

입법평가 적용사례 연구

독일 연방행정부의 입법평가서를 중심으로

원 소 연



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 12-24-⑧

입법평가 적용사례 연구
- 독일 연방행정부의 입법평가서를 중심으로 -

원 소 언

입법평가 적용사례 연구

- 독일 연방행정부의 입법평가서를 중심으로 -
A Case Study on the Application of
Legislative Impact Assessment
- Legislative Impact Assessment in Germany -

연구자 : 원소연(초청연구원)
Won, Soh-Yeon

2012. 7. 20.

요약문

I. 배경 및 목적

- 입법평가의 제도화를 위하여 그동안 국내에서 이루어진 연구들을 살펴보면, 입법평가의 법제화를 위한 입법평가의 범위 및 절차 등에 대한 연구가 중심을 이루고 있음.
- 반면 입법평가의 주요 요소를 비롯하여 입법평가가 실제로 어떻게 수행되는 지에 대한 연구는 미진한 부분으로써, 독일의 입법평가서에 대한 실증적인 분석이 필요한 시점임.
- 이에 따라 독일 연방행정부에서 법안을 제출할 때 첨부하는 입법이유서(입법평가서)에 기술하여야 하는 입법평가의 내용을 공공예산에 미치는 영향, 이행비용, 경제에 미치는 영향, 지속가능성 평가 등을 중심으로 분석함으로써 우리나라 입법평가 제도화 및 지침서 작성을 위한 시사점을 도출하는 것을 본 연구의 목적으로 함.

II. 주요 내용

- 입법평가의 이론적 배경
 - 독일 입법평가제도의 도입배경은 행정의 비효율성을 감소를 위한 방안으로서 법률의 양적 절감과 질적 향상을 위하여 법률집

행에 수반되는 비용과 재정 및 사회경제에 대한 비용을 보다 객관적이고 과학적으로 예측함으로써 입법의 정당성 확보하고자 도입되었음.

- 입법평가를 통해 분석하는 내용을 살펴보면, 우리나라에서 운영하고 있는 법안비용추계, 중소기업영향평가, 성별영향평가와 유사한 내용을 포함하고 있음.

□ 법률안에 대한 입법평가

- 법률안(Gesetzesvorlage)은 세부분으로 이루어지는데, 서두에 언급하는 표제부(Vorblatt), 법률안의 주요내용(Gesetzestext), 입법이유서(Begründung)로 구성됨.
- 현재 독일에는 일반적인 입법평가의 수행을 지원하기 위한 실무 지침서를 비롯하여, 이행비용, 경제적 영향, 지속가능성 평가 등 각각의 영향분석을 지원하기 위한 지침서를 제공하고 있음.

□ 입법평가 적용사례연구

- 국가재정에 대한 영향분석
 - 연방각부공통직무규칙에서 규율하고 있는 공공재정에 미치는 영향분석은 재정을 수반하는 법률에 대하여 공공예산의 세입과 세출에 미치는 영향중에서 이행비용을 제외한 영향을 의미함.
- 이행비용 조사
 - 이행비용은 국민, 경제 및 행정이 연방규정을 준수하기 위하여 발생하는 모든 측정가능한 시간적인 비용과 금전적인 비용을 의미함.

- 독일의 입법평가 내용 중에서 강제성을 지닌 유일한 평가로서, 국가규범통제위원회는 이행비용의 측정결과를 검토하고 의견서를 작성함.
 - 이행비용의 분석을 위하여 2011년 연방정부는 국가규범통제위원회 및 연방통계청과 함께 『이행비용 측정을 위한 지침』을 발간하였음.
- 기타 경제에 대한 영향분석
- 경제에 대한 영향은 법률의 결과로서 경제적 비용, 특히 중소기업에게 발생하는 비용, 법률이 개별가격과 물가수준에 미치는 영향 그리고 법률이 소비자에게 미치는 영향을 포괄함.
 - 경제에 대한 영향분석은 2010년 연방경제기술부가 발간한 『경제에 대한 비용과 가격에 미치는 영향분석을 위한 지침서』에 따라 경제영향을 분석하고 결과를 제시하여야 함.
- 지속가능성 평가
- 지속가능성 평가는 2009년 5월 입법평가의 내용으로 도입됨.
 - 지속가능성 평가는 의도하지 않은 장기적인 효과를 예측하기 위한 평가로서, 법률안의 영향이 지속가능한 발전에 부합하는지 여부와 어떠한 장기적인 영향을 나타내는지에 대한 분석을 내용으로 함.

Ⅲ. 기대효과

- 입법평가서에 대한 실증적 연구는 지침서의 주요 내용만을 분석하였던 이론적 연구와는 달리 실제로 독일의 연방각부 공통직무규칙에서 규율하고 있는 법률안에 대한 분석결과

를 검토함으로써, 독일 입법평가의 구체적인 내용을 검토할 수 있다는 점에서 중요한 실증자료가 될 것으로 기대됨.

- 이미 십여년 이상의 선행경험을 갖고 있는 독일 입법평가의 분석에 대한 실증적인 연구는 향후 우리나라 실정에 맞는 입법평가제도의 확립과 가이드라인 작성을 위한 기초자료로서 주요한 의미를 지님.

▶ 주제어 : 입법평가, 입법이유서, 입법평가지침

Abstract

I . Background and objective

- As for domestic studies conducted for institutionalization of legislation evaluation, they have mainly focused on scope and procedures of legislation evaluation for institutionalization.
- Meanwhile, there have been inadequate studies on major factors of legislation evaluation and actual execution of it so that it is high time to make a case analysis on ‘Gesetzesfolgenabschätzung’, a legislation evaluation system of Germany.
- The objective of this study lies in development of significance and meaning for legislation evaluation institutionalization in Korea and establishment of directives with an analysis on Gesetzestext of Begründung which is attached to Gesetzesvorlage by the Bundeskanzler by focusing on impact on the public budget, execution expense, impact on the economy and sustainability assessment.

II . Main contents

- Theoretical background of legislation evaluation
 - The introduction background of ‘Gesetzesfolgenabschätzung’ was a measure to reduce inefficiency of administrative affairs and it was

introduced to secure legitimacy of legislation by scientific and objective forecasting on expenses of legal execution and socio and economic expenses for quantities reduction and qualitative improvement of laws and regulations.

- As for the contents to be analyzed through legislation evaluation, they includes some items similar with legislation execution forecasts, impact analysis on small-and-medium companies and impact analysis by gender, which are operated in Korea.
- Legislation evaluation on ‘Gesetzesvorlage’ is composed of ‘Vorblatt’, ‘Gesetzestext’ and ‘Begründung’.
- As of now, Germany provides directives and guidelines not only for a working level guideline to support execution of general ‘Gesetzesfolgenabschätzung’; but also for impact analysis support for execution cost, the economy and sustainability assessment.
- Case studies for legislation evaluation application
 - Impact analysis on national finance
 - Main contents of impact analysis on national budget guided by ‘Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien’ are those of legislation expense forecast excluding execution costs of Korea.
 - While Korea operates an independent system for expense forecast, Germany operates it by including it in ‘Gesetzesfolgenabschätzung’ so that as for laws and regulations with finance affairs, they are guided to state impact on national budget excluding execution costs.

○ Survey on execution costs

- Execution costs refer to all measurable time and monetary expense incurred by the public, economy and administrative to comply by federal regulations.
- The analysis on execution costs is the only mandatory evaluation out of contents of Gesetzestext and National Regulation Control Commission develops an opinion statement after reviewing appreciation outcomes of execution costs.

○ Other impact analysis on the economy

- Impact on the economy as a result of laws and regulations are inclusive to economic costs, expense incurred to small-and-medium companies in particular, legislative impact on individual price and inflation level and its influence on customers.
- The impact analysis on the economy should analyze economic impact and suggest outcomes in accordance with “Guideline for impact analysis on the economic cost and price” issued by Federal Ministry of Economics and Technology in 2010.

○ Sustainability evaluation

- The sustainable evaluation was introduced as a Part of ‘GFA’ in May, 2009.
- The sustainability evaluation is to forecast unintended long-term effects and has contents of whether the impact of legislative bill benefits to sustainable development or not and what kinds of long-term effects would appear.

III. Anticipated effects

- To be developed into a form systemically integrated with legislative procedures, concrete contents and procedures including major factors for legislation evaluation should be established and to ensure legislation evaluation institutionalization, guideline development for legislation evaluation is top priority above all.

- Practical studies on analysis outcomes of ‘Gesetzesfolgenabschätzung’ in Germany which has 10 years of experience ahead of Korea is meaningful as basic data for establishment of legislation evaluation system befitting to conditions of Korea.

➤ Key Words : Regulatory Impact Assessment, Gesetzesfolgenabschätzung, Begründung, Guidline of Impact Analysis

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 목적과 필요성	13
제 2 절 연구의 범위와 방법	14
제 2 장 입법평가의 이론적 배경	17
제 1 절 입법평가의 필요성과 도입배경	17
제 2 절 입법평가와 기타 영향평가와의 관계	20
1. 입법평가와 법안비용추계	20
2. 입법평가와 중소기업 규제영향평가	24
3. 입법평가와 성별영향분석평가	26
제 3 절 소 결	29
제 3 장 법률안에 대한 입법평가	31
제 1 절 연방정부의 법률안 제정과정과 입법평가서	32
제 2 절 입법평가를 위한 지침들	36
제 3 절 독일 입법평가의 현황	39
제 4 장 입법평가 적용사례연구	45

제 1 절 국가재정에의 영향	46
1. 국가재정에의 영향분석 개요	46
2. 국가재정에 미치는 영향분석 방법	48
3. 국가재정에의 영향 분석사례	48
제 2 절 이행비용	55
1. 이행비용의 개요	55
2. 이행비용분석을 위한 지침	57
3. 이행비용 분석사례	60
제 3 절 경제에 대한 영향	64
1. 경제에 대한 영향분석 개요	64
2. 경제적 영향분석의 주요 내용과 방법	66
3. 경제적 영향 분석사례	71
제 4 절 지속가능성 평가	76
1. 지속가능성 평가 개요	76
2. 지속가능성평가를 위한 지침	78
3. 지속가능성 평가사례	82
제 5 절 소 결	84
제 5 장 우리나라 입법평가지침마련을 위한 시사점	87
참 고 문 헌	91

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

한국에서는 2007년 유럽 각 국의 입법평가제도에 대한 기초연구를 시작으로 지난 2011년까지 입법평가 사례연구를 비롯하여 법안에 대한 사전적 입법평가 및 현행법령에 대한 사후적 입법평가를 진행해 왔으며, 특히 독일의 입법평가제도를 모범으로 하여 구체적인 법률에 대한 입법평가 연구가 주류를 이루어왔다.

이러한 지난 5년간의 입법평가에 대한 연구실적을 바탕으로 우리나라 입법평가 제도화를 위한 구체적인 모델을 제시할 필요성이 제기되고 있으며, 특히 법률에 대한 구체적이고 실질적인 분석과 평가를 실시하기 위하여 의원발의 및 정부발의 법안에 적용가능한 입법평가 지침서를 마련하는 것이 무엇보다 시급한 과제라고 할 수 있다. 우리 실정에 적합한 입법평가 지침서 마련을 위한 전제조건으로서 한국의 입법평가에는 어떠한 내용을 담을 것인가에 대한 충분한 논의와 합의가 이루어져야 한다. 현재 우리나라에는 입법평가의 내용과 유사한 다양한 영향분석제도를 도입하여 운용하고 있기 때문에, 이러한 영향분석제도들과 입법평가제도의 차이점과 유사점 등을 중심으로 구체적인 내용분석이 선행되어야 한다. 이를 위하여 입법평가제도와 기타 영향분석제도들과 조화를 이룰 수 있는 방안을 모색하기 위하여 독일 입법평가의 분석내용, 범위 및 방법 등의 실질적인 평가내용과 현재 우리나라에서 시행되고 있는 각종 영향분석제도와의 비교검토가 필요하다.

입법평가의 제도화와 관련하여 그동안 국내에서 이루어진 연구들을 살펴보면, 입법평가의 법제화를 위한 입법평가의 범위 및 절차 등에 대한 연구가 중심을 이루고 있다. 독일과 EU등에서 적용하고 있는 입법평가를 위한 가이드라인 등은 이미 소개가 되어있지만, 입법평가의

주요 요소를 비롯하여 입법평가가 실제로 어떻게 수행되고 있는 지에 대한 연구는 미흡한 상황이었다. 예컨대 입법평가의 수행과정에서 입법평가 지침서가 어떠한 역할을 수행하였는가, 지침서에서 따라 입법평가가 실제로 이루어졌는가, 그리고 독일에서 입법평가가 실제로 어떻게 수행되고 있는가에 대한 연구 등은 미진한 부분이었다.

따라서 독일 연방행정부 차원에서 이루어지는 연방정부법안에 대한 입법평가 과정에서 적용되는 구체적인 평가방법 등에 대한 실증적 사례연구가 필요한 시점이다. 이에 독일 입법평가의 사전절차를 중심으로 입법평가의 주요 요소와 독일 행정부내에서의 법률안작성과정에서 수행되고 있는 입법평가의 실질적인 내용을 살펴보기 위하여 독일 연방정부에서 법률안을 국회에 제출할 시 첨부하는 입법평가서를 중심으로 실증적으로 분석하고자 한다. 이러한 실증적 연구는 지침서의 주요 내용만을 분석하였던 이론적 연구와는 달리 실제로 독일의 연방 각부공통직무규칙에서 규율하고 있는 법률안에 대한 분석결과를 검토함으로써, 독일 입법평가의 주요 요소와 내용 및 적용 방법 등에 대한 실증자료로서 의미가 있다. 더불어 향후 우리나라 실정에 맞는 입법평가제도의 확립과 가이드라인 작성을 위해 중요한 시사점을 도출할 수 있을 것으로 기대된다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

입법평가는 본래 법률의 효과를 분석하는 것으로써 국회에서 제정되는 모든 법률안을 그 대상으로 해야 할 것이지만, 현재 독일의 입법평가는 연방행정부 내의 행정규칙을 통해 규정되어 있는 것으로 표준비용모델에 근거한 규제비용 검토를 제외한 기타 입법평가는 연방행정부내의 입법과정에만 제한적으로 적용되고 있다. 따라서 본 연구에서 다루는 입법평가의 적용사례는 연방행정부내에서 이루어지는 입법평가서를 중심으로 살펴보도록 한다.

독일의 입법평가는 일반적으로 법률제정 이전단계와 이후단계로 구분할 수 있다. 즉, 법률안에 대한 평가인 사전 및 병행적 입법평가와 법률제정 이후단계에 이루어지는 법률에 대한 사후적 입법평가로 구분된다. 사후적 입법평가는 법률의 적용이 이루어진 후 적용상의 문제점을 주로 분석하는 평가로서 평가의 필요성이 제기되거나 법률에 일정한 기간 내에 입법평가 실시에 대한 규정을 근거로 시행되므로 그 내용이 사전 및 병행적 평가와는 구분된다. 이에 따라 본 연구에서 다루는 입법평가의 적용사례는 법률제정 이전단계에 법률안을 대상으로 시행되는 사전 및 병행적 입법평가만을 그 대상범위로 한정하고자 한다.

입법평가 적용사례연구를 위해서 우선 제2장에서 독일 입법평가제도의 이론적 배경을 살펴본다. 독일에서 입법평가제도가 도입된 배경과 의도를 재조명함으로써 우리나라에서 입법평가를 제도화하기 위해 고려해야 할 점을 논의한다. 독일의 입법평가제도는 공공행정의 비효율성과 관료주의화에 대응하기 위한 행정개혁의 일환으로 등장하였는데¹⁾, 입법평가의 내용을 살펴보면 우리나라에서 시행되고 있는, 규제영향분석, 중소기업 규제영향평가, 성별영향평가, 법안비용추계 제도 등과 유사한 내용을 포함하고 있다. 이에 따라 입법평가의 내용과 범위 및 방법 등을 중심으로 각종 영향평가제도들과 비교검토함으로써 입법평가제도에 대한 이해를 도모하고, 향후 우리나라 입법평가제도의 분석범위와 대상설정을 위한 시사점을 논의한다.

제3장에서는 독일 연방정부에서 수행하는 입법평가서를 중심으로 살펴보고자 한다. 법률안을 국회에 제출할 때에 첨부하는 입법평가서의 분석대상과 내용을 살펴보고, 입법평가를 직접 수행하는 연방각부처를 지원하기 위하여 지난 2009년 연방내무부에서 발간한 지침서의 내용을 간략히 살펴본다. 연방각부공통직무규칙 제44조에서 요구하고

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

있는 법률의 영향평가의 내용은 지속가능성 평가(제1항), 국가의 공공 예산에 미치는 영향(제2항), 주와 지방자치단체의 예산에 미치는 영향(제3항), 법률안으로부터 발생하는 이행비용 측정(제4항), 경제에 미치는 영향(제5항) 등으로, 법률안 제출시 첨부하는 입법이유서에 분석결과를 제시할 것을 규율하고 있다. 이에 따라 현행 독일의 입법이유서에는 국가재정에 미치는 영향, 이행비용, 경제에 미치는 영향, 지속가능성, 양성평등정책적 결과분석을 제시하여야 한다. 입법이유서에 대한 개관에 이어 2000년 입법평가제도가 도입되기 이전과 이후에 입법평가의 현황을 간략하게 살펴본다.

제5장에서는 법률안에 첨부되는 입법이유서를 중심으로, 국가재정에 대한 영향분석, 이행비용, 경제에 대한 영향분석, 지속가능성평가에 대한 영향분석의 결과를 검토한다. 이러한 검토를 위한 입법평가서는 지난 2012년 1월1일부터 2012년 6월 30일까지 독일 연방의회(Deutscher Bundestag)에 제출된 총 105건의 법률안을 대상으로 하여 각각의 영향분석결과가 충실하였던 사례를 3건씩 선정하여 살펴보았다.

제6장에서는 독일에서 수행된 입법평가 사전절차에 대한 모범사례 연구를 통하여 분석한 독일 입법평가의 주요 요소와 내용을 중심으로 우리나라 실정에 적합한 입법평가 가이드라인 마련을 위한 시사점을 결론으로 제시한다.

제 2 장 입법평가의 이론적 배경

제 1 절 입법평가의 필요성과 도입배경

이미 많은 보고서를 통해서 소개되었듯이 독일에서 입법평가제도가 도입된 배경은 행정의 비효율성을 감소시키기 위한 방안으로서 등장하게 되었다. 독일은 공공부문의 역할확대와 이로 인한 정부의 비효율성을 해결하고자 지난 1970년대부터 행정개혁이 시작되었는데, 재정적 비효율성 감소, 법률의 홍수현상과 관료주의화를 타파하는 것을 주요 내용으로 하고 있었다. 이에 따라 각 주정부에서 법령 및 행정의 간소화 작업이 진행되었고, 1980년대부터 연방차원에서 법령과 행정의 간소화를 위한 독립위원회를 설치하고, 법령의 간소화작업을 추진하였다.²⁾

1995년부터는 능률적인 국가심의회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)를 중심으로 행정업무의 효율성을 제고하기 위한 방안들을 모색하였는데, 그 주요내용중의 하나가 입법개혁이었다. 독일은 법치주의와 민주주의를 중요한 가치로 설정하고 경제적 효율성의 문제는 이를 보완하는 것으로 인식하는 경향이 강하였는데, 이러한 독일의 경향은 결과적으로 과도한 법률제정으로 이어졌다. 이에 법률의 양적 절감과 질적 향상을 위한 입법개혁의 필요성이 제기되었으며, 주요내용은 법률의 양적 절감과 질적 향상을 위하여 법률집행에 수반되는 비용과 재정 및 사회경제에 대한 비용을 보다 객관적이고 과학적으로 예측함으로써 입법의 정당성을 확보하는 것이다. 독일의 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)는 이러한 입법개혁의 계보로써 등장하게 되었다.

2) Rüdiger Voigt(Hrsg.) Verrechtlichung, Analysen zur Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justitialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse, Königstein/Ts 1980, S. 15ff; 박영도, 독일연방정부의 입법절차개혁-연방각부공통직무규칙을 중심으로, 한국법제연구원, 2003, 5쪽.

그러나 연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)의 전면개정으로 입법평가를 도입하였으나, 지난 10여년간의 운영사례에서 한계점을 드러내기도 하였다.

