

법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구

- 독일의 사례를 중심으로 -

박영도·홍의표



입법평가 연구 12-24-④

**법령에서의 이행비용측정을
위한 기법연구**
- 독일의 사례를 중심으로 -

박영도 · 홍의표

법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구

- 독일의 사례를 중심으로 -

A Method Study on Estimate of Costs of
Compliance with Laws and Regulations
- Focusing on the case of Germany -

연구자 : 박영도(선임연구위원)

Park, Young-Do

홍의표(부연구위원)

Hong, Eui-Pyo

2012. 6. 29.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 독일에서는 1990년대 이후 글로벌화, 시장개방화 및 기술진보에 따라 경제부문에서 경쟁이 가속화되는 가운데 국가경쟁력 향상을 위해 각종 규제철폐 정책을 지속적으로 추진
- 연방정부에서는 연방차원에서 규제개혁업무의 체계적인 추진과 입법절차의 개선을 위해 1999년부터 입법평가제도, 표준비용모델제도 등 다양한 도구를 제도화하여 운용
- 최근에는 연방정부는 관료주의 철폐개혁을 더욱 가시화하기 위하여 법령에 의한 각종 행정절차를 객관적 기준에 따라 이에 소요되는 비용을 산정하고 삭감목표를 세운다는 매우 실천적인 방법론을 전개
- 이 연구는 최근 독일에서 행정비용 경감정책의 중점적인 지표가 되고 있는 이행비용의 측정기법의 개요와 그 측정을 위한 구체적인 기준을 살펴보고 우리에게 부여하는 시사점을 검토

II. 주요 내용

- 이행비용(Erfüllungsaufwand)이란 “국민, 경제 및 공공행정부문이 연방법의 규정을 준수하는 과정에서 발생하는 모든 측정가능한 시간적 경비(Zeitaufwand)와 비용(Kosten)”을 의미

- 이행비용의 측정은 사전적(ex-ante) 측정기법으로서, 법률안뿐 아니라 법규명령안 및 행정규칙안에 대해 측정하고, 이행비용은 법안의 적용을 받게되는 잠재적인 규범수범자인 국민, 경제 및 공공행정부문을 대상으로 측정
- 이행비용측정은 법령의 효용성과 집행가능성 및 이해가능성 등 광범위한 분야를 평가의 대상으로 삼는 것이 아니라 실제로 법안의 일정한 요구사항 내지 절차의 이행에 따른 국민, 경제 및 행정부문의 비용산정에 국한된 모델로 기능
- 사후적이 아닌 사전적인 측정방식을 통해 법안의 제안이유서 등에 이를 제시함으로써 입법자에게 법안의 검토에 즈음하여 전체 비용측면을 고려할 수 있는 판단자료를 제시

Ⅲ. 기대효과

- 우리의 경우에도 행정부 또는 입법부에서 법안 또는 의안을 제출할 경우에 해당 법안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관한 추계를 제출하도록 하는 법안비용추계제도를 운용
- 독일의 이행비용측정기법은 기본적으로 우리와 정치적인 여건이나 시스템이 다르기 때문에 이를 무조건 채용하는 것은 주의를 요하나 다만, 이 측정기법은 법안의 이행에 따른 국민, 경제 및 행정부문에 미치는 비용을 어떻게 평가할 수 있는가에 대한 착안점을 제공

- 이행비용이라는 관념을 진지하게 받아들여, 그것을 장기적인 관점에서 우리 실정에 부합하도록 지속적으로 개발하는 것이 중요
- 이행비용의 측정에 관한 방법론적인 기법을 개발하는 한편 법령의 제정에 참여하는 모든 입법자에게 법안에 대한 비용의식을 집중적으로 환기시켜 나가는 것이 제도의 도입에 선풍적인 조건

▶ 주제어 : 이행비용, 행정부담, 입법평가, 표준비용모델

Abstract

I . Background and Purposes

- As the competition has accelerated in the economic sector due to globalization, market opening and technology advancement since 1990s, Germany has consistently adopted deregulation policies to improve the national competitiveness.
- The federal government has been institutionalizing various tools such as the Regulatory Impact Assessment and Standard Cost Model since 1999 to systematically implement the regulation reform and to improve the legislative procedures at the federal level.
- To facilitate deregulation and bear tangible results, the federal government has recently laid out a very practical method by which costs required for administrative procedures under relevant laws are objectively determined and cost-cutting goals are set accordingly.
- This study outlines Germany's methods for estimating compliance costs, researches the standards for estimation, and examines implications for practice from the results of the study.

II. Major Contents

- Compliance costs (Erfüllungsaufwand) are defined as the sum of all measurable time (Zeitaufwand) and costs (Kosten) incurred when public, economic, and administrative sectors comply with the federal regulations.
- Compliance costs are estimated before they are incurred (ex ante), and are estimated not only for draft Acts but also for draft decrees and administrative rules. The cost estimate is conducted in public, economic, and administrative sectors, all of which are potentially subject to relevant bills.
- The estimate of compliance costs is limited to the calculation of costs incurred in public, economic, and administrative sectors in connection with the implementation of requirements or procedures under relevant bills, excluding the evaluation of a broad range of contexts, including the utility, enforceability, understandability, etc. of laws and regulations.
- Estimating the costs ex ante, not ex post, makes it possible to include them in the proposal of a bill which would help lawmakers to look over the entire expenditure required when they examine a bill.

III. Conclusions

- Cost estimates for bills preformed in Korea when administrative or legislative branches submit bills. The cost estimates are required to include estimates of net increase in government expenditure or net decrease in government revenue to be incurred if those bills are enforced.
- Caution is needed against imprudently adopting Germany's methods for estimating compliance costs because Germany and Korea have different political conditions and systems. However, by looking into Germany's case, Korea can learn one way of evaluating costs incurred in public, economic, and administrative sectors when a bill is enforced.
- Korea must take the concept of compliance costs seriously and keep refining the concept so that it fits into Korea's circumstances.
- Prerequisites for introducing the system of compliance costs include developing methodological techniques to estimate the costs and raising awareness among all lawmakers participating legislative activities about the concept of compliance costs.

➤ **Key Words : Compliance Costs, Administrative Burdens, Regulatory Impact Assessment, Standard Cost Model**

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 문제의 제기	13
제 2 장 독일의 관료주의철폐를 위한 행정비용 경감정책의 전개	17
제 1 절 입법평가제도	17
I. 도입배경	17
II. 제도의 특징과 문제점	21
제 2 절 표준비용모델	26
I. 도입배경	26
II. 제도의 특징과 문제점	32
제 3 절 이행비용	35
I. 도입배경	35
II. 추진경과	45
제 3 장 법안에서의 이행비용 측정기법 개관	53
제 1 절 개 설	53
I. 이행비용의 개념	53

II. 이행비용의 측정대상	54
제 2 절 이행비용의 측정방법 개관	55
I. 측정산식 및 방법론	55
II. 부문별 측정방법 및 절차	59
III. 이행비용 측정결과 제시	79
제 4 장 시사점	83
참 고 문 헌	89
 【 부 록 】	
법안에 있어서 이행비용의 측정 및 서술 지침	93

제 1 장 문제의 제기

근래 국가적 과제의 숫자와 범위의 증가로 인해 국가의 이행능력에 대한 한계성이 널리 지적되고 있다. 특히, 공공예산 중에서 수입보다 지출이 더 많이 증가하고 있는 현상은 국가적 과제를 축소시키도록 만들고 있으며, 이에 따라 국가적 행위를 필수불가결한 정도에만 국한시켜 불필요한 비용요소(Kostenfaktor)를 제거할 것을 요구하고 있다. 법령의 집행도 하나의 중요한 비용요소라고 할 수 있다. 새로운 법령의 집행은 일반적으로 부가적인 실무 경비 및 물적 경비와 결부되어 있으며, 이들 경비는 규범의 집행에 참가한 자들과 규범수범자에게 비용을 부담시키게 된다.

이에 따라 각국에서는 관료적이고 번잡한 행정절차를 경감하고, 새로운 입법조치에 따른 금전적 비용 뿐 아니라 비금전적인 부담가중과 편익 등을 포함하는 보다 구체적인 측정기법의 개발에 착수하게 되었다. 특히, 독일 등 유럽연합 국가에서는 각종 행정부담 경감을 위한 새로운 접근방법으로서 “선진 규제(Better Regulation)”라는 전략을 제시하였다. 여기서 “선진 규제”란 기본적으로 기업과 시민이 불필요한 행정비용으로부터 해방되도록 하기 위한 일련의 조치들의 총체라고 할 수 있다.¹⁾

1) 선진규제(Bessere Rechtsetzung, Better Regulation)라는 구상은 EU차원에서 비롯되어 1990년 중반 이후 모든 유럽국가에서 중요한 개혁영역으로서 확립되었다. 이 구상의 내용과 목표는 과도한 규제를 회피하기 위하여 법령의 전체 숫자를 줄이고, 법률의 질적 향상을 도모하는 것이다. 여기서 질적 개선의 의미는 주요한 문제영역에 있어서 규제의 대안을 선택하는 절차는 효율성과 효과성에 관한 광범한 지식을 토대로 이루어져야 한다는 것이다. 이 선진규제는 규범적 개념으로서, 다양한 정치적 내용을 내포하고 있다. 일반적으로 선진규제에 접근하는 방식으로는 ① 너무 많은 관료주의적 규제(목표 : 적은 규제), ② 규제조치에 관한 지식의 결여(목표 : 입법절차의 합리화, 탈정치화 및 과학적 전문성의 고려), ③ 규제절차에서의 특별한 이익의 지배(목표 : 규제결정과정에서의 일반인의 이익대변을 위한 개방된 절차) 등 세가지가 지적되고 있다. Marian Döler/Wegrich Kai, **Regulierung als Konzept und Instrument moderner Staatstätigkeit**,

물론 행정비용의 감축구상과 관련하여 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment) 내지 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)를 실시하는 과정에서, 예상되는 조치로 인하여 유발되는 행정비용의 평가를 실시하였으며, 현행 법규정을 간소화할 때 이러한 비용을 평가하였다. 그러나 비용평가와 관련하여 다양한 계산방식이 있고 어떠한 방식을 채용하는가에 따라 그 계산결과도 크게 차이가 발생하는 등 문제가 발생하였고, 구체적으로 비용규모를 계량화하지 못하는 난점이 있었다. 따라서 종래의 규제영향평가 내지 입법평가의 내용을 보완하고 발전시키는 차원에서 다양한 비용평가수법을 개발하고 있다.

독일의 경우, 기업이나 국민의 경제활동을 위축시키는 과도한 행정 규제완화와 복잡한 행정절차의 간소화 등을 위하여 관료주의철폐(Bürokratieabbau)라는 이름하에 행정개혁을 지속적으로 추진하였다.²⁾

dms - der moderne staat 3(2010), S.31ff. 또한 선진규제를 위한 도구의 통제관점을 강조하면서, 선진규제를 위해서는 정책영역에 상응하는 규제절차를 제도화하고 통제하기 위한 메타규제의 방식을 강조하기도 한다. 이는 본질적으로 규제당국의 규제는 중앙정부, 핵심 행정기관, 의회 회계검사원과 같은 기관을 통해 그 행위를 통제받아야 한다는 것이다. Claudio, Radaelli, **Regulating Rule-Making via Impact Assessment**, Governance 23/1(2010), S.89ff. 독일에서 선진규제와 관료주의철폐는 그 어느 것도 서로 분리하여 정의될 수 있는 것이 아니라, 양자는 밀접하게 관련되어 있다. 이 두 개의 관념은 상호 중첩하여 관료주의-예컨대, 법률의 형식으로 기업이나 시민에 대한 정보제공의무를 설정하는 것-를 감소하고, 국가의 법령에 대해 사후적 또는 사전적인 심사절차를 확보한다. 또한 양자는 그 개념을 초월하여 국가의 프로그램을 포함한 모든 영역에서 관료주의철폐를 위해 국가의 입법절차와 구조를 선진화하는 한편 그 방법론과 결과에 있어서 다양한 요구(민주적 정당성, 지식기반, 효율성)를 충족한다.

2) 독일에 있어서 개혁적인 관념으로서의 관료주의철폐(Bürokratieabbau)라는 용어는 매우 다른 관점과 척도로 정의할 수 있다. 일반적으로 관료주의라는 용어는 과도한 계층제, 행정절차의 지연, 특정한 사안과 관련한 업무수행의 경직성 및 무능함, 과도한 법령과 그로 인한 지나친 복잡성 등 다양한 현상에 대한 부정적인 의미로 사용되고 있다. 그러나 관료주의철폐 또는 탈관료주의의 중심적 개념은 현재 광범위하게 비판되고 있는 시장에서의 기업과 시민에 대한 부담에 대한 것이다. 관료주의 철폐라는 용어는 우선 국가과제, 법령 및 인원의 감축과 공공서비스의 질적 개선을 의미한다. 일부 논자들은 관료주의철폐라는 개념이 그 원인을 규명하기 보다는 대중영합적인 편견이 강조되어 있다고 비판하기도 한다(Werner Jann/Kai Wegrich, **Phasenmodelle und Politikprozesse. Der Policy Cycle**, in : Klaus Schubert/Nils Bandelow(Hrsg.), Lehrbuch der Politikfeldforschung 2.0, München 2009, S.75f). 그럼에도 불구하고 관료

그러나 행정개혁을 위한 일련의 다양한 노력들은 그동안 성과를 거두지 못한 것으로 평가되었다. 개별적 조치에 국한된 법적 개선만으로는 관료주의와 이로 인하여 유발된 기업과 국민에 대한 재정적 부담을 제거하는 데는 충분하지 못했기 때문이다.³⁾ 그러나 개혁이 큰 성과를 보지 못한 보다 본질적인 이유에 대하여, 독일 정부는 현존하는 관료주의를 정확하게 파악하고 새로운 법률의 시행에 따른 각종 효과 등을 측정하는 확실하게 예견할 구체적인 방법론이 없었기 때문이라고 판단하였다. 다시 말해서 관료주의의 철폐와 행정비용의 절감에 관한 기존의 각종 제안들이나 입법발의들이 문제점을 정확하게 파악하지 못했거나 관료주의의 철폐에 관한 정확한 인식에 기초되지 못했다는 인식이 있었다.⁴⁾

2005년 9월 7일 독일 연방의회 제186차 회의에서 당시의 야당인 기사당(CDU) 당수였던 Angela Merkel은 연방의회 선거를 앞두고 마지막 연설을 하면서 “독일에서 관료주의 줄일 수 없는가?(Gibt es weniger Bürokratie in Deutschland?)”라는 질문을 던진 이유도 바로 이러한 배경에서 이해할 수 있다. 이 때문에 독일정부는 관료주의 철폐개혁을 더욱 가시화하기 위하여 법령에 의한 각종 행정절차를 객관적 기준에 따라 이에 소요되는 비용을 산정하고 삭감목표를 세운다는 매우 실천적인 방법론을 전개하기 시작하였다.⁵⁾ 특히, 연방법상의 각종 새로운

주의철폐는 선진입법을 위한 조치로서 받아들여지고 있으며, 이것은 연방정부의 관료주의철폐와 선진입법 프로그램에 반영되고 있다. 또한 독일에서는 행정비용(Verwaltungskosten)이라는 용어 대신에 관료비용(Bürokratiekosten)을 사용한다. 독일에서 행정비용이라는 용어를 관료비용이라는 용어로 사용하는 이유는 독일 특유의 역사적 의미를 가지고 있기 때문인 것으로 보인다. 자세한 것은 Michael Schorn/Michael Richter, **Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs für Politik und Forschung**, 2. Auflage, Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung (Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn) Nr. 1, Köln, 2006 참조.

3) Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD - Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit., Union Betriebs-GmbH, Berlin, 2005, S.74.

4) Werner Jann/Kai Wegrich/Jan Tiessen, “**“Bürokratisierung” und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland?**”, Berlin 2007, S.24.

5) Nobert Röttgen, **Normenkontrollrat : Der Koalitionsvertrag als Wegweiser zu besserer**

법안의 이행으로 인하여 국민, 기업 및 행정부분에 어느 정도의 부담을 가져오는지에 대해 포괄적인 심사를 하는 한편 EU법에 관해서도 사전적으로 이들 절차를 강화하도록 하였다.

여기서 검토하는 이른바 이행비용의 측정기법도 그러한 관료주의철폐와 선진 입법의 일환으로 도입된 것이라 할 수 있다. 독일에서의 법률안의 시행에 따라 발생될 수 있는 국민경제적 비용, 행정비용 등 각종 이행비용(Erfüllungsaufwand)의 측정기법은 아직은 초보단계에 불과하나, 국가적 행위(특히 규제)의 목표명확성과 효율성을 최적화하기 위한 시도로서 또한 국가재정의 효율적인 배분을 위한 중요한 계기를 부여한다는 점에서 우리에게 부여하는 의미가 있다고 판단된다.

여기서는 우선, 독일에서의 관료주의철폐를 통한 행정개혁정책의 동향에 관해 개관하면서 특히, 최근의 개혁의 중점적인 지표가 되고 있는 행정비용 경감정책을 검토한다. 그리고 이들 행정개혁조치의 일환으로 등장하고 있는 비용측정기법의 발전동향 가운데 이행비용의 측정기법이 가지는 의미와 그 측정을 위한 구체적인 기준을 살펴보고 우리에게 부여하는 시사점도 살펴보기로 한다.

제 2 장 독일의 관료주의철폐를 위한 행정비용 경감정책의 전개

제 1 절 입법평가제도

I. 도입배경

독일연방정부는 1984년 12월 11일자의 연방정부의 법령심사기준인 “법령(안)의 필요성·유효성 및 이해성을 위한 심사목록(Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes)”에서 연방의 각 부처가 법안을 입안하는데 있어 비용과 효용의 적절한 관계를 고려하도록 하고, 해당 법안이 시행될 경우 수범자 또는 그 밖의 관계자의 비용부담이 어느 정도인지 예상하여, 추가적 비용부담이 수범자(특히, 중소기업가)에게 부당하게 전가되지 않는지 등을 검토하도록 하였다. 또한 해당 법안의 시행으로 연방, 주 및 자치단체들에게 소요되는 비용규모와 추가비용의 발생정도 및 법안이 시행될 경우에 부수적 효과를 미리 검토하도록 하였다.⁶⁾ 그러나 이 심사기준은 직접 적용되는 실무적·실제적 내용을 담고 있기 보다는 추상적이고 선언적인 내용이 많아 그 효용성에 의문이 제기되었으며, 입법실무에서도 비용추정을 위한 구체적인 방법론도 개발되지 않아 아무런 성과도 거두지 못하였다.

그 후 1995년에 이르러 연방정부는 행정개혁을 중점적으로 추진하기 위하여 “능률적인 국가(Schlanker Staat)”라는 표현을 사용하여 연방행정업무의 효율성을 제고하기 위한 방안들을 모색하였으며, 1995년 9월

6) 이 심사기준은 연방법무부가 작성한 것으로서(1984.12.11 내각결정/1989. 12.20 보완) 전체 10개의 항목으로 구성되었으며, 청색의 용지에 인쇄되어 있어서 이를 ‘Blaue Prüffragen’이라고 한다. 이 심사기준은 연방법무부가 법령을 심사하는 법형식성심사에서 기준으로 삼았다. 이 심사목록에 관한 자세한 내용은 Bundesministerium der Justiz(Hrsg.), **Handbuch der Rechtsförmlichkeit**, 2.Aufl., Bundesanzeiger 1999 참조. 또한 박영도, **입법심사의 체계와 방법론**, 한국법제연구원 1996, 267면 이하 참조.

독립 전문가위원회인 “능률적인 국가심의회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)”를 설치하였다. 이 심의회가 1997년 10월 6일에 제출한 최종보고서에서는⁷⁾ 연방정부에 대해 15개 분야의 개혁제안을 하였다.⁸⁾ 특히, 심의회는 보고서에는 법령의 숫자를 삭감하고 질을 향상시켜 시민에게 친숙하게 하기 위해 입법자에게 입법의 정당성 및 필요성 설명의 책임을 부과하는 한편 법령의 시행에 따른 비용을 시민이 이해할 수 있도록 하기 위해 재정 및 사회경제에 대한 비용을 예측하도록 비용과 효과의 균형을 도모하도록 권고하였다. 또한 한시입법(Befristete Gesetzgebung)의 수법의 도입⁹⁾과 앞서 살펴본 연방의 법안심사기준을 더욱 발전시켜 법안심사기준을 연방각부 공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)에 삽입하여 그 준수를 강화하는 외에 법령심사기관(Der Gesetzes-TÜV)의 설립¹⁰⁾도 제안하였다. 또한 심의회는 법규범 개선의 일환으로서 EU규칙이나 지령에 따른 입법에

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

8) 자세한 내용은 박영도, **독일연방정부의 입법절차개혁**, 한국법제연구원 2003, 6면 이하.

9) 독일에 있어서 한시법률은 입법절차상 입법에 대한 평가기능을 절차적으로 강화하는데 이바지한다. 시간을 활용하는 입법은 경제행정법의 영역에서 행해진 입법상의 의사결정을 동태화하고, 사후개선을 위한 메카니즘으로서 기능한다. 특히, 경제정책상 단기간의 적용을 의도한 법률상의 조치를 행하는 한시법률은 의회의 다수로 하여금 새로운 입법을 행하는 것을 유인하고, 나아가 실효적인 대체적 입법의 추구를 촉진하는 역할을 수반하면서 실효성의 통제를 행한다. 한시법률은 경제법의 집행으로 획득한 각종 입법정보를 피드백함으로써 한층 직접적으로 합리적인 입법의 수립에 공헌한다. 그러한 의미에서 독일에 있어서 한시법률의 활용은 매우 중요한 의미를 가지고 있으나, 입법자에 의한 한시법률의 정기적이고 사후적인 실효성의 통제장치는 여전히 미흡하였다. 구체적으로는 어떠한 한시법률의 제정에 관한 수요가 존재하고 있는지에 관한 필요성 심사 및 당해 한시법률의 필요성이 실효성의 평가와 연계되어 행하여질 수 있는 제도적 장치가 미흡하다는 지적이 지속적으로 제기되었다. 자세한 것은 Antonis Chanos, **Möglichkeiten und Grenzen der Befristung parlamentarischer Gesetzgebung**, Berlin 1999, S.11f. 참조. 또한 박영도, **규제일몰제의 확대도입에 따른 법제개선방안**, 한국법제연구원 2011, 216면 이하.

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

관해서도 보충성의 원칙에 입각하여 재검토를 요구하는 한편 행정입법인 규칙이나 지침에 관해서도 필요성을 심사하고 불필요한 부분의 삭감을 제언하였다.

이 심의회가 제출한 최종보고서를 토대로 연방정부는 1999년 12월 1일 “현대국가-현대행정(Moderner Staat - Moderne Verwaltung)”이라는 행정개혁프로그램을 각의 결정하여 시행하였다. 연방정부의 행정개혁프로그램에서는 우선 개혁의 원칙으로서 ① 새로운 책임의 확립(Neue Verantwortungsteilung), ② 시민지향성의 추진(Mehr Bürgerorientierung), ③ 국가의 다양성(Staatliche Vielfalt), ④ 효율적인 행정(Effiziente Verwaltung)의 네가지를 열거하고, 이들 원칙에 따라서 ① 법률의 실효성과 수용성의 향상, ② 파트너로서의 연방, ③ 고업적, 저비용 및 투명한 행정, ④ 직원의 동기부여 등 4가지 개혁영역별로 15개의 프로젝트를 열거하였다.¹¹⁾ 특히, 연방의 입법절차의 개혁과 관련하여 연방정부의 법령심사기준을 폐지하는 한편 연방각부 공통직무규칙(GGO)을 전면 개정하여 종래의 입법절차관련 규정의 미비점¹²⁾을 보완하는 한편 새로운 정보기술에 대응한 행정업무처리의 방법과 기준을 전면 재설정하여 2000년 9월 1일부터 시행하였다.¹³⁾

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

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

13) 독일의 연방각부공통직무규칙은 연방정부부서의 문서취급, 조직, 행정부내부의 협조, 행정부외의 기관의 협조, 정부제출법안의 입법절차등에 관하여 규율하는 직무규칙이다. 이 직무규칙의 근원은 독일공화국의 공화국각부 공통직무규칙통칙(1926년 9월 2일 제정) 및 동 각칙(1924년 4월1일 제정)이며, 이들은 2차대전 이후에 독일연방공화국의 연방각부공통직무규칙통칙(GGO I : 문서취급, 조직, 행정부내의 협조

새로이 개편된 GGO에서는 종래 공식화된 심사절차의 일부분으로 사용되어 왔던 한시입법제도를 개혁성과의 핵심적 요소로서 체계화하는 한편 법률의 질향상을 위해 입법에 즈음하여 이른바 비용개념(Kostenbegriffe)을 도입한 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung : GFA)를 도입하였다.¹⁴⁾ 연방정부의 입법평가 지침서에 의하면,¹⁵⁾ 입법평가제도는 우선 국가활동의 개혁과 행정의 현대화에 주요한 기여를 담당하기 위하여 도입한 것이라고 하였다. GGO에서는 모든 법률과 법규명령을 제안할 때 입법평가를 실시하도록 하고, 입법평가의 결과는 법안의 제안이유서와 표지(Vorblatt)에 기재하도록 하였다. 또한 입법평가는 일반적인 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)에도 적용되도록 하는 한편 법안의 제안이유서에 입법의 효과에 관해 서술해야 할 내용들과 절차법적 규정들을 명시하였다.

등을 규정), 동 각칙(GGO II: 행정부외의 협조와 입법절차등을 규정)으로 계승되어 부분적으로 개정되어 시행되어 온 것을 2000년 7월 26일 행정개혁의 일환으로 종래의 통칙과 각칙 등 2부로 된 규칙을 통합하여 전면개정하였다. 따라서 현재 독일 연방정부의 직무절차는 이 공통직무규칙과 연방수상, 연방장관, 각의 등에 관하여 규정한 연방정부직무규칙(Geschäftsordnung der Bundesregierung)으로 규율되고 있다. 그러나 이 규칙은 법규범의 성격을 지니는 것이 아니라 단순한 내부적 행정명령(interne Verwaltungsanordnung)에 불과하다. Klaus König, **Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung**, in : Willi Blümel/Detlef Merten/Helmut Quaritsch (Hrsg.), *Verwaltung Im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Hermann Ule*, Köln/Berlin/Bonn/München 1990, S.125f.

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

15) 이 입문서는 입법평가제도의 신속한 정착을 위하여 제도의 실현가능성과 예견된 관점의 조망을 제공하기 위하여 연방내무부와 Baden-Württemberg주 내무부에서 학자들의 지원(Carl Böhrer, Götz Konzendorf)을 받아 마련한 것이다. Bundesministeriums des Innern und des innenministeriums Baden-Württemberg, *Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*, 2000, S.6f. 또한 박영도, **주요국가의 입법평가 관련제도(Ⅲ) -독일의 입법평가제도**, 한국법제연구원 2007 부록 참조.

II. 제도의 특징과 문제점

영미식의 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment)에 상응하는 입법평가 내지 “법률평가(Gesetzesevaluation)”¹⁶⁾의 일반적인 개념정의에 의하면 “입법할 예정에 있는 법규정 내지 이미 발효중에 있는 법규정을 조사하여 그 효과를 비교평가하기 위한 절차”로 이해하고 있다.¹⁷⁾ 여기에서는 특정한 법령의 효과를 분석함에 있어 그 법령으로 인하여 발생한 국가나 개인에게 발생하였거나 발생하게 될 재정적인 의미에서의 비용뿐만 아니라, 법령의 사회적인 효과나 그 이해가능성 등도 포함하는 비재정적인 비용까지도 포괄한다.¹⁸⁾

구체적으로, ① 입법평가는 국가행정에 대한 법령의 효과비용을 산정하고 추산하는 것을 포함한다. 여기서 효과비용이란 주로 법령으로 인하여 발생하게 되는 재정적(행정적) 비용을 말한다. ② 입법평가는 법령이 국가행정에 의미를 부여하는 재정적인 비용뿐만 아니라, 국가행정에 대한 비재정적인 효과도 분석의 대상으로 삼고 있다. 따라서 예컨대, 법령의 실행을 위한 조직상의 요구, 기술적인 실현가능성, 법령의 명확성과 이해가능성 등도 입법평가의 대상이 된다. ③ 입법평가에 관련되는 인적 범위에는 개인이나 민간기업도 포함된다. 따라서 개인이나 경제계에 예상되는 법준수

16) 독일과 오스트리아의 경우에는 “입법평가”의 개념이 일반화되어 있음에 반해, 스위스에서는 특히, 프랑스의 영향을 받아 “법률평가(Gesetzesevaluation)”라는 용어가 사용되고 있다. 또한 독일, 오스트리아 및 스위스에서는 이들 개념을 포괄하는 상위개념으로 “효과통제(Wirkungskontrolle)”라는 개념이 사용되고 있다. Werner Busmann, **Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung**, ius. full 1/06, S.2 ; Götz Konzendorf, **Wirkungskontrolle von Gesetzen im Bund und in den Ländern**, Wirkungsforschung zum Recht, Bd. 4., Baden-Baden 2003, S.180f.

17) 영미권국가에서 사용하는 Regulatory Impact Assessment이라는 개념과 독일어권에서 사용하는 Gesetzesfolgenabschätzung은 동일한 내용으로 이해되고 있다. Carl Böhrer/Götz Konzendorf, **Guidelines on regulatory impact assessment(RIA)**, Speyer Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Bd.234(2004) 참조.

18) 현재 연방내무부에서 업무지침서가 발간되어 있다. Bundesministerium des Innern, **Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Juni 2009. 이 지침서의 번역본은 정창화, **독일의 입법평가지침에 관한 연구**, 한국법제연구원 2009 부록참조.

행위를 담보하기 위해서는 어떠한 재정적 비용이 요구되며 어느 정도로 요구되는지 문제가 제기된다. 이 점에서 법령의 제정이나 개정으로 인한 개인이나 경제계의 재정적 부담은 입법평가의 중심적인 고찰대상이 된다.

따라서 입법평가는 비용측정, 성과측정 및 실효성측정을 가능하게 하는 모든 방법론을 적용하여 ① 실행가능성(Umsetzbarkeit/Vollzug), ② 효율성(Effizienz), ③ 효과성/목표달성도(Effektivität/Zielerreichung),¹⁹⁾ ④ 경제적 영향 및 리스크(Ökonomische Folgen und Risiken)로서, 연방재정 및 주와 자치단체의 재정에 미치는 효과, 경제계에 대한 비용효과, 개별가격 및 물가수준에 미치는 영향, 소비자에 미치는 영향, 관료주의적 부담(관료주의비용), ⑤ 생태적 영향과 리스크(Ökologische Folgen und Risiken), ⑥ 사회적 영향과 리스크(Soziale Folgen und Risiken), ⑦ 연방정부의 지속가능성전략의 의미에서 지속가능성(Nachhaltigkeit im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung) 등을 분석하는 기법이라 할 수 있다.²⁰⁾ 입법평가를 도움으로 법령의 수용성을 높여주며 한정된 자원을 보다 효율적으로 사용할 수 있게 한다. 입법평가는 입법의 정치행정상의 절차향상에 기여하며, 국가 활동을 개혁하고 행정을 현대화하는데 중요한 역할을 담당한다.

연방정부는 입법평가입문서에 마련된 절차와 도구를 가지고 일부 법령에 대해 시범프로젝트를 실시하였고, 주차원에서도 연방의 입법평가 지침서와 입문서를 토대로 입법평가제도의 도입을 위한 다양한 노력을 기울였다. 대부분의 주에서도 입법평가제도를 도입하였으며 특히, 입법평가를 실시하는 경우에는 행정기관, 기업체, 시민에게 발생 비용을 고려에 넣고, 법안의 제안이유서에는 모든 수범자들에게

19) Trube는 “효과성이란 내용적이고 전문적인 목표달성의 정도를 말하는 것이고, 효율성은 경제성의 정도를 말하는 것이다”라고 하여 효과성(Effektivität)과 효율성(Effizienz)을 구분하고 있다. 상세한 내용은 Achim Trube, **Ansätze zur Evaluierung und Messung beraterischer Dienstleistungen in öffentlichen Verwaltungen**, Verwaltung & Management 11(2005), S.68f.

20) 자세한 내용은 박영도, **입법평가의 이론과 실제**, 한국법제연구원 2007 참조.

발생할 비용효과와 관련자들이 기재하도록 하고 있다. 그러나 대부분의 주에서는 사전적 입법평가는 실시되지 않고 있으며, 병행적 입법평가와 사후적 입법평가를 실시하는 사례가 많다. 특히, 사후적 입법평가는 규제개혁과 결부하여 추진되는 사례가 많다.²¹⁾

이들 프로젝트의 운용 결과 연방정부에서는 입법평가를 수단으로 법의 최적화의 4가지 기본원칙(가능한 한 적고 단순하게, 필요한 한 많고 정확하게, 요구되는 한 적시에 그리고 필요한 기간 동안, 달성할 수 있는 한 상황에 꼭 들어맞고 결과를 의식하도록)을 충족시킬 수 있다는 점을 확인할 수 있었다고 자평하였다. 그리고 입법평가제도는 ① 입법의 필요성, 합리적 대안선택, 효과추정, 효과입증에 대한 필요한 답변을 잘 제공해 줄 수 있다. ② 입법평가지침서에 제안되어 있는 진행방식은 합목적적이며 유연하게 적용할 수 있다. ③ 입법평가를 점진적으로 확산시키기 위하여 제도화를 추구해볼 만하다고 지적하였다.²²⁾ 또한 일련의 시범프로젝트들을 통하여 이른바 입법평가 철학(GFA-Philosophie)을 확인하였으며, 입법평가를 확산시키고 심화시키는 것을 정당화해 주었다고 평가하였다.²³⁾

다만, 현재 입법평가의 이론적인 기초는 어느 정도 확립되어 있음에도 불구하고 최근 입법평가제도가 활성화되지 못한 이유는 여러 가지가 있다. 첫째, 부분적으로는 입법평가 방법론 그 자체가 너무 이론적이고, 현재 일반적으로 진행해온 입법절차의 관행과 방식과 동떨어져 있다. 그 결과 새로운 사고양식과 방법론이 형식적으로 운용되어 법

21) 독일에서의 입법평가의 사례는 박영도(역), **독일의 입법평가 사례**, 한국법제연구원 2007 참조.

