

EU의 입법평가에 관한 DG MARKT 가이드 연구

이 헌 환*

〈국문초록〉

유럽이 하나의 공동체로 형성되기 위해서는 회원국들 사이에 경제적인 통합을 이루는 것이 매우 중요하고, 그에 따라 단일시장을 형성하기 위한 각종의 정책과 법률이 제정되고 있지만, 회원국들 사이의 차이들로 인해 적지 않은 문제들이 나타나고 있다. 이에 유럽위원회는 단일시장의 창설에 방해가 되는 장애물을 제거하고, 다양한 영역에서 유럽의 법체제의 실행을 제안하고 통제하기 위하여 유럽위원회 내에 DG MARKT(국내시장 및 서비스총국: Directorate General of the Internal Market and Services)를 두고 있다.

그 주요 역할은 유럽단일시장에 관한 위원회의 정책을 조율하고 특히 재정과 용역시장의 영역에서 거래와 관련된 부당한 장애물을 제거하고자 하는 것이다. 총국(DG)의 임무는 유럽시민들이 지구화의 도전에 적응할 수 있도록 하는 역동적이고 개방된 유럽 단일시장을 개발하고 유지하는 것이다. DG는 경쟁력 제고, 혁신, 재정적 안정성을 마련하는 규제환경을 제공하는 데에 목적을 두고, 모든 시민들을 위한 고도의 삶의 기준, 더 나은 직업기회, 번영하는 경제적 미래를 실현하기 위하여 단일시장을 통하여 상품 및 용역의 범위와 품질을 개선하는 데에 목적이 있다.

DG MARKT가 제시하고 있는 평가가이드는 입법평가 담당자에게 입법평가의 의미와 방법을 제공하는 지침으로서, EU의 입법에 관한 전반적인 영향을 평가하기 위한 상세한 지침이다.

우리나라에서는 장래전망적인 입법영향평가에 관해서는 매우 상세히 소개되어 있으나, 과거회고적인 입법평가에 관해서는 상대적으로 덜 연구되어 있다고 판단된다.

* 아주대학교 법학전문대학원 교수

영향평가와 입법평가를 분리하여 제도화하고 있는 EU의 사례는 우리나라에도 적지 않게 도움이 될 것으로 생각된다. 특히 DG MARKT의 입법평가 가이드는 매우 상세하고 알기 쉽게 서술되어 있어서 크게 참조할 수 있을 것이다.

※ **주제어**: 입법평가, 입법평가 가이드, EU의 입법평가, DG MARKT, 영향평가, 활동평가

I. 글머리에

1. DG MARKT의 지위와 기본구조
2. 영향평가와 활동평가

II. DG MARKT의 입법평가 가이드

1. 개 설
2. 입법 평가하기(Evaluating Legislation)
3. 평가의 시행(Doing the Evaluation)
4. 추가정보와 지원(Further Information & Assistance)

III. 맺음말

I . 글머리에

1. DG MARKT의 지위와 기본구조

DG MARKT(국내시장 및 서비스총국: Directorate General of the Internal Market and Services)는 유럽위원회(the European Commission: 유럽집행위원회)를 구성하는 여러 총국(Directorates General) 중의 하나이자 전문적인 직무(services) 중의 하나이다.¹⁾

1) DG MARKT에 관한 이하의 설명은 http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/index_en.

그 주요 역할은 유럽단일시장에 관한 위원회의 정책을 조율하고 특히 재정과 용역시장의 영역에서 거래와 관련된 부당한 장애물을 제거하고자 하는 것이다. DG MARKT는 브뤼셀에 위치하고 있으며, 2015년 현재 Michel Barnier가 위원장(Commissioner)을, Jonathan Faull이 국장(Director General)을 맡고 있으며, 직원은 약 500명 정도이다.

총국(DG)의 임무는 유럽시민들이 지구화의 도전에 적응할 수 있도록 하는 역동적이고 개방된 유럽 단일시장을 개발하고 유지하는 것이다. DG는 경쟁력을 제고하고, 혁신을 자극하며, 재정적 안정성을 마련하는 규제환경을 제공하는 데에 목적을 두고 있다. 또한 모든 시민들을 위한 고도의 삶의 기준, 더 나은 직업 기회, 번영하는 경제적 미래를 실현하기 위하여 단일시장을 통하여 경쟁력 있는 대가로 활용가능한 상품 및 용역의 범위와 품질을 개선하는 데에 목적이 있다.

이러한 맥락에서 DG MARKT는, 규제된 전문직, 용역, 회사법과 기업지배, 공공조달, 지적 및 산업재산과 우정사업 등의 특수한 영역에서 유럽의 법체제의 실행을 제안하고 통제하는 데에 직접적으로 책임을 진다. 재정서비스 영역에서는 그것은 유럽연합(EU)의 자본시장의 통합과 재정서비스를 위한 단일시장의 창설을 위한 법체제를 건설하는 데에 목적을 둔다.

그러므로 총국(DG)의 첫 번째 역할은 장애물을 제거하는 데에 목적을 두고, 소비자와 기업에게 생활을 단순화하며 경쟁을 자극하고 가격을 낮추어 선택의 폭을 넓히는 법률을 제안하는 것이다. 이것은 상품과 역무가 순환하기 쉽게 하는 것뿐만 아니라 유럽연합의 시민들로 하여금 다른 유럽연합 국가들에서 일하고 살아가는 것을 용이하게 하는 것을 포함한다.

총국의 두 번째 책임은 단일시장에 의해 주어진 기회가 완전히 활용되도록 보장하는 것이다. 총국은 회원국들과 협력하여 공동체법을 완전하고 시의적절하게 존중하도록 통제하고 유럽연합 법률이 실제로 어떻게 적용되는지를 관찰하여 이를 행한다.

htm 참조(2015.9.20. 최종방문).

총국의 세 번째 직무는 단일시장 내에서 시민과 기업이 가지는 권리 및 그들에게 유용한 이익을 알려주는 것이다.

총국은 국장(the Director General) 1인, 부국장(Deputy Directors General) 2인, 그리고 8개의 과(directorates: A-H)가 있다.²⁾ 8개의 과 중 단일시장관리과(Directorate B-Governance of the Single Market)에는 산하에 단위 계(unit)로서 단일시장서비스센터(Unit B1:Single Market Service Centre)와 분석·영향 및 평가계(Unit B2: Analysis, impact and evaluation), 단일시장법률의 적용과 유럽의 회계(Unit B3: Application of single market law and European Parliament), 국제업무계(Unit B4: International affairs)가 있다.

2. 영향평가와 활동평가

유럽위원회, 특히 DG MARKT는 유럽연합에서 법제정을 개선하고 행정의 효율성을 높이는 데에 있어서 영향평가(impact assessments) 및 활동평가(evaluations)의³⁾ 역할을 증대시키는 일을 맡고 있다. 비용지출프로그램에 대한 평가를 위한 현재의 시스템은 입법 및 규제활동과 정책과 같은 비지출영역을 포함하도록 점차적으로 확대되어왔다. 2002년 6월에 위원회에 의해 채택된 우수한 규제패키지(the better regulation package)는 정책개발과정의 품질과 일관성을 개선하기 위한 도구로서 영향평가를 제정하여 이 목적을 보완하였다.⁴⁾

2) DG MARKT의 기본조직은 http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/departments/index_en.htm를 참조할 것. 각 직급의 명칭은 편의상 국(Directorate General)-과(Directorate)-계(Unit)로 표기하였다.

3) evaluations는 입법뿐만 아니라 EU의 개입활동 전반에 관한 평가를 의미하는 것으로서, 하부개념인 입법평가를 포함하는 활동평가로 번역하였다.

4) 우수한 규제 가이드라인은, 2013년과 2014년에 공적자문의 실습의 결과에 기하여 제정되어 2015년 5월 19일 우수한 규제패키지(Better Regulation Package)에 포함되어 있다. 이에는 Better Regulation For Better Results - An EU Agenda, Better Regulation guidelines, "Toolbox" to accompany the guidelines on Better Regulation, Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): State of Play and Outlook, Commission Decision establishing the REFIT Platform, The REFIT Platform Structure and Functioning,

활동평가와 영향평가는 위원회 내에서 분산하여 조직된다. 총국 및 역무(Directorates General and Services)는 각각의 기능과 활동을 수행하는 데에 책임이 있다. 하지만, 위원회 전반의 네트워크는 위원회 수준에서 활동을 협력하도록 구성되었다. 이들은 DG Budget⁵⁾ 내에서 및 활동평가와 영향평가 각각의 사무총국에서의 중심 단위(Units)에 의해 조직된다.

활동평가는, 개입(interventions)이 충족하고자 하는 결과, 영향 및 필요 등에 따라 그 개입에 대해 판단하는 것으로 정의된다. 이 정의는 입법평가가 개입에 대한 판단(혹은 평가)으로 귀결하는 과정임을 보여준다. 더욱이, 입법평가의 초점은 무엇보다도 개입에 대한 필요, 결과 및 영향에 맞추어져 있다. 입법평가를 실시하는 주요 목적은 다음과 같다.

- ① 정치적 우선성을 정하기 위한 투입(input)을 제공하는 것을 포함하여 개입의 구상에 기여하는 것,
- ② 자원의 효율적 배분에 도움이 되는 것,
- ③ 개입의 품질을 개선하는 것,
- ④ 개입의 성취에 관하여 보고하는 것 등이다.

평가장령(the evaluation charter)은⁶⁾ 2008년 3월에 채택되었다. 이 장령은 이 직무의 목표와 조직을 정하고 있으며, 핵심적인 평가기능은 다음 사항들을 수행한다.

- ① DG MARKT 내에서 평가를 위한 가이드라인을 개발하는 것,
- ② 운용부서(operational units)로부터의 투입에 기하여 중기적 평가를 제안하는 것,

Decision on the establishment of an independent Regulatory Scrutiny Board, Regulatory Scrutiny Board - Mission, tasks and staff, Proposal for an Interinstitutional Agreement on Better Regulation, Annexes 1 to 2 등을 포함한다. 자세한 내용은 http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm를 참조.

5) DG Budget는 EC의 DG 중의 하나로서, DG BUDG로 약칭되며, 예산초안 준비와 예산집행 및 유럽의회에 의한 승인 등, 전체 예산 사이클의 집행을 담당하는 중앙기구이다. 상세한 임무와 조직에 관해서는 http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_en.htm 참조.

6) http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/docs/evaluation/charter_en.pdf 참조.

- ③ 경미하고 효율적인 임시평가시스템을 수행하기 위하여 운용부서(operational units)에 기술적 지원을 제공하는 것,
- ④ 평가결과를 공표하도록 돕는 것,
- ⑤ DG MARKT와 위원회 내의 다른 평가기관 특히 사무국(Secretariat General) 사이의 연계로서 행하는 것,
- ⑥ DG에서의 평가활동에 관하여 국장에게 보고하는 것 등이다.

2008년 3월 DG MARKT의 평가기관은 직원용으로 국내시장과 서비스 관련 입법을 평가하기 위한 전문적인 가이드를 개발하였다.⁷⁾ 하지만, 국내시장 영역에서의 입법을 평가함에 있어서 관련되는 누구에게든 유용한 참고도구일 수 있다.