독일 입법평가의 첫 번째 한계점은 법률안 작성과정에 입법평가의 결과를 반영하기 위한 제도적 장치가 없다는 점이다. 연방각부공통직무규칙 제44조에서는 법률의 효과에 대한 설명을 법률안을 제출할 때 첨부하도록 규정하고 있지만, 입법평가의 결과가 어떻게 도출되었는지에 대하여 근거를 제시하는 방안 등에 대한 규정은 포함하고 있지 않다. 물론 법률로 인해 발생가능한 이행비용에 대한 결과는 다르다. 법률안으로부터 기인하는 이행비용의 경우 측정방법 및 절차 등을 포함한 이행비용 측정을 위한 지침서를 제공하고 있을 뿐만 아니라 국가규범통제위원회는 이러한 이행비용의 결과에 대하여 타당성 심사를 할 권한을 갖고 있기 때문이다. 이에 따라 이행비용의 경우 표준화된 측정방법과 절차에 따라 분석하여야 하며, 그 결과는 국가규범통제위원회로부터 검토받아야 한다. 그러나 이러한 이행비용을 제외한 기타 영향분석에 대하여 연방각부공통직무규칙은 입법결과에 대한 단순한 ‘설명(Darstellung)’만을 첨부할 것을 규정하고 있으며,³⁾ 이는 결과적으로 형식적인 입법평가의 수행을 양산하는 결과를 나타내었다. 실제로 2006년 연방정부에서 제출된 154개의 법률안중에서 60%에 달하는 89개가 형식적인 입법평가결과서를 제출하였다.⁴⁾ 입법평가의 목적이 법

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

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

를안에 대한 효과를 예측하여 보다 효율적인 대안을 찾기 위한 것인데, ‘형식적인 평가’에 그치게 되고 입법과정을 통해 실질적인 반영이 이루어지지 않는다면 평가가 갖고 있는 의의는 퇴색할 수밖에 없다.⁵⁾

두 번째 문제점으로 지적되고 있는 것은 입법평가결과에 대한 전반적인 감독기구가 없다는 점이다. 현재 독일의 입법평가는 해당 소관부처가 작성한 입법평가서에 대해 이의를 제기하거나 혹은 결과를 ‘검증’할 다른 수단이 없다. 해당 법률안의 소관부처에 의해 수행된 입법이유서는 연방 행정부내의 법률안 결정과정에서 소관부처 협의와 각료회의를 통해 검토할 뿐이며, 입법평가결과에 대한 독립적인 감독기관은 없다. 그러나 입법평가결과에 이르는 과정에 대하여 구체적인 설명이 전제되어있지 않은 현실은 결과적으로 기타 연방행정부처가 소관부처의 입법평가결과를 검증할 수 있는 가능성을 제한하게 된다. 연방행정부 내에서 법률안에 대한 입법평가는 해당 소관부처가 주도적인 역할을 수행하고 있으며, 이러한 결과에 대한 감독은 소관부처를 포함한 내부적 절차에 의존하고 있다는 점은 결과적으로 소관부처에 의한 거의 단독적인 결정이 될 수도 있으며,⁶⁾ 동시에 이러한 내부적 감독기능이 형식적인 절차에 머물게 될 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 따라서 형식적 평가가 아닌 실질적인 입법평가기능을 보장하기 위해서는 독립적인 감독기관을 설립하거나 또는 입법평가에 대한 감독과 관련하여 국가규범통제위원회의 권한을 확장하는 방안 등 독립적인 감독기구의 마련이 반드시 이루어져야 할 것으로 보인다.⁷⁾

Deutschland und Schweden im Vergleich, 2010, S. 180-183.

5) 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 43-44쪽.

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

7) 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 44-45쪽.

제 2 절 입법평가와 기타 영향평가와의 관계

독일의 입법평가제도는 규제완화 및 입법의 합리성을 통해 행정의 효율성을 향상시키기 위한 제도로서 주요 평가내용은 재정에 대한 영향분석, 경제에 대한 영향분석, 이행비용조사, 지속가능성 평가로 구성되어 있다. 이러한 독일의 입법평가제도는 아직 우리나라에는 도입된 제도가 아니지만, 평가의 주요내용을 이루고 있는 요소들은 우리나라에서도 이루어지고 있는 다양한 영향평가제도와 유사점을 지니고 있다. 이에 따라 독일 입법평가제도에 대한 이해를 돕기 위해서 입법평가의 주요 내용을 중심으로 이와 유사한 기타 영향평가제도와의 비교를 통해서 그 유사점과 차이점을 논의하고자 한다.

1. 입법평가와 법안비용추계

연방각부공통직무규칙 제44조 제2항과 제3항에서는 법률안이 연방, 주, 지방자치단체의 공공예산에 미치는 영향을 분석하여 법률안 제안 이유(Begründung)에 자세히 설명할 것을 요구하고 있다. 이러한 재정에 대한 영향분석은 우리나라에서 시행중인 법안비용추계제도와 내용적으로 유사한 점이 많다.

법안비용추계란 “발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액에 관하여 각종 추계기법을 활용하여 추산하는 것을 뜻한다.”⁸⁾ 우리나라의 법안비용추계제도는 의원입법과 정부입법에 대하여 각각 국회법⁹⁾과 국

8) 국회예산정책처, 법안비용추계, 원리와 실제 : 지출편, 2012, 12쪽.

9) 국회법 제79조의 2(의안에 대한 비용추계자료 등의 제출) ①의원 또는 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의 또는 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서를 아울러 제출하여야 한다. ② 정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원

가재정법¹⁰⁾을 근거로 시행하고 있다.

우리나라의 법안비용추계제도는 1973년 의원입법에 대하여 재정소요법안의 경우 예산명세서 첨부에 대한 의무를 규정하면서 시작되었다. 그러나 유명무실하게 운영되어오다가 최초로 예산명세서가 첨부되기 시작한 것은 1988년에 이르러서이다. 이후 16대국회까지도 예산명세서를 첨부하는 사례는 전체 의원발의 법안의 3.1%에 불과한 총121건에 그치고 있었다. 현재 비용추계서가 첨부되어 법안을 제출하기 시작한 것은 제17대 국회부터이며, 18대 국회에 들어서서 비용추계서 첨부율이 증가하기 시작하였다. 2003년 7월 18일 「국회법」 개정으로 국회예산정책처가 신설되었고, 2004년 6월 16일부터 법안비용추계를 시작하였다.¹¹⁾

<표1> 역대 비용추계서 첨부현황

	합 계			의원발의			위원회 제안			정부 제출		
	제출 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)	발의 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)	제출 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)	제출 법안	추계서 첨부	첨부율 (%)
제13대	938	20	2.1	462	20	4.3	108	0	0	368	0	0
제14대	902	12	1.3	252	12	4.8	69	0	0	581	0	0
제15대	1,951	13	0.7	806	13	1.6	338	0	0	807	0	0
제16대	2,507	76	3.0	1,651	76	4.6	261	0	0	595	0	0
제17대	7,489	1,628	21.7	5,728	1,367	23.9	659	17	2.8	1,102	243	22.1
제18대	13,668	4,381	32.1	11,016	3,854	35.0	969	9	0.9	1,683	518	30.8

<출처> 국회예산정책처

조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.

10) 국가재정법 제87조 (재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ①정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입, 지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다. ②각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달 방안을 작성하여 그 법률안에 대한 입법예고 전에 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

11) 국회예산정책처, 법안비용추계, 원리와 실제 : 지출편, 2012. 16-17쪽.

의원입법과는 달리 정부입법에 대한 비용추계는 1999년 법제업무운영규정 및 규칙을 개정하여 2000년부터 사용하였으며, 2006년 국가재정법을 개정하면서 재정수반법안에 대한 비용추계와 재정조달방안을 첨부하도록 규정하였다. 이에 따라 각 중앙관서의 장은 재정수반법령을 입안하는 경우 추계서를 작성하여 입법예고전에 기획재정부 장관과 협의하여야 한다. 현재 정부입법안에 대한 비용추계서의 첨부는 2005년 전체 정부제출 법안수의 9.6%인 23건에서 시작하여 2011년엔 33.9%에 이르는 112건에 이르고 있다(표1, 표2 참조).

<표2> 비용추계서 첨부현황

	비용 추계서 첨부	비용추계서 미첨부				합계
		합계	1호 사유 (소액 소요)	3호 (추계어려움)	1호 및 3호	
의원발의	239	604	170	388	46	843
	(28%)	(72%)				(100%)
정부제출	39	105	53	39	13	144
	(27%)	(73%)				(100%)
합계	278	709	223	427	59	987

<출처> 국회예산정책처

법안비용추계의 대상은 「국회법」 제79조의2에 따라 ‘예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안’을 대상으로 하여 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 ‘비용’을 추계하도록 하고 있다. 여기에서 ‘의안’이란 헌법과 국회법 기타 법률에 의하여 국회의 의결을 필요로 하는 안건 중에서 특별한 형식적·절차적 요건을 갖추어 국회에 제출된 것을 의미한다. 그러나 재정을 수반하는 모든 의안이라도 법적 구속

력이 없는 단순 결의안이나 건의안, 청원 등은 비용추계의 대상이 아니다. 또한 비용추계대상의 예외를 인정하고 있는데, 국가 안전보장에 관한 사항이나 군사에 관한 사항으로 추계할 경우 관련 정보가 유출될 우려가 있는 경우와 소요비용이 미미하여 재정에 미치는 영향이 거의 없는 경우, 그리고 추계가 필요하지만 기술적으로 추계하기 어려운 경우가 이에 해당한다.¹²⁾ 비용추계를 위한 비용의 범위는 의안에 의한 직접적 지출과 추가적 지출로 구분하여 추계하며, 비용추계의 목적이 법안이 매 회계년도의 국가재정에 미치는 영향을 평가하기 위한 것이기 때문에 회계연도를 단위로 하여 추계한다.

우리나라 비용추계제도는 입법평가의 내용과는 두 가지 면에서 차이를 보이고 있다. 먼저 비용 및 지출의 범위를 살펴보면, 우리나라 비용추계제도는 재정수반 법령에 대하여 비용을 추계하는 것으로 비용의 구조는 인건비, 자산취득비, 임차료, 운영비로 구성되어 있다.¹³⁾

그러나 독일의 연방각부공통직무규칙에서는 국가재정에 미치는 영향을 분석할 것을 요구하면서 이러한 영향을 이행비용과 분리하여 조사할 것을 요구하고 있다. 즉, 국가재정에 미치는 영향중에서 이행비용을 제외한 비용을 제시하고, 이행비용에 대한 조사는 별도의 항목으로 조사하여 제시하여야 한다. 즉, 우리나라 법안비용추계에서 측정하는 비용은 독일의 입법평가결과와 비교하였을 때, 이행비용과 국가재정에 미치는 영향을 포함하는 내용이라고 볼 수 있다.

두 번째 차이점은 우리나라 법안비용추계는 국가재정에 미치는 영향만을 분석하는데 비해 독일의 입법평가에서는 연방의 재정에 미치는 영향분석과는 별도로 주와 지방자치단체의 재정에 미치는 영향도 분석할 것을 요구하고 있다. 또한 주와 지방자치단체의 재정에 미치는 영향분석을 위하여 각 주와 지방자치단체와 충분한 시간적 여유를

12) 국회예산정책처, 법안비용추계 원리와 실제:지출편, 2012, 40-42쪽.

13) 국회예산정책처, 법안비용추계 원리와 실제:지출편, 2012. 34쪽.

두고 자료를 요청할 것을 특별히 규율하고 있다.

다만 독일의 입법평가에서 재정에 미치는 영향분석중에서 이행비용의 조사를 위하여는 국가규범통제위원회와 연방통계청에서 발간한 작성지침이 존재하지만, 이행비용을 제외한 국가재정에 미치는 영향분석의 경우 현재로서 작성지침이 존재하지 않아 영향분석이 이루어지는 내용을 자세히 알 수 없다는 점은 매우 아쉽다.

한편, 우리나라의 비용추계 현황에서 알 수 있듯이 비용추계제도는 의원발의 법안과 정부발의 법안에 대하여 각각 독자적인 법률적 근거를 갖고 있음에도 불구하고 비용추계서 첨부현황은 대략 30%에 그치고 있다. 독일의 입법평가의 내용 중에서 재정에 미치는 영향분석은 입법평가의 부분적인 내용이므로 실질적으로 평가가 이루어지는 비율을 정확히 추산할 수는 없지만, 원칙적으로 연방행정부에 의해 발의되는 법안의 경우 의무적으로 입법평가를 실시하고 그 결과를 제안이유에 기술하여야 한다. 만약 해당 법률안이 재정을 수반하지 않는 법률인 경우엔 재정에 대한 영향이 없다는 점을 명시할 수 있다.

2. 입법평가와 중소기업 규제영향평가

연방각부공통직무규칙 제44조 제5항에서는 법률의 본질적인 영향으로서 경제적 비용, 특히 중소기업에게 발생하는 비용, 법률이 개별가격과 물가수준에 미치는 영향 그리고 법률이 소비자에게 미치는 영향을 분석할 것을 요구하고 있다. 법률안이 경제에 미치는 영향 분석중에서 특히 중소기업에 대한 영향분석은 우리나라의 중소기업 규제영향평가제도와 유사점을 지니고 있다.

중소기업 규제영향평가제도란 규제가 신설·강화되기 전에 중소기업 입장에서 규제의 비용과 효과를 분석하고 점검하여 보다 완화된 규제대안을 제시하여 중소기업의 규제부담을 최소화하기 위한 제도가

다.¹⁴⁾ 중소기업 영향평가제도는 지난 2008년 8월 국가경쟁력강화위원회의 중소기업 제도 개혁방안 보고에서 중소기업 관련규제를 체계적으로 정비하기 위하여 도입을 결정한 이후 행정규제기본법에 따른 규제영향분석서 작성지침 개정을 통해 규제영향분석의 일부분으로 중소기업 규제영향평가의 도입이 이루어졌다.¹⁵⁾

그러나 중소기업 규제영향평가제도는 독자적인 제도라기보다는 규제영향분석제도의 일부분으로서, 규제의 신설 혹은 강화 시 각 부처에서 작성한 규제영향분석서를 근거로 시행한다. 우리나라는 1998년 행정규제기본법을 제정하고 대통령 소속으로 규제개혁위원회를 설치하면서 기존 규제의 재검토 및 신설 강화 규제의 사전심사를 위한 규제영향분석제도를 도입하였다. 규제영향분석은 규제에 의하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 방법으로써, 정부에 의한 법률안 제안단계에서 규제영향분석서를 첨부하게 되어 있다.¹⁶⁾ 중소기업 규제영향평가는 이러한 규제영향분석서를 근거로 하여 규제영향분석서의 평가항목에서 분석한 내용을 중심으로 각 항목이 중소기업에 어떠한 영향을 주는지를 검토하여 신설·강화되는 규제가 중소기업의 기업활동에 적정한지 부적정한지를 평가하는 제도이다.

각 부처는 규제를 신설·강화할 때 규제영향분석서를 작성하여 국무총리실(규제개혁실)에 제출하여야 하며, 국무총리실은 중소기업과 관련한 규제에 대해서는 중소기업청에 중소기업규제영향평가를 의뢰한다. 중소기업청은 규제영향분석서를 검토하고 규제와 관련된 업계 및 전문가 등의 의견수렴을 통해 보다 완화된 대안을 마련하여 기업에

14) 국가경쟁력강화위원회, 보고자료, 2008. 8. 29, 6쪽.

15) 김주미/김철환/조이현/김종운, 중소기업 규제영향분석에 관한 선진국 운영실태 및 사례연구, 중소기업연구원 수탁과제보고서, 2008.

16) 행정규제기본법 제2조 ① 5.

불합리한 규제의 생산을 최소화하는 한편, 규제 도입이 불가피할 경우 최소 부담으로 규제목적의 달성을 도모하는 역할을 수행한다. 현재 우리나라에는 규제영향분석을 위한 지침서는 있지만¹⁷⁾, 중소기업 규제영향분석을 위한 별도의 작성지침은 존재하지 않는다. 다만 최근 중소기업 규제영향평가를 위하여 지난 2009년 중소기업연구원내에 중소기업 규제영향분석센터가 설치되어 주요 외국의 중소기업 규제영향평가제도를 연구하고 있다.

반면 독일의 입법평가 내용으로서 중소기업에 미치는 영향분석은 연방각부공통직무규칙 제44조 제5항에서 규율하고 있으며, 중소기업에 미치는 영향분석을 위한 작성을 위하여 연방경제기술부는 작성지침을 발간하여 운영하고 있다.¹⁸⁾ 지침서에 따르면 중소기업에 대한 영향을 분석하는데 있어서 무엇보다 중요한 점은 법률안에 의한 영향이 기업의 규모에 따라 달라지는가의 여부이다. 특히 기업의 형태(Rechtsform), 근로자 규모, 지리적 위치 등과 관련하여 중소기업의 특별히 영향을 받는가의 여부와 어느 정도 영향을 받는지에 대하여 자세히 기술하여야 한다.¹⁹⁾

3. 입법평가와 성별영향분석평가

연방각부공통직무규칙 제44조에서 요구하는 법률의 본질적인 영향 분석에는 포함되지 않지만, 제2조에서 연방행정부처의 모든 정책적, 규범형성적 및 행정적 조치에서 여성과 남성의 평등을 실현할 것을 요구하고 있다. 이에 따라 법률안 제안이유에서 법률안이 남성과 여성의 차별을 초래할 여지가 있는지, 이와 관련한 영향을 평가하여 제시하고 있다.

17) 국무총리실, 규제영향분석서 작성지침, 2008.

18) 중소기업 영향분석을 위한 자세한 작성지침은 제4장에서 자세히 다루도록 한다.

19) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011, S. 9.

이러한 남성과 여성의 평등을 위한 입법평가의 내용은 우리나라에서 실시하고 있는 성별영향분석평가와 유사한 점을 지니고 있다. 성별영향분석평가란 정책을 입안, 집행, 평가할 때 성별요구와 차이를 고려하여 정책이 여성과 남성에게 고르게 혜택을 가져올 수 있도록 하기 위하여 정책과정에서 여성과 남성의 특성과 요구, 사회·경제적 차이를 분석하여 양성평등하게 정책개선안을 제시하고 실행하도록 하는 제도를 말한다.²⁰⁾ 이러한 성별영향평가제도의 시초는 1995년 제4차 UN 세계여성대회 행동강령으로 정책에 대하여 양성평등적인 관점에서 분석할 필요성에 근거하여 각국으로 하여금 성별영향평가제도의 도입을 추진한 것이다. 현재는 영국, 캐나다, UN, ILO 등 약 40여개의 국가 또는 국제기구에서 다양한 형태의 성별영향평가를 시행중에 있다.²¹⁾

우리나라는 2002년 『여성발전기본법』을 개정하면서 성별영향평가, 성인지 통계 관련 조항을 제정하면서 성 주류화정책의 근거를 마련하였고, 지난 2011년 9월 15일 『성별영향분석평가법』이 제정되면서 본격적인 성별영향분석평가제도가 시행되고 있다.

<표3> 전년대비 참여기관 및 과제수 변동현황

구분	2009년		2010년		증 감(%)	
	기관 수	과제 수	기관 수	과제 수	기관 수	과제 수
계	298	1,908	292	2,401	▽6(▽20)	△493(25.8)
중앙	34	72	31	71	▽3(▽8.8)	▽1(1.4)
광역 및 기초 ^{라)}	248	1,820	246	2,314	▽2(▽0.8)	△494(27.1)
교육청	16	16	15	16	▽1(▽6.2)	-

<출처> 여성가족부, 2011 성별영향평가 종합분석보고서, 7쪽.

20) 여성가족부, 성별영향평가지침, 2008.

21) 김경희, 김돌순, 지방자치단체 성별영향평가의 제도화와 정책과제, 지방정부연구 제14권 제2호, 55-81쪽.

우리나라의 성별영향평가는 여성가족부가 2004년 시범사업을 시작하면서 2005년부터 본격적으로 도입하였으며, 2005년에는 16개 광역자치단체를 성별영향평가 의무적용기관으로 참여시키고, 2006년에는 기초지방자치단체도 시범적용을 시작하였다.²²⁾ 이후 참여기관 및 과제가 지속적으로 확대되고 있으며, 중앙정부뿐만 아니라 지방자치단체에서도 활발한 평가가 이루어지고 있다. 그러나 여성발전기본법을 근거로 한 성별영향평가대상은 국가 및 지방자치단체의 소관 정책만을 대상으로 하고 있으며, 성별영향분석평가를 위한 추진체계에 대한 규정의 미비 등 체계적인 성별영향평가를 위한 한계를 지니고 있었다.

이러한 문제점을 보완하기 위하여 『성별영향분석평가법』이 제정되어 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제정·개정을 추진하는 법령에 대하여 성별영향평가를 실시해야 할 의무가 생겼다(제5조 제1항). 『성별영향평가분석법』의 의의는 무엇보다 법제 영역에서의 성주류화를 위한 기반을 구축하였다는 점과 더불어 성별영향분석평가의 추진체계가 명문화됨으로서 체계적인 평가를 시행할 수 있는 법적 구조를 마련하였다는 점일 것이다. 성별영향평가분석법의 제정 이전에도 여성발전기본법에 근거하여 국가와 지방자치단체는 소관정책을 수립·시행하는 과정에서 그 정책이 여성의 권익과 사회참여 등에 미칠 영향을 분석·평가하였다. 그러나 본 법률이 제정되면서 성별영향평가분석을 위한 명확한 법률적 근거를 제시함에 따라 강력한 추진이 가능하게 되었다는 점은 법률제정의 가장 큰 의의라고 볼 수 있다.²³⁾

반면 독일의 경우 연방각부공통직무규칙 제2조에서 법률안이 여성과 남성에게 미치는 영향을 분석할 것을 요구하고는 있지만, 이를 위한 별도의 작성지침을 제공하진 않는다. 실제로 법률안에 첨부되는

22) 여성가족부, 성별영향평가지침, 2006.

23) 박선영, 성별영향분석평가법 제정 및 법령 성별영향분석평가제도 도입 의의, 한국법제연구원, 한국여성정책연구원, 이화여대 젠더법학연구소 공동학술대회, 2012.06.21, 12-13쪽.

제안이유의 분석내용도 해당 법률안에서 남성과 여성을 다르게 취급하지 않으며, 따라서 법률안에 의한 영향은 여성과 남성에게 동등하다고 기술하고 있거나 또는 아예 여성과 남성에 대한 영향분석을 하지 않는 경우도 다수 있었다. 이는 해당 법률안이 양성평등정책에 반하는지의 여부를 질적으로 기술할 수밖에 없다보니 실제 입법평가서에 구체적이고 실질적인 분석결과가 제시되기 어려운 한계가 있다고 볼 수 있다.

제 3 절 소 결

이상에서 독일 연방행정부내의 입법평가제도와 이와 유사한 각종 영향평가제도를 살펴보았다. 우리나라의 경우 다양한 영향평가제도를 개별적으로 도입하여 운영하고 있는 반면, 독일의 경우 입법평가제도라는 종합적인 평가제도를 통하여 그 내용을 확장해나가고 있다.