22) Bundesministerium des Innern/Stabsstelle Moderner Staat - - Moderne Verwaltung(Hrsg.), **Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung. Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuches und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben der Ressorts**, Berlin 2002.6., S.11f.

23) Carl Böhrer, **Gesetzesfolgenabschätzung(GFA) Modische oder hilfreich?**, in : Waldermar Screckenberger und Detlef Merten(Hrsg.), **Grundfragen der Gesetzgebungslehre**, Berlin 2000, S.132f.

최적화의 본래의 의도가 의미를 상실하고 있다는 점이다.²⁴⁾ 즉, 비용 추산이 올바른 것으로 입증되었는지의 여부에 관한 사후검토가 없다는 점, 비재정적 효과 평가가 너무 추상적이고 막연하다는 점, 그리고 사회적 영역 즉, 법규범의 적용을 받는 민간영역 가운데 특히 경제계에 대한 방법론적으로 체계적이고 주도면밀한 입법평가가 실시되지 않고 있다는 점 등이다.

둘째, 독일 등 다수의 유럽국가에서 경험적인 검증의 경험을 통하여 발전한 현재의 입법평가는 단순한 비용평가에만 국한되어 있는 것은 아니다. 현재의 입법평가는 법규범의 (사후적인) 효과통제나 (사전적인) 효과추산은 물론 가능한 한 법규범의 모든 효과(즉, 의도한 효과뿐만 아니라 의도하지 아니한 효과)를 포착하고자 한다. 이러한 광범위한 효과분석은 매우 야심적인 것이라 할 수 있으나, 광범위하고 포괄적인 심사는 많은 비용이 소요된다. 현재 시행된 대부분의 입법평가가 실험적으로 또한 부분적으로 실시되고 있다는 사실을 보더라도 광범위하고 포괄적인 입법평가는 시간과 비용이 많이 소요된다는 약점이 있다.²⁵⁾

24) Stephan Förster는 “입법평가의 유일한 방법론이 존재하지 않음에 기인할뿐더러 입법평가를 위한 방법론이 너무 복잡하다. 입법평가의 방법은 명확히 규율의 편익 측면을 고려하고, 대개의 경우 비용-편익의 관계를 체계적으로 확정하려 한다. 표준비용모델과는 달리 입법평가 방법에 대하여는 ‘장래의 경쟁력 확보에 대비한 사전준비적 표준’이라는 의미에서의 표준화가 이루어 지지 않았다. 비록 이것이 시도 되기는 하였으나, 경제적 척도에서 이용할 수 있는 성과는 현재로서는 흠결되어 있는 상태다. …… 입법평가의 다양한 착안점들을 살펴보면 그 내용이 명확하지가 않은데, 이는 규범구조의 다양한 부분들과의 협력을 다루고자 하기 때문이다. 무수한 입법평가의 사례들은 직접적인 효력이 아니라 의식적으로 간접적인 효력에 초점이 맞추어져 있다. 다수의 입법평가들은 양적으로뿐만 아니라 질적으로 이루어져 있다. 이는 주요 문제 중의 하나라고 할 수 있다”고 지적한다. Stephan Förster, **Das Verhältnis von Standardkostenmodell und Gesetzesfolgenabschätzung**, in : Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange(Hrsg.), *Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung*, Baden Baden 2010, S.71ff.

25) Carl Böhret 교수는 환경영향평가법에 대한 입법평가의 경우 7개월에 90,000마르크(약 4,500만원), 유전자치료법에 대한 입법평가의 경우 170,000마르크(8,500만원), 연방건축법에 대한 입법평가의 경우 150,000마르크(7,500만원)가 소요된다고 분석하

셋째, 입법평가의 방법론은 정치적 의도를 합리적인 것으로 할 수 있으며 현행 법규정을 검증하는 데 도움을 줄 수 있다. 그러나 지금까지의 입법평가가 적절한 중요성을 가졌음에도 불구하고 지금까지 매우 적은 사례만 있다는 점은 시간과 비용적인 측면외에도 다른 요소가 있다는 점을 암시해준다. 현재 입법평가제도의 장점과 입법지원 기능을 인식하고 이를 본격적으로 적용하려는 움직임도 활발하나, 새로운 도구로서의 입법평가를 진심으로 활용하고자 하는 정부부처와 의회의 의지가 결여되어 있다는 점이 가장 큰 문제로 지적되고 있다.²⁶⁾

특히, 의회는 물론 행정부에서도 여전히 입법을 효과중심적으로 바라보는 태도가 확고하게 뿌리내리지 못하고 있다는 점이 입법평가가 활성화되지 못한 주된 원인으로 지적되고 있다.²⁷⁾ 행정부에서는 입법평가가 입법개선에 관한 평가인 경우에는 별 문제가 없으나, 당해 입법평가가 대조식 법률평가(Bilanzevaluation)인 경우 즉, 특정한 조치의 합목적성과 실효성을 상세하게 분석하는 입법평가이거나 일정한 사실

였다. 이는 당시 평가시점이 1990년대라는 점에서 보면 상당한 비용이 소요되었다는 점을 알 수 있다. Protokoll der Rheinland-pfälzischen Enquete-Kommission Parlamentsreform (6.10.1997) 13/1,9 참조.

26) Stephan Förster는 “입법평가는 현재로선 여전히 비용이 많이 드는 경향이 있으며, 전형적으로 외부에 맡겨진다. 이는 반드시 그러한 것은 아니지만, 결과의 ‘중립성’ 문제를 불러일으킬 수 있다. 입법평가가 실제로 어떠한 처리기간에 따라서 그리고 어떠한 시점에 이루어지는 것이 적합한 것인가는, 개개의 입법평가 방법의 선택에 크게 좌우된다. 이로써 절차통합을 위해서는 조직화가 크게 요구된다. 하지만 현재로선 다양한 정치 영역에서 입법평가를 방법상 정확하게 그리고 균일하게 시행할 수 있는 외부적 ‘감시자’가 존재하지 않는다. 이는 주요한 문제점 중의 하나이다. 일반적으로 입법평가의 복잡한 결과물은 쉽게 이해될 수 없다. 표준비용모델과는 달리 ‘표준화되어 있는 방법’과 이를 지원 및 후원하는 ‘방법론적 감시자(Methodenwächter)’가 존재하지 않기 때문에, 입법평가의 결과물이 상이하게 나오고, 이로 인해 다양한 정책영역들에 대해서 비교하기가 어렵다. 표준화의 흠결, 이로 인한 비교가능성의 흠결, 그리고 이해의 어려움으로 인하여 의회절차 속으로 수용되는 것이 정치적으로 간단하지만은 않다. 마찬가지로 이러한 이유로 인하여 입법평가의 결과들은 법률효과의 객관적 상황분석과 관련한 모니터링의 의미에서 한정적이다”고 지적하고 있다. Stephan Förster, a.a.O., S.77f.

27) 이에 대해서는 Daniel Kettiger, **Rechtsetzungscoaching**, LeGes 2003/1, S.73f.

에 대하여 비판적으로 해명하는 입법평가인 경우에는, 행정부 자신의 이해관계로 인하여 입법평가의 결과를 자신에게 유리하게 미화하는 경향이 있다.²⁸⁾

제 2 절 표준비용모델

I. 도입배경

“현대국가-현대행정”이라는 개혁프로그램에 따라 연방정부는 관료주의철폐(Bürokratieabbau)라는 이름하에 특히, 기업의 경제활동을 위축시키는 과도한 행정규제완화와 복잡한 행정절차의 간소화 등을 위해 일련의 행정개혁을 추진하였다.²⁹⁾ 그러나 이들 정책들은 정책의 우선순위가 불투명하였고, 책임의 분산 및 종종 그 정책 자체가 관료주의화되어 버리는 등 각종 제도의 체계적이지 못한 운용으로 인하여 그다지

28) 이러한 측면에서 입법평가기능을 오로지 행정부에 이전하는 것은 불합리적인 해결이라고 보는 견해도 있다. 특히, 대조식 입법평가(Bilanzevaluation)의 경우 그 시행주체가 정책이나 법률을 직접적으로 관할하는 행정기관에서 수행되어서는 아니 되며, 오히려 그 시행주체는 정책이나 법률을 직접적으로 관할하는 기관이 아닌 타 기관 또는 상위기관에서 수행되어야 하거나 의회의 특별기관이나 회계감사원을 통해서 실시하도록 하여야 한다는 지적도 있다. Thomas Widmer/Erwin Rüegg/Peter Neuen-schwander, **Stand und Aussichten der Evaluation beim Bund**, Zürich 2001, S.90f.

29) 특히, 2003년 2월 26일에 내각에서는 “관료주의철폐 마스터플랜. 중소기업 진흥-고용창출-시민사회 강화(Mittelstand fördern-Beschäftigungsschaffen-Bürgergesellschaft stärken. Eckpunkte für den Masterplan Bürokratieabbau)”를 의결하여, ① 시민사회 강화, ② 중소기업 부담경감, ③ 경제 성장 및 고용 촉진, ④ 공공재정 건실화, ⑤ 연방행정 현대화 등 5대 목표를 제시하여, 이를 정부행정개혁 프로그램의 일환으로 강력히 추진할 방침임을 발표하였다. 또한 2004년 5월 12일 내각에서는 기업의 경제활동을 위축시키는 지나친 행정규제를 완화하고 복잡한 행정절차를 간소화하여 기업경쟁력을 강화하고 경제를 활성화하기 위해 연방경제노동부(BMWA)가 마련한 29개 추가 대책을 의결하였다. 이러한 관료주의 철폐정책에 대하여 그 당시의 Gerhard Schröder 총리는 2003년 11월에 발표한 “Agenda 2010 개혁프로그램”(Agenda 2010 Deutschland bewegt sich)의 20개 추가대책과 함께 관료주의 철폐를 확대 추진할 계획을 2005년 3월 17일 발표하였다. 그리하여 연방 각 부처에서는 소관하고 있는 각종 연방법을 정리하는 등 각종 조치를 시행한 바 있다.

실효성을 거두지 못하였다. 또한 주요한 정책결정이 일반 국민의 관점에서 내려지는 것이 아니라, 현재 문제되고 있고 언론 매체에 보도될 만한 사안에 기초해서 내려진 사례도 많았다. 따라서 관료주의적 형식주의를 지속적으로 철폐하기 위해서는 폭넓게 이해된 사고의 전환이 필요하다는 지적이 많이 제기되었다. 특히, 입법평가를 통한 전반적이고 총체적인 입법개혁을 이루려는 시도보다는, 평가를 실시하되 평가의 결과에 대한 공정성 및 투명성이 상대적으로 확대될 수 있는 부분에 집중하여, 법령이 안고 있는 관료주의적 요소 및 수범자 부담적 내용들에 대한 객관적 평가를 통한 법령정비에 중점을 두는 정책으로 전환하기 시작하였다.

여기에는 법령이 가지는 고도의 정치성 및 민감한 부분에 대한 접근이 가져올 결과 등(평가결과의 정치적 이용, 평가진행의 중단 등)을 사전에 차단하고, 입법자 및 수범자가 모두 수궁할 수 있는 수준에서의 접근이 보다 현실적이라는 인식이 깔려있다. 그 결과 입법에 대한 광범위하고 포괄적인 접근방식인 입법평가보다는, 법령에 규정된 정보제공의무(Informationspflicht)에 따라 수범자가 부담해야 하는 행정비용 또는 행정적 부담을 측정하고, 그 부담을 구체적으로 산정하여 이를 개선함으로써 수범자 친화적인 선진 입법의 길을 모색하는 방향을 지향하였다. 기업 및 전체로서의 시민에 대한 행정부담을 경감시키는 것은 선진화된 정책, 선진화된 수단, 선진화된 법령준수, 궁극적으로는 선진화된 정부를 이끌어 나갈 수 있다는 방향으로 독일의 정책기조가 변모되기 시작하였다.³⁰⁾

특히, 2005년 11월 총선을 통해 기민당(CDU)/기사당(CSU) 연합과 사민당(SPD)의 대연정이 출범하게 되면서, Angela Merkel 총리는 이전의 Schröder 총리 재임시절에 마련했던 Agenda 2010 개혁정책을 이어받아 관료주의

30) Beate Lohmann, **Initiative Bürokratieabbau der Bundesregierung. Stand und Entwicklung**, in : Eberhard Bohne(Hrsg.), Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik, Berlin 2006, S.30f.

철폐개혁을 지속적으로 추진하기 위하여 2005년 11월 11일의 연립협정 (Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD)³¹⁾에서 관료주의철폐를 중요한 과제로 명시하였다. 이 연립협정서에서는 국가적 행위(특히, 규제)의 목표명확성과 효율성을 최적화하기 위한 시도를 명확하게 규정하였다. 특히, 연립협정서의 내용 중 관료주의의 철폐와 행정비용 경감을 위한 정책의 우선순위로써 다음 사항을 정하였다(제B절 I. 9).

9. 관료주의철폐(Burokratieabbau)

9.1 국민과 경제부문에서의 관료비용(Burokratiekosten)의 경감

시민, 경제 및 행정기관을 과도한 법령으로부터 새로이 해방하고, 관료주의적 의무와 비용부담을 경감하는 것은 연립정권의 주요한 과제이다.

새로운 정부는 긴급조치로서 일괄법(Artikelgesetz)으로서 소기업법(Small company-act)을 제정하고, 기업에 부과된 성장을 저해하는 과도한 규제로부터 해방하여 특히, 중산층과 창업가들에게 체감할 수 있도록 한다. 중요한 것은 통계의무·증명의무·기록의무·기장의무 등의 철폐, 계획 및 허가절차의 간소화와 가속화, 중복검사 및 다층심사의 철폐, 조세법 및 대차대조법 등에서의 서식 통일, 대리인 선임에 관한 기업의 책임제한, 중소기업의 운용 및 기술적 안전진단의 간소화 그리고 현존하는 조성프로그램의 탈관료주의화 등이다.

과거의 경험에 비추어 보면, 개별대책에 의거한 법적 처리는 불충분하고 관료주의에 따라 발생하는 재정적 부담 특히, 중소기업에 발생하는 부담을 충분히 제거할 수 없었다. 최대의 문제점으로 입증된 것은 오늘날에 이르기까지 독일에서는 현존하는 관료주의비용을 파악하고 그것을 새로운 법률에 반영할 수 있는 확실한 방법이 존재하지 않고 있다는 점이다.

다른 국가 특히, 네덜란드의 사례에서는 그 계산 가능한 것이 존재하고 있다. 이들 정보를 근거로 하여 관료주의비용의 철폐를 실증할 수 있다. 연방정부는 유럽연합 및 OECD의 권고에 의거하여, 다수 유럽연합의 국가에서 시행되고 있는 표준비용모델(Standardkosten-Modell)을 사용하여 기업에게 발생하는 관료주의적 부담을 객관적으로 측정하는 기법을 신속하게 도입할 예정이다.

31) http://koalitionsvertrag.spd.de/servlet/PB/show/1645854/111105_Koalitionsvertrag.pdf

연방정부는 이러한 측정을 실시하여 현재의 연방법에 의해 야기된 관료주의적 부담을 확인한다. 이 기본방침에 의거하여 연방정부는 관료주의비용의 삭감을 위한 구체적 목표를 의회의 회기가 종료될 때까지 확정한다.

연방수상청(Bundeskanzleramt)은 이 일련의 과정에서 독자적인 전문가 위원회(규범통제위원회)를 설치하고, 경우에 따라서는 연방정부와 연립정당에 의한 법률안에 대해서도 그 필요성과 그에 수반한 관료주의적 비용을 심사한다. 나아가 위원회는 독자적인 견지에서 불필요하다고 판단되거나 다른 양호한 입법상 원칙에 위반된다고 인정하는 경우에 그에 대한 근거를 설명한 의견서를 내각에 제출할 수 있다. 위원회의 위원장은 위원회의 견해를 연방수상 또는 부수상에게 직접 보고할 수 있다.

연방정부는 유럽연합 집행위원회의 Mandelkern 보고서의 권고와 일치되게 유럽연합의 법규범을 국내법으로 전환함과 아울러 유럽연합 차원의 입법에 있어서도 초기단계부터 긴밀하게 협조한다. 법률안의 제안이유단계에서 유럽연합의 입법에 대해서 뿐만 아니라 유럽연합의 지침을 이행에도 특별한 관심을 가지고, 장래에는 유럽연합의 입법에 관한 개별 규정에서 또한 유럽연합의 다른 국가의 실시상황에 관해 명시한다.

새로이 출범한 내각에서는 연립협정에 명시된 관료주의 철폐개혁을 본격적으로 추진하기 위하여 2006년 4월 25일 “관료주의철폐와 선진 입법 프로그램(Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung)”을 의결하였다.³²⁾ 이 프로그램은 연립협정문에서 제시된 내용을 구체화하여 ① 독립된 통제 및 자문위원회로서 국가규범통제위원회를 설치하는 법률을 제정한다.³³⁾ ② 방법론으로서 이른바 표준비용모델에 따라

32) Kabinettschluss vom 25. April 2006, Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung.

33) 국가규범통제위원회는 2006년 8월 18일자로 발효된 국가규범통제위원회설치법(Gesetz zur Einsatzung eines Nationalen Normenkontrollrates)에 근거하여 신설된 독립적 기구로서 2006년 9월부터 그 업무를 개시하였다. 국가규범통제위원회는 불필요한 행정비용을 방지하고, 이로써 관료주의를 철폐하기 위한 업무를 담당하는 연방 기구이다. 이 위원회는 정치적 결정이나 정책 그 자체의 시비에 대한 판단에는 관여하지 않고, 적은 부담으로 어떻게 일정한 정책목표를 달성할 것인지에 관한 문제를 전문가로서 규제·감독하는 역할만 담당한다. 국가규범통제위원회는 연방정부의 행정비용 삭감목표의 달성에 관한 연례보고에 대하여 의견을 표명한다. 한편 2011년

특정한 관료주의비용의 측정과 확인을 위한 절차를 도입한다. ③ 행정 비용측정의 개시 및 실시에 관한 전체적인 절차의 조정에 관한 업무를 담당하는 관료주의철폐와 선진입법을 위한 정부 조정관(Koordinator für Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung)을 임명한다.³⁴⁾ ④ 구체적인 개혁의 첫 번째 조치로서 2005년 11월 11일 연립협정에서 제시한 중소기업법인 중소기업부담경감법(Mittelstand-Entlastungs-Gesetze)을 성립시킨다(법안은 연방재정부가 내각에 제출한다)³⁵⁾ 등 4가지를 제시하였다.

3월 16일 국가규범통제위원회설치법이 개정된 바 있으며, 이는 후술하는 법안의 시행으로 발생하는 국민경제적 비용, 행정비용 등 이행비용(Erfüllungsaufwand)을 심사하는 권한을 국가규범통제위원회가 가지도록 한 것이다.

34) 독일 정부는 표준비용모델의 적용을 통한 관료주의철폐를 수미일관하게 추진하기 위하여 다양한 차원에서 관련 기구를 설치하였다. 현재 연방정부 차원에서 행정 비용감축에 대한 직접적인 업무를 관할하는 기구는 관료주의철폐와 선진입법을 위한 정부 조정관(Koordinator für Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung)과 관료주의철폐 정무위원회(Staatsekretärausschuss Bürokratieabbau)이다. 이들 두 기구는 행정 비용측정의 개시 및 실시에 관한 전체적인 절차의 조정에 관한 업무를 담당한다. 관료주의철폐와 선진입법을 위한 정부 조정관은 행정부담의 감축과 관련한 다양한 과제와 조치를 지휘하며 이 분야에서 국내와 국제사회에서 독일을 대표한다. 관료주의철폐와 선진입법을 위한 정부 조정관은 동시에 관료주의철폐 정무위원회 의장직을 맡고 있다. 관료주의철폐 정무위원회는 정부부처간의 이견을 조정하는 업무를 담당하면서 관료주의철폐와 선진입법에 관한 각종 프로그램의 조치에 관한 합의와 이행을 지원한다. 연방수상청에 있는 관료주의철폐 사무처, 연방 각 부처 및 연방 통계청은 표준비용모델에 따른 행정비용을 직접 측정하는 과제를 수행한다.

35) 연방정부는 2006년 4월에 의결한 관료주의철폐와 선진입법에 관한 정부프로그램을 구체화하고 보완하기 위하여 지금까지 중소기업에서 발생하는 각종 행정부담을 경감하는 것을 목표로 3개의 중소기업 관련 법률을 제정하였다. ①2006년 8월 22일에 제정된 중소기업의 행정적 장애의 철폐에 관한 제1차 법률(Erstes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft)은 중소기업에 대하여 부과된 16개의 통계상의 의무와 회계상의 의무를 완화하는 조치를 담고 있다. ②2007년 9월 7일에 제정된 중소기업의 행정적 장애의 철폐에 관한 제2차 법률(Zweites Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft)은 총 17개의 법률에 규정되어 있는 통계의무, 부기의무, 보고의무 및 허가의무 등의 분야에서 정보제공의무나 허가의무를 간소화하거나 폐지하는 내용을 담고 있다. ③2009년 3월 17일에 제정된 중소기업의 행정적 장애의 철폐에 관한 제3차 법률(Drittes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft)은 총 23개의 법률에 규정되어 있는 규제 조치를 완화하는 내용을 담고 있다. 특히, 독일 전역에 약 460,00개나 개설되어 있는 허가를 요하는 수공업체의 조사를 간이화하여 현장조사를 면제하는 등의 조치를

특히, 연방정부에서는 네덜란드에서 제도화된 표준비용모델을 이용한 행정비용의 측정은 기업이나 일반 국민뿐만 아니라 행정기관에게도 비용이라는 관념을 인식할 수 있게 해주는 한편, 행정비용이 많이 유발되는 조치에 대해 절차간소화와 합리적이고 절적으로 우수한 입법을 위한 노력에 활력과 새로운 동기를 불어넣어 주는데 기여할 수 있을 것으로 판단하였다. 이 표준비용모델에 따라서 얻어진 객관적인 데이터에 의거하여 부담경감의 관점에서 포괄적으로 법령의 재검토를 행하도록 하였다. 또한 이 프로그램에 따라 연방정부로 하여금 법령상 명시된 정보제공의무로 인하여 기업, 시민 및 행정기관에 유발되는 관료비용(행정비용)을 감축하고 새로운 정보제공의무를 방지할 의무를 부담하도록 하였다.³⁶⁾

이를 위해 연방정부와 연방통계청은 네덜란드에서 처음으로 개발되어 국제적으로 활용되고 있는 표준비용모델을 독일의 실정에 부합시킨 “표준비용모델 입문서(Einführung des Standardkosten-Modells. Methodenhandbuch der Bundesregierung)”를 개발하여 2006년 8월 17일에 공표하였다.³⁷⁾ 또한 2006년 12월 5일에는 연방정부의 각 부처와 공동으로 개최한 워크숍의 결과를 토대로 작성한 “표준비용모델에 따른 행정비용의 사전적 추산을 위한 지침서(Leitfaden für die ex-ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell)”도 발간하였다.³⁸⁾ 그리고 행정비용 경감 프로그램을 일관되게 추진하기 위하여 2007년 2월 28일 연방정부는 2011년까지 정보제공의무로 인하여 기업체나 시민 등에게 유발된 행정비용의 전체적 현황을 심사하여 불필요한 행정비용을 확인하고 이를

규정하고 있다.

36) BT-Drs. 16/5323 v. 11. 05. 2007.

37) Statistisches Bundesamt, Einführung des Standardkosten-Modells Methodenhandbuch der Bundesregierung, 2006.8. 자세한 내용은 이진국, **독일의 표준비용모델 연구**, 한국법제연구원 2009 참조.

38) 이 지침서는 2008.11 개정되었다. 자세한 내용은 박영도(역), **독일의 표준비용모델 지침서 -행정비용의 사전적 추산을 위한 지침서(제2차 개정판) 및 간소화된 표준비용모델(SKM-Kompakt) 지침서**, 한국법제연구원 2010 참조.

제거하기로 의결하였다.³⁹⁾ 이렇게 해서 2011년까지 현재의 행정비용 부담의 25%를 절감한다는 목표를 세웠다. 현재 연방통계청에서는 2006년 9월 30일을 기준으로 하여 전체 연방법에 대한 전수조사를 실시하여 이 기준일 이후의 법규정들에 대하여 표준비용모델을 활용하여 특별하게 심사하고 있다.⁴⁰⁾

II. 제도의 특징과 문제점

표준비용모델이란 일반적으로 시민이나 기업이 법령상의 규제조항에 명시된 각종 “정보제공의무(Information obligations : 신고, 보고, 통지 등 의무)”를 이행함으로써 발생하게 되는 행정비용을 측정 내지 산정하는 방법론을 의미한다.⁴¹⁾ 이 점에서 표준비용모델은 시민이나 기업에게 부과되는 행정적 부담 및 이러한 행정적 부담과 직결되어 있는 법령의 총량과 관련되어 있다. 표준비용모델에서 말하는 “행정비용”이란 행정기관이 자신의 업무를 집행하는 과정에서 지출되는 비용을 말하는 것이 아니라, 시민이나 기업이 행정기관에게 각종 보고를 이행함으로써 유발되는 비용을 의미한다.

따라서 표준비용모델은 정부의 “규제”로 발생한 행정비용을 측정하며, 기업이 규제와 아무런 관련이 없는 행정활동들은 당연히 포함되지 않는다. 예를 들면, 기업이 사업운영과 관련하여 이행하는 것으로서 규제요건을 준수할 필요가 없는 행정업무가 그것이다. 표준비용모델은 행정적 부담이 국민경제에 어느 정도로 미치는 것인지를 확인하는 데

39) Thomas Schleiermacher, **Durchbruch beim Bürokratieabbau läßt weiter auf sich warten, Industrie- und Handelskammer für München und Oberbayern**, München, 2007 참조.

40) 표준비용모델의 산정방법 및 적용사례에 관한 것은 박영도, **표준비용모델을 적용한 행정부담 측정사례 연구**, 한국법제연구원 2010 참조.

41) Davide Codoni/Nicolas Wallart, **Administrative Entlastung in Euripa mit Hilfe des Standardkostenmodells, Die Volkswirtschaft**, Das Magazin für Wirtschaftspolitik 2007.6, S.54.

도움을 주고, 이와 같은 확인 작업에 의거하여 행정부담을 철폐하기 위한 출발점을 제공해 준다. 표준비용모델의 절차를 도움으로 기업이 특정한 법령을 준수하기 위하여 자신의 자원을 투입할 경우에 발생하는 비용에 관한 표준화된 자료를 확보할 수 있다.⁴²⁾

표준비용모델은 “규제(법령)”로 인한 보고의무나 정보제공의무에서 유발되는 비용만을 산정할 뿐이다. 즉, 표준비용모델은 당해 규제의 적합성이나 타당성에 관해서는 문제를 제기하지 않는다. 규제의 적합성과 탈규제 등에 관한 문제는 전적으로 정책담당자나 입법자의 관할에 속하는 것이다. 표준비용모델은 오늘날 행정비용을 측정하는데 이용되는 가장 널리 알려진 방법론이다. 표준비용모델은 기업의 행정부담에 대한 활동기반 측정(activity-based measurement)으로서, 행정부담의 선진화를 가능하게 한다. 이와 동시에 표준비용모델에 의한 측정 결과는 구체적인 규제 및 기업의 부담분에 대해 상세히 설명한다는 점에서 정부의 부담경감 작업에도 직접 적용할 수 있다.⁴³⁾

42) 표준비용모델은 방법적으로 현실세계에서 하나의 규범상 효력의 복잡성과 다양성을 몇몇의 경우로 축소할 수 있도록 하는 것이 아니라 단지 정보제공의무의 비용만이 조명되는바, 이는 방법적으로 명확성을 지닌다. 또한 표준비용모델은 명시적으로 관료비용(Bürokratiekosten)만을 고려하기 때문에 부담적 측면만을 조사하고, 규범의 편익적 측면(Nutzenseite)은 평가하지 않는다. 그리고 표준비용모델은 정보제공의무를 명하고 있는 규범구조의 개별적 부분을 다룬다. 표준비용모델은 근본적으로 규범의 직접적인 효력, 특히 영향을 받는 수범자의 수를 고려한다. 이를 통해 영향을 받는 수범자 범주가 양적으로보다 더 정확히 관찰된다. 이러한 ‘직접성’은 방법적으로 표준비용모델의 주요 장점에 해당한다. 사전적인 추정과 계측을 위해 시간비용표와 인적비용표의 형식으로 된 표준비용모델이 이용되는 것이다. 이는 방법적으로 꽤 우수하고 비교가능한 결과를 산출한다. 그러므로 목표설정의 계량화(수치화)가 가능하며 또 이로써 목표달성 및 법률과 법규명령을 통한 전환에 대한 상황분석 가능성이 상당히 높아진다.

43) 표준비용모델은 ‘사전적으로’, 즉 새로운 법안에 대하여 특별히 비용을 많이 들이지 않고서 각 부처와 행정청 스스로 시행할 수 있다. 표준비용모델이 편입되는 시점은 초안 마련 단계에서이다. 그러므로 개별적 구성요건에서 개개의 대안을 제대로 탐색할 수 있고 고려할 수 있다. 이는 큰 장점이라고 할 것이다. 입법 구상의 전체 단초에 대한 대안의 문제에 있어서 표준비용모델은 ‘실증주의적(positivistisch)’이다. 다시 말해 의식적으로 전체 단초의 배경을 탐구하지 않는다. 또 다른 중요한 장점은 국가규범통제위원회 같은 독립된 감시자가 있어서 각 부처들이 부담을 덜

구체적으로 표준비용모델은 ① 기업에게 국가의 법규정을 통하여 발생하는 행정 비용에 관한 상세화된 정보를 제공해준다(정보공백의 해소). ② 표준비용모델을 적용한 행정비용의 절감을 통하여 관련되는 국가예산의 추가적인 부담을 초래하지 않으면서 혁신, 생산성 및 경제성장을 지원한다(성장과 고용의 촉진). ③ 행정비용의 계량화는 관료주의철폐의 노력과 간소화의 노력을 함에 있어 의사소통과 논증을 경감시켜주며, 각종 조치의 성과를 측정할 수 있게 한다(투명성의 제고). ④ 외부적 행정비용의 철폐는 행정내부의 구조와 업무처리과정에 효율성과 질을 향상시키는 작용도 한다(행정의 효율성과 질적 향상). ⑤ 표준비용모델을 도입으로 인하여 그것을 활용하려는 태도의 변화가 나타나고, 이로 인하여 입법문화의 중요한 변화를 관찰할 수 있다(변화의 유발).⁴⁴⁾

그러나 표준비용모델은 단점도 가지고 있다. 첫째, 표준비용모델이 법치국가 및 민주주의적 요청에 필수적으로 기초하는 정보제공의무를 위협할 수 있으며, 필요한 사무조차 감축시킬 우려가 있다. 둘째, 표준비용모델에 따른 방법론은 법령상의 정보제공의무를 제공함으로써 인하여 유발되는 비용의 측정에 국한되어 있기 때문에 전체적인 정보보다는 극히 개별적인 사안에 대한 정보만을 제공할 우려가 있다. 또한 전체적인 면에서는 비용절감의 규모가 크지만 각 개별 부문에서 비용절감의 규모가 그다지 크지 않아서 개별 부문에서 체감하는 실효성 및 효율성에 대한 만족도가 그리 높지 않다.⁴⁵⁾

주는 대안을 충분히 심사하였는지를 감독한다는 것이다. 그리고 가격책정과 수량요소로 된 방법뿐만 아니라, ‘각 법률의 정보제공의무에 따른 관료비용’역시 전체적으로 상당히 잘 개관할 수 있으므로 결과를 꽤 잘 파악할 수 있는바, 이로써 법안의 제안이유서에도 수용될 수 있다. 이로써 만일 원한다면 비용이 수반되는 부분적 영역에 대하여 정책수정이 가능해진다. 또 정책형성, 법규범에 의한 실현, 효과·목표달성의 감독으로 구성된 ‘정책순환’의 종결도 가능해진다. Stephan Förster, a.a.O., S.75f.

44) Frank Frick/Henrik Brinkmann/Tobias Ernst, **Das Standard Kosten Modell. Ein neuer Ansatz für effektiven Bürokratieabbau**, in : Heinz Schäffer(Hrsg.), *Evaluierung der Gesetz/Gesetzesfolgenabschätzung(II)*, Wien 2007, S.108f. 【박영도/김영아(역), **법률평가와 입법평가(II)**, 한국법제연구원 2008, 144면 이하】

45) 최윤철, **독일에서의 입법평가 제도화의 사례**, 유럽입법평가제도에 관한 사례연구

셋째, 표준비용모델이 안고 있는 또하나의 실제적인 문제는 기업들이 법령상의 규정으로 인하여 부담하게 되는 정보제공의무가 많다고 과도하게 반응하고 있다는 점이다. 측정대상이 되는 기업들이 과도하게 응답하는 이유는 문제가 되고 있는 관련 법령의 전부 내지 일부가 매우 많은 행정적 비용부담을 야기시킨다고 주장하여, 이를 조기에 개정하거나 폐지할 것을 바라기 때문이다. 넷째, 표준비용모델이 안고 있는 문제점으로는 “통상적으로 효율적인 기업”을 전제하고 있다는 점에 있다. 이와 같은 통상적으로 효율적인 기업을 객관적으로 선정하기 위해서는 사전에 거의 모든 기업들을 벤치마킹해야 한다. 이에 반해 경쟁관계 속에서 살아남아 있는 모든 기업들이 효율적이라고 논증한다면 “통상적으로 효율적인 기업”이라는 관념은 그 의미를 상실하게 된다.

