

법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법*

배 건 이(역)**

-
- I. 사전적 입법평가의 목적과 착안점
 - II. 사전적 입법평가의 기술
 - III. 스위스 연방법상 사전적 입법평가의 안착
 - 1. 의회법과 입법예고입문서상의 기본요건
 - 2. 규제영향평가
 - 3. 초안의 사전적 입법평가를 위한 연속절차
 - IV. 사전적 입법평가의 지속적인 발전과 관련된 문제
 - 1. 사전적 평가절차의 조정
 - 2. 균형잡힌 효과평가?
-

* 이 글은 스위스에서의 입법평가에 관한 최근 논의를 살펴보고자 연방수상청과 스위스입법평가학회(SEVAL)가 발행하는 「입법과 행정(LeGes)」이라는 잡지에 실린 Werner Bussmann (연방법무청 효과성평가 담당)의 논문을 번역한 것이다. 원문은 「Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes, 2009/2, S.175-189」 참고.

** 한국법제연구원 입법평가연구센터, 법학박사

사전적 평가(prospektive Evaluation)¹⁾는 Ex-sante 입법평가 또는 법안 초안(Erlasse)의 경우 사전적 입법평가(prospektive Gesetzesfolgenabschätzung)라 불리며 가능한 한 조치들(초안, 프로그램약정, 정보캠페인처럼 아직 범형식을 갖추지 못한 조치 등)의 실질적인 효과평가를 내용으로 한다. 가능한 한 법안효과에 대해 충분한 정보가 결정권자(행정관청과 장관, 연방정부, 의회, 경우에 따라서는 레퍼런던시 국민)에게 제공되어야 한다. 현재 연방과 주에서는 각기 다른 사전적 평가에 해당하는 개별절차가 존재하고 있거나 그에 대한 논의가 진행 중이다. 규제영향평가(Regulierungsfolgenabschätzung), 지속가능성평가, 에너지영향평가, 건강영향평가 등등 연방행정²⁾의 평가네트워크를 지원하는 연방차원의 절차들을 개괄하고 비판점을 언급하고자 한다.

I. 사전적 입법평가의 목적과 착안점

사전적 입법평가는 점점 강화되는 효과지향적 입법과 관련해 논의되어 왔다. 사전적 입법평가를 통해 법안작성과 더불어 효과성이라는 것은 문제정의에서부터, 해결방안의 강구 그리고 해결책을 선택하는 것에 이르기까지 모든 조치마련을 위한 과정에서 함께 고려되어야만 한다.

1) 우리는 평가(Evaluation)를 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)와 연관시키는데, 이는 하나는 프랑스어와 이태리어상에 적용된 개념의 언어의미적 유사성 때문이며 다른 하나는 실제에 근거해 영향평가(Folgenabschätzung)는 단지 형식적 의미의 법률에 한정해야 하기 때문이다. EU에서는 분배프로그램(Ausgabeprogrammen)의 효과 달성에 대해서는 ex-ante evaluation(http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/ex_ante_guide_2001_en.pdf) 그리고 지속가능성 및 규제개선의 효과달성에 대해서는 Impact evaluation(http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_de.pdf)로 나누어 사전적 평가(prospektiven Evaluation)형태를 2가지로 구별한다; 그러므로 역지는 법안에 대한 사전적 평가라는 의미에서 prospektive Evaluation을 사전적 입법평가로 번역하였다.

2) 2008년 2월 26일 모임. 발표문과일은 이하에 제시됨: http://www/bj/admin, ch/bj/de/home/themen/staat_und_buerger/evaluation/netwerk_evaluation.html.

사전적 입법평가의 주요목적은 문제해결을 위한 최선책의 선택, 적합한 조치의 최적 형성 그리고 결정권자를 위한 충분한 정보와 논거를 제시해주는 것이다. 그 과정에서 예정한 효과는 해석(집행기관, 법원)을 보조하거나 경우에 따라서는 사후적 입법평가의 유용한 근거가 됨으로서 달성될 수 있다.

