

독일의 입법평가

- 독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로 -

홍완식*

〈국문초록〉

독일에서는 오랜 기간의 연구와 논의를 통하여 입법평가를 제도화하였다. 독일에서 제도화된 입법평가는 오랜 기간의 연구와 논의과정 중에 제시된 여러 대안 중에서, 표준비용모형을 중심으로 하는 다분히 계량적인 입법평가모형이 제도화되었다. 즉, 독일의 국가규범통제원은 법률의 제정이나 개정을 통해 유발되는 관료비용의 측정에 업무의 초점을 맞추고 있고, 이를 위하여 표준비용모형이라고 하는 방법을 사용하고 있다. 독일 국가규범통제원이 입법평가요소로서 활용하고 있는 표준비용모형이 지나치게 계량적이고 지엽적이라고 평가될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 독일 국가규범통제원의 입법영향평가제도 시행을 '새로운 입법문화로의 주목할 만한 진전'이나 '입법에 있어서의 문화적 변화'라고 할 수도 있다. 법률을 입법함에 있어서, 준비되어지는 법률이 수범자들에게 끼칠 영향을 사전에 측정하려는 신중함 및 좋은 법률을 준비하려는 입법자의 책임감을 제고하는 제도적 장치로서 입법평가제도가 기능하고 있다는 점은 독일의 경우에도 긍정적으로 평가될 수 있다. 독일의 국가규범통제원에 의한 입법평가는 독일에서 지향하고 있는 입법평가의 전부가 아니라, 그 일부가 제도화된 것이라고 할 수 있다.

※ **주제어** : 입법평가, 규제영향분석, 국가규범통제원, 표준비용모형, 관료비용, 청색심사표, 연방정부공동직무규칙

* 건국대학교 법학전문대학원 교수

- I. 머리말
 - II. 입법평가제도의 준비와 도입
 - 1. 입법평가제도의 준비
 - 2. 입법평가제도의 도입
 - III. 입법평가에 관한 규정
 - 1. 연방정부 공동직무규칙
 - 2. 입법평가입문서와 입법평가지침서
 - IV. 입법평가를 위한 기관
 - 1. 국가규범통제원의 설립과 소속
 - 2. 국가규범통제원법의 체계와 내용
 - 3. 국가규범통제원의 조직과 구성, 회의운영 등
 - 4. 국가규범통제원의 임무와 업무 등
 - V. 입법평가 실무
 - 1. 입법평가 유형
 - 2. 국가규범통제원의 입법평가 방법과 입법평가 사례
 - VI. 맺음말
-

I. 머리말

우리의 법학분야에 미치는 독일 법학의 영향을 고려하지 않더라도, 독일정부와 학계의 입법평가제도에 관한 연구와 실무적인 노력은 유럽의 여러 국가 중에서도 모범적인 것으로 손꼽을 수 있다. 법체계를 도식적으로 대륙법계와 영미법계로 구분하는 것처럼, 입법의 효과나 영향을 측정하기 위한 노력을 넓은 의미에서의 입법평가라고 본다면, 입법평가에 관한 관점이나 접근의 방식도 미국적 방식·제도와 유럽적 방식·제도로 대별할 수 있다고 본다. 미국적 입법평가¹⁾가 계량적·절차적인 면에 치중하는 것으로 평가할 수 있다면, 유럽적 입법평가

1) 미국에서의 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)이 법령의 영향을 측정하기 위한 기법이라고 할 수 있기 때문에, 이는 결과적으로 입법(영향)평가라고 할 수 있다.

는 이론적·실체적인 면에 치중하는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 대륙법계와 영미법계가 상호 수렴되는 현상을 보이듯이, 미국적 입법평가와 유럽적 입법평가도 상호 영향을 미치고 있는 것으로 관찰된다. 유럽의 입법평가연구와 제도는 정치적·경제적 영향력이 비교적 우세한 독일이 주도하고 있으며, 독일에서는 오랜 기간의 연구와 논의를 통하여 입법평가를 제도화하였다. 독일에서 제도화된 입법평가는 오랜 기간의 연구와 논의과정 중에 제시된 여러 대안 중에서, 표준비용모형을 중심으로 하는 다분히 계량적인 입법평가모형이 제도화된 것으로서, 미국적 영향이 적다고 할 수 없다.

독일의 입법평가에 관한 일반적인 내용은 국내에 그간 많이 소개²⁾되었기 때문에, 이 글에서 이를 반복할 필요는 없다고 본다. 현재와 미래의 독일의 입법평가를 이야기하기 위해서는 입법평가의 제도화 이전의 무수한 논의보다는, 제도화 이후 즉 국가규범통제원이 수행하는 입법평가에 주목하지 않을 수 없다. 마침 2006년 9월에 설립되어 활동을 개시한 독일의 국가규범통제원이 5년 임기의 절반을 맞이하여 지금까지의 성과를 점검하는 보고서와 회견문 등이 2009년 5월에 발표되었다. 이 자료와 국가규범통제원의 2년치 연감을 중심으로 하여, 길지는 않지만 독일에서의 입법평가의 제도화 이후의 입법평가의 실상을 고찰하는 것도 의미가 있다고 생각한다. 독일 입법평가의 전체적인 모습을 잃지 않기 위하여, 독일 입법평가제도의 논의 배경과 연혁, 연방정부 공동직무규칙(GGO), 입법평가 핸드북을 중심으로 하는 독일 입법평가를 요약·정리하였으며, 이에 기초하여 국가규범통제원의 근거법률, 구성, 활동과 구체적인 성과 등을 고찰하고자 한다.

2) 독일의 입법평가에 관해 소개한 국내문헌으로는 홍완식, “입법평가의 현황과 과제”, 국회법제연구회, 「법제와 입법」, 제2호, 2007, 109면 이하; 박영도·장병일(역), 「입법평가입문」, 한국법제연구원, 2007; 최윤철·홍완식, 「입법평가제도의 도입방안에 관한 연구」, 법제처, 2005; 박영도·장병일·안성경, 「주요국가의 입법평가 관련제도(III) -독일의 입법평가제도-」, 한국법제연구원, 2007 등 참조.