제 3 절 이행비용

I. 도입배경

2010년 1월 27일 연방정부에서는 경제적 성과와 사회적 책임을 확립하기 위해 관료주의철폐와 선진입법의 지속적인 추진을 도모하는 내각결의(Kabinettsbeschluss)를 채택하였다.⁴⁶⁾ 이 결의에서는 국민, 기업 및 행정부문이 연방법상의 요구를 충족하기 위해 소요되는 행정부담의 측정을 확대하기 위하여 2010년 3월까지 국가규범통제위원회와 공동으로 필요한 프로그램을 모색하기로 하는 한편 관료주의철폐와 선진입법을 위한 정부조정관(Koordinator für Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung)으로 하여금 2010년 7월까지 내각에 그 프로그램의 실시

(한국법제연구원/건국대학교 법학연구소 국제학술회의 자료집), 2008.7., 142면.

46) Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010. Eckpunkte zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtssetzung in der 17. LP.

상황에 관해 보고하도록 하였다. 그리고 2010년에 중점적으로 추진하여야 할 목표로서 다음의 5가지를 제시하였다.

첫째, 기업의 정보제공의무에 따른 순 행정부담 25% 절감한다는 목표를 달성하기 위하여 국내법상 연방입법자의 입법행위에 의하여 발생하는 행정부담 뿐 아니라, EU법의 국내법으로의 전환에 따라 발생하는 행정부담도 적극적으로 측정하기로 하고, 개별 부처에서는 2010년 3월까지 부담이 예상되는 법령의 전체 목록과 그 이행계획을 제출하도록 하였다. 또한 연방통계청으로 하여금 관할 부처가 정보제공의무를 측정하는데 적합하도록 표준비용모델 중앙데이터베이스를 더욱 발전시키기 위해 2010년 7월 1일까지 기술적인 전제조건을 마련하도록 하였다.

둘째, 국민들이나 기업들이 간소화조치를 체감할 수 있도록 국민생활에 관련된 범영역에 대한 행정부담을 우선적으로 철폐하기로 하고, 국민·기업 및 행정부문에서의 간소화조치를 위한 프로그램에 착수하기로 하였다. 특히, 연방정부에서는 2010년의 중점 프로젝트대상으로서, ① 인프라구축을 위한 계획 및 건축법(Planungs- und Baurecht), ② 조세 환급, 세법상 및 관세법상의 증명 의무, ③ 상사, 조세 및 사회법분야에서의 각종 보존 및 검사기간의 단축과 조화, ④ 기업의 영업활동, ⑤ 특히, 창업자와 현재 파산이 임박한 소기업에 대한 법적인 급부신청, 만성 질환자 또는 중환자의 법적인 급부신청, 가정 및 편부모자의 법적인 급부신청의 간소화, ⑥ 무역거래에서의 전자송부의 촉진 등을 제시하였다. 이를 위해 연방통계청에서는 2010년 3월까지 관련 부처와 해당 프로젝트의 실시를 위한 계획을 확정하고, 2011년까지 각 부분에 대한 측정을 완료하여 부담경감의 실천가능성을 제시하도록 하였다.

이들에 대한 부담을 전체적으로 25% 경감하기 위하여, 관료주의철폐 정부위원회(Staatsekretärausschuss Bürokratieabbau)는 이 프로젝트를 통괄하고, 관료주의철폐와 선진입법을 위한 정부조정관은 이 프로젝트를 실행하며, 각 부처의 관료주의철폐 업무부서와 연방통계청은 통일적인

방법론적용과 그에 대한 모니터링을 실시하도록 하는 한편 국가규범통제위원회는 전반적으로 이 프로젝트의 수행에 협력하도록 하였다.

셋째, 비용측정을 위한 사전절차(Ex-ante-Verfahren)의 관념과 방법론의 확대를 추진하기로 하였다. 연방법상의 각종 새로운 규율제안의 이행으로 인하여 국민, 기업 및 행정부분에 어느 정도의 부담을 가져오는지에 대해 포괄적인 심사를 하는 한편 EU법에 관해서도 사전절차를 강화하도록 하였다.

넷째, 국가규범통제위원회의 권한 확대이다. 연방정부는 각종 규율제안에 대한 심사에 적합한 방법론상의 실행을 지원하고, 특히 이른바 기타 행정비용과 한시규정의 가능성에 관한 심사능력을 제고하기 위하여 국가규범통제위원회 위원의 권한확대를 추진하도록 하였다.

다섯째, 연방정부에서는 EU차원의 행정비용의 감축노력에 적극 협조하고, EU 집행위원회의 간소화조치에 대해 국가적 차원에서 능동적으로 이를 수용하기로 하였다. 또한 연방정부는 EU의 새로운 규율제안에 대한 영향평가를 면밀히 검토하여 간소화를 위한 제안을 하기로 하는 한편, 국가규범통제위원회와 EU의 행정부담정책에 관한 직접적 이해담당자인 고위그룹(Hochrangigen Gruppe : High Level Group)과 관료주의 철폐에 관한 현안에 관해 상호 밀접한 의견교환을 도모하기로 하였다.

이 내각결의에 따라 정책목표를 사전적인 행정비용의 절감에 중점을 두어, 국가규범통제위원회로 하여금 법안의 시행으로 발생하는 국민경제적 비용, 행정비용 등 이행비용(Erfüllungsaufwand)을 심사하는 권한을 가지도록 2011년 3월 16일 국가규범통제위원회설치법을 아래와 같이 개정하였다.⁴⁷⁾

47) 앞서 살펴본 것처럼 국가규범통제위원회는 정치적 결정이나 정책 그 자체의 시비에 대한 판단에는 관여하지 않고, 적은 부담으로 어떻게 일정한 정책목표를 달성할 것인지에 관한 문제를 전문가로서 규제·감독하는 역할만 담당하였다. 그 의미에서 국가규범통제위원회는 방법론의 감시자로 간주되었다. 그러나 표준비용모델의 적용 및 이와 결부된 불필요한 관료주의의 철폐와 직결되어 있는 국가규범통제위원회의 활동과 관련하여 적지 않은 비판이 제기되었다. 즉, ① 국가규범통제위원회는 연방정부의 법률안이 연방내각에 제출되기 전에만 해당 법률안에 대하여 심사

증전규정(2006.8.14)	개정된 규정(2011.3.16)
<p>제 1 조 (국가규범통제위원회의 설치) (1) 연방내각처에 베를린을 근무지로 하는 국가규범통제위원회를 설치한다. 국가규범통제위원회는 이 법률에 따른 위임에 한하여 구속되며, 그 활동에 있어서는 독립적이다.</p> <p>(2) <u>국가규범통제위원회는 연방정부가 표준비용모델에 의거한 표준화된 관료주의비용 산정법의 적용, 감시 및 지속적 개발로 법률에 기인하는 관료주의비용을 감소시키는 것을 지원하는 임무를 수행한다.</u></p> <p><신 설></p>	<p>제 1 조 (국가규범통제위원회의 설치) (1) (종전 규정과 같음)</p> <p>(2) <u>국가규범통제위원회는 연방정부가 관료주의철폐와 선진입법의 분야와 관련하여 그 조치를 시행하는 경우 연방정부를 지원하는 임무를 수행한다.</u></p> <p>(3) <u>위원회는 새로운 규율이 국민, 경제 및 공공행정부문에 미치는 이행비용을 심사하여 그 납득가능성과 방법론적 적절성에 관해 제시하며 그 밖에 경제에 대한</u></p>

할 수 있었다. 따라서 국가규범통제위원회는 해당 법률안이 연방의회에서 직접 생성되었거나 연방참의원에서 제출된 경우에는 심사할 수 없다는 한계가 있었고, 이는 행정부담 철폐의 실효성을 저감시키는 요인이 되었다. ② 국가규범통제위원회의 인력도 문제로 지적되었다. 국가규범통제위원회의 인력이 부족하여 수많은 법규정에 대한 행정비용 산정이 매우 느리게 진행되었다. 국가규범통제위원회의 인력부족 문제가 등장하는 배후에는 국가규범통제위원회설치법에서 인력과 관련하여 아무런 규정을 두지 않았기 때문이었다. ③ 국가규범통제위원회의 권한 그 자체도 문제가 되었다. 국가규범통제위원회는 법안에 대한 권고권만 가지고 있을 뿐 거부권을 보유하고 있지 않았다. 나아가 국가규범통제위원회는 불필요한 행정규제를 철폐하기 위한 목표를 스스로 확정할 수도 없었다. 물론 이 문제는 국가규범통제위원회는 자문기구의 성격으로 출범시킨 내재적 한계에서 유래하는 것이었다. 이번의 개정은 이러한 문제점을 개선하기 위한 차원도 있었다. Nationaler Normenkontrollrat, Ehrenwerte Initiative nach niederländischem Vorbild, aber die Bewährungsprobe steht erst noch bevor, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH, Köln, 2007(http://www.insm-merkelmeter.de/6governance.html#_ftn1).

증전규정(2006.8.14)	개정된 규정(2011.3.16)
<p data-bbox="320 517 435 551"><신 설></p> <p data-bbox="288 712 815 797">제 2 조 (관료주의비용 산정법 및 표준 비용모델)</p> <p data-bbox="320 813 815 1435">(1) 이 법률에서 관료주의비용이라 함은 자연인 및 법인에게 정보제공의무를 부과함으로써 발생하는 비용을 말한다. 정보제공의무라 함은 법률, 법규명령, 자치법규 또는 행정규칙에 의하여 부과되는 데이터 그 밖의 정보를 행정기관 또는 제3자를 위하여 입수하고 이용가능하도록 하거나 전달할 의무를 말한다. 법률, 법규명령, 조례 또는 행정규칙에 의하여 발생하는 그 밖의 비용은 포함하지 아니한다.</p> <p data-bbox="320 1597 815 1928">(2) 관료주의비용의 산정시에는 표준비용모델을 적용하여야 한다. 표준비용모델의 적용에 관한 국제적으로 승인된 규칙을 기초로 하여야 한다. 이 산정법을 일탈하는 경우에는 국가규범통제위원회의 위원 과반수의 의결 및 연</p>	<p data-bbox="898 421 1366 506">비용 특히, 중소기업에 대한 비용을 제시한다.</p> <p data-bbox="866 517 1366 651">(4) 규율을 통해 추구하는 목표와 목적은 국가규범통제위원회의 심사대상이 아니다.</p> <p data-bbox="834 712 1094 745">제 2 조 (이행비용)</p> <p data-bbox="866 813 1366 1043">(1) 이행비용이란 총 측정가능한 시간비용과 국민, 경제 및 공공행정부문이 연방법의 규정을 준수하는 과정에서 발생하는 비용을 말한다.</p> <p data-bbox="866 1055 1366 1581">(2) 이행비용의 일부는 관료주의비용에 속한다. 이 법률에서 관료주의비용이라 함은 자연인 및 법인에게 정보제공의무를 부과함으로써 발생하는 비용을 말한다. 정보제공의무라 함은 법률, 법규명령, 자치법규 또는 행정규칙에 의하여 부과되는 데이터 그 밖의 정보를 행정기관 또는 제3자를 위하여 입수하고 이용가능하도록 하거나 전달할 의무를 말한다.</p> <p data-bbox="866 1597 1206 1630">(3) (현행 제2항과 같음)</p>

증전규정(2006.8.14)	개정된 규정(2011.3.16)
<p>방정부의 동의를 필요로한다. 의결의 필요성은 특히, 다른 표준비용모델의 적용이 국제적으로 승인된 규칙으로부터 일탈할 우려가 있는 경우에 검토되어야 한다.</p> <p>(3) 기업에 있어서 산정의 실시를 위하여 필요한 지표(단위당 비용, 법률에 기인하는 개별활동당 시간과 그 연간회수 및 대상기업수)를 최초로 조사하는 때에는 연방법에 의거한 관료주의비용의 전부를 고려하여야 한다.</p> <p>제 3 조 생략</p> <p>제 4 조 (국가규범통제위원회의 임무)</p> <p>(1) 제2조제2항의 표준화된 관료주의비용산정법의 원칙을 준수하여 다음 각 호의 사항을 심사할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 새로운 연방법률안 2. 개정법률안의 경우에는 원법률(Stammgesetz)을 포함 3. 이들에 이은 하위 법규법령 및 행정규칙안 4. 유럽연합의 법적 행위(대강적 결정, 결의, 협정 및 이에 관련한 실시조치)와 유럽공동체의 명령(Verordnung), 지침(Richtlinien) 및 결정(Entscheidungen)의 초안 5. EU법의 국내법화의 경우에는 	<p>(4) (현행 제3항과 같음)</p> <p>제 4 조 (국가규범통제위원회의 임무)</p> <p>(1) 국가규범통제위원회의 심사권한은 다음 각 호와 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ~ 6. (현행과 같음)

증전규정(2006.8.14)	개정된 규정(2011.3.16)
<p>당해 법률과 하위 법규명령 및 행정규칙</p> <p>6. <u>현행 연방법률 및 이에 의거한 법규명령 및 행정규칙</u></p> <p><u><신 설></u></p> <p>(2) <u>국가규범통제위원회는 연방부처의 법률안을 연방내각에 제출하기 전에 심사한다.</u></p> <p>(3) <u>국가규범통제위원회는 연방정부가 정한 관료주의비용의 감축</u></p>	<p>(2) <u>국가규범통제위원회의 심사는 제1조제3항에 따른 심사 이외에 다음 각 호의 방법론적 타당성과 납득가능한 해명을 포함한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. <u>규율의 목적과 필요성에 대한 이해가능한 설명</u> 2. <u>다른 해결가능성에 대한 고려</u> 3. <u>효력발생시기, 한시규정 및 평가에 대한 고려</u> 4. <u>법규범 및 행정간소화를 위한 실행</u> 5. <u>유럽연합의 지침이나 그 밖의 법적 행위의 이행과 관련하여 해당 제안이 규율의 범위를 벗어난 것인지의 여부</u> <p>(3) <u>국가규범통제위원회는 연방부처의 법률안을 연방내각에 제출하기 전에 심사한다. 국가규범통제위원회는 연방참의원의 법률안에 대해 해당 법률안이 위원회에 송부된 경우에 이를 심사한다. 위원회는 연방의회의 법률안에 대해 원내교섭단체 또는 의원의 신청이 있는 경우에 이를 심사한다. 처리의 절차는 위원회의 재량이다.</u></p> <p>(4) <u>국가규범통제위원회는 연방정부가 정한 관료주의철폐와 선진</u></p>

증전규정(2006.8.14)	개정된 규정(2011.3.16)
<p><u>목표가 어디까지 달성되었는지에 관하여 연방정부의 연차보고에 대하여 의견을 표명한다.</u></p> <p>(5) 연방회계검사원 및 행정의 경제성에 관한 연방담당관의 심사 권한은 영향을 받지 아니한다.</p> <p>제 7 조 (연방정부의 의무) 연방정부는 연방의회에 대하여 매년 다음 사항에 관하여 보고한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 표준화된 관료주의비용산정을 위하여 적용된 산정법에 관한 경험</u> <u>2. 각부처에 있어서 관료주의비용 감축의 상황 및 연방정부에 의하여 결정된 관료주의비용산정의 목표가 소정기간내에 달성되었는지에 관한 현재의 전망</u> <p><신 설></p>	<p><u>입법에 대해 해당 목표가 어디까지 달성되었는지에 관하여 연방정부의 연차보고에 대하여 의견을 표명한다.</u></p> <p>(5) (현행 제4항과 같음)</p> <p>제 7 조 (연방정부의 의무) 연방정부는 연방의회에 대하여 매년 다음 사항에 관하여 보고한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <u>1. 현재의 목표안의 범주내에서 관료주의철폐의 현황</u> <u>2. 이행비용의 산정을 위해 이용된 방법론에 관한 경험</u> <u>3. 개별 부처에서의 이행비용의 전개</u> <u>4. 선진입법의 영역에서의 성과와 향후 전개</u> <p>제 8 조 (연방통계청의 의무) 연방통계청은 이 법률에 따라 파생되는 임무 수행을 위해 연방정부, 연방의회 및 연방참의원이 제출된 자료의 사정과 비용산정의 실행에 관한 자료의 요구가 있을 때 이를 지원한다. 연방통계청은 이 법률에 따른 보고와 성과심사를 위해 필수적인 데이터뱅크의 구축과 관리에 책임이 있다.</p>

그리고 연방정부와 국가규범통제위원회 및 연방통계청은 공동으로 2011년 6월 28일 “이행비용측정을 위한 가이드라인(Zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung)”을 공표하였다. 아울러 내각에 법령안제출시에 이행비용의 측정결과를 첨부하도록 의무화하기 위해 2011년 9월 1일 GGO를 다음과 같이 일부 개정하였다. 그리고 GGO [부록 3]인 법안의 표지(Vorblatt)란을 다음과 같이 개정하여 이행비용에 관해 설명하도록 하였다.

※ GGO(2011.9.1 개정)

제44조 (법률의 효과) (1) 법률의 효과란 법률의 본질적 영향(wesentlichen Auswirkungen)으로 이해되어야 한다. 법률의 본질적 영향은 의도한 작용 및 의도하지 아니한 부차적인 작용(beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen)을 포함한다. 예견되는 법률의 효과 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부서와 협의한 후 행하여야 하며, 재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 해야 한다. 법안의 효과에는 지속가능한 발전(nachhaltigen Entwicklung)과 부합하는지 여부 특히, 법안이 어떠한 장기적 효과(langfristigen Wirkungen)를 가지는지에 관해 설명해야 한다. 연방내무부는 법률의 효과 측정을 권고할 수 있다.

(2) 공적 회계의 세입 및 세출(총계)에 대한 영향은 설명되어야 한다. 이를 위하여 연방재무부는 연방내무부와 협의한 후 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다. 연방재정에 발생하는 세입 및 세출은 연방의 그 시기가 해당하는 다년도 재정계획의 기간에 상응하여 구분되어야 한다. 이 경우 다년도 재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 관한 고려의 유무 및 그 정도와 가능한 조정방법이 기재되어야 한다. 금액은 필요한 경우에는 연방재무부와 협의 후 산출해야 하며, 부득이한 경우에는 견적으로 해야 한다. 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 제안이유서에 그 뜻을 기재해야 한다.

(3) 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도 기재해야 한다. 법률안의 주무 연방행정부서는 이를 위해 주 및 지방자치단체의 중앙조직에 대하여 세출과 관련한 적절한 보고를 요구해야 한다.

- (4) 연방 각부처는 국가규범통제위원회설치법 제2조에 따른 국민, 경제 및 행정에 대한 이행비용(Erfüllungsaufwand)을 산출하고 이를 제시하여야 한다.
- (5) 다음 각 호의 사항을 제시해야 한다.
1. 그 밖의 경제적 비용 특히, 중소기업에 발생하는 비용 및 해당 법률이 개별 가격과 물가수준에 미치는 영향
 2. 연방식품농업및소비자보호부(Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz)와 협의하여 해당 법률이 소비자에게 미치는 영향
- 이 목적을 위하여 법률안에 관련한 전문분야를 소관하는 연방행정부서는 관계 전문가집단 및 관계 단체, 특히 중소기업의 경제단체와 소비자단체의 의견을 청취하여야 한다. 연방식품농업및소비자보호부는 제2호에 따라 조기에 관여해야 한다.
- (6) 제45조제1항부터 제3항까지에 열거하는 관계자가 기타의 영향을 예상하는 경우에는 요구에 의하여 영향을 설명해야 한다.
- (7) 법률안의 제안이유서에서는 의도하는 작용이 성과를 낳는가의 여부, 비용이 효과에 대하여 적당한 비율에 있는가의 여부 및 발생할 가능성이 있는 부차적인 영향의 조사여부와 조사의 시기에 관하여 주무연방행정부서가 확정해야 한다.

표 지

[표지는 2 페이지를 넘지 않도록 한다]

- A. 문제 및 목표(Problem und Ziel)
- B. 해결방안(Lösung)
- C. 대안(Alternativen)
- D. 이행비용을 제외한 재정지출(Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand)
[연방, 주, 자치단체 별]
- E. 이행비용(Erfüllungsaufwand) [국가규범통제위원회설치법 제2조 ; 연방정부의 입법계획에서 이행비용의 측정과 제시를 위한 지침은 중요하다]
- E.1 국민(Bürgerinnen und Bürger)에 대한 이행비용
- E.2 경제(Wirtschaft)에 대한 이행비용 [국가규범통제위원회설치법 제2조제2항]
그 중에서도 정보제공의무에 따른 관료주의비용(Bürokratiekosten)

E.3 행정(Verwaltung)에 대한 이행비용 [연방, 주(자치단체 포함) 별]
 F. 기타 비용 [특히, 경제에 대한 비용, 사회보장제도에 관한 비용, 개별
 가격 및 물가수준, 특히 소비자물가수준에의 영향]

II. 추진경과

2012년 3월 28일의 내각결의에서는⁴⁸⁾ 연방정부로 하여금 항구적으로 연방법에 따른 국민, 기업 및 행정에 대한 이행비용을 절감하기 위한 노력을 경주하도록 하는 한편 국내 및 EU 차원에서 규제에 대한 투명성, 명확성 및 수범자의 조기참여를 강화하고, 민간부문의 규제에 대한 질적 개선과 법규범의 사회적 수용도 제고에 중요한 기여를 하도록 하였다.

특히, 연방정부에서는 이행비용의 축적을 ① 사회보장영역에서의 신고절차(Meldeverfahren)의 최적화, ② 조세 및 사회법영역에서의 각종 신청 및 처리에 소요되는 비용(Antrags- und Bearbeitungsaufwand)의 감축, ③ 기업 및 행정부문간의 전자청구거래(elektronischen Rechnungverkehr)의 개선, ④ 법적 조직형태와 구분되는 자원봉사(ehrenamtliches Engagement) 및 비영리조직(Gemeinnützige Betätigung), ⑤ 사회적 약자에 대한 교육 및 참여패키지(Bildungs-und Teilhabepakets)의 이행(연방노동사회부가 제안한 프로젝트의 범주내에서), ⑥ 화물운송에서의 전자송장(Elektronische Zeugnisse) 및 절차 등의 영역에 확대하여 시행하고, 이들 영역에서 가능한 한 그 비용을 절감할 계획을 제시하였다. 아울러 이 이행비용절감의 최초의 성과는 2013년 봄까지 수행하도록 하고, 이를 토대로 연방정부에서는 전체적으로 측정된 이행비용에 대한 감축목표를 제시하도록 하였다.

48) Arbeitsprogramm bessere Rechtsetzung Kabinettschluss vom 28. März 2012.

아울러 연방정부는 주요한 법안에 대해 그것이 효력을 발한 이후 적절한 시기에 측정된 부담이 어느 정도로 타당하였는지를 사후적으로 소관 부처에서 체계적으로 심사하는 절차를 마련하기로 하였다. 이를 위한 특별한 절차는 2012년 3/4분기까지 개발하기로 하고, 이 시기에 최초의 시범프로젝트를 실행하기로 하였다. 2012년 4월 현재 연방정부에서 추진하였거나, 향후 추진할 예정으로 있는 이행비용측정 계획의 개요는 다음과 같다.⁴⁹⁾

1. 행정사무위탁

연방정부에서는 행정사무위탁(Betrieblichen Beauftragten)에 관한 이행비용측정을 위한 시범프로젝트 결과를 2011년 4월에 공표하였다. 측정대상기관은 법적으로 규정된 위탁관계에 있는 연방환경·자연보호·원자력안전부(BMU)의 환경오염방지수탁자, 수자원보호수탁자, 폐기물관리수탁자, 위험방지수탁자와 연방교통·건설·도시개발부(BMVBS)의 위험물관리수탁자 그리고 연방노동·사회부(BMAS)의 중증장애인 사무수탁자 등이었다. 이 프로젝트를 통하여 이행비용에 관한 방법론상의 검토가 성공리에 실무에 적용되었으며, 위 6개 수탁자의 전체 이행비용은 연간 750.9백만 유로에 달하는 것으로 나타났다. 행정에 있어서 연 200,000 유로가 발생하였으며, 경제에 있어서 즉, 각 기관의 수탁자 선임비용은 연간 19,000 유로가 발생하였다. 반면에 국민에 대해서는 비용이 발생하지 않았다. 경제에 있어서 주된 비용은 인건비였다.

49) Bundeskanzleramt Geschäftsstelle Bürokratieabbau(Hrsg.), **Grundstein für besseres Recht. Fünf Jahre Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung Bericht der Bundesregierung 2011 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates**, 2012.4., S.27ff.

2. 영업관련 공시(신고, 이전, 폐업)의 전자적 송달 간소화

연방경제·기술부(BMWi)는 연방통계청(StBA)과 협력하여 “영업관련 공시의 전자적 송달 분야에서의 이행비용측정(Messung des Erfüllungsaufwandes im Bereich der elektronischen Übermittlung der Gewerbeanzeige)”이라는 프로젝트를 2011년 4월 중순에 실시하였다. 이 프로젝트의 목표는 시간적 경비의 조사와 경제와 행정에 있어서 영업관련 공시절차의 비용 즉, 전자적 송달을 통하여 절차의 간소화 가능성을 분석하는 것이었다. 비용조사는 연방통계청에서 수행하였으며 6개주(Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Nordrhein- Westfalen, Schleswig-Holstein) 기초자치단체 2-6개의 영업관련 공시 행정기관이 참가하였다. 영업관련 공시절차의 이행비용조사를 위한 프로젝트에서 영업관련 공시건수는 연간 1.9백만(2009년)에 달하였고, 전체적으로 그 비용은 연간 약 87백만 유로에 달하였다. 그 가운데 80%인 약 69백만 유로는 경제에 있어서 부담이었으며, 20%인 약 17백만 유로는 행정에서 발생하는 부담이었다. 영업개시신고(2009년 사례수 : 864,415)를 위하여 시간적 경비로서 평균 23분이 소요되었고, 신고비용으로 평균 26유로가 지불되어 이행비용으로 연간 약 44백만 유로가 발생하였다. 영업이전신고(2009년 사례수 : 295,987)와 폐업신고(2009년 사례수 : 728,318)의 경우, 시간적 경비로서 평균 약 10분이 소요되었고 비용으로 평균 6 유로를 지불하여 이행비용으로 연간 약 25백만 유로가 발생하였다.

영업관련 공시별 비용은 평균적으로 42-54 유로가 발생하였으며, 영업신고 행정기관의 비용으로 26 유로가 평균적으로 발생하였고, 약 절반이 경제에서 발생하는 비용이었다. 11.60 유로는 영업관련 공시절차 즉, 영업공시 양식 작성에서 발생하며, 3.80 유로는 영업신고 행정기관의 상담서비스(약 7.5분)에서 발생하는 비용이었다. 그 외에도 12.60 유로가 교통(행정기관 왕복시간)과 대기시간에서 발생하였다.

3. 계획법과 건설법에 따른 인프라구축계획

인프라구축의 경우 계획절차와 집행절차에서 시간과 비용의 집중이 요구된다. 따라서 2010년 연말 시작된 프로젝트의 기본적인 목표는 연방의 계획확정법(Planfeststellungsrecht)을 근거로 실질적으로 발생한 주, 자치단체 그리고 연방의 교통도로의 행정상 이행비용을 조사하고 확인하는 것이었다. 이를 위하여 집중적으로 다수의 실질적인 계획절차에 있어서 전형적인 시간과 비용을 조사하였다. 이 프로젝트에는 연방통계청과 연방건설·교통·도시개발부, 연방환경·자연·원자력안전부의 협력으로 Bayern, Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen 주에서 실시하였다.

이 프로젝트에 참여한 주의 소관 행정기관에서 도로건설계획에 있어서 신규건설에서는 약 280일의 근무일수, 고속도로(Autobahn) 확장공사에서는 약 520일의 근무일수가 소요되는 것으로 나타났다. 전체적인 도로건설계획과 같은 특별한 경우에는 는 소관 행정기관의 계획의 이행비용은 더 높아지는 것으로 나타났고, 추가적인 행정기관의 시간적 경비는 외부 서비스업체를 위한 비용(예, 엔지니어 사무실)이었다. 자료분석을 통해 고속도로의 확장을 위한 계획업무는 지역의 새로운 건설을 위한 계획업무보다 두배의 인적 자원이 필요한 것으로 제시되었다. 이는 두가지 요소가 하나의 선상에 있다는 것을 나타내는 것이다. 첫째, 계획의 비용규모와 관련하여 고속도로의 확장비용이 지역의 새로운 건설비용보다 높다. 둘째, 고속도로 확장계획은 인구밀집지역과 보호구역이 많은 지역에 해당된다. 즉, 이 프로젝트에서는 고속도로확장 건설계획의 경우 특히 자료, 계획, 엔지니어건설, 소음방지, 수자원 관련 업무 등 다양한 시간적 경비가 지역의 새로운 건설보다 명확하게 많다는 것을 제시하였다. 계획확정절차와 관련하여 해당 계획의 주 소관 행정기관, 공청회 관할 행정기관, 계획확정 행정기관이 부담

하는 전형적인 이행비용으로 총 180일에서 540일의 근무일수가 필요하였다. 여기에는 공청회 행정기관과 계획확정 행정기관의 절차과정상의 비용은 제외하였다.

4. 가족과 편부모를 위한 법적 급부신청

2010년 1월 27일 내각결의를 통해 국민을 위한 절차간소화를 목적으로 특히 가족과 편부모(Familien und Alleinerziehende)의 법적 급부신청절차의 조사를 염두에 두어 현행 모자보건법(Mutterschutzgesetz)상의 조사신청서의 변경을 검토하기로 하였다. 이에 따라 2012년 1월 연방가족·노인·여성·청소년부(BMFSFJ), 연방수상청 그리고 연방통계청이 참가하여 조사범위를 확정하고 조사를 실시하였다. 조사범주에는 대학생, 학생과 견습생에 대한 사용자의 정보제공의무의 변경을 고려할 것인지에 관해 검토하였다. 학생 및 대학생을 보호하기 위하여 많은 주법에서 이를 규정하고 있기 때문에 간소화를 통한 상응하는 조화를 예상하였다. 먼저 학생 및 대학생을 보호하기 위한 다양한 주법의 규정들을 상세하게 분류하였다. 2012년 4월 현재 연방통계청에서는 이를 기초로하여 계획된 변경이 실질적인 간소화를 가져오는지에 대하여 이를 확인하기 위한 이행비용을 조사할 예정으로 있다.

5. 창업 및 소규모기업과 기업파산의 위험있는 자의 법적 급부신청

이 프로젝트의 조사대상을 구체화하기 위하여 2010년 말에 연방노동·사회부의 법적 급부의 상태 향상과 관련하여 연방노동·사회부와 연방경제·기술부(BMWi)에서 지원프로그램을 실시하였다. 연방경제·기술부의 지원프로그램은 2011년 광범위한 내부 검토를 거쳤다. 그 결과 자금제공의 전략적 방향상과 수익성의 개선 및 투명성의 향상을 가져왔다. 동시에 지원심사부서를 만들어 효과적이고 효율적인 지원을 확실하게 하였다. 여기에는 프로그램의 검토와 비관료적인 신청절차

및 정기적인 프로그램 평가를 통해 관료주의적인 부담에 대하여 체계적으로 고려하였다. 연방노동·사회부는 노동시장에서의 참가기회의 개선을 위한 법률을 통해 효과적이고 효율적인 측면에서 노동시장 정책을 기술적으로 재구성하였다. 연방노동·사회부와 연방경제·기술부는 연방통계청과 함께 이행비용의 측정을 통해 어떻게 그리고 어떤 방법으로 독일의 창업 및 소규모기업의 지원과 일자리 창출을 위한 지원프로그램(Gründercoaching Deutschland, Gründercoaching Deutschland-Gründung aus der Arbeitlosigkeit)을 현실화 할 수 있는지 검토할 예정으로 있다.

6. 세금신고, 조세법 및 관세법상 증명 의무

이 프로젝트는 연방재정부(BMF)와 연방통계청에 의하여 수행되었으며, 국가규범통제위원회가 프로젝트의 방법론상의 측면을 지원하였다. 자료제공과 결과산출은 연방통계청을 통하여 이루어졌다. 이 프로젝트의 목표는 세금신고를 위한 업무수행과 제출에서 발생하는 이행비용을 검토하는 것이었다. 그 외에도 간소화가능성과 부담경감을 확인하였다. 프로젝트 참가자는 국민의 소득세신고에서 발생하는 것을 중심으로 선별하였다. 조사대상은 다양한 사례조건에서 불로소득에 대한 구체적 사용자 세액산정이었다. 국민의 매년 이행비용은 시간적 경비와 물적 비용이 있다. “전형적인” 사용자 세액산정 소득세신고의 경우 시간비용이 230분이 소요되었다. 추가적으로 물적 비용으로 각 개별사례별(예 : 교통비용, 복사, 우편요금 등) 평균 22 유로가 발생되었다. 소득세신고양식(Mantelbogen)을 작성하기 위하여 30분이 소요되었으며, 첨부 N(Anlage N : 불로소득) 작성에는 20분이 소요되었다. 사용자세액산정의 경우에 국민의 이행비용 외에도 행정의 집행비용이 발생하였다. 월세수입 없는 전형적인 사용자의 세액산정을 위하여 평균적으로 60분이 필요한 것으로 나타났다. 이 시간적 경비는 약 44 유로의 비용으로 환산할 수 있다.