내용적으로 보았을 때 독일의 입법평가제도는 규제영향분석을 비롯하여 법안비용추계, 성별영향분석평가 등의 내용을 포괄적으로 담고 있다. 이는 결국 우리나라에서 시행되고 있는 다양한 영향평가제도를 종합적으로 수행하는 포괄적인 제도라고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 독일식의 입법평가제도를 도입하여 현재 서로 다른 주체들에 의해 다양하게 운영되고 있는 영향평가제도들을 통합하는 것도 하나의 방안이 될 수 있을 것이다. 그러나 이와 관련하여는 사회적인 합의가 전제되어야만 하므로, 통합을 위한 타당성이 뒷받침 되어야만 가능한 일일 것이다.

다양한 영향평가제도들을 입법평가의 틀로 통합하는 경우 가장 큰 장점으로서는 효율성을 들 수 있다. 국민의 요구를 받아들이지 못하는 행정기구들을 혁신하여 생산성과 효율성을 고양할 필요가 있다는 주장이 제기되면서, 입법과정을 간소화하고 입법과정의 객관성을 확보

할 수 있도록 통합을 위한 방안을 모색하는 것도 의미가 있다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이러한 통합형 입법평가모델을 도입하기 위한 전제조건을 제시하고 있는데, 무엇보다 통합형 입법평가제도를 위해서는 한번의 사전영향평가로는 부족하기 때문에 독일의 입법평가제도처럼 사전적, 병행적 및 사후적 입법평가를 제도적으로 보장할 필요가 있다는 것이다.

한편 행정부담의 증가에도 불구하고 개별영향평가를 유지해야 한다는 이론적 근거도 제시되고 있는데, 가외성으로 인한 긍정의 외부효과이다. 즉, 가외성이 쓸모없고 불필요한 것으로 이해되어 행정개혁의 대상이 되어 왔지만, 다른 한편으로는 불확실성하에서 신뢰성을 증가시키고 환경변화의 적응력을 높일 뿐만 아니라 여러 대안의 비교를 통해 오히려 창조성이 발휘되고 정보의 정확성을 획득할 수 있기 때문이다.²⁴⁾

24) 최유진, 입법과정상의 영향평가제도 통합방안에 관한 연구, 한국행정연구원, 2011, 46-52쪽.

제 3 장 법률안에 대한 입법평가

뵘렛과 콘첸도르프(Böhret und Konzendorf)의 『입법평가입문』에서는 입법평가의 단계를 사전적, 병행적 그리고 사후적 입법평가로 구분하고 있다. 사전적 입법평가는 입법계획에 대한 평가이며 병행적 입법평가란 법률안에 대한 평가라고 정의하고 있다. 이러한 법률제정 이전단계에서 이루어지는 입법평가와는 달리 사후적 입법평가는 이미 제정된 법률에 대하여 문제점을 분석하고 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 하는 평가이다. 현행 법률에 대한 평가인 사후적 입법평가는 평가대상, 평가목적, 평가방법 등 여러 가지 측면에서 법률이 제정되기 이전단계에서 이루어지는 사전적 및 병행적 입법평가와 구분할 필요가 있으며, 실제 입법평가 수행에서도 명확히 구분되고 있다. 반면 사전적 입법평가와 병행적 입법평가는 단계 및 절차적인 측면에서 명확히 구분하기 어려운 측면이 있다. 이에 따라 초기 입법평가제도에 대한 입문서에서는 사전적 평가와 병행적 평가를 구분하였으나, 실제 입법평가가 이루어지는 단계에서는 사전적 평가와 병행적 평가를 명확히 구분하여 시행하기 보다는 법률안을 위한 준비과정으로 통합하여 이루어지고 있다. 이에 따라 본 보고서에는 독일에서 이루어지고 있는 입법평가의 실제 내용을 분석하기 위하여 법률제정 이전단계에서 법률안의 효과를 미리 분석하기 위한 주요 내용과 방법 등을 중심으로 분석하고자 한다. 이를 위하여 본 장에서는 법률안에 대한 연방행정부의 입법평가내용을 분석하기 위하여 법률안 제출시 첨부하는 입법평가서를 중심으로 살펴보고자 한다.

제 1 절 연방정부의 법률안 제정과정과 입법평가서

독일은 의원내각제를 채택하는 국가로서 원칙적으로 연방의회(Bundestag), 연방참의원(Bundesrat), 그리고 연방행정부(Bundesministerium)가 법률안 제안권을 갖고 있다. 그러나 입법평가의 실시를 규정하고 있는 법적 근거가 연방각부공통직무규칙으로서, 연방행정부에서 제안하는 법률안에 대해서만 제한적으로 적용받고 있다. 연방각부공통직무규칙에서 규율하고 있는 법률안에 대한 평가는 개념상 사전적 및 병행적 입법평가를 의미한다. 사전적 입법평가란 규율대안의 개발과 그에 비교되는 결과예측 그리고 산출된 최적의 규율가능성 모색을 통해 규율의 결과를 예측하기 위한 분석방법으로서, 정책을 채택하거나 정책실시 여부를 검토할 필요가 있을 때 혹은 복수의 대체안중에서 적절한 정책을 선택할 수 있도록 정보를 제공한다.²⁵⁾ 입법계획에 대한 사전적 입법평가가 종료되면, 이로부터 도출된 법률안(Regelungsentwurf)에 대한 종합적인 분석으로서 병행적 입법평가(begleitende Gesetzesfolgenabschätzung)를 실시한다. 병행평가의 목적은 “법형식적으로 법률안을 각종 심사기준, 예컨대 실용성이나 비용문제 등에 따라 분석하고, 그 법률안의 일부를 현실에 가깝게 검토하는 한편 부작용에 관한 불확실성을 최소화하고 당해 법률안을 법형식적으로 최적화시키기 위하여 수행한다.”²⁶⁾

사전적 및 병행적 입법평가는 연방행정부내에서 법률안을 제안하는 과정에서 이루어지는 입법평가인 반면 사후적 입법평가는 법률에 대한 평가로서 “법규정의 목표달성정도를 사후에 파악하고 법규정의 부수적 효과와 그 밖에 발생한 효과를 인식하기 위해서 필요하며, 현재

25) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008, 613쪽.

26) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008, 635쪽.

법규정의 개정필요성과 개정의 범위를 확정하기 위해서 실행된다”.²⁷⁾ 그러나 연방각부공통직무규칙에서 주로 규율하는 입법평가는 통상 법률안 제안단계에서 이루어지는 사전적 및 병행적 입법평가를 의미한다. 연방각부공통직무규칙에서 규율하고 있는 입법평가의 내용은 연방행정부내의 법률안 제안과정에 따라 단계별로 비교적 구체적인 내용들을 규율하고 있다.

연방행정부내에서 이루어지는 법률안 제안과정은 입법계획을 수립하는 것에서부터 시작한다. 문제의 해결을 위해 법률의 형식으로 만들 필요가 있는지에 대해 충분히 검토한 후 법률안을 제안할 것이 결정이 되면 연방주무행정부처의 소관부서는 법률초안을 작성하여 부처협의를 거쳐 법률초안(Referententwurf)을 완성하게 된다. 이때 법률초안이 주 또는 지방자치단체의 이해와 관계되는 경우 법률안을 완성하기 전에 주의 견해와 지방자치단체가 연방에 파견하는 대표단의 견해를 구해야만 한다(연방각부공통직무규칙 제41조). 이렇게 관련기관의 견해를 반영하는 단계가 지나면 본격적으로 부처협의를 거쳐 법률초안을 작성하게 되고, 이러한 법률초안은 연방행정부차원의 각료회의를 거쳐 정부법안(Regierungsentwurf)으로 완성된다.²⁸⁾ 연방행정부내의 법률안 제안과정을 통해 정부초안이 결정되면 연방의회로 송부되며, 분과별 상임위원회를 거쳐 법률로 제정되면 입법과정은 종료된다. 정부초안으로 결정된 법안을 연방의회에 제출할 때에는 법안의 내용과 더불어 표제부(Vorblatt)와 입법이유서(Begründung)를 반드시 첨부하여야 한다. 본 절에서는 연방행정부에서 법안과 함께 제출하는 표제부와 입법이유서의 구체적인 구성내용을 중심으로 살펴본다.

독일 연방행정부가 제안하는 법률안(Gesetzesvorlage)은 세 부분으로 이루어지는데, 서두에 언급하는 표제부(Vorblatt)에 이어 법률안의 주요

27) 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008, 648-649쪽.

28) 원소연, 독일입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 29-30쪽.

내용(Gesetzestext) 그리고 입법이유서(Begründung)가 그것이다. 서두에 두는 표제부(Vorblatt)는 법률안에 대한 전반적인 개요를 그 내용으로 하며, 이는 부록 3(Anlage 3)에서 제시하는 형식에 따라 작성한다. 부록 3에서 제시하는 표지의 형식은 다음 <그림1>과 같다.

<그림1>

GGO 제42조 제1항에 의한 표지
A. 문제 및 목표
B. 해결방법
C. 대안
D. 이행비용을 제외한 재정지출
E. 이행비용
E.1 국민분야 이행비용
E.2 경제분야 이행비용
E.3 행정분야 이행비용
F. 기타 비용
기타비용은 특히 경제에 대한 비용, 사회보장체제에 대한 비용, 개별 가격과 가격수준, 특히 소비자가격수준에 대한 영향

표제부에 이어 제정 또는 개정하는 법률안의 내용을 첨부하고, 법률안 뒤에는 입법이유서(Begründung)가 첨부되어야 한다. 법률안 제출시 첨부되는 입법이유서는 다음 <그림2>와 같이 구성되어 있다. 독일에 서 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)이라고 지칭되는 분석은 바로 이러한 입법이유서에 포함되어야 하는 분석내용을 의미하며, 독일에 서 법령안에 대한 효과분석을 위한 입법평가서도 바로 이러한 입법이유서를 의미한다. 입법이유서(입법평가서)에 포함되어야 하는 내용은 연방각부공통직무규칙에서 규율하고 있다.

<그림2>

<p>A. 일반적 부분</p> <ul style="list-style-type: none">I. 법률안의 목표설정과 본질적인 내용II. 연방의 입법권한III. 공공예산에 대한 영향IV. 이행비용V. 경제에 대한 영향VI. 지속성평가VII. 양성평등정책 <p>B. 구체적 부분</p> <p>본 부분에서는 법률안의 구체적인 내용을 기술한다.</p>
--

입법평가의 내용은 연방각부공통직무규칙 제43조와 제44조에서 구체적으로 규율하고 있지만²⁹⁾, 실질적으로 입법평가서에 제시하여야 하

- 29) 1. 법률안 및 그 개별규정의 목표설정 및 필요성
2. 법률안의 토대가 되는 사실관계 및 그에 관한 인식근거
3. 다른 해결방안의 유무 및 사인(私人)에 의한 해결가능성의 유무, 경우에 따라서는 어떠한 점으로 인해 거부되었는가에 대한 검토경위(부록5)
4. 보고의무, 기타 행정상 의무 또는 인가유보가 적당한 국가의 감독절차 및 인가절차를 통해 도입되거나 확장될 수 있는가의 여부와 수범자의 법적 자기의무화를 통한 대체가능성에 반대하는 이유
5. 법률의 효과(제44조)
6. 법률의 제정을 결정하는데 고려할 점(Erwägungen), 예컨대 조직적, 기술적, 재정적합적 관점에서의 집행과 관련하여 설명함과 동시에 법률에 기한을 붙이는 것이 가능한가의 여부
7. 법률안이 법령 및 행정의 간소화를 예정하고 있는가의 여부, 특히 당해법률안이 현행 규정을 간소화하거나 불필요한 것으로 하고 있는가의 여부
8. 법률안이 유럽연합의 법률에 합치하는가의 여부
9. 유럽연합의 지침(Richtlinie)이나 기타 법률을 실현하는 경우 그들의 규정에서 정해진 것을 넘어서서 기타 규율을 구속하는가의 여부
10. 법률안이 독일에서 체결한 국제법상의 계약과 부합하는가의 여부
11. 현행 법적 상황의 변화
12. 독일 기본법 제72조 제3항 또는 제84조 제1항 3번째 문장이 법률의 효력발생상에서 특별한 점에 대한 근거를 제시하고 있는가의 여부와 어떻게 이러한 산정이 나오게 되었는지에 대한 설명 등이다.

는 결과는 <그림2>에서 볼 수 있듯이 공공예산에 미치는 영향, 이행 비용, 경제에 미치는 영향, 지속가능성 평가, 양성평등정책 등 연방각부공통직무규칙을 통해 규율하고 있는 다수의 영향분석내용과는 대조적으로 상당히 간소하게 구성되어 있다.

제 2 절 입법평가를 위한 지침들

법률안을 준비하는 과정에서 각각 법률안 준비를 위한 일반적인 지침과 법률안의 법형식상의 지침을 위하여 연방각부공통직무규칙에서는 연방내무부와 연방법무부의 역할을 규정하고 있다. 연방내무부는 각 연방행정부처가 법률안 준비과정에서 활용할 수 있도록 법률안 준비과정을 위하여 『법률 및 행정규칙을 위한 기본입문서』를 편집하였다.³⁰⁾ 법률안의 올바른 법형식을 위하여는 연방법무부가 편집한 『법형식입문서』를 참고할 수 있으며, 이 밖에 개별적인 사례에 대하여 연방법무부의 조언을 활용한다.³¹⁾

한편 각 연방부처의 입법평가 수행을 지원하기 위하여 지난 2009년 연방내무부는 각 부처들과의 교류를 바탕으로 “입법평가를 위한 실무지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung)³²⁾”를 발간하였다. 지침서의 목적은 입법평가를 담당하는 실무자들을 지원하기 위한 것으로, 규제대안의 결과를 평가하기 위한 지침들을 제공한다.³³⁾ 본 지침서에

한편 연방각부공통직무규칙 제43조 제1항 제5번에서 규율하고 있는 법률의 효과분석의 주요 내용은 제44조에서 다시금 규율하고 있으며, 주요 내용은 첫째 공공예산에 대한 재정적 영향(제2항), 둘째 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향(제3항), 셋째 국가규범통제위원회법 제2조에 근거한 이행비용(제4항), 넷째 경제에 대한 영향(제5항)을 의미한다.

30) 연방각부공통직무규칙(2011.09.01) 제42조 제3항.

31) 연방각부공통직무규칙(2011.09.01) 제42조 제4항.

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

33) Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009, S.4.

서는 입법평가를 위한 단계를 다섯 단계로 구분하고 있는데, 첫째는 규제영역의 분석(Analyse des Regelungsfeldes), 목표에 대한 기술(Zielbeschreibung), 규율대안의 개발(Entwicklung von Regelungsalternativen), 규율대안의 심사와 평가(Prüfung und Bewertung der Regelungsalternativen), 결과의 기록(Ergebnisdokumentation)이다. 첫 번째 단계인 규제영역의 분석은 문제분석과 시스템분석으로 구성된다. 문제분석은 애초에 입법계획의 단초가 되었던 문제에 대한 분석을 포함하며, 시스템 분석은 환경, 경제, 사회 등 다양한 영역에서의 분석을 의미한다. 두 번째 단계는 목표기술로서, 규제의 목표를 기술하는 것이다. 이는 입법계획을 통한 근본적인 목외에도 규제를 통하여 의도하는 수범자의 행동변화와 이를 통해서 의도하는 효과 등을 포함한다. 세 번째 단계는 규율대안의 개발인데, 여기에서 중점을 두는 것은 앞서 진행된 단계를 통해서 결정된 목표의 달성을 위하여 다양한 선택권 또는 대안(Optionen)의 개발이다.³⁴⁾ 네 번째 단계는 규제대안의 심사와 평가로서, 이 단계에서는 개발 대안들에 대하여 다양한 기준들을 고려하여 검토하고 평가하여야 한다. 대안들에 대한 심사와 평가를 위하여 지침서에서는 세 단계를 권고하고 있는데, 내부적 대안심사와 평가(Interne Alternativenprüfung und -bewertung), 외부의 제3자에 의한 자문(Konsultation externer Dritter) 그리고 앞선 두 단계에 대한 논리적 조정(logischer Abgleich)이다. 이 때 내부적 대안심사와 평가를 위한 기준으로 첫째 경제분야, 생태분야, 사회분야에 미치는 영향과 위험 둘째 지속가능성 셋째 실현가능성/집행 넷째 효율성 다섯째 효과성/목표달성 등을 제시하고 있다.³⁵⁾ 물론 규율대안에 대한 심사를 위의 다섯가지 기준에만 근거하여 평가하는 것은 아니며 각각의 기준들을 평가하기 위한 세부적인 사항들을 추가로 포함하고 있다. 예컨대 경제분

34) Bundesministerium des Inneren, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009, S.6-8.

35) 정창화, 입법평가 실무지침서, 한국법제연구원, 2009, 126-129쪽.

야에 미치는 영향은 심사기준으로서는 상당히 포괄적인 내용으로서 이러한 영향이 포함하는 내용은 연방재정과 주 및 지방자치단체의 재정에 미치는 영향, 소비자 및 중소기업 등에 미치는 영향 등으로서 이러한 평가를 위해 연방행정부처는 세부적인 체크리스트를 공동으로 개발하여 사용하고 있다.³⁶⁾ 지침서에서 제시하는 입법평가의 마지막 단계는 결과를 기록하는 것으로(Ergebnisdokumentation), 입법평가의 결과를 법안의 표제부(Vorblatt)와 입법이유서(Begründung)에 기술하는 것으로 입법평가의 과정은 끝난다.³⁷⁾

이상에서 살펴본 바와 같이 입법평가를 위한 실무지침서는 입법평가서 작성을 위하여 실무자들을 지원하기 위한 일반적인 지침서로서 각각의 분석영역에 대한 내용과 분석방법 등을 구체적으로 제시하지는 않고 있다. 예컨대 입법평가서에는 입법평가의 결과로서 공공예산에 미치는 영향, 이행비용, 경제에 대한 영향분석, 지속가능성 평가결과, 양성평등정책적 영향 등을 기술하여야 하지만 각각의 분석을 위한 구체적인 방법론은 제시하지 않는다. 이와 관련하여 이행비용의 조사와 측정을 위하여 국가규범통제위원회와 연방통계청은 2010년 『연방정부의 법령안에 대한 이행비용의 조사와 서술에 대한 지침』(Leitfanden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regierungsvorhaben der Bundesregierung)을, 연방경제기술부는 2011년 『경제에 대한 비용과 가격에 미치는 영향분석을 위한 지침서(Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise)』를 발간하였으며, 베르텔스만 재단은 2011년 지속가능성 평가를 위하여 「입법평가과정에서 지속가능성평가를 위한 지침서」

36) Bundesministerium des Innern, Arbeitsblatt 4 : Interne Alternativenprüfung und -bewertung, 2009, S.1-2, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Buerokratieabbau/interne_pruefung.html

37) 입법평가의 네 번째 단계와 다섯 번째 단계에 대한 주요내용은 Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009, S.15-16; 정창화, 입법평가 실무지침서, 한국법제연구원, 2009, 137-146쪽.

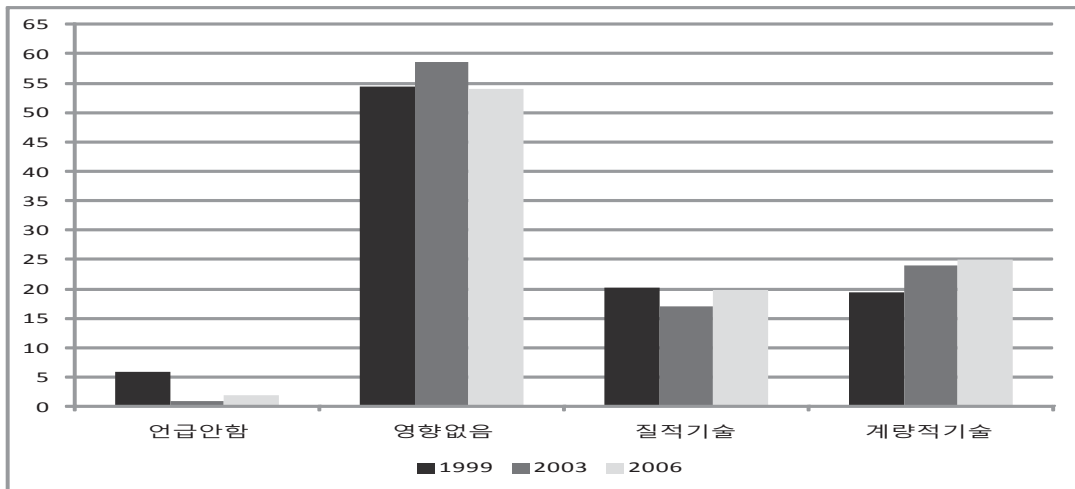
(Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen)를 발간하였다. 이러한 세 개의 지침서는 각각 이행비용, 경제에 대한 영향분석, 지속가능성 평가를 위한 내용과 방법을 구체적으로 제시함으로써, 장기적으로 독일에서 입법평가의 내실화와 활성화 등을 위한 실질적이고 중요한 역할을 수행할 것으로 보인다. 물론 이러한 지침서들이 각각의 입법평가를 위해서 실질적인 도움을 줄 수 있는지의 여부와 입법평가의 내실화 및 활성화에 실제로 어느 정도의 기여를 하였는가는 아직 적용기간이 짧은 관계로 검증하기 어렵다는 한계를 지니고 있다. 따라서 2-3년 이후 이러한 지침서의 발간이 실제 충실한 입법평가의 수행에 어느 정도 영향을 미쳤는지와 실제 수행과정에서 이러나 지침서가 실질적인 도움이 되었는지의 여부에 대해서 검토해 보는 것도 의미가 있을 것으로 판단된다.

