

가 11-17-

가

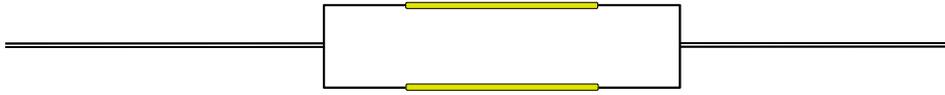
원 소 연

가

Legal Characteristics and Authority  
of Organizations for Legislative  
Evaluation in Germany

연구자 : 원소연(초청연구원)  
Won, Soh-Yeon

2011. 6. 30.



## I. 배경 및 목적

- 우리나라는 2007년 이래 입법평가 사례연구 및 법안에 대한 입법평가를 비롯하여 독일의 입법평가제도를 모범으로 하여 개별기관의 판단에 따라 시험적으로 운영하고 있음.
- 입법평가에 대한 제도적 이해와 적용범위 및 절차 등에 대한 소개 중심의 입법평가연구에서 이제는 실제 적용을 위한 타당한 방법론에 대한 모색과 조직구성을 위한 구체적인 연구 필요.
- 이에 독일의 입법평가 담당조직의 설립과 관련한 주요 쟁점 및 현안들에 대한 분석을 통해 입법평가의 개념, 대상범위, 수행 및 감독기관의 설정 등 우리나라 입법평가 제도화를 위한 기초적 틀을 마련하고자 함.
- 또한 구체적인 방법론의 적용과 적용영역의 확대과정에서 제기되고 있는 독일에서의 문제점을 살펴봄으로써 우리나라에서 입법평가를 도입하여 적용하는 경우 직면할 수 있는 한계를 미리 경험해보고 이를 위한 대안마련에 기초자료로 활용하고자 함.

## II. 주요 내용

- 독일에서 시행되고 있는 입법평가는 입법과정속에서 예견되는 법률의 효과를 규명하기 위한 일련의 활동.
  - 입법평가는 법규정으로부터 발생하는 비용을 예측하는 것뿐만 아니라 법률의 효과를 다양하게 분석함으로써 입법취지를 실현할 수 있는 최적의 규범대안을 찾는 것을 목적으로 함.
  - 현재 독일에서 입법평가는 유용성과 비판점이 공존하고 있지만, 입법개혁을 위한 유일한 대안으로서 중요성이 인정되고 있는 만큼 제도의 발전을 위한 연구가 활발히 진행되고 있음.
- 독일의 연방차원에서 이루어지는 입법평가는 연방행정부내에 설치되어 있으며, 주차원에서는 라인란트팔츠 주 등 몇몇 주에서만 시범적으로 운영하고 있음.
  - 연방차원에서 입법평가를 책임지는 기관은 연방 각 부처이며, 입법평가 전반에 대한 감독기능은 부처협의 및 각료회의가 담당하고 있음.
  - 법안의 비용적 측면에 대한 감독기능은 연방수상청 소속의 국가규범통제위원회가 담당함. 입법평가의 제도화를 위해서는 실천가능하고 결과의 타당성을 확보할 수 있는 방법론에 의거하여야 하기 때문에, 국가규범통제위원회는 표준비용모델에 의거한 행정비용 심사를 주요임무로 함.

- 독일의 입법평가 감독기구인 국가규범통제위원회는 2011년 3월 법률 개정을 통해 권한이 확대되었으며, 이는 독일의 입법평가제도의 정착과 발전을 위해 중요한 의미를 지님.
- 종래 표준비용모델을 통한 행정비용에 대한 심사에서 이행비용 심사권, 법률에 대한 유효기간 부여와 검토에 대한 심사, 입법평가 방법론의 타당성 심사, 의회법안에 대한 사전심사 등으로 확대.
- 특히 이행비용에 대한 심사를 위해 실현가능하고 타당한 방법론을 개발하여야 할 임무도 부여받음. 방법론의 개발은 입법평가 결과에 타당성을 부여할 수 있다는 점과 입법평가의 확대 및 발전을 위해서 중요한 의미를 지님.

### Ⅲ. 기대효과

- 입법평가의 한계와 비판점이 존재한다고 해서 입법평가의 필요성이 없는 것은 아님. 선행적 경험을 통해 우리나라에서 도입하였을 때 제기될 수 있는 비판점을 미리 고려해보고, 이를 통해 시행착오를 최소화하여 우리나라 실정에 맞는 제도를 마련하는데 기여할 수 있음.
- 독일의 입법평가 제도화과정에서는 가시적인 성과를 위해 독립적인 조직을 설립하고 법적인 권한을 부여하기 보다는 기존의 조직을 이용하여 부분적으로 실현가능한 역할 및 권한의 분배를 통해 시범적 적용을 시작으로 점차 확대해 나가고 있음.

□ 입법평가의 제도화를 위해서 고려해야 할 점은 입법평가 개념의 명확화와 더불어 타당한 방법론의 개발 그리고 그를 통한 평가결과를 심사할 수 있는 독립적인 감독기구의 설치가 중요함.

▶ 주제어 : 입법평가, 규제영향분석, 제도화, 입법평가조직의 성격, 표준비용모델, 국가규범통제위원회

---

---

## Abstract

---

---

### **I . Background and Purpose of Research**

- Korea has run legislative evaluations on a trial base according to discretion of each organization based since 2007 on case studies of legislative evaluations and legislative evaluations on bills and the example of german legislative evaluation model.
- Now it's time to focus on pursuit of valid methodology for practical applications and more specific studies for organization in detail from the previous studies centralized on introduction such as institutional understanding, application scope and procedures of legislative evaluations.
- So, this study aims at preparing basic frame for institutionalizing legislative evaluations of Korea such as concepts of legislative evaluations, applicable object scope, establishment of supervisory authority and etc. through analysis of main issues related with exclusive authority establishment for legislative evaluations and pending issues.
- Also by examining problems which are arising in the course of expanding phase of specific methodology and application scope in Germany, limits can be in advance experienced in prepara-

tion of Korea's introduction of legislative evaluations and this material would contribute as basic material for preparing alternatives.

## **II. Main Contents**

- Legislative evaluations which are being performed in Germany are part of activities to investigate forecasted effects of legislations under legislative process.
- Legislative evaluations not only aims at forecasting costs which can arise from legislations but at finding optimal normative alternatives to realize legislative purposes by analyzing various effects of legislations.
- Although there are usefulness and critical points together now, studies on development of system are now positively being made in that it is acknowledged as the only alternative for legislative reformation.
- Legislative evaluations which are performed in a federation level are established in federation administration and only several Länders such as Rheinland-Pfalz and etc. are operating this system.
- Each ministry of the federation is responsible for legislative evaluations and the overall supervisory function is assigned to inter-ministry discussions and ministerial coordination.

- Supervisory function in respect of costs is carried out by Nationaler Normenkontrollrat(NKR). As institutionalization of legislative evaluations requires a methodology which should be practical and validate the results, NKR mainly works on evaluations on administrative costs in accordance with a Standard cost model.
- NKR, the supervisory authority of German legislative evaluations expanded its right through a legislation amendment as of March, 2011 and it has crucial meaning for establishment and development of German legislative evaluations.
- The former evaluations of administrative costs through a standard cost model now expanded into supervisory rights on fulfillment cost(Erfüllungsaufwand), assignment and review of legislation effective periods, validity of legislative evaluation methodology, pre-evaluation on congressional bills and etc.
- Especially, the duty of developing valid methodology which can be realized practically for evaluations on performance costs was also assigned. Developing methodology has important in that it can provide validity of legislative evaluations and for expansion and development of legislative evaluations.

### **III. Expected Effectiveness**

- It does not mean legislative evaluations is not necessary that there are limits and critical points in legislative evaluations. Through these precedent experiences Korea might can consi-

ders the critical points in case of introducing in Korea in advance and these might contribute to preparing a system which fits the realities of Korea by minimizing trials and errors.

- The characteristic of German legislative evaluations process lies in they are gradually expanding with exemplary application such as partially performing by allocating realizable roles and authorities in the existing organizations rather than by establishing an independent organization for visible performance.
- It is important to establish independent supervisory authority to evaluate results of screening and clear defining of the concept of legislative evaluations and development of reasonable methodology should be accompanied.

➤ **Key Words : Legislative Evaluation, Institutionalization, Legal Character of an Organization, Standardcostmodel, Nationaler Normenkontrollrat**

# 목 차

요 약 문 .....	3
Abstract .....	7
제 1 장 서 론 .....	15
제 1 절 연구의 필요성과 목적 .....	15
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	16
제 2 장 입법평가기능의 발전과정 .....	19
제 1 절 입법평가의 제도적 의의 .....	19
1. 등장배경 .....	19
2. 입법평가와 규제영향분석 .....	20
제 2 절 입법절차에 따른 입법평가 .....	29
제 3 절 제도화의 모색 .....	35
1. 독일 입법평가제도화를 위한 선행연구 검토 .....	35
2. 입법평가법제에 대한 비교법적 고찰 .....	38
3. 입법평가조직을 통한 제도화 .....	41
제 4 절 입법평가의 한계 .....	42
제 3 장 독일의 입법평가조직체계 .....	47
제 1 절 입법평가조직의 의의 .....	47
1. 입법평가조직의 개념 .....	47

2. 상설입법평가조직의 필요성 .....	48
3. 입법평가조직의 기능 .....	49
제 2 절 독일의 입법평가조직 .....	50
1. 연방행정부차원의 입법평가조직 .....	52
2. 연방의회차원의 입법평가조직 .....	64
3. 주차원의 입법평가조직 .....	66
4. 기타 입법평가 관련조직 .....	68
제 3 절 입법평가의 현황 .....	69
제 4 절 소 결 .....	70
제 4 장 독일의 국가규범통제위원회 .....	73
제 1 절 국가규범통제위원회 개요 .....	73
1. 조직구성 .....	73
2. 법적 성격 .....	74
제 2 절 국가규범통제위원회의 주요업무와 성과 .....	76
1. 현재고 측정 .....	77
2. 법률안의 행정비용 심사 .....	78
3. 행정 간소화를 위한 연방정부와의 협력 .....	80
4. 규제철폐를 위한 국제적 협력 .....	82
제 3 절 국가규범통제위원회 권한의 확장 .....	84
1. 법률개정과 업무 및 권한의 확대 .....	84
2. 이행비용의 의의와 측정 .....	85
3. 유효기간부여와 평가 .....	87
4. 방법론에 대한 타당성심사 .....	89

5. 의회법안에 대한 사전심사 .....	90
제 4 절 입법평가와 국가규범통제위원회 .....	91
제 5 장 우리나라 입법평가제도화를 위한 시사점 .....	93
참 고 문 헌 .....	97

**【부 록】**

부록 1. 국가규범통제위원회의 설치에 관한 법 .....	105
부록 2. 연방각부공통직무규칙(2009.7.1) 일부 : 입법평가관련조항 .....	111

## 제 1 장 서 론

### 1

최근 우리나라에서는 중요한 사회적 목표달성을 위한 효율적인 입법과 그 사후검증을 확보하는 제도적 장치의 필요성이 강조되고 있다. OECD 국가들을 중심으로 한 정부 혁신 및 행정개혁을 통한 행정의 효율성 극대화를 위한 노력이 규제입법개혁 프로그램에서는 과도한 법규범으로 인한 비능률적 행정을 개선하고 효과적이고 효율적인 입법정책을 목표로 한다면 규제개혁과 입법개선정책은 그 접점을 찾을 수 있다.

이러한 유럽의 입법평가에 대한 연구실적을 바탕으로 우리나라에서도 입법평가의 제도화를 탐색해 왔는데, 유럽 입법평가제도에 대한 기초연구를 지난 2007년 시작한 이래 2010년까지 입법평가 사례연구를 비롯하여 법안에 대한 사전적 입법평가 및 현행법령에 대한 사후적 입법평가가 발전해 왔다. 특히 독일의 입법평가제도를 모범으로 하여 개별기관의 판단에 따라 시험적으로 운영함으로써 산발적으로 이루어지고 있는 수준이다. 그동안의 연구도 주로 입법평가의 법제화를 위한 기초연구로 입법평가에 대한 제도적 이해와 적용범위 및 절차 등에 집중되었다. 이제는 입법평가제도를 이해하고 소개하는 단계를 넘어 그 실천가능성에 천착하여 구체적으로 적용하기 위한 타당한 방법론에 대한 모색으로 인식의 지평을 확대 발전시켜야 할 것이다.

입법평가기능은 입법평가를 관할하는 조직에 준거하며, 이는 입법절차와 제도적으로 결부되어 전개된다. 따라서 입법평가제도의 정착은 우선 그 조직적 측면에서 접근해야 할 것인데, 그 조직정비의 방향은 입법평가기능을 어떻게 이해하고 어디에 위치시킬 것인가에 따라 설정되어야 한다. 즉 입법평가기능을 활성화하기 위해 입법평가기능과 입

법절차를 기능적으로 접목시켜야 한다면 동시에 조직적 관점에서 이를 안정적으로 이루어내는 틀이 필요하게 된다. 나아가 입법평가기능은 민주적 정당성에 의해 뒷받침되어야 하는데, 그 정당성의 원천은 평가를 관할하는 조직인 것이다. 따라서 입법평가기능의 강화는 곧 그 조직의 민주적 정당성에 의해 지지되어야 하는 것이다. 여기에서 입법평가의 수행에 대한 통제기관의 필요성이 제기되며, 그 위상과 기능은 수행기관의 직무에 대한 기획조정 및 감독 등 역할분배와 권한관계로 구체화할 수 있다.

이를 위한 기초연구로서 독일에서 시행되고 있는 입법평가를 관장하는 기구의 조직적 성격과 권한관계 등을 분석함으로써 입법평가의 법제도적 의미와 대상범위를 규명하고, 이를 통해 우리나라의 입법평가 제도화를 위한 시사점을 도출하는 것을 본 연구의 일차적 목적으로 한다. 이러한 독일의 입법평가 담당조직의 설립과 관련한 주요 쟁점 및 현안들에 대한 분석은 입법평가의 개념, 대상범위, 수행 및 감독기관의 설정 등 우리나라 입법평가 제도화를 위한 기초적 틀을 마련하는데 기여할 것이다.

나아가 현재 독일에서 구체적인 방법론을 적용하면서, 그리고 그 유용성이 검증됨으로써 적용영역을 확대하면서 제기되고 있는 문제점을 살펴보는 것은 우리나라에서 입법평가를 도입하여 적용하는 경우 직면할 수 있는 한계를 미리 경험해 보고 보다 나은 대안을 선별하기 위한 준비작업으로서 큰 의의가 있을 것이다. 이에 따라 독일의 입법평가의 긍정적인 발전을 위한 과제를 간략하게 살펴보고자 한다.

## 2

입법평가의 조직적 제도화의 문제는 입법평가가 법제도적으로 어떤 기능과 의미를 가져야 하는가, 즉 입법과정에서 어떻게 쓰이는가에 대

한 이해와 밀접한 관계를 갖는다. 입법평가조직의 정착과 그 기능의 활성화를 위해서는 우선 입법평가의 결과를 입법절차에 접목시키는 방안, 즉 현재 알려진 사전적, 병행적, 사후적 입법평가를 법령제정과 개정에서 어떻게 연계시킬 것인가가 검토되어야 하며, 여기서 어떤 법률을 대상으로 입법평가를 시행해야 하는가와 어느 단계에서 누구에 의해 입법평가가 시행되어야 하는가, 즉 입법평가의 개념과 대상범위를 규명하는 작업이 선행되어야 한다는 점을 의미한다.

이어서 독일에서 정부와 의회에서 입법평가를 담당하는 조직 전반을 입법절차단계에 따라 살펴본다. 우선 독일 연방차원의 입법평가의 법적 근거를 이루고 있는 연방각부공통직무규칙(GGO)의 규범분석을 통해 입법평가 담당조직설치의 법적 근거와 입법평가의 개념과 대상범위를 규명하는 작업을 1차적으로 수행한다. 이러한 규범분석에 이어 연방각부에서 제출한 법률안에 대한 사전적 입법평가를 비롯하여 병행적 및 사후적 입법평가를 직접 수행하는 기관들과 이러한 기관들에 의해 수행된 입법평가 결과의 통제권을 소유한 기관들을 분석한다.

이렇게 독일의 입법평가제도와 관련하여 입법평가의 개념 및 기능, 조직적 성격과 권한에 대한 연구에 이어 표준비용모델에 근거한 행정비용 측정결과를 감독하는 기관인 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)를 집중적으로 연구한다. 독일에서 입법평가의 제도적 준거로서 가장 고도로 조직화한 기구가 규범통제위원회이기 때문이다. 동 위원회는 해가 다르게 그 기능이 양적으로 확대되고 질적으로 개선되고 있다. 종래 표준비용모델에 근거하여 법률에 의해 발생하는 법적 정보제공비용으로서의 신고 보고의무비용에 대한 측정결과를 감독하는 것을 주요 기능으로 하고 있었으나, 2011년 개정을 통해 이뿐만 아니라 이행비용의 심사권 및 입법평가 도구의 타당성 심사 등 그 기능이 확장되었다. 따라서 국가규범통제위원회의 기능의 확대를 중심으로 하여 독일의 입법평가 담당기구의 주요 쟁점과 발전방안 등을 분석한다.

본 연구는 문헌에 대한 분석에서 출발하지만, 입법평가가 이론과 실무가 비약적으로 발전하는 분야이기 때문에 특히 최근 동향이 중시된다. 이를 포함하여 연구를 진전시키기 위해 문헌만으로는 부족하고 이 분야에 권위가 있는 학자와의 인터뷰가 필수적이라 할 수 있다. 이러한 조사연구는 지난 10여 년간 독일에서 실시되어 왔던 입법평가의 결과들에 대한 문헌조사는 물론 실제 입법평가를 수행하는 기관과 연방차원의 입법평가 담당기관인 연방내무부 그리고 연방정부의 위탁하에 다수의 입법평가 연구를 수행하고 있는 슈파이어 공공행정연구소 등 입법평가를 담당하고 있는 기관의 담당자 등과의 인터뷰를 통해서 진행할 예정이다.

2011년 국가규범통제위원회법의 개정으로 의회법안에 대한 사전심사가 국가규범통제위원회의 업무로 포함되었다. 따라서 국가규범통제위원회법이 시행되고 난 후 일정기간동안 의회법안에 대한 사전평가와 관련한 국가규범통제위원회의 기능과 권한이 어떻게 나타나는지를 분석할 필요가 있겠다. 이와 더불어 향후 독일 연방의회내의 입법평가제도화와 평가조직에 관한 후속연구로서, 독일의 국가규범통제위원회가 이에 상응하는 다른 나라의 기관들과 갖는 공동관심사를 국제협력의 차원에서 관찰 분석할 필요가 있다.

## 제 2 장 입법평가기능의 발전과정

### 1 가

#### 1. 등장배경

독일에서 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)<sup>1)</sup>는 공공행정의 비효율성과 관료주의화에 대응하기 위한 행정개혁의 일환으로 등장하였다. 이미 1970년대 후반 각 주정부에서 법령 및 행정의 간소화 작업이 진행되기 시작하였으며, 1983년 보수당으로의 정권교체이후 연방차원에서 법령과 행정의 간소화를 위한 독립위원회를 설치하고 독일행정의 약 80%를 차지하고 있는 법률 및 법규명령·행정규칙의 간소화 작업을 추진하였다. 1990년 동서독 통일이후에 대규모의 행정개혁이 진행되었는데 1995년부터는 연방차원에서의 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 능률적인 국가심의회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)를 설치하고 연방행정업무의 효율성을 제고할 수 있는 방안을 모색하였다. 1997년 국가심의회는 최종보고서를 통해 다양한 개혁방안을 제시하였고, 입법개혁과 관련하여 규범의 수를 절감하고 질을 향상시켜야 함을 강조하였다. 이러한 결과에 따라 연방정부는 기존의 입법절차와 관련한 규정의 미비점을 보완하고자 연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)을 전면개정하면서,

1) 우리나라에서 통용되고 있는 ‘입법평가’는 원어에 충실한 번역은 아니다. 원어는 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’으로 이를 직역하자면 법률(Gesetz)의 결과/영향(Folge)을 예측(Schätzung)하는 것으로 번역될 수 있을 것이다. 또한 독일의 연방각부공통직무규칙에서 규정하고 있는 ‘Gesetzesfolgenabschätzung’의 주요 내용이나 목적에 비추어 보아도 ‘입법에 대한 평가’를 의미한다기 보다는, 효과적이고 효율적인 법률대안의 마련이라는 목적을 위해 합리적이고 타당한 방법론을 이용한 ‘분석’에 가깝다고 할 수 있다. 하지만 현재 우리나라에서 Gesetzesfolgenabschätzung은 이미 ‘입법평가’라는 용어로 번역이 되어 사용되고 있기 때문에, 본 보고서에서는 혼란을 방지하기 위해 입법평가로 통일하여 사용하기로 한다.

동 규칙 제44조에 입법의 효과를 설명할 것을 포함함으로써 ‘입법평가’를 도입하였다.<sup>2)</sup>

## 2. 입법평가와 규제영향분석

독일의 입법평가제도의 이해를 돕기 위해서 영미법계에서 주로 이용하고 있는 규제영향분석과의 비교를 통해 설명하고자 한다.

독일의 입법평가제도와 유사하게 영미법계에서는 규제에 의한 불필요한 비용을 절감하기 위해 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)이 등장하였다. 규제는 국민과 기업에게 많은 편익을 창출하지만 동시에 부정적인 효과도 지니고 있는데, 규제영향분석은 이러한 규제가 미치는 영향을 체계적으로 분석하여 순 사회적 편익을 극대화하고 규제의 질을 개선하기 위한 대표적인 규제개혁도구라고 볼 수 있다.<sup>3)</sup> 우리나라도 1998년 행정규제기본법 제정을 통해 규제영향분석제도를 도입하여 운용하고 있다. 그렇다면 이러한 규제영향분석과 독일의 입법평가제도는 어떠한 관계를 갖고 있을까. 현재 국내에서 이루어진 선행연구들에서는 입법평가와 규제영향분석의 유사점을 강조하는 시각과 차이점을 강조하는 정 반대의 관점이 공존하고 있다.

이에 따라 독일의 입법평가조직에 대한 논의가 시작되기 전에 우선 입법평가제도를 1) 평가/분석의 내용과 목적 2) 평가/분석의 대상 3) 평가/분석을 위한 방법론을 중심으로 규제영향분석과 비교함으로써 각 제도의 유사점과 차이점을 명확히 하고자 한다.

### 1) 목적과 내용

**입법평가**의 등장배경은 전술한 바와 같이 규범의 수를 절감하고 질을 향상시키고자 하는 인식에서 출발하였다. 이에 따라 기존의 입법

2) 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008, 38-42쪽.

3) 김정혜 외, 규제영향분석 제도의 역량강화 방안, 한국행정연구원, 2006, 1-2쪽.

절차와 관련한 규정의 미비점을 보완하고자 연방각부공통직무규칙에서는 법률의 결과(Gesetzesfolgen)를 예측하고 설명할 것을 규정하였는데, 이를 입법평가라고 명명하고 있다. 우리나라에 번역된 용어는 ‘입법평가’이지만 실제 그 내용은 ‘법률’의 효과를 예측하는 것이다. 입법평가의 목적은 ‘좋은 법률’을 찾기 위한 것이다. 법은 어떠한 정책을 집행하고자 할 때 그 근거가 되는 것이며, 정책은 법을 통해 규율하고 있는 내용을 의미한다. 이때 정책의 성공여부는 정책의 내용, 즉 법에서 규율하고 있는 내용들의 실효성 확보여부에 달려있다. 이런 관점에서 입법평가는 입법취지의 실현을 위한 최적의 경로를 추구하는 방법론이며, “입법자와 수범자간의 인식의 차이를 최소화하여 수범자의 자발적 준수”를 이끌어 낼 수 있는 여건마련을 전제로 한다.<sup>4)</sup>

이러한 목적의 실현을 위해 연방각부공통직무규칙 제44조에서는 예견되는 법률의 효과를 설명할 것을 규정하고 있는데, 이러한 법률의 효과는 국가재정에 미치는 영향과 집행에 수반되는 영향(동 규칙 제44조 제1항, 제2항), 주 및 지방자치단체의 재정에 미치는 영향(제3항), 중소기업 및 소비자에게 미치는 영향(제4항), 표준비용모델에 근거한 행정비용 조사 및 설명(제5항) 등을 포함하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>5)</sup> 이를 위해 주무연방 행정부처는 법률안의 제안이유에서 법률안을 검토할 것인지 여부와 검토의 시기, 의도하였던 효과의 달성 여부, 발생한 비용과 효과의 관계의 적절성, 어떠한 부차적인 영향이 발생하였는지에 대한 사항을 확정하여야 한다.<sup>6)</sup> 이러한 점에서 입법평가는 입법과정속에서 예견되는 법률의 효과를 규명하기 위한 일련의 활동이라고 정의할 수 있다.

4) 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 제28집, 2005년 10월, 329-330쪽.

5) Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien(GGO), §44 Abs.1-Abs.5.

6) GGO, §44 Abs.7.

이러한 ‘법률의 효과’는 연방각부공통직무규칙의 규정에서 나타나듯이 반드시 비용적인 측면만을 고려하는 것은 아니다. 물론 법률의 효과분석을 위해 지불해야 하는 비용의 규모가 적절한 것인지에 대한 평가가 하나의 요소로서 포함되어 있긴 하지만 이것이 유일한 평가기준은 아니기 때문이다. 지난 2009년 연방내무부에서 발간한 “입법평가를 위한 실무지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)<sup>7)</sup>”에 따르면 연방각부공통직무규칙 제44조에 따른 법률의 효과분석에 대한 심사의 기준으로서 첫째 경제분야, 생태분야, 사회분야에 미치는 영향과 위험 둘째 지속가능성 셋째 실현가능성/집행 넷째 효율성 다섯째 효과성/목표달성 등을 제시하고 있다.<sup>8)</sup> 물론 규율대안에 대한 심사를 위의 다섯 가지 기준에만 근거하여 평가하는 것은 아니며 각각의 기준들을 평가하기 위한 세부적인 사항들을 추가로 포함하고 있다. 예컨대 경제분야에 미치는 영향은 심사기준으로서는 상당히 포괄적인 내용으로서 이러한 영향이 포함하는 내용은 연방재정과 주 및 지방자치단체의 재정에 미치는 영향, 소비자 및 중소기업 등에 미치는 영향 등으로서 이러한 평가를 위해 연방행정부처는 세부적인 체크리스트를 공동으로 개발하여 사용하고 있다.<sup>9)</sup>

따라서 연방각부공통직무규칙에서 규정하는 입법평가의 목적은 비용효율적인 입법대안을 선택하기 위한 것이라기보다는, 전술하였듯이 ‘좋은 법률’을 찾기 위한 것이며, 좋은 법률이란 입법의 취지를 가장 정확하게 실현하는 법률을 의미한다. 이를 위해 입법평가를 통해 입법취지를 실현할 수 있는 최적의 규범대안을 찾기 위해 노력하는 것이라고 볼 수 있다.

