

입법평가를 통한 법률 개선

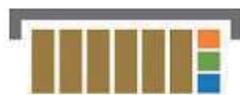
최윤철·서윤희 역



입법평가 자료 13-24-①

입법평가를 통한 법률 개선 - 독일과 스웨덴 비교 -

최윤철 · 서운호 역



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가를 통한 법률 개선

- 독일과 스웨덴 비교 -

Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?

- Deutschland und Schweden im Vergleich -

번역 : 최윤철(건국대학교 법학전문대학원 교수)

Choi, Yoon-Cheol

서윤호(건국대학교 학술연구교수)

Seo, Yun-Ho

2013. 2. 28.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

감사의 말

저자는 이 연구를 현실화하는 데 도움을 준 모든 사람들에게 이 자리를 빌어 감사드리고 싶다. 지난 수년간 나의 학문적 진행과정을 전폭적으로 지원해주신 지도교수 베르너 얀 교수에게 특히 감사를 드린다. 토마스 에델링 교수에게는 논문의 심사를 맡아주시고, 아낌없는 장학금으로 나를 지원해준 포츠담 대학의 현대 거버넌스 대학원생 행사에서 도움이 되는 수많은 조언을 해주신 데 대해 감사드린다. 페터 보르델만 박사에게는 작센-안할트 주에서의 아동 및 청소년원조법률에 대한 법률 결과평가 수행에서 이 연구의 주제에 대한 최초의 실제적 접근을 가능하게 해주고 또 수많은 흥미로운 전문적 대화를 나눈 것에 대해 감사한다. 카이 벡리히 교수, 클라우스 야콥 박사, 토비아스 바흐, 마그누스 에를란트손, 율리아 플라이셔, 투리트 후스테트, 바스티안 얀츠, 예페 외르겐센 그리고 마르쿠스 자이프리트에게 그들의 지원과 종종 매우 급한 질문에 대한 그들의 응답에 대해 감사한다. 독일과 스웨덴에서의 인터뷰 상대방들의 적극적인 협조는 경험적 연구의 성공에 절대적이었다. 그들은 나에게 귀중한 시간을 내줬을 뿐만 아니라 또한 그와 같은 대화에서 필요한 신뢰와 개방성을 보여줬다. 또한 도미니크 벨호프 박사, 크리스티나 포르스 그리고 로니 카이에게도 감사하고 싶다. 그들과 함께 나는 여러 번에 걸쳐 오랫동안 배후의 대화를 진행할 수 있었다. 포츠담 대학원과 경영과 조직연구소(포츠담)에 이 책의 출판을 위한 인쇄비용을 지원해 준 것에 대해서 감사한다. 마지막으로 나의 가족에게 감사하며, 그들과 함께 하지 못하고 컴퓨터 앞에서 보냈던 많은 시간들에 대해 내 아이들에게 용서를 구하고 싶다.

베를린, 2009년 10월

실비아 파이트

목 차

1. 서 론	13
1.1. 기본개념들에 대한 정의와 구별	15
1.2. 중심적 개혁도구로서 법률결과평가(GFA)와 표준비용모델(SKM)	19
1.3. 연구의 관심	22
1.4. 사례의 선정	28
1.5. 책의 구성과 방법론	31
2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비	35
2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관 ...	35
2.1.1. 연방차원에서의 법규정과 행정규정의 규범유형과 수 ...	36
2.1.2. 법률준비과정에서의 내각행정	42
2.1.3. 전문가, 이익집단, 주정부 그리고 정당의 의미	54
2.1.4. 연방차원에서의 결과평가를 통한 더 나은 법제정: 발전과정과 개혁맥락	63
2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실	86
2.2.1. 스웨덴의 행정체계	86
2.2.2. 법규정의 규범유형과 수	93
2.2.3. 위원회제도에서의 정책내용의 사전구조화	98
2.2.4. 내각행정에서의 법률준비	109
2.2.5. 이익단체: 위원회조합주의, 행정조합주의 아니면 탈조합화?	115

2.2.6. 입법과정에서의 의회와 정당	123
2.2.7. 결과평가를 통한 ‘더 나은 법제정’: 발전과정과 개혁맥락	126
2.3. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비의 주요특징 ...	145
3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들	153
3.1. 방법론적 수행	153
3.2. 독일에서의 결과평가를 위한 GGO 기준의 수행	156
3.2.1. GGO의 요구사항과 심사기준	157
3.2.2. 경험적 연구의 현황	162
3.2.3. 1999, 2003 그리고 2006년의 법률초안에 대한 경험적 분석	166
3.2.4. GGO 요구사항의 형식적, 사실적 충족	193
3.3. 결과평가 규정의 수행: 스웨덴	196
3.3.1. 결과평가관련 규정들: 스웨덴	197
3.3.2. 경험적 연구의 현황	204
3.3.3. 스웨덴 정부제출안의 법률결과 설명에 대한 경험적 분석	220
3.4. 독일과 스웨덴에서의 결과평가 요구사항의 충족 비교 ...	240
3.5. 매년 같은 절차? 지난 30년간의 결과평가 실무의 지속성과 변화	246
3.5.1. 독 일	247
3.5.2. 스웨덴	252
4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명	259
4.1. 이론적 범위: 조직이론에서 신제도주의	259

4.1.1. 조직의 정당성 추구의 결과로서 구조 동형성	262
4.1.2. 조직의 구조적응의 단계	268
4.1.3. 조사를 위한 기초가설	272
4.2. 갈등 가설	276
4.2.1. 법률안의 관철능력의 형성과 확보	276
4.2.2. 내각행정의 사전결정권과 정치의 정보취급의 경감 ..	285
4.3. 통제 가설	292
4.3.1. 독일에서의 통제와 투명성	293
4.3.2. 스웨덴에서의 통제와 투명성	304
4.3.3. 결론: 정치적 지원, 이익 그리고 관할의 의미	318
4.4. 인지가설	319
4.4.1. 독일과 스웨덴의 행정	320
4.4.2. 독일과 스웨덴의 내각 공무원들의 교육배경	329
4.4.3. 결론: 행정문화와 교육적 배경의 의미	338
5. 요약과 전망	341
5.1. 연구의 물음 1: 크고 작은 수행의 흠결에 대하여	342
5.2. 연구의 물음 2: 수행 차이의 원인에 대하여	345
5.3. 전망: 교훈	354
참 고 문 헌	359
약 어 표	413

표 목 차

표 1: 회기에 따른 법률의 수(독일)	38
표 2: 독일과 스웨덴의 행정적 법률전개	149
표 3: 표지의 구성(GGO II 와 개정 GGO)	158
표 4: GGO의 근거와 심사기준	160
표 5: 개별가격, 일반적 물가수준과 소비자 영향	184
표 6: 스웨덴 내각사무처의 결과평가를 위한 요구사항들과 도출된 평가기준	200
표 7: 심플렉스 명령 제3조에 따른 소기업을 위한 결과예측에서의 12개 문항(SFS 1998: 1820)	203
표 8: NNR-법규 지표의 심사기준	217
표 9: 선택된 심사기준에 대한 준비된 위원회의 영향(SWE)	237
표 10: 법률표제의 구조에 따른 2006년도 독일의 법률초안에서의 심사변수의 형식적 충족	303
표 11: 스웨덴에서의 행정 엘리트의 교육적 배경 - 1971년과 1990년 사이	337

그림 목 차

그림 1: 직업그룹에 따른 위원회구성원 1955-1989년(스웨덴) …	101
그림 2: 직업그룹에 따른 스웨덴 위원회제도의 전문가 1955-1989년(스웨덴) …	102
그림 3: 스웨덴의 형식적 입법절차 …	116
그림 4: 기관 간부진에서 다수 관계(스웨덴) …	123
그림 5: 분석대상인 법률초안의 출처(BRD) …	168
그림 6: 법률초안의 쪽수(BRD) …	170
그림 7: 입법이유에 관한 쪽수(독일연방공화국) …	171
그림 8: 집행비용을 제외한 예산상의 영향(독일연방공화국, 모든 법률초안) …	175
그림 9: 집행비용을 제외한 예산상 영향(독일 연방공화국, 조약법률제외) …	177
그림 10: 초안 작성자별 ‘예산상 영향 없음’의 수 …	178
그림 11: 집행비용에 대한 정보(독일연방공화국) …	180
그림 12: 부처별 집행비용에 대한 정보(BRD) …	182
그림 13: 경제적 영향(BRD) …	183
그림 14: 독일 연방공화국의 성적 평등대우에 대한 영향 (성별영향) …	186

그림 15: 법률초안에서의 관료비용에 대한 표시(BRD)	192
그림 16: GGO 요구사항기준의 형식적, 실질적 충족	196
그림 17: NNR-법규지표 2002-2007	219
그림 18: 분석 대상 정부제출안의 출처	221
그림 19: 정부제출안 입법근거의 쪽 수	222
그림 20: 부처별 국가예산에 대한 결과비용(SWE)	229
그림 21: 부처별 집행비용에 대한 정보(SWE)	230
그림 22: 규정제안의 재정관련 정보(SWE)	231
그림 23: 지방자치단체, 경제 및 환경에 대한 영향(SWE)	234
그림 24: 결과평가의 형식적 충족(SWE)	240
그림 25: BRD와 SWE 형식적 충족과 실질적 충족	241
그림 26: 독일과 스웨덴의 계량화 비율	246
그림 27: 이행결함 설명을 위한 가설들	276
그림 28: 내부 갈등적 환경요구사항에 대한 내각 행정의 반응 ...	278
그림 29: 독일 연방공화국의 각 부서의 형식적 심사권한	298

1. 서론

지난 십년간 주로 유럽에서 전개된 국가와 행정현대화 개혁영역은 ‘더 나은 규제’라는 표어로 표현된다. 그 목표는 후기산업적 지식사회와 지구화 시대에서 유럽연합의 국제적 경쟁능력을 확보하고 복지와 삶의 질을 유지하는 것이다. 그에 대한 중요한 추진력은 OECD로부터 나온다. OECD는 1990년대 중반 이후 더 이상 인프라구조의 국가독점에 대한 탈규제화와 민영화의 추진자로 나서는 것이 아니라, 사전적 평가와 결과평가를 통한 법규정의 일반적인 품질 개선을 주장하고 있다(OECD 1995, 1997, 2004b).

하지만 지난 수년간의 ‘더 나은 규제’의 인기는 오로지 경제 및 사회 정책적 목적에만 기인하는 것이 아니라, 오히려 정책적 결정의 정당성에 대한 물음과 더불어 안정된 국가 결정구조의 정당성에 대한 물음과 관련된다. 정책결정의 기본조건의 변화를 배경으로 하여 - 예컨대 정치 불만의 증가, 정당의 결속력 감소 그리고 다양한 정책영역에서의 결정내용과 결정발견과정의 높은 복잡성을 생각할 수 있을 것이다 - 정책결정의 결과정당성은 점점 더 커다란 의미를 가진다. 지속적으로 정당성을 유지하려면 정책 및 행정의 주체들은 그들의 결정이 실질적으로 적합하며 효과적이라는 것을 입증해야 한다. 그것도 단순히 (예컨대 평가를 통한 사후적인) 후속작업 속에서가 아니라, 오히려 이미 (사전적인) 정책결정의 과정 속에서 입증해야 한다.

이것은 그 구성에서 민주적 정당성이 오히려 약한 유럽위원회에 대해 특히 매우 강하게 적용된다. 따라서 유럽위원회는 그 결정들이 정당하고 투명한 절차 속에서 성립되었고, 실질적으로 정당하고 효과적이며, 또 다양한 선택들 사이에서 비교형량의 과정이 비용과 편익의 관점에서 이루어진다는 점을 입증하는 데 많은 노력을 기울이고 있다.

1. 서론

유럽위원회가 최근 십 년간 ‘더 나은 규제’의 핵심적 ‘운영자’로 발전한 제도가 되었다는 사실은 그리 놀랄 일이 아니다.¹⁾ 유럽위원회는 연구프로젝트의 수행과²⁾ 전 유럽 개혁전문가 네트워크의 제도화를³⁾ 통해 단지 유럽연합 차원에서만이 아니라 회원 국가들에서도 개혁 테마의 정책적 수용과 장기적인 의제설정을 지원했다. 이렇게 성립한 연구 및 정책 네트워크는 더 나은 법제정의 특정한 도구들을 전 유럽에 확산하는 데 결정적인 기여를 했다(Wegrich 2009b; Radaelli 2005). 그 경우 다양한 형태의 정책 및 법률의 결과평가가 중요한 의미를 얻게 되었다(1.2 참조).

‘더 나은 규제’ 개혁 분야에서 나타나는 법규범의 양산에 대한 비판은 더 넓은 맥락에서 종래의 국가의 조종능력에 대한 비판 요소 및 표현과 궤를 함께 한다. 마찬가지로 현대화 작업도 이러한 조종능력을 높이는 데 매우 집중하고 있다. 이에 대한 규범적 이론의 기초는 두 명의 미국 연구자 러너와 라스웰(Lerner/Lasswell 1951)이 행한 바 있는 과학적 뒷받침을 통해 정책결정과정을 개선하려는 그들의 학제간 문제해결의 학문(정책 과학)이라는 이념으로 되돌아간다. 그에 상응하여 ‘더 나은 규제’ 개혁 분야의 많은 내용들은 현실적 논의에서 새로운 것을 발견할 수 없다(Jann et al. 2005; Böhret/Hugger 1979; Mayntz 1980; Fricke 1983). 그렇지만 특히 체계적 과학적 분석을 통해 계획한 규제의 영향에 대한 지식을 개선함으로써 법률준비 및 결정발견의 과정을 합리화하는 데 기여한다고 하는 그러한 조치들이 이미 과거에도 요청과 현실 사이에 현격한 차이가 있었음을 알 수 있다. 일반적으로

1) 2001년에 “유럽통치” 백서(COM 2001 428 final)와 더 나은 법제정을 위한 만델케른 그룹 보고서(BMI 2001)의 발간 이후 유럽연합의 차원에서 ‘더 나은 규제’를 위한 광범위한 개혁프로그램이 성립되었다(Konzendorf et al. 2005; Meuwese 2008).

2) MATISSE, EVIA, ENBR, SEAMLESS, NoE (3.2.2와 3.3.2 참조).

3) 예컨대 ENBR와 NoE의 영역에서 교류활동을 재정적으로 지원한다거나 “더 나은 규제의 대표 및 전문가” 위원회(DEBR)를 들 수 있을 것이다.

이러한 합리화 시도들은 개혁 열광의 시기가 지난 후 급속하게 그 의미를 잃었으며, 정책행정제도 속에서 그리고 정책형성 및 결정의 과정 속에서 어떤 지속적인 변화도 야기하지 못했다.

이 연구는 이러한 배경 속에서 다음과 같은 문제를 검토하고자 한다. 새로운 법률적 규정의 준비와 친숙한 행위자들에 대한 정책적 결정주체의 지식기초를 체계적으로 개선하기 위해 현실적인 개혁 범의 맥락에서 도입된 여러 조치들이 과연 과거에 실패한 바 있는 개혁 시도들보다 더 낮게 재정립되고 있는가? 이를 위해서 제1장 서론에서는 먼저 1.1에서 기본개념들에 대한 정의가 이루어진다. 이어서 1.2에서는 지난 십 년간 현대화의 물결 속에서 법률효과에 대한 지식의 증가를 위해 끌어들이는 중요한 도구들에 대해 설명한다. 1.3에서는 이 연구를 이끌어가는 문제제기를 구체화하고 연구의 구도와 이 책의 구성이 어떠한지 제시한다.

1.1. 기본개념들에 대한 정의와 구별

도입부에서 간단히 살펴본 바 있는 ‘더 나은 규제’라는 개혁 분야는 개혁 영역 전반과 그 부분 영역의 서술을 위한 다수의 개념들을 통해 분명하게 나타난다. 이러한 사실은 개혁과 현대화가 항상 혁신적 표어와 도구, 방법 그리고 프로그램들과 밀접하게 결합되어 있다는 것에 기인한다. 물론 실제의 혁신 내용이 그다지 크지 않다고 해도, 개혁 문제에 대한 연구는 대부분 규범적으로 형성되어 있다. 이들 개념들은 각각 정책적 배경과 유래 국가에 따라 차이가 있을 수 있는 특정한 의미내용이 부여된 정책적 실무로부터 나온다. 이와 같은 개혁 용어들 사이의 개념적 다양성, 막연한 개념정의 그리고 강한 중첩성은 실제에서 다양한 기능을 (예컨대 정책적 결정에 대한 다수능력의 형성, 자신의 관념과 다른 개혁 주체들의 구별 등) 수행하고 있다.

1. 서론

여기에서 관심의 대상이 되는 개혁 분야의 서술을 위해 독일어권에서는 ‘더 나은 규제’와 ‘더 나은 법제정’이라는 개념이 매우 빈번하게 사용된다. 그 외에 관료주의철폐 혹은 탈관료화(Jann/Wegrich 2005, 2008), ‘현대적 규제’(Empter et al. 2005), 법단순화 그리고 탈규제화(Jann et al. 2005)와 같은 폭넓은 표어들도 중요한 역할을 한다. 영어권에서는 ‘더 나은 규제’ 대신 종종 ‘스마트한 규제’(Gunningham/Grabosky 1998)라고 표현되고 있다. 이 모든 개념들은 그 내용적 의미가 무엇인가 하는 폭넓은 해석의 여지를 남기고 있다. 현실적인 개혁의 물결 속에서 결과평가⁴⁾를 위한 규정의 수행을 다루고 있는 이 연구의 맥락에서는 이렇게 폭넓게 사용하고 있는 용어들을 개념정의하고 구별하는 것이 중요하다. 이를 통해 연구내용을 가능한 한 명확하게 규정하고 또 더 넓은 개혁 맥락에서 연구 프로젝트를 제대로 자리 잡게 할 수 있을 것이다.

규제는 협의의 개념정의에서 명령과 금지의 허용 내지 국가에 의한 고지 및 허가 의무로서 파악된다. 규제와 규제 조종에 대한 이와 같은 이해는 특히 정책분석의 영역에서 외적 조종도구의 범주화에 대한 학술문헌에서 나타난다(예컨대 Schubert 1991). 그에 반해 ‘더 나은 규제’의 맥락에서 규제 개념은 좀 더 포괄적으로 특징지어진다. 여기에서 규제는 구체적 조종방식과 조종도구와는 별개로 국가적 조종과 프로그램의 총체로 규정된다(Baldwin/Cave 1999: 2; Jann et al. 2005: 51). 그에 따라 ‘더 나은 규제’라는 개혁 분야는 국가의 정책형성과 그 전환 및 적용의 품질을 개선하고자 하는 모든 조치를 포괄하게 된다(Wegrich 2009a). 따라서 ‘더 나은 규제’는 독일어권에서 일반적으로 사용하는 ‘더 나은 법제정’이라는 용어에 의해 묘사되는 것보다 폭넓은 관념이다.

4) 이 연구에서 결과평가 개념은 법제정과정에서 법률결과의 사전적 분석과 서술을 위한 절차와 규정에 대한 상위의 표현으로 사용된다. 법안이유에 법률의 재정영향을 서술해야 하는 의무도 그에 대한 한 예이다.

더 나은 법제정은 개념정의 자체로는 단지 (실정법과 같은) 특정한 조종도구와 (입법과정과 같은) 정책과정의 특정한 단계와 관련된다. 따라서 ‘더 나은 법제정’은 ‘더 나은 규제’의 부분 영역이다. 그러나 과연 어떤 내용이 그 뒤에 서 있는가? ‘더 나은 법제정’은 그 세부 내용에 있어서 정치적으로 상이한 내용들로 채워지는 규범적 관념이다. 그럼에도 불구하고 합의된 기본 전제는 ‘더 많은 정보’ 내지 ‘더 많은 지식’이 ‘더 나은’ 정책적 결정에 도달한다는 것이다. 다시 말해 결정은 그 본질적인 긍정적 및 부정적 결과들이 결정 상황 속에서 해당 결정의 주체들에게 확실하게 의식되고 이들에 의해 서로 비교형량된다는 것이다(합리주의적 결정이론의 이상형).

스마트한 규제 혹은 현대적 규제는 정책실무로부터 연원하는 ‘더 나은 규제’의 변형이다. 그에 반해 관료주의철폐, 탈관료화, 탈규제 그리고 법단순화 개념들은 비록 서로 현저하게 중첩되고 또 실무에서 엄격하게 구별되지 않는다고 해도 그때마다 약간 차이가 있는 내용적 의미를 갖는다.

관료주의철폐는 자명하게 ‘더 나은 규제’보다 훨씬 더 많은 영역을 포괄한다. 관료주의 비판은 일상 언어에서는 예컨대 지나친 서열화, 느린 업무처리, 개별 사안과 관련한 비인격성과 비효통성, 이해할 수 없는 서류양식 혹은 너무 많은 규정들 그리고 그로부터 나오는 지나친 복잡성과 같이 수많은 현상들과 관련되어 있다(예컨대 세법). 마인츠를 원용하여 얄과 벡리히는 다양한 하위 차원을 가진 관료주의 비판의 세 영역을 구별하고 있다: (국가에 의해 너무 많은 과제가 수용되거나 규율되는) 과제영역, (너무 많은 규제가 존재하거나, 그 속에서 확정된 실질적 기준들이 너무 높거나, 규제가 제대로 이루어지지 않는 등) 규제영역, (국가 행정관청의 수, 그 업무방식 그리고 동료의 행동 등) 조직영역. 이와 같은 범주화로부터 출발한다면, ‘더 나은 규제’는 관료주의철폐의 부분 영역을 이룬다.

1. 서론

탈규제화는 경쟁의 독점을 제거하고 기업의 발전 잠재력을 가능한 한 덜 제한하기 위해 특정한 부문에서 국가 규제의 실질적 기준을 축소하는 것과 관련된다. 따라서 탈규제는 상대적으로 명확하게 규정된 목적과 규범적 우선순위를 가진 구체적 개념이다.

법단순화는 본질적으로 덜 분명한 유사한 용어이다. 실무에서 법단순화는 탈규제를 위한 조치로 이해하고 있지만, 또한 법정비 작업과 법정보에 대한 더 나은 접근도 법단순화로 이해된다. 유럽연합 차원에서는 법규범 체결절차의 가속화 작업도 법단순화의 부분 요소로 이해된다(Konzendorf et al. 2005:9).

지금까지 논의한 개념들은 규범적 우선성과 정책적 개혁방식을 반영하고 있다. 그 반면에 학문적 영역에서는 가치판단으로부터 자유로운 개념범주들을 발견하고 법적 영역의 현대화를 위한 개혁정책을 독자적인 정책영역으로 서술하려는 시도가 점증하고 있다. 메타가버넌스, 메타정책 그리고 메타규제 개념들은 이러한 학문적 논의를 표현하고 있다. 그러나 지금까지 학문적 논쟁에서 이들 상위 개념들 중 어떤 것도 아직 기준으로서 관철되지는 못하고 있다. **메타가버넌스**는 매우 광범위한 관념이고, 또 이것은 시장, 위계질서 그리고 네트워크에서 일반적인 구속력을 가진 결정들이 산출되는 조건을 갖춘 조직과 관련되어 있다. **메타정책**은 약간 좁게 파악되는 개념이다. 백리히에 따르면, 메타정책은 다음과 같은 특징을 갖는다. 여기에서 설정되는 규범들과 기준들은 원칙적으로 모든 규제영역에서 규율과정과 그와 더불어 (간접적으로) 결과에도 영향을 미치게 된다(Wegrich 2009a: 7; Jann/Wegrich 2008; Langer 2007). **메타규제**라는 용어도 유사한 방향을 목적으로 하고 있다. 이것은 예컨대 자기의무의 해명이라는 형식으로 사회적 (대부분 기업의) 자기규율 메커니즘에 대한 국가의 감시를 서술하기 위해 21세기의 전환기에 몇몇 저자들에 의해 사용되었다(Gunningham/Grabosky 1998; Parker 2002; Morgan 2003: 490). 폭넓은 해석에서 메타

1.2. 중심적 개혁도구로서 법률결과평가(GFA)와 표준비용모델(SKM)

규제는 국가의 프로그램과 (비-조종결정을 포함한) 조종결정의 성립을 위한 영역을 형성하는 규칙의 확정을 표현한다:

“따라서 주체들은 규제에 생활 과정을 혼용하는 제도적 규칙의 존재에 의해 강제된다. 그것만으로도, 더 나은 규제는 다른 부문 차원의 규제적 정책과 같은 정책이 아니다. 그것은 메타 정책, 즉 메타규제의 유형이다.”(Radaelli 2007b)

모간은 메타규제의 반성적 차원을 ‘규제과정의 규제’로 강조하고 있다:

“메타규제 개념은 실제 매우 단순하다: 그것은 규제에 대해 반성적으로 생각하고자 하는 욕구를 포착하고 있다. 그리하여 사회적 및 개인적 행위를 직접적으로 규율하기 보다는 오히려 규율의 과정 그 자체가 규율된다.”(Morgan 2003: 490)

이 책은 1990년대 중반과 후반 이래 많은 유럽 국가들에서 의제가 되었던 더 나은 법제정을 위한 개혁영역에서 메타규제를 위한 정책의 수행을 다루고 있다. 사전적 결과평가를 위한 절차는 이와 같은 개혁 작업의 핵심을 형성한다. 개혁 붐의 초반에는 소위 규제영향평가(RIA)가, 독일어권에서는 법률결과평가(GFA 또는 입법평가)가 중심적인 개혁도구를 의미했다. 그 반면에 2004/2005년부터 많은 유럽 국가에서는 제2의 도구, 즉 관료주의적 부담을 철폐하는 것을 목표로 하는 표준비용모델(SKM)이 ‘개혁가’들의 관심을 끌었다.

1.2. 중심적 개혁도구로서 법률결과평가(GFA)와 표준비용모델(SKM)

규제영향평가(RIA)는 원래 미국에서 나왔다. 미국에서 규제영향평가는 독립적인 규제주체에 의해 산출된다. 미국과 비교하여 상이한 제

1. 서론

도적 맥락을 갖고 있는 것이 유럽적 변형인 법률결과평가(GFA)의 특징이다. 미국의 RIA는 무엇보다 규제주체와 부문별 정책 네트워크 차원에서의 논의요소인 반면에, 유럽의 도구는 정부와 의회 사이 또는 정부와 시민 사이의 의사소통도구로서 이해된다(Radaelli 2005: 11). GFA의 목적은 (예컨대 통계평가, 수범자 설문조사 등) 사회과학적 연구를 기초로 한 법제정과정에서 다양한 규제옵션 및 그 의도적 또는 비의도적 결과를 분석하고 이러한 분석결과를 독자적 문서로 작성하는 것이다. 이를 통해 정책결정주체들에게 더 나은 결정의 기초를 제공하고자 한다.

포괄적인 의미에서 규제침해의 결과를 파악하고자 하는 통합적 GFA와 특정한 수범자 집단(예컨대 중소기업 - KMU), 특정한 실질적 결과 측면(예컨대 환경에 미치는 영향), 혹은 특정한 결과유형(예컨대 편익 배제 하에서의 순수한 규제비용)에 주로 초점을 맞추고 있는 특수한 GFA 변형 사이에는 차이가 있다. 많은 유럽 국가들에서 특수한 수범자 집단 혹은 부문에 제한된 결과평가절차는 유럽위원회와 마찬가지로 이미 1980년대와 1990년대 초에 도입된 반면에, 통합적 결과평가는 지난 10년여야 비로소 언급할만한 가치가 있는 규모로 확산되었다. 이와 같은 연관 속에서 유럽위원회에 의해 확립된 위원회안에 대한 통합적 결과평가 수행을 위한 시스템이 특별한 역할을 했다(Meuwese 2008; TEP 2007; SEC (2008) 120; Renda 2006). 이 시스템은 2003년 이래 제도간 협의의 범위에서 (적어도 형식적으로) 다른 두 유럽연합 기관(유럽연합 참사회와 유럽연합 의회, Rat der EU und EU-Parlament)에 확장되었다(OJ 2003 C 321/01). 실무에서 많은 유럽 국가들의 결과평가 시스템은 오늘날 사실상 유럽연합 모델의 규범적 이상에 맞게 그렇게 포괄적이거나 통합적으로 기능하지 않고, 오히려 특정한 결과측면에 집중하고 있다(Jacob et al, 2009). 그 경우 생태적 및 사회적 결과평가는 대부분 경제적 영역에서의 규제결과보다 비중을 덜 차지한다. 그

1.2. 중심적 개혁도구로서 법률결과평가(GFA)와 표준비용모델(SKM)

때문에 환경이익과 사회적 문제에 대한 제도화된 대표자들은 개혁분야에 대해 경제이익의 대표자들과 그에 상응하는 해당 국가기관(예컨대 경제부)보다 종종 더 회의적으로 맞서고 있다.

표준비용모델(SKM)을 가지고 관료비용을 평가하는 것은 원래 네덜란드로부터 연원한다.⁵⁾ 오늘날 표준비용모델로 표현되는 측정절차는 근원적으로 우선 현행의 법현황(제로측정)의 평가 및 관료주의철폐 조치의 정립을 목표로 하고 있다. SKM에서 관료비용은 (예컨대 신청 서류의 충족 혹은 통계의 실행과 같은) 국가적 규율로 되돌아가는 정보 제공의무에 의해 기업에 발생하는 비용으로서 매우 좁게 정의된다. 이러한 비용을 산정하기 위해, 사람들은 기업에 국가적 정보요청의 충족과 결합된 시간 및 경제비용이 어느 정도인지 묻는다. 이어서 표준화된 자료와 전문가와의 공동 작업에서 검증된 자료들이 세분화되고, 등급기준, 충족의 빈도, 관련 기업의 수로 합산된다. 마지막으로 법규정, 범영역 혹은 (예컨대 기업의 설립과 같은) 특정한 사건과 결합된 행정비용에 대한 재정적 진술이 행해진다. 사전적 영역에서 관료주의평가는 (기업, 행정, 시민과 같은) 특정한 목표 집단에 대한 불필요한 행정적 부담을 이미 초기부터 확인하고 정책결정과정에서 관료비용에 대한 의식을 강화하기 위해 이루어진다.

이에 따라 SKM을 가지고 관료비용을 평가하는 것은 GFA의 하위형식을 이룬다. 그것은 모든 규제결과 중 분명하게 제한된 매우 작은 부분에만 국한되고, 또 오로지 비용측면만을 고찰한다는 점에서 다른 결과평가 시도와는 구별된다. GFA와 SKM은 동일한 기본전제 위에서 있다. 다시 말해 이들의 출발점은 묵시적으로 다음과 같다. 지식이 정책결정과정에서 중요한 자원을 이루며, 결정은 법률결과에 대한 정보에 의해 영향을 받을 수 있다. 따라서 GFA와 SKM은 규범적으로 정책

5) 네덜란드에서 1990년대에 심의기업 EIM이 (당시에는 MISTRAL이라는 이름으로) 관료비용의 측정을 위한 모델을 발전시키고 검증했다.

1. 서론

적 규제결정의 전 단계에서 증가된 정보수준을 통해 입법개선을 목표로 하고 있다. 게다가 정책과정은 정책-순환의 의미에서 이념형으로(문제확정, 정책형성, 결정, 수행 등) 상이한 단계의 연속적 결과로서 고찰된다. 이는 합리주의적 결정이론의 관념에 의해 고무되어 하나의 핵심적인 결정영역이 존재하고, 이러한 영역 내에서 결정은 논증적으로 그리고 대화적으로 다루어질 수 있다는 것으로부터 출발하고 있다(Hertin et al. 2009).

1.3. 연구의 관심

이 연구를 이끌어가는 문제제기를 더 자세하게 구체화하기 위해서는, 여기에서 우선 입법비판의 이념형적 범주화 작업을 행할 필요가 있다. 이러한 작업은 다른 주제영역과 문제제기에 대해 이 연구의 문제제기가 가지는 차이점과 자리매김을 위해 필요하다. 이어서 이 책이 어떤 유형의 결과평가를 위한 규정을 다루고 있는지, 그리고 어떠한 행위주체와 입법과정의 부분을 다루고 있는지 더 자세하게 규정할 것이다.

입법에 대한 비판은 항상 존재한다. 입법비판은 모든 민주사회의 필수 요소이다. 우리가 이러한 비판의 지배적이고 항상 반복되는 내용을 체계화하고자 한다면, 비판점 및 그 수범자가 얼마나 다양한지 쉽게 알 수 있다. 법규정의 양산에 대한 비판은 이념형적으로 네 개의 범주로 구분할 수 있다⁶⁾: 수량, 법기술적 품질, 내용적 품질 그리고 실질적 규율내용.

- **수량:** 규범홍수, 법률인플레이션 혹은 과도규제와 같은 표제어들에서는 예컨대 독일의 세법 혹은 공동체법규(Acquis Communautaire)

6) 이에 대해서는 또한 Jann/Wegrich(2008)를 보라. Jann/Wegrich는 “지나친 규제”에 대한 비판의 세 가지 하위차원을 다음과 같이 구별하고 있다. 1) 규범생산의 범위에 대한 비판, 2) 실질적 기준의 범위와 수준에 대한 비판, 3) 규율의 행정적 형성에 대한 비판(특히 서류작업 및 정보제공의무).

에서와 같이 지나치게 많은 수의 법규정에 대한 비판이 표현된다. 사회가 과도하게 규제되고, 기업과 시민의 행위재량 및 자유가 매우 심하게 제약된다는 점이 불만의 대상이다. 이에 대해서는 예컨대 자기규제 및 공동규제와 같이 국가에 의한 사회적 문제영역의 규제에 대한 원칙적 대안이라든가 더 잘 개관할 수 있고 지속가능한 법규정의 형성가능성이 논의된다. 또한 법규범의 빈번한 개정도 비판된다. 빈번한 법규범의 개정은 법률에 대한 개관을 불가능하게 하고, 법적 안정성을 위협하고, 수범자에 대해 매우 높은 정보 및 행정부담을 야기하며, 낮은 수준의 법 준수라는 결과를 초래한다.

- **법기술적 품질:** 여기에 속하는 것으로는 결함이 있거나 기술적으로 잘못 만들어진 법률들이 있다. 이 법률들은 예컨대 다른 규범과 모순되거나 언어적으로 불명확하고 불분명한 내용을 담고 있다. 그 결과는 사후의 지속적인 수많은 법규범의 수정 이외에도 법원의 부담 증가이다. 법원은 판결을 통해 규범을 구체화하고 법적 안정성을 창출함으로써 상당부분 입법자의 과제를 떠맡는다. 그러나 법률의 ‘기술적’ 품질에 대한 비판은 종종 다음의 사실, 즉 불명확하고 너무 넓게 해석될 수 있는 법개념 및 개별규정과 같은 흠결이 대부분 중앙공무원에 의한 잘못 적용된 ‘도구’의 결과가 아니라, 오히려 정책적 타협 및 다수형성과정의 결과라는 사실을 무시한다.
- **내용적 품질:** 이 범주에 해당하는 것은 규율영역에서의 영향연관에 대한 현존의 지식을 충분히 이용하지도 못하고 만족할 만큼 기대되는 규율결과에 대한 독자적 조사를 하지도 못해 정보제공을 제대로 받지 못한 입법자에 대한 비판이 있다. 법제정 과정에서의 불충분한 논의 메커니즘에 대한 비판, 규범형성 및 집행의 행위주체와 수범자 사이의 부족한 피드백 메커니즘에 대한

1. 서론

비판, 그리고 문제에 대한 선별적 지각 및 소극적 협력이라는 지배적 원칙에 대해 전체 시스템의 관점으로부터 행해지는 비판이 그에 속한다. 그 결과로 나타나는 것은 시너지 효과를 활용할 수 없으며, 차선의 해결방식이 구조적으로 선택되거나, 전체 체계의 상이한 부분단위의 규율개입이 체계적으로 상호 보완되거나 지원되지 못하고 심지어는 종종 대립하기도 하기 때문이다.

- **실질적 규율내용:** 구체적인 규율내용에 대한 비판은 종종 상이한 사회적 행위주체들의 상반되는 이해관계를 그대로 단순하게 반영하거나 대체로 그들의 이해관계를 충분히 통합하지 못한 것으로 바라보는 집단들에 의해 표명된다. 이해관계와 이데올로기에 의해 유발된 이러한 구체적인 비판 이외에 더 높은 추상화의 단계에서 상이한 사회적 집단에 대한 영향과 이익대표를 위한 잠재력이 얼마만큼 균등하게 성립하는지에 대한 논의가 존재한다.⁷⁾ 대부분 비판의 내용은 잘 조직화되고 자원이 풍부한 이익 집단들은 ‘그들의’ 전문행정과 ‘그들의’ 전문정책가들에 대한 장기적인 접촉을 통해 분명하게, 예컨대 실업자들과 같이 덜 조직화되고 자원도 부족한 집단보다, 새로운 규율에 더 많은 영향을 미친다는 것이다.⁸⁾ 입법과정의 초기 단계에서 상이한 관련 집단의 결합은 이를 통해서 중앙공무원의 정보 기초가 확대되기 때문에 한편으로는 매우 의미가 있다. 그러나 다른 한편으로는 특별하게 특정한 사회적 이해관계의 일방적이고 빠른 결합과 다른 집단의 수범자 배제는 민주주의의 이론적 관점에서는 문제가 있는 주제이다(예컨대 Rohwetter 2005).

7) 약한 조직의 이해관계를 정책형성에 통합하는 문제의 필요성에 대해서는 예컨대 다음의 자료를 참조하라. Mayntz/Scharpf 1973: 122ff.

8) 결정영역에서 사회적 이해관계의 불평등한 대표에 관한 이론에 대해서는 Olson 1965를 참조하라. 민주국가의 지지자 혹은 방해자로서 단체들의 역할에 대한 상이한 시각에 대해서는 Streck 1999를 참조하라.

여기에서 서술된 입법 및 규제비판의 네 개의 범주 모두 규범적 고지, 정책적 그리고 경제적 논의 및 앞에서 서술한 개혁영역의 구체적 결정과 처분에 있어서 더 나은 규제를 반영하고 있다.

이 연구의 주요 문제제기는 입법비판의 세 번째 범주, 즉 전체 시스템 사회에 대해 현존하는 지식의 불충분한 고려에 대한 비판 및 (중앙관리부서, 때로는 실무집행자와 같은) 행정부에서의 법규정 작업과 친숙한 행위주체에 의한 지식창출절차의 불충분한 활용에 대한 비판과 관련된다. 규제준비 과제를 수행하는 중앙공무원 및 다른 행정적 행위주체들이 부분적으로 법안의 내용에 현저한 영향을 행사할 수 있다는 점은 정책학 및 행정학 연구에서 이미 오래전부터 잘 알려져 있다(Müller 1986). 우리는 중앙공무원의 사전결정권한에 대해 말할 수 있다. 그들은 특히 언론이나 정치수뇌부의 의제에 속하지 않는 기술적 규제영역에서 영향력을 갖는다. 이미 막스 베버가 정치가들에 대한 관료의 정보우위를 행정의 본질적 권력수단이라고 특징짓고 있다(Weber 1972: 128f).

법률의 품질개선을 위한 개혁노력은 (전문지식에 대한 강화된 창출과 활용이라는 의미에서) 규제법안의 형성에서 행정적 행위주체가 차지하는 커다란 의미 때문에 종종 (중앙)행정의 구조와 절차의 개선을 목표로 하고 있다. 법률결과의 분석과 서술을 위한 규정은 부분적으로 법제정과정에서의 특정한 행위주체의 상담의무와 결합하여 폭넓은 해결시도를 나타낸다. 이러한 규정들은 정책결정주체들에게 더 나은 결정의 기초를 제공하기 위해 중앙공무원으로 하여금 구조화된 결과분석과 이러한 분석의 결과에 대한 투명성의 확보를 의무지우는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 두 개의 기본적인 목표가 결과평가를 위한 조치와 결합된다: 1) 그 정보우위의 축소를 통한 중앙관료행정 권한의 제한, 2) 최종생산물인 법률의 고품질화를 위한 법제정과정에서 지식활용의 최적화.

1. 서론

이미 살펴본 바와 같이, 최근 많은 유럽 국가에서 행해진 법제정 과정에서의 결과평가에 대한 체계적 통합을 위한 노력은 단지 제한적으로만 성공적인 것으로 평가된다. 이에 대한 경험적 연구들은 물론 충분하지 않다. 몇몇의 연구는 대개 단지 소규모로 행해진 임의추출 조사방식으로 분석하거나 형식적 제도화의 차원에서 개혁시도들에 대한 국제적 비교에만 그 연구범위를 국한하고 있다. 이 연구는 이러한 배경 앞에서 독일과 스웨덴이라는 두 개의 서유럽 국가의 예에서 다음의 물음을 다루고자 한다. ‘더 나은 법제정’을 둘러싸고 현재의 개혁 붐에도 불구하고 결과평가를 위한 규정의 수행결함이라는 테제가 (계속) 적절한가? 대부분의 국가에서 수행결함이 확인됨에도 불구하고, 나라마다 수행실적은 매우 다양하다. 그렇기 때문에 첫 번째 물음을 넘어서 다음과 같은 물음이 연구되어야 한다. 결과평가 조치의 수행정도가 어떠한 요소들에 의존하고 있으며, 또 수행의 차이는 어떻게 설명될 수 있는가?

독일과 스웨덴에서 결과평가의 수행정도에 대한 정책영역을 포괄하는 대표적 자료 생산이 경험적 연구의 결함을 보이는 반면, 독일의 학문적 맥락에서 수행의 차이에 대한 설명시도에 관한 물음은 무엇보다도 특히 1970년대와 1980년대 초의 마인츠 및 샤프프의 연구와 결합되어 있다(Mayntz/Scharpf 1973; Mayntz 1980). 최근에는 라델리(Radaelli 2005, 2007a,c), 야콥(Jacob et al. 2008), 헤르틴(Hertin et al. 2007, 2009)의 유럽에서의 결과평가의 수행을 위한 비교 연구 및 OECD의 보고서, 국가회계청의 평가 그리고 유럽연합의 영향평가제도에 대한 위탁평가(TEP 2007)가 중요한 연결점을 형성하고 있다. 그러나 전반적으로 이러한 연구들에서는 일정한 이론상의 결함이 확인된다. 종종 규범적 색채가 매우 강한 기술관료적 RIA 연구의 (정책-학습, 규제적 국가와 같은) 더 나은 이론적 정초의 관점에서 라델리와 드 프란체스코의 노력은 하나의 긍정적인 예외를 이룬다(Radaelli/De Francesco 2007). 본

연구와는 달리 대부분의 연구들은 RIA의 규범적 형상으로부터 출발하고 있으며, 그 후 제도적 정착과 형식적 규정의 도움으로 (예컨대 Jacob et al. 2008) 또는 사례연구 혹은 전문가 인터뷰의 도움으로 (예컨대 Meuwese 2008) 도구의 적용을 심사한다. 수행 혹은 활용 결함의 원인에 대한 평가는 종종 오히려 시간 또는 자원의 부족, 물질적 지원의 결여 또는 부족 그리고 관계자의 지속적 교육의 결여와 같은 맥락과 무관한 요소들 (예컨대 Rennings et al. 2009) 및 더 좁은 의미에서 조직과 제도화의 물음에 기초하고 있다. 그에 반해 상이한 국가들에서 그로부터 나오는 합리성, 강제 그리고 동기유발 메커니즘과 함께 정책형성의 전체 시스템은 종종 단지 피상적으로만 관련을 맺고 있다. 이러한 사실은 다음의 사실에서 반영된다. 결과평가에 대한 연구는 지금까지 단지 드물게만 정책 연구, 특히 평가와 수행 연구에 연결된다.

따라서 본 연구는 ‘규범적 도구 연구’를 행하는 것이 아니라 오히려 메타규제의 영역에서 정책 연구를 위해 중요한 기여를 행하고자 한다. 그 경우 정책형성의 제도적 맥락은 어떠한 조건 하에서 그리고 어떠한 유형과 방식으로 메타규제를 위한 규정들이, 그러니까 여기에서는 결과평가를 위한 규정들이 전환되는지를 이해하기 위해 결정적인 의미를 갖는다. GFA와 SKM과 같은 도구들은 대개 예컨대 정부법안의 범위에서 법률결과에 대한 서술 요청으로 표현됨으로써 형식적으로 법제정과정에서 정착된다. 이러한 요청들은 다양하게 법적으로 제도화될 수 있다. 법률의 범위에서 이러한 측면에 대한 형식적 규율은 국제적으로 예외적인 반면에, 법규명령 혹은 행정규정에서 결과평가를 위한 규정들의 정착은 매우 일반적이다. 법률결과의 서술을 위한 규칙은 대부분 다양한 교재, 체크리스트 혹은 다른 유형의 지원자료에서 보충적으로 (그리고 종종 배타적으로) 작성되어 있다.

법제정과정에서 결과평가의 수행에 본질적인 영향을 미치는 요인에 대한 문제를 연구하는 것은 본 연구에서 독일과 스웨덴에서의 결과평

1. 서론

가를 위한 형식적 규정들로부터 출발하고 있다. 분석의 대상은 따라서 앞에서 언급한 ‘도구’인 GFA와 SKM이 아니라 오히려 법규범과 공식적인 교재 혹은 체크리스트에 기술된 결과평가의 서술에 대한 규정들이다.⁹⁾ 그러나 현재의 개혁논의에서 GFA와 SKM의 핵심적 의미는 획득한 인식을 정책적 및 행정적 결정주체에게 전달하는 의무와 결합된 지식창출 절차의 표준적 통합의 가능성과 한계에 관한 오래된 문제를 다룸에 있어서 중요한 해결자라는 것이다.

강조할 점은 이 책이 전적으로 공공 행정의 협력자들을 통해 법률 결과의 서술을 다루고 있다는 것이다. 마찬가지로 흥미 있는 정부와 입법부에 의한 이러한 정보의 활용에 관한 물음은 단지 결과평가를 위한 규정의 수행에 대해 개별 행위주체들이 가지고 있는 관심에 대한 활용기대의 영향이 주제가 되는 한에서만 다루어지고 있다. 의회의 입법과정은 배제된다. 연구를 주도하는 문제제기의 관점에서 정부와 의회의 권력관계 및 행정부와 입법부 사이의 정보 불균형이 논의되는 경우에만, 입법부는 이 연구에서 역할을 한다.

1.4. 사례의 선정

사례의 선정을 위해서는 결과평가를 위한 규정의 수행도와 관련하여 가능한 한 커다란 차이가 기대될 수 있는 결과평가를 위한 형식적 규칙에서 유사한 내용을 가지는 두 유럽연합 회원국가가 중요하다는 점이 기준을 이룬다. (결과평가를 위한 규정의 수행이라는) 해명해야 할 변수와 관련하여 커다란 차이를 가진 두 국가의 사례 분석은

9) (독일에서의 환경조화성 심사와 전략적 환경심사, 스웨덴에서의 환경영향과 같은) 환경영역에서의 결과평가를 위한 특수한 조치들은 끌어들이지 않았다. 그 까닭은 이들이 법률보다 오히려 계획 및 허가규정 (환경조화성 심사) 내지 상위의 프로그램 계획(전략적 환경심사)에 관련되기 때문이다. 마찬가지로 독일 의회의 위탁으로 행해지는 기술결과평가도 고찰하지 않는다. 연구의 초점이 내각행정에서의 법률준비에 놓여 있기 때문이다.

일반화할 수 없는 국가연구의 결과들을 서로 비취볼 수 있는 가능성을 목표로 하고 있다. 이러한 과정을 통해 다음과 같은 인식을 얻을 수 있을 것이다. 이러한 인식은 한편으로는 양적 연구에서 일반적으로 나타나는 바와 같이 사례와 체계적 연관의 현실적 복잡성을 그렇게 강하게 감소하는 것이 아니며, 그러나 다른 한편으로 이론적 인식의 기초 위에서 구체적 사례로부터 추상할 수 있도록 한다. 이러한 유형과 방식으로 획득한 지식은 물론 엄격한 학문 이론적 의미에서 일반화할 수는 없지만, 그래도 이러한 과정이 두 사례에 대한 정초된 인식의 창출에 적합하다고 생각하며, 그것을 넘어서 비교 체계연구, 특히 법제정과정에서의 메타규제규정의 수행에서 중요한 핵심 이해를 위해 기여할 수 있을 것으로 생각한다. 언급한 요소 이외에 (언어능력과 현장접근과 같은) 실용적 차원의 연구 이유들도 사례의 선정에서 일정한 역할을 했다.

언급한 모든 기준들은 독일과 스웨덴이라는 선택한 연구대상에 그대로 들어맞는다. 독일과 스웨덴은 유럽연합의 회원 국가이며, 두 국가 모두 1995년과 2000년 사이에 GFA 개혁표지 아래 (스웨덴에서는 ‘konsekvensutredning’ 내지 KMU 결과평가의 한 형태로서 심플렉스 분석) 법제정과정에서의 결과평가를 위한 이미 이전에 존재하던 규정들이 유사한 유형과 방식으로 확대되고 변화되었다(2.1.4와 2.2.7 참조). 추가적으로 이러한 개혁 노력은 스웨덴에서는 2003년부터 그리고 독일에서는 2006년부터 SKM과 함께 관료비용평가의 도입을 통해 보완되었다.

독일과 스웨덴에서 결과평가를 위한 규정의 상이한 수행정도의 기대는 전문가의 실제 평가와 몇몇 소수의 평가 및 두 국가에서의 법률 준비를 위한 학문적 연구에 기초를 두고 있다. 스웨덴의 사례에서는 독일보다 높은 수행정도가 기대된다. 왜냐하면 스웨덴은 전통적으로 법률을 매우 신중하게 준비하며 또 상이한 이해관계자의 경쟁적 평가

1. 서론

를 통해 투명성 확보를 위한 절차와 결과평가가 정책형성과정에 확고하게 정착되어 있는 나라이기 때문이다. 그 경우 스웨덴의 위원회제도가 매우 중요한 역할을 한다. 스웨덴에서는 대부분의 입법계획은 대체로 내각행정에서 중점적인 방식으로 준비하는 것이 아니라, 오히려 그 작업을 위해 국가조사위원회가 구성되는데, 이 위원회는 상대적으로 정부로부터 독립하여 활동할 수 있고 입법의 사전영역에서 포괄적인 조사작업을 수행하고 그 장단점을 고려하여 대안적 해결가능성을 평가한다(OECD 2007). 평균적으로 2년의 연구를 마친 후에 각 위원회는 평가서를 제출한다. 이 평가서는 출간되어 내각행정에서의 이후의 입법활동에 중요한 기초를 이룬다(2.2.3 참조).

형식화된 규율 문화, 연방제도에서의 높은 수준의 정치구조 그리고 폐쇄적 법률준비 (내각행정의 핵심과제, 불투명하고 차단된 참여와 지식창출 과정) 시스템을 가진 독일은 법률결과의 서술 개선을 위한 지금까지의 시도가 광범위하게 좌초된 국가이다.¹⁰⁾ 1984년에 도입된 ‘푸른 심사항목’(2.1.4)과 GFA의 표지 아래 이미 언급한 바 있는 최근의 개혁노력은 언급할만한 가치가 있다(Sachverständigenrat Schlanker Staat 1998, Bundesrechnungshof 2004, OECD 2004a).

스웨덴에서의 높은 수행결과와 독일에서의 미미한 산출정도에 대한 이러한 전제가 실제로 타당한가 하는 문제는 지금까지 포괄적인 유형과 방식으로 경험적으로 검토되지 않았다. 특히 지금까지 (예컨대 재정영향의 서술, KMU에 대한 비용의 서술, 대안의 서술 등) 상이한 실질적 결과평가 요구사항들 사이에 차이가 존재하는지, 존재한다면 어느 정도 존재하는지 그리고 이러한 차이가 어떻게 설명될 수 있는지에 대해서는 자료가 존재하지 않는다. 이와 같은 경험적 흠결이 본 연구를 통해 감소될 것이다.

10) 비교적 관점을 취하고 있는 이 책의 입장에 따라 전적으로 연방의 차원만이 여기에서는 고찰된다.

1.5. 책의 구성과 방법론

이하에서는 책의 구성을 설명하고 동시에 방법적 진행방식의 주요 표지를 설명할 것이다.

제1장의 서론에서는 연구 주제에 대한 짧은 안내와 연구의 구도가 서술된다. 그에 반해 제2장에서는 독일과 스웨덴에서의 법제정에 대한 상세한 서술과 특징이 다루어진다. 그 경우 법제정과정의 형식적 및 실질적 표지뿐만 아니라 정책형성의 기본적 구조의 표지에 대해서도 접근할 것이다. 특히 법률안의 형성에 참여하는 주체들과 그 영향 가능성에 주목하게 된다. 서술의 방식은 밀도 있는 사례의 기술에 상응한다. 다시 말해 입법의 개별적 특징은 분석적으로 나누어 비교의 방식으로 다루는 것이 아니라, 오히려 독일의 사례와 스웨덴의 사례가 각각 따로 서술된다. 이러한 유형과 방식으로 체계의 복잡성이 가장 잘 고려될 수 있을 것이다. 그와 함께 독일과 스웨덴의 정책형성과 입법의 핵심적 표지를 이끌어내고, 독자들에게 이후에 진행하는 경험적 분석과 가설의 논의에 대한 이해의 중요한 기초를 제공하는 것에 제2장의 목적이 있다. 게다가 현실적인 개혁 작업의 편입을 위한 배경 정보로서 1970년대 초반 이래 독일과 스웨덴에서 있었던 더 나은 법제정을 위한 개혁에 대해 역사적인 개관을 서술한다. 제2장의 마지막은 독일과 스웨덴에서의 입법의 비교 요약으로 매듭짓는다. 그 경우 중요한 공통점과 차이점이 다시 한 번 간단하게 언급될 것이다. 독일과 스웨덴에서의 광범위한 문헌검색과 자료분석(법률문서, 내부규정 그리고 정부문서) 그리고 중앙공무원과의 전문가인터뷰 등이 제2장의 체계서술의 방법적 기초를 이룬다.¹¹⁾

11) “중앙공무원” 개념은 이하에서 독일 연방행정부처에서 고위 공무원에서 활동하는 모든 직원들과 그에 버금가는 스웨덴 행정부처의 직원들에 대한 집합개념으로 사용된다. 스웨덴의 체계에서는 독일에서와 같이 공무원 신분이 존재하지 않기 때문에, 이 글에서 사용하는 중앙공무원 개념은 직업공무원뿐만 아니라 단순고용자도 포함한다.

1. 서론

제3장은 독일과 스웨덴에서의 결과평가를 위한 규정의 수행에 대한 경험적 결과를 상세하게 서술하고 있다. 독일과 스웨덴에서의 결과평가를 위한 규정의 수행정도에 대한 1차 경험 연구는 두 정부의 법률안과 결합하여 결과측면의 서술에 대한 형식적 요구로부터 출발하고 있다. 독일의 사례에서는 입법이유의 범위에서 그리고 법률공보에 대한 요약적 유형과 방식으로 법률결과의 서술이 이루어지는 반면에, 스웨덴에서의 결과측면은 일반적으로 제국의회에 제출한 정부제출안 속에서 서술된다. 이러한 정부제출안은 종종 위원회의 사전작업에 근거한다. 그래서 위원회의 결과평가의 결과는 정부제출안의 범위에서 대부분 다시 한 번 요약적으로 서술될 것이다. 연구의 대상이 되는 기간은 2006년이다. 엄청난 수의 사례에 대한 자료들을 산출하기 위해서 저자는 연구의 대상 기간 내의 자료에 대한 전수조사를 수행했다. 다시 말해 법률결과의 서술을 위한 규정들이 과연 충족되고 있는지 아닌지 그리고 어떤 정보내용으로 충족되고 있는지 하는 관점에서 2006년 독일 연방정부 및 원내교섭단체의 모든 법률안과 스웨덴의 모든 정부제출안을 검토했다. 저자는 1차 경험조사에 대한 보완으로 2차 경험자료를 평가하고 있다. 이와 같은 진행과정의 주요 목적은 1990년대 중반 이래 개혁 시도와 결합하여 법률결과의 서술에서 (연속성과 변화와 같은) 두 국가의 서로 다른 발전과정에 대한 진술을 획득하는 것이다. 스웨덴의 자료 상황이 독일보다 훨씬 더 낫다는 사실이 드러났기 때문에, 독일 사례에 대해서는 지속적인 독자적 조사가 행해졌다.¹²⁾ 스웨덴에서의 결과평가를 위한 규정이 독일에서보다 훨씬 강하게 수행된다는 출발의 전제는 결과평가를 위한 규정의 수행정도에 대한 경험적 연구의 결과에서 입증된다. 그러나 또한 스웨덴의 사례에 대해서도 분명히 인식할 수 있는 수행의 결함이 나타난다. 두 국가에서 수

12) 법률결과의 서술과 관련하여서는 2006년의 경험적 연구를 유추하여 1999년과 2003년의 법률안에 대한 (전수조사) 분석이 행해진다.

행의 정도와 관련하여 개별적인 실질적 결과측면 사이에 현저한 차이가 발생한다(이에 대해서는 3.4를 참조하라). 결과서술의 실무에서 장기적인 발전과정을 분명히 하기 위해서 저자는 보충의 형태로 독일과 스웨덴에서 1970년대의 법률안에 대해 임의추출조사의 방식으로 연구를 수행했다(이에 대해서는 3.5를 참조하라).

제4장은 독일과 스웨덴의 결과평가를 위한 규정의 수행 차이가 어떻게 설명될 수 있는가 하는 문제를 다루고 있다. 이를 위해서는 우선 사회학적 신제도주의의 이론으로부터 세 개의 설명가설이 도출된다. 가설 1은 내각행정조직이 형식구조와 활동구조의 분리로 반응하는 갈등적 환경요구를 통해 수행정도에서의 차이를 설명한다. 가설 2는 무엇보다도 수행의 (형식구조 혹은 활동구조) 차원과 정도에 대한 통제와 투명성의 의미에 관심을 집중한다. 가설 3은 새로운 절차, 방법 그리고 도구들의 성공적인 수행을 위한 개혁내용과 지배적인 사고방식, 해석모델과 의미체계의 조화의 필요성을 강조한다. 가설검증의 경험적 기초를 이루는 것은 (4.2-4.4) 제3장의 경험적 자료 이외에 광범위한 자료 분석과 독일과 스웨덴의 중앙공무원 및 여타의 중요한 개혁주체들과의 수많은 전문가 인터뷰들이다.

제5장 요약에서는 이 책의 핵심적 인식을 정리하고 있다. 본질적인 논증의 핵심을 개관의 방식으로 서술하고, 어디에 연구 작업의 학문적 부가가치가 있는지 밝혀낸다. 이렇게 획득한 인식이 독일과 스웨덴에서 ‘더 나은 법제정’을 위한 개혁 시도의 형성과 성공적 전망에 대해 어떠한 의미를 가지는지 마지막 물음으로 다루어진다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

독일과 스웨덴의 법제정과정에서 결과평가 절차의 통합의 가능성과 한계에 관한 연구물음에 접근하기 위해서는 정책형성 일반과 법률규정작업의 세부내용 및 정책행정의 결정제도의 핵심표지에 대한 상황 정보가 불가결하다. 그렇기 때문에 이하에서는 독일(2.1)과 스웨덴(2.2)에서 연방차원의 법률준비의 행위주체, 과정 그리고 구조에 대한 서술을 행하고자 한다. 서술의 인식관심과 주요대상은 내각결정에 이르기까지의 법안제출의 단계에 놓여 있다. 결과평가를 위한 규정의 집행기관으로서 내각행정에 향해 있는 이 연구의 초점에 따라 의회의 입법절차는 자세하게 고찰하지 않는다. 의회중심의 법률제안에 대해서도 마찬가지이다. 그것을 넘어서 1960년대 말 이래 두 국가에서 행해진 ‘더 나은 법제정’을 둘러싼 정책적 노력의 중점내용이 서술된다. 마지막으로 독일과 스웨덴에서의 법률준비의 본질적 특징을 비교 요약하는 것으로 제2장을 마친다(2.3).

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

독일연방공화국의 정책행정체계에서 의회 이전의 결정과정은 정책체계의 이스튼 모델(1953)에 기대어 종종 ‘블랙박스’로 표현된다. 그 까닭은 내각행정에서 법안제출이 그에 관여하지 않은 행위주체에 의해서는 그 내용을 알기가 매우 어렵기 때문이다. 독일의 법률준비체계는 폐쇄적이다.

협약과 조율 과정은 폐쇄적 네트워크 안에서 이루어지고, 참여절차와 그 결과도 투명성을 확보하기가 매우 드물다. 특징적인 점은 다음과 같다. 소극적 협조 메커니즘이 지배적이며(Scharpf 1993), 업무주도

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

단위가 전문적으로 매우 특수화되어 있고, 그리고 현존의 규범체계로의 적응과 헌법적합성의 물음에 특별히 높은 가치를 부여하는 법률적 초점이 뛰어나다는 점이 특징적이다. 이하에서는 이러한 독일의 행정적 법률준비의 특징인 ‘블랙박스’의 어둠 속으로 조명을 비춰보도록 하겠다. 2.1.1에서는 우선 다음의 문제들을 간략하게 살펴볼 것이다. 어떠한 유형의 법규정이 독일에서 구별되고 있는가? 어떠한 행위주체가 이러한 규정의 결정에 형식적 결정권한을 갖는가? 얼마만큼 서론에서 언급한 규범홍수의 현상은 현실에 부합하는가?

2.1.1. 연방차원에서의 법규정과 행정규정의 규범유형과 수

독일에서는 법원(法源)의 유형에 따라 네 개의 다양한 유형의 법규가 구별된다. 이들은 서로 다음과 같은 위계적 관계에 놓여 있다: 헌법, 형식적 법률, 법규명령 그리고 공법상의 규칙. 그에 반해 행정규정은 법적 의미에서 법규는 아니다. 왜냐하면 그것은 개념정의상 일반적인 구속력을 갖는 것이 아니라 단지 행정 내부에서 효력을 갖기 때문이다.

기본법 제79조 제3항에 따라 헌법은 영구보장 아래 놓인다. 즉 연방제도, 입법에서의 각 주들의 원칙적 협조 혹은 기본권의 폐지는 허용되지 않는다. 그것을 넘어서 기본법 제79조 제2항에 따라 헌법의 개정은 연방의회와 연방상원에서 3분의 2 이상의 찬성으로 가능하다.

법률개념은 ‘형식적 법률’과 ‘실질적 법률’로 나뉜다. 형식적 법률은 헌법에 따라 선출된 입법적 권력의 주체에 의해 (연방의회와 연방상원) 기본법에 규정된 절차에서 제정된 법규범을 말한다. 실질적 의미에서의 입법, 즉 ‘실질적 법률’은 외부적 영향력을 가지는 일체의 법규의 제정을 포괄한다. 따라서 모든 법규명령과 규칙들은 실질적 의미에서 법률로 표현되지만, 형식적 의미에서는 법률로 표현되지 않는

다. 본 연구에서 법률에 대해 말하는 경우에는 실질적 의미에서의 법률을 의미한다. 법규, 즉 실질적 법률의 성립과정은 일반적으로 법제정과정(Rechtsetzungsprozess)으로 표현한다. 입법과정(Gesetzgebungsprozess)의 개념은 통상 형식적 법률의 성립에만 관련된다.

독일에서 형식적 연방법률은 동의를 요하는 동의법률(Zustimmungsgesetze)이거나 동의를 요하지 않는 거부법률(Einspruchsgesetze)이다. 어떤 경우에 연방상원의 법률에 대한 동의가 필요한가에 대해서는 기본법이 확정하고 있다. 동의를 요하지 않는 거부법률의 경우에 연방상원은 절대적 반대권을 행사할 수 없고, 경우에 따라 중재위원회를 소집한 후에 법률에 대한 거부함으로써 반대의 입장을 표현할 수 있다. 연방상원의 거부는 이어서 연방의회의 절대 다수로 번복될 수 있다(정지적 거부권). 독일연방공화국의 발전과정에서 행정연방주의 내에서 중앙집권화의 경향과 점증하는 정치 분규로 인해(Scharpf 1985, 1994b) 동의를 필요한 법률의 비중은 증가하고 2006년 여름에 결정된 연방주의개혁 I을 앞에 두고는 50%를 상회했다(Burkhart/Manow 2006).

법규명령은 형식적 법률과는 달리 입법부에 의해서가 아니라 행정부에 의해서 제정된다. 이에 대해서는 기본법 제80조 제1항에 따라 그 내용, 목적 그리고 범위가 해당 법률 속에서 확정되어야 하는 특별한 권한이 의회로부터 주어져야 한다. 따라서 법규명령은 입법부로부터 집합기관으로서 연방정부, 개별 연방장관 혹은 지방정부로 법제정 권한을 이전하는 것에 그 토대를 두고 있다. 기본법 제80조 제2항에 따라 연방정부 혹은 연방장관의 법규명령은 연방차원에서 동의를 요하는 법률의 높은 비중과 지방에 의한 대부분의 연방법률의 수행을¹³⁾ 이유로 종종 연방상원의 동의가 필요하다.

13) 연방법률의 수행은 대부분의 경우에 지방의 문제이거나 기본법 제85조에 따른 연방의 위임 속에서 혹은 기본법 제84조에 따른 지방의 고유한 업무에 속한다. 기본법에 확정된 몇몇의 정치영역에서만 연방은 법률의 집행을 위임하는 고유한 행정토대를 갖는다. 자세한 것은 예컨대 Bach/Jann 2009를 참조하라.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

공법상의 규칙은 그들에게 소속된 사람들에 대한 효력을 통해 그 과제영역을 규율하기 위해 공법상의 법인(예컨대 각 행정구, 게마인데, 공법상의 단체 등)에 의해 제정되는 법규이다. 규칙의 제정권한은 법률적 토대에 의해 부여된다. 공법상의 규칙은 예컨대 게마인데의 건립계획이라든가 학교의 심사규정과 같이 직접적으로 시민의 권리와 의무와 관련된다.

1970년대 이래 독일에서는 ‘규범홍수’(Klatt 1986: 94; Holtschneider 1991) 혹은 법률인플레이션(Burghart 1996: 22)에 대한 비판이 재차 제기되었다. 이것은 법적 지원 없이는 시민에 대한 법상태의 정확한 파악을 불가능하게 하는 법규정의 수가 지속적으로 점증하고 있음을 뜻한다. 그러나 통계자료를 한번 살펴보면 이러한 진단은 단지 부분적으로만 타당함을 알 수 있다. 다음의 서술은 단지 법률과 법규명령에만 관련되고, 규칙은 자료의 결여로 배제된다.

표 1: 회기에 따른 법률의 수(독일)

회기	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
법률 제안	805	861	606	621	654	546	670	485	751	522	595	895	923	864	643
법률 결의	545	511	424	426	461	335	516	354	139	320	369	507	566	559	400

출처: Von Beyme 1997: 70. 13차 - 15차 회기 입법의 상황 (GESTA)

독일연방공화국의 출범이래 회기별로 결정된 형식적 법률의 수를 살펴보면, 물론 높낮이를 인식할 수 있지만, 그러나 결코 분명한 상승 또는 하강의 경향을 보이지는 않는다. 법치국가의 공고화가 전면에 놓여 있었던 독일연방공화국 설립 직후에는 (회기별 500개 이상의 법률로) 높은 수준을 보이고 있다. 1950년대 말 이래 회기별 결정된 법률의 수는 1972-1976년의 브란트 정부를 예외로 하면 분명하게 감소

되고 있다. 독일통일 이후 결의된 법률의 수는 다시 국가설립의 당시의 수준으로 상승하고 있다.

현행 법률과 법규명령의 전체 수의 발전을 살펴보면,¹⁴⁾ 시간의 경과에 따라 규범의 수가 점증하고 있음을 알 수 있다. 대체로 오래된 법률의 효력을 없애는 것보다 새로운 법률을 더 많이 제정하고 있다. 물론 법전화와 마찬가지로 법정비작업은 규칙적으로 법규범의 전체 수에서 분명한 감소로 이르고 있지만, 그럼에도 불구하고 이를 통해 더 많은 법률에로의 경향은 중단되지는 않았다. 한편으로는 최근 (원자력, 유전자기술, 인터넷 등) 수많은 새로운 규제대상이 등장했고, 다른 한편으로는 유럽연합이 독일의 연방제도를 추가 영역으로 확장했다. 셋째로 국가 인프라 독점의 민영화가 1980년대 말 이래 그에 상응하는 영역에서 점차 규제필요성을 요구했고, 넷째로 아마도 가장 중요한 점으로 우리 정치제도의 논리상 의회의 다수파가 그 과제의 행사에 대해 ‘입법자’로서 활동하고 있다는 것이다. 시간이 경과하면서 법률의 수가 증가하는 것은 물론 ‘규범홍수’에 대한 논쟁보다는 훨씬 더 절제된 것으로 보인다. 그래서 연방정부는 1977년에 기민당/기사당(CDU/CSU) 원내교섭단체의 질의에 대한 답변에서 다음과 같이 진술하고 있다. 연방법은 1,480개의 법률과 2,280개의 법규명령을 포괄하고 있다(BT-Drs. 8/212). 30년 후 현행의 연방법은 1977년보다 333개의 법률과 약 500개의 법규명령을 더 많이 두고 있다(2007년 5월: 1,831개의 법률과 2,771개의 법규명령, BT-Drs. 16/5323).

마지막으로 이미 서두에서 언급한 바 있는 행정규정에 대해 간단하게 살펴보기로 하겠다. 행정규정은 물론 그 (형식적) 외적 영향력의 기여로¹⁵⁾ 법규는 아니고 따라서 엄격하게 본다면 법제정에 속하는 것은

14) 2007년 5월 현행의 연방법은 1,813개의 법률과 2,771개의 법규명령을 포괄하고 있다. Sachgebietsbezeichnung des Fundstellennachweises A. Stand: 11.05.2007, BT-Drs. 16/5323.

15) 행정규정은 실무에서 종종 (예컨대 세법에서와 같이) 중요한 외적 영향력을 행사하기 때문에, 단지 행정의 내부 영역만을 대상으로 하는 규정으로서 형식적으로 정의하는 것은 논란의 여지가 있다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

아니지만, ‘더 나은 법제정’을 위한 개혁노력에서 대부분 함께 포함되고 있다. 그러나 이러한 포함은 일반적으로 정치적 고해성사에 국한된 것이고, 그 반면에 행정규정의 개선을 위한 구체적인 행위지침 혹은 규정은 실질적 법률의 경우보다 훨씬 드문 편이다. 이러한 점은 다음과 같은 사실에서 예시적으로 잘 나타난다. 2006년 독일에서 실시된 국가규범통제위원회(NKR)가 지금까지 거의 배타적으로 법률과 법규명령을 심사했지만, 일반적인 행정규정들은 거의 심사하지 않았다. 독일에서 더 나은 법제정을 위한 개혁의 본질적인 목표대상은 법률과 법규명령이다. 독일에서 행정규정은 법규정의 수행에서 매우 중요하기 때문에,¹⁶⁾ 행정규정은 여기에서 간략하게라도 더 자세히 그 특징을 서술할 필요가 있다. 이 책은 (형식적) 법률에 대한 비교 관점을 토대로 경험적 연구에 국한하고 있기 때문에, 이하에 서술되는 부분에서 행정규정은 (법규명령과 마찬가지로) 배제된다.

행정규정은 그 구속성의 정도에 의해 법규명령 및 법률과 구별된다. 법률과 법규명령은 일반적으로 구속력을 가지고 제소가능하다. 그에 반해 행정규정은 단지 관청이나 공행정의 담당자에 대해 내적 구속력을 가질 뿐이다. 따라서 그것은 행정조직 내에서 상위의 행정기관으로부터 하위의 관청으로 구체화하고 이를 통해 행정의 조직과 행위를 더 자세히 규정하는 데 기여하는 규정들이다. 행정규정은 수많은 사례에 적용된다. 그에 반해 개별사례에 대한 규정은 대부분 지시로 표현된다. 행정규정의 성립, 내용적·형식적 형성 및 공포에 대한 분명한 규정은 존재하지 않는다. 이것은 특히 (행정명령, 면제, 처분, 지침, 공포, 업무지시 등과 같은) 행정규정의 다양한 표현에서 나타난다. 행정규정은 정부의 조직권한에 기초하고 있으며, 따라서 어떠한 법률적 기초도 필요로 하지 않는다.

16) “많은 영역에서 행정규정은 그 기초가 되는 법규정보다 훨씬 더 강하게 행정구성원의 일상적인 행위를 지배하고 조종한다.” (BMI 1992b: 28)

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

행정규정의 상황은 개관하기 쉽지 않다. 엘바인은 이미 1980년대 말에 다음과 같이 비판하고 있다. 단지 일부의 행정규정만이 공포되고 있다. 그 경우에도 (연방공보, BGBl, 행정관보, 국가공보, 다양한 데이터베이스 등) 상이한 발간유형에 의해 개관이 한층 어렵다(Ellwein 1989: 27ff.). 2006년에 비로소 연방정부는 연방 행정규정 데이터베이스(DB VwV Bund)의 진행을 시작하고 있다.¹⁷⁾ 2007년 11월말 이래 연방 행정규정은 인터넷을 통해 자유롭게 접근가능하게 되었다. 물론 데이터베이스는 모든 행정규정에 대한 완전한 개관을 제공하지는 않는다. 연방행정부처는 그때그때마다 다소 광범위한 행정규정의 부분목록을 데이터베이스에 축적한다. (예컨대 유럽연합의 법문서 집행을 위한 행정규정과 같이) 예외규정에 적용을 받거나 이미 (VV-Steuer, VV Sozial- und Arbeitsrecht, 연방법데이터베이스, E-VSF 데이터베이스, Foerderdatenbank des Bundesministeriums fuer W u T, Startothek, Infothek der Bundespolizei와 같은) 다른 데이터베이스에 자료가 축적된 행정규정은 볼 수 없다. 그렇기 때문에 예컨대 BT-Drs. 16/4741에 따르면 2007년에 5,000개의 행정규정이 유효했던 영역인 연방재무부(BMF)는 연방 행정규정 데이터베이스에서 단지 수십 개의 행정규정을 공개했다. 여타의 행정규정의 대부분은 이미 오래전부터 있었던 VV-Steuer 데이터베이스에 공개되었다고 생각할 수 있다. 그러나 VV-Steuer는 유료이다. 따라서 연방 행정규정 데이터베이스는 현행 행정규정의 수에 대한 전체 개관을 제공하지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 이 데이터베이스는 행정규정에 대한 접근에서 확실히 개선을 보여주고 있다.

명령과 행정규정에 대한 자유민주당(FDP)의 질의와 관련된 연방정부의 정보에 따르면, 시민 및 기업과 직접 관련된 법률 또는 명령에

17) 2006년 5월 31일 연방 행정규정 데이터베이스 구축을 위한 내각결의, GMBL 46/2006. 연방 행정규정 데이터베이스의 진행은 juris사와 협력하여 BMI에 의해 수행되었다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

해당하는 행정규정의 전체 수는 2007년 3월에 연방차원에서 5,663개에 달하고 있다(BT-Drs. 16/4741). 그 중 대부분은 연방재무부(BMF)가 (5,112개) 차지하고 있다. 그 외에 비교적 많은 행정규정은 연방교통건축도시발전부(143개), 연방경제기술부(84개), 연방노동사회부(82개), 연방환경자연보호원자력안전부(81개)에 있다. 요약하면 다음과 같은 것을 확인할 수 있다.

- 회기별 새로 결의된 법률과 법규명령의 수는 유동적이다. (명백한 상승 혹은 하강경향은 없다.) 독일연방공화국 설립시기와 통일 이후의 시기에 특히 많은 법률이 제정되었다.
- 법규범의 전체 수는 적절하게 증가하고 있다.
- 법률과 법규명령의 작성, 형성, 공개는 상세한 규정의 적용을 받는 반면, 행정규정에 대한 상황은 개관하기 어렵고, 그 성립, 내용적·형식적 형성 및 공개에 대한 일반적 규정이 존재하지 않는다.
- ‘더 나은 법제정’을 위한 개혁은 대부분 형식적으로 행정규정을 함께 끌어들이고 있지만, 실무에서는 특히 법률과 법규명령에 집중하고 있다. 규칙들은 완전히 배제되고 있다.

2.1.2. 법률준비과정에서의 내각행정

이 연구의 중심에 서 있는 문제는 법제정과정에서 결과평가에 대한 규정이 자주 수행되지 않거나 단지 불충분하게 수행되는 이유가 무엇인가 하는 물음이다. 이 물음을 다루려면 우선 연방차원에서의 입법 체계에 대한 이해가 중요하다. 어떠한 과정, 구조, 체계가 독일에서의 법률안 작성과 조율에 영향을 미치고 있는지 이해하는 것이 필요하다. 학술문헌에서는 이 단계의 입법과정에서 내각행정이 핵심적 역할을 담당하고 있다는 사실로부터 출발하고 있다(Smeddinck 2006: 156;

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

Jann/Bogumil 2009: 27). 내각행정은 또한 결과평가를 위한 규정을 수행하는 기관이다. 내각행정은 법률안의 기초과정에서 그에 상응하는 분석을 수행하고, 이어서 그 결과를 입법이유의 범위에서 (공보지에 압축된 형태로) 서술한다. 이하에서는 독일 내각행정에서의 입법준비 과정을 시대순으로 서술할 것이다. 그 목적은 법률안 기초와 조율과정의 본질적 특징을 밝히고, 이 과정에서 내각행정의 과제와 영향가능성을 특화하는 것이다.

내각행정에서의 법제정작업에 대한 일반 규칙을 찾고자 한다면, 우선 업무규정의 영역을 잘 알아야 한다. 물론 기본법에서 의회의 입법 절차에 대한 규정을 확정하고 있지만, 행정부처에 의한 법률준비에 대한 규정을 담고 있지는 않다. 법률의 차원에서 행정부처에서의 법제정작업에 대한 구조적 규정은 무엇보다도 하위의 권리에 대해 발견할 수 있다. 이러한 규정들은 대부분 특별한 청문 및 참여의무와 관련된다(König 1987: 123ff). 행정부처의 법제정작업에 대한 상세한 규정은 연방행정부처 공동사무규정(GGO)과 연방정부의 업무규정(GOBReg)에서 찾을 수 있다. GGO는 일반적 행정규정으로서 연방행정부처의 내부업무운영에 대한 사무지침이다. 그것을 넘어서 개별 소관사항 내에서 다수의 내부규정, 사무지침 혹은 회람이 있다. 이것들도 또한 법제정계획을 취급할 수 있다(König 1987: 125f).

법률안은 연방상원, 연방하원 의원들, 연방정부에 의해 연방의회에 제출된다. 실제에서 정부안의 형태가 가장 빈번하다. 독일 연방의회의 15차 회기(2002-2005)에서 가결된 법률의 70%가 연방정부의 발의에 기인한다. 같은 시기에서 성공적으로 가결된 법률의 22%가 연방하원 의원들로부터 연원하고, 4%가 연방상원의 발의에 그리고 나머지 4%가 공동발의에 기인한다(GESTA 15. WP). 모든 가결된 법률안에 대한 정부안의 비중이 1990년 이래 지속적으로 약 70%에 달하는 반면에, 1970년대 초반 이래 지속적으로 감소했다(7차 회기 1972-1976: 83% 정부

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

안). 1950년대와 1960년대에는 성공적인 법률안에 대한 정부안의 비중은 약 80%에 달한다(Von Beyme 1997: 70; GESTA; 독자적인 계산). 따라서 지난 수십 년간 다른 헌법기관들이 점차 연방의회에 자신의 법률발의를 제출하는 가능성을 이용하고 있다. 그러나 이로 인해 오늘날에도 여전히 정부가 법률안의 대부분을 차지하는 기관이라는 사실에는 아무 변화가 없다. 연방하원 의원들의 성공적인 법률안도 또한 종종 행정부 구성원의 작업으로부터 연원하고 단지 시간상의 이유로 공식적으로 의회의 다수분과에 의해 발의된다. 원칙적으로 정부안과 여당원내교섭단체의 대부분 안에서 기획안형성에 대한 내각행정의 영향은 매우 크지만, 연방하원 또는 연방상원의 발의에서도 또한 행정공무원이 의회를 위해 작성보조를 하거나 자문활동을 함으로써 내각행정은 법문서의 형성에 현저한 영향력을 행사할 수 있다.

내각행정에서 준비된 입법계획의 발의는 원칙적으로 집중 혹은 분산의 방식으로 이루어진다. 집중적 프로그램발의는 오히려 드물다(Schmidt/Treiber 1975b). 집중적 프로그램발의에 대한 전형적인 예는 연합 합의의 범위에서 확정된 문제영역의 정책 또는 조치이다. 이는 장기간 언론에서 의제의 대상이 되고 민감한 정책적 행위를 필요로 하는 것들이다. 집중적 프로그램발의에서 행정부처의 정책지도는 프로그램작업을 위한 규정을 확정하거나 다른 정책적 행위주체와 함께 확정된 결정을 중간의 지도영역(각 부서나 하위부서의 장) 내지 이것을 구체화하는 행정부처의 업무영역(담당부서)에 전달한다. 오히려 의제설정과 결정과정과 내용은 대부분 정책적으로 이루어진다(Smeddinck/Tils 2002).

집중적 프로그램발의와는 달리 분산적 프로그램발의는 다음과 같은 특징을 갖는다. 그것은 내용적으로 그로부터 출발하는 조직적 단위의 주의영역과 행동공간에 제한되어 있다(Schmidt/Treiber 1975b). 분산적 프로그램발의의 범위에서 입법프로젝트를 둘러싸고 정책적 대립 혹은 여론에 효과적인 대립이 - 만약 있다면 - 대개 입법과정의 후기단계에

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

서 등장한다. 관할 담당부서는 그와 같은 사례에서 집중적 프로그램 발의의 경우에서보다 분명하게 더 큰 행위재량을 갖는다. 행정부처의 정책지도에서 분산적 프로그램발의를 관철하는 경우 행정부처의 서열적 구성과 단선적 조직을 토대로 중간의 지도영역이 중요한 역할을 한다. 분산적 프로그램발의가 중간 지도영역에 의해 막힌다면, 담당부서의 논증 및 설득노력 이외에 다양한 완화전략이 통상적으로 이루어진다. 이와 관련하여 ‘제도적 전환자’에 의한 서열적 사무방식의 회피가 매우 중요하다. 그 경우 행정부처의 관할 서열라인에서 어떠한 지위도 갖지 않고 오히려 이러한 위계질서 바깥에 있으면서도 정책수뇌부의 주의를 자극할 수 있는 사람, 예컨대 행정장관의 개인적인 전문담당관 혹은 의원이 중요하다(Schmidt/Treiber 1975b).

프로그램발의가 집중적인가 아니면 분산적인가와 무관하게 통상적으로 책임권한을 가진 행정부처 내 관할 담당부서에서 최초의 법률안의 작업이 이루어진다(‘부서기획안’). 부서기획안의 작업에서 관할 담당부서는 그의 전문권한의 범위에서 종종 현저한 행위재량을 갖는다. 오히려 드물기는 하지만 구체적인 정책규정은 소위 ‘정책적 입법’에서 찾을 수 있다. ‘정책적 입법’은 일정한 기간을 거쳐 정책적이고 공적인 논쟁의 중심 주제를 형성한 규제계획을 말한다. 그것과 ‘행정적 입법’은 구별된다. 행정적 입법의 내용은 대부분 언론의제에 도달하지 못하고 행정에 의해 우선적으로 다루어지고 형성된다(Smeddinck/ Tils 2002: 314ff, 4.1.2 참조). ‘정책적 입법’은 종종 집중적 프로그램발의에 의해 이루어지지만, ‘행정적 입법’은 더 빈번하게 분산적 발의에 의해 이루어진다. 그러나 이 개념들은 한결같지는 않다. 다시 말해 ‘행정적 입법’도 행정부처의 수뇌부에 의해 집중적으로 발의되고 조정될 수 있다.

부서기획안은 우선 부서 내에서 (즉 관할 행정부처에서) 조율된다. 담당부서의 지도영역 이외에 부서기획안의 조율에서 대체로 그 밖의

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

실질적 관련 전문담당자 및 재정담당관과 법담당관 같은 횡단단위도 관여한다(König 1987: 133).

조율된 ‘부서기획안’이 주어지면, 담당부서조율의 단계가 시작된다. ‘부서기획안’은 ‘전문담당관기획안’으로 바뀐다. GGO 제45조에 따르면 관할 연방행정부처는 입법과 관련된 연방행정부처(=그 업무영역과 관련되는 모든 연방행정부처), 연방위탁기관 그리고 연방정부의 위탁기관을 일찍부터 법률안의 준비와 작업에 함께 참여시켜야 한다. 실제 다른 담당부서는 그러나 종종 담당부서조율의 진행과정에서 비로소 입장표명의 가능성을 갖는다. 완전한 담당부서조율에 앞서 부분적으로 몇몇 행정부처와 사전조율이 행해진다. 전문가 인터뷰에서 연방내무부(BMI)의 한 동료는 다음과 같이 보고하고 있다. 기획안은 ‘대규모 담당조율회합’ 이전에 대체로 재무부와 법무부와의 소규모 사전회합에서 법체계 내지 비용과 관련하여 조율이 이루어진다.

담당부서조율에서 BMI와 BMJ는 모든 사안에서 조언을 구한다. 이들은 모두 합헌성과 법률안의 기존 법질서로의 편입에 대해 관할권을 갖는다(이에 대해서는 4.2.1을 참조). 연방위탁기관도 또한 행정에서의 경제성(§ 45 Abs. 3 GGO) 및 NKR(§ 45 Abs. 1 GGO)에 대해 원칙적으로 관여할 수 있다. 그것을 넘어서 누가 또 조율에 관여할 수 있는지, 그리고 어떤 단계에서 협조가 수행되는지 결정하는 것은 관할 담당부서의 과제이다. 마찬가지로 자문기관에게 그 관할영역의 물음에 관한 심사와 설명을 위한 시간이 충분히 남아 있음을 보장하는 일은 마찬가지로 관할 행정부처의 책임에 놓여 있다(§ 45 Abs. 4 GGO). 이와 관련된 필수적인 결정은 대체로 담당부서장에 의해 내려진다.

관여하는 관청 및 NKR(후자에 대해서는 2.1.4와 4.2.1을 참조)은 확정된 기한 내에 입장표명과 변경안을 위한 가능성을 갖는다. 담당부서의 입장표명을 위한 통상의 기한은 GGO에 따르면 4주간이다. 그러나 실제 1주에서 2주의 기한설정이 일반적이다(Interview BMJ 2007, Inter-

view NKR-Sekretariat 2007). 그 경우 어떤 담당부서가 행정부처의 입장에 대한 부서내부의 조율에 대해 책임권한을 갖는가 하는 문제에 대해서는 관할 행정부처가 스스로 결정해야 한다. 행정부처의 업무분배 계획은 이에 대해 필요한 확정을 내리고 있다. 대체로 특정한 프로그램계획에 대한 대화상대방은 관할 담당부서에 장기간의 협조로부터 잘 알려져 있다. 따라서 공동심사과제에서 책임권한의 문제에 대해서는 대부분 아무 대립도 없다(Sperl 2001).

담당부서의 입장표명이 이루어진 후에, 그것은 관할 행정부처에 의해 검토되고, 경우에 따라서는 새로운 버전의 기획안이 작업되기도 한다. 이러한 새로운 버전의 작업은 담당부서 간의 현저한 협상 및 조율 비용을 유발할 수 있다. 갈등의 입장표명과 대립의 변경안과 상반되는 계획의 경우에는 특히 그러하다. 수정된 버전의 조율은 통상적으로 담당부서협회의 범위에서 또는 쌍방의 타협협상을 통해 이루어진다.

담당부서협회의에서 관할 행정부처에 의해 작업된 해결대안은 모든 관련 행정부처 대표자들과의 개별 및 공동 협회에서 구두로 설명되고, 이상적인 경우에는 타협해결에 도달한다.

쌍방 협의는 작은 범위에서 개별적인 논란의 요소를 일치된 해결에 이르도록 하기에 훨씬 쉽다는 장점이 있다. 물론 그것과 결합된 지속적인 협조비용은 단점이다. 행정부처의 실무상 “다른 관여 담당부서에 대해 이러한 쌍방 일치의 결과를 전달하고 가능한 방식으로 쌍방 협조의 결과 성립한 다른 담당부서의 새로운 이의제기를 마찬가지로 전체 조율 속에 함께 끌어들이는 것이 일반적인 예이다. 이로 인해 협조필요는 쉽게 커다란 규모가 된다”(Sperl 2001: 35). 업무영역(담당관)에서 혹은 하위 지도영역(담당부서장, 하위부서장)과 관련하여 우연한 갈등에 대한 어떠한 해결도 발견될 수 없다면, 논쟁물음의 해명은 더 높은 서열영역으로 이전한다. 대체로 우선 부서장의 영역에서 문제를 해결하고자 시도한다. 이것이 가능하지 않다면, 차관영역에서 논의가

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

행해진다. 이 영역에서도 또한 아무런 타협이 마련되지 않을 때 비로소 논란이 되는 법률안이 내각에 제출된다(§ 17 GOBReg).

담당부서 이외에 대체로 각 주, 지역대표단체¹⁸⁾ 및 경우에 따라서는 노동조합, 전문집단 및 단체들이 기획안의 완성에 관여한다. 연방내각처는 관여에 대해 보고받고 “특별한 정치적 의미를 가진 법률안의 경우에는 동의를 얻어야 한다”(§ 47 Abs. 2 GGO). 관여 단체와 전문집단의 선발, 범위, 시점은 관할 행정부처에 맡겨진다(§ 47 Abs. 3 GGO). 작은 규모의 법률안의 경우 이러한 관여는 종종 문서로 처리된다. 그러나 큰 규모와 논란의 여지가 있는 경우에는 협의가 필요하다:

“빈번하게 이루어지는 진행과정은 다음과 같다: 관여 담당부서와의 협의, 각 주와의 협의, 전문집단과 단체의 청문, 각 주와 단체들과의 협의를 참작하여 새로이 진행되는 담당부서 협의.”(König 1987: 137)

외부적 조율과정은 특히 ‘확립된’ 정치영역에서 장기간의 공동 작업을 통해 관할 담당부서에 잘 알려진 단체와 특별전문가 집단이 자문을 행한다는 사실에 의해 특징이 드러난다. 많은 전문담당부서는 상대적으로 지속적인 환경을 갖고 있다. 이는 관여절차의 정례화에 기여한다. 슈미트와 트라이버는 그들의 1970년대의 연구에서 다음의 추론을 끌어낸다. 법규정에 의해 관련된 외부 관계자의 체계적이고 전문적인 파악은 담당부서장에게 다양하게 불필요한 것으로 보이고 관여절차의 정례화가 그것을 문제화하는 것을 막는다. 그렇다면 관여자 집

18) § 41 GGO: “각 주와 자치단체의 이해와 관련된 법률안의 준비를 위해서는 기획안의 작성 전에 각 주와 연방차원에서 성립된 지역대표단체의 의견을 들어야 한다.”; § 47 GGO: “법률안의 기획은 그들의 이해와 관련된다면 각 주, 지역대표단체 그리고 연방에서의 각 주 대표에게 가능한 한 빨리 송달되어야 한다. 본질적인 점에서 관여 연방행정부처의 의견과 차이가 있다면, 연방행정부처와 합의 후 송달이 이루어진다. 계획이 기밀로 다루어지면, 반드시 이를 기재해야 한다.”

단이 이번에는 크게 유지될지 아니면 작게 유지될지, 관여가 조금 일찍 수행될지 아니면 조금 늦게 수행될지 문제된다(Schmidt/Treiber 1975b). 자문과정에서 제시된 법률안에 대한 입장표명은 독일에서 공식적 측면으로는 대부분 공개되지 않는다. 그러나 몇몇 단체가 그들의 입장표명을 인터넷에 공개한다.

법률안이 의결을 위해 내각에 제출되기 전에, 법률안은 법체계적 그리고 법형식적 측면에서 심사(법심사)를 위해 연방법무부(BMJ)에 송달된다(법심사의 내용에 대해서는 4.3.1을 보라). 이러한 최종 심사를 위한 기한은 대체로 4주간 소요된다. 그러나 일정한 조건하에 단축될 수 있고, 포괄적인 법률안의 경우에는 8주까지 연장될 수 있다(§ 50 GGO).

모든 법률안과 연방정부의 명령에 대한 모든 기획안은 § 15 GOBReg에 따라 심의와 의결을 위해 연방정부에 제출된다. 공보와 법률이유에서 §§ 43, 44 GGO와 § 16 Abs. 3 GOBReg에서 자세하게 기술된 일정한 기준들을 서술할 수 있다. 그에 대한 예로는 연방, 주, 게마인데의 공적 재정의 수입과 지출에 대한 기대 가능한 영향 혹은 동일한 지위의 정치적 문제에 대한 영향을 들 수 있다(3.2.1과 4.3.1을 보라). 경합하는 입법의 영역 속에 있는 입법안의 경우에는 왜 연방법률의 규정이 필요한지 서술해야 한다. 연방내각처의 전문담당부서는 내각회의의 준비를 위해 내각 의결을 위한 추천이 제시된 소위 내각각서를 만들 수 있다. 뜻밖에 존재하는 문제들은 내각회의 수일 전에 개최되는 차관협의에서 논의된다.

전통적으로 수요일 오전에 열리는 내각회의에서는 결정해야 할 법률 및 명령안 혹은 일반 행정규정에 대한 형식적 의결이¹⁹⁾ 행해진다.

19) 가장 중요한 의결은 단지 형식적으로 내각에서 내려진다. 현실에서 결정은 사전에 비공식적 연합위원회에서 (예컨대 연합회의 또는 연합소위) 준비된다(Gros 2000). 게다가 사전해명과 사전결정을 위한 행정부처간 소위원회와 내각소위원회의 형태로 부담이 완화된 시스템이 있다. 이러한 소위원회는 내각행정공무원들에 의해 주

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

재무장관은 정지적 거부권을 갖는다. 다시 말해 그는 § 26 GOBReg에 따라 연방정부의 의결에 대해 재정적 의미를 가지고 반대를 제기할 수 있다. 반대가 제기되면, 다른 내각회의에서 새로운 조율이 행해져야 한다. 내각구성원의 다수가 찬성하고 연방수상이 다수와 같은 의견이면, 의결은 받아들여진 것으로서 효력을 갖는다. 동일한 권리가 법률 및 명령안의 현행법과의 합치 문제에서 내무장관과 법무장관에게 주어진다. 더 나아가 연방가족, 노인, 여성, 청소년부 및 연방소비자보호, 식품, 농촌경제부는 여성 내지 소비자정책 사안에서 특별한 발의 및 대표권을 갖는다(§ 15a, § 21 Abs. 4 GOBReg). 비록 의장을 포함하여²⁰⁾ 연방장관의 절반이 참석할 때 내각에서 결정이 형식적으로 다수결을 통해²¹⁾ 내려지지만, 실무에서 표결의 결과는 거의 언제나 만장일치에 도달한다(Mertes 2000; von Beyme 1997: 144). 담당부서 사이의 갈등은 이미 사전영역에서 정리된다. 그에 반해 ‘표결투쟁’은 대부분 조만간 정부연합의 종말을 암시한다.

그러나 많은 규정기획안에서 담당부서의 다툼은 전혀 기대될 수 없다. 왜냐하면 사소한 전문적 수정, 법률기술적 적응 혹은 연결규정이 문제되고 있기 때문이다. 이러한 문제들은 대부분 짧은 회람절차를 통해 해결된다. 내각안은 사전의 조율 없이 모든 행정부처에 보내진다. 행정부처는 확정된 기한 내에 반대를 위한 기회를 가진다. 아무런 이의제기가 없으면, 기획안은 기한의 경과로 연방정부에 의해 의결된 것으로서 효력을 갖는다. 따라서 연방정부의 의결은 정규적으로 담당부서 사이의 구체적 자문 없이 내려진다(이에 대한 비판은 Epping 1995).

재된다. 왜냐하면 장관들은 자주 차관이나 다른 공무원들을 통해 자신을 대표하게 하기 때문이다. 안보위 같이 특히 중요한 소위원회에서만 대체로 장관이 직접 참석한다(Rudzio 2006).

20) 연방정부의 회의는 연방수상의 주재로 행해지고, 그 부재 시에는 연방수상의 대리자의 주재로 행해진다(§ 22 GOBReg).

21) § 24 Abs. 2 GOBReg: “연방정부는 다수표로 의결한다. 가부동수의 경우에는 의장의 표결에 따른다.”

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

연방정부의 법률안이 의결되면, 그것을 연방수상은 ‘정부안’으로서 표지 및 이유와 함께 우선 연방상원에 전달한다. 연방상원은 최초의 통로에서 6주의 기한 내에 입장을 표명할 수 있다. 연방상원의 입장 표명이 이루어진 이후 관할 연방행정부처가 경우에 따라 연방내각처에 내각안으로서 전달될 수 있고 (§ 53 Abs. 1 GGO) 그리고 연방정부의 의결 후 연방의회에 법률안 제출시 법률안의 이유에 부가되는 반대의견을 작성한다.

이어서 법률안이 연방의회에 제출된다. 법률이 단순 다수로 (=표결의 다수) 의결되기 전에, 연방의회에서 3회의 독회가 이루어진다. (1차 독회 후 전문위원회에 회부, 2차 독회에서의 위원회에서의 심의와 경우에 따라서는 전문가 청문, 위원회작업의 소개와 심의, 3차 독회 후 표결). 이어서 법률은 연방상원에 넘겨진다. 연방상원은 법률의 유형에 따라 (거부법률 혹은 동의법률) 정지적 혹은 절대적 거부권을 갖는다. 연방상원의 이의제기가 있으면 경우에 따라서는 타협발견의 목적으로 중재위원회가 소집된다. 연방상원의 의결은 (헌법변경의 경우 이외에는) 절대 다수로 내려진다. 그 경우 개별 연방주는 그 표결을 통일하여 제시해야 한다. 법률이 관할 헌법기관에 의해 의결되면, 연방대통령이 서명하고 그의 위임으로 연방법무부(BMJ)에 의해 연방법률공보에 공포된다.

정책형성에서 (여기에서는 법률안) 내각행정의 작업방식에 대해서는 독일 행정학 문헌에서 두 개의 지배적인 원칙이 확인된다: 문제와 해결의 ‘선별적 지각’ 및 기획안 조율에서 ‘소극적 협조’가 그것이다.

‘선별적 지각’은 (March/Simon 1958: 127ff; Mayntz/Scharpf 1973b) 행정부처의 전문담당부서에서 이루어지는 고유한 관할영역에 대한 주의 제한의 경향으로 이해된다. 이러한 한계 너머의 문제들은 분명하게 지각되지 않고 크게 중요하지 않은 것으로 간주된다(Scharpf 1973:81). 그 한에서 관할 담당부서는 무엇보다 특정한 부분문제에 대한 최적의

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

해결을 찾는다. 그러나 사회전체로 볼 때 부분문제에 대한 최적의 해결의 합계는 부분문제들의 상호의존이 서로 잘 알려져 있지 않다면 전체문제의 최적 해결에 도달하지 못한다. 왜냐하면 한 영역에서의 조치가 다른 영역에서의 후속문제를 야기할 수 있기 때문이다(Schmidt/Treiber 1975b: 158). 문제와 해결의 선별적 지각은 내각행정에서의 고도의 전문화와 분업의 결과이다. 연방의 내각행정의 크기와 행정부처의 내부 구성조직의 특별한 표지는 강하게 영향을 미친다(작업영역에서 약한 수평적 지도의 폭과 강한 수직적 지도의 강도를 가진 서열적 단선조직). 독일의 한 연방행정부처에는 평균 1,150명의 공무원과 직원이 일한다(외무처와 연방내각처 제외; 연방재정계획 2006). 가까스로 377명의 직원을 가진 연방가족노인여성청소년부(BMFSEJ)는 가장 규모가 작은 행정부처이고, 490명의 직원을 가진 연방건강부(BMG), 연방경제협력발전부(BMZ, 538명 직원) 그리고 연방환경자연보호원자력안전부(BMU, 670명)가 그 뒤를 따른다. 특히 큰 행정부처는 (외무처 이외에) 연방방위부(BMVG, 2,225명) 그리고 연방재무부(BMF, 1,974명)이다. 중앙관료행정에서 고도의 전문화는 연방행정부처의 수평적 및 수직적 분류에서 반영된다. 보구밀과 얀(Bogumil/Jann 2009: 155)은 연방행정부처의 세분을 1,000개 이상의 담당부서, 약 210개의 하위부서 그리고 110개의 국으로 제시하고 있다. 종종 한 명 또는 두 명만 일하는 무수히 많은 소규모의 담당부서들이 존재한다. 이로부터 필연적으로 담당부서의 관할이 매우 전문화되어 있다는 사실이 귀결된다. 마찬가지로 담당관의 평가서도 매우 전문화되어 있다.

서열적이고 고도로 분업적으로 조직된 독일 내각행정에서 선별적 지각에 대한 경향은 다음과 같은 사실에 의해 강화된다. 지배적인 조율메커니즘은 ‘소극적 협조’의 방식이다(Mayntz/Scharpf 1973b; Scharpf 1993, 1994a; Hustedt/Tiessen 2006). 사람들은 이것을 관할 담당부서가 그 계획을 우선 광범위하게 중앙관료행정에서 다른 조직단위와 무관하게 결

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

정의 시기까지 전개하고 그 후에 비로소 함께 검토하는 담당부서가 입장표명을 제시한다는 사실로 이해한다. 이들은 무엇보다 자신의 영역에 대해 가능한 소극적인 영향과 관련하여 담당관기획안을 검토한다. 얼마만큼 상이한 조치의 협력이 원하는 전체영향에 도달하는가 하는 문제는 이러한 유형의 협조에서는 거의 주목되지 않는다. “포괄적 관계를 위한 동시적 문제처리”(Müller 1986)라는 의미에서 ‘적극적 협조’의 원칙에 따른 행정부처간 프로젝트 혹은 작업집단의 범위에서 법률안의 공동준비는 예외를 이룬다. 적극적 협조메커니즘의 강화를 위한 계획기준의 준비와 같은 제안도 또한 독일 중앙관료행정에서 관찰될 수 없었다. 마찬가지로 매트릭스 혹은 다선조직의 형식은 지금까지 정규적으로 확립되지 못했다(Bogumil/Jann 2009: 156). 지배적인 다선조직은 ‘소극적 협조’를 강화한다. 이로부터 독일에서는 자주 전형적인 것으로 기술되는 정책기획안의 하향협조와 점진주의 경향이 나온다(작은 걸음의 정책: Lindblom 1979; Wildavsky 1979).

독일 내각행정의 크기는 현저한 권력요소를 나타낸다. 왜냐하면 행정적 업무영역이 정책지도부와 비교하여 그리고 또한 명백하게 더 작은 인적 자원을 갖춘 의회와의 관계에서도 현저한 지식우위를 차지하고 있기 때문이다. 이러한 지식우위는 전문적 평가서에만 관련되는 것이 아니라 정책 전략적 지식과도 또한 관련된다. 왜냐하면 독일에서 법률안 완성단계에서 다른 사회적 행위주체와의 상호관계는 투명하지 않기 때문이다. 영향력은 다양하게 비공식적 방법으로 이루어지고, 또 영향력은 그에 상응하는 관할 행정부처에 대한 접근을 가지는 행위주체에게만 가능하다. 공식적 자문절차의 결과는 공개되지 않는다. 그와 더불어 법률준비단계에서 내각행정에서 행해진 결정과정은 매우 불투명하다. 영향력 있는 내각행정의 지위는 하나의 법률안을 위한 전체 준비작업이 흔히 관할 행정부처에 의해 조종된다는 사실에 의해 강화된다. 내각행정의 강한 지위를 무시한다면 마찬가지로 다양

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

한 외부의 행위주체집단들이 법률안의 형성에 현저한 영향가능성을 갖고 있다. 이들은 의회의 입법과정에서가 아니라 오히려 이미 법률안 완성의 단계에서 영향가능성을 활용한다. 괴츠(Goetz 2007:165)는 지난 수십 년간 연방독일의 정책형성과정에서 강한 변화과정이 이루어졌고 그 사이에 대부분의 정책기획안의 실질을 형성하고 특징짓는 것은 더 이상 내각행정이 아니라는 사실을 확인하고 있다. 게다가 네트워크에서의 정책형성에 대한 경험적 현상이 정책학과 행정학 문헌에서 다양하게 수용된다. 이는 그 자체 특정한 정책문제와 정책적 해결시도에 대한 해석고권을 요청한다. 내각행정이 물론 자주 나타나기는 하지만, 이제는 네트워크 속에서 정책결정을 준비하고 협상하고 자주 광범위하게 결정하는 다수의 행위주체 중 단지 하나의 행위주체일 뿐이다(예컨대 Sabatier 1993, Mayntz 1993, Jann/Wegrich 2008). 따라서 이하의 장은 법률준비과정에서 다른 중요한 행위주체집단의 역할과 영향을 살펴본다.

2.1.3. 전문가, 이익집단, 주정부 그리고 정당의 의미

(연방의 중앙관료행정 이외에) 주정부, 정당 그리고 단체들이 연방의 법제정과정에서 특별히 영향을 미치는 행위주체라는 사실에 대해서는 학문적 문헌에서 견해가 일치한다(Pappi et al. 1995; von Beyme 1997:48). 이익집단과 정당은 항상 확연히 구분하기 어려우면서, 그 영향력이 자주 주제화되고 문제화되는 그 밖의 행위주체집단들은 전문가들이다(Goetz 2007). 이들은 정책형성에서 정부 내지 중앙관료행정의 자문역할을 하고 필요한 전문지식을 제공한다. 형식적 입법자로서 의회는 사실상 자주 단지 상대적으로 좁은 범위의 형성재량을 갖는다. 왜냐하면 이미 공식적 (예컨대 연합위원회, 담당부서협의 등) 그리고 비공식적 (예컨대 1980년대 중반 연방수상 콜 휘하의 ‘작은 엘레판텐룬데’ 또는 통상의 비공식적 이익집단과의 협상) 위원회의 범위에서

정치적 사전조율이 수행되고 정부안의 세목에 대한 구체적 작업과 조율은 중앙관료행정에 의해 지배되기 때문이다(Fromme 1994; von Beyme 1997: 54ff). 민주적으로 정당화되는 입법부의 결정 권력이 연방의 중앙관료행정과 주, 정당, 단체 및 다양한 유형의 ‘자문가’들에 의해 제한된다고 하는 사실은 예컨대 자신의 이익을 추구하고 규정에 빠져있는 공무원(‘공무원국가’), 실제의 시민의 희망과 필요로부터 동떨어진 ‘정당국가’, 경제단체 혹은 개별기업의 권력, 커져가는 ‘전문가주의’에 대한 비난에서 잘 나타난다.

2.1.3.1. 전문가와 이익집단

공공행정 바깥에서 전문가에 의한 정책자문은²²⁾ 한편으로는 현대의 복잡한 사회에서 필요불가결한 정책조종의 요소로서 보이지만, 다른 한편으로는 독립적인 평가서의 보호막 아래 특별한 이익이 대표되고 관철되는 것으로 추정된다면 회의적으로 보인다. 정책형성과정에서 외부 전문가에 의한 연방정부, 내각행정 그리고 입법부의 학문적 자문의 형태는 다양하다. 시간적으로 제한된 전문가위원회에 의한 정책준비 가능성 외에 수많은 지속적인 전문가위원회가 존재한다. 예컨대 기술규격화와 같이 특정한 영역에서는 결정권한이 심지어 형식적으로 전문가에게 위임된다(Voelzkow 1996). 그 외에 전문가들은 위탁연구를 수행하고, 평가서와 감정서를 제출하고 다른 자문활동을 제공함으로써 정책형성과정에 영향을 미친다(Mai 2006: 270). 언급한 형식의 직접적인 전문적 자문은 간접적 형식에 의해 보완된다. 예컨대 특정한 학설과 결과를 출판하고 영향력 있는 언론에 발표함으로써 특정한 주제에 대해 가능한 한 커다란 사회적 합의가 형성된다.

22) 연방정부에 대한 자문활동으로서 지식의 생산, 구조화 그리고 처리는 내각행정과 많은 상급 연방기관의 중요한 과제 중 하나이다(Barlösius 2008; Weingart/Lentsch 2008: 164ff.; Jann/Veit 2009).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

복잡한 입법계획의 준비에 있어서 특별한 중요성을 갖는 것은 전문가위원회의 구성이다. 이하에서는 그 의미를 간략하게 살펴보겠다. 전문가위원회의 구성에 대한 결정에서 중요한 요인은 다양하다. 따라서 시간을 확보하기 위해, 즉 정책결정을 연기하거나 경우에 따라서는 심지어 회피하기 위해 전문가위원회가 투입될 수 있다(상징적 정책). 위원회는 또한 원칙적 개혁이 추진되거나 혁신적 해결이 추구될 때 자주 설립된다. 전문가위원회는 물론 지식의 산출과 상이한 조종선택의 실질적 평가에 기여하지만, 그러나 정책결정의 사전구조화 및 협상민주주의에서 타협과 합의의 발견의 장으로서 (Rürup/Tiemann 2006) 그 기능이 훨씬 더 중요해 보인다(Siefken 2006:221). 이러한 사실은 예컨대 대부분 여당에 의해 조종되는 ‘그들의’ 전문가 선발에서 잘 나타난다. 그러나 위원회의 협상기능으로부터 몇몇 저자들이 이끌어낸 정책행정 체계에서의 결정주체의 무력화라는 결론은 (Tils/Bornemann 2004; von Blumenthal 2003) 경험적으로 증명될 수 없다(Murswieck 2003: 125).

그 활동을 진행하면서 전문가위원회는 규정영역에 대해 책임 있는 행정부처의 관할 담당부서로부터 신뢰를 받게 된다. 전문가위원회의 보고서는 공개되고 자주 여론에 영향을 미쳐 논쟁의 대상이 된다. 그에 따른 논의와 협상과정에서 결정네트워크에서 계획한 규정에 대한 핵심 이슈가 다소 세밀하게 확정된다. 이들 핵심 이슈는 주제에 따라 상이하게 조성되고 정치가와 수뇌관료 그리고 외부 정책주체로부터 성립할 수 있다. 이러한 우선권이 관할 담당부서가 이어서 법률안을 작업하는 범위를 형성한다. 위원회의 기획안이 ‘1대1’로 정부에 의해 수용된다는 것은 - 스웨덴에서와는 달리 - 독일에서는 통상적이지 않다(Interview BMJ 2007).

‘Kommissionitis’ 혹은 ‘베를린 위원회공화국’과 같은 (특히 슈뢰더 정부의 첫 번째 입법회기에서) 표어 아래에서 상이하게 표현된 정책형성에서 전문가위원회의 의미 증가에 대한 추정에 대립하여(Leicht 2001),

지난 수년 동안 독일에서 위원회의 전체수는 감소했다(1990년 189개, 2002년 125개). 지프켄(Siefken 2006: 217)은 한 경험연구에서 자문위원회의 전성기는 1970년대 말에 있었음을 보여주고 있다.²³⁾ 처음에 언급한 슈뢰더 휘하의 ‘Kommissionitis’에 대한 지각은 특히 논란의 여지가 있는 정치적 주제를 위해 투입된 위원회에 대한 언론의 보도에 기인한다(Siefken 2006: 219f).

입법과정에 대한 전문가의 결합은 많은 경우에 단체²⁴⁾, 비정부조직 그리고 개별이익의 대표자(예컨대 대기업)²⁵⁾에 의한 영향력과 뚜렷하게 분리되지 않는다. 따라서 내각행정의 이익집단은 특정한 문제에 대해 다양하게 ‘그들의’ 전문가를 활용하거나 형식적으로 독립된 전문가들이 청문회나 위원회에서 투명하게 드러남이 없이 특정한 이익을 대표한다(Mai 2006: 27). 입법과정에서 이익집단과 전문가의 참여와 영향은 이익대표자가 입법을 강하게 규정하고 동시에 법률완성의 행정과정의 불투명성을 토대로 이러한 영향력에 대한 민주적 통제가 이루어지지 않는다면 문제가 될 수 있다. 한편으로는 입법과정의 초기단계에서 다양한 관련 집단의 결합은²⁶⁾ 의미가 있다. 왜냐하면 이를 통해서 행정공무원의 정보기초가 넓혀지기 때문이다. 다른 한편으로는 특정한 이익대표자의 초기의 그리고 일방적인 편입과 다른 집단의 수

23) 제한적으로 다음의 사실을 언급할 수 있을 것이다. 지프켄이 연구한 시간의 범위는 통계자료의 부족으로 유감스럽게도 완전하지 못하고 또 일정한 방법상의 불확실성에 얽매어 있다. 위원회 수의 양적 감소와 달리 위원회를 위해 준비된 재정적 자원은 1969년과 1999년 사이에 4배나 증가한다(Unkelbach 2001).

24) 독일에서의 단체의 특징적 양상은 이해관계의 이질화 및 특수화 경향으로 나타난다(Lösche 2006: 337). 독일에서의 단체의 기능, 형태, 변화과정에 대해서는 광범위한 학문적 논의가 존재한다. 이 연구의 범위에서는 그에 대해서 다루지는 않겠다. 입문과 개관을 위한 좋은 자료는 다음을 참조하라. Streek 1994; Sebaldt/Straßner 2004, 2006; von Winter/Willems 2007.