II. 입법평가제도의 준비와 도입

1. 입법평가제도의 준비

프로이센제국 이후로 독일연방에 이르기까지 전통적으로 강한 관료국가로서의 특징을 지니고 있는 독일은 경제적 효율성을 목표로 하는 개혁정책에 대해서는 소극적인 태도를 보였다. 그러나 1970년대를 기점으로 하여 독일에서는 공공 부문의 효율성 강화와 탈관료주의를 목표로 하는 공공부문에서의 개혁작업이 가시화되었다. 1990년 동서독의 통일을 계기로 하여 통일독일의 행정제도를 새로이 만들면서 효율과 경쟁력이 강조되었고, 1995년부터는 연방차원에서의 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 ‘능률적인 국가(Schlanker Staat)’를 모토로 하여 행정개혁이 추진되었다. 이를 위하여 독일 연방정부는 1995년 9월에 독립적인 위원회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)를 설치하였고, 행정의 효율성을 강화하기 위한 방안을 도출하도록 하였다. 2년간 활동한 동 위원회의 최종 보고서의 제안에 기초하여, 독일 연방정부는 1997년에 ‘현대국가-현대행정’(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)이라고 하는 제도개혁 프로그램을 추진하기로 결정하였다. 이러한 프로그램의 일환으로 제시된 ‘법률의 실효성과 수용성의 제고’(Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht)라는 목표는, 후술하는 연방정부 공동직무규칙(GGO)의 전면개정 및 그 이후 연방정부 입법과정에 입법평가제도를 도입하는 것으로 연결되었다.

2. 입법평가제도의 도입

독일은 스위스처럼 입법평가의 헌법적 근거로 해석되어질 수 있는 헌법규정³⁾

3) 2000년에 신설된 스위스연방헌법 제170조 (효과의 심사) “연방의회는 연방의 조치의 실효성이 심사될 수 있도록 배려하여야 한다.” Art. 170 (Überprüfung der Wirksamkeit) Die Bundesversammlung sorgt dafür, dass die Massnahmen des Bundes auf ihre

이나 법률⁴⁾ 차원에서의 근거를 두고 있지 않다. 독일의 연방차원에서는 연방정부 공동직무규칙(GGO)에서 입법평가에 관한 사항을 규정하고 있는데, 독일은 동 규칙을 통하여 입법평가제도를 제도화하였다. 즉, 독일연방은 2000년 7월 26일에 연방정부 공동직무규칙(GGO)을 전면 개정하면서 동 규칙 제44조에 입법평가제도에 관한 규정을 명시하였고, 이를 통하여 입법평가제도를 도입하였다. 동 규칙은 연방정부의 각 부처가 직무를 행함에 있어서 준수하여야 하기 때문에, 입법평가제도를 규정하고 있는 제44조는 연방정부의 모든 부처를 구속하는 규정이다. 주차원에서도 독일의 몇몇 주에서는 입법평가제도를 도입하여 시행하고 있다. 바덴-뷔템베르크, 니더작센, 라인란드-팔츠, 베를린, 작센-안할트 등이 입법평가를 시행하고 있는 대표적인 주이며, 다른 주에서도 입법평가제도의 도입을 위한 준비를 하고 있다.

III. 입법평가에 관한 규정

1. 연방정부 공동직무규칙

이전에 연방내무성은 연방법률의 입법과정에서 준수하여야 하는 절차나 심사 항목 등을 ‘청색심사표(Die Blaue Checkliste)’에서 규정하고 입법실무에 적용하도록 하고 있었으나, 입법실무에서 청색심사표의 실용성은 높지 않았다. 1998년에 연방정부에 의하여 연방정부 공동직무규칙(Die Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerien, 약칭 GGO)이 전면적으로 개정되면서, 연방정부가 입법과정에서 유의하여야 하는 절차와 기준 등이 여기에 상세히 규정되었다. 1998년의 전면개정 당시만 하더라도 연방정부 공동직무규칙(GGO)은 I과 II로 나뉘어져 있었는데, 2000년 9월 1일의 개정에 의하여 단일한 연방정부 공동직무규칙(GGO)으로 통합되었다. 2000년의 규칙 개정은 ‘적은 수의 법령, 개선된 법령’을

Wirksamkeit überprüft werden.

4) 스위스 연방의회법 제44조 e와 f, 제141조 f와 g.

목표로 하였으며, 규정의 절반 이상이 삭제되거나 수정된 대대적인 개정이었다.⁵⁾ 이렇게 통합된 연방정부 공동직무규칙(GGO)은 국가규범통제원의 설립과 함께 2006년에 개정되어 현재에 이르고 있다.

현재 연방정부 공동직무규칙(GGO)은 7개의 장 79개의 조문으로 구성되어 있다. 이중 제6장은 법령의 입법(Rechtsetzung)에 관한 사항 즉 법령의 구상·입안에서부터 공포에 이르기까지의 입법절차에 관한 규정을 제40조에서 제76조까지에서 규정하고 있다. 입법평가⁶⁾에 관한 내용은 7개항으로 구성되어 있는 제44조에 규정되어 있다. 법률안이 입법되어 시행되게 되면 의도하였거나 의도하지 않았거나 일정한 효과가 발생하게 되는데, 이러한 법률의 효과를 사전에 예측하여 이를 법률안에 첨부하도록 규정하고 있는 것이 제44조의 내용이다.

