

입법평가 연구 09-16-□

독일의 입법평가지침에 관한 연구

정 창 화

독일의 입법평가지침에 관한 연구

A Study on the Standards of
Legislation-Evaluation in Germany

연구자 : 정창화(단국대학교 교수)
Jung, Chang-Hwa

2009. 10. 30.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

국 문 요 약

입법평가제도란 기존의 입법에 대한 사전 및 사후평가(ex ante and ex post evaluation)의 경험과 판단을 근거로 하여, 입법을 준비하는 단계에서부터 법률안을 과학적인 기법을 통하여 심사 및 평가하는 제도이다. 동시에 법률의 실효성을 제고하는 관점에서 법사회학, 비용편익기법(CBA)을 입법에 도입하여 입법행위의 실시 및 효과에 관한 분석을 행하는 것이다.

독일은 OECD 국가 중에서 특히 입법영향평가를 ① 사전입법영향평가(Prospective GFA) 모듈, ② 병행입법영향평가(Begleitende GFA) 모듈, ③ 사후입법영향평가(Retrospective GFA) 모듈 등 3단계로 분화시켜 실시하고 있다. 따라서 본 연구에서도 이러한 독일의 3단계 입법영향분석제도를 파악 및 분석하고, 입법영향평가제도의 착근을 위하여 독일의 입법평가 실무지침을 분석 및 기술하였다. 또한 독일의 입법영향평가 제도는 각 모듈단계에 따라 그 적용방법도 달리 적용해야 한다.

<표 1> 입법영향평가(GFA)의 3가지 모듈(Module)

특징 모듈	개념/시점	중심문제	예상결과	분석기법
pGFA (ex ante)	규제대안들의 기초위에서 계획된 규제 의 결과평가를 예측 하는 절차 (사전적 심사)	<ul style="list-style-type: none"> · 어떠한 규제대안이 가장 최대의 규제목표를 달성할 수 있는가? · 어떠한 규제효과들이 무엇을 위해서 어느 곳에서 그리고 언제 기대될 수 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> -최상의 규제대안의 선택 -경우에 따라 무규제도 최선택이 됨 	<ul style="list-style-type: none"> -비용효과분석 -편의가치분석 -위험분석
bGFA (uno actu)	법령형식의 규제초안 심사 및 규제초안 의 선택심사 (사전적 심사)	<ul style="list-style-type: none"> · 규제가 피규제자들에게 합리적인가? 그리고 규제영역이 합리적으로 설정되었는가? · 규제비용이 부담되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> -규제법령안 및 초안 부분들의 확인 · 보충 · 개선 	<ul style="list-style-type: none"> -비용효과분석 -비용편익분석 -비용결과분석 -재정분석
rGFA (ex post)	효력발생된 법규정의 기초위에서 시행된 규제의 사후적 법률 결과평가 및 심사 (사후적 심사)	<ul style="list-style-type: none"> · 규제목적이 달성될 수 있었는가? · 규제관련 법률의 개정이나 보완이 요구되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> -시행규제의 유지 및 보호 -규제의 개정요구 	<ul style="list-style-type: none"> -민감도분석 -순응비용분석 -비용효과분석 -입법비용분석

특히, 본 연구에서는 입법영향분석(GFA) 제도의 분석을 통하여 입법평가를 위한 개념, 범위 및 대상에 대한 분석을 하고, 현재 독일에 서 실무적 적용을 시도하고 있는 입법영향평가(GFA)의 실무지침(2000년, 2009년)에 관하여 분석하고 향후 우리의 입법평가제도의 실무적 착근을 위한 정책적 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

※ 키워드 : 입법영향평가, 입법평가지침, 입법평가방법론, 입법영향평가의 3단계모듈

Abstract

Regulatory impact assessments are specific evaluation procedures intended to provide political decision-makers with timely and adequate information on expected or actual effects (e.g. costs, usefulness, practicability) of a legislative scheme or existing regulation during all stages of the legislative process. This means that regulatory impact assessments are intended to help find the best programmatic legislative option, to support the drawing up and development of the (preliminary) draft law (e.g. a ministerial draft) and to serve as an evaluation procedure for legislation already entered into force (laws, ordinances etc.). Three modules of regulatory impact assessment follow from these requirements.

Germany was among the very first OECD countries to issue a regulatory checklist urging regulators to consider issues such as regulatory alternative and legal quality of new regulation. In particular, the “Modern State - Modern Administration” programme in Germany launched in 1999 includes the development of a stepped-GFA manual as one of its “guiding projects”.

The Stepped-GFA concept developed and presented in these reports differentiates between three GFAs carried out at different modules or stages of the regulatory process. The following table (table 1) gives an overview of these modules.

It is important to note that the conceptual and detailed preparatory work on GFA is indeed conceptual and not sufficiently linked to the daily regulatory decision-making process.

The Current GFA policy dates back to the September 2000 revision of the Joint Rules of Procedure for Federal Ministries. The Joint Rules obliges regulatory to prepare GFAs for all draft regulation(primary as well as

subordinate legislation), and sets out some requirements for the GFA coverage and procedures. GFAs must be prepared by the lead ministry in consultation with relevant Federal Ministries. The GFAs must indicate the calculations and assumptions behind financial impact assessments.

Table 1: Conceptualising the stepped GFA-Module in Germany

Modules	Timing /Objective	Key question	Expected results	Suggested methodologies
Preliminary GFA (ex ante)	Testing if regulation is necessary; identify and compare alternatives	<ul style="list-style-type: none"> Which regulatory option can best support the regulatory objectives? What effects can be expected? When and for whom? 	List of regulatory options - including not to regulate	Step-by-step process: <ol style="list-style-type: none"> system analysis precision of political aims establishing regulatory alternatives scenarios impact assessments
Concurrent GFA (uno actu)	To be used in early preparatory stages, as well as to test and examine drafts regulations	<ul style="list-style-type: none"> Do the planned regulatory measures match and suit the regulatees and the regulatory context? Can expected costs be reduced and benefits increased? 	Confirmation, completion and improvement of draft	Test methodologies <ul style="list-style-type: none"> -cost benefit analysis -praxis-test -simulation -benefit analysis -etc.
Retrospective GFA (ex post)	After implementation, when operational experience is available	<ul style="list-style-type: none"> Were regulatory objectives achieved? Should the regulation be revised or up-dated? 	Assessment of regulation (i.e. goal achievement, acceptance) and possible suggestions for change	Evaluation methodologies

In accordance with the Handbook of Regulatory Impact Assessment comparative procedures for all modules, the involvement of target groups and experts in the law-making process (consultation) and the assessment of various time frames (short-term and long-term consequences) are essential for regulatory impact assessments. Furthermore, the procedures used and results obtained should be made transparent. This means that adequate documentation of the impact assessment is required to ensure that the pro-

cedures and results are easy to understand. And this article will also look into the standards for GFAs application(2000, 2009) and the analysis of GFAs cases.

※ **Key Words** : legal Impact Assessment, Standards of Legislation-Evaluation, Methodology of Legislation-Evaluation, Three modules of Legal Impact Assessment

입법평가 요약서

입법평가 요약서

<독일의 입법평가지침에 관한 연구>

【목 차】

제 1 장 『서론』 입법평가의 개요	제 4 장 『입법평가지침 적용사례』 선 거통계법 적용사례분석
제 2 장 『독일의 입법영향평가제도 개관』 제도개관 및 선행연구	제 5 장 요약 및 권고
제 3 장 『독일의 입법영향평가 지침』 입법평가 실무지침	

제 1 장 『서론』 입법평가의 개요

입법평가제도는 기존의 입법에 대한 사전 및 사후평가(ex ante and ex post evaluation)의 경험과 판단을 근거로 하여, 입법을 준비하는 단계에서부터 법률안을 과학적인 기법을 통하여 심사 및 평가하는 제도이다. 동시에 법률의 실효성을 제고하는 관점에서 법사회학, 비용편익 기법(CBA)을 입법에 도입하여 입법행위의 실시 및 효과에 관한 분석을 행하는 것이다.

그러나 입법평가에 대한 개념, 범위 및 대상 미확정으로 기존의 규제영향분석(RIA)과의 차별화 문제가 제기되며, 입법평가 또는 입법영향평가에 관한 기초연구 및 실무에서 적용이 가능한 지침 또는 매뉴얼이 작성되지 못하여 입법평가제도의 실무적 착근을 위한 지침개발이 시급히 요청되고 있다.

따라서 본 연구에서는 입법영향분석(GFA) 제도의 분석을 통하여 입법평가를 위한 개념, 범위 및 대상에 대한 분석을 하고, 현재 독일에

서 실무적 적용을 시도하고 있는 **입법영향평가(GFA)의 실무지침(2000년, 2009년)**에 관하여 분석하고 향후 우리의 입법평가제도의 실무적 착근을 위한 정책적 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

특히, 지침 적용에 대한 사례분석으로는 「2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침」에 따른 선거통계법(WStatG)에 대한 병행입법영향평가(bGFA)를 기술하였다. 이는 「2009년 연방내무부의 5단계 입법영향평가(GFA) 실무지침」에 대하여 연방정부로부터 아직 구체적인 결과가 나오지 않았기 때문이다. 또한 이러한 사례분석은 향후 한국에 대한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

제 2 장 「독일의 입법영향평가제도 개관」 제도개관 및 선행연구

지난 2000년 6월 26일 독일 연방정부는 연방공동직무규칙(Bundes Gemeinsame Geschäftsordnung, GGO)을 개정 및 시행하고 있다. 바로 동법에서 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung, GFA) 제도를 도입하여 규제관련 법률을 포함한 입법과정에서 혁신적인 과학기법을 도입하려는 시도를 제도화하였다.

이러한 독일의 입법영향평가(GFA) 제도는 다음과 같은 다섯 가지 기능을 갖는다.

첫째, 규제관련 정책에 대한 의사결정자에게 규제도입 결정에 도움을 준다. 왜냐하면, 입법영향평가는 정책변화로 인해 누가 얼마나 편익을 얻으며, 누가 희생되는가에 대한 요약된 결과를 보여줄 수 있기 때문이다.

둘째, 규제의 효과성을 분석하는 기능을 갖는다. 즉, 입법영향평가를 통하여 도입하려는 규제가 가장 적은 사회적 비용을 발생시키면서 목적을 달성할 수 있는 수단인지를 평가할 수 있기 때문이다.

셋째, 규제관련 입법의 합리화기능이다. 법해석학에 있어서는 법률은 합리적인 것이라는 점을 전제조건으로 출발하나, 입법학에서의 법률의 합리성은 도달하여야 할 목표가 된다.¹⁾ 입법영향평가제도는 입법의 합리화를 위한 절차로서 과도한 규제를 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 기본적으로 향상되고 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규제체계를 가능하게 한다.

넷째, 규제정책의 정당성, 타당성 그리고 과학성의 기능이다. 정부정책의 정당성은 종래의 합법성과 합리성에 의거하였으나 오늘날에는 민주적 참가와 평등이 요구되고 있다. 또한 여기에 결과의 타당성과 그것을 지지하는 과학성이 요구되고 있다. 따라서 입법영향분석은 도입하려는 규제에 대한 비용과 편익을 계량화하여 그 효과를 과학적인 분석방법에 의해 비교·검토하여야 한다.²⁾

마지막으로, 입법영향평가(GFA) 제도는 입법의 통제에도 이바지 하는 기능을 가진다. 즉, 입법영향평가(GFA) 제도는 여론, 의회에 의한 정치적 통제이외에도 행정적, 재정적, 사법적 통제의 도구가 될 뿐만 아니라 입법과정을 투명화 함으로써 입법자의 의사결정을 지원함과 아울러 비판적인 기능을 수행하게 된다.

이러한 독일의 입법영향평가 제도는 정책과정에 있어서의 심사 및 평가시기와 연계된 유형 또는 방식(Module)을 중시하여 사전입법영향평가(pGFA), 병행입법영향평가(bGFA) 그리고 사후입법영향평가(rGFA)의 3단계로 유형화 하였다(<표 1> 참조).

1) König, Klaus, "Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung", Schreckenberger, Waldemar (Hrsg.) Gesetzgebungslehre - Grundlage, Zugänge, Anwendung, (Stuttgart: 1986), pp.99-100.

2) OECD, Regulatory Reform in Germany - Draft Report on Government Capacity to assure high quality regulation, GOV/PUMA/REG(2003)2, (France: 2003), pp.1-6.

<표 1> 입법영향평가(RIA)의 세 가지 유형

특 징 유 형	개념/시점	중심문제	예상결과
pGFA (ex ante)	규제대안들의 기초위에서 계획된 규제의 결과평가를 예측하는 절차 (사전적 심사)	<ul style="list-style-type: none"> 어떠한 규제대안이 가장 최대의 규제목표를 달성할 수 있는가? 어떠한 규제효과들이 무엇을 위해서 어느 곳에서 그리고 언제 기대될 수 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 최상의 규제대안의 선택 경우에 따라서 무규제도 최선택이 됨
bGFA (uno actu)	법령형식의 규제초안 심사 및 규제초안의 선택심사 (사전적 심사)	<ul style="list-style-type: none"> 규제가 피규제자들에게 합리적인가? 그리고 규제영역이 합리적으로 설정되었는가? 규제비용이 부담되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 규제법령안 및 초안 부분들의 확인·보충·개선
rGFA (ex ante)	효력발생된 법규정의 기초위에서 시행된 규제의 사후적 법률결과 평가 및 심사 (사후적 심사)	<ul style="list-style-type: none"> 규제목적이 달성될 수 있었는가? 규제관련 법률의 개정이나 보완이 요구되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 시행규제의 유지 및 보호 규제의 개정요구

자료: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung : Leitfaden zur Gesetzfolgenabschätzung, Berlin, 2000, p.10.

여기서 각 방식은 일반적인 절차(durchgängiges Verfahren)로서 개별적 및 단계적인 규제심사를 위해 사용될 수 있다. 이때 입법영향평가 제도는 규제대안이 가져올 예견되는 결과에 대한 정보를 정치·행정적 의사결정 담당자에게 제공하며(pGFA), 장래 법령의 집행가능성과 준수가능성의 관점을 조기에 제공하는 역할을 한다(bGFA). 또한 목표 달성에 대한 사후통제와 피규제자에 의한 법령 효력의 수용도를 측정하게 된다.

제 3 장 『독일의 입법영향평가 지침』 입법평가 실무 지침

입법영향평가(GFA)의 실행을 위한 세부지침은 지난 연방공동직무규칙(GGO)을 2000년 6월 개정하고, 동규정에서 입법영향평가제도(GFA)

를 도입하여 입법평가과정에서 세부지침 및 절차를 이행하기 위하여 발간한 「입법영향평가 지침서」(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung) 와 2009년 6월 연방내무부(BMI)가 발간한 「입법영향평가 실무지침서」(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)를 통하여 파악할 수 있다.

특히, 「입법영향평가 실무지침서」(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)는 규제입법안에 대한 평가심사를 통하여 최선의 규제입법을 작성하는 것이 목적이다. 특히, 특정한 규제법률안이나 법규명령의 제정에 관한 정책적 세부지침을 통하여 기타의 규제법률의 심사가 가능하며, 완전히 새로운 법률이나 법규명령의 경우에도 의도된 규제법률의 효과를 심사하기 위하여 입법평가를 의무화하고 있다. 또한 법률이나 법규명령을 개정하는 경우에도 각각의 실질적인 개정사항에 대하여 입법평가를 실시하도록 하고 있다.

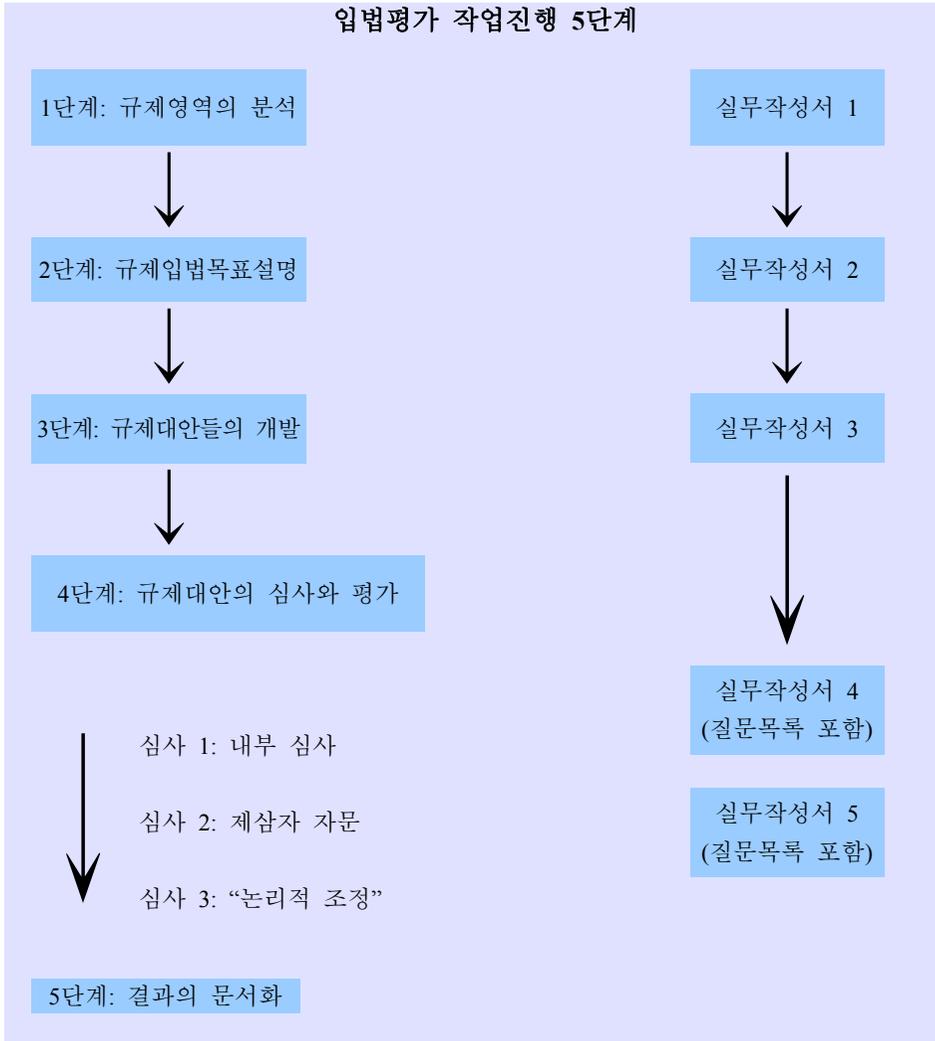
<표 2> 5단계 입법심사의 지침

5단계 입법영향평가	
1단계	규제영역의 분석
2단계	규제입법목표의 설명
3단계	규제대안의 개발
4단계	규제대안의 심사 및 평가
5단계	입법평가결과의 문서화

출처: BMI, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009

이러한 실무지침은 5단계의 진행방식이 권고된다. 즉, 동 실무지침서는 규제입법의 심사단계(Arbeitsschritte)를 총 5단계 -① 규제영역의 분석, ② 규제입법목표의 필요성 심사, ③ 규제대안의 개발, ④ 규제대안의 심사 및 평가, ⑤ 입법평가결과의 문서화- 로 구분하여 실시할 것을 권고하고 있다.

<그림 1> 입법영향평가를 위한 실무지침 5단계



출처: BMI, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009

이러한 실무지침서는 단계적 진행과 동시에, 해당 사안에 맞게 준비되고 수정된 실무작성서를 이용할 것이 권고된다.

제 4 장 『입법평가지침 적용사례』 선거통계법 적용 사례분석

독일의 연방차관위원회(Staatssekretärsausschuss)는 지난 2000년 11월 6일에 개최된 회의에서 1년 내에 선별된 7개의 법적 프로젝트 계획을 수립하고 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』에 따라 입법영향 평가의 실무분석을 결의하였다.

실무 테스트의 주제는 다음과 같다:

- 선거통계법
- 데이터보호법
- 가해자피해자 조정법
- 정부조달변경법
- 법인세 계속개발법
- 증인보호법
- 노인지원법
- 정형외과법

실무테스트의 진행방식과 예비실행범위는 2001년 3월, 4월과 9월 독일 연방내무부가 계획한 회의에서 담당 전문가와 슈파이어 행정대Böhret 교수 연구팀과의 논의를 통해 정해졌다. 예비실행범위는 결의안(예비수행기간은 1년으로 제한)에 부합하여 포괄적으로 시행된 것이 아니라, 항목별로, 즉 개별법과 입법영향평가 핸드북 및 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』의 개별 도구에 의해 시행되는 입법영향분석의 방법으로 수행되었다.

<표 3> 입법영향평가 실무테스트 적용사례 목록

모듈	프로젝트 번호	관할부처	입법평가대상 법률
사전입법영향평가 (pGFA)	1	연령내무부(BMI)	케어터보호법
	2	연방가족노년여성청소년부(BMFSFJ)	노인지원법
	3	연방재무부(BMF)	법인세법
병행입법영향평가 (bGFA)	4	연령내무부(BMI)	선거통계법(WahlstatistikG)
	5	연령노동사회부(BMA)	정형외과규정
사후입법영향평가 (rGFA)	6	연령경제기술부()	정부조달변경법
	7	연방법무부(BMJ)	개항지피해조정법
	8	연방법무부(BMJ)	중인보호법

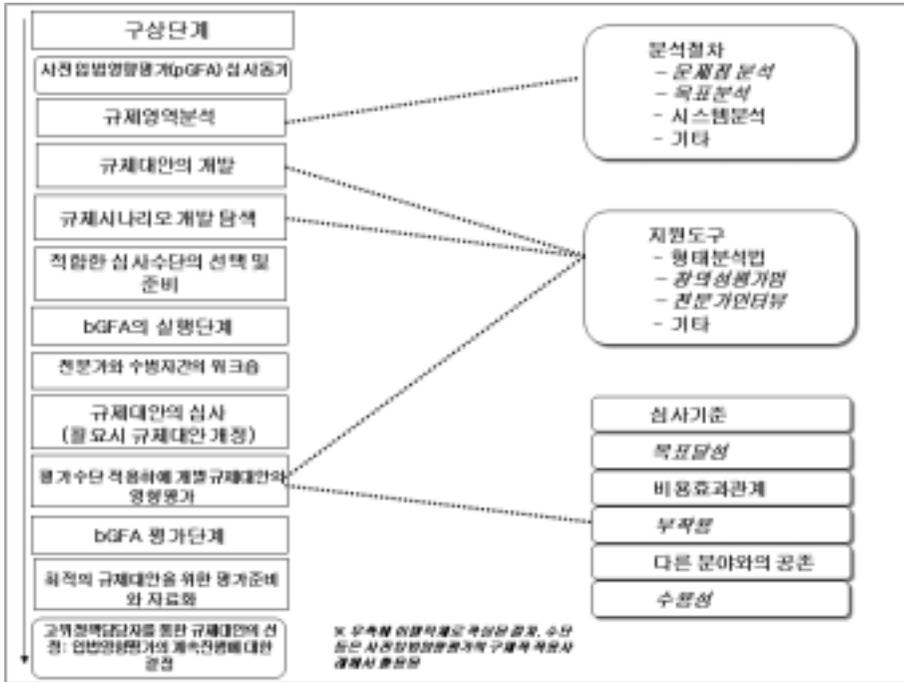
* 사례분석 선정

출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 10.

시행된 실무 테스트의 결과와 관련하여, 입법영향평가의 예비수행을 위한 실무프로젝트는 입법영향평가 핸드북에 서술된 방식과 실험 도구가 조사된 법적, 규정적 프로젝트에 양도와 적용이 가능하다는 것을 입증했다. 모든 입법영향평가 프로젝트가 실험 프로젝트 시점에서 다양한 단계에 존재하기 때문에 핸드북의 체계화는 3단계 방식(사전-, 병행-, 사후입법영향평가)으로 분류된다.

본고에서는 연방내무부(BMI)는 개정된 선거통계법(Wahlstatistikgesetz)을 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』과 입법영향평가 핸드북을 적용하여 실무테스트를 실시하였다.

<그림 2> 선거통계법 개정을 위한 입법영향평가의 권고된 방식



출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 49.

병행입법영향평가(bGFA)의 실행결과는 심사기준에 의한 방식과 이로부터 생성된 지식에 의해 법률 초안의 개정과 보완이 요구되었다. 또한 병행입법영향평가(bGFA)의 개념과 실행이 “선거통계법의 개정” 프로젝트에 적합하고 실용적이라는 사실이 확인되었다.

제 5 장 요약 및 권고

입법영향평가(GFA) 제도는 규제관련 정책결정의 중요한 수단임과 동시에 규제입법의 품질을 보장하는 규제개혁을 위한 핵심적인 수단

임이 틀림없다. 그러나 우리나라는 지난 1998년 6월부터 규제영향분석제도가 도입되었지만, 아직 저비용-고효율의 고품질규제를 생산하는 제도적 장치로서 정착되지 못하고 있다는 느낌이다. 특히, 규제관련 법률의 분석은 현행 규제영향분석(RIA) 제도에 흡결된 상태이므로, 법률초안에 대한 심사 및 평가는 전무한 상태이다.

이것은 입법영향분석제도의 실무적 기반의 취약성과 규제 입법초안을 평가할만한 규제관련 공무원의 확보미미문제 등과 같은 소프트웨어적인 문제와 함께 입법영향평가(GFA) 제도가 아직 제도화되지 못함에 기인하고 있다. 여기에서 발생하고 있는 하드웨어적인 문제는 향후 우리의 규제입법에 대한 제도적 심사흡결로 이어질 수 있다.

전자의 문제는 규제관련 공무원의 체계적인 교육·훈련 그리고 민간 전문가의 적극적인 활용 등을 통하여 해소될 수도 있다. 그러나 입법영향평가제도 자체라는 후자의 문제는 입법영향평가 시스템 자체를 재고할 필요성이 있다는 것이다. 왜냐하면 오늘날 규제는 국민의 일상생활은 물론 사회·경제·행정에 미치는 영향이 너무 크기 때문이다. 따라서 입법영향평가는 규제관련 법률이 형성되기 시작하는 단계부터 즉, 법률초안단계(ex ante)부터 시작되어, 규제법령이 작성되는 단계(uno actu)를 거쳐, 사후심사단계(ex post)까지 모든 단계에 걸쳐 분석되어야 한다.

이러한 의미에서 독일의 3단계 입법영향평가제도 모듈(Module)과 이에 따른 「2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침」과 2009년 「입법영향평가 실무지침서」(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)는 향후 우리에게 입법평가제도의 실무적 착근과 제도화에 구체적인 방향을 제시할 수 있을 것이다.

색지삽입

목 차

국문 요약	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	27
제 1 절 연구목적 및 의의	27
제 2 절 연구범위 및 방법	28
제 2 장 독일의 입법영향평가(GFA) 제도 개관	31
제 1 절 독일 입법영향평가(GFA) 제도 개요	31
1. 독일 입법영향평가의 개념	31
2. 독일 입법영향평가(GFA)의 제도화	32
3. 독일 입법영향평가(GFA)의 유형	34
제 2 절 독일 입법영향평가(GFA)의 3단계 방식	36
1. 입법영향평가(GFA) 3단계 방식의 개요	36
2. 사전입법영향평가(pGFA) 방식	38
3. 병행입법영향평가(bGFA) 방식	41
4. 사후입법영향평가(rGFA) 방식	44
제 3 절 입법영향평가(GFA)에 관한 선행연구	49
1. 독일 차원의 선행연구	49
2. OECD 국가차원의 선행연구	52

제 3 장 독일의 입법영향평가(GFA) 지침	55
제 1 절 독일 입법영향평가(GFA) 지침 개요	55
제 2 절 3단계 유형에 따른 입법영향평가(GFA)	56
1. 사전입법영향평가(pGFA) 방식에 따른 지침	56
2. 병행입법영향평가(bGFA) 방식에 따른 지침	59
3. 사후입법영향평가(rGFA) 방식에 따른 지침	61
제 3 절 2009년 연방내무부의 5단계 입법 영향평가(GFA) 실무지침	63
1. 5단계 입법영향평가(GFA) 세부지침 개요	63
2. 5단계 입법영향평가(GFA)의 실무지침의 실시방식	67
제 4 절 입법영향평가(GFA) 분석기법에 대한 지침	86
1. 입법영향평가(GFA) 분석기법에 대한 개요	86
2. 입법영향평가(GFA) 분석기법의 내용	91
제 4 장 입법영향평가(GFA) 적용사례	97
제 1 절 적용지침 및 사례 선정 개요	97
1. 사례분석을 위한 입법영향평가(GFA)의 지침 선정	97
2. 사례분석을 위한 사전예비평가	98
제 2 절 2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가 지침적용에 대한 사례분석	100
1. 선거통계법에 대한 병행입법영향평가(bGFA) 사례분석 개요	100
2. 선거통계법에 대한 사전예비평가	100
3. 선거통계법에 대한 병행입법영향평가(bGFA) 적용	108

제 5 장 결 론 117

참 고 문 헌 119

【부 록】

부록 1. 입법영향평가를 위한 실무지침서(Arbeitshilfe
zur Gesetzesfolgenabschätzung) 125

부록 2. 입법영향평가 실무작성서(Arbeitsblatt,
2009년 연방내무부 발간) 149

부록 3. 입법영향평가 실시를 위한 질문목록
(2009년 연방내무부 발간) 155

제 1 장 서 론

제 1 절 연구목적 및 의의

OECD의 규제입법개혁 프로그램은 각 정부의 규제품질 향상을 돕는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 규제를 개혁함으로써 경쟁 및 혁신, 그리고 성장에 방해가 되는 불필요한 장해물을 제거하고, 이와 동시에 중요한 사회적 목표를 효율적으로 달성할 수 있도록 도와주는 것으로 이해하고 있다.¹⁾

그러나 독일의 경우에는 그 개념이 약간 다르다. 독일은 우선 “규제 개혁”(Regulatory Reform)이라는 것을 일차적으로 입법개선(Verbesserung der Gesetzgebung), 즉 “보다 나은 규제입법”(Bessere Rechtsetzung)이라는 의미로 이해하고 있다. 즉, “규제 개혁”이란 규제과정의 품질 및 규제조정효과를 높이기 위한 조처로 이해된다. 이에 ‘입법영향평가’(Gesetzesfolgenabschätzung, GFA)란 경제, 환경 및 시민들에 대한 규제입법의 효과를 평가하기 위한 수단으로 개념 정의되고 있다. 또한 여기에 관련된 중요개념으로 ‘규제법령 간소화’(Rechtsvereinfachung), 가능한 한 모든 규제 대상이 참여하는 체계적인 공청회를 통한 협의 메커니즘(Konsultationsmechanismen) 그리고 법규정의 사용 가능성 및 표준에 대한 이해성 등이 있다(Semmler, 2003).

이러한 규제개혁에 독일 연방정부가 적극적인 개혁의지를 표명한 것은 지난 1999년 이었다. 즉, 동년 12월 1일 연방정부는 행정의 현대화와 행정 및 입법에 대한 평가를 제도화하는 한편 부처간의 입법업무 효율화하고 국가경쟁력의 가장 시급한 과제는 법률안의 질적개

1) OECD's Regulatory Reform Programme is aimed at helping governments improve regulatory quality -- that is, reforming regulations that raise unnecessary obstacles to competition, innovation and growth, while ensuring that regulations efficiently serve important social objectives. (www.oecd.org/topic 2003년 11월 15일자)

선이라고 평가하였다. 이와 관련하여 “현대국가-현대행정”(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)이라는 행정개혁프로그램을 수립하고, 연방 공동직무규칙(GGO)을 2000년 6월 개정하였으며, 동규정에서 규제영향 분석제도(RIA)를 도입하여 입법과정에서 혁신적인 과학기법을 도입하려는 시도를 제도화하였다.

이때 입법평가제도란 기존의 입법에 대한 사전 및 사후평가(ex ante and ex post evaluation)의 경험과 판단을 근거로 하여, 입법을 준비하는 단계에서부터 법률안을 과학적인 기법을 통하여 심사 및 평가하는 제도이다. 동시에 법률의 실효성을 제고하는 관점에서 법사회학, 비용 편익기법(CBA)을 입법에 도입하여 입법행위의 실시 및 효과에 관한 분석을 행하는 것이다.

그러나 입법평가에 대한 개념, 범위 및 대상 미확정으로 기존의 규제영향분석(RIA)과의 차별화 문제가 제기되며, 입법평가 또는 입법영향평가에 관한 기초연구 및 실무에서 적용이 가능한 지침 또는 매뉴얼이 작성되지 못하여 입법평가제도의 실무적 착근을 위한 지침개발이 시급히 요청되고 있다.

따라서 본 연구에서는 입법영향분석(GFA) 제도의 분석을 통하여 입법평가를 위한 개념, 범위 및 대상에 대한 분석을 하고, 현재 독일에 있어서 실무적 적용을 시도하고 있는 입법영향평가(GFA)의 실무지침(2000년, 2009년)에 관하여 분석하고 향후 우리의 입법평가제도의 실무적 착근을 위한 정책적 방향을 제시하는데 그 목적이 있다.