25) 점차 대기업은 그의 이익을 더 이상 전적으로 단체를 통해서 대표시키는 것이 아니라, 오히려 독자적인 로비작업을 행한다(Lösche 2006: 336).

26) 위원회의 형태로 정책형성 및 수행에서 전문가단체의 결합에 대해서는 다음의 자료를 보라. Mai 2006: 269.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

범자 배제는 특별히 민주이론적 관점에서 문제가 되는 주제이다. 이에 대한 예는 법적 자문으로서 커다란 변호사사무소의 행정적 법제정 과정에의 편입을 들 수 있다(Gathmann 2009). 고도의 복잡성과 필요한 법적 감정을 근거로 얼마만큼 법적 자문이 문서작성에서 일정한 세련화를 통해 그 위임자의 고객이익을 대표하고 관찰하고 있는지 외부로부터 전혀 확인할 수 없다(Rohwetter 2005). 내각행정과 단체 사이의 관계는 몇몇 정치영역에서는 (Mai 1999) 매우 안정적이고 긴밀해서 전문 정치가, 전문공무원 그리고 전문단체로 구성된 ‘철의 삼각’(iron triangle)이라고 불리워진다(Hecklo 1978). 상이한 입장에도 불구하고 공동의 문제이해의 발전에 도달하고 실용적인 해결을 촉진하는 이와 같은 오랜 관계는 (Reutter 2001) 드물지 않게 인사에서도 반영된다. 따라서 단체의 장이 행정부나 의회에로 바뀌거나 거꾸로 이전의 장관, 은퇴공무원 혹은 이전의 의원이 단체의 장을 맡는 것은 결코 특별한 경우가 아니다.²⁷⁾

관할 행정부처에 대한 개인적 접촉 및 다양한 유형의 자문활동과 여론활동을 통한 이익집단의 비공식적 영향력 이외에 (Lösche 2006: 338) 이익대표자와 단체는 공식적으로 상담절차의 범위에서 법률안 형성에 영향을 행사할 수 있다. 그러나 법제정과정에서 이익집단의 영향력은 - 이미 언급한 바와 같이 - 의회와 여론에 대해 투명하지 못하고 “다양하게 창조의 어둠 속에 머물러 있다”(von Beyme 1997: 208). 얀은 이런 이유에서 위원회에서의 법률준비는 행정적으로 조종된 절차에서 통상 불투명한 협상과정과 비교할 때 더 민주적이라는 тезе를 주장한다. 그 까닭은 위원회의 여론영향력에 의해 합의의 발견과정과 이익의 영향력이 더 투명해지기 때문이다(Jann 2004a).

27) 이에 대해서는 예컨대 2007년 초 연방하원의 의원이자 CDU/CSU 원내교섭단체의 첫 번째 의회사무장이었던 노베르트 뢰트겐의 독일산업연방단체 대표사무장의 지위 인수가능성에 대한 논의를 보라. 다른 사례로는 2006년 에너지콘체른 회사인 RWE 감독관 지위를 맡은 이전 경제부장관 클레멘트의 사례가 있다.

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

따라서 법규범의 작업과정에서 이익대표자와 단체는 공식적 및 비 공식적 방식으로 중앙관료행정과 함께 상호행동을 하는 반면에, 의제 설정과 일반적인 목표의 확정에서 그 영향은 오히려 사소한 것으로 평가된다. 독일에서 단체의 이익대표는 대체로 방어적이다. 다시 말해 단체는 프로그램의 특정한 조치와 견해가 일치하지 않을 때에만 적극적이다. 그러나 단체는 드물기는 하지만 그 자체 새로운 정책의 발의자이자 의제설정자이기도 하다. 전통적 단체들이 오히려 드물게 의제 설정자로 등장하는 반면에, 최근 수년간 상이한 다른 정책자문주체들이 점차 혁신적 정책해결에 대한 발의자 및 추진자로서 자리 잡았다. 예컨대 전통적으로 강하게 미국의 제도에 그 기초를 두고 있지만 점차 독일에서 그 의미를 획득하고 있는 싱크탱크가 그에 속한다(Thurnert 2003). 특히 기업자문 혹은 자문회사 및 예컨대 베르텔스만이나 헤르티 재단과 같이 정책과 회사자문으로 활동하는 전략적 재단(Welzel 2006: 280; Pautz 2008)은 의제설정과정에 참여함으로써 혁신적 방법과 도구에 대한 평가서를 전유하고 성공적인 경우에는 나중에 추진된 혁신과정의 상업적 위탁업무를 통해 수익을 낸다. 기술한 발전경향을 위한 훌륭한 사례는 독일에서의 표준비용모델의 도입이다(2.1.4 참조). 독일에서 SKM에 대한 의제설정과정에서 경제단체는 - 비록 이 주제에 대한 그 구성원의 근원적인 관심에도 불구하고 - 전혀 역할을 하지 못했다. 그 반면에 베르텔스만 재단과 다양한 기업자문이 정책결정의 장에서 주제의 설정 및 방법의 발전에 현저한 영향을 미쳤다.

2.1.3.2. 정당과 주

연방독일의 연방주의의 특징화에서 자주 ‘행정연방주의’라는 개념이 눈에 띈다. 이 표현은 연방국가의 특별한 제도적 구조를 토대로 (입법 권한은 주로 연방에, 행정권한은 주로 각 주에) 행정부 내에서 연방차원과 주차원 사이의 수많은 집중적이고 종종 비공식적인 접촉현상을

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

의미한다. 바게너는 연방과 주의 전문관료 사이의 긴밀한 결합을 표현하기 위해 ‘전문형제애’라는 개념을 붙이고, 입법부(특히 주의회)의 형성 및 통제기능을 강하게 제한하는 ‘담당부서우애’를 비판한다(Wagener 1979). 공식적 입법절차에서 각 주의 연방의 입법에 대한 협력은 연방상원제도 속에 구조적으로 정착되어 있다. 연방상원의 동의요청은 독일에서 (연방헌법재판소에 의해 지지를 받으면서) 폭넓게 해석된다. 즉 그것은 연방을 통한 경합하는 입법의 영역에서 입법권한의 확장적 이용에 대한 주의 ‘반대반응’으로서 해석된다. 14차 및 15차 회기에서 동의를 필요로 하는 법률의 비중은 50% 이상을 차지한다(Burkhart/Manow 2006). 2006년 여름 대연정에 의해 관철된 연방주의 개혁의 첫 단계의 중심목표는 독일의 수직 수평적으로 맞물린 다차원 시스템의 해체요소로서 동의를 요하는 법률의 수를 감소하는 것이었다. 고도의 정치망은 (즉 제도화된 협력권, 중첩되는 관할권 그리고 협조 및 협상요청) 종종 독일의 개혁능력의 흠결 원인으로 보인다. 연방독일의 법제정과정에서 각 주는 단지 공식적인 상담절차에만 관여하는 것이 아니라, 또한 비공식적인 차원에서도 중요한 역할을 한다. 연방상원에서 많은 법률에 대해 필요한 동의와 관련하여 조율요청은 이미 의회의 입법절차의 시작 이전에 예견된다. 게다가 새로운 법규정의 작업에서 주의 전문관료는 그 집행근접성 때문에 연방의 중앙공무원에 대해 중요한 지식제공자이다.

연방차원의 입법절차에서 주의 영향과 관련하여 주와 정당이익의 결합은 복잡하고 어려운 주제이다. 주와 정당이익이 연방의 협상과정에서 지배적인가 하는 문제는 많은 요인들에 의해 (연방하원과 연방상원 다수관계, 정치영역, 주제) 좌우되며 논쟁적으로 논의된다. 따라서 로이니히는 선별된 입법계획의 연구에서 다음과 같이 결론을 내린다. “정당의 경쟁은 - 선거전의 시기를 제외하면 - 주이익의 저지에도 돌진에도 이르러가지 못한다”(Leunig 2003). 그에 반해 벤츠는 다음과

같은 견해를 주장한다. 연방주의는 행위주체가 우선 그 영역단체의 이익이 아니라 오히려 그 정당의 이익을 대표하게 되는 경쟁적 정당정치에 의해 과도한 형태를 가진다. 이것은 다시금 특히 동의를 요하는 법률에서 협상해결을 어렵게 만들고, 정책을 저지할 위험을 높인다(Benz 2003).

연방의 조율과정에서 정당의 영향의 정도에 대한 논쟁과는 무관하게, 주의 이익만이 아니라 정당의 이익도 또한 물론 의회의 절차에서가 아니라 이미 기획안의 완성단계에서 새로운 법규정의 작업과 관철의 과정에서 중요한 역할을 한다는 점에 대해서는 의견이 일치한다. 따라서 마노브는 연방독일의 연방주의의 점증적인 정당정치화에 직면하여 “1960년대와 1970년대에 대해 프리도 바게너가 서술한 연방과 주정부의 수직적 전문형제애는 오늘날 수직적 정당형제애와 정당자매애에 의해 보완되고, 훈련되고, 부분적으로 이전되었다”고 확인한다 (Manow 2005: 249). 중앙관료행정에 대한 정당의 영향은 1970년대 초반 이래 적어도 행정지도부의 영역에 대해서는 분명하게 상승한 바 있는 정당회원의 수에서 반영된다(4.2.2. 참조). 내각행정에서 정당구성원이 전체인구에 비해 비중이 높은 것은 무엇보다 결정자로서 정책과 수행기관으로서 행정의 분리라는 헌법적 이상이 현실과는 별로 관련이 없음을 보여주는 징표이다. 그 반면에 정당이 행정부처에서의 담당관기획안의 완성에 미치는 구체적인 영향은 입법과정에서의 공식적 및 비공식적 정당정치적 위원회의 의미에서 잘 나타난다. 마노브는 연합작업집단이 결정과정을 점차 지배하고 이로써 조율과정의 비공식화에 접어든다는 견해를 주장한다(Manow 2005). 그는 연합작업집단을 통해 연합정당의 원내교섭단체전문가의 합의를 비로소 확보하고 이 합의를 원내교섭단체와 정당수뇌부에 의해 수락케 하는 “병행적 기관이 설립된다”고 확인하고 있다. 이러한 연합타협은 관할 담당부서에 연결되어 계속 행정적 전환이 이루어진다:

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

“정책결정발견의 과정에서 연합작업집단의 의미성장과 함께 순서의 변화가 발생한다. 이러한 순서변화로 인해 행정이 지배적인 ‘형성단계’와 그 뒤를 따르는 정책의 ‘관철단계’라는 이분화된 익숙한 그림이 더 이상 적절한 것으로 보이지 않게 된다. 오늘날 정책결정과정은 오히려 자주 반대의 순서를 따른다. 이를 통해 함께 관련된 담당부서의 형식화된 거부권을 규정하고 있는 GGO의 전체 규정체계가 그 효력에서 약화되는 경향이 있다. 왜냐하면 여당당사자 사이의 정책이익 상쇄의 복잡한 업무는 추후에 위협되지 않기 때문이다.”(Manow 1996: 103)

마노브는 연합작업집단의 의미성장으로 부터 행정의 결정과정의 정당정치화라는 결론을 끌어낸다. 이는 중앙관료행정이 더 이상 단체 영향력의 주된 수범자가 아니라 오히려 전문가위원회 이외에 단체를 위한 정당의 중요한 전문위원회와의 결합이 적어도 그에 필적할 만한 의미를 획득했다는 것이다. 그와 더불어 공식적으로 제도화된 영향 및 거부가능성의 의미상실이 나타난다. 관할 담당부서에 의해 주도되는 정책에 대한 연합당사자의 통제 강화가 정당정치적 위원회의 가치 상승의 배경을 이룬다. 정책결정과정의 비공식화는 그러나 자동적으로 법제정에 대한 관료의 영향 약화에 이르러가는 것이 아니라, 오히려 “또한 중앙관료행정의 관철력 성장도 유발할 수 있다. 이러한 성장은 여기에서 우선 행정부 내부의 조율에서 합의필요의 완화를 가져오는 ‘해방된’ 활동으로부터 나온다”(Manow 1996: 104f; Döhler/Manow 1992: 87; Nullmeier/Rüb 1993: 189). 비공식적 이익조율은 특히 강하게 정치화된 (예컨대 전화도청 혹은 난민타협과 같은 정치적으로 민감한 주제) 결정과정이 문제되는 경우에는 공식적 영향가능성을 억누른다 (Manow 1996: 106; Smeddinck/Tils 2002: 297ff). 정당의 프로그램적 입

장이 폭넓게 나뉘는 때에도 비공식적 정당정치적 조율과정은 내각행정에 의해 주도되는 공식적 절차에서 의미를 획득하게 된다(Manow 1996: 105).

요약적으로 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다. 내각행정의 내부주체 이외에도 외부의 이익단체, 개별적 이익대표자(예컨대 대기업), 연방과 주차원의 정당정치가, 주의 전문관료 및 다양한 유형의 전문가들이 공식적 및 비공식적 방식으로 법률안의 행정적 작업에 영향을 미친다. 정부안의 형성과 완성의 과정은 독일 연방체제에서는 광범위한 조율 및 협조필요에 의해 이루어진다. 이는 복잡하고 오래 걸리는 과제에 대한 다수능력의 결정기초를 만든다. 이러한 구조적 특징은 결과평가를 위한 규정의 ‘성공전망’에 영향을 미칠 수 있다. 이와 관련해서는 나중에 자세하게 살펴보겠다.

2.1.4. 연방차원에서의 결과평가를 통한 더 나은 법제정: 발전과정과 개혁맥락

독일에서의 법률준비를 살펴보는 이 장을 끝내기 위해 지난 40년간 결과평가를 통한 ‘더 나은 법제정’을 둘러싼 정책적 노력에 대해 역사적으로 개관해보겠다. 장기간의 발전과정에 대한 이러한 서술의 도움으로 핵심 이념(도구적 차원 및 지배적 개혁모범의 차원에서, Jann 2002a), 경험과 인식이 묘사된다. 이러한 작업은 결과평가를 위한 규정의 수행에 대한 경험적 결과를 맥락과 관련하여 해석하는 것을 용이하게 해주며(제3장), 제4장에서 가설을 논의할 때 역사적 맥락과 문화적 특징들이 (예컨대 모범을 통해) 소홀히 다루어지는 것을 막아준다. 이하의 서술은 연방의 내각행정에서 법률준비의 개선을 위한 조치를 상세하게 다룬다. ‘더 나은 법제정’의 개혁영역에 속하는 다른 정책적 발의는 다른 맥락에 편입되므로 단지 간략하게 다루어진다. 발전과정의 서술은 1970년대에 시작한다. 왜냐하면 이 시기에 독일에서 정책형성의 영역에서 최초의 구조적 개혁시도가 행해졌기 때문이다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

2.1.4.1. 1970년대: 결정발전 구조의 지능적 형성

1966-1969년의 대연정의 정부시기에 다수관계를 토대로 처음으로 20년 전 국가설립의 범위에서 확정된 독일의 정책행정 체계의 원칙적 구조에 대한 근본적 구조개혁을 관철시킬 수 있는 가능성이 생겼다. 여기에서 가장 본질적인 발걸음은 1969년 결의된 ‘대규모 재정개혁’이었다. 이는 연방과 주 사이의 협조에 대한 재정정책적 관할 해명을 목표로 하고 있다(공동과제의 도입, 계획위원회와 연방-주-위원회에서의 공동계획). 행정개혁의 영역에서도 또한 대연정은 1970년대를 거치면서 변화된 개혁계획에 대한 초석을 놓았다. 이 경우 1968년 말 정부 및 행정개혁 프로젝트집단의 설립이 특별한 의미를 갖는다(Bohne 2006: 60ff). 커다란 연방행정부처의 모든 대표자들로 구성된 프로젝트 집단은 정책행정체계에서 횡단제도로서 개혁정책적 주제를 정초해야 했다. 지도이념은 학문의 도움을 빌어 조치를 예견하고 합리적으로 계획하고 시너지효과를 이용하고 경험으로부터 배우는 ‘적극적 국가’의 관념이었다. 사람들은 이를 통해 장기간의 법률효과에 대한 부족한 주목, 부분적으로 정책프로그램의 현저한 영향력결함 및 정책조종의 전체관념의 결여와 같은 문제들에 효과적으로 대응할 수 있기를 희망했다.

정부 및 행정개혁 프로젝트집단에 의해 다양한 연구와 함께 위탁받은 사회과학자들은 법률준비의 영역에서 내각행정에서 강한 분업을 (매우 작은 기초단위, 수뇌부의 문제처리능력의 부재, 담당부서 이기주의) 불만족스러운 정책결과의 중요한 원인으로서 지배적인 ‘소극적 협조’의 원칙과 결합되어 있다고 확인했다. 따라서 그들은 행정부처에서 기초단위를 확대하고 (폭넓은 관할영역, 담당부서당 더 많은 인력배치, 유연한 과제분배) 작업지도부가 더 잘 파악할 수 있고 담당부서를 포괄하는 작업 및 프로젝트집단에 동료의 파견이 가능한 한 자주 활

성화될 수 있기를 제안했다. 단위를 포괄하는 작업 및 프로젝트집단은 정책발전에서 ‘적극적 협조’의 메커니즘을 강화하기 위한 보증수단으로 파악되었다. 이러한 지원 속에서 계획부서들이 설립되었다.²⁸⁾ 1970년대 초반 집중적으로 논의된 또 다른 중요한 개혁제안은 보다 높은 업무에 종사하는 인력의 경력규정 유연화였다. 사람들은 그와 함께 내각행정에서의 법적 관점의 지배가 와해되고 그 대신 다른 분야의 관점이 정책형성과정에서 더 강하게 통합되기를 희망했다(Mayntz/Scharpf 1973c).

‘적극적 정책’의 관념에 기대어 그리고 정책결정과정에서 학문적 방법을 통해 ‘합리화’될 수 있다고 하는 (합리주의적 결정이론에서 말하는 문제해결유형의 강화의 의미에서) 믿음과 결합하여 1970년대에 법률준비의 개선을 위한 혁신적 방법을 시험하는 일련의 프로젝트가 행해졌다(Böhret/Hugger 1979, 1980). 1976년에 연방내무부(BMI)는 이와 관련하여 “결정과정에서 시험절차로서 행정계획놀이”를 위한 지침을 출간했지만(BMI 1976), 작용실무에서 아무 의미도 얻지 못했다. 그것을 넘어서 1976년 말에 내각행정에서 법률준비를 위한 GGO 규정이 강하게 확대되었다. 따라서 1960년의 이전 GGO II는 단순히 법률이유에서 “예상되는 법률수행비용을 (재정지출, 물적 비용 그리고 인적 비용) 기대되는 지출증가와 수입감소의 강조 하에” (§ 37 GGO II, 1960년 3월 10일) 연방, 주 그리고 게마인데에 따라 분류하여 기술할 수 (평가 또는 계산할 수) 있다고 확정되어 있었다. 효과의 서술에 대한 더 이상의 규정은 존재하지 않았다. 1976년 말 GGO II의 수정과 더불어 국가에 대한 비용효과의 서술을 위한 규정이 특수화되고 확장되었다. 그 뒤에는 국가행위를 더 낮게 더 장기적으로 계획하고 예견하면서 형성하고자 하는 이념이 존재한다. 다음과 같은 규정들이 추가되었다:

28) 정부 및 행정개혁 프로젝트집단의 개혁제안에 대한 개관은 Müller 1978. 1975년 말 프로젝트집단의 와해에 대하여는 Lepper 1976.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

- 공적 재정의 수입과 지출에 대한 법률안의 영향에 대한 서술;
- 그룹화계획의 주요 집단에 따른 연방의 그때마다 타당한 다년간 재정계획 기간에 대한 연방재정 비용의 분류;
- 다년간 재정계획에서 연방의 지출증가 혹은 수입감소가 참작되었는지의 여부와 어느 정도 참작되었는지에 대한 진술;
- 예견된 연방의 지출증가 혹은 수입감소에 대해 어떠한 방식으로 상쇄할 수 있는지에 대한 진술;
- 계량화의 강화: “액수는 연방재무부와 양해하여 산정하며, 필요한 경우에는 평가할 수 있다.” (§ 40 Abs. 2 GGO II, 1976년 10월 15일)

국가 영역에서 법률효과의 서술과 관련하여 언급한 포괄적 확장 이외에, GGO II는 경제와 환경 영역에서 법률효과의 서술을 위한 규정을 둘러싸고 확장되었다.

- “조치가 예견상 어느 정도 개별가격과 가격수준에, 특히 소비자 가격수준에 영향을 미치는가”에 대한 서술;
- “조치가 예견상 어떻게 또한 소비자에게 영향을 미치는가”에 대한 설명;
- “환경에 대한 영향이 기대되는지 그렇지 않은지”에 대한 진술;
- 그 거부에도 이르게 된 다른 중요한 해결가능성에 대한 서술과 이익형량에 대한 설명;
- 지역적 대표단체의 중요한 다른 의견에 대한 서술(모든 인용은 § 40 Abs. 2 GGO II, 1976년 10월 15일)

GGO 수정은 그 외에 법률안의 목적설정, 해결제안, 대안 그리고 비용에 대한 정보를 인쇄물로 제공하는 법률공보의 도입을 포함하고 있다. 나중에 밝혀지는 바와 같이, 1970년대에 도입된 이러한 결과평가를 위한 GGO 규정의 많은 것이 오늘날에도 여전히 마찬가지로 혹은

유사한 유형과 방식으로 효력을 갖고 있다. 입법과정에서 특정한 효과측면에 대한 체계적 주의를 증진하고 대안에 대한 심사숙고를 강화하는 데 기여하고자 하는 위에서 서술한 규정들이 이 시기의 개혁정신에 분명하게 반영되고 있다. 따라서 재정계획을 위한 규정에서 적극적 정책과 ‘계획 활성화’의 관념을 인식할 수 있다. 그 반면에 대안 설명과 상이한 효과측면의 서술에 대한 제시는 ‘적극적 협조’의 증진 이념을 반영한다.

1970년대 중반 정부 및 행정개혁의 프로젝트집단이 와해되었을 때, 제1차 석유과동과 절박한 경제적 문제로 인해 정책행정체계의 내부현대화를 위한 포괄적인 구조적 조치의 정책적 지원은 이미 매우 강하게 감소했다. ‘계획 활성화’의 단계는 지나갔다. 1970년대 후반 행정개혁의 중점은 영향최적화 문제로부터 탈관료화 주제로 옮겨졌다(Ellwein/Hesse 1985; Seibel 1986; Voigt 1993; Jann 2004b).²⁹⁾ 정책적 의제설정에서 (1978년 12월 13일 시민과 행정 사이의 관계개선을 위한 내각결의) 1980년대 시작 이래 (Seibel 1986: 138f) 탈관료화 주제가 고전적 합의주제로³⁰⁾ 변하기 전에 자유보수진영은 사회민주당의 케인즈주의 경제정책과 복지국가의 확장에 대한 비판과 결합하여 결정적인 역할을 했다(BT-Drs. 8/212; BT-Drs. 8/1206). 탈관료화 주제의 정책적 활성화에서 관료행정에 대해 개별시민이 가지는 부정적 경험에 대한 호소가 (세무소나 자동차검사소 등) 중요한 역할을 했다(Seibel 1986: 138f).

내용적으로 연방차원에서 관료주의철폐 노력은 입법영역에 집중된다. 초과규제의 배제는 (국가 법규정의 비용효과에 대한 더 나은 통제

29) 1970년대 말 그리고 1980년대 초 모든 독일 연방주에서 (자를란트와 라인란트-팔트 제외) 그리고 연방차원에서 탈관료화의 상이한 측면에 대한 위원회가 투입되었다(목록작성은 다음을 참조하라. Seibel 1986: 150f).

30) 정당들은 물론 상이한 강조점을 주장했다. 녹색당과 SPD는 무엇보다 행정과 시민 사이의 관계 개선에 강조점을 두었지만, 보수와 자유진영은 과도한 규제의 효과로부터 경제 부담을 완화하고 효율성을 증대하는 것을 그 정책의 중심에 놓았다 (Seibel 1986: 139, 141).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

와 결합하여) 중심 주제를 형성한다. 공지영역에서 많은 프로그램적 표현은 그 외에 ‘더 많은 시민근접성’의 창출과 관련된다. 그러나 저명한 사회과학자 레나테 마인츠의 평가에 따라 연방차원에서 구체적인 정책발의의 다수는 국가와 시민의 관계에 헌신하는 것이 아니라, 오히려 “입법과정 자체와 현행법의 합리화의 측면에서 (행정절차법, 통계수정, 건축법에서의 단순화) 직접적으로 혹은 간접적으로 과도규제 문제와” 관련된다(Mayntz 1980: 11). 연방차원에서 “과도규제” 주제영역의 정책적 중점설정은 논리적으로 연방국가의 권한분배로부터 나온다. 그에 반해 우선적으로 집행과 친숙한 주와 지역은 무엇보다 시민과 동떨어진 문제에 향하게 된다.

연방내무부(BMI)는 1980년 6월 19일과 20일에 본(Bonn)에서 공공행정에서 관료화의 원인에 대한 수많은 학자와 몇몇 단체대표자의 전문가청문을 수행했다(BMI 1980a, b). 마인츠는 BMI로부터 청문을 학문적으로 평가할 것을 위탁받았고 이와 관련하여 특히 입법과정과 관련된 청문의 주제영역을 설명했다. 그녀는 과도규제가 체계내재적이라는 (정책행정체계에서 정당의 경쟁과 문제의 선별적 지각) 결론을 내렸다(Mayntz 1980). 과도규제의 문제와 그 부정적 효과에 맞서 대응하기 위해서는 따라서 다음과 같은 조치가 필요하다. “과도규제경향을 중립화하는 반대의 힘을 그 속에 세울 만큼 의식적으로 법률발전과정을 형성해야 한다. 이를 위해서는 우선 법률발전에서 결정의 기초로서 고려될 수 있는 기준을 마련해야 한다. 이러한 기준은 그에 상응하는 절차규정을 통해 법률발전의 과정 속에 정착되어야 한다. 더 나아가 이러한 기준의 준수에 영향을 미치는 절차 혹은 제도가 기획되어야 한다”(Mayntz 1980: 23).

마인츠는 계속되는 설명의 과정에서 다양한 평가서로부터 3개의 주요기준을 끄집어낸다(국가의 개입은 필요한가? 대안적 개입도구 중

어느 것이 가장 유리한가? 해당 도구선택에 따라 자세한 프로그램의 형성에서 무엇이 고려되어야 하는가?). 이러한 근본물음에서 표현된 특정한 정보 및 결정규칙의 설정을 통해 정책행정체계에서 법률준비를 개선하려는 관념은 이미 1976년 GGO 변경 속에 정초되어 있으며, 또한 독일에서 지속적인 개혁영역의 발전에서도 뚜렷하게 나타난다. 그러나 이미 1980년에 또한 이러한 유형의 도구들과 함께 몇몇의 주요 난점이 제대로 인식되었다. 예컨대 규정의 필요성에 관한 물음을 긍정하고 유용성을 높게 평가하고 비용을 낮게 평가하는 전문정치가와 전문공무원의 경향이 그것이다. 마찬가지로 이미 그 당시에 사회적 발전의 사전적 평가에서 종종 (경험적) 인식기초의 결여와 높은 불안정성이 주제화되었다. 특정한 심사물음과 분석기술의 도움으로 정책목적 달성을 위한 최상의 수단에 대한 합리적 결정을 마련하려는 관념은 마인츠에 의해 정책과정에서 (그리고 그와 함께 또한 프로그램발전에서도) 실질합리성보다 정책적 행위합리성을 더 중시하는 경향을 토대로 현실과 동떨어진 것으로 인식되었다(Mayntz 1980: 45, 90). 물론 그녀는 예컨대 (비국가적 수범자에 대한) 간접적 비용효과를 결정과정에서 강화하고 그리고 그와 함께 또한 더 강하게 정책적 논쟁의 주제로 만드는 것을 옹호한다. 이러한 논거는 나중에 예컨대 SKM에 의한 관료비용측정을 둘러싼 논의에서 다시 다루어지고 더 발전된다(Jann/Wegrich 2008):

“예컨대 사회적 안전의 영역에서 직접적 국가의 지출은 바로 입법자의 통제 아래 놓인다. 그 반면 규제적 프로그램에 의해 유발된 비용은 주로 법률적 규범, 기준 등을 충족하기 위해 그것을 조달하는 사적 영역에 놓여 있다. 그러나 이러한 비용은 입법 그 자체에서 전형적으로 고려되지 않고, 또한 대체로 전혀 알려져 있지 않다. 여기에서는 효과적이고 제한적

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

인 정책적 메커니즘이 결여되어 있다. 다시 말해 제한적 기준으로 비용문제가 일반적으로, 특히 그러나 간접적 비용과 관련하여 결정과정에서 지원을 받을 필요가 있다. 제한적 기준의 형성과 명확화는, 다른 힘이 그 배후에 없다면, 경고 이상으로 작동할 수 없다. 그렇기 때문에 정책적 일상 속에서 결정기준의 체계적 준수를 더 개연성 있게 만드는 제도적 및 절차적 기본조건을 창출하는 것이 중요하다”(Mayntz 1980: 46).

청문의 범위에서 ‘더 나은 법제정’을 위한 다양한 도구들이 제안되었다. 예컨대 연방입법에서 주관청의 자문기한을 연장함으로써 하위의 영역에서 후속연구를 위해 이러한 시간을 남겨두고 그와 함께 법제정과정에서 집행기관의 경험지식의 영향을 강화하거나(BMI 1980a: 231) 혹은 청문절차에서 집행실무의 직접적 대표를 개선하는(BMI 1980a: 229) 것을 들 수 있다. 이러한 조치의 목적은 법률준비에서 ‘집행 맹목성’을 줄이고 실제적 집행문제 및 비용측면을 더 강하게 다루는 것이다. 사람들은 그밖에 법률에 대한 지속적인 평가활용의 강화, 과제비판의 수행(Mayntz 1980: 102ff) 및 계획놀이, 실무시험 혹은 모델시뮬레이션과 같은 프로그램의 시험절차를 주제로 삼았다(Mayntz 1980: 97ff). 실무에서 언급한 시험방법은 몇몇의 개별사례에 국한되었다.³¹⁾ 그 까닭은 법률준비 속에 표준적으로 통합하기에는 적합하지 않은 상대적으로 비용이 많이 드는 절차가 그때마다 문제되기 때문이다.

1980년 경제적 청문의 범위에서 전문가는 여러 번 사전의 분석이 사후의 효과통제와 마찬가지로 이미 오랫동안 입법의 확고한 인기목록에 속한다는 점을 강조했다(독립적인 위원회, 전문가위원회, 전문가 및 이익대표자 청문, 특정한 법률/정책영역에 대한 보고의무, 평가). 물

31) 1980년대에 수행된 담당부서설문의 결과는 1971년과 1987년 사이에 단지 전체적으로 11개의 법제정계획이 계획놀이 혹은 실무시험에 의해 보완되었음을 보여준다 (BMI 1992b).

론 다음과 같은 점이 비판되었다. 1) 이러한 절차는 특히 임시방편으로 이용되고 체계적으로 이용되지 않는다. 2) 특히 학문적-체계적 절차는 (예컨대 시뮬레이션과 같이) 지금까지 거의 투입되지 않았다. 3) 분석의 결과는 단지 불충분하게 고려된다(Mayntz 1980: 108f). 마지막 문제에 대해서는 정책적 논의 없이 분석결과를 수용하는 것과 그리고 그와 결합된 수정은 민주이론적으로 문제가 있으며 그 한에서 규범적으로 바람직하지 않다는 반론이 있다. 무엇보다 중요한 것은 “시험, 평가 등의 사실적 수행이 이미 오로지 정보가 산출된다는 사실에 의해 작동하고 있다는 점이다. 적어도 모든 논쟁적으로 진행되는 입법 및 계획과정의 범위에서 이러한 정보들은 그 논거에 학문적 근거를 마련하는 집단들에 의해 논쟁과정 속으로 제출된다”(Mayntz 1980: 109f, Derlien 1976).

2.1.4.2. 1980년대와 1990년대: 심사목록과 지침서를 통한 더 나은 법률준비

1982년 10월에 헬무트 콜은 헬무트 슈미트에 대한 불신임투표 이후 권력을 잡았다. 그는 탈관료화를 다음 입법회기의 정치적 중점주제로 밝혔다. 물론 정부의 해명에서 이미 분명하게 알 수 있는 것은, 탈관료화가 우선 행정구조의 내부현대화와 동일시될 수 없으며, 오히려 탈관료화의 표어 아래 국가과제가 축소되고 (민영화/사유화) 국가규제의 범위와 강도가 줄어들어야 (탈규제화³²) 한다는 것이다:

“국가가 너무 많은 생활영역을 규제하는 것을 포기할 때, 국가행위의 실효성과 설득력은 커진다. 과거에는 국가가 지나치게 자신에게 과제를 부과했다. 정반대의 일이 절박하게 요

32) 탈관료화의 보호막 아래에서 담당부서들은 또한 실제로 예컨대 노동법에서 탈규제화의 실질적 목적의 관철에 기여하는 조치들을 수행했다(Seibel 1986: 154f).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

구된다. 우리는 법을 단순화하고 과도한 규제화를 배제하는 데 성공해야 한다”(1983년 5월 4일 정부의 설명).

1983년 7월 13일에 콜 정부는 탈관료화에 대한 정치적 목표관념을 구체화하는 내각결의를 내놓았다. 모든 담당부서는 그 영역에서 법규정 및 행정규정이 폐지되거나 단순화될 수 있는지 검토하도록 요청되었다. 이미 수많은 연방주들이 법정비와 탈관료화를 위한 위원회를 만든 이후에(자세한 것은 Seibel 1986; Helmrich 1989), 사람들은 연방차원에서 “법 및 행정단순화 독립위원회”를 BMI 내 사무처와 함께 설립했다. 바펜슈미트 위원회는 1983년 11월 28일 그 업무를 시작하여 1998년까지 활동했다. 의장인 호르스트 바펜슈미트의 이름을 따서(그 당시 연방내부무의 의회 국가비서) 바펜슈미트 위원회로 명명된 12인의 위원회에는 단체대표자, 주와 지역의 대표자 및 판사, 학자 그리고 연방하원의원이 일했다.³³⁾ 바펜슈미트 위원회는 1980년대 중반 법 및 행정단순화에 대한 다수의 보고서를 출간했다(BMI 1985; BMI 1986; BMI 1987). 여기에는 법정비와 법률규정과 행정절차의 단순화를 위한 담당부서의 수많은 제안들이 담겨 있다. 1990년대 전반부에 바펜슈미트 위원회는 법단순화와 탈규제를 위한 그 활동을 특히 중요한 문제 영역 혹은 정책영역에 집중하고자 시도했다(BMI 1990; BMI 1992a; BMI 1994a,b; BMI 1995b; 요약적으로는 BMI 1995a). 전체적으로 성공은 단지 제한적이었다.³⁴⁾ 물론 통계영역에서³⁵⁾ 그리고 계획 및 허가

33) 연방하원의원인 헤르베르트 헬름리히(CDU)는 1982년에 “탈관료화촉진협회”(GFE)를 세웠다. GFE는 1980년대의 탈관료화정책에서 현저한 역할을 했던 행위주체이다. 왜냐하면 이 협회는 개별문제에 대해 평가서를 제출하고 회의를 개최하고 그와 함께 사안이해의 가동과 확산 및 의제설정에 기여했기 때문이다(Seibel 1986: 156).

34) 법정비에 대한 집중이 있었으나, 그러나 또한 여기에서도 주차원에서보다 성공을 거두지 못했다(수는 다음을 보라. Waffenschmidt 1994: 876; Grimm/Brocker 1999:59). 바펜슈미트 위원회의 활동에 대한 평가는 Jann/Wewer 1998:7; Möschel 1994.

35) 통계의 조정과 합리화를 위한 행정부처간 위원회(IMA-통계)는 1994년 설문활동의 도움으로 적응 및 합리화가능성에 대한 연방통계의 전체 프로그램을 검토했다.

절차의 가속화(BMI 1990)에서³⁶⁾ 포괄적인 단순화노력이 추진될 수 있었다.

비록 콜 시기에 법제정과정에서 효과문제와 지속성측면의 강화라는 의미에서 ‘더 나은 법제정’이 결코 행정정책적 개혁노력의 중점을 이루지 못했다고 하더라도, 기독교-자유연합정부 시기에 입법과정 개선을 위한 일련의 조치들이 추진되었다. 이 영역에서 가장 잘 알려진 그리고 이론적으로 가장 폭넓은 정책결정이 1984년에 “푸른 심사항목”(연방의 법규정에 대한 심사물음, 1984년 12월 11일 내각결의)의 도입에서 이루어졌다. 그 경우 관할 행정공무원에게 10개의 기본물음에 대한 답변을 (그때마다 세밀한 하위물음과 함께) 부과하는 법률안에 대한 심사기준이 문제된다. (파란 종이 위에 인쇄되어 일반적으로 “푸른 심사항목”으로 표현하는) 물음목록의 도입과 더불어 사람들은 심사요청의 절차적 제도화를 통해 (보충적으로 잘 기능하는 법형식성심사를 위해) 법률안의 작업에서 필요성, 실효성, 비용기준의 체계적 준수에 도달하고자 시도했다(Fricke 1983).

“푸른 심사항목”의 도입 5년 후 1989년 12월에 연방정부는 법 및 행정규정의 개선을 위한 야심적이고 포괄적인 조치목록을 결의했다 (“푸른 심사항목”의 계속형성과 조직적 제도화, 계획놀이와 실무시험의 활용강화 및 집행적합의 평가를 위한 영역을 포괄하는 작업집단, 더 나은 데이터베이스의 활용, 더 많은 투명성 등)(BMI 1989). 실무에서 이러한 조치들은 같은 시기에 결의된 “연방의 행정규정 형성, 질서와 심사를 위한 연방정부 지침(VwVR)”³⁷⁾과 마찬가지로 광범위하게 무의미하게 남겨졌다. 연방행정부처에서 입법작업의 지원을 위해 계획

36) 그것을 넘어 1994년 2월 24일에 “계획 및 허가절차의 가속화를 위한 독립 전문가위원회”(슐리히터 위원회)가 소집되었다.

37) VwVR 지침은 연방의 행정규정에 대한 최소요청을 기술하고 있다(필요성심사의 수행, 행정규정과 관련하여 비구속적 정보의 분명한 표시, 이해 가능한 형성, 다른 행정규정에 대한 관계의 표시, 적합한 공지, 질서체계에서의 체계화, 그 지속적 효력의 필요성에 대한 규칙적 심사, 적응과 개선).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

했던 2권의 지침서 작업은 예외를 이룬다: 그래서 연방법무부는 1991년에 “법형식성 지침서”(BMJ 1991)을 출간하고 그리고 연방내무부는 1992년에 “법 및 행정규정의 준비를 위한 지침서”(BMI 1992b)를 펴낸다. 후자는 특히 “법률의 수행비용 조사를 위한 업무협조”(BMI 1992b: 41f) 및 “내각 안에서, 특히 법률 및 명령이유에서 가격효과조항에 대한 설명서”(BMI 1992b: 42-44; BMWi 1989)를 포함하고 있다. 이 지침서들은 오늘날까지 법제정과정에서 내각행정공무원을 위한 중요한 기본방향을 서술하고 있다. 그러나 1989년 결의에서 예견된 것처럼 양 지침서의 결합은 결코 행해지지 않았다.

1980년대에 법제정과정 개선을 둘러싼 개혁노력에 대한 요약으로서 다음의 사실을 확정할 수 있다. 물론 내각행정공무원을 위한 포괄적인 지원자료가 발전되기는 했지만, 그러나 그것을 넘어서는 결의와 조치는 대부분 단지 상징적 성질을 가질 뿐이며, 법제정실무는 본질적으로 변하지 않았다. 이러한 사실은 또한 “푸른 심사항목”에 대해서도 타당하다. 푸른 심사항목은 담당부서에서 드물게 심지어는 전혀 적용되지 않았다(BT-Drs. 14/29; Zypries/Peters 2000: 324). 또한 1996년의 GGO II의 보완도 여기에서 아무런 도움도 될 수 없었다(GGO II의 적응변경, GMBI 1996: 449ff).³⁸⁾ 따라서 1998년 “날씬한 국가” 전문가위원회는 법률공보에서 법률정책적 대안 내지 규율의 비용에 대한 문제가 대부분 완전히 비실질적으로 “작은” 규모로 답변되고 있음을 확인하고(“날씬한 국가” 전문가위원회 1998: 18,20), 그렇기 때문에 무엇보다 입법부와 여론에 대해 결과의 투명성을 더 많이 보장하기 위해 “푸른 심사항목”을 수정할 것을 요구했다. 전문가위원회는 그것을 넘

38) 1996년의 적응변경과 함께 집행비용의 개념이 새롭게 도입되었다. 이미 이전에 “푸른 심사항목”과 GGO II에서 상이한 비용개념이 사용되었다면, 그와 더불어 개념적 다수성이 다시 한 번 확장되었다. 이는 규정의 실천가능성을 확실하게 높이지 못했다(Zypries/ Peters 2000: 325).

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

어서 입법자의 계획의 엄격한 필요성심사와 그리고 특히 공적 재정, 경제와 개인에 대한 새로운 규정의 비용효과를 검토하는 철저한 전체 사회적 GFA의 수행을 요구했다.

“푸른 심사항목”이 실제 무의미하게 남겨지고, 1980년대에 (1990년 대에도 마찬가지로) 바펜슈미트 위원회와 담당부서에 의한 법정비 및 단순화노력이 단지 변경의 증대를 야기했던 반면, 연방수상 콜 정부 시기에 (이미 1983년의 첫 번째 정부발표에서 알 수 있듯이) 탈규제화와 민영화가 공공부문의 현대화의 중요한 중점을 이루고 있다.³⁹⁾ 이러한 우선성설정은 1980년대 말부터 바펜슈미트 위원회 보고서의 중심주제에서(BMI 1990, 1992, 1994a, 1994b, 1995b) 반영된다. 그러나 예컨대 또한 그 속에서 분명하게 1987년 “탈규제화보고서”가 도입되고 “시장에 반하는 규제철폐를 위한 독립 전문가위원회”(소위 탈규제화위원회)가 세워진다. 1990년과 1991년에 많은 제안을 제시한 이 위원회의 보고서는 정책적 차원에서 수용되고 1992년 6월에 연방내각에 의해 결의되었다. 이미 1989년에 경쟁제한법률이 수정되었다. 1992년에 연방정부는 (보험조직, 교통, 에너지경제, 기술심사조직, 법자문 그리고 노동시장의 영역에서) 시장에 반하는 일련의 규제를 없앨 것을 결의했다(Jann/Wewer 1998: 8). 1990년대 초 결의된 열차, 우편 그리고 항공안전의 민영화가 연방행정의 크기와 구조에 대해 특히 커다란 영향을 미쳤다.

그와 함께 1990년대의 탈관료화는 우선 탈규제화의 조치, 국가과제와 지출의 감소(Bogumil 2001: 47) 그리고 그와 결합된 이행과정의 형성에 (예컨대 인력해체) 그 본질이 있다. 과제집중과 효율성지향을 통해 (재정적) 행위재량을 획득하는 것이 전면에 놓여 있었다. 사기업의 경영방식에 의한 공공부문의 경제화와 내부현대화(‘신공공경영’ 내지

39) NPM 운동에 의해 고무된 패러다임의 전환에 대해서는 다음의 자료를 보라. Goetz 1997.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

KGSt에 의해 발전된 ‘신조종모델’)와 국가와 개인 사이에 협조가능성의 확대는 1990년대에 점차 의미를 획득하게 되었다. 콜 시대에 민영화, 탈규제화 그리고 효율성에 대한 집중은 또한 이 시기에 대해 특징적인 ‘날씬한 국가’의 지도상에서도 잘 나타난다. 결과평가를 통한 ‘더 나은 법제정’의 영역에서 1990년대 전반에는 언급할만한 활동이 거의 없다. 왜냐하면 특히 독일의 통일로 인해 정책과 행정은 수많은 도전과 새로운 과제 앞에 서게 됨으로써, 지금까지 특히 포괄적인 공시설명과 수많은 규범적 이념과 구상을 통해 제시했지만 구체적인 성과는 별로 없었던 개혁영역에 대해 이 시기에는 단지 사소한 주의와 작은 자원만 존재할 뿐이었다.

2.1.4.3. 1990년대 말에서 2005년까지: 개혁노력의 핵심요소로서 법률결과평가(GFA)

1990년대 말경 공공부문에서 더 강한 효율성지향과 민영화가 물론 중요한 현대화 추진력을 제공하지만, 후기산업적 독일 사회의 커다란 도전에 (사회보장체계, 경제구조변화 그리고 글로벌화의 인구학적 발전과 새로운 정비, 유럽연합의 다차원체계에서의 통치, 글로벌 문제의 해결) 적절히 대응하기에는 결코 충분하지 않다는 사실이 점점 더 분명해졌다. 국가의 국제경쟁력과 사회복지를 장기적으로 안정화하려면, 국가와 사적 주체가 함께 협력해야만 한다. 1998년 이래 적-녹 연방정부에 의해 표방된 ‘활동하는 국가’의 지도상은 따라서 자기책임과 발의를 강화하고 기업정신을 촉진하는 것을 목표로 삼고 있다. 새로운 밀레니엄 이행에서 행정현대화는 또한 국가, 다국가 그리고 국제적 차원에서 집단적으로 구속력을 가지는 결정의 다양한 형성형태에 대해 반성하고, 이러한 조건하에서 상이한 사회집단의 적절한 이익대표를 보장하고 또 정책행정체계 외부의 장에서 결정발견의 모형을 규율하고 통제하는 (사회설비활동의 민영화와 관련하여 재규제화) 구조를 발전시키는 것을 뜻한다.

‘더 나은 법제정’의 영역에 대해 이것은 무엇보다 사회적 자기규율 메커니즘의 촉진과 시민, 기업 그리고 공공행정을 감지할 수 있을 만큼 부담을 완화하고 그와 함께 행위재량을 확대하는 조치의 발전을 의미했다. 그 밖에 중요한 것은 ‘더 나은 법제정’을 위한 유럽의 개혁 맥락에로의 통합이다. 왜냐하면 많은 규정의 결정이 오늘날 더 이상 오로지 국가적 차원에서만 내려지지 않기 때문이다. 슈뢰더 정부(1998-2002)는 “현대국가 - 현대행정” 정부프로그램을 통해 탈규제화와 단순화에 대한 일방적인 지향으로부터 “더 높은 법의 수용과 실효성”⁴⁰⁾을 달성하려는 더 광범위한 목표설정으로 ‘더 나은 법제정’을 위한 개혁의 새로운 방향을 선언했다(BMI 2000a). 이와 관련하여 1998년 12월 연방정부는 GGO의 전체수정과 이전의 I부와 II부를 하나의 범규범 속에 결합할 것을 결의했다. 수정과정에서 또한 “푸른 심사항목”도 요약 내지 본질적인 점에 집중되었고 GGO에 직접적으로 수용되었다(Interview BMI 2006).⁴¹⁾ 포괄적인 GFA의 설립을 위한 “날씬한 국가” 전문가위원회의 추천은 GGO 수정의 맥락 속에서 수용되었다. 새로운 GGO는 BMI 내 작업그룹에 의해 (AG 01) 부분적으로 행정부처간 작업그룹과 협력하여⁴²⁾ 완성되었다(자세한 것은 Zypries/Peters 2000; Sperl 2001). 외부자문은 학자인 군나르 폴케 슈페르트에 의해 이루어졌다. 그는 자기규율가능성 심사를 위한 고려목록을 발전시켰다. 이 목록은 새로운 GGO에 부록 7로 첨부되었지만, 그러나 실무에서는 무의미했다. GFA를 GGO에 수용하는 것은 BMI에 의해 강하게 추진되었다. 그에

40) “더 높은 법의 수용과 실효성”은 “현대국가 - 현대행정” 프로그램의 네 가지 개혁영역의 하나였다.

41) 법률계획의 재정적 영향 서술에 대한 GGO 규정의 수정은 또한 연방회계청에 의해서도 고무되었다(BT-Drs. 14/29).

42) 1998년 여름에 설립된 행정부처간 작업그룹에서는 BMI 외에 BMJ, BMF, BMWi, BMVg 그리고 BMVBW가 대표적이다. 행정부처간 작업그룹은 기존의 GGO I에 대한 수정제안을 완성했다. GGO II의 수정은 제1차 버전에서는 AG 01에 의해서 이루어졌고, 이어서 제1부와 함께 GGO의 전체수정으로서 행정부처간 작업그룹에서 심의되었다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

반해 몇몇 다른 행정부처는 오히려 회의적으로 반대했다:

“법률결과평가가 규정으로서 GGO에 들어온 것은 결코 스스로의 힘으로 이루어진 것이 아니다. 그것이 이런 형태로 수용되기 위해 이미 국가비서인 치프리스의 개입과 투입을 필요로 했다. 우선 현저한 비용으로 이르러가는 3세 이상의 모든 어린이를 위한 유치원등록 청구권 도입의 경험이 있다. 그와 같은 청구권이 그 당시의 시점에서 진지한 법률결과평가와 함께 도입되었는지는 의문스럽다. 따라서 다음과 같은 우려가 생긴다: 우리가 실제로 진지한 법률결과평가를 도입한다면, 그것은 많은 법률에 대해서 ‘끝장’을 의미할 수 있다. 법률결과평가는 당연히 많은 불안을 야기했다. 왜냐하면 법률이 무엇을 비용으로 하고 있는지 기술되고 - 그것은 우선 법률결과평가의 핵심이다 - 그리고 이것이 투명하게 서술되는 그 순간에 당연히 다시 한 번 훨씬 더 강한 저항이 생길 것이다. 그러한 한에서 그 때 이미 강한 반대가 있었지만, 그러나 결정적인 것은 결국 정책적 의지가 도입에 찬성했다는 것이다”(Interview BMI 2006).

2006년 6월 26일에 수정된 GGO는 연방내각에 의해 의결되었고, 2000년 9월 1일에 발효되었다(MBMBI 2000: 526ff). 수정과정에서 **법률결과**라는 용어는 GGO에서 중심적 지위를 차지했다(§§ 43, 44). 법제정 과정에서 공적 재정에 대한 비용과 같은 특정한 효과측면의 고려를 보장할 뿐만 아니라 규정안의 중요한 영향도 또한 표준적으로 평가할 것에 대한 요청도 그것과 결합되어 있다. 수정 이전에는 그에 반해 물론 GGO II에서 (교통, 환경, 가격 등) 특정한 영역에 대한 영향이 법률이유에 서술될 수 있다고 규정되어 있었다. 모든 영역에 대한 포괄적인 결과평가는 그러나 단지 “푸른 심사항목”의 하위범주로서 GGO

II의 부록 11의 범위에서 언급되었다.⁴³⁾ 종래의 GGO II와 2000년의 수정된 GGO를 비교할 때, 종래의 GGO II에서 재정효과의 평가를 위한 규정이 수정 후보다 더 세밀하다는 사실이 계속 눈에 띈다. 수정된 GGO에서 법률의 수행비용 내지 집행비용 아래서 정확히 무엇이 이해될 수 있는지에 대해 어떤 개념정의도 발견할 수 없다. 게다가 인력필요를 명백하게 제시하고 해명하는 요청도 빠져 있다. 그것을 넘어서 수정된 GGO에서는 실현가능성과 비용이익관계의 문제가 더 이상 명백하게 언급되지 않는다. 그에 반해 관할 담당부서가 법률이유에서 법률의 평가가 이루어졌는지 여부와 언제 이루어졌는지 확정해야 한다는 요청이 새롭게 추가되었다.

GGO 수정을 보완하면서 BMI는 “현대국가 - 현대행정” 프로그램의 주요프로젝트의 하나로서 법률결과평가를 위한 지침서(Böhret/Konzendorf 2001) 및 그에 속하는 입문서(BMI 2000b)를 완성시켰다. 입문서는 시동단계에서 8개의 선별된 법률계획에 의거하여 시험되었다(BMI 2002). 그것을 넘어서 BMI는 법제정과정에서 주와 지역의 참여개선을 위한 프로젝트를 발의했다(BMI 2003). 더욱이 GGO의 새로운 GFA 요청의 전환은 단지 인력이 GFA의 내용 및 방법과 관련하여 그에 상응하는 교육을 받을 때에만 성공전망이 있다고 정당하게 인식했다. 따라서 연방공공행정아카데미는 입법 기본세미나에서 GFA의 절차와 도구를 위한 모듈을 제공하기 시작했다.

몇몇 담당부서는 GFA를 위한 자신의 지원자료를 완성하거나 수정했다. 행정부처간 작업그룹 “성 주류”는 2002년 연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ)의 지도 아래 성관련 법률결과의 특별한 분석에 대한 더 상세한 보조를 제공함으로써 § 2 GGO “성차별적 법률결과평가. 법규

43) 그곳에서 항목 2(“어떠한 대안이 존재하는가?”) 아래 다음과 같은 부분물음 2.3을 발견할 수 있다: “어떠한 행위도구들이 부수효과, 효과영향의 고려 아래 가장 유리한가?”

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

정의 준비에서 성 주류”(BMFSFJ 2002, 새로운 버전: MBMFSFJ 2007)에 대한 지원을 발전시켰다. 연방경제기술부(BMWi)는 경제와 가격효과에 대한 비용효과의 평가에서 관할 담당부서에 도움이 되는 “법률안, 법규명령 및 행정규정안의 비용효과와 가격영향 조사를 위한 설명서”(BMW이 2007, 2009)를 보급했다. 이 설명서는 연방통계청의 현존 자료와 비용유형 그리고 가격징후에 대한 정보를 제공하며, 경험적 기초의 부족 혹은 경험적 분석의 지나친 비용을 이유로 계량화가 가능하지 않을 경우 질적 경향진술로 충분하다는 것을 강조한다.

2002년 연방의회선거가 끝나고 적-녹연정이 새롭게 정부를 구성한 후에, 연방수상 게르하르트 슈뢰더는 2003년 3월 그의 정부발표에서 사회체계의 재생 및 독일의 미래능력 확보를 위한 포괄적 개혁프로그램으로서 “아젠다 2010”을 공표했다. 공공부문의 현대화 필요성과 관련하여 연방내각은 2003년 2월 26일 “중산층 지원 - 일자리 창출 - 시민사회 강화”라는 표어 아래 “주도적 관료주의철폐”의 핵심문제와 13개 항목을 포괄하는 즉각적인 프로그램을 결의했다. 이미 국가적 입법의 사전영역에서 (특히 유럽과 국제적 차원에서) 특히 전체의 규율 결과에 대한 일관된 고려 아래 새로운 법률과 규정을 시민과 경제친화적으로 형성하는 것과 불필요한 관료주의적 새로운 부담을 회피하는 것이 중요한 과제영역으로 언급되었다. “주도적 관료주의철폐”는 또한 법적 기본조건의 개선을 다루는 수많은 프로젝트를 포괄하고 있다 (BMI 2004). 그 경우 중점은 단순화 조치에 놓여 있었다. 그러나 프로젝트는 또한 명백히 GFA를 다루고 있다(BMF의 “조세법률에서의 법률결과평가” 프로젝트44).

GFA를 위한 시범프로젝트가 이미 몇몇 시기에 종료된 이후에, 곧 새로운 GGO 규정들이 예견된 유형과 방식으로 전환되지 않았음이 밝

44) BMF에 중심적인 핵심부서를 설립하고 “연방조세중앙청”이라는 새로운 관청에서 특수화된 업무통일을 창출함으로써 법률결과평가는 체계적으로 수행된다.

혀졌다(3.2.2.). 2001년에 BMI에 의해 출간된 “법률결과평가 지침서”(Böhret/Konzendorf 2001)는 물론 GFA의 방법에 대한 포괄적인 개관을 제공하지만, 그러나 프로그램 발전의 과정에서 준수에 대한 현실적 기회를 유지하기에는 너무 복잡했다(Jann et al. 2005). 따라서 BMI는 2005년에 법제정의 범위에서 활동하는 업무통일을 위해 구체적으로 심사단계의 완수를 이루고 실무에 중요한 사례와 작성보조를 제공하는 GFA에 대한 새로운 업무협조를 만들었다(연방정부 2006). 그 밖에 BMI는 2006년에 많은 정책영역에서 유럽연합 차원의 의미증가를 토대로 유럽연합에서의 결과평가를 위한 입문서를 공개했다. 이 입문서는 담당부서에게 유럽연합 기관의 결과평가에 대한 조기협력을 제안했다(BMI 2006).

2.1.4.4. ‘더 나은 법제정’ 2005-2009: 관료비용의 축소

2005년 가을 연방수상 안젤라 메르켈 휘하 대연정의 권력장악과 함께 ‘더 나은 법제정’의 개혁영역에서 정책적 중점이 변화되었다. 새로운 전략의 핵심요소는 전체 유럽지역에 급속하게 퍼진 표준비용모델(SKM)이었다. ‘더 나은 법제정’을 위한 개혁의 주요논점은 그와 함께 포괄적인 GFA의 이념으로부터 규제에 의해 유발된 관료주의의 부담으로 좁혀졌다(Beus 2007; Jann/Jantz 2008). 관료주의철폐는 ‘중심사안’으로 해명되었고, 그 주제에 대한 중심관할은 BMI로부터 연방내각청으로 이전되었다(Jantz/Veit 2009). CDU와 SPD는 연정계약에서 독립 국가규범통제위원회의 설립과 결합하여 SKM의 도입을⁴⁵⁾ 정초했다(SKM의제설정에 대해서는 Bach et al. 2009; Holthusen 2009). 2006년 4월에 정부는 “관료주의철폐와 더 나은 법제정에 대한 프로그램”의 범위에서 그 정책적 계획을 구체화했다. CDU/CSU와 SPD 원내교섭단체에 의해 완성된 “국가규범통제위원회의 설립을 위한 법률”(NKRKG)은 2006년 8

45) 네덜란드의 독립위원회 ACTAL이 모델이었다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

월에 결의되었다(BGBI I 2006: 1866). 9월 13일 내각결의를 통해 8명의 위원회 구성원이 결정되었다. 2006년 12월에 사람들은 법률공보에서 그리고 법률이유의 범위에서⁴⁶⁾ 기업, 시민과 공공행정을 위한 정보제공의무와 관료비용에 대한 투명성을 산출해야 하는 의무를 둘러싸고 결과평가를 위한 GGO 규정을 확대했다. NKRG 제2조 제2항에 따라 NKR의 과제는 연방행정부처의 법률 및 명령안과 일반 행정규정의 기획안을 연방내각에 제출 전에 표준화된 관료비용측정의 원칙준수와 관련하여 심사하는 것이다. 이에 대해서는 NKRG 제2조 제2항이 다음과 같이 확정하고 있다:

“이 법률의 의미에서 관료비용은 정보제공의무를 통해 자연인 혹은 법인에게 성립하는 비용이다. 정보제공의무는 법률, 법규명령, 규칙 혹은 행정규정을 근거로 성립하는 관청이나 제3자를 위해 자료와 기타 정보를 만들고, 이용하게 하고, 전달하는 의무이다. 법률, 법규명령, 규칙 혹은 행정규정에 의해 성립하는 다른 비용은 포함되지 않는다. 관료비용의 측정에서 표준비용모델(SKM)이 적용된다. 표준비용모델의 적용을 위한 국제적으로 승인된 규칙이 기초를 이룬다.”

사전적 영역에서 SKM 절차의 정착을 위한 조치에 병행하여 연방통계청은 2007년 전체 독일연방법에서 기업에 대한 관료비용의 측정을 시작했다.⁴⁷⁾ 사람들은 NKR의 설립을 넘어서 개혁영역을 조직적으로 제도화했다. 내각청의 관할권한을 장관차원으로⁴⁸⁾ 높이고 업무영역을

46) 법규명령의 기획안에 대해서도 마찬가지이다.

47) 이는 국제법과 유럽연합법에 기초한 정보제공의무를 포함하고 있다. 측정의 현황에 대해서는 연방정부의 SKM 적용에 대한 보고서를 참조하라(Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2007).

48) 2006-2008년 국무위원 힐데가르트 뮐러(부분적으로 베른하르트 보이스에 의해 대표되었다).

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

(관료주의철폐사무처) 정착시켰으며, 행정부처간 지도 및 협력위원회로서 관료주의철폐 국가비서위원회를 설립하고, 정기적인 회의에서 함께 만나 논의하는 담당부서 상담자를 임명했다(Jann/Jantz 2008; Jantz/Veit 2009). 2007년 2월에 연방내각은 연방법과 결합된 기업에 대한 관료비용이 2011년까지 25% 정도 감소될 것이라고 확정했다.

법제정과정에서 관료비용의 사전적 평가의 실제적 현실화를 위해 NKR과 연방내각청 내 관료주의철폐사무처는 연방행정부처와의 조율 속에서 “표준비용모델에 따른 관료비용 사전평가를 위한 입문서”(NKR 2007, 2008)를 펴냈다. 그 수행은 중앙공무원의 교육을 통해 지원된다(NKR 2007: 22). 담당관기획안에 대한 관료비용평가의 수행에서 NKR의 사무국은 중앙공무원에게 방법적 문제에 대한 지원을 제공한다. 규정기획안에 대해 책임권한 있는 관할 공무원이 사전영역에서 NKR 사무국의 직원과 어떠한 연락도 취하지 않는다면, NKR은 담당부서조율의 범위에서 비로소 기획안에 대해 인지하게 되고 입장표명의 가능성을 가진다. GGO에 따르면 입장표명을 위한 기한은 적어도 4주이지만, 실무에서는 대부분 더 짧다. 규정기획안과 결합된 관료비용 및 수행된 SKM 평가의 품질에 대한 NKR의 입장표명은 내각 내지 나중에 연방하원과 연방상원에 송달되기 전에 법률 혹은 명령안에 첨부되고 그와 함께 공적으로 접근 가능해진다.

NKR이 직접적으로 2006년 12월에 기업, 시민과 공공행정에 대한 관료비용의 서술을 결과평가를 위한 GGO 규정에 수용한 것에 연계하여 연방정부의 법률안에서 기업에 대한 관료비용의 서술을 심사하기 시작한 반면에, 시민과 공공행정에 대한 조치는 우선 보류되었다. 2008/09년에 비로소 사람들은 SKM-행정(Klippstein/Röttgen 2009)과 SKM-시민이 어떻게 전망될 수 있는지 집중적으로 다루었다(Jann et al. 2009). 2008년 11월에 관료비용의 사전평가를 위한 연방정부 입문서가 시민에 대한 관료비용평가에 대한 방법적 안내를 둘러싸고 보충되었다

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

(Bundesregierung 2008a, NKR 2008). 2009년 초 이래 새로운 법률 및 명령안에서 정보제공의무를 가진 시민의 (시간적) 부담에 대한 사전평가는 정부안 준비의 의무적 부분이 되었다. 새로운 입법계획과 관련하여 예상되는 시민에 대한 관료행정결과의 서술은 NKR에 의해 SKM-기업에 대한 절차에 유추하여 담당부서조율과정에서 심사된다.

2006/2007년의 SKM을 통한 관료비용평가의 도입을 2000년 이래의 GFA 도입과 비교한다면, 특히 주제에 대한 정책적 지원과 절차의 조직적 정착에서 분명한 차이가 나타난다. GFA의 수행에 대해서는 결코 추가적인 재원이 제공되지 않았던 반면에, SKM 도입은 정책지도부에 의해 인적으로 그리고 재정적으로 말 그대로 강하게 지원되었다. 연방내각청 내에 SKM을 통한 관료주의철폐정책을 위한 중심 관할권이 마련된 이외에, 정부는 평가절차 적용의 협조와 원조를 위한 포괄적인 조직망을 만들었다. 연방수상에 대한 NKR의 연례보고의무는 (NKRG 제6조 제2항) 추가적으로 개혁전환의 구속력을 높인다.

2008/09년에는 이미 언급한 시민과 행정에 대한 SKM 적용실무의 확대를 둘러싼 논의 이외에 개혁내용의 새로운 확대를 위한 숙고를 통해 모두 기업에 대한 관료비용에 긴밀하게 집중화하는 것으로 특징 지을 수 있는 몇몇의 다른 활동과 논의를 언급할 수 있다. 그 경우 다음의 세 가지 논의가 특히 부각된다:

- 2008년 10월 국가지속성전략에 대한 계속보고서에서 연방정부는 장래에 GFA의 범위에서 또한 지속적 발전에 대한 영향도 조사할 것을 공표했다(Bundesregierung 2008b: 211). 국가지속성전략과 입법절차의 이와 같은 결합을 위해 연방내각청 관할 주체와 지속발전을 위한 의회위원회가 강화되었다. 2008년 가을 베르텔스만 재단은 GFA의 범위에서 지속성심사에 대한 연구를 완성했다 (Jacob et al. 2009). 이 연구는 다른 국가의 경험을 평가하고 독

2.1. 독일 행정부에서의 법률준비: ‘블랙박스’에 대한 개관

일에서 가능한 절차를 제안했다. 2009년 5월에 GGO가 변경되고, 법률이유의 범위에서 “계획의 영향이 지속적 발전에 상응하는지, 특히 계획이 어떠한 장기적 영향을 가지는지” 서술할 것을 새로 삽입했다(§ 44 GGO).

- BMI는 다른 담당부서와 협조 속에 GFA를 위한 새로운 업무보조를 작성했다(BMI 2009). 이는 GFA의 수행을 위한 간단한 안내를 다섯 단계로 제시하고 동시에 GGO 제44조 제1항(“법률결과”)의 규정을 문제목록의 형태로 구체화하고 있다. 그 경우 지속적 발전에 대한 영향 문제와 위험에 기초한 규제 의 지도사고가 함께 포착된다.
- 네덜란드에서와 유사하게 독일에서 SKM의 확대에 대한 집중적 논쟁은 전체 규제비용의 측정이라는 방향으로 발전되었다. 확대 논의의 가장 중요한 ‘추진자’인 베르텔스만 재단은 “규제비용측정 지침서”(Bertelsmann-Stiftung 2009a)를 발간했고, 규제비용측정을 위한 방법을 국제적으로 비교했다(Bertelsmann-Stiftung 2009b). NKR은 2009년 그의 연례보고서에서 규제비용 방향으로 그의 심사권한의 확대를 주제화했으며(NKR 2009c: 64ff), 화학산업단체(VCI)의 연구는 마찬가지로 네덜란드의 모범에 따라 완전한 규제비용측정을 위해 SKM을 확장할 것을 옹호했다.

독일에서 ‘더 나은 법제정’은 이미 수십 년 동안 연방차원에서 행정정책적 의제의 핵심목록에 속하는 주제라는 점을 확인할 수 있다. 2005년 선거이후 개혁영역에 대한 정책적 지원과 관심이 “관료주의철폐와 더 나은 법제정” 정부프로그램에 대한 관할권이 BMI로부터 연방수상청으로 이전됨으로써 강화되었다. 독립된 통제위원회로서 NKR의 설립은 행정부의 조직체계에서 일반적으로 성공적인 것으로 받아들여지는 쇄신이다. 이러한 ‘성공모델’이 또한 다른 정책내용의 강화

를 위해서도 이용될 수 있는지는 논쟁의 여지가 있다(Jann/Wegrich 2008).

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

총론의 정책형성과 각론의 입법은 스웨덴의 사례에서 자주 다른 나라에서보다 더 강하게 실질적 기준과 합리적 논거에 의해 각인된 투명한 결정유형의 형상과 결합된다. 이하에서는 스웨덴의 법제정과정의 본질적 특징을 서술하고, 그 경우에 특히 위원회제도의 역할과 법률안 준비에서 내각행정의 기능을 살펴보겠다. 그것을 넘어서 의회 이전의 입법단계에서 이익집단과 정당의 의미와 영향에 대해 고찰하고, 지난 수십 년간 어떠한 조치가 ‘더 나은 법제정’을 위한 스웨덴의 개혁정책을 결정했는지 서술하겠다. 스웨덴의 정책행정체계를 잘 알지 못하는 독자들에게 이 연구에 대한 더 나은 이해가 가능하도록 우선 스웨덴 국가행정의 조직에 대해 간단히 기술하고 특징을 살펴본다.

2.2.1. 스웨덴의 행정체계

스웨덴에서 공공부문은 세 영역으로 나뉜다: 중앙 내지 제국영역(‘rik’), 지역영역(‘län’) 그리고 자치단체영역(‘kommuner’). 영역들 사이의 업무분배에서 지난 십 년간 수많은 변화가 있었다. 노동중재와 경찰과 같이 이전에 자치단체업무가 국가화되었다. 그러나 대부분의 과제는 탈집중화노력의 과정에서 상위영역으로부터 자치단체로 이전했다(공공과제의 자치단체화, Jann/Tiessen 2008). 오늘날 교육조직, 국가적 배려, 건축조직, 주거조직, 구조조직, 수경제 그리고 도서관은 자치단체의 의무과제에 속한다. 문화, 자유시간 그리고 도로와 같이 자발적 자치단체 과제가 더해진다. 지역영역⁴⁹⁾의 의무과제는 특히 건강조직에 놓

49) 스웨덴은 영역상 21개의 행정지역(‘län’)으로 분할되어 있다. 지역영역에서는 중앙

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

여 있다. 예컨대 대중교통과 같은 특정한 영역에서는 자치단체와 지역이 함께 협력한다. 중앙국가영역의 법제정이 이 책의 중심에 놓여 있기 때문에, 이하에서는 스웨덴의 지역 및 자치단체영역에 대해서는 더 자세히 다루지 않고, 오로지 제국영역의 행정체계만을 서술할 것이다.

스웨덴 중앙국가행정 구성의 특징은 조직적 이원주의이다(자세한 것은 Premfors et al. 2003: 60ff). 이것은 상대적으로 작은 ‘내각사무처’(‘regeringskansliet’)(Premfors et al. 2003: 117; Jann/Tiessen 2006; Kaiser 2007: 92)와 비교적 큰 내각행정기관⁵⁰⁾(‘ämbetsverk’와 ‘myndigheter’)의 이분화를 뜻한다. ‘Ämbetsverk’는 그 영향반경이 전체 국가영역을 포괄하고 하위단위로 분할되는 (예컨대 자연보호청, 제국경찰청 혹은 도로조직중앙청) 내각사무처를 직접 관할하는 중앙행정기관을 말한다.⁵¹⁾ 그 외에 또한 자주 매우 특별한 과제를 담당하는 다수의 소규모 기관(‘myndigheter’⁵²⁾)이 있다. 이들 소규모 기관 중 몇몇은 조언이나 정보를 제공하는 (예컨대 스웨덴 유전공학청) 역할을 하고, 다른 기관들은 특히 지식생산에 (예컨대 경제연구를 위한 국가연구소) 종사하고 그리고 다시 다른 기관들은 전형적인 행정과제를 (예컨대 언론보조금위원회) 떠맡는다(Premfors et al. 2003: 164ff). 최근 수년간 ‘ämbetsverk’ 개념은 점점 더 드물게 사용되고, 그 대신 중앙행정기관이 오늘날 일반적으로 모두 ‘myndigheter’로서 표현된다.

국가적 행정과 자치단체행정 사이의 병행구조가 존재한다. ‘länsstyrelser’는 중앙정부의 지역영역을 형성하고, 정부에 의해 임명된 ‘landshövding’에 의해 주도된다. 그에 반해 ‘län’의 선출된 지역자치행정조직은 ‘landsting’이라 부르고 지역행정부는 ‘landstingstyrelse’라 부른다(Jann/Tiessen 2008).

50) 스웨덴의 중앙행정기관의 규모, 과제 그리고 기능메커니즘에 대해서는 Tiessen 2007.

51) 현재 약 70개의 ‘ämbetsverk’가 존재한다, 정확한 수는 한계문제로 논란의 여지가 있다.

52) ‘Myndigheter’는 모든 국가기관을 뜻한다. ‘Ämbetsverk’도 또한 ‘myndigheter’이다. 그러나 그것은 일정한 특수한 표지를 갖고 있다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

행정조직의 이원주의는 내각사무처 내 개별부처(‘departement’)와 중앙행정기관 사이의 분명한 업무분배에 기초하고 있다. 따라서 법률과 법규명령 기획안의 작성, 협조와 조율은 개별부처의 과제이다.⁵³⁾ 그 반면에 정책수행은 구체적 수행규정의 완성과 결합되어 중앙행정기관에 넘겨진다. 내각사무처의 인력은 정책적 결정주체에 대한 강한 충성심과 결합하여 정책에 대한 커다란 근접성을 가지며, 자신을 ‘행정엘리트’로서 이해하는 특징을 갖고 있다(Premfors/Sundström 2007: 35). 개별 담당관은 대부분 상대적으로 큰 실질영역에 대해 책임이 있다. 따라서 그들은 폭넓은 정책영역 관련 전문지식을 갖고 있으며, 중앙행정기관 내 그의 동료보다 덜 전문화되어 있다(Premfors/Sundström 2007: 192).

스웨덴의 내각사무처의 구성과 구조는 전혀 규정되어 있지 않다. 헌법에는 단지 규정업무 준비를 위한 내각사무처가 존재하며, 이는 다양한 개별부처로 구성된다고만 적혀 있다. 게다가 헌법은 수상이 그의 장관 중에서 행정부처의 장을 선발한다고 확정하고 있다. 내각사무처의 조직과 작업방식의 자세한 규정은 명령에 규정되어 있고(SFS 1996: 1515), 그와 함께 상대적으로 쉽게 변경된다(Premfors et al. 2003: 147). 각각의 연방행정부처가 독자적인 기관을 형성하는 독일의 체계와는 달리, 스웨덴의 개별부처는 1997년의 구조개혁 이래 형식적으로 하나의 기관, 내각사무처 속에서 공동의 기관장(‘statminister’)과 공동의 행정중심⁵⁴⁾(‘förvaltningsavdelningen’)을 결합하고 있다. 이러한 개혁의 배후에는 (예컨대 중앙행정구획을 통한) 효율성증가 및 담당부서 이기주의의 방지와 단순화된 협조를 통한 전략적 조종능력의 개선에 대한 희망이 있다(Kaiser 2007: 91). 어느 정도 이러한 목표들이 개혁을

53) 최초의 기획안의 작성은 나중에 다시 보는 바와 같이 흔히 중앙행정기관이나 위원회에 위임되지만, 그러나 기획안의 협조와 조율은 내각행정의 핵심과제이다.

54) 행정중심은 내각사무처의 내부행정에 대해 권한을 가지고(도서관, 문서고) 예컨대 IT 문제나 인사업무에서 개별부처를 지원한다. 행정중심은 한 명의 장관에 의해서가 아니라 한 명의 “행정장”에 의해 주도된다.

통해 실제로 달성될 수 있었는지는 논란의 여지가 있다. 연구에서는 조직적 변경은 상징적 의미만 있을 뿐 내각사무처 내에서 실제 진행 과정에 대한 효과는 거의 없다는 견해가 부분적으로 주장된다(Jacobsson 2001; Erlandsson 2000). 그러한 주장에 찬성하는 것은 1980년 이후 담당부서를 포괄하는 작업그룹에 중앙공무원의 참여와 마찬가지로 행정부처간 접촉의 빈번성이 단지 작은 정도만 증가했다는 사실이다. 따라서 구조개혁에도 불구하고 내각사무처의 업무는 항상 여전히 특히 수직적 의사소통모형에 의해 특징지어진다(Premfors/Sundström 2007: 182). 그에 반해 다른 연구는 개혁이 철저하게 변화에 이르렀다고 하는 점을 지적한다. 그래서 토마스 페르손은 2003년 내각사무처에 대한 연구에서 1997년의 개혁이 수상청(‘statsrådsberedningen’)의 강화에 영향을 미쳤다는 결과에 도달한다. 수상청은 (독일의 연방수상청에 비교할 수 있는) 좁은 의미에서 정부중심이며, 내각사무처 내에서 지도와 협조과제를 수행한다.

하나의 기관 속에서의 형식적인 결합에도 불구하고 개별부처는 계속 상이한 건물에 자리 잡고 각각 자신의 업무규정을 가지고 있다. 개별부처의 정책적 지도는 1-3명의 장관 및 차관, ‘정책특별자문’ 그리고 언론비서로 구성된다. 그들은 모두 정무직 공무원이며 정부교체시 대부분 바뀐다. 차관은 독일의 공무차관과 유사하게 행정부처 내에서 그리고 다른 국가기관에 대해 지휘과제를 맡고 있다. 그에 반해 ‘정책특별자문’(‘politisk sakkunniga’)의 기능은 매우 다양하다. 그것은 부분적으로 독일의 의회차관과 유사한 유형과 방식으로 행정부처와 의회 사이의 연결점으로서 기능하며, 부분적으로 자신의 행정부처 전문영역을 주도한다. ‘정책특별자문’은 결코 내부의 지휘과제를 떠맡지 않고, 또한 우선적으로 장관의 자문으로서 활동할 수 있다. 정책적 지도는 일련의 중앙비서국(예컨대 법무비서국, 계획 및 예산통일, 국제비서국, 행정통일)에 의해 지원받는다. 그 밖에 대부분의 행정부처에 행

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

정관리자(‘expeditionschef’)와 법무관리자(‘rättschef’)가 있다. 행정관리자는 행정부처에서 내린 결정이 현행법과 일치하는가에 대한 책임이 있다. 법무관리자의 관할권한은 행정부처의 법률과 명령안에 대한 합헌성심사와 관련된다. 많은 행정부처에서 행정관리자와 법무관리자의 임무는 동일한 인물에게 주어진다(Premfors/Sundström 2007: 43ff).

예컨대 독일의 내각행정관리자의 서열에 상응하는 ‘departementsråd’에 의해 주도되는 개별부처는 지도영역 하에서 실질적 통일 속에서 구조화되어 있다. 이러한 실질적 통일 내에서 본질적 부분으로 정부의 정책형성업무가 진행된다(제안준비, 위원회규정의 완성 등). 또한 중앙행정기관의 조종도 고도의 실질적 통일에 의해 수행된다. 현실에서 전문행정부처는 상이한 정도로 서술한 기본구조로부터 벗어나고 있다. 그래서 예컨대 개별부처는 실질적 통일위에 추가적으로 부서장을 둔 부서를 가지고 있다(Premfors/Sundström 2007: 43ff).

내각사무처는 전체 약 4,500명의 직원을 두고 있다(Regeringskansliet 2006: 140, 위원회직원 포함). 외무부에 대한 외국대표의 조직상의 소속을 근거로 외무부가 약 1,400명으로 인력에서 가장 많은 직원을 두고 있다. 행정중앙도 또한 650명 이상의 직원을 두고 있다. 다른 개별부처의 인력은 150명(방위, 농업)에서 450명(재정) 사이를 오가고 있다(Regeringskansliet 2006: 140). 전체적으로 지난 수십 년간 내각사무처의 직원 수는 지속적으로 증가했다. 1960년대 말 내각사무처에는 약 1,500명이 일했는데 반해, 1980년대 초 그 수는 이미 2,600명에 달했다. 1980년대가 지나면서 이 수는 상대적으로 지속되다가, 1990년대 초 인력의 수가 새롭게 늘어나기 시작했다. 2003년에 직원의 수가 4,500명에 달했고, 그 이래 이 수준을 유지했다(Premfors/Sundström 2007: 61).

1990년대와 밀레니엄 전환 후 첫 몇 년 동안 인력 수의 증가는 개별영역들 사이에 동등하게 분배되지 않고, 오히려 특히 수상청, 행정중앙 및 법무부에 집중되었다. 그 인력은 1995년과 2006년 사이에 거

의 두 배가 되었다. 수상청과 법무부에서 커다란 인력증가의 원인은 특히 스웨덴의 유럽연합 가입에서 찾을 수 있다. 유럽연합 정책의 관할과 협조는 수상청 내의 고유한 부서에 정착되었다.⁵⁵⁾ 그에 반해 전통적으로 대규모의 외무부는 같은 기간에 심지어 직원 수가 약간 감소했다(Regeringskansliet 2005a: 161). 다른 개별부처의 인력 수는 1990년대 이래 약간 증가했다.

요약적으로 수십 년간 내각사무처는 점점 더 커졌다고 확정할 수 있다. 1995년과 2005년 사이에 인력 수의 증가는 전체 19%에 달한다. 이는 1995년과 2004년 사이에 스웨덴에서 공공서비스의 전체성장을 약 2%와 비교할 때 매우 높은 성장이다. 몇몇 저자들에 의해 지난 수년간 내각사무처 인력 수의 성장은 신공공경영의 범위에서 ‘목적 및 결과조종’ 모델의 도입에 돌아간다. 따라서 명확한 정책 목적과 규정 에 대한 수요가 (내각사무처에 의해 평가되는 자료와 마찬가지로) 매우 증가했고, 이러한 증가된 조종 및 정보처리필요가 인력 수의 증가에 의해 수용되었다.

내각사무처와 중앙행정기관은 서로 어떠한 관계에 있는가? 중앙행정기관은 스웨덴에서 물론 행정부처에 정렬되지만, 독일에서와 같이 어떤 직접적이고 개별적인 장관의 책임이 존재하지 않고(Jann/Tiessen 2008), 오히려 기관은 직접 정부의 아래에 놓인다. 정부결의는 모든 정부구성원의 동의를 요한다. 이와 같은 집단적 장관책임은 헌법에 기초하고 있다. 결정은 정부에 의해 집단적으로 내려지고 책임진다(Blondel/Müller-Rommel 1997). 개별 장관은 따라서 원칙적으로 중앙행정기관에 대한 어떤 구속적 결의도 할 수 없다(Jann/Tiessen 2006; Halvarson et al. 2003).

55) 몇몇 저자들에 의해서 수상청의 직원 수의 증가는 최근 수년간 정부정책의 중심 협조기관으로서 수상청의 지위가 강화된 것에 대한 지표로 평가된다(Premfors/Sundström 2007: 123).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

스웨덴의 국가구성의 특징은 중앙행정기관의 강한 독립이다. 그래서 물론 헌법에서 한편으로는 국가행정기관이 정부 아래에 있음을 확정하고 있지만, 다른 한편으로는 헌법이 기관에게 또한 높은 자립성을 부여하고 있다. 이러한 자립성은 사인이나 자치단체에 대한 기관과제의 행사와 관련되는 결의 및 법률의 수행과 관계된다. 헌법에 따르면 정부나 제국의회도 혹은 결의한 자치단체의 기관도 법률의 자립적 수행과 기관과제의 충족에 대한 기관의 권리를 침해해서는 안 된다.⁵⁶⁾ 실무에서 그것은 정부가 물론 특정한 과제의 충족으로 - 예컨대 기업에 대한 행정부담의 측정 - 기관을 위임할 수 있고 그리고 특정한 목적과 기본조건을 확정하는 것을 뜻한다. 그러나 어떻게 기관이 이러한 과제를 구체적으로 수행하는지는 정부의 재량에 있지 않고, 그리고 정부에 의해 직접적 방식으로 영향을 받을 수도 없다.

그럼에도 불구하고 정부와 제국의회는 행정기관의 조종과 통제를 위한 다양한 가능성을 가진다. 기관의 활동에 대한 일반적 법률과 법규정 이외에 무엇보다 예산에 대한 지원이 기관의 조정에서 중요한 역할을 한다. 정부의 목적규정, 각 기관에 대한 특별한 지시 및 기관 활동의 수행에 대한 행정부처와 행정기관 사이의 정규적 대화가 더해지고, 정부에 대한 연례정산보고가 덧붙여진다. 중앙행정기관의 조정에 대한 정부의 중요한 도구는 기관장의 임명권한이다. OECD는 2007년 스웨덴 규제개혁에 대한 보고서에서 이러한 “임명권”(OECD 2007: 7)이 지난 수년간 점점 더 체계적으로 이용되었음을 확인했다. 스웨덴의 중앙행정기관의 지도와 관련하여⁵⁷⁾ 여러 모델이 존재한다(Premfors et al. 2003: 167):

56) Regeringsformen 제11장 제7조: “어떤 기관도, 제국의회나 결의한 자치단체의 기관도 행정기관이 특정한 사례에서 사인이나 자치단체에 대한 기관과제의 행사와 관련된 업무에서 어떻게 결정하는지 결정해서는 안 된다”(Ahlbäck Öberg 2003: 152).

57) 주체에 대한 중요성 결여를 이유로 소위 지역적 영향범위를 가지는 국가기관으로서 ‘länsstyrelser’는 여기에서 더 언급되지 않는다.

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

- **기관장과 감독위원회:** 매우 광범위한 유형은 감독위원회에 의해 통제되는 유일하게 책임있는 기관장(일반관리자, 최고관리자)의 임명이다.
- **기관장과 일반간부진:** 두 번째 형식은 기관장과 그 구성원이 정부에 의해 임명되는 일반간부진으로⁵⁸⁾ 이루어진 이중지도부의 수행이다.
- **간부진:** 제3의 모델에서는 집단적 지도위원회가 전체 지휘책임을 진다.

기관장과 일반간부진으로 이루어진 두 번째 지도모델이 스웨덴에서 오랫동안 지배적이었다. 그러나 1980년대에 이 모델과 결합된 불분명한 책임관계에 대한 비판이 거세지고, 또한 행정지도에 대한 단체 편입의 집단적 원칙도 비판되었다. 따라서 1990년대에는 다른 두 모델이 의미를 획득하게 되었다(Premfors et al. 2003: 168). 기관장 내지 간부구성원은 대체로 6년의 정부기간동안 임명되었다(Jann 2003: 102). 기관 내의 다른 모든 인력은 이들에 의해 자립적으로 결정될 수 있다.

독일 독자를 위한 중요한 배경정보로서 스웨덴 행정체계의 중요 특징이 서술되었으므로, 이하에서는 다시 연구의 핵심주제로 돌아가 스웨덴에서의 다양한 규범유형, 각각의 형식적 결정유형 그리고 그 양적 의미에 대한 개관을 살펴보겠다.

2.2.2. 법규정의 규범유형과 수

일반적으로 구속적인 법규정을 결의하는 법은 스웨덴에서 의회('riksdag')와 정부 사이에 분배된다. 헌법적 성격을 가지는 법률, 일반 법률 및 정부에 의해 제정된 법규명령이 구별된다.

58) 약간 오해의 여지가 있는 표현인 일반간부진은 간부진의 구성원이 해당 기관의 직원이 아님을 의미한다(Rothstein 1988: 237).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

스웨덴의 헌법은 네 개의 기본법률로 구성된다: 1974년의 정부형태에 관한 법률(‘regeringsformen’), 1810년의 왕위계승규정(‘successionsordningen’), 1949년의 언론자유명령(‘tryckfrihetsförordningen’) 그리고 1991년의 자유로운 의견표현에 관한 법률(‘yttrandefrihetslagen’). 정부형태에 관한 법률(RF)이 문제될 때에는, 이하에서는 더 나은 가독성을 이유로 단순히 “헌법”으로 부를 것이다. 내용의 서술이 다른 헌법규범과 관련되는 경우에는 이를 분명하게 언급할 것이다. 네 개의 기본법률 이외에 제국의회법률이 있다. 이는 헌법규범과 일반법률 사이의 중간지위를 가진다. 헌법법률은 RF 제8장 제15조에 따라 제국의회의 두 번의 동의 결의에 의해 그 사이에 놓인 선거로 제정되고 변경되거나 폐지될 수 있다. 그 경우 첫 번째 결의는 적어도 제국의회선거 9개월 전에 이루어져야 한다(Kap. 8 § 15 RF). 추가적인 형식적 장애는 국회의원의 3분의 1이 제안된 헌법개정에 대한 국민투표를 요청할 수 있다는 데 있다. 제국의회법률의 주요규정에 대한 개정은 제국의회 표결에서 구성원의 과반 이상에 상응하는 투표의 4분의 3 다수가 개정에 찬성하는 경우를 제외하면, 네 개의 기본법률과 같은 법적 장벽 아래 있다. 제국의회법률의 추가규정은 일반법률과 마찬가지로 의회에서 단순다수표로 변경될 수 있다. 제국의회는 법규명령의 결의에 대해 정부에 권한을 부여할 수 있다(Kap. 8 §§ 7-10 RF). 이러한 권한부여의 내용과 범위는 부속 법률에서 규정한다. 헌법에서 확정한 특정한 사례에서는 법규명령의 제정을 위해 제국의회의 권한부여를 요하지 않는다(Kap. 8 § 13 RF). 제국의회는 심사를 위해 정부의 특정한 법규명령들이 의회에 반드시 제출되도록 확정할 수 있다(Kap. 8 § 12 RF).

중앙행정기관은 직접 헌법으로부터 연역할 수 있는 법규범제정에 대한 권리를 갖지 못한다. 그러나 헌법은 일정한 범위에서 권한위임을 통해 의회와 정부의 입법권이 기관에게 위임될 수 있음을 허용하고 있다(Kap. 8 § 11 RF). 스웨덴에서 기관은 규정(‘föreskrifter’) 이외에 또한

소위 ‘일반조언’(‘allmänna råd’)을 작성할 수 있다. ‘일반조언’은 일정한 상황에서 어떻게 행위할 수 있고 해야 하는지를 제시하는 법규정 적용에 대한 일반적 추천을 표현한다(SFS 1976: 725, § 1). ‘일반조언’은 규정과는 달리 구속력이 없으며, 입법자의 권한부여를 필요로 하지 않는다. 법규정의 적용 및 수행과 다른 영역과 관련되는 조언이나 추천은 ‘일반조언’의 개념에 의해 파악되지 않는다(Ds. 1998: 43).

행정기관이 규정의 완성을 위하여 정부에 의해 권한을 부여받으면, 그에 해당하는 규정은 기관에 의해 독자적으로 작업되고, 다단계의⁵⁹⁾ 자문절차(‘remiss’)를 거쳐 최종적으로 - 각각 지도모델에 따라 - 간부진 또는 기관장에 의해 결의된다. ‘일반조언’은 간부진/기관장의 형식적 결의를 항상 필요로 하지는 않지만, 부분적으로 기관의 부서장에 의해서도 제정되고 책임진다. 최근 수년간 중앙행정기관이 표준화된 ‘규정절차’를 출간하는 것이 점차 관철되었다.⁶⁰⁾ 이는 한편으로는 기관 내부의 규범발전과 결정과정에 대한 투명성을 증가시키고, 다른 한편으로는 예컨대 결과평가 수행과 관련하여 일정한 기준을 세운다.

스웨덴에서의 법적 규범제정권한은 최근 수년간 상당히 폭넓게 탈집중화 되었다. 이러한 탈집중화는 한편으로는 제국의회가 정부에 법제정권한의 위임을 증가시킴으로써 이루어졌고, 다른 한편으로는 기본법률로서 법률의 형성을 통해 수행되었다. 기본법률은 다음과 같은 특징을 갖는다. 기본법률은 우선 일반적인 목적과 지침을 확정하고, 그 반면에 명확한 법제정은 정부, 행정기관 혹은 자치단체에 넘긴다. 또한 지역도 예컨대 자연자원 혹은 지역교통규정에 대한 고유한 법규정을 제정할 수 있다. 자치단체는 스웨덴에서 헌법에 따라 자치단체

59) 1) ‘internremiss’: 기관 내 조율; 2) ‘samråd’: 다른 관련 기관과의 조율; 3) ‘externremiss’: 포괄적 외부 자문절차; 4) 일정한 조건하에서 (3개월 내) 외부경제중앙청에 의한 정부제출안 심사와 경우에 따라서는 수정; 5) 외부경제중앙청의 입장표명에 따른 수정 시 경우에 따라서는 새로운 외부 자문.

60) 선구자는 스웨덴 재난보호중앙청(‘räddningsverket’), 스웨덴 농업중앙청(‘jordbruksverket’) 그리고 국가의약조직청(‘lädemedelsverket’)이었다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

의 자기행정에 대한 권리를 갖는다. 물론 자치단체는 행정기관과 마찬가지로 규정의 제정에 대하여 권한을 부여받을 수 있다(제8장 제11조). 그러나 헌법은 자치단체와 지역의 어떠한 특별한 권리도 포함하고 있지 않다. 다시 말해 하위국가적 차원에 설정된 권한과 결정재량은 이론적으로 언제나 중앙에 의해 취소될 수 있다(Jann/Tiessen 2008). 자치단체와 지역의 법규정은 이 연구의 문제제기에 있어서 중요성의 결여를 이유로 이하에서는 더 자세히 다루지 않겠다.

사람들이 스웨덴에 얼마나 많은 현행의 법률, 법규명령, 그리고 중앙행정기관의 규정이 존재하는지 묻는다면, 우선 법규정의 수가 (독일에서와 마찬가지로) 서열구조의 감소와 더불어 증가한다는 점이 눈에 띈다. 스웨덴의 법률과 법규명령의 전체 수는 2000년 이래 지속적으로 3,200-3,300개에 달한다(그 중 3분의 1이 형식적 법률이고, 3분의 2가 법규명령이다). 우리가 시간의 경과 속에서 규범 수의 발전을 고찰한다면, 스웨덴에서 현행 법률과 법규명령의 전체 수는 1980년대 중반 이래 규범현황의 축소를 둘러싼 정책적 노력의 시작 이래 분명하게 감소되었음이 명백하다(2.2.7.2). 1985년에야 3,900개의 법률과 법규명령이 발효되었다.⁶¹⁾ 법률과 법규명령의 전체 수와 유사한 경향이 매년 결의된 법률개정에서도 확인될 수 있다: 1980년대와 1990년대 전반에는 매년 200개 이상의 규정계획이 새로 발효된 데 반해, 1990년대 말에는 매년 결의된 법률과 법규명령의 수가 약 170개로 줄어들었고, 그 이래로 이러한 수준에 머물러 있다(Regeringskansliets rättsdatabaser, 2006년).

스웨덴 법제정의 대부분은 행정기관을 통해 이루어진다. 그에 대한 특별히 분명한 사례는 스웨덴 생활수단법률이다(SFS 2006: 804). 상대적으로 불충분한 내용을 가진 이 법률은 전체 1,800페이지를 넘는 행

61) 이러한 축소는 부분적으로 1986년에 길로틴 원칙에 따른 포괄적 법정비가 행해진 것과 관련된다(OECD 2007: 9f).

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

정기관의 100개 이상의 규정을 통해 보완된다(OECD 2007: 78). 어떤 행정기관이 규정의 완성에 대하여 권한을 가지는가 하는 문제는 명령을 통해(SFS 1976: 725) 확정된다. 1976년 이래 스웨덴의 모든 중앙행정기관은 현행규정과 ‘일반조언’의 전체 목차를 작성하고 이 목차를 정기적으로 출판하여 일반에 공개할 의무가 있다(SFS 1976: 725, § 18). 법률과 법규명령에서와 유사하게 중앙행정기관의 규정과 ‘일반조언’ 수의 발전과 관련하여 1980년대 중반 이래 큰 감소가 확인된다. 그래서 오늘날에는 약 8,200개의 현행 행정기관 규정이 존재하고(OECD 2007: 9), 1994년에는 12,200개, 그리고 1986년에는 20,000개 이상이었다(RRV 1996: 50, Premfors et al. 2003: 281). 대략 그 중 절반이 외부의 규정이고, 30% 정도가 내부의 규정이며, 나머지 20%에서는 법적으로 구속력 없는 ‘일반조언’이 문제된다(Sterzel 2004). 요약하면 다음과 같이 확정할 수 있다:

- 매년 발효되는 법률과 법규명령의 수는 스웨덴에서 이러한 유형의 법규범의 전체 수와 마찬가지로 1980년대 이래 분명하게 감소했다. 오늘날 스웨덴에는 약 3,300개의 현행 법률과 법규명령이 존재한다.
- 이러한 숫자는 규범제정에서의 탈중심화 경향에 직면하여 그다지 놀라운 일이 아니다. 스웨덴 법제정의 대부분은 전문적으로 특수화된 중앙행정기관에 의해 수행된다.
- 중앙행정기관은 두 가지 유형의 규범을 제정한다: (종종 법률과 법규명령의 구체화와 수행을 위한) 법적으로 구속력 있는 규정 및 ‘일반조언’. 전체적으로 현재 8,200개의 규정과 ‘일반조언’이 존재한다. 법적으로 구속력 있는 규정은 양적으로 본다면 다수를 차지한다(80%).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

이로부터 스웨덴의 법제정 체계에서 중앙행정기관이 중요한 역할을 한다는 결론을 얻을 수 있다. 이러한 사실은 제정된 규정의 수에서만 반영되는 것이 아니라, 또한 중앙기관의 공무원이 자주 스웨덴의 법률준비에서 특히 중요한 의미를 가지는 국가조사위원회의 의장이 된다는 점에서도 나타난다(SOU 1999: 121). 다음 장에서는 위원회제도와 법률준비에 있어서 그 역할에 대해 자세히 살펴보겠다.

2.2.3. 위원회제도에서의 정책내용의 사전구조화

이하에서 위원회라고만 부르는 국가의 공공조사위원회(‘statens offentliga utredningar’, 이하 SOU)는 스웨덴에서 정부의 특정한 주제영역에 대하여 투입되고 법제정의 사전영역에서 포괄적인 자료작업과 조사를 수행한다. 이 위원회는 정책영역의 본질적인 발전경향을 분석하고 현실적인 문제영역을 체계화한다. 이러한 토대 위에서 위원회는 정부에 대한 대안적 해결제안을 완성하고 이것을 (상이한 강도와 중점설정 속에서) 기대되는 정책조종효과와 관련하여 평가한다. 위원회에서 내놓은 정책추천은 최종평가서의 형태로(‘betänkande’) 공개된다. 종종 조사위원회는 이미 최종평가서의 완성 전에 그 주제에 대한 특정한 세부측면을 다루는 하나 또는 다수의 부분평가서를(‘delbetänkande’) 공개한다. 모든 위원회평가서는 상세하고 공개문서의 형태로 자문절차(‘remiss’)를 거친다. 위원회평가서와 자문절차에서의 입장표명은 내각사무처의 법률 및 명령안의 완성을 위한 기초를 이룬다.⁶²⁾ 정부안은 위원회의 제안과 일치하지만, 또한 종종 매우 달라지기도 한다.

위원회의 목적, 업무방식, 기간 및 예산은 소위 위원회훈령(이하에서는 간단히 훈령이라 함)의 형태로 정부가 확정한다. 때때로 위원회

62) 위원회보고서의 약 15%가 정부에 의해 선택되지 않고 법률안으로 완성되지 않는다(Jann/Tiessen 2008).

에 대한 조사임무는 소위 “추가 훈령”을 통해 나중의 시점에서 보충된다. 정부의 훈령은 문제영역에 대한 관할책임을 가지는 개별부처 단위에 의해 완성된다. 훈령은 대부분 10-20페이지의 분량이지만, 개별적으로 약간 짧거나 약간 포괄적이기도 하다.⁶³⁾ 훈령은 통상 조사임무의 요약, 위원회 소집의 이유 서술, 조사목적 및 내용에 대한 상세한 서술, 수행에 대한 진술(예컨대 평가되는 효과측면, 비용계산, 이용할 수 있는 지원자료, 관련되는 행위주체 혹은 제도⁶⁴⁾), 그리고 시간계획을 포함한다. 그것을 넘어서 훈령은 대부분 그 정책제안으로부터 나오는 구체적 법률 및 명령안에 대한 수정을 파악할 위원회의 명시적 임무를 규정하고 있다. 스웨덴에서 위원회의 업무기간은 수개월에서 수년에 걸친다. 1982년 위원회 개혁 이래 위원회의 평균 업무기간은 분명하게 줄어들었고(RR 1966/97: 6), 현재 거의 2년 걸린다. 1982년 이전 시기와는 달리, 오늘날에는 훈령의 형태로 위원회에 분명한 시간적 규정을 두는 것이 일반적이다. 요한손의 경험적 연구는 1982년 이후 그 최종평가서를 3년 후 혹은 그 이후 제출하는 위원회의 수가 현저히 감소했음을 분명히 보여준다(1982년 39%, 1988년 17%)(Johansson 1992: 75). 게다가 1970년대 중반까지 4분의 1 이하의 위원회훈령에서만 시간규정이 포함되어 있었지만, 1988년에는 훈령의 93%가 위원회 업무에 대한 시간적 한계를 두고 있다(Johansson 1992: 81).

위원회의 정책조정에서 훈령 이외에 정부교류를 통해 수행되는 인적 결합에 대한 확정이 중요한 역할을 한다. 위원회의 규모는 큰 범위를 보인다. 각각 문제 상황에 따라, 위원회는 단지 한명 혹은 두 명으로 구성될 수도 있지만, 커다란 위원회는 공공행정의 대표자, 전문가⁶⁵⁾, 이익대표자, 그리고 의회구성원으로 이루어진다. 형식적으로 위

63) 저자의 독자적 계산.

64) 지난 십 년간 위원회가 훈령의 범위에서 그 작업에서 어떤 기관과 함께 자문을 구해야 하는지 분명하게 규정하는 일이 점점 더 많아졌다.

65) 위원회제도의 용어에서 전문가들은 사안전문가와 전문가로 구분된다. 사안전문가

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

위원회규정(SFS 1996: 119)은 두 가지 유형의 위원회를 구분한다: 1명의 의장과 다수의 표결권한을 가진 구성원으로 이루어진 위원회(거기에는 또한 소위 의회위원회가 속한다) 및 1인위원회(‘särskild utredare’). 그렇지만 실무에서는 위원회의 명칭⁶⁶⁾과 결합은 위원회규정보다 분명하게 매우 다양하다. 그래서 예컨대 1인위원회(‘särskild utredare’)는 위원회구성원과 전문가를 자신에게 구속되게 할 수 있으며, 그와 함께 보통의 위원회와 유사한 기능을 한다.

1980년대 초까지 위원회구성원의 다수는 중앙행정기관의 공무원이었던 데 반해, 1980년대 중반 이래 정당대표가 커다란 집단을 형성하고 있다(그림 1 참조)(SOU 1999: 121: 29; Johansson 1992: 69). 중앙행정기관의 고전적 공무원의 의미감소는 특히 다수의 표결권한 있는 구성원을 가진 위원회에 해당된다. 그 반면에 1인위원회는 오늘날에도 여전히 종종 기관대표자에 의해 주도된다(SOU 1999: 121: 29). 단체대표자의 비중에서도 또한 1인위원회와 다수 구성원을 가진 위원회 사이에 분명한 차이가 나타난다. 1인위원회는 단지 매우 드물게 단체대표자에 의해 주도되는 반면에, 좀 더 큰 위원회에서는 단체대표자의 비중이 1950년대와 1960년대의 스웨덴 조합주의의 전성기에 20%에 달하고, 그 후 1985년까지 지속적으로 10% 이하로 감소했으며, 1980년대 후반에는 이 수준에 머물러 있다가, 그 후 다시 약간 상승했다. 1995년에는 위원회구성원의 14%가(1인위원회 제외) 단체대표자로서의 배경을 차지하고 있다(SOU 1999: 121: 29). 전체적으로 한 정책영역의 모든 중요한 이익집단의 대표자가 대표되는 위원회의 수는 지난 30년간 감소했다(Ullsten 2003).

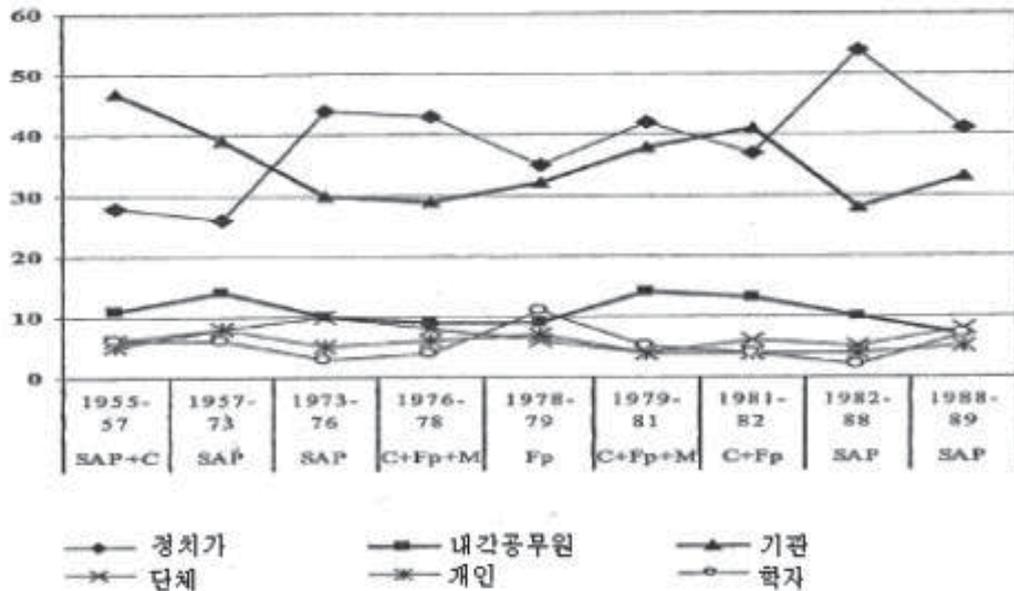
는 장기간 (자주 위원회의 전체 작업기간 동안) 위원회에 묶여 있지만, 전문가는 필요에 따라 단기간 위원회업무에 투입된다. 전문가와 정규 위원회구성원은 실무에서 거의 구별되지 않는다. 두 그룹은 예컨대 “유보”의 범위에서 문서로 다른 의견을 공개할 권리를 가진다.

66) 조직위원회, 위임, 작업그룹, 조사, 심의 혹은 위원회가 일반적이다(Gunnarsson/Lemne 1998: 38).

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

위원회제도의 업무방식, 논의, 그리고 결정발견에 대해서는 표결권한을 가진 구성원뿐만 아니라, 표결권한을 갖지 않은 전문가도 또한 의미를 갖는다. 이러한 그룹의 직업적 배경에 대한 자료는 유감스럽게도 1955-1989년의 기간 동안에는 존재하지 않는다. 전문가들 사이의 분명한 가장 큰 직업그룹은 1989년에 중앙행정기관 공무원이었고(42%), 그 뒤를 내각공무원이 따르고 있다(33%). 기간별 고찰에서 볼 수 있는 이들 두 직업집단에서 분명한 발전경향은 흥미롭다(그림 2 참조). 단체대표, 사기업의 대표, 그리고 학자는 위원회제도의 전문가 사이에서 일반적인 중요한 새 직업집단이었다. 그에 반해 표결권한을 가지는 구성원 속에서 가장 큰 그룹을 형성했던 정치가는 위원회제도의 전문가로서는 아무 역할도 하지 못했다.

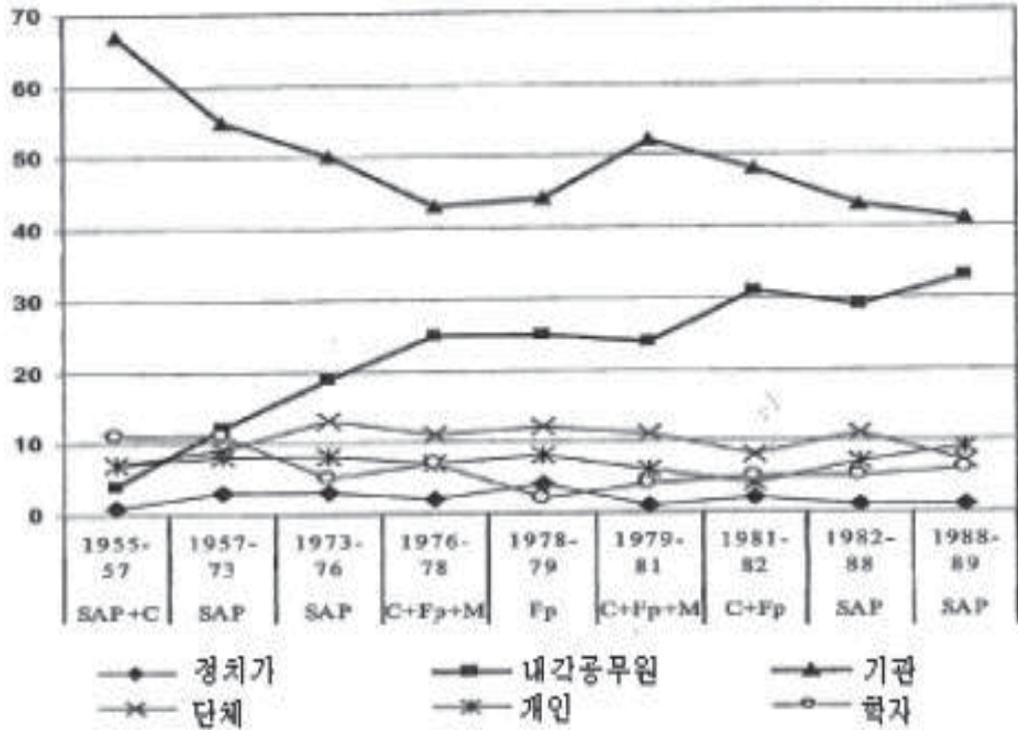
그림 1: 직업그룹에 따른 위원회구성원 1955-1989년(스웨덴)



비고: 수치는 각각 %와 정부기간(SAP=사회민주당; C=중앙당; Fp=자유당; M=중도집합당); “기타”와 “진술없음”은 포함하지 않음. 자료의 출처는 Johansson 1992, 67쪽; 그래픽은 저자가 작성.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

그림 2: 직업그룹에 따른 스웨덴 위원회체도의 전문가 1955-1989년(스웨덴)



비고: 수치는 각각 %와 정부기간(SAP=사회민주당; C=중앙당; Fp=자유당; M=중도집합당); “기타”와 “진술없음”은 포함하지 않음. 자료의 출처는 Johansson 1992, 67쪽; 그래픽은 저자가 작성.

표결의 권한이 있는 구성원 및 전문가의 수와 무관하게 모든 위원회는 관할 개별부처에 위원회사무국을 갖는다. 위원회사무국은 진행 중인 위원회업무를 보살피고, 부분연구를 수행하고, 위원회의 결의를 준비하고, 이것들을 기록한다. 정상의 경우에 위원회구성원이 결의와 규정으로부터 출발하여 위원회평가서를 완성하는 것도 위원회사무국이다(Premfors et al. 2003: 157). 위원회사무국의 직원은 통상 중앙행정기관의 공무원으로서 배경을 갖고 있거나(65-75%), 혹은 책임의 권한을 가진 관할 행정부처 출신이다(20-25%)(Johansson 1992: 68).

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

물론 다른 국가에서도 정부의 고유한 행정 이외에 특정한 정책결정을 전문가위원회에서 준비하는 것이 일반적이기는 하지만, 스웨덴에서와 같은 정도는 아니다. 스웨덴에서는 거의 모든 중요한 정책결정이 하나의 위원회를 통해 그러나 또한 부분적으로는 다수의 위원회를 통해 준비된다. 국가위원회의 수를 고찰한다면 스웨덴에서 위원회제도의 ‘위대한 시기’는 1965-1980년의 시기로 소급된다. 1960년대 중반에는 위원회의 수가 250개에서 300개로 늘어났다. 1980년에 위원회의 수는 422개로 그 정점에 도달했고, 그 이후 급격히 감소하여 1987년에는 ‘단지’ 195개의 위원회만 남았으며, 위원회에 대한 국가의 지출은 1981/82년에 230 Mio. SEK에서 1886/87년 120 Mio. SEK으로 감축되었다. 위원회의 인력은 1981년과 1988/89년 사이에 3분의 2 정도 줄었다. 1980년대에 위원회 전체 수의 감소는 1982년 위원회 개혁과 밀접한 관련이 있다. 이 개혁은 이미 언급한 시간범위의 제한 외에 위원회 수의 감소를 목표로 했다. 1990년대 전반에는 위원회의 전체 수가 1991년과 1994년, 두 번에 걸친 정부 교체와 관련하여 다시 상승했고, 1990년대 중반 이래 2004년까지 매년 지속적으로 약 300개의 위원회가 활동했다(Skr. 2002/03: 103; Skr. 2003/04: 103; Skr. 2004/05: 103; Gunnarsson/Lemne 1998: 33; Premfors et al. 2003: 155). 2005년에는 위원회의 전체 수가 다시 약간 줄었다(280개). 선거가 있었던 2006년에는 위원회의 감소가 훨씬 더 분명했다(236개)(Skr. 2005/06: 103; Skr. 2006/07: 103). 1970년대와 비교하여 위원회 수의 양적 감소와 무관하게 스웨덴의 국가조사위원회는 오늘날 계속하여 정책형성과정에서 확고히 뿌리내린 중요한 제도를 이루고 있다. 위원회제도의 커다란 의미는 정부에 의해 이용되는 재정수단에서 반영된다. (외무부를 제외하고) 내각사무처 재원의 거의 5분의 1이 위원회제도에 할당된다(1997년 조사, Gunnarsson/Lemne 1998: 13).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

따라서 위원회제도는 또한 스웨덴 정책체계와 정책문화의 중요한 특징을 이룬다. 그 역사적 뿌리는 이미 16세기에까지 소급한다.⁶⁷⁾ 위원회는 문제지향적으로 세워진다. 현상유지에 대한 판단과 대안적 행위선택의 평가에 있어서 전문가의 전문지식 및 사회과학적 방법의 활용은 위원회업무에서 중요한 역할을 한다. 따라서 학문에서는 부분적으로 위원회제도가 “합리적으로 지향된” 스웨덴 정책스타일의 표현이라고 말해진다(Anton 1969). 경험적 연구는 이런 평가가 물론 경향적으로는 타당하지만, 분명하게 제한되어야 함을 보여준다. 그래서 요한손은 1990년대 초에 위원회제도에 대한 다수의 사례연구를 기초로 정책문제제기의 핵심에서 실질적 논거는 단지 하위의 역할만 할 뿐이고, 그 대신 정책적 영향에 대한 노력이 전면에서 있다는 결론에 도달했다. “지식”은 결정발견의 과정에서 자신의 이익을 관철하고 영향력을 행사하기 위해 중요한 권력자원을 뜻한다:

“또한 위원회업무에서 상이한 주체들이 중요한 문제에 대해 얼마나 덜 실질적으로 논의하는지 알 수 있다. 이는 아마도 참여자가 상대방의 입장을 이전부터 잘 알고 있다는 사실에 기초하고 있다. 사람들은 이미 서로 다른 위원회에서 혹은 다른 장에서 만났다. 확실히 몇몇 조사업무의 중요한 부분에 대해서 ‘기술적으로 최상의’ 해결을 발견하는 것이 가능하다. (...) 그러나 핵심적인 문제에서는 이것은 일반적이지 않다. 그 대신 위원회업무에서 무엇보다 상이한 주체의 영향력에 대한 노력이 중요하다. 지식은 이러한 갈등을 해결하는 데 중요한 수단으로 보인다”(Johansson 1992: 240).

