

입법평가 적용사례 연구

스위스 연방사법개정조치에 관한
사후평가를 중심으로

배 건 이



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 12-24-⑤

입법평가 적용사례 연구

- 스위스 연방사법개정조치에 관한
사후평가를 중심으로 -

배 건 이



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 적용사례 연구

- 스위스 연방사법개정조치에 관한
사후평가를 중심으로 -

**A Case Study on the Application of
Legislative Impact Assessment**

**- Ex-Post Evaluation on Action for Judicial
Reform in Switzerland -**

연구자 : 배건이(초청연구원)
Bae, Gun-Yee

2012. 7. 20.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 스위스는 1999년 연방헌법 제170조에 의회의 국가조치에 대한 실효성심사권을 인정하는 조항을 신설하여 입법평가의 제도적 기반을 마련하고 이후 20년 이상 활발한 평가를 수행하고 있는 나라로서 우리나라 입법평가 제도화를 위해 지속적인 연구과 고찰이 필요한 국가임.
- 2010년 연방의회에 제출된 16개 연방사법개혁조치에 대한 사후적 입법평가에 관한 중간보고서는 최근 스위스연방에서 실시된 사법개혁의 효과를 검토한 중요자료로서, 유관 법률이 300여개에 달하고 4년이라는 장기적 평가기간 동안 2차(2010, 2012)로 나누어 결과를 분석하는 단계별 사후적 평가방법을 사용하고 있는 것이 특징임.
- 이에 위 사례를 분석하여 각 평가단계별로 스위스 입법평가의 운영과 그 실재를 면밀히 고찰하여 구체적인 방법론과 그 적용과정을 살펴봄으로서 우리나라에 맞는 입법평가 모델에 대한 기초적인 근거를 제시하고자 함.

II. 주요 내용

□ 스위스 입법평가의 조직

- 스위스 입법평가는 연방의회, 연방내각 그리고 외부전문가가 상호 협력하는 구조를 띠고 있음.
- 연방의회는 행정통제처를 통해 자체적으로 입법평가를 수행할 수 있을 뿐만 아니라 연방내각에게 평가를 요청할 수 있고 최종적으로 그 결과를 통제하는 연방의 상위 감독자임.
- 연방내각은 의회 요청 외에도 자체적으로 평가를 시행할 수 있고, 입법평가 과정에서 칸톤을 비롯해 모든 이해관계인의 의견도 폭넓게 수렴하여 연방의 지속적인 균형과 발전을 유도하는 연방의 조정자임.
- 외부전문가는 입법평가를 실제 시행하고, 그 결과를 분석하는 학문적인 연구자로서 학제 간 연구를 바탕으로 전문적인 경험 증거를 제시하여 평가의 객관성을 담보하는 주체임.

□ 스위스 입법평가의 방법론

- 분석대상 사례는 2007년 스위스연방의 전면적인 사법제도개선을 위해 실시된 약 16개 주요조치에 대한 사후적 입법평가로서, 각 조치들이 ‘연방대법원의 부담경감, 권리보호의 개선, 절차와 권리구제수단의 간소화’란 목표에 부합하는지, 그리고 개별수단의 운영방식이 성공적으로 안착되었는지를 평가하였음.
- 입법평가의 계획-실행-평가단계별로 그 구체적인 방법론을 고찰해 본 결과 단계적 사후평가라는 방법론은 대규모 법률개정이 있는

입법 분야에 적합하며 4년 이상의 평가기간을 통해 평가결과에 대한 신뢰성을 확보할 수 방법이라 판단됨.

Ⅲ. 기대효과

- 헌법과 법률단계에서 입법평가제도를 규정하는 스위스식 모델은 구체적인 비교법령과 실증적 사례분석이 가능하기 때문에, 그에 관한 연구는 차후 제도화를 위한 기초자료로 이용할 수 있음.
- 스위스처럼 의회와 정부가 상호협력하는 평가시스템을 고려할 경우 국회와 정부에 소속된 입법지원기관들을 활용하여 평가과정에서 교류하고 그 결과에 대해 교차적으로 재평가하여 입법평가의 신뢰성을 확보하는 방안도 고려해볼 수 있음.
- 입법평가 기관신설에 앞서 기관의 역할에 대한 명확한 범위 설정을 우선시 했던 스위스의 기능주의적 접근방식을 응용해 우리나라 제도화를 위해 필요한 기관의 역할을 사전 예측할 수 있음.
- 주요사례에 적용된 평가기법 및 방법론은 개별분야별 입법평가 모델개발에도 충분히 적용될 수 있을 것임.

▶ 주제어 : 실효성, 입법평가, 입법평가의 조직, 입법평가의 방법론

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- Switzerland institutionalized the assembly authority to examine efficacy about national actions in 1999 and is the State, that has carried out Legislative Evaluation actively 20 years ago und that is a model for institutionalization of Legislative Evaluation in Korea to study continually.
- The federal government submitted to the assembly the preliminary report of Ex-Post Evaluation about 16 actions of the Federal Judicial Reform in 2010. This report is very important material to examine efficacy of the Federal Judicial Reform. because the objects of Ex-Post Evaluation are about 300 bills, and a method of phased Evaluation is used during 4 years for Legislative Evaluation; they are evaluated twice during 4 years(2010, 2012)
- So, this Study aims at suggesting foundational backgrounds for a model of Legislative Evaluation to be suitable for Korea, how to analyze operation of Legislative Evaluation and the process in each phased Evaluations of this case and study an application of concrete methodology and of the process.

II. Main Contents

Institution of Legislative Evaluation in Switzerland

- Legislative Evaluation in Switzerland has the cooperation system, which the federal assembly and government collaborated external expert each other.
- The federal assembly can carry out Legislative Evaluation autonomically by the Verwaltungskontrolle and also request the federal government for evaluation oder control the result of evaluation, so that it is an ober-supervisor of the federation.
- The federal government can carry out Legislative Evaluation autonomically except request of the federal assembly and collect opinions of all the persons concerned with Kantons, so that it is a mediator to lead to sustainable balance and development of the federation.
- The external expert is an academic researcher to carry out Legislative Evaluation actually, and analyze its result, suggests empirical evidence in base on interdisciplinary research, and also a main agent to assure an objectivity of Legislative Evaluation.

Methodology of Legislative Evaluation in Switzerland

- The analyzed Case is the Ex-Post Evaluation about 16 actions of the Federal Judicial Reform in 2007 and its aim is to review whether each actions correspond with “lightening of the Supreme Court,

Improvement of protection of a right, simplification of judicial process” or not, and which they are operated normally or not.

- As a consequence of studying concrete methodology in each phased Evaluation(Plan-Action-Review), a phased Ex-post Evaluation is suitable for revision of law on a large scale and also can assure trust about the results of Evaluation with the period of Evaluation over 4 years.

III. Expected Effectiveness

- A Model of Switzerland regulates Legislative Evaluation in constitution and law, so dass it can be used in base for its institutionalization.
- When we consider for institutionalization of Legislative Evaluation a cooperative evaluation-system like Switzerland, it is possible to use legislative Organs between national assembly and government in process of Legislative Evaluation, how to work together and review results of Legislative Evaluation each other
- This way of functionalism in Switzerland is more important to decide the scope of role for Evaluation Organ than to establish the new Organ for Legislative Evaluation, and when we use this way of functionalism, we can anticipate role of Organ for institutionalization of Legislative Evaluation in Korea.

Methodology of main case can be used in development of Model for Legislative Evaluation of different laws.

➤ Key Words : Efficacy, Legislative Evaluation, Institution of Legislative Evaluation, Methodology of Legislative Evaluation

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성과 목적	15
제 2 절 연구범위 및 방법	16
제 2 장 스위스 입법평가의 발전과 현황	19
제 1 절 입법평가의 성립과 전개	19
1. 입법평가의 필요성	19
2. 입법평가의 전개과정	23
제 2 절 입법평가의 구조와 현황	29
1. 입법평가의 주요절차	29
2. 입법평가의 과제와 전망	34
제 3 장 스위스 입법평가 적용사례의 분석; 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로	37
제 1 절 사례분석의 주요측면	37
1. 입법평가조직의 기능과 역할	37
2. 입법평가의 방법론	39
제 2 절 계획단계	40

1. 입법평가의 동기	40
2. 입법평가의 대상	42
3. 입법평가의 방법	45
4. 입법평가의 조직	47
제 3 절 실행단계	50
1. 인터뷰 조사	50
2. 설문조사	52
3. 통계조사	53
제 4 절 평가단계	54
1. 조직적 효과	55
2. 절차 및 업무적 효과	66
3. 권리수단변경의 효과	84
4. 최종결과	89
제 4 장 스위스 입법평가 적용사례의 검토	103
제 1 절 입법평가의 조직적 측면	103
1. 감독 및 통제권자로서 연방의회	103
2. 조정자로서의 연방정부	107
3. 평가자로서의 외부전문가	109
제 2 절 입법평가의 과정적 측면	111
1. 평가목표의 구체성	111
2. 평가대상의 포괄성	113
3. 평가과정 및 결과의 합리성	115
제 3 절 입법평가의 방법적 측면	117

1. 사전적 입법평가와 사후적 입법평가의 상호보완성 117
2. 단계별 사후적 입법평가의 효용성 119

제 5 장 시사점 및 결론 123

참 고 문 헌 129

【부 록】

▣ 연방사법개정조치에 관한 설문조사 결과 135

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

유럽사회의 경우 실질적 법치주의가 정착되는 과정에서 국가의 적극적 역할이 강조되었다. 특히 국가는 법규범이라는 수단을 통해 발전하는 사회의 능동적 요구에 대응하기도 하고, 발전을 적극 유도하기도 하였다. 하지만 이행능력에 대한 고려 없이 무분별하게 확대된 국가의 역할과 수많은 법규범의 신설은 오히려 개인의 자유로운 활동영역을 축소하고 심각한 재정적자를 몰고 왔다. 또한 입법과정에서 등장한 졸속입법과 부실입법은 오히려 법치국가의 본래 목표인 법적 안정성과 신뢰를 위태롭게 하였다.

1960년대부터 유럽의 법학자들은 이 같은 과잉법률주의현상을 비판하고 그 원인분석과 해결책을 모색하기 위해 노력하였다. 이 과정에서 등장한 신자유주의와 신공공관리론은 “작지만 효율적인 정부”라는 새로운 법치국가 모델을 제시하였다. 이런 새로운 사조에 따르면 국민이 국가에게 부여한 정당성이란 이행과정에서의 Input뿐만 아니라 목표달성여부에 대한 Output까지 포함된 것으로 해석한다. 그러므로 법률에 있어서도 입법목적의 달성여부와 같은 “실효성(Wirksamkeit)” 개념은 당연히 강조될 수밖에 없었다. 특히 입법의 실효성을 높이기 위한 다양한 방법론에 대한 논의는 훨씬 구체화 되어 진행되었는데, 그 중 대표적인 것이 “입법평가(Gesetzesevaluation)”이다.

스위스는 26개 칸톤으로 구성된 연방국가로서, 입법과정에서 입법평가제도를 활발하게 운영하고 있는 대표적인 나라이다. 1999년에 이미 헌법 제170조에 “국가조치에 대한 의회의 실효성 심사권”을 인정하는 조항을 신설하였을 뿐만 아니라, 의회법 제141조에 따라 법안이유서에 법률의 주요 예측효과를 제시하도록 함으로서 입법평가에 관한 제

도적 기반을 비교적 일찍 마련하였다. 매년 연방내각은 스위스 평가학회(SEVAL)와 함께 주요법률안 또는 법률에 대한 사전적·사후적 입법평가를 실시하여 그 결과를 국민에게 공개하고 있다. 본 보고서에서 분석한 사례는 2007년 연방상원이 스위스 연방사법 전면개정조치의 효과에 대한 자료제출을 요청하면서 시작된 사후적 입법평가로서, 2010년까지 완료된 1차 중간평가결과를 주요 고찰대상으로 한다.

스위스 입법평가 운영은 우리나라 입법평가의 제도화 관점에서 보자면 헌법과 법률이라는 구체적인 법적 비교모델이 존재할 뿐만 아니라, 입법평가를 담당하는 전문기관을 두지 않고 정부부처가 민간 전문가 Pool을 인적네트워크로 활용하여 평가업무를 수행하고 있다는 점에서 조직적 측면에서도 많은 효용을 찾을 수 있을 것이다. 특히 집중적으로 분석할 스위스 연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가 사례의 경우 사법(Rechtspflege)관련 입법의 중요성을 고려할 때, 그 평가과정과 방법론을 요소별로 분석한다면 국내 아직 활성화되지 않은 분야별 입법평가연구에 많은 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

제 2 절 연구범위 및 방법

본 연구는 기본적으로 스위스의 사후적 입법평가제도와 그 적용사례에 관한 고찰을 주 대상으로 한다. 인용된 사례의 경우 16개 스위스 연방사법개정조치의 목표달성도가 입법평가의 구체적인 대상이다.

일반적으로 사후적 입법평가는 현행 법률이 의도한 목표에 도달하였는지, 그 과정에서 어떤 부작용이 나타났는지, 또는 부담이 가중 또는 경과되었는지 등을 조사하고 평가하여 현행 법률의 성과를 제시하고, 앞으로 개선할 방향과 그 근거를 마련하는데 이용된다. 평가기법 역시 법률의 효과에 대해 경험적으로 조사된 자료를 토대로 개별적인 심사기준을 흔히 당위-현재(Soll-Ist), 이전-사후(Vorher-Nachher), 사전

(Ex-Sante)-사후(Ex-Post)로 나누어 비교하는 방식을 사용한다. 본 연구는 이 같은 사후적 입법평가기법들이 스위스 입법과정에서 어떻게 활용되었는지 살펴보고, 각 평가과정에서 해당 기관들의 업무분담을 비롯해 평가실무를 담당하는 전문가 그룹의 활동에 대해서도 세부적으로 조명해 보고자 하였다. 또한 해당 적용사례가 5년이라는 장기적인 평가기간 동안 2차(2010/2012)로 나누어 결과를 분석하는 단계별 사후적 평가방법을 취하고 있다. 이런 평가방법을 결과의 신뢰성 확보 및 개정안 마련을 위한 사전적 입법평가와의 연계성 측면에서 재고찰한다면 스위스 입법평가의 체계성과 운영실제에 대한 종합적 이해가 가능할 것이라 판단된다.

기본적으로 문헌연구방법을 취하며, 2010년 스위스 법무부가 제시한 “새로운 연방사법의 실효성 평가(Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege)”에 대한 보고서를 바탕으로 적용사례를 분석하였다. 일차적으로 국내 선행연구를 진행한 스위스 입법평가 전문가들에게 자문을 하거나 또는 함께 전문가 회의를 진행하여 연구의 기본방향을 설정할 것이며, 스위스 사례를 작성한 실무자 또는 관련자와 개별 인터뷰 또는 자문을 통해 연구의 질적 수준을 높이는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 이 같은 연구를 통해 스위스 입법평가모델의 국내적용가능성 및 변용여부에 대한 비교들과 실질적인 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 장 스위스 입법평가의 발전과 현황

제 1 절 입법평가의 성립과 전개

1. 입법평가의 필요성

(1) 효과지향적 입법의 추구

20세기 유럽식 적극국가들은 국가과제와 기능들을 무분별하게 확대하는 과정에서 기하급수적으로 늘어난 법규량으로 인해 규범의 홍수(Normflut)현상에 직면하였다. 특히 관료주의가 팽배하고 과잉법률주의가 만연해지면서 졸속·부실입법들이 재차 등장하게 되자 법치국가적 실효성에 대한 비판의 목소리가 점차 거세졌다.¹⁾

스위스 역시 다른 유럽의 적극국가들과 마찬가지로 과도한 규제증설로 인해 재정적자가 심화되고 국민의 불신이 가중되었다. 이런 문제의 근본원인을 과도한 국가기능확대라는 유럽공통적인 적극국가경향에서 찾는다 할지라도, 스위스 내부의 특수한 원인 또한 영향을 끼쳤다. 첫째 국제화 및 유럽화에 대비한 스위스의 국가체제 전면개편 노력이 그 원인 가운데 하나이다. 1980년대 들어서 국제사회 질서가 재편되고 유럽통합이 급속화 되자 이에 대비해 스위스는 전면적인 국가체제 개편작업을 단행하였다. 특히 유럽호환성(Europakompatibilität) 정책은 스위스 법질서와 유럽법과의 조화를 위해 많은 법률을 제·개정과정을 동반하였다.²⁾ 이 과정에서 등장한 많은 신설법령들은 국제법, 칸톤, 연방, 유럽법이라는 복잡한 법률구조를 형성함으로써 국민과 기업의 규제부담을 크게 증가시켰다. 두 번째 스위스 특유의 협의

1) Böckenförde, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriff, in: Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt am Main, 1991, S. 148

2) 박영도, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004, 20면

민주주의(Konkordanzdemokratie)적 정치시스템으로 인해 다양한 사회세력의 정치참여가 보장되면서 법률의 개정빈도수가 높아졌기 때문이다.³⁾ 법률개정의 증가가 곧바로 규제부담으로 이어질 수는 없지만, 개정에 대한 충분한 이해가 뒷받침 되지 못한 채 규제만능주의식의 개정작업만 계속될 경우, 중복규제를 낳거나 오히려 규제가 필요한 곳에서는 법률의 부존재로 인해 집행공백상태가 야기될 수도 있다. 따라서 이런 법적 흠결들은 결국 국민의 규제부담을 높일 수밖에 없다. 또한 법률안 관련 다양한 이익집단(연방·칸톤·이익단체 등)의 조정을 강조하는 협의민주주의 시스템은 스위스 연방주의의 주요요소임은 분명하지만, 입법과정에서 어느 한 집단의 영향력이 강하게 행사될 경우 입법갈등이 심화될 수 있으므로 신속한 입법적 대처가 어렵다는 단점도 안고 있다.⁴⁾

이런 문제점들을 극복하기 위해 등장한 신자유주의와 공공관리론은 “작지만 효율적인 정부”라는 새로운 국가모델을 제시하였다. 이런 국가이론에 따르면 국가행위의 정당성(Legitimität)은 행위의 과정(Input) 뿐만 아니라 그 결과(Output)에서도 충족되어야 한다.⁵⁾ 따라서 이런

3) 협의민주주의란 다수결민주주의와는 상반된 개념으로 정치적 의사결정에 영향 받는 모든 사람들이 그 의사결정에 직·간접으로 참여하여 권력을 공유하는 정치형태이다. 1947년 연방헌법 개정으로 등장한 사전의견청취제도는 연방내각의 입법과정에서 정당·이익집단·칸톤 간의 권력공유를 더욱 강화하였다. 사전의견청취제도에 의하면 연방내각은 새로운 입법이 필요한 경우 이를 평가할 연구팀과 전문가위원회를 구성하고 별도의 자문절차를 둔다. 관련부처는 전문가위원회가 작성한 보고서에 기초해 나온 법률안을 칸톤·정당·이익집단에 배포하여 이들 반응을 평가한 후 법안의 추진여부를 결정한다. 특히 전문가위원회는 국민투표를 요구할 가능성이 있는 이익집단들에게 관련 입법에 대한 의견표명기회를 준다. 만일 계속적 추진이 결정되면, 법안은 연방상원과 연방하원에 각각 송달한다. 연방의회 역시 가능한 한 국민투표에 회부되지 않도록 많은 이해당사자들의 지지를 받게 될 타협안을 만들려고 노력한다. 이처럼 스위스의 입법과정은 지속적인 조율과 타협을 통한 권력공유과정이기 때문에 협의민주주의라 불리는 것이다; 안성호, 상생정치의 제도적 조건-스위스 협의민주주의적 교훈, 한국사회와 행정연구 제13권 제3호, 2002, 14-15면

4) Uhlmann/Zehnder, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes, 2011, S. 18-19

5) Mastoronardi, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes,

국가행위의 결과적 충족도는 의도한 목표만큼 그 효과를 달성했는지에 관한 검증(Überprüfung)을 통해 확인 가능하므로, 자연스레 평가(Evaluation)란 개념이 필수적으로 수반된다.⁶⁾

이 같은 효과지향적(Wirkungorientierte) 국가행위에 대한 요청은 효과지향적 입법에 대한 요구로 이어졌다.⁷⁾ 이를 반영하여 90년대부터 유럽 각국은 규제영향평가 또는 신설규제에 대한 필요성심사의 강화와 같은 다양한 형태의 규제개혁방안을 강구하였다. 스위스 역시 법률의 실효성(Wirksamkeit)을 높이는 효과지향적인 입법수단으로서 입법평가(Gesetzesevaluation)를 제도화하였다.

(2) 실효성원칙의 헌법적 수용

모든 문제의 원인을 과잉법률주의로 돌린다 할지라도, 탈규제정책만이 근본적인 해결책일 수는 없다. 왜냐면 발전하는 사회에 능동적으로 대처하기 위해 입법의 수요는 계속 창출되기 때문이다. 오히려 철저한 계획입법을 통해 무분별한 법률증식을 막고, 지속적인 법률 모니터링을 통해 질적으로 개선된 법률을 형성하는 것, 즉 실효성에 의한 평가가 보다 근본적인 해결책일 것이다.

여기서 실효성(Wirksamkeit)이란 헌법원칙으로서 국가의 효과지향적 행위추구 의무를 뜻한다.⁸⁾ 독일어로 “Wirkung”은 효과를, “Wirksamkeit”는 효과성을 의미한다. 유의어 가운데 “Effektivität”도 “Effizienz(효율성)”와 구별되는 개념으로 효과성이라 번역되기도 한다. 하지만 Wirksamkeit를 효과성이라 하지 않고 “실효성”이라 표현한 것은, 효과지향적 국가행

1996, S. 31

6) Mastoronardi, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes, 1996, S. 26

7) Mader, Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft, Verwaltung und Management, 1996, S. 138

8) Mastoronardi, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes, 1996, S. 31

위의 정당성은 국가가 달성하려는 목표에 대한 정확한 인식, 구체적 계획, 실현 가능한 방법에 대한 검증을 통해 판단해야만 합리적이라 할 것이므로, 철저한 현실주의에 입각해야 한다는 본래 목적에 충실하고자 함이다. 효과성(Effektivität)이 결과적 정당성(Outputlegitimation)에 대한 판단, 즉 목표달성도를 의미한다면, 효율성(Effizienz)은 경제학적 관점에서 국가행위의 투입대비 산출결과의 최대치를 중요시하는 개념이므로 양자는 구별된다. 아직까지 효율성이 헌법원칙으로 자리 잡은 것은 아니다. 하지만 국가행정의 구조, 절차 및 방식이 비효율적일 경우 국가행위의 효과성 또한 간접적으로 침해되므로, 국가는 가능한 한 경제적 방법을 동원해 도달하고자 했던 목표효과를 달성해야만 한다. 이런 점에서 효율성은 효과성의 보충적 개념인 것이다. 따라서 효율성 차원에서 비용편익분석에 따른 최적화 요구에 따르면 국가의 목표는 비례원칙을 준수해야 하며, 도달하고자 하는 목표에 드는 비용은 현실적으로 수용 가능해야만 한다.⁹⁾ 규범적 효력이 국가기관을 비롯한 모든 수범자의 의사에 합치되어 살아있는 법으로 기능해야 한다는 점을 고려할 때, *Wirkksamkeit*는 효과성과 효율성을 포함한다는 뜻에서 실효성으로 이해해야 할 것이다.¹⁰⁾

1991년 스위스 연방정부 내 구성된 입법평가실무위원회(AEGEVAL)는 위와 같은 논의를 바탕으로, “오늘날 국가의 행위는 점점 목적지향적이고 효과지향적으로 되어가고 있다. 입법의 제도적 특징은 더욱 명확해지고 있다. 실효성(*Wirksamkeit*)과 합법성(*Rechtmäßigkeit*)은 법률에 대한 평가의 중요한 기준으로서 동시에 정당성(*Legitimität*)의 중요한 요건이 되었다.”고 지적하면서 입법평가의 이론적 토대를 제공하였다.¹¹⁾

9) Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Dis schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 2509

10) 박영도, 입법학용어해설집, 한국법제연구원, 2002, 145-146면

11) Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation: AEGEVAL”, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartment, Bern, 1991, S. 9

이를 토대로 1995년 6월 연방법무부는 헌법개정안을 발표하였다.¹²⁾ 엄밀한 의미에서 본다면 당시 헌법개정안의 쟁점은 연방주의, 사법개혁, 기본권 조항의 개혁과 미래세대에 대한 책임을 언급한 환경헌법의 삽입에 대한 사항이었다.¹³⁾ 하지만 현대 법치국가의 정당성 요건으로 새롭게 인정된 실효성원칙은 헌법개정안이 제 기능을 발휘하기 위해 선결되어야 할 사항이었기 때문에 큰 논란의 여지없이 헌법전(§ 170 BV)에 편입될 수 있었다.

2. 입법평가의 전개과정

(1) 연방헌법상의 변화

입법평가와 관련된 연방헌법상의 가장 큰 변화는 앞서 언급한 것처럼 1999년 연방헌법개정에 따라 새롭게 헌법전에 편입된 헌법 제170조 실효성 심사조항의 제정이다.¹⁴⁾

12) Ehrenzeller/Mastrorardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Dis schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 18-19

13) 현재 스위스 입법평가제도와 관련해 1999년 연방헌법의 전면개정은 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째 연방헌법 제170조에 국가의 모든 조치에 대한 실효성심사를 가능케 함으로서 입법평가의 제도적 기반을 형성하였다는 점이다. 둘째 사전적 입법평가와 관련해 지금의 지속가능성심사를 성립케 하였다는 점이다. 1999년 연방헌법 개정시 환경책임, 세대간 형평성, 사회적 통합을 주요요소로 하는 지속가능한 발전이라는 개념이 최초로 국가목표(Staatsziel)화 되었다(§ 2 BV). 이후 2008년 개정된 의회법 제141조 제2항 그리고 연방내각의 법안에 대한 공식입장지침서에 의하면 사전적 입법평가지 법안으로 인해 발생가능한 환경·경제·사회 및 미래세대에 대한 영향은 지속가능성 관점에서 분석해야만 한다. 결국 2008년 성립된 국가지속가능성 전략에 따라 지속가능성이라는 국가목표를 통해 입법자에게 법률 제·개정 의무를 부여하고, 법률을 비롯해 연방법에 따른 계획 및 프로그램에 이르기까지 미래예측 효과를 분석하게 함으로서 사전적 입법평가를 기능적으로 분화·발전시킨 지속가능성심사제도(Nachhaltigkeitsbeurteilung)가 등장하였다.

14) 1798년 헬베티아 헌법은 프랑스 헌법을 기본으로 네덜란드와 이태리 헌법을 가미한 스위스 최초의 현대적 헌법이다. 하지만 위 헌법은 나폴레옹군의 스위스 점령 당시 제정된 것이기 때문에 엄밀한 의미의 현대헌법이라 할 수 없다. 따라서 헌법 제정권자인 스위스국민의 자율적 의지가 반영된 최초의 스위스 헌법은 1848년 연방 헌법이다. 이후 몇몇 조항의 부분개정은 있었지만 연방헌법의 전면개정은 1874년에

스위스 연방헌법 제170조는 “연방의회는 연방의 조치가 실효성에 의해 심사되는지에 관해 주의를 기울여야 한다.”라고 밝히고 있다. 이는 연방의회(Bundesversammlung)가 연방의 상급감독자(Oberaufsicht)로서 갖는 광범위한 조사권(Ermittlungskompetenz)적 권한을 뜻한다. 헌법적 의미의 실효성심사의 대상은 입법·사법·행정영역에 취해진 연방의 조치(Massnahmen des Bundes)를 모두 포함한다. 연방법상 연방사무(Bundesaufgabe)에 속하는 모든 국가작용, 연방법에 따른 칸톤의 집행, 그리고 사인에게 위탁한 연방과제 역시 심사대상에 포함된다. 구체적으로는 법률안, 프로그램약정, 정보캠페인처럼 아직 법형식을 갖추지 못한 조치도 그 대상에 포함된다.¹⁵⁾ 하지만 심사대상의 포괄적인 범위에도 불구하고 모든 국가행위는 법적근거를 요한다는 법치주의원칙을 고려할 경우, 실제 연방정부가 실행하는 심사는 심가결과를 구체화하기 용이한 법률에 대한 평가가 중심이 될 수밖에 없다. 실질적 의미의 법률에 대한 평가라는 점에서 이를 입법평가(Gesetzesevaluation)라고 부른다. 그리고 연방헌법 제170조의 실효성심사는 법률의 효과성 통제뿐만 아니라 효과성예측도 포함하는 개념이므로 사전적 입법평가 및 사후적 입법평가와 모두 관련된다.

입법평가의 성립은 법치국가의 보충성(Subsidiaritätsprinzip)원칙상 국가행위의 결과적 책임을 강화하려는 국가이론에서 출발한 것으로서 연방헌법 제170조가 그 구체적인 위임의 근거를 마련하였다면, 또한 입법목적에 대한 평가는 기타 헌법체계와의 조화로운 해석을 필요로 하기 때문에 1999년 연방헌법개정시 다음의 몇몇 조항에 대한 변화도 동시에 이뤄졌다.

최초로 시도되었고, 그 후 125년만인 1999년 두 번째 연방헌법에 대한 전면개정이 있었다; a.a.O., S. 11-16

15) Bussmann, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes, 2009; 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011, 252면

먼저 연방헌법 제5조 제2항의 경우 불문헌법상 인정되던 “공공의 이익”이란 표현을 삽입하며 평가를 위한 가장 상위의 입법목적을 설정하였다. 입법의 경제적 효과에 대한 평가를 할 경우 근거가 되는 “연방예산의 지속적인 균형유지 의무(Grundsatz des Gleichgewichts von Ausgaben und Einnahmen)”에 대해 언급한 연방헌법 제126조 제1항의 경우 1968년 연방재정예산법(Finanzhaushaltgesetz)에서 정한 원칙을 헌법적 차원으로 상향시킨 것이다. 그리고 연방헌법 제178조 제1항의 경우 1984년 구헌법 제102조와 제32조 제3항의 내용을 통합한 것으로서, 연방내각의 합리적인 조직운영과 실행가능한 연방사무에 대한 책임을 강화하였다. 이를 통해 입법평가지 법률의 이행가능성 분석을 위한 상위근거를 한층 구체화하였다. 마지막으로 연방헌법 제50조 제2항은 1997년 헌법위원회 개정안에서 최초로 언급된 내용으로서 자치단체에 미칠 모든 영향(Auswirkung)을 고려할 것을 연방의 의무로 정하고 있는데, 이는 평가 시 법률로 인해 발생하는 영향의 범위(연방-주-자치단체)와 관련해 구체적 기준으로 작용하게 되었다.

<표1> 입법평가 관련 주요헌법조항과 내용

헌법 조항	내 용
제170조 실효성 심사	연방의회는 연방의 조치가 실효성에 의해 심사되는지에 관해 주의를 기울여야 한다.
제5조 제2항 법치국가적 활동원칙	국가의 활동은 공공의 이익에 부합하고 그 목적에 상당한 것이어야 한다.
제126조 제1항 연방예산	연방은 세입과 세출의 지속적인 균형을 유지해야 한다.
제178조 제1항 연방행정	연방내각은 연방행정을 이끈다. 연방내각은 합목적적인 조직운영과 구체적 임무의 달성을 위해 노력해야 한다.
제50조 제2항 자치단체(Gemeinde)	연방은 그 활동에 있어 자치단체에 발생가능한 영향(Auswirkung)을 고려해야 한다.

(2) 연방법률상의 변화

스위스 입법평가와 관련해 중요한 연방법률은 의회법과 재정통제법이다. 1999년 연방헌법이 개정되면서 의회법과 재정통제법의 개정 또한 순차적으로 예정되었다. 2002년 성립된 의회법은 직무운영법(Geschäftsverkehrsgesetz)을 폐지하여 그 일부를 제8조부터 제61조까지의 내용으로 편입시켰다.¹⁶⁾ 연방헌법 제170조를 구체화한 의회법은 제26조 1항 및 3항에 “연방의회는 연방내각, 연방행정, 연방법원 및 연방의 업무를 위탁받은 자에 대해 합법성·체계정당성·합목적성·실효성·경제성에 맞게 업무를 수행하고 있는지를 감독해야 한다(§ 26 I, III ParlG).”고 규정하여 연방기관에 대한 연방의회의 감독권을 인정하였다. 이어서 동법 제27조에 의하면 “연방의회는 연방의 각종 조치에 관한 실효성 심사권을 갖는다.”고 규정함으로써, 연방의회는 연방의 최고 감시자로서 연방내각에게 입법평가의 실시를 요구할 수 있을 뿐만 아니라, 수행된 입법평가의 결과를 최종적으로 검토하는 연방의 최고 기관임을 분명히 하였다.

법률에 대한 실효성 심사를 의미하는 입법평가와 관련해 중요한 것은 연방의회 내 감독위원회(Aufsichtskommission)와 입법위원회(Legislativkommission)의 역할이다. 양 위원회는 헌법과 의회법에 근거해 입법평가에 관한 요청권을 각각 분담하고 있다. 따라서 위원회 스스로 그러한 평가를 수행하거나 위탁할 수 있을 뿐만 아니라 연방정부가 실행한 입법평가를 검토할 수 있다.¹⁷⁾ 입법위원회는 이 같은 평가결과를 고려해 법률을 제·개정할 의무를 지며, 감독위원회와 감독위원의장 단회의는 입법평가결과 연방전체의 이익과 상충하는 개별조치를 조정

16) AS 2000 273 2093

17) 의회행정명령 제10조에 의하면 감독위원회에 속하는 운영심사위원회(Geschäftsprüfungskommission)의 위탁으로 의회행정통제처(Parlamentarische Verwaltungskontrolle)는 의회 감독권의 범위 내에서 평가를 수행하거나 그 결과를 검토할 수 있다.

하여 통일적 효과를 가져오도록 해야 한다(§ 44 I ParlG). 효과지향적인 연방입법과 연방행정은 연방재정과 예산의 효율적인 분배와 집행을 요한다. 따라서 연방조치 및 법률로 인한 경제적 효과에 대한 분석은 재정통제법 제5조 제2항에 따라 연방재정통제처(Eidgenössische Finanzkontrolle)가 그에 관한 심사를 담당한다.

의회법 제141조 제2항에 따라 법률안 이유서에 법률의 사전적인 효과예측에 대한 분석내용을 첨부하도록 되어있는데, 이것은 바로 사전적 입법평가의 결과를 의미한다. 위 조항은 직무운영법 제43조 제2항의 내용을 부분적으로 편입하여 확대한 것이다. 의회법 제141조 제1항에 의하면 연방내각이 첨부한 법률안 이유서에 사전단계에서 논의되었던 대안과 그에 관한 입장이 표명되어야만 한다. 사전적 입법평가 시 법률안의 집행용이성, 연방에 미치는 인적·재정적 영향 그리고 그에 관한 비용편익을 비롯해 경제·사회·환경적 영향뿐만 아니라 성별영향 및 미래세대에 대한 영향도 평가되어야 한다.¹⁸⁾ 이 같은 다양한 평가요소들은 비단 사전평가에만 한정되는 것은 아니며, 사후적 평가에도 모두 사용되는 방법들이다.

<표2> 입법평가 관련 주요법률조항과 내용

법률조문	내 용
의회법 제26조 제1항 및 제3항 감독권	제 1 항 연방의회는 연방내각, 연방행정, 연방법원, 연방검찰의 감독기관 및 연방의 업무를 위탁받은 자를 감독한다. ¹⁹⁾

18) 연방법령 및 계획으로 인해 발생 가능한 경제, 사회, 환경적 영향의 경우 미래세대에 미치는 잠재적 효과에 대한 사전예측을 필요로 한다. 따라서 2002년 지속가능성전략(Nachhaltigkeitsstrategie)에 따라 2004년 연방공간개발부는 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsbeurteilung)를 마련하였다. 연방의 지속가능성전략에 해당하는 국가의 조치의 경우 사전적 입법평가 시 지속가능성심사도 함께 시행해 그 결과를 법률안 이유서에 기재하여 의회에 제출해야만 한다.