제 2 절 연구범위 및 방법

본 연구는 다음과 같은 분야로 그 연구범위를 한정한다.

첫째, 독일의 입법영향평가(GFA) 제도를 개관할 것이며, 여기에서 현재 독일에서 추진되고 있는 3단계 입법영향평가 제도가 단계별로 논의된다. 아울러 독일에서 관련 선행연구에 대한 분석도 실시된다.

- 독일의 입법영향평가의 개념, 제도화 및 유형
- 독일의 3단계 입법영향평가제도의 방식 및 선행연구 검토

둘째, 독일의 입법영향평가(GFA)에 대한 지침작성 부분으로 각 단계별로 제시되는 지침이 상술된다. 특히, 여기에서는 「2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침」과 「2009년 연방내무부의 5단계 입법영향평가(GFA) 실무지침」이 분석·상술될 것이다.

마지막으로, 지침 적용에 대한 사례분석으로는 「2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침」에 따른 선거통계법(WStatG)에 대한 병행입법영향평가(bGFA)를 기술하였다. 이는 「2009년 연방내무부의 5단계 입법영향평가(GFA) 실무지침」에 대하여 연방정부로부터 아직 구체적인 결과가 나오지 않았기 때문이다. 또한 이러한 사례분석은 향후 한국에 대한 정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

제 2 장 독일의 입법영향평가(GFA) 제도 개관

제 1 절 독일 입법영향평가(GFA) 제도 개요

1. 독일 입법영향평가의 개념

독일을 포함한 스위스²⁾, 오스트리아 등과 같이 대륙법 계통의 행정법을 지닌 국가들에서는 우선 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)이란 용어대신에 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung) 또는 입법결과비용평가(Gesetzesfolgekostenabschätzung)이란 용어를 사용하여, 규제의 구체화된 표현인 법령시행의 결과평가 및 심사에 초점을 맞추고 있다.

특히, 독일에 있어서 이러한 입법영향평가(GFA) 제도는 법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 편익의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 도입하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것이라 할 수 있다.³⁾

여기에서 “규제개혁”(Regulatory Reform)과 관련하여, 일차적으로 입법개선(Verbesserung der Gesetzgebung)이 중요하다. 즉, “보다 나은 입법”(Bessere Rechtsetzung)이 규제개혁의 전제가 되는 것이다. 즉, “규제 개혁”이란 규제과정의 품질 및 규제조정효과를 높이기 위한 조치로 이해된다. 이에 ‘입법영향분석’(Gesetzesfolgenabschätzung, GFA)을 경제, 환경 및 시민들에 대한 규제의 효과를 평가하기 위한 수단으로 개념화 할 수 있다. 또한 여기에 관련된 중요개념으로 ‘법령 간소화’(Rechtsvereinfachung), 가능한 한 모든 규제 대상이 참여하는 체계적인 공청회를 통한 협의 메커니

2) 입법영향평가(GFA) 제도는 이미 1980년대 스위스에서 이론적으로 정립되었으며, 1990년대에 이르러 학계 및 실무차원에서 매우 활발하게 진행되고 있다. 특히, 다수의 법령에서 입법영향평가제도를 명문으로 규정하고 있다.

3) Grimm, Christoph, “Gesetzesfolgenabschätzung - Möglichkeiten und Grenzen aus der Sicht des Parlaments”, ZRP (2000), p.88.

즘(Konsultationsmechanismen) 그리고 법규정의 사용 가능성 및 표준에 대한 이해성 등이 있다(Semmler, 2003).

결국, 독일의 입법영향평가(GFA)란 의도되고 효력이 발생한 법규정(Rechtsvorschriften)의 결과를 심사 및 비교평가를 하기 위한 하나의 절차(Verfahren)라고 정의할 수 있다. 따라서 이러한 독일의 입법영향평가(GFA)는 ① 규제관련 입법대안의 개발 및 이들 입법대안간의 비교평가 ② 비용·효과 그리고 입법의 납득성 등과 같은 일정한 기준에 따른 입법영향분석서 및 법령초안심사 ③ 효력발생된 규제관련 법령의 실제 발생된 효과 및 특정 시점과 연관된 평가 등을 지원하고 있다.⁴⁾

2. 독일 입법영향평가(GFA)의 제도화

독일에서는 약 20년 전부터 입법영향분석(GFA)으로서 규제관련 법률의 시행결과를 평가해 왔으며, 이는 규제관련 법률제정절차의 최종 단계에서 매우 중요한 역할을 수행하여 왔다. 이러한 입법영향평가는 ‘보다 적은 규범 그러나 보다 높은 효과와 수용의 정도’라는 목표를 달성하기 위한 것이었다. 이러한 의미의 입법영향평가가 연방정부차원에서 시작된 것도 대체로 이 시기라고 할 수 있다.

특히 지난 1998년에 집권한 슈뢰더(G. Schröder) 수상은 연방정부에 법률영향평가를 중심으로 한 입법영향평가에 관해서 구속적인 효력을 갖는 지침을 수립하기로 결정하였다. 이러한 연방정부의 개혁의지는 행정의 현대화와 규제관련 입법에 대한 평가를 제도화하고, 부처간의 입법업무 효율성 제고하며 규제관련 법률안의 질적 개선을 위해 지난 1999년 12월 1일 ‘현대국가-현대행정’(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)이라는 행정개혁프로그램을 수립하게 되었다. 이러한 프로그램에 의거하

4) Bundesministerium des Innern (BMI) (2000), Moderner Staat - Moderne Verwaltung : Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, (Berlin: 2000), p.9

여, 2000년 6월 26일 연방정부는 연방공동직무규칙(Bundes Gemeinsame Geschäftsordnung, GGO)을 개정 및 시행하고 있다. 바로 동법에서 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung, GFA) 제도를 도입하여 규제관련 법률을 포함한 입법과정에서 혁신적인 과학기법을 도입하려는 시도를 제도화하였다.⁵⁾

이러한 입법영향평가(GFA) 제도는 행정현대화 및 행정개혁의 핵심적이고 최우선적인 추진사항으로서 국가에 의한 과도한 규제를 철폐하기 위한 이론적 기반구축과 함께 실무적인 시험까지 마친 상태이다. 이러한 입법영향평가(GFA) 제도의 실무적 착근을 위해 현재 연방정부의 모든 부처들은 국가사업에 대한 영향평가실시를 모색하고 있다.

또한 하나의 제도로서 독일의 입법영향평가(GFA)는 다음과 같은 다섯 가지 기능을 갖는다.⁶⁾

첫째, 규제관련 정책에 대한 의사결정자에게 규제도입 결정에 도움을 준다. 왜냐하면, 입법영향평가는 정책변화로 인해 누가 얼마나 편익을 얻으며, 누가 희생되는가에 대한 요약된 결과를 보여줄 수 있기 때문이다.

둘째, 규제의 효과성을 분석하는 기능을 갖는다. 즉, 입법영향평가를 통하여 도입하려는 규제가 가장 적은 사회적 비용을 발생시키면서 목적을 달성할 수 있는 수단인지를 평가할 수 있기 때문이다.

셋째, 규제관련 입법의 합리화기능이다. 법해석학에 있어서는 법률은 합리적인 것이라는 점을 전제조건으로 출발하나, 입법학에서의 법

5) 최근 유럽연합차원에서도 입법영향평가에 관한 관심을 제고하고 이를 제도화하려고 시도하고 있다. 자세한 내용은 Lage, Christian, "Gesetzesfolgenabschätzung auf der Ebene der Europäischen Union", ZG (2001), pp.269-275; Commission of the European Communities, *Communication from the commission on impact assessment*, Brussels, 5.6.2002, COM(2002) 276 final, (2002a); Commission of the European Communities, "Business Impact Assessment (BIA) Pilot Project: Final Report - Lessons learned and the way forward", *Enterprise Papers No 9*, 2002b.

6) Böhret/Konzendorf (2000), op.cit., pp.1-4.

률의 합리성은 도달하여야 할 목표가 된다.⁷⁾ 입법영향평가제도는 입법의 합리화를 위한 절차로서 과도한 규제를 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 기본적으로 향상되고 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규제체계를 가능하게 한다.

넷째, 규제정책의 정당성, 타당성 그리고 과학성의 기능이다. 정부정책의 정당성은 종래의 합법성과 합리성에 의거하였으나 오늘날에는 민주적 참가와 평등이 요구되고 있다. 또한 여기에 결과의 타당성과 그것을 지지하는 과학성이 요구되고 있다. 따라서 입법영향분석은 도입하려는 규제에 대한 비용과 편익을 계량화하여 그 효과를 과학적인 분석방법에 의해 비교·검토하여야 한다.⁸⁾

마지막으로, 입법영향평가(GFA) 제도는 입법의 통제에도 이바지 하는 기능을 가진다. 즉, 입법영향평가(GFA) 제도는 여론, 의회에 의한 정치적 통제이외에도 행정적, 재정적, 사법적 통제의 도구가 될 뿐만 아니라 입법과정을 투명화 함으로써 입법자의 의사결정을 지원함과 아울러 비판적인 기능을 수행하게 된다.

3. 독일 입법영향평가(GFA)의 유형

독일에서는 일반적으로 평가(Evaluation)에 대한 개념에 관해서는 어떠한 기본적인 합의가 없는 실정이며, 그 의미는 시대와 함께 확장되어 최근에는 어떠한 정책의 사전단계(기획입안단계)부터 사후단계까지 각각에 있어서 분석하는 활동일반을 포함하는 것으로 이해되고 있다. 즉, 그것은 목적, 목표, 개입이론, 실시과정, 결과, 성과 및 효율성을 명확히 하기 위한 체계적인 사회조사활동이라 할 수 있다(박영도,

7) König, Klaus, "Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung", Schreckenberger, Waldemar (Hrsg.) *Gesetzgebungslehre - Grundlage, Zugänge, Anwendung*, (Stuttgart: 1986), pp.99-100.

8) OECD, *Regulatory Reform in Germany - Draft Report on Government Capacity to assure high quality regulation*, GOV/PUMA/REG(2003)2, (France: 2003), pp.1-6.

2002: 20). 이런 의미에서 본다면, 입법영향평가(GFA) 제도는 정책학 분야에서 이론화·체계화되고 있는 정책평가(Porgramm Evaluation)의 이론을 규제관련 입법학의 분야에 응용·도입한 것이라 할 수 있다.

<표 1> 입법영향평가(RIA)의 세 가지 유형

특 징 유 형	개념/시점	중심문제	예상결과
pGFA (ex ante)	규제대안들의 기초위에서 계획된 규제의 결과평가를 예측하는 절차 (사전적 심사)	<ul style="list-style-type: none"> 어떠한 규제대안이 가장 최대의 규제 목표를 달성할 수 있는가? 어떠한 규제효과들이 무엇을 위해서 어느 곳에서 그리고 언제 기대될 수 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 최상의 규제대안의 선택 경우에 따라서 무규제도 최선택이 됨
bGFA (uno actu)	법령형식의 규제초안 심사 및 규제초안의 선택심사 (사전적 심사)	<ul style="list-style-type: none"> 규제가 피규제자들에게 합리적인가? 그리고 규제영역이 합리적으로 설정되었는가? 규제비용이 부담되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 규제법령안 및 초안 부분들의 확인·보충·개선
rGFA (ex ante)	효력발생된 법규정의 기초위에서 시행된 규제의 사후적 법률결과 평가 및 심사 (사후적 심사)	<ul style="list-style-type: none"> 규제목적이 달성될 수 있었는가? 규제관련 법률의 개정이나 보완이 요구되는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 시행규제의 유지 및 보호 규제의 개정요구

자료 : Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung : Leitfadens zur Gesetzfolgenabschätzung, Berlin, 2000, p.10.

특히, 독일의 이러한 입법영향평가 제도는 정책과정에 있어서의 심사 및 평가시기와 연계된 유형 또는 방식(Module)을 중시하여 사전입법영향평가(pGFA), 병행입법영향평가(bGFA) 그리고 사후입법영향평가(rGFA)의 3단계로 유형화 하였다(<표 1> 참조).

여기서 각 방식은 일반적인 절차(durchgängiges Verfahren)로서 개별적 및 단계적인 규제심사를 위해 사용될 수 있다. 이때 입법영향평가 제도는 규제대안이 가져올 예견되는 결과에 대한 정보를 정치·행정적 의사결정 담당자에게 제공하며(pGFA), 장래 법령의 집행가능성과 준수가능성의 관점을 조기에 제공하는 역할을 한다(bGFA). 또한 목표달성에 대한 사후통제와 피규제자에 의한 법령 효력의 수용도를 측정하게 된다.

제 2 절 독일 입법영향평가(GFA)의 3단계 방식

1. 입법영향평가(GFA) 3단계 방식의 개요

독일의 입법영향평가 제도는 기존 국가의 모노모듈방식에서 3단계 모듈방식으로 제도화되었다. 그것은 ① ‘ex ante regulation’의 사전입법영향평가(pGFA) ② ‘uno actu regulation’의 병행입법영향평가(bGFA) ③ ‘ex post regulation’의 사후입법영향평가(rRIA) 등의 3단계 모듈방식이다.

이러한 단계별 입법영향평가 제도는 규제홍수라는 최근 현상의 문제상황을 정확히 파악하여 그 상세한 실태의 해명을 위하여 규제입법구상 및 설계단계부터 적절한 예방수단과 효과적인 억제방법을 개발하기 위한 사전적·병행적·사후적 규제연구라고 할 수 있다.

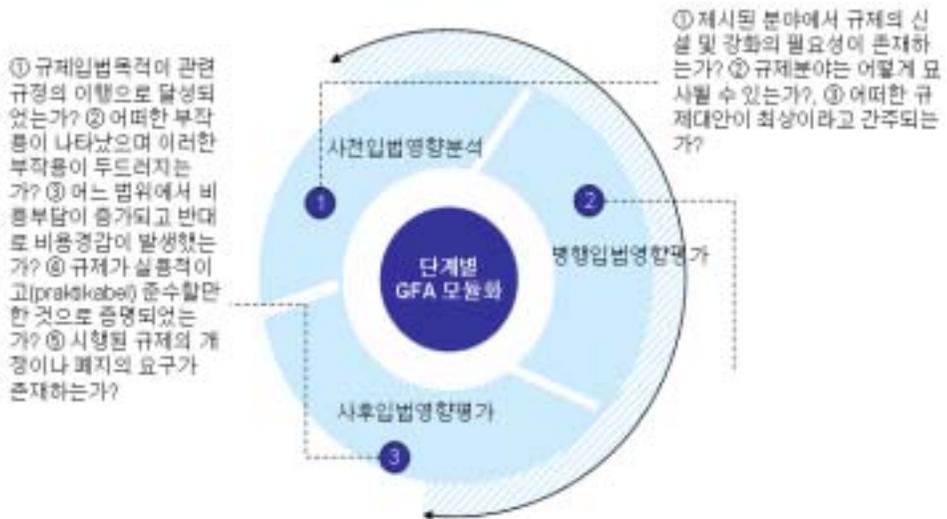
이러한 단계별 입법영향평가 제도의 기능은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 정책의 타당성과 정당성의 기능이다. 정부정책의 정당성은 종래 합법성과 합리성에 의거하였으나 오늘날에는 민주적 참가와 평등이 요구되고 있으며, 나아가 결과의 타당성과 그것을 지지하는 과학성이 요구되고 있다. 입법영향평가는 규제입법의 결과와 집행에 대한 예측가능성을 측정하는 기능을 가진다.

둘째, 규제입법의 합리화기능이다. 특히, 병행입법영향평가 모듈단계에서 규제입법의 합리화를 위한 절차로써 과도한 규제를 제거하고 자원의 명확화와 손실을 제거함으로써 기본적으로 향상되고 간소하며 간단하게 이해할 수 있는 규제체계를 가능하게 한다.

마지막으로, 입법영향평가 제도는 규제입법의 통제에도 이바지 하는 기능을 지닌다. 특히, 사전 및 사후입법영향평가를 통하여 규제에 대해 여론, 의회에 의한 정치적 통제 외에 행정적·재정적·사법적 통제의 도구가 될 뿐만 아니라 규제입법과정을 투명화함으로써 규제입안자의 의사결정을 지원함과 아울러 비판적인 기능을 거두게 된다.

<그림 1> 입법영향평가제도의 단계별 모듈화



이러한 단계별로 실시된 입법영향평가로 규제입법안이 당초에 의도한 효과와 의도하지 않았던 부수적인 효과를 측정할 수 있게 되어, 결과적으로 규제의 품질을 제고하는데 중요한 기여를 하고 있다.

2. 사전입법영향평가(pGFA) 방식

1) 사전입법영향평가(pGFA)의 개념 및 의미

사전입법영향평가(pGFA)란 규제입법대안들의 기초위에서 규제의 결과평가를 사전에 예측하기 위한 사전심사절차를 의미한다. 따라서 이러한 사전입법영향평가(pGFA)는 ① 법령형식을 띤 규제의 필요성을 심사, ② 규제입법대안을 탐색하고 이들 대안의 결과(효과, 사회적 부담)를 비교·평가하며, ③ 규제대안의 합목적성(Zweckmäßigkeit)을 파악하고, ④ 최상의 규제가능성을 탐색하는 것을 목적으로 한다. 특히, 이 모듈에서 기초가 되는 것은 입법의도(Regelungsintention)의 심사이다.⁹⁾

특히, 이러한 사전입법영향평가(pGFA)는 ① 규제의도의 변화가능성이 매우 높은 경우, ② 규제집행비용 또는 제 3자가 부담해야 할 비용이 높을 것으로 예상될 경우, ③ 불가역적인 결과가 예상될 경우, ④ 규제가 민감한 영역을 대상으로 하는 경우, ⑤ 장기적인 통제수단만이 고려되고 규정되어야 하는 경우, ⑥ 정치체제 내에서 주장되지 못하거나 주장이 어려운 이익과 관련되는 경우 등에 있어서 그 중요성이 증가된다.¹⁰⁾

9) Bundesministerium des Innern (BMI) (2000), op.cit., p.12.

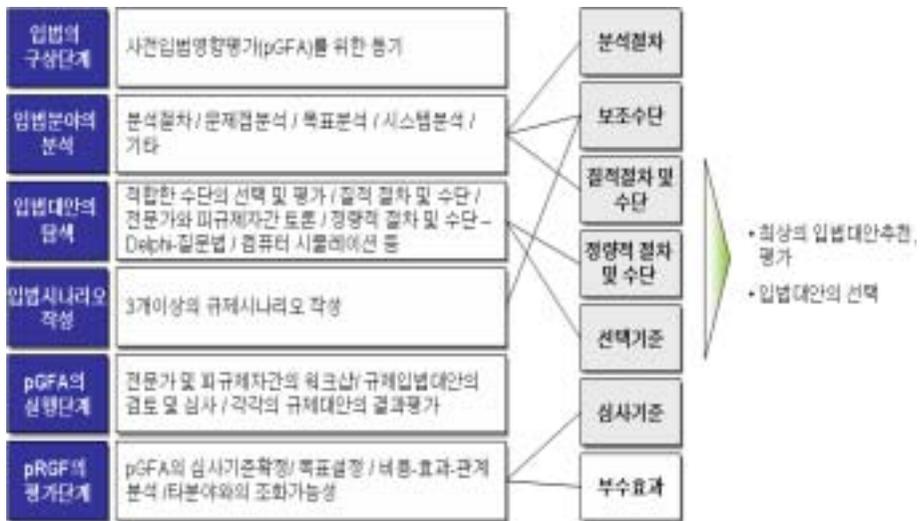
10) Böhret/Konzendorf(2000), op.cit., pp.5-8.

2) 사전입법영향평가(pGFA)의 심사방식

가. 구상단계(Konzeptionsphase)

사전입법영향평가의 심사는 사전적(ex ante) 방식이다. 사전입법영향평가(pGFA)의 규제에 대한 기본적인 동기발생 이후에 규제분야에 대한 분석이 진행되는 것으로 시작된다. 이를 위해서 규제관련 문제영역, 규제목표 및 체계분석이 진행된다.¹¹⁾

<그림 2> 사전입법영향평가(pGFA)의 진행방식



출처: Die Bundesregierung (2000), p. 18.

그 다음에는 규제대안들을 탐색하는 것이다. 특히, 다른 대안들 탐색할 때, 현재상태(Status quo) 즉 무규제가 또한 하나의 제로대안(Null-Alternative)으로서 고려된다. 여기에 또한 규제환경의 시나리오들

11) Kettiger, Daniel, Gesetzescontrolling. Ansatz zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen, (Bern: 2000) p.5.

을 고안하는 것이 추천된다. 이를 통해서 장래에 발생할 수 있는 규제에 대한 전제조건들이 인지될 수 있다. 물론 예외적인 경우에는 규제입법 시나리오작성(Szenarienbildung)이 포기될 수 있다.

구상단계에서 이용될 수 있는 절차와 수단은 비용효과평가(Effektivitäts-Kosten-Abschätzung) 등이며, 이러한 경우에 전문가와 피규제자간 참가하는 Workshop 등이 계획될 수 있다.¹²⁾

구상단계에서 제기될 수 있는 문제를 요약하면 다음과 같으며, 이를 비교·평가하는 과정도 바로 이 단계에서 수행된다; ① 제시된 분야에서 규제의 신설 및 강화의 필요성이 존재하는가? ② 규제분야는 어떻게 묘사될 수 있는가?, ③ 어떠한 규제대안의 가능성이 존재하며, 그러한 규제대안으로부터 어떠한 결과를 기대할 수 있는가?, ④ 어떠한 규제대안이 최상이라고 간주되는가?

나. 실행단계(Durchführungsphase)

실행단계에서는 우선적으로 규제영역에 대하여 전문가와 피규제자간 Workshop을 진행시키는 것이다. Workshop의 인적구성은 선정시에서부터 개방되고 자유로운 토론이 가능해야 한다. 또한 선정된 피규제자들은 해당 규제분야에 직접적으로 관련되어야 한다. 전문가는 중립적이어야 하고, 상이한 전문분야(Fachdisziplinen)에 종사하는 자이어야 하며(학제성 Ineterdisziplinarität), 학계, 재계 및 관계 등 다양한 분야에서 기획 및 조정 그리고 집행업무를 담당하는 자들로 구성되어야 한다.

Workshop은 전문적인 정확성(Richtigkeit), 내부적 논리성(Schlüssigkeit) 및 완벽성(Vollständigkeit)의 관점에서 이전에 전개된 규제대안을 심사해야 한다. 다른 한편으로 전문가 및 피규제자는 규제시나리오와 함께 규

12) Rothengatter, Werner (2002), Assessment : Volkswirtschaftliche Wirkungsanalysen, Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung (IWW), Universität Karlsruhe (TH), pp.57-58.

제대안을 심사할 심사기준에 대해 토론하고 검토해야 한다. Workshop의 결과는 문서로 기록되어야 하며, Workshop에서 논의된 선택된 질적인 측면은 향후 규제 결과평가를 위해 그 도입가능성이 검토되어야 한다.

이밖에 규제대안결과를 경험적으로 측정하기 위해 양적인 수단이 상정되며, 이때도 관련 전문가 및 피규제자가 폭넓게 참여할 수 있다.

이러한 양적·질적인 조사(Erhebungen)의 결과를 결과지향적인 체계 분석으로 포함시킨다. 물론 이러한 작업은 정보기술 또는 컴퓨터 시뮬레이션 등을 통하여 실행할 수 있다.

다. 평가단계(Auswertungsphase)

사전입법영향평가(Prospective GFA)의 마지막 단계는 평가단계이다. 이러한 평가단계에서는 ① 기대할 수 있는 규제대안의 결과를 서술 및 평가, ② 규제에 의해 예상되는 부담화 및 탈부담화를 파악, ③ 최적의 규제대안 추천, ④ 법령의 형태를 띤 규제 윤곽의 스케치 등이다. 특히, 법령의 형태로 변화되어야 하는 규제대안의 선택은 사전입법영향평가(pGFA)의 결과의 기초위에서 정치적인 영향을 받게 된다.

3. 병행입법영향평가(bGFA) 방식

1) 병행입법영향평가(bGFA)의 개념 및 의미

병행입법영향평가(bGFA)란 규제관련 법령의 초안이나 초안의 일부를 심사 및 검토하는 분석단계이다. 따라서 이 모듈에서 기초가 되는 것은 규제초안(Regelungsentwurf)의 심사이다.¹³⁾

이러한 병행입법영향평가(bGFA)는 ① 심사항목(실용성, 결과비용 등)에 의한 초안의 법형식을 분석하고, ② 초안 또는 그 일부에 대한 법형식이 실제와 가깝게(realitätsnah) 테스트하며, ③ 규제의 시행으로 받

13) Bundesministerium des Innern (BMI) (2000), op.cit., p.19.

생활 수 있는 부작용에 대한 우려를 최소화하고, ④ 초안의 범형식적인 최적화를 도모하는 것을 목적으로 한다.¹⁴⁾

특히, 병행입법영향평가(bGFA)는 입안된 법령이 어느 정도 준수가능하고, 집행가능하며 효율성을 촉진하고 비용이 적정하며 분배가 최적화되어 있는가, 동시에 불필요한 규제를 배제하고 단순화의 가능성을 모색하였는가, 결함과 결점을 인식할 수 있고, 그것을 수정할 수 있으며 이의나 불명확성 및 바람직하지 않은 결과를 보완하고 그것을 정정하거나 최소화하는 방안을 모색하였는가에 대한 검토가 실시된다.¹⁵⁾

2) 병행입법영향평가(bGFA)의 심사방식

가. 구상단계(Konzeptionsphase)

동시규제영향분석의 심사는 사전적·예견적(vorausschauend) 방식이며, 동시적(uno auto)이다. 병행입법영향평가(bGFA)의 규제에 대한 기본적인 동기발생 이후에, 합목적적인심사항목(집행가능성, 비용결과 등) 및 범형식적인 초안이 심사되어야 하는 부분(법령 몇 장 또는 몇 조 등)에 대한 분석이 진행되는 것으로 시작된다. 이를 위해 적합한 심사절차 및 심사수단(예를 들면, 비용편익분석)이 심사항목의 고려하에 선택된다(예를 들면, 실무테스트를 통해서 실행가능성(Praktikabilität)이 심사될 수 있다).¹⁶⁾

구상단계에서 제기될 수 있는 문제를 요약하면 다음과 같으며, 이를 비교·평가하는 과정도 바로 이 단계에서 수행된다; ① 의도된 규제가 준수가능하고 수용가능한가? ② 의도된 규제가 집행가능하고 효율성을 제고할 수 있는가? ③ 비용과 편익 그리고 분배문제가 적절하게 분석되었는가?

14) Böhret/Konzendorf(2000), op.cit., pp.89-90.

15) Kettiger(2000), op.cit., p.5.

16) Bundesministerium des Innern (BMI) (2000), op.cit., p.23.

<그림 3> 병행입법영향평가(bGFA)의 진행방식



출처: Die Bundesregierung (2000), p. 25.

나. 실행단계(Durchführungsphase)

실행단계에서는 선정된 테스트와 심사를 실행하는 것이다. 테스트의 실행시에 가능한 피규제자를 참여시킨다. 심사수단의 적용에서는 심사대상에 대한 충분한 정보를 가지는 것이 중요하다.

다. 평가단계(Auswertungsphase)

동시적 규제영향분석(bRIA) 모듈은 제안된 규제가 얼마만큼 준수 및 시행될 수 있고, 효과를 제고할 수 있으며, 비용의 적정성과 분배(편익)가 최상인가를 증명하는 규제영향분석 단계이다. 이 단계에서 불필요한 규제를 제거하고 규제의 단순화가능성(Vereinfachungsmöglichkeit)을 모색한다. 특히, 규제시행으로 발생할 수 있는 결함 및 흠결을 파악하고, 개선가능성 제기하며, 예상하지 못했던 결과를 공개하여 발생하는 규제

결과의 시정 또는 축소를 위한 방법을 모색하는 단계이다.¹⁷⁾

4. 사후입법영향평가(rGFA) 방식

1) 사후입법영향평가(rGFA)의 개념 및 의미

사후입법영향평가(rGFA)는 현재 시행되고 있는 규제관련 법령이 실제로 최초의 입법자의 의도대로 시행되고 있는지를 검토하는 것으로 해당 규제관련법령의 개정, 폐지 또는 대체법령의 마련 등을 위해서 수행된다. 따라서 사후입법영향평가(rGFA) 단계에서는 규제관련 법령의 시행으로 발생한 결과를 심사하게 된다.¹⁸⁾

따라서 이러한 사후입법영향평가(rGFA)는 ① 시행된 규제관련 법령의 목표달성의 정도를 심사 및 파악하고, ② 시행된 규제관련 법령의 부작용 및 기타 야기되는 효과를 인식하며, ③ 현행 규제의 개정필요 및 규제의 규모를 확정하는 것을 목적으로 한다. 즉, 사후규제영향분석 모듈은 현행 규제에 대한 결과의 증명, 현행 규제의 개선을 위한 명확한 단서, 필요한 경우 법령개정, 새로운 제정 및 폐지의 기초에 있다.¹⁹⁾

이러한 사후입법영향평가(rGFA)에서는 다음과 같은 문제가 제기될 수 있다. 즉, ① 규제목적이 관련 규정의 이행으로 달성되었는가? ② 어떠한 부작용이 나타났으며 이러한 부작용이 두드러지는가? ③ 어느 범위에서 비용부담이 증가되고 반대로 비용경감이 발생했는가? ④ 규제가 실용적이고(praktikabel) 준수할만한 것으로 증명되었는가? ⑤ 시행된 규제의 개정이나 폐지의 요구가 존재하는가?

17) Bundesministerium des Innern (BMI) (2000), op.cit., p.24.

18) Ibid., p.26.

19) Kettiger(2000), op.cit., p.5.

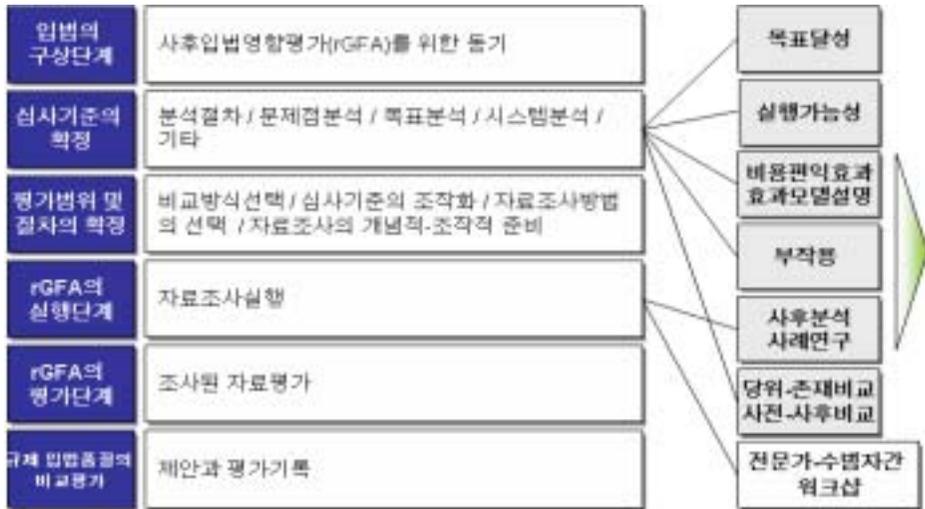
2) 사후입법영향평가(rGFA)의 심사방식

가. 구상단계(Konzeptionsphase)

사후입법영향평가(rGFA)의 심사는 사후심사적(rückschauend, ex post) 방식이다. 사후규제에 대한 기본방침 결정후에 사후영향분석을 실행하며 우선 심사항목을 결정한다. 주요 심사항목은 규제의 목표달성정도, 비용전개, 비용편익효과, 규제 순응도, 실행가능성 및 부수적 결과이다. 목표달성정도를 평가하기 위해 우선 법령의 기초가 되는 효과모델(Wirkungsmodell)을 제시한다. 효과모델은 당해 법령에서 규정된 규제목표와 그에 대한 개별처분간의 전체적 연관성에서 파악한다. 이어서 평가범위를 확정한다. 여기에서는 규제의 어느 부문에 대하여 검토할 것인가를 결정한다. 심사항목에 따른 법령의 평가에는 이 항목과 관련되는 법령의 유효범위를 실제적으로 전개하여 비교·분석한다. 비교척도로서는 가능한 한 법령의 당위적 가치(Soll-Werte)를 사용한다(당위와 존재비교(Soll-Ist-Vergleich)). 이를 의도대로 처리할 수 없으면, 다음과 같은 비교를 고려해야 한다. 즉,

- 법령의 발효이전의 자료에 대응하는 법령의 유효기간(Geltungszeitraum) 내에서의 자료와 비교(사전-사후비교: Vorher-Nacher-Vergleich)
- 다양한 시점에서 법령의 사후효력발생이후의 자료와 전개(법령의 발효이후의 시간순서에 따른 전후분석)
- 동일한 규제대상(Regelungsmaterie)에 해당하는 다른 법령의 유효범위내에서 적합한 자료와 비교(사례연구: 예를 들면 비교가능한 지역에서의 규제 비교)

<그림 4> 사후입법영향평가(rGFA)의 진행방식



출처: Die Bundesregierung (2000), p. 33.