67) 20세기 초까지 역사적 서술에 대해서는 유감스럽지만 스웨덴어로만 서술되어 있는 Hesselén 1927을 참조하라. 20세기 전반에 대한 서술은 Meijer 1965가 제공하고 있다.

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

위원회업무에서 정책적 관심, 권력, 그리고 영향력이 중요한 역할을 한다고 하더라도, 위원회제도가 정책해결안에 대한 실질적 논의를 포괄적이고 투명한 문제영역에 대한 조사를 기초로 촉진한다는 사실이 확인될 수 있다. 그 까닭은 - 위에서 언급한 인용에서도 언급한 바와 같이 - 대화적 협상과정에서 성공하기 위해서는 행위주체들이 그들의 이익을 수행 가능한 논거를 통해 근거를 마련해야만 하기 때문이다. 이 경우에 자문절차 속에 구조적으로 정착된 공공성원칙이 중요한 의미를 갖는다. 공공성원칙은 실질논거에 의한 지원 없이, 그리고 공적 통제 없이 폐쇄된 네트워크에서 이익에 의해 주도되는 정책적 타협의 협상을 어렵게 한다.⁶⁸⁾

문제와 해결에 대한 지식의 생산과 구조화 이외에, 스웨덴의 입법준비과정에서 위원회는 또 다른 중요한 기능을 수행한다: 위원회는 다양한 사회적 주체들을 개혁계획의 형성 속으로 함께 끌어들이므로써 규정제안의 사전조율을 떠맡는다. 정책내용에 대한 이러한 사전구조화와 협상은 두 단계로 이루어진다: 1) 중요한 사회적 이익집단의 통합에 의한 위원회업무, 2) 법제정과정의 초기단계에서 입장표명과 개입가능성에 의한 위원회평가서에 대한 자문절차. 이를 통해 정부안에 대한 사회 및 의회의 수용이 촉진된다. 타협과 합의지향은 위원회제도 속에서 구조적으로 위원회구성원들이 최종평가서에 합의해야만 한다는 사실에 기초하고 있다. 물론 (이미 언급한 바와 같이) 위원회구성원과 전문가는 특정한 문제에 대해서 어떠한 합의도 도달할 수 없는 경우에 소위 ‘유보’를 할 가능성을 갖는다.

위원회의 통합 및 타협촉진기능은 소위 ‘의회위원회’의 사례에서 매우 특징적이다. 의회위원회는 그 구성원으로 적어도 2명의 의원이 속

68) 이것은 또한 스웨덴에서도 소위 ‘하위-정부’가 존재하지 않는다는 것을 의미하지 않는다, 그러나 그 지속적인 설립과 외부로부터의 폐지는 스웨덴 시스템의 구조적 특징에 의해 분명하게 어려워진다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

하는 위원회를 말한다. 모든 제국의회의 정당이 함께 일하는 의회위원회와 단지 가장 큰 원내교섭단체만이 대표되는 위원회는 구분된다. 특히 모든 제국의회정당을 포괄하는 의회위원회의 협력을 통해 여당의 구성원은 초기에 정책형성과정에 참여하고 그들의 생각과 입장을 제시할 수 있다. 위원회제도의 합의지향적 구조로의 형식적 결합과 통합을 통해, 정부정책에 대해 야당이 원칙적인 반대안을 발전시키고 정부의 입법계획에 대한 비판을 표명할 가능성은 제한된다. 정책형성에 대한 논증적이고 개방적인 논의의 장으로서 위원회에 대한 일반적인 형상과는 달리, 몇몇 연구자들에 의해 스웨덴에서 위원회는 정책영역의 확고한 주체들의 관념에 유리하게 (행정과 이익집단, 여당의 전문정치가) 정책결정을 예단하고 제한한다고 하는 비판이 가해진다 (Jann 1989: 392). 여기에서는 논거에서 일종의 양가성이 나타난다: 위원회는 한편으로는 제도화된, 그리고 폐쇄적인 결정 네트워크를 뜻하고 그와 함께 다른 장에서의 (예컨대 의회위원회의 사례에서 제국의회) 정책내용에 대한 경쟁을 감소시키며, 다른 한편으로는 출간의무와 자문절차를 통해 공적 통제 하에 놓인다. 게다가 위원회의 비지속적이고 형식적인 성격은 정책네트워크에서 주체의 위상이 투명하게 유지되고 강하게 고착될 수 없도록 하는 데 기여한다. 결국 위원회의 결합에 대한 결정은 개별적으로 항상 다시 새롭게 협상되어야 한다.

지난 30년간 모든 위원회에서 의회위원회의 비중은 분명하게 줄어들었다. 그래서 1980년대 초에는 여전히 모든 위원회의 3분의 1이 의회위원회였지만, 1990년대 중반에는 5분의 1이었고, 2002년에는 의회위원회의 비중이 단지 모든 위원회의 10분의 1에 불과했다. 동시에 모든 제국의회정당의 대표들로 구성되는 의회위원회는 오늘날 1970년대와 1980년대보다 훨씬 드물다는 점이 확인된다(RiR 1996/97: 6; RiR 2004: 2). 의회위원회의 의미감소에도 불구하고 지난 10년간 위원회제도에서 정당정치가의 비중이 분명하게 증가했다는 사실은 일견 모순

처럼 보인다(SOU 1999: 121). 그러나 사람들이 자료들을 더 자세히 살펴보면, 이러한 대립은 사라진다. 왜냐하면 의회위원회는 그 속에서 적어도 두 개의 의회정당이 대표되는 위원회로 정의되기 때문이다. 따라서 위원회제도에서 정당대표자의 증가는 점점 더 많은 위원회에서 단지 가장 큰 (여당)정당만이 대표된다고 하는 사실에 그 원인이 있다.

이러한 경험적 현상은 1980년대 초 이래 정부에 의한 위원회제도의 조종증가의 표현이다. 연구에서는 이를 대부분 “위원회제도의 정치화”(Gunnarsson/Lemne 1998: 55)라고 부른다. 1990년 대규모로 수행된 스웨덴의 “권력조사”는 “위원회제도의 의미상실”에 대해 말하고 있다(SOU 1990: 144). 연구자들은 위원회가 새로운 지식의 생산(Fors/Uhrwing 2003: 7)과 타협발견(Gunnarsson/Lemne 1998: 13; Jahn 2003: 103)을 위한 도구로서 의미를 잃었다고 확인하고 있다. 이에 따르면 위원회는 정부에 의해 매우 강하게 조종되며, 따라서 그 합의형성기능을 더 이상 충족할 수 없다고 비판받는다. 후자는 1990년 “스웨덴의 민주주의와 권력”에 대한 위원회가 확인하고 있듯이 - 예컨대 위원회제도에서 ‘유보’ 속에서 그 표현을 발견하는 해소되지 않는 견해대립이 증가했다고 하는 사실에서 잘 나타난다(SOU 1990: 44: 188; Johansson 1992: 232). 더욱이 1980년대와 1990년대에 훨씬 더 많은 1인위원회가 설립된다(Johansson 1992: 91; Gunnarsson/Lemne 1998: 13). 1960년에 약 모든 위원회의 3분의 1이 1인위원회였던 데 반해, 1995년에는 3분의 2가 1인위원회였다(SOU 1999: 121: 29). 위원회 독립의 축소에 대한 또 다른 징표는 정부의 훈령을 통한 위원회 통제의 증가(1960년대에 시작하여 1990년대 중반까지)(Johansson 1992: 81),⁶⁹⁾ 이미 서술한 바 있는 위원회의 인적 결합에서의 변화, 특히 내각행정 출신의 전문가⁷⁰⁾와

69) 1995년 이래 위원회훈령의 절대 수는 (추가훈령을 포함하여) 상대적으로 지속적이다(1995: 165; 2006: 141)(Regeringskansliet 2006: 101).

70) 2005년 인터뷰 연구에서 많은 위원회구성원과 비서들은 위원회에서 내각행정공

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

위원회구성원으로서 정당정치가의 비중증가, (중앙행정기관 출신의) 고전적 행정공무원의 비중감소를 들 수 있다(Johansson 1992: 67).

요약적으로 다음과 같은 스웨덴의 위원회제도의 특징과 발전경향을 확정할 수 있다:

- 스웨덴의 거의 모든 중요한 입법계획은 위원회에 의해 준비된다.
- 위원회는 정책적 행위가능성의 완성과 분석에 기여하고, 그 결과 (평가서)는 공개문서의 자문절차를 거친다.
- 이미 위원회제도에서 입법자의 조종선택은 사전 조율된다. 위원회의 업무방식은 합의 지향적이다. 그러나 경험적 자료는 1980년대 초 이래 전체 사회적 합의형성의 장으로서 위원회의 의미가 감소되었음을 확인해준다. 모든 정당의 대표자로 구성된 의회위원회 수의 감소, 정책영역의 모든 중요한 이익집단 대표자로 구성된 위원회의 감소, 1인위원회의 증가, 유보 증가.
- 1982년 위원회개혁 이래 위원회의 업무시간은 분명하게 더 줄어들었고, 동시에 매년 더 많은 위원회가 새로 만들어졌다. 그에 반해 위원회의 전체 수는 (1980년대 말까지 분명한 감소 이후) 1990년대 중반 이래 지속적이다.
- 1980년대 초 위원회제도의 정치화과정이 시작되었다. 이는 정부에 의한 위원회의 조종강화 내지 정치적 독립성 감소를 뜻한다. 이러한 경향은 1990년대 중반까지 훈령의 양적 증가와 세밀성의 증가, 여당 측 위원회직원의 비중증가(구성원, 전문가로서 중앙공무원의 여당 대표), 쉽게 조종 가능한 1인위원회의 의미 증가에서 반영된다.

무원의 역할에 대해 다음과 같이 비판적으로 표현했다: “행정부처의 대표자들은 일반적으로 단지 그 자리에 앉아만 있을 뿐, 이미 처음부터 확고한 입장을 유지한다”(Regeringskansliet 2005b: 64).

위에서 제시된 변화의 경향에도 불구하고 스웨덴의 위원회는 오늘날에도 여전히 정부로부터 확실히 독립하여 활동하고 드물지 않게 독립적 입장의 공개, 논의, 그리고 조율에 큰 기여를 한다.⁷¹⁾ 그와 더불어 위원회는 내각행정으로 하여금 정책내용의 사전조율, 지식생산, 대안판단의 과제부담을 완화한다. 이하에서는 법률준비과정에서 중앙행정의 역할과 과제가 중심에 놓여 있다.

2.2.4. 내각행정에서의 법률준비

스웨덴 헌법에 따르면, 정부, 제국 의회의 개별 구성원, 혹은 집단 그리고 지속적인 위원회는 제국의회에 법률안을 제출하거나 (의회발의의 경우에만) 정부로 하여금 법률안을 준비할 것을 요구할 권리를 갖는다. 제국의회 의원의 발의권은 의회 회기의 일정한 기간에 구속되어 있다(소위 “일반활동기간”). ‘일반활동기간’은 의회의 여름휴가와 연결하여 예산제안 제출 후 첫 15일 이상에 걸친다(선거가 없는 해에는 늦어도 9월 20일까지). 그 이후 제국의회 구성원의 발의권은 정부안에 대한 수정신청(소위 ‘결과활동’)에 국한된다. 제국의회 구성원의 법률발의는 대체로 완성된 법률안의 형태를 취하지 않고, 오히려 단지 특정한 업무에 대한 해결제안을 정부에 요청하는 것을 포함한다(Jann/Tiessen 2008). 입법활동은 본회의에서 취급되지 않고 위원회에 할당된다. 위원회는 입법활동을 심의하고 동의 또는 거부표로 이를 본회의에 다시 제출한다. 이어서 제국의회는 정부로 하여금 예컨대 위원회의 설립을 요청할 수 있다. 전체적으로 법률발의의 약 5분의 1이 제국의회에 돌아간다. 그에 반해 입법계획에 대한 형식적 추진은 5분의 4 정도가 종종 위원회 설립을 통해 정부로부터 나온다.⁷²⁾

71) 2001년 맹수정책에 대한 정부법안의 성립에 대하여 에를란트손의 사례연구는 수 많은 갈등이 이미 위원회제도에서 해결된다는 사실을 직관적으로 보여준다.

72) 법률 개정 혹은 새로운 법률에 대한 발의가 실제로 누구로부터 시작하는가는 나

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

비록 스웨덴의 위원회제도가 국제적으로 비교할 때 괄목할만한 의미를 갖는다 하더라도, 모든 규정계획에 대해 광범위하게 위원회가 투입되지는 않는다. 덜 포괄적인 문제제기에서는 대체로 관할 행정부처단위가 준비업무를 담당한다(2006년 위원회에 의해 준비된 법안의 비중에 대하여는 3.3.3 참조). 또한 새로운 규정에 대한 기본적 준비작업을 중앙 행정기관에 위임하거나 개인 자문회사에 추가 작업으로 위탁하는 것이 일반적이다(Premfors et al. 2003: 158f). 스웨덴에서 정책형성은 오로지 중앙행정에 의해 수행되는 과제가 아니라 오히려 그것은 상당한 비중으로 위원회제도의 범위에서, 국가기관 혹은 다른 제도의 추가 작업을 통해서 이루어진다. 또한 자문절차의 형태로 제시된 입장표명도 규정기획안 완성에 대한 중요한 기초를 이룬다.

행정부처의 과제는 무엇보다 다수 주체에 배분된 정책형성과정을 조종하고 조율하는 것이다(Premfors et al. 2003: 146). 게다가 행정부처는 현존하는 자료를 기초로 최종 정부제출안(Proposition)을 완성하고 이것을 내각이 결의할 수 있도록 조율할 책임이 있다. 정책지도부가 정부제출안 완성과정에 얼마나 집중적으로 개입하는가 하는 물음은 독일에서와 마찬가지로 정책적으로 강하게 논의되는 주제가 공적으로 문제되는가 아닌가에 달려있다. 덜 주목받는 주제에서는 대체로 내각행정의 형성가능성이 더 크고 정책의 조종개입은 적어지며 그리고 절차의 진행과정에서 대부분 상대적으로 늦게 행해진다(Erlandsson 2001: 43).

다양한 지침서와 입문서가 법률안작성에서 내각행정공무원에게 도움을 제공한다. 예컨대 “법률용어 가이드라인”(PM 1994: 4), 법문서에서 사용할 수 없는 어휘와 문구와 리스트를 담은 “흑색의 책”(PM 2004: 1) 또는 1969년 수상청에 의해 처음으로 “녹색의 책”이라는 명칭으로

중에는 종종 단지 어렵게 확인할 수 있다. 정부의 공식적인 우위에도 불구하고 제국의회는 그 경우 마찬가지로 종종 중요한 역할을 담당한다(Jann 1989: 183f 참조; 숫자는 Jann/Tiessen 2008).

출간된 법률, 명령, 공지 및 회람을 위한 가이드라인이 그것이다. 1998년에 마지막으로 새로운 판으로 출간된 이러한 포괄적인 가이드라인(Ds. 1998: 66)은 우선적으로 루브릭의 사용, 도입 문서, 언어와 편집 및 특정한 내용의 형성(예컨대 형벌규정, 규정의 발효와 실효에 대한 규정과 같이)에 대한 기술적 지침을 포함하고 있다. 그것을 넘어서 150 페이지에 달하는 실무지향적인 법규정 및 법안 완성에 대한 지침을 제공하는 소위 “법안지침서”(Ds. 1997: 1), 법제정과정에서의(3.3.1 참조) 결과평가와 품질보장 및 유럽연합에서의(PM 2005: 3) 법제정을 위한 다양한 지원자료들이 중요한 의미를 갖는다. 그 외에 중앙행정기관을 위한 지침서(Ds. 1988: 43; Ds. 2004: 45)와 위원회지침서(Ds. 2000: 1)도 행정부처실의 영역에 대해 중요한 도움이 되는 지침을 포함하고 있다(Ds. 1997: 1: 84).

최초의 규정안이 마련되면 이것은 우선 관할 개별부처 내에서(다른 관련 실질단위와 함께 그리고 행정부처 내 정책수뇌부와 함께) 내부적으로 조율된다. 기관내부의 조율이 끝나면 행정부처간 문서자문절차(‘delning’)의 형태로 다른 관련 행정부처와의 조율이 이루어진다. 관할 행정부처는 자문절차의 범위에서 기획안을 다른 행정부처에 전달한다. 기획안을 전달받은 다른 행정부처는 적어도 5일의 기한 내에 문서로 그에 대한 입장표명을 할 수 있다(Premfors/Sundström 2007: 54ff; Ds. 1997: 1: 89). 업무영역에서 기획안에 대한 의견의 일치가 이루어질 수 없다면 조율은 차관차원으로 이전된다. 여기서도 의견의 일치가 이루어지지 않으면 논란이 되는 문제는 장관의 의제로 넘어간다.

스웨덴의 “내각사무처에 대한 명령”에 따르면 다수 행정부처의 관할영역과 관련되는 정부업무는 공동으로 준비되어야 한다고 확정되어 있다. 이러한 “공동준비”가 어떠한지 하는지는 더 자세히 규정되어 있지 않다(SFS 1996: 1515, 제15조). 실무에서 공동준비는 다양한 유형과 방식으로 이루어진다: 이메일, 비공식적 대화, 면담 혹은 행정부처간

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

작업그룹의 교육. 그러나 사람들이 추측할 수 있는 것과는 달리 1997년 이래 내각사무처가 하나의 기관이라는 사실도 또 공동준비에 대한 명령도 수평적 “적극적 협조”(Scharpf 1993)의 인식할 수 있는 증가에 이르러가지는 못했다. 내각사무처의 지배적인 의사소통원칙은 계속해서 수직적 의사소통이다. 행정부처간 작업그룹은 오늘날 30년 전 만큼 더 빈번하게 존재하지 않는다. 정부안의 공동준비는 대체로 적극적으로 행해지지 않는다(Premfors/Sundström 1997: 189). 다른 단위의 생각과 입장 및 반론가능성은 기획안에 대한 관할 내각행정공무원에게 일반적으로 잘 알려져 있고 규정의 준비에서 처음부터 함께 고려된다. 규정제안은 자주 다른 단위와의 직접적인 접촉 없이 그것이 다른 관련 단위나 행정부처에 의해 수용된다고 관할 단위가 가정하는 유형과 방식으로 형성된다. 스웨덴의 규정기획안에 대한 수평적 조율은 따라서 대부분 오히려 소극적 그리고 예견적 성격을 갖는다(Premfors/Sundström 2007: 189f). 프렘포르스와 준트스트룀(2007: 192)에 따르면 이러한 시스템의 효과적 기능에 대한 중요한 기초는 내각행정공무원과 정치가 사이 그리고 상이한 실질단위와 개별부처 사이의 밀접한 접촉을 가능하게 하는 소규모의 내각사무처이다.

규정기획안이 행정부처 내부적으로 그리고 행정부처간 조율된 후 그리고 관할 행정부처, 혹은 관할 행정부처간 작업그룹이 최종적인 정부제출안(‘proposition’)을 완성하기 전에 관련 제도들의 대다수가 특별한 자문절차(‘remiss’) 속에서 정부안에 대해 질문한다. 자문절차와 관련되는 조직의 목록은 관할 행정부처에 의해 확정되며 매우 광범위하다. 그것을 넘어 이 목록에 포함되지 않는 조직과 개별 시민도 입장표명을 제시할 수 있다. 자문절차는 고도의 공개성을 통해 이루어진다. 대체로 적어도 3개월의 자문기한(Ds. 1997: 1: 32) 동안 정부에 제출된 입장표명은 위원회의 중간 및 최종보고서와 마찬가지로 누구나 접근가능하다(공개성원칙). 자문절차에로의 모든 중요한 사회적 그

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

롭과 제도의 통합은 규정의 반대자에게서 ‘항해에서 바람을 빼앗아’ 결국 포괄적으로 입장을 표명하고 청문하는 역할을 한다. 안톤은 이 절차를 인질이 납치범에게 공감하고 그의 행위에 대해 이해함으로써 더 이상 저항할 수 없는 인질원칙에 비유한다.

“많은 참가자들이 전형적으로, 특히 주요 제안에서 크기 때문에, 자문절차는 수많은 대표와 이익집단조직을 창출하는 효과를 갖는다. 이들은 제안의 형성에 참여했기 때문에 효과적으로 그 반대를 예방한다. 우리는 다른데서 이 절차를 ‘인질원칙’으로서 언급했다. (...) 인질은 스웨덴 정책 합의의 본질적 구성요소이다.”(Anton 1980: 165).

2008년 10월 이래 늦어도 형식적 자문절차의 범위에서 규칙위원회(‘regelråd’)의 자문을 수행해야 한다. 규칙위원회는 네덜란드의 ACTAL과 독일의 NKR의 모델에 따라 세워진 스웨덴 정부의 독립 자문위원회이다. 이 위원회는 사무국에 의해 지원되는 4명의 구성원과 4명의 대표로 이루어진다(Dir. 2008: 142). 규칙위원회는 경제부에 배정된다. 그 임무는 새로운 규정이 기업에 대해 가능한 한 작은 행정부담을 수반하도록 형성되었는지 심사한다. 그것을 넘어서 결과평가의 품질심사에 대해서도 관할한다. 규칙위원회의 입장 표명은 문서로 이루어진다(Dir. 2008: 57).

자문절차의 종료 후 법률안은 경우에 따라서 다시 한 번 수정되고 내각사무처의 최종 조율회의를 거친다. 정부와 제국의회의 결의를 위해 제출된 법안은 문제영역, 위원회의 결과, 자문기관의 제안 및 제안된 규정의 대안과 효과에 대한 포괄적 정보를 담고 있다.

내각이 결의를 내리기 전에 대부분의 법안은 1979년에 설립된 법형식적 심사 및 합목적성과 수행 문제에 대한 입장표명을 위한 입법위

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

원회('lagråd')에 제출된다. 스웨덴 헌법 제8장 제18조에는 어떠한 조건 하에서 법률안이 입법위원회, 최고재판소('högsta domstolen')와 최고행정재판소('regeringsrätten')의 판사로 구성된 위원회에 의해 심사되어야 하는지 확정하고 있다. 입법위원회의 평가서가 담아야 할 사례의 목록은 광범위하다. 실무에서는 입법위원회가 다수의 사례에서 자문되는 것이 일반적이다. 내용적으로 입법위원회의 평가서는 한편으로는 법형식적 문제(현행 규범체계에 대한 적응, 조문 상호간의 관계, 법적 안정성에 미치는 영향)를 다루고, 다른 한편으로는 합목적성의 문제 및 수행가능성의 문제를 다룬다. 합목적성 심사에서는 순수하게 법적 문제가 중심에 놓여있고 정책적 평가와 형량은 입법위원회의 입장표명에서 아무 역할도 하지 못한다.

법안은 제국의회에 제출되기 전에 전체 정부에 의해 집단적으로 결의된다. 결의를 내리기 위해서는 내각회의에 적어도 5명의 장관이 참석해야 한다. 정부는 3월에 제국의회에 대부분의 법안을 제출한다. 이러한 사실은 제국의회가 6월과 9월 사이에 여름휴가를 갖기 때문이다. 따라서 법안이 제국의회 회기 내에 결의될 수 있기 위해서는, 3월 중순경 의회절차에 제시되어야 한다. 이는 선거가 있는 해에는 매우 중요하다. 이때에는 회기 내에 관철되어야 하는 모든 계획이 3월 중순까지 제국의회에 제출되어야 한다. 따라서 2월과 3월은 행정부처실에서 가장 업무가 집중되는 시기이다(Premfors/Sundström 2007: 58).

정부안이 제국의회에 도착한 후 의원들은 일정한 기간 내에 (보통 15일) 문서로 법안에 대해 입장표명할 가능성을 갖는다. 이러한 유형의 입장표명은 '결과활동'으로 불린다. 결과활동은 개별의원 및 대표자그룹에 의해 제출될 수 있다. 중요한 문제에 있어서 정당집단은 특정한 문제에 대한 그들의 견해와 입장을 그들의 정당 활동에서 공표한다. 정부의 법안 및 제국의회 구성원의 결과활동은 이어지는 위원회 작업의 기초를 이룬다. 위원회는 종종 청문을 수행하거나 추가적

인 독자조사를 행한다. 마지막에 위원회는 이어서 제국의회에서 토론되고 경우에 따라서 의결을 행하는 결의를 위한 평가서(‘utskottsbetänkande’)를 제출한다. 그 후 정부는 짧은 형식적 문서(‘skrivelse’)를 통해 제국의회의 결의에 대해 통보받는다. 이어서 정부는 법률을 스웨덴 법률집(Svenske författningssamling: SFS)에 공표한다.⁷³⁾

2.2.5. 이익단체: 위원회조합주의, 행정조합주의 아니면 탈조합화?

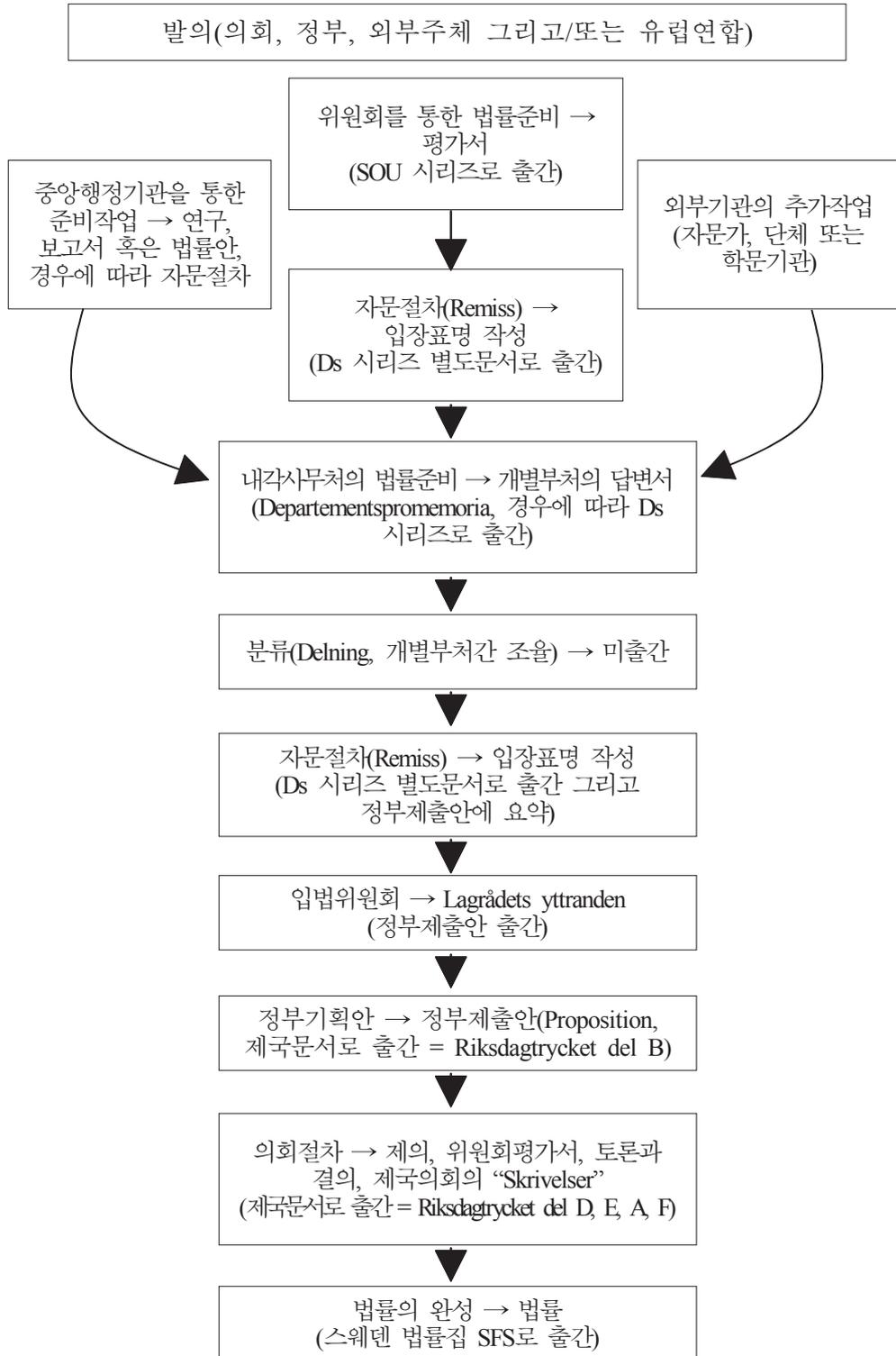
단체는 스웨덴에서 정책형성 및 수행에서 전통적으로 중요한 역할을 한다.⁷⁴⁾ 1970년대 국제비교연구는 정책형성에 이익집단의 집중적 통합과 행정과 단체 사이의 매우 긴밀한 접촉이 특히 중앙행정기관의 차원에서 스웨덴 시스템에 있어서 전형적이라는 것을 잘 보여준다(Anton 1990: 133). 단체는 스웨덴에서 정부에 의해 투입된 위원회에 규칙적으로 함께 작용한다(2.2.3). 단체는 자문절차의 범위에서 정부위원회의 평가서와 정부의 규정제안에 대해 입장표명을 하고 제국의회 위원회에서 청문을 받으며 의회구성원과 내각사무처의 공무원과 직접적인 접촉을 행하고(Petesson 1989) 그리고 국가행정기관에서 다양한 수준으로 대표한다. 커다란 이익조직은 대부분 ‘그들의’ 기관에 대해 규칙적인 접촉을 행한다. 공공행정에 대한 커다란 이익조직의 통합은 물론 1980년대 이래 다양하게 비판되었지만 스웨덴에서는 이익조직의 긍정적 측면에 대한 강조가 지배적이다(평가서, 행정의 지원 등)(Rothstein 1988; Lundquist 1992: 231).

73) 스웨덴 입법절차에 대한 간략한 개관은 영어 문서는 OECD 2007: 18, 독일어자료는 Jann/Tiessen 2008 참조.

74) 스웨덴은 국제적 비교에서 특히 강한 영향력 있는 이익조직을 가진 국가로 파악된다(SOU 1990: 44; Rothstein 1992).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

그림 3: 스웨덴의 형식적 입법절차



2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

연구자들은 점차 스웨덴의 조합주의시스템이 최근 2-30년간 변화되었음을 지적한다. 정책형성과 관련하여 이러한 변화는 종종 위원회제도의 탈조합화에서 확인된다(Ullsten 2003). 이에 대한 원인으로서는 정책결정에 대한 위원회의 영향이 감소되었고(SOU 1990: 44: 187; Ullsten 2003: 43), 그 결과 단체는 점차 다른 형태의 영향력을 이용하고 있다는 사실이 제시된다. 그러나 경험적 결과는 매우 다른 형상을 보여주며, 이는 분명한 추론을 어렵게 만든다.

그래서 (이익단체의 대표자들과 수많은 인터뷰에 기초하여) 울스텐의 연구는 위원회의 작업방식도 위원회제도의 범위에서 영향을 행사하는 이익대표자의 가능성도 분명하게 변화하지 않았다는 사실을 분명하게 보여준다. 또한 위원회에서 이익대표자의 전체비중도 지난 수십 년간 본질적으로 변하지 않았고(Ullsten 2003: 43; Johansson 1992: 67)⁷⁵⁾ - 따라서 보충되어야만 한다 - 결코 특별히 높지 않다(2.2.3 참조). 위원회제도에서의 정책형성에 관해서는 조합적 요소가 이미 항상 공무원국가(ämbetsmännastaten) 아래에 놓여 있었다(SOU 1999: 121: 28). 이익조직은 위원회제도에서 무엇보다 다수의 표결권한을 가진 구성원으로 이루어진 커다란 위원회가 문제될 때 역할을 한다. 대부분 공무원에 의해 주도되는 소위 1인위원회에서는 대체로 어떠한 단체대표자도 함께 활동하지 않는다. 게다가 조합주의는 이미 언제나 전통적으로 농업, 노동시장 그리고 사회 정책과 같은 특정한 부문에 국한되고 그 반면 사법, 외무, 방위 그리고 재정정책에서는 아무 역할도 하지 못했다(SOU 1999: 121: 28).

특히 농업과 의사소통정책과 같은 몇몇 부문에서는 위원회제도에서 (1인위원회 제외) 대표되는 이익단체의 비중이 1960년대 이래 분명하게 감소한 반면(SOU 1999: 121: 28), (예컨대 노동시장정책과 같은) 다른 부문에서는 지속적이다. 따라서 사람들이 위원회제도의 탈조합화

75) 반대 입장은 Jonsson 1989: 148.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

(Ullsten 2003: 44)에 대해서 말한다면, 이러한 현상은 무엇보다 개별부문과 관련된다. 그것을 넘어서 모든 중요한 조직과 대립적인 이익들이 하나의 영역에서 대표되는 위원회의 비중이 지난 수십 년간 전체적으로 분명히 감소되었다는 사실이 일반적으로 확인된다. 사람들이 위원회를 로비의 지배적 정책에 따라 범주화한다면,⁷⁶⁾ 위원회제도의 분배정책이 훨씬 더 작은 역할을 한다는 사실이 눈에 띈다. 그 외에 위원회구성원에서 이익대표자의 비중이 분배영역에서 매우 감소되었다. 이러한 인식은 스웨덴 사회에서 갈등수준의 증가라는 테제를 정당화한다(4.4.1). 따라서 구조적으로 재분배되는 효과를 가진 정책결정은 합의지향적 위원회제도에서 더 이상 잘 이루어지지 않고, 대부분 더 강하게 갈등지향적인 다른 장으로 이전된다. 이 테제가 얼마만큼 타당한가 하는 문제는 이 연구의 범위에서는 경험적으로 검토되지 않는다. 확인할 수 있는 사실은 다음과 같다:

- 이익단체는 스웨덴에서 특정한 부문에서(특히 사회와 노동시장 정책) 통상 커다란 조사위원회에서 대표되는 반면 다른 부문에서는 결코 큰 역할을 하지 못했다.
- 위원회제도에서 탈조합화 경향은 경험적으로 단지 농업영역과 의사소통정책에 대해서만 입증된다.
- 그러나 전체사회에 대한 합의형성적 제도로서 위원회의 의미 감소는 한 영역의 중요한 모든 이익집단들이 대표되는 위원회가 최근 수년간 더 드물게 되었다는 사실에서 잘 나타난다.

스웨덴에서 조합주의적 시스템의 변화는 위원회제도의 영역에 대해서보다 더 분명하게 중앙행정기관의 영역에서 나타난다(Svensson/Öberg

76) 로비는 그 지배적 영향에 따라 정책을 특히 분배정책과 재분배정책으로 구분한다. 분배정책은 다른 관여자의 비용에 대한 요구 없이(예컨대 자녀양육비, 자기주택건축에 대한 조세 면제 등) 분배되는 급부와 자원으로 구성된다. 그에 반해 재분배정책은 부의 재분배를 목표로 한다(예컨대 진보적 조세, Lowi 1964).

2003: 5; Lewin 1992). 1980년대까지 이익조직은 중앙행정기관의 일반 간부진에서 대표되었다는 것이 일반적이었다(그리고 이는 논란의 여지가 덜 함. 예컨대 Rothstein 1988: 237 참조⁷⁷⁾). 스웨덴 모델에서 행정조합주의의 적극적 영향에 대한 전체 사회적 합의는 1980년대 초 국가의 학교감독의 예에서 특별이익이 공공행정에 미치는 영향에 대한 정책적 논의가 처음으로 불붙었을 때 비로소 틈이 생겼다. 그 결과 그에 상응하는 주도위원회가 전문가위원회로 재구조화되었다(Rothstein/Bergström 1999: 9). 1985년에 공공위원회는 이익조직이 특정한 고객의 대표자로서 더 이상 직접적으로 행정지휘에 통합되어서는 안 되고 그 대신 조언제공기능을 행사할 것을 제안했다(SOU 1985: 40: 129). 이러한 제안은 논쟁적으로 논의되었고 그 경우 구제도의 옹호자는 행정이 관련자와의 대화 속에서 그 활동을 전개하는 것이 얼마나 중요한지를 강조한 반면, 구제도의 반대자들은 이익조직의 통제되지 않은 정책적 영향을 비판했다. 1985년 위원회평가서와 연계하여 제출된 정부의 법안(Prop. 1986/87: 99)은 물론 행정조합주의의 현존 시스템에서 커다란 변화를 가져오지 못했을 뿐이지만, 이 시점 이후 언제나 다시 정책의제 위에서 있었고 그 이래로 항상 다시 문제화되었다.

1991년 1월에 스웨덴 고용주단체(SAF)(“Svensk Arbetsgivareföreningen”; 2001년 이래 “Svensk Näringsliv”)는 포괄적인 내부논의에 따라 1992년부터 일방적으로 중앙 및 지역차원에서 모든 국가의 지도기능을 철회할 것을 결의했다(Rothstein/Bergström 1999 참조).⁷⁸⁾ 이러한 결정의 배경에는 다양한 요인들이 있다. 확실히 1980년대 기관의 정책조종가능성의 증가를 위한 행정정책적 구조변화가 중요한 영향을 미쳤다. 이는 기관의 명예직 간부진들로 하여금 중심적 결정권한을 주도적 공무원(즉 국가기관의 일반관리자)에게 넘겨주고 그와 함께 중요한 영향가

77) 이미 1970년대에 행정조합주의를 비판했던 맑스주의 그룹은 예외를 이룬다.

78) 일반 연금기금 및 노동법원 예외.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

능성을 잃게 했다. 이러한 행정정책적 변화는 SAF가 기관 간부진에 통합됨으로써 정책결정을 함께 하고 정당화하는 반면 동시에 조직은 바로 이러한 결정에 훨씬 덜 영향을 미치게 했다. 게다가 공공부문에 대한 SAF의 이데올로기적 회의가 강하게 영향을 미쳤다. 따라서 단체의 정치적 반대권 행사를 위한 가능성은 현존하는 조합주의적 구조를 통해 강하게 제한되었다. 로트슈타인과 베르크스트림은 적절하게 다음과 같이 요약하고 있다:

“모든 사례에서 조직(SAF; 저자삽입)이 그들 자신이 완전히 동조하지 않는 정책에 대해서도 편을 들고 이를 정당화하는 감정을 가지고 있다는 사실은 매우 분명하다. (...) 명예직 간부진의 권력이 더 많이 감소될수록, 기관지도에 대한 참여를 둘러싸고 SAF의 반론이 훨씬 더 강해진다. 그렇기 때문에 SAF가 더 이상 그들이 영향을 미칠 수 없는 정책에 대한 책임을 떠맡고자 하지 않는다고 사람들은 생각할 수 있다. 또한 1992년에 SAF가 영향력을 잃지 않은 위원회에서, 예컨대 노동법원에서 그 대표를 유지했던 사실도 이를 잘 보여준다”(Rothstein/Bergström 1999: 79f).

의제설정 문제와 관련된 또 다른 논거가 추가된다. SAF는 행정조합주의에서 결함이 있다. 물론 사람들은 기관에서 논의되는 문제에 대한 영향력을 행사할 수 있지만 이것이 어떠한 문제인가에 대해서는 어떠한 영향력도 가지지 못한다. SAF는 이러한 상황을 바꾸고 의제설정에 대한 자신의 영향력을 높이는 길로 기관 간부진으로부터의 퇴진을 파악했다(Rothstein/Bergström 1999: 80).⁷⁹⁾

79) SAF는 또한 위원회제도와 관련해서도 유사하게 논증했다. 1980년대 내내 SAF는 “위원회정책”을 바꿔서 더 많은 행위자유를 유지하기 위해 전문가로서의 지위가 표결권한을 가진 구성원으로서의 지위에 우선한다(Johansson 1992: 104).

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

공공행정의 지도위원회로부터 SAF의 철회 이후 행정조직문제와 관련하여 국가정책이 변화되었다. 시민정부는 조합적 대표원리를 폐지했다. 기관 간부진은 그 이래 더 이상 이 그룹의 대표들로 구성되는 것이 아니라 정부에 대해 개인적 위임을 통해 책임을 지는 인물들로 구성되었다. 그와 함께 조합적 메커니즘(이익대표자는 협상된 결정에 대한 책임을 떠맡고 그 구성원을 훈육한다)은 물론 형식적으로 효력을 잃게 되었지만 현실에서는 여전히 존립했다. 이것은 오늘날에도 기관간부진의 자리에 앉아 있는 이익단체의 대표자들이 물론 형식적으로 개인적 위임을 가지고 있지만, 실무에서는 계속 그에 상응하는 이익조직의 대표자로서 수용되고 있음을 뜻한다(Svensson/Öberg 2003: 9).

기관간부진에서 차지하는 이익대표자의 비중은 1990년대 정책변화의 과정에서 양적으로 눈에 띄게 변화되었다. 1976년에는 이익대표자가 간부진 구성원의 36%, 1997년에는 그 비중이 단지 27% 그리고 2001년에는 26%를 차지했다. 반대로 간부진 구성원에서 공무원(1976년 41%; 2001년 47%)과 정치가(1976년 23%; 2001년 26%)의 비중은 증가했다. 그 외에 기관간부진 지위를 차지하는 점점 더 많은 이익대표자들이 단체 배경을 갖지 않고 기업대표자라고 하는 사실이 두드러진다.⁸⁰⁾ 1997년에 간부진에 있는 이익대표자의 3분의 2가 단체 출신이고 3분의 1이 기업 출신이었다. 그에 반해 2001년에는 기업대표자의 비중이 이미 간부진 내 모든 이익대표자의 50%를 상회했다(Sandberg 2003: 56). 다수관계의 발전을 고찰한다 하더라도 기관간부진에서 이익단체의 대표감소는 분명하다(그림 4 참조). 그러나 간부진에서 조합적 대표원칙의 폐지에 대한 제국의회 결의의 배경 앞에서 변화는 오히려 사소한 것으로 평가된다. 왜냐하면 이익대표자는 언제나 여전히 기관 간부진에서 중요한 그룹을 이루고 있기 때문이다(Sandberg 2003:

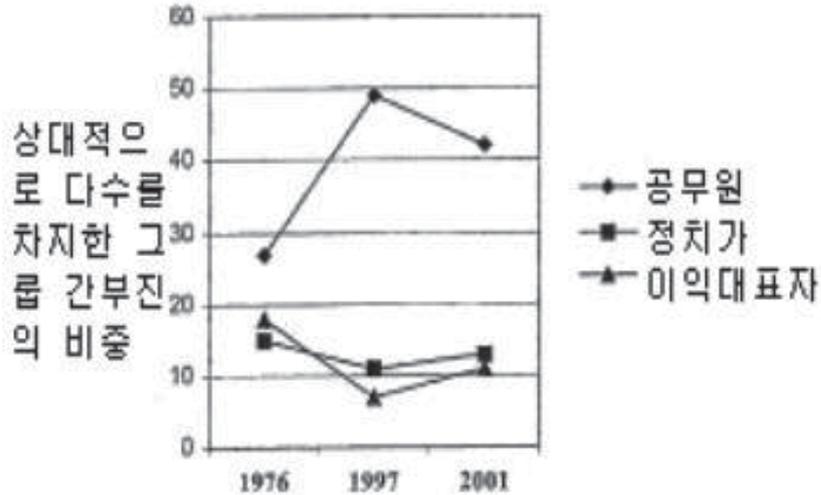
80) 사적경제의 대표자 역할에 대하여 에크룬트는 경제 간부진과의 심층인터뷰에 기초한 질적연구를 수행했다(Eklund 2003).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

56f; Bjerstedt 1997: 26). 게다가 1992년에 SAF는 공공행정에서 직접적 조종기능의 쇠퇴와 함께 고용주단체가 그럼에도 불구하고 조언기능에서 국가기관과의 지속적인 협력에 관심을 가지고 있음을 보여준다. 그래서 수년간 기관의 지도위원회와 병행하여 수많은 자문위원회가 형성되었다(Rothstein/Bergström 1999: 28).

로트슈타인과 베르크슈트림은 노동시장정책영역에서 다음과 같은 결론을 내린다. 노동시장정책에서 정책과정의 특징으로서 신뢰와 합의지향은 의미를 잃었고 갈등과 대립태세가 증가했다. 정책적 공동책임에서 단체의 쇠퇴에 의해 상호행위모델은 크게 변화했다. 대화를 통해 공동의 해결과 합의에 도달하려는 동기는 크게 감소되었다. 그와는 달리 이데올로기 대립이 정책스타일로서 의미를 얻게 되었다. 대부분의 국가기관에서 SAF의 쇠퇴는 로트슈타인과 베르크슈트림에 따르면 스웨덴 행정조합주의의 변화의 시작이 아니라 종결점으로 평가된다(Rothstein/Bergström 1999: 151ff). 그러나 스웨덴에서 조합주의의 종말에 대해 말하는 것은 정당하지 않다. 종종 탈조합화라는 개념으로(Svensson/Öberg 2003: 5; Lindvall/Rothstein 2006: 48) 표현되는 스웨덴 조합주의시스템에서의 변화는 (예컨대 기관간부진에서 이익단체대표의 분명한 감소와 위원회제도에서의 변화) 물론 부정할 수 없지만(Ullsten 2003: 15; Lewin 1992), 국제적 비교에서 스웨덴의 단체는 여전히 중요한 역할을 하고 정책형성과 수행의 과정에서 강하게 통합되어 있다(Jann/Tiessen 2008; Svensson/Öberg 2002; 2003: 4). 스웨덴의 정책과정의 다양한 관계에서 이익집단의 형식적 통합 감소가 자동적으로 이 그룹의 영향력 감소와 동일시될 수 없다는 점이 강조된다. 물론 비공식적 방식의 영향력 증가는 지금까지 경험적으로 입증되지는 않았다. 그러나 확실히 말할 수 있는 것은 스웨덴에서 로비스트의 전문화가 지난 수년간 증가했다는 사실이다(SOU 1999: 21; Svensson/Öberg 2002).

그림 4: 기관 간부진에서 다수 관계(스웨덴)



수치는 %. 출처: Sandberg 2003, 58쪽(그래픽은 저자가 작성)

2.2.6. 입법과정에서의 의회와 정당

스웨덴 제국의회는 오늘날 국제적 비교에서 대부분 상대적으로 영향력이 큰 것으로 기술된다(“정책생산적” 의회, Jacobsson/Suntström 2006: 55f). 입법과정에서 스웨덴 의회(내지 더 정확히 야당 원내교섭단체)의 비교적 커다란 영향력에 대한 중요한 원인을 이루는 것은 광범위하게 퍼진 소수정부이다. 소수정부는 오히려 의회절차에서 정책적으로 동기화된 원칙적 변화를 선호한다. 소수정부는 스웨덴에서 입법부의 단원제를 폐지한 1971년 헌법개정으로 일반사례로서 관찰되었다. 양원제도는 20세기에 주도적인 사회민주당에게 종종 안정적 정부 다수가 되는 것에 도움이 되었다. 헌법 개혁 후 스웨덴에서는 대부분 소수정부가 권력을 잡았다(1970-1976년, 1978-1979년 그리고 1981-2006년). 이를 통해 의회절차에서 야당의 영향력이 의미를 얻게 되었다. 그리고 위원회제도가 의회입법과정에서 특별한 역할을 한다. 왜냐하면 모든

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

기획안은 위원회를 거쳐야만 하고 특히 소수정부의 시기에는 중요한 타협과 협상이 의회위원회의 구성원에 의해 이루어지기 때문이다. 위원회의 업무는 비공개이다(Jahn 2003).

스웨덴에서 정부법률안의 개정 빈도수에 대한 실제 수는 유감스럽지만 알 수 없다. 1970년대와 1980년대에 마츠 스윌린의 연구는(1993) 조사기간 중(1972-1987) 의회 단계에서 중요한 내용수정이 이루어진 정부안의 비중이 현저하게 동요하고 있음을 보여준다. 약한 소수정부에 의해 스웨덴이 통치되던 수년 동안 제국의회에서 실질적으로 수정된 정부안의 비중은 18%에서 26%에 달한다. 그에 반해 다수정부나 의회에서 상대적으로 안정적 지원 블록⁸¹⁾을 가진 소수정부에서는 분명하게 정부법률안이 실질적으로 덜 수정되었다(다수 정부에서는 8%에서 11%; 강한 소수정부에서는 9%에서 14%) (Sjölin 1993: 172; Jann/Tiessen 2008).⁸²⁾

스윌린의 경험적 자료를 살펴보면 물론 소수정부의 사례에서 제국의회에서의 야당이 다수정부에서보다 더 많은 형성가능성을 갖는다는 점을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고 전체적으로 스웨덴 의회에서 정부안의 수정 빈도수는 오히려 작다. 그 때문에 제국의회는 종종 정부법률안을 위한 ‘비준의회’⁸³⁾ 혹은 “촉진밴드”(Jann/Tiessen 2008)로 불린다. 그러나 이러한 비유는 스웨덴에서 의회 정당과 개별 의원의 중요한 영향가능성이 형식적 의회입법과정의 바깥에 놓여 있다는 점을 무시한다.

의회는 정부로 하여금 일반활동기간의 범위에서 특정한 정책문제에 대한 논의와 해결제안의 제시를 요구함으로써 중요한 형성가능성을 가

81) 스웨덴 정당제도에서 양 블록(사회주의, 시민)의 역할에 대하여는 Sjölin 1993: 28 참조.

82) 약간 다른 숫자는 Isberg 1982, Sundelin 1979.

83) 안은 공식적 의회입법절차 바깥에 놓여 있는 의원의 영향가능성을 지적함으로써 이러한 가정을 상대화한다(Jann 1989: 405).

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

지며 이를 활용한다. 정부가 뒤이어 국가조사위원회를 세우고 연구를 위탁하거나 정책프로그램을 내놓는다면 이러한 발의는 종종 의회의 추진에 돌아간다. 소수정부의 사례에서 야당과 정부와 가까운 정책블록으로 구성된 하나 또는 다수의 정당이 특정한 정책추진을 위하여 서로 결합한다면 이러한 주제는 대체로 정부에 의해 수용된다. 그렇다면 그 정책내용의 전개에서 정부는 대부분 그에 상응하는 의회정당의 (부분적으로 구체적이고 세부적인) 관념을 지향한다. 그것을 넘어서 정당과 의원은 개별부처와 기관과 비공식적으로 접촉함으로써 정부안의 준비에 대한 영향력을 행사한다.

의원은 종종 또한 형식적으로 법률준비과정에서 국가조사위원회에서 함께 활동함으로써 정부에 의해 편입된다. 2.2.3에서 서술한 바와 같이 1970년대에는 종종 모든 제국의회정당의 구성원으로 이루어진 소위 의회위원회가 규정안의 완성을 위해 투입되었다. 이 위원회에서 모든 의회정당들은 초기단계에서 정책협상과정에 영향력을 행사할 가능성을 가졌다. 의회위원회의 통합적 및 합의촉진적 기능은 의회에서 정부안의 ‘통과’를 촉진했다. 결국 조율과 타협발견은 위원회 업무에서 이루어졌다. 오늘날 의회위원회는 훨씬 더 작은 역할을 한다. 동시에 1980년대 이래 여당의 정당정치가가 위원회제도에 편입하는 일이 늘어났다(2.2.3 참조).

의회절차에서 정부안의 수정을 맡고 정부에 대한 의회의 지원을 강화하기 위한 혁신조치는 사회민주당 소수정부인 페르손 2세(2002-2006)에 의해 이루어졌다. 페르손 2세 정부는 2002년 선거 이후 녹색당과 좌파와 함께 소위 ‘협력계약’을 맺었다. 협력계약은 특히 ‘모든 협력정당’이 그때마다 8명의 ‘정책전문가’로 구성된 내각사무처에서 자신의 ‘협력실’(samarbetskansli)을 가진다고 확정했다. 형식적으로 ‘협력실’은 행정중앙에 배속되었고 내각사무처의 예산을 통해 재정지원을 받았다. ‘협력실’은 그때마다 관할 차관의 발의로 행정부처간 자문 종결

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

후 정부안의 조율에 관련된다. 비록 ‘협력실’의 자문과정에서 정부안에 대한 수정이 있더라도 다른 행정부처는 다시 한 번 자문되지 않는다. 그 대신 수정은 수상청에 의해 이루어진다. ‘협력실’의 설립은 정부 내에서 수상청의 지위를 강화하고 협력실에 유리하게 개별부처를 약화한다고 프렘포르스와 준트스트룀(2007: 111)은 강조한다. ‘협력실’의 설립은 ‘협력정당’을 더 강하게 정부안의 형성과정 속에 결합시키려는 시도였다. 그와 더불어 여당에 대한 그들의 충성심은 강화되었다. 정부안에 대한 영향력 행사와 중요한 수정을 관철시킬 의회 여당의 가능성은 이러한 정황을 통하여 축소되었다.

2.2.7. 결과평가를 통한 ‘더 나은 법제정’: 발전과정과 개혁맥락

이하에서는 법제정 개선을 위한 스웨덴의 개혁노력을 살펴본다. 중심목표는 독일의 사례에 대한 서술에 유추하여 (2.1.4) 1960년대 말 이래 중요한 발전을 서술하고 스웨덴의 현대화 노력의 중점이 어떤 영역에 놓여 있는지 밝히는 것이다. 서술은 이 책의 중심에 놓여 있는 사전적 결과평가에 대한 조치가 국한된다. ‘더 나은 법제정’의 다른 개혁영역은 단지 전체 개혁의 맥락 속으로 결과평가의 의미가 편입되는 한에서만 고찰된다.

2.2.7.1. 1970년대: 국가에 대한 비용효과의 제한과 통제

독일에서와 마찬가지로 늦어도 1970년대 이래 그 결과에 대한 정보의 구조적 준비를 통한 법규정의 개선이 스웨덴에서 복지국가의 구축(그리고 위기)과 긴밀하게 결합된 중요한 주제였다. 스웨덴의 전체인구에 대한 국가공무원의 비중을 고찰한다면 1950년대 말과 1980년대 초 사이에 스웨덴 복지국가의 커다란 확장기가 놓여 있다: 그 비중은 1960년 8%에서 1980년 17%로 증가했다. 이러한 발전은 폭넓은 사회

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

그룹에 대한 국가적 급부의 아낌없는 분배로 특징지어지는 정책과 관련된다. 그 경우 이러한 복지활동의 생산에 대한 공적 독점이 특징이다. 공공지출과 조세는 1970년 최고의 국가비율로 스웨덴이 OECD국가에 진입한 수준에 달했다. 스웨덴의 복지정책의 규모와 특별한 형성은 (통일성, ‘대경영해소’, 그리고 공적 생산독점에 대한 열정) 크고 영향력이 강한 스웨덴의 국가행정의 역사적 유산에 의해 강하게 영향을 받고 있다(Premfors et al. 2003: 57f). 복지국가의 전성기와 관련하여 국가조사위원회의 수와 특히 위원위원회의 비중이 1960년대 중반 이래 계속 증가했다(2.2.3 참조). 국가정책의 포괄적 준비와 스웨덴 복지국가의 하위문화 속에서 조종결정의 편입이 정책형성과정의 중요한 특징을 이룬다.

1970년대의 경제위기 동안 ‘스웨덴 모델’의 최초 약점과 문제영역이 나타났다. 경제적 어려움과 관료주의비판 증가를 배경으로 1976년에 수십 년간의 사회민주당의 독재 이후 처음으로 시민정부(1976년과 1982년 사이에 모두 4번의 시민정부 중 첫 번째)가 정권을 잡았다. 행정정책적 개혁은 정책적 중점주제로 되었고, 다수의 커다란 행정정책위원회가 세워졌다(Premfors et al. 2003: 267). 행정정책 개혁에 대한 상위의 관할은 이전과 마찬가지로 재무부에 있었다. 공공부문에서의 효율성 증가와 (새로운 조종모델과 탈집중화를 통한) 국가지출의 감소 및 (시민과 기업에 대한 서비스 개선의 의미에서) 행정단순화가 중심정책 목표를 이루었다. 절약화와 합리화가 1970년대 내내 지배적인 행정정책적 개혁형상이었다.

중앙행정기관의 법제정활동 개선은 이와 관련하여 개혁의 중요한 부분영역을 이룬다. 1950년대와 1960년대에 복지국가의 성장과 함께 기관의 법규정 수도 증가했다. 이러한 발전, 특히 자치단체의 자기행정과 기업에 대한 행위재량에 대한 부정적 영향은 자치단체와 경제대표에 의해 강한 비판을 받았다. 물론 이미 1970년에 소위 “한계설정공

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

지”(SFS 1970: 641)가 발효되었지만, 실무에서는 광범위하게 영향력이 없었다. 이 공지는 국가기관으로 하여금 “현행의 기준 혹은 적용규범에 영향을 미치거나 상당한 정도로 직접 혹은 간접적인 비용증가”(SFS 1970: 641)에 이를 경우, 정부의 새로운 혹은 수정되는 규정, 지시 혹은 “일반조언”을 심사를 위해 제출하도록 의무지우고 있다. 따라서 1977년에 “한계설정공지”가 규정안의 비용효과를 관할기관에 의해 계량화 내지 수치화하는 방향으로 확대되었다.

시민정부는 중앙행정기관의 영역에서만 아니라 위원회제도에서도 또한 법률안의 비용효과에 대한 체계적 분석을 관철하고자 했다. 그래서 사람들은 1978년과 1980년의 경제위기와 관련하여 위원회안의 비용효과 기술 및 그 재원조달을 위한 “일반훈령”을 도입했다(Dir. 1978: 40; Dir. 1980: 20; Dir. 1984: 5). 1978년 훈령으로 (소위 “제로훈령”) 사람들은 위원회로 하여금 가능한 한 해당 실질영역 내에서 재분배와 우선순위 설정을 통해 비용효과적 제안을 재정적으로 지원하도록 했다. 1980년의 추가훈령은 심지어 위원회가 동시에 동일한 규정영역에서 절약가능성을 보이지 못한다면 어떠한 증가된 국가지출을 더 이상 제안하지 못하도록 확대했다.

2.2.7.2. 1980년대: 수범자와 전체사회적 비용효과평가를 위한 참여가능성 확대

1980년대 초 개혁노력의 주요 우선순위는 국가영역에서의 비용에 대한 집중으로부터 수범자, 특히 소기업(KU)과 자치단체의 관료주의 부담완화로 옮겨졌다. 1981년에 위원회명령은 자치단체 혹은 지역적 사안이 문제될 경우 위원회가 그 평가서에서 자치단체의 자기행정에 대한 그 제안의 효과를 기술하도록 변경되었다(SFS 1976: 119, § 13). 1982년에 소기업에 대한 조건개선을 위한 법률 이외에 국가기관으로 하여금 기업과 자치단체를 새로운 서식 완성과정과 정보수집을 위한

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

다른 체계에 참여하도록 의무지우는 명령이 발효되었다(SFS 1982: 668). 이러한 명령을 수행하기 위해 다수의 경제단체가 1982년에 상위조직인 FUD(Företagens Uppgiftslämnardelegation)를 만들었다. FUD는 나중에 NNR(Näringslivets Regelnämnd)로 이름이 바뀌었다. NNR은 국가규정과 결합된 기업에 대한 정보요청이 문제될 때, 경제자문기구로 기능한다. 1982년 이래 기업에 대한 새로운 정보요청이 규정과 결합될 때 혹은 서식이 변경되거나 새로 도입될 때에는 항상 NNR의 자문은 의무적이다.

1982년에 스웨덴에서 자유시민정당의 6년간의 집권 이후 권력교체가 이루어졌고, 올로프 팔메 수상 아래 사회민주당이 정부업무를 넘겨받았다. 통화가치절하의 도움으로 (제3의 길이라는 표어 아래) 사회민주당은 위기 속의 경제를 여전히 활성화했다. 정치가들 사이에서도, 그리고 스웨덴 여론에서도, 강한 낙관주의와 미래에 대한 믿음이 확산되었다(Premfors et al. 2003: 273). 여전히 힘을 발휘하고 있는 1970년대 관료주의비판으로부터 사회민주당 정부는 독자적인 행정개혁부서(Civildepartement)를 만들었다. 관련 없는 별개의 개별조치로 이루어진 것이 아니라 포괄적이고 철저히 계산된 개혁전략을 포함한 행정정책 개혁프로그램(“재생프로그램”)의 발전이 추구되었다. 그 외에 사람들은 행정정책개혁의 성공에 대한 이념과 형상의 정치적 이용과 매개의 의미를 인식했다. 회의와 강연에서 그 당시 시민장관은 집중적으로 그의 “재생정책”을 선전했다(Premfors et al. 2003: 276ff). 재생프로그램의 중점은 경제활성의 배경 앞에서 효율성증가와 비용감소의 영역에 있지 않고 오히려 특히 행정과 시민의 관계개선(서비스, 투명성, 그리고 민주적 가치로서 참여)이라는 목표와 강화된 산출지향을 통한 조직간 조종의 현대화에 있었다.⁸⁴⁾

84) 1980년대에 스웨덴에 도입된 “결과조종”에 대한 개관은 Tissen 2007; Naschold/ Bogumil 2000.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

더 나은 법제정의 영역에서 사회민주당의 개혁정책은 규범현황의 양적 감소에 집중했고, (입증부담전환규범의 실효화, 중앙행정기관에 대한 권한부여와 정부위임의 체계적 감독) 그리고 여기에서 일정한 성공을 거두었다(2.2.2 참조). 자치단체 차원에서 사람들은 1984년부터 “자유자치단체”(Freie Kommunen) 모델을 시도했다. 모델시도의 범위에서 자치단체와 지역은 수많은 국가의 법규정에 대한 예외조건을 얻었다(실험적 탈규제화)(Premfors et al. 2003: 281f). 이 연구의 중심에 있는 중앙차원의 정책형성과정에서의 결과평가와 관련하여 1980년대 후반에 1991년 시민연합에 의한 새로운 정권이양에 이르기까지 법규정 완성에서 기관, 행정부처 그리고 위원회의 결과평가활동 및 수범자의 기관영역에 대한 참여가능성을 개선하는 일련의 조치들이 취해졌다.

중앙행정기관의 차원에서 1987년의 “공개설정공지”는 “한계설정명령”(SFS 1987: 1347)에 의해 대체되었다. 거기에서는 새로운 규정의 완성에서 기관은 그 비용에 맞는 효과와 다른 효과들을 조사해야 할 뿐만 아니라 또한 규정과 관련된 자들로 하여금 입장표명을 할 수 있도록 하고 있다. 스웨덴 회계청은 이와 관련하여 정부로부터 전체 경제의 결과평가방법을 발견할 것을 위임받고 1988년에 방법문제에 대한 정보문서를 출간했다(RRV 1988). 1990년 1월부터 사람들은 한계설정명령규정을 내각사무처 내에서 법률 및 법규명령의 결의서류에 대한 수상청, 재무부, 그리고 내무부의 공동회람(C 1989: 7)을 통해 확대했다. 재무부, 내무부, 자치단체와 지방의회, 그리고 회계청의 대표자들로 구성된 작업그룹이 회계청에서 제안한 전체경제의 결과평가를 위한 방법을 더 발전시켜 1991년에 공공부문에서의 결과평가를 위한 통일모델을 제시했다(RRV 1991:2).

1980년대에 사회민주당은 위원회제도에서 특히 업무시간을 감소하고, 위원회를 통한 관료주의철폐와 탈집중화가능성 심사를 강화하고, 비용효과평가를 위한 규정을 내용적으로 확대했다:

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

- **시간적 긴장:** 1982년 위원회명령 개혁의 범위에서 사회민주당 정부는 위원회의 업무시간을 대체로 (훈령에서 분명한 시간규정과 함께) 최대 2년으로 제한했다. 그 외에 정부는 조사 과제를 대폭 중앙행정기관에 위임하기 시작했다(Premfors et al. 2003: 275).
- **비용효과평가 규정의 확대:** 1984년에 위원회제안의 비용효과취급에 대한 훈령(위원회제안의 경제적 달성에 대한 훈령, Dir. 2984: 5)이 제정되었다.⁸⁵⁾ 그 경우 시민정부 시기에 제정된 동일한 실질영역에서 합리화와 절약화를 통한 지출증가 혹은 수익감소의 재정조달 기술에 대한 규정이 유지되었다. 게다가 비용계산은 국가에 대해서 뿐만 아니라 자치단체, 사회보험 부문, 기업 그리고 개인에 대한 비용을 포함해야 하며, 직접적인 비용효과뿐만 아니라 간접적인 비용효과도 고찰해야 한다고 확정되었다. 그것을 넘어서 사람들은 약간 불분명하게 위원회가 또한 **다른 중요한 효과**도 분석해야 한다고 확정했다.
- **기관의 협력개선:** 위원회는 사회의 부문화감소라는 목표와 함께 기관들 사이의 협력개선을 위한 조치에 특별한 주의를 기울여야 한다(Dir. 1984: 5).
- **탈집중화 촉진:** 또한 불필요한 관료행정의 배제와 행정과제의 탈집중화를 위한 조치들도 위원회에 의해서 심사되고 촉진되어야 한다(Dir. 1984: 5).

요약적으로 다음을 확인할 수 있다. 결과평가의 초점은 1976-1982년 시민정부시기에 우선적으로 국가에 대한 비용효과의 분석과 감소에 놓여 있었고, 1982-1991년 사회민주당정부시기에는 현저히 확대되었다. 시민과 기업에 대한 효과와 마찬가지로 다른 행정영역에 대한 효과도 크게 관심의 중심이 되었다. 게다가 사람들은 이미 위원회 단계

85) Direktive 1980: 20은 Direktive 1984: 5에 의해 대체되었다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

에서 관료주의철폐에 대한 이념을 체계적으로 만들어내고 특히 기관의 규정과정에서 불필요한 관료비용을 피하기 위해 시민과 기업의 참여가능성을 개선하고자 했다.

2.2.7.3. 1990년대 전반: 결과평가를 위한 규정의 필요성검토와 다양화

1991년 제국의회선거 이후 네 개의 시민정당으로 구성된 연합이 정권을 잡았다. 정부교체의 결과로 행정정책의 영역에 대한 관할은 다시 재무부로 옮겨졌다. 스웨덴의 사회과학자인 루네 프렘포르스의 평가에 따르면 이러한 변화는 재무부와 시민부 사이의 “관할다툼”의 결과라기보다는 오히려 재정영역에서 새로운 행정정책적 우선순위 설정의 표현이었다(Premfors et al. 2003: 292). 1980년대 말부터 이미 사회민주당 지휘 아래 경쟁강화와 다양한 경제부문에서 국가가 철수하는 것이 중요한 주제로 되었다. 1991년부터 민영화를 통한 공공부문의 축소를 둘러싼 자유화경향과 노력은 강화되고 가속화되었다. 규모축소와 경쟁은 1990년대의 중심개혁형상을 이루었다.

그 시기의 중요한 정책목적 관념은 국가를 “그 핵심에로” 축소하는데 있었다. 따라서 이미 위원회단계에서 사안이 도대체 국가에 의해 규율되어야 하는지 여부의 문제와 대결해야만 했다. 1994년에 시민정부는 “공적의무심사에 대한 훈령”(Dir. 1994: 23)⁸⁶⁾을 가결했고, 그와 함께 1984년의 “위원회제안의 경제적 달성에 대한 훈령”을 대체했다. 훈령은 모든 위원회가 그 활동영역에서 어떠한 과제가 계속해서 국가에 의해 해결되어야 하는지 그렇지 않은지를 심사해야만 한다고 확정했다. 그 외에 위원회 활동영역에서 비용절감, 효율성증가 및 국가수입 증대를 위한 어떠한 가능성이 있는지 분석해야한다.

86) 그것을 넘어서 시민정부는 이미 1992년에 지역정책적 귀결서술에 대한 훈령을 가결했다(Dir. 1992: 50).

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

이미 1970년대 말에 도입된 비용효과 서술과 재정조달을 위한 규정은 그대로 유지되었다. 결과평가에 대한 요청은 포괄적 계량화 규정에 의해 강화되었다:

“위원회제안의 모든 결과는 확인되고, 계량화되고, 가능한 한 평가되어야 한다. 위원회제안의 결과에서 출발상태도 변화도 모두 재정적으로, 그리고 가능하다면 국민경제적으로 기술되어야 한다”(Dir. 1994: 23).

1980년대 말 이래 민영화, 탈규제화, 국제경쟁력의 증가 영역에서 그리고 국제적 발전에 대한 적응에서 (특히 유럽연합의 탈규제화안) 이미 언급한 정책적 중점설정의 과정에서 1993년에 스웨덴 정부는 소위 탈규제화위원회(avregleringsdelegationen)를 만들었다. 위원회는 1994년 5월에 “성장과 더 많은 일자리를 위한 탈규제화” 주제에 대한 평가서를 제출했다. 이 평가서에서 위원회는 탈규제화를 위한 시스템의 창출 이외에 법률 효과에 대한 지식의 증가와 중소기업의 노동조건완화를 스웨덴 경제상황의 안정화정책의 주요중점으로 언급했다.

1994년 사회민주당이 다시 권력을 잡았을 때, 사회민주당은 스웨덴 행정정책의 연속성을 강조하고 시민정부의 민영화와 탈규제화정책을 계속 유지했다(Premfors et al. 2003: 298). 그것을 넘어서 압박한 유럽연합 가입은 관할기관의 광범위한 능력을 요청하고 있지만, 스웨덴 행정은 유럽연합의 요청에 적응되어야만 했다.

더 나은 법제정의 영역에서 사회민주당은 1980년대에 도입된 개혁정책을 우선 포괄적인 GFA에로 진전시켰다. 이와 관련하여 스웨덴 제국의회는 중요한 역할을 했다. 제국의회로부터 개혁정책을 위한 중요한 추진력과 의제설정을 위한 압박이 나왔다(Budgetproposition 1991, 1993; Motion 1992/93: K 312 참조). 이에 대한 배경은 정부와 내각행정에 대

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

한 의회의 지위강화를 위한 수단으로서 결과평가에 대한 이해였다(Motion 1992/93: K 312). 법률결과의 분석과 서술에 대해 위원회, 행정부처 그리고 기관을 의무지우기 위해 다음의 조치들이 취해졌다:

- 위원회제도에서 결과평가를 위한 규정은 두 개의 일반훈령을 둘러싸고 확대되었다: 1994년 동일한 지위의 정책적 효과 분석에 대한 훈령(Dir. 1994: 124) 그리고 1996년 범죄와 범죄예방업무에 대한 효과 서술에 대한 훈령(Dir. 1996: 49).
- 1995년에 수상청은 새로운 법률 및 법규명령의 완성에서 결과평가의 수행을 위한 체크리스트를 발간했다(PM 1995: 2).
- 마찬가지로 1995년에 정부는 국가기관의 조종, 조직 그리고 활동의 일반적인 기본조건을 규율하는 업무명령(SFS 1995: 1322)의 범위에서 중앙행정기관에 의한 법제정에서 결과평가의 수행을 위한 새로운 규정을 결의했다. 업무명령에서 더 이상 “전체경제적 결과평가”에 대해 말해지지 않고, 단지 “결과평가”(스웨덴어로 konsekvensutredning)에 대해서만 말해진다. 어휘선택의 변화는 단지 형식주의에 그치는 것이 아니라 내용적으로 업무명령에서 새로운 규정의 결과에 대한 서술이 본질적으로 이전보다 더 세밀하고 포괄적이라는 사실에서 반영된다. 결과평가의 수행을 제외한다면, 단지 기관내의 활동을 다루는 규정과 일반조언은 내부규정과 기관에 의해 제기되는 비용에 대한 규정이었다. 결과평가 수행을 위한 의무는 예외가 없고, 규율영역에서 사소한 적응이 문제되든 중요한 변화가 문제되든 상관없이 모든 새로운 혹은 수정된 규정과 일반조언을 포함했다(SOU 2004: 23: 211).⁸⁷⁾ 결과평

87) 결과평가에 대한 의무와 관련하여 모든 규정에 대한 이와 같은 동일한 취급은 1998년에 스웨덴 회계청에 의해 비판되었다(RRV 1998: 33). 회계청은 결과평가가 비례성원칙의 결여를 토대로 많은 경우에 단지 피상적으로만 수행된다고 하는 견해를 표명했다. 게다가 결과평가의 수행은 단지 내용적 영향 없이 관료주의적 일상사로서 파악될 위험이 있다.

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

가 수행에서 중앙행정기관의 지원 및 그 품질보장에 대한 관할은 1995년 이래 업무명령 제27조 제2항에 따라 재정경영을 위한 국립스웨덴기관(Ekonomistyrningsverket)에 있었다. 이 기관은 1996년에 중앙행정기관에서 결과평가의 수행을 위한 입문서를 출판했다. 업무명령에 따르면 결과평가의 조직적 제도화에 대한 다른 조치들은 이루어지지 않았다.

2.2.7.4. 1990년대 후반: 심플렉스 결과평가

업무명령과 더불어 결과평가의 수행에 대한 일반적인 의무가 도입된 이후, 1999년에 그것을 넘어서 소기업(KU)과 관련하여 행정부처기관 공공조사위원회로 하여금 특별한 결과평가에 대해 의무를 지우는 다수의 규정들이 발효되었다(심플렉스 결과평가). 이러한 중점설정의 배경은 한편으로는 1998년 9월에 의회선거 이후, 괴란 페르손 정부가 성장과 일자리 증가를 다음 입법회기를 위한 가장 중요한 경제정책적 목표로 설명하고, 그 경우 특히 소기업의 조건개선을 위한 필요성을 강조한 것이었다. 스웨덴에 있는 거의 모든 기업들은 작은 소규모이지만⁸⁸⁾, 바로 이러한 소기업들이 규제와 관련된 부담과 장벽에 특히 강하게 관련된다고 사람들은 논증했다. 왜냐하면 이들 소기업은 대기업과 달리 행정과 정보과제를 제대로 다룰 특화된 전문부서를 위한 재원을 가지고 있지 못하기 때문이다(Regeringskansliet 2001: 6). 다른 한편으로 1996년 가을에 정부에 의해 만들어진 소기업의 설립과 성장에 대한 장애제거 주제에 대한 위원회(Dir. 1996: 70)(이하에서는 간단히 KU위원회)가 1998년 6월에 그 최종보고서를 제출했다(SOU 1998: 94). 여기에서는 소기업들이 계획된 규정에 의해 대규모로 영향을 받을 수 있을 경우, 소기업과 관련하여 특별한 결과평가를 수행하고 심사단(KU-Panels)을 설립할 것이 추천되었다. 이 심사단은 적합한 사례

88) 1998년에 스웨덴 기업의 98%가 19명 이하의 직원을 두고 있었다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

에서 새로운 규제화에 대한 제안을 시험하기 위해 전통적인 조사와 자문절차에 대한 보충으로서 기능한다. 사람들은 그로부터 실제 문제에 대한 구체적이고 직접적인 피드백을 희망했다. 그 외에 KU위원회는 새로운 규정의 도입이나 현행규정의 변경에서 경제대표자의 초기 자문 의무를 도입해야한다고 제안했다. 특별한 심플렉스 결과평가 수행을 위한 효과적 구조의 확립을 위해 KU위원회는 경제부서에서 결과평가 수행⁸⁹⁾과 심사단의 투입과 관련하여 활동, 통제, 지원과 협조 과제의 수용을 위한 특수단위를 설립할 것을 제안했다. 심플렉스 결과평가의 구체적인 수행을 위해 규정안을 완성하는 그러한 단위가 탈중심적으로 책임을 져야한다. 중앙행정기관에서 그 주제를 위한 상담 파트너가 확정되어야 한다. 개혁정책의 중앙조직적 정착과 관련하여 모든 행정부처의 규제와 개혁문제에 대한 관할권을 가지는 차관을 임명할 것이 제안되었다.

KU위원회의 제안 결과, 이미 언급했듯이 1998/1999년에 소기업에 대한 결과평가를 위해 새로운 시스템의 구성이 이루어졌다. 그 경우 심플렉스 결과평가의 수행은 법규정의 형태로 세 영역에서 구속적으로 확정되었다:

- 첫째, 이것은 업무명령의 일반규정을 넘어가고 모든 국가기관으로 하여금 소기업에 대한 특별한 결과평가의 수행에 대해 의무 지우는 **심플렉스 명령**과 관련된다(SFS 1998: 1820).
- 둘째, 1999년에 **내각사무처의 영역에서 결과평가 수행에 대한 지침서**가 발효되었다(1999년 3월 30일 규제단순화에 대한 특별관할권을 가지는 차관그룹의 결의).
- 셋째, 1998년에 특히 결과평가를 위한 위원회의 의무에 대한 규정을 포함하는 새로운 **위원회명령**(SFS 1998: 1474)이 가결되었다.

89) 보고서에서는 정확하게 문제와 결과평가(PKA: "problem- och konsekvensanalyser")에 대해 말하고 있다. 그러나 오늘날 이 개념은 더 이상 사용되지 않고, 오히려 절차는 국제적 용어사용에서와 마찬가지로 단순히 결과평가로 표현된다.

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

이 규정의 주요 내용과 그 결과로 출간된 지침서들은 (위원회지침서, 심플렉스 지침서) 제3장에서 자세히 살펴보겠다.

소기업의 중요한 주제를 다루는 국가조사위원회에서 심플렉스 결과평가 수행을 촉진하기 위해, 스웨덴 정부는 2001년 이래 그에 상응하는 위원회 훈령에서 더 나은 규제를 위한 스웨덴 경제의 정상단체(NNR)로 하여금 경제와 기업에 대한 결과평가와 관련하여 자문할 의무를 정착하고 있다(OECD 2007: 46). 심플렉스 결과평가를 통한 (그리고 스웨덴에서 상위의 개혁표어였던 “규제단순화”를 통한) 기술적 작업의 협조와 활동을 위해 사람들은 - KU위원회가 추천하듯이 - 경제부서에 특별한 단위, 소위 심플렉스 단위를 설립했다(Dnr. N1998/3110). 2001년에 경제부서는 심플렉스 결과평가 수행과 심플렉스 체크리스트 적용에서(표 7 참조) 행정부처, 기관 그리고 위원회의 지원을 위해 지침서를 발간했다(Regeringskansliet 2001). 이 지침서에서는 심플렉스 체크리스트의 12문항 각각에 대하여 그 작업에 대한 1-2장의 지시와 간단한 실제 사례가 주어졌다. 심플렉스 지침서의 출간과 함께 보충적으로 심플렉스 단위의 지속교육 시설을 만들었다(광범위한 교육공급의 부분요소로서 규제단순화 영역에 대한 만나절교육).⁹⁰⁾

중앙행정기관을 통한 심플렉스 결과평가 수행을 더 잘 지원하고 통제하기 위해, 그리고 2000년 이래 매년 제국의회에 제출된 규제단순화 작업에 대한 정부보고서를 준비하기 위해, 심플렉스 명령 제4조에는 중앙행정기관은 매년 늦어도 2월 1일까지 정부에 심플렉스 결과평가를 통한 그 작업의 실제 경험과 결과에 대해 보고할 것을 확정하고 있다. 게다가 기관은 2000년 가을 이래 그 심플렉스 결과평가를 경제부서 내 심플렉스 단위에 제출하도록 요청된다. 이러한 규정은 심플렉스 요청과 관련하여 내각사무처에서 심플렉스 결과평가의 품질보장

90) 이러한 지속교육 시설은 2003년 정부정보에 따르면 핵심지위에 있는 300명의 공무원에 의해 진행되었다(Skr. 2002/03: 8).

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

과 위원회훈령의 비판적 심사에 대한 심플렉스 단위의 관할권과 함께 심플렉스 단위로 하여금 매년 매우 많은 심사자료를 전달받게 만들었다. 심플렉스 단위는 2000년에만 284개의 심플렉스 결과평가를 중앙행정기관으로부터 받았다(Skr. 2000/01: 143: 10). 위원회제도에 대한 문서와 내각사무처의 법안이 추가된다. 그것을 넘어서 심플렉스 단위는 기관에 대한 지속적인 교류를 관리하고 지속적인 교육을 조직하고 심플렉스 결과평가 수행에서 지원을 제공하고, 규제문제에서 소기업에 대한 연락기구 역할을 해야 했다(Skr. 1999/2000: 148: 14).

단지 몇 명의 직원과 한명의 리더로 구성된 소수의 인력으로 심플렉스 단위에서 이렇게 수많은 과제를 관리할 수는 없었다(2005년 NUTEK 인터뷰; 2005년 스웨덴 경제부 인터뷰). 중앙행정기관에 대한 심플렉스 단위의 결합은 결과평가 적용에서 무엇보다 접촉과 지원제공의 결합 영역에 있었다(Skr. 2000/01: 143; 2005년 스웨덴 농업중앙청 인터뷰). 그 반면에 심플렉스 단위는 정책수뇌부에 의한 미약한 원조와 제재가능성의 결여를 이유로 또한 정부 내부적으로 관철력을 가진 위원회로서 확립될 수 없었다. 그 결과 심플렉스 단위는 2004년 가을에 와해되었다. 내각사무처 내에 정부단순화 문제와 심플렉스 결과평가에 대한 관할은 경제부 내에 “기업” 부서에 넘겨졌고, 중앙행정기관에서 심플렉스 명령 수행에 대한 책임은 2005년 1월부터 “경제발전을 위한 국가기관”(NUTEK)에 위임되었다(SFS 2004: 1371). NNR의 한 직원은 이러한 심플렉스 시스템의 구조적 변화를 정책지원의 태만으로 설명하고 있다:

“여러 가지 이유로 변화가 일어났다. 하나는 그들은 정부 내에 이것을 두고 싶지 않았다는 것이었다(...). 첫째 내가 생각하기로는 그들은 이것을 위해 충분한 노력을 하지 않았고, 그들은 그것에 관심이 없었다. 그것이 내 관점이다. 왜냐하면, 당신은 무엇이 실제 일어났는지 알아야만 한다: 정부는 의회로

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

부터 이 일을 하도록 압력을 받았다(더 나은 규제에의 측정; 저자 설명). 마음으로부터 우리나라는 게 아니다. 2002년 결정으로 압박을 받아서 그들은 일정한 방향으로 어느 정도 움직여야만 했다. 그리고 이것이 아주 중요한 정책적 관심사의 문제라는 것을 그들이 이해를 했든 이해하지 못했든, 그들이 여러 번 실패했기 때문에 그들은 이것에 대답을 할 뿐이다. 이 문제에 대한 매우 강한 정책적 압력이 없다면, 아무 결과도 없을 것이다.”(2005년 NNR 인터뷰).

정부는 심플렉스 시스템을 통해 사전영역에서 거의 ‘시장화 되는’ 정책적 성공을 산출할 수 없음을 알았다. 그 때문에 정책수뇌부는 점차 구체적이고 제대로 소통할 수 있는 단순화조치에 집중했고, 심플렉스 결과평가의 ‘성가신’ 영역을 가능한 한 폭넓게 기관영역으로 이전했다. 이는 또한 경우에 따라서는 결과로 나타난 실패가 더 이상 직접 정부에 부담되지 않도록 하는 장점을 가져왔다:

“심플렉스가 1998년에 설립되었을 때, 그것은 많은 정책들이었다. 많은 문서와 진술로 발표되었으며, (...) 그 후 일상생활로 들어왔다. 그리고 그들은 시작부터 그들이 말한 것처럼 그렇게 단순화시키기가 쉽지 않다는 것을 알게 되었다. 그래서 그것은 일종의 무거운 짐이 되었다.”(2005년 NNR 인터뷰).

중앙행정기관에 의해 수행된 심플렉스 결과평가는 규제단순화를 통한 그들의 작업에 대한 기관의 보고서와 마찬가지로 2005년 1월 이래 NUTEK에 보내졌다. 동시에 정부는 또한 심플렉스 명령 제4조에 확정된 연례보고의무를 심플렉스 결과평가와 관련하여 실제 경험과 업무 결과 이외에 추가하여 기업에 대한 규제영역의 개선을 위한 어떠한 지속적인 조치가 기관에 의해 취해지고 계획되었는지에 대한 정산을

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

기관이 제출하도록 확대했다. 이러한 확대는 2004년에 도입된 기업에 대한 행정부담 감소를 위한 페르손 정부의 행동프로그램과 밀접한 관련이 있다(Skr. 2004/05: 48).

2.2.7.5. 2004년 이후의 개혁중점: 기업에 대한 행정적 부담의 평가

이미 서술한 바와 같이 법규정수범자, 특히 기업에 대한 관료비용의 감소는 스웨덴에서 이미 1980년대에 중요한 주제가 되었다. 소기업의 기본조건 개선과 경쟁력 안정의 영역에서 경제정책적 중점설정과 관련하여 1990년대 말 이래 경제에 대한 관료비용 감소에 관한 문제가 새롭게 정책의제로 떠올랐다. 기업의 행정부담 감소를 위한 - 비록 매우 막연하지만 - 최초의 목표는 이미 2000년에 스웨덴 정부에 의해 표현되었다. 정부는 제국의회에 대한 서신에서 “3년의 기간 내에 규제와 관련된 소기업에 대한 행정부담을 분명하게 축소”할 것을 고지했다(Skr. 1999/2000: 148: 12). 그 경우 행정부담은 “소기업에서 사용된 시간과 금액”(Skr. 1999/2000: 148: 13)으로 가장 잘 측정된다.

2002년 9월 제국의회 선거 이후, 괴란 페르손의 사회민주당 정부가 집권했다. 이 정부는 그들 자신이 설정한 목표에 도달하지 못했음을 인정했다. 제국의회는 개혁활동의 확립과 관련하여 강한 정치적 압박을 행사했다. 사회민주당 소수정부는 의회에서 좌파정당과 녹색당에 의한 지원을 받았다. 그러나 그것이 결코 실질 문제에서 자동적으로 공동대응을 하는 것을 뜻하지는 않았다.⁹¹⁾ 이러한 사실은 의회 야당의 행위가능성을 강화했다. 그래서 여기에서 관심의 대상이 되는 주제에서 행정부담에 대한 측정을 최초로 정책의제로 삼은 것은 녹색당과 결합한 의회 야당이였다. 또한 2002년 말에 그 주제에 대한 의회 결의를 관철시킨 것도 그들이였다. 그 결과 정부는 부담완화를 위한

91) 스월린은 이러한 현상을 이미 1993년에 스웨덴 소수정부의 전형적 특징으로 기술했다(Sjölin 1993: 43).

2.2. 투명성과 참여를 통한 합리적 정책형성? 스웨덴에서의 법률준비의 신화와 현실

구체적인 조치를 통해 기업의 관료주의 부담에 대한 구체적인 측정수행 및 이미 언급한 행동프로그램의 발전을 공표했다(Bet. 2002/03:NU1).

2004년 초 스웨덴 정부는 네덜란드에서 발전된 표준비용모델(SKM)의 도움으로 부가가치세 입법영역에서 행정부담 측정을 위한 최초의 시범프로젝트를 시작했다. 같은 해에 조세영역에서 다른 측정들이 뒤따랐다. 다음 해 스웨덴에서는 모든 관료주의 집중적인 법영역에서 측정이 이루어졌다(Veit 2008a: 74ff 참조). 독일에서와는 달리 SKM 측정의 내부협조에서 어떤 제도도 새로 만들어지지 않았고, 오히려 기존의 구조로 돌아갔다. SKM 측정의 협조에 대한 관할은 중앙행정기관 NUTEK이 가졌다. NUTEK은 위에서 이미 언급했듯이 2005년 1월부터 기관영역에서 심플렉스 결과평가에 대해서도 관할권을 가지고 있었다. 그러나 NUTEK은 모든 기술적 과제를 스스로 수행하지 않고 오히려 측정수행을 자문회사에게 위탁했다. NUTEK은 자문회사와의 지속적인 의사소통과정의 유지를 통해 측정과정에서 통일적인 방법적용을 안정화하고자 했다.

2.2.7.6. 현재의 상황전개

2006년 가을에 정권을 잡은 프레드릭 라인펠트 수상 휘하의 시민연합 정부는 측정수행에 대한 책임을 NUTEK에 그대로 두었지만, 과거의 정부와는 달리 내각사무처에서의 상위 주제인 주제단순화에 대한 분명한 조직적 관할을 확립했다. 이는 규제단순화 정책의 협조를 위한 차관그룹과 행정부처간 작업그룹으로 구성되었다. 게다가 모든 행정부처에서 규제단순화의 협조에 대한 관할단위 및 경제의 주요문제를 다루는 부서에서 규제단순화에 대한 상담파트너가 임명되었다.

계속해서 이미 2007년 예산안에서 내각사무처에 독일의 국가규범통제위원회와 유사한 위원회를 설치할 것이 고지되었다. 다음 해에 규칙위원회('regelråd')가 소집되었다. 규칙위원회는 4명의 구성원과 4명

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

의 대표로 구성되었고, 경제부서에 배속되었지만 형식적으로는 독립적이었다. 2008년 10월 이래 늦어도 공식적인 자문절차의 범위에서 규칙위원회의 자문이 이루어져야 한다. 그 과제는 새로운 규정이 가능한 한 적은 기업에 대한 행정부담을 수반하도록 형성되었는지 심사하는 것이다. 그것을 넘어서 규칙위원회는 결과평가의 품질심사에 대해서 관할권을 가진다. 규칙위원회의 입장표명은 문서로 이루어진다(Dir. 2008: 57). 규칙위원회의 설립은 한편으로는 다양한 정책적 원인(정권 교체, SKM을 통한 관료주의철폐에 대한 특정한 조직모델의 국제적 혼란, 2007년 스웨덴 규제개혁에 대한 OECD 평가)으로, 다른 한편으로는 또한 법제정의 사전영역에서 SKM 모델통합의 내용적 결함으로 돌아간다. 그래서 스웨덴에서는 물론 성공적인 SKM 제로측정이 이루어지고 축소조치가 도입되었지만 새로운 규정과 관련된 관료비용의 체계적 평가는 실무에서 지금까지 행해지지 않았다(Veit 2008b 참조). 사전영역에서 정책결정주체의 ‘맹목’은 2007년 말까지 새로운 규정에 대한 관료비용평가가 법적으로 규정되지도 않았고 조직적으로 제도화되지도 않았다는 사실에서 나타난다. 그러나 2007년 말 결과평가를 위한 새로운 명령이 발효되었다(SFS 2007: 1244).⁹²⁾ 이러한 명령에서 관료비용의 사전평가가 최초로 법적으로 확정되고 법률결과평가의 폭넓은 절차로 통합되었다.

독자적인 결과평가 명령의 가결은 스웨덴에서 이미 수년 동안 정책주제였다. 새로운 법규정 확립의 배경은 스웨덴에서 1990년대 말 심플렉스 결과평가 확립 이래 이중의 결과평가 시스템이 존재했다는 사실에 있다. 이것은 국가기관이 소기업에 대해 영향을 미치는 모든 규정에 대하여 두 개의 결과평가를 수행해야 함을 함축했다: “업무명령”

92) 결과평가를 위한 일반규정 이외에 결과평가 수행을 규정하는 전문적인 명령도 또한 존재한다(예컨대 수질행정을 위한 명령, SFS 2004: 660). 이러한 정책영역에 특수한 규정들은 이하에서 다루지 않는다.

에 따른 일반적인 결과평가와 심플렉스 결과평가. 이러한 상황은 많은 비판을 받았다. 심플렉스 결과평가의 대부분을 차지하는⁹³⁾ 스웨덴 농업중앙청은 이미 2000년에 업무명령과 심플렉스 명령에 따른 결과평가에 대한 이중의무는 실용적이지 못하며, 담당직원의 무지를 야기한다고 지적했다(Skr. 1999/2000: 148: 8). 비록 2001년 12월과 2004년 2월 사이에 활동했던 “업무명령”의 재생을 위한 전문가위원회는 그 최종평가서에서 이원적 결과평가 시스템을 하나의 독자적인 결과평가 명령으로 통합할 것을 옹호했고(SOU 204: 23) 이러한 제안은 자문절차에서 폭넓은 동의를 얻었음에도 불구하고(Skr.2005/2006: 49), 새로운 명령은 경제부의 오랜 ‘침묵’ 후에 (그리고 정권교체를 통해 그 주제에 대한 정책적 압박이 현저한 증가, 2005년 NUTEK 인터뷰) 비로소 발효되었다(SFS 2007: 1244). 심플렉스 명령과 업무명령의 규정은 2007년 연말에 그 효력을 잃었다.

2007년 12월 결과평가 명령에 따르면, 스웨덴에서 행정기관은 “가능한 한 일찍” 결과평가를 수행해야 한다. 지금까지와 같이 규정 혹은 일반조언의 비용효과 및 다른 효과들은 공식적인 결의 이전에 조사되어야 하고 결과평가에서 기록되어야 한다. 비례성원칙이 새로 도입되었다. 결과평가는 각각 기획안의 의미에 따라 “개별 사례에서 필요한 범위에서”(SFS 2007: 1244, 제4조 제1항) 수행될 수 있다. 그 밖에 현재의 결과평가 명령은 분명하게 결과평가 수행에 대한 포기를 정당화하는 예외규정을 더 많이 포함하고 있다. 심플렉스 명령과는 달리 스웨덴의 새로운 결과평가 시스템에서 소기업은 단지 한 부분을 이룰 뿐이다. 전체적으로 경제에 중요한 효과분석이 다른 효과측면과 비교해서 특별히 강조된다. 관료비용의 평가는 기업에 대한 범규범의 영향 분석을 위한 상대적으로 세밀하게 규정된 의무의 부분영역을 이룬다.

93) NUTEK의 한 직원은 2005년에 NUTEK이 보유하는 모든 심플렉스 결과평가의 40-50%가 스웨덴 농업중앙청으로부터 나왔다고 산정했다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

그 경우 관료비용 뿐만 아니라 기업에 대한 법규정이 수반하는 시간 비용도 서술된다. 그것을 넘어서 결과평가 명령은 그 규정과 일반조언에 대한 기관의 지속적인 관찰의무를 포함하고 있다: “규정의 기본전제가 변경되면 이를 심사하고 새로운 결과평가를 수행해야 한다”(SFS 2007: 1244, 제8조). 새로운 결과평가 명령에 따르면, Ekonomistyrningsverket과 NUTEK이 방법발전, 기관의 지원과 지속적 교육에 대한 관찰권을 공유한다. 그 경우 NUTEK이 ‘협조책임’을 진다.

결국 스웨덴의 ‘더 나은 법제정’과 관료주의철폐는 - 독일에서와 마찬가지로 - 수년 동안 정당정책과 사회의 합의주제라는 점이 지적될 수 있다. 앞장에서 서술한 결과평가를 통한 입법개선을 위한 조치는 공식적인 정책결정영역에서는 논쟁의 여지가 별로 없었기 때문에 상대적으로 쉽게 관찰되었다. NNR의 한 직원은 심플렉스 명령과 1982년 행정부담방지명령의 사례에서 공식적 결정은 정책적으로 매우 쉽게 관찰되었지만 구체적 수행과 관련하여 나중에 철저히 격렬한 논쟁거리로 되었다고 묘사했다:

“아무도 그것에 반대하지 않았다. 아무도 어떤 것에 대해 반대하지 않았지만 실제로 그 문제는 나중에 논란의 대상이 되었다. 1982년에 비사회주의적 정부가 보고의무에 대한 이 명령을 시행했으나 아무 논의도 없었으며, 있다고 해도 극히 적었다. 심플렉스 명령에 대한 논의도 극히 적었다. 실제로 그것이 많은 문제를 해결할 것이라고 생각했다. 그래서 나중에야 비로소 커다란 논쟁거리가 되었다”(2005년 NNR 인터뷰).

이 인용은 결과평가 수행 혹은 관료주의 철폐 촉진을 위한 특정한 주체의 참여의무에 대한 정책결정형성이 스웨덴에서 종종 쉽게 논쟁 없이 이루어졌음을 분명하게 보여준다. 왜냐하면, 관료주의철폐와 ‘더

나은 법제정'과 같은 주제는 구체적이지 않고 추상적인 차원에서 정책적 반대자가 없었기 때문이다. 그에 반해 이러한 조치의 수행이 문제될 때에는 또한 이러한 조치에 의해 정책적 이해관계가 건드려진다는 점이 빠르게 나타난다. 구체적 규정영역과 구체적 입법계획이 문제될 때에는 정책적 갈등이 발생했다(Jann 2004b, 2007). 따라서 입법과정에서 결과평가의 수행은 이익협상 및 조율의 정책적 과정에 의해 해소되지 않은 것으로 고찰된다.

2.3. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비의 주요특징

이하에서는 독일과 스웨덴의 법률준비의 주요특징과 양 국가의 '더 나은 법제정'을 위한 개혁노력의 주요특징을 요약하고자 한다.

독일은 연방국가로서 고도의 수직적 및 수평적 정책과 행정망으로 결합된 연방차원과 주차원 사이의 과제분리에 의해 특징지어진다. 연방이 우선적으로 입법활동을 하는 데 반해 법률 집행은 대부분의 경우 각 주에 넘겨진다(정상사례에서 각 주의 고유 업무로서 연방법률 집행). 거꾸로 각 주는 물론 단지 상대적으로 작은 고유한 입법권한을 가질 뿐이지만 연방상원을 통해 연방의 입법에 함께 영향을 미치고, 이를 통해 강한 거부가능성을 가진다. 그에 반해 스웨덴에서는 의회 상원이 없고, 국가구성은 일원적이다. 스웨덴 내각행정의 본질적인 특징은 상대적으로 작은 내각사무처와 커다란 중앙행정기관 사이의 이원주의이다. 전자의 과제는 정책형성과 결정준비이고, 후자는 수행규정의 완성과 결합된 법률과 명령의 집행에 대한 권한을 가진다. 개별 장관은 스웨덴에서 원칙적으로 중앙행정기관의 활동에 조종적으로 개입할 수 없다. 왜냐하면 독일에서와 같이 개별적 장관책임이 존재하지 않고, 모든 결의는 (적어도 공식적으로) 정부에 의해 집단적으로 내려지기 때문이다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

독일 연방주들과 마찬가지로, 스웨덴의 중앙행정기관은 법률의 수행에 있어서 상대적으로 자유롭다. 정부는 물론 목적을 설정하고 일정한 기본조건을 확정하지만, 수단의 선택은 전문기관에 맡겨진다. 행정기관을 조종하기 위한 정부와 내각행정의 (인력과 예산 이외에) 중요한 도구는 따라서 결정발견을 위한 절차의 확정이다. 이 연구의 중심에 놓여있는 결과평가를 위한 절차규정도 또한 이러한 유형의 “제도정책”(Jann et al. 2005 참조)에 속한다. 사회민주당의 점진적 권력상실을 기초로 스웨덴에서는 1980년대 이래 기관에 대한 더 강한 중앙의 조종경향이 나타났다(Johansson 1992: 241). 이것이 왜 스웨덴에서 ‘더 나은 법제정’을 위한 개혁조치가 중앙행정기관이 영역에 고도로 집중되는지에 대한 이유이다. 조종은 제도정책을 통해 수행된다. 왜냐하면 내용적 조종은 단지 매우 제한적으로만 허용되기 때문이다. 내각행정을 통한 조종 가능성으로서 결과평가 규정의 이용에 대한 유사한 메커니즘이 스웨덴 위원회제도에 대해서 타당하다. 그에 반해 독일에서는 헌법에 따라 연방이 주차원의 규범제정과정에서 어떠한 절차규정도 확정할 수 없다. 주에 대한 중앙의 조종증가라는 목적을 가지는 제도정책으로서 ‘더 나은 법제정’은 따라서 독일에서 아무 역할도 하지 못한다.⁹⁴⁾

국가구성과 법률 집행에서 기능적 과제 분배에 있어서 언급한 차이 이외에 독일과 스웨덴 사이의 다른 본질적인 차이는 법률준비의 구조 속에 있다. 독일에서는 대부분의 법률이 내각행정 공무원에 의해 완성되지만 스웨덴에서는 대부분의 준비작업이 독립된 위원회 혹은 중앙행정기관에 위임되어 있다. 독일의 내각행정은 스웨덴의 내각행정보다 더 강한 전문행정이다. 여기에서는 지식생산과 작업이 정책형성

94) 연방과 주는 각각 고유한 개혁의제를 갖고 있다. 그러나 이것이 더 나은 법제정을 위한 개혁이 연방과 각 주에서 분명히 서로 다른 중점을 가지고 있으며 다른 유형의 도구를 선전한다는 것을 뜻하지는 않는다. 연방과 주차원에서 개혁영역은 고도의 구조 동형성을 가지고 있다.

과 입법의 과정에서 중요한 과제영역을 이룬다. 그에 반해 스웨덴의 내각사무처 직원의 주요 과제는 위원회 혹은 기관에 의해 발전된, 그리고 종종 이미 사전 조율된⁹⁵⁾ 대부분의 법률안을 정책행정체계 내에서 관철하는 데 있다. 따라서 스웨덴의 법률준비는 독일에서와는 달리 형식적으로 다수의 제도로 분배되어 있다.

과제 스펙트럼에서 이런 차이는 또한 인력 수에서도 나타난다. 2006년 독일의 내각행정 직원은 전체적으로 17,500명이지만,⁹⁶⁾ 같은 시기에 스웨덴 내각사무처는 약 4,500명의 직원이 일했다.⁹⁷⁾ 약 1,400명의 직원이 일하는 외무부를 예외로 스웨덴의 개별부처에서는 평균 약 260명의 인원이 일한다.⁹⁸⁾ 반면 독일 연방행정부처에서는 평균 약 1,150명의 공무원과 직원이 일하고 있다.⁹⁹⁾ 스웨덴에서 행정부처의 규모는 부서별로 차이가 있다. 농업부와 방위부에서는 약 150명의 직원이 일하고, 재무부(458명)와 경제부(415명)와 같이 커다란 행정부처에서는 400명 이상의 직원이 일한다. 거의 1,400명의 직원을 거느리는 외무부는 예외이다. 왜냐하면, 외국 대표가 인력계산에 함께 포함되어 있기 때문이다. 양 국가에서 정부중앙은 개별부처보다 분명히 규모가 더 작다(스웨덴 수상청 직원 106명; 독일 연방수상청 직원 449명). 물론 오늘날 내각사무처의 규모는 수십 년 전보다 더 크다. 그러나 그것은 가장 큰 중앙행정기관, 예컨대 스톡홀름의 도시행정과 비교할 때, 여전히 놀랄 만큼 작은 제도이다.

독일과 스웨덴에서 내각행정의 상향규모는 여러 이유를 가지고 있고, 단지 국가 규모의 차이로만 돌릴 수 없다. 중요한 원인은 이미 언

95) 이러한 사전 조율은 위원회에서 정당, 기관 그리고 단체 대표자 직원들에 의해, 그리고 그들의 자문절차 참여에 의해 이루어진다.

96) 출처: Bundshaushaltsplan 2006. 연방정부 언론 및 정보청과 문화 및 방송을 위한 연방정부의 위탁을 받은 자 제외.

97) 출처: Regeringens årsbok 2006: 142.

98) 외무청, 수상청 그리고 행정중앙 제외.

99) 외무청과 연방수상청 제외.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

급한 법률준비의 최초단계(대안전개, 최초 조율, 기획안의 발전)가 스웨덴에서 독립적인 조사위원회와 중앙행정기관으로 이전된 것에 있다. 이들은 더 큰 규모의 규정계획의 완성을 위한 일반적인 과정을 형성한다. 물론 독일에서도 상위의 연방기관 혹은 위원회에 준비작업을 위임하는 것이 일반적인 실무이지만 스웨덴에서만큼 그렇게 포괄적이고 광범위하게 행해지지 않는다. 스웨덴에서 내각행정은 정보생산과제를 전혀 다루지 않고, 대부분 이미 공적 자문절차를 거친 매우 세밀하게 완성된 위원회의 제안을 취한다. 내각행정의 과제는 기획안에 대한 정책적 협조와 조율이다. 이를 통해 내각에서 다수를 형성하고, 의회에서 쉽게 관철될 수 있는 기회를 가진다. 독일에서는 또한 최초의 기획안에 대한 구체적인 작업 및 상이한 수범자 집단의 입장에 대한 탐지도 대부분 내각행정의 과제이다. 그렇기 때문에 더 많은 인적자원을 취할 수밖에 없다. 정부에 대한 정보생산 및 처리가 독일에서 연방행정부처의 주요과제중 하나이다(König/Knoll 2001).

독일과 스웨덴의 내각행정 사이의 커다란 차이에 대한 두 번째 중요한 원인은 이미 언급한 바 있는 스웨덴 행정시스템의 이원주의에 있다. 정책프로그램은 내각사무처에서 종종 세목에 이르기까지 작업되지 않고 오히려 기본 골격만 제시되고, 이는 중앙행정기관에서 전문공무원에 의해 정책조치의 발전과 수행을 통해 (또한 법규정의 형태로) 구체화된다. 따라서 프렘포르스와 준트스트룀은 2007년 내각사무처에 대한 그들의 연구에서 다음과 같이 확인했다: “이원주의가 존재하지 않는다면 스웨덴 국가는 그렇게 작은 조직으로 정상에 도달하지 못했을 것이다”(Premfors/Sundström 2007: 35). 독일의 가장 큰 개별부처, 즉 재무부와 방위부 둘이 합쳐 스웨덴 전체 내각사무처(외무부의 외국대표를 포함)와 거의 같은 크기이다. 이러한 사실은 독일 행정체계의 일정한 특징에 기인한다. 독일에서는 단지 몇 개의 과제만 연방행정에 의해 수행된다. 이러한 사례에 해당하는 영역(예컨대 방위행

2.3. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비의 주요특징

정과 재정행정)에서는 분명하게 행정부처의 범위에서 그것이 기초하고 있다.¹⁰⁰⁾ 단지 소수의 법규범에 대해서만 책임 있는 관할 방위부의 경우에는 행정부처의 규모가 정책형성의 조직과 그다지 관계가 없다. 그러나 연방재무부의 경우에는 독일의 수많은 법률과 법규명령 및 대부분의 현행 행정규정과 관련된다.

작업영역에서 활동의 폭은 좁지만 활동의 강도가 큰 것으로 특징지어지는 독일 행정부처의 규모와 위계적인 단선조직을 토대로 독일 개별부처에서 행정공무원은 대부분 매우 전문화되어 있다. 그와는 달리 스웨덴의 내각사무처 직원은 오히려 폭넓은 관할영역을 가진 정책영역 전문가로 특징지어진다. 대체로 독일에서보다 더 낮은 활동의 강도를 가진 스웨덴 행정부처의 유연한 조직구조가 덧붙여진다. 막대유형의 구조가 스웨덴에서 널리 퍼져 있고, 또한 스웨덴의 개별부처의 기초단위도 정책에 대한 커다란 근접성을 가지고 있음이 눈에 띈다. 내부조직의 규모와 유형은 문제에 대한 지각유형과 담당부서 사이의 정책내용에 대한 협조와 조율에 커다란 영향을 미친다. 독일 행정부처의 강한 전문화된 담당관은 문제와 정책해결에 대해 선택적으로 지각하는 경향이 있다.

표 2: 독일과 스웨덴의 행정적 법률전개

	독 일	스웨덴
정책형성의 장	내각행정	위원회제도와 내각행정
내각행정의 과제	기획안 발전과 조율	조율
내각행정의 인력	경력 공무원, 전문가	행정경력, 비전문적 박식가

100) 전체적으로 독일에서 연방행정을 통한 연방법률의 집행은 예외이다. 왜냐하면, 대부분의 정책영역에서 주들이 법률과 법규명령의 집행을 (연방의 위임으로 혹은 고유 업무로서) 떠맡기 때문이다.

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

	독 일	스웨덴
절 차	내부조율, 담당부서조율, 외부자문	내부조율, 담당부서조율, 외부자문
협조유형	소극적 협조	소극적 협조(약화)
투명성	낮 음	높음(위원회제도), 낮음(내각행정)

물론 ‘선별적 지각’은 스웨덴에서도 문제이지만 그러나 그것은 기초 단위의 폭넓은 관할영역에 의해 약화된다. 동일한 것이 ‘소극적 협조’의 지배적인 조율유형에 대해 타당하다. 이는 독일의 법률준비과정에서 위계적 단선조직과 행정부처간 프로젝트 및 작업그룹의 저조한 확산에 의해 표현된다. 물론 1990년대 말에 스웨덴에서 한 기간 내에 개별부처의 통합이 전문영역을 포괄하는 수평적 협력의 강화와 관련하여 바라던 성공을 가져오지 못했다. 정책영역을 포괄하는 문제연관 과 해결의 과약은 그러나 위원회제도, 법률안에 대한 ‘공동준비’ 명령 그리고 예외적인 경우에도 행하는 행정부처간 작업그룹에 대한 교육에 의해 촉진된다. 물론 입법계획에 대한 담당부서를 포괄하는 적극적인 준비가 내각사무처에서 규칙적으로 이루어지지만, 다수의 입법 계획에서 수평적 조율은 오히려 소극적 및 예견적 성격을 갖는다. 지배적 협조메커니즘과 관련하여 독일과 스웨덴 사이의 차이는 따라서 원칙적인 성격의 것이 아니라, 오히려 점진적인 것이다(표 2 참조). 샤프에 의해 강조된 ‘소극적 협조’ 개념은 독일 연방행정에서와 마찬가지로 스웨덴 중앙관료행정에서의 많은 조율과정의 현실을 기술하고 있다. 물론 스웨덴에서는 ‘적극적 협조메커니즘’ 촉진을 위한 더 많은 구조적 반대세력이 존재한다.

독일과 스웨덴의 체계를 본질적으로 구별 짓고 법률준비의 유형에 영향을 미치는 또 다른 요인은 정부형성의 일반적 형태이다. 독일에

서 “최소승자연합”(즉, 대부분 두 개의 정당으로 구성된 가능한 한 작은 연합, Lijphart 1984) 형태의 다수정부가 일반적인 데 비해, 스웨덴에서는 종종 소수정부가 집권한다. 그래서 스칸디나비아 국가에서는 1945-1951, 1957-1968, 1970-1976, 1978-1979 그리고 1981-2006년에 소수정부가 권력을 잡았다. 사회민주당은 지난 전체 100년 동안 스웨덴의 지배정당이였다. 사회민주당은 1945-1976년에 지속적으로 정부를 세웠으며, 그 이래 약간의 변동이 지배적인 다수관계 속에 나타났다. 1976년과 1982년 사이, 1991-1994년 그리고 2006년 이래, 시민정당이 정부를 세웠다(대부분 적어도 세 개의 정당으로 구성된 연합, Hartmann 2004: 55). 독일에서는 두 개의 커다란 국민정당이 있고, 이들은 대체로 더 작은 정당과 연합하여 정부를 세운다. 그 경우 1980년대까지 ‘결정적 역할자’로서 FDP와 함께 안정적인 3당체계가 확립되었다. 녹색당이 연방의회에 입성해서 정당체계에서 제4의 정당으로 확고히 정착하고, 특히 다섯 개의 새로운 연방주와 베를린에서 PDS 내지 나중에 좌파정당이 성공함으로써 연방독일 정당체계의 기본적인 구도와 잠재적 연합가능성이 변화되었다. 독일에서는 행정부와 입법부가 상당히 높은 정도로 서로 융합되어 있다. 정부와 의회 사이의 분리선은 한편으로는 정부 및 의회다수와 다른 한편으로는 의회야당 사이보다 덜하다. 이를 통해 의회야당은 스웨덴의 소수정부에서와는 달리 연방의회에서 매우 약한 지위를 가지는 반면에, 종종 연방상원을 통해 강한 거부권을 행사할 수 있다. 스웨덴에서 소수정부의 지배는 정당 스펙트럼에서도 기초를 이루는 상대적으로 작은 갈등수준과 높은 합의 지향을 가진 사회가 전체적으로 문제되고 있음을 다양하게 설명해준다. 소수정부의 경우에는 제국의회에서 야당이 여당에 대해 상대적으로 강한 지위를 갖는다. 왜냐하면 소수정부는 어떤 원칙적으로 확정된 다수를 갖고 있지 않기 때문이다. 따라서 정부는 각각 실질문제에 따라 개별적 입법계획을 위한 연합의 상대를 찾아야 한다. 그럼에도

2. 독일과 스웨덴에서의 행정적 법률준비

불구하고, 또한 스웨덴에서도 많은 입법자의 결정이 의회에서 비로소 논의되는 것이 아니라 오히려 사전에 다른 위원회에서 공식적 혹은 비공식적으로 조율된다. 의회는 일반활동기간의 범위에서 정부로 하여금 특정한 문제에 대한 준비를 하도록 요청하고 정부에 의해 예견되는 정책관념을 조기에 의사소통하게 함으로써 그 영향가능성을 다양하게 이미 정책발의단계에서 인지한다(Jann 1989: 405ff).

