

현안분석 2007-

입법평가 연구 07-03

주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ) - 독일의 입법평가제도 -

2007. 4.

주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ) - 독일의 입법평가제도 -

Legislative Evaluation System of Developed State
- The Evaluation of Legislation in Germany -

2007. 4.

연구자 : 박영도(선임연구위원)
Park, Young-Do
장병일(부연구위원)
Jang, Byoung Il
안성경(초청연구원)
Ahn, Sung-Kyoung

국문 요약

독일은 1990년 이후부터 동서독이 통일되면서 발생한 동독의 인프라 정비의 부담과 EU통합에 따른 역내자유화의 두 가지 과제를 배경으로 공기업화, 민영화 등을 통한 정부역할의 축소와 규제완화, 행정내부조직의 합리화, 시장과 경쟁메카니즘의 도입을 통한 행정능률의 향상, 공공서비스에 대한 고객의 선택기회의 확대 등 대규모의 행정개혁을 진행하였다. 입법개혁과 관련하여 1995년부터 연방차원에서의 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 “능률적인 국가(Schlanker Staat)”라는 표현을 사용하여 연방행정업무의 효율성을 제고하기 위한 방안들을 모색하였다. 특히, 연방의 입법절차의 개혁과 관련하여 연방각부공동 직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)을 전면 개정하여 입법평가제도가 동 규칙 제44조에 명시되었으며 이로써 우선 연방차원에서 법적인 제도화가 이루어 졌다. 또한 주정부차원에서도 다양한 형태의 입법평가제도가 도입, 시행되고 있다.

연방각부공동직무규칙(GGO)에서는 모든 법률과 법규명령을 제안할 때 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung : GFA)를 실시하여야 하며, 입법평가의 결과는 입법이유서와 표지(Vorblatt)에 기재하도록 되어있다. 또한 입법평가는 일반적인 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)에도 적용된다. 입법평가는 전문가의 참여하에 규율대안을 개발하고 그 규율대안의 효과에 대한 비교분석(Prospektive GFA), 법령초안의 비용/효용관계, 이해가능성 등에 대한 심사(begleitende GFA), 이미 효력을 발하고 있는 법령의 효력에 관한 사후검증(retrospektive GFA)을 모두 포함한다.

현재 입법평가의 구체적 절차와 기준은 연방내무부(Bundesministerium des Innern)에서 통일적인 안을 마련중에 있으며, 이를 위하여 2006년

에는 “입법평가를 위한 업무매뉴얼(Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung)”을 마련하여 현재 의견수렴 중에 있다. 이 업무매뉴얼은 광범위한 입법평가를 실시하기 위한 방법론과 도구들을 선택하기 위한 심층적인 지침을 제시하고 있으며, Gender Mainstreaming에 대한 평가인 성별영향평가도 이 업무매뉴얼에 포함되어 있다.

※ 키워드 : 입법평가, 입법개혁, 규제개혁, 연방각부공동직무규칙, 입법비용

Abstract

Germany has promoted administrative reform on a massive scale since 1990, being faced with two tasks to address: (a) the improvement of infrastructure in East Germany demanded as a result of the unification of East and West Germany; and, (b) intra-regional liberalization following the formation of the EU. The administrative reforms carried out range from a reduction of the role of the government through the extension of public enterprises or private enterprises and relaxation of regulation, rationalization of the internal administrative structure, to improvement of administrative efficiency through introduction of mechanisms of market and competition, to extension of opportunities for customers to choose public services. In relation to legislative reform, for the purposes of promoting administrative reforms with emphasis on federal governmental reform, measures to enhance efficiency in federal administrative affairs were sought out by using expression, “Efficient State (Schlanker Staat)”, after 1995. In particular, reform of legislation procedures by the Federation was carried out by wholly revising the Rule of Common Affairs of Federal Ministries (Gemeinsame Geschäftordnung der Bundesministerien: GGO). This revised Rule expressly provided for a system for evaluation of legislation in Article 44, institutionalizing the system legitimately on a Federal level. However, systems for the evaluation of legislation in various forms have been introduced and administered on a local state level.

Under the Rule of Common Affairs of Federal Ministries(GGO), when each law, regulation or order is proposed, evaluation of legislation

(Gesetzesfolgenabschätzung: GFA) is required to a coversheet. Furthermore, evaluation of legislation also applies to administrative rules (Verwaltungsvorschriften) in general. Evaluation of legislation includes all processes, such as development of alternative regulations in direct consultation with experts, comparative analysis (Prospektive GFA) of effect of alternative regulations, co-relations between the cost and use of draft Bills, examination of the degree of comprehension (begleitende GFA), retrospective inspection on effect of statutes which are already in force.

Currently, a consolidated Bill for detailed procedures and standards for evaluation of legislation are being prepared by the Federal Ministry of the Interior (Bundesministerium des Innern). For this, opinions are being collected with “an affairs manual for evaluation of legislation (Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabshätzung)”, which was prepared in 2006. This affairs manual presents in-depth directions for selecting methods and tools for conducting wideranging evaluation of legislation, including gender impact assessment on gender mainstreaming.

※ Keywords : Evaluation of Legislation, Regulatory Reform, the Rule of Common Affairs of Federal Ministries, Legislation Cost

차 례

국문요약	3
Abstract	5
제 1 부 독일의 입법평가제도 개관	9
I. 의 의	13
II. 입법평가제도의 법적 근거	19
III. 입법평가제도의 주요내용	33
IV. 입법평가의 절차와 방법	42
제 2 부 연방 및 주의 입법평가관련 지침	63
I. 입법평가 지침서	63
II. 입법평가 업무매뉴얼	99
III. 병행적 입법평가에 관한 절차규율	141
IV. 법령입안을 위한 명령	155

제 1 부

독일의 입법평가제도 개관

목 차

I. 의 의	13
II. 입법평가제도의 법적 근거	19
1. 연방정부	19
2. 주정부	22
(1) Baden-Württemberg	22
(2) Niedersachsen	25
(3) Rheinland-Pfalz	28
(4) Berlin	30
(5) 기 타	32
III. 입법평가제도의 주요내용	33
1. 입법평가의 내용적 적용영역	33
2. 입법평가의 유형	35
(1) 사전적 입법평가	35
(2) 병행적 입법평가	36
(3) 사후적 입법평가	37
(4) 입법평가 유형간의 관련성	38
IV. 입법평가의 절차와 방법	42
1. 규율효과의 심사를 통한 최적의 규율대안 조사 절차	43

(1) 심사단계 1 : 목표의 정식화 및 규율영역의 심사	43
(2) 심사단계 2 : 규율의도의 필요성	44
(3) 심사단계 3 : 대안의 전개	45
(4) 심사단계 4 : 각각의 규율대안에 대한 규제효과 분석	45
(5) 심사단계 5 : 편익과 비용의 조사와 비교	55
(6) 심사단계 6 : 평가결과의 문서화	56
2. 입법평가의 결과 절차	56
(1) 심사단계 1 :	
입법평가결과의 비교를 통한 최적 규율안의 확정	56
(2) 심사단계 2 :	
절차상의 문제 - 관련 부처의 참가와 타 부처에 대한 통지	57
(3) 심사단계 3 :	
평가 및 입법안 표지와 입법이유서란에 평가결과의 공시	57

제 1 부 독일의 입법평가제도 개관

I. 의 의

기본법상 사회적 법치국가의 원칙을 선언하고 사회적 시장경제를 운영하여 온 독일에서는 법치주의와 민주주의를 보다 중요한 가치로 설정하고 경제적 효율성의 문제는 이를 보완하는 것으로 인식하였다. 따라서 영미를 중심으로 대두된 신공공관리론(New Public Management)에 입각한 행정개혁이나 민영화 등 경제적 효율성을 중시하는 분야에서의 개혁정책에 대하여는 소극적이었다.¹⁾ 그러나 1970년대에 이르러 시민당이 집권하면서 공공부문의 급격한 팽창으로 인한 재정적 비효율성과 법률 및 행정의 확장으로 인한 법률의 홍수현상과 관료주의화를 타파하기 위한 행정개혁을 본격적으로 단행하였다. 그리하여 1978년부터 각 주정부에서는 법령 및 행정의 간소화작업이 진행되었고, 1983년 보수당인 기민당으로의 정권교체 이후에는 연방차원에서 법령과 행정의 간소화를 위한 독립위원회를 설치하여 독일행정의 약 80%를 차지하고 있는 법률 및 법규명령·행정규칙의 간소화작업을 추진하였다.²⁾ 또한 국가의 역할과 임무에 대한 평가, 민영화의 가능성 및 시민지향적인 행정과 공공행정에서의 서비스적인 요인이 강조되었다.

1) 전후 독일의 행정개혁의 발전과정은 김성수, **독일의 행정개혁과 관료제**, 한국행정학보 제32권4호(1998), 81면이하 참조.

2) 독일에서는 1980년초부터 입법의 위기, 법률의 인플레이, 위임입법의 광기라고 부르는 현상에 직면하여 질적으로는 한편으로는 용어, 문체 및 법전의 구조하는 형식면의 문제, 다른 한편으로는 법률의 부적용 내지 예기되지 못한 부작용이라는 실질적 문제가 학계와 실무계에서 지적되어 왔다. 이 점에 관한 상세한 것은 Rüdiger Voigt (Hrsg.), **Verrechtlichung, Analysen zur Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justitialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse**, Königstein /Ts 1980, S.15f ; 박영도(역) Hans A. Engelhart, **민주적 법치국가에 있어서 권리와 법률에 관한 현대적 제문제**, 법제연구 제3호(1992), 129면이하. 최근의 논의로는 Paul von Kodolitsch, **Regelungsflut und Regelungsdichte -Gegenstrategien**, ZG 2001, S.164f 참조.

그 후 1990년 이후부터는 동서독이 통일되면서 발생한 동독의 인프라 정비의 부담과 EU통합에 따른 역내자유화의 두가지 과제를 배경으로 공기업화, 민영화 등을 통한 정부역할의 축소와 규제완화, 행정내부조직의 합리화, 시장과 경쟁메카니즘의 도입을 통한 행정능률의 향상, 공공서비스에 대한 고객의 선택기회의 확대 등 대규모의 행정개혁을 진행하였다. 이러한 행정개혁은 독일의 공공행정 업무수행의 중추적인 역할을 담당하고 있는 주정부의 차원에서 먼저 진행되어, 연방차원으로 확대되었다. 통일 이후부터 연방차원에서 단행된 주요한 행정개혁은 항공관제, 철도 및 우편의 민영화로 대표되는 조직개혁³⁾, 규제완화와 신속화, 각종 재정지출삭감과 공무원제도의 개혁 등이라 할 수 있다.

특히, 입법개혁과 관련하여 1995년부터 연방차원에서의 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 “능률적인 국가(Schlanker Staat)”⁴⁾라는 표현을 사용하여 연방행정업무의 효율성을 제고하기 위한 방안들을 모색하였다. 그리하여 연방정부는 1995년 9월에 행정부서로부터 독립한 전문가로 구성된 심의회로서 “능률적인 국가심의회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)”⁵⁾를 설치하고, 개혁방안을 검토하여 시민과 아울러 구체적인 제언을 실행에 옮기는 작업을 실시하여, 동 심의회는 1997년 10월 6일에 최종보고서⁶⁾를 제출하여 그 활동을 종료하였다. 동 심의

3) 이에 관한 상세한 것은 박영도, **독일통일과 기본법의 개정**, 한국법제연구원 1995, 18면이하 참조.

4) Schlank라는 의미는 영어의 lean을 옮긴 것이다. lean의 의미는 전통적인 대량생산(mass production)에 반대되는 개념인 신속적, 효율적인 생산방식을 의미하는 lean production에서 파생된 것으로서 정부의 행정개혁에 민간기업의 효율적인 경영모델을 참고로 하고 있음을 시사하는 것이다.

5) 동위원회는 연방정부, 학계, 주정부, 자치단체, 경제, 금융, 노조 등에서 17명의 위원으로 구성되었다.

6) 심의회는 3권의 최종보고서를 제출하였다. Sachverständigenrat Schlanker Staat(Hrsg.), Sachverständigenrat “Schlanker Staat” Abschlussbericht Bd.1 : Sachverständigenrat “Schlanker Staat” Abschlussbericht Bd.2(materialband) : Sachverständigenrat “Schlanker Staat” Leitfadens zur Modernisierung von Behörden.

회가 검토하여 정부에 건의한 행정개혁의 내용으로는, ①입법작업에 관한 심사목록표(입법개혁), ②집중적이고 보충성에 적합한 입법에 의한 강력한 유럽의 지향(EU관련입법의 개혁), ③행정의 현대화를 지향한 연방 및 주의 공통목록표(행정현대화), ④국가사무의 삭감, ⑤국가의 모든 차원에서의 민간화의 추구, ⑥행정규칙의 삭감, 규격의 폐지, ⑦법령의 간소화에 의한 품질개선(환경법전 -통일적인 사업인가), ⑧사적 자기책임의 강화(환경감사와 환경영역이외의 그 적용가능성), ⑨필요한 만큼의 통계와 가능한 최소한의 부담, ⑩관료행정으로부터 서비스기업으로의 탈피, ⑪직원과 함께 현대행정의 지향, ⑫행정현대화의 중요한 구성부분으로서의 재정제도개선, ⑬미래지향적이며 효과적인 행정을 위한 정보기술 및 뉴미디어의 이용, ⑭계획책정, 인허가절차의 신속화, ⑮능률적인 국가에 이바지하는 것으로서의 효과적인 사법행정 등 15개 분야이다.

능률적인 국가심의회가 검토보고한 사항 중 입법개혁과 관련한 사항을 개관하면,7) 독일에서는 법률의 홍수, 규범의 홍수라는 말처럼 규범의 다수와 그로부터 발생하는 집행불능이 문제되었다. 그래서 우선 그 수를 삭감하고 질을 향상시켜 시민에게 친숙하고 실시에 수반한 비용을 시민이 이해할 수 있도록 하기위하여 입법자에게 입법의 정당성 설명, 필요성 설명의 책임을 부과하고 또한 재정 및 사회경제에 대한 비용을 예측시켜 비용 대 효과의 균형면에서의 견제도 요구되고 있다. 또한 한시입법(Befristete Gesetzgebung)의 수법의 도입8)이나 종래

7) 심의회의 보고내용 전반에 관한 자세한 내용은 Klaus König/Volker Meßmann, **Schlanker Staat- Verwaltungsmodernisierung in Bund**, Speyer 1998 참조.

8) 독일에 있어서 한시법률은 입법절차상 입법에 대한 평가기능을 절차적으로 강화하는데 이바지한다. 시간을 활용하는 입법은 경제행정법의 영역에서 행해진 입법상의 의사결정을 동태화하고, 사후개선을 위한 메카니즘으로서 기능한다. 특히, 경제정책상 단기간의 적용을 의도한 법률상의 조치를 행하는 한시법률은 의회의 다수로 하여금 새로운 입법을 행하는 것을 유인하고, 나아가 실효적인 대체적 입법의 추구를 촉진하는 역할을 수반하면서 실효성의 통제를 행한다. 한시법률은 경제법의 집행으로 획득한 각종 입법정보를 피드백함으로써 한층 직접적으로 합리적인 입법

부터 입법심사를 위하여 개발된 청색심사표(Blaue Prüffragen)⁹⁾를 더욱 발전시켜 심사질문표를 연방 각부의 공통직무규칙에 취급하여 그 준수를 요구하는 외에 법령심사기관(Gesetz-TUV)의 설립¹⁰⁾도 제안하고 있다. 심의회는 이러한 규범개선의 일환으로서 EU규칙이나 지령에 의한 입법에 관하여도 보충성의 원칙에서 재검토를 요구하는 외에 행정입법인 규칙이나 지침에 관해서도 필요성을 심사하고 불필요한 부분의 삭감을 제안하고 있다.

능률적인 국가심의회가 1997년 10월 6일에 제출한 최종보고서를 토대로 연방정부는 1999년 12월 1일 “국가현대화-현대행정(Moderner Staat - Moderne Verwaltung)”이라는 행정개혁프로그램을 각의결정하여 시행하였다. 이 개혁프로그램은 우선 개혁의 원칙으로서 ①새로운 책임의 확립(Neue Verantwortungsteilung), ②시민지향성의 추진(Mehr Bürgerorientierung), ③국가의 다양성(Staatliche Vielfalt), ④효율적인 행정(Effiziente Verwaltung)의 네가지를 열거하고 이들 원칙에 따라서 ①법률의 실효성과 수용성의 향상(Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht), ②파트너로서의 연방(Der Bund als Partner), ③고업적, 저비용 및 투명한 행정(Leistungsstarke,

의 수립에 공헌한다. 그러한 의미에서 독일에 있어서 한시법률의 활용은 매우 중요한 의미를 가지고 있으나, 입법자에 의한 한시법률의 정기적이고 사후적인 실효성의 통제장치는 여전히 미흡하였다. 구체적으로는 어떠한 한시법률의 제정에 관한 수요가 존재하고 있는지에 관한 필요성 심사 및 당해 한시법률의 필요성이 실효성의 평가와 연계되어 행하여질 수 있는 제도적 장치가 미흡하다는 지적이 지속적으로 제기되었다. 자세한 것은 Antonis Chanos, **Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung**, Berlin 1999. S.11f. 참조.

9) 정식명칭은 Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes(1984.12.11 결정/1989. 12.20 보완)이며, 이 심사기준은 연방법무부가 작성한 것으로서 전체 10개의 항목으로 구성되어 있으며, 청색의 용지에 인쇄되어 있어서 이를 Blaue Prüffragen이라고 한다. 이 심사기준은 연방법무부가 법령을 심사하는 법형식성심사에서 기준으로 삼고 있다. 이 심사목록에 관한 자세한 내용은 Bundesministerium der Justiz(Hrsg.), **Handbuch der Rechtsförmlichkeit**, 2.Aufl., Bundesanzeiger 1999 참조. 또한 박영도, **입법심사의 체계와 방법론**, 한국법제연구원 1996, 267면 이하 참조.

10) Hans-Peter Schneider, **Meliora Legalia. Weg zu besserer Gesetzgebung**, ZG 2004, S.114f.

Kostengünstige und transparente Verwaltung), ④직원의 동기부여(Motivierte Beschäftigte) 등 4가지 개혁영역별로 15개의 프로젝트를 열거하고 있다.¹¹⁾

【연방의 국가현대화 - 현대행정】

<p>개혁의 기본원칙</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 새로운 책임의 확립 ◦ 시민지향성의 추진 ◦ 국가의 다양성 ◦ 효율적인 행정
<p>4개 개혁분야</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법률의 실효성과 수용성의 향상 ◦ 파트너로서의 연방 ◦ 고업적, 저비용 및 투명한 행정 ◦ 직원의 동기부여
<p>15개 모범프로젝트</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 입법평가를 위한 입문서 ◦ 새로운 서비스업무에 있어서 법적 장애의 확인과 정리 ◦ 관할의 완화 ◦ 주와 자치단체의 보다 양호한 협력관계로 향한 자기 책임 ◦ 연방의 건설행정임무의 구조개혁 ◦ 공적, 사적 파트너쉽을 위한 법적 규칙 ◦ Deutschland 21 -정보화시대에의 출발 ◦ 데이터보호의 사례에서 본 감사개념의 촉진 ◦ 연방정부와 군대에 있어서 현대적 경영기법의 도입 ◦ 표준 KLR테스트와 향후예측

11) Die Bundesregierung, **Moderner Staat - Moderner Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung**(<http://www.staat-modern.de/infos/daten/leitbild.pdf>). 또한 정창화(역) Pitschas Rainer, **통일독일의 국가 및 행정현대화의 최근 경향**, 행정논총(동국대 행정대학원) 제28집, 2000.12., 159면 이하 참조.

15개 모범프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 벤치마킹 ◦ 정보자유법 ◦ IT전략 ◦ 연방각부공통직무규칙 개정 ◦ 연방행정에 있어서 자기발전
---------------	--

특히, 연방의 입법절차의 개혁과 관련하여 연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)을 전면 개정하여 종래의 입법절차관련 규정의 미비점¹²⁾을 보완하는 한편 새로운 정보기술에 대응한 행정업무처리의 방법과 기준을 전면 재설정하였다.¹³⁾ 그리하여 1998년 연방정부는 GGO의 전면개정작업을 결정하고, 연방내 무부에 전면개정작업을 위한 부서를 설치하여 연방내각처, 연방재무부, 연방법무부, 연방경제기술부, 연방교통건설주택부가 이에 협력하

12) 종래의 GGO의 주요한 문제점으로는 ①행정부내의 컴퓨터 등 새로운 정보처리기술에 대응할 수 없었던 점, ②입법절차에 관한 규정이 불충분하였던 점이 지적되었다. ①에 관하여는 그 후 전자적 정보시스템의 이용을 위한 권고(GGO-IT)가 별도로 규정되었으며, ②에 관하여는 청색심사표(Blauen Prüffragen)으로 지칭되는 법률안심사시의 체크리스트가 GGO의 부록으로 규정되었으나, 어느 것도 충분하게 미비점을 보완하지 못하였다.

13) 독일의 연방각부공통직무규칙은 연방정부부서의 문서취급, 조직, 행정부내부의 협조, 행정부외의 기관의 협조, 정부제출법안의 입법절차등에 관하여 규율하는 직무규칙이다. 이 직무규칙의 근원은 독일공화국의 공화국각부공통직무규칙통칙(1926년 9월 2일 제정) 및 동 각칙(1924년 4월1일제정)이며, 이들은 2차대전 이후에 독일연방공화국의 연방각부공통직무규칙통칙(GGO I : 문서취급, 조직, 행정부내의 협조등을 규정), 동 각칙(GGO II : 행정부외의 협조와 입법절차등을 규정)으로 계승되어 부분적으로 개정되어 시행되어 온 것을 2000년 7월 26일 행정개혁의 일환으로 종래의 통칙과 각칙 등 2부로 된 규칙을 통합하여 전면개정하였다. 따라서 현재 독일연방정부의 직무절차는 이 공통직무규칙과 연방수상, 연방장관, 각의 등에 관하여 규정한 연방정부직무규칙(Geschäftsordnung der Bundesregierung)으로 규율되고 있다. 그러나 이 규칙은 법규범의 성격을 지니는 것이 아니라 단순한 내부적 행정명령(interne Verwaltungsanordnung)에 불과하다. Klaus König, **Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung**, in : Willi Blümel/Detlef Merten/Helmut Quaritsch (Hrsg.), Verwaltung Im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Hermann Ule, Köln/Berlin/Bonn/München 1990, S.125f.

게 되었다. 당초 작업부서는 GGO I 만을 개정할 예정이었으나, 1998년 12월 GGO I 과 II를 통합하여 전면개정하는 것으로 결정하였다. 연방내무부의 초안작성후 심의대상을 모든 연방정부로 확대하여 1999년 가을에 최종안을 마련하였으며 그 후 경미한 수정을 거쳐 2000년 7월 26일에 각의결정되어, 2000년 9월 1일부터 발효되었다.¹⁴⁾

새로운 GGO에서는 입법과정에 관한 규정의 순서가 현실의 입법과정의 순서와 일치하도록 하고, 이른바 청색심사표를 폐지하였다. 이 청색심사표는 과거의 주와 OECD¹⁵⁾에서 사용되었던 것으로 현재에는 아무런 역할도 거두고 있지 못하고, 또한 이를 개정하여 간편하게 이용할 수 있도록 하는 시도도 실패하였다고 지적되었다.¹⁶⁾ 그러나 법률안작성의 단계에서 당해 법률안에 담겨진 규제를 할 필요성과 다른 해결법의 유무에 관한 심사를 할 필요성이 있으므로 다시 새로운 GGO에 이를 규정하고 향후에는 제안이유에 있어서 심사결과를 명시하도록 하였다(제43조). 또한 법률안과 관련하여 사인의 자주규제의 가능성의 유무 등을 비교검토하는 심사용질문표(Prüfkatalog zur Feststellung von Selbstregulierungsmöglichkeit)를 새로이 도입하였다.

II. 입법평가제도의 법적 근거

1. 연방정부

독일의 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung)는 연방단위에서는 주지하는 것처럼 GGO를 전면개정하는 과정에서 입법평가제도가 동 규칙 제 44조에 명시되었으며 이로써 우선 법적인 제도화가 이루어졌다. 특히,

14) Brigitte Zypries/Cornelia Peters, **Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien**, ZG 2000, S.316f. GGO 전문은 박영도, **독일연방정부의 입법절차 개혁**, 한국법제연구원 2003, 17면 이하 참조.

15) Empfehlungen des Rates der OECD zur Verbesserung der Rechtsetzung durch die Regierungen und Hintergrundnotiz vom 9 März 1995.

16) Anhörung im Sachverständigenrat Schlanker Staat, Abschlussbericht, Bd.1, S.18.

법률의 질향상을 위하여 새로운 GGO에서는 입법에 즈음하여 이른바 비용개념(Kostenbegriffe)을 도입하여, 입법평가제도를 규정하였다.¹⁷⁾ 입법평가는 주로 경제적인 측면에서 법안이 당초 의도한 효과와 의도하지 않았던 부수적 효과를 측정하는 기법이라 할 수 있다. 연방정부의 입법평가 입문서에 의하면,¹⁸⁾ 입법평가제도는 우선 국가활동의 개혁과 행정의 현대화에 주요한 기여를 담당하기 위하여 도입한 것이라고 한다.

GGO에서는 일차적으로 입법이유에서 입법결과에 관하여 서술해야 할 내용들과 절차법적 규정들이 명시되어 있다. 방법론적인 진행과정은 제44조제1항에 의하면, 연방내무부(Bundesministerium des Innern)가 입법의 효과조사를 검토하도록 규정하였다.¹⁹⁾ 입법효과는 GGO 제43조제1항에 따라서 입법이유서에 언급되어야 하고, 이 경우에 포괄적인 결과개념이 기재된다. 법률의 본질적인 효력 이외에 의도한 효과와 의도하지 않은 효과도 파악된다. 경제적인 효과와 관련하여 입법이유서에서 그 근거를 인식할 수 있어야 한다. 연방, 주 및 자치단체의 공공예산에 대하여 미치는 효과이외에도 특히 경제계에 미치는 비용 및 당해 규정이 물가 및 소비자에 미치는 효과에 대한 연방경제기술부(Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie)의 태도도 서술

17) 입법평가제도는 당초에는 주차원에서 주의회의 행정통제수단으로서 고안되었다. 현재 이 제도의 도입에 따른 이론정립, 실무지침서작성 등을 선도하고 있는 곳은 연방내무부, Baden-Württemberg주 및 Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 등이다. 입법평가제도의 도입경과에 관한 자세한 내용은 Lars Brocker, **Gesetzesfolgenabschätzung und ihre Methodik**, in : Hagen Hof/Gertrude Lübke Wolff (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht I*, Baden-Baden 1999, S.35f.

18) 이 입문서는 입법평가제도의 신속한 정착을 위하여 제도의 실현가능성과 예견된 관점의 조망을 제공하기 위하여 연방내무부와 바덴-뷔르템베르크주 내무부에서 학자들의 지원(Carl Böhrer, Götz Konzendorf)을 받아 마련한 것이다. Bundesministeriums des Innern und des innenministeriums Baden-Württemberg, **Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung**, 2000, S.6f. 전문내용은 http://www.staat-modern.de/Anlage/original_802700/Leitfaden-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung.pdf

19) Bundesministerium des Innern, **Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung**, 2000.7. 입법평가제도에 관한 상세한 내용은 박영도, **입법평가제도에 관한 연구**, 월간 법제 2002.3., 18면 이하 참조.

되어야 한다. 개별사례에서 당해 규정과 관련을 가지는 정부 각 부처와 연방정부의 수탁관(Beauftragte) 및 연방수탁관은 자신들의 사무에 관련을 맺고 있는 한 그 밖의 효과에 대한 서술도 요구할 수 있다(제44조제4항 및 제45조제1항, 제2항). 나아가 주도적인 역할을 담당하는 정부부처는 제44조제6항에 따라서 당해 법률에 대한 사후평가를 할 것인지 이를 긍정한다면 언제 실시할 것인지에 관하여 법안의 입법유서에 명시하여야 한다.

이러한 입법평가는 이미 연방의 연수교육프로그램으로 도입되고 있으며, 현재 연방공공행정연수원(Bundesakademie für öffentliche Verwaltung)에서 입법평가에 관한 연수교육과정이 실시되고 있다.

※ GGO 제44조(입법의 효과)

- (1) 입법의 효과란 법률의 본질적 영향으로 이해되어야 한다. 법률의 본질적 영향은 의도된 작용 및 의도되지 아니한 부차적인 작용을 포함한다. 예견되는 입법의 효과의 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부서와 협의한 후 행하여야 하며, 재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 하여야 한다. 연방내무부는 입법의 효과조사를 권고할 수 있다.
- (2) 공적 회계의 세입 및 세출(총계)에 대한 영향은 예견되는 집행에 수반하는 영향을 포함하여 설명되어야 한다. 이를 위하여 연방재무부는 연방내무부와 협의한 후 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다. 연방재정에 발생하는 세입 및 세출은 연방의 그 시기가 해당하는 다년도재정계획의 기간에 응하여 구분되어야 한다. 이 경우 다년도재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 관한 고려의 유무 및 그 정도와 가능한 조정방법이 기재되어야 한다. 금액은 필요한 경우에는 연방재무부와 협의 후 산출하여야 하며, 부득이한 경우에는 견적으로 하여야 한다. 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 제안이유에 그 뜻을 기재하여야 한다.

- (3)주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도 기재하여야 한다. 법률안의 주무연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치단체의 중앙조직에 대하여 세출과 관련한 적절한 신고를 요구하여야 한다.
- (4)연방경제기술부와 협의 후 다음 각호의 사항을 설명하여야 한다.
 1. 경제상의 비용, 특히 중소기업에 대한 것
 2. 단가, 물가수준 및 소비자에 대한 법률의 영향이 목적을 위하여 법률안에 관련한 전문분야를 소관하는 연방행정부서는 관계전문가집단 및 관계단체, 특히 중소기업의 경제단체의 의견을 구하여야 한다. 연방경제기술부는 조기에 관여하여야 한다.
- (5)제45조제1항 및 제2항에 열거하는 관계자가 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요구에 의하여 영향을 설명하여야 한다.
- (6)법률안의 제안이유에서는 의도되는 작용이 성과를 낳는가의 여부, 비용이 효과에 대하여 적당한 비율에 있는가의 여부 및 발생할 가능성이 있는 부차적인 영향의 조사여부와 조사의 시기에 관하여 주무연방행정부서가 확정하여야 한다.

2. 주정부²⁰⁾

(1) Baden-Württemberg

Baden-Württemberg주 정부는 1997년 “법령의 제정에 관한 지침(Richtlinien zum Erlass von Vorschriften : Vorschriftenrichtlinien vom 12.05.1997, GABl. 1997)”을 마련하여, 동 지침에는 특히 법령의 필요성에 관한 심사질문목록과 초안작성과정에서 관련 부처의 참가에 관한 심사질문목록 등 법령입안의 준비에 관한 규정들 이외에 법령과 함께 나타나는

20) 주정부차원에서의 입법평가제도의 도입에 관한 상세한 내용은 Ingo Unkelbach, Die **Institutionalisierung der gesetzesfolgenabschätzung auf Landesbene**, Aachen 1998 참조.

비용결과도 명시하였다. 그리하여 주의 내무부와 연방내무부의 공동프로젝트의 일환으로 비용결과를 조사하기 위하여, “법령의 비용결과를 조사하기 위한 업무보조서(Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften)”를 작성하였다. 이 업무보조서는 비용결과를 조사할 때 제기되는 방법론적인 과정에 대한 제안을 담고 있다. 이에 의하면, 비용결과평가는 비용에 관련되는 국가와 자치단체의 집행경비에만 국한되는 것이 아니라 당해 규정을 통하여 사인(시민, 경제계)에게 발생하는 비용도 파악하도록 하고 있다.

그 후 주정부는 과잉입법을 피하고 간단명료한 법령의 제정을 목표로 2004년 11월 23일 “법령의 제정에 관한 명령(Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften, 2004)”을 새로이 마련하여 시행하고 있다. 특히, 이 명령에는 법적 규율의 설정원칙으로서 전체적·부분적 규율목적 설정의 필요성, 규율밀도(Regelungsdichte)와 규율강도(Regelungstief)의 고려, 규율단계(Regelungsstufe)의 고려, 규율평가(Regelungsfolgenabschätzung)의 고려 및 실험조항 내지 유효기간의 설정(Erprobungsklausel) 등 네 가지 관점을 제시하고 있다. 이 명령에는 입법평가와 관련하여 다음의 가이드라인을 제시하고 있다.

4.4. 규율평가(Regelungsfolgenabschätzung)

4.4.1 규율목적의 주된 효과와 부수적 효과를 포함하여 사안관련 효과와 전반적 효과를 평가하여야 한다.

4.4.2 모든 규율목적에 비추어 남녀의 생활상태에 대한 영향도의 질문에시에 따라 기본적으로 조사하여야 한다.

- 사전분석

- 규율목적 내지 그 일부분이 직접 또는 간접적으로 사람과 관련되는가?

- 어떤 통계, 조사, 연구결과가 규율목적설정을 하는데 원용되었는가? 그것이 성에 따른 차별을 하고 있는가?
- 성에 따른 어떤 차이가 목적설정과 관련된 집단에 관한 자료나 심층정보에서 추출되었나?

- **다양한 규율가능성 심사**

- 규율목적에서 남녀가 차별적으로 다루어졌는가?
- 차이는 어디에 있는가?
- 남녀의 상이한 생활방식은 어떻게 고려되고 있는가?
- 어떤 대안이 남녀의 생활방식을 가장 적합하게 고려하는 것인가?
- 어느 규정이 형성여지(Gestaltungsspielraum)를 제한하는가?

- **결과**

- 규율목적에는 성차별적인 요소가 없다.
- 규율목적에는 양성을 동일하게 고려하고 있다.
- 규율목적은 현존하는 성적 불평등의 제거에 기여한다.

4.4.3 “미래의 가족상(Zukunftswerkstatt Familien)”을 실현하기 위해서는 원칙적으로 모든 규율목적들이 가족에 미치는 영향력도 심사하여야 한다. 가족상황은 가능한 향상되도록 모든 규율목적 설정하는 것이 바람직하다. 하지만 규율목적 설정하는 최소한의 기준은 가족관계에 급격한 변화는 없어야 한다는 것이다.

4.4.4 적용범위와 특히 비용에 있어서 영향을 크게 미치는 규율목적 설정시에는 방법론과 추천할 만한 행동방식을 제시하고 있는 “입법평가입문서(Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung)”와 그 기초이론을 기술한 “입법평가교본(Handbuchs Gesetzesfolgenabschätzung)”에 따라 판단하여야 한다. 그 행동방식(사전적, 병행적, 사후적 평가)은 규율목적의 종류와 내용에 따라 한다. 이러한 전제설명에 불구하고 규율 목적을 평가하지 않을 경우에는 합당한 이유를 서면으로 제출하여야 한다.

4.4.5 비용계산시에는 다음과 같은 당시에 유효한 기준들을 근거로 하여야 한다.