19) 2010년 개정 때 형사기관조직법상의 감독권한을 추가하였다; AS 2010 3267

제 2 장 스위스 입법평가의 발전과 현황

법률조문	내 용
의회법 제26조 제1항 및 제3항 감독권	<p>제 3 항 연방의회는 다음과 같은 기준에 따라 감독권을 행사한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 합법성 2. 체계정당성 3. 합목적성 4. 실효성 5. 경제성
의회법 제27조	<p>법률에 따라 설치된 연방의회 기관들은 연방의 조치에 관한 실효성을 심사한다. 이 기관들은 다음의 사항을 행할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 연방정부가 실효성 심사를 수행하도록 요구할 수 있다. 2. 연방정부의 위탁으로 수행된 실효성 심사를 검토할 수 있다. 3. 실효성 심사 자체를 위탁할 수 있다.
재정통제법 제5조 재정통제의 기준	<p>제 1 항 스위스 재정통제처는 합법성 · 체계정당성 · 경제성의 기준에 따라 재정감독권을 행사한다.</p> <p>제 2 항 위 기관은 경제성 심사를 수행하고, 이 심사에서 다음 항목들을 설명해야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 수단이 절약되어 투입되었는지 2. 비용과 수익이 양호한 관계에 있는지 3. 재정지출이 기대효과를 가져왔는지
의회법 제141조 법률초안에 대한 공식입장	<p>제 1 항 연방내각은 법률초안을 공식입장과 함께 연방의회에 제출한다.</p> <p>제 2 항 구체적 진술이 가능한 한, 연방내각은 법률안에 대한 공식입장에서 특히 다음 항목들을 밝힌다:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 법적근거, 기본권에 미치는 영향, 상위 법률과의 일치성과 유럽법률과의 관계

법률조문	내 용
	2. 법률안으로 인해 예정된 권한위임 3. 사전 의회절차에서 이와 관련된 연방내각의 견해와 대안 그리고 공식 입장에 대한 논의 4. 법률공포로 인해 예정된 변경, 이런 변경으로 인해 계획될 수 있는 평가 및 사전 의회절차에서 집행유용성에 대한 심사 5. 연방과 칸톤, 자치단체에 미치는 법률공포와 집행의 인적·재정적 영향과 비용충당의 종류와 방법, 재정계획에 미치는 영향 및 비용과 편익의 관계 6. 경제·사회·환경·미래세대에 미치는 영향 ²⁰⁾ 7. 법률공포와 입법계획과의 관계 8. 양성평등에 미치는 영향

제 2 절 입법평가의 구조와 현황

1. 입법평가의 주요절차

(1) 사전적 입법평가

사전적 입법평가는 예상가능한 입법대안의 시나리오를 전개해 문제점을 미리 파악함으로써 법률의 효과를 예측하는 방법이다. 사전적 입법평가에 대한 법적 근거인 스위스 의회법 제141조 제2항에 의하면, 연

20) 지속가능성심사를 고려해 2009년 의회법 개정 시 미래세대에 대한 영향도 함께 기술하도록 하였다. 2008년 - 2011년 연방정부의 지속가능성전략 지침과 실행계획에 따르면 법안의 지속가능성과 관련해 한층 발전된 지속가능성심사 모델을 제시하고 있다; AS 2009 725

방내각(Bundesrat)은 법률초안에 대한 공식입장에서 연방과 칸톤 그리고 자치단체에 미치는 규범·경제·사회·환경적 영향을 기술하여 의사를 표명해야 한다. 동 법 제1항에 의하면 사전적 입법평가의 결과는 법률초안에 대한 연방정부의 공식입장이라는 형식으로 의회에 제출되며, 이는 법률안 제출 시 필수요건이다. 연방정부는 각 부처의 법률초안에 대한 검토 작업의 통일성을 기하기 위해 법률초안에 대한 연방내각의 공식입장지침(Botschaftsleitfaden der Schweizerischen Bundesrates)을 마련해 두고 있다.²¹⁾ 이 지침을 통해 각 부처는 법률초안으로 인해 발생 가능한 영향 가운데 관할사항에 해당하는 효과에 대해 언급하게 되는데, 자세한 내용은 다음과 같다.

<표3> 법률초안에 대한 연방내각의 공식입장지침서 주요내용

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 영 향
실효성 심사의 법적근거(예를 들어 행정경험, 개략적 평가, 비교연구, 시뮬레이션)에 대해 명확히 진술하여 독자들이 정확하고 엄격하게 평가할 수 있도록 한다.2. 연방에 미치는 영향<ul style="list-style-type: none">- 재정적 영향- 인적영향- 기타 영향: 예를 들어 조직적 시각, 연방전산시스템, 건축적 시각도 포함3. 칸톤과 자치단체에 미치는 영향
제안안에 근거하여 어떤 재정적·인적 수단이 칸톤과 자치단체를 위해 필요한 이행비용에 대한 정확한 정보를 제공해야 한다.4. 국민경제에 미치는 영향<ul style="list-style-type: none">- 개별 사회단체에 미치는 영향- 전체 경제, 특히 무역에 미치는 영향5. 기타 영향<ul style="list-style-type: none">- 외교정책에 미치는 영향- 환경과 농업에 미치는 영향 |
|---|

21) <http://www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/06864/index.html?lang=de>

- 우주개발에 미치는 영향
- 지역정책에 미치는 영향
- 도시, 인구밀집지역, 산악지역에 미치는 영향
- 사회, 특히 남녀평등과 장애인에게 미치는 영향
- 정보보호에 미치는 영향

이와 같은 영향을 분석하기 위해 다양한 개별 영향평가들이 존재한다. 그리고 개별 영향평가들은 법률로 인해 발생 가능한 영향을 정확히 예측하기 위한 방법이므로 사전적 입법평가의 절차에 포함된다. 개별 부처에서 수행하는 전문 영역별 영향평가의 결과는 연방내각에 송부되고 내각은 이를 토대로 법률초안에 대한 공식입장을 작성한다. 수치화되고 계량화된 자세한 개별 영향평가의 결과들은 연방내각의 공식입장 뒷면에 기초자료로 첨부되어 의회에 제출된다. 사전적 입법평가를 위한 개별 영향평가와 부처별 관할권은 다음과 같다.

<표4> 사전적 입법평가를 위한 개별 영향평가 및 관할권²²⁾

영역	개별 영향평가	관할권
경제	- 규제영향평가 - 중소기업영향평가	- 연방국민경제부 - 경제 및 통상정책국(SECO)
환경	- 에너지영향평가 - 환경영향평가	- 연방에너지부 - 연방환경부
사회	- 건강영향평가	- 연방보건부

특히 법률초안이 국민경제에 미치는 영향에 대한 부분은 더욱 구체화되어 있는데, 연방정부와 부처의 전문적 검토는 1991년 구성된 연방의회지침에 따른다. 이와 관련해 실질적인 평가의 주관부처는 연방

22) 법안의 지속가능성을 평가하는 지속가능성심사의 경우 경제·사회·환경 영역을 모두 포함하며, 그 관할부처는 연방공간개발부이다.

국민경제부(Volkswirtschaftministerium)이다. 연방국민경제부는 국제화정책 차원에서 OECD의 권고를 수용하여 규제영향평가(RIA)의 일환으로 행해지는 중소기업에 대한 영향을 주로 예측한다. 부처의 전문성과 분석대상을 강조한다는 차원에서 형식적 명칭 상 중소기업영향평가(KMU-Verträglichkeit)라고 불리기도 하지만 법률의 결과에 대한 경제적 효과 예측이라는 측면에서 볼 때 입법평가의 범주에 포함된다.²³⁾

일반적으로 국내학계와 입법평가 전문가 사이에서 스위스가 다른 유럽국가에 비해 사전적 입법평가가 발달한 국가라고 평가되는 것은 다음과 같은 이유에서이다. 먼저 의회에 제출되는 연방내각의 공식입장은 법률안 이유서에 해당하는데, 그 내용에 사전적 평가내용이 의무적으로 첨부되어야만 하기 때문이다. 또한 이와 관련해 마련된 연방내각의 공식입장지침을 통해 각 부처가 통일적 평가업무를 수행하게 되므로 사전적 입법평가를 지속적으로 실행할 수 있는 안정적 구조를 갖는다. 특히 부처에서 행해지는 개별 영향평가 역시 사전적 입법평가의 내용을 구성하게 되므로 입법평가의 전문성과 효율성이라는 두 가지 장점을 모두 취할 수 있기 때문이다.

(2) 사후적 입법평가

사후적 입법평가는 법률이 시행된 후 일정기간이 지나서 입법목적에 의도한 효과의 발생여부를 판단하여 추후 법률개정의 필요성과 범위를 확인하기 위한 방법이다. 시행시기에 관해 정해진 기준이 있는 것은 아니지만 대개 5년에서 10년 정도의 주기를 갖고 시행되는 것이 보통이다. 몇몇 개별 법률에서는 <표5>에서처럼 적용대상의 특성에 따라 입법평가의 실행주기를 명시적으로 언급하고 있는 경우도 있다.

23) Hensel/Bizer/Führ/Langer(Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Baden-Baden, 2010, S. 258

<표5> 개별 법률에 명시된 입법평가의 실행주기

법률명	내용
연방국가보조법률 제5조 제1항	제 1 항 연방내각은 주기적으로, 최소한 6년마다 재정지원과 보상규정들이 본 장의 기본원칙에 상응하는지를 확인해야 한다.
연방공개법률 제19조 제1항, 제2항	제 1 항 수입자는 이 법률의 집행과 실효성 및 전환에 의해 야기된 비용을 검사하고 연방정부에 구체적으로 보고한다. 제 2 항 변경비용에 대한 1차 보고서는 이 법률의 효력이 발생한 지 3년 이내에 연방내각에 제출되어야 한다.
연방불법노동방지법률 제2항	제 2 항 스위스 국민경제부는 평가가 종결된 이후, 적어도 본 법률의 효력이 발생한지 5년 이내에 연방정부에 보고해야 하고, 기타 진행과정을 위한 제안들을 제출해야 한다.

사후적 입법평가는 <표5>에서처럼 개별 법령에 구체적으로 명시되어 있거나, 의회법 제26조 및 제27조에 의해 연방의회 및 의회 내 위원회의 요청이 있는 경우 그리고 연방정부의 자율적인 판단에 의해 특별히 필요성이 인정되는 경우 시행한다. 연방의회의 요청에 따라 사후적 입법평가를 시행할 경우 해당 법률의 목표달성도가 추후 정책 결정을 위해 중요한 의미를 갖기 때문에 대개 적어도 3년 이상의 장기 평가기간을 예상해야 한다. 의회의 요청에 따라 연방법무부는 사후적 입법평가를 위한 계획을 수립하여 평가를 실행하며 그 과정과 결과는 모두 공개함이 원칙이다. 사후적 입법평가의 방법 또한 다른 평가절차와 유사하지만, 의도하지 못한 부정적인 부수효과의 가중치

에 따라 법률의 개정여부가 다르게 기술되므로, 법률의 발효 전후를 비교하는 방식은 필수적이다. 이런 사후적 입법평가의 방법들은 해당 평가사례를 분석하는 과정에서 그 적용을 명확히 확인할 수 있기 때문에 다음 장에서 후술하기로 한다.

사후적 입법평가가 스위스 입법과정에서 갖는 중요한 의미는 스위스 남녀평등법과 범죄피해자지원법률에 대한 평가사례의 경우처럼 연방의회에서 정치적 책임논란을 불러일으킬 수 있다.²⁴⁾ 특히 입법평가의 결과를 놓고 행해지는 의회의 논의는 해당 법률을 입안했거나 집행을 담당한 주관부처의 책임을 공론화하여 연방정부의 법정책에 변화를 가져올 수 있기 때문에 의회의 효과적인 행정통제수단으로 작용한다.

2. 입법평가의 과제와 전망

1999년 연방헌법개정에 따라 2000년부터 제도화 되어 약 20년 이상 시행되어온 스위스 입법평가제도는 국제적으로 높은 수준에 도달했다고 평가된다. 하지만 입법평가가 모든 법률에 대한 만병통치약이 아니듯 몇몇 문제점 역시 지속적으로 제기되고 있다.

첫째는 입법평가와 관련해 유럽영향평가, 중소기업영향평가, 환경영향평가, 에너지영향평가, 지속가능성심사 등과 같은 개별 영향평가들의 조정과 통합에 대한 문제이다.²⁵⁾ 입법평가는 고비용이 소요되는 과정이기 때문에 법률이 미치는 규범·경제·사회·환경에 대한 모든 영향을 매년 분석할 수 없다. 따라서 실무상 법률의 특성과 중요도에 따라 개별 영향평가를 선택적으로 실행하기 때문에, 부처의 개별영향

24) Hensel/Bizer/Föher/Langer(Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Baden-Baden, 2010, S. 256

25) Bussmann, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes, 2009; 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011, 261-263면

평가와 연계될 수밖에 없다. 경제 또는 환경에 대한 영향평가의 경우 과도하게 분권화되어 있는 반면, 사회적 영향평가의 경우 소수 주관 부처만 참여하는 등, 개별 영향평가 간 불평등 현상에 대한 비판은 여전히 계속되고 있다.

스위스 입법평가의 이론화에 중요한 역할을 한 마더교수(Luzius Mader)의 견해에 의하면 평가는 비용과 연계되어 있기 때문에 자원의 한계로 인해 개별 영향평가는 기능적으로 각 부처에 분권화될 수밖에 없으므로 불평등 요소는 계속 존재하게 된다고 말한다. 중요한 것은 이들 평가의 통폐합이 아니라 균형적 요소를 강화하여 불완전한 평가를 보충하는 것이며, 이것이 가장 현실적인 방법이라고 말한다. 따라서 이와 관련해 상대적으로 중요해지는 것은 입법평가 실행과정에서 연방정부 또는 개별 부처 간 이해관계를 벗어나 객관적으로 활동할 수 있는 외부전문가의 역할이다. 특히 연방법무부에 의해 민간네트워크화 되어 있는 스위스 평가학회(SEVAL) 회원들의 활동은 민간전문가라는 지위가 갖는 객관성과 전문성을 최대한 활용하여 입법평가의 발전에 긍정적 기여를 한 것으로 평가된다.²⁶⁾

두 번째로 입법평가결과에 대한 재평가, 즉 신뢰성에 대한 문제이다. 예를 들어 의회요청에 의해 연방정부가 작성한 입법평가보고서의 경우 연방법률을 입안한 연방정부가 평가를 실행하게 되므로 그 결과의 신뢰성에 대한 의혹을 제기할 수 있다.

하지만 스위스 입법평가의 특성상 그 본질적 자극이 의회에서 온다는 점을 고려할 때 의회의 통제를 통해 입법평가결과에 대한 신뢰성과 투명성은 충분히 확보될 수 있다. 연방의회는 평가업무가 객관적이고 투명하게 수행될 수 있도록 지속적인 보고를 요청할 수 있다. 특히 의회 내 감독위원회의 보조기관인 행정통제처(Parlamentarische

26) Mader, Die Entwicklung und Stand der Gesetzesevaluation in der Schweiz, in: Die Aufgabe der Gesetzesevaluation und deren Zukunft, 2007 국제학술회의 자료집, 104면

Verwaltungskontrolle)처럼 자체적으로 입법평가를 시행하거나 외부전문가에게 위탁한 평가결과를 사정하는 기관이 존재한다는 점에서 연방정부의 입법평가결과에 대한 질적 통제도 가능하다. 또한 입법과정에서 입법평가결과는 정치적 쟁점이 되고, 그 과정과 결과는 모든 국민에게 공개되기 때문에 투명성과 신뢰성은 보장된다.

제 3 장 스위스 입법평가 적용사례의 분석; 연방사법 개정조치에 관한 사후평가를 중심으로

제 1 절 사례분석의 주요측면

본격적인 사례분석에 앞서 우선시될 것은 분석대상과 기본틀의 확정이다. 실무자의 관점에서 본다면 입법평가 실행시 가장 의문시 되는 부분은 평가조직간 업무의 분담과 협력, 평가대상별 다양한 방법론의 선택과 응용, 평가절차 및 결과의 신뢰성에 대한 확보문제일 것이다. 따라서 제1절에서는 사례분석을 위한 중점사항을 먼저 언급하고 개별 분석단계에서는 그에 관한 구체적인 내용을 기술하고자 한다.

1. 입법평가조직의 기능과 역할

연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가와 관련된 평가조직의 기능과 역할을 살펴보기 위해서는 먼저 입법평가의 대상이 된 연방사법 개정조치에 관한 이해가 선행되어야 한다. 왜냐하면 사법(Rechtspflege) 분야 법률에 대한 전면개정조치와 관련된 만큼 입법평가 실행 시 사법기관과의 연계가 중요하기 때문이다.

1999년 연방헌법개혁은 연방사법의 전면개정이라는 중요한 개혁과정과 연결되어 있다. 1999년 헌법개혁은 전면개정의 기본틀로 간주되고, 사법에 대한 실질적인 내용은 일괄개혁법안(Reformpaket)을 통해 순차적으로 일치시키는 방식을 취하였다.²⁷⁾

27) 박영도, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004, 24면

<표6> 헌법개혁과정

연 도	국민투표내용
1999년 연방헌법개혁	- 제170조를 비롯한 주요조항 개정 - 사법개혁 등의 헌법개혁방향에 대한 합의
2000년 연방사법개혁	- 실질적인 일괄개혁법 통과 ; 연방사법개혁법

2000년 1월 1일 연방헌법이 발효된지 불과 2개월 만인 3월 12일 “사법개혁에 관한 연방결의(일명 사법개혁법, 1999)”가 국민투표에서 통과되었다.²⁸⁾ 이에 따라 연방내각은 사법절차의 전면개정을 위한 개별 법률안에 대한 검토를 마친 후 2001년 연방의회에 공식입장(Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege)을 제출하였고 개별 법안에 따라 다르지만 2003년부터 각각 효력을 발휘하였다. 4년이 지난 후 2007년 연방의회는 연방헌법 제170조에 의거하여 연방사법개혁조치의 실효성에 대한 평가를 요청하였다.

이렇게 볼 때 본 사례와 관련해 입법평가의 조직으로서 우선적으로 언급되어야 할 곳은 연방의회이다. 본 사례는 연방의회의 감독권에 따른 사후적 입법평가에 대한 요청이므로, 연방의회의 각 조직들이 평가실행 및 결과통제 과정에서 어떤 역할을 하였는지 확인해 볼 필요성이 있다. 두 번째로 본 사례와 관련된 평가조직은 연방내각이다. 특히 연방법무부는 입법평가실을 통해 평가업무를 위탁하고 지속적인 전문가풀을 확장하기 위해 평가 관련 공적네트워크를 구성하였다.

28) 헌법개정은 필수적 국민투표 사항이며(§ 140 BV), 이 외에 5만인 이상의 유권자 또는 8개 칸톤의 요구에 의해 임의적 국민투표도 실시될 수 있다(§ 141 BV). 국민 발안제의 경우 10만 명의 유권자 서명에 의해 헌법의 전면개정과 부분개정에 한정되며 법률의 제정, 개정 또는 폐지를 요구하는 법률국민발안은 인정되지 않는다 (§ 138, 139 BV).

따라서 이 같은 조직과 그 운영에 대한 분석은 향후 우리나라 입법평가의 인프라구성을 위해 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 세 번째로 평가의 신뢰성 확보차원에서 중요한 의미를 갖는 민간 외부전문가의 기능과 역할에 대해 살펴보아야 한다. 외부전문가들은 평가실무자로서 보고서를 작성하는 주체이기 때문에 이들의 학제간 연구과정과 활동은 가능한 한 심도 있는 분석을 요한다. 이들 세 조직이 입법평가의 실행과 관련된 주체란 점에서 공통점을 갖는다면 사법기관들은 그 실행 시 내용적 피드백을 위한 지원기관의 역할을 수행한다. 사례를 분석하는 과정에서 이 같은 구조를 고려해 기관별 기능과 역할은 달리 기술되어야 할 것이다.

2. 입법평가의 방법론

앞서 언급한 것처럼 정해진 입법평가의 방법이 있는 것은 결코 아니다. 하지만 사법(司法)이라는 입법분야의 특성상 그 경제적 효과에 대한 분석 또는 기관 설립에 따른 조직적 효용성에 대한 분석은 방법론적 시사점을 갖기 때문에 그에 대한 고찰은 매우 의미 있는 작업일 것이다. 예를 들어 설문조사의 경우 전문가 조사 또는 사법기관별 대상자를 선별하여 인터뷰조사를 하는 등의 방식은 언뜻 보면 지엽적인 문제로 보일 수 있지만, 그 방식에 따라 통계분석결과가 달라질 수 있으므로 이 또한 평가결과에 영향을 미치는 요인임이 분명하다. 따라서 가능한 한 평가보고서를 작성하는 실무자의 관점에서 분석한 내용을 기술해야 할 것이다.

이어서 학제간 연구의 특성에 비추어 연구방법의 선택과 적용이 개별 연구자의 결과분석과 다를 경우 그에 관한 조정과정이 실제로 어떻게 이루어지고 있는지를 가능한 범위 내에서 기술해야 할 것이다. 마지막으로 사법분야의 사후적 입법평가의 성질에 비추어 아직 국내

에 소개되지 않은 평가방법이 있다면 그 특성과 실제를 소개해야 할 것이다.

앞서 언급한 것처럼 평가의 대상이 된 연방사법개정조치는 2000년 사법개혁법이 국민투표를 통과하는 과정에서 해당 조치에 대한 연방 내각의 공식입장이 표명되어 있다.²⁹⁾ 이 같은 공식입장은 연방정부가 법률안으로 인해 발생 가능한 영향을 사전에 예측한 것이므로 사전적 입법평가의 내용에 해당한다. 사전적 입법평가를 통해 구체화된 입법 목표는 사후적 입법평가를 용이하게 하고, 사후적 입법평가를 통해 나온 법률의 미비점은 사전적 입법평가를 통해 정책과 법안으로 구체화되므로 양자는 상호보완적 관계이다.³⁰⁾ 따라서 이미 검토 가능한 문헌자료가 존재하므로 방법론적 비교 또한 가능하리라 본다.

마지막으로 연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가는 5년이라는 장기적 평가기간 동안 2010년 1차 그리고 2012년 2차로 나누어 평가 결과를 분석하는 단계별 사후적 평가방법을 사용하고 있다. 해당 분석은 1차 결과보고서를 토대로 시행할 것이지만, 1차 보고서에 부족한 사항에 한해서 2차 보고서에 추가하는 방식을 취할 것이기 때문에 차후 적용될 평가방법론을 예상가능하다. 그에 관한 언급은 개별 조치에 대한 평가에서 간략히 기술하기로 한다.

제 2 절 계획단계

1. 입법평가의 동기

2003년부터 발효되기 시작한 사법개혁법을 필두로 2007년 스위스 연방사법제도의 전면개정안이 모두 발효되었다. 이에 따라 연방대법

29) Bundesblatt, 2001/0203, S. 4202

30) Mader, Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, Was ist noch zu tun?, LeGes, 2005, S. 30

원(BGer)의 조직과 절차, 전심절차의 변경 및 상급심 법원으로 사건을 보내는 상소의 조정에 대한 법률개정이 연이어 계속되었다. 이 같은 연방사법제도의 개혁은 칸톤에도 많은 영향을 미쳤는데, 해당 법률은 2012년 초까지를 과도기로 정하였다.

1999년 스위스 연방헌법의 전면개정과 동시에 2000년 사법개혁법부터 시작된 순차적인 사법개혁과정은 연방의 사법역사상 가장 큰 규모의 변화였기 때문에 그 실효성에 대한 평가요구는 너무나 당연한 것이었다. 연방헌법 제170조의 일반적인 입법평가 근거규정과 의회법 제27조에 따라 2007년 6월 Pfister 상원의원(Ständerat)은 연방사법개정 조치에 관한 사후적 입법평가의 실시를 연방내각에 요청하였다.³¹⁾

“사법부와 스위스연방 사법제도의 신설규정에 대한 효과를 검토하여, 필요한 조치들을 제안하고, 법원들에 자체적인 결론도출의 기회를 주어, 의회 또는 의회가 관할하는 위원회가 단기간 중간평가를 수행해 의회에 (잠정적으로) 최종보고서를 제출할 수 있는 기회를 주어야 한다”.

같은 해 8월 연방내각이 제출한 입법평가 계획안에 따르면 약 5년에 걸쳐 연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가가 진행될 것이며, 단계별로 순차적으로 중간보고서와 최종보고서가 의회에 제출될 예정이었다. 또한 적어도 3년 안에 중간평가에 관한 결과보고서를 의회에 제출할 것이라고 밝혔다.³²⁾ 이에 따라 연방법무부는 민간전문가로 구성된 공동연구팀에 입법평가를 위탁하였다.

31) Ständerat(“small chamber”)은 연방상원 또는 소수의회 등으로 부를 수 있는데, 칸톤을 대표해 모두 46명이 선출되며 시민 수에 상관없이 각 칸톤당 두 명씩 그리고 반으로 나누어진 칸톤은 하나로 묶어 두 명이 선출된다. 연방하원 또는 다수의회인 Nationalrat(“large chamber”)와 함께 연방의회(Bundesversammlung)를 구성해 입법권을 행사한다.

32) 자세한 내용은 스위스연방의회정보에 관한 아래의 사이트를 참조 바란다;
http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073420

입법평가의 중간보고를 위한 분석목표는, 2009년까지의 목표달성을 검토하여 스위스 연방사법제도에 관한 개별 조치들이 의도한 대로 작용하는지를 확인하는 것이다. 핵심사항은 스위스 연방사법제도개혁을 통해 유발된 변화들이 연방대법원의 부담경감과 권리보호의 개선, 절차의 간이화에 기여하였는지 여부와 그 실제 기여도를 살펴보는 것이다.³³⁾

<표7> 연방사법개혁의 목표

목표 I	연방대법원의 효과적이고 지속가능한 부담경감과 이를 통한 기능유지
목표 II	일정한 분야에서의 권리보호 개선
목표 III	사법절차와 권리구제수단의 간이화

2. 입법평가의 대상

사후적 입법평가의 대상은 스위스 연방사법개혁조치이다. 그 핵심은 입법평가를 통해 개혁의 3가지 목표설정 및 그 달성수준을 조사하는 것이다. 스위스 연방사법제도 개혁의 목표들은 <표7>에서 이미 정리하였다. 이러한 3가지 목표와 스위스 연방사법제도 개혁에 관한 수많은 문서자료와 서류들을 토대로 각각의 목표와 관련성을 갖는 개별 조치에 관한 목록을 도출하였다.³⁴⁾ 각 조치들을 M1에서 M4까지의 4개 그룹으로 나누어 입법평가의 대상으로 삼았다. 해당하는 4개 그룹의 조치들과 그에 관한 주요내용은 다음과 같다.³⁵⁾

33) Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4208

34) 이런 맥락에서 대체로 2개의 문서자료를 참조하였다: Bundesamt für Justiz, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege, 2008 und Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar, BBl 2001, S. 4202 - 4497

35) 전면개정으로 인해 관련 법령수만 300여개가 넘기 때문에, 해당 조문을 모두 나열하여 일일이 평가할 수 없으므로 법률에 대한 검토는 별도의 외부전문가들이

<표8> 연방사법개혁의 주요조치의 내용

유 형	해당 조치
M1: 조직구조의 변경	1. 연방대법원(BGer)의 조직상 변경 : 연방대법원에 연방사회보장법원(EVG)을 일부편입, 법원조직의 변경
	2. 연방행정법원(BVGer)의 신설
	3. 연방형사법원(BStGer)의 신설
	4. 연방대법원의 연방행정법원과 연방형사법원에 대한 감독기능 신설
M2: 진행절차의 변경	5. 연방 차원에 이중심급 확대
	6. 연방대법원에서 간이재판 가능성 확대
	7. 연방행정법원에서와 사회보장법 영역에서 심리 제한
	8. 칸톤의 전심법원 및 절차의 변경
	9. 형사사건에서의 국제권리부조(Rechtshilfe)영역에서의 칸톤과 연방의 제1심법원의 처분들을 연방형사법원에서 바로 취소가능
	10. 그 밖의 변화들(기간, 내용변경적 재판(reformatorische Entscheide), 연기적 효과, 중국재판의 기판력(Definition Endentscheide))
M3: 연방대법원 업무분담의 변경	11. 연방대법원의 관할에서 일정한 사건영역 제외
	12. 소송가액의 제한규정의 변경과 사회보장법 영역에서의 비용부담의무 도입
	13. 원칙적인 의의를 지닌 법적 문제의 심사
M4: 상소제도의 신설	14. 민법, 형법, 공법에서의 통합소원의 도입
	15. 보충적 헌법소원 신설

개별적으로 수행하였다. 연방사법절차에 이중심급이 도입된 경우, 칸톤법까지 모두 개정했기 때문에 입법평가의 대상법령은 매우 포괄적이다. 따라서 평가대상의 명확성을 기하기 위해 분석대상인 보고서 원문에는 주요조치만을 언급하고 있다.

① 우선 M1(조직구조의 변경)의 조치들은 우선적으로 조직적 성격을 갖는다. 구조의 최적화를 통해서 연방대법원 업무의 효율성과 질이 향상되어야 한다. 예를 들어 루체른(Luzern)에 있는 연방사회보장법원(EVG)을 로잔(Lausanne)에 있는 연방대법원과 결합하는 조치를 말한다.

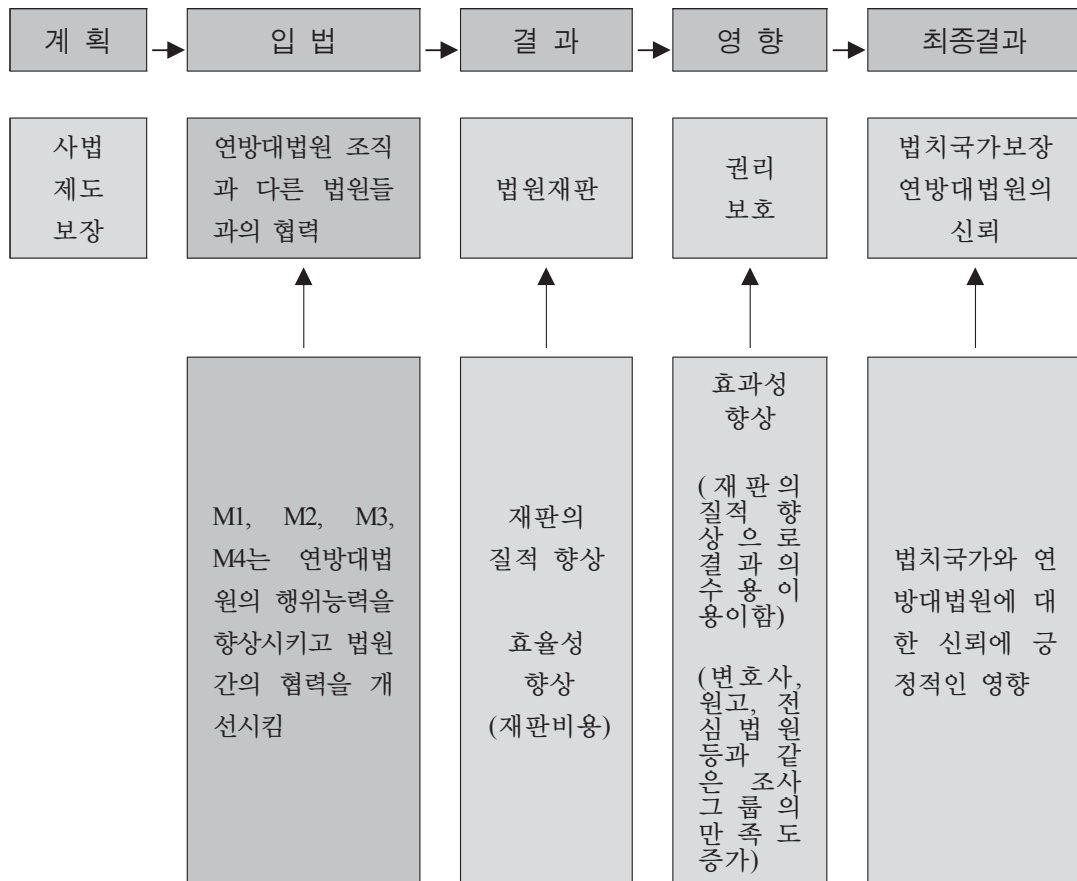
② M2(진행절차의 변경)에 해당하는 조치들은 진행절차의 변경에 관한 것이다. 절차변경의 목표는 연방대법원의 업무를 경감시켜 권리 보호의 향상을 가져오기 위한 것이므로, 변경된 절차에 따라 업무를 재분배하였다. 이러한 조치들의 대표적인 예는 연방과 칸톤에 이중 심급을 도입하는 것이다.

③ M3(연방대법원 업무분담의 변경)에 해당하는 조치들은 연방대법원의 업무분담(Aufgabenportfolio)에 관한 것으로, 현재의 업무부담에 변화를 가져와 대시민서비스의 질적 향상을 꾀하고자 시도된 것이다. 사회보장법 영역에서의 심리 제한하는 것은 연방대법원의 업무 경감을 위한 대표적인 조치이다.

④ M4(상소제도의 신설)에 해당하는 조치들은 상소의 적정화에 관한 것이다. 엄격하게 보자면 새롭게 도입된 것은 통합소원(Einheitsbeschwerde)뿐이다. 그러나 보충적 헌법소원(subsidiäre Verfassungsbeschwerde)의 신설(내용상 이전의 헌법소원과 일치함)도 이 카테고리의 조치들에 포함시켰다.

연방의 사법개혁은 유관법률이 약 300여개에 달하는 대규모 개혁과정이었기 때문에 비용과 시간적 측면에서 M1에서 M4에 해당하는 모든 조치를 사후적 입법평가의 대상에 포함시킬 수는 없었다. 따라서 연방사법개혁의 주요목표에 따라 중요한 변화를 가져온 주요조치들만 평가의 대상으로 한정하였다. 이 같은 사후적 입법평가의 대상에 따라 평가계획을 도출하여 아래와 같은 연방사법개혁의 실효성 모델을 도출하였다.

<표9> 연방사법개혁의 실효성 모델



3. 입법평가의 방법

사후적 입법평가는 기본적으로 2개의 비교방법론에 기초해 실행되었다. 하나는 당위-현실-비교(Soll-Ist-Vergleich)이고 다른 하나는 시기별비교(Längsschnittvergleich)이다. 먼저 당위-현실-비교에서는 사법제도 개혁의 3가지 일반적 목적설정과 경험적 결과를 비교할 것이다. 이것은 사법제도 개혁의 전체적인 내용을 집약적으로 다루며 진행될 것이다. 그러나 개별 조치들의 효과는 항상 스위스 연방 사법제도개혁의 목적과 비교하여 평가해야 한다. 이어서 시기별 비교방법은 사법제도 개혁 전의 상황을 기본상태로 조사하고, 이것을 사법제도 개혁 이후에 반

복하는 식의 비교가 방법론적으로 이상적이다. 2009년에 입법평가를 시작할 때에는 이미 2년 전부터 사법제도개혁으로 마련된 법령들이 효력을 발휘하고 있었기 때문에, 다양한 영역에 걸쳐 시기별비교를 시행할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 시기별비교가 입법평가의 핵심적인 요소임은 분명하다. 그에 대한 계획은 시기별로 다음과 같이 설정되었다.

<표10> 입법평가의 시기별 비교방법론

조사내용	2009	2010	2011	2012
1. 인터뷰 조사 : 연방대법원, 연방행정법원, 연방형사법원, 선별된 칸톤의 상급법원들, 선별된 연방관청들(마지막 두 그룹은 2009년에만 실시)				
2. 온라인 설문조사 : 연방대법원, 연방행정법원, 연방형사법원, 선별된 칸톤의 상급법원들				
3. 조사대상그룹에 대한 인터뷰 조사 : 변호사들				
4. 조사대상그룹에 대한 설문조사 : 변호사들, 기구들, 연방관청들				
5. 통계분석: 연방대법원				
6. 판례분석: 연방대법원				

이 같은 방법론을 토대로 연방사법개혁조치는 다음 4가지 측면을 중심으로 평가될 것이다.

첫째 조직상의 측면이다. 이것은 연방대법원 조직상의 변경(연방사회보장법원(EVG)의 편입), 연방행정법원(BVGer)과 연방형사법원(BStGer)의

신설, 그리고 이들 3개 스위스 연방법원³⁶⁾에 대한 감독위원회와 상급 감독위원회의 조정 및 칸톤에서의 변화(이중심급의 도입)와 관련된 것이다.³⁷⁾ 이러한 조치들이 연방대법원의 부담경감에 기여하였는지, 그리고 그 기여도가 어느 정도인지를 조사하였다.

둘째 절차진행, 업무이관, 상소의 변경에 관한 측면이 그 주요고찰 대상이다. 이러한 개정 범위에 대한 핵심적인 조치들은 연방과 주 차원에 이중심급제의 도입, 사회보장법상 연방대법원의 심리제한 또는 연방대법원의 통합소원(Einheitsbeschwerde) 신설에 관한 것이다. 입법 평가는 이러한 변화들이 어느 정도로 연방대법원의 부담을 경감시키고 권리보호를 개선하였으며 절차의 간이화에 기여하였는지를 심사하였다.