7) 입법평가를 위한 실무지침서는 연방각부공통직무규칙 제44조에 따라 각 연방행정부처에서 실시하는 입법평가의 사전적 절차(Ex-ante-Verfahren)를 지원하기 위한 것이다.

8) Bundesministerium des Inneren, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, S.11

9) Bundesministerium des Inneren, Arbeitsblatt 4 : Interne Alternativenprüfung und -bewertung, 2009, S.1-2, [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Buerokratieabbau/interne\\_pruefung.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Buerokratieabbau/interne_pruefung.html)

한편 우리나라 행정규제기본법은 제2조에서 **규제영향분석**은 “규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”이라고 정의하고 있다.<sup>10)</sup> 우리나라는 지난 1998년 행정규제기본법을 제정하고, 대통령 소속으로 규제개혁위원회를 설치하면서 기존 규제의 재검토 및 신설 강화 규제의 사전심사를 통해 규제개혁을 실시하고 있는데, 규제영향분석은 이러한 규제개혁을 위한 중요한 도구로서 이용되고 있다. 규제개혁위원회에서 만든 규제영향분석서 작성지침에 의하면 규제영향분석의 목적을 크게 세 가지로 분류하여 첫째 합리적 정책결정을 통한 규제의 품질제고, 둘째 비현실적이고 불합리한 규제의 신설·강화 방지, 셋째 규제담당자의 행정 책임성 제고라고 설명하고 있다.<sup>11)</sup> 여기에서 규제품질의 제고를 위해서는 “다양한 규제 및 비교대안의 광범위한 비교검토를 통해 비용·효과적이고 부작용과 역효과를 최소화하는 품질높은 최선의 규제대안을 선택”함으로써 달성할 수 있다고 전제하며, 동시에 “규제담당자의 형식적 행정책임은 물론 실질적 행정 책임을 이행토록 하기 위한 수단”이라고 설명하고 있다.<sup>12)</sup> 이를 위해 행정규제기본법은 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장을 포함한다)하려면 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다고 규정하고 있다.<sup>13)</sup> 이러한 규제영향분석서에 포함되는 내용은 규제의 필요성, 규제대안의 검토 및 비용·편익 분석과 비교 그리고 규제내용의 적정성과 실효성이지만<sup>14)</sup>, 규제심사의 기준을 보면 정부개입이 불가피한 경우 여러 가지 대안에 대한 비

10) 행정규제기본법, 제2조 ① 5.

11) 규제개혁위원회, 규제영향분석서 작성지침, 2008, 6-7쪽.

12) 규제개혁위원회, 규제영향분석서 작성지침, 2008, 6쪽.

13) 행정규제기본법 제7조 ①

14) 규제개혁위원회, 규제영향분석서 작성지침, 2008, 19-21쪽.

용·편익 분석을 통해 행정적 부담을 최소화 하는 규제대안을 선택하는 것이라고 설명하고 있다.<sup>15)</sup> 결과적으로 규제영향분석은 “비용과 편익을 명확히 함으로써 식견있는 의사결정을 보장”하고 “정부절차들을 더 공개적이고 투명하고 설명적이게” 하여 “불필요한 비용을 피하기 위한” 도구로서 이해되고 있으며<sup>16)</sup>, 규제로 인한 비용과 편익의 분석이 규제대안의 선택을 위한 핵심적 요소로서 강조되고 있다.

이러한 점에 비추어 볼 때 입법취지를 실현할 수 있는 최적의 규범대안을 찾기 위해 경제적 및 비경제적인 법률효과의 분석을 주요 내용으로 하는 입법평가는 비용효과적인 규제대안을 찾기 위한 분석기법인 규제영향분석에 비해 보다 포괄적이고 종합적인 개념인 것이다.

## 2) 대 상

그렇다면 **입법평가와 규제영향분석**에서 다루고 있는 법률의 효과분석과 규제대안분석의 대상범위를 비교해 볼 필요가 있다.

연방공동각부직무규칙 제44조에서 규정하는 법률의 효과를 분석할 것을 요구하고 있지만, 그 대상에 대해서는 직접적으로 언급하지 않는다. 다만 예견된 법률의 효과에 대한 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부처와 협의한 후 행하여야 한다고 규정하고 있다. 이로써 입법평가는 원칙적으로 모든 법률을 대상으로 하고 있으며, 개별 법률안에 대한 입법평가의 시행여부는 제44조에 제7항에 따라 주무연방 행정부처에서 결정한다. 즉, 입법평가의 대상은 원칙적으로 모든 법률이지만, 입법평가의 실시를 의무화하는 대신에 법률안의 내용과 필요성을 가장 정확하게 파악하고 있는 각 소관행정부처에게 입법평가

---

15) 규제심사 착안사항 및 체크리스트에서 점검해야할 내용으로는 해결해야할 문제에 대한 정확한 정의, 정부개입의 불가피성, 여러 가지 대안에 대한 검토확인, 비용·편익분석, 규제의 적정성여부, 이해관계인과의 협의, 집행의 현실성 등이다, 규제개혁위원회, 규제영향분석서 작성지침, 2008, 29쪽.

16) 김정해 외, 규제영향분석 제도의 역량강화 방안, 한국행정연구원, 2006, 8-9쪽.

의 필요성 판단을 위임하고 있다.<sup>17)</sup>

한편 행정규제기본법 시행령에 따르면 **규제영향분석**의 대상인 규제  
의 범위는 법령 또는 조례·규칙에 규정되는 사항 중에서 ①허가·인  
가·특허·면허·승인·지정·인정·시험·검사·검정·확인·증명  
등 일정한 요건과 기준을 정하여 놓고 행정기관이 국민으로부터 신청  
을 받아 처리하는 행정처분 또는 이와 유사한 사항 ②허가취소·영업  
정지·등록말소·시정명령·확인·조사·단속·과태료부과·과징금부  
과 등 행정의무의 이행을 확보하기 위하여 행정기관이 행하는 행정처  
분 또는 감독에 관한 사항 ③고용의무·신고의무·등록의무·보고의  
무·공급의무·출자금지·명의대여금지 기타 영업 등과 관련하여 일  
정한 작위 또는 부작위의무를 부과하는 사항 ④기타 국민의 권리를  
제한하거나 의무를 부과하는 행정행위(사실행위를 포함한다)에 관한  
사항이라고 규정하고 있으며<sup>18)</sup>, 이에 해당하는 규제를 신설하거나 강  
화하고자 할 때에는 규제영향분석을 실시하도록 의무화하고 있다. 따  
라서 규제영향분석은 모든 법률을 대상으로 한다기보다는 행정규제기  
본법 시행령 제2조에서 규정하고 있는 규제를 신설하거나 강화하는 경  
우에만 시행하도록 되어 있다.

결과적으로 입법평가는 특정한 대상법률의 범위를 원칙적으로 제한  
하고 있지는 않지만, 입법평가의 수행여부에 대한 판단을 소관 행정  
부처에게 위임하고 있는 반면 규제영향분석은 시행령을 통해 영향분

17) 모든 법률에 대한 의무적인 입법평가가 과연 바람직한 것인가에 대해서는 독일  
에서도 아직 논란이 있다. 입법평가의 목적이 반드시 법률의 경제적 효과만을 측정  
하는 것은 아니지만, 법률의 효과분석을 통해 달성하고자 하는 목표에 비해 행정적  
부담을 지나치게 증가시키는 것 또한 지양해야 하기 때문이다. 따라서 모든 법률에  
대해 입법평가를 시행하기 위해 소요되는 시간적, 재정적 비용과 이러한 입법평가  
가 각각 법률의 입법취지를 실현하는데 기여하는 정도간의 적정성 또한 충분히 고  
려해야 한다. 그러나 입법평가의 시행을 의무화하지 않은 채 소관부처에게 그 판단  
을 위임하는 것 또한 자의적인 판단이나 형식적인 시행 등의 부작용을 초래할 위  
험이 있다.

18) 행정규제기본법 시행령 제2조 ①.

석이 선행되어야 하는 규제를 정의함으로써 영향분석의 범위를 원칙적으로 제한하고 있다.

### 3) 방법론

마지막으로 입법평가와 규제영향분석에서 주로 사용하고 있는 방법론을 중심으로 비교하면 다음과 같다. 우선 입법평가의 경우 연방각부공통직무규칙은 법률의 효과를 분석하기 위한 특정한 방법 및 수단에 대해서는 언급하지 않고 있다.<sup>19)</sup> 입법평가의 수단과 방법에 대해서 뵘렛(Böhret)교수와 콘첸도르프(Konzendorf)박사는 효용가치분석, 상호의존적 분석, 비용결과분석, 비용편익분석 등 다양한 입법평가의 수단 및 방법을 제시하고 있다.<sup>20)</sup> 그러나 이는 적용가능한 평가도구를 제시한 것일 뿐, 반드시 어떠한 효과를 측정하기 위해 특정한 방법론을 사용할 것을 권고하지 않는다. 뿐만 아니라 이러한 방법론은 법률안에 대한 효과분석을 위한 기법 중의 일부로써 전체적인 의미, 즉 사전적, 병행적, 사후적 입법평가를 모두 포괄하는 방법론은 아닌 것이다. 법률의 효과분석을 위해서 이러한 계량적 방법론 외에도 입법대안을 마련하는 과정에서 광범위한 문헌조사를 비롯하여 전문가들과의 면담, 워크숍, 브레인스토밍 등 다양한 수단들을 권고하고 있다.<sup>21)</sup> 또한 연방각부공통직무규칙에서는 법률대안을 작성하는 과정에서 주 및 지방자치단체를 비롯하여 다수의 전문가 단체와 시민단체의 참여를 보장함으로써 입법대안에 대한 민주적 정당성의 강화를 강조하고 있다. 이러한 민주적 정당성은 계량적 방법론을 통한 효과분석의 한계를 보완하는 중요한 도구로써도 중요한 의미를 지닌다.

---

19) GGO §44 (Gesetzesfolgen)

20) 법률안 평가를 위한 심사도구에 대한 자세한 내용은 Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001 참조.

21) Bundesministerium des Inneren, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, S.11

결과적으로 입법평가 자체가 법률의 효과를 측정하여 입법자의 취지를 정확히 실현할 수 있게 한다는 포괄적인 목적을 갖고 있기 때문에 이러한 포괄적인 목표를 달성할 수 있는 유일한 하나의 방법론을 개발한다는 것은 현재로서는 불가능해 보인다. 따라서 「연방각부공통직무규칙」이나 「입법평가를 위한 실무지침서」는 유일한 방법론을 제시하기 보다는 각각의 평가목적 및 평가분야에 따른 다양한 방법을 제시할 뿐이며 특정한 방법론을 의무화하고 있지는 않다. 이에 대한 예외의 경우로서 모든 법률안에 대한 행정비용측정이 있다. 지난 2006년 정보제공의무로 인한 행정비용을 측정할 수 있는 기법인 표준비용모델을 도입하면서 「연방각부공통직무규칙」에서도 행정비용을 측정할 것을 의무화하고 있기 때문이다(제44조 5번). 따라서 현재 적용이 의무화되어 있는 입법평가의 방법론으로서 표준비용모델이 있으며, 그 외에 어떠한 방법론을 이용할 것인가의 여부는 입법평가를 책임지는 기관에게 결정권한이 있다.

어쨌든 연방각부공통직무규칙에서 규정하고 있는 입법평가는 법률안에 대한 사전적인 평가에서부터 실제 법률에 대한 사후평가를 포괄하는 개념이면서 동시에 평가를 위한 특정한 방법론을 규정하기보다 평가의 목적과 필요성에 따른 적절한 방법론 선택을 위한 여지를 남겨두고 있다. 이로 인해 독일의 “입법평가”는 특정법률을 특정한 심사 도구와 연결시키는 구체적인 평가기법이라기 보다는 입법평가의 도입 목적에서 나타나듯이 입법의 홍수속에서 보다 효과적인 입법을 위한 다양한 방법들의 가능성을 열어 두는 포괄적인 개념에 가깝다고 볼 수 있다.

반면 규제영향분석은 비용·편익분석이 주요 방법론으로써 사용된다고 볼 수 있다. 물론 다양한 연구결과물들은 규제영향분석의 주요 방법론으로써 비용·편익분석 외에도 여러 가지 방법론을 제시하고 있

지만<sup>22)</sup>, 환경부문<sup>23)</sup>, 금융분야<sup>24)</sup> 및 주택시장부문<sup>25)</sup>의 분야별 및 사례별 규제영향분석을 살펴보면 비용·편익분석을 주로 이용하고 있다. 또한 우리나라의 규제영향분석서 작성지침에는 여러 가지 규제대안들에 대한 충분한 비용편익분석을 통해 대안을 비교할 것을 규정함으로써 주요방법론으로 인정하고 있다.

이상에서처럼 입법평가와 규제영향분석은 여러 가지 유사점과 동시에 차이점을 지니고 있다. 두 제도는 근본적으로 완벽히 다른 제도라고 볼 수는 없지만, 동시에 동일한 제도로 보는 것도 적절하지 않다. 이미 살펴보았듯이 입법평가제도는 영미법계에서 시작된 규제영향분석과는 목적 및 내용, 분석 대상 그리고 방법론 등에서 구별되며, ‘입법평가’는 보다 광범위하고 종합적인 분석과정으로서 이해하는 것이 타당할 것이다. 이러한 두 제도의 비교분석을 통해서 볼 때, 규제영향분석은 입법평가의 한 부분으로서 포함될 수 있을 것이다.

지난 80년대에 독일에서는 영미법계에서 시작된 규제영향분석을 도입하여 적용하였으나, 별다른 효과를 보지 못하였다. 규제영향분석은 효율적인 규제대안을 선택하기 위해 충분한 비용·편익 분석을 요구하고 있지만, 공공정책의 편익측정결과에 대한 타당성 논란은 여전히 존재하고 있기 때문이다. 또한 공공정책의 편익을 계량화하는 것이 어느 수준에서 타당성을 확보할 수 있는가에 대한 논란은 쉽게 종결될 것 같지 않다. 이러한 편익측정의 결과에 대한 타당성 논란은 결과적으로 규제영향분석이 객관적이고 합리적인 선택기준으로서 기능할 수 있는가의 측면에서 한계를 나타내게 된다.

22) 이종한, 규제영향분석 매뉴얼, 한국행정연구원, 2005.

23) 노화준, 환경부문 규제영향분석의 방법과 사례연구, 한국행정연구원, 2005.

24) 이종한, 분야별 규제영향분석(금융분야), 한국행정연구원, 2005.

25) 이종한, 분야별 규제영향분석 : 경제분야 규제영향분석(주택시장 규제를 중심으로), 한국행정연구원, 2003.

이에 따라 독일에서는 공공정책의 결과에 대한 측정을 계량화하기 어렵다는 점에 기인하여, 공공부문과 민간부문의 광범위한 참여를 통한 정당성 확보와 법률대안을 선택하는 기준으로서 비용효율성 외에 다양한 기준을 제시하며, 각 법률안의 내용과 분야별 특징에 적합한 다양한 방법론을 이용한 입법평가를 선택한 것으로 보여진다. 이는 표준비용모델의 사례를 통해 보다 명확해 지는데, 표준비용모델의 가장 큰 장점은 편익에 대한 측정은 배제한 채 정보제공의무로 인해 발생하는 행정비용만을 측정하기 때문에 결과에 대한 타당성 확보가 가능하다는 점이다. 이러한 배경에서 현재 독일에서는 입법평가 방법론 중에서 표준비용모델에 근거한 행정비용측정만을 의무적으로 적용하도록 규정하고 있으며, 기타 분석결과에 대한 타당성확보가 어려운 나머지 방법론의 적용은 의무화되어 있지 않다. 이는 편익측정 등 객관적인 선택기준으로서 논란의 여지가 있는 방법론의 의무적용은 형식적인 분석 및 평가로 이어질 위험이 있기 때문이다. 따라서 전체 법률을 대상으로 입법평가를 의무화하기보다는 장기적인 관점에서 객관적이고 합리적인 방법론 개발에 투자하고 동시에 해당 법률과 관련되는 국민, 경제분야 및 행정분야의 대상자들과의 충분한 협의 및 합의를 통한 정당성 확보를 위해 노력하고 있다.

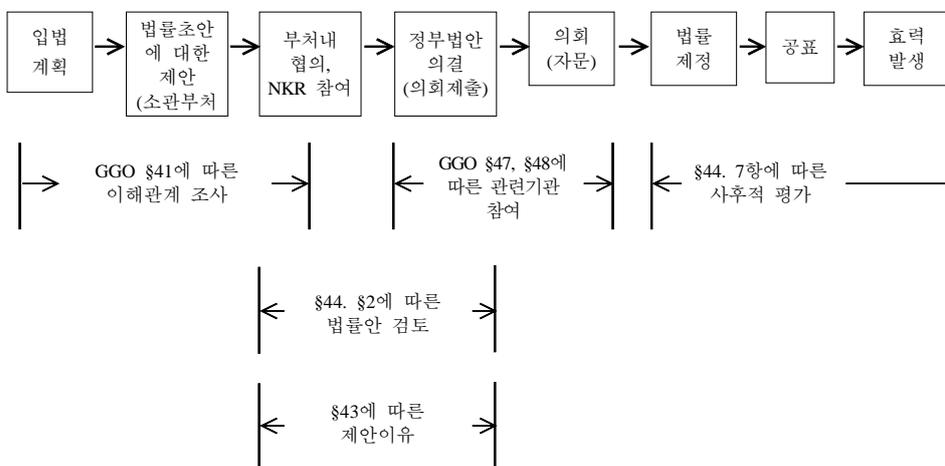
## 2 가

독일 입법평가의 법적 근거로 제시되는 연방각부공통직무규칙은 제 6장<sup>26)</sup>에서 입법(Rechtsetzung)과 관련한 내용을 중점적으로 다루고 있다. 특히 제44조에서 법률의 결과에 대해 분석할 것을 직접적으로 규율하고 있는데, 이 조항이 현행 입법평가의 중요한 근거로서 제시되고 있다. 그 밖에 여성과 남성의 평등을 다루고 있는 제2조, 제안이유

26) GGO Kapitel 6 §40-§77.

와 관련한 내용을 다루고 있는 제43조, 주 및 지방자치단체의 대표단을 비롯하여 각종 전문가 집단 및 단체의 참여를 규율하고 있는 제47조, 기타기관에의 통지를 규율하고 있는 제48조 등은 정부법안을 작성하는 과정에서 이루어져야 하는 입법평가의 구체적인 사안들을 규율하고 있다. 연방각부공통직무규칙에서 규율하고 있는 입법평가가 실제 연방행정부 내의 입법과정에서 어떻게 이루어지고 있는가를 나타내면 다음 <그림 1>과 같다. 본 단락에서는 연방행정부에서 이루어지는 입법절차에 따른 구체적인 입법평가의 내용들을 살펴보고자 한다.

<그림 1> 입법절차와 입법평가<sup>27)</sup>



우선 연방행정부차원에서 이루어지는 입법절차는 입법계획을 수립하는 것에서부터 시작한다. 문제의 해결을 위해 법률의 형식으로 만들 필요가 있는지에 대해 충분히 검토한 후 법률제정이 결정이 되면 연방주무행정부처의 소관부서는 법률초안을 작성하여 부처협의를 거쳐 법률초안을 완성하게 된다. 이때 법률초안이 주 또는 지방자치단

27) 이 도표는 연방내무부 소속으로 입법평가업무를 담당하고 있는 콘첸도르프 박사의 도움으로 완성하였다.

체의 이해와 관계되는 경우 법률안을 완성하기 전에 주의 견해와 지방자치단체가 연방에 파견하는 대표단의 견해를 구해야만 한다(연방각부공통직무규칙 제41조). 이렇게 관련기관의 견해를 반영하는 단계가 지나면 본격적으로 부처협의를 거쳐 법률초안을 작성하게 되고, 이러한 법률초안은 연방행정부차원의 각료회의를 거쳐 정부법안으로 완성된다. 이때 정부법안이 완성되기 이전 단계에서 이루어져야 하는 입법평가의 내용은 제2조에서 규정하고 있는 남성과 여성의 평등, 제43조에서 규율하고 있는 제안이유 작성과 제44조에서 규율하는 법률의 결과에 대한 분석 등이다.

우선 연방각부공통직무규칙 제2조에 따라 법률안의 내용이 여성과 남성의 평등과 부합되는가에 대해 분석이 이루어져야 한다. 이와 관련하여 제2조에서는 여성과 남성의 평등을 연방행정부처에 의한 모든 정책적 규범형성적 및 행정적 조치에서 장려되어야 한다고 규정하고 있다.

정부법안이 완성되기 이전에 가장 핵심적인 입법평가의 내용은 제안이유 작성과 법률의 결과에 대한 분석인데, 연방행정부에 의한 모든 법률안은 제안이유(Begründung)를 첨부하여야 한다. 이 제안이유에 포함되어야 할 사항으로는 첫째, 법률안 및 그 개별규정의 목표설정 및 필요성 둘째 법률안의 토대가 되는 사실관계 및 그에 관한 인식근거 셋째 다른 해결방안의 유무 및 사인에 의한 해결가능성의 유무 넷째, 보고의무, 기타 행정상 의무 또는 인가유보가 적당한 국가의 감독절차 및 인가절차를 통해 도입되거나 확장될 수 있는가의 여부와 수범자의 법적 자기의무화를 통한 대체가능성에 반대하는 이유 등을 포함하여야 한다. 또한 다섯째로 제44조에서 규정하는 법률의 효과를 기술하여야 하며 여섯째 법률의 제정을 결정하는데 어떠한 점을 고려하였는가(Erwägungen)를 예컨대 조직적, 기술적, 재정적합적 관점에서의 집행과 관련하여 설명함과 동시에 법률에 기한을 붙이는 것이 가

능한가의 여부도 포함하여야 한다. 일곱째로 법률안이 법령 및 행정의 간소화를 예정하고 있는가의 여부, 특히 당해법률안이 현행 규정을 간소하게 하는가의 여부를 포함하여야 하고, 여덟째 법률안이 유럽연합의 법률에 합치하는가의 여부 아홉째 유럽연합의 지침(Richtlinie)이나 기타 법률(Rechtsakte)을 적용시 그 규율을 넘어서서 기타 규율을 구속하는가의 여부와 열 번째로 법률안이 독일이 체결한 국제법상의 계약과 부합하는가의 여부도 포함하여야 한다. 마지막으로 현행 법적상황의 변화와 독일 기본법 제72조 제3항 또는 제84조 제1항 3문이 법률의 효력발생상에서 특별한 점에 대한 근거를 제시하고 있는가의 여부와 이러한 산정결과에 이르게 된 경위에 대해 설명하여야 한다. 이 밖에 독일기본법 제74조 제1항 4번, 7번, 11번, 13번, 15번, 19a, 20, 22, 25, 26의 영역에 해당하는 경합적 입법영역의 법률안에 관하여는 당해법률안 및 그 중요한 개별규정이 연방법에 의한 규율을 필요로 하는 이유를 설명하여야 한다(독일기본법 제72조 제2항). 또한 법률안이 독일 기본법 제84조 제1항 5문에 따른 이탈가능성(Abweichungsmöglichkeit)이 없는 주의 행정절차에 대한 규율을 포함하는 경우 연방통일적 규범에 따라 어떤 특수한 필요성이 존재하는지 설명하여야 한다. 마지막으로 법률의 동의 필요성에 대한 질문은 근본적으로 제안이유에 포함되지 않으며, 단지 독일기본법 제87조 제3항 2문의 사례와 계약법(Vertragsgesetzen)의 제안이유에서만 그에 상응하는 상세한 설명(Ausführung)을 포함한다.

이러한 제안이유 작성과 더불어 법률의 결과(Gesetzesfolge)에 대한 분석을 실시할 것을 연방각부공통직무규칙은 규정하고 있는데, 법률의 결과란 법률의 본질적 영향을 의미하며, 이는 의도된 효과와 의도되지 아니한 부차적인 효과를 포함한다. 예견된 법률의 효과에 대한 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부처와 협의한 후 행하여야 하며, 국가재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 하

여야 한다. 이러한 근거는 법안의 효과가 지속적인 발전가능성과 부합하는지 여부, 특히 법안이 어떠한 장기적 효과를 갖는지에 대해 설명하여야 하며, 연방내무부는 이러한 법률효과에 대한 조사를 권고할 수 있다(연방각부공통직무규칙 제44조 제1항). 이러한 법률의 효과에 대한 설명에 있어서 국가재정에 대한 영향은 집행에 수반하는 영향을 포함하여 설명하여야 하고, 이를 위해서 연방재무부는 연방내무부와 협의한 후 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다. 또한 연방의 다년도 재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 대해 고려하고 있는지 여부 및 어느 정도나 고려하고 있는지, 그리고 가능한 조정방안을 기재하여야 한다. 경우에 따라서 이러한 금액은 연방재정부와의 협의를 통해 산출하여야 하며, 정확한 예측이 불가능할 경우에는 추정치를 계산한다. 재정상의 영향을 예측하기 어려운 경우는 제안이유에 이를 기재하여야 한다(동규칙 제2항). 또한 법률이 연방재정에 미치는 영향 외에 주 및 지방자치단체의 재정에 어떤 영향을 미치는가는 별도로 기재하여야 하며, 법률안의 주무 연방행정부처는 이와 관련하여 주 및 지방자치단체의 중앙연합에게 세출과 관련한 신고를 요구할 때에는 시간적 여유를 충분히 주어야 한다(제3항).

한편 법률의 효과에 대한 분석에는 경제적 비용, 특히 중소기업에게 발생하는 비용과 법률이 개별가격과 가격수준에 미치는 영향과 법률이 소비자에게 미치는 영향을 포함하여야 하는데, 이는 연방경제기술부와 연방식품·농업·소비자보호부와의 협의를 통해 작성하여야 한다. 이를 위하여 법률안의 전문분야를 소관하는 연방행정부처는 참여한 전문가집단과 단체, 특히 중소기업의 경제단체와 소비자의 의견을 구해야 하고, 이를 위해 연방경제기술부와 연방식품·농업·소비자보호부는 가능한 조기에 관여하여야 한다(제4항).

지난 2006년 규제감축을 위해 표준비용모델이 도입된 이후 모든 법률안에 대하여 행정비용을 조사하고 설명에 대한 규정이 포함되었다

(제5항). 이 밖에 제45조 제1항부터 제3항<sup>28)</sup>에 따라 관계자가 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요청에 의하여 영향을 설명하여야 하고(제6항), 주무연방행정부처는 법률안의 제안이유에서 법률안을 검토할 것인지 여부와 검토의 시기, 의도하였던 효과의 달성 여부, 발생한 비용과 효과의 관계의 적절성, 어떠한 부차적인 영향이 발생하였는지에 대한 사항을 확정하여야 한다(제7항).