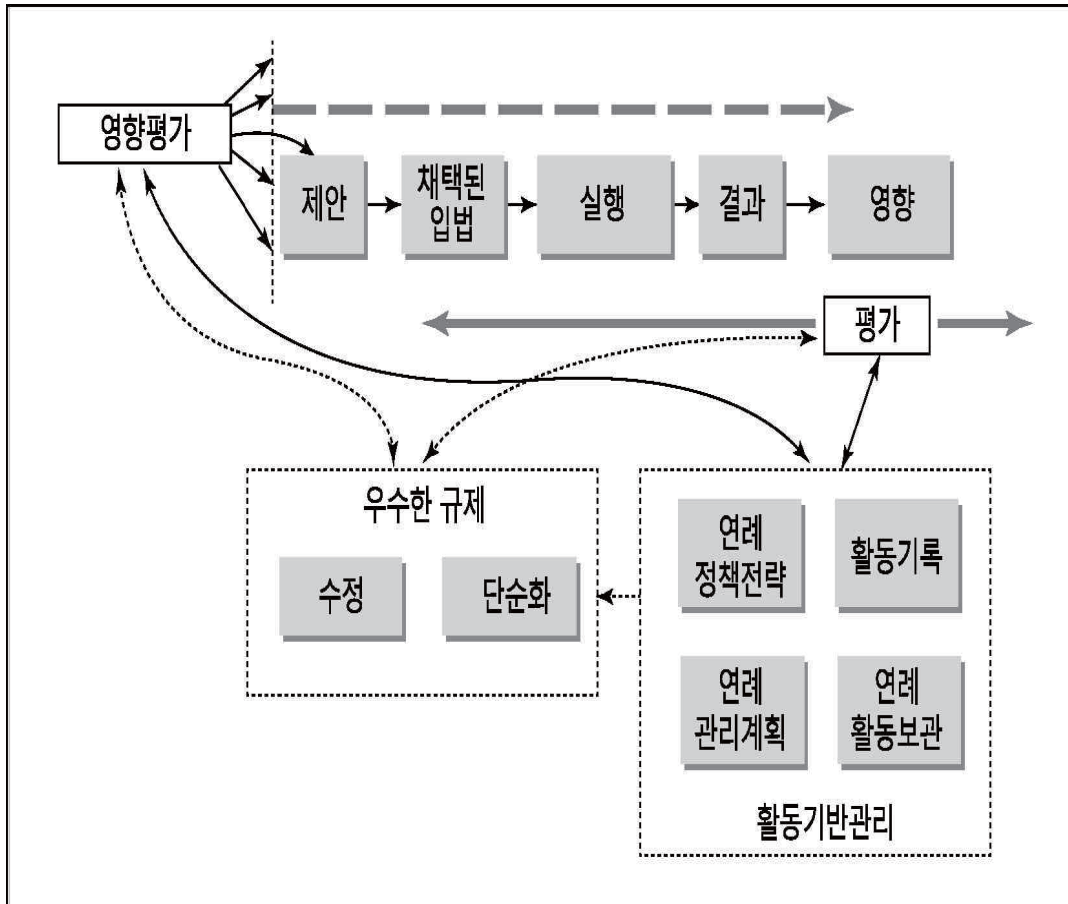
영향평가는 있을 수 있는 정책옵션과 그 비교적 이익 혹은 불이익을 결정함에 있어서 도움이 되는 증거를 수집하고 제시한다. 영향평가는 위원회의 제안의 개발과 함께 그리고 그에 유입된다. 영향평가는 경제적, 사회적, 환경적 영향을 갖고 위원회의 작업프로그램 혹은 연례정책전략에서 제시되는 입법적, 규제적 혹은 기타 정책제안을 수반한다.

영향평가와 활동평가 사이의 차이점은, 첫째, 영향평가는 장래전망적(예상적)인 데에 비해, 활동평가는 원칙적으로 과거반성적(회고적)이며, 둘째, 영향평가는 문제나 이슈를 해결하기 위하여 다양한 옵션을 분석하는 데에 비해, 활동평가는 선택된 옵션이 현실적으로 기대치를 충족하였는지의 정도를 확인하고, 셋째, 영향평가는 선택된 옵션의 있을 수 있는 영향을 예측하는 데에 비해, 활동평가는 이미 일어난 실제적 영향을 분석한다.⁸⁾ 영향평가와 활동평가의 관계에 관해서는 <표 1>이 잘 나타내고 있다.

7) DG MARKT Guide to Evaluating Legislation, Brussels, March 2008(이하 'DG MARKT Guide'라 함).

8) DG MARKT Guide to Evaluating Legislation, Annexes, Brussels, March 2008(이하 '부록(Annexes)'이라 함), p. 78, table 1 참조.

〈표 1〉 영향평가와 입법평가의 관계⁹⁾



우리나라는 영향평가와 입법평가에 관하여 초기적인 발전단계에 있고,¹⁰⁾ 특히 입법평가에 관해서는 다양한 형태의 연구가 축적되어 있으며, 입법평가 가이드라인에 대한 깊이 있는 연구도 있다.¹¹⁾

9) 부록(Annexes), p. 78, Figure 4 참조.

10) 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 법제연구원, 2007.9.; 박영도/안성경, 주요국가의 입법평가 관련제도(I), 법제연구원, 2007.4.; 법제연구원 편, 입법평가의 적용과 발전, 2010.11.; 이순태 외 6인, 입법평가 가이드라인 연구, 법제연구원, 2010.10.; 윤계형, 입법평가 적용 사례연구-유럽연합, 법제연구원, 2012.7.; 강현철, 입법평가 세부지침에 관한 연구, 법제연구원, 2012.9.; 강현철 외 2인, 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구, 법제연구원, 2012.2. 등.

11) 이순태 외 6인, 입법평가 가이드라인 연구, 법제연구원, 2010.10.

이 글에서는 EU 산하의 DG MARKT의 입법평가 가이드에 관하여 그 구체적인 내용을 번역·정리하여 살펴보고 우리나라에서의 입법평가제도에 참고가 될 수 있도록 제시하고자 한다.

II. DG MARKT의 입법평가 가이드

1. 개 설

활동(activities), 특히 비용지출 프로그램(spending programme)에¹²⁾ 대한 평가는 위원회에서 잘 확립된 분야이다. 하지만, 정책과 입법에 관한 평가는 -DG MARKT에 의해 수행되는 평가의 주요 유형으로- 우수한 규제(Better Regulation)의 시기에 점점 더 중요해지면서, 상대적으로 새롭고, 개발 중인 영역이다.

평가에 관한 새로운 통지문(Communication)(SEC[2007]213)이 모든 평가를 위한 개정된 프레임과 품질기준(quality standards)을 제시하는 반면, 활용중인 지침은 비용지출 프로그램과 같은 활동에 매우 일반적이고 가장 관련이 있다. 이 가이드는 INTERNAL MARKET & SERVICE의 입법과 정책에 대한 평가를 용이하게 하는 데에 목적을 둔 특별한 정보를 제공하기 위하여 집필되었다.

내부적 통제기준(Internal Control Standard) N. 14(활동의 평가)가,¹³⁾ 입법에 대한 평가를 포함하여, 개정된 프레임과 품질기준에 따라 수행될 것을 요구하기 때문에, 가이드는 또한 이것들이 적절히 부합하기를 보장하도록 애쓰고 있다.

위원회의 새로운 평가프레임 내에서 첫 번째 단계의 하나는 각 DG가, 공식적으로 평가수행의 기본적인 절차적 책임과 조직을 정하는 평가장령(Evaluation Charter)을 제정하여야 하는 것이다.

12) 비용지출 프로그램은 특히 EU의 예산으로부터 전 EU의 발전에 재정지원에 목적을 둔 수단으로 정의되고 있다.

13) ICS 14. 활동에 대한 평가: 비용지출 프로그램, 입법 및 기타 비용 외 활동에 대한 평가는 이 활동들이 달성하고 만족하고자 하는 결과, 영향 및 필요 등을 평가하기 위하여 수행된다. 부록(Annexes), p. 64 참조.

(1) 이 평가가이드의 목적

이 가이드는 입법평가에 관련된 DG MARKT 내의 담당자를 돕기 위한 것이다. 그 목적은 첫째, 입법평가가 무엇인가를 설명하는 것이고, 둘째, 그러한 평가를 어떻게 할 것인지에 관한 단계적 지침을 제공하는 것이다.

(2) 평가란 무엇인가?

평가는 입법이 달성하기 위하여 제시한 것들을 얼마나 잘 행했는가(혹은 행하고 있는가)에 대한 증거에 기반 평가(evidence-based assessment)이다. 그것은 입법에서 다음사항들에 의하여 나타난다. 즉,

- ① 무엇이 바뀌었는가 - 그것은 우리가 바꾸고자 했던 것인가?
- ② 그것은 왜 바뀌었는가 - 그것은 우리가 취했던 행위 때문인가? 혹은 다른 어떤 것 때문인가?
- ③ 그것은 어떻게 바뀌었는가? - 상황(things)은 더 나아졌는가. 혹은 더 나빠지거나 그대로인가?
- ④ 누가 영향을 받았는가? - 사람들/집단이 우리가 취한 행위로 영향을 받았는가?

평가는, 이상적으로는 채택, 실행, 영향 등을 모두 포함하여, 주어진 시간프레임에 걸쳐 입법과 그 과정의 전 요소들에서 보여져야 한다. 그것은 입법이 하고자 기대했던 것을 행하였는지 뿐만 아니라, 결과로서 다른 효과가 발생했을 수 있는지도 고려되어야 한다. 채택 당시의 상황에 대한 이러한 변화들을 측정함으로써, 평가는 입법이 실제 세상에서 그 목표들에 얼마나 잘 적합했는지를 판단할 수 있다. 이 변화들이 부정적일 수도 있고 긍정적일 수도 있음을 유념하는 것이 중요하다.

간단히 말하여, 평가는 광범위한 정책맥락 내에서 입법의 효과를 결정하기 위하여, 평가는 다음 사항들 사이의 원인-결과관계(cause-effect link)를 확인한다.

- ① 투입(자원) - 무엇이 사용되었는가, 예컨대, 위원회의 제안을 기초하는 데에 소요된 자원;

- ② 산출(행위) - 우리가 행한 것, 예컨대, 법률수단;
- ③ 결과 - 발생한 것, 예컨대, 실행으로부터 결과된 국가적 수단들;
- ④ 중간적 영향 - 우리가 달성하고자 했던 것, 예컨대, 경계를 넘어선 통합;
- ⑤ 전반적 영향(일반적 목표) - 얻고자 애썼던 주요 변화, 예컨대, 생산성 및 경쟁력 증대.

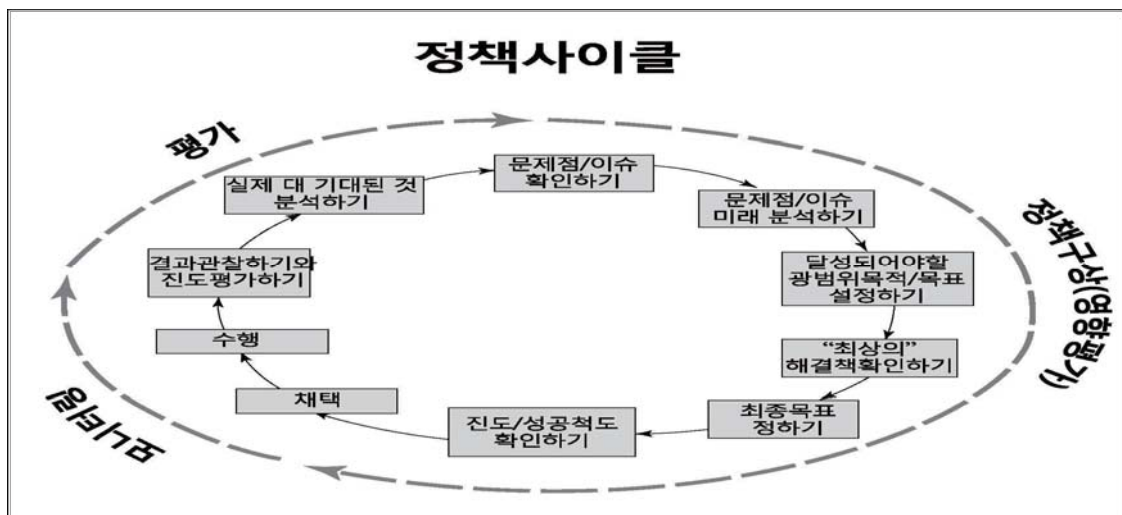
(3) 평가는 왜 하는가?

