

‘법을 위한 투쟁’의 단계로부터 ‘입법 육성’의 단계로 : 입법의 질적 제고를 위한 스위스 연방의 최근 노력*

Luzius Mader**

장 철 준(역)***

-
1. 좋은 (입)법(good legislation)의 특징
 2. 형식상의 연방법 개정
 3. 연방법의 실체적 개정
 4. 입법 평가의 확대와 제도화
 5. 새로운 입법 지침
 6. 규칙의 준비과정에서 입법적 개념의 적용
 7. 입법 포럼
 8. 입법 프로젝트를 위한 품질 담보 체계 수립
 9. 사전예방적 입법 검토의 강화
 10. 현재 내각사무처의 역할에 대한 노력
 11. 학계와의 협력
 12. 제도적 정책으로서의 입법의 육성
 13. 미래의 도전으로서 외부규제의 증가?
-

* 본 논문의 독일어판은 Peter Knoepfel (ed), Réformes de politiques institutionnelles et action publique, Lausanne, 2009로 출간되었다.

** 스위스 연방법무부차관, 전 국제입법학회 회장

*** 단국대학교 법과대학 조교수. 법학 박사(J.S.D.).

1872년 빈에서는 독일 법학자 예링(Rudolf von Jhering)의 “법을 위한 투쟁(Der Kampf ums Recht)”에 관한 저명 강연이 있었다. 그는 모든 사람이 자기주장을 하여야 하며 자신의 권리 또한 직접 주장하여야 할 대상이라면서 의무의 개념을 제시하였고, 법을 실행하기 위하여 법적 권리에 대한 지각보다 더 지키고 가꿔야 할 소중한 것이 없다고 말하였다.¹⁾ 법이론에 대한 예링의 해석은 당시에는 매우 선구적인 것이었다. 특히 그는 입법을 특정 목적에 중점을 둔 국가기관의 활동으로 정의하였는데, 이는 서로 다른 이해관계나 권한들 간 투쟁 결과의 산물을 드러내는 것이자, 그 적용과 실행에도 부단한 노력이 필요한 것이었다. 이러한 관점으로 인하여 예링은 사비니(Friedrich Carol von Savigny)가 이끄는 초기 로마법 학파와 정면으로 반대편에 서게 되었다. 이때로부터 사회에서 국가의 역할과 입법의 기능에 대한 근본적인 변화가 이루어졌다. 법, 즉 제정법(statutory law)은 국가의 핵심적 협상도구이자 가장 중요한 정치적 자원이 되었다. 그것은 국가에 대한 개인의 권리와 의무, 개인 간의 관계, 그리고 개인과 물건 간의 관계를 규율한다. 정치적 의사결정 과정을 구조화하고, 민주적 정당성을 보장한다. 결정을 구체적인 모습으로 등장시키고 사회의 이해관계인들을 위하여 의사소통을 담보한다. 또한 특정 목적을 달성하거나 문제를 해결하도록 사회에 영향을 줄 목적의 국가 조치들을 담아내기 위한 그릇 혹은 장치로도 쓰인다.

이 글에서 다루고자 하는 (보다 덜 전투적인) 문제는 법을 위한 투쟁이 아니라 입법 절차와 모종의 입법 문화를 어떻게 발전시킬 것인가이다. 궁극적으로 이 둘은 모두 개별 사인들이나 기업들이 자신의 권리를 주장하는 방식이다. 중요한(또한 희귀한) 정치적 자원으로서 입법의 질을 유지하고 향상시키기 위하여 노력을 지속하여야 할 뿐만 아니라 주의를 기울

1) 동 강의는 다양한 판제와 다양한 언어로 출간되고 있다. 본 논문의 원본인 독일어판에서 저자는 Rudolf von Jhering, *Der Kampf ums Recht*, 23rd ed., 1946, Vienna, Manz를 참고문헌으로 이용하고 있다. 본 영어판은 1879년 John Joseph Lalor의 번역으로 만들어진 것이다.

‘법을 위한 투쟁’의 단계로부터 ‘입법 육성’의 단계로 : 입법의 질적 제고를 위한 스위스 연방의 최근 노력

이고 관찰하여야 한다. 입법의 질적 향상을 위한 일상적 투쟁이라 할 수 있는 이러한 노력이 성공할 경우(실제 자주 있는 일이기도 하다) 심지어는 즐겁고 만족스러운 것이 될 수도 있다. 지나치게 과도한 입법과 부풀려진 입법, 질적으로 저급한 입법이 만연할 경우 입법 본래의 기능이 손상된다. 법이 신중하게 적용된다는 것과 일정한 질적인 요건을 충족하고 있다는 것을 우리는 어떻게 확신할 수 있을까? 이 글에서는 최근 연방차원에서 제도화되고 있는 입법에 관한 몇 가지 주목할 만한 질적 보장 조치를 간략하게 다루고자 한다. 이들 조치의 대다수는 글 말미에 있는 요약 형태에서 검토될 제도적 정책의 일부를 형성하고 있다. 그러나 필자는 먼저 좋은 입법의 가장 중요한 기준과 특징을 서술하고자 한다.

1. 좋은 (입)법(good legislation)의 특징

좋은 입법이라는 것이 무슨 뜻인가? 우리는 법이 좋다는 것을 어떻게 인식하는가? 입법이 좋다는 평가를 받기 위해서는 갖추어야 할 기준 또는 요건이 많이 있다. 이들 중 가장 중요한 것들을 여기에 언급하였다. 이들은 법적, 절차적, 실체적, 형식언어적(formal-linguistic), 정량적, 시간적 측면과 관련되어 있다.²⁾

- “좋은” 법이란 정당한 것이다. 이런 법은 헌법과 국제법의 대단히 중요한 법적 규율과 원칙을 준수한다. 구체적으로 이는 법이 적절한 법적 토대에 뿌리를 두고 상위법에 반하지 않는다는 것을 의미한다(합법성의 원칙). 좋은 법은 공중의 이익에 기여하고, 공정하며, 개인의 기본권을 불법적으로 제한하지 않는다. 그리고 (연방국가에

2) 다양한 정치적 자원 (또는 공공정책)과 특히 자원으로서의 “법”과 관련하여, Peter Knoepfel / Corinne Larrue / Frédéric Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, 2001, P. 70ff를 참조.

서) 서로 다른 단계의 정부들 간의 업무와 권한의 분배를 존중한다. 이는 국제법(처분적 조약)하에서 시행되는 약속을 준수하고, 명령적인 국제법(“강행규범”)을 존중한다.