셋째 이러한 사법개혁조치를 통해 나온 결과물, 즉 판결에 대한 사항이다. 우선적으로 3개 스위스 연방법원 판례의 양과 질을 그 분석 대상으로 하는데, 이를 통해 연방대법원이 어느 정도 부담이 경감되었는지 살펴보고 그 정보로부터 전면개정조치가 어느 정도로 효과를 거두었는지를 평가하였다. 이 부분은 단계별 사후평가시 제1차 평가보다 제2차 평가시 주로 다루어질 것이다.

넷째 설문대상그룹에 대한 연방사법 전면개정의 효과에 대한 사항이다. 입법평가에서는 변호사협회, 제소권을 가진 기관들(주로 사회보장법과 환경법 영역), 연방의 행정관청들이 사법제도 개정조치들에 의해 영향을 받았는지 그리고 그 영향이 어느 정도인지를 조사하였다.

4. 입법평가의 조직

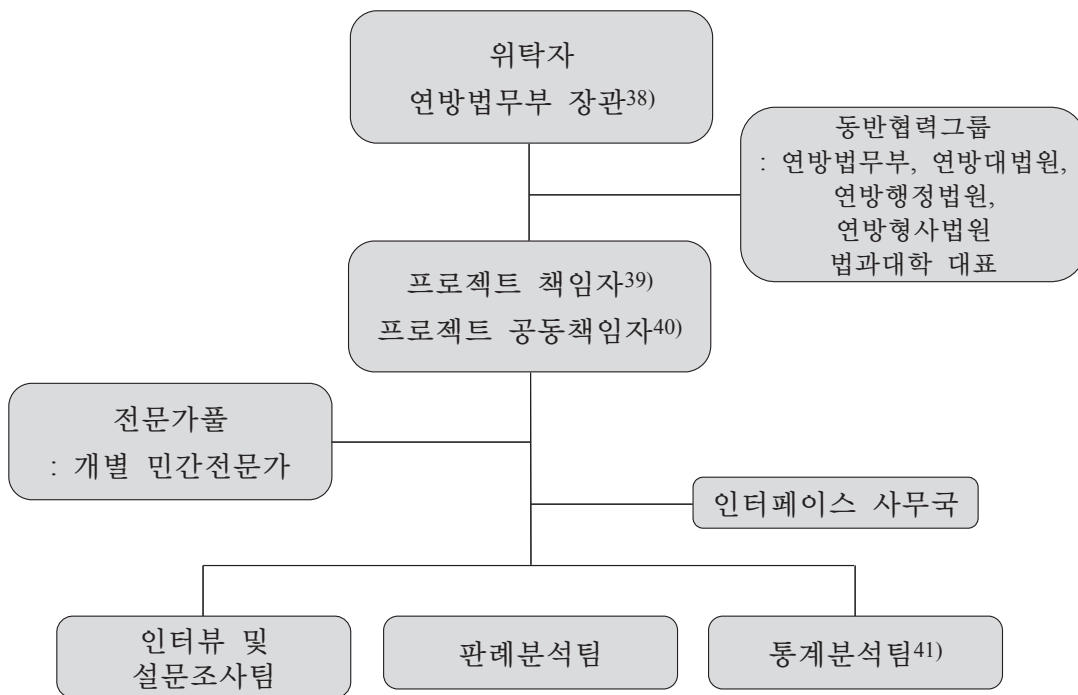
연방사법부는 연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가의 전문성과 신뢰성을 확보하기 위해 외부전문가집단에게 평가를 위탁하였다. 이를

36) 연방대법원(BGer), 연방행정법원(BVGer), 연방형사법원(BStGer)을 가리킨다.

37) 스위스 연방에서는 민사상 또는 형사상의 모든 법원재판은 칸톤의 제2심 법원에 상소될 수 있다. 칸톤의 법원은 2심급을 넘는 사건에 대해 사실심 재판을 할 수 없다.

맡은 팀은 베른 대학의 공공관리연구센터(Kompetenzzentrum für Public Management), Interface 정책자문연구소(Politikstudien Forschung Beratung), 취리히 대학으로 구성된 공동연구팀(Arbeitsgemeinschaft)이다. 전문가그룹에서는 추가로 5명의 전문가들이 입법평가작업을 지원한다. 위탁자인 법무부는 동반협력그룹(Begleitgruppe)을 구성하여 평가를 지원하였다. 이 그룹은 프로젝트 계획에 참여하고 조사결과에 대해 정기적으로 의견을 제공하는 역할을 맡았다. 다음의 도표를 통해 위 프로젝트의 업무분담과 역할을 파악할 수 있다.

<표11> 연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가의 조직



38) 입법평가의 이론적 모델을 제시한 대표적인 학자인 Luzius Mader교수가 현재 스위스 법무부장관이다.

39) 프로젝트의 책임자이자, 입법평가지 판례분석을 담당한 Andreas Lienhard교수는 베른대학 행정법 교수로서 재정행정법, 사법개혁분야에서 많은 논문을 저술하였다.

40) 프로젝트의 공동책임자이자, 정치학을 전공한 Stefan Rieder 박사는 인터페이스 연구소에 소속된 대표적인 입법평가 연구자로서 입법평가지 설문조사를 담당하였다.

41) 취리히대학 형사소송법 및 범죄학을 담당하는 Martin Killias교수는 각종 통계와 데이터분석을 담당하였다.

입법평가의 조직구성과 관련해 중요한 것은 위탁자와 동반협력팀을 제외한 공동연구팀의 구성원 대부분이 외부민간전문가로서 스위스 평가학회(Schweize Evaluationsgesellschaft 이하 SEVAL)의 회원이라는 점이다. 1999년 연방헌법 개정 시 제170조 실효성 조항이 등장하기까지는 먼저 1960년대부터 학계와 전문가 그룹을 중심으로 한 이론적 논의와 실질적 대안이 바탕이 되었으며, 그에 따라 연방정부는 헌법개정 전인 1995년 연방행정에 대한 평가네트워크를 조직하였다.⁴²⁾ 이 평가네트워크는 평가의 공적연계조직으로서 행정부, 입법부, 사법부에 있는 공무원, 그리고 외부 민간전문가로 구성되는데, 이들 외부 전문가들은 대부분 SEVAL의 회원이다. SEVAL의 회원들은 1994년 마련된 평가표준(SEVAL-Standard)에 따라 유용성, 실행가능성, 정당성, 정확성을 고려하여 평가를 수행한다.⁴³⁾ 이런 SEVAL의 평가표준은 다양한 평가의 실행과정에서 결과의 신뢰성을 확보하는 중요한 기반이 된다. 연방법무부는 SEVAL의 회원들을 비롯한 입법평가 관련 외부 민간전문가들과 함께 입법평가에 관한 정보교류 및 평가이론의 발전을 위해 1년에 평균 5회의 평가포럼을 운영하고 있다.⁴⁴⁾ 이어서 연방내각과 SEVAL 공동으로 “입법과 평가(LeGeS)”라는 잡지를 발행하여 입법평가 관련 학술연구의 성과를 집약할 수 있는 시스템을 취하고 있다.⁴⁵⁾

42) 연방법무부의 입법평가 네트워크에 관한 자세한 사항은 아래 사이트를 참조하기 바란다; http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/themen/staat_und_buerger/ref_evaluation/ref_netzwerk_evaluation.html

43) SEVAL 평가표준

제 1 호 (평가 관여자 및 관련자에 대한 조사) 평가의 이익과 필요성을 고려하여 평가의 관여자 그리고 관련 당사자들의 신원을 확인해야만 한다.

제 3 호 (신뢰성) 평가를 수행하는 자는 평가결과의 신뢰성과 수용성을 위해 신뢰할 만한 능력을 갖추어야 한다.

제 5 호 (평가의 투명성) 결과의 해석에 따른 관점과 사고과정은 평가결과의 근거를 분명히 할 수 있도록 기술되어야 한다.

44) 최근 2012년 1월 19일 열린 입법평가포럼은 “규제영향평가의 이론과 실제”라는 제목으로 개최되었다.

45) LeGeS의 목록과 자세한 내용은 연방내각처에서 공개하고 있다;

위탁자인 연방정부와 평가수행자인 민간조직간 유기적인 연계가 강화되어 있는 모습에서 어떻게 평가과정과 결과의 신뢰성을 확보할 수 있는지에 대해 일견 의문을 제기할 수 있을 것이다. 하지만 입법평가라는 영역은 매우 정확한 전문지식을 요하고 스위스 입법과정은 특성상 다양한 이익집단의 참여가 자유롭게 보장되는 협의민주주의시스템임을 감안할 때, 이 같은 정부와 민간이 혼합된 네트워크조직의 활성화는 입법평가의 질적 발전을 가져오고 입법과정에서 국민의사의 Input을 높이는 방안이라 할 것이다.

제 3 절 실행단계

사후적 입법평가를 계획한 이후에는 자료조사를 실시하고 그에 관한 수집 이후 자료를 평가한다. 계획단계에서 준비한 자료와 실행과정에서 산출된 자료를 비교하여 입법평가는 실제화된다. 따라서 제3절에서는 제2절에서 언급한 입법평가계획과 방법대로 각각 평가를 실행하게 되므로 제3절의 내용은 개별 방법론 별로 기술하도록 한다.

1. 인터뷰 조사

인터뷰 조사는 조사대상자들과 직접 대면하거나 예외적인 경우 전화통화하는 방식으로 진행된다. 대화지침(Gesprächsleitfaden)은 인터뷰의 바탕이 된다. 이 대화지침에는 인터뷰 상대방에게 제시되는 오픈형 질문(Offene Fragen)⁴⁶⁾이 나열된다. 평가자들 그리고 전문가집단 및 프로젝트 관련 협력그룹이 상의하여 대화지침에 대한 초안을 작성하였다. 인터뷰상대방들은 자신의 재량에 따라 질문에 답할 수 있었다. 대화는 1시간에서 최대 2시간 30분 사이로 진행되었고, 답변은 즉시

http://www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/index.html#sprungmarke_0_52

46) 여기서 오픈형 질문이란 선택지가 주어지지 않은 주관식 질문을 의미한다.

현장에서 기록되었으며, 동시 녹음되었다. 이런 녹음은 기록을 보완하거나 복잡한 사실관계들을 사후에 상세하게 기록하는 데에 기여했다. 인터뷰 조사는 대화지침에 있는 질문에 따라 평가한 것으로, 2009년 4월-9월까지 총 33건의 인터뷰 조사를 실행하였다. 다음의 도표에서 대화의 수 및 설문대상자의 선택에 관한 내용을 서술하였다.

<표12> 인터뷰 조사의 대상

조사그룹		대화의 수
1	스위스 연방 법원들	16건의 직접대면에 의한 인터뷰 조사 : 연방대법원, 연방형사법원, 연방행정법원의 법관들, 서기들, 근무자들
	칸톤의 상급법원들	7건의 직접 대면에 의한 인터뷰 조사 : 베른(BE), 샤프하우젠(Schaffhausen), 솔로투른(SO), 바트(VD), 왈리스(VS), 테신(TI), 취리히(ZH) 칸톤 상급법원의 법원장들
	연방행정관청들	3건의 직접 대면에 의한 인터뷰 조사 : 연방행정관청(연방사법부(BJ)와 스위스연방카지노 위원회(ESBK))의 대변인들
2	변호사들	7건의 직접 대면에 의한 인터뷰 조사: 변호사들

조사대상자들은 각 기구의 모든 인적 그룹의 의견을 최대한 반영하기 위해 스위스 연방법원의 법관들, 법원서기들, 법원행정직 근로자들을 인터뷰 대상으로 선정하였다. 변호사들의 경우 언어권⁴⁷⁾ 및 변호사사무실의 규모도 적절히 고려하였으며, 2007년을 전후해서 연방대법원에서 5개 이상의 사건을 대리했던 변호사들만 조사대상자로 선정하였다. 칸톤의 상급법원은 2개의 칸톤에 소재하고 있는 사회보장법

47) 스위스 연방은 독일어, 프랑스어, 이탈리아어, 로망슈어를 공용어로 사용하며, 언어권별로 특성과 문화가 각각 다르다.

원과 행정법원이 그 대상이다. 이러한 인터뷰 조사를 2009년, 2011년에 각각 실행하여 시기별 비교를 실시하였다.

2. 설문조사

입법평가 시 각각 서로 다른 인적그룹들을 대상으로 2009년 총 7건의 서로 다른 설문조사를 시행하였다. 설문조사는 인터뷰 조사와는 달리 일정 수준 이상 선택지가 있는 질문(Geschlossenen Fragen)으로 구성된 설문지에 의해 진행되었다. 선택지가 있는 질문에 대해 조사대상자는 수치(Skala) 또는 선택지로 답변할 수 있다. 설문지에는 선별된 질문에 대해 자유로운 답변(Qualitative Kommentare)이 가능한 공간도 포함되어 있다. 아래의 표에는 설문조사를 통해 조사된 조사대상그룹들을 나열하였다. 접촉했던 모든 사람들 중 설문에 참여한 사람들을 비교하여 응답비율(Ausschöpfung)을 산정하였다.

<표13> 설문조사의 대상 및 기간

조사방법 및 대상		접촉한 사람의 수	설문 참여자의 수	응답비율	조사기간
2	연방대법원의 전체 근무자 대상 온라인설문	219	145	66.2%	2009.09.03 ~ 09.24
	연방행정법원의 전체 근무자 대상 온라인설문	380	228	60%	
	연방형사법원의 전체 근무자 대상 온라인설문	57	39	68.4%	
	칸톤 상급법원들의 근무자 대상 온라인설문	339(25개 칸톤에서)	216(23개 칸톤에서)	63.7%	2009.10.06 ~ 10.22

조사방법 및 대상		접촉한 사람의 수	설문 참여자의 수	응답비율	조사기간
	연방관청들에 대한 서면설문	54	33	61.1%	2009.10.05 ~ 11.06
4	2007년을 전후하여 연방대법원에서 5건 이상의 사건을 대리한 변호사들에 대한 온라인설문	560	150	26.8%	2009.10.05 ~ 10.30
	제소권을 가진 기구들의 책임자들에 대한 서면설문	34	17	50%	2009.10.05 ~ 11.06

이러한 조사는 2009년에 실시되고 2011년에 반복함으로써 시기별 비교를 위한 또 하나의 가능성이 생겼다.

3. 통계조사

연방대법원은 잘 축적된 통계자료를 보유하고 있기 때문에 이를 토대로 효율적으로 사법제도개혁의 효과를 평가할 수 있었다. 통계자료의 평가에서 선행된 것은 먼저 조사되어야 할 통계의 목록을 만들어서 스위스 연방사법제도 개혁의 3가지 목표에 대한 평가지표로 설정하는 것이었다. 원칙적으로 2000년부터 2009년 사이의 통계를 조사하고, 이를 통해 2007년을 전후한 변화를 고찰하여 이 변화들을 스위스 연방사법제도 개혁과 개연성을 갖는지를 재차 검토하였다.

이런 방법으로 작성된 목록은 연방대법원과 논의하여 정리하였고, 법원사무처(Generalsekretariat)는 내부 통계를 참조하여 희망했던 통계 가운데 어느 것이 해당 기간 동안 준비 가능한지를 검토하였다. 다음의 도표는 이런 방법으로 조사한 통계를 대략적으로 조망한 것이다.

<표14> 통계조사의 내용

분 류	조사된 수치
1. 연방대법원의 전심절차에 대한 제소의 통계 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 7개 칸톤의 칸톤법원들의 사건들 - 칸톤법원들의 재판에 대한 제소: 연방대법원 재판의 범위와 종류 - 연방형사법원의 재판에 대한 연방대법원에의 제소 - 연방행정법원의 재판에 대한 제소
2. 연방대법원 재판의 통계 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 사건들의 종류와 범위 - 사건의 지속기간 - 연방대법원의 사건 취급방식 - 연방대법원에서의 결론도출 방식 - 재판의 복잡성
3. 연방대법원의 자원 범위	

연방대법원의 통계를 보완하기 위해 연방형사사법제도의 영역을 추가하여 연방형사법원의 통계를 조사하였다. 이는 주로 연방형사사법제도 영역에서 2007년을 전후하여 연방대법원에 제기된 소의 수를 조사하는 방식이다.

제 4 절 평가단계

연방사법개혁의 목표는 연방대법원의 효과적인 부담경감과 기능유지(목표-I), 권리보호절차의 개선(목표-II), 권리구제수단의 간소화(목표-III)였다. 이에 따라 입법평가의 대상인 연방사법개혁의 목표로 한 16개 주요조치들은 성격에 따라 조직구조의 변경(M1), 진행절차의 변경(M2), 그리고 연방대법원 업무분담의 변경(M3) 및 상소제도의 신설(M4)라는 4개 그룹으로 분류할 수 있다. 실행단계에서는 이들 4개 그

룹(M1-M4)에 대해 조직상의 측면, 절차진행·업무이관 또는 상소변경에 대한 측면, 결과물의 변경(연방법원의 판례), 설문대상그룹에 대한 연방사법개혁조치의 효과측면으로 나누어 평가를 진행하였다. 마지막 평가단계는 실행단계에서 수집된 자료를 검토해 개별조치들의 목표달성여부를 검증하는 과정이므로, 본 절에서는 크게 조직·절차 및 업무·권리수단변경적 측면에서 효과여부를 평가하여 각각의 결과를 기술하고 마지막에 최종결과에 관한 검토내용을 덧붙이기로 한다. 평가단계에서 수집된 조사결과에 대한 통계와 데이터들은 부록에 간략하게 요약하여 첨부하였다.

1. 조직적 효과

(1) 연방사회보장법원을 연방대법원에 일부편입

사후적 입법평가의 대상 중 연방대법원의 조직변경에 해당하는 조치는 연방사회보장법원의 일부를 연방대법원에 편입한 것이다. 1969년 이래 루체른에 있는 연방사회보장법원은 연방대법원의 조직상 독립적인 사회보장법담당부서의 역할을 수행하였다. 연방사회보장법원의 일부편입이라는 조치를 통해서 연방사회보장법원과 연방대법원 사이의 협력비용이 감소할 것을 기대하였고, 양 법원들 사이의 인적 교류를 증진시킬 것을 목표로 하였다.⁴⁸⁾ 연방법원법(BGG)의 발효로 루체른에 있는 연방사회보장법원이 연방대법원에 일부 편입되어, 현재 연방대법원의 주소재지는 로잔이며 제1 및 제2 사회법담당부서로서 2개의 연방대법원 담당부서만 루체른에 남아있다.⁴⁹⁾ 이러한 일부편입과 함께

48) Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4242

49) 연방법원법 제 4 조

- ① 연방대법원은 로잔에 위치한다.
- ② 제1 또는 몇몇 부서가 루체른에 위치한다.

로잔에 있는 법원사무처(Generalsekretariat)는 루체른에 있던 이전 법원 사무처의 기능을 위임받아 인원을 보강하였으며, 이런 모든 법원기관 들은 연방대법원의 단일 지도에 따라 운영된다. 이러한 변경의 목표 는 시너지효과를 달성하여 이중적인 절차의 요소를 제거하는 것이었 으며,⁵⁰⁾ 그 효과로 법관들을 새로 선출하지 않고 루체른에서 로잔 또 는 그 반대로 교체할 수 있는 가능성을 기대되었다. 특히 사무처직원 (Kanzleipersonal)이나 법원서기(Gerichtsschreiber) 역시 인사이동이 가능 해졌으므로 인적자원의 영역 또한 커졌다고 볼 수 있다.⁵¹⁾

입법평가지 설문조사를 통해 위에서 언급된 내용에 대해 다음과 같 은 항목별로 문제를 검토하였다.

<표15> 사회보장법원의 일부편입에 대한 조사내용

조사항목	조사내용
I	연방대법원에 연방사회보장법원을 일부편입한 것이 적절한가?
II	일부편입을 통해 기대했던 시너지효과가 발생하였는가?
III	실무상 양 소재지 간 자유로운 교류가 이루어지고 있는가?

항목 I “연방사회보장법원의 연방대법원 편입의 만족도” 조사결과 답변자 절반은 만족하거나(ehr zufrieden), 매우 만족(sehr zufrieden)이라고 있으며, 나머지 절반은 대체로 불만족하거나 매우 불만족 하고 있었다. 시너지 효과에 대한 항목II의 설문 역시 과반수인 45.8%가 부정적으로 답하였다. 항목III의 로잔-루체른간 협력에 대한 조사결과 답변자인 63.4%가 매우 잘 협력되거나(Sehr gut) 대체로 잘 이루어지고 있다(ehr

50) Aeschlimann, Arthur, Justizreform 2000 - Das BGer und sein Gesetz, in: “Justice - Justiz - Giustizia”, 2007, S. 8827 ff. 참조.

51) Aeschlimann, Arthur, Justizreform 2000 - Das BGer und sein Gesetz, in: “Justice - Justiz - Giustizia”, 2007, S. 8827 ff. 참조.

gut)고 답하였다.⁵²⁾ 온라인 설문시 주관적 의견조사 역시 첨부되었는데 이 같은 방식을 통해 연방사회보장법원의 일부편입의 긍정적·부정적 효과에 대한 분석도 가능했다.

<표16> 연방사회보장법원의 연방대법원 편입에 대한 효과

긍정적 효과	부정적 효과
<ul style="list-style-type: none"> - 일부편입은 지도부의 화합적 사고를 증진시킨다. - 최상급심법원이 단일한 법해석권을 갖는 것에 의미가 있고, 이를 통해 부서간 해석의 조정이 가능해진다. - 법원서기들의 협력이 용이해진다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 일부편입은 협력에 대한 문제를 발생시키고, 행정조직이 확대되어 절차가 더 길어지고 복잡해지므로 관료주의가 심화된다. - 인프라시설이 제거되기 때문에 루체른의 직원들에게 악영향이 미친다. - 서로 다른 업무방식과 사고방식이 여전히 존재하고 공통적인 정체성이 없다. 로잔의 업무지도방식이 더 권위적이다. - 전체적으로 일부편입으로 인해 사회보장법 관련 사건에 대한 연방대법원의 업무부하가 많다. - 거의 단독심(사회보장법) 사건만 다루는 연방법관들이 늘어나면, 전체 법관회의(Plenum)에서 불균형이 발생할 수 있다.

전체적으로는 조사대상자의 일부(로잔 지역에 근무하는 사람들 중 과반수)는 일부편입에 의해 영향을 받지 않았고, 모든 답변자 가운데 과반수 미만의 대상자만 일부편입을 긍정적으로 본다는 것을 알 수 있었다. 하지만 앞으로 기대했던 시너지효과를 만들고, 지역 간의 자유로운 이전을 향상시키고, 서로 다른 업무문화들을 서로 동화시키기 위한 조치들이 필요하다는 데는 모두 동의하고 있으므로 다음과 같은 결론을 내릴 수 있었다.

52) 부록부분에 설문조사의 결과에 대한 자세한 사항을 확인할 수 있다.

<표17> 연방사회보장법원의 연방대법원 편입에 대한 평가결과

조 치	평가 요약
연방대법원에 연방사회보장법원을 일부편입	<ul style="list-style-type: none"> - 많은 조사대상자가 일부편입과 무관하다. - 응답한 조사대상자 중 과반수 미만만이 일부편입에 만족한다. - 시너지효과는 지금까지 실제로 발생하지 않았다. - 로잔과 루체른 지역의 협력에 대한 평가가 매우 상이하다(루체른 근무자들이 훨씬 긍정적임). - 자유로운 근무지이전은 향상되었지만, 실제로는 매우 드물게 직원교환이 이루어지고 있다.

(2) 연방행정법원의 신설

두 번째 연방행정법원(BVGer)의 신설과 관련해 입법평가는 우선 새 법원의 설립의 조직상 방법과 그에 따른 직원모집 그리고 연방행정법원 신설이 이전 상황과 비교하여 사법의 독립성에 미치는 영향이라는 2개의 문제를 핵심적으로 다루었다.⁵³⁾

연방행정법원이라는 새로운 법원 조직의 신설은 기존의 스위스 연방 행정심판위원회(Rekurskommission)와 중재위원회(Schiedskommission) 및 각 부서들의 항고담당직들(Beschwerdedienste)을 신설법원에 편입시키는 방식을 통해 이루어졌다.⁵⁴⁾ 연방행정법원은 연방행정법원법(Verwaltungsgerichtsgesetz-VGG)에 따라 2007년에 활동을 시작하여,⁵⁵⁾ 연방행정부의 관할권에 속하는 공법소송 또는 연방의 처분에 대한 항고사건에 대해

53) 연방행정법원법 제 1 조

① 연방행정법원은 연방의 일반적인 행정법원이다.
 ② 연방행정법원은 법률이 연방대법원의 결정사항에 해당하지 않는 경우, 연방대법원의 전심으로서 판결한다.

54) 연방행정법원의 조직구성은 <<http://www.bundesverwaltungsgericht.ch>>를 참조 바란다.

55) 약 30개의 스위스 연방행정심판위원회 및 각 부서들의 항고담당직들은 서로 상이한 업무방식을 발전시켜왔기에, 근무자들이 새로운 조직에 편입되기가 어려웠다.

판결하고 연방행정법상의 일정한 소송에 대해 결정하는 것이 주요업무이다.⁵⁶⁾ 입법평가 시 연방행정법원의 설립과 관련해 조직에 대한 다음과 같은 설문을 통해 그 효과성을 검토하였다.

<표18> 연방행정법원의 설립에 대한 조사내용

조사항목	조사내용
I	연방행정법원의 설립은 어떻게 이루어졌는가?
II	여러 부서로 구성된 조직구조를 어떻게 평가하는가?
III	연방행정법원의 근무자들은 새 법원의 기능방식에 얼마나 만족하는가? 그들은 조직신설로 인해 업무부담이 변화한 것을 어떻게 평가하는가?

조사결과, 기존 행정심판위원회 및 각 부서들의 항고담당직들을 신설조직에 편입시키는 연방행정법원의 성립방식에 의한 통합이 완전히 완료되기까지는 아직 일정 시간이 필요하다고 평가하였다. 하지만 기관 및 구성원의 편입에 의한 성립방식은 현재 올바른 방향으로 진행되고 있으며 그 과정 또한 대체적으로 긍정적인 것 뿐만 아니라, 특히 이런 과정은 절차법의 적용에 있어서 투명성을 증가시키는 요인으로 작용한다고 평가하였다.

<표19> 연방행정법원 성립의 평가결과

조 치	평가 요약
행정심판위원회와 항고담당직을 연방행정법원으로 통합	- 이전 기구들의 완전한 통합에는 시간이 필요하지만, 올바른 방향으로 진행되고 있다. - 과반수의 근무자들은 법원의 조직구성에 만족한다.

56) Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001, S. 4250

조 치	평가 요약
	<ul style="list-style-type: none"> - 연방행정법원의 근무자들의 업무부담은 법원 신설에 의해 (이전 기구들에서의 업무와 비교하여) 증가하였다. - 응답자의 과반수는, 법원의 행정구조가 이전 기구들과 비교하여 업무부담을 경감시키지 못했다고 평가한다. - 부서 간 업무부담은 불균등하게 분배되었다.
<ul style="list-style-type: none"> - 행정심판위원회와 항고 담당직 직원의 미해결 사건을 연방행정법원이 인수 - 별정직 전문법관을 연방행정법관으로 대체 - 법원의 근무자의 3가지 언어사용 	<ul style="list-style-type: none"> - 직원수는 전체적으로 업무량을 처리하기에 충분하다. - 이전 기구들의 미해결사건 때문에 업무부담이 커졌다. - 이탈리아어를 사용하는 직원이 부족하다. - 전문법관의 대체는 양면적으로 평가되지만, 연방행정법원에 추가적인 업무부담을 주지는 않는다.

연방행정사법제도는 스위스 연방사법제도의 전면개혁 이전에는 행정부와 너무 가깝다는 문제가 있었다.⁵⁷⁾ 그 근거로는 연방행정부와의 조직적 인접성(행정심판위원회) 혹은 연방행정부로의 조직적 통합(항고업무)을 들 수 있다. 게다가 많은 기관에 연방행정사법제도가 분산되어 있었다. 연방법원법에 있는 연방관청에 대한 규정들은 보통 연방행정법원에 대한 제소에 직접적으로 종속된다. 기존 조직들을 연방행정법원으로 통합하여 연방행정부와의 거리를 유지하고 이로써 연방행정사법제도의 독립성은 강화될 것이다. 그밖에 기존 기관들을 통합함으로써 판결의 전문성이 제고되고, 이를 통해 판결의 질적 향상을 기할 수 있다는 것이다. 이런 상황에 대해 해당 근무자들에게 그 효과에 대해 조사해 본 결과 대체적으로 의도한 효과를 얻었다고 평가된다.⁵⁸⁾

57) Weissenberger, Philippe, AJP/PJA 12/2006, S. 1495

58) 설문내용은 다음과 같다:

<표20> 연방행정법원의 독립성 및 전문성에 관한 평가결과

조 치	총 평
연방행정법원이 행정심판위원회 및 항고업무직의 업무담당	<ul style="list-style-type: none"> - 다수가 행정부와의 거리가 강화되었다고 확신한다. - 근무자들은 행정부로부터의 독립성이 좀 더 강화되었다는 점을 긍정적이라 평한다.

(3) 연방형사법원의 신설

연방행정법원의 설립과 함께 연방형사법원(BStGer)의 신설은 연방사법제도의 개혁이라는 틀 내에서 또 하나의 중요한 조직상 변화를 가져왔다.⁵⁹⁾ 제1심 형사법원의 신설 동기는 일차적으로 과거에 제1심 형사사건을 판결해야 했던 연방대법원의 부담을 경감하기 위한 것이었다.⁶⁰⁾ 2004년 연방형사법원의 건립을 추진한 것은 신종 국제범죄(경제사범, 범죄조직, 테러)에 대비해 연방의 형사소추절차를 효율성 있고 적합하게 개정하고자 했기 때문이다. 그밖에 연방형사법원의 신설과 더불어 연방의 재판관할에 속하는 형사사건에 대해 이중심급이 도입되었다.⁶¹⁾ 연방형사법원은 소재지인 벨린초나에서 2004년 4월 1일자로 업무를 개시하였고, 이로부터 제1기소분과(I. BK)와 더불어 기존 연방

I	2007년 상황과 비교할 때 연방행정법원의 신설을 통해 독자성이 강화되었는가?
II	이와 관련하여 기존 행정심판위원회와 항고업무 간에 차이점이 있는가?
III	연방행정법원이 건립됨에 따라 판례에 질적 변화가 생겼는가?

59) 연방형사법원법 제 1 조

- ① 본 법은 연방의 형사기관조직에 대해 정하고 연방재판관할권에 대한 2007년 10월 5일자 형사소송법상의 보완규정을 포함한다.
- ② 연방검사가 칸톤기관에게 수사 및 판결 또는 단지 판결만을 위임했던 형사사건에 대해서는 본 법이 적용되지 않는다.

60) Kiss, Christina, Das neue BStGer, AJP/PJA 12/2003, S. 1495

61) Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BB1 2001

대법원의 기소분과 업무를 인계받았다. 또한 연방대법원 부서가 맡았던 역할을 연방형사법원이 대신하며, 연방형사법원의 형사분과는 연방의 재판권에 따른 제1심 형사사건 및 연방의 행정형사 사건에 대해 재판한다. 2007년 1월 1일 이래 법원은 형사법상의 국제권리부조영역의 새로운 직능관할의 결과로서 제2기소분과(II. BK)에 대한 권한을 갖는다. 이는 형사법상의 국제권리부조 영역의 기소를 위해 존재하며, 해당 사건과 관련해 칸톤, 그리고 경우에 따라서는 연방대법원을 대신하며,⁶²⁾ 이와 같은 신설조직에 대한 사항은 연방형사법원에 관한 연방법(SGG)의 규정에 따른다.⁶³⁾ 평가범위 내에서 연방형사법원 신설과 관련해서는 다음과 같은 설문조사 항목을 설정하였다.

<표21> 연방형사법원의 신설에 관한 조사내용

조사항목	조사내용
I	- 연방형사법원의 신설이 어떻게 성공하였는가?
II	- 다수의 분과로 구성된 조직의 구조는 어떤 점에서 효과적인가?
III	- 연방형사법원의 근무자들은 새로운 법원운영방식에 대해 얼마나 만족을 느끼는가? 또한 업무부담에 대해 어떻게 평가하는가?

연방형사법원의 조직에 대한 평가결과는 법원조직의 신설이라는 입법평가의 조직적 측면에서 연방행정법원의 결과와 비교할 수 있다. 그래서 동일한 설문내용으로 조직에 대한 만족도를 조사하였고, 그 결과 법원의 조직구성에 대해서는 긍정적인 평가를 할 수 있었다. 반면 새로운 법원의 설립으로 인해 법원의 업무부담은 증가한 것으로

62) Vgl. BStGer, Geschäftsbericht 2008, Bellinzona, 2009, S. 37

63) 연방형사법원의 조직구성은 <<http://www.bstger.ch>>를 참조 바란다.

보이는데, 이는 법원신설로 인해 발생하는 당연한 결과라 할 수 있을 것이다. 평가결과에 따르면 대체적으로 연방형사법원의 신설은 긍정적 효과를 달성한 것으로 보이며, 사법개혁의 목표와 관련해 볼 때 연방형사법원의 신설을 통해 도달하고자 했던 연방대법원의 업무경감이란 목표는 달성된 것으로 판단된다.

<표22> 연방형사법원의 신설에 관한 평가결과

조 치	총 평
연방형사법원의 설립	<ul style="list-style-type: none"> - 근무자들은 대개 법원 조직에 대해 만족한다. - 근무자들의 업무부담은 법원 설립 이래로 대개 증가했다. - 업무부담은 세 분과마다 다르며 여전히 높다.

(4) 연방법원들에 대한 감독 및 상급감독

연방법원법 제1조 2항에 따르면 연방대법원은 연방형사법원 및 연방행정법원의 업무수행에 대해 감독한다. 이러한 감독의 대상은 업무수행과 관련된 모든 분야이며, 이 경우 해당 대상이 되는 법원들의 업무수행이 합법성, 합목적성, 경제성을 충족한 것인지를 평가해야 한다.⁶⁴⁾ 연방대법원 행정위원회는 이때 두 제1심 연방법원(연방형사법원 및 연방행정법원)에 지시 및 권고를 할 수 있지만, 징계 권한을 갖지는 않는다. 연방내각은 공고에서 연방행정명령 제169조 1항에 규정된 사항, 즉 모든 연방법원들에 대한 연방의회의 상급감독권만을 인정하려 했으나 연방형사법원 및 연방행정법원에 대한 연방대법원의 행정감독권을 인정함으로써 연방의회의 감독권 이전 또 하나의 감독단계를 요하게 되었다.⁶⁵⁾ 이렇듯 새롭게 부과된 연방대법원의 감독권에 따른 연방형사

64) Aeschlimann, Arthur, "Justice - Justiz - Giustizia", "2007/8802; Lienhard, Andreas" "Justice - Justiz - Giustizia", 2009/1

65) Weissenberger, Philippe, AJP/PJA 12/2006, S. 1500

법원과 연방행정법원에 대한 주요 감독수단은 업무보고에 대한 심사, 법원운영진과의 상의 그리고 업무절차 감사, 재정감독, 심리, 상급감독위원회에 의견전달 및 감독청원의 해결에 대한 사항 등을 명시하였다.⁶⁶⁾ 이에 대해 다음 2가지 내용을 중심으로 설문조사를 행하였다.

<표23> 연방대법원의 신설감독권한에 대한 조사내용

조사항목	조사내용
I	- 두 연방 법원들에 대한 연방대법원의 감독이 얼마나 효율적으로 이루어지고 있는가?
II	- 연방대법원이 감독 업무를 인계함에 따라 업무 부담의 변화가 생겼는가?

연방형사법원 및 연방행정법원에 대한 연방대법원의 감독의 결과를 요약하자면, 다음과 같은 점을 확인할 수 있다.