중요한 학습 및 개발도구로서, 평가는 끊임없이 변하는 정치환경의 요구에 따라 우리의 정책을 적응할 수 있도록 중요한 정보와 엄격한 증거를 제공하며, 정치환경들이 효과적인 규제환경에 기여하고 유럽의 이익(및 특히 단일시장의 이익)을 시민들에게 보여주도록 한다.

새로운 통지문(SEC[2007]213)의 결합, 개정된 국내통제기준 및 최근의 법적 기반에 평가의 도입이 늘어난 것 등은 평가의 중요한 역할을 강조한다 - 이는 정책사이클 내에서 우수한 규제를 성취하기 위한 의무적 도구이다.

아래 <표 2>는 평가가 정책 사이클에서 어디에 위치하는지를 보여준다.

<표 2> 정책 사이클 내에서의 평가¹⁴⁾



14) DG MARKT Guide, p. 8, Figure 3.

(4) 어떤 것이 평가되어야 하며 언제 하여야 하는가?

외부 당사자들(예컨대, 시민, 기업)에게 접근되는 모든 활동은 정기적으로 평가되어야 한다(재정적 규제는 이 시간프레임을 지출 프로그램에 대하여 매 6년으로 정한다).¹⁵⁾ DG의 다년평가계획은 MARKT/B.2에 의해 조정되며, 모든 주요 정책들이 정기적으로 평가되도록 보장한다. 특히 시의성(timing)과 평가가 행해지는 수준에 관한 특정의 실제적 이슈들이 또한 고려된다. 평가는 다음에 대하여 행해질 수 있다.

- ① 개별 단행입법; 혹은
- ② 그 범위가 방대한 경우, 단행입법의 일부분;
- ③ 동일한 주제나 영역 내에서 여러 입법들(주제관련 평가).

각 평가들은 입법이 전체 법구조와 입법이 제정된 정치적 맥락을 염두에 두어야 한다.

영향평가시스템의 도입의 결과로,¹⁶⁾ 최근의 입법은 평가요건에 관련된 규정을 포함하여야 한다. 평가에 관련된 규정이 없다면, 첫 번째 일반원칙은, 최초의 평가가 변경된 날 이후 합리적인 기간(예컨대, 대부분의 회원국이 마감일을 도달했음을 전제로, 변경 이후 3년 내지 5년)에 이루어지도록 예상될 수 있어야만 한다. 후속 평가는 적절한 때에 적절하게 있을 수 있다. 가장 특별하게는, 평가는 아마도 입법의 심사/개정(review/revision)에 앞서서 평가결과가 정책의 개선에 기여하도록 보장하도록 행해져야 한다.

(5) 누가 평가하는가?

운용기구(the Operational Unit)는 B.2와 밀접히 협력하여 작업을 하고 평가 관리에 책임을 진다. 평가팀은 일부 혹은 전부의 작업을 위한 외부적 지원을 포

15) SEC(2007)213.

16) 모든 영향평가는 제안된 모니터링과 평가요건을 명확히 포함하여야 한다.

함할 수도 있다. 작업그룹(Steering Group)은, 이해관계 있는 당사자로 구성된 운용기구가 맡는데, 필요한 경우 지원을 제공하고 수행되고 있는 작업의 특성에 관한 지침을 제공하여야 한다.

(6) 평가가 아닌 것은 어떤 것인가?

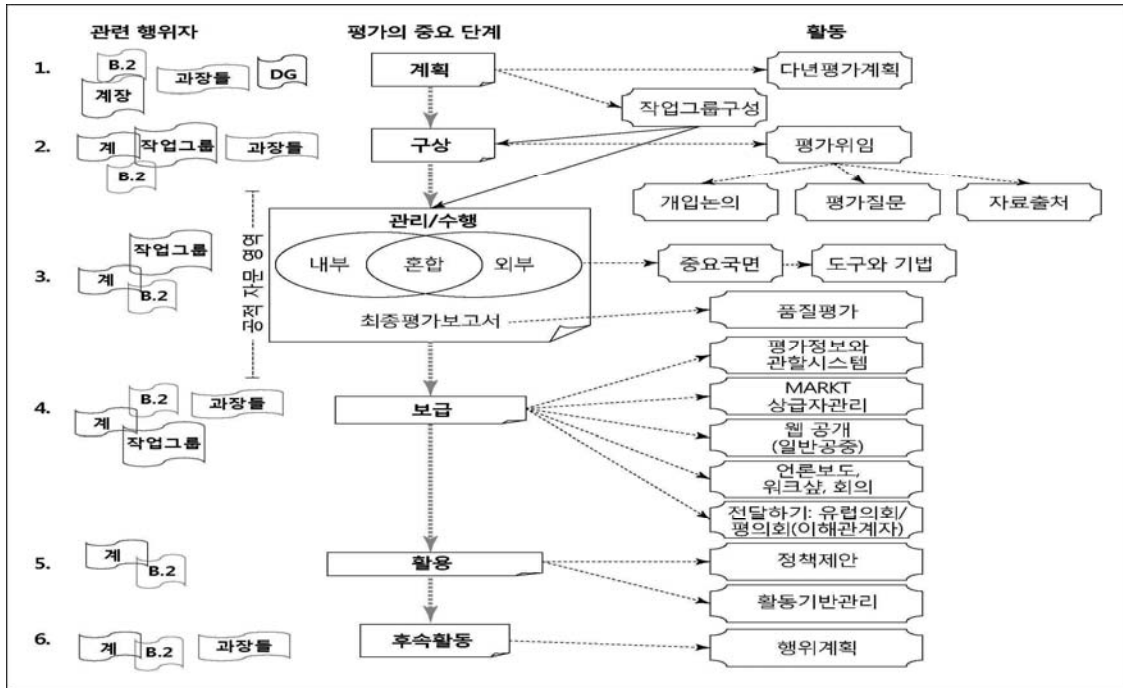
다음 유형의 보고서는 가끔 평가보고서와 혼동된다. 일반적으로, 이것들은 그 범위에서 좀 더 제한적이며, 그 중에 어느 것도 평가를 대체할 수 없더라도, 유용한 투입을 제공할 수 있다.

- ① 실행/적용 보고서: 입법문서가 EU에 걸쳐서 집행되었는지 그리고 어떻게 집행되었는지에 관한 보고서로서, 입법이 어떻게 시장의 경향에 적용되었는지 및 상세히 설명하고 있는지에 관한 중요 요소를 포함한다.
- ② 모니터링보고서: 정기적인 자료수집과 행위에 관련된 절차에 대한 심사; 어떤 일이 왜 일어나고 있는지를 분석하기보다는 즉각적인 결과에 초점이 맞춰져 있다.
- ③ 감사(audit): 정확한 절차에 대한 검토, 정보의 신뢰성과 연결성, 정책준수, 내부적 통제제도의 적절성과 이행 실적.

(7) 평가는 어떻게 하는가?

평가는 여섯 개의 주요 단계로 펼쳐지며 다양한 활동과 행위자들과 관련된다. 평가장령(the Evaluation Charter)이 행위자들 각각 평가의 전 과정에 걸쳐 어떻게 관련되는지를 제시한다. 아래의 작업흐름도(표 3)는 평가의 각 단계에서 누가 관련되는지와 각 단계에서 포함된 활동을 요약하고 있다.

〈표 3〉 평가의 주요 단계와 관련 주요 행위자¹⁷⁾



2. 입법 평가하기(Evaluating Legislation)

앞서 말한 바와 같이, 전통적인 평가가 통상적으로 원인-결과관련을 확인하는 것이었다면, 혹자는 입법평가의 경우에는 왜 동일한 논리를 유지할 수 없는지를 질문할 수 있다. 비용지출 프로그램과 입법 사이에는 입법을 평가하는 것을 좀 더 복잡하게 만드는 많은 차이점이 있다. 입법에 대한 평가는 다음과 같은 점들이 있음을 고려하여야 한다.

- ① 많은 행위자들, 즉 EU, 회원국, 지역/지방정부;
- ② 다양한 유형의 입법, 즉 규칙(Regulations), 명령(Directives), “연성법(soft-law)” 문서, 기속적 성질의 정도를 변경하는 모든 것들;

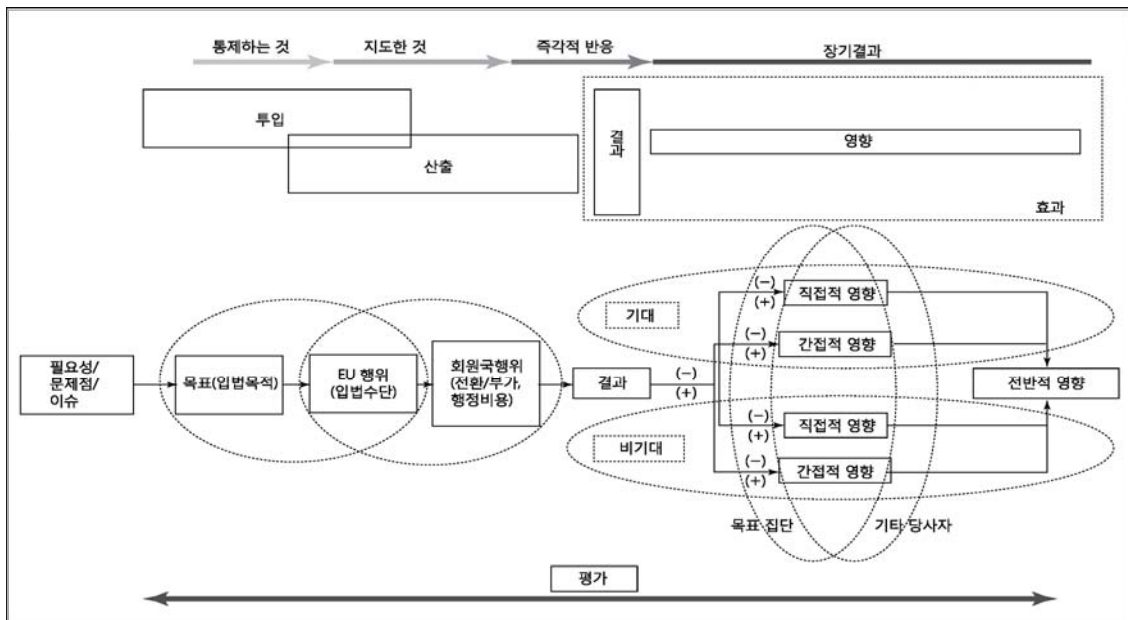
17) Cf. DG MARKT Guide, Figure 5(p.10), 11(p.17), 17(p.38), 20(p.55), 21(p.57) 등 참조. 도표상의 「계」는 Unit를 말하며, 「계장」은 Unit Head를, 1·2·4·6의 단계의 「과장들」은 각 Directorate의 장들이다.

- ③ 수많은 시행방법과 나타나는 변경(즉, 직접적 변경; 비싼 부품설치; 선택지와 하락의 사용; 지연된, 잘못되거나 불완전한 변경 등);
- ④ 목표집단과 기타 당사자들 사이에 혜택을 받는 자들(winner)과 그 반대로 침해되는 자들(losers) 사이의 다양한 교환;
- ⑤ 긍정적 및 부정적 효과 그리고 그들 각각을 최대화하고 최소화하려는 노력;
- ⑥ 간접적 및 직접적 영향의 범위 및 기대된 효과와 기대하지 않는 효과의 범위.

달리 말하면, 입법의 목적을 달성하기 위하여 거의 하나의 방법만이 있는 것은 아니다. 입법을 평가할 경우에는, 실제적 영향이 무엇이었는지를 이해하기 위하여 이 서로 다른 가능성들이 고려되어야 한다. 마찬가지로, 평가는 기타 상황으로 인해 어떤 변경이 발생하였는지를 살펴보기를 또한 기억하여야 한다.

앞서 언급한 표준적인 평가논리가 입법의 복잡성을 진정으로 반영하지 못한다는 것을 전제하면, 아래의 논리모델(표 4)은 입법에 특유한 요소들을 포착하기 위하여 표준적인 평가논리를 부연하고 있다.