7. 피요양인, 만성질환 또는 급성 중병환자를 위한 법적 급부신청

피요양인 그리고 만성질환자 및 그의 가족은 급부신청에 있어서 추가적인 관료주의 부담에 의하여 개인적으로 어려운 생활상황에 처하게 된다. 이 프로젝트의 초점은 법적 급부를 받는자로 하여금 향후 신속하고, 간편하게 그리고 저비용으로 할 수 있도록 보장하는 것이었다. 2011년도에 실시된 조사는 연방 법률과 주 및 지방자치단체의 사회보험사 및 개인요양보험과 의료보험의 집행에 있어서 전체적인 이행비용을 분석하였다. 더 이상 일을 할 수 없어서 최초 요양신청을 한 노인의 전형적인 생활상황에서 다양한 사례들이 있었으며, 11가지의 해당 급부 신청절차를 분석하여 관련 관료주의에 따른 부담을 측정하였다. 이행비용의 조사는 신청에 대한 절차에서부터 그에 대한 결정까지 이해관계자들을 고려하였다. 신청절차 외에도 요양자료의 이행비용도 조사하였다. 이 조사는 연방통계청이 국민, 대리인, 급부수행기관(요양시설, 병원, 의사)의 관련자들을 대상으로 실시하였다. 기본적으로 프로젝트의 목표는 이미 존재하는 이행비용의 조사 외에도 신청절차와 관련 과정의 개선과 간소화를 확인하는 것이었다.

8. 상법, 세법 그리고 사회법에 따른 자료보관기간과 검사기간의 조화와 단축

2011년 다양한 기간단축과 관련하여 연방재정부, 연방노동·사회부, 연방법무부(BMJ), 연방통계청이 관련 평가연구에 참여하였고, 국가규범3통제위원회는 프로젝트에 방법적인 관점에서 관여하였다. 자료의 조사와 산출은 연방통계청에서 수행하였다. 이 프로젝트는 105개의 기업의 문서형식의 자료 보관(전자적인 보관은 제외)에 대해 조사하였다. 독일의 세법, 상법, 사회보장법에 따른 자료보관에서 발생하는 연간 경제부문의 이행비용은 약 30억 유로에 달한다. 이 비용은 프로젝트

에서 조사된 이행비용으로 법률의 규정을 통하여 경제에 미치는 약 240억 유로(80%)와 2006년 9월 30일 표준비용모델(SKM)에 의하여 측정된 정보제공의무 60억(20%)의 합계이다. 연간 평균비용은 각 기업 별로 6,400 유로에 달하며, 대기업의 경우 연간 약 39,200 유로의 부담이 있는 것으로 나타났다. 소규모 기업에 있어서 이러한 가치는 약 1,200 유로에 달하였다. 아울러 이 프로젝트는 기업의 부담을 경감하기 위하여 상법, 세법, 사회법에서의 다양한 조화를 검토하였다.

제 3 장 법안에서의 이행비용 측정기법 개관

제 1 절 개 설

I. 이행비용의 개념

이행비용(Erfüllungsaufwand)이란 “국민, 경제 및 공공행정부문이 연방법의 규정을 준수하는 과정에서 발생하는 모든 측정가능한 시간적 경비(Zeitaufwand)와 비용(Kosten)”을 의미한다(국가규범통제위원회 설치법 제2조제1항). 그 의미에서 이행비용의 관념은 법규정을 만들어냄으로써 발생하는 비용관념인 발생비용(Entstehungskosten)과 구별된다. 즉, 발생비용은 최초의 법안구상을 전개시켜 나가는 단계에서부터 상세한 검토, 초안작성, 의견조회나 감정의뢰, 법안 성안단계를 거쳐 법안에 대한 자문, 법안에 대한 결정 및 공고에 이르는 단계에까지 발생한 비용을 모두 포함한다. 따라서 법규범의 발생비용을 조사하는 것은 이행비용에는 포함하지 않는다.

한편 표준비용모델(SKM)의 기법을 사용하여 측정되는 법령상 자연인 및 법인에게 정보제공의무를 부과함으로써 발생하는 비용(관료주의비용)은 이행비용의 일부를 이룬다. 다만, 이 이행비용은 직접비용으로서 간접비용인 경제에 대한 간접적인 효과 특히, 국민경제적 효과로써 경쟁 및 성장에 대한 효과와 투자결정에 대한 효과는 포함하지 않는다.⁵⁰⁾ 예를 들면, 계산상의 비용(법적인 요구사항 없이 사용되어야 하는 자본으로부터 상실된 가상의 이익차이)과 기타 부담금(사례 : 피해보상을 위한 부담금)과 같은 간접적 효과는 마찬가지로 이행비용의

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

개념에서 제외된다. 또한 조세형식의 납부, 사회보장비용과 기본법 제 104a조 제3항과 제4항에 따른 비용지출은 이행비용의 개념에 해당되지 않는다.⁵¹⁾ 이러한 것들은 이행비용과는 별개로 내각에 보고된다. 수수료(사용료)는 법안의 표제부와 제안이유서에 기타 비용에 제시한다.

행정부문의 이행비용에는 집행비용(Vollzugsaufwand)이 포함된다. 또한 수범자로서 국고행정작용(예, 자동차소유자로서 또는 건축주로서)도 이행비용으로 분류된다. 행정은 특히, 각종 신청서류의 마련 또는 감독업무, 국민이나 경제 또는 행정부문의 다른 분야를 위한 정보와 재료의 준비(예컨대, 신청서류 등)를 통해서 이행비용이 발생한다. 특히, 경제부문에서는 정보제공의무를 이행함으로써 발생하는 비용과 이행비용은 별도로 제시해야 한다. 이행비용에서는 단지 비용측면만을 고려하며, 그 비용측면이 규율의 편익을 상쇄하는 것이 아니다.

II. 이행비용의 측정대상

이행비용의 측정은 사전적(ex-ante) 측정기법으로서, 법안에 대해 측정한다. 여기서 법안(Regelungsvorhaben)이란 법률안뿐 아니라 법규명령안 및 행정규칙안을 포함한다. 이행비용은 법안의 적용을 받게되는 잠재적인 규범수범자(Normadressaten)인 국민, 경제 및 공공행정부문을 대상으로 측정한다. 여기서 경제부문의 수범자는 국내총생산에 기여하는 경제활동을 영위하는 민간부문으로 분류되는 모든 단위를 포함하며, 자선단체와 자원봉사부문도 포함한다. 그러나 공공행정, 민간가정과 역외 법

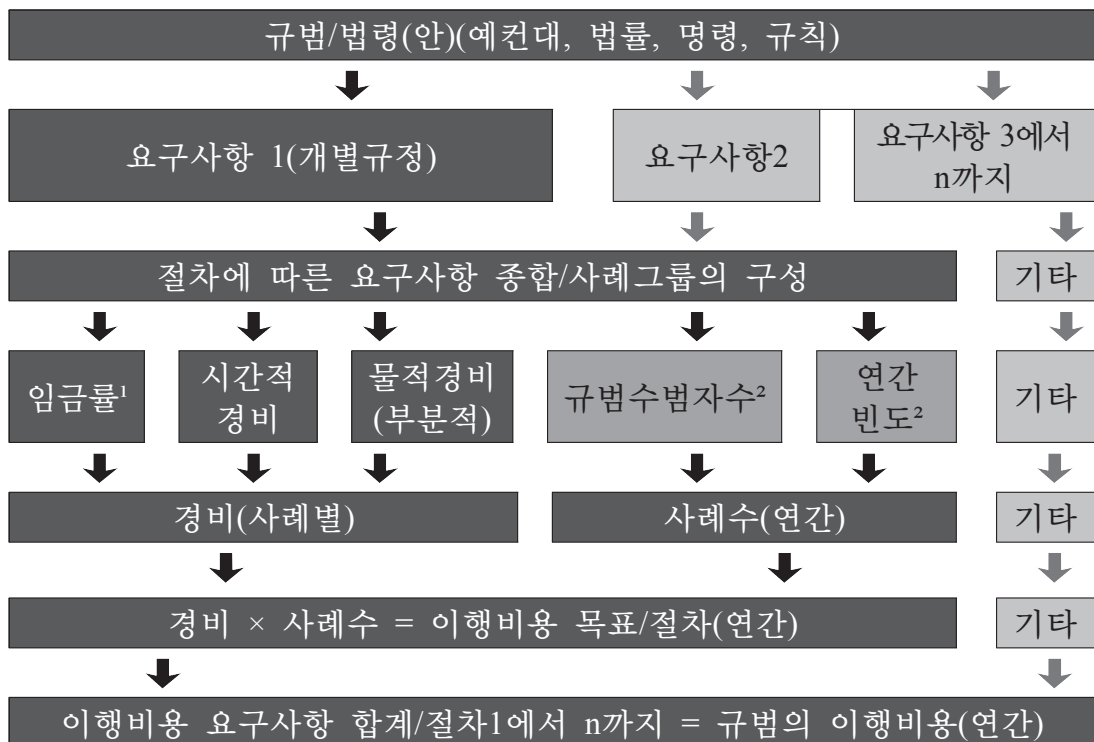
51) 기본법 제104a조 제3항에서는 “주에 의해서 집행되는 금전급부(Geldleistungen)에 관한 연방법률에는 연방이 그 급부의 전부 또는 일부를 부담하도록 규정할 수 있다. 그 연방법률 중 어떤 법률이 비용의 절반 또는 그 이상을 연방이 부담한다고 규정할 경우에는 연방의 위임을 받은 주에 의해 집행된다”고 규정하고 있다. 또한 동조 제4항에서는 “주에게 금전급부, 제3자에 대한 이익이나 그에 상응하는 재화를 제공해야 할 의무를 규정한 연방법률과 주의 고유한 권한에 의하거나 연방의 위임을 받아 제3항 제2문에 따라 집행하도록 한 연방법률은 그 지출이 주에 의해 발생한 경우 연방참의원의 동의를 요한다”고 규정하고 있다.

인과 조직은 포함되지 않는다. 공공행정부문에는 행정업무를 수행하는 행정주체, 공공기관, 공법상 재단과 재단에게 위임된 고권적 권한내에서의 공무수탁사인도 포함된다. 국민에 대한 규율은 자연인에 대한 모든 규율을 의미한다. 자연인이 기업인이라면 기업인의 자격에 근거하여 그 자연인을 향하는 요구사항들은 경제부문에 대한 요구사항으로 포함시킨다.

제 2 절 이행비용의 측정방법 개관

I. 측정산식 및 방법론

이행비용의 측정방법은 ① 이행비용의 변화를 발생시키는 법안(개별규정)에 규정된 모든 요구사항의 확인, ② 이행비용의 변화 측정(국민, 경제, 행정), ③ 법안의 표제부와 제안이유서에 측정결과의 제시 등의 절차로 진행된다. 이행비용의 측정산식은 다음과 같다.



1 임금률은 국민에 해당, 2 측정에 있어서 사례수가 필요한 경우

1. 요구사항의 확인 단계

법안에서 이행비용을 측정하기 위한 첫번째 단계는 요구사항(개별 규정)을 확인하는 것이다. 여기서 요구사항(Vorgaben)이란 “규범수범자에게 직접적으로 비용 또는 시간적 경비의 변화나 양자를 전부 가져오는 연방법상의 개별규정(Einzelregelungen)”을 의미한다. 이들 규정은 수범자로 하여금 특정한 목표 또는 지시를 이행하도록 하거나 특정한 행위를 중단하게 한다. 여기에는 제3자에 대한 협력의무 및 현재상황, 행위, 수치 또는 행태 등의 감시와 감독의무도 포함된다. 정보제공의무도 요구사항의 일부분이다. “직접적(Unmittelbar)”이란 각 규정의 준수와 직접적으로 관련되어 비용 또는 시간적 경비의 변화를 초래하는 것을 말한다. 요구사항의 특징은 국민, 경제, 공공행정이 법령을 위반하지 않기 위해 또는 국가적 급부의 요구 가능성을 상실하지 않기 위해 이를 준수해야만 한다는 점이다.

규범수범자는 요구사항 또는 절차를 다양한 방식으로 이행하는 것이 가능하다. 따라서 다양한 방식을 통한 이행이 예상되는 경우에는 이른바 “사례그룹(Fallgruppe)”을 구성한다. 사례그룹별에 대한 각각의 이행비용은 독자적으로 측정하고 제시한다. 또한 실제에 있어서 하나의 연관성에 따라 실행되는 다양한 요구사항은 사안관련성(Sachverhalten) 또는 규범수범자(Normadressaten)의 관점에서 하나의 절차로 통합한다.

2. 측정단계

이행비용은 기본적으로 모든 요구사항 특히, 모든 절차와 모든 사례그룹 별로 분리해서 측정한다. 특히, 다수의 요구사항 또는 절차가 포함된 복잡한 법안의 경우에 부분적으로 최초 검토이후 특정한 요구사항 또는 절차가 매우 효과가 미흡할 경우에는 국가규범통제위원회와 조정을 통해 해당 요구사항 또는 절차를 이행비용의 변화를 측정하는데 포기할 수 있다.

(1) 각 요구사항 또는 절차에 따른 사례수(Fallzahl) 측정

요구사항은 정기적으로 수행되어지거나 혹은 개별 사안과 관련하여 비정기적으로 수행된다. 정기적으로 수행되어야 하는 요구사항의 경우 빈도(Häufigkeit)는 수범자들이 해당 요구사항들을 수행하는 연간 횟수(1년에 1회, 반년에 2회, 월 12회 등)를 근거로 제시한다. 빈도는 연간 사례수×수범자의 수로 구한다. 비정기적으로 수행되는 요구사항의 경우, 연간 사례수는 사전 빈도수와 수범자의 수를 확정할 필요없이 측정한다. 예컨대, 신청서를 위한 요구사항의 경우에서 사례수는 미리 예상되거나 또는 경험에 비추어 매년 제출되는 신청서에 기초하여 산정한다. 사례수가 일정치 않은 경우에는 적절한 중간치를 인용한다.

(2) 각 사례별 이행비용의 변화 측정

사례별 비용의 변화가 예상되는 측정을 위해 개별 사례에서 요구사항 또는 절차의 수행을 위해 발생가능한 주요한 활동(wesentlichen Tätigkeiten)을 확인한다. 이러한 활동에 따른 시간적 경비, 인건비 및 물적 경비(Zeit-, Personal- sowie Sachaufwands)의 변화를 측정한다. 측정되는 이행비용의 범위는 요구사항이 새로 규정되었는지, 개정되었는지 또는 폐지되었는지에 따라 구분할 수 있으며, 그에 상응하여 측정한다.

요구사항이 처음으로 규정된 경우, 모든 예상되는 이행비용을 각 사례별로 산정한다. 만약 이미 법안에서 개정된 요구사항이 존재한다면, 이행비용의 변경만 측정한다. 이는 종전의 요구사항과 개정된 요구사항 또는 종전 절차와 개정된 절차에 따라 이행비용간의 차이를 계산하여 얻을 수 있다. 그러나 일반적으로 시간적, 인적 및 물적 경비가 실제로 예상되는 변화를 측정하는 것이 더 간단하고 신빙성이 있다. 이를 위하여 법개정에 따른 최대 또는 최소비용을 측정할 수도 있다. 요구사항이 다른 대안없이 폐지되는 경우에 기존 규율의 이행비용만을 측정하고, 부담경감(면제)으로 보고한다.

일회성 요구사항의 수행 또는 변경에 의하여 규범수범자에게 발생하는 변환경비(Umstellungsaufwand)는 분리하여 제시한다. 이 사례로는, 변경된 법규정에 따른 일회성 소프트웨어 변환이 있다. 이 변경은 통상적으로 장래의 소프트웨어 실현에 - 예컨대, 새로운 하드웨어나 운영체계에 대한 정기적인 적응 - 영향을 미치지 않는다. 수년간의 간격에 의해 예상되는 새로이 발생하는 경비는 진행중인 이행비용으로 기입한다.

이행비용의 측정에는 예상되는 비용에 대하여 소위 어차피 발생하는 당연비용(Sowieso-Kosten)인지 검토하여야 한다. 만약 요구사항이 규범수범자에게 측정할 수 없는 행위 변경 또는 경비 변경을 발생시킨다면 이러한 경우에 해당한다. 이는 새로운 규율을 통하여 추가적인 이행비용 또는 부담경감이 발생하는 것에서 나온다. 요구사항 또는 절차가 단지 규범수범자의 한 부분의 행위변경을 발생시킨다면, 단지 그 그룹을 위한 이행비용의 변경이 측정되어야 한다. 이 경우에 있어서 왜 각각 이행비용의 변화를 기대하거나 또는 기대하지 않는지 해당하는 두 사례그룹을 구성할 것을 추천한다. 타당성을 확보하기 위하여 예상되는 모든 비용과 계산에 포함시킬 수 없는 어차피 발생하는 당연비용을 공감할 수 있게 설명하는 것이 좋다.

(3) 전체 이행비용의 변화 측정

하나의 요구사항 또는 하나의 절차 또는 하나의 사례그룹을 위한 이행비용은 사례수×사례별 비용으로 계산한다. 법안의 이행비용은 법안에 포함된 모든 요구사항, 절차 또는 사례그룹의 비용의 전체 총계로부터 나온다. 이 계산은 규범수범자(국민, 경제, 행정)에 대하여 1년을 요구사항으로(예외 : 일회성 변경비용)하여 독립적으로 수행한다. 명목상 정확성을 피하기 위하여 측정된 수는 계산결과에 따라 단위별로 적절하게 맞춘다(절사한다).

II. 부문별 측정방법 및 절차

위의 이행비용의 측정절차는 각각의 규범수범자(국민, 경제 및 행정 부문)에 상응하여 구체적으로 다음과 같은 방법으로 측정한다.

1. 국 민

(1) 사례수 측정

요구사항 또는 절차가 정기적으로 이행되어야 하는 경우, 연간 사례수는 각 수범자들이 이행해야하는 연간 빈도수×수범자의 총수로 구한다. 요구사항 또는 절차가 비정기적으로 이행되어야 하는 경우에는 사례수는 연간 발생할 것으로 예상되는 사례들의 수에 기초하여 정한다. 예상되는 사례의 수가 일정치 않고 변동이 많은 경우엔 적절한 중간치를 사용한다. 다양한 요구사항 또는 절차에 따라 국민에게 규율의 이행비용이 1회에 한해 발생하는 비용은 일회성 변경비용으로 나타내고 별도로 명시한다. 현재의 규정이 변경되기까지는, 사례수는 기존에 존재하는 경비산정과 법적근거가 받아들여지게 된다. 그러한 요구사항이 적용되기 전에 사례수는 현실화되어야 한다.

(2) 사례별 이행비용 측정

“시간적 경비”와 “물적 경비 및 구매(조달)경비”로 나누어 측정한다. 시간적 경비측정은 먼저 일반적으로 요구사항과 절차의 수행의 경우 추가적으로 발생하는지 또는 면제되는지 등 변화되는 활동을 확인한다. 요구사항과 절차의 수행과 관련하여 국민의 가능한 활동에 대한 보조수단으로써 아래의 체크리스트를 참조한다.

[체크리스트 : 요구사항 또는 절차의 이행에 대한 국민의 활동]

- 요구사항에 대한 숙지
- 요구에 필요한 상담(예 : 상담부서, 조정자, 법률상담원)
- 자료 또는 정보의 종합 및 편재(예 : 서식용지, 증빙서류, 사진 등)
- 정보와 자료 평가(계산을 포함)
- 서식용지 기재
- 문서 작성(예 : 편지, 팩스, 이메일)
- 자료 또는 정보의 관할부서 송부
- 지불, 지급(예 : 계산서에 따른 송금, 계좌이체 또는 인터넷 송금)
- 증빙서류의 복사, 정리, 보관
- 공공부서 및 공무수탁사인과 인정된 부서를 통한 검토 협조
(예 : 공중위생담당관, 기술적 소견, 일반적 검사)
- 재료 구입
- 특정 행위를 직접 하거나 제3자에게 위탁
- 요구사항의 변경 검토
- 추가 : 이동시간과 대기시간의 시간경비(예 : 관공서에서- 특히 전체적 시간)

위의 체크리스트에 다른 활동들을 추가할 수 있다. 장래에 더 넓은 측정에 사용될 수 있는 특별한 체크리스트(예를 들면, 특정한 범영역을 위한 체크리스트)도 존재할 수 있으며, 이 경우 국가규범통제위원회 및 연방통계청을 참여토록하여 정한다. 예상되는 활동에 대한 확인 후에, 각 활동별 시간적 경비는 요구사항에 따라 관할부처에서 측정한다. 각 요구사항에 따른 개별 활동별 시간치는 연방통계청에 마련한 다음의 표를 활용한다. 이 표에서는 각각 단순, 보통 및 복잡한 정보제공의무에 대하여 경험상 측정된 평균치를 제시하고 있다.

[국민에 대한 시간가치표(2010.10.11, 연방통계청)]

번호	활동	시간(분)		
		단순	보통	복잡
1	법률상 의무에 관한 정보숙지	2	5	20
2	청구에 필요한 전문적 상담(상담부서, 조정자, 법률상담원)	10	30	79
3	자료 또는 정보의 종합 및 편재(서식용지, 증빙서류, 사진 등)	1	3	20
4	자료 또는 정보의 평가(계산 및 검사 실행을 포함)	1	5	54
5	서식용지 기재	2	5	25
6	문서(서류) 작성(편지, 팩스, 이메일)	3	5	13
7	자료 또는 정보의 관할부서 송부	1	2	5
8	비용지급(이체용지에의 기입)	1	2	3
9	증빙서류의 복사, 정리, 보관	1	3	6
10	공적 부서의 심사	1	15	60
11	행정기관 재측정에 따른 추가정보제출	2	5	15

시간적 경비는 개개의 활동에 있어서 요구사항의 수행 또는 절차의 분석없이도 측정할 수 있다. 이는 약간 복잡하거나 세칙규정의 요구사항 또는 절차에 관한 것이거나 또는 전체적인 시간적 경비가 확실한 경험치를 근거로 또는 공감할 수 있는 제3자에 의한 진술(예, 소비자보호조직)을 근거로 측정될 수 있다.

시간적 경비외에도 요구사항 또는 절차의 이행의 경우 역시 구매 또는 기타 사용료도 해당된다(사례 : 제3자의 사용을 위한 비용, 대기 비용, 재료구입, 기계 또는 시설의 추가부품설치). 사례수의 사례별 시간 및 물적 경비는 요구사항 또는 절차 특히 개별 사례그룹 이행비용의 곱이다.

(3) 전체 이행비용 측정

국민에 대한 법안의 이행비용은 법안에 포함된 요구사항과 절차의 모든 비용의 합계이다.

[측정사례 : 도로교통법 시행령 제2조제3a항(가상)의 사례]

도로교통법 시행령(StVO) 제2조제3a항에서는 빙판길, 눈길, 미끄러운 길에서 자동차를 운행할 경우에는 타이어가 특정한 요구사항(M+S 타이어)에 해당되도록 규정하고 있다. 따라서 자동차는 위에서 언급한 날씨 관련하여 운행하고자 할 경우 타이어 M+S를 장착해야 한다(구매 및 장착비용). 이 요구사항에 따라 자동차 소유자에게 직접적인 이행비용이 발생한다.

해당되는 날씨와 관련하여 스노우타이어(겨울용 타이어)를 사용해야 하는 요구사항의 경우, 자동차 소유자는 1회에 스노우타이어(겨울용 타이어)를 교체해야하는 것이 아니라, 봄에는 다시 일반타이어(여름용 타이어)로 교체해야 한다. 이러한 2회의 교체비용은 위의 직접적 요구사항과 관련하여 발생하고, 그로부터 이행비용의 측정 및 결과제시가 필요하다.

등록된 총 5천6백만 자동차 중 70%(39.2백만 자동차)는 실제생활에서 다양한 운행경험[독일자동차연합(ADAC)과 같은 조직의 추천, 마모나 연료소비 등과 같은 경제적고려]로 가을과 봄에 타이어를 교체한다. 기타 20%(11.2백만 자동차)는 사계절용 타이어를 사용하거나 겨울철 도로사정에는 운행하지 않는다.

산정의 근거는 5천6백만 자동차 중 지금까지 단지 여름용 타이어만을 사용해온 나머지 자동차의 소유자이다. 이들은 처음으로 M+S타이어를 구매하여야만 하며 다음해 규칙적으로 교체하여야 한다(빈도=2, 자동차의 수=5.6백만, 사례수 11.2백만 자동차).

따라서 이 사례수는 자가용 자동차에만 해당된다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 경제와 행정부문에서 사용하는 자동차는 이미 스노우타이어(겨울용 타이어)를 장착하고 있기 때문이다.

위에서 제시한 도로교통법 시행령(StVO) 제2조 제3a항(타이어 M+ S)의 요구사항을 이행하기 위하여 아래의 활동이 수행되어야 한다.

체크리스트에 따른 활동	실질적으로 예상되는(기대되는) 활동
요구사항에 대한 숙지	도로교통법시행령(StVO) 특히, 관련 지침서 해독
재료 구입	적절한 M+S 타이어 구입
특정 행위를 직접수행하거나 제3자에게 위탁	타이어를 스스로 교체하거나 자동차정비소에서 교체(출발/도착시간, 대기시간 포함)
지불	현금지불 또는 계좌이체

체크리스트에 따른 활동	시간적 경비	
	부분 1	부분 2
1. 요구사항 숙지(시간가치표 ; 복잡성)	2분	2분
2. 스스로 수행하거나 제3자에게 위탁(스스로 판단)	60분	30분
3. 지불(시간가치표 ; 복잡성)	1분	1분
사례별 계	63분	33분
사례수(5.6백만 승용차×연2회) : 11.2백만 부분 1 : 40%, 부분 2 : 60%	4.48	6.72
(백만, 시간당) 합계 부분 1 : 4.48백만×63분÷60분 = 4,704시간 부분 2 : 33분×6.72백만÷60 = 3.696시간	4,704	3,696

비용종류	연간구매비용	
	부분1	부분2
각 20유로의 타이어 교환비용(자동차정비소 위탁의 경우) : 6.72 백만 자동차 × 가격 20유로		134.4 백만 유로

비용종류	연간구매비용	
	부분1	부분2
겨울용타이어 추가 구입비용(700 유로)과 여름용타이어 구입비용(600 유로)의 차이 : 5.6백만 승용자동차 × 횟수 0.17(6년간) × 추가비용 100유로	38백만 유로	57백만 유로

이행비용	부분 1	부분 2
연간 시간적 경비	4,704 백만 시간	3,696 백만 시간
연간 구매비용	38 백만 유로	191.4 백만 유로
연간 시간적 경비의 합계		8.4 백만 시간
연간 구매비용의 합계		229.4 백만 유로

2. 경 제

(1) 사례수 측정

하나의 요구사항 또는 절차가 정기적으로 수행되어야 하는 경우, 연간사례수는 각 수범자가 이행하는 연간 빈도수×해당 수범자의 합계로 구한다. 요구사항 또는 절차가 상황에 따라 비정기적으로 수행되어야 하는 경우, 연간 발생가능한 사례를 기초로 하여 사례수를 정한다. 사례수가 일정하지 않은 경우엔 객관적인 중간치로 결정한다. 사례수를 먼저 정하는 것이 유리한지 또는 각 사례당 비용을 정하는 것이 유리한지에 대해서는 개별 사례에 근거하여 결정한다. 요구사항 또는 절차를 이행하기 위하여 규범 수범자들의 다양한 행동양식이 존재하는 경우, 특히 그러한 행동양식간에 근본적인 차이가 존재하는 경우엔 각각 개별적인 사례그룹마다 규정하고 그에 상응하는 사례수를 정한다.

사례수가 연간 1만개를 넘지 않는 정보제공의무에 대하여는 간소화된 절차를 통해 가능하다. 이를 위해 정보제공의무는 각각의 유형(사례 :

인가, 승인, 인식표시의무)에 따라 하나의 비용그룹으로 구분한다(부록 Va : “간소화된 절차와 비용그룹” 참조). 부담액수의 측정을 위하여 비용그룹의 비용요소를 사례수와 곱한다. 간소화된 절차에 따라 계산된 부담액수와는 별도로 본 지침에 따른 관료주의비용은 해당 관할부처 또는 국가규범통제위원회에서 필요하다고 판단하면 측정해야 한다.

[비용등급과 비용요소(2007.12.4, 연방통계청)]

비 용 등 급	비용요소 (유로)
모든 경제부문이 관련되는 특정한 활동의 신고와 보고의무	0.41
특정한 경제부문만 관련되는 특정한 활동의 신고와 보고의무 (단순)	2.48
특정한 경제부문만 관련되는 특정한 활동의 신고와 보고의무 (보통)	4.01
특정한 경제부문만 관련되는 특정한 활동의 신고와 보고의무 (복잡)	26.06
제3자를 위한 표시의무(단순)	0.44
제3자를 위한 표시의무(보통 및 복잡)	11.34
표시의무없는 정보제공	4.38
개별적 승인과 일반적 승인(단순)	7.58
개별적 승인과 일반적 승인(보통 및 복잡)	34.62
등록	88.33
인증, 감독(통제)방문, 협력의무	70.31
조세/보조금(단순)	6.76
조세/보조금(보통)	16.64
조세/보조금(복잡)	188.09
기타 정보제공의무(단순)	0.80
기타 정보제공의무(보통 및 복잡)	1.44

(2) 사례별 이행비용 측정

기본적으로 인건비, 물적 경비 및 구매경비를 포함하여 측정한다. 첫째, 인건비는 개별 사례당 인건비를 측정해야 한다. 이때 인건비는 해당 기업이 요구사항 또는 절차를 이행함으로써 직접적으로 발생하는 비용이다. 이러한 비용은 예상되는 소요시간을 각각 임금률(Lohnsatz)과 곱해서 계산한다. 인건비의 측정을 위한 착수방안은 다음 두 가지가 가능하다. 어떠한 착수방안을 선택할 것인가는 개별 사례에 달려 있다.

① 행위에 대한 시간적 경비 측정

요구사항 또는 절차의 이행시 발생하는 비용을 측정하기 위해서는 그 경과를 매우 구체적으로 진행해야 한다. 우선, 예상되는 활동들을 측정한다. 정보제공의무에 대한 측정에서는 표준활동목록을 이용할 수 있다. 표준활동목록은 정보제공의무 이외의 모든 기타 요구사항을 위해서 발생가능한 다른 활동까지로 확장할 수 있다. 확장된 체크리스트는 일반적으로 정보제공의무를 이행하면서 또는 다른 요구사항이나 절차에서 발생할 수 있는 활동들을 포함한다. 예상되는 시간은 분단위로 활동 및 표준활동으로 편입된다. 개별 사례에 근거한 행태(Vorgehen)는 무엇보다 요구사항 또는 절차들이 다수의 작업단계를 요구할 때 사용하는 것이 유리하다. 정보제공의무의 이행을 위해 소요되는 시간에 대한 특별한 자료를 측정할 수 없을 때에는 경제분야의 시간가치통계표를 이용할 수 있다(부록 Vb). 측정된 시간적 가치는 각각 그에 상응하는 임금률과 곱한다. 능력수준에 따라 구분된 임금요구사항은 최신의 임금비용목록(부록 VI)으로부터 생성된다.

[체크리스트 A : 경제분야에서 정보제공의무의 이행을 위한 활동들]

	일반적인 표준활동	설 명
I	정보제공의무 업무속지	정보제공의무가 정기적으로 변경되거나 가끔씩 적용되는 관련성
II	자료의 수집	필요한 정보와 자료를 수집함에 있어 어떠한 비용이 발생하는가?
III	양식의 작성, 기입, 표시	예컨대, 신청서작성에 소요되는 비용
IV	산정의 실시	어떠한 산정, 평가, 계산이 실시되어야 하는가?
V	자료의 심사 및 입력	발생할 수 있는 감독조치에 소요되는 비용?
VI	문제점 수정	발생할 수 있는 수정조치에 소요되는 비용?
VII	자료의 준비	자료의 준비에 어떠한 비용이 발생하는가?
VIII	자료의 송부 및 공개	자료송부 또는 자료나 정보의 공개로 어떠한 비용이 발생하는가?
IX	내부 회의	필요한 내부회의를 통하여 어떠한 비용이 발생하는가?
X	외부전문가 회의	필요한 외부전문가회의(예: 세무사와의 회의)를 통하여 어떠한 비용이 발생하는가?
XI	지불명령서의 완료	예컨대, 송금자가 송금서류를 작성함으로써 어떠한 비용이 발생하는가?
XII	복사, 문서정리, 분산	그 밖에 자료의 처리와 관련하여 요구되는 내용
XIII	공공기관에 의한 심사	예컨대, 경영평가사에 의하여 유발된 내부적 비용
XIV	공적인 심사에 근거하여 실시되어야 할 각종 수정	자료의 수정, 추가적인 정보준비
XV	관할 기관과의 어려움이 있는 경우 그 밖의 정보 수집	추가적인 정보준비를 위한 비용
XVI	계속교육 및 연수에의 참여	정보제공의무의 이행이 우선 교육을 전제로 하는 경우에만 관련된다

[체크리스트 B : 정보제공의무가 아닌 규정에서의 기타 활동들]

활 동	해 석
현물급여의 조달	공모, 주문, 물품수령 등에 참여하기 위한 비용은 변화가 있는가?
서비스의 조달 및 추가인력	
고유의 서비스 조달	기계나 기타 장비의 설치 등을 위한 비용에서 변화가 있는가?
내부절차의 적용	새로운 규율에 근거하는 현재상태 분석, 당위적 절차, 그에 적합한 적용, 설명서, 서류 등을 위한 비용은 변화가 있는가?
감독	전환된 규율이 올바르게 수행되고 있는지 여부 또는 한계치 비용의 변화가 있는가?
재고관리, 상품관리, 생산	불가피한 상품의 관리 또는 생산에 있어서 비용의 변화가 있는가?