사전적 입법평가의 부정적 부수효과(Negative Nebenwirkung)는 더 늘어난 비용과 필요시간이란 형태로 나타날 수 있다. 또한 이는 흔히 연방정부의 입법 예고(Botschaft des Bundesrats) 또는 법안 이유서에 포괄적으로 언급되어야만 한다. 관청의 관점에서 보면 사전적 입법평가는 해당 조치를 반대하는 이들을 위한 논거를 제공해 줄 수 있기 때문에 오히려 일종의 장애물이다.

사전적 입법평가는 특히 초안 마련시 다음과 같은 2가지 특별한 착안점을 제공한다

- 첫 번째 착안점은 조치를 통해 예정한 효과의 관점에서 문제를 개선하기 위한 *다양한 해결책을 사정(査定)*하는 것이다. 적합한 *개괄적인 사전적 입법평가(Summarische prospektive Evaluation)*는 알맞은 해결안을 선택하기 전(前) 그리고 법규정을 편집(Redaktion) 전(前)에 시작된다. 이는 대부분 기술적인 것이다. 이런 실행단계에서 확실히 해야만 하는 것은 기대한 효과와 관련된 최적화 대안 또는 대안간 조합 여부를 선택하는 것이다.
- 두 번째 착안점은 *상세한 사전적 입법평가(detaillierte prospektive Evaluation)*³⁾는 이른바 사전안(Vorentwurf), 즉 구성된 법안의 초안(Erlasse)으로 인해 예상가능한 효과를 평가하는 것이다. 사전안에 대한 자세한 이유서를 통해 입법평가의 결과를 충분히 명시해야만 하는데, 이

3) Böhret교수와 Konzendorf교수는 여기 적용된 개괄적 사전적 입법평가(summarische prospektive Evaluation) 및 상세한 입법평가(detaillierte prospektive Evaluation)에 prospektive Gesetzesfolgenabschätzung(법률에 대한 사전적 입법평가)과 begleitende Gesetzesfolgenabschätzung(법률에 대한 병행적 입법평가)로 보았다. 그러나 병행적 입법평가는 동시에 사후적 입법평가의 특별한 형태로서 적용(프로그램 또는 프로젝트가 진행되는 동안)될 수 있기 때문에, 이 같은 개념포섭은 그리 바람직하지 않다고 생각된다.

는 수범자의 공청회(Vernehmlassung) 그리고 청문(Anhörung)절차를 포함한다. 이같은 의사표명과 청문절차의 결과를 반영하여 사전안에 대한 변경이 있을 경우 텍스트를 그에 맞게 수정해야만 한다. 이후 최종적으로 연방정부는 입법예고(법률안일 경우) 또는 법령발의(명령일 경우)를 한다.

사전적 입법평가의 이 같은 두 가지 형식은 법률안 및 법령안에 대해 의회와 연방정부에게 보다 많은 정보를 사전예측가능성을 높이는데 일조한다. 다시 말해 사전적 입법평가는 평가된 대안들⁴⁾에 대한 정보를 통해, 초안 및 제안된 해결안⁵⁾의 예측가능한 효과에 대한 정보를 자세히 언급한 것이다. 이를 통해 입법의 질에 공헌하게 된다.

II. 사전적 입법평가의 기술

초안 및 조치의 영향평가는 다음 2종류의 지식이 요청된다.

- 하나는 개입영역에 대한 정확한 지식이 필요하다. 이는 예를 들어 문제원인과 그 경향(원인 가설), 다른 영역과의 단계별입장, 사회·경제·환경 및 해당 문제 당사자의 범위에 관한 요건에 대한 지식 등을 말한다.
- 두 번째는 지금까지 또는 예견된 조치에 대해 가능한 한 확실한 지식을 필요로 한다: “어떤 조치들이 지금까지 주와 지역 그리고 연방과 국제사회에 해당되었는가? 어떤 효과를 가져왔는가? 어떻게 의도한대로 예상했던 조치들의 효과를 달성할 것인가? 이를 통해 지금까지 어떤 경험을 하였는가?” 에 대한 지식 등을 말한다.

