, 한국법제연구원, 2012

방법론적 효용성을 검토해보자 한다. 그에 관한 단계별 자세한 분석 내용과 방법은 다음 <표16>과 같다.

<표16> 도로교통법 시행령 제2조 3a항에 관한 이행비용 측정⁷⁶⁾

규제확인단계	내 용	방 법
법적요구사항의 확인	<ul style="list-style-type: none"> - 도로교통법 시행령(StVO) 제2조 제3a항에서는 빙판길, 눈길, 미끄러운 길에서 자동차를 운행할 경우, 장착할 타이어에 관해 특별한 요구사항(M+S 타이어)을 규정하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 규제에 따라 발생하는 비용의 특성 확인 1) 규제대상자별 2) 직접·간접비용 3) 사전·사후 비용 4) 당연비용여부
측정단계	<ul style="list-style-type: none"> - 직접적 요구사항의 경우 스토우타이어(M+S 타이어)는 총2회의 교체비용 발생(겨울용 장착, 봄용 교체) - 등록차량대수 총5천 6백만 자동차 가운데 20%인 11.2백만 차량은 사계절용 타이어를 사용하며 겨울철에는 운행하지 않음. - 측정지수를 정리하면 빈도는 2, 자동차수는 5.6백만, 사례수는 11.2백만임을 알 수 있음.⁷⁷⁾ 	<ul style="list-style-type: none"> - 시간적 비용 확인 - 구매비용 확인
보고단계	<ul style="list-style-type: none"> - 연간 시간적 경비의 합계는 8.4백만 시간이 소요됨. - 연간 구매비용의 합계는 229.4백만 유로가 소요됨. 	<ul style="list-style-type: none"> - 시간비용 산정 - 구매비용 산정
법안 제안이유서 표제부에 이행비용 분석결과를 기술		

76) <표16>은 박영도·홍의표, 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구: 독일의 사례를 중심으로, 한국법제연구원, 2012, 62-62면의 내용을 재정리 한 것임.

77) 위에서 제시한 도로교통법 시행령 제2조 3a항 상의 요구사항을 이해하기 위해서

제 4 장 입법평가의 방법론 및 사례

입법과정에서 법안제안이유서에 순수입법비용 및 당연비용을 제외하고 법령안으로 인해 발생하는 비용을, 수범자 관점에서 단계별 행위에 따라 비용으로 환산하고, 이를 전체 수범자 총액과 연간총액으로 나눠 항목별로 제시한다면, 전체행정비용의 지출규모를 한 눈에 확인할 수 있기 때문에 불필요한 규제의 증설을 막고 지출예산의 규모를 절감시키는 효과를 가져올 수 있다는 장점이 있다. 특히 수범자가 규제내용을 확인하고 그 이행을 위해 소요하는 시간까지 비용으로 환산하기 때문에 비용측정 범위를 보다 폭넓게 보고 있는 점은, 입법과정에서 물리적 비용을 비롯해 수범자의 입장을 더욱 고려하는 비용

는 다음과 같은 활동을 수행해야 한다.

체크리스트에 따른 활동	실질적으로 예상되는(기대되는) 활동
요구사항에 대한 숙지	도로교통법시행령(StVO) 특히, 관련 지침서 해독
재료 구입	적절한 M+S 타이어 구입
특정 행위를 직접수행하거나 제3자에게 위탁	타이어를 스스로 교체하거나 자동차정비소에서 교체(출발/도착시간, 대기시간 포함)
지불	현금지불 또는 계좌이체

이 같은 활동에 따라서 소용되는 시간비용은 다음과 같다.

체크리스트에 따른 활동	시간적 경비	
	부분 1	부분 2
1. 요구사항 숙지(시간가치표 ; 복잡성)	2분	2분
2. 스스로 수행하거나 제3자에게 위탁(스스로 판단)	60분	30분
3. 지불(시간가치표 ; 복잡성)	1분	1분
사례별 계	63분	33분
사례수(5.6백만 승용차×연2회) : 11.2백만 부분 1 : 40%, 부분 2 : 60%	4.48	6.72
(백만, 시간당) 합계 부분 1 : 4.48백만×63분÷60분 = 4,704시간 부분 2 : 33분×6.72백만÷60 = 3,696시간	4,704	3,696
비용종류	시간적 경비	
	부분 1	부분 2
각 20유로의 타이어 교환비용(자동차정비소 위탁의 경우) : 6.72 백만 자동차 × 가격 20유로		134.4 백만 유로
겨울용타이어 추가 구입비용(700 유로)과 여름용타이어 구입비용(600 유로)의 차이 : 5.6백만 승용자동차 × 횟수 0.17(6년간) × 추가비용 100유로	38백만 유로	57백만 유로

; 우리나라에는 없는 비용분석기법이기에 때문에, 내용적 이해를 돕기 위해 박영도·홍의표, 전게서, 63-64면의 분석결과를 재인용하였음.

요소로 작용하게 된다. 그러나 이 같은 효용성에도 불구하고 이행비용측정방식은 구체적인 계량화가 가능한 규제만을 대상으로 적용할 수 있기 때문에 환경 및 복지 등과 같은 비용과 편익을 구체화 하기 어려운 영역에는 이용될 수 없다는 한계점을 갖는다.

제 2 절 스위스

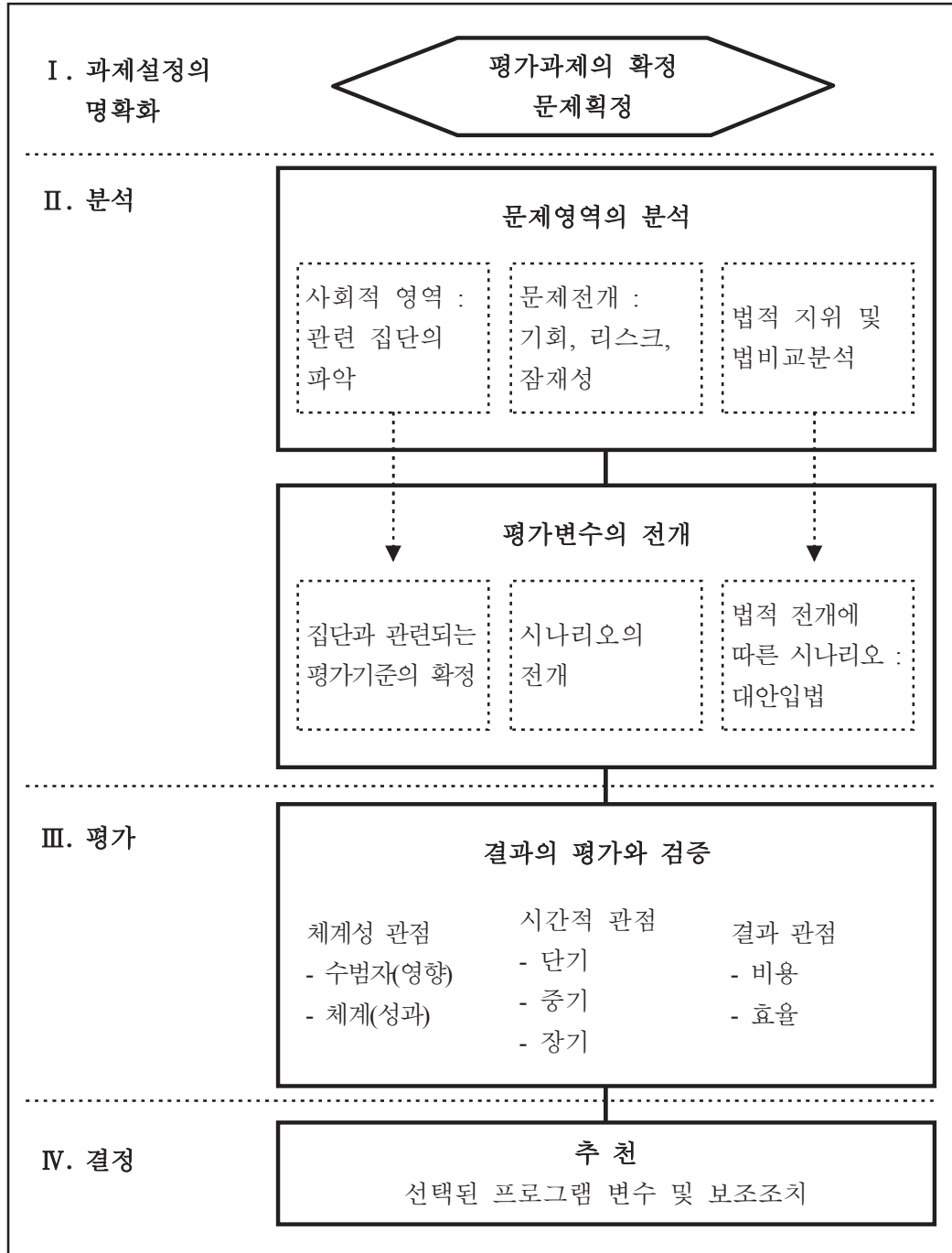
1. 입법평가의 방법론

(1) 일반적 평가방법론

스위스는 입법평가를 제도화 한 대표적인 국가로서 사전적·사후적 평가를 20년 이상 운영하고 있기 때문에, 일반적으로 적용되는 평가 방법론은 독일과 다르지 않다. 앞 장에서 언급한 것처럼 입법평가의 대상에 있어서 독일은 법률중심이지만, 스위스의 경우 국가의 모든 조치를 대상으로 한다는 점이 다를 뿐이다. 따라서 스위스 입법평가의 경우 평가대상이 포괄적이기 때문에 보다 면밀한 분석을 시행하기 위해서 다양한 분야별 전문영향평가기법이 발달했고, 이들 전문평가는 부처에서 독립적으로 운영하기도 하고 법규범에 대한 평가일 경우 그 결과는 법률의 영향에 포함되어 기술되기도 한다.

사전적 입법평가는 문제분석, 목표분석, 체계분석기법 등을 사용하여 평가대상의 문제점을 확인하고 그에 대한 개선책의 방향을 1차적으로 논의한다. 스위스의 경우 입법평가를 제도화하기 전부터 정부·민간전문가 등을 중심으로 입법평가 전문가 네트워크 조직이 발달하였기 때문에, 입법평가 프로젝트를 시행할 경우 연방정부 및 칸톤 그리고 게마인데까지 협력하는 평가그룹이 만들어진다. 공공기관의 행정전문가를 비롯해, 대학 및 연구소 등의 외부전문가가 공동으로 전문가 그룹을 형성하여 평가를 시행한다. 사전적 입법평가의 과정을 단계별로 정리하면 아래 <표17>과 같다.

<표17> 사전적 입법평가의 절차⁷⁸⁾



78) 박영도 · 장병일, 주요국가의 입법평가 관련제도(V): 오스트리아 · 스위스의 입법평가제도, 한국법제연구원, 2007, 151면

제1단계인 계획단계에서 평가과제를 확정 한 후 구체적인 평가대상을 확인하기 위해 문제분석을 실시하여, 관련 집단·문제의 원인 및 효과 등을 파악한다. 제2단계에서는 문제영역에 적용될 수 있는 평가기준을 확정하고, 문제점을 해결할 수 있는 법적 조치를 시나리오별로 나누어 제시한다. 제3단계에서는 자료조사 및 여러 방법론을 적용해 대안입법의 효과성을 검증하여 최적의 입법대안을 제시한다. 마지막으로 이 같은 사전적 입법평가의 결과를 객관적으로 기술하여 연방내각 및 의회에 보고한다. 사전적 입법평가에 적용되는 일반적 방법론은 아래 <표18>과 같으며, 입법평가의 대상에 따라 적용방법론은 얼마든지 달라질 수 있다.