제2조, 제43조와 제44조에 따라 법률안에 대한 검토가 끝나면 정부초안으로 의결하기 이전에 주, 지방자치단체의 중앙조직 및 주의 연방대표부에 송부하여야 한다. 이때 관계연방행정부처의 의견이 중요한 점에서 차이가 발생할 우려가 있는 경우에는 당해연방행정부처와 합의한 후 송부하여야 하며, 연방수상청은 관여에 관하여 보고를 받아야 한다. 특히 정치적 중요성을 가지는 법률안은 연방수상청의 동의를 얻어야 한다(동 규칙 제47조).

이 외에 동 규칙 제48조에서는 위에서 언급한 기관 이외의 기관에 대한 통지를 규정하고 있는데, 보도기관 및 기타 공식적으로 참여하지 않은 기관 또는 자연인에게 법률안을 송부하는 경우엔 원칙적으로 주무연방행정부처가 어떤 형식으로 수행할 것인지에 대해 결정하지만 정책적 합의를 갖는 경우엔 연방수상청이 결정한다. 또한 법률안을 연방정부의 인트라넷 또는 인터넷상으로 게재할 경우엔 주무연방행정부처는 연방수상청 및 기타 참여한 연방행정부처와 협의하여 결정한다(동규칙 제48조 제1항).

이렇게 연방행정부내의 입법과정을 통해 정부초안이 결정되면 연방의회로 송부되며, 분과별 상임위원회를 거쳐 법률로 제정된다. 현재 독일의 입법평가제도는 연방행정부내의 입법과정을 대상으로 하고 있지만, 연방정부에 의한 법률안의 제안이유 및 법률의 효과분석 등은 연방의회의 입법절차에서도 중요한 첨부자료로서 기능하고 있다.

---

28) 부록2 참고.

## 3

## 1. 독일 입법평가제도화를 위한 선행연구 검토

## 1) 문제제기

입법평가는 다양한 단계 및 절차를 통해 입법의 질 향상을 목적으로 등장하였다. 그러나 소기의 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 입법평가의 제도화가 전제되어야 하며, 이는 입법평가의 수행을 의무화하기 위한 법적 근거를 마련하는 동시에 평가를 책임지는 기관과 평가결과에 대한 감독기관을 설치함으로써 가능하게 된다. 행정 및 정치학의 관점에서 제도화란 법적 및 사회적 구조를 안정화시켜나가는 과정을 의미하며 이런 관점에서 입법평가의 제도화란 행정시스템속에서 입법평가의 위치를 공고히 하는 것과 더불어 입법평가의 기법이나 수단을 일상적으로 적용할 수 있게 만드는 것이라고 정의할 수 있다.<sup>29)</sup> 이러한 제도화를 위해서는 특히 입법평가를 담당하는 조직을 구성하고 법령을 통해 입법평가를 의무화하는 것이 중요하며, 입법평가의 법제화에는 입법평가의 수단과 도구에 대해서도 명확히 규율해야 한다.<sup>30)</sup>

그동안 독일에서 논의되어왔던 입법평가의 제도화를 위한 연구는 크게 입법평가의 법제화 방안과 입법평가조직을 통한 제도화 방안으로 구분할 수 있다. 입법평가의 법제화 방안이란 입법평가를 어느 수준의 법제를 통해 규율할 것인가에 대한 연구로써 입법평가 시행의 용이성이나 구속력 등에 따라 헌법을 통해 규율하는 방법을 비롯하여 법률, 법규명령 또는 행정부 내부규칙에 의한 규율방법 등이 제기되

29) Unkelbach, Ingo, Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene, Shaker 1998, S.7.

30) Dittrich, Matthias, Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, AVM 2009, S.6.

고 있다.<sup>31)</sup> 입법평가조직을 통한 제도화 연구는 평가과정에 참여하는 다양한 기구들간의 업무와 권한을 합리적으로 배분하고 조정하기 위한 방안을 의미한다. 입법평가란 합리적이고 효과적인 입법절차를 통해 행정비용을 감축하고 보다 나은 법률제정을 도모하기 위한 방법이다. 따라서 입법평가조직을 통한 제도화 방안에는 입법과정에 참여하는 기관들과의 관계, 특히 업무 및 권한 배분을 어떻게 할 것인가에 대한 내용이 핵심을 이루게 된다. 이는 곧 입법과정에서는 연방의회(Bundestag) 및 연방참의원(Bundesrat)외에도 연방행정부처 등이 중요한 역할을 수행하고 있고, 입법평가조직의 설립은 따라서 기존의 입법절차에 참여하는 다양한 기관들과 입법평가조직간에 업무와 권한의 분배에 있어서 어떻게 조화를 이루어야 하는가에 대한 논의가 중요함을 의미한다. 또한 입법평가는 입법계획에서부터 적용중인 현행법률안까지 평가대상이 상당히 광범위하며, 평가기법 또한 다양하다. 이렇듯 복잡적이고 종합적인 입법평가업무를 하나의 기관에게 위임한다는 것은, 업무의 과부하는 물론 입법평가에 대한 신뢰도의 측면에서 문제점이 드러날 가능성이 높다. 따라서 평가유형 및 기능을 고려하여 다수의 기관에게 업무 및 권한을 배분함으로써 담당기구들간의 조화와 협력을 이끌어낼 수 있는 방안을 우선 고려해야 한다. 즉, 입법평가를 담당하는 상설조직의 설립은 참여하는 기관들간의 업무와 권한을 공정하고 합리적으로 배분함으로써 담당기구들간의 조화와 협력을 이끌어낼 수 있어야 비로소 소기의 목적을 달성할 수 있을 것이다.

## 2) 연구성과

이에 따라 연방각부공통직무규칙의 개정이 있기 전부터 독일에서는 입법개혁을 위한 제도화 연구가 꾸준히 진행되어 왔는데, 대표적인 연

---

31) 홍준형, 입법평가 법제화방안에 관한 연구, 2006, LECG Korea, 60-61쪽; 최윤철, 전개논문, 2005, 340-342쪽.

구들로는 1993년 운켈바흐(Ulkenbach)의 『주차원에서 입법평가 제도화(Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene)』, 2001년 뵘렛(Böhret)과 콘첸도르프(Konzendorf)의 『입법평가 입문서(Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung)』 그리고 2004년 슈파이어 국립행정대학원에서 열린 규제철폐를 위한 포럼에서 보네(Bohne)가 발표한 『관료주의 철폐를 위한 제도적 조건과 기준(Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus)』, 2009년 디트리히(Dittrich)의 『독일과 영국에서의 영향평가(Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien)』 등이 있다.

먼저 운켈바흐는 입법평가 제도화를 위한 담당조직을 어떻게 구성할 것인가를 중심으로 제도화연구를 수행하였다. 조직체계와 관련하여 입법부 소속의 담당조직과 행정부 소속의 담당조직, 감사원을 통한 입법평가조직 그리고 외부의 학술연구기관으로 구분하여, 각각 조직의 기능과 권한을 소개하고 있다. 그 밖에 입법평가 제도화를 위한 조치로써 담당인력의 훈련교육 및 재교육을 실시할 것을 제안함과 동시에 절차규정과 정기적인 보고서 제출을 제시하고 있다.<sup>32)</sup>

뵘렛과 콘첸도르프는 2001년 입법평가에 대한 입문서를 통해서 입법평가 제도화방안을 세 가지 측면에서 간략하게 언급하였다. 첫째는 법규정을 통한 제도화, 둘째는 상설조직의 설립 그리고 마지막으로 입법평가를 위한 전문인력의 양성을 제도화 방안으로 제시하였다. 특히 입법평가 조직구성과 관련하여 기존의 연구를 통해 제시되었던 다양한 모델들을 바탕으로 행정부에 대한 전심기구로서 계획이나 초안에 대한 입법평가를 실시하는 조직으로 규범심사기구(Normprüfungsstelle)와 의회의 위탁에 따라서 입법평가를 실시하는 조직으로 의회학술처(Parlamentsdienst) 그리고 정부 또는 의회의 위탁에 의하여 입법평가를

32) Unkelbach, Ingo, Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene, Shaker 1998, S. 11-52.

실시할 독자적인 연구소를 설치하거나 또는 기존의 연구소를 활용하는 방안을 제안하였다.<sup>33)</sup>

보네는 성공적인 행정개혁을 위한 입법평가의 역할을 강조하면서 입법평가는 입법개혁의 주요수단으로서 중요한 의미를 지니고 있다고 평가했다. 더불어 입법평가를 통한 규제개혁이 실효성을 거두기 위해서는 무엇보다 입법에 관여하는 행정부와 의회를 통한 안정적인 적용을 보장하기 위한 법제화와 더불어 행정부와 입법부로 이원화된 입법평가조직체계의 필요성을 역설하였다.<sup>34)</sup>

디트리히는 독일에서의 입법평가 제도화의 현황과 유형을 영국과 비교하고 있는데, 두 나라에서 입법평가제도가 다르게 유형화된 이유를 조직적 측면, 법적근거 측면, 입법평가의 방법론적 측면으로 구분하여 연구하였다.<sup>35)</sup>

## 2. 입법평가법제에 대한 비교법적 고찰

입법평가를 위한 법적 및 사회적 구조를 안정화시켜나가는 과정을 제도화라고 본다면 제도화는 법제화에 기반을 둔다. 독일에서 입법평가는 헌법차원이나 법률차원이 아닌, 연방행정부내의 행정규칙인 「연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO)」을 통해서 규정하고 있기 때문에, 법제화의 수준은 낮다고 평가할 수 있다. 행정규칙(Verwaltungsvorschrift)으로서 연방각부공통직무규칙은 특히 법률안을 작성하는 과정에서 각 부처간의 협력을 위한 기

---

33) Böhret, Carl und Konzendorf, Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001, S. 320-322.

34) Bohne, Eberhard, Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus, in: Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik, Bohne (Hrsg.), Dunker&Humbolt 2004, S.9-19.

35) Dittrich, Matthias, Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, AVM 2009, S.6.

본 원칙들을 제시하고 있지만, 이러한 규칙을 위반한다 해도 규정의 준수를 강제할 수단이 존재하지 않아 실질적인 법적구속력(Rechtsverbindlichkeit)이 없다는 한계가 있기 때문이다.<sup>36)</sup>

뿐만 아니라 행정규칙으로 입법평가를 규정하게 되면 이를 위반하고 제정된 법률에 대하여 행정규칙을 근거로 해당법률의 효력에 의문을 제기하는 것이 법체계상 불가능하며,<sup>37)</sup> 의원입법에는 적용되지 않는 행정규칙이라는 점에서 좋은 입법을 위한 절차로서는 한계를 지니고 있다.<sup>38)</sup>

이 밖에도 입법평가의 대표적인 법제화 방안으로는 입법평가관련법을 제정하거나 기타 다른 법률차원에서 입법평가를 규정하는 등 법률을 통한 법제화와 헌법을 통한 법제화방안이 있다. 입법평가의 실시를 법률을 통해 규정하고 있는 대표적인 국가가 오스트리아인데, 1986년 개정된 「연방예산법(Bundeshaushaltsgesetz)」 제14조에서는 규율내용이 재정적인 영향을 수반하는 경우 연방장관으로 하여금 법률초안에 재정적 효과에 대한 의견을 첨부할 것을 명령하고 있다.<sup>39)</sup> 오스트리아처럼 입법평가를 법률을 통해 규율하는 방안은 모든 입법자를 구속할 수 있기 때문에 입법의 질적 향상을 기대할 수 있으며, 입법자에 대한 제3자의 감독이 가능하다는 장점이 있다. 그러나 법률을 통해 입

36) Bräunlein, Tobias, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Peter Lang, 2003, S. 262; Seidel, Sabine, Die Praxis der Verordnungsgebung, Frankfurt am Main, 2005, S. 16.

37) 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 8집, 2005,10, 341-342쪽.

38) Dittrich, Matthias, Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, AVM 2009, S.6.

39) 2011년 6월 1일 현재 「연방예산법」에도 여전히 제14조의 조항은 유지되고 있다. 오스트리아 연방예산법 전문, [http://www.jusline.at/Bundeshaushaltsgesetz\\_\(BHG\).html](http://www.jusline.at/Bundeshaushaltsgesetz_(BHG).html) ; 오스트리아의 법률에서 직접적으로 ‘입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)’이라는 용어를 언급하고 있지는 않다. 하지만 독일의 입법평가에 대한 법적근거로 제시되고 있는 연방각부공통직무규칙에서도 여전히 ‘입법평가’라는 단어를 직접적으로 언급하고 있다기보다는 내용상 법률의 효과를 심사할 것을 규정하고 있기 때문에 내용상 오스트리아의 이러한 규정을 입법평가에 대한 법적근거로 보아도 무방할 것이다.

법평가를 규율하는 방안은 법률개정절차를 통해서만 제도의 수정·보완이 가능하기 때문에 수정요구에 신속히 부응하지 못한다는 단점이 있다.<sup>40)</sup>

스위스는 헌법에서 입법평가를 규율하고 있는 것으로 평가되는 대표적인 국가이다. 스위스 연방헌법(2000)은 제170조에서 스위스 연방이 취한 조치의 효과에 대한 평가를 보장해야할 의무를 연방의회에게 지움으로써 추상적이지만 헌법에서 입법평가를 규정하고 있다. 입법평가와 관련하여 의회의 역할은 평가를 직접 수행하는 것이 아닌 평가가 수행되는 것을 보장해야 하는 것이며, 평가는 행정부나 정부, 또는 그들이 정하는 외부 전문가에 의해 수행될 수 있다고 규정하고 있다.<sup>41)</sup> 이렇게 헌법을 통해 규정하는 방안은 각 법규에 따른 규정이 어렵고, 모두를 규정하고자 하면 헌법이 너무 복잡해진다는 문제가 있으며, 더불어 헌법은 개정절차가 어려워 신속한 대응이 불가능하다는 단점이 있다.<sup>42)</sup> 스위스는 이러한 헌법적 보장에 근거하여 1994년 「재정 통제법(Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle: FKG)」의 개정을 통해 재정의 효과에 대하여 절감수단의 적합성, 비용과 효용의 관계, 재정적 지출의 효과 등에 대한 경제성 심사를 규정하고 있다.<sup>43)</sup>

입법평가의 법제화와 관련하여 우리가 고려해야 할 점은 어느 수준에서 법제화를 할 것인가의 문제보다는 무엇을 법제화할 것인가를 결정하는 것이 무엇보다 중요하다는 점이다. 헌법차원에서 아니면 법률차원에서 입법평가를 법제화 할 것인가 혹은 독일처럼 행정규칙을 통해 입법평가를 규정할 것인가는 각 나라의 법적, 정치적 배경에 따라 달라질 수 있으며, 반드시 특정 형태의 법제화 유형이 보편적으로 권

40) 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 8집, 2005,10, 341쪽.

41) 한국법제연구원, 유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구, 2008, 102-105쪽.

42) 홍준형, 최은진, 김난영, 입법평가법제화방안에 관한 연구, LECG Korea, 2006, 61쪽.

43) 박영도, 주요국가의 입법평가 관련제도(V) - 오스트리아·스위스의 입법평가제도, 한국법제연구원, 2007, 98-102쪽.

장되는 것은 아니다. 입법평가의 법제화와 관련해서 가장 중요한 점은 법제화의 유형이 아닌 무엇을 법제화를 할 것인가의 문제이며, 이를 위해서는 입법평가의 의무화를 규정하는 형식적 법제화를 넘어서 어떤 법률을 대상으로 어떤 방법론을 통해 어느 수준까지 입법평가를 할 것인가에 대한 합의가 전제되어야 한다. 이는 ‘입법평가’를 통해 달성하고자 하는 행정비용의 감축과 법률의 효과성이라는 목적을 달성하기 위해서는 실질적인 입법평가의 의무화가 더욱 중요하기 때문이다.

### 3. 입법평가조직을 통한 제도화

조직을 통한 입법평가의 제도화 방안은 입법평가를 담당하는 기구 또는 조직을 설치하는 것으로, 법규 등을 통해 입법자로 하여금 입법평가를 하도록 권고 또는 강제하기 위해서 실제로 그렇게 하고 있는지를 통제하고 평가할 수 있는 구체적인 기관을 설치하는 것이다.<sup>44)</sup>

지난 십 수년간 지속적으로 논의되고 있는 조직을 통한 제도화 연구에서 핵심적으로 논의되는 문제는 입법평가의 기능과 권한을 어떻게 배분할 것인가에 있다. 즉, 조직구성을 위해서는 어떤 기구를 어느 소속에 어떤 형태로 설치하고, 입법평가의 기능과 권한을 관여하는 다수의 기구들에게 어떻게 배분할 것인가가 우선적으로 해결되어야 한다. 예컨대 입법과정에는 입법부 소속의 기관뿐만 아니라 행정부 소속의 기관들도 참여하며 각 기관들은 독자적인 역할과 권한을 갖는다. 따라서 입법평가의 담당조직은 이러한 다양한 기구들간의 기능과 권한을 적절하게 분배하여 조화를 이룰 수 있도록 구성되어야 한다. 따라서 입법평가 조직구성에서 고려해야 할 점으로 첫째, 입법과정에서 주요한 역할을 수행하는 두 기관인 입법부와 행정부사이의 적절한

44) 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 8집, 2005,10, 342쪽.

기능과 권한의 배분이며, 둘째, 입법평가 과정에 따라 수행을 책임지는 기관과 이러한 수행결과에 대한 감독을 책임지는 기관간의 구체적이고 명확한 권한의 설정이다.

이러한 조직을 통한 제도화방안은 독일의 선행연구에서 나타나듯 입법평가를 담당하는 별도의 독립적인 조직의 설치보다는 기존에 입법 과정에 참여하는 다수의 기관들에게 입법평가와 관련된 기능과 권한을 부여하는 방안이 현실적이다. 더불어 입법평가 결과의 신뢰도를 향상시키기 위해서는 무엇보다 명확한 업무와 권한을 지닌 독립적인 감독기구가 필요하며, 이를 위해 기존에 없었던 새로운 조직을 신설하는 방안과 기존의 감독조직에게 권한을 부여하는 방안을 고려해볼 수 있다. 그러나 감독기관의 설치와 관련하여 무엇보다 중요한 점은 기존의 조직을 활용하는 방안이든 아니면 신설 조직을 설립하는 방안이든 평가결과에 대한 객관적이고 합리적인 검토와 심사를 위해서는 감독기관의 독립성과 중립성이 유지되어야 한다는 점이다.<sup>45)</sup>

입법평가 결과에 대한 감독기능은 기타 연방 행정부의 활동과는 다른 성격을 지니고 있기 때문에 전문가들이 포함된 독립적 조직을 통해 평가결과를 감독하는 것이 입법평가가 지닌 본래의 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.

## 4 가

독일의 경우 입법평가가 성공적으로 정착하고 있는가라는 질문에 대한 대답은 아직 열려있다. 하지만 이에 대한 합의가 없다고 해서 입법평가의 필요성도 없다고 할 수는 없다. 하나의 제도가 기존의 정치·사회시스템 속에서 확고한 위치를 차지하고, 시스템의 일부분으로서 원활하게 작동되기 위한 시간으로서 10여년은 그리 긴 시간은 아

---

45) 감독기관의 독립성과 중립성 보장은 OECD에서도 강조하는 점이다.

니기 때문이다. 그렇다면 입법평가는 과연 반드시 필요한 제도인가? 이에 대한 대답은 ‘그렇다’이다. 입법평가는 입법과정의 비효율성을 제거하고 법률의 질을 향상시키기 위한 유일한 대안이기 때문이다. 따라서 이러한 입법평가의 지속적인 발전과 적용을 위해서 현재 독일에서 제기되고 있는 문제점에 대한 분석을 통해 발전방안을 논의해 보는 것은 우리나라에서 입법평가를 도입하여 적용하는 경우 직면할 수 있는 한계를 미리 경험해 보고 보다 나은 대안을 선별하기 위한 준비작업으로서 의미가 있다.

현재 독일 연방행정부에 의해서 수행되고 있는 입법평가제도는 입법평가의 결과가 과연 법률안 작성과정에 얼마나 반영되고 있는가라는 점에서 비판의 목소리가 들리고 있다. 『연방각부공통직무규칙』에는 법률안 작성과정에서 입법평가의 결과를 반영하기 위한 법적 보장장치가 없다. 동 규칙 제44조에서는 법률의 효과에 대한 설명을 법률안을 제출할 때 첨부하도록 규정하고 있지만, 입법평가의 결과가 어떻게 도출되었는지를 확인할 수 있는 장치가 마련되어 있지 않다. 이는 법률초안을 변경해야만 하는 중대한 문제점에 대한 평가결과에 대해서도 마찬가지이다. 다만 법률로 인해 발생가능한 비용적 측면에 대한 결과는 다르다. 비용을 수반하는 경우엔 어떠한 방식으로 비용을 산출하였는지, 또 어떤 논의과정을 거쳐서 예측되는 비용결과가 나오게 되었는지에 대한 설명을 반드시 첨부하게 되어있기 때문이다.<sup>46)</sup> 이러한 비용측면의 평가결과와는 달리 연방각부공통직무규칙은 입법결과에 대한 단순한 ‘설명(Darstellung)’만을 첨부할 것을 규정하고 있다.<sup>47)</sup> 이러한 문제점은 결과적으로 형식적인 입법평가의 수행을 양산

46) 연방각부공통직무규칙 제44조 2항.

47) Dittrich, Matthias, Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, AVM 2009, S. 32-34; Bräunlein, Tobias, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Peter Lang, 2003, S. 229.

하는 결과를 나타내었다. 실제로 2006년 연방정부에서 제출된 154개의 법률안중에서 60%에 달하는 89개가 형식적인 입법평가결과서를 제출하였다.<sup>48)</sup> 입법평가의 목적이 법률안에 대한 효과를 예측하여 보다 효율적인 대안을 찾기 위한 것인데, ‘형식적인 평가’에 그치게 되고 입법과정을 통해 실질적인 반영이 이루어지지 않는다면 평가가 갖고 있는 의의는 퇴색할 수밖에 없다.

또한 입법평가 책임기관인 소관부처에 의한 평가결과에 대해 다른 부처들은 소관부처의 입법평가 결과를 단지 수용해야하며, 결과에 대한 이의를 제기하거나 ‘검증’할 다른 수단이 없다는 문제점도 제기되고 있다. 입법평가과정에서 소관부처 외에 다른 부처들의 역할이 매우 제한적인 현재 상황에서는 결과적으로 소관부처에 의한 거의 단독적인 결정이 될 수밖에 없다.<sup>49)</sup> 현재 조직체계에서는 입법평가결과에 대한 독립적인 감독기관은 없으며, 소관부처 협의와 각료회의가 감독기관으로서 임무를 수행하고 있다. 그러나 입법평가결과에 이르는 과정에 대한 구체적인 설명이 전제되어있지 않은 현실은 결과적으로 기타 연방행정부처가 소관부처의 입법평가결과를 검증할 수 있는 가능성을 제한하게 된다. 이는 곧 소관부처를 포함한 내부적인 기구에 의한 감독기능이 형식적인 절차에 머물게 될 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 입법평가를 책임지고 수행하는 기관인 연방행정각부의 업무와 역할을 조정하고 통제할 수 있는 중앙조직이 필요할 것으로 보인다.

또한 입법과정의 사전적 절차에서 이루어지는 입법평가의 경우 감독기능은 부처협의 및 각료회의가 담당하고 있지만, 소관부처를 포함

---

48) Sylvia Veit는 2006년 연방정부에 의해 제출된 154개의 법률안을 대상으로 입법평가의 내용을 분석하여, ‘형식적 수행’과 ‘실질적 수행’으로 분류하였다. 형식적 수행(formale Erfüllung)이란 평가의 근거를 제시하지 않은 채 미사여구 중심으로 결과서를 작성한 것을 의미하며, 실질적 수행(tatsächliche Erfüllung)이란 평가의 근거를 포함하는 결과서를 의미한다; Veit, Sylvia, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, 2010, S. 180-183.

49) Veit, Sylvia, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, 2010, S. 256-258.

한 내부적인 기구에 의한 감독은 본래 의도하는 감독기능을 수행하는데 한계를 지닐 수밖에 없다. 따라서 형식적 평가가 아닌 실질적인 입법평가기능을 보장하기 위해서는 독립적인 감독기관을 설립하거나 또는 입법평가에 대한 감독과 관련하여 국가규범통제위원회의 권한을 확장하는 방안 등 독립적인 감독기구의 마련이 반드시 이루어져야 할 것으로 보인다.

## 제 3 장 독일의 입법평가조직체계

### 1 가

#### 1. 입법평가조직의 개념

조직이란 일반적으로 “일정한 목표를 달성하기 위하여 형성된 분업과 통합의 활동체계를 갖춘 사회적 단위”라고 정의할 수 있으며, 그 주요한 특징은 목표지향성이다. 따라서 조직은 목표를 달성하기 위한 하나의 수단이며, 목표를 달성하기 위하여 의도적으로 만든 집단이라고 볼 수 있다. 이러한 정의에 비추어 입법평가조직은 “입법평가”라는 목표를 달성하기 위한 조직으로 정의할 수 있다. 그러나 입법평가의 기능을 전적으로 또는 부분적으로 수행하는 조직의 범위는 상당히 광범위하기 때문에 어느 범위까지를 입법평가 조직으로 정의하는가는 다시금 구체적으로 논의할 필요가 있다.

우선 입법평가조직은 각 조직이 수행하는 입법평가의 기능을 어디까지 인정할 것인가에 따라 정의할 수 있는데, 광의의 개념에서 접근하면 입법평가라는 목표를 달성하기 위한 기능을 수행하는 모든 기구들을 포함시킬 수 있다. 즉, 입법평가만을 주 목표로 하는 조직 외에도 다른 기능과 동시에 입법평가 기능을 병행적으로 수행하는 모든 기구를 포함하는 것이다. 이에 따라 입법평가를 직접 수행하는 기관을 비롯하여 평가의 결과를 규제 및 감독하는 기구 등이 입법평가조직에 포함될 수 있다. 뿐만 아니라 입법평가 수행과 관련하여 자문을 하는 기구, 현행 입법평가제도의 문제점을 진단하고 해결책을 제시하여 발전적인 제도형성을 위한 연구와 입법평가의 다양한 방법론을 개발하는 연구 등을 주 임무로써 수행하는 연구기관, 입법평가 전문인력 양성을 위한 교육기관 다양한 입법평가의 방법론을 이용하여 정부

의 위탁을 받아 직접적으로 입법평가를 수행하는 다수의 민간기구 등도 넓은 의미에서는 입법평가조직의 범주에 포함될 수 있다.