〈표 4〉 입법평가를 위한 원인-결과 논리¹⁸⁾



18) DG MARKT Guide, p. 13, Figure 7.

입법평가를 위하여 표준적인 평가논리모델을 사용함에 있어서 초기적인 어려움 중의 하나는 EU 입법 자체의 이중성이다. 그것이 투입(EU가 혼합체에 투입하는 자원)으로 고려될 수 있을 뿐만 아니라, 산출(어떤 것이 발생하기를 요구하는 행위)로 고려될 수도 있다. 이것은 중복을 초래한다.

다음으로, EU 입법은 회원국에 의해 시행되고 있다. 이들의 행위가 EU 입법의 결과로 논의될 수 있는 한편으로, 회원국들의 행위를 평가하는 것이 위원회의 역할은 아니다. 그리고 이들의 개입이 EU 입법을 평가하는 경우 무시될 수 없다. 그리하여 이런 이유로 회원국의 행위는 EU 입법과 함께 산출로 고려되어야 한다.

이러한 방법으로, 결합된 EU와 회원국들에 대한 반응은 결과로 결정될 수 있다. 평가는 이들이 사실상 EU 입법이 채택 당시에 기대된 것들과 같은 것인지의 여부를 확인할 것이며, 심중팔구 여러 가지 기대되지 않는 효과를 드러낼 것이다.

마지막으로, 최초의 목표를 훨씬 넘어 미치는 결과를 가질 수 있는 입법의 성질로 인해, 평가는 영향에 더 큰 초점을 맞출 것이다. 그것은, 정의(definition)에 의하여 입법이 목표로 하고 있는 집단들에 대해서만이 아니라 기타 의도하지 않게 침해되는 다른 자들에게도, 직접적인 것만이 아니라 간접적인 영향을 검토하여야 한다.

평가는 그것이 그 전체의 맥락에서 입법의 성공을 적절히 평가하는 것이라면, 그 분석에서 모든 이슈들을 포함할 필요가 있을 것이다. 또한 그것은 애초에 목표로 한 집단이 아닌 다른 당사자들에 대한 효과도 고려할 필요가 있다.

3. 평가의 시행(Doing the Evaluation)

DG MARKT 평가강령은 평가를 최고품질의 평가결과를 보장하기 위한 특수한 단계를 포함하는 6개의 중요한 단계로 구분한다. 다음 절은 각 단계와 관련된 다양한 요소들에 관한 특정의 가이드를 제공하면서, 이 중요한 여섯 단계에 따라 구분된다(〈표 3〉 참조).

입법에 대한 평가를 위해 요구되는 중요 단계와 행위를 어떻게 완수하는가를 보여주기 위하여, 서비스지침(the Services Directive)에 기한 DG MARKT의 사례연구가 개발되었다.

(1) 평가계획(Planning)

평가를 수행하기 위한 적절한 (재정적 및 인적) 자원이 존재하는 것과, 이 요구가 결과가 요구되는 시기에 앞서서 충분히 행하여지도록 보장하는 것이 중요하다. (매년 가을마다 B.2가 협력하는) 다년간 평가프로그램에 포함된 모든 평가는 요구되는 자원을 표시하여야 한다. 이 평가프로그램은 연간 관리프로그램(the Annual Management Plan)의 일부분으로서 국장(the Director General)에 의해 승인되는데, 이는 정책결정의 유용한 결과가 기대되는 것을 명확히 보여준다.

입법 자체는 평가결과가 언제 정책결정 목적, 즉, 심사조항, 평가조항 등에 유용하도록 기대되는지에 관하여 지적한다. 영향평가의 모니터링 및 평가부문(the Monitoring & Evaluation section)은, 어느 하나가 시행되었다면, 무엇이 평가되도록 기대되었는지에 관한 정보를 제공하기 위한 좋은 출발점으로 작용한다.

평가계획은 다년간 프로그램에 평가를 포함하는 것으로 끝나지는 않는다. 평가는 그 결과가 적절한 시기에 유용하며 정책결정과정에서 사용될 수 있도록 하기 위하여 미리 충분히 시작할 필요가 있다. 실제적으로 말하면, 이것은 결과가 요구되는 시기의 날 이전에 결과를 가져올 수 있는 평가프로젝트의 일정표(schedule)를 계획하는 것을 의미한다. 적절한 시기는 평가를 구상하고, 어떤 기술적 특화를 기초지우며, (관련이 있다면) 조달절차 자체를 개시하고, 실제 평가를 시행하며, 결과물의 적절한 보급을 준비하기 위하여 필요하다.

(2) 평가구상(Design)

모든 평가는 절차가 시작될 때, 평가위임을 가져야 하는데, 이는 평가가 시행되어야 하는 대상(what), 이유(why), 방법(how)의 기본구조를 제시하여야 한

다.¹⁹⁾ 그것은 검토되어야 하는 이슈들과 분석되어야 하는 증거를 어디에서 찾을지를 제시하여, 평가의 완전한 구상을 포함한다. 평가위임은 평가의 절차를 지배한다; 이는 평가가 어떻게 구상되는가를 개선하고 그래서 고품질의 결과가 산출되는 것을 보장하기 위한 필수적인 도구이다.²⁰⁾

작업그룹(steering group)은 또한 평가과정을 마무리하는 것을 지원하고, 평가팀, 예컨대 접촉대상 준비, 자료탐색 자원 등의 작업을 용이하게 하기 위하여 일찍이 정해질 필요가 있다. 작업그룹은 구상단계에서 위임과, 관련된 기술적 특성을 입안하는 데에 적극적인 역할을 하여야 한다.

평가위임의 첫 번째 부분들은, 적절한 자원을 요구하고 시간프레임을 정하는 것을 용이하게 하여, 최초의 계획단계에서 (즉, 계획된 프로젝트를 다년간 평가 프로그램에 집어넣을 때에) 이미 입안되었을 것이다. 위임의 첫 번째 부분들이 다년간 평가프로그램을 위해 원래 제출된 정보를 반영하도록 보장하도록 한다. 어떤 중요한 변화가 행해진 경우에는, 이것들은 명확히 확인되어야 하고 B.2와 논의되어야 한다. 위임의 최초의 부분들은 다음을 포함한다.

- ① 조직상의 요소(평가유형, 자원, 시기, 할당된 전담직원 ...)
- ② 목적(평가의 결과가 무엇을 위해 사용될 것인가, 작동상태 ...)
- ③ 목표(상기의 목적을 위해 당신에게 줄 수 있기를 기대하는 어떤 종류의 정보)
- ④ 정당화(당신은 왜 평가를 하고 있는가 - 법적 근거에서의 요건, 정치적 요구 ...)
- ⑤ 평가되는 행위의 설명
- ⑥ 범위(지정학, 시간척도, 부분 등에 의하여 그것이 얼마나 광범위한가).

평가위임의 남아 있는 요소들(아래의 1항부터 7항)은 평가프로젝트의 구상의 중요한 요소들이다.

19) SEC(2007)213, Standard C.2(Annex 1).

20) 평가위임서식과 사례연구위임서식은 부록(Annexes) 4.와 5.를 참조하라.

- ① 입법이 어떻게 작업되도록 기대되는지에 관한 도표(개입논리)
- ② 평가(기준 및) 질문
- ③ 자료출처
- ④ 이해관계자(stakeholders)와 시행집단
- ⑤ 시기, 마감시점 및 기대된 결과
- ⑥ 품질기준
- ⑦ 적절한 경우, 어떤 외부적 작업을 위한 기술적 명세서

이 항목들에 대한 더 상세한 설명은 아래의 각 부분에서 제공된다. 더하여, 개입의 논리와 평가질문이 평가구상의 기초인 것과 같이, B.2는 또한 그것을 이용하기를 원하는 부서들(units)을 위해 절차에서 초기단계에 특수한 평가프로젝트에 맞춰진 두 가지 쟁점들에 관한 워크숍을 행하기를 제의하고 있다.

1) 개입 논리(Intervention Logic)

개입논리는 그 안에서 입법을 도입하는 것의 원래 기대된 ‘원인-결과’가 정해지는 모델이다. 그것은 입법의 채택/구상 당시에 그로 인해 일어나도록 기대되었던 것을 가시적으로 대표하는 것이어야 한다. 이것은 입법의 목표를 검토하고 그것이 성취하고자 목표했던 것과 그 방법을 정함으로써 행해진다. 영향평가는, 존재한다면, 좋은 출발점이다. 왜냐하면 문제기술이 그 당시의 “필요/문제/쟁점”을 제시하고 분석하도록 의도되고, 상황을 개선하려는 원하는 “목표”가 정해지며 궁극적으로 EU(“EU 투입”)에게 더 선호되는 행위과정이 추천되기 때문이다. 하지만 입법은 유럽의회와 평의회에서 통과될 때 변경되었을 수도 있다는 점을 염두에 두어야 한다. 개입논리는 이를 반영할 필요가 있다.

개입논리를 상설하는 것은 평가되고 있는 입법의 기대된 결과와 영향에 우선 초점을 맞추어 시작하여야 하고, 적절한 칼럼에서 각 수단, 결과 및 영향을 나열하며, 입법이 채택된 때에 기대된 바와 같이, 이것들에 EU 입법수단과 기대된 원인-결과의 관련성을 구상한다.

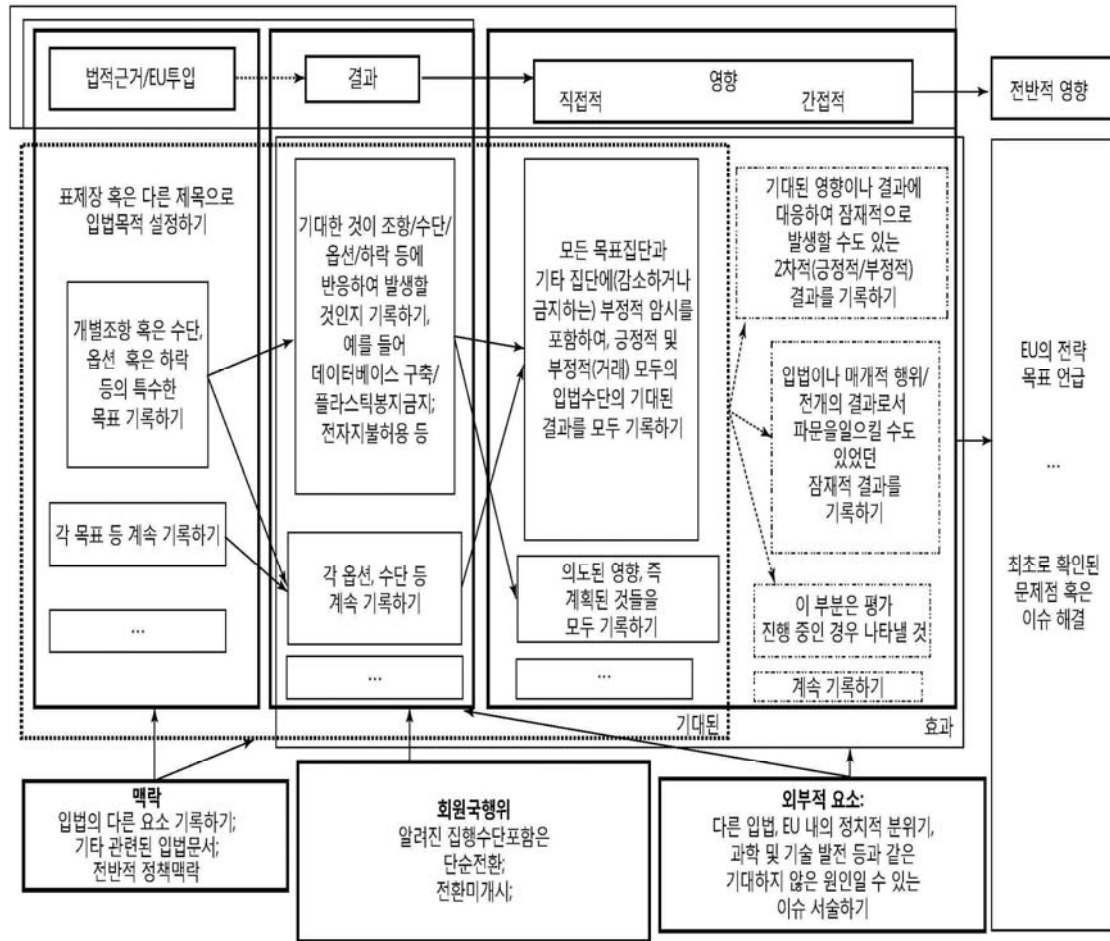
입법의 목표들(즉, 그것이 해결하고자 하는 문제들) 사이의 관계를 그려내면서, 취해진 수단과 기대된 영향은 적절한 평가질문을 정하는 데에 도움이 된다. 평가가 입법의 완전한 원인-결과 논리를 검토할 필요가 있더라도 개입논리는 더 단순한 출발점을 제공한다.