<표18> 사전적 입법평가의 단계별 적용방법론⁷⁹⁾

평가단계	방법론
1. 과제설정의 명확화 - 평가과제의 정의 - 문제점 확인	- 전문가 회의
2. 분석 - 문제영역에 대한 분석 및 사회적·법적 조건과 전개에 대한 분석	- 문제분석 - 체계분석 - 비교법분석 - 추론 및 예측·전망 - 모니터링 - 델피조사
- 목표 설정	- 정책비교 - 이전 목표달성 경험과 비교 - Publiforen
- 시나리오의 전개	- 기관경험비교 - 비교법분석

79) 박영도·장병일, 전거서, 152면

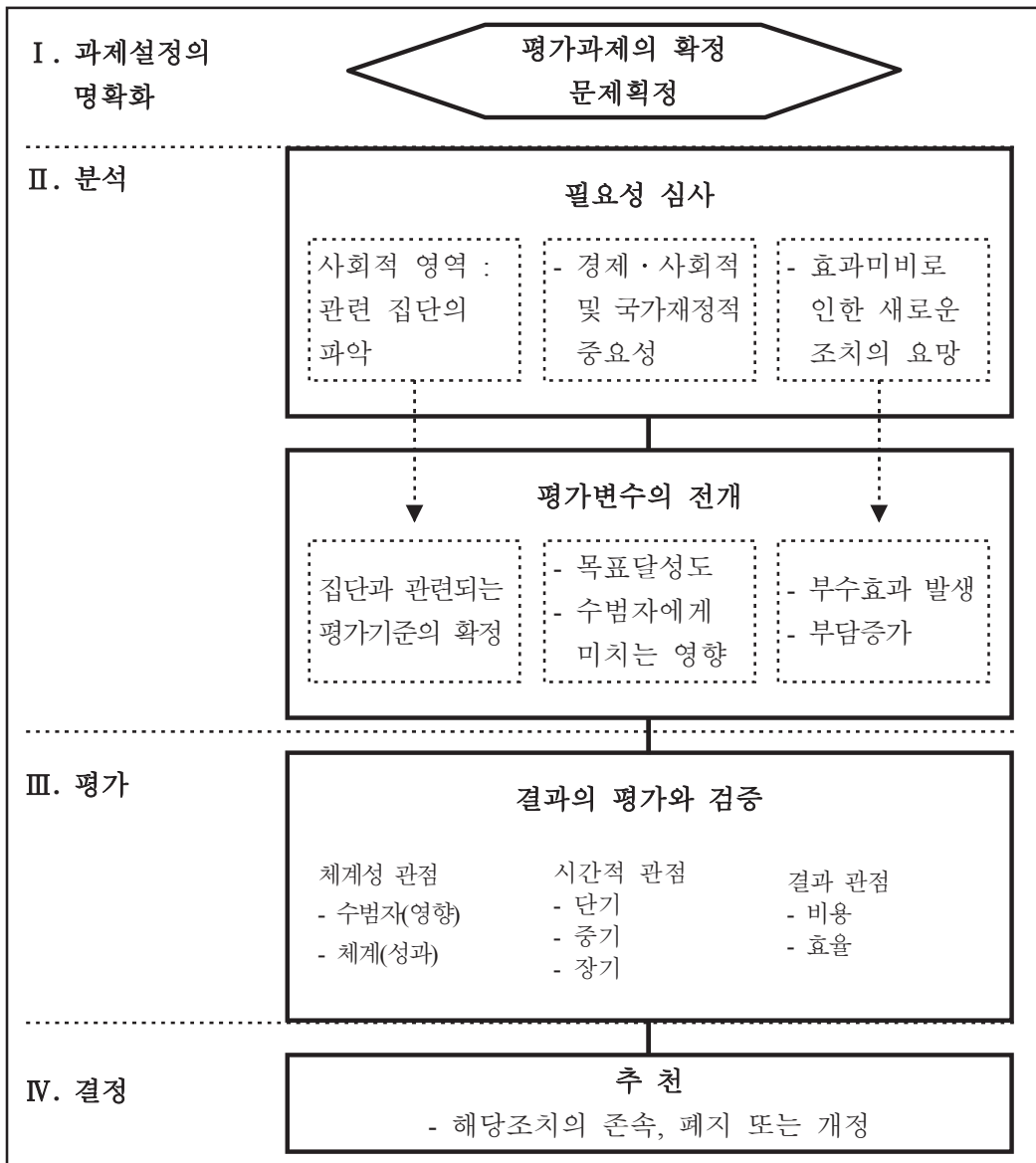
평가단계	방법론
3. 평 가 - 시나리오의 평가(시스템, 시간 그리고 효과)	- 델피설문조사 - 전문가 상담 - 결정이론
- 효과의 세부적 추정 - 실행계획	- 효과모델 - 실험규정 - 실무테스트 - 공청회 - 전문가 및 수범자 워크숍
4. 결 정 - 대안조치의 선택 - 추가 보완조치 추천	

사전적 입법평가의 전체 과정에서 가장 중요한 역할을 하는 것은 전문가 그룹 및 수범자 그룹의 역할이라 할 것이다. 문제확정과정에서 전문가그룹의 논의와 의견에 따라 구체적인 평가대상을 확정하고, 평가대상이 되는 국가의 조치를 통해 도달하고자 하는 목표 역시 이들 전문가 그룹이 정한다. 그리고 수범자 집단의 참여 또한 매우 중요한 역할을 한다. 스위스 입법과정의 특성상 칸톤의 권한이 강하고, 칸톤과 연방, 칸톤간 조정을 비롯해 다양한 이익집단의 의견까지 반영되어야 하기 때문에, 입법평가지 문제해결을 위해 예상가능한 조치의 효과성을 검증하기 위해 수범자 워크숍 또는 수범자 조사 등의 형식으로 다양한 수범자 그룹의 참여를 보장한다.

사후적 입법평가는 입법목표의 달성여부를 검증하는 것이 평가의 주요목표이기 때문에 의회의 요청이 있거나, 경제 및 사회 그리고 국가재정에 중요한 의미가 있는 법률일 경우 주무부서의 자율적인 판단에 따라 평가를 실시한다. 사후적 입법평가는 기존에 적용하고 있는 국가의 조치의 효과성 검증하여 정책결정권자에게 해당조치의 개정 또는 폐지를 권고하여 정책적 결정을 지원하는 입법보조도구이다. 사전적

입법평가에 이어서 사후적 입법평가 역시 평가대상이 되는 모든 국가 조치, 즉 법령을 비롯해 국가의 프로그램 및 캠페인까지 포함해 그 범위가 매우 넓기 때문에 법률평가적 기능뿐만 아니라 정책평가적 기능도 갖는다. 사후적 입법평가의 과정 및 절차는 아래 <표19>와 같다. 사후평가에 적용하는 일반적 방법론 역시 사전·사후비교방식을 주로 이용하고, 비용 효과의 검증을 위해 비용·편익분석이 흔히 사용한다.

<표19> 사후적 입법평가의 절차



사후적 입법평가의 제1단계에서는 평가과제와 평가영역을 확정한다. 이를 통해 지속적으로 문제시 되었거나 불명확한 효과를 보여, 수정 및 추가보완이 필요한 국가의 조치가 무엇인지를 확인하고, 입법평가의 실시여부를 판단하는 필요성 심사를 실시한다. 필요성 심사는 주 부무처 및 관련 그룹 그리고 전문가들이 모여 지속적인 토론을 통해 사후적 입법평가의 실시여부에 관한 근거를 구체화 한다. 필요성 심사과정에서 제시할 수 있는 간략한 질문은 다음과 같으며, 평가영역과 평가대상이 되는 해당 조치의 성격에 따라 질문내용은 얼마든지 달라질 수 있다.

<표20> 필요성 심사를 위한 체크리스트⁸⁰⁾

- 5년을 경과한 법률인가?
- 경제 및 사회영역에 중대한 의미가 있는가?
- 국가재정에 중대한 의미가 있는가?
- 효과가 명확하지 않거나 예측불가능한 혁신적 조치를 필요로 하는가?
- 논의의 여지가 있는 효과에 대한 조치인가?
- 불명확한 수용문제의 공시인가?
- 새로운 규율요구에 관한 정치적 요구가 있는가?
- 예측되는 새로운 인식에 대한 평가의 제시인가?
- 비용/효과관계를 뒷받침할 수 있는가?
- 중대한 순수학문적 이익인가?

필요성 심사를 통해 사후적 입법평가의 실시에 관한 필요성이 입증되었다면 구체적인 평가시행단계에 접어들게 된다. 사후적 입법평가는 정해진 기준은 없지만 규정의 법적 효력이 발생한 5년 또는 10년 쯤 뒤에 실행하고 있는 것으로 보인다. 사후적 입법평가의 가장 중요한 목표는 해당 조치가 의도한 효과를 달성했는지에 관한 “목표달성 여부”이기 때문에, 구체적인 분석단계에서는 이를 중점적으로 검토해

80) 박영도·장병일, 전계서, 156-157면

야만 한다. 사후적 입법평가를 보다 용이하기 실행하기 위해 <표21>과 같은 체크리스트를 마련해 놓고 있다.

<표21> 사후적 입법평가를 위한 체크리스트⁸¹⁾

- 특정 법안이 입법자가 의도했던 효과(혹은 개별 목표)를 달성했는가? 효과의 달성정도는 어느 정도인가?
- 수범자에게 어떤 효과와 영향을 미쳤는가? 그리고 전체 효과영역(성과)에서 어떤 영향을 미쳤는가?
- 어떤 예상 밖의 효과가 발생하였는가? (원하지 않은 부작용)
- 승인되었던 외곽조건과 예상했던 행동에 변화가 있었는가?
- 행위규정이 지켜지고 실행되었는가?
- 미리 정한 비용범위를 준수하였는가?
- 운영상의 부담은 최소화하였는가?
- 확보한 지식을 전체적으로 판단했을 때, 해당 법률의 개정이나 폐지가 필요한가?

이 같은 체크리스트를 통해 시행중인 국가조치의 사전·사후적 효과와 영향을 검증하는 비교방식의 방법론을 적용한다. 일반적으로 사용되는 비교방법론은 당위-현실비교(Soll-Ist-Vergleich)와 시기별비교(Längsschnittvergleich)이다. 당위-현실비교는 비교를 위한 당위적 가치(Sollwerte)를 원용하여 분석하는 방식으로, 법률 또는 하위 법령에서 구체적인 가치를 쉽게 도출할 수 있다는 장점이 있다. 이러한 당위가치는 정책결정자가 의도한 목표이기 때문에, 이를 토대로 자료조사에서 나온 현재가치(Istwerte)와 비교하여 목표달성도를 가늠한다. 예컨대 국민의 권리구제 보장이라는 당위가치를 위해 연방행정법원의 설립하는 법적 조치를 취하였다면, 실제 사법절차에서 연방행정법원의 설립으로 적극적인 국민의 권리구제가 가능해졌는지를 확인해 현재가치를 파악함으로써 입법목표달성도를 평가할 수 있다.⁸²⁾

81) 박영도·장병일, 전거서, 156면

82) 배건이, 입법평가 적용사례 연구: 스위스 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로, 한국법제연구원, 2012, 45면

이어서 시기별 비교는 구체적인 당위가치를 활용할 수 없는 경우 법률의 효력발생 이전의 존재가치와 법률의 효력발생 이후의 현재가치를 비교하는 방식을 말한다. 예컨대 새로운 요양지원프로그램을 실시하였다면, 프로그램 이전의 요양지원상황과 프로그램 시행 이후의 상황변화를 비교하여 프로그램의 효과달성여부를 분석한다. 특히 이 같은 요양지원프로그램의 경우 시기별 비교에서 중요하게 작용하는 요인은 국자재정의 효과성에 대한 검증부분인데, 새로운 요양지원프로그램의 시행으로 인해 이전보다 더 많은 편익을 얻게 되었는지, 그리고 추가로 발생하는 부담비용은 없는지 등과 같은 요소까지 비교하여, 비용적 측면의 효과성을 판단한다.⁸³⁾

(2) 지속가능성심사

지속가능성심사는 연방의 계획(Vorhaben)을 「지속가능한 발전」이라는 국가목표에 따라 평가하고 최적화하는 것을 목표로 하는 객관적 분석기법으로서 비교적 최근에 도입된 평가방법이다.⁸⁴⁾ 지속가능성심사는 연방헌법 제2조 2항이 “지속가능성”을 국가목표(Staatsziel)로 설정하고, 이를 구체화하기 위해 지속가능발전전략(Nachhaltigkeitsstrategie)이 수립되기 시작하면서부터, 전문가 그룹을 중심으로 장기적 영향을 미치는 국가조치의 합리성을 강화하는 입법분석도구의 개발논의가 시작되었다. 이처럼 현재세대의 편의뿐만 아니라 미래세대의 이익까지 배려하여 입법과정에 투영하려는 노력에 따라 2002년 연방공간개발부(Bundesamt für Raumentwicklung)의 주도로 정책안의 사전검토와 미래지향적 최적화를 평가하는 지속가능성심사모델이 개발되고 체계화 되었다.⁸⁵⁾

83) 박영도·장병일 譯, 입법평가입문, 한국법제연구원, 2007, 312면

84) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, 2008, Bern, S. 4; 배건이, 입법평가지 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012, 26면

85) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene

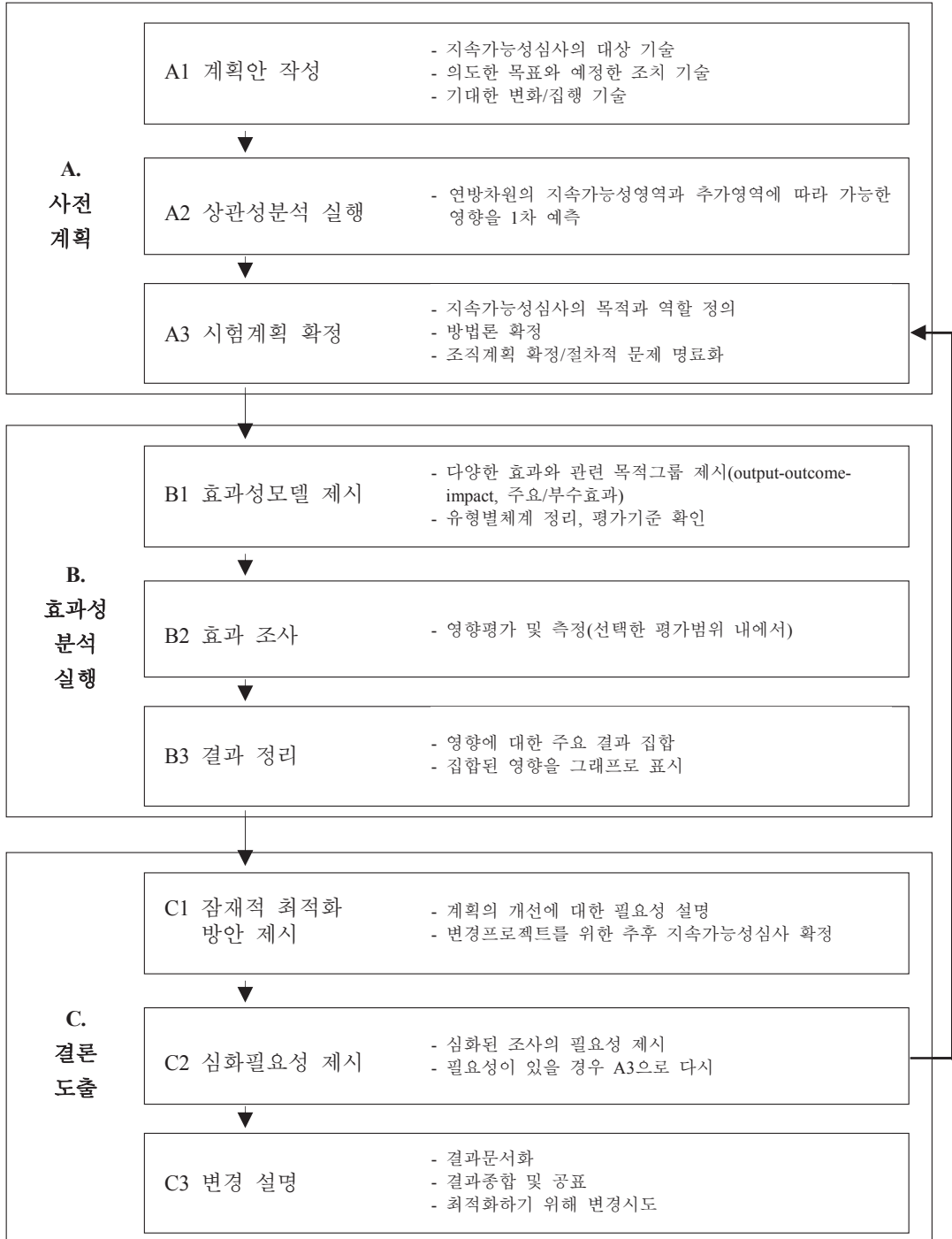
지속가능성심사는 독립적인 평가모듈을 갖고 있기 때문에 사전적 입법평가지 미래세대의 영향을 측정하기 위한 방법론으로 활용되기도 하고, 규제영향평가지 경제적 규제의 장기적 효과를 분석하는 평가방법으로 사용되기도 한다. 지속가능성심사의 대상은 국가의 모든 조치로서 현재 시행되고 있는 조치가 아닌 시행을 기대할 수 있는 예상조치이다. 지속가능발전전략상 입법영역별로 법률의 제·개정 또는 새로운 프로그램의 운영이 예정되어 있다면, 법률안 또는 시범프로그램이 그 대상이 된다 하겠다.

스위스의 경우 연방헌법 전문을 비롯해 연방헌법 제2조 2항에 지속가능성이라는 국가목표를 언급하고 있을 뿐만 아니라, 연방헌법 제170조에 입법평가의 근거가 되는 연방의회의 실효성 심사에 관한 권한이 제시하고 있어 헌법적 차원의 지속가능성심사에 관한 근거를 마련하였다. 또한 2008년 의회법 개정을 통해 법률초안에 대한 연방내각의 공식입장에 미래세대에 대한 영향도 함께 기술하도록 하여, 법률차원에 지속가능성심사의 근거를 마련하고 있다. 이 같은 제도적 뒷받침을 통해 연방공간개발부는 2004년 지속가능성심사의 이론적 근거를 제시하고, 2007년 칸톤과 게마인데에 심사기법을 시범적용하여, 그 결과를 토대로 2008년 지속가능성심사 입문서를 발간해 수범자들의 이해를 높이고 평가자들의 폭넓은 이용을 가능케 하고 있다.

이 같은 지속가능성심사 과정은 크게 상관성분석(Relevanzanalyse)과 효과성 분석단계(Wirkungsanalyse)로 나뉜다. 상관성분석은 심사대상이 되는 국가계획 법률안 등이 지속가능성 범주에 포함되는지를 확인하는 과정이며, 효과성 분석은 앞선 단계의 확인을 통해 심사대상의 장기적인 효과를 면밀히 분석하는 과정이다.

der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008

<표22> 지속가능성심사의 과정⁸⁶⁾



86) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008, S. 14; 배건이, 입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012, 52면

상관성 분석과정은 평가자 그룹별로 간략한 체크리스트를 통해 국가계획의 목표, 예상가능한 조치, 관련 당사자 그룹의 견해를 고찰하여 지속가능성과 어느 정도 관련성을 갖는지 분석한다. 상관성 분석이 끝나면 효과성 분석단계로 접어드는데, 1차 예측결과를 토대로 심사모델을 구상하고 그에 따른 심사기준을 정한다. 효과성분석을 위해 27개 유형의 체크리스트를 정해놓고 있지만, 실제 심사과정에서는 평가자가 가진 전문지식과 국가계획 및 조치의 성격에 따라 질문사항이 추가되어가 변경되는 것이 일반적이다. 대개 효과성 분석은 비용적 측면의 효과를 비교하는 방식을 주로 사용하는데, 심사대상이 되는 국가계획 또는 법률안의 특성에 따라 결과도출이 가능한 평가방법을 선택하게 되므로 사전적·사후적 입법평가에 사용되는 방법 역시 사용된다. 일반적으로 사용되는 지속가능성심사의 효과성 분석방법은 아래 <표23>과 같다.

<표23> 지속가능성심사의 효과성분석 방법⁸⁷⁾

심사방법	간략기술	적 용
비교가치분석 (Vergleichswertanalyse: VWA)	단일한 범주에 속하지만 서로 상반된 효과 (-3에서 +3까지)를 계량화 할 때 쓰이는 방법	부분효과의 비교가 가능하며 계량화가 어려운 중요가치에 관한 복잡한 사례인 경우 적용됨
이용가치분석 (Nutzwertanalyse:NW)	단일기준에 따라 기준가치를 변형시켜 효과를 평가하고 숫자와 통계분석을 통해 몇몇 이용가치를 종합하는 방법	복잡한 결정상황에서 계량화하기 어려운 중요하고 의미 있는 가치를 분석할 때 적용됨

87) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung-Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, Bern, 2004, S. 31; 배건이, 전게서, 59면 <표13> 재인용

심사방법	간략기술	적 용
<p>비용효과분석 (Kosten-Wirksamkeitsanalyse: KW)</p>	<p>통계분석, 계량화 작업을 할 수 없는 영역에 대해 비용대비 효과를 비교분석하는 기법</p>	<p>모든 효과에 적용가능하며, 효율성에 대해서는 언급하지 않음. 화폐단위로 계량화하기 어려운 경우에 사용함</p>
<p>비용편익분석 (Kosten-Nutzen-Analyse: KNA)</p>	<p>계량화 된 목표가치를 통계 등을 통해 분석하여 직접적으로 효과간 차별적 비교가 가능함 (국민경제/무역경제)</p>	<p>복잡하고 다양한 영역에 대한 가치평가를 하는 지속가능성심사를 위한 도구로서는 한계를 갖기 때문에 계량화규모를 제시하는데 한정되어 사용됨.</p>

2. 사례분석

(1) 일반적 평가방법론의 적용

국내연구진에 의해 소개되었으며, 스위스 입법평가의 특징을 잘 보여줄 수 있는 사전적 입법평가의 대표적인 사례는 2007년 수행된 「산업안전지침(ASA-Richtlinie)」에 관한 입법평가를 언급할 수 있다.⁸⁸⁾ 산업안전지침은 법적 구속력은 없지만 사업자가 산업재해 방지를 위해 이행할 의무를 명시하고 있는 규정으로서 산업환경에 대한 사실적 구속력은 갖고 있기 때문에, 포괄적 의미의 국가조치에 해당하는 바, 지침의 국민경제적 효과 및 투명성을 제고하기 위해 산업안전지침 개정안에 대한 사전적 입법평가를 실시하였다. 위 사례의 평가과정 및 적용방법론을 정리해 보면 아래 <표24>와 같다.

88) 최윤철, 독일 및 스위스의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008

<표24> 산업안전지침에 관한 입법평가의 단계 및 적용방법론⁸⁹⁾

평가단계	방 법 론
1. 과제설정의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> - 전문가 회의 : 스위스경제부(SECO)는 산업안전지침의 국민경제적 효과를 제고하기 위해 사전적 입법평가를 수행할 것을 결정하고, 관련 전문가 그룹을 구성함.
2. 평가기준 및 평가방법의 설정	<ul style="list-style-type: none"> (1) 평가기준 <ul style="list-style-type: none"> - 국가개입 가능성 및 정당성여부 - 개별 사회적 집단에 대한 영향여부 - 전체경제에 미치는 영향여부 - 대안규정의 필요성 - 집행목적의 적합성 (2) 평가방법 <ul style="list-style-type: none"> - 산업안전지침에 관한 문제 및 목표분석 - 기존지침과 지침개정안간 비교분석 - 산업안전지침의 효과모델 구성 - 산업안전지침의 효과에 관한 계량화 분석 - 산업안전지침의 효과모델에 따른 개별영향예측 - 산업안전지침에 대한 민감성 분석
3. 평 가	<ul style="list-style-type: none"> (1) 조치 및 대상자 <ul style="list-style-type: none"> : 2006년 기준 415,000개 사업장에 종사하고 있는 약 3백 50만명의 피고용자 (2) 효과모델 <ul style="list-style-type: none"> - 산업안전활동의 편익은 각각의 산업재해(사고비용)의 평균적 비용에 따라 예상가능한 산업재해수의 감소수가 고려되었음 - 사업장 크기에 따라 5개 등급과 각 등급별 4개의 위험영역으로 구분 - 각 경우에 따라 행정비용은 5년 단위로 나누어 계산함.

89) <표24>는 최윤철, 독일과 스위스의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008, 74-166면에서 평가내용을 재정리한 것임.

평가단계	방 법 론										
	<p>(3) 영향요소의 예측</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전문가 예측에 따라 산출된 비용 <table border="1" data-bbox="667 517 1342 734"> <tr> <td>행정업무 위한 시간비용</td> <td>50 CHF</td> </tr> <tr> <td>사업별 사업장 초과 비용</td> <td>200-800 CHF</td> </tr> <tr> <td>사업장별 사고보험료</td> <td>6,000 CHF</td> </tr> <tr> <td>기업경제적 입장에서 사고비용</td> <td>사고당 12,000 CHF</td> </tr> <tr> <td>국민경제적 입장에서 사고비용</td> <td>사고당 18,000 CHF</td> </tr> </table> <ul style="list-style-type: none"> - 산업안전지침에 따른 사고감소율 : 대기업군의 경우 80-90, 중견기업의 경우 60-80%, 소기업의 경우 각각 40-60%, 최소규모 기업의 경우 20-50%의 감소율을 보임. <p>(4) 행정부담비용</p> <ul style="list-style-type: none"> - 효과모델에 따를 경우 개정안은 매년 5,000만 CHF의 감소(약 25%)를 가져올 수 있음. <p>(5) 사고비용감소를 통한 편익</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2004년 발생한 257,000건의 산업재해비용으로 15억 프랑의 사고보험료 발생. - 산업안전지침의 개정을 통해 사고비용감소시 국민경제적 편익은 매년 10억 CHF으로 예상되며, 기업경제적 관점에서 보면 2-7억 CHF의 편익발생이 예견됨. <p>(6) 국민경제적 효과</p> <ul style="list-style-type: none"> - 스위스 내에서 이루어진 산업안전에 관한 물적 투자는 산업안전지침 개정안에 따르면 그 액수가 약 9억 CHF(국내 총생산의 0.2%)에 이를 것이라 예상됨. <p>(7) 민감도분석</p> <ul style="list-style-type: none"> - 8개의 서로 다른 시나리오의 영향에 대해 각각의 전문가에게 분석을 실시한 결과, 최고점 및 최하점의 평가를 받은 대안을 제외하고는 개정안에 따른 대부분의 입법대안간 순편익의 큰 차이가 없었으며, 긍정적 효과를 가져올 것이라 예상됨. 	행정업무 위한 시간비용	50 CHF	사업별 사업장 초과 비용	200-800 CHF	사업장별 사고보험료	6,000 CHF	기업경제적 입장에서 사고비용	사고당 12,000 CHF	국민경제적 입장에서 사고비용	사고당 18,000 CHF
행정업무 위한 시간비용	50 CHF										
사업별 사업장 초과 비용	200-800 CHF										
사업장별 사고보험료	6,000 CHF										
기업경제적 입장에서 사고비용	사고당 12,000 CHF										
국민경제적 입장에서 사고비용	사고당 18,000 CHF										

평가단계	방 법 론
4. 결 과	<ul style="list-style-type: none"> - 산업안전지침 개정안은 전체적으로 긍정적 효과를 가져올 것이라 예상됨 - 소규모 및 최소규모의 사업장들은 행정적 부담의 경감, 특히 소기업 및 최소형 기업에 있어 약 5천만 프랑(약25%)의 절감효과를 가져올 것이라 판단됨. - 사고감소를 통해 국민경제적으로 약 매년 10억 프랑의 편익을 가져올 것이라 예측됨.