반면 입법평가조직을 좁은 의미에서 정의한다면 입법평가라는 목적을 달성하기 위하여 의도적으로 설치한 기구만을 포함시킬 수 있다. 이러한 협의의 관점에서 입법평가조직을 정의하게 되면, 다른 목적을 위해 이미 설립된 기구들 중에 입법평가기능을 부가적으로 수행하는 기구들은 제외되며 입법평가라는 목적을 달성하기 위해 독립적으로 설치된 기구 또는 기존의 기구들 안에 입법평가 기능의 수행을 담당하기 위한 별도의 단위를 설치하는 기구들만을 의미하게 된다. 현재 독일에서 입법평가제도가 도입된 이후 이와 관련한 특정한 목표를 달성하기 위해 독립적으로 설치된 기관은 표준비용모델을 이용한 행정부담 측정의 결과를 감독하기 위한 기구로써 국가규범통제위원회가 있다. 이하에서는 넓은 의미의 입법평가조직의 틀 안에서 입법평가기능을 전담하는 기구를 살펴보고자 한다.

## 2. 상설입법평가조직의 필요성

입법평가조직의 필요성은 입법평가를 담당하는 상설적인 조직을 반드시 설립해야 하는가라는 질문에서 출발한다. 상설적인 입법평가조직의 필요성은 입법평가의 제도화와 깊은 관련이 있다. 입법평가를 도입하기 위해서는 무엇보다 법적인 근거를 마련하는 것이 필요하며, 입법평가를 법령을 통해 제도화하였다면 이러한 평가가 실제로도 법에 근거한대로 진행되고 있는지를 통제하고 평가할 수 있는 구체적인 기관이 있어야만 실효성을 가질 수 있다.<sup>50)</sup> 다양한 방법론을 통해 법률안이 의도한 결과를 가져왔는지, 법으로 인한 부정적인 효과는 어떤 것이 있는지를 정교하게 예측해보고 최선의 법률대안을 선택하기

50) 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 8집, 2005,10, 342쪽; 홍준형, 최은진, 김난영, 입법평가법제화방안에 관한 연구, LECG Korea, 2006, 60-64쪽.

위한 절차를 ‘입법평가’라고 본다면, 그 결과에 대한 평가를 통해서 ‘입법평가’가 의도한 목표달성을 보장할 수 있기 때문이다. 결과적으로 입법평가의 법제화를 위한 작업은 입법평가의 수행을 책임지는 기구와 평가 결과를 감독하기 위한 감독기구의 설치를 통해서 비로소 완성될 수 있는 것이다.

### 3. 입법평가조직의 기능

입법평가조직의 기능도 입법평가조직을 광의의 개념으로 보느냐 협의의 개념에서 접근하느냐에 따라 달라질 수 있다. 뵘렛교수와 콘첸도르프박사는 2001년 『입법평가입문』에서 입법평가조직을 입법평가를 지도하고 실행하기 위한 관할기관을 의미한다고 정의하면서, 입법평가조직의 기능을 다섯 가지로 구분하여 설명하였다. 첫째는 입법평가 도구를 발전시키고 조화시키는 기능으로, 입법평가의 방법을 개발하고 발전시키기 위한 연구기구를 통해 이루어진다. 둘째는 관할부처내의 의견조정 및 협력(Ressortabstimmung/-zusammenarbeit)을 비롯하여 외부인에게 입법평가를 위탁할 경우 지원을 하는 기능으로 일반적으로 다양한 입법평가 참여자간의 의견을 조율하기 위한 조정기구를 통해 이루어진다. 셋째는 입법평가가 본래 의도한 목적을 충분히 달성할 수 있도록 전문지식을 갖춘 집단을 통해 자문과 지원을 하는 기능으로, 이러한 기능은 자문기구를 통해 이루어진다. 넷째는 정보제공기능으로 의회나 일반국민의 조회나 관할 부처에 의한 문의에 응답하는 것으로 입법평가를 수행하는 기관에 의해 이루어질 수 있다. 마지막으로 연수교육을 제공하는 기능으로 입법평가를 담당할 전문인력을 양성하기 위한 교육기구를 설치하여 제공할 수 있다.<sup>51)</sup>

51) Böhret, Carl und Konzendorf, Götz, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), 2001, S. 320.

뵘렛과 콘첸도르프가 제시한 이러한 다섯 가지의 기능은 반드시 하나의 독립된 조직에서 수행해야 하는 것으로 볼 수는 없다. ‘입법평가조직’의 개념은 하나의 독립기구를 의미하는 것이라기보다는 각각의 기능에 적합한 전문기관들의 총합체로서의 입법평가조직을 의미한다. 따라서 뵘렛과 콘첸도르프가 제시한 입법평가조직의 기능은 단일기구로서 입법평가조직의 기능보다는, 광의의 개념에서의 입법평가조직이 수행할 수 있는 기능들을 제시한 것으로 보는 것이 타당할 것이다. 실제로 독일에서는 입법평가의 유형과 기능에 따라 다수의 기관들이 관여하고 있으며, 이러한 기관들간의 업무와 권한을 어떻게 배분할 것인가가 입법평가 조직체계 형성을 위한 가장 핵심적인 사안이라고 할 수 있다.

## 2 가

독일에서 입법평가가 도입된 시점을 1998년 연방각부공통직무규칙에 법률의 효과평가에 대한 내용을 규정한 것을 기준으로 한다면, 그 이후 입법평가의 시행과 관련하여 별도의 조직개편이 이루어지지는 않았다.<sup>52)</sup> 다만 입법절차에 관여하는 연방정부의 각 부처와 연방내각을 비롯하여 다수의 전문적인 연구기관 및 대학기관들에게 입법평가의 업무와 권한을 배분함으로써 입법평가를 시행하고 있다. 현재 독일에서 입법평가의 고유한 업무만을 담당하는 조직으로는 표준비용모델을 이용하여 행정부담 측정결과를 감독하는 기구로써 2006년 설립된 국가규범통제위원회가 있다.<sup>53)</sup> 표준비용모델은 정보제공의무(Infoma-

52) 이러한 입법평가가 갖고 있는 의의를 실현하기 위해서는 조직체계 정비를 통한 입법평가 업무와 권한의 명확한 배분이 수반되어야 함에도 불구하고 아직까지 뚜렷한 진전이 없는 점은 다른 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용했겠지만 연방각부공통직무규칙의 규정이 조직설립과 관련한 직접적인 내용을 포함하지 않고 있다는 점을 지적할 수 있다.

53) 국가규범통제위원회의 업무와 권한 등은 제4장에서 자세하게 다루기로 한다.

tionspflicht)로 인해 기업이나 국민, 행정에게 발생하는 행정부담을 고유의 측정기법을 이용해 산출하고, 비용유발원인을 밝혀냄으로써 행정부담 감축을 위한 보다 과학적이고 객관적인 자료를 제공하기 위해서 네덜란드에서 고안된 방법론이다.<sup>54)</sup> 현재 독일에서 논의되고 있는 입법평가를 위한 다양한 수단들 중에서 적용이 의무화되어있는 유일한 평가도구이다. 물론 표준비용모델은 광범위한 입법평가의 방법론 중의 하나로써 이 기법 자체가 입법평가제도와 동일하다고 볼 수 없으며, 그렇게 보아서도 안된다. 다만 적용이 의무화되어 있는 행정비용측정과 그에 대한 감독기구간의 메카니즘을 통해 향후 입법평가제도 전체로 확장·발전되었을 경우 감독기구의 기능을 미리 예측해 볼 수 있다는 점에서 의의가 있을 것이다.

국가규범통제위원회를 제외하면, 독일의 연방차원에서 이루어지는 입법평가는 연방행정부내에 설치되어 있다. 따라서 독일의 입법평가조직이 어떻게 구성되어 있는가를 개관해 보기 위해서는 무엇보다 연방행정부에서 진행되는 입법평가의 과정을 통해 어떠한 기관이 어떻게 참여하고 있으며, 그 과정에서 업무와 권한의 분배는 어떻게 이루어지고 있는지를 중심으로 고찰하는 것이 필요하다.

이에 따라 각각 사전적 평가단계와 병행적 평가단계 그리고 사후적 평가단계에 참여하는 기관들을 중심으로 각 기관의 기능과 권한을 분석해보고자 한다.<sup>55)</sup> 이는 향후 입법평가제도를 도입하는 경우 우리나라의 조직체계 구성을 위해서도 시사점이 있을 것으로 여겨진다.

54) 이진국, 독일의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009, 41-46쪽.

55) 독일 연방행정부내의 입법평가조직에 대한 개관은 논문이나 책들을 통해서 나타나는 자료가 극히 드물었다. 입법평가 조직구성을 통한 제도화와 관련하여 우리나라에 번역되어 출판되었거나 아직 출판되지 않은 다수의 논문과 책들이 포함하는 내용은 조직구성을 위한 제언에 그치는 경우가 대다수였다. 따라서 입법평가 유형에 따른 연방행정부 내의 조직체계에 대한 개관은 2001년 『입법평가 입문』의 저자이면서 현재 독일 연방내무부에서 입법평가를 담당하고 있으며 2009년 『입법평가를 위한 실무지침서』의 개발에 주도적인 역할을 담당했던 Konzendorf 박사와의 인터뷰를 중심으로 개설(概說)하였다.

## 1. 연방행정부차원의 입법평가조직

### 1) 연방행정부 입법평가조직의 개요

독일의 연방차원에서 이루어지는 입법평가는 연방행정부내에 설치되어 있다. 독일에서 입법평가의 법적근거로 제시되고 있는 연방각부 공통직무규칙의 적용범위는 연방행정부에 제한되어 있기 때문에 의회 법안에 대하여 입법평가를 실시하기 위해서는 별도의 법제화가 필요하다.

입법평가 유형에 따른 독일의 조직체계는 사전평가조직과 병행평가조직 그리고 사후평가조직으로 구분할 수 있는데, 이렇게 평가 유형에 따라 담당조직을 달리하는 것은 각각의 평가단계마다 달성하고자 하는 목표를 비롯하여 사용하는 수단 및 도구 등이 상이하기 때문에 각각의 평가유형을 모두 포괄하는 일원적 담당조직의 설립보다는 개별 유형에 적합한 전문기관을 설립하거나 혹은 기존의 조직들을 활용하여 업무와 권한을 배분하는 방안이 효과적이기 때문이다.

한편 입법평가조직을 입법평가기능 및 권한에 따라 분류해보면 크게 입법평가책임기관, 평가수행기관, 평가결과에 대한 감독기관 등으로 구성할 수 있다. 입법평가를 위한 고유의 도구 및 수단이 존재하기보다는 평가 목적과 필요성에 따라 다양한 수단과 도구가 이용되고 있기 때문에 실질적으로 입법평가를 수행하는 기관은 정부부처 외에도 전문적인 연구기관 및 대학기관 또는 전문가 등이 참여하기도 한다.

입법평가의 책임기관은 각 법률초안을 작성하는 소관부처이며, 소관부처에서 수행한 입법평가 결과는 소관부처협의와 각료회의에서 검토하여 결정된다. 독일의 행정체제내에는 전적으로 입법평가의 수행을 책임지는 조직단위 또는 입법평가를 담당하는 연방공무원을 지원하기 위해서 파견되는 조직단위 등은 없으며, 입법평가에 참여하는 각 부처간의

의견을 조율하거나 조정하는 중앙부서도 현재로서는 존재하지 않는다.<sup>56)</sup> 입법평가수행을 위해 소요되는 인건비 및 물건비 등 소요비용을 위한 재원마련은 일반적으로 입법평가를 책임지는 소관부처에서 조달하여야 한다.<sup>57)</sup> 독일의 입법평가조직으로서 연방행정부처에는 경우에 따라서 입법평가를 담당하는 부서가 설치되어 있는 경우가 있다. 예컨대 국가규범통제위원회로 업무가 이관되기 이전까지 연방경제기술부(BMWi)에서는 Referat I C 5가 연방각부공통직무규칙에 따른 비용 및 규제효과에 대한 검토를 담당하고 있었으며<sup>58)</sup>, 연방내무부의 Referat O1과 O2 그리고 연방법무부의 Referat IV A 3는 현재 입법평가 담당부서로서 기능하고 있다. 물론 이러한 부서들은 입법평가를 직접 수행하는 임무를 위해 설치되었다기보다는 연방정부차원의 행정개혁을 지원하기 위한 부서로서 설치된 것이다.<sup>59)</sup> 이 중에서 연방내부무 소속의 Referat O2는 입법평가를 위한 지침서를 개발하였고 입법평가 적용을 위한 방법론 개발을 위한 업무를 담당하고 있으며, Referat O2에는 10인의 연방공무원과 입법평가만을 담당하는 6인의 담당자가 배치되어 있다. 그러나 실제로 이 부서를 입법평가를 위한 중앙부서로 분류하고 있지는 않다.<sup>60)</sup>

이 밖에 지난 2006년부터는 법률의 정보제공의무로 인해 발생하는 행정비용을 측정하는 기법인 표준비용모델이 새로운 입법평가의 도구

56) Konzendorf, Götz, Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland, in: Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Thomas Widmer/Wolfgang Beywl/Carlo Fabian(Hrsg.), 2009, S. 27-39.

57) Bräunlein, Tobias, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Peter Lang, 2003, S. 223-224.

58) 국가규범통제위원회는 표준비용모델에 근거한 행정비용 측정결과를 심사하는 기구로서 2006년 설치되었다. 그 이전까지 행정비용과 효과에 대한 검토는 독일 연방경제기술부가 담당하고 있었으나, 현재는 관련 업무가 국가규범통제위원회로 이관되었다. 따라서 연방법률안의 행정비용과 관련한 일반적인 검토작업은 현재는 연방경제기술부가 아닌 국가규범통제위원회가 담당하고 있다.

59) Veit, Sylvia, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, VS Verlag, 2010, S. 249-251.

60) Dittrich, Matthias, Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, AVM 2009, S. 22.

로서 도입되어, 이에 근거한 평가가 의무화되어 있다. 따라서 표준비용모델에 근거한 행정비용의 측정결과를 감독하는 기관으로 국가규범 통제위원회가 설립되었으며, 2011년 3월 16일에는 법률의 이행비용 측정결과에 대한 감독권으로 업무가 확장되었다.<sup>61)</sup>

이 밖에 연구 및 자문기관 등도 입법평가조직에 포함될 수 있다. 연구 및 자문기관은 주로 각각의 평가단계에서 필요한 경우 전문지식을 제공하거나 새로운 평가도구 및 수단의 개발을 비롯하여 입법평가의 지속적인 발전방안 등을 제시하는 등의 업무를 담당하며, 교육기관은 입법평가의 적용을 위해 해당 공무원 등에게 훈련 및 교육을 제공하는 기관을 의미한다.

## 2) 입법평가 단계별 조직의 기능

입법평가조직으로서 연방행정부처의 역할과 기능을 입법평가 단계별로 살펴보면 다음과 같다.

### *사전평가단계*

사전적 입법평가는 규율대안의 개발과 그에 비교되는 결과예측 그리고 산출된 최적의 규율가능성 모색을 통해 규율의 결과를 예측하기 위한 분석방법으로서, 정책을 채택하거나 정책실시 여부를 검토할 필요가 있을 때 혹은 복수의 대체안중에서 적절한 정책을 선택할 수 있도록 정보를 제공한다. 사전평가는 입법의 필요성 및 입법의 방법에 대하여 규율해야할지 망설여지는 경우 또는 어떻게 규율해야 할지 불확실할 경우에 합리적 결정을 돕기 위한 평가라는 점에서 의의가 있다.<sup>62)</sup>

사전적 입법평가의 대상은 입법계획이며, 이를 책임지는 기관은 해당 법률안을 담당하는 연방행정부처가 된다. 독일의 경우 법률안 제

61) Nationaler Normenkontrollrat, Presserklärung des NKR zur Änderung des NKR- Gesetzes, 2011.

62) 박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008, 613쪽.

안권은 연방의회(Bundestag)와 연방참의원(Bundesrat), 그리고 연방정부가 갖고 있는데, 실제로 연방의회에서 제정되는 법률의 대략 80% 정도는 연방정부에 의해 제출된 것이다.<sup>63)</sup> 일반적으로 정부법안은 법률안 내용과 관련된 연방행정부처에서 제안을 하게 되는데, 이러한 제안이 시작되기 이전에 실제로 법적 규율의 필요성이 있는지를 심사하고, 단계별 대안입법의 개발을 체계화하여 개발된 대안입법에 대한 결과를 평가함으로써 입법절차를 지원하는 것이다.<sup>64)</sup>

연방각부공통직무규칙은 어느 법률영역에서 사전적 입법평가를 실시해야 하는가에 대한 구체적인 규정을 포함하지 않고 있으며, 이에 대한 결정은 전적으로 주무연방행정부처에게 위임되어 있다. 이에 따라 해당부처는 입법계획에 대한 평가를 수행하기로 결정하면 정해진 절차에 따라 사전평가를 실시한다.<sup>65)</sup>

소관부처에서 수행하는 사전적 평가업무를 지원하기 위해서 2009년 연방내무부는 각 부처들과의 긴밀한 교류를 바탕으로 실무지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)을 개발하였는데, 이는 입법계획에 대한 사전평가의 관할책임을 가진 각 분과들을 지원하기 위한 것으로 법의 형태를 띤 규율초안을 작성하기 이전과 작성하는 동안에 지침을 제공한다.<sup>66)</sup> 이 실무지침서에서는 평가절차를 총 5단계로 구분

63) Busse, Volker, Gesetzesfolgenabschätzung im Bereich der Regierung, in : Wirkungsforschung zum Recht IV - Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, Karpen, Ulrich/ Hof, Hagen(Hrsg.), Baden-Baden, 2003, S. 51-61; 독일의 입법통계자료(2010년3월31일 현재)에 따르면 2004년부터 2009년까지 총 616개의 법률이 제정되었는데, 그 중에서 79.2%에 해당하는488개가 연방정부에서 제출한 것이다. [http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/10/10\\_01/10\\_01\\_03.html](http://www.bundestag.de/dokumente/datenhandbuch/10/10_01/10_01_03.html).

64) 박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008, 617쪽.

65) 사전평가의 절차는 크게 구상단계와 실행단계 그리고 평가단계로 구분된다. 구상단계에서는 문제분석, 목표분석과 체계분석 등을 통해 규율할 영역에 대한 분석을 하여 규율대안을 개발한다. 실행단계에서는 워크숍을 통한 집단토의와 기타 질적·양적절차와 수단을 적용한다. 마지막으로 평가단계에서는 규율대안과 규율대안 적용결과에 대한 비교분석과 보고서를 작성한다, Böhrer, Carl und Konzendorf, Götz Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, 2001, S. 7.

66) Bundesministerium des Innen (BMI), Arbeitshilfe zur Bundesministerien, Berlin, 2009.

하여 진행할 것을 권고하고 있지만, 실제로 이 진행절차에 따라 사전 평가가 이루어지는 사례는 드물고, 사전평가의 방법론을 개별적으로 사용하는 경우가 더 많다.<sup>67)</sup>

사전적 입법평가의 수행을 결정하게 되면 주무연방행정부처는 실무 지침서를 바탕으로 사전적 입법평가를 수행하는데, 사전적 입법평가에 들어가야 할 내용과 절차를 살펴보면, 가장 먼저 시행되는 것은 규율영역에 대한 분석(Analyse des Regelungsfeldes)이다. 그 밖에 목표에 대한 서술을 하고 규율대안을 개발하여 자문<sup>68)</sup> 등의 도움을 얻어 결과를 예측하게 된다. 이렇게 예측한 결과를 바탕으로 정책적 결정을 내리기 위한 보고서를 작성하여 권고를 하는 것으로 진행된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 사전평가의 주요 내용은 규율계획을 대상으로 규율의 필요성과 방법 등을 선택하기 위한 분석이 중심을 이루고 있다. 이러한 사전평가는 법률안 작성의 책임을 지고 있는 해당 부처가 가장 정확하게 파악하고 있기 때문에 사전평가를 해당부처에서 수행하는 것에 대한 반론의 여지는 없다. 다만 이러한 사전평가를 통한 결과의 신뢰성과 타당성을 확보하기 위해서는 독립적인 감독기능이 반드시 수반되어야 한다. 현재 독일의 경우 사전평가의 결과에 대한 감독 및 규제를 담당하는 독립적 기구는 설립되어 있지 않으며, 일반적인 입법과정에서의 협의절차로서 부처협의(Ressortabstimmung)가 사전평가에 대한 감독기구로서 기능하고 있다. 부처협의를 독일 연방행정부내의 입법절차에서 담당부서에 의해 작성된 법률초안(Referententwurf)을 정부법안(Regierungsentwurf)으로 의결하기 위한 1차적인 내부의 의사결정단위로서, 일반적으로 입법계획(또는 규율계획)은 부

67) 연방내무부에서 입법평가업무를 담당하고 있는 콘첸도르프 박사와의 이메일 인터뷰를 통해 정리한 자료임.

68) 자문과정에는 그룹토의(Gruppendiskussionen), 전문가 및 수법자와의 인터뷰와 서면조사(Interviews mit Experten und Normadressaten und schriftliche Befragung), 인터넷을 통한 자문(e-Konsultation)등을 이용한다.

처협의를 거쳐서 법적 규율의 필요성을 결정하게 된다. 사전적 입법 평가는 이러한 법률초안의 작성여부를 결정하기 위한 평가로서, 부처 협의를 통해서 사전평가에 대한 1차적 심의가 이루어지고 이후 입법 과정을 통해 여러 단계의 내부 의사결정과정을 거치면서 검증을 받게 된다.

### 병행평가단계

특정한 하나의 입법계획이 목표를 달성할 가능성이 높고 최소의 부작용을 가진 최적의 대안이라는 것을 증명하는 것으로 사전평가의 과정은 끝나게 되고<sup>69)</sup>, 이어서 선택된 대안에 따라 법안작성의 업무가 시작된다. 즉, 사전평가로부터 도출된 최적의 대안입법에 대한 제안을 법률로 전환할 필요가 있는데 이 과정에서 법률안(Regelungsentwurf)에 대한 종합적인 분석을 병행적 입법평가(begleitende Gesetzesfolgenabschätzung)라고 한다. 병행평가의 목적은 “법형식적으로 법률안을 각종 심사 기준, 예컨대 실용성이나 비용문제 등에 따라 분석하고, 그 법률안의 일부를 현실에 가깝게 검토하는 한편 부작용에 관한 불확실성을 최소화하고 당해 법률안을 법형식적으로 최적화시키기 위하여 수행한다.”<sup>70)</sup>

병행적 입법평가는 법률안을 대상으로 한다. 현행 연방각부공통직무 규칙은 입법평가의 대상이 되는 법률의 범위를 제한하지 않고 있다. 예컨대 원칙적으로 규제법률(예컨대 우리나라 행정규제기본법 시행령 제2조에서 정의하는 ‘규제’와 같은)이나 많은 비용을 수반하는 법률 등에서만 제한적으로 입법평가를 수행하는 것이 아니라, 원칙적으로 모든 정부법안을 대상으로 한다. 다만 입법평가의 수행여부를 비롯하여 평가의 수단 및 도구에 대한 결정권을 연방정부에게 포괄적으로 위임함으로써, 어느 법안을 어떤 방법론을 이용하여 평가할 것인가에 대

69) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008년, 634쪽.

70) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008년, 635쪽.

한 결정권한은 해당부처에게 있다.

병행평가 분야에서 실천가능하고 타당성이 확보된 확고한 방법론은 현재로서는 확정되지 않았다. 실제 병행평가에서 사용되는 일반적인 방법론으로서 거론되는 것은 법률안이 법형식에 부합하는지에 대한 심사와 검토를 비롯하여 실행가능성, 비용과 편익의 관계, 성별영향평가 등이다.<sup>71)</sup> 그 밖에 뵘렛과 콘첸도르프의 『입법평가 입문』에서는 병행평가를 위한 심사도구로서 효용가치분석, 상호의존적분석, 기능도식, 공통교차점분석, 비용결과분석, 급부경로분석, 인건비산정, 비용편익분석, 체계성 및 이해가능성에 관한 심사 등을 제시하고 있다.

이렇듯 ‘좋은 법률’을 만들기 위해 병행평가에서 이용가능한 다양한 방법론들을 제시하고 있지만 연방각부공동직무규칙은 어느 법률대안의 경우 어떤 평가를 위해 어떤 방법론을 사용해야 할 것인지에 대해서는 구체적으로 규율하지 않는다. 이로 인해 입법평가를 위한 평가수단 및 도구의 선택은 연방정부의 결정에 따른다. 현재 연방각부공동직무규칙에 근거하여 반드시 수행하여야만 하는 의무적인 평가기법으로는 표준비용모델을 통한 행정비용측정이 유일하다. 표준비용모델은 2006년에는 입법대안이 포함하고 있는 신고·보고 의무로 인해 발생하는 행정비용을 측정하기 위해 추가로 도입되었다. 그 밖에 GGO는 제44조에서 재정을 수반하는 규율의 경우 비용측정을 할 것을 명시함으로써 이에 대한 평가도 수행되어야 한다. 그러나 재정을 수반하는 규율에 대한 비용측정을 명시하고 있을 뿐 구체적인 평가기준이나 평가기법은 포함하고 있지 않다.<sup>72)</sup>

71) Konzendorf, Götz, Gesetzesfolgenabschätzung, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer (Hrsg.), 4. aktualisierte und ergänzte Aufl., VS Verlag, 2011, S. 138.

72) 이와 관련하여 2006년 3월 16일 개정된 국가규범통제위원회법은 위원회의 업무와 관련하여 제3조에서 비용측정결과에 대한 감독기능을 포함시켰다. 국가규범통제위원회의 업무와 관련하여 제4장에서 자세히 다루도록 하겠다.

이상에서 설명한 병행적 입법평가를 위한 연방행정부차원의 입법절차와 그에 따른 입법평가조직을 살펴보면, 우선 **병행평가의 책임기관**은 사전평가와 마찬가지로 해당 법률안 작성권한을 지닌 소관부처(Das federführende Ministerium)와 담당부서(Abteilung)<sup>73)</sup>이다. 그러나 병행평가는 법률안을 대상으로 하는 평가인 만큼 정부안을 결정하는 연방정부차원에서 합의가 수반되어야 한다.<sup>74)</sup> 따라서 담당부서에서 작성한 전문분야담당자초안(Referentenentwurf)<sup>75)</sup>은 기타 연방행정각부, 연방총리실(Bundeskanzleramt), 연방의회 교섭단체, 연방참의원(Bundesrat) 및 다양한 이익단체 등을 포함한 관련 연합회 등의 의견표명을 위해 송부하고, 이들 기관들의 의견과 평가를 검토하여 ‘정부법안(Regierungsentwurf)’을 작성하게 된다. 이렇게 완성된 정부법안은 연방수상과 연방각부 장관이 모인 각료회의를 통해 국회 제출여부를 결정하게 된다. 즉, 연방행정부에서 국회에 제출하는 정부법안은 각료회의를 통해 최종결정을 내리게 된다. 따라서 법률안에 대한 평가와 검사를 주요 내용으로 하는 병행평가의 수행에 대한 책임은 기본적으로 해당부처에게 있지만, 부분적으로는 연방정부도 책임기관의 일부가 되는 셈이다.<sup>76)</sup>

73) 독일의 각 연방부처들은 일반적으로 다수의 “Abteilung”으로 구분이 되는데, 각각의 Abteilung은 특정한 정책분야를 담당하게 된다. 예컨대 연방내무부의 구성을 보면 인사 및 총무업무를 담당하는 Abteilung을 비롯하여 연방경찰업무(Angelegenheiten der Bundespolizei), 공공안전업무(öffentliche Sicherheit), 헌법 행정법 및 국가법 업무, 이민/사회통합/유럽과의 조화 등을 담당하는 등 총 10개의 Abteilung으로 구성이 되어 있다. 각각의 Abteilung의 하위부서로서 Referat가 설치되어 있다.