제 3 절 독일 입법평가의 현황

독일의 입법평가 현황은 지난 3년간 또는 5년간 제출되었던 입법평가서를 모두 검토한다면 가장 정확한 정보를 얻을 수 있을 것이다. 그러나 본 연구에서 지난 일정한 기간 동안의 입법평가서를 전수조사하기에는 시간적인 한계가 있어 입법평가서에 대한 전수조사를 실시한 기존 문헌을 이용하였다. 실비아 바이트(Sylvia Veit)는 입법평가제도가 도입되기 이전과 이후로 구분하여 입법이유서를 전수조사함으로써 입법평가의 현황을 분석하였다. 독일에서 입법평가제도의 도입시점을 판단하는 기준은 연방각부공통직무규칙을 개정하면서 제44조에 법률의 효과분석에 대한 규율을 포함한 시점이다. 이에 따라 2000년 연방각부공통직무규칙의 개정시점을 기준으로 개정이전인 1999년과 개정이후 2003년, 그리고 2005년 연방각부공통직무규칙의 개정이후인 2006년에 제출되었던 입법이유서를 모두 검토하여 실질적인 입법평가의 사례수가 어느 정도 인지를 제시하였다.

우선 공공예산에 대한 영향분석을 살펴보면 1999년, 2003년, 2006년의 입법평가서에서 재정적 영향이 없다고 기술한 비율은 각각 54.4%, 58.5%, 53.9%에 이른다. 이와 관련하여 입법평가가 도입된 지 10년이 지난 2012년의 입법평가서에서도 공공예산에 미치는 영향이 없다고 기술하고 있는 사례는 여전히 상당한 비율을 차지하고 있다. 한편 지난 2006년도까지의 입법평가서의 내용 중에서 재정적인 영향을 기술한 비율중에서도 화폐가치로 환산하여 기술한 비율과 질적인 설명으로 기술한 비율은 거의 비슷하게 나타나고 있다. 전혀 기술하지 않는 경우도 1999년에는 5.8%에 이르렀으나 이후 꾸준히 감소하여 2006년에는 1.3%에 그치고 있다.³⁸⁾

<그림3> 국가재정에 미치는 영향분석 결과



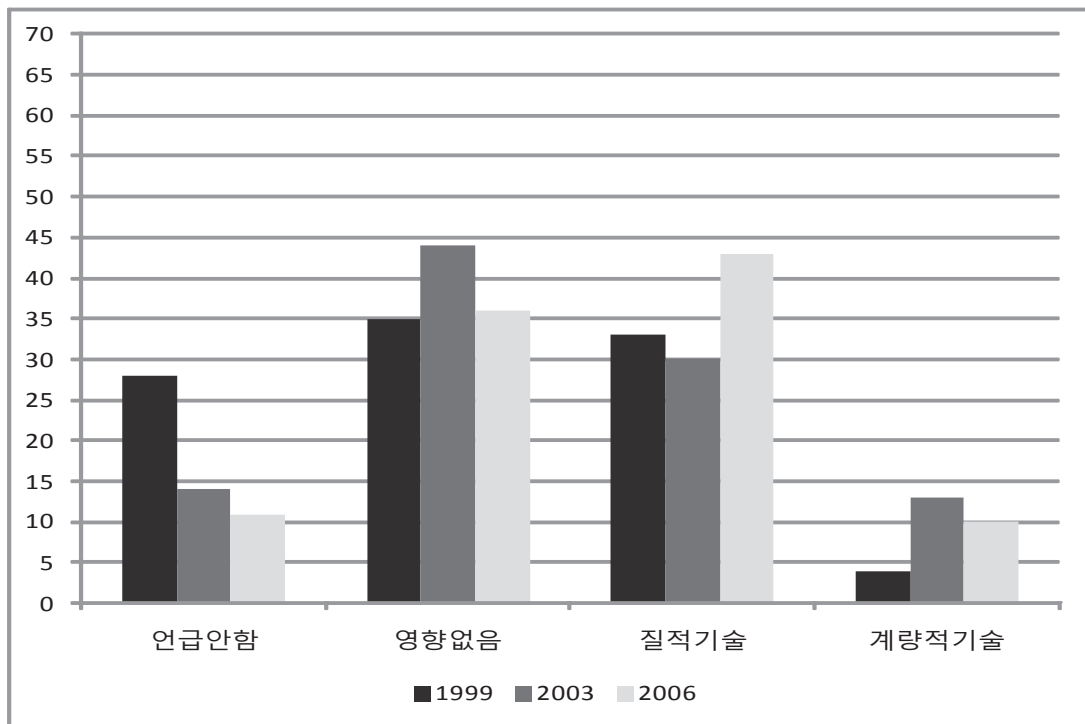
<출처> Sylvia Veit, S.165.

한편 2006년 법률의 정보제공의무로 인해 발생하는 행정비용을 측정하는 기법인 표준비용모델이 새로운 입법평가의 도구로서 도입되어, 이에 근거한 평가가 의무화되어 있다. 따라서 표준비용모델에 근

38) Sylvia Veit, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, VS Verlag, 2010, S.164-166.

거한 행정비용의 측정결과를 감독하는 기관으로 국가규범통제위원회가 설립되었으며, 2011년 3월 16일에는 법률의 이행비용측정결과에 대한 감독권으로 업무가 확장되었다.³⁹⁾ 국가규범통제위원회가 규제비용에 대한 감독기관으로 설립된 이후부터 모든 연방부처는 해당법률안에 대하여 의무적으로 규제비용을 측정하여야 하며, 이는 지난 2011년부터 이행비용으로 확장되었다. 따라서 현재 모든 입법평가서에는 이행비용에 대한 분석이 첨부되어 있다.

<그림4> 집행비용 분석결과



<출처> Sylvia Veit, S.169.

이와 관련하여 정보제공의무로 인한 규제비용 및 이행비용의 분석이 도입되기 이전인 2006년까지는 집행비용(Vollzugaufwand)을 분석하도록

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

되어 있었다. 국가규범통제위원회가 설치되기 이전인 1999년, 2003년, 2006년의 입법평가서를 분석한 자료를 보면 집행비용과 관련한 분석내용도 다른 분석과 다름없이 ‘영향없음’이 50%이상을 차지하고 있으며, 계량적인 분석은 30%미만에 이르고 있음을 알고 있다.⁴⁰⁾ 물론 이와 비교하여 국가규범통제위원회가 설치된 이후 입법평가서에 대한 종합적인 분석이 이루어지지 않았기 때문에 실질적으로 이행비용과 관련한 분석이 100% 이루어지고 있는가에 대해서는 증거가 어렵다는 한계가 있다. 그러나 최근의 입법평가서의 내용을 살펴보면 국가규범통제위원회의 설치로 인하여 규제비용 및 이행비용의 분석이 과거에 비해 체계적이고 타당성 있게 이루어지고 있다는 점은 명백하다고 볼 수 있다.

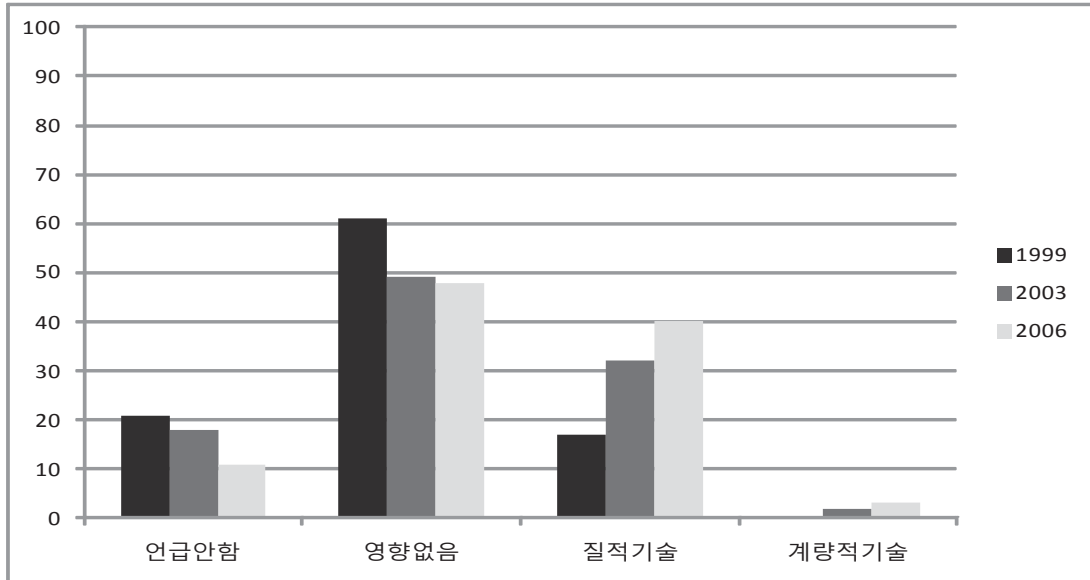
경제에 대한 영향분석의 결과를 분석한 자료를 살펴보면, 경제분석의 경우 재정에 미치는 영향이나 이행비용의 분석에 비해 상당히 형식적인 분석이 이루어졌다는 점을 알 수 있다.⁴¹⁾ 경제에 대한 영향분석을 전혀 언급하지 않은 경우가 1999년부터 2006년 사이 10~20%에 이르고 있으며, 실제로 계량화한 영향분석을 제시한 비율은 2006년까지도 매우 미진하였다. 뿐만 아니라 개별가격과 물가수준에 미치는 영향분석도 총 300건 이상의 사례에서 5% 미만에 머물고 있다는 것은 실질적으로 경제에 대한 영향분석이 매우 형식적이었다는 점을 나타내고 있다(그림5 참조).⁴²⁾

40) Sylvia Veit, *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*, VS Verlag, 2010, S.166-171.

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

42) Sylvia Veit, *Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich*, VS Verlag, 2010, S.171-174.

<그림5> 경제에 대한 영향분석 결과



<출처> Sylvia Veit, S.172.

제 4 장 입법평가 적용사례연구

본 장에서는 입법평가서를 검토하기 위하여 지난 2012년 1월1일부터 2012년 6월 30일까지 독일 연방의회(Deutscher Bundestag)에 제출된 총 105건의 법안을 대상으로 하였다. 이러한 105건의 법안은 연방행정부에서 발의한 법안 외에 의원발의안도 포함되어 있으며, 실제 연방정부에서 작성한 입법평가서가 첨부되어 있는 사례수는 약66건으로 전체 법률안중 70%정도를 차지하고 있다.⁴³⁾ 현재 독일의 입법평가는 주지하다시피 연방각부공통직무규칙으로 규율하고 있기 때문에 의원 발의안의 경우 의무사항이 아니다. 그럼에도 불구하고 의원발의안 중에서도 개괄적이거나 법안의 표제부(Vorblatt)에 입법평가의 내용중에서 국가예산에 미치는 영향, 규제비용, 경제에 미치는 영향을 간략하게 서술한 법안도 포함되어 있었다.⁴⁴⁾ 그러나 이는 연방정부에서 첨부하는 입법이유서의 내용보다는 매우 개괄적인 서술로 이루어져 있었다.

한편 독일 입법평가서의 내용을 보다 실증적으로 분석하기 위해서는 지난 몇 년간 연방의회에 제출되었던 입법평가서에 대하여 전수조사를 하는 것이 가장 정확한 분석결과를 도출할 수 있겠지만, 연구기간의 제한으로 인하여 2012년 상반기 6개월간의 입법평가서만을 검토하고, 그 중에서 각각 국가예산에 미치는 영향, 이행비용, 경제에 미치는 영향, 지속가능성 평가 부분을 비교적 충실하게 기술한 사례를 2-3개씩 선정하여 분석하였다. 이러한 입법평가 사례분석을 제시하기에 앞서 이행비용, 경제에 미치는 영향, 지속가능성 평가를 지원하기

43) 연방의회 홈페이지 참조, www.bundestag.de

44) 예컨대 여성과 남성의 평등한 보상규범의 실행을 위한 법안(Entwurf eines Gesetzes zur Durchsetzung des Entgeltgleichheitsgebotes für Frauen und Männer), 2012. 5. 23, BT-Drucksache 17/9781.

위하여 각각 연방경제기술부, 국가규범통제위원회, 베르텔스만재단에서 발간한 지침서들을 검토하였다.⁴⁵⁾

제 1 절 국가재정에의 영향

1. 국가재정에의 영향분석 개요

연방각부공통직무규칙 제44조는 법률에 대한 영향분석을 위하여 우선적으로 공공예산의 수입과 지출에 미치는 영향을 설명하도록 규율하고 있다. 국가재정에 미치는 영향분석은 2000년 연방각부공통직무규칙의 전면개정시 입법평가의 주요 내용으로서 처음 규정되었다. 이후 연방각부공통직무규칙은 수차례의 개정을 거치면서 입법평가의 내용들은 부분적으로 확대되고 구체화 되는 등 변화를 거듭하고 있지만, 국가재정에 미치는 영향분석은 처음 규정된 이래로 큰 변화없이 현재까지 이르고 있다. 연방각부공통직무규칙에서는 국가재정에 대한 영향분석을 위하여 연방재무부(Bundesministerium der Finanzen)와 연방내무부(Bundesministerium des Innern)와의 협의를 통해 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다고 규정하고 있지만, 현재까지 연방재무부에서 국가재정에 미치는 영향분석을 위한 별도의 작성지침을 제공하고 있지는 않다. 연방각부공통직무규칙에서 규율하고 있는 국가재정에 미치는 영향은 내용상 우리나라의 비용추계제도와 유사한 제도라고 볼 수

45) 독일 입법평가서의 내용은 이 밖에 양성평등정책적 영향이 포함되어 있는데, 이는 연방각부공통직무규칙 제44조에서 규율하는 법률의 효과분석의 내용에는 포함되지 않지만, 제2조에서 규율하고 있다. 그러나 양성평등정책적 영향분석의 내용은 다른 영향평가들과는 달리 질적인 평가내용에 가까워 제44조에서 규율하는 기타 법률의 효과분석과는 차이를 보인다는 점에서 본 연구에서 다루는 사례분석에서 제외하였다. 물론 분석의 내용이 양적보다는 질적 분석에 가깝다는 점에서 지속가능성 평가도 재정, 이행비용, 경제 분석과는 차이를 보인다. 그러나 지속가능성 평가의 경우 최근에 연방각부공통직무규칙 제44조에 포함된 새로운 평가분야라는 점과 양성평등정책적 영향과는 달리 평가를 위한 전략을 연방정부에서 제시하고 있다는 점에서 본 연구에 포함시켰다.

있다. 우리나라의 경우 비용추계를 별도의 제도로 운용하고 있는 반면 독일은 입법평가라는 하나의 절차 속에서 재정수반 법률에 대한 비용추계를 시행하고 있다고 볼 수 있다. 우리나라의 비용추계제도와 독일의 경우는 독일의 경우 지난 2011년부터 국가재정에 미치는 영향중에서 이행비용만을 별도로 추산해서 제시할 것을 규율함에 따라, 현재 입법평가서에는 공공예산의 수입과 지출에 미치는 영향만을 제시하도록 하고 있다는 점이다. 이렇듯 이행비용의 조사와 측정을 별도의 항목으로 규정하고 있기 때문에 실질적으로 국가재정에 미치는 영향의 내용은 그 범위가 상당히 좁아지게 되었다. 일반적으로 하나의 법령안이 국가재정에 미치는 영향중에는 이행비용이 일부 포함되어 있는데, 이러한 이행비용은 기존의 표준비용모델을 확장한 개념으로서 국가규범통제위원회에서 측정방법을 제시하고 있다.⁴⁶⁾ 이에 따라 국가재정에 미치는 영향은 법령안이 국가재정에서 미치는 영향중에서 이러한 이행비용을 제외한 재정적 영향만을 분석한다.

재정에 대한 영향에서 주의할 점은 연방예산에 속하는 세입과 세출은 그 시기가 해당하는 다년도 재정계획의 기간에 부합하여 구분되어야 하며, 이 경우 다년도 재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 대해 고려하고 있는지 여부 및 어느 정도나 고려하고 있는지, 그리고 가능한 조정방안도 기재하여야 한다는 점이다. 이러한 금액은 경우에 따라서 연방재정부와의 협의를 통해 산출하여야 하며, 부득이한 경우엔 추정치를 계산하여 제시할 수 있다. 이 밖에 연방각부공통직무규칙 제44조 제3항에서는 국가재정에 대한 영향과는 별개로 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도로 분석할 것을 요구하고 있다.

한편 모든 법률안이 재정을 수반하는 것은 아니므로, 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 입법이유서에 이를 기재하여야 한다.

46) 이행비용의 개념과 측정방법은 본 장 제2절에서 자세히 다루도록 한다.

이러한 국가 재정상의 영향분석은 우선 법률안의 표제부(Vorblatt)에 간략하게 요약설명을 하여야 하며, 자세한 내용은 입법이유서에 구체적으로 설명하여야 한다.

2. 국가재정에 미치는 영향분석 방법

국가재정에 미치는 영향을 분석하기 위한 별도의 지침서는 현재로서는 존재하지 않는다. 즉, 독일 입법평가의 내용으로서 국가예산에 미치는 영향을 분석하기 위한 구체적인 내용과 방법을 제시하고 있는 문헌은 없다. 그러나 실질적으로 국가재정에 대한 영향분석에서 이행비용을 제외한 세입과 세출에 대하여 직접적 또는 간접적 영향을 미치는 법령안은 그 수가 많이 없을 뿐만 아니라, 이행비용처럼 비용추계를 위한 전문적인 기술을 필요로 하지 않기 때문에 별도의 지침서가 반드시 필요한 것은 아니라고 볼 수도 있다. 그러나 실제 입법평가서의 내용들을 검토해보면, 이행비용을 제외한 재정적 영향분석에는 해당사항 없음이 상당수 존재하고 있음을 알 수 있다. 이는 이행비용을 제외하고 국가의 세입이나 세출에 직접적으로 영향을 미치는 법령안이 많이 않기 때문에 나타나는 결과로 볼 수도 있지만, 다른 한편 공공예산에 미치는 영향분석의 구체적인 내용과 방법을 제시하지 않음으로써 매우 형식적인 분석만이 이루어진다고 볼 수도 있을 것이다.

3. 국가재정에의 영향 분석사례

국가재정에 미치는 영향분석은 원칙적으로 해당 법률안을 소관하는 행정부처에서 수행하는 것이며, 경우에 따라서 연방재정부와 협의할 수 있다. 그러나 실제로 모든 법률안이 재정을 수반하는 것은 아니며, 또한 소요비용이 미미한 경우에도 추계의 효율성 차원에서 추계대상

에서 제외하는 것이 설득력을 얻고 있다. 예컨대 우리나라의 경우 예상되는 비용이 연 평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우를 법안비용추계의 예외사유로 하고 있다.⁴⁷⁾ 이에 따라 우리나라의 비용추계현황을 보면 가결법률안중 재정수반법률안은 약 13%에 이르며, 기술적으로 추계가 어렵거나 미미한 비용으로 인하여 비용추계를 하지 않는 비율이 70%에 이르고 있다. 독일의 경우 재정에 대한 영향을 분석하지 않는 기준에 대하여는 연방각부공통직무규칙에서 자세히 규율하고 있지 않고, 단지 재정에 미치는 영향이 없는 경우 영향이 없다고 기술할 수 있다고 규율하고 있다. 이와 관련하여 실제로 재정수반 법령의 비율이나 미첨부 사유는 크게 다르지 않을 것으로 예측된다.

2012년 1월1일부터 6월30일까지 독일 연방의회(Bundestag)에 제출된 총 105개의 법률안중에서 필수적으로 입법이유서(Begründung)를 첨부하여야 하는 연방정부(Bundesregierung)의 법률안은 대략 70% 정도였으며, 이중에서 재정적 영향분석을 실시한 사례는 연방 정부법안의 1/4 정도인 약16건에 불과하였다. 이에 재정적 영향분석을 실시한 입법이유서를 중심으로 재정적 영향에 대한 분석내용을 살펴보면, 실질적으로 국가예산에 대한 영향을 계량적으로 제시한 법률안은 매우 소수에 불과하였다. 뿐만 아니라 재정적 영향분석의 개념이나 방법에 대한 별도의 지침서가 존재하지 않아서 독일의 입법평가에서 요구하는 재정적 영향분석을 위한 구체적인 방법을 분석하지 못한다는 한계가 있었다.⁴⁸⁾ 특정한 법률안이 국가예산에 미치는 영향분석의 사례를 살펴

47) 미국의 경우는 연간 50만 달러 이하일 경우 추계에서 제외하며, 독일의 경우는 추계의 예외로서 기준이 제시되어 있지 않다.

48) 실질적인 영향분석을 실시한 사례 수가 적다는 점은 경제적 영향에 대한 분석에서도 동일하게 나타난다. 다만 경제적 영향분석과 관련하여서는 연방경제기술부에서 연방각부공통직무규칙 제44조 제4항 1번에서 규율하고 있는 경제적 영향분석을 위한 지침서를 발간함으로써, 영향분석의 개념 및 적용범위, 방법 등을 상세하게 제시하고 있다.

보면, 실질적인 영향분석이 이루어진 경우는 대체로 연방재정부(Bundesministerium der Finanz)가 소관하는 법률안이었다.

국가재정에 대한 영향분석의 사례로써 재정적 영향을 비교적 상세하게 기술한 「요양보험의 새로운 이행을 위한 법률안」과 「독일 재정감독의 강화를 위한 법률안」을 살펴본다. 이 밖에 국가예산에 미치는 영향에 대하여 계량적으로 정확히 추정하는 것이 불가능할 경우 질적 분석을 수행한 경우도 있다. 이러한 예로써 「자동차세법 및 보험세법의 개정을 위한 법률안」에 대한 재정적 영향분석을 살펴보고자 한다.

1) 「요양보험의 새로운 이행을 위한 법률안」⁴⁹⁾

■ 법률안의 개요 : 발의배경과 발의안의 주요 내용

현재 독일의 요양보험수급자의 수는 240만 여 명에 이르고 있으며, 이러한 수급자들 중의 다수는 후천적인 정신박약의 증세를 갖고 있다. 요양수급자의 수는 수년 내에 4백만에 이를 것으로 예측되며, 반면 출산율의 저하로 전체 인구수는 감소국면에 이르고 있어 요양수급자의 비율은 급속도로 증가하고 있는 추세이다. 이러한 추세는 요양서비스제공과 요양보험재정측면에서 중대한 문제가 되고 있다.