적합한 비교방법(Vergleichart)이나 비교요소의 조합은 모든 개별 사례별로 확정되어야 한다. 심사항목과 관련되는 가설(Hypothesen)은 결합하여 정식화하며 조작적으로 처리한다. 이후 자료조사의 결과를 확정한다. 자료조사는 연속된 보고, 전문가/피규제자(수법자)간 워크샵 및 실태조사 등을 통하여 수행한다. 또한 관련 자료(통계)를 고려할 수도 있다. 그밖에도 조사되어야 하는 자료에 대한 가치평가절차가 언급되어야 한다.²⁰⁾

나. 실행단계(Durchführungsphase)

이 단계에서는 자료수집이 실행되고 자료분석이 실시되어야 한다. 구상단계에서 준비된 자료수집의 과정과 비교적인 자료분석은 실제적으로 변환된다. 특히, 자료의 종류에 따라(질적, 양적자료) 내용 분석

20) Böhret/Konzendorf(2000), op.cit., pp.257-260.

적이거나 통계학적인 방법이 사용된다.

다. 평가단계(Auswertungsphase)

조사된 자료를 비교·평가한다. 자료는 전부 내용분석절차나 통계평가절차에 이용된다. 이어서 결과를 비교한다. 법령의 질은 선택된 심사항목에 관련되어 평가한다. 평가시에는 다음과 같은 질문에 주의해야 한다:

- 의도된 정도로 규제목표가 달성되었는가?
- 부수적 결과들과 집행비용을 수용할 수 있는가?
- 규제를 수용할만한가?
- 법령의 목표와 관련된 개별조치가 내용적으로 상호연관성이 있는가? 즉, 법령에 근거한 효과모델이 적합한가?

조사관점과 평가결과를 포함한 자료는 문서화한다. 결과는 관련된 규제의 법조문화, 폐지 또는 신규제정시 참고한다. 조문화, 폐지 또는 신규제정의 결정은 관할권이 있는 행정기관 또는 의회 등과 같은 정치적으로 책임이 있는 기관에 의해 결정된다.

또한 규제입법의 비교평가가 중요하다. 각 비교사례에 대한 자료의 분석 이후에는, 선택된 심사항목에 관한 비교적인 보고를 작성함으로써 평가가 수행된다. 그밖에 비교방법에 따라 다른 질문이 <표-2>에 열거된 바처럼 응답되어야 한다.

<표-2> 비교방법과 심사항목을 고려한 주요 평가항목

비교방법 심사항목	당위-존재	사전-사후	사 후	사례연구
목표달성정도	법적 규제로 당위 가치가 성취되었는가?	이전 규제와 비교해 현 규제으로써 목표달성정도가 향상되었는가?	법적 규제를 통해 정책적 목표에 관한 지속적인 향상이 인지되는가?	“우리”에게 시행되는 법적 규제가 영역xy의 법적 규제보다 먼저 정책적 목표를 지원하는가?
	법령에서 승인된 효과모델이 적합한 것으로 입증되는가?	법령에서 승인된 효과모델이 적합한 것으로 입증되는가?	법령에서 승인된 효과모델이 적합한 것으로 입증되는가?	법령에서 승인된 효과모델이 적합한 것으로 입증되는가?
비 용	이에 대한 당위 가치가 정의되었을 때에만 유념됨.	법령발효 이후의 비용(전개)이 이전에 비해 더 유리한가? 누구에게?	비용전개가 긍정적인가? 누구에게?	“우리”의 비용전개가 임의의 타 영역에서의 비용전개와 비교해 어떠한가?
비용-편익	이에 대한 당위 가치가 정의되었을 때에만 유념됨.	비용-편익 관계가 이전에 비해 현 규제 하에서 더 유리한가?	비용-편익 관계가 긍정적으로 발전하는가?	“우리”의 비용-편익 관계가 비교 사례에서 보다 유리한가?
규제순응도	이에 대한 당위 가치가 정의되었을 때에만 유념됨.	시행되는 규제가 이전에 시행된 규제에 비해 더 폭넓게 수용되는가? 누구에 의해?	시행되는 규제가 점차적으로 수용되는가? 누구에 의해?	“우리”에게 시행되는 규제의 순응도가 영역xy보다 높은가?
실행가능성	이에 대한 당위 가치가 정의되었을 때에만 유념됨.	시행되는 규제가 이전에 시행된 규제에 비해 실행가능성이 높은가?	증가하는 적용 경험에서 규제가 실행 가능한 것으로 입증되는가?	“우리”의 규제가 영역xy의 규제에 비해 더욱 실행가능하나?

비교방법 심사항목	당위-존재	사전-사후	사후	사례연구
부수적 효과	부수적 효과가 수용가능한가?	부정적인 부수적 효과가 이전에 비해 적은가? 긍정적인 부수적 효과가 증대했는가?	부정적인 부수적 결과가 점차 감소하는가? 긍정적인 부수적 결과가 점차 증대하는가?	부정적인 부수적 결과가 비교 사례에서보다 적은가? 비교사례에서보다 더 큰 긍정적 효과가 규명될 수 있는가?

이러한 평가항목 및 기타 구체적 적용과정에서 발생한 질문에 대한 응답에 따라 대응방식, 분석과 평가의 결과가 문서화되어야 하고, 심사된 규제입법의 가능한 개정, 폐지 또는 새로운 제정의 제안은 권고 사항이다. 또한 존속시켜야 할 것으로 입증된 규제에 있어서도 권고 사항이 있을 수 있다. 규제의 개정, 폐지, 신규제정 혹은 존속에 대한 결정은 관할 정책기관의 책임이다.²¹⁾

제 3 절 입법영향평가(GFA)에 관한 선행연구

1. 독일 차원의 선행연구

1) 연방정부 차원의 선행연구

독일 연방정부는 지난 1998년 이래 법률영향평가를 중심으로 한 규제영향평가(RIA)에 관해서 구속적인 효력을 갖는 지침을 수립하기로 결정한 이래 규제영향분석에 관한 연구가 활발하게 진행되고 있다 (표 3참조).

21) 이 경우 독일에서는 통상적으로 의회가 담당한다. 그러나 경우에 따라 해당 행정 기관이 결정한다.

<표 3> 독일 연방정부의 입법영향평가(GFA)에 관한 선행연구

저 자	발행년도	발행기관	제 목
Bundesministerium des Innern	2000	BMI	Moderner Staat - Moderne Verwaltung : Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung
Böhret/ Konzendorf	2001	Nomos-Verlag	Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)
Bundesministerium des Innern	2002	BMI	Der Mandelkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen
Bundesministerium des Innern	2002	BMI	Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung
Bundesministerium des Innern	2009	BMI	Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung

특히, 1999년 이래 독일 연방정부의 Konzendorf의 연구는 기존의 입법영향평가(GFA) 분야에 행정학적 분석기법을 적용한 영향분석방식을 3단계로 모듈화하여 실무응용프로그램을 작성하였다. 이후 이러한 연구는 국립 슈파이어(Speyer) 행정대학교의 연구과제로 집대성되어 “Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung”(규제영향분석제도 핸드북)이 출간되면서 독일내에서 입법영향평가의 3단계 방식이 정착되는 계기가 되었다 (Böhret/Konzendorf, 2001). 이러한 연구는 독일연방내무성(BMI)에서 2001년 “Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung”(규제영향분석 지침서)를 발간하면서 단계별 입법영향평가 제도가 공식적으로 제도화되었다.

2009년 연방정부는 입법영향평가 세부지침 작성을 위해 입법영향평가 세부지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)를 발간하여 입법평가제도의 착근화를 시도하고 있다. 이러한 연방정부 차원의 선행 연구는 입법영향평가를 단계별로 모듈화하여 각종 시뮬레이션기법, 계

임이론, 경험적 조사 및 비용편익분석 등의 기법을 활용하여 규제입안단계부터 사후단계까지 영향분석을 실시하는 것을 목적으로 하고 있다.

2) 주정부 차원의 선행연구

독일 주정부차원에서는 연방정부보다 훨씬 이전인 1980년대 초부터 규제관련 영향분석으로서 규제관련 법률의 시행결과를 평가해 왔으며, 이는 규제관련 법률제정절차의 최종단계에서 매우 중요한 역할을 수행하여 왔다.

특히, Speyer국립행정대를 중심으로 학계가 선도하는 역할을 수행했으며, 주정부가 이를 지원하였다. 이러한 연구는 특히 규제분야에서 진행되었으며, 규제분야에 관한 학계와 정부의 개혁의지는 행정의 현대화와 정부규제에 대한 평가를 제도화하는데 그 목적이 있었다. 현재는 부처간의 규제입법업무를 효율성 제고하며 규제관련 법률안의 질적 개선을 위해 많은 공헌을 하고 있다.

<표 4> 독일 주정부 및 학계차원에서 입법영향평가(GFA)에 관한 선행연구

저 자	발행년도	발행기관	제 목
Bundesverbandder Deutschen Industrie	1997	Köln	Abschätzung von Gesetzesfolgen in den USA
Bundesminister für Wirtschaft	1997	BMW	Merkblatt für die Ermittlung von Gesetzeskosten der Wirtschaft
W. Bussmann	1998	Berlin	Rechtliche Anforderungen an die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung?

저 자	발행년도	발행기관	제 목
C. Grimm	1999	Zeitschrift für Rechtspolitik	Gesetzesfolgenabschätzung - Möglichkeiten und Grenzen - aus der Sicht des Parlaments
G. Konzendorf	1999	Pforzheim	Gesetzesfolgenabschätzung
C. Böhret	2000	Gabler-Verlag	Gesetzescontrolling-gewichtiges Element der Gesetzesfolgenabschätzung
C. Böhret	2000	Berlin	Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Modisch oder hilfreich?

2. OECD 국가차원의 선행연구

1980년대부터 OECD는 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis, RIA)을 특정한 규제대안의 효과들을 체계적·실증적인 방법으로 분석하여 정책결정의 객관적인 근거를 정책결정자에게 전달하는 일련의 과정으로 정의하여²²⁾, 규제영향분석을 통하여 정책의 효율성과 정책과정의 합리성 제고를 추진하고 있다.

<표 5> OECD 각국의 규제입법관련 영향분석제도 비교

국 가	분석기법/ 실시년도	도입근거	분석대상	경쟁· 시장에 미치는 영향	對 민간 공개	사후 모니터링
오스트리아	F/A, 1992	연방대법 관청지침	법률안, 하위법령안	일부 규제	비공개	없음
벨기에	-	-	모든 보건, 안전, 환경규제에 대한 계량적 위험 평가	-	-	-

22) www.oecd.org/puma/regref/whatria.htm 참조

제 3 절 입법영향평가(GFA)에 관한 선행연구

국 가	분석기법/ 실시년도	도입근거	분석대상	경쟁· 시장에 미치는 영향	對 민간 공개	사후 모니터링
덴마크	B/C 1966	수상령	모든 법률(기존 규제에는 적용되지 않음)	기업의 경 제적영향분 석의 통합 적 이슈	공개	약 15개 법률에 대해 3년후 리뷰
핀란드	GIA 1970's	법률, 각료회의 규정	법률안, 하위법령안	모든 규제	공개	부처별 책임하에 수행
프랑스	GIA 1996	수상 포고령	모든 연방평의회 법령과 포고령	일부 규제	공개	-
독일	B/C 등 다양 1984	정부결의	법률안, 하위법령안 행정부내부규정(89 년이후)	모든 규제	공개	기한규정이 있는 경우 사후평가
스페인	-	-	법률안, 하위법령안	없음	없음	-
영국	비즈니스 비용 평가 등 1985	각료회의 결정	규제가 선택될 수 있는 모든 제안 및 기존 규제의 리뷰	모든 RIA	의회위원회 최종검토시 공개, 사후 요약본 출간	-
헝가리	SEIA, 1987	법률	법률안, 하위법령안, 기존 규제	연관 규제	없음	의무조항 있음
이탈리아	양적 질적분석, B/C, 1999	법률	법률안, 하위법령안	언급은 하고 있으나 지침 은 없음	비의무	지침은 있으나 운용되지 않음
네덜란드	GIA, 1985	수상령	중요 법률안 및 하위법령안	중요 규제	출간, 의회제출시 공개	공식적 요구 없음
폴란드	다양한 기법, 1997	내각평의 회 결의	법률안, 하위법령안	모든 규제	공개	-
포르투갈	F/A	정책령	일부 법률안 및 하위법령안	일부 규제	일부 분석서만	없음

제 2 장 독일의 입법영향평가(GFA) 제도 개관

국 가	분석기법/ 실시년도	도입근거	분석대상	경쟁· 시장에 미치는 영향	對 민간 공개	사후 모니터링
					공개	
유럽연합	사례별 기법선택, 1986	-	중요 규제 및 경제/사회/환경에 큰 영향을 미치는 비중요규제	일부 입법적 제안	공개	모니터링과 평가를 위한 구체적 계획 제출 등
한국	B/C분석 1998	법률	법률안, 하위법령안, 기존규제 강화	모든 규제	공개	없음

자료: 규제개혁위원회(2008.11) 수정

RIA(Regulatory Impact Analysis) : 규제영향평가

GIA(General Impact Analysis) : 구체적인 방법론을 의무화하지 않는
일반적 평가

B/C(Benefit-Cost Analysis) : 비용편익분석, C/E(Cost-Effectiveness Analysis)
비용효과분석

F/A(Fiscal Analysis) : 규제집행상 소요되는 정확한 예산비용을 산출
하는 재정분석

SEIA(Socio-Economic Impact Analysis) : 사회경제적 영향분석

특히, OECD의 규제 개혁 프로그램은 각 정부의 규제관련 입법품질 향상을 돕는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 규제를 개혁함으로써 경쟁 및 혁신, 그리고 성장에 방해가 되는 불필요한 장애물을 제거하고, 이와 동시에 중요한 사회적 목표를 효율적으로 달성할 수 있도록 도와주는 것으로 이해하고 있으며, 이를 위한 연구를 계속적으로 진행하고 있다.²³⁾

23) OECD's Regulatory Reform Programme is aimed at helping governments improve regulatory quality -- that is, reforming regulations that raise unnecessary obstacles to competition, innovation and growth, while ensuring that regulations efficiently serve

제 3 장 독일의 입법영향평가(GFA) 지침

제 1 절 독일 입법영향평가(GFA) 지침 개요

입법영향평가(GFA)의 품질을 제고하고 위하여, 독일은 단계별 입법영향평가를 실시하고 있다. 이렇게 단계별로 입법영향평가가 실시되면, 각 단계별로 심사절차를 정교하게 명시할 필요가 있다. 예를 들면, 비중요규제의 경우, 단계별 입법영향평가를 실시할 경우, 사전입법영향평가에서 규제입법대안의 발견으로 오히려 생각지도 않았던 해결책을 발견할 수 있다. 중요 규제법률의 경우에는, 각 단계별로 엄격한 영향분석심사를 받게 되므로, 규제에 의한 최악의 시나리오를 사전에 방지할 수 있는 큰 장점이 있다.

<그림 5> 단계별 입법영향평가 작성절차

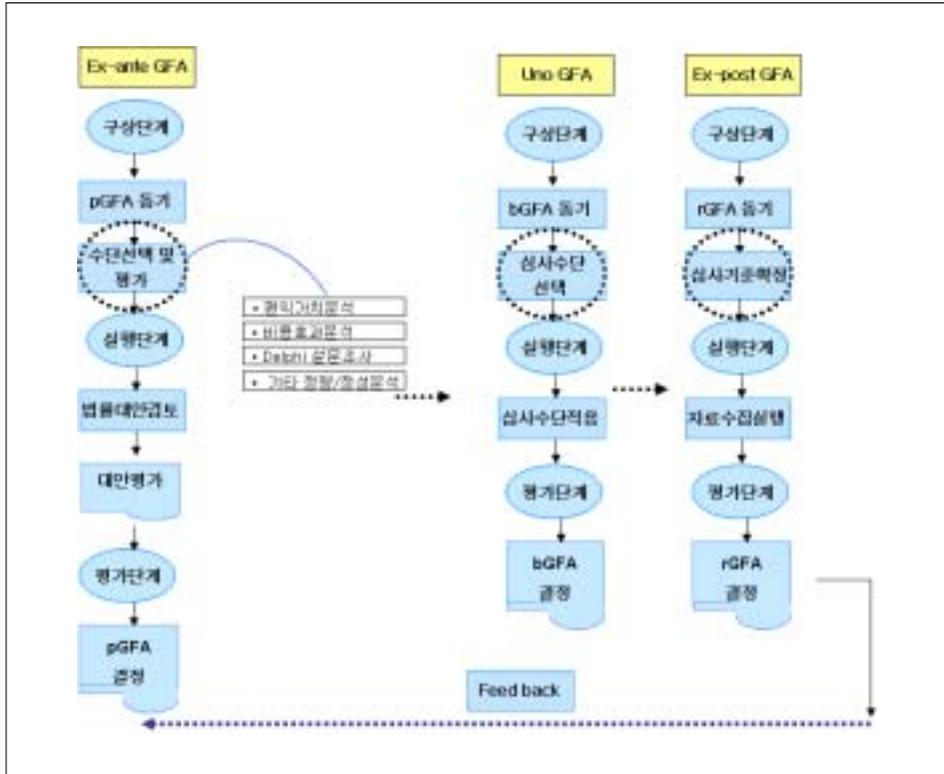


이러한 입법영향평가(GFA)의 실행을 위한 세부지침은 지난 연방공동직무규칙(GGO)을 2000년 6월 개정하고, 동규정에서 입법영향평가제도(GFA)를 도입하여 입법평가과정에서 세부지침 및 절차를 이행하기 위하여 발간한 「입법영향평가 지침서」(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)와 2009년 6월 연방내무부(BMI)가 발간한 「입법영향평가 실무지침

important social objectives.

서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)를 통하여 파악할 수 있다.

<그림 6> 3단계 입법영향평가(GFA)의 진행절차



제 2 절 3단계 유형에 따른 입법영향평가(GFA)

1. 사전입법영향평가(pGFA) 방식에 따른 지침

독일 연방정부는 현재 추진되고 있는 사전입법영향평가(pGFA)는 상기하였듯이 규제관련 정책의 채택이나 실시의 가부를 검토하거나 복수의 규제대안중에서 적절한 정책을 선택하는데 유용한 정보를 제공한다는데 중요한 의의를 지닌다. 또한 어떤 정책의 실시에 즈음하여

미리 예상되는 문제점과 다른 정책과의 관계 등을 정리하고, 필요한 대책 등을 검토하는데 유용하다.

특히, 이 모듈단계에서는 그 결과를 해당규제의 실시전에 기획입안 단계에 반영하기 쉽다는 장점이 있다. 다만, 이 경우 해당규제가 실시 전이기 때문에 장래의 예측불확실성이 수반되며, 정보자료의 입수와 그 신뢰성의 확보가 곤란하게 되거나 해당규제의 실시에 필요한 한정된 시간내에 평가결과를 도출할 것이 요구되는 제약이 발생한다.

이러한 여러 가지 상황을 고려하여, 실무자는 다음과 같이 사전규제 영향분석서를 작성하고 있다. 이하에서는 지침만을 도식화하기로 한다.

<표 6> 사전입법영향평가(pGFA) 작성지침

단 계	세부절차	작 성 지 침
구상 단계	1. 규제영역의 분석 2. 규제대안의 전개 3. 규제시나리오 전개	<input type="checkbox"/> 분석절차 - 문제분석, 목표분석, 체계분석 제안된 규제목표를 달성하는데 규제를 신설·강화하는 것 보다 기존규제에 의존하는 것(무규제)이 타당할 수 있는지 또는 다른 규제대안이 있는지 여부를 우선 검토 기술함.
		<input type="checkbox"/> 보조수단 - 독창적기술, 참고문헌평가, 전문가 인터뷰
	4. 적합한 수단의 선정	<input type="checkbox"/> 질적절차와 수단 - 조직화된 전문가 및 피규제자와의 토론, 편익가치분석, 비용효과분석 등 <input type="checkbox"/> 양적절차와 수단 - Delphi조사, 기타 표준화된 조사 델파이기법은 토의과정에서 나타나는 여러 가지 왜곡된 의사전달의 근원을 제거하기 위

제 3 장 독일의 입법영향평가(GFA) 지침

단 계	세부절차	작 성 지 침
		<p>하여 고안됨.</p> <p>규제의 구상단계에서는 정책텔파이기법이 적용되는데, ①규제이슈의 구체화 ②창도자선정 ③질문지설계 ④1차질문지 결과분석 ⑤후속 질문지 개발 ⑥회의소집 ⑦최종보고서 작성 등의 단계로 구성됨</p> <p><input type="checkbox"/> 체계화된 절차와 수단</p> <ul style="list-style-type: none"> - 결과지향적 체계분석 - 컴퓨터 시뮬레이션
실행 단계	5. 전문가와 피규제자와의 워크숍	<p><input type="checkbox"/> 선택항목 : 전문가</p> <ul style="list-style-type: none"> - 학제성, 다른 영역, 다른 차원 <p><input type="checkbox"/> 선택항목 : 피규제자</p> <ul style="list-style-type: none"> - 직접적 관련자, 기타
	6. 규제대안의 수정 (필요시) 및 심사	<p><input type="checkbox"/> 규제대안 존재 및 기존규제 중복여부 작성에 대한 점검사항</p> <ul style="list-style-type: none"> - 무규제 대안을 통한 대체가능성을 검토하였는가? - 비규제 대안을 통한 대체가능성을 검토하였는가? - 유사한 기존규제와의 중복가능성을 검토하였는가? - 규제의 확대 재생산 가능성은 없는가?
	7. 규제수단의 적용에 의한 각 규제대안의 결과사정(필요시 규제대안 시나리오의 배경)	<p><input type="checkbox"/> 심사항목</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표달성, 비용효과관계 - 부작용, 다른 영역과의 부합성
평가 단계	8. 최적의 규제대안의 추천을 포함한 판정, 선별 및 문서화 9. 정책적 관점에서 규제대안의 선택 : 다음 평가단계로의 진행여부 결정	

2. 병행입법영향평가(bGFA) 방식에 따른 지침

병행입법영향분석은 규제법령의 초안 또는 초안의 일부에 대한 법형식적인 테스트와 심사를 지향한다.

우선, 구상단계에서는 사전입법영향분석단계에서 나온 기본적 결정의 토대위에서 실행되는데 합목적적인 심사항목에 의하여 검토된 부분을 법형식적인 초안으로 확정한다. 그리고 심사항목을 고려하여 적합한 테스트절차(계획도구)와 심사도구(비용편익분석 등)를 선정한다. 각각의 문제에 대하여 선정된 테스트와 심사로 구성화하고 조직적으로 준비한다.

그 다음으로 실행단계에서는 선정된 테스트와 심사를 실행하는 것이다. 테스트의 실행에서는 가능한 피규제자를 참여시킨다. 심사도구의 적용에서는 또한 심사대상에 대한 충분한 정보를 가지는 것이 중요하다.

마지막으로 평가단계에서는 테스트와 심사결과를 가지고 체계적으로 판정, 선정 및 문서화를 진행한다. 규제초안의 보완과 개정 또는 규제제안이 도출되도록 확인한다. 그러한 도출로 필요한 경우에는 규제초안의 일시적 변경도 고려한다.

이러한 점들을 고려하여 병행입법영향분석서 작성을 위해 그 지침을 도식화하면 다음과 같다(표 7 참조).

3. 사후입법영향평가(rGFA) 방식에 따른 지침

사후입법영향분석은 규제가 실행된 결과를 측정하는 것이다. 따라서 측정시점도 사후적(ex post)이다. 분석의 출발은 ① 사후의 규제법령의 목표달성을 파악하고 ② 규제의 부수적 효과 및 폭넓게 야기되는 효과를 인식하며 ③ 규제관련 법령의 개정필요 및 현행 규제의 개선을 위한 평가기능이 수행된다.

따라서 우선 구상단계에서는 기본방침 결정후 심사항목과 평가범위를 확정하며, 심사항목에 따른 규제법령의 평가에는 이 항목과 관련되는 법령의 통용범위를 실제적으로 전개하여 비교분석한다. 여기에 적합한 비교요소 또는 비교요소의 조합은 개별 사례별로 확정되어야 한다. 심사항목과 관련되는 가설은 결합하여 정식화한다. 그것은 또한 조작적으로 처리한다.

다음단계는 실행단계인데, 이 단계에서는 자료조사를 실행한다. 여기서 선택된 자료조사의 요소를 구성화하고 조직적으로 처리한다. 자료조사는 연속된 보고, 전문가/피규제자의 워크샵, 실태조사 등을 통하여 수행한다.

마지막으로 평가단계에서는 조사된 자료를 비교선택한다. 자료는 전부 내용분석절차 또는 통계평가절차를 사용한다. 결과는 해당규제를 조문화, 폐지 또는 신규제정시에 참고한다.

이러한 점들을 고려하여 사후입법영향분석에 대한 지침을 도식화하면 다음과 같다.

<표 8> 사후입법영향평가(rGFA) 작성지침

단 계	세부절차	작 성 지 침
구상 단계	1. 심사항목의 확정	<input type="checkbox"/> 심사항목 - 목표달성가능성 - 비용 - 비용-편익-효과 - 수용도 - 실제성 - 부수효과 - 기타
		<input type="checkbox"/> 점검사항 - 의도된 규제목표가 달성되었는가? - 규제수용에서 저항이 없었는가? - 규제목표와 관련된 개별처분이 내용적으로 상호연관성이 있었는가? - 관련된 개별처분이 규제의 효과모델에 기초하는가?
	2. 평가범위의 확정	
	3. 비교요소의 선택	<input type="checkbox"/> 비교요소 - 존재-당위 - 사전적-사후적 - 사후분석 - 사례연구
	4. 심사항목의 전개 5. 자료조사의 항목선택 자료조사과정의 구상과 조직화 6. 판정절차의 확정	
실행 단계	7. 자료조사의 실행	- 지속적 보고 - 실제연구 - 전문가/피규제자 워크샵 - 관련자료
평가 단계	8. 조사자료의 판정 9. 규제법령의 질에 대한 비교평가 10. 평가의 문서화 및 추천	

제 3 절 2009년 연방내무부의 5단계 입법 영향평가(GFA) 실무지침

1. 5단계 입법영향평가(GFA) 세부지침 개요

1) 연방공동직무규칙(GGO) 개정과 실무지침 개요

지난 2009년 6월 1일자로 부분 개정된 연방공동직무규칙(Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO) 제43조제1항제5호 그리고 제44조에 따르면, 법률과 법규명령을 제안할 때 입법영향평가를 실시해야 한다. 그러나 이러한 입법영향평가의 실시방법 및 지침에 대해서는 연방정부와 주정부간의 통일된 방법이 존재하지 않고, 연방정부는 연방의 차원에서 그리고 주정부는 주법률에 근거하여 실시하여 왔다.

연방공동직무규칙(GGO) 제44조

- (1) 입법평가는 법률의 본질적인 영향으로 이해되어야 한다. 법률의 본질적인 영향은 의도된 작용 및 의도되지 아니한 부차적인 작용을 포함한다. 예견되는 입법효과의 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부서와 협의한 후 행해져야 하며, 재정상의 영향에 관한 견적 및 추정의 근거를 명확히 하여야 한다. 연방내무부는 입법평가의 조사를 권고할 수 있다.
- (2) 공적회계의 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 각 호의 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) 연방부처는 『국가규제개혁위원회설치법』²⁴⁾ 제2조 제1항에 따라 행정부담 비용을 조사 및 설명하여야 한다(2009년 6월 신설).
- (6) 제45조제1항 및 제2항에 열거하는 관계자가 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요구에 의하여 영향을 설명하여야 한다.
- (7) 법률안의 제안이유에서는 의도되는 작용이 성과를 창출하는가의 여부, 비용이 효과에 대하여 적당한 비율에 있는가의 여부 및 발생할 가능성이 있는 부차적인 영향의 조사여부와 조사시기에 관하여 주무연방행정부서가 확정하여야 한다.

또한 이러한 입법영향평가 제도가 독일 행정현대화 및 행정개혁의 핵심적인 최우선적 추진사항으로 지난 10년간에 걸쳐 국가에 의한 과도한 규제를 철폐하고 가용자원을 효율적으로 활용한다는 목표아래 마련된 것이기 때문에, 이론적인 기반과 실무적 착근이 시도되고 있다.

2) 실무지침의 유용성

2009년 연방내무부 실무지침서는 입법영향평가(GFA)의 수행을 위한 실무중심의 지침서이다. 특히, 동 지침서는 규제영역의 분석(문제분석과 시스템분석 포함), 목표의 조작화, 규제대안의 개발, 그리고 그 장·단점의 평가에 지침을 제공하고 있다.

입법영향평가(GFA)를 위한 이러한 “수단”(Handwerkszeugs)을 제공하는 것 이외에도, 동 지침서는 입법영향평가의 보고서 작성이 통일적

24) 국가규제개혁위원회(Nationaler Normenkontrollrat)는 연방차원에서 관료주의를 철폐하고 행정부담을 감축하기 위하여 설치되었다. 지난 2006년 6월 연립여당이 제출한 국가규제개혁위원회설치법이 연방의회에서 동년 8월에 원안대로 가결되었다.

으로 수행할 수 있도록 지원하고 있다. 특히, 통일적인 형식은 투명성과 제삼자의 이해가능성을 제고하며, 이는 입법영향평가에 대한 전문가들의 요청일 뿐 아니라 국제적인 요구사항이다.

동 지침서를 사용하는 것이 처음에는 추가비용처럼 보일 수 있다. 그러나 지침서가 다루고 있는 질문들은 법의 형태를 갖춘 초안을 작성하는 과정에서 어차피 다루어져야 할 문제들이라는 사실이다. 따라서 동 실무지침서가 제안하는 구조화는 이 과정을 심지어 더욱 단순화하고 가속화할 수 있다.

특히, 입법영향평가(GFA) 관련 관할 부처는 다음의 사항을 유의해야 한다.

- 연방공동직무규칙(GGO) 제45조에 따라 모든 해당 부처들을 관련시킴
- 연방공동직무규칙(GGO) 제47조에 따라 연방주, 지역사회 중앙단체, 전문가 집단, 기타 단체들을 적절히 포함시킴
- 연방공동직무규칙(GGO) 제44조에 따라 특히 지속가능한 발전에 미치는 영향을 비롯하여 법안의 입법영향을 제시함
- 규제초안의 표지에 가능한 대안들을 명시해야 함 (GGO 제42조 1항에 대한 첨부3)

부처와 관련단체들의 의견조정이 진행되는 동안 특히 법안에는 논거가 제시되어야 한다. 입법영향평가(GFA)의 결과는 이를 위한 신빙성 있는 토대를 제공한다. 그러므로 성실하게 수행된 입법영향평가는 규정초안의 작성 절차를 용이하게 해줄 수 있다.

또한 이러한 실무지침이 입법영향평가(GFA)에 제공하는 유용성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

① 규제대안의 효과를 가능한 한 포괄적으로 개관하고 이를 통해 신빙성 있는 정책결정의 기초를 제공하며, ② 가능한 한 목표달성을 제고하고, 입법계획에 대한 규범수범자 및 제삼자의 수용을 이끌어

내며, ③ 규제의 내용적 품질과 입법계획의 안정성을 제고하고, 이를 통해 전체적 입법품질을 향상(표어: 수리법률 방지)하며, ④ 입법계획의 결과에 대해 조기적이고 포괄적인 투명성을 창출함. 이는 입법추진 중인 규제의 순응성을 제고하며, ⑤ 표지 및 입법안사유서에 규정될 중요한 논증과 보고사항들을 규제대안에 대한 평가서로부터 복사해 올 수 있으므로, 규제초안을 법률형태로 작성하는 일이 용이케 하며, ⑥⑤ 의견조정과정(특히 부처들, 단체들, 의회 등과)을 위한 더 나은 논증의 토대를 마련하여 이를 통해 절차가 간소화될 수도 있다.

3) 실무지침의 활용시기

5단계 실무지침서의 사용은 연방부처 조직의 입법담당관에게 연방내무부가 전달하는 구속력 없는(unverbindlich) 권고사항이다. 동 실무지침서는 원칙적으로 모든 입법계획에 적합하다. 단, 도입 추진 중인 규제관련 법률에 관하여 다른 맥락에서 제정된 정책적 규정이 존재하고 이것이 그 밖의 다른 구현여지를 허용하지 않을 경우에는 입법영향평가(GFA)가 무용하다.

예외:

도입 추진 중인 규제에 관해 이미 다른 맥락에서 내려진 정책적 결정이 있고 이것이 “구현자유여지”를 전혀 남겨두지 않은 경우. 예를 들어 국제조약이나 유럽법적 규정 등을 이유로 하는 경우이다.