위 2개의 체크리스트 이용에서 주의해야 할 사항으로는, 실제에 있어 위의 모든 활동들이 중요한 경우는 드물다. 예컨대, 경제에 대한 관료주의비용의 측정에서도 대부분의 정보제공의무 중에서 오직 4-6 가지 활동에 대해서만 발생한다. 또한 상응하는 정보기술의 이용에서 대부분의 활동들은 자동적으로 수행된다. 자동적으로 수행되는 절차에는 시간적 비용은 발생하지 않는다. 그러나 규범의 변경에 따른 정보기술의 구매와 준비는 추가적인 물적경비 및 인건비를 발생시킬 수 있다. 각 개별 사례의 경우 위의 체크리스트를 특정 활동들로까지 확대하는 것이 가능할 수도 있다. 특별한 체크리스트를 개발하여 계속 적용할 경우에는 미리 국가규범통제위원회와 연방통계청을 참여하도록 하는 것이 바람직하다.

② 각각의 활동을 분리하지 않은 총 시간적 경비 측정

인건비는 각각의 활동에서 요구사항 또는 절차의 이행을 분리하지 않고 측정할 수 있다. 측정된 총시간비용은 연방통계청의 최신 임금비용목록(부록 VI)에 근거하여 상응하는 임금을 곱하게 된다. 사례수는 해당 기업의 수를 가지고 구한다. 이 절차는 항상 요구사항 또는 절차들의 복잡성 및 규율밀도가 문제가 되는 경우 또는 총시간비용이 측정될 수 있을 때에만 가능하다.

둘째, 해당기업이 요구사항 또는 절차의 이행을 위하여 직접적으로 발생하는 **물적 경비 및 구매비용**을 측정한다. 여기에는 외적인 급부의 요구를 위한 비용(재교육비용, 비용보상, 경제성평가비용 등) 등도 포함된다. 계산상의 비용(자본을 다르게 투자하였을 경우의 기회비용)은 기본적으로 고려하지 않는다. 이행비용의 측정에서는 오로지 실제로 발생할 것으로 예측되는 비용만을 포함한다. 물적 경비의 측정을 위해서는 다음 두 가지 방식중에 어떤 방식을 선택할 것인가는 각각의 요구사항에 따라 다르다.

① 개별 사례당 물적 경비 측정

이는 물적경비가 명확히 사례별로 구분가능하거나 또는 작업절차가 개별 활동별로 구분되어 있는 경우와 물적경비가 개별적 활동에 직접적으로 할당될 수 있는 경우에 가능하다.

② 연간 평균 물적경비 측정

기업내에서 지속적인 업무를 초래하는 요구사항인 경우 연간 평균 물적경비에 기초한 측정이 가능하다. 새로운 절차로의 전환을 위하여 어떤 일자리를 설치하는 등과 같은 일회성 물적경비는 전환비용으로 측정한다. 이같은 예로써 변화된 법적 규율에 근거한 일회성의 소프트웨어 전환비용을 들 수 있다. 이러한 일회성 비용은 지속적인 물적경비 및 사례당 물적경비에 포함되지 않고, 오히려 구분하여 계산한다.

(3) 전체 이행비용 측정

모든 자료는 최소한 대략적으로라도 예측되어야 한다. 해당 물적 경비를 가산한 개별 사례당 비용은 사례수와 곱해서 특정 요구사항 또는 절차에 대한 이행비용을 구한다. 경제분야에서 어떤 규범의 이행비용은 이러한 법규범에 포함되는 모든 개별 요구사항 또는 절차비용의 총합으로부터 구한다.

[측정사례 : 방사선보호규정(UV-Schutz-Verordnung) 제3조제1항]

방사선보호규정(UV-Schutz-Verordnung : UVSV)의 제3조제1항에서 확정하고 있는 방사선강도를 위한 최대한계치(Obergrenze)를 준수하기 위해 방사선기계관련 기업은 의무적으로 낡은 기계를 보완하거나 또는 새로운 기계로 대체하여야 한다. 뿐만 아니라 기업주는 UVSV 제5조제1항과 관련된 제4조제1항에 따라 영업시간에는 교육받은 전문인력을 배치해야 한다. 그에 상응하는 근로자의 훈련교육은 기존 인력을 훈련시키는 것과 새로 고용된 근로자를 위한 교육이 필요하다.

독일 전역에 걸쳐 일회성의 교환 및 교체 의무가 있는 기업은 4,000개에 이르며, 해당 장비는 45,000개에 이를 것으로 보인다. 이중 5,000개의 장비는 오랜 사용기간으로 인하여 완전히 새로운 장비로 교체해야 하는 사례이며(사례그룹1), 40,000개의 장비는 부분적으로 교체되어야 하는 사례로 추정된다.

경제분야 시간통계표 이용시 개별 활동(여기에서는 표준활동)당 분기별로 수행되어야 할 정보제공의무에 기인하는 인건비 측정				
활 동	사례별 시간비용 (분)	시간당 임금 ⁵²⁾ (유로)	계 산	연 간 인건비
개별 사례당 경과비용				
II. 자료수집	15	28.5	$15/60 \times 28.5=7.1$	

52) 지점의 특수한 또는 평균적 그리고 숙련수준과 독립적, 별첨 Vb 44면의 시간목록표 및 연방통계청의 임금목록표(별첨 VI 45면)참조

활 동	사례별 시간비용 (분)	시간당 임금 (유로)	계 산	연 간 인건비
III. 양식작성	7	28.5	$7/60 \times 28.5=3.3$	
IV. 계산	20	28.5	$20/60 \times 28.5=9.5$	
VIII. 자료송부	2	28.5	$2/60 \times 28.5=1$	
XII. 복사, 문서정리, 분산	2	19.3	$2/60 \times 19.3=1$	
합계(사례별 인건비, 유로)			21.9	
합계(연간 인건비) 해당 기업수(26,000) × 주기(4) × 사례별 비용(21.9) = 2,277,600 Euro				2,277,600

방사선보호규정(UVSV)에 의하여 근로자들은 훈련을 받아야만 한다. 이를 통해서 교육에 대한 일회성 비용과 필수적인 교육을 위한 연간비용이 발생한다. 교육훈련이 필요한 근로자들의 임금비용으로서 시간당 19유로를 기초로 하며, 교육은 12시간(720분)동안 진행된다. 첫 해에는 45,000명의 근로자가 교육을 받는다. 그 이후 전체 근로자의 10%에 해당하는 4,500명의 근로자가 매년 새로이 고용되고 교육훈련을 받는다.

활동 : 교육훈련 및 재교육 참여				인건비	
근로자 숙련도	각 사례당 시간비용 (분)	시간당 임금 (유로) ⁵³⁾	계산	연 간	1회
사례별 경상비용					
단순 숙련도	720	19	$720/60 \times 19 = 228$		
연간 신규근로자수(4,500) × 빈도(1) × 비용(228) = 1,026,000 Euro				1,026,000	

53) 지점별 특수한 또는 평균적, 연방통계청의 임금비용통계표 참조

제 3 장 법안에서의 이행비용 측정기법 개관

활동 : 교육훈련 및 재교육 참여				인건비	
근로자 숙련도	각 사례당 시간비용 (분)	시간당 임금 (유로)	계산	연 간	1회
사례별 일회성 비용					
단순 숙련도	720	19	$720/60 \times 19$ =228		
일회 교육받은 기존 근로자의 수(45,000) × 사례당 비용(228) = 10,260,000 Euro					10,260,000
이행비용				1,026,000	10,260,000

평균 연간 인건비 측정(가정)				
			인건비(유로)	
인건비	임금비용/연	계 산	연 간	1회
연간 경상비용				
0.25 전일제	46,800	$0.25 \times 46,800 =$ 11,700		
기업의 수(4,000) × 연간 비용(11,700) = 46,800,000			46,800,000	
연간 일회성 비용				
0.1 전일제	64,000	$0.1 \times 64,000 =$ 6,400		
기업의 수(4,000) × 사례당 비용(6,400) = 25,600,000				25,600,000
이행비용			46,800,000	25,600,000

정보기술(IT)절차의 도입으로 인하여 기업에서 발생하는 물적경비(가정),
여기서는 연간 평균 물적경비를 개별기업을 요구사항으로 측정

		물적경비(유로)	
비용종류	기업 당 평균비용	연 간	일회성
물적경비 (연간)	소프트웨어라이선스와 정보기술지 원을 위한 비용 = 800유로		
해당 기업의 수 : 4,000 계산 : 4,000×800유로 = 3,200,000유로		3,200,000	
물적경비 (일회성)	새로운 하드웨어 구입비와 처음 설치비용 = 2,500유로		
해당 기업의 수 : 4,000 계산 : 4,000×2,500유로 = 10,000,000유로			10,000,000
합 계		3,200,000	10,000,000

법률안으로부터 발생하는 경제부문의 이행비용 측정 결과(가정)					
규범/정보제공의무		연간 인건비	일회성 인건비	연간 물건비	일회성 물건비
규범1	사례 그룹1				30,000,000
	사례 그룹2				26,250,000
규범2		1,026,000	10,260,000	3,200,000	10,000,000
규범3					
정보제 공의무		2,277,600			
합계		3,303,600	10,260,000	3,200,000	66,250,000
그 중에서 관료주의비용		2,277,600			
경제분야의 연간 이행비용 : 6.5백만 유로(그 중에서 2.3백만 유로는 관료 주의비용)					
일회성 이행비용 : 76.5백만 유로(10,260,000 + 66,250,000)					

3. 행정부문

행정부문의 이행비용에는 집행비용(Vollzugaufwand)과 수범자로서 국고행정작용에 대한 비용(자동차소유자로서 또는 건축주로서)이 포함된다. 행정부문의 이행비용은 특히 신청서 작성 또는 감독업무 및 국민, 경제 또는 기타 다른 행정분야를 위한 정보 및 기타 구비사항(예컨대, 신청서)의 준비 등을 통해서 발생한다. 법률안 표제부의 알파벳 D항목에서 다루는 수입과 지출은 이행비용의 측정에서는 포함되지 않는다(초과 및 미달조세수입, 독일 기본법 제104조a제3항과 제4항에 따른 소비 등). 표제부의 알파벳 항목 D에서 다루는 수수료 수입은 집행비용으로 포함될 수 있다. 이행비용은 연방과 주를 각각 분리해서 측정하고 입증해야 한다(부록 III). 주의 이행비용은 지방자치단체의 이행비용도 포함한다.

(1) 사례수 측정

정기적으로 이행되어야 하는 요구사항 또는 절차에서 사례수는 빈도×수범자의 수로 구한다. 빈도는 요구사항 또는 절차가 시행되어야 하는 연간 횟수 및 그로 인해서 관련된 비용이 얼마나 자주 발생하는가를 가리킨다. 신청서를 준비하기 위하여 이행되어야 하는 요구사항 또는 절차에서 연간 발생가능한 신청서의 수는 사례수의 기초가 된다. 그 수가 변동이 많은 경우 합당한 중간치를 사용한다. 감독 및 통제를 위한 사례수는 일반적으로 낮게 나타난다. 새로운 법령에 적응하기 위하여 행정기관 내부에서 오직 일회성으로 발생하는 비용은 일회성 전환비용으로 나타내며, 구분해서 입증해야한다.

(2) 사례별 이행비용 측정

요구사항 또는 절차의 이행을 위한 비용을 사례별로 측정한다. 이를 위해 요구사항 또는 절차의 이행을 위하여 근본적으로 발생하는 행정

주체의 활동을 확인한다. 이러한 기초위에 발생하는 인건비와 경우에 따라서 물적경비를 규정한다. 모든 행위에 대한 비용을 합산한 다음 사례별 총비용을 규정한다.

첫째, **인건비 측정**에서 다음 체크리스트는 예측되는 활동의 확인을 위한 보조수단으로서 규범의 이행을 위한 행정의 가능한 활동들과 연결시킬 수 있다.

[체크리스트 : 행정활동]

- 요구사항의 확인
- 자문, 신청자와의 사전면담 진행
- 형식적 검사, 자료와 정보의 일람과 통합, 완전성 검사
- 수취확인 또는 누락 자료 및 정보의 추가
- 내용적 검사, 계산, 평가 수행
- 내부적 또는 외부적 협의(예, 청문)
- 서식작성 및 완전한 자료수집, 표시
- 결과/계산 검사와 경우에 따라서 정정
- 자료송부와 공식화
- 비용지불 지침
- 정정(예, 참여절차에 기인하는) 및 추후질문에 대한 정보제공
- 최종적인 정보평가
- 결정문 작성
- 복사, 배포, 문서실비치, 기록
- 감시 및 감독, 위험분류
- 물건조달, 서비스 및 추가인원
- 내부절차절차 준수
- 재교육 및 훈련에 참여

실제에 있어 위의 모든 활동들이 중요한 경우는 드물다. 예컨대, 경제에 대한 관료주의비용의 측정에서 이미 설명했듯이 대부분의 정보 제공의무는 오직 4-6가지 활동에서만 발생한다. 또한 상응하는 정보기술의 이용에서 대부분의 활동들은 자동적으로 수행된다. 자동적으로 수행되는 절차에는 시간적 비용은 발생하지 않는다. 그러나 규범의 변경에 따른 정보기술의 구매와 준비는 추가적인 물적경비 및 인건비를 발생시킬 수 있다. 각 개별 사례의 경우 위의 체크리스트를 특정 활동들로까지 확대하는 것이 가능할 수도 있다. 특별한 체크리스트를 개발하여 계속 적용할 경우에는 미리 국가규범통제위원회와 연방통계청을 참여하도록 하는 것이 바람직하다.

행정에 대한 인건비의 측정을 위해서 우선적으로 예상가능한 작업시간이 제시된다. 요구사항 또는 절차의 변경이 인력수요의 변화를 초래하게 된다면, 다음의 두 가지의 계산방법이 있다.

① 개별 활동과 사례당 인건비 측정

인건비는 원칙적으로 개별 활동과 사례 당 예상되는 작업시간을 제시하고 직업적 경력에 따른 임금률과 곱한다. 사례당 예상되는 작업시간(시간적 경비)은 경험치, 조직측정 또는 비용과 급부계산의 자료 등을 이용하여 측정할 수 있다. 경력에 따른 임금은 연방통계청의 임금비용통계표에서 제공한다(부록 VII).

② 요구사항/절차와 관청 당 일간 또는 월간 인력의 시간비용 측정

지속적인 과제 또는 보장된 경험치(예, 조직분석으로부터 발생하는)가 제시되는 경우 사전에 개별 활동별로 분리하지 않은 채 인력의 일간 또는 월간 시간비용을 측정하는 것은 목적에 부합한다. 그 이후 매년 시간의 총합에 기초하여 실제 서비스공급을 관청당 평균적으로

계산할 수 있다. 주간 40시간을 요구사항으로 하였을 때 공공 서비스에서 근무하는 자에 대한 요구사항치는 1인 1일(8시간), 1인 1월(134시간), 1인당 1년(202 근무일)이다.

둘째, 사례별 물적경비 측정에서 요구사항 또는 절차의 이행시 발생하는 운영경비, 유지비와 투자비용이 포함된다. 요구사항 또는 절차를 수행하기 위하여 추가적인 인력이 필요할 것으로 예상되는 경우, 이에 대한 물적경비를 양적으로 나타내야 한다. 동시에 원칙적으로 표준일자리를 위한 비용을 기초로 한다. 표준일자리에 대한 보상으로 물건비총액(Sachkostenpauschale)을 고려할 수 있다. 연방행정에서 이러한 물건비총액은 11,908유로에 이른다.⁵⁴⁾ 이러한 총액은 각각 고용인 및 일자리 당 연간 투자비용을 이미 포함하고 있다. 연방행정에서 어느 한 일자리의 물건비총액은 평균계산의 범위내에서 승인된 것이 각 적용분야에 적합하다고 보이는 경우에만 기초로 삼을 수 있다. 이는 예컨대 Robert Koch연구소가 제시한 일자리 하나를 설치하기 위해서는 표준일자리의 설치에 비해 높은 비용이 소비될 것으로 예상된다는 것에서 출발한다. 뿐만 아니라 행정을 위한 필수적인 투자비용은 비용측정에서 마찬가지로 똑같이 구체적으로 분류되어야 한다.

(3) 전체 이행비용 측정

관련된 물적경비를 가산한 사례 당 비용은 사례수와 곱하여 하나의 요구사항 또는 절차를 위한 이행비용을 구한다. 법안의 이행비용은 법안에 포함된 모든 요구사항 또는 절차를 위한 행정의 비용의 합계로부터 구한다.

54) 자세한 내용은 연방재정부의 정기적으로 공시되는 회람의 Anlage 2 참조, GZ. II A 3 - H 1012-10/07/0001

[측정 사례]

부모수당신청서 작성시 자치단체의 활동과 시간비용(“부모수당 간소화 (Einfacher zum Elterngeld)” 프로젝트의 결과)			
활 동	사례그룹		
	출생이전 경제활동 수입이 없는 경우	출생이전 경제활동 수입이 있는 경우	출생이전과 이후 경제활동 수입 있는 경우, 자영업자, 특별사례
	사례 당 시간(분)		
자문			20
요구사항 확인			2
자료와 정보의 일람과 통합, 완전성 검사	3	10	13
누락 자료 및 정보의 추가	5	5	9
서식작성 및 완전한 자료수집	8	12	30
계산과 평가 수행	0	10	40
결과검사와 경우에 따른 정정	5	10	10
최종적인 자료평가			2
내부적 또는 행정관청간의 협의 (Besprechung)			1
지불지침			1
복사, 배포, 문서실 비치, 기록			4
추후질문에 대한 정보제공			1
재교육에 참여			2
총 시간	54	80	135

요구사항/절차와 행정기관당 일간 또는 월간 근무시간에 따른 인건비의 측정				
요구사항/ 절차	기 관	시간적 경비 (연간)	시간당 임금 (유로) ⁵⁵⁾	계 산
요구사항1: 전문적 조정	연방부처 XY	4 월간시간(4×134시간 = 536시간)	52.30 (h.D.)	536×52.30 =28,033
요구사항2 : 위험분석의 수행	연방관청 XY	18 월 월간시간(18×134시간 = 2,412시간)	32.10 (g.D.)	2,412×32.10 = 77,425
감독	연방관청 XY	6 월간시간(6×134시간 = 804시간)	32.10 (g.D.)	804×32.10 = 25,808
연간 인건비 합계				131,266 €

법률안에 근거한 행정에 대한 이행비용의 측정과 제시(가정)				
요구사항/절차	연간인건비	일회성 인건비	연간 물건비	일회성 물건비
요구사항1	2,070,000			
요구사항2	430,000		124,000	33,000
합계	2,500,000		124,000	33,000
행정에 대한 연간 이행비용 : 2.6백만 유로				
일회성 전환비용 : 33천만유로				

Ⅲ. 이행비용 측정결과 제시

위의 국민, 경제 및 행정부문의 전체 이행비용은 연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조 제5항 및 부록3에 따라 표제부 및 제안이유서에 제시한다.

55) 별첨 VII에 행정 임금비용통계표 참조

1. 표제부의 결과제시

표제부의 제안이유서는 한 페이지를 넘지 않아야 한다. 이러한 근거에 앞서 “E.이행비용”의 부분에 이행비용의 측정에 대한 중점적인 결과를 제시한다. 구체적으로 표제부에 아래의 문제에 대하여 간략하게 언급한다.

① 국민에 대한 이행비용

국민에게 법안의 근거로 예상되는 부담 또는 부담경감(시간적, 경제적)이 얼마인가?

② 경제에 대한 이행비용

경제에 대한 전체부담 또는 전체 부담경감이 얼마인가? 이와 관련하여 연간 이행비용과 일회성 변경비용은 구분하여 제시한다. 모든 요구사항과 절차의 결과로부터 발생하는 결산잔액의 제시로 충분하다. 정보제공의무의 이행으로 발생하는 최대 또는 최소비용은 독립적으로 제시되어야 한다. 얼마나 많은 정보제공의무가 새로이 추가되거나, 변경되거나 또는 폐지되었는지를 제시하고, 그리고 결산잔액에서 연간 최대 또는 최소비용이 얼마인지 제시되어야 한다.

③ 행정에 대한 이행비용

행정의 부담 또는 부담경감이 얼마인가? 이와 관련하여 연간 이행비용과 일회성 변경비용은 구분하여 제시한다. 비용은 연방과 주정부(기초단체를 포함하여)를 독립적으로 제시하여야 한다. 모든 요구사항과 절차에서 발생하는 결산잔액의 제시로 충분하다.

[사 례]

E1. 국 민

전체 추가적인 이행비용 연간 약 200천 시간과 2.5백만 유로

E2. 경 제

일회성 변경비용 33백만 유로 ; 추가적 이행비용 연간 20백만 유로 ; 관료 주의비용과 함께 3가지 새로운 정보제공의무 연간 3백만 유로(이행비용 포함)

E3. 행 정

연방차원의 추가적인 이행비용 연간 2백만 유로 ; 자치단체를 포함한 주차 원 연간 1백만 유로 그리고 일회성 변경비용 1.5백만 유로

2. 제안이유서의 결과제시

제안이유서에는 표제부에서 제시한 내용이 확대되고 구체화되어야 한다. 결과제시에 있어서 아래의 견해가 고려되어야 한다. 결과는 일반적인 제안이유의 일부분으로써 독립된 장에서 제시되어야 한다. 도입부로서 전체결과를 요약하여 제시하고, 무엇에 따라서 표제부의 실행부분이 받아들여졌는지가 명시되어야 한다. 표제부와 달리 제안이유서에서는 위에 언급한 계산이 공감할 수 있도록 근거를 제시해야 한다.

- 요구사항 또는 절차(조문과 함께)
- 이행비용의 변화에 따른 측정의 결과
- 측정에 근거한 중점적인 수용(승인)의 요약
- 특정한 경우에 규율대안과 규율대안의 결정 근거
- 그와 함께 추가적으로 표목차상의 결과제시

특히 기존의 신청절차의 경우 실질적으로 얼마나 오랫동안 신청서 작성에서 결정까지 걸리는지 추가적으로 제시되어야 한다. 이러한 시간의 단축을 목적으로 하는 법변경에 대한 효과는 해당하는 사항과 경우에 따라서는 유사한 절차와 비교하여 제시되어 질 수 있다. 동시에 근본적인 품질척도로써 행정의 업무시간이 적용된다.

제 4 장 시사점

법규범의 과다현상에 따른 불필요한 비용요소의 삭감이라는 상황을 일정한 제도를 통해 해소한다는 테마가 상정되고 있는 이상, 입법평가와 표준비용모델 그리고 이행비용의 측정의 목표는 필연적으로 결부되어 있다.⁵⁶⁾ 이들 제도가 근본적으로 추구하는 목표는 불필요하거나 과도한 법규범 내지 행정규제를 철폐하거나 개선함으로써 국가적 차원에서 행정부담을 경감하고 경쟁력을 확보하는 것이다. 이 점에서 이들 제도는 규제완화 내지 관료주의철폐의 과학적인 기초 내지 산정 방식이라는 점에서 공통분모를 발견할 수 있다.

그러나 입법평가의 궁극적 목표는 특정한 입법목적에 대한 최적의 규율형식을 검증하는 것을 목표로 한다. 즉, 어떠한 규율형식이 순효용을 극대화하는 가운데 규율목표를 최선으로 달성할 수 있는지를 다양한 심사도구를 이용하여 검증한다. 이 점에서 입법평가는 표준비용 모델이나 이행비용 측정기법의 포착범위를 훨씬 뛰어넘는다.⁵⁷⁾ GGO 제44조에 규정된 입법평가는 관료주의비용 이상을 의미한다. 거기에 따르면 의도한 효과와 의도하지 않은 부수적 효과를 제시해야 한다. 법률의 재정적인 효과도 입법평가에 편입된다. 공공예산의 수입과 지출에 미치는 영향 이외에 경제에 실현하였을 때의 비용 특히, 결국 소비자에게 영향을 미치게 되는 효과도 재정적인 효과에 속한다. 그리고 입법평가는 결코 정적인 과정이 아니며 오히려 평가의 방식과 규모가 법안의 각 규율대상에 대해 입법결과와 법률이 의도하는 효과에 달려 있다. 그러므로 입법평가의 질과 규모는 다양하다.

56) Hellmut Wagner, **Gesetzesfolgenabschätzung-Modeerscheinung oder Notwendigkeit**. ZRP 1999, 480ff, 481f.

57) Deutsche Bank Research, **“Better Regulation” in Deutschland und der EU**, EU-Monitor 47, 2007. 8. 2., S.8.

따라서 입법평가는 기업이나 시민이 법령상의 정보제공의무에 기초하여 이행하는 행정적 부담을 평가할 뿐만 아니라, 규율의 효용성과 모든 부정적 효과도 평가의 대상으로 된다. 나아가 입법평가에서는 표준비용모델이나 이행비용의 적용범위를 뛰어넘는 비용도 고려된다. 특히, 입법평가를 광범위하게 실시하는 경우에는 규율로 인하여 미치게 될 모든 효과를 계량화 내지 수량화하여 이로부터 도출되는 비용과 편익의 관계를 산정하게 된다.

결국 표준비용모델이나 이행비용측정기법과 입법평가의 근본적인 차이점은 입법평가와는 달리 특정한 규정의 편익을 평가하는데 초점이 맞추어져 있지 않다는 점이다. 입법평가가 비용과 편익 등을 포함한 광범위한 효과평가로 인해 입법자의 정치적 목표를 침해하는 것으로 인식되자,⁵⁸⁾ 이러한 문제를 해소하기 위하여 등장한 것이 표준비용모델과 이행비용측정기법이라 할 수 있다. 이들 제도는 입법평가제도와는 달리 입법자에 대한 서비스로서 단지 보충적인 정보만 준비하는 것을 목표로 한다. 이를 통해 입법자에게 정치적 내지 정책적 목표를 어떻게 이행하는 것이 효율적인지, 이로 인하여 어떠한 비용이 국민, 행정 및 기업에게 발생하게 될 것인지에 대해서만 지적해주는 것이다.

즉, 표준비용모델이나 이행비용측정기법은 법령 또는 법령안에 규정된 각종 금지나 의무가 어떠한 비용을 유발시켰는지 내지 장래에 어떠한 비용을 유발할 것인지에 관하여 문제를 제기할 따름이다. 따라서 효용성의 문제는 다루지 않으며, 법규정의 효용성에 대한 평가는 정치적 판단에 맡긴다. 바로 이러한 점으로 인하여 최근 입법평가보다 표준비용모델이나 이행비용측정기법을 더욱 선호하는 경향에 있다.

58) Tobias Ernst/Alexander Koop, **Bürokratiekostenmessung in Deutschland**, in: Heinz Schäffer(Hrsg.), *Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung(II)*, Wien 2007, S.124.

다만, 표준비용모델에 따른 방법론은 법령상의 정보제공의무를 제공함으로 인하여 유발되는 비용의 측정에 국한되어 있기 때문에, 특정한 규제(정보제공의무)의 총행정비용만을 측정하는 것이다. 이러한 총행정비용은 법령 또는 법령안 전체를 준수함으로써 발생하는 비용과 동일한 것은 아니다. 또한 표준비용모델은 기업에 한정하여 기업이 법령상 규정된 정보제공의무를 이행함으로써 발생하는 비용을 측정한다. 따라서 국민이나 행정부문의 비용문제는 다루지 않는 것을 원칙으로 한다. 결국 이러한 점이 표준비용모델의 정책적 의미를 퇴색하게 하였으며, 이를 보완하기 위해 등장한 것이 이행비용측정기법이라 할 수 있다.

표준비용모델은 경제계 특히, 중소기업에 부담을 주는 관료주의비용의 본질적인 절감에 있어서 유익한 단초 내지 방법론적 착안점이 되었다. 다만, 표준비용모델에 따른 측정이 이루어지고 특정한 비용이 조사된 이후에는 그 다음 단계에서 어떠한 비용을 어떠한 방식으로 감축할 수 있는지에 관하여 다시 검증해야 한다. 이 검증단계에서 비용조사의 완벽성의 문제와 그 결과로 본래의 비용감축목표치를 둘러싼 정치적 이해관계로 인해 현재 독일에서는 관심의 초점에서 멀어져 가고 있다.

이행비용측정은 법령의 효용성과 집행가능성 및 이해가능성 등 광범위한 분야를 평가의 대상으로 삼는 것이 아니라 실제로 법안의 일정한 요구사항 내지 절차의 이행에 따른 국민, 경제 및 행정부문의 비용산정에 국한된 모델로 기능한다. 그리고 사후적이 아닌 사전적인 측정방식을 통해 법안의 제안이유서 등에 이를 제시함으로써 입법자에게 법안의 검토에 즈음하여 전체 비용측면을 고려할 수 있는 판단 자료를 제시하는데 그친다. 우리의 경우에도 행정부 또는 입법부에서 법안 또는 의안을 제출할 경우에 해당 법안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관한

추계를 제출하도록 하는 법안비용추계제도를 운영하고 있으나, 이는 국가 또는 지방자치단체의 일반회계 또는 특별회계의 지출 증가와 「국가재정법」 별표 2에 규정된 법률에 따라 설치된 기금의 지출 증가 등을 예상하여 측정하는 것이다. 따라서 독일의 이행비용측정과는 제도의 취지는 유사하나 기본적으로 차원을 달리하는 제도이다.

독일의 이행비용측정기법은 기본적으로 우리와 정치적인 여건이나 시스템이 다르기 때문에 이를 무조건 채용하는 것은 주의를 요한다. 다만, 이 측정기법은 법안의 이행에 따른 국민, 경제 및 행정부문에 미치는 비용을 어떻게 평가할 수 있는가에 대한 착안점을 제공할 수 있을 것으로 본다. 이러한 이행비용이라는 관념을 진지하게 받아들여, 그것을 장기적인 관점에서 우리 실정에 부합하도록 지속적으로 개발하는 것이 중요하다. 이행비용의 측정에 관한 방법론적인 기법을 개발하는 한편 법령의 제정에 참여하는 모든 입법자에게 법안에 대한 비용의식을 집중적으로 환기시켜 나가는 것이 제도의 도입에 선결적인 조건이다.

어떻든 현재 독일에서의 넓은 의미의 입법평가는 표준비용모델을 이용한 비용측정, 이행비용의 측정을 전부 포괄하는 효과평가단계에 이르고 있다. 향후 이 효과평가의 범주가 어느 범위까지 확대될 것인지에 관해서는 예측하기 곤란하나, 연방정부에서는 당분간 GGO 제44조에 규정된 바대로 갈 것으로 추측된다. 연방정부의 목표는 여전히 입법평가를 입법에 즈음하여 확고한 구성요소로 확립하는 것이며 그 질을 지속적으로 개선하는 것이다.

[GGO 제44조에 따른 법률의 효과(입법평가) 측정내용, 2011.9.1 개정]

GGO 제44조	개 요
제1항	<ul style="list-style-type: none"> • 의도한 효과 및 의도하지 않은 부수효과 • 지속가능한 발전(nachhaltige Entwicklung)에 대한 효과

GGO 제44조	개 요
제2항	• 연방의 재정에 대한 효과
제3항	• 주 및 자치단체의 재정에 대한 효과
제4항	• 국민(Bürger), 경제(wirtschaft) 및 행정(Verwaltung)에 대한 이행비용 효과
제5항	• 경제에 대한 기타 비용 효과 • 개별가격(Einzelpreise) 및 물가수준(Preisniveau)에 대한 효과 • 소비자에 대한 효과
제6항	• 기타 효과

위에서 제시한 넓은 의미의 입법평가제도가 우리에게도 계속해서 중요성을 갖게 되리라는 것을 의심하지 않는다. 그러나 동시에 입법평가가 만병통치약이 아니라는 사실을 아는 것도 중요하다. 과도한 기대만큼 나쁜 것도 없다. 앞서 살펴본 것처럼 당연하게도 제도에 관한 회의적 견해가 있고, 이는 불가피한 것이다. 문제제기는 절대적으로 필요하며, 입법평가의 발전에 장애가 되지 않는다. 입법평가는 만병통치약이 아니며, 제한된 이행능력이 있을 따름이다.⁵⁹⁾ 왜냐하면 사회적·경제적 효력 관련성이 워낙 강력하여 아무런 증거도 제시할 수 없기 때문이다(방법론적 한계). 그리고 입법평가는 경비와 시간을 요한다(실체적 한계). 이것 역시 과소평가될 수 없다. 이 모든 것이 회의적 태도를 정당화하며 입법평가의 선택적 사용을 정당화한다.

그러나 여건상 입법평가의 이행능력이 제한되어 있다는 사실이 곧 입법평가를 전적으로 포기할 수 있는 근거가 될 수는 없다. 다만, 입법평가에 대한 과잉기대는 수정되어야 한다. 우리는 입법자가 합리적으로 행동하려고 한다는 가정을 일단 받아들여야 한다. 입법자는 이

59) Luzius Mader, **Stand und Entwicklungstendenzen der Gesetzesfolgenabschätzung in der Schweiz**, in : Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange(Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Baden Baden 2010, S.260f.

경우 입법의 합리성을 높이기 위하여 입법평가를 유용한 도구로 사용할 수 있다. 이에 대한 다른 대안은 없다. 우리의 경우 우선적으로 포괄적인 접근방법을 추구하는 것이 중요하다. 예컨대, 경제적 효과에만 집중하거나 제한하기 보다는 조치와 효과의 보다 광범한 여지를 포함시키려는 노력이 중요하다고 생각된다.