- 급여, 상여금, 임금을 산정하는 재무부지침과
- 주행정을 위해 요구되는 행정비, 수수료 그리고 그 밖의 부담금 확정시에 고려하는 행정비용 산정에 관한 재무부의 행정규칙(비용확정에 관한 행정규칙, VwV-Kostenfestlegung)

4.4.6 규율평가와 그 검토는 서면으로 하여야 한다. 이에는 최소한 규율목적이 시민, 가족, 경제, 국가재정, 지방자치단체와 공기업 등 그 밖의 간접국가행정의 주체, 해당 관청의 소속기관, 관청내 또는 관청간 그리고 관청과 외부간의 의사소통에 어떤 영향을 주었는지 그리고 예측, 평가, 가정의 근거를 최소한 서면으로 파악할 수 있어야 한다.

이 명령에는 규범심사위원회(Normenprüfungsausschuss)에 관하여 규정되어 있는데, 이 위원회는 법률초안의 필요성, 합목적성 및 이해가능성을 심사한다. 규범심사위원회는 내무부 및 법무부의 각각 대표자로 구성된다. 한편 입법평가입문서(Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung)에 따른 규율효과평가를 시행하여야 할 규정 내지 위의 4.4.4에서 제시한 전제를 갖는 규정들의 경우 효력발생이후 늦어도 3년이내에 평가가 가능하도록 관할전문행정부서에서 유지심사(Bewährungsprüfung)를 하여야 한다. 이 때 발생한 규율효과와 예측적인 효과를 비교하고 목적달성가능성을 검토하여야 한다. 유지심사결과 목적달성이 어렵다는 평가를 받은 규율은 폐지하여야 한다. 만약 독자적인 폐지권한이 없다면 폐지할 것을 권고하여야 한다.

(2) Niedersachsen

Niedersachsen주 정부는 1998년에 적절한 법률과 명령에 대한 입법평가를 실시할 것을 결정하였으며 각 부처가 이러한 입법평가를 실시

할 경우에는 “입법평가의 실시를 위한 잠정원칙(Vorläufige Grundsätze für die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung : Nds. MBl. Nr. 20/1998)”을 적용할 것을 각 부처에 제안하였다. 이러한 조치의 시발점이 된 것은 1997년 6월 18일의 Niedersachsen 주의회의 결의였다. 이 결의에 의하면, 입법계획을 심사할 경우에 예상되는 인건비와 물적 비용 및 기타 공공행정의 담당자에게 미치는 효과를 입법평가서에 기재할 것을 규정하였다.²¹⁾ 이 잠정원칙은 기본적으로 병행적 입법평가와 관련되었으며, 사전적 입법평가는 규정하지 않았다. 사후적 입법평가는 당시의 시점에서 아직 중단되지 않은 예산, 비용계산과 급부계산 및 이와 결부된 통제도구들의 영향으로 인하여 아직 실행할 수 없는 것으로 간주되었다.

잠정원칙에서는 입법평가시 조직의 편입에 관한 제안도 포함하였다. 이에 의하면, 입법평가는 주도적인 역할을 하는 부처에서 실시하며, 이 경우 재무부, 내무부 및 주지사청이 공동으로 절차에 참여하게 된다. 주도적인 역할을 담당하는 부처의 내부에서는 각각의 전문부서가 예산 및 조직업무를 담당하는 부서와 협력할 것을 규정하였다. 특정한 법령의 초안에 관한 일반적인 입법이유서에서는 입법평가의 중요한 결과를 기재하도록 하였고, 효과심사 및 대안심사의 결과와 비용결과평가의 결과 및 중요한 인력 및 조직상의 효과도 기재하도록 하였다. 그리고 주의회는 입법평가의 실행에 관한 보고를 받도록 하였다.²²⁾

그 후 2004년 3월 Niedersachsen주에서는 행정현대화작업의 일환으로 “주정부 및 각부직무공통규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Land-

21) 니더작센 주 의회는 법률안에 대한 심의에 있어서 종전까지의 결정근거가 불충분한 것으로 판단하고 1997년 6월 18일 결정을 통하여 법률안을 평가할 때는 입법평가(GFA)의 범위내에서 기대되어지는 인적, 물적 비용을 완벽하게 그리고 추적이 가능하게 산정하고 주, 지방자치단체, 소규모 자치단체와 해당되는 공공행정 부담자들에게 나타날 수 있는 그 밖의 효과들에 대하여 명시하도록 하였다.

22) Klaus Neuser, **Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzungen. Neue Wege in Niedersachsen**, Niedersächsische Verwaltungsblätter 5, 1998.11., S.249f.

esregierung und der Ministerien)”을 새로이 제정하여, 동 규칙 제38조에
서 입법평가에 관하여 규정하고 있다. Niedersachsen주의 경우 입법평
가는 특히 효과심사 및 비용결과심사라는 두 가지 형식으로 실시되고
있다. 효과심사의 경우에는 어느 정도까지 초안을 통하여 “입법목표”
에 도달할 것인가에 관하여 조사한다. 비용결과심사의 경우에는 법규
정을 집행함으로써 주행정에서 발생하는 인건비와 물적 비용 및 목적지
출(자원소비)를 조사한다.²³⁾

제38조(입법평가)

(1)관할 부처는 법률안 및 법규명령안에 대하여 입법평가를 실시
한다. 사안에 따라 입법평가가 불가능하거나 필요하지 아니한
경우에는 그 이유를 제시하여야 한다.

(2)입법평가는 효과심사 및 비용결과심사로 구성된다. 효과심사는
다음 사항을 명시하여야 한다.

1. 법령을 통한 규율이 필요한지
2. 어떠한 규율대안이 있는지
3. 규율대안이 의도한 목적을 달성할 수 있는지
4. 규율목적의 달성에 어떠한 결과가 발생하는지
5. 당해 결과가 검증되는지

비용결과심사는 의도한 규율로 인하여 주, 자치단체 및 주의 권
역과 공적 행정의 담당자에게 어떠한 재정적 결과가 예상되는지
를 제시한다.

23) Niedersachsen주에서는 2004년 4월 20일에 제안된 행정현대화로의 전환을 위한
법률안에 대하여 입법평가를 실시한 사례가 있다(Gesetzesfolgenabschätzung für die
Gesetzesentwürfe zur Umsetzung der Verwaltungsmodernisierung).

제39조(법률안 및 법규명령안에 대한 이유서)

(1)주정부의 법률안 및 법규명령안에는 이유서를 제출하여야 한다.

그 총칙부문에는 다음 사항을 제시한다.

1. 초안의 제안이유, 목표 및 주요논점
2. 입법평가의 중요한 결과
3. 주의 권역 및 주의 발전에 관련한 환경적 효과
4. 남성과 여성의 동권실현의 효과
5. 가정에 대한 효과
6. 초안의 예상되는 비용 및 예산에 대한 효과

(2) 생략

(3) Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz주에서는 2000년부터 입법평가에 관한 법적인 제도화가 채택되었다. 입법평가의 세 가지 기본모델들(사전적, 병행적, 사후적)은 각부직무공동규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung : GGO) 제13조에 명문화되어 있다.²⁴⁾ 이에 의하면, 잠정적으로 광범위

24) Rheinland-Pfalz주의회 의사규칙(geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, 2006. 11.10) 제51조에서도 입법평가를 규정하고 있다. 즉, 제51조제1항에서는 “교섭단체 또는 8인의 주의원은 의회에 법률안을 제출할 수 있다. 법률안은 이유서를 포함하여 문서로 제출하고 표지에는 문제제기, 해결방안, 대안 및 비용을 간략하게 제시하며, 나아가 자치단체 및 자치단체연합에 미치는 중요한 비용을 기재하여야 한다”라고 규정하고, 제2항에서는 “주의회에서 발의된 법률안 중 관련시행법률(제1조제1항제1문 및 제2문)의 적용범위에 속하는 것은 필수적인 비용발생원인 및 비용결과 평가를 판정하여 제시하여야 한다. 주의회는 또한 주정부에 보고서를 요청할 수 있다. 제1문의 규정에 따라 행하는 평가는 법률안 제안자의 권리에 아무런 영향을 미치지 아니한다”라고 규정하고 있다. 또한 제51조제3항에서는 “주정부의 법률안은 그 표지(제1항제2문)와 이유서를 문서로 제출한다. 비용의 기재에서는 자치단체와 자치단체연합에 어떠한 비용이 발생하였는지 및 그 비용을 어떻게 충당할 수 있는지를 제시한다. 이유서에는 적절한 행정적 사무처리방안 및 그에 소요되는 행정비용에 관하여 언급하여야 한다. 주정부가 입법평가를 실행한 경우에는 이유서에 그

한 효력범위를 가지거나 현저한 효과를 가져오는 모든 법률 및 법규 명령안에 대해서는 입법평가를 실시해야 한다고 규정하고 있다. 나아가 GGO 부록에서는 입법평가의 기본모델들(사전적, 병행적, 사후적)의 구상단계와 실행단계에서 입법평가를 실행할 경우에 나타나는 전형적인 진행방식을 언급하고 있다. 실시된 입법평가의 결과는 법령안의 표지에 기재되어야 한다. 또한 GGO 제16조제1항에서는 입법평가를 실시하지 않은 경우에는 그 이유를 기재할 의무를 명시하고 있다. 입법평가가 실시된 경우에는 그 결과와 결과의 고려여부를 이유서에 기재하도록 규정하고 있다. 아울러 GGO 제16조제2항에서는 법령안에 대한 이유서에는 사후적 입법평가의 실행을 위한 제안을 강조하도록 규정하고 있다. Rheinland-Pfalz 주는 관할 부처에 대하여 입법평가의 실행에 관한 문제를 상세하게 다루고 오로지 실질적·내용적 이유에서만 특정한 법령안에 대한 입법평가를 포기하도록 규정하는 방식을 취하고 있다.

동 규칙 부록에서는 “입법평가의 실행에 관한 지침(Anleitungen zur Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzung)”을 제시하고 있다. 여기서는 투입지역, 핵심적 조사이익 및 각각의 기본모델을 적용할 경우의 전형적 진행과정에 관하여 상세하게 설명하고 있다. 나아가 실무에서의 방법론의 적용과 발전 및 제도화 필요성의 규칙적 심사에 관한 제안도 규정되어 있다. 주정부는 입법평가를 위하여 정보 및 프로젝트에 중점을 두는 연수교육행사를 실시하고 있다.²⁵⁾

결과와 고려되어야 할 사항을 제시하여야 한다. 입법평가를 실행하지 아니한 경우에는 이유서에 그 사유를 제시하여야 한다”라고 규정하고 있다.

25) 입법평가의 실시사례로서는 Carl Böhrer/Götz Konzendorf, **Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung. Waldgesetz Rheinland-Pfalz**, Speyerer Forschungsberichte 192, 1998이 있다.

제 13a조(입법평가)

(1) 입법평가는

1. 대안적 규정초안의 필요성, 긴급성 및 결과관련 의미성을 조사하고(사전적 입법평가),
2. 초안 또는 초안의 일부에 대하여 심사, 검토하며(병행적 입법평가),
3. 발효된 규정을 사후적으로 검증(사후적 입법평가)하기 위한 절차다.

(2) 광범한 효력범위를 가지거나 현저한 효과를 가져오는 법률안에 대해서는 입법평가를 실시하여야 한다.

(3) 입법평가를 실행하는 경우에는 부록 2a조의 지침에 따라야 한다.

제 14조(법률안의 형식) 법률안을 작성할 경우에는 법무부의 설명서(부록 2)를 유의해야 한다. 법률안에는 실행된 입법평가의 고려하여 간단한 형식으로 다음 각 호의 정보를 초안의 표지면에 제시하여야 한다.

- A. 문제와 규율의 필요성
- B. 해결책
- C. 대안
- D. 비용
- E. 관할

(4) Berlin

Berlin주 내각(Senat)은 2002년 12월 17일 내각결의 778/02를 의결하였는데, 이는 2003년 4월 1일부터 12월 31일까지 시정과제평가를 위한 전문가위원회(Expertenkommission Staatsaufgabenkritik)로 하여금 병행적

입법평가의 형식으로 부서를 총괄하는 입법평가를 잠정적으로 시도할 것을 제안하였다. 그 후 2004년 2월 10일 내각은 입법평가의 지속적인 시행을 결정하여, 2005년 1월 1일부터 “병행적 입법평가를 위한 절차적 규율(Verfahrensregelung für die begleitende Gesetzesfolgenabschätzung)”을 제정하였다. 또한 동 규율의 부록에서는 입법평가를 위한 Checklist로서 “법률안의 해설(Erläuterungen zu Entwürfen von Gesetzen)”을 마련하여 시행하고 있다.

입법평가제도의 도입에 관련하여 내각에서는 “입법평가는 의도하는 목적의 최적 달성가능성과 규범의 의도하지 않은 부수적 효과를 신중하게 고려하여야 한다. 그것은 새로운 규율의 포기 및 동등하게 이해될 수 있는 다른 부담의 설정을 통한 새로운 제안 등 대안을 심사하는 것이다. 또한 경제적 관점 특히, 인적 및 재정적 자원을 고려하여 신중한 법률안이 작성되고 조화된 법률이 되도록 함으로써 국가 입법자들이 수준높은 사회적인 수용을 하도록 준수하는 것이다. 그러한 행정의 임무를 통하여 입법자가 최선의 고품질 법률안을 입안하도록 지원한다”고 언급하고 있다.²⁶⁾

입법평가의 대상은 주법률의 제정 또는 개정, 폐지를 위한 내각의 모든 법률안이다. 모든 부처는 예산입법의 범주에 속하는 것이 아닌 모든 법률안에 대하여 입법평가를 위하여 규범심사위원회(Normprüfungskommission)에 이를 제출하여야 한다. 내각에 의해 임명되는 독립된 기관으로서의 규범심사위원회는 법률안에 대하여 예상될 수 있는 법률의 결과를 심사한다. 심사는 당해 법률의 소관부서의 이익과는 독립하여 특히 지출, 효용 및 달성가능성과 함께 사회정책적 변화, 지역의 경제 및 환경관련 효과의 관점에 관하여 독자적으로 수행한다. 규범심사위원회는 5인의 위원으로 구성한다. 남성과 여성은 반드시 각각 2명의 위원으로 구성되어야 한다. 이러한 인적 관련성을 통해

26) <http://www.berlin.de/rbmskzl/gesetzesfolgenabschaetzung/index.html>

사회정책적 관점을 가능한 한 다양하게 반영할 수 있다. 위원은 장기간 행정 또는 그에 상응하는 업무에 종사한 경험이 있어야 한다.

아울러 규범심사위원회의 업무를 지원하는 부서(Geschäftsstelle)로서, 내각사무처(Senatskanzlei)가 규범심사위원회의 내용적 및 조직적으로 사전/사후심사를 지원하고 회의를 개최하는 등 조정업무를 수행한다. 입법평가를 위한 절차로서는 ①법률안(내각제출안)은 소관 행정기관이 부록의 체크리스트에 제시된 항목에 부합하도록 이를 보완, 완비하여 관할 내각구성원의 재가를 얻어 규범심사위원회의 심사절차의 개시를 위하여 업무부서에 송부한다. 소관 행정기관이 규범심사위원회에 법률안을 송부하는 경우에는 법무부에도 이를 동시에 송부한다. ②업무부서는 위원회의 위원에게 관련문건을 전달하고, 법률안에 대한 의견표명을 집계한다. 업무부서는 위원회의 위원장과 협의 후에 당해 법률안을 반려할 수 있다. ③위원회는 법률안 및 체크리스트에 제시된 항목의 부합성 관련 서류가 업무부서에 전달된 날부터 4주 이내에 의견표명을 하여 관련 행정기관에 송부한다. 또한 규범심사위원회는 관련 행정기관으로 의견을 청취하거나 필요한 경우 외부 전문가의 전문지식을 수렴할 수 있다. ④관련 행정기관은 법률개정안에 관하여 규범심사위원회의 의견표명을 다른 관련 행정기관에게 회람할 수 있다. 법무부는 당해 법률안의 최종적인 형식을 심사한다. ⑤관련 행정기관과 규범심사위원회 사이에 당해 법률안에 대하여 의견이 통일되지 않는 경우에는 관련 행정기관의 장은 의견이 일치된 법안의 성립을 위하여 규범심사위원회의 의견표명과 함께 당해 법률안을 내각의 결정에 회부하여야 한다.

(5) 기 타

입법평가를 위한 교육 및 정보제공은 연방과 주를 초월하여 실시(Speyer대학, 연방공공행정연수원)되고 있고 주단위에서도 실시되고

있다(Bayern주와 Thüringen주). 특히, 입법평가에 관한 연구영역에서도 Speyer대학에 강좌가 개설되어, 독일 전역에서 온 법관시보들(Rechtsreferendaren)에게 입법평가의 내용과 방법론을 교육하고 있는 등 실습을 통한 “적용”의 가능성이 부여되고 있다.

한편 입법부에서도 독일 주의회 의장단 회의에서 입법단계에서 입법평가를 활용할 가능성을 논의하였다. 독일 주의회 의장단 회의는 주의회에 대하여 예컨대 행정부에 의하여 실시된 입법평가를 의회절차에서 보완하고, 위원회의 자문과정에서 심사질문목록을 적용하고, 보고의무를 명시화함으로써 의회가 효과적으로 법률을 사후 통제하도록 제안하였다.²⁷⁾

Ⅲ. 입법평가제도의 주요내용

1. 입법평가의 내용적 적용영역

연방각부공동직무규칙(GGO)에 의하면 모든 법률과 법규명령을 제안할 때 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung : GFA)를 실시하여야 하며, 입법평가의 결과는 입법이유서와 표지(Vorblatt)에 기재하도록 되어있다(GGO 제42조, 제43조제1항제5호, 제44조, 제62조, 제73조제3항). 또한 입법평가는 GGO 제70조에 따라서 일반적인 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)에도 적용된다. 일반적으로 입법평가는 아래의 여섯가지 중점영역을 포괄하는 것으로 이해한다. 특정한 법령의 효과를 분석함에 있어 그 법령으로 인하여 발생한 국가나 개인에게 발생하였거나 발생하게 될 재정적인 의미에서의 비용뿐만 아니라, 법령의 사회적인

27) Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und deutschen Landesparlamente, abgedruckt in : Landtag Rheinland-Pfalz Drs. 13-3172. Florian Edinger, **Folgenabschätzung und Evaluation von Gesetzen. Zwischen bilanz aus parlamentarischer Sicht**, ZG 2004, S.151f.

효과나 그 이해가능성 등도 포함하는 비재정적인 비용까지도 포괄하는 것이 보다 과학적이고 합리적인 입법평가를 가능하게 해주기 때문이다.

이를 구체적으로 살펴보면, ①입법평가는 국가행정에 대한 법령의 효과비용을 산정하고 추산하는 것을 포함한다. 여기서 효과비용이란 주로 법령으로 인하여 발생하게 되는 재정적(행정적) 비용을 말한다. ②입법평가는 법령이 국가행정에 의미를 부여하는 재정적인 비용뿐만 아니라 국가행정에 대한 비재정적인 효과도 분석의 대상으로 삼고 있다. 따라서 예컨대 법령의 실행을 위한 조직상의 요구, 기술적인 실현가능성, 법령의 명확성과 이해가능성 등도 입법평가의 대상이 된다. ③입법평가에 관련되는 인적 범위에는 개인이나 민간기업도 포함된다. 따라서 개인이나 경제계에 예상되는 법 준수행위를 담보하기 위해서는 어떠한 재정적 비용이 요구되며 어느 정도로 요구되는지 문제가 제기된다. 이 점에서 법령의 제정이나 개정으로 인한 개인이나 경제계의 재정적 부담은 입법평가의 중심적인 고찰대상이 된다. ④법령의 제정이나 개정을 통하여 재정적인 결과뿐만 아니라 비재정적인 결과도 발생시키게 된다. 입법평가는 특정한 법령의 제정이나 개정으로 인하여 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 사회적·심리적 효과, 당해 법령의 실현가능성, 법 준수행위 등과 관련된 문제까지도 포함하게 된다. ⑤입법평가는 소수의 규정들을 통하여 정책적 프로그램 내지 입법적 의지를 효과적으로 전환하도록 해준다. 입법평가를 도움으로 법령의 수용성을 높여주며 한정된 자원을 보다 효율적으로 사용할 수 있게 한다. 입법평가는 입법의 정치행정상의 절차향상에 기여하며, 국가 활동을 개혁하고 행정을 현대화하는 데 중요한 역할을 담당한다.²⁸⁾ 그러나 입법평가는 정치적인 결정과 정치적 행위에 대한

28) Carl Böhret, **Gesetzesfolgenabschätzung(GFA) Modische oder hilfreich?**, in : Waldemar Sreccenberger und Detlef Merten(Hrsg.), Grundfragen der Gesetzgebungslehre, Berlin 2000, S.132f.

책임을 대신하지 않으며 대신하여서도 안된다. 입법평가는 탐색절차이며, 미래의 법령 또는 실정법의 효력에 관한 조사 및 비교평가이기 때문이다. ⑥입법평가가 적용되는 영역으로는, 전문가의 참여하에 규정대안을 개발하고 그 규정대안의 효과에 대한 비교분석(사전적 입법평가), 법령초안의 비용/효용 관계, 이해가능성 등에 대한 심사(병행적 입법평가), 이미 효력을 발하고 있는 법령의 효력에 관한 사후검증(사후적 입법평가)을 모두 포함한다.

2. 입법평가의 유형²⁹⁾

(1) 사전적 입법평가

사전적 입법평가(Prospective GFA)는 의회의 입법단계 이전의 분석 유형으로서 장래의 입법대안(Regelungsalternative)을 개발하고 그 입법대안의 결과에 대한 평가를 비교하여 최적의 규율가능성을 측정하는데 활용한다. 즉 사전적 입법평가를 활용하여 입법대안의 결과를 예측하고 평가할 수 있다. 사전적 입법평가의 기초가 되는 것은 입법의 도이며, 고찰방식은 장래를 예견하는 것이다. 입법 내지 개정의 필요성과 입법의 구체적 방법에 대한 확신이 서지 않는 경우에는 사전적 입법평가를 도움으로 구체화할 수 있다. 사전적 입법평가는 실제로 법령의 규정이 필요한지에 관하여 심사하고, 법령의 입법대안의 개발을 체계화해주며, 개발된 대안입법에 대한 결과를 평가함으로써 법령의 입법절차를 지원한다. 이 과정에서 법령의 신설 또는 개정을 하지 아니하는 경우에 나타날 수 있는 결과와 효과에 관해서도 심사할 수 있다.

29) 자세한 내용은 Carl Böhret/Götz Konzendorf, **Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Speyer Forschungsberichte 234, 2005. ; Ders., **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)**, Baden-Baden 2001 참조.

사전적 입법평가가 적용될 수 있는 영역으로는, 법령에 의한 규율의 필요성을 조사할 때, 입법대안들을 개발하고 그 개발된 입법대안에 대하여 예상할 수 있는 결과(효과, 부작용, 사회발전 등)를 추정한 후 각각의 입법대안들을 비교하여 평가할 때, 특정한 입법대안의 합목적성을 파악할 때, 최적의 입법대안을 탐색할 때이다. 따라서 사전적 입법평가를 활용함에 있어서는, 특정한 범위에 입법의 필요성이 존재하는지, 규율의 범위는 어디까지 인지, 어떠한 입법대안의 가능성이 존재하며 - 장기적으로 - 어떤 결과가 예상되는지, 최적의 입법대안은 어떤 것인지에 관한 문제제기가 전형적으로 나타난다. 사전적 입법평가의 적용영역과 전형적인 문제제기로부터, 사전적 입법평가는 입법대안의 예상 가능한 결과를 설명하고 평가하며, 예상되는 부담가중과 부담경감을 참고하도록 지시해 주며, 특정한 입법대안이 최상의 목표에 달성하도록 도우며, 이로써 법형식적인 규정의 윤곽을 조감한다.

(2) 병행적 입법평가

병행적 입법평가(begleitende GFA)는 입법절차의 단계에서 실시되는 것으로서, 일정한 법형식적인 입법초안이 제시되어 있는 것을 전제로 한다. 병행적 입법평가는 특정한 법률안의 전부 또는 일부가 법형식에 부합하는지를 심사하고 검토하는 것을 임무로 한다. 여기서 심사와 검토의 기초는 조문의 형식으로 표현되어 있는 법률안이며, 예를 들어 전문위원초안(Referentenentwurf)이 일반적으로 그 대상이 된다. 병행적 입법평가의 과정에서 심사와 검토의 고찰방식은 장래를 향하여 예측하는 것이다. 병행적 입법평가는 법형식적으로 표현된 법률초안을 각종 심사기준(예컨대 실용성, 비용문제)에 따라 분석하기 위하여, 법률초안의 전부 또는 일부를 현실에 가깝게 검토하기 위하여, 법률초안의 부작용에 관한 불확실성을 줄이기 위하여, 법률초안을 최적화시키기 위하여 적용한다.

이를 통하여 법률초안에 표현된 규범들을 그대로 유지해도 되는지, 아니면 보충하거나 변경해야 하는지를 확인해 준다. 따라서 병행적 입법평가에서는, 의도된 규정들이 일반 국민에 의하여 준수가능하고 승인가능한지, 의도된 규정들이 집행가능하고 효율성을 증대시키는지, 의도된 규정을 통하여 비용과 편익간의 관계가 전체적으로 적절한지에 관하여 심사하게 된다. 이 점에서 병행적 입법평가는 의도된 규정들이 어느 정도로 준수가능하고, 집행가능하며, 효율성을 증대시키는지, 나아가 어느 정도로 비용을 절감시키고 최적의 분배를 가져오는데 대한 답을 제공해 준다. 또한 병행적 입법평가를 통하여 불필요한 규정들을 제거하며 규정의 간이화를 도모할 수 있게 해주며, 규정의 흠결과 결함을 인식하게 하여 이에 대한 수정가능성을 제공해주고, 각종 모순되는 내용들을 수정하거나 최소화할 수 있는 방법을 제안해 준다.

(3) 사후적 입법평가

사후적 입법평가(retrospektive GFA)는 법집행의 실무에서 사후검증의 방식으로 법규정의 효력입증을 심사하는 것이다. 사후적 입법평가를 통하여 법령의 필요한 수정과 삭제, 유지 등에 관한 단서를 포착할 수 있다. 사후적 입법평가에서 중심 되는 연구의 관심사는 특정한 법령을 통하고 추구된 정책적 목적이 실현될 수 있었는지의 여부를 파악하는 것이다. 이 점에서 사후적 입법평가에서는 법령의 목표달성의 정도를 파악하는 것이 핵심적인 내용으로 간주되고 있다. 또한 사후적 입법평가에서는 어떠한 사정이 법률의 시행이후에 개정의 필요성을 정당화해주는 것인지에 관한 심사도 가능하게 해준다.

나아가 사후적 입법평가의 결과에 따라 당해 법령의 개정필요성을 확인할 수 있고, 법률에 대해 바라는 효과와 효율성을 확정할 수 있다. 결국 사후적 입법평가는, 법령의 목표달성을 추후에 파악하거나,

법령의 부작용과 그 밖의 발생한 효과를 인식하고, 현행 법령의 개정 필요성과 개정의 범위를 확정하기 위하여 투입된다. 이 점에서 사후적 입법평가에 관해서는, 현행 규정을 통하여 목표에 도달하였는지, 어떠한 부작용이 나타났으며 이러한 부작용이 중요한 것인지, 부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생했으며, 법령이 실용적이고 준수 가능한 것으로 입증되었는지, 법령을 개정하거나 폐지할 필요성이 존재하는지에 관한 문제제기와 결부되어 있다. 사후적 입법평가는 현행 법령의 성과를 제시해주고, 현행 법령을 개선하기 위한 접근법을 분명하게 해주며, 경우에 따라서는 법령의 개정, 새로운 조문화방식 또는 폐지를 근거 지워준다.

(4) 입법평가 유형간의 관련성

위의 세 가지 입법평가 유형의 특징적인 차이점은 입법평가의 대상에서 찾아볼 수 있다. 즉, 사전적 입법평가는 장래의 특정한 법령의 입안계획의 타당성 등에 관하여 심사하는 것을 주된 내용으로 한다. 따라서 신규 입안분야가 있을 경우에는 입법계획의 체계적인 입안 및 평가를 다루는 사전적 입법평가가 의미를 가진다. 사전적 입법평가의 단계는 특정한 대안입법이 목표를 달성할 높은 개연성을 가지고 있으며 부작용을 최소화할 수 있다는 것을 증명함으로써 그 역할은 종결된다. 이와 같이 사전적 입법평가의 과정을 통하여 선정된 대안입법에 대하여 당해 법령을 관할하는 정부부처나 전문위원은 구체적 법률 초안을 작성하고 이 법률초안에 대하여 병행적 입법평가를 실시함으로써 그 목표도달가능성, 행정적 집행가능성, 국민의 수용성, 실용성, 이해가능성 등을 심사한다.

그러나 사전적 입법평가를 실시한 후에 반드시 병행적 입법평가를 실시할 필요는 없다. 특정한 법령의 입안계획에 대해서는 사전적 입

법평가만 실시할 수도 있고, 정부부처의 독자적인 논의를 통하여 구체적인 법률초안이 마련된 경우에는 사전적 입법평가를 실시할 필요 없이 곧바로 병행적 입법평가를 실시할 수도 있기 때문이다. 한편 사후적 입법평가는 특정한 법령의 효과가 입증되었는지, 개정의 필요성이 있는지 또는 심지어 조문을 구조적으로 새롭게 표현할 필요가 있는지에 관하여 인식할 수 있게 해준다. 개정의 필요성이나 구조적으로 새롭게 표현해야 할 필요성이 존재하는 경우에는 사전적 입법평가 내지 병행적 입법평가의 도구를 이용하여 새로운 규정에 대한 관념을 최적화시킬 필요가 있다. 결국 입법평가를 활용하여 법령의 입법절차를 지원하게 될 뿐만 아니라 이미 통과된 법령의 결과와 효과도 조사된다.

또한 특정한 법령에 대한 평가와 관련하여 세 가지 입법평가의 유형들은 각각의 입법평가만을 적용할 수도 있고 하나의 법령에 모든 유형의 입법평가를 모두 적용할 수도 있다. 다만, 하나의 법령의 전부 또는 일부에 대하여 사전적, 병행적, 사후적 입법평가가 실시되기 위해서는 시간적으로 매우 장기간이 소요되며, 이에 따른 연구수행비용도 적지 않게 소요되는 단점이 있다. 그래서 특정한 법령의 전부 또는 일부에 대하여 중점별로 입법평가를 실시하는 것이 일반적이다. 예컨대 이미 법령이 효력을 발하고 있는 경우에는 사후적 입법평가만 실시하여 그 법령의 사후적 효과입증심사를 하게 된다. 나아가 사전적 입법평가의 단계에서도 입법대안들의 개별적인 내용이 분명하게 구분될 수 있는 경우에는, 법조문의 형식을 전제로 하는 병행적 입법평가에서 사용하는 도구들을 적용할 수 있다. 즉 아직 법조문의 형식을 전제로 하지 않고 있는 사전적 입법평가의 경우에도 입법대안들 간의 규율내용이 분명하게 구별되는 경우에는 이에 대하여 병행적 입법평가의 심사도구(예: 입법대안의 실용성)를 활용할 수 있다.

【입법평가의 유형별 특징】

유 형	분석목적	분석영역	기대효과
사전 평가	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법적 규율의 필요성 조사 ◦ 대안입법의 개발 및 개발된 대안입법의 예상결과(효과, 저항, 사회적 발달)를 사정한 후 비교적으로 평가 ◦ 대안입법의 합목적성을 확정 ◦ 최적 대안입법을 탐색 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 어느 범위에 규율의 필요성이 존재하는가? ◦ 규율영역은 어디까지 인가? ◦ 대안입법에 의한 규율가능성이 존재하며, -장기적으로- 어떤 결과가 예상되는가? ◦ 가장 최적인 대안입법은 어떤 것인가? 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 대안입법의 예상 가능한 결과를 설명하고 평가 ◦ 예상되는 부담 및 부담의 경감을 참고하도록 지시 ◦ 대안입법의 최상의 목표달성을 돕는다. ◦ 법률의 윤곽을 조감
병행 평가	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법초안을 각종 심사 기준(예컨대 실용성, 비용문제)에 따라 분석 ◦ 법초안 또는 그 법초안의 일부를 현실에 가깝게 검토 ◦ 부작용에 관한 불확실성을 축소 ◦ 법초안의 최적화 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 계획된 규정들이 준수가능하고 승인가능한가? ◦ 계획된 규정들이 집행가능하고 효율성을 증대시키는가? ◦ 비용과 편익간의 관계가 전체적으로 적절한가? 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 구상된 조문들이 어느 정도로 준수가능하고, 집행가능하며, 효율성을 증대시키는지, 나아가 어느 정도로 비용을 절감시키는지, 최적의 분배를 가져오는지 제시 ◦ 불필요한 규정들을 제거하고 규정의 간이화를 도모할 수 있는 모든 방법을 강구할 수 있도록 지원

III. 입법평가제도의 주요내용

유 형	분석목적	분석영역	기대효과
<p>병행 평가</p>			<ul style="list-style-type: none"> ◦ 규정의 흠결과 결함을 인식하게 해 주고 수정가능성을 제공 ◦ 각종 모순들, 이해할 수 없는 부분 및 의도하지 않은 결과를 발견하여 이를 바로 잡거나 최소화할 수 있는 방법을 제안
<p>사후 평가</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 법규정의 목표달성을 추후에 파악 ◦ 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식 ◦ 현재의 규정의 개정필요성과 개정의 범위를 확정 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행 규정을 가지고 목표에 도달하였는가? ◦ 어떠한 부작용이 나타났으며 이러한 부작용은 중요한 것인가? ◦ 부담가중과 부담경감이 어느 정도까지 발생했는가? ◦ 규정이 실용적이고 준수가능한 것으로 입증되었는가? ◦ 개정의 필요성 또는 폐지의 필요성이 존재하는가? 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 현행 규정의 성과를 제시 ◦ 현행 규정을 개선하기 위한 접근법을 분명하게 해주며, ◦ 경우에 따라서는 법규정의 개정, 새로운 표현방식 또는 폐지를 근거지운다.

IV. 입법평가의 절차와 방법

현재 GGO에 따른 입법평가의 구체적 절차와 기준은 연방내무부(Bundesministerium des Innern)에서 통일적인 안을 마련중에 있으며, 이를 위하여 2006년에는 “입법평가를 위한 업무매뉴얼(Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung)”을 마련하여 현재 의견수렴 중에 있다.³⁰⁾ 이 업무매뉴얼의 주요내용은 이른바 사전적 입법평가 및 병행적 입법평가(prospektiver und begleitender GFAs)의 실시에 관한 것이지만, 현행 법률을 사후적으로 검증하는데도 활용할 수 있도록 하고 있다(이른바 사후적 입법평가). 이 업무매뉴얼은 규율안의 결과에 대한 심사를 통하여 최선의 규율안을 조사하기 위한 절차에 관하여 서술하고 있다. 아울러 특정한 법률이나 법규명령의 제정에 관한 정책적 지침이 주어진 경우에도 그와 다른 규율의 가능성도 심사하고 제안할 것을 권장하고, 완전히 새로운 법률이나 법규명령의 경우에는 모든 규율의도의 효과를 심사하기 위한 입법평가를 실시할 것을 의무화하고 있으며, 법률이나 법규명령을 개정하는 경우에는 각각의 실질적인 개정사항에 대하여 입법평가를 실시하도록 하고 있다. 이 업무매뉴얼은 광범위한 입법평가를 실시하기 위한 방법론과 도구들을 선택하기 위한 심층적인 지침을 제시하고 있으며, GGO 제2조(연방정부의 법규정 마련에 있어 Gender Mainstreaming)에 대한 평가인 성별영향평가도 이 업무매뉴얼에 포함되어 있다.