국가규범통제원이 2006년에 설립되어 업무를 개시하게 되면서, 연방정부 공동직무규칙(GGO)에는 국가규범통제원과 관련된 내용이 제44조 제5항에 신설되었다. 즉, 제44조 제5항에 ‘연방정부부처는 입법의 영향을 평가할 수 있도록 국가규범통제원법 제2조에 규정되어 있는 관료비용을 측정하고 법안제출시에 이를 첨부’하도록 하는 내용을 신설하였고, 동 조항은 2006년 12월 1일부터 시행되고 있다. 국가규범통제원법의 제정과 연방정부 공동직무규칙(GGO)의 개정을 통하여, 독일연방정부의 입법과정에 국가규범통제원에 의한 입법평가제도가 도입된 것이다.

2. 입법평가입문서와 입법평가지침서

2001년에 슈파이어 행정대학의 Carl Böhret교수와 Götz Konzendorf박사는

5) *Morderner Staat - Morderne Verwaltung*, Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerien, 2000, S.1.

6) 제44조의 표제인 ‘Gesetzesfolgen’은 ‘입법결과’ 또는 ‘입법효과’라고도 직역될 수 있지만, 넓은 의미에서 입법평가를 의미한다고 보아 ‘입법평가’로 의역하기로 한다. 제44조 제1항 1문은 “Unter Gesetzesfolgen sind die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen.” 즉, “입법결과는 법률의 중요한 영향이라는 의미로 이해될 수 있다.”고 시작하고 있다.

연방내무부와 바덴-뷔템베르크주 내무부의 공동의뢰를 받아 작성한 입법평가 핸드북(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)을 발간하였다.⁷⁾ 이 핸드북은 입법평가를 시기별로 사전입법평가, 병행입법평가, 사후입법평가로 구분하여, 단계별 입법평가의 목적과 방법, 단계별 입법평가의 구체적인 내용과 사례 등을 제시하고 있다. 연방 내무부 등이 연구를 의뢰를 한 의도에 적합하게 이 핸드북은 실무지침서로서의 성격을 지니고 있기 때문에, 연방 내무부는 연방부처가 법령안을 작성하는 경우에는 이 핸드북을 반드시 참조하도록 하였다. Carl Böhret 교수와 Götz Konzendorf박사가 작성한 입법평가지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)는 핸드북발간보다 앞선 2000년에 연방 내무부에 의하여 발간되었다. 동 지침서는 입법평가 핸드북의 중요내용을 요약한 36페이지 분량의 소책자(Broschüre)이다. 입법평가의 중요 개념과 유형, 심사항목이 요약되어 있기 때문에, 입법평가의 윤곽을 파악하기에 간단하고 적합하게 구성·편집되어 있다.

IV. 입법평가를 위한 기관

1. 국가규범통제원의 설립과 소속

2005년에 독일연방의회의 대정당인 기독교민주당(CDU), 기독교사회당(CSU), 사회민주당(SPD)은 연합내각을 구성하면서, 국가규범통제원(Nationaler Normenkontrollrat, 약칭 NKR)을 설치하기로 합의를 하였다. 또한 연방정부는 2006년 4월 25일에 ‘관료주의 해체 및 보다 개선된 입법(Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung)’을 위한 정책프로그램을 시행할 것을 의결하였다. 연방정부의 이러한 정책프로그램은 불필요한 관료주의로부터 경제와 시민의 부담을 벗어나게 하려는 목적을 지니고 있었다. 이러한 정당간의 합의와 연방정부의 프로그램은

7) 이 핸드북은 ‘박영도·장병일(역), 「입법평가입문 -법률, 법규명령, 행정규칙-」, 한국법제연구원, 2007」으로 번역·출간되었다.

2006년 8월 14일에 연방의회에서 국가규범통제원법을 통과시킴을 통해서 구체화되었다. 동법은 2006년 8월 18일부터 효력을 발생하였으며, 연방수상이 2006년 9월 19일에 8명의 위원을 임명함을 통하여 국가규범통제원은 구성을 완료하였다. 국가규범통제원은 이렇게 국가규범통제원법에 근거하여 설립되었으며, 국가규범통제원의 설립목적은 연방정부의 법률안에 대하여 독립적인 입법영향평가를 담당하기 위한 것이다. 국가규범통제원은 연방수상청 소속이다. 즉, 연방수상청에 사무국이 설치되어 있고, 연방수상청에 의하여 행정적인 지원을 받는 기관이다.

2. 국가규범통제원법의 체계와 내용

2006년 8월에 제정된 국가규범통제원법(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, 약칭 NKRГ)은 8개 조문으로 구성되어 있다.

제1조는 국가규범통제원의 소속과 위치, 독립성의 보장과 국가규범통제원의 기본적인 임무 등을 규정하고 있다. 제2조는 국가규범통제원의 기본임무인 관료비용의 측정과 관련하여 표준비용모델 등을 설명하고 있다. 제3조는 12항까지의 긴 항목을 통하여 국가규범통제원의 구성과 조직을 규정하고 있는데, 특히 위원회의 임기·연임가능규정·회의운영관련사항·사무국·보수와 경비·비밀엄수업무·운영비용 등에 관한 사항을 규정하고 있다. 제4조는 국가규범통제원의 임무, 제5조는 국가규범통제원의 권한을 규정하고 있다. 제6조는 법률안검토결과에 대한 의견의 원칙적인 비공개, 법률안 제출시의 의견첨부의무, 연방수상에 대한 연례보고의무 등 국가규범통제원의 의무를 규정하고 있다. 제7조는 표준관료비용 적용 및 관료비용감축 등의 현황을 연방의회에 보고하여야 하는 연방정부의 의무를 규정하고 있다. 제8조는 동 법률의 공포후 즉시 시행에 관한 사항을 규정하고 있다.

3. 국가규범통제원의 조직과 구성, 회의운영 등

국가규범통제원의 조직과 구성, 운영 등은 국가규범통제원법 제3조에 상세히

규정되어 있다. 우선 국가규범통제원은 국가규범통제원법 제1조에 규정되어 있는 바와 같이 연방수상청 소속으로 설치되었으며, 연방수도인 베를린에 사무소가 있다.