구상단계에서 개입논리를 단순하게 유지하기 위하여, 회원국 행위(회원국이 실제로 행한 것), 외부적 요소(기대되지 않은 원인/결과) 및 맥락(언급되고 있는 원래의 이슈) 등이 (이 점에서 이것들이 실제로 알려져 있다면) 일시적으로 원인-결과로부터 제거된다. 대상 집단과 기타 당사자들이 또한 개입논리 내에서 덜 가시적일 수 있더라도, 모든 당사자들에게의 결과가 평가에서 고려되는 것을 보장하는 것이 중요하다.

개입 논리는 역동적인 도구이다. 이 구상단계에서 그것은 기대된 실제적 결과가 평가에서 측정될 수 있는 기본적 그림을 정하는 데에 도움이 된다. 더 많은 정보들이 수집되는 나중의 평가단계에서 훨씬 더 완전한 논리 모델의 버전이 회원국 행위, 기대되지 않은 결과와 맥락적 이슈들을 포함하도록 마련될 수 있다. 회원국 행위가 이처럼 다양할 수 있으므로, 개입논리에서 어떻게 각 수단이 관리될 수밖에 없고 시행되었는지를 그려내는 것은 불가능할 것이다.²¹⁾ 아래의 <표 5>는 좀 더 상세하게 개입논리 내에서의 기대된 원인-결과 관련을 형성하는 방법을 보여주고 있다.

21) 부록(Annexes) 7.과 8.을 보라.

〈표 5〉 입법을 위한 개입논리 모델²²⁾



2) 평가 질문

개입논리가 현실을 어느 정도 반영하고 있는지를 평가하기 위하여 조사를 유발할 만한 방법으로 정해지는 일련의 특별한 질문이 필요하다. 이 평가질문은 입법의 원인-결과 관계가 사실상 어떻게 발생하였는지를 검토하기 위하여 요구되는 관련 정보를 수집할 목적이 있다.

달리 말하면, 평가에 거의 증거로 되지 않는 Yes/No 유형의 질문은 피해야 한다. 하지만, 정확하게 정해지고 정밀하게 다듬어진 평가질문은 적절한 맥락에서

22) DG MARKET Guide, p. 24, Figure 15.

입법의 성취에 대한 광범위한 분석을 위한 상세한 증거의 수집으로 될 것이다.

이 가이드에서는 우리는 중요한 원인-결과 관계를 검토하기 위하여 여섯 가지 다른 범주의 평가질문을 사용한다. 즉, 관련성(relevance), 효율성(effectiveness), 능률성(efficiency), 분배효과(distributional effects) 및 연속성(consistency) 등이 그것이다. 통상 부가가치의 관념도 또한 분석된다. 일반적으로, 평가질문은 이들 각 범주가 충분히 완성된 분석을 보장하도록 구성되어야 한다. 물론, 평가의 목적에 의거하여 몇몇 유형의 질문들에 더 초점이 두어져야 한다.

몇몇 기본적이고 일반적인 질문은 각 범주에서 고려되어야 하는 질문방식의 사례로서 아래에 제공된다. 이것들은 주어진 입법에 대한 질문의 기초로 기여할 수 있지만, 특수한 요건에 따라 맞추어져야 할 필요가 있다. 원칙적으로, 일반적 질문은 평가되고 있는 입법의 맥락과 관련한 상세한 증거를 적절히 제공하지는 않는다. 개입논리에 정해진 정보에 기한 특수한 평가질문이 필요하다.

질문은 조사하는 것과 같은 방법으로 정해져야 한다.

- ▶ EU 투입의 목표가 오늘날의 문제에 여전히 관련이 있는가의 여부.
기술적 및 과학적 발전의 진전, 정치적 의지, 및 시민의 의제들(agendas)이 정책환경에 영향을 미친다. 그러한 변화에 비추어 문제가 여전히 유효한지 혹은 변화되었는지의 여부를 체크하는 것이 가장 중요하다.

질문
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 최초의 문제가 어떤 방법으로 변화되었는가? ▷ 목표는 어느 정도까지 변화된 문제와 관련 되는가 혹은 그것들은 재검토될 필요가 있는가? ▷ 입법의 범위는 어느 정도까지 현재의 필요 혹은 문제와 맞아떨어지는가?

- ▶ EU의 입법이 바람직한 결과에 적합하거나 혹은 그것으로 옮겨감에 있어서 효과적이었는지의 여부.

EU의 입법수단이 목표를 달성하는 데에 적절하였고 명확하고 직접적이며 애매모호하지 않은 방법으로 제시되었다면, 그들은 바람직한 결과를 달성

하는 데에 성공적이어야 한다. 그렇지 아니하다면, 지연과 침해와 같은 일들의 진전을 어떻게 저지하였는지를 아는 것이 불가능하다. 마찬가지로 회원국들은 그들이 알고 있는/실제적 변경의 실패에 대처할 수 있는 혹은 정치적 영역에서 필요이상의 자극이 요구된다고 느낄 수단을 강화하는 추가적 행위를 취하도록 결정할 수 있는 결과로 작용할 수도 있다.

질 문

- ▷ 입법의 목적이 어느 정도로 달성되었는가?
- ▷ 선택된 수단이 목표를 달성하도록 하는 데에 어느 정도로 적절하였는가?
- ▷ 이 EU 입법으로부터 결과된 어떤 침해행위의 이유는 무엇인가, 예컨대, 불명확한 규정, 번거로운 수단, 정치적 반대 등등...?
- ▷ MS에 의하여 어떤 추가적 수단이 도입되었는가 그리고 어떤 효과가 그들에게 기여하였는가?

▶ EU 입법이 실제적 결과를 얻기 위하여 사용된 자원들에 의하여 효율적으로 그 결과를 산출하였는지의 여부.

자원들은 많은 범주로 분류될 수 있다 : 시간, 담당자, 변경비용, 집행비용, 행정비용, 준수비용 등등. 대처하고자 하는 문제와 관련하여 불비례적인 부담이나 복잡성을 가져오는 EU(혹은 국내) 입법수단은 능률성(efficiency)에서 보면 서투른 실행자이다. 이는 행정적 비용/부담 및 단순화를 감소시키고, 현재의 더 나은(우수한) 규제 분위기에서는 특히 관심거리가 된다.

질 문

- ▷ 이 EU 입법의 비용(변경, 집행, 행정적, 준수)은 얼마이며, 그것은 편익과 얼마나 비교되는가?
- ▷ 더 적은 비용으로 동일한 결과를 달성할 수 있었는가?
- ▷ MS에 의해 다른 부가적인 수단들의 비용은 얼마였으며 그것들은 편익에 얼마나 기여하였는가?
- ▷ 이 EU 입법이 어느 정도까지 더 단순화될 수 있었는가?

- ▶ 다른 집단에 걸쳐 입법의 분배적 효과가 있는지의 여부.
 평가는 입법의 편익(및 비용)이 다양한 집단들에 걸쳐 얼마나 분배되었는지를 조사하여야 한다. 예를 들면, 승자와 패자; 대기업과 중소기업; 기업과 소비자; 기업과 근로자; 기업과 환경; 재직자와 신입직; 각 부문 사이; 정부 차원들 사이; 지정학적 지역들 사이 등등.
 몇몇 분배적 결과들은 심사숙고될 것이다. 그렇지만, 하나의 목표집단의 문제적 쟁점들에 접근함에 있어서, 개입이 다른 집단에 의도하지 않은 결과를 가져올 수 있다.

질 문
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 어떤 긍정적 및 부정적 결과가 어떤 집단에 영향을 미쳤는가? ▷ 긍정적이고 부정적인 결과가 다른 집단들에 얼마나 널리 퍼져 있는가? ▷ (일반적 혹은 특수한 집단에서) 어떤 바람직하지 않은 결과에 맞서기 위하여 어떤 수단들이 도입되었는가?

- ▶ (어떤 추가적인 국내 수단들을 포함하여) 입법 자체와 결과가 관련된 이해관계자들에게 받아들일 만하였는가의 여부.

질 문
<ul style="list-style-type: none"> ▷ 저항/수용의 수준은 어느 정도였는가 그리고 어떤 이유에서인가?

- ▶ 이 입법의 (부정적 및 긍정적인) 실제적 결과가 DG의 전략적 목표와, 그리고 위원회 정책 일반의 경제적, 사회적, 환경적 및 전반적인 목표와 양립가능한지의 여부.
 국내의 시장입법이 이러한 (그리고 다른) 영역에서의 정책목표와 일치하도록 하는 것이 중요하다.

질 문
<ul style="list-style-type: none"> ▷ a) EU 내에서 기업과 전문직에게 초국경적인 기회를 주는 것, b) 국내시장의 소비자에게 적절한 편익을 제공하는 것 등과 같이, 그 영향이 단일시장 정책목표와 어느 정도로 일치하는가? ▷ 이 입법으로부터 어떤 (긍정적 및 부정적인) 경제적, 사회적 및 환경적 영향이 생겼는가? ▷ 만약 있다면, 어떤 수단이 그 영향을 최대화/최소화하기 위하여 적합한가? ▷ 그 영향은 EU 외의 무역 및 기타 정책과 어느 정도로 양립하는가?

- ▶ 추가적인 질문 범주는 EU 부가가치를 평가하고 그 결과가 EU 개입 없이 달성할 수 있었는지의 여부를 이해하는 것과 관련된다. 원래의 제안에 수반하는 영향평가가 있었다면, EU의 행위가 필요하다고 예상되었다는 것으로 결론지어졌어야 한다. 평가는 이 기대가 정당화되었는지 또는 동일한 (혹은 더 나은) 결과를 달성하는 다른 수단들이 실제로 있을 수 있었는지를 심의하고자 한다.

질 문
<ul style="list-style-type: none"> ▷ EU 수준에서의 문제/쟁점을 언급하는 것이 국내적, 전지구적 혹은 기타 수단들에 의해 달성되었을 수 있는 것을 어느 정도까지 넘어섰는가? ▷ EU 차원에서 활동하는 것의 (특별한) 편익/편의는 무엇이었는가?

입법평가의 복잡한 성질과 희소한 자원을 가정하면, 장래의 정책개발에 가장 이익이 될 수 있는 중요한 이슈들에 초점을 맞출 현실적인 필요가 있다. 평가는 (비록 흥미로운 것일지라도) 증거기반의 결과물이 정책결정에 요구되는 것들과 무관한 영역을 탐구한다면 그 목적에 기여하지 못할 것이다. 더 적은 수의 질문을 묻고 매우 자세한 것들을 알아내는 것이, 무엇이 일어났고 왜 일어났는지에 대한 피상적인 분석을 허용할 뿐인 많은 수의 질문을 하는 것보다 훨씬 낫다.

핵심적으로, 성공기준은 평가질문과 가장 관련 있는 것의 기대된 결과나 영향에 근거하여 개발된다. 이것들은 평가팀으로 하여금 행위들(즉, 입법)이 목표를 향해 얼마나 잘 다가가게 하였는지를 측정하도록 해준다. 이를 행하기 위하여, 평가팀으로 하여금 적절한 사실기반의 결론을 이끌어내게끔 하는, 어떤 방법으로는 진전을 측정할 수 있는 척도가 정해질 필요가 있다. 결과적으로 성공기준과 척도는 개입논리와 평가질문 사이의 관련을 제공한다.