그 밖의 다른 모든 경우, 특히 목표달성을 위한 경로가 다양하게 존재할 때에는 본 실무지침서를 활용할 것이 권고된다. 이에 있어 중요한 것은 동 실무지침서에 제시된 작업단계들을 가능한 한 법률형태의 초안을 작성하기 이전에 수행해야 한다는 것이다. 그러나 실무영역에서는 실무지침서의 사용과 법률형태를 갖춘 최초의 초안 사이에 시간

적인 중첩이 발생할 수 있다.

2. 5단계 입법영향평가(GFA)의 실무지침의 실시방식

1) 개요

상기하였듯이, 동 실무지침서는 지난 2006년에 발간한 지침서를 일부 개정한 것이다. 특히, 지난 2009년 6월에는 연방공동직무규칙(GGO)일부 수정하고, 연방내무부는 「입법영향평가 실무지침서」(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)를 발간하였다.

이러한 실무지침서는 규제입법안에 대한 평가심사를 통하여 최선의 규제입법을 작성하는 것이 목적이다. 특히, 특정한 규제법률안이나 법규명령의 제정에 관한 정책적 세부지침을 통하여 기타의 규제법률의 심사가 가능하며, 완전히 새로운 법률이나 법규명령의 경우에도 의도된 규제법률의 효과를 심사하기 위하여 입법평가를 의무화하고 있다. 또한 법률이나 법규명령을 개정하는 경우에도 각각의 실질적인 개정사항에 대하여 입법평가를 실시하도록 하고 있다. 이러한 실무지침은 5단계의 진행방식이 권고된다. 즉, 동 실무지침서는 규제입법의 심사 단계(Arbeitsschritte)를 총 5단계 - ① 규제영역의 분석, ② 규제입법목표의 필요성 심사, ③ 규제대안의 개발, ④ 규제대안의 심사 및 평가, ⑤ 입법평가결과의 문서화 - 로 구분하여 실시할 것을 권고하고 있다.

<표 9> 5단계 입법심사의 지침

5단계 입법영향평가	
1단계	규제영역의 분석
2단계	규제입법목표의 설명
3단계	규제대안의 개발

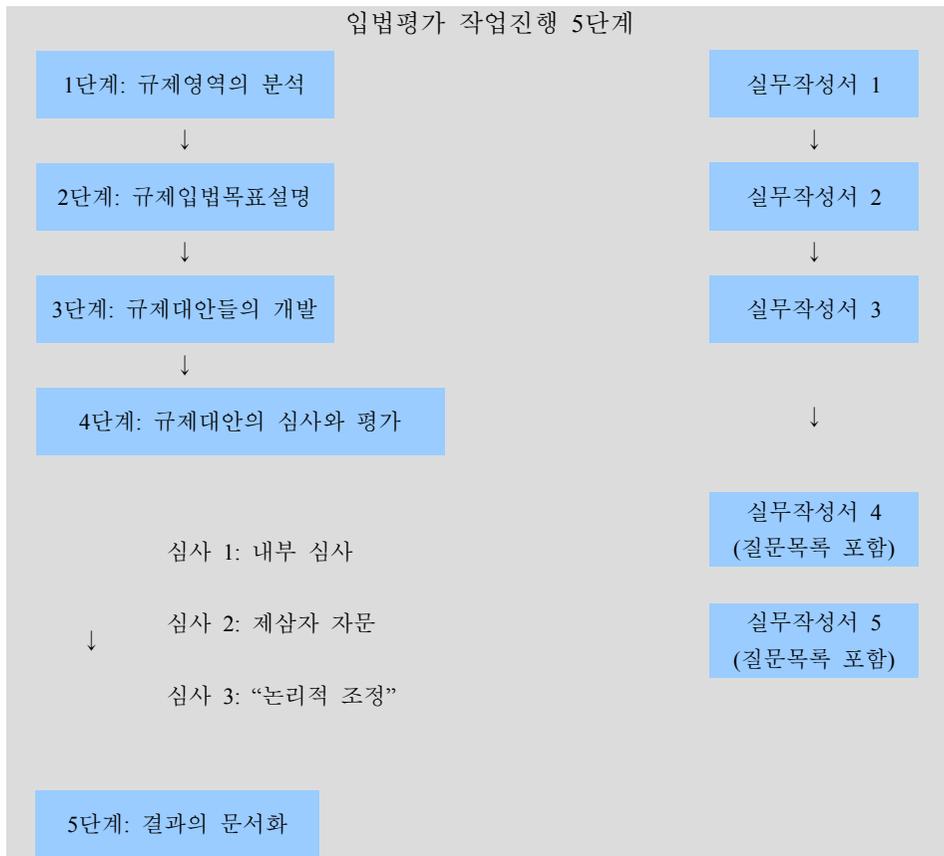
제 3 장 독일의 입법영향평가(GFA) 지침

5단계 입법영향평가	
4단계	규제대안의 심사 및 평가
5단계	입법평가결과의 문서화

출처: BMI, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009

이러한 단계적 진행과 동시에, 해당 사안에 맞게 준비되고 수정된 실무작성서(별첨 2 참조)를 이용할 것이 권고된다.

<그림 7> 입법영향평가를 위한 실무지침 5단계



출처: BMI, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009

상기한 문서들은 입법영향평가(GFA) 과정을 구조화하고 이후의 영향평가결과의 문서화를 용이하게 해 준다.

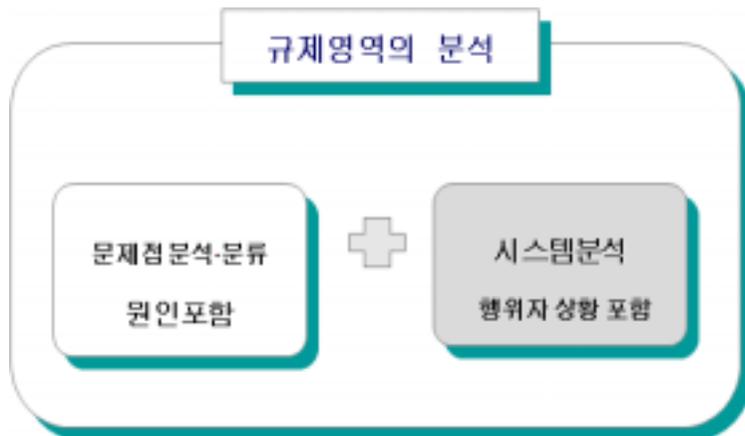
2) 제1단계 평가방식

제1단계는 규제영역의 분석단계이다. 이 단계에서는 입법의도와 결부된 정책적 목표를 확정하고 수범자와의 범위와 이해관계자간 형성되는 규제영역을 심사해야 한다. 또한 어떠한 문제상황에 기초하여 규제가 실시되어야 하며, 규제목표달성에 영향을 미칠 수 있는 경제-, 환경-, 사회적 조건 등을 파악하고 심사해야 한다.

제1단계 분석은 이하의 두 부분으로 구성된다.

첫번째 부분은 입법계획의 기초가 되는 문제를 정확히 분석하는 것이다. 이것이 충실하게 이루어질수록 규제에 대한 필요가 정당화되고 규제의 긴급성에 대한 근거를 제시할 수 있게 된다. 규제영역에 나타나는 문제들은 가능한 한 제한하고, 입법계획이 없이는 제거될 수 없는 현재의 결점들은 분석 및 문서화해야 한다. 이 때 문제의 원인들도 가능한 한 부각하는 것이 좋다.

<그림 8> 제1단계 평가방식: 규제영역의 분석



두 번째 부분은 규제영역이 그 시스템적인 맥락 안에서 분석되는 것이다. 이렇게 해서 규제영역의 다양한 부분들 간의 관련성이 집중적으로 조명·분석되며 설명되어야 한다. 이는 경제, 사회, 환경 및 관련 행위자 영역의 분석을 포함한다.

이러한 분석을 기초로 해서, 이어지는 진행과정을 위한 토대로서 규제의 필요성을 제기하는 하나의 광범위한 표상이 형성되어야 한다. 아울러 분석결과는 입법영향평가(GFA)의 기록 안에 제시되어야 한다. 이를 위해 실무작성서1(별첨2 참조)을 이용할 것이 권장된다. 이러한 분석을 통하여 입법계획이 정당화되고 규제의 필요성에 대한 이유가 제시되며 문제해결의 토대를 구축한다.

3) 제2단계 평가방식

제2단계는 규제입법 목표의 설명단계이다. 즉, 규제관련 입법이 추구하는 목표가 가능한 한 정확하게 설명해야 한다는 것이다. 여기에는 입법계획의 본래 목표 이외에도 규제를 통해 추구되는 규범수범자의 행동변화 및 그를 통해 의도되는 효과도 포함된다.

일반적으로 입법계획의 목표들은 각 부처의 장(長)에 의해 지정되거나 인가된다. 입법영향평가(GFA) 과정에서는 이렇게 정해진 목표들이 조작성화되어야 한다. 즉, 측정이 가능하게 표현되어야 하는 것이다. 따라서 어떻게 하면 계속되는 영향평가 과정 속에서 다양한 규제대안들의 목표달성정도에 대한 하나의 진술이 이루어질 수 있도록 규제목표를 표현해낼 수 있을 것인가라는 질문이 제기된다.

□ 예

특정한 생활환경 속에서 인간 존엄의 불가침성을 보장하려는 목표가 규제와 관련되어 있는 경우에, 우선 인간존엄 불가침의 보장이 그렇게 추상적으로 표현되어 있는 상태로는 측정이 불가능하다는 사실을 확인해야 한다. 그러므로 해당 규제를 통해 이 목표의 어떤 측면들이 거론되는 것인지를 고려해 보아야 한다. 예를 들어, 물질적 안전장치, 개인정보보호 등이 그러한 측면이 될 수 있다.

이렇게 되면 “인간존엄 불가침의 보장”이라는 목표의 조각화는 물질적 안전장치, 개인정보보호 그리고 그 밖의 조건들에 대한 질문에 해당하게 될 것이다.

설정된 목표가 이후의 규제초안에 어떤 형태로 수록될 수 있는지를 이 단계에서 이미 숙고해볼 것이 권고된다. 가능한 형태로는 예를 들어 다음과 같은 것들이 있다.

- 명백한 목표설정(예를 들면, 경제계가 정보제공의무로 인해 갖는 관료적 부담비용을 25퍼센트 감축)
- “온건하고”(weiche) 특수하지 않은 목표설정(예를 들어, 국민 부담의 현저한 경감, 중재활동의 분명한 개선). 이러한 특화되지 않은 목표들은 목표달성에 있어서 관용 및 “자유여지”(spielraum)와 연결되는데, 이것들은 목표설명에서 가능한 한 구체화되는 것이 바람직함

또한 이 단계에서는 의도된 규제의 필요성이 존재하는지, 그리고 이러한 필요성을 인정한다면 규제의도가 법적인 규정의 형식을 필요로 하는지에 대한 심사가 이루어져야 한다. 따라서 규제의 목표, 규제의 효과, 이러한 규제를 통하여 수범자의 행동변화를 파악할 수 있는지에 대한 심사가 이루어져야 한다. 여기에 규제목표의 명료성과 의무성 심사도 실시되어야 한다.

규제입법 목표설명에 대한 점검사항

1. 규제의 목표는 무엇인가?
2. 규범수법자들에 있어 어떠한 행동변화가 야기되어야 하는가?
3. 어떠한 연속적 효과(예를 들면, 경제, 사회, 환경에 미치는 영향)가 추구되는가?
4. 분명한 목표설정이 이루어질 수 있는가?
5. 목표들이 “보다 온건하게”, 특별하지 않게 표현되어야 하는가? 관용은 어떻게 구체화될 수 있는가?

규제입법에 대한 목표설명의 결과 또한 문제 및 시스템분석의 결과와 마찬가지로의 형태로 영향평가 기록 안에 제시되어야 한다. 이 역시 실무작성서²(별첨 2 참조)의 도움을 받아 실행할 수 있다.

4) 제3단계 평가방식

제3단계는 규제대안의 전개단계이다. 이 단계에서는 규제대안의 탐색이 입법평가에서 가장 중요한 부분중의 하나임을 강조하고 있다. 법적인 규제의 필요성이 제기되면, 법적인 규제대안을 심사해야 한다. 이때 규제영역을 조사하고 필요성을 심사할 때, 최소한 2개 이상의 규제대안을 마련해야 한다. 이때에도 새로운 대안과 함께 무규제(Null-Option)를 고려해야 한다.

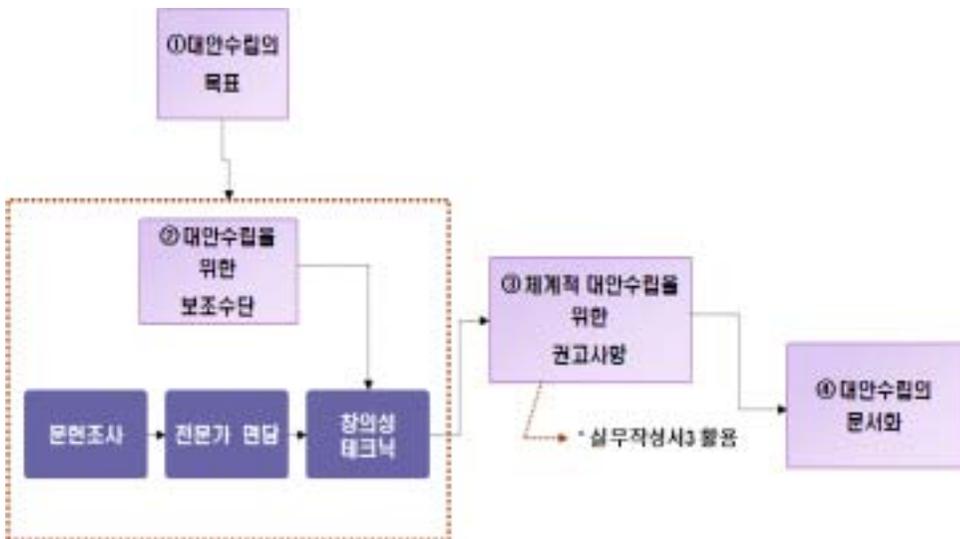
제3단계 평가방식은 다음의 4가지 과정을 통해 실시된다.

첫째, 대안수립의 목표이다. 규제대안의 개발은 모든 입법영향평가(GFA)의 중점사항이다. 사전적인 평가는 대개 여러 규제대안들 간의 비교를 통해서만 성공을 거둘 수 있다는 것을 뚜렷하게 인식하는 것은 중요한 일이다. 따라서 가능한 한 개방적인 태도로 대안이 될 수 있는 규제의 가능성들을 탐색하는 것이 바람직하다.

유의해야 할 것은 입법계획의 모든 부분영역에 있어 언제나 최소 두 가지이상 규제대안이 존재해야 된다는 사실이다. 새로운 규제와 무규제(현 상태 유지)가 그것이다. 목표하는 규제의 모든 중요한 측면에 대해 무규제와 더불어 다수의 대안들을 고려하고 조사하는 것이 유익하다. 이 때 규제기한의 제한, 실험적 조항 등도 대안수립에 한 역할을 할 수 있다. 이 과정의 목표는 서로 분류될 수 있는 규제대안을 찾아내 서로 비교하면서 각각의 결과를 검토하는 것이다.

원칙적으로 대안적 수단과 규제방법은 입법영향평가(GFA)의 틀 안에서 심사되어야 한다. 어떤 방법과 수단들이 대상이 되는가는 물론 규제대상에 따라 달라진다. 대안개발에 관한 숙고에도 역시 다양한 조정 및 계획수립의 형태들이 고려될 수 있다. 그래서 조건적 조정형태(x가 나타나면 y가 결정된다)외에 목적적 계획수립(목적설정, 즉 자유롭거나 제한적인 수단선택을 통한 목적의 설정)도 고려대상이 되는지 생각해 보아야 한다. 일례로 후자는 자율규제 가능성으로서 연방공동직무규칙(GGO) 첨부5에서 다루어지고 있다.

<그림 9> 제3단계 평가과정: 규제대안의 전개



둘째, 대안수립에 이용되는 보조수단의 예시이다. 규제대안을 개발하는 과정은 하나의 개방적인 절차이다. 다양한 보조수단들이 설명, 구조화, 체계화에 유용하게 사용될 수 있다. 특히, 목표로 삼아야 할 것은 대안수립을 가능한 한 구조화하여 진행하고, 즉석 브레인스토밍에 그치지 않도록 하는 것이다. 이하에 설명하는 사용가능한 보조수단들은 이를 위한 자극제가 되어줄 수 있다. 그러나 이것들은 가능한 대안수립의 테크닉들 가운데 일부에 지나지 않는다. 중요한 것은 규제방법들의 개발에 있어 창의성에 제한을 두지 말아야 한다는 것이다.

사용가능한 보조수단들의 예로는 ①문헌조사, ②전문가 면담, ③창의성테크닉 등이 있다.

① 문헌조사는 가능한 규제대안을 찾기 위한 첫 번째 방법이다. 이러한 문헌에는 의회에서 진행된 협의에 대한 문서들과 정책적 계획, 합의, 고시 등도 포함된다. 학자 및 기타 전문가들도 어떤 대상에 대한 분석에 있어서 인지된 문제를 제거하기 위한 해결책을 다양하게 개발하고 있다. 법학 전문서적 이외에 다른 분야의 학문적 문헌들도 활용하는 것이 큰 도움이 된다. 전문가 감정서나 이해단체들과 규범수범자들의 협상문서, 그리고 매일 최신소식을 전하는 편집물(예를 들면, 인쇄매체의 기사)은 자극제가 되어줄 수 있다.

② 전문가 면담은 종종 문헌조사 이상으로 도움이 되는 정보를 제공한다. 가령 전문가가 개발해 제안한 해결책은 더 큰 동기를 부여한다는 것을 알 수 있다. 한편, 가능한 한 다양한 전문가들과 해당 입법계획에 대해 면담을 하는 것이 좋다. 이는 반영되는 지식기반의 폭을 넓혀준다. 면담에 있어서는 가령 표준화된 질문목록을 작성해 사용하는 등, 구조화된 진행을 할 것이 권장된다. 질문목록을 사용할 경우에는 경우에 따라 전문가에게 질문지를 미리 전달할 수도 있다.

③ 창의성테크닉은 그룹토론 속에서 새로운 아이디어의 선별적 장려 및 획득, 혁신개발, 또는 문제해결 등을 위해 사용되는 방법이다.

아이디어 워크숍, 마인드맵 작성, 브레인스토밍 등이 그 예이다. 이러한 창의성테크닉의 이용은 하나의 입법계획을 두고 전문가들과 규범수범자들이 모여 구체적으로 제시된 문제들을 가지고 가능성 있는 해결책이나 유리한 규제가능성에 대한 아이디어와 비전을 계발하는 방식으로 진행될 수 있다.

상기한 대안수립의 보조수단들은 이미 언급했듯 가능한 수단들 가운데 일부만을 예로 든 것이다. 관할 부처 이외에 다른 부처의 직원들도 지속적으로 지식을 보유하고 실용적인 해결가능성을 찾는 데에 기여할 수 있다.

셋째, 체계적 대안수립을 위한 권고사항이다. 대안수립은 가능한 한 체계적으로, 그리고 입법계획의 다양한 부분영역들에 초점을 맞추어 진행되어야 한다. 조직, 절차테크닉(이행), 내용(실질적), 규범위계의 시각에서 가능한 대안들을 고찰하는 것이 특히 실무에 중요한 것으로 나타났다.

<표 10> 연방정부의 규제대안 작성례

실무작성서3을 이용한 보고의 예:

...

	대안 1	대안 2	대안 3	대안 ...
조직 측면의 대안	무규제 (현 상태 유지)	하위 영역에 과제 위탁	민간에 과제 위탁	...

...

	대안 1	대안 2	대안 3	대안 ...
절차 측면의 대안	무규제 (현 상태 유지)	분명한 행위지침	선택적 조치를 통해 실현될 수 있는 목표설정	...

...

제3단계에서 실무작성서3(별첨 2 참조)는 체계적 대안수립을 위한 권고로 활용될 수 있다.

넷째, 대안수립의 문서화이다. 입법영향평가(GFA)의 후속 과정을 위해서는 규정대안들을 문서화하는 일이 필수적이다. 실무작성서3은 이것이 어떤 형태로 이루어질 수 있는지 제시해준다.

대안수립 과정에서 제기할 수 있는 질문

1. 추구하는 목표는 어떻게 달성될 수 있는가?
2. 가령 다음의 시각에서 볼 때, 어떠한 대안들이 확인될 수 있는가?
 - 내용적/실질적
 - 절차테크닉 (이행)
 - 조직적
 - 규범위계
3. 그 밖에 다른 측면들과 관련해서도 대안들이 개발될 수 있는가?
4. 무규제(현 상태 유지) 선택에 유의했는가?

5) 제4단계 평가방식

제4단계는 규제대안의 심사와 평가단계이다. 이 단계에서 규제대안의 심사 및 평가는 3가지 심사과정으로 구성된다.

<표 11> 제4단계 규제대안의 심사·평가를 위한 세부지침

- 제4단계 심사지침
 - 제1심사과정: 내부적 대안심사 및 평가
 - 제2심사과정: 외부 제3자의 자문
 - 제3심사과정: 논리적 조정

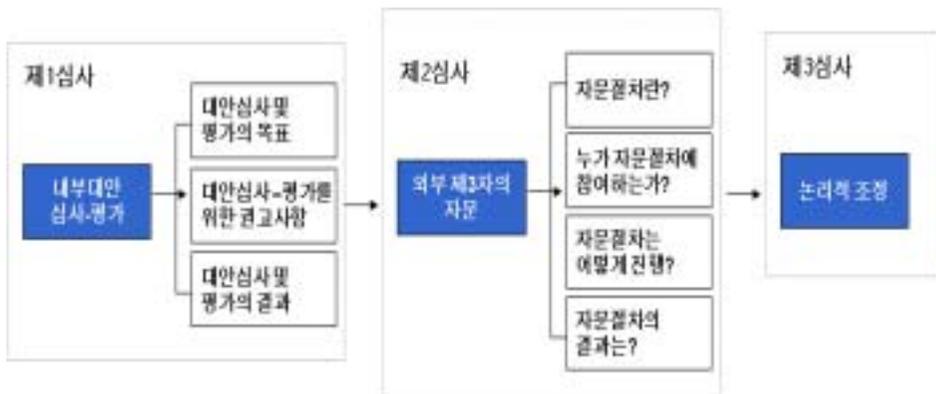
가. 제1심사 (Prüfung 1) 과정

제1심사과정은 규제대안에 대한 내부적 대안심사 및 평가이다. 제1심사과정은 ① 대안심사 및 평가의 목표, ② 대안심사 및 평가를 위한 권고사항, ③ 대안심사 및 평가의 결과의 과정으로 구성된다.

첫째, 대안심사 및 평가의 목표과정은 이미 제3단계에서 개발된 규제대안이 예상되는 결과의 측면에서 심사를 받아야 하는 단계이다. 대안은 용이하게 심사할 수 있을 만큼으로 수로 미리 선정해 놓을 것이 권고된다. 따라서 실현이 불가능하거나 권할 수 없을 정도로 큰 비용을 들여야만 실현할 수 있을 규제대안들은 포기하는 것이 좋다.

대안심사를 위해 중요한 사항들은 다음과 같다. 모든 가능한 대안들이 성실하고 충분하게 심사될수록, 최종적으로 이루어진 선별이 더욱 신빙성을 갖는다. 아울러 집중적인 심사를 통해서 추후 제삼자와의 사이에서 발생할 수 있는 논쟁도 미리 인지할 수 있다. 또한 자신의 논거에 대한 방어기 쉬워지고 정치인, 당사자, 단체 및 기타 행위자들의 수용성도 높아질 수 있다.

<그림 10> 제4단계 평가과정: 규제대안의 심사와 평가



둘째, 대안심사 및 평가를 위한 권고사항이다. 대안의 심사는 (연방 공동직무규칙(GGO) 제44조에 따라) 특히 다음의 심사조건들을 포함해야 한다.

- 경제, 생태, 사회 분야에 미칠 영향과 위험
- 연방정부의 지속가능성 전략의 의미에서의 지속가능성
- 실행가능성/이행
- 효율성
- 효과성/목표달성

이러한 내부적 점검은 실용성의 이유에서 가능한 한 단순하게 유지되는 것이 좋다. 경제, 생태, 사회 영역에 미칠 중대한 영향의 조사 및 심사를 위해서는 다양한 연방부처들이 공동으로 개발한 질문목록(별첨 3 참조)이 있다. 여기에 실린 질문들은 그렇다 또는 아니다로 답변될 수 있다. 질문목록은 세 가지 심사영역을 따라 분류된 기초질문들을 포함하며, 이 질문들은 각기 해당 전문부처 및 이 부처의 전문가 의견을 참조한다.

중대한 영향이 예상되는 경우에는 언제나 이 영향이 상세히 심사되어야 한다. 이에 있어서는 해당 전문부처와의 교류가 큰 도움이 된다. 다음으로는 제삼자의 자문(심사 2 참조)을 통해 문제를 추적해야 한다. 대개의 경우 개별사례에서는 위에 언급된 주제영역 가운데 한 부분만이 사안과 관련이 있지만, 그럼에도 불구하고 이러한 심사(경제, 생태, 사회 영역에 관한 질문목록)는 즉각 명백하게 나타나지 않는 결과들(예를 들면, 부작용)을 인식하는 데 도움을 준다.

예:

1. 경제적 위험요소와 영향

계획을 통해서 경제정책 및 기술정책적 의미가 있는 이해관계들이 영향을 받는가?

답변이 “아니다, 그렇지 않다.”인 경우에는 해당 측면을 무시해도 좋을 것이며, 다음 질문으로 넘어갈 수 있다.

답변이 “맞다, 그렇다.”인 경우에는 이 측면을 계속 추적해야 한다. 예상되는 영향들을 해당 부처, 그리고 필요한 경우에는 부처에 이어 그 밖의 전문가 및 규범수범자들과 함께 자문절차를 통해 논의해야 한다.

다음으로는 모든 심사된 규제대안들이 연방정부의 국가적 지속가능성 전략에서 의미하는 지속가능적인 영향과 관련해 심사를 받아야 한다.²⁵⁾ 지속가능성에 미치는 영향을 심사하기 위한 기준점은 연방정부가 2008년 발전보고서(Fortschrittsbericht)에서 마지막으로 확인했던 목표(지표)와 경영지침들이다.²⁶⁾

실행가능성/이행, 효율성, 효과성/목표달성의 심사항목을 위해서는 규제대안들을 하나의 표 (매트릭스) 안에서 개별 심사조건들로 평가하고 비례자의 형식으로 검토할 것이 권장된다.

가령 효과성 항목을 위한 비례자 눈금은 다음과 같이 지정할 수 있다: -2= 강력한 부정적 영향, -1= 경미한 부정적 영향, 0=영향 없음, +1= 경미한 긍정적 영향, +2= 강력한 긍정적 영향. 물론 구체적인 목

25) 국가적 지속가능성 전략은 지속가능한 발전을 위한 경영컨셉트를 정의하는 말로, 이 경영컨셉트는 세대간정의, 사회적 단결, 삶의 질, 국제적 책임인식 등의 달성을 목표로 한다. 이러한 의미에서 경제적 성취능력, 자연적 생활기반의 보호, 사회적 책임은 발전이 지속적으로 지탱될 수 있도록 서로 결합되어야 한다.

26) http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/nachhaltigkeit/Content/_Anlagen/nachhaltigkeit_smanagement.property=publicationFile.pdf

표가 표 안에 언급되어야 한다.

모든 개별 규제대안의 평가는 이러한 방식으로 대안들 간의 등급화와 질적 차이를 확인하기 위한 보조수단이 된다. 아울러 연방공동직 무규칙(GGO) 제44조에 언급된 기타 심사조건들(지속가능성, 경제에 미치는 비용효과 등)도 함께 고려해야 한다.

셋째, 대안심사 및 평가의 결과단계이다. 이러한 심사의 결과는 이용이 권고된 실무작성서4(별첨 2 참조)에 입각한 영향개관이 되어야 한다. 이러한 개관은 제삼자와의 자문을 위한 토대로 사용될 수 있고 관련 행위자들을 지적해 준다.

나. 제2심사 (Prüfung 2) 과정

제2심사과정은 외부 제3자의 자문과정이다. 제1심사에서 규제대안과 내부심사의 연계로 평가된 규제대안은 외부 제3자의 자문이 필요하다. 즉, 무규제를 통한 규제요구, 규제 효과성 또는 위험성과 같은 규제심사 기준이란 관점에서 규제대안의 결과를 비교평가, 어떤 규제대안이 최상인가 등에 대한 것을 외부의 제3자 자문을 통하여 논의해야 한다. 이러한 제3자 자문절차에는 규제관련 수범자와 이익집단 및 이해관계자 등이 참여해야 한다. 또한 이러한 자문절차 방식으로는 그룹토의(워크숍), 전문가 및 수범자와 인터뷰, 서면질의 그리고 e-participation과 같은 Online 협의도 가능하다.

이러한 제2심사과정은 ① 자문절차의 개념 ② 자문절차의 참여자 ③ 자문절차의 진행방식 ④ 자문절차의 결과 등과 같은 자문절차 과정을 통하여 진행된다.

첫째, 자문절차의 개념이다. 자문절차는 개발된 규제대안들을 외부 전문가와 규범수범자들(특히 당사자와 부처 내 전문가)이 함께 논의하는 과정이다. 더 이상 중요하지 않은 선택지들을 상의하면서 불필요한 비용과 혼란을 발생시키는 일을 피하기 위해, 외부자문은 전문부

처가 과정에 참여한 이후에도 여전히 고려할만한 가치가 있는 것으로 간주될 수 있는 규제대안들만을 대상으로 해야 한다. 이 과정의 목표는 우선 부각된 규제대안들을 그 이해가능성, 명백성, 완전성의 측면에서 심사하고 경우에 따라서는 수정·보완하는 것이다. 따라서 자문 절차는 사전에 개발된 규제대안들을 전문적 적확성, 내부적 논리성, 완전성의 관점에서 검토하기 위해 이용된다.

그 밖에도 규제대안들의 영향이 잠재적 당사자(규범수범자), 전문가들과 함께 가능한 한 개방적인 대화를 통해(예를 들면, 그룹토론) 조사되고 논의되며, 중요한 심사조건들의 시각에서 평가되어야 한다. 내부평가의 결과가 이러한 대화의 토대로 사용될 수 있다. 이에 있어 특히 유의해야 할 심사조건은 내부적 심사에서 특별히 중요한 것으로 나타난 조건들이다.

자문에 있어서는 우선적으로 질적인 진행방식, 특히 그룹토론이 권장된다. 그 밖에 양적 절차(필기설문 등)도 고려될 수 있다. 그룹토론에서는 참여자의 수를 최대 15명으로 축소하는 것이 좋다. 그러나 필요한 경우에는 여러 그룹을 구성할 수도 있다.

자문절차를 통해 논의되어야 할 사항

1. 무규제의 고려를 통한 규제 필요성, 즉 신규규제를 도입하지 않음
2. 심사조건 측면(효과성, 위험성 등)에서 본 규제대안들의 영향에 대한 비교 평가
3. 어떤 규제대안이 가장 유익한가를 판단

둘째, 자문절차의 참여자에 대한 것이다. 즉, 누가 자문절차에 참여하는가? 해당 이해관계자집단과 단체들의 대표 이외에 직접적으로 관련된 규범수범자와 외부 전문가들이 입회해야 한다. 해당 부처들은 보충적으로 자문에 참여한다. 자문을 제공하거나 입회하는 참여자들

의 수는 자문절차의 종류에 따라 결정된다.

셋째, 자문절차의 진행방식에 관한 문제이다. 자문절차의 수행을 위해서는 다양한 가능성이 존재하지만, 이하의 방식으로 진행될 것이 권고된다.

자문절차 진행을 위한 권고 사항

1. 그룹토론(워크숍)
2. 전문가 및 규범수법자와의 면담
3. 필기설문
4. e-참여(온라인 자문)

이러한 절차들을 서로 혼합해 사용하는 것도 가능하다. 모든 경우에 추천할 만한 것은 그룹토론이다.

어떤 형태의 자문이 개별 사례에 적합한가는 규제분야, 규제대상, 그리고 사용가능한 자원에 따라 다르다. 일반적으로, 상기한 도구들의 사용은 새로운 전문지식의 활용과 규제에 대한 규제분야의 수용에도 기여할 수 있다.

마지막으로, 자문절차의 결과이다. 특히, 자문절차의 결과로서 규제 대안이 이하의 측면들과 관련해 갖는 영향이 상세하게 문서화되어야 한다.

- 실행가능성/이행
- 효율성
- 효과성/목표달성
- 경제적 영향과 위험요소
 - 연방재정 및 연방주와 지역사회 재정에 미치는 영향
 - 경제를 위한 비용효과

- 개별가격, 가격수준에 미치는 영향
- 소비자에 미치는 영향
- 관료적 부담(관료비용)
- 생태적 영향과 위험요소
- 사회적 영향과 위험요소
- 연방정부의 지속가능성 전략의 의미에서의 지속가능성

개별 대안들에 대한 고찰과 대안에 찬성하거나 반대하는 이유들은 (제3자에게도) 파악과 이해가 가능하도록 문서화되어야 한다. 자문절차의 문서화를 위해서는 이용이 권고된 실무작성서5(별첨 2 참조)가 도움이 될 수 있다.