국가규범통제원은 전술한 바와 같이 8인의 위원으로 구성된다. 연방수상은 연방내각의 동의를 얻어 위원후보를 대통령에게 임명제청을 한다. 국가규범통제원 위원은 명예직(ehrenamtlich)⁸⁾으로서 5년의 임기로 연방대통령에 의하여 임명되며 연임이 가능하다. 위원이 임기만료 전에 사직을 원하는 경우에는 연방대통령에게 면직을 요청할 수 있고, 위원이 임기만료 전에 사직을 하는 경우에 연방대통령은 잔여임기 동안 새로운 위원을 임명한다. 국가규범통제원의 회의는 통상 매주 개최된다. 위원회 회의는 재적과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 경우에는 부결된다.

국가규범통제원법에 규정되어 있는 사항은 아니지만, 위원회의 위원은 경제, 정치, 학문, 사법, 행정분야를 대표하는 인사들로 구성된다는 점이 강조되고 있다.⁹⁾ 2006년 9월에 임명된 초대 국가규범통제원 위원들의 경력이나 현직 등을 살펴보면, 법률·경제·행정분야의 인사들이 주로 위원으로 선임되어 있음을 알 수 있다.¹⁰⁾ 이들 위원들은 담당 연방행정부에서 제출한 법안에 대하여 사전평가

8) 명예직이라는 표현은 '명예'라는 단어 때문에 번역하기 어려운 용어에 속한다. 의미를 고려하자면, '비상근'이나 '비전업'의 의미를 동반하고 있다고 할 수 있다. 자기의 직업활동을 수행하면서, 국가규범통제위원회의 위원으로서 봉사하는 활동을 의미한다. 국가규범통제원법 제3조 제5항에 명시적으로 규정되어 있다.

9) *Auftrag, Organisation und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrates*, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 4, S.5.

10) 국가규범통제원의 8명의 위원 중 행정경험을 갖춘 경제계 인사가 위원장(Dr. Johannes Ludewig)을 맡고 있으며, 현직 변호사가 두 사람(Herman Bachmeier, Henning Kreibohm)이고, 전 행정법원장을 지낸 법학교수(Prof. Dr. Johann Wittmann), 경제학 교수(Prof. Dr. Gisela Färber), 언론계 인사(Dr. Hans D. Barbier), 상공회의소의장을 지낸 경제계 인사(Dr. Franz Schoser), 의회사무처 인사(Wolf-Michael Catenhusen) 등으로 구성되어 있다. 이들 위원들에게는 담당 소관부처가 배정되어 있다. Johannes Ludewig 위원장에게는 연방수상청, 연방국방부, 연방외교부, 연방문화부가, Herman Bachmeier 위원에게는 연방내무부와 연방법무부가 배정되는 식으로, 모든 위원들에게는 입법평가

를 한 후에, 그 결과를 위원회 전체회의에 붙인다.

4. 국가규범통제원의 임무와 업무 등

국가규범통제원의 주된 업무에 대해서는 국가규범통제원법 제1조 제2항에 규정되어 있다. 즉, 규범통제원의 과제는 법률에 의하여 발생하는 관료비용을 절감하도록, 연방정부를 지원하는 것이다. 관료비용은 표준비용모델을 사용하여 측정하는 것이다.¹¹⁾ 즉, 관료비용(Bürokratiekosten)이란 국민이나 기업이 행정청에 보고하도록 되어 있는 의무(정보보고의무, Informationspflicht)¹²⁾를 수행하기 위하여 사용되는 시간을 계량화하여 이를 비용으로 환산한 수치를 의미하고, 이러한 관료비용을 산출하기 위하여 적용되는 측정법을 표준비용모델(Standardkosten-Modell)¹³⁾이라고 하는 것이다.

국가규범통제원은 이러한 국가규범통제원의 임무와 관련하여 국가규범통제원법에서 규정하고 있는 업무만을 수행하며, 어떠한 간섭으로부터도 자유롭게 독

의 관할 영역이 있다.

11) NKRG §2 (2) “Bei der Messung der Bürokratiekosten ist das Standardkosten-Modell anzuwenden.” “관료비용을 측정함에 있어서는 표준비용모델이 적용된다.”

12) 정보보고의무란 법령 등에 의하여 각종 데이터와 기타 정보를 집계하고 관리하며 이를 행정청에 보고하여야 하는 의무를 의미한다. *Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM)*, 2. Aufl., 2008, 11, S.7.

13) 표준비용모델이란 법령에서 규정되어 있는 행정적 의무를 이행하기 위하여 기업이 부담하는 행정비용(관료비용)을 산출하는 방법이다. 표준비용모델은 네덜란드에서 정보보고 의무를 이행하기 위하여 발생하는 행정비용을 산출하기 위하여 고안되었고, 지금은 유럽 연합이나 회원국 등에서 행정비용을 측정하기 위한 방법으로 널리 사용되고 있다. 예를 들어 기업이 행정청에 일정한 통계자료 생성을 위한 정보보고의무를 이행한다고 가정하자. 이 기업의 직원이 정보보고의무의 이행을 위하여 소요되는 시간이 월 2시간이고, 이 직원의 시급이 5만원이라면 이 회사가 부담하여야 하는 관료비용은 연 120만원이다. 이러한 기업이 5000개가 있다면 기업전체의 관료비용은 연 60억원으로 계산된다. 표준비용모델은 기업의 정보보고비용을 국민경제적 측면에서 측정하고 파악하는 것을 가능케 하는 장점이 지적되고 있다. 최윤철, 「독일과 스위스의 입법평가 사례연구」, 한국법제연구원, 2008, 44면.