이러한 요양서비스를 둘러싼 환경의 변화에 적응하기 위하여 요양보험의 급여규범의 개선이 필요한데, 첫 번째는 요양보험의 요보호자(Pflegebedürftig)에 대한 개념정립을 새로이 할 필요가 있다. 특히 요양수급자들 중에서 후천적 정신박약인 경우 어떠한 서비스를 필요로 하는지에 대한 내용을 구체적으로 정립하여야 한다. 두 번째는 요양보험의 재정확보를 위하여 보험료의 조정이 필요하며, 더불어 사적 요양보험의 활성화를 위하여 조세를 통한 지원이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서 새로운 법적 규정이 필요하다.

■ 법률안의 재정적 영향분석

요양보험의 새로운 이행을 위한 법안(PNG)에 수반되는 재정적 영향은 첫째 연방, 주 및 기초자치단체(Bund, Länder und Gemeinde), 둘째 요양보험, 셋째 법적의료보험, 마지막으로 실업보험에 영향을 미친다.

49) Entwurf eines Gesetzes zur neuausrichtung der Pflegeversicherung (Pflege-Neuausrichtungsgesetz-PNG), 2012.4.23, 발의자:연방보건부, BT-Drucksache 17/9369.

□ 연방차원의 재정적 영향

요양급여의 변화는 연방, 주 및 기초자치단체에게 요양보험 보조금과 관련하여 2012년 150만유로, 2013년 2900만 유로의 추가지출을 발생시킨다. 추가지출의 구체적인 내용을 살펴보면 우선 연방차원에서는 2013년에는 요양급여의 변화로 인하여 발생하는 지출증가에 대한 보조금으로 1천만유로의 추가지출이 발생한다. 2013년에 발생하는 1천만유로의 추가지출중에서 3백만유로는 연방행정의 직접비용과 연방철도자산(Bundeseisenbahnvermögen)을 통해서 충당되며, 4백만유로는 우체국공무원조달예산(Postbeamten -versorgungsskasse)를 통해서 조달된다. 2012년에는 새로운 법률의 적용기간이 1년 미만인 해당하므로 그에 따른 대략 50만유로의 지출증가가 예측된다. 2014년부터는 요양보험(soziale Pflegeversicherung)의 지출증가와 관련하여 국가의 지출은 지속적으로 증가할 예정이며, 그 규모는 2014년에는 1100만유로, 2015년에는 1300만 유로에 이를 것으로 추산된다.

또한 사업주(Arbeitsgeber)로서 연방은 요양보험료의 상승으로 인하여 연간 2백만 유로의 지출이 증가할 것으로 보인다. 또한 연방의 경우 구직자(Arbeitssuchende)의 요양보험을 지급하는 주체로서 요양보험규정의 변경을 수용할 경우 매년 400만 유로의 지출이 증가한다.

□ 주와 기초자치단체의 재정적 영향

주와 기초자치단체의 경우 요양보험의 개정을 수용하는 경우 보조금으로 2012년엔 1백만유로, 2013년엔 1900만유로의 지출증가가 예측되며, 2014년엔 2100만유로, 2015년엔 2500만 유로의 지출이 증가할 것으로 보인다. 또한 사업주로서 주와 기초자치단체는 2013년1월1일부터 연간 3300만 유로를 추가로 지출해야 한다.

보험료율이 0.1% 상승함에 따른 조세영향으로 인하여 주차원에서 연간 5500만유로, 기초자치단체 차원에서는 연간 2000만 유로의 세수감소가 예측된다. 공공부조수급자와 원호대상자들의 요양보험을 지급하는 주체들에게도 요양보험료의 상승으로 인하여 지출증가가 예측되지만, 이와 관련하여 지출증가의 규모는 연령 및 생업능력의 제한 등에 기인하여 결정되므로 정확하게 수치화하기 어렵다.

□ 요양보험

2013년 1월 1일부터 보험료율을 0.1% 상향조정함에 따라 증가하는 세수입은 2013년 11억 4천만유로, 2014년 11억 8천만유로, 2015년 12억 2천만유로에 이른다.

반면 요양보험의 지출증가추이를 살펴보면, 2012년에는 단기요양 및 장애요양에서 요양급여의 절반을 동시에 보장함에 따라 5천만유로의 추가 지출이 발생하고, 2013년에는 새로이 제정된 추가적인 요양급여보장으로 인하여 9억8천만 유로의 추가적인 지출이 발생한다. 이후 2015년까지 연간 대략적으로 12억8천만 유로의 추가지출이 발생할 것으로 예측되지만, 이러한 추가적인 지출은 요양보험료율의 상승을 통한 수입증가로 2015년 말까지 충당될 수 있다.

요양보험의 총지출증가

조 치	지출증가(백만유로)			
	2012	2013	2014	2015
지 출	50	980	1090	1280

법적 의료보험

요양보험법의 개정에서는 요양보호 수급자들을 위한 재활조치(Vorsorg- und Rehabilitationsmaßnahmen)의 요구사항에 대하여 명확하게 규율함에 따라서 2012년에는 대략 1천만 유로의 추가지출이 예상된다. 만약에 요양수급자들의 재활조치에 대한 요구가 증가하게 되면 이후 해마다 추가지출의 규모는 증가할 것으로 보인다. 그러나 이러한 추가지출은 요양수급자들의 향상된 건강상태로 인한 지출감소로 상쇄될 수 있다.

의사들에게 지급하는 보조금(Förderzuschlag), 특히 계약을 체결한 담당의사들이 요양보호기관에 지속적으로 방문할 때 마다 지급하는 보조금 등은 매년 7700만유로의 추가비용을 발생시킨다. 그러나 이러한 지속적인 예방적 의사의 방문검진으로 인하여 병원진료를 예방할 수 있으며, 이로 인한 절감비용은 대략 1억2천만 유로에 이를 것으로 보인다.

그 밖에 요양수급자의 범위확대, 불가피한 치과치료 등을 통해 법적 건강보험이 지출해야하는 추가적인 비용은 해마다 대략 350만 유로 정도 발생할 것으로 보이지만, 구강보건의 개선과 예방치료 등으로 인하여 정확히 계량화하기는 어렵지만 비용을 절감함으로써 추가지출을 상쇄할 수 있을 것으로 보인다.

실업보험

- 보험료율의 증가는 연방노동청(Bundesagentur für Arbeit)에게 매년 1600만 유로의 지출을 증가시킨다.

2) 「독일 재정감독의 강화를 위한 법률안」⁵⁰⁾

▣ 법률안의 개요 : 발의배경과 발의안의 주요 내용

재정감독 강화를 위한 법은 연방재정부의 소관법률로써, 2012년 6월19일 연방의회(Bundestag)에 제출되었다. 재정감독법 개정의 주요내용은 감독구조의 개선, 인력증대, 소비자보호 등이다. 이러한 재정감독법의 개정에 수반되는 국가재정적 영향분석의 결과는 다음과 같다.

▣ 법률안의 재정적 영향분석

해당 법률안은 재정감독업무를 담당할 공무원의 확충을 위하여 35억5700만 유로의 비용을 발생시킨다. 공무원을 연봉계약직(Tarifbeschäftigten)으로 고용하는 경우엔 위의 인건비 외에 32만유로의 추가비용이 소요된다. 연방기관내에 공무원 확충을 위한 비용은 연방재정감독원(Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht)의 2012년 인력계획에 근거하여 추정한 것이다. 이러한 추가적인 비용소요는 감독기관에 의한 부과금(Umlage)과 수수료(Gebühren)를 통해서 충당된다.

3) 「자동차세법 및 보험세법의 개정을 위한 법률안」⁵¹⁾

▣ 법률안의 개요 : 발의배경과 발의안의 주요 내용

지난 몇 년간 보험세수에 부정적인 영향을 미치는 요인들이 강화되었는데, 특히 연방감사원(Bundesrechnungshof)의 요청에 근거하여 2001년부터 강화된 감사결과와 연방행정에 의한 집행의 결과는 보험세법의 보완과 보다 명확한 규정이 필요하다는 점을 지적하고 있는데, 이는 정보제공의무의 적용과 이행, 집행을 완화시키는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 독일의 연방정부는 환경친화적인 전기자동차의 활성화를 적극 지원하고 있으며, 이를 위하여 전기자동차 소유주에 대한 우대조치들을 확대하고

50) Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht, 2012.6.19, 발의자: 독일연방재정부, BT-Drucksache 17/10040.

51) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, 2011.5.18, 발의자:독일연방재정부, BT-Drucksache 17/10039.

있다. 현재 중요한 자동차세법적 분리기준은 자동차에 대한 평가에서 주기적으로 어려움을 발생시키는데, 이는 교통법적(verkehrsrechtliche) 분류에서 벗어나기 때문이다. 이에 자동차세의 환경정책적 조정기능을 고려하여 단순화조치가 필요하다.

■ 법률안의 재정적 영향분석

해당 법률안에서는 3개의 조항을 개정하고자 하며, 그중에서 제3조d로 인하여 2016년에는 연방정부차원에서 약 1천만 유로의 세수감소가 예측된다고 분석하였다. 이는 제3조d에서 전자자량에 대한 지원기간이 5년에서 10년으로 연장됨에 기인한 것이다. 이에 따라 해당 법률은 보험세분야에서는 세수의 증가가 예상되지만, 정확히 추정하기는 어렵다.

2012년1월1일부터 6월30일 까지 독일 연방의회에 제출된 법률안 중에서 국가예산에 미치는 영향 분석이 포함된 사례는 약 25%에 불과하였다. 대부분의 입법평가서는 국가예산상의 영향이 없다는 서술만 간략하게 포함한 경우가 많았으며, 간혹 국가의 세입 세출에 미치는 영향이 예측되지만 계량적으로 서술하기 어려워 질적으로 서술한 입법평가서도 있었다. 그러나 모든 법률안이 재정을 수반하는 법률안은 아니며, 우리나라도 전체 법률안의 30%정도만이 비용추계를 하고 있다는 점을 감안하면 독일의 경우가 특별한 것은 아니라고 볼 수 있다. 다만 독일의 재정적 영향분석의 경우 우리나라의 비용추계제도와는 달리 이행비용을 제외한 국가, 주 및 지방자치단체의 예산에 미치는 영향만을 분석하고 있기 때문에 오히려 그 분석범위가 좁다고 할 수 있다.

한편 지난 2012년 상반기 6개월간 법률안 제출시 첨부되는 입법평가서 중에서 국가재정에 미치는 영향분석을 가장 구체적이고 계량적으로 서술한 사례는 「요양보험의 새로운 이행을 위한 법률안」이었다. 그러나 동 법률안은 재정적 영향분석 외에 연방각부공통직무규칙에서 규율하고 있는 법률안의 효과분석의 대부분을 매우 구체적이고 계량

적으로 서술하고 있었다. 반면 「자동차세법 및 보험세법의 개정을 위한 법률안」의 사례처럼 해당 법률의 개정으로 인하여 발생가능한 국가 예산상의 변화를 질적으로 간략하게 서술한 사례도 있었다.

제 2 절 이행비용

1. 이행비용의 개요

국가, 주 및 지방자치단체의 재정에 미치는 영향분석에 이어 연방각부공통직무규칙 제44조 제4항에서는 국가규범통제위원회법 제2항에서 규정하고 있는 이행비용을 각각 국민, 경제 그리고 행정분야로 구분하여 조사하고 설명할 것을 요구하고 있다.

2009년도 연방각부공통직무규칙에서는 이행비용(Erfüllungsaufwand)이 아닌 규제비용(Bürokratiekosten)에 대한 조사를 요구하고 있었다. 규제비용이란 표준비용모델에 근거하여 추산한 비용으로서, 법률에서 요구하는 신고·보고의무에 의해 발생하는 비용을 의미한다.⁵²⁾ 입법평가의 내용으로서 규제비용에 대한 조사는 2011년 3월 국가규범통제위원회법의 개정시 이행비용에 대한 조사와 추산으로 그 범위가 확대되었다. 이행비용이란 연방법을 준수하기 위하여 수범자(국민, 경제, 행정)에게 발생하는 직접적인 부담을 의미한다.⁵³⁾ 국가규범통제위원회법 제2조 제1항(NKRG §2 Abs.1)에 의하면 이행비용은 국민, 경제 및 행정이 연방규정을 준수하기 위하여 발생하는 모든 측정가능한 시간적인 비용과 금전적인 비용을 포함한다. 이행비용에는 구체적으로 공공행정이 법률집행을 위하여 소요되는 비용(집행비용)은 포함되지만 경쟁력이나 성장, 고용, 투자 및 혁신결정과 같은 사항에 미치는 간접적

52) 국가규범통제위원회법 제2조, 2006.08.14.

53) 2010년 규제철폐에 관한 차관회의.

인 영향과 조세형태의 지출은 속하지 않는다.⁵⁴⁾ 이에 따라 연방각부 공통직무규칙에서는 국가재정에 미치는 영향중에서 이행비용만을 별도로 분리해서 조사하도록 요구하고 있다.

다른 입법평가의 결과분석과는 달리 이행비용의 측정결과는 국가규범통제위원회가 측정방법의 타당성을 포함한 측정결과에 대한 감독기능을 수행하고 있다. 이행비용을 제외한 국가재정에 미치는 영향, 경제에 대한 영향, 지속가능성 평가, 성별영향평가 등은 별도의 감독기관 없이 입법과정에서 평가결과를 검토하는데 비하여 이행비용의 경우엔 국가규범통제위원회가 평가결과를 검토하고 이에 대한 의견서를 법안제출시 첨부하여야 한다.

이와 관련하여 2011년 3월 22일 국가규범통제위원회 설치에 관한 법률(2006년 8월 14일 제정)이 개정되었는데, 이때 규범통제위원회의 심사업무(Prüfauftrag)로서 새로운 법률에 대한 이행비용의 결과에 대하여 방법상의 타당성, 즉 이러한 이행비용의 측정방법이 일반적으로 공감할 수 있는 방법에 근거한 것인가에 대한 심사권한도 추가로 포함되었으며, 연방각부공통직무규칙도 제44조와 부록 3에서 이러한 내용을 새로이 규정하였다. 이에 따라 해당 법률안을 소관하는 각 연방행정부처는 해당 법률안의 표제부와 입법이유서에 정보제공의무에 대한 고려와 그에 따른 결과로부터 발생하는 이행비용을 조사하고 서술하여야 한다. 이행비용 측정의 목적은 규범수범자의 측면에서 발생할 수 있는 부담과 부담경감에 대한 자료를 최대한 현실적으로 제공하기 위한 것이므로, 이행비용의 조사는 개별적인 사안에 기초하여 이루어져야 한다.⁵⁵⁾

이러한 이행비용에 대한 조사와 측정을 지원하기 위하여 2011년 6월 국가규범통제위원회는 연방통계청과 함께 『연방정부의 법령안에 대

54) 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 85-87쪽.

55) Nationaler Normenkontrollrat, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2011, S.4.

한 이행비용의 조사와 서술에 대한 지침』(Leitfanden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung)을 발간하였다. 본 지침에서는 각각 국민에 대한 이행비용을 비롯하여 행정 및 경제분야에서의 이행비용을 측정하기 위한 구체적인 조사절차와 방법 등을 제시하고 있다. 뿐만 아니라 이행비용 측정을 위하여 국민에 대한 정보제공의무를 위한 시간적가치통계표(Zeitwerttabelle), 경제분야에서의 정보제공의무를 위한 시간적가치통계표 및 경제분야의 정보제공의무를 위한 간소화한 절차의 비용, 경제분야의 노동비용(임금 통계표), 공공행정의 임금통계표 등을 추가로 조사하여 제시하고 있다.⁵⁶⁾

2. 이행비용분석을 위한 지침

『연방정부의 법령안에 대한 이행비용의 조사와 서술에 대한 지침』에서는 이행비용을 측정하고 결과를 제시하기까지의 과정을 세단계로 나타내고 있는데, 첫 번째 과정은 해당 법률안의 소관부처는 이행비용변경의 조사를 위해 필요한 모든 자료들을 먼저 조사하는 것이다. 이때 어떠한 자료를 이용할 것인가는 소관부처의 권한에 속하며, 연방통계청(StBA)의 지원을 요청할 수 있다. 또한 이행비용변경을 조사하기 위해 요구되는 자료를 수집할 때에 연방정부 외에 주 정부나 관련단체 그 외에 외부 전문가들의 참여도 가능하다. 기초적인 자료조사가 끝나면 소관부처는 부처초안을 작성하는 단계에서 해당 법률안의 표제부와 제정이유에 그 시점의 이행비용에 관한 내용을 제시한다. 소관부처 및 주정부, 지방자치단체의 중앙연합회, 전문가집단 및 이익단체가 참여하는 단계에서 이미 이행비용에 관한 내용들은 완전하고

56) Nationaler Normenkontrollrat, Leitfanden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2011, Anlage IV~Anlage VII.

정확하게 제시되어야 하며, 국가규범통제위원회는 이러한 부처초안 단계부터 관여한다. 법률안에 제시된 이행비용의 조사가 끝나면 국가규범통제위원회는 이행비용의 측정 결과와 조사방법의 타당성 등에 대하여 검토하는데, 이러한 심사는 다음의 기준에 의해 이루어진다.

첫째 제시된 이행비용의 조사결과가 국민, 경제 및 행정에게 발생하는 비용을 계량화하고 또한 공감할 수 있는 방법으로 제시되었는가의 여부, 둘째 그 밖의 대안은 검토되었는지의 여부와 만약 검토되었다면 어떠한 대안이 있었는지를 심사한다. 셋째는 규율을 통해서 의도하는 목적의 관점에서 최소한의 부담이 되는 조건을 선택하였는지 여부와, 만약 그렇지 않다면 왜 최소한의 부담이 되는 조건을 선택하지 못하였는가를 중심으로 심사한다.

이행비용의 측정을 위하여 우선 기준을 확정하여야 하며, 기준이 확정되면 이행비용의 변화를 조사하고 마지막으로 조사한 이행비용을 제시한다.

이행비용 조사를 위한 첫 번째 단계는 이행비용의 변화를 초래하는 법령안의 모든 기준을 확인하는 것이다. 기준(Vorgaben)이란 규범수범자에게 직접적으로 비용, 시간의 변경 또는 둘 다를 가져오는 개별규율을 의미하며, 규범수범자에게 작위 또는 부작위를 초래한다. 이러한 기준준수를 위한 예로써 일정한 장비를 규칙적으로 정비하는 행위, 즉 매년 장비를 정비한다던가 매 10,000 업무시간 이후에 정비하는 등의 행위를 가리킨다. 또는 보호장비를 준비하거나 인도하는 행위, 요구되는 자격수준에 도달하거나 자격증 취득 또는 그에 상응하는 자격을 증명하기 위한 교육이나 연수에 참여하는 행위 등도 기준준수를 위한 행위에 속한다.

만약 규범수범자가 기준 준수를 위한 다양한 방식이 존재한다면, 또한 이러한 다양한 방식을 통해 기준을 준수하게 되었을 때 근본적인

차이가 예상된다면, ‘사례그룹(Fallgruppe)’을 구성하게 된다. 사례그룹에 대하여 각각의 이행비용은 독립적으로 조사하고 제시한다. 이러한 사례그룹 구성의 예로써, 만약 특정 산업단지의 사업자에게 새로운 기준을 준수하고 위험물질배출에 대하여 엄격하게 의무지워져 있다고 가정하자. 강화된 기준치를 넘어서지 않기 위하여 관련기업 1000개중 80퍼센트는 기존 장비를 단지 새로운 필터시스템을 이용하여 변경설치하였고, 반면 나머지 20퍼센트는 오래된 장비를 완전히 새로운 장비로 대체하였다. 기존의 정화장비의 변경비용은 오래된 장비를 완전히 새로운 장비로 설치하는 비용보다 저렴하기 때문에, 이행비용의 조사는 두 그룹으로 나누어 구성하여야 한다. 이에 따라 사례그룹 A는 기존장비를 변경한 800개 기업이며, 사례그룹 B는 새로운 장비를 설치한 200개 기업으로 구성되며, 각각 사례그룹에 따라 이행비용은 별도로 조사되어야 한다.

2단계에서는 국민과 경제 그리고 행정을 구분하여 규범 또는 규율의 이행비용에 대한 기대되는 변경을 조사한다. 이를 위해 먼저 각 기준에 따른 사례수의 조사를 한다. 주기적으로 수행되어야 하는 기준의 경우(예를 들면, 매년 시설정비)에 빈도(Häufigkeit)는 수범자들이 이러한 기준들을 수행하는 연간 횟수를 근거로 제시하고, 빈도는 연간 사례수를 수범자의 수와 곱해서 구한다. 만약 기준 준수가 주기적으로 수행되는 것이 아니라, 사안에 관련하여 비주기적으로 수행되어지는 경우에 연간 사례의 수는 사전 빈도수와 수범자의 수를 조사한다. 예컨대 신청서를 위한 기준의 경우에서 사례수는 미리 예상되거나 또는 경험에 비추어 매년 제출되는 신청서에 기초하여 산정하고, 사례수가 일정치 않은 경우에는 적절한 중간치를 인용한다. 각 기준에 따른 사례수가 조사되었으면, 각 사례별 이행비용의 변경을 조사한다.