결론적으로 입법평가나 표준비용모델 또는 이행비용측정기법이 좋은 입법을 보장해주지는 않지만, 입법의 실제적 합리성에는 중요한 기여를 한다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 이들 제도가 합리적으로 수행된다면 이러한 기여가 가능하다. 여기서 합리적이라는 용어는 의도적이고, 선택적으로 필요한 문제점을 걸러내며 완화시키는 장치와 결합되어 있다. 우리가 이들 제도를 엄격히 준수해야 하는 원칙이나 절대적 의무로 보고 언제나 모든 경우에 실행해야 한다면, 불필요하게 많은 문서와 무의미한 비용지출을 초래하게 될 뿐이다. 이는 위의 제도들의 의미를 훼손할 따름이다. 따라서 이들 제도는 선택적으로 해야 하고 구체적 경우에 이들 제도가 우리에게 의미가 있는지 아니면 없는지 신중하게 판단해야 한다. 우리가 상황에 맞게 합리적으로 이들 도구를 활용할 때 입법상 유용한 도구가 될 수 있을 것으로 판단된다.⁶⁰⁾

60) Heiko Rottmann, **Quo vadis Gesetzesfolgenabschätzung**, in : Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange(Hrsg.), *Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung*, Baden Baden 2010, S.317f.

참고문헌

[국내 문헌]

- 박영도, 독일연방정부의 입법절차개혁, 한국법제연구원 2003.
- _____, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원 2007.
- _____, 입법학 입문, 한국법제연구원 2009.
- _____, 입법평가의 선진화를 위한 표준비용모델 제도화에 관한 연구, 한국법제연구원 2009.
- _____, 표준비용모델을 적용한 행정부담 측정사례 연구, 한국법제연구원 2010.
- _____, 독일의 표준비용모델 지침서, 한국법제연구원 2010.
- 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원 2011.
- 이진국, 독일의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원 2009.
- 정창화, 독일의 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원 2009.
- 홍의표, 행정서비스 품질향상을 위한 법제연구 - 독일에서의 논의를 중심으로 -, 한국법제연구원 2011.

[독일 문헌]

- Bekerman, Michelle : **Nationaler Normenkontrollrat auf Bundesebene- Status und Wirken**, Norderstedt 2010.
- Bertelsmann Stiftung, **Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen**. Ein Projekt der Bertelsmann Stiftung mit Unterstützung durch die Prognos AG und die PricewaterhouseCoopers AG WPG, 18.11.2011.

- Böhret Carl : **Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Einordnung, Absichten, Methodik (Speyer Arbeitshefte 110)**, Speyer 1997.
- Böhret, Carl/Hugger, Werner : **Der Praxistest von Gesetzentwürfen**, Baden-Baden 1980.
- Böhret, Carl/Götz Konzendorf : **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetz, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften**, Baden-Baden 2001. 【박영도/장병일(역), 입법평가 입문 - 법률, 법규 명령, 행정규칙 -, 한국법제연구원 2007】
- Bundesministerium des Innern(Hrsg.) : **Moderner Staat- Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2002. 【박영도(역), 독일의 입법평가사례, 한국법제연구원 2007】
- Bundesministerium des Innern(Hrsg.) : **Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2000. 【박영도(역), 주요국가의 입법평가 관련제도 III - 독일의 입법평가 관련제도 -, 한국법제연구원 2007】
- Bundesministerium des Innern, **Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Juni 2009.
- Bundesministerium **Für Wirtschaft und Technologie**, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : “Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise”, Januar 2010.
- Bussmann Werner : **Evaluationen staatlicher Maßnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden**, Zürich 1995.
- Kettiger, Daniel : **Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen pflege von Gesetzen**, Bern/Stuttgart/Wien 2000. 【박영도(역), 효과지향적 입법관리제도, 한국법제연구원 2005】

- Mader, Luzius : **L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation**, Lausanne 1985.
- Nationalen Normenkontrollrat, **Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung**. Jahresbericht 2010 des Nationalen Normenkontrollrates, Juli 2010.
- Nationalen Normenkontrollrat, **Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn**, Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrates September 2011.
- Schäffer, Heinz(Hrsg.) : **Evaluierung der Gesetze / Gesetzesfolgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland. ÖGGL - Tagung 2003**, Wien 2005. 【박영도(역), 오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가 - 오스트리아 입법학회 2003년 학술대회 -, 한국법제연구원 2008】 .
- Schäffer, Heinz(Hrsg.) : **Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung(II) Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/ Staatspraxis und Wirtschaft**, Wien 2007. 【박영도/김영아(역), 법률평가와 입법평가(II) - 국가실무와 경제에 관한 국내 및 외국의 경험 보고 -, 한국법제연구원 2008】
- Statistisches Bundesamt(Hrsg.), **Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung**, Wiesbaden 2011.
- Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange(Hrsg.), **Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung**, Baden-Baden 2010.

부 록

법안에 있어서 이행비용의 측정 및 서술 지침

(Leitfanden zur Ermittlung und Darstellung des
Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der
Bundesregierung)

2011. 6.

연방통계청

(Statistisches Bundesamt)

부 록

I. 서 설	97
II. 절차단계별 이행비용 측정	98
1. 법안에 대한 사전작업	98
2. 부처간 조정	99
3. 법안에 있어서 이행비용의 명시 요구	99
III. 측정도식과 개별적 업무단계	101
단계 1 : 요구사항의 확인	102
단계 1의 요약	105
단계 2 : 이행비용의 변화 측정	106
국민 : 이행비용 측정	110
경제 : 이행비용 측정	116
보론 : 대체투자	126
행정 : 이행비용 측정	127
단계 3 : 종합결과제시	135
[부록 I] 내각결의(2010년 1월 27일)	138
[부록 II] 각 부처에 대한 지침서 송부를 위한 공문(초록)	142
[부록 III] GGO 제42조 제1항 1문에 따른 표제부의 모범사례	143
[부록 IV] 국민에 대한 정보제공의무를 위한 시간가치표	144
[부록 Va] 경제부문의 정보제공의무를 위한 간소화 절차	145
[부록 Vb] 경제부문에서의 정보제공의무를 위한 시간가치표	147
[부록 VI] 경제부문의 임금표	149
[부록 VII] 행정부문의 임금표	150
[부록 VIII] 개념정의 및 해설	151

I . 서 설

2011년 3월 22일 국가규범통제위원회 설치에 관한 법률(2006.8.14 제정)의 개정으로 위원회의 심사업무에서 새로운 법률에 대한 이행비용의 결과를 서술함에 있어 방법론상의 타당성 -이행비용의 측정방법이 모두가 공감할 수 있는 방법에 근거한 것인가-에 관한 심사권한이 추가로 포함되었다. 이에 따라 연방각부 공통직무규칙(GGO) 제44조 및 부록 3에서 이러한 내용을 새로이 규정하였다. 이 변경내용에 따라 2010년 1월 27일 관료주의 철폐와 선진입법(Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung)에 관한 내각결의의 본질적인 부분도 전환되었다.

각 연방부처에서는 법률안의 표제부(Vorlage)에 정보제공의무에 대한 고려와 그에 따른 결과로부터 발생하는 이행비용을 측정하고 서술해야 한다.

이 지침은 관련 업무추진단계를 언급하고 있다. 학문적 정확성은 필요하지 않으며, 오히려 결정권자와 공공에 적당한 비용으로 최대한 현실적으로 규범의 수범자의 측면에서 발생할 수 있는 부담과 부담경감에 대한 자료를 제공하기 위한 것이다.

제정, 개정, 폐지 또는 통합으로부터 예상되었던 부담과 부담경감에 대한 계량화의 의무는 그에 따라 구체적으로 나타나게 된다. 이와 같은 근거로 이행비용의 측정은 실제로 개별적인 사안에 기초한다.

방법론은 연방수상청의 관료주의철폐사무국(Geschäftsstelle Bürokratieabbau), 연방통계청(Statistisches Bundesamt) 및 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)에 문의할 수 있다.

II. 절차단계별 이행비용 측정

1. 법안에 대한 사전작업

법안에 대한 사전작업에 있어서 각 관할 부처는 처음부터 예상되는 이행비용의 변화를 염두에 두어야 하며, 그에 따라 가능한 최소비용이 소요되는 규율대안을 선택해야 한다.

⇒ 이행비용은 국가규범통제위원회설치법 제2조제1항에 의하여 모든 측정가능한 시간적 경비와 국민(Bürgerinnen und Bürgern), 경제(Wirtschaft) 및 행정(öffentlichen Verwaltung)이 연방규정을 준수하는 과정에서 발생하는 비용을 포함한다.

그러나 연방 관할부처는 이행비용 변화의 측정을 위해 필요한 모든 자료(예를 들면, 사례수)를 갖고 있지 못한 경우가 있다. 측정시에 어떤 자료를 활용할 것인지는 연방 관할부처의 권한에 속한다. 먼저 개념적인 고찰단계에서부터 사전에 측정한 관료주의비용 또는 이행비용, 자료은행⁶¹⁾ 또는 간행물로부터 수집한 자료를 원용할 수 있다.

법안을 준비하는 동안에도 언제든지 연방통계청의 지원을 요청할 수 있다. 연방통계청은 문의를 세심하게 취급할 필요가 있는 경우엔 관할부처에게 지시해야 한다. 연방통계청은 전문적이고 중립적으로 업무를 수행한다.

연방통계청(Statistisches Bundesamt)

전화 : +49 (0) 611/752255 (IVBB-Einwahl: 018 88/644 22 55)

E-Mail : erfuellungsaufwand@destatis.de

이행비용에 관한 변화 측정을 위해 요구되는 자료수집에는 주 정부나 관련단체(Länder- und Verbände-beteiligung)가 참여할 수 있다. 또한 외부 전문가(externer Sachverständiger)들의 참여도 가능하다.

61) zum Beispiel WebSKM : www.destatis.de/webskm

그러나 어떠한 경우에도 외부자료의 활용이 예상되는 이행비용의 변화를 측정해야 하는 해당 부처의 책임까지 면제되는 것은 아니다. 그 목적은 법안의 최종결정에 앞서 모든 본질적인 자료와 출처들을 공감할 수 있도록 제시하기 위한 것이다.

2. 부처간 조정

관할부처는 부처간 조정의 개시시점에 해당 법안(법률안의 경우, 표제부와 제안이유서)에 해당 시점의 이행비용에 관한 내용을 제시해야 하며, 이 경우 초기 추산으로 충분하다.

관할부처 및 주정부, 지방자치단체의 중앙조직, 전문가집단과 (이익)단체의 참여단계에서 이행비용에 관한 내용들은 완전하고 정확하게 제시되어야 한다. 국가규범통제위원회는 부처간 조정의 개시시점부터 관여한다.

법안을 일반에 공지할 것인지 그리고 언제 주정부와 지방자치단체의 중앙조직이 참여할 것인지에 관해서는 GGO의 규정에 따른다.

3. 법안에 있어서 이행비용의 명시 요구

이행비용 측정은 의도한 법안이 규범수범자들에게 어떠한 경제적·시간적인 부담 또는 부담경감을 발생시키는 것인지를 사정하는 것이다. 여기서는 예상되는 이행비용의 변화가 결정적인 것이다.

이행비용의 제시에 관한 투명성 및 여기서 제시한 방법론적인 원칙에 대한 양립성은 법적인 업무범위 내에서 국가규범통제위원회가 심사한다. 특히, 국가규범통제위원회는 다음의 관점을 심사한다.

- 예상되는 이행비용은 국민, 경제 및 행정부문에 대해 법안의 이행에 따라 발생하는 비용을 계량화하고 공감할 수 있는 방법으로 제시하였는가?

- 대안을 검토하였는가? 만약 그렇다면 어떠한 것이 있는가?
- 의도하는 규율목적의 관점에서 최소한의 부담이 되는 대안을 선택하였는가? 만약 아니라면, 왜 그러하지 아니한가?

관할부처는 국가규범통제위원회와 상시 협의할 수 있다.

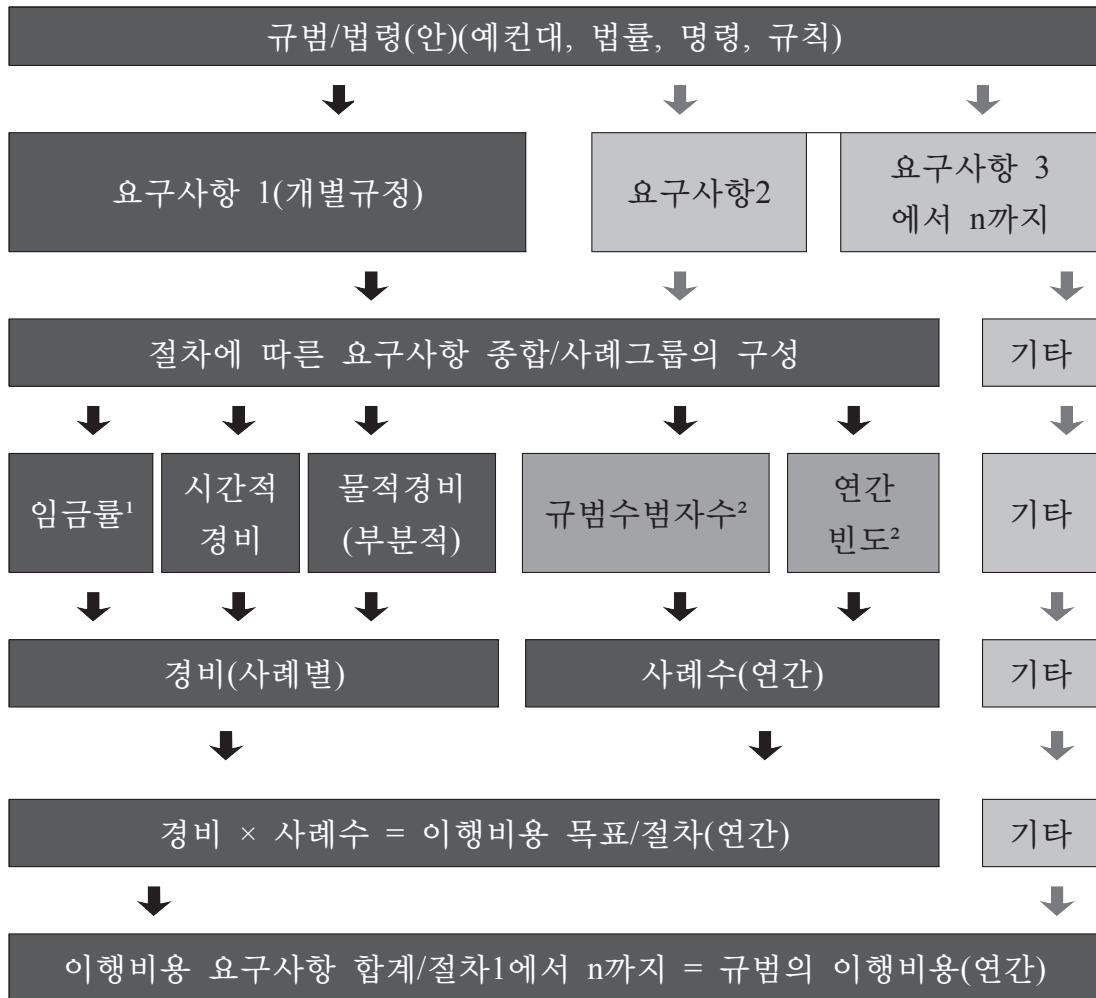
내각에서 제안한 법안에는 국민, 경제 및 행정부문에 영향을 미칠 것으로 예상되는 이행비용의 변화에 대해 GGO의 규정에 따라 완전하고 공감할 수 있도록 명시되어야 한다. 직무명령(Ministerverordnungen) 또는 국가규범통제위원회 설치에 관한 법률 제4조 제1항에 따른 국가규범통제위원회의 심사권한에 의거하여 그에 상응하는 절차를 거쳐야 한다. 이 경우에 필요한 내용들도 제시되어야 한다.

법안의 관할부처가 간접적 국가행정 담당자에게 독자적인 규율제정권을 수권한 경우에는, 발생가능한 이행비용을 직접 계량화하거나 또는 국가규범통제위원회가 제시한 방식에 상응한 별도의 방식으로 계량화해야 한다.

규율이 추구하는 목표 내지 목적은 국가규범통제위원회의 심사대상이 아니다.

Ⅲ. 측정도식과 개별적 업무단계

[측정도식]



1 임금률은 국민에 해당

2 측정에 있어서 사례수가 필요한 경우

아래의 단계로 측정하고 제시한다.

단계 1 : 이행비용의 변화를 발생시키는 법안(개별규정)의 모든 요구사항의 확인. 특히, 절차에 따른 요구사항 종합 및 사례 그룹의 구성

단계 2 : 이행비용의 변화 측정

2.1 단계 : 각 요구사항/절차/사례그룹별 사례수의 변화 측정

2.2 단계 : 각 요구사항/절차/사례그룹별 개별 사례의 비용변화 측정

2.3 단계 : 국민, 경제, 행정 각각의 총이행비용 변화의 측정

단계 3 : 결과제시 예컨대, 법률안의 표제부와 제안이유서(부록 III 참조)

단계 1 : 요구사항의 확인

법안에서 이행비용 변화를 측정하기 위한 첫번째 단계는 요구사항(개별규정)을 확인하는 것이다.

정의 : 요구사항(Vorgaben)이란 규범수범자에게 직접적으로 비용 또는 시간적 경비의 변화나 양자를 전부 가져오는 개별규정(Einzelregelungen)을 의미한다.

이는 연방법상의 규정에서 비롯된다. 그것은 수범자로 하여금 특정한 목표 또는 지시를 이행하도록 하거나 특정한 행위를 중단하게 한다. 여기에는 제3자에 대한 협력의무 및 현재상황, 행위, 수치 또는 행태 등의 감시와 감독의무도 포함된다. 정보 제공의무도 요구사항의 일부분이다.

여기서 “직접적(Unmittelbar)”이란 각 규정의 준수와 직접적으로 관련되어 비용 또는 시간적 경비의 변동을 초래하는 것을 말한다. 요구사항의 특징은 국민, 경제 및 공공행정부문이 법령을 위반하지 않기 위해 또는 국가적 급부의 요구 가능성을 상실하지 않기 위해 이를 준수해야만 한다는 점이다(예, 신청).

요구사항을 확인할 때에는 다음의 점을 주의해야 하는데, 입법자는 명령 또는 금지이외에 목표 또는 한계치를 확정하거나 또는 국가적 지원을 통해 행동의 변화를 달성하고자 한다는 점이다. 이러한 개별

규정들도 요구사항으로 이해되는데, 이는 수범자에게 비용 및 시간적 경비의 변화를 초래하기 때문이다.

[요구사항 준수를 위한 사례]

- 설비(Anlage)에 대한 정기적 또는 사안관련 정비(“개시에 앞서” 또는 “매년” 또는 “매 10,000 업무시간 이후”)
- 새로운 한계치를 설정한 법적 요구사항에 더 이상 유용하지 않은 오래된 기술의 중단 또는 대체
- 정해진 한계치를 넘어서지 않기 위하여 사업자와 감독관청을 통한 방사능 기계의 최소근접거리 유지를 위한 구조상 및 조직상 예방조치
- 보호장비의 준비와 지급 예컨대, 소음방지귀마개 또는 보호안경
- 요구되는 자격수준에 도달하거나 취득 또는 그것을 증명하기 위한 교육과 연수 참여
- 정보의 식별과 보급을 위한 경비(예, 라벨부착, 신청서, 문서화 등)

만약 규범수범자가 요구사항 또는 절차를 다양한 방식으로 이행하는 것이 가능하다면, 이러한 다양한 방식을 통한 근본적인 차이가 예상되는 한, 소위 ‘사례그룹(Fallgruppe)’을 구성하게 된다. 사례그룹에 대한 각각의 이행비용은 독자적으로 측정하고 제시한다. 규범수범자가 다양한 형성가능성을 이용하거나 또는 기초가 되는 사실이 다르기 때문에 차이가 발생하는 것은 중요하지 않다.

[사례그룹 구성 사례(가상)]

특정 산업단지의 사업자에게 새로운 요구사항을 준수토록 위험물질배출에 대해 엄격한 의무를 정하였다. 강화된 요구사항치를 넘지 않기 위하여 관련기업 1,000개중 80%는 기존 장비에 단지 새로운 필터시스템을 이용하여 변경 설치하였고, 반면 나머지 20%는 오래된 장비를 완전히 새로운 장비로 교체하였다. 기존 정화장비의 변경비용은 오래된 장비를 완전히 새로운 장비로 교체하는 비용보다 저렴하다. 따라서 이행비용의 측정은 2그룹으로 나누어 구성할 수 있다.

사례그룹 A : 기존 장비의 변경(800개 기업)
사례그룹 B : 새로운 장비의 설치(200개 기업)

실제에 있어서 하나의 연관성에 따라 실행되는 다양한 요구사항은 하나의 절차에 포섭되어야 한다. 여기서 요구사항은 예를 들면, 사안 관련성 또는 규범수범자의 관점에서 하나의 절차로 통합된다.

[절차 사례]

1. 인위적인 자외선의 위험으로부터 태양광선 이용자(태닝이용자)를 보호하기 위한 자외선보호에 관한 시행령(UV-Schutz-Verordnung)의 이행비용 측정에 있어서 규율(안)은 규범수범자에게 경제적인 이유로 법규명령의 요구사항에 해당되는 **사안관련성**에 의하여 구성된다.
 - 구 태닝기계의 개선/교체
 - 보호안경의 구비
 - 상담 실시
 - 직원 교육
2. “영업상 대리인(Betriebliche Beauftragte)”이라는 이행비용계획의 범주는 법적인 근거에 따른 규범수범자의 관점으로부터 이행비용이 발생하는 절차를 확인하여 측정한다. 이 개별적인 절차들은 이행비용을 측정하기 위해 세분화된다.
 - 영업대리인의 선정 절차
 - 사업가/영업자를 통한 대리인의 실질적인 원조
 - 도우미, 공간 등의 준비
 - 교육참가의 가능성
 - 대리인을 위한 급여
 - 사업 절차에 있어서 대리인의 참여

개별 규범수범자들이 준수해야하는 요구사항 또는 절차들은 하나의 목록안에 모두 포함시킬 것을 권고한다. 이 목록은 개별 수범자들에게 각 요구사항 또는 절차에 대한 이행비용의 개관을 용이하게 한다.

이행비용은 절차에 대하여만 측정하며, 절차속에 통합된 개별 요구사항들에 대하여는 더 이상 측정하지 않는다.

개별적인 요구사항들은 이러한 절차속에 합당하게 편입되어야 한다.

특별한 요구사항으로서의 정보제공의무

이행비용의 일부분은 정보제공의무의 이행을 위해 발생하는 관료주의비용이다. 이것은 경제부문 수범자에게는 다른 요구사항과 구분된다. 정보제공의무는 자료와 기타 정보들을 행정관청이나 또는 제3자가 자유롭게 이용할 수 있도록 또는 그들에게 전달될 수 있도록 하는 모든 요구사항이다.⁶²⁾

여기에는 신청서와 서식들의 작성 또는 공적(관청에 의한) 측정의 협조를 위해 의무화된 모든 요구사항들과 또한 모든 증명 및 기록의무(안내의무, 신고의무, 보고의무, 공개의무, 등록의무, 허가의무 등) 등이 포함된다. 정보제공의무에 의해 발생하는 관료주의비용은 각각의 정보제공의무가 하나의 절차를 이루는 일부분이라 할지라도 각 정보제공의무마다 제시되어야 한다.

[정보제공의무 사례]

- 가정용가전제품의 에너지표시
- 가격표시
- 법적 공시의무
- 일반적 영업계약조건(AGB)의 첨부
- 허가신청(예컨대, 영업허가, 특정 영업운영을 위한 허가, 직업인정)
- 영업신고

단계 1의 요약

단계 1의 결과로서 발생가능한 이행비용의 변화를 계속적으로 측정하기 위해 모든 규율들을 포함하는 목록을 제시해야 한다.

62) NKRГ 제2조 제1항 제2문에 따른 정의.

이 목록을 통해 다음의 사항들을 유추할 수 있어야 한다.

- 어떤 요구사항들이 어떤 수범자에게 이행비용을 발생시키는가
- 이행비용의 통합적인 측정을 위하여 어떤 요구사항들이 경우에 따라서 어떤 절차 또는 부분절차가 있는가
- 어떠한 요구사항과 절차를 위하여 이행비용의 특별한 측정에 대한 사례그룹이 형성되어지는가
- 어떠한 요구사항이 경제부문의 정보제공의무인가

단계 2 : 이행비용의 변화 측정

단계 2에서는 국민과 경제 그리고 행정부문을 구분하여 규범 또는 법안의 이행비용에 관해 예상되는 변화를 측정하게 된다.

⇒ 측정에 있어서는 요구사항, 절차 또는 사례그룹에 따라 사례수의 변화 또는 각 사례별 이행비용의 변화를 확정하는 것이 문제이다.

일반적 적용 : 이행비용은 기본적으로 모든 요구사항 특히, 모든 절차와 모든 사례그룹별로 분리해서 측정한다.

특히, 다수의 요구사항 또는 절차가 포함된 복잡한 법안의 경우에 부분적으로 최초 검토이후 특정한 요구사항 또는 절차가 매우 효과가 미흡하다는 점이 명확해 질 수 있다. 이 경우 국가규범통제위원회와 조정을 통해 그러한 요구사항 또는 절차는 이행비용의 변화를 측정하는데 포기할 수 있다. 이는 왜 이행비용의 변화측정에 있어서 그 요구사항 또는 절차가 생략되었는지 관한 근거가 된다(예를 들면, 요구사항 “abc”는 개별 경우에 있어서 적은부담을 예상할 수 있는 매우 적은 사례수에 해당한다).

2.1 단계 : 각 요구사항 또는 절차에 따른 사례수의 측정

요구사항은 정기적으로 수행되어지거나 혹은 개별 사안과 관련하여 수행되어진다. 정기적으로 수행되어야 하는 요구사항의 경우(예컨대,

연간 설비의 정비), 빈도(Häufigkeit)는 수범자들이 이러한 요구사항들을 수행하는 연간 횟수를 근거로 제시한다. 빈도는 연간 사례수를 수범자의 수와 곱해서 구한다.

[정기적으로 이행되어야 하는 요구사항에서 연간빈도수 사례]

요구사항이 정기적으로 수행되는 경우

- 1년에 한번 : 횟수 = 1
- 반년에 한번 : 횟수 = 2
- 매월 : 횟수 = 12
- 5년 마다 : 횟수 = 0.2

사안과 관련하여 (비정기적으로) 수행되는 요구사항의 경우, 연간 사례수는 사전 빈도수와 수범자의 수를 확정할 필요없이 측정한다. 예컨대, 신청서를 위한 요구사항의 경우(사례 : 연방교육지원법에 의한 지원신청)에서 사례수는 미리 예상되거나 또는 경험에 비추어 매년 제출되는 신청서에 기초하여 산정한다. 사례수가 일정치 않은 경우에는 적절한 중간치를 인용한다.

2.2 단계 : 각 사례별 이행비용의 변화 측정

사례별 비용의 변화가 예상되는 측정을 위해 개별적 사례에서 요구사항 또는 절차의 수행을 위해 발생가능한 **주요한 활동(wesentlichen Tätigkeiten)**을 확인한다. 이러한 활동에 따른 **시간적 경비, 인건비 및 물적 경비(Zeit-, Personal- sowie Sachaufwands)**의 변화를 측정한다.

측정되는 이행비용의 범위는 요구사항이 새로 규정되었는지, 개정되었는지 또는 폐지되었는지에 따라 구분할 수 있으며, 그에 상응하여 측정한다.

요구사항이 처음으로 규정된 경우, 모든 예상되는 이행비용을 각 사례별로 산정한다.

만약 이미 법안에서 개정된 요구사항이 존재한다면, 이행비용의 변경만 측정한다. 이는 종전의 요구사항과 개정된 요구사항 또는 종전 절차와 개정된 절차에 따라 이행비용간의 차이를 계산하여 얻을 수 있다. 그러나 일반적으로 시간적, 인적 및 물적 경비가 실제로 예상되는 변화를 측정하는 것이 더 간단하고 신빙성이 있다. 이를 위하여 법개정에 따른 최대 또는 최소비용을 측정할 수도 있다.

요구사항이 다른 대안없이 폐지되는 경우에 기존 규율의 이행비용만을 측정하고, 부담경감(면제)으로 보고한다.

일회성 요구사항의 수행 또는 변경에 의하여 규범수범자에게 발생하는 **변환경비(Umstellungsaufwand)**는 분리하여 명시해야 한다. 이 사례로서, 변경된 법규정에 따른 일회성 소프트웨어 변환이 있다. 이러한 변경은 통상적으로 장래의 소프트웨어 실현에 -예컨대, 새로운 하드웨어나 운영체계에 대한 정기적인 적응- 영향을 미치지 않는다. 수년간의 간격에 의해 예상되는 새로이 발생하는 경비는 진행중인 이행비용으로 기입한다.

이행비용의 측정에는 예상되는 비용이 소위 어차피 발생하는 **당연비용(Sowieso-Kosten)**인지 검토해야 한다. 만약 요구사항이 규범수범자에게 측정할 수 없는 행위 변경 또는 경비 변경을 발생시킨다면 이러한 경우에 해당한다. 이는 새로운 규율을 통하여 추가적인 이행비용 또는 부담경감이 발생하는 것에서 나온다. 요구사항 또는 절차가 단지 규범수범자의 한 부분의 행위변경을 발생시킨다면, 단지 해당 그룹을 위한 이행비용의 변경이 측정되어야 한다. 이 경우에 왜 각각 이행비용의 변화를 기대하거나 또는 기대하지 않는지 해당하는 두 사례그룹을 구성할 것을 추천한다. 타당성을 확보하기 위해 예상되는 모든 비용과 계산에 포함시킬 수 없는 어차피 발생하는 당연비용을 공감할 수 있게 설명하는 것이 좋다.

그 외에 세금, 사회보장비용과 기본법(GG) 제104a조 제3항과 제4항에 따른 비용지출은 이행비용의 개념에 해당되지 않는다. 이러한 것

들은 이 지침과 별개로 GGO에 의하여 보고된다. 예를 들면, 계산상의 비용(법적인 요구사항 없이 사용되어야 하는 자본으로부터 상실된 가상의 이익차이)과 기타 부담금(사례 : 피해보상을 위한 부담금)과 같은 간접적 효과는 마찬가지로 이행비용의 개념에서 제외된다. 수수료(사용료)는 표제부와 제안이유서 F(기타 비용)에 제시한다.

2.3 단계 : 전체 이행비용의 변화 측정

하나의 요구사항 또는 하나의 절차 또는 하나의 사례그룹을 위한 이행비용은 사례수를 사례별 비용과 곱하여 계산한다. 법률안의 이행비용은 법률안에 포함된 모든 요구사항, 절차 또는 사례그룹의 비용의 전체 총계로부터 나온다. 이러한 계산은 규범수범자(국민, 경제, 행정)에 대하여 1년을 요구사항으로(예외: 일회성 변경비용)하여 독립적으로 수행한다.

명목상 정확성을 피하기 위하여 측정된 수는 계산결과에 따라 단위별로 적절하게 맞춘다(절사한다).

[사 례]

계산상 : 123,456,789 유로/연간 => 기입 : 123백만 유로/연간
 계산상 : 472,033 시간/연간 => 기입 : 472천 시간/연간

연방통계청에 의하여 측정된 보고는 규율시행 2년 후 실제에 있어서 추가측정수단으로서 규범수범자에게 유효하다.

이행비용의 구체적인 측정은 각각의 규범수범자에 따라서 세부적으로 구별되어야 하기 때문에 이 지침은 국민, 경제 그리고 행정의 순서에 따라 각각 나누어 서술하였다. 별도의 언급이 없다면 이 장의 일반적인 서술에 따른다.

국민 : 이행비용 측정

단계 2.1 국민 : 사례수의 측정

일반적 적용 : 요구사항 또는 절차가 정기적으로 이행되어야 하는 경우, 연간 사례수는 각 수범자들이 이행해야하는 연간 빈도수를 수범자의 총수와 곱한다. 요구사항 또는 절차가 상황에 근거하여 이행되어야 하는 경우엔(사례 : 증축으로 인한 벽난로를 제거하는 경우), 사례수는 연간 발생할 것으로 예상되는 사례들의 수에 기초하여 정한다. 예상되는 사례의 수가 일정치 않고 변동이 많은 경우엔 합당한 중간치를 사용한다.

[사례수 측정사례]

도로교통법 시행령(StVO) 제2조제3a항에서는 빙판길, 눈길, 미끄러운길에서 자동차를 운행할 경우에는 타이어가 특정한 요구사항(M+S 타이어)에 해당되도록 규정하고 있다. 따라서 자동차는 위에서 언급한 날씨 관련하여 운행하고자 할 경우 타이어 M+S를 장착해야 한다(구매 및 장착비용). 이 요구사항에 따라 자동차 소유자에게 직접적인 이행비용이 발생한다.

해당되는 날씨와 관련하여 스노우타이어(겨울용 타이어)를 사용해야하는 요구사항의 경우, 자동차 소유자는 1회에 스노우타이어(겨울용 타이어)를 교체해야하는 것이 아니라, 봄에는 다시 일반타이어(여름용 타이어)로 교체해야 한다. 이러한 2회의 교체비용은 위의 직접적 요구사항과 관련하여 발생하고, 그로부터 이행비용의 측정 및 결과제시가 필요하다.

등록된 총 5천6백만 자동차 중 70%(39.2백만 자동차)는 실제생활에서 다양한 운행경험[독일자동차연합(ADAC)과 같은 조직의 추천, 마모나 연료소비 등과 같은 경제적고려]로 가을과 봄에 타이어를 교체한다. 기타 20%(11.2백만 자동차)는 사계절용 타이어를 사용하거나 겨울철 도로사정에는 운행하지 않는다.