- “좋은” 법은 적절하고 법적으로 흠이 없는 절차에서 만들어진다. 관건은 비단 내용의 합법성을 갖추었는가 뿐만 아니라 그러한 내용이 어떻게 탄생하게 되었는가 하는 데에도 있다. 합헌성의 원칙은 특히 입법 절차에 적용된다. 이 기준은 실증주의적인 의미에서 이해될 수 있다. 즉, (제정)법이란 준거 법체계가 법적 규범의 창설을 위하여 규정하고 있는 절차에서 결정되는 것이다. 그러나 이러한 기준은 그 절차가 반드시 일정한 민주적 기준을 충족하고 있다는 추정에 또한 의지하고 있다. 실제 준수와 시행을 위한 가장 중요한 조건 중 하나인 입법의 적법성은 제정의 적법성 즉 관련 절차 요건의 준수에 달려있다. 이러한 의미에서 적법한 입법만이 “좋은” 입법이 될 수 있다. 적법성에 더하여, 입법 절차는 다른 기준 역시 충족해야만 한다. 특별히 시민사회가 입법의 준비에서 적절한 수단(비정부 자문 메커니즘)으로 관여할 수 있어야 하고, 정부 내 모든 이해당사자들이 그들의 관심사와 전문적인 지식을 내놓을 기회를 가지고 국가행위의 일관성에 기여할 수 있도록 보장하여야 한다.
- 따라서 “좋은” 법은 또한 일정 정도의 실체적 질을 구비하고 있다. 좋은 법을 통해서 사회의 요구와 기대를 고려하고 설정된 목표(문제의 타당성, 효과)를 달성할 수 있다. 더욱이, 여기에는 사실적인 모순이나 간극이 존재하지 않는다(명령 내의 내부적인 일관성, 그리고 다른 명령들과의 외부적 일관성). 문제의 타당성과 효과는 절차적 규정의 준수와 함께 중요한 적법성 요인이 된다.
- “좋은” 법은 또한 형식적인 질적 요건을 구비하고 있다. 논리적으로 구성되고, 이해할 수 있는 말로 쓰여 있으며, 법에 영향을 받게 되거나 이에 이해관계가 있는 모든 이들이 접근할 수 있다. 즉 비교적 용

이하에 대중에 공포되고 획득될 수 있다. 좋은 법에는 어떠한 형식적인 불일치, 불필요한 반복 혹은 진부한 규정도 존재하지 아니한다.

- “좋은” 법은 간단명료하고 스스로 필요한 사항만을 담고 있다. 그러므로 법의 품질에 정량적인 측면 또한 담겨 있는 것이다. *입법하지 않아도 된다면, 굳이 법을 만들 필요가 없다!* 좋은 입법에 대한 이러한 금언은, 몽테스키외로부터 시작되었는데, 한편으로는 도대체 입법자가 입법을 할 필요가 있는지의 여부에 대한 것과 관련되어 있다. 다른 한편으로 이는 규범의 밀도(density), 즉 다수의 법규정에 있는 고도의 세부적인 사항을 말한다. 귀하고 가치가 있는 정치적 자원으로서 법적 규범은 신중하게 적용해야 하는 것이지 함부로 적용해서는 안 된다. 더욱이 법적 규정이 과하게 많으면 개별 규범의 접근성을 어렵게 하고, 집행기관이 필수적으로 행사해야 하는 재량을 제한하게 된다.
- 마지막으로 “좋은” 법은 또한 일정한 정도의 안정성을 띠고 있다. 법은 너무 자주 또는 너무 빠르게 개정되지 않아야 한다. 일정 수준의 일관성이 없는 법은 거의 무시될 것이다. 이는 다른 무엇보다도 법이 핵심적인 역할, 구체적으로는 확실성과 예측가능성을 담보하고자 하는 역할을 이행할 수 없게 된다는 것을 의미한다, 법이 너무 빠르게 만들어지고 개정되는 경우, 당해 법의 품질에 대한 유해한 영향이 있게 된다. 덧붙여, 서둘러 하는 입법적 결정은 충분한 의사결정 기준에서는 거의 발견될 수 없다는 것도 하나의 요인이 될 것이다.

이상의 요건과 기준을 고려하여, 이제 입법에서 질적 향상을 담보할 수 있도록 스위스 연합(연방정부) 차원에서 최근 몇 년 동안 제도화되었던 방식들을 살펴보도록 하자.

2. 형식상의 연방법 개정

의회로부터 넘어 온 기속결의 하나를 처리하는 과정에서,³⁾ 연방정부(Federal Council)는 2007년 8월 22일자 성명을 연방의회에 보고하였다. 연방정부가 (선택적 국민투표(optional referendum)에 부수한 17개를 포함하여) 31개 연방의회 법령을 전체 폐지할 것, 추가로 55개의 법령속 용도 폐기된 개별 규정들을 폐지하겠다는 내용이였다.⁴⁾ 동시에, 연방정부는 112개의 법규를 폐지하였고, 정부 각 부처가 제정한 법규 56개도

3) 2005년 12월 14일에 있었던 하원의원 슈텔린의 기속결의(Stähelin motion, M 05.3815)를 가리킨다. 이는 연방하원(Council of States)에 의하여 2006년 3월 23일 제출되었고 연방상원(National Council)에 의하여 2006년 12월 19일 제출되었다. 기속결의 03.3311호에서처럼 다수의 여타 의회발의(parliamentary initiatives) 의안에서도 이와 비슷한 관심사를 다루고 있었다. 이들 입법에는 또한 용도 폐기된 법령의 폐지를 위하여, 지나치게 많은 법령을 줄이기 위하여, 또한 현행 연방법 체계의 간소화를 위하여, 연방 차원에서 적용 가능한 법률에 대한 종합적 정비를 하여야 한다는 내용이 담겨 있었다.

[역자 주] 스위스연방에서 입법은 기본적으로 두 가지 절차를 통해서 이루어진다. 첫째는 정당, 수많은 이익집단과의 협의 과정을 거친 연방정부가 의회에 법률안을 제출하는 방법이다. 여당과 야당의 구별이 없는 연방의회는 이를 심의하여 통과시킨다. 또한 의회의 정부에 대한 감시 기능 과정에서 정부가 법안을 제출하기도 한다. 연방의회는 정부를 기속하는 결의(motion, 기속결의), 기속하지 않는 결의(postulate, 불기속결의)를 발함으로써 정부 행정을 감시·감독하는데, 의회의 기속결의가 이루어지면 정부는 반드시 법안을 제출하여야 한다. 둘째는 의회가 스스로 법률안을 만드는 방식이다. 이를 의회발의(parliamentary initiative) 입법이라 한다.