하나의 기준 또는 하나의 사례그룹을 위한 이행비용은 사례수를 사례별 비용과 곱하여 계산한다. 법률안에 대한 이행비용은 법률안에 포

함된 모든 기준, 과정(절차) 또는 사례그룹의 비용의 전체 총계를 가지고 계산하며, 규범수범자(국민, 경제, 행정)에 대하여 1년단위로 독립적으로 계산한다. 이러한 조사단계가 모두 끝나면 마지막으로 이행비용 측정의 결과를 입법이유서에 제시한다.⁵⁷⁾

3. 이행비용 분석사례

이행비용의 분석은 독일의 입법평가 내용 중에서 강제성을 지닌 유일한 평가라고 볼 수 있다. 연방각부공통직무규칙에서 입법평가에 포함되어야 할 내용들을 규율하고는 있지만, 실제로 입법평가서에는 영향 없음 또는 그 항목에 대한 언급자체를 생략하는 경우라 하더라도 입법과정에서 강력한 제재조치가 따르는 것은 아니다. 또한 이러한 분석결과에 대한 별도의 감독기능이 없는 것도 형식적인 입법평가를 근절하는 못하는 이유가 되기도 한다.

현재 독일 입법평가의 책임기관은 해당 법률초안을 작성하는 소관 부처이며, 독일의 행정체제내에는 전적으로 입법평가의 수행을 책임지는 조직단위 또는 입법평가를 담당하는 연방공무원을 지원하기 위해서 파견되는 조직단위 등은 없으며, 입법평가에 참여하는 각 부처간의 의견을 조율하거나 조정하는 중앙부서도 현재로서는 존재하지 않는다.⁵⁸⁾ 이에 따라 입법평가의 분석내용과 범위에 대한 결정권한도 전적으로 소관부처에게 있으며, 결국 해당 법률안이 국가재정에 영향을 미치는지 여부를 판단하는 것은 소관부처에서 결정한다.⁵⁹⁾

57) 이행비용의 측정방법에 대한 자세한 내용은 Nationaler Normenkontrollrat, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2011; 박영도·홍의표, 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구 - 독일의 사례를 중심으로, 한국법제연구원, 2012 참조.

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

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

한편 2006년 법률의 정보제공의무로 인해 발생하는 행정비용을 측정하는 기법인 표준비용모델이 새로운 입법평가의 도구로서 도입되어, 이에 근거한 평가가 의무화되어 있다. 따라서 표준비용모델에 근거한 행정비용의 측정결과를 감독하는 기관으로 국가규범통제위원회가 설립되었으며, 2011년 3월 16일에는 법률의 이행비용측정결과에 대한 감독권으로 업무가 확장되었다.⁶⁰⁾ 국가규범통제위원회가 규제비용에 대한 감독기관으로 설립된 이후부터 모든 연방부처는 해당법률안에 대하여 의무적으로 규제비용을 측정하여야 하며, 이는 지난 2011년부터 이행비용으로 확장되었다. 따라서 현재 모든 입법평가서에는 이행비용에 대한 분석이 첨부되어 있다.

1) 「요양보험의 새로운 이행을 위한 법률안」⁶¹⁾

■ 이행비용

연방각부공통직무규칙은 이행비용의 분석을 국민, 행정, 경제에 대하여 분리하여 분석하도록 규정하고 있다.

□ 국 민

- 국민에 대한 일회성의 이행비용을 살펴보면, 시간적으로는 6400시간과 2만 유로의 비용이 발생하며, 매년 5천시간과 16000유로의 비용이 소요될 것으로 보인다. 반면 5800시간의 절약과 109000유로의 비용이 절감 될 것이다.

□ 행 정

- 현행규범의 변경으로 인하여 발생하는 일회성의 이행비용은 140만 유로와 연간 44만5천유로가 발생한다. 새로운 규범으로 인한 일회성 이행비용은 4백만유로와 연간 1530만 유로가 발생하는데, 이중에서 21만유로는 3년동안에만 발생하는 비용이다.

- 현행 규범의 삭제로 인한 이행비용의 절감효과는 연간 372000유로이다.

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

61) Entwurf eines Gesetzes zur neuausrichtung der Pflegeversicherung (Pflege-Neuausrichtungsgesetz-PNG), 2012.4.23, BT-Drucksache 17/9369.

□ 경 제

- 현행규범의 변경으로 인한 일회성 비용은 377000유로이며 연간 발생하는 이행비용은 360만 유로이다.
- 새로운 규범으로 인한 일회성 이행비용은 2백만 유로이며 연간 발생하는 이행비용은 1백만 유로이다
- 규범의 삭제로 인하여 연간 24000유로의 이행비용을 절감할 수 있다.
- 법률안에 따르면 3개의 정보제공의무를 유발하는 규범이 도입되며(제7조 b제4항, 제114조제1항, 제120조제3항), 이로 인하여 총 4백만 유로의 지출이 증가한다.

2) 「독일 재정감독강화를 위한 법률안」⁶²⁾

■ 이행비용

경제에 대한 이행비용으로 9만유로가 발생한다.
행정에 대한 이행비용은 연방은행에 대한 비용으로 220만유로가 인건비 및 물건비로 발생하고, 재정안정화위원회 설치를 위한 비용으로 인건비 16만유로가 발생한다. 그 밖에 소비자위원회 설치 및 증가하는 의의제기로 인한 비용을 포함하여 추가적으로 15만7천유로가 발생한다.

3) 「자동차세법 및 보험세법의 개정을 위한 법률안」⁶³⁾

■ 법률안의 개요 : 발의배경과 발의안의 주요 내용

지난 몇 년간 보험세수에 부정적인 영향을 미치는 요인들이 강화되었는데, 특히 연방감사원(Bundesrechnungshof)의 요청에 근거하여 2001년부터 강화된 감사결과와 연방행정에 의한 집행의 결과는 보험세법의 보완과 보다 명확한 규정이 필요하다는 점을 지적하고 있는데, 이는 정보제공의무의 적용과 이행, 집행을 완화시키는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

62) Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der deutschen Finanzaufsicht, 2012.6.19, BT-Drucksache 17/10040.

63) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, 2011.5.18, 발의자:독일연방재정부, BT-Drucksache 17/10039.

독일의 연방정부는 환경친화적인 전기자동차의 활성화를 적극 지원하고 있으며, 이를 위하여 전기자동차 소유주에 대한 우대조치들을 확대하고 있다. 현재 중요한 자동차세법적 분리기준은 자동차에 대한 평가에서 주기적으로 어려움을 발생시키는데, 이는 교통법적(verkehrsrechtliche) 분류에서 벗어나기 때문이다. 이에 자동차세의 환경정책적 조정기능을 고려하여 단순화조치가 필요하다.

■ 이행비용

□ 국 민

- 보험세법 개정으로 인하여 국민에게 추가적으로 발생하는 이행비용은 없다.
- 자동차세법의 개정으로 인하여 국민에게 추가적으로 발생하는 이행비용은 없다.

□ 경 제

- 보험세법 개정으로 인하여 경제분야에서는 매년 약 370,000유로의 이행비용이 절감되며, 이에는 정보제공의무에 기인하는 관료비용의 절감분이 모두 포함되며, 구체적인 이행비용의 절감내용은 다음과 같다 :
 - 보험세등록의 전산화로 인하여 경제분야에서 발생하는 정보제공의무에 기인하는 관료비용의 170,000유로가 절감된다.
 - 월간 또는 분기별로 보험세등록이 가능하게 됨에 따라 경제분야에서 발생하는 관료비용은 연간 200,000유로가 절감된다.
 - 그 밖에 장래의 의무들, 예컨대 인보이스에 세금계산서, 과세평가, 보험세번호, 경우에 따라서 세금면제확인 등을 포함함에 따라 일회성의 이행비용이 발생하지만 산술적으로 정확히 측정하기는 어렵다. 이는 대략 1,400개 기업에 대하여 세 가지 또는 네 가지의 모듈에 따라 발생하기 때문이다.
- 자동차세법의 개정으로 경제분야에 발생하는 추가적인 이행비용은 없다.

□ 행 정

- 보험세법의 개정으로 인하여 행정분야에 발생하는 추가적인 이행비용은 없다.
- 자동차세법의 개정으로 인하여 행정분야에서 발생하는 추가적인 이행비용은 없다.

그러나 장기적으로 보았을 때 행정분야에서는 프로그래밍의 적응노력을 위한 비용은 미미하게 발생할 것으로 보인다.

2012년 1월 1일부터 6월 30까지 독일 연방의회에 연방행정부가 제출한 법률안의 경우 이행비용은 유일하게 강제성을 띤 분석이라고 볼 수 있다. 연방각부공통직무규칙은 해당 법률안으로 인해 발생하는 재정적, 경제적 영향을 비롯한 다양한 영향분석을 규율하고 있지만, 분석결과에 대한 감독기관이 없기 때문에 실질적인 분석이 아닌, 형식적인 분석에 그치는 경우가 많았다. 반면 이행비용의 경우 국가규범 통제위원회가 이행비용의 측정방법 및 타당성에 대한 심사를 하도록 규정함에 따라 기본적으로 모든 법률안으로부터 발생가능한 이행비용을 검토하여 구체적으로 제시하도록 하고 있다. 실제로 2012년 상반기 6개월동안 제출한 입법평가서를 검토한 결과 이행비용은 모든 입법평가서에서 비교적 상세하게 분석하고 있었다. 특히 다른 영향분석들이 형식적인 분석에 그치는 경우가 많은 것에 비하면 이행비용은 현행 독일의 입법평가의 내용중에 유일하게 구체적인 분석이 뒷받침되는 평가내용이다. 이는 관료비용(Buerokratieabbau) 절감을 위한 집중적인 노력의 결과이기도 하지만 한편 이행비용 측정방법과 절차에 대한 구체적인 지침서도 이행비용의 확산에 기여하였다고 볼 수 있을 것이다.⁶⁴⁾

제 3 절 경제에 대한 영향

1. 경제에 대한 영향분석 개요

연방각부공통직무규칙 제44조 제5항은 법률의 결과로서 경제적 비용, 특히 법률안에서 기인하는 중소기업에게 미치는 비용영향, 개별가격 및 물가수준에 미치는 영향, 그리고 법률이 소비자에게 미치는 영향을 분석할 것을 규율하고 있다. 이러한 경제에 대한 영향분석은 연

64) 이행비용 측정방법 및 절차에 대한 자세한 내용은 박영도·홍의표, 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구-독일의 사례를 중심으로, 한국법제연구원, 2012.

방경제기술부와 연방식품·농업·소비자보호부와 협의를 통해 작성하여야 하며, 해당 법률안을 소관하는 연방행정부처는 참여한 전문가 집단과 단체, 특히 중소기업의 경제단체와 소비자의 의견을 구해야 하고, 이를 위해 연방경제기술부와 연방식품·농업·소비자보호부는 가능한 조기에 관여하여야 한다(제4항).

경제에 대한 영향분석을 위하여 연방경제기술부는 2010년 GGO 제 44조 제4항 1번을 위한 『경제에 대한 비용과 가격에 미치는 영향분석을 위한 지침서(경제영향분석지침)』를 발간하였다. 본 지침서의 목적은 경제에 대한 비용 및 가격에 대한 영향분석과 관련하여 모든 연방부처에서 수행된 분석결과가 통일성을 유지할 수 있도록 하기 위함이다.⁶⁵⁾ 뿐만 아니라 연방경제기술부에서는 정보제공비용에 기인하는 규제비용과 기타 비용 등을 측정할 수 있는 체크리스트(Prüfliste)를 제공함으로써 해당 연방부처들의 경제분석을 지원하고 있다. 이 지침서에 따라 해당 법률안 소관부처는 경제에 대한 영향을 분석하여 그 결과를 법률안 표지와 입법이유서에 설명하여야 한다. 각 해당부처는 경제에 대한 영향분석을 실시함에 있어 연방경제기술부는 분석결과의 완전성(Vollständigkeit)과 안정성(Konsistenz)을 검토하는 역할을 수행한다.⁶⁶⁾

연방각부공통직무규칙 제44조 제5항에서 요구하는 경제분석은 크게 다섯 부분으로 구성되는데, 첫째 경제에 대한 비용, 둘째 경제에 대한 편익, 셋째 중소기업에 대한 영향, 넷째 개별가격에 대한 영향, 마지막으로 물가수준에 대한 영향이다. 이러한 각각의 분야에서의 영향분석의 주요내용과 방법을 연방경제기술부에서 발간한 경제영향분석지침을 통해서 분석하고자 한다.

65) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011, S. 2.

66) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011, S. 3-4.

2. 경제적 영향분석의 주요 내용과 방법

1) 주요내용

가) 경제일반에 대한 비용

경제에 대한 비용이란 기업이 부담해야하는 비용, 특히 대기업보다는 중소기업이 부담하는 비용을 의미한다. 이를 위하여 우선적으로 법률규정이 개별 기업에게 직접적으로 발생키는 비용을 조사하여야 하며, 동시에 근본적인 부담 및 부담경감효과를 기술하여야 한다. 이러한 직접적인 비용 외에도 법률규정에 의한 간접적인 비용도 발생할 수 있으며, 간접적인 비용발생이 예측되는 경우엔 역시 그 비용에 대하여도 기술하여야 한다.

경제에 대한 직접적인 비용분석을 위한 내용은 우선 해당 법률안이 특정 경제분야에 해당하는지의 여부와 만약 해당한다면 어느 분야에 해당하는가에 대한 분석이 이루어져야 한다. 또한 해당 법률안이 기업에게 직접적 비용을 추가적으로 발생시키는가의 여부, 만약 추가적인 비용이 발생한다면 어떤 비용이 발생하는지를 분석해야 한다. 여기에서 의미하는 비용은 추가적인 운영비용 또는 관리비용과 추가적인 행정비용이 포함된다.

추가적인 운영비용 또는 관리비용이란 일회성 이행비용을 의미한다. 예컨대 새로운 생산과정 또는 조직구성을 위해 요구되는 투자비용, 또는 추가적인 생산물을 위한 비용, 직원의 교육훈련비용, 라이선스 비용 등이 이에 속한다. 추가적인 행정비용이란 법률안에서 요구하는 신고보고의무로 인하여 발생하는 비용을 제외한 비용으로서, 준비과정에서 발생하는 시간적 및 재정적 비용 또는 관청에서 요구하는 사항을 이행하기 위해 발생하는 비용 등을 의미한다.

경제에 대한 비용에는 법률안으로 인하여 기업에게 발생하는 간접적인 비용도 포함이 되는데 이러한 간접적 비용이 발생하는지의 여부와 만약 발생한다면 그 내용에 대한 분석을 하여야 한다. 법령안의 제정과 개정으로 인하여 시장조건이 변화하게 된다면 이는 결과적으로 기업에 대한 간접적인 비용, 예컨대 구입가격의 상승이나 기업의 매출감소 등을 초래하게 될 것이기 때문이다. 이런 의미에서 간접적 비용에는 관련된 기업들의 경쟁능력의 제한 또는 중간상품 및 판매상품에 대한 시장에서의 경쟁상황의 제한, 투자가능성 또는 거래관계의 제한, 혁신을 위한 가능성의 제한 등이 포함될 수 있다.

경제에 대한 비용분석에서는 이러한 직접적 및 간접적 이용 등을 가능한 계량화해서 제시하여야 한다. 경우에 따라서 계량화된 비용을 측정하기 어려운 경우에는 최소한 모두가 공감할 수 있도록 질적인 상황설명을 통해 비용을 제시하여야 한다.⁶⁷⁾

나) 경제일반에 대한 편익

법률안에 기인하는 경제일반에 대한 비용분석 외에 경제적 영향분석의 두 번째 내용으로써 법률을 제정 및 개정함으로써 기대할 수 있는 경제적 편익에 대한 분석이 있다. 경제일반에 대한 편익을 분석하는 이유는 앞서 분석하였던 경제일반에 대한 비용측정의 결과와의 비교형량을 통하여 법률안의 순가치를 조사하기 위한 것이다. 경제일반에 대한 편익을 측정하기 위해서는 우선 해당 법률안이 기업에게 추가적인 편익을 발생시키는지 여부를 분석하여야 하며, 만약 편익을 발생시킨다면 그 내용을 분석하여 기술하여야 한다. 이러한 편익에는 비용분석에서와 마찬가지로 직접적 편익과 간접적 편익으로 구분하여 분석을 하여야 한다. 직접적 편익에는 지속적인 또는 일회성의 부담

67) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011, S. 3-4.

경감, 예컨대 보조금 등을 통하여 기업의 부담을 경감시키는 경우를 포함하며, 간접적 편익에는 시장환경의 개선을 통하여 간접적으로 기업에게 편익이 발생하는 경우 등을 의미한다. 예컨대 투자가능성의 개선, 전반적인 경제상황의 개선 등으로 인하여 기업에게 비용경감이 발생한 경우 등이 이에 속한다.⁶⁸⁾

다) 중소기업의 영향

경제에 대한 영향분석의 세 번째 내용은 법률안이 중소기업에게 발생시키는 비용과 편익의 분석으로서, 이는 앞서 진행된 경제일반에 미치는 비용과 편익의 분석과는 별도로 분석되어야 한다. 장기적인 관점에서 보았을 때 소기업의 성장 및 혁신 잠재력은 한 나라의 안정적인 경제성장과 복지수준 향상을 위해 매우 중요한 요인으로 작용하므로, 경제일반에 미치는 영향과는 독립적으로 중소기업에게 미치는 영향에 대한 분석은 고유의 중요한 의미를 지닌다. 따라서 해당 법률안의 소관부처는 법률안에 기인하는 중소기업⁶⁹⁾에의 영향을 가능한 상세하게 기술하여야 한다. 이때 중소기업에 대한 영향을 분석하는데 있어서 무엇보다 중요한 점은 법률안에 의한 영향이 기업의 규모에 따라 달라지는가의 여부이다. 특히 기업의 형태(Rechtsform), 근로자 규모, 지리적 위치 등과 관련하여 중소기업의 특별히 영향을 받는가의 여부와 어느 정도 영향을 받는지에 대하여 자세히 기술하여야 한다.⁷⁰⁾

68) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011, S. 7.

69) 지침서에서는 본 영향분석의 대상인 중소기업에 대한 기준을 제시하고 있는데, 상시 근로자수가 10인 미만이고 연간 매출액이 백만유로 이하인 기업은 소규모기업에 속한다. 중규모기업은 상시 근로자수가 10인 이상 500인 이하이며 연간 매출액은 백만유로 이상 5천만유로 이하에 속하는 기업을 가리킨다.

70) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011, S. 9.

라) 개별가격에의 영향

연방각부공통직무규칙 제44조 제5항은 법률의 결과분석으로서 제출된 법률안이 개별가격과 물가수준에 미치는 영향을 조사하고 설명할 것을 요구하고 있다. 이를 위해서 해당 법률안에 의해서 직접적으로 영향을 받는 상품과 서비스를 조사하여야 한다. 이에는 다른 상품이나 서비스의 생산을 위하여 계속 사용되어야 하는 제품 또는 최종 소비재 등이 포함될 수 있다. 특정한 기업들이 새로운 법령으로 인하여 추가적인 비용을 부담하게 된다면, 이는 해당 기업이 생산하는 제품의 가격상승으로 이어질 수 있으며, 결과적으로 이러한 비용은 다른 기업 또는 소비자에게 전가될 가능성이 높다. 이러한 비용전가와 가격상승의 규모는 무엇보다 제품생산자가 갖고 있는 시장권력에 가장 크게 좌우된다. 그러나 이러한 비용전가는 다른 한편 대체상품이 있는지의 여부에 따라 달라질 수 있다. 이러한 관점에서 가격변동은 다른 상품에도 영향을 미칠수 있다. 이에 따라 개별가격에 대한 영향을 분석할 때에는 직접적인 영향뿐만 아니라 이러한 간접적인 가격효과 등도 고려하여 설명하여야 한다.⁷¹⁾

마) 물가수준에의 영향

연방각부공통직무규칙에 따른 가격영향(Preiswirkungen)의 조사와 설명은 물가수준(Preisniveau)에 대한 영향도 포함하고 있다. 즉 법령안이 경제시장 전반에 대한 물가상승(Teuerung)을 동반하는지의 여부, 또 물가상승이 동반된다면 그 규모는 어느 정도인지에 대하여 조사하여야 한다.

일반적으로 인플레이션(Teuerungsrate)은 통상적으로 소비자물가지수(Verbraucherpreisindex)의 변화를 반영하는데, 소비자 물가지수는 사인

71) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011, S. 10.

이 소비를 목적으로 구매하는 모든 상품과 서비스의 평균적인 가격변동을 측정한다. 한편 소비재 분야를 제외한 물가수준효과(Preisniveaueffekte)는 개별 경제분야의 가격지수를 반영한다. 그러나 전체 물가수준을 대표하는 통계적인 가격지수는 존재하지 않는다.

이러한 물가수준에 대한 영향평가를 위하여 우선 고려해야할 점은 해당 법률안이 물가수준 특히 소비자가물가지수에 영향을 미치는지의 여부이며, 만약 영향을 미친다면 어떤 경향의 영향을 미치며 그 범위는 어느 정도인가를 분석하여야 한다.

물가수준에 대한 영향분석의 시작은 법률안에 의해 발생하는 개별 가격의 변화를 측정하는 것이다. 그러나 사실상 미미한 자극으로 인하여 가격수준의 변화를 측정하지 못하는 경우가 많다.⁷²⁾

2) 주요방법

경제에 대한 영향분석을 위한 대표적인 방법은 비용편익분석(Kosten-Nutzen-Analyse)과 비용효과분석(Kosten-Effektivitäts-Analyse)이 있다. 경제적 영향분석을 위한 연방경제기술부의 지침서에 따르면 연방각부공통직무규칙 제44조에서 요구하는 분석내용은 크게 다섯 가지로 구분되며, 그 중에서 경제일반에 대한 비용과 편익의 분석을 위하여 ‘비용편익분석’과 ‘비용효과분석’이 이용된다. 비용편익분석은 법률규정으로 인한 편익을 계량적으로 측정할 수 있는 경우에 법규정의 순 가치를 측정하기 위하여 이용된다. 그러나 법규정으로 인한 편익에는 많은 경우 가치를 포함하고 있기 때문에 계량적으로 측정하기 모호한 경우가 발생한다. 따라서 이렇게 편익을 계량적으로 측정하기 어려운 경우에는 비용효과분석을 사용하도록 제시하고 있다. 이 밖에 경제에 대한 영향분석을 위한 방법론으로 민감도분석(Sensitivitätsanalyse)과 위험

72) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011, S. 12

분석(Risikoanalyse)을 제시하고 있다.⁷³⁾ 이 외에 연방각부공통직무규칙 제44조 제4항에서 요구하고 있는 경제에 대한 영향분석을 지원하기 위하여 연방경제기술부는 경제분석을 위한 기본 지침서와 비용분석을 위한 체크리스트⁷⁴⁾를 제공하고 있다.