대부분의 입법평가는 법률 또는 명령 이상의 법규중심으로 이루어진데 반해, 본 사례는 형식상 법규는 아니지만 수범자에게 가장 직접적인 영향력을 미치는 국가조치(지침)를 평가하여 국민경제적 효과 및 기업에 미치는 효과를 분석한 것이다. 평가를 통해 합리적인 개정안을 마련하고자 한 시도는, 국가행위의 정당성 통제라는 입법평가 본위의 목적에서 비추보면 매우 바람직한 시도였다 판단된다. 특히 전통적으로 행정기관 내부의 결정에 따라 폐쇄적으로 결정될 수 있었던 행정입법들을 자율적 판단에 의해 민간전문가 및 외부평가기관에 의해 개정안의 타당성과 적합성을 평가하게 함으로서 국가행위의 투명성과 신뢰성을 확보하려는 시도는 입법평가의 발전에 긍정적 요소로 작용하였으리라 판단된다.

이어서 사후적 입법평가의 사례로 본 보고서에 언급할 수 있는 것은 2012년 최종보고서가 완료된 「신연방사법의 실효성 평가」를 꼽을 수 있다. 1999년 연방헌법 전면개정시 예정된 사법개혁을 위해 2003년부터 2007년까지 사법관련 법령을 전면 대개정하였다. 연방법률 및 칸톤 법령까지 합할 경우 법령수만 300 여개 넘기 때문에 연방의회의 사후적 입법평가 실시요구에 부응하기 위해 연방사법개혁의 3가지 주요목표에 따라 핵심적인 15개의 조치를 대상으로 평가대상을 유형화하는 작업이 전문가 그룹에 의해 진행되었다. 총 15개의 연방사법개혁조치

에 따른 사후적 입법평가는 평가대상의 중요성과 포괄성으로 인해 5년이라는 평가기간이 소요되었으며 2010년 1차 그리고 2012년 2차로 나누어 비교하는 단계적 분석방법을 사용하였다. 그에 관한 평가단계 및 적용방법론에 관한 정리는 아래 <표25>에 간략하게 기술하기로 한다.

<표25> 신연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가 단계 및 적용방법론⁹⁰⁾

평가단계	방 법 론
1. 과제설정의 명확화	<ul style="list-style-type: none"> - 연방의회는 2007년 연방내각에게 연방사법개혁 조치에 관한 사후적 입법평가의 실시를 요청함. - 연방법무부 및 민간전문가 등으로 구성된 전문가그룹이 결성되어 연방사법개혁의 목표에 따라 총15개 조치를 대상으로 평가대상을 유형화 함.
2. 평가기준 및 평가방법의 설정	<p>(1) 평가기준</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연방사법개혁조치를 통한 연방대법원의 부담경감여부 - 연방사법개혁조치에 의한 권리보호개선여부 - 연방사법개혁조치에 의한 권리수제수단의 간소화여부 <p>(2) 평가방법</p> <ul style="list-style-type: none"> - 당위-현실비교(Soll-Ist-Vergleich) - 시기별비교(Lägnsschnittvergleich) - 설문조사 - 통계분석 - 판례분석
3. 평 가	<p>(1) 설문조사</p> <ul style="list-style-type: none"> - 해당 조치의 목적달성도 및 만족도를 확인하여 당위현실 및 시기별 비교를 위해 스위스연방법원, 칸톤의 상급법원 및 연방행정관청과 변호사들을 중심으로 인터뷰 조사 및 온라인 설문조사가 실시됨.

90) <표25>는 배건이, 입법평가의 적용사례연구: 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로, 한국법제연구원, 2012, 37-102면의 내용을 재정리한 것임.

평가단계	방 법 론
	(2) 통계조사 - 연방대법원이 축적한 통계자료를 통해 연방사법 제도의 3가지 개혁목표에 따라 2000-2009년 사이의 통계를 조사하여 개혁조치의 사전·사후효과를 확인함. (3) 판례조사 - 연방행정법원 및 연방형사법원의 설립으로 인해 변화된 심급제도가 권리구제에 효과적이었는지에 관한 평가를 위해, 판례내용 및 결과에 따른 질적분석방법을 취하였음.
4. 결 과	- 연방사법개혁조치는 전체적으로 긍정적 효과를 가져온 것으로 평가됨. - 몇몇 조치의 경우 목표경합현상으로 인해 상쇄 효과가 발생하여, 목표달성을 위해 최대효과를 발휘하지 못한 경우도 있었다고 평가됨. - 칸톤차원의 지속적인 추가조치의 이행이 필요하다고 판단됨.

연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가 사례의 경우 단계별 평가방법을 사용함으로써 조치실행효과의 사전·사후비교를 보다 면밀하게 분석할 수 있었다는 점에서 매우 효용성을 갖는 방법이다. 이어서 300여개가 넘는 유관법률을 연방사법개혁의 주요목표에 따라 분류하고, 재차 유형화 작업을 거쳐 15개 주요조치로 평가대상을 압축한 것은 평가실무자들이 평가범위를 한정하는 기술적 방법론으로 적용할 수 있을 것이다. 이어서 주관적 인식에 따른 설문조사 결과를 확인하기 위해 통계조사 및 판례조사 결과를 이용하여 해당조치의 실행 전·후의 효과를 보다 면밀히 분석한 방식은 입법평가의 신뢰도를 높이는데 긍정적 요소로 작용하였으리라 판단된다. 다만 칸톤차원에서 완결치 못한 심급절차의 문제점 등에 대한 효과성 분석이 보다 면밀

히 진행되지 못한 것은 아쉬운 점으로 꼽을 수 있었다. 하지만 관례 조사방법에 의해 새로운 심급제도가 가져온 영향을 분석한 점은 방법론적으로도 많은 시사점을 가져올 수 있으리라 판단한다.

(2) 지속가능성심사의 적용

현재까지 국내에 소개된 2건의 지속가능성심사에 관한 연구를 토대로, 연방법률안에 실시된 심사사례를 재정리해 보면 연방공간계획법 및 연방건강지원법 개정안에 관한 지속가능성심사를 꼽을 수 있다.⁹¹⁾ 양자 가운데 비용에 관한 규정의 분석을 중점적으로 시행한 연방공간계획법 사례보다 연방건강지원법에 관한 심사사례의 경우 조직설립에 관한 규정에 관한 분석으로서 평가대상 및 방법에 대한 도식화가 명료한 바, 이 사례를 중심으로 기술하였다.

<표26> 연방건강지원법 개정안에 관한 지속가능성심사⁹²⁾

지속가능성심사의 단계	분석내용
<p style="text-align: center;">계획안 작성</p>	<p>(1) 지속가능성심사의 동기</p> <ul style="list-style-type: none"> - 질병예방문제에 관한 국민적 자각을 높이고 건강에 대한 행동변화를 유도하여 건강관리에 소요되는 비용을 감소시키기 위해 연방정부 차원에서 법률안 개정을 시도함. - 지속가능발전전략상 질병예방효과를 보다 높힐 것이 목표로 설정되

91) 배건이, 입법평가지 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012; 박영도·배건이, 입법평가에서의 지속가능성심사기법 개발에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012

92) <표26>은 배건이, 입법평가지 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012, 61-62면; 박영도·배건이, 입법평가에서의 지속가능성심사기법 개발에 관한 연구, 한국법제연구원, 2013, 151-154면의 내용을 재정리 한 것임.

지속가능성심사의 단계	분석내용
	<p>었고, 해당 법률의 성격상 장기적 관점이 접근이 필요하므로 지속가능성심사를 실시하기로 함.</p> <p>(2) 관련 전문가 그룹의 결성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 관련 공무원·연구자 등을 중심으로 지속가능성심사를 수행하기 위한 전문가 그룹이 결정되어 평가 범위를 확정하고, 그에 따른 기준을 확정함.
<p style="text-align: center;">상관성분석</p>	<p>(1) 지속가능성심사의 대상</p> <ul style="list-style-type: none"> - 연방내각은 8년마다 예방 및 건강원에 관한 총괄전략을 수립해야 하고 4년마다 개별 세부전략을 수립할 것을 의무화 함. - 건강지원을 위한 공공시설인 스위스건강지원및예방원의 설립 - 칸톤과 사인의 건강지원을 위한 프로그램과 프로젝트에 대한 재정지원의 우선적 보장 <p>(2) 상관성 분석의 실행</p> <ul style="list-style-type: none"> - 이미 관련부처에서 제시한 연방건강지원법률안을 토대로 제1차적인 상관성 분석을 실시한 결과 지속가능성심사의 범주와 긴밀한 상관성을 갖는 결과 제2차 분석과정인 효과성 단계로 진행하기로 결정함.
<p style="text-align: center;">효과성분석</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 시간 및 예산제한의 한계로 인해 시대강분석(Grobanlyse)을 시행함 <p>(1) 경제적 영향</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전체적으로 긍정적 효과를 가져다 줄 것이라 예상됨.

지속가능성심사의 단계	분석내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 중장기적으로 볼 때 수입과 고용, 생산자본 및 공적 채무부담은 개선가능함. - 시장경제원칙과 관련된 예정조치들은 국가의 영향력을 강화시키므로 시장의 자율성 측면에 부정적 효과를 가져올 수 있음. <p>(2) 사회적 영향</p> <ul style="list-style-type: none"> - 전체적으로 긍정적 효과가 기대됨. - 국민의 건강상태를 개선시키고, 사회계층간 평등과 연대성을 강화시켜 빈곤의 위험도 방지가능함. <p>(3) 환경적 영향</p> <ul style="list-style-type: none"> - 큰 상관성을 갖기 않음.
<p style="text-align: center;">심사결과 정리 및 기술</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 심사결과를 연방내각의 공식입장 지침서에 간략하게 정리되어 의회에 제출하였고, 개정안은 2009년 9월 의회에서 통과되었음.

지속가능성심사의 대상, 시간 및 예산상의 여건에 따라 정밀분석(Feinanalyse)과 대강분석(Grobanlyse)으로 구분할 수 있다. 정밀분석(Feinanalyse)은 면밀한 분석과정을 수행하는 과정으로 시간 및 예산이 많이 소요되는 반면 보다 구체적인 결과를 얻을 수 있다는 장점이 있다. 대강분석(Grobanlyse)은 일반적인 수준의 검토만 수행하기 때문에 검토결과가 세밀하지는 않지만, 시간 및 예산이 적게 소요되므로 입법대안의 빠른 검토가 가능하다는 것이 장점이다. 상관성 심사과정까지는 정밀분석 및 대강분석 모두 동일하게 수행하며, 심사대상이 지속가능성이라는 국가목표와 밀접한 관련성을 갖는다고 판단될 경우 효과성 분석과정에서 정밀분석과정을 취할 것인지, 대강분석과정을 취할 것인지

를 결정한다. 연방건강지원법 개정안의 경우 대강분석과정을 취하였으며, 심사결과의 투명성을 위해 연방공간개발부가 Excel-Tool을 개발하여 사용하고 있다. 이런 Excel-Tool은 평가자의 주관적 판단을 객관적 수치로 계량화 하는 작업을 통해 입법대안의 효과성 정도를 분석한다. 장기적 효과에 대한 질적 분석기법으로서 항목별 체크리스트를 이용하는 Excel-Tool을 통한 계량화 작업은 평가자의 전문지식 및 학문적 관점에 따라 달라질 수 있는 주관성을 상대적으로 객관화하는 도구로서 유용하게 사용될 수 있을 것이다.⁹³⁾ 다만 이 같은 지속가능성심사의 Excel-Tool을 국내에 도입할 경우, 민감한 입법사항일 경우 가점방식 또는 감점방식여부에 따라 결과치가 달라질 수 있다. 그러므로 대안별 평가점수 차감 또는 가점시 각 부여점수마다 그 근거를 함께 기술할 수 있도록 Excel-Tool을 보강하여, 주관적 평가기법의 객관성을 강화해야 할 것이다.

93) 지속가능성심사 Excel-Tool에 관한 평가사례는 박영도·배건이, 전게서, 153면을 참조; Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung zum Präventiongesetz, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Schlussbericht, Bern, 2009, S. 30-36

제 5 장 결 론

제 1 절 독일·스위스의 입법평가운용 경험과 평가

독일과 스위스는 모두 연방제 국가형태를 띠고 있으면서도, 각각 다른 정치발전과정으로 인해 매우 다른 정책결정구조를 갖는다. 이 같은 정치·역사적 특성과 더불어 지금까지 연구결과를 토대로 독일과 스위스의 입법평가제도를 간략하게 비교해 보면 아래 <표27>과 같다.

<표27> 독일 및 스위스 입법평가제도의 비교

	독 일	스 위 스
국가형태	- 연방제	- 연방제(지방 중심)
정부구성	- 의원내각제	- 집정부제(협의민주주의)
제도화	- 상향식 과정 · 주단위에서 연구 및 평가가 우선 실시되어 제도가 연방정부차원으로 확대됨	- 하향식 과정 · 외부전문가 및 일부칸톤(주)의 평가실행결과를 토대로 연방정부가 헌법개정과정에서 제도화를 결정함. · 이후 일부 칸톤에서 제도화 하여 실행함
법적 근거 ⁹⁴⁾	- 평가조직의 근거 · 국가규범통제위원회설치법 - 평가실행의 근거 · 연방각부공통직무규칙 제44조(행정규칙)	- 평가실행의 근거 · 연방헌법 제170조 · 의회법 제27조, 제27조, 제141조

94) 입법평가의 부분적 효과가 아닌 통합적 효과평가에 관한 조항만 언급한 것으로, 개별효과평가에 관한 법적 근거는 제2장을 참조.