4) 연방법의 공식개정에 대한 연방정부성명서, Federal Gazette(BBI) 2007, P. 6121 ff 참조; LeGes 2007/3의 스위스입법학회 2007 회의를 위하여 쓴 논문 역시 참조할 것. 본 출판물은 또한 Grisons와 Ticino 주에서의 유사한 노력에 대한 두 가지 논문을 포함하고 있다.

[역자 주] 스위스의 레퍼런덤은 세 가지 형태로 이루어져 있다. 첫째는 연방정부와 의회가 의무적으로 국민투표에 붙이는 방식이다. 헌법 개정 등의 내용을 다룰 때 선택한다. 둘째는 연방의회의 법률안, 정부의 조약 등에 대하여 5만 명의 시민서명으로 국민투표가 제기될 경우 연방의 승인을 받아 이루어지는 방식이다. 셋째는 헌법 개정을 위한 국민발안의 형태이다.

마찬가지였다. 또한 명령(ordinance) 수준의 법규 107개의 개별 규정을 무효화하거나 단순화하였다. 의회는 연방정부의 제의를 받아들여, 2008년 3월 3일 연방법과 연방규칙을 제정하여 폐지와 개정 제안을 승인하였다.⁵⁾ 이러한 공식적인 연방법의 개정은 전체적으로 대략 10%의 기존 법령의 폐지와, 나아가 8%의 개정(개별 규정의 폐지 혹은 단순화)으로 이어지게 되었다. 최소한 정량적인 측면에서 결과는 인상적이었다. 두 가지 사례를 통해 어떠한 유형의 법령이 영향을 받았는지, 어떠한 개정이 이루어졌는지를 발견할 수 있다. 먼저 스위스 연방에 의한 극빈 외국인 체류자의 국외추방을 위한 비용인수에 관한 1909년 6월 15일자 연방 규칙에 대한 폐지가 있었다. 오늘날 그러한 집행비용을 위한 보상의 원칙은 망명법(Asylum Act)과 신 외국인법(new Aliens Act)에 정해져 있는데, 이는 동 규칙이 과거에도 폐지가 가능했다는 것을 의미한다. 실제로, 이는 훨씬 이전에 폐지될 수 있었고, 폐지되었어야 했다. 1923년 6월 8일 연방복권 및 상업 도박법(Federal Lotteries and Commercial Betting Act)에 있었던 프리미엄채권에 대한 규정 역시 폐지되었다. 이들 규정은 수년간 적용된 적이 없었는데, 프리미엄채권이 더 이상 이용되지 않고 그들의 상업적 거래가 중단되었기 때문이다. 복권법 규정과 시행 명령은 그로 인하여 총 1/3이 넘게 줄어들었다.

5) cf. Bundesgesetz zur Formellen Bereinigung des Bundesrechts(Federal Act on the Formal Revision of Federal Law) and the Bundesbeschluss zur Formellen Bereinigung des Bundesrechts(Federal Decree on the Formal Revision of Federal Law) of 3 March 2008, Official Compilation of Federal Law(AS) 2008, p. 3437 ff.

Bundesgesetz zur Formellen Bereinigung des Bundesrechts(Federal Act on the Formal Revision of Federal Law, 연방법의 공식개정에 대한 연방법) and the Bundesbeschluss zur Formellen Bereinigung des Bundesrechts(Federal Decree on the Formal Revision of Federal Law, 연방법의 공식개정에 대한 연방법령) of 3 March 2008, Official Compilation of Federal Law(AS) 2008, p. 3437 ff. 참조.

3. 연방법의 실체적 개정

형식상의 연방법 개정은 첫 단계에서(특히 의회에 의하여) 수행되는 것이었다. 앞서 언급된 법안들이 의회에서 통과되기 훨씬 전에 하원의원 슈텔린(Philipp Stähelin)은 추가적 단계를, 특별히, 중요한 연방법의 개정을 요구하는 제안을 제출하였다.⁶⁾ 슈텔린은 연방정부의 관점과는 반대로, 중요한 개정이 장래의 입법에 제한되어서는 안 되고 이미 시행중인 법도 대상으로 해야 한다고 주장하였다. 이러한 그의 주장은 법학계로부터 지지를 받았다.⁷⁾ 연방정부는 이에 대하여 어느 정도 동조를 보이기는 하였으나, 그럼에도 불구하고 여전히 제안을 거절할 것을 권고하였다. 그들의 관점에서 그러한 포괄적인 내용 개정은 너무 많은 시간과 비용을 들이는 것이었다. 연방정부는 대신 사안별로만, 구체적으로는 법규가 다른 근거로 개정되어야 할 때마다, 현재 적용할 수 있는 규정에 대하여 개정할 것을 주장하였다. 그러나 의회는 이러한 실용적, 단계적 접근방식을 거부하는 대신, 위 제안을 통과시키기로 결의하였다.⁸⁾

결과적으로 현재 연방정부는 시행중인 법의 실질적 개정에 착수한다는 계획을 세워놓고 있다. 개정의 준비는 진행 중이나 진척은 상대적으로 더디게 이루어지고 있다. 2008년 6월 27일 연방 내각사무처장(Federal Chancellor)이 의장을 맡고 있는 연방각의(Conference of Secretaries General)는 위 개정이 분야별 시범 사업(pilot project) 형태로 시작되어야 한다고 결정하였다. 그러나 이러한 유형의 시범사업을 위한 적절한 규

6) Motion 07.3615 Materielle Entrümpelung des Bundesrechts(Material Overhaul of Federal Law, 연방법에 대한 주요 검토)

7) cf. Georg Müller, Mit der Durchforstung des Bundesrechts zu besserem Recht— Der Bundesrat bat mitder bloss formellen Bereinigung erst die halbe Arbeit getan, in the Neue Zürcher Zeitung newspaper of 20 November 2007, p. 18.

8) Decision of the Council of States of 17 December 2007 and of the National Council of 3 March 2008.