3. 경제적 영향 분석사례

앞서 살펴본 바와 같이 경제에 대한 영향분석은 고려해야할 사항도 많을 뿐만 아니라 비용편익분석, 비용효과분석, 민감도분석, 위험분석 등 전문적인 분석기법을 포함하고 있어, 경제분석의 비 전문가인 연방공무원이 직접 분석하는 데에는 한계가 있다는 단점이 있다. 이를 위하여 연방경제기술부에서는 비교적 상세한 지침서와 체크리스트를 제공하고 있지만, 영향분석의 결과를 계량화하여 제시하기 위해서는 한계를 지니고 있다. 이는 실제로 입법평가서에 제시되어 있는 경제적 영향분석의 사례를 통해서도 알 수 있다. 지침서에서는 경제에 대한 영향분석의 내용을 매우 상세하게 기술하고 있지만, 그러한 분석을 위한 구체적인 방법을 제시하고 있지 않음으로써 실제에는 매우 개괄적인 영향분석결과를 제시하는데 그치고 있다. 이와 관련하여 지침서에서는 실제 경제에 미치는 영향분석의 결과를 어떻게 입법이유서에 기술하여야 하는지를 예시를 통해 설명하고 있다. 입법이유서에 기술하는 내용은 각각 경제에 미치는 영향이 없는 경우, 매우 적은 영향을 미치는 경우 그리고 상당한 영향을 미치는 경우로 구분하여 제시하고 있다.

73) Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011, S. 7-8.

74) 연방경제기술부는 경제에 미치는 영향분석을 위한 지침 이외에 연방각부공통직무규칙 제44조제4항1번과 제44조제5항에 따른 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)을 위하여 체크리스트를 제공하고 있다.

▣ 경제에 미치는 영향 기술 예시

입법이유서에 설명할 내용은 크게 세 가지로 구분되는데 첫째는 해당 법률안이 경제에 대한 영향을 발생시키지 않는 경우, 둘째는 매우 미미한 영향으로 말미암아 물가수준에 영향을 미치지 않는 경우, 마지막으로 경제에 대한 영향으로 인하여 물가수준의변화를 초래하는 경우이다.

1. 경제에 대한 영향을 발생시키지 않는 경우

(법률/법규명령)을 통하여 경제와 특히 중소기업에게 추가적인 비용이 발생하지 않는다. 개별가격, 가격수준 특히 소비자물가수준에 대한 효과는 발생하지 않는다.

2. 그 영향이 미미한 경우

1) 표제부 기술내용

(법률/법규명령)을 통하여 기업에게 미미한(경미한) 초과비용이 발생한다. 개별가격에 대한 효과는 불확정적이며, 가격수준과 소비자물가수준의 효과는 제외된다.

2) 입법이유서에 기술할 내용

해당 법령은 모든 기업(각각의 경제분야)에 해당된다. 대략의 (몇개의) 기업에 (일회성 또는 지속적으로) (얼마의) 추가비용이 발생한다.

해당기업은 그들의 추가비용을 (자신의 물품 또는 서비스)에 대한 가격상승으로 상쇄한다(가격상승이 발생된다). 추가비용은 그러나 경미한 수준이기 때문에, 개별가격에 미치는 영향은 경미하다. 일반적인 가격수준의 효과 특히 소비자물가수준은 배제된다.

3. 경제에 대한 영향으로 인하여 물가수준의변화를 초래하는 경우

1) 표제부 기술할 내용

해운업 관련 기업에게는 이러한 법규명령을 통하여 추가적인 비용이 발생한다. 선박교통의 서비스를 위한 가격이 경미하게 상승하고 그와 관련된 물품은 확실히 상승한다. 가격수준과 소비자물가수준에 미치는 효과는 정확하게 평가되지 않는다.

또는

특히 중소기업인 담배관련 기업에게 추가 비용이 2억3천만유로가 발생한다. 이러한 비용은 담배물품의 가격상승의 형태로 소비자에게 가중된다. 가격수준의 경미한 효과와 특히 소비자물가수준은 확실히 상승한다.

2) 입법이유서에 기술할 내용

담배관련 기업의 정보에 근거하여 추정한 결과로서 2억3천만유로의 추가 비용이 발생하고, 매년 620만유로의 추가비용이 발생한다. 담배관련 기업은 대부분 중소기업이며, 이러한 추가비용은 해당 관련기업에게 상대적으로 공평하게 분배된다. 이러한 비용부담은 결과적으로 담배가격의 상승을 초래할 것이며, 이는 결국 소비자에게 전가된다. 이에 따라 17-25%의 가격 상승이 예상된다.

본 단락에서는 2012년 1월1일부터 2012년 6월30일까지 제출된 연방 정부법률안 105개중에서 경제적 영향분석에 개괄적이거나 결과를 제시하고 있는 사례는 약 10건 정도이며, 그 중에서 「요양보험의 새로운 이행을 위한 법률안」, 「전기 및 가스공급을 위한 시장투명성확보를 위한 법률」, 「보험감독법률 개정을 위한 법률」 등을 중심으로 경제에 대한 영향분석을 어떻게 제시하고 있는지 살펴보고자 한다.

1) 「요양보험의 새로운 이행을 위한 법률안」⁷⁵⁾

■ 법률안의 개요 : 발의배경과 발의안의 주요 내용

현재 독일의 요양보험수급자의 수는 240만 여 명에 이르고 있으며, 이러한 수급자들 중의 다수는 후천적인 정신박약의 증세를 갖고 있다. 요양수급자의 수는 수년 내에 4백만에 이를 것으로 예측되며, 반면 출산율의 저하로 전체 인구수는 감소국면에 이르고 있어 요양수급자의 비율은 급속도로 증가하고 있는 추세이다. 이러한 추세는 요양서비스제공과 요양보험재정측면에서 중대한 문제가 되고 있다.

이러한 요양서비스를 둘러싼 환경의 변화에 적응하기 위하여 요양보험의 급여규범의 개선이 필요한데, 첫 번째는 요양보험의 요보호자(Pflegebedürftig)에 대한 개념정립을 새로이 할 필요가 있다. 특히 요양수급자들 중에서 후천

75) Entwurf eines Gesetzes zur neuausrichtung der Pflegeversicherung (Pflege-Neuausrichtungsgesetz-PNG) von 23.04.2012, BT-Drucksache 17/9360

적 정신박약인 경우 어떠한 서비스를 필요로 하는지에 대한 내용을 구체적으로 정립하여야 한다. 두 번째는 요양보험의 재정확보를 위하여 보험료의 조정이 필요하며, 더불어 사적 요양보험의 활성화를 위하여 조세를 통한 지원이 이루어질 필요가 있다. 이를 위해서 새로운 법적 규정이 필요하다.

■ 경제에 대한 영향분석

요양보험법의 개정으로 요양서비스의 내용이 변경되면 그에 따라 사적 요양보험회사들에게도 재정부담이 증가될 것으로 보이며, 그 규모는 공적 요양보험에서 부담하는 재정적 영향규모의 3%정도이다. 그 밖에 개별 요양보험가입자 1인당 10센트에 해당하는 자립지원금(Selbsthilfeförderung)의 부담으로 인하여 100만유로의 추가지출이 발생한다. 결과적으로 2012년에는 대략 250만 유로의 추가지출이 발생하며, 이는 2013년에는 더욱 증가하여 3천만 유로에 달한다. 그 이후부터 추가지출은 지속적으로 상승한다.

2) 「전기 및 가스공급을 위한 시장투명성확보를 위한 법률」⁷⁶⁾

■ 법률안의 개요 : 발의배경과 발의안의 주요 내용

전기와 가스의 도매시장에 대한 현행의 감독권은 가격에 대한 금지된 영향력 행사를 효과적이고 신속하게 제거할 수 있어야 하고 그에 대해 제제조치를 가할 수 있어야 한다. 그러나 시장투명성의 부족으로 인하여 시장조작에 대한 전반적인 감독기능을 행사하지 못하고 있다. 시장조작은 에너지도매시장에서 복잡한 가격형성메카니즘을 통해 이루어지고 있으며, 특히 전기와 가스의 도매가격은 생산 및 수입시장에 대한 생산능력(Kapazitätverhältnisse)에 의해 상당한 영향을 받고 있다. 이에 따라 국가적인 차원에서 투명성확보는 매우 중요한 의미를 지닌다.

본 법률의 목적은 전기와 가스가격의 형성에 있어서 투명성과 경쟁관계를 형성하는 것이며, 이를 위해서 중앙집권적이고 지속적인 시장감독이 필요하며, 이를 통해서 결과적으로 소비자의 편익을 강화할 수 있다.

이를 위해서 연방수상청에 시장투명성직위(Markttransparenzstelle)를 설치하고, 경쟁제한에 대항하는 내용을 구성하는 하나의 단락을 본 법률에 도입

76) Entwurf eines Gesetzes zur Einrichtung einer Markttransparenzstelle für den Grosshandel mit Strom und Gas von 21. 06. 2012, Deutscher Bundestag Drucksache(BT-Druck) 17/10060.

한다. 시장투명성직위는 전기, 가스, 통신, 우편, 철도를 위한 연방네트워크 에이전시와 공동으로 전기와 가스공급으로부터 발생하는 모든 중요한 정보와 자료를 수집, 제공, 이용할 수 있는 권한을 갖게 된다.

■ 경제에 대한 영향분석

본 법률안에 기인하는 물가수준(Preisniveau), 특히 소비자물가수준에 대한 영향은 계량적으로 나타낼 수가 없다. 지속적인 시장감독으로 인한 예방적인 위협효과(Abschreckungswirkung) 등을 고려하였을 때 본 법률로 인하여 가격거품을 제거될 수 있을 것으로 기대된다.

원료시장(Kraftstoffmärkte)에 대한 감독과 관련하여 본 법률은 석유시장과 관련하여 오용절차에 대하여도 확실히 경감효과를 가져올 수 있다. 중규모의 석유회사를 통하여 잔여경쟁(Restwettbewerb)을 보호하고 시장경쟁을 통한 가격형성에 기여할 수 있다.

3) 「보험감독법률 개정을 위한 법률」⁷⁷⁾

■ 법률안의 개요 : 발의배경과 발의안의 주요 내용

유럽연합은 2009년 보험회사에 대한 지불능력요구(Solvenzanforderung)의 기본적인 포괄적인 현대화(Modernisierung)를 결정하였다. 이는 보험회사의 전체재정지위(Gesamtfinanzposition)와 관련되며, 위기관리, 재정부담기술 등을 고려하여야 한다.

■ 경제에 대한 영향분석

재정시장감독(BaFin)을 위한 연방기구의 재정범위내에서 재정을 위한 분담금(Umlage)과 관련된 회사에게 분담금의 상향조정을 통한 추가적인 비용이 발생한다. 다른 기업에게는 특히 중소기업에게는 다른 추가적인 비용을 발생하지 않는다.

2012년 1월 1일부터 6월 30일까지 독일 연방의회에 제출된 입법평가서들 중에서 경제적 영향을 분석한 사례는 10여건 정도에 불과하였으며, 그 중에서도 계량적 분석결과를 제시한 입법평가서는 매우 소

77) Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Versicherungsaufsichtsgesetzes von 18.04.2012, BT-Druck 17/9342.

수에 불과하였다. 이는 경제적 영향분석 자체가 매우 전문적인 분야로서 해당 부처 공무원 등 비전문가가 분석하기에 어렵다는 점과 경제적 영향분석의 성격상 정확한 계량적 수치를 제시하기 어렵다는 한계 등에 기인하는 것으로 보인다. 반면 정확한 계량적 수치를 제시하지 못하는 경우 해당 법률안으로 인하여 발생가능한 경제적 영향에 대하여 질적으로 서술한 입법평가서도 있었다. 이는 계량적으로 정확히 수치화하기는 어렵더라도 해당 법률안이 경제, 특히 중소기업 및 소비자 물가지수에 미치는 영향을 개략적이거나 추산하려는 노력으로 보인다. 본 연구의 사례수가 적었다는 한계를 감안하더라도 현재 독일의 입법평가서에 제시되고 있는 경제적 영향분석은 실질적인 법률의 효과분석을 위한 자료로서는 미흡한 것으로 보인다.

제 4 절 지속가능성 평가

1. 지속가능성 평가 개요

독일의 연방차원에서 지속가능성에 대한 평가(Nachhaltigkeitsprüfung)는 연방각부공통직무규칙의 개정을 통해 지난 2009년 6월 1일부터 입법평가의 내용으로서 수행할 것이 의무화되었다.⁷⁸⁾ 연방각부공통직무규칙 제44조 제1항에서는 법률안이 지속가능한 발전에 부합하는지의 여부, 특히 법률안이 어떠한 장기적인 영향을 나타내는가에 대하여 평가할 것을 요구하고 있다. 지속가능성의 개념은 18세기 독일 산림경제학에서 유래하였는데, 산림자원의 사용기간과 사용정도의 조정을 통해 미래세대에도 활용가능하도록 유지하여야 함을 의미하였다. 이러한 지속가능성 개념은 유엔이 설립한 환경과 개발에 관한 세계위원회의 보고서에서 “지속가능한 발전은 미래세대의 가능성을 해치는 일

78) Henrik Riedel, Wie können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden?, in LEGES 2012/1, S.31-38.

없이 현재의 필요를 채우는 발전이다”라고 정의하였다.⁷⁹⁾ 현대사회에는 국방, 외교, 교육, 복지 등 현대국가가 당면하고 있는 다양한 정책 과제들의 지속가능한 발전을 달성하기 위한 다양한 도구들이 존재하고 있는데, 그 중에서 최근에 가장 주목받고 있는 도구가 바로 입법평가제도이다.⁸⁰⁾ 지속가능한 발전을 위한 국회위원회(Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung)와 연방정부는 몇 년전부터 지속가능성 평가에 대한 관심을 고취시키기 위하여 노력하여왔다. 특히 위원회는 지속가능성 평가를 입법평가의 내용에 포함시키기 위한 방안과 장기적인 환경적, 경제적 및 사회적 부담능력을 고려한 정책형성 방안 등을 논의하였다. 2009년에는 독일 연방의회에서 입법평가에 지속가능성 평가를 도입하는 방안에 대하여 공개적인 논의를 진행하기도 하였다. 오랜 논의 끝에 2009년 5월 연방내각은 지속가능성 평가를 입법평가의 내용으로 도입하기로 합의하였으며, 이에 따라 연방각부공통직무규칙 제44조 제1항에 지속가능성 평가에 대한 내용이 추가되었다.⁸¹⁾

입법평가와 지속가능성 평가는 내용상 상당이 중첩되는 부분이 많으며, 동시에 차이점도 있다. 가장 중요한 차이점은 지속가능성 평가는 의도하지 않은 장기적인 효과를 예측하기 위한 평가인 반면, 입법평가는 단기적으로 효율적인 목표달성방안을 위한 평가라고 볼 수 있다. 즉, 전통적인 입법평가의 내용을 살펴보면 주로 국가재정, 경제, 규제비용 등 비용적인 측면에 중점을 두고 있으며 비교적 단기적인 목표달성을 추구한다. 이에 비해 지속가능성 평가는 법률안에 대한 장기적인 영향의 평가를 추구한다는 점에서 구별된다.⁸²⁾

79) 김경제/이상해/최정일/김상겸 공역, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011, 354-355쪽.

80) European Commission 2004, OECD 2004, Bertelsmannstiftung, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, 2009, S.11.

81) 김경제 · 이상해 · 최정일 · 김상겸 공역, 입법평가의 적용, 2011, 한국법제연구원, 354- 355쪽.

82) Bertelsmannstiftung, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, 2009, S.11-12.

그러나 법률안의 영향이 지속가능한 발전에 부합하는지 여부와 어떠한 장기적인 영향을 나타내는지에 대한 합의를 정치·행정적인 일상 업무에 반영하기 위하여 명확히 해야 할 사항들이 있다. 첫째는 지속가능성 검증절차의 정확한 적용대상을 정하는 일인데, 입법의 어느 단계에서 어떤 법령에 적용할 것인가에 대한 명확한 합의가 필요하다. 두 번째는 적용대상의 검토 주체와 적자의 질적 보장주체를 정하는 일로써, 해당 책임부서, 연방수상청을 비롯하여 의회와 의회의 자문위원회 등의 역할을 명확히 규정할 필요가 있다. 세 번째는 사전 평가, 주평가, 질적 평가 등 평가시점과 평가단계의 구조를 정해야만 한다. 마지막으로 평가과정의 도구와 절차 등에 대하여도 명확히 할 필요가 있다.⁸³⁾

지속가능성 평가에 대한 요구들과 입법평가에 도입하기로 한 내각 결정에 이르기까지의 힘든 과정을 겪어 왔기 때문에 지속가능성 평가에 대한 기대감 역시 높게 형성되고 있다.

현재 독일 연방행정부의 지속가능성 전략은 국제연합의 개념을 빌려와 기본노선으로 구체화하고 있는데, 세대간 형평, 삶의 질, 사회적 단결 그리고 국제적 책임이 그것이다. 이러한 기본 노선들은 2002년 요하네스부르크에서 열린 유엔정상회의에서 제시된 것으로, 앞으로 4년마다 목표달성 상태와 프로그램의 실행 상태에 대한 보고가 이루어질 것이다.

2. 지속가능성평가를 위한 지침

독일정부는 ‘아젠다 21’의 권고를 받아들여 2002년 국가적인 차원에서 지속가능성 전략을 수립하였는데, 이를 통해서 독일 정책분야에서

83) 김경제·이상해·최정일·김상겸 공역, 입법평가의 적용, 2011, 한국법제연구원, 346-347쪽.

지속가능성 개념을 구체화하고 구분하였다. 이에 따르면 지속가능성 평가는 세대간 형평성(Generationengerechtigkeit), 사회적 통합(Soziale Zusammenhalt), 삶의 질(Lebensqualität), 국제적인 책임(internationale Verantwortung)분야로 구분된다. 이러한 4개 영역에서 동시다각적으로 지속가능한 발전을 위한 전략으로 3개의 구성요소로 이루어진 관리개념을 제시하고 있다. 첫 번째 구성요소는 지속가능할 발전에 효과적인 행동방식의 일반적인 원칙들을 표현하는 10개의 관리규정들이고, 두 번째 구성요소는 이미 언급된 4개의 지속가능성 영역인 세대 간 형평성, 사회적인 통합, 삶의 질 그리고 국제적인 책임을 21개의 지표분야를 통해 구체화하고 있는데, 이들을 하나 혹은 여러 개의 지표들을 통해 구체화하였다. 마지막으로 세 번째 구성요소는 정기적인 모니터링의 실행이다. 지속가능한 발전과정의 향상을 명시적으로 하기 위해서이다.⁸⁴⁾

그러나 이는 위의 네 가지 분야에서 지속가능한 발전을 이루기 위한 어느 정도는 추상적인 발전전략일 뿐, 현재까지 정책 및 법안의 지속가능성을 평가하기 위한 명확한 방법을 제시하고 있진 못하다. 다만 연방수상청은 연방의 정책 및 법률안에 대한 지속가능성 평가를 적용하기 위하여 지속가능성 평가지표(Nachhaltigkeitindikatoren)를 지속적으로 개발하고 확장해나가는 노력을 하고 있으며, 주기적으로 지속가능성 평가에 대한 보고서를 발간하고 있다.⁸⁵⁾

2011년 독일의 베르텔스만재단(Bertelsmann Stiftung)은 지속가능성평가를 위한 두 건의 시범프로젝트를 수행하였다. 첫 번째 시범프로젝트(Pilotprojekt)는 일명 “미니잡(Minijobs)”과 관련한 규율을 대상으로 다양한 개혁안에 대한 시뮬레이션이었고, 두 번째 시범프로젝트는 튀링엔주의 형평성법률(Türinger Gleichstellungsgesetzes)과 관련한 것이었다.

84) Hensel/Bizer/Führ/Lange(Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung Perspektiven und Entwicklungstendenzen, 2009, S.292-296.

85) Bertelsmann Stiftung, Gesealtung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, 2009, S.26.

이러한 두건의 시범프로젝트를 바탕으로 베르텔스만 재단은 2011년 연말에 “입법평가의 범위내에서 지속가능성평가를 위한 지침서”를 발간하였다.⁸⁶⁾ 이 지침서에서는 입법평가 안에서 지속가능성평가 네 개의 분야로 기술하고 있는데, 대안개발(Optionsentwicklung), 대안검토(Optionsprüfung), 결과기록(Ergebnisdokumentation), 자문절차(Konsultationsverfahren)이다.

1) 수행영역 1 - 대안발전(Optionsentwicklung)

입법평가를 위한 처음 세 단계에서 지속가능성은 같이 고려되어야만 한다.⁸⁷⁾ 즉 규율범위의 분석에서 지속가능성을 같이 고려해야 한다는 의미는 문제점이 지속적인 발전과정에 존재하지 않거나 또는 존재할수 없는지의 여부에 대하여 고려하여야 한다는 것이다. 예컨대 지속적 발전의 특정한 원칙 또는 목표가 침해될 수도 있다는 문제가 생길 수 있다는 것을 확인하여야 한다. 다른 측면으로는 체계분석의 과정에서 개별 규율과 지속적 발전전략의 내용 사이에 효력관련성이 있는지 또는 없는지의 여부가 발견될 수도 있다. 구체적으로 지속성 전략의 모든 분야에서 원인모델의 작성을 고려할 수 있다. 목표기술의 경우 우선 규율의 목적을 정의하여야 한다. 그와 관련하여 특정한 규율의 목표와 지속적 발전이 있는 일반적인 목표사이에 있어서 그 목표와의 조화와 갈등을 검토하여야 한다.