4) Vgl. Botschaftsleitfaden. A. Allgemeines Botschaftsschema, Ziff. 1.3, untersuchte Lösungsmöglichkeiten(<http://www.admin.ch/ch/d/bk/sprach/internet/bolf>).

5) Vgl. Botschaftsleitfaden. A. Allgemeines Botschaftsschema, Ziffer. 1.4, Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung, und Ziff. 3, Auswirkungen.

사전적 입법평가에서는 실질적인 인식(문제, 조치로 인한 경험)을 통한 경험론뿐만 아니라 취한 조치를 통해 기대가능한 효과를 가정하는 예측가능성 또한 필요하다. 변화와 효과에 대한 예측은 개념적인 것(예를 들어 모델예측의 형태로)이 아니라, 실질적인 규범안에 한해서 이루어져야만 한다. 순수 민사법적인 규정을 다루지 않을 경우에는, 법규의 변경은 기관의 변경과 적절한 자원의 관점에서 알맞게 사전 전제된 행위와 필요한 요건을 단계화 할 것을 요한다.

사전적 입법평가를 위한 기술은 계속 발전하였다⁶⁾. 그러나 그와 동시에 실제 적용한 방법들은 예견된 조치가 정치영역과 관련되는지에 따라 매우 크게 구속된다는 점을 잊어서는 안 된다. 그러므로 사전적 입법평가의 가능성을 다음과 같이 한정된다.

잠재적-사실적

대부분의 경우에 사전적 입법평가는 잠재적 결과에 대한 것이다. 고려한 모델(경험적으로 지원되는)인 이른바 효과모델을 어떻게 법률규정으로 변환시킬 것인지(예 연방, 주 및 지방자치단체) 그리고 그로 인해 어떤 효과가 결론적으로 추정될 수 있는지를 연구하는 것이다. 보다 경험적으로 지원될 수 있고 미래의 변화가능성을 지향하는 이 같은 입법평가는 실제 사례 또는 가능한 실제와 가까운 조건 그리고 관련 수범자 및 규범대상자들을 통해 법적 텍스트를 시범적용함으로써 가능한 것이다(계획시행 및 시범테스트)⁷⁾. 결국 초안의 효력은 공간적

6) Vgl. v.a. Böhret und Konzendorf(2001, s.21-46 u. S. 95-254); 이들이 제시한 기술과 더불어 개별사례분석(모범적인 사례에 의하면 각기 다른 사회지원정책의 영향조사)과 법적비교 및 사전적 평가종합(US General Accounting Office 1990)이 있다. 개괄적인 내용은 2008년 2월 26일 연방행정부 평가네트워크의 Andreas Hauser의 발표를 참조하였다, Folie 14, Internet-Adresse s. Fussnote2; weiter Hinweise finden sich zudem in Bussmann 1997.

7) Vgl. Böhret und Konzendorf(2001, s. 96ff. u. 126ff.) 스위스 경제 및 통상정책국(SECO)의 중소기업 담당부(KMU)의 양립성테스트(Verträglichkeitstest)가 그 예이다(인터넷 출처: <http://www.seco.admin.ch/소드두/00476/00487/00490/index.html?lang=de>), “스위스의 전염병” 이란 테마로 2005년 연방의 실행을 요건으로하는 전염병 시행령(안)의 유용성 시

(모델실험)이나 시간적(한시규정)으로 그 효력이 한정되는데, 이는 적합한 조치가 광범위하거나 한시적이지 않는 이행으로 이어질 수 있는 차후 경험을 지원하기 위한 것이기 때문이다. 이런 종류의 모델구상 또는 시범규정은 흔히 적절히 삽입된다(시범학교, 도로교통법규의 신설, 지역라디오, 의료적인 헤로인투여, 형벌집행, 사회보험의 케이스 매니지먼트, 전자투표와 같은 신기술적 가능성의 시험 등등).

질적인- 양적인

법안 초안의 효과와 변화는 질적으로도 기술되어질 수 있는데, 이는 법령의 많은 부분까지 세세히 수정하지 않음을 뜻한다. 다양한 정책분야(경제, 에너지, 교통, 사회보험 그리고 지역경제정책)에서 가장 중요한 것은 양적 모델의 구상이다. 이를 통해 새로운 조치들이 모델화될 수 있다. 하지만 이런 모델이 형식적 엄밀함을 갖추었다고 해서, 질적으로 지향한 효과를 위한 모델로서 신뢰를 담보할 수 있는 것이라 예단해서는 안 된다.