‘법을 위한 투쟁’의 단계로부터 ‘입법 육성’의 단계로 : 입법의 질적 제고를 위한 스위스 연방의 최근 노력

칙이나 입법 분야를 찾는 데는 다소 어려움이 있는 것으로 보인다. 기존 입법의 전면적인 개정에 반대하여 과거에 이용되어 왔던 논쟁 (과도한 시간과 비용, 어렵사리 얻어낸 타협에 대한 의문, 진행 중인 입법 절차에 있어서의 반갑지 않은 개입)은 여전히 상당한 비중을 지니고 있는데, 이는 놀랄만한 일도 아니다. 그러므로 의회가 요구한 전면적인 입법적 재검토가 실제로 의도한 결과를 얻어낼 것인지 여부에는 여전히 의문부호가 붙을 수 있다. 이러한 어려움 속에서, 일부 다른 개정은 또 다른 이유로 해서 어떤 방식으로든 이루어졌을 것이기 때문에, 대안적인(목표가 된 법령) 특정 재검토가 역시 바라던 결과를 내놓지는 않을 것이라는 것은 특히 유감스러운 일이다.

4. 입법 평가의 확대와 제도화

지난 10년에서 15년 동안, 효과적 입법이라 불리는 것들이 실제로도 그러한지에 대하여 관심이 늘어나고 있다. 이는 입법적 결단 이전의 예측에, 또한 일단 입법이 시행 중인 경우 그 효과성(effectiveness)에 대한 검토에 적용된다. 연방 조치의 효과는 평가받아야 한다는 것을 결심한 헌법 규정(연방헌법 제170조)은 1999년 개헌의 일부로 추가된 것인데, 논쟁에 상당한 추동력을 부여하였다. 동 규정은 이후 법률과 명령 수준에서 시행되고 있다. 정부 실무에서도 마찬가지이다.⁹⁾ 여기서 특별히 언급할 만한 것으로는 의회법(Parliament Act)의 관련 규정들(연방정부성명에 적용되는 제요건과 감독 및 입법 위원회의 의무를 규율하는 규칙)과 금

9) cf. Luzius Mader, Die institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in der Schweiz, in Thomas Widmer / Wolfgang Beywl / Carlo Fabian(eds.), Evaluation—Ein systematisches Hand—buch, 2009, p. 52ff; cf. also Luzius Mader, Stand und Entwicklungstendenzen der Gesetzesfolgenabuchätzung in der Schweiz, in Stephan Hensel / kilian Bizer / Martin Führ / Joachim Lange(eds.), Perspektiven und Entwicklungstendenzen(to be published shortly).

융규제법의 관련 규정(금융규제기준), 그리고 보다 최근의 연방 입법에 있는 다수의 평가 조항을 들 수 있다. 정부의 백서, 부속 SECO(State Secretariat for Economic Affairs) 매뉴얼, 중소기업 보호 기준(SME tolerance test. SME: small and medium sized enterprise)¹⁰⁾이 국가경제에 미치는 영향을 어느 정도로 보여주어야 하는지에 대한 연방정부의 명령은 여기서 앞으로 나아가는 데 중요한 단계이다.

연방헌법 제170조의 실질적인 시행을 위한 주요한 책임은 실질적으로 권한을 가진 관청이나 부서 즉 입법분야의 전문가로 전문성을 가진 이들에게 있다. 연방정부는 이러한 관점에서 2004년 11월 3일자 규칙에서 후자의 업무를 정리하였다. 나아가 2006년 이후 연방정부의 의회에 대한 연례 업무보고서 역시 연방 행정청과 부서 또는 그들의 대행기관이 수행한 정치적으로 중요한 유효성 검토를 포함하고 있다. 행정청이나 부서의 업무를 지원하기 위하여, 연방법무국(Federal Office of Justice)은 평가에 이해관계가 있는 서로 다른 연방 정부 기관들 간의 정기적인 지식공유를 담보하는 내부적인 정부 “평가” 망을 가동하고 있고, 일정한 교육 프로그램을 조직하고 있다.¹¹⁾ 또한 평가프로젝트의 설계와 수행에 대하여 다른 연방행정청에 자문을 하고 있다.

5. 새로운 입법 지침

1990년대 초 연방법무국은 입법 업무에 있어서의 기초 교육과 추가 교육의 개념을 개발하였는데, 여기에는 다음의 조치들이 망라되었다. 특히

10) 후자와 관련하여, Peter Gaurschi, Der KMU-Verträglichkeitstest als Element der prospektiven 참조.

11) 더 많은 정보를 위해서는 다음 사이트 참조.

www.bj.admin.ch/bj/de/home/themen/staat_und_buercger/evaluation/netzwerk_evaluation.html.(German, French or Italian)

‘법을 위한 투쟁’의 단계로부터 ‘입법 육성’의 단계로 : 입법의 질적 제고를 위한 스위스 연방의 최근 노력

연방정부 내부의 업무 순환 시스템의 이용, 스위스 입법학회의 후원 하에 이루어지는 지속적 교육기회의 확대, 입법자(법학자뿐만 아니라, 기술적 준비나 지원과 관련된 자들을 포함하는 보다 광범위한 집단)를 위한 정부 내부 교육과정 창설, 법령 준비를 지원하기 위한 입법 기술이나 도구에 대한 지침의 지속적 개발, 그리고 “현대 입법(Gesetzgebung heute)” 저널의 출간과 내용에의 관여 등이다. 이는 1995년 이후 독일인들로부터 입법과 평가라는 의미인 “LeGes”로 알려져 왔다.

연방법무국의 구상은 1990년 12월 21일 연방정부가 수리하여 승인한 것으로 그 후 수년간 시행되었다. 이것이 입법의 질을 개선하기 위한 노력을 북돋우는 중요 요인이었다는 사실은 의심의 여지가 없다. 입법업무를 위한 새로운 도구로서,¹²⁾ 연방법무국은 이후 1995년에 입법지침(legislative guidelines)을 발간하였다. 당해 지침의 제2판이자 개정판은 2002년에 발간되었고, 세 번째 개정판이 2007년 뒤를 이어 발간되었다.¹³⁾

연방법무국은 마지막 개정판이 발간되기 전인 2006년 구판을 보완하기 위하여 전면적으로 개정된 입법지침을 만들기로 결정하였다. 새로운 지침은 세 가지 종류로 구성되어 있다: “법률(Law)”, “명령(ordinance)”, 그리고 “의회발의법안(Parliamentary Initiative)”이다. 입법업무를 법적 측면과 편집 측면에 중점을 두었던 이전의 지침들과는 달리, 새로운 지침은 다양한 단계의 입법절차와 이해관계인들이 완성해야 하는 관련 절차들에 주안점을 두고 있다.¹⁴⁾

12) 연방과 칸톤 차원에서 입법 관행상 이러한 도구의 중요성에 관하여는 다음을 참조. Alex andre Flückiger / Christine Guy-Ecabert(eds.), *Guider les parlements et les gouvernements pour mieux légiférer—Le rôle des guides de légistique*, 2008.