<표24> 연방대법원의 신설감독권한에 대한 평가결과

조 치	총 평
연방대법원은 연방형사법원 및 연방행정법원의 업무수행에 대한 감독한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 연방행정법원에 대한 감독권에 대한 비판이 고찰되었다. - 정보처리(전산화)와 관련된 문제들은 감독 초기에 매우 부정적 영향을 미쳤다. - 제1심 법원은 연방대법원 사무처의 운영 방식을 비판하였다. - 법원들 간 관계가 개선되었다. - 연방형사법원 및 연방대법원은 정보처리에 대한 만족도가 높았다. (연방행정법원의 경우 평가를 내리지 않았음)

66) Art. 3 AufRBGer

의회는 오늘날 세 연방법원(연방대법원, 연방형사법원, 연방행정법원)과 관련해서 두 가지 관점의 중요한 임무를 수행한다. 첫째 의회는 상급감독의 권한을 갖고 있고 법관들을 선출한다. 연방대법원, 연방행정법원, 연방형사법원에 대한 상급감독권은 연방행정법 제169조 제1항에 따라 연방의회가 갖는다. 연방사법제도의 개혁시 의회의 상급감독에 대한 기준 (§ 26 ParlG)에 관한 사항은 개정하지 않았기 때문에 감독활동은 연방법원들이 올바르게 기능하는지, 그리고 법원이 처분권을 갖고 있는 수단들을 법규에 맞게 관장하는지를 검토하는 데에 국한된다.⁶⁷⁾ 그러나 연방행정법원과 연방형사법원 또한 새롭게 연방의회의 상급감독 아래에 놓였고 연방대법원의 감독심급이 추가되었다. 의회내 총 7개의 위원회가 상급감독의 임무를 맡으며, 양원에 각각 설립되어 있는 운영심사위원회(GPK), 재정위원회(FK), 법률위원회 및 법원위원회가 상급감독과 관련해서 그 주요 역할을 담당한다. 특히 운영심사위원회와 재정위원회는 본래의 고유한 감독활동을 위해서 하부위원회를 구성할 수 있다.⁶⁸⁾ 연방법원의 모든 법관들은 연방의회를 통해 선출되며, 이때 법원위원회가 법관선출을 준비하는데 반해 연방사법제도의 전면개혁에 대한 공고안에서는 연방내각에 의해 신설법원의 법관들을 선출하도록 정하였다.⁶⁹⁾ 그러나 의회는 사법위원회 대신에 법원위원회에 그에 관한 우선권을 주었다.⁷⁰⁾

이와 관련해 연방대법원, 연방행정법원, 연방형사법원에 대한 의회의 상급감독이 잘 이루어지고 있는지, 그리고 연관된 위원회들이 얼마나 잘 협력하는지, 또한 현 법관선출시스템은 어떻게 평가될 수 있는지, 선출의 탈정치화가 일어났는지에 대해 설문항목으로 설정하였다. 전체적으로 법관선출 및 의회를 통한 세 연방법원에 대한 의회의 상급감독권과 관련해 다음과 같은 결론이 내려졌다.

67) Bundesrat, BBl 2001, S. 4279; Lienhard, Andreas, "Justice - Justiz - Giustizia" 2009/1

68) Aeschlimann, Arthur, Parlament, Parlement, Parlamento, 2009, 12/1, S. 4

69) Bundesrat, BBl 2001, S. 4257

70) Verwaltungspraxis der Bundesbehörden VPB 3/2008 vom 3. Sep. 2008

<표25> 의회의 상급감독권에 대한 평가결과

조 치	총 평
의회를 통한 법관선출과 세 연방법원에 대한 상급감독	<ul style="list-style-type: none"> - 의회의 관련 위원회 수가 너무 많다. - 위원회 내에서 제1심 법원에 대한 감독역할이 일부 불명확하다. - 연방대법원은 연방행정법원과 연방형사법원과 달리 의회의 상급감독에 대해 비판적이다. - 법관선출 시스템은 적절한 것으로 평가되었다. - 법관선출의 정치화는 여전히 존재한다.

2. 절차 및 업무적 효과

(1) 이중심급의 확대

연방행정법원과 연방형사법원의 설립으로 스위스 연방사법절차에 이중심급이 도입되었다. 연방행정법원의 신설은 연방대법원의 전심법원 부재라는 행정사법절차의 빈틈을 채울 수 있었다.⁷¹⁾ 연방행정법원 설립 이전에는 연방행정심판위원회가 소송할 수 없는 사건들이 매년 3,000 건 이상 곧바로 연방대법원에 제소되었다.⁷²⁾ 따라서 전심법원으로서의 연방행정법원의 신설은 전심법원으로서 연방행정소송사건에 대한 연방대법원의 업무부담을 경감시킨 것이다. 더 나아가 연방법원법 제83조(§83 BGG)는 연방행정법원에 불복 연방대법원에 상소하는 것이 허락되지 않는 22가지 예외 사항을 규정하여 전심법원의 판결에 불복해 무조건 연방대법원에 상소하는 경우를 미연에 방지하고자 하였다.⁷³⁾

71) Weissenberger, Philippe, Das BVGer, AJP/PJA 12/2006, S. 1495

72) Weissenberger, Philippe, Das BVGer, AJP/PJA 12/2006, S. 1495

73) 연방법원법 제83조

다음 사항에 해당하는 경우 판결은 허용되지 않는다.

a. 국제법상 재판권이 인정되지 않고, 국가의 내외적 안전·중립성·외교적 보호영

이 외에도 연방행정법원의 전속관할을 통해 행정내부(verwaltungsinternen) 제소의 절차 및 상소절차(Einspracheverfahren)를 간소화 시켰다. 또한 연방대법원의 부담을 줄이기 위한 또 하나의 추가 조치는 그 외에 몰수법(Enteignungsrecht)상의 감독권을 감정위원회(Schätzungskommission)

-
- 역 그리고 기타 국외문제의 영역에 대한 결정인 경우
 - b. 정식적인 귀화에 대한 결정
 - c. 다음에 해당하는 외국인의 권리영역에 대한 결정
 - 1. 여행
 - 2. 연방법은 아니지만 국제법상 인정되는 권리에 대한 승인
 - 3. 일시적 체류(Vorläufige Aufnahme)
 - 4. 연방헌법 제12조 제2항의 출국과 추방
 - 5. 허가요건의 배제
 - 6. 국경왕래허가·칸톤변경·국경왕래허가를 통한 사인의 거소변경에 대한 요구 및 공증문서 없는 외국인들에 대한 여행비자 허용
 - d. 다음에 해당하는 난민영역에 대한 결정
 - 1. 국가의 인도청구에 반대하여, 그 이전에 보호를 구하기 위해 당사자 이외의 자가 행정소송을 행한 경우
 - 2. 칸톤의 전심절차가 진행되었고 연방법은 아니지만 국제법상 인정되는 권리에 대한 승인에 해당하는 경우
 - e. 기관구성원 또는 연방사인의 형사소추를 위한 권한 불허에 대한 결정
 - f. 다음의 공공조달제 영역에 대한 결정
 - 1. 주어진 위탁의 예상가치가 1994년 12월 16일 공공조달제에 대한 연방법 또는 1999년 6월 21일 공공조달제의 특정 관점에 대한 스위스연방과 유럽공동체간 협정상의 한계치를 충족하지 않은 경우
 - 2. 원칙적인 의미에 대한 법적문제가 없는 경우
 - g. 재산법적 문제는 아니고, 양성평등에 해당하지 않는 경우, 공법적인 근로관계영역에 대한 결정
 - h. 국제법적 기관공조영역에 대한 결정
 - I. 군사, 민사 및 시민보호서비스영역에 대한 결정
 - j. 위험증가 또는 중대결핍이 발생하였을 때 국가의 경제적 부양영역에 대한 결정
 - k. 권한 없는 국가보조금에 대한 결정
 - l. 물건의 가격 또는 무게에 따른 세금부과결정
 - m. 세금의 지불연기 또는 허용에 대한 결정
 - n. 다음의 해당하는 핵에너지영역에 대한 결정
 - 1. 방출요건 또는 허용 또는 소유에 대한 변경
 - 2. 핵시설의 외부운영 이전에 발생한 폐기비용에 대한 예비비 계획안의 허가
 - 3. 방출
 - o. 도로교통영역에서 차량형태의 허가에 대한 결정

에 이관한 것이다.⁷⁴⁾ 이상의 조치와 관련해 다음과 같은 평가항목을 설정하였다.

<표26> 이중심급확대 효과에 관한 조사내용

조사항목	조사내용
I	- 연방대법원은 연방행정법원에 업무를 이관하여 업무부담을 줄였는가?
II	- 이것이 연방대법원에 직접 제소를 줄이는 필터효과를 가져왔는가?
III	- 연방행정법원의 신설은 권리보호에 변화를 가져왔는가? 이와 관련해 연방법원법 제83조에 의거한 예외 조항은 무엇을 의미하는가?

조사결과 연방법원법 제83조의 예외조항은 실제 재판에 많은 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 그에 대한 비판 역시 상당한 수준으로 제기되었다. 왜냐하면 제83조는 재판의 예외사항에 대한 실질적인 내용을 담고 있기 때문이다. 이에 따라 권리구제수단의 변경을 가져온 연방행정법원 설립에 의한 이중심급의 확대는 다음과 같은 효과를 갖는 것으로 평가된다.

<표27> 이중심급 확대에 대한 평가결과

조 치	총 평
연방차원의 이중심급 : 연방행정법원	- 연방행정법원의 신설을 통해 연방대법원의 업무 부담이 경감되었다(판결수 감소, 연방대법원의 간이 결정증가).

74) 2007년부터 연방행정법원법이 발효되면서 특별행정재판을 담당하는 제1심 기관인 연방감정위원회가 연방행정법원의 감독권의 범위 하에 놓이게 되었다.

조 치	총 평
<p style="text-align: center;">신설에 의한 행정소송영역에서의 권리구제</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 업무부담의 경감을 통해 차별화가 가능해졌다. ; 연방대법원의 역할은 점차 줄어들고 연방행정법원의 역할은 증가하였다. - 독립법원의 신설과 통합절차를 통해 권리보호를 향상시켰다. - 제83조에 따른 판결가능성의 제한은 권리보호의 심각한 축소를 가져왔으므로 많은 비판이 제기되었다.

(2) 연방대법원의 간이소송 확대

연방법원법 제20조 제1항의 정식 소송(ordentliches Verfahren)에서 연방대법원의 판결은 일반적으로 3인 배석이고, 중요한 법률문제에 대해서는 5인 배석을 원칙으로 판결한다. 스위스 연방사법제도개혁 당시 특정 판결의 경우 연방대법원의 간이소송절차를 통해 판시할 수 있게 되었다. 물론 명백한 증거불충분(offensichtlich unzulässig), 분명한 근거불충분(offensichtlich unbegründeter), 그리고 명백한 근거(offensichtlich begründeter)가 있을 때에는 언제든지 상소 가능하며, 그에 관한 간략한 실행은 연방사법조직법(OG, Gesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege)상 간이소송을 통해 이미 해결할 수 있었다(§ 36a BGG).⁷⁵⁾ 그러나 이번 연방법 개정은 간이소송의 폭을 더욱 확대하여 기각판결 및 미진행판결(Nichteintretensentscheide)에 대해서도 단독판사에 의한 간이재판이 가능하도록 연방법원법 제108조를 대폭 수정하였다. 또한 그 판결 대상은 명백한 증거불충분, 소송중독적(querulatorische) 또는 법률악용제소일 경우도 포함한다.⁷⁶⁾

75) Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001), BBl 2001, S. 4346

76) Aemisegger, Heinz, Vereinfachtes Verfahren, in: Ehrenzeller, Bernhard; Schweizer, Rainer J.(Hrsg), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege, -Neuerungen und Auswirkungen

설문조사를 통해 이 같은 간이소송절차가 연방대법원의 업무를 경감시켰는지, 또 법적 권리보호를 제한하거나 남용할 위험이 발생하였는지를 분석하였다. 연방대법원의 개별 인터뷰에서는 간이소송절차의 기회가 확대된 것을 매우 긍정적으로 평가하였는데, 특히 단독판결가능성의 확대와 관해 업무부담을 경감시켰다는 의견이 지배적이었다. 연방대법원의 응답자들은 연방법원법 제108조와 제109조에 의해 권리보호가 제한되거나 남용될 가능성은 없다고 평가하였다. 통계조사결과 법관 1인에 의한 단독판결이 2007년 19% - 2008년 29%로 증가하였으며 이는 설문조사결과와 정확히 일치하였다. 따라서 연방대법원 간이소송절차의 도입이란 조치는 연방대법원의 업무경감에 대한 효과를 가져왔음을 분명히 확인하였다.

<표28> 연방대법원 간이소송절차도입에 대한 평가결과

조 치	총 평
연방법원법 제108조와 제109조에 따라 간이소송절차로 판결 가능	<ul style="list-style-type: none"> - 업무경감 효과가 존재, 특히 법관의 경우 경감효과는 현저하다. - 그러나 경감효과의 상승폭은 제한적이다. - 연방대법원 인터뷰 응답자의 관점에서 권리보호의 축소현상은 관찰할 수 없다.

(3) 칸톤차원에서의 전심법원 및 절차의 변경

스위스 연방사법제도의 개혁은 통합적 권리구제수단을 보장하는 것이 그 목표 가운데 하나였다. 이는 모든 법적인 분쟁에서 최소 하나의 법정은 법률적 또는 사실관계(Sachverhalt)에 대한 문제를 포괄적으로 검토할 것을 보장해야 한다는 의미이다. 이러한 권리보호는 1차적으로 연방대법원이 아닌 사법부의 전심법원(연방행정법원, 연방형사법

in der Praxis, St. Gallen, 2006, S. 486

원, 그리고 칸톤법원)에서 담당해야 할 역할이다. 예를 들어 권리구제 수단을 보장하는 구조가 비용 또는 시간적 제약으로 인해 법원에서 해결(Zugang zu einem Gericht)하는 것을 어렵게 하거나 불가능하게 할 경우, 법원의 권리구제수단을 보장하는 구조에 관한 개편차원에서 소송절차를 변경할 수 있다.⁷⁷⁾ 이런 권리구제수단이 보장되지 않을 경우 칸톤은 이를 조정할 의무가 있다. 즉 담당 법원을 신설하거나 예를 들어 행정법원의 관할을 확대하는 등 기존 법원에 새로운 관할영역을 부여함으로써 이상의 조정을 가능하게 만들었다. 마찬가지로 모든 사실관계 및 법률통제권(Rechtskontrollbefugnisse)을 보장하여 법원에서 해결가능 하도록 하기 위해서는 칸톤의 소송절차를 개선해야만 했다.⁷⁸⁾ 이에 다음과 같은 평가항목을 마련하였다.

<표29> 칸톤차원의 전심법원 및 절차 변경에 대한 조사내용

조사항목	조사내용
I	- 스위스 연방사법제도의 개혁에 따라 칸톤의 전심법원은 어떤 범위에서 이를 적용해야 하는가?
II	- 스위스 연방사법제도의 개혁에 따라 칸톤의 소송절차는 어떤 범위에서 그것을 적용해야 하는가?

이와 관련해 7개 칸톤의 법관들과 인터뷰 한 결과, 이러한 개혁이 새로운 법원 또는 새로운 전심법원의 신설로 이어진 경우는 거의 없는

77) Topfink, Esther, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in: ZBl 2/2006, S. 92

78) Topfink, Esther, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, in: ZBl 2/2006, S. 108 – 110; Auer, Christoph, Auswirkungen der Reorganisation der Bundesrechtspflege auf die Kantone, in: ZBl 3/2006; Diggelmann, Peter, Auswirkungen des BGG auf das Verfahren der Kantone, besonders des Kantons Zürich, in: Isaak, Meier et al. (Hrsg.), Wege zum BGer in Zivilsachen nach dem BGGesetz). Zürich/St. Gallen, S. 91 – 112

것으로 나타났다. 또 마찬가지로 상급법원의 심리가 조사대상이 된 7개 칸톤에 영향을 주지 않았다고 나타났고, 10개 칸톤에서는 스위스 연방사법제도개혁에 따른 전심법원에 대한 변경사항이 없었던 반면, 6개의 칸톤에서는 변경을 준비 중이고 7개 칸톤에서만 변경사항이 있었다.

전심법원의 설치유형을 보면 상급법원에 설치된 유형은 찾아볼 수 없었고, 대체로 행정법원 관할(Verwaltungsgerichtsbarkeit)영역에서 새로운 전심법원이 설치되거나 기존 법원의 재판부가 독립시키는 방식을 취하였음을 확인할 수 있었다. 이와 관련해 중요한 것은 칸톤법원의 권한과 칸톤의 소송절차변경에 대한 내용으로서, 자세한 사항은 다음과 같다.

<표30> 칸톤 법원의 권한과 소송절차의 주요 변경내용

칸 톤	사법관할권의 변경	
	예 /아니오	해당 영역
아르가우 (AG)	예	<ul style="list-style-type: none"> - 행정법적 권리보장에 관한 신 법률의 일반 조항(Generalklausel) - 귀화, 평가결정 (Prüfungsentscheiden), 집행 결정(Vollstreckungsentscheiden), 시의회 결정 (Gemeindeversammlungsbeschlüssen), 법무 행정과 건축물보험 판결에 예 대한 소송 관련 관할권 변경사항이 있음 - 소송가액 30,000 프랑켄 이하의 사건인 경우 지구법원이 관할권을 보유
아펜첼-아우서로덴 (AR)	아니오	- 비송사건에 관한 관할권은 상급법원 및 칸톤의 최하위 전심법원에서 관할함
바젤-란트샤프트 (BL)	아니오	

칸 톤	사법관할권의 변경	
	예 /아니오	해당 영역
바젤-슈타트 (BS)	예	<ul style="list-style-type: none"> - 특히 지적재산권, 조세소송권, 혼인보호 (Eheschutz), 이혼소송에서 사전예방조치 (vorsorgliche Massnahmen im Scheidungsverfahren), 경찰결정에 대한 불복제소(Beschwerden gegen Entscheide der Polizei)에 관한 사항은 지금까지 칸톤의 전심법원에서만 결정했으나, 조정 후에는 어디서나 다룰 수 있게 됨
베른 (BE)	예	<ul style="list-style-type: none"> - 형집행권은 이전에는 행정법원과 주내각 (Regierungsrat)이 관할했지만 현재는 상급 법원의 형사사무과(Strafkammern)의 관할임 - 행정법원 접근권(Zugang) 확대 - 외국인법상의 행정책임에 대한 상위 전심 법원의 심사 - 현재까지 주내각의 분쟁에 대한 판정 (Beurteilung)을 대상으로 하는 소송은 행정법원으로 이관 - 공간계획법(Raumplanungsrecht), 등록사안 (Registersachen), 교육법(Bildungsrecht)과 정치적 권리(politische Rechte) 부분에 적용
프리부르 (FR)	예	<ul style="list-style-type: none"> - 잠정결정의 취급(Behandlung von provisorischen Entscheiden) - 국제아동법(Internationales Kindsrecht) - 강제조치(Zwangsmassnahmen)
제네바 (GE)	예	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인법
글라루스 (GL)	예	<ul style="list-style-type: none"> - 파산법(SchKG)상의 제소는 제1차 전심 절차를 칸톤법원으로 이관함 - 외국인경찰(Fremdenpolizei), 외국인관련 사안(Ausländerwesen)

제 3 장 스위스 입법평가 적용사례의 분석; 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로

칸 톤	사법관할권의 변경	
	예 /아니오	해당 영역
그라우빈덴 (GR)	예	- 공법상 분쟁에 대한 최종 전심관할권만 행정법원의 정식(vollamtlichen)법관이 맡음 - 헌법적 관할권 - 형사법
쥐라 (JU)	예	- 민사 및 형사법관의 권한 - 형사법원(Kriminalgericht) 폐지 - 소송가액 20,000 프랑켄 이상 사건에 대한 재판 및 중범죄 사건에 관한 재판권은 전심 법원에 위임
루체른 (LU)	예	- 정부위원회(Regierungsrat)결정에 대한 항소 사건은 행정법원이 담당함. - 이외의 행정법상의 조정
뇌사텔 (NE)	예	- 민사 및 형사법 영역에 항소가능성 - 귀화 및 감세 영역에서 변경
옵발덴 (OW)	예	- 변경 없음
상트갈렌 (SG)	예	- 행정심판위원회 결정에 대해 행정법원에 항소가능(예를 들면 구금, 운전면허취소)
샤프하우젠 (SH)	아니오	
슈비츠 (SZ)	아니오	
졸로투른 (SO)	예	- 형사법원의 관할권을 지방법원지원으로 이관하였음.
티치노 (TI)	예	- 행정법원의 항소기능정상화를 위해 행정 법상의 항소기회를 확대
투르가우 (TG)	예	- 도로교통법(Strassenverkehrsgesetz) 조정

칸 톤	사법관할권의 변경	
	예 /아니오	해당 영역
우리 (UR)	예	- 제55a조 행정법제도에 관한 규정(VRPV)
보 (VD)	예	- 행정법상의 추가 상소기회(Zusätzliche Rekursmöglichkeiten) - 사회보장법상 관할변화 - 하위지원의 민사사건(unteres Tribunal d"arrondissement)을 맡은 제1심 결정에 대한 평가(Beurteilung von Beschwerden) - 중재(FriedensrichterInnen)관할권 변화
취리히 (ZH)	예	- 폭행방지, 형집행(Strafvollzug), 외국인법, 정치적 권리(politische Rechte)에 대한 사항은 행정법원 책임으로 관할권을 신설 및 확대함 - 상급법원은 더 이상 제1심 사건을 맡지 않음 - 배심법원과 농업법원(Landwirtschaftsgerichts)의 폐지
추크 (ZG)	예	- 모든 행정판결(특히 조세삭감결정) 평가를 위한 행정법원의 새로운 책임 - 지적재산권, 감독위원회결정에 관한 상급 법원으로 상소기회 확대
전체 변경	20	

위의 표는 스위스 연방사법제도의 개혁이 20개 칸톤의 소송절차와 그에 관한 관할권의 조정에 성공하였음을 보여준다. 대부분 이들 절차 및 권한은 이중심급제도를 고려하여 조정하였는데, 실제 그 주요 내용은 행정법상의 조정된 사항을 통해 알 수 있다. 최소 12개 칸톤에서 행정법상 권한을 새롭게 규정하고 절차를 조정한 이유는 민·형

사법의 조정은 이미 2001년에 시작되었지만, 행정법 조정은 그보다 늦은 2009년 1월 1일 부로 실시되었기 때문이다. 이 같은 결과를 바탕으로 다음과 같은 칸톤 차원의 전심법원 및 절차의 변경에 대한 평가결과를 도출하였다.

<표31> 칸톤 전심법원변경에 대한 평가결과

조 치	총 평
전심법원의 변경	<ul style="list-style-type: none"> - 13개 칸톤은 변경하였고, 그 중 7개 칸톤은 관련 변경내용을 이미 실행중이다. - 칸톤 상급법원을 신설한 사항은 발견되지 않았고, 반대로 기존 법원의 구조를 조정하거나 기존 법원을 폐지한 경우는 있다.
절차진행과 권한의 변경	<ul style="list-style-type: none"> - 20개 칸톤에서 변경이 이루어졌다. - 행정법 영역을 중점적으로 변경하였다.
가장 중요한 변경	<ul style="list-style-type: none"> - 상소지침(Rechtsmittelbelehrungen)에 의한 조정 방식을 택하였다. - 권한 변경과 절차 조정이 가장 중요했다.

(4) 법정심리변경의 효과

① 사회보장법상 법정심리의 제한

사회보장법상 법정심리제한이란 조치는 연방대법원의 업무경감 관점에서 도입되었다. 연방사법조직(OG)에 관한 연방법은 여전히 광범위한 법정심리를 요구했기 때문에 연방사회보장법원은 사회보장보험수혜와 관련한 쟁점판단 시 법, 사실관계 및 타당성 검토를 모두 심리해야 했다. 사회보장법원이 연방대법원으로 일부 편입된 상황에서 이 같은 조항을 계속적으로 유지한다면 연방대법원의 업무는 계속적으로 증가할 수밖에 없다. 따라서 연방대법원에 사회보장보험수혜에

대한 상소가능성을 열어둔 반면, 그 업무부담을 줄이는 조치로 법정 심리를 제한하는 규정을 삽입하였다.

바로 이 같은 내용은 연방법원법 제97조에 반영되었는데,⁷⁹⁾ 사회보장보험수혜에 관한 상소 시 연방대법원은 법의 적용을 재검토하며 전심에 의해 확정된 사실관계를 판결의 토대로 삼는 것을 원칙으로 한다.⁸⁰⁾ 다만 연방법원법 제97조에 따르면 사실관계의 확정은 그것이 명백히 부당하거나 위법을 토대로 할 경우, 그리고 하자의 제거는 소송을 개시할 때 그 흠결이나 하자가 결정적일 경우에만 그에 대한 이의를 제기할 수 있다. 예전의 연방사회보장법원의 입장에서 보면 법정심리 제한의 예외사항은 연방법원법 제97조 제2항에 따른 군인보험이나 상해보험의 보험금지급에 관한 소송영역에서만 허용된다. 따라서 이 같은 사회보장법상 법정심리에 대한 새로운 규정을 어떻게 적용하고 이로 인해 연방대법원의 업무가 감소되었는지를 평가하였다. 연방대법원 루체른 소재 제1, 제2 사회법 부서 근무자들을 대상으로 설문조사를 한 결과, 업무부담에 대해 19%는 증가, 50%는 같음, 나머지 23.8%만 감소로 답변하였다. 증가했다고 답변했던 이유는 첫째 사실문제와 법률문제를 구분하는 과정에서 업무가 증가하였고, 둘째 법정심리의 제한이 실질적 문제제기에서 벗어나 형식법적 문제제기로 이행을 야기했기 때문이며, 셋째 완전한 법정심리를 포기하고 제한을 선택한 것은 사회보장법에서 연방주의 실현을 후회시키고 이의제기된 기각판결에 대해 무의미한 소송을 진행시키게 되었기 때문이다. 하지만 이 같은 답변에도 불구하고 절반의 답변자가 어떤 변화도 관찰할

79) 연방법원법 제97조 사실관계의 부정확한 확정

- ① 단지 사실관계의 확정이 명백히 부당하거나 제95조 의미상 권리침해를 가져올 경우, 그리고 절차진행을 위한 하자의 제거가 결정적인 경우에만 다를 수 있다.
- ② 군인 또는 상해보험의 보험금지급 승인 또는 거절결정에 반한 결정이 내려진 경우, 모든 부당하거나 불완전한 법경향적(法傾向的) 사실관계의 확정에 대해 다를 수 있다.

80) Bundesrat, BBl 2001, S. 4238

수 없다고 답했기 때문에 법정심리의 제한이라는 조치가 연방대법원의 업무부담을 경감시켰다고 확신할 수는 없었다. 때문에 데이터 자료분석을 더해서 평가결과의 신뢰성을 확보하고자 하였다.

<표32> 연방대법원의 상해보험소송의 처리기간

연 도	한달 미만	1-6개월	7-12개월	1-2년	2년 이상	총 계
2005	0.8%	24.5%	58.2%	14.3%	2.3%	883건 (100%)
2006	0.6%	22.2%	47.8%	27.4%	2%	964건 (100%)
2007	2.7%	43%	29.8%	24.3%	0.2%	1241건 (100%)
2008	7.5%	55.7%	28.6%	8.2%	-	1123건 (100%)

한 달 미만 내지 6개월이 소요된 판결의 수가 증가하였다는 것은 사회보장법에서 법정심리를 제한한 조치가 소송을 보다 신속히 처리하게 만들어 연방대법원의 업무부담을 경감시켰다는 가정을 뒷받침하고 있다. 하지만 소송수의 절대치가 2006년에서 2007년 사이에 매우 증가하였음을 볼 때, 법정심리제한으로 인한 업무감소를 상쇄할 가능성이 충분하다. 그 결과 이상의 조치들만 놓고 볼 때 실제 연방대법원의 업무는 확실히 감소되었지만, 전체적으로 보면 사회보장법상 법정심리 제한에 대한 가치평가가 완전히 일치하지는 않았음을 알 수 있다.

<표33> 사회보장법상 법정심리의 제한에 대한 평가결과

조 치	총 평
사회보장법에서 연방대법원의 법정심리 제한	<ul style="list-style-type: none"> - 업무부담 경감효과가 있다. - 일부 제소인의 반응과 형식적인 추가업무는 업무부담 경감효과를 상쇄시킨다. - 법적 보호에 미치는 영향은 상이하게 평가되었다.

② 연방행정법원의 완전한 법정심리의 진행

연방행정소송법 제49조에 따르면 기본적으로 연방행정법원은 제기된 소송을 완전한 법정심리를 통해 검토한다(§ 49 BVerWG).⁸¹⁾ 여기서 완전한 법정심리라는 것은 앞서 언급한 것처럼 사실관계의 확정에서 잘못된 판단(명백한 부당 또는 위법)이 있거나, 그로 인한 하자가 결정적일 경우에만 소송이 허용되는 사회보장법상의 법정심리 제한과는 반대되는 개념이다. 물론 완전한 법정심리를 허용하는 규정은 이전의 행정심판위원회에서도 적용하였을 뿐만 아니라, 연방사법제도 개혁으로 인해 연방행정사법의 법정심리영역에 어떤 변화도 가져다 주지 않았다.⁸²⁾ 그러나 실효성이 있었다면 연방행정법원이 업무부담의 경감을 위해 전심의 재량권행사에 대한 법적 한계를 검토하는 데에만 그 역할을 국한시키는 조치를 취할 수도 있었을 것이다. 하지만 어떤 처분이든 그 타당성이 최소한 한 번은 검토되어야 한다는 논거가 더 강했기 때문에 결국 현재 규정을 그대로 유지하기로 결정하였다.⁸³⁾ 따라서

81) 연방행정소송법 제49조

재판장은 다음과 같은 사항에 해당하는 결정에 대해서는 판시할 수 있다.

- a. 명백한 위법으로 인한 연방법의 침해 또는 판단의 남용
- b. 부정확하거나 불완전한 법경향적(法傾向的) 사실관계의 확정
- c. 부적절성; 칸톤기관이 결정심급을 갖는 경우 부적절성에 대한 소송은 허용되지 않는다.

82) Weissenberger, Philippe, Das BVGer, AJP/PJA, 2006, S. 1512

83) a.a.O.; Bundesrat, BBl 2001, S. 4256

이에 대해 “연방행정법원의 판결에서 완전한 법정심리(전심 판결의 타당성에 대한 검증)를 유지하는 것은 어떻게 평가되는가?”에 대한 관점에서 평가를 시행하였다.

연방행정법원의 답변자들은 인터뷰에서 연방행정법원에서 완전한 법정심리를 유지하는 것은 의미가 있을 뿐만 아니라 동시에 실현 가능하다는 데에 의견이 일치하였다. 연방행정법원의 인터뷰 대상자들은 다음과 같은 근거로 이 같은 평가를 내렸다.

첫째 연방행정법원의 완전한 법정심리는 전심에 파급효과를 낳기 때문이다. 즉 전심의 타당성 검토 뒤에 숨는 일을 방지한다는 것이다. 인터뷰에 의한 평가결과에 따르면 예를 들어 망명자피보호권의 타당성에 대한 검토 없이 법정심리를 진행하는 것은 결코 생각할 수 없는 일인 것이다.

둘째 실현가능성과 관련해서, 대부분의 소송의 경우 입법자가 정해 놓은 원칙은 실제 그 범위가 매우 좁기 때문에 타당성 검증은 별 어려움 없이 진행될 수 있기 때문이다.

셋째 가령 인프라구조 구축과 같은 복잡한 소송의 경우 행정부의 전문감정서가 이용될 수 있기 때문이다. 이처럼 타당성 검증에 필요한 지식기반을 보장할 수 있다.

2심 소송절차를 진행한 경우 최종심급에서 완전한 법정심리를 진행하는 것은 매우 중요한 것임을 고찰할 수 있었다. 다만 타당성 검증 시 두 가지 문제점을 확인할 수 있었다. 하나는 연방행정법원이 기술적으로 복잡한 사안을 대상으로 하는 재량권 심사를 할 경우 일정 부분 한계를 갖기 때문에 몇몇 예외적인 상황에 대해서는 완전한 심리가 이루어질 수 없었다. 특히 전심재판이 질적으로 불충분하다면 완전한 법정심리는 매우 어려워진다. 타당성 검증을 위해 행해지는 연방행정법원의 완전한 법정심리수행은 사실관계에서부터 법적문제에 이르기까지 포괄적 법정심리를 수행하기 때문에 권리보호를 위해서는

매우 중요한 의미를 갖지만, 그 역시 전심법원의 판단을 기반으로 하기 때문에 복잡한 구조를 갖는 소송에서 전심법원의 역할이 미약할 경우 많은 어려움이 뒤따른다.

<표34> 연방행정법원에 의한 완전한 법정심리수행에 대한 평가결과

조 치	총 평
연방행정법원의 완전한 법정심리 진행	<ul style="list-style-type: none"> - 필수적이며 의미 있는 일이라 생각된다. - 실현가능성(인력 및 노하우의 수용범위)이 있다. - 매우 복잡한 소송 내지 전심판결이 불충분한 경우 어려움이 있다.

(5) 소송가액의 상승과 사회보장법상 비용부담의무의 도입

1959년부터 2007년까지 소송가액 8,000 프랑켄 이하(약 950만원 상당) 사건은 연방대법원에 제소할 수 없었다. 스위스 연방사법제도 개혁 시 연방대법원의 업무를 경감하기 위해 소송가액을 상향조정하였다. 연방법원법 제74조에 따라 2007년부터 민법상 소송가액에 관한 기준을 다음과 같이 정하였다.

첫째 소송가액이 최소 30,000 프랑켄 이상이 될 경우 연방대법원에 제소할 수 있다.

둘째 임대차법과 노동법 관련 제소는 소송가액이 15,000 프랑켄 이상부터 가능하다.

셋째 공법상의 소송가액의 기준도 새롭게 정했는데 국가책임과 관련된 사건은 30,000 프랑켄 그리고 공법상 노사관계 관련소송은 15,000 프랑켄 이상부터 제소가 가능하다(§ 85 I BGG).

넷째 형사사건에 관한 소송가액의 변경은 제외하였다.

그러나 연방법원법 제85조 제2항에 의하면 “법원칙 관련 중요성을 띠는 법률문제”에 해당하는 새로운 소송들은 비록 그것이 소송가액의

최저기준에 미치지 못하더라도 연방대법원에서 다룰 수 있도록 예외 조항을 열어두고 있다.⁸⁴⁾ 하지만 동 조항에서 이러한 법률적인 문제가 무엇인지 법적 개념을 명시하지 않고 있기 때문에 결국 법원의 해석이 필요한 부분이 되었다.⁸⁵⁾

연방대법원의 형식적인 제소요건이었던 소송가액을 인상한 조치 외에, 사회보장법상 비용규정(Kostenregelung)과 관련된 조항이 제정되었다. 이는 연방대법원의 모든 다른 소송과 마찬가지로 사회보장보험혜택관련 재판도 비용을 부담토록 한 것이다. 기존의 사회보장보험 관련 소송은 재판비용이 거의 들지 않았기 때문에 수혜혜택이 축소되거나 경감된 경우 해당 처분이 타당함에도 불구하고 불필요한 소송을 제기하는 경우가 많았다. 이런 점은 법원의 업무부담을 증가시켰기 때문에 그에 대한 대책을 계속 논의하여 왔다. 따라서 사회보장법원에서 불필요하게 발생하는 남소가능성을 줄이고, 연방대법원의 업무를 경감하려는 목적에서 소송상 사회보장법영역에 비용부담의무화조항을 삽입한 것이다.⁸⁶⁾ 연방법원법 제65조 제4항에 의하면 선납이 필요한 소송비용은 사회보장법의 경우 200에서 1,000 프랑켄으로 다른 법 영역보다 낮게 책정하였고,⁸⁷⁾ 무료권리구제소송에 대한 권한을 규정하여 빈곤층이 최고법원에 제소할 길을 보장하였다.⁸⁸⁾

84) Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001), BBl 2001, S. 4228

85) Sarbach, Martin, BGG und Zivilverfahren, in: Jusletter 18. Dezember 2006.

86) Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001), BBl 2001, S. 4240

87) 연방법원법 제65조 소송비용

④ 다음에 해당하는 경우에는 소송비용이 200 - 1000프랑켄을 넘지 않아야 한다.

a. 사회보험급부

b. 성차별에 관한 소송

c. 소송가액이 3000 프랑켄 이하인 노동관계로 인한 소송

88) 연방법원법 제64조 무료 권리구제

① 연방대법원은 요청되는 수단을 갖지 못한 당사자의 법적요구가 가망 없지 않는 경우라면 소송비용과 손해전보의 지불을 면제한다; Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision

이런 소송가액의 기준인상과 사회보장법의 비용부담의무화에 대한 규정들이 연방대법원의 업무를 경감하였는지에 관한 인터뷰조사를 실시하여, 통일적인 답변을 도출할 수 있었다. 인터뷰에 응한 법관과 법원서기는 소송가액의 인상으로 많은 중요한 변화가 있었다고 답변하였다. 또한 의회가 의도했던, 사회보장법상 비용부담의무를 지닌 사람들에게 대한 소송 유보효과는 나타나지 않았다. 인터뷰 결과 사회보장급여에 관한 소송을 제기한 사람들 대부분 500 프랑켄의 소송비용을 선납하였다고 말했다. 오히려 응답자들은 비용선납제로 인해 비용관련 행정업무가 추가될 수 있고, 비용의 규모가 그리 크지 않기 때문에 승소하여 받을 수 있는 사회보장혜택을 감안한다면 오히려 비용선납제를 이용해 쉽게 제소요건을 충족하려 하였기 때문에 여전히 남소가능성은 존재한다고 답하였다. 일부 응답자들은 이런 이유 때문에 오히려 연방대법원의 업무가 증가할 위험도 있다고 말하였다. 인터뷰 조사에서는 소송가액인상과 관련해 분명한 업무경감효과를 확인할 수 없었던 반면, 사회보장법상 소송비용부담의무조항의 경우 업무부담 경감이란 효과를 확인할 수 있었다. 하지만 소송을 위한 선납금액이 소송을 유보할 정도로 크지 않았기 때문에 소송비용을 납부가능한 사람들에게 한해 불필요한 소송이 증가하여 기대했던 효과와 상반된 효과 또한 발생하였음을 알 수 있었다.