자문절차의 결과를 모든 참여자들이 투명하게 파악할 수 있도록 제시하는 데에는 모든 논의된 규제대안들에 대한 양적 평가도 큰 도움을 줄 수 있다. 예를 들면, 이러한 양적 평가는 점수등급표를 사용하거나 참여자를 통해, 그리고 뒤이어 점수도표의 형태로 이루어지는 참여자들의 평가를 통해서 이루어질 수 있다.

이상적인 경우 자문의 결과로 당사자들과 참여자들 간의 폭넓은 합의가 이루어질 수 있다. 그러나 합의를 이루어내는 것이 자문절차의 우선적 목표는 아니며, 오히려 중점은 입법계획을 위한 자극제와 아이디어, 그리고 규제대안들에 뒤따를 것으로 예상되는 영향에 대한 조사에 있다. 자문절차에서 제출된 모든 논거들을 신중히 검토한 이후 어떤 규제대안이 적절한 것으로 보이는 가는 합의의 문제가 아니라, 긍정적이고 부정적인 영향에 대한 평가와 숙고, 그리고 경우에 따라서는 관할 부처나 연방정부가 정한 우선순위로부터 비롯되는 것이다.

자문절차의 결과와 관할 부처의 의한 평가(특히 근거가 제시된 선별대안)는 자문절차의 참여자들에게 반드시 공지되어야 한다. 이러한

피드백은 진행 중인 입법절차에 대한 수용성뿐만 아니라 향후의 절차에 함께 참여하고자 하는 용의도 높여준다.

다. 제3심사 (Prüfung 3) 과정

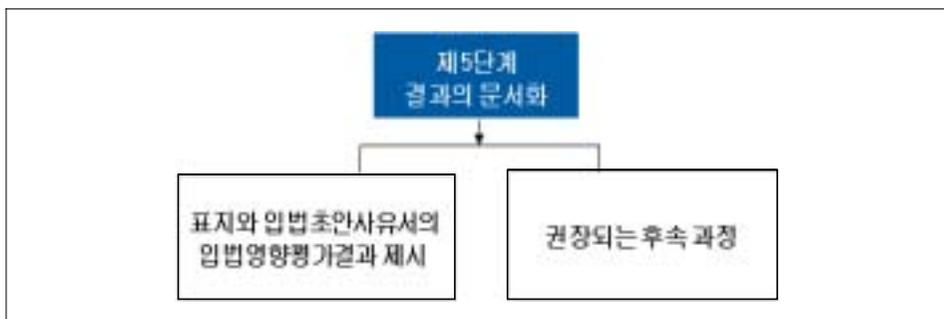
제1심사과정인 내부심사 및 제2심사과정인 자문절차를 통해 선별된 규제 부분영역들(예를 들면, 조직 및 집행)을 위한 대안들은 이어지는 심사단계에서 그 적합성을 심사받아야 한다. 규제의 부분영역들을 위해 선택된 대안들이 서로 맞지 않는 상황을 방지하려는 것이다.

부분영역에 있어서는 가장 긍정적으로 평가된 대안이 아닌 다른 대안이 선택되어야만 하는 경우도 있다. 이 심사도 자문절차를 통해 수행될 수 있다. 그러나 최종적인 평가는 관할 부처에게 남겨져야 한다.

6) 제5단계 평가방식

제5단계는 입법평가결과를 문서화하는 과정이다. 이 과정의 목표는 결정권자들에게 평가를 바탕으로 하여 최상의 규제대안을 권장하는 것이다. 이를 위해서는 다양한 보고 및 프레젠테이션 기술이 이용될 수 있다. 문서화를 위해 사용하도록 권장된 실무작성서¹ 부터 5 이외에도, 가령 심사된 대안들을 각기 행해진 고찰 및 숙고와 함께 표 안에 서로 대조해 제시하는 것도 유용할 수 있다.

<그림 11> 제5단계 평가과정: 결과의 문서화



제5단계 평가방식은 ① 표지와 입법초안사유서의 입법영향평가결과 제시, ② 권장되는 후속 과정으로 구성된다.

첫째, 표지와 입법초안이유서에 입법영향평가(GFA) 결과의 제시이다. 이때, 연방공동직무규칙(GGO) 제42조 제1항에 대한 첨부3에 따라, 표지의 항목 C 이하에는 입법계획을 위한 대안들이 제시되어야 한다. 여기서는 일목요연하고 간명한 표현으로 규제초안을 위해 사용된 대안을 강조하며 오직 상세히 심사된 대안들만을 제시할 것이 권고된다.

표지를 위한 텍스트 구성요소 사례

C. 대안

입법영향평가(GFA) 과정에서 본 규제초안과 관련하여 이하의 대안들이 심사되었다.

- 1. ...
- 2. ...
- 3. ...
- ...

규제대안들이 가질 것으로 예상되는 영향과 위험요소들에 대한 고찰에 따라 대안...이/가 본 초안을 통해 법의 형태로 실행된다.

연방공동직무규칙(GGO) 제43조 제1항 제5호에 따라, 입법영향평가(GFA)의 결과는 규제초안의 보편적 이유제시 부분에 보고되어야 한다. 여기서는 심사된 대안들을 짧게 설명하고 각각의 영향과 위험요소들을 제시하는 것이 적절하다. 특별히 의미가 있는 것은 법의 형태로 실행될 대안으로서 해당 대안을 선택한 이유를 상론하는 것이다. 개요페이지의 체계에 따라서 개별 대안들의 예상되는 주요 영향을 표로 대조하는 것도 도움이 될 수 있다. 규제초안에 대한 이유제시에는

권고된 대안의 효과가 지속가능한 발전에도 부합하는지, 특히 어떠한 장기적 영향을 갖는지에 대한 평가도 기입되어야 한다. 이를 위해서는 다음 질문에 대한 답변이 권고된다. “국가적 지속가능성 전략의 의미에서 환경보호, 경제적 성취능력, 사회적 책임이 결합되어 해당 결정이 세 가지 관점 모두에서 지속적으로 지탱될 수 있는가?” 이 질문에 대한 응답은 입법영향평가(GFA)로부터 얻어진 인식과 관련한 평가를 바탕으로 해야 한다. 이 답변에 대해서는 외부인들도 이해할 수 있을 만큼의 근거가 제시되어야 한다.

그 이상의 상세한 입법영향평가결과의 문서화에 대해서는 검토를 해보아야 한다. 진행방식과 결과의 설명은 입법계획을 내·외부적으로 정당화하는 데에 도움을 줄 수 있다.

둘째, 입법평가를 위한 권장되는 후속 과정이다. 결과와 영향에 대한 포괄적인 심사는 이후 규제대안의 초안을 작성하고 구체적인 규제 초안에서 법률형태로 실행하는 절차에 있어서 동시에 행해져야 한다. 이러한 심사는 연방공동직무규칙(GGO) 제44조와 연방정부의 지속가능성 전략에 따른 지속가능성 목표 및 지표들을 기준으로 하고, 특히 입법계획이 가진 장기적 영향을 고려해야 한다.

제 4 절 입법영향평가(GFA) 분석기법에 대한 지침

1. 입법영향평가(GFA) 분석기법에 대한 개요

1) 분석기법에 대한 세부지침 작성의 필요성

입법영향평가(GFA)가 규제의 필요성을 정교하게 단계별로 분석하고, 특정한 규제대안의 효과를 체계적·실증적인 방법으로 분석하여 정책결정의 객관적인 근거를 정책결정자에게 전달하는 일련의 과정이

라면, 이러한 제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 적절하고 과학적인 분석기법의 개발 및 적용이 필수적이라 할 수 있다. 우리나라의 경우도, 『행정규제기본법시행령』 제6조1항4호에서는 입법영향평가제도와 유사한 규제영향분석을 하는 경우에 규제의 비용과 편익의 비교분석을 의무화하고 있으며, 동조 제2항에서는 중앙행정기관의 장이 규제영향분석을 하는 경우에 가능한 한 계량화된 자료를 사용할 것을 명문화하고 있다.²⁷⁾

따라서 수리모형에 의한 계량분석을 통한 비용효과예측은 모델이 기초하고 있는 여러 가지 가정에 의존하기 때문에 가정의 현실성과 적정성이 분석의 질을 결정하는 중요한 관건이 된다. 즉, 2~3개의 분석모델을 동시에 적용하여 분석하거나 민감도 분석 또는 최악의 시나리오를 구성하는 등의 방법을 적용해야 할 것이 제기된다.²⁸⁾

독일의 경우, 1980년대 초부터 영향분석을 위한 분석방법으로써 실시하여 왔으나, 정형화된 방법론으로써 통일되지 않고 있다. 그러나 입법영향평가와 관련하여, 지난 1998년에 집권한 슈뢰더(G. Schröder) 정부이래 도입된 분석기법은 비용편익분석(Kosten-Nutzen-Analyse)을 중심으로 비용효과분석(Kosten-Wirksamkeits-analyse) 및 편익가치분석(Nutzwertanalyse) 등이 사용되고 있다(Böhret, Carl/Konzendorf, Götz, 2001). 따라서 이렇게 적용되는 분석기법에 대한 세부지침 작성에 대한 필요성이 제기되고 있다.

2) 입법영향평가(GFA) 분석기법의 제도화 현황

오늘날 거의 모든 OECD 회원국들은 입법영향평가제도 또는 규제영향평가제도(Regulatory Impact Assessment)라는 명칭으로 자국에 적합한

27) 정창화, □□규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구□□(서울: 한국행정연구원, 2003), p.6.

28) Carl Böhret/Götz Konzendorf, *op.cit.*, pp.59-60.

방식으로 이를 도입·시행하고 있다(표 12 참조). 이들의 특징을 살펴보면, ① 대부분의 국가에서 전문적인 관료기구가 입법 또는 규제영향평가를 전담하고 있으며, ② 해당 규제기관 또는 독립기관에서 규제의 품질관리 또는 규제심사를 실시하고 있으며, ③ 상당수의 국가에서 입법 또는 규제영향평가 관련정보를 공개하고 있다.

특히, 비용과 편익의 추정 및 산정을 위한 분석기법 측면에서, OECD 회원국가들은 각각 자국의 상황에 맞는 기법을 도입·실행하고 있다. 예를 들면, 미국은 1977년 이래 비용편익분석(CBA)을 규제영향분석을 위한 분석기법으로 도입·실시하고 있다. 특히, 최근에는 의사결정자들에게 사용되어질 수 있는 규제행위들의 결과를 알려주어, 경제, 환경, 보건, 안전 그리고 민감한 분야에서 분배적 효과 및 형평성을 포함한 순편익을 극대화시키는 문제를 포괄하는 경제분석(Economic Analysis, EA)을 실시하고 있다.

호주는 주마다 입법영향분석을 위한 기법이 약간의 차이가 있지만 대체로 비용편익분석(CBA)이 기본기법으로 사용되고 있다. 특히, 호주의 경우 광범위한 비용편익분석(CBA)을 실시하되, 분배적인 측면이나, 가시적이지 못한 결과, 집행 그리고 사후적인 검토계획 등에도 상당한 비중을 두고 있다.²⁹⁾

<표 12> OECD 회원국의 규제영향분석기법 개관

국 가	분석기법	비용편익 분석 (CBA)	비용효과 분석 (CEA)	재정분석 (FA)	일반영향 분석 (GIA)	사업비용 분석 (BIA)	순응비용 분석 (CCA)	결과분석 (CA)
호주		●						
미국		●						
스웨덴		●	●					

29) OECD, *Regulatory Reform: A Country Study of Australia*, (Paris, 1999).

제 4 절 입법영향평가(GFA) 분석기법에 대한 지침

국 가	분석기법 비용편익 분석 (CBA)	비용효과 분석 (CEA)	재정분석 (FA)	일반영향 분석 (GIA)	사업비용 분석 (BIA)	순응비용 분석 (CCA)	결과분석 (CA)
캐나다	●	●					
오스트리아			●				
아일랜드			●				
뉴질랜드			●			●	
포르투갈			●				
영국					●	●	
네델란드				●			
노르웨이							●
핀란드				●			
독일	●						
일본	●			●			
한국	●						

출처: 정창화, □□규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구□□

(서울: 한국행정연구원, 2003), p.11

영국³⁰⁾은 1985년에 사업비용분석(Business Impact Analysis, BIA) 제도와 규제순응평가(Compliance Cost Assessment, CCA) 제도를 도입한

30) 이러한 제도의 시행을 담당하고 있는 것은 내각부(Cabinet Office)의 『규제완화단』(Deregulation Unit)으로서, 이 기구의 소속과 명칭은 1994년 내각부내의 공공서비스실(Office of Public Service, OPS) 산하 『규제개선단』(Better Regulation Unit)으로 바뀌었고, OPS의 각료급(Chancellor)이 규제개혁 관련업무를 지휘하고 있다. 1997년에는 규제개선단의 자문기관으로 15인의 민간인으로 구성된 『규제개선작업단』(Better regulation Task Force)을 구성하여 운영하고 있다. 또한 최근에는 내각부 산하에 규제영향분석단(Regulatory Impact Unit)이 구성되어 운영되고 있다. 또한 내각의 각 부처에는 『부처별규제영향분석단』(Departmental Regulatory Impact Unit)이 설치되어 있고, 여기서 해당부처 내의 규제문제를 다루고 있다(최병선, 2002 : 65).

이후, 1992년부터 이를 전면적으로 실시하고 있다.³¹⁾

캐나다는 규제영향분석을 위해 지난 1977년 사회경제영향평가(Socio-economic Impact Analysis) 그리고 1986년 일반영향분석(General Impact Analysis) 제도를 도입한 바 있고, 지난 1992년 이래 현재 비용편익분석(Cost Benefit Analysis)과 비용효과분석(Cost Effectiveness Analysis)을 적절하게 사용하고 있다.³²⁾

네델란드는 지난 1985년 이래로 일반영향분석(General Impact Analysis) 제도를 도입을 하여 규제영향분석을 실시하고 있다. 원래 일반영향분석이란 구체적인 방법론을 의무화하지 않은 일반적인 평가를 의미한다. 그러나 규제에 대한 의사결정을 할 때, 사업효과심사(Business Effects Test) 제도 하에 규제법령안이 업계, 시장운영 그리고 경제사회개발에 미칠 효과를 명쾌하게 설명하도록 지원하고 있다.³³⁾

스웨덴은 지난 1987년 이래 규제영향분석을 위해 비용편익분석(Cost Benefit Analysis) 및 비용효과분석(Cost Effectiveness Analysis)과 같은 영향평가(Impact Assessment) 제도를 도입하여 파악된 문제에 대하여 해당 규제의 적합성 및 관련 부처의 공무원들이 규제비용 및 기타 결과에 대해 더욱 광범위하게 분석하도록 유도하고 있다.³⁴⁾

독일은 1980년대초 이래로 규제영향분석을 실시하여 왔으며, 지난 1998년에 집권한 슈뢰더(G. Schröder) 수상에 의해 연방정부에 입법영향평가가 실시되고 있다.³⁵⁾ 특히, 분석기법으로서 비용편익분석(Kosten-Nutzen-Analyse)

31) Bruno Binder & Viktoria Enzenhofer, *Die Studie Zur Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen Österreich, Universität Linz, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre, Abteilung für Wirtschaftsrecht*, (1999), pp.8-9.

32) *Ibid.*, p.13.

33) Jos Holtus, *Regulat Regulatory impact analysis within the Dutch regulatory reform program*, Dutch ministry of Economic Affairs, (2002).

34) Bruno Binder & Viktoria Enzenhofer, *op.cit.*, pp.10-11.

35) 연방정부의 개혁의지는 행정의 현대화와 규제관련 입법에 대한 평가를 제도화하고, 부처간의 입법업무 효율성 제고하며 규제관련 법률안의 질적 개선을 위해 지

을 중심으로 비용효과분석(Kosten-Wirksamkeits- analyse) 및 편익가치분석(Nutzwertanalyse) 등이 사용되고 있다.³⁶⁾

2. 입법영향평가(GFA) 분석기법의 내용

1) 입법영향평가(GFA)을 위한 분석기법의 종류

어떠한 정책실행에 수반하여 발생하는 사회적 비용과 사회적 편익을 계량화하여 이를 정책결정을 위한 기초자료로 활용하기 위해서는 다양한 분석기법이 활용되어야 할 것이다. 특히, 편익추정시 입법영향분석에서 요구하는 것은 사회의 실질편익의 증가를 가능한 최대의 범위에서 화폐화하는 시도가 이루어져야 한다는 것이다. 따라서 화폐화할 수 없는 것은 예상되는 편익의 증가가 설명되어야 한다.

이러한 비용과 편익에 대한 계량화를 위한 분석방법은 다음과 같이 언급할 수 있다. 우선 비용편익분석(Cost Benefit Analysis)으로 규제의 비용과 편익의 계량화가 가능한 경우 규제의 사회에 대한 순편익을 계산하는 전통적인 방법이다. 비용편익분석이 공공부문의 사업평가에서 중요시되는 이유는 사경제부문과는 달리, 공공재에 대한 평가는 시장 메카니즘에 의해 이루어질 수 없는 경우가 많기 때문에 그 만큼 더 객관적인 평가의 기법이 중요하기 때문이다.³⁷⁾

난 1999년 12월 1일 ‘현대국가-현대행정’(Moderner Staat-Moderne Verwaltung)이라는 행정개혁프로그램을 수립하게 되었다.

36) Carl Böhret/Götz Konzendorf, *op.cit.*, pp.69-88.

37) 비용편익분석의 의사결정기준으로 순현재가치(Net Present Value, NPV), 비용편익비율(Cost Benefit Ratio), 내부수익률(Internal Rate of Return) 등을 고려해야 한다. 예를 들면, 순현재가치 공식은 다음과 같다(정창화, 2005: 49-72);

$$NPV = \sum_{t=0}^T \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} \quad (r: \text{할인율}, B: \text{편익}, C: \text{비용}, t: \text{시간})$$

<그림 12> 입법영향평가(GFA)의 분석기법



그밖에 비용효과분석(Cost Effectiveness Analysis), 규제법률집행상 소요되는 정확한 예산비용을 산출할 수 있는 기법으로 재정분석(Fiscal Analysis, FA), 각 사업별로 집행되는 사업비용분석(Business Impact Analysis, BIA), 규제법률집행에 따른 순응비용을 산출 및 평가하는 순응비용분석(Cost Compliance Analysis, CCA) 그리고 구체적인 방법론을 의무화하지 않은 일반적인 분석기법으로서 일반영향분석(General Impact Analysis, GIA) 등이 있다(그림 12 참조).

2) 입법영향평가를 위한 비용편익분석기법

비용편익분석은 어떤 사업을 수행함으로써 발생될 것으로 예상되는 유무형의 모든 편익과 비용을 추정하고 이들을 합리적인 평가기준에 비추어 판단함으로써 사업의 결정과정에서 중요한 역할을 하는 강력한 분석도구 중의 하나이다. 따라서 이를 광의로 해석한다면, “경쟁적인 공공투자기회의 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 체계적으로 평

가하고 가능한 한 이들을 계량화하여 대안의 비교평가에 명시적으로 포함시키는 일련의 방법론”이다.

이러한 비용편익분석이 공공부문의 사업평가에서 중요시되는 이유는 사경제부문과는 달리, 공공재에 대한 평가는 시장 메카니즘에 의해 이루어질 수 없는 경우가 많기 때문에 그 만큼 더 객관적인 평가의 기법이 중요하기 때문이다. 또한, 공공부문의 경우 어느 분야에서 내린 하나의 정책결정의 영향은 당해 분야에만 한정되는 것이 아니고 여타의 여러 분야에까지도 넓게 파급되는 경우가 대부분이므로 그 영향력과 파급효과를 신중히 고려해야만 하기 때문이다(노화준, 1992: 211; 이성우, 1995 : 36; Rothengatter, 2002: 28).

규제와 관련하여, 비용편익분석이 제대로 적용되기 위해서는 일정한 분석단계(Analysenstufen)가 요구된다.

첫째, 제 1단계에서는 사업의 목적을 결정하고 정의한다. 비용편익 분석에서는 사업의 목표와 기타 배경상황을 먼저 기술하여야 하고 이러한 사업의 목표에서는 기존의 상황을 개선한다는 내용이 포함되어 있어야 한다. 그러므로 현재의 문제점이 정의되고 사업이 어떠한 문제에 대해 투자사업이 어떻게 해결하고 있음을 밝혀야 한다.

둘째, 제 2단계에서는 사업의 실행으로 야기되는 결과에 대하여 정량적 기술(Quantitative Beschreibung) 한다. 이는 비용편익분석으로서 정당성을 보이기 위한 기초 단계로서 투자사업에서 달성하고자 하는 목표가 현실과 얼마만큼 발전되어 있는가를 나타내는 것이기 때문이다.

셋째, 제 3단계는 장래 요구되어지는 규제수준의 예측단계이다. 즉, 장래 요구되어지는 규제수준을 예측하기 위하여 투자사업이 어느 정도 미래까지를 포함하는 계획인가를 설정하고 최대로 과부하가 걸리는 때에 요구되는 규제수준을 예측해야 한다. 이를 위해서는 서비스 수요에 대한 예측이 필요하고, 필요한 경우에는 주민에 대한 설문조사, 전문가에 대한 설문조사를 실시해야 한다. 또한 예측 시에는 하나의 예측방

법 이외에 다양한 예측방법을 시도하여야 한다. 예측 시에는 불확실성에 대한 언급과 추정치 이외에 구간추정도 제시하는 것이 좋다.

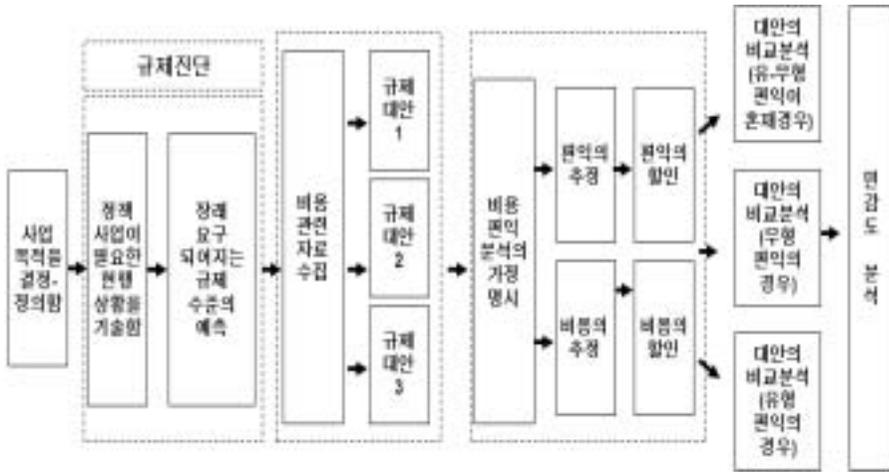
넷째, 제 4단계는 평가할 사업의 대안들을 선택하는 단계이다. 비용편익의 대상이 되는 정부사업들은 모두 성취하려는 목표들이 있다. 그리고 이러한 목표를 이룰 수 있는 방법(대안)에는 여러 가지 가치가 있을 수 있다. 따라서 원론적으로 볼 때, 비용편익분석으로 정부사업들을 평가할 때, 사업의 목표를 이룰 수 있는 가능한 모든 규제대안들(Alternatives)을 분석해야 한다. 그래야만 대안을 찾아낼 수 있기 때문이다. 여기에는 특히 최소한 세 개의 대안을 탐색해야 한다. 그 중 하나의 대안은 아무것도 하지 않는 경우이고, 만일 이것이 포함되지 않는 경우이라면, 왜 포함되어 있지 않은 지를 밝혀야 한다. 또한 이 단계에서는 비용편익분석에서 사용된 모든 가정에 대해서도 명시되어야 한다. 그리고 이러한 가정이 과거의 사례나 현재 상황에서 타당한지도 밝혀야 하며, 이러한 과정에서 어떠한 대안들이 고려되지 않았는지도 밝힐 수 있다.

다섯째, 제 5단계에서는 모든 비용과 편익이 열거되어야 한다.³⁸⁾ 여기에는 측정이 어렵거나 또는 측정은 가능한데 화폐화하기가 어려운 비용과 편익은 공식적인 비용편익분석에 사용은 못하더라도 사업에 대한 최종 결정과정에서 중요한 정보가 될 수 있기 때문이다.

여섯째, 위의 다섯 번째 비용편익분석(CBA)단계가 사업과 관련된 비용과 편익들로 어떠한 것들이 있는가를 목록화하는 단계라면, 제 6 단계는 이러한 비용과 편익들을 계량화하고 화폐화하는 단계(Monetäre Beurteilung)이다. 이러한 단계를 거쳐야만 비용과 편익의 구체적인 비교가 가능하기 때문이다.

38) 비용관련 자료의 수집 또는 투자사업에 관련된 자료의 수집은 대안의 비용과 편익을 비교하는데 필수적인데 비용관련 자료, 역사적인 경험, 현행 비용, 시장조사, 통계자료 활용, 분석적 판단, 별도의 연구 등을 통하여 수집될 수 있다.

<그림 13> Sinabell의 비용편익분석의 8단계기법



일곱째, 제 7단계는 비용과 편익의 비교단계(Vergleich der Kosten und Nutzung)이다. 사업의 모든 비용과 화폐화가 이루어지면, 이제는 이러한 비용과 편익들을 합하여 총비용³⁹⁾과 총편익⁴⁰⁾을 구해야 한다. 이렇게 하기 위해서는 먼저 할인율을 결정해야 한다. 그 다음으로 이러한 할인율을 기초로 하여 장기간에 걸쳐 발생하는 모든 비용과 편

39) 비용의 경우 투자사업기간 동안의 모든 비용이 고려되어야 한다. 여기에서는 사업 활동별 비용 추정, 비용항목을 구분하여 비용 추정, 인건비 추정, 간접경비, 감가상각비 등에 대한 고려가 있어야 하며, 연차별 비용이 꼭 포함되어야 한다. 사업 활동별 비용 추정에서 사업의 시작, 설계, 개발, 운영, 유지와 관련된 비용을 사업 활동별로 확인하고 추정하는 것이다. 마지막으로 감가상각비에 대한 고려가 또한 있어야 한다.

40) 편익의 추정시, 편익은 투자의 효과로 나타나는 긍정적인 것으로 편익을 추정하기 위해서는 투자사업으로 나타나는 편익을 확인하고 이에 대한 정의를 먼저 내려야 한다. 편익은 크게 유형편익(Tangible)과 무형편익(Intangible)으로 구분할 수 있으며, 유형편익은 시장가격에 기초하여 편익의 가치를 추정하고, 무형편익은 여러 가지 다른 분석방법에 의하여 편익의 가치를 추정할 수 있다. 무형편익을 금전적으로 측정하지 않고, 질적인 지표로 측정하는 방법도 있는데, 이는 전문가에게 무형편익의 종류별로 5내지 5단계 척도로 평가로 하게 하여 적절한 가중치를 부여하여 점수를 계산하는 방법도 있다.

익의 현재가치를 계산하여야 한다. 그 이후에 모든 편익의 현재가치에서 비용의 현재가치를 빼서 그 사업의 순현재가치(NPV)를 계산한다(Sinabell, 2000: 8).⁴¹⁾

마지막으로는 제 8단계는 민감도분석의 단계이다. 민감도분석은 비용편익분석 결과의 신뢰성을 파악하기 위하여 가정의 변화에 비용편익분석 결과가 얼마나 민감하게 반응하는지를 테스트 하는 것이라 할 수 있다. 민감도 분석의 절차는 ① 비용편익분석의 결과에 크게 영향을 미치는 변수의 확인하고, ② 비용분석의 재실시, ③ 결과의 평가로 이루어진다.

3) 분석기법에 대한 세부지침 작성의 필요성

계량분석을 통하여 불확실성의 문제를 완전히 해소하기는 어렵지만, 입법영향분석을 위한 다양한 기법의 개발 및 적용은 입법영향분석의 유연성과 융통성을 제고시킬 수 있다(Bundesministerium des Innern (BMI), 2000). 또한 동일한 평가대상(예를 들면, 생명의 가치 또는 특정 위험에 대하여 사람들이 부여하는 가치)이라 하더라도 비용편익분석기법의 이론상 다양한 측정방법에 따라 그 가치가 상이하게 측정되는 경우가 종종 발생한다.

따라서 현재 비용편익분석이외에 비용효과분석 등 다양하게 적용되는 분석기법에 대한 세부지침의 작성이 요구된다.

41) 이러한 순현재가치를 가지고 만일 단일사업의 실시 여부를 결정할 때, 순현재가치가 0보다 크면 이 사업은 타당성이 있다. 두 개 이상의 사업을 비교한다면, 순현재가치(NPV)가 큰 사업을 선택하면 된다.

제 4 장 입법영향평가(GFA) 적용사례

제 1 절 적용지침 및 사례 선정 개요

1. 사례분석을 위한 입법영향평가(GFA)의 지침 선정

지난 1998년 슈뢰더(G. Schröder) 정부 이래 추진되어온 입법영향평가제도의 도입은 행정의 현대화와 규제관련 입법에 대한 평가를 제도화하고, 부처간의 입법업무를 효율성 제고하며 규제관련 법률안의 질적 개선이 그 목적이었다.

특히, 지난 1999년 12월 1일 ‘현대국가-현대행정’(Moderner Staat- Moderne Verwaltung)이라는 행정개혁프로그램의 수립 이후, 연방정부와 주정부는 입법영향평가의 시범추진을 가속화하고 있다.

그러나 제도 시행이후, 통일적인 평가방법과 세부 실무지침의 통일화를 추진하고 있으며, 지난 2009년 연방내무부의 ‘입법영향평가 실무지침서’(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)를 이러한 목적의 연장선에서 이해할 수 있다. 아직 동지침을 통하여 실행된 사례는 보고되지 않고 있으나, 향후 통일적인 입법평가지침을 통하여 입법평가의 실무적 착근이 시도될 것이다.

따라서 본 보고서에서는 지난 2000년 2000년 6월 연방공동직무규칙(GGO)이 개정되고, 동년 11월 현대국가-현대 행정의 추진을 위한 연방차관위원회(Staatssekretärsausschuss)에서 결정한 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』을 선정하였다. 따라서 연방정부와 바덴뷔르템 베르크주의 요청으로 작성된 이러한 입법영향평가 지침을 기준으로 적용된 평가사례를 분석하고자 한다.

본 적용사례의 결과는 제안한 방식과 실험 도구의 양도성과 활용성 등이 이미 연방정부를 통하여 입증되었다.

2. 사례분석을 위한 사전예비평가

연방차관위원회(Staatssekretärsausschuss)는 지난 2000년 11월 6일에 개최된 회의에서 1년 내에 선별된 7개의 법적 프로젝트 계획을 수립하고 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』에 따라 입법영향 평가의 실무분석을 결의하였다.

이에 해당 관할부처들은 입법영향평가의 실무테스트를 실시하기 위하여 동지침을 적용하도록 권고 받았다. 그런 의미에서 실무 테스트는 독일연방 노동 사회복지부에 의해 신청된 정형외과 법(연방보훈법에 따른 공급과 조력 규정)으로 까지 확대되었다. 실무 테스트의 주제는 다음과 같다:

- 선거통계법
- 데이터보호법
- 가해자피해자 조정법
- 정부조달변경법
- 법인세 계속개발법
- 증인보호법
- 노인지원법
- 정형외과법

실무테스트의 진행방식과 예비실행범위는 2001년 3월, 4월과 9월 독일 연방내무부가 계획한 회의에서 담당 전문가와 슈파이어 행정대 Böhret 교수 연구팀과의 논의를 통해 정해졌다. 예비실행범위는 결의안(예비수행기간은 1년으로 제한)에 부합하여 포괄적으로 시행된 것이 아니라, 항목별로, 즉 개별법과 입법영향평가 핸드북 및 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』의 개별 도구에 의해 시행되는 입법영향분석의 방법으로 수행되었다.

<표 13> 입법영향평가 실무테스트 적용사례 목록

모듈	프로젝트 번호	권업부처	입법평가대상 법률
사전입법영향평가 (pGFA)	1	연방내무부(BMI)	케어티보호법
	2	연방가족노년여성청소년부(BMFGFJ)	노인지원법
	3	연방재무부(BMF)	법인세법
병행입법영향평가 (bGFA)	4	연방내무부(BMI)	선거통계법(WahlstatistikG)
	5	연방노동사회부(BMA)	정형외과규정
사후입법영향평가 (rGFA)	6	연방경제기술부()	정부조달변경법
	7	연방법무부(BMJ)	가해자피해자조정법
	8	연방법무부(BMJ)	증인보호법

* 사례분석 선정

출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 10.