13) Federal Office of Justice(pub.), *Gesetzgebungdeitfuden(Leitfadenfür die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes)*, 3 ed, reprinted, 2007, Bern(sold via the Bundesamt für Bauten und Logistik, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern; electronic version available from [www. bj.admin.ch](http://www.bj.admin.ch)).

14) 새 입법 지침을 위한 기초를 제공하는 “법률”모듈에 대해서는 다음을 참조. Bun-

동 지침은 기본골격이 되는 조건의 수립과 입법 프로젝트 계획, 가능한 해결방안 고찰 및 행위방식의 선택, 입법 개념과 초안 생산, 정부내부와 외부의 협의 수행, 성명서와 입법안 편집, 그리고 입법 프로젝트가 의회의 각 단계를 통과하도록 안내 등의 지원을 제공한다. 이는 입법업무의 다차원성, 절차적 구조의 요인(제도적 절차), 프로젝트 관리의 중요한 측면, 체계적인 접근방식(문제해결주기), 그리고 규정 자체를 입안하는 것 등을 고려하게 된다.

6. 규칙의 준비과정에서 입법적 개념의 적용

입법업무에서 가장 기술적으로 부담이 큰 단계 중 하나는 규범적인 내용을 실제 법안으로 구현하는 것이다. 규칙을 준비하기 위하여 체계적으로 올바른 방식은, 먼저 발간될 규정의 핵심 내용을 결정한 뒤 규정 자체의 문구를 만들어내는 것이다. 그러나 이러한 전환의 단계가 입법 방법론의 관점에서 뿐만 아니라 기획 관리의 관점에서 매우 중요한 것이지만, 실제에 있어서는 종종 무시되곤 한다. 중간 단계가 누락될 위험은 스위스에서 특히 높다. 새로운 입법을 위한 실질적 권한을 가진 기관이 법안의 문구작성 역시 담당하고 있기 때문이다. 이러한 방식은 다른 많은 유럽 국가들에서 적용되고 있는 것과 비슷하기는 하나, 앵글로 색슨 입법 문화권의 국가에서 이용하는 방식과는 다르다. 이들은 전문가의 입법안 작성 업무에서 규칙안에 대한 구상과 표현의 책임을 담당하고 있다.

이러한 전환단계에서 확실한 주의를 기울이기 위하여, 2006년 연방법무국은 자신의 책임 영역 내용을 밝히는 명령을 제정하였다. 즉, 법안이

desamt für Justiz(pub.), Gesetzgebungsleitfaden Modul Gesetz 2008, Bern (electronic version available from www.gl.admin.ch). 다른 두 모듈에서와 달리 이 모듈은 또한 다음의 인쇄본에서도 볼 수 있다. (Bundesamt für Bauten und Logistik, Verkauf Bundespublikationen, 3003, Bern)

‘법을 위한 투쟁’의 단계로부터 ‘입법 육성’의 단계로 : 입법의 질적 제고를 위한 스위스 연방의 최근 노력

만들어지기 이전에 연방법무국이 입법적 개념(legislative concept)을 고안하는 것을 의무로 하는 것이다.¹⁵⁾ 앞선 단계들(문제를 분석하고, 목표를 결정하고, 충족해야 할 요건을 설정하고, 이용될 수단을 선택하는 것)에 기반하여, 본 절차에서 입법적 개념은 추정이나 지도원칙의 형태로 당해 규정의 규범적 핵심 내용을 간략한 해설과 함께 요약하여야 한다. 입법적 개념은 계획된 입법의 일반적 구조를 결정하고, 새로운 규칙의 규범적 환경을 설정하며, 규칙의 유형과 수준을 결정하여야 한다. 새로운 규정의 세부사항 정도 역시 정하여야 한다. 마지막으로 고려할 가치가 있는 규정의 대체 자료나 법적 형태를 다루어야 한다. 이는 합리적이고 체계적인 입법 절차를 보장할 뿐만 아니라, 입법적 개념이 중요한 관리 결정을 위한 기초를 형성하기도 한다. 현재 이 명령은 연방법무국에서 제출하는 법률안 절차만을 구속하고 있다. 다른 연방부서들 역시 이렇게 일하고 있고, 도움이 되는 도구로서 명령에 이를 적용하고 있다고 한다.

7. 입법 포럼

입법의 질을 향상시키는 것은 입법 업무를 책임지고 있는 모든 부처와 개인들 간에 혼신의 노력을 필요로 한다. 입법적 관점에서 규칙의 초안을 작성하기 위하여 실질적 권한을 가진 부서와 지원 부서들 간의 긴밀한 협력이 특히 필요하다.

후자는 구체적으로 연방법무국과 내각사무처(Federal Chancellery, 법무와 언어 업무)와 관련이 있다. 2007년 2월 15일 연방정부는 부처 내부의 협조를 강화하기 위하여 연방법무국에 내각사무처와 협력하여 입법포럼을 설립하도록 지시하였다. 동시에, 연방정부는 입법 업무를 수행하는

15) Federal Office of Justice Directive of 2 October 2006 entitled Die Umerbreitung von Bormkonzepten für Gesetzgebungsvorbaben(“Presentation of Legislative Concepts for Proposed Legislation”).

다른 부처에 동 입법포럼을 위한 연락관을 지정하고 교육행사에 참여할 인력을 선정하도록 지시하였다.

입법포럼은 2007년 10월 31일 효력을 발생하였고, 이후 매년 세 번 반나절짜리 행사를 진행해 오고 있다. 이러한 행사의 목표는 다양한 연방부처의 입법자들에게 입법에 있어서 최근의 중요한 학제간 문제들에 대하여 알려주고, 입법 작업을 위한 체계적 구조를 주지시키며, 규칙을 준비하는 데 이용되는 절차를 최적화하고, 질적 기준을 규정하는 것이다. 따라서 핵심적인 목표는 입법업무를 위한 “정책의 일관성”은 물론이고 모범경영을 발전시키기 위한 더 나은 네트워킹과 지식공유이다. 보다 긴밀한 대인간 네트워크를 장려하기 위하여, 포럼의 행사는 학제 간 문제를 다루고, 좋은 사례와 나쁜 사례를 보여주며, 관련 출판물과 도구들로 독자의 주의를 끄는 뉴스레터로 보완을 하고 있다. 이는 실질적으로 권한을 가진 행정청의 입법자들에게 효과적인 지원을 제공하고 범부처적(cross sectional) 역할을 수행하는 행정청들 간의 협조를 강화하는 데 기여한다. 이러한 관점에서 입법포럼은 연방법무부가 15년간 조직해 온 정부내 교육과정을 보완하고 있다.