	독 일	스 위 스
평가 대상	<ul style="list-style-type: none"> - 연방법률안 및 연방법률 · 평가법률의 특성에 따라 명령이 포함되는 경우도 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 연방차원의 국가조치 · 헌법을 제외한 법률 및 프로그램까지 포함함
평가 유형 ⁹⁵⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 사전적 · 사후적 입법평가 	<ul style="list-style-type: none"> - 사전적 · 사후적 입법평가
평가 조직 ⁹⁶⁾	<ul style="list-style-type: none"> - 통합적 입법평가 수행기관은 없음 - 경제적 영향에 관한 입법평가 수행기관으로서 “규범통제위원회(연방수상청 산하 독립적 자문기구)” - 규범통제위원회는 연방수상청 산하 독립적 자문기구로서, 사전적 입법평가(법률안의 이행비용분석)에만 관여함 	<ul style="list-style-type: none"> - 통합적 입법평가 수행기관은 없음 - 연방내각이 소관부처의 평가결과를 취합하여 의회에 법률안에 대한 공식입장서(사전적 입법평가결과)를 제출함 - 사후적 입법평가는 의회의 요청 또는 연방내각 결정으로, 연방법무부가 주관하고 소관부처와 협의하여 사전계획을 작성하여 진행함
평가 네트워크	<ul style="list-style-type: none"> - 연방정부주도형 네트워크는 형성되지 않음 - 연방행정개혁프로그램의 일환으로 네트워크 활성화를 위해 “현대행정”이라는 연 1회 정기워크숍 개최 	<ul style="list-style-type: none"> - 연방법무부와 스위스평가학회 “SEVAL”가 주도하는 전문가 네트워크가 형성되어 있음 - 네트워크를 통해 연 2회 정기워크숍이 개최

95) 이론적 구분이 아닌 실무그룹이 실제 수행한 평가유형에 기반

96) 법률이 미치는 규범 · 경제 · 사회 · 환경영역에 대한 통합적인 평가를 수행하는 평가조직여부에 관한 판단을 뜻함.

	독 일	스 위 스
<p>개별영향평가와 상관성</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 법률안의 특성에 따라 각 소관부처가 개별영향평가를 시행하고, 그 결과는 법률안이유서(통합적 입법평가결과)에 기재됨 - 사후적 입법평가지 각 소관부처가 개별영향평가를 시행하고, 그 결과는 최종결과보고서(통합적 입법평가결과)에 기재됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 법률안의 특성에 따라 소관부처가 개별영향평가를 시행하고, 그 결과는 법률안 공식입장지침서(통합적 입법평가결과)에 기재됨 - 사후적 입법평가지 각 소관부처가 개별영향평가를 시행하고, 그 결과는 최종결과보고서(통합적 입법평가결과)에 기재됨
<p>평가방법</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 학제간 연구의 특성상 자율적 선택에 맡김 - 법률안의 이행비용분석은 의무적임 - 장기적으로 영향을 미치는 법률안일 경우 지속가능성 심사를 시행할 수 있음 	<ul style="list-style-type: none"> - 학제간 연구의 특성상 자율적 선택에 맡김 - 경제에 관한 법률안일 경우 의무적으로 규제영향평가를 시행해야 함 - 국가의 지속가능성전략에 해당하는 국가조치일 경우 지속가능성심사를 시행할 수 있음

독일 입법평가의 가장 큰 특색은 국가규범통제위원회(NKR)와 같은 연방정부내 독립기구를 통해 운영하는 “정부주도형 평가구조”이다. 물론 정부주도형이라 하여 연방총리의 결정에 따라 국가규범통제위원회가 입법평가지 법률의 모든 영향을 분석하는 역할을 한다는 것은 아니다. 연방의회의 요청에 대응하기 위해 입법평가를 수행하는 것이 아니라, 연방정부차원에서 자율적으로 입법평가를 수행하고, 전문성과 투명성을 보장하기 위해 평가지 법률의 일부 영향(경제적 효과)을 분석할 수 있는 기구를 구성하여 운영한다는 측면에서, 정부주도형 평

가구조를 띄고 있다고 보았다. 현재 국가규범통제위원회는 연방총리실 산하 독립적인 자문기구로서, 연방법령안의 경제적 효과 분석(이행비용분석) 또는 유럽법의 국내법 전환시 미치는 효과 등을 분석하여 연방정부 및 연방의회의 입법을 지원하는 주요기관으로 자리매김하였다. 앞으로 국가규범통제위원회의 역할은 주법률에 대한 비용효과를 분석할 정도로 확대될 것으로 전망된다. 이 과정에서 연방정부는 연방법률에 대한 각 주의 입장차를 보다 쉽게 조정할 수 있게 된다. 따라서 이 같은 독립적 자문기구의 운영을 통해 입법평가가 갖는 소통적 기능(Dialog)은 보다 확대될 수 있을 것이다.

이어서 독일의 입법평가는 대학 및 민간연구기관과의 지원을 통해 평가과정의 투명성을 확보하고 평가결과의 신뢰성을 더하고 있다. 대표적인 대학입법평가기관인 슈파이어 행정대학원 입법평가연구소의 경우 연방법률 및 주법률에 대한 사전적·사후적 평가를 수행하여, 그 결과를 공개하고 있어 민간 입법평가기관으로 독일내 주도적 역할을 수행하고 있다. 베르텔스만재단은 독일내 대표적인 공익재단으로 독립적인 연구를 수행하여 연방정부에 많은 정책적 제언을 하고 있다. 최근 독일내 입법평가의 새로운 방법론 개발과 시범프로젝트의 운용은 대부분 위 재단이 자율적으로 수행한 것이다. 이 같은 민간영역의 지원을 통해 독일의 입법평가는 지속적인 이론적 토대와 경험을 축적할 수 있었으며, 연방정부는 지속적인 행정개혁프로그램을 운영해 이 같은 민간영역의 학술적 교류를 지원하고 그 결과를 연방정책에 반영하여 입법평가의 질을 향상시키고 있다.

현재 독일의 입법평가는 사전적 입법평가 중심으로 운영되어 왔다. 독일연방각부공통직무규칙 제44조에 따라 법률안제안이유서에 해당 법률안이 미치는 예상효과를 분석하여 기술하고, 연방의회는 법률안 심의시 이를 참조하여 입법여부를 결정하였다. 이행비용, 지속가능성심사, 성별영향평가 등 법률안의 영향을 분석하는 모든 개별평가기법을 동

원하여 법률안의 영향을 분석한다 할지라도, 시행이후 발생한 상황적 변수에 따라 예측이 달라지는 경우가 있어 법률의 사후통제에 대한 필요성이 지속적으로 요청되었다. 따라서 최근 연방정부는 사후적 입법평가를 효율적으로 수행할 수 있는 방법론 개발에 주력하고 있다. 현재까지 연방정부 차원에서 자율적으로 수행하던 사후적 평가구조에 변화를 주어, 주요법률에 있어 평가조항을 삽입한다든가 평가에 관한 일반법을 제정하여 일정기간이 되면 의무적으로 사후적 평가를 시행하는 방법도 검토 중이다. 이처럼 앞으로 사후적 입법평가가 제도적 근거를 토대로 정기적으로 수행된다면 보다 발전된 모습의 평가구조를 통해 한층 질 좋은 입법을 형성할 수 있으리라 판단된다.

스위스는 독일과는 달리 의회주도형 입법평가구조를 띄고 있다. 연방헌법 제170조에 연방의회의 실효성심사에 관한 권한이 규정되어 있고, 의회법 제26조 및 제141조에 평가기준으로 적용될 수 있는 심사항목이 구체적으로 명시되어 있다. 이에 따라 법률의 효과성여부를 검토하여 국가행위의 결과적 정당성을 통제한다는 측면에서 볼 때, 입법평가의 근본적 요청은 의회의 고유권한이라 할 것이다. 여기서 연방내각은 연방의 조정자로서 칸톤과 연방간, 칸톤간 이견을 조율하여 합리적인 입법안(정부발의법안)을 마련하고, 입법목적의 달성여부를 재평가하여 연방행정의 투명성과 신뢰성을 책임지는 연방기관으로서 연방의회를 보조해 의회의 요구를 충실히 이행할 의무를 진다.

이어서 스위스 입법평가의 가장 중요한 특색으로 언급할 수 있는 것은 민간전문가 집단의 활발한 입법평가 참여를 꼽을 수 있다. 입법평가 계획단계부터 정부 및 민간전문가로 구성된 실무자 그룹이 구성되고 이들 그룹별 회의와 토론을 통해 평가대상·평가기준·평가방법을 선정하고 통일한다. 실무적 입장에서 볼 때 분야별 전문가 네트워크가 존재한다는 것은 평가과정을 용이하게 하여 시간 및 비용소모를 줄이게 만들 수 있을 뿐만 아니라, 전문지식을 통해 평가결과의 객관성과

신뢰성을 높일 수 있기 때문에 매우 중요한 의미를 갖는다. 스위스는 입법평가가 제도화 되기 이전인 1997년부터 연방정부가 주도하여 정부·민간전문가로 구성된 입법평가 네트워크를 구성하여 연구자 및 실무자 그룹간 교류를 활성화 시켰기 때문에 지금과 같은 입법평가의 발전을 이루었다고 볼 수 있다. 지금도 연방법무부는 매년 2회 이상의 워크숍을 개최해 이들 외부전문가 그룹의 연구성과를 공유하고, 입법평가의 방법론적 개발에 주력하고 있다. 이 같은 외부전문가 집단은 입법평가의 이론적 토대를 비롯해 평가에 직접 참여하여 실무적 노하우 또한 쌓고 있기 때문에 실제 입법평가를 수행하는 평가자로서 객관성과 전문성을 담보하는 주요그룹이라 할 것이다.

스위스 입법평가는 사전적 입법평가가 매우 발달되어 있는 구조를 띄고 있는데, 정부발의법안일 경우 연방내각의 공식입장지침서에 평가결과가 자세히 기술되어 의회에 제출되어야 하며 그 결과는 의회요청에 따라 의회내 자율적으로 입법평가를 수행할 수 있는 의회행정통제처를 통해 검토될 수 있다. 실제 의회에서 의결하는 법안 대부분이 정부발의법안이기 때문에 사전적 입법평가에 있어서는 연방내각이 주요역할을 담당하고 있지만, 사후적 입법평가의 경우 연방내각의 자체적인 계획에 따라 주요법률에 대한 평가를 시행하거나, 연방의회의 요청에 따라 연방내각이 평가를 위탁하거나 의회 자체적으로 행정통제처를 통해 평가하도록 이원화 된 체계로 운영되고 있다. 이 같은 평가기관의 이원적 구조는 평가과정 및 결과를 공유할 수 있는 기반이 되기 때문에 입법평가의 질적 발전에 기여하고 있다.

제 2 절 국내 입법평가제도화를 위한 정책적 시사점

스위스 및 독일의 입법평가 운용경험을 재평가하면서 공통적으로 확인할 수 있었던 점은, 연방정부의 예산이 많이 소요되는 법률안일 경

우 사전적 입법평가지 폭넓은 평가기법을 적용해 다양한 개별영향평가를 거치고 있다는 것이다.

현재 입법평가 제도화에 대한 논의시 빠짐없이 등장하는 질문은 평가대상을 모든 법률안 또는 법률로 할 것인지, 아니면 평가대상 법률을 범주화 하여 영역별로 한정할 것인지에 관한 문제이다. 입법의 합리성을 강화하는 객관적 자문도구라는 입법평가 본래 목적에 충실한다면, 모든 법률안 및 법률을 대상으로 평가하는 것이 타당하겠지만 그로 인한 예산소요비용 또한 상당히 클 수 있기 때문에 현실적으로 불가능하다고 판단된다. 실질적으로 제도화 하기 위해서는 정부예산에서 주요비중을 차지하고, 국민적 관심사가 높으며, 국가의 이행능력에 장기적으로 영향을 미칠 수 있는 법률안 및 법률을 대상으로 평가범위를 한정하는 것이 유리하다고 생각된다.

독일과 스위스의 입법평가 조직과 그 운영을 검토한 결과, 부처에서 담당하는 개별영향평가와 입법평가는 상호보완적 관계를 유지하며 기능적으로 발전하고 있었다. 사회변화에 따라 관할부처의 소관범위는 지속적으로 확장되고, 전문지식에 따른 정책분석의 필요성에 기해 새로운 개별영향평가는 계속 등장할 수밖에 없다. 법률의 특성에 따라 개별영향평가만을 필요로 할 경우, 그에 따른 개별보고서가 의회에 제출되기도 하고, 개별영향평가 결과를 취합하여 통합적 입법평가보고서로 공개되기도 한다. 결국 이는 개별영향평가가 갖는 전문성을 활용하여 통합적 성격을 갖는 입법평가의 질을 보장하는 기능주의적 발전방식을 취하고 있기 때문이다.

현재 국내입법평가 제도화 논의시 부처의 개별영향평가와의 관계를 어떻게 할 것인가에 관해 다양한 안이 제시되고 있다. 거시적·장기적으로 볼 때 부처의 소관입법영역은 사회발전에 따라 점점 확대될 수밖에 없다. 그러므로 부처의 일부 개별영향평가를 입법평가로 통합하자는 안보다는 부처가 계속적으로 개별영향평가를 실시하여 평가에

관한 경험적 노하우를 축적하고, 이것이 입법평가의 질적 발전으로 이어지게 하는 것이 보다 실리적이다. 즉 개별영향평가의 전문성과 독립성을 강화하여, 그 결과를 입법평가에 반영토록 하는 독일 및 스위스의 기능주의적 접근방식을 수용하는 것이 타당하다고 판단된다. 다만 양 국가와는 법문화 및 정책결정구조가 다르기 때문에, 한국적 특성을 반영하여 각종 개별영향평가결과를 취합하는 네트워크형 조직의 설립은 얼마든지 가능할 수 있을 것이다.