74) 연방내무부에서 입법평가업무를 담당하고 있는 콘첸도르프 박사와의 이메일 인터뷰를 통한 자료.

75) 원칙적으로 연방행정부에서 제안하는 법률안의 초안은 주무연방행정부처내의 담당부서(Abteilung)에서 작성을 한 후 연방행정부, 연방총리실, 연방하원 교섭단체, 각 주정부 및 다양한 이익단체 등을 포함한 관련 연합회 등의 의견표명(Stellungnahme)를 거쳐 정부초안(Regierungsentwurf)으로 완성된다. 이러한 정부초안이 연방행정부차원에서 의회에 제출하는 법률안이 되는 것이다.

76) 연방내무부에서 입법평가업무를 담당하고 있는 콘첸도르프 박사와의 이메일 인터뷰를 통해 획득한 자료임

한편, 법률초안을 작성하기 위한 실행과정에서 입법평가는 반드시 소관부처에 의해서만 수행되는 것은 아니다. 주도적인 역할을 하는 소관부처에서 법률초안을 작성한 후 다른 부처들은 자신의 업무분야에 해당하는 전문적인 지식과 업무를 바탕으로 입법평가과정에 참여하게 되는데, 소관부처가 법률초안을 작성하고 이에 필요한 입법평가를 수행한 후 다른 행정부처에게 법률초안과 평가결과를 송부하여 의견을 요청하는 과정을 거친다. 예컨대 연방환경부에서 환경법에 관련된 법률초안을 작성하게 되면 이에 대해 연방경제기술부는 경제적 비용의 효과를 심사하고, 연방노동사회부는 노동시장에 미치는 영향에 대한 분석을 심사하게 된다. 원칙적으로 연방법무부의 경우 모든 법률초안의 법형식에 대한 심사를 비롯하여, 연방내무부와 함께 합헌성에 대한 심사를 수행하고, 연방재무부는 법률초안이 정부예산에 미치는 효과에 대해 검토한다.<sup>77)</sup> 이렇게 병행평가의 책임기관은 해당부처이지만, 기타 연방행정부처들도 각각의 역할에 따라 참여하게 된다.

연방행정부처들 외에도 병행평가의 수행과정에는 기타 연구기관이나 대학기관 등이 참여하기도 한다. 이는 병행평가에서 이용되는 다수의 방법론이 사전평가와는 달리 상당히 전문기술적인 기법들을 다수 포함하고 있기 때문에, 그러한 기법에 근거한 평가의 경우 전문기관에게 위탁하는 편이 효율적이기 때문이다. 외부 전문기관에게 평가수행을 위탁할 것인가의 여부를 결정하는 것은 전적으로 해당부처의 권한에 속한다. 현재 독일 연방내무부의 입법평가 담당부서에 따르면 병행평가를 비롯한 입법평가과정에 민간의 연구기관 및 대학기관이 참여하거나 위탁하는 경우는 드물고, 연방통계청의 지원하에 대체로 소관부처에서 직접 수행하고 있으며, 담당행정부서에서 비용측정을 위한 다수의 전문가들을 채용하여 운영하고 있다.<sup>78)</sup>

77) Vollmer, Arndt, Die Prüfung von Gesetzentwürfen durch den französische Conseil d'État : gibt es in Deutschland funktional vergleichbare Prüfverfahren?, Speyer, 2005, S. 37-52.

78) 연방내무부에서 입법평가업무를 담당하고 있는 콘첸도르프 박사와의 이메일 인

병행평가의 목적달성을 위해서는 소관부처가 직접 수행을 하는 경우이든 혹은 전문적인 연구기관이나 대학기관에게 위탁하여 평가를 진행하든지 평가결과에 대한 감독은 반드시 수반되어야 한다. 현재 독일에서 다수의 병행평가를 위한 방법론 적용결과에 대한 전반적인 감독기능을 수행하는 기관은 없으며, 표준비용모델에 근거한 행정비용측정의 결과를 감독하는 기구로써 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)가 있다.

그 외의 방법론을 이용한 평가결과에 대해서 감독기능을 수행하는 독립적인 기구는 현재 설치되어 있지 않으며, 정부법안 작성을 위한 소관부처협약과 각료회의에서 감독기능을 수행한다. 일반적으로 소관부처협약을 통해 평가결과의 적정성과 타당성이 검토된다.<sup>79)</sup>

#### 사후평가단계

사후적 입법평가는 “법규정의 목표달성정도를 사후에 파악하고 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식하기 위해서 필요하며, 현재의 법규정의 개정필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 실행된다”. 따라서 사후평가에서 분석하고자 하는 주요 내용은 첫째, “현행 법규정이 의도하는 목표에 도달하였는가”의 여부, 둘째 부작용의 여부와 중요성, 셋째 법규를 통한 행정부담의 변화정도, 즉 행정부담의 증가 또는 경감 여부, 넷째, 법규정의 실용성과 타당성 다섯째 개정의 필요성 또는 폐지여부 등이다.<sup>80)</sup>

사후평가를 실시하는 배경으로는 법령적용을 통해 드러나는 법령개정의 필요성을 들 수 있으며, 그 밖에 개별 법령들은 이미 주기적인 사후평가를 규율하기도 한다. 예컨대 ‘독일의 요양보험법(Gesetz zur so-

터뷰를 통한 자료.

79) 연방내무부에서 입법평가업무를 담당하고 있는 콘첸도르프 박사와의 이메일 인터뷰를 통한 자료.

80) 박영도, 입법평가 입문, 한국법제연구원, 2008년, 648-649쪽.

zialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit : Pflegeversicherung)’ 제10조 제4항에서는 “연방노동복지부는 연방의 입법관련기관에 대하여 1997년부터 매 3년마다 요양보험의 추이, 독일 전역에서의 요양보호의 상황 및 제안의 실제 전환 및 요양보험의 문제에 대한 위원회의 조언에 관하여 보고한다”라고 법률의 결과에 대한 정기적인 사후검증을 규정하고 있다.<sup>81)</sup>

이러한 사후평가의 책임기관은 사전평가 및 병행평가와 마찬가지로 소관부처에게 있으며, 평가의 수행기관을 결정하는 권한역시 소관부처에게 있다. 즉, 사후평가의 경우에도 병행평가와 유사하게 소관부처가 직접 수행하거나 외부 전문기관에게 평가를 위탁할 수 있다. 사전 및 병행평가와 비교했을 때, 사후평가는 외부 전문기관에게 위탁하는 사례가 높은 편이다. 사후적 입법평가의 경우 실제 적용상에서 나타나는 문제점을 비롯하여 광범위한 실태조사를 포함하는 경우가 많기 때문에 연방부처의 인력으로는 한계가 있고, 오히려 외부의 전문기관에게 위탁하는 것이 보다 구체적이고 정확한 결과를 기대할 수 있기 때문이다.<sup>82)</sup>

사후적 입법평가결과를 심사하는 기능은 부처협의(Ressortabstimmung)을 통해서 이루어진다. 사후평가와 관련하여 정확한 통계자료는 없지만 독일 연방내무부의 전문가에 의하면 그동안 전체 법률의 대략 10% 선에서 사후평가가 이루어졌다고 한다.<sup>83)</sup>

### 3) 연방행정부 입법평가조직의 성격

독일 연방행정부의 입법평가기능은 네트워크 형태로 조직되어 있다. 이를 네트워크조직(Netzwerkorganisation)이라 할 수 있는데 이는 상대

81) 박영도, 입법평가 입문, 한국법제연구원, 2008년, 651쪽.

82) 슈파이어 입법평가연구소의 연구원인 악셀 피스커(Axel Piesker)와의 전화인터뷰 내용.

83) 연방내무부에서 입법평가업무를 담당하고 있는 콘첸도르프 박사와의 이메일 인터뷰를 통한 자료.

적으로 강한 독립성을 지닌 조직구성원들이 상호 유기적으로 연관되어 있으며 긴밀한 협력을 통해 자원과 성과를 공유함으로써 공동의 목표를 달성하는 조직형태이다.<sup>84)</sup> 대표적인 예로 인터폴 즉, 국제형사경찰기구(International Criminal Police Organization)가 있다.<sup>85)</sup> 네트워크구조를 지닌 조직은 효율적으로 자원을 활용하면서도 급속한 환경변화에 신속적으로 대응할 수 있다는 점에서 유용성이 강조되고 있다.<sup>86)</sup>

입법평가 기능에 관해 연방행정부의 각 부처는 독립적인 역할과 권한을 지니며 ‘입법평가’라는 공동의 목표를 통해 상호 유기적으로 연결되어 있을 뿐만 아니라 지속적인 의사소통을 통해 공동의 목표를 달성해나간다. 또한 ‘입법평가’의 수행과 관련하여 각각 명확하게 부여된 업무와 권한을 가지고, 다른 부처와의 긴밀한 협력을 통해 각자 보유하고 있는 인식과 정보자원과 성과를 공동으로 활용할 수 있다. 이렇게 연방행정부차원의 입법평가조직은 정도와 형태로 볼 때 독립적인 행정기관이 아니라 네트워크구조라 할 것이다.

네트워크조직은 그룹이나 기관을 구성원으로 하는 것이 일반적이다. 따라서 다수의 계선조직(Liniensystem)<sup>87)</sup>으로 구성되어 있으며 분권화의 정도가 높은 것이 특징이다. 이러한 네트워크조직은 객관적인 목표에 따라 일정한 기능적 영역에서 형성되는 것이 일반적이기 때문에, 명확한 목표설정과 설정된 목표의 달성을 위한 의사소통은 네트워크의 원활한 작동을 위한 가장 중요한 전제조건이 된다. 이와 관련

84) Schulte - Zurhausen, Manfred, Organisation. Verlag Vahlen, München 2005, S. 286.

85) 국제형사경찰기구는 가맹국들간의 정보공유와 상호협조를 통해 범죄를 방지 또는 예방하는 역할을 한다.

86) 이종수 외, 행정학개론, 5정판, 2009, 333-335쪽.

87) 계선조직이란 명령·복종 관계를 가진 수직적·계층적 구조를 형성하면서 업무를 직접 결정·집행하는 기관으로서 행정목표의 달성에 직접적으로 기여하며 최고 관리자를 정점으로 하는 수직적인 권한의 체제로 이루어진다. 이와 대응되는 조직의 형태로는 막료조직이 있으며 이는 계선조직에게 지원·자문을 함으로써 행정조직의 목표 달성에 간접적으로 공헌하는 조직을 의미한다. 하상균/장문학, 행정학개론, 2009, 270쪽.

하여 독일 연방행정부는 부처협의 및 각료회의를 통해 입법평가에 관계하는 각 부처들과의 긴밀한 협력체제를 유지하고 있다.

이 네트워크조직의 구성단위로서 그 조직화의 정도가 높아 전체 네트워크조직에서 특히 부각되는 국가규범통제위원회는 제4장에서 구체적으로 살펴보기로 하겠다.

## 2. 연방의회차원의 입법평가조직

독일에서 입법평가를 규정하고 있는 법적 근거는 연방행정부 내의 행정규칙인 「연방각부공통직무규칙」으로서, 연방의회에는 적용되지 않는다. 즉, 의회법안의 경우 입법평가의 적용을 받지 않으며, 연방의회 내에는 독립적인 입법평가조직이 설치되어 있지 않다. 따라서 독일의 연방의회차원에서 이루어지는 입법평가는 그 기능을 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다.

입법평가의 내용을 법률제정 이전단계(ex-ante-Verfahren)와 법률제정 이후단계(ex-post-Verfahren)로 나누어 보면 「연방각부공통직무규칙」 제41조의 제안이유와 제44조의 법률의 효과에 대한 분석 등은 사전적 절차에서 수행되어야 할 내용들을 주로 규정하고 있다. 이와 관련하여 의회법안의 경우 사전적 절차에서 수행되어야 할 입법평가(예컨대 법률의 효과분석)를 공식적으로 규정하고 있는 법규범이 없기 때문에 그 내용을 파악하기 어렵다.

다만 연방행정부내에서 이루어지는 입법평가의 사전절차는 연방행정부에서 종료되는 것이 아니라 연방의회의 입법절차로 이어진다는 점에서 연방의회도 부분적으로 사전적 입법평가의 기능을 담당한다고 볼 수 있다. 특히 연방의회의 각 분야별 상임위원회는 연방행정부내에서 이루어지는 부처협의 및 각료회의와 유사한 기능을 수행한다고 볼 수 있는데, 연방각부공통직무규칙에서 규정하고 있는 입법평가의 결과는 연방의회에서 이루어지는 입법절차에서도 보충적 자료로서 기능한다.

그 중에서도 표준비용모델에 근거한 행정비용에 대한 측정결과는 이미 연방행정부차원의 입법절차과정에서 국가규범통제위원회의 심사를 거치게 되어있지만, 이에 대해서 국가규범통제위원회는 의견을 개진할 뿐 강제적으로 법률안의 내용변경을 명령할 수는 없다. 따라서 연방행정부에서 국가규범통제위원회의 의견을 전적으로 수용하지 않는다 하더라도 이를 제재할 수 있는 수단은 현재로선 없다. 이러한 국가규범통제위원회 역할의 한계를 보완하는 것이 의회절차에서 이루어지는 국가규범통제위원회와 의회의 분과별 상임위원회와의 협력이다. 특히 동 위원회의 주요업무가 행정비용측정결과에 대한 심사이기 때문에 기술경제위원회(Ausschuss für Wirtschaft und Technologie) 및 재정위원회(Finanzausschuss)와 긴밀한 협력을 유지하고 자문역할을 수행하며, 이를 통해 연방행정부에서 반영되지 못한 국가규범통제위원회의 행정비용에 대한 의견은 의회절차에서 다시금 반영되기도 한다.

한편, 지난 2011년 3월 16일 「국가규범통제위원회법」이 개정되었는데, 이를 통해 의회법안에 대해서 원내교섭단체 또는 법안을 발의한 국회의원의 신청에 의한 법률안 사전검토권한이 국가규범통제위원회의 업무로 추가되었다. 물론 개정된 법률이 이러한 사전검토의 구체적인 기준이나 내용에 대한 명확한 규율내용을 포함하고 있지 않아서 현재로선 그 내용이 「연방각부공통직무규칙」에서 제시하고 있는 법률안 제안이유 및 법률의 효과분석과 어떤 관계에 있는지 파악하기는 어렵다. 따라서 「국가규범통제위원회법」이 시행되고 난 후 일정기간동안 의회법안에 대한 사전평가와 관련한 국가규범통제위원회의 기능과 권한을 분석함으로써 향후 독일 연방의회내의 입법평가제도화와 평가조직에 관한 후속연구가 필요할 것으로 보인다.

한편, 독일은 우리나라와는 달리 의회법안이 전체 법률에서 차지하는 비중이 높지 않은 국가이다. 독일의 입법통계자료에 의하면 의회법안이 전체 법률안의 약 20% 정도에 그치고 있으며, 이 중에서도 실질

적으로 연방행정부에서 준비한 법안이 상당수를 차지하고 있는 것으로 알려져 연방행정부에 의한 법률안 작성은 공식적으로 나타난 비율보다 높은 것으로 평가되고 있다. 이러한 독일의 입법문화로 인해 행정규칙에서 규정하고 있는 입법평가제도의 역할을 우리나라와 직접적으로 비교하는 것은 바람직하지 않다.

### 3. 주차원의 입법평가조직

독일은 연방국가로서 13개의 주정부와 3개의 도시정부<sup>88)</sup>로 구성되며, 각 주 및 도시정부는 입법, 사법 및 행정의 자치권을 유지하고 있다. 이에 따라 각 주의 관할범위내의 법률에 대해서는 독립적인 입법과정을 거치며, 입법평가의 시행여부를 결정하는 것은 주정부의 권한에 속한다. 현재 독일의 주 가운데 법률로써 입법평가를 제도화하고 있는 주는 없으며, 라인란트팔츠(Rheinland-Pfalz)와 베를린(Berlin) 등 몇몇 주에서만 각부공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien)을 통해 입법평가를 규정하여 시범적으로 운영하고 있다.<sup>89)</sup> 주정부 차원의 입법평가는 주의 입법권에 한하여 이루어지는데, 각 주마다 주기적인 행정개혁을 시행하고 있어 조직의 변화가 빈번하여 입법평가와 관련한 조직체계를 비롯한 입법평가의 현황을 정확하게 파악하는 것은 쉽지 않을 뿐더러 큰 의미가 없다고 보여진다. 따라서 본 단락에서는 슈파이어 대학과 입법평가연구소를 통해 연방차원에서 입법평가를 도입하던 초기부터 다른 주에 비해 비교적 활발하게 입법평가가 시행되어 왔던 라인란트팔츠주의 입법평가 현황을 중심으로 간략하게 살펴보도록 한다.

라인란트팔츠주는 공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung) 제26조에서 법안의 형식과 ‘입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)’에 대해서

88) 도시정부(Stadtstaat) 또는 도시국가는 우리나라의 특별시 또는 광역시와 유사한 도시형태의 정부로서, 독일의 수도인 베를린과 함부르크, 브레멘이 있다.

89) 슈파이어 입법평가연구소의 연구원인 악셀 피스커와의 전화인터뷰 내용.

규율하고 있다. 우선 표지와 제안이유를 포함하여 법안을 작성하면 주법무부가 이를 검토하여야 한다. 또한 새로운 법률을 제정할 경우 입법평가를 실시해야 하는데, 연방차원의 입법평가와는 달리 모든 법안을 대상으로 하지 않고 그 영향이 상당할 것으로 예상되거나 또는 효력범위(Wirkungsbreite)가 넓은 경우에만 제한적으로 입법평가를 실시할 것을 규정하고 있다.<sup>90)</sup>

이러한 입법평가를 담당하는 주무부처는 현재 주 수상청(Staatskanzlei)이며<sup>91)</sup>, 입법평가의 절차 및 방법과 참여하는 조직들의 역할 등은 연방차원에서 이루어지고 있는 입법평가와 대동소이하다.<sup>92)</sup> 연방정부에서 이루어지고 있는 입법평가와 비교했을 때 사전절차에서 이루어지는 입법평가, 즉 법률이 제정되는 과정에서 이루어지는 입법평가의 경우 모든 법률이 아닌 영향력이 큰 법안의 경우로 제한함에 따라 실제 평가사례는 1-2페이지에 개괄적으로 서술하는 등 형식적인 평가가 많은 편이다. 이는 공동직무규칙에서 영향력이 큰 법안이라는 모호한 표현으로 대상법률을 제한하고 있는 규정에서도 그 원인을 찾을 수 있을 것이다. 반면 사후평가의 경우 광범위한 실태조사와 문제분석 등을 위해 외부의 민간기관에게 위탁하는 사례가 많고, 따라서 사전평가에 비해 구체적이고 풍부한 설명을 포함하는 편이다.<sup>93)</sup>

독일의 입법평가제도는 입법개혁을 위해 연방정부차원에서 처음 시작한 것으로, 아직 주차원에서 많은 발전을 이루지는 못하였으며, 개

90) 라인란트팔츠 주정부, 행정부, 수상청과 연방과 유럽연합에 파견한 주 대표단을 위한 공동직무규칙 제26조(Gemeinsame Geschäftsordnung für die Landesregierung sowie für die Ministerien, die Staatskanzlei und die Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund und der Europäischen Union Vom 21. April 2004, §26)

91) 연방정부차원에서 입법평가를 담당하는 주무부처는 연방내무부이다.

92) 입법평가를 위한 지침(Anleitung)은 공동직무규칙의 부록5에서 설명하고 있다. 라인란트팔츠주 뿐만 아니라 기타 주에서 시행하고 있는 입법평가는 일반적으로 연방차원의 평가를 모델로 하고 있기 때문에 주요 내용은 크게 다르지 않다.

93) 라인란트팔츠의 주 수상청 공무원과 수파이어 입법평가 연구소의 연구원인 악셀 피스커와의 전화인터뷰 내용.

별 주를 중심으로 시험적으로 적용하고 있는 실정이다.

#### 4. 기타 입법평가 관련조직

독일의 입법평가 수행기구로서 대표적인 기구는 이미 살펴보았듯이 연방행정각부이지만, 이외에 경우에 따라서 기타 연구기관들도 참여하고 있다. 그러나 독일의 입법평가를 수행하는 연구기관들은 별도로 설립된 기관보다는 특정 정책분야 및 방법론과 관련하여 연구프로젝트를 진행하던 기관들이 입법평가와 관련한 연구를 추가적으로 진행하고 있는 것이 일반적이다.<sup>94)</sup>

현재 독일에서 연방정부나 연방의회 소속이 아닌 독립적인 연구기관 중에서 입법평가를 직접 수행하는 대표적인 기관으로는 독일 슈파이어 대학교 부설 연구소인 입법평가연구소(Institute für Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation)가 있다.<sup>95)</sup> 슈파이어 입법평가연구소는 연방정부 및 주정부 또는 연방의회 등의 위탁으로 대형프로젝트를 수행하며, 정치행정조치들에 대한 결과와 영향 등을 평가한다. 특히 사전적, 병행적, 사후적 입법평가의 수행을 통해 목표달성가능여부 및 목표달성을 위한 대안개발 등을 연구하고 평가하여 최적화를 위한 방안 등을 제시한다. 이 밖에 입법평가연구소는 입법평가와 관련한 광범위한 자문기관 및 지원기관으로서 역할을 수행하고 있다.

현재 입법평가연구소에서 진행하는 프로젝트로는 연방의회의 내무위원회(Innenausschuss des Deutschen Bundestages)의 위탁으로 「연방정보자유법」에서 정보접근규범을 위한 평가<sup>96)</sup>와 라인란트팔츠주 스포츠·

94) 연방내무부에서 입법평가업무를 담당하고 있는 콘첸도르프 박사와의 이메일 인터뷰를 통한 자료.

95) 슈파이어 입법평가 연구소 홈페이지, <http://www.ingfa-speyer.de/>

96) Evaluierung des Gesetzes zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes - Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, IFG, Auftraggeber: Innenausschuss des Deutschen Bundestages, Laufzeit: 01.04.2011~31.03.2012, <http://www.ingfa-speyer.de/>

내무부의 위탁으로 라인란트팔츠주의 정보자유법에 대한 평가를 위한 시범사업<sup>97)</sup>과 라인란트팔츠주의 행정개혁을 위한 병행적 입법평가<sup>98)</sup> 등을 수행하고 있다.<sup>99)</sup>

독일의 경우 이미 살펴보았듯이 입법평가조직은 연방행정부내에 설치되어 있으며 입법계획이나 법률안 또는 법률에 대한 입법평가는 실질적으로 연방행정부처에 의해 대부분 수행되고 있다. 그러나 직접 수행이 되기 이전에 시범프로젝트 등을 수행함으로써 충분한 사전검토작업이 이루어진 이후에 실제 적용을 하는 것이 일반적이다. 이러한 사전검토작업에서 연구기관들의 역할이 두드러진다. 슈파이어의 입법평가연구소외에 독일의 입법평가가 도입되던 초창기에는 슈파이어 공공행정연구소가 주요한 역할을 수행하였다. 현재 일반적으로 통용되는 입법평가의 3가지 유형과 각 유형에 따르는 도구 등을 포함한 입법평가 입문서도 당시 슈파이어 공공행정연구소에서 연방정부의 위탁을 받아 진행한 연구였다. 이렇듯 연구기관의 주요 업무는 연방정부나 주정부차원에서 이루어지는 입법평가를 위탁수행하는 것뿐만 아니라 입법평가제도의 지속적인 발전을 위해 실제 적용상에서 나타나는 문제점이나 한계점 분석과 이를 통한 대안 제시 등에서 더욱 중요한 역할을 수행하고 있다.

### 3 가

입법평가가 연방각부공통직무규칙에 규정된 이후 지난 10여 년간 독일에서 이루어진 입법평가의 실적에 대한 정확한 통계자료를 공식적으로

97) Projekte Evaluation des Landesinformationsfreiheitsgesetzes Rheinland-Pfalz, LIFG RP, <http://www.ingfa-speyer.de/>

98) Begleitende Gesetzesfolgenabschätzung zur Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, bGFA KVR, <http://www.ingfa-speyer.de/>

99) 수행이 끝났거나 현재 진행 중인 프로젝트에 관해서는 입법평가연구소 홈페이지 참조.

발표하지 않고 있다. 다시 말해서 몇 건의 법안을 연방정부에서 작성하였으며, 각 작성법안에 대한 입법평가 수행실적은 전체 법률안대비 얼마인가 등에 대한 자료를 제공하지 않는다는 것이다. 이는 하나의 제도를 실행하면 계량적인 실행성과에도 큰 의미를 두는 우리와는 사뭇 다른 행보다. 입법평가 수행과 관련한 구체적인 통계자료가 집계되지 않는 이유는 ‘입법평가제도’가 지니는 다양한 방법론과 평가의 광범위성과 무관하지 않아 보인다. 현재 사전, 병행 및 사후평가까지 다양한 평가방법이 존재하지만, 구체적인 평가의 내용 및 범위에 대한 결정권한은 소관부처에게 있으며, 법률초안에 대해 정보제공의무로 인한 행정비용을 측정만이 모든 법률초안의 작성에 있어서 의무화되어 있다. 이렇듯 소관부처에게 수행의 결정권이 위임되어 있는 상황에서 평가실적에 대한 통계자료를 공개하는 경우 입법평가의 형식적 수행이 증가할 가능성이 있으며, 이로 인해 입법의 효율성에 기여해야 할 입법평가가 오히려 더욱 많은 행정비용을 초래할 위험이 있기 때문인 것으로 풀이된다.<sup>100)</sup>

한편 입법평가 방법론 중에서 의무화되어 있는 평가방법으로서 표준비용모델을 이용한 행정부담 측정은 국가규범통제위원회에 의해 평가실적이 집계되고 있다. 2006년 12월 이래로 국가규범통제위원회는 법률안(Regelungsvorhaben) 1263개를 최종 심사하였다. 평균 매 달 약 30개의 법률안이 규범통제위원회에 제출되었고, 심사된 법률안 중 18퍼센트는 행정비용을 절감하는 성과가 있었다.<sup>101)</sup>

#### 4

독일에서 입법평가제도가 본격적으로 적용되기 시작한 계기는 지난 2000년 7월 26일 연방각부공동직무규칙의 전면개정과 함께 제44조에

100) 독일 연방내무부에 따르면 사후적 입법평가의 수행실적은 전체 법률안의 대략 10% 정도라고 한다.