시행된 실무 테스트의 결과와 관련하여, 입법영향평가의 예비수행을 위한 실무프로젝트는 입법영향평가 핸드북에 서술된 방식과 실험 도구가 조사된 법적, 규정적 프로젝트에 양도와 적용이 가능하다는 것을 입증했다. 모든 입법영향평가 프로젝트가 실험 프로젝트 시점에서 다양한 단계에 존재하기 때문에 핸드북의 체계화는 3단계 방식(사전-, 병행-, 사후입법영향평가)으로 분류된다.

<표 13>에서 테이터보호법, 노인지원법, 법인세법은 사전입법영향평가(pGFA) 방법이, 선거통계법 및 정형외과법은 병행입법영향평가(bGFA) 방법이 적용되었다. 그리고 정부조달변경법, 증인보호법, 가해자피해자조정법은 사후입법영향평가(rGFA) 방법으로 수행되었다. 이하에서는 병행입법영향평가(bGFA) 방법이 적용된 선거통계법을 사례로 선정하였다. 이는 현재 OECD국가에서 실시하는 규제영향평가(RIA) 제도와 차별성을 지니며, 입법영향평가를 법률초안심사를 통하여 법적인 접근이 가능하기 때문이다.

제 2 절 2000년 연방정부의 3단계 입법영향 평가 지침적용에 대한 사례분석

1. 선거통계법에 대한 병행입법영향평가(bGFA) 사례분석 개요

연방내무부(BMI)는 개정된 선거통계법(Wahlstatistikgesetz)⁴²⁾을 「2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침」과 입법영향평가 핸드북을 적용하여 실무테스트를 실시하였다. 특히, 연방내무부는 라인란트-팔츠(Rheinland-Pfalz) 통계청의 보완적 조사형태로 수행하였다.

이에 어떤 방식으로 입법영향평가의 모든 분석수단이 입법과정을 지원할지 또는 그러한 지원이 가능한지에 대해서 실무테스트 하였다. 이 실무테스트를 근간으로 하는 입법안이 연방 하원에서 시민당과 녹색당, 기민/기사 연합에 의해 제출되었다(연방하원 인쇄물(BT-Drucksache) 14/6538)

실무테스트의 결과는 「2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침」과 입법영향평가 핸드북이 입법평가를 수행하기 위하여 적합하고 활용 가능하며 투명성을 제고하는 것으로 입증되었다.

2. 선거통계법에 대한 사전예비평가

1) 선거통계법에 대한 평가의 전제

1999년 3월 21일 선거통계법은 부재자 투표를 고려하고 있지 않다. 부재자 투표자의 수가 일반적으로 증가하고 있기 때문에 통계적으로 왜곡된 결과를 산출하지 않기 위해 향후 표본 선거통계에서 부재자 투표의 수를 참작하도록 제안되었다. 이 과정에서 실용적 방식이 보장되도록 규정이 현재의 선거절차에 통합되어야 한다. 이 외에도 비

42) 2002년 1월 17일 선거통계법 1차 개정(BGBl. I S.412)

밀선거의 원칙이 훼손되어선 안된다는 조건이 부가되었다. 또한 선거 통계에서 새로운 방식인 부재자투표율을 확인하기 위한 투표기(Wahlgerät)의 도입이 가능해야 한다는 것이다.

2) 선거통계법에 대한 사전예비평가

가. 사전예비평가 적용을 위한 권고사항

본 실무테스트는 병행입법영향평가(bGFA) 방식이 중심으로 적용된다. 그러나 사전입법영향평가(pGFA) 방식도 고려된다. 본 사례분석의 다음과 같은 과정으로 수행된다.

첫째, 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』과 입법영향평가 핸드북에서 제시한 방식에 따라 표본 선거통계에서 부재자투표를 고려하는데 이상적인 절차부터 법률 초안의 작성까지 소개한다. 이 과정에서 입법영향평가의 몇몇의 주요 요소가 법률초안 작성시 실제로 적용되었다. 이는 무엇보다 선거통계법 개정에 대한 정의와 라인란트 통계청의 리서치, 독일 연방내무부의 협의에서 재구성되었다. 또한 평가과정에서 사전입법영향평가(pGFA)의 일부 방식도 적용되었다.

둘째, 병행입법영향평가(bGFA)에서는 이미 연방 부처의 입법영향평가의 전형적인 요소에 대한 원내 교섭단체의 법률초안 검토가 진행되고 있기 때문에 유사한 방식을 다룬다. 이에 관련된 예비입법평가 기준에 따라 체계화된 평가모형에 대해 소개된다. 여기서 이 외의 예비입법평가 수단도 언급된다.

마지막으로 병행입법영향평가의 개별 절차 단계에 의거한 『선거통계법』 병행입법영향평가표를 소개한다.

본 내용은 중점적으로 선거통계법 개정에 대한 정의, 연방정부에 의한 연방상원의 지시(연방 정부 인쇄물 529/01), 라인란트 통계청 담당자와의 심도 깊은 논의와 독일 연방내무부의 보완적 담화를 기본으로

한다. 사전입법영향평가는 유사한 효과 판단과 이로부터 이끌어낼 수 있는 최적의 규제대안의 개발에 기여한다. 이의 기초가 규제의도이다. 여기서 관찰방식은 사전적 방식이다(『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』 12 페이지 참고).

이미 진행된 절차(규제안이 제시됨) 때문에 여기에서는 법률 초안을 위해 중요한 작업 단계만이 대략적으로 서술되어 있다.

<그림 14> 사전예비평가를 위하여 권고되는 사전입법영향평가 고려사항



출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 43.

사전입법영향평가(pGFA)의 분석 작업단계인 “규제영역의 분석”, “규제대안의 개발”과 “검토와 수정”은 목시적으로 시행되며 이로부터 규

제대안을 “선별” 할 수 있다. 법률초안 작성과정(초안 자체도 포함)은 묵시적으로, 일종의 추측된 시나리오(부재자투표자와 일반 투표자의 선거 태도에 의한 큰 격차로 인한 부재자투표자의 지속적인 증가)를 따른다. 여기서 질적인 예측 시나리오 역시 개발하도록 권고하고 있다(시나리오 사례 2개, 입법영향평가 핸드북 15와 59 페이지).

나. 사전예비평가를 위한 규제대안 심사

<그림 14>에서 제시된 사항을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 문제분석(Problemanalyse)이다. 선거에서 부재자투표자와 일반 투표자의 선거 태도에 의한 큰 격차와⁴³⁾ 지금까지 표본 선거통계에서 부재자투표율을 고려하지 않았던 것이 부재자투표율이 증가하면서 향후 실질적인 선거에 비해 표본 선거통계의 정책적 왜곡을 야기할 것이라 예상된다. 이 외에도 극우 정당에 대한 투표에선 표본 선거통계와 여론조사 결과에서 편차가 나타난다.⁴⁴⁾

둘째, 목표분석(Zielanalyse)이다. 목표분석은 표본 선거통계 결과의 개선을 목표로 한다.

셋째, 규제대안(Regelungsalternativen)이다. 상기하였듯이, 부재자투표율을 참작하여 목표를 달성할 수 있다. 이 과정에서 비밀선거원칙이 보장되도록 해야 한다. 이와 마찬가지로 투표결과의 집계도 지연되어서는 안 되며, 투표기(投票機)의 투입이 제한되어서도 안 된다.⁴⁵⁾

이와 관련하여 규제대안은 3가지가 제시되었다.

첫 번째 대안(R1)은 ‘부재자투표구역의 따로 선정하는 것’이다. 이런 요구는 최소 400명(무작위결선투표구역 선별 기준, 연방하원 및 유럽

43) 연령과 정책적 특혜의 상호관계, 연령과 선거 참여의 상호관계

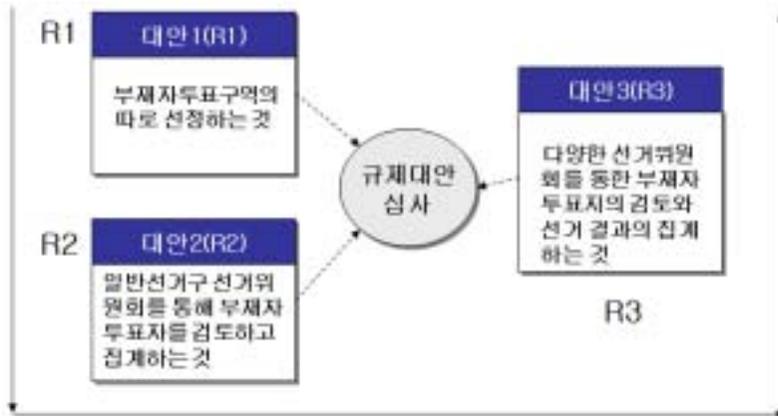
44) 이 사항은 라인란트 통계청이 경험에 근거해 획득한 지식을 기반으로 한다.

45) 이런 요구 사항은 기본법(Grundgesetz) 규정(제38조 제1항 1문), 기존의 선거통계법(제2조부터 제7조 제1항), 독일연방선거법(제35조)와 유럽선거법(제4조)로부터 유래한다.

선거과정)의⁴⁶⁾ 투표자가 예상되는 무작위결선투표구역을 선별하고 부재자투표의 분류가 향후 구역원칙에 따라 시행될 때 충족할 수 있다.

두 번째 대안(R2)은 ‘일반선거구 선거위원회를 통해 부재자투표자를 검토하고 집계하는 것’이다. 특히, 기존 일반선거기관(높은 집계 비용으로 인해 선거구 축소, 일반선거 기간이 끝난 후 선거구에 투표용지 분배 및 집계)에게 큰 어려움을 주고 낮은 실용성으로 인해 투표 결과 집계가 지연될 것이라는 우려 때문에 제기된 대안이다.

<그림 15> 선거통계법(WStatG) 규제대안 심사



세 번째 대안(R3)은 ‘다양한 선거위원회를 통한 부재자투표자의 검토와 선거 결과의 집계하는 것’이다. 특히, 실용성과 비용측면에서 세 번째 대안(R3)은 많은 문제를 제기하였다. 예를 들면, 2개의 부재자투표위원회 간의 선거용지 운반, 추가적 선거위원회 결성 등이 그것이다. 이에 또 다른 투표결과 집계의 지연을 야기할 수 있다. 복잡한 절차, 특히 선거 용지의 운반은 시민들에게 선거 집계과정이 대중에게 비공개로 진행된다는 인식을 줄 수 있다. 이처럼 이러한 대안의 적용

46) 특히 투표권자와 관련하여, 부재자투표구역의 경우 선거참여율이 더 높게 나타나고 있다.

이 충분하지 못한 경우 이의 제기가 증가할 것이라고 예상되었다.⁴⁷⁾

상기한 대안에서 “선거용지 검토의 위임과 일반선거구 선거위원회의 투표의 집계”와 “2개의 부재자투표위원회에 업무를 분장하는 것”은(규제대안 R2와 R3) 입법영향평가의 중요한 대상이 될 수 있다.

따라서 규제의 필요성에 대한 검토는 세 가지 대안분석에서 시작된다. 또한 입법영향분석방법에 부합하여 제로대안(무규제)의 연구와 효과분석에 대한 필요성도 동시에 검토된다. 왜냐하면, 표본 선거통계에 대해 현행법을 유지하는 것도 하나의 또 다른 대안(R4)이 될 수 있기 때문이다.

다. 사전예비평가를 위한 규제시나리오 검토와 평가

부재자투표자의 지속적인 증가를 함축적으로 가정하는 입법초안의 정의는 순수하게 추론적이고 양적인 방식으로 평가될 수 있다. 따라서 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』과 입법영향평가 핸드북에 따른 병행입법평가의 분석방법을 통하여 질적 시나리오를 탐색하는 것이 효과적일 수 있다.

만약 독일에서 고령화 구조가 계속 진행될 것이라고 가정한다면, 경우에 따라 부재자투표자와 일반선거자의 정책적 선호의 차이가 예상된다(그림 16 참조).

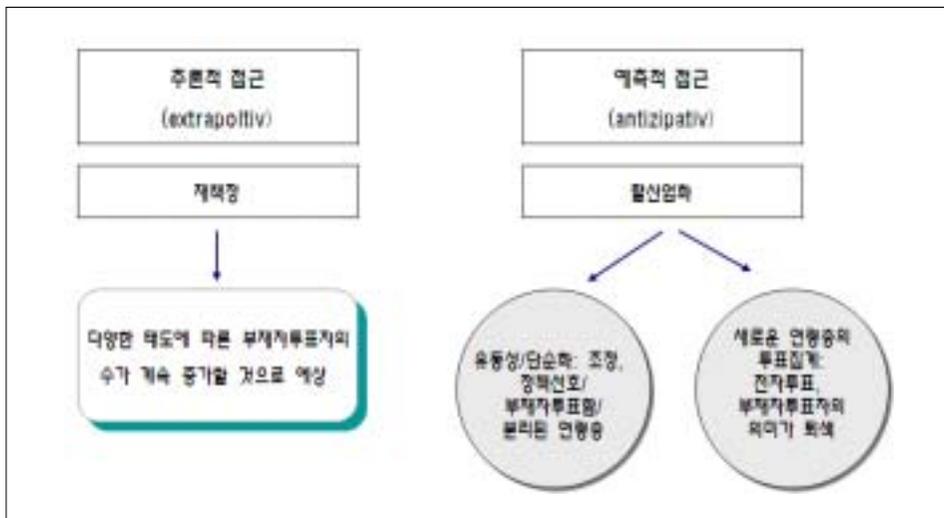
특히, 탈산업화 사회에서 젊은 사회구성원들의 경우 높은 유동성의 필요가 나타나는데, 이것은 부재자투표가 덜어주는 행정적 번거로움과 함께 부재자투표 연령층을 ‘회춘’(Verjüngung), 즉 젊은 층으로 이동시키게 된다. 이것은 부재자투표자와 일반선거자간의 정책선호와는 무관하다.

탈산업화 사회를 근간으로 한 예측적 시나리오에서도 새로운 형태의 투표데이터를 고려할 수 있다. 즉, 새로운 선거형태로 전자투표

47) 법률초안 p.5 참조(연방하원 인쇄물 14/6538)

(e-voting)와 전자민주주의(e-democracy)를 들 수 있다. 여기에서는 표본 선거통계에서 부재자투표율을 고려하는 것이 계속적으로 필요하지는 않다고 여기면서, 부재자투표가 갖는 장기적인 의미를 감소시킨다.⁴⁸⁾ 만약 이러한 시나리오가 실현가능하다고 가정하게 되면, 규제의 시간적 제한이 중요성을 지니며, 이에 대한 사후평가 테스트(사후입법영향평가(rGFA))가 실시되어야 한다.

<그림 16> 시나리오 실례



출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 47.

『선거통계법』에 대한 규제시나리오 검토를 통하여 탈산업화 사회에서
① 부재자투표자 수가 증가하는 것을 증명할 수 있으며, ② 부재자투

48) 경우에 따라 전자투표의 도입에 의해 표본 선거통계에서 단기적 또는 중기적으로 부재자투표율이 증가할 수도 있다. 그 이유는 “일반선거”를 하지 않는 더 많은 젊은층이 전자투표를 실시하는 반면, 고령층은 부재자투표를 고수하기 때문이다. 결과적으로 부재자투표자와 이외 선거자의 정책적 선호로 인한 격차가 중·단기적으로 심화될 수 있다.

표자와 일반선거자의 상이한 선거 태도에 대한 유효성을 제시할 수 있다. 또한 ③ 1953년 이래 표본 선거통계에서 사용된 연령층에 대하여 새로운 연령층을 구분할 수 있다(표 14 참조).

<표 14> 표본 선거통계를 위한 새로운 연령층 구분의 제안

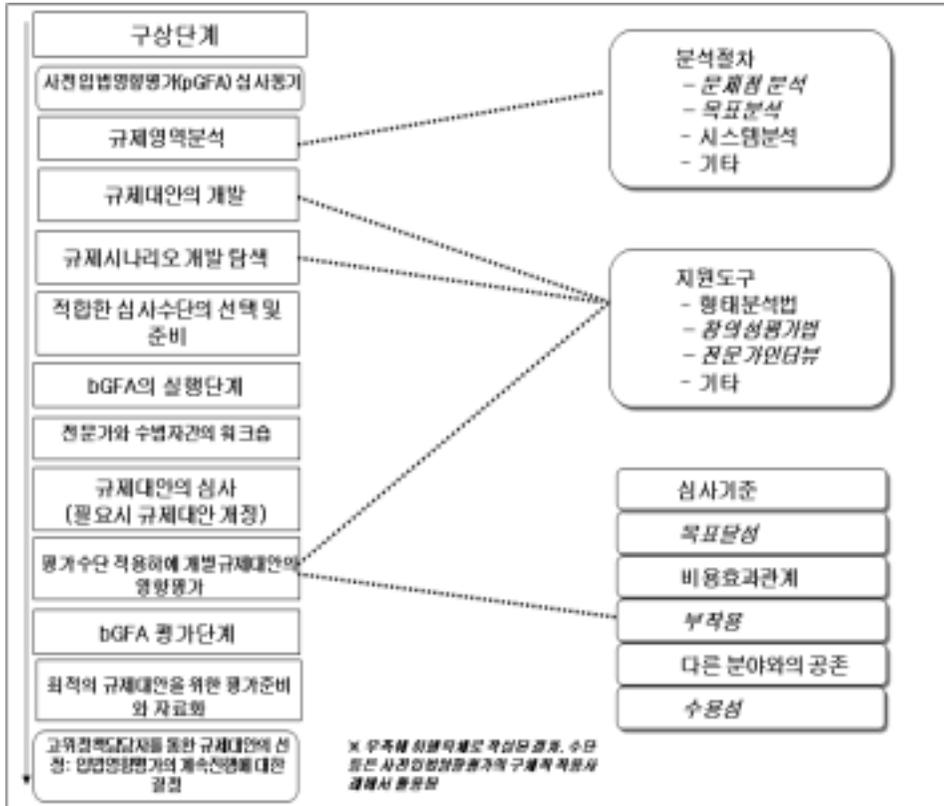
기존의 연령층 구분	새로운 연령층 구분
18세부터 25세 이하	18세부터 25세 이하
25세부터 35세 이하	25세부터 35세 이하
35세부터 45세 이하	35세부터 45세 이하
45세부터 60세 이하	45세부터 60세 이하
60세 이상	60세부터 75세 이하
	75세 이상

출처: Die Bundesregierung, *Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA*, 2002, Berlin, p. 47.

결국 『선거통계법』에 대한 병행입법영향평가를 위한 규제시나리오에 대한 검토 및 평가와 관련하여, 독일 연방내무부(BMI)에 의한 규제대안 검토는 원칙적으로 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』과 입법영향평가 핸드북에 명시된 방식(전문가 워크숍 포함)과 부합한다.

이와 비교되는 영향평가에서는 다음과 같은 심사기준을 고려해야 한다. 즉, 목표달성, 부작용과 수용가능요인(그림 17에서 권고한 방식과 비교) 등을 통하여 최적의 규제대안의 선정은 이전 평가작업단계의 과정을 거쳐 수행된다. 또한 체계적 효과분석과 심사기준의 확실한 적용을 통한 시나리오와 워크숍과 같은 방법론적인 확대는 사전입법영향평가(pGFA)를 세련화시키고 시나리오와 심사기준의 고려하에 결과를 추가적으로 보완한 것이다.

<그림 17> 선거통계법 개정을 위한 입법영향평가의 권고된 방식



출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 49.

3. 선거통계법에 대한 병행입법영향평가(bGFA) 적용

1) 사전예비평가의 결과와 병행입법영향평가(bGFA)로의 이행

입법초안의 작성과정을 분석하면서 사전입법영향평가(pGFA)의 주요소가 이미 연방행정부처에서 적용되었다는 사실을 확인할 수 있었다. 이러한 사전예비평가요소는 아무 문제없이 병행입법영향평가(bGFA)

의 전형적인 진행 과정에 연계되었다. 또한 사전예비평가 과정을 통해서 “선거통계법의 개정” 프로젝트를 위해 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』과 입법영향평가 핸드북 역시 적합성이 입증되었다(ex-post-실험). 다음 단계에서는 제시된 법률 초안이(연방하원 인쇄물 14/6538) 병행입법영향평가(bGFA)에서 실무테스트가 실시된다.

2) 입법초안과 병행입법영향평가(bGFA)

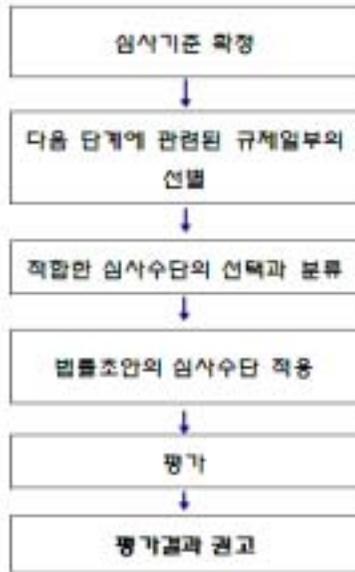
병행입법영향평가(bGFA)는 법률초안 또는 법령초안 일부의 심사와 검토에 활용된다. 즉, 병행입법영향평가(bGFA)의 근간은 규제법률의 초안이다. 관찰 방식은 예측적(vorausschauend) 방식이다⁴⁹⁾(『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』19페이지).

병행입법영향평가(bGFA)의 분석 작업단계를 위해 선별된 기초는 연방하원 원내교섭단체의 법률 초안이다. 이상적으로는 사전입법영향평가에 의해 선별된 “최적의 규정 대안”인 것이다(이와 관련하여 연방하원 인쇄물 14/6538 참고).

이것을 작성하는 과정에서 병행입법영향평가(bGFA)의 주요 작업 단계가 함축적으로 고려된다. 이 외의 요소는 비교되는 검토에서 추가적으로 적용할 수 있다. 『2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침』과 입법영향평가 핸드북을 참조할 때 (그림 18)과 같은 실험 프로젝트 과정이 권고된다.

49) Bundesministerium des Innern, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2000, p.19

<그림 18> 병행입법영향평가를 위한 권고사항



출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 50.

법률 초안에 대한 병행입법영향평가(bGFA) 실무테스트 또는 실험프로젝트(선거통계법의 개정)에서는 적합한 심사기준을 통해 규제일부의 선별과 평가수단의 적용이 가능해 질 것이라 가정한다.

가. 목표달성(Zielerreichung)

목표 달성의 경우 가장 많이 컴퓨터에 의한 산출실험을 거치게 된다. 이 과정에서는 부재자투표와 일반선거결과와 연관된 상이한 선거태도와 전체 인구 중 부재자투표자율(증가, 정체와 감소)이 시뮬레이션된다. 이 과정에서 부재자투표율이 표본 선거통계에서 이미 참작된 주의회 선거(2001년 라인란트-팔츠)와 경우에 따라 유럽연합(EU) 국가의 선거 사례를 수집하고 평가할 수 있다.

나. 비용/실행비용(Kosten/Vollzugsaufwand)

연방과 주에서 부재자투표를 시행함으로써 발생하는 비용이 평가된다(표 15 참조).

<표 15> 연방하원선거와 유럽연합선거의 비용분석

단위: 마르크(DM)

적용 차원	초과비용 (1회 선거시)	1회 실시비용	합계
연방	55.600	60.000	115.600
연방 주	414.800	46.300 15.300 (합병프로그램을 위해)	476.400
전체	470.400	121.600	592.000

출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 51;

지자체에서 발생하는 선거 실시비용은 다시금 부재자투표율을 참작하면서 추가적으로 산출하게 된다. 이 과정에서 라인란트-팔츠(2001 주의회 선거)에서 해당 지자체의 실행보고서상의 부재자투표율을 참작함으로써 인한 과도한 선거실시비용으로 인해 그 어떤 불만도 제기 되지 않았다는 것을 곧바로 확인할 수 있었다. 그러나 이에 대한 실증조사가 선행되지 않고서는 실질적인 선거실시비용에 대한 그 어떤 귀납적 추론을 해서도 안 된다. 해당 지자체에 직접적(실험적) 수요와 추가적 선거실시비용의 평가요청을 통해서 필요한 요인을 획득할 수 있었다.

선거비용평가에서 중요한 것은 또한 무형의 비용에 대한 평가이다. 개정 후 첫 번째 연방하원과 유럽연합선거에서 산출된 총 비용(약 600.000 DM)은 달성 가능한 효과와 가치라는 문제에 직면해 있었다.

<표 16> 무형가치에 대한 전문가 평가결과

목표된 (무형)가치	새로운 규정	변경되지 않은 규정
통계적 표본의 개선	+2	-1
선거 연구에 기여 (설문결과)	+4	-2
정책에 의사결정의 개선 (특히, 극우정당 사례)	+3	0
전체	+9	-3

※ +5점: 가장 높은 척도, -5점: 가장 낮은 척도

『선거통계법』에서 방법론상 많은 비용의 댓가없이 선거에 대한 무형의 가치를 화폐단위로 산출할 수 없다. 따라서 “정성적인” 데이터를 통해서 법적 규제의 기대효과를 고려해야 한다. 이 과정에서 규제의 바람직한 효과가 전문가 또는 수범자 평가로 인해 산출될 수 있다.

다. 실용성(Praktikabilität)

경우에 따라서, 실무 테스트 또는 직접실행이 구체적인 규제사안에서는 시간적 제약이 있기 때문에 소모적일 수 있다. 따라서 전문가 워크숍이나 정량적/정성적 조사(설문지, 인터뷰)를 통해서 실용성을 평가할 수도 있다. 『선거통계법』 프로젝트에서는 비용-편익관계의 고려하에 적합하다고 사료되는 정성적 조사를 시행하였다(주정부의 입장 표명). 결과적으로는 의도된 규제에 대한 변경이 불필요하다는 사실이 확인되었다(표 16 참조).

라. 규제수용(Akzeptanz)

원칙적으로 투표자들이 자신의 필체로 투표용지에 표시한다면, 이로 인해 비밀선거원칙에 위배될 것을 우려하게 된다. 이에 투표자들의

태도가 변하기 때문에 표본 선거통계에서는 체계적인 왜곡이 형성될 수 있다. 라인란트-팔츠에서 부재자투표율을 반영한 사례는 이런 가능성에 반박하는데, 그 이유는 기존에 형성된 선거구에서 일반선거투표자들이 언급할 만한 불만이나 항의를 제기한 적이 없기 때문이다. 부재자투표자들의 반응을 조사하기 위해선 부재자투표용지에 표시하는 것에 큰 우려를 갖는지에 대한 실험적 여론조사를 시행하였다.

실제 사례: 라인란트-팔츠에서 표본 선거통계에 부재자투표를 참작할 때 부재자투표 실시와 관련된 불만사항은 없었다.⁵⁰⁾

마. 일관성(Konsistenz) 및 순응성(Verträglichkeit)

규제의 내적 일관성과 외적 순응성은 계면분석(Schnittstellenanalyse) 등을 통해서 평가할 수 있다. 규제대안의 법률초안에는 이미 다른 규정, 법과의 상호작용을 미치는 영역이 언급되어 있다.

<그림 19> 선거통계법과 선거통계법 입법초안간 계면분석



출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 53

50) 코블렌츠(Koblenz)에서 불만사항이 접수되었지만, 실행방식에 대한 불만이었다.

계면분석은 상호간의 접촉면의 특징을 서술하고 그래픽으로 나타냄으로써 다른 규제(내적, 외적)와의 관계에 대해 서술한다.

<그림 20> 선거통계법과 선거통계법 입법초안간 계면분석: 외부순응성



출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat-Moderne Verwaltung: Praxistest zur GFA, 2002, Berlin, p. 54

마. 병행입법영향평가(bGFA)의 방법론적 결과

심사기준에 의한 방식과 이로부터 생성된 지식에 의해 법률 초안의 개정과 보완이 요구된다. 또는 규제제안이 입증되도록 요구된다. 이로써 입법영향평가 핸드북에서 제안한 병행입법영향평가(bGFA)의 개념과 실행이 “선거통계법의 개정” 프로젝트에 적합하고 실용적이라는 사실이 확인되었다.

<표 17>에서는 병행입법영향평가(bGFA)의 지침과 매뉴얼에 따라 “선거통계법”의 평가 결과가 개괄적으로 기술되었다. 특히, 동 분석평가서에 따르면, 병행입법영향평가(bGFA)외에 상기한 규제대안 1도 입증되었다.

<표 17> 선거통계법개정을 위한 병행입법영향평가(bGFA) 분석평가서

심사 기준	선별 (조항)	심사수단/방식	평가/결과	권고사항
목표 달성	제1조 제2조	컴퓨터 기반의 모델 산출실험(시나리오), 부재자투표율을 고려한 주(州)의 사례 비교	라인란트-팔츠(2001 주의회 선거)에서의 처음으로 달성한 결과 왜곡 감소	부재자투표율을 참작하라, 그러나 경우에 따라 “60세 이상”의 연령층을 더 명확히 구분, 평가 실험의 시간제한 또는 확인
비용/소모	제3조 제5조 제6조	연방통계청과 연방주 통계청에서의 여론조사, 연방주 내부 뷰처의 입장, 지자체에서의 정량적 조사	법률초안 작성: 지자체를 위한 비용 계산, 라인란트-팔츠 연방 부의 입장 참고: 추가 실행 비용이 거의 발생하지 않음	선거의 합계 비용과 비교했을 때, 표본 결과의 개선으로 인해 추가적인 비용이 적음
실용성	제3조 제5조 제6조	전문가 워크숍, 수범자 및 규제 수혜자 조사	라인란트-팔츠 연방 내무부의 실용성에 대한 입장: 긍정적	절차의 실용성과 관련해 제3조, 제5조, 제6조에서는 개정이 요구되지 않음.
수용 요소	제2조	해당 선거구에서 실험적 여론조사(지금까지는 일반선거자), 이미 부재자투표율을 적용한	라인란트-팔츠: 2001년 주의회 선거에서 불만 발생하지 않음	수용되고 있는 것으로 보임. 그러나 경우에 따라 평가 실험에 순응성 조사를 포함해야 함.(주

제 4 장 입법영향평가(GFA) 적용사례

심사 기준	선별 (조항)	심사수단/방식	평가/결과	권고사항
		주(州)에서의 항의 사례 수집		민들 사이에서 데이터 보호에 대한 민감성이 증가하고 있기 때문)
일관성 순응성	독일기본법 38조 제1항 제1절, 독일선거통계법 제2조, 제7조 1항, 독일선거법 제 3 5 조 와 유럽연합선거법 제4조	계면분석	내부와 외부에서 갈등이나 반발은 없었음	법률 초안은 자체적으로 지속력을 구비했으며 다른 규정과 조화될 수 있음

제 5 장 결 론

입법영향평가(GFA) 제도는 규제관련 정책결정의 중요한 수단임과 동시에 규제입법의 품질을 보장하는 규제개혁을 위한 핵심적인 수단임이 틀림없다. 그러나 우리나라는 지난 1998년 6월부터 규제영향분석제도가 도입되었지만, 아직 저비용-고효율의 고품질규제를 생산하는 제도적 장치로서 정착되지 못하고 있다는 느낌이다. 특히, 규제관련 법률의 분석은 현행 규제영향분석(RIA) 제도에 흡결된 상태이므로, 법률초안에 대한 심사 및 평가는 전무한 상태이다.

이것은 입법영향분석제도의 실무적 기반의 취약성과 규제 입법초안을 평가할만한 규제관련 공무원의 확보미문제 등과 같은 소프트웨어적인 문제와 함께 입법영향평가(GFA) 제도가 아직 제도화되지 못함에 기인하고 있다. 여기에서 발생하고 있는 하드웨어적인 문제는 향후 우리의 규제입법에 대한 제도적 심사흐름으로 이어질 수 있다.

전자의 문제는 규제관련 공무원의 체계적인 교육·훈련 그리고 민간 전문가의 적극적인 활용 등을 통하여 해소될 수도 있다. 그러나 입법영향평가제도 자체라는 후자의 문제는 입법영향평가 시스템 자체를 재고할 필요성이 있다는 것이다. 왜냐하면 오늘날 규제는 국민의 일상생활은 물론 사회·경제·행정에 미치는 영향이 너무 크기 때문이다. 따라서 입법영향평가는 규제관련 법률이 형성되기 시작하는 단계부터 즉, 법률초안단계(ex ante)부터 시작되어, 규제법령이 작성되는 단계(uno actu)를 거쳐, 사후심사단계(ex post)까지 모든 단계에 걸쳐 분석되어야 한다.