위와 같은 입법평가 제도화 시스템을 고려할 경우, 가장 중요한 것은, 평가실행에 관한 법적 근거를 명문화 하는 방식일 것이다. 즉 헌법 또는 법률에 법률의 효과성 심사에 관한 구체적인 시행근거를 적시하는 것이 필요하다. 규범통제적 관점에서 본다면 헌법에 입법평가의 제도화 근거를 마련하는 것이 가장 타당할 수 있지만, 제도화 가능성을 염두에 둔다면 헌법적 근거를 마련하는 것은 매우 복잡한 정치적 과정을 거쳐야 하므로 현실적으로 어렵다고 생각된다. 현실성·규범체계성이라는 측면을 모두 고려한다면, 가장 합리적인 대안은 국회법에 입법평가 시행에 관한 법적 근거를 명문화 하는 방식일 것이다. 스위스 의회법 제26조, 제27조 그리고 제141조처럼 의회의 감독권 사항 그리고 그에 관한 판단기준을 일부 적시하여, 통합적인 입법평가서를 작성하고, 그 결과를 국민에게 공개할 수 있는 평가의 제도적 프레임을 만드는 것은 충분히 가능할 수 있을 것이다.

이를 위해 지금 현 시점에서 가장 필요한 것은 입법평가 전문가 네트워크의 형성이다. 실제 평가를 수행할 때 해당분야 전문가를 물색하고, 전문성여부를 검증하는 사전작업은 많은 시간이 소요되므로, 오히려 평가수행을 어렵게 만드는 요인이 될 수 있다. 따라서 제도화 이후 입법과정에서 입법평가가 긍정적 효과를 발휘하기 위해서는, 전문가 및 정부부처 담당자들이 서로 연구결과 및 평가경험을 활발히 공유할 수 있도록 평가네트워크 형성이 선행되어야 할 것이다. 그리

고 이 같은 네트워크 형성은 정부차원에서 적극적으로 추진해야 할 과제이다. 입법평가 전문가네트워크를 통해 입법평가 시범프로젝트를 수행하고, 그 결과를 공론할 수 있다면 입법평가 제도화는 보다 쉽게 이루어질 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

1. 저서 및 논문

- 국회사무처 입법조사국, 政府形態의 類型, 1990
- 박영도, 입법학용어해설집, 한국법제연구원, 2002
- _____, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004
- _____, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007
- _____, 독일의 입법평가 사례, 한국법제연구원, 2007
- _____, 독일연방정부의 입법절차 개혁-연방각부공통직무규칙을 중심으로, 한국법제연구원, 2003
- _____, 표준비용모델을 적용한 행정부담 측정사례 연구, 한국법제연구원, 2010
- _____, 입법과정에서의 대국민 소통과 참여방안, 국회입법조사처 · 한국입법학회 공동학술대회 자료집, 2012.05
- 박영도 · 배건이, 입법평가에서의 지속가능성심사기법 개발에 관한 연구, 한국법제연구원, 2013
- 박영도 · 원소연, 표준비용모델 적용사례 연구 -스위스 소방법의 사례-, 한국법제연구원, 2011
- 박영도 · 장병일, 주요국가의 입법평가 관련제도(V) -오스트리아 · 스위스의 입법평가제도, 한국법제연구원, 2007
- 박영도 · 장병일 譯, 입법평가 입문 -법률, 법규명령, 행정규칙-, 한국법제연구원, 2007

참 고 문 헌

- 박영도 · 장병일 · 안성경, 주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ) -독일의 입법평가제도-, 한국법제연구원, 2007
- 박영도 · 홍의표, 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구 -독일의 사례를 중심으로-, 한국법제연구원, 2012
- 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011
- 배건이, 입법평가 적용사례 연구 -스위스-, 한국법제연구원, 2012
- _____, 입법평가지 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012
- 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011
- _____, 입법평가 적용사례연구 -독일 연방행정부의 입법평가를 중심으로-, 한국법제연구원, 2012
- _____, 사후적 입법평가 사례연구 -독일 성매매종사자의 법적 지위에 관한 법을 중심으로-, 한국법제연구원, 2012
- 이진국, 독일의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009
- _____, Brandenburg주 및 Niedersachsen주 요식업법에 대한 표준비용모델 적용사례 연구, 한국법제연구원, 2010
- 입법평가연구센터 국제학술대회 자료집, 유럽입법평가제도에 대한 사례연구, 한국법제연구원, 2008.7.11
- 입법평가연구센터 국제학술대회 자료집, 입법평가의 적용과 발전, 한국법제연구원, 2010.11.25
- 정창화, 독일의 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009
- 최우길, 스위스 칸톤에 대한 서론적 고찰, 민족문제연구 제7권, 경기대학교 민족문제연구소, 1999

- 최윤철, 독일과 스위스의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008
- 최윤철·서운호 譯, 입법평가를 통한 법률 개선 -독일과 스웨덴 비교-, 한국법제연구원, 2013
- 한귀현, Brandenburg주 문화재보호법에 대한 표준비용모델 적용사례 연구, 한국법제연구원, 2010
- 홍완식, 독일의 입법평가 -독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009
- 한국법제연구원 국제학술회의 자료집, 『입법평가의 과제와 전망』, 2007.8.9
- Aemisegger, Heinz, Vereinfachtes Verfahren, in: Ehrenzeller/Schweizer(Hrsg), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege, -Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen, 2006
- Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation: AEGEVAL”, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartment, Bern, 1991
- Balthasar, Andreas, Institutionelle Verankerung und Verwaltung von Evaluationen, Zürich, 2007
- Böhret, Carl, Folgen, Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen, 1990
- Böckenförde, Ernst Wolfgang, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriff, in: Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt am Main, 1991
- Böhret, Carl, Zuerst testen dann verabschieden, Erfahrung mit der Prüfung von Gesetzenwürfe, ZG, 1992
- Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden, 2001

참 고 문 헌

- Böhret/Konzendorf, Guidelines on regulatory impact assesment(RIA), Speyer, 2004
- Brigitte Zypries/Cornelia Peters, Eine neue Gemeisame Geschäftsordnung für die Bundesministerien, ZG 2000
- Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, Regensburg, 1984
- Bundesamt für Justiz, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 2007
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008
- Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001
- Bussmann, Werner, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes, 2009
- Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Dis schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich · Basel · Genf, 2008
- Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung zum Präventiongesetz, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Schlussbericht, Bern, 2009
- Hensel/Bizer/Führ/Langer(Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Baden-Baden, 2010

- Kettinger, Daniel, Gesetzescontrolling-Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetz, Bern, 2000
- Kiss, Christina, Das neue BStGer, AJP/PJA 12/2003
- Lienhard/Rieder/Killias, Evaluation der Wirksamkeit der Neuen Bundesrechtspflege, Bern/Zürich/Luzern, 2010
- Luphart, Arend, Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries, Yale University Press, New Haven, 1984
- Mader, Luzius, Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft, Verwaltung und Management, 1996
- _____, Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, Was ist noch zu tun?, LeGes, 2005
- _____, Mader, genèse et grands principes, in: Bellanger, François; Tanquerel, Thierry, Genf/Zürich/Basel, 2006
- _____, 스위스 입법평가의 발전과 상황, 한국법제연구원 국제 학술대회 자료집, 2007년
- Mastoronardi, Philippe, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes, 1996
- M. Deckert, Folgeorientierung in der Rechtsanwendung, München, 1995
- Raiser, Thomas, Das Lebende Recht, 3. Aufl., Tübingen, 1999
- Rehbinder, Manfred, Rechtssoziologie, 6. Aufl., München, 2007
- Sarbach, Martin, BGG und Zivilverfahren, Jusletter, 18. Dez. 2006
- Schweizerische Bundeskanzlei, Leitfaed zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, 3. Aufl., Bern, 2012

참 고 문 헌

- Tophinke, Esther, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 2/2006
- Uhlmann/Biaggini/Auer, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Projekt Rechtsschutzlücken, Zürich, 2010
- Uhlmann/Zehnder, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes, 2011
- Ulrich Scheuner, Die Funktion des Gesetzes im Sozialstaat, in: Recht und Prozess und Gefüge, Bern, 1981
- Veit, Sylvia, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?-Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden, 2010
- Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Ulm, 2006

2. 인터넷 주소

- 독일 연방내무부 행정개혁프로그램
<http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Themen/AZ/Innenpolitik/innenpolitik-2006-08-10-moderner-staat-moderne-verwaltung.html>
- 독일 연방내무부 입법평가 세부지침서
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Buerokratieabbau/interne_pruefung.html
- 독일 연방경제기술부 『경제에 대한 비용과 과격에 미치는 영향분석을 위한 지침서』
<http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/A/arbeitspapier-zu-abs-4-ggo,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

- 스위스 연방내각의 법률초안에 대한 공식입장지침서
<http://www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/06864/index.html?lang=de>
- 스위스 연방의회 행정통제처의 입법평가보고서
<http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/PARLAMENTARISCHE-VERWALTUNGSKONTROLLE/Seiten/default.aspx>
- 스위스 연방의회 의안정보
<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/Seiten/default.aspx>
- 스위스 연방법무부 입법평가네트워크
http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_evaluation/ref_netzwerk_evaluation.html
- LeGeS
http://www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/index.html#sprungmarke_0_52

부
속

부록 1

독일 입법평가 관련 법령

1. 법 률

「국가규범통제위원회의 설치에 관한 법」¹⁾

(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates)

“국가규범통제위원회 설치에 관한 법(2006.8.14)은 2011년 3월 16일 국가규범통제위원회 변경법 제1조를 통해 변경되었다.”

제 1 조 국가규범통제위원회의 설치

(1) 국가규범통제위원회는 연방수상청 산하에 설치되며 베를린을 소재지로 한다. 위원회는 본 법에 의해서 근거가 되는 업무만을 담당하며 위원회의 활동은 독립적이다.

(2) 국가규범통제위원회는 규제철폐와 개선된 입법과 관련하여 연방정부의 조치를 시행할 때 연방정부를 지원하는 임무를 갖는다.

[개정 2011.3.16]

(3) 위원회는 새로운 규율의 이행비용이 국민, 경제, 행정에 대해 납득가능성과 방법의 적절성에 대한 설명과 경제, 특히 중소기업에 대한 기타 비용에 대한 설명을 검토한다. [개정 2011.3.16]

(4) 규율을 통해 추구하는 목적과 목표는 국가규범통제위원회의 검사대상이 아니다.

[본조 신설 2011.3.16]

1) 국가규범통제위원회의 설치에 관한 법률은 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 2011, 105-110면에서 전재(轉載)한 것임.

제 2 조 이행비용(Erfüllungsaufwand)

- (1) 이행비용은 총 측정가능한 시간비용과 연방법령을 준수하는 과정에서 시민, 경제, 행정에게 발생하는 비용을 포함한다.
- (2) 이행비용의 일부는 행정비용이다. 이 법률에서의 규제 비용은 정보제공의무로 인해 자연인과 법인에게 발생하는 비용이다. 정보제공의무는 법률, 법규명령, 자치법규 또는 행정규칙에 의하여 부과되는 의무, 자료 그 밖의 정보를 행정관청이나 제3자를 위해 입수하고 이용 가능하도록 하거나 전달할 의무를 말한다.
- (3) 행정비용의 측정을 위해서는 표준비용모델이 이용된다. 표준비용모델의 적용을 위해 국제적으로 승인된 규칙(Regeln)에 기초하여야 한다. 이 산정방법을 벗어나는 경우에는 국가규범통제위원회 구성원의 과반수의 의결과 연방정부의 동의를 필요로 한다. 표준비용모델의 적용을 위한 국제적으로 승인된 규칙의 예외가 필요한 경우 이러한 결정의 불가피성을 심사하여야 한다.
- (4) 기업에 대한 행정비용측정을 수행하기 위해 필요한 지표(단위당 비용, 법률에 근거하는 개별활동 당 시간 및 연간 횟수 그리고 대상기업의 수)를 최초로 조사하는 경우에는 연방법에 근거하는 모든 행정비용을 고려해야만 한다.

[전문개정 2011.3.16]

제 3 조 국가규범통제위원회의 조직과 구성

- (1) 국가규범통제위원회는 10인의 위원으로 구성된다. 위원은 연방정부의 다른 각료의 동의하에 연방수상이 연방대통령에게 추천한다. 위원의 임기는 5년이다. 한 번의 재임은 가능하다. 위원은 연방대통령에게 사의를 표명할 수 있다. 위원이 임기의 종료 이전에 사의를 표명하는 경우 새로운 위원은 사의를 표한 위원의 남은 임기동안 임명되며, 임명절차는 제2문을 준용한다.