의회구성원은 독일의 단체대표자와 마찬가지로 통상 정부에 의한 법률준비과정에 공식적으로 통합되지 않는 반면에 스웨덴에서 이익대표자와 의원의 그와 같은 공식적인 결합은 위원회제도 속에서 그리고 기관간부진을 통해서 비록 예컨대 1970년대 중반 이래 위원회제도에서 표결권한을 가진 이익대표자의 수가 감소하는 것과 같이 축소 경향을 보인다고 할지라도 매우 일반적이다. 의원, 정당 그리고 이익대표자는 스웨덴에서 대안선택과 정책구체화의 과정에 상당한 정도로 내용적으로 함께 참여하고 있다. 독일에서는 정당과 단체의 법제정에 대한 영향력은, 특히 비공식적인 방법으로 단체와 내각행정공무원 사이의 접촉을 통해, 그리고 행정부처의 정책지도를 통해 공무원에게 접근하는 연합 당사자의 대화를 통해 이루어진다. 의회 이전의 법률준비단계에 대한 정당의 미약한 제도화된 통합은 독일에서 정당의 영향가능성이 더 낮다는 것을 의미하지 않는다. 그러나 전체적으로 영향력은 덜 투명하다. 이것은 입법절차의 자문과정에서 특히 분명하게 나타난다. 공개성원칙이 헌법에 정착된 스웨덴에서는 자문절차의 모든 입장표명이 공개되고 어떠한 입장이 왜, 어떤 주체에 의해 수용되었는지 투명하게 서술된다. 그에 반해 독일에서는 물론 또한 외부주체도 입법절차에서 자문되지만 그 입장과 기획안의 우연적 변경에 대한 이들의 영향이 공적으로 접근되지 않는다. 여기에서 2006년 1월에 발효된 독일의 정보자유법률이 문화의 변화에 기여할 것인지의 여부는 열려 있다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

이번 장에서는 정부 법률생성절차 가운데에서 결과평가의 통합을 독일과 스웨덴의 경우로 나누어서 상호 경험적으로 비교한다. 첫째 3.1에서는 방법론적인 수행방식을 간단히 설명하고, 이어서 3.2와 3.3에서는 2006년의¹⁰¹⁾ 독일과 스웨덴의 정부 제안에 대한 조사결과를 소개하기로 한다. 수집된 자료를 정리하고 2차 자료를 서로 비교하기 위하여 결과평가의 수행을 위한 이전의 연구결과에 대한 이해들에 대한 개요를 고유한 1차 자료의 설명에 앞서서 행한다. 3.4에는 독일과 스웨덴에서 각각 유효성을 가지고 있는 심사기준에 근거하여 양국의 조사결과들을 비교하는 내용을 담는다. 3.5에는 장기적 관점에 따라 1970년대의 독일과 스웨덴의 법률초안을 주요 대상으로 하여 2006년 독일과 스웨덴에서 행해진 결과평가 수행결과를 상호 비교하는 방식으로 정리하였다. 이러한 시도는 정부제안 법률안을 만들어가는 과정에서 보여준 변화와 같은 각 국의 독특하고 장기적인 특성을 새로운 법률안 속에서 찾는 데 도움을 줄 것이다.

3.1. 방법론적 수행

독일과 스웨덴에서의 결과평가를 위한 법규의 수행정도를 조사하기 위하여 저자는 독일과 스웨덴의 법률자료들을 검토하였다.

스웨덴의 경우 조사대상이 된 자료들의 분류가 상대적으로 간단하였던 반면에 (정부의 모든 제안, 법률초안을 포함) 독일의 경우는 선택절차가 상대적으로 복잡하였다. 이는 많은 정부 제안들이 시간의 제약을 이유로 (첫 번째 단계에서 연방상원을 우회하여) 바로 연방하

101) 독일의 경우 2차 자료가 없는 관계로 1999년과 2003년도의 것을 보충적으로 살펴보았다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

원 내의 원내 다수파에 의해 제출되었기 때문이다(Beyme 1977; 176f). 또한 집권당의 제안이 실제로 연방하원에 제안되면 해당 중앙행정기관의 관련 공무원이 법률안의 완성에 무시할 수 없는 많은 영향을 행사하는 것도 하나의 원인이다(Busse 1996; 445f.). 따라서 이 연구는 연방정부의 법률초안은 물론, 정부여당의 모든 제안까지 포함하였다.¹⁰²⁾

독일과 스웨덴에서 법규들, 설명서들, 지침들에서 법률초안의 사전 결과평가와 결부된 요소로서 확고하게 기술된 결과평가의 면들이 심사기준으로 사용되었다(3.2.1과 3.3.1). 독일의 경우에는 법률초안의 표지, 입법이유가 분석의 기초이며, 스웨덴의 경우는 정부제출 법률안들이다. 이들은 문제영역에 상응하는 하나 또는 다수의 법률초안들을 포함하고 있으며, 정치적 형성절차, 문제영역, 제안된 문제해결에 대한 포괄적인 배경 정보를 주고 있는 것들이다.

조사기간은 2006년으로 이 기간 중에 행한 설문조사의 기간을 말한다. 따라서 분석은 독일의 경우는 스웨덴(132건의 제안)보다 다소 많은 문서(154건의 정부 초안)를 포함하고 있다. 2000년에 있었던 독일의 GGO 개정이 법률초안의 표지와 제안근거 속에 법률결과를 기술하도록 하는 요구사항의 충족 정도를 어느 정도로 요구하는지 파악하기 위해서 독일의 경우는 2006년의 법률초안들 이외에도 추가적으로 GGO 개정 전인 1999년과 GGO 개정 후인 2003년의 연방정부 제출 법률초안과 정부여당의 법률초안을 심사기준의 관점에서 조사하였다. 시간의 경과에 따른 차이점과 변화발전들은 그러한 방식으로 알 수 있었다. 제시한 기간(1999, 2003, 2006)은 모두 각각 연방하원 선거이후의 해로 각각 다른 입법기에 해당한다. 선거후 1년의 기간을 선택한 이유는 이 기간은 차기 의회선거 때까지 아직 시간이 있어서 선거운동과 그와 관련된 압박(시간적 압박, 득표)과 같은 부가적 영향이 없이 입법

102) 법률안준비의 주요 관심의 중심과 결과평가의 수행의 중심은 연방내각에 있기 때문에 연방상원의 법률초안과 야당의 법률초안은 연구대상에서 제외하였다.

활동이 이루어질 수 있다는 점이다. 그 밖에 이 기간은 범주조건들을 가장 잘 보여줄 것으로 생각된다. 2000년 개정된 GGO의 효력발생 이후를 직접 조사하는 것은 큰 의미가 없었다. 왜냐하면 새로운 규정은 새로운 규칙(Routine)의 수준이 되기 전까지는 (또는 실행에 옮겨지지 않거나 단지 불충분하게 따르게 되는 경우를 포함하여) 항상 상당한 과도기를 겪어야하기 때문이다. 스웨덴의 경우에는 다른 어떠한 우선적 경험적 조사도 하지 않았다. 왜냐하면 결과평가 수행을 위한 자료의 상태가 독일의 경우보다 질적으로 훨씬 나았고(3.3.2) 따라서 같은 시기(1999-2006)의 전개가 2차 경험적 연구의 도움으로 추적이 가능했기 때문이다.

개별 결과평가기준의 수행에 대한 평가는 법률결과 분석을 위한 요구사항의 ‘형식적 충족’과 ‘실질적 충족’을 구분하였다.

‘실질적 충족’은 정부안 속에 자세하면서 풍부한 입법근거를 제시하는 더 나은 입법의 특정한 기준이 확정된 내용적 심사이다. 이에 반하여 ‘형식적 충족’은 설명이 매우 짧고 이유가 명시되지 않았음에도 불구하고 법률표지 속 그리고 (또는) 입법이유, 제안 속에 그에 상응하는 변수를 발견할 수 있다면 그 자체로 이미 이루어진 것이다. 즉, ‘실질적 충족’은 ‘형식적 충족’의 한 부분으로 정의할 수 있다. ‘형식적 충족’과 ‘실질적 충족’의 차이는 다음과 같이 ‘단순한 형식적 적응’으로 표시된다. ‘단순한 형식적 적응’이란 실질적인 근거들이 없이 많은 법률초안들 안에서 또는 유사한 종류와 방법들 속에서 발견되는 틀에 박힌 언급을 통해서 ‘조각조각’ 나 있는 결과평가기준을 의미한다.

하지만 위의 선별된 연구 설계에서 전략적 또는 기술적 근거를 이유로 결과평가의 결과에 대한 설명을 포기한 사례들은 제외하였다. 이는 초안의 관철능력을 위협하지 않도록 하기 위함이다. 자료들에 대한 해석에 있어서 ‘단순한 형식적 이행’ 또는 미충족(Nichterfüllung)이 자동적으로 결과조사를 전혀 하지 않았다는 것을 의미하는 것은 아니라

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

는 점을 주의하여야 한다. 오히려 이러한 결과들은 제시의무가 특정한 결과측면에서 나타나지 않았음을 보여주는 것이다. 초안생성절차에서 실제 정보생성과 분석활동의 관계 및 법률초안에 대한 공식적인 수반 문서상의 최종단계 결과제시를 개별적 사안별로 이해하기 위해서 구체적인 입법계획과 관련된 개별사례 연구 설계가 요구된다면, 아마도 포괄적이고 의미 있는 어떠한 자료들도 얻어질 수 없다는 단점이 생겨날 수도 있을 것이다.

유럽에서 (미국과 달리) 행해지는 결과평가가 통상 정부와 의회 사이의 의사소통의 도구로서 이해된다는 점을 주지한다면, 여기서 제시한 연구 설계 결정이 옳다고 보여 질 것이다(Radaelli 2005: 11). 다시 말하면 기관간의 권한행사 절차의 문제인 것이다. 이러한 관점에서 결과평가의 역할에 대한 이해와 이행정도의 예상을 위해서 정부초안의 투명성의 정도는 적절한 지표이다.

3.2. 독일에서의 결과평가를 위한 GGO 기준의 수행

아래에서는 독일에서의 결과평가를 위한 규정의 수행정도에 대한 문제를 경험적 측면에서 다룬다. 3.2.1은 연방정부에 의한 법률초안의 준비과정에서 요구되어지는 현재 시행 중인 결과평가 요구사항에 대하여 자세히 설명한다. 이어서 필자가 수행한 법률초안들과 입법근거에 대한 1차 경험적 연구를 위해 GGO에서 도출된 심사기준에 대하여 설명한다. 3.2.2는 독일에서의 결과평가 적용을 위한 경험적 연구현황에 대한 내용이다. 3.2.3은 개별 심사기준과 관련한 경험적 결과에 대한 내용을 다룬다. 마지막으로 3.2.4에서는 독일에서의 결과평가를 위한 요구사항의 ‘형식적 충족’과 ‘실제적 충족’이 구별이 되는지, 있다면 그 정도는 어느 정도인지 설명하였다.

3.2.1. GGO의 요구사항과 심사기준

독일에서는 개정 연방정부간 공동업무규정(GGO)이 2000년 9월 1일부터 시행이 되었다. GGO 개정과정에서 특히 법률결과에 대한 설명 규정들이 내각의 주도 기관에 의해 입법근거의 범위 안에서 그리고 법률 표지 상에서 마무리되고 수정되었다(2.1.4.3 참조). GGO의 근본적인 변화는

- GGO-Text 안에 “법률결과”의 포괄적 개념이 수용되고
- 새로이 도입된 의무로서 법률의 사후 평가 문제에 대한 입장을 밝혔으며
- 환경 및 교통과 관련한 법률결과 설명에 대한 독립적인 규정의 삭제
- 공공재정과 집행과 관련한 법률결과 설명에 대한 규정의 강화
- 대안에 대한 판정을 (특히 사적 영역을 통한 과제해결이 가능한가의 문제) 위한 심사목록의 통합과 연결시켜 GGO-Text 안에 불가피성 심사의 명확한 수용 (이전에는 “푸른 심사항목”의 범위에서 단순한 참조에 불과했음)

들이다.

하지만 개정 GGO의 수정된 내용을 열거하는 것이 구 GGO II에 있던 수많은 문구들이 동일한 형식 또는 제한적인 개정을 통해서 그대로 이어졌다는 것을 감추는 것이 되어서는 안 된다. 즉 몇몇 영역에서는 개정 GGO와 구 GGO 사이에 거의 차이가 없다 (예를 든다면, 목표에 대한 기술, 각 영역단체별 비용발생의 분류 및 정리, 경제부분에 대한 가격효과 및 영향에 대한 기술 등).

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

법률표지의 구성을 위한 규정들은 개정 규정에는 매우 적은 부분만 수정이 되었다. 그래서 구성요점A에서 “목표설정”이 “문제와 목표”로서 대체되었다. 그 밖에 구성요점D에서 “비용”의 개념이 중립적인 의미의 “재정적 영향”으로 대체되었다. 새로이 추가된 것으로는 표지에 연방, 주, 자치정부 등의 각 영역단체별로 공공재정에 대한 영향을 정리해야만 하는 것을 규정한 것이다(표 3 참조). GGO 개정 6년 후에는 법률표지에 표준비용모델에 따른 관료비용추정을 도입하는 일환으로 구성요점 F “관료비용”을 확대 규정하였다(2006년 12월 1일의 GGO 개정¹⁰³). 초안의 구성을 위한 다른 요건들과 비교할 때 요점 F는 자세하게 구분되었다. 즉 기업, 시민, 행정기관이 얼마나 많은 정보보고 의무를 수행, 감경 또는 철폐되었는가?, 얼마나 많은 기업과 어떠한 부문이 그에 해당하는가?, 어떠한 주기로 정보보고의무가 생겨나는가? 동시에 어떠한 주기로 비용증가 그리고/혹은 비용감소가 기대되는가? 등을 반드시 기재하도록 하고 있다(표 3).

표 3: 표지의 구성(GGO II 와 개정 GGO)

연방정부간 공동업무규정. 개별분야 (GGO II) 1999년 판	연방정부간 공동업무규정 (2006년 12월 31일 판)
A. 목표설정	A. 문제와 목표
B. 해결	B. 해결
C. 대안	C. 대안
D. 공공재정 비용	D. 공공재정에 대한 화폐적 영향. 연방, 주, 자치정부, 집행비용을 제외한 예산지출에 따라 차이가 남

103) GGO §44는 “연방내각(중앙행정기관)은 국가규범통제위원회 설치에 관한 법률 제2조 제1항의 관료비용을 조사하고 기술해야만 한다.”라는 요구사항이 추가되었다.

3.2. 독일에서의 결과평가를 위한 GGO 기준의 수행

연방정부간 공동업무규정. 개별분야 (GGO II) 1999년 판	연방정부간 공동업무규정 (2006년 12월 31일 판)
E. 그 밖의 비용 (예: 경제비용, 사회적 안전망과 관련한 비용)	E. 그 밖의 비용 (예: 경제 비용, 사회적 안전망 비용, 가격수준에 대한 영향, 특히 소비자가격 수준)
	F. 관료비용(2006년 12월 1일부터) a) 기업, b) 시민, c) 행정에서의 정보 보고의무가 설치/간소/폐지되는 것 수: 해당 기업/부분: 빈도수/주기: 예상되는 비용증가: 예상되는 비용감소:

표 4는 개정 GGO에서 결과평가를 위한 규정들에 대한 개괄적인 내용을 소개하고 있다. 여기에는 관료비용 산출을 위한 2006년의 개정과 이에 근거한 법률표지와 입법근거에 대한 경험적 조사를 위하여 개정안에서 근거하고 있는 심사기준을 포함하였다. 그밖에도 조사전체의 구조와 관련하여 다수의 추가적인 영역(법률초안의 일시, 주도 중앙행정기관, 면 수, 법률의 종류, EU의 역할)을 다루었다.¹⁰⁴⁾ 초안의 법 기술적인 심사를 위한 규정들, 경우에 따라서 기획된 법 간소화에 대한 설명 및 언어적 이해가능성과 편집과 관련한 심사는 제외하였다. 왜냐하면 이러한 점들은 넓은 의미에서는 “더 나은 법제정”에 속하지만, 좁은 의미에서는 사회학적 관점에서의 법률결과 설명을 위한 어떠한 요구도 담고 있지 않고 그러한 점에서 이 연구 작업의 문제제기와 관련한 어떠한 중심적 역할도 하지 않기 때문이다.

104) “법률결과”라는 일반적인 심사기준은 제시하지 않았다. 왜냐하면 이러한 변수의 주체 간 사후 심사가능성의 조정화가 매우 어렵기 때문이다. 따라서 특정한 영역에서의 구체적인 법률결과의 기술 및 개별적 법률초안의 질적 분석에 의존했다(Kap. 3.5).

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

GGO 제42조에서 제45조까지는 전적으로 법률초안에 대해서만 언급하고 있지만, GGO 제62조 제2항에 따른 법률결과의 기술과 관련한 GGO의 규정들은 같은 범위에서 법규명령과 일반 행정규칙(특정한 조건하에서)에도 적용된다. 다만, 법규명령은 각각의 입법근거에서 제시된 것 이외에 특별히 다른 결과들이 예상되지 않는 경우에는 GGO 제42조에 따른 결과평가의 수행이 요구되지는 않는다. 이러한 경우 법규명령 초안의 규정근거에 입법근거에서 기술한 내용을 참고하도록 하면 된다. 행정규칙의 경우, GGO 제70조 제1항에 따른 결과평가를 위한 규정들은 행정규칙 초안이 초안 그 자체로서 바로 이해가 되지 않거나 또는 결과평가가 다른 이유로 사안에 도움을 주는 경우에만 적용된다. GGO는 제69조 제3항에 기존 규정들의 축소 또는 간소화를 위한 작업과 새로운 행정규칙 제정의 불가피성에 대한 근거를 제시하여야 할 것을 명백히 하고 있다. 그 밖에도 GGO 제70조 제2항은 공공재정에 대한 영향과 관련한 자료가 입법근거 또는 각종 명령의 근거 속에 제시되지 않은 경우에는 이를 내각 또는 연방 상원에 의안으로 첨부할 것을 규정하고 있다.

표 4: GGO의 근거와 심사기준

영역	GGO(2008년 3월 현재)	경험적 조사를 위한 심사기준
목표확정	제43조 제1항 (1) 제42조 제1항의 부록	→ 목표확정
대안	제43조 제1항 (3)(4)	→ 대안
연방, 주, 지자체	제44조 제2항 및 제3항	→ 집행비용을 제외한 예산영향 (HoV) → 집행비용을 제외한 예산영향에 대한 사후집행가능성

3.2. 독일에서의 결과평가를 위한 GGO 기준의 수행

영역	GGO(2008년 3월 현재)	경험적 조사를 위한 심사기준
		<ul style="list-style-type: none"> → 지역단체에 따른 집행비용 없는 예산영향의 분류 → 집행비용 → 집행비용에 대한 자료의 추적가능성 → 지역단체별 집행비용의 분류
그 밖의 비용	제44조 제4항	<ul style="list-style-type: none"> → 경제부문 비용 → 경제부문 비용에 대한 자료의 추적 가능성 → 개별가격에 대한 영향 → 개별가격에 대한 영향과 관련한 자료의 추적 가능성 → 가격수준 및 소비자에 대한 영향 → 가격수준 및 소비자에 대한 영향과 관련한 자료의 추적 가능성
성 평등	제42조 제5항	평등정책적 의미의 영향
기한설정	제43조 제1항	법률초안에 가능한 기한을 언급
평가	제44조 제6항	사후 평가
관료비용(2006년 12월 1일부터)	제42조 제1항 제44조 제5항 제45조 제1항	<ul style="list-style-type: none"> → 초안 표지에 범주 F(관료비용) 표시 → 기업, 시민, 행정관련 관료비용 → 표준비용모델에 따른 산출근거 → 국가규범통제위원회의 견해(입장)

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

3.2.2. 경험적 연구의 현황

다음에서는 현재 논의되고 있는 학술적 연구에 대한 조망과 독일연방의 내각행정 내부에서의 결과평가 수행에 대한 문제를 다른 정치 및 행정 부문의 각종 기관들의 보고에 대하여 살핀다. 하지만 그 범위는 2000년 개정 GGO 이후의 경험적 연구와 보고로 한정한다.

- BEBR-연구: ‘더 나은 규제’의 영역에서 각 국가의 전문가로 구성된 EU의 한 위원회인 DEBR(더 나은 법제정의 감독자와 전문가) 집단의 위탁을 받아 이탈리아의 포르메즈(Formez) 연구소(Centro di Formazione Studi)에서 2003년부터 2004년까지 10개의 EU 국가, 특히 독일에서 진행된 법률결과평가(GFA)의 실제에 관한 연구를 진행하였다. 방법적 기초는 각 사례들이 결합된 국가의 GFA 시스템과 관련하여 행정부의 전문가들에 의해서 선별된 설문이었다. 하지만 독일의 경우 각 주별 연구들은 형식법적인 수준을 넘지 못하였고 그 결과 GFA의 수행 평가를 위한 별다른 자료(Input)를 제공하지 못하였다. 기본적으로 GFA가 도입된 지 얼마 지나지 않은 것을 근거로 하여 (GFA)수행은 아직은 폭넓게 진행되지 못한 것으로 평가되었다(DEBR 2004).
- 연방회계청(Bundesrechnungshof): 연방회계청은 2004년 GFA을 요구하고 있는 GGO를 바탕으로 하여 25개의 입법안에 대한 선택적인 연구를 진행하였다. 연방회계청은 조사대상이 된 법률자료의 대부분이 GGO의 기준을 충분히 반영하지 못하였고(BT-Drs. 15/200: 106), 법률의 영향과 관련한 수치들이 상당부분 입증될 수 없었으며, 의도하지 않은 부작용들이 법률안의 입법근거 속에서 전혀 고려되지 않았다고 확인하였다. 연방회계청은 내각의 해당 공무원에 의한 GFA의 수행의 면에서 특히 그들의 도구 이

용에 대한 무지, 부족한 자원에 기초한 결과분석, 실무지향적인 협조수단의 결여를 비판하였다. 그 밖에도 연방회계청은 시간적 압박, 구속적인 정치적 목표설정들이 법률안에 상응하는 GFA의 적용의 장애가 되었을 것으로 추정되는 사례도 상당수 있다고 확인하였다(BT-Drs. 15/4200: 104ff).

- **OECD**: OECD는 2004년 실시한 독일의 입법개혁에 관한 평가에서 GFA와 관련해서 하나의 ‘심각한 수행흡결’이 있음을 비판하였는데(OECD 2004a: 19), 이러한 평가는 무엇보다도 전문가의 의견에 근거를 두고 있으며 어떠한 부담스러운 경험적 기초를 가지고 있지 않았음을 제한적으로 언급하고 있다. OECD는 GFA의 매우 적은 적용을 확인하였으며 입법절차에서 개선된 과정의 통합을 포괄적으로 권고하였다(OECD 2004a: 80ff).
- **MATISSE**: 유럽위원회가 2005년부터 2008년까지 지원한 사업인 MATISSE(Methode and Tools for Integrated Sustainability Assessment, 통합적 지속가능성 평가를 위한 방법 및 도구)에서는 국제적인 연구자 그룹이 정책 형성절차 가운데서의 통합적 지속가능성 평가(Integrated Sustainability Assessment = ISA)¹⁰⁵의 적용에 관한 많은 논의를 하였다. 독일의 경우 연방차원에서의 지속가능성 평가실시에 대한 평가는 7개의 법률안을 사례로 하여 실시하였다. 이러한 사례연구의 기본적 인식은 결과평가 수행의 실제에서는 분산된 개별분석으로서 여러 해당 부처에서 수행되고 각

105) 통합적 지속가능성평가 개념은 GFA보다 넓게 이루어졌다. 즉, “(...) 통합적 지속가능성 평가(ISA)는 지속발전을 막는 끊임없는 많은 문제의 해결을 위하여 지속가능성에 대한 공동의 해석의 발전과 하나의 통합된 방법 속에서의 적용을 통한 범위, 전망, 실험, 그리고 학습의 순환적, 참가적 절차로 정의되어 왔다. 통합적 지속가능성 평가는 지속성 영향평가, 통합된 평가 그리고 규제영향평가와 같은 지속가능성 평가의 다른 형식에 대한 보충으로서 기초되었다. 이러한 다른 평가의 형식들이 지배적인 정치체제 내에서 발전된 점증하는 부분적인 정책의 사전 심사의 실용적 필요를 충족하여 온 반면에 ISA는 더 장기적이고 더 전략적인 정책 절차의 지원으로서 정의되었다(Hertin et al. 2007: 3).

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

각의 규정안에 따라 그 방법과 정도 면에서 매우 다양한 반면에 GFA가 주관 부처에 의해서는 형식적인 것의 하나로 여겨진다는 것이다: 즉, “영향의 상당한 폭이 분석되었지만, 주관 부처대신 협력 부처에서 이루어졌다. 이러한 분산된 분석 절차의 결과는 전체적인 평가 가운데 공동으로 나타난 것이라기보다는 확장된 부처 간 협력절차 가운데서 정치적으로 다루어진 결과이다.”(Hertin et al. 2007: 12). 아울러 MATISSE-사업 보고서는 독일에서의 기대할 수 있는 법률결과에 대한 연구와 전문적 의견은 무엇보다도 정부내부의 “집안싸움(다양한 전문 부처사이에서 벌어지는 결정을 위한 충돌적 절차”에서 정치적 실탄(Munition)으로 이용되었음을 강조하고 있다. 또한 독일에서는 결과평가의 실제와 정치 안들에 대한 다른 사전평가 과정들이 투명성의 부족과 상당한 정도의 비형식성이 나타나고 있음을 강조하였다.

- **ENBR**: 유럽위원회가 200년부터 2008년 까지 재정적으로 지원한 이 사업은 (ENBR: 더 나은 규제를 위한 유럽 Network) 18개의 협력기구가 참여한 유럽협력망 구축을 위한 활동이 주 내용이다. ENBR은 유럽연합 회원국들 내의 결과평가를 위한 절차수행의 목표, 정도, 종류, 방법을 개선하는 것을 추진하였다. 이러한 목적 아래 여러 국가들의 결과평가 사례를 자료로서 축적하였다(Datenbank). 또한 유럽연합 회원국들의 결과평가 수행의 상태에 관한 보고서를 매년 발간하기로 계획하였으나 시행되지는 못하였다.
- **EVIA**: 유럽위원회가 재정적으로 지원한 EVIA-사업(통합적 영향 측정에 대한 평가)에서는 유럽연합 내의 결과평가를 위한 국가적 체계들에 대한 평가로서는 그 때까지 가장 포괄적인 평가가 이루어졌다. 이 사업에는 형식적 규정들에 대한 분석과 RIA를 연합과 27개 유럽연합 회원국에 제도적으로 도입하는 것, 유럽연합과 4개국(덴마크, 영국, 네덜란드, 폴란드)의 22개의 구체적

인 사례에 대한 연구의 수행, 그리고 유럽연합과 3개국(독일, 영국, 네덜란드)의 내각 공무원들과 이해 관계자들에 대한 설문조사의 내용이 담겨 있다. 형식적 수준에서 도출된 독일의 GFA와 SKM의 수행연구는 이 사업 범위 내에서는 다루어지지 않았다. 독일의 내각 공무원들의 설문에 대한 답변은 결과평가가 계량화 및 화폐가치 표시화의 이점에 대한 판단이라고 보는 한 독일의 내각 공무원들이 네덜란드나 영국의 공무원들보다 회의적이었음을 보여주었다.

- NKR의 연례보고: NKR의 연차보고서에는 NKR이 심사한 법률초안과 명령초안이 몇 건이며, 만일 의회 입법절차 가운데 법률초안에 대한 어떠한 변경도 가해지지 않았더라면(사실상 대부분 잘 맞지는 않았다) 심사된 초안 속에서 유효한 정보 보고의무가 어떻게 구성되고 발전했는지, 행정비용에 의해서 전체적 부담이 어떻게 변화했을 것인지를 적고 있다. 그러나 NKR이 실제 내각의 모든 법규초안을 다 심사했는지, 어느 범위 내에서 그리고 어떤 질적 수준으로 GGO 규정들을 행정비용 산출에 적용했는지는 서술되지 않았다. 비록 보고서가 담당 부서내부에서의 수행과 관련한 문제에 대한 몇 개의, 그 중에는 확실히 정치적 특성을 담고 있는 ‘유연한(weiche)’ 정보들(예: “훌륭하고 신뢰도가 높은 협력 작업”, NKR 2007: 6)을 제공하고 있기는 하지만 수행에 관한 사실적 평가는 보고서 내에서는 다루어지지 않았다.

우리가 독일에서의 결과평가의 수행에 관한 문제에 대한 것을 다루고 있는 입수 가능한 경험적 자료를 생각한다면, GGO 요구사항들의 수행을 위한 포괄적이면서 이를 대표할 수 있는 경험적 조사도 지금까지 없다는 생각을 하게 된다. 현재까지 이루어진 학문적 연구들은

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

그들의 인식을 가장 우선적으로 개별적 사례와 연구와 관련시키고 있거나(DEBR, MATISSE), 또는 전문가평가(DEBR, OECD, ENBR, EVIA)와 연결한 형식구조에 대한 분석(DEBR, OECD, EVIA)을 가장 우선적으로 관련시키고 있다. 그 밖에도 모든 연구들은 어떤 명백한 ‘초점’(보통은 GFA, 대부분 유럽 비교)을 가지고 있으며, 입법절차상 결과평가를 위해 법적으로 고정된 규정에 의하지 아니하고 (각 국가의 경험에서 나타난 것과는 다른) GFA의 규범적 이상에 근거하고 있다. 그 밖의 문제로는 그러한 연구들이 포괄적인 방식으로 개별적이고 실질적인 요구사항의 수행을 다루지 아니하고 (연방회계청을 제외함, 하지만 이 경우도 대표사례가 매우 적음), 보통은 판단에 있어서 결과평가 실무에 대한 일반적 수준에 머무르고 있다는 것이다. 정책행정체계의 자기관찰이 결과평가를 취한 평가의 형식 속에 결여되어 있다. 하나의 예외로서는 2007년부터 매년 발간되는 관료비용 측정 실시에 관한 NKR의 보고서이다. 하지만 이 보고서도 GGO 요구사항의 매우 작고 특정한 일면만을 밝혀주고 있을 뿐이다. 필자는 독일연방의 내각행정부의 결과평가를 위한 규정의 수행의 내용적으로 광범위한 모양을 보다 넓은 경험적 입장을 통해 보여주는 방식으로 위에서 언급한 흠결들을 메워나갈 것이다.

3.2.3. 1999, 2003 그리고 2006년의 법률초안에 대한 경험적 분석

아래에서는 연방정부와 여당 원내 교섭단체의 법률초안에 대한 연구결과를 3.2.1에서 자세히 설명한 결과평가 심사기준과 관련하여 서술한다.

3.2.3.1. 연구전체에 대한 몇 가지 설명

이미 설명한 대로 이 연구는 1999년, 2003년, 2006년의 연방정부의 법률안과 여당 원내교섭단체의 법률초안(예산법률제외)에 대한 전체조사이다. 총 391건의 법률안이 분석되었다(1999: 103건; 2003년 136건; 2006년 152건).¹⁰⁶⁾ 대부분의 법률초안은 연방 재무부(BMF)과 연방법무부(BMJ)의 것이다. 전체 조사대상이 된 법률초안 중 이 두 개의 부처의 것이 각각 16%를 차지한다. 연방방위부(BMVg), 연방경제협력발전부(BMZ), 연방교육연구부(BMBF), 연방가족노인여성청소년부(BMFSFJ)는 조사기간 중 연방의회에 매우 적은 건수의 법률초안을 제출하였다(그림 5).

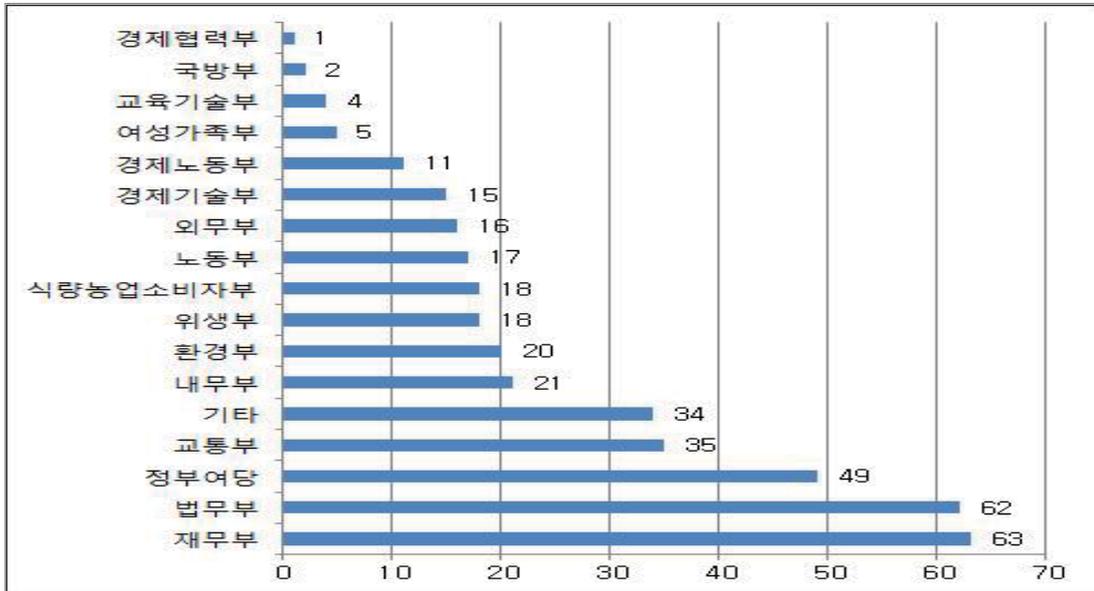
개정안과 제정안의 구분과 관련한 학설의 다툼이 있으므로(von Beyme 1997; 64)¹⁰⁷⁾ 양자의 법률종류에 대한 구별은 하지 않는다. 이 법의 대부분은 현재 시행중인 규정의 개정이 대부분이고 매우 적은 수의 법률이 새로이 제정되고 있다는 것은 이미 잘 알려져 있는 바이다. 반면에 국제 조약의 동의 또는 수행법률(이하에서는 조약법률)과 다른 모든 법률(개정, 제정법률)은 구별되었다. 예산법률은 연구에서 제외되었다. 연구 기간별로 살펴보면 1999년에는 조약법률들이 차지하는 비중이 가장 높았음(37%)을 확인할 수 있다. 2003년에는 조사대상이 된 안들 가운데 34%가 조약법률이며 2006년에는 그 비중이 28%이었다. 소관 부처에 따라 구별해 보면 연방교통건설도시발전부(BMVBS) 소관의 조약법률이 차지하는 비율이 특히 높다(66%). 또한 연방환경자연보호원자력안전부(BMU)도 국제조약 이행법률의 비율이 평균보다 높다(47%).

106) 출처: 연방의회의 기록물.

107) 개별적 개정에서 개정법률로 분류하는 것에 관해서는 다툼이 있는 반면 외투법(Mantelgesetz)과 대체법(Ablösungsgesetz)들이 항상 하나 또는 다른 범주로 분류되지는 않는다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

그림 5: 분석대상인 법률초안의 출처(BRD)



비고: 법률초안의 수는 제출된 건. 기타의 범주에 있는 것은 내각의 여러 부서의 공동 법률초안 및 문화와 방송매체에 관한 연방 특임부서의 법률초안임.

1999년과 2006년 사이에는 EU법의 영향이 증가하였다. 1999년에는 모든 초안의 거의 16%가 EU의 요구사항에 따른 것이었으며 이 비율은 2003년에 이미 23%에 달하였다. EU에 의한 법률초안이 차지하는 비율은 2006년에는 30%에 이르렀다. 이러한 결과들은 울리히 카르펜(Ulrich Karpen) 교수가 신사회시장경제구상(Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, NISM)의 의뢰에 의해서 수행한 연구에서 2005년 가을부터 2007년 의회의 하계 휴회기의 시작 사이에 EU법에 의해 영향을 받은 법률과 법규명령의 비율이 26%라고 보고한 것(Karpen ed. 2007)과 툴러가 제15대 독일 연방의회 기간(2002-2005)중에 34.6%라고 산출한 것(Töller 2006) 사이에 있는 것들이다. 카르펜 교수, 툴러의 연구와 이 연구에서 그 비율에 다소 차이가 나는 것은 연구조사 기간들의 차이,

연구전체의 불일치, 자료처리에 있어서의 차이점 탓이다. 1980년대 말 유럽위원회의 위원장인 들로스(Jacques Delors)의 언급과 후에 전 연방 대통령인 헤어쾅(Roman Herzog)¹⁰⁸⁾의 저술과 아데나워 재단의 추정에 의해서 더욱 힘을 얻었던¹⁰⁹⁾ 80%의 영역에서 EU가 개별국가의 입법자를 압도한다는 신화(Mythos)는 이러한 수치에 의해서 상당부분 완화되었다(Moravcsik/Töller 2007). EU의 영향의 약한 장치들이 경험적 연구들에서 조사되지 못했다는 것이 조심스럽게 지적될 수 있다(예: 협력의 개방적 방법). 따라서 툴러와 모리비지치크는 독일 입법의 사실상 유럽화에 해당하는 수치에도 불구하고 실제에서는 80% 라는 신화에는 확실히 미치지 못한다는 결론을 내렸다(Moravicsik/Töller) 2007). 각각의 정치적 영역에 따라 EU에 기반하는 초안들의 비중이 현격히 차이가 난다. EU의 가장 강한 영향은 연방환경부(BMU)의 법률초안¹¹⁰⁾에서 나타나고 있다. 또한 연방식량농업소비자보호부(BMELV), 연방건강부(BMG) 및 연방법무부(BMJ)의 법률초안의 경우도 EU의 영향이 평균 이상으로 나타나고 있다. 반면에 연방재무부(BMF), 연방교통건설도시발전부(BMVBS) 및 연방내무부(BMI)의 경우는 평균 이하에 머무르고 있다. EU의 영향을 가장 적게 받은 법률초안은 연방노동사회부(BMAS)로 나타났다.

조사대상이 된 법률초안의 과반수 이상(59%)에서 초안은 단지 1-2쪽에 머무르고 있다. 대부분 국제조약의 비준에 관한 내용인 이러한 법률초안(대부분 1쪽, 조약법률)들을 무시한다면, 그 비중은 현격히 낮아진다. 즉, 조약법률이 아닌 규정안들의 경우에는 39%만이 1-2쪽의 법률문

108) 프라이부르크에 소재한 유럽 정치 센터의 책임자인 Lüder Gerken과 Roman Herzog은 독일 법률의 84%가 브뤼셀에서 기원하고 있다고 주장하였다. 산출기초는 Plewe 2007: 7을 볼 것.

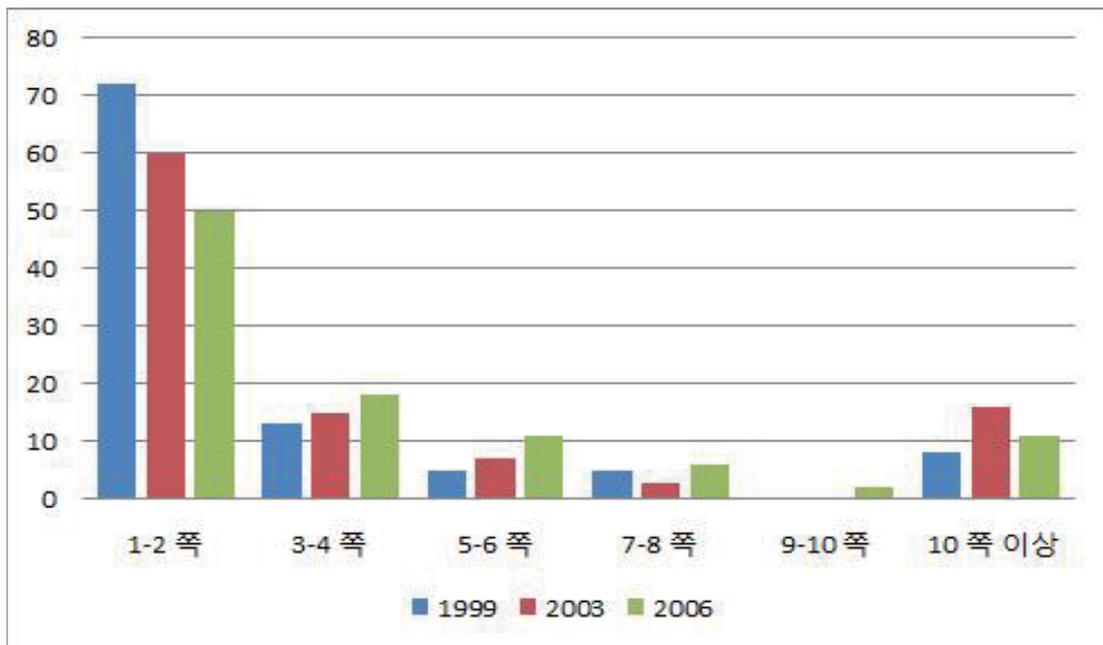
109) Röhl(2006)은 독일 연방공화국 내에서 EU-법에 그 기원을 찾을 수 있는 비율이 70% 이상일 것으로 추정한다.

110) 이 문자에서의 설명은 전적으로 3개년 동안의 연구 기간 중에 10건 이상의 법률초안들에 대하여 책임을 부담한 부처들에만 관련이 있다. 다른 부처들은 매우 적은 건수 때문에 부처와 EU-영향 사이의 연결과 관련한 고려에서 제외하였다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

안을 가질 뿐이다. 연구 기간에 해당하는 3개년을 각각 비교해 볼 때 1-2쪽의 문언을 가진 초안들의 비중의 감소가 지속적으로 있음을 확인할 수 있다. 자세히 설명하면 1999년의 경우에는 초안의 71%가 최대 2쪽의 양을 가지고 있었고, 2003년에는 60%, 2006년에 가면 초안의 50%만이 그러하였다. 이에 대비해서 3-4쪽 분량의 초안의 수가 증가하였고 (1999: 13%, 2003: 14%, 2006: 18%), 5-6쪽에 해당하는 것도 증가하였다 (1999: 5%, 2003: 8%, 2006: 12%). 또한 11쪽 상의 초안들이 차지하는 비중도 1999년에 비해서 2003년과 2006년에는 증가하고 있다(그림 6).

그림 6: 법률초안의 쪽수(BRD)



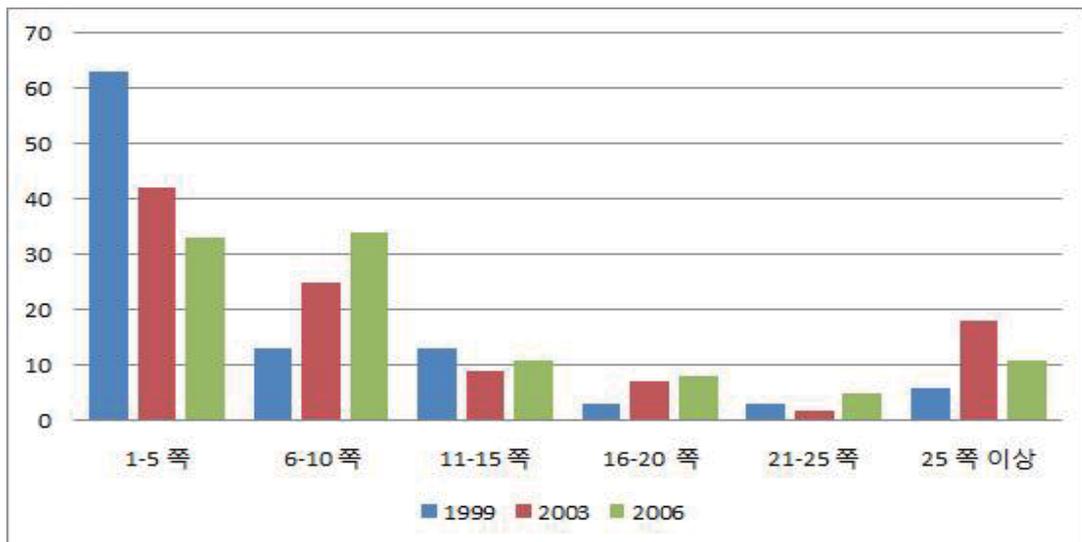
비고: 백분율은 일 년간 조사된 법률초안 전체 건 수와 관련이 있음(조약 법률 포함)

이 기간 동안 1-2쪽 분량 초안의 감소는 부분적으로는 대부분 작은 법률조문을 포함하고 있는 조약법률의 비율이 감소한 것이 원인이라고 설명될 수 있다. 그러나 그 밖의 법률들에서도 매우 짧은 초안들의 비율은 1999년과 2006년 사이에 대폭 감소하였다. 1999의 경우 비

조약법률의 53%가 1-2쪽 분량이었는데 2003년에는 단지 39%, 2006년에는 33%에 머물렀다. 전체적으로 볼 때 3개년간의 연구 기간 중에는 보다 길어진 법률안들이 많아지는 경향이 확실하게 나타났다.

법률결과 및 더 나은 규제의 다른 중요한 면들에 대한 기술은 법률초안의 표지 안에 그리고 대부분 자세한 종류와 방법으로 입법근거에 표시되었다. 이러한 입법근거의 쪽수를 감안한다면, 이 기간 중에는 입법이유의 범위에서 점진적인 증가가 나타났다는 것을 알 수 있다 (그림 9 참조). 입법이유 부분이 5쪽 이하를 차지하는 법률의 비율은 1999년과 2006년 사이 반으로 줄었다. 반면에 6-10쪽에 이르는 입법이유를 가진 법률의 비율은 거의 두 배로 증가하였다. 1999년의 경우 입법이유는 평균 9쪽, 2003년에는 15쪽 그리고 2006년에는 13쪽에 달하였다. 이러한 중간평가에서 2003년의 쪽 수의 높은 평균치는 이해에 이례적으로 긴 입법이유들이 있었다는 점은 주의하여야 한다. 기본적으로 입법이유는 2003년과 2006년이 1999년에 비교해 볼 때 분명히 길어졌다는 점은 확실하다.

그림 7: 입법이유에 관한 쪽수(독일연방공화국)



비고: 백분율은 일 년간 조사된 법률초안 전체 건 수와 관련이 있음(조약법률 제외)

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

동시에 결과평가의 수행을 위한 것으로서 연구 기간 중에 입법이유에서의 “일반적 부분(AT, 총강)”의 변화가 있었는지, 있었다면 어느 정도인지 살펴보는 것도 흥미로운 일이다. 일반적 부분이 단지 1쪽에 해당하는 비율은 1999년부터 현저히 줄었음을 확인할 수 있다(1999: 40%; 2003: 29%; 2006: 23%). 동시에 입법이유 속에 일반적 부분이 없는 법률들도 그 수가 줄어들었다(1999: 4%; 2003: 2%; 2006: 1%). 그에 반해서 2에서 3쪽 정도에 해당하는 일반적 부분을 가진 법률의 비율은 1990년 이래 증가하였다(1999: 56%; 2003: 69%; 2006: 76%). 입법이유 가운데 특히 많은 ‘긴’ 일반적 부분은 2003년에 많이 나타났다. 1999년에는 단지 3% 정도만이 7쪽 이상이었던 반면에 2003년에는 15%였고 2006년에는 6%에 못 미쳤다.

국제조약의 비준과 관련한 조약법률은 형식면에서 다소 완화된 구조를 가지고 있다. 입법이유 대신에 이른바 ‘조약법률의 근거’ 및 각 조약에 따른 ‘비망록’이 있다. 이러한 법률의 종류에도 이전보다 길어진 (입법)근거들이 나타나는 경향을 확인할 수 있다. 1999년에 ‘조약의 근거’가 1쪽에 불과한 경우가 100%에 달했던 반면에 2003년과 2006년에는 몇몇의 조약법률 초안은 2-3쪽의 이유를 포함하고 있었다(2003: 15%; 2006: 10%). 비망록은 1999년의 경우 모든 조약법률의 29%가 1쪽 분량이었으나 2006년에 가서는 단지 5%에 불과하였다. 평균적으로 보면 1999년은 두 쪽 반의 분량을, 이에 반하여 2003년과 2006년에는 평균 4쪽의 분량을 보였다.

바로 앞에서 소개한 지난 3년간의 조사전체에 대한 특징을 종합해 보면, 시간이 지나면서 법률문언은 물론 입법근거에 대한 설명까지 길어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과들은 증가하는 입법에 대한 증거와 규정화 자료의 복잡성이 점차 증가하고 있다는 것에 대한 대응으로 평가될 수 있다. 어떠한 보다 장기적이고 경험에 기초한 시간적 경과에 대한 고려가 없는 이와 같은 해석이 지나치게 성급한 결론은 아니라는 것은 연구대상이 된 3년간의 법률초안의 수에 관한 예가 말해

주고 있다. 1999년 105건의 정부 및 정부여당의 법률안이 연방하원에 제안되었던 반면에, 2006년의 경우에는 거의 50%(152건)가 더 많았다. 2.1.1에서 경험적으로 제시한 것처럼 간단하게 방금 제시한 입법 활동이 점점 증가하였다는 해석을 하는 것이 맞지 않을 수도 있다. 지난 60년간 제정된 법률의 수는 상대적으로 안정적이다. 각 입법기별로 의결된 법률초안과 관련한 “증가경향”은 나타나지 않는다. 법률문언과 입법근거들이 시간의 흐름 속에서 길어진 덕에 한정한다면 이 연구의 범위 내에서는 다루어질 수 없거나 다룰 수 없는 추가적인 연구가 필요하다. 하지만 여기서 살펴본 3개의 연구기간의 관점에서 본다면 법률문언 및 입법근거의 길이가 시간의 경과에 따라 증가하였고, EU의 영향이 더욱 커졌다는 점을 확인할 수 있다. 입법근거가 점점 길어진 것이 2003년과 2006년의 법률결과에 있어서 1999년보다 더 향상되고 자세해진 것을 의미하는지에 대해서는 다음 장에서 자세히 설명한다.

3.2.3.2. 목표설정과 대안들

목표설정은 조사한 초안 전체의 법률표지와 입법근거에서 나타나고 있다. 하지만 이러한 목표설정의 구체성 정도는 매우 차이가 많아서 일반적이고 구체적으로 설명되지 않은 상위목표, 예를 들면 “독일경제의 진흥”(연방의회 간행물 16/637)부터 자세한 문제제시 및 목표제시를 하고 있는 것에까지 이르고 있다. 법률초안에 목표에 관한 표시를 하도록 하는 요구사항이 형식적으로는 항상 충족되어 있다는 것은 목표제시가 법률표지 위에 첫 번째 구성부분을 차지한다(투명성)는 사실로 인하여 그다지 놀라운 일이 아니다. 따라서 이러한 점에 대하여 언급하는 충격은 상당히 크다. 반면에 실제에서 이와 같은 목표문제에 대하여 서로 논쟁하는 동기는 정책에 의해서 거의 영향 받지 않는다. 이는 이미 알려져 있고 학계에서는 널리 받아들여지고 있는 구체적 목표제시가 어떠한 초안의 관철기회를 약화시키기 때문에 정치적 절차에서

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

구체적인 조정목표제시가 오히려 비생산적인 경우가 드물지 않다고 하는 것과 관련한 조정논쟁과 정책연구에 대한 이해에 관한 것이다. 목표를 제시하지 않거나 또는 자세히 제시하지 않는 것은 목표충돌을 수행단계로 미루어 버리면서 정치적 과정에서 법률초안에 대한 다수결에 의한 결정을 가능하게 하는데 기여한다. 따라서 목표는 많은 경우에 다양하게 해석가능하고 가능한 한 합의가능성이 있도록 제시된다.

법률표지에 주어져 있는 대안들의 수에 대한 평가는 2000년의 GGO 개정과 이에 따른 대안에 대한 기술(GGO 부록 7에 제시되어 있는 자기 규율가능성에 대한 확정을 위한 심사표)의 강력한 비중에도 불구하고 대안에 대한 질문에 대해서 간단히 ‘없음’이라고 대답한 경우의 수가 지난 몇 년간 증가했다는 결과로 나타난다. 이미 1999년에 그러해서 법률초안의 대부분이(86%) 어떠한 대안도 없다는 진술을 포함하고 있었다. 2003년에는 조사대상이 된 초안의 90%가 2006년에는 이러한 부류가 94%에나 이르렀다. 1999년 법률초안 10건 가운데 1건 꼴로 대안이 제시되어 있으나, 2003년에는 겨우 12건 중의 1건이, 2006년에는 단지 20건 중의 1건만이 그러했다. 2에서 3건의 대안이 제시된 경우는 1999년에 이미 3.9%로 매우 적었다. 2003년에는 이 범주에 속하는 경우가 1.5%, 2006년에는 0.7%에 머물렀다. 대안제시의 비율을 개별 중앙행정기관별로 살펴보면, 1건 또는 다수의 대안은 거의 대부분 여당원내교섭단체의 초안에서 제시되고 있다(원내교섭단체 초안의 22%가 최소한 1건 이상의 대안을 내놓았다). 정부초안의 경우에는 BMAS의 법률제안(15%)¹¹¹⁾, BMI와 BMVBS(각 14%)가 자주 하나 또는 다수의 대안을 가장 많이 제시한 부서이다. BMF는 5%, 경제부(BMWi)¹¹²⁾는 4%의 법률초안에 제시하였다. 그러나 7개 부(AA, BMBF, BMELV, BMFSFJ, BMU, BMVg, BMZ)의 경우는 법률표지에서 제시된 대안 존재 여부에 대한 질문에서 ‘없음’이라고 대답하였다. 다만, 위의 부 중

111) 노동시장 문제와 관련이 있는 BMWA-초안을 포함하여.

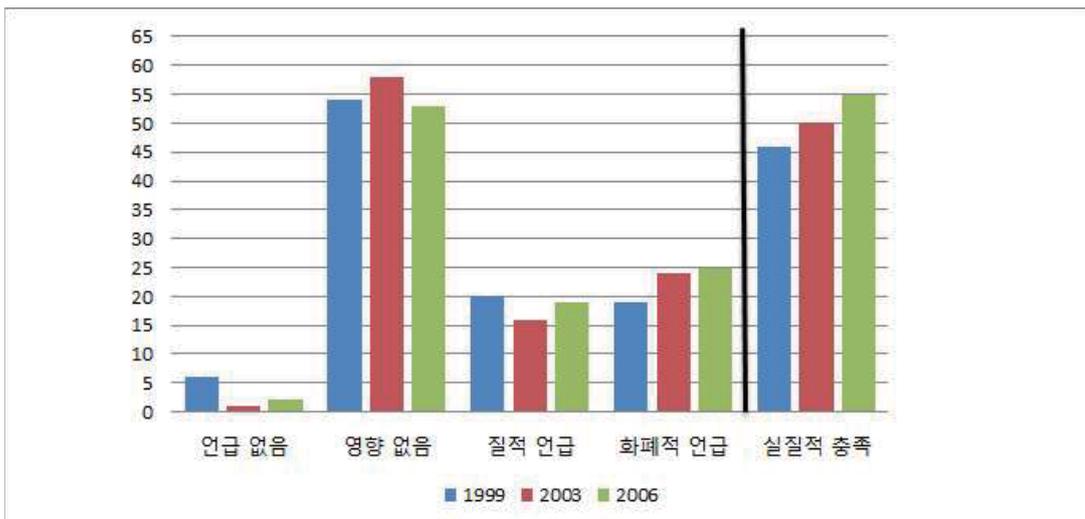
112) 변동된 부서 분할 때문에 2003년 제외.

BMELV와 BMU를 제외한 다른 부서는 매우 적은 수의 입법 활동을 하였다는 점을 제한적으로 언급한다. 종합해서 정리하면 연구대상이 된 해의 법률초안에서는 개별 전문기관 사이에 상당한 차이가 있다고 하더라도 대안적 규율가능성을 제시하고 있는 경우가 매우 적었다고 하겠다.

3.2.3.3. 공공예산상의 재정적 영향

공공예산상의 재정적 영향(집행비용 제외)에 대해서는 차이가 나는 모습을 보여준다(그림 8). 공공 예산상의 세입과 세출 상에 아무런 영향을 미치지 않을 것(1999: 54.4%; 2003: 58.5%; 2006: 53.9%)이라고 표시된 법률초안의 비율이 높은 수준을 차지하고 있다. 시간의 경과 속에서 두 가지 경향이 나타나고 있다. 자세히 말하면 한편에서는 GGO개정 이후, 전에는 예산상의 영향에 대한 어떠한 설명도 없던 것들이 뚜렷하게 줄어들었다(2003: 0.7%; 2006: 1.3%; 1999: 5.8%에 비교하면). 다른 한편에서는 최소한 결과비용의 부분적 계량화라도 시행한 법률초안들이 지난 몇 년간 더 많아졌다는 것이다(1999: 19.4%; 2003: 23.7%; 2006: 25%).

그림 8: 집행비용을 제외한 예산상의 영향(독일연방공화국, 모든 법률초안)



비고: 제시된 백분율은 해당 연도에 조사된 법률초안의 전체 수와 관련이 있음

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

예산상의 영향이 어느 정도 평가되었는지를 알아내기 위해서는 실질적인 논거와 함께 “예산상의 영향이 없음”이라는 설명이 얼마나 자주 나타나고 있는지를 분석하는 것이 유용하다. 예산상 영향에 대한 어떠한 설명도 없는 초안들의 비율에 “예산상 영향 없음”만을 표기한 초안들까지 포함하면, 어떤 ‘단순한 형식적인 적응’으로 확정될 수 있는 초안들의 비율을 알게 된다. 전체적으로 ‘단순한 형식적 적응’의 정도는 1999년 이래 감소하고 있는데, 이를 긍정적으로 설명하면, 예산상의 영향에 대한 기술의무의 ‘실질적 충족’은 지난 몇 해 동안 10% 증가하였다(그림 8의 마지막 범주). ‘실질적 충족’이란 법률안 가운데 근거를 제시한 설명이 있는 형식에 따른 예산상의 영향에 대한 기초적이고 내용적인 평가를 의미한다. 즉, ‘실질적 충족’은 예산상의 영향에 대한 질적인 또는 화폐적인 기술이 발견될 수 있거나, “영향 없음”이라는 설명이 사후에 입증될 수 있는 것을 말한다.

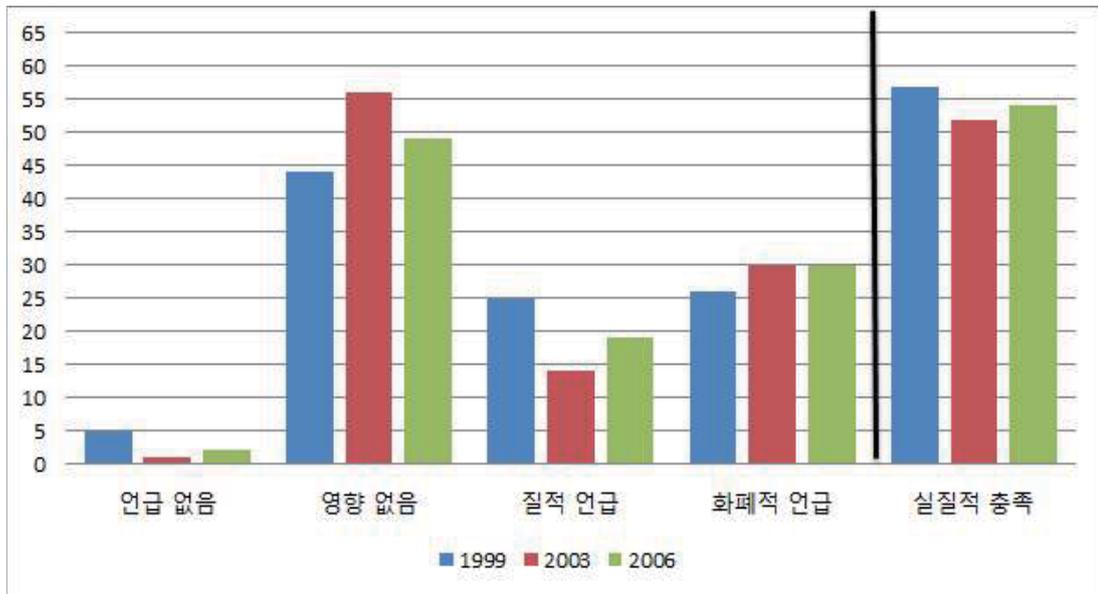
하지만 조약법률을 제외한 몇 가지 실험대상에서는 예산상 영향이라는 심사기준의 ‘실질적 충족’과 관련하여 시간의 경과에 따른 증가가 관찰되어지지 않는다. 만약 조약법률 가운데 특별히 드물게 예산상 영향에 대한 설명을 하고 있는 것을 제외한다면, 전체 결과에 영향을 미칠 수 있는 조약법률이 차지하는 비율은 이미 기술한 바와 같이 1999년 이래 확연히 감소하였다. 전적으로 제정법률과 개정법률(조약법률제외)만을 감안한다면, 각각의 연도별 전체조사와 다른 그림을 얻게 된다. 처음에 설명한 경향이 유지되는 것으로 보이지만(예산상 영향에 대한 설명이 없는 초안의 감소, 계량화의 증가), 그림 8에서 보여준 결과와는 다른 차이점이 나타난다. 즉, 1999년은 2003년에 비하여 거의 두 배에 가까운 제정 법률과 개정 법률들이 예산상의 영향에 대한 질적인 설명을 포함하고 있다. 이로써 제정 법률과 개정 법률들의 경우 시간의 경과에 따른 ‘실질적 충족’과 관련한 어떠한 뚜렷한 경향을 보이지 않고 있음을 확인할 수 있다(그림 9).

3.2. 독일에서의 결과평가를 위한 GGO 기준의 수행

법률초안에서 예산상 영향에 관한 질문에 대하여 얼마나 자주 ‘영향 없음’이라는 대답이 이루어지는지는 정부 부처별로 확연히 다르게 나타난다. BMJ와 BMVBS의 초안에는 특히 자주 ‘예산상 영향 없음’이라는 설명이 나타난다(71%와 69%). 반면에 BMF의 초안에서는 ‘예산상 영향 없음’이라는 설명이 매우 드물다(30%). 정부 부처간의 차이는 부분적으로 다양한 규정수단에 기인한다. BMJ의 사법적 규정들은 대부분 예산에 대한 직접적 영향이 없는 상태에서 제안되는 반면에 BMF의 규정의 대부분은 재정적인 문제를 직접 다루고 있다는 점이 명확하게 드러난다.

예산상 영향에 대한 화폐적 자료는 특히 BMF의 초안(41%)과 BMI(33%)의 초안에서 다루어지고 있다. BMELV(0%), BMJ(3%) 그리고 BMU(5%)의 법률초안에는 공공예산상에 대한 재정적 영향에 대한 계량화가 표시된 경우가 드물었다.

그림 9: 집행비용을 제외한 예산상 영향(독일 연방공화국, 조약법률제외)

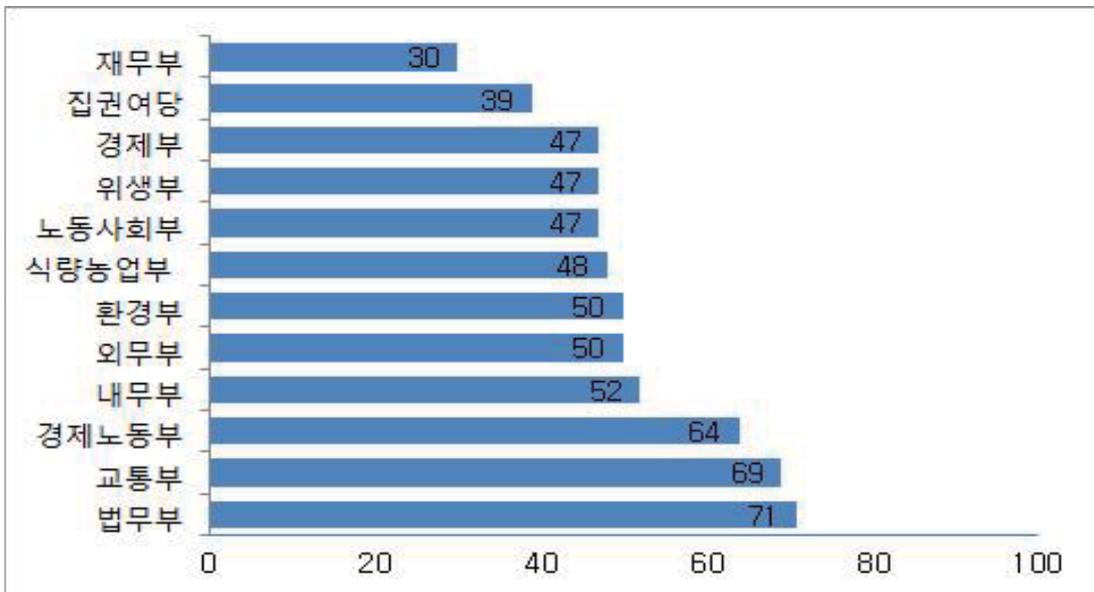


비고: 백분율은 일 년간 조사된 법률초안 전체 건 수와 관련이 있음(조약 법률 제외)

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

GGO 제44조 제3항은 새로운 법률의 예산상 영향은 지방자치단체를 위하여 개별적으로 편제되어야만 한다고 규정하고 있다. 이 규정은 연구대상 연도에 점차 개선되는 방향으로 수행되었다. 1999년 42%의 경우가 지방자치단체에 따른 어떠한 내역도 제시하지 않은 반면에 2003년도에는 38%, 2006년도에는 32%만이 그러하였다. 그럼에도 불구하고 국가의 모든 3단계의 행정단위(연방, 지방, 자치단체)와 관련한 예산상 영향에 대한 완전한 편제는 2006년도에 47%에 불과하였다(1999: 46%, 2003:51%). 1999년과 2003년의 경우 각각 단지 11%에 그쳤던 반면에 2006년의 경우에는 법률초안의 21%에서 지방자치단체별 내역이 점차 부분적으로 제시되었다.

그림 10: 초안 작성자별 ‘예산상 영향 없음’의 수



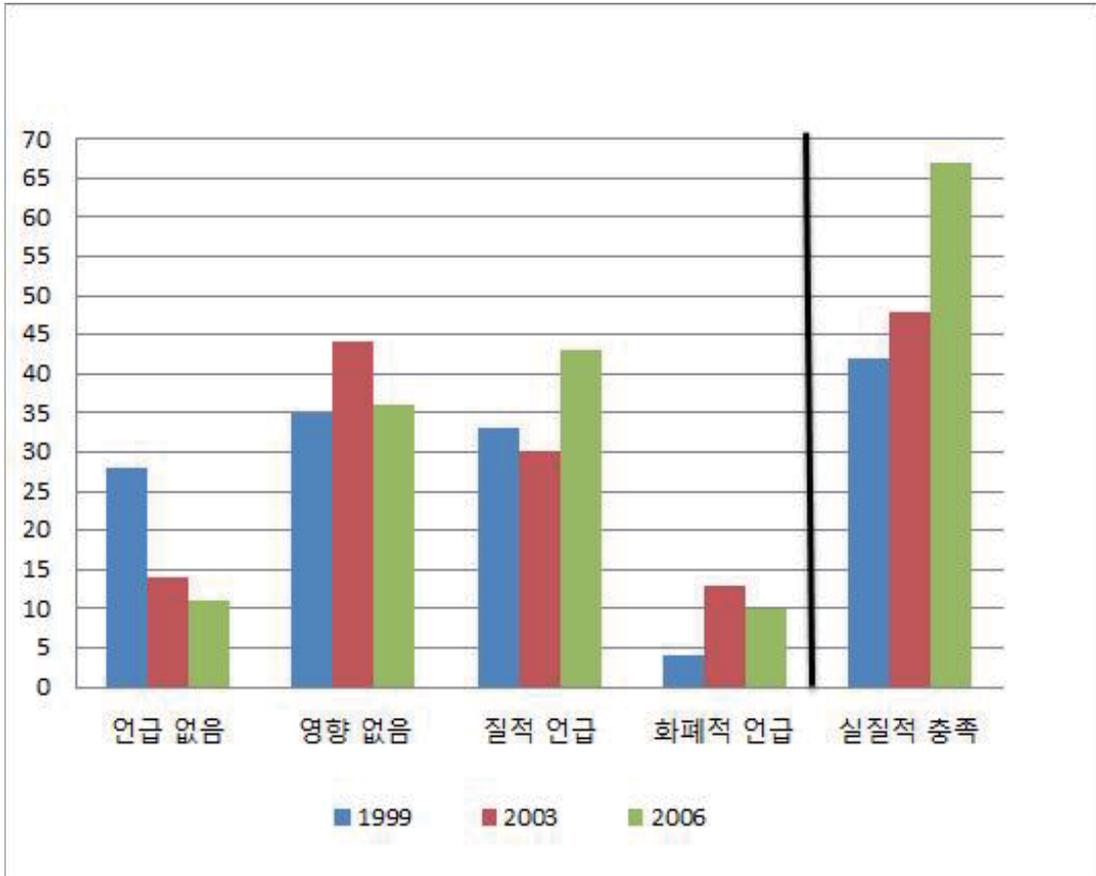
비고: %로 표시되었음. BMVg, BMFSFJ, BMBF, BMZ는 매우 적은 수(10건 미만)이어서 자료제시하지 않음. BMWAdhk BMGS는 조사 연도인 2003년만 반영. BMG, BMAS 그리고 BMWi의 경우는 1999년과 2006년.

‘집행비용을 제외한 예산상 영향’이라는 평가기준과 마찬가지로 법률표지와 입법근거에 기술된 집행비용 범주는 이 주제와 관련한 어떠한 설명도 발견되지 않는 각각의 법률초안의 비율이 1999년부터 명확하게 줄었다는 것이 확인된다(그림 11). 1999년에는 집행비용에 대한 “설명 없음”의 경우가 여전히 28%에 달했다. 그러나 2003년에는 14%, 2006년에는 11%에 머물렀다. 하지만 2006년에도 여전히 “집행비용 없음”을 유발한 것으로 표시된 법률초안의 비율은 상당히 높은 수준에 이르고 있다. 집행비용을 기술하거나 또는 산정한 법률초안들의 비율은 1999년부터 점차 증가하는 추세이다. 1999년의 경우 37%의 경우에서 집행비용에 대한 기술 또는 계량화가 진행되었고, 2003년에는 그 비율이 43%, 그리고 2006년에는 이미 53%에 이르고 있다.

전체적으로 법률의 집행비용을 설명하여야 하는 GGO-의무의 ‘실질적 충족’(그림 11의 마지막 칸)은 과거 몇 년간에 뚜렷이 증가하였다. 이러한 증가는 한편에서는 집행비용에 대한 설명이 없는 초안의 뚜렷한 감소를 불러왔으며, 다른 한 편에서는 집행비용에 대한 정보가 최근 들어서 실질적인 근거와 함께 이전보다 자주 제공되는 역할을 하였다. 만약 제정 법률과 개정 법률(조약법률 제외)에만 해당하는 빈도수 평가를 한다면, 예산상 영향이라는 평가범주와는 달리 집행비용 부문에서는 이미 서술한 경향에 대한 변화가 없다. 그러나 ‘실질적 충족’은 조약법률을 제외하고 여전히 높은 수준에 있다: 즉, ‘실질적 충족’에 해당하는 것이 1999년의 전체 조사대상의 42%, 2003년의 경우 48%, 2006년에는 67%에 이르고 있는 반면에(그림 11의 마지막 칸을 보라), 조약법률을 제외하면 그 비율은 1999년 52%, 2003년 54%, 2006년에는 71%에 이르렀다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

그림 11: 집행비용에 대한 정보(독일연방공화국)



비고: 비율(%)는 각각 연구 연도별로 조사된 법률초안의 전체 숫자와 관련이 있음

법률안 준비부처¹¹³⁾의 집행비용에 대한 설명의 분포를 보면 차이가 있는 그림이 나타난다(그림 12). 새로운 법률이나 개정 법률의 집행비용에 대한 설명을 반드시 하도록 하고 있는 GGO의 요구사항은 BMI, BMELV 그리고 BMU의 법률초안에서 특별히 잘 준수되었다(완전한 수행, 즉, 조사대상이 된 법률초안 모두에서 집행비용에 대한 설명이 이

113) 부처별 자료 분석에서는 BMVg, BMFSFJ 그리고 BMZ는 작은 표본수(n<10)를 이유로 제외하였음.

루어졌다). 여당 원내교섭단체(37%), BMF(29%) 그리고 BMAS (24%)의 법률초안에서 집행비용에 대한 설명이 가장 부족했다.

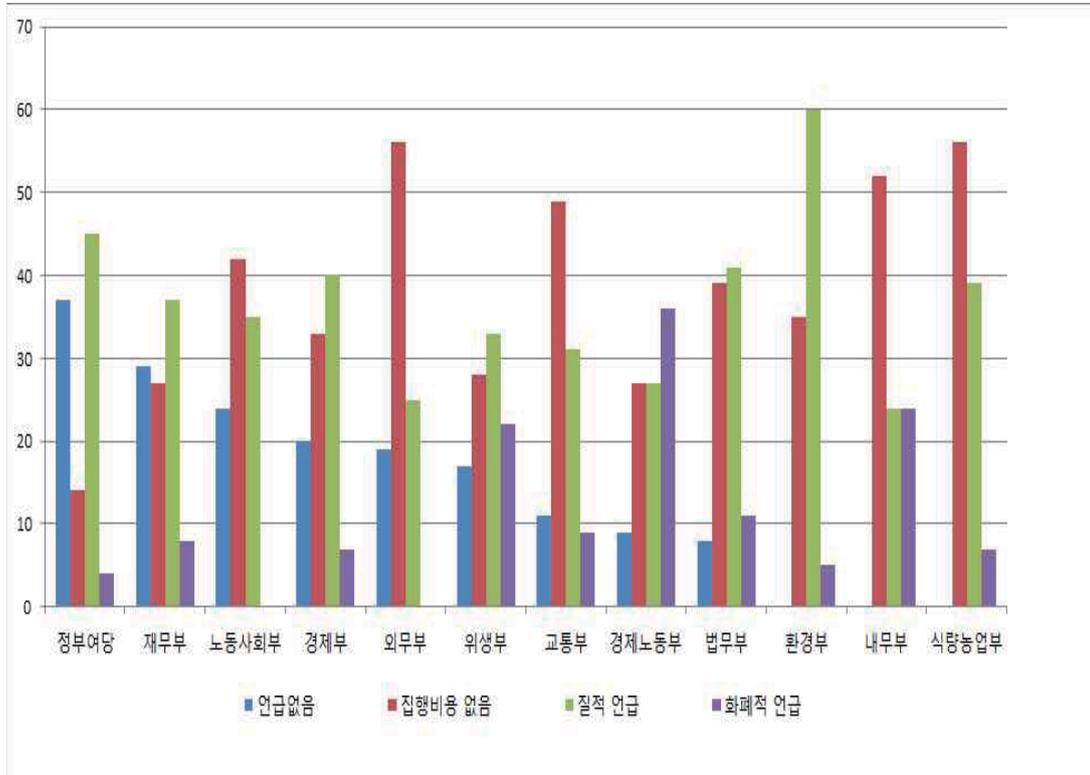
절대적 수치로 보면 BMJ가 7건의 법률초안에 집행비용에 대한 설명을 함으로써 가장 많은 경우였으며 이어서 BMI와 BMF(각각 5건의 법률초안)가 그 뒤를 잇고 있다. 하지만 조사대상 법률초안의 전체 숫자가 각 부처별로 매우 차이가 있기 때문에 백분율에 따른 제시가 더 설득력이 있다. 화폐적인 방법으로 집행비용을 설명하고 있는 법률초안의 경우 BMF(22%)의 경우가 가장 많이 있고, 이어서 MBI(24%), BMG (22%) 그리고 BMJ(11%)의 경우이다. 다른 모든 부처와 여당 원내교섭단체의 경우 집행비용을 화폐적으로 설명하고 있는 법률안은 10%를 넘지 못하고 있다.

‘화폐적 설명’과 ‘질적 설명’이라는 두 부분의 범주를 종합하고 집행비용을 문자 또는 숫자로 기술한 법률초안의 비율을 부처별로 살펴보면, BMU(65%)와 BMWA(96%)가 ‘최고치’를 나타낸다. 이 범위 내에서 가장 뒤에 BMVBS(40%), BMAS(35%) 그리고 AA(25%)가 자리 잡고 있다. 동시에 이 부처들은 가장 많이 법률초안에 집행비용에 대한 아무런 설명도 없거나 집행비용이 없다고 표시한 경우에 해당한다.

자치단체별 집행비용 내역에 대한 고려 요구사항의 수행은 최근에 들수록 드물어지고 있다. 1999년의 경우 집행비용을 설명한 법률초안의 26%에서 자치단체별 분류를 하지 않고 있으며, 2003년에는 32%, 2006년에 이르러서는 36%까지 이르고 있다. 모든 3 단계의 자치단체를 위한 고려는 1999년에는 49%의 경우에서 이행이 되었지만, 2003년에는 42%, 2006년에는 단지 31%에서만 이행되고 있다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

그림 12: 부처별 집행비용에 대한 정보(BRD)



비고: BMVg, BMFSFJ, BMBF와 BMZ의 경우는 10건 이하의 미미한 건수로 인하여 제외하였음. BMWA와 BMGS의 경우는 2003년의 경우만 조사되었음. BMG, BMAS와 BMWi의 경우는 1999년과 2006년의 조사 대상임. 백분위 자료는 조사대상이 된 각 부처(여당 원내교섭단체)의 법률초안과 관련이 있음.

3.2.3.4. 경제에 대한 영향과 가격효과

경제에 대한 제정 법률 또는 개정 법률의 영향에 대한 기술은 1999년과 2006년 기간 중에 상당히 개선되었다(그림 13.). 경제에 대한 영향을 전혀 언급하지 않은 법률초안의 비율은 거의 절반으로 감소하였다(1999: 21%, 2006: 11%).¹¹⁴⁾ 법률안 표지와 입안근거에서 경제에 대

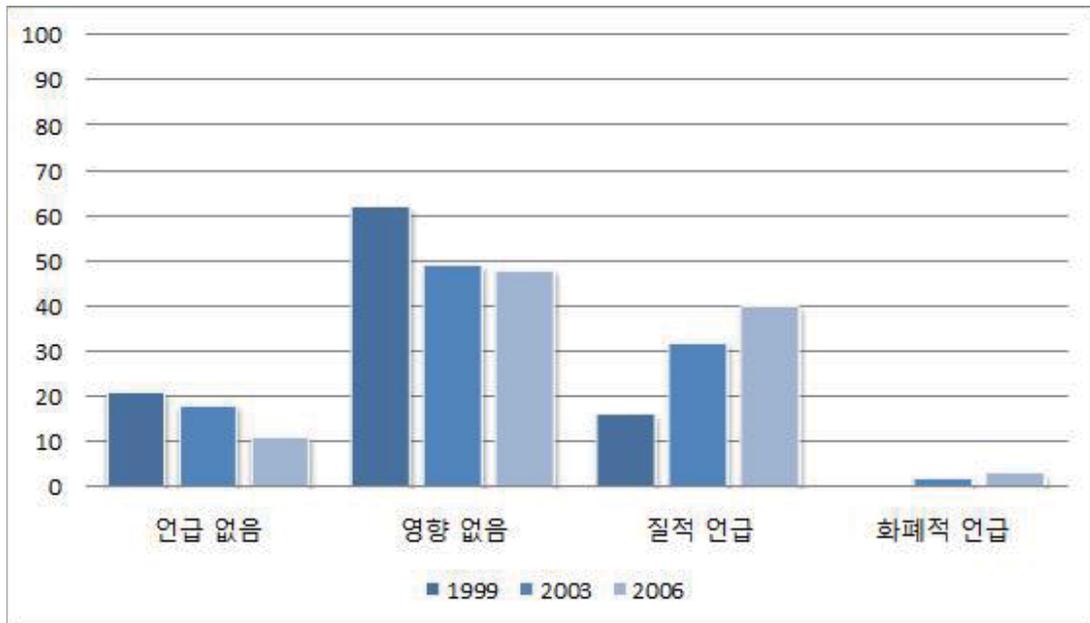
114) 조약법률을 제외하고 경제에 대한 영향에 대한 언급이 없는 초안의 비율이 대폭 감소하였다(약 3분의 1 이상, 1999년 26.6%에서 2006년에는 7.7%).

3.2. 독일에서의 결과평가를 위한 GGO 기준의 수행

한 영향이 없음을 표시한 법률의 비율은 1999년 63%, 2003년에는 49% 그리고 2006년에 가서는 47%로 감소하고 있다. 경제에 대한 영향을 질적으로 제시하고 있는 법률초안들의 비율은 배 이상이 되었다(1999: 16%, 2003: 32%, 2006: 39%). 경제에 대한 영향을 화폐적으로 기술하고 있는 법률초안은 2006년에는 매우 드물었다. 구체적인 숫자를 언급하고 있는 법률초안은 겨우 2%정도에 그쳤다.

경제에 대한 법률의 영향에 대한 기술의 사후 집행가능성은 과거 몇 년간 많이 개선이 되었다. 1999년에는 60%의 법률초안에서 경제영향에 대한 언급이 어떠한 사실적 근거에 기초하고 있는지를 잘 알 수가 없었다. 2003년에는 이러한 경우가 겨우 51% 그리고 2006년에는 48%에 머물렀다. 다소간의 개선에도 불구하고 법률표지 또는 입안근거에서 발견되는 경제에 대한 영향이 어떠한 기초에 의해서 제시되었는지가 불분명한 법률초안이 거의 절반가량에 이르고 있다는 점을 알 수 있다.

그림 13: 경제적 영향(BRD)



비고: 백분율은 각 해당 연도별 조사대상 법률초안의 전체 건수와 관련이 있음

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

경제영향에 대한 언급을 하고 있는 경우를 개별 부처별로 나누어서 살펴보면, 경제와 밀접한 관련을 가지고 있는 부처들(BMWA 73%, BMWi 53% 그리고 BM%), BMAS(18%), AA(19%) 및 BMVBS(23%)가 책임을 지고 주도한 법률초안에서는 경제영향에 대한 기술이 특별히 적게 나타났다. 경제에 대한 영향에 대하여 ‘언급 없음’ - 그에 따라 입법근거에 경제영향에 대한 설명을 하도록 하고 있는 GGO 요구사항을 수행하지 않은 - 경우는 비율로 보면 AA(31%), BMF(28%), BMJ(16%), BMU(15%)에서 가장 자주 나타났다.¹¹⁵⁾

표 5: 개별가격, 일반적 물가수준과 소비자 영향

년 도	개별 가격 영향(%)			일반적 물가수준 및 소비자 영향(%)		
	1999	2003	2006	1999	2003	2006
언급 없음	17	15	14	10	10	8
영향 없음	69	71	62	86	80	87
질적 언급	14	14	24	4	10	5
양적 언급	0	0	1	0	0	0

개별 가격 영향이라는 측정기준에 따른 조사에서는 조사대상인 각 년도(3년)에서 매우 낮은 비율의 법률초안만이 개별 가격 영향에 대하여 기술하고 있는 것으로 나타났다. 1999년과 2003년에는 해당 연도의 모든 법률초안 가운데 각각 14%에서만 개별 가격 영향에 대하여 언급이 있었고, 2006년에는 이 비율이 24%에 달하였다(표 5). 또한

115) BMBg, BMFSFJ, BMBF 와 BMZ는 부처별 자료 평가에서 조사 대상이 극히 적은 관계로(10건 미만) 대상에서 제외됨

2006년에는 처음으로 개별 가격 영향이 양적으로 기술되었다. 하지만 이 경우도 단지 한 개의 법률초안에서만 나타났을 뿐이다. 법률초안의 대부분은 새로운 법규가 개별 가격에 아무런 영향을 미치지 않는다는 것을 근거로 하는 내용을 담고 있었다(표 5). 대부분 틀에 박힌 언급으로서 법률표지와 입법근거의 많은 부분에서 동일한 문구가 발견되고 있다.

일반 물가수준 영향과 소비자 영향에 대한 범주에서의 언급들을 분석해 보면, ‘영향 없음’이라는 표시가 개별 가격에 대한 경우보다 더 자주 나타나고 있다(표5). 각 조사 연도에서 80%가 넘는 법률초안에서 법률초안이 일반적 물가수준에 대한 아무런 영향을 미치지 않을 것이라는 소견이 나타났다. 단지 적은 수에서만 예상되는 영향에 대하여 보다 상세하게 설명하고 있다(1999: 4%, 2003: 7%, 2006: 5%). 더욱이 대부분의 경우들(69%)에서 일반적 물가수준과 소비자 영향에 대한 그러한 처리가 어떤 근거에 기초하고 있는지에 대해서 알 길이 없었다.

3.2.3.5. 성별 평등대우에 대한 영향(성별영향)

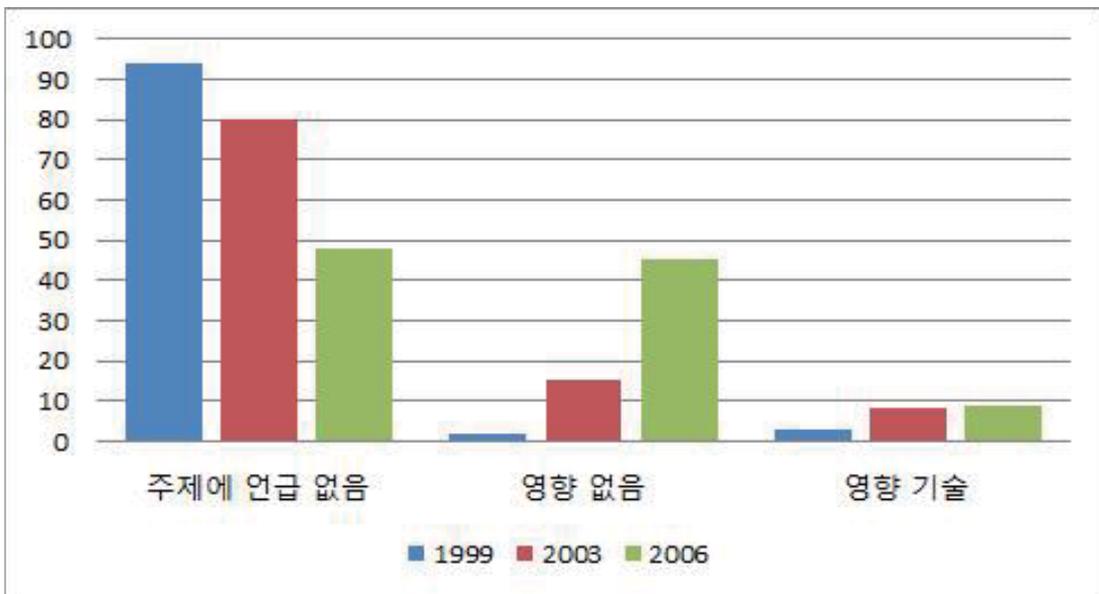
성별 평등대우와 관련한 제정 법률과 개정 법률의 결과에 대한 기술과 관련해서는 그간 뚜렷한 변화가 있었음을 즉시 알 수 있다(그림 14). 이 문제에 관해서 1999년의 경우는 94%의 법률초안에서는 어떠한 관심도 가지지 아니하였다. 2003년에도 79%의 법률초안에서 위 문제에 대한 언급이 없었던 반면에 2006년에 들어서면 이 비율이 48%로 감소하고 있다. 각 부처별로¹¹⁶⁾ 이 평가기준의 형식적 이행을 분류해보면 AA(100% 언급 없음)와 BMVBS(86% 언급 없음)가 특별히 저조하였다. 2006년의 법률초안의 45%가 평등대우 정책적 의미에서 어

116) BMBg, BMFSFJ, BMBF 와 BMZ는 부처별 자료 평가에서 조사 대상이 극히 적은 관계로(10건 미만) 대상에서 제외됨.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

떠한 영향도 없는 것으로 추정된다는 언급을 하고 있고, 7%의 법률초안 속에는 구체적으로 기술되어 있음을 알 수 있었다. 이러한 결과를 자세히 살펴보면, ‘해당 과제에 대한 아무런 언급 없음’과 ‘영향 없음’이라는 양자의 범주 사이에 커다란 차이가 있다는 인상을 받는다. 하지만 성별 평등대우에 대한 구체적 영향이 기술되어 있는 법률초안의 비율은 결코 크게 변화하지 않았다. 각 해당 연도에 연구대상이 된 모든 법률초안 가운데 1999년의 경우 3.9%, 2006년에는 6.7%, 2006년에는 7.2%의 법률초안에서만 구체적인 영향이 기술되어 있었다. 백분위로 볼 때에는 거의 두 배에 해당하는 정도이지만 실제에서는 단지 몇몇 건의 법률초안만 해당될 뿐이다.

그림 14: 독일 연방공화국의 성적 평등대우에 대한 영향(성별영향)



비고: 백분율은 각 해당 연도별 조사대상 법률초안의 전체 건수와 관련이 있음

성별 평등대우 영향을 평가하도록 하는 요구사항의 ‘형식적 이행’이 1999년과 2006년 사이에 현저히 개선되었다는 사실은 BMFSFJ의 주도

하에 2000년 5월 설치된 ‘성별주류화에 관한 부처간 작업조직(interministeriellen Arbeitsgrupp Gender Mainstreaming)’의 활동에 기원을 찾을 수 있다. 작업그룹은 2002년 새로운 시도로 채택되고 이후 검증이 된 GGO 제2조: “법규 준비에서 성별주류화”에 대한 협조 작업을 발전시켰다. 협조 작업과 수정 등의 경험에 대한 평가를 거쳐 2004년 2월에 각 부서들에게 적용을 하도록 하였다. 조사기간인 2003년에 협조 작업은 시험단계에 있었다. 첫 번째의 영향들은 자료에서 인식이 가능하다(그림 14). 2006년에 협조 작업은 이미 2년이 진행되었고, 그동안 평등대우 정책적 영향에 대한 (형식적) 언급을 담고 있는 법률초안의 비율이 뚜렷하게 증가하였다.

3.2.3.6. 법률의 기한 설정 및 사후 평가에 대한 설명

GGO 제43조 제1항은 연방정부는 법률제안의 근거 속에, 해당 법률에 (효력)기간을 정할 수 있는지에 대하여 밝혀야만 하도록 규정하고 있다. 이 규정은 조사대상 법률초안 대부분에서 이행되지 아니 하였다. 1999년 법률초안의 96%에서 기간 설정에 대한 어떠한 언급도 찾아볼 수 없었다. 2003년의 경우 88%에 해당하는 법률초안이, 2006년에는 89%에 해당하는 법률초안이 그러했다. 법률표지 또는 입법근거 속에서 기간 설정에 관한 것을 찾아본다면, 이 경우에는 대부분 기간 설정이 불가능하다는 언급만이 있을 뿐이다. 예를 든다면, EU-요구사항이 이를 허용하지 아니 하기 때문에(1999: 1%, 2003: 8%, 2006: 8%) 그러하다고 한다. 이 결과들은 결국 기간설정을 하고 있는 법률초안이 전체적으로 매우 적다는 것을 나타내 준다. 1999년에는 조사 대상이 된 103건의 법률초안 가운데 1건이, 2003년에는 136건 가운데 3건이 기간을 설정하고 있었다. 2006년에는 단 1건의 법률초안도 기간 설정을 하고 있지 아니 하였다. 개별 조항들 또는 다른 법규들(한시법의 연장 또는 한시적 조치)이 법 개정을 통하여 기간설정이 규정되는

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

사례가 다소 있었다. 연방차원의 이러한 경험적 결과들은 몇몇 저자들에게 의해 소개된 주제인 ‘기간 만료일을 가진 법률 또는 개별 조항들이 점점 더 많아졌다(Wegrich et al. 2005: 21)’는 주장에 대한 반대 증거이다. 여기서 제시한 조사는 단지 연방단계의 법률만을 고려했다는 것을 침언해야만 한다. 주 정부의 단계에서는 기간설정이 매우 커다란 역할을 하고 있다. 헤센 주의 경우 2001년 5년의 기간설정을 한 법률과 명령들이 표준적으로 도입되었다.¹¹⁷⁾ 기간연장은 단지 성공적으로 수행된 평가에 따라서만 가능하도록 하고 있다. 또한 노르트라인-베스트팔렌 주도 2003년 지방정부의 법률초안에 기간설정을 결부하도록 하는 것을 기본적 의무로 채택하였다. 그에 따라 법률과 명령들은 어떠한 이유로 규정의 연장이 불가피한지에 대한 입증이 설득력이 있다고 증명되지 아니하는 한 정해진 일자가 되면 효력을 잃게 된다.

GGO 제44조 제7항은 법률초안의 근거 속에 입안 주도부서가 ‘평가 여부와 평가시기, 입법의도의 달성여부, 발생된 비용이 결과에 대비하여 적정한지 그리고 어떠한 부작용이 나타났는지’에 대한 내용을 명확하게 정하도록 명백하게 규정하고 있다. 이러한 의무는 실무에서 그 중요성이 잘 나타나고 있지 않다. 조사대상 기간인 해당 3년 동안 90%가 넘는 법률초안에서 사후 평가 가능성에 대한 어떠한 언급도 찾아볼 수 없다. 사후평가가 예정되어있지 아니하다는 것이 2003년과 2006년에 각각 1건에서 나타나고 있다. 법률의 영향에 대한 사후적 평가를 예정하고 있는 경우의 비율은 1999년에는 8%, 2003년에는 9%, 2006년에는 7%에 해당한다. 부처별로¹¹⁸⁾ 보아도 그 차이가 거의 미미하다. 다만 BMU는 예외적이다. ‘단지’ 연구대상이 된 법률초안의 70%에서 사후 평가에 대한 어떠한 언급도 담고 있지 아니했다.

117) ‘보다 나은 입법을 위한 만델케른-팀’도 유사한 절차를 제안하고 있다(BMI 2001).

118) BMBg, BMFSFJ, BMBF 와 BMZ는 부처별 자료 평가에서 조사 대상이 극히 적은 관계로(10건 미만) 대상에서 제외됨.

3.2.3.7. 입안준비에서의 관료비용측정

2006년 12월 1일 개정 GGO가 시행되었다. 이에 따라 앞으로는 기존의 결과평가 기준에 추가적으로 법률 또는 법규명령의 표지와 입안근거의 범위 속에 정부부처에 의해 조사되어진 관료비용이 기술되어야만 하는 것이 확정되었다(2.1.4.4를 볼 것).

2007년부터 2009년 사이에 제출된 429개의 정부입법 초안에 대한 연구¹¹⁹⁾는 행정 각 부처가 관료비용 기술의무를 대부분 준수하였음을 보여주고 있다.¹²⁰⁾ 관료비용의 범주는 거의 모든 법률초안의 표지 속에 담겨 있다(98%). 초안의 53.9%의 경우는 그 자체로는 경제에 어떠한 영향도 초래하지 않는다는 것을 확인해주고 있다. 그 밖에 3.3%은 관료비용에 대하여 언급을 하고는 있지만, 정보제공의무에 대하여 그 근거를 구체적으로 증명하고 - GGO에서 규정한 - 있지 아니하다. 전체 초안가운데 7.3%은 정보제공의무에 대한 구체적인 자료를 포함하고 있으나, 관료비용에 대한 양적 표시는 하고 있지 아니하다. 그에 반해 22.1%의 초안은 정보제공의무를 확인함과 동시에 관료비용을 구체적으로 언급하였다. 13.4%의 초안의 경우는 경제와 관련한 관료비용에 대하여 어떠한 언급도 없었다(그림 15).

표준비용모델지침(SKM-Leitfaden, NKR 2007, 2008)과 GGO는 이해 가능한 관료비용예측은 단지 정보제공의무와 관료비용에 대한 정보만이 아니라 산출근거 또한 투명하여야만 한다고 규정하고 있다(표 3을 볼 것: 표준비용모델 산출모델은 1. 2장 참조). 따라서 몇 개의 기업들이 이에 해당되며, 정보제공의무의 빈도가 어느 정도인지(지속성), 정보제공의무의 1회 이행을 위한 시간적 비용은 평균적으로 어느 정도

119) 카이 백리히와의 공동 연구.

120) 조사기간은 2007년 3월 1일부터 2009년 5월 8일까지이다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

인지 추정하고, 임금은 어느 정도 지출을 하며, 어떤 자료출처가 이용되는지 등이 제시되어야 한다. 이러한 자세한 내용들은 기업에 대한 정보제공의무를 포함하고 있는 정부 초안들의 거의 반 정도에서 다루어지고 있다. 그 반면에 자료원에 대한 정보는 드물게 다루어졌다. 기업에 대해 어떠한 정보제공의무가 확인되는 정부 초안들(‘관료비용에 대한 언급 없음’과 ‘관료비용 없음’을 제외한 전체, n=125)에서

- 대상 기업들의 수가 전에 58%의 경우에서 제시되고
- 빈도는 50%의 경우에서 제시되었으며
- 어떠한 정보제공의무의 1 회 이행을 위한 시간 비용은 전체 경우의 48%에서 제시하고 있고
- 임금은 46%의 경우에서 제시하였으며
- 자료출처에 대한 정보는 18%; 10%의 경우는 자료출처와 산출방법을 자세하게 제시

하고 있다.

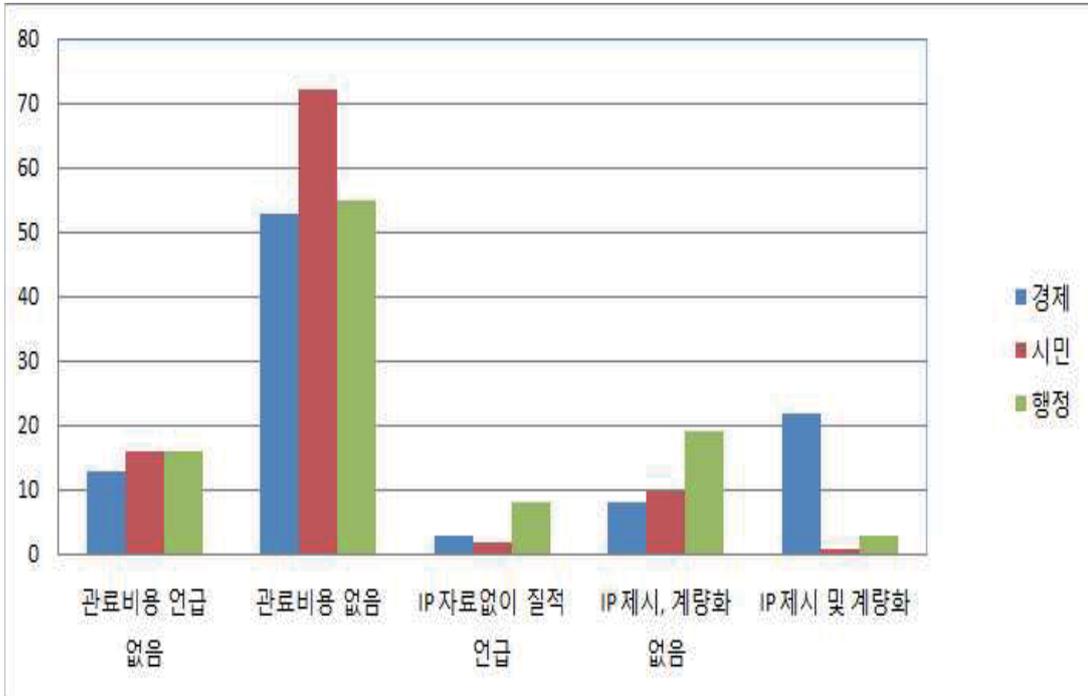
관료비용이 산출된 법률초안의 예로서 가장 훌륭한 사례는 CDU/CSU와 SPD의 법인세법 개혁법률(2008년)을 들 수 있다(VT-Drs. 16/4841). 기업과 시민, 그리고 행정 부문에 신설, 간소화 또는 폐지된 정보보고의무의 수가 법률표지에 제시되어 있다. 모든 정보제공의무들은 입법 근거 속에 추가적으로 자세히 기술되었으며(조문별 구체적인 적시) 기업부문에서의 관료비용도 유로화 표시로 개별 정보제공의무별로 제시되었다(해당 기업과 빈도의 수를 포함하여). 정보제공의무의 구체적인 적시와 부분적인 화폐단위 표시는 2008년의 법인세법 개혁 법률의 경우, 의회결정 절차에서 해당 측면이 상당한 관심의 대상이 되었다. 연방의회의 제1회 독회에서 정보제공의무라는 주제가 두 번에 걸쳐서

최대 관심사가 되었다. 한 번은 법규체계에 대한 비판을 위해서 FDP가, 또 다른 한 번은 집권당이 정해진 부분규정의 장점을 강조하기 위하여 주요 테마로 삼았다(본회의 기록 16/92, 2007.3.30.). 나아가 FDP는 ‘관료비용과 법인세법 개혁법률 2008’이라는 주제에 관하여, 개별적 정보제공의무와 결부된 관료비용을 구체적으로 어떻게 다룰 것인지에 대한 소질의(Kleine Anfrage)를 하였다(BT-Drs. 16/4791; BT-Drs. 16/4915).

기업부문에 대한 관료비용은 법률초안을 통해서 새로이 생성되거나 변화하면 흔히 계량화되는 반면에 시민과 공공행정 부문에서의 관료비용은 그러하지 아니하다(그림 15). 시민과 행정 부분의 정보 제공의무에서 나타난 매우 작은 계량화 정도는, 2006년 11월 23일 국가규범 통제위원회에 의하여 표준비용모델에 따른 관료비용 측정의 첫 단계에서 시민과 행정 부문에 대한 정보제공의무를 확인하여야 한다는 결정이 확정되었음에도 기업부문에 대한 관료비용의 계량화만이 우선이행된 것이다. 2009년 1월 1일부터 비로소 시민 부문에 대한 관료비용이 (시간적으로) 계량화되었다. 반면에 SKM-행정이라는 주제는 계속 과제로 남았다(2.1.4.4. 참조). 실제에서 단지 2개의 법률초안에서 시민 부문에 대한 관료비용의 계량화가 이루어졌다. 이러한 미미한 숫자는 시민 부문에 대한 관료비용의 계량화가 조사기간의 마지막 달에 규정되었다는 점과 함께 연방 법률들이 시민들에 대해서 구체적인 정보제공의무를 부과하는 경우가 매우 적다는 것들이 그 이유이다. 독일의 경우 연방은 그 자체로는 ‘시민과 원거리’에 있다. 연방 법률의 구체적 집행은 대부분 각 주의 소관사항이기 때문이다. 따라서 시민 부문에 대한 관료비용이 어떠한 범위를 가지는지는 각 주별 그리고 자치단체별로 상당한 차이(전적으로는 아니지만, 상당한 정도)가 있을 수 있는 집행의 종류에 달려있다(Jann et. al. 2009; NKR 2009a, b).

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

그림 15: 법률초안에서의 관료비용에 대한 표시(BRD)



출처: 카이 백리히와 실비아 파이트의 SKM-평가에 관한 연구

전체: 2007년 3월 1일부터 2009년 8월 사이에 연방의회에 제안된 429건의 정부법안

NKR은 주무부서의 의한 관료비용 예측 실시를 감독하고 의견을 제시하는 권한을 가진다. 조사 대상 초안의 80.5%에 NKR의 의견이 제시되었다. NKR은 매우 적은 경우에서만 이미 실시된 관료비용측정의 질에 대한 공적 비판을 내용으로 하는 의견을 내었다; NKR가 의견을 표시한 초안 가운데 1.5%에서 관료비용예측이 효용성이 없다고 하였으며, 5.8%의 경우에는 부분적으로만 효용성이 있다고 하였다. 또한 대안 검토에 대해서도 NKR이 명백하게 비판적인 태도를 취한 경우는 매우 드물었다. 의견 표시 가운데 3.8%에서만 적은 관료비용을 야기 할 것으로 보이는 대안에 대해서 충분히 검토하지 않았다는 의견을

표시하였다. 설치된 정보제공의무의 불가피성 측면과 관련하여 NKR의 의견이 나타난 경우는 전체 의견 표시 가운데 4%에 그쳤다. 이처럼 낮은 비율의 비판적 의견표시는 동시에 관료비용측정의 상대적으로 양호한 이행과 함께 NKR이 협조적으로 대응하였으며 전문가결정의 과정에서 형식적인 관여가 불필요하도록 잠재적 갈등점들을 사전에 해결하였다는 것이 그 이유이다(4.3.1.1도 볼 것).

3.2.4. GGO 요구사항의 형식적, 실질적 충족

전술한 장들에서 설명하였던 경험적 연구의 결과에 기초하여 조사된 GGO의 결과평가 요구사항이 ‘형식적 충족’과 ‘실질적 충족’으로 구분될 수 있는지, 구분된다면 어느 정도인지에 관한 질문도 제기하여야 한다(‘형식적’, ‘실질적’ 충족의 정의에 대해서는 3.1.을 볼 것). ‘목표정의’, ‘성적 평등대우에 대한 영향’은 단지 ‘형식적 이행’ 정도의 언급에 해당할 수 있다고 조심스럽게 말할 수 있다. 왜냐하면, ‘실질적 충족’은 이 평가기준에 포섭되지 않기 때문이다. 관료비용측정 부문은 다른 조사기간으로 인하여 제외하였다. ‘형식적 충족’과 ‘실질적 충족’과의 비교(그림16)에서 대부분의 부문인 ‘형식적 충족’은 ‘실질적 충족’보다 명백하게 상위에 위치한다. 특히 심사기준으로서 “대안”에서는 ‘단순한 형식적 충족’의 정도가 특별히 높았다.¹²¹⁾ 3개년 연구기간과 관련해서 형식적, 실질적 충족사이에 차이가 매우 적거나 없는 것으로 보이는 “기간설정”과 “사후 평가” 두 개의 부문은 예외이다. 이러한 결과들을 조사기간에 따라 분류해보면, 몇 개의 흥미로운 변화를 읽어낼 수 있다.

121) 이는 모든 법률초안에서 대안여부에 대한 질문을 다루고 있지만 91%의 경우는 “대안 없음”이라고 제시하고 있는 것을 통해서 설명될 수 있다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

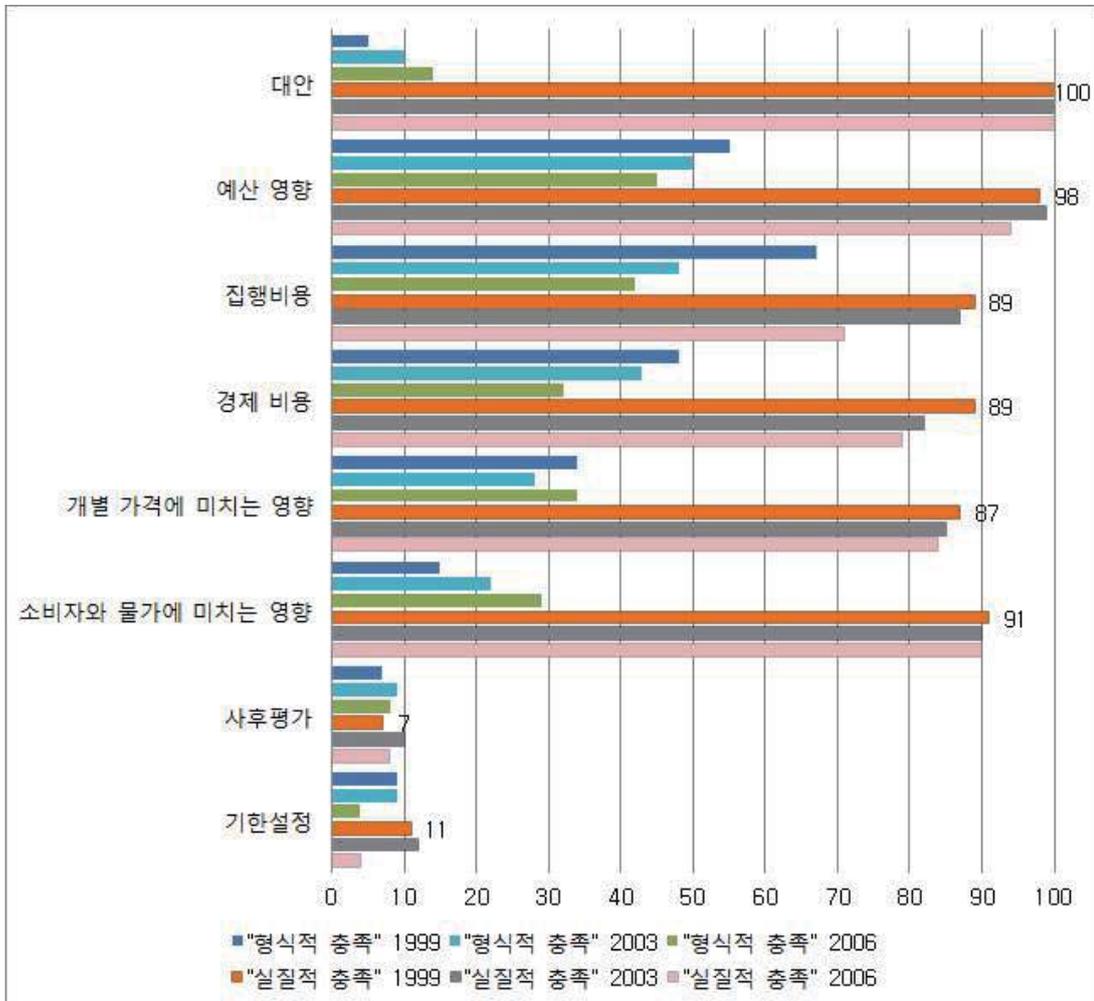
- 대부분의 부문에서 ‘형식적 충족’이 높은 비중을 차지한다(7개의 심사기준의 80% 이상). 이와는 달리 “기간설정”과 “사후 평가” 부문의 ‘형식적 충족’은 매우 저조하였다(12% 및 그 이하). 동시에 매우 낮은 형식적 충족이 나타난 두 부문은 법률표지상 아무런 독자적인 구성적 특징도 없었다는 것이 뚜렷했다. “평등대우”의 경우는 형식적 충족과 관련해서 중간적 수준에 머물렀다.
- ‘형식적 충족’과 관련해서 시간의 경과에 따라 감소하는 추세를 나타내는 부문은 없었다. “성별 평등대우에 대한 영향”(47%; 1999년 6%에서 2006년 53%), “집행비용”(17%), “경제에 대한 비용”(10%) 그리고 “기간설정”(7%, 거의 3배 증가)등의 심사기준의 경우 1999년과 2006년 사이에 형식적 충족의 높은 증가가 있었다.
- ‘형식적 충족’과 대비하여 ‘실질적 충족’은 거의 대부분의 부문에서 아주 낮은 수준이다. 집행비용, 예산상 영향, 기업 비용 부문에 있어서 “실질적 충족”의 정도는 비교적 높은 편이다(그림 16). 특히 “대안”, “사후 평가”, “기간설정” 부문들은 특히 낮은 수준이다.
- “대안” 부문에 대한 심사기준의 ‘형식적 충족’이 3개년 동안 동일한 반면에 ‘실질적 충족’은 뚜렷이 감소하였고 그 결과 2006년의 경우는 1999년과 비교하여 반 이상으로 감소하였다.
- 유사한 경향이 “소비자와 가격 수준에 대한 영향” 부문에서도 확인이 된다. 즉, 이 부문에서의 ‘실질적 충족’의 정도가 1999년과 2006년 사이에 반으로 감소한 반면에 ‘형식적 충족’의 정도는 거의 동일한 (다소 높은) 수준을 나타내고 있다.

- “집행비용”, “경제에 대한 비용” 및 “기간설정” 부문은 반대의 경향이 나타나는 것을 확인할 수 있다. 즉 이 부문들에 대한 ‘실질적 충족’의 정도가 1999년과 2006년 사이에 뚜렷하게 증가하고 있다. 이러한 증가현상은 2000년에 개정 GGO가 새로이 입법근거 속에 기간설정의 가능성에 대한 기술을 하는 것을 의무로 규정한 것 때문이다. 그 결과 “기간설정”이라는 부문은 1999년과 2003년 사이에 세 배가 되었다(하지만 매우 낮은 수준이었기 때문에 가능). 그밖에 이 기간 중 특별히 높은 수준의 ‘실질적 충족’의 정도를 보여준 것은 “집행 비용” 부문이다(1999년에서 2006년 사이 +24% 증가).
- 1999년과 2003년 사이 “집행비용” 부문에서의 ‘실질적 충족’의 정도가 “집행비용을 제외한 예산상 영향” 부문보다 낮게 나타난 반면에, 2006년에는 오히려 역전되었다(집행비용 부문의 ‘실질적 충족’이 예산상 영향보다 높았다).