립하여 활동한다. 국가규범통제원의 위원들은 각 담당하는 연방부처가 나뉘어져 있다. 연방의 각 부처가 법령안을 입안하면 국가규범통제원의 심사를 거쳐야 하는데, 국가규범통제원의 위원들은 담당 연방부처의 법령안을 심사하고 의견서를 작성하여 위원회의 전체회의에 제출하여 심사가 진행되도록 한다. 국가규범통제원은 심사를 위하여 제출되어진 법령안에 대하여 다음과 같은 사항을 중점적으로 평가한다. 평가사항의 첫째는 예상되는 관료비용이 계량화되어 있으며 집행가능한 방법으로 서술되어 있는가?, 둘째는 가능한 한 적은 관료비용을 발생시키는 다른 대안이 검토되었는가?, 셋째는 의도된 입법목적의 범위 내에서 가장 부담이 적은 대안이 선택되었는가?¹⁴⁾ 등이다. 이러한 사항들이 검토되어 국가규범통제원의 심사의견이 결정되면, 동 의견은 법령안을 입안한 연방부처에 전달이 되고 법령안에 첨부되어 연방내각의 회의에 보고되고 이후에는 연방의 회와 연방참사원의 입법과정에도 자료로서 첨부되어 진다.

V. 입법평가 실무

1. 입법평가 유형

(1) 일반적인 입법평가 유형

입법평가의 유형은 일반적으로 입법과정의 단계·절차와 관련되는 평가의 시점을 기준으로 하여 구분한다. 평가의 시점을 기준으로 구분하는 경우에도 2분법과 3분법이 있다. 3분법에 의하면, 입법평가는 사전평가(Prospective Gesetzesfolgenabschätzung, Ex-ante Evaluation), 병행평가(Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, Process Evaluation) 및 사후평가(Retrospective Gesetzesfolgenabschätzung, Ex-post Evaluation)의 3단계로 구분된다.¹⁵⁾ 2분법에 의하면 병행

14) *Auftrag, Organisation und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrates*, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 4, S.8.

15) Carl, Böhret · Götz, Konzendorf, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)*, 2001.

평가도 법의 시행 전이기 때문에 사전평가에 포함되는 것으로 보아서, 입법평가는 사전평가와 사후평가로 구분된다고 한다.¹⁶⁾ 특히 독일의 경우에는 입법평가에 관한 가이드라인과 적용사례 등을 잘 정리하여 입법평가실무에 유용한 입법평가 핸드북(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)에서 입법평가의 유형을 이러한 세 가지로 구분하여 서술하고 있다. 입법의 구상단계에서 법안이 시행되었을 때를 예상하여 법안의 결과를 사전에 평가하는 것을 사전입법평가(Prospektive GFA), 법안의 초안이 작성된 단계에서 법안을 평가하는 것을 병행입법평가(Begleitende GFA), 이미 시행되고 있는 법률을 대상으로 하여 법률의 문제점을 평가하는 것을 사후입법평가(Retrospektive GFA)라고 하는데, 독일에서는 입법평가를 이와 같이 3단계로 구분하고 있다.

사전평가는 법률의 구상이나 입안단계에서 수행되어지는 입법평가로서, 그러한 입법이 필요한 것인지에 관한 입법의 불가피성(Notwendigkeit)이 가장 우선적으로 검토된다. 그러한 입법이 필요하다면, 구상하거나 입안중인 규율 이외에 보다 나은 대안이 있는지를 검토하는 것이다. 병행평가는 입안된 법안 초안을 대상으로 수행하는 입법평가로서, 입안된 법안 초안이 실현가능하고 수범가능한 것인지가 우선적으로 검토된다. 법안 초안이 입법되어 시행된다고 가정하고, 법을 집행하는 관점에서는 동 규정이 집행가능한 것인지, 수범자인 국민들의 입장에서 이해가 용이하고 준수가 가능한 것인지, 시행을 위하여 투입되는 비용과 시행으로 인하여 발생하는 편익은 적절한 관계에 있는지 등이 마치 시뮬레이션을 하듯 검토되는 것이다. 사후 평가는 시행되고 있는 법령이 법령의 입법자가 의도한 입법목적대로 그 효과를 발라고 있는지가 검토된다. 검토결과 의도하지 않은 결과가 나오거나 심한 부작용이 발생한 것으로 나타난 경우에는, 해당 법률을 개정하거나 폐지하는 입법적 대안을 마련할 수 있다.

사전평가가 중요하나 사후평가가 중요하나에 관한 논의가 있을 수 있으며, 대개는 시행되고 있는 사후평가보다는 법의 제정이나 개정을 앞두고 있는 사전평

16) Bussmann, Werner, "Evaluation of Legislation in Switzerland", 「유럽입법평가제도에 대한 사례연구」, 건국대학교 법학연구소 입법정책연구센터/한국법제연구원 입법평가연구센터, 2008. 7. 11, 73면.

가의 중요성이 강조된다. 법령의 입법을 준비하는 절차에서 즉, 법령의 제정이거나 개정을 앞두고 있는 시점에서의 입법평가는 입법과정에 바로 반영될 수 있기 때문에 중요함은 물론이다. 스위스나 독일 그리고 유럽연합 등 입법평가제도를 새로이 도입하는 국가 등의 경우를 살펴보면, 법령을 입법하기 전에 사전입법평가를 시행하였던 것을 알 수 있다. 독일연방의 입법평가기관인 국가규범통제원에서는 사전입법평가를 제도화하였다. 이에 관해서는 다음 항에서 설명하기로 한다.

〈표〉 시기, 중점, 결과를 요소로 한 입법평가의 유형(Module)

입법과정	중 점			결 과	입법평가 유형
	내 용	시 기	방 법		
입법구상	입법필요성 대안개발	사전 (ex ante)	최적화 의도/결과	입법 불필요 최적의 대안	사전입법평가 (pGFA)
초안작성	법률형식 등	병행/동시 (uno actu)	결과지향적 법률형식 보완	토론초안 검토보고초안	병행입법평가 (bGFA)
시행이후	검증(반복적, 정기적, 최종적)	사후 (ex post)	현실화/의도	심사된 규범 (확인; 개정권고)	사후입법평가 (rGFA)

※ 출전 : Carl Böhrer / Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001, S.2.