8. 입법 프로젝트를 위한 품질 담보 체계 수립

다수의 연방 행정청들은 최근 수년간 입법 프로젝트를 위한 질적 보장 시스템을 수립하였다. 특별한 사례로 연방공중보건부와 연방환경부를 들 수 있다.

특기할만한 것은 연방공중보건부의 “질적 입법관리” 시스템인데,¹⁶⁾ 이는 종합품질관리의 원칙에 따라 만들어졌고 연방공중보건부 내부전산망에서 전자적으로 이용이 가능하다. 연방공중보건부는 2004년에 질적 보

16) cf. Markus Schlatter, “Qualitätsmanagement Rechtsetzung” un Bundesamt für Gesundheit(BAG), in LeGes 2008/2, p.315ff.

‘법을 위한 투쟁’의 단계로부터 ‘입법 육성’의 단계로 : 입법의 질적 제고를 위한 스위스 연방의 최근 노력

장 시스템에 대한 업무를 시작하였기 때문에 이 분야의 개척자였다. 이 시스템은 2006년 4월부터 실제로 적용되고 있다. 이를 통해 보건부 내의 입법 프로젝트와 관련된 각종 절차는 보다 가시적이고 통제 가능하며 평가 가능한 것이 되었다. 시스템은 보건부 입법자들에게 입법업무의 기술적인 측면과 법적인 측면에 대하여(도구들을 보다 쉽게 접근할 수 있게 함으로써)는 물론이고, 프로젝트 관리를 지원하고 있다. 그렇게 함으로써, 종료된 프로젝트(입법안)의 품질에 주요한 기여를 하고 있는 것이다.

9. 사전예방적 입법 검토의 강화

연방법무국은 연방정부의 규칙에 대한 사전 예방적 검토라는 기본 책임을 부담하고, 따라서 법령의 질적 보장에 대한 책임을 부담한다. 연방법무국은 합헌성, 합법성, 국제법 준수 여부를 확실히 하기 위하여 연방의 법령 초안을 모두 검토한다.¹⁷⁾ 더 많은 정부 부처들, 구체적으로 내각사무처의 법무부서와 국제법부서들 역시 이와 관련하여 일정한 업무를 수행한다. 여기에 언급된 범정부적 부처들의 특별한 책임이, 해당 분야 규칙의 법적 품질을 담보하기 위한 추가적 의무로부터 실질적으로 권한이 있는 연방부처의 책임을 덜어주는 것은 아니라는 것 또한 명확히 하여야 한다. 대체로, 연방 규칙의 질은 법적 관점에서, 심지어는 국제적 비교에서조차, 전적으로 만족스러운 것이어야 한다. 물론 이는 더 이상 개선의 필요나 여지가 없다는 것을 의미하는 것은 아니다. 법적 관점에서 흠이 있는 규칙의 개별적인 사례들은 찾아내는 것이 어려운 일은 아니다.¹⁸⁾

17) cf. in particular Art, 7 para. 3 of the Rules of Organization for the Federal Department of Justice and Police(SR 172,213,1)

18) 이러한 예의 하나로서 내부보안경비의 방법에 관한 연방법(the Federal Act on Measures in Safeguard Internal Security(Bundesgesetz über Massnahmen zur Wabrung der inneren Sicherheit-known as the hooliganism bill))의 2006년 3월 24일 개정이 있다. the Official Compilation (AS) for 2006, p. 3703 ff 참조.

사전예방적인 법적 검토를 강화하는 것은 특히 의회가 최근 다루고 있는 문제이다. 이러한 맥락과 관련된 것이 연방하원이 2007년 9월 26일 발의한 피스테러(Pfisterer) 불기속결의(postulate)이다.¹⁹⁾

이 불기속결의는 사전 예방적 헌법적 검토가 어떻게 보다 효과적으로 새로운 법규와 명령을 위한 준비요소가 될 수 있었는지 조사하도록 연방 정부에 요청하고 있다. 이는 가능한 구제책은 물론이고 사전 예방적 입법 검토에서 직면한 문제를 정리하는 보고서를 요구하였다. 구체적으로 이 보고서는 연방법무국의 역할이 어떻게 강화될 수 있는지를 보여주어야 한다. 이에 대한 연방정부의 보고서는 현재 작성되고 있고, 2009년 말 이전에 의회로 보고될 준비가 되어야 한다. 이는 기존 문제점에 대한 분석에 기초하고, 다양한 외국의 모델을 고려하여 개선의 기회를 보여줄 것이다.

10. 현재 내각사무처의 역할에 대한 노력

연방법무국 외에(혹은 아마도 보다 정확하게는 연방법무국과 함께) 내각사무처는 스위스 입법의 질적 책임을 특별히 부담한다.²⁰⁾ 구체적으로 내각사무처는 입법 기술과 입법 절차와 관련한 문제들을 다룬다. 예를 들

연방정부가 실제로 스포츠 경기에서 폭력을 예방하기 위하여 법률안에서 제안된 방안을 집행하기 위하여 필요한 권위를 보유하지는 않는다. 이들 방안을 위한 시한이 정해져 있다. 이들 방안은 칸톤의 정당한 절차에 의하여 교체될 수 있다.

19) Postulate 07.3360 Stärkung der präventiven Verfassungskontrolle (“Strengthening Preventative Constitutional Check”)

20) 연방법무국과 2차입법과 관련된 내각사무처간의 직무 경계의 문제는 연방행정부처(federal administration) 개혁의 일환으로 수행되었다(REF 05/07). 검토에 따르면 양 기관 사이 불필요한 중복이라기보다 긴밀한 협력이 존재하고 있으며, 각 기관은 다른 관점과 업무의 서로 다른 강조점을 구비하고 있다. (특히 내부 편집위원회의 구성원으로서, VIRK)규칙 준비 절차에 관여하는 외에 이들의 긴밀한 협력은 또한 입법 포럼에, the Swiss Society of Legislation 책임 하의 육성 코스에, 그리고 the LeGes journal의 편집 팀에도 적용된다.