종합해 보면 다음과 같다. - 대안 부문 질문에 대한 의미 없는 대답을 제외하고 - 무엇보다도 국가적 영역(예산, 집행)에서의 법률초안의 영향과 경제적 요인들에 대한 영향들에서 경제적 범주의 ‘실질적 충족’의 정도가 공공 부문에 대한 영향보다 뚜렷이 낮게 나타났다. 이와 관련해서는 모든 법률초안 모두가 경제적으로 중요한 질문들을 다루지는 않지만, 예산과 집행의 문제는 거의 대부분 (법률초안에서) 어떠한 역할을 하고 있다는 사실을 말해준다. 전체적으로 볼 때 다양한 GGO-기준에 대한 ‘실질적 충족’은 오히려 낮은 수준에 있다. 특히 기간설정과 평가에 관한 문제의 경우는 GGO-규정이 있음에도 불구하고 대부분의 경우에서 이행되지 않았다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

그림 16: GGO 요구사항기준의 형식적, 실질적 충족



3.3. 결과평가 규정의 수행: 스웨덴

이 장에서는 스웨덴에서의 결과평가 요구사항의 수행에 대해서 다룬다. 경험적 부분의 초점은 독일에서와 마찬가지로 정부 입법안들(정부 발의안)에 맞추었다. 하지만 스웨덴의 정부 발의안들은 독일과 달리 국가조사위원회들, 중앙행정기관과 공적 협의절차들을 통해 얻어진 광범위한 정보에 기초하고 있다. 3.3.1에서는 스웨덴 입법절차에서 결과평가를 위한 형식적 규정들에 대한 개관을 한다. 3.3.2에서는 스

웨덴에서 진행된 결과평가 수행을 위한 경험적 연구를 다루고 그와 관련한 기본적 결과들을 설명한다. 3.3.3에는 법률결과 표시와 관련하여 2006년의 스웨덴에서 발의된 모든 정부법률안에 대한 경험적 연구의 결과가 담겼으며, 3.3.4는 ‘형식적’, ‘실질적 충족’을 비교하였다. 독일의 경우와 마찬가지로 법규명령은 제외하고 법률초안들에 대한 경험적 연구에만 한정을 하였다. 스웨덴 입법절차에서 매우 의미가 있는 중앙 행정기관 수준에 대해서는 독자적인 경험적 연구를 진행하지 않고 이미 수행된 연구를 참조(백업)하였다.

3.3.1. 결과평가관련 규정들: 스웨덴

입법절차에서 결과평가를 위한 규정들이 스웨덴의 다양한 입법관련자와 입법형식에서 몇 가지의 점으로 구별되기 때문에, 이어지는 설명에서 3단계로 구별하였다. 즉, 국가조사위원회들, 내각행정과 중앙행정기관들로 구분하였다.

3.3.1.1. 위원회들

1990년대 말 스웨덴에서 진행된 더 나은 법제정을 위한 정치적 노력의 일환으로 1999년 1월 1일 새로운 위원회규정(SFS 1998: 1474)이 시행되었다. 1976년의 구 위원회규정 그리고 2.2.7에서 언급했던 1992년의 “지역 정치적 결과의 설명을 위한 훈령(Dir. 1992: 50)”, 1994년의 “평등대우 정치적 결과 분석을 위한 훈령”(Dir. 1994: 23), 1996년의 “범죄에 따른 결과설명과 범죄예방 작업에 관한 지시”(Dir. 1996: 49)들이 새로운 위원회규정에 통합되면서 폐지되었다. 위원회규정의 개정의 범위 속에 위원회 인증에 담긴 위원회제안들의 결과에 대한 설명을 위한 모든 기존 일반 규정들을 법문서 속에 편제하였다. 그에 부가하여 2개의 요구사항을 추가하였다. 노동조건을 위한 위원회제안

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

의 결과에 대한 설명, 대기업과의 관계에서 중소기업의 경쟁력 또는 다른 기본조건(간이-체계 도입의 결과로서) 및 정치적 통합목표의 도달 가능성에 대한 설명(1990년대 말의 이 분야의 정치적 중점목표 설정으로서). 이를 종합해 보면 1999년부터 적용되어온 위원회규정은 결과평가와 관련한 다음과 같은 규정들을 담고 있다.

- 국가, 지방자치단체 또는 지역의회의 비용 또는 수입에 영향을 미치는 내용에 대한 국가조사위원회들의 감정에 근거한 제안들은 비용 산출에서 반드시 적용되어야만 한다. 이러한 비용 산출에 대한 내용은 감정내용 속에 반드시 설명되어야만 한다. 국가의 비용증가 또는 수입 감소의 경우에 대해서 위원회들은 재정제안을 제시하여야만 한다(위원회규정 제14조).
- 어떠한 제안이 a) 지방자치단체의 자치행정 b) 범죄와 범죄 예방적 활동 c) 국가의 다양한 부분에서의 고용과 공공 영역 d) 노동조건, 대기업과의 관계에서 중소기업의 경쟁력 또는 다른 기본조건 e) 남성과 여성간의 평등 또는 f) 정치적 통합목표의 도달 가능성과 관련한 의미를 담고 있으면 각각의 부문에서 그 결과들이 위원회평가서 속에 표시되어야만 한다(위원회규정 제15조).
- 어떠한 결과설명도 구체적인 평가서 속에 포함되어야만 하는지는 정부의 개별 조사명령 및 훈령 속에 구체화되었다(위원회규정 제16조).

위원회규정의 개정결과에 따라 2000년에 위원회설명서가 갱신되었다(“kommittéhanboken”, Ds. 2000: 1). 설명서는 위원회집행부, 사무국 그리고 집행기구내의 다른 활동부서에 관한 정보와 가이드라인을 담고 있으며 위원회규정의 요구사항을 구체화하는 내용을 담고 있다. 무엇보다도 위원회설명서는 “비용 산출과 그 밖의 결과 분석”이라는 하나의 장이 있다. 이 안에는 어떠한 종류와 방법으로 위원회가 비용계

산과 수입계산을 하여야만 하는지(RRV 1996: 38을 볼 것)와 어떠한 과제가 국가에 의해서 이루어져야 하는지 여부를 어떻게 확인할 수 있는지(RRV 1996: 41도 참조)에 대하여 설명하고 있다. 위원회규정에서 언급하고 있는 결과평가부문들 - 지방자치행정, 범죄, 고용과 공공영역에서의 지역 정치적 결과, 소기업들, 남성과 여성간의 평등대우, 통합 정책적 목표 - 들에 대한 가이드라인을 확정해 놓았다. 더욱이 언급한 영역이외에도 결과평가가 불가피한 경우에는 이를 수행하도록 강조하고 있다. 어떠한 영역에 이러한 범위에 포함되는지는 개별적인 지시로 제시되거나 규율 대상의 본질에 따라 정해진다(Ds. 2000: 1: 51). 소기업들에 대한 결과평가와 관련해서 위원회설명서는 간이 - 규정 제3조(SFS 1998: 1820)에 근거한 12개의 포괄적 질문 - 이른바 심플렉스 - 점검항목 - 들이 위원회에 있어서도 효력을 가진다고 규정하였다(표 7 비교). 표준비용모델에 따른 행정적 부담의 측정은 위원회에 제도화하지 않았다. 새로운 규정에 의해서 소기업들에게 생겨나는 행정적 부담에 관한 문제들은 심플렉스 예측의 영역에서 일정한 역할을 하고 있지만 2003년 스웨덴에서 표준비용모델 측정이 시작된 이후 위원회에 행정적 부담 측정을 위한 추가적인 규정은 도입되지 않았으며 이와 관련하여 설명서에도 아무런 확대개편도 없었다.

3.3.1.2. 내각사무처(경험적 조사를 위한 심사기준을 포함함)

내각사무처 내에 결과평가의 실시를 위한 요구사항들은 심플렉스 지침(Regeringskansliet 1999), 정부입법설명서(Ds. 1997: 1), 수상청 점검 목록(PM 1995: 2) 그리고 재정부의 보고서(Finansdepartementets cirkulär nr. 1997: 1) 속에 설명되어 있다. 위원회와 행정기관들의 결과평가와 달리 내각사무처에 대해서는 결과평가와 관련한 어떠한 법적 구속력이 있는 규정들도 명령이나 법률 속에 있지 아니하다. 내용적으로 보다 나은 입법을 위한 조치들을 지정할 수 있는 두 개의 요구사항들이

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

예외를 이루고 있다. 그중 하나는 스웨덴 헌법상의 의무로서 법률초안은 특정한 조건들 아래 의견청취를 위하여 입법의회에 회부되어야 하는 것이다. 다른 하나는 청문실시를 위해 합헌적으로 규정되어 있는 의무이다. 경험적 조사를 위하여 표 6에서 설명하고 있는 평가변수와 평가영역들은 내각사무처의 설명서들, 지침들, 점검목록에 기술되어 있는 결과평가를 위한 기준에 기초하였다.

표 6: 스웨덴 내각사무처의 결과평가를 위한 요구사항들과 도출된 평가기준

영역	경험적 조사를 위한 평가기준
대안들	→ 대안들
국가	→ 국가예산에 대한 영향(AaS) → AaS 내용의 사후집행가능성 → AaS 내용의 시간적 한계 → 집행비용 → 집행비용 내용에 대한 사후집행가능성 → 재정적 언급
경제	→ 경제에 대한 비용 → 경제에 대한 비용관련 내용의 사후집행가능성 → 기업에 대한 행정적 부담 → KU(소기업)에 대한 영향(간이-분석)
지방자치단체	→ 지방자치단체에 대한 영향 → 지방자치단체 영향에 관한 내용의 사후집행가능성
환경	→ 환경 영향
평가	→ 사후 평가

구체적으로 다음과 같은 내용이 규정되어 있다.

- 대안들: 수상청의 점검목록(PM 2005: 2, 문항 5와 6.2)에 따르면 현상유지(Nullalternative), (만약 법적으로 현 상태를 그대로 유지한다면 어떠한 일이 발생하는가?)와 대안을 통한 변경(Verände-

rungsalternative)을 요청된 자원의 관점과 기대되는 통제효과의 관점에서 조사하게 하고 있다. 그밖에도 어떠한 대안적 통제수단들이 설정될 수 있는지에 대한 질문에도 답변도 하여야 한다. 정부입안설명서(Ds. 1997: 1: 71f)도 어떠한 대안이 가장 양호한지를 파악하기 위하여 대안적 법규선택들을 GFA에 적용시켜야 함을 확인하고 있다(수범자, 환경, 국민경제 및 국가재정에 미치는 비용과 관련하여).

- 국가: 결과평가는 어떠한 대안이 국가재정에 (단기적은 물론) 장기적으로도 가장 최소한의 부담을 주는 것인지에 대한 설명을 하여야만 한다(Ds. 1997: 1: 71f; PM 1995: 2, 문항5.3과 6.1, 6.2). 개별 부처는 고유 권한영역에서의 비용적 결과뿐만 아니라 다른 부서의 영역에 속하는 효과에 대해서도 재원조달이 됨을 확인하여야만 한다(Ds. 1997; 1: 71f).
- 경제: 결과평가는 어떠한 대안이 경제에 최소한의 부담을 주는지 기업들에게 어떠한 영향이 기대되는지에 대한 설명을 하여야만 한다(Ds. 1997: 1: 71f; PM 1995: 2, 문항 5.3과 6.2). 기업에 미치는 행정적 부담의 변경은 데이터뱅크인 “Malin”에 기록되어야 한다; 이 내용은 공식적인 설명서들에는 명확하게 수록되어 있지 아니하고 관료비용예측의 주관부서인 중앙행정기관인 NUTEK가 2008년까지 발간한 간행물 가운데 하나에서 발견된다. 소기업의 조건들을 위한 특별한 결과평가에 관한 내각사무처를 위한 지침에 따르면 간이-결과평가(KU-Analyse)는 내각사무처 내에 소기업에 영향을 미칠 것이 기대되는 규정이 심사·평가될 때 시행되어야 한다. 간이분석은 간이 점검목록(심플렉스 Checkliste, 표 7)의 문항들에 맞추어져 있으며, 분석범위 그리고 분석의 심도들은 규율계획의 의미에 따라 구축되었다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

- 자치단체: 자치단체에 대한 어떠한 영향들이 다양한 규율대안들과 관련을 맺고 있는지, 특히 자치단체에 어떠한 비용이 발생하는지에 대하여 설명하여야만 한다(PM 1995: 2, 문항 5.3과 6.2).
- 환경: 정부의 원칙적인 결정과 관련하여 환경영향이 설명되어야 한다(Ds. 1997: 1: 71f).
- 평가: 어떠한 종류와 어떠한 방법으로 규율계획이 계속 진행될 것인지, 어떻게 평가되어야만 하는지에 대하여 설명이 있어야 한다 (PM 1995: 2, 문항 7).

위에서 열거한 심사기준 이외에 연구전체의 구조에 대한 그 밖의 변수(독일에 대하여: 일자, 주도 부처, 법률초안의 쪽 수 및 이유설시 그리고 부록) 및 위원회를 통한 법률준비, 협의절차와 EU의 역할에 대하여 조사되었다.

3.3.1.3. 중앙행정기관

중앙행정기관의 결과평가 실체는 2007년의 결과평가-명령과 함께 새로운 법적 근거를 포함하고 있다(2.2.7.6을 볼 것). 이 연구 작업이 진행되고 있던 시기의 GFA와 SKM 수행에 대한 평가를 위한 새로운 규정은 중요하지 않으므로 아래에서는 단지 이 기간 중 효력이 있었던 결과평가와 관련한 중요규정들만 소개한다. 이와 관련한 중요한 법조문들은 작업 명령(Werksverordnung)과 심플렉스 명령이다.

국가기관의 관리, 조직 및 활동을 위한 일반적인 규정 이외에 1995년부터 2007년까지 시행되었던 작업 명령 제27조는 법률과 법규명령에 대한 행정청의 집행규정의 작성 시 수행되어야 하는 결과평가에 대한 규정들을 담고 있다. 그에 따르면 행정청은 새로운 규정이 결정되기 이전에 이 규정이 가장 합목적적인 조치인지에 대하여 세심하게衡量해야만 하였다(SFS 1995: 1322. 제27조 제1항). 그 밖에 행정청은 규정의 비용적합성과 다른 결과들을 조사하고 이 조사결과를 결과평가

형식에 맞추어 서류화할 의무를 부담한다(SFS 1991: 1322, 제27조 제2항). 작업 명령에 따라 다른 국가기관, 지방자치단체, 지방의회, 각종 단체 및 기타 비용이 허락하거나 그 밖의 종류 및 방법에 의한 해당자들 및 “스웨덴 국가 재정 운영청”(Nationalen Schwedischen Behörde für Finanzmanagement, Ekonomistzringsverket)에 규율대상과 결과평가에 대한 의견을 표시할 기회가 제공되어야만 한다(SFS 1998: 441, 제27조 제3항). 또한 스웨덴에는 이미 1970년대부터 행정청이 위에서 언급한 수범자 집단에게 비용의 증가를 초래하는 규정을 결정하려고 하는 경우에는 사전에 정부의 동의를 신청하여야만 하는 규정이 있었다(SFS 1995: 1322, 제27조 제4항).

표 7: 심플렉스 명령 제3조에 따른 소기업을 위한 결과예측에서의 12개 문항(SFS 1998: 1820)

<p>결과평가는 다음의 문항설정에 따른다.:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 만약 아무런 규정이 없으면 문제가 무엇이며 무엇이 발생하는가? 2) 해결을 위한 대안이 있는가? 3) 해당 규정에 따라 어떠한 행정적, 실제적 또는 다른 정책들이 소기업들에게 해당되는가? 4) 해당 규정들은 어떠한 시간적 비용을 소기업에게 부담시키는가? 5) 해당 규정들은 어떠한 임금 기타의 비용 또는 자원제공부담을 초래하는가? 6) 경쟁조건의 변경과 관련 규정이 소기업에게 불리한 점을 초래하거나 경쟁여건을 악화시키는가? 7) 해당 규정이 다른 관점에서 소기업들에 영향을 끼치는가? 8) 규정의 준수가 통제될 수 있는가, 소기업에 미치는 규정의 효과를 파악하여 평가할 수 있는가? 9) 소기업에 대하여 생겨날 수 있는 부정적 효과를 차단하기 위하여 해당 규정이 단지 한시적으로만 효력을 가지도록 할 것인가? 10) 효력발생시점에서 소기업의 조건들에 대한 특별한 고려를 하여야 하는가? 11) 특수한 정보부담 요구가 있는가? 12) 어떻게 경제와 해당 관청의 불가결한 자문이 있었는가, 그리고 어떠한 의미 있는 관점들이 현출되었는가?

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

1999년 2월 1일 시행되었다가 2007년 12월 31일 폐지된 심플렉스 명령(SFS 1998: 1820)은 법규의 제정 또는 개정의 준비를 하는 국가 기관이 해당 규정의 영향 가운데 어떠한 것이 특히 노동조건이나 소기업의 경쟁력에 중요한 의미를 가질 수 있는지를, 위에서 본 바와 같이, 가능하면 심플렉스 결과평가에 의해서 밝힐 것을 규정하였다. 분석은 개별 사안에서 어떻게 요구되어지는지에 따라 그 범위 내에서 수행되어야만 했다(제2조). 심플렉스 명령 제3조에 따르면 심플렉스 결과평가는 - 입법에서 결정발견을 위한 OECD-점검목록에 기초하여 - 12개의 문항에 그 기초를 두고 있다(OECD 1995). 이 문항들은 불가피성, 규정대안, 발생되어지는 비용, 소기업에 대한 행정적 비용, 경쟁력과 관련한 가능한 영향, 규정된 사후 평가 또는 기간설정 및 수범자의 설문조사들과 관련이 있다(표 7).

3.3.2. 경험적 연구의 현황

이어지는 장에서는 스웨덴에서의 결과평가 수행과 관련한 문제들을 다른 경험적 연구에 관하여 위원회제도, 내각사무처와 중앙행정기관의 3단계로 구별해서 살펴본다. 하지만 여기서는 2000년부터 2007년 사이(여기서 관심을 가지고 있는 연구기간)와 관련이 있는 자료들로만 한정해서 살펴본다. 학문적 연구이외에도 스웨덴 정부가 규정간소화를 위한 작업을 해온 연례보고서도 포함하였다. 하지만 전적으로 형식적 구조의 면만 다른 연구들은 제외하였다(예, Jacob et al. 2008). 저자가 비교 연구 설계에 기초하여 3.3.3 장에서 수행했던 스웨덴정부 제출법률안에서의 법률결과 설명을 위한 양적 연구는 단지 중앙부처의 수준에만 관련이 있기 때문에, 중앙행정기관의 수준과 관련해서는 기존의 보고서와 연구들만 간단히 소개하고 또한 그에 덧붙여 행정청의 입법절차 내에서의 결과평가의 수행정도에 대하여 전문가 인터뷰를 통해서 얻어진 인식들의 범위 내에서만 설명한다.

3.3.2.1. 위원회에서의 결과평가

2.2.3에서 이미 자세하게 설명한 것처럼, 사회과학적 결과분석의 수행은 스웨덴의 국가 연구위원회들의 고유 과제이다. 위원회들이 결과평가를 수행하고 그들의 제안에 의해서 기대되는 영향 및 입법영역에서 발전을 언급하는 것에 대해서는 이견이 없다. 하지만 이와는 별개로 위원회규정에 규정되어 있는 결과평가를 위한 일반적 요구사항들이 위원회 내에서 어느 정도 준수되고 있는지, 위원회의 조사가 얼마나 심도 있고 포괄적(또한 적용된 방법의 관점으로서 주제의 스펙트럼과 관련해서)인지에 대한 질문이 제기된다. 이 문제에 대한 경험적 자료들은 스웨덴에서 지난 몇 년간 국가적 연구 과제를 통해 이루어진 위원회제도의 질에 관한 토론 속에서 생성되었다.

두 명의 스웨덴 학자(Fors/Uhrwing 2003)가 2003년 내각사무처 중앙행정국의 의뢰에 따라 2000년 말부터 2002년 초 사이에 발간된 위원회 평가¹²²⁾ 20개 중 하나의 연구를 수행하였다. 위원회제도의 질에 관한 이 연구를 통해서 밝혀진 양상은 국가 연구위원회를 통한 결과평가의 수행이었다. 연구자들은 연구대상이 되었던 위원회들의 과반수가 3.3.1.1에서 설명한 위원회규정의 결과평가를 위한 일반규정에 기초한 특수한 결과전망에 대한 분석 요구사항들에 관하여 설명하지 않고 있다는 것을 밝혀냈다. 전체적으로 조사 대상 훈령 가운데 겨우 30% 정도만 결과평가의 특수한 형식을 담고 있었다. 하지만 이는 곧 위원회 훈령에서 특별한 결과평가를 규정하고 있는 위원회와 실제로 결과평가를 시행한 위원회가 동일하지 않다는 것을 보여주었다. 전체적으로 이 연구를 통하여 20개의 평가 가운데 5개만이 그들의 평가서

122) 선택기준들은 부처사이에 가능한 한 대등한 배분, 장기 연구와 단기 연구(시간적 요소), 포괄적 그리고 집중적인 연구(내용적 요소/연구의회), 저비용 연구와 고비용 연구(자원의 배분)들이다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

에 포함되어 있는 입법안들에 대한 철저한 결과분석을 하였다는 결과를 얻었다. 그밖에 4개의 평가에는 결과평가를 담고 있었지만 상당한 하자가 있었다. 평가연구가 상당한 방법론적 하자를 보여주었다는 것을 제한적으로 보여주었다. 예를 들어 조사에서 결과평가의 개념이 어떻게 정의되었고 어떠한 기준에 따라 저자들이 결과평가를 평가했는지가 불분명하게 남았다. 한편 20건의 평가들은 연간 약 100건의 위원회평가 전체와 비교했을 때 상대적으로 적은 표본이어서 이를 일반화하는 것은 불가능하다.

또한 2003년에 중앙 통계청이 거의 100명의 위원회담당자에게 “비용 산정과 다른 결과분석”에 관한 위원회설명서 가운데 어떠한 점이 위원회의 실제 작업수행을 위한 유용성이 있는지를 묻는 설문이었다. 담당자 35%가 “비용산정과 다른 결과분석”이 너무 짧게 설명되어 있다고 대답하였다. 또한 28%는 그와 같은 분석의 실시를 위해 불가피한 정보들이 위원회설명서에 빠져있다고 생각하였다. 위원회 내의 서류작업의 대부분을 처리하고 최종평가작업을 마무리하는 위원회 비서들 가운데 위원회설명서가 별다른 도움을 주지 못하고 있다고 생각하는 사람의 비율은 더 높았다. 38%에 해당하는 위원회 비서들이 결과평가 수행에 관한 설명이 너무 짧다고 대답했고 31%은 중요하고 긴요한 정보들이 빠져있는 것 같다는 의견을 표시하였다(Regeringskanslei 2005b: 92).

스웨덴 감사원은 2004년 “위원회제도에서의 변화”(RiR 2004:2)를 연구하였으며 그 가운데에서 특히 결과평가에 대한 위원회명령의 규정들이 위원회에 의해 잘 준수되지 않는다는 결론을 내렸다. 위원회에서 비용 산정 실재를 평가하기 위하여 감사원은 임의로 2002년도 위원회평가 중 임의로 8건을 분석하였다. 위원회평가 가운데 3건은 비용 산정과 관련한 어떠한 내용도 담고 있지 않았다. 2건은 비용계산

을 자세하게 하였으며 잘 정리를 하고 있었고, 다른 2건은 구체적인 수치를 담고 있었지만 계산의 기초가 완전하지는 못하였다. 1건의 위원회 평가는 국가에 대한 의미 있는 비용증가가 기대된다는 평을 담고 있으면서 동시에 비용의 증가에 대하여 평가 당시 “현재에는 예측할 수 없다”고 표시하였다. 비용 산정 이외에 감사원은 두 개의 사례¹²³⁾에서 심플렉스 결과평가의 수행을 평가하고 다른 1건의 경우에는 성별 평등대우 결과에 대한 예측을 평가하였으며 이러한 요구사항들이 매우 피상적으로만 이행되었다는 결론에 도달하였다. 나아가 감사원은 2001년부터 내각사무처 내의 중앙행정의 위원회서비스를 통해 한나절 동안 수행된 결과평가의 개별 부문에 관한 보수교육이 위원회 비서들의 측면에서 호응이 적었다고 보고하였다. 2004년부터 거의 100명이 이러한 보수교육을 이수하였고 그 가운데 반 이상이 심플렉스 결과평가를, 그밖에 40명이 자치행정에 대한 영향분석을 이수하였다. 비용적 결과의 계산을 위한 세미나의 경우는 이에 대한 요구가 없어서 아직 실시되지 않았다(RiR 2004: 2: 53ff).

위원회의 결과평가 수행을 위한 그 밖의 참고내용은 2005년 내각사무처의 위원회의 질적 향상 작업그룹의 주도로 실시된 인터뷰 연구가 있다. 인터뷰는 15명의 위원회 비서들, 위원회 집행단과 행정책임자 및 2명의 연구자와 정부자체의 재심기관의 대표들이었다. 인터뷰 대상자의 반 이상이 잘 고안된 결과평가의 실시를 위해서는 보다 많은 지원이 필요할 것 같다는 견해를 표시하였다. 결과평가는 자주 소홀히 다루어지며, 어떤 때에는 조사 작업 마지막 단계에서 비로소 수행되었다. 그밖에 많은 인터뷰에서 결과평가에 대한 요구사항들이 훈령 속에 보다 명확하게 표현되었으면 하는 의견이 나타났다. 결과분석은 원칙적으로 포괄적일 수 있으며, 결과평가는 매우 자원 집약적이라고

123) 이 평가는 위원회훈령에서 이와 같은 결과평가를 명백하게 규정하고 있는 위원회에 대하여 행해졌다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

하였다. 따라서 모든 위원회들은 상당한 범위에서 결과평가의 영역 내에 그들의 활동이 제한될 것이 강요되며, 결과평가와 관련한 한계 설정 및 우선순위 확정의 경우 더욱 많은 지도가 필요하다고 한다(Regeringskansliet 2005b: 62).

또 하나의 중요한 출처는 1999년부터(2006년 명령이 폐지될 때까지) 매년 의회에 제출된 스웨덴 정부의 입법간소화 작업에 관한 보고서이다(Skr. 2000/01: 143; Skr. 2002/03: 8; Skr. 2003/04: 8; Skr. 2004/05: 48, Skr. 2005/06: 49). 이 보고서들은 무엇보다도 위원회에서의 심플렉스 분석의 실시를 다루고 있다. 정부는 2000년에 이 해에 제출된 모든 최종평가의 분석에서 단지 3건에서 전문적인 심플렉스 결과평가에 관한 보고가 첨부되었는데 그 중 2건은 극단적으로 짧게 기술되었으며 위원회설명서의 점검목록 모두를 다루지도 않았다는 설명을 하였다(Skr. 2000/01: 143: 12). 이후 연차 보고서들에 정부는 몇 건의 경우에서 위원회에 따라 위원회에 심플렉스 분석의 수행이 지시되었는지에 대해서 언급하였지만 실제적인 충족의 정도와 위원회 분석의 질적 부분에 대해서는 어떠한 언급도 하지 않았다. 2005년에 발간된 마지막 보고서는 개별 위원회의 심플렉스 분석에서 도출된 심플렉스 제안들에 대한 내용을 담고 있다. 하지만 위원회에서의 심플렉스 결과평가의 범위에 관한 일반적 언급에 대해서는 전혀 다루지 않았다. 심플렉스 분석의 수행을 위한 정부보고서의 정도들은 전체적으로 피상적이며 더 많은 해석을 요하는 수준에 머물렀는데 이는 의회에 제출되는 보고서의 주요기능(정부업적의 적극적 전달을 우선으로 하고 가능한 한 비판의 소지가 있는 점을 최소화 하는 것)을 보건데 그다지 놀라운 일이 아니다.

정부보고서들이 대부분 구체적이지 않고 스웨덴의 연구자는 물론 감사원이 국가 조사위원회들의 결과평가활동에 대하여 상대적으로 비판적 판단을 내놓은 반면에 국제적 연구에는 긍정적 평가가 뚜

렷하게 나타난다. 이는 아마도 스웨덴에서는 결과평가가 대부분 조기에 수행되고(정부안의 선택 이전, 위원회를 통해) 청문절차가 매우 투명하다는데 기인하는 것 같다(DEBR 2004). 대규모 EU연구 과업 안에서 수행된 스웨덴의 구체적 입법안에 대한 질적 사례연구(Hertin et al.: 45) 7개는 스웨덴에서의 결과평가 절차가 대부분 위원회의 국가조사위원회의 과제 기입과 전통을 통해서 알 수 있는 보통의 작업과 분리되지 않는다는 것을 보여주었다. 또한 위원회의 결과평가업무가 ‘정책 학습’에 상당한 기여를 하는 경우도 드물지 않다는 것(Hertin et. al. 2006: 34, 39), 하지만 포괄적인 결과분석이 대부분 단지 특정된 면만을 위해 수행된다는 점 또한 파악되었다(Hertin et. al. 2006: 16).

2007년 스웨덴의 입법개혁에 대한 OECD의 평가도 유사한 결론에 도달하였다. 여기서는 비록 모든 형식적인 결과평가 요구사항들이 충족되지는 않았지만, 스웨덴 위원회의 범위 내에서 대안적 해결과 그 결과들이 자세히 분석되었다는 것이 강조되었다.

“때때로 200-400쪽에 이르는 스웨덴의 위원회보고서 속에는 제안의 결과가 명확하게 규정되어 있다. 해결대안의 이점과 약점이 서로 다른 이익집단의 의견과 함께 기술되어 있는 것이 자주 있다. 위원회보고들은 스웨덴에서 다루어지는 주제에 대한 광범위한 평가들이다. 하지만 이 평가들은 다른 OECD국가에서 만들어진 기술적인 RIA는 아니다.”(OECD 2007: 41)

결과평가는 대안적 정치조건 분석의 의미에서 스웨덴의 위원회제도 속에 깊이 자리 잡고 있다고 결론지을 수 있다. 동시에 위원회의 활동은 정형화 되어 있지는 않은 것으로 보인다. 위원회설명서와 같이 방법과 절차에 초점이 맞추어진 참고자료들은 그다지 도움이 되지 않는 것으로 여겨진다. 심플렉스 분석은 몇몇의 평가사례에서 단지 피

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

상적으로만 수행되었다. 연구들로부터는 위원회종사자들이 많은 경우에서 결과평가를 하나의 추가적인 과제로 여기고 있었다는 것을 알 수 있다. 그들은 그에 따라서 그들의 전통적이고 일상적인 활동과 그 밖에 수행되어지는 결과평가를 구별하였다. 반면에 스웨덴의 각종 연구들과 보고서들은 양자 사이에 커다란 차이를 찾아내지 못하였다. 하지만 국제적인 연구들은 모든 형식적인 개혁수단들에 해당하지는 않지만(예: 특별한 RIA-보고서는 없다.) 많은 유럽국가와는 다르게 실제에서는 결과평가의 의의(대안에 대한 토론, 사회의 다양한 부분에 끼치는 영향에 대한 분석, 결과에 대한 투명한 의견교환)가 더 용이하게 적용되는 일상적인 위원회의 작업에 상당히 많은 의미를 부여하고 하고 있다.

3.3.2.2. 내각사무처

내각사무처의 결과평가 활동과 관련한 자료는 위원회와 비교할 때 그 사례가 매우 적다. OECD(2007)의 전문가 평가에 기초한 평가를 제외하고는 이 주제에 관한 연구가 하나도 없다. 정부가 1999년부터 2005년까지 매년 발간하고 의회에 제출한 입법개혁¹²⁴⁾ 작업 보고서가 내각사무처 분야의 심플렉스 결과평가에 관한 부분적 정보를 제공하고는 있으나, 이러한 절차의 질적인 부분에 대해서는 매우 적은 부분만 말해 줄 뿐이다.

- 1999년과 2000년에 발간된 2건의 제1차 정부보고서는 내각사무처에서의 심플렉스 결과평가에 대한 구체적인 정보는 담고 있지 않았다. 하지만, 두 번째 보고서에는 심플렉스 시스템의 결과에 따라 “제안들의 건수가 수정”되었다고 하며 “커다란 발전”이 있었다고 하고 있다(Skr. 2000/01: 143: 11).

124) 이 자료들을 평가할 때에는 이 자료들의 목적이 정부가 자체적인 시행에 대한 조사보다는 어떠한 결함들에 대한 참고로서 하원에 대하여 정부의 입장을 설명하고 있는 것이라는 점을 주의하여야 한다.

- 세 번째 보고서(2002)에는 경제부에서의 심플렉스 집단이 매일 1건에서 2건의 부서별 정부 제안들(법률과 명령)을 심사했다고 하였다. 2001년에서 2002년 8월 사이에 총 78건의 심플렉스 결과평가가 실시되었으며, 그 과정에서 약 20여 건의 제안이 반송되거나 실질적으로 개정되었다고 한다(Skr. 2002/03: 8: 10).
- 2003년의 네 번째 보고서는 이 주제를 거의 다루지 않았다. 여기서는 단순히 심플렉스 결과평가가 대부분의 경우 각 전문부처에 의해서 수행되었다고만 적고 있다. 분석에 대한 질적인 내용, 심플렉스 집단의 가능한 개입시도 영향에 대하여는 아무런 내용도 다루지 않았다.
- 2000년의 다섯 번째 보고서에서는 내각사무처에서의 결과평가체계가 - 국제적 발전(특히 EU)에 맞추어서 - 장래에는 더 광범위하게 자리 잡아야 한다고 선언하고 있다(Skr. 2004/05: 48: 5ff). 나아가 이 보고서는 의회에 제출된 여섯 번째 일곱 번째 보고서와 마찬가지로 내각사무처의 심플렉스 체계에 대한 실질적인 정보는 담고 있지 않았다(Skr. 2005/06: 49: 13, 41).

OECD는 내각 부처수준의 스웨덴 결과평가체계의 잠재력을 높게 평가하면서도 체계의 작동은 규제 장치가 없다는 것을 근거로 하여, 상당한 범위에서 중요성에 대한 내각사무처에서의 합의는 질적으로 높게 평가되는 결과평가에 따라 좌우될 것 같다고 정리하였다(OECD 2007: 45). 또한 OECD는 심플렉스 결과평가의 질적 통제에 대한 경제부의 기업담당국 내의 선진규제팀(이전의 심플렉스 집단)의 의미를 강조하였다. 이와 같은 수행의 중앙 통제는 내각사무처내의 결과평가를 위한 일반 규정으로서 1995년의 수상청 점검목록(PM 1995: 2, 문항 5.3과 6.2)에 없었으나 전문 부처의 법무과에 의해서 심사되었다. OECD는 이로부터 소기업에 대한 결과가 법규화를 통한 경제적 발전에 대한

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

가능한 적은 부담의 유지라는 보통의 목표보다 효율적으로 분석되었다는 결론을 내렸다.

“한편 법률초안 작성자를 위한 점검목록의 준수정도는 선진 규제팀에 의해서 세세히 준수되지는 않았다. 하지만 법무과를 가지고 있는 각 부처들은 법률초안 작성자를 위한 점검목록을 법규초안을 작성하는 과정에서 점검하였다. 내각수준에서는 법규에 대한 영향의 초점이 명확해지고 효과적이 되었다. 그러나 규제영향의 감소를 위한 노력은 일반적으로 그 초점이 다소 약했다.”(OECD 2007: 46)

결론적으로 내각사무처에서의 결과평가를 위한 경험적인 정보 상태는 위원회 및 중앙행정기관과 비교하여 볼 때(다음 장을 볼 것) 매우 빈약하다고 규정할 수 있다. 이 주제에 대한 학술적인 연구는 지금까지 없다. 이러한 흠결은 이 논문에 의해서 채워질 것이다(3.3.3 장을 볼 것).

3.3.2.3. 중앙행정기관

2000년부터 2006년까지의 연구기간 사이에 스웨덴의 중앙행정기관에 의한 결과평가의 시행 평가를 위한 가장 넓은 범위의 기초는 중앙행정기관들이 매년 심플렉스 명령 제4조에 따라 심플렉스 결과평가를 위해 그들의 업무에 대하여 제출하는 보고서이다. 2005년까지 일 년에 한 번 발간하여 의회에 제출하였던 법규 간소화작업에 관한 정부 보고서를 위한 기초를 설명하고 있기도 하였다. 이러한 자료의 평가에서는 이 자료들이 정부에 대한 행정기관의 자체설명이면서 작업명령(SFS 1995: 1322)에 따른 일반적 경과예측이 아니라 단지 심플렉스 결과평가(SFS 1998: 1820)와 관련이 있다는 점을 주의하여야 한다. 행정기관 수준에서의 결과평가의 수행을 위한 그 밖의 참고자료들은

NUTEK의 연차결산보고서이다. 이 보고서에는 저자가 수행하였던 전문가 인터뷰 및 2003년도에 특정한 질적 요소들의 관점에서 분석되었던 농업 중앙행정청의 22개의 결과평가에 대한 평가연구가 실려 있다. 2007년의 스웨덴에서의 규제개혁을 위한 OECD의 평가에는 형식적인 RIA-체계의 설명이외에 행정청 수준에서의 결과평가의 수행과 관련한 정보들은 담겨 있지 아니하다. 아래에서는 심플렉스 분석의 우선 수행 과제에 관한 중앙 행정기관 정부보고서의 중요 내용을 설명한다.

- 1999년의 정부보고서: 심플렉스 결과평가의 시행과 관련하여 많은 행정기관들은 그들이 이미 Remiss(레미스)-절차 형식과 기업과 다른 수범자들과의 긴밀한 협조아래 새로운 규정 작업을 하면서 기초적 결정들을 준비하기 위하여 수많은 활동을 펼쳐왔다고 주장하고 있다. 이러한 주장을 통하여 새로운 수단에 대해 상당한 방어적 자세를 명확히 하고 있다. 왜냐하면 몇몇 행정기관들은 작업명령과 심플렉스 명령에 따른 결과평가의 시행을 이중적 의무라고 이해하는 것이 남아 있기 때문이다. 부분적 의혹에도 불구하고 심플렉스 점검목록(표 7을 비교)은 많은 행정기관들이 매우 실용적인 작업도구라고 여기고 있으며 그 가장 중요한 효과는 점검표에 적혀있는 문제제기에 대한 고려를 강제하는 것이라고 보고 있다. 대부분의 행정기관들이 시행한 심플렉스 결과평가의 건수에 대해서는 말하지 않고 있다. 1999년 심플렉스 결과평가에 따른 작업성과에 관한 보고서를 제출한 31개의 행정기관 중 단지 4개의 행정청만이 그 해에 경제부의 심플렉스 작업팀과 어떠한 방식이든 접촉을 하였을 뿐이다.
- 2000년의 정부보고서: 경제부의 심플렉스 작업팀은 2000년에 총 284건의 중앙행정기관의 심플렉스 결과평가에 대한 정보를 제시하였다. 대부분의 행정기관은 그들의 보고서들¹²⁵⁾ 속에 심플렉스

125) 2000년에는 48개의 중앙행정기관이 심플렉스 명령에 따라 보고서를 제출하였다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

명령이 그들에게 심플렉스 결과평가를 위한 좋은 도구로서 제공되었다는 의견을 표시하였다. 이 명령들은 소기업 사무에 더 많은 주의를 기울이도록 하는데 기여했다고 한다. 심플렉스 점검 목록에 제시되어 있는 기업 및 경제단체와의 상의와 관련하여, 대부분의 행정청은 입법 작업에서 NNR(선진규제를 위한 스웨덴 경제단체)과 다른 경제단체와의 상의를 하는 것은 이미 오랫동안 그들이 의무적으로 행해오던 작업의 일환이라고 한다(Skr. 2000/01: 143: 8). 행정관정이 앞으로 어떠한 지원을 받아야 하는지의 문제와 관련해서는 대다수가 방법에 대한 보다 포괄적인 정보, 더 많은 보수교육 및 지속적인 발전이라고 언급하였다. 또한 몇몇 행정청은 경제부의 심플렉스 작업팀과의 보다 밀접한 협력이라고 답하였다.

- 2002년 정부보고서: 심플렉스 결과평가의 적용과 관련해서 그 적용의 질은 행정청마다 다양했다. 정부는 작업명령을 위한 조사위원회 결과에서 결과평가에 의한 행정청의 작업을 위한 개선 제안들이 기대되었다(SOU 2004: 23). 세 번째 정부보고서는 전체적으로 행정적 부담의 감축을 위한 주제가 전년도 보다 뚜렷하게 많은 부분을 차지하고 있다.
- 2003년 정부보고서: 행정청들은 심플렉스 결과평가에 따른 그들의 작업에 대해서 압도적으로 긍정적인 평가를 하였다. 어떤 경우에는 심플렉스 결과평가의 수행이 요구되지 않는 경우에도 수행을 하였다. 수범자 집단과의 상담은 대부분의 행정청에서 지속적으로 있었고 이러한 절차는 결정절차 및 작업절차의 당연한 부분으로 여겨졌다. 또한 Remiss-절차 이외의 부분에서도 그러했다(예를 든다면, 공식적 접촉 또는 특별히 선별된 자문단에 의한 고객과의 만남 형식으로 이루어 졌다)(Skr. 2004/05: 48: 26ff).

하지만 이 가운데 단지 32개만이 소기업에 중요한 규정작업을 하여 결과평가의 수행을 위한 의무를 부담하였다.

- 2004년 정부보고서: 다섯 번째 정부보고서는 EU-규정과 관계에서 심플렉스 결과평가의 많은 부분을 다루고 있다. 행정청의 비판은 EU의 포괄조항에 대한 심플렉스 명령의 적응성 부족에 집중되어 있다. 예를 든다면 EU-법은 식료품 관리청(Livismedelsverket)의 경우에서 행정청을 통한 규정의 완성을 식료품 관리청이 어떠한 제안들도 철회하거나 본질적으로 변경할 수 없도록 하는 정도로 강력하게 통제하고 있다. 또한 자세한 결과조사를 위한 시간이나 Remiss-Zeiten의 연장을 하지 못하게 하는 기간설정도 있다고 한다(Skr. 2003/2004: 8: 9). 정부는 이러한 비판에 대하여 EU-문항의 입장표시를 위한 새로운 표준제안을 재사하는 것으로 대응하였다(Skr. 2003/2004: 8: 9). 동시에 이전 해와 마찬가지로 네 번째 정부보고서에 있던 행정부담의 감축과 규제 간소화를 위한 문제들도 많은 관심을 보였다.
- 2005년 정부보고서: 몇몇의 행정기관들은 심플렉스 명령이 그들의 법규 안들에 실질적인 영향을 주지 못했다고 하였고 언급하였다. 반면에 다른 행정기관들은 심플렉스 명령이 입법절차에서 소기업의 조건들에 대한 구조화된 고려를 하도록 하였으며 심플렉스 결과평가가 불필요한 행정부담 설정에 대한 통제기능의 역할을 하였다고 언급하였다. 행정기관들은 이후 불필요한 이중 작업을 하지 않기 위하여 작업-명령과 심플렉스 명령의 통합을 무엇보다도 중요한 정책으로 표시하였다. 규범수범자들에 대한 의견수렴의 다양한 형식들은 거의 대부분의 행정청에서 포괄적으로 이용이 되었고 대부분 이미 입법절차 초기단계에서 이용이 되었다(형식적인 Remiss-절차보다 이전에). 또한 2005년부터 많은 행정청들은 입법절차를 투명하게 하고 동시에 본질적인 심사기준에 대한 고려를 확실하게 하도록 하는 자체적인 표준화된 ‘법규절차’를 시행하였음이 나타나고 있다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

2003년에 스웨덴의 행정청에서의 결과평가 수행에 대한 학술적 연구로 스웨덴 환경보호청(Statens Naturvårdsverk)의 22건의 결과평가를 다양한 평가기준의 관점에서 분석한 것이 있다. 결과적으로 스웨덴 내부에서의 결과평가 수행이라는 점에서 선구적 기관인 행정기관의 연구는 기존의 GFA-요구사항들을 잘 준수한 것이라고 진단을 하였다(Åsa Persson 2003: 13). 결과평가문서들의 범위는 상당히 들쭉날쭉한데(1에서 85쪽), 평균 10쪽 정도이다. 결과평가가 대부분 매우 늦게 수행되었고 특히 사후에 정당화되거나 이미 정해진 결정의 ‘합리화’에 이용되었을 것이라는 점이 지적되었다(Åsa Persson 2003: 18). 연구의 매우 흥미로운 결과는 행정청이 결과평가의 완성을 위해 자주 외부의 전문가들에 의존했다는 점이다.

저자에 의해 수행된 전문가 인터뷰를 통해 스웨덴의 심플렉스 결과평가가 행정청의 수준에서 폭넓게 수행되었다는 것이 확인되었다(2007년 스톡홀름 대학교 인터뷰, NUTEK 2007, 스웨덴 농업 중앙행정청 2005¹²⁶). 반면에 내각과 위원회의 수준에서는 그 정도에 이르지 못했다(2007년 스톡홀름 대학교 인터뷰). 하지만 행정청에 의한 결과평가의 발간은 체계적이지 않다. 결과평가문건들의 대부분이 Remiss-절차에 따라 인터넷을 통해 공개적으로 접근할 수 있으나, 보통은 행정청의 홈페이지 상에서 중요한 자리를 차지하지는 못하였다(저자의 인터넷 조사; OECD 2007: 53). 행정청에 의해서 생산되고 NUTEK에 의해서 알고 주도한 심플렉스 결과평가들의 수는 2005년에 182건에서 2006년에 234건이었다. 결과평가의 질은 매우 다양하다(NUTEK 2006; NUTEK 인터뷰 2005; 스웨덴 농업 중앙행정청 2005). 결과평가 문건들이 입법 절차 마지막 단계에 이르러서야 비로소 작성된 경우도 드물지 않다(‘형식적 적용’, 스웨덴 농업 중앙행정청 인터뷰 2005). NUTEK이 처

126) NUTEK이 제출한 심플렉스 결과평가의 약 40-50%는 농업중앙행정청의 것이다.

음에 행정청의 심플렉스 결과평가의 질에 대한 어떠한 평가를 하지 않았던 반면에(결과평가가 “좋음”, “다소 좋음” 또는 “좋지도 않고 나쁘지도 않음”인지 여부에 대한 기록지상의 주의를 제외하고), 2007년부터는 심플렉스 명령의 정해진 기준이 체계적으로 평가되고 있다(적용대상이 되는 기업의 수가 적시되었는가?, 대안이 기술되었는가? 등). 하지만 지금까지 이러한 자료전체에 대한 어떠한 공적인 평가도 없다. 높은 정도의 전문지식이 요구되는 기술적인 규정에 관련되면, NUTEK 이 질에 대해 판단하기에는 매우 어려운 것이 대부분이다(NUTEK 인터뷰 2005).

3.3.2.4. NNR의 평가

스웨덴의 결과평가 수행과 관련한 지금까지의 경험적 연구 상황에 대한 설명에는 2002년부터 규정초안의 질에 대한 정기적인 평가를 발간해온 중심 기관이 빠져있다. 이 중심기관은 선진 입법을 위한 스웨덴의 경제우산조직이다(NNR).

표 8: NNR-법규 지표의 심사기준

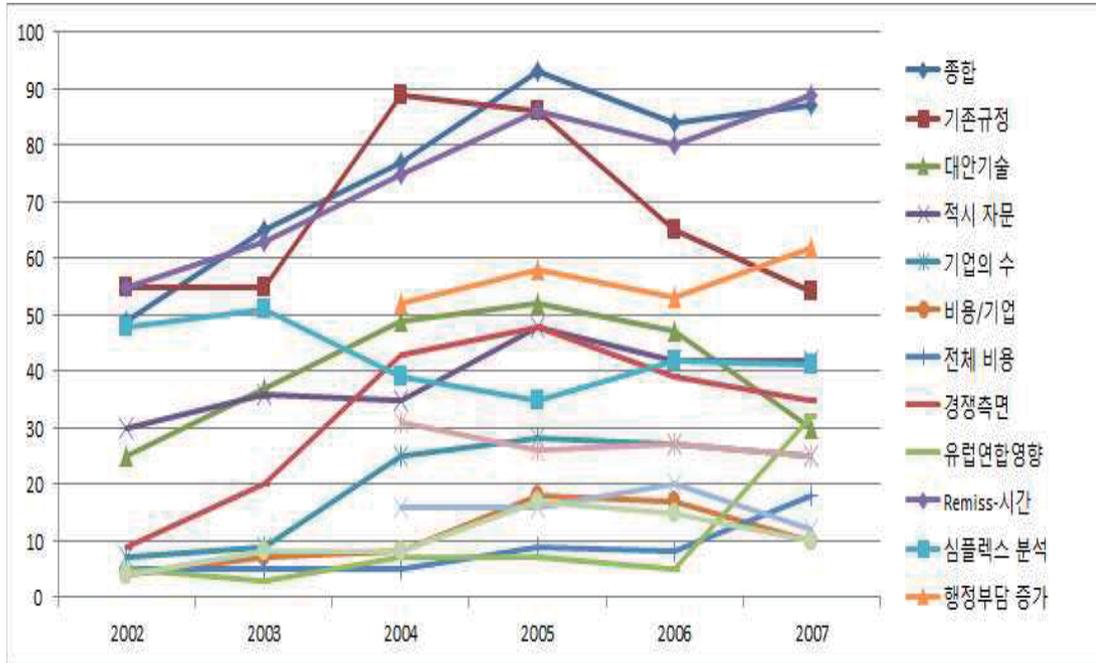
심사기준	설명
요 약	법규제안의 내용에 대한 종합적 설명이 있는가?
기존의 규정	사실관계에 대한 기존의 규정에 대하여 설명이 있는가?
대안 설명	제안된 규정에 대한 대안이 설명되어 있는가?
적시의 협의	최종적인 규정대안이 완성되기 전에 수범자와 협의 되었는가?
기업의 수	제정 또는 개정 규정에 의해서 얼마나 많은 수의 기업이 그리고 어떠한 분야가 영향을 받는지가 설명되어 있는가?

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

비용/기업	규정안의 직접 수범자의 비용이 산출되었는가?
전체 비용	모든 적용 기업들의 전체비용이 산출되었는가?
경쟁의 면	경쟁과 관련한 문제가 분석되었는가?
명확성(Goldplating)	규정이 EU-법과 어떠한 관계에 있는지 명확하게 제시되었는가?
의견수렴시간	협의시간이 최소한 3주가 되었는가?
심플렉스 분석	심플렉스 분석이 수행되었는가?
행정적 부담	제안이 기업의 행정적 부담에 어떠한 영향을 미치는가?
EU-근거	규정이 EU-규정들에 근거를 두고 있는가?

매년 발간되는 NNR의 “법규지표”의 중요한 자료는 아래에서 간략하게 설명한다. 하지만 NNR의 방법은 학술적 표준으로는 충분하지 못하다는 점을 밝힌다. 왜냐하면 몇몇 개의 심사기준은 충분하지 못하게 작성되었으며 따라서 평가에서 주관적 요소가 매우 높다는 점이다. 예를 든다면 규정안의 기업에 대한 행정적 부담의 영향 평가는 NNR내부의 개별 작업자의 경험적 지식에 기초한 평가에 기반을 두고 있으며, SKM-평가(NNR의 구체적인 수자가 말한 것처럼) 또는 기업에 대한 설문(2005년의 NNR의 인터뷰)에 기반 하지 않고 있다. 또한 NNR의 데이터베이스는 법안의 종류에 따라 구별하지 않고 NNR이 의견을 낸 모든 제안(위원회제안, 정부법률초안과 명령초안, 행정청의 규칙)들에 따라 구별하고 있다. 표 8은 NNR-법규지표에 관한 개관이며, 그림 17은 2002년부터 2007년 사이의 NNR-법규지표의 결과에 대한 추세를 보여준다.

그림 17: NNR-법규지표 2002-2007



비고: NNR의견을 표시한 해당 연도의 각각의 법규초안(위원회평가, 정부 제출 법률안과 명령초안, 행정청의 규칙)들을 %로 표시하였음.

적색: 감소추세; 굵은 선: 증가 추세

NNR-법규지표의 자료들은 다음과 같은 추세를 보여주고 있다.

- 스웨덴의 법안들 대부분에 요약이 포함되어 있다.
- 서면에 의한 협의과정의 최소기간은 보통 3주이다.
- 상대적으로 자주(>50%) 기존의 법규(현재의 법적 상태)가 법안 속에 설명되어 있다.
- 법적 규정의 비용적 결과와 기업에 대한 전체 비용이 NNR의 평가에 따르면 매우 적은경우에만 설명되어 있다.
- 전체의 25% 정도에서만 수범자들에 대한 적시의 협의가 진행되었다(즉, 완성되어진 법규안의 최종 완성 전 협의).

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

- 심플렉스 분석이 수행되어진 초안의 비율이 지난 수년간 감소한 반면에 행정적 부담은 증가하였다.
- NNR에 따르면 특별히 긍정적인 경향이 수범 기업들의 수의 제시에서 나타났다: 2002년에는 단지 6%의 초안에서만 그와 같은 수치에 의한 제공이 있었으나 2007년에는 40%에 달하였다.
- NNR-자료는 ‘명확성(goldplating)’지표가 2007년도에 특별히 높게 나타났음을 보여주고 있다. 하지만 NNR은 이 지표에 대해서 방법론적 기초에 대한 평가가 불가하였으며 증가는 EU-법과 어떻게 관계를 가지는지에 대한 내용이 법규초안들 속에 설명되어 있는 것만을 의미한다는 것을 스스로 인정하였다(왜냐하면 그것이 본래의 심사기준이었기 때문이다. ‘goldplating’이라는 표시는 그러한 점에서 잘못된 것이다).

3.3.3. 스웨덴 정부제출안의 법률결과 설명에 대한 경험적 분석

아래에서는 스웨덴 정부제출안에 대한 연구결과를 소개한다. 그 목표는 내각사무처 부문에서 행해지는 법안준비단계 중 결과평가규정의 수행의 정도에 관한 경험적 인식의 도출이다.

3.3.3.1. 연구전체의 특징

여기서는 2006년도에 스웨덴 정부가 제출안 132건에 대해서 평가를 한다. 정부제출안에는 총 549건의 법률안이 포함되어 있다. 이 숫자의 해석에는 스웨덴에서는 어떠한 법률의 개별 개정안이 - 독일과는 달리 - 모두 독자적인 법률안으로 기록되어진다는 점을 주의하여야 한다.¹²⁷⁾ 반면에 독일에서는 다수의 기존의 법률들 가운데 내용적으로 상호 결

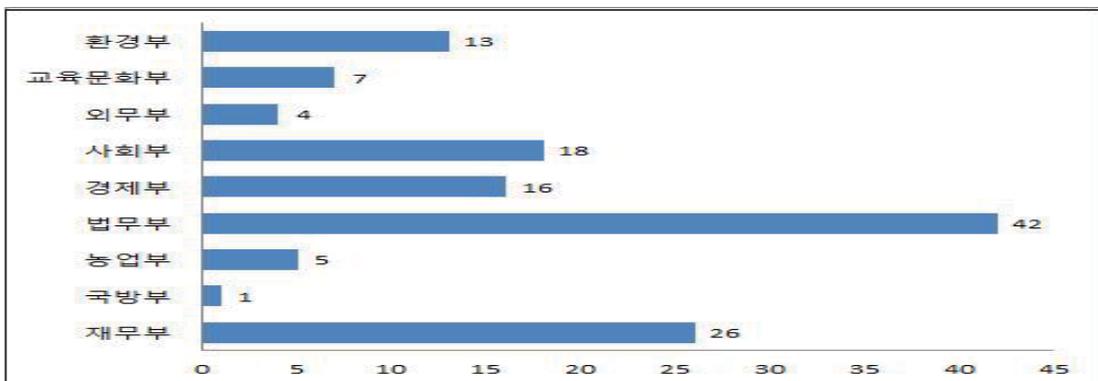
127) 조사 대상이 된 스웨덴 정부의 제출안의 36%가 1건의 법률(개정)안을, 18%는 2건, 11%는 3건의 법률초안을 포함하고 있다. 모든 정부안의 8%는 10건 이상의 법률초안으로 구성되어 있다. 조사대상이 된 정부제출안은 평균적으로 4건의 법률초안을 포함하고 있다.

합된 다수의 변경내용들을 하나의 개정 법률 속에 종합하는 경우가 보통이다. 스웨덴에서는 정부제출안 속에서 위와 유사한 요약이 이루어진다. 2006년 스웨덴의 정부제출 안의 수와 같은 해의 독일 연방정부의 법률안의 수를 비교하여보면, 그 차이가 상대적으로 작다는 것을 알 수 있다(스웨덴 132건의 정부안, 독일: 154건의 연방정부 법률초안).

연구대상 전체의 대부분 정부제출안(그림 18)은 법무부의 소관이며 (32%), 재무부(20%), 사회복지부(14%), 경제부(12%), 환경부(10%)가 그 뒤를 잇고 있다. 교육, 과학 및 문화부는 정부안의 5%에 대하여 주도 책임을 부담하였다. 농업부와 외무부는 각각 4%이며 국방부가 가장 뒤에서 있다(1%).

조사된 정부제출안의 3분의 1 이상(34%) EU-법의 전환 규정을 포함하고 있다. 이 자료의 해석에서는 여러 건의 정부제출안들이 완전한 EU-지침의 전환 또는 EU-명령에 대한 적응을 지향하고 있지만, 한편에서는 다른 제출안들은 EU-법 적응을 위한 개별 규정만을 포함하고 있고 동시에 자국에 그 기초를 두는 규정들을 포함하고 있다는 점을 주의하여야 한다. 2006년도에 10건 이상의 정부제출을 제출한 정부부처 가운데 경제부(50%), 환경부(46%), 재정부(42%)는 EU에서 야기된 초안들이 높은 비율을 차지하고 있는 반면에 법무부(24%), 사회복지부(17%)의 경우는 그 비율이 평균이하를 보이고 있다.

그림 18: 분석 대상 정부제출안의 출처

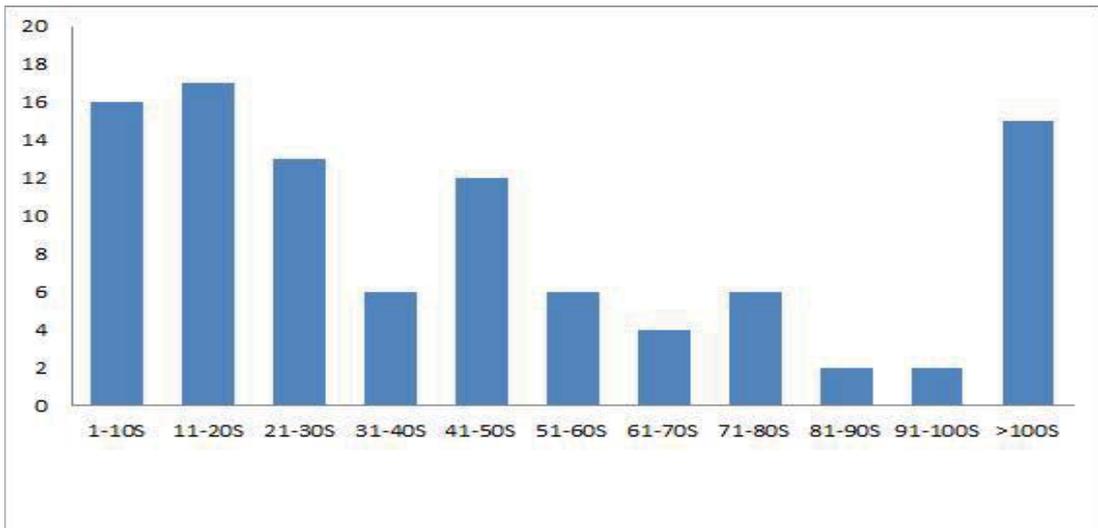


비고: 정부제출안의 건수는 절대적 건수

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

독일의 법률초안의 분석에서는 초안 속에 법률조문이 몇 쪽을 차지하고 있는지를 분석했다. 하지만 이러한 분석은 스웨덴에서는 그다지 언급할 가치가 없다. 왜냐하면, 개정안들은 기본적으로 개요 속에 설명되기 때문이다. 따라서 건수의 비교분석은 하지 않는다. 이러한 이유로 여기서는 초안문건의 쪽 수에 대한 설명은 하지 않는다. 그러나 “입법이유의 양(쪽 수)”이라는 지표의 측면비교는 하였다. 그림 19에는 조사한 정부제출안 속에서 입법이유가 얼마나 많은 양(쪽 수)을 차지하였는지를 보여준다. 스웨덴에서 정부제출안의 근거는 대개 매우 포괄적이다. 2006년의 모든 정부제출안들의 거의 절반이 40쪽 이상이며, 20%는 80쪽을 넘어서기도 하였다. 그 중간 정도는 54쪽 정도이다. 이에 더해서 평균 45쪽의 부록이 있다. 이 부록에는 예를 들면, 각 협의단계의 표시, 이전의 정부초안, 위원회보고서 요약, 연구결과 또는 EU-지침의 조문 등과 같은 추가적인 정보가 담겨 있다. 2006년도의 정부제출안은 평균 115쪽 정도이었다.

그림 19: 정부제출안 입법근거의 쪽 수



비고: S=쪽수; 초안문구와 부록을 제외한 쪽 수

대부분의 정부제출안(93%)은 목차부분에 국가와 필요한 경우에는 경제관련 비용에 대한 자료를 포함하는 결과비용예측을 위한 자체적인 분류점(“결과”, “결과평가” 또는 “경제적 결과”라고 하는 제목아래)을 가지고 있다. 다른 결과의 면 및 가능한 규정대안들은 다른 분류영역에서 상응하는 물적 관계들 속에서 다루어진다. 결과비용예측의 문서부분은 보통 단지 몇 쪽에 불과하다: 모든 정부제출안의 거의 3분의 2가 1쪽 또는 2쪽의 분량이다. 모든 정부제출안의 9%만이 결과비용예측 부분에 4쪽 이상을 할애하고 있을 뿐이다.

3.3.3.2. 법률준비의 종류와 협의

스웨덴의 특별한 점은 위원회제도에서의 법률초안 준비과정이다(2.2.3을 볼 것). 앞서의 경험적 연구에서 46%에 해당하는 규정초안의 준비가 하나 또는 다수의 국가조사위원회의 지원을, 8%가 외부 연구 또는 보고서를 통한 위탁에 의해 이루어졌다. 그와 같은 연구는 하나 또는 다수의 중앙행정기관을 통해 빈번히 있었다. 중앙행정기관은 내각부처와는 반대로 수행과제를 파악하고 법규수범자와 직접 접촉하였다. 정부제출안의 거의 20%의 경우들이 다수의 준비되어진 연구 그리고/또는 다수 위원회의 평가에 기초하고 있다. 조사대상 정부안의 46%는 정부제출안 서류에 준비된 위원회들 또는 연구/보고서에 대한 참고자료가 없었다.

2006년 제국의회에 제출된 정부제출안의 준비를 위해 관여한 위원회의 평균적인 작업시간은 21개월이었다. 이 수는 스타판 마그누손(Staffan Magnusson, 2001)과 킴 프로스(Kim Fross) 그리고 마리 우르빙(Marie Uhrwing, 2003: 45)이 스웨덴의 국가조사위원회의 평균 작업시간을 2년간 조사한 결과이다. 하지만 이러한 숫자의 해석에서는 위원회조직내의 종사자의 수가 상당히 다양하다는 점을 주의하여야 한다. 또한 규정영역의 복잡성, 위원회 작업시간의 양들이 결코 단순한 단선적

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

관계 속에 놓여있는 것이 아니다. 정부훈령을 통해 부과되어 있는 위원회의 작업시간은 무엇보다도 정치적 문제가 얼마나 시급하게 다루어져야만 하는가에 달려있다. 예를 든다면 2001년 9월 11일 발생한 세계무역센터의 테러의 결과에 따라 설치된 두 개의 위원회는 각각 16개월과 12개월 만에 평가를 제시하였다(SOU 2003: 32 그리고 SOU 2005: 70). 신기술 분야와 같이 그 발전 속도가 매우 빠르기 때문에 상대적으로 단기적인 규정들이 요구되는 분야의 경우도 위원회는 유사하게 대처한다. 예를 든다면, 다양한 제공자를 통한 무선통신안테나의 공동이용의 가능성 조사를 위한 위원회는 단지 9개월 만에 보고서를 제출했다(SOU 2005: 97). 반면에 연금생활자대우 위원회는 50개월 동안 작업을 하였다(SOU 2001: 101).

위원회에 의해서 제출된 평가서(부분평가서와 최종평가서)를 Remiss에 송부하는 것은 스웨덴에서는 일반적이다. 즉, 모든 관심이 있는 참가자들에게 공개하고 서면 협의절차에 회부하는 것이다. 보통 협의절차 참가자들은 정부제출안에 부록으로 첨부된다. 여기서 조사된 표본 가운데 91%가 그러한 경우이다.¹²⁸⁾ 반면에 9%의 경우는 누가 위원회 평가를 위한 Remiss-절차에 참가했는지가 정부제출안에서 뚜렷하게 나타나지 않은 경우이다. 장래의 법률적인 규정과 관련하여 Remiss-절차의 가장 중요한 결과는 스웨덴에서는 보통 제출안 속에 설명이 되어 있다(2006: 92%¹²⁹⁾). Remiss-기관은 대부분 정해진 부분과제에 따라 대부분 내용적으로 구성되어 있다. 그밖에 Remiss-회답의 충분한 요약은 보통 정부제출안 속에도 표시되어 있는 주도 부처의 독자적인 서류의 형태 속에 있다.

128) 백분율은 준비과정에서 최소한 하나의 위원회가 구성되었던 정부제출안의 전체 건수가 기준이다.

129) 나머지 8%의 경우는 다음과 같이 구성되어 있다: 협의절차 참가자의 의견과 입장에 관한 내용에 대하여 본문 장에 설명하지 않고 주관부처의 요약에 연결한 경우 5%, Remiss-의견의 내용에 대한 아무런 의견도 달지 않은 경우 3%.

위원회보고를 위한 Remiss-절차가 종료한 이후의 다음의 입법절차 (또는 정보조달을 위한 대안적 절차의 종료 후, 예를 들면 외부 연구, 중앙행정기관의 보고서 또는 다른 사회·정치적 영역을 통한 Input)는 내각사무처에서의 정부제출안 생성이다. 정부안 55%가 주도 부처에 의해서 준비가 되고, 3%의 경우는 부처 간 조직에 의해서 준비가 된다. 2006년도 정부안 가운데 42%는 어떠한 종류와 방법에 의해서 행정부 내부의 입법준비가 되었는지에 대한 설명이 없었다. 이 자료들은 위원회, 외부연구 또는 중앙행정기관의 연구에 의해서 준비된 모든 경우 중 3분의 2에 해당하는 경우에서 입법준비를 위한 어떠한 내용도 내각사무처 내에서는 만들어지지 않았음을 보여준다. 이는 이 경우들의 과반수가 넘는 법률초안들이 위원회 또는 중앙 행정기관의 의견을 넘겨받고 내각부처가 이와 상당히 독립적이면서 고유한 작성초안을 만들어내지 못했다는 것이 원인일 수도 있다. 이러한 결과들은 내각 사무처내의 전문 부처 간 조직적인 공동결합에도 불구하고(2.2.1 볼 것) 대부분의 법률초안들이 전문 부처 내부에서 주도적으로 작성되거나 또는 위원회/행정관청으로부터 넘겨받고 있다는 것을 명확하게 보여준다. 반면에 법률의 완성을 위한 전문 영역 간 작업조직은 예외라고 하겠다.

내각사무처 내부에서 작성이 된 법률초안들은 대부분 서면 협의절차 ('remiss')에 회부되었다(해당 정부제출안의 89%). Remiss-참가자에 대한 정보는 정부제출안의 주요부분(18%) 또는 부록(80%)속에 제시되었다. 단지 예외적인 경우들에서 누가 Remiss-절차에 참가했는지에 대한 정보가 없을 뿐이다(2%). 협의자의 의견은 대부분 정부제출안의 주요 문장에 재차 제공이 된다(90%). 그 밖의 경우에는 정부제출안들이 협의자의 의견에 관한 어떠한 투명성도 기술하지 않았다(다른 간행물에 참조토록 한 것 1%, Remiss-입장표명의 내용에 대한 자료 없는 경우가 9%).

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

해당되는 기관들을 협의모임('remissmöteä)에 초청하는 것은 서면에 의한 협의절차의 대안적 또는 보충적 가능성의 하나이다. 협의의 이러한 변화는 12건의 정부제출안에서 나타났다(조사 대상 전체 중 9%). 이 9건의 경우에서 협의모임은 서면에 의한 Remiss-절차를 위한 보충적 수단으로 이용되었다. 3건의 경우는 전적으로 협의모임만이 있었으며 서면에 의한 절차는 진행되지 아니 하였다.

그밖에도 법률안의 적용대상이 되는 행정관청과 수범자들의 의견과 예측을 비공식적 방법을 통해 수집하는 가능성도 있다. 하지만 정부제출안 지침에 따르면 이와 같은 입법절차에서 서면에 의한 협의과정 또는 협의모임의 대안으로서 정보조달의 방법은 예외적인 것이다(Ds. 1997: 1: 27). 수집되어진 자료들은 실제 업무에서 이러한 요구사항들이 충족되었음을 확인하여 준다. 모든 정부제출안의 3%만이 비공식적 방법에 의한 정보조달의 결과이고 서면 Remiss-절차도 협의모임도 없었다고 보고되었다. 전체적으로는 모든 정부제출안의 10%가 비공식적 방법을 통해 정보가 조달되었다고 설명되어 있다. 비공식적 방법은 동시에 많은 경우에서 특정한 면의 설명을 위한 공식적 협의절차를 보완하기 위해 이용되었다. 대부분의 정부제출안은 어떠한 기관과 비공식적인 방법을 통한 정보가 교환되었는지를 투명성 있게 제시한다. 하지만 2건의 경우에는 누가 비공식적인 방법을 통하여 협의되었는지에 대한 아무런 설명도 없었다. 이러한 결과들의 해석에 있어서는 정보조달에 있어서 비공식적 방법들이 어느 정도의 역할을 했는지에 대한 설명이 모든 경우에 다 있는 것은 아닐 것이라는 점을 주의하여야 한다.

거의 모든 정부제출안(98%)이 하원에 제출되기 이전에 제출안의 내용에 대한 최소한 한 번의 공식적 협의가 있었다는 점은 확실하다고 요약할 수 있다. 당사자들은 입법절차의 보다 많은 단계에서 그들의 의견을 제시할 수 있는 가능성을 자주 가졌다. 왜냐하면 Remiss-절차는 위원회보고는 물론 가능한 전문가 안을 위해서도 개최되었기 때문

이다. 보통 협의절차는 서면에 의한 방식으로 진행되고 높은 정도의 투명성이 나타났다. 대부분의 경우 누가 협의대상이었으며 어떠한 지위 그리고 협의기관의 어떠한 의견이 개진되었는지에 대하여 사후에 잘 파악할 수 있었다.

공식적인 내각 결정전에 법률개정 또는 새로운 법규범을 위한 제안들은 스웨덴 헌법(RF) 제8장 제18조에 규정되어 있는 조건들에 따라 법 형식 심사 및 합목적성과 수행에 관한 문제에 대한 의견제시를 위하여 입법원(Gesetzgebungsrat)에게 의견을 묻도록 되어 있다(2.2.4를 볼 것). 2006년 정부제출안의 82%가 입법원에 의견표시를 위해 송부되었다. 그밖에 정부제출안의 14%가 법규내용의 성질을 근거로 입법원의 청문이 불필요하거나 법규내용 자체의 중요성이 매우 낮다는 내용을 담고 있다. 정부제출안의 4%는 입법원의 청문에 대한 문제에 어떠한 설명도 하지 않고 있다.

3.3.3.3. 결과평가를 위한 요구사항들의 수행

결과평가를 위한 규정의 수행과 관련한 정부제출안에 대한 조사는 다양한 사회영역에서의 가능한 ‘결과’와 정부제출초안의 비용과 편익과의 관계를 비교 검토하는 설명에 기본적으로 높은 측정가치를 우선으로 둔다. 그밖에 현재 상태(Ist-Zustand, Status Quo)에 대한 상대적으로 자세한 설명, 법규필요에 대한 입증 및 복잡한 문제와 목표 서술이 특징적이다. 2006년도 정부제출안의 경험적 분석에서는 단지 내각사무처를 위한 해당 지침 및, 설명서들, 점검 목록 속에 담고 있는 결과평가를 위한 요소들만이 조사되었다는 점을 주의하여야 한다. 또한 특정한 결과평가요소들로서 매우 빈번히 측정되기는 하지만 중앙부처수준에 대해서는 명백하게 규정되어 있지 않은 요소들도 주의하여야 한다. 법원제도에 미치는 규정제안의 잠재적 영향과 많은 제안들 중 일부 제안이 야기할 수 있는 소송 빈도도 주의할 점에 속한다. 또

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

한 성별 평등대우에 미치는 영향의 적시, 통합 정치적 목표와 범죄에 대한 영향에 대한 기술은 내각사무처에서의 법률초안의 완성의 경우에 직접적으로 규정되어 있지 않다. 그럼에도 불구하고 이러한 점들은 정부제출안 속에 자주 언급되고 있다. 왜냐하면 이 점들은 위원회 조직을 위해 위원회설명서(Ds. 2000: 1)의 영역에서 결과평가를 위한 중요한 요소로서 설명되어 있기 때문이다. 기본적으로 결과기술에 있어서는 독일의 입법근거보다는 덜 형식적이지만, 정확하지 아니한 문제에 대해서는 자세하게 설명하지 않은 반면에 특정한 경우에 있어서 중요하다고 생각되어지는 내용 범위에서는 결과평가가 이루어진다.¹³⁰⁾ 특정한 영역에 대한 결과 문의에 대한 진부한 답변을 통한 요구사항의 구조적인 탈피는 스웨덴의 정부제출안에서 독일의 법률초안보다 뚜렷하게 적게 발견된다.

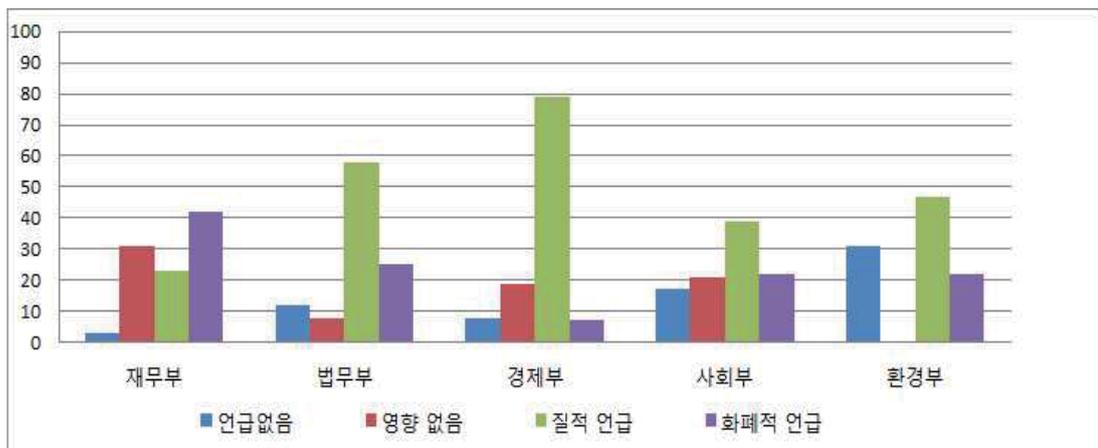
독일의 법률초안의 경우와 마찬가지로 2006년의 스웨덴 정부제출안들은 제안된 법규조건 그리고 이와 관련한 특정된 규정의 측면을 위한 대안들이 입법준비의 범주에서 고려가 되었는지 그리고 정부제출안을 위한 근거문구 속에 대안들이 설명되었는지에 근거하여 심사가 된다. 정부제출안 94%의 경우에서 대안들이 고려되었고 단지 6%의 경우에서만 그에 관한 언급이 없을 뿐이다. 종종 대안적 제안들이 협의기관의 부분으로부터 나온다. 또한 부분적으로 초안 작성자들이 다양한 규정조건 들의 장점과 단점을 그 자체로부터 자세하게 설명한다. 협의절차 참가자들의 대안들은 정부제출안에서 일부는 간단히 언급된다. 하지만 대부분에서는 부수적으로 왜 이러한 제안이 정부에 의해서 채택되었는지 또는 왜 이러한 것이 해당하지 않은지 설명되었다. ‘대안 없음’이라는 노골적인 심사는 대부분 이루어지지 않았다. 하지만 보통은 현재의 규정이 어떻게 보이는지 어떠한 문제가 나타났는지

130) 예를 든다면 조사대상이 어떠한 정부제출안에 대하여 유아에 대한 결과평가, 즉, 유아 및 그들의 생활관계에 초안이 미치는 영향에 대한 예측을 수행하는 경우.

에 대해서는 포괄적으로 설명되어 있다. 이러한 방식은 대안 없음 심사에 매우 가까운 것이다.

새로운 법규화에 관한 결정에서 중요한 면은 공공부분에서 어느 정도의 비용이, 그리고 얼마나 많은 집행 비용이 이와 결부되어질 것인지에 대한 문제이다. 2006년 정부제출안에 대한 분석은 계획된 법률 초안에 근거하여 공공부분에서 발생한 결과비용이 거의 절반의 초안(49%)에서 질적으로 설명되어있다는 것을 알려주고 있다. 정부제출안의 4분의 1(26%) 이상은 국가부문에 대한 재정적 영향에 대한 계량적 자료들을 포함하고 있었다. 정부제출안의 11%는 국가부문에서의 비용 결과에 대한 아무런 언급이 없으며, 14%의 경우에는 계획된 규정안이 국가예산에 영향을 미치지 않음을 제시하고 있었다. 많은 경우에서 비용계산 시 수많은 요소와 변수들이 어떠한 역할도 하지 못했다. 그래서 결과평가를 장기적으로 수행하여야 하는 의무(PM 1995: 2. 문항 6. 1)는 단지 초안의 3분의 1에서만(33.6%) 수행되었다. 반면에 나머지 3분의 2에서는 국가 부문에 대한 결과비용의 장기적 계산이 수행되지 아니하였다.

그림 20: 부처별 국가예산에 대한 결과비용(SWE)



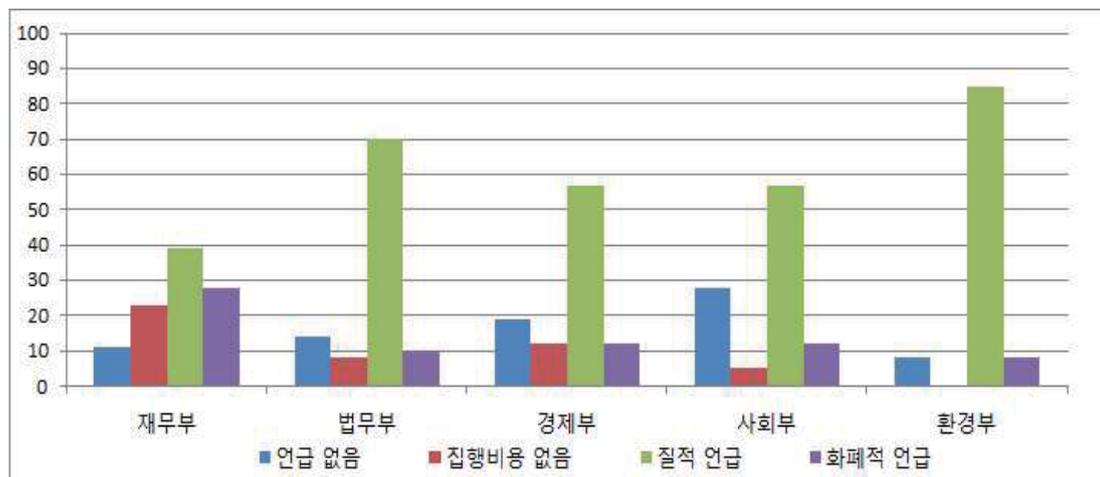
비고: 농업부, 국방부, 외무부 및 교육·학술·문화부는 매우 적은 경우(n<10)를 이유로 다루지 아니 함.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

공공부분에 대한 결과비용에 대한 조사에서 부처별로¹³¹⁾ 분석한 것에 따르면 환경부의 경우 국가에 대한 재정적 비용에 대한 자료의 제작 빈도가 낮은 것으로 나타났다(31%). 그에 반하여 재정부의 제출법률안에서는 공공부분에 대한 결과비용 자료를 제공하지 않은 경우가 특별히 적었다(4%). 동시에 재정부는 국가에 대한 비용이 발생하지 않는다는 언급을 가장 많이 한 부처이기도 하다(31%). 결과비용에 대한 화폐적 표시도 재정부의 경우에서 가장 많이 나타났다(42%). 국가부분에 대한 재정적 결과는 경제부의 제출안에서 가장 적게 계량적으로 표시되었다(6%).

기대되는 집행비용에 대해서는 정부제출안의 15%에서는 어떠한 언급도 없었으며, 10%의 경우에서 새로운 규정이 집행 비용 면에서 어떠한 영향도 없을 것으로 예상된다는 내용을 담고 있었다. 대부분의 경우(62%)에 집행비용은 항목별로 법률의 집행과 관련한 다양한 행정기관에 따라 질적으로 기술되었다. 집행비용을 구체적인 화폐적 표시로 언급한 경우는 정부제출안의 13%에 해당하였다.

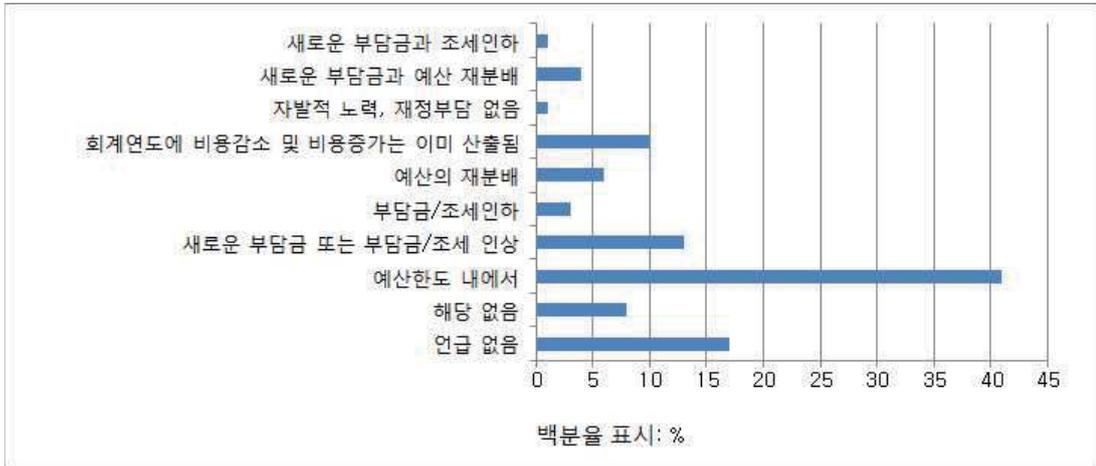
그림 21: 부처별 집행비용에 대한 정보(SWE)



비고: 농업부, 국방부, 외무부 및 교육·학술·문화부는 매우 적은 경우(n<10)를 이유로 다루지 아니 함.

131) 이 문장의 백분위 자료는 각각의 중앙부처의 조사대상 정부제출안의 전체 건수에서 차지하는 비율임.

그림 22: 규정제안의 재정관련 정보(SWE)



비고: 백분위 표시(%)에 의한 정부제출안

적은 경우의 수이므로 단지 제한적으로만 언급하여야 함에도 불구하고 집행비용에 대한 언급의 분포는 흥미롭다(그림 21).¹³²⁾ 그림에서는 사회부가 가장 빈번하게 집행비용에 대한 설명을 하지 않은 것을 보여주고 있다(28%). 반면에 환경부의 제출안은 가장 많은 경우에서 집행비용에 대한 질적 또는 화폐적인 설명이 이루어지고 있다(92%). 화폐적 정보는 독일의 경우와 마찬가지로 재정부에서 가장 빈번히 제공되고 있다(27%). 동시에 재정부는 집행비용이 발생하지 않는다는 언급을 가장 많이 한 부처이기도 하다(23%).

공공 예산에 대한 영향과 집행비용에 대한 설명이외에도 스웨덴의 중앙 부처들은 제출안 속에 제안된 규정의 재정조달에 관한 설명 의무를 부담하고 있다. 조사된 정부제출안의 75%가 재정조달에 관한 정보를 담고 있다. 동시에 기존 예산에 상응하는 세출의 범위에서 임의적으로 발생할 수 있는 초과비용이 조달되어야만 할 것이라든가(41%의

132) 아래의 백분위자료는 조사된 각 부처별 제출안의 전체 건수의 비율이다. 2006년에 10건 미만의 정부제출안을 제출한 부처들(농업부, 국방부, 외무부, 교육·학술·문화부)은 분석에서 제외하였다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

제출안) 현재의 회계연도에 이미 초과비용이 계산되어져야만 한다(10%의 제출안)라는 설명이 가장 많이 확인되었다. 그 밖의 5%에서는 재분배에 관한 재정조달이 예산에서 수행되어야 한다고 하였으며, 12%의 경우에는 새로운 요금 그리고/또는 요금인상 또는 세금인상의 실시를 통하여 새로운 정책에 대한 재정조달이 이루어져야 한다고 하였다. 반면에 단지 2%의 경우에서만 요금인하 그리고/또는 세금인하가 초점이 되었다(그림 22).

크로스 탭에서의 공공부문에 대한 비용과 재정조달은 위한 비용에 대한 진술에 대한 고려는 매우 유용하다. 상대적으로 많은 경우들에서 공공예산 비용이 설명되었거나 나아가 양적으로 표시되었다. 동시에 이러한 비용이 기존 예산의 범위에서 재정조달이 이루어질 수 있다고 확인하고 있다. 정부제출안에 따르면 결과비용을 야기하는 47%에 해당하는 초안들에 대한 재정조달이 기존 예산안에 규정되어 있었다. 이는 비용중립성이 새로운 규정초안의 관철을 위한 중요한 기준이라는 것과 필수적인 자원을 처리하기 위하여 새로운 과제를 기존의 수단들을 가지고 집행하는 것, 구조변화 또는 효율성을 높이기 위한 다른 방법들을 이용하는 것에 높은 부담이 있다는 것을 말하여준다.

지방자치단체에 대한 영향을 설명하는 것은 스웨덴의 입법절차에서 결과평가 요구사항에 속하는 것이다(Ds. 1998: 43: 64). 이러한 과제의 형식적 충족의 정도는 지금까지 설명한 기준(예산, 집행, 재정조달)의 경우보다 뚜렷이 낮게 나타난다. 64%에 이르는 정부제출안들이 지방자치단체 수준에서의 법률결과에 대한 어떠한 언급도 하지 않고 있었다. 5%의 경우에는 새로운 규정이 지방자치단체에 어떠한 영향도 미치지 않을 것이라는 의견을 제시하고 있었다. 영향에 대한 질적 진술은 전체 경우의 28%에서 나타났었다. 정부제출안의 3%는 화폐적 설명을 통하여 지방자치단체에 대한 영향을 기술하고 있다(그림 23).

경제부문에 대한 영향의 관점에서 스웨덴의 정부제출안들을 살펴보면 지방자치단체의 경우 보다 높은 정도의 형식적 수행의 정도를 보

여주고 있다. 그러나 그 정도는 예산, 집행비용, 재정조달 영역의 경우와 비교했을 때 낮은 것으로 나타났다. 38%의 정부제출안은 경제에 대한 영향에 관해 어떠한 언급도 없었으며(그림 23), 8%의 경우는 영향이 없을 것이라는 언급을 하고 있다. 반면에 2건 중 1건의 초안에서는 경제부문에서 기대되는 결과들에 관하여 질적인 기술을 하고 있다. 양적 설명은 매우 적은 경우에서만 발견된다(4%).

경제영향에 대한 설명을 개별 중앙 부처별로 자세히 살펴보면,¹³³⁾ 두 개의 부분으로 구분할 수 있다. 한 쪽은 환경부, 경제부 재정부로서 이들 부처는 각각 80%가 넘는 정부제출안에서 경제영향에 대한 설명을 담았다. 다른 쪽은 법무부와 사회부인데 이들 부처는 과반수가 넘는 정부제출안에 경제적 결과에 대한 설명을 하지 않고 있다. 자세히 보면 법무부 안의 40%, 사회부 안의 28%가 규정안의 경제에 대한 영향을 설명하고 있을 뿐이다.

1990년대 말의 소기업과 관련하여 특별한 결과평가(심플렉스 결과평가)를 위한 내각사무처의 특별 지침의 이행은 당시 정부가 소기업의 요구들을 정책형성단계에서부터 깊게 고려하여야 한다는 목표에 따라 추진되었다. 2006년 정부제출안의 29%가 새로운 규정의 소기업과 관련한 결과를 설명하고 있다. 하지만 동시에 이러한 결과설명 범위의 질들이 매우 다변적이라는 점을 주의하여야 한다. 전체적으로 볼 때 매우 적은 포괄적인 KU-분석이 심플렉스 점검목록의 의미에서 이행되었을 뿐이다. 보통은 KU-분석이 소기업에 대한 결과의 몇몇의 작은 부문에 대한 설명에만 국한되었다.

표준비용모델에 따른 경제영역에 대한 행정부담의 측정은 스웨덴에서 여러 해 전부터 관료주의철폐를 위한 중요한 역할을 하고 있으며 2003년부터는 많은 법 영역에 도입되어왔다. 2006년 의회에 제출된 정

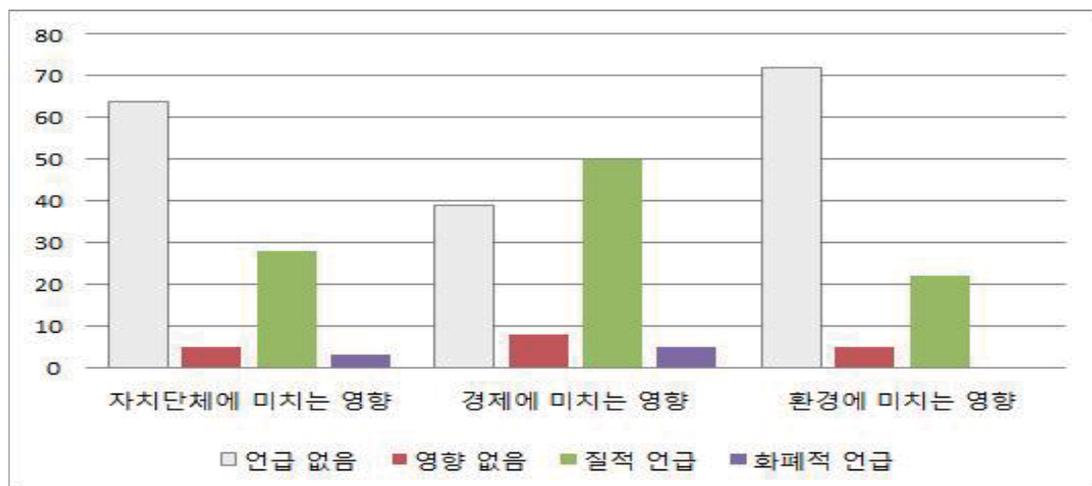
133) 매우 적은 건수 때문에(n<10) 농업부, 국방부, 외무부, 교육·학술·문화부에 대한 자체적인 분류는 하지 않음, 이어지는 글은 환경부, 경제부, 재정부, 법무부와 사회부와 관련이 있음.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

부제출안들의 77%는 이 문제에 대하여 어떠한 내용도 담고 있지 않았다.¹³⁴⁾ 8%의 정부제출안들은 행정적 부담이 감소될 것이라는 공지를 담고 있으며, 10%의 경우는 기업에 대한 행정 부담이 증가될 것이라는 공지를 하고 있다. 5%의 정부제출안은 행정적 부담에 관한 기술을 하고 있으나 그것이 행정부담의 감소 또는 증가에 해당하는지 여부를 명백하게 설명하지 않고 있다. 개별 기업별 기대되는 노동비용의 의미에서 어떠한 구체적인 양적 설명은 불과 몇몇의 정부제출안에서만 발견된다. 행정부담의 측정을 위한 SKM-Method에서 제시하는 개념(정보제공의무, 관료비용)들은 스웨덴의 정부제출안에서는 찾아볼 수 없다. 즉 행정적 부담은 그에 상응하는 개혁적 용어의 사용과는 무관하게 기술되었다.

기대되는 환경영향은 22%의 정부제출안에서 다루어졌으며, 5%의 경우는 환경에 대한 영향이 없을 것으로 설명하고 있다. 73%의 정부제출안은 가능한 환경영향에 대한 아무런 언급이 없었다(그림 23).

그림 23: 지방자치단체, 경제 및 환경에 대한 영향(SWE)



비고: 조사대상 정부제출안에 대한 백분위 자료

134) 몇몇 정부제출안에서는 공공행정에 대한 행정적 부담이 어느 정도 증가하는지 또는 감소하는지를 설명하고 있었다. 여기서의 설명은 전적으로 경제에 대한 행정적 부담에 관한 것이다.

수상청의 결과평가 점검목록(PM 1995: 2)에 의하면 법률의 사후 평가는 새로운 법률이 시행되기 이전에 이미 논의되었어야만 하는 중요한 면이다. 2006년의 정부제출안들의 30%는 사후 평가가 예정되어 있다는 자료를 담고 있다. 그 외 70%의 정부제출안들에는 이 내용에 관한 아무런 언급이 없다. 부처별로 살펴보면 흥미롭게도 환경부의 안 가운데 85%에서 평가가 예정되어 있음을 밝히고 있다. 반면에 그 밖의 중앙 부처¹³⁵⁾들은 ‘사후평가 수’가 약 20%에 머무르고 있는데 그러한 가운데에서 경제부의 경우는 겨우 13% 정도에 그치고 있다. 기본적으로 많은 경우에 제출안 문구 속에 법률개정을 위한 제안들이 이미 실시된 평가를 담고 있는 것으로 나타났다. 따라서 평가의 수행 그리고 이에 기초하여 구축된 정책-학습(Hertin et al. 2006)은 스웨덴에서 그렇게 드문 것은 아니다. 특히 이러한 것은 위원회의 입법준비의 전통에 그 근원을 가지고 있다.

3.3.3.4. 위원회에서의 입법준비, 내각사무처의 법률결과 설명

스웨덴에서는 내각행정이 문제영역에 대한 정보의 일반화 및 다양한 규정대안들의 기대되는 영향들을 스스로 인식하지 못하는 경우가 자주 있고, 훈령들의 범위 안에서 정부에 의해 작업의 중점이 확정되는 국가조사위원회에 맡겨진다. 법률결과에 대한 사전 분석이 내각행정보다는 전통적인 위원회의 과제라고 하는 것에 근거를 둔다면, 이는 또한 이를 제시한 조사의 경험적 자료들 속에서 재조명되어야만 한다. 따라서 아래에서는 하나 또는 다수의 위원회를 통해 준비된 정부제출안들 속에 결과평가 요구사항 충족이 그러하지 아니한 정부제출안보다 더 나은 지 여부에 대한 검토를 한다.

135) 매우 적은 건수 때문에(n<10) 농업부, 국방부, 외무부, 교육·학술·문화부에 대한 자체적인 분류는 하지 않음,

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

두 그룹을 비교하면(표 9) 위원회를 거치지 않은 초안들(3 열)과 위원회의 준비과정을 거친 초안들(4 열) 사이의 개별적 심사기준들 사이의 특색은 그들의 비율을 통하여 뚜렷이 구분된다. 위원회를 거친 초안들의 경우 대부분의 심사기준들의 관점에서 질적이면서 화폐적 설명이 행해진 경우가 명백하게 자주 보이며 아무런 정보도 없는 경우가 그러하지 아니한 초안들보다 훨씬 적었다. 또한 사후 평가들도 위원회안의 경우에서 그러하지 아니한 경우보다 뚜렷하게 자주 규정되었다(표 9).

하지만 한 가지 예외는 “경제에 대한 영향”, “기업에 대한 행정적 부담”, “심플렉스 분석”의 3가지 심사기준으로서 위원회안과 비위원회안 사이에 차이가 거의 없다는 점이다. 자세히 살펴보면 이 세 가지 심사기준은 경제관련 결과측면을 나타내는 것이라는 특징이 있다. 이러한 현상은 아마도 다음과 같이 설명될 수 있을 것이다. 즉, 위원회를 통해 준비된 정부제출안의 내용적 규정자료들이 순수한 부처안의 규정자료들보다 ‘덜 경제적(wirtschaftsferner)’이고 따라서 경제관련 결과평가 기준의 수행에 있어서 보다 높은 정도의 수행이 증명될 수 없는 경우에 해당할 것이다.

이러한 설명을 증명하기 위한 단서는 주관 부처에 따라 “위원회에서의 입법준비”를 위한 변수목록의 분배에 고려할 점을 제공한다. 이는 경제부의 안 가운데 단지 31%, 재무부안의 27%만이 위원회에서 준비되었다는 것으로 알 수 있다. 반면에 환경부의 경우는 77%의 안이 위원회의 준비 작업을 거쳤다. 나아가 농업부는 전체의 5분의 4에 해당하는 제출안이 외무부, 교육·학술·문화부의 경우는 5분의 3에 해당하는 제출안이 위원회에서 준비되었다. 사회부와 법무부의 경우는 각각 44%와 48%에 해당하는 제출안이 위원회에서 준비되었다. 즉, 경제적으로 중요한 규정 부분이 많은 부처(경제부, 재무부)의 제출안들

이 그러하지 아니한 부처보다 위원회를 통해 준비하는 경우가 더 적었다는 것이 명백하다.

표 9: 선택된 심사기준에 대한 준비된 위원회의 영향(SWE)

변 수	표 시	위원회 거치지 않음	위원회 준비 병행
대안에 대한 정보	아니요	10	2
	예	90	98
국가에 대한 비용	언급 없음	17	3
	영향 없음	18	10
	질적 설명	45	54
	화폐적 자료	20	33
집행비용	언급 없음	23	7
	영향 없음	13	7
	질적 설명	55	71
	화폐적 자료	10	16
지방자치단체에 대한 영향	언급 없음	77	49
	영향 없음	4	5
	질적 설명	18	39
	화폐적 자료	0	7
경제에 대한 영향	언급 없음	38	38
	영향 없음	11	3
	질적 설명	48	52
	화폐적 자료	3	7
심플렉스 분석	아니요	73	69
	예	27	31
기업에 대한 행정적 부담	언급 없음	77	75
	영향 없음	0	2
	질적 설명	23	21
	화폐적 자료	0	2

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

변 수	표 시	위원회 거치지 않음	위원회 준비 병행
환경영향	언급 없음	79	67
	영향 없음	7	2
	질적 설명	14	31
평가 규정	언급 없음	89	49
	예	11	51

자료: 2006년 스웨덴의 정부제출안; 자체계산; 반올림

아울러 비교자료는 위원회에 기초를 둔 초안의 제출안 근거들이 그러하지 아니한 제출안보다 훨씬 포괄적이라는 것을 보다 명확하게 알려준다. 위원회를 통해 준비된 초안들의 경우 61%가 40쪽 이상을 차지하는 입법근거 부분을 가진 반면에 그러하지 않은 초안의 경우는 37%만이 그러하였다. 위원회를 거치지 않은 초안들의 입법근거의 45%는 겨우 최대 20쪽에 머무르고 있으나 위원회를 거친 초안의 경우는 20%만이 그러할 뿐이었다. 두 그룹 간의 비교에서 위원회를 거친 초안들이 그러하지 아니한 초안들보다 EU-법의 이행에 기여하는 바가 본질적으로 적었다는 것도 알려주고 있다.

결론적으로 경험적 분석은 내각행정과 비교했을 때 위원회제도에서 보다 포괄적인 결과평가의 채택이 있었음을 확인해 주었다. 그밖에 이 분석은 위원회들이 EU-법적인 의무의 국가적 이행면에서 오히려 소극적이었으며 위원회의 준비를 거친 법률초안들에 대한 사후 평가가 내각 행정 내부에서 준비된 법규 안들의 경우보다 훨씬 자주 규정되었다는 점을 알 수 있다.

3.3.3.5. 스웨덴 정부제출안 심사기준의 형식적 충족

앞의 장들에서 설명한 결과들에 기초하여 스웨덴 정부제출안의 결과평가 요구사항에 대한 ‘형식적 충족’의 정도를 조망한다(그림 24).¹³⁶⁾

136) 요구사항들의 ‘실질적 충족’은 이어지는 3.4 장의 독일과 스웨덴 비교에서 다루었다.

‘형식적 이행’의 가장 높은 정도(90% 이상)는 “협회의 종류에 대한 설명”, “입법원”, 그리고 “대안들”의 기준에서 나타나고 있다. “협회의 방법에 대한 설명”이라는 심사변수에서는 이행률이 100%에 이르고 있다. 즉, 모든 조사대상 정부제출안에서 수행된 협회의 종류에 대한 언급을 찾을 수 있다. 대부분의 경우에서 서면 Remiss-절차에 참가자가 정부제출안의 부록에 명기되어 있으며 그 결과들도 법률안 속에 문제 영역의 내용에 따라 구분되고 문서화 되어 있었다. 입법원이 자문을 받았는지 여부에 대한 언급도 96%의 법률안 속에서 찾을 수 있었다. 대안의 경우는 94%의 경우에서 기록이 되어 있었다.

또한 “국가에 대한 결과비용”의 범주에서도 89%의 높은 형식적 충족의 정도를 보여주었다. 시간이라는 요소는 결과비용의 설명에서 어떠한 역할도 하지 않은 경우가 빈번하였다: 모든 정부제출안의 34%에서만 국가에 대한 결과 비용을 장기적으로 설명하거나 어떠한 이유로 비용에 대해 장기간에 걸친 조사가 불가능한지에 대한 언급을 하고 있다. 새로운 또는 개정 법규결과의 재정조달에 대한 언급은 정부제출안의 4분의 3에서 발견할 수 있었다. 계획된 규정의 집행비용의 경우는 85%의 경우에서 설명이 되어 있었다. 따라서 이러한 요구사항의 형식적 충족은 국가에 대한 결과비용 설명의무의 경우보다는 다소 낮게 나타났지만 항상 여전히 높은 수준에 있었다. 중앙정부와 공공행정에 대한 재정적 영향과 관련한 형식적 충족이 상대적으로 높은 수준에 위치하는 반면에 지방자치단체에 대한 영향은 상당히 드물게 다루어졌다. 정부제출안의 36%에서만 이 주제를 다루었다.

경제에 대한 영향의 경우는 62%에서 다루어졌다. 변화되는 법적 환경이 소기업에 미치는 영향에 대한 명확한 언급은 매우 드물게 발견되었다(29%). 기업에 대한 행정적 부담의 경우는 정부제출안의 23%에서 다루어졌다. 환경영향에 대한 설명 요구사항의 형식적 충족 및 새로운 규정에 대한 평가와 관련한 사후 조치에 대한 설명은 각각 각각 가까스로 30%에 이르렀다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

즉 이는 개별 심사기준들의 ‘형식적 충족’의 관점에서 개별 심사기준 사이에 상당한 차이가 있음을 보여주는 것이다. 3.5장의 이러한 자료들을 1970년대의 법률결과에 대한 분석 및 비교하기 전에 이어지는 절에서는 독일과 스웨덴의 경험적 결과들을 비교 관점에서 상호 분석한다.

그림 24: 결과평가의 형식적 충족(SWE)



자료출처: 2006년 의회에 제출된 스웨덴 정부법률안(n=132)

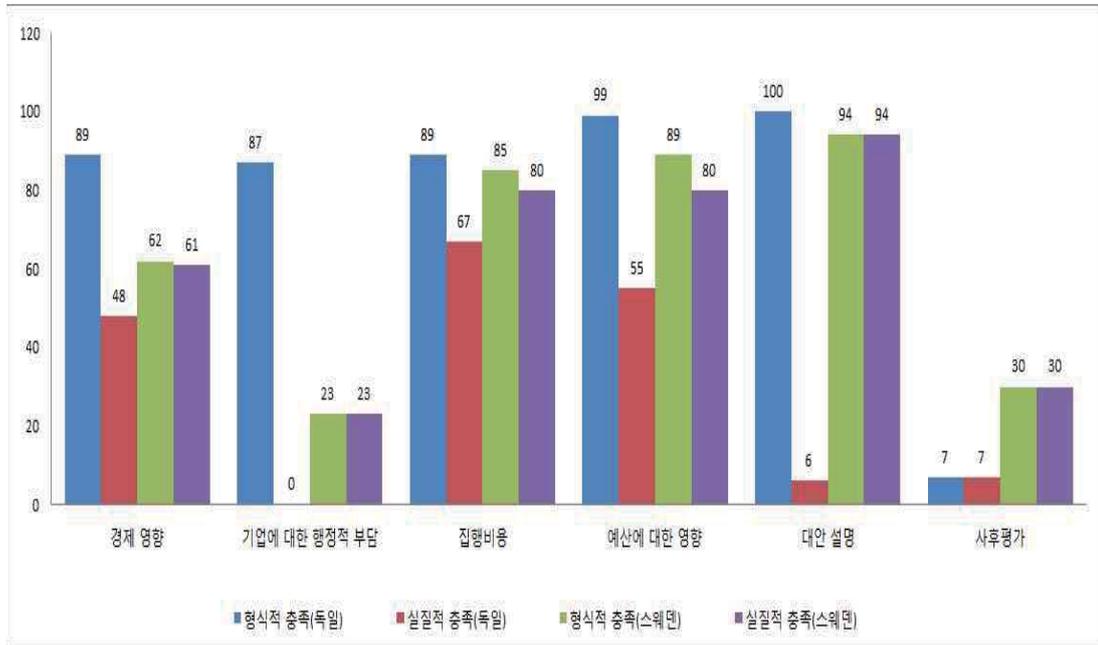
3.4. 독일과 스웨덴에서의 결과평가 요구사항의 충족 비교

결과들의 비교 설명은 독일과 스웨덴에서 새로운 법률제정 시 고려해야만 하는 여섯 개의 심사기준의 입장을 따른다(대안에 대한 설명, 국가예산에 대한 영향, 집행비용, 경제에 대한 결과, 기업에 대한 행정적 부담과 사후 평가).

3.4. 독일과 스웨덴에서의 결과평가 요구사항의 충족 비교

첫째 심사기준의 ‘형식적 충족’을 감안하면, 독일이 스웨덴보다 조금 나은 것으로 확인된다. 그림 26이 보여주듯이 ‘형식적 충족’은 대안에 대한 설명은 물론 공공 예산에 대한 결과비용, 집행비용, 기업에 대한 관료비용,¹³⁷⁾ 그리고 경제에 대한 영향의 경우에서 2006년의 독일이 같은 기간의 스웨덴 보다 높았다. 기업에 대한 관료비용(BRD: 87%, SWE: 23%)과 경제에 대한 영향(BRD: 89%; SWE: 63%)의 부문에서 양 국가의 차이가 특히 컸다. 그밖에 3개의 변수에서 양 국가의 형식적 충족 정도의 차이는 10% 미만에 그쳤다. “사후 평가” 변수에서는 그 관계가 바뀌었다: 즉, 이 요구사항의 ‘형식적 충족’의 비율은 독일이 스웨덴보다 현저히 낮았다(BRD: 7% SWE: 30%).

그림 25: BRD와 SWE 형식적 충족과 실질적 충족



비고: “기업에 대한 행정적 부담”은 다른 시기에 조사됨(2007-2009). “기업에 대한 행정적 부담”에서 ‘실질적 충족’에 대한 자료 없음(이 범주는 조사되지 않았음).

137) 독일의 경우 상이한 조사기간: 2007-2009.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

만약 ‘형식적 충족’만을 감안하지 않고 결과평가 요구사항의 ‘실질적 충족’과 관련지어서 본다면 이 결과들은 달라진다(그림 25). 독일의 경우 여섯 개의 심사기준 가운데에 5개에서(사후 평가를 제외한) ‘형식적 충족’의 정도가 스웨덴보다 높게 나타나는 반면에 ‘실질적 충족’의 경우는 정확하게 반대로 나타난다. 이는 독일의 경우 형식적 충족과 실질적 충족이 뚜렷하게 나뉘는 것으로 설명될 수 있다. 이에 반하여 스웨덴의 경우는 양자 사이에 큰 차이가 없다. 즉, 결과평가를 위한 요구사항의 ‘단순한 형식적 적응’은 스웨덴에서는 독일의 경우보다 본질적으로 작은 역할을 하고 있다. 정해진 범주가 평가되지 않으면, 정부제출안에는 보통 이 부문에 대한 어떠한 언급도 담기지 않았다. 그럼에도 불구하고 스웨덴의 정부 법률안들에서는 결과평가의 면을 형식적으로 ‘건드려 놓은’ 경우들이 발견된다. 다음에서는 여섯 가지의 심사기준에 의한 결과들을 비교적 관점에서 정리한다.

대안

법률포제와 입법근거의 대안에 관한 정보를 제공하라는 의무는 독일의 경우 형식상 모든 경우에서 이행이 되었던 반면에, ‘실질적 충족’의 정도는 매우 낮은 수준에 머물렀다. 조사대상의 94%에 해당하는 초안들이 아주 단순한 언급과 보통 그 근거를 제공하지 않은 채 대안이 없다는 언급을 담고 있다. 그에 반해서 스웨덴의 경우는 대안에 관한 설명 요건의 형식적 충족과 실질적 충족이 동일한 것으로 평가되었다. 대안들은 정부제출안에서 대부분 여러 번 언급되었다. 예를 들면 법규의 불가피성에 대한 근거(대안이 없음에 대한 설명으로서)에서 그리고 위원회평가서의 설명 안에서, 협의절차 결과 속에서(위원회평가와 협의절차에서 제기된 대안의견들과의 상호 논의와 투명한 설명) 언급이 되었다. 스웨덴의 의회는 정부 법률안과 함께 법률초안의 최종안이 마련되는 절차에 대한 많은 자세한 내용과 상당수의 대안

들이 이미 의회 이전단계에서 완벽하게 정리가 된 문서를 받게 된다.

공공 예산에 대한 결과비용

공공 예산에 대한 결과비용을 설명하여야 하는 요구사항은 독일의 경우가 스웨덴의 경우보다 형식적인 면에서 보다 높게 충족이 되었다 (BRD: 99%; SWE: 89%). 대안에 관한 문제에서처럼(작은 범위에도 불구하고) 독일의 경우는 이 요구사항의 형식적 충족과 실질적 충족 사이에 뚜렷한 차이가 나타난다. 2006년의 모든 초안가운데 예산에 대한 영향에 대하여 어떠한 정보도 담고 있지 않은 경우는 겨우 1%이지만, 다른 44%의 경우도 아무런 추가 정보도 없이 어떠한 재정적 영향도 없다고 정리되어 있다. 이 경우들에서는 하나의 단순한 형식적 적용에 해당한다. 그에 따라 예산에 대한 영향을 설명하여야 하는 요구사항의 ‘실질적 충족’은 독일에서는 약 55%에 해당한다. 그에 반하여 스웨덴에서는 공공 예산에 대한 결과비용의 설명 요구사항을 ‘단지’ 89%의 정부제출안이 형식적으로 충족하였지만, ‘실질적 충족’은 다소 낮은 수준에 머물렀다(80%). 결과비용을 화폐적 정보로 제공하고 있는 초안의 비율은 독일과 스웨덴 모두 대략 동일하다는 것은 흥미로운 결과이다(그림 26을 볼 것). 두 국가 사이에서 주요 차이점은 다음과 같다. 즉, 스웨덴의 경우는 독일보다 자주 공공 예산 부분의 결과비용에 대하여 질적으로 설명을 하였으며(하지만 산정을 하지는 않았다), 독일의 경우에는 초안이 공공예산에 대한 아무런 영향이 없을 것이라는 언급을 스웨덴 보다 자주하였다.

집행비용

규정초안의 이행과 결부된 집행비용을 설명할 요구사항의 ‘형식적 충족’의 부분은 독일과 스웨덴에서 단지 미세한 차이가 있을 뿐이다 (BRD: 89%; SWE: 85%). 하지만 보다 자세하게 들여다보면 상당한 차이를 알 수 있다. 스웨덴의 경우 ‘실질적 충족’이 80%, 독일의 경우는

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

단지 67%에 머무르고 있다. 그 주요한 원인은 독일 초안들의 4분의 1이 어떠한 근거도 제시하지 않은 채 집행비용이 발생하지 않는다고 주장하는데 있다. 집행비용에 대한 화폐적 자료는 양 국가 모두 드물었다(BRD: 10%; SWE 13%; 그림 26도 볼 것).

기업에 대한 행정비용

경제부문의 관료비용에 대한 설명 요구사항의 ‘형식적 충족’ 영역은 독일이 스웨덴보다 상당히 우위에 있다(4.2.1.1 도 볼 것). 이 심사기준과 관련하여 독일의 경우는 다른 샘플에 기초했다는 점을 조심스럽게 언급한다(2007년 3월부터 2009년 5월의¹³⁸⁾ 429건의 초안). 왜냐하면 독일의 경우 사전 관료비용측정이 2006년 12월 1일부터 비로소 구속적으로 도입되었기 때문이다. 관료비용의 화폐적 정보들은 독일의 샘플 초안가운데 22%에서 보여 진다. 그에 반해 2006년 스웨덴에서는 단지 하나의 법률안(0.8%)만이 관료비용에 대한 양적 자료를 담고 있을 뿐이다(그림 26).

경제에 대한 영향

경제에 대한 영향의 경우 독일은 형식적 충족과 실질적 충족 사이에 매우 큰 차이를 보이고 있는 반면에(84%: 형식적, 49%: 사실상), 스웨덴의 경우는 거의 그 정도가 일치하고 있다(형식적: 62%, 사실상: 61%). 경제적 결과에 대한 설명의무의 단순한 형식적 ‘점검’은 스웨덴에서는 아무런 역할도 하지 아니 하였다.