(2) 국가규범통제원에서 시행하고 있는 입법평가 유형

연방정부 공동직무규칙(GGO) 제42조 이하에 따르면 연방정부가 법령안을 제출하는 경우에는 입법평가를 실시한 이후에 입법평가서를 첨부하도록 규정하고 있다. 전술한 바와 같이 연방정부 공동직무규칙(GGO)의 내용 중 제6장에 해당하는 ‘법령의 입법(Rechtsetzung)’에 관해서는 법령의 구상·입안에서부터 공포에 이르기까지의 절차에 관한 것을 규정하고 있다. 특히 입법평가에 관한 사항에 관한 규정을 두고 있는 제44조는 준비중인 법률안이 시행되게 되면 발생할 것으로 예상되는 법률의 효과를 사전에 예측하여 이를 법률안에 첨부하도록 규정하고 있다. 제44조 제5항은 ‘연방정부부처는 입법의 영향을 평가할 수 있도록

국가규범통제원법 제2조에 규정되어 있는 관료비용을 측정하고 법안제출시에 이를 첨부하도록 하는 규정을 두고 있기 때문에, 국가규범통제원은 사전입법평가를 하도록 이러한 관련 규정에 의하여 프로그램되어 있다고 할 수 있다.

이는 국가규범통제원법 제4조 ‘규범통제원의 직무’를 보더라도 명백하다. 제4조 제1항에 따르면, 국가규범통제원은 법률이나 행정입법의 초안(Entwürfe)¹⁷⁾에 대하여 표준관료비용을 측정하도록 규정되어 있다. 다만, 제4조 1항 6호는 ‘현행 연방법률과 이에 근거를 둔 행정입법’이라고 규정하여, 사후 입법평가 시행의 근거가 될 수 있는 규정을 두고 있기는 하지만, 입법평가 실무에 있어서는 사전입법평가가 시행되고 있다. 제4조 제2항에서 “국가규범통제원은 연방각부의 법률안이 연방내각에 제출되기 이전에 동 법률안을 심사한다.”는 규정을 보면, 독일 규범통제원은 사전입법평가를 수행하도록 디자인되어 있다는 점이 확연해 진다. 이러한 점은 국가규범통제원이 지금까지 수행한 입법평가의 구체적인 사례를 통하여서도 확인된다.

2. 국가규범통제원의 입법평가 방법과 입법평가 사례

(1) 국가규범통제원의 입법평가 방법

2006년 국가규범통제원의 설립 및 연방정부 공동직무규칙(GGO) 개정에 따라 연방정부의 입법과정은 새로운 지평을 맞이하게 되었다. 즉, 법령안 입안시 표준비용모델이라는 방법으로 관료비용을 측정하여 이를 법안에 첨부하도록 하는 연방정부 내에서의 새로운 입법절차는 2006년 12월 1일부터 시행되었다. 국가규범통제원은 연방정부에서 입안한 법령안이 규범통제원에 제출되면, 다음과 같이 일곱 단계의 절차를 거친다.

17) 국가규범통제원법 제4조 제1항 1호는 연방법률이 제정되는 경우의 초안, 2호는 개정되는 법률규정의 초안과 기존 법률규정, 3호는 하위 행정입법의 규정초안에 관하여 규정하고 있고, 4호와 5호는 유럽연합법령을 준비하는 경우에 있어서의 입법평가와 유럽연합법을 국내법으로 전환하는 경우의 입법평가에 관하여 규정하고 있다.

〈표〉 7단계 사전평가 (Ex-ante-Untersuchung in sieben Schritten)

사전평가 (Ex-ante-Abschätzung)	
1단계	정보보고의무의 확인
2단계	정보보고의무의 대안심사 및 간소화가능성에 대한 심사
3단계	시간 및 가격요소의 평가 ¹⁸⁾ (경제)
4단계	양적 요소의 평가 ¹⁹⁾
5단계	종합적 결과의 조사 (관료비용) ²⁰⁾
평가결과의 서술 (Darstellung der Ergebnisse)	
6단계	보고서 초안의 입증 및 서술
7단계	DB에의 수록 (규정의 효력발생 이후)

※ 출처 : Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), 2. Aufl., 2008, 11, S.5.

국가규범통제원의 입법평가에 관한 의견은 법안의 첨부서류로서 연방내각에 제출되고, 입법절차에 따라서 이후에는 연방의회에도 제출된다. 이를 통하여 규범통제원의 의견은 공개적이고, 관료비용에 대한 문제는 입법과정에 참여하는 모든 관계자들에게 명확히 인식된다. 이러한 활동을 통하여 국가규범통제원에서 수행하고 있는 사전평가의 목적은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. ① 새로운 법률(규정)은 어느 정도의 (비용)부담을 주는지 및 부담을 적게 주는 다른 대안이 있는지를 투명하게 한다. ② 입법과정에 참여하는 관계자들에게 새로운 법률(규정)은 어떠한 비용과 연관되는지 및 입법문화를 개선시키기 위한 인식을 강화한다. ③ 새로운 관료비용의 발생을 막고 기존의 관료비용을 감경한다. 국가규범통제원은 관료비용을 줄이기 위한 의견의 작성과 대안의 제시는 물론이고, 그간 연방의회 상임위원회 등에 참석하여 구체적인 안건에 대한 의견

18) 가격요소란 정보보고의무를 처리하는데 소요되는 시간에 시간당 임금을 곱하고 기타 비용을 더한 액수를 의미한다. (가격 = 소요시간 x 시간당 임금 + 기타 비용)

19) 양적 요소란 1년을 단위로 하여 정보보고의무가 발생하는 건수를 의미한다. (양 = 기간 x 발생건수 또는 해당기업수)

20) 관료비용은 3단계에서 산출한 가격과 4단계에서 산출한 양을 곱한 액수이다. (관료비용 = 가격 x 양)

을 개선하는 등의 업무를 수행하는 것이다.²¹⁾

(2) 국가규범통제원의 입법평가 성과와 사례

국가규범통제원은 2006년 9월 1일에 위촉된 위원들이 첫 회의를 개최하며 활동을 개시하였고, 2006년 12월 1일부터 입법평가를 시작하였다. 국가규범통제원의 2007년 연감에 따르면, 2007년 9월까지의 제출되어진 법령안 220건 중 190건이 규범통제원의 심사를 거쳤고²²⁾, 2008년 6월까지의 제출되어진 법령안 587건 중 513건이 심사를 거쳤다.²³⁾ 가장 최근의 통계를 통해 국가규범통제원의 성과를 종합해 보면, 국가규범통제원은 2006년 12월 이후부터 5년 임기의 절반에 해당하는 2009년 5월까지 약 900건의 법령에 대하여 입법평가를 수행한 것으로 보고되었다.²⁴⁾

국가규범통제원은 2009년 5월에 관료주의철폐의 구체적 사례에 관한 보고서²⁵⁾를 출간하고, 2006년의 국가규범통제원 출범후 2년 반 동안에 관료주의를 철폐하였다고 자평하는 성공사례를 제시하였다. 보고서 첫머리에 우선 국가규범통제원은 적은 관료주의와 개선된 입법을 향한 연방정부의 정책방향과 보조를 같이 한다는 점을 강조하면서, 연방정부는 특히 경제 분야에 있어서의 관료주의철폐를 위하여 행정절차 등을 간소화하는 조치를 취하였다고 한다. 구체적으로 중소기업의 회계보고의무를 면제하여 주는 조치를 취함으로써, 연간 25억 유로의 비용을 절감하는 효과를 보았다는 것이다. 또한 사회보험 분야에서는 각종 신고의무를 생략케 하고 신고절차를 자동화함을 통하여, 연간 8억 유로에 달

21) *Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates*, 2008. 6, S.16.

22) 국가규범통제원의 이러한 심사를 거치지 않고 법령이 시행되었다면, 약 1억 9000만 유로의 비용이 헛되이 지출되었을 것으로 평가하고 있다. *Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates*, 2007. 9, S.10.

23) *Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates*, 2008. 6, S.25.

24) Pressemitteilung, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 5. 11, S.1.

25) *Bürokratieabbau Konkret - Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen zum Bürokratieabbau*, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 5.

하는 기업들의 관리비용을 절감하였다고 한다. 또한 3.5톤 화물차량에 대하여 화물운송에 관한 각종 신고의무를 폐지함으로써 물류회사들에 대하여 연간 365만 유로의 비용을 절감케 하는 성과도 제시하고 있다. 축산농가에 대하여 국내에서 유통·소비되는 경우에는 소고기원산지증명서(Rinderpass)를 첨부할 의무를 폐지함을 통하여 연간 1600만 유로를 절감하였다고 한다. 이외에도 2007년 2월에 외국영화의 수입상영시의 신고의무와 독일영화의 외국수출시의 신고의무를 폐지한 것, 동물에게 사용되는 의약품의 신고의무를 폐지한 것, 장기요양보험(Pflegeversicherung)에서는 요양시설에서 작성하여야 하는 서류를 간소화한 것, 의료보험(Krankenversicherung)에서 사용자에게 건강보험료납부와 관련한 절차를 간소화한 것, 축산농가에 지원금 신청절차를 간소화한 것, 주택보조금지원절차를 간소화한 것, 신용평가기관의 일부 신고의무를 면제한 것, 개업의들에게 만성질환자의 진료정보보고의무를 일부 경감한 것, 산업재해보상보험(Unfallversicherung)에서의 지나치게 과도한 보고의무를 간소화한 것 등도 국가규범통제원의 성과로서 제시되었다.²⁶⁾

국가 규범통제원은 또한 2009년 5월 11일에 언론보도문²⁷⁾을 통하여 규범통제원이 추구하는 정책적 목표가 '관료주의철폐 - 개선된 입법 - 경제발전과 고용증진을 위한 새로운 기회'에 있음을 다시금 강조하면서, 국가규범통제원 출범 이후 2년 반의 활동을 통하여 관료비용을 12.5% 낮추는 성과를 거두었다는 평가를 하였다. 특히 입법과정에서 입법자는 법령안이 어떠한 관료비용절감을 달성할 수 있는지에 관하여 이전보다 더욱 잘 알게 되었다는 점을 입법과정에 있어서의 성과로 제시하고 있다. 언론보도문의 말미에는, 초대 국가규범통제원의 임기가 만료되는 2011년까지는 관료비용을 25%까지 절감하려는 계획이 순조롭게 진행될 것임을 예고하고 있다.

이러한 독일 국가규범통제원의 성과는 우리나라를 포함한 미국과 유럽에서 추진하고 있는 탈규제 또는 규제완화의 사례와 유사하다. 따라서 국가규범통제

26) *Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates*, 2008. 6, S.26ff.

27) Pressemitteilung "National Normenkontrollrat zieht Bilanz : Bürokratieabbau - Bessere Gesetzgebung - Neue Chancen für Wachstum und Beschäftigung", 2009. 5. 11.

원은 경제분야에서의 고비용 및 비합리적 규제를 철폐함을 통하여, 합리적인 규제정책을 추구하고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

VI. 맺음말

독일의 국가규범통제원은 법률의 제정이나 개정을 통해 유발되는 관료비용의 측정에 업무의 초점을 맞추고 있고, 이를 위하여 표준비용모델이라고 하는 방법을 사용하고 있다는 점을 살펴보았다. 이러한 독일의 입법평가 혹은 입법영향평가는 그 범위가 협소하고 지나치게 계량화되어 있으며, 이로 인하여 그 제도적인 한계가 드러난다고 할 수 있다. 또한 독일의 국가규범통제원이 그 설립과 활동의 목표로 삼고 있는 관료주의철폐(Bürokratieabbau)라는 용어가 우리에게는 익숙하지 않다. 독일에서도 종종 일컬어지는 ‘규범의 홍수(Normenflut)가 의미하는 바는, 국민과 기업이 생활과 활동을 함에 있어서 준수하여야 하는 많은 법령 등이 있다는 것이고, 이는 자유롭고 창의적인 경제활동과 기업활동을 억제하는 ‘규제’로서 기능하게 된다는 것이다. 많은 법령은 그 자체만으로도 복잡하고 어려운 것이지만, 많은 법령이 행정부에 의하여 해석되고 집행되는 과정에서 경제활동과 기업활동은 더욱 많은 ‘규제’를 받게 된다. 따라서 독일에서도 법령 수의 간소화와 법령집행의 단순화는 이러한 많은 규제에 대한 해결책이 되는 것이다. 많은 법령과 집행과정이 초래하는 관료주의를 철폐하자는 정책과 규제합리화 정책은 그 내용을 같이 한다고 볼 수 있다. 유럽연합은 물론이고 유럽연합 회원국과 미국 등에서 입법평가가 이 시대의 정책적 화두가 되는 것은, 입법평가는 법령의 수를 줄이고 효과를 예측하여 법령의 품질을 높이는 것은 물론이고, ‘평가된 입법’은 집행과정에서의 문제점이 당연히 줄어든 ‘검증된 입법’이 될 것이기 때문이다.

위에서 살펴본 바와 같이 독일 국가규범통제원이 입법평가요소로서 활용하고 있는 표준비용모델이라는 것은 지나치게 계량적이고 지엽적이라고 평가될 수도

있다. 그럼에도 불구하고 독일 국가규범통제원이 2008년 6월에 설립 2년차인 2008년 연례보고서를 발간하면서, 그 서문에서 입법영향평가제도 시행은 '새로운 입법문화(Gesetzgebungskultur)로의 주목할 만한 진전'을 가져왔다고 평가하였다거나, 국가규범통제원이 2009년 5월에 5년 임기의 절반을 결산하면서, 입법영향평가제도가 '입법에 있어서의 문화적 변화(Kulturwandel in der Gesetzgebung)'를 위한 징표라고 한 것은 생각해 볼만한 가치가 있다고 본다.

법률을 입법함에 있어서, 준비되어지는 법률이 수범자들에게 끼칠 영향을 사전에 측정하려는 신중함 및 좋은 법률을 준비하려는 입법자의 책임감을 제고하는 제도적 장치로서 입법평가제도가 기능하고 있다는 점은 독일의 경우에도 긍정적으로 평가될 수 있다. 독일의 국가규범통제원에 의한 입법평가는 독일에서 지향하고 있는 입법평가의 전부가 아니라, 그 일부가 제도화된 것이라고 할 수 있다. 국가규범통제원의 설립과 활동이 하나의 계기가 되어, 향후 입법의 전반적 영향을 평가하고자 하는 보다 개선되고 포괄적인 입법평가제도로 발전되리라 보고 생각한다.

참고문헌

- 박영도·장병일(역), 「입법평가입문 -법률, 법규명령, 행정규칙-」, 한국법제연구원, 2007.
- Bussmann, Werner, “Evaluation of Legislation in Switzerland”, 「유럽입법평가 제도에 대한 사례연구」, 건국대학교 법학연구소 입법정책연구센터/한국법제연구원 입법평가연구센터, 2008.
- Morderner Staat - Morderne Verwaltung, Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerien, 2000.
- Carl, Böhret·Götz, Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), 2001.
- Auftrag, Organisation und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrates, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 4.
- Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates, 2008. 6.
- Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), 2. Aufl., 2008, 11.
- Bürokratieabbau Konkret - Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen zum Bürokratieabbau, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 5.
- Pressemitteilung, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 5. 11.
- Pressemitteilung "National Normenkontrollrat zieht Bilanz : Bürokratieabbau - Bessere Gesetzgebung - Neue Chancen für Wachstum und Beschäftigung", 2009. 5. 11.

〈Zusammenfassung〉

Die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland

Hong, Wan-Sik

(Professor, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Kon-Kuk Universität)

Im Koalitionsvertrag der Großen Koalition wurde 2005 zwischen CDU, CSU und SPD die Einrichtung eines Normenkontrollrates vereinbart. Diese Vereinbarung wurde mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR-Gesetz) vom 14. August 2006 umgesetzt. Gemäß § 1 NKR-Gesetz ist es Aufgabe des Nationalen Normenkontrollrates (NKR), “die Bundesregierung dabei zu unterstützen, die durch Gesetze verursachten Bürokratiekosten durch Anwendung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkosten-Modells zu reduzieren”. Der Nationale Normenkontrollrat ist dabei nur an den durch das NKR-Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. Zur Erfüllung seines gesetzlichen Auftrags tagt der Nationale Normenkontrollrat (NKR) in der Regel wöchentlich. Nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sind diese seit dem 1. Dezember 2006 verpflichtet, bereits bei der Konzeption der Gesetze die dadurch entstehenden Bürokratiekosten zu schätzen (Ex-ante-Schätzung). Die Ex-ante-Schätzung der Bürokratiekosten wird durch die Fachreferate in den Ministerien selbst vorgenommen und erfolgt auf der Grundlage des Standardkosten-Modells.

※ **Keywords** : Gesetzesfolgenabschätzung, Regulatory Impact Analysis, Nationaler Normenkontrollrat, Standardkosten-Modell, Bürokratiekosten, Die Blaue Checkliste, GGO