성공기준과 척도를 개발하는 것은 어떤 소재/자료가 이미 사용가능한지를 확인하는 데에서 매우 유용한 첫 번째 단계일 수 있다. 이는 외부자문가들이 담당하도록 요청될 수도 있다.

3) 자료출처와 유형 확인하기

올바른 질문을 던지는 것만으로는 성공적 평가를 보장하지는 않는다. 대답을 어디서 찾을 지와 처음으로 그러한 정보를 유사하게 사용할 가능성에 대한 몇 가지 지적 또한 필요하다.

평가위임은 각 평가질문에 대해 나타나야 한다.

가. 어떤 종류의 정보가 필요한가

평가질문에 답하기 위해 잠재적으로 요구되는 자료의 종류는 특히, 자료수집에 요구되는 출처뿐만 아니라 어떤 분석도구가 가장 적절한지를 이해하기 위해서도 중요하다. 자료들은 통계(예컨대, 시장점유율), 경제(예컨대, 국내총생산), 비용(양적) 등과 같은 계량적인 것도 있고, 혹은 시장경향, 의견, 태도, 부문별 반응(질적) 등과 같은 비계량적인 것도 있다.

나. 어디서/누구로부터 이 정보를 얻는가

(수집되어야 하는) 1차적 자료출처와 (이미 사용가능한) 2차적 자료출처의 확인은, 특히 평가를 수행하기에 요구되는 시간 프레임을 고려할 때에는 중요하다. 1차적 출처들은 기본적으로 평가팀이 자료를 얻기 위하여 직접적으로 접근해야 하는 어떤 출처로서, 목표집단과 기타 당사자들, 행정, 대표적 단체, 비정부기구 등을 포함한다. 2차적 출처들은 이전의 평가보고서, 심사, 관례법, 보고서, 이미 활용가능한 통계자료(Eurostat), 기타 통계분석, 학술문헌 등이다.

이 위임의 부문은 나중의 평가도구들의 적절한 혼합을 보장하기 위하여 가능할 만큼의 상세하고 총망라하여야 한다.

4) 이해관계자(Stakeholders) 확인하기

초기단계에 관심있는 당사자들이 누구인지를 정하는 것이 또한 매우 중요하다. 즉, 평가결과를 사용하기를 기대하고 있는 중요 사람들이다. 이는 정책결정자의 필요에 관한 결과의 초점을 유지하는 데에 도움이 될 것이며, 자료수집을 계획할 경우 유용할 수 있다. 그러한 이해관계자들은 통상의 MARKET 위계와 내각 중에서, 유럽의회, 유럽평의회, 회원국들, 기타 DGs 등을 포함한다.

비정부기구, 동업조합, 기업, 소비자단체, 시민들 ... 등 기타 이해관계자들은 또한 평가결과에 관심을 둘 것이며 평가작업 초기에 여러분의 자문의 목표근거를 형성할 것이며 자료수집단계에서 주요 기여자가 될 것이다.

평가위임은 이해관계자들을 확인함에 있어서, 접촉을 명명하고, 가능한 한, 그들이 대표하는 기구를 명명하여, 매우 명확하여야 한다.

이것은 특수한 평가의 필요에 적절하도록 보장하기 위하여 일하는 집단의 구성에 다시 반영하는 좋은 계기가 된다. 일하는 집단의 역할이 구성, 작업 및 평가결과의 보급을 용이하게 하는 것임을 기억할 가치가 있고, 그래서 다른 기구와 서비스를 포함하는 것을 권고할 만하다. 또한 중요한 외부적인 이해관계자들을 포함하는 것을 고려하는 것도 가치 있을 것이다.

5) 시간표, 마감시점 및 기대된 산출(보고서)

위임은 평가가 맞닥뜨려야 하는 주요 중대시점이나 최종기한을 나타내는 시간표를 포함하여야 한다. 이것은 작업을 구성하는 데에 도움이 될 것이며, 특히 작업의 전부 혹은 일부가 대외적으로 수행되도록 기대되는 경우에 일하는 집단과 평가팀 모두에게 개략적인 계획을 제공할 것이다.

6) 품질 기준(Quality Criteria)

평가기준은 확립된 품질기준으로 평가작업하는 것을 특별히 강조하며, 이러한 기준이 평가위임의 총합적 부분으로 되도록 요구한다. 기준은 관련 범위, 적

절한 방법, 신뢰할 만한 자료, 건전한 분석, 믿을 만한 결과, 가치 있는 결론, 도달가능성의 명확성 등이 있다. 시작부터 관련된 모든 당사자들이 이 기준을 숙지하고 이것들이 어떻게 적용될 것인지를 보장하기 위하여, (공란의) 표준적인 품질평가서식이²³⁾ 각 평가위임에 첨부되어야 한다. 이 서식은 평가의 말미에 채워져야 한다.

형식적인 품질평가는 (초안인) 최종평가보고서에서 수행하도록 되는 한편, 동일한 기준에 기한 정규적인 품질통제는 평가의 주요 단계에서, 그리고 가장 중요하게는 어떤 외부적 작업이 요구된 경우에 수행되어야 한다.

7) 기술적 내역(Technical Specifications)

작업의 일부 혹은 전부를 하청하기로 결정하였다면, 하청업자에게 어떤 작업이 기대되는지를 제시하여 적절한 기술적 내역을 초안으로 만들 필요가 있다. 이것은 일반적으로 평가위임에서 이미 정해진 정보에 기하여 만들어질 것이다. 이 위임은 하청업자에게 할당된 특수한 작업이 각 부문에서 적절하게 명확히 확인되도록 수정되어야 한다.

정상적인 조달규정이 적용됨을 기억하고, 그래서 전반적인 계획에서 이것을 위해 충분한 시간을 허여하고, 지연을 피하기 위하여 계획된 착수날짜에 앞서서 미리, 기술적 내역을 기초하기 시작하여야 한다.

(3) 평가실행하기(Conducting the Evaluation)

잘 구상된 평가위임을 갖추고 적절한 자원을 획득하였다면, 평가작업은 계획되고 자원이 갖추어진 방법에 따라 착수되어야 한다(그 진행단계는 앞의 <표 3>)을 참조하라).

평가는 다음에 의해 수행된다.

- ① 전적으로 외부 자문가에 의한 경우;
- ② 전적으로 입법에 직간접으로 관련된 담당관리로 구성된 내부 팀에 의한 경우;

23) 부록(Annexes) 6. 참조.

- ③ 양자의 혼합, 예컨대, 자료수집과 분석은 하청을 주지만, 보고서초안과 권고 등에 관한 내부적 통제를 하는 경우.

이해관계자의 이익을 만족시키기 위하여 진정한 독립적인 평가를 요하는 경우에는, 완전한 외부적인 평가가 가끔 가장 바람직한 접근법이며 결과물의 신뢰성을 더할 수 있다.

그렇지만, 매우 전문화된 입법의 성질 때문에 혹은 정치적 민감성으로 인해 혹은 매우 단순히 조직적인 이유 때문에, 순수히 내부적인 평가가 더 적절한 경우가 있다.

역사적으로는, DG MARKT 내에서는 외부적 및 내부적 전문가의 혼합을 더 선호하였다. 자료수집과 분석은 매우 자원집약적이며 가끔 이 작업에 적합한 상이한 도구와 기법에 친숙하며 27개국을 포괄하는 자원을 가진 평가전문가에게 맡기는 것이 의미 있다. 반면에 운용기구는 정책결정자에게 제시할 적절한 결과물을 결정하기 위한 필요한 배경지식을 가지는 것이 더 용이하다.

이 점에서 따르는 것은 평가가 어떻게 조직되는지와는 무관하게 마찬가지로 중요하다.

1) 중요 국면들(Key Phases)

좋은 평가를 수행하기 위하여 완수되어야 하는 네 국면이 있다.

- ① 목전의 작업을 명확히 구성하는 것;
- ② 종합적인 자료수집;
- ③ 결과물에 대한 철저하고도 완전한 분석과 확인(validation); 및
- ④ 증거에 기한 결론에 도달하는 것 및 적절하다면, 권고에 도달하는 것.

이는 건물을 짓는 프로젝트와 유사하다. 건물을 짓기 위한 적절한 소재를 공급하기 위하여는 계획(설계)과 구상이 필요하다.

구축하기(structuring)는 구상(design)에 확장하며 제시하기 위하여 이미 사용 가능한 자료들에 대한 사전적 분석, 즉 어떤 이슈들이 훨씬 더 심층적 조사를 위하여 가장 중요한 것인지에 관한 명확한 계획과, 자료수집·분석 및 확인을

위해 제안된 방법론, 구체적인 시간표, 그리고 다양한 요소들에 대하여 누가 책임질 것인가 등을 정하여야 한다.

자료수집국면은 사실발견과 증거수집이 일어나는 경우에는 평가에서 가장 시간이 많이 걸리고 자원집약적인 부분이다. 수집된 자료에 대하여 진행 중인 기본적인 분석이 이미 일어나고 있는 까닭에 분석국면과 어떤 중복이 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고, 자료수집국면은 모든/충분한 자료가 수령되었기만 하면 종료된다.

어떤 분석이 이전 국면에서 이미 행해졌다면, 다음 국면은, 평가질문에 답하고 신뢰할만한 어떤 구체적 결과물을 이끌어내는 것의 관점에서, 수집된 증거가 어디에서 분석되고 심층적으로 확인되는가이다.

평가의 최종적 국면은 이전의 결과물에 기한 어떤 명확한 판단을 정확히 집어낸다. 이것들은 증거에 기한 결론으로 이끌어지며, 적절한 경우에, 장래의 행위를 위하여 권고의 제안이 된다.

평가가 제대로 궤도에 오르도록 보장하기 위하여, 네 가지 중요한 국면의 각각은 관련된 업무의 성취를 보여주는 보고서의 생산으로 마무리되어야 한다. 각 부문이 앞 부문에 기초하여 만들어지므로, 내부적으로 수행된 형식적인 평가보고서를 준비하는 것이 엄격히 필요하지는 않더라도, 어떤 문서가 형식적인 마감에 따르는 않는다 할지라도, 최소한 그 양식을 따르는 것이 유용할 수 있다. 그렇지만, 외부적 평가에 대해서는, 이 보고서들은 계약상의 의무와 관련된 좀더 형식적인 요건이 된다. 각 보고서는 이전의 제출에 기해 만들어져야 하며, 종합적인 최종보고서가 만들어질 수 있도록 보장하여야 한다.

(내외부의) 평가팀과 작업그룹 사이의 - 각 국면의 말미에 최소한으로서 - 정기적인 회합은 평가팀으로 하여금 그들의 작업이 올바른 방향으로 계속되고 있는지를 체크하고 폭넓은 이해관계집단과 정보출처, 혹은 그들 중의 하나와 접촉하는 것을 쉽게 함에 있어서 도움을 요청하도록 해준다.

2) 도구와 기법(Tools & Techniques)

이 중요한 4 가지 국면을 위한 작업은 일반적으로 평가에 적합한 특수한 도구와 기법을 사용하여 행해진다.

구성(structuring)국면에 거론된 첫 번째 네 도구들은 높이 권고되며, 만약 사용된다면, 주로 데스크연구를 통해 획득된 현존의 혹은 기본적인 정보에 대한 철저한 사전적인 이해를 보장하여야 한다. 이 국면을 잘 집행하는 것은, 고려해야 할 많은 요소가 있는 경우에는, 명령, 권고 및 ‘연성(soft)’ 법을 평가하는 때에 특히 중요하다. 이 추천된 네 가지 모두의 도구들을 사용하는 것은, 더 상세한 명확화를 요하는 영역들을 확인하는 데에 도움이 되어, 입법을 평가하기에 복잡하게 만드는 다차원의 상호작용에 대한 좀 더 완전한 개관을 제공할 수 있다. 그러한 분석의 결과로, 평가팀은 필요하고 적절하다면 평가가 좀 더 유용하게 초점을 맞출 수 있는 중요 이슈들을 선택할 수 있도록 하여야 한다.