사후평가

이 변수는 첫 눈에는 하나의 예외처럼 보인다. 왜냐하면 스웨덴의 경우 이 요구사항의 ‘형식적 충족’의 정도가 독일보다 높기 때문이다. 이러한 차이는 무엇보다도 이 변수의 경우 독일의 법률초안들에서는

138) 카이 벡리히와 공동 연구에서의 자료조사.

‘단순한 형식적 적응’이 없기 때문이다. 사후 평가는 사실상 평가가 정해지면 그 때 이 주제에 대한 언급이 이루어지기 때문에 법률포제의 구성부분으로 규정되어 있지 않다. 스웨덴의 경우도 이와 유사하기는 하지만 그 정도는 높게 나타났다. 스웨덴의 법률안 가운데 30%가 사후 평가를 정하고 있다. 반면에 독일의 경우는 단지 7%만이 이에 해당한다.

전체적으로 정리하면 독일의 경우는 결과평가 요구사항의 ‘형식적 충족’ 부분에서 6개의 변수가운데 5개 변수의 충족 정도가 스웨덴보다 높은 반면에, 심사기준의 ‘실질적 충족’의 부분에서는 모든 비교영역에서 스웨덴이 독일보다 높게 나타났다(그림 25). 이러한 차이는 대안설명 항목에 대한 ‘실질적 충족’에서 가장 뚜렷하게 드러나고 있다. 거의 모든 스웨덴의 법률안에서 대안이 논의되는 반면에 독일 법률초안들의 입법근거에서는 다양한 규정대안들의 장단점에 대한 언급이 1건도 없다. “국가에 대한 결과비용”의 설명, “사후평가” 부문에서 ‘실질적 충족’은 양국의 경우 스웨덴과 독일이 각각 25%와 23%를 차지함으로써 독일보다 스웨덴에서 더 높게 나타났다. 그러나 양 국가의 ‘실질적 충족’면에서의 명확한 차이점은 집행비용과 경제적 결과에 대한 설명가운데에서 나타났다. 즉, 스웨덴은 이 영역에서 모두 독일보다 13% 앞서 있다.

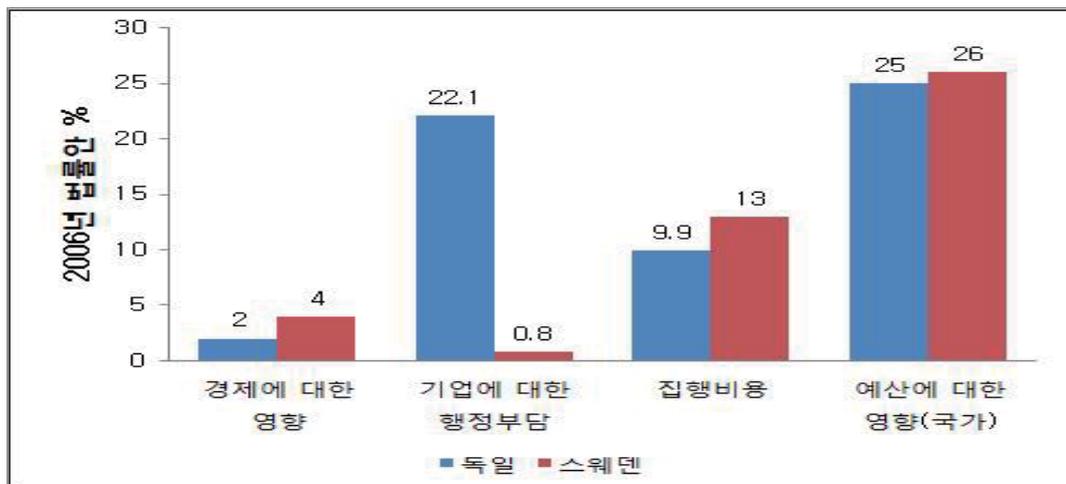
스웨덴에서 ‘실질적 충족’이 독일의 경우보다 뚜렷이 우위를 점하고 있음에도 불구하고 스웨덴의 법률안은 계량화와 관련해서는 독일의 법률초안보다 기본적으로 자주 발견되는 것은 아니다. 특정된 결과 측면에 대한 양적 자료를 담고 있는 법률초안의 비율은 양 국가 모두 유사하게 낮은 수준이다. 독일과 스웨덴에서 계량화는 공공 예산에 미치는 영향을 설명하는 경우에 가장 많이 이루어진다. 대략 4건 중 1건의 법률초안이 이 심사기준에 맞추어 화폐적 자료를 포함하고 있다. 하지만 경제적 결과는 양 국에서 상당히 드문 예외적인 경우에서

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

계량화되었다. 계량화와 관련하여 독일과 스웨덴의 가장 큰 차이점은 기업에 대한 행정적 부담에 관한 내용을 확정할 때이다. 이 부분은 독일이 스웨덴 보다 6% 앞서 있다.

결론적으로 독일은 물론 스웨덴에 있어서도 정부안속에 법률결과를 설명하는 것과 관련하여 부분적으로 매우 큰 이행결합이 있다. 이러한 결합은 각각의 심사기준별로 상이하며 중대하다. 하지만 스웨덴의 경우 ‘실질적 충족’은 모든 심사기준에서 독일보다 높은 수준에 있다. 다만 한 가지 예외는 제정 또는 개정되는 법률적 규정과 결부한 기업에 대한 행정적 부담의 설명에서 독일이 스웨덴 보다 잘 이행한다는 점이다.

그림 26: 독일과 스웨덴의 계량화 비율



비고: “기업에 대한 행정적 부담”에 해당하는 심사기준의 경우 상이한 조사 기간임.

3.5. 매년 같은 절차? 지난 30년간의 결과평가 실무의 지속성과 변화

지속과 변화의 경향의 의미에서 결과평가 규정의 이행의 발전을 명확화하기 위하여 아래에서는 2006년도의 경험적 결과들과 1977년의

법률초안 표본을 비교한다. 1977년은 독일의 경우 1976년 말에 GGO II의 개정과 함께 결과평가와 관련한 수많은 규정들이 시행되었고, 이들 규정들은 GGO속에 유사한 종류와 방법으로 규정되어 있기 때문에 비교년도로 선택하였다(2.1.4를 볼 것). 또한 스웨덴의 경우도 1970년대 초부터 입법절차 속에 결과비용에 대한 목표적합적인 예측을 제도화하려는 강력한 시도가 있었다. 아래에서 설명하는 법률결과에 대한 비교가 1977년과 2006년 사이의 정부 안들에서 어떠한 인과적 관계도 설명할 수 없다고는 하지만, 이러한 비교는 입법근거/법률표제 및 정부제출안의 형성에 있어서 장기적인 지속성을 알 수 있게 하고 지난 30년 동안 실질적인 변화가 어떠한 영역에서 생겨났는지를 정하는 것을 가능하게 할 것이다. 1977년의 정부제출안들에 대한 분석과 관련한 방법론적 접근은 2006년의 법률초안에 대한 경험적 조사과정에서 적용한 것과 동일하다. 독일과 스웨덴의 경우 이러한 과정을 통하여 각각 거의 30건의 정부제출안을 분석하였다. 동시에 1977년의 독일과 스웨덴의 법률초안을 각각 선택하여 해당 초안들의 구성, 범위, 결과에 대한 기술 등에 대하여 1999년 말부터 2006년 사이에 만들어진 유사한 법률초안들과 주제별로 비교함으로써 보다 깊이 있는 사례연구를 진행하였다.

3.5.1. 독일

2000년 연방차원에서의 GFA 도입은 당시 정부에 의해 혁신이자 ‘개혁엔진’으로 여겨졌다. 하지만 이러한 정치적 영역에서 정치적인 자기합리화를 위한 새로운(또는 특별히 새로운 것이 아닌 경우도 많다) 정책의 이용과 교환의 전형적인 방법은 단지 부분적으로만 현실에 부합한다. 법률결과 분석의 필요성에 대한 요구는 특별한 새로운 현상이 아니며(2.1.4를 볼 것) 이 또한 1970년대에 이미 GGO 속에 도

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

입이 되어 있었다. 1977년의 GGO(각론 부분, GGO II)는 오늘날에도 유효한 법률결과 설명 요구를 초안 입안근거의 범위 속에 규정하고 있었다. 즉 1977년에 이미 공공 예산에 대한 결과비용을 구분해서 설명하고 대안들을 제시하며 가격과 소비자에게 미치는 영향에 대하여 설명하여야 하는 것을 요구하고 있었다. 2006년의 GGO 개정 이래 환경영향에 대한 기술이 GGO 속에 명백하게 언급되고 있지는 않지만, 이 규정은 1977년 GGO에는 명백히 규정되어 있었다. 오늘날과는 반대로 1977년에는 경제에 대한 영향에 대한 표시, 평등대우 정치적 영향에 대한 설명, 시행기간의 문제에 대한 평가 및 법률에 대해 가능한 효과통제에 대한 언급과 관련한 요구사항들은 없었다. 또한 1977년에는 일반적인 ‘법률결과’의 표시는 아직은 규정되지 않았었다.

정부초안 구조의 관점에서 보면 1977년과 2006년 사이에 단지 미세한 차이만 있을 뿐이다. 법규초안들의 기본적인 구성은 동일하다(표제, 의회에 대한 송부문구, 법률조문, 입법근거, 경우에 따라서 연방 상원의 의견과 연방정부의 반대의견). 법률표제의 경우 비용문제의 관점에서 본다면 1977년에는 2006년만큼 아주 세분하여 구분되어 있지는 아니하였다. 표제 3부분의 구성요소는 1977년과 2006년이 같다(A 목표설정, B 해결방안, C 대안들). 이에 반하여 4번째 구성요소는 1977년에는 단순히 “D. 비용”이라고 한 반면에 2006년에는 “집행비용을 제외한 예산지출”과 “집행비용”, “그 밖의 비용”으로 2006년 말 부터는 “관료비용”으로 구분하고 있다. 1977년도의 법률초안 입법근거는 오늘날과 같이 “총론 부분”과 “각론 부분”(개별 조문에 대한 설명)으로 구성되었다. 내용을 살펴보면 “총론 부분”은 1977년에는 일반적 배경에 대한 간단한 설명, 추진하고 있는 규정의 본질적인 내용, 다른 법규범과의 관계에 대한 해명 및 법의 흠결이 발생한 이유 등을 담고 있었다. 또한 GGO에 확실하게 규정된 결과측면의 주제화도 1977년에는 입법근거의 “총론 부분”속에서 다루었다. 2006년의 경우도 이와 유사하지

만, 추가적으로 연방 법률적 규정의 불가피성에 관한 문제와 EU법과의 관계가 다루어졌다. 입법근거의 “총론 부분”의 범위는 1977년이나 2006년 모두 대부분 개별 조항들에 대한 보다 자세한 설명과 그에 따라 사후에 법률적 규정의 사법적 해석의 중요한 출처가 되는 “각론 부분”의 쪽 수에 비하여 확연하게 적은 분량을 차지하고 있다.

1977년의 정부초안이 담고 있는 법률결과에 대한 설명과 2006년 연방정부의 법률초안의 비교를 통해서 다음과 같은 내용을 알 수 있다.

- **목표설정, 해결방안, 대안들:** 오늘날의 정부제출안과 동일하게 조사대상이 된 1977년도의 법률초안은 모든 경우에서 하위요소로 “목표설정”과 “해결방안”을 다수의 문장의 형태로 담고 있다. 반면에 대안들에 관한 문제는 대부분의 법률초안에서 “없음”이라고 답하고 있다. 1977년도의 법률표제의 구성요소인 “대안”에 대해서는 93%에서 대안 없음이라고 하고 있다(2006: 94%). 보통 그에 대한 근거는 제시하지 않았다.
- **공공 예산에 대한 영향:** 국가측면에서의 결과비용에 대한 표시의 관점에서 본다면 1977년과 2006년 두 해 사이에 커다란 차이가 없다. 오늘날과 마찬가지로 당시에 이 요구사항에 대한 ‘형식적 충족’의 정도는 매우 높았다. 결과비용의 표시를 개선하기 위해 이후 여러 해 동안 이루어진 노력으로 인하여 1977년도 조사대상 법률초안 중 거의 50%가 공공 예산에 대한 결과비용에 관한 계량적 정보를 포함하였다(2006년: 28%). 동시에 화폐적 정보는 보통 그 비용이 연방, 각 주 또는 자치단체에 해당하는지에 따라서 정리가 되었다. 1977년도의 법률초안들의 결과는 표본의 크기로 인하여 이를 일반화할 수는 없지만, 그럼에도 불구하고 1977년의 경우 공적 부문에 해당하는 결과비용에 대한 관심은 2006년인 지금과 비교하여 결코 작다고 볼 수 없다는 근거가 된다.

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

- **집행비용:** 1977년과 2006년 사이의 가장 뚜렷한 차이는 집행비용 표시에서 나타난다. 1977년의 경우 조사대상 법률초안의 약 반 정도가 집행비용에 대하여 제시하지 않고 있다. 반면에 2006년에는 단지 11%만이 집행비용 표시를 하지 않았다.
- **경제에 대한 영향:** 1977년도는 이 부문에 대한 설명이 2006년에 비하여 현저히 드물게 나타났다. 1977년에는 45%의 경우에서 경제에 대한 영향이 언급되었다. 반면에 2006년에 가면 거의 두 배 가까운 건의 법률초안에서 경제에 대한 영향이 언급되었다(89%). 그러나 2006년도의 경우 경제에 대한 영향이 없을 것이라고 정리한 초안들의 수가 매우 많았다(47%). 하지만 1977년에는 이러한 경우가 드물었다. 경제에 대한 구체적인 영향을 문장 또는 계량화한 법률초안의 비율은 1977년과 2006년 모두 비슷하다(1977: 40%; 2006: 41%). 그렇게 보면 법률표제 상에 “그 밖의 비용“이라는 범주의 도입이 경제에 대한 결과라는 언급을 이전보다 더 빈번하게 형식적으로 행하게 하는 결과를 야기한 원인이다. 하지만 경제적 부문에 대한 표시와 관련한 실질적 변화는 1977년과 2006년 사이에 포착되지 아니 한다.
- **가격효과:** 1977년에는 가격과 가격수준에 관하여 14%의 경우에서 설명하고 있으며 27%의 경우는 법률초안이 가격수준에 아무런 영향도 미치지 아니한다고 하고 있다. 그 외 59%는 이 주제에 대하여 어떠한 언급도 없다. 이로서 1977년의 경우 가격효과에 대한 언급이 없는 법률초안의 비율이 최근보다 뚜렷이 높다는 것을 알 수 있다. 그렇지만 1977년의 가격효과에 대한 구체적인 제시가 2006년과 거의 비슷하다는 것을 확인할 수 있다(1977: 14%, 1999: 14%, 2003: 14%, 2006: 24%).
- **소비자:** 소비자에 대한 영향 표시 부분도 유사하다. 이 범주에 대하여 2006년의 경우 86%가 언급을 하고 있지만 그 언급은 대

3.5. 매년 같은 절차? 지난 30년간의 결과평가 실무의 지속성과 변화

부분 틀에 박힌 종류와 방법에 그치고 있다(“영향 없음”). 소비자에 대한 영향을 사실상 실질적으로 설명하고 있는 초안의 비율은 1977년이 2006년보다 더 높다.

- **성별 평등 대우에 대한 영향:** 이 부문에 대해서는 1977년도의 경우 조사대상 법률안 중 1건도 다루고 있지 아니다. 2006년의 경우 평등대우 정책적 문제에 대한 실질적인 언급을 하고 있는 법률초안의 비율은 7% 이었다. 1977년에 비하여 실질적인 변화는 그다지 크지 않다. 하지만 2006년의 경우 평등대우 정책적 영향에 관한 문제는 최소한 중요치 않은 주제로 취급되지는 아니하였다. 왜냐하면, 구체적인 영향이 설명되는 경우는 그리 많지 않았지만, 초안의 45% 정도에서 제안된 규정이 성별 평등대우에 대하여 영향을 미치지 않을 것이라고 하는 언급을 하고 있었기 때문이다.
- **사후 평가:** 1977년도 조사대상이 된 법률초안들은 사후 평가와 관련한 언급이 없었다. 반면에 2006년도의 경우는 8%의 법률초안이 이 주제에 대하여 다루고 있다.

전체적으로 1977년의 법률초안에 대한 양적 연구의 결과들과 2006년의 경험적 결과와의 비교는 법규자료들이 담고 있는 법률결과의 설명과의 관계에서 상당히 높은 정도의 지속성을 보여주고 있다. 또한 개별적 법률안에 대한 두 개의 사례연구의 결과들은¹³⁹⁾ 독일의 경우 1977년 이래 입법근거의 형성에 있어서 어떠한 실질적 변화도 없었다는 것을 확인해 준다. 이 결과들은 여러 해를 거치면서 확대되어온 GGO 요구사항들이 표준적이면서 특정한 요소에 대한 정확한 주제설정들을 표제와 입법근거의 총론부분에 도입하기는 하였지만, 설정하였던 목표에 비해서는 기대된 긍정적 그리고 부정적 결과에 대한 설명에 보

139) BT 8/319와 BT 14/1857(거름); BT 8/1347과 BT 16/6140(유한회사 입법).

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

다 강력한 집중력을 발휘하지 못했다는 것을 보여주었다. 1977년과 비교했을 때 본질적인 변화는 2006년에는 법률포제 또는 입법근거 속에 틀에 박힌 설명으로 남겨 놓은 결과평가 요구사항에 대한 ‘단순한 형식적 적응’이 30년 전보다 훨씬 자주 나타났다는 것이다. 1977년은 물론 2006년에도 독일의 법률 입안근거 안에 자리 잡고 있는 규범의 미세구조에 맞추기와 개별 법규간의 상호영향과 같은 법리적 측면들은 초점이 넓은 사회과학적 영향분석보다 훨씬 많은 주목을 받았다. 1984년의 “푸른 심사항목”과 2000의 GFA는 법률결과의 실질적인 표시에 있어서 거의 변화효과를 가져오지 못하였지만 특정한 부분의 단순한 형식적인 주제화에 대한 높은 비중을 초래하였다. 독일에서 법적인 문제설정의 우위는 입법근거 중 개별 조문 해석의 실마리를 담고 있는 “각론 부분”이 통상 “총론 부분”보다 훨씬 포괄적이라는 점에서 나타난다. 법규영역에 대한 포괄적인 배경정보와 통계자료 또는 연구결과들은 이와 관련하여 다소 불충분하다. 입법근거는 법률준비의 절차, 참가 주체 및 그들의 지위, 결정에 관하여 어떠한 투명성도 생산하지 않는다. 입법근거는 법규문제 그리고 발견된 해결방안에 대한 찬성과 반대를 반영하는 것이 아니라 GGO에 의해 제시된 대부분 공허한 문구를 통해 “채워진” 고정된 양식에만 충실할 뿐이다. 다만, 실질적인 변화는 집행비용의 제시에서 나타나고 있다(이러한 현상에 대한 설명은 4.3.1을 볼 것).

3.5.2. 스웨덴

1977년 스웨덴 정부의 법률안과 2006년의 정부제출안의 비교방식의 평가는 첫째, 정부제출안이 현재에는 보통이지만 당시에는 다르게 구성되었다는 것을 알려준다. 현재의 정부제출안은 대부분 준비절차와 시행중인 규정에 대한 설명 이외에 각각의 구체적인 해결방안들, Re-

miss-단계에 대한 특기사항과 정부의 설명을 포함하는 더 많은 내용적인 범주들을 담고 있다. 정부제출안의 마지막 부분에는 대개 결과비용에 관한 일반적인 장과 개별 조문과 관련이 있는 장들이 이어진다. 이에 반하여 1977년의 정부제출안들은 처음에 시간적으로 구성되었으며 내용적으로는 다소 약하게 구성되었다. 2006년과 마찬가지로 도입 부분에서는 준비작업의 경과가 짧게 다루어지고(예, 어떤 위원회에서 다루어졌는지), 문제영역이 현재 법적으로 어떻게 규정되어 있는지를 자세하게 설명하였다. 이어서 입법준비 위원회 그리고/또는 다른 주관 기관(예를 들면, 중앙행정기관 또는 대형 단체들)의 규정안들에 대한 설명을 담았다. 이어지는 장에서는 각각의 내용적 문제들에 대한 Remiss-절차에서 협의되어진 행정기관, 단체 및 다른 주체들의 입장을 담았다. 1977년의 마지막 주요 구성부분은 정부 보고자의 자세한 진술로 구성되어 있다('Föredraganden'). 정부 보고자는 이 부분에 위원회의 또는 다른 기관의 제안, Remiss-절차에서의 반대들, 개혁필요 그리고 정책의 일반적인 개괄적 조건들을 통합하고 또한 어떤 규정을 정부가 마지막으로 제안하였는지를 설명하였다. 마지막으로 어떠한 점에서 정부가 위원회의 제안을 거부하였고 왜 그러했는지를 명확하게 하였다. 가능한 결과비용의 표시 및 다른 법률결과의 표시는 대부분이 요소 속에 통합되었다. 그 밖에 몇몇 경우에는 '각론 부분'(Specialmotivering)에 개별 조문의 근거들이 기입되었다.

쪽 수와 관련해서 보면 1977년의 정부제출안의 설명은 평균적으로 2006년과 대체적으로 비슷하다(1977: 51 쪽; 2006: 54 쪽). 하지만 이 쪽수의 해석에서는 다음과 같은 점을 유의하여야 한다. 즉 1977년의 경우 위원회제안의 요약, Remiss-절차의 표시 또는 다른 언급에 대한 설명 등 특정한 내용들이 정부제출안 입안근거에 표준적으로 기술되어 있었던 반면에, 2006년에는 대부분 이러한 것들이 부록으로 정부제출안에 첨부되거나 (자문절차 의견의 경우) 정부제출안 속에서 참조

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

할 독립된 문건으로 간행되었다. 이는 또한 2006년의 부록이 평균 45쪽에 이르고 있지만, 1977년에는 단지 20쪽에 머무르고 있다는 사실로서도 알 수 있다.

위원회에 의해 준비된 정부제출안의 비율은 1977년과 2006년 모두 비슷하다. 하지만 위원회가 의회에 제출된 법률안의 준비를 위해 사용한 작업시간의 길이와 관련해 보면 그 차이가 확연히 나타난다. 2006년의 경우는 평균 21개월이 걸렸다. 이에 반하여 1977년의 경우 위원회의 작업시간은 표본들의 경우 한술적인 수단으로 37개월이었다. 1977년의 경우 위원회의 작업시간은 두 개의 그룹으로 구분되어볼 수 있다는 점이 독특하다. 조사된 위원회의 절반 정도는 대략 1년 정도 활동을 하였다(4개월 정도 가감을 감안). 반면에 다른 절반의 위원회는 매우 오랜 기간 작업을 하였다(3에서 9년간). 예를 든다면 주류정책을 위한 위원회의 경우는 9년 이상 작업을 하였다(정부제출안 1976/77: 108). 위원회평가를 위한 Remiss-절차는 2006년과 1977년에 90% 이상의 경우에서 진행되었다. 또한 누가 협의절차에 참가하였는지, 어떤 개별의견들이 제시되었는지 등에 관한 투명성도 1977년과 2006년 모두 같은 정도로 나타났다.

내각에서의 준비작업의 측면의 투명성의 정도는 2006년이 1977년보다 높게 나타났다. 내각의 법률안에 대한 Remiss-절차(‘departementspromoria’)는 1977년에는 단지 절반의 경우에서만 진행되었으나 2006년에는 89%의 내각초안이 Remiss에 회부되었다.¹⁴⁰⁾ 이러한 것을 참조하여 보면 최근에는 내각초안들이 위원회안과 다른 정도가 30년 전보다 훨씬 강해졌으며 독자적인 Remiss-절차에 회부되어지고 있는 것으로 보인다고 평가할 수 있다(스톡홀름 대학교 인터뷰 2007년).

140) 하지만 1977년의 경우 결론을 일반화하기에는 표본이 적다는 점을 유의하여야 한다.

3.5. 매년 같은 절차? 지난 30년간의 결과평가 실무의 지속성과 변화

법률결과 표시의 관점에서 보면 1977년과 2006년의 정부제출안들의 비교 분석은 사안이 목표의 설정, 해결방안, 대안, 집행비용 및 지방자치단체와 경제에 대한 영향에 관한 것이라면 둘 사이에 차이가 거의 없다는 결론에 이른다. 또한 다양한 사회영역에서 법률결과에 사안 특정적 논의도 1977년도 이미 2006년과 거의 동일하였다. 뚜렷하게 알 수 있는 변화는 “예산영향”, “재정조달”, “소기업에 대한 영향”에서 확인될 수 있다. 자세한 내용은 아래의 결과들에 기술한다.

- **목표설정, 해결방안 및 대안들:** 정부제출안의 규정내용에 의해 추구되는 목표에 대한 설명은 1977년과 2006년 모든 경우에서 발견된다. 동시에 문제의 배경에 대한 설명, 현재 시행중인 규정과 이 규정과 결부되어 있는 문제들(개정수요)들이 다루어진다. 이러한 모든 면들은 각각의 법률안에 속해 있었고 또한 표준적으로 속한다. 대안 표시도 1977년과 2006년 모두 폭넓게 이루어졌다. 대부분의 경우에서 다양한 대안들의 결과에 대한 자세한 조사는 없었지만 대안들(많은 경우 단지 자세한 규정과 관련한) 및 각 대안의 장단점에 대한 간략한 토론이 이루어졌다.
- **공공 예산에 대한 영향:** 이 심사기준에서는 1977년과 2006년 사이에 뚜렷한 차이가 보인다. 조사대상이 된 1977년의 정부제출안들 가운데 52%가 공공부분에 대한 결과비용과 관련하여 아무런 자료도 담고 있지 아니하다. 이에 반하여 2006년의 경우는 단지 11%에서만 발견될 뿐이다. 다르게 설명하면 2006년의 경우에는 거의 90%에서 공공예산에 대한 비용결과가 설명되고 있는 반면에 1977년의 경우는 조사대상 정부제출안 가운데 50%에 채미치지 못하는 경우만이 이를 다루고 있다. 예산영향을 다루는 요구는 매우 강력하게 추진되었던 것으로 보인다. 하지만 화폐적 표시는 오히려 1977년의 경우가 2006년보다 자주 있었다(1977: 33%; 2006: 26%).

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

- **집행비용:** 이 변수의 경우에 1977년과 2006년의 차이는 예산영향 결과비용에서 보다는 작은 편이다. 1977년의 경우 조사대상 정부제출안의 26%가 이 부문에 대하여 아무런 언급을 하지 않고 있으며 2006년의 경우는 15%의 정부제출안 역시 그러하였다. 2006년에는 정부제출안의 10%가 집행비용이 예상되지 않을 것이라는 의견을 표시한 반면에 1977년에는 그러한 경우가 1건도 없었다. 집행비용의 질적 설명은 두 해 모두 거의 3분의 2의 정부제출안 속에서 나타나고 있다(1977: 63%; 2006: 62%). 계량화는 두 해 모두 드물게 나타났다(1977: 11%; 2006: 13%).
- **재정조달:** 1977년의 경우는 조사대상 정부제출안 과반수 이상에서(56%) 재정조달에 대한 언급이 없었다. 새로운 요금, 조세인상 또는 예산의 분배에 관한 재정조달은 (2006년과 마찬가지로) 충분히 잡아서 정부제출안의 4분의 1정도에서 따른 것 같다. 1977년에는 단지 11%의 경우에서만 재정조달을 예산의 범위에서 한다고 통지하였다. 반면에 2006년의 경우는 41%의 정부제출안에서 이러한 재정조달 형식을 언급하였다. 그에 따라 재정조달에 대한 언급을 찾을 수 없는 정부제출안의 비율은 2006년의 경우에는 1977년보다는 작다.
- **지방자치단체에 대한 영향:** 지방자치단체에 대한 영향 기준은 1977년과 2006년 모두 충분히 잡아서 정부제출안 중 4분의 1정도만 문제 삼았다.
- **경제에 대한 영향:** 경제에 대한 영향은 1977년과 2006년 모두 반이상의 경우에서 다루었음을 알 수 있다. 화폐적 언급은 1977년의 경우 11%에서, 2006년에는 4%만이 있었다. 제안된 규정안이 경제에 대하여 “영향 없을 것”으로 예상된다는 언급은 1977년에는 1건도 없었지만 2006년에는 8%에서 발견이 되었다.

3.5. 매년 같은 절차? 지난 30년간의 결과평가 실무의 지속성과 변화

- **소기업에 대한 영향:** 1977년의 경우는 소기업에 대한 특별한 조건들에 대해서 매우 적은 수의 법률안에서 다루었다(27건 중 단지 3건으로 이 그룹에 대한 특별한 의견이 있었다). 반면에 2006년에는 29%의 법률안 속에서 이 주제를 다루었다.
- **다른 법률결과:** 여기서 언급한 법률결과와 다른 법률결과는 1977년에는 각각 법률안속에 특정 주제로서 다루어졌다. 전체적으로 볼 때 대개 비용과 편익의 비교형량이 이루어지는 것처럼 거의 모든 법률안에 다양한 사회의 영역 속에 있는 법률결과의 문제가 다루어졌다고 추측할 수 있다.
- **사후 평가:** 계획된 평가의 면에서 보면 1977년은 2006년보다는 다소 작은 수치임을 알 수 있다(1977: 19%; 2006: 30%).

법률결과에 대한 내용적 논의와 관련해서 보면 1977년과 2006년의 경우 대부분의 영역에서 단지 작은 차이만 있을 뿐이다. 뚜렷한 차이는 정확하게 더 나은 입법을 위한 개혁노력의 중점에 있었던 분야에서만 드러났다. 이러한 차이 중 하나는 법률결과에 대한 설명이 1977년과 비교하여 2006년의 법률들에서 상당히 높은 비율로 이루어지고 나아가 더 상세하게 수행된 것이다. 하지만 비용인식에 대한 강화의 노력이 이전보다 자주 구체적인 숫자를 언급하는 것까지 이르지 못하였다. 계량화의 비율은 2006년이 오히려 1977년보다 낮았다. 두 번째의 부분으로서 1977년과 2006년 사이에 뚜렷한 차이가 있었다고 정리할 수 있는 부문은 소기업에 대한 법률결과 표시이다. 이 요소는 1999년대 말 스웨덴 정부의 중요과제 프로그램(심플렉스)을 통해 중요성을 획득하였다.

문제의 배경들에 대한 설명, 대안에 대한 비교형량, 가능한 영향에 대한 토론, 서로 다른 입장사이에서의 투명성 획득, 보다 넓은 사전연구와의 관련성들은 스웨덴의 경우 1970년대에 이미 서독보다 훨씬 더

3. 결과평가 수행을 위한 경험적 결과들

큰 역할을 하였다.¹⁴¹⁾ 이는 예를 든다면, 법률안이 평균적으로 독일의 입법근거보다 상당히 넓은 범위이며 문제배경과 같은 요소 또는 자문 절차 심의 의견들에 많은 비중을 부여하였다는 것을 통해 알 수 있다. 그러한 점에서 독일에서의 더 나은 입법을 위한 개혁의 일환으로 설정된 요구사항들 중 몇 건은 스웨덴에서는 이미 오래전에 입법준비 과정에 통합되어 굳게 자리 잡고 있었다. 독일에서 광범위하게 이행되고 있는 결과평가를 위한 법규의 형식적 적응은 스웨덴에서는 기본적으로 작은 역할 밖에 하지 않는다. 하지만 스웨덴의 경우도 시간이 지남에 따라 ‘형식적 적응’의 정도가 다소 증가하고 있다(낮은 수준).

이를 종합하여 보면 스웨덴의 법률안에서는 투명성과 토론에 많은 가치가 놓여있는 입법문화가 투영되어 있다고 확인할 수 있다. 반면에 독일의 법률초안은 사회적 토론의 반영이라기보다는 법규범의 법리적 질로 둘러싸여 있으며, 규정의 법적 해석과 연결되어야만 하는 문서이다. 결과평가의 관점에서 보면 주요관심은 고정적이고 이미 설정되어 있는 설명의 틀 속에서 시행중인 법규의 형식적 충족의 확보에 있고 해결방안에 대한 토론과 그 효과에 대해서는 그 관심이 상대적으로 적다. 이러한 차이점은 더 나은 입법을 위한 개혁을 통해서도 지난 30년간 크게 변하지 않았다.

141) 정부제출안 1976/77: 117과 안 2000/01: 44(노인급여); 안 1976/77: 121 그리고 안 2003/04: 111(형법 일부 개정)에 대한 사례연구.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

앞 장에서의 경험적 연구는 독일과 스웨덴에서의 법률결과의 설명을 위한 의무 이행과 관련할 때 이행흐름이 있음을 보여 주었다. 그러나 또한 이러한 이행흐름의 정도와 형성은 국가간의 비교는 물론 다양한 심사기준들의 비교에서도 차이가 나고 있다. 이 장에서는 이러한 이행결함의 원인에 대한 논의를 한다. 동시에 신제도주의 이론에서 도출된 3개의 가설에 기초한다. 가설에 대한 토론의 경험적 기초는 - 문헌과 자료연구 이외에 - 저자가 2005년과 2007년 사이에 수행한 내각 공무원, 행정기관 종사자, 경제인 및 각종 단체와 재단의 근무자들에 대한 인터뷰 등이다.

4.1. 이론적 범위: 조직이론에서 신제도주의

미국의 조직연구와 사회학 속에서 시작된 사회학적 신제도주의¹⁴²⁾는 1970년대 중반부터 발전하였다. 고전으로 여겨지는 두 개의 문헌이 그 방향을 제시하고 있다. 하나는 1977년의 “미국 사회학 잡지(American Journal of Sociology)”에 발표된 존 마이어(John W. Meyer)와 브라이언 로윈(Brian Rowan)의 조직의 형식구조상 제도적 신화의 영향이며 다른 하나는 1983년 출판된 월터 파월(Walter W. Powell)과 폴 디마지오(Paul J. DiMaggio)의 제도적 동형주의(Isomorphismus)이다. 또한 1980년대의 신제도주의적 이론방향의 발전에 결정적 영향을 미친 것은 라인 쥬커(Lynne G. Zucker)와 리처드 스코트(Richard W. Scott)이다.

사회학적 신제도주의의 중요한 특징들은 순전히 합리적인 행위자의 모델에 대한 회의(예; Edeling 2002: 232), 독립적 변수로서 제도에 대

142) (신) 제도주의(경제적, 역사적, 사회학적, 합리적 선택)의 형성에 관한 개관은 Göhler-Kühn 1999 그리고 Senge/Hellmann 2006.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

한 이해(조직의 절차와 방안, 또한 행위자 및 이해는 제도화된 기대와 규정을 통한 행위자와 이해로 구성된다고 생각되어진), 인지적이면서 문화적 설명과의 밀접한 관계 그리고 집합체 또는 특징의 직접적 결과 또는 개인의 동기로 축소될 수 없는 초개인적인 분석단위의 속성에 대한 관심이다(Powell/DiMaggio 1991b: 8).

제도적 구성요구사항의 안정성, 조직의 동질성 및 형식적 구조의 상징적 역할이 드러난다. 이는 조직이 그들의 형식구조의 ‘청사진’으로 기능하지 않는다는 의미이다. 즉, 형식적 규정등과 기존의 절차들이 항상 준수되는 것은 아니며 실제의 행동들은 그에 따라 형식구조의 요구에 무조건적으로 일치하는 것은 아니다(Meyer/Rowan 1991: 43). 이러한 괴리의 원인은 환경 요구 및 기대를 충족하는 기능이 형식적 구조에 속한다는 것과(Walgenbach 1999: 319) - 전통적인 방법으로 자주 받아들여지는 것처럼 - 조직행위의 협력과 통제에 우선적으로 기여하는 것은 아니라는 사실이다(Meyer/Rowan 1991: 43).

사회학적 신제도주의의 주장자는 인간의 활동이 대개는 반영(反映)되지 않으며 일상적이라고 한다. 따라서 제도들은 인간 활동의 결과이기 는 하지만 반드시 의식적으로 구상된 생산물은 아니다(Powell/DiMaggio 1991b: 8, 14). 로날드 제퍼슨(Ronald L. Jepperson. 1991: 149)은 제도를 “제약된 환경의 상대적 고정체를 조정하고 또한 당연한 가치에 수반되어지는 사회적으로 구축된, 일상적으로 재생산된 (...) 방안 또는 규율 체계”로 정의한다. 제도들은 사회적 고려와 행위 속에서 어떤 규칙과 유사한 지위를 획득한다(Powell/DiMaggio 1991b: 9).

이러한 이해 속에서 제도화는 “사회적 절차, 의무 또는 현상을 통해 사회적 고려와 행위 속에서 규칙과 유사한 지위를 얻는” 절차를 포함한다. 제도화는 신제도주의자들에 의하면 한편에서는 특정한 사회적 관계와 행위들이 더 이상 의심되어지지 않는 것으로 발전하는 절차로 이해된다. 또 다른 면에서는 “어떠한 의미를 가지는지 그리고 어떤 행

위가 가능한지”를 정의하는 상태로 이해된다(Zucker 1983: 2). 이러한 관점에서 제도화는 무엇보다도 인식적 절차이다.

또한 제도화는 객관적이면서 외적인 구조, 즉 개인들의 외부에 놓여 있으면서 역사적으로 그들 앞에 존재하는 구조로서 사회의 인간들에 의해 나누어진 의미체계라고 여겨지는 것을 말한다(Berger/Luckmann 1966: Berger et al. 1973). 각본과 방안은 제도의 일상적 재생산을 받쳐준다. 계획은 보통 구체적 경험에 의해서 개념화된 지식상태 또는 보관체계와 비슷한 지식틀로 이해된다. 정보처리절차에서는 서랍이 열렸거나 닫힌 채로 있다. 새로운 서랍은 만들어질 수 있다. 방안은 정보처리체계를 용이하게 한다. 계획은 경험을 구조화하고 접근되어진 정보들을 보충하며 문제해결과 행위의 기초를 형성한다(Matthes 2004). 각본은 한 인간의 기억 속에 저장되어 있으면서 특정한 상황에 속하거나 조직적 규칙에 속하는 사실상-자동적 행위 및 행위의 순서를 기술하는 방안이다(예; Lord/Foti 1986: 29). 각본은 조직 속에서 두 가지 중요한 기능을 수행한다. 즉, 각본은 조직구성원들에게 조직 안에서의 사건과 상황을 이해할 수 있도록 한다. 또한 동시에 이러한 사건과 상황에 적절한 행위를 위한 지침을 제공한다(Gioia/Manz 1985: 529). 조직 내에서 각본과 방안을 통한 제도의 일상적인 재생산은 환경 내부의 장애가 재생산과정을 붕괴시킬 때까지 지속된다. 극단적인 경우, 제도는 어느 누구도 그에 대한 관심이 없음에도 불구하고 지속된다(Walgenbach 1999: 322). 제도화된 규칙은 한편에서는 개인들이 선호하는 것을 확정하는 기준을 형성하고 또 다른 한편에서는 인간 행위의 가능성을 제한한다.

또한 신제도주의적 이론은 경제적 사고를 지배하고 있는 효율성 기준에 조직구조형성에 대한 제한적인 영향만을 인정한다는 점에서 탁월하다. 실제에서 전체 조직들 또는 특정 조직요소들이 효율적으로 작동하고 있는지 여부가 대부분 불분명하다는 것에 근거를 둔다. 그러

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

한 점에서 사실적 효율은 결코 조직의 성공과 존립을 위한 결정적 기준이 아니고 이는 “무엇이 효율적이라고 평가될 수 있는지 여부에 관한 개념의 문제, 제시 및 구성 (...)이다. 문화적인 선호, 선입견 그리고 단기적 유행과 시대정신의 쇄도는 ‘효율진단’에 있어서 중요한 역할을 한다.”(Preisendörfer 2005: 146).

따라서 신제도주의자들에게는 조직이 얼마나 효율적인지는 그다지 중요하지 않다. 그 대신 어느 범위에서 조직이 그들의 환경 앞에서 정당하게 받아들여 질 수 있는지가 중요하다. 즉, 정당성이 결정적 기준이다. 존속할 수 있기 위하여 조직은 외부로부터의 지원과 인정을 받아야만 한다. 지속적 존속을 위해 불가피한 자원의 충분한 유입이 보장되어야 한다. 따라서 일차적 의미는 조직이 환경에 대하여 요망되어진 정당성이 보장되고 유지되고 있음을 스스로 보여주는 것이다. 이를 위해서 심지어는 특정한 재화의 효율적 생산을 위한 내부적 노력 또는 제공에 반하는 기술, 절차 또는 경영방법까지도 감수하는 것이 불가피 할 수 있다.

4.1.1. 조직의 정당성 추구의 결과로서 구조 동형성

신제도주의적 연구자들의 견해에 따르면 정당성을 위한 노력은 점차적으로 조직의 구조 동형성(Isomorphie)과 환경을 주도한다. 파월과 디마지오에 따르면 이러한 구조 동일화에서 소위 “조직적 영역들”이 특별한 역할을 담당한다고 한다. 조직적 영역은 참가한 조직간 높은 정도의 상호작용, 엄밀하게 규정된 조직상호간 지배구조와 연합모델, 조직들이 투쟁하여야만 하는 특정 분야들과 공동의 계획/운영 속에 혼재해 있는 분야의 구성원들 간 상호 인식의 발전을 위한 정보부담의 상승으로 표시된다(DiMaggio 1983). 조직적 영역은 그들의 라이프사이클의 시작에서 태도와 형식에 대한 상당한 다양성을 발전시킨다.

한 영역이 일단 한번 잘 구성이 되면 동질화 방향으로의 강력한 추진력을 갖추게 된다(Powell/DiMaggio 1991a: 64). 조직의 능력을 개선하기 위하여 일반적으로 조직적 혁신이 생겨났다. 하지만 혁신이 조직적 영역에 확산되면 이를 수용하는 과정에서 능력의 개선보다는 오히려 이와 결부된 정당성 증진이 역할을 하게 된다(Meyer/Rowan 1977, Tolbert/Zucker 1983의 중요한 경험적 연구 참조). 그 목표가 정당성증진인 이러한 제도적 동질적인 변화의 설명을 위해 파월과 디마지오는 세 개의 의미 있는 변화 구조를 설명하는 분석적 유형을 발전시켰다. 즉, 강제를 통한 구조 동질주의(coercive isomorphism), 모방적 절차를 통한 구조 동질주의(mimetic process), 규범적 압력을 통한 구조 동질주의(normative pressure)이다.

강제를 통한 구조 동질주의는 조직에 종속되어 있는 다른 조직에 대한 형식적·비형식적 압력과, 그들에 종속되어 있는 조직과 조직이 활동하는 사회내부에서의 문화적 기대의 결과이다. 예를 들면 기존 법규의 개정 또는 새로운 법규의 도입에 의해서 직접적으로 야기되어진 조직적인 변동이 이 범주에 속한다. 기본적으로 어떠한 공통적인 법적환경의 존재는 조직행동 및 조직구조의 많은 면에 영향을 미치며 이로 인하여 많은 조직적 유사성이 생겨난다(Powell/DiMaggio 1991a: 67). 그러나 강제를 통한 구조 동질주의는 국가적 규정화와 같은 강하고 형식적인 강제들에 의해 해소되어서는 아니 된다. 오히려 예를 들면 자동차생산자에 대한 공급업체의 적응필요와 같은 비형식적 압력의 현상일수 있다.

두 번째 분석 범주인 **모방적 절차를 통한 조직 동질주의**는 조직이 그들의 구조와 절차를 다른 조직에 맞추는 것에서 근거를 두고 있다. 불확실성이 중요한 영향요소이다. 파월과 디마지오는 이 점에서 사이어트(Cyert)와 마-취(March)가 이미 1960년대에 정리한(1963) 내용을 참고하고 있다. 사이어트(Cyert)와 마-취(March)는 조직이 어떠한 문제에

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

대하여 불명확한 원인 또는 불명확한 해결로 문제에 봉착하게 되면 다른 조직의 해결사례의 모방을 하는 것이 적은 비용으로 유용한 해결책이 될 수 있다고 주장하였다. 나아가 조직은 스스로 그들의 영역 내에 있는 유사한 조직들에 따라 그들을 보다 정당화된 또는 성공적인 것으로 받아들여 모형화하는 경향이 있다(Powell/DiMaggio 1991a: 70). 그러는 동안에 모델로 여겨지는 조직은 이에 대하여 알지 못할 수 있거나 또는 모방되는 것을 전혀 원하지 않을 수 있다. - 이 조직은 단순히 적당한 새로운 실습생의 안락한 고향 역할을 한다. 모델은 이를 통하여 (모델로서 역할을 한 조직의 관점에서) 조직원의 이동을 통해 간접적으로 또는 자문조직이나 경제단체들을 통한 명시적인 방법을 통해 ‘본의 아니게’ 확산될 수 있다. 자체적인 정당성을 높이기 위하여 또는 특정한 문제를 해결하거나 목표에 도달하는 노력을 하고 있음을 보여주기 위하여 혁신이 이행된다(예, 질적 경영체계를 통한 질의 확보). 기본적으로 파월과 디마지오(1991a: 69f, 75)는 모방 절차를 통한 구조 동질주의를 촉진시키는 두 가지 요소를 제시하였다. 수단과 목적의 불확실한 관계 및 조직목표와 관련한 불명료성과 불명확성이 그것이다.

세 번째 구조, **규범적 압력을 통한 구조 동질주의**는 어떠한 조직 내부에 다양한 전문직 구성원들이 뚜렷하게 구분된다는 것에 근거를 둔다. 반면에 조직은 구성원에 대한 사고방식과 지향과 관련하여 다른 조직의 동일한 전문직 종사자에 대한 커다란 유사성을 보여준다. 전문화의 두 가지 면은 구조 동질주의의 중요한 원천이다: 형식적 교육과 전문적 네트워크. 전문화와 이와 결부된 정의의 구조 그리고 조직적이면서 전문적인 행위에 관한 규범적 규칙의 확대를 통하여 거의 교체 가능한 인재의 풀이 만들어진다. 즉, 다양한 조직들에서 각각의 조직의 영향을 스스로 축적할 수 있는 유사한 지위, 유사한 지향과 입장을 가진 그러한 인재풀이 만들어지는 것이다. 이를 통하여 개별 조직들의 구조와 행동들의 차이는 축소된다. 이러한 효과가 커지면 커

질수록 인재선발에서 학문적 성과에 대한 신뢰는 점점 커지며, 개인도 직업 또는 전문집단 내에 점점 강하게 조직되어 진다(Powell/DiMaggio 1991a: 71, 75f). 인재의 선택은 규범적 구조 동질화주의의 촉진에서 중요한 역할을 한다. 많은 조직영역에서 개인들은 대개 같은 분야의 회사나 기구 또는 제한된 숫자의 교육시설에 채용되거나 수용된다(예를 들면, 프랑스 파리의 국립행정학교의 행정 Elite와 같은). 또한 동질화는 공통적인 보습교육실시와 특정한 지위를 위한 선택수준 요구사항들에 의해 촉진된다. 선발구조와 경력 쌓기는 매우 동질적이며 이에 의해서 개인들이 문제를 유사하게 인식하고 같은 정책적 해결안/정치적 내용, 절차 및 구조를 규범적으로 옹호하고 정당하게 바라보며 유사한 종류와 방법으로 결정을 내리는 결정책임자의 지위에 이르는 것에 기여한다.

전문적 네트워크는 조직을 크게 하며 새로운 모델의 신속한 확장을 보장한다. 전문가에 의해서 작업능력이 강하게 나타나는 조직적 영역은 강한 지위경쟁이 나타난다. 조직적 특권과 조직적 자원은 개인의 선발에 있어서 결정적 요소이다. 또한 동질화는 조직이 그들의 경쟁자와 마찬가지로 장점과 업무제공능력의 제공을 추구하는 것을 통해 촉진되어진다(Powell/DiMaggio 1991a, S. 71f). 조직이 어떠한 조직적 영역에서 중요한 위치에 도달하면 이 조직은 다른 조직이 그들의 구조형성의 방향타가 되는 것은 물론이고 이 조직의 관리자는 직업단체와 경제단체 내에서 지속적으로 영향력이 있는 지위를 차지한다. 조직의 구조는 그 중요한 지위와 함께 빈번하게 모방되는 결과를 가져온다(Walgenbach 1999: 336).

유럽의 GFA 확산은 조직적 영역에서의 구조 동질화 경향에 대한 좋은 실제적 예이다. GFA가 대부분의 EU-국가에서 1990년대 중반에 혁신적 절차로서 정치적 과제로 자리를 잡았지만 더 좋은 입법이라는 주제는 대부분의 국가에서 어떠한 특별한 새로운 가치를 확보하지는

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

않았다. 수십 년이 지나는 동안 국가적 규정의 개선을 위한 특별한 수단 또는 절차로서의 촉진행동은 항상 있어왔다. 처음에는 결과평가 절차의 개념과 내용이 각 국가별로 매우 차이가 있었고 부분적으로는 기존의 것으로 회귀하였다(예를 들면, 1980년대 중반부터 있어왔던 영국의 “준수 비용 측정”(Compliance Cost Assessment). 최소한 1990년대 말 경에 GFA의 통일적인 용어(영어권에서는 (R)IA로)가 정해졌다.

결과평가를 어떻게 이해할 것인가에 대한 EU 차원의 내용 동일화 방향은 개념적 정리에 비해서 확연히 느렸다. 2004년에는 브래드포드(Bradford) 대학교의 연구자가 한 연구에서 RIA는 각 나라에 따라 다른 종류와 방법으로 해석되어지고 이해되어지고 있다는 결론을 내놓았다(Centre for European Studies 2004, D. 216; Radaeli 2005도 볼 것). 그럼에도 불구하고 RIA의 내용적 이해에 있어서는 과월과 디마지오에 의해서 규정된 모방적 절차를 통한 구조 동질화로 분류할 수 있는 경향도 보이고 있다. 무엇보다도 2003년 학문적, 사회적 그리고 경제적 영향이라는 세 부분의 중요 요소를 통합한 IA-체계를 도입하고 이를 모든 분야별 측정절차에 도입한 EU-집행위원회(EU-Kommission)에 의해 이끌어졌다. EU-방침은 이 분야에서 ‘무엇인가 한다.’는 것을 외부로 알려야 한다는 압력이 있었기 때문에 국가적 해결을 위한 방향표준으로서 이용되었다. EU, 특히 집행위원회는 걱정하게 성공적인 것으로 받아들여졌다. 왜냐하면 위원회는 더 나은 입법화와 관계에서 현대화 주도자로서 많은 투자를 하였고 또한 많은 수의 위원회보고와 유사한 주제들이 간행되었고, 연구과제가 배분되었으며 EU의 모든 세 개의 조직 및 회원국들이 이러한 협의절차 속에서 관계를 형성해왔기 때문이다(Konzendorf et al. 2005).

동시에 과월과 디마지오가 규정한 두 번째 특징이 해당 된다: 원인과 해결의 불확실성이 그것이다. 과잉입법과 하자 있는 법규들이 어떻게 생성되는지는 매우 복잡하며, 그에 대한 대답도 다양하다. 여러 해 동

안 논의되어온 수많은 가능성들이 거의 대부분 지금까지 아무런 체계적 평가도 받지 아니하고(Jann et al. 2005) 그 효과는 각각의 정책적 범위와 수행조건에 강하게 종속된 가능성들(몇 가지만 언급한다면 시험적 규제완화에 관한 시뮬레이션과 사례 시험부터 일몰 입법과 평가 규정)이 포함된다. 그래서 어떠한 정책이 실제 효과적인지, 즉, 규정의 질을 개선할 수 있는지는 불명확하다. 원인에 대한 불확실성과 효과적 해결방안의 불확실성은 유용한 해결이 성공적이라고 여겨진 조직들(또는 국가들의 경우도)에 맡겨지고 또한 수단들의 내용적 형성에 있어서 표준조직에 점점 접근하는 결과를 가져왔다. EU가 특정한 종류와 특정한 방법으로 수단을 적용하고 이를 외부에 성공적이라고 설명할 수 있으면 같은 수단의 적용은 회원국들에게 사실상 자동적으로 적용의 정당성을 생성한다.

RIA뿐만 아니라 유럽에서 SKM-절차의 확산의 경우도 구조 동질화의 경향이 뚜렷하다. 표준비용모델은 본래 네덜란드에서 발전하였고 2002/2003년부터는 거의 모든 유럽 국가들에 퍼졌다. SKM-도입의 선구자는 네덜란드 다음에 영국과 스칸디나비아 국가들이다. 이후 수많은 동·서 유럽국가들(특히 독일)과 EU가 그 뒤를 따랐다. 처음에는 관료비용의 측정을 위한 수단들이 여전히 논의되었지만(Müller 2005) 단기간 내에 거의 대부분 표준비용모델로 논의가 좁혀졌다. 모범적인 시행국가로서 네덜란드 이외에 - 후에 - 영국이 방법과 구조의 통일화에 역할을 했으며 형성된 유럽 SKM-Community에서 상당한 역할을 하고 있다. 다양한 EU-국가 가운데 주도 국가들은 국제적인 SKM-네트워크를 구축하였고 수많은 학술회의, 전문가회의 및 선도연구가 조직되었다. 유럽에서의 SKM-Modell의 확산(Wegrich 2009b도 볼 것)은 모방적 절차를 통한 구조 동질주의의 이론적 범주의 요소(선도자로서 네덜란드)는 물론 규범적 압력에 의한 구조 동질주의의 요소(전문적 네트워크의 형성)에 해당하는 구조 동질적 경향이 조성되어 지는 것이다.

4.1.2. 조직의 구조적응의 단계

각각의 구조 적응이 해당되는 조직들의 의해서 실제로 완전히 이행되는지 또는 형식적으로만 이행되는지의 문제는 구조 동질화 경향에 대한 이론적 설명과 경험적 관찰과 연결된다. 이에 대한 신-구조주의의 통일적 입장은 없다. 파월과 디마지오(1991a)는 기본적으로 실제적인 구조 적응에서 근거를 찾는다, 반면에 마이어(Meyer)와 로윈(Rowan, 1977, 1991)은 적응은 대부분 형식적 구조 단계에서만 실행될 뿐이라는 입장을 가지고 있다.

마이어와 로윈에 따르면 조직의 형식구조와 행위구조는 단지 느슨하게 결합되어 있다(March/Olsen 1976; Weick 1976을 볼 것). 환경요구 사항에 대한 조직의 적응은 본질적으로 형식구조의 통로에 국한된다. 현대사회에서 조직의 제도적 환경이 점점 강력하게 분화되고 있는 것이 그 원인이다. 그래서 새로운 분야가 각자 그들이 가지고 있는 제도적 규정과 요구 및 어떠한 요소가 희망하는 목표도달을 위한 ‘합리적’ 수단인지에 대한 자체적 능력에 따라 생겨난다. 개별 환경 속에서 합리적이고 여겨지는 것은 매우 차별적이며 또한 모순적일 수 있다(Walgenbach 1999: 324). 마이어와 로윈은 이러한 구별되는 합리성 관점에 합리성 신화라는 개념을 적용하였다. 현대사회에서 형식적 조직 구조를 만들어내는 신화들은 두 가지의 주요 특징을 가지고 있다(Meyer/Rowan 1991: 44). 즉 1) 다양한 사회적 목표를 기술적으로 확인하고 이 기술적 목표의 합리적 달성을 위한 적절한 수단을 규칙과 유사한 종류와 방법으로 특정하는 합리화된 비개인적 설명. 2) 고도로 제도화되고 따라서 완전히 당연하게 정당한 것으로 수용된 것. 합리성 신화는 적절하고 합리적이며 불가피한 것으로 받아들여지기 때문에 조직의 형식구조 속에 통합되어진다. “합리화된 제도적 신화는 현재의 지

배적 활동가운데에서 생겨난다. 기존의 조직들은 그들의 형식적 구조를 이러한 새로운 신화를 통하여 구조 동질화에 따라 확대한다”(Meyer/Rowan 1991: 46). 조직은 제도적 환경 속에서 신화의 묘사에 기대고 있는 형식구조를 통하여 그들이 집합적으로 가치가 있다고 하는 목표에 적절하게 대응하며 이를 통하여 정당성을 유지한다(Meyer/Rowan 1991: 50).

조직들은 어떻게 제도적 환경에서 기인하는 서로 다른, 모순적일 수도 있는 요구들에 대응을 하며, 동시에 내부적인 과제와 관련한 효율성 요구를 충족시키는가? 그에 대한 답은 형식적 구조와 실제 활동의 분리화 및 ‘신뢰의 논리성’에 놓여있다(Meyer/Rowan 1991: 57). 모순되는 환경 요구에 직면해 있는 조직내부에서는 구조적 요소가 상호 분화되고 사실적인 조직행동에 의해서 분리된다. 즉, “분리화는 조직에게 정당화된 형식적 구조를 올바르게 유지할 수 있도록 하여준다. 반면에 현재·실재적 요구들에 대한 반응으로서 사실적 행동은 다양화된다.”(Walgenbach 1999: 399) 조직은 이를 통하여 갈등을 내재화하는 것을 회피하는 가운데 폭넓은 정당성을 유지할 수 있다. 하지만 이를 위한 필수 전제는 신뢰의 현재성과 내·외부 행위자들의 ‘좋은 믿음’이다.

“정당하게 제도화된 조직은 기술적인 검증의 결함에도 불구하고 매우 유용한 것으로 보일 수 있도록 한다. 이를 위해서는 신뢰와 그들 내부의 구성원 및 외부 성원들의 좋은 믿음이 필요하다”(Meyer/Rowan 1991: 58).

1970년대, 특히 제임스 쥐 마취(James G. March)와 요한 피 올슨(Johan P. Olson), 칼 웨이크(Karl E. Weick) 및 마이어/로윈에 의해 주장된 분리화 논의는 1980년대 말 닐스 브룬손에 의해서 종합되었다. 브룬손은

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

마이어와 스코트(Scott, 1981)의 용어를 빌어서 한 편에서는 조직의 기술적 환경을 다른 한편에서는 제도적 환경을 구분하였다. 기술적 환경이 조직을 그들의 생산물과 결과와의 관계에서 가치를 부여하고 지원하는 반면에 제도적 환경에서는 다른 세 가지 요소가 본질적인 역할을 한다: 구조, 절차 그리고 이념

- 조직들은 그들이 일반적으로 정당하고, 효율적이며 합리적이고 현대적 등등 이라고 여기는 방식으로 스스로 구조화한 환경으로부터의 지지를 목표로 한다. 하지만 동시에 조직은 그들이 조직과 관련하여 환경의 규범을 받아들이지 못하면 환경의 지지를 상실한다.
- 절차의 경우도 유사하다. 예를 든다면, 내각공무원은 법률초안의 완성과정에서 정해진 절차요구사항을 준수하여야만 한다. 만약 그가 절차요구사항을 무시한다면 법률의 질과는 관계없이 그 자신은 물론 내각 전체에게도 심각한 결과를 야기한다.
- 또 다른 본질적인 요소는 이념이다. 즉, 조직에 의해서 표방된 관점이다. 조직은 특정한 이념을 외부에 대해 믿을 수 있도록 표시하는 가운데 그들의 정당성을 획득할 수 있다.

브룬손(Brunsson)에 따르면 조직은 실재에서는 생산물, 구조, 절차, 이념 어느 한가지로만 평가되는 것이 아니라 네 가지 모든 요소를 포함하며 각각의 요소에 대하여 환경 규범을 반영하여야만 한다. 제도적 환경은 모든 조직에 대하여 똑같이 중요한 것은 아니지만, 현대사회는 조직의 행위를 정하는 규범의 증가를 만들어 내고 있다(Brunsson 1989: 6). 브룬손은 (Meyer/Rowan과 같이) 조직은 비형식적·공조 조정적 구조에서 - 조직의 사실상 활동 - 제도적 규범을 포용하고 신속하게 새로운 경향과 법칙에 적응을 할 수 있는 형식적 조직구조를 분리해나가는 가운데 제도적·기술적 환경의 비호환적 요구들에 반응하

지 않는다는 가설을 제시하였다. 그는 더 나아가 1) 조직의 느슨한 세 가지의 결합 수준(대화, 결정 그리고 행위) 그리고 2) 그러한 세 가지 수준에서의 느슨한 결합은 형식적·비형식적 구조는 물론 절차와 이념에도 해당된다고 주장하였다.

“대화, 결정 그리고 생산은 상호 종속적 수단으로 정치적 조직에 의해 정당성을 획득하고 환경으로부터의 지원을 위해 사용된다. 위선은 정치적 조직 내부에서 행동의 기본적 유형의 하나이다. 즉, 누군가의 요구를 충족시키기 위한 방법으로서 대화, 다른 사람의 요구를 만족시키기 위한 방법으로서의 결정, 제3자의 요구를 만족시키기 위한 방법으로서의 생산물의 공급”(Brunsson 1989: 27).

대화, 결정 그리고 행동 수준상의 구분되는 행동으로 비통일적인 환경요구들에 맞추는 조직적 전략을 위해서 브룬손은 ‘위선’이라는 개념을 사용하였다. 이로부터 생성된 갈등가능성이 조직의 성공을 위하여 반드시 완화되거나 회피되어야 하는 것은 아니다. 그 대신 브룬손은 갈등을 배양하는 것이 조직을 위해 의미가 있다고 주장한다.

“조직에게는 갈등을 배양하고 이를 표현하는 것이 유용하다. (...) 해결책이 가끔은 심각한 문제가 될 수도 있지만, 문제를 가지는 것은 종종 조직을 위한 유용한 해결책이다.”(Brunsson 1989: 10)

브룬손은 해결 불가능한 문제들은 많은 다양한 이념과 가치를 반영하는 데에 아주 좋다는 주장을 통해 자신의 가설을 뒷받침한다. 해결 불가능한 문제들은 해결되지 않은 채 끝없이 모든 방향에서 토론될

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

수 있다. 그러한 가운데 동일한 수많은 이념을 반영하고 이를 통해 많은 환경요구들을 동시에 충족하는 구체적인 문제해결이 매우 드물게 있다(Brunsson 1989: 23).

이를 종합하면 다양한 이행의 정도는 조직 환경의 비동질성과 복잡성 그리고 조직이 그들의 구조변경을 통해 희망하는 정당성 확보에 대한 평가를 통하여 제도 이론적으로 설명될 수 있다는 점을 확인할 수 있다. 조직들은 제도적인 기대와 상이한 환경의 요구들에 따라야만 한다. 모순성을 통해 환경적 요구안에 생겨난 곤경의 해결은 조직적 행위의 다양한 수준의 탈 동질에 있다. 정치적 수사(talk), 정치적 결정(decision) 그리고 실제적인 이행행위(action)는 단지 느슨하게 서로 결부된다. 환경으로부터의 긴요한 정당성을 유지하기 위해서 많은 경우에서 재화의 생산을 위한 실제적 과정 또는 작업능력을 수정하지 않은 채 말 뿐인 서비스를 믿을 수 있게 하거나 또는 조직의 형식적 구조를 한 걸음 정도 더 적응시키는 것으로 충분할 수 있다. 몇몇 경우에는 실제 변화를 집행하는 것 또한 필요하다.

4.1.3. 조사를 위한 기초가설

기술한 이론적 고려로부터 독일과 스웨덴의 결과평가 규정의 이행차이를 설명하기 위한 세 가지의 가설을 도출하고 아래에서 자세히 설명한다. 가설 1(갈등가설)은 내부 갈등적 환경요구와 관련이 있으며, 가설 2(통제가설)은 통제와 투명성과, 가설 3(인지가설)은 문화적으로 각인된 해석양식과 관련이 있다.

갈등가설은 조직이 그들의 정당성을 무엇보다도 환경요구의 충족으로부터 관련을 맺는다는 신제도주의자의 기본인식으로 돌아간다. 반면에 특정한 재화(여기서는 법규들)생산의 효율성이 다소 중요한 역할을 한다. 하지만 환경요구들은 모순적일 수 있다. 둘 또는 그 이상의

환경요구가 상호 충돌상태에 있고 조직의 행위구조의 수준에서 모든 과제/요구사항들의 충족이 이러한 근거로 불가능하면, 조직은 그에 대해서 형식적 구조와 행위구조의 분리를 통해 반응한다. 환경요구가 단지 정치적 수사(talk)의 적응을 통해서만 이행되어지는지, 형식적 구조에 적응되는지 또는 조직 구성원의 실제 행동의 변화로 기대되는지의 여부는 정당성 획득에 달려있다. 환경요구들이 서로 갈등상태에 있고 조직의 행위구조 수준에서 과제의 동시적 이행이 불가능하면, 보다 높은 정당성 획득이 기대되는 그러한 요구들이 이행된다(또는 미충족의 경우 커다란 정당성 상실이 발생할 수 있다). 결과평가 법규는 정치적 결정자들이 내각행정에 설정한 두 가지의 중요한 요구들에 의해 갈등 속에 있다. 즉, 규정초안의 관철 능력의 생성 (표결, 과반수 발견) 그리고 부처의 정책적 노선을 장기적으로 경감시키는 요구사항들이다. 이러한 고려로부터 다음과 같은 가설이 가능하다.

갈등가설: 정치적으로 이미 제도화된 요구사항들과 본질적인 모순들이 이로부터 나오지 않는다면 내각 행정에서의 형식적 적응을 증가하는 결과평가 규정의 이행이 가능하다.

두 번째 가설 - 여기서는 **통제가설**로 표시 - 은 결과평가 규정의 적용과 수행을 통제할 수 있는 하나 또는 그 이상의 - 스스로의 이익 또는 정치적 수권에 근거하는 - 행위자가 존재한다면 결과평가 규정과 정치적 노선으로부터 생겨난 입법절차의 기능성사이의 갈등가설에 의해서 설명된 모순들에도 불구하고 조직의 형식구조를 증가하는 결과평가 과제의 이행이 이루어 질 수 있다는 것을 근거로 한다. 하지만 동시에 ‘통제자’의 존재는 물론이고 재정적·인적 자원, 형식적 권한과 제재가능성, 정치적 형성에서의 확립된 절차에의 기속의 정도, 권력의 행사를 위한 잠재력과 영향 및 투명성 문제와 관련이 있는

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

‘통제자’의 통제능력이 이행정도에 있어서 결정적이다. 따라서 이행정도는 ‘통제자’가 있는지, 있다면 그가 조직의 실제적인 집행과 활동을 간파할 수 있고 (투명성) 자신의 이익의 관철할 수 있는 가능성을 가졌는가에 달려 있다. 그에 따라 - 독일의 내각행정 같이 - ‘블랙박스(black box)’로서 기능하는 조직은 대화(talk)에 대한 단순한 적응 또는 조직 활동에 어떠한 영향이 없는 결정을 통해 환경요구를 충족시키기에 그치기 쉽다. 반면에 투명한 체계 속에서는 상징적 적응에 의한 환경요구에 대한 충족은 더욱 어렵다. 이로부터 다음의 가설:

통제가설: 스스로의 이익 E는 정치적 요구를 근거로 하여 결과평가 규정의 이행을 통제할 수 있는 행위자가 있다면, 내각행정의 정치 형성 활동이 투명해 지면 투명해질수록 그리고 이러한 행위자가 더 많은 통제권한을 가지면 가질수록 형식적 적응을 넘어서는 이행이 더욱 가시화 될 수 있다.

세 번째 가설은, 이른바 **인지가설**로, 무엇보다도 규칙의 해석필요성에 주목한다. 결과평가 규정이 있는지 있다면 어떻게 수행될 수 있는지는 내각조직 내부에서 이를 어떻게 해석하는지의 관점에 좌우된다. 해석에 있어서 일상적으로 재생산되어진 제도로서 문서와 방안은 중요한 역할을 한다(4.1.1.을 볼 것). 이러한 정형화되어 있는 사고 및 행동방식에 의해서 새로운 요구에 반응한다. 해석표준은 조직의 본질적인 특성이며 규범적 압력에 의한 조직 동질화 주제와의 관련 속에서 언급했던 것처럼(Powell/DiMaggio, 4.1.2를 볼 것) 해석표준은 공통적인 형식적 교육과 전문적인 네트워크를 통하여 부가적으로 안정화된다. 새로운 경로의 발전은 설명한 조직 구성원간의 환경적 장애를 통해서 발생한 교섭에 관한 이념관계에 따라, 다시 말해 객관적인 사실의 파악과 고안에 관한 것이 아니고 그들 조직의 기능에 대한 조직구성원

들의 이해와 그에 상응하는 행위 안에서의 교섭에 관한 이념관계에 따라 가능하다(Kieser 1999). 새로운 조직적 해결책의 출현은 조직 구성원들에 의한 조직적 현실, 새로운 목표 조직적 행위를 위한 새로운 해석 새로운 상호교섭표준들에 대한 새로운 인지의 획득으로서 구상된다.

따라서 조직 구성원들의 행동 변화를 위한 시도는 무엇보다도 그들의 인식을 변화시키는데 집중이 된다(Kieser 1999: 297, 306; Talyor/Lerner 1996도 볼 것). 결과평가의 이행결함의 설명을 위해서 이행은 일반적으로 행해지는 내각 행정 내의 문서와 방안들이 결과평가를 위한 수단의 도입과 함께 목표된 개혁내용에 가능한 한 좋게 부합해야 한다는 명제가 도출되어 질 수 있다. 이러한 ‘부합능력’은 문화적으로 조건적으로 주어질 수 있고/또는 전범(典範)¹⁴³, 변화를 통하여 개인구조 속에, 또는 유사하게 의식적으로 발생되어 질 수 있다. 브룬손과 올슨(Olsen, 1993: 22)은 이에 대해서 “점진적 변환은 (...) 그들이 구축되어 있는 조직의 제도적 정체성과 일치하는 만큼 승계된다.”고 적고 있다. 즉 개혁은 이행될 수 있기 위해서는 조직구조와 부합하여야만 한다.

인지가설: 결과평가 규정이 조직행위의 개선과 정당성의 고양을 위한 의미 있는 수단으로 통합되어 진다면 형식적 적응을 넘어서는 이행이 가능하다.

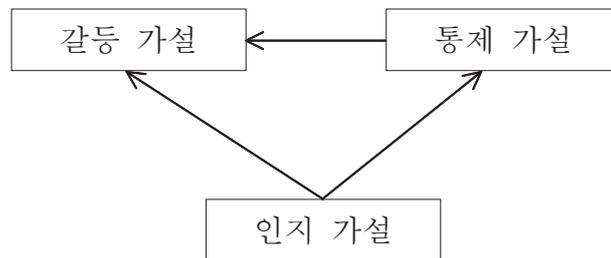
이 세 가지 가설을 이론적-관념적 관점에 따라 서로 분석하면 인식 가설은 다른 두 가지의 가설보다 어떤 다른 구조적 단계상(Senge/Hellmann 2006: 41)에 자리 잡는다(그림 27). 결과적으로 인식은 (여기서는 조직 내의 지배적인 사실인식과 규칙의 해석표준의 의미에서) 갈등의 지각과 의미부여 그리고 이에 대한 적절한 대응은 물론 행위

143) 독일 연방공화국에서의 행정·정치적 전범의 의미와 변천에 대해서는 안 2002a를 볼 것.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

자의 통제능력(예: 주관 부처와 통제기관간의 정보의 비대칭성을 이유로 매우 중요한 요소가 이러한 행위자에게 협력적으로 또는 갈등적으로 나타나기 때문에)에 영향을 준다. 또한 갈등가설과 통제가설은 상당한 상호교환 관계에 있다. 즉 변화된 형식적 통제권한(통제가설)은 내부 갈등적 환경요구의 처리에 상당한 영향을 줄 수 있다(갈등가설).

그림 27: 이행결합 설명을 위한 가설들



이 가설들은 스코트(2008)의 구별에 따라 제도화의 인식적, 규범적 그리고 규정적인 기동들로 유형화한다. 이를 통해서 인식 가설은 인식적 기동, 통제 가설은 규정적 기동(스코트의 개념을 다소 넘어서지만), 갈등가설은 규범적 기동에 대응한다. 즉 내부 갈등적 환경요구에 어떠한 행동이 ‘적절한’ 것으로 여겨질 수 있는가의 문제에 해당하는 것이다. 아래의 세 부분의 절에서는 갈등 가설, 통제 가설과 인식 가설을 제3장의 경험적 자료와 관련하여 집중적으로 논의하고 메타-규정(여기서는 예를 들면 GFA-규정들)의 이행결합을 더 잘 이해하는데 기여하는 범위 내에서 설명한다.

4.2. 갈등 가설

4.2.1. 법률안의 관철능력의 형성과 확보

사회학적인 신제도주의의 기본적 가설은 조직은 자신의 정당성을 무엇보다도 환경적 요구의 충족에서 얻는다는 것이다. 독일과 스웨덴

사이에서의 수행 차이에 대한 설명을 위해 논의되는 첫 번째 가설은 결과평가의 이행을 설명하고자 하는 경우에 내부 갈등적 환경요구들이 본질적인 역할을 한다는 것에서 출발한다. 이러한 이론적 관점에서는 형식수준을 넘어서는 결과평가 규정의 이행이 법률준비 절차에서 내각행정내부의 주도 부서의 행위에 결과평가를 위한 요구사항보다 더 큰 관련성¹⁴⁴⁾을 가지는 다른 환경요구들과 상충되기 때문에 결과평가를 위한 규정의 낮은, 사실상 이행을 포함한 ‘단지 형식적 적용’ 형식에서의 이행결합이 생겨난다(신제도주의적 입장에서 내부 갈등적 환경요구에 대한 내각행정의 이상적 반응가능성에 대해서는 그림 28을 볼 것).

이행포기는 내각행정의 관점에서 입법의 지배적 기능성과 구조특징을 통해 뒷받침될 수 있다. 입법절차에서 내각행정의 행위를 이끄는 기준은 영향과 산출¹⁴⁵⁾의 관점에서의 법률의 유효성과 효율성이 아니고(즉 가능한 한 정확한 목표와 저렴한 비용의 규정 발견) 입법준비 절차에 각인된 다른 요구사항들이다(조정, 과반수발견, 지지표 극대화, 정책적 결정자의 제한된 시간적 인식적 자원들). 비록, 합리주의적 결정이론의 관점에서는 차선적인 결과만을 가져오지만 입법에서 존재하는 절차와 구조의 많은 요소들이 중요한 정치적 기능성을 충족하거나 정치적 지도자의 부담을 경감하는데 봉사한다. 따라서 더 나은 법제정을 위한 요소들은 정반대로 실제 정치형성절차의 사실상 기능과 대립한다.

아래에서는 갈등가설을 정치와 행정과의 관계 및 내각의 정부/정치적 지도층과 내각의 실무 층과의 관계에 대한 고려를 기초로 하여 논

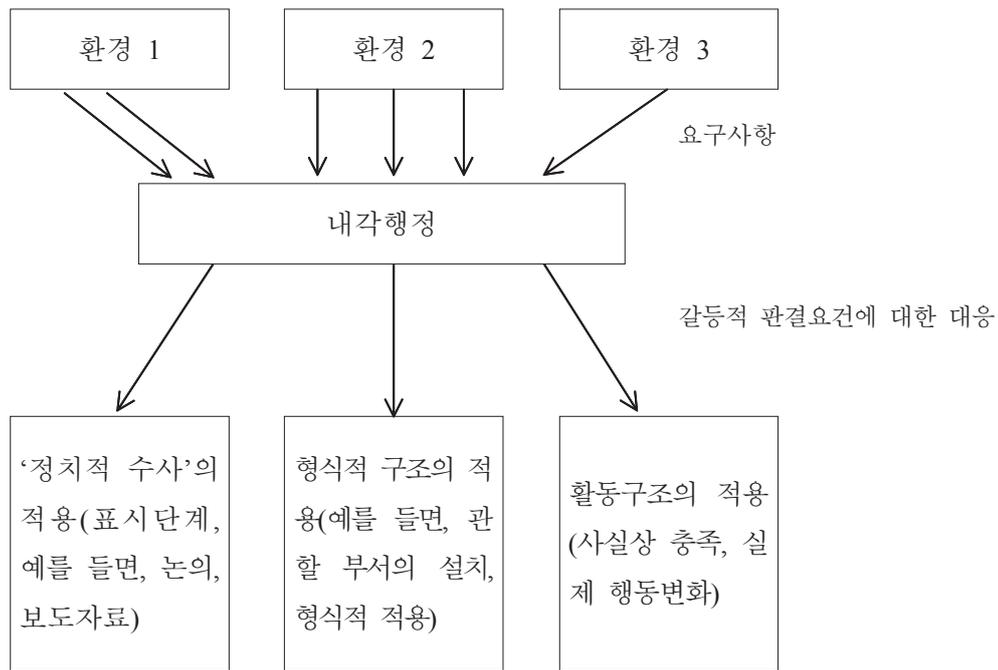
144) 환경요구의 관련성은 어떠한 조직/행위자를 위해 환경요구의 충족에서 기대되어지는 정당성 획득 또는 환경요구의 미 충족에 의해서 야기되는 정당성의 상실로 정의된다.

145) 영향은 여기서 어떤 정책적 계획(여기서는 어떠한 법률)의 수범자의 정치-행정 체계 내에서 관련되는 조정결정에 대한 반응으로, 산출은 전체 체계의 반응으로서 이해된다. 영향과 산출은 그에 따라 이상적으로 새로운 정치형성과정을 설정할 수 있는 투입요소에 영향을 준다(Jann/Wegrich 2009).

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

의한다. 동시에 ‘정치’가 입법준비에서의 두 가지의 중요한 요구사항을 내각 실무수준에 설정한 것에서 출발한다. 이는 한 편에서는 규정초안의 정치적-행정적 관철능력(4.2.1)과 다른 한편에서는 정책적 결정자의 정보 경감에 해당한다(4.4.2).

그림 28: 내부 갈등적 환경요구사항에 대한 내각 행정의 반응



법률안의 정치적 관철능력을 생성하는 요구는 각각의 행위자의 관점에 따라 다양한 면을 가진다. 주관 부처 주도의 본질적 요구는 자체 부서의 초안을 위한 정부내부의 관철 능력을 확보하는 것을 본질로 한다. 즉, 규정초안이 다른 전문부처와 함께 표결되어져서 각료회의에서 결정이 가능한 상태가 되어야만 한다는 것을 의미한다. 반면에 집합기구인 정부는 법률초안이 입법부 내부에서 다수결을 얻을 수 있어야만 하는 요구를 설정한다. 독일과 스웨덴의 관철능력 생성의 양면에 대한 것은 아래에서 자세히 밝힌다. 주관 부처의 주도 요구와

집합기구로서 정부의 요구 사이에 형성되어 있는 분리는 결과평가 규정과 정치적 관철능력의 생성사이에 있는 모순들의 다양한 면을 더 잘 해결하기 위한 분석적 성질이다.

4.2.1.1. 분석적 전망 1: 부서 주도의 요구

우선 독일과 스웨덴에서 정부내부의 법률초안 관철능력의 생성에 대한 점을 고려하면 몇 가지의 공통점과 차이점을 발견 할 수 있다. 두 나라에서 정부 내부에서 이루어지는 표결과정은 공통점의 하나이다. 즉, 다른 부처의 법률초안은 기본적으로 이 법률초안이 자기 부처의 이익에 반하는지, 다시 말하면 자기의 권한 영역에 부정적 영향을 가지는지 또는 각각의 전문 부처와 관련을 맺고 있는 당사자의 이익과 관계가 있는지에 대하여 평가를 한다. 스웨덴의 경우 대부분 이러한 면은 본질적인 장애이지만 독일의 경우는 그밖에 정당 정치적 이익이 큰 역할을 한다. 독일의 경우는 - 단일정당-소수정부가 보통의 경우인 스웨덴과 달리 - 정부는 대부분 두 개의 정당¹⁴⁶⁾ 연합을 통하여 구성이 된다. 따라서 정부내부의 표결절차는 부서의 자체 이익만 의미를 가지는 것이 아니며 각 법률안이 연합정부 파트너의 정당 정치적 이익과 갈등하는지 검토가 되어야만 한다. 그밖에도 표결을 위한 장애는 독일의 연방국가적 구성으로부터도 나타난다. 대부분의 법률이 연방이 아니라 각 주(또는 주 위임의 범위 내에서 자치단체)에 의해서 집행되고 각 주는 연방 상원을 통하여 연방수준에서의 폭넓은 공동결정권을 가지고 있기 때문에 주 정부의 법률초안에 대한 표결은 법률초안의 관철능력의 무조건적인 전제가 되는 경우가 많다. 또한 연방적 자기 이익은 물론 정당이익도 매우 중요한 의미를 가진다. 이에 반하여 스웨덴의 경우는 정당과 지역 이익은 법률초안의 의회 이전

146) CDU/CSU는 실제에서는 명확하게 한계 지워진 공간적 관할에 의한(독일 공간상 무경쟁) 두 개의 정당이기도 하지만 단순성을 이유로 하나의 정당으로 표시한다.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

표결절차에서는 그다지 중요한 역할을 하지 않을 뿐 아니라 추가적으로 스웨덴의 법률초안이 많은 경우 사전표결의 점에서 그리고 사회적 합의형성을 중요한 기능으로 인식하고 있는 국가조사위원회에서 준비된다는 점을 통해서 주도 부처에 대한 표결요구사항의 복잡성의 정도가 감소된다. 독일의 경우 특히 ‘자기들의’ 전문 부처를 통해 영향력을 행사하는 외부의 이해집단은 스웨덴의 경우에는 이미 위원회 제도와 이어지는 협의절차 속에서 발언할 수 있는, 경우에 따라서는 그들의 이익을 관철할 수 있는 기회가 있었다.

이를 종합해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 즉, 독일에서는 법률초안의 표결절차가 내각심의 성숙상태에 이르기까지 1) 법률초안은 내각행정에 의해 강하게 조정이 되며 2) 많은 참여자와 반대 활동자들 때문에 매우 복잡한 속성을 가지는 것을 알 수 있다. 법률안의 관철능력을 생성해 내야하는 주관 부서에 대한 정치 지도노선의 요구가 결과평가 요구사항의 충족보다 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면 법률적 규정이 성공적으로 관철될 수 있다면 결과평가 규정을 실제로 준수하는 것 보다 기대되는 정당성 획득이 부처에게 본질적으로 더 크기 때문이다. 결과평가 요구사항에 대한 이러한 정책적 관철능력과 합의발견의 우위는 아래에서 소개하는 법률 초안의 실질적인 준비와 표결과 관련하여 오랜 기간 실무경험을 가진 연방내무성의 공무원과의 인터뷰 과정에서의 대화를 통해 적절하게 설명할 수 있다. “푸른 심사항목”과 더 나은 입법을 위한 GGO 요구사항에 대한 실무상 적용 결함의 원인에 대해서 아래와 같이 진술하였다.

“예, ‘푸른 심사항목’은 원칙적으로 적용되지 않았습니다. (...) 푸른 심사항목은 법률을 다양한 단계에 보내야만 하고 가장 다양한 사람들에 의해서 표결하여야만 하고 항상 합의를 이끌었습니다. 지금은 아마도 이상하게 들릴지 모르지만 가장 잘

구성된 조문 또는 가장 명확한 규정인지 여부 또는 정말로 불가피한 것인지 등은 상관이 없습니다. 만약 사실문제에 대한 합의에 도달하면, 만약 이를 통해서 모두가 한 배에 탈 수 있다면, ‘더 불명확한’ 규정에 동의합니다. 물적인 합의가 의심스러운 가운데 법 구조적인 합의보다 우선합니다. (...) 내 업무 범위에서는 많은 법률들이 생겨납니다. 우리는 항상 기술적으로 좋은 법률을 만듭니다. 즉, 중복이 없는 규정, 명확한 법률 언어, 불필요한 내용이 전혀 없는 규정, 다시 말하면, ‘푸른 심사항목’ 또는 지금의 ‘GGO’안에 작은 더 작은 형식으로 받아들여져 있는 모든 것을 현실화하기 위해 항상 노력합니다. 그러나 항상 부처들의 표결에서 이미 첫 번째 단절이 존재합니다. 대개는 차관 수준에 이르기까지 셋 또는 네 개의 다양한 단계를 거칩니다. 우리의 분야에서는 법률적으로 규정되어 있는 단체의 참가의무가 추가되고 이를 준수하여야만 합니다. 그 다음에 예를 들면 평등대우에 관한 특임관, 중증장애인에 관한 특임관 등 다양한 특임관들의 차례입니다. 마지막으로 다양한 의도를 가진 많은 다른 사람들이 한 지붕으로 모입니다. (...) 그들은 항상 좋은 법률을 생산한다는 철학을 대변합니다. 하지만 마지막에 가서는 더 이상 목표를 유지할 수가 없습니다.”(인터뷰 BMI 2006).

법률초안의 정책적 관철능력이 위협할 수 있는(특히 비용과 관련되는) 결과의 면을 구체적으로 설명하는 것은 큰 의미는 없다.

“사람들은 완전한 모델을 발전시킬 수 있습니다. 그렇지만 많은 비용이 든다면 어려워집니다. 이는 특히 예를 들면 이행전략과 같은 약한 요소들에게 더 맞습니다. (...) 이를 산출하는

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

것은 항상 간단한 것이 아닙니다. 이러한 경우에는 실제의 법률결과평가는 많은 경우에 지체될 뿐입니다. ‘성과급의 도입’ 예에서: (...) 이와 관련하여 보수교육과 이행비용이 발생하면 합의가 어렵습니다. 그래서 사람들은 오히려 소극적이 됩니다. 이는 절차, 구조 또는 소프트웨어의 이행비용에도 동일하게 적용됩니다.”(인터뷰 BMI 2006).

결과비용예측과 가격효과분석을 처리하는 연방 경제과학부의 직원은 포괄적인 결과평가는 많은 경우에 정치적으로 그다지 원하는 것이 아니라고 강조한다.

“(...) 법률을 (...) 어떻게 개시할 것인지에 있어서 핵심은 간단하다. 본래는 그래야만 한다. 즉, 문제가 있으면 분석하고 어떤 규정이 필요한지 고려한다. 또는 정말로 규정이 필요한지 그리고 대안도 검토한다. 하지만 정치적인 결정 문제라서 실제에서는 그렇게 진행되지 않는다. 문제는 이틀 안에 이러저러하게 해결되어야만 하는 것이다. 이를 통해 이미 자유로운 변형은 사라지고 결국에는 결정개방성도 사라진다. 결과가 많던 적던 이미 주어져 있기 때문에 결국은 내가 이 문제를 어떻게 다룰 것인가이다. 그렇기 때문에 어떤 정당이나 어떤 부처의 특별한 요청인 법률안의 경우에서도 매우 자주 그러해서 그에 대하여 아무런 비판점도 기록할 수가 없다. (...) [법률결과에 대한 포괄적 설명] 은, 내가 생각하기에, 많은 경우 정치적으로 그다지 원치 않는 것 같다”(인터뷰 BMWi 2006).

법률안의 관철능력을 생성하는 환경요구는 내각행정 내부의 주관 부서에게 법률결과를 설명하는 환경요구보다 더 높은 우선순위를 점하고 있다는 것으로부터 형식적 이행을 넘어서는 결과평가 규정의 이

행은 이러한 이행이 관철능력을 생성하는 요구와 갈등하는 결과를 초래하지 않는 범위에서 받아들여질 수 있다는 점을 알 수 있다. 그러나 독일의 경우에 있어서 정부내부에서의 법률초안 관철능력을 위해서 주관 부처가 다른 부처에 대한 자신의 정보우위를 유지할 수 있는지 여부가 중요한 의미를 가진다고 하는 상당한 모순이 발생한다. 정치적 협상과정에서 정보는 바로 포기할 수 없는 매우 본질적인 권력수단이다. 누가 어떠한 정보를 언제 접하는지에 대한 결정은 중요한 조정수단이다. 주관부처의 이해, 정보에 대한 영향의 행사를 위한 가능성과 이를 근거하는 자체 법률안의 관철능력의 고양을 결과평가의 결과에 대한 투명성 생성을 위한 규정을 근거로 포기하는 것은 독일에서는 아주 드물다.

이에 반하여 스웨덴의 경우에는 이 주장은 거의 관련성이 없다. 왜냐하면 법률준비의 본질적 부분들이 국가조사위원회에 넘겨지지 때문이다. 스웨덴의 정치형성에서 결정 네트워크는 독일과 같은 폐쇄성과 불투명성에 이르지 않는다. 위원회평가와 위원회 내에서 수행된 결과평가의 결과들이 간행되고 거의 대부분 포괄적이고 공개적인 협의절차가 개최되며 그 결과들도 공개되어 접근할 수 있기 때문에 스웨덴의 내각행정에서 “정보”는 어떠한 비교될만한 전략적 권력수단이 아니다. 따라서 결과평가 규정이 이러한 권력수단을 상실할 어떠한 위험도 조성하지 않는다. 스웨덴의 내각행정은 대부분 정부제출안의 범위 내에 이미 공개적으로 제공된 기대되는 법률결과에 대한 내용을 다시 한 번 종합하고 이를 그들의 결정 근거로 이용한다. 동시에 대안들에 대해서는 그대로 두지 않고 이에 대한 반박을 한다. 따라서 결과평가 요구사항의 충족은 스웨덴의 내각행정에서는 갈등잠재력이 매우 약하며 법률초안의 관철능력을 생성해야하는 요구와도 기능조건적인 모순이 매우 적다. 더욱이 대개 스웨덴의 표결절차에는 결과평가결과를 반박의 재료로 삼아 법률안에 대한 반대 입장을 지키는데

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

이용할 수 있는 행위자도 많지 않다(위의, 표결절차에서 참가자의 낮은 수와 정부 수준 또는 연합정부 구성 정당의 반대가능성이 없는 것을 볼 것).

4.2.1.2. 분석적 전망 2: 집합적 기관으로서 정부의 요구들

지금까지는 특히 대한 내각 내에서 관철능력이 있는 초안의 개발을 위하여 주관부처의 주도 요구들에 의해서 생겨난 결과평가규정의 이행과의 모순들을 다루었던 반면에 집합적 기관으로 정부의 분석적 전망을 다룬다. 관철능력의 생성요구는 여기서는 무엇보다 의회의 입법절차와 관련이 있다. 정부제출안이 의회 내에서 다수를 확보하고 가능한 한 변경되지 않게 하는 것이 기본적 목표이다. 독일에서는 대부분 다수당정부가 권력을 가지고 있고 정당기속의 정도가 상대적으로 높기 때문에 연방의회에서 법률초안의 통과가 대부분 확실하다. 하지만 야당은 그들의 목적을 위해 이러한 주장을 이용하고 언론과 여론을 통하여 정부가 움직이도록 강제할 수 있기 때문에 결과평가 수요를 근거로 하는 (어떤 경우는 원치 않는) 법률결과의 제시는 이러한 관철능력의 잠재적 위협이 된다. 즉, 결과평가 규정들은 독일 정부의 관점에서는 그들의 초안을 관철 가능성을 높일 수 있는 수단이 아닌 것이다. 반대로 개개의 정부가 그다지 좋아하지 않지만 결과평가 요구사항의 사실상 이행은 입법절차에서 의회의 지위를 잠재적으로 강하게 할 수 있다. 유사한 구조는 연방 상원도 해당이 된다.

스웨덴에서는 스칸디나비아 국가에서 자주 발생하는 것처럼 소수당 정부가 권력을 가지기 때문에 상황이 상당히 다르다. 그래서 정부초안을 위한 의회 과반수가 대부분 정부여당에 의해서 확보되는 것이 아니라 과반수는 각각의 사실문제에 따라 항상 새로이 형성이 된다. 다양한 정당들 간의 상호 표결연대는 서론부분에서 언급한 스웨덴의 합리적이고 실용적인 정치양식으로 인하여 매우 흔한 일이다. 사안에

적합한 주장들은 여론을 통한 지지분위기의 형성처럼 각 주제별 과반수 형성에 유용하다. 정부제출안은 결정발견절차의 포괄적인 제시와 중요한 찬성과 반대의견에 대한 토론을 통하여 생겨난 납득할 수 있는 결과이어야만 한다. 따라서 결과평가는 스웨덴에서 정치형성절차에 실제로 통합될 수 있는 더 나은 기회를 가진다. 스웨덴에서의 결과평가는 법률초안의 관철능력의 형성과 확보의 모순 속에 있는 독일과 같은 차원에 있는 것이 아니다.

4.2.2. 내각행정의 사전결정권과 정치의 정보취급의 경감

법률초안의 관청이외에 대한 담당부서의 정치적 노선의 내각 작업 수준에 대한 두 번째의 중요한 요구사항은 정보의 감소에 있다. 이 요구사항은 기본적으로 입법절차와 관련한 다른 국가별 특징과는 무관하다. 왜냐하면 계층적으로 구축된 부처 내부에서 관리자급의 정보처리능력은 수많은 전문화된 하부조직보다 항상 적기 때문이다. 즉 정보의 선별과 감축의 절차는 ‘아래에서’ ‘위로’ 이루어진다. 부처의 관할 기초부서에서 정치적 문제 해결을 위한 다양한 대안들이 해결되는 것은 예외적인 경우에서 바라는 바일 수 있다. 하지만 대체로 정치적 지도의 우선권은 이미 사전 결정된 초안이다. 이는 주관 작업부서가 - 만약에 명시적으로 표시가 되지 않았다면(그리고 이러한 경우가 보통이다) - 정치적 지도자의 생각에 맞추어야 한다는 것을 의미한다. 내각행정에 의한 대안의 초기단계에서의 배제(사전 결정권)는 대부분의 경우 정치적으로 바라는 바이다.

학술문헌은 입법계획에 있어서 내각 공무원의 영향은 일상적이거나 기술적인 특성은 오히려 더 크다는 것이 지배적인 견해이다(Lundquist 1992; 97). 대개 여론에 알려지지 않는 토론이 벌어지는 것이다(“행정부적 입법”, Smednick/Tils 2002: 314). 공개적인 토론이 없는 것과 정

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

치 쪽의 상대적으로 낮은 조정 집중도는 이러한 경우들에 있어서 내각행정의 행위조건들과 영향가능성들을 더욱 크게 하는 결과를 초래한다. 이는 행정부적 입법에서 법률초안의 목표, 내용과 형식들이 내각행정의 기초부서에 의해서 사전에 결정된다는 것을 의미한다.¹⁴⁷⁾ 동시에 절차를 거친 전략적 결정이 많은 부분에서 정치적 지도의 의견 없이 내각의 작업 단계에 속하게 되는 것을 의미한다. 양적으로 보면 행정부적 입법의 이러한 종류는 정치결정자의 제한된 정보처리능력과 미디어의 상대적 무관심(주제의 경제학, Themenökonomie)을 근거로 하여 모든 법규절차의 과반수를 차지한다(Smednick/Tils 2002: 314ff). 반면에 상당한 시간을 넘어서 진행되는 정치적인 논쟁과 여론에 의한 논쟁의 대상이 되는 중요 주제들의 정책적 형성절차는 상당부분 높은 정도로 정치적으로 조정이 된다. 이러한 경우에는 행정의 형성공간은 뚜렷하게 축소된다.

“정치적 입법”에서의 대안선택이 매우 폭넓은 범위에서 정치적 지도자(장관, 연합정부 구성집단 등)들에 의해 함께 형성해가거나 많은 경우에는 결정이 이루어지는 반면에 입법절차의 대부분에서는(“행정부적 입법”) 매우 적고 정치 지도자와의 직접적인 상호작용의 과정에 가서야 비로소 이루어지는 경우가 대부분이다. 마인츠(Mayntz)와 샤프프(Scharpf)는 1973년에 기존의 연구 속에서 서독의 정치-행정 체계 내의 정치형성에 대하여 다음과 같이 확인한 바 있다. 즉, 독일의 내각행정에서의 계획대안은 수평적으로 진행되는 의사소통절차 안에서 토론되고 정해진다고 하였다. 수직적 의사형성 채널에 도달하는 것은 대부분 이미 논의가 끝난 주장들일 뿐이다. 단지 갈등을 내포하고 있는 대안들의 경우에서만 결정이 그 다음 높은 단계에서 사전에 이루어진다. 스웨덴에서 이루어진 경험적 연구도 내각사무처의 경우 유사

147) 내각행정의 “사전결정권” (Smednick/Tils 2002: 301).

한 기제를 발견하고 있다(Premfors/Sundström 2007: 55, Erlandsson 2001: 43 농업부의 예).

결과평가 수행의 면에서 보면 이러한 이해로부터 어떠한 결론을 도출할 수 있을까? 이 장에서 논의한 가설들의 기초적 논점은 수행결합이 모순적인 환경요구에 대한 반응이라는 것이다. 그에 따라서 정치에 의해 명시적 또는 묵시적으로 표명되어 있는 정보감축에 대한 요구와 GGO(독일) 및 다양한 여러 개의 지침들, 점검목록, 설명서들(스웨덴)에 적혀 있는 결과평가를 위한 요구사항들 사이에 서로 모순이 있는지에 대한 의문이 생겨난다. 결과평가 규정은 정치적 결정권자들의 정보의 기반을 개선하는 목표와 이를 통한 처리된 정보의 제고하고자 하는 목표를 추구한다. 반면에 정치적 지도의 정보감축 요구사항은 상반된 의도를 가지고 있으며 이를 통하여 내각행정에 대한 본래의 정치적 형성과제를 대표한다.

행정부의 행위자(중립적 정보제공자로서)와 정치적 행위자(공인된 결정담당자로서) 사이의 명확한 분리에 관한 결정주의적 사고는 비현실적인 것이 드러났다.

이에 대해서 내각행정이 점점 증가하는 규정의 수와 자료의 복잡성으로 인해 점점 더 많은 범위에서 정치적 과제를 떠맡고 (사전)결정을 **해야만 한다**는 설득력 있는 의견을 제시하고 있다. 현대사회에서 많은 서구 국가에서 증가된(정당-)정치화가 이러한 발전을 말해주고 있다.¹⁴⁸⁾ 고위 행정관료는 대개 정치적 과제에 대한 중립적이고 비권력적인 집행자가 아니고 정치에 상당한 영향력을 가진 동반자이다. 아버바흐(Aberbach)는 1981년 수행한 국제 비교연구에서 이미 정치가와 관료의 역할 혼합은 정치적·행정적 엘리트 가운데 특히 강하게 나타

148) 내각관료주의의 증가된 정치화는 정치형성의 관료주의화 경향에 대한 반응으로 해석되어진다(마인츠 1983).

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

난다고 확인한바 있다(Aberbach et al. 1981, 독일의 경우 새로운 연구인 Schwanke/Ebinger 2006; Derlien 2008도 비교).

독일의 경우 슈타인켄퍼(Steinkemper)가 이미 1974년에 고위직에 있는 관료들에 대한 그들의 직업적 경력과 그들의 정당 정체성에 관한 설문평가를 기초로 하여 내각의 고위직 공무원의 약 반 정도만이 ‘고전적 관료¹⁴⁹⁾’이며, 다른 반 정도는 ‘정치적 관료¹⁵⁰⁾’로 분류할 수 있다는 결론을 내놓았다. 내각 행정내부의 수많은 고위관료들은 그들의 일이 정치적 결정에 대한 영향가능성과 정치적 결정절차에 대하여 영향을 미치는 것으로 이해하였다(Steinkemper 1974: 96f). 이후의 연구들도 이러한 이해를 확인하였고 나아가 내각 공무원들의 (정당)정치화와 관련하여 이러한 경향이 증가하고 있음을 보여주었다(Machura 2000: 11). 1970년의 경우 본의 차관들과 국장들의 72%가 무당파였다면 1980년 초까지 무당파의 비율은 50% 아래로 감소하였고 1994년에는 40%까지 감소하였다(Derlien 2002: 242). 2005년의 경우는 차관들의 75%, 국장급의 60%, 과장급의 3분의 1이 정당원들이었다(Schwanke/Ebinger 2006). 헌법적 금지에도 불구하고, 서독에서의 내각의 (정당)정치화, 또한 과장급 수준과 그 아래에서의 (정당) 정치화는 ‘공공연한 비밀’이다. 예를 들면 헬무트 콜(Helmut Kohl) 정부기간 중인 1995년에는 연방 내각의 과장급 3분의 1 이상이 CDU/CSU 당원이었다(Derlien 2002: 243). 게르하르트 슈뢰더(Gerhard Schröder)정부 말기에는 이 비율이 5% 이상 더 증가하였다. 독일의 경우 차관과 국장급들에게만 있는 일시적인 휴직의 형식적 가능성이 없이 인적 교체가 있었다는 점이 확

149) ‘고전적 관료’라 함은 그에게 주어진 과제를 자신의 행동의 기준을 스스로의 입장에 따르지 아니하고 과제부여자의 의도에 상응하게 수행하는 공직자 유형을 의미한다(Steinkemper 1973: 5).

150) ‘정치적 관료’은 푸트남(Putnam)의 견해로서 법적으로 정의된 정치적 관료의 유형과 혼돈을 일으켜서는 안 된다. 푸트남은 정치적 관료의 행위지향이 오히려 문제지향적이며 절차 지향적인 것(위의 고전적 관료처럼)이 첫 번째 오지 않는다고 하였다(Putnam 1973).

실하다. 데를린과 마인츠는 1980년대 말에 수행한 연구에서 내각공무원들이 그들의 기능을 점점 더 정치적으로 해석하고 대부분 행정과 정치의 경계지역 내에 그들의 업무를 위치시켰음을 보여주었다. 그래서 1970년의 경우 설문에 응한 공무원의 45%가 정치적인 면이 그들의 업무에 매우 잘 속한다고 답하였다. 하지만 1987년은 이러한 경우가 답변자의 4분의 3에 이르렀다(Derlien 1995: 102ff). 2005년에 진행된 콘스탄쯔 엘리트연구는 이상적인 역할모델에 대한 최고위직 관료의 자기정리가 1987년에 비해서 거의 변화가 없었음을 보여주었다. 나아가 콘스탄쯔 연구는 2005년의 경우 1987년에 비하여 더 많은 관료들이 정치가와 공무원의 역할의 (부분적으로) 중첩을 역할모델과 실제 과제 부분의 점진적인 융합의 표시로 느끼고 있었다(Schwanke/Ebinger 2006).

스웨덴의 경우 내각행정의 점진적인 정치화에 있어서 유사한 경향이 있다. 기본적으로 스웨덴의 내각사무처는 작은 규모와 입법절차에서 그들의 결정기능 때문에 매우 정치와 가깝다. 하지만 지난 수십년간 정치와 행정의 형식적 분리는 그 의미를 상실했다. 이러한 사실은 예를 들어서 1970년대에는 스웨덴 행정부의 엘리트들은 정당 정치적 배경이 없는 공무원들이 더 많은 비중을 차지하고 있었다는 점(Matheson et al. 2007: 37)에서 잘 나타나고 있다. 내각사무처(중앙행정기관의 경우에서도) 고위인사의 정당 정치적 배경이 실제의 기능과 과제의 혼합에 상응하는 점은 오늘날 너무나 당연하다.

“지난 30여 년간 일반인의 정당 등록의 수는 매우 빠르게 줄어드는 반면에 어떤 정당의 당원으로서 정치적 배경을 가진 행정부 및 사무처의 최고관료 비율은 증가가 있었다.”(Molander/Nilsson/Schick 2002: 10)

그럼에도 불구하고 정치적 중립성의 원칙은 - 행정부의 최고위층을 포함 - 스웨덴의 정치-행정 문화 속에 깊게 뿌리박고 있다. 정당원들

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

이 일반화되어가고 있다는 것이 사무처나 부처 내에서 고위직에 이르기거나 직을 유지하기 위하여 정당명부상 명단과 집권당과 동일하여야만 할 것을 강요하는 것은 아니다. 또한 정부교체에 따라서도 담당자의 교체가 되는 경우가 드물다는 것이 스웨덴에 문화적으로 자리 잡혀있는 중립성 사고를 이해할 수 있는 요소 중의 하나이다(Matheson et al. 2007).

연구결과들은 정치 및 행정부 엘리트층 내에서의 역할모델은 독일은 물론 스웨덴의 경우에서도 지난 수년간 점점 더 혼합이 되었고 양 국가의 내각행정의 정치화의 정도가 늘어나고 있다고 할 수 있다. 그 가운데에서도 독일이 스웨덴보다는 그 정도가 더 강하다고 할 수 있다.¹⁵¹⁾ 이러한 증거들은 수많은 정치적 결정이 개별적으로 정치적 주도 없이 내각행정에서 이루어짐으로써 내각을 통한 정치적 결정자들의 배제와 관련하여 점점 더 의미를 가진다는 사실을 보여준다. 정치적으로 내려진 결정을 위한 정보의 기반으로서 다양한 규정대안의 장점과 단점의 포괄적인 설명은 정치적 주도수준에서의 정보감축 요구와 서로 갈등된다는 것이 명확해진다. 마인츠와 샤프프(Scharpf)는 독일 내각행정에 대해서 이미 30년 전에 대안제출이 실무에서는 행정부 지도급에 의해 ‘불충분’한 것으로 보류된 경우가 빈번했다는 것을 보여주었다. 왜냐하면 작업단계의 중요한 과제가 결정권자를 위한 정보의 완성에 우선순위를 두기 보다는 정치노선에 알맞은 정보감축 및 규정초안의 사전결정과 사전 표결에 우선권을 두었기 때문이다. 이러한 사실은 독일의 결과평가 요구사항의 수행과 관련한 경험적 자료 가운데 명확히 나타나 있다(3.2.3). 즉 독일의 법률초안 속에서 대안들이 거의 언급되지 않고 있는 형편에 어떻게 포괄적 분석이 될 수가 있을지에 대한 것이다. 보통의 경우는 대안의 설명을 하여야 하는 GGO-

151) 독일과 스웨덴의 정부 및 정당 체계의 차이점과 독일의 경우 이에 따른 유력한 두 정당의 경쟁 때문에 그다지 놀라운 것은 아니다.

규정의 ‘단순한 적응’이다. 법률표제와 입법근거 속의 대안 설명을 위한 요구사항의 관점에서 ‘단순한 형식적 적응’의 높은 정도는 내각공무원의 모순적인 요구들에 대한 대응이다. 즉, 한편에서는 정치적 요구가 명확한 안을 요구하고 다른 한편에서는 GGO의 규정들과 ‘더 나은 입법’이라는 주제에 대한 다른 결정들이 대안에 대한 심사와 설명을 요구한다. 이러한 갈등은 대안에 관한 질문에 대해서 “대안 없음”으로 회답하는 것을 통해 해결이 된다. 그렇게 해서 실제적인 행동은 정치적 지도의 요구에 방향이 맞추어지는 가운데 GGO-규정들은 형식적으로 충족이 된다.¹⁵²⁾

스웨덴의 법률안에 대한 경험적 연구에서는 대안을 설명하라고 하는 규정에 대한 ‘단순한 형식적 적응’은 존재하지 않는다. 대안 설명 요구사항의 ‘실질적 충족’은 스웨덴의 경우 매우 높은 수준에 있다. 스웨덴도 독일과 같이 정보감축이 정치적 결정자의 중요한 요구라는 입장에서 본다면 이러한 결과를 어떻게 해석할 것인가? 이에 대답하기 위해서는 우선 경험적 결과를 보다 정확하게 살펴보는 것이 중요하다. 스웨덴 법률안에서 대안설명과 관련한 ‘실질적 충족’의 높은 정도는 동등가치적인 분석이 다양한 규정대안에 이루어진 것 때문은 아니다. 비용과 편익의 비교 평가를 포함한 포괄적인 대안분석은 스웨덴도 독일과 마찬가지로 한 편에서는 정보제공의 감축, 또 다른 한편에서는 포괄적인 대안분석의 규범적 이상이라는 양자 사이에 있는 동일한 모순들을 통해서 설명될 수 있는 것처럼 그렇게 일반적이지는 않다. 서독과 달리 스웨덴에서는 예를 들면 위원회제도 내부에서 토론되거나 Remiss-절차의 과정에서 언급되어진 대안적 제안들이 법률안 속에 표시가 되고 왜 그러한 제안들이 수용되었는지 아니면 거부되었는지에 대하여 근거가 제시된다. 본질적인 근거로서 투명성의 원칙을 다음 절에서 자세히 논한다.

152) 이러한 태도는 무엇보다도 브룬손(1989)에 의해서 서술된 형식적 조직행동과 사실적 조직행동의 분리에 해당한다.

4.3. 통제 가설

독일에서는 입법절차의 기능성과 수행된 결과평가의 투명성 확보 사이의 이미 기술한 모순에도 불구하고 집행비용과 예산 영향은 2006 년도의 법률초안 가운데 조사 대상이 된 경우의 반 이상에서 법률포제와 입법근거에 이해할 수 있게 설명이 이루어졌다. 이러한 현상을 설명하기 위해서 이 역시 신제도주의적 이론에 기초를 두고 발전한 두 번째 가설로 돌아간다. 그에 따르면 만약 결과평가 규정의 수행을 통제할 수 있는 하나 또는 다수의 행위자가 - 스스로의 이익을 근거로 하거나(스웨덴의 NNR같은) 또는 정치적 요구에 근거를 하던(독일의 NKR같은) - 존재하면 형식수준을 넘어서는 결과평가 규정의 이행이 있을 수 있다고 한다. 하지만 ‘통제자’는 물론, 권한/접근가능성의 관계에서 투명성의 문제가 되는 통제능력이 수행정도에 있어서 결정적인 것이다.

대체적으로 스웨덴 같은 집행적 정치형성의 보다 투명한 체계 내에서는 결정을 실현하지 않음에도 불구하고 다양한 조직 환경으로부터 필요한 정당성을 유지하는 것이 독일의 내각행정의 경우처럼 ‘black box’-체계에서 그러한 것 보다 오히려 더 어렵다는 것이 배경이 된 이론적 논거이다(예: 정부의 중앙 행정기관 또는 의회 정부). 이러한 주장은 어떠한 투명한 체계 내에서는 환경요구의 비-수행이 불투명한 체계에서 보다 외부에서 쉽게 관찰이 될 수 있다는 것에 근거를 둔다. ‘블랙박스’ 체계 내에서는 환경적 요구가 ‘달콤한 말’(talk) 또는 형식적 적응(행동 없는 결정)을 통해 손쉽게 충족될 수 있다.¹⁵³⁾ 언변과 결정의 일치 정도 또한 불투명한 체계 내에서는 상대적으로 더 쉽게 통제될 수 있지만, 결정과 행위 간의 결합은 그렇지 않다.

153) talk, decision과 action이라는 용어는 4.1과 브룬손 1989.

그러나 설명한 가설들은 이론적인 면에서도 흥미로운 것일 뿐만 아니라 지금까지의 연구와 실무자들의 평가에서 충분한 통제구조의 결합이 결과평가 요구사항에 대한 부실한 주의의 주요 요인이라고 하는 사실 때문에 관심이 있는 것이다. 부실한 통제가능성과 심사표준의 충족에서의 투명성 흠결은 이미 독일의 “푸른 심사항목”에 관한 토론 속에서 기준의 실무적 무관성에 대한 기본적인 설명으로서 확인하였다(작은 국가를 위한 전문가위원회(Sachverständigenrat Schlank Staat) 1998: 18, BMI 인터뷰 2006). 또한 통제가능성의 흠결도 GFA의 수행 하자의 근거로 자주 언급이 되었다(OECD 2004a; BMJ 2007 인터뷰). 스웨덴의 경우에서도 OECD는 2007년도의 규정개혁에 대한 평가에서 통제절차의 흠결이 결과평가 절차의 수행결함의 주요 원인이라고 하였다.

“많은 협의절차가 있지만, 입법의 실제적 영향의 측정 시 반대하는 세력에 대하여 이를 관철할 수 있는 제도가 없다. RIA의 수정 필요를 요구할 수 있는 가능성을 가진 산업·노동·통신부의 더 나은 입법부서(The Better Regulation Unit)의 역할은 이러한 상황에 대한 예외이다.”(OECD 2007: 50)

결과평가 규정의 수행 정도에 있어서 통제와 투명성의 관련성은 아래에서 제3장에서 검토한 경험적 이해를 기초로 논의한다.

4.3.1. 독일에서의 통제와 투명성

독일에서의 GGO 요구사항의 수행을 위한 통제와 투명성의 의미를 논의하기 위해서는 우선 입법절차 내에서의 통제구조의 형식적인 정부내부 제도화에 대한 고려를 하여야 한다.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

4.3.1.1. 독일의 ‘통제’관련 정부내부의 제도화

연방수준에서의 법률초안에 대한 부서 표결 절차에는 통제임무를 가진 다양한 기관이 있다. BMJ는 GGO 제46조 제1항에 따라 법률안의 법체계적·법형식적 심사의 권한을 가진다(법형식 심사, 오늘날: 법심사). 동시에 “연방 법무부에 의해서 편찬된 법형식성에 대한 설명서와 개별 사안에 대한 연방 법무부의 권고”(GGO 제42조 제4항)도 효력을 가진다. 법 형식심사는 이미 독일연방공화국의 출범 시부터 존재해왔다. 법형식성 심사는 바이마르 공화국에서 부문별로 특수화된 행정적 이익과 무관한 부서의 중앙 심사권한을 통해서 법과 전문 부처의 헌법충실을 보장하기 위한 목적이자 제국 법무부의 약한 지위에 대한 대응으로 도입되었다.¹⁵⁴⁾ “행정 이해로부터 자유로운 지위에서 독립적으로 법의 보호를 생각하는” BMJ는 “이러한 임무의 수행을 위하여 특별한 수준에서 요청된” 기구이다(연방정부의 첫 번째 활동보고서 “재건중의 독일”, BMJ 1999, Teil A, Kap. 1). GGO에는 법심사의 내용에 대한 아무런 자세한 설명이 없다. “법형식성 해설서”는 법심사의 과제를 다음과 같이 적고 있다.