- (2) 위원은 국가 또는 사회기관에서 입법에 대한 경험과 경제적인 사항에 대한 지식을 가지고 있는 자로 한다.
- (3) 위원은 국가규범통제위원회의 위원인 동안에는 입법기관, 연방 행정기관 또는 주 행정기관에 소속하거나 이러한 기관과 항상적인 근무관계 또는 업무제공관계에 있어서는 아니된다. 다만, 대학교수에 대해서는 그러하지 아니하다. 위원은 또한 국가규범통제위원회의 위원에 임명되기 전의 1년간 이러한 지위에 있어서는 아니된다.
- (4) 국가규범통제위원회의 위원장은 연방수상이 위원중에서 지명한다.
- (5) 국가규범통제위원회의 위원은 명예직이다.
- (6) 국가규범통제위원회는 그 위원의 다수결로 의결한다. 가부동수의 경우에는 심사를 받는 법안에 대한 이의신청은 하지 않는다. 특별표결은 허용되지 않는다.
- (7) 국가규범통제위원회의 절차는 연방수상이 관계 연방 행정기관의 장과 협의하여 사무규칙으로 정한다.
- (8) 법적 감독은 연방수상청 장관이 한다.
- (9) 연방수상청에 국가규범통제위원회의 사무국을 설치한다. 사무국장은 국가규범통제위원회의 심의에 참가한다. 사무국장은 국가규범통제위원회의 지시에만 따른다. 사무국직원은 국가규범통제위원회 및 사무국장의 지시에만 따른다. 사무국장 및 사무국직원은 연방 또는 주의 직접 또는 간접의 국가행정의 내부에서 동시에 다른 임무를 부여받아서서는 아니된다.
- (10) 국가규범통제위원회의 위원은 포괄수당 및 여비를 받을 수 있다. 이에 대해서는 연방수상청 장관이 연방내무부장관과 협의하여 정한다.

(11) 국가규범통제위원회의 위원 및 그 사무국에 소속하는 자는 심의 및 국가규범통제위원회가 비밀지정한 심의자료에 대해서는 비밀을 지켜야 한다.

(12) 국가규범통제위원회의 비용은 연방이 부담한다. 국가규범통제위원회에는 그 임무수행에 필요한 인력 및 물품이 제공되어야 한다. 사무국장은 국가규범통제위원회와 협의하여 임명해야 한다. 사무국직원은 국가규범통제위원회의 위원장과 협의하여 임명해야 한다. 사무국직원이 예정되는 조치에 동의하지 않는 경우, 당해 직원은 국가규범통제위원회의 위원장과 협의를 거친 경우에만 배치 전환, 파견 또는 이동시킬 수 있다.

제 4 조 국가규범통제위원회의 임무

(1) 국가규범통제위원회는 검사권한은 다음과 같다. [개정 2011.3.16]

1. 새로운 연방법률을 위한 안
2. 개정법률안의 경우에는 원래의 법률을 포함
3. 후속의 법규명령 및 행정규칙의 안
4. 유럽연합(Europäische Union)의 법률(기본적 결정, 의결, 협정, 이와 관련한 실행조치)과 유럽공동체(Europäische Gemeinschaft)의 명령, 지침, 결정을 위한 사전작업,
5. EU-법의 실행시 해당되는 법률, 하위의 법규명령, 행정규칙
6. 현행 연방법률 및 이에 근거한 법규명령과 행정규칙.

(2) 국가규범통제위원회의 심사권은 제1조 3항에 따른 심사 이외에도 방법의 타당성과 다음 측면의 납득가능한 설명을 포함한다:

1. 규율의 목적과 필요성에 대한 이해가능한 설명,
2. 다른 해결가능성에 대한 고려,
3. 발효시점, 유효기간 및 평가를 위한 고려,
4. 법규 및 행정간소화를 위한 실행,

5. 유럽연합의 지침이나 그 외의 법률의 사례에서 법률내용을 넘어서는 규정의 적용여부.

[본조 신설 2011.3.16]

- (3) 국가규범통제위원회는 연방내각에 제출하기 전 연방행정부의 법률초안을 심사한다. 국가규범통제위원회는 연방참사원(Bundesrat)의 법률초안이 연방참사원으로부터 위원회로 전달되었을 때 이를 검사한다. 위원회는 연방의회법안에 대해 법률초안을 제출한 원내교섭단체나 의회의원의 신청에 따라 법률초안(Gesetzesvorlagen)을 검사한다. 처리의 순서는 위원회의 재량사항이다. [개정 2011.3.16]
- (4) 국가규범통제위원회는 어느 정도까지 규제철폐와 더 나은 법령제정에 대한 연방정부의 목표가 달성되었는지에 관한 문제에서 연방정부의 연차보고서에 대해 입장을 밝힌다. [개정 2011.3.16]
- (5) 연방감사원과 행정 내의 경제성을 위한 연방전권위원(Bundesbeauftragte)의 검사권한은 영향을 받지 않은 상태로 둔다.

제 5 조 국가규범통제위원회의 권한

- (1) 국가규범통제위원회는 다음 각호에 관하여 권한을 가진다.
 1. 연방정부가 행정비용을 조사하는 과정에서 입수한 자료를 위해 설치한 데이터뱅크 이용
 2. 독자적인 의견청취 실시
 3. 감정의 위탁
 4. 연방정부에 대한 특별보고의 제출
- (2) 연방 및 주의 관청은 규범통제위원회에 대해 직무상의 원조를 한다.

제 6 조 국가규범통제위원회의 의무

- (1) 국가규범통제위원회는 법률안에 대한 의견을 비공개로 표명한다. 위원회의 의견과 이에 대한 연방정부의 의견은 법률안을 연방

의회 및 연방참의원으로 송부할 때 법률안에 첨부된다. [개정 2011.3.16]

(2) 국가규범통제위원회는 연방수상에 대해 매년 보고한다. 국가규범통제위원회는 그 보고서에 권고를 첨부할 수 있다.

(3) 국가규범통제위원회는 연방의회와 연방참의원의 주무 및 공동소관의 상임위원회의 심의에 대해서도 출석을 요구받을 수 있다. [개정 2011.3.16]

제 7 조 연방정부의 의무

연방정부는 매년 연방의회에 다음 각호의 사항을 보고한다.

1. 현행 목표안의 범위내에서 규제철폐의 현황,
2. 이행비용의 평가를 위해 이용된 방법론에 대한 경험,
3. 개개의 부처 내의 이행비용의 발전과
4. 더 나은 입법의 영역에서의 결과와 지속적인 발전

[전문개정 2011.3.16]

제 8 조 연방통계청의 임무

연방통계청은 이 법에서 발생하는 임무 시에, 특히 제출되어 있는 자료의 평가와 비용평가의 실행을 통한, 연방정부, 연방의회, 연방참사원의 요구가 있을 때 지원한다. 연방통계청은 이 법의 의미에서 보고와 성과검사를 위해 필수적인 자료은행의 구축과 관리에 책임이 있다.

[본조신설 2011.3.16]

제 9 조 시 행

이 법률은 공포한 날의 다음 날부터 시행한다.

2. 행정규칙

「연방각부공동직무규칙(일부발취)」²⁾
(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)

§2(여성과 남성의 평등)

여성과 남성의 평등은 일관된 지도원리로서 연방행정부처의 모든 정책적, 규범형성적 및 행정적 조치에서 장려되어야 한다.

§41(이해관계 조사)

주 또는 지방자치단체의 이해와 관계되는 법률안을 준비하는데 있어서 법률안을 완성하기 전에 주 및 지방자치단체가 연방차원에서 설치하는 중앙조직의 견해를 구해야만 한다.

§42(연방정부의 법률안)

(1) 법률안은 법문안(법률안), 법률안에 관계되는 제안이유 및 부록3에 따라 서두에 개표로 구성된다. 규범통제위원회가 견해를 표명하였다면(제45조 2항), 이는 법률안에 다음과 같은 사항이 첨부된 것이다. 이는 연방정부의 견해와 동일하게 유효하다.

§43(제안이유)

(1) 제안이유에는 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 법률안 및 그 개별규정의 목표설정 및 필요성
2. 법률안의 토대가 되는 사실관계 및 그에 관한 인식근거
3. 다른 해결방안의 유무 및 사인(私人)에 의한 해결가능성의 유무, 경우에 따라서는 어떠한 점으로 인해 거부되었는가에 대한 검토경위 (부록5)

2) 연방각부공동직무규칙은 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 111-115면 그리고 박영도 독일연방정부의 입법절차 개혁-연방각부공동직무규칙을 중심으로, 한국법제연구원, 2003, 17, 32-36면에서 전재(轉載)한 것임.

4. 보고의무, 기타 행정상 의무 또는 인가유보가 적당한 국가의 감독절차 및 인가절차를 통해 도입되거나 확장될 수 있는가의 여부와 수범자의 법적 자기의무화를 통한 대체가능성에 반대하는 이유
 5. 법률의 효과(제44조)
 6. 법률의 제정을 결정하는데 고려할 점(Erwägungen), 예컨대 조직적, 기술적, 재정적합적 관점에서의 집행과 관련하여 설명함과 동시에 법률에 기한을 붙이는 것이 가능한가의 여부
 7. 법률안이 법령 및 행정의 간소화를 예정하고 있는가의 여부, 특히 당해법률안이 현행 규정을 간소화하거나 불필요한 것으로 하고 있는가의 여부
 8. 법률안이 유럽연합의 법률에 합치하는가의 여부
 9. 유럽연합의 지침(Richtlinie)이나 기타 법률을 실현하는 경우 그들의 규정에서 정해진 것을 넘어서서 기타 규율을 구속하는가의 여부
 10. 법률안이 독일에서 체결한 국제법상의 계약과 부합하는가의 여부
 11. 현행 법적 상황의 변화
 12. 독일 기본법 제72조 제3항 또는 제84조 제1항 3번째 문장이³⁾ 법률의 효력발생상에서 특별한 점에 대한 근거를 제시하고 있는가의 여부와 어떻게 이러한 산정이 나오게 되었는지에 대한 설명
- (2) 독일기본법 제74조 제1항 4번, 7번, 11번, 13번, 15번, 19a, 20, 22, 25, 26의 영역에 해당하는 경합적 입법영역의 법률안에 관하여는 당해법률안 및 그 중요한 개별규정이 연방법에 의한 규율을 필요로 하는 이유를 설명해야 한다(독일기본법 제72조 제2항).

3) GG Art.72 Abs.3 oder Art.84 Abs.1 Satz3

(3) 법률안이 독일 기본법 제84조 제1항 5문에 따른 이탈가능성(Abweichungsmöglichkeit)이 없는 주의 행정절차에 대한 규율을 포함하는 경우 연방통일적 규범에 따라 어떤 특수한 필요성이 존재하는지에 대한 이유를 설명해야 한다.

(4) 법률의 동의필요성에 대한 질문은 근본적으로 제안이유서에 포함되지 않으며, 단지 독일기본법 제87조 제3항 2문의 사례와 계약법(Vertragsgesetzen)의 제안이유에서만 그에 상응하는 상세한 설명(Ausführung)을 포함한다.

§44(법률의 결과)

(1) 법률의 결과란 법률의 본질적 영향으로 이해되어야 한다. 이는 의도한 효과와 의도하지 아니한 부차적인 효과를 포함한다. 예견된 법률의 효과에 대한 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부처와 협의한 후 행하여야 하며, 국가재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 하여야 한다. 이러한 근거는 법안의 효과가 지속적인 발전가능성과 부합하는지 여부, 특히 법안이 어떠한 장기적 효과를 갖는지에 대해 설명하여야 한다. 연방내무부는 법률효과에 대한 조사를 권고할 수 있다.

(2) 공공 예산(재정)의 세입 및 세출(총계)에 대한 영향은 예견되는 집행에 수반하는 영향을 포함하여 설명되어야 한다. 이를 위하여 연방재무부는 연방내무부와 협의한 후 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다. 연방예산에 속하는 세입 및 세출은 연방의 그 시기가 해당하는 다년도 재정계획의 기간에 응하여 구분되어야 한다. 이 경우 다년도 재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 대해 고려하고 있는지 여부 및 어느 정도나 고려하고 있는지, 그리고 가능한 조정방안을 기재하여야 한다. 경우에 따라서 이러한 금액은 연방재정부와의 협의를 통해 산출하여야 하며, 부득이한 경우

엔 추정치를 계산한다. 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 제안이유에 이를 기재하여야 한다.

(3) 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도 기재하여야 한다. 법률안의 주무 연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치단체의 중앙연합에 대하여 세출과 관련한 신고를 시간적 여유를 충분히 두고 요구하여야 한다.

(4) 다음 각 호의 사항을 설명하여야 한다.

1. 연방경제기술부와의 협의를 통해 경제적 비용, 특히 중소기업에게 발생하는 비용과 법률이 개별가격과 가격수준에 미치는 영향
2. 연방식품·농업·소비자보호부와의 협의를 통해 법률이 소비자에게 미치는 영향

이를 위하여 법률안의 전문분야를 소관하는 연방행정부처는 참여한 전문가집단과 단체, 특히 중소기업의 경제단체와 소비자의 의견을 구한다. 연방경제기술부와 연방식품·농업·소비자보호부는 조기에 관여하여야 한다.

(5) 연방행정부처는 국가규범통제위원회법 제2조 제1항(2009년 법)에 근거하여 행정비용을 조사하고 설명하여야 한다.

(6) 제45조 제1항에서 제3항에 따라 관계자가 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요구에 의하여 영향을 설명하여야 한다.

(7) 주무연방행정부처는 법률안의 제안이유에서 법률안을 검토할 것인지 여부와 검토의 시기, 의도하였던 효과의 달성 여부, 발생한 비용과 효과의 관계의 적절성, 어떠한 부차적인 영향이 발생하였는지에 대한 사항을 확정하여야 한다.