이 업무매뉴얼에서는 입법평가는 ①어떠한 규율안(Regelungsalternativen)이 있으며, 목표를 달성하기 위한 최선의 규율안은 무엇인가? ②선택된 규제형식이 의도한 목표에 도달하기 위하여 내용적으로 올바른 조치(richtigen Maßnahmen)를 취하고 있는가? ③특히 재정적 효과에 대한

30) http://www.staat-modern.de/Anlage/original_983927/Arbeitshilfe-zur-Gesetzesfolgenabschaetzung-Entwurf.pdf

조사까지 포함하여 규율의도에 대한 의도한 효과와 의도하지 아니한 효과(beachtungen Wirkungen und unbeabsichtigen Nebenwirkungen)는 무엇인가? 특히 목표달성과 직접적으로 아무런 관련이 없거나, 따라서 상세하게 비판적인 고찰이 명백하게 되는 경우에는 어떠한 효과가 예상되고 그 밖에 어떠한 부수효과(부작용)가 예상되는지를 심사한다고 언급하고 그 상세한 항목별작성내용 및 작성요령도 제시하고 있다. 업무매뉴얼에서 제시한 입법평가의 절차와 기준을 살펴보면 다음과 같다.

1. 규율효과의 심사를 통한 최적의 규율대안 조사 절차

연방차원에서의 정치적 방침은 일차적으로 법률과 법규명령을 통하여 이행된다. 그러나 그와 같은 법적 규율의 형식 이외에도 다양한 대안적인 조정수단들이 투입될 수 있다. 다음의 심사단계들은 입법평가의 투입을 통하여 최적의 규율대안을 조사하기 위한 구체적인 절차를 제시하고 있다.

(1) 심사단계 1 : 목표의 정식화 및 규율영역의 심사

이 단계는 입법의도와 결부된 정책적 목표(상위 및 하위목표와 그 중요성)를 확정하고 규제영역(특히, 수범자의 범위와 이익집단들 및 이익집단들간의 상호의존)을 심사하는 것이다. 입법목표와 규율영역의 조사를 통하여 정책적 방침과 사회와 경제의 기대를 구체화하는 입법구성내용에 관하여 가능한 한 광범위한 지식을 갖추게 해준다. 따라서 정책적 목표의 경우에는 직접적인 정책적 목표뿐만 아니라 장래에 발생할 수 있는 정책적 목표들간의 충돌을 피하기 위하여 기본권이나 그 밖의 국가의 포괄적인 (헌)법적 또는 정책적 목표(예 : 기본법 제3조의 평등권, 기본법 제20a조의 환경보호) 및 유럽법과 국제법상의 목

표원칙들에 대해서도 깊이 고려해 보아야 한다. 이것은 규율대안을 개발하기 위한 토대를 형성한다.

- 어떠한 문제상황에 기초하여 규제가 이루어져야 하는가? 목표달성과 관련을 가지고 있거나 목표달성에 영향을 미칠 수 있는 **대강 조건**들은 무엇인가
(예 : 경제, 환경, 기술, 사회 또는 판결)?
- 직접적 또는 간접적으로 해결되어야 할 실제사례의 수, 관련되는 여성 또는 남성의 수, 관련되는 기업의 수, 관련되는 행정관청의 수는 얼마나 되는가?
- 주어진 **정책적 목표**는 무엇인가?
- **규율의도**는 어떠한 구체적인 **목표**를 추구하고 있는가?
- 규율의도의 전부 또는 일부가 정책적 목표와 일치하는가?

(2) 심사단계 2 : 규율의도의 필요성

이 단계는 기본적으로 규제의 필요성이 있는지, 이 점을 인정한다면 규율의도가 법적인 규정의 형식을 필요로 하는 것인지 해명하는 것이다.

- 법적인 규정으로 **규제할 의무**가 있는가(예 : 헌법적 판단, 유럽법의 지침, 본질성이론, 기본권의 보호의무, 명백한 법적 하자의 제거)?
- 확정된 규제 필요성이 단지 특정한 기간동안에만 존재하여 그것을 **한시적**으로 할 수 있는가?
- 규제의무가 없다면 : 법규정이 없는 경우 무엇이 발생하겠는가?, **무슨 이유에서 무엇이 변경되어야 하는가?**
- 규제의무가 있거나 그 밖의 이유에서 규제 필요성이 있다면, 반드시 법적 규정에 의하여 대처해야 하는가?

(3) 심사단계 3 : 대안의 전개

법적인 규제가 반드시 요구되지 않는다면, 대체적 규율대안을 개발해야 한다. 법적인 규제의 필요성이 지침으로 확정되어 있다면, 법적인 규율대안을 심사해야 한다. 규제영역을 조사하고 필요성을 심사함에 있어서 법률 또는 법규명령의 형식의 규제를 위한 2개 내지 3개의 대안을 작성해야 한다. 법률로 입안할 정책적인 지침이 내려진 경우에도 다른 규율대안도 조사하고 주무관서에 제안해야 할 것이다. 선택할 수 있는 것으로는 전체적으로 4개의 카테고리가 주어진다. 구체적인 대안들은 종종 유사하기 때문에 상호 분명하게 구분할 수 없다.

- **규제의 필요성 없음** : 현상태의 유지
- **사회의 자율규제** : 경제계의 자발적 의무, 예컨대 정보, 경고, 협상, 합의 등과 같은 비공식적 행위조정수단들(GGO 제43조제1항의 부록 7의 심사목록 참조)
- **공동규제** : 구속적 법규범과 자율규제와의 결합(즉, “이 법은 ... 한 경우에만 적용된다”. 예 : 직업교육안정법) 또는 국가적 입법과 비국가적 행위규범의 협력(예 : 언론매체 및 청소년보호 국가계약(JMStV)상의 자발적 자기통제)
- **법적인 규제** : 침해행정 및 급부행정의 영역에서 법률, 법규명령 또는 일반적 행정규칙을 통한 규제(예 : 형법, 조세법, 각종 보조금관련법률, 각종 진흥법 등)

(4) 심사단계 4 : 각각의 규율대안에 대한 규제효과 분석

이 단계는 어떠한 결정을 내리기 전에 각각의 규율대안에 대한 효과를 조사하고 평가하는 단계이다. 이를 위해서는 아래와 같은 세부

적인 심사단계가 적용된다.

① 의도한 효과 또는 의도하지 않은 부수효과(부작용)의 조사

GGO 제44조제1항에 따라서 모든 규율대안에 대하여 의도한 효과와 의도하지 않은 부수효과(부작용)를 서술해야 한다. GGO 제44조제2항 내지 제4항에 의하면, 이에 속하는 요소로는 경제적인 효과, 가격효과, 소비자에 미치는 효과 및 GGO 제2조에 따른 평등관점중심적 효과가 반드시 포함된다. 이와 같이 GGO에서 특히 강조하는 효과를 조사한다. 그 밖의 제반 효과들은 GGO 제44조제5항에 따라서 GGO 제45조제1항 및 제2항에 열거된 참가자가 원하는 경우에 서술한다.

첫째, 규율대안의 **의도한 효과**를 정의해야 한다. 이에 대한 기초는 목표(상위목표 및 하위목표)를 정의내리는 것이다. 이로부터 핵심적으로 의도한 효과, 즉 지금까지의 행동과 현재상태의 의도한 변경을 도출할 수 있고 서술할 수 있다.

둘째, 예상할 수 있는 **의도하지 않은 효과**를 조사하는 것은 입법평가의 본질적 구성요소이다. 이와 같은 효과와 부수효과(부작용)는 규율의도와 결부된 입법목표에 도달하지 않거나 또는 목표도달과 함께 타 영역에서 중대한 부작용이 발생하여 극단적인 사례에서는 규율의도의 실행에 대하여 근본적인 문제가 제기되는 결과로 이어질 수 있다. 효과가 법률의 목표와 반비례관계에 있는 경우에는 당해 법률의 위헌성문제도 발생할 수 있다. 결국 의도한 법규정의 유럽법적 지침과의 조화가능성을 확보하고 유럽연합 시민에 대한 부당한 차별이나 기본권제한을 피하기 위해서는 예상가능한 의도하지 않은 부수효과(부작용)를 조사함에 있어 그 초점을 넓게 선정하여야 한다(GGO 제43조제1항제8호 참조).

발생가능한 효과의 스펙트럼은 일반적으로 쉽게 포착할 수 없고, 다만 각각의 법률마다 특별하게 조사해 나가야 한다. 이러한 심사단계

를 광범위하고 꼼꼼하게 실행하면 할수록, 추후에 당해 법률을 보다 확실하게 적용할 수 있다. 이에 상응하는 인식자료들은 특히 GGO 제 45조에 열거한 참가자들의 입장표명에서 도출할 수 있다(GGO 제45조 제5항). GGO 제45조제1항에 의하면, 관련되는 정부부처는 특정한 규율의도에 대한 사전작업을 함에 있어 조기에 개입하여야 한다. 이 경우 관련되는 정부부처란 자신의 이해와 결부될 수 있는 한에서 GGO 부록 8에 명시된 정부부처들을 말한다. 관련되는 정부부처나 수탁자는 이미 관련되는 효과를 조사함에 있어 적합한 방식으로 개입해야 한다. 또한 예컨대 감정인과 같이 발생할 수 있는 효과에 관한 인식 자료를 예견할 수 있는 제3자도 관련자가 될 수 있으며 당해 규율의도와 관련을 가지고 있는 단체도 관련자가 될 수 있다. 그리고 의도한 효과와 의도하지 않은 효과에 대한 심사는 양성평등에 중심되게 구성되어야 한다. 양성평등의 효과는 다음에 언급한다.

② 재정적 효과 내지 재정적 부담가중 또는 부담경감의 추산

입법효과를 조사함에 있어 특별한 중점은 새로운 규율의도의 재정적 효과를 조사하는 것에 있다. 특히 발생하게 될 예산상의 추가지출과 경제계의 추가적인 비용은 입법효과를 평가함에 있어 매우 중요한 의미를 지니고 있으며, 계량화(수량화)하는 것이 매우 어려운 경우가 많다. 계량화가 불가능한 경우에는 그 불가능한 사유를 상세하게 서술해야 한다. 여기서 재정적 효과는 추가지출뿐만 아니라 발생할 수 있는 절감분까지 포함하는 것이다. 그러므로 재정적 효과의 조사는 부담가중에 대한 조사뿐만 아니라 부담경감에 대한 조사도 포함한다. 이러한 부담경감의 효과는 예컨대 당해 입법이 경제적 부담경감에 직접적으로 기여하거나 그렇지 않으면 예상할 수 있는 손해를 방지한 경우에 발생할 수 있다. 비용효과분석(Kostenfolgenanalyse)의 실시와 재정적 효과의 조사는 다음과 같이 수행한다.

첫째, 재정적 효과를 나타내는 규제영역의 확인이다. 발생가능한 재정적 효과에 대한 높은 관련성을 가지는 규제영역을 조사해야 한다. 새로운 법률과 법규명령의 경우에는 체계적으로 재정적 효과를 가지고 있는 규제영역을 확인한다. 개정법률의 경우에는 단지 재정적인 효과를 가지고 있는 새로운 규제부분만 조사한다. 또한 규율의도와 현행규정간의 상호작용으로부터 재정적인 효과들이 도출되는지의 여부에 대해서도 심사해야 한다.

둘째, 재정적 효과에 대한 조사이다. 비용에 관련되는 규제영역이 확인된 이후에는 어떠한 재정적 효과가 발생하는지를 분석해야 한다. 이 경우에는 특히 정부예산에 대한 경제적 부담가중 및 부담경감효과, 경제계에 대한 부담가중 및 부담경감효과, 소비자그룹에 대한 부담가중 및 부담경감효과를 서술해야 한다. 중점별로 정부예산과 경제계에 대하여 미치는 재정적 효과를 산정하고 추산한다. 우선, 정부의 예산계획과 재정계획에 대하여 미치는 효과는 법적 의무(연방예산법 제10조제1항)에 상응하게 항상 완전하게 작성하여야 한다. 그 밖의 효과에 대한 조사가 특히 비용이 소요되거나 어려울 경우에는 경제적 부담가중이나 부담경감이 크게 예상되면 될수록 재정적 효과를 보다 정확하게 조사해야 한다. 그러나 어떠한 경우에도 당해 규제의 본질적인 비용항목이 작성되어야 한다. 비용을 조사함에 있어 가능한 한 그리고 적절하게 평균치 또는 총액을 원용하여야 한다. 초기단계에서의 비용뿐만 아니라 가능한 한 최종년도의 비용도 조사해야 한다. 재정적 효과는 연방, 주, 지방자치단체별로 나누어서 적어도 재정계획기간 동안의 재정적 효과를 작성하고, 중요한 재정적 의미를 가지는 경우에는 그 기간 이상의 시점에 대한 재정적 효과도 작성해야 한다. 각각의 규율대안에 대해서는 각각의 급부유형의 도입, 변경, 폐지가 어느 정도의 범위까지 모든 정부예산의 수입과 지출의 증가 또는 감소로 이어졌는지 기재해야 한다. 이 경우 수년간의 재정계획기간 동

안에 추가지출 또는 절약지출을 어느 정도의 범위까지 고려할 것이며, 어떠한 방식으로 예산을 직접적으로 조정(상쇄)할 수 있는지도 기재해야 한다.

조사해야 할 것으로는, 관련되는 모든 행정영역의 인건비 총액, 물적 비용 총액 및 투자경비 총액이다. 이러한 경비는 규율대안으로 인하여 발생하거나 누락되는 경비를 말한다. 인건비조사의 기초는 소요인력조사의 승인된 방법론에 기초하여 필요인력 또는 불가피한 인력을 추산하는 것이다. 다음 단계에서는 조사한 집행비용이 어느 정도까지 정부예산지출의 증가나 감소를 가져왔으며 인력채용계획이 어느 정도까지 변경되었는지를 기재한다. 추가지출의 경우에는 그러한 추가지출을 수년간의 재정계획기간 중 어느 정도까지 고려했으며 어떠한 방식으로 예산을 조정(상쇄)할 수 있는지에 대하여 기재하여야 한다. 추가적으로 인력이 필요한 경우에는 그 내용을 기재한다. 집행경비는 행정기관 스스로가 조사하는 경우뿐만 아니라 당해 집행이 외부의 제3자에 의하여 실시되는 경우에도 조사해야 한다.

경제계에 미치는 비용효과를 조사함에 있어서 중점은 특별한 수범자범위가 확정되어 있지 않는 한 특히 중소기업에 대한 비용효과를 심사하는 것이다(GGO 제44조제4항제1호). 이에 관해서는 규제영역에 대한 분석(제1절 심사항목 2 참조)을 원용하여 경제계에 미치는 비용효과에 관한 가능한 한 상세하게 언급해야 한다. 가장 중요한 비용유형으로는 직접비용(이행비용, 운영비용, 행정비용/관료비용, 공공기관에 대한 직접지불/공공기관으로부터 직접지불)과 간접비용³¹⁾이다. 일차적으로 개별 기업에 직접적으로 발생하는 비용을 조사해야 한다. 이 경우 본질적인 부담가중적 효과와 부담경감적 효과를 서술한다.

31) 간접비용은 투자계획과 무역에 대하여 미치는 효과(독일, 유럽연합 역내시장, 기타 외국), 기업의 혁신판단에 대하여 미치는 효과(연구개발혁신, 제품혁신, 절차혁신, 조직혁신), 기업의 경쟁능력에 대하여 미치는 효과(적응능력, 시장진입, 타 기업 집단과 비교하여 특정한 기업집단에 대한 경쟁왜곡) 등이다.

이에 대하여 재정적 효과를 완전하게 포착할 필요는 없으며, 경험적 기초가 없음으로 인한 계량화가 불가능한 경우에는 질적인 동향에 관한 서술만으로도 충분하다. 이 점에서 출발하여 - 각각의 개별사례별로 - 개별 지점 또는 경제계의 (전체적인) 재정적 부담가중을 추론할 수 있다. 비용을 조사함에 있어서는 가능한 한 평균치 또는 총액을 활용해야 한다. 추가적으로 관련되는 기업이나 단체들도 가능한 한 조기에 설문과 면담조사를 통하여 집중적으로 비용효과를 결정하는 과정 속에 포함시켜야 한다. 비용효과의 추산에 관한 결정은 입법계획을 주관하는 정부부처의 몫이다.

셋째, 가격효과(GGO 제44조제4항제2호)에 대한 조사이다. 위에서 언급한 비용효과는 기업들이 각각의 경쟁상황에 따라 규율의도로 인하여 발생한 비용충격을 “개별비용으로 전가할” 가능성에 영향을 미친다. 경쟁상태가 집중적이고 규율의도와 관련을 가지는 경제단위의 시장지배력(가격책정권)이 적으면 적을수록, 직접적인 가격충격(1차 효과)은 적게 발생한다. 간접적인 가격효과(1차 효과)는 타 재화들(상품과 서비스)과 생산요소들(노동과 자본)에 대하여 개별가격을 적응시키는 형식으로 나타나는 가격상의 결과효과라고 할 수 있다. 이러한 가격효과를 추산함에 있어 심사되어야 할 것은, 규율의도를 통하여 직접적으로 가격에 영향을 미친 재화가 타 경제단위에 의한 생산과정에서 소비하고, 가공하거나 변경하기 위하여(사전제공) 타 경제단위에 의해서도 관련을 가지게 되는지의 여부이다. 만약 이를 긍정한다면, 이 기업의 생산비용은 높아지며, 가격충격이 덜한 기업에 비하여 후발적인 가격충격을 발생시킬 수 있고 경우에 따라서는 또다시 타 구매자에게 후발적인 가격충격을 유발시킬 수 있다. 이러한 가격효과는 특히 시장참여자의 태도변화나 제3자에 의한 재화의 대체를 통하여 영향을 미치거나 그 반대현상이 나타나게 된다. 이와 같은 직·간접적인 (비용을 유발하는) 가격충격이 강하면 강할수록, 가격수준이나

소비자가격수준의 변화는 더욱 더 실감나게 나타난다.

다음의 경우에는 가격효과를 기대할 수 있다.

- 가격을 정하는 규율의도(보상금규정, 비용규정 및 요금규정 등을 포함한 가격과 가격구성요소에 관한 모든 행정적 규정들)
- 수요와 공급관계가 일반적으로 또는 시장의 특정한 부분에 영향을 미치는 그 밖의 규율의도(예 : 무역협정, 할당설정, 자기제한, 자기의무, 시장질서, 경쟁정책적 규정들, 시장투명성을 위한 조치)
- 경제의 시장상황에 영향을 미치는 규율의도(예 : 제품의 질에 관한 규정, 규범, 포장, 기술적 요구, 안전에 관한 규정들, 보고의무 및 통계작성의무, 환경보호의무부담, 노동법적 조치, 사회정책적 및 소득정책적 조치)
- 가격수준에 영향을 미치는데 일반적으로 적합한 글로벌조치를 포함하고 있는 규율의도(예 : 경기부양 조치, 환율관련조치, 조세정책적 조치)

시장에서 가격형성을 함에 있어 영향을 미치는 요소가 매우 복잡하고 다양하기 때문에 특정한 규율의도가 가격에 미치는 영향은 많은 경험적-분석적 경비를 투자하는 경우에만 측정이 가능하다. 따라서 이를 대체할 수 있는 방안으로는 잠정적인 가격추이에 관한 양적인 내용(일종의 추세적 내용)을 가지고 작업하는 것이다.

③ 소비자에게 미치는 효과의 조사

각각의 규율대안에 대해서는 소비자에게 높은 관련성을 가지는 규제범위를 조사한다. 이 경우 규율대안의 어떠한 영향이 특히 다양한 생활상태를 고려하는 가운데 어떠한 수범자에게 나타나는지를 심사한다. 아래의 사항에 대하여 영향이 나타나는지, 이를 인정하는 경우에는 어떠한 영향을 예상할 수 있는지 관하여 간략하고, 적합하며 실감

할 수 있도록 서술해야 한다.

- 보건, 안전, 소비관행 및 경제적 기타 특별한 이해관계
- 시장지위와 시장에서 발생한 사건에 대한 동등한 몫
- 정보처분 및 자문가능성 내지 필요성과 법적 지위
- 행정적인 요청으로 인한 시민의 부담가중(예 : 경비가 소요되는 표준양식작업 또는 허가요구 및 감독요구 등을 통한 부담가중)
- 특별한 소비자집단(예 : 노인, 아동)

추가적으로 관련되는 기업이나 단체들도 가능한 한 조기에 의도하고 있는 설문과 면담조사를 통하여 집중적으로 비용효과를 결정하는 과정 속에 포함시켜야 한다. 영향을 추산하는 데 대한 책임은 규율의도를 주관하는 정부부처가 부담한다.

④ 양성평등과 관련한 규제효과의 조사

여성과 남성의 평등한 지위를 장려한다는 목표를 가지고 있는 평등중심적 효과를 고려하는 것은 매우 중요한 임무에 속한다. 따라서 평등중심적 효과는 규제효과의 분석에 있어 하나의 구성요소가 된다(기본법 제3조제2항 등 참조). 예컨대 경제계에 대한 영향에 관하여 고려하는 경우에는 평균수준을 장려하기 위하여 의도한 조치가 그 기본이 되는 자에게 어떻게 영향을 미치며, 이러한 조치들이 성평등을 장려하는 방식으로 기여하는 지에 관하여 성별에 특유하게 문의해보아야 한다. 입법평가가 성별에 맞게 특유하게 고려된 경우, 즉 관련되는 생활영역에서 여성과 남성별로 구분되어 있고 평등성에 중심되게 심사된 통계와 자료에 기초한 경우에는 평등정책적 영향에 대한 특별한 심사를 수행할 필요가 없다. 우연히 심사를 수행한 경우에는 입법안 중 입법이유서 중 총론분야와 표지에서 이에 관한 결과를 지적해주면

된다. 우연하게 양성평등적 입법평가를 수행하는 경우이든 보충적으로 양성평등적 입법평가를 실시하는 경우이든 아래와 같은 심사단계를 유의해야 한다.

【평등관점이 제시되어 있는지의 여부에 대한 조사】

평등관점이 제시되어 있는 것으로 볼 수 있는 예는 아래와 같다.

- 특정한 조치가 -의도적이든 의도하지 않았든 - 직접적으로 관련을 가지고 있는 경우 또는
- 특정한 조치가 여성이나 남성에게 간접적으로 관련을 가지고 있는 경우

간접적인 (의도적이든, 의도하지 않았든) 입법평가를 조사함에 있어서는 관련되는 생활영역에서 여성과 남성에게 미치는 영향에 대하여 문의해 보아야 한다.

여기서 중요한 생활영역으로는 자유시간, 직업생활, 차량이동가능성, 사회생활 참여권, 금전 및 사회안전에의 접근, 가족, 직업선택, 시간, 정보에의 접근, 건강, 폭력으로부터 보호장치에의 접근, 정보와 교육에로의 접근 등이다.

서술되어야 할 것은 아래와 같다.

- 여성과 남성이 각각의 효과에 어느 정도로 관련을 가지고 있는가.(성별에 특유한 자료와 통계는 연방통계청, Gender연구소에서 찾아볼 수 있다. 이들 사이트는 특히 환경, 기술, 지속적 성장 등에 관련을 가지고 있다.
- 여성과 남성에게 발생할 수 있는 영향들이 다양하게 나타나는지의 여부

양성평등관련성이 제시되어 있지 아니한 경우에는 이 사실을 입법
이유서란 총칙분야에서 간략하게 요약하여 서술한다.

【양성평등관련적 입법효과의 조사】

- 어떠한 생활영역에서 여성과 남성에게 어떠한 효과가 발생하며 양성평등관련적 입법평가를 통하여 그들의 상황이 어떻게 개선 되었거나 더 열악하게 되었는가.
- 양성평등관련적 분석이 자료에 근거를 주고 있는가 아니면 단순한 추산에 근거를 두고 있는가
- 어떠한 사회적 그룹이나 단체가 참가하였는가

【양성평등관련적 입법효과에 대한 평가(주된 심사)】

법령초안에 대하여 조사된 양성평등관련적 효과는 기본법 제3조제2
항을 참작하여 주어진 목표를 평가한다.

기본법 제3조 제2항의 헌법적 목표는 다음과 같다.

- 불이익(차별)의 철폐
- 여성과 남성의 동등한 참여(참가) - 예: 시간, 노동 및 돈 등과 같은 자원을 고려하여 결정을 행할 때
- 여성과 남성의 전통적인 역할로부터 자유롭고, 자기결정적인 삶의 형성(진정한 의미의 선택자유)

입법효과는 어느 정도로 양성평등관련적인 효과가 이러한 목표를 위반하였고 양성평등을 장려하였는지에 초점을 두고 심사한다. 개별적으로 보면 아래와 같은 사항이 질문되어야 한다.

- 양성평등을 고려할 때 입법효과는 어느 정도로 강력한가(강도, 기간)?
- 심사단계 1로부터 양성평등정책적 목표와 (전문정책적인) 입법 목표간에 목표연합이나 목표갈등이 도출되는가?
- 법령초안에 대하여 조사된 양성평등관련적 이익과 불이익의 대차 대조

(5) 심사단계 5 : 편익과 비용의 조사와 비교

위의 심사단계는 규율의도의 잠재적인 경제적 및 그 밖의 - 의도한 것이든 의도하지 않았든 - 효과를 장래를 향하여 진단하는 방식으로 행하는 조사에 관한 것이었다. 이에 반해 여기서는 조사된 효과들 중 어떠한 것을 긍정적으로 평가할 수 있으며(규율의도의 편익), 어떠한 것을 부정적인 것으로 볼 수 있는지(규율의도의 비용)를 평가하는 것이다. 이에 관하여 조사된 효과들은 “비용과 편익”이라는 범주로 요약하여 가중치를 매기게 된다. 긍정적인 효과들(편익)은 규율의도의 비용으로 나타나는 효과(비용)와 대치시켜서 대차대조표를 만들어야 한다.

“편익”(Nutzen)에 해당하는 효과로는 직접적인 규제목표와 기타 관련되는 정책적 목표를 장려하기에 적합한 효과를 말한다. “비용”(Kosten)에 해당하는 것으로는 규제목적의 현실화(구체화)를 막거나 어렵게 하는데 적합한 규제효과를 말한다. 비용에 속하는 규제효과로는 특히 정부예산, 경제계 및 가격수준에 대한 부담가중, 소비자에 대한 부담가중 및 양성평등요구사항의 미반영 또는 불충분한 반영, 예컨대 중요한 사회적, 거래적, 보건적 또는 환경관련적 요청의 무시와 같은 그 밖의 불이익 등이다. 각각의 효과를 “편익”이나 “비용”(예: “경제활동의 증진” 기준, “소비자에 대한 행정비용” 기준, “양성평등중심” 기준)

에 구체적으로 배치하기 위한 기준은 투명하게 해야 한다. 나아가 편익효과와 비용효과에 각각 어떠한 무게를 부여해야 하는지에 대하여 이를 입증해야 한다. 이러한 무게(중점)부여에 있어 기준이 되는 것은 규율의도를 통하여 장려되거나 무시되는 목표들에 대하여 정책적이고 법적인 관점에서 볼 때 각각 어떠한 의미가 부여되고 있는지에 있다.

이에 기초하여 각각의 규율안별로 편익과 비용을 대치시키는 작업을 수행한다(소위 비용-편익 분석). 비용과 편익을 수량화할 수 없거나 현금화할 수 없는 경우에는 비용과 편익을 질적으로 추산할 필요가 있다. 이러한 입장에 대하여 어떠한 중점이 부여되는지를 서술해야 한다. 각각의 규율안에 대한 비용-편익 분석은 최적의 규율안을 쉽게 확인할 수 있게 해주며 모든 참가자들과 관련자들에 대하여 결정과 그 이유제시를 투명하게 해준다. 또한 비용-편익 분석은 규율안을 변경하도록 하는 결과로 이어질 수 있으며 이로써 보다 나은 비용-편익-관계를 낳게 된다.

(6) 심사단계 6 : 평가결과의 문서화

위의 심사단계 1~4의 결과와 심사단계 5에서 수행한 대차대조 및 중점부여의 결과는 각각의 규율안마다 개별적으로 문서로 요약하여 - 가능한 한 표의 형식으로 - 전체를 개관하도록 서술한다.

2. 입법평가의 결과 절차

(1) 심사단계 1 : 입법평가결과의 비교를 통한 최적 규율안의 확정

입법평가의 심사단계 6에서 작성한 문서기록에 의거하여 최적의 규율안을 결정한다. 이에 관하여 고찰된 규율대안들은 그 효과를 참작하여 상호 비교하여, 어떠한 해결이 최선의 비용-편익 관계에 있는지 가능한 한 조사해야 한다.

(2) 심사단계 2 : 절차상의 문제 - 관련 부처의 참가와 타 부처에 대한 통지

GGO 제45조제1항에 따라서 최적 대안을 결정함에 있어서는 관련되는 연방 각부처들이 조기에 참가해야 한다. 관련 부처 또는 경우에 따라서는 전문가들과 관련단체들이 발하는 입장표명은 심사단계 3에서 처리한다.

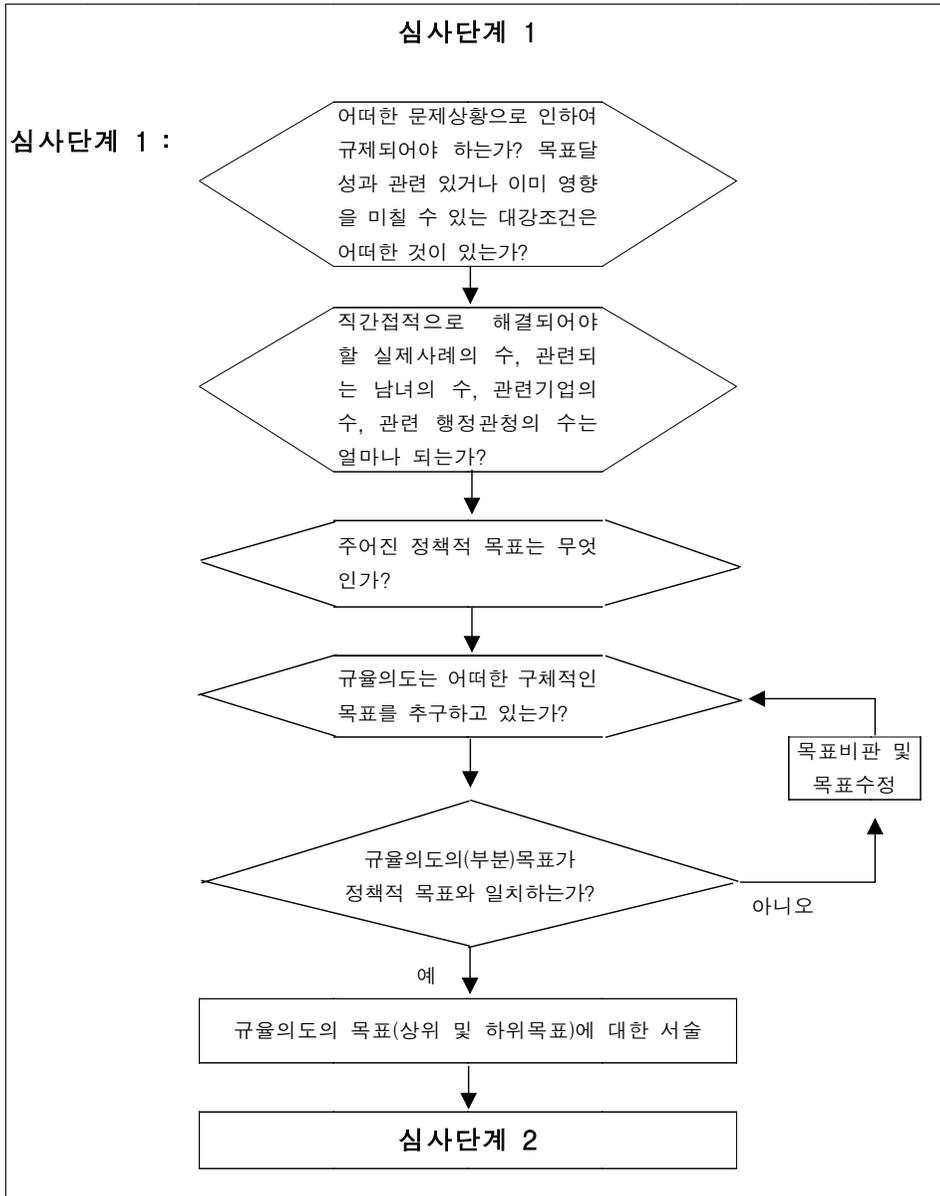
(3) 심사단계 3 : 평가 및 입법안 표지와 입법이유서란에 평가결과의 공시

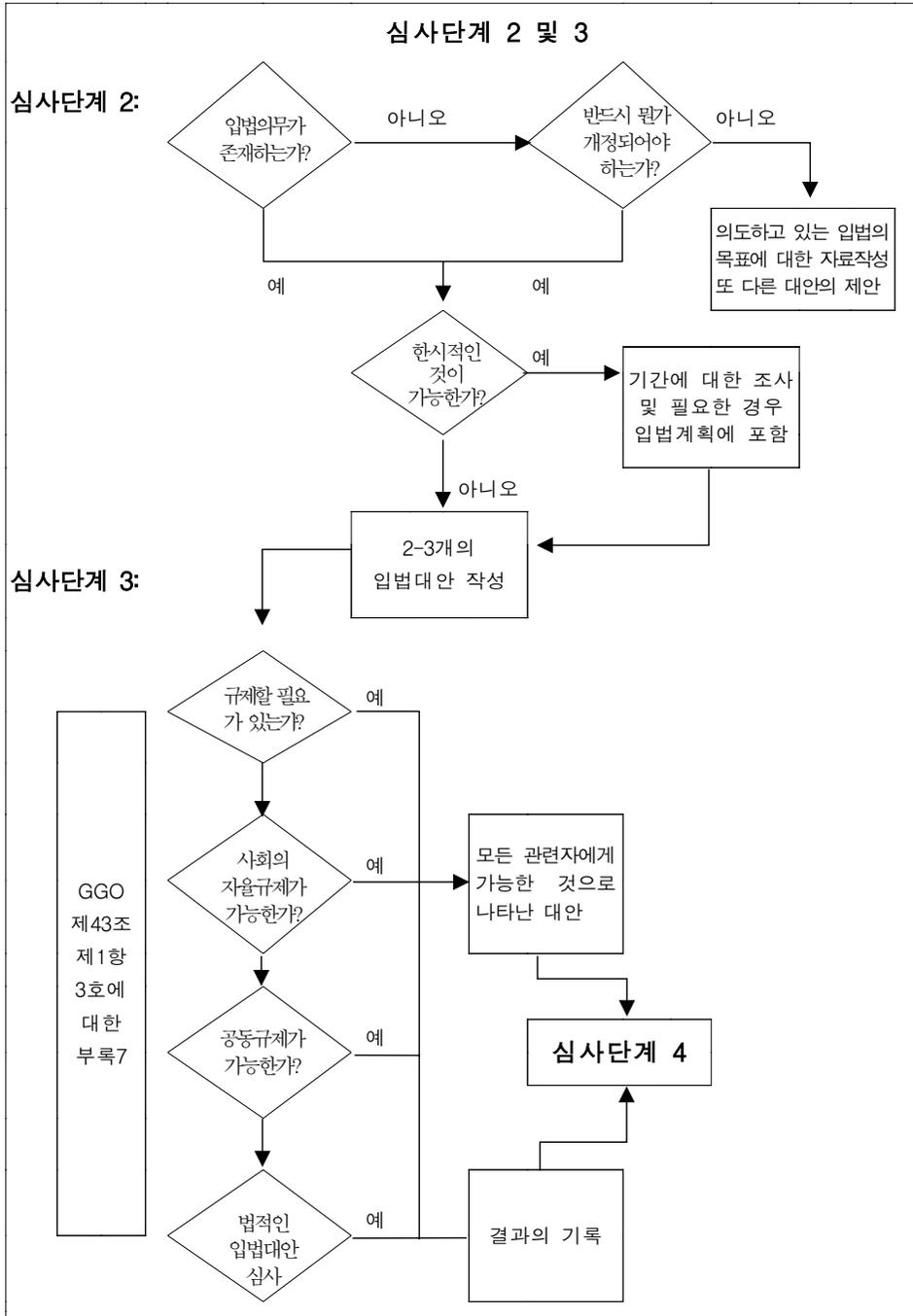
입법평가의 심사단계 1에서 5까지의 핵심적인 결과는 입법이유서란과 - 법률과 법규명령의 경우에는 - 전문위원초안의 표지에서 요약하여 서술한다(GGO 제42조제1항 및 이와 결부된 부록 5 참조, 제43조제1항, 제44조, 제62조제2항, 제70조제1항 참조). 법률과 법규명령의 경우에는 GGO 부록 5에 따라서 표지에 문제점, 목표, 해결방안, 의도하는 대안과 효과추산 및 선정된 규율의도의 효과에 대한 상세한 내용들을 요약하여 서술한다. 입법이유기재의 총론분야에서는 부수효과(부작용)을 포함한 본질적인 효과(비용과 편익)를 요약하여 서술하는데, 특히 서술되어야 할 것은 정부예산에 대한 효과, 경제계에 미치는 비용, 가격효과, 소비자에 대한 효과, 양성평등적 효과 등이다.