산정의 근거는 5천6백만 자동차 중 지금까지 단지 여름용 타이어만을 사용해온 나머지 자동차의 소유자이다. 이들은 처음으로 M+S타이어를 구매

하여야만 하며 다음해 규칙적으로 교체하여야 한다(빈도=2, 자동차의 수 =5.6백만, 사례수 11.2백만 자동차).

따라서 이 사례수는 자가용 자동차에만 해당된다는 것을 알 수 있다. 왜냐하면 경제와 행정부문에서 사용하는 자동차는 이미 스노우타이어(겨울용 타이어)를 장착하고 있기 때문이다.

일반적 적용 : 다양한 요구사항 또는 절차에 의하여 국민에게 규율의 이행비용이 1회에 한해 발생하는 비용은 일회성 변경비용으로 나타내고 별도로 명시한다.

[일회성 변경비용의 요구사항의 경우 사례수 측정사례]

사례그룹 1 (일회성 변경비용)

주택의 소방경보설비 의무설치도입을 통하여 모든 주택소유자는 일회적으로 자신의 주택에 허가된 화재경보시스템을 설치하여야 한다. 이러한 일회적인 변경비용의 사례수는 실질적으로 현재 주택의 11.3백만이 해당된다. 30%의 주택은 이미 화재경보시스템을 설치하였다는 것이 측정⁶³⁾을 통하여 알려졌기 때문에 사례수는 7.9백만으로 감소되어진다.

사례그룹 2 (연간 이행비용)

연간 이행비용을 위한 사례수는 연간 새로 건축되는 주택의 수와 일치하는데, 이러한 새로 건축되는 주택의 경우 추가적으로 화재경보시스템을 설치해야한다. 이러한 주택 중 대략 30%는 법적 의무가 없어도 당연히 화재경보시스템을 설치할 것으로 예측된다. 연간 새로 건축되는 주택은 7만호에 이르며, 연간 사례수는 이중에서 30%를 제외한(법적 이행의무가 없어도 당연히 설치할 주택이기 때문에) 49,000이 된다.

현재의 규정이 변경되기까지는, 사례수는 기존에 존재하는 경비산정과 법적근거가 받아들여지게 된다. 그러한 요구사항이 적용되기 전에 사례수는 현실화되어야 한다.

63) www.rauchmelder-lebensretter.de 참조.

단계 2.2 국민 : 사례별 이행비용의 측정

국민에 대한 이행비용 측정의 경우 사례별 경비측정을 위해 다음의 요소들이 포함된다.

2.2.1 시간적 경비

2.2.2 물적 경비 및 구매(조달)경비

2.2.1 국민에 대한 시간적 경비측정

먼저 일반적으로 요구사항과 절차의 수행의 경우 추가적으로 발생 하는지 또는 면제되는지의 변화되는 활동을 확인한다.

요구사항과 절차의 수행에 대한 국민의 가능한 활동에 대한 보조수 단으로써 아래의 체크리스트를 참고할 수 있다.

[체크리스트 : 요구사항 또는 절차의 이행에 대한 국민의 활동]

- 요구사항에 대한 숙지
- 요구에 필요한 상담(예 : 상담부서, 조정자, 법률상담원)
- 자료 또는 정보의 종합 및 편재(예 : 서식용지, 증빙서류, 사진 등)
- 정보와 자료 평가(계산을 포함)
- 서식용지 기재
- 문서 작성(예 : 편지, 팩스, 이메일)
- 자료 또는 정보의 관할부서 송부
- 지불, 지급(예 : 계산서에 따른 송금, 계좌이체 또는 인터넷 송금)
- 증빙서류의 복사, 정리, 보관
- 공공부서 및 공무수탁사와 인정된 부서를 통한 검토 협조
(예 : 공중위생담당관, 기술적 소견, 일반적 검사)
- 재료 구입
- 특정 행위를 직접 하거나 제3자에게 위탁
- 요구사항의 변경 검토
- 추가 : 이동시간과 대기시간의 시간경비(예 : 관공서에서- 특히 전체적 시간)

사례 : 위에서 제시한 도로교통법 시행령(StVO) 제2조제3a항(타이어 M+S)의 요구사항을 이행하기 위해 아래의 활동이 수행되어야 한다.

체크리스트에 따른 활동	실질적으로 예상되는(기대되는) 활동
요구사항에 대한 숙지	도로교통법시행령(StVO) 특히, 관련 지침서 해독
재료 구입	적절한 M+S 타이어 구입
특정 행위를 직접수행하거나 제3자에게 위탁	타이어를 스스로 교체하거나 자동차정비소에서 교체(출발/도착시간, 대기시간 포함)
지불	현금지불 또는 계좌이체

체크리스트는 다른 활동으로 확장될 수 있다. 장래에 더 넓은 측정에 사용되어 질 수 있는 특별한 체크리스트(예를 들면, 특정한 범영역을 위한 체크리스트)의 가능성이 있다. 이러한 경우에 국가규범통제위원회 및 연방통계청을 참여시킬 것을 권고한다.

예상되는 활동을 확인한 후에, 각 활동별 시간적 경비는 요구사항에 따라 관할부처에서 측정한다. 그에 따라서 결과는 이미 실행된 이행비용측정(예, 이전 법률안의 제정이유 또는 연방통계청의 전산상 표준비용모델 자료은행 WebSKM-Datenbank) 및 국민의 정보제공의무 수행에 따른 시간가치에 대한 별첨표(부록 IV)를 인용하게 된다. 표는 각각 단순, 중간 그리고 복잡한 정보제공의무에 대하여 경험상 측정된 평균치를 포함하고 있다. 이러한 구체적 행위관련에 대한 평균치의 신뢰도는 비판적으로 검토된다.

[사례] : 특정한 허가에 대한 신청의 경우, 연방통계청의 전산상 표준비용모델 자료은행(WebSKM-Datenbank)에 의하여 다른 측정 없이 각 사례별 20분의 시간비용과 연간 신청서 100,000건의 사례수를 추정하게 된다. (가상의) 새로운 규율을 통하여 각 사례별 5-10분의 신청서 “자료 작성” 활동의 시간적 경비는 줄어든다. 이행비용의 측정에 있어서 결국 구 규율과 신 규율의 시간적 경비의 차이에 의하여 결정되어진다.

WebSKM-Datebank에 따른 활동	현재의 WebSKM 시간비용(분)	새로운 시간비용(분)	변 경	사례수
1. 자료작성	10	5	-5	
2. 양식작성	4	4	-	
3. 비용지불	1	1	-	
각 사례별 시간비용의 합계	15	10	-5	100,000
관공서 이동시간	5	5	-	
요구사항의 변경을 위한 이행비용			-8,333 시간¹	

1. 총 절감 시간 : $(5 \times 100,000) / 60$

시간적 경비는 개개의 활동에 있어서 요구사항의 수행 또는 절차의 분석 없이 측정되어질 수 있다. 만약 약간 복잡하거나 세칙규정의 요구사항 또는 절차에 관한 것이거나, 또는 만약 전체적인 시간적 경비가 확실한 경험치를 근거로 또는 공감할 수 있는 제3자에 의한 진술(예, 소비자보호조직)을 근거로 측정되어 질수 있다면 이러한 수단은 적당하다.

2.2.2 물적 경비 및 구매비용의 측정

시간적 경비외에도 요구사항 또는 절차의 이행의 경우 역시 구매 또는 기타 사용료도 해당된다.

사례 :

- 제3자의 사용을 위한 비용(수공업자의 작업)
- 대기비용
- 재료구입, 기계 또는 시설의 추가부품설치

사례수의 사례별 시간 및 물적경비는 요구사항 또는 절차 특히, 개별 사례그룹 이행비용의 곱이다.

[도로교통법 시행령 제2조제3a항(가상 결과)의 사례]

체크리스트에 따른 활동	시간적 경비	
	부분 1	부분 2
1. 요구사항 숙지(시간가치표 ; 복잡성)	2분	2분
2. 스스로 수행하거나 제3자에게 위탁(스스로 판단)	60분	30분
3. 지불(시간가치표 ; 복잡성)	1분	1분
사례별 계	63분	33분
사례수(5.6백만 승용차×연2회) : 11.2백만 부분 1 : 40%, 부분 2 : 60%	4.48	6.72
백만에서의 시간 합계	4,704	3,696

비용종류	연간구매비용	
	부분1	부분2
각 20유로의 타이어 교환비용(자동차정비소 위탁의 경우)		134.4 백만 유로
6.72 백만 자동차 × 가격 20유로		
겨울용타이어 새로 구입비용(700 유로)과 여름용타이어 구입비용(600 유로)의 차이	38백만 유로	57백만 유로
5.6백만 승용자동차 × 횟수 0.17(6년간) × 추가비용 100유로		

이행비용	부분 1	부분 2
연간 시간적 경비	4,704 백만 시간	3,696 백만 시간
연간 구매비용	38 백만 유로	191.4 백만 유로
연간 시간적 경비의 합계		8.4 백만 시간
연간 구매비용의 합계		229.4 백만 유로

산정의 기초는 지금까지 여름용타이어만 사용한 국민의 수이다. 국민의 시간가치표(부록 IV) 및 보충하여 스스로 평가(왜냐하면 시간가치표와 다른 경험치 또는 활동을 위하여 시간가치를 사용하지 않았기 때문)는 사용되었다.

경상구매비용 : 각 타이어 교환비용 20유로와 추가비용으로 여름용과 겨울용타이어의 차이(10-20%, 각 타이어별 평균 100유로). 시간적 경비는 여름용 타이어의 구매비용과 동일하고 고려할 필요없다. 매 6년마다 겨울용 타이어 구매를 위한 투자는 해당된다.

단계 2.3 국민 : 전체 이행비용 측정

국민에 대한 법안의 이행비용은 법안에 포함된 요구사항과 절차의 모든 비용의 합계이다.

경제 : 이행비용 측정

연방정부는 정보제공의무가 경제계에게 발생시키는 비용을 2011년 말까지 2006년 대비 순비용 요구사항으로 25%를 절감시켜야 할 의무가 있다. 이러한 목표를 달성하였는지 여부를 심사하기 위해 정보제공의무로부터 발생하는 비용을 측정하고 별도로 계산하여 입증하여야 한다.

이행비용은 법안에서 규정하고 있는 정보제공의무로부터 발생하는 관료주의비용도 포함한다. 그러나 그것은 경제계의 규범수범자에 대하여 분리하여 계산하고 입증한다.

이 밖에 실제상황을 가능한 현실에 가깝게 기술하기 위하여 해당 산업부문 및 기업범위는 좀더 자세히 지정할 필요가 있다. 특히 중소기업⁶⁴⁾에게 어느정도의 영향이 미치는지에 대해 특별히 주의를 기울여야 한다(국가규범통제위원회설치법 제2조제3항 참조).

64) 여기에서 다음의 개념은 중소기업(KMU)에 적용된다 : 중소기업은 250명 미만의 근로자와 연간매출액이 최대 5천만 유로 또는 연간회계총액이 최대 4천3백만 유로인 기업이다. (자료:<http://ec.europa.eu>)

단계 2.1 경제 : 사례수 측정

다음의 단계에서는 사례수를 규정한다.

일반적 적용 : 하나의 요구사항 또는 절차가 정기적으로 수행되어야 하는 경우, 연간사례수는 각 수범자가 이행하는 연간 빈도수를 해당 수범자의 합계와 곱하여서 구한다. 요구사항 또는 절차가 예컨대, 설치 이후 관할기관을 통한 여과장치의 제거와 같이 처한 상황에 따라 비정기적으로 수행되어야 하는 경우, 연간 발생가능한 사례를 기초로 하여 사례수를 정한다. 사례수가 일정하지 않은 경우엔 객관적인 중간치로 결정한다. 사례수를 먼저 정하는 것이 유리한지 또는 각 사례당 비용을 정하는 것이 유리한지에 대해서는 개별 사례에 근거하여 결정한다.

일반적 적용 : 요구사항 또는 절차를 이행하기 위하여 규범 수범자들의 다양한 행동양식이 존재하는 경우, 특히 그러한 행동양식 간에 근본적인 차이가 존재하는 경우엔 각각 개별적인 사례그룹마다 규정하고 그에 상응하는 사례수를 정한다.

[사 례]

방사선보호규정(UV-Schutz-Verordnung : UVSV)의 제3조제1항에서 확정하고 있는 방사선강도를 위한 최대한계치(Obergrenze)를 준수하기 위해 방사선기계관련 기업은 의무적으로 낡은 기계를 보완하거나 또는 새로운 기계로 대체하여야 한다. 뿐만 아니라 기업주는 UVSV 제5조제1항과 관련된 제4조제1항에 따라 영업시간에는 교육받은 전문인력을 배치해야 한다. 그에 상응하는 근로자의 훈련교육은 기존 인력을 훈련시키는 것과 새로 고용된 근로자를 위한 교육이 필요하다.

독일 전역에 걸쳐 일회성의 교환 및 교체의무가 있는 기업은 4,000개에 이르며, 해당 장비는 45,000개에 이를 것으로 보인다. 이중 5,000개의 장비는 오랜 사용기간으로 인하여 완전히 새로운 장비로 교체해야하는 사례이며 (사례그룹1), 40,000개의 장비는 부분적으로 교체되어야 하는 사례로 추정된다.

사례수가 연간 1만개를 넘지 않는 정보제공의무에 대하여는 특별한 절차가 적용된다. 이러한 경우 부담의 측정은 간소화된 절차를 통해 가능하다. 이를 위해 정보제공의무는 각각의 유형(사례 : 인가, 승인, 인식표시의무)에 따라 하나의 비용그룹으로 구분한다(부록 Va : “간소화된 절차와 비용그룹” 참조). 부담액수의 측정을 위하여 비용그룹의 비용요소를 사례수와 곱한다. 간소화된 절차에 따라 계산된 부담액수와는 별도로 본 지침에 따른 규제비용은 해당 관할부처 또는 국가규범통제위원회에서 필요하다고 판단하면 측정해야 한다.

단계 2.2 경제 : 사례별 이행비용 측정

경제에 대한 이행비용의 측정은 기본적으로 다음의 비용종류를 포함한다.

2.2.1 인건비

2.2.2 물적 경비 및 구매경비

2.2.1 인건비

개별 사례당 인건비를 측정해야 한다. 이때 인건비는 해당 기업이 요구사항 또는 절차를 이행함으로써 직접적으로 발생하는 비용이다. 이러한 비용은 예상되는 소요시간을 각각 임금률(Lohnsatz)과 곱해서 계산한다.

인건비의 측정을 위한 착수방안은 두 가지가 가능하다.

- a) 행위에 대한 시간적 경비의 측정
 - b) 단순한 이행활동 또는 확실한 경험치의 경우 : 개별 활동마다 구분하지 않고 전체 시간적 경비를 측정
- 어떠한 착수방안을 선택할 것인가는 개별 사례에 달려있다.

a) 행위에 대한 시간적 경비 측정

요구사항 또는 절차의 이행시 발생하는 비용을 측정하기 위하여 작업자는 그 경과를 매우 구체적으로 진행해야 한다. 우선, 예상되는 활동들을 측정한다. 정보제공의무에 대한 측정에서는 표준활동목록을 이용할 수 있다. 표준활동목록은 정보제공의무 이외의 모든 기타 요구사항을 위해서 발생가능한 다른 행위들까지로 확장되었다. 확장된 체크리스트는 일반적으로 정보제공의무를 이행하면서 또는 다른 요구사항이나 절차에서 발생할 수 있는 활동들을 포함한다.

예상되는 시간은 분 단위로 활동 및 표준활동으로 편입된다. 개별 사례에 근거한 행태(Vorgehen)는 무엇보다 요구사항 또는 절차들이 다수의 작업단계를 요구할 때 사용하는 것이 유리하다.

정보제공의무의 이행을 위하여 소요되는 시간에 대한 특별한 자료를 측정할 수 없을 때에는 경제분야의 시간가치통계표를 이용할 수 있다⁶⁵⁾(부록 Vb).

측정된 시간적 가치는 각각 그에 상응하는 임금률과 곱한다. 능력수준에 따라 구분된 임금요구사항은 최신의 임금비용목록(부록 VI)으로부터 생성된다.

[체크리스트 A : 경제분야에서 정보제공의무의 이행을 위한 활동들]

	일반적인 표준활동	설 명
I	정보제공의무 업무속지	정보제공의무가 정기적으로 변경되거나 가끔씩 적용되는 관련성
II	자료의 수집	필요한 정보와 자료를 수집함에 있어 어떠한 비용이 발생하는가?

65) 연방통계청에 경험적 자료들이 존재하는 경우, 정보제공의무의 이행을 위한 시간 목록표는 이행비용의 측정을 위한 행위들의 체크리스트에 대한 시간목록표로 대체 된다.

부 록 법안에 있어서 이행비용의 측정 및 서술 지침

	일반적인 표준활동	설 명
III	양식의 작성, 기입, 표시	예컨대, 신청서작성에 소요되는 비용
IV	산정의 실시	어떠한 산정, 평가, 계산이 실시되어야 하는가?
V	자료의 심사 및 입력	발생할 수 있는 감독조치에 소요되는 비용?
VI	문제점 수정	발생할 수 있는 수정조치에 소요되는 비용?
VII	자료의 준비	자료의 준비에 어떠한 비용이 발생하는가?
VIII	자료의 송부 및 공개	자료송부 또는 자료나 정보의 공개로 어떠한 비용이 발생하는가?
IX	내부 회의	필요한 내부회의를 통하여 어떠한 비용이 발생하는가?
X	외부전문가 회의	필요한 외부전문가회의(예: 세무사와의 회의)를 통하여 어떠한 비용이 발생하는가?
XI	지불명령서의 완료	예컨대, 송금자가 송금서류를 작성함으로써 어떠한 비용이 발생하는가?
XII	복사, 문서정리, 분산	그 밖에 자료의 처리와 관련하여 요구되는 내용
XIII	공공기관에 의한 심사	예컨대, 경영평가사에 의하여 유발된 내부적 비용
XIV	공적인 심사에 근거하여 실시되어야 할 각종 수정	자료의 수정, 추가적인 정보준비
XV	관할 기관과의 어려움이 있는 경우 그 밖의 정보수집	추가적인 정보준비를 위한 비용
XVI	계속교육 및 연수에의 참여	정보제공의무의 이행이 우선 교육을 전제로 하는 경우에만 관련된다

[체크리스트 B : 정보제공의무가 아닌 규정들에서 가능한 기타 활동들]

활 동	해 석
현물급여의 조달	공모, 주문, 물품수령 등에 참여하기 위한 비용은 변화가 있는가?
서비스의 조달 및 추가인력	
고유의 서비스 조달	기계나 기타 장비의 설치 등을 위한 비용에서 변화가 있는가?
내부절차의 적용	새로운 규율에 근거하는 현재상태 분석, 당위적 절차, 그에 적합한 적용, 설명서, 서류 등을 위한 비용은 변화가 있는가?
감 독	전환된 규율이 올바르게 수행되고 있는지 여부 또는 한계치 비용의 변화가 있는가?
재고관리, 상품관리, 생산	불가피한 상품의 관리 또는 생산에 있어서 비용의 변화가 있는가?

위 두 개의 체크리스트 이용에서 주의해야 할 사항은 다음과 같다.

실제에 있어 위의 모든 활동들이 중요한 경우는 드물다. 예컨대, 한달에 한번 사회보험신고를 할 경우 숙지에 필요한 비용은 발생하지 않는다. 이는 기업내부에서 이미 정해진 절차에 의해 이루어질 수 있기 때문이다. 예컨대, 경제에 대한 규제비용의 측정에서도 대부분의 정보제공의무 중에서 오직 4-6가지 활동에 대해서만 발생한다는 것을 나타낸다.

상응하는 정보기술의 이용에서 대부분의 활동들은 자동적으로 수행된다. 자동적으로 수행되는 절차로부터는 시간적 비용은 발생하지 않는다. 그러나 규범의 변경에 기인하는 정보기술의 준비와 대기는 추가적인 물건비 및 인건비를 발생시킬 수 있다.

각 개별 사례의 경우 위의 체크리스트를 특정 활동들로까지 확대하는 것이 가능할 수도 있다. 특별한 리스트를 개발하여야 하고 앞으로 도 예측을 위해 계속 적용해야만 한다면, 이러한 개발을 위해서는 국가규범통제위원회와 연방통계청도 참여하는 것이 바람직하다.

[사례] : 경제분야 시간통계표 이용시 개별 활동(여기에서는 표준활동)당 분기별로 수행되어야 할 정보제공의무에 기인하는 인건비용의 측정				
활 동	사례별 시간비용 (분)	시간당 임금 ⁶⁶⁾ (유로)	계 산	연 간 인건비
개별 사례당 경과비용				
II. 자료준비	15	28,5	$15/60 \times 28.5=7.1$	
III. 서식작성	7	28,5	$7/60 \times 28.5=3.3$	
IV. 계산	20	28,5	$20/60 \times 28.5=9.5$	
VIII. 자료전달	2	28,5	$2/60 \times 28.5=1$	
XII. 복사, 비치, 분배	2	19,3	$2/60 \times 19.3=1$	
합계(사례별 인건비, 유로)			21.9	
합계(연간 인건비)				2,277,600
해당기업수 × 주기 × 사례별 비용 $= 26,000 \times 4 \times 21.9 = 2,277,600 \text{ Euro}$				

b) 각각의 활동을 분리하지 않고 총시간 경비 측정

인건비는 각각의 활동에서 요구사항 또는 절차(절차)의 이행을 분리하지 않고 측정할 수 있다. 측정된 총시간비용은 연방통계청의 최신 임금비용목록(부록 VI)에 근거하여 상응하는 임금을 곱하게 된다.

이와 같이 전체 근로자능력에 대한 시간적인 몫을 규정할 수 있다. 예컨대, 한 규율의 이행을 위하여 30분정도가 반드시 필요하다면, 이러한 전체 시간의 연간 임금에 0.5를 곱한다. 이러한 사례의 경우 각각의 행위를 분리할 필요는 없다. 사례 수는 해당 기업의 수를 가지고 구한다.

66) 지점의 특수한 또는 평균적 그리고 숙련수준과 독립적, 별첨 Vb 44면의 시간목록표 및 연방통계청의 임금목록표(별첨 VI 45면)참조

이러한 절차는 항상 요구사항 또는 절차(절차)들의 복잡성 및 규율 밀도가 문제가 되는 경우 또는 총시간비용이 측정될 수 있을 때에만 가능하다.

<p>[사례] : 방사선보호규정(UVSV)에 의하여 근로자들은 훈련을 받아야만 한다. 이를 통해서 교육에 대한 일회성 비용과 필수적인 교육을 위한 연간비용이 발생한다. 교육훈련이 필요한 근로자들의 임금비용으로서 시간당 19유로를 기초로 하며, 교육은 12시간(720분)동안 진행된다. 첫 해에는 45,000명의 근로자가 교육을 받는다. 그 이후 전체 근로자의 10%에 해당하는 4,500명의 근로자가 매년 새로이 고용되고 교육훈련을 받는다.</p>					
<p>활동 : 교육훈련 및 재교육 참여</p>				<p>인건비</p>	
근로자 숙련도	각 사례당 시간비용 (분)	시간당 임금 (유로) ⁶⁷⁾	계 산	연 간	1회
<p>사례별 경상비용</p>					
단순 숙련도	720	19	$720/60 \times 19 = 228$		
<p>연간 새로운 근로자의 수(4,500) × 빈도(1) × 비용(228) = 1,026,000 Euro</p>				<p>1,026,000</p>	
<p>사례별 일회성 비용</p>					
단순 숙련도	720	19	$720/60 \times 19 = 228$		
<p>일회 교육받은 기존 근로자의 수(4,500) × 사례당 비용(228) = 10,260,000 Euro</p>				<p>10,260,000</p>	
<p>이행비용</p>				<p>1,026,000</p>	<p>10,260,000</p>

67) 지점별 특수한 또는 평균적, 연방통계청의 임금비용통계표 참조

사례(가정) : 평균 연간 인건비의 측정			인건비(유료)	
인건비	임금비용/연	계산	연간	1회
연간 경상비용				
0.25 전일제	46,800	$0.25 \times 46,800 = 11,700$		
기업의 수 × 연간 비용 = $4,000 \times 11,700 = 46,800,000$			46,800,000	
연간 일회성 비용				
0.1 전일제	64,000	$0.1 \times 64,000 = 6,400$		
기업의 수 × 사례당 비용 = $4,000 \times 6,400 = 25,600,000$				25,600,000
이행비용			46,800,000	25,600,000

2.2.2 물적 경비

해당기업이 요구사항 또는 절차의 이행을 위하여 직접적으로 발생하는 물적 경비 및 구매비용이 측정되어야 한다. 이에는 외적인 급부의 요구를 위한 비용(예컨대, 재교육비용, 비용보상, 경제성평가비용 등)등도 포함된다.

계산상의 비용(예컨대, 자본을 다르게 투자하였을 경우의 기회비용)은 기본적으로 고려하지 않는다. 이행비용의 측정에서는 오로지 실제로 발생할 것으로 예측되는 비용만을 포함한다.

물적 경비의 측정을 위해서는 다음과 같은 두 가지의 착수방식이 가능하다.

- a) 개별 사례당 물적 경비 측정
- b) 연간 평균 물적 경비 측정

이런 두 가지 방식중에 어떤 방식을 선택할 것인가는 각각의 요구사항에 따라 다르다.

a) 개별 사례당 물적 경비 측정

이러한 요구사항은 무엇보다 다음과 같은 사례, 즉 물적경비가 명확히 사례별로 구분가능하거나 또는 작업절차가 개별 활동별로 구분되어 있는 경우와 물적경비가 개별적 활동에 직접적으로 할당될 수 있는 경우에 가능하다.

b) 연간 평균 물적경비 측정

기업내에서 지속적인 업무를 초래하는 요구사항인 경우 연간 평균 물적경비에 기초한 측정이 가능하다.

새로운 절차로의 전환을 위하여 어떤 일자리를 설치하는 등과 같은 일회성 물적경비는 전환비용으로 측정한다. 이같은 예로써 변화된 법적 규율에 근거한 일회성의 소프트웨어 전환비용을 들 수 있다. 이러한 일회성 비용은 지속적인 물적경비 및 사례당 물적경비에 포함되지 않고, 오히려 구분하여 계산한다.

[사례] : 정보기술(IT)절차의 도입으로 인하여 기업에서 발생하는 물건비(가정), 여기서는 연간 평균물건비를 개별기업을 요구사항으로 측정			
		물적경비(유로)	
비용종류	기업 당 평균비용	연간	일회성
물적경비 (연간)	소프트웨어라이선스와 정보기술지원을 위한 비용 = 800유로		
해당 기업의 수 : 4,000 계산 : 4,000×800유로 = 3,200,000유로		3,200,000	
물적경비 (일회성)	새로운 하드웨어 구입비와 처음 설치비용 = 2,500유로		

해당 기업의 수 : 4,000 계산 : 4,000×2,500유로 = 10,000,000유로		10,000,000
합계	3,200,000	10,000,000

보론 : 대체투자(Ersatzinvestitionen)

예컨대, 법개정에 기인하여 어떤 기계 또는 장비를 대체하여야 한다면, 경영자의 관점에서 이러한 투자는 당연히 발생했을 것이라는 데에서 출발할 수 있다.

이러한 사례에서 발생하는 이행비용은 좀 더 일찍 혹은 뒤늦게라도 반드시 필요한 투자의 일부분인 것이다. 일반적인 경우에서 투자의 절반은 당연히 이행되어 졌을 것이라고 가정할 수 있다. 대체투자의 경우 구매비용의 절반은 이행비용으로, 나머지 구매비용은 당연히 소비되었어야 할 당연비용(Sowieso-Kosten)으로 평가된다. 이는 어떠한 경우에라도 소비되어야 할 다른 비용이 없을 경우에 성립된다.

단계 2.3 경제 : 전체 이행비용 측정

이전 단계에 따라 모든 자료는 최소한 대략적으로라도 예측되어야 한다. 해당 물건비를 가산한 개별 사례당 비용은 사례수와 곱해서 특정 요구사항 또는 절차에 대한 이행비용을 구한다. 경제분야에서 어떤 규범의 이행비용은 이러한 법규범에 포함되는 모든 개별 요구사항 또는 절차비용의 총합으로부터 구한다.

사례 : 법률안으로부터 발생하는 경제의 이행비용의 측정과 제시(가정)					
규범/정보제공의무		연간 인건비	일회성 인건비	연간 물건비	일회성 물건비
규범1	사례 그룹1				30,000,000
	사례 그룹2				26,250,000

규범/정보제공의무		연간 인건비	일회성 인건비	연간 물건비	일회성 물건비
규범2		1,026,000	10,260,000	3,200,000	10,000,000
규범3					
정보제 공의무		2,277,600			
합계		3,303,600	10,260,000	3,200,000	66,250,000
그 중에서 규제비용		2,277,600			
경제분야의 연간 이행비용 : 6.5백만 유로(그 중에서 2.3백만유로는 관료주의 비용)					
일회성 이행비용 : 76.5백만 유로					

행정 : 이행비용 측정

행정분야의 이행비용에는 집행비용(Vollzugsaufwand)과 수범자로서 국고행정작용에 대한 비용(사례 : 자동차소유자로서 또는 건축주로서)이 포함된다.

행정의 이행비용은 특히 신청서 작성 또는 감독업무 및 국민, 경제 또는 기타 다른 행정분야를 위한 정보 및 기타 구비사항(예컨대, 신청서)의 준비 등을 통해서 발생한다.

법률안에서 표제부의 알파벳 D항목에서 다루는 수입과 지출은 이행비용의 측정에서는 포함되지 않는다(예컨대 초과 및 미달조세수입, 독일 기본법 제104조a제3항과 제4항에 따른 소비 등). 표제부의 알파벳 항목 D에서 다루는 수수료 수입은 집행비용으로 포함될 수 있다.

이행비용은 연방과 주를 각각 분리해서 측정하고 입증해야 한다(법률안 특히 표제부, 부록 III). 주의 이행비용은 지방자치단체의 이행비용도 포함한다.

[이행비용을 유발시키는 업무 사례]

- 신청서 및 추가질문의 준비(예컨대, 부모수당)
- 결정문의 작성
- 자료의 수령확인
- 교육훈련제공자의 허가
- 보건청을 통한 위생보건규칙 준수에 대한 감독
- 특정 요구를 이행하는지에 대한 감독

단계 2.1 행정 : 사례수 측정

일반적 적용 : 정기적으로 이행되어야 하는 요구사항 또는 절차에서 사례수는 빈도와 수범자의 수를 곱하여서 구한다. 빈도는 요구사항 또는 절차가 시행되어야 하는 연간 횟수 및 그로 인해서 관련된 비용이 얼마나 자주 발생하는가를 가리킨다.

신청서를 준비하기 위하여 이행되어야 하는 요구사항 또는 절차에서 연간 발생가능한 신청서의 수는 사례수의 기초가 된다. 그 수가 변동이 많은 경우 합당한 중간치를 사용한다. 감독 및 통제를 위한 사례수는 일반적으로 낮게 나타난다.

[사례(가정)] : 연방법령상의 요구사항에 의하여 안전과 관련된 요구사항의 준수 및 숙박시설에서의 특정 정보제공의무의 이행(예, 안전지시의 설치)은 사례와 관련하여 임의추출방식으로 관찰 주관청이 감독해야 한다. 사례수의 규모는 각각의 관청마다의 감독수준에 따라 달라지기 때문에, 대략적으로 예측하여야 한다. 연간 감독할 수 있는 최대 한계치로서 전체 숙박업계의 최대 20%까지 감독할 수 있다고 전제할 수 있다. 이로부터 266,000개의 숙박업 기업에서 연간 관청에 의한 감독은 최대 53,200건의 사례수가 도출된다.

새로운 법령에 적응하기 위하여 행정기관 내부에서 오직 일회성으로 발생하는 비용은 일회성 전환비용으로 나타내며, 구분해서 입증해야한다.

단계 2.2 행정 : 사례별 이행비용의 측정

다음 단계에서는 요구사항 또는 절차의 이행을 위한 비용을 사례별로 측정한다. 이를 위해 요구사항 또는 절차의 이행을 위하여 근본적으로 발생하는 행정주체의 활동을 확인한다. 이러한 기초위에 발생하는 인건비와 경우에 따라서 물건비를 규정한다. 모든 행위에 대한 비용을 합산한 다음 사례별 총비용을 규정한다.

2.2.1 인건비

2.2.2 물적경비 및 구매비용

2.2.1 행정에 대한 인건비의 측정

다음의 체크리스트는 예측되는 활동의 확인을 위한 보조수단으로서 규범의 이행을 위한 행정의 가능한 활동들과 연결시킬 수 있다.

다음의 체크리스트는 예측되는 활동의 확인을 위한 보조수단으로서 규범의 이행을 위한 행정의 가능한 활동들과 연결시킬 수 있다.

[체크리스트 : 행정활동]

- 요구사항의 확인
- 자문, 신청자와의 사전면담 진행
- 형식적 검사, 자료와 정보의 일람과 통합, 완전성 검사
- 수취확인 또는 누락 자료 및 정보의 추가
- 내용적 검사, 계산, 평가 수행
- 내부적 또는 외부적 협의(예, 청문)
- 서식작성 및 완전한 자료수집, 표시

- 결과/계산 검사와 경우에 따라서 정정
- 자료송부와 공식화
- 비용지불 지침
- 정정(예, 참여절차에 기인하는) 및 추후질문에 대한 정보제공
- 최종적인 정보평가
- 결정문 작성
- 복사, 배포, 문서실비치, 기록
- 감시 및 감독, 위험분류
- 물건조달, 서비스 및 추가인원
- 내부절차절차 준수
- 재교육 및 훈련에 참여

체크리스트의 일반적 적용 : 실제에 있어 위의 모든 활동들이 중요한 경우는 드물다. 예컨대, 경제에 대한 관료주의비용의 측정에서 이미 설명했듯이 대부분의 정보제공의무는 오직 4-6가지 활동에서만 발생한다.