§45(연방정부 내의 관여)

(1) 주무연방행정부처는 연방정부제출법률안의 초안의 각의결정을 위해 제출되기 앞서 준비작업 및 작성의 초기부터 법률안에 관계

하는 연방행정부처와 규범통제위원회의 관여를 요구해야 한다. 그 소관영역이 당해 법률안에 관계된 모든 연방행정부처가 이에 해당된다(부록 8). 초안의 기본법 정합성에 관한 규범심사를 우선하여 타 모든 상황에서처럼, 기본법 적용시 그 정합성이 의심될 때에는 연방내부무 및 법무부가 관여한다. 유럽법적 검토가 요구되는 복잡한 법률안의 경우, 여타 문제시된 상황에서처럼 연방행정부처들이 교차적으로 유럽법에 관한 권한을 통해 유럽법 문제에 관해 사전에 관여해야 한다(특히 연방경제기술부, 연방법무부, 외무청)

(2) 규범통제위원회가 견해를 표명한다면, 관련된 연방부처는 연방정부의 견해표명이 그와 연관된 것인지를 검토해야 한다(2006년 개정시 신설).

§47(주, 지방자치단체의 중앙조직, 전문가집단 및 단체의 참여)

- (1) 법률안의 초안이 주 및 지방자치단체의 이해와 관계되는 경우에는 주, 지방자치단체의 중앙조직 및 주의 연방대표부에 가급적 조기에 송부하여야 한다. 관계연방행정부처의 의견이 중요한 점에서 차이가 발생할 우려가 있는 경우에는 당해연방행정부처와 합의한 후 송부하여야 한다. 계획을 정밀하게 취급하여야 할 경우에는 그 뜻을 주기하여야 한다.
- (2) 연방내각처는 관여에 관하여 보고를 받아야 한다. 특히 정치적 중요성을 가지는 법률안은 연방내각처의 동의를 얻어야 한다.
- (3) 연방차원에 설치되는 중앙단체 및 전체단체 그리고 전문가집단이 적기에 참여할 수 있도록 제1항 및 제2항의 규정을 준용한다. 특별한 규정이 없는 한 시기, 범위 및 선택은 주무연방행정부서의 재량으로 한다.
- (4) 제1항 및 제3항의 규정에 의거한 참여와 관련하여 연방정부가 아직 결정하지 아니한 법률안을 다루고 있다는 점을 명시하여야 한다. 법률안에는 제안이유 및 표지를 첨부할 수 있다.

§48(기타 기관에 대한 통지)

- (1) 보도기관 및 기타 공식적으로 참여하지 아니한 기관 또는 자연인이 연방정부의 결정에 앞서 연방행정부처로부터 법률안을 수령해야만 경우에는 이를 어떤 형식으로 수행할 것인지에 대해 주무연방행정부처가 결정하며, 기본적으로 정책적 합의를 갖는 경우엔 연방수상청이 결정한다.
- (2) 주, 참여한 전문가 집단 또는 단체 및 제1항의 제3자에게 법률안이 송부되는 경우 독일연방의회의 교섭단체사무국, 연방참의원에 통지하여야 하며, 이 밖에 요청이 있는 경우 독일연방의회 및 연방참의원의 의원에게도 통지하여야 한다.
- (3) 연방정부의 인트라넷 또는 인터넷상의 법률안의 게재에 관하여는 주무연방행정부처는 연방수상청과 합의하고 기타 참여한 연방행정부처와 협의하여 결정한다.
- (4) 제1항에서 제3항까지의 규정에 따라 통지하는 경우 제47조 제4항의 규정을 준용한다.⁴⁾

4) 연방각부공통직무규칙의 세부내용은 다음 참조, 박영도, 독일연방정부의 입법절차 개혁 -연방각부공통직무규칙을 중심으로, 한국법제연구원, 2003, 17면, 32-36면; 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원 2011, 105-115면

부록 2

스위스 입법평가 관련 법령(발췌)¹⁾

1. 헌 법

「스위스 연방헌법」(Schweizerische Bundesverfassung)

전 문

전능하신 신의 이름으로 스위스국민과 칸톤은 창조주에 대한 책임을 자각하고, 세계에 대한 연대와 개방적 정신으로 자유, 민주주의, 독립 및 평화를 강화하기 위하여 동맹을 새로이 할 것을 결의하고, 타자의 존중과 공정 속에서 다양하게 생활할 것을 결의하고, 미래세대에 대한 공동의 성과와 책임을 자각하며, 자기의 자유를 행사하는 자만이 자유이며, 국민의 강령함은 약자의 복지를 척도로 평가되는 것임을 확신하면서 이하의 헌법을 제정한다.

§2(국가목표)

(2) 스위스 연방은 국가의 공공복리, 지속가능한 발전, 내적결합 및 문화적 다양성을 촉진한다.

§5(법치국가적 활동원칙)

(2) 국가의 활동은 공공의 이익에 부합하고 그 목적에 상당한 것이어야 한다.

1) 2007년 한국법제연구원 국제학술회의 자료집, 「입법평가의 과제와 전망」, 한국법제연구원, 2007, 107-112면 발췌; 박영도, 스위스 연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원 2004, 89면-139면 발췌

§50(자치단체)

(2) 연방은 그 활동에 있어 자치단체에 발생가능한 영향을 고려해야 한다.

§73(지속가능성)

연방 및 칸톤은 자연의 지속가능한 균형, 특히 그 복원과 인간에 의한 이용을 확립하도록 노력한다.

§126(연방예산)

(1) 연방은 수입과 세출의 지속적인 균형을 유지해야 한다.

§170(실효성심사)

연방의회는 연방의 조치가 실효성에 의해 심사되는지에 관해 주의를 기울여야 한다.

§178(연방행정)

(1) 연방내각은 연방행정을 이끈다. 연방내각은 합목적적인 조직운영과 구체적 임무의 달성을 위해 노력해야 한다.

2. 법 률

「의회법」(Parlamentsgesetz)

§26(감독권)

- (1) 연방의회는 연방내각, 연방행정, 연방법원, 연방검찰의 감독기관 및 연방의 업무를 위탁받은 자를 감독한다.
- (3) 제3항 연방의회는 다음과 같은 기준에 따라 감독권을 행사한다.
 1. 합법성
 2. 체계정당성
 3. 합목적성
 4. 실효성
 5. 경제성

§27(실효성 심사)

법률에 따라 설치된 연방의회 기관들은 연방의 조치에 관한 실효성을 심사한다. 이 기관들은 다음의 사항을 행할 수 있다.

1. 연방정부가 실효성 심사를 수행하도록 요구할 수 있다.
2. 연방정부의 위탁으로 수행된 실효성 심사를 검토할 수 있다.
3. 실효성 심사 자체를 위탁할 수 있다.

§141(법률초안에 대한 공식입장)

- (1) 연방내각은 법률초안을 공식입장과 함께 연방의회에 제출한다.
- (2) 구체적 진술이 가능한 한, 연방내각은 법률안에 대한 공식입장에서 특히 다음 항목들을 밝힌다:
 1. 법적근거, 기본권에 미치는 영향, 상위 법률과의 일치성과 유럽법률과의 관계
 2. 법률안으로 인해 예정된 권한위임

3. 사전 의회절차에서 이와 관련된 연방내각의 견해와 대안 그리고 공식입장에 대한 논의
4. 법률공포로 인해 예정된 변경, 이런 변경으로 인해 계획될 수 있는 평가 및 사전 의회절차에서 집행유용성에 대한 심사
5. 연방과 칸톤, 자치단체에 미치는 법률공포와 집행의 인적·재정적 영향과 비용충당의 종류와 방법, 재정계획에 미치는 영향 및 비용과 편익의 관계
6. 경제·사회·환경·미래세대에 미치는 영향
7. 법률공포와 입법계획과의 관계
8. 양성평등에 미치는 영향

「재정통제법」(Finanzkontrollgesetz)

§5(재정통제의 기준)

- (1) 스위스 재정통제처는 합법성·체계정당성·경제성의 기준에 따라 재정감독권을 행사한다.
- (2) 위 기관은 경제성 심사를 수행하고, 이 심사에서 다음 항목들을 설명해야 한다.
 1. 수단이 절약되어 투입되었는지
 2. 비용과 수익이 양호한 관계에 있는지
 3. 재정지출이 기대효과를 가져왔는지

「국가보조법률」(Subventionsgesetz)

§5(주기적 검사)

- (1) 연방정부는 주기적으로, 적어도 6년마다 재정지원과 보상규정들이 이 장의 기본원칙에 상응하는지를 심사한다.

§6(전제조건)

재정지원규정들은 다음의 경우 공포될 수 있다.

- a. 연방이 과제충족에 관심이 있다면,
- b. 재정지원없이도 과제가 충분히 충족되지 않는다면,
- c. 기대가능한 자기지원조치와 그 외 재정지원가능성들이 충분치 않다면,
- d. 과제가 다른 방법으로는 단순하고 효과적이거나 합리적으로 충족될 수 없다면,

「공개법률」(Öffentlichkeitsgesetz)

§19(평가)

- (1) 수입자는 이 법률의 집행과 실효성 및 전환에 의해 야기된 비용을 검사하고 연방정부에 규칙적으로 보고한다.
- (2) 전환비용에 대한 1차 보고서는 이 법률이 효력이 발생한지 3년 내에 연방정부에 제출되어야 한다.
- (3) 수입자의 보고서들은 공개된다.

「불법노동방지법률」(Schwarzarbeitsgesetz)

§20(평가)

- (1) 연방정부는 이 법률에 따라 조치의 평가를 준비한다.
- (2) 스위스 국민경제부는 평가가 종결된 이후, 그러나 늦어도 이 법률이 효력을 발생한지 5년 내에 연방정부에 보고해야 하고, 기타 진행과정을 위한 제안들을 제출한다.

3. 명 령

「의회행정명령」(Parlamentsverwaltungsverordnung)

- (1) 의회행정통제위원회(PVK)는 업무검사위원회의 위탁으로 다음과 같은 과제를 충족한다.
 - a. 위 위원회는 의회 감독 범위 내에서 평가를 수행하고 업무검사 위원회에 설명이 필요한 주제를 제시한다.
 - b. 위 위원회는 연방행정에 의해 수행된 평가와 이 평가를 결정과정에서 사용하는가를 검사한다.
- (2) 의회행정통제위원회는 의회위원회의 신청에 따라 연방조치의 실효성을 심사한다. 의회법 제54조 제4항은 유보된다.
- (3) 의회행정통제위원회는 ...외부 전문가를 대동할 수 있고 그들에게 필요한 권리를 부여할 수 있다.
- (4) 의회행정통제위원회는 독자적으로 전문가를 사용할 수 있고 그 이후 보고해야 하는 의무가 있다.

부록 3

한국법제연구원 발간
입법평가 연구보고서 및 자료집: 독일, 스위스

년도	연번	게재자명	제 목	발행기관
2007	1	Delley, Jean-Daniel	입법평가의 제도화와 체계적 방식 : 스위스 제네바 입법평가 실무 : 「주거개혁에 관한 법률안」에 대한 입법평가 사례	한국법제 연구원
	2	박영도	독일의 입법평가 사례	
	3	박영도, 장병일, 안성경	주요국가의 입법평가 관련제도(3) : 독일의 입법평가제도	
	4	박영도, 장병일	주요국가의 입법평가 관련제도(5) : 오스트리아·스위스의 입법평가제도	
	5	장병일	범죄피해자보호법에 대한 효과분석: 스위스자문센터 경험에 대한 비교적 고찰을 통한 한국의 범죄피해자보호제도의 역할 및 나아갈 방향에 대해	
2008	6	박영도 외	오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가 : 오스트리아 입법학회 2003년 학술대회	
	7	최윤철	독일과 스위스의 입법평가 사례연구	
2009	8	이진국	독일의 표준비용모델 연구	
	9	정창화	독일의 입법평가지침에 관한 연구	

부 록

년도	연번	게재자명	제 목	발행기관
2010	10	박영도	독일의 표준비용모델 지침서: 행정비용의 사전적 추산을 위한 지침서[제2차 개정판] 및 간소화된 표준비용모델[SKM-Kompakt] 지침서	
	11	이진국	Brandenburg주 및 Niedersachsen주 요식업법에 대한 표준비용모델 적용사례 연구	
	12	한귀현	Brandenburg주 문화재보호법에 대한 표준비용모델 적용사례 연구	
2011	13	원소연	독일 입법평가조직의 성격과 권한연구	
	14	박영도 · 원소연	표준비용모델 적용 사례 연구 : 스위스 소방법의 사례	
2012	15	박영도 · 홍의표	법령에서의 이행비용측정을 위한 기법 연구 - 독일의 사례를 중심으로 -	
	16	배건이	스위스 신연방사법의 실효성 평가	
	17	배건이	입법평가 적용사례 연구 : 스위스 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로	
	18	원소연	사후적 입법평가 사례연구 : 독일 「성매매종사자의 법적 지위에 관한 법」을 중심으로	
	19	배건이	입법평가지 지속가능성심사의 적용에 관한 연구	
2013	20	박영도 · 배건이	입법평가에서의 지속가능성 심사기법 개발에 관한 연구	
	21	최윤철 · 서운호	입법평가를 통한 법률 개선 - 독일과 스웨덴 비교 -	