<표35> 소송가액인상과 사회보장법 관련 소송비용부담의무제 도입에 대한 평가결과

조 치	총 평
소송가액인상	- 연방대법원의 업무경감효과는 확인할 수 없다.

der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001), BBl 2001, S. 4240

조 치	총 평
사회보장법 관련 소송비용부담의무제 도입	- 효과를 확인하였다. - 업무부담 증가와 경감이 서로 상쇄되고 있다.

3. 권리수단변경의 효과

(1) 통합소원의 도입

연방사법제도의 개혁과정에서 가장 핵심적인 사항 중에 하나는 바로 연방대법원에 상소할 경우 법적 수단의 선택이 단순화되었다는 점이다.

역사적으로 통합소원의 출발은 헌법소원과 깊은 관련을 맺고 있다. 1848년 스위스 연방헌법 제105조에서 시민들의 기본권침해에 대한 권리구제수단으로서 헌법소원(Staatsrechtliche Beschwerde)이 도입되었다. 그러나 헌법소원은 정치적 판단을 필요로 하므로 원칙적으로 연방의회의 권한이라 여겨 의회에서 다루었다. 하지만 1874년 연방헌법 제113조 제1항에서 이에 대한 연방대법원의 일반적인 관할권을 인정하였다. 그러나 당시까지 아직 법률상 열거된 행정사건에 대해서만 제소권이 인정되었고, 점차 연방의회의 재판권이 줄어들면서 1999년에는 완전히 제거되었다. 원래 헌법소원은 오직 칸톤의 행위에 대해서만 허용되었는데, 1969년부터는 연방의 행위에 대해서도 연방대법원에서 행정법원소원(Verwaltungsgerichtsbeschwerde)을 통해 다룰 수 있게 되었다. 2007년에 발효된 사법개혁의 일환으로 헌법소원과 행정법원소원은 공법소원(Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten), 소위 통합소원(Einheitsbeschwerde)으로 합쳐진 것이다. 후술하겠지만 이와 더불어 보충적 헌법소원(die subsidiäre Verfassungsbeschwerde)도 신설되면서 오랫동안 다투어 왔던 재판권과 관할문제를 해결하였다. 따라서 통합소원은 정확히 말해 민법, 형법 및 공법 사안에 대한 상

소가 여러 가지 연방사법절차와 조직을 거쳐야 하는 불편을 제거한 소송제도라 할 수 있을 것이다.⁸⁹⁾

통합소원을 통해 연방대법원에 제기할 수 있는 법적 수단 및 상소 절차를 단순화하고 이로서 제소인 측의 부담을 줄여 법적 안정성을 제고하고자 하였다. 또한 여러 가지 소송절차가 중복되면서 때론 같은 업무를 병행적 상소절차를 통해 취급해야 했으므로 연방대법원의 업무는 계속 증가하였다. 따라서 연방사법개혁 당시 입법자는 이와 같은 연방대법원의 업무부담을 경감시킬 것을 약속하였다.⁹⁰⁾ 이런 취지에 따라 도입된 통합소원제도에 대한 사후적 입법평가를 위해 다음과 같은 설문항목을 설정하였다.

<표36> 통합소원에 관한 조사내용

조사항목	조사내용
I	- 통합소원제도는 어떻게 평가되는가? 법원의 입장에서, 그리고 소제기인의 입장에서 상소절차를 단순화시켰는가?
II	- 통합소원제도가 권리구제를 강화하였고, 연방대법원의 업무 부담을 경감시켰는가?

연방행정, 연방형사, 연방대법원의 근무자들과의 인터뷰조사 결과, 제소인의 입장에서 볼 때 통합소원으로 인해 소송절차는 분명히 단순화되었다고 평가되며, 이를 통해 사법개혁이 권리구제라는 법적보호에 기여하였음을 다시 한번 확인할 수 있었다. 반면 민사, 형사, 행정이라는 세 가지 법영역에 서로 다른 세 가지 통합소원이 존재하고, 실행과정은 개별 부서별로 마련되어 있는 특수 규정에 따라 운영되기 때문에 여전히 절차의 혼란을 야기하고 있다는 문제점도 제기되었다.

89) Mader, genèse et grands principes, in: Bellanger, François; Tanquerel, Thierry (편): Les nouveaux recours fédéraux en droit public, Genf/Zürich/Basel, 2006, S. 15

90) Bundesrat, BBl 2001, S. 4233

전체적으로 통합소원의 도입은 절차의 간이화 및 권리보호의 개선이라는 목표에 부합하는 효과를 가져왔지만, 그 실행과정에서 업무를 처리하는 연방대법원의 부담경감효과는 그리 크지 않았음을 알 수 있었다.

<표37> 통합소원의 신설에 대한 평가결과

조 치	총 평
통합소원의 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 결과는 전체적으로 아직 거의 일관성이 없다. - 절차가 단순화됨으로써 근본적으로 제소인 입장에서는 법적 보호가 어느 정도 개선된 것으로 추측된다. - 연방대법원의 업무부담 경감효과는 나타나지 않았다.

(2) 보충적 헌법소원의 신설

연방사법제도의 개혁은 원래 연방대법원의 업무부담을 줄이고 절차의 간소화를 가져올 통합소원을 신설하려는 목표만 갖고 있었다.⁹¹⁾ 그러나 연방의회 심의과정에서 예정된 연방대법원 소제기에 대한 접근제한은 연방법원법 제74조 및 85조에 따른 소송가액의 제한, 연방법원법 제83조에 따른 예외조항으로 인해 오히려 권리구제를 위한 법적 보호에 위험이 생길 수 있다는 결론에 도달했다.⁹²⁾ 이를 방지하기

91) Schweizer, Die subsidäre Verfassungsbeschwerde nach dem neuen Bundesgerichtsgesetz, in: Ehrenzeller/Bernhard/Schweizer(Hrsg.), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege-Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen, 2006, S. 213; Bundesrat, BBI 2001, S. 4233

92) 연방법원법 제74조 소송가액

- ① 재산법적 문제에서 허용되는 소송은 적어도 다음과 같은 금액일 때 가능하다.
 - a. 노동 및 임대차법상 15000프랑켄에 해당하는 사건
 - b. 모든 여타의 사건에서 30000프랑켄에 해당하는 경우
- ② 소송가액이 제1항에 제시한 주요금액에 도달하지 못할 경우, 다음과 같은 경우에만 소송이 허용될 수 있다.
 - a. 원칙적인 의미의 법적문제가 제시된 경우

- b. 연방법이 유일한 칸톤의 심급을 예정한 경우
- c. 독촉 및 파산사건에 대한 칸톤의 감독기관결정에 반할 경우
- d. 파산 및 상속재판관의 결정에 반할 경우
- e. 연방특허법원의 결정에 반할 경우

연방법원법 제85조 소송가액의 제한

- ① 재산법적 문제에서 다음과 같은 경우에만 소송이 허용된다
 - a. 국가책임과 관련된 사건으로서 소송가액이 적어도 30,000 프랑켄 이상일 경우
 - b. 공법상 소가관계 관련 사건으로서 소송가액이 적어도 15,000 프랑켄 이상일 경우
- ② 제1항에 따른 소송가액 기준에 미치지 못할 경우라 할지라도, 원칙적 의미의 법률문제가 제기된 경우에는 소송이 허용된다.

연방법원법 제83조 예외

다음 사항에 해당하는 경우 판결은 허용되지 않는다.

- a. 국제법상 재판권이 인정되지 않고, 국가의 내외적 안전·중립성·외교적 보호영역 그리고 기타 국외문제의 영역에 대한 결정인 경우
- b. 정식적인 귀화에 대한 결정
- c. 다음에 해당하는 외국인의 권리영역에 대한 결정
 - 1. 여행
 - 2. 연방법은 아니지만 국제법상 인정되는 권리에 대한 승인
 - 3. 일시적 체류(Vorläufige Aufnahme)
 - 4. 연방헌법 제12조 제2항의 출국과 추방
 - 5. 허가요건의 배제
 - 6. 국경왕래허가·칸톤변경·국경왕래허가를 통한 사인의 거소변경에 대한 요구 및 공증문서 없는 외국인들에 대한 여행비자 허용
- d. 다음에 해당하는 난민영역에 대한 결정
 - 1. 국가의 인도청구에 반대하여, 그 이전에 보호를 구하기 위해 당사자 이외의 자가 행정소송을 행한 경우
 - 2. 칸톤의 전심절차가 진행되었고 연방법은 아니지만 국제법상 인정되는 권리에 대한 승인에 해당하는 경우
- e. 기관구성원 또는 연방사인의 형사소추를 위한 권한의 불허에 대한 결정
- f. 다음의 공공조달제 영역에 대한 결정
 - 1. 주어진 위탁의 예상가치가 1994년 12월 16일 공공조달제에 대한 연방법 또는 1999년 6월 21일 공공조달제의 특정 관점에 대한 스위스연방과 유럽공동체간 협정상의 한계치를 충족하지 않은 경우
 - 2. 원칙적인 의미에 대한 법적문제가 없는 경우
- g. 재산법적 문제는 아니고, 양성평등에 해당하지 않는 경우, 공법적인 근로관계영역에 대한 결정
- h. 국제법적 기관공조영역에 대한 결정
 - I. 군사, 민사 및 시민보호서비스영역에 대한 결정
- j. 위협증가 또는 중대결핍이 발생하였을 때 경제적인 국가부양영역에 대한 결정
- k. 권한 없는 국가보조금에 대한 결정
- l. 물건의 가격 또는 무게에 따른 세금부과결정

위해서 입법자는 보충적 헌법소원의 신설에 합의했다. 통합소원 외에 민사, 형사 및 공법 사안에 있어서 연방대법원에 그 어떤 정식적인 상소절차도 제기할 수 없는 경우, 연방대법원은 연방법원법 제 113조에 따라 칸톤 최종심급의 판결에 대한 헌법소원을 인정한다.⁹³⁾ 반면에 보충적 헌법소원은 연방형사법원 및 연방행정법원의 판결에 대해서는 적용할 수 없다. 이런 보충적 헌법소원은 신설된 통합소원 체계와 공법 분야의 기존 상소규정을 결합시킨다. 이 기존규정은 결정적으로 행정법원항소 및 헌법소원의 중첩이라는 특징을 갖고 있었다.⁹⁴⁾ 이는 학설의 일반적 견해에 따르면 보충적 헌법소원으로 명칭만 바꾼 헌법소원의 속행이라 할 것이다. 이런 점에서 보충적 헌법소원은 실질적 제도의 신설이 아니라 기존 제도의 연장으로 볼 수 있을 것이다. 이런 이론적 토대를 바탕으로 그 효과에 대한 평가를 실행하였고, 다음과 같은 설문항목을 설정하였다.

<표38> 보충적 헌법소원 신설에 대한 조사내용

조사항목	조사내용
I	- 보충적 헌법소원의 신설을 의미 있는 것으로 생각하는가?

- m. 세금의 지불연기 또는 허용에 대한 결정
- n. 다음의 해당하는 핵에너지영역에 대한 결정
 - 1. 방출요건 또는 허용 또는 소유에 대한 변경
 - 2. 핵시설의 외부운영 이전에 발생한 폐기비용에 대한 예비비 계획안의 허가
 - 3. 방출
- o. 도로교통영역에서 차량형태의 허가에 대한 결정

93) 연방법원법 제113조 보충적인 헌법소원

연방대법원은 만일 연방법원법 제72조에서 제89조에 의해 어떤 소송도 제기할 수 없는 경우, 최종 칸톤의 심급결정에 반하여 헌법소원을 판결한다.

94) Schweizer, Die subsidäre Verfassungsbeschwerde nach dem neuen Bundesgerichtsgesetz, in: Ehrenzeller/Bernhard/Schweizer(Hrsg.), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege-Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen, 2006, S. 226

조사항목	조사내용
Ⅱ	- 보충적 헌법소원을 도입하지 않을 때와 비교할 때 그 효과를 어느 정도인가?

인터뷰에 응한 사람들은 보충적 헌법소원의 도입에 대해 대부분 옳은 결정이라고 평가하였다. 또한 보충적 헌법소원의 도입에 대한 이러한 판단은 사실상 연방대법원의 업무증가라는 효과를 가져왔음에도 불구하고 권리구제를 위한 법적 보호가 더 중요한 가치임을 전제로 한 것이라 평가할 수 있다. 따라서 보충적 헌법소원 신설에 대한 평가는 연방사법개혁의 목표2 권리보호의 개선에 훨씬 근접한 효과를 가져온 것이라 볼 수 있다.

<표39> 보충적 헌법소원 신설에 대한 평가결과

조 치	총 평
보충적 헌법소원의 도입	<ul style="list-style-type: none"> - 보충적 헌법소원의 도입은 올바른 것으로 평가된다. - 보충적 헌법소원에서 법적 보호는 유지되는 것으로 보인다. - 일부 응답자들은 보충적 헌법소원을 포기할 경우 연방대법원의 업무부담이 감소할 것이라 말하였다. - 응답자들의 견해에 따르면 보충적 헌법소원은 연방대법원의 소송제한규정을 통한 업무부담 경감효과를 일부 상쇄한다.

4. 최종결과

(1) 연방대법원의 부담경감에 대한 효과

지금까지의 분석을 토대로 볼 때 스위스 연방사법제도의 개혁은 연방대법원의 부담경감과 기능유지라는 목표-I을 부분적으로 달성하

였다고 평가되는데, 이 같은 결론은 다음 3개의 세부결과를 토대로 한 것이다.

첫째 연방대법원 근무자들은 일상적 업무에서 스위스 연방사법개혁 조치들로 인해 부담이 줄어든 효과를 관찰하였고, 상급법원의 기능이 제대로 작동하고 있다고 판단한 반면, 법관들은 다른 응답자에 비해 부담경감효과에 대해 훨씬 소극적으로 답변하였다. 법관들은 여전히 연방대법원이 많은 부담을 지고 있으며 중요치 않은 사건들을 판결하는데 많은 시간을 소모하고 있다고 생각하였다.

둘째 연방대법원의 업무경감(목표-I)차원에서 16개 개별 조치의 효과를 분석한 결과, 이들 가운데 5개는 연방대법원의 부담경감에 긍정적인 기여를 한 것으로 평가되었다. 하지만 연방행정법원과 연방형사법원에 대한 연방대법원의 감독기능은 이와 반대로 오히려 부담을 증가시킨 것으로 나타났다. 나머지 10개 조치들은 지금까지 연방대법원의 업무부담에 대해 아무런 영향도 주지 않은 것으로 보인다. 하지만 연방사법개혁이 칸톤 차원까지 완성되는 안정화 단계에 접어들지 않았고, 지금 실시한 사후평가의 결과 역시 제1차 평가로서 잠정적인 총평이기 때문에 아무런 영향을 주지 않은 것처럼 보이는 조치라 할지라도 제2차 평가가 완료되기 전에는 실효성 없음으로 결론지을 수 없다. 따라서 최종평가결과 기술시 의도한 효과달성에 대한 잠재적 가능성을 객관화 한다는 의미에서 효과여부를 중립적이라 표현해야 할 것이다.

셋째 통계분석을 통한 데이터 평가에 의하면 공법영역에 대한 소송이 줄어든 계량적 수치를 통해 연방대법원의 부담경감 효과를 확인할 수 있었다. 또한 사회보장법과 민·형사법과 같은 일정 영역에서는 소송기간도 단축되었음을 확인할 수 있었는데, 이러한 변화는 스위스 연방사법개혁의 결과라 볼 수 있다.

먼저 어떤 조치들이 연방대법원의 부담경감 효과에 가장 크게 기여하였는지를 평가할 경우 사법개혁 당시 그와 같은 의도에서 구성된 조직상의 조치들이 우선적인 대상이 되었다. 연방대법원의 조직변경 조치에 해당하는 행정위원회(Verwaltungskommission)의 도입과 연방행정법원의 신설, 연방형사법원의 신설, 연방대법원의 간이소송 확대, 사회보장법영역에서의 심리제한은 부담경감효과를 가져왔으므로 그 기여도 역시 긍정적으로 평가해야 한다. 다만 이 같은 조치들의 효과가 기대했던 것보다 크지 않은 이유는 과거에는 소송이 불가했던 사항에 대해 보충적인 헌법소원(subsidiäre Verfassungsbeschwerde)을 통해 구제가능성을 열어놓았기 때문이다. 또한 잠재적으로 부담경감효과를 내포하고 있는 일련의 조치들(소송가액상승, 사회보장법상 비용부담의 무, 연방사회보장법원의 일부편입, 전심법원의 신설)이 기대했던 만큼 부담경감효과를 가져오지 못했다는 점을 알 수 있었다. 아마도 이것은 칸톤 차원에서 전심절차를 모두 도입한 후에는 달라질 것이라 판단되며, 제1차 평가에서 나온 칸톤의 결과만을 가지고 현저한 변화 또는 효과여부를 선불리 판단할 수는 없다. 왜냐하면 전심법원 설치와 같은 사전단계의 심급절차들이 모든 주에서 완료된 것은 아니기 때문이다.⁹⁵⁾ 연방대법원을 대상으로 한 조사에서는 응답자가 기대했던 만큼의 부담경감효과를 얻지 못했다고 답변한 경우가 많았는데, 이는 많은 법관들이 스위스 연방사법제도의 개혁에도 불구하고 여전히 매우 심각하게 업무부담을 느끼고 있다는 것을 말해준다. 연방대법원 소송에 관한 통계분석을 보면 법관 수 대비 관할 소송과 종결된

95) 연방의 26개 칸톤 가운데 현재 7개 칸톤(BE, GR, LU, SW, TI, ZH, ZG)은 전심법원의 변경을 적용하였지만 나머지 주에서는 변경준비중이거나 그에 대한 계획이 없는 것으로 확인되었다. 따라서 사법개혁의 효과가 칸톤차원까지 확대되어 안정화 되려면 아직 많은 시간이 필요함을 알 수 있다. 이상을 볼 때 연방사법개혁은 칸톤 사법절차의 점진적인 변경을 필요로 하는 열린 프로세스임을 다시 한 번 확인할 수 있다. 여기서 연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가는 연방의 사법개혁의 실재를 정확히 진단함으로써 연방의 지속가능한 발전을 위해 칸톤의 지원과 조정이 필요한 영역에 대한 정보를 제공하여 연방과 칸톤간 협력적 대화수단으로 작용한다.

재판수는 2002년부터 2007년까지 지속적으로 증가하였음을 알 수 있는데, 이는 연방대법원의 업무증가를 반증하는 자료라 할 것이다. 반면 2007년 연방사법개혁 차원에서 추진된 모든 법령이 발효되면서 2008년부터는 해당 수치가 줄어들고 있음을 볼 때 개별 조치들의 효과가 점진적으로 나타나고 있다고 판단된다. 하지만 이 같은 목표-I(연방대법원의 부담경감과 기능유지)의 효과와 그 지속성 여부는 연방사법개혁이 연방 및 칸톤 차원에 보다 안정적으로 정착될 때까지 장기간 동안 관찰해볼 때 보다 분명해 질 것이다.

<표40> 개별 조치들의 연방대법원 업무경감(목표 I)에 관한 기여도⁹⁶⁾

조치	목표 달성 기여도
연방대법원의 법원조직 변경(행정위원회 도입)	매우 긍정적
연방행정법원의 신설	매우 긍정적
연방형사법원의 신설	긍정적
연방대법원의 간이소송 확대	긍정적
사회보장법상 법정심리의 제한	긍정적
연방차원에 이중심급의 확대	중립적 ⁹⁷⁾
연방대법원에 연방사회보장법원을 일부 편입	중립적
의회의 연방법원에 대한 상급감독	중립적
칸톤의 전심법원 및 절차의 변경	중립적
연방행정법원의 완전한 법정심리	중립적
통합소원	중립적
보충적 헌법소원	중립적
원칙적 의의를 갖는 법률문제	중립적
소송가액의 상승	중립적
사회보장법상 비용부담의무의 도입	중립적
연방대법원의 연방형사법원 및 연방행정법원에 대한 감독	부정적

96) 평가결과를 가능한 한 객관화하고 계량화하기 위해 그 척도를 “매우긍정적-긍정적-중립적-부정적-매우 부정적”으로 나누어 기술하였다.

97) 칸톤의 답변자들은 목표-I 달성을 각각 다르게 평가하였고 일부만 업무부담경감 효과가 있다고 평하였다.

(2) 권리보호절차의 개선에 대한 효과

연방사법개혁의 목표-I(연방대법원의 부담경감)과 목표-II(권리보호 절차의 개선) 사이에 목표경합(Zielkonkurrenz)이 발생하였음을 알 수 있다. 연방대법원의 업무를 경감시키기 위한 일련의 조치 가운데 남소방지를 위해 만든 소송제한규정들은 국민의 권리구제가능성을 축소시키는 문제점을 안고 있었기 때문에 많은 비판이 제기되었다. 이처럼 개별 조치가 가져온 상반적 효과는 평가과정에서 각 목표가 충돌하는 경합현상을 낳았고, 평가결과 각각의 효과를 서로 반감시키는 상쇄작용을 불러일으켰다. 하지만 이러한 경합관계에도 불구하고 잠정적인 분석에 따르면 스위스 연방사법제도의 개혁은 권리보호절차를 향상시켰다고 판단되는데, 이는 다음을 토대로 한 잠정적인 결론이다.

첫째 설문을 받은 3개의 스위스 연방법원 근무자들, 칸톤 상급법원의 설문대상자들, 변호사협회 모두 총평에서 스위스 연방사법제도개혁을 통해 권리보호절차가 개선되었다고 인정하였다.

둘째 개별적인 조치들의 분석에 따르면, 스위스 연방사법제도 개혁을 위한 연방형사법원·연방행정법원의 신설, 통합소원, 이중심급의 확대 등 4가지 조치들은 권리보호 향상에 매우 긍정적인 또는 다소 긍정적인 기여를 한 것으로 평가된다. 반대로 사회보장법상 심리제한과 사회보장법 영역에서의 비용부담의무제 도입은 권리보호를 제한한 조치로 평가되었다. 이 외에 나머지 조치들은 목표-II에 아무런 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

셋째 통계분석에서 보면 목표-II의 달성효과는 크게 드러나지 않는다. 한편 모두 스위스 연방사법제도 개혁과 밀접하게 연결되어 있는 다음 4가지 조치들, 즉 연방행정법원의 신설, 통합소원의 도입, 연방형사법원 및 칸톤 차원에서의 이중심급의 신설은 권리보호절차를 향상시켰다고 평가된다. 이와 반대로 사회보장법 영역에서의 심리 제한과 사

회보장법 영역의 소제기시 비용부담의무과 같은 조치들은 권리보호를 의도적으로 제한하였다고 평가되었다.

그러나 입법평가의 관점에서 볼 때 앞서 언급한 목표경합현상은 연방대법원의 부담경감 효과를 달성하기 위해 권리보호에 심각한 감소를 가져올 정도로 크게 두드러진 현상은 아니다. 오히려 연방 제1심법원의 신설과 통합소원의 신설을 통해 적어도 경합되는 목표간 충돌을 일부 완화시키는데 성공하였음을 알 수 있다.⁹⁸⁾ 예를 들어 연방대법원의 전자 소송제 도입과 같은 조치들은 다른 일련의 조치들과 마찬가지로 권리 보호에 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가된다. 그러나 이 같은 조치의 기여도는 기존의 평가대상이 아니고 질적 조사에서 확인된 결과이므로 그 가중치를 작게 두어야 할 것이다. 나머지 10개의 조치들은 권리보호에 적은 영향을 미쳤거나 아무런 영향을 주지 않은 것으로 평가된다.

<표41> 개별조치들의 권리보호절차 개선(목표-II)에 관한 기여도⁹⁹⁾

조치	개별 조치의 목표기여도에 관한 설문대상자들의 평가			
	연방법원	변호사	법원조직	연방기관
연방행정법원의 신설	매우 긍정적	매우 긍정적	매우 긍정적	매우 긍정적

98) 연방대법원의 관할에서 일정한 사건영역을 제외하는 일련의 조치들, 즉 원칙적 의의를 갖는 법률문제 및 사회보장법상 심리제한과 같은 조치들은 연방대법원의 업무 부담을 경감시켰지만 권리보호를 제한하는 측면이 많았기 때문에 목표간 충돌이 발생하였다. 연방대법원에 직접 제소되는 재판가능성은 줄었지만 연방 제1심법원을 신설하여 전심절차를 보강하고 통합소원제도를 도입함으로써 과거 소제기가 어렵거나 복잡했던 사항에 대하여 권리구제가능성을 확대하였다. 그러므로 평가과정에서 나타나는 목표 I 과 목표 II 간 경합은 이 같은 조치들을 통해 충돌이 완화되었다고 판단할 수 있다.

99) 기여도에 대한 척도는 “매우 긍정적 - 긍정적 - 중립적 - 부정적 - 매우 부정적”으로 표현되었으며, 다만 개별조치의 효과검증을 위해 필요한 집단을 선별하여 설문을 시행하였기 때문에 대상 집단이 아닌 경우 “-”로 기술하였다. 또한 칸톤 차원의 사법개혁이 완성되지 않은 상황에서 아직 구체적인 효과가 명확히 나타나지 않은 경우 제2차 평가를 통한 보완이 필요한 부분에 대해서는 “평가없음”으로 기술하였다. “양가적”이란 표현은 긍정적 효과와 부정적 효과가 동시에 발생하여 목표경합현상을 낳고 그로 인해 상쇄효과가 발생한 조치를 표시한 것이다.

조 치	개별 조치의 목표기여도에 관한 설문대상자들의 평가			
	연방법원	변호사	법원조직	연방기관
통합소원	매우 긍정적	매우 긍정적	매우 긍정적	-
연방형사법원의 신설	긍정적	매우 긍정적	평가 없음	긍정적
연방차원에 이중심급 확대	중립적	긍정적	긍정적	-
연방행정법원에 의한 완전 법정 심리	매우 긍정적	-	-	-
내용변경적 재판	-	매우 긍정적	-	-
중국재판의 기판력	-	긍정적	-	-
재판연기	-	긍정적	-	-
연방대법원의 간이소송 확대	중립적	양가적	-	-
연방대법원의 감독	중립적	-	-	-
원칙적 의의를 갖는 법률문제	양가적	-	평가 없음	-
전자 소송	-	평가 없음	-	-
제소기간 변경	-	양가적	-	-
소송가액 상승	중립적	부정적	중립적	-
사회보장법상 비용부담의무	중립적	부정적	중립적	-
사회보장법의 법정심리 제한	양가적	매우 부정적	매우 부정적	-

(3) 절차와 권리구제수단의 간소화에 대한 효과

연방사법개혁은 절차 및 권리구제수단의 간이화라는 목표-III에 대해 긍정적인 기여를 하였다고 평가되었다. 그러나 연방대법원의 부담 경감(목표-I)과 권리보호의 개선(목표-II)에 대한 기여도와 비교할 때, 16개 조치들이 가져온 권리구제수단의 간소화 효과(목표-III)는 상대적으로 미약했다. 이런 결과는 다음과 같은 토대를 바탕으로 한다.

첫째 연방행정법원, 연방형사법원, 연방대법원이란 3개의 스위스 연방법원에 있는 설문대상자들의 총평에 따르면, 스위스 연방사법절차는 일정 수준 간소화 되었다고 평한다. 그럼에도 불구하고 대부분 응답자들은 여전히 진행절차가 복잡하다고 평하는 반면, 변호사협회는 통합소원의 도입으로 확실한 절차 간소화 효과를 가져왔다고 평가하였다. 반면 칸톤의 응답자들은 이와 반대로 사법제도 개혁은 절차의 간소화를 가져오지 않았다고 했다.

둘째 개별 조치에 대한 분석에 의하면 연방행정법원의 신설과 통합소원의 도입과 같은 조치들은 스위스 연방사법의 절차 간소화에 많은 기여를 한 것으로 평가된다. 그 외에 다른 조치들은 목표-III에 경미할 정도의 영향을 주었다. 이어서 연방형사법원의 신설과 사회보장법 영역에서 비용부담의무의 도입과 같은 조치들은 연방사법절차를 오히려 복잡하게 만들었다.

셋째 통계분석에서 보면 연방사법제도의 절차 간소화란 목표-III에 대한 달성효과는 뚜렷하게 나타나지 않는 것으로 보인다.

대부분의 실무가들은 절차 간소화의 주요원인으로는 연방행정법원의 신설과 통합소원의 도입을 꼽았다. 이들 조치가 가져온 연방사법 절차상의 변화는 분명 목표-III에 뚜렷한 기여를 하였다고 평가된다. 하지만 그 외에 나머지 조치들은 절차 간소화와 관련해 경미한 영향

을 미쳤거나 아무런 영향도 미치지 않은 것으로 평가되었는데, 특히 연방형사법원의 신설은 오히려 스위스 연방사법절차를 복잡하게 만들었다. 연방형사법원의 신설이라는 조치는 한편으로는 권리보호를 향상시킨 반면, 다른 한편으로는 법원조직이 늘어남으로써 절차가 길어지고 복잡해졌기 때문에 목표-II와 목표-III간 목표경합을 발생시켰다. 사회보장법 영역에서의 비용부담의무 신설 역시 비용의 선납절차와 그에 대한 법원의 심사라는 과정이 선행되어야 하기 때문에 절차를 복잡하게 만든 조치로 평가되었다. 그러나 전체적으로 보았을 때 사법제도의 개혁은 절차의 간소화에 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가된다.

<표42> 개별조치의 절차·권리구제수단 간소화(목표-III)에 대한 기여도

조 치	개별 조치의 목표기여도에 관한 설문대상자들의 평가			
	연방법원	변호사 협회	단 체	연방기관
연방행정법원의 신설	매우 긍정적	긍정적	부정적	중립적
통합소원	매우 긍정적	매우 긍정적	-	-
내용변경적 재판	-	매우 긍정적	-	-
전자소송	-	긍정적	-	-
중국재판의 기판력	-	긍정적	-	-
연방차원에 이중 심급 확대	중립적	중립적	-	-
연방대법원의 간이소송 확대	중립적	평가 없음	-	-

조 치	개별 조치의 목표기여도에 관한 설문대상자들의 평가			
	연방법원	변호사 협회	단 체	연방기관
사회보장보험법상의 심리제한	중립적	중립적	-	-
연방행정법원의 완전한 법정심리	중립적	-	-	-
보충적 헌법소원	중립적	양가적	-	-
원칙적 의의를 지닌 법률문제	중립적	-	-	-
소송가액의 상승	중립적	중립적	-	-
제소기간의 변경	-	양가적	-	-
재판연기	-	양가적	-	-
사회보장법상 비용부담의무의 도입	부정적	중립적	-	-
연방형사법원의 신설	부정적	평가 없음	평가 없음	부정적

(4) 최종평가결과

이상의 개별 목표에 대한 분석결과를 바탕으로 연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가의 제1차 평가결과를 요약하면 다음과 같다. 그에 관한 재분석은 평가결과별로 함께 기술하기로 한다.

<표43> 연방사법개혁의 주요조치에 대한 평가결과¹⁰⁰⁾

유 형	주요 조치	목표 I 효과	목표 II 효과	목표 III 효과
M1 조직 구조 변경	연방대법원(BGer)의 조직상 변경 1. 연방대법원에 연방사회보장법 원을 일부편입	중립적	-	-
	2. 연방대법원조직의 변경 (행정위원회 도입)	긍정적	-	-
	3. 연방행정법원(BVGer)의 신설	긍정적	긍정적	긍정적
	4. 연방형사법원(BStGer)의 신설*	긍정적	긍정적	부정적
	5. 연방행정법원과 연방형사법원에 대한 연방대법원의 감독기능 신설	부정적	-	-
M2 진행 절차 변경	6. 연방 차원에 이중심급 확대	중립적	긍정적	중립적
	7. 연방대법원에서 간이소송 확대	긍정적	중립적	중립적
	8. 연방행정법원 및 사회보장법 영역에서 심리 제한*	긍정적	부정적	부정적
	9. 칸톤의 전심법원 및 절차의 변경	중립적	-	-

100) <표43>은 스위스 연방내각이 작성한 원문보고서에 있던 <표8> 연방사법개혁의 주요조치 내용에 따라 평가결과를 종합적으로 인식하기 위해 목표별 효과를 첨부하여 재구성한 것으로서, 그 척도를 “긍정-중립-부정”으로만 나누어 기술하였다. “-”는 제2차 평가결과가 완성되었을 때 전체적 효과여부를 판단할 수 있는 경우에 해당하며, 목표경합이 있는 조치는 “*”로 표시하였다. 이처럼 분석결과의 보완이 필요한 경우를 제외하고 결과의 척도를 기술하고 있는 “중립적”이란 표현은 이중적인 의미를 갖는다. 첫째 제1차 평가에 대한 최종결과이기 때문에 이후 제2차 평가과정에서 통계분석 및 판례분석 결과를 더해 전체평가결과를 보충해야 한다는 의미이다. 둘째 아직 칸톤 차원까지 연방사법개혁이 완성된 것은 아니기 때문에 의도한 효과의 잠재적 달성가능성을 지속적으로 관찰해야만 한다는 장기적 관점에 대한 요청이다.

유 형	주요 조치	목표 I 효과	목표 II 효과	목표 III 효과
	10. 연방형사법원의 취소판결 가능 : 국제권리부조(Rechtshilfe)영역 에 해당하는 형사소송을 대 상으로 칸톤과 연방의 제1심 법원의 처분을 대상으로 함.	-	-	-
	11. 그 밖의 변화들 : 기간, 재판연기, 내용변경적 재판(reformatorische Entscheide), 종국재판의 기판력(Definition- Endentscheide)	-	-	-
M3 연방 대법원 업무 분담 변경	12. 연방대법원의 관할에서 일정한 사건영역 제외	-	-	-
	13. 소송가액의 제한규정 변경과 사회보장법 영역에서의 비용 부담의무 도입*	긍정적	부정적	부정적
	14. 원칙적인 의의를 지닌 법률 문제의 심사*	중립적	-	-
M4 상소 제도 신설	15. 민법, 형법, 공법에서의 통합 소원의 도입	중립적	긍정	긍정
	16. 보충적 헌법소원 신설	중립적	중립적	중립적

첫째 지금까지 대부분의 조치들은 스위스 연방사법제도 개혁의 3가지 목표인 연방대법원의 부담경감, 권리보호의 개선, 절차의 간소화 달성에 실질적으로 기여하였다. 연방행정법원의 신설, 통합소원의 도입 그리고 연방대법원의 조직개편은 목표달성을 위해 핵심적인 역할을 수행한 조치들로서 가장 큰 효과를 가져왔다.

둘째 사회보장법상 비용부담의무의 도입 그리고 연방대법원의 심리 제한이란 조치가 갖는 효과에 대한 평가결과는 상반적이다. 앞서 언급한 것처럼 이들 조치들은 한편으로는 연방대법원의 부담을 경감시켰지만, 다른 한편으로는 권리보호를 제한하는 효과를 가져왔다. 그러므로 이 같은 현상을 통해 연방대법원의 부담경감이라는 목표-I 과 권리보호의 개선이라는 목표-II 사이에 일정한 경합이 존재한다는 것을 확인할 수 있었다.

셋째 이런 목표경합은 연방형사법원의 신설이라는 조치의 평가에서도 관찰되는데, 이 조치를 통해 권리보호가 향상된 것은 분명하지만(목표-II에 대한 긍정적 기여), 다른 한편으로는 연방형사법 영역에 이중심급절차가 형성됨으로서 몇몇 절차들은 더 많은 비용이 소요되고 소송절차가 훨씬 복잡해졌다(목표-III)에 대한 부정적 영향).