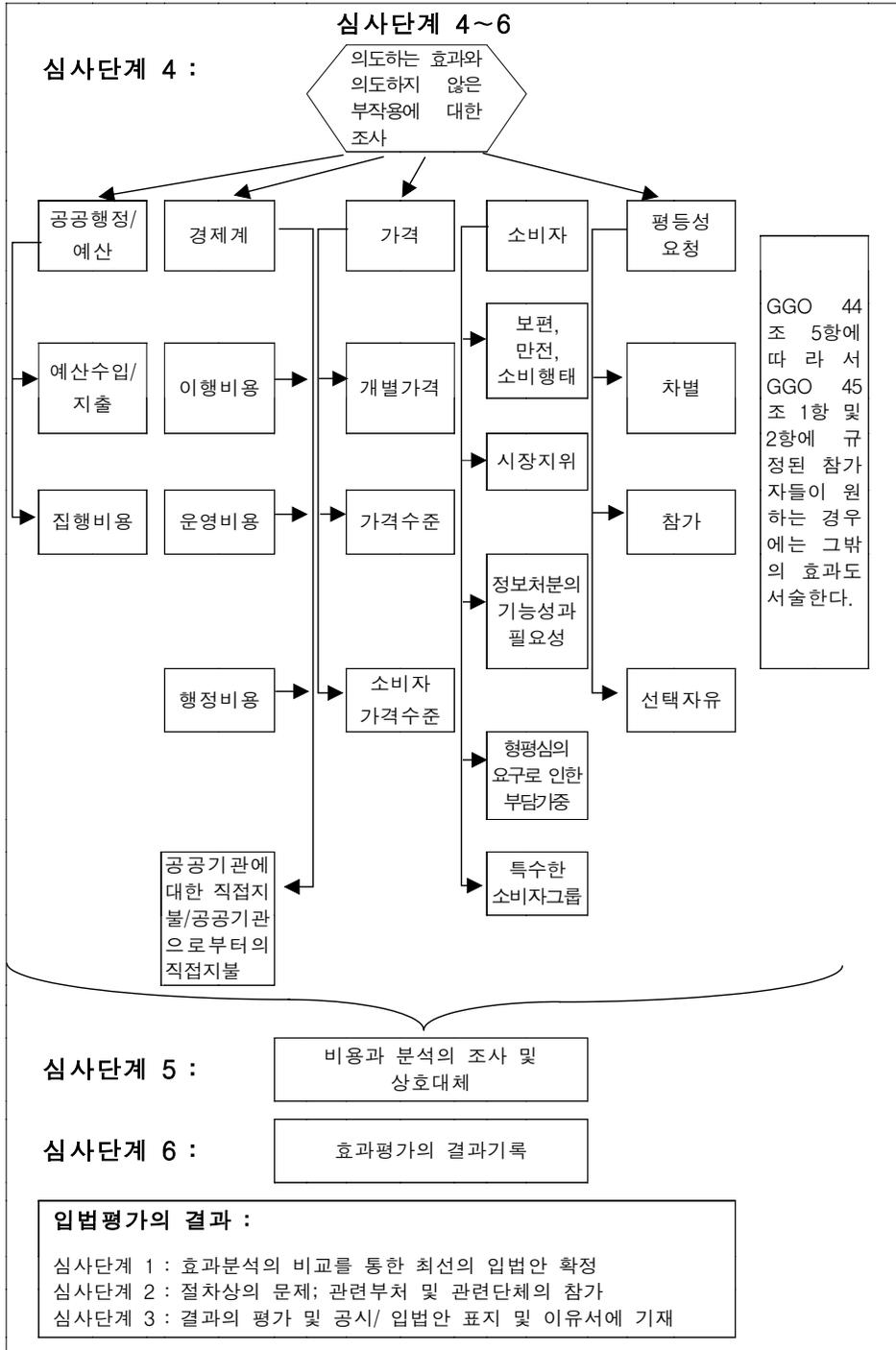
표지부와 입법이유서란의 총론분야에서 서술하게 될 표준양식은 다음 페이지 부록 I에 기재되어 있다. 요약부분에서는 전체적인 조망의 결과를 제시한다. 이 경우 모든 본질적인 효과를 참작하는 가운데 규율의도가 추구하는 목표를 고려해볼 때 무엇 때문에 규율의도가 정당화되는 것인지 강조되어야 한다. 특히 현저하게 부정적인 규제효과가 나올 경우에는 왜 그럼에도 불구하고 법률을 고집해야 하는지에 관하여 이유를 제시해야 한다.

나아가 어떠한 자료를 활용했으며 무엇 때문에 이러한 자료들이 다른 자료들보다 우선적으로 고려되었는지에 관해서도 서술한다. 또한 예컨대 전문적인 영역에 해당하여 부정확한 점이 존재한다는 점, 일정한 가정을 채택한 경우의 부정확성 및 평가의 부정확성 등과 같이 심사함에 있어 나타날 수 있는 취약점에 대해서도 지적해야 한다.

【최적 입법대안의 조사절차】







제2부 연방 및 주의 입법평가관련 지침

I. 입법평가 지침서

(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)

목 차

서 문	69
1. 서론 : 왜 입법평가인가?	70
2. 입법평가 : 일반론	71
입법평가란 무엇인가?	71
어디에 입법평가를 적용할 것인가?	72
각각의 단계유형은 무엇을 가져오는가?	73
지침을 향후 어떻게 계속 수립해 나갈 것인가?	73
3. 입법평가의 세 가지 유형	74
3.1 사전적 입법평가	74
다음 사항을 위하여 이러한 평가방법이 동원된다.	74
· 사전적 입법평가를 위한 정형화된 질문	75
· 사전적 입법평가는	75
· 사전 입법평가의 업무와 질의	75
· 기본적 접근방법	78
· 구상(준비)단계	78
· 실행단계	78
· 평가단계	79
3.2 병행적 입법평가	81

다음과 같은 것들을 수행하기 위하여 병행적 입법평가방법이 원용된다.	81
· 병행적 입법평가에 대한 정형화된 질문	81
· 병행적 입법평가는	81
· 병행적 입법평가의 방법과 질문들	82
· 기본적 접근방법	85
· 구상(계획)단계	85
· 실행단계	85
· 평가단계	86
3.3 사후적 입법평가	88
이는 다음 사항을 위하여 이용된다.	88
· 전형화된 사후 입법평가에 관한 질문	88
· 사후 입법평가는	88
· 사후 입법평가의 방법과 질문	88
· 기본적 접근방법	91
· 구상(계획)단계	91
· 실행단계	92
· 평가단계	93
4. 이용자를 위한 참고사항	95
참 고 문 헌	96

입법평가 지침서
(Leitfaden zur
Gesetzesfolgenabschätzung)

Prof. Dr. Carl Böhret
Dr. Götz Konzendorf

www.staat-modern.de
www.verwaltungsreform-bw.de

서 문

연방과 주들에 있어서 법규범의 효용성과 그 높은 수용성은 국가 및 행정 현대화의 중요한 개혁분야이다. 여기서 설명하는 목표는 법규정의 질을 높이면서, 규율의 밀도를 완화시키는 것이다. 입법평가는 이를 위하여 일정한 기여를 할 수 있다.

각각의 다양한 경험들로 입법평가가 성공적으로 수행될 수 있다는 것을 제시하여 주었다. 그러나 이러한 경험들에 대한 체계화 및 일반화 작업은 지금까지는 없었다. 이에 따라 연방내무부, 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주내무부 그리고 슈파이어 행정대학원(Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)이 공동으로 실무지원용으로서 입법평가 지침서(Leitfaden)와 입법평가 입문서(Handbuch)가 나오게 되었다.

이 지침서는 이러한 내용을 가진 실무지향적인 접근(Einstieg)을 용이하게 할 것이다. 여기에는 이해하기 쉽고 정확한 형식으로 입법평가의 다양한 방법들과 중요한 절차단계들이 소개된다. 이 지침서는 입법평가에 대한 가장 적절한 방법과 합목적적인 범위를 선택할 수 있도록 도와줄 것이다. 이 지침서는 또한 다양한 방법의 적용시에 어떠한 결과가 기대되는지에 관한 언급도 포함하고 있다.

입문서(Handbuch)에는 사전적, 병행적 그리고 사후적 입법평가시에 검토될 수 있는 결과들과 함께 그 방법들이 상세하게 설명되어 있다. 각각의 단계에 대한 내용설명과 평석들은 예시들과 함께 설명되고 있다. 이 입문서는 업무참고서(Arbeitshilfe)로서 시행해야 할 입법평가가 어떤 종류 그리고 어느 범위 정도가 적당한지 시간적, 재정적 기본조건들(Rahmenbedingungen)에 적당한지 또는 항상 기존의 지식내용들

(Erkenntnisquelle)에 맞출 수 있는 권고들을 담고 있다.

입문서와 함께 입법평가 지침서(Leitfaden)의 작성은 1999년 12월 1일에 연방정부의 ‘현대국가 - 현대행정’ 프로그램에 의해 결정된 것이다. 이 프로그램의 목표는 광범위한 개혁 속에서 국가와 사회의 혁신이다. 최신 정보와 함께 이 프로그램에 대한 자세한 사항은 www.staat-moedern.de에서 찾을 수 있다.

1. 서론 : 왜 입법평가인가?

입법평가(GFA)는 국가활동과 행정의 현대화라는 개혁에 커다란 기여를 하였다. 법의 최적화(Rechtsoptimierung)를 위한 절차로서 입법평가는 규율의 양적 완화(Verminderung der Regelungsmenge)를 위하여, 적은 자료를 가지고 최대의 효과를 위하여 그리고 수용성의 손실(Akzeptanzverlusten)을 막는데 기여를 한다. 이러한 입법평가는 원칙적으로 보다 적은, 그렇지만 더 나은, 더 제한된 그리고 더욱 이해하기 쉬운 규율을 가능하게 하며, 이로써 그 준수가능성과 집행력을 장려한다.

입법평가는 가능한 한, 결과 그리고 법조문 형식의 규율의도(Regelungsvorhaben)에 의한 부작용(Nebenwirkung)들을 검토하고 판단할 수 있도록 도와야 한다. 현행 법규정들도 검토할 가치가 있다면 검토될 수 있다. 그 평가는 특히 법규정들에 있어서 특히 효력상 광범위한 분야 그리고 큰 효과를 가져오는 분야에 적용되어야 한다. 이러한 평가는 장래의 전망과 발전(사회, 환경 ; 유럽화, 세계화)을 고려해야 하고, 결과평가(Folgenabschätzung)와 관련을 가져야 한다. 이는 오늘날의 - 광범위한 - 8-90년대의 법률테스트(Gesetzestest)와 심사목록(Prüfliste)의 요구사항과는 다르다.

입법평가는 입법의 정치적-행정적 과정을 지원하며 그 합리화에 기여해야 한다. 이는 정치적 결정책임과 행위책임을 대신하는 것은 아니다. 그것들이 정부시스템에 포함되는 방법은 여러 가지 가능성이 있는데, 예를 들면, 정치-행정 기관의 업무규칙의 지시(Anweisung)로서 또는 새로운 형태의 규범심사기관의 지시로서 통합될 수 있다.

이 지침서는 입법평가에 대한 빠른 접근을 가능하게 할 것이다. 이 지침서는 입법평가의 예견성과 가능성에 관한 개관을 제공한다. 무엇보다 지침서는 입법평가가 고려되어야 하는지의 여부, 그러한 평가 없이 그냥 실행되어야 하는지의 여부 또는 선택된 절차에 한정해야 하는지에 대한 결정을 쉽게 하도록 해야 한다. 입법평가의 구상, 실행 그리고 가치평가를 위하여 많은 실무사례들을 실은 상세한 입문서를 준비하였다.

이 지침서(Leitfaden)와 입법평가를 위한 입문서(Handbuch)는 독일연방의 내무부와 바덴-뷔르템베르크 내무부의 위탁으로 슈파이어 대학 정책학과에서 만들어졌다.

입법평가 방법론의 실험과 발전에 대한 추진 및 실무지침서와 입문서의 발행에 대하여 국내·외 자문단과 평석단에게 감사드린다.

2. 입법평가 : 일반론

입법평가란 무엇인가?

입법평가는 이미 입법 계획되거나 이미 실행중인 법에 대한, 입법의 영향을 조사하고 이를 비교하는 절차이다. 이는 다음과 같은 경우에 기여한다.

제 2 부 연방 및 주의 입법평가관련 지침

- 규율대안(Regelungsalternative)에 대한 전문적 지원의 개발(Entwicklung) 과 그 비교가능한 결과의 서술
- 비용/효용, 이해가능성과 같은 특정 기준에 의한 법안의 심사
- 시행중인 법규정에서 실제 발생된 효과에 대한 병행적, 한시적인 평가검토(Bewährungsprüfung)

어디에 입법평가를 적용할 것인가?

입법의 여러 국면에서 세 가지 유형의 입법평가가 발생한다.

- 규율대안(Regelungsalternative)을 근거로 한 결과분석의 예견적 과정으로서 사전적 입법평가(Prospektive GFA : pGFA)
- 법률형태를 근거로 한 예견적 과정으로서 병행적 입법평가(begleitende GFA : bGFA)
- 시행에 들어간 법률규정을 근거로 한 회고적 과정으로서 사후적 입법평가(retrospektive GFA : rGFA).

이러한 세 가지 유형은 일상적 과정으로서 개별적으로 각각 적용될 수 있다. 다음의 표에서 각각 유형의 중요한 특성을 한눈에 보기 쉽게 정리해 놓았다.

표 : 입법평가의 유형과 특성

평가모델	평가시점	중점요소	기대되는 성과
사전적 입법평가 (pGFA)	○ 의도하려는 법령 식적 규율과 규율 필요성에 대한 대강심사	○ 최상적인 목표달성을 위한 어떠한 규율대안을 약속할 것인가 ○ 누구에게 효력이 미치며 언제 효력이 기대되는가	○ 적합한 규율대안의 선택, 비규율

평가모델	평가시점	중점요소	기대되는 성과
병행적 입법평가 (bGFA)	○ 테스트를 위한 초안 단계 및 초안심사 또는 선택된 부문	○ 계획된 규율이 수 범자에게 적합하고 규율영역이 적절하 며 부담경감이 최 적화되어 있는가	○ 초안 및 일부의 개선을 위한 확 인, 보완
사후적 입법평가 (rGFA)	○ 법령의 발효후 상당 한 시점, 적용경험 이 존재하는 시점	○ 규율목표가 달성 될 수 있는가 ○ 개정법이 현명한가	○ 확정의 정도(목 표달성, 수용), 필요한 개정

각각의 단계유형은 무엇을 가져오는가?

입법평가는 정치-행정 결정자들에게 규율대안(Regelungsalternativ)의 사전적 결과에 관한 정보를 제공한다(pGFA). 입법평가는 미리 추후의 준수가능성과 법규정들에 관한 실행가능성, 그리고 기대되는 부담과 면제에 관한 정보를 제공한다(bGFA). 평가검토(Bewährungsprüfung)는 사후적 통제로서 목표달성의 정도와 수범자들에게 있어서는 시행되고 있는 법규정의 수용도를 측정한다(rGFA).

지침을 향후 어떻게 계속 수립해 나갈 것인가?

이 지침서는 세 가지 입법평가의 기본적인 특성을 설명하고 있다. 지침서는 모든 유형을 위하여 합목적적인 실마리를 제시하며, 입법평가 실행을 위한 방법을 보여준다.

우선적으로 모든 유형별로 목표설정이 이루어지고 난 다음, 각각의 조사가 이루어질 전형적인 질문을 기입한다. 이어서 각각의 유형별로 달성된 것들이 설명되는 것이다. 그 다음은 중요한 과제와 질문에 적

합한 과정들과 도구들을 정리하는 단계가 뒤따른다. 마지막으로 지나온 과정들을 요약하고, 도표에 설명한다. 구상단계, 실행단계 그리고 평가단계가 구분된다.

이 지침서에서 설명한 실행과정은 실무적인 경험으로부터 나온 것이다. 모든 입법계획(Gesetzgebungsvorhaben)을 위한 과정과 도구들이 같은 정도로 적합한 것은 아니다. 이 경우에 심사기준, 과정 그리고 도구의 선택은 입법평가시에 항상 새로이 설정되어야 하며, 규율목적, 규율분야의 독자성, 조사의도 그리고 사용가능한 자료들(시간, 사람, 예산)에 맞춰서 시행된다. 그러나 이러한 유연성이 본질적 요소들을 포기하도록 유혹해서는 안 된다. 입법평가의 완전한 이용을 위하여 의도에 충실한 입안, 시행의 경우 그 엄격성 그리고 평가의 경우 수단에 대한 전문지식들은 포기될 수 없다.

이 지침서에서 이용되는 전문적 개념, 절차 그리고 도구들은 입법평가입문서에서 자세히 논하고 있다.

3. 입법평가의 세 가지 유형

3.1 사전적 입법평가(Prospektive GFA)

사전적 입법평가는 규율대안(Regelungsalternativ), 그에 비견되는 결과 판단 그리고 그로부터 나오는 적정한 규율가능성을 개발하는데 기여한다. 그 근거는 규율의도(Regelungsintention)이다. 고찰방법은 사전적이다.

다음 사항을 위하여 이러한 평가방법이 동원된다.

- 법적 규율의 필요성을 조사할 때,

- 대안입법의 개발 및 개발된 대안입법의 예상결과(효과, 저항, 사회적 발달)를 사정한 후 비교적으로 평가할 때
- 대안입법의 합목적성을 확정할 때,
- 최적의 대안입법을 탐색할 때

사전적 입법평가를 위한 정형화된 질문

- 한정된 분야에서 규율의 필요성이 있는가?
- 규율영역을 어떻게 설명할 수 있는가?
- 대안적으로 어느 규율가능성이 존재하는지 그리고 어느 결과들이 - 장기적으로 - 각각 예상되는가?
- 어느 규율대안이 적정하다고 증명이 되었는가?

사전적 입법평가는

- 규율대안의 기대되는 결과들을 기재하고 평가한다.
- 발생할 지도 모르는 부담과 면제의 지적
- 규율대안의 적정한 목표달성을 근거짓는다.
- 법률 형식을 갖춘 규율의 윤곽을 그린다.

사전 입법평가의 업무와 질의

다음 장에서는 실행과정과 방법에 대한 전형적인 업무와 질의에 관련된다.

전형적인 업무와 질의

실행과 방법

만약 법적인 영역에서 어떠한 어려움이나, 방해, 다툼, 저항을 나타난다면, 어디에서 이 문제가 발생되었는지,

전형적인 업무와 질의

실행과 방법

문제분석이 제공된다.

이러한 분석은 규범 영역에서 분쟁과 결점 등을 관찰함으로써 시작되며, 그 문제점에 대한 설명요소를 찾는 것이다(예. 산림법 영역 : 생태학적 요구사항과 여가활용 사이의 충돌)

만약 목표가 설정되어 있다면, 목표달성을 위하여 요구되는 사항은,

목표는 목표분석을 통해 정확하게 정해지며, 정해진 목표를 위한 지원에 어떠한 조치가 가능한지 조사된다(예. 산림보호단체의 설립이 효과적이고, 질서에 맞는, 지속적인 산림에 대한 경제성을 지원하는가?)

규범 영역의 하부시스템(Subsystem) 상호간의 관계가 분석되어야 한다면,

시스템분석이 제공된다.

이러한 방법을 통해서 관련 결과분야들이 조사되고, 그들 상호간의 종속성(상호의존)을 파악한다(예. 수발보험계약의 규율영역에서 : 외래진료와 입원진료와의 관계)

사전적 입법평가의 경우 모든 경우에 - 이들 분석의 실행 이후에 - 규율대안이 개발되어야 한다. 이를 위하여

전형적인 업무와 질의

실행과 방법

규율분야에서 전문적이고 정치적인 지식이 이용될 수 있으며, 이에 대하여 국가의 기본적인 조정형식의 고려가 제안된다(예, 시장지향적인 조정과 엄격한 조정사이).

규율분야에서 가설들에 관한 다양한 수용들이 고려되어야 하는 경우,

시나리오는 일반적으로 사회의 발전에서 나올 수 있다(예, 슈퍼마켓 규율분야에서 : 기술적 발전과 관련한 구매관계의 변화에 관한 가설).

규율대안(Regelungsalternativ)의 결과에 관한 조사를 위해서는 - 상황에 따라서는 시나리오를 고려하여 -

전문가와 수범자(Normadressat)들이 모두 관여되어야 한다(워크샵과 질의). 결과분석에 있어서 심사기준은 목표달성, 비용편익관계(Kosten-Effektivitätsverhältnis), 타 영역에서의 개발안에 대한 양립성과 부수적 결과들이 고려될 수 있다(예, 페인트업 운영자의 경우에 낙서금지법(Anti-Graffiti Gesetz)에 의해 발생가능한 효과들). 많은 방법들이 이를 위해 이용이 되는데, : 예를 들면 델피-설문(Delphi-Befragung), 가상법정절차(Sciece Court - Verfahren), 효용가치 분석, 컴퓨터 시뮬레이션, 비용편익평가(Effektivität-Kosten-Abschätzung).

기본적 접근방법

구상(준비)단계

사전적 입법평가(추진)의 결정이 있는 다음에는 무조건 우선적으로 규율분야의 분석이 행해져야 한다. 여기서 문제분석, 목표분석 그리고 체계분석이 이루어진다.

여기서 필수적인 것은 규율대안을 개발하는 것이다. 이 작업 과정에서 다른 기타 대안과 함께, 대안이 없는 상황을 고려할 것을 권장한다. 여기서 원칙적으로 권장되는 것은, 규율에 따른 주변환경에 대한 시나리오를 세워보는 것이다. 이를 통하여 그 규율이 장래에 영향을 미쳐야 하는 기본틀에 대한 생각이 먼저 떠오르게 되는 것이다. 예외적 상황에서는 시나리오설정이 포기될 수 있다.

참 조 :

구상(준비)단계에서 창조적 기술, 문헌분석, 전문가 인터뷰 그리고 그 밖에 다른 도움이 되는 방법들은 각각의 대상에 대한 기술, 구조화 그리고 체계화를 위하여 아주 유용한 역할을 할 수 있다.

끝으로, 결과평가(Folgenabschätzung)를 위한 방법들과 절차들, 즉 예를 들면 델피-방법론 혹은 비용편익사정(Effektivitäts-Kosten-Abschätzung)등과 같은 것들이 선정되어야 하며, 계획적으로 조직적으로 준비되어야 한다. 모든 경우에, 전문가와 수범자가 참석하는 워크샵이 계획되어야 한다.

실행 단계

이 단계에서는 법영역에서의 전문가를 포함하는 워크샵에 수범자도 또한 같이 참석해야 한다. 인적 범위의 선택시에 다음과 같은 선택기

준을 - 이와 함께 결과가 공개되는 논의가 가능해야 한다 - 고려하여야 한다. 즉, 수범자 그룹은 규율 분야와 직접적으로 관련이 있어야 한다. 전문가는 독립적이어야 하며, 다양한 다른 전공(공통학제)이어야 하며, 그리고 다른 분야(학계, 공무원, 경제계) 그리고 각각 다른 단계(계획/상호협력, 실행)에 속해야 한다.

워크숍은 한편으로는 정확성, 내부적 논리성 그리고 완전성과 관련하여 사전에 개발되었던 규율대안에 기여하여야 한다. 다른 한편으로는 전문가와 수범자는 규율대안 - 상황에 따라서는 그러한 시나리오의 배경에 - 검토기준에 의거하여 기대되는 결과를 논의해야 하며, 판단해야 한다. 결과들은 문서화되어야 한다. 워크숍 시행 시에 선택된 - 무엇보다도 질적인 - 입법평가 방법들이 동원되어야 할 것이다.

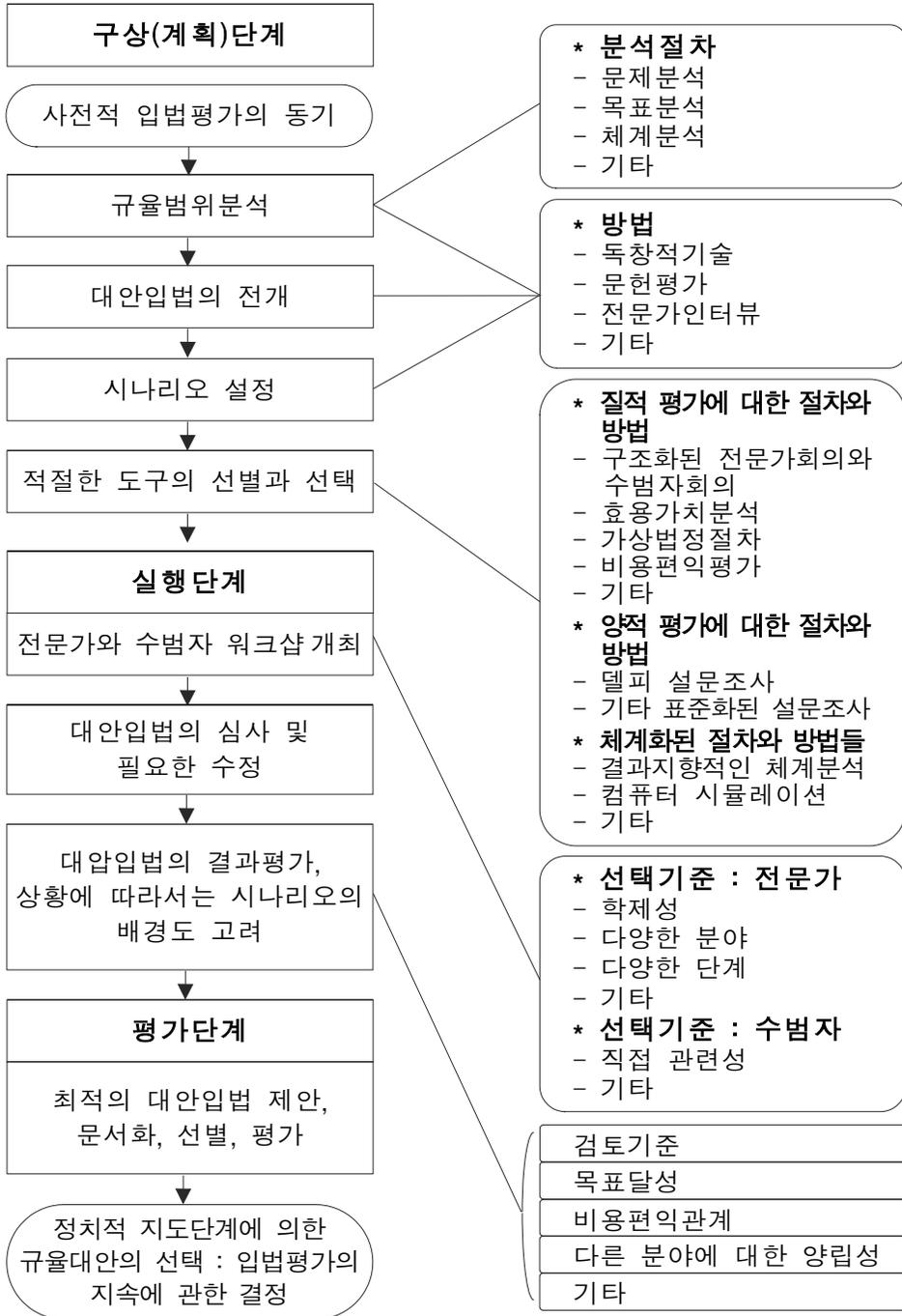
또한 규율대안의 결과에 대한 경험적 조사를 위한 양적 방법(예. 델피-설문)도 - 상황에 따라서는 그러한 시나리오의 배경에 - 유용하다. 여기서 또한 전문가와 수범자는 계속 상호관련이 있게 된다.

나아가 질적, 양적 검증의 결과물들은 체계상 결과지향적인 체계분석으로 흘러야 한다. 이들은 정보와 커뮤니케이션 기술의 도움으로 컴퓨터 시뮬레이션으로서 작성될 수 있다.

평가단계

단계적 평가, 접근방법과 평가결과의 준비와 문서화는 사전적 입법평가의 실행단계에 해당한다. 이 때 적절한 규율대안들이 추천되어야 한다. 법률형식으로 만들어진 규율대안의 선택은 사전적 입법평가의 결과를 근거로 한 정치적 결정단계에 의하여 이루어진다. 기본적인 접근방법은 다음의 표1에서 묘사하였다.

표 1 : 사전적 입법평가를 위해 제안되는 접근방법



3.2 병행적 입법평가

병행적 입법평가는 법률형식의 초안(rechtsförmigen Entwurf) 또는 법률안의 일부분 심사와 테스트에 이용된다. 그 기초가 되는 것은 규율안(Regelungsentwurf)이다. 고찰방법은 미래지향적이다.

다음과 같은 것들을 수행하기 위하여 병행적 입법평가방법이 원용된다.

- 법률형식의 초안을 심사기준(예, 실행가능성, 비용효과)에 의하여 분석
- 법률형식의 초안 또는 그의 일부분에 대한 실제에 가까운 테스트
- 부수적 효과에 대한 불확실성의 최소화
- 법률형식의 초안을 최적화

병행적 입법평가에 대한 정형화된 질문

- 계획된 규율들(geplanten Regelungen)이 준수되고 수용가능한가?
- 계획된 규율들이 실행가능하고 효과적인가?
- 부담과 면제가(비용/효용 ; 적정한 분배) 종합적으로 서로 적당한 관계에 있는가?

병행적 입법평가는

- 구상된 조문들이 어느 정도로 준수가능하고 집행가능하며 효율성을 증대시키는지 나아가 어느 정도로 비용을 절감시키는지, 최적의 분배를 가져오는지를 제시해준다.
- 또한 이 과정에서 불필요한 규정들을 제거하고 규정의 간소화를 도모할 수 있는 모든 방법을 강구할 수 있도록 도움을 준다.
- 규정의 흠결과 결함을 인식하게 해주고 이에 대한 수정가능성을 제공해준다. 각종 모순들, 이해할 수 없는 부분 및 의도하지 않은 결과를 발견하여 이를 바로 잡거나 최소화할 수 있는 방법을 제안한다.

병행적 입법평가의 방법과 질문들

아래는 관련 적당한 실행과 도구의 전형적인 업무와 질문들을 적당한 과정과 방법으로 정리한 것이다.

전형적인 업무와 질의

실행과 도구

규율초안(Regelungsentwurf)이 전체적 또는 부분적으로 검토되어야 하는 경우에는,

이를 위한 관련 심사기준들(예, 집행가능성, 분배효과, 이해가능성)이 선택되는데, 이들을 고려하여 결과에 관련한 규율부분(Regelungsteile)이 정해진다.

심사기준(Prüfkriterien)과 심사와 관련된 부분이 확정된 경우에는,

심사에 맞춘 테스트과정(예, 시뮬레이션과 심사방법들의 선택(비용효과 분석)).

계획된 규율(조치들)들이 목표달성을 잘 할 것인지의 여부 그리고 어떻게 달성할 것인지가 확정되어야 하는 경우에는,

우선적으로 효용가치분석이 제안된다(예, 어떤 규율이 자동차에 대한 세금스티커부착의 도입이라는 목표에 가장 적합한가?).

규범적용자(Normenwender)가 새로운 법규정들을 문제없이 그리고 효과적으로 시행할 수 있을지의 여부를 조사하는 경우에는,

전형적인 업무와 질의

실행과 도구

실무테스트(Praxistest)방법이 제안된다(예, 자동차동승제의 성립과 관리 운영이 가능한가?). 혹은 인적 비용 산정(Personalaufwandsschätzung)이 도움이 될 것인지(예, 사회부조적 주택건설에 있어서 잘못된 임대부담금의 징수에 의하여 추가적인 인적 비용이 발생하였는가?)

수범자들이 새로운 법률조항들을 아무런 문제없이 효과적으로 준수할 수 있는가의 여부가 검토되어야 하는 경우에는,

모의실행(시뮬레이션)과 실무테스트가 제안된다(예, 재난구조의 경우에 마찰없는 공동작업이 보장되는가?).