상응하는 정보기술의 이용에서 대부분의 활동들은 자동적으로 수행된다. 자동적으로 수행되는 절차들은 우선 시간적 경비는 발생시키지 않는다. 그러나 규율의 변경에 기인하는 정보기술의 준비와 대기는 추가적인 물적경비 및 인건비를 발생시킬 수 있다.

각 개별 사례의 경우 위의 체크리스트를 특정 활동들로까지 확대하는 것이 가능할 수도 있다. 특별한 리스트를 개발하여야 하고 앞으로도 예측을 위해 계속 적용해야만 한다면, 이러한 개발에 국가규범통제위원회와 연방통계청도 참여하는 것이 바람직하다.

행정에 대한 인건비의 측정을 위해서 우선적으로 예상가능한 작업시간이 제시된다. 요구사항 또는 절차의 변경이 인력수요(Personalbedarf)의 변화를 초래하게 된다면, 다음과 관련하여 구체적으로 제시되어야 한다.

두 가지의 계산방법이 제공된다.

- a) 개별 활동과 사례당 인건비를 측정하거나 또는
 - b) 일간 또는 월간 인력당 시간비용의 측정
- a) 개별 활동과 사례 당 인건비의 측정

인건비는 원칙적으로 개별 활동과 사례 당 예상되는 작업시간을 제시하고 직업적 경력에 따른 임금률과 곱한다. 사례당 예상되는 작업시간(시간적 경비)은 경험치, 조직측정 또는 비용과 급부계산의 자료 등을 이용하여 측정할 수 있다.

[사례] : 부모수당신청서 작성 시 지방자치단체 관청의 활동과 시간비용
 (“부모수당 간소화(Einfacher zum Elterngeld)” 프로젝트의 결과)

활동	사례그룹		
	출생이전 경제활동수입 이 없는 경우	출생이전 경제활동수입 이 있는 경우	출생이전과 이후 경제활동 수입 있는 경우, 자영업자, 특별사례
	사례 당 시간(분)		
자문	20		
요구사항 확인	2		
자료와 정보의 일람과 통합, 완전성 검사	3	10	13
누락 자료 및 정보의 추가	5	5	9
서식작성 및 완전한 자료수집	8	12	30
계산과 평가 수행	0	10	40
결과검사와 경우에 따른 정정	5	10	10
최종적인 자료평가	2		

부 록 법안에 있어서 이행비용의 측정 및 서술 지침

활 동	사례그룹		
	출생이전 경제활동수입 이 없는 경우	출생이전 경제활동수입 이 있는 경우	출생이전과 이후 경제활동 수입 있는 경우, 자영업자, 특별사례
	사례 당 시간(분)		
내부적 또는 행정관청간의 협의(Besprechung)			1
지불지침			1
복사, 배포, 문서실 비치, 기록			4
추후질문에 대한 정보제공			1
재교육에 참여			2
총 시간	54	80	135

경력에 따른 임금은 연방통계청의 임금비용통계표에서 제공한다(부록 VII).

b) 요구사항/절차와 관청 당 일간 또는 월간 인력의 시간비용 측정

지속적인 과제 또는 보장된 경험치(예, 조직분석으로부터 발생하는)가 제시되는 경우 사전에 개별 활동별로 분리하지 않은 채 인력의 일간 또는 월간 시간비용을 측정하는 것은 목적에 부합한다. 그 이후 매년 시간의 총합에 기초하여 실제 서비스공급을 관청당 평균적으로 계산할 수 있다. 주간 40시간을 요구사항으로 하였을 때 공공 서비스에서 근무하는 자에 대한 요구사항치는 다음과 같다 :

1인 1일 : 8시간

1인 1월 : 134시간

1인당 1년 : 202 근무일

사례(가정) : 요구사항/절차와 관청 당 일간 또는 월간 근무시간에 따른 인건비의 측정				
요구사항/ 절차	관 청	시간비용 (연간)	시간당 임금 (유로) ⁶⁸⁾	계 산
요구사항1: 전문적 조정	연방부처 XY	4 월간시간(4×134시간 = 536시간)	52.30 (h.D.)	536×52.30 =28,033
요구사항2 : 위험 분석의 수행	연방관청 XY	18 월 월간시간(18×134시간 = 2,412시간)	32.10 (g.D.)	2,412×32.10 = 77,425
감독	연방관청 XY	6 월간시간(6×134시간 = 804시간)	32.10 (g.D.)	804×32.10 = 25,808
연간 합계 인건비				131, 266 €

2.2.2 행정에 대한 사례별 물적경비 측정

물적경비에는 요구사항 또는 절차의 이행시 발생하는 운영경비, 유지비와 투자비용이 포함된다.

요구사항 또는 절차를 수행하기 위하여 추가적인 인력이 필요할 것으로 예상되는 경우, 이에 대한 물적경비를 양적으로 나타내야 한다. 동시에 원칙적으로 표준일자리를 위한 비용을 기초로 한다.

표준일자리에 대한 보상으로 물건비총액(Sachkostenpauschale)을 고려할 수 있다. 연방행정에서 이러한 물건비총액은 11,908유로에 이른다.⁶⁹⁾ 이러한 총액은 각각 고용인 및 일자리 당 연간 투자비용을 이미 포함하고 있다. 연방행정에서 어느 한 일자리의 물건비총액은 평균계산의

68) 별첨 VII에 행정 임금비용통계표 참조

69) 자세한 내용은 연방재정부의 정기적으로 공시되는 회람의 Anlage 2 참조, GZ. II A 3 - H 1012-10/07/0001

범위내에서 승인된 것이 각 적용분야에 적합하다고 보이는 경우에만 기초로 삼을 수 있다. 이는 예컨대 Robert Koch-Institut에 일자리 하나를 설치하기 위해서는 표준일자리의 설치에 비해 높은 비용이 소비될 것으로 예상된다는 것에서 출발한다.

뿐만 아니라 행정을 위한 필수적인 투자비용은 비용측정에서 마찬가지로 똑같이 구체적으로 분류되어야 한다.

예컨대 이를 위해 다음을 계산한다.

- 제3자의 요구를 위한 비용(수공업자업무)
- 특별한 정보 및 의사소통 테크닉의 습득을 위한 비용
- 장비의 보완을 위한 비용

단계 2.3 행정 : 총 이행비용의 측정

관련된 물건비를 가산한 사례 당 비용은 사례수와 곱하여 하나의 요구사항 또는 절차(절차)을 위한 이행비용을 구한다. 법률안의 이행비용은 법률안에 포함된 모든 요구사항 또는 절차(절차)을 위한 행정의 비용의 합계로부터 구한다.

사례 : 법률안에 근거한 행정에 대한 이행비용의 측정과 제시(가정)				
요구사항/절차	연간인건비	일회성 인건비	연간 물건비	일회성 물건비
요구사항1	2,070,000			
요구사항2	430,000		124,000	33,000
합계	2,500,000		124,000	33,000
행정에 대한 연간 이행비용 : 2.6백만 유로 일회성 전환비용 : 33천만유로				

단계 3 : 종합결과제시

연방각부공통직무규칙(GGO) 제44조 제5항 및 부록3에 따라 예상되는 이행비용의 변화를 측정하고 표제부 및 제안이유서 제시한다.

표제부에 결과제시

표제부의 법률제안이유서는 한 페이지를 넘지 않아야 한다. 이러한 근거에 앞서 “E.이행비용”의 부분에 이행비용의 측정에 대한 중점적인 결과는 제시되어야 한다. 구체적으로 표제부에 아래의 문제에 대하여 간략하게 언급되어야 한다.

국민에 대한 이행비용

국민에게 법률안의 근거로 예상되는 부담 또는 부담경감(시간적, 경제적)이 얼마인가?

경제에 대한 이행비용

경제에 대한 전체부담 또는 전체부담경감이 얼마인가? 이와 관련하여 연간 이행비용과 일회성 변경비용은 구분하여 제시하여야 한다. 모든 요구사항과 절차의 결과로 부터 발생하는 결산잔액의 제시로 충분하다. 정보제공의무의 이행으로 발생하는 최대 또는 최소비용은 독립적으로 명시되어야 한다. 얼마나 많은 정보제공의무가 새로이 추가되거나, 변경되거나 또는 폐지되었는지 명시되어야 하고 그리고 결산잔액에서 연간 최대 또는 최소비용이 얼마인지 제시되어야 한다.

행정에 대한 이행비용

행정의 부담 또는 부담경감이 얼마인가? 이와 관련하여 연간 이행비용과 일회성 변경비용은 구분하여 제시하여야 한다. 비용은 연방과

주정부(기초단체를 포함하여)를 독립적으로 제시하여야 한다. 모든 요구사항과 절차(절차)에서 발생하는 결산잔액의 제시로 충분하다.

표제부의 예(가상):

E1. 국민

전체 추가적인 이행비용 연간 약 200천 시간과 2.5백만 유로

E2. 경제

일회성 변경비용 33백만 유로 ; 추가적 이행비용 연간 20백만 유로 ; 관료 비용과 함께 3가지 새로운 정보제공의무 연간 3백만 유로(이행비용 포함)

E3. 행정

연방차원의 추가적인 이행비용 연간 2백만 유로 ; 기초단체를 포함한 주차원 연간 1백만 유로 그리고 일회성 변경비용 1.5백만 유로

제안이유서의 결과제시

제안이유서에 표제부의 실행이 확대되고 구체화되어야 한다. 결과제시에 있어서 아래의 견해가 고려되어야 한다:

결과는 일반적인 제정이유의 일부분으로써 독립된 장에서 제시되어야 한다.

도입부로서 전체결과를 요약하여 제시하고, 무엇에 따라서 표제부의 실행부분이 받아들여졌는지가 명시되어야 한다.

표제부와 달리 제정이유에서는 위에 언급한 계산(결산)이 공감할 수 있도록 근거를 제시해야한다.

- 요구사항 또는 절차(조문과 함께)
- 이행비용의 변화에 따른 측정의 결과
- 측정에 근거한 중점적인 수용(승인)의 요약
- 특정한 경우에 규율대안과 규율대안의 결정 근거
- 그와 함께 추가적으로 표목차상의 결과제시

특히 기존의 신청절차의 경우 실질적으로 얼마나 오랫동안 신청서 작성에서 결정까지 걸리는지 추가적으로 제시되어야 한다. 이러한 시간의 단축을 목적으로 하는 법률변경에 대한 효과는 해당하는 사항과 경우에 따라서는 유사한 절차와 비교하여 제시되어 질 수 있다. 동시에 근본적인 품질척도로써 행정의 업무시간이 적용된다.

[부록 I] 내각결의(2010년 1월 27일)

제17기 입법기에서의 관료주의철폐와 선진입법을 위한 중점시책

(Eckpunkte zum Bürokratieabbau und
zur besseren Rechtsetzung in der 17. LP)

연방정부는 경제적 실행능력과 사회적 책임성을 강화할 수 있는 미래를 형성하고자 한다. 이러한 목표를 지원하기 위하여 연방정부의 관료주의 철폐와 선진입법 프로그램(2006.4.25)을 확대하고 연방법령의 이행과 관련하여 국민, 경제 그리고 행정분야에서 부담하는 전체 비용을 고려하여 확대할 것이다. 또한 중요한 방법론적 결정들은 국가규범통제위원회(Nationalen Normenkontrollrat)와의 협력을 통해 발전시켜야 하며, 이는 2010년 3월말까지 결정되어야 한다.

관료주의 철폐와 선진입법을 위한 정부조정관(Der Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung)은 2010년 7월부터 상기 프로그램의 실행상황에 대하여 내각에게 정기적으로 보고한다.

1. 경제분야의 정보제공의무에 대한 준비비용의 25%감축의 실현

연방정부는 연방법상 정보제공의무에서 기인하는 경제분야의 비용을 2011년 연말까지 2006년 9월 30일의 준비비용요구사항으로 25% 감축하기 위하여 이와 관련된 부담경감조치들을 지속적으로 준비하고 실행하고 있다. 이를 위하여 EU법 중에서 연방입법자의 입법행위를 통하여 독일의 실정법안에서 실행되어야 하는 법령들도 또한 관료주의비용 심사에 포함된다.

2006년 10월 1일부터 정보제공의무에서 기인하는 비용들은 다른 관점에서의 간소화를 통하여 상계되어야 한다.

각 부처간의 서로다른 상황과 의무로 인해 모든 분야에서 동일한 수준의 부담경감을 기대할 수는 없다. 따라서 감축목표를 모든 개별 부처마다 동일하게 실행하는 것이 아니라, 연방정부차원에서 최종적으로 감축목표를 달성하는 것이 연방정부의 결정에 부합하는 것이다.

2010년 5월까지 모든 부처는 실행계획을 위한 첫 번째 제안서를 작성한다. 이 제안서에는 발생가능한 부담 및 부담경감에 대한 설명과 함께 감축계획의 목록이 포함되어야 한다.

담당부서는 실행계획을 바탕으로 예측가능한 감축총량을 산출한다. 정무차관위원회는 보완적 조치가 필요한지의 여부를 결정한다. 정무차관위원회는 이를 바탕으로 전체 실행계획을 2010년 7월1일까지 확정한다. 결정된 실행계획은 각 기간마다 달성가능한 감축목표와 함께 결산한다. 이러한 결산총계는 내각에 대한 정기적인 보고에 포함된다.

연방통계청은 아직까지의 표준비용모델 자료은행(SKM-Datenbank)을 절차에 참여하는 모든 구성원들을 위한 중앙자료은행으로 전환한다. 이러한 통합자료실은 이미 측정되었거나 관련부서에서 산정한 정보제공의무의 부담 및 부담경감자료들을 포함하고 지속적인 결산을 위한 기초자료가 된다. 2010년 7월1일까지 기술적인 조치들을 완료하고 절차를 위한 결정이 이루어져야 한다.

2. 선도적 생활 및 법률분야에 존재하는 부담의 감축

국민, 경제, 행정분야에서 체감할 수 있는 간소화를 달성하기 위하여 연방정부는 프로젝트들을 수행한다. 이러한 프로젝트들은 경우에 따라서 서로 다른 법률분야를 포괄하고 다양한 차원에서 참여한다.

이행비용의 측정을 위한 개념과 방법의 개발에 따라 정무차관위원회 (Staatssekretärausschuss)는 2010년 3월 말까지 방법적용을 위한 시범프로젝트를 확정하고 2010년 4월에 개시한다.

2010년에는 다음의 법률분야에서 프로젝트들이 진행된다.

- 인프라구축계획과 관련한 계획법 및 건축법(특히 연방건설교통부(MBVBS), 연방환경부(BMU))
- 조세통지, 조세 및 관세법적 증명 의무(특히 연방재정부(BMF))
- 상법, 조세법 및 사회법에 따른 보존기간 및 검토기간의 조정과 단축(특히 연방법무부, 연방재정부, 연방노동사회부)
- 기업상의 위임(특히 연방노동사회부, 연방내무부, 연방환경부)
- 법률적 행위에 대한 신청(Antrag), 특히
 - 생존기반을 위한, 소기업 및 기업파산위험자를 위한 신청(특히 연방노동사회부, 연방경제기술부)
 - 요양보호를 필요로 하는 자, 장기질병이 있는 자 또는 중증환자를 위한 신청(u.a. BMG)
- 영업광고(Gewerbeanzeige)의 전자적 송부의 간소화(특히 연방경제기술부)

연방통계청에서의 측정능력의 조정을 위해 프로젝트의 순번은 각 부처의 제안에 따라 2010년 3월말까지 확정한다. 2011년 말까지 측정할 분야에서 측정가능한 이행비용을 설명하고 감축을 위한 방안을 제시한다.

전반적으로 순비용요구사항 25%의 감축을 달성해야 한다.

관료주의철폐 정무차관위원회는 본 프로젝트의 조정위원회로써 가능하다. 관료주의철폐 담당부서와 연방통계청은 통일적인 방법의 적용과 공동의 모니터링을 확보한다. 국가규범통제위원회는 협력자로서 참여한다.

3. 사전절차의 확대

이행비용의 개념과 방법론의 확정을 위해 연방정부의 모든 새로운 법률안은 이행절차에서 국민, 경제, 행정분야에서 발생하는 비용 및 영향에 대하여 광범위한 검토를 거친다. EU법(EU-Rechts)과 관련하여 1번을 참고한다.

4. 국가규범통제위원회 권한의 확장

연방정부는 확정된 요구사항에 대하여 방법상 정당한 수행이 이루어졌는지, 특히 기타 관료주의비용과 유효기간의 타당성심사와 관련한 수행을 검토하기 위하여 국가규범통제위원회의 상임위원수의 확대를 위한 고려를 지원한다.

연방정부는 국가규범통제위원회로 하여금 입법절차에 포괄적으로 관여할 수 있도록 노력한다.

5. EU차원의 규제감축 촉진

연방정부는 EU차원의 규제의 감축을 위하여 적극적으로 노력하고 새로운 불필요한 규제를 방지한다. 연방정부는 개별국가적 차원에서 수행가능한 간소화 조치의 수용을 위해 적극적으로 노력한다.

연방정부는 EU의 새로운 규범의 처리에서 납득가능한 영향분석이 이루어질 것을 요구하고 간소화를 위한 몇 가지 제안을 제출한다.

이밖에 연방정부는 국가규범통제위원회를 모범으로 삼아 유럽연합 집행위원회(Europäischen Kommission)에 규제감축을 위한 독립적 위원회(Rat)의 설치를 위해 노력한다. 이를 위한 첫 번째 중요한 단계로서 행정부담과 관련하여 독립적 이익단체의 고위그룹의 위원들의 확대를 고려한다.

[부록 II] 각 부처에 대한 지침서 송부를 위한 공문 (초록)

국가규범통제위원회설치법과 연방각부 공통직무규칙(GGO)의 개정은 연방정부의 입법안의 준비절차에서 더 많은 비용을 의미한다. 이행비용의 측정과 설명을 위하여는 정보제공의무로부터 기인하는 규제비용의 측정에서 필요했던 것 보다 더 많은 자료와 더 많은 계산이 요구된다. 이러한 의미에서 무엇보다 주정부와 자치단체 중앙연합회(kommunalen Spitzenverbände), 전문가그룹(Fachkreisen) 그리고 단체(Verbänden)의 참여는 중요한 의미를 지닌다. 이와는 독립적으로 지금까지와 마찬가지로 규범통제위원회와의 협약에 따라 긴급한 법률안의 경우 부적절한 지연 없이 제정될 수 있다.

지침서는 규제감축 정무차관위원회를 통해 국가규범통제위원회와 공동으로 결정한다. 연방내각에 제출되고 2011년 7월 1일 이후에 부처결정(Ressortabstimmung)을 통과한 연방정부의 법률안에 대하여 적용된다. 늦어도 2011년 9월 1일부터 지침서는 부처합의의 시작과 상관 없이 연방내각에 제출된 모든 법률안에 적용된다. NKR의 검사권한은 제4조 제1항에 따라 그대로 적용된다.

2011년 말까지 시험단계로서 지침서는 주와 대화를 통해 적용하는 것이 가능하다. 이 외에 지침서를 적용한지 2-3년 후에 모든 참여자의 협업을 검토하는 것은 의미가 있을 것으로 보인다.

연방정부에 의한 EU입법행위(EU-Rechtsetzungsakten)의 준비절차에서 유럽연합의사무에대한연방정부와독일연방의회간의협업에관한법률(EUZBBG) 및 유럽연합의사무에관한주와연방의협업에관한법률(EUZBLG)과 관련하여 어떻게 국가규범통제위원회법에 부합하게 처리할 것인가에 관하여 관할 위원회에 설명하여야 한다.

이 지침서는 표준비용모델에 따른 규제비용의 사전적 측정을 위한 지침서를 대체한다. (끝)

[부록 III] GGO 제42조 제1항 1문에 따른 표제부의 모범사례

A. 문제 및 목표(Problem und Ziel)

B. 해결방안(Lösung)

C. 대안(Alternativen)

D. 이행비용을 제외한 재정지출(연방, 주, 지방자치단체 각각)

E. 이행비용(Erfüllungsaufwand)

[국가규범통제위원회설치법 제2조 ; 연방정부의 입법계획에서 이행 비용의 측정과 제시를 위한 지침은 중요하다]

E.1 국민에 대한 이행비용

E.2 경제에 대한 이행비용

[국가규범통제위원회설치법 제2조제2항]

그 중에서도 정보제공의무에 따른 관료비용(Bürokratiekosten)

E.3 행정에 대한 이행비용

F. 기타 비용

[특히, 경제에 대한 비용, 사회보장제도에 관한 비용, 개별 가격 및 물가수준, 특히 소비자물가수준에의 영향]

[부록 IV] 국민에 대한 정보제공의무를 위한 시간 가치표

법안에 기인하는 표준비용모델에 근거한 정보제공의무를 다루는데 이와 관련한 개별 행위당 시간적 경비에 관한 비교가능한 자료가 아직 준비되지 못했다면, 국민에 대한 시간가치표(Zeitwerttabelle)를 소급하여 이용할 수 있다. 시간가치표는 표준활동에 소요되는 분당 수치의 가장 큰 부분을 제시하고 있다. 표준활동은 그 복잡성 정도에 따라 “단순(einfach)”, “중간(mittel)”, “복잡(komplex)”으로 구분된다.

시간가치표에 따라 측정된 시간가치는 항상 전문가적 관점에서 타당성있는 산정을 통해 재검토 되어야 한다. 만약 통계표에 따라 측정된 가치들이 과장 혹은 축소되어 있다고 추정할 만한 근거가 있다면 전문가에 의해 산정된 가치들을 이용해야 한다.

[국민에 대한 시간가치표(2010.10.11, 연방통계청)]

번호	활동	시간(분)		
		단순	보통	복잡
1	법률상 의무에 관한 정보숙지	2	5	20
2	청구에 필요한 전문적 상담(상담부서, 조정자, 법률상담원)	10	30	79
3	자료 또는 정보의 종합 및 편재(서식용지, 증빙서류, 사진 등)	1	3	20
4	자료 또는 정보의 평가(계산 및 검사 실행을 포함)	1	5	54
5	서식용지 기재	2	5	25
6	문서(서류) 작성(편지, 팩스, 이메일)	3	5	13
7	자료 또는 정보의 관할부서 송부	1	2	5
8	비용지급(이체용지에의 기입)	1	2	3
9	증빙서류의 복사, 정리, 보관	1	3	6
10	공적 부서의 심사	1	15	60
11	행정기관 재측정에 따른 추가정보제출	2	5	15

[부록 Va] 경제부문의 정보제공의무를 위한 간소화 절차

당해 건수가 연간 10,000건을 상회하지 않는 정보제공의무의 경우에는 관할 부처가 간소화된 절차를 통하여 부담을 측정할 수 있다. 이를 위하여 정보제공의무는 아래에서 제시하는 비용등급에 정렬되고, 부담의 경우에는 그곳에서 지적된 비용요소에 근거를 두어야 한다. 이와 관련하여 부담이 100,000유로(경미성의 한계)를 하회할 경우에는 원칙적으로 더 이상의 추산을 할 필요가 없다(아래의 예외 참조).

당해 건수가 연간 10,000건을 상회하거나 간소화된 절차에서 산정한 결과 그 부담이 100,000유로를 상회하는 정보제공의무의 경우에는 지금까지 언급한 형식에 따른 추산을 담고 있어야 한다.

당해 법률을 주관하는 관할부처나 국가규범통제위원회가 필요하다고 간주할 경우에는 간소화된 절차에서 산정된 부담가치와는 별개로 개별적으로 사전적 추산절차를 진행해 보아야 할 것이다.

[비용등급과 비용요소(2007.12.4, 연방통계청)]

비 용 등 급	비용요소 (유로)
모든 경제부문이 관련되는 특정한 활동의 신고와 보고의무	0.41
특정한 경제부문만 관련되는 특정한 활동의 신고와 보고의무(단순)	2.48
특정한 경제부문만 관련되는 특정한 활동의 신고와 보고의무(보통)	4.01
특정한 경제부문만 관련되는 특정한 활동의 신고와 보고의무(복잡)	26.06
제3자를 위한 표시의무(단순)	0.44
제3자를 위한 표시의무(보통 및 복잡)	11.34
표시의무없는 정보제공	4.38

부 록 법안에 있어서 이행비용의 측정 및 서술 지침

비 용 등 급	비용요소 (유로)
개별적 승인과 일반적 승인(단순)	7.58
개별적 승인과 일반적 승인(보통 및 복잡)	34.62
등록	88.33
인증, 감독(통제)방문, 협력의무	70.31
조세/보조금(단순)	6.76
조세/보조금(보통)	16.64
조세/보조금(복잡)	188.09
기타 정보제공의무(단순)	0.80
기타 정보제공의무(보통 및 복잡)	1.44

하나의 정보제공의무에 대한 추산된 비용을 측정하기 위해서는 정보제공의무를 16의 비용등급으로 정렬하여 그에 속하는 비용요소를 정보제공의무의 건수와 곱하면 된다.

[부록 Vb] 경제부문에서의 정보제공의무를 위한 시간가치표

개별 행위당 시간비용을 위한 비교가능한 자료가 없다면 소위 경제 부문에서의 시간가치표를 이용할 수 있다. 시간가치표는 표준활동에 소요되는 분당 수치의 가장 큰 부분을 제시하고 있다. 표준활동은 그 복잡성 정도에 따라 “단순(einfach)”, “중간(mittel)”, “복잡(komplex)”으로 구분된다.

시간가치표에 따라 측정된 시간가치는 항상 전문가적 관점에서 타당성있는 산정을 통해 재검토 되어야 한다. 만약 통계표에 따라 측정된 가치들이 과장 혹은 축소되어 있다고 추정할 만한 근거가 있다면 전문가에 의해 산정된 가치들을 이용해야 한다.

[경제부문의 시간가치표(2008.1.31, 연방통계청 및 중산층연구소)]

	일반적인 표준활동	설 명
I	정보제공의무 업무숙지	정보제공의무가 정기적으로 변경되거나 가끔씩 적용되는 관련성
II	자료의 수집	필요한 정보와 자료를 수집함에 있어 어떠한 비용이 발생하는가?
III	양식의 작성, 기입, 표시	예컨대, 신청서작성에 소요되는 비용
IV	산정의 실시	어떠한 산정, 평가, 계산이 실시되어야 하는가?
V	자료의 심사 및 입력	발생할 수 있는 감독조치에 소요되는 비용?
VI	문제점 수정	발생할 수 있는 수정조치에 소요되는 비용?
VII	자료의 준비	자료의 준비에 어떠한 비용이 발생하는가?
VIII	자료의 송부 및 공개	자료송부 또는 자료나 정보의 공개로 어떠한 비용이 발생하는가?
IX	내부 회의	필요한 내부회의를 통하여 어떠한 비용이 발생하는가?

부 록 법안에 있어서 이행비용의 측정 및 서술 지침

	일반적인 표준활동	설 명
X	외부전문가 회의	필요한 외부전문가회의(예: 세무사와의 회의)를 통하여 어떠한 비용이 발생하는가?
XI	지불명령서의 완료	예컨대, 송금자가 송금서류를 작성함으로써 어떠한 비용이 발생하는가?
XII	복사, 문서정리, 분산	그 밖에 자료의 처리와 관련하여 요구되는 내용
XIII	공공기관에 의한 심사	예컨대, 경영평가사에 의하여 유발된 내부적 비용
XIV	공적인 심사에 근거하여 실시되어야 할 각종 수정	자료의 수정, 추가적인 정보준비
XV	관할 기관과의 어려움이 있는 경우 그 밖의 정보 수집	추가적인 정보준비를 위한 비용
XVI	계속교육 및 연수에의 참여	정보제공의무의 이행이 우선 교육을 전제로 하는 경우에만 관련된다

* 사례건수가 적기 때문에 중간과 복잡간의 구별을 하지 않았음

[부록 VI] 경제부문의 임금표

경제분야	질적 수준			평 균
	단 순	중 간	복 잡	
A 농업 및 산림업	13.8	18.4	22.1	18.1
B 어업 및 양식업	16.1	23.8	29.9	23.3
C 광산 및 석탄과 철광의 채취	19.9	27.5	36.7	28.0
D 가공업	20.9	33.5	53.7	36.0
E 에너지 및 수자원업	25.2	38.0	54.8	39.3
F 건축업	15.8	26.5	44.6	29.0
G 매매, 보수, 자동차수선 및 중고품업	20.4	23.9	38.9	27.7
H 요식업	11.5	18.6	23.7	17.9
I 교통 및 뉴스전달업	22.5	28.3	40.4	30.4
J 신용업 및 보험업	24.7	37.6	52.8	38.4
K 부동산 및 주거제도, 동산의 임대, 경제적 서비스 제공 등	18.8	28.9	46.4	31.4
L 공공행정, 국방, 사회보험	21.2	32.6	52.4	35.4
M 교육 및 강습	20.7	31.9	51.1	34.6
N 보건제도, 동물위생제도, 각종 사회보장제도	18.7	28.8	46.2	31.2
O 기타 공적 서비스와 개인적 서비스의 제공	19.0	29.3	47.0	31.8
전체 경제(A-O)	19.3	28.5	42.7	30.2

(2006년 기준, 연방통계청)

[부록 Ⅶ] 행정부문의 임금표

[행정부문 임금표 : 시간당 표준임금]

	단순직	보통직	중위직	고위직	평 균
	요금표(€)				
총 괄 (연방/주/자치단체)	20.60	24.70	33.00	53.40	32.90
연 방	20.50	24.50	32.10	52.30	32.40
주	20.10	24.30	32.00	52.40	32.20

(2006년 기준, 연방통계청)

[부록 VIII] 개념정의 및 해설

이행비용(Erfüllungsaufwand)

이행비용은 모든 측정가능한 시간적 경비(Zeitaufwand)와 비용을 포함한다. 이때 비용은 연방법상 법령의 결과가 국민, 경제, 공공행정부문에게 발생시키는 비용을 의미한다. 정보제공의무를 이행함으로써 발생하는 관료주의비용은 이행비용의 일부분이다. 이는 경제부문의 규범수범자에게는 별도로 제시해야 한다.

국민 및 행정부문에서의 정보제공의무와 기타 요구사항간의 구분은 필수불가결하다.

행정부문의 이행비용에는 집행비용(Vollzugsaufwand)이 포함된다. 또한 수범자로서 국고행정작용(예, 자동차소유자로서 또는 건축주로서)도 이행비용으로 분류된다. 행정은 특히 신청서류들을 만들거나 또는 감독업무, 국민 또는 경제 또는 행정부문의 다른 분야를 위한 정보와 재료의 준비(예컨대, 신청서류 등)를 통해서 이행비용이 발생한다.

법률안 표제부(Vorblatt)의 알파벳 항목 D 이하에 서술되는 수입과 지출은 이행비용에서 고려하지 않는다(예컨대, 초과 및 미달된 조세수입, 기본법 제104조a 제3항과 제4항에 따른 소비 등).

이행비용에서는 단지 비용측면만을 고려한다. 이는 규율의 편익을 상쇄하는 것이 아니다.

절차(Prozess)

실무에서 관련되어 이행되는 다수의 요구사항(Vorgaben)들은 하나의 절차로 묶을 수 있다.

요구사항(Vorgaben)

요구사항은 수범자에게 직접적으로 금전적 비용, 시간적 경비 또는 양자의 변화를 가져오는 개별규정이다. 이는 연방법상의 규정에서 비롯된다. 그것은 수범자로 하여금 특정한 목표 또는 지시를 이행하거나 특정한 행위를 중단하게 만든다. 여기에는 제3자에 대한 협력의무 및 현재상황, 행위, 수치 또는 행태 등의 감시와 감독의무도 포함된다. 정보제공의무도 요구사항의 일부분이다.

여기에서 “직접적(Unmittelbar)”이 의미하는 바는 각 규율의 준수와 직접적으로 관련되어 금전적 또는 시간적 경비의 변동을 초래하는 것을 말한다. 요구사항의 특징은 국민, 경제, 공공행정이 법령을 위반하지 않기 위해 또는 국가적 급부의 요구 가능성을 상실하지 않기 위해서 이를 준수해야만 한다는 점이다(예, 신청).

요구사항을 확인할 때에는 다음의 점을 주의해야 하는데, 입법자는 명령 또는 금지이외에 목표 또는 한계치를 확정하거나 또는 국가적 지원을 통해 행동의 변화를 달성하고자 한다는 점이다. 이러한 개별 규정들은 요구사항으로 이해되는데, 이는 수범자에게 비용 및 시간적 경비의 변동을 초래하기 때문이다.

법안(Regelungsvorhaben)

법안에는 GGO 제44조, 제62조제2항 그리고 제70조제1항에 따라 입법평가의 대상이 되는 모든 법 및 행정규칙이 포함된다.

규범수범자(Normadressaten)

국민, 경제 및 공공행정은 잠재적인 수범자이다.

경제의 수범자에는 국내총생산에 기여하는 경제활동을 영위하고 민간

부문으로 분류되는 모든 단위가 포함된다. 민간부문은 자선조직과 자원봉사부문도 포함한다. 그러나 공공행정, 민간가정과 역외 법인과 조직은 포함되지 않는다.

공공행정에는 행정업무를 수행하는 행정주체, 공공기관, 공법상 재단과 재단에게 위임된 고권적 권한내에서의 공무수탁사인이 포함된다.

국민에 대한 규율은 자연인에 대한 모든 규율을 의미한다. 자연인이 기업인이라면 기업인의 자격에 근거하여 그 자연인을 향하는 요구사항들은 경제에 대한 필요조건으로 포함시킨다.

필요조건은 동시에 다수의 수범인에게 영향을 미칠 수 있다.