101) Nationaler Normenkontrollrat(NKR), Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates, 2010, S. 10.

서 입법평가를 명시하면서 부터이다. 그로부터 10여년의 시간이 흘렀다. 그러나 독일의 입법평가를 위한 기관들간의 기능부담관계에 있어 여전히 확고한 조직체계를 갖추지 못하고 있다. 그 이유는 입법평가의 제도화와 관련이 있다. 우선 독일은 입법평가의 대상법률에 대한 명확한 기준이 없고 어떠한 수단과 방법을 통해서 입법평가를 할 것인가도 명확하지 않다. 규제법령으로 인한 비용편익분석을 주 내용으로 하고 있는 규제영향분석과 비교했을 때 입법평가의 대상은 보다 광범위하며 분석기법도 다양하다. 그러나 어떠한 법률을 대상으로 어떠한 기법을 사용해야 하는가에 관해서 「연방각부공통직무규칙」은 규정하고 있지 않으며, 단지 해당부처에게 위임할 뿐이다. 또한 입법평가의 대상법률이 명확하지 않기 때문에 입법평가 자체가 강제사항으로 규정될 수 없고 이는 결과적으로 입법평가의 수행을 책임지는 기관이 어디이며 그 평가 결과는 어느 기관에서 감독해야 하는가의 문제에도 명확한 기준을 제시하지 못하고 있다. 현재 입법평가의 다양한 방법론중에서 평가의 수행이 의무화 되어있는 것은 표준비용모델이다. 모든 법률은 표준비용모델을 통한 행정비용을 측정하고 그에 대한 결과서를 법률안에 첨부하게 되어 있다. 이러한 결과는 국가규범통제위원회를 통해서 검사된다.

이러한 모호한 규정은 입법평가를 담당하는 체계적인 조직구성에도 영향을 미친다. 현재 독일에서 입법평가에 대한 감독기구로서 권한을 행사하는 대표적인 기구는 국가규범통제위원회이지만, 입법평가 전반에 대한 감독기능을 행사하는 것이 아니라 표준비용모델을 통한 행정비용 측정에 대한 결과만을 감독한다.

독일 연방내무부에서 입법평가업무를 담당하고 있는 콘첸도르프 박사에 의하면 현재 입법평가절차에서 수행의 강제성이 인정되고 있는 방법은 표준비용모델에 의한 행정비용측정이 유일하다. 모든 법률안에 대해서 표준비용모델에 근거한 행정비용측정을 해야 하며, 이러한

평가 결과를 감독하는 기관으로서 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)가 설립되었다. 이 밖에 독일의 연방차원에서 수행되는 입법평가에 대한 전반적인 감독기능을 수행하는 별도의 기관은 없으며, 표준비용모델에 근거한 관료비용 측정결과에 대한 감독기능을 수행하는 국가규범통제위원회가 감독기구로서 기능하고 있다. 국가규범통제위원회의 법적성격과 기능 및 권한 등에 대한 자세한 사항은 제4장에서 별도로 다루고자 한다.

한편, 독일 입법평가를 규정하고 있는 연방각부공통직무규칙은 행정규칙으로서 그 적용범위는 연방행정부에 그치고 있다. 이는 연방각부공통직무규칙에서 규정하고 있는 입법평가제도는 연방정부에 의한 법률안에만 적용될 수 있다는 것을 의미하며, 연방의회에서 제안된 법률안에 대해서는 입법평가제도가 적용될 근거가 존재하지 않는다. 물론 독일의 경우 전체 법률안의 80%정도가 연방정부를 통해서 제안되며, 의원입법은 극히 드물다는 점에서 행정규칙에 의한 입법평가 제도가 겨우 반쪽자리의 규칙이라고 판단할 수는 없다. 그러나 법률안 제안권이 공식적으로 연방정부와 연방의회에게 주어진 이상 입법평가를 통한 소기의 목적을 달성하기 위해서 의원법률안에 대한 입법평가의 근거마련이 필요한 것은 사실이다. 이와 관련하여 2011년 3월에 국가규범통제위원회의 업무와 권한을 확대하는 법률개정이 이루어졌다. 이러한 법률을 통해 국가규범통제위원회는 의회의 법률안에 대해서도 감독할 기능을 부여받았다. 이는 장래 독일에서 입법평가가 제도로서 확고한 위치를 차지하기 위한 중요한 디딤돌로서 역할을 할 것이다.

## 제 4 장 독일의 국가규범통제위원회

### 1 가

#### 1. 조직구성

국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat, NKR)는 독일 연방 차원에서 관료주의를 철폐하고 행정부담을 감축하기 위한 목적으로 연방정부에 자문을 하는 연방수상청 소속의 독립적 기관이다. 국가규범통제위원회는 총 10인<sup>102)</sup>의 명예직(ehrenamtlich) 위원으로 구성되는데, 각각 경제, 정치, 학문, 사법, 행정분야를 대표하는 인사들이다. 위원의 임기는 5년이지만 연임이 가능하며, 연방대통령(Bundespräsident)에 의하여 임명된다.<sup>103)</sup> 이러한 국가규범통제위원회의 각 위원들은 각각 서로 다른 연방부처를 담당하고 있어서, 각각 담당하는 연방부처에서 작성한 법령안을 심사하고 의견서를 작성한다. 이렇게 작성된 담당위원의 의견은 위원회의 전체회의를 통해서 행정비용의 계량화가 집행가능하게 서술되어 있는지, 가장 적은 비용이 발생하는 대안을 선택하였는지의 여부 등을 중심으로 검토하며, 규범통제위원회의 심사 의견을 결정하여 연방부처에게 전달한다.<sup>104)</sup>

국가규범통제위원회는 네덜란드의 행정부담에 대해 자문과 감독기능을 수행하는 기관인 행정부담자문위원회(Actal)<sup>105)</sup>과도 유사한 기능을 수

102) 국가규범통제위원회는 종래 8명의 각계 인사들로 구성되어 있었으나, 2011년 3월 16일 법 개정을 통해 총 구성원은 8명에서 10명으로 증가되었다(국가규범통제위원회 설치에 관한 법, 2011.3.16 제3조 제1항).

103) Nationaler Normenkontrollrat, Organisation und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrates, 2009, S. 8-10.

104) 홍완식, 독일의 입법평가 - 독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009, 33-53쪽.

105) Actal은 행정부담의 절감을 위한 네덜란드 정부와 국회의 자문기관으로서, 법률안에 대한 사전감독 뿐만 아니라 현행 법률의 행정부담에 대해서도 평가한다.

행한다. 국가규범통제위원회의 주요업무는 표준비용모델이라는 방법론을 통한 행정비용측정결과를 감독하는 것이었지만, 이 밖에 규제철폐를 위해 연방정부에 자문을 행하고 지원하는 역할도 수행하며, 법률안이나 법규정에 근거해 발생하는 행정적 부담에 대해 권고와 자문 및 기타 자료를 제공하는 역할도 수행한다.<sup>106)</sup>

## 2. 법적 성격

국가규범통제위원회는 네트워크조직(Netzwerkorganisation)의 성격을 지니고 있는 독일 연방행정부내의 입법평가조직과는 명확히 구분되는 행정기관(行政機關)으로서의 성격을 지닌다. 행정기관이란 행정사무를 담당하는 지위를 지칭하는 것으로, 그 중에 특히 행정주체의 의사를 결정하고 이를 국민에 대하여 표시할 수 있는 권한과 책임을 가지는 행정(관)청과는 구분할 필요가 있다.<sup>107)</sup> 행정기관은 특정한 관할범위를 지니는 것이 특징인데, 이러한 관할범위에 대해서 모든 행정기관이 독점적 지위를 갖는 것은 아니며, 경우에 따라서는 관할범위에 대한 경합적 지위를 갖기도 한다.<sup>108)</sup> 일반적으로 행정관청은 관할범위에 대한 독점적 지위를 갖는 반면, 기타 행정기관은 경합적 지위를 갖는 경우도 있다. 국가규범통제위원회의 관할범위내에서의 역할과 기능을 중심으로 살펴보면, 위원회는 대외적이고 최종적인 효력을 발생시키기 보

106) 이진국, 독일의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009, 28-29쪽.

107) 김동희, 행정법 II, 제13판, 2007, 8쪽.

108) 행정기관의 종류에는 행정주체의 행정에 관한 의사를 결정하고 이를 외부에 대하여 표시하는 권한을 가진 행정관청(의사기관), 국가공무원법상 징계위원회와 같은 결정기관(참여기관), 행정관청의 의사결정을 보조하거나 행정청의 명을 받아 사무에 종사하는 보조기관, 행정청이나 보조기관을 보좌하는 보좌기관, 행정청의 명을 받아 행정청이 발한 의사를 집행하여 행정상 필요한 상태를 실현하는 집행기관, 행정기관의 업무나 회계를 감독하고 조사하는 감독기관, 공익사업을 경영하고 관리하는 현업기관(공기업기관), 행정기관의 지원을 목적으로 하는 기관 등이 있다. 홍정선, 행정법원론(하), 제19판, 2011, 12-14쪽.

다는 자신의 의사를 표시하는 자문기관<sup>109)</sup>에 속한다. 그 관할 범위에 속하는 권한은 독점적으로 행사한다.

2011년 3월 16일 이전까지 국가규범통제위원회는 표준비용모델에 근거한 행정비용의 측정결과를 심사하는 권한을 갖고 있었으나, 법률의 개정과 더불어 행정비용뿐만 아니라 ‘이행비용(Erfüllungsaufwand)’에 대한 심사권으로 확대되었으며, 법률의 효과분석을 위한 적용방법론의 타당성심사, 의회법률안에 대한 사전검토 등도 관할범위로 포함되었다.<sup>110)</sup> 이러한 관할범위에 대해 국가규범통제위원회는 여전히 독점적 지위를 차지하고 있다.

한편 2011년 3월의 법개정을 통해 위원회의 권한은 행정비용 및 이행비용에 대한 심사와 더불어 방법론의 타당성 심사와 의회법률안에 대한 사전검토에까지 확장되었으나, 실질적으로 이러한 심사를 통해 법률안의 수정을 요구하거나 법률의 제·개정 과정에서 대외적인 효력을 행사할 수 있는 권한을 인정하고 있지는 않으며, 연방행정부 및 연방의회의 입법과정에 참여하여 위원회의 관할범위에 속하는 문제에 대하여 의사표시를 하는 역할을 담당하고 있다. 물론 위원회의 권고사항을 연방행정부가 받아들이지 않는다 하더라도 실질적으로 이에 대한 제재조치를 취할 수 있는 가능성은 없다. 이는 확실히 위원회의 한계점으로 지적되고 있다. 그러나 법적인 제재조치를 마련하지 않았다고 해서 반드시 위원회의 의사표시가 형식적인 수준에 머문다고 판단할 근거는 없다. 위원회의 주요임무는 규제감축을 위해 연방행정부에

109) 자문기관은 행정기관의 종류에서 부속기관에 속하는 기관이다. 부속기관은 기관의 목적에 따라 국립과학수사연구소와 같은 시험연구기관, 중앙공무원교육원과 같은 교육훈련기관, 국립박물관 등과 같은 문화기관, 국립의료원 같은 의료기관, 국립영화제작소와 같은 제조기관, 정부기록보존소 등과 같은 관리기관 그리고 각종 심의회 등과 같은 자문기관 등으로 구분된다. 홍정선, 행정법원론(하), 제19판, 2011, 14쪽.

110) 개정된 법에 의해서 확장된 국가규범통제위원회의 권한에 대해서는 제4장 제3절에서 자세히 다루도록 하겠다.

의한 법률안을 사전검토하고 행정비용절감을 위한 의견을 개진하는 것이지만, 연방의회에 의한 입법절차에도 참여하여 규제감축을 위한 권고를 수행한다. 이를 통해 연방행정부에서 위원회의 권고를 받아들이지 않는다 하더라도 2차적으로 연방의회의 재정위원회에 참여함으로써 규제감축을 위한 위원회의 의견이 법률안에 반영되는 사례는 적지 않은 것으로 보고되고 있다.

한편 국가규범통제위원회의 권원(權原)은 법률에 있다. 일반적인 조직의 권원에는 헌법, 법률 그리고 행정규칙 또는 법규명령이 있는데, 동 위원회는 「국가규범통제위원회 설치에 관한 법」을 근거로 하고 있다. 따라서 동 위원회에게 위임된 법적 권한범위, 즉 법률의 이행비용에 대한 심사와 법안에 대한 유효기간 부여 및 심사 등은 연방행정부 법안 뿐만 아니라 의회법안에 대해서도 적용가능하다.

## 2 가

2006년 「국가규범통제위원회 설치에 관한 법」을 제정하면서 이 법에 근거하여 위원회가 설치되었다. 동 법은 2006년 제정당시 총 8개의 조항으로 구성되어 있었으며, 제4조에서 위원회의 업무를 규정하고 있었다. 동 법에서 규정하고 있었던 위원회의 주요업무는 표준화된 행정비용추정에 대한 심사와 연방정부법안의 검토 그리고 연방행정부에 의한 규제감축프로그램에 대한 의견을 개진하는 것이었다. 이러한 업무와 관련하여 동 위원회는 매년 주요업무의 수행과 관련하여 연간보고서를 작성하여 연방수상에게 보고하여야 한다.

본 단락에서는 국가규범통제위원회의 연간보고서를 중심으로 위원회의 기능과 업무를 살펴보도록 한다.

## 1. 현재고 측정

지난 5년간 정보제공의무에서 비롯되는 행정부담을 측정하고 이를 통해 규제철폐분야에서 많은 성과를 이루었다. 국가규범통제위원회는 2006년 설립된 이후 우선 행정비용에 대한 현재고측정(Bestandmessung)부터 시작하였다. 현재고측정이란 법률로 인해 발생되고 있는 현재의 총행정비용을 측정하는 것으로, 이는 행정비용 감축을 위한 기준으로서 중요한 의의를 지닌다. 현행 행정비용의 수준이 어느 정도인가에 대한 정확한 측정이 없이는 감축의 목표를 정할 수 없기 때문이다. 이에 따라 2006년부터 2008년까지 2년여간 조사한 독일의 행정비용은 총 476억 유로에 달하는 것으로 나타났다.<sup>111)</sup> 연방정부는 이러한 행정비용을 발생원인에 따라 독일의 규범에서 도출되는 것인가 아니면 국제적 규범에 의해 발생하는 것인가를 분류하였는데, 총 225억 유로(22.5 Mrd. Euro)가 독일내 규범에서 발생하는 것이며, 이 중에서 29.4%는 감축할 수 있다는 결론에 도달하였다. 또한 251억 유로(25.1 Mrd. Euro)는 유럽연합 및 국제적 규범에 근거하는 비용으로 대략 2%정도를 감축할 수 있을 것으로 내다보았다. 현재고측정이 종결된 후 규범통제위원회는 규제철폐와 관련하여 최종목표로서 2011년까지 전체 행정비용의 25% 감축할 것을 계획하였다.<sup>112)</sup>

111) 현재고측정이 종결되기 전 2007년 7월에 위원회의 첫 연간보고서를 발간하였고, 이를 통해 조사의 중간결과를 발표하였다. 이 비용에서 독일에 직접적으로 영향을 미치는 유럽연합의 규범들은 2008년 중반에 조사가 종료되기 때문에 포함되지 않았으며, 조사가 진행 중인 5,500개의 정보제공의무들은 상당한 규제부담을 포함할 것으로 예상되고 있어서 당시에도 이미 실제 행정비용은 훨씬 높을 것으로 예상되었다.

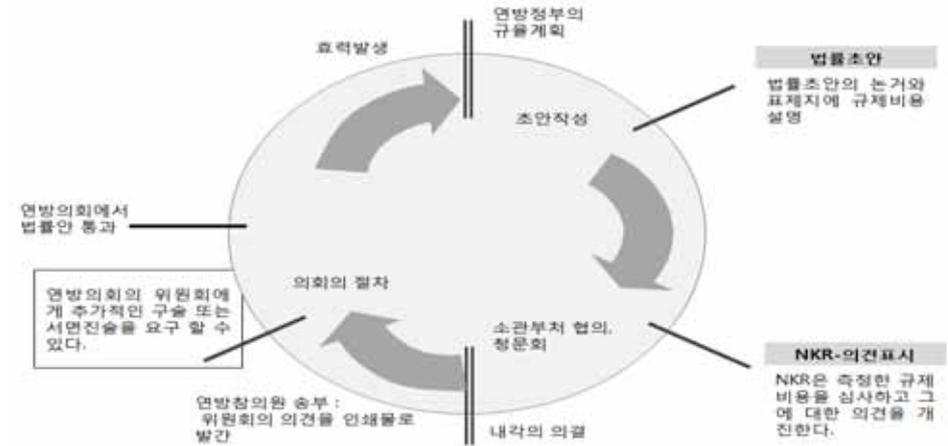
112) Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates, 2008, S. 17-24.

## 2. 법률안의 행정비용 심사

규제철폐는 존재하는 법령상의 행정비용을 절감하거나 또는 행정간소화를 통해 달성이 가능하지만, 특히 새로운 행정비용을 감축함으로써 근본적으로 해결할 수 있다. 이에 국가규범통제위원회는 법률안이 완성되기 이전에 법률안에 의해 발생가능한 행정비용을 평가하고 비용절감을 위한 의견서를 제출함으로써 규제철폐에 기여하고 있다. 이를 위해 국가규범통제위원회는 연방행정부에 의해서 작성되는 법률안에 대한 사전검토 뿐만 아니라 연방의회(Bundestag)내의 상임위원회 회의에도 지속적으로 참여하며 연방참의원(Bundesrat)과도 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 이렇게 국가규범통제위원회가 연방행정부의 입법과정뿐만 아니라 연방의회 및 연방참의원과의 협력이 중요한 이유는 행정비용절감을 위한 위원회의 역할이 대외적인 효력을 발생시키는 결정권은 지니지 못한 채 법률안에 대한 자문기구로서의 지위에 있기 때문이다. 위원회는 연방행정부내의 입법과정에서 참여하여 행정비용절감을 위한 법률안의 내용에 대한 권고를 하고 있지만, 연방행정부가 이러한 권고를 받아들이지 않는다 해도 위원회의 의견을 관철시킬 수 있는 별도의 장치는 마련되어 있지 않다. 이러한 위원회 역할의 한계점을 보완하는 장치가 바로 연방의회 및 연방참의원과의 협력이라고 볼 수 있다. 입법과정에서 연방행정부의 역할은 관할범위에서 구체적인 법률안을 작성하는 중요한 임무를 담당하고 있다는 사실을 인정하더라도, 실질적으로 법률을 제정하는 기관은 의회이다. 따라서 국가규범통제위원회는 「연방각부공동직무규칙」에 따라 연방행정부에 의해 작성되는 법률안에 대해 사전검토를 함으로써 행정비용 절감을 위해 중요한 역할을 수행함과 동시에 연방의회 및 연방참의원에 의한 입법과정에 참여하여 행정비용의 측정결과에 대한 타당하고 합리적인

산정방식과 결과에 대하여 설명을 함으로써 연방의회내의 입법과정에서 위원회의 의견을 반영시키고 있다.

<그림 2> 국가규범통제위원회와 입법과정의 사전절차



출처: Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2010, S. 11.

※ 이 그래프는 『국가규범통제위원회 2010년 연간보고서』의 11쪽에 있는 내용을 직접 번역하여 옮긴 것이다.

사전절차에서 연방정부뿐만 아니라 연방의회와 국가규범통제위원회의 긴밀한 협력관계가 규제철폐를 위해 어떤 의미를 지니고 있는가는 이와 관련된 실제 사례를 통해서 더욱 명확히 드러나는데, 지난 2007년 「법인세법」의 개혁과정의 사례를 살펴보면 다음과 같다. 2007년 3월 저가상품(Geringwertige Wirtschaftsgüter, GWG)에 대한 감가상각(Abschreibungsmöglichkeit)을 낮추기 위해 저가상품의 기준을 410유로에서 60유로로 낮추는 내용을 포함한 법인세 개정법안이 제출되었다. 이에 대해 국가규범통제위원회는 사전절차에 참여하여 개정초안을 대상으로 GWG-규정으로 인한 수입과 비용의 불균형적 관계에 대해 소견서를 제출하였는데, 이에 따르면 개정법안에 따라 저가상품을 60유로로 낮추게 되면, 5년동안 9억유로의 세수입(vorgezogene Steuereinnahme)을 발생시

키지만 동시에 연간 1억9천만 유로의 행정비용이 발생하기 때문에 행정비용이 세수입을 초과하는 결과를 초래한다는 것이다. 이러한 규범통제위원회의 소견서(Stellungnahme)를 반영하여 저가상품의 기준을 60유로에서 100유로로 올리는 것으로 개정초안을 수정하였고, 이에 따라 100유로에서 1000유로 구간의 상품에 대해 평균 감가상각(Poolabschreibung)을 적용하고 연간 1억8천만유로의 행정비용이 발생한다. 그러나 규범통제위원회는 이러한 수정내용에 대한 두 번째 소견서에서도 비용과 수입의 관계에 대한 우려를 표명하였다. 이러한 위원회의 소견서에도 불구하고 연방내각은 100유로로 낮추는 개정초안을 정부법안으로 의결하고 연방의회에 제출하였다. 그러나 연방내각에 의해 제출된 법률안은 연방의회의 재정위원회(Finanzausschuss)의 심의과정에서 국가규범통제위원회의 산정방식 및 의견을 반영하였고, 저가상품의 기준은 당초 410유로에서 60유로로 낮추려는 결정에서 150유로로 변경하는 것으로 결정하였다. 이로써 행정비용은 연간 1억 6천8백만 유로로 감소하였고, 6천5백만 유로의 행정비용을 절감할 수 있게 되었다.<sup>113)</sup>

국가규범통제위원회는 행정비용측정결과에 대한 부분적인 감독기능을 수행하고 있지만, 측정결과의 오류를 발견하더라도 법률안내용의 수정을 명령할 권한은 없기 때문에 실질적인 감독기능을 수행한다기 보다는 자문기능에 가깝다고 볼 수 있다. 그러나 고권적 결정을 내릴 수 있는 권한이 없다고 하더라도 입법과정에 참여하는 기관들과의 긴밀한 협력을 통해 실질적으로 규제철폐에 기여하고 있다.

### 3. 행정 간소화를 위한 연방정부와의 협력

국가규범통제위원회는 표준비용모델을 이용한 행정부담의 측정결과를 심사하는 것 외에도 행정 간소화 및 규제철폐를 위한 연방정부의

---

113) Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2009 des Nationalen Normenkontrollrat, 2009, S. 15-16.

다양한 프로그램에 대하여 소견서(Stellungnahme)를 제출할 권한을 갖고 있다. 이와 관련하여 국가규범통제위원회는 2009년부터 연방법에 의한 행정비용을 과약하기 위해, 연방정부와 함께 선별된 주 및 집행기관(관청)과 함께 3개 분야에서 행정간소화를 위한 시범사업을 중심으로 조사연구를 시작하였다.<sup>114)</sup>

시범사업중에서 부모수당(Elterngeld)과 주택수당(Wohngeld)의 간소화를 위한 프로젝트는 2009년 1월부터 9월까지 실행되었는데,<sup>115)</sup> 이를 통해 실행 허가에 효과가 있는 주별로 특징적인 실행상의 차이와 관청별 특징적인 실행상의 차이가 밝혀졌으며, 이 두 프로젝트 내에서 확인된 간소화제안들은 연방법률상의 규범은 물론 주 및 관청특징적인 실행문제와도 관계가 있었다. 예컨대 행정간소화를 위한 주택수당 프로젝트에서 조사된 내용을 보면 주택수당법에 대한 신청서류들은 서류의 종류(임대 또는 주거재산)나 신청자 개인의 생활사정의 종류에 따라 다르게 처리되고 있었으며, 또한 관청 내에서 검토기간도 매우 상이하게 나타났다. 뿐만 아니라 사건의 형태 및 구성에 따라 기초자치단체 내에서도 다른 양식과 증명을 요구하고 있었다.

따라서 시범사업을 통해 내린 결론으로 연방법상 행정간소화를 위해서는 우선 제출되어야 하는 양식과 증거서류를 간소화하고 더불어 용어의 간소화와 통일화를 제안하였다. 또한 다른 사회사업과 좀 더 엄격하게 분리할 것과 연방관청이 이미 보유한 자료에 대해서는 다방

114) 행정간소화를 위한 시범사업은 주택수당분야, 부모수당분야 그리고 학자금지원 분야에서 이루어졌는데, 각각 “좀 더 간편한 주택수당”, “좀 더 간편한 부모수당” 그리고 “좀 더 간편한 학자금지원”이라는 표제로 진행되었다.

115) 시범사업을 통해 조사한 내용은 연방법상의 정보제공의무를 비롯하여 신청자와 관청의 관점에서의 실행과정, 전체 표준과정을 위한 하나의 사례(Fall)당 시간비용을 서류 신청의 비용과 관청 내에서의 가공비용에 따른 세분화, 신청자 관점에서의 그 밖의 요소들(예를 들어 서류신청에 있어서의 애로사항, 관청서비스에 대한 만족, 회답 기간), 관청의 작업과정 내의 차이점들, 시민관점에서의 간소화 제안(예를 들어 증명서와 양식에서의 간소화)과 관청의 눈에서의 간소화 제안(예를 들어 관청 간의 더 나은 협업, 연방법의 간소화) 등이다.

면으로 이용할 수 있도록 하는 방안 등을 제안하였다. 행정집행상에서의 개선을 위해서는 각 주별 또는 각 관청별 특성에 따라 개선방안이 제안되었는데, 우선 전자식 서류신청을 가능하게 하는 것이 필요하였으며, 관련된 관청간의 원활한 의사소통을 통해 보나 나은 서비스를 제공할 수 있으며, 서비스 신청을 위한 장소내에서 서비스를 제공할 것을 제안하였다.<sup>116)</sup>

이처럼 국가규범통제위원회는 신규 연방법안에 대한 사전검토외에도 연방정부차원에서 진행하는 프로그램에 대하여 위원회의 의견을 개진함으로써 규제철폐를 위한 역할을 수행하고 있다.

#### 4. 규제철폐를 위한 국제적 협력<sup>117)</sup>

불필요한 규제철폐라는 국제적 차원의 관심사는 정보제공의무에서 이행비용으로 확대되고 있다. 하지만 이행비용의 측정에 관해서는 표준비용모델에서와 달리 국제적으로 인정된 방법론이 아직 없기 때문에 국제적인 논의는 이 방법론을 정립하는 데에 집중되고 있다. 지금까지의 논의로 보았을 때 나라마다 서로 다른 배경에서 출발하지만 공통분모를 마련할 충분한 토대가 있음이 확인되었다.