평가팀은 스스로 적당하다고 생각하고 평가질문에 답을 주는 데에 도움이 되는 적절성에 따라 도구와 기법들을 적절히 조합하여 사용할 것을 정할 수 있다. 도구의 선택은 평가를 위해 유용한 시간계획, 재정 및 인적 자원들에 명백히 의존한다. 그렇지만, 가장 기교적인 도구들조차도 어떤 방법론적 한계를 가지며, 주어진 도구를 단순히 이용하는 것이 확인된 원인-결과 관계가 100% 정확하다는 절대적 확실성을 주지는 않는다는 것이 강조되어야 한다. 하지만, 이 도구들의 조합을 사용하는 것은 불확실성을 감소시키고 그래서 평가의 품질을 개선할 수 있다.

평가질문의 설정에서 도움이 되기 위해서는, 예를 들면, 개입논리와 같은 논리모델이 일찍이 준비되는 것이 중요하다. 하지만, 이슈제작(Issue Mapping)과 사회관계망분석(Social Network Analysis)이 이 초기단계에서 행해질 수 있다면, 평가질문은 좀 더 초점이 맞추어질 수 있다. 이 분석을 행하기 위하여 필요한 자료들을 초기 시점에서는 사용할 수 없다면, 이 두 기법이 나중의 구성국면의 부분 동안 사용되는 것을 강력히 추천한다. 그러한 분석은 마찬가지로 하청업자에게 주어진 초기 작업의 일부분을 형성할 수 있다.²⁴⁾

24) 부록(Annexes) 7.과 8.을 참조하라.

3) 실제상 평가의 각 국면을 전개하는 방법

이 항에서는 평가의 각 국면에 관계된 중요 요소들을 강조할 것이다.

가. 구성국면

많은 평가들이 준비와 구성국면에 충분한 주의를 기울이지 않아서 실패한다. 평가에 관련된 모든 사람들 - 데스크 직원, 기구(Unit)의 수장, 매니저, 연구팀, 작업그룹(Steering Group), 자문가들 - 은 모두 평가되고 있는 중요 요소들에 대한 통상적인 이해를 필수적으로 가져야 한다. 이것은 평가질문에 답을 찾기 위하여 가장 낮고 가장 적절한 도구의 조합이 선택되는 것을 결정하는 데에 도움이 된다.

평가의 초기 단계 동안에는 모든 잠재적 이해관계자와 자료출처들이 평가를 인지하고 있도록 시작하는 것이 매우 중요하다. 이것은 평가가 관련 이해관계자의 업무, 위원회, 회합 등에서 간략하게 논의되도록 하여 행해질 수 있다.

나. 자료수집

자료수집에 관련하여 주의해야 할 중요 이슈들 중의 하나는 질문에 답하기 위하여 정당한 종류의 자료가 수집된다는 것이다. 이는 어느 정도 명확한 것처럼 보일 수도 있지만, 자료수집은 중요 자원을 소모시킬 수 있고, 작업이 요구된 정보 획득에 집중되지 않는다면 모두 소진될 수 있다. 일반적 자료들(예컨대, 총 직원 수)보다 특수한 자료들(예컨대, 문제된 입법을 집행하는 데에 사용된 직원 일인당 시간 수)이 평가질문에 답하기 훨씬 쉽다.

좋은 평가는 양적인 자료와 질적인 자료의 적절한 균형을 추구한다. 어떤 평가질문은 하나의 자료유형을 더 요구하기 쉽고 또 다른 것들은 두 자료유형의 혼합에 의존한다. 일반적으로 양적 및 질적 자료의 조합은, 하나의 출처의 자료가 다른 출처의 자료를 보충하거나 인정하는 것처럼 평가분석을 위한 실질적인 증거근거를 제공한다. 예를 들면, 능률성에 관련된 질문은 입법을 집행하는 데에 드는 금전과 시간에 의한 비용과 관련한 양적 자료들을 요구할 것이며, 그에 반해 수용성(Acceptability)에 관한 질문은 이해관계자의 의견에 더 의존할 것이다(질적 자료).

가장 큰 문제 중의 하나는 적절한 자료가 활용가능하지 않다는 것이다. 이 경우에는, 대안적 자료를 사용할 경우에 주의를 요하는데, 대안적 자료는 좀 더 조심스럽게 고려되고 확인되어야 할 필요가 있다. 예를 들면, 평가가 실제적 원가계산에 관한 조사나 기록된 자료에 의해 제공되는 비용의 주먹구구식 계산을 사용할 것인지의 여부에 의존하는 결과의 조야함이라는 의미가 있다. 주먹구구식 계산이나 대체물을 사용할 경우에는, 평가보고서는 따라서 그 취약성을 설명하여야 한다.

좋은 평가를 낳기 원한다면 분석을 위해 제공되는 자료의 신뢰성이 검토·평가되어야 하는 것이 중요하다. 신뢰할 만하고 확인할 수 있는 출처로부터 나온 것이 아니면, 양적이든, 질적이든, 많은 양의 자료가 유용하지는 않다. 자료가 하나 이상의 출처나 '인구' 집단으로부터 나오고, 이 출처들이 이해관계자와 확인된 목표집단 모두 혹은 그 일방을 대표하기에 충분할 만큼 충분히 큰 것을 보장하는 것이 중요하다. 예를 들면, 입법이 국가경계를 넘어 상품을 공급하도록 소규모 전문적인 소매상인들을 장려할 목적이 있고 이들 출처로부터 아무런 자료를 갖지 못하고 오히려 주요 일반적 도매업자나 슈퍼마켓으로부터 상당한 자료를 갖고 있다면, 정보는 신뢰할 만하지 못하고 대표되지 못할 것이다.

신뢰성을 확보하기 위한 이 '삼각망(Triangulation)' 방법은 (즉, 다양한 출처의 사용은) 또한 자료가 충분히 넓은 범위의 출처로부터 채택되지 않는 경우에 일어날 수 있는 하나의 주어진 방향에서의 편견을 피하는 데에 중요하다. 유사하게, 자료를 추정하는 것(즉, 결과물을 작은 집단으로부터 더 넓은 인구집단으로 확대하는 것)이 적절한지와 특히 그렇게 하기에 적절한 신뢰할 만한 자료가 있는지의 여부를 결정하는 경우에 세심한 주의가 필요하다. 자료가 추정되는 경우, 그 추정은 평가보고서에서 명확히 설명되어야 한다.

다. 결과물에 대한 분석과 확인

신뢰할 만한 자료에 기한 건전한 분석을 위하여, 정보가 적절히 심사되었고 이해할 만하고 유용한 형식으로 제출되었다는 것을 보장할 수 있는 몇 가지 중요한 요소들이 있다. 자료들은 받아들일 만하고 적절히 넓은 범위의 결과를 산출하기 위하여 다양한 정보범주 내에서 비교가 수행되기 위하여 조직화되어야

한다. 또한 어떤 중요한 패턴을 확인할 경우에 양적 및 질적 자료의 교차분석이 필요하다. 동시에, 이는 이전의 연구에서 발견된 흥미 있는 사실들을 동시에적으로 확인할 수 있다.

물론, 평가의 목적과 연구영역의 초점에 의거하여, 수집된 자료가 어떻게 이해될 수 있는지를 보여주어야 하는 많은 분석도구들이 있다. 이들은 평가질문에 답하도록 요구된 결과를 산출하여야 한다.

하지만, 평가의 분석 국면에서 가장 통상적으로 사용되는 도구들이 있다. 사례연구(Case Study), 비교분석(Comparative Analysis) 및 복수기준(Multi-Criteria) 분석 등인데 이 모두는 주의할 점이 있다.

- i) 사례연구는, 선택된 사례가 평가를 위하여 전형적인 패턴이거나 중점영역을 전제하여, 최초의 결과물을 확인하는 한편으로, 밀접한 어떤 중요 패턴을 검토함에 있어서 특히 유용한 도구이다.
- ii) 비교분석은 일반적으로 서로 다른 목표집단들 사이의 순수한 교환효과를 탐구한다. 거기서 비슷한 것은 비슷한 것과 비교된다는 것을 확실히 하는 것이 중요하다. 현재의 상황을 반대의 자료들과 비교하는 경우에도 유용하다.
- iii) 복수기준 분석은 - 비용편익 분석의 대안으로서 - 평가질문에 답하는 데에 있어서 요구되는 판단을 뒷받침하는 방법으로 결과를 종합함으로써 분석 국면을 수행할 것이다. 여기서는, 예를 들어 사용된 가중치에서 결과가 소수/다수의 변화에 얼마나 민감한가를 테스트하여, 가중치기준이 편견없이 채택되도록 체크하는 것이 필요하다.
- iv) 마지막으로, 결과물은 이 국면의 진행 중에 다른 연구, 적절한 출처 및/혹은 전문가 패널들과의 뒷받침을 통해 충분히 확인되어야 한다. 결과의 신뢰성이 문제되는 경우, 즉, 적절한 자료를 사용하지 못하여 결과가 부정확하거나 일시적인 경우 이것은 평가보고서에서 매우 명확하게 설명되어야 한다.

라. 평가 마무리하기

i) 평가의 결과는 명확하고, 편견이 없으며, 사전에 분석된 증거의 강도에 의하여 가시적으로 뒷받침되어야 한다. 이 결론들은 평가질문에 대한 모든 대답의 요약이어서는 안되며, 오히려 평가 전반으로부터 나타나는 적절한 이슈들이다.

이것은 다음을 제시하는 것을 포함한다.

- a. 입법이나 집행에서의 개선이 필요하다는 것과 같은, 결과물로부터 나타나는 배울 만한 교훈;
- b. 근거되어야 하는 혹은 근거될 수 있는 교환, 비용/편익, 기회 등의 분석의 결과, 예를 들면, 단순화 영역, 특히 평가가 심사에 선행하는 경우; 그리고
- c. 입법의 영향에 대해 여전히 의미를 가질 수 있는 해결 요소들, 예를 들면, 해결되어야 하는 뚜렷한 이슈들, 기술적 발전, 시장성향 등.

ii) 결론으로부터 도출되는 장래 행위를 위한 어떤 권고는 또한 명확하고, 종합적이며, 무엇보다도 실제적이어야 한다. 권고는 특히 전체 평가를 위해 계약했던 외부 자문가들로부터 요구될 수도 있다. 하지만, DG MARKT가 평가작업과 외부자문가의 결론에 기한 자신의 권고를 발하려 한다면, 각 권고를 만든 사람을 매우 명확하게 하여야 한다.

평가가 작업의 일부분만을 제공하는 외부자문가와 사실상 혼합되어 있는 경우에는, 이것은 보고서에서 명확히 되어야 하고, 평가보고서의 부록으로 전체에 대하여 수정하지 않고 자문가에 의해 제공된 연구가 주어져야 한다.

iii) 최종평가보고서는 명확한 구조를 가져야 하고 논리적 흐름으로 정보가 없고 일반적인 독자들에게 이해될 수 있어야 한다. 그것은 최소한으로 다음 사항들이 제시되어야 한다.

- a. 평가의 목적;
- b. 평가된 것(목표, 맥락);

- c. 평가가 어떻게 구상되고 수행되었는가(중요 질문, 정보출처, 사용된 방법);
- d. 어떤 증거가 발견되었는가;
- e. 어떤 결론이 도출되었는가.

4) 품질평가(Quality Assessment)

평가의 품질은 최종평가보고서의 최종 품질평가에서 완결하면서 과정 전체에 걸쳐 평가되어야 한다.²⁵⁾ 실제로 이를 성취하기 위하여 품질평가의 적절한 부분들을, 작업집단에게 제출된 보고서에 기한 상응하는 국면들에 관련시키는 것이 가장 낫다.