새로운 규정에 의해서 제도적으로 그리고 재정적인 부담과 과중한 부담이 발생되는지의 여부가 심사되어야 하는 경우에는,

기능도식(Funktionsdiagramm)(예, 새로운 경제계획안 수립 시에 기관별 부담분배가 어떠한가?) 또는 비용효과분석(예, 소기업에 있어 관료기구 에 대한 부담(Bürokratie- belastung)이 얼마나 높은지?) 그리고 비용효용 분석(대학의 기금프로그램의 어떠한 대안이 부담과 이익에 대한 적절한 분배를 이루고 있는지)과 같이 기관별 심사방법(organisations- bezogene Prüfinstrumente)이 제안된다.

전형적인 업무와 질의

실행과 도구

다른 법률 조항이 관련된다가
또는 규범간 충돌되는 상호작용이
의심되는 경우에는,

상호의존분석(Interdependenzanalyse)
과 통합분석(schnittstellenanalyse)
을 실행시킨다(예, 외래진료부분 근
무자들과 관련하여 의료보험법상의
규율과 수발보험법 초안(der Entwurf
des Pflege- versicherungsgesetz)간의
통합을 어떻게 결정할 수 있는가?).

수법자의 제출된 법률안에 대한
이해와 관련된 법률을 수용하고
활용할 수 있는지의 여부가 확정
되어야 하는 경우에는,

이해력과 지속성에 대한 검증을
제안할 수 있다(예, 환경계약심사
법초안에서 환경영향을 위한 평가
원칙들이 명확히 이해될 수 있는
가? ; 법률규정이 논리정연하게 설
정되었는가?).

전혀 새로운 사안들이 처음으로 법률
형식으로 규율되어야 하는 경우에는,

수법자들의 반응과 규율분야를 한
꺼번에 평가하기 위해서는 수용성
연구와 모의시행(시뮬레이션)이 원
용될 수 있다.

기본적 접근방법

구상(계획)단계(Konzeptionellphase)

병행적 입법평가를 실시하도록 결정한 이후에, 합목적인 평가기준(예, 집행가능성, 결과비용)과 법률형식을 갖춘 초안 중 심사되어야 할 부분들(예, x절 또는 y, z조)을 정한다.

그 이후에 적절한 테스트절차(예, 도상연습) 및 심사도구(예, 비용효용분석)를 심사항목의 고려하에 선택한다(예, 실무테스트에 의해서 실행가능성을 평가할 수 있다). 마지막으로 각각의 설문을 위하여 선택한 테스트절차와 심사도구들을 계획적이고 조직적으로 준비한다.

실행 단계(Durchführungsphase)

이 단계에서는 선택한 테스트절차와 심사도구를 실행한다. 테스트를 실행하는데 가능한 한 수범자들이 참여해야 한다. 심사대상(예, 비용 규모)에 관한 충분한 정보가 없다면 이는 심사도구들의 이용 시에도 유용하다.

참 조 :

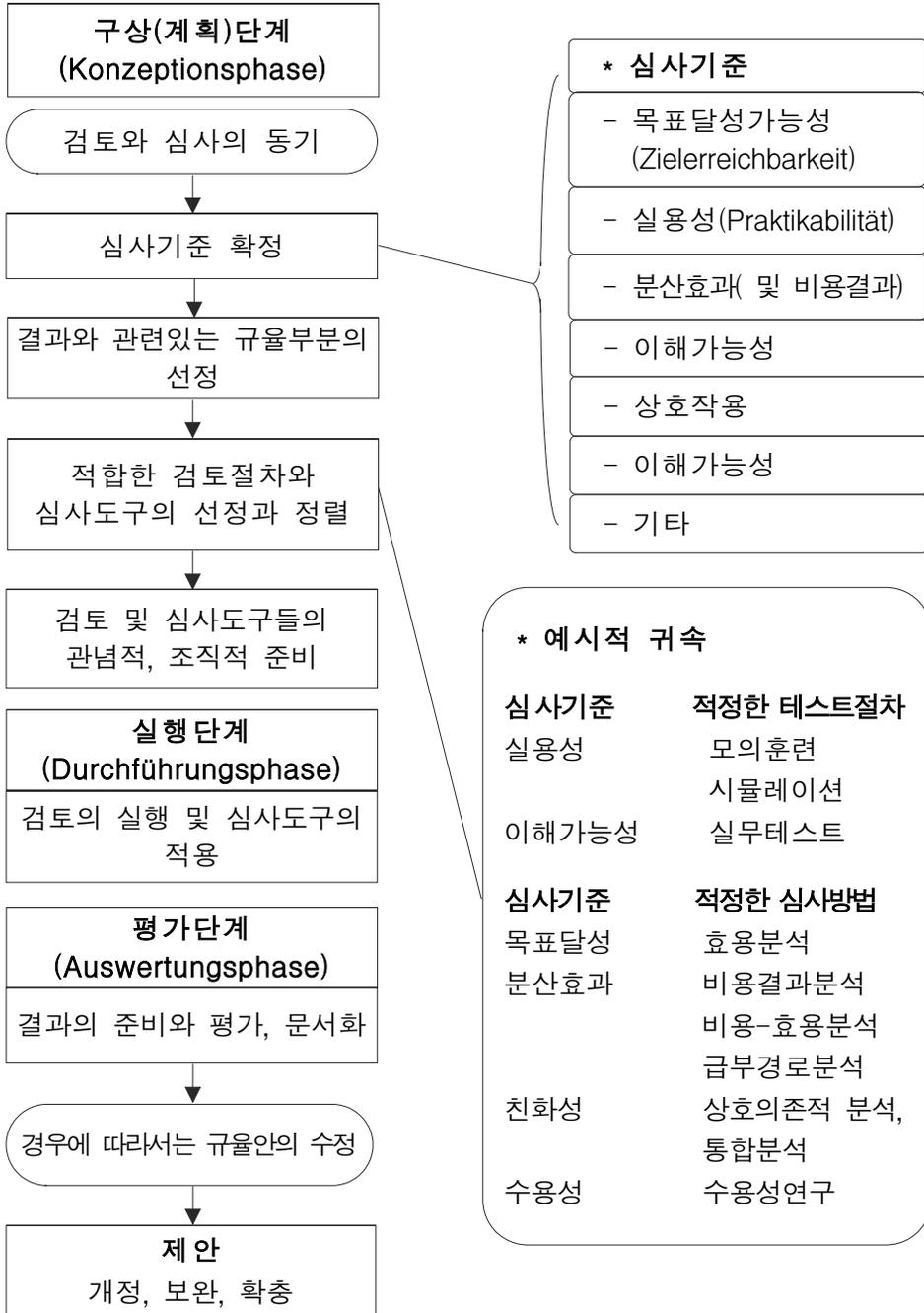
테스트와 심사비용은 비싸다. 실무테스트는 간단한 비용효과분석으로서 많은 자원투입(Ressourceeinsatz; 관계자, 시간, 평가)을 필요로 한다. 각각의 비용은 예상되는 개선점들과 서로 조정되어야 한다.

평가단계(Auswertungsphase)

이 단계에서는 체계적인 평가, 준비, 테스트와 검토결과에 대한 문서화가 이루어진다. 이로부터 제출된 법률안의 변경과 보완 또는 규율제안들이 확정된다. 상황에 따라서는 추천에 의해 규율초안의 수정을 가져오기도 한다.

표2에서는 이러한 통상적인 접근방법을 설명하고 있다.

표2 : 병행적 입법평가를 위해 제안되는 접근방법



3.3 사후적 입법평가

사후적 입법평가는 이미 시행중인 법조항의 결과를 조사한다. 고찰 방법은 회고적이다.

이는 다음 사항을 위하여 이용된다.

- 사후적으로 법규정의 목표달성 여부를 파악
- 법 규정의 부수적 결과와 기타 발생한 효과의 인식
- 존재하는 규율의 개정요구와 범위 확인

전형화된 사후 입법평가에 관한 질문

- 현행 규율들로 그 목적들이 달성되었는가?
- 어떠한 부작용이 나타나며, 그리고 그것들이 심각한가?
- 부담과 면제는 어느 범위로 발생하는가?
- 규율이 실무적이고, 준수가능하다고 증명되었는가?
- 개정 또는 폐지요구가 있는가?

사후 입법평가는

- 현행 규율들의 성과를 보여준다.
- 현행 규율의 개선을 위한 실마리를 분명하게 한다.
- 상황에 따라서는 개정, 법규의 신설 또는 폐지를 근거 짓는다.

사후 입법평가의 방법과 질문

다음에서는 적절한 절차와 방법들이 전형적인 업무와 질문들에 배치되어 있다.

전형적인 업무와 질의

실행과 도구

법규정의 결과들이 평가되어야 하는
경우에는,

심사기준이 확정되어야 한다. 가능한 심사기준은 목표달성정도, 비용 발생(Kostenentwicklung), 비용-효용-효과, 수용성, 실행가능성과 부작용들이다(예, 화재보호법의 경우; 관할규정을 근거로 하여 마찰 없는 조정과 동원된 인력의 협조가 보장되는가?).

법규정의 목표달성정도가 조사되는
경우에는,

법조문의 목표들과 조치들 사이의 관련성을 확인하거나, 효과모델(Wirkungsmodell)에서 구체적으로 설명하는 것은 많은 사안들에 있어서 유용하다(예, 수발보험법에 있어서 어느 조치들이 ‘입원 이전에 외래 진료’라는 목적을 지원하는가? 이러한 목표가 수발필요라는 위험에 대한 사회적 안전장치라는 상위목표로 존재하는가?).

어디에서 법규정의 효과가 나타나는
가에 대하여 질문을 받는 경우에는,

어느 수범자와 어느 분야(예, 생태, 경제)가 관련되는가에 대해서는 이들 개별규율에서 조사된다.

평가가 성공적으로 수행되기 위해
서는,

전형적인 업무와 질의

실행과 도구

조사되어야 할 자료들에 대한 판단의 척도가 필수적이다. 법규정의 유효부분에서 검증된 자료를 위한 비교치로서 가능한 표준치(Soll-Werte ; 예, 자동차배기가스의 방출한계(Emissionsgrenze))가 법규정에서 나와야 한다. 그러한 것들이 기재되어 있지 않은 경우에는, 다른 비교될 만한 것들이 적용되어야 한다(이전-이후 ; 법률시행 이후 시간적 흐름 ; 사례연구).

평가를 위한 자료를 확보하기 위해서는,

관련 자료들(예, 수발통계, Pflege-statistik)을 추출할 수 있고, 공식보도를 유발시키고 이용할 수 있다. 관련분야연구와 전문가/수범자 워크샵을 수행하게 할 수 있다.

평가의 시점이 법률에서 언급되어 있지 않은 경우에는,

적당한 시점이 정해질 수 있다. 이에 대해서는 적용경험이 있어야 한다(예, 재난구호법의 경우에 ; 법률의 유효기간 중에 첫 번째 재난이 발생된다면?).

관련 자료들의 평가를 시행할 수 있기 위해서는,

적정한 통계적 그리고 내용분석 절차가 원용될 수 있다(예, 시간의 흐름에 따른 분석).

전형적인 업무와 질의

실행과 도구

법규정에서 발생한 결과를 평가하기 위해서는,

목표들이 의도되었던 범위에 도달되었는지의 여부, 규율들이 받아들여졌는지의 여부, 부작용과 비용발생이 받아들여지는지의 여부 등이 조사된다. 그리고 법규정을 근거로 하여 적용된 만료가 적정한지의 여부가 심사될 수 있다.

기본적 접근방법

구상(계획)단계

사후적 입법평가의 실시에 대한 기본적인 결정 후에, 맨 먼저 심사기준이 정해진다. 중요 심사기준은 목표달성정도, 비용발생, 비용-효용-효과, 규율의 수용성, 실행가능성과 부작용들이다.

목표달성정도가 평가되어야 한다면, 우선적으로 법률규정에 근거를 두고 있는 효과모델이 기재된다. 효과모델은 법규정에서 의도하는 규율목적과 그 목적을 지향하는 개별 조치들 간의 총체적 관련성을 보여준다.

이어서 평가범위의 확정이 이루어진다. 규율의 어느 부분이 조사되어야 하는지를 결정하게 된다. 심사기준과 관련한 법규정의 평가를 위해서는 이들 기준과 관련한 실제의 발전이 법규정의 유효부분에서 비교적으로 분석된다. 비교척도(Vergleichsmaßstab)로서 가능한 한 법

규정의 표준치가 적용되어야 할 것이다(예정비용과 실제지출의 비교; Soll-Ist-Vergleich).

그러한 작업이 없다면, 다음과 같은 비교치들이 나오게 될 것이다.

- 그 법률 시행 이전의 자료와의 비교에서 법률의 효력기간에 있어서 자료들과 그 발전 (이전-이후 비교)
- 법조문 시행 이후 상이한 시점에서의 자료와 발전(법규정 시행 이후 시간의 흐름에 따른 형태로서 사전-사후 분석(Ex-Post-Analyse))
- 같은 주제에 대한 다른 규정을 지니는 효력영역에 있어 관련 있는 자료와 비교하여 법조문의 효력영역에 있어서 자료와 그 전개

적정한 비교방법과 비교방법간의 조화가 각각의 개별 사안에서 결정되어야 한다.

이어서 심사기준과 관련한 추측(가정)은 측정가능하도록 만들어져야 한다 ; 그러니까 규격화(Optimalisierung)가 되어야 한다(예, 수발보험법은 전체 간호사 중에서 외래간호사의 비율을 높이는 결과를 가져왔다). 이로써 결정되는 것은 언제 어디서나 자료수집(Datenerhebung)이 이루어져야 한다. 그러면 자료수집의 방법이 선정되고, 계획에 맞춰서 조직적으로 준비될 수 있을 것이다. 자료수집은 계속적인 보고, 분야별 연구 그리고 전문가/수범자 워크샵을 통하여 이루어질 수 있다. 당해 자료들(예, 통계자료들) 또한 추출될 수 있다. 이에 더하여 수집된 자료들을 위한 평가절차들도 제시되어야 할 것이다.

실행 단계

이 단계에서 자료수집이 이루어진다. 이 과정은 경험론적-분석 법칙에 의해 이루어진다.

평가단계

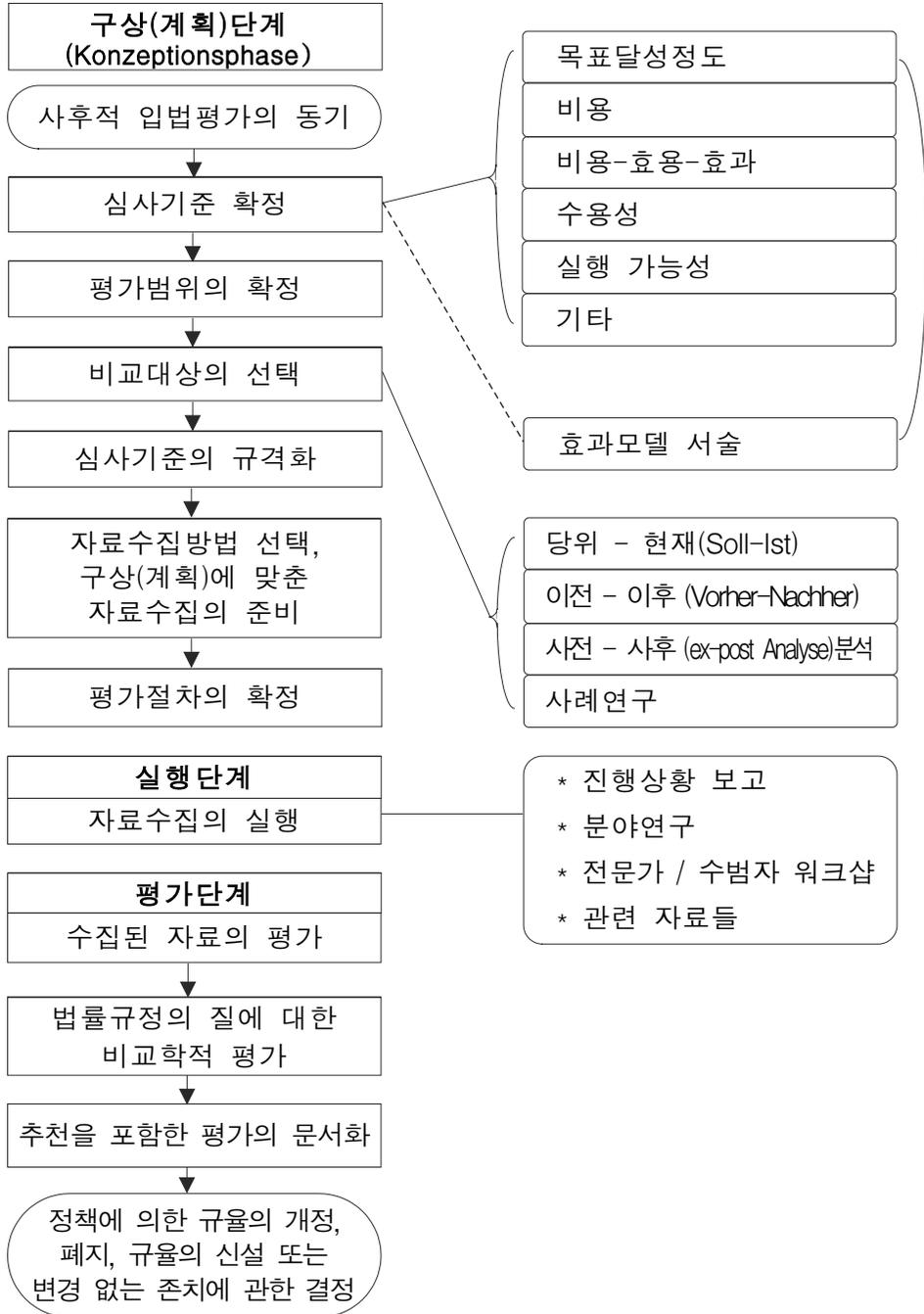
수집된 자료는 비교방식으로 분석된다. 무엇보다도 각각의 종류마다 (질적, 양적인 자료들) 내용에 대한 분석절차 또는 통계에 대한 평가 절차들이 적용된다. 그리고 그 결과들을 비교하는 것이다. 법조문의 질은 선정된 심사기준과 관련하여 평가된다. 평가의 경우에 아래 질문들이 고려되어야 한다 :

- 의도한 수준의 목표가 달성되었는가?
- 부작용과 비용발생들은 감수할 만한가?
- 법규에 규정된 만료기간이 적합한가?
- 규율들이 수용되었는가?
- 법조문에 포함된 목적과 그 목적에 관련된 개별 조치들 간의 관련성이 있는가, 그러니까 법조문을 기초 짓는 효력모델에 해당하는가?

접근방법과 제안들을 포함한 평가결과들은 문서화되어야 한다. 결과로서 개정, 폐지 또는 조사된 규율의 신설이 제안되고 초안이 잡혀진다. 그러나 결과(Ergebnis)는 추천(Empfehlung)이라고 할 수 있고, 규율(Regelung)의 적합성이 검증된 경우에는 변경 없이 그대로 두어야 한다. 개정, 폐지, 규율의 신설 또는 존치에 관한 결정은 각각 정치적으로 (의회에; 또한 각각 권한 있는 행정기관) 책임져야하는 제도들이다.

이러한 기준의 접근법은 표3에 설명되었다.

표3 : 사후적 입법평가를 위한 접근방법



4. 이용자를 위한 참고사항

이 지침서에서는 단지 입법평가의 원칙과 유형 그리고 접근 방식을, 이미 실무에서 증명된 바와 같이 설명하였다. 이에 대한 일반적인 접근은 여러 방법으로 행해질 수 있다. 이를 위해 세 가지 보충안을 일러둔다.

1. 입법평가를 실시할 때 “입법평가 입문서”가 많이 도움이 될 것이다. 실무지향적인 업무참고서로서 이 첫번째 입법평가 입문서는 지침서(Leitfaden)에서 언급한 세 종류의 입법평가유형을 위한 절차들과 방법들의 상세한 설명을 담고 있다. 이것들은 실무상의 적용과 실행경험에 의해서 보충된다. 개별 절차와 방법에 대한 이행능력에 관한 권장, 그리고 각각의 비용과 도움이 되는 권장처럼 단어설명, 주제어표시가 이용에 큰 도움이 될 것이다.
2. 그 적용과 관련된 교육프로그램은 입법평가의 접근뿐만 아니라, 절차들과 방법들을 다루는데 필요한 지식의 습득을 쉽게 한다. 규율의도(Regelungsvorhaben) 또는 실제적인 시험에시(nachvollziehbarer Erprobungsbeispiele)에 관한 프로젝트 관련 세미나는 공공행정 관련 독일대학 그리고 슈파이어 대학/공공행정연구소, 바덴-뷔르템베르크 주, 그리고 또한 부분적으로는 기타 다른 주들에 의해서 제안되고 있으며, 필요하다면 실행될 것이다.
3. 입법평가에 대한 발전과 실행에 의한 경험들에서 다음과 같은 사항들을 알 수 있는데, 즉 여기서 유발되는 절차는 정치적 결정단계와 입법준비 기관들 그리고 외부적 (방법에 있어서) 사정들 사이에 작용하는 공동작업에 의해 아주 많이 좌우된다는 것이다. 그러한 “입법평가-연합”은 지금까지 그리고 앞으로도 최소한 더 나은, 더 간소한 그리고 쉽고 이해가능한 규율들을 나타내는 결과에 대한 보장이 될 것이다.

참고문헌

입문서

Böreht, Carl/Konzendorf, Götz, Handbuch zur Gesetzfolgenabschätzungen, Berlin 2000 (mit weiteren Literaturhinweisen und verteilten Informationen; erscheint voraussichtlich Ende 2000).

논문

Böreht, Carl / Konzendorf, Götz, Handbuch zur Gesetzfolgenabschätzungen (GFA): Modisch oder hilfreich?, in : Schreckenberger, Waldemar/ Merten, Detlef(Hrsg.), Grundfragen der Gesetzgebungslehre, Berlin 2000.

Bussmann, Werner, Die Methodie der prospektiven Gesetzevaluation, in: Gesetzgebung heute(LeGes), 3/1997, S.109ff.

Grimm, Christoph / Broker, Lars, Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzfolgenabschätzung, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 14.Jhg., 1999, S.58ff.

Konzendorf, Götz, Gesetzfolgenabschätzungen, in: Universitas – Zeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft, 54.Jhg., Oktober 1999, S.953ff.

Konzendorf, Götz, Gesetzfolgenabschätzungen, in: Bandemer, Stephan von / Blanke, Bernhard / Nullmeier, Frank / Wewer, Göttrik (Hrsg.), Handbuch zur Verwaltungsreform, Opladen 2004 (im Druck)

Neuser, Klaus, Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzung?,
in: Niedersächsische Verwaltungsblätter, 5.Jhg., 11/1998, S.249ff.

연구 학술지

Hill, Hermann / Hof, Hagen(Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht II.
Verwaltung als Adressat und Akteur, Baden-Baden 2000.

Hof, Hagen / Lübbe-Wolf, Gertrud(Hrsg.), Wirkungsforschung zum
Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingenen von Gesetzen,
Baden-Baden 1999.

입법평가에 관한 논문을 다룬 잡지

Zeitschrift für Gesetzgebung, Heidelberg

Gesetzgebung heute(LeGes), Bern.

제 2 부 연방 및 주의 입법평가관련 지침

II. 입법평가 업무매뉴얼

(Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung)

목 차

서 문	105
규제효과의 심사를 통한 최적의 규율대안 조사	109
심사단계 1	
목표의 정식화 및 규제영역의 심사	109
심사단계 2	
규율의도의 필요성	110
심사단계 3	
대안의 전개	111
심사단계 4	
각각의 규율대안에 대한 규제효과 분석	112
심사단계 4.1	
의도한 효과 또는 의도하지 않은 부수효과(부작용)의 조사	113
심사단계 4.2	
재정적 효과 내지 재정적 부담가중 또는 부담경감의 추산	115
심사단계 4.3	
소비자에게 미치는 효과의 조사	123

심사단계 4.4	
양성평등과 관련한 규제효과의 조사(심사단계 4.1부터 4.3까지 다루지 않은 경우에 한하여 실시)	124
심사단계 5	
편익과 비용의 조사와 비교	127
심사단계 6	
평가결과의 문서화	129
입법평가의 결과	130
비교/결정	130
심사단계 1	
입법평가결과의 비교를 통한 최적 규율안의 확정	130
심사단계 2	
절차상의 문제 - 관련 부처의 참가와 타 부처에 대한 통지	130
심사단계 3	
평가 및 입법안 표지와 입법이유서란에 평가결과의 공시 ...	131
부록 I : 사례 및 작성요령	133
1. 심사단계 4.2.2.2에 대한 사례 : 경제계에 대한 비용	133
2. 심사단계 4.2.2.3에 대한 사례 : 가격효과조항	136
3. 심사단계 4.3에 대한 사례	139
4. 심사단계 4.4에 대한 사례	140
부록 II 최적 입법대안의 조사절차	143

입법평가 업무매뉴얼
(Arbeitshilfe
Gesetzesfolgenabschätzung)

연방정부
(Die Bundesregierung)

서 문

2000년 9월 1일자로 발효된 개정 **연방각부공동직무규칙(Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)**에 의하면 모든 법률과 법규명령을 제안할 때 **입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung : GFA)**를 실시하여야 한다. 입법평가의 결과는 입법이유서와 표지(Vorblatt)에 기재하도록 되어있다(GGO 제42조, 제43조제1항제5호, 제44조, 제62조, 제73조제3항). 이것은 연방각부공동직무규칙 제70조에 따라서 일반적인 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)에도 적용된다. 따라서 이 업무매뉴얼은 일반적인 행정규칙에 대한 입법평가를 실시할 경우에도 동일하게 적용된다.

평등성 관련문제가 제기되는 경우, 즉 규범의 결과가 직접적(의도적)이든 간접적(비의도적)이든 여성과 남성에 차이가 나게 관련될 수 있는 경우에는 입법평가는 성별에 차이가 나게(즉, 평등성에 중심되게) 실시해야 한다(GGO 제2조).

입법평가는 국가적 규제를 필요한 정도까지만 제한하고, 대체적 규제 가능성을 포함하여 새로운 규제의 질을 개선한다는 목표하에 규범정립으로 인하여 예상되는 가능한 효과와 부수효과(부작용)를 조사하고 판단하는 절차를 말한다. 규범제정자가 확실한 판단근거를 제시하기 위해서는 입법평가를 활용하여 특정한 규율의도들(Regelungsvorhabens)에 따른 의도한 효과와 의도하지 않았던 부수효과(부작용) 및 그 구체적 대안을 조사해 보아야 한다.

이 업무매뉴얼은 입법전문가들이 입법평가를 실시함에 있어 일정한 **도움(Hilfestellung)**을 제공해준다. 이와 관련하여 입법평가는 단순히 병

행적 심사절차와 통제절차로 이해되는 것만은 아니다. 오히려 입법평가는 규범제정자에게 구체적 규율의도에서 발생할 수 있는 효과에 관한 필요한 정보도 제공해준다. 이 점에서 입법평가는 특정한 규제의 시도가 그와 같은 형식으로나 그와 같은 내용으로 요구되는 것인지를 판단하기 위한 기초적인 도움을 의미한다. 특정한 규율의도가 포괄적이고 복잡하면 할수록, 그 규율의도로 인한 발생가능한 결과에 대하여 고려를 더 철저하고 꼼꼼하게 평가해 보아야 한다.

그러므로 입법평가는 아래의 사항에 관한 심사를 포괄한다.

- 어떠한 **규율안(Regelungsalternativen)**이 있으며, 목표를 달성하기 위한 최선의 규율안은 무엇인가?
- 선택된 규제형식이 의도한 목표에 도달하기 위하여 내용적으로 **올바른 조치(richtigen Maßnahmen)**를 취하고 있는가?
- 특히 재정적 효과에 대한 조사까지 포함하여 규율의도에 대한 **의도한 효과와 의도하지 아니한 효과(beabsichtigen Wirkungen und unbeabsichtigen Nebenwirkungen)**는 무엇인가?

특히 목표달성과 직접적으로 아무런 관련이 없거나, 따라서 상세하게 비판적인 고찰이 명백하게 되는 경우에는 어떠한 효과가 예상되고 그 밖에 어떠한 부수효과(부작용)가 예상되는지를 인식할 수 있어야만 한다.

따라서 입법평가는,

- 입법절차의 초기에 실시되어야 하며,
- 입법평가를 통하여 획득한 인식자료들을 이용하여 **전체적인 입법절차에 병행하고 또한 영향을 미치며,**
- 법안 표지와 입법이유서에 서술하여 문서화되어 있어야 한다. 이를

통하여 입법절차에 참가한 모든 참가자 - 및 시민 - 에 대하여 그 내용과 결과가 투명하게 된다.

이 업무매뉴얼의 주요내용은 이른바 **사전적 입법평가 및 병행적 입법평가(prospektiver und begleitender GFAs)**의 실시에 관한 것이다. 또한 이 업무매뉴얼은 현행 법률을 사후적으로 검증하는데도 활용할 수 있다(이른바 사후적 입법평가).

이 업무매뉴얼은 **규율안의 결과에 대한 심사를 통하여 최선의 규율안을 조사하기 위한 절차**에 관하여 서술하고 있다. 물론 모든 규율안에 대하여 입법평가를 실시하고, 심사결과에 근거하여 **최선의 규율안을 선택**하는 것이 가장 이상적이다.

심지어 특정한 법률이나 법규명령의 제정에 관한 정책적 지침이 주어진 경우에도 그와 다른 규제 가능성도 심사하고 제안되어야 할 것이다. 완전히 새로운 법률이나 법규명령의 경우에는 모든 규율의도의 효과를 심사하기 위한 입법평가가 투입되어야 한다. 법률이나 법규명령을 개정하는 경우에는 각각의 실질적인 개정사항에 대하여 입법평가를 실시해야 한다.

EU법을 국내법으로 전환할 경우에는 이미 EU차원에서 실시한 영향평가(Impact Assessment)의 결과를 심사하고 경우에 따라서는 제출해야 한다(이에 관해서는 EU위원회의 인터넷사이트 http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/index_en.htm).

참조 : 이 사이트에는 EU위원회가 이미 실시한 영향평가의 모든 목록이 게재되어 있다. EU의 영향평가 및 EU의 입법에 관한 회원국 국내의 태도표명도 활용해야 한다.

참조 : 현재 독일연방내무부의 주관하에 유럽연합에서의 입법평가를 위한 실무지침서가 작성 중에 있다.

이 업무매뉴얼은 독일 연방내무부가 2001년에 출간한 “입법평가 실무지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)”와 Böhret교수와 Konzendorf교수가 공동으로 저작한 “입법평가 입문서(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)”와 밀접하게 관련되어 있다. 이 업무매뉴얼은 광범위한 입법평가를 실시하기 위한 방법론과 도구들을 선택하기 위한 심층적인 지침을 제공해준다. “연방각부공동직무규칙 제2조에 대한 업무매뉴얼 : 연방정부의 법규정 마련에 있어 Gender Mainstreaming”(성별차이에 따른 입법평가 또는 양성평등중심적 입법평가)도 이 업무매뉴얼에 포함되어 있다. 이러한 광범위한 접근방식에 대한 보충적인 예시와 배경에 관한 정보를 추가적으로 서술하고 있다.

규제효과의 심사를 통한 최적의 규율안 조사

- 심사단계 1 : 목표 정식화 및 규제영역의 심사
- 심사단계 2 : 규율의도의 필요성 확정
- 심사단계 3 : 대안의 전개
- 심사단계 4 : 각각의 규율안에 대한 규제효과의 분석
- 심사단계 5 : 편익과 비용의 조사 및 상호비교
- 심사단계 6 : 입법평가결과의 문서화

입법평가의 결과

- 심사단계 1 : 최적 규율대안의 선택
- 심사단계 2 : 절차문제 - 관련 주무부처 및 단체의 참여
- 심사단계 3 : 평가 및 입법안 표지와 입법이유서에 평가결과의 기재

부록 I에서는 입법안의 표지에 입법평가의 서술에 관한 예시와 표현 방식에 관한 지침 및 규율의도의 이유제시에 관한 총론부분이 요약되어 기재되어 있다.

부록 II에서는 이 업무매뉴얼의 가장 중요한 심사단계에 관한 개괄적 도식을 제시하고 있다.

규제효과의 심사를 통한 최적의 규율대안 조사

연방차원에서의 정치적 방침은 일차적으로 법률과 법규명령을 통하여 이행된다. 그러나 그와 같은 법적 규율의 형식 이외에도 다양한 대안적인 조정수단들이 투입될 수 있다. 아래의 심사단계들은 입법평가의 투입을 통하여 최적의 규율대안을 조사하기 위한 구체적인 절차를 제시하고 있다. 아래의 **심사단계(Prüfschritt)**들은 단지 정책적 판단을 제시하는 것이지 정치적 결정을 대체하고자 하는 것이 아닐 뿐만 아니라 대체할 수도 없다.

심사단계 1

목표의 정식화 및 규제영역의 심사

입법의도와 결부된 정책적 목표(상위 및 하위목표와 그 중요성)를 확정하고 규제영역(특히, 수범자의 범위와 이익집단들 및 이익집단들 간의 상호의존)을 심사하는 것은 입법절차의 초기단계에 실시한다. 입법목표와 규제영역의 조사를 통하여 정책적 방침과 사회와 경제의 기대를 구체화하는 입법구성내용에 관하여 가능한 한 광범위한 지식을 갖추게 해준다. 따라서 정책적 목표의 경우에는 직접적인 정책적 목표뿐만 아니라 장래에 발생할 수 있는 정책적 목표들간의 충돌을 피하기 위하여 기본권이나 그 밖의 국가의 포괄적인 (헌)법적 또는 정책적 목표(예 : 기본법 제3조의 평등권, 기본법 제20a조의 환경보호) 및 유럽법과 국제법상의 목표원칙들에 대해서도 깊이 고려해 보아야 한다. 이것은 규율대안을 개발하기 위한 토대를 형성한다.

- 어떠한 문제상황에 기초하여 규제가 이루어져야 하는가? 목표달성과 관련을 가지고 있거나 목표달성에 영향을 미칠 수 있는 **대강조건**들은 무엇인가 (예 : 경제, 환경, 기술, 사회 또는 판결)?
- 직접적 또는 간접적으로 해결되어야 할 실제사례의 수, 관련되는 여성 또는 남성의 수, 관련되는 기업의 수, 관련되는 행정관청의 수는 얼마나 되는가?
- 주어진 **정책적 목표**는 무엇인가?
- **규율의도**는 어떠한 구체적인 **목표**를 추구하고 있는가?
- 규율의도의 전부 또는 일부가 정책적 목표와 일치하는가?

심사단계 2

규율의도의 필요성

기본적으로 규제의 필요성이 있는지, 이 점을 인정한다면 규율의도가 법적인 규정의 형식을 필요로 하는 것인지 해명되어야 한다.

- 법적인 규정으로 **규제할 의무**가 있는가(예 : 헌법적 판단, 유럽법의 지침, 본질성이론, 기본권의 보호의무, 명백한 법적 하자의 제거)?
- 확정된 규제필요성이 단지 특정한 기간동안에만 존재하여 그것을 **한시적**으로 할 수 있는가?
- 규제의무가 없다면 : 법규정이 없는 경우 무엇이 발생하겠는가?, **무슨 이유에서 무엇이 변경되어야 하는가?**
- 규제의무가 있거나 그 밖의 이유에서 규제필요성이 있다면, 반드시 법적 규정에 의하여 대처해야 하는가?

심사단계 3

대안의 전개

법적인 규제가 반드시 요구되지 않는다면, 대체적 규율대안을 개발해야 한다. 법적인 규제의 필요성이 지침으로 확정되어 있다면, 법적인 규율대안을 심사해야 한다. 규제영역을 조사하고 필요성을 심사함에 있어서 법률 또는 법규명령의 형식의 규제를 위한 2개 내지 3개의 대안을 작성해야 한다. 법률로 입안할 정책적인 지침이 내려진 경우에도 다른 규율대안도 조사하고 주무관서에 제안해야 할 것이다. 선택할 수 있는 것으로는 전체적으로 4개의 카테고리가 주어진다. 구체적인 대안들은 종종 유사하기 때문에 상호 분명하게 구분할 수 없다.

- **규제의 필요성 없음** : 현상태의 유지
- **사회의 자율규제** : 경제계의 자발적 의무, 예컨대 정보, 경고, 협상, 합의 등과 같은 비공식적 행위조정수단들(GGO 제43조제1항의 부록 7의 심사목록 참조)
- **공동규제** : 구속적 법규범과 자율규제와의 결합(즉, “이 법은한 경우에만 적용된다”. 예 : 직업교육안정법) 또는 국가적 입법과 비국가적 행위규범의 협력(예 : 언론매체 및 청소년보호 국가계약(JMStV)상의 자발적 자기통제)
- **법적인 규제** : 침해행정 및 급부행정의 영역에서 법률, 법규명령 또는 일반적 행정규칙을 통한 규제(예 : 형법, 조세법, 각종 보조금관련법률, 각종 진흥법 등)

심사단계 4

각각의 규율대안에 대한 규제효과 분석

어떠한 결정을 내리기 전에 각각의 규율대안에 대한 효과를 조사하고 평가해야 한다. 이를 위해서는 아래와 같은 세부적인 심사단계가 적용된다.

심사단계 4.1 : 의도한 효과 또는 의도하지 않은 부수효과(부작용)의 조사

심사단계 4.2 : 재정적 효과 내지 재정적 부담가중 또는 부담경감의 추산. 이 추산은 GGO 제44조에 의하여 아래와 같은 영역에서 실시한다.

4.2.1 : 재정적 효과를 나타내는 입법영역의 확인

4.2.2 : 재정적 효과에 대한 조사

4.2.2.1 : 정부예산에 미치는 효과(GGO 제44조제2항)

4.2.2.2 : 경제계에 미치는 비용효과(GGO 제44조제4항제1호)

4.2.2.3 : 가격효과(GGO 제44조제4항제2호)

심사단계 4.3 : 소비자에게 미치는 효과의 조사(GGO 제44조제4항제2호)

심사단계 4.4 : 양성평등과 관련한 규제효과의 조사(심사단계 4.1부터 4.3까지 다루지 않은 경우에 한하여 실시)

심사단계 5 : 편익과 비용의 조사 및 상호비교(대차표작성)

심사단계 6 : 심사단계 4.1부터 4.4까지의 결과와 심사단계 5에서 실시한 상호대치 및 중점(중요성)부여의 결과를 각각의 개별적인 규율대안마다 요약적으로 서술한다.

심사단계 4.1

의도한 효과 또는 의도하지 않은 부수효과(부작용)의 조사

GGO 제44조제1항에 따라서 모든 규율대안에 대하여 의도한 효과와 의도하지 않은 부수효과(부작용)를 서술해야 한다. GGO 제44조제2항 내지 제4항에 의하면, 이에 속하는 요소로는 경제적인 효과, 가격효과, 소비자에 미치는 효과 및 GGO 제2조에 따른 평등관점중심적 효과가 반드시 포함된다. 이와 같이 GGO에서 특히 강조하는 효과를 조사하기 위해서는 아래의 심사단계 4.2와 4.3 및 4.4를 활용하면 된다. 그 밖의 제반 효과들은 GGO 제44조제5항에 따라서 GGO 제45조제1항 및 제2항에 열거된 참가자가 원하는 경우에 서술한다.

우선 규율대안의 **의도한 효과**를 정의해야 한다. 이에 대한 기초는 목표(상위목표 및 하위목표)를 정의내리는 것이다(이에 관해서는 심사단계 1 및 2를 참조). 이로부터 핵심적으로 의도한 효과, 즉 지금까지의 행동과 현재상태의 의도한 변경을 도출할 수 있고 서술할 수 있다.

예상할 수 있는 **의도하지 않은 효과**를 조사하는 것은 입법평가의 본질적 구성요소이다. 이와 같은 효과와 부수효과(부작용)는 규율의도와 결부된 입법목표에 도달하지 않거나 또는 목표도달과 함께 타 영역에서 중대한 부작용이 발생하여 극단적인 사례에서는 규율의도의 실행에 대하여 근본적인 문제가 제기되는 결과로 이어질 수 있다.

따라서 예컨대 제품의 생산이나 판매에 대하여 법률적으로 개입하는 경우에는 영업의 기반을 위태롭게 하는 결과를 초래할 수 있다. 만약 남성과 여성의 상이한 생활현실에서 규범의 모든 효과를 깊이 고려하지 않는다면, 사회보장의 영역에서 사회보장급부청구권의 기초를 변경하는 것은 의도하지 않게 남성과 여성을 간접적으로 차별하게 되는 결과를 가져올 수도 있다. 특정한 기술자들에 대한 조세감면을 의도하는 규율시도는 결과적으로 예컨대 기후보호기술과 방법의 활용을 증대시켜서 기후보호의무에 대한 준수에 의문을 제기하는 결과로 이어질 수 있다. 이와 같은 효과가 법률의 목표와 반비례관계에 있는 경우에는 당해 법률의 위헌성문제도 발생할 수 있다. 결국 의도한 법규정의 유럽법적 지침과의 조화가가능성을 확보하고 유럽연합 시민에 대한 부당한 차별이나 기본권제한을 피하기 위해서는 예상가능한 의도하지 않은 부수효과(부작용)를 조사함에 있어 그 초점을 넓게 선정하여야 한다(GGO 제43조제1항제8호 참조).

발생가능한 효과의 스펙트럼은 일반적으로 쉽게 포착할 수 없고, 다만 각각의 법률마다 특별하게 조사해 나가야 한다. 이러한 심사단계를 광범위하고 꼼꼼하게 실행하면 할수록, 추후에 당해 법률을 보다 확실하게 적용할 수 있다. 이에 상응하는 인식자료들은 특히 GGO 제 45조에 열거한 참가자들의 입장표명에서 도출할 수 있다(GGO 제45조 제5항). GGO 제45조제1항에 의하면, 관련되는 정부부처는 특정한 규율의도에 대한 사전작업을 함에 있어 조기에 개입하여야 한다. 이 경우 관련되는 정부부처란 자신의 이해와 결부될 수 있는 한에서 GGO 부록 8에 명시된 정부부처들을 말한다. 관련되는 정부부처나 수탁자는 이미 관련되는 효과를 조사함에 있어 적합한 방식으로 개입해야 한다. 또한 예컨대 감정인과 같이 발생할 수 있는 효과에 관한 인식자료를 예견할 수 있는 제3자도 관련자가 될 수 있으며 당해 규율의도와 관련을 가지고 있는 단체도 관련자가 될 수 있다.

의도한 효과와 의도하지 않은 효과에 대한 심사는 양성평등에 중심되게 구성되어야 한다. 심사단계 4.1, 4.2 및 4.3에서 조사되지 아니한 양성평등의 효과는 심사단계 4.4(양성평등관련적 입법효과의 조사)에서 서술한다.

심사단계 4.2

재정적 효과 내지 재정적 부담가중 또는 부담경감의 추산

입법효과를 조사함에 있어 특별한 중점은 새로운 규율의도의 재정적 효과를 조사하는 것에 있다. 특히 발생하게 될 예산상의 추가지출과 경제계의 추가적인 비용은 입법효과를 평가함에 있어 매우 중요한 의미를 지니고 있으며, 계량화(수량화)하는 것이 매우 어려운 경우가 많다. 계량화가 불가능한 경우에는 그 불가능한 사유를 상세하게 서술해야 한다. 여기서 재정적 효과는 추가지출뿐만 아니라 발생할 수 있는 절감분까지 포함하는 것이다. 그러므로 재정적 효과의 조사는 부담가중에 대한 조사뿐만 아니라 부담경감에 대한 조사도 포함한다. 이러한 부담경감의 효과는 예컨대 당해 입법이 경제적 부담경감에 직접적으로 기여하거나 그렇지 않으면 예상할 수 있는 손해를 방지한 경우에 발생할 수 있다.

아래의 심사항목들은 **비용효과분석(Kostenfolgenanalyse)**의 실시와 재정적 효과의 조사에 도움을 제공해 준다.

4.2.1 재정적 효과를 나타내는 규제영역의 확인

발생가능한 재정적 효과에 대한 높은 관련성을 가지는 규제영역을 조사해야 한다. 새로운 법률과 법규명령의 경우에는 체계적으로 재정적

효과를 가지고 있는 규제영역을 확인한다. 개정법률의 경우에는 단지 재정적인 효과를 가지고 있는 새로운 규제부분만 조사한다. 또한 규율 의도와 현행규정간의 상호작용으로부터 재정적인 효과들이 도출되는지의 여부에 대해서도 심사해야 한다.

4.2.2 재정적 효과에 대한 조사

비용에 관련되는 규제영역이 확인된 이후에는 어떠한 재정적 효과가 발생하는지를 분석해야 한다. 이 경우에는 특히 정부예산에 대한 경제적 부담가중 및 부담경감효과, 경제계에 대한 부담가중 및 부담 경감효과, 소비자그룹에 대한 부담가중 및 부담경감효과를 서술해야 한다. 중점별로 **정부예산과 경제계**에 대하여 미치는 재정적 효과를 산정하고 추산한다.

정부의 예산계획과 재정계획에 대하여 미치는 효과는 법적 의무(연방예산법 제10조 제1항)에 상응하게 항상 완전하게 작성하여야 한다.

그 밖의 효과에 대한 조사가 특히 비용이 소요되거나 어려울 경우에는 경제적 부담가중이나 부담경감이 크게 예상되면 될수록 재정적 효과를 보다 정확하게 조사해야 한다. 그러나 어떠한 경우에도 당해 규제의 **본질적인 비용항목**이 작성되어야 한다.

비용을 조사함에 있어 가능한 한 그리고 적절하게 평균치 또는 총액을 원용하여야 한다. 초기단계에서의 비용뿐만 아니라 가능한 한 최종년도의 비용도 조사해야 한다.

4.2.2.1 정부예산에 미치는 효과(GGO 제44조제2항)

재정적 효과는 연방, 주, 지방자치단체별로 나누어서 적어도 재정계획기간 동안의 재정적 효과를 작성하고, 중요한 재정적 의미를 가지는

경우에는 그 기간 이상의 시점에 대한 재정적 효과도 작성해야 한다.

연방의 “인건비단가, 물적 비용총액 및 이자율”(Personalkostensätze, Sachkostenpauschalen und Kalkulationszinsensätze)이 도움을 제공해 줄 수 있다.

www.bundesfinanzministerium.de 에서 인건비단가를 검색하면 된다. 연방의 “인건비단가, 물적 비용총액 및 이자율”은 개별사례에서 예컨대 비용 및 급부계산에 관한 정확한 자료를 조사하거나 개별적인 지역단체의 인건비단가를 원용할 수 없을 때 적용할 수 있다.

나아가 “수익성조사 소개업무지침서”(Arbeitsanleitung Einführung in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen: GMBI 1995, S. 764)도 도움을 제공해 준다. (www.olev.de/w/BMF-Arbeitsanleitung.pdf)

집행경비없는 예산수익/예산지출

각각의 규율대안에 대해서는 각각의 급부유형의 도입, 변경, 폐지가 어느 정도의 범위까지 모든 정부예산의 수입과 지출의 증가 또는 감소로 이어졌는지 기재해야 한다. 이 경우 수년간의 재정계획기간 동안에 추가지출 또는 절약지출을 어느 정도의 범위까지 고려할 것이며, 어떠한 방식으로 예산을 직접적으로 조정(상쇄)할 수 있는지도 기재해야 한다.

집행경비(Vollzugsaufwand)

조사해야 할 것으로는, 관련되는 모든 행정영역의 인건비 총액, 물적 비용 총액 및 투자경비 총액이다. 이러한 경비는 규율대안으로 인하여 발생하거나 누락되는 경비를 말한다. 인건비조사의 기초는 소요

인력조사의 승인된 방법론에 기초하여 필요인력 또는 불가피한 인력을 추산하는 것이다.

다음 단계에서는 조사한 집행비용이 어느 정도까지 정부예산지출의 증가나 감소를 가져왔으며 인력채용계획이 어느 정도까지 변경되었는지를 기재한다. 추가지출의 경우에는 그러한 추가지출을 수년간의 재정계획기간 중 어느 정도까지 고려했으며 어떠한 방식으로 예산을 조정(상쇄)할 수 있는지에 대하여 기재하여야 한다. 추가적으로 인력이 필요한 경우에는 그 내용을 기재한다.

집행경비는 행정기관 스스로가 조사하는 경우뿐만 아니라 당해 집행이 외부의 제3자에 의하여 실시되는 경우에도 조사해야 한다.

4.2.2.2 경제계에 미치는 비용효과(GGO 제44조 제4항 1호)

경제계에 미치는 비용효과를 조사함에 있어서 중점은 특별한 수범자 범위가 확정되어 있지 않는 한 특히 중소기업에 대한 비용효과를 심사하는 것이다(GGO 제44조 제4항제1호). 이에 관해서는 규제영역에 대한 분석(제1절 심사항목 2 참조)을 원용하여 경제계에 미치는 비용 효과에 관한 가능한 한 상세하게 언급해야 한다. 아래에서는 가장 중요한 비용유형을 열거하고 있다.

직접비용 :

이행비용(일회성 전환비용)

법규정의 실제전환을 위한 경비(예: 새로운 생산과정에 대한 투자, 외부인력 소요경비, 조직)

운영비용

제안된 제반조치로부터 도출되는 반복적 비용(예: 원자재를 위한 증가된 비용, 인건비, 기타 반복적인 생산비, 특허사용료 및 정기적인 검사비)

행정비용/관료비용

시간적 및 경제적 경비로서 예컨대 전문적 또는 법적 자문, 자료조사·자료처리·자료교부·자료보존, 각종 양식의 작성 및 제출, 허가 절차의 준비와 수반, 신고의무와 통계작성의무의 이행 또는 행정관청의 지시사항 이행 등을 위하여 내부에서 발생하거나 외부인을 동원하여 발생하는 경비

공공기관에 대한 직접지불/공공기관으로부터 직접지불

각종 조세체계와 이전체계의 변경(세금, 사회보장납입액, 각종 공과금, 각종 할증료, 각종 보조금)

간접비용 :

- 투자계획과 무역에 대하여 미치는 효과(독일, 유럽연합 역내시장, 기타 외국)
- 기업의 혁신판단에 대하여 미치는 효과(연구개발혁신, 제품혁신, 절차혁신, 조직혁신)
- 기업의 경쟁능력에 대하여 미치는 효과(적응능력, 시장진입, 타 기업집단과 비교하여 특정한 기업집단에 대한 경쟁왜곡)

일차적으로 개별 기업에 직접적으로 발생하는 비용을 조사해야 한다. 이 경우 본질적인 부담가중적 효과와 부담경감적 효과를 서술한다. 이에 대하여 재정적 효과를 완전하게 포착할 필요는 없으며, 경험적 기초가 없음으로 인한 계량화가 불가능한 경우에는 질적인 동향에 관한 서술만으로도 충분하다. 이 점에서 출발하여 - 각각의 개별사례 별로 - 개별 지점 또는 경제계의 (전체적인) 재정적 부담가중을 추론할 수 있다.

비용을 조사함에 있어서는 가능한 한 평균치 또는 총액을 활용해야 한다.

- ▶ 기업의 경우에는 예컨대 운영비용(예: 시간당 액수)의 조사를 위한 고정된 기준치(Bezugsgrösse)는 연방통계청의 자료를 도움으로 확정할 수 있다. 이에 관해서는 연방통계청 인터넷사이트(www.destatis.de)에 다양한 링크가 제공되고 있다.

추가적으로 관련되는 기업이나 단체들도 가능한 한 조기에 설문과 면담조사를 통하여 집중적으로 비용효과를 결정하는 과정 속에 포함시켜야 한다. 비용효과의 추산에 관한 결정은 입법계획을 주관하는 정부부처의 몫이다.

연방경제부(BMWi)는 gfa@bmwi.bund.de라는 이메일 주소를 개설해 두고 있다. 이 이메일주소는 비용효과(및 가격효과)를 심사하는 중앙 사서함의 역할을 담당하고 있으며 관련되는 주무부처는 비용효과나 가격효과를 조사하기 위한 목적으로 자신이 작성한 법령초안을 이 중앙사서함에 통지할 수 있다. 그러나 연방경제부 내부에서는 입법초안의 배포가 이루어지지 않고 있다. 오히려 주무부처는 입법초안의 실제법적 내용을 심사하기 위한 목적에서 직접적으로 연방경제부에서 관할하는 업무전담팀에게 입법초안을 송부해야 할 의무를 부담한다고

보아야 한다.

4.2.2.3 가격효과(GGO 제44조제4항제2호)

앞에서 언급한 비용효과는 기업들이 각각의 경쟁상황에 따라 규율 의도로 인하여 발생한 비용충격을 “개별비용으로 전가할” 가능성에 영향을 미친다. 경쟁상태가 집중적이고 규율의도와 관련을 가지는 경제단위의 시장지배력(가격책정권)이 적으면 적을수록, 직접적인 가격 충격(1차 효과)은 적게 발생한다. 간접적인 가격효과(1차 효과)는 타 재화들(상품과 서비스)과 생산요소들(노동과 자본)에 대하여 개별가격을 적용시키는 형식으로 나타나는 가격상의 결과효과라고 할 수 있다. 이러한 가격효과를 추산함에 있어 심사되어야 할 것은, 규율의도를 통하여 직접적으로 가격에 영향을 미친 재화가 타 경제단위에 의한 생산과정에서 소비하고, 가공하거나 변경하기 위하여(사전제공) 타 경제단위에 의해서도 관련을 가지게 되는지의 여부이다. 만약 이를 긍정한다면, 이 기업의 생산비용은 높아지며, 가격충격이 덜한 기업에 비하여 후발적인 가격충격을 발생시킬 수 있고 경우에 따라서는 또다시 타 구매자에게 후발적인 가격충격을 유발시킬 수 있다. 이러한 가격효과는 특히 시장참여자의 태도변화나 제3자에 의한 재화의 대체를 통하여 영향을 미치거나 그 반대현상이 나타나게 된다. 이와 같은 직·간접적인 (비용을 유발하는) 가격충격이 강하면 강할수록, 가격수준이나 소비자가격수준의 변화는 더욱 더 실감나게 나타난다.

개별비용

우선 각각의 규율대안이 당해 규율대안에 의하여 직접적으로 영향을 받은 상품이나 생산요소의 개별가격에 끼친 영향을 서술하는 것이 중요하다.

가격수준

각각의 개별가격의 변화는 원칙적으로 가격수준에 영향을 미치게 된다. 그러나 이러한 개별가격충격의 영향은 개별가격변화의 정도, 지수(Index)상의 상품이나 서비스의 측정부분(직접적 영향)과 타 재화에 대한 간접적인 가격상의 영향(간접적 영향)에 의존한다. 가격수준에 대한 이러한 영향은 개별가격에 대한 영향에 추가하여 간략하게 서술하고 그 이유를 기재한다.

국민경제의 전체적인 가격수준을 대표하는 가격지수는 존재하지 않는다. 따라서 개별가격변화가 가격수준에 미치는 영향은 단지 국민경제의 다양한 부분영역에 대한 특정한 가격징후를 도움으로 해서만 추산할 수 있다. 연방통계청의 가격통계에 관한 보고시스템은 독일의 소비자가격지수뿐만 아니라 특히 영업을 위한 제품의 생산가격에 관한 지표, 건축가격지표, 농림경제적인 제품의 생산가격지표, 도매가격지표, 소매가격지표, 교통과 정보통지에 관한 가격지표 및 수입과 수출가격지표를 모두 담고 있다.

소비자가격수준

개인적인 소비(가계소비)가 국내총생산에서 약 55%를 차지할 정도로 높은 비중을 지니고 있는 점은 독일의 소비자가격지수가 일반적인 가격추이에 매우 큰 의미를 가지는 것으로 이해된다. 소비자가격지수는 가계에서 소비를 목적으로 구입하는 모든 상품과 서비스의 평균적 가격변화를 측정한다. 따라서 일반적인 가격수준에 미치는 영향 이외에 특히 소비자가격수준에 미치는 영향을 간략하게 서술하고 그 이유를 기재하여야 한다.

가격변화는 동일한 방향으로 이루어지는 것이 아니다. 특별한 입법 계획의 결과로서 가격상승 뿐만 아니라 가격하락이나 가격안정도 가능하다.

다음의 경우에는 가격효과를 기대할 수 있다.

- 가격을 정하는 규율의도(보상금규정, 비용규정 및 요금규정 등을 포함한 가격과 가격구성요소에 관한 모든 행정적 규정들)
- 수요와 공급관계가 일반적으로 또는 시장의 특정한 부분에 영향을 미치는 그 밖의 규율의도(예 : 무역협정, 할당설정, 자기제한, 자기의무, 시장질서, 경쟁정책적 규정들, 시장투명성을 위한 조치)
- 경제의 시장상황에 영향을 미치는 규율의도(예 : 제품의 질에 관한 규정, 규범, 포장, 기술적 요구, 안전에 관한 규정들, 보고의무 및 통계작성의무, 환경보호의무무담, 노동법적 조치, 사회정책적 및 소득정책적 조치)
- 가격수준에 영향을 미치는데 일반적으로 적합한 글로벌조치를 포함하고 있는 규율의도(예 : 경기부양 조치, 환율관련조치, 조세정책적 조치)

시장에서 가격형성을 함에 있어 영향을 미치는 요소가 매우 복잡하고 다양하기 때문에 특정한 규율의도가 가격에 미치는 영향은 많은 경험적-분석적 경비를 투자하는 경우에만 측정이 가능하다. 따라서 이를 대체할 수 있는 방안으로는 잠정적인 가격추이에 관한 양적인 내용(일종의 추세적 내용)을 가지고 작업하는 것이다.

심사단계 4.3

소비자에게 미치는 효과의 조사

각각의 규율대안에 대해서는 소비자에게 높은 관련성을 가지는 규제범위를 조사한다.

이 경우 규율대안의 어떠한 영향이 특히 다양한 생활상태를 고려하는 가운데 어떠한 수범자에게 나타나는지를 심사한다. 아래의 사항에 대하여 영향이 나타나는지, 이를 인정하는 경우에는 어떠한 영향을 예상할 수 있는지 관하여 간략하고, 적합하며 실감할 수 있도록 서술해야 한다.

- 보건, 안전, 소비관행 및 경제적 기타 특별한 이해관계
- 시장지위와 시장에서 발생한 사건에 대한 동등한 몫
- 정보처분 및 자문가능성 내지 필요성과 법적 지위
- 행정적인 요청으로 인한 시민의 부담가중(예 : 경비가 소요되는 표준양식작업 또는 허가요구 및 감독요구 등을 통한 부담가중)
- 특별한 소비자집단(예 : 노인, 아동)

추가적으로 관련되는 기업이나 단체들도 가능한 한 조기에 의도하고 있는 설문과 면담조사를 통하여 집중적으로 비용효과를 결정하는 과정 속에 포함시켜야 한다. 영향을 추산하는 데 대한 책임은 규율의도를 주관하는 정부부처가 부담한다.

심사단계 4.4

양성평등과 관련한 규제효과의 조사(심사단계 4.1부터 4.3까지 다루지 않은 경우에 한하여 실시)

여성과 남성의 평등한 지위를 장려한다는 목표를 가지고 있는 평등중심적 효과를 고려하는 것은 매우 중요한 임무에 속한다. 따라서 평등중심적 효과는 규제효과의 분석에 있어 하나의 구성요소가 된다(기본법 제3조제2항 등 참조). 예컨대 경제계에 대한 영향에 관하여 고려하는 경우에는 평균수준을 장려하기 위하여 의도한 조치가 그 기본이

되는 자에게 어떻게 영향을 미치며, 이러한 조치들이 성평등을 장려하는 방식으로 기여하는 지에 관하여 성별에 특유하게 문의해보아야 한다.

입법평가가 성별에 맞게 특유하게 고려된 경우, 즉 관련되는 생활영역에서 여성과 남성별로 구분되어 있고 평등성에 중심되게 심사된 통계와 자료에 기초한 경우에는 평등정책적 영향에 대한 특별한 심사를 수행할 필요가 없다. 우연히 심사를 수행한 경우에는 입법안 중 입법 이유서 중 총론분야와 표지에서 이에 관한 결과를 지적해주면 된다.

우연하게 양성평등적 입법평가를 수행하는 경우이든 보충적으로 양성평등적 입법평가를 실시하는 경우이든 아래와 같은 심사단계를 유의해야 한다.

- 평등관점이 제시되어 있는지의 여부에 대한 조사

평등관점이 제시되어 있는 것으로 볼 수 있는 예는 아래와 같다.

- 특정한 조치가 - 의도적이든 의도하지 않았든 - 직접적으로 관련을 가지고 있는 경우 또는
- 특정한 조치가 여성이나 남성에게 간접적으로 관련을 가지고 있는 경우 간접적인 (의도적이든, 의도하지 않았든) 입법평가를 조사함에 있어서는 관련되는 생활영역에서 여성과 남성에게 미치는 영향에 대하여 문의해 보아야 한다.

여기서 중요한 생활영역으로는 다음과 같다 : 자유시간, 직업생활, 차량이동가능성, 사회생활 참여권, 금전 및 사회안전에의 접근, 가족, 직업선택, 시간, 정보에의 접근, 건강, 폭력으로부터 보호장치에의 접근, 정보와 교육에로의 접근 등이다. 양성평등중심적 영향에 대한 성별에 특유한 지적에 대한 관련부서의 특별한 기준은 유럽연합 집행위

원회의 “Leitfaden zur Bewertung geschlechtsspezifischer Auswirkungen”
(http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/gender/gender_de.pdf)
와 Berlin Humboldt 대학교 젠더능력센터의 인터넷주소를 참조할 것.
(<http://www.genderkompetenz.info/genderkompetenz/sachgebiete/>)

서술되어야 할 것은 아래와 같다.

- 여성과 남성이 각각의 효과에 어느 정도로 관련을 가지고 있는가.(성별에 특유한 자료와 통계는 연방통계청, Gender연구소에서 찾아볼 수 있다. 이들 사이트는 특히 환경, 기술, 지속적 성장 등에 관련을 가지고 있다.
- 여성과 남성에게 발생할 수 있는 영향들이 다양하게 나타나는지의 여부

법령초안에서의 서술 : 양성평등관련성이 제시되어 있지 아니한 경우에는 이 사실을 입법이유서란 총칙분야에서 간략하게 요약하여 서술한다.

- 양성평등관련적 입법효과의 조사

양성평등관련적 효과를 조사하고 투명하게 서술한다.

- 어떠한 생활영역에서 여성과 남성에게 어떠한 효과가 발생하며 양성평등관련적 입법평가를 통하여 그들의 상황이 어떻게 개선되었거나 더 열악하게 되었는가.
- 양성평등관련적 분석이 자료에 근거를 주고 있는가 아니면 단순한 추산에 근거를 두고 있는가
- 어떠한 사회적 그룹이나 단체가 참가하였는가

- 양성평등관련적 입법효과에 대한 평가(주된 심사)

법령초안에 대하여 조사된 양성평등관련적 효과는 기본법 제3조제2항을 참작하여 주어진 목표를 평가한다.

기본법 제3조제2항의 헌법적 목표는 다음과 같다.

- 불이익(차별)의 철폐
- 여성과 남성의 동등한 참여(참가) - 예: 시간, 노동 및 돈 등과 같은 자원을 고려하여 결정을 행할 때
- 여성과 남성의 전통적인 역할로부터 자유롭고, 자기결정적인 삶의 형성(진정한 의미의 선택자유)

입법효과는 어느 정도로 양성평등관련적인 효과가 이러한 목표를 위반하였고 양성평등을 장려하였는지에 초점을 두고 심사한다. 개별적으로 보면 아래와 같은 사항이 질문되어야 한다.

- 양성평등을 고려할 때 입법효과는 어느 정도로 강력한가(강도, 기간)?
- 심사단계 1로부터 양성평등정책적 목표와 (전문정책적인) 입법목표간에 목표연합이나 목표갈등이 도출되는가?
- 법령초안에 대하여 조사된 양성평등관련적 이익과 불이익의 대차대조

심사단계 5

편익과 비용의 조사와 비교

심사단계 4.1부터 4.4까지는 규율의도의 잠재적인 경제적 및 그 밖의 -의도한 것이든 의도하지 않았든- 효과를 장래를 향하여 진단하는

방식으로 행하는 조사에 관한 것이었다. 이에 반해 심사단계 5에서는 조사된 효과들 중 어떠한 것을 긍정적으로 평가할 수 있으며(규율의도의 편익), 어떠한 것을 부정적인 것으로 볼 수 있는지(규율의도의 비용)를 평가하는 것이다. 이에 관하여 조사된 효과들은 “비용과 편익”이라는 범주로 요약하여 가중치를 매기게 된다. 긍정적인 효과들(편익)은 규율의도의 비용으로 나타나는 효과(비용)와 대치시켜서 대차대조표를 만들어야 한다.

“편익”(Nutzen)에 해당하는 효과로는 직접적인 규제목표와 기타 관련되는 정책적 목표를 장려하기에 적합한 효과를 말한다. “비용”(Kosten)에 해당하는 것으로는 규제목적의 현실화(구체화)를 막거나 어렵게 하는 데 적합한 규제효과를 말한다. 비용에 속하는 규제효과로는 특히 정부예산, 경제계 및 기격수준에 대한 부담가중(심사단계 4.2. 참조), 소비자(심사단계 4.3.)에 대한 부담가중 및 양성평등요구사항의 미반영 또는 불충분한 반영(심사단계 4.4.), 예컨대 중요한 사회적, 거래적, 보건의적 또는 환경관련적 요청의 무시와 같은 그 밖의 불이익 등이다.

각각의 효과를 “편익”이나 “비용”(예: “경제활동의 증진” 기준, “소비자에 대한 행정비용” 기준, “양성평등중심” 기준)에 구체적으로 배치하기 위한 기준은 투명하게 해야 한다. 나아가 편익효과와 비용효과에 각각 어떠한 무게를 부여해야 하는지에 대하여 이를 입증해야 한다. 이러한 무게(중점)부여에 있어 기준이 되는 것은 규율의도를 통하여 장려되거나 무시되는 목표들에 대하여 정책적이고 법적인 관점에서 볼 때 각각 어떠한 의미가 부여되고 있는지에 있다.

이에 기초하여 각각의 규율안별로 편익과 비용을 대치시키는 작업을 수행한다(소위 비용-편익 분석).

비용과 편익을 수량화할 수 없거나 현금화할 수 없는 경우에는 비용과 편익을 질적으로 추산할 필요가 있다. 이러한 입장에 대하여 어떠한 중점이 부여되는지를 서술해야 한다.

각각의 규율안에 대한 비용-편익 분석은 최적의 규율안을 쉽게 확인할 수 있게 해주며 모든 참가자들과 관련자들에 대하여 결정과 그 이유제시를 투명하게 해준다.

또한 비용-편익 분석은 규율안을 변경하도록 하는 결과로 이어질 수 있으며 이로써 보다 나은 비용-편익-관계를 낳게 된다.

4.2.2.1에서 서술되었고, 연방재정법 제10조제1항에 따라서 재정급부에 대한 재정적 보전(상쇄)을 서술할 법적인 의무는 심사단계 5와 무관하게 이행해야 한다.

심사단계 6

평가결과의 문서화

심사단계 4.1부터 4.4까지의 결과와 심사단계 5에서 수행한 대차대조 및 중점부여의 결과는 각각의 규율안마다 개별적으로 문서로 요약하여 - 가능한 한 표의 형식으로 - 전체를 개관하도록 서술해야 한다.

입법평가의 결과

비교/결정

심사단계 1

입법평가결과의 비교를 통한 최적 규율안의 확정

입법평가의 심사단계 6에서 작성한 문서기록에 의거하여 최적의 규율안을 결정한다. 이에 관하여 고찰된 규율대안들은 그 효과를 참작하여 상호 비교하여, 어떠한 해결이 최선의 비용-편익 관계에 있는지 가능한 한 조사해야 한다.

심사단계 2

절차상의 문제 - 관련 부처의 참가와 타 부처에 대한 통지

GGO 제45조제1항에 따라서 최적 대안을 결정함에 있어서는 관련되는 연방 각부처들이 조기에 참가해야 한다. 관련 부처 또는 경우에 따라서는 전문가들과 관련단체들이 발하는 입장표명은 심사단계 3에서 처리한다.

심사단계 3

평가 및 입법안 표지와 입법이유서란에 평가결과의 공시

입법평가의 심사단계 1에서 5까지의 핵심적인 결과는 입법이유서란과 - 법률과 법규명령의 경우에는 - 전문위원초안의 표지에서 요약하여 서술한다(GGO 제42조제1항 및 이와 결부된 부록 5 참조, 제43조제1항, 제44조, 제62조제2항, 제70조제1항 참조).

법률과 법규명령의 경우에는 GGO 부록 5에 따라서 표지에 문제점, 목표, 해결방안, 의도하는 대안과 효과추산 및 선정된 규율의도의 효과에 대한 상세한 내용들을 요약하여 서술한다.

입법이유기재의 총론분야에서는 부수효과(부작용)를 포함한 본질적인 효과(비용과 편익)를 요약하여 서술하는데, 특히 서술되어야 할 것은 정부예산에 대한 효과, 경제계에 미치는 비용, 가격효과, 소비자에 대한 효과, 양성평등적 효과 등이다.

표지부와 입법이유서란의 총론분야에서 서술하게 될 표준양식은 다음 페이지 부록 I에 기재되어 있다.

요약부분에서는 전체적인 조망의 결과를 제시한다. 이 경우 모든 본질적인 효과를 참작하는 가운데 규율의도가 추구하는 목표를 고려해 볼 때 무엇 때문에 규율의도가 정당화되는 것인지 강조되어야 한다. 특히 현저하게 부정적인 규제효과가 나올 경우에는 왜 그럼에도 불구하고 법률을 고집해야 하는지에 관하여 이유를 제시해야 한다.

나아가 어떠한 자료를 활용했으며 무엇 때문에 이러한 자료들이 다른 자료들보다 우선적으로 고려되었는지에 관해서도 서술한다. 또한 예컨대 전문적인 영역에 해당하여 부정확한 점이 존재한다는 점, 일정한 가정을 채택한 경우의 부정확성 및 평가의 부정확성 등과 같이 심사함에 있어 나타날 수 있는 취약점에 대해서도 지적해야 한다.

부록 I : 사례 및 작성요령

이 부록은 규율안의 표지와 입법이유기재서 총론분야에서 입법평가를 서술하기 위한 다양한 사례와 작성요령에 관하여 소개한다.

1. 심사단계 4.2.2.2에 대한 사례 : 경제계에 대한 비용

a) 사례 : 경제계의 총부담가중

- 표지에서의 표현방법(서술방법)

추가적으로 경제계, 특히 중소기업에 대한 비용이 발생한다.

- 입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)

경제계에 미치는 총부담가중은 약 100만 유로에 달하게 되는데, 이는 새로운 시간당 단가를 적용할 경우에 총수입이 추가된다는 잠정적인 계산에 근거하고 있다. 이러한 잠정적인 계산이 가정하고 있는 것은, (행정관청의) 비용을 수반하는 급부가 시간당 단가를 인상한 이후에도 인상하기 이전 년도에 사용된 것과 동일한 규모로 사용된다는 점이다. 중소기업의 경우에는 이러한 시간당 단가의 인상이 항목별로 과도한 재정부담으로 이어지게 된다. 그러나 개별적인 시장당사자에 대한 구체적인 영향은 수량화할 수는 없다. 왜냐하면 이 비용은 - 생산품마다 발생하는 것이 아니라 - 사용된 노동시간마다 발생하기 때문이다.

b) 사례 : 개별적인 재화나 상품에 대한 비용효과

- 표지에서의 표현방법(서술방법)

이 법규명령은 경제기업, 특히 해운업에 추가적인 비용을 발생시킨다.

● **입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)**

이 법규명령은 선박도색으로서 배의 잠수부분에 해초가 달라붙는 것을 방지하기 위한 도색을 함에 있어 주석배합을 함유하고 있는 색채의 유통 및 사용을 전면금지하고 있는 바, 이 법규명령의 집행으로 인하여 경제기업, 특히 해운업에 대해서는 주석함유색채의 유통 및 사용이 전면금지되는 시점부터 많은 비용이 발생하게 될 것이다. 활용할 수 있는 대체물질이 현재 비싸기 때문이다. 대규모 유람선의 경우에는 비용상승이 비교적 적을 것으로 보인다(지금까지의 도색비용은 약 300,000유로, 구리함유 도색비용은 약 375,000유로). 대규모 컨테이너선박의 경우에는 예컨대, 대규모 유람선의 경우와 동일하게 많은 라크칠비용이 소요된다 하더라도 선박가격이 낮기 때문에 비용상승은 비교적 높을 것이다. 선박도색을 담당하는 개별적인 생산자들의 보고에 의하면, 중기적으로는 - 현재 거의 사용하지 않고 있는 대체물질에 대한 강한 수요가 있을 경우에 - 가격하락이 예상되고 따라서 TBT를 함유하고 있는 도색비용과 유사하게 될 것으로 예상된다.

c) 사례 : 비용효과의 조사

● **표지에서의 표현방법(서술방법)**

이 법률의 변경은 비용의 증가를 유발시킨다. 또한 경과규정에 의하여 신설하였거나 구조조정을 한 중소기업들에 대해서도 비용증가가 예상된다.

● **입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)**

관련되는 수범자들에 대해서는 이전보다 더 많은 요구가 발생하고 부분적으로는 재정적 비용이 발생한다. 어린가축의 사육을 집단사육

으로 전환함으로써 분명한 변화가 발생하게 된다. 가축들을 종류별로 사육하는 데 대한 각종 요구사항들도관련되는 가축사육자들에게 비용부담을 유발시킨다. 이러한 비용부담은 부분적으로 유럽법 차원의 법률개정에 근거하고 있다. 명시적으로 규정한 경과기간으로 인하여 대부분의 사례에서 비용부담은 계획하고 있는 사육장(축사)을 신축하거나 개축할 경우에야 비로소 발생하게 된다. 관리감독기관의 표준적인 계산에 의하면, 열차단과 강제환기를 갖춘 축사를 신축할 경우에는 투자비용이 가축 1마리당 추가적인 면적에 소요되는 비용이 약 1.77유로(가축 1마리당 추가적인 면적이 0.85평방미터일 경우)에서 3.67유로(가축 1마리당 추가적인 면적이 1평방미터일 경우) 짚단자동정리기에 소요되는 비용이 약 0.31유로, 자동관리기에 소요되는 비용이 약 1유로, 자동냉각에 소요되는 비용이 약 0.24유로, 창문설치비용이 약 0.18유로로 증가될 것이다. 경과기관이 도과한 후 현존하는 시설물을 개조하는 경우에는 추가적인 면적에 소요되는 비용은 가축 1마리당 3.18유로(가축 1마리당 추가적인 면적이 0.85평방미터일 경우)에서 6.58유로(가축 1마리당 추가적인 면적이 1평방미터일 경우)가 증가될 것이다.

d) 사례 : 전문가와 관련단체가 참가한 경우의 비용효과의 조사

- 표지에서의 표현방법(서술방법)

담배가공산업, 특히 담배가공 중소기업의 경우에 추가적인 비용이 발생한다.

- 입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)

담배산업에 종사하는 관련단체는, 담배회사에 담배갑(匣)의 새로운 포장, 변경된 타르·니코틴 함유량으로 인한 개량된 담배의 개발 및

담배상품에 대한 중독성 관련자료의 조사를 위한 비용이 발생하게 될 것이라고 통지하였다.

전체적으로 담배산업 관련단체의 추산에 의하면, 1회성 비용으로서 매년 약 7500만 유로에 달하며, 지속성 과다비용으로 매년 약 230만 유로가 발생할 것이라고 한다.

2. 심사단계 4.2.2.3에 대한 사례 : 가격효과조항

a) 사례 : 행정적 관점에서 오로지 내부적으로 초점이 맞추어진 규율의도

• 표지에서의 표현방법(서술방법)

개별가격, 일반적인 가격수준, 특히 소비자가격수준에 대한 영향은 예상되지 않는다.

• 입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)

새로운 입법을 통하여 오로지 행정관청 내부에서만 영향을 미치는 개정이 이루어졌다. 기업이나 소비자들에게 아무런 영향을 미치지 않는다. 이 점에서 개별가격, 일반적인 가격수준, 특히 소비자가격에 대한 영향은 예상되지 않는다. 이 법의 개정으로 인하여 정부예산의 부담이 약간만 늘어났으며, 자금조달의 필요성은 무시해도 된다. 따라서 이로부터 간접적인 가격관련적 효과는 예상되지 않는다.

b) 사례 : 가격/가격구성부분에 관한 행정규정의 개정을 위한 규율의도

• 표지에서의 표현방법(서술방법)

변호사의 변호서비스에 대한 개별가격의 상승은 평균 x%에 달한다. 일반적인 가격수준, 특히 소비자가격수준에 미치는 영향은 확실하게

산출할 수 없을 뿐만 아니라 수량화도 불가능하다.

● **입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)**

새로운 입법은 변호사서비스를 받을 수 있는 범위에 상응하게 경제계와 사회보장시스템의 비용에 영향을 미치게 된다. 비록 개별적인 변호사서비스에 대하여 비용단가(개별비용)가 인하된다고 하더라도, 특히 변호사서비스에 대한 가격이 새롭게 책정되어서 평균적으로 약 x%인상되는 개별가격의 변경이 발생하게 된다. 또한 이 결과로 인하여 법률구조보험의 보험증서에 대한 보험료가 현실화될 것으로 예상된다. 모든 가계예산에서 법률구조보험상품과 변호사서비스가 차지하는 비중이 그다지 커지 않기 때문에 새로운 입법이 소비자가격수준에 직접적으로 미치는 효과는 그다지 크지 않을 것이다. 일반적인 가격수준에 미치는 영향과 소비자가격수준에 미치는 영향은 관련자들의 태도변화에 관한 정보가 존재하지 않기 때문에 수량화하는 것이 불가능하다.

c) 사례 : 공급관계와 수요관계를 일반적으로 또는 특정한 부분시장에만 영향을 미치는 규율의도(사례 : 알콜함유음료수에 대한 특별소비세의 도입)

● **표지에서의 표현방법(서술방법)**

알콜함유음료수에 대한 특별소비세를 도입함으로써 이 음료수제품에 대한 개별가격의 인상이 예상된다. 그러나 가격수준, 특히 소비자가격수준에 미치는 영향(효과)은 예상되지 않는다.

● **입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)**

기본적으로 이와 같은 특별소비세가 부과되는 제품그룹에 대한 개별가격은 추가되는 세액만큼 증가되어 판매자들은 증가된 세액만큼

소비자들에게 전가시킨다는 것을 예상할 수 있다. 그러나 가게에서 알콜함유음료수를 구입함에 있어 지출하는 규모가 적기 때문에 가격 효과, 특히 소비자가격효과에 대해서는 아무런 영향이 없다. 알콜함유음료수에 대한 특별소비세의 도입은 정부예산에 대한 부담가중(행정비용)과 부담경감(조세수익)의 효과를 모두 가져오게 되며, 부담가중과 부담경감을 결산해보면 큰 차이가 없다.

d) 사례 : 경제계에서 비용부담의 가중과 경감을 야기하는 입법계획
(예: 연방환경오염방지법규명령(Bundesimmissionsschutz-
verordnung))

● **표지에서의 표현방법(서술방법)**

새로운 입법으로 인하여 발생할 수 있는 개별가격의 변화의 방향과 규모를 모두 수량화할 수 없다. 일반적인 가격수준, 특히 소비자가격수준에 대한 영향은 예상할 수 없다.

● **입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)**

시설물의 유형별로 비용부담가중과 비용부담경감이 예상된다. 새로운 입법으로 인하여 규범의 적용을 받는 자들에게 개별비용에 효과적인 비용수위가 변경될 것인지에 대한 문제와 구체적인 경쟁시장의 상황에 구속되어 그들이 부분시장에 비용을 전가할 가능성을 모두 활용할 수 있는지의 여부는 추산할 수 없지만 완전히 그 가능성을 배제하지도 못한다. 그러나 이러한 국부적인 개별가격의 변화는 그 규모가 적기 때문에 일반가격 내지 소비자가격에 대한 측정가능한 효과를 도출하기에 충분하지 않다. 이러한 조치들이 정부예산에 미치는 효과는 적을 것으로 보이며, 예산을 위한 자금을 조달할 필요가 없다.

3. 심사단계 4.3에 대한 사례

소비자에 대한 영향을 서술하기 위한 참고자료

법규정	...를(을) 통하여...
<ul style="list-style-type: none"> • 소비자의 건강과 안전의 보호를 개선함 • 소비자의 경제적 이익의 보호를 개선함 • 소비자의 자기책임을 강조함 • 지속적인 소비행태의 장려 	<ul style="list-style-type: none"> • 개선/선택자유의 유지/상품다양화 • 최저기준의 확보 • ...할 경우에 승인절차를 거치도록 하는 의무 • 소비자에 대한 생산자/관련관청 등의 정보제공의무 확대 • 소비자상담에 대한 독립적인 기회의 보장 • 부당행위에 대해서는 기업이 불이익을 받게 될 위험의 증대(예: 집단소송권, 불법수익환수) • 재정적 수단들/재정적 인센티브 <p>...새로운 개선된...</p> <ul style="list-style-type: none"> • ...소비자정보 • ...제품표시 • ...사용 또는 위험시 대처요령에 관한 정보 • ...정보제공청구권 • ...잘못 표기된 것이나 기타 기망으로부터 보호 • ...남용으로부터 보호 • ...계약당사자의 파산시 보호 • ...위험관리 • ...자료기초...(예: 위험평가를 위한 자료기초) • ...철회권 • ...계약해지로부터 보호 • ...조사/손해배상청구권의 관철/손해배상금부 • ...시장투명성/가격투명성/계약투명성 • ...자신의 권리를 관철하기 위한 가능성 • ...독립적인 상담기회 제공

4. 심사단계 4.4에 대한 사례

양성평등관련적 효과를 서술하기 위한 참고자료

a) 사례 - 양성평등관련성 부존재 - (가상의) 동물사료법규명령

- 서두부분에서의 표현방법(서술방법)

양성평등관련적 효과에 대하여 심사하였으나 그 효과가 나타날 것으로 보이지 않는다.

- 입법이유기재란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)

이 법규명령은 결과적으로 양성평등과 아무런 관련이 없다. 구체적인 규정들이 여성과 남성에 대하여 직접적으로도 간접적으로도 관련되지 않기 때문이다. 보건상의 효과를 고려해볼 때 남성과 여성에게 다양하게 간접적으로 관련을 가질 수 있는 부분(예: 사료를 먹는 동물들을 소비함으로써 나타나는 호르몬부담가중에 대한 남성과 여성간의 상호 차이가 나는 신체적 반응)에 대하여 심사하였으나 현재까지의 연구에 의하면 그 효과가 나타나지 않았다. 이 법규명령이 포괄하고 있는 모든 사료는 보건상 여성에게 대해서 뿐만 아니라 남성에게 대해서도 육고기를 소비하는 것이 아무런 문제가 없는 것으로 나타났다.

b) 예 - 양성평등관련성 부존재 - (가상의) 독일공업규격(DIN)법규명령

- 서두부분에서의 표현방법(서술방법)

양성평등관련적 효과에 대하여 심사하였으나 그 효과가 나타날 것

으로 보이지 않는다.

● **입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)**

이 법규명령에서는 양성평등관련적 효과를 발견할 수 없다. 이 법규 명령은 제품을 가공함에 있어 기술적인 표준규격에 대해서만 규정하고 있을 뿐이며, 남성과 여성 모두 이와 간접적으로도 관련을 가지고 있지 않기 때문이다.

c) 사례 - 양성평등관련성 존재 - 복무법의 구조

● **서두부분에서의 표현방법(서술방법)**

양성평등관련적 효과가 예상되며 이에 대하여 유의하였다.

● **입법이유서란 총론분야에서의 표현방법(서술방법)**

이 법률은 양성평등에 관련을 가지고 있다. 같은 인생경로에 있는 남성과 여성들에게 서로 차이가 나게 분배하고 남성과 여성들이 시간제 탄력근무모델을 서로 차이가 나게 활용함으로써 남성과 여성들에게 차이가 나는 효과가 예상되기 때문이다. 차이가 나는 효과들은 아래의 통계에 기초하여(*통계를 인용할 것!*) 아래의 분야에서 발생할 것으로 예상된다……(*구체적 차이점에 관하여 상술할 것!*).

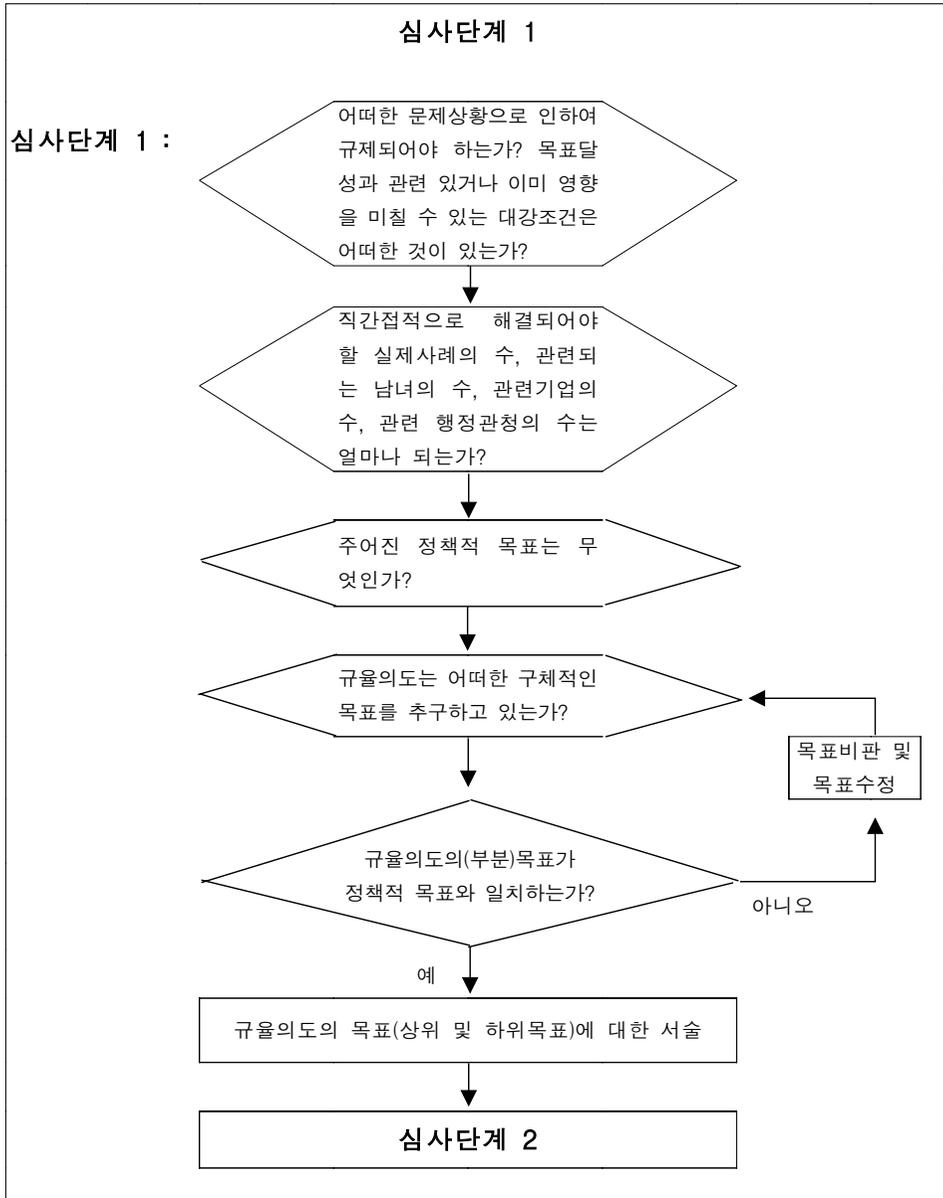
법률이 양성에 조화롭게 구성되도록 노력을 기울였다. 공무원의 봉급구조는 기본적으로 양성에 중립적으로 구성되어 있다. 남성과 여성이 평등하게 경제적 기회를 보유하는 것은…… 업무실적에 상응하게 지급하는 봉급은, 만약……한다면(*이에 관해서는 상론할 것!*), 공무원의 동기부여를 개선하는 결과를 가져올 수 있을 뿐이다. 이것은 특히 여성들에게 성별에 특수하게 근무여건을 분리하는 것을 극복할 보다

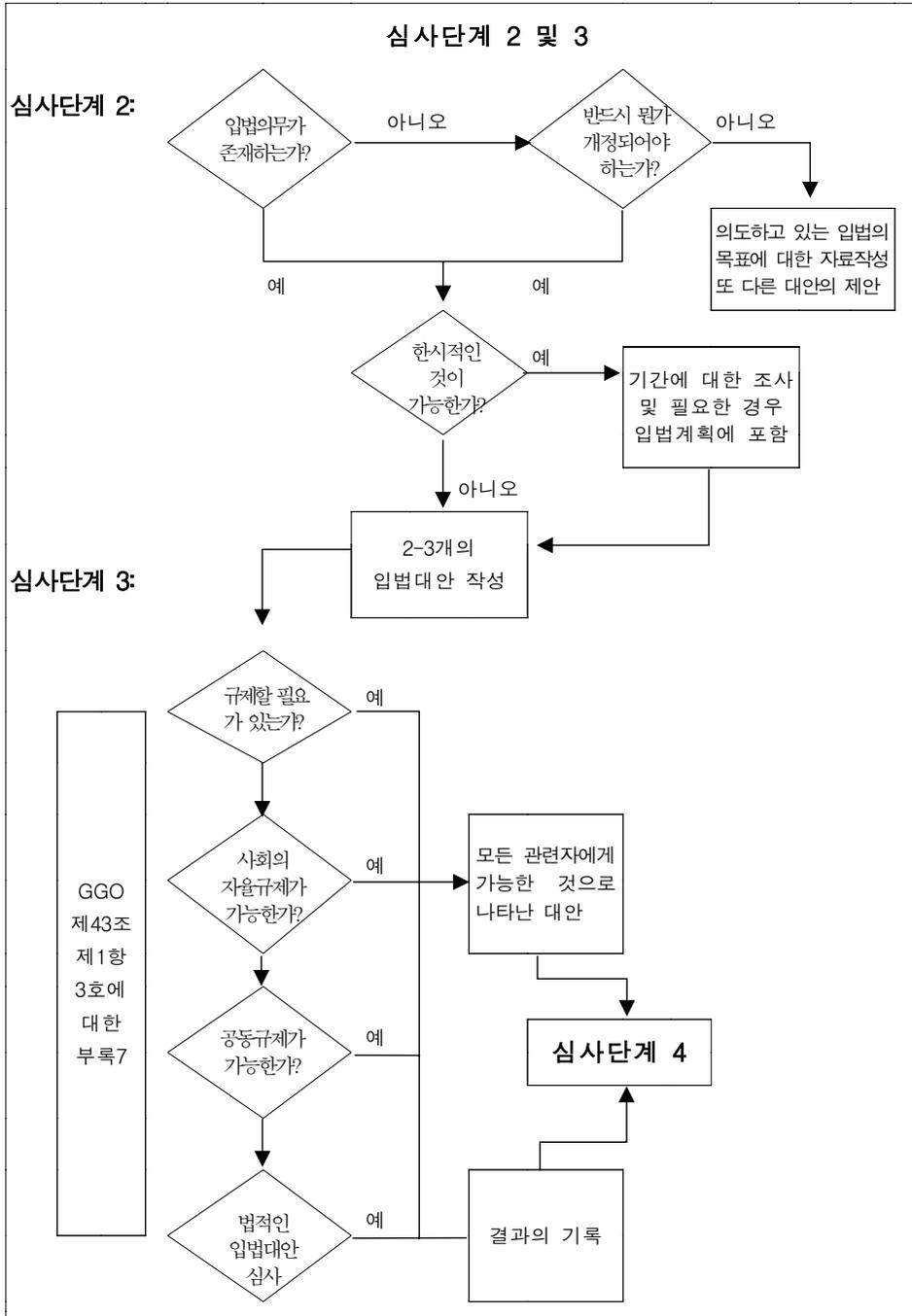
나은 기회를 열어준다. 봉급구조의 차원에서는 성별에 특수한 요구사항들을 포함시켰다.

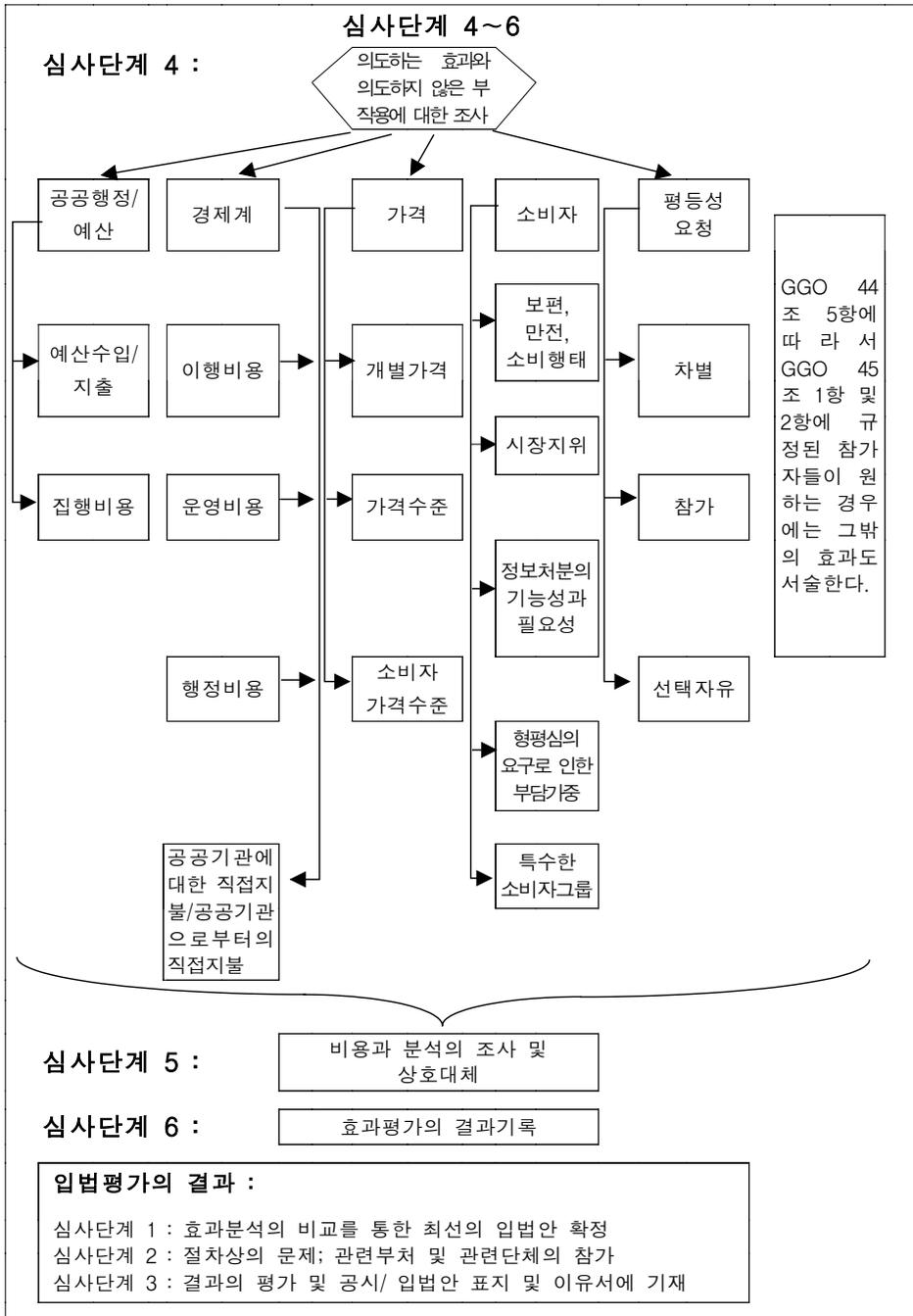
봉급에 관한 차별없는 법규정은 구체적인 개별사례에서 실제로 적용될 때 性이라는 요소에 따라 불평등이 발생할 수 있다는 점을 배제할 수 없다. 여성과 남성의 업무실적확정과 업무실적평가를 함에 있어 이러한 불평등 문제를 피하기 위해서는 ……된다(상론할 것!). 양성평등관련성은 구체적인 사례에서 적용하는 단계, 특히 업무실적을 평가할 경우에 가장 강력하게 나타난다. 공무서비스의 다양한 개별적인 분야를 고려해보면, 예컨대 업무실적의 기준들은 중앙집중적으로 확정될 수는 없고, 오히려 분산적으로 확정되어야 한다. 업무실적을 평가하는 방법에 관하여 적용되는 것들은 평등의 관점에도 그대로 적용된다. 결국 책임성 있는 지도부가 중요한데, 이 지도부는 그들이 직원들을 관리·감독하는 수단들을 적용함에 있어 일반적인 주도적 모티브로서 남성과 여성의 평등성을 인정해야 한다. ……따라서 필요한 보수·연수교육을 받을 경우 지도부에 대하여 강하게 성인지적 능력을 독자적으로 성별에 특수한 관점들을 스스로 확인하도록 하는 방향으로 지원할 필요가 있다.

부록 II

최적 입법대안의 조사절차







제 2 부 연방 및 주의 입법평가관련 지침

Ⅲ. 병행적 입법평가에 관한 절차규율

(Verfahrensregelung für die
begleitende Gesetzesfolgenabschätzung)

목 차

안내 (Auftrag)	153
1. 근 거	153
2. 대 상	154
3. 규범심사위원회	154
4. 업무부서	155
5. 절 차	155
6. 효 력	156
법률안에 대한 해설 (Erläuterungen zu Entwürfen von Gesetzen) ...	157
1. 내용과 목적	157
2. 필요성	157
3. 합목적성	158
4. 사회적 및 국민경제적 영향	159
5. 재정적 효과	160

병행적 입법평가에 관한 절차규율
(Verfahrensregelung für die
begleitende
Gesetzesfolgenabschätzung)

2005. 1.

베를린주 내각사무처
(Berlin Senatskanzlei)

안내(Auftrag)

입법평가의 목표는 새로운 법규범의 그 직접적 규율목적이 주 전체 사회, 개별 집단 및 개인에게 예상되는 효과를 측정하고 사정하는 것이다.

입법평가는 경제중심도시 및 문화중심도시로서 또한 학문과 연구의 중심지로서 도시의 매력을 증대시켜 독일의 수도인 베를린을 한층 주목받게 할 것이다.

입법평가는 법규범 및 필요한 경우 그와 동등한 효과를 가지는 부담에 관하여 예상되는 목적의 최적 달성과 의도하지 않은 부수적 효과를 측정하는데 중점을 둔다.

입법평가는 경제적 관점에서 특히, 인적 및 재정적 자원을 포함하여 검토하며, 그를 통하여 신중하고 공정한 법률이 입법되고 높은 수준의 사회적 수용도가 도출될 수 있게 국가의 입법자의 역할을 강화한다.

사안에 따라 법률안의 성립에 즈음하여 필요한 강도높은 심사는 기본적으로 관련된 사항의 수정가능성을 조기에 파악하여 신속한 시행에 기여한다. 예상하지 못한 효과는 배제하고 의도한 영향이 작용할 수 있도록 하여야 한다. 즉 결과, 강도 높은 착수가 규율대상을 의미 있는 것으로 한다.

1. 근거

내각은 2002년 12월 17일 내각결의 778/02를 의결하였는데, 이는 2003년 4월 1일부터 12월 31일까지 시정과제평가를 위한 전문가위원회(Expertenkommission Staatsaufgabenkritik)로 하여금 병행적 입법평가의

형식으로 부서를 총괄하는 입법평가를 잠정적으로 시도할 것을 제안하였다. 2004년 2월 10일의 의결에서는 입법평가의 지속적인 시행을 결의하였다. 새로이 마련된 절차규칙은 2004년 12월 6일 의장에게 보고되어 시행되었다.

절차의 구성요소는 새로이 마련된 “법률안의 해설(Erläuterungen zu Entwürfen von Gesetzen(Checkliste))”에 의하며, 이 절차는 GGO II의 제 41조의 부록으로 제시되어 구속력을 지닌다.

병행적 입법평가는 내각구성원의 관할책임(Ressortverantwortlichkeit)의 원칙에 영향을 미치지 않는다.

2. 대 상

주법률을 위한 내각의 모든 법률안은 병행적 입법평가에 구속된다. 모든 부처는 예산입법의 범주에 속하는 것이 아닌 모든 법률안에 대하여 이 목적을 위하여 완전하고 신속하게 위원회에 제출할 의무가 있다. 의회의 회기중에 법률에 대한 의견표명을 위하여 내각은 관할 행정기관으로 하여금 법률안의 의견표명에 관한 위원회를 지원하도록 할 수 있다. 이 경우 주법률의 성립을 위한 내각의 법률안 제출에 관한 절차를 준용한다.

3. 규범심사위원회

내각에 의해 임명되는 독립된 기관으로서의 규범심사위원회는 제안에 대하여 예상될 수 있는 법률의 결과를 심사한다. 심사는 당해 법률의 소관부서의 이익과는 독립하여 특히 지출, 효용 및 달성가능성과 함께 사회정책적 변화, 지역의 경제 및 환경관련 효과의 관점에 관하여 독자적으로 수행한다.

규범심사위원회는 5인의 위원으로 구성한다. 남성과 여성은 반드시 각각 2명의 위원으로 구성되어야 한다. 이러한 인적 관련성을 통해 사회정책적 관점을 가능한 한 다양하게 반영할 수 있다. 위원은 장기간 행정 또는 그에 상응하는 업무에 종사한 경험이 있어야 한다.

지구시장(Regiererde Bürgermeister)은 내각에 위원장, 2인의 외부위원, 1인의 주행정기관의 사무총장의 임명을 제안한다.

참사회 의장(Der Rat der Bürgermeister)은 내각에 1인의 지구시장(Bezirkbürgermeister) 또는 지구참사회 위원의 임명을 제안한다.

지구시장의 제안에 대하여 내각은 이를 신속히 결정한다. 참사회 의장의 제안은 위원을 대표하는 것을 의미한다.

4. 업무부서(Geschäftsstelle)

내각사무처(Senatskanzlei)가 규범심사위원회의 내용적 및 조직적으로 사전/사후심사를 지원하고 회의를 개최하는 등 조정업무를 수행한다.

5. 절차(Verfahren)

- (1) 법률안(내각제출안)은 소관 행정기관이 체크리스트에 제시된 항목에 부합하도록 이를 보완, 완비하여 관할 내각구성원의 재가를 얻어 규범심사위원회의 심사절차의 개시를 위하여 업무부서에 송부한다. 소관 행정기관이 규범심사위원회에 법률안을 송부하는 경우에는 법무부에도 이를 동시에 송부한다. 소관 행정기관은 제1문에 규정된 제안에 대해 개별사안별 근거를 제시한 의견을 규범심사위원회에 제시할 수 있다. 그 이후의 절차는 그 의견제시에 영향을 받지 않는다.

- (2) 업무부서는 위원회의 위원에게 관련문건을 전달하고, 법률안에 대한 의견표명을 집계하여 이를 지시하는 업무를 수행한다. 업무부서는 위원회의 위원장과 협의 후에 제안을 반려할 수 있다. 업무부서는 위원회의 절차간소화를 근거로 기초자료를 완비하지 않고 위원장의 의견표명을 위한 서명을 요구하여서는 아니된다.
- (3) 위원회는 법률안 및 체크리스트에 제시된 항목의 부합성 관련 서류가 업무부서에 전달된 날부터 4주 이내에 의견표명을 하여 관련 행정기관에게 송부한다. 조직적인 세부사항의 규율은 위원회의 업무규정으로 정한다. 규범심사위원회는 관련 행정기관으로 의견을 청취하거나 필요한 경우 외부 전문가의 전문지식을 수렴할 수 있다.
- (4) 관련 행정기관은 법률개정안에 관하여 규범심사위원회의 의견표명을 다른 관련 행정기관에게 회람할 수 있다. 법무부는 당해 법률안의 최종적인 형식을 심사한다(행정각부직무규칙 제8조제2항).
- (5) 관련 행정기관과 규범심사위원회 사이에 당해 법률안에 대하여 의견이 통일되지 않는 경우에는 관련 행정기관의 장은 의견이 일치된 법안의 성립을 위하여 규범심사위원회의 의견표명과 함께 당해 법률안을 내각의 결정에 회부하여야 한다.

6. 효 력

이 절차규정은 부록(법률안에 대한 해설 Checkliste)을 포함하여 2005년 1월 1일부터 효력을 발생한다.

법률안에 대한 해설
(Erläuterungen zu Entwürfen von Gesetzen)

제정안

개정안

폐지안

표시

법률안의 날짜/상태

개정/추가 규정 : 최근 개정/근거

관련 행정기관

1. 내용과 목적

2. 필요성

2.1 왜 규율 필요성이 있는가? (무엇이 발생하고, 언제 발생하지 않았는가?)

2.2 왜 규정의 목표가 완비되어 있지 않은가, 혹은 다른 관점에서의 대체 가능한 완화조치로 달성될 수 있는가? (예. 규범보완적 계약, 주요어: 경제계의 자율의무)

2.3 현재의 관련규정을 결합하여 간소화하거나 삭제할 수 있는가?

2.4 브란덴부르그주

브란덴부르그주가 관련되어 있는가?

현재의 법적 조화의 가능성을 전부 이용하였는가?

브란덴부르그주의 어떠한 규정과 유사하거나 상이한가, 그 이유는 무엇인가?

2.5 다른 주의 경우

어떠한 주가 유사한 규정을 가지고 있는가? 근거 :

어떠한 주가 상이한 규정을 가지고 있는가? 근거 :

어떠한 주가 관련 규정이 존재하지 않는가? 근거 :

3. 합목적성

3.1 법령에 절차적 기준(표준)에 의무적으로 필요한 인적 및 물적수단의 최저요구가 포함되어 있는가?

적합한 기준에 따른 제시

인적 기준

(개별과제 수행을 위한 전문인력의 투입관점에서 일정한 변동폭 또는 일정한 확보인력에 관한 최소전제조건의 확정)

물적 기준

(일정한 질적 또는 양적인 요구조건의 관점에서 변동폭에 관한 최소 전제조건의 확정)

절차적 기준

(사용하려는 절차에 대한 일정한 요구조건)

3.2 규정이 내용적으로 언어적으로 명확하고 이해가능 하도록 되었는가?

남녀간의 언어적 동등취급이 실현되었는가?

3.3 규정이 어느 경우에 금지사항을 포함하고 있으며 : 그 준수 및 관철가능성을 위한 감독체계가 확보되어 있는가? 어디에 규정되어 있는가?

3.4 왜 규율의 유효기한을 정하지 않고 있는가?

3.5 시민과 경제 그리고 관청의 입장에서 충분하게 규율의 시행일을 고려하고 있는가?

3.6 규정이 단체, 회사 또는 기관의 의견표명을 수렴하였는가?
어떠한 이의제기를 어떤 근거로 고려하지 않았는가?

4. 사회적 및 국민경제적 영향

4.1 시장경제와 고용시장에의 영향

경제조성적인 효과(내부 검증, 단체의 의견표명)
경쟁적 영향, 지역간의 경쟁적 영향(경쟁의 강화/경쟁의 제한)
기업의 부담(직접적 재정적인 부담, 추가 인건비)
고용시장효과(내부 검증, 외부 근거, 단체의 의견표명)

4.2 사회적 결과

시민에 대한 영향
성별 동등성에 대한 영향
규정이 공적인 문제에서 남녀간의 성별동등성의 원칙을 강화하는가
규정이 남녀를 구별하는 효과를 포함하고 있거나 그것이 결국 현재의 상태를 제한하고 있는가
규정이 사실상 남녀간의 동등취급을 확립하는데 기여하고 있는가
특별한 사회집단에 대한 영향(고령자, 청소년, 장애인, 외국인)
사회적 행동의 의도적 변화(정신적교감, 연대성강화, 자기책임성의 향상, 동질감조성)

4.3 수범자에 대한 사전적/사후적 제약 및(또는) 협력의무가 실제로 필요한가?
(허가 및 신고의무, 신청, 정보제공의무, 입증의무, 보고의무, 금지, 형벌)

4.4 환경과 지속가능성에 대한 영향

5. 재정적 효과

5.1 지출의무에 있어서 연방법을 적용하여야 하는가, 아니면 주헌법상의 기준을 적용하여야 하는가?
추가적인 예산수단을 필요로 하는가?
만약 그렇다면, 수단의 수준과 누구를 위한 것인지 정해야 한다.
만약 그렇다면, 수단의 수준은 알려진 게 없어 평가할 수 없다. 왜 없는가?
다른 분야에서 결과비용은 어떻게 산정하는가? 어디서? 누가?

5.2 규정에서 추가적인 행정비용이 발생하는가?
만약 그렇다면, 가능한 한, 임무증가로 인한 추가적인 인적비용과 물적 비용을 추가한다.
행정기관에 있어:
지방행정기관에 있어:
그밖의 부서에 있어:

5.3 규정이 절감성을 가져오는가?
만약 그렇다면, 가능한 한, 임무감소로 인한 의도하려는 인적비용과 물적 비용을 추가한다.
행정기관에 있어:
지구행정기관에 있어:
그밖에 부서에 있어:

5.4 비용을 청구할 것인가?

만약 그렇다면, 어느 범위에서 어느 정도를 요구할 것인가?

5.5 비용의 비교가능성, 예컨대 다른 연방의 주영역에 비해 절약하고 있다면, 더 적은 비용의 경비를 지출하는 주는 어디인가?

어떤?

만약 그렇다면, 더 많은 비용은 지출하는 주는 어디인가?

어떤?

시민경제가 더 높게 부담되는 주는 어디인가?

어디가 더 낮은가?

제 2 부 연방 및 주의 입법평가관련 지침

IV. 법령입안을 위한 명령

(Anordnung der Landesregierung und der
Ministerien zum Erlass von Vorschriften)

목 차

1. 목 적	171
2. 효 력 범 위	171
2.1 원 칙	171
2.2 예 외	171
2.3 유 추 적 용	172
3. 개 념	172
3.1 규 율 (Regelungen)	172
3.2 법 령	172
3.3 행 정 규 칙, 지 침 (Hinweise)	172
3.4 직 무 상 명 령 (innerdienstliche Anordnung)	173
4. 규 율 목 적 의 설 정 원 칙	173
4.1 전 체 적 · 부 분 적 규 율 목 적 설 정 의 필 요 성	173
4.2 규 율 밀 도 (Regelungsdichte), 규 율 강 도 (Regelungstief)	175
4.3 규 율 단 계 (Regelungsstufe)	175
4.4 규 율 평 가 (Regelungsfolgenabschätzung)	176
4.5 실 험 조 향 (Erprobungsklausel) ; 유 효 기 간	177
4.6 초 안 의 작 성	178
5. 행 정 규 칙 의 최 대 제 정 숫 자	179

6. 규정심사	179
6.1. 전문심사(Fachprüfung)	179
6.2. 부처내의 엄격심사(Gegenprüfung)	179
6.3. 규범심사(Normenprüfung)	180
6.4. 옴부즈만	180
7. 특별 절차	181
7.1. 참가	181
7.2. 각료회의에서의 사전결정	181
7.3. 청문	181
7.4. 주의회에서의 조약과 협정에 관한 보고	183
7.5. 정부제출법안	183
7.6. 주의회의 교섭단체에 법률안 송부	184
8. 규율안과 규율의 공포	184
8.1. 규율안	184
8.2. 규율	184
8.3. 공포되지 않는 예외	185
8.4. 공보	185
8.5. 공포법령색인(Bekanntmachungsverzeichnis)	186
9. 자동 실효(Verfallsautomatik)	187
10. 규정심사(Vorschriftenbereinigung)	187

10.1 일정기간내 정기적인 심사	187
10.2 유지심사(Bewährungsprüfung)	188
11. 부칙(Schlussvorschriften)	188
폐지규정	189
【부록 1】 명령 4.4.2에 관한 질문표	189
【부록 2】 규정제정지침 : 생략	190
【부록 3】 규율을 위한 심사개요 : 생략	190

법령입안을 위한 명령

(Anordnung der Landesregierung und
der Ministerien zum Erlass von
Vorschriften)

2004. 11.

바덴-뷔르템베르크 주정부

(Landesregierung Baden-Württemberg)

1. 목 적

주정부는 목표를 추구함에 있어서 과잉입법을 피하고 간단명료하게 규정을 마련하여야 한다. 주정부는 자신의 관할범위 내 및 소속 행정관청에서 필수불가결하게 요구되는 규정을 대상으로 제정하고, 규율 밀도도 제한하여야 한다. 이 목적달성을 위하여 규정제정을 위한 이 명령에서는 규정제정절차를 매우 엄격하게 제시하고 있다.

2. 효력범위

2.1 원 칙

이 명령은 법 및 행정규칙 그리고 주정부 또는 개별 주장관들의 직무상 명령의 입안에 있어서 유효하다.

2.2. 예 외

2.2.1 이 명령은 다음의 경우에는 적용하지 아니한다.

- 교육 및 학습계획 기타 동등한 전문교육프로그램,
- 경찰력의 투입과 관리 및 경찰활동시 투입인원의 선정에 관한 지시
- 법규적 내용이 아닌 기속력없는 업무 지침

2.2.2 이 명령에서 4(규율목적의 설정원칙), 5(최대한 허용될 수 있는 행정규칙제정수치), 9(자동실효시기) 그리고 10(규칙심사)은

조직행위나 행정관청의 설치나 관할을 내용으로 하는 여타의 규율(예컨대, 광역시(Große Kreisstadt) 선언, 주기관의 설치, 그 업무의 확정)의 경우에는 적용하지 아니한다.

2.3 유추적용

2.3.1 특별히 다른 규정이 있거나(예컨대, 연방법무부에서 간행한 법형식서에서와 같이) 관례적인 경우를 제외하고는, 연방이나 유럽공동체의 입법과정에 추가 참가하는 경우 또는 연방참의원발의법안의 작성시에 이 명령 4의 기준을 유추적용할 수 있다.

2.3.2. 장관 소속 주하부행정관청은 이 명령을 유추적용할 수 있다.

3. 개념

3.1 규율(Regelungen)

이 명령에서 규율(Regelungen)이란 법령(Rechtsvorschriften), 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)과 직무상 명령(innerdienstliche Anordnung)을 말한다.

3.2 법령

법령이란 법률과 법규명령을 말한다.

3.3. 행정규칙, 지침(Hinweise)

이 명령에서 행정규칙이란 주정부, 주장관이 주행정관청이나 주의 감독을 받는 공법인, 영조물, 재단법인에 대한 기속력 있는

일반·추상적인 지시를 말한다. 행정규칙으로 분류하는 기준은 명칭이나 공개여부가 아니라 규율내용으로 판단하여야 한다. 통일적 정리를 위하여 행정규칙은 그 자체로 표시하고, “지침”은 기속력 없는 통지(2.2.1. 3의 경우)로서만 사용한다.

3.4 직무상 명령(innerdienstliche Anordnung)

3.4.1 직무상 명령이란 내부운영, 근무과정, 감독, 근무자의 관리, 두 개 이상의 주행정관청과 관련된 업무에 적용되는 규율을 말한다.

3.4.2 규율이 직무상 명령인지 행정규칙인지 의문이 가는 경우에는 행정규칙으로 간주한다.

4. 규율목적의 설정원칙

규정안을 입안하는 데 있어서는 다음의 원칙들을 주의하여야 한다.

4.1 전체적·부분적 규율목적 설정의 필요성

4.1.1 하나의 규율은 - 통일적인 시행을 위해서도 - 중대한 공익적 요청이 있거나 개인의 권리보장을 위해서만 제정되어야 한다. 규율의 일부분에 대해서도 이와 동일한 기준을 적용하여 제정되어야 한다.

4.1.2 다른 방법(예컨대, 단체와의 협약, 여론형성, 관계인과의 합

의, 당사자의 자발적인 의무이행과 같은)으로도 추구되는 목적을 동등하게 달성할 수 있는 지 여부를 충분히 검토하여야 한다.

4.1.3 기속력 있는 기준(최소한의 요건으로서 양적·질적 요구를 의미하는 인적·물적 전제사항)은 불가피한 경우에만 요구할 수 있다. 예컨대 정보자료나 추천서 발간, 규율목적의 설정 또는 보다 완화된 기준과 같은 보다 덜 제한적인 조치들도 충분한지 여부를 검토한 후에 설정해야 함을 의미한다. 기속력있는 기준을 설정한 경우에도 조치가 개인에게 현저하게 비례원칙에 맞지 않게 경제적인 부담을 주는 경우에는 - 법적으로 허용되는 한 - 예외를 인정하여야 한다.

4.1.4 절차상의 특별규정은 아주 긴급한 필요가 있을 경우에만 마련되어야 한다.

4.1.5 별도의 커다란 비용을 들이지 않고도 예컨대, 업무협약, 정보전달이나 개별 결정에 의해서도 충분한 조화를 이룰 수 있을 경우에는 행정규칙을 제정해서는 안 된다.

4.1.6 상위기관 또는 절차참가기관의 이익을 위한 동의 내지 승인 유보는 불가피한 필요가 있지 않는 한 설정해서는 안 된다.

4.1.7 동일한 내용의 규정은 단일법(in einem einheitlichen Regelwerk)으로 규정하여야 한다. 이는 본질적으로 내용이 동일한 규정의 경우에도 마찬가지다.

4.1.8 필요성의 추정(4.1.1)은 그 근거에 따라 다음의 조건을 충족하여야 한다.

- 규율이 법령(Rechtsvorschrift)으로 제정될 것이 요구되거나 전제된다.
- 규율이 연방법 집행을 위하여 필연적으로 제정되어야 한다.
- 규율이 유럽공동체(EG) 또는 연방에 공통적으로 적용되는 기술법(예컨대 DIN과 같은)의 수용을 위해 필연적으로 제정되어야 한다.
- 규율이 다양한 중복 규정을 종합정리하여 규정수를 현저히 줄여야 한다.
- 규율로 달성하려는 과제가 개인이나 간접적 국가행정에 위임해서는 안 된다.

4.2. 규율밀도(Regelungsdichte), 규율강도(Regelungstiefe)

규율은 그 자체로 간단명료하여야 하고 전형적인 사례열거는 지양해야 한다. 비전형적인 사례를 적절하게 해결하는 방법으로 생각할 수 있는 모든 경우를 열거해서는 안 되며 재량여지, 일반 내지 형평 조항, 불확정개념 등 규율기술을 동원하여야 한다. 결국 보다 고차원의 목적달성을 위하여 동등한 취급 내지 형식을 강요하지 않고 다양성을 보장하여야 함을 의미한다.

4.3 규율단계(Regelungsstufe)

4.3.1 하나의 규율은 여러 규율단계들(법률, 명령, 행정규칙 내지 직무상 명령, 지침) 중에 선택가능한 경우, 가장 낮은 단계의 규율을 선택하여야 한다. 예컨대, 행정규칙과 직무상 명령 보다 지침이 우선권을 가진다.

4.3.2 법률에는 진행중인 사항으로 수정할 필요가 있는 내용을 규

을하여서는 아니 된다. 법령에는 행정기술적인 지시와 서식
견본을 포함해서는 안 된다.

4.3.3 법률안에 위임명령권을 규정한다면 법률제정이 간단히 되어
입법절차에서의 수고를 현저히 줄일 수 있다. 따라서 법률
안에 집행부에 대한 위임명령권을 부여하려면 법령에 규정
을 마련해야 할 절대적 필요가 있는 지를 검토한 후에 해야
한다.

4.4. 규율평가(Regelungsfolgenabschätzung)

4.4.1 규율목적의 주된 효과와 부수적 효과를 포함하여 사안관련
효과와 전반적 효과를 평가하여야 한다.

4.4.2 모든 규율목적에 비추어 남녀의 생활상태에 대한 영향도
【부록 1】의 질문예시에 따라 기본적으로 조사하여야 한다.
질문예시는 사회장관이 다른 행정부 장관들과 협의하에 계속
보충해 나가야 한다.

4.4.3 “미래의 가족상”을 실현하기 위해서는 원칙적으로 모든 규
율목적들에 의해 가족에 미치는 영향력도 심사하여야 한다.
가족상황은 가능한 향상되도록 모든 규율 목적을 설정하는
것이 바람직하다. 하지만 규율 목적을 설정하는 최소한의 기
준은 가족관계에 급격한 변화는 없어야 한다는 것이다.

4.4.4 적용범위와 특히 비용에 있어서 영향을 크게 미치는 규율목적
설정시에는 방법론과 추천할 만한 행동방식을 제시하고 있는
“법률평가입문서(Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung)”와
그 기초이론을 기술한 “법률평가교본(Handbuchs Gesetzesfolgenab-

schätzung)”에 따라 판단하여야 한다. 그 행동방식(사전적, 병행적, 사후적 평가)은 규율목적의 종류와 내용에 따라 한다. 이러한 전제설명에 불구하고 전술한 1문에 다른 규율목적을 평가하지 않을 경우에는 합당한 이유를 서면으로 제출하여야 한다.

4.4.5 비용계산시에는 다음과 같은 당시에 유효한 기준들을 근거로 하여야 한다.

- 급여, 상여금, 임금을 산정하는 재무부 지침과
- 주행정을 위해 요구되는 행정비, 수수료 그리고 그 밖의 부담금 확정시에 고려하는 행정비용 산정에 관한 재무부의 행정규칙(비용확정에 관한 행정규칙, VwV-Kostenfestlegung)

4.4.6 규율평가와 그 검토는 서면으로 하여야 한다. 이에 최소한 규율목적이 시민, 가족, 경제, 국가재정, 지방자치단체와 공기업 등 그 밖의 간접국가행정의 주체, 해당 관청의 소속 기관, 관청내 또는 관청간 그리고 관청과 외부간의 의사소통에 어떤 영향을 주었는지 그리고 예측, 평가, 가정의 근거를 최소한 서면으로 파악할 수 있어야 한다.

4.5 실험조항(Erprobungsklausel) ; 유효기간

4.5.1 지금까지 규율한 방법과는 다른 방법으로 규율목적의 달성도를 실험하기 위한 예외를 인정할 필요가 있을 때에는 실험조항을 마련한다.

4.5.2 법령 제정시에는 유효기간을 설정할 수 있는 지 여부를 검토하여야 한다.

4.5.3 실험 내지 다른 잠정적 목적달성에 기여하는 법령제정시에는 유효기간을 정해야 한다.

4.5.4 모든 행정규칙과 직무상 명령에는 유효기간을 정하여야 한다. 유효기간은 규율목적달성을 위해 필요한 시간으로 한정하여야 한다. 예컨대 공개되는 행정규칙이나 직무상 명령의 경우에는 최대 7년, 비공개되는 행정규칙의 경우에는 최대 3년을 유효기간으로 한다. 후자의 경우 2문의 기준에 의하여 유효기간경과 전에 4년까지 기간연장을 할 수 있다. 하지만 유효기간의 최대허용한도는 행정규칙 내지 직무상 명령의 일부개정시를 초과해서는 안 된다.

4.5.5 위 4.5.4는

- 연방과 주가 통일적인 안을 마련하는 경우 내지 주상호간 장관수준에서 합의하거나,
- 모든 사람이 접근할 수 있고 계속적으로 보완해서 공개하는 행정규칙 내지 직무상 명령의 경우에는 적용하지 않는다.

4.6 초안의 작성

4.6.1 규율은 【부록 2(규정제정지침)】의 기준에 따라 시민과 근접하게 이해하기 쉽도록 작성하여야 한다.

4.6.2 규율은 행정절차의 신속한 집행이 가능하도록 작성되어야 한다. 행정절차의 전자적 처리를 가능하도록 해야 한다. 즉 이를 미리 규정화해야 함을 말한다. 2문의 경우 업무절차 및 규율은 최대한 신속한 처리절차를 이용할 수 있도록 필요하다면 개정하여야 한다.

5. 행정규칙의 최대 제정숫자

각 부처가 파악한 공개 및 비공개 행정규칙과 직무상 명령의 수는 2000년 12월 31일 파악된 수를 초과해서는 안 된다. 주정부와 장관은 행정규칙과 직무상 명령의 수를 줄이는 것을 목표로 삼아야 한다.

6. 규정심사

6.1. 전문심사(Fachprüfung)

모든 장관은 자신의 책임범위를 명확히 하기 위해 규율안이 이 명령의 요건들을 충족하는 지 살펴야 한다. 규율목적, 전문심사의 결과와 규율효과에 관한 심사(【부록 3】)가 그 기준이 된다. 이 기준은 내무부장관이 다른 장관들의 협의하에 계속 보완할 수 있다.

6.2 부처내의 엄격심사(Gegenprüfung)

행정규칙과 직무상 명령에 관한 초안은 해당 부처 내에서 심사 기준과 위 4.4.2에 따른 심사결과를 토대로 전문성 있는 독립적인 기관에 의한 엄격심사를 받아야 한다. 엄격심사는 납득가능성에 근거하여 규율목적 설정의 필요성(4.1), 규율범위(4.1.1 2문과 4.2), 종합적인 규율의 가능성(4.1.8), 규율효과(4.4), 규율평가를 포기하는 이유(4.4.4), 유효기간(4.5) 그리고 공개의무 등을 포

함한다. 전문적이고 독립적인 기관은 2000년 12월 31일에 공개 그리고 비공개된 행정각부의 규칙수(5.)를 초과해서는 안된다는 것에도 제한을 받는다.

6.3 규범심사(Normenprüfung)

6.3.1 청문절차의 시행 전 또는 그 진행 중에 행정각부는 법령의 초안, 규율목적에 해당하는 부서 내의 사전심사결과를 포함하는 질문표와 4.4.2에 따른 조사결과를 규범심사위원회(Normenprüfungsausschuss)에 제출하여야 한다.

6.3.2 규범심사위원회는 내무부와 법무부 각각의 대표자들로 구성된다. 위원회는 초안이 이 명령에서 제시하는 요건에 합치하는지를 심사한다.

6.3.3 내각제안서에는 규범심사 후 나타난 본질적인 사항과 규율안의 필요성, 과제의 민영화가능성(Privatisierungsfähigkeit)과 규율효과에 관하여 규범심사위원회에서 해결하지 못한 문제들을 기술하여야 한다.

6.3.4 각료회의에서 다른 이유로 제출하지 못했던 행정부서의 법규명령의 경우 규범심사위원회가 이를 위해 각료회의의 사전심의로 위임할 수 있는 권한을 갖는다.

6.4 옴부즈만

옴부즈만은 관료주의제거와 규제완화의 관점에서 모든 규율초안의 심사에 참여할 수 있고 경우에 따라서는 규율안의 변경을 주장할 수도 있다.

7. 특별 절차

7.1 참 가

해당 행정부서의 업무에는 업무영역에 관련된 장관(예컨대, 경제에 관한 집행비용에 있어서는 경제부)이 규율안작성 작업에 참가한다. 그밖에도 실정법규정에 따라 참가할 수 있는 자(예컨대, 정보보호를 위해 임명된 수탁관)가 있다.

7.2 각료회의에서의 사전결정

7.2.1 까다로운 사전작업을 하기 전에 해당 행정부서는 각료회의에서 사전결정이 필요한지를 조사해야 한다. 여러 행정부서의 업무영역에 관련된 의견차이를 조정할 수 없거나, 근본적으로 중요한 문제라고 판단되는 경우에는 각료회의에서 사전결정을 의무적으로 거쳐야 한다.

7.2.2 규율안이 정치적 비중이 있는 것이라면 지방자치단체, 노동조합, 직능단체 등 기타 다른 참가인들의 청문을 하기 전에 각료회의에서 먼저 본질적인 결정을 해야 한다.

7.3 청 문

7.3.1 지방자치단체, 노동조합의 핵심조직, 직능단체의 청문에서는 다음과 같은 원칙을 지켜야 한다 ;

- 규율안 작성과정에 정부초안에 기초 내지 광역 지방자치단체와 관련된 일반 문제를 규정한 것이 있다면 지방자치단체에 정부초안을 원문표현대로 전달하여야 한다. 초안에 주공

무원법 제120조 제1문에서 의미하는 규정들이 있거나 주법 관법 제8조와 관련된 법관의 법률관계에 관한 규정의 경우 노동조합의 핵심조직, 직능단체에 원문표현대로 전달하여야 한다.

- 위에서 언급한 단체들에게는 적당한 기간 내에 문서 또는 구두로 초안에 대한 견해를 표명할 기회를 부여하여야 한다. 그 기간은 초안의 분량과 내용을 고려하여 제안된 규정의 중요도에 상응하는 심사와 결정이 가능하도록 부여되어야 한다.
- 직능단체와 정부부처에 중요한 의미가 있는 초안의 경우 구두로 상의하기를 권장하고 있다. 필요한 경우 초안공고 전에도 개별 문제에 대해 논의하는 것은 언제든지 가능하다.
- 초안작성 후 나중에 청문절차 없이 기초 내지 광역 지방자치단체와 관련된 중요한 내용이 보완 내지 수정된 경우 지방자치단체에 다시 한번 견해를 표명할 기회를 부여하여야 한다. 이는 노동조합의 핵심조직, 직능단체의 경우에도 마찬가지다. 그 밖의 경우에는 주공무원법 제120조에서 제시하는 규정들을 고려하면 된다.

7.3.2 영리경제활동과 직접 관련된 경우 상공회의소와 수공업자 협회에 그리고 근로자의 이해관계와 직접관련된 경우에는 노동조합에 의견표명의 기회를 부여하여야 한다. 그 밖의 경우 특히 청문의무를 규정한 것을 제외하고는 어떤 기관, 법인, 단체의 견해를 청문할 것인지는 정부부처에 위임된다.

7.3.3 모든 청문과 보고시에 참가하는 전문집단, 공공 기관 및 단체는 전문영역의 규율수신인, 특히 시민과 중견기업에도 부담이 될 수 있는 규율집행비용을 포함한 전체적인 규율효과

를 설명하여야 한다. 여기서 집행비용이란 규율시행에 의해 초래되는 인적·물적 비용을 말한다.

7.4 주의회에서의 조약과 협정에 관한 보고

7.4.1 주정부는 주의회에 (그 중요도에 관계없이) 조약과 그 밖의 정치·재정적으로 대단히 중요한 협정을 체결 전에 보고한다. 이 때 주의회는 의견표명을 할 수 있다.

7.4.2 조약에 관한 주헌법 제50조 제2문에 따른 사후 승인절차는 위 설명과는 관계없이 유효하다.

7.5 정부제출법안

7.5.1 법령의 제정을 위해 정부가 제출한 법안에는 행정각부 장관의 참가, 청문절차, 규칙심사의 결과와 전반적인 입법이유가 사전에 그에 관한 협의 없이 제시된 것인지를 설명한 것을 포함한 정형화된 입법제안서를 첨부해야 한다.

7.5.2 법률안은 표지, 제안이유, 심사표와 함께 해당 행정부에 먼저 제출하고 나중에

- 그 밖의 행정부
- 연방에서 활동하는 Baden-Württemberg주 대표
- 차관에게 송부한다.

7.5.3 각료회의에 송부되는 그 밖의 규율안의 경우에도 7.5.3(여기)에서 설명하는 것은 타당하지만 표지와 간단한 제안이유서도 필요 없이 심사표에 아주 필수적인 사항만을 기재하여

송부하면 된다.

7.5.4 기타 자세한 절차는 정부부처에서 정한다.

7.6 주의회의 교섭단체에 법률안 송부

7.6.1 행정각부는 주의회의장과 주의회의 교섭단체총무에게 각각 3부의 정본을 단체, 법인, 기관이 초안에 대한 의견을 제시하기 전에 송부하여야 한다.

8. 규율안과 규율의 공포

8.1 규율안

공익과 관련된 규율안, 막대한 비용을 요구하는 규정, 그밖에 중요한 규율안은 7.2.2에서 언급한 기관들(지방자치단체, 노동조합, 업종별 협회 등)에 초안을 전달된 이후에 청문기간동안 인터넷에 공개하여야 한다.

8.2 규 율

- 특별한 규정이 없는 한 규율은 다음과 같이 공포하여야 한다 :
- 법령은 공포하여야 한다(주헌법 제63조와 법령 등 공포에 관한 법률)
 - 행정규칙은 해당 정부부처의 업무영역에 관한 공보에 게재하여야 한다. 또한 행정규칙은 일반적으로 접근할 수 있고 계속적으로 수정·보완되는 관공서발행 법전에 수록하는 방법 또는 일반적으로 접근할 수 있는 전자문서로도 공개할 수 있다.

- 다만 법전 내지 전자문서에 수록된 것은 공보에서 알려야 한다.
- 직무상 명령은 원문표현대로 주행정예 관한 전자정보시스템상에 올려야 한다.
 - 연방 또는 유럽공동체가 공포하는 규정은 주정부나 주장관이 주의 규율과 마찬가지로 공포한다.
 - 조직행위와 법령으로 제정되지 않는 2.2.2에 따른 기타 규정의 경우에는 관할 정부부처에서 공포의 종류와 방식을 결정한다.

8.3 공포되지 않는 예외

8.3.1 다음과 같은 행정규칙과 직무상 명령의 경우 공포하지 않아도 된다 ;

- 공포가 아주 중요하거나 내지 규율효과를 위해 공포를 하지 않으면 안 되는 경우를 제외하고는 최대 1년의 유효기간을 갖는 경우
- 공포하면 규율목적달성이 어려운 경우
- 기타 비밀사항으로 분류된 경우

8.3.2 공포하지 않는 행정규칙과 직무상 명령의 경우 8.3.1에서 열거한 해당 사항을 제시하여야 한다.

8.4 공 보

8.4.1 공보라 함은,

- Baden-Württemberg주의 Staasanzeiger
- 내무부, 재무부, 교육부, 경제부, 농림부, 복지부, 환경교통부

및 행정자치부의 관보

- 문화부 관보(“문화와 교육”)
- 법무부 관보(“법무”)를 말한다.

8.4.2 행정관청은 자치단체(Gemeinde와 Landkreis)에 널리 알리기 위한 방법으로 자치단체에 국한한 공보를 발행한다.

8.5 공포법령색인(Bekanntmachungsverzeichnis)

8.5.1 매년 1월 1일에 규정 및 공포법령색인을 인쇄물 또는 전자 정보문서로 발간한다. 이에는 발간 당시 유효한

- 법령,
- 공포된 행정규칙,
- 주정부나 주장관에 의해 공포된 연방 및 유럽연합의 규정과
- 그 밖의 공포된 규정들의 소재를 포함해야 한다.

8.5.2 장관들은 8.3.1에 따라 비밀사항으로 분류된 것을 제외하고 전자정보체계에 들어 있는 자신의 업무와 관련된 색인 속에서 공포의무로부터 면제된 유효한 행정규칙을 파악해야 한다. 색인에는 최소한 행정규칙에 관한 완전한 명칭, 축약한 명칭, 제정일자, 법령번호, 유효기간 등을 기재하여야 한다.

8.5.3 그밖에 장관들은 부처 내 색인에서 8.5.2에 따라 비공개된 행정규칙과 별개로 직무상 명령을 파악하여야 한다.

8.5.4 장관들의 비밀보호수임인(Geheimschutzbeauftragten)은 자신의 업무영역과 관련된 비밀사항으로 분류된 행정규칙을 그 완전한 명칭, 축약한 명칭, 제정일자, 법령번호, 유효기간을 각각 파악하여야 한다.

9. 자동 실효(Verfallsautomatik)

9.1 8.5에 따라 공포색인에 수록되지 못한 행정규칙과 직무상 명령은 4.5.4에 따른 확립된 이유로 효력을 상실하지 않는 한 제정된 년도 또는 공포색인에서 삭제된 년도의 12월 31일에 효력을 상실한다.

9.2 공포된 후 7년 이상 경과된 행정규칙과 직무상 명령 및 3년 이상 경과되어도 유효기간을 연장하지 않은 비공개 행정규칙은 이미 이전에 효력을 상실하지 않는 한 각각 12월 31일에 효력을 상실한다. 다만 예외적으로 4.5.5에서 언급된 행정규칙과 직무상 명령은 제외한다. 그렇다 하더라도 7년이 경과된 경우에는 후술하는 10.1에 따른 심사는 받아야 한다.

9.3 2005년 1월 1일 현재 유효한 규정(법)들은 특별히 다른 규정이 없는 한 9.1과 9.2에 불구하고 2005년 12월 31일 이전에는 효력을 상실하지 않는다.

10. 규정심사(Vorschriftenbereinigung)

10.1 일정기간내 정기적인 심사

유효기간을 한정(4.5)한다 하더라도 일정기간을 주기로 정기적으로 다음과 같은 규율의 필요여부에 관하여 즉,

- 필요한지(4.1),
- 줄일 수는 없는지, 기준들을 하향조정 할 수 있는지, 모두 폐지할 수는 없는지,

제 2 부 연방 및 주의 입법평가관련 지침

- 여전히 효력이 있는지, 특히 다른 실정법과 모순(충돌)되지 않는지
- 다른 규율과 종합하여 정리할 수는 없는지(4.1.8)
- 유효기간을 단축할 수 있는지 내지 예외적인 경우 연장하여야 하는지를 심사하여야 한다.

하지만 예외적으로 규율의 유효기간이 아주 단기이거나 규율 내용이 위와 같은 심사를 받기에 적합하지 않은 경우에는 심사하지 않을 수 있다.

심사의 시행은 조직적 조치에 따라 이루어지고 심사결과와 심사포기이유에 관하여는 공개하여야 한다.

10.2 유지심사(Bewährungsprüfung)

10.2.1 법률평가입문서(Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung)에 따른 규율효과평가를 시행할 규정 내지 4.4.4 의 전제를 갖는 규정들의 경우 효력발생이후 늦어도 3년 내 평가가 가능한 즉시 관할 전문 행정부서에서 유지심사를 하여야 한다. 이 때 발생한 규율효과와 예측적인 효과를 비교하고 목적달성가능성을 검토하여야 한다.

10.2.2 유지심사결과 목적달성이 어렵다는 평가를 받은 규율은 폐지하여야 한다. 만약 독자적인 폐지권한이 없다면 폐지할 것을 권고하여야 한다.

11. 부칙(Schlussvorschriften)

이 명령은 2005년 1월 1일부터 효력을 발생한다.

폐지규정

이 명령은 늦어도 2008년 전반기에 10.2.1에 따른 심사를 받아야 한다. 이 명령은 늦어도 2011년 12월 31일에는 폐지된다.

【부록 1】 명령 4.4.2에 관한 질문표

사전분석

- 규율목적 내지 그 일부분이 직접 또는 간접적으로 사람과 관련되는가?
- 어떤 집단이 규율목적과 관련되는가?
- 어떤 통계, 조사, 연구결과가 규율목적설정을 하는데 원용되었는가?
그것이 성에 따른 차별을 하고 있는가?
- 성에 따른 어떤 차이가 목적설정과 관련된 집단에 관한 자료나 심층정보에서 추출되었나?

다양한 규율가능성 심사

- 규율목적에서 남녀가 차별적으로 다루어졌는가?
- 차이는 어디에 있는가?
- 남녀의 상이한 생활방식은 어떻게 고려되고 있는가?
- 어떤 대안이 남녀의 생활방식을 가장 적합하게 고려하는 것인가?
- 어느 규정이 형성여지(Gestaltungsspielraum)를 제한하는가?

결 과

- 규율목적에는 성차별적인 요소가 없다.

제 2 부 연방 및 주의 입법평가관련 지침

- 규율목적에는 양성을 동일하게 고려하고 있다.
- 규율목적은 현존하는 성적 불평등의 제거에 기여한다.

【부록 2】 규정제정지침 : 생략

【부록 3】 규율을 위한 심사개요 : 생략