지금까지 규범통제위원회는 네덜란드의 행정부담자문위원회(Actal)는 물론 영국의 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee, RPC), 스웨덴의 규제철폐위원회(Regelradet)와 교류를 통해 높은 강도와 빈도로 의견을 나누었으며, 그 결과를 유럽연합 집행위원회에 촉구하였는바,

116) 국가규범통제위원회의 연간보고서를 포함하여 연방정부 보고서에 대한 의견표명 등의 자료들은 인터넷 홈페이지에서 찾아볼 수 있다, <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Publikationen/publikationen.html>

117) 국가규범통제위원회의 국제적 협력에 대한 자세한 내용은 동 위원회 2010년 연간보고서 참조. Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates : Qualität durch Transparenz mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung, S. 53-60.

현재 유럽법 전체에 대한 측정과 가시적인 간소화제안의 채택, 법안마다 행정비용을 사전에 예측할 것, 규제철폐를 위한 독립적 자문위원회를 설치할 것 등의 성과를 이루었다.

유럽연합의 입장에서든 규제철폐가 주요 관심사이므로 독일의 규범통제위원회의 제안과 방법론을 대체적으로 따르고 있다. 조직적 측면에서 보면, 국가규범통제위원회의 위원장이 속해있는 유럽연합의 “행정부담에 대한 고위관계자회의”(High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burden: HLG)가 유럽연합 집행위원회(Europäische Kommission)의 규제철폐 프로그램과 관련되어 있다. 유럽연합 집행위원회의 활동에 수반해서 지원할 뿐인 이 조직은 장차 불필요한 행정비용에 관한 신규법안의 심사기능과 관련하여 유럽의 영향평가위원회의 기능과 통합될 예정이다.

한편, 독일 정부는 신규 유럽법안의 집행에 있어 불필요한 행정비용을 회피하기 위한 절차를 마련했는데, 그 핵심은 유럽법안에 대한 타당한 행정비용평가가 있었는가에 대한 심사이다. 연방의회를 위한 설명회에서 그러한 평가가 없었거나 또는 평가결과가 타당하지 않다고 판단되면 해당부처는 유럽연합 집행위원회에 이에 상응하는 평가를 요청해야 하고, 독일 규범통제위원회는 연방의회를 위한 설명회에 참여한다. 유럽법이 독일에 갖는 의미에 비추어 볼 때, 이 절차로는 유럽법안으로 인한 새로운 비용요소를 사전에 제거하기에는 미흡할 것으로 판단된다.

OECD는 독일 국가규범통제위원회와의 대화를 계기로 2010년 “유럽 - 독일에 있어서의 더 좋은 입법(Bessere Rechtssetzung in Europa - Deutschland)”이라는 보고서를 발간하였는데, 이 보고서가 천명하고 권고한 사항들은 국가규범통제위원회의 영향을 받은 것이다. 이 보고서는 연방정부의 경험뿐만 아니라 연방의회와 각 주 및 지방자치단체, 독립자문위원회인 국가규범통제위원회의 관점에 기초하여 작성한 것이다.

OECD는 2004년 이래 조사한 바에 따라 독일의 입법과 규제철폐에 대해 높이 평가했으며, 더불어 독일 국가규범통제위원회의 권한확대를 지지하였다.

### 3 가

#### 1. 법률개정과 업무 및 권한의 확대

입법평가의 필요성이 다방면에서 이론적으로 제시되었지만, 그 제도화는 실천가능한 방법론에 의거하여야 하므로, 제한적 영역에서 실험적 수준에 머무를 수밖에 없었다. 그러나 일단 그 유용성이 검증되고 제도적 준거점을 마련한 후에는 그 기능을 점차 확대하고 그에 상응하는 조직의 정비가 필요하다는 점에서는 반론의 여지가 없으며, 이에 따라 2009년 10월 26일 국가규범통제위원회의 권한을 확대하기로 하는 연정합의가 있었다.

이에 따라 국가규범통제위원회는 정책형성기능과의 한계를 지키면서도 어떻게 연정합의를 구체화하여 동 위원회의 업무를 합목적적으로 확대할 수 있겠는가라는 문제를 집중적으로 연구하였다. 그 결과로 그동안 정보제공의무에서 비롯되는 행정비용의 심사에 제한되어 있었던 국가규범통제위원회의 권한은 2011년 3월 16일 법률개정<sup>118)</sup>을 통해 확대되었는데, 특히 동 위원회의 심사권한을 이행비용과 법안에 대한 유효기간 설정과 평가에 관한 문제로까지 확대하는 것을 주요내용으로 한다. 이 밖에 신규 법안의 영향을 적절한 방법론에 의거해 표현했는지에 대한 심사권과 의회법안에 대한 사전심사 등도 새로운 권한으로 포함되었다. 또한 이러한 권한의 확대로 말미암아 동 위원

118) 2009년 연정합의를 근거로 연립여당은 2010년 6월 국가규범통제위원회에 관한 법률을 확대하는 법률개정안을 제출하였고 이 법안은 2011년 3월16일 연방의회에서 의결되었다.

회는 종래의 표준비용모델과 비교할 수 있는 타당하고 실천가능한 방법론을 개발하는 임무를 동시에 부여받게 되었다.

본 단락에서는 위원회 권한의 확대와 관련한 내용을 구체적으로 살펴보고, 이러한 권한의 확대가 입법평가제도의 실행과 발전에 미치는 영향을 논의해 보고자 한다.

## 2. 이행비용의 의의와 측정<sup>119)</sup>

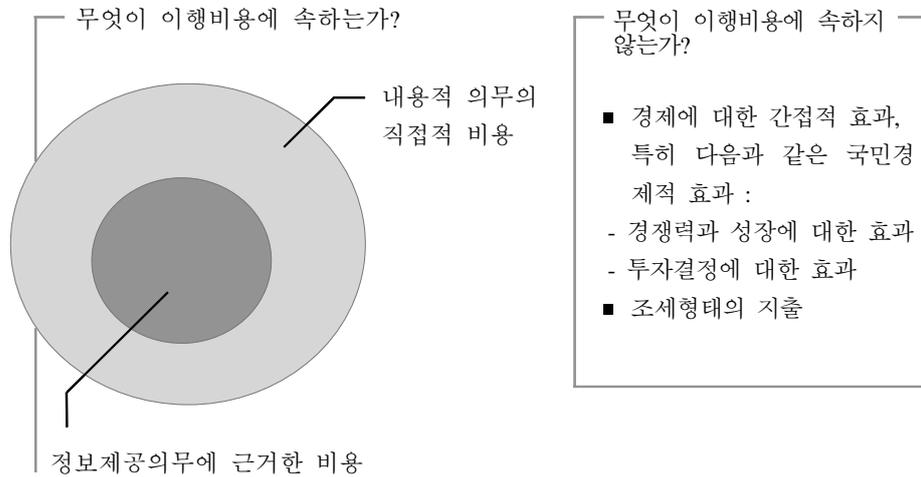
국가규범통제위원회의 새로운 업무중에서 가장 주목받는 것 중의 하나는 이행비용에 대한 심사권이다(국가규범통제위원회 설치에 관한 법제2조). 이행비용이 무엇을 의미하는가에 대해서 구체적이고 명확한 정의가 존재하지 않았으나, 지난 2010년 규제철폐에 관한 차관회의에서 “이행비용이란 연방법 규범을 준수함으로써 수범자(사인, 경제영역, 행정)에게 발생하는 직접적인 재정적 시간적 부담을 말한다”라고 잠정적으로 정의를 내린바 있으며, 이러한 이행비용에는 구체적으로 공행정이 법률규정의 집행에 소요되는 비용(집행비용)은 속하지만 경쟁력이나 성장, 고용, 투자 및 혁신결정과 같은 사항에 미치는 간접적 영향과 조세형태의 지출은 이에 속하지 않는다는 것을 명확히 하였다.

이행비용에 대한 심사권에 대한 규정을 통해 동 위원회는 앞으로 신규법안의 이행비용에 관한 설명(Darstellung)을 개선하기 위한 산출방식을 발전시켜야 할 임무까지 부여받게 되었다. 현재까지 국제적으로 인정받은 이행비용의 조사를 위한 방법론은 없다. 이와 관련하여 동 위원회는 네덜란드의 행정부담자문위원회와 협의하여 최초로 이행비용에 대한 기본원칙을 수립하였다. 표준비용모델은 현재 실천가능하고 타당한 결과를 도출해 낼 수 있는 유일한 방법론으로서 중요한

119) 이행비용의 의의 및 산출방법 등은 국가규범통제위원회 2010년 연간보고서 참고, Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2010 des Nationlaen Normenkontrollrates, 2010, S.43-49.

의미를 지니고 있지만 이행비용의 조사는 표준비용모델을 통해서는 객관적인 결과를 도출해내기 어렵다.

<그림 3> 이행비용의 정의



출처: Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2010, S. 45.

※ 이 그래프는 『국가규범통제위원회 2010년 연간보고서』의 45쪽에 있는 그래프를 직접 번역하여 인용한 것이다.

그 이유는 정보제공의무는 절차적 유사성 때문에 개별적 절차단계를 표준화하는 것이 가능하지만, 이행비용이 포함하고 있는 내용적 의무의 이행은 전혀 상이한 절차를 유발하기 때문에 표준화작업이 어렵기 때문이다. 예컨대, 기업이 근로자의 보호를 위한 소음의 상한을 준수할 의무는, 덜 시끄러운 기계를 조달하거나, 그 기계를 다른 곳에 설치하거나, 귀마개를 착용하도록 하는 등 서로 다른 경로로 도달할 수 있다. 따라서 이행비용의 경우 표준비용모델에 근거한 행정비용의 산정과는 달리 사전적 유형화를 통해 실천가능하고 동시에 타당한 결론을 도출하는 계산방법을 발전시킨다는 것은 쉬운 일이 아니며, 현재로서는 실천가능성을 확보하기 위해 유념해야할 몇 가지 원칙만을 제시하고 있다.

이에 따라 국가규범통제위원회는 이행비용의 측정과 관련하여 첫째, 기업이 직접적으로 실제 지출한 비용만 이행비용으로 파악할 것, 둘째 비용산출의 확실성을 위해 평가기준이 되는 기간을 일 년으로 단기화 할 것 그리고 셋째 법률상 의무의 비용계산에 있어 중요한 비용 유발요인(Kostentreiber)에 초점을 맞출 것 등을 잠정적으로 결정하였으며, 보조금이나 허가절차로 인한 시간지연에 대한 평가 등은 차후 과제로 미루기로 하였다.

또한 측정대상의 복잡성과 측정비용을 고려하여 이행비용의 현재고 측정(Bestandsmessung)을 모든 영역에 관철시키기보다는 영역을 선별하여 적용하기로 하고, 규범통제위원회는 우선 사회기반시설의 계획 및 건설법과 자진납세신고 및 세법상의 입증의무, 상법, 세법, 사회법에 따른 보관 및 심사기간 등을 우선순위에 두고 그 이행비용을 2011년 말까지 25% 감축하는 것을 목표로 설정하였다.

### 3. 유효기간부여와 평가

2010년 연정합의문은 법률과 법규명령, 행정규칙에 유효기간설정을 더욱 활용할 것을 권고하면서, 규범통제위원회에 유효기간설정의 가능성을 가시적으로 연구할 것을 요청하였다. 이에 따라 2011년 개정된 법률을 통해 신규법안의 유효기간 부여를 위한 평가를 국가규범통제위원회의 새로운 임무로 규정하였다(국가규범통제위원회법 제4조 제2항 3문).

「연방각부공통직무규칙」은 이미 각 행정부처가 입법이유에 유효기간 및 평가와 관련하여 설명할 것을 규정하고 있었지만, 지금까지 신규법안의 제안이유에서 근거를 갖춘 설명은 거의 찾아볼 수 없었다. 그러나 앞으로 국가규범통제위원회는 신규법안에 대한 유효기간 부여가 적절한 방법론에 근거하여 평가되었는지 심사할 권한을 갖게 됨으로

써, 그동안 형식적인 절차에 머물렀던 신규법안에 대한 유효기간과 평가의 실효성이 보장될 것으로 기대되고 있다.

지난 몇 년간 규범통제위원회 업무의 중요한 요소는 신뢰할 수 있는 방법론의 일반적 적용이었으며, 유효기간설정 가능성의 심사 역시 검증가능한 방법론에 의거하여 이루어져야만 심사의 타당성이 보장될 수 있다는 점은 반론의 여지가 없다. 이와 관련하여 유효기간설정 가능성을 심사하기 위한 객관적인 기초로서, 어떤 규율이 유효기간설정이나 평가에 적합한지를 판단할 때 고려해야 할 변수들에 대한 명확한 개념정의가 전제되어야 한다. 이를 위해 동 위원회는 유효기간설정과 관련한 변수를 유효기간설정(Befristung)<sup>120)</sup>, 평가(Evaluation)<sup>121)</sup>, 평가조건부 유효기간설정(Befristung mit Evaluation)<sup>122)</sup>의 세 가지 경우로 구분하고, 유효기간설정에 적합한 신규법안을 선정하기 위한 구체적인 기준들을 제시하고 있다.<sup>123)</sup> 동 위원회가 제시한 유효기간 설정을 위

120) 유효기간설정의 경우 법적 규율이 시간적으로 제한된 효력을 갖고 일정한 시점에 별도의 심사없이 실효한다.

121) 평가의 경우 법적 규율이 불특정기간동안 유효하지만 일정한 시간이 경과하면 정해진 기준에 의해 심사되어야 한다.

122) 평가조건부 유효기간설정의 경우 법적 규율이 시간적으로 제한된 효력을 갖고, 일정한 시간이 경과하면 정해진 기준에 의해 심사되어야 한다. 입법자는 심사를 바탕으로 그 규율이 계속 효력을 가질 것인지 결정을 한다. 이를 하지 않을 경우 그 규율은 실효된다.

123) 유효기간의 설정이 모든 사례에서 유용하다고 할 수는 없으며, 영국의 사례에서 보듯 원칙적으로 유의미할 수 있는 사례들이 있다. 이러한 사례들을 통해 유효기간 설정을 위한 기준들을 도출할 수 있는데, 이에 해당하면 유효기간설정의 변수들 중 하나를 적용하게 되는 것이다. 예컨대

- 일정한 규율을 통해 해결할 문제가 일정한 기간에만 존재하는 경우
- 일정한 규율이 급격히 변동하는 현재 시장상황에 대한 경우
- 일정 규율이 사전배려의 원칙에 의거하여 제정되었는데, 과학의 발달로 인해 더 나은 결정의 토대가 마련되어 그 규율에 대한 심사가 필요할 수 있는 경우
- 입법과 행정집행에 경험이 일천한 분야에서 규율의 의도적 비의도적 효과와 역효과에 관해 상당한 불확실성이 있을 경우
- 해당 정책분야가 급격한 기술적 변동의 특성을 갖는 경우
- 일정한 규율이 위기나 재난 또는 기타 비상적인 사상경과에 대한 대응으로 제정된 경우

한 기준은 최종적인 효력을 갖는 기준은 아니며, 공식적인 기준은 향후 연방정부와 함께 결정하게 될 것이다.

이 밖에 유효기간설정과 관련하여 규율이 실효되거나 심사 받아야 하는 기간은 추상적으로 정해져서는 안되며, 각각의 개별적인 규정내용에 따라 기간을 다르게 하는 것이 타당하다. 경험에 의하면 일반적으로 3년에서 5년 사이에 평가를 수행하는 것이 바람직하다. 또한 유효기간설정이 적합하지 않다고 판단되는 경우 이에 대한 자세한 설명은 입법이유(Begründung)를 통해 첨부되어야만 한다.<sup>124)</sup>

#### 4. 방법론에 대한 타당성심사

2011년 법률개정을 통해 이행비용에 대한 방법론의 타당성 심사가 국가규범통제위원회의 업무로 새로이 포함되었는데, 개정법률 제1조와 제4조에서 신규법안에 대한 이행비용과 기타비용에 대하여 설명을 할 때, 어떠한 근거와 절차를 통해서 그러한 결과가 도출되었는지에 대하여 보다 상세한 근거를 제시할 것을 규정하고 있다. 이를 통해 형식적인 입법평가결과서의 남용을 방지하고 구체적이고 타당한 입법평가의 수행이 가능해 질것으로 기대된다. 이미 앞에서도 언급했듯이 지난 2006년 연방정부에서 제출된 154개의 법률안을 대상으로 입법평가의 내용을 분석해본 결과 전체의 60%에 달하는 89개가 형식적인 입법평가결과서를 제출하였다. 형식적인 입법평가결과서란 어떠한 방법과 절차를 이용하여 평가를 하였는가에 대한 구체적인 설명이 없이 대략적인 영향만을 개괄적으로 서술한 것을 의미한다.<sup>125)</sup> 이러한 형식

등을 동 위원회는 기준으로 제시하고 있다.

124) 신규법안의 유효기간 설정 및 평가와 관련한 국가규범통제위원회의 임무에 대해서는 2010년 국가규범통제위원회 연간보고서 참조, Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates, 2010, S. 49-51.

125) Veit, Sylvia, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, 1. Aufl., 2010, S. 157-180.

적인 입법평가로는 정확한 행정비용을 산출할 수 없기 때문에 결과적으로 규제감축을 달성하는 데에도 한계를 지닐 수밖에 없었다. 이와 관련하여 앞으로는 정보제공의무로 인해 발생하는 행정비용 뿐만 아니라 전반적인 이행비용에 대한 산정과 이를 위한 구체적인 방법과 절차를 포함하는 설명을 통해 행정비용 절감을 위한 실질적이 효력을 발생할 수 있을 것으로 기대하고 있다.

### 5. 의회법안에 대한 사전심사

2006년 제정된 「국가규범통제위원회 설치에 관한 법」에서 위원회의 주요 업무는 표준비용모델을 이용하여 신규법안에 대한 행정비용의 측정결과를 심사하는 것이었다. 2006년의 법률 제4조에서는 표준비용 모델에 근거하여 표준화된 행정비용을 산정할 것을 규정하면서, 그 대상으로서 새로운 연방법률, 변경법안, 하위단계의 법규명령 및 행정규칙(Rechts- und Verwaltungsvorschriften), 유럽연합의 법률을 위한 사전작업, 유럽연합의 법률의 집행시 해당되는 법률과 하위단계의 법규명령 및 행정규칙, 현행 연방법과 이러한 연방법에 근거한 법규명령과 행정규칙(동법 제4조 제1항) 등을 규정하고 있었다. 이는 2011년 3월 개정을 통해 위에 해당하는 법률에 대해 표준비용모델에 근거한 행정비용이 아닌 일반적인 심사권으로 변경되었다. 또한 제3항에서 연방참의원의 규율대안과 연방의회에서 작성한 법률안에 대하여 해당기관의 요청에 의해 사전검토권한을 갖는다고 구체적으로 명시하고 있다.

연방의회 및 연방참의원의 법안에 대한 사전심사와 관련한 동 위원회의 업무의 변화는 그동안 연방행정부에 의한 법률안에 제한되어 있었던 독일의 입법평가제도가 이제는 연방의회 및 연방참의원에 의한 법률안까지 확대되었다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 물론 현재 개정 법률에서는 동 위원회의 심사권 정확히 어떤 내용을 포함하는지 어떠

한 절차와 방법론에 의거해서 이루어져야 하는가에 대한 구체적인 내용을 포함하고 있지는 않다. 따라서 실질적으로 입법평가제도가 모든 신규법안을 대상으로 동일한 효력을 발생시키기 위해서는 향후 일정 기간동안 실제 적용과 이론적 연구를 통해 보다 구체적인 내용을 발전시킬 필요가 있다. 그러나 현행 입법평가제도의 법적 근거인 「연방각부공동직무규칙」이 연방행정부내에서만 제한적으로 적용된다는 점에 비추어 볼 때, 동 법을 통해 국가규범통제위원회의 업무범위가 연방의회 및 연방참의원의 법안까지 확대되었다는 점은 입법평가의 점진적인 확대와 관련하여 큰 의의를 지닌다고 볼 수 있다.

## 4 가 가

국가규범통제위원회는 네트워크 형태를 지닌 독일의 입법평가조직의 구성단위로서 그 조직화의 정도가 가장 높다는 특징으로 인해 대표적인 입법평가조직으로 연구의 대상이 되어 왔다. 그러나 동시에 국가규범통제위원회의 권한범위가 상당히 협소하여 입법평가조직으로 인정할 수 있는가에 대한 논란도 제기되고 있다. 입법평가는 법률의 효과를 측정하기 위한 다수의 방법론을 포함하는 매우 광범위한 개념으로 정의하고 있는데 반해, 국가규범통제위원회의 업무는 표준비용 모델에 근거한 행정비용의 측정과 심사에만 국한되어 있었기 때문이다. ‘표준비용모델’은 행정비용을 측정하기 위한 특수한 기법으로써, 다양한 ‘입법평가’의 방법론 중의 하나인데 이러한 협소한 임무에 국한된 국가규범통제위원회를 과연 입법평가조직으로 볼 수 있을 것인가에 대한 문제제기도 일면 타당성이 있는 것이 사실이다.

이러한 논란은 지난 2011년 3월 16일 개정된 「국가규범통제위원회 설치에 관한 법」을 통해 부분적으로 해소될 수 있을 듯하다. 그동안 동 위원회가 전반적인 입법평가의 감독기능을 수행하는 것이 아닌,

신고·보고 의무로 인한 행정비용을 심사하는 기능에 국한되었던 것은 실천가능하고 타당한 방법론에 근거한 평가결과만이 정당성을 획득할 수 있다는 신념 때문이었다. 현재 독일에서 적용되고 있는 입법평가는 상당히 다양한 방법론의 적용가능성을 제기하고 있지만, 확고한 대표성을 지닌 유일한 방법론은 없는 상황이다.<sup>126)</sup> 또한 입법평가의 제도화도 완성되었다기 보다는 진행중이라고 봐야할 것이다. 『연방각부공통직무규칙』에 법률의 결과를 분석할 것을 포함하면서 입법평가를 도입하였지만, 입법평가의 범위, 방법론, 독립적인 담당조직 등은 여전히 변화와 발전을 거듭하고 있기 때문이다. 따라서 국가규범통제위원회를 입법평가의 감독기구로서 설립하고, 입법평가 수행과 관련한 전반적인 감독권한을 부여한다고 해서 실질적인 감독기능을 수행할 수 있었을지는 확실하지 않다.

이러한 상황에서 국가규범통제위원회의 권한의 확대가 입법평가조직으로서 위원회의 지위를 좀 더 공고히 하는 계기가 되었다는 점은 부인할 수 없다. 위원회의 권한이 표준비용모델에 근거한 행정비용의 측정에만 제한적으로 머물렀다면, 장기적으로 입법평가조직으로서 위원회의 입지는 줄어들었을 가능성이 높기 때문이다. 따라서 국가규범통제위원회의 권한확대는 입법평가 조직으로서의 지위를 공고히 하는 것은 물론 앞으로 점차 확대와 발전에 대한 전망을 밝히는 계기가 되었다. 더불어 신고·보고의무에서 비롯되는 행정비용뿐만 아니라 기타 법률의 내용적 의무에서 비롯되는 직접적 비용을 계측할 수 있는 방법론의 개발은 입법평가의 적용범위를 넓히고 입법개혁을 위한 대안으로서 입법평가의 역할을 확대하는 데에도 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

---

126) Förster, Stephan, Das Verhältnis von Standardkostenmodell und Gesetzesfolgenabschätzung, in: Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange(Hrsg.), 2010, Nomos, S.74.

## 제 5 장 우리나라 입법평가제도화를 위한 시사점

입법평가제도가 우리나라에 소개되어 시험적으로 적용하기 시작한 지 어언 5년차에 접어들었지만, 제도에 대한 이해와 제도화를 위한 진척은 미미한 실정이다. 이에 따라 무엇보다 입법평가제도를 이미 도입하여 지속적으로 실행하고 있는 국가들과의 협력을 통해 입법평가의 실천가능성을 모색하고 적용가능한 방법론을 개발하는 것이 절실한 시점이다.

입법평가의 필요성은 연혁적으로 입법자의 의도가 관철될 수 있는가와 관련한 법률의 민주적 정당성의 관점에서 규범이론적으로 제기되었지만, 입법평가 제도화를 위한 과정에서 검증이 가능한가의 문제에 직면하게 되었다. 검증가능한 평가를 요구하는 현실에서 입법평가는 결국 규제완화 및 철폐로 그 지평이 축소되면서 오히려 사실적 관점의 규제영향분석과 중복되는 현상이 나타나게 되었다. 이와 관련하여 독일의 국가규범통제위원회와 영국의 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee, RPC)의 협력관계를 주목할 필요가 있다. 국가규범통제위원회는 영국의 규제정책위원회와의 긴밀한 협력관계를 통해 입법자의 의도에서 출발하는 입법평가제도와 공공관리의 관점에서 비용편익 분석을 중심으로 하는 규제영향분석의 제도적인 조화를 모색하고 있기 때문이다.

한편, 현재 독일에서 시행되고 있는 입법평가는 구체적인 방법론의 부재로 인해 어떻게 평가결과에 대한 타당성을 입증할 것이냐 하는 문제에 직면해 있다. 이는 입법평가결과에 대한 전반적인 감독기능을 수행하는 독립적 감독기관이 없는 독일의 현실을 반영하는 것이기도 하다. 입법평가의 감독기구로서 국가규범통제위원회의 업무 및 권한 범위가 현재까지는 표준비용모델에 근거한 행정비용 측정결과에 대한 감독에 한정되고 있는데, 그 대표적인 이유가 바로 실행가능하고 타

당한 결과를 산출할 수 있는 방법론으로서는 표준비용모델이 유일하였기 때문이다. 따라서 독일에서는 모든 법률안에 입법평가의 결과를 첨부하도록 의무화하는 대신 법률안을 작성하는데 중요한 역할을 수행하는 각 소관부처의 판단에 따라 필요하다고 판단되는 경우, 입법평가를 첨부하도록 규정하고 있다. 이는 모든 법률에 대해 일관적으로 입법평가 결과서를 첨부하도록 의무화하는 경우 형식적 평가로 인해 오히려 입법과정의 비효율성이 증가할 수 있기 때문이다.

독일의 이러한 현실적인 문제를 분석하는 것은 우리나라에서도 형식적인 평가가 아닌 실질적인 효과를 위한 입법평가가 되기 위해서는 무조건적으로 제도를 도입하고 모든 법률에 입법평가결과서의 첨부 의무화하는 것으로 해결책을 대신할 수 없다는 사실을 다시 한번 확인시켜준다.<sup>127)</sup> 입법평가의 제도화는 평가를 의무화하는 것에서 시작되며, 어느 법률을 대상으로 어떠한 방법론을 이용하여 어떻게 평가할 것인가에 대한 구체적이고도 명확한 규정을 통해서 완성된다. 이러한 명확한 규범이 포함되지 않은 채 단순한 평가제도의 시행을 규정하게 된다면, 규율에 대한 불충분한 검토와 더불어 법규의 과잉화가 만연한 현재의 상황을 개선하기 위한 입법평가제도가 오히려 이러한 과잉규제의 문제를 악화시킬 수 있다는 점을 명심해야만 한다.