‘법을 위한 투쟁’의 단계로부터 ‘입법 육성’의 단계로 : 입법의 질적 제고를 위한 스위스 연방의 최근 노력

어, 정부 내부 협의 매커니즘과 위원회 또는 청문 단계(내각사무처의 법무부서)와 관련된 문제 들이다. 또한 입법의 언어적 품질에 관련한 문제도 다룬다. 예를 들어 규칙의 이해가능성과 스위스의 다양한 공식 언어들로 되어 있는 규범 텍스트 간의 합치(내각사무처의 중앙언어서비스) 문제 등이다. 이에 더하여 규칙 자체의 출판(공식출판센터)에 관련된 문제들 또한 다름은 물론이다. 이런 이유들로, 우리가 여기서 최근의 내각사무처 관할 내의 발전과 노력 양상을 간단히 살펴보는 것은 상당히 중요하다.

이러한 맥락에서, 언급할 만한 것은 연방의 입법 기술에 대한 지침의 개정 계획,²¹⁾ 내각사무처의 새로운 조직규정에 있어서 입법의 질적 보증과 관련한 소관의 보다 밀접한 정의,²²⁾ 내부 편집위원회에 적용되는 규칙의 개정,²³⁾ 의회편집위원회와의 협력 증진, 공식출간을 위한 시스템 점검, 입법안의 언어적 점검과 입법안에 대한 연방정부 성명서의 준비를 위하여 이용할 수 있는 도구의 업데이트,²⁴⁾ 그리고 연방정부의 결정을 준비하기 위한 정부 내부절차의 최적화 등이다. 후자의 특정한 목표는 입법의 준비 과정에서 범부처적 역할을 하는 기관을 보다 효과적으로 포함시키려는 것이다.

21) cf. Federal Chancellery (pub.), *Gesetztechnische Richtlinien des Bundes*, updated version 2003, Bern(available from the Bundesamt für Bauten und Logistik, Verknaf Publikationen, 3003 Bern).

22) *Organisationsverordnung vom 29. Oktober 2008 für die Bundeskanzlei*(AS 2008, p.5153 ff, SR 172,210,10); cf, 특별히 Art 4 para, 1에서는 내각사무처가 입법의 질을 모니터하게 되어있다. 구체적으로 규칙의 형식상 구조를 위한 원칙을 수립하여야 하고 연방법무국과 함께 연방정부규칙 내용이 모두 공적 언어에 부합하는지를 확증하며, 목표 집단에 내용적으로, 연관적으로 목적에 부합하는지를 보고, 일관성을 갖추어서 일반인도 이해할 수 있는지를 검토한다.

23) New version dated 1 November 2007.

24) 이러한 도구들(예를 들어, 메시지 지침, 스타일 지침, 기술적 입법 문제에 대한 다양한 정보제공 등)은 내각사무처 웹사이트에서 확인 가능하다. 웹사이트에서 제공되는 입법 주제와 입법 원리는 올해들어 더욱 명확해지고 일관성을 가지게 구성되었다.

11. 학계와의 협력

입법을 육성하는 것은 단지 정부를 위한 문제만은 아니다. 학계(법조계뿐만 아니라 입법과 입법 작업에 대한 과학적 조사가 학제간 접근방식을 요구하기 때문에) 또한 입법의 품질에 기여하여야 한다. 실제로도 그렇게 하고 있다. 그러므로 이론과 실제 사이의 정기적 교류는 굉장히 중요하다. 1982년에 설립된 스위스입법학회는 입법 작업에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 학계는 물론이고 연방, 주, 지역 행정부의 직원을 유인하는 회의를 조직하고 교육에 특별한 관심을 두고 있다. 2005년 학회는 그 후원 하에 교육제공자와 관심 있는 행정부가 대표하는 기초 및 추가 교육 코스의 질적 보장과 조화를 담당하는 교육위원회(Training Council)를 창설하였다. 교육위원회는 입법에 대한 활동이 필요한 곳을 조사하고, 교육의 개념 개발을 도우며, 교육 활동을 위한 기준을 세우고, 관련된 교육 제공자들과의 업무협약을 마무리 짓는다. 이 위원회의 창설은 새로운 추동력과 새로운 교육 코스라는 결과로 이어졌다. 입법학회의 프로그램은 현재의 요구의 많은 부분을 대상으로 하고 있고 적절한 시기에 새로운 요구를 충족시키기 위하여 정기적으로 검토되고 있다.²⁵⁾

12. 제도적 정책으로서의 입법의 육성

최근 연방차원에서 제도화되고 있는 다양한 조치의 출현은 다양성과 중점을 두고 있는 분야가 다름을 보여준다. 그들은 입법의 합헌성, 정량 및 정성적 측면, 그리고 절차적 및 방법론적 문제를 포함한다. 그러므로 그들은 모든 주요한 품질기준을 다룬다. 일정한 조치들은 의회 결의안에 기초하고, 다른 것들은 정부나 행정청의 결정에 기초한다. 대부분의(전

25) 교육 과정을 포함하고 있는 스위스 입법학회 웹사이트 주소는 www.sgg-ssl.ch이다.

부는 아니라도) 이들 조치는 밀접하게 상호 관련되어 있다. 이들 다수는 심지어 일치된 행동 개념이나 계획의 일부를 형성한다. 모든 것은 동일한 일반적인 목적, 구체적으로 입법의 품질 또는 입법이 육성되는 방식을 개선하기 위하여 분투하고 있다. 이런 의미에서, 그들은 국가의 주요한 자원에 대한 가장 효과적인 이용을 담보하는 것을 목적으로 하는 제도적 정책의 요소들이다.²⁶⁾ 품질보장 없이 입법은 그 기능을 수행할 수 없다 (또는 적절하게 수행할 수 없을 것이다).

이해할 수 없게 되고, 모순되며, 맹점이 늘어난 법은 탈선하게 마련이다. 이는 확실성과 예측가능성 대신 법앞의 불평등과 법적 불확실성을 양산한다. 시민사회, 경제, 그리고 국가 자체는 결과적으로 상황이 나빠진다. 그러므로 좋은 입법은 기업과 행정 분야에는 물론이고 일반 공중에 중요한 것이다.