이러한 의미에서 독일의 3단계 입법영향평가제도 모듈(Module)과 이에 따른 「2000년 연방정부의 3단계 입법영향평가(GFA) 지침」과 2009년 「입법영향평가 실무지침서」(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)는 향후 우리에게 입법평가제도의 실무적 착근과 제도화에 구체적인 방향을 제시할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김대희·강현철·류철호, “입법평가기준과 평가지침에 관한 연구”, (서울: 한국법제연구원, 2008).
- 김태운, “규제영향분석”, 최병선·신종익 (편저). 『시장규제와 규제개혁』, 미디어, 2002, pp.149-173.
- 박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 『법제』 2002.3, pp.18-34.
- _____, “입법평가제도에 관한 연구”, □□법제□□, (2002.3), pp.18-34.
- 신상환, “한국입법개혁의 방향정립을 위한 사례로서 최근 유럽입법개혁의 경과와 보고”, □□법제□□, (2003.2), pp.67-77.
- 입법평가연구TF팀, “입법평가의 과제와 전망”, (서울: 한국법제연구원, 2007)
- 장교식, “정책평가 법제도에 관한 연구”, □□토지공법연구□□ 제29집 (2005), pp.347-370.
- 정창화, “규제영향분석(RIA)의 3단계 모듈 탐색에 관한 연구”, □□한독사회과학논총□□, 제13권 제2호 (2003년 겨울), pp.301-319.
- _____, □□규제영향분석을 위한 분석기법에 관한 연구□□(서울: 한국행정연구원, 2003).
- _____, □□단계별 규제영향분석의 제도화 방안□□(서울: 한국행정연구원, 2004).
- 최병선·신종익. □□시장규제와 규제개혁□□, (서울: 미디어, 2002).
- 최윤철, “독일 입법학계의 최근 연구의 동향”, □□법제□□, (2003.5), pp.82-98.
- _____, “독일과 스위스의 입법평가 사례연구”, (서울: 한국법제연구원, 2008).

_____, “입법평가의 제도화에 관한 연구”, □□토지공법연구□□. 제28집, (2005년), pp.325-352.

Böhret, Carl/Konzendorf, Götz. *Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung* (GFA), Baden- Baden, 2000.

Böhret, Carl. “Gesetzesfolgenabschätzung (GFA): Modisch oder hilfreich?”, Schreckenberger, Waldemar/Merten, Detlef (Hrsg.), *Grundfragen der Gesetzgebungslehre*, Berlin, 2000.

Böhret, Carl/Wordelmann, Peter. “Lernmodell virtuelle Zukunft - Experimentelle Politik im Planspiel TAU”, *Speyerer Forschungsberichte* Nr. 177, Speyer, 1997.

Bräunlein, Tobias, *Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-administrative System der Bundesrepublik Deutschland*, Frankfurt am Main, 2004.

Bundesminister des Finanzen (Hrsg.). *Kosten- und Leistungsrechnung*, Köln, 1997.

Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.). *Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte*, Berlin, 2006.

Bundesministerium der Justiz (Hrsg.). *Handbuch der Rechtsförmlichkeit - Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen*, 3. überarbeitete Auflage, Köln, 2008.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hrsg.), *Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise*, Berlin 2007.

- Bundesministerium des Innern (BMI). *Moderner Staat - Moderne Verwaltung : Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*, Berlin, 2000.
- Bundesministerium des Innern (BMI). *Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung*, Berlin, 2009.
- Bundesregierung. *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, Berlin, 2009.
- Bussmann, Werner. “Die Methodik der prospektiven Gesetzesevaluation”, *Gesetzgebung heute (LeGes)*, 3/1997.
- Commission of the European Communities. “Business Impact Assessment (BIA) Pilot Project: Final Report - Lessons learned and the way forward”, *Enterprise Papers* No 9., 2002b.
- Commission of the European Communities. “Communication from the commission on impact assessment”, Brussels, 5.6.2002, *COM(2002) 276 final*, 2002a.
- European Policy Centre. *Regulatory Impact Analysis: Improving the quality of EU regulatory activity*, Occasional Paper, September 2001.
- Goldbach, von Arnim. “Die Leistungsrechnung im Rahmen der öffentlichen Kosten-und Leistungsrechnung -Begründungszusammenhänge, Grundkonzeption und Problembereiche”, *Verwaltung und Management* 9. Jg. (2003), Heft 3, pp.122-126
- Grimm, Christoph. “Gesetzesfolgenabschätzung - Möglichkeiten und Grenzen aus der Sicht des Parlaments”, *ZRP* 2000, pp.88-93.
- Gans, Oskar & Marggraf, Rainer. *Kosten-Nutzen-Analyse und ökonomische Politikbewertung*, Berlin : Springer, 1997.

참 고 문 헌

- Grimm, Christoph/Brocker, Lars. “Die Rolle der Parlamente im Prozeß der Gesetzesfolgenabschätzung”, *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 14. Jhg., 1999.
- Grün, Maleika K./Morsey, Benedikt, “Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung zum Problembereich somatische Genterapie”, *Speyerer Forschungsberichte Nr. 176*, Speyer, 1997.
- Hahn, Robert W. (1998a), Government Analysis of the benefits and Costs of Regulation, *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), pp.201-210
- Hill, Hermann/Hof, Hagen (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht II. Verwaltung als Adressar und Akteur*, Baden-Baden, 2000.
- Hill, Hermann. “Risiko-Management in der englischen Verwaltung”, *Speyerer Arbeitsheft Nr. 150*, Speyer, 2003.
- Holtus, Jos. “Regulat Regulatory impact analysis within the Dutch regulatory reform program”, *Dutch ministry of Economic Affairs*, 2002.
- Kettiger, Daniel, *Gesetzescontrolling. Ansatz zur nachhaltigen Pflege von Gesetzen*, Bern, 2000.
- Konzendorf, Götz. “Gesetzesfolgenabschätzung”, *Universitätszeitschrift für interdisziplinäre Wissenschaft*, 54. Jhg., 1999.
- König, Klaus. *Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung*, Schreckenberger, Waldemar(Hrsg.) *Gesetzgebungslehre - Grundlage, Zugänge, Anwendung*, Stuttgart, 1986, pp.99-109
- Neuser, Klaus. “Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzung?”, *Niedersächsische Verwaltungsblätter*, 5.Jhg., 1998.
- OECD. *Regulatory Reform in Germany - Draft Report on Government Capacity to assure high quality regulation*, GOV/PUMA/REG(2003)2, France, 2003.

부
속

부록 1. 입법영향평가를 위한 실무지침서 (Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)

(2009년 연방내무부 발간)

1. 서 문

연방공동직무규칙(GGO) 제43조 제1항 5호와 제44조 제1항에 따라 각 부처는 입법에 따를 것으로 예상되는 결과를 설명할 의무가 있다. 여기에는 의도된 효과와 의도하지 않은 부작용이 포함된다(GGO 제44조 제1항 2문). 예견되는 입법영향의 설명은 해당 분야를 전문으로 담당하는 각 연방부처들과의 협력 하에 이루어져야 한다. 그 밖에도 입법계획의 효과가 지속가능한 발전에 부합하는가, 특히 계획이 어떠한 장기적 효과를 가지고 있는가가 제시되어야 한다(GGO 제44조 1항 4문). 연방내무부는 입법영향의 조사를 위해 조언을 할 수 있다(GGO 제44조 1항 5문).

본 실무지침서는 연방내무부와 각 부처들의 긴밀한 교류를 바탕으로 개발된 것으로, 연방공동직무규칙(GGO) 제44조에 입각한 입법영향평가(GFA)¹⁾ 절차를 위한 권고이다.

본 실무지침서는 입법계획의 정점들(핵심진술)을 선별함에 있어서 관할책임을 가진 각 분과들을 지원하기 위한 것이다. 이는 다양한 규제대안의 결과를 평가하기 위한 지침으로서, 법의 형태를 띤 규제초

1) 입법영향평가(GFA) 편람의 용어를 빌어 말하면, 본 실무지침서는 사전적 절차에 관한 것이다. 이는 유럽 차원에서 사용되는 영향평가(Impact Assessment)와 명백한 유사성을 가지고 있다. 연방재정부(BMF), 연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ), 연방경제기술부(BMWi)의 입법영향평가를 위한 해당 실무지침서들은 특히 동반적 입법영향평가와 관련되어 있다. 따라서 본 실무지침서들은 전문 분야담당자가 작성한 초안의 심사에 도움을 준다. 편람에도 그러한 심사절차들이 설명되고 있고 아울러 시험절차(전략게임, 시뮬레이션)도 제시되어 있다.

부 록

안을 작성하기 이전과 작성하는 동안에 지침을 제공한다.

아울러 부처별로 특화된 실무지침서를 보완하며, 입법영향평가(GFA)를 투명하고 제삼자로부터 쉽게 이해되도록 수행하는 데에 도움을 주는 도구 역할을 해야 한다. 본 실무지침서를 작성하는 데 있어 중점을 둔 것은 간단하게 이용할 수 있도록 만드는 것이었다. 실무에서 업무를 용이하게 하고 그럼으로써 효율성과 효과성을 얻도록 하기 위함이다.

실무지침서 사용에 관해 질문이 있는 경우에는 아래 연방내무부 담당자에게 문의할 수 있다.

담당자:

고트프리트 콘첸도르프 박사
(Priv.Doiz.Dr.Gottfried Konzendorf
(030) 186 81 2137
gottfried.konzendorf@bmi.bund.de

세바스티안 융
Sebastian Jung
(030) 186 81 1841
sebastian.jung@bmi.bund.de

2. 입법영향평가(GFA)

I. 본 실무지침서는 어떤 유용성을 가지고 있는가?

본 실무지침서는 (사전적) 입법영향평가의 수행을 위한 실무중심의 지침서이다. 즉, 본 지침서는 규제영역의 분석(문제분석과 시스템분석 포함), 목표의 조작화, 규제대안의 개발, 그리고 그 장·단점의 평가에 도움을 준다.

입법영향평가(GFA)를 위한 이러한 “수단”(Handwerkszeugs)을 제공하는 것 이외에도, 본 지침서는 입법영향평가의 보고가 가능한 한 통일적인 양식을 띄는데 일조해야 한다는 것이다. 특히, 통일적인 형식은

투명성과 제삼자의 이해가능성을 높인다. 이는 입법영향평가에 대한 전문가들의 요청일 뿐 아니라 국제적으로도 인정받은 요구사항이다.

본 지침서를 사용하는 것이 처음에는 추가비용처럼 보일 수 있다. 그러나 지침서가 다루고 있는 질문들은 법의 형태를 갖춘 초안을 작성하는 과정에서 어차피 다루어져야 할 문제들이라는 사실을 생각해야 한다. 본 실무지침서가 제안하는 구조화는 이 과정을 심지어 더욱 단순화하고 가속화할 수 있다.

입법영향평가(GFA) 관련 관할 부처는 특히,

- 연방공동직무규칙(GGO) 제45조에 따라 모든 해당 부처들을 관련시키고,
- 연방공동직무규칙(GGO) 제47조에 따라 연방주, 지역사회 중앙단체, 전문가집단, 기타 단체들을 적절히 포함시키며,
- 연방공동직무규칙(GGO) 제44조에 따라 특히 지속가능한 발전에 미치는 영향을 비롯하여 법안의 입법영향을 제시하고
- 규제초안의 표지에 가능한 대안들을 명시해야 한다(GGO 제42조 1항에 대한 첨부3).

부처와 관련단체들의 의견조정이 진행되는 동안 특히 법안에는 논거가 제시되어야 한다. 입법영향평가(GFA)의 결과는 이를 위한 신빙성 있는 토대를 제공한다. 그러므로 성실하게 수행된 입법영향평가는 규정초안의 작성 절차를 용이하게 해줄 수 있다.

입법영향평가(GFA)의 장점:

1. 규제대안의 효과를 가능한 한 포괄적으로 개관하고 이를 통해 신빙성 있는 정책결정의 기초를 제공함
2. 가능한 한 목표달성을 제고하고, 입법계획에 대한 규범수범자 및 제삼자의 수용을 이끌어 냄
3. 규제의 내용적 품질과 입법계획의 안정성을 제고하고, 이를 통해 전체적 입법품질을 향상(표어: 수리법률 방지)
4. 입법계획의 결과에 대해 조기적이고 포괄적인 투명성을 창출함. 이는 입법 추진중인 규제의 순응성을 제고함
5. 표지 및 입법안사유서에 규정될 중요한 논증과 보고사항들을 규제대안에 대한 평가서로부터 복사해올 수 있으므로, 규제초안을 법률형태로 작성하는 일이 용이함
6. 의견조정과정(특히 부처들, 단체들, 의회 등과)을 위한 더 나은 논증의 토대를 마련함. 이를 통해 절차가 간소화될 수도 있음

II. 본 실무지침서는 언제 활용되는가?

본 실무지침서의 사용은 연방부처 조직의 입법담당관에게 연방내무부가 전달하는 구속력 없는(unverbindlich) 권고사항이다. 본 실무지침서는 원칙적으로 모든 입법계획에 적합하다. 단, 도입 추진 중인 규제 관련 법률에 관하여 다른 맥락에서 제정된 정책적 규정이 존재하고 이것이 그 밖의 다른 구현여지를 허용하지 않을 경우에는 입법영향평가(GFA)가 무용하다.

예 외:

도입 추진 중인 규제에 관해 이미 다른 맥락에서 내려진 정책적 결정이 있고 이것이 “구현자유여지”를 전혀 남겨두지 않은 경우. 예를 들어 국제조약이나 유럽법적 규정 등을 이유로 하는 경우이다.

그 밖의 다른 모든 경우, 특히 목표달성을 위한 경로가 다양하게 존재할 때에는 본 실무지침서를 활용할 것이 권고된다.

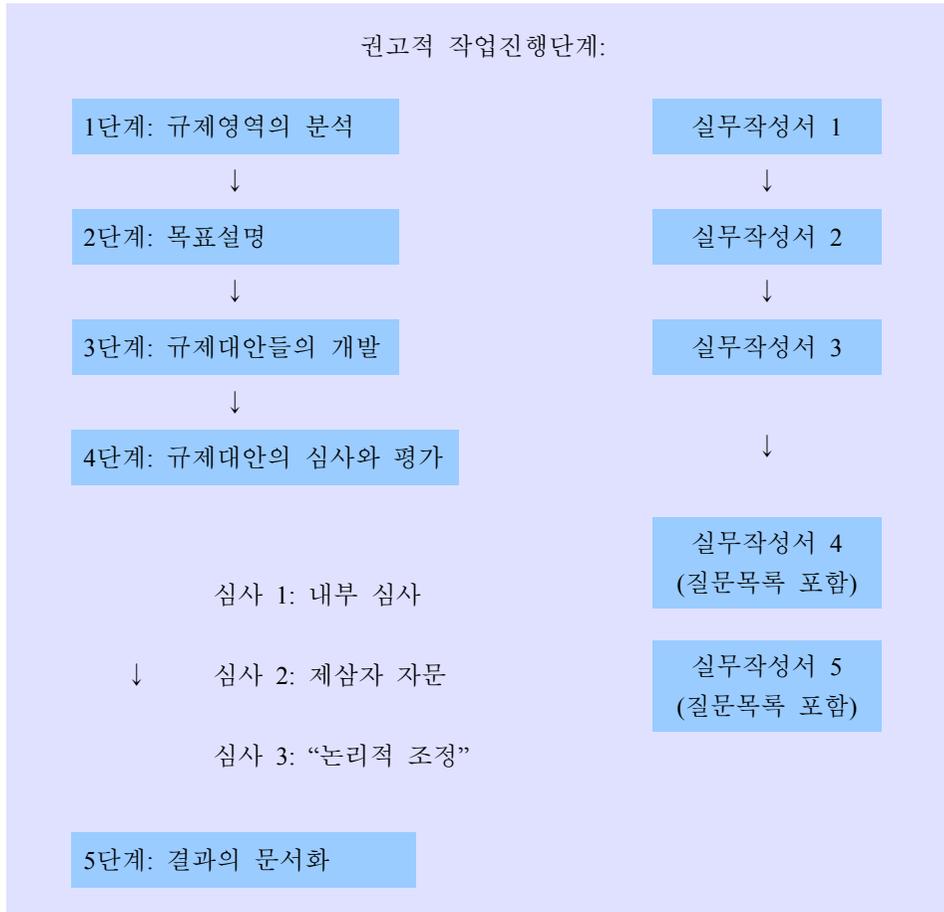
이에 있어 중요한 것은 본 실무지침서에 제시된 작업단계들을 가능한 한 법률형태의 초안을 작성하기 이전에 수행해야 한다는 것이다. 그러나 실무영역에서는 실무지침서의 사용과 법률형태를 갖춘 최초의 초안 사이에 시간적인 중첩이 발생할 수 있다.

III. 권장되는 진행방식

이하의 단계적인 진행방식이 권고된다.

5단계 입법영향평가	
1단계	규제영역의 분석
2단계	목표설명
3단계	규제대안들의 개발
4단계	규제대안의 심사 및 평가
5단계	결과의 문서화

이러한 단계적 진행과 동시에, 해당 사안에 맞게 준비되고 수정된 실무작성서Arbeitsbaltt(4장: 보조수단 및 도구 참조)를 이용할 것이 권고된다. 이러한 문서들은 입법영향평가(GFA) 과정을 구조화하고 이후의 영향평가결과의 문서화를 용이하게 해 준다.



제1단계: 규제영역의 분석 - 문제분석과 시스템분석

분석은 두 부분으로 구성된다. 한 부분은 입법계획의 기초가 되는 문제를 정확히 분석하는 것이다. 이것이 충실하게 이루어질수록 규제에 대한 필요가 정당화되고 규제의 긴급성에 대한 근거를 제시할 수 있게 된다.

규제영역에 나타나는 문제들은 가능한 한 제한하고, 입법계획이 없는 제거될 수 없는 현재의 결점들은 분석 및 문서화해야 한다. 이때 문제의 원인들도 가능한 한 부각하는 것이 좋다.

다른 한편으로는 규제영역이 그 시스템적인 맥락 안에서 분석되는 것이 좋다. 이렇게 해서 규제영역의 다양한 부분들 간의 관련성이 집중적으로 조명·분석되며 설명되어야 하는 것이다. 이는 경제, 사회, 환경 및 관련 행위자 영역의 분석을 포함한다.

이러한 분석을 기초로 해서, 이어지는 진행과정을 위한 토대로서 규제의 필수성을 보여주는 하나의 광범위한 표상이 형성되어야 한다.

규제영역의 분석 내용은 다음과 같다.

1. 문제점 분석과 문제점 분류 (원인 포함)
2. 시스템 분석 (행위자의 상황 포함)

분석결과는 입법영향평가(GFA)의 기록 안에 제시되어야 한다. 이를 위해 실무작성서1(4장 보조수단 및 도구 참조)을 이용할 것이 권장된다. 이러한 분석들을 가지고 입법계획이 정당화되고 규제의 필수성에 대한 이유가 제시되며 문제해결의 토대가 마련된다는 것을 염두에 두어야 한다.

제2단계: 목표설명

규제관련 입법이 추구하는 목표는 가능한 한 정확하게 설명해야 한다. 여기에는 입법계획의 본래 목표 이외에도 규제를 통해 추구되는 규범수범자들의 행동변화 및 그를 통해 의도되는 효과도 포함된다.

일반적으로 입법계획의 목표들은 각 부처의 장(長)에 의해 지정되거나 인가된다. 입법영향평가(GFA) 과정에서는 이렇게 정해진 목표들이 조작화 되어야 한다. 즉, 측정이 가능하게 표현되어야 하는 것이다. 따라서 어떻게 하면 계속되는 영향평가 과정 속에서 다양한 규제대안들의 목표달성정도에 대한 하나의 진술이 이루어질 수 있도록 규제목표를 표현해낼 수 있을 것인가라는 질문이 제기된다.

예:

특정한 생활환경 속에서 인간 존엄의 불가침성을 보장하려는 목표가 규제와 관련되어 있는 경우에, 우선 인간존엄 불가침의 보장이 그렇게 추상적으로 표현되어 있는 상태로는 측정이 불가능하다는 사실을 확인해야 한다. 그러므로 해당 규제를 통해 이 목표의 어떤 측면들이 거론되는 것인지를 고려해 보아야 한다. 예를 들어, 물질적 안정장치, 개인정보보호 등이 그러한 측면이 될 수 있다.

이렇게 되면 “인간존엄 불가침의 보장”이라는 목표의 조작용은 물질적 안전장치, 개인정보보호 그리고 그 밖의 조건들에 대한 질문에 해당하게 될 것이다.

설정된 목표가 이후의 규제초안에 어떤 형태로 수록될 수 있는지를 이 단계에서 이미 숙고해볼 것이 권고된다. 가능한 형태로는 예를 들어 다음과 같은 것들이 있다.

- 명백한 목표설정(예를 들면, 경제계가 정보제공의무로 인해 갖는 관료적 부담비용을 25퍼센트 감축)
- “온건하고”(weiche) 특수하지 않은 목표설정(예를 들어, 국민 부담의 현저한 경감, 중재활동의 분명한 개선). 이러한 특화되지 않은 목표들은 목표달성에 있어서 관용 및 “자유여지”(spielraum)와 연결되는데, 이것들은 목표설명에서 가능한 한 구체화되는 것이 좋다.

목표설명이 가질 수 있는 구조(질문)

1. 규제의 목표는 무엇인가?
2. 규범수범자들에 있어 어떠한 행동변화가 야기되어야 하는가?
3. 어떠한 연속적 효과(예를 들면, 경제, 사회, 환경에 미치는 영향)가 추구되는가?
4. 분명한 목표설정이 이루어질 수 있는가?
5. 목표들이 “보다 온건하게”, 특별하지 않게 표현되어야 하는가? 관용은 어떻게 구체화될 수 있는가?

목표설명의 결과 또한 문제 및 시스템분석의 결과와 마찬가지로의 형태로 영향평가 기록 안에 제시되어야 한다.

이 역시 실무작성서2(4장 보조수단 및 도구 참조)의 도움을 받아 실행할 수 있다.

제3단계: 규제대안들의 개발

I. 대안수립의 목표

규제대안의 개발은 모든 입법영향평가(GFA)의 중점사항이다. 사전적인 평가는 대개 여러 규제대안들 간의 비교를 통해서만 성공을 거둘 수 있다는 것을 뚜렷하게 의식하는 것은 중요한 일이다. 따라서 가능한 한 개방적인 태도로 대안이 될 수 있는 규제의 가능성들을 탐색하는 것이 바람직하다.

유의해야 할 것은 입법계획의 모든 부분영역에 있어 언제나 최소 두 가지이상 규제대안이 존재해야 된다는 사실이다. 새로운 규제와 무규제(현 상태 유지)가 그것이다. 목표하는 규제의 모든 중요한 측면에 대해 무규제와 더불어 다수의 대안들을 고려하고 조사하는 것이 유익하다. 이 때 규제기한의 제한, 실험적 조항 등도 대안수립에 한 역할을 할 수 있다. 이 과정의 목표는 서로 분류될 수 있는 규제대안을 찾아내 서로 비교하면서 각각의 결과를 검토하는 것이다.

원칙적으로 대안적 수단과 규제방법은 입법영향평가(GFA)의 틀 안에서 심사되어야 한다. 어떤 방법과 수단들이 대상이 되는가는 물론 규제대상에 따라 달라진다. 대안개발에 관한 숙고에도 역시 다양한 조정 및 계획수립의 형태들이 고려될 수 있다. 그래서 조건적 조정형태(x가 나타나면 y가 결정된다)외에 목적적 계획수립(목적설정, 즉 자유롭거나 제한적인 수단선택을 통한 목적의 설정)도 고려대상이 되는지 생각해 보아야 한다. 일례로 후자는 자율규제 가능성으로서 연방공동직무규칙(GGO) 첨부5에서 다루어지고 있다.

II. 대안수립에 이용되는 보조수단의 예시

규제대안을 개발하는 과정은 하나의 개방적인 절차이다. 다양한 보조수단들이 설명, 구조화, 체계화에 유용하게 사용될 수 있다.

특히 목표로 삼아야 할 것은 대안수립을 가능한 한 구조화하여 진행하고, 즉석 브레인스토밍에 그치지 않도록 하는 것이다. 이하에 설명하는 사용가능한 보조수단들은 이를 위한 자극제가 되어줄 수 있다. 그러나 이것들은 가능한 대안수립의 테크닉들 가운데 일부에 지나지 않는다. 중요한 것은 규제방법들의 개발에 있어 창의성에 제한을 두지 말아야 한다는 것이다.

사용가능한 보조수단들의 예:

1. 문헌조사
2. 전문가 면담
3. 창의성테크닉

1. 문헌조사

문헌조사는 가능한 규제대안을 찾기 위한 첫 번째 방법이다. 이러한 문헌에는 의회에서 진행된 협의에 대한 문서들과 정책적 계획, 합의, 고시 등도 포함된다. 학자 및 기타 전문가들도 어떤 대상에 대한 분석에 있어서 인지된 문제를 제거하기 위한 해결책을 다양하게 개발하고 있다. 법학 전문서적 이외에 다른 분야의 학문적 문헌들도 활용하는 것이 큰 도움이 된다. 전문가 감정서나 이해단체들과 규범수범자들의 협상문서, 그리고 매일 최신소식을 전하는 편집물(예를 들면, 인쇄매체의 기사)은 자극제가 되어줄 수 있다.

2. 전문가 면담

전문가와의 면담은 종종 문헌조사 이상으로 도움이 되는 정보를 제공한다. 가령 전문가가 개발해 제안한 해결책은 더 큰 동기를 부여한다는 것을 알 수 있다. 한편, 가능한 한 다양한 전문가들과 해당 입법 계획에 대해 면담을 하는 것이 좋다. 이는 반영되는 지식기반의 폭을 넓혀준다. 면담에 있어서는 가령 표준화된 질문목록을 작성해 사용하는 등, 구조화된 진행을 할 것이 권장된다. 질문목록을 사용할 경우에는 경우에 따라 전문가에게 질문지를 미리 전달할 수도 있다.

3. 창의성테크닉

창의성테크닉은 그룹토론 속에서 새로운 아이디어의 선별적 장려 및 획득, 혁신개발, 또는 문제해결 등을 위해 사용되는 방법이다. 아이디어 워크숍, 마인드맵 작성, 브레인스토밍 등이 그 예이다. 이러한 창의성테크닉의 이용은 하나의 입법계획을 두고 전문가들과 규범수범자들이 모여 구체적으로 제시된 문제들을 가지고 가능성 있는 해결책이나 유리한 규제가능성에 대한 아이디어와 비전을 계발하는 방식으로 진행될 수 있다.

위에 열거한 대안수립의 보조수단들은 이미 언급했듯 가능한 수단들 가운데 일부만을 예로 든 것이다. 관할 부처 이외에 다른 부처의 직원들도 지속적으로 지식을 보유하고 실용적인 해결가능성을 찾는 데에 기여할 수 있다는 사실을 기억해야 한다.

III. 체계적 대안수립을 위한 권고사항

대안수립은 가능한 한 체계적으로, 그리고 입법계획의 다양한 부분 영역들에 초점을 맞추어 진행되어야 한다. 조직, 절차테크닉(이행), 내용(실질적), 규범위계의 시각에서 가능한 대안들을 고찰하는 것이 특히

실무에 중요한 것으로 나타났다.

이러한 의미에서 실무작성서3(4장 보조수단 및 도구 참조)이 체계적 대안수립을 위한 권고로 활용될 수 있다.

실무작성서3을 이용한 보고의 예:

...

	대안 1	대안 2	대안 3	대안 ...
조직 측면의 대안	무규제 (현 상태 유지)	하위 영역에 과제 위탁	민간에 과제 위탁	...
...				
	대안 1	대안 2	대안 3	대안 ...
절차 측면의 대안	무규제 (현 상태 유지)	분명한 행위지침	선택적 조치를 통해 실현될 수 있는 목표설정	...
...				

IV. 대안수립의 문서화

입법영향평가(GFA)의 후속 과정을 위해서는 규정대안들을 문서화하는 일이 필수적이다. 실무작성서3은 이것이 어떤 형태로 이루어질 수 있는지 제시해준다.

<p>대안수립 과정에서 제기할 수 있는 질문</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 추구하는 목표는 어떻게 달성될 수 있는가? 2. 가령 다음의 시각에서 볼 때, 어떠한 대안들이 확인될 수 있는가?
--

- 내용적/실질적
 - 절차테크닉 (이행)
 - 조직적
 - 규범위계
3. 그 밖에 다른 측면들과 관련해서도 대안들이 개발될 수 있는가?
 4. 무규제(현 상태 유지) 선택에 유의했는가?

4단계: 규제대안의 심사와 평가

심사 1: 내부적 대안심사 및 평가

I. 대안심사 및 평가의 목표

제3단계에서 개발된 규제대안들은 이제 예상되는 결과의 측면에서 심사를 받아야 한다. 대안은 용이하게 심사할 수 있을 만큼으로 수로 미리 추려놓을 것이 권고된다. 따라서 실현이 불가능하거나 권할 수 없을 정도로 큰 비용을 들여야만 실현할 수 있을 규제대안들은 포기하는 것이 좋다.

대안심사를 위해 중요한 사항들은 다음과 같다. 모든 가능한 대안들이 성실하고 충분하게 심사될수록, 최종적으로 이루어진 선별이 더욱 신빙성을 갖는다. 아울러 집중적인 심사를 통해서 추후 제삼자와의 사이에서 발생할 수 있는 논쟁도 미리 인지할 수 있다. 또한 자신의 논거에 대한 방어가 쉬워지고 정치인, 당사자, 단체 및 기타 행위자들의 수용성도 높아질 수 있다.

II. 대안심사 및 평가를 위한 권고사항

대안의 심사는 (연방공동직무규칙(GGO) 제44조에 따라) 특히 다음의 심사조건들을 포함해야 한다.

부 록

- 경제, 생태, 사회 분야에 미칠 영향과 위험
- 연방정부의 지속가능성 전략의 의미에서의 지속가능성
- 실행가능성/이행
- 효율성
- 효과성/목표달성

이러한 내부적 점검은 실용성의 이유에서 가능한 한 단순하게 유지되는 것이 좋다. 경제, 생태, 사회 영역에 미칠 중대한 영향의 조사 및 심사를 위해서는 다양한 연방부처들이 공동으로 개발한 질문목록(4장 보조수단 및 도구 참조)이 있다. 여기에 실린 질문들은 그렇다 또는 아니다로 답변될 수 있다. 질문목록은 세 가지 심사영역을 따라 분류된 기초질문들을 포함하며, 이 질문들은 각기 해당 전문부처 및 이 부처의 전문가 의견을 참조한다.

중대한 영향이 예상되는 경우에는 언제나 이 영향이 상세히 심사되어야 한다. 이에 있어서는 해당 전문부처와의 교류가 큰 도움이 된다. 다음으로는 제삼자의 자문(심사 2 참조)을 통해 문제를 추적해야 한다. 대개의 경우 개별사례에서는 위에 언급된 주제영역 가운데 한 부분만이 사안과 관련이 있지만, 그럼에도 불구하고 이러한 심사(경제, 생태, 사회 영역에 관한 질문목록)는 즉각 명백하게 나타나지 않는 결과들(예를 들면, 부작용)을 인식하는 데 도움을 준다.

예:

1. 경제적 위험요소와 영향

계획을 통해서 경제정책 및 기술정책적 의미가 있는 이해관계들이 영향을 받는가?

답변이 “아니다, 그렇지 않다.”인 경우에는 해당 측면을 무시해도 좋을 것이며, 다음 질문으로 넘어갈 수 있다.

답변이 “맞다, 그렇다.”인 경우에는 이 측면을 계속 추적해야 한다. 예상되는 영향들을 해당 부처, 그리고 필요한 경우에는 부처에 이어 그 밖의 전문가 및 규범수범자들과 함께 자문절차를 통해 논의해야 한다.

다음으로는 모든 심사된 규제대안들이 연방정부의 국가적 지속가능성 전략에서 의미하는 지속가능적인 영향과 관련해 심사를 받아야 한다.²⁾

지속가능성에 미치는 영향을 심사하기 위한 기준점은 연방정부가 2008년 발전보고서(Fortschrittsbericht)에서 마지막으로 확인했던 목표(지표)와 경영지침들(제4장 보조수단 및 도구 참조)이다.³⁾

이러한 광범위한 지표와 지침들의 심사는 실용성의 이유에서 대략적으로만 행하는 것이 좋다. 대략적 심사 후에 이미 중요한 지속가능성 목표 및 지표들이 심사된 규제대안과 갈등관계에 놓여있다는 사실이 밝혀지는 경우에는 이를 문서화하고 계속해서 보다 상세히 심사해야 한다.

2) 국가적 지속가능성 전략은 지속가능한 발전을 위한 경영컨셉트를 정의하는 말로, 이 경영컨셉트는 세대간정의, 사회적 단결, 삶의 질, 국제적 책임인식 등의 달성을 목표로 한다. 이러한 의미에서 경제적 성취능력, 자연적 생활기반의 보호, 사회적 책임은 발전이 지속적으로 지탱될 수 있도록 서로 결합되어야 한다.

3) http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/nachhaltigkeit/Content/_Anlagen/nachhaltigkeitsmanagement.property=publicationFile.pdf

실행가능성/이행, 효율성, 효과성/목표달성의 심사항목을 위해서는 규제대안들을 하나의 표 (매트릭스) 안에서 개별 심사조건들로 평가하고 비례자의 형식으로 검토할 것이 권장된다.