입법평가의 내용과 방법론 외에, 우리나라에서 입법평가제도를 도입하고 제도화하기 위해서 해결해야 할 다음 과제는 기존에 시행되고 있는 유사한 제도들과의 조화를 이루는 것이다. 본문에서 이미 살펴보았듯이 입법평가의 제도화는 평가를 의무화하기 위한 법적 근거를 마련하는 것뿐만 아니라 법에 근거한 제도를 실질적으로 책임지고 수행하는 상설조직과 나아가 이런 조직의 활동을 감독하는 감독기구가 필

---

127) 물론 이러한 입법평가에 대한 의무화가 확립되어 있지 않은 독일에서도 이를 근거로 형식적인 입법평가결과서가 절반이상이라는 점은 이미 본문에서 지적한 바 있다.

요하다. 입법평가를 법규를 통해 제도화하였다면 이러한 평가가 법에 근거한대로 실제 진행되고 있는지를 통제하고 평가할 수 있는 구체적인 기관이 있어야만 실효성을 가질 수 있으며, ‘입법평가’가 의도한 목표달성을 보장하기 위해서는 담당조직이 수행한 입법평가결과에 대한 최종적인 판단과 평가가 수반되어야만 한다. 즉, 입법평가의 법제화를 위한 작업은 입법평가의 수행을 책임지는 기구와 평가 결과를 감독하기 위한 감독기구의 설치를 통해서 비로소 완성될 수 있는 것이다.

독일의 입법평가조직체계에 대한 본 연구는 향후 우리나라에서 입법평가를 제도화하기 위한 선행연구로써 의의를 지니며, 나아가 독일의 입법평가조직들과 유럽연합차원 또는 영국 등 기타 국가들과의 국제적 협력관계에 대한 고찰을 포함함으로써 우리나라에서 입법평가를 제도화하기 전에 충분한 이해와 논의과정을 거칠 것을 제의하는 바이다. 이와 관련하여 본 연구에서 충분히 다루지 못한 국제적 협력관계를 통한 입법평가제도의 향후 발전과제는 후속연구로 진행할만한 의의가 있다고 여겨지며, 이러한 후속연구를 통해 우리나라에서 입법평가제도를 제도화하기 위한 첫 번째 걸림돌인 기존의 유사한 제도들과의 조화를 이루는데 중요한 시사점을 줄 수 있을 것으로 판단된다.

## 참고문헌

< >

- 규제개혁위원회, 규제영향분석서 작성지침, 2008.
- 김동희, 행정법 II, 제13판, 2007.
- 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 김정혜 외, 규제영향분석 제도의 역량강화 방안, 한국행정연구원, 2006.
- 노화준, 환경부문 규제영향분석의 방법과 사례연구, 한국행정연구원, 2005.
- 박영도, 주요국가의 입법평가 관련제도 : 독일, 한국법제연구원, 2007.
- 박영도, 주요국가의 입법평가 관련제도(V) - 오스트리아·스위스의 입법평가제도, 한국법제연구원, 2007.
- 박영도, 독일연방정부의 입법절차개혁 - 연방각부공동직무규칙을 중심으로, 한국법제연구원, 2003.
- 박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008.
- 정창화, 독일의 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009.
- 이종수 외, 행정학개론, 5정판, 2009.
- 이종한, 규제영향분석 매뉴얼, 한국행정연구원, 2005.
- 이종한, 분야별 규제영향분석 : 경제분야 규제영향분석(주택시장 규제를 중심으로), 한국행정연구원, 2003.
- 이종한, 분야별 규제영향분석(금융분야), 한국행정연구원, 2005.

참고문헌

- 이진국, 독일의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009.
- 이순태 외, 입법평가 가이드라인 연구, 한국법제연구원, 2010.
- 최윤철, 입법평가의 제도화에 관한 연구, 토지공법연구 8집, 2005.10.
- 최윤철, 의원입법 발전방안, 국회공동학술대회 발표논문, 2004.
- 하상근·장문학, 행정학개론, 2009.
- 한국법제연구원, 유럽 입법평가 제도에 대한 사례연구, 2008.
- 홍완식, 독일의 입법평가 - 독일 국가규범통제원의 활동과 성과를 중심으로, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009.
- 홍정선, 행정법원론(하), 제19판, 2011.
- 홍준형·최은진·김난영, 입법평가법제화방안에 관한 연구, LECG Korea, 2006.

< >

**Bräunlein, Tobias**, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Peter Lang, 2003.

**Bohne, Eberhard**, Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus, in: Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik, Bohne(Hrsg.), Dunker&Humbolt 2004.

**Böhret Carl/Konzendorf Götz**, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA), Nomos Baden-Baden, 2001.

**Bräunlein, Tobias**, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Peter Lang, 2003.

- Bundesministerium des Innen (BMI)**, Arbeitshilfe zur Bundesministerien, Berlin, 2009.
- Busse, Volker**, Gesetzesfolgenabschätzung im Bereich der Regierung, in : Wirkungsforschung zum Recht IV - Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen, Karpen, Ulrich/Hof, Hagen(Hrsg.), Baden-Baden, 2003.
- Bürger, Christian/ Pahle, Michael/ Wordelmann, Peter**, Die deutsche Gesetzesfolgenabschätzung im angelsächsischen Kontext, in: Verwaltung und Management, 15.jg, Heft 2, 2009.
- Dittrich, Matthias**, Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, AVM 2009.
- Förster, Stephan**, Das Verhältnis von Standardkostenmodell und Gesetzesfolgenabschätzung, in: Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange(Hrsg.), Nomos 2010.
- Konzendorf, Götz**, Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland, in: Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Thomas Widmer/Wolfgang Beywl/Carlo Fabian(Hrsg.), 2009.
- Konzendorf, Götz**, Gesetzesfolgenabschätzung, in: Handbuch zur Verwaltungsreform, Blanke/Nullmeier/Reichard/Wewer (Hrsg.), 4. aktualisierte und ergänzte Aufl., VS Verlag, 2011.

- Konzendorf, Götz**, Gesetzesfolgenabschätzung als zentrales Element von Better Regulation, in: Politik und Recht, Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), 2009.
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR)**, Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates : Kostenbewusstsein stärken. Für eine besserer Gesetzgebung, 2007.
- Nationaler Normenkontrollrat**, Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates : Bürokratieabbau. Jetzt Entscheidungen treffen, 2008.
- Nationaler Normenkontrollrat**, Jahresbericht 2009 des Nationalen Normenkontrollrates : gut gestatet. erwartungen erfüllen, 2009.
- Nationaler Normenkontrollrat**, Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates : Qualität durch Transparenz. Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung, 2010.
- Nationaler Normenkontrollrat**, Auftrag, Organisation und Arbeitsweise, 2009.
- Nationaler Normenkontrollrat**, Pressemitteilung, Berlin 11. Februar 2011.
- Nationaler Normenkontrollrat**, Presserklärung des NKR zur Änderung des NKR-Gesetzes, 2011.
- Piesker, Axel**, Better Regulation in Europa - Entwicklungspfade, Akteure und Instrumente in Großbritannien und Deutschland, in: Verwaltungsmodernisierung in europäischen Vergleich, Hermann Hill(Hrsg.), 2009.
- Seidel, Sabine**, Die Praxis der Verordnungsgebung, Frankfurt am Main, 2005.
- Schulte - Zurhausen, Manfred**, Organisation. Verlag Vahlen, München 2005.

**Unkelbach, Ingo**, Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene, Shaker 1998.

**Veit, Sylvia**, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, VS Verlag, 2010.

**Vollmer, Arndt**, Die Prüfung von Gesetzentwürfen durch den französischen Conseil d'État : gibt es in Deutschland funktional vergleichbare Prüfverfahren?, Speyer, 2005.



부록 1.

국가규범통제위원회의 설치에 관한 법  
(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates)

NKRG

제정일 : 2006년 8월 14일

개정일 : 2011년 3월 16일

“국가규범통제위원회 설치에 관한 법(2006.8.14)은 2011년 3월 16일 국가규범통제위원회 변경법 제1조를 통해 변경되었다.”

**제 1 조 국가규범통제위원회의 설치**

(1) 국가규범통제위원회는 연방수상청 산하에 설치되며 베를린을 소재지로 한다. 위원회는 본 법에 의해서 근거가 되는 업무만을 담당하며 위원회의 활동은 독립적이다.

(2) 국가규범통제위원회는 규제철폐와 개선된 입법과 관련하여 연방정부의 조치를 시행할 때 연방정부를 지원하는 임무를 갖는다.

[개정 2011.3.16]

(3) 위원회는 새로운 규율의 이행비용이 국민, 경제, 행정에 대해 납득가능성과 방법의 적절성에 대한 설명과 경제, 특히 중소기업에 대한 기타 비용에 대한 설명을 검토한다. [개정 2011.3.16]

(4) 규율을 통해 추구하는 목적과 목표는 국가규범통제위원회의 검사대상이 아니다. [본조 신설 2011.3.16]

## 제 2 조 이행비용(Erfüllungsaufwand)

- (1) 이행비용은 총 측정가능한 시간비용과 연방법령을 준수하는 과정에서 시민, 경제, 행정에게 발생하는 비용을 포함한다.
- (2) 이행비용의 일부는 행정비용이다. 이 법률에서의 규제 비용은 정보제공의무로 인해 자연인과 법인에게 발생하는 비용이다. 정보제공의무는 법률, 법규명령, 자치법규 또는 행정규칙에 의하여 부과되는 의무, 자료 그 밖의 정보를 행정관청이나 제3자를 위해 입수하고 이용 가능하도록 하거나 전달할 의무를 말한다.
- (3) 행정비용의 측정을 위해서는 표준비용모델이 이용된다. 표준비용모델의 적용을 위해 국제적으로 승인된 규칙(Regeln)에 기초하여야 한다. 이 산정방법을 벗어나는 경우에는 국가규범통제위원회 구성원의 과반수의 의결과 연방정부의 동의를 필요로 한다. 표준비용모델의 적용을 위한 국제적으로 승인된 규칙의 예외가 필요한 경우 이러한 결정의 불가피성을 심사하여야 한다.
- (4) 기업에 대한 행정비용측정을 수행하기 위해 필요한 지표(단위당 비용, 법률에 근거하는 개별활동 당 시간 및 연간 횟수 그리고 대상기업의 수)를 최초로 조사하는 경우에는 연방법에 근거하는 모든 행정비용을 고려해야만 한다.

[전문개정 2011.3.16]

## 제 3 조 국가규범통제위원회의 조직과 구성

- (1) 국가규범통제위원회는 10인의 위원으로 구성된다. 위원은 연방정부의 다른 각료의 동의하에 연방수상이 연방대통령에게 추천한다. 위원의 임기는 5년이다. 한 번의 재임은 가능하다. 위원은 연방대통령에게 사의를 표명할 수 있다. 위원이 임기의 종료 이전에 사의를 표명하는 경우 새로운 위원은 사의를 표한 위원의 남은 임기동안 임명되며, 임명절차는 제2문을 준용한다.

- (2) 위원은 국가 또는 사회기관에서 입법에 대한 경험과 경제적인 사항에 대한 지식을 가지고 있는 자로 한다.
- (3) 위원은 국가규범통제위원회의 위원인 동안에는 입법기관, 연방 행정기관 또는 주 행정기관에 소속하거나 이러한 기관과 항상적인 근무관계 또는 업무제공관계에 있어서는 아니된다. 다만, 대학교수에 대해서는 그러하지 아니하다. 위원은 또한 국가규범통제위원회의 위원에 임명되기 전의 1년간 이러한 지위에 있어서는 아니된다.
- (4) 국가규범통제위원회의 위원장은 연방수상이 위원중에서 지명한다.
- (5) 국가규범통제위원회의 위원은 명예직이다.
- (6) 국가규범통제위원회는 그 위원의 다수결로 의결한다. 가부동수의 경우에는 심사를 받는 법안에 대한 이의신청은 하지 않는다. 특별표결은 허용되지 않는다.
- (7) 국가규범통제위원회의 절차는 연방수상이 관계 연방 행정기관의 장과 협의하여 사무규칙으로 정한다.
- (8) 법적 감독은 연방수상청 장관이 한다.
- (9) 연방수상청에 국가규범통제위원회의 사무국을 설치한다. 사무국장은 국가규범통제위원회의 심의에 참가한다. 사무국장은 국가규범통제위원회의 지시에만 따른다. 사무국직원은 국가규범통제위원회 및 사무국장의 지시에만 따른다. 사무국장 및 사무국직원은 연방 또는 주의 직접 또는 간접의 국가행정의 내부에서 동시에 다른 임무를 부여받아서서는 아니된다.
- (10) 국가규범통제위원회의 위원은 포괄수당 및 여비를 받을 수 있다. 이에 대해서는 연방수상청 장관이 연방내무부장관과 협의하여 정한다.

(11) 국가규범통제위원회의 위원 및 그 사무국에 소속하는 자는 심의 및 국가규범통제위원회가 비밀지정한 심의자료에 대해서는 비밀을 지켜야 한다.

(12) 국가규범통제위원회의 비용은 연방이 부담한다. 국가규범통제위원회에는 그 임무수행에 필요한 인력 및 물품이 제공되어야 한다. 사무국장은 국가규범통제위원회와 협의하여 임명해야 한다. 사무국직원은 국가규범통제위원회의 위원장과 협의하여 임명해야 한다. 사무국직원이 예정되는 조치에 동의하지 않는 경우, 당해 직원은 국가규범통제위원회의 위원장과 협의를 거친 경우에만 배치전환, 파견 또는 이동시킬 수 있다.

#### 제 4 조 국가규범통제위원회의 임무

(1) 국가규범통제위원회는 검사권한은 다음과 같다. [개정 2011.3.16]

1. 새로운 연방법률을 위한 안
2. 개정법률안의 경우에는 원래의 법률을 포함
3. 후속의 법규명령 및 행정규칙의 안
4. 유럽연합(Europäische Union)의 법률(기본적 결정, 의결, 협정, 이와 관련한 실행조치)과 유럽공동체(Europäische Gemeinschaft)의 명령, 지침, 결정을 위한 사전작업,
5. EU-법의 실행시 해당되는 법률, 하위의 법규명령, 행정규칙
6. 현행 연방법률 및 이에 근거한 법규명령과 행정규칙.

(2) 국가규범통제위원회의 심사권은 제1조 3항에 따른 심사 이외에도 방법의 타당성과 다음 측면의 납득가능한 설명을 포함한다:

1. 규율의 목적과 필요성에 대한 이해가능한 설명,
2. 다른 해결가능성에 대한 고려,
3. 발효시점, 유효기간 및 평가를 위한 고려,
4. 법규 및 행정간소화를 위한 실행,

5. 유럽연합의 지침이나 그 외의 법률의 사례에서 법률내용을 넘어서는 규정의 적용여부.

[본조 신설 2011.3.16]

- (3) 국가규범통제위원회는 연방내각에 제출하기 전 연방행정부의 법률초안을 심사한다. 국가규범통제위원회는 연방참사원(Bundesrat)의 법률초안이 연방참사원으로부터 위원회로 전달되었을 때 이를 검사한다. 위원회는 연방의회법안에 대해 법률초안을 제출한 원내 교섭단체나 의회의원의 신청에 따라 법률초안(Gesetzesvorlagen)을 검사한다. 처리의 순서는 위원회의 재량사항이다. [개정 2011.3.16]
- (4) 국가규범통제위원회는 어느 정도까지 규제절폐와 더 나은 법령제정에 대한 연방정부의 목표가 달성되었는지에 관한 문제에서 연방정부의 연차보고서에 대해 입장을 밝힌다. [개정 2011.3.16]
- (5) 연방감사원과 행정 내의 경제성을 위한 연방전권위원(Bundesbeauftragte)의 검사권한은 영향을 받지 않은 상태로 둔다.

#### 제 5 조 국가규범통제위원회의 권한

- (1) 국가규범통제위원회는 다음 각호에 관하여 권한을 가진다.
  1. 연방정부가 행정비용을 조사하는 과정에서 입수한 자료를 위해 설치한 데이터뱅크 이용
  2. 독자적인 의견청취 실시
  3. 감정의 위탁
  4. 연방정부에 대한 특별보고의 제출
- (2) 연방 및 주의 관청은 규범통제위원회에 대해 직무상의 원조를 한다.

#### 제 6 조 국가규범통제위원회의 의무

- (1) 국가규범통제위원회는 법률안에 대한 의견을 비공개로 표명한다. 위원회의 의견과 이에 대한 연방정부의 의견은 법률안을 연방

의회 및 연방참의원으로 송부할 때 법률안에 첨부된다. [개정 2011.3.16]

(2) 국가규범통제위원회는 연방수상에 대해 매년 보고한다. 국가규범통제위원회는 그 보고서에 권고를 첨부할 수 있다.

(3) 국가규범통제위원회는 연방의회와 연방참의원의 주무 및 공동소관의 상임위원회의 심의에 대해서도 출석을 요구받을 수 있다.

[개정 2011.3.16]

### 제 7 조 연방정부의 의무

연방정부는 매년 연방의회에 다음 각호의 사항을 보고한다.

1. 현행 목표안의 범위내에서 규제철폐의 현황,
2. 이행비용의 평가를 위해 이용된 방법론에 대한 경험,
3. 개개의 부처 내의 이행비용의 발전과
4. 더 나은 입법의 영역에서의 결과와 지속적인 발전

[전문개정 2011.3.16]

### 제 8 조 연방통계청의 임무

연방통계청은 이 법에서 발생하는 임무 시에, 특히 제출되어 있는 자료의 평가와 비용평가의 실행을 통한, 연방정부, 연방의회, 연방참사원의 요구가 있을 때 지원한다. 연방통계청은 이 법의 의미에서 보고와 성과검사를 위해 필수적인 자료은행의 구축과 관리에 책임이 있다.

[본조신설 2011.3.16]

### 제 9 조 시행

이 법률은 공포한 날의 다음 날부터 시행한다.

부록 2.

연방각부공동직무규칙(2009.7.1)  
일부 : 입법평가관련조항

**§2(여성과 남성의 평등)**

여성과 남성의 평등은 일관된 지도원리로서 연방행정부처의 모든 정책적, 규범형성적 및 행정적 조치에서 장려되어야 한다.

**§41(이해관계 조사)**

주 또는 지방자치단체의 이해와 관계되는 법률안을 준비하는데 있어서 법률안을 완성하기 전에 주 및 지방자치단체가 연방차원에서 설치하는 중앙조직의 견해를 구해야만 한다.

**§43(제안이유)**

(1) 제안이유에는 다음 각호의 사항을 기재하여야 한다.

1. 법률안 및 그 개별규정의 목표설정 및 필요성
2. 법률안의 토대가 되는 사실관계 및 그에 관한 인식근거
3. 다른 해결방안의 유무 및 사인(私人)에 의한 해결가능성의 유무, 경우에 따라서는 어떠한 점으로 인해 거부되었는가에 대한 검토경위 (부록5)
4. 보고의무, 기타 행정상 의무 또는 인가유보가 적당한 국가의 감독절차 및 인가절차를 통해 도입되거나 확장될 수 있는가의 여부와 수범자의 법적 자기의무화를 통한 대체가능성에 반대하는 이유

5. 법률의 효과(제44조)
  6. 법률의 제정을 결정하는데 고려할 점(Erwägungen), 예컨대 조직적, 기술적, 재정적합적 관점에서의 집행과 관련하여 설명함과 동시에 법률에 기한을 붙이는 것이 가능한가의 여부
  7. 법률안이 법령 및 행정의 간소화를 예정하고 있는가의 여부, 특히 당해법률안이 현행 규정을 간소화하거나 불필요한 것으로 하고 있는가의 여부
  8. 법률안이 유럽연합의 법률에 합치하는가의 여부
  9. 유럽연합의 지침(Richtlinie)이나 기타 법률을 실현하는 경우 그들의 규정에서 정해진 것을 넘어서서 기타 규율을 구속하는가의 여부
  10. 법률안이 독일에서 체결한 국제법상의 계약과 부합하는가의 여부
  11. 현행 법적 상황의 변화
  12. 독일 기본법 제72조 제3항 또는 제84조 제1항 3번째 문장이<sup>1)</sup> 법률의 효력발생상에서 특별한 점에 대한 근거를 제시하고 있는가의 여부와 어떻게 이러한 산정이 나오게 되었는지에 대한 설명
- (2) 독일기본법 제74조 제1항 4번, 7번, 11번, 13번, 15번, 19a, 20, 22, 25, 26의 영역에 해당하는 경합적 입법영역의 법률안에 관하여는 당해법률안 및 그 중요한 개별규정이 연방법에 의한 규율을 필요로 하는 이유를 설명해야 한다(독일기본법 제72조 제2항).
- (3) 법률안이 독일 기본법 제84조 제1항 5문에 따른 이탈가능성(Abweichungsmöglichkeit)이 없는 주의 행정절차에 대한 규율을 포함하는 경우 연방통일적 규범에 따라 어떤 특수한 필요성이 존재하는지에 대한 이유를 설명해야 한다.

---

1) GG Art.72 Abs.3 oder Art.84 Abs.1 Satz3

(4) 법률의 동의필요성에 대한 질문은 근본적으로 제안이유서에 포함되지 않으며, 단지 독일기본법 제87조 제3항 2문의 사례와 계약법(Vertragsgesetzen)의 제안이유에서만 그에 상응하는 상세한 설명(Ausführung)을 포함한다.

#### §44(법률의 결과)

(1) 법률의 결과란 법률의 본질적 영향으로 이해되어야 한다. 이는 의도된 효과와 의도되지 아니한 부차적인 효과를 포함한다. 예견된 법률의 효과에 대한 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부처와 협의한 후 행하여야 하며, 국가재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 하여야 한다. 이러한 근거는 법안의 효과가 지속적인 발전가능성과 부합하는지 여부, 특히 법안이 어떠한 장기적 효과를 갖는지에 대해 설명하여야 한다. 연방내무부는 법률효과에 대한 조사를 권고할 수 있다.

(2) 공공 예산(재정)의 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. 연방예산에 속하는 세입 및 세출은 연방의 그 시기가 해당하는 다년도 재정계획의 기간에 응하여 구분되어야 한다. 이 경우 다년도 재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 대해 고려하고 있는지 여부 및 어느 정도나 고려하고 있는지, 그리고 가능한 조정방안을 기재하여야 한다. 경우에 따라서 이러한 금액은 연방재정부와의 협의를 통해 산출하여야 하며, 부득이한 경우엔 추정치를 계산한다. 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 제안이유에 이를 기재하여야 한다.

(3) 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도 기재하여야 한다. 법률안의 주무 연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치

단체의 중앙연합에 대하여 세출과 관련한 신고를 시간적 여유를 충분히 두고 요구하여야 한다.

(4) 다음 각호의 사항을 설명하여야 한다.

1. 연방경제기술부와 협의를 통해 경제적 비용, 특히 중소기업에게 발생하는 비용과 법률이 개별가격과 가격수준에 미치는 영향
2. 연방식품·농업·소비자보호부와 협의를 통해 법률이 소비자에게 미치는 영향

이를 위하여 법률안의 전문분야를 소관하는 연방행정부처는 참여한 전문가집단과 단체, 특히 중소기업의 경제단체와 소비자의 의견을 구한다. 연방경제기술부와 연방식품·농업·소비자보호부는 조기에 관여하여야 한다.

(5) 연방행정부처는 국가규범통제위원회법 제2조 제1항(2009년 법)에 근거하여 행정비용을 조사하고 설명하여야 한다.

(6) 제45조 제1항에서 제3항에 따라 관계자가 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요구에 의하여 영향을 설명하여야 한다.

(7) 주무연방행정부처는 법률안의 제안이유에서 법률안을 검토할 것인지 여부와 검토의 시기, 의도하였던 효과의 달성 여부, 발생한 비용과 효과의 관계의 적절성, 어떠한 부차적인 영향이 발생하였는지에 대한 사항을 확정하여야 한다.

**§47(주, 지방자치단체의 중앙조직, 전문가집단 및 단체의 참여)**

(1) 법률안의 초안이 주 및 지방자치단체의 이해와 관계되는 경우에는 주, 지방자치단체의 중앙조직 및 주의 연방대표부에 가급적 조기에 송부하여야 한다. 관계연방행정부처의 의견이 중요한 점에서 차이가 발생할 우려가 있는 경우에는 당해연방행정부처와 합의한 후 송부하여야 한다. 계획을 정밀하게 취급하여야 할 경우에

는 그 뜻을 주기하여야 한다.

(2) 연방내각처는 관여에 관하여 보고를 받아야 한다. 특히 정치적 중요성을 가지는 법률안은 연방내각처의 동의를 얻어야 한다.

(3) 연방차원에 설치되는 중앙단체 및 전체단체 그리고 전문가집단이 적기에 참여할 수 있도록 제1항 및 제2항의 규정을 준용한다. 특별한 규정이 없는 한 시기, 범위 및 선택은 주무연방행정부서의 재량으로 한다.

(4) 제1항 및 제3항의 규정에 의거한 참여와 관련해서 연방정부가 아직 결정하지 아니한 법률안을 다루고 있다는 점을 명시하여야 한다. 법률안에는 제안이유 및 표지를 첨부할 수 있다.

#### §48(기타 기관에 대한 통지)

(1) 보도기관 및 기타 공식적으로 참여하지 아니한 기관 또는 자연인이 연방정부의 결정에 앞서 연방행정부처로부터 법률안을 수령해야만 경우에는 이를 어떤 형식으로 수행할 것인지에 대해 주무연방행정부처가 결정하며, 기본적으로 정책적 함의를 갖는 경우엔 연방수상청이 결정한다.

(2) 주, 참여한 전문가 집단 또는 단체 및 제1항의 제3자에게 법률안이 송부되는 경우 독일연방의회의 교섭단체사무국, 연방참의원에 통지하여야 하며, 이 밖에 요청이 있는 경우 독일연방의회 및 연방참의원의 의원에게도 통지하여야 한다.

(3) 연방정부의 인트라넷 또는 인터넷상의 법률안의 게재에 관하여는 주무연방행정부처는 연방수상청과 합의하고 기타 참여한 연방행정부처와 협의하여 결정한다.

(4) 제1항에서 제3항까지의 규정에 따라 통지하는 경우 제47조 제4항의 규정을 준용한다.<sup>2)</sup>

---

2) 연방각부공통직무규칙의 세부내용은 다음 참조, 박영도, 독일연방정부의 입법절차 개혁 -연방각부공통직무규칙을 중심으로, 한국법제연구원, 2003, 17쪽, 32-36쪽.