이상의 제1차 평가결과를 볼 때 가장 흥미로운 점은 목표경합현상에 대한 평가자들의 객관적인 분석이다. 단계별 사후적 입법평가라는 방법론을 사용할 경우 제1차 평가는 평가계획단계에서 설정한 연방사법개혁의 실효성 모델에 따라 평가결과를 도출하는 데 그 의의가 있다. 이어지는 제2차 평가는 제1차 평가결과를 재검토하고 보완하는 과정으로서 지금까지 내려진 잠정적인 총평에 대한 근거를 확보하고 내용적 타당성을 확인하는 작업이다. 따라서 제1차 평가는 제2차 평가의 사전모델로서 16개 개별조치들에 대한 상세한 분석결과를 객관적이고 종합적으로 보여주는 것이 중요하다. 연방대법원의 업무경감에 효과적인 조치들은 소를 제한하기 위해 형식적·실질적 요건을 강화하였기 때문에 권리보호절차의 개선이라는 목표와는 상반되었고, 이로 인해 목표경합현상이 발생할 수밖에 없었다. 평가자는 문헌조사 및 질적·양적 설문조사를 토대로 목표경합현상을 진단하고 통계 및 데이터 분석을 통해 그 진위여부를 확인하였다. 이 같은 평가과정을

거쳐 목표경합현상을 완충시키는 기타 조치들의 효과를 분석함으로써 연방사법개혁이라는 주목표가 달성되고 있음을 객관적으로 입증하였다.

대규모 개혁과정에서 제·개정된 많은 법률을 대상으로 사후적 입법평가를 실시할 경우 평가결과의 신뢰성은 평가과정을 최대한 투명하게 공개하는 것이 우선시 되어야 한다. 예컨대 앞서 언급한 목표경합현상에 대한 진단 및 검토과정처럼 개별 조치들의 긍정적·부정적 효과 그리고 동시에 이를 상쇄하는 효과까지 법률의 유기적 관계를 검토하여 그 경중을 기술한 것은 실증적인 자료를 토대로 전체 평가과정을 합리적이라 판단하게 만들었기 때문에 그 결과에 대한 신뢰로 이어졌다. 따라서 단계별 사후적 입법평가라는 방법론이 평가의 질적 요건인 신뢰성을 확보하는 수단으로 기능하려면 평가과정에서 나타난 모든 효과를 여과 없이 최대한 객관적으로 기술하여, 이를 바탕으로 최종결과의 합리성을 담보해야만 할 것이다.

제 4 장 스위스 입법평가 적용사례의 검토

제 1 절 입법평가의 조직적 측면

1. 감독 및 통제권자로서 연방의회

스위스 입법평가에 있어서 가장 중요한 역할을 하는 것은 연방의회이다. 권력분립 원칙상 연방의회는 스위스 국민의 대변자로서 연방행정에 대한 감시자(Aufsicht)이다. 이 같은 지위에서 연방의회는 감독권을 갖고 다른 국가기관의 활동에 영향력을 행사하고 법률의 집행을 통제한다.

이런 연방의 감독 및 통제권자로서 연방의회가 갖는 고유한 권한과 지위는 입법평가영역에 있어서도 동일하다. 왜냐하면 입법평가는 국가행위의 결과적 정당성에 대한 통제수단으로 등장하였고, 입법평가의 헌법적 근거로 언급되는 제170조 실효성 심사조항에 따르면 국가조치의 효과성과 효율성에 대한 검토요구는 연방의 감시자로서 연방의회의 고유한 조사권한임을 분명히 하고 있기 때문이다.¹⁰¹⁾

연방헌법 제170조에 따라 스위스 의회법에서는 입법평가와 관련해 연방의회가 갖는 감독권을 훨씬 구체화 시켜놓고 있다. 먼저 의회법 제26조 제1항 및 제3항에 따르면 연방의회는 연방내각, 연방행정, 연방법원 그리고 연방의 업무를 위탁받은 자에 대한 감독권을 갖고 연방의 각 기관들의 활동이 합법성, 체계정당성, 합목적성, 효과성, 경제성에 맞게 운영되는지를 감시할 수 있다(§26 III ParlG). 이 같은 내용은 의회의 감독사항이 되며, 입법평가를 통해 해당 법률 또는 법률안의 효과를 판단하는 기준이 된다. 의회법 제26조 제3항과 더불어 의

101) Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Dis schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 2506

회법 제141조는 사전적 입법평가에 적용되는 명문규정이 된다. 사후적 입법평가 역시 합법성, 체계정당성, 합목적성, 효과성, 경제성의 관점에서 평가결과를 종합하여 기술해야 한다.

이런 감독권의 일환으로 의회법 제27조에 의하면 연방의회는 연방정부에게 입법평가를 요청할 수 있고, 그 결과를 자체적으로 검토할 수 있다. 또한 연방의회 스스로 입법평가를 외부전문가에게 위탁할 수 있다. 이처럼 연방의회에서 평가결과를 검토할 수 있는 것은 다음과 같은 두 가지 이유에서이다.

첫째 구조적으로 입법평가는 법률에 대한 실효성 심사를 위한 수단으로서 연방의회의 입법권과 감독권에 기반한 고유임무사항이기 때문이다. 예를 들어 법률안에 대한 사전적 입법평가 결과의 경우 연방내각의 법률안에 대한 공식입장이라는 형식으로 법률안 이유서(Vorlage)에 의무적으로 첨부되는데, 이 때 의회에서 법안의 주요입법쟁점과 관련해 평가결과를 검토하는 과정에서 그 결과에 대한 사정을 하게 되므로 자연스럽게 의회의 통제가 이루어진다.¹⁰²⁾

두 번째로 전문적이고 고도로 집약된 정보를 포함하는 입법평가결과의 검토를 사실상 가능한 이유는 연방의회의 감독권을 보조하기 위해 설립된 행정통제처(PVK)의 역할 때문이다. 행정통제처는 감독위원회, 엄밀히 말하면 그에 속한 운영심사위원회(Geschäftsüberprüfungskommission)의 의회업무와 행정사무를 맡는 조직으로서 의회의 입법평가를 위한 중앙조직이다.¹⁰³⁾ 학문적인 관점에서 독립된 기관인 행정통제처는 연방사무의 운영에 관한 평가를 담당한다.¹⁰⁴⁾ 연방의회의원 개인

102) Bussmann, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes, 2009; 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011, 253-254면

103) 연방의회의 감독위원회는 재정위원회(Finanzkommission), 운영심사위원회(Geschäftsüberprüfungskommission), 의회조사위원회(Parlamentarische Untersuchungskommission)로 구성된다.

104) 의회구조상 감독위원회 보조기관이지만 자문기구인 만큼 학문적 관점에서는 독

차원에서 입법평가결과에 대한 검토도 가능하겠지만, 전문적인 내용에 대한 검토는 관련 학문적 근거가 정확하고 풍부할 때 합리적이라 평할 수 있으므로, 행정통제처가 이 같은 기능을 담당하여 연방의회 입법을 지원하고 있다. 하지만 여기서 흥미로운 점은 행정통제처의 평가기준이 스위스 평가학회(SEVAL)의 표준(Standard)을 지향한다는 점이다.¹⁰⁵⁾ 다양한 이익집단의 참여와 법률안의 사전조정과정을 강조하는 스위스 입법절차의 특성상 의회기관인 행정통제처가 SEVAL의 평가표준을 따른다는 점은 연방의회 역시 입법평가에서 학술적인 민간 전문가의 역할을 중요하게 생각하고 있다는 것을 보여준다.

또한 행정통제처 역시 의회위원회 요청이 있을 경우 연방조치에 관한 실효성 심사를 행할 수 있다. 이런 점을 놓고 볼 때 연방의회는 자체적으로 행정통제처를 통해 연방조치에 관한 사전적·사후적 입법평가를 실행할 수 있다. 연방의회가 연방의 상급감시자로서 포괄적인 재량이 따르는 감독권을 갖는다 할 때, 이 같은 의회내 자체적인 입법평가기관을 두고 있는 것은 연방정부에 대한 통제와 더불어 의회 스스로의 자율평가라는 차원에서 완전한 의미의 감독권 행사를 보장할 수 있다는 장점을 갖는다. 왜냐하면 자체적으로 입법평가를 실시한다는 것은 정부발의 법률뿐만 아니라 의회제안법률도 평가대상에 포함시킬 수 있으므로, 의회가 자율적으로 계속 민간전문가에게 평가를 위탁하여 법률의 합리성을 강화하고, 입법과정의 투명성을 확보한다면 이는 결국 국민의 신뢰로 이어져 의회에 의한 감독과 통제는 언젠가 실효성을 발할 수 있기 때문이다.

립된 의견을 표명하며, 그에 따라 매년 입법평가 보고서를 발간하여 공개하고 있다; <http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/PARLAMENTARISCHE-VERWALTUNGSKONTROLLE/Seiten/default.aspx>

105) 행정통제처의 입법평가 역시 외부민간전문가의 참여가 중요한 역할을 한다. 따라서 평가결과의 객관성을 유지하기 위해 학문적으로 독립된 기관인 행정통제처 또한 스위스 평가전문가들이 모여 만든 SEVAL의 평가표준을 지향하게 된다.

<표44> 의회 행정통제처에 관한 주요법령과 내용

법률조문	내 용
의회법 제67조 정보권	의회사무를 담당하는 사무처들은 연방의회의 기관과 동일한 정보권을 갖고 그 위임에 따라 업무를 수행한다.
의회법 제153조 감독위원회의 정보권	<ol style="list-style-type: none"> 1. 감독위원회는 제150조에 의한 정보권에 기해 연방의 사무를 수행하는 모든 기관, 관청, 위탁자에게 직접 해당사무에 관한 자료를 제공받을 권한을 갖는다. 2. 감독이 필수적인 경우, 연방행정 외부의 사진과 관청에 대해 자료를 요청할 수 있다. 3. 감독위원회는 연방내각에 소속된 사람에 대해 질의할 수 있다. 4. 감독위원회의 정보권행사 결정은 언제나 유효하다.
행정통제처에 관한 의회명령 제10조	<p>제10조 의회의 행정통제처</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 의회행정통제처는 운영심사위원회 요청 시 다음과 같은 임무를 수행한다. <ol style="list-style-type: none"> a. 행정통제처는 의회 감독범위 내에서 평가를 수행하고 운영심사위원회에게 설명이 필요한 주제를 제시한다. b. 행정통제처는 연방행정부가 수행한 평가 및 의결과정에서 그 평가의 사용여부에 대해 심사한다. 2. 의회행정통제처는 의회위원회의 요청에 따라 연방조치의 실효성을 심사한다. 3. 의회행정통제처는 ○○외부전문가를 대동할 수 있고 그들에게 필요한 권리를 부여할 수 있다. 4. 의회행정통제처는 독자적으로 전문가를 고용할 수 있으며, 그에 관해 의회에 보고해야만 한다.

2. 조정자로서의 연방정부

스위스는 이미 13세기 서약자 동맹부터 연방주의 전통이 시작된 대표적인 연방주의 국가로서 지방의 권한이 강한 완전한 형태의 연방국가에 속한다.¹⁰⁶⁾ 따라서 기본적으로 연방정부는 연방의 지속적인 발전을 유지하기 위해 중요한 정책결정과 집행 시 칸톤과 게마인데, 칸톤 사이, 칸톤과 연방사이를 조율해야 하는 임무를 지닌다. 특히 스위스 연방정부는 연방내각, 연방각료, 연방대통령으로 구성되는 집정부제(협의민주주의) 형태이다.¹⁰⁷⁾ 연방의회에서 4년 임기로 선출된 7명의 각료가 7개의 연방 각 부의 장관을 역임하며, 이들 가운데 한 명이 윤번제로 1년마다 대통령(Bundespräsident)으로 선출된다.¹⁰⁸⁾ 사실상 대통령은 아무런 권한이 없으며 연방을 대표하는 상징적인 역할만 맡는다. 연방각료는 아니지만 연방내각의 사무총국을 대표하는 연방내각 처장관(Bundeskanzler)은 연방대통령을 보좌한다.¹⁰⁹⁾

연방헌법 제181조에 의하면 연방내각은 연방의회에 법안을 제출할 권한을 갖는데, 법안준비과정에서 가장 중요한 것은 연방정부의 조정 능력이라 할 것이다. 연방내각은 의회법 제141조에 따라 정부발의법

106) 최우길, 스위스 연방주의에 대한 서론적 고찰, 민족문제연구 제7권, 1999, 137면.

107) 안성호, 상생정치의 제도적 조건-스위스 협의민주주의적 교훈, 한국사회와 행정연구 제13권 제3호, 2002, 9면

108) 연방헌법 제174조 연방내각은 연방최고의 통치·집행기관이다.

연방헌법 제175조

- ① 연방내각은 7명의 각료로 구성된다.
- ② 연방내각의 각료는 연방의회에서 연방하원의 총선거마다 선임된다.
- ③ 연방내각의 각료는 국민의회위원 선거권을 갖는 모든 스위스시민 중에서 4년의 임기로 선임된다.
- ④ 연방내각의 각료선임에 있어서 지역과 언어영역이 적절하게 대표되도록 배려해야 한다.

연방헌법 제176조

- ① 연방대통령은 연방내각의 의장을 겸한다.
- ② 연방내각의 대통령 및 부통령은 연방내각 각료 중에서 1년의 임기로 선임한다.

109) 제179조 연방내각처는 연방내각의 사무총국이다. 연방내각처는 연방내각처장관이 지휘한다.

률안에 대해 사전적 입법평가를 실시하여 법률안의 예상 효과를 사전 예측하여 의회에 내각의 공식입장이란 보고서 형태로 의회에 제출해야 한다. 1999년 연방헌법 개정 이후 일련의 절차로 예정된 연방사법 개혁과 관련해 2001년도에 제출된 연방내각의 공식입장에 따르면 첫째 연방과 칸톤에 미치는 재정적·인적 영향, 둘째 국민경제적 영향, 셋째 정보화 영역에 미치는 영향, 넷째 이와 관련해 필요한 입법계획, 다섯째 국제법과의 관계, 여섯째 합법성과 체계정당성 차원에서 헌법과의 일치성을 평가하여 기술하였다.¹¹⁰⁾

이 같은 사전적 입법평가의 기술내용을 볼 때 연방정부는 먼저 연방법률안이 미치는 영향을 고려해 칸톤과 그 효과를 조정해야만 한다. 연방헌법 제2조 국가목표(Staatsziel)조항에서 선언하고 있듯, 칸톤간의 균형과 조화가 연방의 지속가능한 발전을 위해 가장 기반이 되기 때문이다. 따라서 칸톤은 연방법률의 위임사무를 수행하는 주체로서 입법평가 시 법률의 이행가능성과 수용성에 관한 수범자 조사를 위한 주요대상이 된다. 이런 수범자 조사는 연방의 조치에 대한 효과를 묻는 사후적 입법평가에서도 행해지며, 평가실행과정에서 이루어진 연방과 칸톤 간 의사소통은 실질적인 의견조정과정이라 할 것이다.

이어서 연방내각은 연방법률안의 작성 또는 집행을 고려하여 해당 부처의 의견 또한 통합하고 조정해야만 한다. 법률안에 대한 공식입장 역시 사전에 각 부처의 전문의견이 더해지고 부처별로 법률에 근거한 전문 영향평가를 실행하거나 자율적인 개별 영향평가(성별영향평가 또는 건강영향평가 등)를 시행한다. 연방내각은 연방각료회의에서 그 결과를 취합하여 최종결과를 의회에 공식입장으로 전달한다. 부처별로 법률에 대해 각기 다른 의견이 있을 경우 연방내각은 중재자로서 연방의 이익에 가장 부합하는 방향으로 조정해야 할 의무를 지닌다.

110) Schweizerische Bundeskanzlei, Leitfaed zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, 3. Aufl., Bern, 2012, S. 23-25

다만 연방내각의 이런 지위는 입법평가 결과를 연방정부에게 유리하도록 조정한다는 의미로 이해되어서는 안 된다. 왜냐면 입법평가의 실행과정 역시 의회 감독권의 대상이 되며, 평가결과의 신뢰성을 확보하기 위해 최대한 투명하게 운영되어야 하기 때문이다. 집정부제의 특성상 연방정부에 비해 고권적 지위를 갖고 있는 연방의회의 요청에 따라 입법평가를 실행하고, 그 결과 역시 의회에서 재검토되는 구조를 갖기 때문에 연방정부에게 유리한 평가결과의 작성은 지양될 수밖에 없다.

3. 평가자로서의 외부전문가

스위스 입법평가 전문가인 마더교수의 견해에 의하면, 의회와 연방내각의 각 부처, 재정통제처 등으로 각각 분권화 되어 있는 입법평가 시스템이 약 20년간 효율적으로 운영되면서 지속적으로 발전할 수 있었던 것은 민간 외부전문가들이 중요역할을 했기 때문이라고 말한다.¹¹¹⁾

연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가의 프로젝트조직 구성에서도 외부전문가그룹의 역할이 가장 중요한 비중을 차지하였다. 학제간 연구를 기반으로 하는 입법평가의 특성상 평가계획에서 중요한 것은 각 전문가 또는 전문가그룹별 평가업무를 효율적으로 분배하는 것이다. 본 사례의 경우 프로젝트 책임자는 공법분야의 전문가로서 전체 평가업무를 관리하고 판례분석을 담당하였으며, Interface라는 민간 정책연구소 소속의 전문가는 설문 및 인터뷰조사를 담당하였다.¹¹²⁾ 이

111) Mader, Luzius, Die Entwicklung und Stand der Gesetzesevaluation in der Schweiz, in: Die Aufgabe der Gesetzesevaluation und deren Zukunft, 2007 국제학술회의 자료집, 104면

112) 독일의 입법평가와 관련된 주요 민간연구조직으로서 베르텔스만재단이 언급된다면 스위스는 Interface연구소가 그 역할을 맡고 있다. Interface 연구소장인 Andreas Balthasar교수는 이미 2007년도 “입법평가의 제도적 구축과 적용에 관한 연구”를 통해 연방정부에서 입법평가가 자치하는 역할에 대한 분석보고서를 제출할 정도로 수많은 연방정부 평가를 수행하였다.

런 외부전문가들은 법학, 정치학 또는 정보학 등의 주요 학문적 관점에서 입법평가를 연구하는 연구자들이다.¹¹³⁾

이들 외부전문가들은 입법평가의 평가과정과 결과의 질을 담보하는 실질적인 주체들이다. 왜냐하면 입법평가를 실행하는 연방정부 또는 의회 역시 전문성의 한계를 갖고 있기 때문에 평가결과의 정확성과 객관성을 담보하기 위해서는 외부 민간전문가에게 위탁하는 평가구조를 취할 수밖에 없다. 따라서 이들 외부전문가들은 입법평가에서 다음 두 가지 역할을 맡고 있다고 판단된다. 첫째는 외부 전문가들은 입법평가의 객관적 합리성을 강화시킨다. 왜냐하면 이들은 연방정부 또는 연방의회와는 독립적으로 평가를 수행할 수 있는 자율성으로 기반으로 활동하기 때문에 평가결과가 특정 집단의 영향력에 따라 달라지는 것을 예방할 수 있다. 또한 외부 전문가들이 갖는 전문지식은 입법평가를 수행할 때 쏟아져 나오는 자료에 대한 정확한 분석을 뒷받침 하므로 평가결과에 대한 경험적 근거를 탄탄하게 만든다. 둘째로 스위스 입법평가가 다양한 이익집단의 참여가 보장되고 입법과정에서 수많은 조정과정이 반복되는 협의민주주의 시스템을 감안할 때, 외부전문가들의 입법평가 참여는 연방정부와의 민주적 의사소통을 원활하게 만든다.¹¹⁴⁾ 입법과정에서 행해지는 민간전문가들과의 활발한 피드백은 연방의 이익이라는 상위목표에 대한 접근을 훨씬 용이하게 만든다. 이처럼 연방정부가 입법평가를 위해 마련한 공적 네트워크와 그에 연계된 민간 전문가들은 현재에도 연방정부와 연방의회, 일부 칸톤에서 실행하는 평가와 관련해 활발히 활동하고 있으며 입법평가의 중요한 견인차 역할을 수행한다.

113) 프로젝트 책임자인 Andreas Lienhard 교수는 베른대학의 공법교수로서 효과지향적 입법에 대한 많은 논문을 썼다. 특히 Daniel Kettinger와 함께 편찬한 “효과지향적 행정관리과 입법”이라는 저서에 실은 “법률의 효과평가; 베른주의 사전적 입법평가의 제도화”라는 논문의 경우 국내 번역되어 소개되었다.

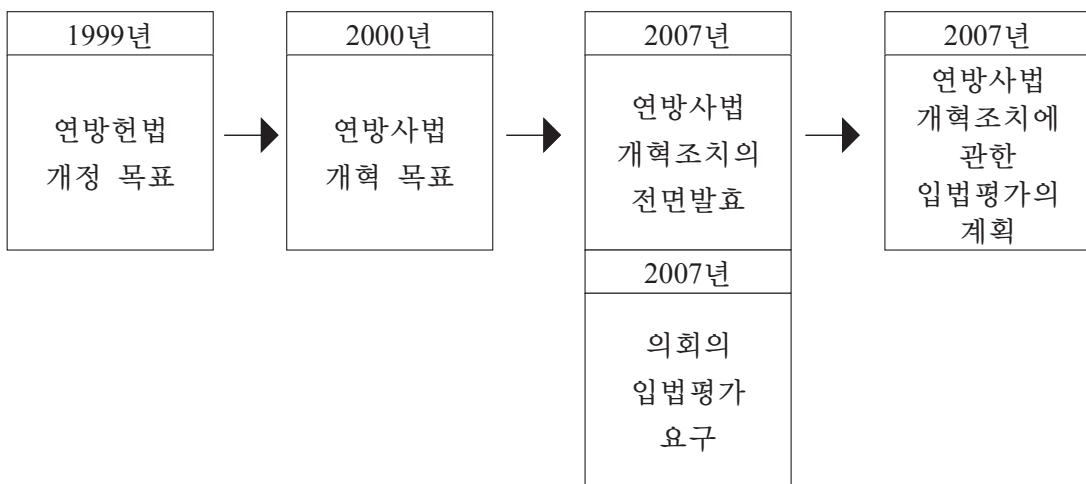
114) Beit, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?, Wiesbaden, 2010, S. 21

제 2 절 입법평가의 과정적 측면

1. 평가목표의 구체성

입법평가의 과정적 측면에서 볼 때 스위스 입법평가 적용사례에서 맨 먼저 눈에 띄는 것은 구체적인 평가목표와 계획의 설정이다. 연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가 사례의 경우 사법개혁으로 인해 약 300여개 법률에 변화가 있었다. 이런 방대한 법률개정량에도 불구하고 입법평가가 가능했던 것은 평가목표를 명확히 설정하였기 때문이다. 이런 평가목표는 개별 법률의 입법목적에 한정되어 구체화된 것이 아니라 보다 상위의 1999년 연방헌법개정이 추구한 방향성 속에 설정된 것으로, 그에 관한 자세한 내용은 아래 표와 같다.

<표45> 연방사법개정조치에 관한 입법평가 목표의 구체화 과정



1999년 연방헌법개정은 전면개정 내용을 포함해 향후 분야별 개혁 방향을 예정하고 있었다. 따라서 1999년 이후 일련의 분야별 구체적인 헌법개정과정은 개방적 프로세스의 일환으로 순차적으로 이어졌는데, 2000년 연방사법분야의 전면개혁조치는 바로 이 같은 절차로 인해 시

행된 것이다. 2003년부터 부분적으로 발효되기 시작한 연방사법개혁 법률들은 2007년 전면 발효되어 연방사법개혁조치의 시행을 완결시켰다. 이런 전면적인 사법개혁조치는 스위스 연방이 성립된 이래 최초의 전면개혁과정이었기 때문에 그 결과에 대한 연방의회의 자료제출 요청은 2007년 이전부터 이미 예상되었을 뿐만 아니라 요청 직후 연방내각은 그 중요성을 인식하여 빠르게 평가계획을 수립하였다. 따라서 사법개혁의 실무를 담당했던 주관부처인 연방법무부는 입법평가를 실행할 프로젝트팀을 구성하고 내각을 거쳐 그에 관한 계획을 의회에 제출하였다.

입법평가의 목표는 연방사법개혁조치의 목표와 일치하며 이는 보다 상위의 연방헌법개정이 의도하는 목표와 방향에 따라 구체화된 것이다. 구체적인 목표가 설정된 이상 시간적 경과과정의 전후비교방식은 그 비교대상을 명확히 한정할 수 있기 때문에 훨씬 용이하게 적용될 수 있다. 따라서 이 같은 평가목표의 구체화 방식은 다음과 같은 이점이 있다. 첫째 평가실무의 관점에서 볼 때 입법평가 목표를 구체적으로 설정한 것은 평가대상과 그 효과에 대한 비교범위를 명확히 할 수 있기 때문에 입법평가과정과 결과분석을 용이하게 만든다. 본 사례 역시 연방대법원의 부담완화, 권리보호의 개선, 절차의 간이화라는 목표에 따라 조직, 절차, 판례, 수범자에 대한 효과분석이라는 4가지 분석측면을 설정할 수 있었다.¹¹⁵⁾ 두 번째로 의회의 관점에서 볼 때 평가목표의 구체적인 설정은 평가결과를 검토하기 쉽게 만든다. 입법평가가 연방정부의 정책자문도구로서 입법의 합리화 및 과학화에 기여하는 기능을 갖는다 할 때, 의회의 검토를 용이하게 한다는 점은 입법과정에서 주요쟁점에 대한 논의근거가 될 수 있기 때문에 정치적으로 중요한 의미를 지닌다 할 것이다.

115) Lienhard/Rieder/Killias, Evaluation der Wirksamkeit der Neuen Bundesrechtspflege, Bern/Zürich/Luzern, 2010, S. 14

한편 법률제정 시 이미 입법목표를 구체화 하였기 때문에 평가목표는 그에 따라 확정되므로 앞서 언급한 이점들이 새로운 시사점을 줄 수 없다고 판단할지 모른다. 하지만 실제 입법현실에서는 결과적으로 상충하거나 괴리되는 목표가 하나의 법률에 동시 설정되는 경우가 많다. 따라서 입법평가 계획단계에서 시행하는 평가목표의 구체화는 입법목표에 대한 재심사와 고찰을 통해 입법적 흠결을 파악하는 과정이므로 이미 계획단계에서 사실상의 평가는 실행되고 있음을 알 수 있다. 또한 이런 목표구체화 과정은 차후 평가실행을 위한 방향을 제시하게 되기 때문에 평가과정에서 매우 중요한 의미를 갖는 단계라 할 것이다.

2. 평가대상의 포괄성

입법평가는 시간과 비용이 많이 드는 절차이기 때문에 가능한 한 평가대상을 너무 넓지 않게 설정하고 구체화 하여 평가기간과 비용의 효율성을 기해야 한다. 따라서 하나의 법률 또는 법률의 해당 조문이 입법평가의 대상이 되는 경우가 일반적이다. 하지만 해당 사항에 따라서 법률이 미치는 영향이 중요할 경우 평가범위는 얼마든지 포괄적으로 설정될 수 있다.

연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가의 경우 16개 주요조치와 관련된 연관 법률이 300여개에 달하므로 평가대상의 범위는 매우 포괄적이다. 그러므로 개별 법률의 모든 효과를 분석한다는 것은 물리적으로 사실상 불가능하다. 평가비용의 효율성 측면에서도 그렇고 유관법률의 모든 효과를 분석하여 결과를 도출한다면 5년이라는 평가기간을 상회할 것이 분명할 뿐만 아니라, 평가결과가 나올 시점에는 이미 법률과 그 적용 이면에 많은 변화가 발생하여 또 다른 사후적 입법평가를 필요로 할 것이다. 이런 결과론적 측면에서 본다면 300여

개의 모든 법률을 대상으로 하는 입법평가는 사실상 효용성이 떨어진 다 하겠다. 따라서 입법평가 실무그룹은 이 같은 현실적인 이유에서 평가대상의 범위를 가능한 한 축소하는 작업을 입법평가 계획단계에 서 먼저 시행하였다. 평가대상의 범위를 축소하여 중요도 순으로 16 개 주요조치를 나열하였다. 이런 축소작업을 가능케 한 것은 직접적 인 영향을 받는 법원과 법률전문가들에 대한 설문조사로서, 그 결과 에 따라 중요도 순으로 16개 주요조치를 선별할 수 있었는데, 자세한 내용은 다음 표와 같다.

<표46> 연방대법원의 가장 중요한 변화

변화 내용	언급된 횟수
새로운 관할, 새로운 법영역	23
사회보장법 영역에서의 심리 제한	22
연방대법원에 연방사회보장법원을 일부편입	17
통합소원	13
소송규칙/절차규칙 일반	10
간이소송의 확대	9
사법제도 개편으로 인한 비용증가	9
인적 측면	9
부서들에 대한 법영역에 따른 사건 배분의 변화	8
사법절차의 간소화	8
형식적 측면(서류, 신청서양식)	7
전심절차의 확대	6
연방대법원의 감독권 신설: 행정감독위원회	3
사회보장법 영역 소송비용부담제도, 소송가액의 상향	3
기 타	32

우리나라 입법평가와 관련해, 본 사례에서 볼 수 있는 평가대상의 범위 확정과정은 현재 분야별 전면개정을 시행한 법률영역에 대한 입법평가모델로 적용될 수 있을 것이다. 개정 법률조문수가 많을지라도 다양한 의견조사와 전문가 검토를 통해 법률개정효과의 중요도를 도출하여 평가대상의 범위를 가능한 한 축소시키고, 개정의도와 입법목표에 따라 평가대상을 그룹화 하여 선별한다면 얼마든지 평가범위는 구체화 될 수 있기 때문이다.

3. 평가과정 및 결과의 합리성

일반적으로 합리성(Rationalität)은 주관적 사고와 경험을 형성 또는 개조하는 이성의 토대를 말한다. 입법의 합리성을 강화하기 위해 출발한 입법평가에 대해 합리적이라 평할 경우는 그 절차와 결과가 투명하고 신뢰할 만한 것일 때 가능하다. 즉 평가실행과정에서 평가자가 가능한 한 주관적 의견을 배제하고 외부영향력을 최소화 하여 객관적인 평가를 수행할 때, 입법평가의 투명성과 신뢰성은 확보된다.

이런 합리성 개념은 평가자의 경험적 인식에 기반하므로 평가는 자연스레 전문적인 학제간 연구를 필요로 한다. 입법평가는 사회적으로 적용된 연방법률의 사정(Bewertung)을 위해 경험적 연구방법들을 사용하는 과정이다. 여기서 의미하는 방법론적 의미의 평가란 Kettinger의 견해를 빌려 얘기하자면 “*납득할 수 있는 고찰이나 진술에 기초하고 있고, 의미있는 것으로 간주되는 효과에 대한 포괄적 탐구를 추구하는 체계적 과정에 입각해 있으며, 효과의 맥락에 관하여 가급적 객관적 진술을 획득하고자 하는 목적에 기여할 뿐만 아니라 그 방법론적 성격에 대한 인식을 가능하게 하는 형식을 갖춘 평가*”를 뜻한다.¹¹⁶⁾ 따라서 가능한 한 검증된 경험적 방법론을 사용해 얻고자 하는 결과

116) Kettinger, Gesetzescontrolling-Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetz, Bern, 2000, S. 30

를 구체적으로 도출하였을 때 합리적이라 평할 수 있을 것이다.

사전적 입법평가든 사후적 입법평가든 합리성 요구는 언제나 유효한 것이므로 평가자는 가능한 한 주관성을 배제하고 객관적 입장에서 평가를 수행해야만 한다. 여기서 객관적 입장이란 상대적 객관성을 의미하므로, 평가자가 학술적 연구자임을 감안할 때 개인의 학문적 입장에 따라 결과를 다르게 인식하는 것은 수용가능한 객관성의 범위에 있다 할 것이다. 다만 학제 간 연구과정에서 그 같은 학문적 인식과 입장이 설득력을 얻지 못하고 실증적 자료와는 상반될 경우 수용성의 범주를 벗어난 것이라 판단된다. 따라서 합리성 요구는 특정 집단의 이익 또는 연방조치의 오류에도 불구하고 이를 묵과하는 등의 평가결과에 부정적 영향을 미치는 주관적 입장을 배제해야 한다는 의미를 포함한다 할 것이다.

연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가 사례에서 주관적 입장은 프로젝트의 연구책임자 선정과정에서 구조적으로 통제될 수 있었다. 왜냐하면 프로젝트 책임자가 법학자라 할지라도 주력하는 분석범위는 판례조사에 한정되어 있었고, 연방법무부는 사후적 입법평가의 신뢰성을 높이기 위해 연방사법개혁조치에 관한 규율평가는 다른 외부전문가 실무그룹을 통해 별도로 위탁하는 구조를 취하였기 때문이다.¹¹⁷⁾ 만약 동일한 평가대상을 두고 평가자별로 각기 다른 결과가 도출되었다 할지라도, 합리성의 차원에서 본다면 각각의 결과를 하나로 종합하여 결과를 조정하는 것은 오히려 평가결과를 조작하는 것이므로 객관성을 결여한 행위가 된다. 따라서 평가결과에 대한 분석은 개별조치 또는 평가방법별로 각각 다른 결과라 할지라도 가능한 한 구체적으로 기재하는 것이 중요하다. 실제 해당 사례의 경우 목표 I-II-III 간 각각 다른 평가결과가 나왔지만 그에 대한 개별결과를 있는 그대로

117) Uhlmann/Biaggini/Auer, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Projekt Rechtsschutzlücken, Zürich, 2010

로 기술하였고, 상위의 목표인 헌법개정 및 사법개혁의 목표에 비추어 우선순위를 달리 함으로서 최종결론을 도출하였다. 이미 평가되어 기술한 사례를 재분석하는 입장에서도 이처럼 조사결과를 조작하지 않고 있는 그 결과를 있는 그대로 제시하고 있었기 때문에 잠정적인 총평이라 할지라도 신뢰할 수 있었다.

마지막으로 스위스 연방사법개정조치에 관한 사후적 입법평가 사례를 통해 확인할 수 있었던 것은, 입법평가 결과가 의회의 정책결정과정에서 공론화 되고 그 과정에서 평가보고서가 공개되기 때문에 합리성 요구는 의회의 통제와 국민의 알 권리 충족과 깊이 연결되어 있다는 점이었다. 입법평가는 효과지향적 입법, 즉 보다 합리적인 입법을 지향하기 위한 수단이다. 그러므로 입법의 합리성 요구는 의회의 정책판단, 나아가 국민에게 충분한 정보를 제공함으로써 법률의 이해를 높이고 민주적 의사소통을 원활히 하여 최종적으로는 법률의 국민적 수용성을 고양시키는 기반이 된다.

제 3 절 입법평가의 방법적 측면

1. 사전적 입법평가와 사후적 입법평가의 상호보완성

연방조치에 관한 입법평가는 결과뿐만 아니라 효과의 예측도 포함하기 때문에 기본적으로 사전적 입법평가와 사후적 입법평가를 포함한다. 따라서 연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가와 사전적 입법평가의 결과를 비교해 가능한 한 양자를 모두 고찰해 본다면 스위스 입법평가에 대한 종합적 접근이 가능해질 것이라 판단한다.

2000년 국민투표를 통해 연방사법개혁이 본격화되면서 2001년 약 500페이지에 달하는 관련 법률안에 대한 연방정부의 공식입장이 연방의회에 제출되었다. 연방정부의 공식입장은 크게 제·개정안의 내용과 필요성 및 체계정당성 그리고 그로 인해 예상되는 영향으로 나뉘

다. 사전적 입법평가의 내용에 해당하는 법률로 인해 발생가능한 영향의 예측은 의회법 제141조에 의하면 연방과 칸톤, 자치단체에 미치는 영향, 재정적인 영향, 국민경제·사회·환경에 미치는 영향 등을 말한다. 사실상 사전적 입법평가는 효과에 대한 예측분석이기 때문에 규율평가의 내용은 합헌성 심사를 비롯해 체계정당성 심사의 내용까지 자세하게 기술 가능하지만 그 외의 경제·사회·환경적 영향에 대한 기술은 대략적인 내용만 담고 있다. 법률안에 연방정부의 공식입장이니만큼 불필요한 논쟁의 여지를 최소화 하기 위해 개괄적이고 필요한 정보만을 담고 있을 뿐, 결과도출에 대한 근거는 별도의 자료를 통해 제공되며 평가서에는 그 출처만을 언급하고 있다. 이 같은 사전적 입법평가의 예측내용을 바탕으로 2007년 전면발효된 연방사법개혁 조치들에 관한 사후적 입법평가를 예정하였다. 2010년 중간보고서에 따르면 연방사법개혁조치들이 목표 I-연방대법원의 부담경감, 목표 II-권리보호 개선, 그리고 목표 III-절차의 간이화를 달성했는지를 잠정적으로 평가하였다. 연방대법원의 부담경감을 위해 취해진 연방행정법원·연방형사법원·통합소원의 신설 등과 같은 조치들은 효과를 달성했다고 평가된다. 사전적 입법평가에서는 연방행정법원 및 연방형사법원의 신설은 최소 10,8 Milionen에서 최대 17,2 Milionen 프랑켄의 연방예산이 소요된다고 예측하였다.¹¹⁸⁾

아직 연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가 최종보고서는 나오지는 않았지만 중간보고서에서 제시한 결과를 놓고 볼 때, 사전 예측한 비용의 효과(사전적 입법평가)는 사법절차의 개선과 더불어 국민의 권리보호의 질적 향상을 통해 충분히 입증되었다고 평가한다. 이런 사법개혁의 긍정적 효과는 결코 비용적 수치로 구체화 되어 확인할 수 있는 것이 아니므로 설문조사 또는 통계조사의 결과를 통해 확인된 결과이다. 연방에 미치는 재정적 영향이라는 평가항목에도 불구하고

118) Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, 2002/0203, S. 4472

고 사전적 입법평가와 사후적 입법평가의 결과도출방식이 각각 다른 방법이 각각 다른 것은 국민의 권리보호와 같은 편익은 정확한 계량적 수치화가 매우 어렵기 때문이다. 이에 대해 모두 동의하고 있기 때문에 연방내각은 법률안에 대한 공식입장에서 사법개혁의 목표달성은 연방재정의 효율성 요구보다 우선한다고 언급함으로써, 이후 이어질 수 있는 비용에 대한 효율성 논란여지를 미리 차단하였다. 따라서 사후적 입법평가에서는 효율성 부분에 대한 검토보다는 효과성에 대한 검토, 즉 연방사법개혁조치가 의도했던 목표에 달성했는지만을 주로 분석하였다. 추가로 있을 제2차 사후적 평가에서는 제1차 평가에서 불명확했던 부분만 추가조사 하는 방식을 통해 연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가를 완료할 예정이다.