품질평가는 여러 목적을 갖는다. 그 중요한 목적은 평가가 지속적으로 최소한의 기준을 충족하도록 보장하는 것이지만, 그것은 또한 평가팀을 집중되도록 하고 그들의 연구에서 궤도에 오르게 함에 있어서 유용한 도구로 쓰일 수 있다. 이러한 방법으로 품질평가는 8개 부문 모두가 충분히 완수된 때까지 점진적으로 형성된다.

그 두 번째 가장 큰 사용은 최종품질평가는, 최종보고서의 총합적 부가물로서, 결과물이 가치평가될 수 있고 맥락에 맞게 될 수 있는 한계에 관한 숙고된 견해를 결과에 대한 독자와 잠재적 사용자들에게 보여준다는 점이다. 다음으로, 이것은 산출한 작업의 품질에 주의를 기울이도록 하여, 평가팀 특히 외부 평가팀을 격려할 수 있다.

품질평가가 평가작업의 객관적 관점을 반영하여야 하기 때문에, 작업집단(Steering Group)이 이 평가국면에 기여하는(혹은 최소한 의견을 말하는) 것이 중요하다. 그럼에도 불구하고, 평가관리자(운영부서(Operational Unit)와 B.2)는 최종품질평가에 대해 재량적 원작자로 유지되어야 한다. 품질평가가 외부작업에 관련되는 경우에는, 운영부서는 최종평가에 책임이 있다. 내부적 작업에 대해서는, 책임은 B.2에 돌아간다(부록2)의 강령을 보라).

25) SEC(2007)213, Standard D. 5(Annex 1).

(4) 보급전략(Dissemination Strategy)

평가 결과물이 사용가능하게 되고 정책결정자(DG MARKT, 상급관리자, 유럽 의회 및 평의회 등)을 포함하여 관심 있는 다양한 당사자들, 이해관계자들, 일반 대중들에게 효과적으로 전달되는 것이 중요하다.²⁶⁾ 그러므로 일관성 있는 보급 전략이 요청된다.

보급전략은 서로 다른 대상자들, 그들에게 결과를 전달하기에 가장 좋은 방법 등을 확인하여야 하고, 이 다양한 목표집단들에게 적절하다고 생각되는 결과물의 요약은 포함하여야 한다.

핵심적 단계는, 통상은 (B.2에 의해 행해지는) 유럽계시판에 게시하여, 평가 보고서와 그에 대한 품질평가가 일반공중에게 접근가능할 수 있도록 보장하는 것을 포함한다. 외부자문가들의 자료수집이나 분석과 같은 평가의 어떤 부분에 관련되었을 경우에는, 이들의 최종보고서도 배경자료로 간행되어야 한다.

보고서와 결과물의 요약은 또한, 계획단계(the planning stage)에서 시작하여 후속활동(follow up)으로 마무리하면서, 모든 위원회 기구가 모든 평가에 정보를 제출하는 DG BUDGET에 의해 집중적으로 관리되는 보존용 데이터베이스인 EIMS(Evaluation Information Management System)에 소개되어야 한다.

최종평가보고서의 특수한 전달(전자적일 수 있다) 혹은 그 집행상의 요약은 중요 이해관계자들에게 송부되어야 한다. 기술적인 전문용어의 사용을 피하는 결과의 잘 정리된 요약은 정책결정자, 특히 DG MARKT의 내각과 상급관리자, 그러한 정보가 유용한 워크샵이나 회의에 참여한 동료들이 사용할 수 있도록 요약된 형태로 준비되어야 한다.

마지막으로, 평가의 중요 결과물은 알기 쉬운 보도자료로 발췌되어야 한다. 학술논문, 유럽의회조사에 대한 반응 등과 같은 다른 일시적인 상황들이 중요 결과물들에 제시되도록 일어날 수도 있으며, 이것들도 또한 일반공중에 따라서 채택되어야 한다.

26) SEC(2007)213, Standards E.2 and E.3(Annex 1).

(5) 결과의 활용(Exploiting Results)

평가결과는 서로 다른 맥락에서 다양한 정책결정자들에 의한 사용을 위해 활용될 수 있어야 하며, 중요 결과물과 권고가 이들 공중들에게 이해할 수 있는 방법으로 제시되어야 한다. 결과가 정책결정에 환원되어야 할 뿐만 아니라, 넓은 의미에서, 적절한 시기에 전략적인 계획과 프로그램편성으로 받아들여져야 한다.

1) 정책제안

평가결과의 가장 명확한 활용은 새로운 혹은 조정된 정책제안을 명확히 설명하는 데에 있다. 평가 자체의 목적은 입법의 어떤 부분들이 (있다면) 개정을 요하는지를 정하기 위하여 행해질 것이다. 개정을 위하여 제안에 제시된 결정들은 직접적으로 증거에 기한 결과물에 의해 혹은 관련된 영향평가에서 그것들을 사용함으로써 뒷받침될 수 있다.

평가결과의 몇몇은 평가된 입법과 관련된 또 다른 정책제안에 대한 영향평가로 직접 받아들여질 수도 있다. 결과물이 일반화될 수 있는 경우에는, 그것들이 완전히 다른 정책영역에서 유사한 제안에 대한 영향평가로의 투입을 제공하는 것이 가능할 수도 있다.

2) ABM - 활동기반 관리(Activity Based Management)

활동기반 관리에서의 다양한 정책결정 단계를 통하여, 평가결과는 우선성 결정(연례 정책전략), 예산자원(활동보고서), 자원의 기여도(연례 관리계획) 및 성취도(연례 활동보고서) 등에 대한 증거기반의 정당화를 제공하여야 한다.

(6) 후속행위(Follow-up Action)

후속행위 계획이 평가과정의 결론적 단계라 하더라도, 그것은 정태적 기록물은 아니다. 그것은 단순히 평가보고서의 결과물과 권고에 대한 반응은 아니며, 입법을 개선하고 명확히 하며 채택하는 데에 필요하다고 여겨지는 행위가 어떻게 수행되고 있는지를 보여주는 보고도구이다. 그러한 것으로서, 운용부서(Ope-

rational Unit)는 완수 때까지 그 승인을 매 6개월마다 행위계획의 업데이트를 B.2에 제공하여야 한다. 이 업데이트는 행해지고 있는 과정을 확인하고 공개하는 데에 도움이 되면서, DG에서의 평가에 관한 소장에의 보고 속에 들어갈 것이다.

후속행위계획은, 의도된 행위(혹은 권고를 채택하지 않는 데에 대한 합리적인 정당화) 그리고 그에 따라 제시된 잠정적인 마감일과 함께, 권고와 적합하도록 적절히 조직화된 중요 결과물을 포함하여야 한다.²⁷⁾

4. 추가정보와 지원(Further Information & Assistance)

정책결정을 위한 분석적 도구들의 더 넓은 조망을 얻는 데에 관심이 있는 독자들에게는, B.2의 웹사이트에 평가일반, 평가에 관한 통지문서(SEC[2007]213), 평가프로그램 등과 영향평가에 관련된 정보들에 관한 폭넓은 정보와의 링크가 포함되어 있다.

평가일반에 관한 훈련에 따르고자 하는 사람들에게는, DG ADMIN과 BUDGET는 위원회의 평가기본틀과 일반적인 평가지침에 관한 개관을 제공하는 여러 과정을 제시한다.

B.2는 또한 입법평가에 관한 정기적인 훈련을 행하는데, 이는 이 가이드에서 제시된 중요 요소들에 관한 실제적인 연습을 할 수 있게 한다. 만약 다음 해의 평가에 포함되고 싶다면, 이 훈련 세션의 하나에 가입할 수 있을 것이다.

III. 맺음말

유럽이 하나의 공동체로 형성되기 위해서는 회원국들 사이에 경제적인 통합을 이루는 것이 매우 중요하므로, 그에 따라 단일시장을 형성하기 위한 각종의 정책과 법률이 제정되고 있다. 하지만, 회원국들 사이의 다방면에서의 차이들은

27) 부록(Annexes) 10. 참조.

유럽의회에 의한 법률의 제정과 집행의 과정에서 적지 않은 문제들을 노정하고 있다. 이에 유럽위원회는 단일시장의 창설에 방해가 되는 장애물을 제거하고, 전문직, 용역, 회사법과 기업지배, 공공조달, 지적 및 산업재산과 우정사업 등의 다양한 영역에서 유럽의 법체제의 실행을 제안하고 통제하기 위하여 DG MARKT를 두고 있다.

DG MARKT가 제시하고 있는 평가가이드는 입법평가 담당자에게 입법평가의 의미와 방법을 제공하는 지침으로서, EU의 입법에 관한 전반적인 영향을 평가하기 위한 상세한 지침이다.

우리나라에서는 장래전망적인 입법영향평가에 관해서는 매우 상세히 소개되어 있으나, 과거회고적인 입법평가에 관해서는 상대적으로 덜 연구되어 있다고 판단된다.²⁸⁾ 영향평가와 입법평가를 분리하여 제도화하고 있는 EU의 사례는 우리나라의 경우에도 적지 않게 도움이 될 것으로 생각된다. 특히 DG MARKT의 입법평가 가이드는 매우 상세하고도 알기 쉽게 서술되어 있어서 크게 참조할 수 있을 것이다.

28) 우리나라에서는 입법평가를 넓게 이해하여 영향평가와 입법평가를 모두 포함하고 있는 것으로 이해하고 있는 것으로 보이지만(박영도, 입법평가의 이론과 실제, 2007; 이순태 외 6인, 입법평가 가이드라인 연구, 2010 등 참조), EU처럼 상세한 입법평가 가이드는 소개되어 있지 않다.

참 고 문 헌

- 강현철, 입법평가 세부지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.9.
- 강현철 외 2인, 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.2.
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007.9.
- 박영도/안성경, 주요국가의 입법평가 관련제도(I), 한국법제연구원, 2007.4.
- 법제연구원 편, 입법평가의 적용과 발전, 2010.11.
- 윤계형, 입법평가 적용사례연구-유럽연합, 한국법제연구원, 2012.7.
- 이순태 외 6인, 입법평가 가이드라인 연구, 한국법제연구원, 2010.10.
- DG MARKT Guide to Evaluating Legislation, Brussels, March 2008.
- DG MARKT Guide to Evaluating Legislation, Annexes, Brussels, March 2008.
- Commission of the European Communities, SEC(2007)213, Brussels, 21 February 2007.
- http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/departments/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/key_docs_en.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/budget/index_en.htm
- http://ec.europa.eu/dgs/internal_market/docs/evaluation/charter_en.pdf

〈Abstract〉

A Study on the DG MARKET Guide to Evaluating Legislation of EU

Lee, Heon Hwan

(Professor, Ajou Law School)

It is very important to make economic integration in order to make EU establish one commonwealth. The Single Market is one of Europe's major achievements and its best asset in times of increasing globalisation. It is an engine for building a stronger and fairer EU economy. By allowing people, goods, services and capital to move more freely it opens up new opportunities for citizens, workers, businesses and consumers - creating the jobs and growth Europe so urgently needs.

The Internal Market and Services Directorate General (DG MARKET) is one of the Directorates General and specialised services which make up the European Commission.

Its main role is to coordinate the Commission's policy on the European Single Market and to seek the removal of unjustified obstacles to trade, in particular in the field of services and financial markets.

In March 2008 the evaluation function of DG Internal Market & Services developed a specific guide to evaluating Internal Market and Services legislation for its own staff. However, it may also be a useful reference tool for anyone else involved in evaluating legislation in the Internal Market field.

In Korea, there are many studies on the impact assessment, which is forward-looking(prospective) and analyses various options to solve the problem/issue, but there are little studies on the evaluating legislation, which is backward-looking(retrospective) and verifies the extent to which the chosen

option has really fulfilled the expectations and analyses the actual impacts that have occurred. DG MARKT Guide to evaluating legislation would be very useful and contribute to improving korean evaluating legislation system.

※ **Key Words** : evaluating legislation, guide to evaluating legislation, evaluating legislation of EU, DG MARKT, impact assessment, evaluation of activities