입법의 질에 대한 책임은 입법자 자신²⁷⁾ 즉 실제로 동 규칙을 만들어 내는 이들은 물론이고, 의회, 연방정부, 연방부서들에 있다.

이들은 실질적으로 권한이 있는 연방 부처들이고 의회의 위원회와 함께 한다.²⁸⁾²⁹⁾ 그리고 내각사무처 내의 법무 및 언어 업무부서들은 특히

26) 공공 정책에 관하여, 그리고 제도적 실질적 정책의 차이점에 관하여는 다음을 참조. Peter Knocpfel / Corinne Larrue / Frederic Varone, *Analyse et pilot age des politiques publiques*, 2001, p.31ff. and p. 118 ff

27) 의회의 견해에 대해서는 다음을 참조. Alain Berset, “Ciel, le parlement a démantelé mon projet de loi!”: les aléas de la phase parlementaire, in Alexandre Flückiger / Christine Guy-Ecabert (pub.) op, cit., note 14, p. 137ff

28) 오늘날 법률안의 20% 정도는 의회발의입법의 결과로 생성된다. cf. Martin Graf, *Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motiun, der parlamentarischben initistive und der Abä derung von Regierungent-wiirfen*, in *Parlament*(information sheet issued by the Schweizerische Gesellschaft für Parlamentifragen society for parliamentary questions), 3/07, 2007, p. 12; cf. also Boris Burri, *Statistik über die Erlsse der Bundesversammlung, in LeGes 2007/2*, p. 322.

29) 연방법무국의 입법 작업 지원의 한계에 관해서는 다음을 참조. Luzius Mader,

(범부처적) 역할을 수행한다. 이들 부서들은 입법 작업이 상호 조화되는 것을 담보하면서 자신들의 업무에서 실질적으로 권한이 있는 부서를 지원하고, 정성 기준에 따라 감독 및 집행을 맡고 있다. 그들의 기능은 기본적으로 감독 부처라기보다는 서비스제공자로서이다. 그들의 관여는 정부 내부 의사결정 메커니즘에 따른 권위적인 집행에 근거를 두기보다, 자문과 대화, 건설적인 제안과 확실한 주장에 보다 더 근거를 둔다.³⁰⁾ 따라서 의견차이가 합동 보고 절차에서 문제가 되는 것은 상대적으로 드문 일이다. 이는 연방정부의 판단을 필요하게 만들 것이다. 이는 또한 범부처적 업무부처가 제공한 서비스가 일반적으로 규칙의 실제 생산자에 의하여 승인된다는 것을 암시하는 것으로 보일 수도 있다.

공공정책을 이행하는 것은 충분한 자원을 필요로 한다. 신뢰성, 품질은 말할 것도 없고, 범부처적 부서가 입법 지원(즉 인력과 업무비용)에 기여하는 자원을 가지고 평가하는 것은 비교적 어려운 일이다. 이는 입법 지원에 관여된 이들의 대부분이 다른 역할도 수행하고 있기 때문이다. 그러나 연방법무국과 내각사무처(법무와 언어 업무)만은 입법 육성을 돕고, 따라서 관련 제도적 정책의 이행을 돕는 업무에 대하여 다른 방식으로 배치된 대략 25개의 풀타임 상당의 것을 가지고 있다.

Das Bundesamt für Justiz: eine Dienerin vieler Herren?, in Benjamin Schindler (editor-in-chief), Aus der Werkstatt des Rechts(commemorative publication to mark the 65th birthday of Heinrich Koller), 2006, p. 3ff.

30) 독립적인 외부 전문가들이 최근 공법부서(이전의 헌법 및 행정법의 주요부서)의 소관과 업무방식에 대한 보고서를 작성하였다. 이는 연방법무부 내부에서 다른 연방 부서로부터의 입법 프로젝트에 대한 기여에 책임이 있는 부서이다. 동 보고서는 동 부서의 업무를 다른 연방 부서의 관점에서 평가하고 있다: Markus Spinatsch, Kompetent, bartnäckig, konstruktiv(report of 59 September 2006 to the head of the Main Division of Constitutional and Administrative law) 참조.

13. 미래의 도전으로서 외부규제의 증가?

입법에 있어서의 품질 담보와 관련한 과거 노력의 대부분은 국가의 법에 맞춰 조정되어 왔고 구체적으로 스위스 입법문화에 의하여 형성되어 왔다. 이러한 노력의 결과는 전반적으로 매우 긍정적이다. 상기한 기준에 기초한 국제적 비교에서 스위스의 입법은 양질의 것이다. 이는 연방차원에서의 입법에 대해서 뿐만 아니라 주 내부의 것에 대해서도 적용된다.

그러나 장래 스위스의 입법은 국제적으로, 구체적으로는 유럽법에 의하여 형성되거나,³¹⁾ 국제조약의 형태로 더 많이 만들어 질 것이다. 이는 외부의 영향이 더 커진다는 것을 의미한다. 유럽연합 입법은 그러한 법을 시행하기 위한 자주적인 결정 때문이든, 국제법에 따른 조약에 기초해서든 특히 스위스에 점점 더 많이 적용된다. 여러 가지 면에서 유럽연합의 법은 다른 입법문화를 반영하고 다른 기준에 부합한다. 그러므로 이는 스위스에서 입법의 질적 육성을 위한 주요한 과제가 된다. 이는 법이론과 실제로부터 현재까지 거의 반응이 없었던 것에 대한 도전이다. 우리가 오늘날과 마찬가지로 미래에 자원으로서의 법의 가치와 국가행동의 도구로서의 입법의 가치를 유지하고자 한다면, 이론과 실체는 똑같이 이러한 도전에 직면해야만 할 것이다. 그렇게 함으로써, 순수하게 국가적인 관점을 초월하여, 국제적인 경험과 실무와 학계 간의 지식공유에 보다 큰 중요성을 부여하는 것이 중요할 것이다.³²⁾

31) 이러한 연유로, 유럽연합이 리스본 전략과 Mandelkern report에 뒤이어 현재 10년 동안 개발하고 시행해 온 “Better Regulation” 프로그램 참조. 이는 또한 제도적 정책으로 평가될 수 있다. 특히 Commission communication COM(2005) 535 참조; 보다 세부적인 사항은 William Robinson, Drafting of EU Acts도 참조.

32) 이러한 점에서 또한 유럽입법학회(1991년 설립되어 2008년 국제입법학회로 명칭을 변경함)의 활동 참조. www.ial-online.org에서 확인가능.