“법 심사는 계획된 규정이 규정 목표에 도달하기 위해서 예정하고 있는 범위 내에서 불가피한 것인지에 대한 사전 단계에서 이미 이루어진다. 법 심사의 중점은 규정이 상위법에 부합하는지의 여부에 있다. 심사는 헌법적합성, EU-참조가 명백하거나 제시한 부서에게 해당하는 문의가 제기된 경우에서 유럽 공동체 법과의 적합성 및 국제법과의 적합성에 집중한다. 또한 예정한 규정이 기존의 법규들 속에 모순 없이 도입될 수

154) 제국 법무부는 바이마르 공화국에서 어떠한 특별한 심사권을 가지지 못했다. 헌법적합성 심사는 제국 내무부에만 있다(1926년 제국 내무부 참조).

있는지 여부도 판단되어야 한다. : 체계성이 적합한지? 규범의 단계구조를 고려하였는지? 참조들이 명확한지?(예, 엄격 또는 유연한 참조) 중복되거나 모순되는 규정들이 방지되었는지? 규정 내용이 명백하고 수범자들에게 이해 가능하도록 구성되었는지? 원칙과 예외의 관계가 사안에 적합한지? 제재가 적정한지? 규정들이 문제없이 적용가능한지? 법적 규정들의 지속성에 대한 신뢰가 빈번한 개정에 의해서 방해되는지?”(BMJ 1999, Teil A, Kap. 1)

여기서 인용한 것은 “법형식성 설명서”에 있는 법 심사 요구사항을 매우 넓게 해석한 것이다. 해설서에 따르면 특히 불가피성 심사, 실용성에 대한 판단, 이해가능성, 제재의 적정성과 규정의 지속가능성이 법 심사에 포함된다. 하지만 실무에서 법 심사는 대부분 법률초안이 기존의 법에 적합한지에 대한 심사(상위법과의 적합성 심사로서 수직적 법 심사와 연방법 적합성 심사로서 수평적 법 심사) 및 초안의 구성에 대한 법 기술적 문제에 대한 심사에 집중되어 있다(BMJ 인터뷰 2007).

BMJ 법 심사 실무에서는 법 심사는 특정한 법 영역/부문에 전문화되어 있는 다양한 부서에 의해서 수행된다(공동심사부서). 법 심사의 기본적 문제에 대해서는 BMJ 자체의 법률안도 심사하는 특별부서가 관할을 가진다. 법 심사의 종료 후에는 BMJ의 공동심사부서가 주관 부서에게 법적으로 고려할 사항이 없다고 확인을 한다. 주관 부처는 BMJ가 GGO 제46조 제1항에 따른 법 형식과 체계심사를 하였다는 내용을 내각 제출안에 기록으로 주석할 수 있다(GGO 제51조). 법 심사가 설명한, 포괄적 의미에서 BMJ에 의해서 이루어지면 법률초안의 헌법적합성 심사 권한이 BMJ와 BMI에 나누어서 주어진다. 이에 대해서 GGO 제45조 제1항은 다음과 같이 정하여 놓았다.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

“법 규범의 기본권 적합성 및 그밖에 기본법 적용에서 어떠한 의심이 생겨나면 연방 내무부와 법무부가 관여한다.”

법무부와 내무부의 법률초안에 대한 헌법적합성 심사권한은 내각에서 가지는 이 부처의 특별한 권리와 결부되어 있다. BMI와 BMJ는 연방정부 업무 규정(GOBReg) 제26조 제2항에 따라 내각에서 법률초안과 명령초안의 실정법과의 적합성 문제와 관련하여 보류적 거부권을 가진다. 그에 따라 BMI와 BMJ는 내각의 결정이 실정법에 부합하지 않는 경우에는 내각의 결정에 반하여 반대의견을 제출할 수 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 결정을 관철하고자 한다면 다른 회의에서 내각의 새로운 표결이 있어야만 한다. 연방 내무부장관과 법무부 장관 또는 대리인의 출석이 있는 가운데 연방수상이 과반수로 이를 결정하여야만 한다.

법률초안의 예산에 대한 영향과 집행비용에 대한 심사권한은 연방 재무부가 가진다.¹⁵⁵⁾ 예산영향에 대한 법률초안의 심사에서 BMF의 역할에 대해서는 GGO와 GOBReg가 포괄적이다. 연방재무성은 GGO 제44조 제2항에 따라 공공예산의 수입과 지출에 법률초안이 미치는 영향에 대한 설명을 위한 일반적 제한기준을 정할 수 있다. 하지만 BMF는 지금까지 이러한 수단을 한 번도 사용한 적은 없다. 연방 부처에 의한 결과비용의 산출과 예측은 BMF와 협의하여 진행하여야만 한다. GGO 제51조에 따라 법률이 시행되는 경우 연방, 각 주 또는 자치단

155) 이 규정은 내무부를 통한 법률의 헌법적 적합성 심사를 위한 규정 이외에 독일에서 가장 오래된 법률결과와 관련한 심사기준이다. 이미 바이마르 공화국의 제국 내각 공동업무규칙에 다음과 같이 규정되어 있었다. “어떤 법률의 시행이 제국, 각 주 또는 자치단체에 비용을 야기하면, 제국 재무부 장관, 회계청장은 제국 재무감독관으로서 법률초안의 완성 전에 관여할 수 있다(1926 GGO 제26조). 결과 심사에 관한 그 밖의 규정들은 바이마르 공화국 제국내각 업무규정에는 규정되어 있지 않았다.

체가 어떤 비용을 부담하게 되는지와 BMF가 동의를 하였는지 여부를 내각 제출안에 적시하여야 한다. 더 나아가 GOBReg 제16조 제3항은 법률초안을 제출할 때 “법률의 시행이 연방, 각 주 또는 자치단체에 비용 부담이 없거나 또는 연방 재무부가 법률의 계획과 관련하여 이의를 제기하였는지에 대한 것을 보고하여야 한다. 그러한 표시가 없으면, 연방 수상청의 차관(국무실장)은 이를 보정하여야 한다.”고 규정하고 있다.

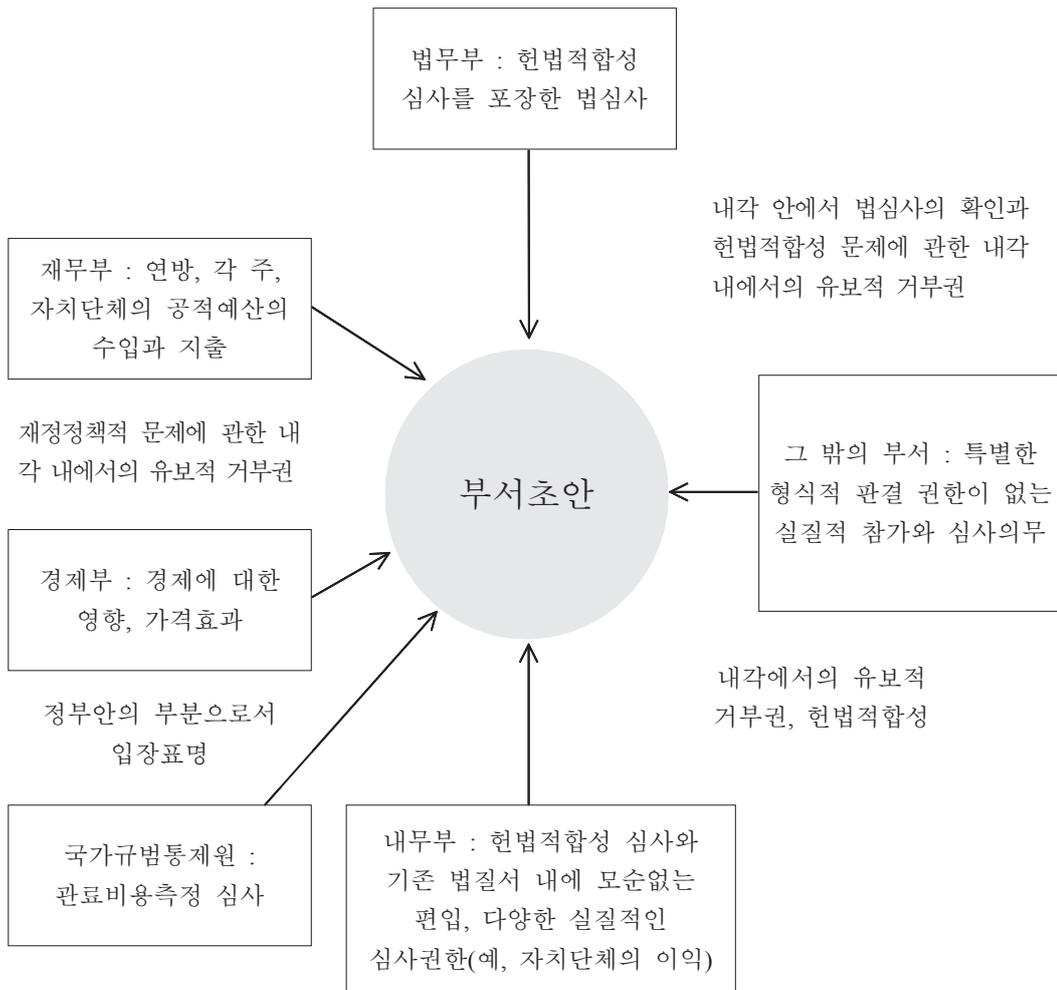
GOBReg 제26조 제1항에 의하면 연방 재무부는 연방정부가 재정적으로 의미 있는 결정을 할 때 보류적 거부권을 가진다. 연방 재무부가 가지는 법률초안의 예산영향평가 심사에 관한 권한과 거부권은 물론 연방, 각 주와 자치단체에 대한 법률의 결과비용에 대한 정보제공이 없는 경우에 연방수상청이 가지는 특별한 권한에 대한 형식적 규정들은 독일에서 이러한 심사요구사항들의 ‘형식적 충족’이 거의 100%에 이른다는 것에 대한 중요한 설명이다. 또한 ‘실질적 충족’도 BMF가 그 수행통제에 책임을 맡고 있는 그러한 심사기준의 경우에는 다른 결과평가 요구사항의 경우보다는 명백하게 높은 정도로 나타나고 있다. BMI의 종사자들은 BMF를 독일에서 GFA 수행과 관련하여 ‘주 경고자’라고 표시하였다.

“BMF는 오늘날 이러한 점에서는 주 경고자입니다(GFA의 수행과 관련해서). 왜냐하면 당연히 비용이 가장 첫 번째 문제이기 때문입니다. 무엇인가 빠져있거나 또는 잘못 산출되거나 BMF와 다르게 계산이 되면 이러한 비용에 대한 논쟁이 생깁니다. 또한 BMF는 예를 들면 행정절차가 변경되어야만 하는 경우에 그 비용이 충분히 고려되지 않으면 경고를 합니다”(BMI 2006 인터뷰).

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

법률계획과 결부된 관련비용 진술에 관한 GGO-규정의 준수를 위해서 연방정부는 2006년 9월 국가규범통제위원회를 설치하였다. 2006년 12월 1일 개정된 GGO에 따르면 원칙적으로 법률초안에 대한 부서결정 절차에서 NKR에 자문을 의뢰하여야 한다. NKR의 과제는 국가규범통제위원회 설치를 위한 법률 제4조 제2항(NKRG)에 따라 연방 부처들의 법률초안과 법규명령초안 및 일반 행정규칙들이 연방 내각에 제출되기 전에 표준화된 관료비용측정 원칙을 준수하였는지에 대하여 심사하는 것이다.

그림 29: 독일 연방공화국의 각 부서의 형식적 심사권한



주관부처에 의해서 수행된 관료비용예측에 대한 NKR에 의한 연방 부처들의 법률초안에 대한 심사규정은 매우 자세하다(2.2.5.7 참조). NKR은 연방정부의 답변과 함께 내각 제출안에 첨부되고 후에 연방하원과 연방 상원에 제안되는 정부제출안의 한 부분이 되는 관료비용예측에 대한 입장을 내놓는다. 동시에 NKR의 최종 의견은 공개가 된다.¹⁵⁶⁾ 부처들은 NKR의 이의제기에 따라 관료비용 예측을 수정하고 개선하고 이를 통하여 이전의 이의제기 내용이 알려지지 않는 가운데 NKR의 긍정적 의견을 얻어낼 가능성을 가지고 있다. 의견의 간행과 결부된 투명성 생성이외에 NKR은 어떠한 다른 형식적 제재가능성도 제시하지 아니한다. NKR내부에서의 작업은 보고자체계의 도움을 받아 해결된다. 모든 NKR-구성원과 사무국의 종사자들은 특정한 부서에 대한 책임을 가지고 이 부서에서 생성된 초안들에 대한 의견의 준비를 한다. NKR회의의 의사결정은 형식적으로 다수결원칙에 따른다. 하지만 실재에서 결정은 대부분 모든 구성원들의 동의하에서 이루어진다. ‘전투적 표결’은 아직까지 이루어지지 않았다. 심사대상 법규들이 많은 관계로 매주 열리는 NKR 회의에서 모든 입장들이 전체회의에서 토론되지는 않는다. 따라서 반대가 없는 경우에 NKR은 토의 없이 결정한다(NKR 인터뷰 2007).

법률초안 완성에 관련 연방 부처의 참가를 규정하고 있는 GGO 제 45조 제1항의 부록 8에는 부처가 어떠한 조건하에 법률안의 부서 표결과정에 편입이 될 수 있는지에 대하여 규정을 하고 있다. 특정한 결과측면을 위한 공동심사의무의 배분이 입법절차 안에 이와 결부되어 있다. 예를 들면, 연방 가족·노인·여성·청소년부는 평등대우 정책적 의미에서의 영향 심사와 아동복지의 적합성에 관할을 가진다. 연방 교통·건설·도시발전부는 교통영향에 대하여 평가하며, 연방 환

156) 내각 부처의 관료비용 예측에 대한 NKR의 첫 번째의 의견 속에 표시된 이의제기에 대한 대응으로서 관료비용의 설명 속에 적용이 있고 NKR이 그에 대해서 새로운 의견을 내면, 이 의견만이 법률초안에 첨부된다.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

경·자연보호·원자력안전부는 환경영향에 대한 내용을 심사한다. 경제부문에 대한 비용, 특히 중소기업에 대한 영향 및 개별 가격, 물가 수준에 대한 법률의 영향, 소비자에 대한 영향들도 GGO에 따르면 주관부서가 연방 경제·기술부와 협의하여 제시되어진다. 따라서 GGO는 법 심사 및 법률의 특정된 물적 결과(공공예산, 관료비용 등) 설명을 위한 규정의 준수를 위한 통제권을 배치하였다. 하지만 - 이미 설명된 것처럼 - 서로 다른 범위에서 각각의 결과측면에 대한 법규적합성을 보증하는 형식적인 권한을 가진 그러한 통제권을 두었다(그림 29).

독일에는 GGO 제44조 제1항에 따른 법률결과 설명의 심사에 대한 상위 관장 기관은 없다. 다만 GGO는 BMI가 법률결과 조사를 위한 권고를 할 수 있으며 기대되는 법률결과에 대한 설명이 개별적으로 전문화되어 있는 관할 연방 부처의 협의아래 이루어져야만 한다고 정하고 있다. 이미 기술한 예외(BMJ, BMF, NKR)를 제외하고 개별 부처들의 의견은 고려되어야 한다. 하지만 개별 부처들은 법률결과의 설명에 관한 GGO-규정 위반에 관한 형식적인 제재수단은 가지고 있지 아니다. 이에 대하여 BMWi는 다음과 같이 이야기 하고 있다.

“우리가 제안을 하고, 다른 사람은 이를 수행할 수는 있지만 반드시 그러할 필요가 없는 것은 아무것도 아닌 것과 같다. 조금 강한 형태는 협약이다 단 그러면 우리는 그것을 봉쇄할 가능성은 있을 것이다. 하지만 GGO는 그에 대해서 규정하지 않고 있고 따라서 영향력을 행사할 가능성은 상대적으로 적다. 우리는 자주 불평하고 호소하지만 또 항상 어떠한 이유를 대면서 수행하려 하지 않는다.”(BMW 2006 인터뷰)

같은 인터뷰 대상자는 제한적이기는 하지만 형식적 권한이 없음에도 불구하고 실무에서는 주관 부서에 의해 비판이 제기되는 경우도 드물지 않고 마무리 된 초안을 새로이 협의절차에 회부한다고 지적하고

있다. 그 원인은 그것이 형식적으로 규정되어 있지는 않지만 실무에서는 내각 결정을 위한 일반적인 합의원칙이라는 것이다.

몇몇 부처안에 직무배분과/또는 조직도에 따라 결과평가에 대한 권한을 가지는(예, BMI와 BMJ 안의) 부서는 저자의 이해에 따르면 GGO에 의한 법률결과의 설명의 관점에서 어떠한 질적 또는 수행통제도 수행하지 않고 대부분 부처 내부의 ‘더 나은 입법’을 위한 개혁활동의 조정에 대한 권한을 가지고 연방정부의 관련된 개혁 사업에 참가한다(BMJ 인터뷰 2007). 한 가지 예외로 연방 경제·기술부의 IC 5 부서(관료비용측정, 법률결과 예측 그리고 관료주의철폐 특별사업)가 조사 기간 중(2006) 생겼다.

이 부서는 BMWi 내부에서 “더 나은 입법” 개혁 부문에 대한 병렬적이면서 계획과 관련한 권한을 가지고 있을 뿐만 아니라 경제와 관련한 비용과 가격효과 제시에 대한 명시적인 심사권한도 가지고 있다(BMWi 2007).

결과평가 요구사항의 충족을 위한 정부내부의 형식적 통제체계는 분산 조직되어 있으며 형식적인 통제능력도 약한 것을 확인할 수 있다. 예외들로는 공공예산에 대한 재정적 영향에 대한 BMF의 권한과 관료비용측정에서의 NKR의 권한이 있다. 비-제도적인(즉, 전문 부처의 권한범위 안에 또는 연방정부의 어떠한 특임관 내부에 속해있지 않는) 결과측면에 대한 규칙 부합성 통제를 위한 구조들은 존재하지 않는다. 모든 GGO-규정들과 비교하여 특히 사후 통제의 심사기준의 ‘사실적 충족’의 낮은 정도는 연방정부 내부에 이러한 측면에 대한 심사권한을 가진 어떠한 기관도 존재하지 않는다는 것으로 설명될 수 있다.

몇몇 예외를 제외하고 약한 내부통제 체계 이외에 결과평가 요구사항의 ‘실질적 충족’이 대부분 상대적으로 낮은 수준인 다른 근거는 외부 행위자가 수행통제와/또는 질적 통제를 수행할 수 있는 매우 제한

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

된 가능성(내각 행정 밖의)만을 가지고 있다는 점이다. 따라서 외부 행위자의 통제는 형식적 충족에만 국한된다. 왜냐하면 1) 모든 수범자 집단이 내각행정에 의해 수행된 형식적·비형식적 협의과정에 동일한 정도로 접근할 수 없고 2) 독일 법률초안에는 협의절차에 참가한 자와 그들의 의견에 관한 투명성도 생성되지 않기 때문이다. 그렇기 때문에 예를 든다면 입법준비 절차에 포함되지 아니한 의원들은 정부제출안 속의 정보를 근거로는 어떠한 결과측면이 전략적인 이유로 언급되지 않았으며 또는 토론되었는지 그리고 어떤 주장들이 협의절차 참가자에 의해서 고려되었는지 또는 아닌지에 대해서 추정을 할 수 없다. 즉, 잠재적 통제자에 비하여 행정부 인식의 우위가 매우 크기 때문에 결과평가 요구사항의 충족에 대한 외부통제는 대부분 단지 형식적 수준에서만 가능하다. 2004년의 연방 회계청 같은 방법적·체계적 통제는 가능하지만 지금까지 독일의 체계 내에서는 그와 같은 종류의 질적 심사를 위한 이익/관할 그리고 자원을 가진 행위자는 존재하지 않는다.

4.3.1.2. 형식적 적응반응을 위한 정부안의 통일적 구조요구의 의미

독일의 경우 대부분의 결과평가 요구사항의 ‘실질적 충족’이 상대적으로 낮은 가운데 ‘단순한 형식적 적응’은 독일이 스웨덴보다 기본적으로 많다(3.4). 이러한 현상은 독일의 경우 법률표제 범위 내에 법률 결과 설명을 위한 투명성 생성과 명확한 구조설정에 대한 뚜렷한 관계에 있다. 그래서 GGO에는 법률초안의 표제가 어떠한 구성을 나타내야만 하는가가 확실하게 규정되어 있다. 또한 GGO는 표제는 가능한 한 어떠한 본문항목으로서 포함되지 않을 것을 규정하였다. 실무에서는 표제들이 대부분 다소 더 길다(대부분 2에서 3쪽). 그럼에도 불구하고 정해진 결과평가 면들에 대한 진술이 행해졌는지 여부에 대한 것은 바로 알 수가 있다.

경험론에 대한 시각은 명시적으로 이러한 면에 대한 아무런 내용적 심사도 이루어지지 않았거나 이러한 심사의 결과가 표제 또는 근거 부분에 공개적으로 이루어 져야만 했다면, 표제의 독자적인 구성요점으로(표 3 참조) 채택되어 있는 그러한 변수들에 대하여 거의 항상 어떠한 진술이 있었다는 것을 보여주고 있다. 이는 많은 수의 틀에 박힌 진술 또는 상호간 진술의 영향 아래 의회의 결정담당자와 연방 상원을 위한 정보내용이 부족한 법률표제 속에 병합되어 있다.

표 10은 GGO에 따라 표제 구성부분에 답아야 하는 모든 심사변수(연방, 각 주, 자치단체별 재정적 영향의 분석의 예외와 함께)들이 85%를 초과하는 매우 높은 충족률을 나타내고 있지만, 표제 안에 담기지 않는 그러한 변수들은 확연히 작은 정도만 형식적으로 충족되고 있을 뿐임을 명백하게 보여주고 있다. “개별 가격에 대한 영향”은 그러한 면에서 예외인데 이 요소는 “가격 수준과 소비자에 대한 영향”과의 관계 속에서 자주 다루어졌다. 따라서 “평등대우”는 더 높은 충족률을 보여주었는데 이는 이 심사요소의 수행이 ‘성 주류에 관한 부처간 공동작업팀’의 정책에 의해 평등지위 정책적 영향을 받았다는 점 외에도 몇몇 법률초안은 물론 표제 상에 독자적인 요소로서 포함되는 등의 지원을 받고 있기 때문이다(GGO-지침과 달리). 하지만 여기서도 기본적으로는 지침에 대한 ‘단순한 형식적 적응’에 관한 것이다.

표 10: 법률표제의 구조에 따른 2006년도 독일의 법률초안에서의 심사 변수의 형식적 충족

2006년도 법률표제상에 제시된 변수 ¹⁵⁷⁾	2006년도 법률표제상에 제시되지 아니한 변수
목표설정	개별가격에 대한 영향
대안들	평등대우
예산영향	기간설정
지역단위에 따른 예산영향 분석	사후 평가

157) 관료비용은 2006년 12월에 가서야 비로소 표제상에 독자적인 구성요소로서 도입이 되었기 때문에 여기서 분석이 되지 않았다.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

2006년도 법률표제상에 제시된 변수	2006년도 법률표제상에 제시되지 아니한 변수
집행비용	
지역단위에 따른 집행비용 분석	
경제에 대한 비용	
소비자 및 가격수준에 대한 영향	

비고: □ 형식적 충족 < 15%, □ 형식적 충족 > 85%, 음영이 없는 부분: 형식적 충족 50-70%

GGO의 구성 지침이 법률표제의 ‘형식적 충족’의 정도에 영향을 미친다는 점은 집행비용과 관련하여 3장 제5절에서 설명한 1977년의 법률초안과 최신의 법률초안들 간의 비교 결과를 통해 증명 가능하다. 집행비용이 법률표제의 범주 속에 포함되지 않았던 때인 1977년에는 조사 대상 법률초안의 단지 반 정도가 집행비용에 대한 정보를 법률초안에 포함하고 있었던 반면에 2006년에는 89%의 초안이 이를 다루고 있다. 물가·물가수준 및 소비자에 대한 영향 설명도 유사한 경우이다. 이러한 요구사항의 ‘형식적 충족’은 1977년부터 확연히 증가하였다. 왜냐하면 오늘날에는 실무에서 “그 밖의 비용”이라는 항목 아래 가격영향과 소비자에 대한 영향에 대하여 짧은 설명을 하는 것이 대부분이기 때문이다. 하지만 1977년과 2006년 모두 법률표제에서 발견되는 “국가에 대한 결과비용” 범주의 ‘형식적 충족’의 정도는 연구대상 연도 비교에서 의미가 있는 차이는 없었다.

입법근거를 위해서 명확하게 틀이 잡힌 구성기준은 결과평가를 위한 규정의 ‘형식적 충족’을 촉진하는 것으로 보인다. 반면에 그에 대한 ‘실질적 충족’은 관심과 수행통제의 수행을 위한 능력을 가지는 기관이 있는지 여부가 훨씬 더 결정적이다.

4.3.2. 스웨덴에서의 통제와 투명성

아래에서는 통제가설의 설득력이 스웨덴의 경우를 위해 논의된다. 이를 위해서 첫 부분에서는 위원회 단계상의 통제구조와 내각사무처

내에서의 통제구조를 설명한다. 두 번째 부분에서는 중앙 행정기관의 통제체계를 그리고 세 번째 부분에서는 결과평가 요구사항의 수행을 위한 공개성 원칙의 의미를 주제로 다룬다.

4.3.2.1. 내각사무처와 위원회에서의 조직적 제도화

스웨덴 정부의 업무절차는 상대적으로 적은 형식적 규정들을 다루는 것으로 표현된다(Heritn et al. 2006; OECD 2007). 이는 이미 스웨덴의 “내각사무처에 관한 명령”(SFS 1996: 1515)과 독일의 GGO를 쪽 수의 관점에서 비교해보면 쉽게 알 수 있다. - GGO는 훨씬 더 포괄적이며 내각 행정에서의 절차를 정말로 자세하게 규정하고 있다. 내각사무처를 위한 일반 지침에서는 독일과 달리 어떠한 부처가 법률초안 준비에 어떠한 상황에서 참가할 수 있고 어떠한 심사과제가 이 부처에게 주어질 수 있는지에 대해서 명확하지 않게 규정되어 있다. 그 대신 여러 부처의 관할영역에 속하는 사안들은 공동으로 준비하여야만 한다고 매우 일반적으로 규정되어 있을 뿐이다. 어떠한 것이 개별 부처의 관할영역인지는 “내각사무처에 관한 명령”에 규정되어 있다.

이 경험적 연구의 연구 기간 중(2006)에는 전문 부처의 법무국이 수상청 점검목록(PM 1995: 2)의 결과평가 기준의 준수에 대한 관할을 가지고 있었다. 점검목록의 수행 통제를 위한 중앙 기관은 2008년도 10월에 규정위원회가 설치되기 이전까지는 없었다(OECD 2007: 43). 내각사무처 내에서 수행된 소기업을 위한 결과평가(심플렉스)는 부처 간 협의절차의 범주에서 경제부의 기업국에 의해 이루어졌다(2004년까지: 심플렉스 Einheit, Regeringskansliet 1999). OECD는 이 부서에 심플렉스 결과평가와 관련 하에 질적 수준 확보기능을 언급하였다.

“이 부서는 소기업에 영향을 주는 규정을 새로이 만들거나 개정하려는 안을 준비하는 정부부서에 사전에 이에 대한 언급

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

을 하는 의무를 가진다. 이 부서는 단지 내각수준에서 다른 부처가 제안하기를 원하는 모든 제안들을 심사하여 결과평가가 수행되었고 그에 따라 질적 수준이 수용가능한가에 대하여 보증한다.”(OECD 2007: 20)

또한 OECD는 경제부는 심플렉스 결과평가가 불량이거나 소기업에 대한 결과가 충분히 고려되지 않은 경우에는 입장을 밝힐 뿐만 아니라 형식적 권한을 근거로 실질적인 변경을 가할 수 있다는 것을 강조하고 있다(OECD 2007: 50). 이러한 평가는 단지 제한적으로만 따를 수 있다. 스웨덴의 경제부는, 다른 모든 부처와 아주 동일하게 내각에서의 만장일치원칙 때문에 자신의 이익을 관철할 권한을 가지지만, 특별한 지위를 가지지는 아니한다.

“우리가 정부 내의 다른 부서에 의해서 이루어진 영향분석의 질을 언제든지 보증하여야 하는 것은 아니다. 또한 한 번도 그러해 본적은 없다. 우리는 정말로 한 번도 특별한 권한을 가진 적이 없다. 그러나 그 내용은 우리의 책임이다. 기업국의 일이 기업으로 하여금 최종안의 영향을 예측하도록 확인해 준 이래로 영향분석은 우리가 보증하는 도구이다.”(스웨덴 경제부 인터뷰 2005).

위원회제도안의 결과평가의 수행관점에서 보면 특정한 결과측면의 평가를 위한 명시적인 주문의 구성에 있어서 정부의 중요한 영향가능성이 위원회훈령의 틀 속에 있다. 간이-결과평가의 도입 이후 경제부는 소기업에 대한 규정안들의 결과의 높은 증명력을 확보하기 위하여 - 예를 들면 심플렉스 국의 대표를 위원회에 전문가로서 파견하거나, 훈령 속에 NNR의 자문의무를 심어 놓거나 또는 위원회 서기국과의 회의를 개최하는 등 - 다양한 노력을 하였다(스웨덴 경제부 인터뷰

2005, NNR 2005). 정부는 위원회 제도상 결과평가의 수행통제를 위한 그 밖의 권한을 가지고 있지 아니하다(NNR의 역할에 대해서는 4.3.2.3을 볼 것).

4.3.2.2. 중앙행정기관 수준에서의 통제구조¹⁵⁸⁾

스웨덴의 결과평가 체계는 결과평가를 위한 일반 요구사항들이 과업명령(Werksverordnung) 안에 규정되어 있는 것을 통하여 나타난다. 그러한 가운데 소기업의 작업조건들과 경쟁관계에 대한 영향을 포함한 심플렉스 명령이 중앙행정기관에 적용되었었다. 이 두 규정에는 결과평가 요구사항의 수행통제의 관점에서 서로 다른 설정을 담고 있었다.

과업명령 제27조 제3항에는 행정관청은 어떤 규정을 결정하기 전에 “국가 기관, 자치단체, 지방의회, 단체 및 비용 또는 다른 종류와 방법상 중대하게 관련이 되는 당사자 및 ‘국가재정기구’(Ekonomistyrningsverket) 등에게 사실관계 및 결과평가의 내용에 대하여 의견을 표시할 기회를 주어야만 한다.”고 규정하고 있다. 또한 이미 1970년대에 도입된 규정에는 행정기관은 계획한 어떠한 규정이 그 수범자들에게 준수비용의 증가를 초래하는 경우에 해당 규정의 결정을 위해서는 정부의 동의를 요청하여야만 한다고 규정하고 있다(SFS 1995: 1322, 제27조 제4항). ‘국가재정기구’는 명령에 의해 국가 행정기관에 의해 수행된 결과평가에 대한 표준적인 의견을 표시할 수 있도록 규정하고 있었지만, 그 밖에 어떠한 수행통제를 집행할 특별한 권한은 가지고 있지 아니하였다. 또한 ‘국가재정기구’의 활동에 관한 일반적 지시를 가진 이 명령에는 행정기관이 결과평가를 위한 과제명령 규정의 적용에 대하여 관심을 가져야 한다는 정도만 규정하고 있었다(SFS 2003: 884, 제2조). 과업명령에 따라 ‘국가재정기구’에 매년 제출되는 결과평가의

158) 2008년 1월 1일부터 시행된 신 결과평가 명령에 의한 변화에 대해서는 연구 기간과의 연관성 흠결을 근거로 다루지 않는다. 그에 대한 개관은 2.2.7.6을 참조.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

수는 그 크기에 따라 4백에서 5백건에 이른다. 행정기관이 제정 또는 개정되는 모든 규정들에 대한 결과평가를 제출하였는지에 대한 관리 는 이루어지지 않는다. 과업명령 개혁에 대한 위원회의 의견(SOU 2004: 23)은 물론 많은 저자에 의해 수행된 전문가 인터뷰의 많은 경우에서도(NUTEK 인터뷰 2006, 스웨덴 경제부 인터뷰 2005) ‘국가재정기구’가 행정기관에게 그들이 실시한 결과평가에 대한 회신을 한 경우가 상당히 드물다고 증언하였다. ‘국가재정기구’의 행정기관의 결과평가에 대한 작업의 낮은 우선 순위는 이 주제에 대한 낮은 수준의 정치적 지원에 기인한다. 무엇보다도 ‘국가재정기구’ 스스로도 실질적으로 ‘국가재정기구’의 업무분야 및 이 업무분야 안에서 도달되어야 하는 ‘국가재정기구’의 목표가 정해져 있는 정부의 연차 ‘Regleringsbrev’(규정서신)에 과업명령에 따른 결과평가라는 주제가 언급되어 있지 않았다고 밝히고 있었다.

과업명령에 따른 결과평가가 즉 다른 행정기관에 대하여 어떠한 특권이나 지시권도 가지지 않는 ‘국가재정기구’와 같은 단계에 있는 기구에게 송부되어야만 하는 가운데, 결과평가의 관할은 심플렉스 명령에 따라 경제부가 첫 번째로 보유한다. 이미 2.2.7.4에서 설명한 바와 같이, 상대적으로 소규모인 경제부의 심플렉스 부서는 행정기관들에게 심플렉스 결과평가에 대한 실질적인 피드백과 동시에 방법의 발전, 보습교육 및 이와 유사한 어떠한 적절한 지원과제를 충족할 수 있는 상태에 있지 못하다.

그래서 2005년부터 NUTEK이 행정기관의 심플렉스 결과평가에 대한 관할을 가지고 있다. NUTEK의 활동에 대한 일반적 지침을 담고 있는 명령 제7a조는 이에 대하여 NUTEK은 다른 행정기관에게 그들이 행하는 심플렉스 결과평가에 대하여 적절한 수단의 발전과 확산을 통하여 지원을 하여야만 한다고 규정하고 있다. 또한 NUTEK은 보다는 입법을 위한 국제적 과제에도 참가하여야 하며 심플렉스 명령

제4조에 따라 행정기관의 보고서를 접수하며 정부에 대하여 준비를 하여야 한다(SFS 2005: 2000). 중앙행정기관들은 그들의 심플렉스 결과평가 내용을 자발적으로 NUTEK에 송부해야 한다는 점을 강조하고 있다. 그래서 심플렉스 명령 제4조에는 행정기관이 NUTEK에 매년 심플렉스 결과평가와 관련한 그들 작업의 실무적 경험들과 결과에 관한 보고서를 제출하여야만 할 것을 규정하고 있다. 하지만 과업명령에 따른 NUTEK 및 ‘국가재정기구’의 자문의무는 심플렉스 명령에는 담겨 있지 아니 하다.

NUTEK은 2005년부터 매년 약 200여건의 결과평가에 대한 견해를 제시하고 있다(NUTEK 2005, 2006). NUTEK에 의한 심플렉스 결과평가 심사가 처음에는 비구조적으로 진행되었던 반면에 2007년부터 심플렉스 결과평가의 정해진 질적 요소들에 대하여 체계적인 심사를 시작하고(예, 대상 기업의 수가 표시되었는지 여부와 대안이 설명되었는지) 질적 내용과 관련이 있는 자료들을 저장하기 시작하였다(NUTEK이 인터뷰 2007). 행정기관은 NUTEK로부터 그들이 행한 결과평가에 대한 어떠한 표준적인 feedback도 얻지 못하였다(스웨덴 중앙 농업행정청 인터뷰 2005). 하지만 필요한 경우에는 방법론적 문제에 대하여 전화 또는 서면에 의한 회신이 제공되었다. 전문가인터뷰에 따르면 모든 경우에 대하여 어떠한 실질적인 feedback을 제공하는 것은 불가능하였는데 그 이유는 포괄적인 질적 심사가 가능한 NUTEK의 인적 자원¹⁵⁹⁾의 부족 외에도 기술적 규정의 결과에 대한 평가에 있어서 특히 높은 기술전문성과 특성화가 요구되었기 때문이다(NUTEK 인터뷰 2005).

행정기관의 심플렉스 결과평가 이외에 NUTEK은 2005년 초부터 보습교육¹⁶⁰⁾의 실시와 행정기관에 대한 지원 자료 제공에 대한 부문까

159) NUTEK이 발간한 연차보고서에 따르면 2005년에는 심플렉스 결과평가에 대한 관찰 이외에 행정적 부담 측정 협력과 간소화정책 부분에서 행정기관에 대한 지원을 포함하는 “규정개선” 영역에 5.5명이 종사하였다. 2006년에는 이 숫자가 7명에 이르렀다.

160) NUTEK은 2005년 세 개의 중앙행정기관에 내부-보습교육을 2006년에는 다섯 개

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

지 담당하고 있다. 2005년부터 NUTEK은 중앙행정기관의 결과평가를 담당하고 있는 담당자를 위한 연차 세미나('Kontaktforum')를 조직했다. 이 포럼의 목표는 결과평가 및 방법발전과 관련하여 행정기관의 보습교육수요와 자문수요를 가능한 한 수요에 맞도록 하는 것이다. 이미 2005년 4월 첫 번째 포럼에서 많은 행정기관의 대표들이 결과평가 수행 지원을 위한 전자적 심플렉스 도구가 설명서와 같은 인쇄물보다 더 유용하다는 의견을 표시하였다. 이러한 요구들에 맞게 NUTEK은 인터넷이 기반을 둔 '결과평가작업도구'(konsekvensanalycverktyg)를 발전시켰다. 결과평가작업도구의 주요기능은 법령, 설명서 및 지도기준들을 모두 헤매고 다닐 필요 없이 행정청에게 결과평가의 모든 부분절차의 형식적으로 정확한 완수를 가능하게 하는 것이다. 산정모델, 시뮬레이션 도구들, 상호관련 요소들 또는 유사한 것들은 전자적 도구 속에 담겨 있지 않다. 이 도구의 발전을 위해서 NUTEK은 세 개의 행정기관¹⁶¹⁾과 NNR에서 파견된 인력을 기초로 자체적으로 설치한 '자문집단'의 지원을 받았다.

이를 종합하면 NUTEK은 물론 '국가재정기구'는 형식적으로 결과평가의 수행에 있어서 행정기관을 지원하는 권한만 가지고 있다. 양 기관은 결과평가의 질적인 부분에 대한 feedback을 제공하지만, 어떠한 종류의 제재를 명시하거나 거부권을 행사할 수 있는 등의 권한을 가지고 있지 아니 하다. NNR은 이에 대해서 NUTEK이 심플렉스 결과평가의 수행통제와 관련한 정부로부터 부여받고 있는 이러한 것을 근본적인 문제로서 '약한 위임'이라고 규정하였다.

의 중앙행정기관에 설치하였다(NUTEK 2005). 2006년부터 NUTEK은 스웨덴 국가재정기구(Ekonomistyrningsverket)와 함께 정기적으로 입법과 GFA에 대한 표준보습교육을 제공하고 있다. NUTEK 직원의 보고에 따르면 행정기관 내에서 정보수요와 이 주제에 대한 실무연관에 중점을 둔 이 프로그램에 대한 수요가 매우 높다고 한다.

161) 국가 화학물질 검사국, 중앙 농업행정청, 회계위원회.

“RIA에서 NUTEK의 역할은 예를 든다면 환경부에 이러 이러 한 점들을 점검하라고 할 수 있는 어떠한 권한도 가지지 못한다. 그들은 당신들이 이 문제를 입법화하기 전에 여러 가지 점을 점검하여야 한다고 간단히 말하는 것 대신 아주 길고 좋은 말로 된 서류를 작성해야만 한다. 그들은 자신들의 역할을 잘 수행할 수 없다. 따라서 그들은 단지 약한 위임권한만 가지고 있을 뿐이다.”(NNR 인터뷰 2005).

2007년 말 심플렉스 명령이 폐지될 때까지 NUTEK이 심플렉스 명령에 의한 중앙행정기관의 작업에 대하여 정부에 제출한 보고서의 편집을 담당한 점에 있어서는 행정기관 단계에서의 심플렉스 명령의 형식적 이행의 높은 정도에 대하여 의미 없는 역할을 한 것은 아니다. 이 연차보고서는 행정기관의 활동의 투명성을 만들어 내었고 심플렉스 명령을 실제로 수행한 행정기관을 위한 인쇄물이었다. 그에 따라 보고서는 담당분야에 단지 간접적으로가 아니라 명시적으로 소기업-관련 규정의 생성을 포함하고 있는 그러한 중앙행정기관에서 심플렉스 명령의 부-적용이 발생하지 않게 하는 중요한 통제수단이라고 하겠다.

4.3.2.3. 투명성을 통한 외적 수행통제?: 공개원칙과 NNR의 역할

스웨덴의 결과평가의 수행과 관련하여 정부내부의 통제체계를 독일과 비교하면 중앙행정기관의 수준에서 결과평가 규정에 대한 상대적으로 나은 수행을 위한 두 개의 설득력 있는 주장이 발견된다(보고의 무에 관한 투명성 생성, 계층구조원칙, 정부에 의한 결과평가 규정의 행정청에 의한 준수 통제 가능성). 그렇지만 내각사무처 내부에서의 결과평가 요구사항의 충족에 대한 내부적 통제체계와 위원회에서의

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

통제체계는 약한 것으로 나타난다. 심플렉스 결과평가의 경우 수행통제의 관점에서 특별한 형식적 권한과 결부되어 있지는 않지만 그래도 어떠한 명백한 책임의 분배가 실재한다. 이는 중앙행정기관 내에서 심플렉스 결과평가의 수행이 내각사무처에서 보다는 잘 기능하고 있다는 것을 통해서 잘 설명될 수 있다. 하지만 통제가설의 입장에서는 스웨덴의 경우 법률적 근거도 약하고 통제체계도 약함에도 불구하고 내각행정 안에서 결과평가 요구사항의 ‘사실상’ 충족이 스웨덴이 독일보다 더 높은 수준에 있는지에 대한 이유는 아직까지 설명되지 않았다.

이러한 수행의 차이는 - 통제가설의 설명내용을 제외하고(4.2) - 만약 독일에서는 정치적 형성절차에 대한 높은 수준의 불투명성 정도와 그와 결부된 특정한 지위의 고려 또는 비 고려에 관한 결정들에 의해서 강하게 제한되어 있는 그러한 외부행위자(예를 들면 의회 또는 각종 단체)를 위한 통제가능성들을 생각하면 통제가설의 시각에서 이해가 된다. 스웨덴에서는 이른바 공개성의 원칙이 정치적 체계에서 중요한 특성이다. 이 원칙은 수백 년의 전통을 가지고 있으며 이미 1766년의 언론의 자유에 관한 법률에 그 기원이 있다(Lundquist 1993: 76). 공개원칙은 - 바로 언론 및 정보자유의 권리와 똑같이 - 오늘날 헌법에 규정되어 있는데(SFS 1949: 105) 특별한 비밀유지의 대상이 되지 아니하는 모든 부처와 행정기관에 대한 모든 과정에 접근할 수 있어야만 한다는 내용을 담고 있다. 모든 시민은 그가 관심을 가지는 행정절차에 대하여 열람할 권리를 가지고 있다. 스웨덴의 공개원칙은 국제적인 비교에서도 특별히 높은 정도의 정치-행정체계의 투명성을 가능하게 하여 준다(Jann/Tiessen 2008).

공개원칙에 담겨있는 투명성 의무는 스웨덴의 대안적 규정제안들이 정부제출안 속에서 거의 항상 설명되고 토론되어야 하는 중요한 근거이다. 스웨덴의 내각 공무원들은 수십 년 전부터 여론에 대하여 규정준비의 모든 단계에 대한 책임을 부담하여야 한다는 것에 적응이 되

었기 때문에 반대의견, 입장들과 권고들 같은 주장들의 교환들을 포함한 정치적 형성절차의 투명한 설명을 표준적으로 발전시켰다.

“관료에 있어서, 문서의 공공성에 대한 인식은 법치국가성의 보다 나은 유지라는 결과가 기대되는 어떤 사안을 다루는 과정에서 완전성과 충분한 고려를 위한 동기이다.”(Lundquist 1993: 76)

하지만 정치적 결정의 준비과정에서 생산되는 모든 문건들은 정부가 그 결정을 내놓았을 때 비로소 공개가 된다.

“비망록, 초고 등과 같이 결정 준비과정에서 공무원이 생산한 문서들은 그것이 결정되었을 때 비로소 공식적 문서가 된다. 이러한 문서에 대해 시민의 직접적인 접근을 막는 사유는 이것이 행정관청에게 자신들의 업무를 평화롭고 조용하게 할 수 있도록 한다는 것이다.”(Lundquist 1993; 77).

스웨덴에서의 공개원칙의 효과는 오히려 간접적 특성이다. 개별 시민에 의한 행정행위의 직접통제는 공개원칙의 기초위에 실제에서는 부가적 역할을 담당한다. 대부분의 경우 시민들은 정보를 대중 매체를 통해 얻는다. 행정부의 수행행위에 대한 공개원칙의 영향을 판단하는 것이라면 관료주의와 대중 매체의 관계는 특별한 의미를 가진다. 예를 들면 많은 수의 국가조사위원회의 분석결과 및 분석제안들이 대중 매체에 의해 다루어지게 된다.¹⁶²⁾ 스웨덴에서는 결과가 균형 있게 고려되고 어떠한 근거에서 결정이 그렇게 내려졌는지가 투명하게 설명된, 가능한 좋은 결정 근거의 생성이 공개원칙과 함께 외부의 행위자를 통해 높아진 통제가능성에 근거하여 특히 중요하다.

162) 2003년의 내각사무처 행정국 연구에서는 20개의 위원회평가에 대하여 그 분석결과와 제안들이 언론에 의해 다루어졌다고 한다. 그 정도는 대부분의 경우가 다루어진 것이다(70%, Forss/Uhrwing 2003: 43).

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

스웨덴에서는 결과평가 요구사항의 충족의 관점에서 외부 행위자는 공개원칙에 근거하여 수행통제를 수행하고 이를 통하여 규정의 실질적 충족에 영향을 줄 수 있는 더 나은 가능성을 가지고 있다. 실제에서도 스웨덴의 경우 ‘더 나은 규제를 위한 스웨덴 경제단체’(NNR)가 이러한 가능성을 이용하고 있다. NNR은 1982년부터 기업에 부담을 줄 수 있는 모든 국가적인 규정절차에 의무적으로 참가하는 협의기관으로서 법적인 수권을 가지고 있다(SFS 1972: 668). NNR은 정기적으로 행정기관의 규칙초안들, 내각의 법률과 명령초안들 및 위원회평가에 입장을 표명한다. 이를 위하여 현재 4명 만의 인력을 가지고 있어서 인적으로 취약한 입장에 있는 NNR은 단체회원들과 해당 영역의 전문가, 기업의 이익대표자 그룹으로 구성되어 있는 네트워크에 자주 의존을 한다. 정치형성절차에 대한 NNR의 관여의 질은 위원회평가 또는 내각의 법령초안 또는 중앙행정기관의 규칙초안 인지 여부에 따라 사안별로 확연하게 차이가 나타난다. 중앙행정기관 내에서의 협의가 오히려 형식적으로 진행되는 반면에(서면에 의한 의견표시, 회합이 없는 것, NNR과 해당 주관부서와의 길지 않은 상호과정) 위원회 작업에 대한 NNR의 관여는 사전에 집중적으로 절차에 따라서 이루어지는 경우가 많다.

“우리는 (...) 자주 협의를 합니다. 하지만 그 가운데서도 책임자와 토론을 하기 때문에 위원회와 그들의 제안에 대하여 훨씬 높은 정도의 협의를 합니다. (...) 정부 또는 다른 행정기관의 제안에 대응하면 당신은 많은 다른 당사자 중 하나에 불과합니다. 아주 많은 사람들이(...) 그들에게 제안에 대한 그들의 의견을 전달합니다. 우리는 위원회와의 관계에서 다른 역할을 합니다.”(NNR 인터뷰 2005).

NNR의 기본적인 인쇄물들은 협의절차에서 특정한 입장의 대변 이외에도 여론형성과 과제설정의 기능을 수행한다. NNR은 법규에 대한 독자적인 질적 통제를 수행하고 결과평가 요구사항의 수행을 심사하며 개별적인 결과측면에 대해 연구한다(예를 들면 기업에 대한 법규 범의 결과비용 같은). 따라서 NNR은 스웨덴에서 더 나은 입법을 위한 개혁의 건의와 추진의 중요한 참가자이며 질적인 면과 수행의 관점에서 ‘강력한 외부 자극소’이다. 동시에 NNR은 자신들의 특별한 과제를 통해 수많은 경제단체의 신뢰를 받고 있는 배경을 기초로 하여 특정한 결과측면의 법규부합성과 소명에 노력하는 것도 잊어서는 안 된다. 이를 통하여 NNR은 60%가 넘는 스웨덴의 정부제출안에 경제에 대한 영향을 소명하였다(독일은 49%). 이 연구에서는 몇 개의 법률초안이 경제와 실제로 관련이 있었는지에 대해서 다루지는 않았다. 하지만 모든 법률초안이 해당 주제를 다룬 것이 아니고 경제에 영향이 기대된 것이 아니며, ‘단순한 형식적 충족은 스웨덴에서 매우 드물기 때문에, 60% 이상의 높은 ‘실질적 충족’은 매우 높은 수행의 정도를 뜻한다는 것을 도출할 수 있다. 3.3.2.4에서 소개한 NNR-규정요소의 결과설명에서 보인 것처럼, 지난 수년간 이루어진 투명성의 생성과 여론의 압력을 통하여 규정초안에서의 경제관련 결과 설명의 관점에서 몇 가지의 뚜렷한 개선이 관찰되었다. NNR에 해당 기업들의 수를 구체적으로 적시한 채 제출된 초안의 비율은 2000년에는 6%였으나 2007년에 이르러서는 NNR-추출 초안의 이미 40%가 그와 같은 수적 정보를 담고 있었다. 하지만 기업에 대한 결과비용의 산출적 측면에서 NNR은 어떠한 결정적인 진보를 목표할 수 없었다. 계량화는 여전히 드물었다.

4.3.2.4. 스웨덴의 내각사무처에서는 왜 ‘단순한 형식적 충족’이 거의 역할을 하지 못하는가?

앞의 절에서 스웨덴에서 이루어진 결과평가 요구사항의 ‘실질적 충족’에 대한 실제정도의 근거를 열거하였지만, 지금까지 ‘단순한 형식

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

적 충족'이 스웨덴 내각사무처에서 거의 역할을 하지 않는 현상에 대해서는 논의하지 않았다. 이 문제는 위원회와 행정관청에 대해 경험적 방식으로 조사하지 않았다. 그러나 전문가 인터뷰, 행정적 심플렉스 분석의 표본에 대한 고찰, 다른 평가들의 결과들은 이러한 것이 행정기관의 수준에서는 다르게 나타났다는 것을 알려준다. 즉, '단순한 형식적 충족'이 행정기관 단계에서는 언급할 만한 가치가 있는 정도로 역할을 하였다는 것이다.

여기에는 다양한 원인들이 있다. 행정기관 단계에서의 결과평가의 법적 기초가 명령에는 명확하게 규정이 되어 있는 반면에 내각사무처에서는 결과평가실행에 대한 법적 기초가 매우 약하다. 내각사무처를 위한 심플렉스 규정들은 예를 들면, 어떠한 내부적 지침에 규정되어 있다(인터넷에 공개되어 있지 아니한다). 다른 결과평가 요구사항들은 법적으로 구성된 형태를 가지지 않고 단지 점검목록과 설명서들에 표시되어 있을 뿐이다. 즉, 내각사무처에서의 결과평가 요구사항의 단순한 형식적 충족은 형식적 절차요구사항의 비 준수로 인한 어떠한 제재도 두려워할 필요가 없기 때문에 법적인 관점에서 불필요하다. 그에 반하여 행정기관의 수준의 경우에는 1) 통제체계가 강하게 구축되어 있으며, 명령에 규정되어 있는 절차요구사항의 비 충족의 경우에는 예를 들면, 협의절차 참가자에 의해 소송이 제기될 수 있고 경우에 따라서는 관할 부서에 의해 제재가 가해질 수 있다는 것을 감안하여야 한다.

내각사무처에서의 '단순한 형식적 적응'의 광범위한 포기의 다른 이유는, 독일의 법률초안과 비교하여 볼 때, 스웨덴의 경우 표제가 없고 법률안이 신축적인 구조를 가지기 때문이다. 스웨덴의 법률안의 구성은 몇 가지 하위요소를 제외하고 가변적이면서 개개의 규정내용에 따라 유연하게 이루어진다. 그러한 면에서 결과평가의 어떠한 점들을 다루었으며 어떠한 것을 다루지 않았는지가 덜 투명하고, 다른 한편에서는 주어진 구조상에서 특정한 측면을 순수하게 형식적으로만 밝

혀주어야만 할 동기가 없다. 중소기업에 대한 영향 설명과 국가에 대한 재정적 영향은 예외이다. 심플렉스 결과평가와 관련하여 내각지침의 존재와 경제부의 특별한 관심을 통하여 이를 최소한 형식적으로 ‘점검’할 동기가 있는 반면에 “예산영향” 심사기준에서의 ‘단순한 형식적 충족’의 존재는 법률안의 대다수(2006: 93%)가 “결과”/“결과평가” 또는 “경제적 결과”라는 구성요소를 담고 있었다는 것을 통해 설명될 수 있다(3.3.3.1). 따라서 이 변수에 관해서는 높은 투명성이 나타나고 그러한 점에서 최소한 형식적으로 언급하여야 할 압력을 받는다. 중앙 행정기관의 경우는 다르게 나타난다. 행정기관 단계에서는 형식적 요구사항을 충족시키기 위하여 대부분 몇 쪽(단지 1-2쪽도 다수임, NNR 인터뷰 2005)의 범위 안에 심플렉스 점검목록의 12항목 질문을 다루고 입법절차의 마지막에 가서야 비로소 만들어 지는 것도 드물지 않은 독자적인 문건으로 심플렉스 결과평가를 설명한다.

1977년의 내각사무처의 법률안을 3.5에서 소개한 2006년의 법률안과의 비교에서 ‘단순한 형식적 적응’은 30년 전에는 거의 알려지지 않은 현상이었다. 오늘날 스웨덴에서의 ‘단순한 형식적 적응’은 여전히 커다란 역할을 하고 있지는 아니 하지만(특히 독일과 비교하여) 개별 사례들에서는 모든 심사기준에서 - 그리고 “예산영향”과 KMU-분석 변수에서는 더 넓은 정도로(이러한 예외에 대한 설명은 앞의 문장 참조) - 나타나고 있다. 이러한 현상의 단순한 의미는 한편에서는 2006년에는 1977년의 경우보다 확연하게 많은 법률결과에 대한 설명을 위한 규정과 요구사항들이 다양한 명령, 지침과 설명서에 기술되어 있다는 것이다. 다른 한편에서는 초안생성의 절차적합성이 비판되지 않아야 하는 형식적 요구사항을 충족하기 위하여 다른 영역(예를 들면 - 심플렉스)에서의 형식적 적응반응에 의한 개혁요구의 가능한 긍정적 ‘해결’ 경험들이 개별 사안 가운데에서 내각 관료들에 의해 ‘그대로 모방’되었다는 것을 의미한다.

4.3.3. 결론: 정치적 지원, 이익 그리고 관할의 의미

내각 수준에서의 결과평가 요구사항의 준수 통제는 독일과 스웨덴 모두에서 분산적으로 조직되었다는 것이 확인된다. 고유한 통제기구가 어떤 특정한 분야, 예를 들면 새로운 법률의 경쟁력, 대기업 또는 국가재정에 대한 결과들에 대응하는 전문 부처가 존재한다. 이는 예산영향과 집행비용 설명을 위한 규정의 ‘실질적 충족’이 독일은 물론 스웨덴의 경우에서도 비교적 높다는 것이 근본적인 이유이다. 결과평가를 위한 규정들은 이들 부처가 자기 부처의 고유한 이익을 다른 전문 부처에 대하여 더 효과적으로 관철할 수 있기 위하여 이용하고 있다. 동시에 스웨덴의 개별 전문부처들은 형식적으로 보류거부권을 가지고 있다. 왜냐하면 정부의 모든 결정은 총합적으로 이루어져야하기 때문이다. 독일의 경우에는 사안이 예산영향과 관련된 것이라면 재정부가 내각에서 일종의 유보적 거부권을 가진다. 또한 법무부와 내무부도 법률초안의 헌법적합성에 대한 의심이 있으면 그에 대한 유보적 거부권을 가진다. 독일에서는 결정들이 형식적으로 내각 구성원의 과반수에 의해서 이루어지지만, 실제에서 이와 같은 전투적 표결이 이루어지는 경우는 드물다. 따라서 실제에서는 독일의 경우도 스웨덴처럼 유사한 내각 내부의 높은 의사일치의 압력이 존재한다.

교차문제에 해당하거나 또는 규범수범자의 영향성이 분산되고 논쟁적으로 어렵게 파악이 될 수 있기 때문에 내각 부처 간 표결체계 내에서 커다란 역할을 하지 않는 결과측면들은 현재의 체계 내에서는 해당하는 관할로 승격이 되었을 때 비로소 포착이 된다.

이는 예를 들면 관료비용 측정 분야에서 나타난다. 독일과 스웨덴의 경험적 비교에서 조직적 제도화가 통제에서 얼마나 중요한 문제인지, 영향력이 큰 정치적 행위자의 지속적인 이익이 그와 같은 교차문제에서 얼마나 중요한 문제인지가 나타난다. 즉, 스웨덴의 입법절차에서

나타나는 극단적으로 미미한 관료비용 예측의 수행은 새롭게 수행되어지는 분석측면에 대한 관할이 분명하게 적시되지 않고 정치적 지도자의 지원에 의해 설정되지 않으면 결과평가의 수행을 위한 구조적으로 제한된 더 적절한 동기구조가 아무런 효과가 없다는 것을 명확하게 확인하여 준다. 스웨덴에서는 2006년 단지 몇 건의 법률안에서만 관료비용이 계량화 되었을 뿐이다. 법률안의 거의 4분의 1에서 행정적 부담에 관한 질적인 언급이 있었지만 이는 대부분 스웨덴에서 규정결과에 대한 일상적인 자세한 적시와의 관계 속에서 있으며 SKM-도입과는 아무런 관련도 없다. 계량화의 흠결이외에 정보제공의무 또는 관료비용과 같이 해당되는 개념들이 생겨나지 않은 것을 통해 이러한 점이 나타난다. 관료비용의 사전 예측은 2006년의 경우 조직적으로도 법적으로도 제도화되지 않았으며 단지 선언적 수준에서만 알려졌을 뿐이었다.¹⁶³⁾

독일의 SKM-전략은 다르게 구성되었다. 독일의 경우는 처음부터 조직적인 정착이(참가적, 독립적 통제기관으로서의 의무에 적합한 기관으로서 NKR) 정치적 지원에 의한 제도화를 통해 보충되고 관료비용에 대한 주제가 처리되었다. 경험적 자료들(3.2.3.7) - 특히 비교적 높은 계량화의 비율 - 이러한 전략이 성공적이었음을 보여주고 있다.

4.4. 인지가설

세 번째, 신제도주의적 기초에서 발전된 독일과 스웨덴에서의 결과평가 규정의 수행결함과 수행차이에 관한 가설은 문화적 형상을 중점에 둔다. 이것은 “정신적 소프트웨어”(Hofstede/Hofstede 2005)로서 규칙들 또는 도구들이 특정한 종류와 방법상 해석되어지는 결과를 불러

163) 이러한 흠결은 스웨덴에서 알려졌다. 그래서 2008년 10월 독일의 NKR 모델에 따라 수행통제의 확인을 위한 명백한 권한을 가진 독립적인 위원회(regelråd)가 설치되었다.

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

온다. 이러한 해석들은 내각 행정에 설정되어진 (환경)요구사항들에 대한 내각 행정의 처리를 위한 행위지도이다. 이러한 이론적 가정을 바탕으로 어떠한 형식적 적응을 넘어서는 결과평가 규정의 이행은 이 규정들이 내각조직의 작업개선을 위한 의미 있는 수단으로 이해될 때 가시화된다. 이와 같은 적극적인 해석은 다양한 성격일 수 있다. 예를 들면, 결과평가 규정은 작업절차 내에서의 특정한 문제 해결을 위한 가능성으로서 또는 입법 활동 산출물의 최적화를 위한 가능성으로 이해될 수 있으며 또는 절차의 적용이 형상획득과 결합된 것으로 해석될 수도 있다. 반면에 결과평가 규정들이 고유한 목표와 작업을 위한 절차의 실질적 적용이 중요치 않거나 오히려 역효과라고 해석된다면 (예: 관료주의적인 더 많은 비용, 초안의 결정에서 문제의 고조, 수행 불가능, 입법절차가운데 실질적으로 중요한 문제의 관점에서 비 관련성), (최대한) 형식적 적응이 따르는 반면에 내각조직 안에서의 실제적인 활동과 행위들이 이로부터 영향 받지 않고 변경되어지지 않는다.

아래의 절에서는 독일과 스웨덴의 내각 행정에서의 결과평가 규정들의 수행을 위한 지배적인 해석모델과 의미체계들의 의미에 대해서 논한다. 나아가 첫째로 양국의 행정문화에 대한 기존의 학술적 이해를 설명한다. 이어서 저자는 독일과 스웨덴의 내각 공무원들에 대한 교육훈련배경에 대한 개관을 한다. 왜냐하면 형식적 교육훈련과 전문적인 네트워크는 지배적인 지향양식과 설정을 위한 현저한 형성력을 가지기 때문이다(Powell/DiMaggio 1991a: 69f, 75). 마지막 절은 독일과 스웨덴에서의 결과평가 규정의 해석과 관련하여 이로부터 어떠한 결론을 이끌어 낼 수 있는지에 관한 문제를 다룬다.

4.4.1. 독일과 스웨덴의 행정

이 절에서는 독일과 스웨덴의 행정문화에 대한 본질적인 특징을 기술한다. 여기서 문화는 일반적인 해석모형의 의미에서 어떠한 정신적

programming의 특정한 종류와 특정한 집단(여기서는 내각공무원)의 내부에서의 견해로서 이해된다. “문화는 소셜 게임의 쓰여지지 않은 법칙으로 구성된다. 이는 한 그룹의 멤버 또는 한 카테고리의 인간을 다른 존재로부터 구분하는 집단의지의 편성과정이다”(Hofstede 2005: 4).

이러한 원칙적인 문화개념으로부터 행정문화의 개념도 추론된다. 이러한 범위에서 행정문화는 베르너 얀의 분류에 따라 상대적으로 좁게 정의된다. 즉, “하나 또는 모든 행정 안에 존재하는 지향양식이다. 이러한 행정문화의 담당자들은 따라서 특정한 조직의 구성원들이다. 즉, 행정문화는 조직문화의 어떤 특수화된 형식이다.”(Jann 1983: 28). 문화특성의 취급과 관련한 어려움들로 인하여 그다지 놀라운 일은 아니지만 이러한 정의의 의미에서의 행정문화에 대한 경험적 연구들은 매우 드물다. 이러한 범위에서 이루어진 국가 사이의 문화적 차이들에 관한 유일한 연구가 30년도 넘은 이전에 게르트 호프스테데(Geert Hofstede)에 의해서 수행된 바 있다. 그는 40개 국가의 다국적 기업 종사자 100,000명에게 그들의 가치 및 입장에 대해서 질문하고 이 결과들을 이차적 자료들과 비교하였다. 결과적으로 그는 네 가지의 기본적인 문화특성을 구별해내었다(Hofstede 1980; Jann 2002b에 따른 설명: 439ff).

- **권력 거리 지수(Power Distance Index, PDI)** = 권력심도: 사회적·개인적 권력차이에 대한 수용
- **불확실성 회피 지수(Uncertainty Avoidance Index, UAI)** = 불확실성에 대한 내성: 불확실한 상황에 대한 수용 준비와 통제에 대한 경향(예: 필수적인 행위규칙들)
- **개인주의 지수(IDV)** = 개인비교: 어떠한 사회 내부에서 개인성과 전체성의 관계
- **남성성 지수(MAS)** = 남성성: 전통적 “남성적”가치의 확산정도, 예를 들면 물질주의 또는 오히려 여성성에 속하는 지향(예: 사회적인 가치)

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

스웨덴과 독일은 그 당시에 “권력심도”와 “개인주의”에서 동일한 그룹으로 분류되었다. 권력과 권위 및 이러한 것의 공개적 행사 또는 표현은 양국에서 오히려 부정적인 것으로 평가되었었다. 반면에 개인주의 지수는 양국 모두 상위 3분의 1에 위치하였다. 즉, 스스로와 자기 가족에 대한 책임이 집단적구조 안(조직, 국가)에서 보다는 개인 안에서 보였다. 특히 이러한 경향은 독일보다는 스웨덴에서 더 두드러졌다. 스웨덴과 독일 사이에서 뚜렷한 차이는 “남성성”과 “불확실성 회피”에서 나타났다. “남성성”이라는 문화특성의 관점에서 호프스테데의 독일부분의 연구는 독일의 경우 ‘남성적’ 가치가 지배적인 반면에 스웨덴의 경우는 오히려 ‘여성적’ 가치의 지배와 설정이 나타났다. “불확실성 회피”의 경우는 독일은 중간 수준인 반면에 스웨덴의 경우는 매우 낮았다. 이는 스웨덴의 경우 불확실한 상황을 받아들일 준비가 독일보다 높다는 것을 의미하는 반면에 독일의 경우는 불확실한 상태가 명확한 행위규정의 도입을 통해 규정되는 경향이 있음을 의미한다.

얀(Jann)은 호프스테데(Hofstede)의 문화자료에서 - 비록 그 자료들이 공공행정과는 독립되어서 조사되었지만 - 공공 영역에서의 조직적 행동과 구조를 위한 결론을 이끌어 낼 수 있다고 주장하였다. 여기서 관심을 가지는 결과평가 규정의 수행에 대한 문제설정을 위한 특별한 관련성은 얀이 “불확실성에 대한 내성”에서의 차이로부터 도출한 결론이다. 그에 따라 높은 UAI에서는 명백한 지시들과 의무 및 문서적 규칙이 우선되며 더 많은 의례적 행동의 예측가능성이 기대되어진다 (Jann 2002b: 44f). 호프스테데의 연구에서 UAI는 독일의 경우에서 스웨덴보다 기본적으로 높았다는 사실은 지금 이 논문의 주제설정의 관점에서 두 가지 흥미로운 점을 시사한다.

- 독일에서의 높은 UAI는 GGO의 범위 안에서 이루어지는 독일의 내각행정 내부의 입법활동이 어떠한 이유에서 “내각사무처의 과업을 위한 명령”의 범위 안에서 이루어지는 스웨덴의 내각 행정

보다 자세히 규정되어 있는지를 설명한다. 결과평가를 위한 규정의 경우도 유사하다. 즉 독일과 스웨덴의 UAI 차이는 왜 독일의 결과평가 규정들이 보다 자세한 종류와 방법으로 GGO에 규정되어 있는지, 반면 왜 스웨덴의 경우는 무엇보다도 설명서와 유사한 것들에 의해서 권고되고 내각사무처의 수준을 위해서는 전적으로 법적인 형식이 아닌 방식으로 설치되었는지를 설득력 있게 설명해 준다.

- 독일에서의 ‘단순한 형식적 적응’의 현상과 스웨덴과 차이가 있는 입법근거의 매우 동일한 형식적이고 내용적인 구조도 또한 독일의 의례적 행동의 경향의 도움을 받아 설명할 수 있다. 스웨덴에서는 입법근거의 설계가 뚜렷하게 교체적이면서 다각적이다(낮은 UAI). 최소한 앞에 놓여 있는 초안과 요구들에 대하여 형식적으로 접근하면 할수록, 그리고 이로부터 회피하면 회피할수록 ‘무엇인가 잘못하는 것’이라고 이러한 설계의 문제와 형식화 문제로 인하여 정치-행정 체계의 다른 행위자에 의해서 ‘문책’을 당하는 위험은 적어지게 된다.

따라서 얀이 도출한 공공 행정을 위한 결론과 결부된 호프스테테의 연구는 특히 “불확실성에 대한 내성”에서의 독일과 스웨덴의 차이점들이 결과평가를 위한 요구사항의 설계와 수행의 변화를 설명할 수 있다는 사실에 대한 힌트를 제시한다. 하지만 이러한 관계의 경험적 연구는 없다. 첫째, 호프스테테의 자료는 이미 30년이 넘었고 사적 영역에 관련을 맺고 있으며, 둘째, 어떠한 인과관계가 바로 도출될 수 없다. 위에서 언급한 주제가운데 첫 번째의 관점에서 독일의 경우는 UAI안에서 형성된 문화적으로 제약된 “불확실성에 대한 내성”보다는 내각행정의 크기, 전문 부처의 조직적 독립성이 형식적 규정의 상세화 경향에 더 많은 영향을 미쳤을 것으로 보았다. 이후 연구에서 그에 대한 입증이 있어야 하겠지만 독일에서의 ‘단순한 형식적 적응’의

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

높은 정도에 대한 설명으로 낮은 위험감수의 정도와 의례적인 행동의 경향을 제시한 것은 설득력 있는 가설이다.

호프스테데의 연구가 공공행정의 문화적 가치를 명시적으로 다루지는 않고 이미 제시된 국제적인 비교를 기초로 국가에 따른 문화의 기본적인 차이의 추출을 시도한(당연히 각각의 행정문화 속에 투영된) 것임에 반하여, 아래에서는 구체적으로 공공행정을 다룬 연구로부터 나온 인식의 내용을 소개한다.

학술문헌에서는 스웨덴의 정치-행정의 본질적인 특징으로서 그들의 장기적인 방향설정(효율적인 문제해결의 탐색), 전문성과 합의지향(Sjoe-
lin 1993: 145; Rustow 1955)이 표현된다. 왜냐하면 스웨덴에서의 행정 행위 및 입법은 더욱 합리적 지향을 가지고 있다고 말해지는 경우가 자주 있기 때문이다(Gustafsson 1987: 18; 합리적 지향 Anton 1969; Anton 1980; Elder et al. 1982; Jann 1983: 512 도 볼 것). 이는 부분적으로 스칸디나비아 국가에서의 정치형성에 대한 기분 좋은 평가를 야기 했었다. 1970년 리차드 토마손(Richard F. Tomasson)은 어떠한 현대 사회도 스웨덴처럼 법률의 개발에 있어서 스스로에 대한 정말 많은 지식을 자체적으로 생산하고 이용하지 못한다고 적었다. “No modern society has or utilizes more knowledge about itself in writing legislation and in running its day-to-day affairs than does Sweden.”(Tomasson 1970: 274; Gustafsson 1987; 19에서 인용). 유럽 5 개국(영국, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 스웨덴)과 미국 정치와 행정문화 비교연구를 기초로 하여 토마스 안톤(Thomas J. Anton)은 10년 뒤에 스웨덴의 지도층은 다른 서방 국가보다 이념적으로 적게 각인되어 있으며 오히려 더 실용적이고 문제 지향적이며 사안해결 지향적 집중을 가진 것 같다고 확인하였다 (Anton 1980: 157). 안톤은 이것을 스웨덴의 정치형성절차에서의 합리적 문제해결지향 전통의 증거로 해석하였다. 따라서 스웨덴에서의 정치적 결정의 준비와 생성은 다른 국가와는 달리 정치적 권력투쟁과

이해의 갈등보다는 사안에 적합하고 지식에 기초하면서 합의 가능한 해결을 지향한다고 한다.

“현대 스웨덴 정치보다 합리적이고 실용적인 모습은 어디에도 없다. 수 세기에 걸쳐서 문제에 대한 연구를 세심하게 하고, 협의를 폭넓게 하며 해결방안을 고안하는 것은 시민과 모두의 헤아릴 수 없는 많은 시행의 반영이다. (...) 스웨덴 정부의 모든 단계에서의 정치형성 연구는 이들의 행위가 문제해결 방식에 따라 매우 폭넓게 이루어지고 있음을 알려주고 있다. 즉, 결정은 매우 신중하게 이루어지는데, 때로는 어떠한 선택을 위하여 수년간의 고려를 한다. 몇몇 결정들은 사전조사의 큰 거래 없이 행정부의 수행을 위한 사전계획에 의해 내려진다. 공무원들과 정치인들은 이러한 심의에 융합되어 상대방에 동의할 의지를 보인다. 일단 동의에 이르면 반대자들도 그 결정이 자신들의 마음에 들지 않아도 최종적으로 그에 따른다.”(Anton 1980; 158)

스웨덴의 이러한 정치형성의 모습이 대체적으로 이상주의적임에도 불구하고 정치·행정적 입법준비 절차에서 결과평가의 도움을 받아 구현되어야하는 많은 측면들은 스웨덴에서 전통적으로 중요한 역할을 하는 것은 명백하다.

“결정들은 그 스스로가 구조적으로 지속적인 반대를 회피하도록 구성되어 있다. 드물게 확실한 승자와 명확하게 제거된 패자가 있다. 전형적인 정치적·행정적 선택은 모든 참가자에게 행위의 참가정도에 대한 고려 없이 약간의 이익을 분배한다.”(Anton 1980: 159)

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

얀은 1983년의 정치적 설계와 행정문화에 관한 자신의 연구에서 스웨덴의 행정문화를 협력, 명확성, 공개성과 합의라는 핵심단어로 표시할 수 있는 “협력적 접촉문화”라고 표현하였다(Jann 2002b: 443). 스웨덴 사회의 두 가지의 기초적인 문화적 가치는 여기서 특별한 역할을 한다. 즉 1) 사회적 갈등에 대한 낮은 평가와 합의에 대한 우선 2) 기본적으로 높은 상호 신뢰도(Jann 1983: 513)이다. 스웨덴의 정치내용은 포함된 관계의 수량과 통합의 추구에 의해서 확실하게 나타난다. 정치적 프로그램은 포괄적이고 장기적인 절차 안에서 형성되고 보다 장기적으로 유지·형성된다고 한다. 얀은 독일 연방공화국에서의 정치형성은 강한 상세성(Detalliertheit), 분열(Zersplitterung)과 세분화(Pragmentierung)를 특징으로 한다고 설명하였다. 따라서 어떠한 부문안의 정치적 내용 형성에 관한 포괄적인 조망을 얻는 것이 거의 불가능하다고 한다. 얀은 이러한 복잡성은 한편에서는 연방체계와 관련이 있고 또 다른 한 편에서는 독일의 특히 법적인 규정들을 통해서 각인되어 있는 수평적 단계에서의 표결이 일부 역할을 한다고 설명한다.

“‘점유상태유지’와 ‘평등대우’ 같은 특별한 성격에 의해 보완되는 모든 이러한 특성의 결과는 폭넓은 정태주의(Immobilismus)이다. 정치가 점점 세분화되고, 복잡해지고, 형식적이면서 (...) 상세화 할수록 정치는 더욱 정태적이고 유지적인 것으로 된다. 변화는 생기지만 조정은 많은 경우에서 법률의 결정을 위한 장시간, 힘든 길을 가야만 한다. 그래서 모든 경우에서 점진적 적용은 가능하지만 어떠한 형성적 변화는 더 이상 불가능해 진다.”
(Jann 1983: 518)

이러한 이해에 기초하여 얀은 독일 행정을 형식화된 규정문화라고 말한다. “즉, 형식화된 관계들이 중요한 위치를 차지한다. 그래서 기초

적인 사회적 가치유지를 이러한 체계의 조건으로 규정지우는 것이 추구되면, 다른 한편에서는 사회적인 불신의 폭넓은 지배를 통해 둘러싸여져 있는 갈등의 특별한 강조가 이야기 된다.”(Jann 1983 518). 형식화된 규정문화로서 독일 행정을 설명하는 것은 오늘날에도 받아들여지고 있다(Jann/Wegrich 2008). 하지만 동시에 정책연구의 결과들은 정치형성이 점차 네트워크 내의 공식적 제도 외부에서 형성됨을 보여주고 있다. 이러한 네트워크 안에서의 국가 행위의 지배에 대한 의문이 점차 증가하고 있다. 국가는 다른 행위자 가운데 하나의 행위자로서 설명된다. 즉, 어떤 ‘특별한 행위자’이지만 어떠한 결정절차를 수직적 체계로서 조정하는 그러한 행위자는 아니라는 것이다. 베르너 안과 카이 베리히(Kai Wegrich)는 독일의 관료주의적 규정문화의 일반적 진단이 더 이상 맞지 않다는 결론에 도달하였다. 전적으로 형식화된 관계들의 모습과 정돈되고 합법적인 행정 과정들은 물론 협력적 행정과 네트워크 문화들은 실제적인 발전추세를 그린다. 하지만 이러한 이미지들로는 문화적 현상의 복잡성을 설득력 있게 파악하는데 적절하지 않다. 이러한 이미지들은 각 단계별 행정과 부문에 따라 다르면서 강하게 나타날 수 있는 행정문화의 다양한 요소들을 설명하여 준다(Jann/Wegrich 2008). Klaus Goetz도 1997년에 이미 독일의 행정문화 다원화에 대하여 언급하였다(Goetz 1997: 180).

형식적 규정문화로서 독일 행정문화에 대한 설명이 지난 30년간의 사회적 발전의 맥락에서 전진적으로 상대화된 것과 동일하게 스웨덴의 합리적 정치형성절차의 모습도 1980년대부터 달라졌으며 제한적이 되었다(Lindvall/Rothstein 2006: 50). 스웨덴의 연구자인 마츠 스윌린(Mats Sjölin)은 1990년대 초(1993: 45)에 “전통적 정치적 모습의 기초가 1970년대와 1980년대 사이에 다소간 침식된 것을 보여주는 실질적인 증거가 있다.”

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

이미 1980년대 말 스웨덴의 관료주의와 정치적 권력의 분권화에 대한 어떤 경험적 연구¹⁶⁴⁾에서는 합리적인 스웨덴의 정치·행정 문화의 설명은 더 이상 현실에 맞지 아니하고 스웨덴의 행정문화는 1970년대 초부터 상당히 변화한 것 같다고 결론을 내렸다. 공공행정 내부에서 강력한 전문화를 불러온 조직의 변화(자치단체 개혁, 새로운 중앙 행정기관의 출현 등)는 이러한 변화과정의 원인들로 파악되었다. 이 연구를 수행한 군넨 구스타프손(Gunnen Gustafsson)은 스웨덴의 행정적 문화가 다른 국가들의 행정적 문화에 점점 더 가까워지고 있으며 공식적·비공식적인 행정문화가 이전보다 더 심하게 서로 분화되고 있다고 주장하였다. 이는 전문성, 지속성, 명확한 과업분배, 책임분배와 합의자세 같은 요소들이 형식적인 과정과 입법화에 폭넓게 지배를 하고 있지만, 동시에 단기적이고 변동적이며 약화된 합의지향성을 가진 행위지향을 가진 비공식적 행정문화가 발전한 것 같다고 주장하였다. 과반수 지지능력의 생성을 위한 수단과/또는 실제 문제해결의 전이로서 상징적 정치가 의미를 얻는 것 같다고 한다. 그래서 예를 들면 장기적 과제를 다루는 그래서 정치가 ‘계획되어질 것 같은’ 공식 문서의 건수가 1970년대부터 강하게 증가하였다고 한다(모든 가능한 정치영역을 위한 계획의 수립들). 동시에 비공식적인, 즉 구체적인 정치적 정책의 수립과 수행에 있어서 실제의 과정에는 단기적 관점이 지배하기 시작하였다고 한다. 단기성 및 장기성은 상대적으로 갈등 없이 서로 존재하였다. 이 두 개의 세계 사이에 얼마나 큰 편차가 있는지는 각각의 부문에 따라 크게 좌우된다고 한다(Gustafson 1987; 28ff). 또한 루네 프렘포르스(Rune Premfors)와 괴란 준트스트룀(Göran Sundström)은 2007년에 행한 내각 행정에 대한 연구에서 스웨덴의 정치형성에서 갈등수준이 증가한 것 같다고 확인하였다. 즉, 전문 부처들 사이에 수평

164) 이 연구는 사례연구 및 행정기관의 장, 내각 차관 및 업살라(Upsala)와 페스터보텐스 란(Västerbottens län) 지방의 지도자와의 인터뷰에 기초하고 있다.

적 접촉이 오늘날에는 1970년대 보다 많은 경우에서 갈등양상을 보이고 있다고 한다(Premfors/Sundström 2007: 182).

이러한 연구결과는 갈등의 회피와 합의지향이라는 스웨덴의 문화가 지난 수십 년간 다소 변화되었다는 것을 이야기해준다. 그럼에도 불구하고 스웨덴의 체계는 구조적·문화적으로 자리 잡고 있는 협의지향성, 위원회제도 내에서의 법률준비의 외주, 정치적 판결절차에서의 공개성과 투명성과 스웨덴의 비교적 일원적인 사회구조를 기초로 하여, 다른 나라보다 합리적 결정이론의 이념에 더 강하게 지향된 결정 방법이 장려되고 있다는 평가가 여전히 유효하다. 스웨덴에서는 정치적 중립성 이념과 전문성이 내각공무원들의 가치체계 속에 여전히 강하게 뿌리내리고 있다는 사실이 이를 말해주고 있다(Matheson et al. 2005).

4.4.2. 독일과 스웨덴의 내각 공무원들의 교육배경

이미 설명한 바와 같이(3.5절) 독일의 입법근거에는 법률가적 측면(구체화, 법적 과제의 설명, 규범세부구조 속에 맞춤)이 스웨덴의 경우보다 커다란 역할을 한다. 그러한 가운데 다양한 사회영역 안에 제안된 규정의 결과에 대한 (사회과학적) 문제들이 스웨덴에서는 독일보다 더 자주 논제가 된다. 문제 제기(그리고 다른 측면이나 견해의 방치)의 특정한 방식에 대한 우선적 취급이 내각 공무원의 형식적 교육을 통해 장려된다.

1970년대에는 게르하르트 브링크만(Gerhard Brinkmann) 등이 경험적 조사를 기초로 하여 독일에서의 법률가 독점이 과제처리에서의 합법적 집중과 관계에서 정부와 행정개혁을 위한 제한적 조건을 형성한다는 점을 밝혔다. 동시에 그들은 연구에서 고려된 작업절차의 41%가 법규의 인용이 없었다는 점도 증명하였다. 두 번째 단계에서는 작업행동의 구체적 규정판단에서 특별한 교육적 차이가 있는지를 살펴보

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

왔다. 공무원의 계층적 지위와 작업분야가 지속적으로 유지되었다. 이는 법률가들이 그들의 과제수행에서 훨씬 법규 인용을 많이 하고 규범에서 자유로운 분야에서는 다른 교육배경을 가진 내각의 다른 공무원들 보다는 훨씬 적게 종사하고 있음을 보여준다. 규범적합성은 법률가들에 의해 물적 과제에 대한 치중보다 훨씬 높게 평가되었다. 브링크만 등은 이를 내각 공무원들의 과장된 합법주의로 취급하였다 (Brinkmann et al. 1973; Schmidt/Treiber 1975b: 231ff). 미국의 공무원들과 비교에서 그들은 법률가들의 우세와 전적인 법률가적 문제제기에 의한 과업이 내각행정의 종합적인 과제의 사안적합적인 해결에 도움이 되지 않는다는 결론을 내렸다.

“독일 행정공무원들의 강한 법률가적인 문제는 공공행정과제의 사안 해결에는 적합하지 않는 하나의 과잉으로 볼 수 있다. 따라서 공공행정이 그들의 복잡한 문제를 더 잘 해결할 수 있기 위해서는 공공행정이 법률적 문제에 대한 과장된 애호를 포기하여야만 한다.”(Brinkmann et al 1973: 164; Schmidt/Treiber 1975b: 211 재인용)¹⁶⁵⁾

또한 귄터 슈미트(Günther Schmidt)와 허버트 트라이버(Hurbert Treiber)도 1975년 다양한 경험적 연구로부터 정치적 문제가 법률적 교육의 우세의 결과에 따라, 문제·사안·대안 지향적이기 보다는 법률적으로 취급되는 매우 강한 경향성을 나타낸다는 결론을 도출하였다(Schmidt/Treiber 1975b: 238). 이에 덧붙여 특별한 대화모델이 나타난다. 브링크만 등은 내각행정 내부에 법률가들이 가장 많이 법률가들과 대화하지만 다른 교육집단은 대부분 그들 속에 머문다고 증명하였다(Brinkmann

165) 슈미트와 트라이버는 브링크만 등이 요청한 연관을 문제 삼고, 이러한 연구는 독일보다 미국에서 ‘실질적으로 더 정당한’ 해결이 발견된다는 것을 보여주는 것이 아니라, 단지 법률가의 우위를 보여줄 뿐임을 강조한다.

et al 1973: 233ff). 아마도 전문적인 사회화(교육적 배경)를 통한 선택적 인지를 위한 경향이 내각 공무원들에게 추가적으로 강화된 것 같다. 이어지는 절에서는 브링크만 등이 비판한 법률가의 우세가 독일 내각행정 내부에 여전히 존재하는지 그리고 내각 공무원들의 규율적 조성이 어떻게 발전했는지에 관한 문제를 다룬다.

4.4.2.1. 독일에서의 법률가 독점?

독일에서의 내각공무원들의 교육배경에 관한 최신의 포괄적이고 통계적인 자료들은 없다. 하지만 상대적으로 잘 연구된 최고위 공무원 집단에 관한 연구는 있다. 행정부의 엘리트에 대한 몇몇의 국제 비교 연구(Armstrong 1973; Putnam 1976; Aberbach et al. 1981) 이외에 수많은 국내연구들(Steinkemper 1974; Derlien/ Mayntz 1989; Derlien 1995; Schwanke/Ebinger 2006; Derlien 2008)이 있다. 이른바 정부부처의 고위 행정직의 작업수준, 대표자 및 부서 책임자들은 이 엘리트집단에서 연구되지 않았다. 그에 따라서 내각 공무원들 가운데 이 집단들에 대한 자료의 상태는 행정부의 지휘 관리자에 대한 자료들에 비하여 확연히 좋지 않다. 통계적인 자료들의 제한된 유용성은 무엇보다도 독일의 내각행정에서의 고위직에 대한 어떠한 중심적인 선택절차가 없다는 것에 기인한다. 각각의 연방 부처는 상위 직위에 대한 인사 배치를 고유한 책임과 관할로서 집행하기 때문에 독자적인 인사고권을 부서의 원리에서 도출하여 가지고 있다. 반면에 지휘 관리자에 관한 인사 결정은 내각에 의해서 집단적으로 이루어진다.

독일연방공화국에서의 내각 공무원들은 일반적으로 직업공무원으로서 국가에 대한 특별한 충성의무를 가지면서 종신토록 봉급이 지급된다.¹⁶⁶⁾ 고위직으로의 승진은 가장 낮은 지위에서(정부위원회) 지속적

166) 그 밖에도 연방 부처에는 근무관계를 계약에 따라 규정하고 공적 업무를 수행하는 계약직 공무원(Angestellte)이 있다. 보통 엄격한 법률적인 과제를 다루기 위하

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

인 과제수행(‘직업공무원’)과 함께 연방 부처의 종사자 대부분에게 생긴다. 그 밖에 곧 바로 고위직을 차지하는 낙하산(Seiteneinsteiger)도 있다.¹⁶⁷⁾ 내각 공무원을 위한 채용조건들은 독일 기본법 제33조, 연방 공무원법(BBG), 연방공무원급여에 관한 법률(BBesG)와 연방직무명령(BLV)에 법적으로 규정되어 있다(Goetz 1999). 1953년까지도 독일연방 공화국에서는 법률가적인 교육수준을 가진 지원자만이 고위직으로 진출할 수 있었다. 1953년 BBG 제19조 제2항의 개정과 1963년의 고위직에 대한 비 법률적 경쟁자를 위한 교육과 시험규정의 신설에 따라 이러한 독점이 폐지되고 법률가적 교육에 대한 경제·사회학적 교육도 고위의 일반적 행정직 진출을 위한 전제로서 동등하게 취급되기에 이르렀다(Schmidt/Treiber 1975b: 205; Lang 2005: 122). 그럼에도 불구하고 고위 공직에서의 법률가의 우세와 법률가 승진 독점¹⁶⁸⁾은 여전히 유지되고 있다(Steinkemper 1974; Derlien/Mayntz 1989).

1972년에 최고위의 고급공무원에 대한 경험적 설문은¹⁶⁹⁾ 연방단계에서 최고 공직자의 63%가 법률가 출신임을 보여주었다(Steinkemper 1974: 20).¹⁷⁰⁾ 오늘날에도 행정부의 엘리트 가운데 법률가의 비율은 유사한 수준을 보여주고 있다(콘스탄쯔 엘리트 연구 2005: 60.8%).¹⁷¹⁾ 연

여 계약직 공무원으로 채용이 된 경우를 낙하산(Seiteneinsteiger)라고 한다. 장기간 내각행정에서 근무를 하는 계약직 공무원(Angestellte)은 대개 일정 시기 후에 공무원이 된다. 이를 위해서는 연방인사위원회의 동의가 필요하다(Goetz 1999: 161).

167) 2005년의 콘스탄쯔의 엘리트 연구에 따르면 설문자(과장 이상의 행정부의 엘리트까지 확장해서)가운데 24%가 낙하산이었다고 한다(Schwanke/Ebinger 2006).

168) 최고 연방행정기관의 종사자의 계층적 지위가 높아지면 높아질수록 법률가의 비율이 (여전히 크게) 높아지고 있다(Brinkmann et al. 1973: 54).

169) 연방차원에서 하위부서장에 이르기까지 모든 최고위 공무원을 대상으로 설문조사가 이루어졌다.

170) 주정부의 단계에서는 이보다 훨씬 높은 비율이 나타나고 있다(정치적 공무원의 70% 비정치적 관료의 73%).

171) 콘스탄쯔 엘리트 연구에서는 123명의 최고위 공무원(공무원인 국가장관(Staatssekretäre), 국장과 과장)에 대한 설문이 이루어졌다. 이 연구의 관점과 관련하여 법률준비를 위해서 실제로 가장 처음으로 권한을 가지는 부서책임자와 부서원에 대한 설문은 이루어지지 않았다는 것을 유의하여야 한다.

방차원에서 행정부의 직무주도 인원가운데 나타나고 있는 높은 법률가 비율은 1970년 이래 거의 변하지 않고 있다. 배르벨 슈타인켄퍼(Bärbel Steinkemper)는 행정부 최고위층의 약 3분의 2정도를 차지하는 법률가의 비율은 바이마르 공화국 이래 지금까지 일정하게 지속된 크기를 유지하고 있다(Steinkemper 1974: 20).¹⁷²⁾ 행정부 엘리트 가운데 법률가 우세의 배경은 예나 지금이나 법률가들이 다방면에 투입가능하다는 관점에 있다(Mayntz 1997: 150).

“법률가에 대한 편애는 고위직에 해당하는 행정공무원은 언제든지 어느 자리에나 배치 가능하여야 한다는 생각과 연관되어 있다. 즉, 그들의 교육은 전문적이고 특정하여야 하는 것이 아니고 그들이 특정한 범주에서 생각하고, 논리와 객관성으로 문제를 특정한 방법으로 접근하고 해결하는 능력을 가지도록 하여야 한다. ‘일반행정가’로서 법률가는 ‘전문가’ - 기술자와 경제관련자 - 를 사용하여야 한다.”(Steinkemper 1974: 19).

그 밖에 고위 행정직에서의 유사한 사고방식과 의미방식 및 법률가의 공통언어들은 부처간 기능적 의사교환을 보장한다(Steinkemper 1974: 19). 독일의 행정엘리트 가운데 안정적인 법률가의 비율은 교육적 배경의 관점에서 지난 20년간 상당한 변화가 있음이 확인된다. 카차 슈방케(Katja Schwanke)와 팔크 에빙어(Falk Ebinger)는 2006년 마인츠/데를린의 1987년 연구결과와 비교하여 정치·행정 엘리트의 개방을 그들의 학문적 교육과의 관계에서 대조된다고 진술하였다. 조사 대상 최고 공직자들의 절반 이상이 여전히 법률가를 위한 국가시험에 합격하였지만 이들 가운데 부전공으로 사회과학 졸업 또는 대학원과정을 추가적으로 마친 이들의 수가 증가하고 있다고 한다(Schwanke/Ebinger

172) 데를린은 1954년에 법률가 비율이 77%라고 말하였다(Derlien 1995: 93).

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

2006: 232). 2005년도에 조사대상으로서 법률학적 교육을 받지 않은 최고 공무원 대부분은 경제학 전공자였으며(13.3%), 그 뒤를 이어서 정치학과 사회학(10%)이었고 자연과학(9.2%)이었다. 나머지 6.7%는 다른 전공분야에 해당하였다. 경제학 전공자의 비율은 1987년¹⁷³⁾에 비하여 다소 감소하였다(1987: 17.7%). 정치학과 사회학의 경우는 1987년에는 아직 독자적인 집단으로 파악되지 않았다. 그러한 점에서 1987년과 2005년 사이에 그들의 비율이 증가했음을 알 수 있다.

이 연구에서는 2007년 9월에 모든 연방 부처¹⁷⁴⁾에 대하여 각 부처의 공무원들의 교육적 배경에 대하여 질문을 던졌다. 이 설문은 목표는 콘스탄쯔 엘리트 연구 (Schwanke/Ebinger 2006)에서 파악되지 못한 부서원과 부서책임자에 대한 교육배경과 관련한 최신의 자료를 얻고자 하는 것이었다. 한편에서는 각각의 부처에 근무하고 있는 부서원과 부서책임자가 어떠한 학문적 배경을 가지고 있는지에 관한 질문을 하였다. 다른 한편, 내각의 신입공무원 채용과정에서는 졸업한 학문분야의 역할이 어떠한 영향을 미쳤는지를 질문하였다. 이러한 정보를 얻기 위해서 법률가, 경제학 전공자 및 다른 유력한 전공분야의 비율이 작년(2006년)도 신규채용에서 각각 어떠한 비율을 차지했는지 질문을 하였다. 조사된 13개의 부처 가운데 9개 부처가 대답에 응했다.¹⁷⁵⁾ 그 결과 각 부처의 직급단계에서의 법률가의 비율은 각 부문에 따라 매우 다양하였다. BMI와 BMJ에서는 ‘법률가 독점’이 이야기 될 수 있었다(BMI의 경우 약 80%가¹⁷⁶⁾, BMJ의 경우는 과제수행을 위한 통상의 전제로서 법률학 교육¹⁷⁷⁾). 독점은 아니지만 법률가의 지배는 국방

173) 데를린/마인츠는 1987년에 147명의 연방의 최고위 공무원에게 설문하였다.

174) 연방 외무성을 제외하고.

175) BMWi, BMJ, BMI, BMF, BMVg, BMBF, BMELV, BMU 그리고 BMVBS.

176) 2007년 10월 24일의 BMI의 Z 1 부서의 서면 정보.

177) 2007년 9월 24일의 BMJ의 ZA 1 부서의 서면 정보.

부의 민간 부분(61%¹⁷⁸), 재무부(59%¹⁷⁹) 그리고 경제부(55%¹⁸⁰)에도 이야기 될 수 있다. 마지막에 언급한 두 개의 부처에서 두 번째로 커다란 그룹은 경제학 전공자이다. 2006년에 연방 부처 가운데에서 가장 적은 수의 법률가 비율을 보인 곳은 식량·농업·소비자 보호부(이 분야에서의 전문가의 높은 수요 때문에)와 연방 교육·연구부(비교적 적은 법제정 활동과 전문적 시각에서의 보조금 신청과 유사한 사안에 대한 평가의 높은 비중 때문에)로서 각각 고위직의 약 3분의 1이 법률가들이었다.¹⁸¹ 연방 환경·자연보호·원자력부는 구체적인 숫자를 제공하지 않았지만 “자연과학 분야 전공을 가진 많은 부서원들이 채용되었다.¹⁸²”고 알려졌다. 사회과학 전공자들은 부서 수준에서는 두 개의 부처들, 즉 BMI와 BMBF에서 언급할 만한 변화를 보여주었다.

4.4.2.2. 스웨덴: 내각 공무원의 교육적 배경에서의 변화과정

독일과 마찬가지로 스웨덴에서도 전통적으로 법률학적 교육은 중앙행정에서 경력을 위한 일반적인 배경을 형성한다(Premfors 2003: 186; Ehn 1998: 78). 1964년까지는 법률학과 졸업이 어떠한 부처에서 공직을 수행하는데 불가피한 전제였다.¹⁸³ 중앙행정기관의 경우에서도 법률가가 우세하였다. 오늘날에는 이러한 현상이 매우 변했다. 스웨덴에

178) BMVg의 민간부분 모든 부서장가운데 법률가의 비율. 2007년 11월 29일의 BMVg의 PSZ/Z 부서의 서면 정보.

179) BMF의 모든 고위 공직자 가운데 법률가의 비율. 2007년 10월 29일의 BMF의 ZA2 부서의 서면 정보.

180) 2006년 BMWidp 신규 채용된 모든 공직자 중 법률가의 비율. 2007년 9월 25일의 BMWi의 ZA2 부서의 전화 및 서면 정보.

181) 2007년 10월 29일의 BMELV의 서면 정보와 2007년 12월 3일의 BMBF의 Z 11 부서의 서면정보.

182) 2007년 12월 3일의 BMU의 ZG/1 부서의 서면 정보.

183) 그러나 직종이 다른 교육배경을 요구하면 예외적 인가의 가능성이 있었다. 그러한 예외적 인가는 1964년 이전에 점점 확대되었다(Chrisoffersson 1983: 172f; Livh 1964도 볼 것).

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

서 법률학 교육은 1990년대 말까지 지속적으로 의미를 상실해 갔다 (Wallin et al. 1999: 66).¹⁸⁴⁾ 하지만 이러한 현상이 다시 변하였는데 EU-가입에 따른 EU-규정에 대한 개별 국가법들의 적응의 과정에서 법률학적 전문능력에 대한 높은 수요가 생겨난 것이 그 원인이다. 내각사무처에는 오늘날 세 부문의 전공분야가 우세를 보이고 있다: 법학, 경제학 그리고 사회과학이다(Ehn 1989: 79; Permfors et al. 2003: 186).

스웨덴의 사회과학자 페터 엔(Peter Ehn)은 두 건의 대형 국제적 비교 연구(1971년과 1990년)에서 얻은 행정부의 엘리트에 대한 자료에서 1990년 스웨덴의 행정부의 직무주도 지위에서 법률가가 차지하는 비율이 1971년보다 확연히 낮아졌다고 확인하였다(표 11 비교). 또한 이를 통하여 행정 엘리트 내에서의 법률가 비율의 감소에 대한 견해를 확인하였다(Ehn 1998, 2003; Aberbach et al. 1981; Aberbach 2003; Dierckx 2003; Derlien 2003; Wilson/Baker 2003). 내각 공무원가운데 지휘감독 지위에서의 감소가 특별히 두드러졌는데, 1971년과 1990년 사이에 법률가 비율은 반으로 줄었다. 같은 시기에 내각 공무원가운데 인문학과 사회과학 전공자는 두 배 증가하였다. 전체적으로 1990년에는 조사 대상 내각 공무원의 3분의 1이 법률가와 인문학/사회과학 전공자였다. 4분의 1 이상이 경제학 전공자이고 단지 8%만이 그 밖의 교육 배경을 가지고 있었다. 한편에서는 행정책임자와 법무담당 책임자에 대한 설문을, 다른 한편에서는 그 밖의 내각공무원에 대한 설문을 구분하면 법률가의 비율의 감소가 더욱 뚜렷해진다. 전자의 경우 법률학적 교육은 당연한 것이다. 행정책임자 및 법무담당 책임자의 경우 법률가 비율의 감소는 거의 나타나지 않는다. 하지만 그 밖의 내각 공무

184) Linde는 이미 1957년부터 1967년 사이에 행정부의 직무주도인력에서 법률가 비율이 감소하고 있음을 증명하였다(Linde et al. 1970); 크리스토퍼손(Christoffersson)은 1964년부터 1982년 사이에 부처들의 종사자 가운데 법률가 비율이 모든 단계에서 감소하고 있다는 것을 보여주었다. 가장 낮은 수준(부서)의 경우 법률가의 비율이 가장 많이 감소하였는데 60%에서 30%로 감소하였다(Christoffersson 1983: 174).

원 가운데 법률가의 비율 감소 정도는 점점 커지고 있다(Ehn 1998: 79).

표 11: 스웨덴에서의 행정 엘리트의 교육적 배경 - 1971년과 1990년 사이

	법률학		인문학/사회과학		경제학		기술/자연과학		기 타	
	1971	1990	1971	1990	1971	1990	1971	1990	1971	1990
내각장관 (Staatssekretäre)	15	10	46	45	31	35	8	0	0	0
지휘감독직* (Leitende MB)	65	34	17	32	13	26	4	4	0	4
행정청 책임자** (Behörden- chefs)	34	26	5	20	13	9	25	17	23	29

출처: Ehn 1998: 79. MB= 내각 공무원; *“departmentsråd”; 독일의 부처감독 직과 유사한 직위;** “verkschef” = 총괄책임자/중앙행정기관의 지휘자. 백분율은 각각의 직업적 지위의 설문자 전체 수와 관련이 있음.

더 새로운 연구들이 내각사무처 내부에서의 법률학 전공 감소의 의미를 확인하였다. 루네 프렘포르스와 괴란 준트스트룀은 한 설문조사(2007: 77)에서 2005년의 경우 내각사무처 부서원의 25%와 감독직 34%만이 스스로를 법률가라고 밝혔다는 것을 알려주고 있다. 프렘포르스와 준트스트룀은 그들의 결과를 토르비른 라르손(Torbjörn Larsson)의 1980년 연구와 비교하였다. 당시에는 여전히 부서원의 35%와 직무주도직의 47%가 법률가였다(Larsson 1986). 동시에 2005년도 조사에서는 내각사무처의 부서원과 직무주도직의 4분의 1 정도가 자신들을 경제학 전공자로 분류하였다. 그 밖에 부서원의 40%는 사회과학 전공자였다. 지휘감독 부분에서는 사회과학 전공자의 비율이 27%에 해당하였다. 그러는 동안에 내각사무처 내의 실무 작업 단계에서는 사회과학 전공자가 우월적 그룹이었지만, 지휘감독 단계의 경우에서 법률학 전공자는 여전히 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

4.4.3. 결론: 행정문화와 교육적 배경의 의미

마지막 두 개의 절에서는 독일과 스웨덴의 행정문화 및 내각 공무원들의 교육적 배경에 대한 경험적 사실을 설명했다. 국가별 비교에서 독일의 내각관료주의에서 종사자들의 교육적 구성은 정치화 경향에도 불구하고 1970년대부터 지금까지 큰 변화가 없는 것으로 나타났다. 사회과학 특히 경제학 전공자의 비율이 행정부의 직무주도층에서 증가하고 있다는 것이 증명되고(Lang 2005) 고위의 일반적인 행정직에 들어가는 많은 법률전공자들이 사회과학 분야에 대한 보충적 전공 과정을 마치고 있다는 것이 나타나고 있지만, 법률전공자들의 기본적인 우위(특히 고위직에서)는 그다지 변하지 않았다. 법률전공자들은(정치의 관료주의화 및 관료의 정치화에도 불구하고) 예전과 마찬가지로(부서의 각각의 전문분야를 위한 전문가에 대한 보충으로) 내각행정 내에서 어떠한 과제를 위해 적합한 일반 행정가로서 여겨지고 있다. 이러한 사실은 결과평가 규정의 수행을 위해서는 바람직하지 않을 수 있다. 그 기본적인 개혁이념은 사회과학적 방법에 의한 실제의 법률효과에 대한 사전 평가를 본질로 하고 있다. 하지만 이것만이 독일의 높은 수행결함(소량의 심사변수에 대한 예외가 있음)의 근거인 것은 아니다. 똑같이 중요한 것은 안에 의해서 밝혀진 결과평가 규정의 부정적 해석을 가져오는 독일의 행정문화 안에서 일어나는 갈등의 힘이다. 부정적 법률결과에 대한 설명과 토론은 법률초안의 관철력에 대한 위협으로 평가된다. 그러한 점에 있어서 GGO 요구사항들이 실제적으로 충족되는지에 대한 관심도는 낮다. 특정한 결과측면에 대하여 항상 반복되는 문구를 가지고 언급하는 형식적 적응의 높은 정도는 의례적인 과정과 형식화되어진 과정을 통하여 조장이 된다.

반면에 스웨덴 내각사무처 종사자들의 구성은 지난 수십 년간 뚜렷하게 변화하였다. 1970년대 초에 법률전공자들은 여전히 일반 행정가

로서 우위를 점했지만 이러한 역할은 더 많은 다른 전공에 대해서도 마찬가지라 할 수 있다(사회과학과 경제학 그리고 법률학 전공자). 독일의 내각행정의 몇몇 부서와는 달리 스웨덴의 내각사무처에서는 자연과학이나 기술공학적인 학문과정 졸업자들이 아무런 역할을 하지 못한다. 그 근본적인 이유는 스웨덴에서는 상응하는 교육적 배경을 가진 전문가들은 내각사무처에서 일하지 않고 중앙 행정기관에서 일하고 있다. 이로 인하여 기술적인 규정화와 법률과 명령의 시행규정들은 결국 내각사무처가 아닌 중앙행정기관에서 만들어지게 된다. 반면에 내각사무처는 무엇보다도 법률초안을 위한 정치와 밀접한 표결과 관련한 과제와 관철력 생성을 담당하고 동시에 초안의 법률의 질적 수준을 확보하는 과제를 수행한다. 사회과학과 경제학 및 법률학 전공자들에 의해서 특히 잘 처리될 수 있는 과제들이다.

내각사무처 종사자들의 교육적 배경의 변화는 3.5절에서 수행한 1977년도 법률안과 최근의 정부 안과의 비교 분석에서 반영되고 있다. 법률적 문제 설정에 대한 주의가 2006년보다 1977년에 많았다는 것은 스웨덴의 내각 공무원들의 교육 배경 변화로 돌릴 수 있다. 하지만 독일과의 비교에서 교육 배경은 스웨덴과 독일사이의 차이점 가운데 단지 한 부분만을 설명할 수 있다는 것을 보여준다. 1977년 스웨덴의 정부제출안은 이미 오늘날 정부안의 본질적인 특징들을 나타내고 있다. 즉, 내각사무처가 비록 이 기간 중에 법률가들에 의해 지배되고 있기는 했지만, 다양한 사회분야에서의 법률결과들이 독일보다 포괄적으로 조명되었고 정치형성절차는 투명하였으며 대안들이 언급되고 토론이 이루어졌다. 따라서 스웨덴에서는 위원회제도와 밀접하게 연관을 맺고 있는 법률준비의 전통적 문화가 내각 공무원들의 교육배경보다 더 높은 설득력을 가진다. 위원회의 범위에서는 법 기술적이고 순수 법률적인 문제들은 거의 역할을 하지 못한다. 위원회작업의 초점은 오히려 문제 지향적이면서 사안 중심적이고 사회의 다양한 이익

4. 독일과 스웨덴에서의 이행차이에 대한 설명

집단 사이의 합의추구에 맞추어져 있다. 3.3.3.4에서는 위원회에서 준비된 규정계획에서 법률결과 설명 요구사항의 ‘실질적 충족’이 내각사무처에서 중요문제에 맞추어 발전된 법률초안의 경우보다, 대부분의 경우에서 확연히 더 우수하다는 것을 보여주었다.

5. 요약과 전망

정책행정체계의 정보처리능력의 증가를 통한 정책조종결정을 개선하고자 하는 관념은 지난 세기 중반에 미국에서 정책분석의 발전을 위한 출발점을 이뤘다. 이 분야의 개척자인 다니엘 러너와 해럴드 라스웰(Daniel Lerner/Harold Lasswell 1951)은 “학제간 사회문제해결학문”의 이념을 확산시켰다. 이는 과학적 분석방법을 이용하고 규범적으로 정책결정과정의 합리화를 목표로 하고 있다. 독일에서는 1960년대 말 연방정부에 의한 정부 및 행정개혁 프로젝트그룹의 형성과 그 이후 수십 년 동안 수많은 지속적인 개혁시도에서 유사한 경향이 분명하게 나타난다. 조직과 협조의 문제 이외에 입법과정의 구조화가 국가조종의 효과성과 효율성을 위한 시도의 중요한 목표를 이뤘다. 오늘날 그와 같은 개혁시도는 더 나은 법제정의 표어 아래 (‘더 나은 규제’라는 구호 아래 더 넓은 관점 속에서) 르네상스를 맞고 있다.

법률결과의 사전적 평가를 위한 절차는 이러한 맥락에서 핵심적 역할을 한다. 그러나 과거 독일에서 행해진 정책조정개입의 속성의 개선을 위한 유사한 시도들은 (예컨대 “푸른 심사항목”) 요청과 현실 사이의 현저한 차이에 의해 그 특징이 나타난다. 합리화 노력들은 개혁활성의 단계 이후 대개 급속하게 의미를 상실했고 정책형성과 결정의 과정에서 영향력 있는 변화를 가져오지 못했다. 독일에서의 법률준비가 연방체제의 복잡한 정책망, 형식화된 규제문화 그리고 정책형성의 ‘블랙박스’ 시스템에 의해 (내각행정의 지배, 참여와 지식생산의 폐쇄적이고 불투명한 과정) 그 특징이 드러나는 반면에, 스웨덴에서의 법제정과정은 학술문헌에서 종종 투명하고 개방적이며, 실질적 문제에 지향되어 있는 것으로 서술된다.

이러한 차이를 토대로 독일의 경우보다 스웨덴에서의 결과평가를 위한 도구들이 수행을 지원하는 조건에 적합하다는 추정을 할 수 있

5. 요약과 전망

다. 이러한 내용을 배경으로 본 경험연구는 독일과 스웨덴의 비교에서 두 개의 연구물음을 다루고 있다.

- 어느 정도로 결과평가를 위한 규정들이 독일과 스웨덴에서 수행되는가?
- 두 국가 사이의 수행도와 수행차이는 어떻게 설명될 수 있는가?

그와 더불어 이 책은 적용과 관련된 경험분석적 정책연구를 행하고, - 결과평가와 더 나은 법제정에 대한 현존하는 대부분의 문헌과는 달리 - 명백히 ‘규범적 도구연구’를 다루지 않는다. 다시 말해 어떻게 (법률의) 결과평가를 위한 적합한 방법 또는 특히 성공을 약속하는 도구가 전망될 수 있는가 하는 문제는 고찰의 중심에 놓여 있지 않다. 몇몇 유럽연합의 연구프로젝트들이 시도한 바 있는 것처럼, 기술적 도구 규정으로부터 출발하여 수행결과를 측정하는 것도 마찬가지로 중요한 문제가 아니다. 이 경험연구의 중심적 인식관심은 다음의 문제를 밝히는 데 있다. 그리고 그것은 어느 정도까지는 더 나은 법제정의 구체적 도구에 의존하지 않는다. 독일과 스웨덴 두 국가에서 어떠한 제도적 요소들이 결과평가를 위한 (더 높은 추상적 수준에서는 메타규제를 위한) 규정의 전환을 촉진하거나 제한하는가?

5.1. 연구의 물음 1: 크고 작은 수행의 흠결에 대하여

독일과 스웨덴에서 결과평가를 위한 규정의 수행도에 대한 연구의 기초를 이루는 것은 2006년 양 국가의 모든 정부법률안에 대한 양적 내용분석이다(BRD n=154, SWE n=132). 장기적인 변화를 가시화하기 위해 저자는 추가적으로 1970년대의 법률안에 대해 임의추출 조사 방식으로 자료를 분석하고 2차 문헌을 평가했다. 독일의 사례에서는 현존 사실자료에 거의 접근할 수 없었기 때문에, 이에 대해서는 별도

의 경험조사가 행해졌다(1999년과 2003년 모든 정부문서 분석). 법률자료 분석을 위한 심사기준은 독일과 스웨덴에서 그때마다의 연구시점에 있어서 결과평가에 대한 구속력 있는 요소로서 확정된 실질적 요청들(대안의 서술, 비용효과, 집행비용, 가격수준에 대한 영향, 소비자, 관료비용 등)이다.

경험연구의 결과에서 다음의 사실을 알 수 있다. 독일에서도 스웨덴에서도 부분적으로 정부문서의 범위에서 법률결과의 서술과 관련하여 현저한 수행결함이 존재한다. 이는 각각 심사기준에 따라 상이하게 강하게 각인되고 있다. 경험적 자료의 평가에서 결과평가를 위한 규정의 실질적 충족과 형식적 충족 사이에 차별화가 나타난다. ‘형식적 충족’은 법률자료의 범위에서 결과측면이 (진술의 품질과 무관하게) 언급된다는 것을 의미한다. ‘실질적 충족’은 정부서류가 결과측면에 대한 실체적 내용적 진술을 내포하는 경우에 존재한다. 형식적 충족과 실질적 충족의 차이는 ‘형식적 적응’으로 표현된다. 다시 말해 상투적인 특징을 보이고 또 매우 짧은 심사기준에 대한 진술이 문제되고 있다.