86) Bertelsmann Stiftung(Hrsg.), Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen, 2011.

87) 연방내무부가 발간한 입법평가를 위한 지침서에서는 입법평가의 과정을 총 5단계로 구분하여, 각각의 단계에서 수행하여야 할 입법평가를 설명하고 있다. 입법평가의 5단계는 규제영역의 분석(Analyse des Regelungsfeldes), 목표에 대한 기술(Zielbeschreibung), 규율대안의 개발(Entwicklung von Regelungsalternativen), 규율대안의 심사와 평가(Prüfung und Bewertung der Regelungsalternativen), 결과기록(Ergebnisdokumentation)이다, Bundesministerium des Inneren, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009.

대안선택의 발전의 경우 지속적인 발전을 기대할 수 있는 예비적 대안을 발전시키거나 또는 계속해서 발전될 수 있도록 고려하여야 한다.

2) 수행영역 2 - 대안평가(Optionsprüfung)

대안평가에서 독자적인 모듈(Modul)속에서 지속적인 발전가능성에 대한 개별적인 규율대안의 영향을 평가하는 것은 매우 의미가 있는 것으로 입증되었다. 이러한 평가를 위한 비용과 평가를 통한 편익의 관계가 적절하게 유지되기 위해서는 사전평가(Vorprüfung)와 주요평가(Hauptprüfung)를 분리할 것을 추천한다. 사전평가에서 개별적 규율대안의 내용이 지속성 전략의 내용에 부합하는지 여부와 이러한 영향의 방향과 강도를 어떻게 측정할 수 있는지에 관하여 검토하여야 한다. 사전평가의 마지막부분은 경우에 따라서 어떠한 분야에서 심도깊은 영향의 검토를 실시하는 가에 대한 결정을 하는 것이다. 주요평가는 지속가능성 전략에 대한 개별적인 규율대안의 상세한 고찰을 가능하게 한다.

만약 다른 검토모듈의 결과가 있다면, 원칙적으로 지속가능성 검토 모듈(공적 재정에 대한 효과, 규범당사자의 규율비용, 가격효과 등)을 먼저 적용할 것을 추천한다. 이와 관련한 근거는 만약 의도하거나 또는 단기·중기적인 효과와 관련하여 특정한 범주는 이미 조사되어져 있다면, 지속성전략은 실질적인 다른 검토모듈의 내용에 동의하고 특히 의도하지 않고 장기적인 효과에 관하여 효율적으로 평가할 수 있다.

3) 수행영역 3 - 결과기록(Ergebnisdokumentation)

결과에 대한 요약의 경우 그에 관하여 어떻게 개별적 검토모듈의 결과가 다른 검토모듈과의 관련하여 더 중요하게 되는가에 대한 결정에 달려있다. 그 결정은 어떻게 “지속성검토”라는 검토모듈의 결과와 다른 검토모듈의 결과와 비교하여 그 중요성이 관련된다.

4) 수행영역 4 - 자문절차(Konsultationsverfahren)

협의절차는 일반적인 입법평가와 지속성검토의 경우에 있어서 특별한 근본적인 의미가 있다. “전통적인” 입법평가 동안에 협의는 특히 규율선택의 내부적 가치평가의 결과를 예견하였다면, 지속성검토에 있어서의 협의는 “확장된” 입법평가에 관하여 일반적으로 사전적 그리고 빈번히 실시되었다. 사전적 그리고 빈번한 자문의 실시는 지속성평가의 투명성을 높이고, 관련자, 외부의 전문가 또는 기타 관심있는 국민의 참여를 강화하고, 관련자 및 기타 관련기업가들에게 검토결과 의 수용성을 높인다.

3. 지속가능성 평가사례

지속가능성에 대한 평가결과는 아직 문제점이 많이 지적되고 있다. 2011년 6월 26일 지속가능한 발전을 위한 독일연방의회 상임위원회 (Parlamentarischen Beirat)의 보고서는 2010년 3월 1일부터 2011년 6월 10일까지 306개의 법령안을 대상으로 지속가능성에 대한 평가결과를 검토하였다. 그 결과 136개의(44.44%) 법령안의 평가결과는 대체로 양호하게 평가를 받았으며 76개(55.56%) 부족하다는 평가를 받았다.⁸⁸⁾ 그러나 여전히 입법평가서에 지속가능성에 대한 평가결과를 기술하도록 되어있다. 이에 따라 입법평가서를 통하여 실제 지속가능성 평가의 내용을 살펴보고자 한다. 지속가능성 평가결과는 앞서 살펴보았던 국가예산에 미치는 영향분석, 이행비용, 경제에 미치는 영향분석의 결과들과는 달리 질적 평가로 이루어진다는 특징이 있다.

88) Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirats über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung des Verfahrens, 2011, S. ; Henrik Riedel, Wie können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden?, in LEGES 2012/1, S.31-38, Hier S.32.

1) 「정신의학적 및 정신신체학적 기관을 위한 종합보상시스템의 도입을 위한 법안」⁸⁹⁾

■ 법률안의 개요 : 발의배경과 발의안의 주요 내용

정신의학적 기관과 정신신체의학적 기관에서의 처치에 대한 비용이 차이가 나는 것은 현재 요양원칙에 따라 보상해주고 있다. 따라서 입법자는 2009년 종합병원재정법(Krankenhausfinanzierungsgesetz) 제17조d에 따라 자치행정파트너(Selbstverwaltungspartner)에게 이러한 기관들의 서비스에 대하여 서비스에 따른 종합적인 보상시스템을 도입할 것을 규정하였다. 이러한 새로운 보상시스템의 도입으로 종합병원의 의료적 처치는 비용지향적 구조에서 서비스 지향적 구조로 변화되어야 하며, 서비스의 투명성도 높아져야 한다.

■ 지속가능성 평가결과

본 법안은 정신의학적 및 정신신체학적 기관에서의 보상구조에 대하여 규율하고 있다. 서비스에 따른 병원보상시스템은 종합병원 내부적으로 그리고 다른 종합병원들에게도 필요에 근거하는 효율적인 자원투입을 강화하는 결과로 이어졌다. 이를 통하여 법안은 자원의 절감과 효율성 향상은 물론 동시에 서비스의 품질 향상을 도모하였다(지속가능성지표영역 1). 효율적인 자원배분은 미래의 지출증가를 제어하는데 기여할 수 있으며, 또한 비용지급자의 부담을 잠재적으로 경감시킬 수 있다. 이로써 매우 적은 영향범위일지라도 국가예산의 안정화에도 기여할 수 있다(국가 지속가능성 전략의 관리규율 7).

2) 「자동차세법 및 보험세법의 개정을 위한 법률안」⁹⁰⁾

■ 법률안의 개요 : 발의배경과 발의안의 주요 내용

지난 몇 년간 보험세수에 부정적인 영향을 미치는 요인들이 강화되었는데, 특히 연방감사원(Bundesrechnungshof)의 요청에 근거하여 2001년부터 강화된 감사결과와 연방행정에 의한 집행의 결과는 보험세법의 보완과

89) Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines pauschalierenden Entgeltsystems für psychiatrische und psychosomatische Einrichtungen, 2012.3.14, 발의자: 연방건강보건부, BT-Drucksache 17/8986.

90) Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Versicherungsteuergesetzes und des Kraftfahrzeugsteuergesetzes, 2011.5.18, 발의자:독일연방재정부, BT-Drucksache 17/10039.

보다 명확한 규정이 필요하다는 점을 지적하고 있는데, 이는 정보제공의 무의 적용과 이행, 집행을 완화시키는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 독일의 연방정부는 환경친화적인 전기자동차의 활성화를 적극 지원하고 있으며, 이를 위하여 전기자동차 소유주에 대한 우대조치들을 확대하고 있다. 현재 중요한 자동차세법적 분리기준은 자동차에 대한 평가에서 주기적으로 어려움을 발생시키는데, 이는 교통법적(verkehrsrechtliche) 분류에서 벗어나기 때문이다. 이에 자동차세의 환경정책적 조정기능을 고려하여 단순화조치가 필요하다.

■ 지속가능성 평가

□ 보험세법

○ 보험세법의 개정은 지속적인 세수의 확보에 기여한다.

□ 자동차세법

○ 전기자동차에 대한 조세근거의 확대는 지속가능성에도 기여를 한다.

이는 전기자동차는 탄소배출의 감소에 매우 중요한 역할을 수행하며 또한 기후친화적 교통시설의 확대에 기여할 수 있기 때문이다.

입법평가서에 나타난 지속가능성 평가결과는 첫 번째 「정신의학적 및 정신신체학적 기관을 위한 종합보상시스템의 도입을 위한 법안」에서 나타나듯이 국가 지속가능성전략(Nationaler Nachhaltigstrategie)⁹¹⁾에서 제시하였던 22가지 지표에 따라 구체적으로 평가결과를 제시한 것도 있었지만, 반면 두 번째 사례인 「자동차세법 및 보험세법의 개정을 위한 법률안」에서 보듯이 매우 개괄적인 서술로 끝나는 경우가 대부분이었다.

제 5 절 소 결

연방각부공통직무규칙 제44조에서 요구하고 있는 법률의 결과에 대한 분석내용을 법률안 입법이유서(입법평가서)를 중심으로 검토하였

91) Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002.

다. 전술하였듯이 입법평가의 주요 내용은 우리나라에서 이미 시행중에 있는 규제영향분석, 성별영향평가, 법안비용추계 등의 내용을 포괄하고 있다. 물론 독일의 입법평가 내용은 이외에도 지속성평가의 내용과 보다 경제에 대한 영향분석을 위하여 개별가격 및 소비자 물가수준에 미치는 영향 등을 분석할 것을 요구하고 있기 때문에 그 범위는 상당히 넓다고 볼 수 있다. 반면 아직까지는 각종 영향을 분석하기 위한 과학적이고 타당한 방법이 개발되어 있지 않는 분야가 있어 입법평가 자체가 갖고 있는 목적을 달성하기에는 아직 개선되어야 할 점이 많은 것으로 판단된다.

입법평가서를 중심으로 살펴본 독일 입법평가의 실체는 평가영역보다는 규율대상에 따라 분석의 내용이 큰 편차를 보이고 있었다. 예컨대 국가예산에 대한 영향분석이나 경제에 미치는 영향분석 등 특정 평가영역별로 형식적 분석이 이루어지고 있다거나 내실있는 분석이 이루어지고 있다고 보여지진 않는다. 오히려 어떤 법안의 경우 모든 평가영역에서 매우 충실한 분석결과를 제시하고 있는 가하면, 매우 형식적인 평가결과만을 제시하고 있는 경우도 있었다. 대표적인 예로 「요양보험의 새로운 이행을 위한 법률안」의 경우 국가예산에 대한 영향분석부터 지속가능성 평가에 이르기까지 비교적 구체적이고 상세하게 평가결과를 기술하고 있었다. 입법평가의 사전적 절차에 있어서 원칙적으로 해당 부처 공무원이 입법평가의 주체가 되지만, 법안의 중요도가 높거나 또는 다수의 국민의 이익과 결부되는 법안 등의 경우 해당 부처는 외부 전문가에게 다양한 영향분석과 관련한 과제를 위탁하기도 한다. 이러한 위탁과제의 보고를 바탕으로 입법평가서를 작성하게 되면, 입법평가서의 내용이 보다 풍부해질 수 있다. 그러나 여기에서 독일에서 입법평가제도를 도입하게 된 배경을 다시 한번 되짚어 볼 필요가 있다. 독일의 입법평가제도는 법령의 간소화를 통하여 행정의 효율성을 향상시키기 위한 목적을 갖고 있었다. 즉, 입법평

가를 통하여 법령을 간소화하고 행정비용을 절감하고자 하였다는 것이다. 따라서 법령간소화를 위한 입법평가제도가 또 다른 비용유발적인 규제가 된다면 입법평가 본래의 목적을 상실하게 되는 것이다. 이에 따라 입법평가는 과도한 비용을 소비하는 규제가 되어서는 안된다. 이는 결국 모든 법안에 대하여 지나치게 상세하고 광범위한 평가를 요구하게 되면 오히려 입법평가가 규제를 강화하는 역효과를 가져올 수 있기 때문이다. 이러한 차원에서 상세하고 구체적인 입법평가는 법안의 중요도나 효력범위 등을 고려하여 정하는 것이 입법평가의 본래 취지에 부합할 수 있다는 점을 간과해서는 안된다.

제 5 장 우리나라 입법평가지침마련을 위한 시사점

독일의 입법평가서의 주요 내용은 국가예산에 미치는 영향, 이행비용, 경제에 미치는 영향, 양성평등정책적 영향, 지속가능성 평가 등으로 구성되어 있다. 이러한 입법평가를 위한 지침서로서, 첫째 각 연방부처의 입법평가 수행을 지원하기 위하여 지난 2009년 연방내무부에서 발간한 “입법평가를 위한 실무지침서”(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung), 둘째 이행비용의 조사와 측정을 위하여 국가규범통제위원회와 연방통계청이 2010년 발간한 『연방정부의 법령안에 대한 이행비용의 조사와 서술에 대한 지침』(Leitfanden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung), 셋째 연방경제기술부가 2011년 발간한 『경제에 대한 비용과 가격에 미치는 영향분석을 위한 지침서』 그리고 마지막으로 지속가능성 평가를 위하여 베르텔스만 재단이 2011년 발간한 「입법평가과정에서 지속가능성평가를 위한 지침서」(Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen)가 있다. 입법평가를 위한 실무지침서의 목적은 입법평가를 담당하는 실무자들을 지원하기 위한 것으로, 규제대안의 결과를 평가하기 위한 지침들을 제공한다. 반면 연방경제기술부, 국가규범통제위원회, 베르텔스만 재단에서 발간한 세 개의 지침서는 각각 이행비용, 경제에 대한 영향분석, 지속가능성 평가를 위한 내용과 방법을 구체적으로 제시함으로써, 장기적으로 독일에서 입법평가의 내실화와 활성화 등을 위한 실질적이고 중요한 역할을 수행한다.

이에 따라 우리나라의 입법평가제도화를 위하여 무엇보다 선행되어야 할 조건은 우리나라 실정에 적합한 평가대상, 평가범위, 평가방법을 설정하고, 그에 합당한 지침서를 작성하는 것이다. 구체적인 내용과 범위 및 방법이 설정되기 전에는 어떠한 평가든 구체적이고 유용

한 결론을 이끌어내기 어렵기 때문이다. 이와 관련하여 실제로 독일 연방행정부가 수행하는 입법평가의 결과가 과연 법률안 작성과정에 얼마나 반영되고 있는가라는 점에서 비판의 목소리가 들리고 있다.

「연방각부공통직무규칙」에는 법률의 효과에 대한 설명을 법률안을 제출할 때 첨부하도록 규정하고 있지만, 이행비용을 제외한 나머지 영향분석의 결과를 법률안에 반영하기 위한 보장장치가 없다. 즉, 입법평가를 통하여 경제적 영향분석 및 재정적 영향, 지속가능성 평가 결과 등을 어떻게 법률안에 반영할 것인가에 대한 규범이 없다는 점이다. 이는 매년 다수의 법률안을 만들고 그에 대한 입법평가를 실시해야 하는 공무원들의 입장에서 입법평가의 결과에 대한 책임을 회피할 수 있는 도구가 될 수도 있다. 물론 앞서 진술할 바와 같이 입법평가내용 중에서 유일하게 강제성을 띠고 있는 이행비용은 다르다. 이행비용의 경우 국가규범통제위원회가 이행비용측정결과에 대한 타당성 심사를 하며, 연방의회에서 법률이 제정되는 과정에도 지속적으로 참여하여 이행비용 측정결과에 대하여 설명함으로써 위원회의 의견을 반영하고 있기 때문이다. 이는 평가대상, 평가범위, 평가방법에 대하여 명확한 지침서가 제시되고 있는 분석방법이 이해비용측정을 위한 방법에 그치고 있기 때문일 것이다. 따라서 이행비용 외에 기타 영향분석의 방법에 대해서도 보다 구체적인 지침서가 필요할 것으로 보이며, 더불어 이러한 분석결과를 법률안에 반영하기 위한 보장장치가 필요할 것으로 보인다.

독일의 입법평가제도의 두 번째 특징은 이행비용을 제외하고는 독립적인 감독기구가 없어 입법평가결과의 타당성 등을 확인할 수 있는 장치가 사실상 부재한 상황이라는 점이다. 독일의 입법평가서의 내용을 살펴보면 이행비용을 제외한 기타 영향분석은 매우 개괄적으로 이루어지는 편인데, 이는 감독기구의 부재와 연관이 있을 것으로 보인다.

독일에서 입법평가결과에 대한 감독기관은 소관부처 협의와 각료회의인데, 현행 독일 입법평가서의 내용을 살펴보면 입법평가결과에 이르는 과정에 대한 구체적인 설명이 전제되어있지 않은 현실이다. 더욱이 각각의 영향분석에 대하여 비전문가일 수밖에 없는 연방행정부처가 소관부처의 입법평가결과를 검증하기에는 한계를 지닐 수밖에 없다. 이는 결과적으로 소관부처를 포함한 내부적인 기구에 의한 감독기능이 형식적인 절차에 머물게 될 수도 있다. 이러한 우려는 입법평가서의 분석결과에서도 분명히 나타나는데, 검토결과서를 작성하는 이행비용에 대한 분석결과는 모든 법안에서 매우 구체적이고 자세하게 기술되어 있는 반면, 이행비용을 제외한 국가예산에 미치는 영향분석이나 또는 경제에 미치는 영향분석 등은 매우 적은 수의 법안에서만 실질적인 분석이 이루어지고 있었다. 물론 이는 이행비용의 특성상 모든 법안에서 발생하는 비용인 반면 공공예산의 세입과 세출에 미치는 영향 및 경제에 미치는 영향 등은 모든 법안에서 수반되는 것이 아니라는 점이 이유가 될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 감독기관의 유무는 장기적으로 입법평가제도의 내실화와 활성화를 위한 가장 중요한 전제라는 점을 잊어서는 안 될 것이다. 따라서 우리나라에서 입법평가제도를 효과적으로 운영하기 위해서는 무엇보다 입법평가의 결과를 심사하는 독립된 기구를 설치하는 것이 필요할 것으로 보인다. 결론적으로 우리나라에서 입법평가제도를 도입하고 효과적으로 운영하기 위해서는 첫째 입법평가의 평가대상, 평가범위, 평가방법에 대한 구체적인 내용이 결정되어야 하며 이러한 입법평가의 결과를 감독하고 지원할 수 있는 독립적 기구를 설치하여야 한다.

참고 문헌

- Bertelsmann Stiftung(Hrsg.), Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikfolgenabschätzung im internationalen Vergleich, Innovationen und Trends, Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Klaus Jacob, Anna-Lena Guske und Volker von Prittwitz, Güterloh, 2011a.
- Bertelsmann Stiftung(Hrsg.), Leitfaden für nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzung, Gütersloh, 2011b.
- Bertelsmannstiftung, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, 2009.
- Bräunlein, Tobias, Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland, Peter Lang, 2003.
- Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Arbeitshilfe zu §44 Abs.4 Nr.1 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise, 2011.
- Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002.
- Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirats über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung des Verfahrens, 2011.

참 고 문 헌

- Dittrich, Matthias, Folgenabschätzung von Gesetzen in Deutschland und Großbritannien. Ein Vergleich zum Stand der Institutionalisierung, AVM 2009.
- European Commission 2004, OECD 2004, Bertelsmannstiftung, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, 2009.
- Hensel/Bizer/Führ/Lange(Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung Perspektiven und Entwicklungstendenzen, 2009.
- Konzendorf, Götz, Institutionelle Einbettung der Evaluationsfunktion in Politik und Verwaltung in Deutschland, in: Evaluation. Ein systematisches Handbuch, Thomas Widmer/ Wolfgang Beywl/Carlo Fabian(Hrsg.), 2009,
- Nationaler Normenkontrollrat, Presserklärung des NKR zur Änderung des NKR- Gesetzes, 2011.
- Nationaler Normenkontrollrat, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2011.
- Riedel, Henrik, Wie können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden?, in LEGES, 2012.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) Verrechtlichung, Analysen zur Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justitialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse, Königstein/Ts 1980.
- Veit, Sylvia, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich, VS Verlag, 2010.

- 국가경쟁력강화위원회, 보고자료, 2008. 8. 29.
- 국무총리실, 규제영향분석서 작성지침, 2008.
- 국회예산정책처, 법안비용추계, 원리와 실제 : 지출편, 2012.
- 김경제/이상해/최정일/김상겸 공역, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011.
- 김경희, 김들순, 지방자치단체 성별영향평가의 제도화와 정책과제, 지방정부연구 제14권 제2호.
- 김주미/김철환/조이현/김종운, 중소기업 규제영향분석에 관한 선진국 운영실태 및 사례연구, 중소기업연구원 수탁과제보고서, 2008.
- 박선영, 성별영향분석평가법 제정 및 법령 성별영향분석평가제도 도입 의의, 한국법제연구원, 한국여성정책연구원, 이화여대 젠더법학연구소 공동학술대회, 2012.06.21.
- 박영도, 독일연방정부의 입법절차개혁-연방각부공통직무규칙을 중심으로, 한국법제연구원, 2003.
- 박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008.
- 박영도, 홍의표, 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구 - 독일의 사례를 중심으로, 한국법제연구원, 2012
- 여성가족부, 성별영향평가지침, 2008.
- 원소연, 독일입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011.
- 정창화, 입법평가 실무지침서, 한국법제연구원, 2009.