투다운- 버텨업

효과모델은 흔히 *입법기관의 관점*에서 구성된다. 입법자는 어떻게 제안을 법규정으로 전환시킬 것인지 그리고 이를 통해 어떻게 의도한 목적달성을 위해 현실을 변화시킬 것인지를 제시한다. 이런 관점은 정당하고 필수적이다. 이는 *기관의 변화와 규범수범자*를 예측하여 그들의 이익을 지향하는 관점을 장점으로 한다. 예를 들어 무엇이 목표달성을 어렵게 할 수 있는지 그리고 민간 주체가 회피하거나 기피할 가능성이 있는지를 조사하는 것이 그에 해당한다. 필요하다면 목표달성을 보장하기 위해, 추가보완이 가능한 조치(정보 또는 입증조치)를 예정할 수 있다. 공청회 및 청문절차에서 규범수범자 및 다른 당사자의 변경 및 유지를 제안할 수 있다. 또 그와 반대로 의도한 목표에 대한 질문을 할 수 있다.

협과 베른주 정부를 통한 새로운 예산수단의 시험(Kettiger 2004, S. 171)

서술적·평가적

대부분 규정의 영향은 문서로 표현한다. 그래서 재정 및 사회적 영향은 각각 개별 장에서 언급하는데, 비용과 편익의 상세한 비교없이 진행되기도 한다. 반대로 조치들은 그 영향과 관련된 상세한 평가에서 간과되기도 한다. 편익가치분석은 수많은 대안들의 평가수단이다. 예를 들어 이 같은 분석에서는 의미에 따라 목표가 중요해지고(목표A20%, 목표B30%, 목표C50%), 해결대안은 목표달성도에 따라 양적으로 평가된다(1-10등급으로 나누어); 이 과정에서 매번 해결대안을 위한 숫자로 된 편익가치가 나온다. 하나 또는 더 많은 대안에 대한 상세한 가치는 요건을 충족할 수 있는 비용편익과 비용효과분석을 가능하게 한다. 비용 편익계산은 한 규정의 긍정적 그리고 부정적 영향을 금전적 가치로 평가한다. 반대로 비용효과분석은 방향은 유사하지만 편익을 금전적인 가치가 아니라 있는 그대로 사용한다. 이런 방식은 비용편익분석보다 덜 요건충족적이다.

Ⅲ. 스위스 연방법상 사전적 입법평가의 안착

연방영역에서 사전적 입법평가 요건은 각기 다른 초안에 서술되었다. 이를 통해 각기 다른 부분절차들이 발전하였는데, 이는 입법절차상 많은 의미를 갖는 것임이 틀림없다.

1. 의회법과 입법예고입문서상의 기본요건

사전적 입법평가의 요건은 이미 1960년대 직무운영법(Geschäftsverkehrsgesetz) 제43조 2항에서 언급되었다. 이것이 2002년 의회법(Parlamentsgesetz) 제141조 2항으로 편입되어 부분적으로 확대되었다. 이런 규정에 따라 연방정부는 입법예고시 다음과 같은 실질적인 내용을 언급하고 있다.

- c. 의회 전(前) 단계의 절차에서 논의된 견해와 대안 그리고 그와 관련된 연방 정부의 입장

- d. 초안의 변경계획, 그 변경계획에 대한 평가 그리고 의회 전(前) 단계절차에서의 집행가능성 심사
- e. 과제와 재정에 관한 결정
- f. 초안의 민간 및 재정적인 영향 그리고 연방, 주 및 지방자치단체의 집행 및 비용충당방법, 재정계획에 대한 영향 그리고 비용과 편익의 관계
- g. 경제, 사회, 환경 및 미래세대에 대한 영향
- ...
- i. 남성과 여성의 평등에 관한 영향

법률안작성을 위한 행정부 지침인 입법예고입문서⁸⁾는 제141조 2항을 전환하여 영향의 기술에 대한 요건을 구체화 하였다(외교정책, 환경, 농업, 공간계획, 지역정책, 도시, 퇴적지대 및 산맥지역에 대한 여타 영향에 대한 명료화). 이 조항에서 요구하는 것은 효과진단을 제공할 수 있는 기초자료를 제시해야만 한다는 점이다. 이를 통해 효과에 대한 사전예측이 가능하고 이를 평가할 수 있다.

2. 규제영향평가

사전적 입법평가에 대한 요건을 정한 법률과 달리 이미 1999년 연방정부의 지침과 국민경제부의 규제영향평가⁹⁾를 위한 입문서를 통해 실질적인 내용은 구성되었다. 규제영향평가는 기업의 행정부담을 줄이고, 개선하기 위한 노력의 일환으로서 OECD의 과제로 생성되었다. 하지만 현재 규제영향평가의 시행과 실무상 임무와 범위가 매우 광범위하다. 무엇보다 경제, 특히 중소기업에 대한 입법(헌법, 법률, 명령)의 영향을 분석한다. 규제영향평가는 헌법, 법률의 새로운 초안 및 연방행정명령의 발안 및 개정시 시행된다. 연방정부는 2006년 규제영향평가의 적용범위를 행정지침, 회람, 훈령을 통해 확대하였는데, 10,000개 이상의 기업이 그 수혜대상이 되었다. 주국민경제부의 제안에 따라 연방정부는 한해 최

8) <http://www.admin.ch/ch/d/bk/sprach/intenet/bolf/>

9) <http://www.seco.admin.ch/themen/00374/00459/00465/index.html?lang=de>

대 10개의 입법프로젝트에 대한 규제영향평가를 심도 있게 수행해야 함을 확인할 수 있다. 그렇지만 과거 실제 심도 있게 수행된 규제영향평가의 수는 목표한 최대치와는 거리가 멀다.

규제영향평가의 대상은 경제와 관련된 법안의 초안이다. 이와 관련 없는 법안의 초안(조직법안)은 규제영향평가의 대상이 되지 않는다.

규제영향평가의 개시는 연방수상의 입법예고입문서에 따른다. 이런 문서는 의회법률뿐만 아니라 규제영향평가의 요건 역시 통합한다.

추가적으로 아직 논의중이거나 시행중인 초안을 위해 이어지는 평가절차가 있다.

3. 초안의 사전적 입법평가를 위한 연속절차

(1) 중소기업담당국(KMU)-양립성평가

이 테스트는 1999년 규제영향평가를 위해 구성된 절차로서 실행되었다. 연방 법률과 명령상 중요한 변경이 있을 경우 스위스 경제 및 통상정책국(SECO)은 중소기업담당국(KMU)에게 공청회 또는 청문회와 유사한 정도로 실제 해당 사례에 대한 기업의 영향을 보다 명확히 인식하기 위해 의도한 설문을 행한다.

(2) 전문영역별 평가절차(Sektorale Prüfverfahren)

환경과 재정이라는 두 영역에는 존재하는 특별한 평가절차는 환경정책¹⁰⁾에 대한 국민경제적 평가를 위한 환경청의 지침 또는 2005년 9월 재정시장규율을 위한 주재정부의 지침 등에 따른다¹¹⁾.

10) <http://www.bafu.admin.ch/wirtschaft/00517/03734/index.html?lang=de>, siehe auch die Präsentation von Andreas Hauser unter:http://www.bj.admin.ch/etc/medialib/data/staat_buerger/evaluation_Par_0031_File.dat/20080226-hauser-d.pdf

11) <http://www.efd.admin.ch/dokumentation/grundlagenpapiere/00818/index.html?lang=de>

(3) 지속가능성평가(Nachhaltigkeitsbeurteilung)

지속가능성전략(2002)에 따라 연방정부의 임무를 지원하는 차원에서 2004년 연방공간개발청(Raumentwicklung)은 지속가능성평가를 위한 개념과 방법론적 토대를 발전시켰다¹²⁾. 이 개념은 환경, 경제 및 사회 계획의 영향, 그리고 현재 및 미래세대에 대한 영향¹³⁾에 대해 폭넓은 착안점을 기초로 연구하였다. 이런 방법론은 지금까지 각기 다른 조치들에 적용되었다. ‘지속가능한 발전: 지침과 실행계획 2008-2011¹⁴⁾’ 이란 연방정부의 전략에 따르면 지속가능성평가의 적용 역시 의미있는 것이며 법안의 지속가능성과 관련된 것이다.

(4) 에너지영향평가(Energiemfolgenabschätzung)

연방정부는 에너지효율성 제고를 위한 조치로서 에너지영향평가의 실행을 새로운 활동과제로 정하였다. 연방행정기관은 새로운 활동과제와 법률이 갖는 에너지 상관성을 우선적으로 평가해야만 한다. 노력해야할 것은 에너지영향평가를 규제영향평가로 통합하는 것이다.

IV. 사전적 입법평가의 지속적인 발전과 관련된 문제

연방의 수많은 평가절차들은 사전적 입법평가의 지속적인 발전을 위해 다음과 같은 2가지 문제로 이어진다.

- 어떻게 각기 다른 사전적 평가절차가 가능한 한 초안작성과정에서 효과적으로 조율될 수 있을 것인가?
- 어떻게 사전적 입법평가에서 영향의 과중(果重)에 대한 해석을 확신할 수 있을 것인가?

12) <http://www.efd.admin.ch/tehdmen/nachhaltig/00270/03005/index.html>

13) 미래세대에 대한 고려는 의회법 제141조 제2항 개정을 통해 포함되었다(AS2009 730).

14) <http://www.efd.admin.ch/strategiennachhaltig>

1. 사전적 평가절차의 조정

예정한 법률, 명령 또는 계획(지침)에 대한 평가는 규정상 관할 담당관청의 권한이다. 해당 분야(지역경제)에 대한 계획안(지역경제정책의 변경)의 효과를 조사하기 위해서는 필수적인 전문지식을 갖춰야만 한다. 또 여타 영역에서는 어떤 효과를 기대할 수 있는지(경제 및 환경에 해당하는 경우)도 평가할 수 있다. 사전적 입법평가를 적용할 경우 관할관청은 이해관계가 있는 행정관청에게 초안을 제시하여 주는 것과 같은 개별 수단을 통해 지원하게 된다. 1999년 새로운 절차로서 규제영향평가를 통한 효과평가의 일반요건이 마련되었다. 시작단계에서는 규제영향평가가 너무 늦게 시행되고 요건이 빈약하게 정립되어 있어서 많은 어려움을 겪었다. 그 사이 이런 흠결이 개선되고 규제영향평가의 실시가 입법예고입문서에 포함되었다. 주의할 점은 규제영향평가의 결과는 공청회자료와 입법예고서 가능한 1:1의 동일한 비율로 인용되어야 한다.

환경정책과 재정시장규율에 대한 재정부 지침 및 연방환경청의 지침에 따른 평가는 규제영향평가요건을 충족하는 것이 중요하므로 추가비용으로 이어지지 않는다.

이를 통해 초안에 대한 지침들을 훑어볼 수 있다. 연방법무부 입법지침은 평가에 관한 요건을 정립한 좋은 예이다. 여기서는 모듈법(Modul Gesetz), 의회의 시안, 명령의 작성에 대해서 다루고 있다¹⁵⁾.

새로운 평가절차는 예견되었다. 지속가능성평가는 환경, 경제 그리고 사회에 관한 계획(Vorhaben)의 영향에 대한 포괄적 고려를 위해 반드시 수행되어야만 한다. 지속가능성평가는 입법예고의 일반적인 절차와 통일하여 그 내용을 점점 심화시켰다. 효과평가를 위한 전문영역별(에너지, 건강) 새로운 절차의 생성은 더더욱 예견가능한 것이었다. 이는 기존 절차(입법예고입문서 및 의회법상의 요건, 규제영향평가, 입법지침에 따른 체계적인 초안준비과정, 모듈법¹⁶⁾)속에 편

15) 인터넷 출처: <http://www.gl.admin.ch>, 모듈법(Artikelnummer 402,020,D) 역시 연방건설청의 프린트버전으로서 나올 수 있었다.

16) Gesetzgebungsleitfaden, Modul Gesetz, Kapitel "Kenzeptphase"(www.gl.admin.ch)

입되었고 이런 절차들과 더불어 알맞게 조정되었다. 다만 이같은 수단들을 조합하여 적용하는 것은 입법절차의 지연을 가져올 수 있다는 점을 확인하였다.

다양한 사전적 평가절차들의 실행은 연방행정에 유효한 절차들을 통해 이루어진다. 늦어도 기관협의(공청회안 그리고 입법예고에 대한)의 범위 내에서 제출안과 관련된 (부수)효과의 대상이 되는 행정청은 그에 대한 전문지식을 보유하여 입법예고 그리고 제출안(부수효과의 최소)의 적용시 영향을 미칠 수 있다. 초안의 영향과 그에 대한 설명 역시 반드시 이 시점 제출되어야만 한다. 예를 들어 경제, 환경 또는 사회적 관점, 또는 재정적인 방식 등의 영향은 사전에 고려되어야만 하고, 만일의 경우 특별한 영향에 대한 평가는(규제영향평가, 에너지영향평가) 공청회절차를 위해 기관협의 전에 되어야만 한다.

모든 담당부처는 사전적인 입법평가에 대한 이런 사항을 고려할 책임을 진다. 제출안으로 인한 영향에 대한 조사를 최대화 하기 위해, 사전에 어떤 기관이 제출안과 관련해 이해관계가 있는지를 파악하고 그에 대한 의견을 제시할 수 있는 점을 분명해 해야만 한다.

2. 균형잡힌 효과평가?

두 번째 질문은 효과평가의 범위와 깊이에 대한 것이다. 효과평가는 효과와 관련된 모든 범위에서(단지 그 분야에서만) 시행된다. 국제경제, 국제사회 그리고 환경분야에서도 최근에 모든 것이 연관성을 지니고 경제적 결정이 환경 또는 사회분야에 영향을 미쳐 그 발전을 지향할지라도, 이 같은 복잡한 효과사슬은 단지 해당 분야, 즉 복합적인 영향의 사전 전제를 구성하고 관련된 효과에 대한 경험적 증거를 제시할 수 있는 곳에서만 분석되어야 한다.

효과조사는 대상의 부담수와 관련해, 미약한 효과가 존재할 경우 경험적으로 실행되기 어렵다. 예를 들어 다음과 같은 조치들은 효과조사의 대상이 된다.

- 기업들의 해당 부담의 수(등록의무)
- 환경으로 독성물질의 유포로 이어져 먹이사슬(예 물고기 또는 수달)을 강화시키는 경우

- 미묘한 방식에 의한 사회적인 경쟁이 여러 방면에 미치는 영향을 변화시키는 경우(보호연령의 하향화)

만일 관할기관이 이에 대해 충분한 지식을 갖지 못한다면, 공동이해관계를 갖는 다른 기관이 규정상 관할책임을 지는 기관과 협력하여 관련 (부수)효과를 제시해야 한다. 경제-환경-사회의 3가지 측면(그 중심에 지속가능성평가가 서 있음)에 의해 다음과 같은 효과평가를 명확화 하게 된다.

경제

경제적 조치에 대한 영향평가를 위해 규제영향평가와 함께 구성된 평가절차가 있다. 그 생성배경은 경제적 조치에 대한 영향 때문이다. 이 속에서 다른 관점(환경에 대한 영향)과 연관될 수 있다. 경제적인 문제를 위해 연방에서는 스위스 경제 및 통상정책국(SECO)이 권한을 갖는다. 관련 기관(재무행정국EFV, 세무행정국ESTV, 연방지역경제청BLW, 연방직업교육 및 기술청BBT)은 경제적인 (부분) 문제를 분석한다.

환경

환경에 대한 초안 및 조치들의 영향효과에 대한 평가는 의회법에 따른 일반요건과 입법예고입문서를 따른다. 만일 다른 부처에서(연방공간개발청ARE, 연방에너지청BFE, 연방교통청BAV, 연방지역경제청BLW) 여타 환경관련 지식을 보유하였다면, 그 평가권한은 연방환경청 (BAFU)이다.

사회

사회영향평가를 위해서는 의회법에 따른 일반요건과 입법예고입문서를 따른다. 사회적 전문지식을 관할하는 담당기관은 없다. 이런 지식은 다양한 기관, 즉 보건(연방보건청BAG), 교육(교육 및 연구국SBF, 연방직업교육 및 기술청BBT), 사회정책(연방사회보험청BSV, 연방보건청BAG, SECO 및 개별분야별 연방법무청BJ 그리고 외교국EDA), 정치적 협력(연방수상청BK), 가족문제(연방사회보험청BSV), 언어문제(연방문화청BAK, 연방수상청BK), 안전(연방경찰청BAP), 민사

및 형사법(연방법무청BJ), 양성평등(양성평등국EBG), 외국인문제(연방이민청 BFM), 장애인의 평등(장애인평등국GSEDI), 인종주의문제(내무부 산하 계획·조정·통제국GS EDI).

사전적인 효과평가는 다음과 같이 비교해볼 수 있다.

경제, 환경 및 사회영역에 대한 사전적인 입법평가절차 및 관할권

영역	전문적인 평가절차?	전문적인 관할권?
경제	예: 규제영향평가	예: SECO
환경	부분적	연방환경청*
사회	아니오	아니오: 각기 다른 기관이 분담함

* 지속가능성평가의 범위내에서 매년 ARE 역시 포함됨

표에서 보여지듯 경제 및 환경영역은 특별한 평가절차가 존재하지만 사회영역에서는 그렇지 않다는 것을 알 수 있다. 전문적인 관할기관이 없어서 각기 다른 기관이 다양하게 문제를 제시할 수 있다는 점에 매우 놀랄 수 밖에 없다. 이를 통해 두 가지 상반된 테제들이 사회적인 제안을 고려하기 위해 효과평가절차에서 구상되어야만 한다.

하나는 관련기관의 상반된 지원을 통해 초안의 사회정책적 영향의 충분한 고려로 이어져야 한다는 것을 예상할 수 있다.

다른 하나는 초안의 평가를 수많은 곳이 분할할 경우 사회적 관점의 전문지식과 관련해, 사회적인 영향을 충분히 설명할 수 있다는 것도 의 충분한 설명으로 이어질 수 있다는 것을 기대할 수 있다.

두 번째 테제의 경우 실제 사회적 기능에 따르면 기관간 보다 긴밀한 협력을 사회영향의 평가시 실제적 공동효과에 대한 개선여부를 평가할 수 있다. 그러나 동시에 가능한 한 통일되고 간소화 된 절차(4.1.에서 언급)의 구성을 강조하고 고비용이 소요되는 전문분야별 평가절차는 분산되지 않도록 해야 할 것이다.

경제적 의미를 크게 강조하지 않았던 긴 기간(1970년, 1980년 1990년대 초)이 지난 후, 1990년대 하반기에 들어서면서부터 사회정책적 의미는 보다 적게 고려되었음을 알았다. 그래서 지난해 공공은 각기 다른 경우에 최신 기술(예: 컴퓨터

〈자료 번역〉 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법

와 인터넷폰의 포르노 영상), 중요한 신설규정(신주류세에 의한 주류의 증가) 그리고 자유화(청소년 책임에 대한 영향과 관련해 보호연령제한을 하향화)로 인한 부정적인 영향을 직면했다. 이는 새로운 규정시 사회적 영향을 너무 경시하여 고려한 예일 것이다. 가능한 사회적인 문제에 대한 예측은 지속적인 개정 또는 지속적인 자유화 단계에만 머물러서는 안 된다. 리스크와 부수효과로 인한 이 같은 변화를 사전에 인식했다면, 예를 들어 정보 또는 소비자보호등과 같은 적합한 조치를 통해 그 정도를 감소시키고 제거해야만 할 것이다.