2006년 독일에서의 대부분의 심사기준의 ‘형식적 충족’은 스웨덴에서보다 더 높은 수준에 처해 있는 데 반해, ‘실질적 충족’에 있어서는 반대의 모습이 나타난다. 독일에서는 형식적 충족과 실질적 충족 사이에 현저한 간격이 확인된다. 많은 법률안에서 동일하게 혹은 거의 동일하게 발견되는 상투적이고 짧은 진술의 형태로 형식적 적응은 연방독일의 내각행정에서 결과평가를 위한 규정에 대응하는 통상의 유형과 방식을 이루고 있다. 그러나 다른 연구 작업에서 밝히고 있듯이, 이것은 독일에서의 법률준비과정에서 연구, 보고, 설문 등의 형태로 어떠한 결과연구도 수행되지 않는다는 것을 뜻하는 것은 아니라(Her-tin et al. 2007), 오히려 이러한 결과는 단지 연방부처가 규칙적으로 그와 같은 사전연구의 결과에 대한 투명성을 산출하지 못하고 있음을

5. 요약과 전망

보여줄 뿐이다. 그에 반해 스웨덴에서는 양 표지 사이에 단지 근소한 차이만 확인될 뿐이다. 결과평가를 위한 요청에서 형식적 적응은 따라서 스웨덴에서는 독일에서보다 훨씬 더 작은 역할을 할 뿐이다. 특정한 기준들이 심사되지 않는다면, 스웨덴 정부제출안(제안)은 대체로 이 측면에 대해 어떠한 진술도 포함하지 않고 있다. 전체적으로 경험 연구는 결과평가를 위한 규정의 수행이 기대되는 규제효과에 대한 실질적이고 사후집행가능한 주제화로 이해되어 스웨덴에서는 독일에서보다 분명하게 더 높은 수준에 놓여 있음을 알 수 있다. 하나의 예외를 이루는 것은 새로운 변경된 법률의 규정과 결합된 기업에 대한 행정적 부담의 서술이다. 이는 스웨덴에서보다 독일에서 분명히 더 빈번하게 이루어졌으며, 특히 관료비용의 계량화의 관점에서도 또한 주목할 만큼 훌륭한 결과를 보여주고 있다.

2006년 정부문서와 1970년대의 법률안의 비교는 ‘형식적 적응’ 현상이 지난 30년 동안 독일에서의 법률이유와 법률공보에서 상투적이고 효과를 부정하는 진술의 형태로 강하게 증가하고 있음을 잘 보여준다. 그에 반해 법률결과의 실질적 서술과 관련하여 그때와 지금의 차이는 거의 인식할 수 없다. 이전보다 오늘날 훨씬 빈번하게 주제화되는 집행비용 변수는 예외를 이루고 있다. 1977년에는 여전히 사례의 50% 정도 집행비용에 대해 아무 진술도 없었지만, 2006년에는 단지 기획안의 11%가 그러하다. 독일에서 대부분 조사된 심사기준에 대해서와 마찬가지로 스웨덴에서도 장기간의 시간비교에서 법률결과를 서술하는 것과 관련된 고도의 연속성이 나타나고 있다. 그러나 분명한 차이는 지난 수십 년간 더 나은 법제정을 위한 스웨덴의 개혁노력의 중심에 있었던 두 영역에서 나타난다. 하나는 2006년에 1977년과 비교하여 훨씬 높은 비중의 법률에서 수행되고 더군다나 상세하게 행해진(그러나 이것은 계량화에 있어서 더 높은 비중과 결합되어 있지 않다) 법률의 비용결과 서술이다. 다른 하나는 소규모의 기업에 대한 법률

결과의 서술 영역에서 1977년과 2006년의 분명한 차이가 확인된다. 이러한 요인은 1990년대 말 스웨덴 정부의 프로그램적 중점화를 통해 심플렉스 규정, 심플렉스 지침 및 구조적 조치와 결합하여 특별한 비중을 차지한다.

법률자료에 대한 독일과 스웨덴의 비교에서 다음과 같은 사실을 분명하게 알 수 있다. 유사한 방향을 취하고 있는 더 나은 법제정을 위한 개혁에도 불구하고 지난 30년 동안 양 국가에서 정부문서의 형성에서의 근본적인 차이에서 바뀐 것은 드물다. 스웨덴의 정부제출안에서는 투명성의 문제, 사회적 문제에 대한 정보수집과 서술 및 선택된 해결책에 대한 토론에 많은 가치를 두었다. 그에 반해 독일의 법률안은 어떤 사회적 토론의 반영이 아니라, 법규범의 법률적 성질을 구축하고 규정의 법적 해석을 유도하는 문서들이다. 결과평가를 위한 요청과 관련하여 그 주요관심은 해결제안의 논의와 그 영향에 놓여 있는 것이 아니라, 앞에 주어진 엄격한 서술도식의 범위에서 현행 규정의 형식적 충족의 보장에 놓여 있다.

5.2. 연구의 물음 2: 수행 차이의 원인에 대하여

독일과 스웨덴의 수행차이는 이 책에서 사회학적 신제도주의의 이론적 착안점의 도움을 빌어 해명하고 있다. 이 이론의 방향은 다음과 같은 것으로부터 출발하고 있다. 조직이 그 제도적 환경의 다양한 요청들을 수용함으로써 조직은 정당성을 갖는다. 이 경우 제도적 환경의 합리성 신화를 반영하도록 그렇게 형성된 조직의 형식구조가 중요한 역할을 한다. 이를 통해 조직은 집단적으로 가치평가된 목표에 적절하게 대응한다는 사실을 보여줄 수 있다. 조직에 끌어들여진 다양한 환경요청은 대체로 지속적이거나 갈등이 없는 것이 아니라, 오히려 서로 또는 조직의 내적 활동요청에 대해 모순 속에 있다. 조직은

5. 요약과 전망

이러한 모순에 대해 공지영역(대화), 형식적 결정영역(결정), 현실적 활동(행동)의 해체로 대응한다. 견고하지 않은 환경요청에 맞서 있는 조직에서는 구조적 요소들이 서로 사실적 조직활동에 의해 해체된다. 이를 통해 모순적 환경필요가 고려된다.

해체테제는 직접적으로 해명하고 대부분의 사람들에게 빨리 그 중요성에 대한 많은 예를 떠오르게 하지만, 그것은 우선 경험적 현상에 대한 하나의 기술 외에 다른 것이 아니다. 계속해서 다음의 물음이 제기된다. 그것은 무엇에 의존하고 있는가? 단지 ‘일요연설’과 의도해명으로 환경요청에 대응되는가? 형식적 결정이 내려지는가 아니면 조직활동의 변화로 이끄는 방향으로 현실적 절차가 설정되는가? 형식적 결정(decision)과 현실적 조직행동(action)의 결합해명에 관한 물음이 이 책의 이론적-분석적 부분의 중심테마를 이룬다(제4장). 독일에서든 스웨덴에서든 모두 결과평가를 위한 규정은 형식적 결정과 만나게 된다. 그에 반해 수행은 매우 다양하게 탈락한다. 양 국가에서 수행결합에 대해 (즉 결정과 행동의 풀린 결합에 대해) 말해진다고 해도, 법률준비의 과정에서 결과평가를 위한 규정은 독일에서보다 스웨덴에서 더 높은 정도로 실제 충족된다.

신제도주의적 이념의 기초 위에서 전개되는 수행차이에 대한 해명의 첫 번째 가설은 다음과 같은 전제 속에 있다. 독일에서의 결과평가를 위한 규정은 스웨덴에서보다 더 높은 정도로 법률준비의 유형과 방식과 관련하여 다른 중요한 환경요청에 대해 갈등 속에 놓여 있다. 이와 같은 ‘갈등테제’는 연구 작업의 진행과정에서 구체화된다. 그 경우 저자는 내각행정에서의 법률준비에서 중요한 의미를 가지는 두 개의 요청, 즉 법률안에 대한 정치적 관철능력의 산출하고 보장하는 것과 정치적 결정주체의 정보부담 완화를 동일시한다. 독일과 스웨덴의 사례에 대한 더 면밀한 고찰에서 결과평가를 위한 규정에 대해 이 두 요청을 불러일으키는 갈등의 정도에서 약간 다른 모형들이 나타난다.

독일에서는 우선 정부안을 위해 관철능력을 형성하는 책임권한 있는 담당부서에 대한 정책적 지도의 요청이 결과평가를 위한 규정의 충족에 대한 요청보다 더 큰 의미를 가진다는 사실이 입증된다. 왜냐하면 법률적 규정을 성공적으로 관철할 수 있는 경우가 결과평가를 위한 규정을 실제로 따르는 경우보다 행정부처를 위한 (마찬가지로 집합조직으로서 정부를 위한) 기대되는 정당성의 획득이 훨씬 더 크기 때문이다. 동시에 결과평가를 위한 규정이 정부내부의 법률안 관철능력에 대해 현저한 모순 속에 있다는 사실이 나타난다. 왜냐하면 관철능력은 상당히 관할 행정부처가 다른 행정부처에 대해 그의 정보 우위를 제대로 유지할 수 있는가에 달려 있기 때문이다. 정보는 정치적 협상과정에서 권력수단을 뜻한다. 누가 어떤 정보를 언제 가지는가에 대한 결정은 중요한 조종도구이다. 정보를 수단으로 영향력의 행사를 위한 (그리고 그와 함께 자신의 법률안의 관철능력의 증가를 위한) 이와 같은 가능성을 효과평가의 결과에 대한 투명성 산출을 위한 규정을 근거로 제한하는 관할부서의 관심은 독일에서 매우 작다. 유사한 메커니즘이 집합기관으로서 정부에 대해서도 타당하다. 정부는 언론에서의 의제설정과 여론의 영향과 관련하여 능숙한 전략적 활용을 통해 정부안의 관철을 위태롭게 할 수 있는 논쟁적 ‘먹잇감’을 의회에서 야당에게 제공하는 데에 관심이 없다.

스웨덴에서의 이러한 논증은 두 가지 이유에서 의미가 없다. 첫째는 법률준비의 본질적 부분이 국가조사위원회에서 행해지고, 둘째는 자주 소수정부가 권력을 가지고 주제와 관련하여 언제나 다시 새롭게 의회에서 다수를 창출해야만 하기 때문이다. 스웨덴의 정책형성에서 결정네트워크는 독일에서와 같이 폐쇄성과 불투명성을 갖고 있지 않다. 위원회평가는 - 그리고 그와 함께 위원회제도에서 수행된 결과평가의 결과도 - 공개되고 거의 항상 포괄적이고 개방적인 심의절차가 행해지며 그 결과에 대한 공적 재접근이 가능하기 때문에, 정보는 스

5. 요약과 전망

웨덴 내각행정에서 결코 비교할 수 있는 전략적 권력수단을 뜻하지 않는다. 그 점에 있어서 결과평가를 위한 규정과 이러한 권력수단을 잃을 위험성은 결합되어 있지 않다. 따라서 스웨덴 내각행정에서 결과평가를 위한 요청의 충족은 분명하게 법률안을 위한 관철능력을 산출하는 요청에 대한 갈등잠재력과 기능제한적 모순을 덜 가지고 있다.

법률안의 관철 이외에 행정부처의 작업영역에 대한 소관사항이라는 정치적 지도의 두 번째 중요한 요청은 정보의 감소에 있다. 이러한 요청은 원칙적으로 국가에 특유한 입법과정의 다른 표지와 무관하게 성립한다. 위계질서에 따라 구성된 행정부처에서 지도영역의 정보처리능력은 수많은 특수화된 하위단위의 부서보다 훨씬 더 작기 때문이다. 따라서 아래에서 위로 올라가면서 정보의 여과와 감소과정이 이루어진다. 물론 예외사례에서는 행정부처 속의 관할 기초단위에서 정치적 문제의 해결을 위해 상이한 선택대안들이 작업되기를 기대할 수 있겠지만, 대체로 정치적 지도의 선호는 이미 사전에 조율된 기획안에 있다. 결과평가를 위한 규정, 특히 포괄적인 대안서술과 평가에 대한 규정은 이에 대해 모순 속에 있다. 독일에서도 스웨덴에서도 이러한 모순에 대해서는 해체로 대응하고 있다. 대안적 규율선택의 결과에 대한 포괄적인 평가는 독일에서도 스웨덴에서도 행해지지 않는다. 독일 내각행정의 통상적인 대응이 형식적 적응에 있다면, 스웨덴에서는 철저히 대안으로 나타난다. 물론 대안서술은 스웨덴에서도 모든 규율선택에 대해 동일한 가치로 수행되는 것은 아니다. 오히려 선호되는 규율변형이 통상 포괄적으로 논의되는 반면, 대안 제시는 대부분 짧고 간략하게 서술된다. 스웨덴의 정부안에서 대안은 단지 형식적으로만 다루어지는 것은 아니라는 사실은 위원회제도 및 헌법에 합치하고 문화적으로 확고히 뿌리내린 공개성원칙과 결합되어 있다. 공개성원칙은 입법과정에서 행위주체와 그 입장에 대한 높은 투명성을 산출한다.

두 번째 가설, 소위 통제가설은 투명성과 통제의 의미를 다루고 있다. 그에 따르면 - 자기 이익을 토대로(스웨덴의 NNR) 혹은 정치적 위임을 토대로(독일의 MKR) - 결과평가를 위한 규정의 수행을 통제하는 하나 또는 다수의 주체가 존재한다면 공식적 차원을 넘어가는 결과평가를 위한 규정의 수행은 주어질 수 있다. 그러나 그 경우 통제자의 존재뿐만 아니라 권한 및 접근 가능성 그리고 투명성 문제와 밀접한 관련을 가지는 통제능력이 수행의 정도에 있어서 결정적이다. 투명한 체계에서는 불투명한 체계에서 보다 환경요청의 비수행이 외부에 의해 쉽게 투시될 수 있다. ‘블랙박스’ 시스템에서는 환경요청이 쉽게 ‘멋진 연설’(대화) 혹은 형식적 적응(행동 없는 결정)을 통해 쉽게 만족될 수 있다. 대화와 결정의 일치 정도는 불투명한 체계에서도 상대적으로 쉽게 통제될 수 있지만, 그에 반해 결정과 행동 사이의 일치는 그러하지 않다.

조사 결과는 독일과 스웨덴의 사례에서 모두 결과평가 요구사항의 충족에 대한 정부 내부의 공식적 통제체계가 탈집중적으로 조직되어 있다는 것이다. 양 국가 모두 결과평가의 전체 영역을 관할하는 상위 혹은 독립의 기관이 존재하지 않는다. 예컨대 경쟁능력, 대기업 혹은 국가재정에 대한 새로운 법률의 효과와 같이 특정한 측면에 대해서는 그에 상응하는 개별부처와 함께 고유한 통제기관이 존재한다. 이것은 재정효과와 집행비용의 서술에 대한 규정의 ‘실질적 충족’이 독일과 스웨덴에서 모두 비교적 높다는 사실에 대한 주요 원인이다. 결과평가를 위한 규정은 다른 개별부처에 대해 자신의 이익을 더 잘 관찰시킬 수 있기 위해 이러한 조치들에 의해 이용될 수 있다. 독일에서는 재무부, 내무부 그리고 법무부가 다른 담당부서보다 광범위한 공식적 통제권한을 갖는다. MKR의 입장 표명은 정부안에 첨부되며 그와 함께 간접적으로 투명성 형성을 통해 그 실효성을 발휘한다. 재무부는 재정효과가 문제될 때, 내각에서 정지적 거부권을 갖는다. 동일한 것

5. 요약과 전망

이 헌법합치성의 문제에서 내무부와 법무부에 대해서 타당하다. 스웨덴에서는 어떤 행정부처도 결과평가와 관련하여 막강한 통제권을 갖추지 못하고, 집단결의의 원칙으로부터 내각에서 공식적으로 모든 개별부처가 거부권을 가진다.

횡단주제가 문제되거나 수범자의 관련성이 혼란스럽고 논증적으로 파악하기 어렵기 때문에, 행정부처간 조율에서 아무런 역할도 하지 못하는 효과측면은 현행의 체계에서 단지 그에 상응하는 관할권이 확립될 때에만 파악될 수 있다. 그래서 다른 결과평가 요구사항과 비교할 때, 특히 미약한 정도의 실질적 충족은 양 국가의 사후평가 심사기준에서 정부와 내각행정 내에서 이러한 측면의 심사에 대해 관할권을 가지는 어떠한 기관도 존재하지 않는다는 사실을 통해 설명될 수 있다. 현행 전문담당부서 체계에서 지금까지 파악되지 못한 측면에 대한 또 다른 예는 관료비용평가이다. 사후적 평가에서와는 달리 여기에서는 MKR 설립을 통한 독일의 사례에서 통제의 조직적 제도화가 취해졌다. 이는 또한 수행의 경험적 결과에서도 반영된다. 그에 반해 2006년 조사에서 스웨덴 내각사무처에서 관료비용평가에 대한 극히 미약한 적용은 새로 수행되는 분석측면에 대한 관할이 분명히 언급되지 않고 정책수뇌부의 지원이 확립되지 않는다면 결과평가의 수행에 대한 구조적으로 제약된 더 유리한 동기구조도 아무런 영향력이 없음을 분명히 해준다. 물론 관료비용평가는 독일에서 비교적 잘 수행되었지만 모든 다른 조사된 결과평가기준은 독일에서보다 스웨덴에서 더 잘 충족된다. 이러한 사실에 있어서 스웨덴의 외부적 수행통제행사에 대한 가능성이 독일에서보다 분명하게 더 낮다고 하는 사실이 중요한 의미를 가진다. 독일에서 외부적 주체의 통제는 형식적인 충족에 국한되어야 한다. 그 까닭은 1) 내각행정에 의해서 수행되는 공식적 및 비공식적 자문이 대체로 모든 집단의 수범자에게 동일하게 접근가능하지 않기 때문이며, 2) 독일의 법률안에서 통제절차 참여자

와 그 입장에 대한 어떠한 투명성도 형성되지 않기 때문이다. 그 안에서 예컨대 법률준비절차에 연루되지 않은 의원에 대해 정부안의 진술을 기초로 어떠한 효과측면이 전략적 이유로부터 언급되지 않고 논의되지 않는지, 자문참여자의 어떠한 논거가 고려되고 고려되지 않는지, 평가할 수 없다. 따라서 결과평가 요구사항의 충족에 대한 외부적 통제는 대체로 단지 형식적 차원에서만 가능하다. 왜냐하면, 행정부의 지식우위는 잠재적 통제자에 비해 훨씬 더 크기 때문이다. 그에 반해 스웨덴에서는 외적 주체(의원, NNR)가 위원회 업무의 결과와 수행된 자문에 대한 높은 투명성을 토대로 분명하게 수행통제를 행할 수 있는 더 나은 가능성을 가진다.

연구의 범위에서 독일의 결과평가를 위한 규정에 대한 ‘순수형식적 적용’이 스웨덴에서보다 훨씬 더 큰 역할을 한다는 사실이 확인되었다. 이러한 현상은 상대적으로 단순한 메커니즘에 의해 촉진된다. 독일에서는 1970년대 이래 다양한 효과측면을 개관적으로 살펴볼 수 있는 법률표지가 있다. 이러한 표지의 완성은 내각행정에서 법률준비의 표준적인 실무에 속한다. 효과측면이 분석되지 않는다거나 정책 전략적 이유 혹은 다른 이유에서 기대되는 규정의 효과에 대해 어떤 진술도 하고자 하지 않는다 하더라도, 표지의 하위문항 각각에 대하여(목적설정, 해결, 대안, 공적재정에 대한 재정효과, 기타 비용, 관료비용) 간단한 진술이 제시되어야 한다. 이를 통해 결과평가 요구사항에 대한 형식적 충족이 촉진된다. 스웨덴에서 정부제출안은 어떤 확고한 구조도 제시하고 있지 않다. 그것은 표지를 갖고 있지 않고, 내용적 관점에 따라 분류된 광범위한 문서이다. 결과평가 요구사항의 형식적 충족은 이러한 불투명한 구조를 토대로 신고 되지 않는다. 스웨덴의 정부제출안에서는 결과평가를 위한 규정을 형식적으로 충족하는 데에 이용되는 상투적인 진술을 하는 것이 일반적이지 않다. 심사기준에 대해 어떠한 조사도 행해지지 않거나 전술적 이유에서 어떤 진술도 행

5. 요약과 전망

해지지 않는다면 이러한 효과측면은 정부제출안에서 대체로 전혀 언급되지 않는다. 순수한 형식적 적응의 현상은 스웨덴에서 단지 국가에 대한 비용효과의 심사기준에서만 언급할만한 가치가 있는 범위에서 등장한다. 이를 통해서 이러한 결과평가 측면이 (모두는 아니지만) 수많은 정부제출안에서 고유한 표준적인 분류문항 아래에서 다루어지는 유일한 것이라는 점이 해명된다.

독일과 스웨덴에서 결과평가를 위한 규정의 수행결합 및 차이에 대한 이 책에서 논의한 세 번째 가설은 지배적인 해석모형의 의미를 다룬다(인지 가설). 규정 혹은 도구는 조직구성원에 의해 특정한 방식과 유형으로 해석된다. 다른 형태의 메타규제에 대해서와 마찬가지로 결과평가를 위한 규정에 대해서 이러한 해석은 그에게 제시된 (환경)요청에 대한 내각행정의 대응에 있어서 행위를 지도한다. 형식적 적응을 넘어가는 결과평가를 위한 규정의 수행은 이러한 규정이 중앙조직의 업무 개선을 위한 의미 있는 도구로서 해석될 때에 개연성을 가진다. 그와 같은 적극적인 해석은 다양한 성질을 가질 수 있다. 예컨대 결과평가를 위한 규정은 업무과정에서 특정한 문제해결에 대한 가능성으로서 혹은 법제정 활동의 결과최적화를 위한 가능성으로서 이해될 수 있고, 절차의 적용이 이미지 획득과 결합되도록 그렇게 해석될 수 있다. 그에 반해 결과평가를 위한 규정이 고유한 목적과 업무에 대한 절차의 사실적 적용이 중요하지 않거나 오히려 반생산적인 것으로 해석된다면(예컨대 관료비용 증가, 기획안 조율에서 문제증가, 수행불가능성, 법제정과정에서 사실상 중요한 문제와 관련한 비중요성), (최대한) 형식적 구조의 적응이 수행된다. 그 반면, 내각행정조직에서 사실적 활동과 행위는 그것에 의해 건드려지지 않고, 그 안에 있어서 또한 변경되지 않는다.

형식적 교육 배경과 전문적 네트워크에 대한 결합은 지배적 해석 모형에 대한 강한 영향력을 갖는다. 1960/1970년대까지 스웨덴과 독일에

서 일반적으로 중앙관료행정에서 법률가들이 일했다. 지난 수십 년간 독일의 사례에서 정책화 경향에도 불구하고, 이와 같은 사실에 거의 아무것도 바뀌지 않았던 데 반해, 스웨덴에서는 내각사무처가 오늘날 세 분야에 의해 지배되는 변화의 과정이 시작되었다: 경제학자, 법률가 그리고 사회학자. 행정부처의 업무영역에서 사회학자는 그 사이 지배적인 그룹이 되었다. 스웨덴 내각사무처에서 대부분의 사회과학자와 경제학자들은 자신의 업무의 최적화를 위한 의미 있는 조치로서 결과평가를 위한 규정의 해석을 촉진한다. 그 까닭은 결과평가의 이념, 방법과 인식관심이 입법을 종종 예술로 그리고 그와 함께 법률이라는 생산품을 잘 만들어진 예술작품으로 이해하는 법률적 사고보다 이들 분야에 더 가까이 서있기 때문이다(예컨대 König 1987: 141).

물론 형식적 교육 배경이 사회과학적 방법으로 실제의 법률 효과의 사전평가를 목표로 하는 결과평가 수행의 정도에 영향을 미치지만, 그것이 (몇몇 심사유형의 예외와 함께) 독일에서의 커다란 수행결함에 대한 유일한 이유는 아니다. 결과평가를 위한 규정의 소극적 해석을 촉진하는 독일의 행정문화에서 갈등에 대한 강조가 마찬가지로 중요하다. 소극적 법률 효과에 대한 서술과 논의는 기획안의 관철능력에 대한 위협으로서 평가된다. 항상 반복되는 상투어로 특정한 효과측면에 대해 표명하는 상당히 높은 형식적 적응은 의례적인 행동에 대한 경향을 통해 촉진되고 진행과정을 형식화한다. 스웨덴에서 결과평가를 위한 규정의 더 약한 수행결함에 대해서는 교육 배경 이외에 위원회제도가 매우 중요한 의미를 가진다. 위원회의 범위에서 법기술적 문제와 순수한 법적 문제는 아무 역할도 하지 못한다. 위원회 업무의 초점은 오히려 사안과 문제에 지향되어 있으며, 상이한 사회적 이익집단 사이의 합의추구에 향해 있다. 그와 더불어 스웨덴에서는 이미 오랫동안 결과평가 개혁이념에 매우 근접한 입법문화가 발전했다. 위원회제도에서 이와 같은 유형의 법률준비에 대한 장기간의 경험과 신뢰

는 내각사무처에서 결과평가의 이념에 대한 적극적 해석을 촉진한다.

5.3. 전망: 고큰

이러한 연구 작업이 중요한 실천적 인식성과에 관한 물음을 제기한다면, 핵심적 관찰은 결과평가를 위한 규정과 관련하여 수행문제가 결코 더 나은 지원자료, 더 많은 지속적 교육 그리고 혁신적 방법의 도움으로 끌어올려질 수 있는 ‘기술적’ 문제가 아니라는 데 있다. 결과평가의 이념은 합리주의적 결정이론의 전통으로부터 발전했다. 적극적 정책의 단계에서 정책행정체계의 구조적 재형성을 위한 시도에서와 규범적으로 유사한 목적이 추구된다(예컨대 계획부서의 설립). 분업과 전문화, 위계적 조직 그리고 내각행정에서의 소극적 협조는 정책형성단계에서 문제의 선별적 지각과 차선의 결정으로 다다른다. 다른 영역에서의 결과문제는 관찰단위에 의해 구조적으로 무시된다. 소극적 협조의 조율유형에 따라 수많은 주체들이 법제정과정의 진행에서 단지 기획안이 자신의 영역에 부정적 영향을 갖는지 여부만을 심사하고, 가능한 시너지 효과는 이용하지 않음으로써 규정안이 종종 결함 있고 목적에서 벗어나는 타협공식만이 남을 때까지 폭넓게 하향 조정되는 결과를 가져온다. 결과평가는 규정대안에 대한 (가능한 한 독립적인) 분석과 그 효과영향이 수행되고 합리적인 논거의 힘이 효과적이고 효율적인 정책해결을 지원함으로써 그것에 맞서야 한다. 이러한 관념에 대한 주요 비판점은 정책형성과 결정의 과정에 영향을 미치고, 결과평가를 통해 간단히 ‘제거’될 수 없는 다양한 구조적 문화적 표지를 약화하는 것이다. 그러한 한에 있어서 결과평가를 위한 수많은 규정은 수행될 수 없거나 단지 형식적으로 수행된다. 왜냐하면, 그것은 정책과정의 핵심요청과 모순되기 때문이다(예컨대 규정기획안에 대한 관찰능력의 형성).

이러한 제한에도 불구하고 결과평가와 관련하여 더 나은 수행결과에 도달하는 것이 가능한지 그리고 얼마만큼 가능한지 하는 문제는 이 책에서 자세히 서술한 다양한 이유에서 정책행정체계의 표지와 밀접한 관련이 있다. 스웨덴과 비교할 때, 정책형성의 투명하고 개방적인 체계가 결과평가 요구사항의 충족과 대안적 규정선택에 대한 수행 가능한 논의를 수많은 특징을 제시한다는 사실이 밝혀진다. 독일에 있어서는 경험적 조사와 가설검토로부터 스웨덴의 사례와 비교하여 다음의 결론을 이끌어낼 수 있다. 이러한 결론은 독일의 결과평가 적용의 가능성 및 한계와 관련하여 미래의 고찰에 대한 기초를 형성할 수 있을 것이다:

- 독일의 정부와 내각행정에 대해서 법률결과를 통한 투명성을 산출할 적극적 자극이 거의 존재하지 않는다. 결과평가를 위한 규정의 실질적 충족은 많은 사례에서 실제로 심지어는 위협을 의미한다. 그 까닭은 그것이 기획안의 관철능력을 위협할 수 있기 때문이다. 따라서 형식적 적응은 내각행정의 관점에서는 법률결과평가를 위한 규정에 대한 합리적 대응이다.
- 의회, 특히 야당에 대해서 결과평가는 내각행정과 정부의 권력과 영향을 제한할 수 있는 기회를 뜻한다. 그렇기 때문에 의회는 또한 결과평가를 위한 규정의 더 나은 수행을 요청할 수 있는 제도이다.
- 독일에서 결과평가를 위한 규정이 거의 충족되지 않는 것에 대한 본질적 이유는 행정적 법률준비의 불투명성에 있다. 수행된 자문, 참여자 그리고 그 지위에 대한 투명성 산출을 통한 ‘블랙박스’ 시스템의 ‘개봉’은 내각행정의 권력수단으로서 정보의 지위 가치를 제한하고 축소함으로써 결과평가를 위한 규정의 수행을 촉진할 것이다.

5. 요약과 전망

- 재무부(재정효과)와 NKR(관료비용)의 사례는 수행의 성공이 통제적 조직적 제도화와 밀접한 관련이 있음을 보여준다. 따라서 정책조율과정의 효과측면을 강화하기 위해 정책행정체계 내에 수행통제의 행사를 위한 권한과 이익을 가지는 기관이 존재하는 것이 필요하다.
- 결과평가를 위한 모든 GGO 규정과 비교하여 사후평가의 심사기준에서 특히 미약한 수행정도는 연방정부 내에 이러한 표지의 심사를 관할하는 기관이 존재하는 않는다는 사실을 통해 해명될 수 있다. 따라서 사후평가의 측면을 강화하고 싶다면, 우선 그에 대한 관할권을 지정하는 것이 필요하다. 주제의 횡단성격을 토대로 재무부나 내무부가 그 대상이 될 수 있을 것이며, 또한 국가규범 통제위원회에 관할권을 부여하는 것도 생각해볼 수 있을 것이다.
- 독일과 스웨덴의 대부분 결과평가 요구사항의 내용이 서로 비슷하게 근접하는 반면, 빈번한 소송과 법원의 업무부담에 대한 법규정의 영향과 관련하여 양 국가 사이에 중요한 차이가 나타난다. 스웨덴에서 이러한 측면은 매우 많은 정부제출안에서 집행비용의 서술과 관련하여 다루어지지만 그에 반해 독일에서는 몇몇의 예외 사례에서만 이 문제의 주제화가 이루어진다. 물론 그 주제는 “법 및 행정규정의 준비를 위한 지침서”에서 언급되지만 실무에서는 새로운 규정을 통해 기대되는 제소의 빈번성은 조사된 법률이유에서 거의 아무 역할도 하지 못했다. 독일에서 높은 소송절차와 제소는 무엇보다도 비용상의 이유로 커다란 문제가 된다. 그 한에서 새로운 법규정이 법원과 제소의 빈번성에 대해 미치는 영향은 독일에서 결과평가와 관련하여 장래에 더 많은 주목을 받을 수 있는 중요한 것이다.
- 따라서 이와 같이 사법의 영역에서 영향력이 주제화되지 않는다는 것은 독일 행정부처에서 법률가의 비중이 스웨덴보다 분명하

게 더 크기 때문에 특히 놀라운 일이다. 독일 연방행정부처에서 비전문적 박식가로서 사회과학자와 경제학자의 비중강화가 바람직할 것이다. 왜냐하면 법률준비과정에서 이 분야의 중심에 놓여 있는 문제제기와 방법이 더 큰 지위가치를 가지고 있기 때문이다. 법률적 전문지식은 제대로 기능하는 법률준비에서 불가결하지만 그것은 오히려 전체 사회적 발전과 경험적 문제에 집중하는 사회과학자와 비용문제에 대한 뚜렷한 의식과 국민경제적 발전의 판단과 관련하여 높은 전문능력을 가지고 있는 경제학자의 평가서를 통해 보완되어야 한다.

전체적으로 이 분석이 보여주는 것은 다음과 같다. 독일의 현존하는 법률준비체계에서 포괄적인 법률결과평가와 대안고찰에 대한 이념은 성공에 대한 전망이 미약하다. 사전분석에 대한 투명성을 높이고 대안에 대한 실질적 논의를 촉진하기 위해 많은 영역에서 존재하는 폐쇄적 정책형성네트워크를 깨는 것이 필요할 것이다. 또 생각해 볼 수 있는 것은 정책대안을 내놓고 이어서 이를 출간하고 미디어를 통해 공적 논의로 끌고 가는 임시위원회의 설립을 강화하는 것이다. 전문가주의에 대한 종종 표명된 회의와는 달리 저자는 정책결정의 민주적 정당성과 주민참여의 강화를 위한 가능성을 전문가위원회 구성의 증가에서 찾고 있다. 왜냐하면 이를 통해 정책형성과정의 더 공개적이고 더 투명하게 형성될 수 있고 확고한 네트워크 참여자들이 가지고 있던 정보 및 해석독점이 파괴될 수 있기 때문이다. 내각행정부처에서 포괄적 효과분석의 관념이 조율과정과 협조유형의 논리와 조직에 모순된다. 따라서 무엇보다 자문 및 투명성의무와 결합하여 통제기간을 확립하거나 지정함으로써 개별적 심사측면을 강화하는 것이 성공을 보장해줄 것이다.

참 고 문 헌

- Aberbach, Joel D./Putnam, Robert D./Rockman, Bert A. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Cambridge/Massachusetts/London: Routledge.
- Aberbach, Jeol D. (2003): The U.S. Federal Executive in an Era of Change. In: *Governance* 16. 373-399.
- Ahlbäck Öberg, Shirin (2003): Förvaltning och revision. In: *Mattson/Petersson (2003)*: 148-162.
- Anton, Thomas J. (1969): Policy-Making and Political Culture in Sweden. In: *Scandinavian Political Studies* 4. 88-102.
- Anton, Thomas J. (1980): *Administered Politics. Elite Political Culture in Sweden*. Boston: Nijhoff.
- Armstrong, John A. (1973): *The European Administrative Elite*. "Princeton: Princeton University Press.
- Bach, Tobias/Jann, Werner_(2009): *Animals in the administrative zoo: organizational change and agency autonomy in Germany*. Unpublished manuscript. Potsdam.
- Bach, Tobias/Jann, Bastian/Veit, Sylvia (2009): *Verwaltungspolitik auf Bundesebene: Eine Bilanz der großen Koalition*. Aufsatz für die Tagung ; "Bilanz der Großen Koalition". Sektion "Staatslehre und politische Verwaltung" in Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DMPW). Bremen. 26.-27. März 2009.
- Baldwin, Robert/Cave, Martin (1999): *Understanding Regulation: Theory, Strategy and Practice*. Oxford: Oxford University Press.

참 고 문 헌

- Barlösius, Eva (2008): Zwischen Wissenschaft und Staat? Die Verortung der Ressortforschung für WZB-Diskussionspapier. Berlin: WZB.
- Benz, Arthur (2003): Reformpromotoren oder Reformblockierer? Die Rolle der Parteien im Bundesstaat. in: AuPZ 53. 29/30. 32-38.
- Berger, Peter L./Luckmann, Thomas (1966): The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge. New York: Doubleday.
- Berger, Peter/Berger, Brigitte/Kellner, Hansfried (1973): The Homeless Mind. Modernization and Csciousness. New York: Random House.
- Bergman, Torbjörn (1997): Schweden: Minderheitsregierungen als Regel und Mehrheitskoalitionen als Ausnahme. In: Müller/Strøm (1997): 239-288.
- Bertelsmann-Stiftung (2007): Jenseits des Ressortdenkens? Reformüberlegungen zur Institutionalisierung strategischer Regierungsführung in Deutschland. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann-Stiftung (2009a): Handbuch zur Messung von Regulierungskosten. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann-Stiftung (2009b): Internationale Methoden zur Messung von Regulierungskosten. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Beus, Bernhard (2007): Der Abbau von Bürokratie als politisches Ziel - die Maßnahmen der Bundesregierung. In: Zeitschrift für Staats und Europawissenschaften 5. 1. 68-77.
- Bjerstedt, Staffan (1997): Särintressen i statliga verksstyrelser. Politiska institutioner och strategisk agerande 25, Uppsala: Uppsala universitet.

- Blondel, Jean/Müller-Rommel, Ferdinand (Hrsg.) (1997): Cabinets; in Western Europe. 2. Auflage. London: Macmillan.
- Blümel, Willi/Merten Detlef/Quaritsch, Helmut (Hrsg.) (1987): Verwaltung im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Hermann Uie. Berlin/Bonn/München: Carl Heymanns Verlag.
- Bohne, Eberhard (2006): Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus. In: Verwaltung und Management 12. 2. 60-64.
- Bogumil, Jörg (2002): Verwaltungsmodernisierung und aktivierender Staat. In: perspektiven des demokratischen sozialismus. Zeitschrift für Gesellschaftsanalyse und Reformpolitik 22. 1. 43-65.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.) (2006): Politik und Verwaltung. Politik und Verwaltung. PVS Sonderheft 37.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2009): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. 2. überarbeitete Auflage. Wiesbaden: VS Verlag.
- Böhret, Carl/Hugger, Werner (1979): Bessere Gesetze durch Test der Entwürfe? In: ZfParl 10. 254-259.
- Böhret, Carl/Hugger, Werner (1980): Der Praxistest von Gesetzentwürfen am Beispiel des Referententwurfes eines Jugendhilfegesetzes (JHG) Baden-Baden: Nomos.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden: Nomos.
- Börnhöft, Petra (2007): Experten drängen Regierung zu Bürokratieabbau In: DER SPIEGEL vom 17. 09. 2007.

- Brinkmann, Gerhard/Pippke, Wolfgang/Rippe, Wolfgang (1973): Die Tätigkeitsfelder des höheren Verwaltungsdienstes. Arbeitsansprüche, Ausbildungserfordernisse Personalbedarf. Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen. Opladen Westdeutscher Verlag.
- Brunsson Nils (1989): The Organization of Hypocrisy: Talk, Decision and Action in Organizations. Chichester: John Wiley.
- Brunsson Nils/Olsen Johan P. (1993): The Reforming Organization. London/New York: Routledge.
- Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung im Bundesministerium des Innern (1995): Öffentliche Verwaltung von morgen. Festakt und Fachtagung aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Bundesakademie. Baden-Baden: Nomos.
- Burghart, Axel (1996): Die Pflicht zum guten Gesetz. Berlin: Duncker & Humblot.
- Burkhart, Simon/Manow, Philip (2006): Was bringt die Föderalismusreform? Wahrscheinliche Effekte der geänderten Zustimmungspflicht. MPIfG Working Paper 06/2006.
- Busse, Volker (1996): Zur Gesetzgebungsarbeit der Bundesregierung - Politik, Kooperation und Planung heute. In: Verwaltungsarchiv 87. 3. 445-461.
- Centre for European Studies on the University of Bradford: University of Bradford (2004): Project on Indicators of Regulatory Quality. Final Report. Bradford: University of Bradford.
- Chapman, Richard Q. (Hrsg.) (1993): Ethics in Public Service. Edinburgh: Edinburgh University Press.

- Christoffersson, Ulf (1983): De statligt anställda I Sverige. In: Lundquist/Ståhlberg (1983): 154-187.
- Christoffersson, Ulf/Molin, Björn/Månsson, Lennart/Strömberg, Lars (1972): Byråkratioch politik. En studie av den svenska statstjänstemannakåren, Stockholm: Bonniers.
- Cogliancese, Cary (2003): Empirical Analysis and Administrative Law. Regulatory Policy Program Working Paper RPP-2002-10. Cambridge, MA: Center for Business and Government.
- Cyert, Richard/March, James G. (1963): A Behavioral Theory of the Firm. Englewood Cliffs N. J.: Prentice-Hall.
- De Francesco, Fabrizio (2006): Towards an 'Impact Assessment State' in Europe? Paper presented at the 56th Political Studies Association Annual Conference in April 2006. Reading.
- DEBR (2004): A comparative analysis of Regulatory Impact Assessment in ten EU countries. A report prepared by the Italian, Irish and Dutch Presidencies of the Council of the European Union. Dublin: DEBR.
- Derlien, Hans-Ulrich (1976): Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Baden-Baden: Nomos.
- Derlien, Hans-Ulrich (1995): Karrieren, Tätigkeitsprofile und Rollenverständnis der Spitzenbeamten. In: Bundesakademie für Öffentliche Verwaltung im BMI: 90-107.
- Derlien, Hans-Ulrich (2002): Öffentlicher Dienst im Wandel. In: König (2002):229-253.

참 고 문 헌

- Derlien, Hans-Ulrich (2003): Mandarins or Managers? The Bureaucratic Elite in Bonn, 1970 to 1987 and Beyond. In: Governance 16. 401-428.
- Derlien, Hans-Ulrich (2008): Die politische und die administrative Elite der Bundesrepublik, in: Jann/König (2008): 91-328.
- Derlien, Hans-Ulrich/Frank, Stefan/Heinemann, Silke/Lock, Stefan (2005): The German Public Service - Structures and Statistics. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 35. Bamberg: Universität Bamberg.
- Derlien, Hans-Ulrich/Mayntz, Renate (1989): Party Patronage and Politicization of the West German Administrative Elite 1970-1987 - Towards Hybridization? In: Governance 2. 384-404.
- Dierickx, Guido (2003): Senior Civil Servants and Bureaucratic Change in Belgium. In: Governance 16. 321-348.
- Döhler, Marian/Manow-Borgwardt, Philip (1992): Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis 3. 1. 64-106.
- Dunkel, Monika/Beller, Kai (2007): Bürokratie-TÜV macht Druck auf die Regierung. In: Financial Times Deutschland vom 19. 09.2007.
- Easton, David (1953): The Political System: An Inquiry into the State of Political Science. New York: Knopf.
- Edeling, Thomas (1999): Einführung: Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie. In: Edeling et al. (1999): 7-15.
- Edeling, Thomas/Jann, Verner/Wagner, Dieter (Hrsg.) (1999): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Edeling, Thomas (2002): Organisationen als Institutionen. In: Maurer/Schmid (2002): 219-235.
- Egle, Christoph/Ostheim, Tobias/Zohlhöfer, Reimut (Hrsg.) (2003): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden: VS Verlag.
- Ehn, Peter (1998): Maktens Administratörer. Ledande svenska statstjänstemäns och politikernas syn på tjänstemannarollen I ett förändringsperspektiv. Stockholm Studies in Politics 59. Stockholm: Stockholms universitet.
- Ehn, Peter/Erlandsson, Magnus/Ivarsson-Westerverg, Anders/Vifell, Åsa (Hrsg.) (2001): Processer I regeringskansliet - sex fallstudier. Score Rapportserie 2001: 9. Stockholm: Stockholms universitet.
- Ehn, Peter/Isberg, Magnus/Linde, Claes/Wallin, Gunnar (2003): Swedish Bureaucracy in an Era of Change. In: Governance 16. 429-458.
- Eklund, Magnus (2003): Vad representerar näringslivsrepresentanten? In: Svensson/Öberg (2003): 77-99.
- Elder, Neil/Thomas, Alastair H./Arter, David (1982): The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States. Oxford: Martin Rovertson.
- Ellwein, Thomas/ Hesse, Joachim Jens (Hrsg.) (1985): Verwaltungspolitik und Verwaltungsvereinfachung. Baden-Baden: Nomos.
- Elvander, Nils (1969): Intresseorganisationerna I dagens Sverige. 2. Auflage. Lund: Gleerup.
- Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert (Hrsg.) (2005): Auf dem Weg zu moderner Regulierung, Eine kritische Bestandsaufnahme. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

참 고 문 헌

- Epping, Volker (1995): Die Willensbildung von Kollegialorganen. Am Beispiel der Beschlußfassung der Bundesregierung. In: DÖV 48. 17. 719-724.
- Erlandsson, Magnus (2000): Reformer I regeringskansliet. Om hur femton myndigheter blev till en. Stolckholm: Stockholms universitet.
- Erlandsson, Magnus (2001): Sammanhållen rovdjurspolitik. Om processen bakom regeringens proposition 2000/01: 57. In: Ehn, Peter et al. (2001): 34-51.
- Falk, Svenja/Rehfeld, Dieter/Römmele, Andrea/Thunert, Martin (Hrsg.) (2006): Handbuch Politikberatung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Florack, Martin/Grunden, Timo (Hrsg.) (2009): Regierungszentralen. Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formlität und Informalität. Wiesbaden: VS Verlag.
- Forss, Kim/Uhrwing, Marie (2003): Kvalitet I utrdningsväsendet - utveckling och tillämpning av en modell för att bedöma kvaliteten på kommittéarbeten. En rapport skriven på uppdrag av kommittéservice. Stockholm: Förvltningsavdelinge.
- Fortin, Yvonne (1996): Autonomy, responsibility and control: the case of central government agencies in Sweden. In: OECD (1996): 33-44.
- Frederickson, George H. (1980): New Public Administration, Alabama: University of Alabama Press.
- Fricke, Peter (1983): Modelle zur Institutionalisierung einer Gesetzeskontrolle. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Fromme, Friedrich Karl (1994): Die bedingte Freiheit des Gesetzgebers. In: Letzgus (1994): 501-512.

- Gioia, Dennis A./Manz, Charles C. (1985): Linking cognition and behavior: A script processing interpretation of vicarious learning. In: Academy of Management Review 10. 527-539.
- Grauhan, Rudolf-Richard (1969): Modelle politischer Verwaltungsführung. In: PVS 9. 2/3. 269-284.
- Ganghof, Steffen/Manow, Philip (2005): Mechanismen der Politik. Strategische Interaktion im deutschen Regierungssystem. Schriften des MPIfG. Frankfurt/M.: Campus.
- Gathmann, Florian (2009): Wahlkampf mit dem Shootingstar. In: SPIEGEL-ONLINE vom 12.08.2009.
- Göhler, Gerhard/Kühn, Rainer (1999): Institutionenökonomie, Neo-Institutionalismus und die Theorie positional Differentiation. In: Edling et al. (1999): 17-42.
- Goetz, Klaus (1999): Senior Officials in the German Federal Administration: Institutional Change and Positional Differentiation. In: Page/Wright (1999): 147-177.
- Grimm, Christoph/Brocker, Lars (1999): Die Rolle der Parlamente im Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung. In: ZfG 14. 58-67.
- Gros, Jürgen (2000): Das Kanzleramt im Machtgeflecht von Bundesregierung, Regierungsparteien und Mehrheitsfraktionen. In: Korte/Hirscher (2000): 85-105.
- Gunnarsson, Viviann/Lenne, Marja (1998): Kommittéerna och bofinken. Kan en kommitté se ut hur som helst? Rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Ds 1998: 57. Stockholm: Finansdepartementet.

참 고 문 헌

- Gustafsson, Gunnel (1987): Decentralisering av politisk makt. En studie av svensk byråkrati i kontakt med sin omvärld. Helsingborg: Carlssons.
- Halvarson, Arne/Lundmark, Kjell/Staberg, Ulf (2003): Sveriges Statsskick - Fakta och perspektiv. 12. Auflage Stockholm: Liber.
- Harrington, Winston/Morgenstem, Richard D. (2004): Evaluating regulatory impact analyses, Washington D.C.: OECD.
- Hartmann, Jürgen (2004): Das politische System Deutschlands im Kontext. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hartwich, Hans-Hermann (Hrsg.) (1983): Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Wissenschaftlicher Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft. 4.-7. Oktober 1982 an der Freien Universität Berlin. Tagungsbericht. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hecló, Hugh (1978): Issue networks and the executive establishment. In: King (1978): 87-124.
- Heinelt, Hubert/Getimis, Panagiotis/Kafkalas, Grigoris/Smith, Randall/Swyn-gedouw, Erik (Hrsg.) (2002): Participatory Governance in Multi-level Context: Concepts and Experience. Opladen: Leske + Budrich.
- Helm, Dieter (2006): Regulatory reform, capture and the regulatory burden. In: Oxford Review of Economic Policy 22. 2.169-185.
- Helmrich, Herbert (1989): Entbürokratisierung: Dokumentation und Analyse, München: Beck.
- Henningsen, Bernd (1986): Der Wohlfahrtsstaat Schweden, Baden-Baden: Nomos.

- Heritier, Adrienne (Hrsg.) (1993): Policy Analyse: Kritik und Neuorientierung. In: PVS Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hertin, Julia et al. (2007): The Practice of Policy Assessment in Europe. An Institutional and Political Analysis, MATISSE Working Paper 6.
- Hertin, Julia et al. (2009): Rationalising the policy mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process. In: Environment and Planning A 41. 1185-1120.
- Hesse, Konrad (1962): Der unitarische Bundesstaat, Karlsruhe: Müller.
- Hesslén, Gunnar (1927): Det svenska kommittéväsendet intill år 1905, dess uppkomst, ställning och betydelse, Uppsala: Lundequist.
- Hofstede, Geert/ Hofstede, Gert Jan (2005): Cultures and Organizations. Software of the Mind. Intercultural Cooperation and Its Importance for Survival. New York: McGraw-Hill.
- Holthusen, Imeke (2009): Die Anwendung des Standardkosten-Modells auf den Bereich Bürger: Agenda Setting in Großbritannien und Deutschland. Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft 5. Potsdam: Potsdamer Universitätsverlag.
- Holtschneider, Rainer (1991): Normenflut und Rechtsversagen - Wie wirksam sind rechtliche Regelungen? Baden-Baden: Nomos.
- Hustedt, Thurid/Tiessen, Jan (2006): Central Government Coordination in Denmark, Germany and Sweden: An Institutional Policy Perspective, Forschungspapiere Regierungsorganisation in Westeuropa 2. Potsdam: Universitätsverlag.
- Isberg, Magnus/Andersson, Lars-Göran (1982): Parliament and policy Research in Sweden, Manuscript. University of Stockholm.

참 고 문 헌

- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2003): Die politischen Systeme Westeuropa. Opladen:Leske + Budrich.
- Jacob, Herbert (1963): German Administration Since Bismarck: Central Authority versus Local Autonomy. New Haven/London: Yale University Press.
- Jacob, Klaus et al. (2008): Improving the Practice of Impact Assessment - Policy Conclusions from EVIA. Berlin: FFU.
- Jacob, Klaus/Veit, Sylvia/Hertin, Julia (2009): Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung. Studie der Freien Universität Berlin Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Jacobs, Scott (2006): Current trends in Regulatory Impact analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-Making. Dublin: Jacobs & Associates.
- Jacobsson, Bengt (2001): Hur styrs Regeringskansliet? Om procedurer, prat och praktik. Score Rapportserie 2001: 8. Stockholm: Stockholms universitet.
- Jacobsson, Bengt/Sundström, Göran (2006): Från hemvävd till invävd. Europeiseringen av svensk förvaltning och politik, Malmö: Liber.
- Jahn, Detlef(2003): Das politische System-Schwedens. In: Ismayr (2003): 93-130.
- Jann, Wemer (1983): Staatliche Programme und "Verwaltungskultur". Beiträge zur sozialwissenschaftlichen Forschung 49. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Jann, Wemer (1989): Parlamente und Gesetzgebung. Akteure und Ressourcen der parlamentarischen Gesetzgebung im internationalen Vergleich. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Jann, Werner (2002a): Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance? In: König (2002): 279-303.
- Jann, Werner (2002b): Verwaltungskultur. Ein Überblick über den Stand der empirischen und international vergleichenden Forschung. In: König (2002): 425-447.
- Jann, Werner (2004a): Governing with Commissions. Vortrag auf der 30. Jahreskonferenz der “Association for the Study of German Politics” am 14. April 2004. Oxford.
- Jann, Werner (2004b): Stellungnahme bei der Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zum Thema “Bürokratieabbau”, Deutscher Bundestag, 15. WP, Protokoll Nr. 15/40, Innenausschuss Protokoll 40. Sitzung. Berlin. 186-190.
- Jann, Werner (2007): Stellungnahme zum Fragenkatalog der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen für die öffentliche Anhörung zu den Verwaltungsthemen am 8. November 2007. K-Drs. 073. Berlin: Deutscher Bundestag.
- Jann, Werner/Döhler, Marian/Fleischer, Julia/Hustedt, Thuriid/Tiessen, Jan (2005): Regierungsorganisation als Institutionenpolitik: Ein westeuropäischer Vergleich Forschungspapiere Regierungsorganisation in Westeuropa 1. Potsdam: Universitätsverlag.

참 고 문 헌

- Jann, Werner/König, Klaus (Hrsg.): Regieren zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Jann, Werner/Döhler, Marian (Hrsg.) (2007): Agencies in Westeuropa. Wiesbaden: VS Verlag.
- Jann, Werner/Tiessen, Jan (2008): Gesetzgebung im politischen System Schwedens. In: Ismayr (2008): 99-131.
- Jann, Werner/Veit, Sylvia (2009): Politicisation of Administration or Bureaucratisation of Politics? The case of Germany. Paper presented at the 5th ECPR General Conference 2009 at the University of Potsdam.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert/Bandelow (2009): 75-114.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2005): Gefangen im Eisernen Dreieck. Über zu viel Bürokratie nur zu jammern bringt nichts. Jedes Gesetz muss auf seine Kosten geprüft werden. In: DIE ZEIT vom 17.11. 2005.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2008): Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. In: dms 1. 1.49-72.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Jantz, Bastian/Veit, Sylvia (2009): Bürokratieabbau für Bürger. Internationale Erfahrungen und Lehren für Deutschland. Studie im Auftrag Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia (2005): Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-) Regulierung. Pilotstudie der Universität Potsdam im

- Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. In: Empter, Stefan et al. (2005): 47-77.
- Jann, Werner/Wewer, Göttrik (1998): Helmut Kohl und der “schlanke Staat”. Eine verwaltungspolitische Bilanz. In: Wewer (1998): 229-266.
- Jantz, Bastian/Veit, Sylvia (2009): Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau. In: Florack/Grunden (2009). : i.E.
- Jepperson, Ronald L. (1991): Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Powell/DiMaggio (1991): 143-163.
- Jessop, Bob (2002): Governace and Metagovernance: On Reflexivity Requisite Variety and Requisite Irony. In: Heinelt et al. (2002): 33-58.
- Johansson, Jan (1992): Det statliga kommittéväsendet. Kunskap, kontroll. konsensus,. Stockholm: Stockholms universitet.
- Jonsson, Rolf (1989): Fackligt inflytande och politisk demokrati. Lund: Lunds universitet.
- Kaiser, André (2007): Ressortübergreifende Steuerung politischer Reformprogramme. Was kann die Bundesrepublik Deutschland von anderen parlamentarischen Demokratien lernen? In: Bertelsmann-Stiftung (2007): 12-54.
- Karpen, Ulrich/Breutz, Iris/Nünke, Anja (2007): Die Gesetzgebung der Großen Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 16. Deutschen Bundestages (2005-2007). Studie im Auftrag der “Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft”.

- Kaufman, Herbert (1977): Red Tape: Its Origins, Uses, and Abuses. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Kay, Ronny (2008): Bürokratieabbau in den Niederlanden: Quantitative Verfahren zur Bewertung von bürokratischen Lasten: eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen. Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft. 1. 3. Potsdam: Potsdamer Universitätsverlag.
- Kieser, Alfred (Hrsg.) (1999): Organisationstheorien. 3. Auflage. Stuttgart: Kohlhatnmer.
- King, Anthony (Hrsg.) (1978): The New American Political System. Washington D.C.: American Enterprise Institute.
- Klatt, Harmut (1986): Verwaltungskontrolle durch das Parlament. In: Wehling (1986): 92-114.
- Klippstein, Gerhard/Röttgen, Norbert (Hrsg.) (2009): Kommunen als Bürokratieopfer. Abschlussbericht zur ersten Studie zur Übertragung des Standardkosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung. Bielefeld: Fachhochschule des Mittelstands.
- König, Klaus (1987): Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung. In: Blümel et al. (1987): 121-141.
- König, Klaus (Hrsg.) (2002): Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert. Baden-Baden: Nomos.
- König, Klaus/Knoll, Thomas (2001): Bundeskanzler, Regierungsfunktionen, Regierungszentrale. In: Westphalen (2001): 289-293.

- Konzendorf, Götz/Wordelmann, Peter/Bölck, Susanne/Veit, Sylvia (2005): Better Regulation at the European Union level. Milestones on the way to Better Regulation, Study for the 44th meeting of the Directors General responsible for Public Administration of the EU member states. Luxembourg: Ministere de la Fonction Publique et de la Reforme Administrative.
- Korte, Karl-Rudolf/Hirscher, Gerhard (Hrsg.) (2000): Darstellungspolitik oder Entscheidungspolitik? Über den Wandel von Politikstilen in westlichen Demokratien. Berichte und Studien der Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Band 81. München: Hanns-Seidel-Stiftung.
- Langer, Tobias (2007): Zur Diskussion um die Messung administrativer Lasten: Die Anwendbarkeit des Standard-Kosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung. Diplomarbeit. Potsdam: Universität Potsdam.
- Lang, Florian (2005): Die Verwaltungselite in Deutschland und Frankreich 1871-2000. Regimewechsel und Pfadabhängigkeiten. Baden-Baden: Nomos.
- Larsson, Torbjörn (1986): Regeringen och dess kansli. Samordning och byråkrai i maktens centrum Lund: Studentlitteratur.
- Leicht, Robert (2001): Alles Verhandlungssache. Das Kommissionswesen blüht, das Parlament verkümmert. In: DIE ZEIT 22/2001.
- Lepper, Manfred (1976): Das Ende eines Experiments. Zur Auflösung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform. In: Die Verwaltung 9. 1. 478-499.
- Lerner, Daniel/Lasswell, Harold D. (1951): The Policy Sciences. Recent developments in scope and method. Stanford: Stanford University Press.

- Letzguş, Klaus/Hill, Hermann/Klein, Hans Hugo (1994): Für Recht und Staat. Festschrift für Herbert Helmrich zum 60. Geburtstag. München: Beck.
- Leunig, Sven (2003): Föderale Verhandlungen. Bundesrat, Bundestag und Bundesregierung im Gesetzgebungsprozess. Frankfurt am Main: Lang.
- Lewin, Leif(1992): Samhället och de organiserade intressena. Stockholm: Norstedts.
- Lijphart, Arendt (1984): Democracies: patterns of majoritarian and consensus government New Haven: Yale University Press.
- Lindblom, Charles E. (1979): Still Muddling, not yet Through. In: Public Administration Review 39. 517-626.
- Linde, Claes et al. (1970): Personalrekryteringen till vissa svenska i förvaltningar 1957 och 1967. Stockholm: Stockholms universitet.
- Linde, Claes/Wallin, Gunnar (1992): After the Tide? Patterns of Politizations among Swedish Administrative Elite. Paper presented at IPSA-conference in Stockholm.
- Lindvall Johannes/Rothstein, Bo (2006): Sweden: The Fall of the Strang State. In: Scandinavian Political Studies 29. 1. 47-63.
- Livh, Carin (1964): De högre statstjänstemännens utbildning, Statsvetenskaplig inistitution vid Göteborgs universitet. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Lösche, Peter (2006): Lobbyismus als spezifische Form der Politikberatung. In: Falk et al. (2006): 334-342.
- Lord, Robert/Foti, Rosanne J. (1986): Schema theories, information processing, and organizational behaviour In: Sims/Gioia (1986): 20-48.

- Lowi, Theodore (1964): American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory. In: World Politics 16. 677-693.
- Lundquist, Lennart (1992): Förvaltning, stat och samhälle. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart (1993): Freedom of Information and the Swedish Bureauerat. In: Chapman (1993): 75-91.
- Lundquist, Lennart (1994): Statsvetenskaplig förvaltningsanalys. Problem, trender och program. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart/Ståhlberg, Krister (1983): Byråkrater i Norden. Utvecklingsdrag I statstjänstemanna-kårerna under efterkrigstiden. Åbo: Åbo Akademi.
- Machura,Stefan (2000): Wie politisiert ist die Ministerialverwaltung? München: Universität der Bundeswehr.
- Magnusson, Staffan (2001): Evaluation of legislation: Swedish experience. Proceedings of the Council of Europe's legal co-operation and assistance activities (2000-2001).
- Mai, Manfred (1999): Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen ,PoUtikfeldem= In: ZWarl 30. 3. 93-117.
- Mai, Manfred (2006): Verbände und Politikberatung. In: Falk et al. (2006): 268-274.
- Manns, Julia (2007): Quantifizierung der öffentlichen Informationskosten - Erfahrungen aus den Niederlanden bei der Ausdehnung des Anwendungsbereiches des Standard-Kosten-Modells. Diplomarbeit. Potsdam: Universität Potsdam.

- Manow, Philip (1996): Informalisierung und Parteipolitisierung - Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik. In: ZfParl 27. 1. 96-107.
- Manow, Philip (2005): Die politische Kontrolle der Ministerialbürokratie des Bundes. In: Ganghof/Manow (2005): 245-275.
- March, James G./Olsen, Johan P. (1976): Ambiguity and Choice in Organizations. Bergen: Universitetsforlaget.
- March, James G./Simon, Herbert A. (1958): Organizations. New York: Wiley.
- Matheson, Alex/Weber, Boris/Manning, Nick/Amould, Emmanuelle (2007): Study on the Political Involvement in Senior Staffing and on the Delineation of Responsibilities Between Ministers and Senior Civil Servants. OECD Working Papers on Public Governance 6. Paris: OECD.
- Matthes, Jörg (2004): Die Schema-Theorie in der Medienwirkungsforschung: Ein unscharfer Blick in die "Black Box". In: Medien und Kommunikationswissenschaft 52. 545-568.
- Mattson, Ingvar/Petersson, Olof (Hrsg.) (2003): Svensk författningsspolitik Stockholm: SNS-förlag.
- Maurer, Andrea/Schmid, Michael (Hrsg.) (2002): Neuer Institutionalismus: zur soziologischen Erklärung von Organisation, Frankfurt/M.: Campus.
- Mayntz, Renate (1980): Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Bonn: BMI.
- Mayntz, Renate (1983): Politisierung der Bürokratie. In: Hartwich (1983): 475-486.

- Mayntz, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: PVS Sonderheft 24. 39-56. I
- Mayntz, Renate (1997): Soziologie der öffentlichen Verwaltung. Heidelberg: UTB.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1973a): Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: dies. (1973): 115-145.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1973b): Planungsorganisation. München: Piper.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W. (1973c): Vorschläge zur Reform der Ministerialverwaltung. In: dies. (1973): 201-231.
- McCubbins, Mathew D./Noll, Roger G./Weingast, Barry R. (1987): Administrative Procedures as Instruments of Political Control. In: Journal of Law, Economics & Organization 3. 2. 243-277.
- Meijer, Hans (1956): Kommittépolitik och kommittéarbet:e Lund: Lunds Universitet.
- Mellbom, Anders (1979): Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska hö“gre” statstjänstemän Stockholm: Liber.
- Mertes, Michael (2000): Führen, koordinieren, Strippen ziehen: Das Kanzleramt Amt. In: Korte/Hirscher (2000): 62-84.
- Meuwese, Anne (2008): Informing the EU legislator through impact assessments. London: Kluwer Law International.
- Meyer, John W./Rowan, Brian (1977): Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. In: American Journal of Sociology 83. 340-363.

- Molander, Per/Nilsson, Jan-Eric/Schick, Allen (2002): Does Anyone Govern? The Relationship between the Government: Office and the Agencies in Sweden. Stockholm: Centre for Business and Policy Studies.
- Moravcsik, Andrew/Töller, Annette Elisabeth (2007): Brüssel regiert nicht Deutschland. In: Financial Times Deutschland vom 10.02.2007.
- Morgan, Bronwen (2003): The Economization of Politics: Meta-Regulation as a Form of Nonjudicial Legality. In: Social Legal Studies 12. 489-523.
- Möschel, Wernhard (1994): Erstarrung durch Bürokratisierung und Reglementierung. In: Letzgus et al. (1994): 807-820.
- Müller, Christoph (2005): Regierungsdichte- und Bürokratieindex (ReBiX). In: Empter et al. (2005): 79-201.
- Müller, Edda (1978): Konzeptionen und Umsetzungsstrategien der Projektgruppe Regierung und Verwaltungsreform zur Verbesserung der internen Ministerialorganisation. In: Schatz et al. (1978).
- Müller, Edda (1986): Organisationsstruktur und Aufgabenerfüllung. In: DÖV. 10-15.
- Müller, Wolfgang C./Strøm, Kaare (Hrsg.) (1997): Koalitionsregierungen in Westeuropa. Wien: Signum.
- Murswieck, Axel (2003): Des Kanzlers Macht: Zum Regierungsstil Gerhard Schröders. In: Egle et al. (2003): 117-135.
- Naschold, FriederlBogumil, Jörg (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive. Opladen: Leske + Budrich.

- NNR (2003): Vilken kvalitet håller statens konsekvensanalyser av förslag som rör företag? Regelindikator 2003. Stockholm: NNR.
- NNR (2004): Vilken kvalitet håller statens konsekvensanalyser av förslag som rör företag? Regelindikator 2004. Stockholm: NNR.
- NNR (2005): Vilken kvalitet håller statens konsekvensanalyser av förslag som rör företag? Regelindikator 2004. Stockholm: NNR.
- NNR (2006): Hur ser krånglet för företagen ut? Regelindikator 2006. Stockholm: NNR.
- NNR (2007): Regelindikator 2007. En utvärdering av den svenska regeringens regelförenklingsarbete. Stockholm: NNR.
- Nullmeier, Frank/Rüb, Friedrich W. (1993): Die Transformation der Sozialpolitik. Vom: Sozialstaat zum Sicherungsstaat. Frankfurt: Campus.
- OECD (1995): Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris: OECD.
- OECD (1996): Performance Management in Government: Contemporary Illustrations. Public Management Occasional Papers 9. Paris: OECD.
- OECD (1997): Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris: OECD.
- OECD (2004a): OECD Prüfung im Bereich Regulierungsreform. Deutschland - Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen : Erneuerung Paris: OECD.
- OECD (2004b): Regulatory Impact Analysis (RIA) Inventory. Paris: OECD.
- OECD (2007): Government capacity to assure high quality regulation in Sweden. OECD reviews of regulatory reform. Regulatory reform Sweden. Paris: OECD.

참 고 문 헌

- Olson, Mancur (1965): *The logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Page, Edvard C./Wright, Vincent (1999) *Bureaucratic Elites in Western European States* Oxford: Oxford University Press.
- Pappi, Franz-Urban/König, Thomas/Knoke, David (1995): *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik*. Frankfurt: Campus.
- Parker, Christine (2002): *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pautz, Hartwig(2008): *Think-tanks in Germany the Bertelsmann Foundation's, role in labour market reform*. In: *Zeitschrift für Politikberatung (ZPB)*. 1. 3/4. 437-457.
- Persson,Thomas (2003): *Normer eller nytta? Om de politiska drivkrafterna bakom Regeringskansliets departementsindelning*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Persson, Åsa (2006): *Characterizing the Policy Instrument Mixes for Municipal Waste in Sweden and England*. In: *European Environment* 16. 4. 213-231.
- Persson, Åsa (2003): *Economic rationality in environmental regulatory decision-making. A study of Regulatory Impact Assessment in Sweden and the United Kingdom*. London: Elsevier.
- Petersson, Olof (1989): *Maktens nätverk: En underökning av regeringskansliet Kontakter*. Stockholm: Carlsson.
- Pfeiffer, Ulrich/Faller, Bernd (1997): *Qualität des Verwaltungshandelns: zur Modernisierung der Bundesministerien*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.

- Pfeil, Florian (2006): Regierungswechsel in der Hochbug der Sozialdemokratie: Die Wahlen zum Schwedischen Reichstag vom 17. September 2006. In: ZfParl 37. 4. 763-777.
- Plehwe, Dieter (2007): Zahlenpolitik. EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung. In: WZB-Mitteilungen. 117. 7-11.
- Polke-Majewski, Karsten (2007): Zeitfresser vom Amt. In: ZEIT online vom 19. 09. 2007.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (1983): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: The American Sociological Review 48. 147-160.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (1991a): The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Dies. (1991): 63-82.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (1991b): Introduction. In: Dies. (1991): 1-38.
- Powell, Walter W./DiMaggio, Paul J. (Hrsg.) (1991c): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago/London: University of Chicago Press.
- Premfors, Rune et al. (2003): Demokrati och byråkrati. Lund: Studentlitteratur.
- Premfors, Rune/Sundström, Göran (2007): Regeringskansliet. Stockholm: Liber.
- Putnam, Robert D. (1973): The Political Attitudes of Senior Civil Servants in Western Europe: A Preliminary Report. In: British Journal of Political Science 3. 3. 257-290.

참 고 문 헌

- Radaelli, Claudio M. (2005): What Does Regulatory Impact Assessment Mean in Europe? Exeter: AEI Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
- Radaelli, Claudio M. (2007a): Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. In: Journal of European Public Policy 12. 5. 924-943.
- Radaelli, Claudio M. (2007b): Towards Better Research on Better Regulation, Paper delivered to the Advanced Colloquium on Better Regulation. University of Exeter, 25 January 2007. Exeter.
- Radaelli, Claudio M. (2007c): Desperately seeking regulatory impact assessments: diary of a reflective researcher Paper delivered to ENBR workshop on "Better regulation and the policy process". 5 July 2007. Lissabon.
- Radaelli, Claudio M./De Francesco, Fabrizio (2007): Regulatory Impact Assessment, Political Control and the Regulatory State. Paper delivered to the Fourth General Conference of the ECPR, 6-8 September 2007. Pisa.
- Renda, Andrea (2006): Impact Assessment in the EU: The State of the Art and the State. Brussels: Centre for European Policy Studies.
- Rennings, Klaus/Achtnicht, Martin/Hertin, -Julia (2009): Experiences with Integrated Impact Assessment - Empirical Evidence from a Survey in Three European Member States. In: Environmental Policy and Governance 19 (in press).
- Reutter, Werner (2001): Deutschland. In: Ders./Rütters (2001): 75-101.

- Reutter, Wemer/Rütters, Peter (Hrsg.) (2001): Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa. Opladen: Leske + Budrich.
- Röhl, Klaus-Heiner (2006): Bürokratieabbau : Analysen und Handlungsempfehlungen Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Rohwettert Marcus (2005): Ihr Wort wird Gesetz. Wenn Ministerien und Parlament die Gesetzesarbeit zu schwierig wird, springen: internationale Anwaltskanzleien gern ein In: DIE ZEIT vom 6. 10. 2005.
- Rothstein, Bo (1988): State and Capital in Sweden: The Importance of Corporatist Arrangements. In: Scandinavian Political Studies 11. 35-260.
- Rothstein, Bo (1992): Den korporative staten. Stockholm: Norstedts.
- Rothstein, Bo/Bergström, Jonas (1999): Korporatismens fall och den svenska modellens kris Stockholm: SNS förlag.
- Rudzio, Wolfgang (2006): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland Heidelberg: Müller.
- Rürup, Bernd/Tiemann, Heinrich (2006): Praxisorientierte Politikberatung am Beispiel der Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (Rürup-Kommission). In: Falk et al. (2006): 390-399.
- Rustow, Dankwart A. (1955): The Politics of Compromise. A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden. Princeton: Princeton University Press.
- Røvik, Kjell A. (1998): Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkningen ved tusenårsskiftet: Bergen: Fagbokforlaget.

- Sabatier, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy- Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: PVS Sonderheft 24. 116-148.
- Sachverständigenrat "Schlanker Staat" (1998): Abschlussbericht, 2. Aufl. Bonn.
- Sandberg, Johan (2003): Korporatismen myndighetsstyrelserna. In: Svensson/ Öberg (2003): 47-75.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: PVS 26. 4. 323-356.
- Scharpf, Fritz W. (1993): Positive und negative Koordination in Verhandlungssysteme. In: Heritier (1993): 57-83.
- Scharpf, Fritz W. (1994a): Games real actors could play. Positive and negative coordination in embedded negotiations. In: Journal of Theoretical Politics 6. 1. 27-53.
- Scharpf, Fritz W: (1994b): Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa. Frankfurt am Main: Campus.
- Schatz, Heribert/Reese, Jürgen/Wender-Luetjohann, Astrid/Müller, Edda (Hrsg.) (1978): Studien zur Reform von Regierung und Verwaltung 10. 1. Bonn: Verein für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung.
- Schmidt, Günther/Treiber, Hubert (1975a): Bürokratie und Politik. Zur Struktur und Funktion der Ministerialbürokratie in der Bundesrepublik Deutschland. München: Wilhelm Fink Verlag.
- Schmid, Günther/Treiber, Hubert (1975b): Zur Programmentwicklung der Ministerialorganisation In: Dies. (1975): 122-162.

- Schubert, Klaus (1991): Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Opladen: Leske + Budrich.
- Scubert Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.) (2009): Lehrbuch der Politikfeldforschung 2.0, München: : Oldenbourg.
- Schwanke, Katja/Ebinger, Falk (2006): Politisierung und Rollenverständnis der deutschen Administrativen Elite 1970 bis 2005 - Wandel trotz Kontinuität. In: Bogumil. et al. (2006): 228-249.
- Scott, Richard W. (1986): Grundlagen der Organisationstheorie. Frankfurt am Main/New York: Campus.
- Scott, Richard W. (2008): Institutions and Organizations, 3. Aufl., Thousand Oaks: Sage.
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Sebaldt Manin/Straßner, Alexander (Hrsg.) (2006): Klassiker der Verbändeforschung, Wiesbaden: VS Verlag.
- Seibel, Wolfgang (1986): Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die Verwaltung. 2. 137-162.
- Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (Hrsg.) (2006): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Mit einem Beitrag von W. Richard Scott. Wiesbaden: VS Verlag.
- Siefken, Sven T. (2006): Expertenkommissionen der Bundesrepublik In: Falk et al. (2006): 215-227.
- Sjölin, Mats (1991): "Decline of Parliaments"-tese och den svenska riksdagens makt under 1910-och 1980-talet. Lund: Lunds universitet.

참 고 문 헌

- Sjölin, Mats (1993): *Coalition Politics and Parliamentary Power*. Lund Political Studies 78. Lund: Lund University Press.
- Sperl, Jakob (2001): *Koordinatioh in der Ministerialverwaltung*. Diplomarbeit. Potsdam: Universität Potsdam.
- Smeddinck, Ulrich (2006): *Integrierte Gesetzesproduktion Der Beitrag der Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung in interdisziplinärer Perspektive*. Baden-Baden: Nomos.
- Smeddinck, Ulrich/Tils, Ralf (Z (2002): *Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse*, Baden-Baden: Nomos.
- Smith. Eivind/Petersson, Olof (Hrsg.) (2004): *Konstitutionell demokrati*. Stockholm: SNS förlag.
- Ståhlberg, Krister (1987): *The Politicizatioln of Public Administration: Notes on the Concept Causes and Consequences of Politicization*. In: *International Review of Administrative Sciences* 53. 3. 363-382.
- Steinkemper, Bärbel (1974): *Gassische und politische Bürokraten in der Ministerialverwaltung der Bundesrepublik Deutschland*. Köln u.a.: Heymanns.
- Sterzel, Fredrik (2004): *Lagstiftningsmakten och förordningsmakten*. In: Smith/Petersson (2004).
- Streeck, Wolfgang (Hrsg.) (1996): *Staat und Verbände: Neue Fragen, neue Antworten?* In: *PVS Sonderheft* 25. 7-34.

- Streeck, Wolfgang (1999): Verbände als soziales Kapital: Von Nutzen und Nutzung des Korporatismus in einer Gesellschaft im Wandel. MPIfG Working Paper 1999/2. Köln: MPIfG.
- Sundelin, Lars (1979): Hur har de senaste tio årens regeringer klatat sig i riksdagen (Manuscript). Statsvetenskapliga Institutionen. Stockholm: Stockholms universitet
- Sundström, Göran (2003): Stat på villovägar. Resultatstyrningens framväxt i ett historiskinstitutionellt perspektiv. Stockholm: Stockholms universitet.
- Svensson, Torsten /Öberg, Per Ola (2005): Labour Market Organisations' Participation in Swedish Public Policy Making. In: Scandinavian Political Studies 25. 4. 295-315.
- Svensson, Torsten/Öberg, Per Ola (Hrsg.) (2003): Korporatismen vid millenniet. Uppsala: SMIF.
- Svensson, Torsten/Öberg, Per Ola (2003): Korporatismen vid millennieskiftet. In: Dies. (2003): 3-13.
- TEP(2007): Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Brussels: European Commission.
- Thunert, Martin (2003): Think Tanks in Deutschland -Berater der Politik? In: ApuZ. 51. 30-38.
- Tiessen, Jan (2007): Die Resultate im, Blick? Kontraktsteuerung in Schweden. In: Jaann/Döhler (2007) 138-171.
- Tils, Ralf/Bomemann, Basil: Im Schatten der Regierung? Tendenzen der Entparlamentarisierung und Gegenstrategien. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 17. 3. 43-54.

- Töller, Annette Elisabeth (2006): How European Integration Impacts on National Legislatures: The Europeanization of The German Bundestag. Center for European Studies. Program for the Study of Germany and Europe. Working Paper Series 06.2. Harvard: Centre for European Studies.
- Tolbert, Pamela S./Zucker, Lynne G. (1983): Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform 1880-1935. In: Administrative Science Quarterly 28. 22-39.
- Tomasson, Richard F. (1970): Sweden: Prototyp of Society, New York: Random House.
- Ulisten, Anna (2003): Intresseorganisationernas deltagande i kommittéväsendet. In: Svensson/Öberg (2003): 15-45.
- Unkelbach, Alexandra (2001): Vorbereitung und Übernahme staatlicher Entscheidungen durch plural zusammengesetzte Gremien. Empirische und rechtliche Eckdaten des deutschen Gremienwesens auf Bundesebene. Speyerer Forschungsberichte 216. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- VCI (2009): Bürokratie und Regulierungskosten in der chemischen Industrie. Potentiale zu ihrer Reduktion. Frankfurt am Main: VCI.
- Veit, Sylvia (2008a): Reformen auf die sanfte Art. Bürokratieabbau und Anwendung des Stanoardkosten-Modells in Schweden. In: ZfG 23. 1. 68-85.
- Veit, Sylvia (2008b): Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reform-

- inhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden. In: dms 79-98.
- Voelzkow, Helmut (1996): Private Regierungen in der Techniksteuerung Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung Frankfurt/New York: Campus.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.) (1993): Abschied vom Staat - Rückkehr zum Staat? Baden-Baden: Nomos.
- Von Beyme, Klaus (1997): Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum. Opladen: Leske + Budrich.
- Von Blumenthal, Julia (2003): Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen: Kommissionen und Konsensrunden. In: AuPZ 43.3. 9-15.
- Von Winter, Thomas/Willems, Ulrich (Hrsg.) (2007): Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden: VS Verlag.
- Waffenschmidt, Horst (1994): Die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes. In: Letzgus et al. (1994): 869-881.
- Wagener, Frido (1979): Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: Veröffentlichungen der deutschen Staatsrechtslehrer 37. Berlin/New York: Walter de Gruyter. 216-266.
- Walgenbach, Peter (1999): Institutionalistische Ansätze. In: Kieser (1999): 319-353.
- Wallin, Gunnar/Ehn, Peter/Isberg, Magnus (1999): Makthavare i fokus Attityder och rerklighetsuppfattningar hos toppskikten inom politik och förvaltning. Stockholm: SNS förlag.

- Weber Max. (1972): *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*, 5. Aufl, Tübingen: Mohr.
- Wegrich, Kai (2009a): *Better Regulation? Grundlagen moderner Regulierungspolitik im internationalen Vergleich*. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.
- Wegrich, Kai (2009b): *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanisms of Policy Diffusion*. ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper 52, London: LSE.
- Wegrich, Kai/Jann, Wern/Shergold, Miciam/Thiessen, Jan (2008): *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln*. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung. Berlin/London: Bertelsmann-Stiftung.
- Wehling, Hans-Georg (Hrsg.) (1986): *Verwaltung und Politik in der Bundesrepublik*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Westphalen, Raban Graf von (Hrsg.) (2001): *Deutsches Regierungssystem, Lehr- und Handbücher Politikwissenschaft*. München/Wien: Oldenbourg.
- Weick, Karl E.(1976): *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. In: *Administrative Science Quarterly* 21. 1-19.
- Weingart, Peter/Lentsch, Justus (2008): *Wissen - beraten - entscheiden. Form und Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. Weilerswist: Velbrück.
- Welzel, Carolin (2006): *Politikberatung durch Stiftungen*. In; Falk et al. (2006): 275-289.
- Wiener, Jonathan B. (2006): *Better Regulation in Europe*. Duke Law School Working Paper Series, Paper 130. Duke: Duke University.

- Wildavsky, Aaron (1979): *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston/Toronto: Little.
- Wilson, Graham K./Barker, Anthony (2003): *Bureaucrats and Politicians in Britain*. In: *Governance* 16. 349-372.
- Wintgens, Luc J. (2006): *Legisprudence as a New Theory of Legislation*. In: *Ratio Juris* 19.1.1-25.
- Zucker, Lynne G. (1983): *Organizations as Institutions*. In: Bacharach (1983): 1-42.
- Zypries, Brigitte/Peters, Cornelia (2000) : *Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*. In: *ZfG* 15. 316-327.

Rechtstexte

- Bundesbeamtenengesetz (BBG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. März 1999. BGBl. I S. 675, zuletzt geändert durch Art. 1a des Gesetzes vom 26. Februar 2008. BGBl. I S. 215.
- Bundesbesoldungsgesetz (BBesG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 6. August 2002, BGBl. I S. 3020, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom März 2008. BGBl. I S. 282.
- Bundeslaufbahnverordnung (BLV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 2002. BGBl. I S. 2459, 2671, zuletzt geändert durch Art. 2 (24) des Gesetzes vom 5. Dezember 2006. BGBl. I S. 2748.
- Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) vom 10. März 1960.

참 고 문 헌

Jemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II). Neufassung vom 15. Oktober 1976.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, Besonderer Teil (GGO II) vom 25. März 1996.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Novellierung vom 26. Juni, 2000.

Geschäftsordnung der Bundesregierung (GOBRJeg) vom 11. Mai 1951. BMBL. S. 137.

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrate (NKRK) vom 14. August 2006. BGBl. IS. 1866.

SFS 1949: 105. Tryckfrihetsförfordningen (Pressefreiheitsverordnung) vom 5. April 1949.

SFS 1970: 641. Kunglig Majestät kungörelse om begränsning i myndighets rätt att meddela föreskrifter, anvisningar eller råd (Begrenzungsbe- kanntmachung) vom. 13. November 1970.

SFS 1974: 152. Kungörelse om beslutad ny regeringsform (Gesetz über die Regierungsform) vom 28. Februar 1974.

SFS 1976: 119. Kommittéförfordningen (Kommissionverordnung). Vom 1. April 1976.

SFS 1976: 725. Författningssamlingsförfordningen (Verordnung über die Sammlung von Rechtsvorschriften) vom 2. September 1976.

SFS 1982: 668. Förfordning om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner (Verordnung über das Einholen von Auskünften von Unternehmen und Kommunen durch staatliche Behörden) vom 17. Juni 1982.

- SFS 1987: 1347. Begränsningsförfordningen (Begrenzungsverordnung) vom 26. November 1987.
- SFS 1992: 191. Avgiftsförfordning (Abgabenverordnung) vom 23. April 1992.
- SFS 1995: 1322. Verksförfordning (Werksverordnung) vom 30. November 1995.
- SFS 1995: 1554. Årsredovisningslagen (Gesetz über die Erstellung von Jahresabschlüssen) vom 14. Dezember 1995.
- SFS 1996: 1515. Förfordning med instruktion för Regeringskansliet (Verordnung mit Instruktionen für die Kanzlei der Ministerien) vom 17. Dezember 1996.
- SFS 1997: 483. Skattebetalningslag (Steuerbezahlungsgesetz) vom 12. Juni 1997.
- SFS 1998: 441. Förfordning om ändring i verksförfordningen (1995: 1322) över die Ändenmg der Werksverordnung) vom 4. Juni 1996.
- SFS 1998: 1474. Kommittéförfordningen (Kommissionverordnung) vom 26. November 1998.
- SFS 1998: 1820. Simplexfordordningen - Förfordning om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (Simplex-Verordnung) vom 22. Dezember 1998.
- SFS 1999: 1229. Inkomstskattelag (Einkommenssteuergesetz) vom 16. Dezember 1999.
- SFS 2000: 980. Socialavgiftslag (Sozialabgabengesetz) vom 23. November 2000.

참 고 문 헌

- SFS 2000: 1178. Förordning med instruktion för Verket för näringslivsutveckling (Verordnung mit Instruktionen für das Schwedische Amt für Wirtschaftsentwicklung) vom 7. Dezember 2000, zuletzt geändert am 7. Dezember 2005 (SFS 2005: 200).
- SFS 2002: 903. Lag om ändring i regeringsformen (Gesetz über die Änderung des Gesetzes über die Regierungsform) vom 28. November 2002.
- SFS 2003: 884. Förordning med instruktion för Ekonomistymningsverket (Verordnung mit Instruktionen für die Nationale Schwedische Behörde für Finanzmanagement) vom 27. November 2003.
- SFS 2004: 660. Förordning om förvaltnfng av kvaliteten på vattenmiljön (Verordnung über die Verwaltung der Qualität des Wassers) vom 17. Juni 2004.
- SFS 2004: 1371. Förordning om ändring i förordningen (1998: 1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (Verordnung über die Änderung der Simplex-Verordnung) vom 16. Dezember 2004.
- SFS 2006: 804. Livsmedelslag (Lebensmittelgesetz) vom 8. Juni 2006.
- SFS 2007: 515. Myndighetsförordning (Behördenverordnung) vom 7. Juni 2007.
- Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes. Beschluss der Bundesregierung vom 11. Dezember 1984.
- Reichsministerium des Innern: Gemeinsame Geschäftsordnung der Reichsministerien Besonderer Teil, Berlin, 1926.

Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes (VwVR) vom 20. Dezember 1989.

Drucksachen aus Exekutive und Legislative

Beschluss der Staatssekretärsgruppe mit besonderer Zuständigkeit für Regulierungsvereinfachung (“Beslut av statssekreterargrupp med särskilt ansvar för arbetet med enklare regler”). 30.03.1999

Bet. 1998/99: NU 6. Näringsutskottets betänkande. Vissa näringspolitiska frågor. Regelförenkling. (Gutachten des Wirtschaftsausschusses. Gewisse wirtschaftspolitische Fragen. Regulierungsvereinfachung), o.D.

Bet. 2002/03: NU 1. Näringsutskottets betänkande. Utgiftsområde 24 Näringsliv. (Gutachten des Wirtschaftsausschusses. Ausgabenbereich 24 Wirtschaft). 18.12. 2002.

BMI (1976): Das Verwaltungsplanspiel als Testverfahren im Entscheidungsprozess. Bonn.

BMI (1980a): Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung am 19. und 20. Juni 1980 in Bonn, Teil A: Zusammenstellung der schriftlichen Stellungnahmen der Sachverständigen. Bonn.

BMI (1980b): Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung am 19. und 20. Juni 1980 in Bonn, Teil B: Stenografisches Wortprotokoll. Bonn.

참 고 문 헌

- BMI (1985): Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Bonn .
- BMI (1986): Zweiter Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Bonn.
- BMI (1987): Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes. 1983-1987. Eine Zwischenbilanz. Bonn.
- BMI (1989): Maßnahmen zur Verbesserung der Rechtsetzung und von Verwaltungsvorschriften. Beschluss der Bundesregierung vom 20. Dezember 1989. Bonn.
- BMI (1990): Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Anlagen : Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung auf der Grundlage einer Befragung von Beteiligten und Betroffenen. Bonn.
- BMI (1992a): Erleichterung von Gewerbeansiedlungen in den neuen Bundesländern: Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes auf der Basis der Fragebogenaktion Infodienst kommunal vom 29. 11. 1991, Beschluss vom 28. September 1992. Bonn.
- BMI (1992b): Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Köln.
- BMI (1994a): Empfehlungen für die Überprüfung und Verwendung von Standards in, Bundesvorschriften: Beschluss der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes vom 31. 10. 1994. Bonn.

- BMI (1994b): Unnötiger Aufwand durch Vorschriften?: Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes zur Entlastung der Unternehmen, Bürger und Verwaltungen von administrativen Pflichten. Bonn.
- BMI (1995a): Motor der Entbürokratisierung. Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes. 1988-1995. Bonn.
- BMI (1995b): Unnötiger Aufwand durch Vorschriften (II): Zweiter Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes zur Entlastung der Unternehmen, Bürger und Verwaltungen von administrativen Pflichten. Bonn.
- BMI (2000a): Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Berlin.
- BMI (2000b): Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin.
- BMI (2001): Der Mandelkern-Bericht - Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Abschlussbericht. Berlin.
- BMI (2002): Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuchs und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an ausgewählten Vorhaben des Ressorts. Berlin.
- BMI (2003): Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Novellierung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Abschlussbericht : zum Projekt Selbstverpflichtung zur besseren Beteiligung der Länder und Kommunen. Berlin.

참 고 문 헌

- BMI (2004): Initiative Bürokratieabbau. Stand der Projekte im September 2004. Berlin.
- BMI (2006): Leitfaden Folgenabschätzung in der Europäischen Union. Berlin.
- BMI (2009): Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin.
- BMJ (1991): Handbuch der Rechtsfönnlichkeit. Empfehlungen des Bundesministeriums der Justiz zur einheitlichen rechtsförmlichen Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen nach § 38 Abs. 3 GGO II. Köln (2. neu bearbeitete Aufl 1999).
- BMFSFJ (2007): Arbeitshilfe Geschlechterdifferenzierte GFA "Gender Mainstreaming bei der Vorbereitung von Rechtsvorschriften". Berlin
- BMWi (1989): Merkblatt für die Preiswirlungsklausel in Kabinettsvorlagen, insbesondere in Gesetzes- und Verordnungsbegründungen, Neufassung vom 28. 3. 1989. Bonn.
- BMWi (2007): Merkblatt zur Ennittlung der Kostenfolgen und Preiswirlungen von Gesetzesvorlagen, Vorlagen von Rechtsverordnungen und von Verwaltungsvorschriften nach der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), I C 502 00 62. Berlin (Stand: August 2007).
- BMWi (2009): Arbeitshilfe zu § 44 Abs. 4 Nr. 1 GGO: Kosten für die Wirtschaft und Auswirkungen auf die Preise. Berlin (Stand: Juni 2009).
- BT-Drs. 8/112. Kleine Anfrage der Abgeordneten (...) und der Fraktion der CDU/CSU. Umfang und Folgen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes für Staat und Bürger. 10. 02. 1977.

- BT-Drs. 8/212. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten (...) und der Fraktion der CDU/CSU. Umfang und Folgen der Gesetze und Rechtsverordnungen des Bundes für Staat und Bürger. 21. 03. 1977.
- BT-Drs 8/1206. Antrag der Abgeordneten (...) und der Fraktion der CDU/CSU. Rechts- und Verwaltungsvcreinfachung. 21. 11. 1977.
- BT-Drs. 14/29. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1998 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung. 23. 11. 1998.
- BT-Drs. 15/4200. Bundesrechnungshof (2004): Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung (einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 2003). 15.11.2004.
- BT-Drs. 16/637. Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Wirtschaftsplans des ERP-Sondervermögens für das Jahr 2006 (ERP-Wirtschaftsplangesetz 2006). 13. 02. 2006.
- BT-Drs. 16/4741. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Volker Wissing (...) und der Fraktion der FDP (Drucksache 16/4479). Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. 21. 03. 2007.
- BT-Drs. 16/4841. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Einwurf eines Unternehmenssteuerreformgesetzes 2008. 16. WP, 27. 03. 2007.
- BT-Drs. 16/5323. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger (...) und der Fraktion der FDP (Drucksache 16/5161). Ein Jahr Progmmm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. 11. 05. 2007.

참 고 문 헌

- Bundesregierung (2005): Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung. Berlin.
- Bundesregierung (2007): Bürokratiekosten: Erkennen - Messen - Abbauen. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells. Berlin.
- Bundesregierung (2008a): Bürokratiekosten: Erkennen - Messen - Abbauen. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells. 2. aktualisierte Fassung. Berlin.
- Bundesregierung (2008b): Für ein nachhaltiges Deutschland - Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Berlin.
- COM (2001) 428 final. Commission of the European Communities: European Governance. A White Paper. Brussels.
- Dir. 1980: 20. Regeringens direktiv till statliga kommittéer och särskilda utredare angående finansiering av reformer. (Direktive der Regierung an staatliche Kommissionen bezüglich der Finanzierung von Reformen).
- Dir. 1984: 5. Regeringens direktiv till statliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning i ekonomiskt hänseende. (Direktive der Regierung anstaatliche Kommissionen bezüglich der Ausrichtung der Kommissionsvorschläge in ökonomischer Hinsicht).
- Dir. 1992: 50. Regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa regionalpolitiska konsekvenser. (Direktive der Regierung an sämtliche Kommissionen bezüglich der Darstellung regionalpolitischer Konsequenzen).

- Dir. 1994: 23. Regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att pröva offentliga åtaganden. (Direktive der Regierung an sämtliche Kommissionen zur Prüfung öffentlicher Verpflichtungen).
- Dir. 1994: 124. Regeringens, direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att redovisa jämställdhetspolitisk~f6ns~kvenser. (Direktive der Regierung an sämtliche Kom~issionen bezüglich der Darstellung gleichstellungspolitischer Folgen).
- Dir. 1996: 49. Regeringens direktiv tin samtliga kommitteer och särskilda utredare att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet. (Direktive der Regierung an sämtliche Kommissionen bezüglich der Darstellung der Folgen auf die Kriminalität und die kriminalitätsvorbeugende Arbeit).
- Dir. 2008: 57. Kommittédirektiv, Regelrådet- ett råd för granskning av nya och ändrade regler som påverkar företagens regelbörda. (Kommissionsdirektive. Der Regelratein Rat zur Prüfung neuer und geänderter Rechtsvorschriften, welche die Regulierungsbelastung von Unternehmen beeinflussen).
- Dir. 2008: 142. Tilläggsdirektiv till Regelrådet. (Zusatzdirektive zum Resgelrat).
- Ds. SB 1984: 1. Promemoria om det svenska utredningsväsendet. (Bericht über das schwedische Kommissionswesen).
- Ds. 1997: 1. Propositionshandboken (propositionshandbuch).
- Ds. 1998: 43. Myndigheternas föreskrifter. Handbok i författningsskrivning (Vorschriften der Behörden Handbuch zum Schreiben von Rechtsvorschriften).

참 고 문 헌

- Ds. 1998: 57. Kommittéerna och bofinken Kan en kommitté se ut hur som helst? (Die Kommissionen und der Buchfink - Kann eine Kommission irgendwie aussehen?).
- Ds. 1998: 66. Statsrådsberedningen: Gröna boken. Riktlinjer för författningsskrivning. (Kanzlei des Ministerpräsidenten: Das Grüne Buch. Richtlinien zum Schreiben von Rechtsvorschriften).
- Ds. 2000: 1. Statsrådsberedningen: Kommittébandboken. (Kanzlei des Ministerpräsidenten: Kommissionshandbuch).
- Ds. 2004: 45. Myndigheternas skrivregler (6. Autl.). (Schreibregeln der Behörden).
- ESV (1999): 20. Sandahl, Rolf (1999): Myndigheternas syn på resultatstyrning. (Die - Sicht der Behörden auf die Resultatsteuerung).
- Irish, Dutch, Luxembourg, UK. Austrian and Finnish Presidencies of the Council of the European Union (2004): Advancing Regulatory Reform in Europe. A joint statement of the Irish, Dutch, Luxembourg, UK, Austrian and Finnish Presidencies of the European Union.
- ITPS (2004): Förslag till metod att mäta företagens administrativa börda till följd av regelverken. Slutrapport. (Vorschlag für eine Methode zur Messung der administrativen Lasten von Unternehmen infolge von Rechtsvorschriften. Schlussbericht).
- Kabinettsbeschluss zum Ausbau der Datenbank für Verwaltungsvorschriften des Bundes (DB VwV Bund) vom 31. Mai 2006.
- Motion 1992/93: K 312. Konsekvensanalyser. (Folgenabschätzungen).

- N1998/3110. Särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor. Regeringens beslut och skälen för regeringens beslut. Protokoll vid regeringssammanträde 1998-12-22. (Besondere Folgenabschätzung der Effekte von Regulierungen auf die Bedingungen kleiner Unternehmen. Beschluss der Regierung und Begründung des Regierungsbeschlusses. Protokoll des Regierungszusammentreffens vom 22. Dezember 1998).
- N2002/58H1AE. (Auftrag der Regierung an ITPS zur Entwicklung einer Methode zur Messung administrativer Lasten vom Juni 2002).
- N2003/6685/NL. (Auftrag der Regierung an sämtliche Ministerien zur Durchsicht ihrer Gesetze und Rechtsverordnungen im Hinblick auf Vereinfachungsmöglichkeiten vom Oktober 2003).
- N2003/7800/NL. (Auftrag der Regierung an NUTEK zur Durchführung von Probemessungen zur Mehrwertsteuergesetzgebung vom November 2003).
- N2004/4616/NL. (Auftrag der Regierung an NUTEK zur Messung der administrativen Lasten im Steuerbereich).
- NKR (2007): Kostenbewusstsein stärken. Für eine bessere Gesetzgebung. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin, September 2007.
- NKR (2007): Leitfaden für die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell. Erste Version. Berlin.
- NKR (2008): Leitfaden für die ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell. Zweite überarbeitete Version. Berlin.

참 고 문 헌

- NKR (2009a): Einfacher zum Eltemgeld. Abschlussbericht. Berlin, September 2009.
- NKR (2009b): Einfacher zum Wohngeld. Abschlussbericht. Berlin, September 2009.
- NKR (2009c): Zwischenbilanz. Gut gestartet: Erwartungen erfüllen! Jahresbericht 2009 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin, Juli 2009.
- NUTEK (2004): Mätning av företagens administrativa börda. Huvudrapport: Metodbedömning, organisationsförslag samt resursbedömning. Stockholm. (Messung der administrativen Lasten von Unternehmen. Hauptbericht: Methodenbeurteilung und Organisationsvorschläge samt Ressourcenbeurteilung).
- NUTEK (2005): Årsredovisning 2005. Stockholm. (Jahresbericht).
- NUTEK (2006): Årsredovisning 2006. Stockholm. (Jahresbericht).
- OJ 2003 C 321/01. Inter-Institutional Agreement on Better Lawmaking - European Commission, European Parliament and Council of Ministers. Brussels.
- PM 1979: 2. Statsrådsberedningen: Några riktlinjer för författningsspråket. (Kanzlei des Ministerpräsidenten: Richtlinien zur sprachlichen Ausgestaltung von Rechtsvorschriften)
- PM 1994: 3 (reviderad 2002-03-20). Statsrådsberedningen: Hur kommittédirektiv utformas. (Kanzlei des Ministerpräsidenten: Wie Kommissionsdirektiven formuliert werden).
- PM 1994: 4 (reviderad 1998-06-30). Statsrådsberedningen: Några riktlinjer för författningsspråket. (Kanzlei des Ministerpräsidenten: Richtlinien zur sprachlichen Ausgestaltung von Rechtsvorschriften).

- PM 1995: 2 (reviderad 1998-06-30). Statsrådsberedningen: Att styra genom regler? Checklista för regelgivare. (Kanzlei des Ministerpräsidenten: Durch Rechtsvorschriften steuern? Checkliste für Regulierer).
- PM 2004: 1. Statsrådsberedningen: Svarta Listan. Ord och fraser som kan ersättas i författningsspråk. (Kanzlei des Ministerpräsidenten: Schwarze Liste. Worte und Phrasen die bei der sprachlichen Ausgestaltung von Rechtsvorschriften nicht verwendet werden sollten).
- PM 2005: 3. Statsrådsberedningen: Redaktionella och språkliga frågor i EU-arbetet. (Kanzlei des Ministerpräsidenten: Redaktionelle und sprachliche Fragen in der EU Arbeit).
- Prop. 1986/87: 99. Regeringens proposition om ledningen av den statliga förvaltningen. (Proposition der Regierung über die Leitung der staatlichen Verwaltung). o.D.
- Prop. 2002/03: 1. Regeringens proposition. Budgetpropositionen för år 2003 - Förslag till statsbudget, finansplan m.m. (Proposition der Regierung. Budgetproposition für das Jahr 2003 - Vorschlag für das Staatsbudget, den Finanzplan etc.). Vom 3. Oktober 2003.
- Prop. 2005/06: 1. Regeringens proposition. Budgetpropositionen för 2006 Förslag till statsbudget för 2006, finansplan, skattefrågor och tilläggsbudget m.m. (Proposition der Regierung. Budgetproposition für das Jahr 2006 - Vorschlag für das Staatsbudget, 2006, den Finanzplan Steuerfragen und das Zusatzbudget etc.). Vom 20. September 2005.
- Regeringskansliet. (1999): Riktlinjer för Regeringskansliet om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor. Stock-

참 고 문 헌

- holm. (Richtlinien für die Kanzlei der Ministerien über besondere Folgenabschätzungen für die Bedingungen kleiner Unternehmen). Vom 30. März 1999.
- Regeringskansliet (2001): Reglers effekter for små företag - Hur gör man en konsekvensanalys? Näringsdepartementet. Stockholm. (Effekte von Rechtsvorschriften für kleine Unternehmen - Wie macht man eine Folgenabschätzung?).
- Regeringskansliet (2005a): Regeringskansliets årsbokbok 2005. (Jahrbuch der Kanzlei der Ministerien 2005).
- Regeringskansliet (2005a): • Utveckling av kommittéväsendet - förslag från en arbetsgrupp inom regeringskansliet, Arbetsgruppen för kvalitet i utredningsväsendet. Stockholm. (Entwicklung des Kommissionswesens - Vorschläge einer Arbeitsgruppe der Kanzlei der Ministerien, Arbeitsgruppe für Qualität im Kommissionswesen).
- Regeringskansliet (2006): Regeringskansliets årsbok 2006. (Jahrbuch der Kanzlei der Ministerien 2006).
- RiR 2004: 2. Riksrevisionen: Förändringar inom kommittéväsendet. (Rechnungshof: Veränderungen im Kommissionswesen).
- RiR 2004: 23. Riksrevisionen: Regelförenklningar för företag. (Rechnungshof: Rechtsvereinfachungen für Unternehmen).
- RR 1996/97: 6. Riksdagens Revisorer: Kommittéväsendets roll och arbetsformer. (Revisoren des Reichstags: Rolle und Arbeitsformen des Kommissionswesens).
- RR 1997/98: 3. Riksdagens Revisorer: Förslag til riksdagen. Riksdagens revisorers förslag angående kommittéväsendet. (Revisoren des Reich-

- stags: Vorschlag an den Reichstag. Der Vorschlag der Revisoren des Reichstags bezüglich des Kommissionswesens).
- RRV 1988: Riksrevisionsverket: Sambällsekonomisk metod för bättre beslutsunderlag, Informationsskrift. (Rechnunghof: Volkswirtschaftliche Methoden für bessere Beschlussunterlagen, Informationsschrift).
- RRV 1991: 2. Riksrevisionsverket: Bättre beslutsunderlag iden offentliga sektorn - en presentationsmodell. (Rechnunghof: Bessere Beschlussunterlagen im öffentlichen Sektor- ein Präsentationsmodell).
- RRV 1996: 38. Riksrevisionsverket: Konsekvensutredningar. En skrift om vad en statlig myndighet bör göra innan beslut fattas om nya eller ändrade föreskrifter och allmänna råd. (Rechnunghof: Folgenabschätzungen. Eine Schrift darüber, was eine staatliche Behörden machen sollte, bevor Beschlüsse über neue oder geänderte Vorschriften gefällt werden).
- RRV 1996: 41. Riksrevisionsverket: Det offentliga åtagandet. En antologi. (Rechnungshof: Die öffentliche Verpflichtung. Eine Antologie).
- RRV 1996: 50. Riksrevisionsverket: Förvaltningspolitik i förändring En kartläggning och analys av regeringens styrning av statsförvaltningen. (Verwaltungspolitik in Veränderung: Eine Bestandsaufnahme und Analyse der politischen Steuerung der Staatsverwaltung).
- RRV 1998: 33. Riksrevisionsverket: RRVs årliga rapport 1998 till regeringen. (Rechnungshof: Jährlicher Bericht an die Regierung 1998).
- SEC (2008) 120. Impact Assessment Board: Report for the year 2007, Commission Staff Working Document Brussels.

- Skr. 1999/2000: 148. Regeringens skrivelse. Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag. (Schreiben der Regierung. Bericht der Regierung über die Rechtsvereinfachungsarbeit mit besonderem Fokus auf kleine Unternehmen). Vom 25. Mai 2000.
- Skr. 2000/2001: 143. Regeringens skrivelse. Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag. (Schreiben der Regierung. Bericht der Regierung über die Rechtsvereinfachungsarbeit mit besonderem Fokus auf kleine Unternehmen). Vom 14. Juni 2001.
- Skr. 2002/03: 8. Regeringens skrivelse. Regeringens redogörelse för regelförenklingsarbetet med särskild inriktning på små företag. (Schreiben der Regierung. Bericht der Regierung über die Rechtsvereinfachungsarbeit mit besonderem Fokus auf kleine Unternehmen). Vom 3. Oktober 2002.
- Skr. 2002/03: 103. Regeringens skrivelse. Kommitteberättelse 2003 (Schreiben der Regierung. Kommissionsbericht 2003). Vom 6. Februar 2003.
- Skr. 2003/2004: 8. Regeringens skrivelse. Regeringens redogörelse för regelförenklings arbetet med särskild inriktning på små företag. (Schreiben der Regierung. Bericht der Regierung über die Rechtsvereinfachungsarbeit mit besonderem Fokus auf kleine Unternehmen). o.D.
- Skr. 2003/04: 103. Regeringens skrivelse. Kommitteberättelse 2004. (Schreiben der Regierung. Kommissionsbericht 2004). 12.02.2004.
- Skr. 2004/05: 48. Regeringens skrivelse. Regeringens handlingsprogram för minskad administration för företagen m.m. (Schreiben der Re-

- gierung: Aktionsprogramm der Regierung zur Reduzierung administrativer Lasten für Unternehmen). 02. 12. 2004.
- Skr. 2004/05: 103. Regeringens skrivelse. Kommittéberättelse 2005. (Schreiben der Regierung. Kommissionsbericht 2005). 10.02.2005.
- Skr. 2005/06: 49. Regeringens skrivelse. Regeringens redogörelse för regelförbättringsarbetet. (Schreiben der Regierung Bericht der Regierung über die Rechtsvereinfachungsarbeit). Vom 8. Dezember 2005.
- Skr. 2005/06: 103. Regeringens skrivelse. Kommittéberättelse 2006. (Schreiben der Regierung. Kommissionsbericht 2006). 09. 02. 2006.
- Skr. 2006/07: 103. Regeringens skrivelse. Kommittéberättelse 2007. (Schreiben der Regierung. Kommissionsbericht 2007). 08. 02. 2005.
- SOU 1985: 40. Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning. Huvudbetänkande från Verksledningskommittén. (Die Regierung, die Behörden und die Leitung der Behörden. Hauptgutachten der Behördenleitungskommission).
- SOU 1990: 43. Förenklad statistikreglering. Med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. Betänkande av statistikreguleringarna. (Vereinfachte Statistikregulierung. Mit einem Vorschlag zu einem Gesetz über die staatliche Statistikdarstellung. Gutachten der Statistikregulierungskommission)
- SOU 1990: 44. Maktutredningens huvudrapport. (Hauptreport der Machtkommission).
- SOU 1997: 186. Småföretagsdelegationen: Bättre och enklare regler, Småföretagsdelegationens rapport 1. (KU-Delegation: Bessere und einfachere Regulierungen, Erster Bericht der KU-Delegation). I

참 고 문 헌

- SOU 1998: 78. Småföretagsdelegationen: Regelförenkling för framtiden, Småföretagsdelegationens rapport 4. (KU-Delegation: Regulierungsvereinfachung für die Zukunft, Vierter Bericht der KU-Delegation).
- SOU 1998: 94. Småföretagsdelegationen: Förslagskatalog, Småföretagsdelegationens rapport 7. (KU-Delegation: Vorschlagskatalog, Siebter Bericht der KU-Delegation).
- SOU 1999: 121. Avkorporativisering oeh Lobbyism. (Entkorporatisierung und Lobbyismus).
- SOU 2004: 23. Utredningen om översyn av verksförordningen: Från verksförordning till myndighetsförordning. (Kommission zur Überprüfung der Werksverordnung: Von der Werksverordnung zur Behördenverordnung).
- Statistisches Bundesamt (2006): Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten, Version 1. (August 2006).

약 어 표

AA	Auswärtiges Amt
AsS	Auswirkungen auf das Staatsbudget
Abb.	Abbildung
Art.	Artikel
AuPZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
BBG	Bundesbeamtenengesetz
BbesG	Bundesbesoldungsgesetz
Begr.	Begründung zum Vertrag (bei Vertragsgesetzen)
Bet.	Betänke (Gutachten, Stellungnahme)
BGBI	Bundesgesetzblatt
BK	Bürokratiekosten
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMBI	Bundesministeriablatt
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMGS	Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung

약 어 표

BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
C	Centerpartiet (Zentrumspartei)
DEBR	Directors and Experts of Better Regulation
Dir.	Direktiv (Direktive der schwedischen Regierung)
dms	der moderne Staat - Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
Ds.	Departementsserien(Veröffentlichungsreihe der Kanzlei der Ministerien)
DS	Denkschrift
EG	Europäische Gemeinschaft
ENBR	European Network for Better Regulation
ESV	Ekonomistyrningsverket (Nationale Schwedische Behörde für Finanzmanagement)
EU	Europäische Union
EVIA	Evaluating Integrated Impact Assessments
E-VSF	Elektronische Borschriftensammlung Bundesfinanzverwaltung
FFU	Forschungsstelle Umweltpolitik der Freien Universität Berlin
FDP	Freie Demokratische Partei
Fp	Folkpartiet Liberalerne (Liverale Partei)
FUD	Företagens Uppgiftslämnardelegation
GESTA	Datenbank zum Stand der Gesetzgebung des Bundes
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GFE	Gesellschaft zur Förderung der Entbürokratisierung
GG	Grundgesetz

GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GGO II	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Besonderer Teil
GOBReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
H	Hypothese
HoV	Haushaltsauswirkungen ohne Vollzugsaufwand
Hrsg.	Herausgeber
id.	Identisch
IDV	Individualism Index
IP	Informationspflichten
INSM	Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft
ISA	Integrated Sustainability Assessment
ITPS	Institut för tillväztpolitiska studier (Institut für wachstumspolitische Studien)
Kap.	Kapitel
KGSt	Kommunale Gemeinschaftsstelle
KU	Kleine Unternehmen
LP	Legislaturperiode
M	Moderata samlingspartiet (Moderate Sammlungspartei)
MAS	Masculinity Index
MATISSE	Methods and Tools for Integrated Sustainability Assessment
MISTRAL	Meetinstrument Administratieve Lasten
MPIfG	Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung in Köln
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NKRG	Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates
NoE	Network of Excellence
NPM	New Public Management
NUTEK	Verket för Näringslivsutveckling (Schwedisches Amt für Wirtschaftsentwicklung)

약 어 표

NNR	Näringslivets Regelnämnd (Verband der schwedischen Wirtschaft für bessere Regulierung)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
o.D.	ohne Datumsangabe
PDI	Power Distance Index
Prop.	Proposition
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RF	Regeringsformen (Gesetz über die Regierungsform)
RIA	Regulatory Impact Assessment
RR	Riksdagens Revisorer (Revisoren des Reichstags)
RRV/RiR	Riksrevisionsverket/Riksrevisionen (Schwedischer Rechnungshof)
RSV	Riksskatteverket (Zentralamt für Finanzwesen)
s.a.	siehe auch
SAF	Svenska Arbetsgivar Föreningen (Schwedischer Arbeitgeberverband)
SAP	Socialdemokraterna (Sozialdemokratische Partei)
SB	Statsrådsberedningen (Kanzlei des Ministerpräsidenten)
SCB	Statistiska Centralbyrån (Statistisches Zentralamt)
SCM	Standard Cost Model
SEAMLESS	System for Environmental and Agricultural Modelling; Linking European Science and Society
SFS	Svensk författningssamling (Schwedische Gesetzessammlung)
SKM	Standardkosten-Modell
Skr.	Skrivelse (Schreiben)
SOU	Statens Offentliga Utredningar (Öffentliche Untersuchungskommissionen des Staates)
SME	Small and Medium Sized Enterprises
SWE	Schweden
TEP	The Evaluation Partnership

UAI	Uncertainty Avoidance Index
VV	Verwaltungsvorschriften
VwVR	Richtlinie der Bundesregierung zur Gestaltung, Ordnung und Überprüfung von Verwaltungsvorschriften des Bundes
WP	Wahlperiode
WZB	Wissenschaftszentrum Berlin
ZfG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen