

연구보고 2007-

입법평가 연구 07-01

주요국가의 입법평가 관련제도(I) - EU의 영향평가제도 -

2007. 4.

주요국가의 입법평가 관련제도(I) - EU의 영향평가제도 -

Legislative Evaluation System of Developed State
- Impact Assessment of EU -

2007. 4.

연구자 : 박영도(선임연구위원)
Park, Young-Do
안성경(초청연구원)
Ahn, Sung-Kyoung

국문요약

EU는 1980년대부터 규범의 간소화를 위한 노력을 지속하여 왔다. 특히, 이러한 규범간소화 노력은 EU의 취약점으로 지적되어온 민주성의 결핍을 부분적으로 해소하고 EU가 생산하는 정책의 정당성을 제고하며, 초국가적 결정에 대한 구속력을 증대시키기 위한 방안으로 해석될 수 있다. 1990년대 중반에는 EU의 경제불황타개를 위한 산업 경쟁력의 강화를 위하여 EU의 입법과 규제가 기업에 미치는 행정적 부담의 경감을 도모한 “역내시장의 간소한 입법(die Simpler Legislation in the internal Market: SLIM)”이 제안되었다.

이러한 규제개혁에 관한 관심은 2001년에 더욱 구체화되었다. 특히, 2001년 7월 25일의 “European Governance A White Paper”를 발표하여 EU의 정책·규제를 선진화하기 위하여 그 질·유효성·단순성을 개선하고 규제의 입법화와 실시를 보다 신속하게 할 것을 제안하였다. 또한 2001년 12월 14일의 “EU의 장래에 관한 Laeken선언”을 이행하기 위하여 2002년 6월 5일 EU위원회는 “선진입법을 위한 문서(Communication from the Commission, European Governance : Better Lawmaking)”를 채택하고 EU의 정책입안프로세스에 규제영향평가의 실시를 제안하였다. 이와 함께 “영향평가를 위한 문서(Communication on Impact Assessment)”에서 규제영향평가의 실시를 위한 가이드라인도 공표하였다.

이러한 영향평가제도는 2004년에 그 절차와 방법에 관하여 몇가지 개선을 거쳐 2005년 6월 15일 “영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)”을 마련하여 현재 시행하고 있다. 이 보고서는 EU의 영향

평가제도의 성립배경과 영향평가를 위한 구체적인 방법과 절차를 소개하는 한편 부록으로 EU의 영향평가 가이드라인 및 부속서 전문을 소개하고 있다.

※ 키워드 : 입법평가, EU법, 규제영향평가, 영향평가, 규제개혁

Abstract

The European Union (EU) has continuously endeavored to simplify regulations since the 1980s. The effort to simplify regulation can be interpreted as way of overcoming its lack of democracy (considered a weakness of the EU), to enhance justification of policy the EU has provided, and to increase its binding power over supranational decisions. In the middle of the 1990s, 'the Simpler Legislation in the Internal Market (SLIM)' initiative was introduced in an effort to reduce the administrative burden put upon companies through legislation and regulation, aiming to strengthen industrial competitiveness in an attempt to solve the EU's economic recession.

The interests in the regulatory reform were embodied in 2001. On July 25, 2001, "European Governance: A White Paper" was released, proposing that policy and regulations of the EU be advanced by improving the quality, validity and simplification, and legislation and enforcement of regulations be carried out promptly. Furthermore, in an attempt to execute the "Laeken Declaration on the Future of European Union" (decided on December 14, 2001), the European Commission adapted "Communication from the Commission, European Governance: Better Lawmaking". It proposed including impact assessment on regulations in the process of drafting policies for the EU on June 5, 2002. Guidelines for executing impact assessment on regulation were also published in the "Communication on Impact Assessment."

The system of impact assessment is currently in practice with several improvements made in 2004 in terms of its procedure and methods and with the Impact Assessment Guidelines later prepared on June 15, 2005. This report introduces establishment background of the system of impact assessment in the EU and specific methods and procedures for the impact assessment along with a full text of Impact Assessment Guidelines of the EU and annexed documents as appendix.

※ **Keywords** : evaluation of legislation, impact assessment of regulation, impact assessment, legislative reform

제 1 부

EU의 영향평가제도 개관

목 차

I. 의 의	11
II. 영향평가제도의 법적 근거	23
1. 유럽연합조약	23
2. EU위원회의 문서	26
(1) Communication from the Commission on Impact Assessment (2002) 276	26
(2) Commission Staff Working Paper Impact Assessment : Next Steps(2004) 1377	27
(3) Communication from the Commission on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union(2005) 97	27
(4) Impact assessment guidelines, SEC(2005) 791	28
III. 영향평가의 절차와 방법	29
1. 영향평가의 절차	29
(1) 영향평가대상의 확정 및 평가준비	29
(2) 평가범위 및 평가강도 분석	30
(3) 세부평가서 초안작성 및 의견수렴절차의 개시	31
(4) 보고서 작성 및 위원회 송부	32
(5) 의회심의 및 공고	32

2. 영향평가 가이드라인의 주요내용	32
(1) 문제분석	34
(2) 목표분석	35
(3) 대안의 전개	37
(4) 영향분석	38
(5) 대안의 비교	49
(6) 모니터링 및 사후검증	51

제 1 부 EU의 영향평가제도 개관

I. 의 의

유럽내에서 규제개혁과 관련한 관심이 증대된 시기는 1980년대로 볼 수 있다. 이 시기의 유럽은 단일시장 출범과 유럽연합의 확대 등 변화를 모색하는 한편 공동체내의 단결을 기초로 유럽연합의 지속적인 발전을 추구하면서 다수의 EU규범을 제정하였다. 그러나 이들 규범은 8개의 기본조약과 50개 이상의 의정서 및 부속문서로 구성되어 복수의 조약에 의거한 법체계가 매우 복잡하여 규범의 간소화를 위한 노력을 지속하여 왔다. 특히, 이러한 규범간소화 노력은 EU의 취약점으로 지적되어온 민주성의 결핍을 부분적으로 해소하고 EU가 생산하는 정책의 정당성을 제고하며 초국가적 결정에 대한 구속력을 증대시키기 위한 방안으로 해석될 수 있다.¹⁾ 1991년 12월 EC 회원 12개국은 유럽의

1) 현재 EU의 법체계는 제1차법원으로서 조약이 있다. EU는 조약에 의거하여 발족하고 조약에 의거하여 중요한 기구·제도개혁이 행해지고 있다. 제2차법원으로서 규칙, 지령, 결정, 권고 및 견해가 있다. 제1차법원이 정하는 목표를 실현하거나 제1차법원을 보충하기 위하여 EU의 기관이 제1차법원에 의거하여 제정하는 것이다. 여기에서 ①규칙(Regulation)이란 EU의 가맹국의 법령을 통일하기 위하여 제정되어 가맹국에 직접적인 효력을 가지며 개별 국가에 효력을 미치게 하기 위하여 국내법을 필요로 한다. 또한 모든 국내법에 우선한다. ②지령(Directive)이란 포함되어 있는 목적이 국내법으로 치환된 때에만 각국에 효력을 가진다. 국내법으로의 치환에 있어서 가맹국에게 일정한 재량권이 부여된다. 지령은 국내법의 통일이 아니라 조정을 목적으로 한다. 지령은 가맹국에게 일정한 판단권한을 부여하여 완화된 통합을 실현하기 위하여 적합한 법령이나, 특히 역내시장의 분야에서 널리 활용되고 있다. ③결정(Decision)이란 특정당사자(가맹국, 회사 또는 개인)를 대상으로 구체적인 행위의 실시 또는 폐지 등이 직접적으로 적용된다. 결정의 채택을 위한 입법절차는 과제가 되는 사항에 따라 공동결정, 찬성, 협의의 세 가지로 분류된다. ④권고(Recommendation)란 가맹국, 기업, 개인 등에게 일정한 행위의 실시를 기대할 것을 유럽위원회가 표명하는 것으로서 구속력은 없다. 단순히 의무적인 힘의 결여라는 점에서 지령과 다를 뿐이며, 가맹국의 입법의 준비를 목적으로 하는 간접적인 법률문서이다. ⑤견해(Opinion)란 특정의 주제에 관하여 유럽위원회의 의사를 표명한 것으로서 구속력은 없다.

시민간 보다 밀접한 관계의 심화라는 목표를 두고 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty)으로 지칭되는 유럽연합조약(Treaty of European Union)에 합의하여 1993년 11월 1일부터 시행되었다. 이 조약에서 단일유럽통화의 도입과 유럽중앙은행의 설립 그리고 공동경제통화정책을 시행하며, 공동외교안보정책을 통해 궁극적으로 공동안보정책(Common Defense Policy)을 이룩하고, 회원국간 내무치안정책의 협력을 통해 이민, 범죄행위등에 공동 대처함과 아울러 보충성의 원칙(Principle of subsidiarity)을 강화하여 독자적인 회원국의 정책 수행을 고무하고, 유럽시민권의 강화와 함께 1996년까지 마스트리히트 조약 수정을 위해 정부간 회의를 개최한다고 명시하였다.

한편 새로이 출범한 EU의 주요 우선과제중의 하나로써 규범영역에서의 간소화와 개선의 문제는 1992년 스코틀랜드의 Edinburgh에서 개최된 EU각료이사회를 통하여 이미 확인이 되었다. 그 후 1993년 6월 8일 EU각료이사회(European Council)는 입법기술적 측면의 내용을 담은 EU 법규범의 질의 표준에 관한 기준을 권고하였다. 이후 이러한 기준은 EU의회, 각료이사회 및 위원회 등 기구간 합의를 통하여 확립이 되었다. 그러나 이 기준은 조직의 내부에서 사용하는 도구로써 법적 구속력은 없었으나, EU 법규범의 명확하고 간결하며 정확한 정립은 공공부분과 경제부분에서의 투명성과 이해의 용이성을 위해 불가결하다는 판단이 합의에 담겨있었다. 이러한 입법의 간소화를 위한 노력은 특히, 1990년대 중반 EU의 경제불황타개를 위한 산업경쟁력의 강화를 위하여 EU의 입법과 규제가 기업에 미치는 행정적 부담의 경감을 도모한 “역내시장의 간소한 입법(die Simpler Legislation in the internal Market: SLIM)”이 제안되었다. 이 SLIM정책은 EU각료이사회에 의해서 1996년 7월 8일 공식적으로 채택되었다. SLIM의 기본적 목표는 관련 입법의 간소화와 개선을 위한 방법의 제시를 통한 역내시장에 대한 지원으로서, 이를 위하여 기업가, 행정관계자, 학자 등으로 기업

환경간소화를 위한 Task Force(Business Environment Simplification Task Force : BEST)를 구성하였다.²⁾ BEST는 중소기업활동을 저해하는 EU의 제반 입법과 규제의 문제를 조사하여 1998년에 상세한 보고서를 제출하였다.³⁾ 이 보고서에서는 규제의 간소화와 개혁은 EU정책의 모든 차원에서 진행되어야 한다는 점, 입법의 기업에 대한 영향을 충분히 검토하고 그 내용을 결정에 반영하여야 한다는 점 등 단순히 행정·규제문제에 그치지 아니하고 종래의 EU의 중소기업정책을 총괄하고 정책이 취하여야 할 전반적인 과제와 방향을 지적하였다.⁴⁾ 이 보고서에서는 특히, 중소기업의 입장에서 EU의 입법들의 효과에 대한 평가를 위한 절차, 특히 적응비용과 행정상의 부담을 개선할 수 있는 절차에 대한 평가가 이루어졌다.

2000년 3월 23일 EU각료이사회(European Council)는 2010년까지 EU를 “보다 선진적인 직업을 널리 창출하고 사회적 연대를 강화하는 가운데 지속적인 경제성장을 달성할 수 있는 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력을 갖춘 지식경제(Knowledge-bases economy)”로 발전시킨다는 목표를 정하였다(이를 Lisbon Strategy이라 한다).⁵⁾ 이에 따라 IT기술혁명, 시장의 활성화, 완전고용의 실현, 기업경쟁력의 강화에 필요한 시책의 실시하여 EU내에 잔존하는 지역간 격차를 시정하는 것을 정책 목표로 하였다. 이 포괄적인 경제·사회계획은 경제성장에 의하여 시

2) SLIM은 단일시장분야에서의 간소화의 방법을 회원국정부, 유럽의회, 경제사회위원회, 전문가와 경제단체 등으로부터의 제언을 받아 확립하려는 계획이다. 재검토에 관한 작업은 기존의 EU/EC법을 이해하기 쉽게 하고, 또한 중복을 감소시켜 산업계의 부담을 경감하는 것을 목표로 한다. 이들 작업은 기존조치를 대상으로 그 조치가 설정하는 목적에 비춘 수단의 부담이 재검토되고 있다. COM(96) 204 final. Simpler legislation for the internal market(SLIM) : a pilot project. COM(2000) 104. Review of SLIM : Simpler legislation for the internal market, Brussels, 28.2.2000.

3) Report of the Business Environment Simplification Task Force, Vol.1/2, Eur-OP, 1998.

4) BEST의 권고에 따라 EU위원회는 1998년 “기업가정신과 경쟁력을 위한 행동계획(Action Plan to Promote Entrepreneurship and Competitiveness)”을 발표하였다. European Commission, Commission Communication to the Council “promoting Entrepreneurship and Competitiveness”, COM(1998) 550 final, 1998.

5) 원문은 http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

민의 삶의 질향상을 도모하는 것이나, 목표는 단순한 경제성장이 아니라 IT산업으로 대표되는 지식경제의 진흥이라고 할 수 있다. 즉, EU기업의 경쟁력을 강화하고 저임근로를 창출하여 노동시장을 활성화하는 것이 아니라 수준높은 근로를 필요로 하는 전문직을 널리 확대하고 부가가치가 있는 상품의 생산성을 향상하는 것을 목표로 하고 있다.⁶⁾ 이를 위한 전제조건과 기반은 명확하고 단순하며 효율적인 규범정립과 제도환경이라 할 수 있다. 지속적인 노력을 통하여 불필요한 행정비용을 제거하고 기업활동비용을 낮추는 것이라 할 수 있다.

이러한 규제개혁에 관한 관심은 2001년에 더욱 구체화되었다. 이 시기에 개최된 EU각료이사회에서는 유럽연합 자체를 국제사회의 지속적인 발전에 기여할 중요한 행위자로 인식하고, 지속적인 발전에 위협이 되는 요인을 해결하기 위하여 정책집행에 대한 일관성 유지와 정책실행과 입법과정이 실제 사회전분야에 걸쳐 어떠한 영향을 미칠 것인가에 대하여 질적, 양적으로 모든 변수를 고려토록 하는 내용을 기본골자로 하고 있다. 한편 2001년 7월 25일 EU위원회는 EU의 정책형성에 있어서 참가, 공개성, 책임성, 유효성, 일관성 등의 원칙을 제시한 “European Governance A White Paper”를 발표하였다.⁷⁾ 이것은 EU의 정책형성과정에 대한 다양한 관계자의 참여방식에 관한 제안으로서, 협의의 대상으로서 지방기관, 시민사회단체, 기업 및 기업단체, 학자 및 전문가 등을 제시하고 특히, 시민사회단체가 광범위한 정책대화에서 중요한 역할을 거두도록 하고 있다. 아울러 인터넷을 통한 정보접근을 명확히 하고 의견을 개진할 수 있도록 적어도 8주간의 협의기간을 설정하는 한편 수리된 의견을 명확히 하여 결과를 인터넷에

6) 이 리스본전략이 채택된 후 4년이 경과한 2004년 3월 EU이사회는 Wim Kok 전 네덜란드수상을 위원장으로 하는 기관에 그 실시상황에 관한 분석을 의뢰하도록 결정하여, 2004년 11월 3일에 보고서가 제출되었다. 전문은 <http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/2004-1866-EN-complet.pdf> 참조.

7) http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf

제시하도록 하는 기준을 마련하였다. 이는 EU위원회의 입법전단계로서의 협의가 불충분하여 EU위원회의 입법제안이 유럽사법법원에서 무효로 제소되는 것을 회피하려는 것을 도모한 것이다.⁸⁾

이 백서에서는 “EU의 정책형성·정책실시에 보다 많은 사람과 기관을 관여시키기 위하여 정책형성과정을 개방된 것으로 한다”는 목적을 제시하고, EU위원회 자신뿐 아니라 기타 EU의 각기관, 각국정부·의회, 지방정부·의회, 민간부문이 공통으로 따라야 할 원칙(Good Governance)이 제시되어 있다. 아울러 “선진적 개입(better involvement)”, “선진적 정책, 규제와 실시”, “글로벌 거버넌스에 대한 기여”, “제도와 정책의 명확화”라는 개혁을 위한 4가지 범주를 제시하고 각 범주별로 개혁의 정책방향을 제시하고 있다.

입법과 관련하여 그 개요를 요약하면 첫째, 백서에서는 EU와 지역 시민사회와의 거리를 좁히기 위해 시민참여를 강화하는 행위규범을 마련할 것을 요구하고 있다. 이런 참여정치의 중요한 부분은 제도적 측면보다는 실천을 위한 정치적 의지가 더 중요한 점임을 부각시키고 있다. 정치적 참여확대를 통한 EU의 개방적 운영이 정책의 입안과 집행에서의 민주주의 실현이라고 한다면, EU의 실질적인 정체성과 응집력을 담보해주는 것은 EU의 정책과 규제라고 할 수 있다. 둘째, “선진적 정책, 규제와 실시”라는 분야에서 EU의 정책·법제의 복잡성을 문제로 지적하고 있다. 여기서 복잡성이란 법률에 불필요한 세부사항이 포함되어 있어서 입법과정이 지연되거나 기술·시장변화에의 적응이 복잡하고 시간이 소요되므로 전체적으로 정책의 유연성, 유효성이 손상되고 있다는 것이다. 아울러 법률의 복잡성으로 인하여 정책과정의 투명성을 향상시키는 것도 어렵고, 일반시민의 이해가 어렵게 되

8) EU위원회는 이 백서에 담긴 다양한 의견을 검토하여 2002년 12월 11일 “EU위원회에 의한 관계자와의 협의의 일반원칙과 최저기준(Toward a reinforced culture of consultation and dialogue -General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission)”을 발표하여 2003년 1월 1일부터 적용하도록 하였다. 이 기준의 전문은 http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf 참조.

는 폐단도 지적되고 있다.⁹⁾ 따라서 EU의 정책·규제를 선진화하기 위하여 그 질·유효성·단순성을 개선하고 규제입법화와 실시를 보다 신속하게 할 것을 목적으로 다음의 고려요소를 제안하였다.

①규제안은 EU차원에서 개입하는 것이 적절한지 또는 개입이 필요한 것인지에 대한 실질적인 분석에 근거해야 한다. 적절하다면 규제안의 비용, 편익뿐 아니라 그 경제적, 사회적 그리고 환경에 미치는 영향을 평가해야 한다. 평가의 핵심은 규제의 목적이 명확하게 나타나는지를 확인하는 것이다. ②입법은 자율규제, 지침, 권고와 같은 비강제적 수단과 형식적 규칙을 결합한 보다 폭넓은 해결책들의 일부 분일 뿐이다. 따라서 정책수단의 선택을 신중하게 고려해야 한다. ③유럽차원의 목적달성을 위해 입법이 필요한 때는 올바른 형태의 수단이 선택되어야 한다. 규제는 유럽을 통한 법률적 확실성과 일률적 적용이 필요한 경우에 사용해야 한다. 반면, 유럽차원의 지령(directives)은 지역국가에서의 입법화에 걸리는 시간을 단축할 수 있고, 기본지침(framework directives)은 보다 간단하고 실행이 유연하여 이사회와 유럽의회에서 보다 빨리 동의를 얻을 수 있다. 또한 입법수단의 형태가 선택될 경우에는 본질적 요소들에 국한되는 주요입법(primary legislation)을 이용하고 기술적 세부사항은 하위입법(secondary legislation)을 통해 완성되도록 남겨놓는다는 것이다.

2001년 11월 13일에는 규제개선을 위한 “Mendelkern Group on Better Regulation Final Report”가 발간되었다.¹⁰⁾ 이 보고서는 2000년 11월에

9) EU의 정책·법률의 복잡성의 근본적 원인은 각료이사회·유럽의회가 유럽위원회에 정책집행의 여지를 부여하지 않은데 있다고 한다. 즉, EU의 정책·입법에 포함되는 상세한 사항은 본래 각료이사회와 유럽의회에 의한 입법후에 그것을 집행하는 유럽위원회자신이 결정하여야 할 사안이라고 생각되는 것이다. 이 유럽위원회의 문제의식에서 살펴보면 EU의 정책·법률의 복잡성을 저감시키기 위해서는 우선 유럽위원회가 각료이사회나 유럽의회로부터 상세한 사항의 결정권한을 되돌려 받기 위한 방안의 제시가 예상된다.

10) http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/mandelkern_report_en.pdf

EU의 각 공공행정부문장관회의를 개최하여 규제개선에 관한 심도있는 논의가 필요하다는 의견이 수렴되어, 프랑스의 Dieudonne Mandelkern을 의장으로 하는 전문가그룹이 작성한 것이다. 이 보고서에 의하면 역내 개별회원국들과 유럽연합의 인식을 바탕으로 바람직한 규제를 하는데 있어서 갖추어야 할 요소와 준수되어야 할 원칙을 제시하였다. 여기에는 규제영향평가를 비롯하여 규제영향평가를 실행하는데 필요로 하는 중요한 개념들이 제시되어 있다. 우선 바람직한 규제를 행하는데 있어서 갖추어야 할 기본요소로서 ①영향평가(Impact Assessment)이다. 규제영향평가는 정책입안에 있어서 현대적이고 증거에 의거한 효과적인 도구이며 정책문제를 해결하는데 구조화된 틀을 제시한다. 규제영향평가는 EU 및 회원국 차원에서 정책형성과정의 통합적인 요소로 작용하여야 하며, 관료주의적인 부가요소가 되어서는 아니된다. 그것은 정치적인 결정을 대체하는 것이 아니라, 그 결정을 실제적인 지식과 명확성을 가지도록 하는 것이다. ②협의(Consultation)절차의 정립이다. 협의는 공개된 거버넌스를 위한 수단으로서 관계하는 집단과의 사전적이고 효과적인 협의는 중요한 요구이다. 이것은 정책형성과정에 종사하는 공무원, 장관 또는 의회위원의 역할을 침해하는 것이 아니라 그들이 다루어야 하는 정보에 대하여 보충하는 기능을 담당한다. 협의는 불필요한 논쟁을 야기하여 정책전개를 지연시키지 않도록 올바르게 행사되도록 하여야 한다. ③규제에 대한 접근의 용이성(Access to Regulation)이다. EU 및 회원국의 규제는 접근이 용이하고 이해할 수 있어야 한다. 이것은 규제의 일관성과 명확성은 협의를 통하여 향상되고, 그 접근은 선진화된 실제적 조정에 의하여 향상되어야 한다는 것을 의미한다. 이것은 EU 및 회원국차원에서 협의프로그램을 통하여 성취되어야 하고, 적용비용으로 접근이 이루어지도록 관련 규정을 정비하여야 하는 것을 의미한다. ④선진규제에 대한 효과적인 체계정비(Origanisational structures for better Regulation)이다. 선진화된 규제는 그

규제의 향상이 성공적으로 수행될 수 있도록 적절한 지원구조를 필요로 한다. EU 및 회원국은 관련된 여건을 고려하여 가급적 단일화된 조직 또는 통합조직을 고려하되 효과적인 해결책이 반드시 마련되어야 한다. ⑤정책실행에 있어서의 대안고려(Alternatives to Regulation)이다. EU 및 회원국의 정책입안자는 항상 공공정책문제의 해결에 있어서 가능한 한 최대의 대안을 고려하고 상황에 가장 적합한 대안을 선택하여야 한다. 규제가 가장 적합한 대안이라 할지라도 모든 상황에 대한 유일한 선택으로 당연시되어서는 아니된다는 것이다. ⑥단순화(Simplification)이다. 현존하는 규제를 단순화하는 것은 지속적인 요구이다. 그러나 단순화는 규제완화를 의미하는 것은 아니다. 그것은 현존하는 규칙을 좀 더 효과적이고 부담이 경감되며 이해하기 쉽도록 하기 위한 것이다. 단순화는 체계화를 의미하며 시민, 기업 및 공공부문에 영향을 미치는 규제에 대하여 바람직한 역할을 하도록 하여야 한다. ⑦EU의 입법에 대한 국가의 이행(National implementation of EU Legislation)이다. 질적으로 우수한 규제는 초기의 준비단계에서부터 그 실행을 위한 준비가 되어 있어야 한다. 회원국은 EU의 규제를 우선적으로 이행하는 것을 검토하여야 한다.

선진규제에 관한 Mendelkern 보고서에서는 위의 사항을 구체적으로 실현하기 위하여 유럽의회, 위원회 및 각료이사회 및 회원국에 대하여 행동계획(Action Plan)을 수립할 것을 권고하였다. 아울러 이러한 요소들을 갖추는 과정에 있어서 지켜져야 할 원칙으로서 다음 사항을 명시하였다. 즉, ①필요성(Necessity)이다. 이 원칙은 공적 기관이 새로운 정책을 수립하는데 있어서 당해 정책을 시행하는데 새로운 규제가 필요한 것인지를 검토할 것을 요구하는 것이다. 이것은 예컨대, 성취하려는 목표의 견지에서 상대적인 효과성과 공적 행위의 수행을 위한 각종 도구의 정당성을 비교하는 것을 의미한다. ②비례성(Proportionality)이다. 어떠한 규제라도 각각 그것이 부여하는 장점과 그로 인하여 발

생하는 부작용을 비교하여야 한다. 공적 기관이 취하는 다양한 규제 수단은 그 성취하려는 목적에 부합하여야 한다. 성취하려는 목적에 가장 적합한 규제수단을 확인하는 것은 회원국과 위원회의 책임으로서 강조된다. ③보충성(Subsidiarity)이다. 이것은 EU 및 그 조약의 맥락에서 취해진 결정은 가능한 한 시민에게 밀접하여야 하고 EU차원에서 행해진 어떠한 조치라도 회원국 차원에서 제기한 가능한 한의 대안과 비교하여 정당화되어야 한다. 즉, 구체적으로 제안된 조치의 목적이 회원국의 헌법체계에 충분히 부합하지 아니한지를 검토하는 한편 그들이 EU의 일원으로서 더 향상된 목적달성이 이루어지도록 고려하여야 한다. ④투명성(Transparency)이다. 규제의 질적 향상을 위하여 불확실한 효과에 대하여 면밀한 검토를 하는 한편 법안의 입안에 있어서는 공공부문에 제한된 영역에 한정할 것이 아니라 이해당사자들의 관점을 직접적으로 고려하는 것이어야 한다. 초안작성단계에서 모든 당사자들을 협의에 의한 참여를 도모하는 것은 투명성의 원칙의 최우선적인 요구이다. ⑤책임성(Accountability)이다. 규제에 책임있는 기관은 그 적용가능성에 관하여 고려하여야 한다. 관련기관은 모든 관련당사자에게 그들에게 적용되는 규제에 관하여 명확히 알 수 있도록 하여야 한다. 경우에 따라서는 정책 또는 규제의 집행에 수반하는 어려움에 관하여 정보를 전달하여 그것이 개정될 수 있도록 하여야 한다. ⑥접근의 용이성(Accessibility)이다. 일관성이 있고 이해가능한 규제는 수범자에게 적절하게 실행되기 위한 접근성을 보장한다. 접근가능성은 모든 부문의 규제에서 고려되어야 한다. 접근의 용이성원칙은 관련되는 공적 기관의 의사전달에 관한 특별한 노력을 요구한다. 자신의 권리를 주장하기에 어려움이 있는 사람들이 처한 상황을 특히 고려하여야 한다. ⑦단순화(Simplicity)이다. 어떠한 규제라도 사용하고 이해하기 쉽게 단순화를 지향하여야 하며, 이것은 시민들이 자신의 권리를 효과적으로 하기 위한 필수적인 전제조건이다. 규제의 단순화

는 그 적용을 받는 기업과 중개기관에게 주요한 자원의 절감을 가져 오며 또한 공공행정에서도 그러하다. 단순화의 원칙은 규제입안단계에서부터 과도한 상세함을 피하기 위한 특별한 노력을 요구한다.

Mendelkern 보고서는 지속적인 규제개혁을 위한 조치와 질적으로 우수하고 간명한 입법을 위한 제안을 한 것으로서, 향후에 전개되는 EU의 규제개혁에 관한 기본원칙을 선언한 것이라 할 수 있다. 그 후 2001년 12월 14일 EU각료이사회는 벨기에의 Laeken에서 “EU의 장래에 관한 Laeken선언”을 채택하였다(Presidency Conclusions, European Council Meeting in Laeken).¹¹⁾ 이 선언은 제1부에서 “기로에 선 유럽(Europe at a Crossroads)”이라는 주제하에 유럽통합의 의의를 강조함과 아울러 EU가 직면하고 있는 과제를 명확히 하고, 제2부 “재생된 동맹에 있어서 도전과 개혁(Challenges and Reform in a Renewed Union)”에서는 다양한 측면에서 EU가 지향하여야 할 모습을 설정하여 특히, 제2부에서는 EU의 법적 수단의 간소화로서 EU가 무엇을 달성하는가는 중요한 문제이기도 하나, EU의 행위의 성질 및 EU가 어떠한 수단을 사용하여야 할 것인지도 마찬가지로 중요한 문제라고 지적하고 ①입법적 조치와 행정적 조치를 구별하여야 할 것인지, ②입법수단의 숫자는 감소하여야 할 것인지 예컨대, 직접적용되는 규칙, 골격입법, 강제력을 지니지 않은 수단(의견, 권고, 조정)의 세 가지로 정리할 것인지, ③정책목표의 달성에 관하여 회원국에게 보다 많은 재량의 여지를 부여하는 골격입법을 다용하는 것이 타당한지, ④조정 및 상호승인이 어느 권한분야에 관하여 가장 적절한 수단인지, ⑤비례의 원칙이 출발점이 되어야 할 것인지 등에 관한 과제가 제시되었다. 제3부에서는 “유럽의 장래에 관한 자문회의 소집(Convening of a Convention on the future of Europe)”이 선언되었다. 여기서는 규제의 질에 관한 Mandelkern 보고서를 지지하는 내용을 채택하였다.

11) http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/laeken_concl_en.pdf

이 Laeken 선언을 이행하기 위하여 2002년 6월 5일 EU위원회는 “선진 입법을 위한 문서(Communication from the Commission, European Governance : Better Lawmaking)”¹²⁾를 채택하고 EU의 정책입안프로세스에 규제영향평가의 실시를 제안하였다. 이와 함께 “영향평가를 위한 문서(Communication on Impact Assessment)”에서¹³⁾ 규제영향평가의 실시를 위한 가이드라인도 공표하였다. 이 문서에서는 입법개혁을 위한 제안으로서 설명책임, 유효성, 비례원칙을 열거하는 한편 세가지의 입법개선방안으로서 규제환경의 간소화와 개선, 대화와 참가의 문화추진, 위원회에 의한 영향평가의 체계화를 제시하였다. 이 문서는 Mendelkern 보고서에서의 제안을 받아들여 EU위원회의 규제영향평가의 실시를 이론적으로 뒷받침하는 중요한 문서로서, 특히 영국 등 회원국에서 실시되었던 규제영향평가의 경험에 큰 영향을 받았다. 이 문서에서는 규제영향평가의 목적과 관련하여 정책입안과정의 질과 일관성의 향상을 위한 기초로서 규제영향평가를 위치하고 규제환경의 유효성과 효율성을 확보하며 지속가능한 발전(Subsustainable Development)을 위한 유럽전략의 보다 일관된 실현에 이바지하는 것으로 위치하고 있다. 규제영향평가는 제안되는 정책활동에 상정되는 경제, 사회 및 환경면에서의 적극 및 소극의 영향을 특정하고 제안에 관한 정보에 의거한 정책결정을 가능하게 하며, 경합하는 목적을 달성하기 위하여 과제를 특정하는 것을 가능하게 한다고 규정하고 있다.

또한 이 문서에서는 2003년부터 점차 모든 주요한 제안 즉, EC의 Annual policy strategy(APS) 또는 Commission and work program(WP)에 기재되어 있는 것을 대상으로 규제영향평가를 도입하도록 하고 그 도입수법을 제안하였다. 이 규제영향평가는 종래 부문별로 개별영향평가(중소기업영향평가, 환경영향평가, 성별영향평가 등)를 실시하였던

12) http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0275_en.pdf

13) http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0276_en.pdf

것을 통합하여 경제·사회·환경 등에 대한 다양한 영향을 종합적으로 평가하는 통합 영향평가(Integrated Impact Assessment)의 실시를 제안하였다. 아울러 영향평가는 2단계로 실시하도록 하였다. 즉, ①제1단계는 예비적 평가(Preliminary impact assessment : PIA)의 단계이다. 이 단계에서는 특정되는 문제점을 최초로 정리하고 가능한 대안(option)과 영향을 받는 부문을 최초로 명확히 하는 단계이며, 이 예비적 평가가 제2단계의 확대평가의 대상이 되는 APS나 WP에의 적용조건이 된다. 가능한 한 초기단계에서 검토되어야 할 정책대안을 고려하고, 특히 규제 도입과의 관계에서는 현존상태의 유지(do nothing)를 포함하여 다양한 대안을 검토할 것을 요구하고 있다. ②제2단계는 예비적 평가의 결과를 받아 EC에 보다 그 중요성이 인정되어 선택된 안전에 대하여 그 영향정도와 중요성에 상응한 평가의 정도로 실시되는 것이다. 이 확대 영향평가(Extended Impact Assessment : EIA)의 주요한 요소는 동 문서의 부록2에서 기재되어 있다.

한편 이러한 영향평가제도는 2004년에 그 절차와 방법에 관하여 몇가지 개선방안이 제안되었다.¹⁴⁾ 특히, ①확대 영향평가(Extended Impact Assessment : EIA)의 절차와 방법의 개선으로서, 영향평가에 있어서의 경제나 경쟁에 대한 영향에 관하여 유의할 것을 요구하고 영향평가를 위한 영향항목리스트를 공표하였다. 회원국으로부터는 영향항목리스트 가운데에서도 경제적 영향 뿐 아니라 사회적 영향이나 환경에 대한 영향, 영속성에 대한 영향 등을 특히 중시하여야 할 것이라는 의견을 제시하였다. ②영향에 비례한 영향평가의 실시로서, 주요한 영향에 대한 착안, 중요한 배분적 영향에 대한 유의와 분석의 정도도 영향의 중대성에 대응할 것을 요구하였다. ③영향평가의 질 향상으로서,

14) Commission Staff Working Paper, Impact Assessment : Next Steps in support of competitiveness and sustainable development. http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2004_1377_en.pdf

영향평가의 실시프로세스의 간소화, 다른 관련역무부문의 연계, 영향평가의 실시를 위한 충분한 자원배분, 담당직원의 능력, 전문성의 향상, 외부 전문지식의 활용 등이 기타 항목으로 열거되었다. 이러한 제안을 종합하여 EU위원회에서는 2005년 6월 15일 “영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)”를 마련하여 현재 시행하고 있다.

II. 영향평가제도의 법적 근거

앞서 살펴본 것처럼 EU에서는 조약수준의 영향평가에 관한 포괄적이고 규범적인 근거규범은 없는 실정이며, EU 수준에서의 영향평가는 법규에 의하기 보다는 위원회 조직내에서 자체적으로 대부분 고안되고 실시되고 있다. 다만, EU의 다양한 조약 규정들을 종합하여 보면 영향평가의 불가피성과 그 실행의 방향성을 도출할 수 있다.

1. 유럽연합조약

유럽연합 조약(Treaty on European Union) 제1조제2항은 유럽연합의 주요정책 결정의 원칙을 제시하고 있다. 즉, “이 조약은 제결정이 가능한 한 공개적이고 시민에게 친숙한 모습으로 행해지며 유럽인들 사이에 있어서 보다 긴밀한 연합을 창설하는 과정에서 새로운 단계를 제시하는 것이다. 연합은 유럽공동체를 기반으로 하고 이 조약이 정하는 정책 및 협력에 의하여 보완된다. 그 사명은 일관성 및 연대성을 제시하는 방법으로 구성국간 및 제국민간의 관계를 구축하는데 있다”라고 하여 유럽연합의 주요 정책을 결정할 때에는 가능한 한 공개적이고 시민친화적일 것을 규정하고 있다. 이 규정은 상호 대립적인 시민과 국가간의 거리가 유럽연합의 등장으로 더욱 심화되는 것을 투명하고 시민친화적인 정책을 통하여 균형점을 찾아야 한다는 것을 강조하고 있다.

그리고 보충성의 원칙과 비례성의 원칙의 근거를 제시한 조약 제3b 조도 영향평가의 방향성을 제시하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 동 조에서는 “공동체는 이 조약에 의하여 부여된 권한 및 설정된 목적의 범위내에서 행동하여야 한다. 공동체는 그 전속적 관할에 속하지 아니하는 분야에 관하여는 검토되고 있는 행위의 목적이 구성국에 의해서 충분히 달성될 수 없고, 그 행위의 규모 내지 효과가 공동체에 의하는 것이 보다 양호하게 달성될 수 있는 경우에는 보충성의 원칙에 따라 행동한다. 공동체에 의한 어떠한 행위도 이 조약의 목적을 달성하는데 필요한 범위를 벗어나서는 아니된다”라고 규정하고 있다. 이 규정은 EU의 정책결정은 가능한 한 하위차원의 통치체인 구성국차원에서 행하여야 할 것이며, 상위체인 EU차원에서의 관여는 각 정책의 실시에서 규모와 효과에 비추어 가장 효과적이라고 판단되는 경우에 한정된다는 것이며, 상위권한의 억제를 원칙으로 하는 권한분배의 지침으로 이해될 수 있다.¹⁵⁾ 이러한 보충성의 원칙을 실천은 기존의 EU/EC법의 간소화

15) 이 보충성의 원칙은 유럽연합조약을 개정하여 1997년에 서명된 암스테르담조약의 부속의정서에 의하여 그 적용에 관한 절차로서 “보충성의 원칙 및 비례의 원칙의 적용에 관한 의정서(protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality)”가 규정되었다. 그 개요는 ①EU기관은 권한의 행사에 있어서 보충성 및 비례의 원칙을 준수할 것, ②조약과 *acquis*(EU법체계의 전체를 지칭한다)를 존중할 것, ③보충성의 원칙은 유럽법원의 판단에서 제시된 권한의 상황을 문제시하는 것이 아닐 것, ④입법조치의 제안에는 공동체에 의한 행위의 필요성을 가능하다면 질적, 양적인 지표를 사용하여 보충성의 원칙에 비추어 정당화할 것, ⑤공동체에 의한 입법조치의 정당화는 그 목적이 구성국 국내법에 의해서는 불충분하고 또한 공동체차원에 의하는 것이 양호하게 달성되는 것일 것, ⑥공동체입법은 비례의 원칙에 따라 간소할 것, ⑦공동체에 의한 조치는 구성국에게 최대한의 재량을 남겨둘 것 또한 목적의 달성을 위해서는 입법조치의 대체수단을 제공할 것, ⑧보충성의 원칙에 비추어 공동체의 행위가 발생하지 않은 경우에는 구성국은 EC 제10조에 따라 적절한 수단을 강구할 것, ⑨위원회는 입법조치의 제안에 선행하여 널리 자문 및 자문문서를 공개할 것, 시민과 제반조직에 부과되는 행정, 재정상의 부담은 최소한으로 목적에 상응할 것, ⑩유럽이사회는 유럽의회에 제출하는 EU발전에 관한 보고서에서 위원회의 보고서를 고려할 것, ⑪유럽이사회와 의회는 위원회제안의 검토의 포괄적 일부로서 EC 제5조와의 일관성을 고려할 것, ⑫이사회는 공통의 입장을 채택하는 경우에는 그에 이르게 된 이유를 성명서로 유럽의회에 보고할 것, 위원회제안이 EC 제5조에 위반한다고 생각되는 경우에도 마찬가지이다.

와 폐지 등을 통한 재검토와 새로운 입법조치의 경우에 공동체의 행위가 필요하다는 설명책임 등의 두가지 작업을 중심으로 행해지고 있다. 특히, 전자에 관하여는 재검토 대상이 되는 조치, 변경이나 수정의 대상이 된 기존법 등의 구체적 성과가 매년 Better Lawmaking 보고서로서 간행되고 있다. 또한 법의 간소화추진을 목적으로 앞에서 살펴본 SLIM이 개시되고 있다.

그 밖에도 민주주의원칙과 법치국가원칙의 근거규범으로서 유럽연합 조약 제6조제1항(연합은 자유, 민주주의, 인권 및 기본적 자유의 존중의 제원칙, 법의 지배, 구성국에 공통된 제원칙을 기초로 한다)도 영향평가의 근거규범으로 들 수가 있다. 아울러 영향평가의 내용적 근거를 제시하는 규정으로서는 다양한 정치적 영역에서 유럽연합의 공동목표를 제시하는 규정들을 들 수가 있다. 예를 들면, 높은 수준의 과제수행을 주문하는 EC조약 제127조,¹⁶⁾ 높은 수준의 건강보호에 관한 EC조약 제152조제1항,¹⁷⁾ 높은 수준의 소비자보호에 관한 EC조약 제153조,¹⁸⁾ 경제부문에서의 기업친화적인 지원에 관한 EC조약 제157

⑬보충성의 원칙은 조약이 정하는 범규에 따라 재검토할 것 등이다.

16) 제127조 ①공동체는 구성국간에 있어서 협력을 장려함으로써 또한 지원함으로써 그리고 필요한 경우에는 구성국의 행동을 보완함으로써 고수준의 고용에 공헌하여야 한다. 그러한 경우에 구성국의 원한이 존중되어야 한다. ②고수준의 고용의 목적이 공동체의 정책 및 활동의 형성과 수행중에 고려되어야 한다.

17) 제152조 ①고수준의 인간의 건강의 보호가 모든 공동체정책 및 활동의 결정과 이행에서 확보되어야 한다. 국내정책을 보완하는 공동체의 행동은 공중위생의 개선, 인간의 질병을 방지하고 인간의 건강을 위협하게하는 근원의 제거로 향한다. 그러한 행동은 건강에 관한 정보 및 교육과 마찬가지로 질병의 원인, 전염의 조사 및 방지를 촉진함으로써 커다란 질병에 대한 투쟁을 포함한다. 공동체는 정보 및 방지를 포함하여 마약에 의한 건강장해를 감소시키는 구성국의 행동을 보완한다.

18) 제153조 ①소비자의 이익을 촉진하고 높은 수준의 소비자보호를 보장하기 위하여 공동체는 정보, 교육의 권리와 소비자가 자기의 이익을 수호하기 위한 조직결성권을 촉진함과 아울러 소비자의 건강, 안전 및 경제적 이익을 수호하는데 기여한다. ②소비자보호의 요건은 다른 공동체의 정책 및 활동의 결정과 이행에 고려되어야 한다. ③공동체는 다음 사항을 통하여 제1항에서 규정된 목적의 달성에 기여한다. 1. 역내시장의 완성이라는 맥락 가운데 제95조에 따라 채택된 조치 2. 구성국이 추구하는 정책을 뒷받침하고 보완하며 감시하는 조치 ④이사회는 제251조에 규정된

조, 19) 환경보호에 관한 내용을 규정한 EC조약 제6조²⁰⁾ 및 제174조²¹⁾ 등을 들 수 있다.

2. EU위원회의 문서

EU차원에서 의 영향평가에 관하여는 EU위원회의 통지문서(Communication)에서 제시되어 있다.

(1) Communication from the Commission on Impact Assessment (2002) 276

이것은 선진규제 행동계획(Action Plan “Simplifying and improving the regulatory environment” COM 2002, 278 final) 및 지속가능한 발전을 위한 EU의 전략(A Sustainable Europe for a Better World : A European Union Strategy for Sustainable Development, COM 2001, 264 final)의 일

절차에 따라 경제사회위원회와 협의한 후에 제3항제2호에 규정된 조치를 채택할 수 있다. ⑤제4항에 따라 채택된 조치는 구성국이 보다 엄격한 보호조치의 유지 또는 도입을 방해하지 아니한다. 그 조치는 이 조약에 합치하여야 한다. 위원회는 당해 조치에 관하여 통지하여야 한다.

- 19) 제157조 ①공동체 및 구성국은 공동체산업의 경쟁력에 필요한 전제가 보장되도록 배려한다. 이 목적을 위하여 공동체의 활동은 개방되고 경쟁에 의거한 시장제도에 대응하여 다음을 지향한다. - 구조적 변화에의 산업의 적응촉진, - 공동체전체에 있어서 기업, 특히 중소기업의 창업 및 발전에 유리한 환경촉진, - 기업간협력에 유리한 환경의 촉진, - 기술혁신, 연구 및 기술개발의 분야에 있어서 정책이 지닌 산업적 잠재력의 유리한 활용촉진 ②구성국은 위원회와 연대하면서 상호 협의하고 필요에 따라 그 조치를 조정한다. 위원회는 이 조정을 촉진하는 모든 유익한 발의를 할 수 있다. ③(이하 생략)
- 20) 제6조(환경보호) 특히 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 환경보호라는 요건이 제3조에 규정되는 공동체정책과 활동의 정의와 이행 가운데 삽입되어야 한다.
- 21) 제174조(환경) ①공동체의 환경정책은 다음 목적의 추구에 공헌하여야 한다. - 환경의 질보전 및 보호와 향상, - 인간의 건강보호, - 지역적 또는 세계적 환경문제의 처리를 위한 국제적 단계에 있어서 조치의 촉진 ②공동체의 환경정책은 공동체 개별 지역에 있어서 사정의 다양성을 고려하면서 높은 보호수준을 목적으로 한다. 그것은 예방 및 보전의 원칙, 환경파괴는 그 근원을 우선적으로 시정한다는 원칙 및 오염자부담의 원칙에 의거한다. ……(이하 생략)

환으로서 종래 부문별(기업, 성별, 환경, 보건 등)로 존재하였던 영향평가를 통합한 새로이 통합영향평가의 방법론을 제시하고, 이러한 영향평가제도가 규제환경의 유효성과 효율성에 기여하고 지속가능한 발전을 위한 경제, 사회 및 환경에 기여하는 한편 EU의 정책결정의 일관된 실현을 가능하게 하는 것으로 위치하고 있다. 이 통지문서에서는 앞서 언급한 것처럼 2단계 영향평가, 즉 예비적 평가(Preliminary impact assessment : PIA)와 확대 영향평가(Extended Impact Assessment : EIA)의 단계별 절차와 주요요소를 제시하고 있다.

(2) Commission Staff Working Paper Impact Assessment :
Next Steps(2004) 1377

이것은 위의 통합영향평가제도의 방법론을 좀 더 체계화하고 적절한 분석의 원칙을 제시하는 한편 영향평가의 질적 향상을 도모하기 위한 세 가지 원칙 즉, 투명성의 원칙, 접근성의 원칙(적정한 분석의 원칙), 경제적·사회적·환경적 차원의 고려(배분효과 및 시간적 차원의 검토) 등을 제시하고 있다. 또한 통합영향평가에서 고려하여야 할 영향요소에 관하여는 경제적 영향(Economic Impact)에 관한 분석항목 9개, 환경적 영향(Environmental Impact)에 관한 분석항목 11개 및 사회적 영향(Social Impact)에 관한 분석항목 9개 등을 각각 제시하고 있다.

(3) Communication from the Commission on Better Regulation
for Growth and Jobs in the European Union(2005) 97

이것은 EU의 성장과 일자리창출을 위한 선진규제로 나아가기 위하여 선진규제의 설계와 적용, 선진규제를 확보하기 위한 회원국간의 긴밀한 협력, EU와 회원국간 및 이해관계자와의 건설적인 대화의 강화 등 세 가지를 행동방향으로 설정하고 특히, 영향평가에 있어서는

모든 이해관계자와 충분한 시간을 가지고 또한 광범위하게 협의하도록 의무화하고 있다. 또한 주요한 입법제안 및 정책결정에 영향을 미치는 비입법적 제안은 통합영향평가의 대상이 되도록 하는 한편 통합영향평가에 있어서 고려되어야 할 요소로서 행정비용(administrative costs)을 제시하고 있다. 이를 위하여 EU위원회에서는 입법으로 인하여 소요되는 행정비용의 측정방법을 제시하고 있다(Communication from the Commission on an EU common methodology for assessing administrative costs imposed by legislation, 2005, 518 final).²²⁾ 아울러 영향평가는 단지 위원회의 책임이 아니라 공동체의 입법의 질을 향상하는데 기여하므로 EU차원으로 확대되어야 함을 강조하고 있다.

(4) Impact assessment guidelines, SEC(2005) 791

이 가이드라인은 영향평가에 관한 위의 세 가지 문서 등을 종합하여 2005년 6월 15일에 마련한 것으로서, 2006년 3월 15일에 일부 내용을 보완하여 현재 시행하고 있는 EU의 영향평가지침이라 할 수 있다. 이 가이드라인에서는 영향평가의 절차 및 방법 등에 관하여 매우 구체적으로 언급하고 있다. 영향평가 가이드라인에서는 EU위원회에서 실시하는 영향평가제도는 정책결정을 지원하는 것이지 이를 대체하는 것이 아니라는 점을 지적하고, 영향평가제도는 직접 및 간접으로 사회적·경제적·환경적 영향에 대하여 철저히 분석함으로써 리스본전략 및 지속적인 발전전략(Lisbon and Sustainable Development Strategies)의 요구에 기여하는 것으로 보고 있다. 그리고 이 가이드라인에서는 영향평가의 절차적 단계로서 문제분석, 목표의 확정, 정책대안의 수립, 각 대안에 대한 경제적·사회적·환경적 영향분석, 대안의 비교, 모니터링 및 평가 등 6단계로 나누어 이를 구체적으로 설명하고 있다.

22) http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2005_0518_en.pdf

Ⅲ. 영향평가의 절차와 방법

1. 영향평가의 절차

(1) 영향평가대상의 확정 및 평가준비

영향평가의 첫 번째 절차는 담당부서장(Directorate General : DG)에 의한 영향평가대상의 확정 및 평가준비에서 개시된다. 제안의 내용이 가이드라인에서 제시한 영향평가의 대상이 되는 경우에는 영향평가를 위한 준비에 착수하게 된다. 영향평가의 대상이 되는 사항은 위원회의 업무계획(Commission's Work Programme : WP)이다. 즉, 업무계획에 포함된 모든 규제제안, 백서(White Papers), 세출계획(expenditureprogrammes) 및 국제협약을 위한 협상가이드라인(경제적, 사회적, 환경적 영향이 있는 것) 등이다. 또한 위원회는 업무계획에 포함되지 않은 제안도 사안별로 영향평가를 실시할 수 있도록 하고 있다. 다만, 정부의 입장을 표명하는 문서(Green Paper)나 사회적 당사자와의 협의를 위한 제안은 제외된다. 위원회가 이해관계자와 여러 대안에 관하여 의견을 수렴하거나 사회적 당사자에게 그들이 선호하는 대안에 관하여 의견을 듣는 경우에는 영향평가를 생략할 수 있다. 또한 정기적인 위원회의 결정 및 보고, EU법 및 집행부의 결정을 올바르게 이행하기 위한 국제적인 강제조치 및 위원회의 조치 등의 제안도 영향평가의 대상에서 제외된다.

주요한 영향평가의 경우에는 준비를 위한 조기계획이 필요하며, 이것은 위원회의 전략계획 및 프로그램(Strategic Planning and Programm : SPP)에서 확정된다. 따라서 영향평가작업을 준비하는데 있어서는 연간정책전략(Annual Policy Strategy : APS) 및 작업계획(Work Programm : WP)에 포함된 제안을 구체화하기 위한 로드맵(Roadmap)을 작성한다. 이 로드맵에는 영향평가를 준비하는데 필요한 시간표를 제시하는

한편 각 정책대안들의 영향에 관한 간략한 언급과 영향을 받는 대상을 제시한다. 또한 어떠한 영향에 대하여 자세한 분석이 필요한지와 협의계획을 제시한다. 그리고 로드맵에서는 다른 부서와의 협의를 위한 내부조정그룹(Inter-Service Steering Group)이 필요한지를 제시한다.

(2) 평가범위 및 평가강도 분석

영향평가의 강도와 범위는 제안된 조치의 영향에 상응하여 달라지며, 조치에 대한 비중이 높으면 높을수록 양과 가치에 대한 분석 정도도 높아지도록 하고 있다. 특히, ①새로운 규제제안(new regulatory proposals)에 대하여는 EU의 관여가 정당한지 특별히 고려되어야 하고, 정책 대안들이 목적을 달성하는 것 이상으로 나아가서는 아니 된다. ②현행법의 개선(Revision of existing legislation)에 있어서는 EU가 추구하려는 목적이 이미 정립된 상황이므로, 당해 입법이 시행된 이후에 문제의 속성이 변화되었는지와 당초의 입법목표가 현재까지 부합하고 있는지를 파악하는 것이 중요하다. ③광범위하게 정책을 결정하는 문서들(Broad policy-defining documents), 예컨대 백서, 행동계획, 전략적 방향을 제시하는 전달문서(Communication), 개괄적인 지령(directive) 등은 문제설명과 목표에 대한 분석이 넓은 관점에서 이루어진다. 이러한 목표에 도달하기 위하여 여러 가지 유형으로 제안된 조치는 관련된 자들이 알맞게 준비할 수 있도록 설명되어야 한다. ④세출계획(Expenditure programmes)의 경우에는 일반적으로 사전적 평가와 결합되며, 재정상의 규제로 인하여 예산과 자원에 관련이 있는 제안에 필요하다. 아울러 새로운 계획에 대하여는 유사한 계획에 대한 계획의 평가결과를 활용되어야 하며, 이 경우 과거의 활동에 대한 영향평가정보가 미래의 영향평가에 관한 예측보다 더욱 설득력이 있다고 한다.

(3) 세부평가서 초안작성 및 의견수렴절차의 개시

제안에 대하여 영향평가가 확정되면 담당부서장(Directorate General : DG)이 영향평가 가이드라인에 따라 영향평가서 초안을 작성한다. 아울러 위원회는 제안서가 복수의 부서에 관련하는 안전인지를 판단하여 필요에 따라 부서간 검토그룹을 조직한다. 아울러 상세한 영향평가서를 내부에서 작성할 것인지 외부에 위탁할 것인지도 검토한다. 영향평가서에 관한 최종적인 품질관리에 책임을 지는 자는 사무총장(Secretariat General : SG)에게 있다.

한편 영향평가와 관련하여 이해관계자와의 협의(Consultation)를 통하여 관련 의견과 정보를 수집하는 것은 정책개발단계에서 필수적인 요소로서, 이는 제안의 투명성을 제고하고 제안이 실행 가능한가를 이해관계자의 관점에서 파악하도록 해준다. 따라서 성공적인 협의를 위한 가장 중요한 요소는 우선 협의의 목적, 협의대상, 적합한 협의 수단, 협의시기 및 협의할 문서 등에 관한 내용이 포함된 협의계획(consultation plan)을 사전에 수립하는 것이 중요하다. 협의는 일반인을 대상으로 하거나 이해관계자들에게만 한정하거나 또는 한정된 개인/단체를 대상으로 할 수 있다. 또한 정책의 실행에 관련되거나 현저한 영향을 받는 주된 집단과 부문을 포함하도록 하여야 하며, EU의 외부도 포함시킨다.

영향평가의 과정에서 이해관계자와의 협의에 있어서는 위원회의 일반적 원칙과 최소한의 기준을 준수하여야 하며²³⁾, 특히, 투명성 제고와 관련하여서는 ①명확하고 분명하게 모든 필요한 정보를 포함하는 협의 문서의 제공, ②관계되는 주요 단체들과의 협의, ③주된 집단에

23) Communication from the Commission, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002) 704 final. http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/com_2002_0704_en.pdf

채용된 도구의 활용 및 충분한 홍보, ④참여에 대한 충분한 시간부여 (문서에 의한 공적 협의는 최소 8주, 회의를 위한 공지는 20일), ⑤공적 협의의 결과에 관한 your Voice in Europe에의 게시, ⑥대응에 대한 집단적 및 개인적인 주지, ⑦피드백의 제시 등에 유의하여야 한다.

(4) 보고서 작성 및 위원회 송부

초안작성이 완료되면 공식 영향평가보고서(Impact Assessment Report)를 작성한다. 보고서는 부록을 제외하고 30페이지를 넘지않도록 작성하며, ①절차적 과제와 이해관계자들과의 협의, ②문제의 정의, ③목표, ④정책 대안들, ⑤영향분석, ⑥대안들의 비교, ⑦모니터링 및 평가 등의 순서로 작성한다. 전문가 보고서 또는 이해관계자의 의견종합 등 보조자료는 보고서의 부록에서 제시한다. 보고서는 영어, 불어, 또는 독일어로 작성한다. 필요한 경우에는 보고서 및 부록문서에 대하여 공식적으로 부서간 협의(Inter Service Consultation)를 하기도 한다.

보고서가 완성되면 사무총장은 제안과 함께 EU의 웹사이트에 이를 공개한다. 아울러 EU위원회에 제출하여 확정한다.

(5) 의회심의 및 공고

영향평가보고서가 포함된 제안에 대하여 EU의회에서는 2회에 걸쳐 이를 심의하며, 심의가 종료되면 이를 EU각료이사회에 회부하여 제안을 확정하고, 이를 관보에 공고한다.

2. 영향평가 가이드라인의 주요내용

영향평가 가이드라인에서 제시하고 있는 영향평가를 위한 주요분석 절차를 소개하면 다음과 같다.

1. 문제분석

- ▶ 문제의 범위를 서술한다.
- ▶ 주된 역할자/영향을 받는 집단군을 확인한다.
- ▶ 원인들을 해명한다.
- ▶ 문제가 EU의 행위에 기인하는가?

2. 목표확인

- ▶ 문제와 그의 원인에 부합하는 목표를 정립한다.
- ▶ 개입논리(intervention logic)에 따라 목표를 여러 단계들로 서술한다.
- ▶ 목표가 리스본 및 지속적 발전전략 등 EU 정책 및 전략과 일치하도록 확실하게 한다.

3. 주된 정책대안의 전개

- ▶ 정책 대안이 목표에 적합한지를 증명한다.
- ▶ 가장 적합한 적용메카니즘을 고려한다(규제/비규제 접근방식).
- ▶ 기술적 및 다른 제약을 검토하여 범위를 축소한다. 아울러 유효성, 효율성, 일관성의 기준으로 측정한다.
- ▶ 다음의 분석을 위하여 가장 타당한 대안들을 간략하게 작성한다.

4. 영향분석

- ▶ (직접적 및 간접적) 환경, 경제, 사회적인 영향들과 그들이 어떻게 발생하는지를 확인한다.
- ▶ 누가 어떻게 영향을 받는지를 증명한다(EU와 연관이 없는 것도 포함).
- ▶ 가능하고 적절하게 질적, 양적 및 금전적인 의미로 영향을 평가한다.
- ▶ 정책의 선택시 집행의 장애요소를 포함한 리스크와 불확실성을 고려한다.

5. 대안의 비교.

- ▶ 각각의 대안들에서 긍정적인 것 및 부정적인 영향들을 측정한다.
- ▶ 실행가능하게 전체와 세분화된 결과를 제시한다.
- ▶ 영역별로 대안들을 비교하여 제시한다.
- ▶ 가능하고 적합하게 선호하는 대안을 확정한다.

6. 정책 모니터링과 평가의 개요 제시

- ▶ 주된 목표에 대한 가능한 개입을 위하여 핵심적 진행지표를 확인한다.
 - 가능한 모니터링 제도의 전체적인 개요를 제시한다.
 - 가능한 평가제도의 전체적인 개요를 제시한다.

(1) 문제분석

문제분석은 크게 네가지의 단계로 진행한다. 즉 ①문제의 범위에 관한 해명, ②핵심 역할자와 영향을 받는 집단군의 확인, ③원인의 해명, ④문제가 EU의 행위에 기인하는지 등이다. 일반적으로 문제가 매우 일반적인 의미로 표명되거나 그 구체적인 묘사가 애매한 구상에서 유래하는 경우에는 적절한 목표를 정립하고 최선의 정책도구를 정하는 것이 매우 어렵다. 따라서 정책입안자는 쟁점에 대한 명확한 아이디어를 가지는 것이 중요하다. 그리하여 문제에 대한 접근방법은 우선 고려될 수 있는 쟁점을 가능한 한 구체적으로 밝혀내어 이를 설명하는 것이 중요하다. 특히, 문제의 애매함을 축소하고 문제의 범위를 특정하기 위해서는 핵심요소를 규명하고 개념의 불명확성을 지양하는 한편 문제가 경제적, 사회적 및 환경적으로 어떻게 영향을 미치는지에 관하여 집중하는 것이 매우 중요하다.

또한 문제분석에 있어서는 왜 그것이 문제인지(why it is problem)에 관하여 해명하여야 한다. 즉, 왜 현존하는 상황이 바람직하지 못한지에 관한 해명이 필요하다. 그리고 문제분석에 있어서는 무엇인가 부족하므로(lack of something) 문제가 있다는 방식으로 정의하여서는 아니된다. 이것은 목표의 설정에 대한 편견을 가지게 할 수 있고 궁극적으로 정책도구의 선택에도 영향을 줄 수 있기 때문이다. 문제분석에서 유의하여야 할 또 다른 점은 문제에 대하여 EU가 조치를 취할 수 있는 권한이 있는지에 관한 판단이다. EU가 권한을 가질 수 있는 사안으로는 ①문제가 최소한 제조약의 하나의 조항과 관련성이 있어야 한다. 실제로 EU는 조약 및 그 조약에서 명시된 목적에 의해서만 조치를 취할 수 있다(principle of conferral). ②만약 문제가 EU 및 회원국의 업무분장에 의하여 해결될 수 없는 것이라면 위원회가 당해 문제가 회원국에 의하여 충분히 해결될 수 없다는 점을 제시하여야 한다(subsidiarity principle). ③EU의 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights)에서 제시한 기본권은 문제에 대한 조치를 취하는데 있어서 법적 한계를 부여할 수 있으므로 이 점을 유의하여야 한다. 그러한 의미에서 영향평가는 기본권에 미치는 영향을 확인하고 그것이 적절한 것인지를 확인할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있는 것이다.

문제분석에 있어서 고려하여야 할 사항은 만약 EU가 현재의 정책을 고수한다면 문제가 어떻게 발전할 것인가에 관해서도 검토되어야 한다(no policy change' scenario). 즉, 새로운 정책을 제시하지 않을 경우에 문제가 더 호전될 것인지 아니면 악화될 것인지를 검증하는 것이다.

(2) 목표분석

장래의 정책이 어떠한 목표를 달성해야하는지에 대하여 명확하게 알지 못하면 어떤 행동을 취해야 좋을지 확인하기 어려우며, 가장 적합한 정책대안을 선택하기도 어렵다. 추구된 목표를 명확히 하는 것은

정책이 지향하려는 것을 이해시키는데 기여하고, 사후 이행, 특정한 기준을 바탕으로 한 모니터링 그리고 성공적인 평가와 개입하지 않았을 때의 결과 예측을 더욱 용이하게 한다. 목표는 문제와 직접적인 연관성이 있어야 한다. 영향평가에 있어서 목표분석은 다음의 SMART 기법에 따라 행한다.

- Specific

목표는 여러 가지 다른 해석에 의하여 변경되지 않도록 정확하고 구체적이어야 한다.

- Measurable

목표는 측정가능한 용어로 바람직한 미래의 상태를 정의하여야 하고, 그렇게 함으로써 당해 목표의 달성도를 측정할 수 있다. 목표는 정량적으로 또는 설명의 조합으로 토대가 설정되고 규모가 기재되어 있어야 한다.

- Accepted

목표 및 중점요소가 행동에 영향을 미치는 것이라면 목표를 달성하는데 책임이 있는 자들에게 수용되고 이해되어야 할 뿐 아니라 이들 전부가 유사하게 해석될 수 있도록 하여야 한다.

- Realistic

목표 및 중점요소는 도전적이어야 하며, 목표를 현재 상황의 차원에서 설정하는 것은 의미가 없으나, 당해 목표에 책임있는 자들에게 의미있는 것으로 받아들여지도록 현실적인 것이 되어야 한다.

- Time-dependant

목표 및 중점요소는 일자 또는 시간을 확정하지 않고서는 애매한 상태로 남게 된다.

그리고 목표는 수적으로 적어야 하고 핵심 사항을 전달하는 것이어야 한다. 다수의 목표를 세우는 것은 제안의 목표가 충분히 명확하지 않다는 것을 의미한다. 행동계획을 위해서 문제와 목표를 확정하는 것은 일반적으로 광범한 접근방식이 필요하다. 이 경우에는 문제, 목표 및 제안에 대한 명확한 연관성을 정립하는 것이 중요하다. 아울러 목표분석에서는 다른 EU정책 및 전략과의 일관성을 고려하는 것이 중요하다. 위원회의 행위는 독자적인 상태에서 행해져서는 아니되며, 당해 목표가 EU의 다른 정책과 일관성을 유지하고 있는지를 확인하는 작업이 필요하다.

(3) 대안의 전개

목표가 설정되면 영향평가의 다음 단계는 그 목표를 달성하기 위하여 가장 적합한 정책대안(policy options)이 무엇인지를 전개하는 작업이 필요하다. 목표달성을 위한 정책대안은 기본적 접근방식(basic approaches)과 같은 몇 가지 방법이 있으므로 개별 대안을 정하는 경우에는 여러 가지 방법들을 고려할 필요가 있다. 기본적 접근에 관한 사례로는 공동체의 법적 행위(Community legal acts), 회원국의 법적 행위(legal acts of Member States), 자주규제(self-regulation) 그리고 경제적 동기부여(economic incentive) 등을 들 수 있다.

대안을 고려하는데 있어서 가장 먼저 해야 할 일은 정해진 목표에 달성할 가능성이 있는 선택방안들을 초기에 광범위한 목록으로 작성하는 일이다. 만일 특정한 대안이 분명하게 부각된다고 하여 다른 가능성 있는 대안들을 곧바로 무시해서는 아니된다. 아울러 현재의 규제를 더 발전시키거나 간소하게 유도하는 대안들도 검토하여야 한다. 대안의 전개에 있어서는 ①규제를 할 것인지 아닌지(To regulate or not to regulate)관하여 검토하여야 한다. 확인된 문제점에 대처한다는 것은 바로 자동적으로 규칙(Regulation) 이나 지령(Directive)과 같은 규

제적인 대안을 선택하는 것이 아니다. 위원회에서 활용가능한 모든 대안적 조치를 고려하여야 한다. 즉, 자주규제(self-regulation)가 적합한 대안이 될 수 있는지 또는 자발적 동의를 얻는 것으로 동일한 목적을 달성할 수 있는지 아니면 홍보와 교육으로도 충분한지 등이다. ②규제는 적을수록 더 좋다(Less can be more)라는 인식이 필요하다. 현재의 입법의 수를 고려한다면 규제를 줄이는 대안을 고려할 필요가 있다. 현재의 조치가 어떤 부문에서 예상된 효과가 나타나지 않는다면 새로운 수단을 창출하는 것은 최선의 구제책이 아니라는 것이다. 현재의 입법을 좀더 효율적이고 간소하게 하는 것이 더 나은 결과를 가져올 수도 있다는 점이다.

여러 대안 가운데 가장 바람직한 대안을 검토하는데 있어서는 매우 실제적일 필요가 있다. 일반적으로 바람직한 대안은 3~4개(EU차원에서 아무런 조치를 취하지 않는 대안을 포함) 정도 선정하는데, 아무 조치를 취하지 않는 대안(Do Nothing option), 우선적으로 고려한 대안(the Preferred option), 아무도 바라지 않는 터무니없는 대안(the Ridiculous option) 등과 같은 3가지 대안을 마련하는 것은 바람직하지 않다. 각 대안의 검토절차에 있어서 중요한 관점은 각 대안들의 특성을 ①효과성(어느 대안이 제안의 목표를 가장 잘 달성할 수 있는가), ②효율성(한정된 자원/비용으로 어느 대안이 가장 큰 효과를 이룰 수 있는가), ③일관성(어느 대안이 경제적, 사회적, 자연적 영향에 따라 변화될 가능성이 가장 적은가) 등의 관점에서 검토하여야 한다.

(4) 영향분석

각 대안에 대한 영향분석은 영향평가절차에 있어서 핵심적인 요소로서 가장 적합한 정책대안을 선택하는데 기여한다. 영향분석은 3가지의 주요한 정책영향(경제적, 사회적, 환경적)뿐만 아니라, 잠재적 요소 또는 시너지 효과에 관한 정보를 제공하는데 이바지한다. 이를 통

하여 정책입안자에게 관련되는 대안을 상호 비교하고 우선순위를 부여하는데 유용한 정보를 제공한다. 영향분석은 ①직접적 및 간접적으로 환경, 경제 그리고 사회적 영향이 어떻게 발생하는지를 파악하고, ②당해 영향이 누구에게 어떤 방법으로 영향이 미치는지를 확인(EU의 것도 포함)하며, ③가능한 한 그리고 적절하게 양적, 질적 및 금전적인 척도로 영향을 평가하는 한편 ④정책선택에 있어서 실행의 장애요소를 포함한 리스크 및 불확실성 등도 고려하여야 한다. 영향분석은 다음의 3단계로 진행한다.

첫째, 정책에 대한 경제적, 사회적, 환경적 영향을 조사하고, 그것이 왜 발생하고 누구에게 영향이 미치는지를 확인한다. 이 단계는 정책의 실행의 결과로 발생할 수 있는 영향을 확인하는 것이다. 정책에 대하여 어떤 영향들은 의도적일 수도 있고 목표의 설정에서 이미 확인된 것도 있다. 그렇지만 의도하지 않았던 영향을 확인하는 것도 역시 필요하다. 영향을 확인하는 때에는 원인과 결과의 관계를 명확히 하여야 한다. 아울러 제안된 조치가 과연 정해진 목표를 어느 정도까지 달성할 수 있을 것인지도 파악하여야 한다. 또한 확인된 영향 및 어느 시기에 영향이 발생할 경우에 당해 영향을 받는 자가 누구인지를 체계적으로 파악하여야 한다. 그리고 사회의 여러 단체들에게 어떻게 그 영향이 다르게 미치는지를 조사하는 것도 영향평가에 핵심적인 요소이다. 이 경우 이익을 얻는 자와 불이익을 받는 자를 구분함으로써 제안에 관한 조치의 향후 장애요소를 발견할 수 있고, 나아가 제안의 방향을 변경할 것인지 아니면 부정적인 영향을 감소시킬 수 있는 방안을 추가할 수 있는 방안이 도출될 수 있다. 또한 현재의 불균형에 대한 영향으로서 제안이 현재의 지역, 성별, 인종적 불균형을 더 악화시키는지, 감소시키는지 아니면 아무런 변화도 없는지 등을 확인하여야 한다. 각 영향분석에 있어서 필요한 요소를 정리하면 다음과 같다.

【경제적 영향】

영 향	주요 질문
경쟁력, 무역 및 투자 흐름	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 비EU경쟁사들과 비교해서 EU의 회사들의 경쟁적 위치에 영향을 미치는가? • 국가간의 투자 흐름을 자극하는가(경제활동의 배치전환을 포함해서)? • 제안이 유럽 시장에서 바람직하지 않는 시장흐름을 교정하기 위해서 필요한 것인가?
내부 시장에서의 경쟁력	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 내부시장의 기능과 EU의 경쟁정책에 영향을 미치는가? 예컨대, 소비자의 선택 폭을 줄이지는 않는가, 경쟁의 감소로 인하여 가격이 인상되지 않는가, 반경쟁적 행동을 촉진하거나 독점의 발생, 시장분열 등으로 신규 제조업자나 서비스 제공자에게 장애를 발생하게 하지 않는가 등
경상비용 및 기업활동	<ul style="list-style-type: none"> • 기업에게 추가적인 조정, 이행 또는 처리비용을 부과하는가? • 대안이 필수적인 투입물의 활용이나 비용에 영향을 주는가(원자재, 기계류, 노동력, 에너지 등)? • 재정활용에 영향을 주는가? • 투자 사이클에 영향을 미치는가? • 어떤 제품들을 시장에서 철수하게 만드는가? 제품의 판매가 제한되거나 금지되는가? • 특정 기업의 활동에 엄격한 규제가 가해지는가? 그것이 직접적으로 당해 회사를 폐업하게 하는 결과를 초래하는가? • 비교되는 환경에서 어떤 제품이나 사업이 차별적으로 취급받고 있는가?

영향	주요 질문
기업의 행정비용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 기업에게 추가적인 행정적 요구를 부과하거나 행정의 복잡성을 증대시키는가? • 이러한 행정비용이 상대적으로 중소기업에게 과중한가?
재산권	<ul style="list-style-type: none"> • 재산권(토지, 동산, 고정/유동 자산)에 영향을 미치는가? • 재산권의 처분 또는 사용이 제한되는가? 재산권이 완전히 손실되는 일은 없는가?
기술 혁신과 연구개발	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 연구 및 개발을 장려하는가 아니면 저해하는가? • 신제품생산의 방법, 기술 등을 촉진하고 보급하는 것을 원활하게 하는가? • 지적재산권에 영향을 미치는가(특히, 상표, 저작권, 다른 노하우 권리)? • 학술적 또는 산업적 연구를 촉진하거나 제한하는가? • 자원의 효율적 이용을 촉진하는가?
소비자와 가정	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 소비자가 부담하는 가격에 영향을 미치는가? • 소비자가 내부시장에서 이익을 볼 수 있는 기회에 영향을 미치는가? • 소비자가 구매하는 물품/서비스의 품질과 유용성이나 소비자의 선택권에 영향을 미치는가? • 소비자의 정보나 보호에 영향을 미치는가? • 개인/가정의 재정적 상황에 장기적 또는 단기적으로 현저한 결과를 초래하는가? • 가족과 어린이들의 경제적 보호방침에 영향을 주는가?
특별한 지역 또는 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 특별한 영역에 중요한 영향을 끼치는가? • 어떤 지역에만 특별한 영향을 미치는가, 예를 들면, 일자리가 창출되거나 상실되는가? • 중소기업에게 특별한 영향을 미치는가?

영 향	주요 질문
제3국 및 국제 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 EU의 통상정책과 WTO를 포함한 국제적인 의무이행에 영향을 미치는가? • EU의 대외정책과 EU/EC의 발전정책에 영향을 미치는가? • EU와 우선적 통상협정을 맺은 제3국에게 영향을 미치는가? • 개발도상국 및 저개발국가들에게 영향을 미치는가?
공적 기관	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 장단기적으로 정부의 여러부문의 공적 기관에게 예산상 영향을 주는가? • 대안의 실행을 위하여 현존하는 공적 기관의 재구축 및 신설이 요구되는가?
거시경제적 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 대안의 전반적인 결과가 경제발전과 고용에 미치는 영향은 무엇인가? • 시장의 적절한 기능과 투자여건을 향상시키는데 기여하는가? • 대안이 직간접적으로 인플레이 현상을 유발하는가?

【환경적 영향】

영 향	주요 질문
대기의 질	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 산성화, 부영양화, 광화학화 또는 사람의 건강에 유해한 공기오염, 농작물 피해 또는 건물부식 또는 토지의 악화(오염된 땅 또는 강)를 유발하지 않는가?
수질 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 지표수나 지하수의 양이나 질을 향상시키거나 감퇴시키는가? • 대안이 해변이나 어촌 지역의 수질을 향상시키거나 저하시키지 않는가(예컨대, 오물의 방출, 부영양화, 기름, 중금속 및 다른 오염물질들)? • 음용수에 영향을 미치는가?

영 향	주요 질문
토양의 질 또는 자원들	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 토양의 산성화, 오염, 염분화를 발생하게 하거나 부식 비율에 영향을 미치는가? • 사용할 수 있는 토양의 손실을 가져오거나(건물의 건축), (오염을 줄여서) 사용가능한 토양의 범위를 증대시키는가?
기후	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 오존층을 격감시키는 물질을 방출하거나(CFCs, HCFCs. 등) 온실 가스를 대기에 방출하지 않는가?
자원의 재 활용/ 비재 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 재생가능한 자원들의 활용에 회복할 시간보다 좀 더 신속하게 영향을 주는가? • 재생불가능한 자원의 활용을 증대시키는가 아니면 줄이는가?
생물다양성, 식물군, 동물군, 경관	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 어느 지방의 생물/개체/부류의 수를 줄이거나 생물의 종류를 증가시키는가? • 멸종위기 생물들 또는 그들의 서식지 또는 생태학적으로 민감한 지역에 영향을 끼치는가? • 경관을 축소하거나, 생물들의 이동경로를 차단하거나, 보금자리를 없애지 않는가? • 대안이 보호되는 경관의 아름다운 가치에 영향을 미치는가?
토지사용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 토지의 새로운 지역을 처음으로 사용하게 되는가? (녹지대) • 생태학적으로 민감하게 지정되어있는 지역에 영향을 미치는가? 그것이 토지사용에 변화를 가져오는가? (예컨대, 시골과 도시의 분리 또는 농업유형의 변화)?
쓰레기의 유발/누적/ 재 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 쓰레기를 유발(고체, 도시, 농사, 공장, 채광, 방사능 또는 유독쓰레기)하거나 쓰레기가 어떻게 취급되고, 폐기되며 재활용되는가에 영향을 미치는가?

영 향	주요 질문
환경리스크 규모와 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 화재, 폭발, 붕괴, 사고 그리고 방출사고 등을 예방하거나 그 가능성에 영향을 미치는가? • 불법 또는 과실로 환경적으로 알려지지 않거나 유전적으로 변형된 미생물들을 유출하게 될 리스크에 영향을 미치는가? • 자연재해의 가능성을 감소시키는데 영향을 주는가?
이동성(수송 방식)과 에너지의 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 에너지 및 열생산의 소비를 증가하게 하거나 감소하게 하는데 영향을 미치는가? • 이동수단의 요구가 증가하거나 감소하는가? 또는 용도가 지정된 이동수단에 영향을 주는가? • 자동차의 가스 배출량을 줄이거나 늘이는가?
기업활동의 환경적 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 산출에 필요한 투입에 자연자원의 변화를 가져오는가? 그것이 에너지를 많이 소모하는 생산형태를 만들지는 않는가? • 대안이 조세, 보증, 생산, 디자인양식, 조달규칙 등을 바꿈으로써 환경적으로 불친화적/친화적인 제품이나 서비스를 저렴하게 하거나 비싸게 만드는가? • 대안이 재산투자, 대부, 보험서비스 등을 바꿈으로써 환경적으로 불친화적/친화적인 제품이나 서비스를 제한하거나 촉진시키는가? • 기업가들에게 그들이 종전의 행동하는 방식에 변화를 가하게 되어 다소 부패하게 되는가?
동식물의 건강, 음식물과 사료의 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 동물과 식물의 건강에 영향을 주는가? • 대안이 동물의 후생에 영향을 주는가? • 대안이 음식물 및 사료의 안전에 영향을 주는가?

【사회적 영향】

영향	주요 질문들
고용과 노동시장	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 새로운 고용을 창출하는데 유용한가? • 고용기회의 적절적 상실을 가져오는가? • 특정한 직업이나 근로자집단 또는 자영업자에게 특별히 부정적인 결과를 초래하는가? • 근로의 요구에 영향을 주는가? • 노동시장의 기능에 영향을 주는가?
작업의 질과 관련한 기준과 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 작업의 질에 영향을 주는가? • 대안이 근로자 또는 구직자의 업무상 또는 지속적 훈련에 영향을 미치는가? • 근로자들의 건강, 안전, 품위에 영향을 주는가? • 대안이 직접 또는 간접으로 해고방지를 위한 정보와 상담에 한하여 근로자들의 권리와 의무에 영향을 주는가? • 청년의 일자리 보호에 영향을 주는가? • 직접 또는 간접으로 현재의 근로자의 권리나 의무에 영향을 주는가? • EU의 최소한의 고용기준을 준수시킬 수 있는가? • 대안이 작업장에서의 기술혁신의 사용으로 인한 변화의 적응, 재구축을 제한하거나 장려하는가?
특정 집단에 대한 사회적 포용과 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 노동시장의 이용 또는 노동시장의 진출입의 변화에 영향을 주는가? • 직접 또는 간접으로 보다 큰 불평등/평등을 가져오는가? • 대안이 서비스와 제품의 동등한 접근에 영향을 주는가? • 서비스장소의 이용 또는 보편적인 경제적 이익을 위한 서비스의 접근에 영향을 주는가? • 대안이 특정 사안에 대하여 일반인에게 더 나은 정보를 접하기 쉽게 하는가?

영향	주요 질문들
특정 집단에 대한 사회적 포용과 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 다른 이들보다 특정 집단이나 개인들, 기업, 지역, 가장 민감하거나 가장 빈곤한 사람들에게 영향을 주는가? • 대안이 특별히 제3세계, 어린이, 여성, 장애인, 실업자, 노약자, 정당 또는 시민단체, 교회, 비종교적 조직체, 소수민족, 언어나 종교적 소수파, 망명희망자에게 영향을 주는가?
대우와 기회의 평등, 비차별	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 평등한 대우와 기회에 영향을 주는가? • 남녀평등에 영향을 주는가? • 대안이 그룹이나 개인들, 예컨대 성별, 인종, 피부색, 윤리적 사회적 배경, 유전적 특성, 언어, 종교, 신앙, 정치적 배경, 민족적 소수집단, 빈곤, 출생, 장애, 연령, 성적 성향 등에서 직접적인 차별의 여지가 있는가? 아니면 간접적인 차별을 가져오는가?
사생활, 가정생활, 개인정보	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 개인의 사생활이나(가정 및 커뮤니케이션을 포함) EU내에서 자유로이 이동할 수 있는 권리에 영향을 미치는가? • 가정생활이나 가정에 대한 법적, 경제적, 사회적 보호에 영향을 미치는가? • 대안이 개인정보의 취급에 개입하거나 개인정보에 접근할 수 있는 개인의 권리에 관련하고 있는가?
거버넌스, 참여, 양질의 행정, 공정한 재판, 미디어 및 윤리	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 조약 및 새로운 거버넌스의 접근에서 제시된 거버넌스의 과제에 이해관계자의 개입에 영향을 미치는가? • 주관자와 이해관계자 전부를 그들의 다양성의 관점에서 동등한 토대에서 다루는가? 대안이 문화적 및 언어적 다양성에 영향을 미치는가? • 그들이 권한을 가지는 범위에서 사회적 당사자들의 자치권에 영향을 미치는가? 예를 들면, 단체협상을 맺거나 집단적인 행위를 하는데 영향을 주는가?

영향	주요 질문들
<p>거버넌스, 참여, 양질의 행정, 공정한 재판, 미디어 및 윤리</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 제안된 조치의 이행에 공적 기관 및 행정부문에 영향을 미치는가? 예를 들면, 그들의 책임성에 관하여 영향을 주는가? • 공공기관과의 관계에서 개인의 권리에 영향을 미치는가? • 개인의 공정한 재판에 대한 접근에 영향을 미치는가? • 대안이 특별한 문제에 대하여 공중에게 더 나은 정보를 제공하는가? 그것이 공중의 정보접근에 영향을 미치는가? • 대안이 미디어, 미디어 다양성 및 표현의 자유에 영향을 미치는가? • 대안이 생명윤리적 문제를 제기하는가(클론, 재정적인 획득을 위한 사람의 신체 또는 그 일부의 이용, 유전자 조사/실험, 유전자 정보의 이용)?
<p>공중위생 및 안전</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 사회경제적 환경변화로 인하여 평균수명, 사망률과 발병률, 생존률을 포함한 개인/인구의 위생과 안전에 영향을 미치는가(예컨대, 작업환경, 소득, 교육, 구직, 영양)? • 대안이 생물학적 테러의 가능성을 증가 또는 감소시키는가? • 대안이 자연환경의 지속적인 위해로 인하여 위생리스크 가능성을 증가 또는 감소시키는가? • 밀집된 지역에서 소음, 공기, 수질 또는 토양 질의 변화로 인하여 위생에 영향을 미치는가? • 에너지의 사용과 쓰레기 배출의 변화로 인하여 위생에 영향을 주는가? • 대안이 담배, 술, 또는 운동 등 생활방식과 관련한 건강관리에 영향을 주는가? • 특별한 리스크집단에게 특수한 영향을 주는가(나이, 성별, 장애, 사회단체, 유랑민, 종교 등)?

영향	주요 질문들
범죄, 테러와 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 안전, 범죄, 테러 등을 개선하거나 감소시키는가? • 대안이 범죄자들의 범죄에 대한 잠재적 욕구를 변화시키거나 감시활동에 영향을 미치는가? • 대안이 범죄행위의 숫자를 증대시킬 소지가 있는가? • 법집행능력에 영향을 미치는가? • 피의자의 권리와 안전에 대한 이익 사이의 균형에 영향을 미칠 수 있는가? • 범죄피해자 및 증인의 권익에 영향을 주는가?
사회적 보호, 위생 및 교육체계의 효과에 대한 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 서비스의 질과 접근에 영향을 주는가? • 근로자의 교육이나 이동성에 영향을 주는가(예를 들면, 건강, 교육 등)? • 대안이 개인의 공교육 및 사교육, 직업교육 및 평생교육에 대한 접근에 영향을 주는가? • 서비스의 국가간 이동, 국경지역의 협력 및 국경이동의 알선에 영향을 미치는가? • 대안이 제정/조직/사회, 위생 및 교육체계에 대한 접근에 영향을 주는가(직업교육을 포함)? • 대학 및 학문의 자유/자아실현에 영향을 미치는가?

둘째, 가장 중요한 영향 요소를 확인하는 작업이다. 이것은 각 대안의 본질과 중요도를 고려하여 판단하는 작업으로서, 질적 평가(qualitative assessment)나 영향 매트릭스(impact matrix)를 통하여 간단하게 할 수 있다. 질적 평가는 ①확인된 영향이 발생할 수 있는 가능성을 예컨대, 낮음, 중간, 높음 등으로 분석하는 방법, ②각 영향의 강도를 낮음, 중간, 높음 등으로 분석하는 방법 등으로 영향의 중요성을 측정하는 것이다. 영향 매트릭스의 설계는 정책 대안의 핵심조치를 나열하고 각 조치에 따른 영향유형 및 영향종별을 구분하여 각각의 영향의 가능성을 제시한다(확실함, 가능성 있음, 가능성 적음 등).

이러한 중요한 영향요소를 확인하는 작업에 있어서는 각 분석에 내재하는 잠재적인 복잡성으로 인하여 구조화되고 명확한 방법이 중요하며, 결과에 대한 의견교환과 깊이있는 분석의 기초가 제공될 수 있도록 하여야 한다. 또한 단기적 및 장기적 영향을 전부 고려하는 한편 정량적 또는 금전적으로 표현될 수 없는 것을 성급하게 간과하지 않도록 하며, 상호 연관되는 영향을 파악하는 것이 중요하다.

셋째, 영향에 대한 심도 있는 분석이다. 이것은 위의 두 번째의 영향분석을 통하여 더욱 심도 있는 영향분석을 할 필요가 있다고 판단하는 경우에 수행된다.

(5) 대안의 비교

여러 가지 관련되는 영향을 분석한 후에는 각 정책대안의 강점과 약점을 알아보기 위해서 이 영향을 상호 비교한다. 그 방식은 각 대안의 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 측정하고, 가능한 한 전체와 부분의 결과를 제시하며 대안간의 비교를 영역별로 제시하여 가능하고 적합한 대안을 확인한다.

첫째, 각 대안의 영향은 영향 영역(경제, 환경, 사회)에 따라 정리되어야 하고, 부수적인 영향(sub-impact)까지도 제시한다. 여기에서 각 영향들을 총괄하지 않고, 긍정적 또는 부정적 영향도 각각 제시되어야 한다.

【예시 : 정책대안 A】

	질적 설명	양적 설명	화폐 가치
경제적 영향			
기업에서 드는 비용 부수적 영향	새로운 공기청정장치의 설치의무	대략 400개의 기업에 영향이 미침	400 million euro

	질적 설명	양적 설명	화폐 가치
사회적 영향			
공동체에의 부수적 영향	공동체에서의 보다 나은 삶의 질	대략 100명정도가 이득을 봄(회사주변)	측정되지 않음
환경적 영향			
공기오염에의 부수적 영향	사망률 감소	'X' 에 조기 사망이 해마다 감소	X billion euro (생명 하나에 "1000" 에 곱해진 값)

둘째, 평가항목을 정리한다. 평가항목의 정리는 정책에 관련되는 범위와 제안된 목표들의 성질에 따라 달라진다. 위원회의 모든 제안에 대하여 공통적으로 적용되는 평가항목은 효과성, 효율성 및 지속성이다. 다른 항목은 조약에서 결정되며 특히, 보충성의 원칙과 적합성의 원칙이 가장 중요하다. 보충성의 원칙(principle of subsidiarity)과 양립하기 위해서는 정책대안의 비교는 ①제안된 목표가 회원국에 의해서 충분히 달성될 수 없다는 것을 확인하고 (필요성테스트), ②제안된 목표가 EU에 의하여 더 잘 달성될 수 있다는 것이 제시되어야 한다(부가가치테스트). 그리고 조약에서는 제안된 조치는 가능한 한 단순할 것을 요구하며, 제안된 조치가 해당 국가에게 최대한의 결정범위를 부여할 것을 요구한다(예컨대, 규칙보다는 지령, 세부적 조치보다는 골격 지령). 정책 대안은 공동체, 회원국 중앙정부, 지역 및 자치단체에게 적용하는 경우의 재정적 및 행정적 부담에 관하여 해당하는 순서대로 등급을 부여하여야 한다.

【예 시】

	효과성	효율성	지속성
대안 A	정책 목표 A 와 B 를 달성한다	Y 정도의 영향 단계를 달성하려면 X 자원이 필요하다.	경제적, 사회적, 그리고 환경적인 면에서 균형이 맞는 긍정적이고 부정적인 직/간접적, 의도한/의도하지 않은 영향이 있다.
대안 B	정책 목표 A 만을 달성한다.	Y 정도의 영향 단계를 달성하려면 2X 자원이 필요하다.	긍정적인 경제적 영향; 이를테면, 의도하지 않은 환경에 부정적인 영향
대안 C			

셋째, 대안에 대한 등급을 부여한다. 영향평가절차는 최종적으로 선택한 정책에 대하여 명확한 결론이나 권고를 하지 아니하며, 최종적 선택은 언제나 위원회 위원에게 달려있다. 따라서 영향평가 보고서는 어떤 대안이 다른 대안보다 우수하다고 말하는 것이 바람직하지 않다. 이러한 경우에는 대안에 여러 가지 항목과 여러 가지 선택항목에 따른 등급을 부여하는 것이 타당하다.

(6) 모니터링 및 사후검증

정책입안자는 시행이 예정대로 수행되고 있으며 어느 정도로 정해진 목표를 달성하고 있는지를 확인할 수 있는 시스템이 필요하다. 정책이 예정된 목표를 달성하고 있지 못할 때에는 그 이유가 정책 자체에 문제가 있는 것인지 아니면 시행과정에 문제가 있는 것인지를 파악하여야 한다. 영향평가분석의 틀 안에서는 주요 정책목표 및 모니터링과

평가를 위한 핵심지표를 설정하는 것이 매우 중요하다. 또한 이 핵심지표를 통하여 어느 정도로 정책이 적절하게 실행되고 있고 그 목표를 달성하고 있는지를 측정할 수 있어야 한다. 따라서 핵심지표의 정확성과 투명성이 매우 중요하다.

제 2 부 영향 평가 지침서

I. 영향 평가 지침

목 차

I. 서 문	60
1. 영향평가(IA)란 무엇인가?	60
2. 왜 영향평가가 중요한가?	62
3. 영향평가에 대한 질문에 답하기	62
II. 절차상 규칙	64
1. 영향평가를 필요로 하는 안건들	64
2. 영향평가를 위한 훈련	65
3. 영향평가 계획 : 안내서(Roadmap)과 SPP Cycle	65
4. 영향평가와 사전평가와의 관련	67
5. 적합한 분석	68
6. 상호조정그룹	69
7. 영향평가중의 이해관계인과의 협의(Consultation)	70
7.1. 왜 협의하는가?	70
7.2. 협의계획	71
7.3. 협의의 최소 요구사항	73
7.4. 함정들	75
8. 전문지식의 수집과 이용	75
9. 조사결과 보고 : 영향평가 보고서	76
9.1 요약 보고서 준비	77

9.2. 단순한 작성	78
9.3. 보고서 형식	78
9.4. 번역	79
10. 부서내 협의와 의원에 대한 보고	79
11. 확인작업 : 입법절차에서의 영향평가 보고서	80
12. 최종보고서의 공표	81
Ⅲ. 영향평가(IA)의 핵심 분석 절차	82
1. 무엇이 문제인가?	82
1.1. 왜 문제를 평가하는가?	82
1.2. 어떻게 문제를 평가하는가?	83
1.3. 연합(Union)이 행동할 권리가 있는가?	85
1.4. 유럽연합이 지금의 행동을 고수한다면 문제가 어떻게 발전할 것인가?	87
1.5. 근거자료, 수집 및 분석	87
2. 목표가 무엇인가?	88
2.1. 왜 목표를 세우는가?	88
2.2. 목표를 어떻게 세우는가?	89
2.3. 다른 유럽연합 정책 및 전략과의 부합성	92
3. 정책대안(Policy Options)이란 무엇인가?	92
3.1. 왜 대체적인 정책대안들을 고려해야 하는가?	94
3.2. 어떻게 정책대안을 확인하는가?	94
3.3. 정책대안을 어떻게 검토(Screen)하는가?	96
3.4. 자료 수집, 분석	97

4. 경제적, 사회적, 환경적 영향에는 어떤 것들이 있는가? ...	97
4.1. 왜 영향을 분석하는가?	98
4.2. 어떻게 영향을 분석하는가?	98
4.3. 자료수집 및 분석	119
5. 어떻게 대안들을 비교하는가?	121
5.2. 평가항목의 설정	129
5.3. 대안에 대한 등급부여	130
6. 어떻게 사후 감시와 평가를 체계화 할 수 있는가?	131
6.1. 왜 영향평가단계에서 감시와 평가체계를 검토하는가?	131
6.2. 영향평가단계에서 무엇을 하는 것이 필요한가?	132
6.3. 영향평가단계 후에는 무엇이 이루어 져야 하는가?	133

European
SEC(2005) 791

Commission



영향 평가 지침 (IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES)

2005년 6월 15일

2006년 3월 보완

“우리는 정책을 결정하는데 있어서 우리의 여러 가지 목표가 상호보완 할 수 있도록 해야 한다. 행동은 경쟁력을 증진시키고, 성장과 고용뿐만 아니라 경제와 사회의 통합(Cohesion), 건강한 자연환경 등을 서로 뒷받침하는 것이다. 이는 모두 지속가능한 발전에 있어서 핵심(Key) 요소이고, 우리는 이를 실현해야 한다.” 위원회의 전략목표 2005 - 2009, COM (2005) 12.

“제안(Proposals)은 EU차원에서 개입하는 것이 적합한지, 규제적 개입이 필요한지를 효과분석을 토대로 준비되어야 한다. 만약 그렇다면, 그 분석은 정치적, 사회적, 그리고 환경적 영향에 대한 평가를 하여야 한다.” 유럽 거버넌스에 관한 백서, 2001, COM(2001) 428.

1. 서 문

정책개선을 위한 결정에는 많은 요인이 있을 수 있다. 그러나 이상적인 방법은 모든 경우에 대한 풍부한 자료를 바탕으로 결정되는 것이다. 이런 측면에서 영향평가(IA)는 핵심적인 역할을 한다.

이 지침과 부속서는 정책준비를 담당하는 위원회 직원을 위해 쓰여졌다. 지침과 부속서는 영향평가(IA)를 실행하는데 있어서 따라야 하는 단계를 설명한다. 절차적 방법은 제II장에서 설명한다(준비, 조정, 협의, 보고 그리고 영향평가 실행결과의 보고와 확산규칙). 분석적 절차는 제III장에서 설명한다.

1. 영향평가(IA)란 무엇인가?

영향평가란 정책제안의 준비를 구조화하는 일련의 논리적 단계이다. 이는 분석을 심화하고 결과를 형식화한 독자적인 보고서를 통해서 미리 정책발전과정을 세우고 개발하는 수단이다. 영향평가를 개발해야 하는 책임은 제안(proposal)을 제출하는 부서에 있다.

영향평가를 하는 데에는 기본적으로 몇 가지 분석적 문제에 답해야 한다. 즉, 문제의 본질(nature), 중요성 그리고 문제의 발전 단계가 무엇인가? 공동체(Union)의 목표가 무엇이어야 하는가? 목표를 달성하는데 있어서 중요한 대안은 무엇인가? 정책을 선택함으로써 어떤 경제적, 사회적, 환경적 영향이 있는가? 주요 대안의 이익과 불이익은 무엇인가? 그리고 중요한 게 하나 남았는데, 어떻게 차후 감시(Monitoring)와 평가가 이루어질 수 있는가? 영향평가는 모든 경우에 대해서 깊이 있

는 연구가 필요하지는 않지만(II.5 ‘비례성분석의 원리’), 모든 경우에 공개된 토론이 허용되어야 한다.



영향평가의 핵심 분석단계

1. 문제를 파악한다.
2. 목표를 정한다.
3. 중요 정책 대안을 정한다.
4. 대안에 대한 영향을 분석한다.
5. 대안들을 비교한다.
6. 정책 감시와 평가 단계를 설계한다.

이해관계자 협의와 전문지식의 수집은 전 과정을 통해서 이루어진다.

중요사항

영향평가는 정책결정을 도와주는 것이지, 이를 대신하는 것이 아니다.

영향평가는 정책안이나 안건이전에 나오는 설명안(explanatory memorandum)과 혼동되어서는 안 된다. 영향평가는 가능한 정책대안을 결정하고 이 정책대안들의 장단점을 비교하는데 있어서 도움이 되는 증거를 모으고 제시하는 역할을 한다. 영향평가작업은 위원회의 제안의 전개 가운데 동등하게 실행되어야 한다. 위원회의 위원들(College of Commissioners)은 위원회의 심의에 의해 고려되어진 영향평가 조사결과를 받아들이는 것이다. 그러나 영향평가가 최종결정을 강제하지는 않을 것이다. 정책안의 채택은 공무원이나 전문가들이 아닌 위원들의 독자적인 정치적 결정이다.

2. 왜 영향평가가 중요한가?

이 절차를 밟아나가는 데는 몇 가지 목표가 있다. 이는 위원회 내부에서 조기 협조를 하게 해준다. 이는 위원회에서 거대한 규모의 이해관계자의 의견을 받아들일 수 있는 자세를 갖게 함과 동시에 과정의 투명성을 보장한다. 또한 직간접적으로 사회적, 경제적 그리고 환경적 영향에 대해 철저히 보고함으로써 리스본의 특별 협정(specific commitment)과 지속가능한 발전전략(Sustainable Development Strategies)의 요구조건을 충족시킨다. 또한, 이는 유럽연합의 간섭을 최대한 최소화함으로써, 정책안건에 질을 높인다. 마지막으로, 영향평가는 왜 이러한 조치가 필요한지를 설명할 것이고, 제안된 의견이 적절한 선택이었는지 아닌지의 여부, 다시 말해, 왜 유럽연합의 기준에 따르지 않을 수밖에 없었는가에 관한 설명을 도와 줄 것이다.

3. 영향평가에 대한 질문에 답하기

지침과 부속서가 거의 모든 질문에 대한 답을 제공한다. 추가정보는 특히 위원회의장실(DG)사이트에서 제공되는 부문별 가이드, 사무총국(Secretariat General)의 홈페이지*에서 찾을 수 있다.

특히 도움말과 안내서는 우선 해당 위원회 의장실(DG: Directorate General)에 있는 영향평가(IA) 지원 부서/기구에서 찾아야 할 것이다.**

* 참조 <http://intracomm.sg.cec.eu.int/i/impact/>

** <http://intracomm.sg.cec.eu.int/i/impact/index.php?lang=en&page=contacts>에서 위원회 의장(DG)의 주요 영향평가(IA) 관련목록을 참조.

다음 단계는 사무총국 소속의 전략 기획 및 프로그램국(SG. C. 1)*에서 당해 위원회 의장실(DG)의 책임자인 정책담당관과 연락하는 것이다. 그들은 위원회의 입법 및 업무 프로그램의 전문적 사항들을 위한 영향평가(IA) 업무와 관련된 더 나은 지침을 제공할 수 있다.

이해관계자 협의와 질문단계에서는, 외부 관계자와(SG. B. 2)의 협의를 위해서 위원회의 최소한의 기준에 대한 책임을 지는 사무총국의 공개 및 시민사회국(Openness and Civil Society Unit)과 접촉한다.

방법론적 쟁점들에 관해서는 당해 위원회의장실의 평가부서/기구의 동료과 접촉하는 것이 도움을 줄 것이다. 위원회 의장실 예산평가부서(The evaluation unit of DG Budget :BUDG. B5)는 재정적 규제에 따라 요구되는 영향평가와 사전 평가서와의 연관성에 있어서 고려되어 지는 문제에 대한 도움말을 줄 것이다(II.4 참조).

위에서 도움을 받을 수 없는 문제들에 대해서는, 사무총국의 제도문제 및 선진규제팀의 일부부서인 중앙영향평가팀과 접촉한다(SG. H. 2).

* 관련 목록은 IA IntraComm 사이트에서 찾을 수 있다:
<http://intracomm.sg.cec.eu.int/i/impact/index.php?lang=en&page=officers>.

II. 절차상 규칙

본 장에서는 어떤 안건이 영향평가를 요구하는지 요약한다. 다음과 같은 사항들이 다루어진다. (i) 영향평가를 실시하거나 실시하기 위해 무엇을 해야 되는가 (ii) 영향평가를 하는 과정 중에 무슨 일이 발생하는가(전문가의 조언과 상담) (iii) 결과를 어떻게 제출하는가(보고서 양식 등) 그리고 (iv) 제안 채택 이후의 전개과정 등이다.

각 위원회의장(DG)은 내부적으로 자유롭게 영향평가 업무를 조직하고 지원할 수 있다. - 모든 부문에 적합한 하나의 모델은 없다.

1. 영향평가를 필요로 하는 안건들

체계적인 관점에서 정책대안들에 관한 잠재적 영향을 평가하는 것은 정책안을 입안할 때 항상 요구되어지는 것이다. 그러나 모든 사안에 대하여 정식영향평가 보고서를 작성하는 것은 불가능하고 불필요하다.

정식 영향평가가 요구되는 것은 위원회의 업무계획(WP)* 에 속하는 사항들이다. 업무계획(WP)에 기재된 모든 규제 안건들, 백서(White papers), 세출계획(expenditure programmes) 그리고 국제협약을 위한 협상 지침(경제적, 사회적 또는 환경적 영향을 가진 것) 등이 이에 해당한다.** 물론, 각각의 경우에 따라서는 위원회는 업무계획(WP)에 제시되지 않은 안건에 대해 영향평가를 실행할 수도 있다.

* COM(2005)97.

** 위원회의 2002년 6월 5일 영향평가에 대한 의견 참조(COM(2002) 276). “예측할 수 없는 환경이나 불가항력적 상황을 적어야하며, 위원회에 요구되는 유연성을 지니고, 대화에 참여해야한다. 이 경우 위기상황, 국제의무, 인권, 안전 및 안보에 관한 문제의 결과로서 파생되는 의무를 고려하여야 할 것이다.”

정부의 견해를 발표하는 녹색* (Green paper)와 사회파트너와의 협의를 위한 제안(proposals for consultation with Social Partners)은 제외된다. 다음과 같은 경우에는 영향평가를 실행할 필요성이 없는데, 첫 번째 경우는, 위원회가 이해관계자를 초청해서 여러 가지 대안에 대해서 의견을 듣는 것, 두 번째는 사회파트너에게 그들이 선호하는 대안에 관하여 의견을 묻는 경우이다. 추가적으로 다음과 같은 것도 일반적으로 제외되는데, 정기적인 위원회 결정과 보고서, EC법과 집행부의 결정의 정확한 이행을 관리하는 권한에서 파생되는 위원회의 조치와 국제적인 의무에 수반되는 제안이다.**

2. 영향평가를 위한 훈련

위원회 의장실(DG)과 사무총국(Secretariat General)이 주최하는 훈련에 참여하는 것을 권장한다. 어떤 위원회 의장실(DG)은 특별한 훈련을 제공한다. 영향평가와 사전 평가보고서(II.4 참조)의 방법론적 유사점을 살펴볼 때, 평가훈련모델에 참가하는 것은 좋은 방법이다. 정보와 등록에 관해서는 Syslog를 참조할 것***

3. 영향평가 계획 : 안내서(Roadmap)과 전략 계획 및 프로그램 사이클(SPP Cycle)

주요한 영향평가(IA)는 시간과 자원에 대한 계획이 필요한데, 이들은 위원회의 연간 전략계획 및 프로그램(SPP)**** 을 통해서 완성된다. 영향평

* 녹색에는 합의를 위해 제공되는 가능성 있는 찬반의 대안들에 대한 예시가 담겨있다.
 ** 후자의 카테고리로서는 이행결정, 제정법상 결정, 기술적 보완, 기술진보의 수용, 위원회의 내부영역을 제한하는 범위의 경쟁적 결정 또는 행위를 포함한다. COM (2002)276.

*** http://www.cc.cec/di/syslog_formation/home/formation.cfm?langue=EN. 참조.

**** <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/i/spp/index.cfm?lang=en>. 참조.

가(IA) 작업계획을 돕기 위해서, 연간정책전략(APS)과 업무프로그램(영향평가지침 : 부속서-부록1)에 포함시키기 위하여 제안들을 위한 안내서(Roadmap)* 를 작성해야 한다. APS제출안으로부터 도출된 업무프로그램(WP) 항목을 위해서는, APS 당시에 준비된 안내서(Roadmap)를 새롭게 바꾸는 작업이 필요할 것이다.

거의 모든 위원회 제안들이 정책 결정절차와 법적 의무에 포함되어 있기 때문에, 그들은 가끔 APS나 업무프로그램(WP) 준비 이전에 발표되거나 예상되기도 한다. 이러한 이유로, 정식 영향평가(IA)의 많은 핵심(Key) 요소들이 APS/WP 단계 전에 이미 존재한다. 안내서(Roadmap)을 준비하는데 첫 단계는 어떤 자료가 유용한지, 어떤 보충 자료가 필요한지, 그리고 어떻게 자료를 수집할지를 판단하는 것이다.

다른 많은 것들 중에서도, 안내서(Roadmap)는 영향평가(IA)를 준비하는데 필요한 시기(Time)를 제시하여야 하고, 각 정책대안들에 대한 간단한 영향의 보고, 그리고 누가 영향을 받을 것인지를 제시하여야 한다. 이는 또한 어떠한 영향력이 더 자세한 분석을 요구하는지 제시하고, 협의계획의 개요를 제시한다. 안내서(Roadmap)는 또한 상호조정그룹(Inter-Service Steering Group)이 필요한지를 제시하여야 한다. 만약 여러분의 위원회 의장실(DG)이 이를 실행할 계획이 없는 경우, 정당한 이유가 제시되어야 한다.

안내서(Roadmap)는 초안상태에서도 다른 위원회 의장실(DG)에 연간정책전략(APS)이나 업무프로그램(WP)의 채택 전에 충분한 시간을 두고 제공되어야 하는데, 그렇게 함으로써 다른 위원회 의장실(DG)이 안내서(Roadmap)의 내용을 확인하고 향후의 영향평가(IA)에 관한 내용을 예측하고 이에 대해 자기들의 의무를 준비하고 다른 분야들의 정

* 2002 (COM(2002)276).

책 목표를 위한 일들을 통합하기 위함이다.

안내서(Roadmap)는 업무프로그램(WP)과 병행하여 출판되는데, 외부의 이해관계자들이 정책 준비 과정 업무의 실행시기를 예측하고 이에 대한 의견을 준비할 수 있도록 하기 위함이다.*

어떤 경우에는 (예를 들어 수적 수치를 보여주는 모델이 개발되어야 할 때), APS 나 업무프로그램(WP)의 채용 전에 특별 연구가 필요하게 될 수 있다. 이런 연구를 시작할 때 고려해야 할 대안사항들은 : 공개된 혹은 제한된 신청, 아니면 현존하는 기본작업계약(Framework Contract)을 사용하는 것이다. 이 단계에서 이해관계가 있는 부서들을 참여하도록 초청하는 것은 좋은 생각이다.

4. 영향평가와 사전평가와의 관련

재정규칙(Financial Regulation) 및 그 이행규정에 의해 위원회는 ‘사전 평가(ex-ante evaluation)’를 모든 프로그램과 현저한 비용이 소요되는 행위에 대하여 실시하여야 한다.

제안이 예산과 관련되는 영향평가는 이행규정 제21조**의 모든 항목을 적절하게 제시하는 한 사전평가로서 받아들여지게 될 것이다. 이들 항목은 영향평가(IA) 요구 사항과 유사하므로 추가적 작업이 필요하지는 않을 것이다. 여러 가지 대안들에 대하여 심사된 비용효과에 관하여 특별한 관심이 필요하다(비용효과평가는 III장 5.1과 부록8의 내용참조.) 더 상세한 정보나 지침은 IntraComm site*** 나 귀 위원회 의장실 평가부서에 문의하면 된다.

* http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm. 참조.

** OJ L 357/1 (2002년 12월 31일) 참조.

*** <http://www.cc.cec/budg/networks/evaluation/en/newsite/guidance/index.htm>. 참조.

5. 적합한 분석

영향평가(IA)의 깊이와 정도는 제안된 행위의 영향에 따라 달라질 것이다(적합한 분석의 원칙). 행위가 중요성이 높을수록, 행위에 대한 양과 가치에 대한 분석 정도에 대한 기대가 높아질 것이다. 아울러 제안의 정치적, 법적 성질에 따라 그 부분별 특수성 및 정책결정절차의 중점을 고려하여 영향평가가 실시되며, 어떠한 경우에는 분석의 관점이 달리 전개되어야 한다.

새로운 규제 제안(New regulatory proposals) - 고려되고 있는 행위가 이전에는 회원국가에게 사전에 제시된 영역이거나 완전히 새로운 영역에 관계될 때는, 영향평가가 특별히 개발되어야 할 것이다. 유럽연합의 간섭이 정당인지(보충성의 원칙)를 특별히 고려하여야 하고, 정책대안들이 목적달성을 위한 필요 이상으로 나아가서는 아니된다.

현행법의 개정(Revisions of existing legislation) - 이러한 경우에는, 문제가 되는 안건과 유럽연합이 추구하는 목적이 이미 정립이 된 경우이다. 그리하여, 이 단계에서는 법이 시행된 이후에 문제의 속성이 바뀌었는지와 원래의 목표가 여전히 유효한지를 파악하는 것이다. 적합한 분석을 위해서는 현행법에 관한 충분한 평가자료를 활용한다.

전체적 목표의 변화가 표시된다면, 존재하는 수단이 변화된 (기술적) 조건과 목표에 적응할 수 있는지 밝혀야 한다. 만약 그렇지 않다면, 다른 대안이 연구되어야 하는데 - 다른 것들 중에서 - 새로운 목표를 달성할 수 있는 능력에 대하여, 또한 다양성(미래의 변화를 수용할 수 있는 능력에 대해서도 연구되어야한다). 정책수단을 자주 바꾸는 것은 비경제적이다.

광범하게 정책을 결정하는 문서들(Broad policy-defining documents)
 - 백서, 행동계획, 다른 전략적 방향을 제시하는 통지문(Communication),
 혹은 제안된 대강적 지령들(framework directives)들에 대해서는 문제 설명과 목표에 대해 분석이 넓은 관점에서 이루어질 것이다. 이 목표들에 도달하기 위해 여러 가지 유형의 제안된 행위는 관련된 사람들이 알맞게 준비할 수 있도록 설명되어야 한다. 영향평가(IA)는 따라서 조기에 실시되어야 하며, 자세한 양적 자료는 제시하지 않는다.

세출계획(Expenditure programmes) - 일반적으로 영향평가(IA)는 ‘사전평가’와 결부되는데, 재정규칙에 의해서 예산과 자원에 관련이 있는 안건에 대해 필요로 한다. 갱신되거나 현존 계획의 확장에 관한 제안의 경우에는, 영향평가/사전평가의 결부는 가능한 계획의 종료시에 정보로 활용될 것이다 새로운 환경에서의 프로그램의 부가가치를 측정하기 위해서는, 현재 실행되고 있는 행동을 때에 따라서는 중단하는 대안이 만들어질 수도 있다. 새로운 프로그램에 대해서는, 유사하거나 비교할 수 있는 프로그램에 대한 평가와 관련되어야 한다. 과거에 일어났던 행위에 대한 평가가 미래 예측 자료보다 이 경우에는 더 설득력이 있다.

6. 상호조정그룹

상호조정그룹(Inter-Service Steering Group)은 복합적 속성을 가진 모든 안건에 대해서 제공되어야 한다. 안내서(Roadmap)는 위원회 의장실(DG)에게 상호조정그룹이 제공되지 않는 경우에 대해서 질문을 제시한다.

이 그룹들은 전문화된 투입과 절차에 대한 넓은 관점을 제공한다. 초기 단계에서 다른 위원회 의장실(DG)이 개입하는 것은 상호조정협

의 동안 의견일치에 쉽게 도달하게 할 것이다.(아래참조)

사무총국의 전략기획 및 프로그램부서의 책임자(SG.C.1)는 조정그룹(steering group)에 언제나 초청되고 참가하여야 한다. 조정그룹이 결성되지 않았다면, SG.C.1은 그 경과 상태에 대해 모든 보고를 받아야 한다.

7. 영향평가중의 이해관계인과의 협의(Consultation)



- 협의준비를 통해서 이해관계가 있는 사람들과 전문가들에 의견을 들을 수 있도록 해라.
- 확인
 - 협의의 목적
 - 협의가 필요한 영향평가의 요소
 - 대상그룹
 - 적당한 협의도구
 - 협의에 필요한 적당한 시간
- 영향평가실행과정과 보고서에 협의를 위한 최소 요구사항을 준수해라- COM(2002)704.

7.1. 왜 협의하는가?

“나는 내 두뇌만 쓰는 게 아니고 내가 빌릴 수 있는 모든 걸 다 쓴다.”

- Woodrow Wilson, US President, 1913 - 1921.

이해관계인에게서 의견과 정보를 수집하는 것은 정책 개발 단계에서 필수인데, 이는 투명성을 높여주고 정책이 실행 가능한가를 가능하게 해주고 이해관계에 있는 사람들과 관점이 맞는지를 알려준다.*

* 강화된 협의와 대화문화로의 진전을 위해 위원회에 의한 이익집단의 협의를 위한

나아가, 위원회는 EC협약에 의해 입법 이전에 광범위한 협의를 하도록 요구하고 있다.

7.2. 협의계획

성공적인 협의를 위한 가장 중요한 조건은 미리 계획하는 것이다. 협의계획은 전체적인 정책수립과정, 협의 목적, 해당그룹, 적당한 협의 수단, 협의 시간과 협의문서들을 적절하게 다루어야 한다.* 그러나 협의의 범위와 정도 그리고 효율적인 방안으로 위원회가 수행할 목표들이 서로 균형을 이루어야 한다. 협이는 안건의 영향에 맞게 적절하게 이루어져야 한다.

협이의 목적

성공적이기 위해서는, (얼고자 하는 것이 무엇인지) 협의의 목적을 명확하게 해야 한다. 즉, 새로운 아이디어를 찾는 것(brainstorming), 자료 수집, 또 하나의 중요한 목적은 대중 의견을 알아보는 것이다. 이는 누가, 언제, 그리고 어떻게 협의해야 하는지 도와 줄 것이다.

무엇을 협의하나

추구하는 목적과 당면 현안에 따라, 협의는 영향평가에 관한 다른 요소에 관하여 진행될 수 있다(문제의 속성, 목적과 정책대안방안, 영향, 정책대안의 비교). 이는 전체 제안초안과 연관된다.

일반원리와 최소원칙이 제시되어야한다. (COM 2002/704 최종판)

* 자료를 분석하기 위하여, 그리고 형식적인 조정안에 외부 전문가의 의견을 수집하기 위하여, 전형적으로, 예를 들면 계획안, 결정 등을 만들기 위하여 전문가의 특별한 의견을 분석하는 것이 매우 중요하다.

누구와 협의하나

협의를 일반 대중의 참여가 허용되거나, 이해관계자들에게만 허용되거나, 혹은 몇몇 정해진 사람들/단체들에게만 허용될 수 있다(실명으로 올라온 사람만 참여할 수 있다). 정책에 의해서 영향을 받을 해당 집단과 부분을 포함시키도록 노력해야 하는데, 유럽연합이 아닌 것도 포함시킨다. 상호조정그룹(Inter-service Steering Group)이나, 아니면 위원회 의장실(DG)에 있는 동료들이 누구와 협의해야 할지 가르쳐 줄 것이다.

어떻게 협의하나

협의도구의 선택은 누가, 무엇을, 그리고 가능한 시간과 자원에 따라 크게 달라진다. 이 도구들은 협의 위원회, 전문가회의, 공청회, 현안회의, 인터넷을 통한 협의, 설문조사, 중점회의, 세미나/워크숍 등이 있다.

조직적이고 집중된 협의는(예, 특정 이슈에 대한 질문을 던지는 설문) 비조직적이고 일반적 협의보다는 절차상 용이한 정보를 제공한다(예, 이해관계자들에게 백서에 대해서 어떻게 생각하는지 묻는 것). 조직적인 설문에는 DG MARKET에 의하여 개발된 Interactive Policy Making (IPM)을 활용하는 것이 유용하다. 설문 작성에 해야 되거나(do) 해선 안 될 것(don't)에 대해서, 부록6 '설문 작성방법'을 참고할 것.

IPM과 협의도구들에 대한 더 많은 정보를 얻으려면, '이해관계자 협의' 부분에 관한 IntraComm site의 도구부분을 참고 할 것.*

* <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/stakeholder/index.cfm?lang=en&page=tools>. 참조.

언제 협의하나

사안에 따라 적당한 타이밍이 맞춰져야 하는데, 협의는 정책 개발 과정에 협의의 영향을 최대화하기 위해서 최대한 빨리 게시하여야 한다. 또한, 정책 개발 과정에 있어서 협의는 수시로 일어나는 과정이고 일회성(one-off) 행사가 아니다. 제안 개발에서 협의절차의 정리를 위하여 현안 및 협의목적을 정리하는 것이 유용하다. 예를 들면, 초기 협의는 이해관계자들에게 문제의 성질을 확인시켜주는 계기가 되고, 그 후의 협의는 이해관계자들에게 그들의 의견을 묻는 계기가 되고, 세 번째는 아마도 이해관계자들에게 어떤 한 대안을 만들게 해서 이에 대해 말하게 하는 계기가 될 수 있다. 능률적으로 일을 하고 협의 하는데 피곤해지는 것을 방지하기 위해, 반복적 협의는 최소로 유지되어야 한다(더 많은 정보를 위해서는 이해관계인 협의 IntraComm site를 볼 것).*

7.3. 협의의 최소 요구사항

“위원회의 공적 협의의 최소 요구사항은 크게 모든 공공부문에 적용 되는데, 위원회가 시민사회단체들 및 다른 이해관계 그룹들이 그들이 대표하는 조직성 때문이지, 그들이 가지는 전문성 때문은 아니다.”**

영향평가(IA) 과정에 있어서 이해관계자와의 협의는 위원회의 일반 원칙과 협의의 최소기준에 따라 행해져야 한다.*** 특히, 투명성에

* <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/stakeholder/index.cfm?lang=en>. 참조.

** COM(2002) 713, p.7.

*** COM(2002) 704. 참조.

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2002/com2002_0704en01.pdf.

중점을 둔 핵심(Key) 사항은 다음과 같다.

- 명백하고, 정확하며 모든 필요한 정보를 포함하는 협의 문서를 제공한다.
- 관계되는 중점집단 전부와 협의한다.
- 충분한 홍보를 하고 중점집단에게 채택된 도구들을 활용해라 - 공개된 공적 협의는 최소한 위원회 협의를 위한 유일한 접근점인 'your voice in Europe' 에 출간되어야 한다.*
- 참여하는데 있어서 충분한 시간을 부여한다(문서에 의한 공적 협의는 최소 8주간, 회합을 위한 주지는 20일)
- 'your Voice in Europe'에 공적 협의의 결과를 발표한다.
- -단체나 개인의- 응답을 제시한다.
- 피드백을 제공한다. 협의과정에 대한 보고서, 그 주요한 결과 및 어떻게 제시된 의견들이 영향평가(IA)에 반영되었는지 또한 위원회의 제안을 수반한 설명서.**

최소한의 요구사항을 만족시키는 간략한 실행 가이드를 보기위해서 IntraComm 사이트에 참조한다.***

box 1 : 사회적 파트너와의 협의

사회적 파트너(사용자와 근로자)들과 협의하는 데는 특별한 가이드가 있는데, 사회 정책의 영역에 대한 제안에 대해서, 예컨대, 직장에서의 건강과 안전, 근로환경, 근로자를 위한 사회보장과 사회안전, 그리고 정보와 협의이다(조약 제 137조 - 제 139조의 사회적 대화

* http://europa.eu.int/yourvoice/consultations/index_en.htm. 참조.

** http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/em/index_en.htm. 참조.

*** <http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/stakeholder/index.cfm?lang=en&page=guidance>. 참조.

특히, 제137조의 정책영역을 고려할 것). 협의과정에는 두 가지 단계가 있는데 첫째로, 제안의 전체적 방향에 대해서 사회적 당사자들과 협의하고 두번째 단계에서는 그 실질적 내용을 협의한다. 따라서 사회적 대화에는 협의의 최소 기준이 적용되지 않는 바, 그렇지만 고용과 사회적 문제영역에서 다른 유형의 이해관계자와의 협의에는 적용된다.

7.4. 함정들

협의를 실행할 때에는, 특히 공식 협의에서 답변들을 분석할 때는, 모든 이해관계자들이 똑같이 자기 주장을 강하게 할 수 없다는 것을 명심해야 한다. 이러한 이유로, 공개적인 공식협의에서는 주장들을 대표하는 전체적 반응을 얻기가 어렵다. 그래서 협의에 결과를 이용할 때에는, 여러분은 어떤 한 단체의 의견에 어리석게 끌려가지 않도록 조심해야 하는데, 아주 전문적으로 의견이 표시되었다 하더라도 그렇게 하면 아니 된다. 누군지 모르는 상태에서의 답변들이 공공 설문에서 떠오르는 잘못된 의견들도 조심해야 된다(예 : 한 사람이 많은 설문을 써내는 것). 협이는 절대로 문제에 대한 분석을 대신할 수 없다.

8. 전문지식의 수집과 이용

영향평가(IA)의 분석적 가치는 이를 만드는데 쓰인 자료와 가장 밀접한 관련이 있다. 믿을 수 있는 자료를 수집하는 것은 정책 선택이 정확한 분석과 타당한 결정에 따라 이루어졌는지에 관하여 중요한 역할을 한다. 전문 지식, 더 자세하게는 과학적인 지식이 공공 정책의 설계, 채용에 있어서 더욱 더 중요한 역할을 하고 있다. 그리하여 전문지

식의 수집과 유지를 위한 위원회의 가이드가 정립되었다.*

위원회 및 유럽연합의 기구에 설치된 전문가 단체와, 특히 과학 위원회들은 정확한 과학적 증거의 가장 중요한 출처들이다. 이에 더해 2005년부터 SINAPSE e-Network(유럽에서의 정책지원을 위한 과학적 정보제공)** 은 긴급한 전문지식의 습득을 위한 통신과 정보 수단을 수집하는데 제공한다.

- 과학적 조연과 의견에 관한 자료실
- 비공식적인 과학적 협의에 제공되는 협의모델
- 공적 기관의 주목으로부터 편익을 얻거나 편익을 요구하는 과학적 공동체와 다른 이해관계자들이 과학적 문제에 관하여 주의를 환기하는 채널로서 활용할 수 있는 조기경보시스템
- 특별한 지식을 가진 과학 단체나 과학자들을 신속하게 파악하고 접촉할 수 있는 연락처(Yellow Pages) 확보

9. 조사결과 보고 : 영향평가 보고서



- 영향평가(IA)를 작성하기 위해 행한 작업들을 요약한 요약보고서를 작성한다.
- 추측이나 불확실성을 언급한다.
- 단순하고 기술적이지 않은 언어의 사용
- 부속문서 16에 제시된 형식을 사용하되, 적절하게 영향평가 접근을 위한 단계에 따른다.
- 부속 문서에는 기술적인 세부사항이나 보충 자료를 첨부한다.

* COM(2002)713. 참조 http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0713en01.pdf.

** <http://europa.eu.int/sinapse>. 참조(Sinapse@cec.eu.int)

9.1 요약 보고서 준비

영향평가를 위해 수행된 작업들 - ‘절차’ - 과 그 수행된 ‘절차’들을 요약한 최종보고서를 구분하는 것은 중요하다. 영향평가의 과정에서 다양한 문서들이 만들어지는데 몇몇은 여러분에 의해 작성되고, 다른 것들은 이해관계자에 의해 제출되거나 다른 위원회 의장실(DG)에서 제출하거나, 또는 외부 전문가의 요청에 의해 작성되기도 한다. 이런 정보와 증거를 바탕으로 문제가 분석되고, (어느 정도는) 목표가 정해지고, 대안이 확정되고, 그리고 영향이 분석된다. 이 과정의 마지막에서 여러분은 이런 과정들을 하나의 문서로 전부 요약해야 하는데 이것이 영향평가(IA) 보고서이다.

box 2 : 영향평가연구가 제안을 포기하게 하는 결과를 낳았는가?
보고서는 여전히 필요하다!

영향평가 보고서는 영향평가절차의 결과로 제안이 포기되었을 때도 필요하다. 이 영향평가 보고서는 어떠한 신중한 고려하에 어떠한 행동도 취해지지 말아야 한다는 결론에 이르게 했는지를 제시한다. 제안이 없다는 뜻은 다른 부서들간의 공식 협의가 필요없다는 뜻인데, 완성된 영향평가 보고서는 위원회 의장실의 영향평가담당부서 및 사무총국의 전략기획 및 프로그램국에 제출하여야 한다.

 **영향평가 보고서에서는 불확실성이나 추측을 잘 표기해야 한다.**
또한, 영향력을 측정하기 위해 어떤 분석 방법이 쓰였는지 확실하게 해야 한다. 예 : 비용편익분석, 다항목분석(multi-criteria analyse)

귀 위원회 의장실(DG)의 영향평가를 지원하는 부서에서 보고서의 내부 검토를 수행하며, 이는 적당히 높은 기준을 유지하도록 하기 위해서이다.

9.2 단순한 작성

이상적으로는 어떤 비전문가도 논쟁과 영향평가에서 거론된 대안들에 대한 긍정적인 면과 부정적인 면을 이해할 수 있어야 한다. 영향평가 보고서의 명확성을 높이고 읽기 쉽게 하기 위해서, 표와 그래프를 써서 핵심(Key) 요소를 요약한다. Part 3에서 이에 대한 사례가 많이 제시되어 있다.

9.3. 보고서 형식

영향평가 보고서는 명확한 “공지사항(waiver)”을 언제나 표지와 안내에 포함되어야 하며, 그 보고서는 위원회만이 그 준비작업에 관여한 것이라는 점 및 영향평가 보고서의 내용이 의견의 기초로서 제공되는 것이 목적이고 위원회에 의해서 수행되는 최종 결정에 대한 어떠한 편견도 포함하지 않는다는 내용을 제시한다. 보고서는 보통 30장을 넘어가면 안되고 (부록 제외) 아래 형식을 꼭 취해야 한다. 즉,

총 요약

section 1 : 절차적 안건과 이해관계자들과의 협의

section 2 : 문제의 정의

section 3 : 목표들

section 4 : 정책대안

section 5 : 영향의 분석

section 6 : 정책대안의 비교

section 7 : 점검과 평가

영향평가 보고서에 대한 검사 항목들이 부록16에 있다.

전문가 보고서와 이해관계자들의 의견의 요약 등 다른 어떤 보조문서들은 영향평가 보고서에 부속문서로 첨가되어야 하는데, 화면이나 html link로 해야 된다. 보고서의 면수 제약으로 부속문서에 나와 있는 중요한 점을 자세하게 설명하지 못하게 할 때는, 그 부속 문서를 참고하라는 것을 기재하여야 한다. 부속 문서의 양에는 어떠한 제약도 없다.

9.4. 번역

보고서는 영어, 불어, 아니면 독어로 작성할 수 있다. 위원회직원업무지침서(Commission Staff Working Document)(아래 참고)에 의하여 영향평가 보고서는 일반적으로 번역되지 않는다.

10. 부서내 협의와 의원에 대한 보고

만약 조치를 취하는 것이 필요하다면, 제안의 초안을 작성하고 영향평가 보고서와 그 부속문서와 함께 공식적 부서내협의(Inter - Service Consultation : ISC)가 진행된다. 추가적으로 제안의 초안과 병행하여 설명서(Explanatory Memorandum)에서 간단하게 고려되는 정책대안들을 제시하고, 그들의 잠재적 경제적, 사회적, 그리고 환경적 영향력을 제시하는 한편 완성된 영향평가(IA) 보고서*가 나오면 접속이 가능한

* http://www.cc.cec/home/dgserv/sg/em/index_en.htm. 세부규약에 대한 InterComm홈페이지 참조.

웹사이트 주소도 제시한다.

사무총국(Secretariat General)에서 공식적인 부서간 협의절차의 일부 분으로서 영향평가 보고서의 질을 고려하는 때에는 내부조정그룹 또는 현안에 기초한 영향평가절차의 전개와 관련하여 일관성을 유지하는 것을 중요시한다. 부서내협의에서 영향평가 보고서가 만족할만한 수준에 도달하지 못하면 중지의견 또는 바람직하지 못한 의견이 제시된다.

부서내 협의(ISC) 단계를 지난 다음에는, 제안초안과 함께 영향평가 보고서를 위원들에게 제출한다. 위원들에게 제출하기 전에 1인 또는 다수의 위원들에게 영향평가 보고서와 제안초안을 검토하도록 할 수도 있다.*

11. 확인작업 : 입법절차에서의 영향평가 보고서

위원회가 작성한 업무문서로서의 지위에 있는 제안과 최종 영향평가(IA) 보고서들은 다른 기관에 전달된다. 다른 기관들은 완성된 영향평가(IA) 보고서를 자신들의 제안과 관련하여 논의에 활용하도록 권장된다. 이 경우 다른 기관들은 보고서와 제안을 별개로 보지 않을 것을 강조하는 것이 중요하다.

위원회는 영향평가(IA)를 입법절차의 단계에서 사용해야 한다. 영향평가(IA)에서 제시된 증거들은 위원회에서 제출된 안건의 장점을 이사회(Council) 혹은 유럽의회(European Parliament)에서 토론할 수 있게 도와줄 것이다.

각 부서들은 제안에 관하여 언론보도나 기자회견을 하는 경우에는 영향평가에 관하여 반드시 언급하여야 하는데, 이는 위원회의 주요

* SEC(2004)1617/4, p.14 참조.

정책제안은 그 영향평가의 신중한 고려에 토대를 두고 있다는 점을 강조하기 위한 것이다.

각 기관들은 자신들의 책임범위 내에서는 스스로 영향평가(IA)를 작성해야 할 의무가 있는데 - 위원회는 안건들을 위해서 영향평가(IA)를 작성하고, 이사회/의회는 제안의 중요한 개정작업을 위하여 영향평가(IA)를 활용한다.

12. 최종보고서의 공표

완성된 영향평가(IA) 보고서는 (입법)제안과 함께 Europa 영향평가(IA) 웹사이트에 공표된다.* 이는 사무총국에서 수행한다.**

아주 드문 경우에 예컨대, 국제적 협상과 관련되는 때에는 공표를 연기하거나 제한하는 결정을 할 수 있다. 상세한 정보와 안내는 사무총국과 상담한다.

* 완성된 영향평가는 유럽 의회 그리고/또한 의회에 보내고, 유럽연합 웹사이트에 간행되는 계획안에 추가된다. 비스마르크에 따르면 “법은 시너지와 같다. 그것은 관망하는 것보다 만드는 것이 낫다. 그것은 민주주의 체계에서 필수불가결한 존재라고 믿는다.”

** http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/practice.htm 참조.

III. 영향평가(IA)의 핵심 분석 절차

영향평가(IA)는 6 단계의 논리적 핵심 순서를 따른다. 그러나 이것이 주로 반복 과정이라는 것을 명심해야 하는데, 이미 수행된 절차가 나중에 수행된 절차에서 다시 반복되어야 하는 경우가 많다. 이런 “전후 (back and forth)” 절차는 거의 모든 중요한 영향평가(IA)절차와 관계가 있는데, 그렇지만 특히 목표를 설정하는데 중요하다.

1. 무엇이 문제인가?



- 문제의 범위를 설명한다.
- 핵심 인물과 영향을 받는 인구를 밝혀낸다.
- 원인을 정립한다.
- 문제가 연합의 조치로 완화되는가?

1.1. 왜 문제를 평가하는가?

문제가 매우 일반적인 의미로 표명되거나 그에 대한 설명이 불명확한 관념에 기초할 때 적당한 목표를 정립하고, 최선의 정책 도구를 정립하는 것이 매우 어렵게 된다. 따라서 정책입안자는 제기된 쟁점에 대하여 명확한 아이디어를 제공하는 것이 중요하다.

Box 3 : 빈약한 문제조사 = 빈약한 정책선택

수년전 행해진 조사에서, X라는 국가에서 다수의 아동들이 가정에서 사고로 약물과용을 함으로써 사망하는 사건이 발생하였음이 밝

혀졌다. 조사관들은 약병들을 아동들이 너무 쉽게 열 수 있어서 생기는 것이라고 신속하게 결론을 내렸다. 그리하여 아동보호를 위한 뚜껑이 의무화되었다(눌러서 돌려야 열리는 뚜껑). 그러나 단점은 노인들이 뚜껑을 열기에 너무 힘들었다는 것이다. 그 결과 뚜껑들이 안 닫히고 방치되었고, 더 많은 아동들이 약물중독이 되었다.

후에 행해진 조사에서 문제는 다른 곳에 있다는 것이 밝혀졌다. 즉, 사탕과 같이 약품을 포장하면 아동들이 매우 좋아한다. 더욱이 어른들은 자주 약품을 열어보고 방치하여 아동들이 쉽게 접근할 수 있었다. 그리하여 정책입안자는 차후에는 약품 포장을 아동들에게 흥미를 주지 못하도록 덜 화려한 포장을 하고, 아동들의 손이 닿지 않는 곳에 약을 놓으라는 경고 및 홍보도 전개하여 사고로 아동들이 약을 먹는 사례를 줄일 수 있었다. 병뚜껑도 또한 읽을 수 있는 사람은 쉽게 열 수 있도록 재설계 되었다.

1.2. 어떻게 문제를 평가하는가?

당신은 제기되고 있는 이슈를 가능한 구체적으로 밝혀내고 설명하여야 한다.* 대체로 정책제안의 근원이 되는 정치적 의사표명은 문제에 대한 자세한 설명을 하지 않는다. 따라서 문제의 우선적 확인에 있어서는 그것을 다듬고 세련화하는 것이 매우 중요하다. 예컨대, 핵심 요소의 확인, 개념의 불명확성을 줄이고 문제의 크기에 대한 대강적 예측을 하는 것 등이다(천명이나 아니면 만명이 영향을 받는지, 어떤 정도의 영향을 받는지?). 특히, 사안이 경제적, 환경적 그리고 사회적으로 어떤 모습으로 영향을 끼치는지에 대해 주목해야 할 것이다. 문제의 접근은 일반적인 느낌에 의해서 단독으로 수행되어서는 안된다.

* 부록2에서 왜 개입이 필요한지 중요이유에 대해 정의해 놓았다.

문제가 무엇인지 말하는 것과 마찬가지로, 또한 그것이 왜 문제인가를 설명해야 한다. 즉, 현존하거나 진행되고 있는 상태가 왜 바람직하지 못한가라는 것이다. 유용한 분석은 관련된 다른 이해관계자 입장에서 문제를 생각해 보는 것이다. 있다면 아주 극소수만이 근본적으로 문제가 있다. 무엇이 좋고 나쁜지, 집단에게 받아들여질 수 있는지 없는지는 그 집단의 규범과 가치관에 따라 다르다. 상황이 x라는 집단에게 문제가 되며, 왜냐하면 y라는 가치(규범적 표명)와 상반되기 때문이라고 명확하게 하는 것은 문제분석에 유용하다. 문제의 배경에 있는 근원 - 원인 - 을 (어떤 특별한 요소가 문제로 발전되는지) 발견하고, 이런 근원들이 상호 직접적 또는 간접적으로 미치는 영향을 알아내야 한다. 이렇게 하는 것이 문제의 근원을 밝혀내는 방법이다. 예를 들면 :

<문제>

<원인>

X라는 국가에서의 HIV/AIDS의 급속한 확산	사람들이 질병을 불명어로 생각해 그에 대해 대화하지 않고 이에 따라 예방 조치가 힘들어진다.
대기오염	기업이 오염물질배출에 대한 지출을 하지 않으려 함(시장의 실패)
X.Y.Z.국가와 교역을 원치 않음	법적인 권리보호가 정확하게 설정되어 있지 않음(규제실패)

문제는 무엇인가 부족하기 때문이라고 정의되어서는 안된다. 이는 목표들의 정의에 대하여 편견을 가질 수 있고, 결국 정책도구의 선택에도 그렇게 될 수 있다. 예를 들면, 편부/편모의 가난과 사회에서의 외면이 값싼 보육시설이 부족해서 그들이 일을 못하는 때문이라고 단

정 짓는 것은, 논리적으로 보육시설을 제공하는데 안건의 중점을 두게 만들 것이다. 반면, 편부/편모들의 직업이 질적으로 매우 낮은 편이고, 이런 좋지 않은 직업들에서 나오는 수당으로 보육시설을 이용하기가 힘들다는 분석은 새로운 정책대안들을 생각하게 해준다(예컨대, 특별 훈련과 교육 기회를 편부/편모에게 제공하는 것, 재정조치를 통해 그들의 월급을 인상하는 것 등).

box 4 : 문제 Tree

간단하지만 구조화된 문제 분석과 문제의 근원을 찾는 방법은 문제 Tree를 그려보는 것인데, 이것은 중요 문제들을 위치하고 그들의 상호 관계를 나열해 보는 것이다. 결과물은 문제들이 그림으로 원인과 결과에 따라 그래픽으로 나열되고, 이들이 핵심, 중점 문제에 전부 연결된다.(부록3. 참조)

1.3. 연합(Union)이 행동할 권리가 있는가?

문제와 원인을 밝혀낸 상태에서, 아직도 유럽연합이 이 문제에 대해서 행동할 권리가 있는지 및 회원국보다 문제를 해결할 수 있는 좋은 위치에 있는가를 밝혀야 한다. 연합은 이러한 상황하에서 행동할 권리가 있다 :

첫째, 조약과 문제간에 최소한의 하나의 연관성이 있어야 한다. 실제로, 연합은 조약 및 그에 따른 목적하에서 부여된 권한의 범위내에서만 조치를 취할 수 있다.

둘째, 만약 문제가 회원국과 연합이 공동으로 관여되는 분야라면, 위원회는 문제가 회원국에 의하여 충분히 해결될 수 없다는 점을 제시할 필요가 있다(이것은 보충성의 원칙(subsidiarity principle)의 첫 번째 조건인 바, ‘필요성’ 테스트라고 한다).

셋째, 기본권에 관한 유럽연합헌장(EU Charter of Fundamental Rights)에 규정된 기본적 인권으로부터 파생된 것은 연합이 문제에 대하여 조치를 취하는데 있어서 법적인 한계가 됨을 유의하여야 한다.*

Box 5 : 보충성의 원리에 의하여 정립된 조건들 - 필요성 테스트

보충성과 적합성의 적용에 관한 협정(protocol)은 필요성 테스트에 필요한 지침을 제공한다. 이에 따르면, 다음의 조건들이 충족되어야 하는데 만약 :

- 초국가적인 관점에서 회원국이 충분한 규제를 할 수 없는 상황이 존재할 때(예, 산성비가 대기에 미치는 영향). 조약에서는 Community-wide가 아니라 transnational이라는 문제를 사용한다. 다른 말로는, 연합은 제한된 숫자의 회원국들이 연관된 문제만 결정할 수 있다.
- 회원국 단독의 조치가 조약의 요구와 저촉되는 경우(예, 이해관계단체들을 차별하는 것)
- 회원국의 조치 또는 공동체의 조치가 회원국의 이익을 현저하게 손상하는 경우(예, 자유로운 상품의 유통을 제한하는 행위)

보충성의 원칙에 의하여 정립된 다른 조건(부가가치 테스트, 영역테스트)은 정책대안을 비교하는데 기초로 시험된다.**

* COM(2005) 172.

** Added-value test와 boundary test 참조.

1.4. 유럽연합이 지금의 행동을 고수한다면 문제가 어떻게 발전할 것인가?

문제의 양적 및 질적 ‘도면(picture)’을 만든 다음 미래에 향하여 ‘정책을 변경하지 않는 시나리오*’를 계획한다. 이렇게 함으로써, 만약 새로운 정책이 나오지 않는다면 문제가 더 나아질지 아니면 더 나빠질지를 가늠한다. 이 시나리오는 다른 정책대안의 결과와 비교하여 평가한다. 이 비교는 시나리오의 베이스라인(baseline)을 설정하는 경우에 더 쉽고 명확하게 된다.

‘정책의 변경없음’이라는 시나리오를 전개하는 데에는 문제의 형태나 범위를 바꿀 수 있는 넓은 범위의 요소들을 고려해야 한다. 즉,

- 유럽연합 및 회원국의 정책/규제의 영향이 이미 확정되거나 시행 중에 있는지
- 제3국가, 산업계 및 다른 관여집단에 의하여 제안된 조치의 영향
- 관계되는 시장의 발전
- 문제에 관한 최근의 추이와 그러한 추이의 원인에 따른 변화

저번에 있는 요소가 불분명한 경우에는 평가하려는 정책안과 다른 베이스라인 시나리오를 설계하는 것도 좋은 실행방법이다.

1.5. 근거자료, 수집 및 분석

다수의 사례에서 문제의 정의, 범위와 원인의 분석은 기관내에 현재 존재하는 지식만을 가지고 행할 수 있으며, 이 경우에는 외부연구에 소요되는 기간 및 비용이 필요하지 않을 것이다. 이 경우 활용될 수

* 정책 변화가 없다는 것이 EU활동이 지속되고 있다는 것을 의미할 수도 있다. 또한 EU이 행동계획이 가까운 미래에 제시되지 않는다는 혹은 가까운 미래에 소개되지 않을 수도 있다는 것이다(즉 기다리고 관망하는 접근법이 정책이다).

있는 자료로서는 유럽통계국 및 그 밖의 기관이 발간한 통계자료들, 도서, 비슷한 프로그램의 감시와 평가자료, 유럽연합 기관들이 행한 연구자료들, 이해관계자들로부터 수집한 정보들(청문, 공청회) 등이다. 부록 3에서는 정보 조직과 숫자 예측에 대한 실제적인 안내가 있다.

베이스라인 상태가 미래에 어떻게 발전하게 될지 분석하는 것은 복잡한 일인데, 왜냐하면 현존하는 상태를 묘사하는 자료를 가지고 미래에 대한 예측을 만들고 하나나 둘의 예측에 대한 그림을 그리는 것이기 때문이다. 양적 자료를 바탕으로 하는 예측이 적당할 때는, III.4.2.에 나오는 모델이 적당한 해결책을 제공할 것이다. 또한 질적인 방법으로 예측을 할 수도 있다(실제 숫자보다는 전문적인 지식을 바탕으로 해서).

2. 목표가 무엇인가?



- 문제와 문제의 근원에 대응하는 목표들을 세운다.
- 개입원리(intervention logic)를 정립하기 위해 목표를 몇 개의 단계로 나누어서 세운다.
- 목표들이 유럽연합의 리스본정책 및 지속가능한 발전전략(Lisbon and Sustainable Development Strategies)과 부합하는지 확인한다.

2.1. 왜 목표를 세우는가?

미래의 정책이 어떠한 목적을 달성해야하는지에 대해 명확하게 알지 못하면, 어떤 조치를 취해야 좋을지도 알기 어렵다. 또한 가장 적합한 정책대안을 확정하기에는 더욱 어렵다. 다른 말로 표현하면, 만

약 어디를 가야하는지 모른다면 그곳에 도달할 가능성이 별로 없다는 것이다.

추구되는 목표들을 명확히 제시하는 것은 정책입안자들로 하여금 개입의 논리가 강하다는 것을 확인시켜 준다. 마지막으로 이는 정책의 목표(aim)가 모두에게 이해가 된다는 것을 확인시키고, 이는 이행, 특정한 지표를 활용한 사후감시절차, 그리고 성과평가와 개입하지 않았을 때의 결과 예측을 더 쉽게 해 준다.

2.2. 목표를 어떻게 세우는가?

목표는 문제 및 그 근원과 직접적으로 연관되어 있어야 하는데, 이는 앞에서 언급하였다. 그들은 또한 계층적으로 정리되고 영향평가(IA) 절차가 적용됨에 따라 점진적으로 세분화(혹은 ‘SMART’ - 아래참고)되어야 한다.

box 6: SMART 목표들을 정하는 것

목표는 :

Specific(특수성) : 목표는 여러 가지 다른 해석에 의하여 변경되지 않도록 정확하고 구체적이어야 한다.

Measurable(측정가능성) : 목표는 측정가능한 용어로 바람직한 미래의 상태를 정의하여야 하고, 그렇게 함으로써 당해 목표의 달성도를 측정할 수 있다. 목표는 정량적으로 또는 설명의 조합으로 토대가 설정되고 규모가 기재되어 있어야 한다.

Accepted(수용성) : 목표 및 중점요소가 행동에 영향을 미치는 것이라면 목표를 달성하는데 책임이 있는 자들에게 수용되고 이해되어야 할 뿐

아니라 이들 전부가 유사하게 해석될 수 있도록 하여야 한다.

Realistic(현실성) : 목표 및 중점요소는 도전적이어야 하며, 목표를 현재 상황의 차원에서 설정하는 것은 의미가 없으나, 당해 목표에 책임있는 자들에게 의미있는 것으로 받아들여지도록 현실적인 것이 되어야 한다.

Time-dependant(시간의존성) : 목표 및 중점요소는 일자 또는 시간을 확정하지 않고서는 애매한 상태로 남게 된다.

거의 모든 경우에 목표는 여러 다른 단계에서 적용되는데, 이것은 계층적으로 생각하여야 한다. 목표간의 관련성도 명확히 하는 것도 중요하다. 'x' 라는 물품이 생산되면 어떤 부분목표가 달성될 수 있는지 표시하고, 그러한 부분적인 변화에 의해서 어떤 일반적인 목표가 달성되었는지를 표시한다. 이런 도미노현상은 보통 개입원리(intervention logic)라고 한다.

그래프 1 : 목표의 세가지 단계

공동목표

이것은 정책의 종합적인 목표이고, 이는 성과나 궁극적인 영향으로 표현된다. 만약 성공적이라면, 개입은 최소한 공동 목표가 제시한 방향으로 유도하였을 것이다(높은 등급의 목표를 달성하는데는 다른 여러 가지 요소가 작용한다는 것을 아는 상태에서). 공동의 목표를 향한 발전은 국제적인 기준으로 향한다.

예:

공동 목표 = 지방의 인구감소 방지

지표 = 지방의 경제성장률

특정목표

이것은 정책에 있어서 당면한 목표로서, 공동목표를 달성하기 위해 우선 달성되어야 하는 목표들이다. 이것은 정책에 있어서 직접적이고 단기간의 효과를 기준으로 표현된다.

예:

특정 목표 = 지방의 경제활동을 장려

지표 = 지방에 입주하는 기업의 수

실행목표

실행목표는 성과물이라는 의미로 주로 표현되며, 개입에 의하여 생산되어야 하는 상품이나 서비스 등이다. 이들 목표의 달성은 개입을 담당하고 직접적으로 확인하는 관리부서에 의하여 이루어진다.

예:

실행목표 = 지방에 새로운 기업이 입주하는 것을 장려하는
계획에 대한 재정적 지원

지표 = 재정적 지원을 받고 있는 계획의 수

위의 표에서 타내는 것처럼, 목표를 지정하는 것은 실행적인 면이나 공동적인 면에서 시작해도 된다. 실제로 목표설정의 반복적인 속성이 뜻하는 것은, 어디서 시작하든 위의 그래프에서 위아래로 여러분의 목표가 문제와 일정한 수준으로 올 때까지 반복될 것이다.

모든 상황에서 세 가지의 목표단계를 거치는 것은 필요하지 않으며, 실제로 관련되는 단계의 숫자는 정책의 특성에 따라서 다르기 때문이다.* 따라서 위의 것은 사례로 든 것이다.

* 이는 EU에서 합의된 후에 결의될 것이라는 목적에 관하여, 특별한 사례에 의해 대상화된다.

이상적으로 영향평가절차의 종료단계에서 점진적인 순환과 수정을 통하여, 목표는 SMART 즉 특수성(S), 측정가능성(M), 수용성(A), 현실성(R), 시간의존성(T)이 되는 것이다. 이것은 실행 단계의 목표를 세우는데 특히 중요하다.

마지막으로, 목표는 수적으로 적어야 하고 핵심 사항에 비중을 두어야 한다. 너무 많은 목표를 세우는 것은 제안의 목표가 제대로 명확하지 않다는 것을 의미한다. 행동계획(Action Plan)을 위해서 문제와 목표를 확정하는 데에는 광범한 접근이 필요하다. 이런 경우에는 문제와 목표 그리고 제안에 따른 조치와의 명확한 연관성을 확립하는 것이 더욱 중요하다.

2.3. 다른 유럽연합 정책 및 전략과의 부합성

위원회의 정책적 조치는 고립된 상태에서 행해져서는 아니된다. 목표들이 다른 유럽연합 정책들과 부합성이 있는지를 확인하는 것이 필요하다. 실제로 제안이 다른 어떤 정책 범위내에서 가지게 될 영향을 알아봐야 하고, 필요하다면 제안을 수정하여 다른 목표들을 침해하지 않도록 해야 한다.

3. 정책대안(Policy Options)이란 무엇인가?

일단 목표들이 정해졌다면 그 목표를 이루기 위해 가장 적절한 정책대안(policy options)과 실행메카니즘을 정하는 것이 영향평가(IA) 업무의 다음 과정이다.

‘정책대안(policy option)’이란 용어는 어쩌면 겉으로 나타나는 것 보다 훨씬 복잡하다. 목표들을 달성하기 위해서는 예를 들면, ‘기본적 접

근(basic approaches)’과 같은 몇 가지 방법이 있으므로 개개의 대안(option)들을 정할 때 여러 가지 방법들을 고려할 필요가 있다. 기본적인 접근(basic approaches)에 관한 예시들로는 공동체의 법률조항들(Community legal acts), 회원국의 법률조항들(legal acts of Member States), 자치법규(self-regulation) 그리고 경제적 유인(economic incentive)들을 들 수 있다. 서로 다른 선택안이 하나로 결부될 수도 있고, 회원국의 조치와 조정될 수도 있다는 점도 기억하여야 한다.*

하나의 정책에 대한 개별적 요소(individual elements)/설계척도(design parameters)에 관한 여러 가지 대안에는 대안사항의 ‘세심한 조정(fine tuning)’에 이바지하기 위한 여러 제안들이 포함되어 있는데, 그것은 입법, 이행조건, 이행방법 등의 범위와 관련되어 있다.**



목표를 이루기 위한 정책대안(policy options)의 확인
가장 적절한 이행도구의 고려(규제적/비규제적인 접근).
기술적, 다른 제약요소들을 살펴보고, 효과성, 효율성 및 지속성을 검토하는 방향으로 선택 범위를 좁혀나간다.
향후 분석을 위하여 가장 타당한 대안을 간략하게 정리한다.

* 부록4 참조.

** 예를 든다면, 지출계획에 있어서 출발점은 시행방법의 선택이다. 즉, 프로그램이 위원회에 의해서 직접 관리되기를 원하는가? 아니면 대리인에 의해서 간접적으로 관리되기를 원하는가? 관리가 회원국 또는 국제기구에 나누어져서 이루어지기를 바라는가?(더 많은 채용가능성에 대해서는 재정규정 제53조를 참조할 것) 특정한 배정에 관한 결정은 정책분야, 지리학적 중요도, 수익자들의 특징, 계획의 규모와 프로그램간의 관계에 따라 시험을 하여야 한다.

3.1. 왜 대체적인 정책대안들을 고려해야 하는가?

여러 가지 정책대안(policy options)을 고려해 봄으로써 생각하지 못했던 방법들을 떠올릴 수 있게 만든다. 많은 가능성을 따져봄으로써 그만큼 문제를 투명하게 볼 수 있게 한다. 정책입안자들이나 이해관계자들에게 왜 어떤 대안은 처음부터 고려할 필요가 없었는지를 제시하는 것도 방법이다. 이는 제안의 선택을 정당화하고, 가능성 없는 대안들은 일찍 제외시키는데 용이하다.

3.2 어떻게 정책대안을 확인하는가?

첫 번째 단계는 크게 생각함으로써 제안의 목표를 달성할 가능성이 있는 대안을 초기에 광범위한 목록으로 작성하는 일이다.

열린 사고를 유지해야 함을 기억해야 한다. 만약 특정적인 선택이 뚜렷하게 좋아보인다고 해서, 다른 가능성 있는 대안들을 곧바로 무시해서는 안된다.

조약에 특별히 규정되어있는 의무가 아닌 이상, 'EU의 조치가 필요 없는'* 대안에 관하여 항상 주의를 기울여야 한다. 또 하나 주의를 기울여야 할 경우는, 규제를 통한 '고전적인 형태의 대체적 접근'에 관한 것인데, 위원회에서 특별히 이 사항을 제외하기로 결정하지 않는 한 가능하다. 현행 규제를 더 발전시키거나 간소하게(streamlining or simplification) 하도록 유도하는 대안들도 검토하여야 한다.**

* 새로운 EU의 개입은, 실제적인 EU정책의 유기 또는 폐기를 가능하게 할 수 있다.

** 국가입법의 조화로운 행위는 수범자와 아울러 25개의 법률을 대체할 수 있기 때문에 이점에서 또한 유리할 수 있었다.

Box 7: ‘규제할 것’ 인가 혹은 ‘규제하지 않을 것’인가? 그것이 문제이다...

발견된 문제점을 공격한다고 해서 자동적으로 규칙(Regulation) 또는 지령(Directive)과 같은 규제적 대안을 선택해야 하는 것은 아니다. 위원회에 주어진 모든 선택방안들을 모두 고려해 봐야 한다. 자주규제(self-regulation)가 알맞은 대안인가? 자발적 동의를 얻는 것만으로도 동일한 목표를 이룰 수 있지 않는가? 정보와 교육 캠페인만으로도 충분하지 않는가?

어느 정도의 지지를 받을만한 대안들을 자세히 알아보는 것이 중요하다. 위원회 제안의 개정안에 관한 영향평가를 작성하는 것은 다른 기구의 책임이다. 그러나 위원회의 영향평가가 이사회와 의회의 개정 상황을 미리 예상하여 만들어졌다면 입법절차를 좀 더 원활하게 진행 하는데 도움을 줄 수 있다.

대안들을 작성할 때는 회원국들에 의해 전환되기를 기다리고 있는 것들을 포함한 현행 유럽연합 정책들, 그리고 연관성이 있고 가능하다면 현행 유럽의회와 이사회에서 논의되고 있는 안건들도 고려해볼 필요가 있다. 현재 또는 계획된 회원국 정책이나 국제 협정도 대안에 영향을 미칠 가능성이 있다면 같이 고려해보아야 한다.

Box 8: ‘적은 것이 더 낫다(Less can be more)’

현행 법률의 양을 고려해 본다면, 오히려 ‘적게 하는’ 대안도 고려해보아야 할 것이다. 예를 들면, 현재의 조치가 어떤 곳에서 예상했던 효과를 내고 있다면, 새로운 법률을 만드는 것만이 가장 좋은 규제방법은 아니다. 현행법을 좀 더 효율적으로 간결하게 ‘가지치기’ 하듯이 다듬는 것이 더 나은 결과를 불러올 수도 있다.

어떤 경우에는 어느 한 특정한 대안이 비교적 초기단계에서 ‘선두주자(front runner)’로 등장하기도 한다. 곧바로 제안된 목표를 달성할 가능성이 있는 다른 대안들을 제외하면 안되지만, 하나 내지 다수의 핵심적 기준이 바뀌어 진다면 ‘선두주자’의 영향이 어떻게 달라질지 고려해 보아야 한다. 예를 들면, 목표달성의 시점을 연장하거나 좀 더 과감한 목표로 바꾸는 것을 허용하는 것이다(이런 방법을 소위 ‘자극 반응성분석(sensitivity analysis)’이라 한다).

3.3. 정책대안을 어떻게 검토(Screen)하는가?

검토절차의 목적은 더 자세한 영향평가를 하기 위하여 가장 유력한 대안(보통 ‘EU의 조치가 필요없는(no EU action)’대안을 제외한 3-4개 정도)들로 요약목록을 작성하기 위함이다(III장 4 참조).* 이들은 실제적이어야 한다. 다음과 같은 세 가지 대안을 만드는 것은 절대 안 된다. 즉 아무것도 안하는 대안, 선호하는 대안, 그리고 아무도 원하지 않는 괴상한 선택방안. 이와 같은 접근은 다른 사람이 분석되지 않은 실제적인 대안을 제시했을 때 심각한 어려움에 빠지게 된다.

검토절차는 비형식적이고 반복적이기 쉽다. 검토과정에서의 중요한 요점은 각 대안들의 특성을 지적하여 다음에 제시한 세 가지의 영역들을 위주로 어떻게 성공적으로 실행될 수 있을지를 비교하는 것이다. 검토해야 할 세 가지 요점은 :

- 효과성(effectiveness) : 정해진 목표를 어느 대안이 가장 잘 달성할 수 있을 것인가.**
- 효율성(efficiency) :한정된 자원/비용(비용효과)으로 어느 대안이 가장

* 방침 결정권이 심사 과정의 초기 단계에 배제된 이유는 영향평가 보고서 안에 (이진에 또는 결과로서) 문서화하고, 연속적으로 계속되어야 하기 때문이다.

** III장의 4. 2. 2단계 참조.

큰 효과를 이룰 수 있는가.*

- 일관성(consistency) : 어느 대안이 경제적, 사회적, 환경적 영역에 따라 변화될 가능성이 가장 적은가.**

3.4. 자료 수집, 분석

표 1.5 에 나오는 목록을 이용해서 이미 나와있는 자료들을 이용하는 것이 바람직하다. 만약 그 문제점에 대한 연구가 상당기간 동안 지속되어왔던 것이라면 어떤 대안은 이미 녹색(Green Paper)에서 고려되어 있을 가능성이 많다. 훌륭한 사례 및 국제적 경험들을(회원국, 제3국, 국제기구들) 잘 살펴봐야 한다.

다른 방법으로는, 좀 더 체계적이고 전형적인 검토 방식으로써, 실제 모델의 효과들을 정교하게 연구하고 그것을 이용해서 연구되고 있는 다양한 대안들의 활용에 관한 질적인 평가를 수행을 통해서 분석할 수 있다(III.5.1 참조).

4. 경제적, 사회적, 환경적 영향에는 어떤 것들이 있는가?



(직접적 그리고 간접적으로) 환경, 경제 그리고 사회적 영향이 그것이 어떻게 일어나고 있는지 파악한다. 누구에게 어떤 방법으로 영향이 미치는지 파악한다 (유럽연합 외부를 포함해서) 영향을 가능하고 적절하게 양적, 질적 및 금전적인 의미로 평가한다. 정책선택에 있어서 집행시 장애요소, 리스크와 불확실성을 고려한다.

* 부록8 참조.

** 사회경제집단과 종교집단 등의 차이.

4.1. 왜 영향을 분석하는가?

대안에 대한 영향분석은 영향분석절차에 핵심적인 요소이며, 변화가 없는 정책(no-policy change) 대안을 포함하여 관련된 정책대안에 적용되어야 한다. 이 과정은 세 가지의 중요 정책영향 사항(경제, 사회, 환경)뿐만 아니라, 잠재적 전환 또는 시너지효과에 관한 정보를 알기 쉽게 해준다. 또한 조치를 강화할 수 있는 사항(예 : 어떤 정책대안을 세심하게 조정해서 효과와 효율을 향상함), 약화될 조치들(예 : 시간이 너무 걸리거나, 일정 집단에게 영향이 못 미치거나 혹은 재분배 조치를 하여야 하는 등의 경우) 알 수 있게 한다. 관련 정책대안들을 비교하고 등급을 매길 수 있게 함으로써 실질적으로 정책입안자들에게 신뢰할 수 있는 정보를 제공하게 될 것이다(III.5 참조).

4.2. 어떻게 영향을 분석하는가?

영향분석은 여러 분야의 정책 영역을 고려해서 각각의 대안들을 - 의도적이건 비의도적이건 - 그 결과에 대해서 추측하는 것이다. 영향평가의 신뢰성은 전체적으로 신뢰할 수 있는 자료를 통해 추측하고 확실하게 분석함과 동시에, 투명하고 그 분야에 대해서 비전문가들도 이해할 수 있게 하는 것임을 인식하여야 한다.

영향분석의 궁극적 목적은 서로 다른 정책대안들의 영향을 충분하고 명확한 정보로 대안을 비교하고, 각각에 대하여 또한 ‘변화가 없는 정책’ 대안과도 비교하거나 문제분석의 유형으로서 ‘baseline scenario’ 와도 비교하는 것이다(III.1.2를 참조).

위원회는 영향평가의 질적 그리고 양적인 면을 강화하기 위해 인터넷에서 사용할 수 있는 도구(IQ TOOLS, 부록 5 참조)를 개발하고 있다. 이것을 이용하면 성공적인 실행에 관한 정보나, 양적인 분석을 위한 모델이나 도구, 정책대안에 대한 경제적, 사회적, 환경적 차원에서의 주요한 영향에 대해서 알 수 있게 하는 가이드를 제공할 수 있다. 상세한 정보는 영향평가 지원부서/기구와 접촉한다.

위원회는 ‘유럽연합의 지속적인 발전전략’(EU sustainable development strategy)의 이행 상황을 점검할 수 있도록 몇 가지 지표를 개발하였다.* 영향평가를 할 때는 제안과 관련되는 범위에서 이 지표를 활용하는 것을 적극 권장한다. 이것을 이용함으로써 각각 다른 제안에 대한 영향들의 유사점을 제시하며, ‘유럽연합의 지속적인 발전전략’과 각각의 개별 제안들의 지속성을 향상하게 할 수 있다.

아래에 나와 있는 접근방법은 세단계로 나뉜다. 처음 두 단계까지는 세밀하고 더 치밀한 조사가 이루어지기 전의 단계로써 정책대안을 검토하는 과정이라고 할 수 있다. 각 단계마다 그 단계만의 결과가 제시되고, 다음 단계로 갈 수 있는 토대를 구성한다. 이러한 접근방식의 목적은 적합한 조사(proportionate analyse)의 이행을 촉진하는데 있다.

Graph 2 : 3단계 영향분석

step1 : 영향의 확인

step2 : 어떠한 영향이 가장 현저한지를 질적으로 평가

step3 : 향상된 질적/양적 영향분석

* SEC(2005) 161 최종본 참조.

제1단계 : 정책의 경제적, 사회적, 환경적 영향을 조사하고 그것이 왜 발생하며 누가 영향을 받는지의 확인

제1단계는 정책의 이행결과로서 발생하는 영향들에 대해서 확인한다. 정책에 대한 어떤 영향들은 의도적일 수 있고 목표의 형태로 이미 확인될 수도 있을 것이다(III.2 참조). 그러나 의도하지 않은 영향들을 확인하는 것도 역시 필요하다. 가능한 영향들에 대한 목록을 검토하고, 다른 위원회 의장실(DG)과 협의하거나 외부 이해관계인과 전문가들과 협의함으로써 도움을 받을 수 있을 것이다.

영향들을 확인하는 때에는 항상 그 원인(행위, 도구 등)과 결과(영향)의 관계를 확실하게 해야 한다. 그리고 제안된 조치의 범위를 명확히 설정하여, 과연 정해진 목표를 어느 정도까지 달성할 수 있을 것인지를 알아야 한다. 또한 밝혀진 영향들이 누구에게 영향을 끼치며 어느 정도 기간동안 영향이 발생할 것인지도 구체적으로 알아야 한다.

사회의 여러 다른 단체들에게 어떻게 그 영향이 다르게 미치는지를 조사하는 것은 영향평가의 중요한 요소이다. 사회에 전체적으로 좋은 영향을 미칠만한 대안이라 하더라도, 사회에 긍정적 또는 부정적 영향들이 어떻게 확산되는지를 과소평가하는 경우에는 대안을 실행하지 못하게 될 것이다. 두 가지의 명확한 배분적 영향을 고려하여야 한다.

- 여러 사회적 및 경제적 단체들에 대한 영향. 조심스럽게 ‘승자’와 ‘패자’를 구분해 봄으로써 제안된 행위의 예상되는 문제점들을 알아내고, 그 제안의 설계를 변경할 필요가 있는지 또는 부정적 영향들을 감소시킬만한 방안을 추가한다.

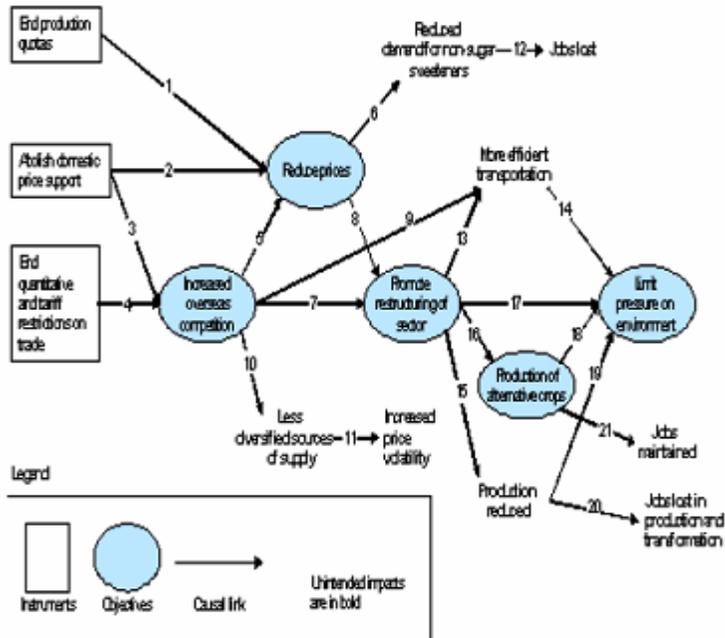
- 현존하는 불균형에 미치는 영향. 현존하는 지역적, 성적, 인종적 차이들을 제안된 행위가 더 악화시킬 것인지, 감소시킬 것인지 아니면 아무런 차이가 없을 것인지 대하여 비교하여야 한다. 이것은 간단한 일은 아니다. 예를 들면, 현재 남성과 여성의 생활방식의 차이로 인하여 제안이 남녀평등의 입장에서 명확히 중립적이라 하더라도 실제로는 다른 영향을 가져올 수 있기 때문이다.

영향들을 확인할 수 있는 유용한 방법 중 하나는 인과관계모델(causal model)을 설정하는 것이다. 이 ‘하향식(bottom-up)’ 방법은 정책의 목표가 달성된 결과로 인하여 발생한 영향을 확인하는 것에서 출발한다. 그렇게 해서 밝혀진 영향들을 기초로 해서 다른 영향들을 조사하고 그 단계를 계속 반복한다. 그리하여 각각의 정책대안들/도구들이 어떤 영향을 미치는지 알 수 있게 원인과 결과에 관한 연관표 또는 지도를 작성한다.

인과관계모델을 얼마나 자세하고 폭넓게, 예를 들어 가능한 반응회로(feedback loops)까지 포함해서, 작성할 것인가는 판단의 문제이다. 자세하게 만들수록 좀 더 명료한 자료가 될 수 있겠지만 당연히 시간과 노력이 더 많이 필요하다는 단점이 있다. 중요한 것은 이러한 표를 만드는 것은 표에서의 영향들과 그 인과관계가 매우 정확하고 명확하게 제시하여 그것을 토대로 더 상세한 분석을 설계할 수 있도록 하는 것이다.

어떤 경우에는 영향간의 인과관계를 정립하는 토대는 일람표(diagram)에서 자명한 것은 아니다. 만약 그렇다면, 중간 영향들을 추가하거나 상호관계에 관한 추정을 하여 이를 명확히 하여야 한다.

Graph 3 : 영향에 관한 인과관계모델 - 설탕시장의 개혁



유럽연합 내외의 영향을 확인할 때는, 아래에 주어진 표를 이용해서 경제적, 환경적, 사회적 영향들을 배경으로 대안의 간략한 목록을 검토하여야 할 것이다. 이 표에 나와 있는 어떤 질문들은 기본적 인권에 미치는 영향을 살펴봄으로써 기본권헌장과의 호환성을 확보하는데에 그 목표를 두고 있다. 중요한 점은 아래 표에 나와 있는 질문들이 완벽하거나 최종적인 것은 아니라는 것이다. 그것의 의도는 영향평가 과정에서 정책에 특정한 연관성이 있는 문제들이나 영향들이 고찰되고 있는지를 확인할 수 있게 하는 것이다. 질문 목록에는 포함되지 않지만 특정한 영향평가에는 관련되는 영향들도 고려되어야 한다.

이 표는 단순히 예 또는 아니요의 대답을 확인하는 체크리스트(checklist)로 사용되어서는 안 될 것이다. 이 표는 초기의 영향평가 작업에서 생각했던 것 보다 좀 더 폭넓게 정책대안들의 가능성 있는 영향들을 생각해 낼 수 있도록 도와주는 역할을 하기 위해 만들어졌다.

Table 1 : 경제적 영향

영향	주요 질문
경쟁력, 무역 및 투자 흐름	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 비EU경쟁사들과 비교해서 EU의 회사들의 경쟁적 위치에 영향을 미치는가? • 국가간의 투자 흐름을 자극하는가(경제활동의 배치전환을 포함해서)? • 제안이 유럽 시장에서 바람직하지 않는 시장흐름을 교정하기 위해서 필요한 것인가?
내부 시장에서의 경쟁력	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 내부시장의 기능과 EU의 경쟁정책에 영향을 미치는가? 예컨대, 소비자의 선택 폭을 줄이지는 않는가, 경쟁의 감소로 인하여 가격이 인상되지 않는가, 반경쟁적 행동을 촉진하거나 독점의 발생, 시장분열 등으로 신규 제조업자나 서비스 제공자에게 장애를 발생하게 하지 않는가 등
경상비용 및 기업행동	<ul style="list-style-type: none"> • 기업에게 추가적인 조정, 이행 또는 처리비용을 부과하는가? • 대안이 필수적인 투입물의 활용이나 비용에 영향을 주는가(원자재, 기계류, 노동력, 에너지 등)? • 재정활용에 영향을 주는가? • 투자 사이클에 영향을 미치는가? • 어떤 제품들을 시장에서 철수하게 만드는가? 제품의 판매가 제한되거나 금지되는가?

영 향	주요 질문
경상비용 및 기업행동	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 기업의 행동에 엄격한 규제가 가해지는가? 그것이 직접적으로 당해 회사를 폐업하게 하는 결과를 초래하는가? • 비교되는 환경에서 어떤 제품이나 사업이 차별적으로 취급받고 있는가?
기업의 행정비용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 기업에게 추가적인 행정적 요구를 부과하거나 행정의 복잡성을 증대시키는가? • 이러한 행정비용이 상대적으로 중소기업에게 과중한가?
재산권	<ul style="list-style-type: none"> • 재산권(토지, 동산, 고정/유동 자산)에 영향을 미치는가? 재산권의 처분 또는 사용이 제한되는가? 재산권이 완전히 손실되는 일은 없는가?
기술 혁신과 연구개발	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 연구 및 개발을 장려하는가 아니면 저해하는가? • 신제품생산의 방법, 기술 등을 촉진하고 보급하는 것을 원활하게 하는가? • 지적재산권에 영향을 미치는가(특허, 상표, 저작권, 다른 노하우 권리)? • 학술적 또는 산업적 연구를 촉진하거나 제한하는가? • 자원의 효율적 이용을 촉진하는가?
소비자와 가정	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 소비자가 부담하는 가격에 영향을 미치는가? • 소비자가 내부시장에서 이익을 볼 수 있는 기회에 영향을 미치는가? • 소비자가 구매하는 물품/서비스의 품질과 유용성이나 소비자의 선택권에 영향을 미치는가? • 소비자의 정보나 보호에 영향을 미치는가? • 개인/가정의 재정적 상황에 장기적 또는 단기적으로 현저한 결과를 초래하는가? • 가족과 어린이들의 경제적 보호방침에 영향을 주는가?

영향	주요 질문
특별한 지역 또는 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 특별한 영역에 중요한 영향을 끼치는가? • 어떤 지역에만 특별한 영향을 미치는가, 예를 들면, 일자리가 창출되거나 상실되는가? • 중소기업에게 특별한 영향을 미치는가?
제3국 및 국제 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 EU의 통상정책과 WTO를 포함한 국제적인 의무이행에 영향을 미치는가? • EU의 대외정책과 EU/EC의 발전정책에 영향을 미치는가? • EU와 우선적 통상협정을 맺은 제3국에게 영향을 미치는가? • 개발도상국 및 저개발국가들에게 영향을 미치는가?
공적 기관	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 장단기적으로 정부의 여러부문의 공적 기관에 예산상 영향을 주는가? • 대안의 실행을 위하여 현존하는 공적 기관의 재구축 및 신설이 요구되는가?
거시경제적 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 대안의 전반적인 결과가 경제발전과 고용에 미치는 영향은 무엇인가? • 시장의 적절한 기능과 투자여건을 향상시키는데 기여하는가? • 대안이 직간접적으로 인플레이션을 유발하는가?

Table 2 : 환경적 영향

영향	주요 질문
대기의 질	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 산성화, 부영양화, 광화학화 또는 사람의 건강에 유해한 공기오염, 농작물 피해 또는 건물부식 또는 토지의 악화(오염된 땅 또는 강)를 유발하지 않는가?

영향	주요 질문
수질 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 지표수나 지하수의 양이나 질을 향상시키거나 감퇴시키는가? • 대안이 해변이나 어촌 지역의 수질을 향상시키거나 저하시키지 않는가(예컨대, 오물의 방출, 부영양화, 기름, 중금속 및 다른 오염물질들)? • 음용수에 영향을 미치는가?
토양의 질 또는 자원들	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 토양의 산성화, 오염, 염분화를 발생하게 하거나 부식 비율에 영향을 미치는가? • 사용할 수 있는 토양의 손실을 가져오거나(건축물의 건축), (오염을 줄여서) 사용가능한 토양의 범위를 증대시키는가?
기후	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 오존층을 격감시키는 물질을 방출하거나(CFCs, HCFCs. 등) 온실 가스를 대기에 방출하지 않는가?
자원의 재 활용/비재 활용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 재생가능한 자원들의 활용에 회복할 시간보다 좀 더 신속하게 영향을 주는가? • 재생불가능한 자원의 활용을 증대시키는가 아니면 줄이는가?
생물다양성, 식물군, 동물군, 경관	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 어느 지방의 생물/개체/부류의 수를 줄이거나 생물의 종류를 증가시키는가? • 멸종위기 생물들 또는 그들의 서식지 또는 생태학적으로 민감한 지역에 영향을 끼치는가? • 경관을 축소하거나, 생물들의 이동경로를 차단하거나, 보금자리를 없애지 않는가? • 대안이 보호되는 경관의 아름다운 가치에 영향을 미치는가?
토지사용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 토지의 새로운 지역을 처음으로 사용하게 되는가? (녹지대)

영 향	주요 질문
토지사용	<ul style="list-style-type: none"> • 생태학적으로 민감하게 지정되어있는 지역에 영향을 미치는가? 그것이 토지사용에 변화를 가져오는가?(예컨대, 시골과 도시의 분리 또는 농업유형의 변화)?
쓰레기의 유발/누적/재활용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 쓰레기를 유발(고체, 도시, 농사, 공장, 채광, 방사능 또는 유독쓰레기)하거나 쓰레기가 어떻게 취급되고, 폐기되며 재활용되는가에 영향을 미치는가?
환경리스크 규모와 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 화재, 폭발, 붕괴, 사고 그리고 방출사고 등을 예방하거나 그 가능성에 영향을 미치는가? • 불법 또는 과실로 환경적으로 알려지지 않거나 유전적으로 변형된 미생물들을 유출하게 될 리스크에 영향을 미치는가? • 자연재해의 가능성을 감소시키는데 영향을 주는가?
이동성(수송 방식)과 에너지의 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 에너지 및 열생산의 소비를 증가하게 하거나 감소하게 하는데 영향을 미치는가? • 이동수단의 요구가 증가하거나 감소하는가? 또는 용도가 지정된 이동수단에 영향을 주는가? • 자동차의 가스 배출량을 줄이거나 늘이는가?
기업활동의 환경적 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 산출에 필요한 투입에 자연자원의 변화를 가져 오는가? 그것이 에너지를 많이 소모하는 생산형태를 만들지는 않는가? • 대안이 조세, 보증, 생산, 디자인양식, 조달규칙 등을 바꿈으로써 환경적으로 불친화적/친화적인 제품이나 서비스를 싸게 하거나 비싸게 만드는가? • 대안이 재산투자, 대부, 보험서비스 등을 바꿈으로써 환경적으로 불친화적/친화적인 제품이나 서비스를 제한하거나 촉진시키는가? • 기업가들에게 그들이 종전의 행동하는 방식에 변화를 가하게 되어 다소 부패하게 되는가?

영향	주요 질문
동식물의 건강, 음식물과 사료의 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 동물과 식물의 건강에 영향을 주는가? • 대안이 동물의 후생에 영향을 주는가? • 대안이 음식물 및 사료의 안전에 영향을 주는가?

Table 3 : 사회적 영향

영향	주요 질문들
고용과 노동시장	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 새로운 고용을 창출하는데 유용한가? • 고용기회의 직접적 상실을 가져오는가? • 특정한 직업이나 근로자집단 또는 자영업자에게 특별히 부정적인 결과를 초래하는가? • 근로의 요구에 영향을 주는가? • 노동시장의 기능에 영향을 주는가?
작업의 질과 관련한 기준과 권리	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 작업의 질에 영향을 주는가? • 대안이 근로자 또는 구직자의 업무상 또는 지속적 훈련에 영향을 미치는가? • 근로자들의 건강, 안전, 품위에 영향을 주는가? • 대안이 직접 또는 간접으로 해고방지를 위한 정보와 상담에 한하여 근로자들의 권리와 의무에 영향을 주는가? • 청년의 일자리 보호에 영향을 주는가? • 직접 또는 간접으로 현재의 근로자의 권리나 의무에 영향을 주는가? • EU의 최소한의 고용기준을 준수시킬 수 있는가? • 대안이 작업장에서의 기술혁신의 사용으로 인한 변화의 적응, 재구축을 제한하거나 장려하는가?

영향	주요 질문들
특정 집단에 대한 사회적 포섭과 보호	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 노동시장의 이용 또는 노동시장의 진출입의 변화에 영향을 주는가? • 직접 또는 간접으로 보다 큰 불평등/평등을 가져오는가? • 대안이 서비스와 제품의 동등한 접근에 영향을 주는가? • 서비스장소의 이용 또는 보편적인 경제적 이익을 위한 서비스의 접근에 영향을 주는가? • 대안이 특정 사안에 대하여 일반인이 더 나은 정보를 접하기 쉽게 하는가? • 대안이 다른 이들보다 특정 집단이나 개인들, 기업, 지역, 가장 민감하거나 가장 빈곤한 사람들에게 영향을 주는가? • 대안이 특별히 제3세계, 어린이, 여성, 장애인, 실업자, 노약자, 정당 또는 시민단체, 교회, 비종교적 조직체, 소수민족, 언어나 종교적 소수파, 망명희망자에게 영향을 주는가?
대우와 기회의 평등, 비차별	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 평등한 대우와 기회에 영향을 주는가? • 남녀평등에 영향을 주는가? • 대안이 그룹이나 개인들, 예컨대 성별, 인종, 피부색, 윤리적 사회적 배경, 유전적 특성, 언어, 종교, 신앙, 정치적 배경, 민족적 소수집단, 빈곤, 출생, 장애, 연령, 성적 성향 등에서 직접적인 차별의 여지가 있는가? 아니면 간접적인 차별을 가져오는가?
사생활, 가정생활, 개인정보	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 개인의 사생활이나(가정 및 커뮤니케이션을 포함) EU내에서 자유로이 이동할 수 있는 권리에 영향을 미치는가? • 가정생활이나 가정에 대한 법적, 경제적, 사회적 보호에 영향을 미치는가? • 대안이 개인정보의 취급에 개입하거나 개인정보에 접근할 수 있는 개인의 권리에 관련하고 있는가?

영향	주요 질문들
<p>거버넌스, 참여, 양질의 행정, 공정한 재판, 미디어 및 윤리</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 조약 및 새로운 거버넌스의 접근에서 제시된 거버넌스의 과제에 이해관계자의 개입에 영향을 미치는가? • 주권자와 이해관계자 전부를 그들의 다양성의 관점에서 동등한 토대에서 다루는가? 대안이 문화적 및 언어적 다양성에 영향을 미치는가? • 그들이 권한을 가지는 범위에서 사회적 당사자들의 자치권에 영향을 미치는가? 예를 들면, 단체협상을 맺거나 집단적인 행위를 하는데 영향을 주는가? • 제안된 조치의 이행에 공적 기관 및 행정부문에 영향을 미치는가? 예를 들면, 그들의 책임성에 관하여 영향을 주는가? • 공공기관과의 관계에서 개인의 권리에 영향을 미치는가? • 개인의 공정한 재판에 대한 접근에 영향을 미치는가? • 대안이 특별한 문제에 대하여 공중에게 더 나은 정보를 제공하는가? 그것이 공중의 정보접근에 영향을 미치는가? • 대안이 미디어, 미디어 다양성 및 표현의 자유에 영향을 미치는가? • 대안이 생명윤리적 문제를 제기하는가(클론, 재정적인 획득을 위한 사람의 신체 또는 그 일부의 이용, 유전자 조사/실험, 유전자 정보의 이용)?
<p>공중위생 및 안전</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 사회경제적 환경변화로 인하여 평균수명, 사망률과 발병률, 생존률을 포함한 개인/인구의 위생과 안전에 영향을 미치는가(예컨대, 작업환경, 소득, 교육, 구직, 영양)? • 대안이 생물학적 테러의 가능성을 증가 또는 감소시키는가? • 대안이 자연환경의 지속적인 위해로 인하여 위생리스크 가능성을 증가 또는 감소시키는가?

영향	주요 질문들
공중위생 및 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 밀집된 지역에서 소음, 공기, 수질 또는 토양의 질의 변화로 인하여 위생에 영향을 미치는가? • 에너지의 사용과 쓰레기 배출의 변화로 인하여 위생에 영향을 주는가? • 대안이 담배, 술, 또는 운동 등 생활방식과 관련한 건강관리에 에 영향을 주는가? • 특별한 리스크집단에게 특수한 영향을 주는가(나이, 성별, 장애, 사회단체, 유랑민, 종교 등)?
범죄, 테러와 안전	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 안전, 범죄, 테러 등을 개선하거나 감소시키는가? • 대안이 범죄자들의 범죄에 대한 잠재적 욕구를 변화시키거나 감시활동에 영향을 미치는가? • 대안이 범죄행위의 숫자를 증대시킬 소지가 있는가? • 법집행능력에 영향을 미치는가? • 피의자의 권리와 안전에 대한 이익사이의 균형에 영향을 미칠 수 있는가? • 범죄피해자 및 증인의 권익에 영향을 주는가?
사회적 보호, 위생 및 교육체계의 효과에 대한 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 서비스의 질과 접근에 영향을 주는가? • 근로자의 교육이나 이동성에 영향을 주는가(예를 들면, 건강, 교육 등)? • 대안이 개인의 공교육 및 사교육, 직업교육 및 평생교육에 대한 접근에 영향을 주는가? • 서비스의 국가간 이동, 국경지역의 협력 및 국경이동의 알선에 영향을 미치는가? • 대안이 제정/조직/사회, 위생 및 교육체계에 대한 접근에 영향을 주는가(직업교육을 포함)? • 대학 및 학문의 자유/자아실현에 영향을 미치는가?

위에서 언급한 접근방법은 문제를 분석하는데 있어서 몇몇의 핵심 영향에 치우치지 않고, 넓은 범위의 가능한 영향을 고려할 수 있도록 도와 줄 것이다. 그러므로, 이 연습은 정책대안의 잠재적 영향에 대한 합리적인 묘사(comprehensive picture)의 결과이어야 한다.

다음은 설탕 시장을 개혁할 당시에 의도하지 않았던 영향력들로 확인된 것들이다.

- 대체상품에 대한 소비를 떨어뜨려서 관련된 부문/지역에 직업을 감소시켰고,
- 공급지역이 다양하지 못해서 가격변동이 심해졌으며,
- 수송에 있어서 효율을 향상하였다.

지역에서의 생산감소와 직업 감소는 직업의 유지로 균형을 맞추었다 (후자는 다른 대체 곡물로 제품생산을 바꾸어 목표를 달성한 결과이다).

누가 영향을 받을 것이고 어떤 시간적 규모내에 정책대안에 영향을 받을 것인지를 기억하고, 이를 확인된 영향의 목록과 관련시켜 조사할 것을 인식하라. 이는 승자와 패자를 확인하여 배분적 영향을 연구할 수 있는 기초를 제공해주고, 제안에 대한 장애를 예측할 수 있게 도와 주며, 그 제안의 설계를 변경할 필요를 유도할 수도 있고 또는 부정적 영향을 제거하기 위한 적절한 방법을 개발할 수도 있다. 예를 들면, 제안이 기업으로 하여금 가격 인하를 가져오면서 거의 모든 소비자에게 이익을 가져다 줄 수 있다. 심지어 어떤 일정한 단체에서 중요한 배분적 효과를 가져올 수도 있다 (예. 소기업 및 대기업간, 시장의 신규진 입자와 기존영업자간, 저소득 가정과 고소득 가정간 등). 또한 중요한 영향들에 대하여는 대중일반의 의견을 고려하는 것이 중요하다.

마지막으로, 회원국 또는 지역간에 미치는 영향이 현저히 다를 수 있는데, 이는 제안을 융통성있게 실행할 필요가 있음을 제시하는 것이다.

위의 사례에서 잠재적인 재배분 효과로서,

- 가격인하로 이득을 보는 소비자와 그 때문에 수입이 줄어든 생산자 그리고 그 결과로 생산지역에서의 일자리 감소
- 소규모이고 비경쟁적인 생산자에게 해당 부문의 구조조정에서 더 피해를 입는 대기업보다 효율적이다.
- 부문에서의 구조조정에 의해서 줄어든 일자리는 제품조립활동에 종사하는 여성근로자에게 심각한 타격을 줄 수 있다.

제2단계 : 가장 중요한 영향을 확인하는 것

가장 중요한 영향을 밝히는 것은 간단한 도구를 사용해서 신속하고 저렴하게 할 수 있는데, 아래에 설명하는 것이 그것이다. 그 다음에 이들 영향을 분석하는데 많은 노력을 쏟아야 한다.

위에 설명한 인과관계 모델은 다른 더욱 정밀한 분석에 기초를 제공해주기 때문에 특히 유용한 도구로서, 각 제안들의 본질과 중요도를 고려한다(적합한 분석의 원리).

또한 질적인 평가(qualitative assessment)를 행할 수 있다. 이 방식은 다음과 같이 해야 한다.

- 확인된 영향력이 발생할 확률(예, 낮은, 중간, 높은 확률)을 정한다 (아니면 영향이 발생하지 않을 리스크). 이는 개입에 대한 관리통제의 외적 요소에 관하여 가정을 하고, 그리고 영향력이 일어날 가능성에 미칠 수 있는 요소들에 대해 정하는 것이다.
- 각 영향의 정도에 대해서 평가한다(예, 낮음, 중간 혹은 높음). 이는 개입에 의해 발생하는 지역에서 사회적, 경제적 및 환경적인 면에서

의 영향 및 수범자의 행동에 미치는 영향을 고려하는 것이다. 어떠한 영향들이 돌이킬 수 없는지 자문할 것(부록15의 예방원칙(pre-cautionary principle) 참조).

- 위의 두 가지 요소를 가지고 영향의 중요성을 평가한다(예, 낮은 확률/ 낮은 영향에서 높은 확률/ 높은 영향).

규제적인 도구와 지출 프로그램의 영향은 어떻게 실행되었는가에 따라서 결정되는 것이 아니고 부분적으로 실제로 실행되었는가에 달려있다(아래 박스를 참조).

Box 9 : 잠재적 장애물과 준수동기의 확인

집단에게 행동을 변화하게 하거나 준수시 인센티브를 증대시키기 위하여 발생하는 잠재적 장애물은 아래의 질문들을 고려한다.

대안의 요구사항이 간단하고 쉽게 이해될 수 있는가? 접근하기 어렵고 이해하기 어려운 규칙들은 준수확률을 줄일 수 있으며 특히, 중소기업에 그러한데, 이들은 주로 많은 복잡한 규칙을 읽고 이해할 자원이 부족하다.

목표가 되는 집단들이 준수할 뜻이 있는가? 이들의 의지는 다음에 의존할 수 있다. 즉,

준수율에 영향을 미칠 수 있는 준수비용, 행정적 부담 등을 포함한 준수비용, 특히 중소기업과 같이 부적합하게 영향을 받는 집단이 그렇다.

너무 법적이고 기술적인 규칙은 어떤 실질적 목적과 연계되지 않게 보일 수도 있는데, 이는 규제자들에게 신뢰를 주지 않을 수 있고 행동의 일탈을 증가시킬 수 있다.

현존하는 시장의 현실 또는 문화적인 규범과 일치하는 경우 준수율을 높일 수 있다.

사전협의를 주인의식을 형성할 수 있고, 규칙에 대하여 최소한도로 이해를 시킬 수 있으며 이에 따라 준수를 쉽게 할 수 있다. 비준수에 대한 철저한 모니터링 관리와 제재는 준수율을 기대할 수 있다.

목표가 되는 단체들이 순응->준수할 수 있는가? 정책의 선택, 정보와 지원을 제공하는 것을 포함해서, 목표 단체가 순응->준수할 수 있는 능력에 영향을 끼칠 수 있다.

준수에 관한 문제를 고려할 때는, 유럽연합의 규정은 일반적으로 주로 회원국의 기관에 의하여 적용된다는 점이다. 그러므로 어떤 규정의 적용에 있어서도 특정 회원국이 어떤 다른 방법으로 적용을 시키는지를 준수분석시 고려하여야 한다. 예를 들면, 대강적 지령(Framework directives)은 회원국 차원에서 유연한 집행의 여지를 남겨줄 수 있다. 이것은 다른 국가들의 중점집단에 준수에 대한 연쇄반응을 가져올 수도 있다. 지령의 경우, 이행시기와 관련하여 어떠한 요구의 이행에 국가적인 어려움을 인식하는 것이 중요하다. 따라서 준수분석에 있어서는 회원국의 중점대상 집단과 협의하는 것이 유용하다.

준수의 관점에서 대안의 장점과 단점을 개관하는 것을 제외하고, 분석은 대안을 어떻게 최선으로 설계해야하는지에 대한 정보도 제공해야 한다.

예를 들면,

- 실행에 어떤 시간적 규모를 정할 것인가?
- 어떤 제재가 가장 적당한가 - 행정법, 민사법 또는 형법?

위에서 본 설탕산업의 사례를 다시 한 번 살펴보면, 개혁의 핵심 목표는 제품에 대한 가격을 인하하는데 있다. 아래의 평가서가 만들어질 수 있는데,

순위	원인	결과	확률	강도
1	생산할당 종료	가격 하락	높음	높음
2	정부보조금 폐지	가격 하락	높음	높음
3	외국으로부터의 경쟁 증대	가격 하락	높음	높음

경제학 이론에 의하면 가격과 생산할당 종료, 정부가격보조금의 중단, 증가된 해외 경쟁 사이에는 확실하고 직접적인 관계가 있다는 것을 뒷받침한다. 따라서 이 경우에는 가격에 대한 영향은 지속적으로 높아질 것으로 추측되는 것이다. 또한, 하락하는 가격에 대한 영향의 강도는 또한 높을 것이고, 비록 해외 경쟁의 증가가 가격에 끼치는 영향은 더 경쟁력 있는 다른 나라 생산자들이 본국 생산자를 대신한다는 면에서 제한되어 있더라도 말이다. 수송기간 중에 생산품이 변하는 문제도 있을 것으로 보아 수입업자에게 미치는 영향은 제한될 수 있다.

순위	원인	효과	확률	강도
6	하락한 가격	설탕 대체품에 대한 수요감소	높음	높음

하락된 설탕 가격이 설탕 대체품의 수요를 줄게 할 것이라는 조사는 설탕과 설탕 대체품이 직접적으로 경쟁된다는 면에서 높은 확률로 보여지고, 또한 대체상품 생산자는 가격을 낮추기가 불가능하다는데 있다. 만약 이중에 어떤 추측도 맞지 않다면 - 예를 들면, 소비자들이 대체 상품이 설탕보다 건강하다고 믿는다면 - 설탕 개혁이 대체 상품에 미치는 영향은 덜 심각할 것이다. 이런 경우에는 그러한 추측을 뒷받침하는 자료를 수집해야 할 것이다. 만약 이런 시도가 불가능하

거나 부적당한 노력을 할 수 없다면, 영향평가 보고서에 영향의 규모에 대한 가능한 불확실성을 표기해야 한다.

다양한 수단들로 구성된 정책들에 관한 더 많은 중요한 영향을 확인하는 세번째 방법은 ‘영향 매트릭스(impact matrix)’를 설계해보는 것인데, 이는 5단계로 이루어져 있다.

1. 정책대안을 주요한 조치로 나누어 구분한다(매트릭스 평행선).
2. 영향의 주요 유형이나 항목을 확인하고(매트릭스 수평선), 가능한 시간적으로 정리한다.
3. 각 칸에 영향의 효과를 제시한다(확실, 가능, 가능성이 적음).
4. 각 칸에 영향이 긍정적 또는 부정적으로 작용하는지 적고 또는 불확실하다고 제시한다. 긍정적인지 부정적인지에 따라 그 기준도 표시될 수 있다.
5. 각 칸에 수범자(또는 영향을 받는 인구군), 영향력이 일어날 것으로 예상된 시간적 규모를 제시한다.

각각의 관계된 칸에 기초 정보를 기재한 다음 추가적인 정보가 필요하다면 보충할 수도 있는데 예를 들면, 어떠한 영향이 돌이킬 수 없는지, 그것이 발생하는 인과관계 경로 등이다.

질적 조사와 영향 매트릭스(‘impact matrix’)는 서로 협력하는 도구라고 볼 수 있는데 예를 들면, 질적 평가실행에서 획득된 핵심적 결과를 영향 매트릭스를 이용하여 종합하여 제시할 수 있다.

영향 매트릭스 작성사례 : 생략

어떤 접근 방식이 사용되건 영향을 확인하고 설명할 때는 다음 사항을 명심하여야 한다.

1. 분석에 있어서 잠재적 복잡성이 나타난다면, 구조화되고 명확한 방법으로 행하는 것이 중요하며, 이는 다음단계에서 심도있는 분석의 토대를 제공하고 그 결과를 전달한다.
2. 단기간 및 장기간에 걸친 영향을 모두 고려하여야 한다. 즉, 단기간의 영향을 밝히는 것은 대체로 쉽지만 더 중요하다는 의미는 아니다.
3. 양적이나 재정적으로 쉽게 측정될 수 없는 영향력을 간과하지 않는다.
4. 여러 종류의 요소들이 영향력에 상호 관여된다는 점을 인식한다.
5. 특히, 제안이 하나의 패키지(package)의 일부인 경우 다른 제안의 시행으로 인하여 당해 안건에 어떠한 영향이 미칠 것인지를 고려한다.
6. 리스본 전략의 목표를 달성하고 기본권을 존중하는 지속가능한 발전을 증진하는 범위에서 영향을 고려한다.

제3단계 : 영향력에 대한 심층분석

위의 접근방법은 제안의 영향에 대한 체계화되고, 질적인 분석을 가능하게 한다. 적합하다고 생각되는 때에는 심층분석이 행해져야 한다. 이것은 여러 형태로 진행할 수 있는데, 제2단계의 결과분석에 의거하여 전개한다.

- 양적 및 질적 자료가 수집되고 질적으로 분석된 선택된 영향이나 연결된 영향들에 대한 심도있는 질적 분석은 주로, 사례연구/시나리오 방식으로 행해진다. 이런 유형의 분석은 실제로 영향에 대한 양적 조사와 병행해서 행해지나, 독자적으로 실행할 수도 있다.
- 영향에 대한 양적 분석. 이런 유형의 영향 시험은 제한된 선택범위나 넓은 범위와 연결된 영향에 중점을 두는데, 이는 양적 분석의 대상이 된다. 양적 기술에 의해 선택된 영향들의 측정은, 간단한 추정

(extrapolation)에서부터 - 예를 들면, 이전에 수행된 공동작업(coefficients)을 기초로 해서(예, 산업 활동에 의해 생산되는 CO2의 양)- 적당한 양적인 모델링까지이다. 기본적으로 목적은 정책대안에 관한 영향의 범위와 정도를 이해하고, 비용과 편익을 가능한 한 금전적 단위로 예측해보는 것이다. 부록 5,7,8,11은 양적 분석을 어떻게 수행하는지와 경제분석에 관한 중요한 규칙을 제시하고 있다.*

box 10 : 양적 및 질적 조사방법론을 병행하는 것이 좋은 사례이다.

설탕시장의 개혁에 대한 영향평가 보고서는 질적인 조사와 양적인 조사를 조합하여 직접적, 간접적, 사회적, 환경적, 그리고 경제적 환경이 잘 나타나게 할 수 있다는 것을 제시하였다. 이 영향평가는 심도 있는 모델링분석을 활용하여 거시경제학 관점에서의 정책 개혁이 경제에 주는 영향에 대한 시나리오들을 제공했고, 또한 질적인 여러 관점에 기반을 둔 넓은 범위의 영향과 이해관계자들의 넓은 범위의 의견들에 대한 분석을 제공했다.

4.3. 자료수집 및 분석

인과관계 모델(casual model)과 질적 평가를 전개하는데 필요한 자료는 해당 위원회의 동료들의 전문지식에서 우선적으로 구할 수 있다. 그러한 실행은 외부 전문가를 관련시키고, 현존하는 연구자료를 조사, 연구하고 평가하며 이해관계자들과의 협의 결과를 활용함으로써 더 풍부하게 할 수 있다. 예를 들면, 유럽경제사회위원회, 지역위원회 및 지방정부간 체계적인 정책협의를 위한 협의회 같은 기관들은 영향에 대해 유용한 정보를 제공할 것이다. 또한 Eurobarometer 설문

* 부록12 참조.

조사에서의 일반공중의 의견에 대한 정보도 유용하다. 영향에 대한 향상된 분석을 위해서는 (제3단계), 여러 이해관계자들(수범자들, 사회단체, 국가 정부 등)로부터 양적, 질적 추가적인 자료를 인터뷰, 중점집단, 설문조사 등을 통해 입수하는 것이 필요할 것이다.

양자의 경우에 데이터는 통계기관 및 데이터베이스를 통하여 사전에 활용할 수 있다는 점을 확인하는 것이 중요하고, 또는 필요시에 쉽게 입수할 수 있다는 점을 확인하는 것도 중요하다. 그러나 양적 모델은 개발하는데 시간과 자원이 많이 걸린다. 몇 가지 양적 모델들은 위원회의 재정적 지원을 받아 개발되었다. 따라서 이러한 모델의 하나가 영향평가에 필요한 분석에 부합하는지를 검토하여야 한다. 만약 현재의 모델을 채용할 것이 요구되면, 기관내의 자원(공동조사센터, Joint Research Centre)을 우선적으로 활용할 것을 고려하여야 한다(모델링에 대해서는 부록7 참조). 양적 모델의 전개나 채택이 외부에 위탁되어야 한다면, 입찰시에는 환경 코드가 표시되었다는 것을 확인하고, 출처 코드가 제공되고, 위원회의 소유물이 되고, 위원회의 직원들에게 적합한 훈련 자료가 제공되어야 한다.

양적 조사를 시작하고자 할 때는, 몇몇의 경우에는 불확실성이 너무 높아서 정확한 양적 예측을 하기가 어려울 수 있다는 점을 명심해야 한다. 이런 경우에는 납득할 수 있는 범위의 가치나 다른 시나리오가 주어져야 하는데, 이는 양적 조사의 결과에 따라 주어지는 정확성에 대한 환상을 피하기 위해서이다 - 'Spurious accuracy'라는 용어를 피한다. 양적 민감성분석과 같은 기술은 특별한 척도, 시나리오 혹은 추측의 변화가 대안의 결과를 바꿀 수 있는지를 보여준다.

양적 분석의 더 나은 전개는 재정적 가치의 측정에 부정적인 영향과 긍정적인 영향을 주는 바, 정책대안의 비교의 활용에 이점을 가지고 있다.

그러나 모든 영향이 양적으로 계산될 수 없다는 것을 아는 것이 중요하며, 또한 그것이 재정적 의미로 표현될 수도 없다. 몇 백만의 유로를 획득하거나 손실을 보는 것을 추측하는 것이 너무 어렵고 불확실한 경우에는, 영향에 대해 그에 대한 고유에 값을 이용해 묘사하고, 가능할 때는 양적인 영향을 묘사하는 것이 필요하다(예, 쓰레기 감소를 퍼센트 값으로 계산하거나 교통체증증가로 몇 시간이 소비되는가 등으로 측정하는 것).

분석 방법의 채용에 상관없이, 아래와 같은 결과를 목표로 해야 한다. 즉,

- 투명성 : 영향에 대한 측정이 어떻게 이루어 졌는지 다른 사람에게 분명히 해야 한다.
- 반복성 : 다른 사람들이 같은 자료와 방법을 가지고 같은 결과에 도달할 수 있어야 한다.
- 확고성 : 만약 다른 영향측정의 추정이나 방법으로 매우 다른 결과를 얻는다면, 분석의 신뢰성을 의심받을 것이다.
- 만약 결과가 특정한 분석방법의 선택에 의존하거나 사용한 데이터가 전적으로 신뢰받지 못한다면 이를 표시하는 것이 중요하다.

위원회의 추가정보와 안내는 IA IntraComm and Europa websites를 참조.*

5. 어떻게 대안들을 비교하는가?

관련되는 영향을 분석한 후에는 다음 단계로서 그것을 비교하여, 각각의 대안들의 장점과 약점을 고려한다. 이것은 다른 대안들 중에서

* <http://intracomm.sg.cec.eu.int/i/impact/> 와 http://www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm. 참조.

하나의 대안을 도출하는 결론으로 이끌 수 있게 한다. 그러나 반복하여 말하면 최종적 결정은 언제, 어떻게 정치적인 결정을 하는가이다.

5.1. 어떻게 다른 대안들의 영향을 비교하는가



- 각 대안의 긍정적 및 부정적 영향을 측정한다.
- 가능한 경우 총계된 결과와 총계되지 않은 결과를 제시한다.
- 항목별로 대안을 비교하여 제시한다.
- 선호하는 대안을 가능한 적절하게 확정한다.

모든 대안을 고려한 후에는(EU차원에서 아무런 조치를 취하지 않는 것을 포함), 그것이 양적, 질적 또는 재정적인 의미로 제시되었는지의 유무에 관계없이 모든 관련된 긍정적 및 부정적 영향을 상호 고려할 필요가 있다. 정책의 변경을 위한 제안을 준비하는 때에는 특히, 현재의 비용 감소가 정책의 편익을 저해하는지를 고려한다. 예컨대, 어떤 분야에서는 법적 의무가 전문직의 접근을 제한한다. 자격증명의무를 폐지하면 경쟁의 촉진과 소비자의 만족을 향상시킬 수 있다. 그러나 이것은 사기중개업자에게 문호를 개방하게 된다. 낮은 접근 비용으로 편익을 얻는 것은 소송비용 또는 청구에 대한 미지불비율을 높이게 된다.

Box 11 : 다른 규제비용에 대한 행정비용과의 조화

어떤 대안이 저렴한 행정비용을 부여한다고 하여 그 자체가 그것을 선호하는 충분한 이유가 되는 것이 아니다. 예를 들면, 제조업자에게 직접 행정비용을 유발하는 국내에 사용하는 기구에 대한 에너지 소비정보(소비요율 및 제품표시)를 제공할 것을 요구한다.

반면 상대적으로 적은 행정비용으로 제품에 대하여 최소한의 에너지 효율기준을 설정한다. 그러나 그것이 제조자에게 더 적은 유연성을 주고, 소비자 선택을 감퇴시키기 때문에 에너지 소비에 관한 자료를 제시하는데 소요되는 행정적인 요구에 따른 비용이 더 높아질 수도 있다.

첫 단계로, 각 대안의 영향은 영향을 받는 범위에 따라 요약되어야 하고(경제, 환경, 사회) 부가적인 영향(sub-impact)까지도 포함한다(예를 들면, 표1에서 3까지 앞부분에 나온 것). 이 요약에서 영향들은 총괄하지 말아야 한다.* 즉, 긍정적 혹은 부정적 영향들은 각각 서로 제시되어야 한다. 어떤 경우에는 영향의 범위내의 순(net)영향을 평가하고, 각 대안의 순영향의 전모를 중점적으로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 영향의 점진적 제시의 유형의 작성은 사실 많은 같은 종류의 긍정적 및 부정적인 영향들을 서로 없앤 경우인데, 영향이 원래 없거나 없는 것에 가깝다는 착각을 하게 만들면 안된다.

요약 표1 - 대안 A

	질적 설명	양적 설명	화폐 가치
경제적 영향			
기업에서 드는 비용 부수적 영향	새로운 공기청정장치의 설치의무	대략 400개의 기업에 영향이 미침	400 million euro

* 세부 영향평가는 긍정적 영향에 부정적 영향을 제거하는 방향으로 진행된다.

	질적 설명	양적 설명	화폐 가치
사회적 영향			
공동체에의 부수적 영향	공동체에서의 보다 나은 삶의 질	대략 100명정도가 이득을 봄(회사주변)	측정되지 않음
환경적 영향			
공기오염에의 부수적 영향	사망률 감소	'X' 에 조기 사망이 해마다 감소	X billion euro (생명 하나에 "1000" 에 곱해진 값)

아래의 요약(표)에서 각 대안에 따른 결과를 잘 보여주는 좋은 사례를 볼 수 있는데, 경제적, 사회적, 그리고 환경적 영향을 질적, 양적, 그리고 재정적 가치 등의 별개의 영향 범위로 적당하게 나눠서 보여주고 있다. 이는 총괄적인 자료에서 무엇이 포함되고 무엇이 포함되지 않았는가를 확실하게 보여주고, 그럼으로써 총괄적인 하나의 비용 값만 보여주는 '블랙박스(black-box)' 방법을 피할 수 있다.

더 좋은 사례는 정책대안의 영향을 요약해서 차례로 보여주는 것이다. 아래의 예에서, 비자정보시스템(Visa information system)* 에 대한 영향평가 보고서에서 발췌한 내용인데, 각 정책대안의 비용과 편익을 쉽게 알아볼 수 있는 방식으로 제시하고 있다.

* SEC(2004) 1628.

비용	재정적 비용	비자신청을 위한 기회비용	EU여행자에 대한 보복비용	업무출장 및 여행감소	기본권에 의 영향 : 특히 개인 정보 및 프라이버시보호
무비자	-	-	-	-	-
출입국 시스템	VVV	VV	V	V	VVV
생체인식 없는 비자	V	-	-	-	VV
생체인식 있는 비자	VV	VV	V	V	VVV

편익	공동체 비자 정책의 이행에 대한 효율성	부패 및 비자 쇼핑의 감소	국경간 검색의 효율성 향상	불법 이민의 감소/ 더블린 규칙의 효용성	역내 보안에 의 기여	성실한 여행객을 위한 효율성 증대	다른 부수적 사항
무비자	-	V	V	V	V	-	-
출입국 시스템	VVV	VVV	VVV	VVV	VV	VVV	VVV
생체인식 없는 비자	VV	VV	VV	V	V	VV	V
생체인식 있는 비자	VVV	VVV	VVV	VV	VV	VVV	VVV

아래는 설탕시장개혁의 정책대안들의 장점과 단점을 요약한 다른 사례이다.

	장 점	단 점
현상 태	<ul style="list-style-type: none"> • 주요한 지역에서 생산과 수입이 현상태로 유지하나, 두 가지가 점진적으로 감소된다. • 정부의 예산 비용을 점진적으로 축소한다. • ACP/EBA 국가들에 현재의 이익을 유지한다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업의 경쟁력 향상과 구조 조정의 지연 • 유럽연합 시장으로 경쟁이 되지 않는 수입 물품이 제한되지 않고 들어와 유럽연합 시장의 미래를 위협 • 경쟁의 왜곡이 지속 • 농부들 간의 불평등이 지속 • C설탕의 폐지와 safeguard 조항의 삭제에 따라 무역수지가 매우 인감하게 됨 • 유럽연합의 WTO협상에서 지위를 어렵게 함 • 연합내의 설탕시장조직이 복잡하고 불투명한 상태로 남게 됨
가격 하락	<ul style="list-style-type: none"> • 산업의 경쟁력을 향상하고 구조 조정을 촉진 • 과잉 생산을 줄이고 세계시장의 왜곡을 감소 • 경쟁상의 왜곡을 감소 • 생산자간의 불평등을 감소 • 소비자와 사용자에게 드는 비용을 감소 • 감미료시장의 다양화를 촉진 • WTO협상 촉진 • 상호의존성(Cross-compliance) 신청을 향상 • 예산비용을 감소시켜 정부 부담을 줄인다. 	<ul style="list-style-type: none"> • 생산자의 수입하락 • ACP 국가들의 수입 하락 • 구조조정조치에 수반되는 비용

	장 점	단 점
제한된 수입 물량	<ul style="list-style-type: none"> ● 안정적 공급보장 및 세계시장에서의 가격변동으로부터 보호 ● 산업을 더욱 유명하게 해주어 투자의 활성화 ● 할당량이 이전되지 않는 한 유럽연합 국가 안에서 생산이 많이 지켜지고, 특히 지역사회에 이득이 감 ● 설탕시장 관리비용의 감소 	<ul style="list-style-type: none"> ● EBA로 되돌아가는 것은 유럽연합의 신뢰성을 하락시킨다. ● 할당량이 이전되지 않는 한 산업의 경쟁력 향상과 구조조정이 지연 ● 경쟁에 있어서 왜곡을 유지 ● 농부들간의 불평등을 유지 ● 유럽연합의 WTO협상에서 위치약화 ● 연합내의 설탕시장조직이 복잡하고 불투명한 상태로 남게 됨
자유화	<ul style="list-style-type: none"> ● 장기적으로 산업경쟁력이 향상 ● 세계시장의 왜곡이 감소 ● WTO 협상을 촉진 ● 보상이 승인되지 않는 한 정부의 예산비용을 삭감 ● 경쟁에 있어서 왜곡을 제거 ● 설탕시장조직을 현저히 단순화한다. 	<ul style="list-style-type: none"> ● 공급량의 일정성과 가격이 더 이상 같은 정도로 보장되지 않는다. ● 유럽연합 설탕산업의 큰 부분이 없어진다. ● 농가수입이 떨어지고, 몇 지방사회에는 심각한 영향을 끼칠 수 있음 ● 경쟁력이 없는 전통적인 파트너들의 수입이 떨어진다(ACP). ● 설탕대체상품이 더 이상 경쟁력이 없어 사라진다. ● 설탕 공장의 수입이 위협받는다. ● 구조조정에 드는 비용 ● 만약에 농부에게 보상이 이루어진다면 그에 대한 예산비용

또한 특정 그룹에 미치는 영향에 대한 도표를 추가할 수도 있다. 유럽연합의 설탕정책개혁에 관하여 행해진 영향평가에서는 누가 이득을

제 2 부 영향 평가 지침서

보는지, 누가 현상태와 똑같은지, 그리고 누가 정책대안안에 따라 불이익에 처해지는지를 도표를 통해서 보여준다. 이같이 완성된 영향평가 보고서에 도표(table)를 넣는 것은 정책결정자들에게 그들의 결정에 의하여 어떠한 단체가 영향을 받는지 그리고 어떻게 영향을 받으며, 어떻게 나아가야 할지를 지원한다.

	이 익	불이익
현상유지	EBA, 발칸국가, 정제업자, 수입업자, 브라질, 예산	농부, 설탕제조업자, 환경
	AFI, ACP, 소비자, 당분선후가, 농업적 투입, 농촌지역	
가격인하	AFI, 소비자, 환경, 예산	EBA, 발칸국가, ACP, 농민, 설탕제조업자, 정제업자, 수입업자, 농업적 투입, 농촌지역
	당분선후가, 브라질	
할당량 고정	정제업자, 수입업자, 당분선후가, 예산	EBA, 발칸국가, 농민, 설탕제조업자, 환경
	AFI, ACP, 소비자, 농업적 투입, 농촌지역, 브라질	
자유화	AFI, 수입업자, 소비자, 브라질, 환경	EBA, 발칸국가, ACP, 농민, 설탕제조업자, 정제업자, 농업적 투입, 농촌지역, 당분선후가, 예산
	이해관계자에 대한 영향은 현재 상황의 관계에서 평가	

5.2. 평가항목의 설정

평가항목의 설정은 정책이 관련되는 범위와 제안의 목표들의 성질에 따라 달라진다. 그런데 위원회의 제안에 대해 공동으로 적용되는 평가항목이 있으며, 효율성, 능률성 그리고 지속성이다.

다른 항목들은 조약에 의해 결정된다. 보충성의 원칙과 적합성의 원칙이 아마 가장 중요한 것들이다.

보충성의 원칙에 부합하기 위해서는, 정책대안의 비교는 1)회원국에 의해서는 제안의 목표가 충분히 달성될 수 없다는 점을 확인하고 (필요성 테스트)* 그리고 2)제안의 목표가 연합에 의해 더 잘 달성될 수 있다는 점이 제시되어야 한다(부가가치 테스트).**

적합성과 보충성의 원칙에 적용에 관한 협정(Protocol)에 의해 규정된 평가항목은 효율성의 비교만을 평가하는 것이 아니다. 조약은 또한 제안된 조치가 최대한 간소할 것을 요구하고, 제안된 조치가 해당 국가에게 최대한 결정의 여지를 부여할 것을 요구한다(예를 들면, 규칙보다는 지령, 자세한 조치보다는 대강적 지령).*** 정책대안도 공동체, 해당 정부, 지역 또는 지방기관, 경제계 및 시민에게 해당될 때의 재정적 및 행정적 부담에 따라 등급이 매겨져야 한다. 부담은 최대한 낮춰져야 하고 제안된 목표에 적합하여야 한다.

아래의 표는 정책대안을 효율성, 능률성, 지속성 그리고 다른 적당한 항목으로 나누어 요약비교를 하는 방법의 하나이다. III.4.3 에서 제

* III장.1. 참조.

** 다른 말로, 구성국이 할 수 있는 일개의 방침 선택권은 더 나은 결과를 불러 올 것이라는 예상이 명확하지 않으면, EU는 적어도 (계획안에 있어) 행동지침은 삭제해야 한다. 문제점이 위원회의 독점적인 특성 아래, 보충성의 원칙은 적용하지 않는다.

*** 부록10 참조.

시한 좋은 실행방안은 여기에서도 해당된다.

	효과성	효율성	지속성
대안 A	정책 목표 A 와 B 를 달성한다	Y 정도의 영향 단계를 달성하려면 X자원이 필요하다.	경제적, 사회적, 그리고 환경적인 면에서 균형이 맞는 긍정적이고 부정적인 직/간접적, 의도한/의도하지 않은 영향이 있다.
대안 B	정책 목표 A 만 을 달성한다.	Y정도의 영향 단계를 달성하려면 2X'자원이 필요하다.	긍정적인 경제적 영향 ; 이를테면, 의도하지 않은 환경에 부정적인 영향
대안 C			

이 도표를 바탕으로 어떤 대안이 선호되는지, 어떤 대안들이 비슷한지 명확해진다.

5.3. 대안에 대한 등급부여

영향평가(IA) 절차에서 명확한 결론이나 최종 정책선택과 관련한 권고를 제시할 필요성은 발생하지 않을 것이다. 마지막 결정은 언제나 위원회의 위원들에게 달려있다. 이런 이유로 영향평가보고서는 어떤 대안이 다른 대안보다 우수하다고 말하는 것이 가능하지 않다. 이러한 경우에는 대안들에 여러 가지 항목에 따른 대안들의 순위를 정하는 것이 바람직하고, 다양하게 선택한 항목에 기초하여 다른 등급을 정하는 것이 바람직하다.

그러나 의사결정에 대한 중요한 지원으로서, 모든 경우에 결과들과 여러 가지 고려된 대안들이 투명하고 이해하기 쉬운 방식으로 표현되어야 하는데, 이는 관련되는 대안들에 대한 긍정적인 면과 부정적인 면에 대한 정치적 논쟁의 기초를 제공하기 위해서이다. 이는 정치적 의사결정자들로 하여금 영향을 받는 단체와 사회적, 경제적, 그리고 환경적 영향들에게 미치는 부정적 영향들을 연구할 수 있게 해준다. 이는 또한 어떤 제안의 설계에서도 부정적인 영향을 최소화할 수 있게 향상시켜 주고, 수반되는 조치가 부정적인 영향을 감퇴시키도록 하며, 그리고 모든 관련된 자들이 이익을 보는 쪽으로 갈 수 있는 최대한의 기회를 부여한다. 일단 정치적 결정이 내려지면, 설명서(Explanatory Memorandum)에서 그 정당성이 부여되어야 한다. 추가적으로, 가능한 경우에는 영향평가 보고서에서는 최종적인 선택을 할 수 있도록 설정되어야 하는데, 이것이 다른 대안들과 그 등급의 제시에 영향을 받지 않도록 압박하지 않는 한 가능하다.

6. 어떻게 사후 감시와 평가를 체계화 할 수 있는가?

- ▶ 조정 가능성 있는 중요 목표들의 핵심 지표(indicators)들을 확인한다.
- ▶ 가능한 감시체계의 전체적 윤곽을 제시한다.
- ▶ 가능한 평가체계의 전체적 윤곽을 제시한다.

6.1. 왜 영향평가단계에서 감시와 평가체계를 검토하는가?

정책 입안자들은 정책에 달성하려는 목표의 이행이 예정대로 되고 있고, 어느 정도로 정해진 목표를 달성하고 있는지를 확인할 수 있는 시스템이 필요하다. 정책이 예정된 목표를 달성하고 있지 못할 때는

그 이유가 정책 자체에 문제가 있는 것인지 아니면 이행 과정에 문제가 있는 것인지를 파악하여야 한다(예, 문제가 정확하게 분석되었는가? 목표가 연관성 및 실현 가능한가? 이행이 당사자에게 이해할 수 있도록 신뢰되고 그것을 서면으로 제출할 의지가 있는가? 잘못된 실행과정이 서투른 행정관리 능력 때문은 아닌가?).

감시와 평가체계 - 신중하게 설계된 지표를 토대로 하여 생성된 자료들을 포함 - 는 가치있는 정보를 제공하고 어떻게 개입을 최적화할지를 제시한다.

6.2. 영향평가단계에서 무엇을 하는 것이 필요한가?

영향평가분석의 틀내에서 중요 정책목표들의 핵심 지표를 알아내고 감시와 평가 체계의 전체적 윤곽을 설정하는 노력이 필요하다. 그러나 영향평가에 포함된 모든 대안들의 자세한 지표와 감시와 평가체계를 제시할 필요는 없다. 이것은 가장 마지막 단계로써, 가장 효과적인 정책대안이 무엇인지 선택된 후에 행하는 것이다.

그런 점에서 볼 때, 중요 정책목표들의 핵심 지표의 의미를 정확히 밝혀야 한다(예, 이른바 “일반적 목표”를 위해서). 이러한 일반적 목표들은 영향평가에서 제시된 여러 가지 정책대안들 사이에서도 대체로 고정적인 것이라고 추정하는 것이 타당하다.

지표는 그들에게 주어진 목적에 부합하게 확인되어야 한다. 예를 들면, 어느 정도로 정책이 알맞게 실행되고 있고 그 목표를 달성하고 있는지를 측정할 수 있어야 한다. 따라서 지표들의 정확성과 투명성이 아주 중요하다. 지표를 정하는 과정에서 또 하나의 중요한 점은 그와 관련된 자료들을 얼마나 쉽게 구할 수 있는가라는 점이다. 즉, 지표를 위해서 자료를 수집하는 과정이 그 자료가 주는 실제 값어치

보다 더 높아서는 안될 것이다.

선호하는 대안이 정해졌다면,

- (1) 어떤 방식으로 개입을 통한 이행 및 영향의 관찰 과정에서 필요한 자료들이 수집될 것인지 간단하게 설명하고,
- (2) 그 다음에 행해질 작업에 대한 본질과 빈도 그리고 의도에 대한 윤곽을 제시한다.*

질문에는 다음 사항이 포함되어야 한다. 즉,

- 감시자료와 평가에서 나온 내용들이 어떻게 사용되거나 필요하게 될 것인가?
- 누가 주로 그 자료들을 추출하고 이용하게 될 것인가?(예, 위원회, 회원국, 기관과 같은 내부조정자, 이행자/수익자 등)
- 현존하고 있는 감시/평가방법은 어느 정도인가? 새로운 능력이 투입되어야 하는가?
- 베이스라인 상황이 충분히 인지되고 있는지 아니면 제안이 채택된 후에 추가적인 자료가 수집될 필요가 있는가?

지표, 감시와 평가방법에 관한 자세한 안내(사례를 포함)는 부록14를 참조하라.

6.3. 영향평가단계 후에는 무엇이 이루어 져야 하는가?

특히, 지출에 관한 제안이 그렇듯이, 위원회로부터 채택된 제안은 대개의 경우 시행과 자세한 목표들에 관한 지표를 첨부하게 되어있

* 최종규정의 이행규정 제21(2)조를 참조하라.

다.* 감시 및 평가에 관하여 제안은 그 근거가 되는 관련하는 구체적인 조항을 제시하여야 한다. 이것은 특별히 회원국이나 관련단체에서 나온 자료들을 감시하고 보고를 하기 위하여 중요하다.

지표의 최종확정은 이사회/의회의 개정이 알려진 때에, 사후 단계에서 확정된다.**

* 지출 계획안을 위해, 지시자, 감시 및 평가 정보가 계획안을 입법상 재무제표를 만들어 재정적 규제를 요구한다.

** 교부 관리의 경우에, 모니터링 배치(지시자 포함)는 각 회원국의 대표가 참여하는 위원회의 기본작업에서 결정된다.

그래프 4 : 영향 평가의 주요 절차와 분석단계의 요약

A. 주요 절차 단계

1단계

- ▶ SPP cycle에 있는 영향평가/통합의 기획
 - 연간정책전략(Annual Policy Strategy(APS))을 위한 초안설계와 Roadmap 회람
 - APS에 포함시키기 위한 제안의 Roadmap 확정
 - 업무계획(Work Programme(WP))에 포함시키기 위한 Roadmap 보완
- ▶ 내부조정그룹(Inter-Service Steering Group(ISG))의 조직
 - 대조적인 성질인 항목을 의무적으로 포함
 - SG.C.1.를 포함
 - ISG를 조직하지 않을 경우 Roadmap의 정당화 필요
- ▶ 이해관계자들과 상의하고 전문지식을 수집(A1 참고)
- ▶ 영향평가분석을 실시

2단계

- ▶ 제안이 철회된 경우에도 영향평가보고서를 제시(A2 참고)
- ▶ 영향평가는 제안과 함께 내부협의(Inter-Service Consultation)를 진행
 - 주요 핵심요소들은 설명자료(Explanatory Memorandum)에서 반복
- ▶ 경우에 따라서 위원회그룹에 의한 검토
- ▶ 위원회사무국(College of Commissioners)에 제출

3단계

- ▶ 다른 기구에 제안과 함께 영향평가 보고서를 송부

- 보도자료에는 반드시 영향평가를 언급
- 새로운 정보에 대비하여 위원회의 영향평가의 보완 SG.H.2.와 연락
- ▶ 최종 보고서는 유럽연합홈페이지에 사무총장(SG)이 발표

A1. 절차의 진행 : 이해관계자 협의 & 전문지식 수집

- ▶ 이해관계자들과 전문가들의 투입을 보증하기 위한 협의계획의 수립
- ▶ 확인 :
 - 협의의 목표
 - 협의에 필요한 영향평가(IA)의 구성요소
 - 중점집단
 - 적합한 협의도구(들)
 - 협의(들)에 필요한 적당한 시간
- ▶ 영향평가절차에서의 최소협의기준을 준수하고 보고. COM(2002)704 참조.

A2. 조사결과 제출: 영향평가 보고서

- ▶ 지금까지 수행한 영향평가를 짧은 보고서로 요약
- ▶ 추측이나 불확실성을 기재
- ▶ 단순하고 비전문적인 언어를 사용
- ▶ 부록 16에 나와 있는 형식을 사용
- ▶ 기술적인 세부사항이나 보충문서는 부록에 첨부

B. 중요한 분석적인 단계들

1. 문제 확인

- ▶ 문제의 범위를 서술
- ▶ 주된 역할자/영향을 받는 인구들을 확인
- ▶ 원인들의 확정
- ▶ 문제가 연합의 조치로 완화되는가?

2. 목표설정

- ▶ 문제와 그의 원인에 상응하는 목표의 정립
- ▶ '개입원칙(intervention logic)'정하기 위한 목표를 여러 단계들로 서술
- ▶ 목표가 유럽연합 정책과 전략과 일치하도록 함 예: 리스본전략 및 지속가능한 발전전략(Libson and Sustainable Development Strategies.)

3. 주된 정책대안의 전개

- ▶ 정책대안이 목표에 부합한지를 확인
- ▶ 가장 적합한 이행도구를 고려(예 : 규제/비규제적 접근방식)
- ▶ 기술적 또는 다른 제약요소의 검토를 통하여 제약의 범위를 줄어나간다. 그리고 유효성, 능률성, 일관성의 기준으로 측정한다.
- ▶ 가능성 있는 대안들을 다음의 분석을 위해 짧은 목록으로 작성한다.

4. 영향분석

- ▶ (직접적이거나 간접적인) 환경, 경제, 사회적인 영향들과 그들이 어떻게 생겨나는지를 확인
- ▶ 누가 어떻게 영향을 받는지 확인(유럽연합 외부도 포함)
- ▶ 가능하고 적절하게 질적, 양적, 금전적 영향을 평가
- ▶ 정책선택시 이행시 장애요소를 포함한 위험성과 불확실성이 있다는 점을 고려

5. 대안의 비교

- ▶ 각각의 대안들에서 긍정적인 것과 부정적인 영향들을 측정
- ▶ 실현이 가능한 곳에서 총계와 세분된 결과를 제시
- ▶ 항목별로 구분하여 비교분석한 대안의 제시
- ▶ 가능하고 적합한 곳에 선호하는 대안을 확인

6. 정책 모니터링과 평가를 요점 정리한다.

- ▶ 가능한 관여의 중점 목표에 관한 진행 지표를 확인
- ▶ (가능한) 모니터링 관리를 위한 전체적인 윤곽을 제시
- ▶ (가능한) 평가관리를 위한 전체적인 윤곽을 제시

제 2 부 영향 평가 지침서

Ⅱ. 영향평가 지침서 부속서

목 차

1. Roadmap의 작성	146
2. 해결을 위한 문제 제기	149
2.1. 유럽연합의 기본적 목표와 현재 상황간의 불일치	149
2.2. 시장의 실패	150
2.3. 규제실패	154
3. 문제점 정의에 대한 접근	156
3.1. 근사치 숫자	157
3.2. 문제 트리구조(Problem tree)	158
4. 정책도구	159
4.1. 규제 검토(자주규제 모니터링)	160
4.2. 조정에 관한 공개된 방법	161
4.3. 정보와 가이드라인의 제공	162
4.4. 시장을 기초로 한 도구	162
4.5. 직접적인 공적 부문의 재정적 개입	164
4.6. 공동규제	164
4.7. 골격 지령	165
4.8. 지시적 규제조치	166
5. ‘지표와 양적 도구’ 소프트웨어(IQ TOOLS)	167
5.1. 목적 - 컴퓨터지원 영향평가	167

5.2. 도구	167
6. 설문지작성 방법	169
6.1. 설문지의 구성	169
6.2. 질문의 작성	170
6.3. 설문지의 제시	172
6.4. 설문지 작성이후	172
7. 양적 모델	173
7.1. 일반균형연산(CGE) 모델	174
7.2. 부문 모델	175
7.3. 거시계량경제 모델	175
7.4. 환경영향평가 모델	176
7.5. 미시적 시뮬레이션 모델	177
7.6. 계획과 프로그램	177
8. 비용효과분석의 방법	177
8.1. 지출조치에 대한 비용효과 평가 방법(지출 프로그램) ...	178
8.2. 비지출조치와 관련한 비용효과 평가 방법	179
9. 성장, 경쟁, 직업에 대한 영향평가	181
9.1. 국제무역과 국경을 초월한 투자	181
9.2. 역내 시장에서의 경쟁에 대한 영향	182
9.3. 기업의 투자, 조직비용, 상품과 서비스에 대한 효과	183
9.4. 기술 발전과 혁신에 대한 영향	184
9.5. 기업에 대한 영향 특히, 중소기업에 대한 행정적 부담	185

9.6. 소비자에 대한 영향	185
9.7. 직업의 숫자 및 질에 대한 영향	186
9.8. 제3국 및 대외에 대한 영향	187
9.9. 공적 기관에 대한 영향	188
9.10. 거시경제적 영향	188
10. 입법에 의해 부과된 행정적인 비용의 평가	189
10.1. 모델의 개요	189
10.2. 단계별 가이드	191
10.3. 데이터수집도구에 관한 사례	193
10.4. 보고서 작성사례	194
10.5. 부록	194
11. 비 시장적 영향 특히, 환경과 건강	195
11.1. 비시장적 영향의 금전화	195
11.2. 생활주기 평가 접근방법	196
12. 할인율	197
12.1. 사례	198
12.2. 순수예측가치의 정식화	199
12.3. 연간 비용과 편익	199
12.4. 할인되는 현재 가치표	199
13. 영향 비교의 방법	199
13.1. 비용편익분석	199
13.2. 비용효과분석	200

13.3. 다항목분석	201
13.4. 리스크분석	202
13.5. 반응분석	203
14. 지표와 모니터링 및 평가에 있어서의 부가적 가이드	203
14.1. 지표	203
14.2. 모니터링	205
14.3. 평가	206
15. 사전 예방조치의 원리와 불가변성	207
16. 영향평가 최종보고서 구성	208

European Commission



영향평가 지침 부속서*

2005년 6월 15일

2006년 3월 15일 보완

* 이 부속서는 2002년 ‘위원회에서의 영향평가를 위한 핸드북 - 영향평가를 어떻게 할 것인가 : 기술적 부록’을 대체한다. 가이드라인에서 살펴보았듯이 이 부록의 일부 부분은 강제적 성격을 가진다(Roadmap의 구성, 할인율, 영향평가보고서의 양식). 다른 부록은 영향평가(IA)의 분석적인 과정에서 특별한 부분에 대하여 자세하게 규정하고 있다. 더 기술적인 부록은 이후에 개선된 점과 업데이트에 개재된 망라되지 않은 도구들이다.

1. Roadmap의 작성

Roadmap(최대 5면)

제안명 :

위원회 의장/연락담당자 :

제안채택 예정일 :

제1장 초기 영향평가 검토와 후속작업 계획

N. B. 이 부분은 업무프로그램(WP) 단계에서 유럽 웹사이트에서
공표될 것이다.

A. 초기 영향평가검토

중요한 문제점들이 무엇인가? 회원국들의 단독행위로 만족스러운
해결이 가능한가?(보충성의 원칙 - 필요성테스트)

중요한 정책목표가 무엇인가?

정책대안은 무엇인가? 고려되고 있는 규제적 또는 비규제적 도구는
무엇인가?

각각의 정책대안으로부터 도출 될 수 있는 영향은 무엇이고 누구에게 영향을 미치는가? 어떠한 영향이 향후분석을 보증할 수 있는 있는가?(가이드에 열거된 영향항목 참조)

B. 후속영향평가 작업의 계획

이미 가용할 수 있는 정보와 데이터는 무엇인가? 수집되어야 할 필요가 있는 후속 정보는 무엇인가? 이러한 작업은 어떻게 이루어 질것이며(예를 들면, 내부적 또는 외부위탁), 언제 이루어 질 것인가? 분석을 위한 어떠한 유형과 단계가 실행되어야 하는가?(비례 성분분석의 원칙 참조)

어느 이해관계자와 전문가들과 협의하며, 어떻게 어느 단계에서 협의 할 것인가?

영향평가를 위한 상호조정그룹(inter-service steering group)을 조직 할 것인가?

제2장 시간과 자원을 포함한 좀더 세밀한 계획수립

N. B. 위원회 내부에만 적용

C. 일정

언제 영향평가의 작업을 개시할 것인가?

상호조정그룹(inter-service steering group)이 있다면 언제 조직할 것인가? 어떤 DG(Directorate general)를 참여시킬 것인가? 얼마나 자주 개최할 것인가? 중요하고, 상호 교차되는 제안에 대해서는 다른 사람을 위하여 강력하게 추천할 것이 요구된다. 상호조정그룹이 계획되지 않았다면 그 이유에 대해서 설명한다.

외부 위탁계약을 계획하고 있다면(예, 분석적 연구, 자료수집 등) 조달과정과 계약에 대한 기간은 언제로 예상하고 있는가?

부서내 협의일정은 언제 계획되고 있는가?(제안초안과 영향평가 보고서) 착수할 때인가? 종료할 때인가?

초안계획은 언제 DGT에 제출될 것인가? N.B. 영향평가는 위원회 직원의 작업보고서이고, 일반적으로 번역되지 않는다.

제안의 초안과 영향평가 보고서는 언제 그래페(Grefe)에 제출될 것인가?

제안 초안의 승인 날짜는 언제로 계획하였는가? 예상되는 절차는 무엇인가?(구두인가 혹은 서면인가?)

D. 자원

영향평가를 위하여 인적 그리고/또는 재정적 자원을 준비하였는지 또한 입법초안/정책문서는 완성하였는지?

2. 해결을 위한 문제 제기

2.1. 유럽연합의 기본적 목표와 현재 상황간의 불일치

- 경제활동에 대한 조화롭고 지속적인 발전의 증진과 인플레이를 유발하지 않는 성장(EC조약 제2조)
- 고용과 사회보호를 높은 수준으로 증진시키는 것(EC조약 제2조). EC 조약하에서 사회보호는 고용의 창출, 가정과 작업장의 개선된 조건, 적절한 사회보호, 노사 간의 대화, 계속되는 높은 고용률과 퇴출과의 전쟁을 전망하는 인적 자원의 발전을 포함하기 위하여 채택되어진다.
- 높은 경쟁력과 경제적 성과의 집중을 향상시키는 것(EC조약 제2조).
- 평화와 국제적인 보안을 유지하고 공동외교안보정책(Common Foreign and Security Policy)의 국제적 협동 목적을 진전시키는 것(TEU 제11조).
- 시민의 안전 또는 조약에 의해 승인된 시민권을 보호하는 것. 이것은 범죄 그리고 테러리즘으로부터 시민을 보호하고 투쟁하는 것을 포함한다(TEU 제29조).
- 국적, 성별, 인종 혹은 민족적 기원, 종교 혹은 신앙, 장애, 나이 그리고 성적성향을 근거로 한 차별로부터 보호하고 투쟁하는 것(EC 조약 제12조 및 제13조).
- 공중위생(EC조약 제152조)과 소비자 보호에 대한 높은 수준을 진전시키는 것인데, 여기에는 건강, 안전, 그리고 소비자들의 경제적인

이익의 보호를 포함한다(EC조약 제153조).

- 공동체내의 농업, 운송, 국내시장, 조사정책에 있어서 동물들의 후생을 고려한 보상(동물보호와 후생사업에 대한 의정서 33).
- 경제적이고 사회적인 연대를 증진하는 것. EC 조약(제158조)하에서는, 이것은 여러 지역의 서로 다른 발전수준 사이에서의 불균형과 가장 적은 혜택을 받는 지방을 포함한 지역 또는 도서지역의 후진성을 줄이는 것을 통하여 이루어진다.
- 환경을 보호하는 것. 환경 보호는 지속적인 발전의 근본적인 요소이다.
- 유럽연합정책의 틀내에서 기본적 권리의 보호를 확보하는 것.

2.2. 시장의 실패

시장경제원리는 많은 이유 때문에 사회의 이념을 이루지 못하게 될 지도 모른다.

시장가격은 사회에서 통용되는 실제 비용을 반영하지 못한다.

외부요소들은 시장가격을 반영하지 못하는 비용(부정적 외부요소들)과 편익(긍정적인 외부요소들)을 초래한다. 이러한 현상이 일어날 때, 재화와 서비스의 가격은 그에 대한 사회적인 가치를 반영하지 않는다. 가령 환경오염 같은 부정적인 외부요소들에 의한 경우, 이는 우리가 외부요소를 초래하는 재화와 서비스를 너무 많이 생산하고 소비하는 경향이 있음을 의미한다. 그 반대는 긍정적인 외부요소들의 진정함이다.

사례 : 농업과 외부요소

농업은 폭넓은 긍정적 및 부정적 외부요소를 낳는다. 농촌지역에서의 농민의 기여는 활력을 가져온다는 긍정적인 외부요소가 있으나,

그러나 지나친 살충제는 수질오염의 원인이라는 부정적인 외부요소가 된다. 자연경관 및 생물다양성에 관한 농업의 영향은 긍정적 또는 부정적 외부요소를 낳으며, 이는 특별한 환경에 의존한다.

공공재의 부적절한 공급

공공재(Public good)의 중요한 특징은 다음과 같다. (i) 공공재에 대한 개인의 소비는 다른 사람에 의한 소비가 가능한 양을 감소시킬 수 없고 (ii) 공공재가 제공되는 경우 사회의 모든 것에 의해 소비되어 질수 있다. 결론은 문제가 되고 있는 재화 또는 서비스를 소비하는데 있어서 사회의 관점에서 직접적으로 개인들의 의무로 돌리는 것은 바람직하지 않다는 것이다. 따라서 규제되지 않은 시장은 그들이 전부를 공급하려고 해도 공공재를 매우 적게 공급하게 될 것이다.

매우 작은 재화와 서비스를 “공공재”라고 엄격하게 부를 수 있는 한 국가적 방어는 하나의 예이다. 많은 것들이 공공재의 형상으로 보여준다.

사례 : 교통 혼잡

만약 길이 막히지 않는 경우라면 도로를 사용하고 있는 여분의 차들은 그 길을 달리는 다른 운전자들에게 영향을 주지 않는다. 그리고 역사적으로 통행세를 내는 도로와 같은 특별한 경우를 제외하고는, 사람들이 도로를 사용함으로써 얻는 이익을 위해 도로 사용자들에게 직접적으로 돈을 지불하라는 것은 불가능한 것이거나 금지할 수 있다.

공공재와 공익의 서비스(services of public interest) 사이에는 약간 겹치는 부분이 있지만, 그 의미는 동일하지 않다. 후자의 용어는 건강 또는 에너지와 물 공급과 같은 서비스를 지칭한다. 사적 시장은 전적으로 단순히 공공재를 공급할 수 없는 반면에(왜냐하면, 소비자들에게

직접적으로 비용을 부과하게 할 수 없기 때문이다), 어떠한 기술적인 장애도 공익의 서비스를 공급하는 사적 시장을 보호하지 못한다. 그러나 그들은 공익 서비스 중 극소량을 공급하거나 사회가 받아들이지 못하다고 결정한 가격으로 공급한다.

기술적인 진보는 공공재와 사적 재화 사이의 경계선을 변화시킬 수 있거나 시장이 용납되는 가격으로 공익 서비스를 제공할 것이라는 가능성으로 바꿀 수 있다. 예를 들면, 곧 기술적인 가능성이 도래해야 할 것이고 전자 시대에서의 발전은 먼 지역사회에 배달하는 것을 좀 더 싸게 만들어 주는 반면에 비교적 도로를 이용하는 사용자들에게 직접적으로 비싼 요금을 부과하게 할 수 있을 것이다.

보이지 않거나 약한 경쟁

EC조약 제98조는 자원의 효율적인 배분을 위하여 회원국과 공동체가 자유 경쟁에 의한 공개시장 경제의 원칙에 따라 행동할 것을 규정하고 있다. 만약 회사들이 직면하지 않거나 오직 약한 경쟁만 존재한다면, 그들이 생산한 상품과 서비스의 양과 품질은 사회적으로 효과적인 수준에 못 미치는 정도가 될 것이다.

시장이 불충분한 경쟁으로부터 고전을 하는지 아닌지에 대한 평가에 대해서 유럽연합에 시장을 공급한 회사들의 수를 조사해야 할 뿐 아니라 다른 나라에서 회사들의 경쟁이 있는지에 대하여 조사해야 할 것이다. 당신은 또한 현재 존재하는 기업들이 신규진입자들로부터 잠재적인 경쟁에 직면하였는지를 조사해야 할 것이다.

이러한 시장 구조의 지표는 시장이 제대로 역할을 하지 않는다는 경고를 알려준다. 그러나 그들 스스로 약한 경쟁이 문제의 원인이라

는 것을 결론내리기에는 충분하지 않다. 전에 없던 높은 이익이나, 한계비용보다 높은 가격 또는 회사들간의 담합 의혹 같은 더 많은 직접적인 증거가 필요하다.

어떤 시장은 소수의 회사보다 더 많이 충분한 지원을 하지 않는다는 것을 인식하라. 이것은 회사가 큰 경제규모를 초래하는 생산의 높은 수준 하에서 살아남을 수 없는 경우 - 평균 생산단가가 그것을 생산하는 회사보다 떨어지는 것을 의미한다 - 필수적이다. 위험한 것은 시간이 지나서 가장 강력한 회사가 경쟁자들을 시장에서 물리치고 독점을 하는 것이다. 경제규모가 종종 비싼 시장유입가격과 관련되어 있다면(예를 들면, 고가장비나 조사), 그러한 시장에서 독점자는 잠재적인 새로운 경쟁자를 무서워하지 않는다.

경제규모가 또한 자연적 독점의 증가를 허용할 수 있다면 이러한 상황은 전체 시장에 공급할 수 있는 단독 회사를 위해 효과적이다. 소위 네트워크 산업은 - 운송, 에너지 그리고 원거리 통신 등 - 자연적 독점의 형상을 많이 나타내고 있다. (예, 파워라인 또는 전화케이블 비용 등), 비록 휴대전화의 발전과 같은 기술이 변화하여도 약간의 경쟁자는 지속될 수 있다. 이러한 부분의 규정은 주로 경쟁을 바꾸는 데에 목적이 있다. 예를 들어 가격을 정하거나 유입, 접근 또는 입찰의 조절에 의한 시장의 힘을 직접적으로 조절하기 위하여 남용을 막기 위해 경쟁적으로 값을 매기는 것을 보장하기 위해 규정하는 것이다.

존재하지 않거나 불안정적인 시장

시장은 비록 사회가 그것들을 높이 평가한다 하더라도 특정 재화나 서비스를 공급할 수 없다. 그 사례로 실업 보험이 그것이다. 다른 재화나 서비스는 제한적인 조건하에서는 공급될 수 있다. 소규모 회사

와 특히 종업원을 두지 않는 사업장은 은행이 담보에 의해 그들의 대출금을 담보하기를 요구하는 경우 투자 자금을 위한 재정을 높이기 어렵다. 즉, 잠재적인 학생은 그들의 미래의 기대 수입으로 돈을 빌리기는 불가능하다는 것이다.

불완전한 정보

신뢰할 수 있는 정보는 자연스러운 시장 활동에 필수적이다. 정보가 어떤 경우에 공공재와 관련되어 있다면 조절되지 않는 시장은 그것을 거의 공급하지 못하는 양상을 보일 것이다.

사례 : 소비자의 선택과 정보

만약 소비자들이 가정용품의 다른 모델의 에너지 소비와 같은 요소나 식료품의 영양분 함량을 알지 못하는 경우 그들은 그들 자신의 이익이나 좀 더 큰 사회이익을 위해 정보를 제대로 선택할 수 없게 된다.

2.3. 규제실패

공권력의 행위는 또한 최선의 사회적 이익을 가져오지 못하는 결과를 낳는다. 이러한 경우 우리는 이를 ‘규제실패(regulatory failure)’라고 부른다.

부정확하게 정의된 재산권/ 법적 구조

제대로 기능하는 시장은 제대로 정의되고 승인된 재산권의 존재에 의존한다.

사례: 불충분한 재산권

당신으로부터 차를 산 사람이 제재의 두려움 없이 당신으로부터 그 차를 되돌려 받을 수 있는 경우에 당신은 절대 차를 사지 않을 것이다. 환경오염과 같은 외형은 공권력이 환경에 대하여 재산권을 정의하기를 실패할 때까지 증가한다. 따라서 은연중에 오염을 시키는 자들에게 부과한다.

불충분하게 정의된 중점방향과 목표

정책입안자들이나 공권력자들은 중점방향(targets)과 목표를 묘사하기 위해 불명확하게 정의된 개념을 사용한다. 이는 규제실패를 가져온다.

의도하지 않은 결과

공권력은 그들의 행동의 효과를 모두 예견할 수는 없다.

의도하지 않은 결과에 관한 사례 : 생략

‘규제쟁탈’

공권력은 그들이 실행하기를 제안하는 조치들의 효과에 대해서 완벽한 정보를 갖고 있지 않다. 따라서 사회에서 이익집단은 그들의 관점에서 영향력 있는 규제를 위해 자발적으로 정보를 제공한다. 소규모 회사 또는 소비자와 같은 사회의 일부분은 다른 사람보다 공공기관에 대해 그들의 견해를 형성할 수 없기 때문에 비용에 있어서 어떤

그룹에 이익이 되는 규제를 이끌어 내지만 이것은 전체사회에 가장 큰 이익이 되지 않는다.

실행과 집행실패

정책은 복잡한 매카니즘 또는 구조를 통하여 실행된다. 실행책임이 있는 자는 - EU규범에서 제시한 것과 같이 - 다른 정부차원에 이를 위임하므로 최종적인 책임이 있는 국가기관에 의하여 당해 정책이 정확하게 실행되고 집행되는지를 확인하는 것이 어렵다. 이에 더하여 실행과 집행은 정책제안에서 불충분하게 규율된다. 이것은 EU법이 국내법으로 전환되는 때에 내부시장의 경쟁을 왜곡하는 것으로 귀결될 수도 있다. 과거의 실제사례는 지령(Directive) 98/93에서는 국내시장의 공급을 위하여 원유비축을 중단할 것을 의무화하였다. 이를 실행하기 위한 명확한 원칙의 부재는 경쟁과 국내시장에서 문제를 야기하였다.

다른 흥미있는 사례는 지령 97/13에서 정보통신서비스영역에서 개인 면허 및 일반적 허가에 관한 준칙에 관한 것이다. 지령에 의하여 회원국은 개인의 면허취득에 대하여 공개적이고 비차별적 및 투명한 절차만이 승인되었으나, 당해 면허취득을 위한 비용은 규정하지 않았다. 일부 회원국은 당해 면허취득을 위하여 높은 비용을 부과하여 이윤을 취득하였고, 다른 회원국은 면허취득을 무상으로 하였다. 이 문제는 어떤 업무의 수행에 있어서의 차별이라는 중요한 질문을 제기하였다.

3. 문제점 정의에 대한 접근

문제점을 설명하는 것은 가끔 매우 어렵다. 다른 기본적인 방법들 중에서 근사치접근법(Approximation approach)과 문제 트리구조(problem tree)가 이러한 어려움을 극복하는데 도움이 될 것이다.

3.1. 근사치 숫자

Patton과 Sawicki(1993)는 알려지지 않은 숫자들(figures)을 결정하기 위해 다음의 안내를 제공하였다. 이 안내서의 대부분은 정량분석에 타당하다.

관계되는 자원의 사용

- 그 수치들이 어떻게 유래되었는지에 대하여 자세히 점검하라. 다양한 자원들은 다른 조작적 정의를 사용할 수도 있다.
- 다양한 자원을 사용하되, 평가가 일관성이 있다는 것을 증명한다.
- 가능한 한 조작적인 정의를 제공하지 않는다는 것을 피하라.

조 사

- 이해집단을 체계적으로 조사하라.
- 특별한 조사를 수행하기 위한 충분한 시간/자원이 없다면 잘 알려진 기관(리서치 센터나 신문사 등)에 의해 정기적으로 행해진 전국적 혹은 지역적인 조사를 찾아보라.

추 측

- 절대 수치를 이리저리 많이 추측하지 않은 비율로 사용하라.
- 광범위하게 받아들여진 실용적인 방법을 찾아보라.
- 비슷한 현상을 특징화한 비율을 사용하라.
- 두 가지 사이에 관계가 알려져 있을 때 또 다른 것을 추측하기 위한 변수를 사용하라(시간적 기능으로서의 인구성장률 및 이전의 성장률).

- 또 다른 변수를 참고하여 경계를 설정하라.
- 삼각측량을 사용하라. 예를 들면, 몇 가지 분리된 접근방법/양과 결과비교를 측정하기 위한 데이터 자원.

전문가 활용

- 자격이 충분한 전문가임을 증명하라.
- 그들의 평가를 한곳으로 모이게 하고, 그들의 실수의 한계점을 낮추는 방법을 사용하라.

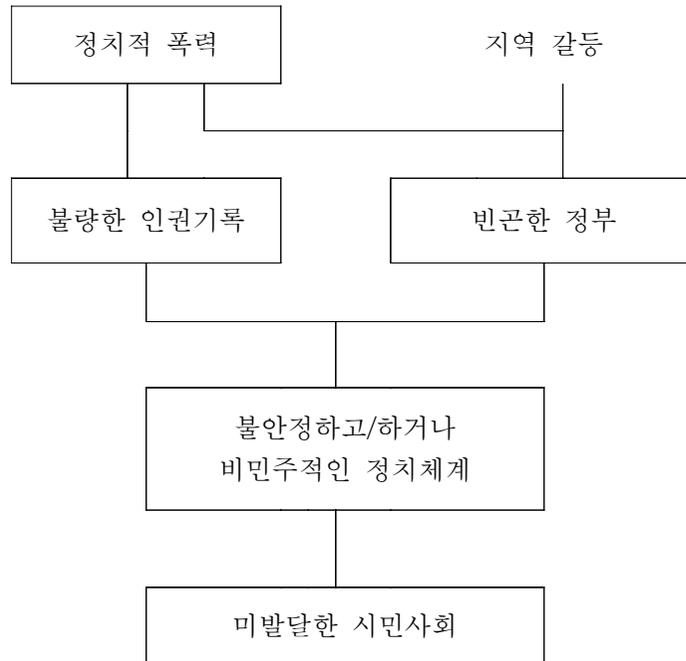
3.2. 문제 트리구조(Problem tree)

문제에 대한 트리구조는 세 단계로 구성된다.

1. 현재 관련되어있는 논점으로 연관된 다양한 문제의 목록을 작성하고 ;
2. 문제상호간의 관계를 확인하기 위하여 문제를 계층적인 질서체계로 정리한다(우선적 원인을 하위단계, 효과는 상위에서, 원인이 없고 결과도 없으면 동등한 단계).
3. 나무와 같은 구조로 묘사한다(복잡한 상황에서는 약간의 근본적인 문제점이나 그 나무의 최초의 가지가 될 수 있다).

예를 들면, 유럽연합의 안전과 경제적 문제점을 제기한 지역을 선정한다. 그 지역에서 다양한 정치적 문제와 안전문제의 분리된 카드(fiches)를 기재하는 것부터 시작한다. 즉, 지역적 갈등, 정치적 폭력, 인권 유린, 허약한 민주주의적 정치체계, 비민주적 정치체계, 빈곤한 정부(책임성) 그리고 미발전된 시민사회 등이 그것이다. 이러한 관계들 사이를 조사하고, 부당한 인권대우기록과 비민주적인 정치체계를

언급한다. 인권기록은 권위주의 체제의 산물이라고 결론을 내린다. 권위주의 카드를 인권기록카드하에 삽입하라. 모든 가능한 인과관계가 확인되면 문제의 트리구조를 작성한다.



많은 수의 정책에 대한 문제점이 좀 더 복잡하게 트리구조를 이룰 수 있다. 만약 경제적 및 재정적 문제들 그리고 사회경제적 문제들을 추가하려 한다면 그 트리구조는 다음과 같을 수 있다.

그림 : 생략

4. 정책도구

보통 수많은 목적 달성을 가능하게 하는(사용 중인) 서로 다른 정책도구가 존재한다. 몇 가지 대안이 영향평가의 부분에서 고려되어 진

다는 사실과, 전통적인 규제의 형식을 대체할 수 있는 모든 영향 평가에 신중한 고려가 굉장히 중요하다. 이하에서 설명하고 있는 도구는 어떠한 선호되는 지시를 부여하는 것이 아니다.

4.1. 규제 검토(자주규제 모니터링)

위원회는 자발적인 동의가 이미 존재하고 그것이 조약에서 규정한 목적을 달성하기 위해 충분한 경우와 경쟁적인 문제를 발생하지 않는 입법적 제안을 하도록 고려할 수 있다(9.2장을 참고하라). 물론 이것은 권고에 의해서 제안할 수 있다. 예를 들면, 이런 유형의 동의는 만약 당해 협정이 불충분하거나 비효율적인 경우 입법의 가능성을 배제하여, 당사국들이 입법을 하지 않도록 결론을 내리는 것이다. 선진 입법을 위한 기관간 협정(Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking)에서는 세 가지 수단을 잠재적인 자주규제로 인정한다. 위원회는 자주규제 모니터링의 협정을 착수하도록 하였다. 만약 자주규제 실행이 관련 당사국들의 대표, 부문 및 지리적 영역, 그리고 부여된 의무의 부가가치에 충분하게 고려되어지지 않았다면 입법 제안을 고려해야 할 것이다.

자주규제는 수많은 관습, 일반적 규칙, 행위준칙 그리고 경제관계자, 사회관계자, NGO들과 그들의 행동을 규제하고 조직하기 위한 자발적으로 설립된 단체기구 등에 미친다. 자주규제는 입법적 행위를 개입시키지 않는다.

자주규제의 사용가능성은 주로 기관의 존재와 자주규제를 지원하기 위한 절차에 달려있는데, 이는 집행의 내용과 모니터링과 시장의 관계자들 사이의 합의(consensus) 형성을 포함한다.

자주규제는 입법보다 더욱 빠르게 확립되고 변경될 수 있기 때문에 좀 더 많은 신속성, 대표성 그리고 탄력성을 제시할 수 있다. 따라서 급속하게 변화하는 시장에서 더욱 선호될 것이다.

자주규제는 경쟁자들 사이에서 공동 협정의 기회를 부여하는 경우에 공개되고 투명한 절차를 필요로 한다. 그러나 일정한 사안에서는 자주규제는 기업으로 하여금 경쟁으로부터 포기하는 근거가 될 수도 있고, 소비자에게 불이익이 되는 신규진입자를 경쟁에서 배제하는 것을 조정할 수도 있다. 이는 또한 전문적인 기구에 의한 고차원의 자주규제로 특징되는 전문직에 의하여 입증될 수 있다. 그러한 기구에 의해 행해진 가격동결, 권장가격, 광고규제, 가입요구, 등록권과 사업 구조를 지배하는 규칙 및 여러 전문분야에 걸친 실행은 실제로는 제한적이고 소비자들에게는 해로울 수 있다.

사례 : 유럽광고기준동맹의 자주규제헌장(The Self-Regulatory Charter of the European Advertising Standards Alliance ; EASA)

4.2. 조정에 관한 공개된 방법

어떤 지역에서는 유럽연합의 조치에 소위 ‘조정에 관한 공개된 방법(open method of coordination)’을 사용하여 회원국들의 행위를 보완하고 강화할 수 있다. 이는 회원국들을 위한 협동의 고취, 최고의 실행의 교환 그리고 공통의 목표와 지침의 합의 등을 포함하고 있는데 가끔은 국가의 행동계획에 의해 보완되기도 한다. 이 방법은 입법적 행위의 여지가 거의 없는 지역에서 공동체의 가치를 높이는 방안이 될 수 있다.

사례 : 이 방법은 유럽고용전략(European Employment Strategy)에서 그리고 최상의 절차계획을 통해 특히 기업을 통해 성공적으로 사용되고 있다.

4.3. 정보와 가이드라인의 제공

유럽연합의 목적은 시민과 소비자 그리고 생산자에게 더 좋은 정보를 제공하는 것을 보증함으로써 달성될 것이다. 이러한 정책도구의 유형은 정보와 공보활동, 훈련, 가이드라인, 발표요구, 그리고/또는 표준화된 시험 또는 측정시스템을 포함한다.

이러한 도구는 어느 정도 중요한 장점들을 갖고 있다. 많은 경우에서 비용-효용이 높다. 나아가 변화하는 상황에서 쉽게 채택될 수 있다. 일반적으로 사회학적인 요소와 심리학적인 요소가 행동들에게 많은 영향을 주는 분야에서 매우 유용하다. 그러나 경제적인 요소와 법적 요소가 우세한 분야에서는 이러한 효율성이 제한되기 때문에 이 도구는 주의하여 사용되어야 할 것이다.

사례 : 서비스 제공자에게 투명 의무를 부과하는 경우(병원에서 어떤 처방에 대한 성공률 통계를 발표하는 것, 법률가와 같은 서비스 제공자가 그 특별한 기술에 관한 정보를 제공하는 것)

4.4. 시장을 기초로 한 도구

전통적인 지시와 통제 접근과는 달리(행위의 일련의 과정을 규정한 법률 - 아래를 참조), 시장을 기초로 한 도구는(부정적인 또는 긍정적

인) 인센티브 또는 게임의 기본적 규칙에 대한 보증을 통하여 시장 관계자의 행동에 영향을 준다.

가능한 대체적인 유형은 :

- 시장성이 높은 상쇄(offsets)이다. 같은 수준에서 모든 생산자들에게 반드시 집행하지 않고, 생산자들이 서로 협상하여 총체적인 승낙을 허용한다.
- 시장성이 높은 허용이다.

시장성이 높은 상쇄와 허용의 가장 주요한 이점은 그들의 탄력성과 비용효과이다. 그것은 잠재적으로 순응비용에 있어서 중요한 감소를 허용한다. 왜냐하면 이런 것들은 직면하고 있는 가장 낮은 조정비용을 기업들에게 재분배될 수 있기 때문이다. 나아가 이것은 쉽게 감시할 수 있는데 그들이 이행하기 위해 기업에게 인센티브를 부여하기 때문이다.

중요한 단점은 만족스러운 초기분배를 보증하기 위한 요구 같은 사안들과 관련된 그 잠재적인 복잡성이다. 도구에 근거한 시장의 사용은 입법의 개입과 관련된다.

사례 : 온실효과를 유발하는 가스에 대한 EC정책을 위한 위원회의 제안은 무역을 제한하자는 것이다. 환경 정책에서 세금은 종종 오염을 일으키는 자들에게 부과하고 있다.

- 세금 또는 벌금

세금의 사용 그리고/또는 벌금은 공공의 목적을 위하여 사적인 행위들에게 영향을 줄 수 있는 정책도구로서 잠재적으로 유용하다. 이러한 도구들은 시장에 근거하고 있고 원칙적으로 사용자들이 그들의 소

비에 대한 사회적 비용을 지불하는 것을 보증할 수 있다. 그러나 유럽연합수준에서 세금을 조정하기 위한 능력은 이사회에 의한 전원일치 결정이 요구되기 때문에 매우 제한적이다. 이러한 도구의 적용가능성은 국가들의 그들의 EC규칙의 준수에 달려있다.

사례 : 환경 정책에서 세금은 종종 오염을 일으키는 자들에게 부과하고 있다.

- 특정 배경 하에서의 경쟁규칙의 집행
- 보험과 재정적인 보증요구의 부과. 그밖에 잠재적인 손해의 구제에 활용할 수 있는 충분한 자원의 확보, 예컨대 그러한 손해를 최소화하기 위한 인센티브를 창출하는 규칙
- 자산과 채무에 관한 규칙
- 가격 그리고/또는 할당량의 제한(면허, 쿼터 등)

4.5. 직접적인 공적 부문의 재정적 개입

공적 부문의 재정적 개입은 다른 형태의 개입을 보완하는 경우나 다른 개입의 사용이 좀 더 비싸거나 실행 불가능한 경우에 사용되어야 한다. 그들은 종종 긴급한 경우나 과도적인 조치로 사용되어진다. 이러한 재정적 개입은 대개 공적지출프로그램을 통한 재화와 서비스의 공적 분야 규정을 의미한다. 이러한 도구의 적용은 국가들의 EC규칙의 준수에 달려있다.

4.6. 공동규제

공동규제 접근법은 총체적인 목표, 실행을 위한 마감시한과 매카니즘, 법률적용시의 모니터링 방법 그리고 어떠한 제재들과 같은 규제적인

를 포함한다. 규제자는 조치들을 규정짓고 실행하는데 어느 정도의 범위가 관계 당사국에게 상정될 수 있는지를 결정한다. 예를 들면, 부분적인 협정은 공동체의 법과 모순이 없어야 하고, 공익과 관계있어야 한다.

공동규제는 투명성이 확보되어야 한다. 공적부문의 종사자들은 그 법안과 그 실행되는 규정에 접근하여야 한다. 부분적인 협정과 실행의 의미는 이미 정립된 방침에 따라 공적인 것으로 만들어져야 한다. 위원회, 이사회 및 유럽의회에 의하고, 관계 당사국들은 그들이 그 분야에 대해서 인정되어야 하는 IIA에 따라서 대표되고, 조직되고 그리고 책임을 져야할 것을 고려해야만 한다. 공동규제는 융통성 있는 자주규제의 접근을 가진 입법의 구속력 있는 성질의 장점을 고양시키는 실행에 결합시키고, 관련 당사국들의 경험을 이끌어낸다. 결점은 모니터링 관리를 정립할 필요가 있다는 점이다.

사례 : 생략

4.7. 골격 지령

규제적 환경의 단순화와 개선이라는 행동계획에서 위원회는 조약에 명시한 대로 지령(directive)의 초기의 정의로 돌아가기로 했다. 즉, 입법의 본질적 관점을 지령의 내용으로 제한하는 것이다. 따라서 지령은 가능한 한 본질에서 일반적이고 목표를 추구하는 것이어야 하고, 입법의 유효기간과 본질적 관점을 제시하여야 한다. 반면 기술적이고 세부적인 사항은 전문기관의 조치 또는 회원국들에게 유보되어야 한다.

골격지령(Framework directive)은 일반적 원칙, 절차 및 다른 부문에서의 입법을 위한 요구사항 등을 제시한다. 그리고 각 부문별 하위지

령(daughter directives)은 골격지령의 일반적 요구를 확인하는 것이어야 한다.

골격지령은 회원국들에게 매우 유연성을 제공하며, 그 단점은 각각의 회원국들이 이행하는데 있어서 다소 모순되는 조치를 취할 다양성의 리스크를 가져온다. 그러나 하위지령은 지나치게 지시적으로 구성하여 유연성을 저해하지 않아야 한다. 선진 입법을 위한 기구간 협정에 따라 일반적 원칙과 세부적 규정은 적절한 균형이 이루어져야 하며, 공동체의 이행조치의 지나친 사용은 회피하여야 한다.

4.8. 지시적 규제조치

강제적 기준을 입법(규칙, 지령 또는 결정)에 편입하는 것은 정책 해결에 자주 사용된다. 이것은 다음과 같이 유용한 구별을 할 수 있다.

- **전통적인 ‘지시와 통제’ 정책.** 이 정책은 특정한 행위와 기술 또는 설계에 사용된다. 이 정책의 이점은 모니터링과 집행의 상대적인 용이함이다. 이 정책의 단점은 비용효과면에서 부족한 것 같고, 기술적인 혁신을 고무시키지 않거나 기준을 벗어나게 된다는 점이다.
- **성과지향 기준.** 성과지향기준은 중점 인구집단의 성과를 세분화한다. 그것은 준수가 요구되는 정밀한 구조를 세분화하지 않는다. 그러나 그러한 준수를 달성하기 위하여 수반되는 요소를 상세화한다. 이것은 종종 규제적인 기준을 성취하기 위해 유연성을 증가시키기 위하여 공학 또는 디자인 기준에 선호되는 경우가 있다.

현존하는 입법이 비효율적인 작업으로 보이는 경우, 좀더 엄격한 규칙이나 규정의 대안은 조사 및 제재력을 강화하거나 또는 아마도 준수가 어려운 경우에는 규칙의 단순화가 필요하다.

5. '지표와 양적 도구' 소프트웨어(IQ TOOLS)

'일관성있는 영향평가절차의 개선을 위한 지표와 양적 도구' 프로젝트는 '공동체의 6차 Research Framework Programme의 주도로 '정책에 대한 과학적인 지원'에 의하여 조성되었다. 이 프로젝트조정그룹은 RTD, SG, ENV, ECFIN, EMPL 그리고 ENTR의 대표들을 포함한다.

5.1. 목적 - 컴퓨터지원 영향평가

2006년 초기까지 인터넷을 기반으로 한 소프트웨어가 우수한 실행과 양적인 평가를 위해 활용할 수 있는 모델과 도구와 관련된 정보를 직원들에게 공급할 예정이다. 이는 정책제안에 가능성 있는 경제, 환경 그리고 사회적 영향을 구별하는데 필요한 가이드를 제공할 것이다. 또한 기획, 부서간의 정보교환 그리고 투명성을 뒷받침하는 것을 포함한다.

5.2. 도구

몇 가지 상호작용들이 영향평가절차에서 계획된다. 사용자는 키워드들의 목록에 의해 이전 영향평가들의 재검토와 영향데이터의 조감, 그리고 선택된 모델들에 대한 가이드를 제공받는다(정책분야, 영향, 도구를 포함).

좋은 실행 목록(good practice inventory)은 2003년과 2004년에 수행된 영향평가를 재검토한 것을 기초로 작성된 것이 될 것이다. 이러한 목록은 완성된 영향평가들에 대한 참고사항으로서 실행의 간결한 서술문을 제공하게 될 것이다.

영향 목록(impact inventory)은 지침의 목차 2와 3, 4에 게재된 중요한 효과들에 대한 정보들을 제공할 것이다. 이 목록은 사무국(desk-officer)이 정책 제안과 관련한 영향의 구조와 확인에 기여하도록 하여야 한다.

모델 목록(model inventory)은 위원회에서 사용한 도구들에 대한 정보와 서로 다른 차원에서의 지속가능한 발전에 대하여 통합을 제시한다. 이는 현재의 모델들에 대한 가능성과 한계를 설명하는데, 그들의 상호연관성(interlinkages)를 포함한다. 이러한 도구는 영향평가들에 대한 외부의 양적인 조사가 착수될 때 desk officer를 지원하려는 의도가 있다. 나아가 이 양적인 모델은 개별 정책영역 또는 부문 및 특별한 영향평가를 초월한 간접적 효과를 연계시키는 분석에 활용할 수 있다. 일반균형연산(Computable General Equilibrium(CGE)) 모델은 양적인 결과를 선택된 조치 및 기본적 영향분석으로 확대할 수도 있다. 또한 소프트웨어는 특정한 정책 이슈에 대한 간편한 온라인 시뮬레이션을 제공한다. CGE 모델의 확장은 현재 추가적인 요구 특히, 탄소저장 및 불완전한 경쟁에 부응하기 위하여 개발 중에 있다. 이것은 IQ도구에서 Q부분을 구성한다(Q는 quantification).

이러한 목록들은 영향평가과정에 대한 지원도구로서 사용되어야 한다. 즉, IQ TOOLS 소프트웨어는 절대로 완전한 분석과 판단에 대한 대체가 될 수 없을 것이다.

DG RTD Scientific Officer: Marialuisa Tamborra

Phone: +32 2 2950312. e-mail: marialuisa.tamborra@cec.eu.int

Coordinator: Klaus Rennings

Centre for European Economic Research

PO BOX 103443, D-68034 MANNHEIM

Phone: +49 621 1235 207, Fax:+49 624 1235 226.

E-mail: rennings@zew.de

Current website: gloster.iwr.uni-heidelberg.de

6. 설문지작성 방법

6.1. 설문지의 구성

- 협의의 범위, 목표, 내용을 요약한 안내를 포함한다. 응답자에게 기대할 수 있는 피드백이 무엇인지를 설명하고 다음 단계의 절차에 관한 정보를 제시한다.
- 응답자에게 충분히 확인가능한 정보를 묻는다. 설문지에는 적절한 데이터보호문구를 포함한다.
- 응답자에 대한 안내는 직접적으로 관련된 곳에 제시한다.
- 설문지가 일반대중이 아니라 특정 수범자에게만 제공될 경우에는 명확하게 중점 응답자를 제시한다. 모든 설문이 모든 응답자에게 적용되지 않을 경우에는 여과(filtering) 설문을 먼저 한다(예컨대, 위원회의 협의에서 응답자에게 만약 그들이 소비자, 생산자 또는 소매업자라면, 그 다음에 특정한 설문을 제시한다).
- 일반적인 것에서부터 상세한 질문으로 진행한다.
- 적절한 경우에는 표준화된 질문 또는 이전 협의에서 사용된 질문들을 포함할 것을 고려한다. 그러한 질문들은 연구에서 유사성을 인정한다.
- 설문지 마지막 부분에서 위원회가 제시한 정보에 대해 좀 더 자세한 사항이 요구되는 경우 응답자들과 접촉할 수 있는지를 제시한다.
- 설문지 마지막 부분에서는 피드백을 위한 여백을 남겨둔다. 그리고 설문지를 완성해준 응답자들에게 감사하다는 언급을 한다.

6.2. 질문의 작성

일반적으로 좋은 실행

- 가능하면 짧고 간단한 질문을 유지한다. 특히 번역되는 경우에는 더욱 그러하다. 이중부정을 특별히 피한다. 예를 들면, “How much would you dislike the inability to receive all relevant information from a single source?”라고 묻지 않는다. 이러한 질문은 읽기 어렵다. 이것은 “How much would you like the possibility...?”라고 한다.
- 짧고 단순한 질문을 하기가 불가능할 경우 ‘단락질문(control question)’을 삽입한다. 단락질문은 문제성이 있는 질문을 다른 설문지의 부분에 두어 재작성하는 것이다. 두 가지 질문의 답이 일치하지 않는 경우에 응답자가 완전히 그 질문을 이해하지 않았음을 표시한다. 따라서 두 가지 답은 모두 폐기된다.
- 오직 한번에 한 가지 질문만 하라. 이중으로 채워진 질문들은 해석을 어렵게 하거나 불가능하게 만들지 못한다. “Did you try to information about new rules from government services, but failed to get appropriate answers? Yes/No”라고 하지 않는다. 만약 대답이 ‘NO’라면 이는 응답자가 정보를 수집하려고 하지 않았음을 뜻하는가 아니면 그들이 적절한 대답을 하지 못했음을 뜻하는가? 이런 식으로 질문이 진행 되면 할 말이 없어진다.
- 사람들의 기억을 상기시키거나 그들이 간과할지도 모르는 현상의 특징을 그들로 하여금 생각나게 하기 위한 충분한 정보를 포함한다. 그렇지 않으면 질문이 제시하는 ‘올바른’ 대답을 피하게 될 것이다. 다음의 예처럼 질문을 공식화 하지 아니한다. “Wouldn’t you say that...?” 또는 “Don’t you agree that...?”

- 명확한 질문을 하라. “Are consultation opportunities well published?”라고 질문하지 않는다. ‘Well’이라는 단어는 분석적으로 사용되기에는 너무 막연하다. 대신 “Are consultation opportunities published through 1) the press; 2) TV; 3) Internet;..”이라고 한다. 특히 ‘regularly’라는 단어의 사용에는 신중하라. ‘How many times over the last three months’와 같은 특별한 참고사항에만 이를 대응하라. 과거의 사건을 환기시키기 위해 응답자에게 물어보는 경우 시간의 제한이 오히려 더 낫다.

폐쇄형 질문

폐쇄형 질문은 신속한 대답을 허용한다. 그들은 코드화하기 쉽고 명료한 응답자와 명료하지 않은 응답자 사이의 다른 수준을 쉽게 한다. 그러나 그 대안의 제한된 범위 때문에 폐쇄적 질문은 잘못된 결론을 이끌어 낼 수 있다. 따라서 폐쇄적인 질문을 계획하는 경우에는 :

- 정보가 상대적으로 주어지지 않은 Yes 또는 No로 대답되는 질문은 피하려고 노력한다.
- 대신에 비교되는 답을 가진 유형의 질문을 제시한다. 특히 중립적(‘neutral’) 또는 최소한(‘midium’)으로 답이 나오는 사용가능한 대안을 사용한다. 일반적인 형식은 다음과 같다. “스포츠행사에서 담배광고는 금지되어야만 한다.”; 나는 ‘전적으로 동의한다’, ‘동의한다’, ‘잘 모르겠다’, ‘전적으로 동의하지 않는다’
“나는 담배광고보기를 즐긴다”: ‘완전히 추방되어야’, ‘지금보다는 좀 더 제한’, ‘지금과 같이 유지’, 또는 ‘지금보다 덜 제한’
선택적으로 응답자가 자신에게 1부터10까지의 범위에 등급을 정하라고 질문하라. 1은 ‘전혀 해당되지 않음’을 뜻하고, 10은 ‘완전하게 해당됨’을 뜻한다.

- ‘잘 모르겠다’, ‘답변을 거절함’, ‘적용할 수 없음’ 같은 대답을 포함하는 선택사항을 확인한다. 이 경우는 이러한 문구들이 어떠한 사람들의 대답으로 응답하게 될 기회가 있는 경우이다.

개방형 질문

개방형 질문은 표현의 무한한 자유를 허용한다. 응답자는 자신들의 대답을 선정할 수 있다. 따라서 여기에는 답변의 범위가 한정되어 편견이 없다. 그러나 그러한 답변들을 코드화 하거나 해석하기 위해 많은 시간이 소비된다. 그리고 오역의 위험성이 존재한다.

6.3. 설문지의 제시

- 그래픽은 드물게 이용한다. 그래픽은 특히 다운로드 시간을 늦춘다. 특히 모뎀을 통해 인터넷에 접속한 응답자에게 그러하다.
- 적절하게 칼라와 폰트를 사용한다. 볼드체와 이탤릭체의 사용 또는 키워드의 색깔변환은 당신의 질문을 쉽게 이해시킬 수 있다. 한편으로 너무 많은 디자인의 다양화는 응답에 집중할 수 없게 만들지 모른다.
- 설문지의 부분을 보기위해 응답자에게 수평으로 스크롤하기를 요구하는 큰 페이지로 디자인하는 것은 피한다.
- 긴 답을 위한 충분한 빈 공간을 남겨둔다. 개방형 질문을 다룰 때는 특히 그렇다.

6.4. 설문지 작성이후

- 협의가 여러 가지 언어로 실행되는 경우에는 설문지의 번역과 작업 도구 등을 위한 충분한 시간과 정보를 제공한다. 전자도구의 번역

은 오직 원본이 완성되고 테스트된 이후에만 행하여야 한다.

- 웹사이트에 올리기 전에 최종적으로 승인된 설문지를 철저히 검사한다. 발표 페이지를 확인하고 모든 생략(skip), 형태, 무작위, 그리고 당신이 의도한 다른 링크한 작업들을 확인한다(예를 들면, 응답자가 상호배타적인 답변을 가진 다수의 선택 질문에 대답을 하는 경우 오직 한가지 선택만을 할 것인지의 여부).
- 개방형 질문으로 분석된 응답인 경우 문화적 다양성에 유의한다. 응답자는 그들의 구성에서 매우 다국적일 수 있다.

7. 양적 모델

여기에서 제시한 도구들은 양적인 방법으로 영향을 확정하는데 유용하며, 또한 물질적인 의미에서 다항목 분석이 요구되는 정책 감정(appraisal) 또는 금전적 의미에서 비용효과와 비용편익분석을 하는데 유용하다.

여기에서 제시된 모델들은 위원회의 재정적 지원하에 개발된 것이다. 이들 중 일부는 위원회에 사용되고 위원회의 소유이나, 다수는 조사방법프로그램(Research Framework Programmes)내의 리서치센터에서 개발되고 그곳에 소유된 것이다.

이 모델들은 서로 다른 영향, 정책영역 그리고 도구를 포함한다. 키워드를 사용하여 관련 모델을 선택하는 소프트웨어 프로그램은 이 지침에서 설명한 IQ TOOLS 계획의 일부분으로써 개발되고 있다(부록 5를 참고). 도표1은 적절한 모델을 선택하는 기준들을 설명하고 있다.

표-1 선택된 항목에 상응하는 적합한 모델 : 생략

대부분의 관련되어 있고 잘 개발된 영향분석목적에 위한 양적도구들은 다음과 같이 분류될 수 있는 모델들이다.

7.1. 일반균형연산(CGЕ) 모델

일반균형연산(Computable General Equilibrium : CGE)모델은 경제의 모든 시장이 균형적이라는 판단하에 가격의 벡터(Vector)를 계산하여 자원이 효과적으로 배분된다는 것을 제시한다. 그들은 경제이론과 이론상의 일관성을 근거로 하고 있다. 따라서 매개변수들과 계수들이 수학적 방법으로 대응되고 계량경제학 모델로써는 평가되지 않는다. 그들은 일정기간동안 고정된 것일 수 있거나 - 하루 또는 더 많은 날들의 상황을 비교해서 - 동적일수도 있고 발전을 보여줄 수 있다. CGE모델은 국가적인 거래 데이터를 가지고 투입산출표의 비교에 의해 성립된 사회적 거래 모형(Social Accounting Matrix)을 요구한다.

CGE모델의 강점은 내면적 일관성이다. 즉, 그것은 경제체계내의 모든 시나리오를 일반균형에 머무르게 하여 정책시나리오에 대한 지속적 비교분석을 가능하게 한다(다만, 모델시장의 불완전성에 대한 확장은 가능하다). 그것은 미시경제 매카니즘을 통합하여 지속적인 거시계량경제틀로 제도적으로 구축하고 모든 시장에서의 피드백 매카니즘을 고려한다. 모든 행동 오차(수요와 공급)은 미시경제원리에서 유래한다. CGE 모델은 연간 데이터를 토대로 측정하며, 데이터는 분배(disaggregation) 수준이 높다고 하더라도 제한적으로 요구된다. 이것은 배분적 효과, 초국가적, 경제부문 및 경제계의 평가에 활용된다. 이 모델은 공공재정, 조세, 사회정책 등 일반적 경제정책의 분석 및 그 장기적 구조적 변화의 영향평가를 하는데 유리하다.

이 모델의 약점은 어느 정도 중복 구조(tautological construction)에 있다. 거시경제모델과 대조적으로 이 모델은 전망이 아닌 시뮬레이션 목적으로만 활용될 수 있다. 부문모델과 비교하는 경우에서의 약점은 top-down 접근에 수반하여 CGE 모델은 공급과 생산의 면에 관한 상세한 top-down 제시가 부족하다. top-down 모델은 모든 활용가능한 기술이 이미 준비되었다는 가정에 의존하여 특별히 제외되는 할인 조치에 의한 비용계산이 bottom-up 방식보다 유형적으로 높다.

7.2. 부문 모델

이 모델은 경제의 특별한 분야의 균형에 대하여 구성된다.

부문 모델(Sectoral models)의 강점은 오직 하나의 경제부문에만 초점을 맞추고, 특정 경제 및 제도적 요소에 관하여 상대적으로 높은 수준의 분배와 상세한 제시를 한다. 정책분석의 초점이 특정한 부문(예, 수송) 및 경제이외의 부분에서의 피드백이 넓은 범위에 걸쳐 무시되어질 수 있는 경우에 적절한 도구가 된다. 부문 모델은 종종 좀더 특징적인 bottom-up에 의해 보완되어지기 때문에 매우 세분화된다(예, 엔지니어링경제). 후자는 예를 들면, 비선형적(nonlinearities)인 것들을 다룰 수 있는 경우에 유리하다.

이 모델의 가장 중요한 결점은 다른 시장에서 효과와 현재 고려되고 있는 특정한 시장내에서의 피드백을 포착할 수 없는 능력이 없다는 점이다.

7.3. 거시계량경제 모델

거시계량경제 모델(Macro econometric modes)은 경험적인 것이다. 따라서 분명한 데이터를 사용하면서 발전되어 왔다. 등식의 척도는

경제적 방법을 사용하여 측정한다. 이것은 비록 환경적 차원을 통합하여 확장하기 위한 것으로 사용되었으나, 기본적으로 경제정책의 거시부문적 영향을 평가하기 위하여 설계된 것이다.

이 거시계량경제 모델의 강점은 정책의 영향분석에 있어서 통계적인 방법과 단계적인 전망을 제시할 수 있는 능력을 구비한 등식의 타당성에 있다. 이 모델의 약점은 주어진 시간적 틀과 관련되므로 장기적인 현상을 파악하기 어렵다는 점이다. 더욱이 데이터에 대한 광범위한 요청 때문에 부문적 분배가 CGE모델에서 보다 대체로 작다. 행동의 가정은 항상 미시경제이론에 의존하지는 않는다.

7.4. 환경영향평가 모델

이 모델은 경제활동 또는 정책조치의 환경적 영향을 평가하고 측정하는데 사용된다. 이 모델에서 확립된 접근법은 영향경로분석(impact pathway analysis)이다. 이것은 특별한 절차를 개시하는 외부 비용의 측정과 화폐가치의 평가가 가능한 경우에 영향의 물리적 측정에 대한 환경의 상호작용을 통한 움직임을 위한 bottom-up 접근방법이다. 분석을 위한 투약-반응(Dose-Response) 단계는 다른 차원에서의 특별한 오염, 인간의 건강 및 생태계에 대한 물질적 손상의 다른 단계와 관련한 물질적, 생물학적 및 역학적인 통계를 사용한다. 산정절차는 매우 신중하게 한다. 배분영향은 생태계의 희생자 또는 반응자의 지리학적 배분에 의하여 결정된다.

영향경로분석은 위원회에서 경제와 환경적 목표간의 더 나은 조정을 위하여 다수의 환경적 영역의 결정에서 시행되었다. 지속가능한 발전의 목표에 보다 근접하는 결정에 더 향상된 정보를 제시하기 위한 방법론으로 환경적 보건의 손상의 정량분석에 의하고 있다.

7.5. 미시적 시뮬레이션 모델

이 모델은 미시적 데이터에 의거하여 개인, 가정 또는 회사와 같은 작은 단위에 대한 다양한 정책적 변화의 영향을 추정한다(예를 들면, 수입과 지출, 나이, 가정환경, 이익금). 대표적인 샘플을 활용하여 거시적 차원의 효과를 재도출하기 위하여 미시적 차원의 변화를 배분한다. 이 모델은 정책 권고를 위한 도구이다. 즉, 지난 10년간 일부 EU 및 OECD국가에서 특별히 사용된 경험적 조세정책분석에서 광범위하게 사용되었다. 조세편익모델의 적용은 예를 들면, 다른 조세편익정책 시나리오의 배분효과의 산정이다(즉, 조세납부가능성의 산정, 특정한 정책으로 이익이나 손실을 받는 개인의 확인 등).

7.6. 계획과 프로그램

이 카테고리는 유럽위원회에 의해 자금이 지원되는 계획과 프로그램을 포함한다. 일반적으로 이러한 계획/프로그램을 다른 모델에 사용한다. 그러나 잘 알려지거나 광범위하게 사용되어야 한다. 그들의 중요성 때문에 다음에 제시된 계획과 프로그램을 포함하기를 고려되었다.

단독모델의 정보는 IQ TOOLS 계획에 대해 나와있는 현재의 웹사이트에서 찾아볼 수 있다: gloster.iwr.uni-heidelberg.de

8. 비용효과분석의 방법

공적자금은 건전한 재정관리의 원칙에 따라 사용되어야 하는데, 이는 고용된 자원과 성취된 결과 사이의 가장 좋은 관계의 지향을 포함한다. 공적개입은 부과된 목적이 적어도 비용에 성취되거나 희망했던 효과가 주어진 자원의 수준에서 최대한으로 활용되는 경우에 '효과

적인’ 또는 ‘효과적인 비용’으로 고려되어 질 수 있다.

영향평가는 이러한 판단을 내리는데 납득할만한 근거를 제시하여야 한다. 영향평가의 이러한 부분의 목적은 다양한 정책대안의 비용효과를 분석하거나 비교하는 것이다.

사회의 부담에 대한 재정적인 관련을 갖는 모든 제안들은 또한 개입에 허용되는 재정적이고 인적자원의 자세한 계산을 포함하는 입법적인 재정 의견에 의해 수반되어야 한다.

8.1. 지출조치에 대한 비용효과 평가 방법(지출 프로그램)

예산의 비용효과분석은 그러한 효과를 도출하기에 필요한 전체 투입량에 대한 개입의 효과와 연관되어있다. 판단의 기준은 대개 성취된 산출물의 단위에 대한 비용이다. 이 단위비용은 같은 산출물을 제시하는 다른 개입이나 다른 방법과 비교되어진다. 정책적인 제안이 비용효과가 높은지 아닌지는 좀 더 낮은 비용을 위해 주어진 목표를 달성하는데 있어서 다른 비교하는 제안들 보다 작업능력이 좋은지 아닌지에 달려있다.

고려해야 할 비용유형은 다음과 같다.

- 유럽연합의 예산과 다른 공적자금으로부터의 직접적인 재정지출
- 위원회와 공적 기관의 행정적인 비용
- 개입을 위하여 필요한 인적 자원

예상된 비용의 수준과 결과의 수준은 명백하게 세 가지 대안마다 모두 다르다. 그들의 비용효과는 각각의 사례에서 회피되는 사고의 숫자당 비용에 대한 양적인 평가의 도움과 비교될 수 있다.

더욱 명확한 목표와 기대되는 결과는 제안의 비용효과 평가에서 쉽게 언급된다. 제안의 목표가 다원적이고 예상된 결과가 제대로 정리

되지 않으면, 어떠한 효영향을 비용의 탓을 돌리기는 어려울 것이다. 계산된 비용효과비율은 수많은 가정을 요구한다. 이러한 것들은 항상 영향평가 보고서에 명확하게 기술되어야 한다.

그러나 제대로 기초된 비용효과의 측정이 가능하지 않다 하더라도, 영향을 확인하는 과정은 비용의 서로 다른 형태와 관계된 제안의 결과를 이해하고 설명하도록 도와준다. 어떤 측면에서는 엄격한 측정과 계산보다 이것이 훨씬 더 중요하다. 적어도 영향평가는,

- 제안된 개입의 비용에 대한 광범위한 평가를 제시하여야 한다.
- 목표가 비용을 정당화하는지 질문한다. - 궁극적으로 이것은 정치적 판단이다.
- 같은 결과가 서로 다른 접근이나 다른 수단을 사용함으로써 좀 더 낮은 비용으로 성취되어 질 수 있는 경우 또는 좀 더 많고 좀 더 나은 결과가 서로 다른 접근이나 다른 수단을 사용함으로써 같은 비용으로 성취되어질 수 있는 경우를 질문한다.

이러한 질문들은 목표, 조치 그 자체, 대안 및 이행 매카니즘 또는 그들의 조합에 대한 재평가로 귀결될 수도 있다.

분석에 대한 이 부분은 대체적인 이행 매카니즘의 비교와 결부될 수 있다. 비교에 관한 증거는 예를 들면, 비슷한 개입에 대한 종전의 평가로부터 도출할 수 있다.

8.2. 비지출조치와 관련한 비용효과 평가 방법

위에서 확인된 비용의 유형은 지출프로그램의 내용에서 발생되며, 이는 개입으로부터 이익을 얻는 명확하게 확인된 수범자에게 초점을 맞춘다.

반대로 모든 비지출조치의 수범자가 그것으로부터 반드시 이익을 얻는 것은 아니다. 이러한 조치들은 지출프로그램보다 좀 더 세계적인 목표를 지향하는 경향도 있고, 다양한 수범자에 대한 이익과 불이익 전부를 창출하기도 한다. 이러한 불이익은 어떠한 수범자에 대해 부가적인 ‘비용’을 훌륭하게 구성하기도 한다.

이러한 부가적인 비용들은 정책도구의 부정적인 영향의 중요한 범주에 잠재적으로 나타내고, 따라서 비용효과의 분석에 포함되어야 한다. 아래에 나와 있는 표는 비용에 대한 가장 전형적인 형태를 보여주는데, 이 비용은 지출 및 비지출요소를 기관차원 또는 그 조치를 이행하는 기관 및 수범자를 포함한 정책으로부터 발생하는 것이다.

비용유형	조치의 이행에 관련된 기관(들)	수범자
예산비용 (Budgetary cost)	EU 예산 및 다른 공적 기금으로부터의 직접적인 재정지출 위원회 및 공적 기관 (회원국 등)의 행정비용 개입의 이행에 필요한 인적자원	해당사항 없음
거래비용 (Transaction cost)	정책의 이행, 모니터링, 집행과 관련된 비용	가장 적절한 승인경로를 확인하고 선택하는데 있어서 소요되는 비용
승인비용 (Compliance cost)	해당사항 없음	정책 조치에 따르기 위해 수범자에 의해 발생하는 직접비용, 행정적인 비용과 기회비용을 포함.
조정비용 (Adjustment cost)	해당사항 없음	정책유인에 따른 행동 변화로 인한 자원의 재분배 또는 비용

9. 성장, 경쟁, 직업에 대한 영향평가

규칙에 의하여 정책의 경제적 영향, 그 목표가 경제적, 사회적 또는 환경적 목표를 달성하는데 맞춰져야 하는지의 여부에 대해서 가격과 비용에 대한 변화를 통해 경제에 전파되어진다. 이러한 변화는 경제 관계자의 행동에 영향을 미치는데, 차례로 기업과 가정, 그리고 공적 기관에 영향을 미친다.

경제영향과 그것들의 특징의 이해를 확인하기 위해 이 부록은 영향 분석을 착수하는 첫 번째 단계로서 사용될 수 있는 질문들의 비소모적인 목록을 규정하고 있다.

영향들을 확인하는 경우에는 생산성의 중요성을 폭넓게 고려하는 것에 특별한 주의를 기울여야 한다. 따라서 9.1에서 9.5에 삽입된 유럽연합의 경쟁력을 고려되어야 한다. 경쟁력은 지속가능한 토대에서 생활에 대한 향상된 기준과 높은 고용율을 가진 인구를 규정하기 위한 경제의 능력을 측정하는 것이다. 지원적인 기업 환경에서 활력있는 경쟁은 생산력의 증가와 경쟁력에 중요한 조종자이다.

9.1. 국제무역과 국경을 초월한 투자

제안들은 비 EU국가인 나라들 중 그들의 중요한 경쟁상대와 비교해 볼 때 유럽의 기업을 경영하는 조건하에서 결론을 내릴 수 있을 것이다. 이러한 결론은 단기간과 장기간으로 구별 될 수 있다. 이러한 외국 경쟁자들이 직면한 기간의 중요한 특징의 인식은 경제적 영향의 조사에 필수적 요소이다.

무역과 국경을 초월한 투자에 대한 영향의 범주에서 제안은 :

- 유럽연합국과 비EU국가인 경쟁자들에 의해 직면한 규제 체제사이 에 차이를 늘리거나 감소시킬 것인가?
- 국제적인 경쟁자에 비교되는 이익 또는 불이익에 EU기업들이 해당 될 것인가?
- 좀 더 투명한 기업들과 부문들은 부패한 기업과 부문들로부터 변경 의 요구를 통해 직접적으로나 간접적으로 선전되어질 것인가?
- 유럽연합에 또는 유럽연합로부터 제3국에 무역과 국경을 초월한 투 자를 도와줄 것인가 방해할 것인가?
- 유럽연합국가들에게 또는 유럽연합국가들로부터 경제적인 행위의 재배치에 공헌할 것인가?
- 최초참여자(first-mover)에 대한 이익이 다른 국가들에게 확산되어 그에 따라갈 것인가?

9.2. 역내 시장에서의 경쟁에 대한 영향

경쟁은 기업으로 하여금 작업능률을 배가하고 그들이 소비자들에게 제공하는 것을 향상시킨다. 동시에 경쟁은 유럽과 세계적인 규모에서 경쟁을 하는데 이바지한다. 한 회사에게 영향을 미치는 제안은 서로 에 대하여 경쟁하는 방법에 대해 영향력을 갖는다.

제안에 있어서 경쟁에 있어서 가능한 부정적인 영향을 차단하기 위 해 특별히 제안에는 다음 사항을 정하는 것에서 출발하여야 한다.

- 자유화(전기, 통신, 우편부문, 공공운송과 같이 공식적으로 독점화된 네트워크수단) 및 역내시장조치에 관한 규칙
- 진입 및 진출장벽의 강화 또는 약화조치, 기업의 시장에서의 진입 및 퇴출의 강화 또는 완화조치

- 특별한 상업적 권리를 제시하는 규칙 또는 특정 활동의 경쟁규칙의 적용으로부터의 면제
- 경제적, 환경적 또는 지역적 정책목적을 추구하는 부문 규칙
- 경제 활동을 지배하는 일반적인 규칙(회사법)

만일 그렇다면 다음 질문에 대하여 자문하여 보아야 한다.

- 제안이 어떤 시장/부문에 대하여 경쟁규칙의 적용을 면제하는 규정을 포함하고 있으며, 독점의 창출/강화 가능성이 있는가?
- 제안이 기업의 제품/서비스에 관한 시장 또는 가격에 직접적으로 관여하는 내용의 규정을 포함하고 있는가?
- 제안이 시장을 집중화하는 중요한 자원(원재료, 토지, IPRs, 노우하우 또는 기술절차)에의 접근을 제한하는 규정을 포함하고 있어서 대체 상품/서비스의 시장 진입을 지연하거나 배제하고 있는가?
- 제안이 신규진입자에게 자유화로 인한 이윤 효과를 완화하여 현재의 공급자를 우대하는 규정을 포함하고 있는가?

9.3. 기업의 투자, 조직비용, 상품과 서비스에 대한 효과

제안들은 기업의 생산결정에 있어서 의도적이거나 혹은 의도적이지 않거나 영향을 가질 수 있다. 이러한 정황에서 기업의 투자, 조직비용, 상품과 서비스와 관계된 제안은 :

- 직접적 또는 간접적으로 비용투입가능성에 영향을 미치는지. 예를 들면,
 - 원자재, 공정이 끝나지 않은 상품, 성분 등
 - 기계와 장비
 - 노동
 - 면허세, 조사비용 등

- 비용이 기업의 재정운용에 영향을 미치는가?
- 기업의 투자시기의 단계에 영향을 미치는가?

제안이 투자에 대한 결정의 결과 및 비용투입의 가능성에 대한 변화에 영향을 미치는 결과로서,

- 기업이 어떻게 상품과 서비스를 생산하는가?
- 기업이 생산하는 재화와 서비스의 범위는(신제품 또는 대체상품)?
- 기업이 생산하는 재화와 서비스의 양은?
- 관련된 시장에서 기업의 최근 가동에서의 재정적인 생존능력은?
- 기업은 향상된 품질과 회사의 이미지를 통하여 이윤을 얻을 것인지 또는 기업의 사회적 책임의 실천을 통하여 이윤을 얻을 것인가?

9.4. 기술 발전과 혁신에 대한 영향

제안들은 직접적 또는 간접적으로 기술상의 발전과 기업의 혁신활동에 영향을 미칠 수 있다. 기술 발전과 혁신에 대한 영향이 있는 경우 제안은 :

- 조사 및 개발활동의 수준 및/또는 시기에 영향을 미치는가? 예를 들면, 기업이 이러한 활동에 대한 재정지원을 강화하거나 완화하는데 영향을 미치는가?
- 다음의 사항을 향상시키는 방법에 대한 기준으로 :
 - 혁신에 대한 회사의 잠재력(노하우, 재정력)?
 - 새로운 기술에 대한 발전과 시행?
 - 사용자의 새로운 기술의 채용과 확산?
 - 발명과 혁신의 이용성?

- 제안은 예를 들면, 새로운 작업방식 및 천연자원의 좀 더 효과적인 사용과 기업들에게 좀 더 낮은 비용으로 저렴한 청소비용을 통하여 환경혁신을 이끌어 낼 것인가?

9.5. 기업에 대한 영향 특히, 중소기업에 대한 행정적 부담

제안들은 직접적으로 기업에서의 행정적 부담의 증가(문서작업 및 정식화의 증가)를 가져올 수도 있으며 또는 반대로 단순화/조화로 행정적 부담의 감소를 가져올 수 있다. 양자는 자원의 필요와 기업의 비용으로 귀결될 수 있다. 기업에 대한 행정적 부담의 측면에서 제안은 :

- 특히, 신설 기업 및 다른 중소기업에 행정적 부담이 부과되거나 감소하는가? 특별히 그것이 행정적 복잡성을 증대/감소하는가 또는 법적 확실성 및 투명성에 대한 법적 요구에 영향을 가지는가?
- 기업에 대하여 현저한 조정비용이나 승인비용 또는 처리비용을 부과하는가?
- 기업의 새로운 활동과 기능을 실행하기 위해 요구/허용/장려하는 기술적, 법적 및/또는 행정적인 요구를 포함하는가?

9.6. 소비자에 대한 영향

많은 경우에 시장의 업무와 회사의 활동에 영향을 주는 제안들은 가정에 간접적인 영향을 미친다. 즉, 가정은 제안에 의해서 직접적으로 영향을 받을 수 있다. 이러한 의미에서 제안이 다음과 같은 경우 질문을 고려하여야 한다.

- 소비자가 지불해야만 하는 상품과 서비스에 대한 가격에 영향을 미치는가? 만약 그렇다면 어떤 것들이 관계되어져 있으며 가격이 얼마나 오를 때까지 그러한 결과가 나오는가?

- 소비자 상품과 서비스의 범위/질/안전에 영향을 미치는가?
- 데이터보호에 영향을 미치는가?
- 가계소득과 임금에 영향을 미치는가?
- 소비자보호의 수준에 영향을 미치는가?
- 연금과 보유자산에 영향을 미치는가?
- 예를 들면, 재정서비스 접근을 통해 돈을 빌리거나 저축을 하는 것이 쉬운가 또는 어려운가?

9.7. 직업의 숫자 및 질에 대한 영향

직업의 숫자에 대한 영향을 분석하는 경우에는 기대되는 중간 효과에서부터 기대되는 단기 효과를 구별하면서 직업 숫자의 절대적 다양성과 관련하여 효과를 평가하는 것이 중요하다. 가능한 넓게 이러한 평가는 고용율과 실업율 그리고 순효과와 관련하여 표현되어야 한다. 부문별 및 유형별 고용으로 좀 더 자세하게 분류하는 것이 유용할 것이다. 어떤 인구집단이 새로운 직업의 창설에 의하여 이익을 얻을 것인가를 확인하는 것이 중요하다.

직업의 질과 관련한 효과는 고려될 필요가 있다. 직업의 질은 수많은 요소들에 달려있다. 질에 대한 표준에 대해 위원회의 통지(Commission Communication) 및 EU이사회의 결정에서 제시된 10가지 중요한 사항은 다음과 같다.

- 직업 고유의 질
- 기술, 평생교육, 경력개발
- 남녀평등
- 작업장에서의 건강과 안전
- 유연성과 안전성간의 균형
- 노동시장으로의 참여와 접근

- 작업조직과 작업생활간의 균형
- 사회적 대화와 근로자의 관여
- 다양성과 차별금지
- 총체적인 작업 성취도(생산성을 포함)

영향의 분배를 분석하는데 있어서 특별한 배려가 요구되는데 :

- 기대되는 효과의 부문적 분배
- 기대되는 효과의 지역적 분배
- 현재의 노동시장으로부터 배제된 단체와 개인을 위한 기회의 개방
- 성별과 연령층에 의한 분배
- 다른 집단의 소득과 구매력에 대한 영향

특별한 분야에서 기업 혁신전략과 관계된 중요한 효과가 있는 경우, 분석은 고정된 시간범위에 제한되어서는 안되고 관계자들의 이행진행과 채택의 진행을 고려하여야 한다. 따라서 사회적으로 사용가능한 예비자원이 아니라 변화의 기대에 영향을 받는 어떠한 노동자들의 역량 평가가 가능하여야 하고, 이러한 변화의 속도를 채택하여야 한다. 나아가 작업과 최초의 교육, 훈련, 활동 그리고 은퇴사이의 변천에 대해서 효과도 고려되어야 한다.

9.8. 제3국 및 대외에 대한 영향

특정한 제안은 일반적으로 제3국과 대외적인 관계에서 영향을 갖고 있다. 이 경우 고려할 사항은 제안이 다음과 같은 경우 영향을 가지고 있는지 아닌지를 고려한다.

- 국제적 협정 및 동맹(예를 들면, WTO규정)인가?
- 확대 및/또는 인접국가인가?

- 개발도상국인가?
- 그밖의 다른 국가인가?

9.9. 공적 기관에 대한 영향

공적 기관인 경우에 고려할 사항은 그들의 역할이 다음의 제안에 부여되어야 한다.

- 공적 기관이 현시점에서 실행에 관여하고 있는가?
- 공적 기관은 직접적 또는 간접적인 수범자로서 영향을 받고 있는가?

첫 번째 경우는 발생하는 비용이 경제적 영향으로 평가되어서는 안 되고 실행비용과 유럽연합에 의해 발생하는 실행비용은 평가되어야 한다. 이러한 의미에서 고려사항은 공적인 지출, 장래의 예산공약, 조세 및 공공부문의 예산균형과 정부부채의 양이 적절한 경우에 제안과 밀접한 관계가 있어야만 한다.

두 번째 경우, 공적 기관이 경제 기관의 외관에서 자주 최초의 수범자인 경우 몇 가지 질문은 9.1에서 9.7과 관련되어 있다.

공적 기관은 제안의 실행에 있어서 관계자와 직접적 또는 간접적 수범자로서 관계되어 있다.

9.10. 거시경제적 영향

앞에서는 거시경제학 또는 부문 성질의 영향을 제시하였다. 비록 이러한 영향들이 경제작업의 방법에 효과적이긴 하지만, 경제성장과 실업률 등과 같은 중요한 거시경제적인 총계들에 대한 영향은 비교적 작으므로 분석에 있어서 여러 가지 자세한 사항들을 고려할 필요는

없다. 그러나 어떠한 관점에서 제인이 거시경제적 차원 또는 미시경제적 차원에서의 영향을 구분할 수도 있으며, 이 경우 거시경제적 차원에서의 영향을 고려하여야 한다.

- 사람의 투자와 관련한 경제성장과 이와 관련된 사항들 그리고 물질적 자산, 노동시장참여, 실업, 생산 및 자본시장의 기능 등
- 가격수준과 안전성 그리고 수요와 공급에 집합되는 연결사항들, 생산단가 등

10. 입법에 의해 부과된 행정적인 비용의 평가

어떤 조치가 기업에게 현저한 행정적 비용을 부과하는 것이라면 자발적 부문 또는 공적 기관은 아래에 제시한 모델을 적용하여야 한다. 모델의 주된 목표는 EU의 입법에 의하여 부과된 정보의무의 순비용(net cost)을 평가하는 것이다. 시민에게 부과된 비용평가의 시험적인 토대를 위한 모델에 적용된다. 이 경우 적용의 필요성과 가능성은 재량에 맡겨진다.

실행은 물론 적합성분석의 원칙에 구속된다. 평가의 세부적 단계는 신뢰할 수 있고 대표성있는 데이터의 활용가능성에 의존한다. 사무총국(SG)는 모델의 최적화를 조정하며, 회원국과 함께 최선의 실행에 관한 정보교환을 통하여 학습하고 실행하는 토대를 구축한다(10.5 참조).

10.1. 모델의 개요

행정적 비용의 정의

행정적 비용은 그들의 행동과 생산에서 정보를 제공할 법적인 책임에 있어서 공적 기관이나 사적 당사자들을 포함해서 기업체, 자원봉

사분야, 공적 기관 그리고 시민에 의해 발생하는 비용으로 정의 내려진다. 정보는 넓은 의미로 채택되어지는데, 정보와 등록에 제공하기 위하여 분류, 보고서작성 및 모니터링 하는 비용 등이 포함된다. 어떤 경우에는 정보는 공적 기관이나 사적 당사자에게 이전되어야 한다. 다른 한편 요구에 의한 제공 또는 검사를 위하여 활용되어야 한다.

행정비용은 현저한 일회성 행정비용도 고려되어야 한다.

모델을 가능한 한 단순하게 하고 평가에서의 주관적 판단을 최소화하기 위하여 법률에 규정된 순수한 행정적 의무와 좋은 실천간의 구분을 하지 않아야 한다.

비용모델의 핵심적 균등화

매년 수행되는 행위의 전체 수에 의하여 다양화되는 행위의 평균 비용을 근거로 행정적 비용을 평가하여야 한다. 행위당 평균 비용은 다양한 관세에 의해 평가되어진다. 그리고 행위마다 요구되는 시간에 의해 평가되어진다. 적합한 곳에 다른 비용유형, 즉 설비 또는 공급비용을 고려하여야 한다.

$$\Sigma P \times Q$$

(가격=관세× 시간 및 Q(양) = 사업의 수×횟수)

순수비용

다수의 제안은 일반적으로 현존 규칙의 단순화와 특별히 행정비용을 줄이는 것을 지향하고 있다. 의무비용의 평가를 위하여 기업에 일

년마다 자료의 제출을 요구하는 것은 잘못된 것이다. 제안은 항상 기업의 추가적인 부담을 관찰하여야 한다. 제안의 목표가 현존하는 정기보고를 줄이는 것이라면 이를 명확히 제시하여야 한다.

EU입법에 의하여 부과된 정보제공의무에 관한 순수비용의 평가는 부문별 측정의 관점에서 주요한 장점이 있다. 누적적 부담의 평가는 복잡하고, 시간과 비용이 소요된다. 일단 그러한 측정을 한 경우에는 정기적인 간격으로 반복적인 측정을 하는데 소요되는 비용을 없애기 위하여 순수접근방식을 사용하는 것이 좋다. 그것은 입법에 의하여 부과되는 행정비용의 양을 실시간별로 제시하기 때문에 유용하다. 반면 베이스라인 측정은 4년 또는 5년 주기로 한다. 순비용을 평가하기 위한 데이터베이스는 지속적인 보완에 의하여 구축되어야 한다.

모델의 적용범위 및 기대되는 정확도

평가는 입법에 의하여 부과되는 적절한 행정비용의 규모를 알 수 있도록 하여야 한다. 소수의 시설설치를 요구하는 행정비용, 즉 조치의 시간이 짧고 주기가 낮다면 의무는 정량화할 필요가 없다.

비용의 평가를 합리적인 수준으로 유지하고 국가간의 방법론의 양립성을 보증하기 위하여 EU의 복잡한 현실을 단순화하는 작업을 추정하여야 한다. 이러한 추정은 아래에 제시한 특별한 단계별 가이드라인에 의하여 제시한다.

10.2. 단계별 가이드

모델의 적용은 단계별로 나누어 볼 수 있다. 전체적 작업흐름은 아래의 표에 정리되어 있으며, 다음에 각 단계별 상세한 언급을 제시한다.

표 4 : 단계별 모델적용

제1부 : 사전분석	
1단계	정보제공의무의 확인 및 분류(제품승인, 자료요구)
2단계	요구되는 조치의 확인(정보제공의무에 관한 증명원 및 사용자교육, 형식충족)
3단계	규제원에 의한 분류(EU의 승인에 관한 규칙은 WTO협정의 이행임)
4단계	분할로 불리우는 중점대상집단의 확인(대기업은 A의무를 전적으로 충족하여야 한다. 중소기업은 B의무를 전적으로 충족하여야 한다)
5단계	요구되는 조치의 주기의 확인(중소기업은 1년에 한번 충족하여야 한다)
6단계	관련되는 비용척도의 확인(외부비용 및 시설의 특별한 관련성)
7단계	데이터자료의 선택, 필요한 경우 데이터수집도구의 개발
제2부 : 자료수집 및 표준화	
8단계	관련되는 실제수의 평가(100,000개의 중소기업)
9단계	각 중점대상집단의 정상적으로 충족되는 실제성과의 평가, 6단계에서 확인된 비용척도를 고려
제3부 : 산정 및 보고	
10단계	EU차원에서 타당한 데이터의 추출
11단계	보고 및 데이터베이스 구축

제1단계 ~ 제11단계별 상세설명은 생략함

10.3. 데이터수집도구에 관한 사례

이 부분은 행정비용의 모델에 적용에 필요한 데이터수집에 관하여 설계된 설문지 사례이다. 설문지는 산업계를 중심으로 한 대표적 샘플이다.

일부 설문은 규제에 대한 금전적 비용의 평가에 필요한 양적 자료의 수집에 관한 것이다.

다른 설문은 caveat에게 유용한 양적 정보의 수집에 관한 것이거나 정책 설계에 유용한 것이다.

표 5 : 통계적 규제데이터의 수집을 위한 설문지

행정비용의 유럽적 조망을 위한 상품의 EU내 교역에 관한 생산통계 (European Business Test Panel)
<p>최근 선진규제의 쟁점은 특히, 기업의 행정비용이 국제적으로, EU 차원 및 회원국내에서도 관심이 증대되고 있다.</p> <p>EU위원회와 통계국(Eurostat)은 EU입법에 의하여 야기되는 행정비용의 선진화된 관리와 측정을 위하여 노력을 증대하여 왔다.</p> <p>Intrastat로서 알려진 이 시스템은 공동체역내의 교역에 관한 통계의 수집을 위하여 고안되었다. Eurostat가 개발하여 1993년 1월 1일부터 작동한 Intrastat는 월간으로 기업으로부터 직접 정보를 수집하고 있다. EU내에서 일정량의 상품교역을 하려는 기업은 Intrastat 공지에 의존한다.</p> <p>특정한 입법으로 인하여 발생하는 행정비용에 관한 지식향상을 위하여 아래의 간략한 설문지에 기재한다.</p>

1. 귀하의 회사는 Intrastat공지를 관할 국가행정기관(일반적으로 국가통계국 또는 국립은행)에 제공하였는가?
2. 그 정보는 발송/선적만, 도착/접수만, 발송/선적 및 도착/접수 전부와 관련되어 있는가?
3. 평균적으로 Intrastat에서 요구하는 정보수집에 각 월마다 어느 정도 시간이 소요되었는가? 시간당 근로비용은?
4. 평균적으로 Intrastat의 기재에 각 월마다 어느 정도 시간이 소요되었는가? 시간당 근로비용은?
5. 귀하의 회사는 어떻게 당해 데이터를 CNA에 발송하는가? -전자적/문서
6. 귀하의 Intrastat에의 준비/전달이 10년전보다 시간이 덜 소요되었다고 생각하는가?
7. Intrastat가 장래에 발전하는데 시간이 소요될 것으로 기대하는가? 예를 들면, 조직적 또는 기술적인 채용으로 인하여.
8. Intrastat보고가 매우 부담이 되거나 전혀 부담이 되지 않는다고 생각하는가?
9. 귀하의 회사는 EU역내에서 상품교역시 Intrastat 통계를 활용하는가?

10.4. 보고서 작성사례

(생략)

10.5. 부록

(생략)

11. 비 시장적 영향 특히, 환경과 건강

환경적 영향과 같은 비시장적 영향을 확인하는 첫 번째 단계는 일반적 scoping를 진행하는 것이다. 이것은 당해 영향의 효과에 대한 정량화를 진행하는데 중요하다. 특히 환경적 영향처럼 어떠한 영향의 가치화를 하는데 어려움이 있으며, 투명한 방식으로 질적인 측면에서 양적인 측면으로 진행하는 것이 유용하며, black-box 접근방식을 피하는 것이 좋다.

11.1. 비시장적 영향의 금전화

비시장적 영향의 금전화(Monetisation)는 그 가치가 시장에서 드러나는 경우에 가장 쉬워진다. 예를 들면, 작물에게 피해를 주는 대기오염은 곡식의 산출을 감소시키고 따라서 쉽게 금전화할 수 있다. 그러나 영향의 가치가 시장에서 직접적으로 드러나지 않는 경우 다른 기술을 사용할 필요가 있다.

기술은 어떤 특별한 성과에 대해 지불할 수 없거나 받아드릴 수 없는 경우에 시장 가치를 매길 수 없는 재화의 재정적인 조건에 있어서 가격과 이익을 평가하기 위해 발전해 왔다. 그들은 “제시된 선호방법”과 “드러난 선호방법”을 포함한다.

제시된 선호방법은 가상의 시장을 설립함으로써 그리고 주어진 결과의 가치에 대한 질문과 인터뷰를 통해 사람들에게 물어봄으로써 얻어질 수 있다. 이러한 기술은 예를 들면, 때아닌 죽음과 치명적인 손해의 위험을 줄이는 것과 환경에 대한 가치의 존재와 역사적인 건조 가치에 많이 사용된다. 드러난 선호방법은 시장에서 처리되는 것에서

나오는 증거를 바탕으로 한다. 예를 들면, 소음의 차단과 주택가격과의 상관관계들이다.

이익 또는 비용 이전의 기술은 또한 영향의 가치를 평가하는데 쓰이는데, 이는 시장가격을 가지고 있지 않다. 이러한 기술력에서는 어떤 조사에 함축된 가치는 다른 조사로 이전된다. 예를 들면, 어떤 회원국에서 자동차 사고방지 비용의 평가는 다른 회원국에서의 비용을 평가하는데 사용된다. 이러한 기술은 평가되는 가치의 불확실성을 높였지만, 또는 시간과 자금의 여유가 있는 경우, 영향과 같은 중요한 문제를 제시하는데 도움이 될 수 있다.

가치조사의 자료는 이전이익의 기술을 좀 더 쉽게 만들었다. Europa 웹사이트에서 유럽연합에서의 사용을 위한 데이터베이스 채택의 가능성을 평가한 것을 찾아볼 수 있다. 영향을 가치화 할 때, 모든 영향평가에서 했던 것처럼 비례성의 원리가 적용된다. 전체 영향의 아주 작은 부분에 해당하는 경우에 시장에서 일어나지 않은 영향에 대하여 가치를 매기기 위해 에너지를 많이 낭비하지 않는다.

11.2. 생활주기 평가 접근방법

환경영향을 평가하는 일상적으로 사용되는 도구 중에 하나가 생활주기 평가(Life cycle Assessment : LCA)이다. 이것은 효과를 평가하는 과정인데 여기에서 효과는 모든 인생에서 전체 기간 동안 환경에서 생산하는 효과를 말한다. 이는 생산 품 또는 생산품이 수행하기 위해 계획된 기능 두 가지의 환경영향을 조사하는데 사용되어 질 수 있다. LCA는 일반적으로 “요람에서 무덤까지” 분석으로써 지칭되어지고, 최대한 자원 활용의 효과가 달성되는 것이고, 환경문제가 단순히 생활의 일부분에서 다른 부분으로 바뀌는 것이 아니다.

LCA의 접근은 유용하다. 그 이유는 몇 가지 재료가 서로 다른 많은 생산에 사용되어지기 때문이다. 예를 들면, 알루미늄은 창틀과 비행기, 음료수 캔에 사용된다. 그리고 이러한 어떤 상품이 우리에게 전체적인 영향을 많이 주지 못한 경우 자원의 환경적 영향을 주시하고 이것을 어떻게 다루는 것이 최선인가 생각하는 것이다. 이런 접근은 또한 생산을 하는데 사용될 수 있다.

LCA의 중요한 요소는 다음과 같다.

- 수반되는 환경적 부담을 확인하고 정량한다.
- 이러한 부담의 잠재적인 환경영향을 평가한다.
- 이러한 환경영향을 감소할 수 있는 가능한 대안을 평가한다.

12. 할인율

대부분의 정책대안은 다른 시간에 발생하는 비용과 편익의 결과로 발생한다. 철도를 놓는 것은 즉각적인 비용이 들지만 그 이익은 긴 시간을 두고 얻게 된다. 수취인이 지속적인 많은 돈을 여러 번에 걸쳐서 받게 되는 때에 그들의 이익은 프로그램의 마지막해보다 첫해에 훨씬 더 가치 있는 일이 된다. 역으로 미래에 지불될 비용은 덜 부담스럽게 된다.

할인율(discounting rate)은 이러한 사실을 반영하는 바로 그 요소이다. 모든 면에서 할인은 다른 시간에 발생하는 비용과 편익의 직접적인 비용을 허용하는데, 이는 나중에 발생하는 비용과 편익보다 훨씬 더 즉각적인 비용과 편익으로 평가된다. ‘할인’이 사용되는 때 비용과 편익면 전부를 적용시킬 수 있다.

할인율은 4%를 사용하여야 한다. 이러한 할인율은 인플레이션을 고려하면서 실제 기간에 표현되어진다. 따라서 이 할인율을 일정한 가격에 표현되는 비용과 편익에 적용할 수 있다. 정책적 부가사항의 할인된 비용과 편익 합계는 '순수예측가치(net present value)'로 부른다.

12.1. 사례

어떤 프로젝트가 올해 100만 유로의 빚을 졌다고 가정한다. 그리고 인플레이션 조정 후 6년간 매년 20만 유로의 이익을 가져온다고 가정한다.

그렇다면 할인율 4%의 사용이 이 가이드라인에서 추천되었다. 프로젝트의 순수예측가치는,

$$\begin{array}{ccccccc} 200,000+200,000+200,000+200,000+200,000+200,000 & -1,000,000 & & & & & \\ 1.04 & 1.042 & 1.043 & 1.044 & 1.045 & 1.046 & \end{array}$$

이것은 1,048,427 - 1,000,000과 같고, 따라서 프로젝트의 순수예측가치는 48,427유로이다.

따라서 이 프로젝트는 사회에 이익을 생성하고, 서로 다른 사회단체 속에서 비용과 편익의 기여가 길면 길수록 그 프로젝트가 잘 진행되어간다는 판단이 받아들여진다.

아주 긴 범위를 포함한 경우에 - 가령 기후의 변화의 영향 같은 것 - 좀 더 낮은 할인율을 사용함이 적절하다. 이는 오랜 기간 유지할 수 있는 발전의 연계에 의해 정당화된다. 그리고 특히, 후세대의 선택에 있어서 적절한 사안을 고려함이 필요에 의해 정당화 될지도 모른다.

12.2. 순수예측가치의 정식화

어떤 프로젝트의 순수예측가치는,

(편익의 할인된 가치) - (비용의 할인된 가치)로 계산되어진다.

12.3. 연간 비용과 편익

(생략)

12.4. 할인되는 현재 가치표

(생략)

13. 영향 비교의 방법

13.1. 비용편익분석

이것은 공적 제안에서 기대되는 경제, 환경 그리고 사회적 이익의 확인과 평가를 포함한다. 그 측정은 개입에 의하여 기대되는 순편익이 있는 곳을 정당화하도록 고려한다.

장 점

- 정책 척도의 모든 효과(긍정적 및 부정적)를 설명한다.
- 시간이 경과한 제안의 편익의 정렬과 함께 비용의 정렬로 비교를 가능케 한다.

- 순수한 사회적 획득(또는 손실)의 의미로 대안(비규제를 포함)의 순위를 매기는 것을 가능하게 한다.

단 점

- 아무런 양적 또는 재정적인 데이터가 존재하지 않는 경우 영향에 포함할 수 없다.
- 사회적인 할인율을 정립하는 것이 어렵다.
- 일반적으로 비용과 시간이 많이 소요되고, 방법론적으로 범위가 좁다.
- 배분적 논점을 간과할 수 있다.

13.2. 비용효과분석

이것은 성과를 달성하기 위하여 요구되는 비용을 환산하고, 다른 대안을 비용면에서 비교하기 위하여 사용된다. 이것은 가치를 금전적 의미로 환산하기 어려운 경우에 비용편익분석의 대체로 사용된다. 비용효과분석은 각각의 조치에 대하여 비용 대 효과를 기초로 규제대안에 관한 순위를 매길 수 있다.

장 점

- 비용편익분석 보다 편익측정을 향한 유연성 있는 접근방식을 제공한다.
- 다소간 같은 성과가 기대되는 대안을 비교하는데 유용하다.

단 점

- 편익의 최적수준의 선택에 해답을 부여하지 못한다.
- 편익의 유일한 유형에 집중하여 가능한 부차적 효과를 배제한다.
- 규제안이 사회에 순수한 이득을 줄 것인지에 대해 지원책을 제시하지 못한다.

13.3. 다항목분석

이것은 시나리오와 의사결정의 손쉬운 비교를 가능케하는 하나의 틀에서 긍정적이고 부정적인 영향의 범위의 결합을 지향하는 폭 넓은 기술이다. 이러한 기술은 많은 양의 정보가 다른 영향에 있고, 그 정보가 다른 형태를 띠고 있을 경우 유용할 수 있다. 이는 영향을 양적, 질적 및 금전상 혼합의 형태로 제시되어진다.

일반적으로 중요한 단계는 다음과 같다.

- 목표 확인
- 목표달성을 위한 대안확인
- 대안의 비교가 가능하도록 항목의 정립
- 각 대안에 해당하는 항목을 기재
- 각 항목에서 결정에 있어서 상대적으로 중요성을 반영하여 측정
- 대안의 비중과 평가의 종합으로 순위설정

장 점

- 다차원적인 지속성을 인식한다.
- 다른 형태의 데이터를 비교하고 확실성의 차원에서 같은 틀에서 분석이 가능하다.
- 관련되어 있는 중요 사안에 대해 투명하게 규정하고 명백히 윤곽이 들어난 교환을 허용한다. 즉, 비용편익분석과 같은 접근과 달리 맹목적인 비중을 두지 않는다.
- 배분적 요점을 가능하게 하고 쟁점을 교류한다.

단 점

- 특히, 분석자가 어떤 항목에 대하여 상대적인 비중을 둘 필요가 있는 단계에서 주관성 요소를 포함한다.

- 자료의 서로 다른 형태의 혼합 때문에 항상 편익이 비용을 능가한다고 볼 수 없다.
- 시간적 우선성이 항상 반영되지 않는다.

13.4. 리스크분석

이는 바람직하지 못한 사건이 일어나는 리스크를 평가한다. 그것이 일어나는 경우 개인과 사회에 나타나는 가능한 결과를 평가한다.

리스크분석을 위해서는,

- 리스크의 확인
- 어떻게 리스크가 발생하였는지를 평가
- 리스크가 확인되어 발생한다면 제안된 프로그램/조치에 대한 잠재적 영향을 평가

장 점

- 리스크의 과학적 평가는 규제적 결정에 중대한 기여를 한다. 정책이 중요한 방법에서 리스크를 줄일 수 있는 효과를 보여주는 경우 특히 공공건강과 안전, 환경보호, 자원의 고갈, 부의 창조, 혁신 그리고 국가안보의 영역에서는 그렇다.

단 점

- 리스크영향은 다양할 수 있고 적당하지 않을 수 있다.
- 일반적으로 바람직하지 않은 사건이 일어나는 경우 발생하려고 하는 비용의 평가를 포함하지 않는다.
- 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 고려하지 않는다.
- 조치를 취할 것인지, 취하여야 할 조치유형을 결정할 것인지에 관한 결정의 기초로서 사용되지 않는다.

13.5. 반응분석

반응분석은 조치의 진행의 영향 또는 성과가 어떻게 바뀌는지에 대하여 중요한 보조변수와 상호작용의 변화에 대응하여 조사한다. 유용한 기술은 JRC에 의해 출간된 책에 나와 있다. 단독 요소가 부가사항이 가치 있는 일인지 아닌지에 대한 결정에 관한 것이다. 그런 경우 반응분석의 유용한 형태는 그 사항의 가치가 얼마나 떨어지는지 또는 상승하는지를 확인하는 것이다.

반응분석을 수행하기 위하여는,

- 가장 중요한 대안에 중점을 둔다.
- 교차되는 가치/논점을 탐색한다.

장 점

- 종종 불확실성의 분석을 다루는데 최고의 방법이다.

14. 지표와 모니터링 및 평가에 있어서의 부가적 가이드

14.1. 지표

목표와 마찬가지로 지표는 다른 차원에서 정의내려져야 한다. 지출 계획에 있어서 그 차원은 다음과 같다.

목표의 수준	지표의 타입	정 의	사 례
	자원지표	프로그램 실행에 필요한 재정적, 인적, 물질적, 조직적 또는 규제적 방법에 대한 정보를 제시한다.	연간 예산 흡수, 프로그램의 실행에 대한 사람들의 작업의 n°

제 2 부 영향 평가 지침 (IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES)

목표의 수준	지표의 타입	정 의	사 례
조직적인 목표	성과지표	프로그램이 산출되기를 기대하는 이행가능한 것을 관련시킨다.	도로건설 kilometer ; 조언을 받는 SMEs의 n°; 제공되는 교육장 n°; 기타등등
세부 목표	결과 지표	프로그램의 가시적 효과로 나타나는 직접 수범자 또는 수혜자를 제시한다.	도로 사용자들의 시간절약 ; 교육에 따른 자격취득 ; 협의 서비스를 받은 기업의 만족도
일반적 목표	영향 지표	수범자와 수혜자와 함께 하는 직접적이고 즉각적인 상호작용에 근거한 프로그램의 결과를 제시한다. a)프로그램의 직접적 수범자 또는 수혜자 b)프로그램에 의하여 직접적으로 관련없는 사람 또는 조직 c)비의도적인 영향	a)12개월 이후에 교육의 달성을 변화 ; 생존프로그램 지원으로 창출된 기업의 생존율 b)공급에서의 영향 또는 지원받는 회사의 하청 c)가동중단 도입 이후의 순직업상실
	정황 지표	전영토, 인구 또는 인구의 범주에 적용된다 - 프로그램에 의하여 달성되지 않고 달성되지 못하는 것과의 구분없이 -	여행업부문의 종사자 수 ; 영역x에서의 인터넷 접속수준 ; 영역에서의 실업율

순수한 규제적 제안이 고려되어지는 경우 위 목록에서 함축되어 있는 대부분의 요소들은 필요한 변경을 가하여 적용되어질 수 있다. 지출계획과 규제제안 사이의 가장 두드러진 구별은 성과의 개념을 고려

하는 것이다. 지출계획에서의 성과는 관여에 허용되는 금전이 확보되는 것을 고려하는 것이다. 지령의 경우에 성과는 무엇인가? 이사회 및 의회에서의 지령의 채택은 회원국의 국내법으로의 전환에서 고려되어야 한다. 유럽연합수준의 성과는 그러한 경우에 지령을 이행하기 위해 회원국에 의해 채택되어진 ‘중요한 조치유형’이다.

이것이 실행가능하도록 확장할 수 있기 위해 모든 지표는 ‘RACER’ 이어야 한다.

- 관련성(relevant), 즉 도달하려는 목표와 매우 가깝게
- 수용(accepted), 담당자와 이해관계자에 의한
- 비전문가가 신뢰할 수 있는(credible), 해석하기에 명확하고 쉽게
- 모니터링(monitor)하기 쉽게(자료수집이 저렴한 비용으로 가능하도록)
- 조작에 대하여 강건한(robust)

14.2. 모니터링

구체적인 제안을 제시하는 때에 적절한 모니터링준비의 필요성과 본질, 적절한 모니터링수단에 대해서 더욱 상세히 생각해야 한다.

특히,

- 추후 달성분석을 위하여 관련되는 지표 및 다른 요소에 관한 데이터를 어떻게 수집할 것인지를 계획한다.
- 수집하고, 저장하며 데이터의 현행성유지절차를 위한 제시된 방법과 도구의 온건함과 신뢰성에 대한 분석
- 처음부터 모니터링체계가 작동하는지를 확인하고, 적당한 법규정을 통하여 회원국 또는 제3의 기관으로부터 나온 자료가 신뢰성있고, 무난하게 수집 되었는지를 보장한다.

순수한 규제적 제안의 경우 모니터링체계는 다른 범위와 목적을 가지는 경우가 있다. 예를 들면 다음에 초점이 맞춰져 있다.

- 회원국 차원에서의 실행
- 수범자의 승낙
- 변화가 다양한 정황

14.3. 평가

평가에 관한 위원회의 규칙에 따르면 모든 프로그램과 (ABB)활동은 정기적으로 평가되어야 한다. 유럽연합 예산으로부터 야기되는 지출 제안을 고려한다.

- 다년도 프로그램은 시간표에 따라서 주기적으로 평가되어야 하는데, 프로그램의 갱신, 변경 또는 보류에 대한 어떠한 결정을 고려하는 평가가 가능해야 한다.
- 연간 재정적인 활동은 적어도 매 6년마다 평가되어야 한다.
- 평가를 계획할 때 평가, 그 결과와 의사결정 사이에 분명한 연계성을 정립하는 것을 지향하여야 한다. 그것이 관계가 있는 경우, 개입을 위한 구체적인 제안을 만드는 시간을 파악하여야 한다.
- 필요한 평가유형은 무엇이고 언제인가
- 그 실행에 있어서 가장 중요한 초점과 목적
- 그것들을 수행하는 주체는
- 어떻게 그리고 누구에게 그 평가결과가 전달되는가 ; 적어도 그 결과는 문제가 되는 제안을 승인하는 기구와 의사전달이 되어야 한다.

더 많은 정보는

- 목적과 지표는 SPP 웹사이트

http://www.cc.cec/home/deserv/sg/i/spp/index.cfm?lang=en&page=obj_ind

- 평가와 관련된 ‘유럽연합활동 평가’는

http://europa.eu.int/comm/budget/evaluation/Keydocuments/evalguides_en/htm

15. 사전 예방조치의 원리와 불가변성

간단히 말하면 사전예방 원리(precautionary principle)는 환경과 사람, 동물과 식물의 건강 심지어 과학적인 확실성이 부족한 경우에 보호되도록 그 조치를 취해질 수 있다는 아이디어에 입각한다. 예를 들면, 최초의 과학적 평가는 잠재적 위험효과가 선택된 보호수준과 일치하지 않을 수 있다는 합리적인 근거를 제시한다. 이와 비슷하게 사전예방 원리는 특정 물질의 시장이나 특정 기술의 사용승인을 부과하는 조치를 회피하도록 할 수 있다.

이 원리가 적용되는 경우로는 :

7. 우리는 잠재적으로 받아들일 수 없는 리스크를 확인하였다. 또한,
8. 우리는 충분한 확실성을 가지고 이러한 리스크를 확정할 수 없다.

이런 상황에서 결정은 확실성의 결여를 무시한 것이다.

따라서 이 원리는 일반적인 민감분석의 수행에 의하여 확인된 극단적 시나리오를 리스크분석의 종합적인 틀내에서 심사된다.

사전예방 원리의 사용은 종종 회복할 수 없는 영향의 경우에 지지되고 있다. 예를 들면, 어떤 특별한 종이 멸종된 경우, 그것은 영원히 멸종된 것이다. 그러한 경우 회복할 수 없는 손실의 가능성은 사전예방원리의 적용과 보증으로 향한다.

사전예방원리에 기초한 조치는 모든 다른 입법의 기본원리와 양립되어야 하며, 선택한 보호수준의 비례성, 이미 행해진 조치와 유사한

지속성 및 비차별성 및 조치 또는 미조치의 잠재적 비용과 편익의 조사에 의거하여야 한다. 그것은 좀 더 포괄적인 리스크분석에 필요한 과학적 증거를 제시할 책임을 정하여야 하고, 새로운 과학적 데이터의 견지에서 심사되도록 하여야 한다.

16. 영향평가 최종보고서 구성

위원회의 일관성을 보장하기 위하여, 다음의 구성으로 영향평가 최종보고서를 작성하여야 한다. 진하게 표시한 부분(bullet point)은 영향평가분석의 핵심적인 사항이다. 추정, 불확실성 및 (신뢰할 수 있는) 자료의 미비는 영향평가분석의 중요한 단계를 제시하는 부분에 적시되어야 한다. 참고문헌은 그 결론이 도출된 기초가 되는 요소로 이루어져야 한다(예를 들면, 외부조사, 보고서, 통계자료, 전문가의 조언, 이해관계자의 의견 등).

위원회 의장실(DG)의 영향평가지원 기능/부서 및 사무총국(SG)에서는 모든 중요사항이 정확하게 제시되었는지를 점검한다.

영향평가작업으로 제안 초안을 제시하지 않기로 결정하거나 그것을 연기하는 것으로 결정한 때에도 이 구성을 가능한 한 따라야 한다. 이것은 위원회의 업무계획의 개정에 관한 결정의 근거가 된다. 보고서는 비기술적 용어로 작성되어야 하며, 30면을 초과하지 않도록 한다.

Lead DG :

다른 관련된 부서 :

Agenda 계획 또는 업무계획 관련사항 :

행정사항 요약

1면을 넘지 않도록 하고, 비기술적 용어를 사용하며 간략하게 요약한 대안의 비교에 관한 결론을 제시한다.

제1장 : 절차상의 논점과 이해관계 집단과의 협의

- 조직 및 시기
 - Agenda Planning 또는 Work Program에서 언급된 관련사항을 명확하게 제시한다.
 - 영향평가의 일반적인 연표를 규정하고, 상호조정그룹이 조직되었다면 이를 명시한다(그렇다면, 참여한 DG를 제시한다).
- 협의와 전문가의 의견
 - 외부전문가를 활용한 경우 이를 제시하고, 그렇게 했다면 그 방법을 제시한다.
 - 어떻게 그리고 어떤 단계에서 이해관계자와 협의하였는지 제시한다.
 - 위원회의 최소한의 기준을 적용한 경우 이를 제시하고, 그렇지 않은 경우 그 이유를 제시한다.
 - 중요한 결과를 제시하고, 어떻게 이러한 결과가 고려되었는지 또는 왜 고려되지 않았는지를 제시한다.

제2장 : 문제정의

- 조치가 요구되는 쟁점 또는 문제는 무엇인가?
- 문제의 배후에 있는 원인은 무엇인가?
- 어떠한 방법으로 누가 영향을 받고 그 범위는 어느 정도인가?

제 2 부 영향 평가 지침 (IMPACT ASSESSMENT GUIDELINES)

- 어떻게 그 문제들이 전개되고, 모든 것이 동등한 상태인가? 시나리오는 유럽연합, 회원국 및 다른 행위자가 이미 계획하였거나 취한 조치를 고려하여야 한다.
- 유럽연합이 행동할 권한이 있는가 - 조약에 의거한 필요성테스트 (necessity test)와 기본권의 제한은?

제3장 : 목표

- 일반적인 정책목표는 무엇인가? 좀 더 세밀하고/조직적인 목표는 무엇인가?
- 당해 목표가 다른 유럽연합정책과의 일관성에 기초하고 있고, 수평적 목적 즉, 리스본전략 및 지속가능한 발전전략 또는 기본권의 존중이 적용될 수 있는지를 확인한다.

제4장 : 정책대안

- 목표와 문제를 해결하기 위한 가능한 대안은 무엇인가? ‘no EU option’을 항상 고려하여야 하고, 위원(College)이 이미 배제하기로 결정하지 않는 한 비규제대안을 포함하는 것도 신중히 고려되어야 한다.
- 어떠한 대안이 초기 단계에서 포기되었으며, 왜 그러하였는가? 사전에 검토한 항목을 제시한다(다른 목표 및 정책과의 빈약한 효과, 효율 또는 지속성). 포기한 대안이 이해관계자들에게 현저하게 지원을 받은 경우에 특별히 구체적이고 명확하게 제시한다.

제5장 : 영향분석

- 각각의 요약한 대안에 관한 경제적, 사회적 및 환경적 영향은 무엇인가?

- EU외에서의 것을 포함한 긍정적 및 부정적 영향, 직접적 및 간접적 영향을 정리한다.
- 불확실성을 제시하고, 기준의 변경에 의하여 어떻게 영향이 미쳤는지를 제시한다(불확실성 및 민감분석).
- EU 및 EU외에서의 영향을 포함한다.
- 시간의 경과에 따라 어떠한 영향이 변화되었으며 왜 변화되었는지를 제시한다.
- 어떠한 사회집단, 경제부문 또는 특별한 지역이 영향을 받았는지를 제시한다.
- 실행에 있어서 중요한 장애요소는 무엇인가?

제6장 : 대안의 비교

- 각각 요약된 대안의 긍정적 및 부정적 영향을 어떻게 비교할 것인지를 제시한다.
- 비교의 결과를 제시한다.
- 전체를 집계한 결과와 전체를 집계하지 않은 결과를 제시한다.
- EU의 조치가 부가적 가치를 가져오는지를 분석으로 확인할 수 있다면 이를 제시한다.
- 각 대안의 가장 중요한 부분을 교체하고 시너지 효과를 측정한다.
- 가능하고 적절하다면, 선호하는 대안을 제시한다.

제7장 : 모니터링과 평가

- 목표로 향한 진전에서 핵심 지표는 무엇인가?
- 가능한 모니터링과 평가 배치를 위한 개요는 무엇인가?