이상을 놓고 볼 때 사전적 입법평가와 사후적 입법평가는 상호보완적 관계이다. 사전적 입법평가는 목표설정을 체계화하고 명확히 할 수 있기 때문에 이후 사후적 입법평가의 수행을 용이하게 해준다. 또한 사후적 입법평가를 통해 나온 법적 흠결과 보완점은 사전적 입법평가로 이어져 보다 합리적인 정책과 법안을 마련할 수 있는 토대가 된다. 그러므로 양자는 상호 피드백 관계에서 입법평가가 추구하는 목표인 입법의 과학화 또는 합리성을 강화하여 질 좋은 입법을 창출하는데 이바지한다.

2. 단계별 사후적 입법평가의 효용성

연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가는 2007년 계획된 이래 2009년부터 실시되어 2010년 중간보고서가 작성되었고 2013년 최종보고서가 의회에 제출될 것이다. 약 5년에 걸친 긴 평가기간과 2차에 거친 단계별 평가과정이 말해주듯 사법개혁조치의 목표달성도에 대한 판단은 신중하게 진행되었다.

물론 이 같은 단계별 사후적 입법평가 방식이 모든 법률에 공통적으로 적용되는 것은 아니지만 일반적인 경향임에는 분명하다. 연방법무부의 공개자료(1999-현재)를 검토해 본 바에 따르면 사후적 입법평가는 평가대상의 중요도에 따라 먼저 2년 이상의 평가기간을 설정하고 있다.¹¹⁹⁾ 또한 보고양식은 종합적인 결과분석형태의 중간보고서와 최종보고서를 단계별로 제출하는 방식을 취하거나, 규율평가결과 또는 사회영향평가 등으로 평가영역별로 보고서를 개별제출한 후 최종보고서에서 이를 취합하여 전체 결론을 내린 후 이를 제출하는 방식을 취하고 있다. 이런 두 가지 방식 모두 평가의 최종결과를 단 번에 내리지 않는다는 점에서 단계별 사후적 입법평가에 포함된다. 입법평가 방법상 단계별 사후적 입법평가를 취하는 것은 선부른 판단을 내리지 않고 경험적 근거자료에 의한 신중한 결론을 도출할 수 있다는 점에서 분명히 효용성을 갖는다. 2년 이상의 장기간 평가기간의 설정 역시 신뢰를 더하는 요소임은 분명하다.

사후적 입법평가가 단계별로 진행되는 구조를 갖는 것은 스위스 입법과정에서 입법평가가 차지하는 역할과도 관련 있다. 스위스 의안정보를 검토해 보면 사전적 입법평가의 경우 그 결과가 효과예측이기 때문에 입법대안의 합리적인 판단을 위한 기초자료로서 이용될 뿐 평가결과 자체가 직접적인 정치적 논쟁 대상이 되지는 않는다.¹²⁰⁾ 반면 사후적 입법평가의 경우 의회의 정부통제라는 감독권 차원에서 취해진 평가요구이기 때문에 그 평가결과는 책임논란을 불러일으킬 가능성이 크다. 법적 책임과 같은 강제력을 발휘할 수는 없지만 정치적으로 집권당의 정책운영에 대한 책임을 물을 수 있고, 이에 따라 연방정부의 정책이 수정되거나 관련 법률이 제·개정 될 수 있다. 실제로 2006년 완료된 남녀평등법에 대한 사후적 입법평가는 1996년 제정된

119) http://www.ejpd.admin.ch/content/ejpd/de/home/dokumentation/mi/2006/ref_2006-02-16.html

120) <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/Seiten/default.aspx>

이래 10년이 지나 그 효과성이 검증되었으며, 평가결과는 의회의 주요논의대상이 되었을 뿐만 아니라 보완사항으로 지적된 사항에 대해 연방정부는 법률안을 마련 중이다. 연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가의 경우 제1차 평가에 의한 중간보고서와 다른 별도의 보고서를 통해 규율평가를 완료하였는데, 2013년 최종보고서가 완성되면 그 결과에 대한 연방의회의 논의는 미리 예정되어 있다고 보아야 할 것이다. 이는 입법평가가 연방의 정책결정을 위한 자문(Beratung)역할을 하는 수단이기 때문이다.¹²¹⁾ 따라서 입법평가는 가능한 한 객관적으로 합리적인 정보제공을 위해 여러 단계에 거쳐 평가결과를 신중하게 도출하는 것이다.

121) Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Dis schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 2506

제 5 장 시사점 및 결론

연방사법개혁조치에 관한 사후적 입법평가라는 사례를 통해 확인할 수 있었던 스위스 입법평가 모델의 특징은 다음과 같다. 이와 더불어 우리나라 입법평가를 위해 확인할 수 있었던 시사점도 함께 기술하기로 한다.

첫째 스위스 입법평가는 연방의 정책자문도구적 성격이 강하다는 점이다. 연방의회 기관인 행정통제처가 자체적으로 입법평가를 수행하여 연방정부의 입법평가를 검토하거나 의회결의 및 입안 사항을 평가한다. 연방정부의 경우 주관부처의 전문성을 바탕으로 자율적으로 입법평가를 수행하거나 연방의회의 요청이 있을 경우 평가를 시행한다. 법률안 제의권을 갖고 있는 연방의회와 연방내각 모두 입법대안의 합리적인 결정을 위해 풍부한 경험적 논거를 필요로 하므로 입법평가는 바로 이를 위한 가장 효과적인 도구인 것이다.

우리나라에서 입법평가 제도화를 고려하기에 앞서 가장 많은 논의를 거듭해야 하는 부분은 이 같은 입법평가의 지위와 역할에 대한 부분일 것이다. 입법평가를 결과중심적으로 생각하여 평가결과가 곧 그 해당 법률에 대한 옳고 그름을 판단하는 객관적 판정으로 생각한다면 평가제도는 제4의 권력적 지위를 갖게 되므로, 이는 분명 현행 헌법의 테두리를 벗어난 것이다. 하지만 스위스 입법평가 모델이 보여주듯이 입법평가를 법률과 정책의 합리성을 강화하는 지원수단이자 법률의 흠결을 보완하고 최적의 법적 대안을 모색하는 과정으로 이해할 경우 지을 경우 현행 체계와 조화를 이루며 제도화 될 수 있을 것이다. 또한 스위스처럼 입법평가의 본질적인 자극은 의회가 중심이 되지만 의회와 정부가 상호협력적 구조에서 평가를 진행하는 시스템을 고려한다면, 국회와 정부는 기관 내 소속된 입법지원기관들을 활용하여 평가과정에서 교류하고 그 결과에 대해 교차적으로 재평가하여 입법평가의 신뢰성을 확보하는 방안도 고려해볼 수 있을 것이다.

둘째 스위스는 집정부제 및 연방주의의 특성에 따라 입법평가를 일종의 민주적 의사소통으로 이해한다. 의회의 권한에 따라 연방내각이 구성되고 지방의 권한이 중시되는 연방주의 시스템을 운영하다보니 스위스 입법과정은 다른 국가와는 달리 상·하원 간 3번 이상 법안검토를 거쳐야 하는 복잡한 구조를 갖고 있다. 또한 연방내각은 법률안의 제출 전에 공식적으로 사전의견청취절차를 거쳐 모든 칸톤과 정당 그리고 광범위한 이해단체들의 의견을 수렴하여 반영해야 하기 때문에 법률안 조정과정이 상당히 정교하게 발달되어 있다. 이 과정에서 연방정부와 연방의회 또는 연방기관에게 평가를 위탁받은 민간전문가들이 사전적 입법평가를 실행하여 다방면에 걸쳐 수범자 조사를 실시하고 발생 가능한 영향을 면밀히 분석하기 때문에 평가결과는 국민의 민주적 의사의 Input으로서 신뢰성을 얻게 되므로 정책에 반영될 수밖에 없다. 이런 과정중심적인 접근을 통해 스위스는 사전적 입법평가가 가장 발달된 국가로 분류된다. 이런 스위스 시스템의 장점을 수용할 경우 중요한 것은 입법평가의 범위 내에서 기존 각 부처에서 운영하고 있는 전문영향평가제도와의 연계와 통합이다. 사전 법률안 작성과정에서 시행가능 한 범위 내 부처별 영향평가를 실시하고 그 결과를 취합하여 이를 토대로 입법평가 결론을 도출하는 방식도 고려해볼 수 있을 것이다. 우리나라 역시 사전입법절차가 그 어느 나라보다 발달된 국가에 속하지만 스위스처럼 활발한 전문가 집단의 참여가 보장되거나, 지방의 의견이 충분히 반영되는 구조를 갖고 있지 않기 때문에 실제 입법평가 수행 시 지방에 미치는 영향을 보다 면밀히 분석하거나 전문가 의견조사 또는 전문가 워크숍 등을 활용하여 부족점을 보완할 수 있는 방법을 모색해야 할 것이다.

셋째 입법평가가 위와 같은 역할을 한다고 할 때 스위스연방에 입법평가만을 담당하는 독립적인 기관의 신설은 불필요했음을 알 수 있다. 스위스 입법평가 제도화 과정을 살펴보면 평가의 객관성을 담보한다는

목적상 국가의 모든 행위에 대해 평가할 수 있는 제4의 권력적 지위를 갖는 새로운 기관신설은 많은 논쟁을 불러일으켰다. 연방 헌법 제 170조 실효성 심사조항은 기관신설을 위임한 것이 아니라 평가수행자의 독립성과 자율성을 보장하는 내용이며, 효과지향적 연방행정 측면에서 볼 때에도 기관신설이 평가업무의 효율성을 담보한다고 확신할 수 없었다. 따라서 독립적인 기관의 신설보다 연방내각 또는 연방의회 내 입법평가업무를 수행할 수 있거나 이를 보조할 수 있는 부서를 활용해 입법평가를 기능적으로 운영하는 것을 중시하였다. 하지만 이 같은 기능주의적 접근방식이 가능했던 이유는 앞서 언급한 것처럼 의견조정과정이 상당히 복잡하고 오랜 기간이 걸리는 스위스 특유의 정치구조에 따른 실리주의적 사고에서 기인한 것이다. 신설기관이 직접적인 평가를 수행한다 할지라도 평가업무는 고도의 전문성을 요하기 때문에 직접적인 평가보다는 개별영향평가 결과를 취합하거나 평가를 위한 전문가를 조직하는데 치중할 수밖에 없고, 오히려 실질적인 평가는 대부분 SEVAL과 같은 외부전문가들이 중심이 될 수밖에 없다.

그러나 우리나라는 스위스와는 정치구조와 법문화를 갖고 있기 때문에 무조건적으로 기관신설이 불필요하다고 결론지을 수 없다. 오히려 기능주의적 접근방식이 갖는 시사점을 명확히 이해하여 기관신설보다 기관역할에 대한 명확한 범위설정을 우선 논의하여 우리나라 입법평가에 맞게 응용하는 것이 중요할 것이다. 즉 각 입법평가 단계별로 기존의 국회와 정부 내 입법지원기관이 수행할 수 있는 업무와 수행할 수 없는 업무 영역을 미리 파악하고 한계영역으로 파악된 부분을 기능적으로 분류하여 신설기관의 역할이 어떤 부분을 보조해야 하는지, 그리고 그 역할이 기존의 기관업무에 추가되어 수행될 수 있는지, 만일 추가수행이 가능하다면 이것이 입법평가의 객관성과 합리성을 담보할 수 있는지를 종합적으로 판단해 본다면 기관신설 여부는 자연스럽게 결정될 수 있을 것이다. 예를 들어 각 부처의 개별영향평가

를 유도하고 다양한 전문가 집단의 참여를 독려하는 역할에 중점을 둘 경우 네트워크형 기관의 신설을, 반대로 독립성과 전문성을 강조하여 규범·환경·경제·사회적 영향에 대한 평가를 종합적으로 수행하는 역할을 중시할 경우 통합형 기관의 신설을 고려해 볼 수 있을 것이다.

넷째 독립적인 기관을 통해 입법평가업무를 전담하는 인력을 두지 않는다 할 때 상대적으로 중요해지는 것은 평가자로서 민간전문가들의 역할이다. 앞서 언급한 것처럼 스위스 평가학회(SEVAL)는 민간전문가로 구성된 학술단체로서 연방의 입법평가를 수행하는 실질적인 평가자이다. 이들은 학술적인 전문지식을 바탕으로 객관적인 결과를 도출하는 연구자들로서 스위스 입법평가의 질적 발전을 이루는 토대가 되었다.

입법평가의 제도화 논의에 앞서 먼저 선행되어야 할 것은 바로 이 같은 입법평가 네트워크 조직의 구성이라 판단된다. 스위스는 제도화 이전부터 이런 공적 네트워크 조직을 구성하여 충분한 자문기반을 확보하였기 때문에 입법평가가 공식화 된 후에도 무리 없이 평가를 수행할 수 있었다. 사실상 입법평가는 학제 간 연구를 필수로 하기 때문에 상대방 학문에 대한 교류와 이해 없이 평가를 수행할 수 없다. 따라서 네트워크에 연계되어 있는 전문가들이 개별 학문적 관점을 활용한 평가방법과 사례를 지속적으로 교류하여 평가에 대한 협력적 기반을 창출하는 것이 무엇보다 중요하다. 그러므로 정부차원에서 먼저 입법평가 네트워크를 구성하여 관련 전문가들이 지속적으로 교류할 수 있는 장을 만들고, 그 속에서 제도화에 대한 다양한 모델들을 논의하고 그 모형을 실험한다면 이야말로 실질적인 입법평가 제도화 과정으로서 제 기능을 다할 수 있을 것이다.

다섯째 입법평가의 대상에 따라 방법론적 선택은 얼마든지 달라질 수 있다는 점이다. 입법평가의 목표는 법률의 영향에 대해 활발한 학제간 연구를 통해 이를 분석하고 그 속에서 보완점을 제시하거나 최

적의 입법대안을 도출하는 것이다. 입법평가에서 학제 간 연구가 필요한 이유는 입법의 효과를 분석하고 결과를 예측하는 전문성을 강화하여 입법결정에 과학적 합리성을 부여하기 위함일 것이다. 방법론을 위한 기준을 정한다는 것은 개별 학문의 관점자체를 그대로 인정하는 학제 간 연구의 기본원칙을 깨는 것이 되기 때문에 오히려 입법평가의 결과적 객관성과 신뢰성을 담보할 수 없다. 또한 입법평가에서 방법론이란 결과를 명확히 도출할 수 있느냐에 따라 그 선택이 달라질 수 있는 있다. 그러므로 입법평가 계획단계부터 해당 전문가는 평가 대상에 맞는 방법론을 제안하고 타 학문의 전문가가 그에 대해 합의하는 과정 속에서 선택되어야만 합리성을 갖는다 할 것이다.

우리나라의 입법평가 제도화 논의와 비교해 볼 때 스위스 입법평가는 그 출발부터 많은 차이점이 존재한다. 입법평가를 기관중심적으로 보는 국내논의와는 달리, 스위스는 평가실무에 따른 기능중심적 접근을 시도하였기 때문에 다양한 개별평가들이 입법평가의 틀 속에 자연스럽게 포섭될 수 있었다. 이런 차이는 양 국가의 각각 다른 법문화적 특성에 기인한다. 하지만 국내 입법평가에 관한 제도화 논의가 심화될수록, 법률이 실효성 심사에 대한 국민의 관심이 상승하고 있는 점은 분명하다. 이런 분위기 속에서 보다 원론적 차원의 논의가 한층 심화된다면 입법론적 필요성을 보강하고 그 목표를 명확히 함으로서, 제도화 후 겪을지 모를 ‘평가를 위한 평가’라는 형해화 과정을 방지할 수 있을 것이다.

참고 문헌

1. 저서 및 논문

- 국회사무처 입법조사국, 政府形態의 類型, 1990
- 박영도, 입법학용어해설집, 한국법제연구원, 2002
- _____, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004
- _____, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007
- _____, 주요국가의 입법평가 관련제도 V, 한국법제연구원, 2007
- _____, 입법과정에서의 대국민 소통과 참여방안, 국회입법조사처 · 한국입법학회 공동학술대회 자료집, 2012. 05
- 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011
- 최우길, 스위스 칸톤에 대한 서론적 고찰, 민족문제연구 제7권, 경기대학교 민족문제연구소, 1999
- 최윤철, 독일과 스위스의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008
- Aemisegger, Heinz, Vereinfachtes Verfahren, in: Ehrenzeller/Schweizer(Hrsg), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege, -Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen, 2006
- Arbeitsgruppe “Gesetzesevaluation: AEGEVAL”, Schlussbericht an das Eidgenössische Justiz und Polizeidepartment, Bern, 1991
- Balthasar, Andreas, Institutionelle Verankerung und Verwaltung von Evaluationen, Zürich, 2007

참 고 문 헌

- Böhret, Carl, Folgen, Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen, 1990
- Böckenförde, Ernst Wolfgang, Entstehung und Wandel des Rechtsstaatsbegriff, in: Recht, Staat, Freiheit, Frankfurt am Main, 1991
- Böhret, Carl, Zuerst testen dann verabschieden, Erfahrung mit der Prüfung von Gesetzenwürfe, ZG, 1992
- Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden, 2001
- Böhret/Konzendorf, Guidelines on regulatory impact assesment(RIA), Speyer, 2004
- Bundesakademie für öffentliche Verwaltung(Hrsg.), Praxis der Gesetzgebung, Regensburg, 1984
- Bundesamt für Justiz, Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes, 2007
- Bundesrat, Botschaft zur Totalrevision der Bundesrechtspflege vom 28. Februar 2001, BBl 2001
- Bussmann, Werner, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes, 2009
- Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Dis schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich · Basel · Genf, 2008
- Hensel/Bizer/Führ/Langer(Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Baden-Baden, 2010
- Kettinger, Daniel, Gesetzescontrolling-Ansätze zur nachhaltigen Pflege von Gesetz, Bern, 2000

- Kiss, Christina, Das neue BStGer, AJP/PJA 12/2003
- Lienhard/Rieder/Killias, Evaluation der Wirksamkeit der Neuen Bundesrechtspflege, Bern/Zürich/Luzern, 2010
- Luphart, Arend, Democracies Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries, Yale University Press, New Haven, 1984
- Mader, Luzius, Evaluation als Mittel des Dialogs zwischen Politik und Wissenschaft, Verwaltung und Management, 1996
- _____, Artikel 170 der Bundesverfassung: Was wurde erreicht, Was ist noch zu tun?, LeGes, 2005
- _____, Mader, genèse et grands principes, in: Bellanger, François; Tanquerel, Thierry, Genf/Zürich/Basel, 2006
- _____, 스위스 입법평가의 발전과 상황, 한국법제연구원 국제 학술대회 자료집, 2007년
- Mastoronardi, Philippe, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes, 1996
- Raiser, Thomas, Das Lebende Recht, 3. Aufl., Tübingen, 1999
- Rehbinder, Manfred, Rechtssoziologie, 6. Aufl., München, 2007
- Sarbach, Martin, BGG und Zivilverfahren, Jusletter, 18. Dez. 2006
- Schweizerische Bundeskanzlei, Leitfaed zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates, 3. Aufl., Bern, 2012
- Tophinke, Esther, Bedeutung der Rechtsweggarantie für die Anpassung der kantonalen Gesetzgebung, ZBl 2/2006
- Uhlmann/Biaggini/Auer, Evaluation der Wirksamkeit der neuen Bundesrechtspflege: Projekt Rechtsschutzlücken, Zürich, 2010

참 고 문 헌

Uhlmann/Zehnder, Rechtsetzung durch Konkordate, LeGes, 2011

Veit, Sylvia, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?-Deutschland und Schweden im Vergleich, Wiesbaden, 2010

Weber, Max, Wirtschaft und Gesellschaft, Ulm, 2006

2. 인터넷 주소

- 연방행정법원

<http://www.bundesverwaltungsgericht.ch>

- 연방형사법원

<http://www.bstger.ch>

- 연방내각의 법률초안에 대한 공식입장지침서

<http://www.bk.admin.ch/dokumentation/sprachen/04915/06864/index.html?lang=de>

- 연방의회 행정통제처의 입법평가보고서

<http://www.parlament.ch/D/ORGANE-MITGLIEDER/KOMMISSIONEN/PARLAMENTARISCHE-VERWALTUNGSKONTROLLE/Seiten/default.aspx>

- 연방의회 의안정보

<http://www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/Seiten/default.aspx>

- LeGeS

http://www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/index.html#sprungmarke_0_52

부
속

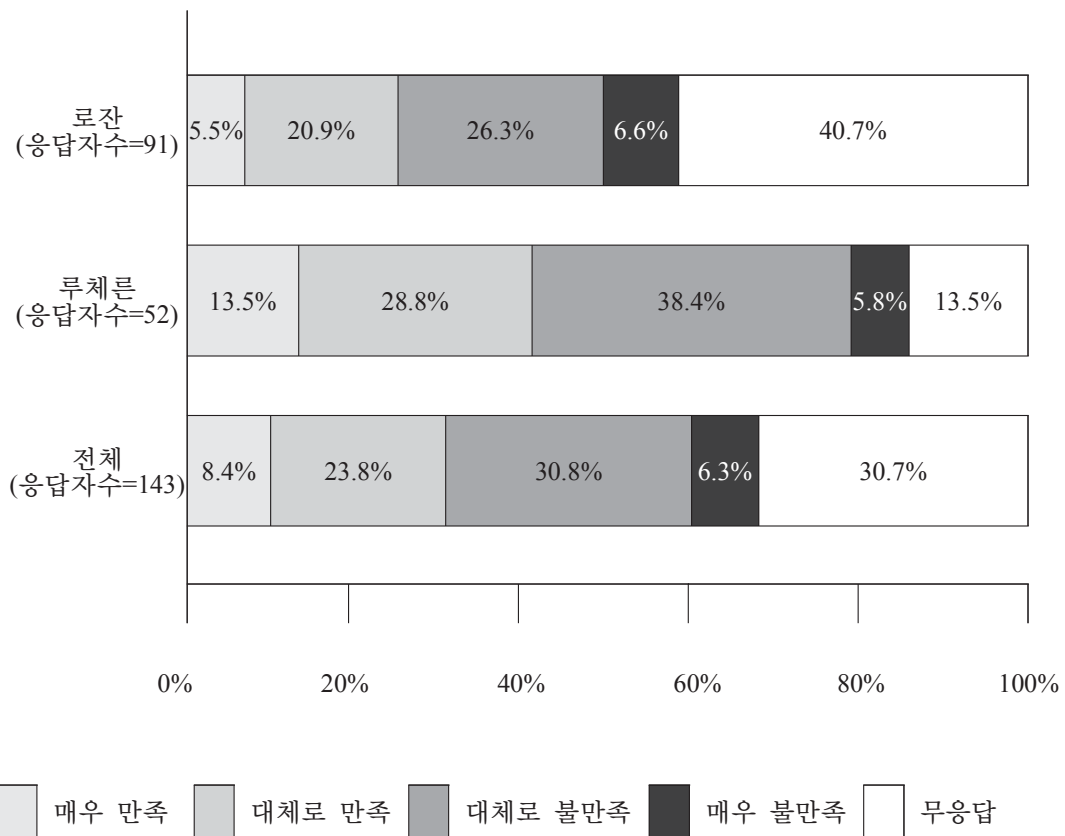
연방사법개정조치에 관한 설문조사 결과

1. 조직적 효과

(1) 연방대법원에 연방사회보장법원을 일부편입

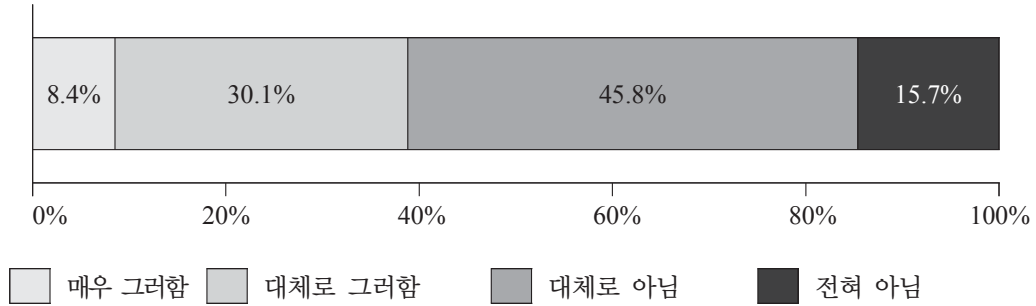
○ 연방사회보장법원 일부편입의 만족도

연방사회보장법원을 연방대법원에 일부편입한 것에 대해 얼마나 만족하십니까?



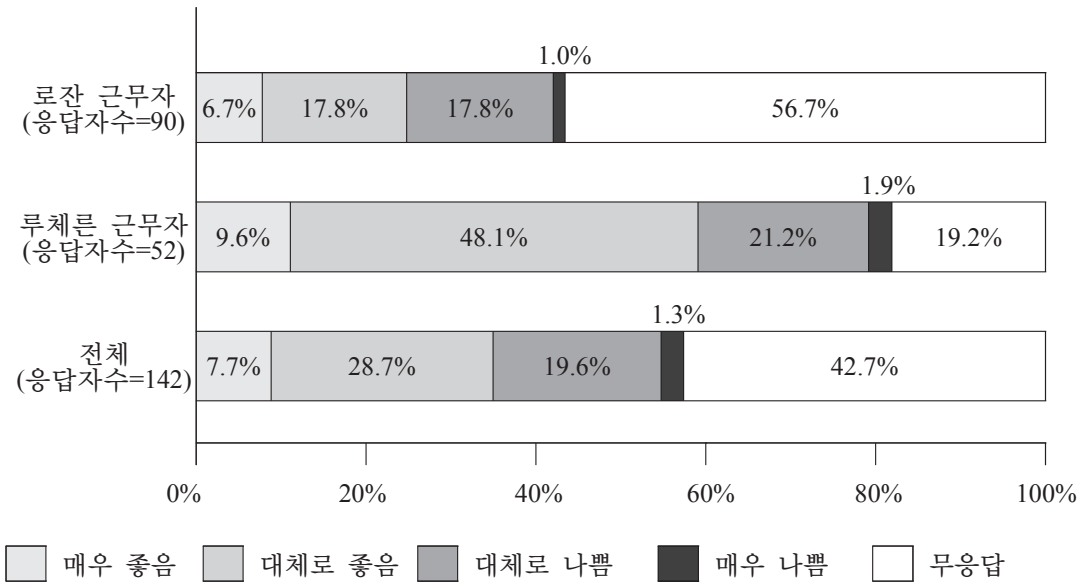
○ 연방사회보장법원의 일부편입에 의한 시너지효과 발생

연방사회보장법원을 연방대법원에 일부편입해서 루체른과 로잔 지역 사이에 시너지효과(비용절약, 절차 간이화)가 발생하였다고 생각하십니까?



○ 로잔-루체른의 협력

로잔- 루체른 지역 사이의 협력이 얼마나 잘 이루어지나요?

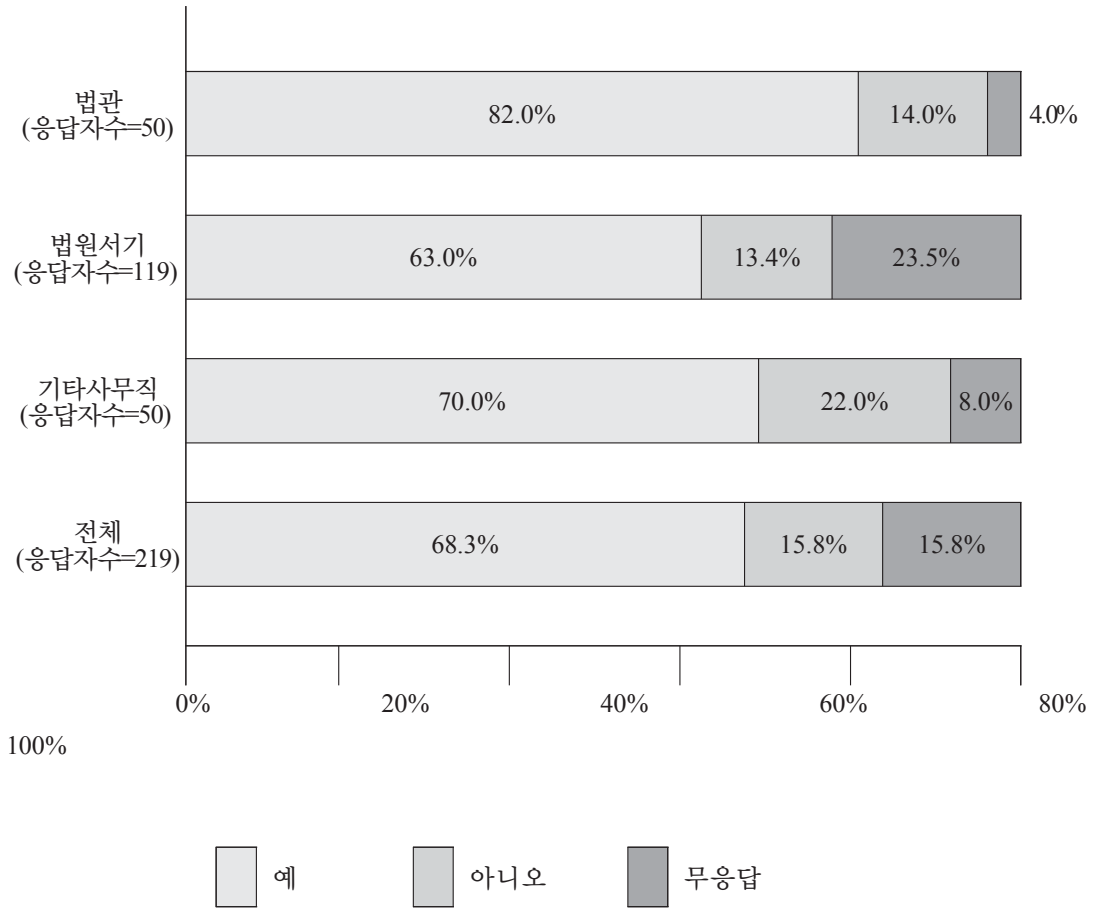


【출처: 연방대법원 온라인-설문】

(2) 연방행정법원의 신설

○ 연방행정법원의 인사현황

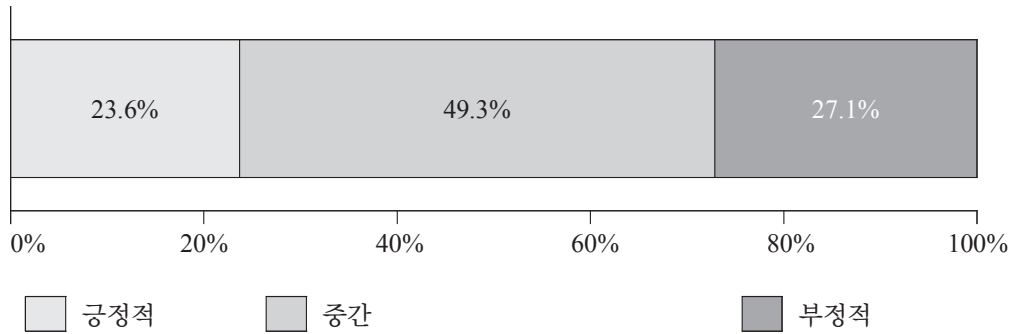
소속 부서/영역에 속한 직원수가 전체적으로 해당업무를
처리할 수 있을 정도로 충분하다고 생각하십니까?



【출처: 연방행정법원 온라인-설문】

○ 연방행정법원의 전문법관 대체

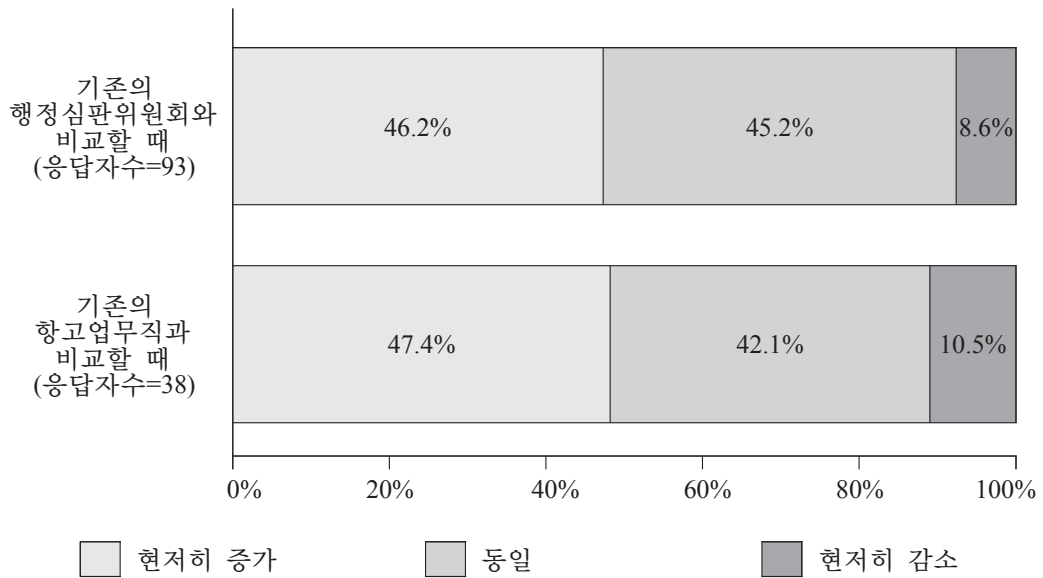
당신은 기술적으로 까다로운 법영역에서 정규직 연방행정법관이
별정직 전문법관을 대체하는 것을 어떻게 평가하십니까?



【출처: 연방행정법원 온라인-설문/응답자수=140】

○ 연방행정법원과 연방행정부간 거리에 대한 평가

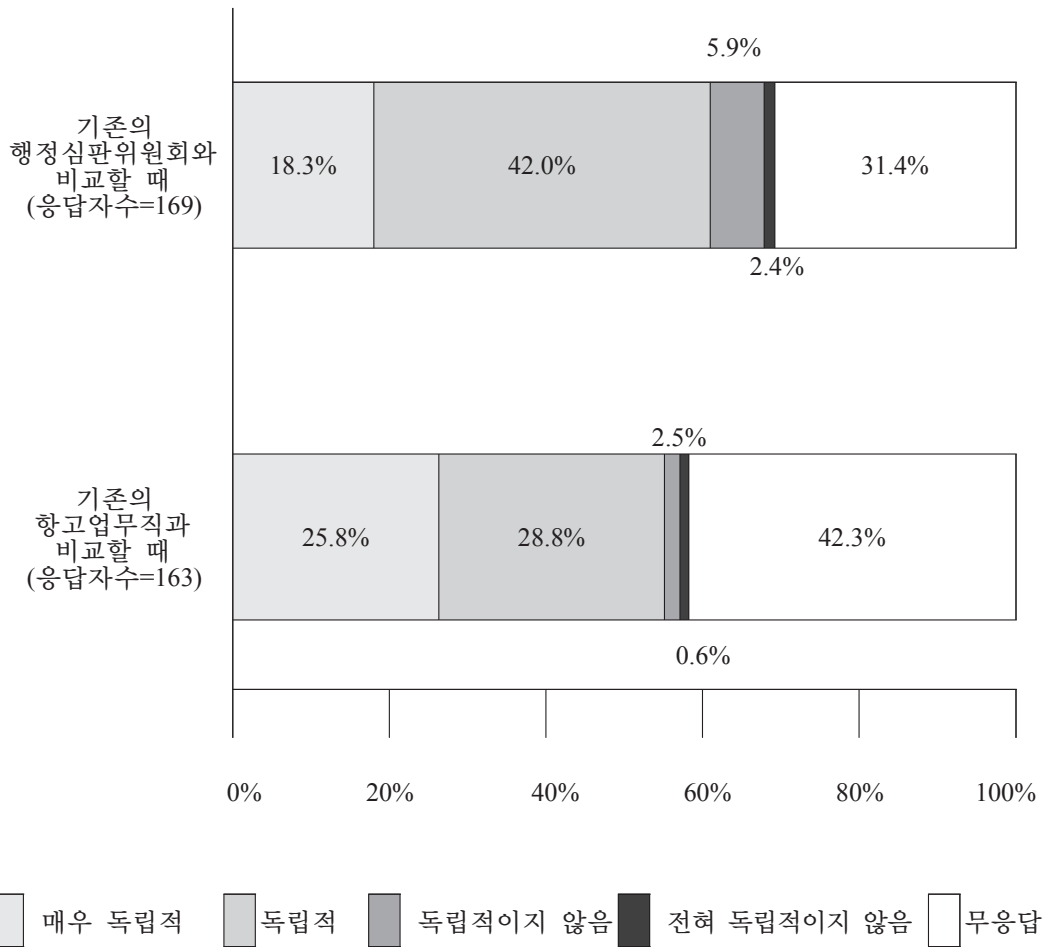
연방행정부와의 거리는 다음과 같이 변화하였다.