가령 효과성 항목을 위한 비례자 눈금은 다음과 같이 지정할 수 있다: -2= 강력한 부정적 영향, -1= 경미한 부정적 영향, 0=영향 없음, +1= 경미한 긍정적 영향, +2= 강력한 긍정적 영향. 물론 구체적인 목표가 표 안에 언급되어야 한다.

모든 개별 규제대안의 평가는 이러한 방식으로 대안들 간의 등급화와 질적 차이를 확인하기 위한 보조수단이 된다. 아울러 연방공동직무규칙(GGO) 제44조에 언급된 기타 심사조건들(지속가능성, 경제에 미치는 비용효과 등)도 함께 고려해야 한다.

III. 대안심사 및 평가의 결과

이러한 심사의 결과는 이용이 권고된 실무작성서4(4장 보조수단 및 도구 참조)에 입각한 영향개관이 되어야 한다. 이러한 개관은 제삼자와의 자문을 위한 토대로 사용될 수 있고 관련 행위자들을 지적해 준다.

심사 2: 외부 제삼자의 자문

이때까지 평가된 규제대안들에 대해서는 대안수립과 내부 심사에 이어 자문이 이루어져야 한다. 이하에서는 자문절차의 진행과정이 예시적으로 설명된다.

I. 자문절차란 무엇인가?

자문절차는 개발된 규제대안들을 외부 전문가와 규범수범자들(특히 당사자와 부처 내 전문가)이 함께 논의하는 과정이다. 더 이상 중요하지 않은 선택지들을 상의하면서 불필요한 비용과 혼란을 발생시키는 일을 피하기 위해, 외부자문은 전문부처가 과정에 참여한 이후에도

여전히 고려할만한 가치가 있는 것으로 간주될 수 있는 규제대안들만을 대상으로 해야 한다.

이 과정의 목표는 우선 부각된 규제대안들을 그 이해가능성, 명백성, 완전성의 측면에서 심사하고 경우에 따라서는 수정·보완하는 것이다. 따라서 자문절차는 사전에 개발된 규제대안들을 전문적 적확성, 내부적 논리성, 완전성의 관점에서 검토하기 위해 이용된다.

그 밖에도 규제대안들의 영향이 잠재적 당사자(규범수범자), 전문가들과 함께 가능한 한 개방적인 대화를 통해(예를 들면, 그룹토론) 조사되고 논의되며, 중요한 심사조건들의 시각에서 평가되어야 한다. 내부평가의 결과가 이러한 대화의 토대로 사용될 수 있다. 이에 있어 특히 유의해야 할 심사조건은 내부적 심사에서 특별히 중요한 것으로 나타난 조건들이다.

자문에 있어서는 우선적으로 질적인 진행방식, 특히 그룹토론이 권장된다. 그 밖에 양적 절차(필기설문 등)도 고려될 수 있다. 그룹토론에서는 참여자의 수를 최대 15명으로 축소하는 것이 좋다. 그러나 필요한 경우에는 여러 그룹을 구성할 수도 있다.

자문절차를 통해 논의되어야 할 것은 다음과 같다.

1. 무규제의 고려를 통한 규제의 필요성, 즉 신규규제를 도입하지 않음
2. 심사조건 측면(효과성, 위험성 등)에서 본 규제대안들의 영향에 대한 비교 평가
3. 어떤 규제대안이 가장 유익한가를 판단

II. 누가 자문절차에 참여하는가?

해당 이해관계자집단과 단체들의 대표 이외에 직접적으로 관련된 규범수범자와 외부 전문가들이 입회해야 한다. 해당 부처들은 보충적

으로 자문에 참여한다. 자문을 제공하거나 입회하는 참여자들의 수는 자문절차의 종류에 따라 결정된다.

Ⅲ. 자문절차는 어떻게 진행되는가?

자문절차의 수행을 위해서는 다양한 가능성이 존재한다. 아래의 예시적 열거가 이를 잘 보여준다.

자문절차를 위해 특히 고려되는 것은 다음과 같다.

1. 그룹토론(워크숍)
2. 전문가 및 규범수범자와의 면담
3. 필기설문
4. e-참여(온라인 자문)

이러한 절차들을 서로 혼합해 사용하는 것도 가능하다. 모든 경우에 추천할 만한 것은 그룹토론이다.

어떤 형태의 자문이 개별 사례에 적합한가는 규제분야, 규제대상, 그리고 사용가능한 자원에 따라 다르다.

모든 경험을 통틀어 볼 때, 이러한 도구들의 사용은 새로운 전문지식을 가져다준다. 또한 자문절차는 규제에 대한 규제분야의 수용에도 기여할 수 있다.

Ⅳ. 자문절차의 결과는 무엇인가?

자문절차의 마지막에는 절차의 결과로서 규제대안이 이하의 측면들과 관련해 갖는 영향이 상세하게 문서화되어야 한다.

- 실행가능성/이행
- 효율성
- 효과성/목표달성
- 경제적 영향과 위험요소
 - 연방재정 및 연방주와 지역사회 재정에 미치는 영향
 - 경제를 위한 비용효과
 - 개별가격, 가격수준에 미치는 영향
 - 소비자에 미치는 영향
 - 관료적 부담(관료비용)
- 생태적 영향과 위험요소
- 사회적 영향과 위험요소
- 연방정부의 지속가능성 전략의 의미에서의 지속가능성

개별 대안들에 대한 고찰과 대안에 찬성하거나 반대하는 이유들은 (제삼자에게도) 파악과 이해가 가능하도록 문서화되어야 한다. 자문절차의 문서화를 위해서는 이용이 권고된 실무작성서5(4장 보조수단 및 도구 참조)가 도움이 될 수 있다.

자문절차의 결과를 모든 참여자들이 투명하게 파악할 수 있도록 제시하는 데에는 모든 논의된 규제대안들에 대한 양적 평가도 큰 도움을 줄 수 있다. 예를 들면, 이러한 양적 평가는 점수등급표를 사용하거나 참여자를 통해, 그리고 뒤이어 점수도표의 형태로 이루어지는 참여자들의 평가를 통해서 이루어질 수 있다.

이상적인 경우 자문의 결과로 당사자들과 참여자들 간의 폭넓은 합의가 이루어질 수 있다. 그러나 합의를 이루어내는 것이 자문절차의 우선적 목표는 아니며, 오히려 중점은 입법계획을 위한 자극제와 아이디어, 그리고 규제대안들에 뒤따를 것으로 예상되는 영향에 대한 조사에 있다. 자문절차에서 제출된 모든 논거들을 신중히 검토한 이후 어떤 규제대안이 적절한 것으로 보이는 가는 합의의 문제가 아니라, 긍정적이고 부정적인 영향에 대한 평가와 숙고, 그리고 경우에 따라서는

관할 부처나 연방정부가 정한 우선순위로부터 비롯되는 것이다.

자문절차의 결과와 관할 부처의 의한 평가(특히 근거가 제시된 선별대안)는 자문절차의 참여자들에게 반드시 공지되어야 한다. 이러한 피드백은 진행 중인 입법절차에 대한 수용성뿐만 아니라 향후의 절차에 함께 참여하고자 하는 용의도 높여준다.

심사 3: 논리적 조정

내부심사(심사 1 참조) 및 자문절차(심사 2 참조)를 통해 선별된 규제 부분영역들(예를 들면, 조직 및 집행)을 위한 대안들은 이어지는 심사단계에서 그 적합성을 심사받아야 한다. 규제의 부분영역들을 위해 선택된 대안들이 서로 맞지 않는 상황을 방지하려는 것이다. 부분영역에 있어서는 가장 긍정적으로 평가된 대안이 아닌 다른 대안이 선택되어야만 하는 경우도 있다. 이 심사도 자문절차를 통해 수행될 수 있다. 그러나 최종적인 평가는 관할 부처에게 남겨져야 한다.

5단계: 결과의 문서화

입법영향평가(GFA)의 마지막 단계는 진행방식과 평가결과의 문서화이다. 이 과정의 목표는 결정권자들에게 평가를 바탕으로 하여 최상의 규제대안을 권장하는 것이다. 이를 위해서는 다양한 보고 및 프레젠테이션 기술이 이용될 수 있다. 문서화를 위해 사용하도록 권장된 실무작성서¹ 부터 5(4항 보조수단 및 도구 참조) 이외에도, 가령 심사된 대안들을 각기 행해진 고찰 및 숙고와 함께 표 안에 서로 대조해 제시하는 것도 유용할 수 있다.

I. 표지와 입법초안이유서의 입법영향평가결과 제시

연방공동직무규칙(GGO) 제42조 제1항에 대한 첨부3에 따라, 표지의 항목 C 이하에는 입법계획을 위한 대안들이 제시되어야 한다. 여기서

는 일목요연하고 간명한 표현으로 규제초안을 위해 사용된 대안을 강조하며 오직 상세히 심사된 대안들만을 제시할 것이 권고된다.

표지를 위한 텍스트 구성요소로는 다음과 같은 방식을 생각해볼 수 있다.

C. 대안

입법영향평가(GFA) 과정에서 본 규제초안과 관련하여 이하의 대안들이 심사되었다.

1. ...
2. ...
3. ...
- ...

규제대안들이 가질 것으로 예상되는 영향과 위험요소들에 대한 고찰에 따라 대안...이/가 본 초안을 통해 법의 형태로 실행된다.

연방공동직무규칙(GGO) 제43조 제1항 5호에 따라, 입법영향평가(GFA)의 결과는 규제초안의 보편적 이유제시 부분에 보고되어야 한다. 여기서는 심사된 대안들을 짧게 설명하고 각각의 영향과 위험요소들을 제시하는 것이 적절하다. 특별히 의미가 있는 것은 법의 형태로 실행될 대안으로서 해당 대안을 선택한 이유를 상론하는 것이다. 개요페이지의 체계에 따라서 개별 대안들의 예상되는 주요 영향을 표로 대조하는 것도 도움이 될 수 있다. 규제초안에 대한 이유제시에는 권고된 대안의 효과가 지속가능한 발전에도 부합하는지, 특히 어떠한 장기적 영향을 갖는지에 대한 평가도 기입되어야 한다. 이를 위해서는 다음 질문에 대한 답변이 권고된다. “국가적 지속가능성 전략의 의미에서 환경보호, 경제적 성취능력, 사회적 책임이 결합되어 해당 결정이 세 가지

관점 모두에서 지속적으로 지탱될 수 있는가?” 이 질문에 대한 응답은 입법영향평가(GFA)로부터 얻어진 인식과 관련한 평가를 바탕으로 해야 한다. 이 답변에 대해서는 외부인들도 이해할 수 있을 만큼의 근거가 제시되어야 한다.

그 이상의 상세한 입법영향평가결과의 문서화에 대해서는 검토를 해보아야 한다. 진행방식과 결과의 설명은 입법계획을 내·외부적으로 정당화하는 데에 도움을 줄 수 있다.

II. 권장되는 후속 과정

결과와 영향에 대한 포괄적인 심사는 이후 규제대안의 초안을 작성하고 구체적인 규제초안에서 법률형태로 실행하는 절차에 있어서 동시적으로 행해져야 한다. 이러한 심사는 연방공동직무규칙(GGO) 제44조와 연방정부의 지속가능성 전략에 따른 지속가능성 목표 및 지표들(4장 보조수단 및 도구)을 기준으로 하고, 특히 입법계획이 가진 장기적 영향을 고려한다.

3. 참고문헌 및 인터넷자료 출처

I. 참고문헌

Böhret, C./Konzendorf, G., Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001.

Bundesministerium der Finanzen (편저), Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte, Berlin 2006.

Bundesministerium des Innern (편저), Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2000.

Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat-Moderne Verwaltung (편저), Der Mandelkern-Bericht-Auf dem Weg zu besseren Gesetzen; Abschlussbericht, Berlin 2002.

Bundesministerium des Innern, Stabsstelle Moderner Staat-Moderne Verwaltung (편저), Moderner Staat-moderne Verwaltung; Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuchs und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben der Ressorts, Berlin 2002.

Bundesministerium des Innern (편저), Leitfaden Folgenabschätzung in der Europäischen Union, Berlin 2006.

Bundesministerium der Justiz (편저), Handbuch der Rechtsförmlichkeit-Empfehlungen zur Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, 3. überarbeitete Auflage, Köln 2008.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (편저), Arbeitshilfe zu § 2 GGO: Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften, Berlin 2005.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (편저), Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise, Berlin 2007.

Die Bundesregierung (편저), Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie-Für ein nachhaltiges Deutschland, Berlin 2008.

부 록

Die Bundesregierung (편저), Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien,
Berlin 2009.

II. 인터넷자료 출처

www.bmi.bund.de

www.verwaltung-innovativ.de

www.bakoev.de

부록 2. 입법영향평가 실무작성서 (Arbeitsblatt, 2009년 연방내무부 발간)

Arbeitsblatt 1 Analyse des Regelungsfeldes

Regelungsvorhaben:
규제계획
1. Problemanalyse (Problemdefinition, Problemabgrenzung, Problemursachen): 규제분석(문제정의, 문제경계, 문제원인)
2. Akteursund Systemanalyse Wie hängen die Dinge zusammen? (Wirkungsketten, betroffene Lebenssachverhalte und -bereiche, beteiligte Akteure) 행위자 및 체제분석 사안이 어떻게 연관되어 있는가? (효력구속, 당사자 상황 및 범위, 참여행위자)

Arbeitsblatt 2 Zielbeschreibung

Zielbeschreibung(Ziel des Regelungsvorhabens, angestrebte Wirkung bzw. Zustand, mögliche Zielvorgaben):

목적기술(규제계획 목적, 기대효과 및 상황, 목표가능성)

Arbeitsblatt 3 Alternativenfindung

	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4
규제내용적 관점에서 대안 (실제)	대안 1	대안 2	대안 3	대안 4
	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4
절차적 관점에서 대안 (집행)				
	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4
조직관점에서 대안				
	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4
Alternativen 규제의 종류관점에서 대안 (위계적 규범)				
	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4
...				
	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4
...				
	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4
...				
	Alternative 1	Alternative 2	Alternative 3	Alternative 4
...				

Arbeitsblatt 4 Interne Alternativenprüfung und bewertung

(Folgenübersicht) (für jede einzelne Alternative auszufüllen)

Aus Gründen der Darstellung sollten nur Ausführungen zu relevanten bzw. einschlägigen Auswirkungen gemacht werden! Sind Auswirkungen auf einem Gebiet nicht oder nur marginal zu erwarten, so sollte dieser Bereich bei der Bearbeitung des Formblattes ausgelassen werden.

Regelungsalternative:
규제대안
Interne Prüfung der Auswirkungen:
Ökonomische Folgen und Risiken (bitte genauer beschreiben): 경제적 결과 및 위험(자세히 기술함)
Ökologische Folgen und Risiken (bitte genauer beschreiben): 생태적 결과 및 위험(자세히 기술함)

부록 2. 입법영향평가 실무작성서(Arbeitsblatt, 2009년 연방내무부 발간)

<p>Soziale Folgen und Risiken (bitte genauer beschreiben): 사회적 결과 및 위험(자세히 기술함)</p>
<p>Wirkungen auf den Bundeshaushalt: 연방예산 효과</p>
<p>Wirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen: 연방주와 지자체예산 효과</p>
<p>Kostenwirkungen für die Wirtschaft, insbesondere auch für mittelständische Unternehmen: 경제적 비용효과 (특히, 중소기업)</p>
<p>Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau: 개별판매가격, 가격수준에 대한 효과</p>
<p>Auswirkungen auf die Verbraucherinnen und Verbraucher: 소비자에 대한 효과</p>
<p>Bürokratiekosten: 관료비용(행정부담비용)</p>
<p>Nachhaltigkeit im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung: 연방정부의 지속가능한 전략에 측면에서 지속가능성</p>

Interne Bewertung der Regelungsalternative¹⁾:

	Ergänzende Angaben / wichtige Aspekte	Bewertung
Umsetzbarkeit / Vollzug	보완점/중요측면 왼쪽 번역: 전환가능성/집행	평가
Effizienz	효율성	
Zielerreichung / Effektivität	목표달성/효과성	

Erläuterung:

-	2	stark negative Auswirkung
-	1	negative Auswirkung
	0	keine Wirkung
+	1	positive Auswirkung
+	2	stark positive Auswirkung

1) Die Bewertung jeder einzelnen Regelungsalternative anhand der Kriterien **Vollzug, Effizienz und Zielerreichung/Effektivität** ist ein Hilfsmittel, um Abstufungen und qualitative Unterschiede zwischen den Alternativen sichtbar zu machen. Zusätzlich sollten die in § 44 GGO genannten weiteren Prüfkriterien (Nachhaltigkeit, Kostenwirkungen für die Wirtschaft etc.) in die Betrachtung einbezogen werden.

부록 3. 입법영향평가 실시를 위한 질문목록 (2009년 연방내무부 발간)

경제적 영향 및 위험요소에 관한 질문			
● 도입 예정인 규범이 법인 및 경제주체 (특히 영리기업, 협회 등)의 소유권에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMJ 그렇다 아니다
● 해당 법안이 세금 및 기타 공과금(특히 세금인상 또는 인하, 사회보험금, 그 밖의 공과금 등)에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMF, BMAS, BMG 그렇다 아니다
● 해당 계획이 경쟁력, 시장, 무역, 투자 흐름(특히 산업입지로서의 독일에 작용하게 될 장·단점, 특정 상품이 시장에서 가지게 될 기회 등)에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMF, BMWi, BMVBS, BMBF 그렇다 아니다
● 법안을 통해서 경제정책 및 기술정책적 의미가 있는 이해관계들이 영향을 받는가? (예를 들어 신기술을 시장화 단계까지 발전시키는 것, 경제와 관련된 혁신)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMWi 그렇다 아니다
● 법안이 영리기업의 비용 및 시장에서의 기업의 행동(예를 들어 기업에 발생하는 고정비용 및 변동비용에 대한 영향, 독일 시장에서 특정 기업에 대한 지원)에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMWi, BMVBS 그렇다 아니다
● 법안이 기업의 행정부담 비용 (행정비용)에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMWi, BMVBS 그렇다 아니다

<p>• 특정한 (경제)지역이나 분야에 대한 유리 또는 불리가 발생할 것으로 예상되는가? (특히 특정한 산업밀집지역이나 특정 산업분야(중공업, 화학산업, 광산업 등)에 대한 유·불리)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMWi, BMAS, BMVBS, BMU, BMBF
<p>• 중대한 국가경제적 이점이나 불이익이 예상되는가? (개연적 결과 및 위험요소의 거시경제적 고찰)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMWi, BMF
<p>• 고용과 노동시장의 측면들이 영향을 받는가? (예를 들어 고용창출이나 감원이 발생할 가능성이 있는가? 고용상황에 관한 법적 또는 경제적 기본조건들이 변화되는가?)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMAS, BMWi
<p>• 교통과 수송분야에 영향이 있을 것으로 예상되는가? (특히 교통기반시설, 물류 등)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMVBS
<p>• 도시건설계획의 측면들(특히 도시 내 공간이용, 도시 내 기반시설 및 교통로 계획, 고급화Gentrification, 분리Segregation, 도시 내 지구들의 사회적 발전 또는 쇠퇴 등)이 영향을 받는가?</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMVBS, BMU, BMWi
<p>• 법안이 에너지소비에 영향을 미치는가? (예를 들어 에너지자원의 소비증대)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMWi,
<p>• 법안이 재생가능에너지와 비재생에너지에 영향을 미치는가? (특히 재생가능에너지의 장려, 비재생에너지의 소비증대 등)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMBF
<p>• 연구개발에 대한 영향이 예상되는가? (예를 들어 신기술의 혁신 및 개발 장려, 소재지 및 경제요인으로서의 (대학)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMBF, BMWi

부록 3. 입법영향평가 실시를 위한 질문목록(2009년 연방내무부 발간)

연구 진흥)		
<ul style="list-style-type: none"> • 기업의 혁신행동에 영향을 미칠 것으로 예상되는가? (예를 들어 제품혁신을 위한 영리기업의 지출 증가 또는 감소) 	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 아니다	BMBF, BMWi
<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 혁신적 해결책/기술의 이용에 영향이 있을 것으로 예상되는가? (예를 들어 새로운 혁신 그리고/또는 기술들이 명시적으로 지원되는가 아니면 그 발전이 저해되는가) 	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 아니다	BMW, BMZ, AA
<ul style="list-style-type: none"> • 위에 언급된 결과들이 다른 국가들에 제도 영향을 미치는가? (세계적·국제적 차원) 	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 아니다	BMW, BMF, BMAS, BMVBS, BMBF, BMJ
<ul style="list-style-type: none"> • 실제로 발생하는 경우 경제에 미치는 위험을 확대하거나 완화하게 될 위험 요소들(예를 들어 감원, 기업도산, 자본 시장위협, 국민경제적 위험 등)의 개연성이 해당 계획을 통해 높아지는가? 	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 아니다	
생태적 영향 및 위험요소에 관한 질문		
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 국민건강의 개선이나 악화로 이어지는가? (예를 들어 공기, 물, 토양, 기후 그리고/또는 기타 환경 구성 요소들의 상태변화나 소음, 전염병/전국적 유행병 발생가능성의 확대 또는 축소, 대기오염피해 상황 변화 등의 결과로) 	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 아니다	BMELV, BMU, BMFSFJ, BMG, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 농업을 통한 생태적 토지이용에 영향을 미칠 것으로 예상되는가? (예를 들어 단일재배, 유기농업 등) 	<input type="checkbox"/> 그렇다 <input type="checkbox"/> 아니다	BMELV, BMU
<ul style="list-style-type: none"> • 법안이 유용 동·식물의 상황(특히 유용 	<input type="checkbox"/> <input type="checkbox"/>	BMELV, BMU

부 록

<p>동·식물의 건강, 식품 및 사료)에 영향을 미치는가?</p>	<p>그렇다</p>	<p>아니다</p>	
<p>• 계획이 식품 및 사료(먹이사슬, 식용식물, 동물성 제품, 야생식물과 사료식물, 식용동물)의 안전에 변화를 가져오는가?</p>	<p><input type="checkbox"/> 그렇다</p>	<p><input type="checkbox"/> 아니다</p>	<p>BMU, BMELV</p>
<p>• 계획이 대기청정도에 변화를 가져와 국민건강 및 기타 환경구성요소들(특히 식물[산림피해])의 상태에 영향을 미치게 되는가?</p>	<p><input type="checkbox"/> 그렇다</p>	<p><input type="checkbox"/> 아니다</p>	<p>BMU, BMELV</p>
<p>• 계획이 (전지구적) 생물다양성(서식지의 다양성, 생물종의 다양성, 생물 종 내의 유전적 다양성)의 감소 또는 증가를 야기하는가?</p>	<p><input type="checkbox"/> 그렇다</p>	<p><input type="checkbox"/> 아니다</p>	<p>BMU</p>
<p>• 계획이 육지 또는 수중생태계, 전체 동물 또는 식물, 그리고 특히 보호되거나 위험에 처한 생물종 또는 그 서식지 혹은 민감한 서식지(예를 들어 네추라 Natura 2000 구역이나 기타 보호구역)에 영향을 미치는가?</p>	<p><input type="checkbox"/> 그렇다</p>	<p><input type="checkbox"/> 아니다</p>	<p>BMU, BMVBS</p>
<p>• 무계획적 택지조성을 통한 경관파괴나 경관 파편화가 증가 또는 감소함으로써 서식지의 축소 또는 확대, 서식지 연계의 (서식지통로) 중단 또는 재형성, 또는 완충지대의 변화가 발생하는가?</p>	<p><input type="checkbox"/> 그렇다</p>	<p><input type="checkbox"/> 아니다</p>	<p>BMU, BMVBS</p>
<p>• 계획이 경관의 질의 개선이나 악화를 야기하는가?</p>	<p><input type="checkbox"/> 그렇다</p>	<p><input type="checkbox"/> 아니다</p>	<p>BMU, BMELV, BMVBS</p>
<p>• 계획을 통해서 전체 토지면적 중 공지 비율(즉 주거지 및 교통지로 사용되지 않는 면적)이 줄거나 늘게 되는가?</p>	<p><input type="checkbox"/> 그렇다</p>	<p><input type="checkbox"/> 아니다</p>	<p>BMU, BMVBS, BMZ</p>

부록 3. 입법영향평가 실시를 위한 질문목록(2009년 연방내무부 발간)

<p>● 계획을 통해서 토양침식을 비롯한 토양의 화학적(예를 들어 산성화, 유해물질농축, 과잉시비), 물리적(예를 들어 경화), 생물학적(토양유기체) 상태 변화가 발생하는가?</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMELV,
<p>● 계획을 통해서 전지구적 기후 변화에 일조하게 될 것으로 예상되는가? (예를 들어 온실효과의 강화 또는 완화, 오존배출 등)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMELV, BMVBS
<p>● 계획을 통해서 지표수와 지하수의 양이나 생태적·화학적 질의 개선 또는 악화가 발생하는가?</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMELV, BMG
<p>● 계획이 식수자원에 영향을 미치는가? (예를 들어 오염, 부족 등)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU
<p>● 계획을 통해서 해안수나 해수의 생태적 또는 화학적 질이 개선되거나 악화되는가? (예를 들어 오염 등)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMELV, BMG
<p>● 계획을 통해서 (예를 들어 생명공학작 조작의 결과로) 식용식물이나 동물성 제품 내의 유해물질함량 또는 기타 인간에게 부적합한 성질에 변화가 발생하는가?</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMELV
<p>● 계획을 통해서 야생·사료식물 또는 식용동물 내의 유해물질함량이나 기타 동물에게 적합하지 않은 성질에 변화가 발생하는가?</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMBF, BMELV
<p>● 계획을 통해서 그 양이 감소세를 보이고 있는 재생가능자원(예를 들어 어류 자원)의 사용이 늘거나 줄게 되는가?</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMBF,

<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 비재생가능자원(예를 들어 석유, 무기물, 광석)의 사용이 늘거나 줄게 되는가? 	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMWi, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 에너지 사용의 효율이 상승하거나 하락하는가? (예를 들어 에너지절약 프로젝트) 	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMELV, BMBF, BMWi
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 자원 사용의 효율이 향상되거나 저하되는가? 	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMELV,
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 폐기물의 발생방지, 발생, 이용 또는 처리에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMU, BMELV, BMVBS
<ul style="list-style-type: none"> • 실제로 발생할 경우 환경에 대한 위협을 높이거나 줄이게 될 위험요소들(예를 들어 의도하지 않은 유해물질의 방출, 방사선, 소음, 열, 원전사고, 선박·항공기 사고, 환경 관련 시설에서 습격에 대한 취약성)의 개연성이 계획을 통해서 높아지는가? 	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMZ, BMU, AA
<ul style="list-style-type: none"> • 위에 언급된 결과들이 다른 국가들에 제도(세계적·국제적 차원) 영향을 미치는가(예를 들어 수출용 에너지작물 재배로 인한 외국의 식량 부족)? 	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	
사회적 영향 및 위험요소에 관한 질문			
<ul style="list-style-type: none"> • 피고용자, 고용, 노동시장의 측면들이 영향을 받는가? (예를 들어 일자리의 안정화 또는 감축, 피고용자 시각에서 본 노동시장 조건의 긍정적 또는 부정적인 변화, 새로운 고용상황의 진흥 등) 	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMAS, BMWi
<ul style="list-style-type: none"> • 정보보호 관련 이해관계가 영향을 받는가? (특히 정당하지 않거나 적절하지 않은 이용으로부터의 개인정보보호의 개선 또는 악화 등) 	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMELV, BMU, BMFSFJ, BMG, BMBF

부록 3. 입법영향평가 실시를 위한 질문목록(2009년 연방내무부 발간)

<p>● 스포츠 관련 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 스포츠 실시, 전문스포츠 진흥, 스포츠시설 설치 등)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMAS, BMG
<p>● 교회 또는 종교단체와 관련된 사안이 영향을 받는가? (특히 자유로운 신앙생활과 가령 학교, 양로원, 유치원, 병원과 같은 특정 시설의 담당자나 고용자로서의 자선적·사회정책적 활동 및 이러한 활동의 수행에 있어서)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMAS, BMG, BMFSFJ BMAS
<p>● 도입 예정인 규범이 사인私人의 소유권(특히 상속권, 기본권 등)에 영향을 미치는가?</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMFSFJ, BMG, BMBF
<p>● 법안이 세금과 기타 공과금에 영향을 미치는가(특히 세금 인상 또는 인하, 사회보험금, 그 밖의 관련 공과금)?</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMAS, BMFSFJ, BMI, BMBF
<p>● 계획이 국민건강의 개선이나 악화를 야기하는가? (예를 들어 전염병/전국적 유행병 가능성의 확대 또는 축소 등)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMAS, BMFSFJ, BMG, BMBF
<p>● 노동법, 노동보호에 대한 영향이 예상되는가? (예를 들어 노동관계에 있어 피고용자의 법적 지위 변화, 산업안전 등)</p>			
<p>● 장애인의 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 반차별, 활동의 무장애성 등)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMFSFJ BMI, BMBF
<p>● 사회복지적 고려 및 특정 사회집단 보호에 대한 영향이 예상되는가? (예를 들어 소수자 보호, 반차별 등)</p>	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMAS, BMG, BMFSFJ
<p>● 계획이 이민자와의 공생에 영향을 미</p>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMAS, BMFSFJ,

부 록

치는가?	그렇다	아니다	BMG, BMBF
● 사적 영역 및 가족생활의 보호에 대한 영향이 예상되는가? (특히 가족보호, 가족지원, 사적 생활환경의 보호 등)	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMAS, BMFSFJ, BMI, BMBF
● 법안이 보건부문에 대한 접근에 영향을 미치는가? (예를 들어 의사, 병원, 예방적 보건에 대한 제한 없는 접근 등)	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMAS, BMFSFJ, BMI, BMBF
● 법안이 교육부문에 대한 접근에 영향을 미치는가? (예를 들어 교육시설과 평생교육기회에 대한 자유로운 접근)	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMWi, BMAS, BMVBS, BMU
● 특정 지역이나 공간에 대한 유리 또는 불리가 예상되는가? (특히 공간이용, 사회복지적 기반시설(탁아소, 청소년시설 등), 고급화, 분리, 특정 지역 및 지구의 사회적 발전 또는 쇠퇴 등)	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMFSFJ, BMAS, BMG
● 여성, 노인, 평등정책의 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 사회 내 여성의 지위, 노년층을 위한 연금정책, 임신부나 수유 여성을 위한 효과, 여성 그리고/또는 노인의 동등한 권리 등)	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMFSFJ
● 아동·청소년보호 및 아동·청소년 정책의 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 약물 및 알코올 남용으로부터의 보호, 성교육, 성폭력으로부터의 보호 등)	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BMI, BMJ, BMAS, BMFSFJ, BMG, BMBF
● 법안이 평등대우와 기회균등에 영향을 미치는가? (예를 들어 성별 또는 신체적이거나 정신적인 손상으로 인한 차별 방지)	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BKM
● 문화 및 미디어정책의 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 영화진흥, 문화유산관리, 예술진흥의 이해관계 등)	<input type="checkbox"/> 그렇다	<input type="checkbox"/> 아니다	BKM
● 법안이 미디어에 대한 접근에 영향을 미	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMZ, AA

부록 3. 입법영향평가 실시를 위한 질문목록(2009년 연방내무부 발간)

치는가? (특히 누구에게나 가능한 인터넷, 텔레비전, 라디오, 인쇄매체에의 접근)	그렇다	아니다	
• 위에 언급된 결과들이 다른 국가들에 제도 영향을 미치는가? (세계적·국제적 차원)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMFSFJ, BMAS, BMG, BMBF, BMI,
• 실제로 발생할 경우 사회복지의 질을 향상시키거나 저하시키게 될 위험요소들(예를 들어 사회적 발전 또는 쇠퇴, 개선 또는 약화)의 개연성이 계획을 통해서 높아지는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMAS, BMG, BMFSFJ
• 계획이 국가의 사회복지이전지출(예를 들어 실업급여 I과 II, 사회부조 등)의 공공여부, 종류, 규모에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMI
• 계획을 통해 명예직 활동의 측면들이 영향을 받는가?			
그 밖의 영향 및 위험요소에 관한 질문			
• 대내적 안전의 측면들이 영향을 받는가?			BMJ, BMI
• (조직)범죄 방어의 측면들이 영향을 받는가?			BMI
• 테러 방어의 이해관계들이 영향을 받는가?			BMI
• 계획이 전자적 신분확인과 IT 안전의 측면들에 영향을 미치는가?			BMI/BfIT
• 계획이 위기 시 민간 및 국민보호에 영향을 미치는가?			BMI
• 내 · 외국에서의 독일연방군의 군사적 투입준비상태나 국방의 측면들이 영향을 받는가? (예를 들어 군사장비 프로젝트, 연방군의 재정적 · 물질적 무장, 외국 및 위기지역 투입에 대한 연방군의 권한 등)			BMVg, AA

부 록

● 계획이 현대적 IT 기술 및 전자정부이용(전자적인 행정과 참여과정)에 영향을 미치는가?	BMI/BitT
● 발전정책적 의미를 가진 이해관계들이 영향을 받는가?	BMZ