【출처: 연방행정법원의 온라인-설문】

○ 제소인의 시각에서 볼 때 연방행정법원의 독립성(연방행정법원 근무자들에 의한 평가)

제소인의 입장에서 볼 때 현재 연방행정법원을 독립적이라고 평가하십니까?



【출처: 연방행정법원의 온라인-설문】

○ 연방행정법원의 장점 및 단점(자체평가)

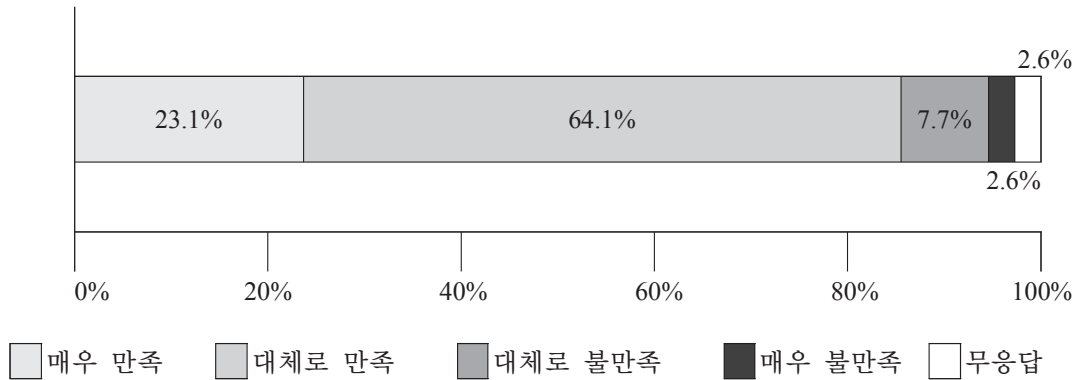
장 점	응 답
연방행정부로부터의 독립	29
통일된 행동으로 인한 공적 명성과 신뢰	25
일심 제소심급의 통합	22
인력의 수준	15
노동조건 및 인프라구조	14
조직, 운영구조	9
판결의 질	8
1인당 법률자료의 범위 확대	4
판결의 투명성 및 납득가능성	3
기 타	2
단 점	응 답
법원의 비대화, 행정조직의 비대화	41
내부 커뮤니케이션, 부서 간 커뮤니케이션: 연대감 결핍	23
상 갈렌으로 이전	15
판례의 조정 / 통일성	14
전산화 운영체계	14
개인 간 능력의 불균등	7
인사정책 및 인사관리	6
다수의 소재지	6
노동조건 및 인프라구조	3
빈번한 인사이동	3
법관의 정치적 독립성 약화	2
기 타	13

【출처: 연방행정법원에 대한 온라인-설문】

(3) 연방형사법원의 신설

○ 연방형사법원 조직에 대한 만족도

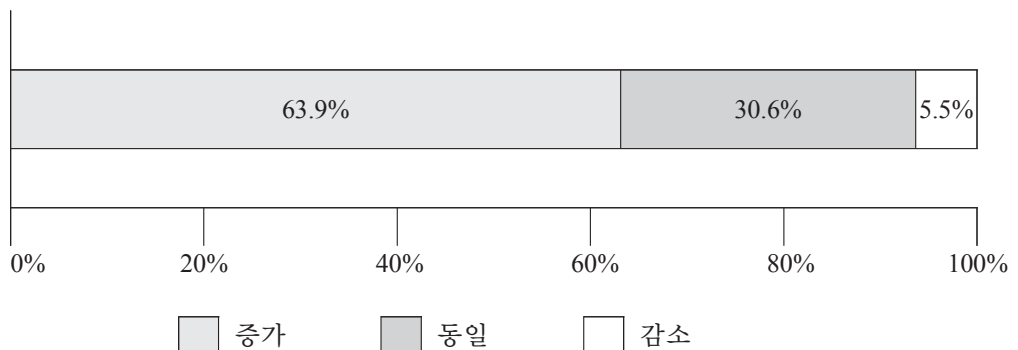
당신은 현재 연방형사법원 조직에 대해 얼마나 만족하십니까?



【출처: 연방형사법원의 온라인-설문/응답자수=39】

○ 연방형사법원 내 업무부담의 변화

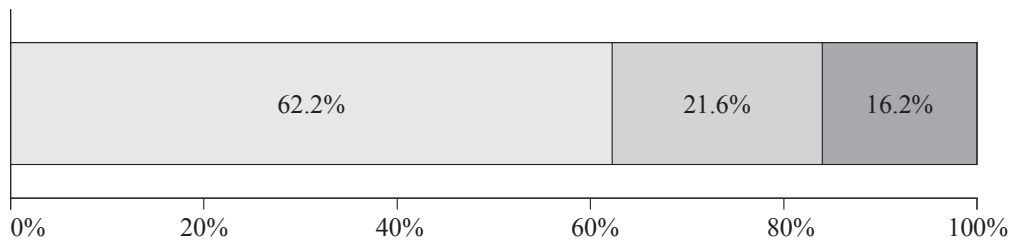
연방형사법원 업무개시로 인해 업무부담은 어떻게 변화하였습니까?



【출처: 연방형사법원의 온라인-설문/응답자수=36】

○ 연방형사법원의 인력

소속 분과/영역에서 담당 과제를 수행하기 위해
충분한 인력을 보유하고 있다고 생각하십니까?



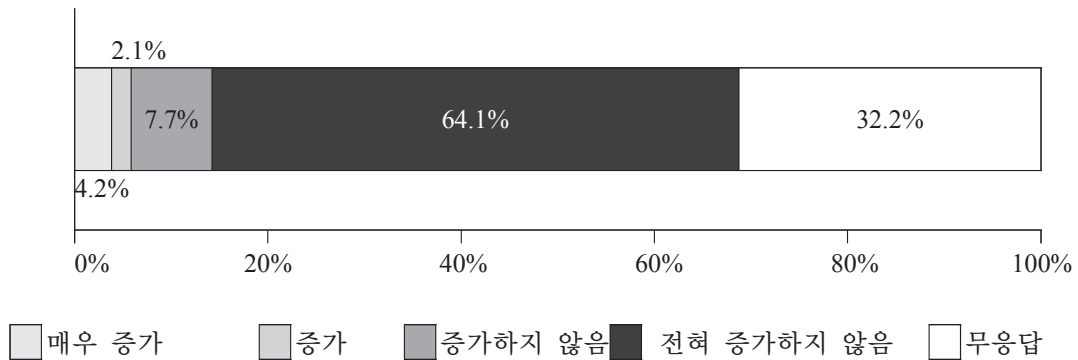
□ 예 □ 아니오 □ 무응답

【출처: 연방형사법원의 온라인-설문/응답자수=37】

(4) 연방법원들에 대한 감독 및 상급감독

○ 연방행정법원 및 연방형사법원에 대한 감독업무의 부담

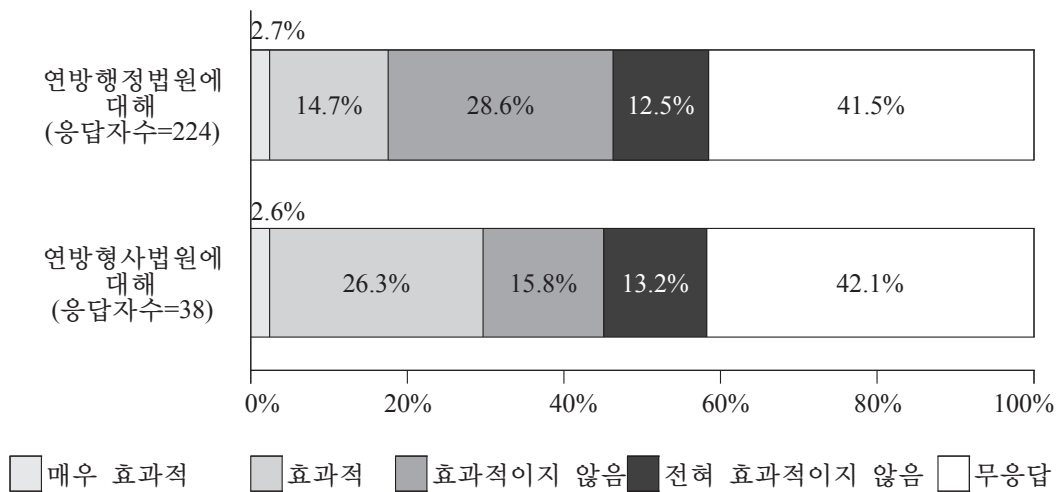
연방대법원이 연방행정법원 및 연방형사법원에 대한 감독으로 인해 개인적 업무부담이 증가하였습니까?



【출처: 연방대법원의 온라인-설문/응답자수=143】

○ 연방행정법원 및 연방형사법원에 대한 감독 평가

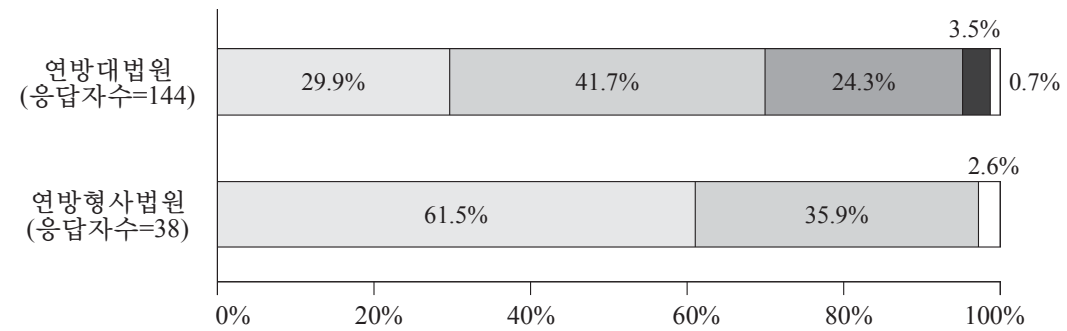
연방대법원의 감독은 효과적이었습니까?



【출처: 연방행정법원 및 연방형사법원의 온라인-설문】

○ 연방대법원 및 연방형사법원의 전자정보처리(EDV) 상황에 대한 만족도

현재 당신이 소속된 법원의 전자정보처리 상황에 대해 얼마나 만족하십니까?

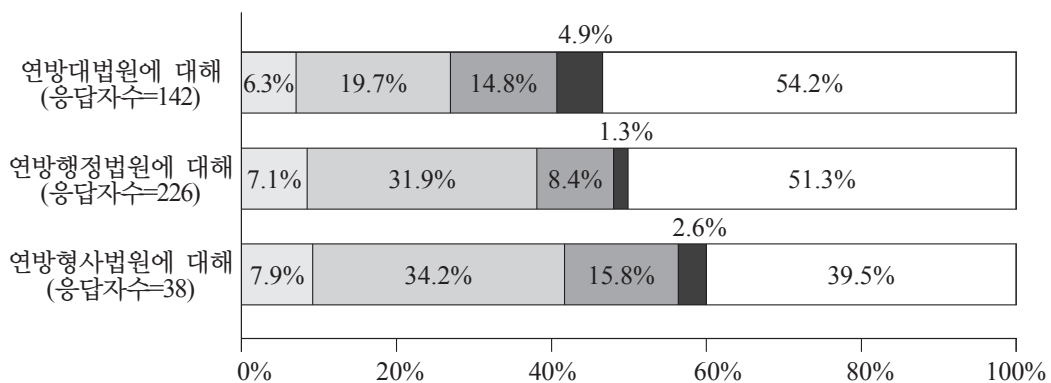


매우 만족
 대체로 만족
 약간 불만족
 매우 불만족
 무응답

【출처: 연방대법원 및 연방형사법원의 온라인-설문】

○ 의회의 상급감독 평가

의회의 상급감독은 적절하다고 생각하십니까?



적절함
 대체로 적절함
 대체로 적절하지 않음
 전혀 적절하지 않음
 무응답

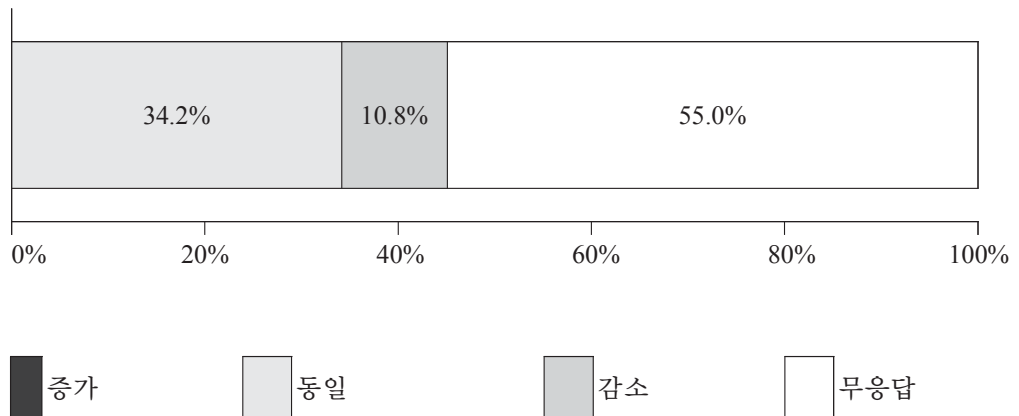
【출처: 연방대법원, 연방행정법원, 연방형사법원 온라인-설문조사】

2. 절차 및 업무적 효과

(1) 이중심급의 확대

○ 업무량변경: 연방대법원의 관점

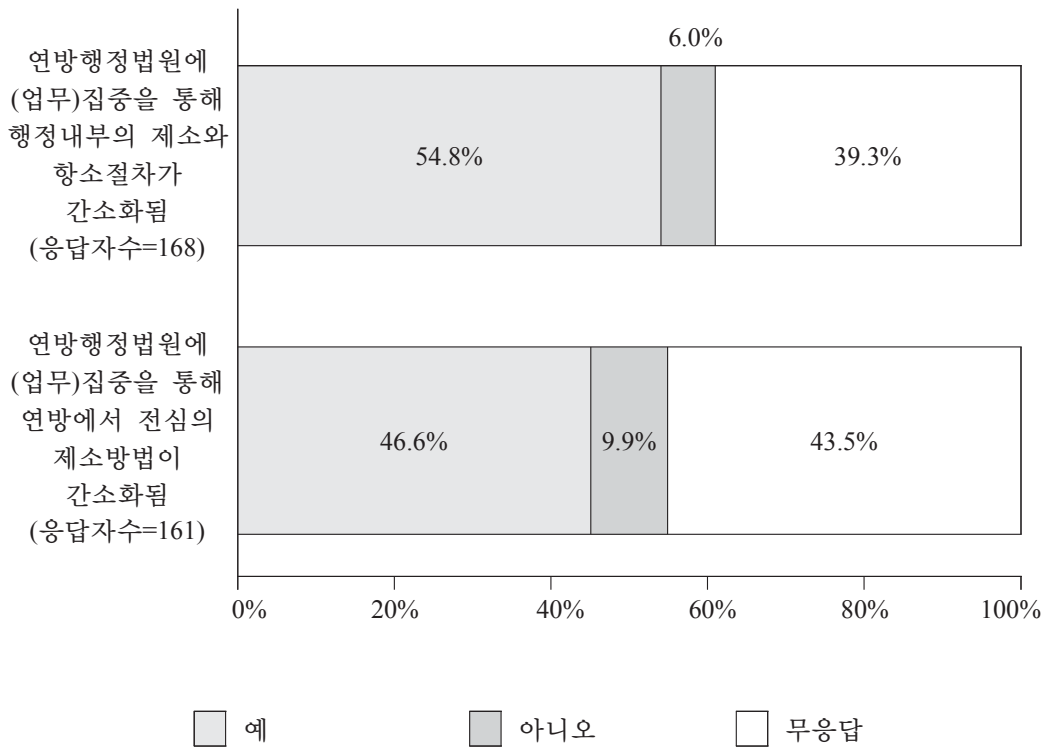
연방행정법원으로 업무이관은 업무부담을 _____.



【출처: 연방대법원 온라인-설문조사/응답자수=120】

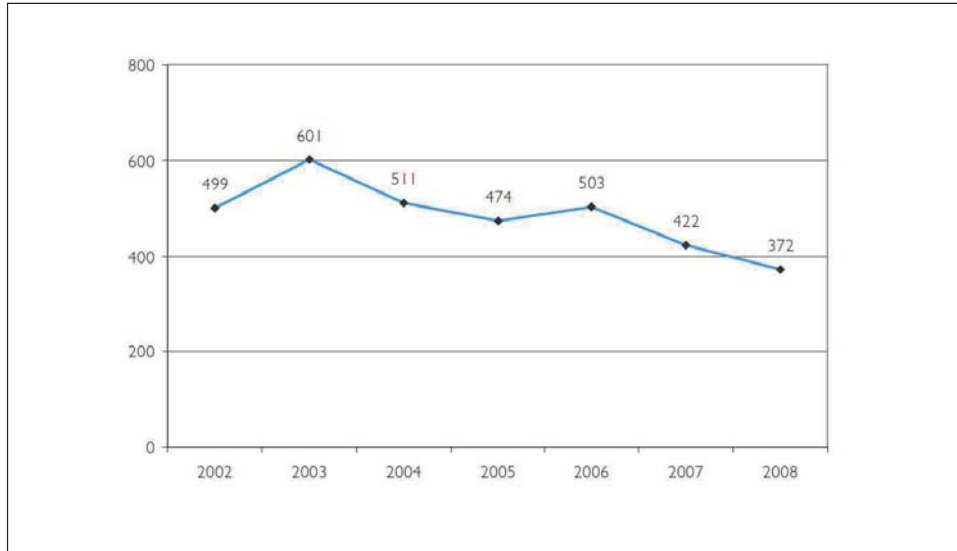
○ 업무량변경: 연방행정법원의 관점

연방행정법원의 신설로 인해 연방대법원의 업무가 경감되었다고 보십니까?



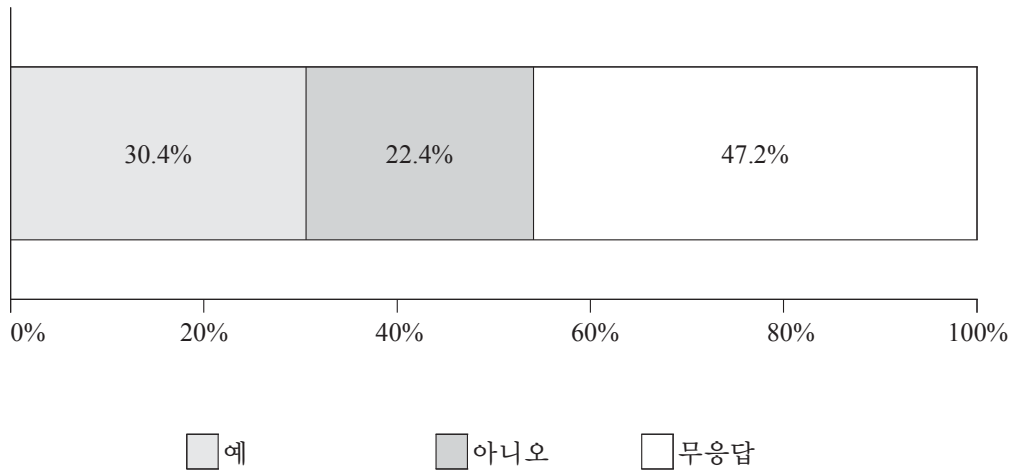
【출처: 연방대법원 온라인-설문조사】

○ 행정심판위원회와 연방행정법원에 의해 이관된 소송



○ 연방법원법 제83조에 따른 예외

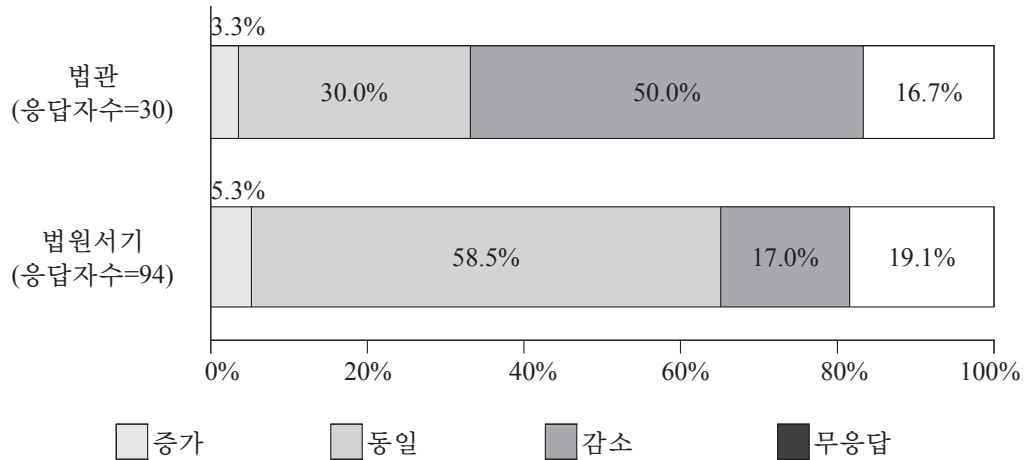
공법사항에 대한 결정의 예외를 규정한 연방법원법 제83조는 적절하였습니까?



(2) 연방대법원의 간이소송 확대

○ 간이소송절차

간이소송절차(연방법원법 제108조와 제109조)에 의한 판결로 인해
당신의 업무부담은 _____.



【출처: 연방대법원 온라인-설문/응답자수=124】

○ 소송절차에서 판결 구성: 배석법관 수에 따라 구분

연도	소송절차 판결					연방사법제도 조직법에 따른 간이 소송	총 계
	법관 1인	법관 3인	법관 5인	법관 7인	중간합계		
2002		2,323	432	12	2,767	1,476	4,243
2003		2,313	476	4	2,793	1,451	4,244
2004		2,485	452	7	2,944	1,427	4,371
2005		2,449	562	7	3,018	1,503	4,521
2006		2,732	510	6	3,248	1,605	4,853
2007	1,496	5,737	661	8	7,902		7,902
2008	2,122	4,691	626		7,439		7,439

【출처: 연방대법원】

(3) 칸톤차원에서의 전심법원 및 절차의 변경

○ 스위스 연방사법제도의 개혁에 따른 칸톤 전심법원의 변경

연 방 주	전심법원의 변경	
	예/아니오	변경 내용
아르가우 (AG)	아니오	
아펜첼-아우서로덴 (AR)	예	- 이중심급 실현
바젤-란트샤프트 (BL)	아니오	
바젤-슈타트 (BS)	예*	- 조세심판위원회(Steuerrekurskommission) 폐지 논의 중
베른 (BE)	예	- 강제조치법원(Zwangsmassnahmengericht)의 폐지 - 행정법원의 기능신설 - 구속법원III 헌법상 새로운 전심법원 (Haftgericht III neu Vorinstanz des VG)
프리부르 (FR)	예	- 검사
제네바 (GE)	예*	- 행정법, 형사법, 민사법 영역에 행정심판위원회와 더불어 상급법원의 신설
글라루스 (GL)	예	- 보고내용 없음
그라우빈덴 (GR)	아니오	
쥐라 (JU)	아니오	
루체른 (LU)	예	- 보고내용 없음

부 록

연 방 주	전심법원의 변경	
	예/아니오	변경 내용
뇌사텔 (NE)	예*	- 제1전심 민사법원(Erstinstanzliches Zivilgericht)(2011년부터)
옵발덴 (OW)	아니오	
상트갈렌 (SG)	예*	- 변경준비 중
샤프하우젠 (SH)	예	- 변호 감독청(Aufsichtsbehörde für das Anwaltswesen)
슈비츠 (SZ)	아니오	
졸로투른 (SO)	예	- 형사법원(Kriminalgericht) 폐지
티치노 (TI)	아니오	
투르가우 (TG)	아니오	
우리 (UR)	아니오	
보 (VD)	예*	- 연방보험법원(EVG, 2011년)* - 지구법원(Distriktsgerichte)의 재조직
취리히 (ZH)	예*	- 상소방법 재조직: 지방법원(Bezirksgerichte)이 행정법원으로 가는 전심법원이 됨.
추크 (ZG)	아니오	
전체 예	13(6*)	

【출처: 연방주 상급법원 온라인 조사】

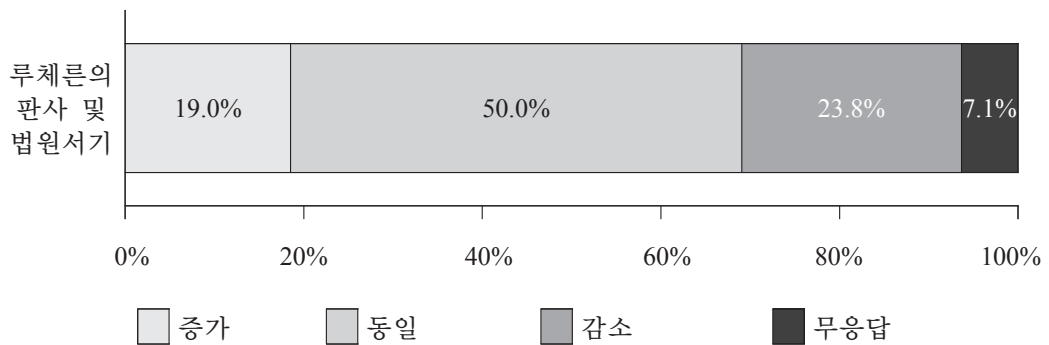
* 토론 중이나 아직 결정되지 않은 경우 또 결정이 되었으나 아직 적용되지 않은 경우.

(4) 법정심리변경의 효과

① 사회보장법상 법정심리의 제한

○ 루체른 연방대법원의 법정심리 제한에 대한 평가

사회보장분야에서 법정심리를 제한한 것으로 인해 개인적 업무부담은 _____.

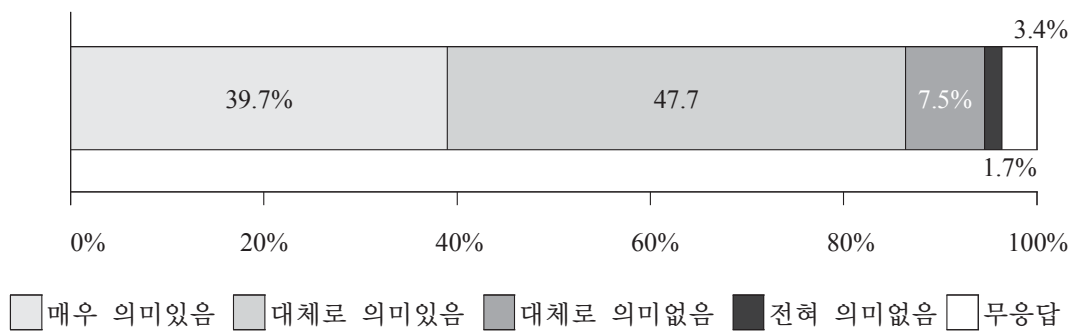


【출처: 연방대법원의 온라인-설문/응답자수=42】

② 연방행정법원의 완전한 법정심리의 진행

○ 연방행정법원에 의한 완전한 법정심리에 대한 평가

당신은 연방행정법원이 이의가 제기된 처분의 타당성까지 검증하도록 하는 완전한 법정심리에 관한 규정이 얼마나 의미가 있다고 생각하는가?

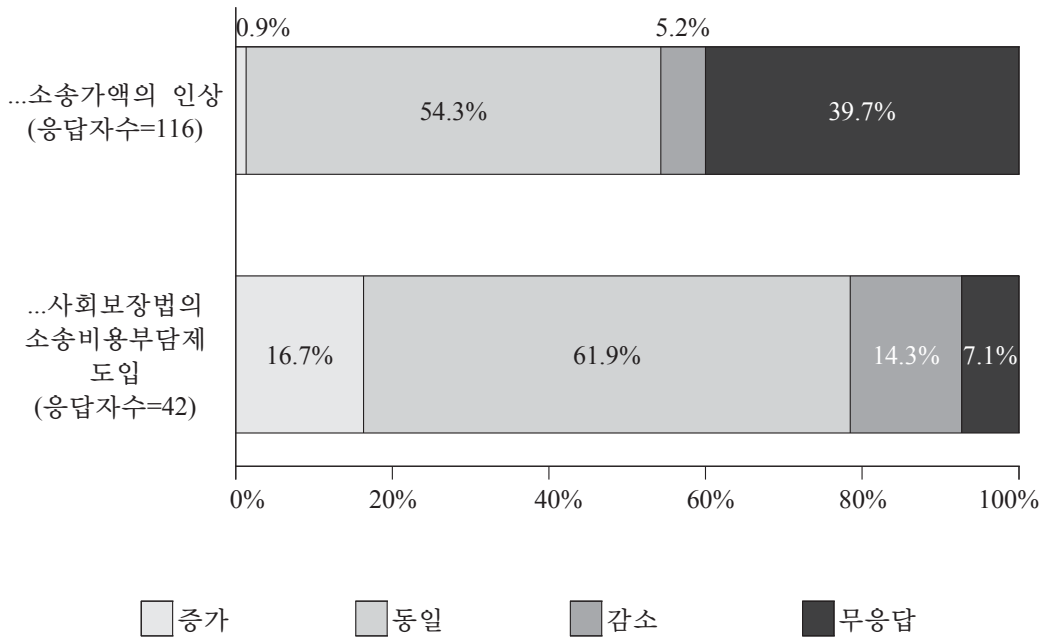


【출처: 연방행정법원의 온라인-설문】

(5) 소송가액의 상승과 사회보장법상 비용부담의무의 도입

○ 소송가액의 인상 및 소송비용부담제 평가

_____으로 인해 업무부담이 어떻게 변화하였습니까?



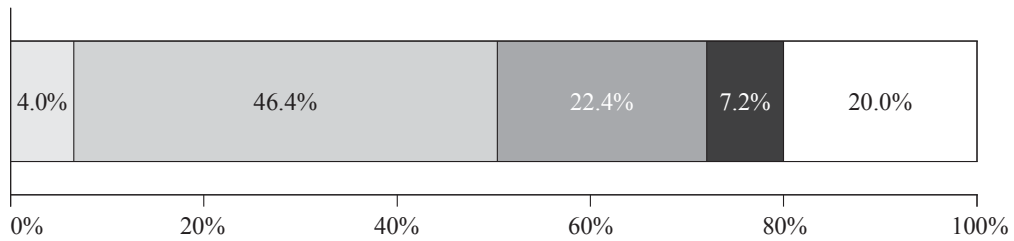
【출처: 연방대법원 온라인-설문조사】

3. 권리수단변경의 효과

(1) 통합소원의 도입

○ 통합소원과 권리보호

민법, 형법 및 공법에서 통합소원의 도입이 권리보호를 향상시켰습니까?

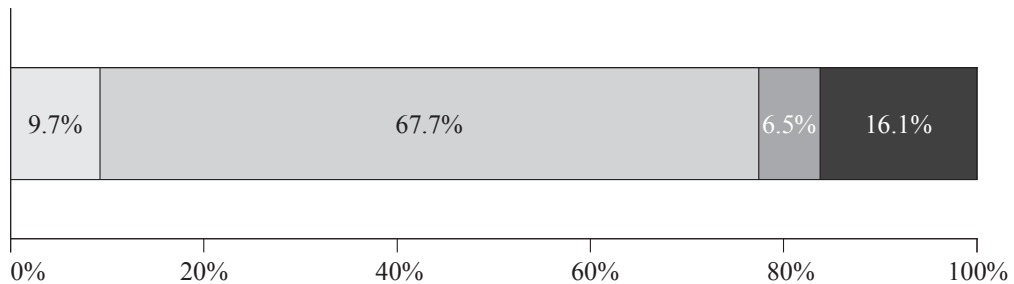


매우 그렇다
 대체로 그렇다
 대체로 그렇지 않다
 전혀 그렇지 않다
 무응답

【출처: 연방대법원 온라인-설문/응답자수=12】

○ 통합소원으로 인한 업무부담

민법, 형법 및 공법에서 통합소원 도입으로 인해 결과적으로 개인적 업무부담이_____.



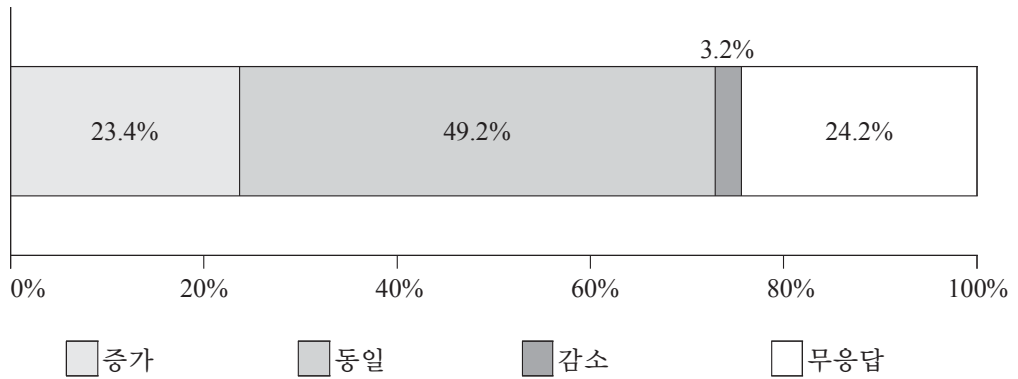
증가
 동일
 감소
 무응답

【출처: 연방대법원의 온라인-설문/응답자수=31】

(2) 보충적 헌법소원의 신설

○ 보충적 헌법소원으로 인한 업무부담 결과

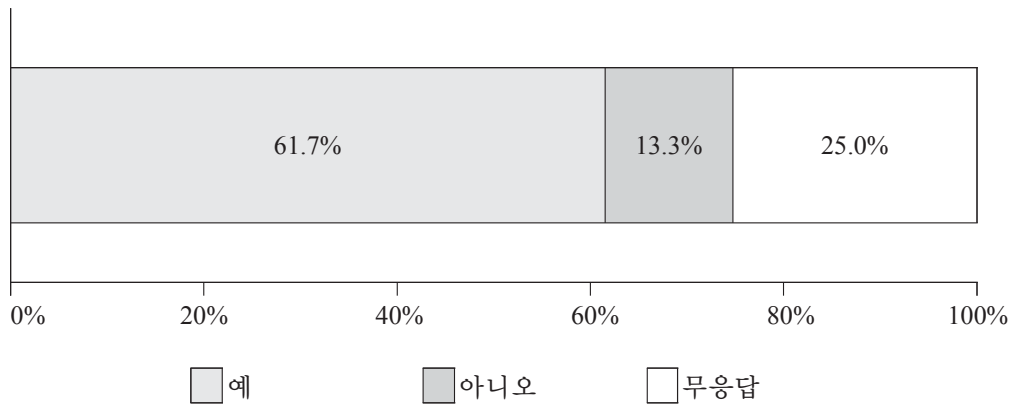
보충적 헌법소원의 도입은 이 법적수단을 포기했을 경우와 비교해 볼 때 결과적으로 개인적 업무부담을 _____



【출처: 연방대법원의 온라인-설문/응답자수=124】

○ 보충적 헌법소원을 통한 권리보호

보충적 헌법소원이라는 법적 수단을 통해 충분히 권리를 보호할 수 있다고 보십니까?



【출처: 연방대법원의 온라인-설문/응답자수=120】