

독일 입법평가제도의 최근 동향과 전망

원 소 연



독일 입법평가제도의 최근 동향과 전망

연구자: 원 소 연 (한국행정연구원 부연구위원)



CONTENTS

Issue Paper

I. 머리말 04

II. 입법평가의 주요내용과 발전과정 06

1. 입법평가의 도입배경 06

2. 초기 입법평가 주요내용 08

3. 입법평가의 발전 12

III. 입법평가의 성과 23

1. 입법평가제도의 추진성과 23

2. 행정부담 감축 성과 24

3. 이행비용 감축 성과 27

IV. 독일의 최근 규제개혁 동향과 입법평가 30

1. 입법평가 도입이후 규제개혁 동향 30

2. 규제개혁을 위한 기타 제도와 입법평가 34

V. 정책적 시사점 40

참고문헌 43



I. 머리말



- 박근혜 정부는 규제를 암 덩어리에 비유하는 등 규제의 부정적인 측면을 강조하면서 출범 초기부터 강도 높은 규제개혁을 추진함. 이러한 규제개혁을 추진하는 대표적인 제도로서 규제영향분석제도와 규제비용총량제가 있음
- 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)은 1998년 행정규제기본법을 제정하면서 도입된 제도로서, 동법 제2조에서 “규제로 인하여 국민의 일상 생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것”으로 정의하고 있음. 규제영향분석서 작성지침에서는 이러한 규제영향분석제도의 목적으로 규제품질제고, 불합리한 규제의 신설·강화 방지 그리고 규제담당자의 행정책임성을 제고하는 것이라고 규정함¹⁾
- 반면 규제비용총량제는 영국의 ‘One-in, One-out(OIOO)’를 근간으로 하여 우리실정에 맞게 수정·보완한 제도로서 2014년 도입하여 현재 시범운영중임. 규제비용총량제의 주요내용은 규제의 신설·강화로 인해 순비용이 발생할 경우 이에 상응하는 기존 규제의 폐지·완화를 유도함으로써 결과적으로 규제비용총량을 감축하기 위해 고안된 제도임
- 한편 규제부담을 완화하고 규제품질을 제고하기 위한 규제영향분석제도는 우리나라뿐만 아니라 미국, 영국, 호주, 프랑스 등 다수의 국가들이 규제개혁을 위한 제도로서 도입하여 운영하고 있으나, 독일의 경우 규제영향분석과 유사하지만 자국 실정에 맞게 고안된 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung)를 독자적으로 개발하여 운영하고 있음. 입법평가제도는 법

1) 규제개혁위원회, 규제영향분석서 작성지침, 2008, 6-7면.

물의 효과분석을 통해 규제부담 완화 및 규제품질 제고를 목적으로 하며 2000년 연방정부내의 행정규칙에 규정함으로써 법적인 제도화가 이루어진 이래 현재까지 약 15년간 운영되고 있음

- 입법평가제도의 경우 연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)에 처음 규정하던 당시에는 국가재정에 미치는 영향과 중소기업 및 소비자에 대한 영향 등 경제에 대한 포괄적인 영향분석을 포함하면서도 이러한 영향을 어떻게 분석할 것인지에 대한 구체적인 방법과 범위를 제시하지 않아 규제부담 완화효과는 미흡한 것으로 평가되었음. 그러나 이후 표준비용모델의 도입을 계기로 행정부담의 객관적 측정이 가능하게 되고, 이후 법령을 준수하는데 수반되는 직접비용인 이행비용의 규모를 측정하여 제시하도록 규정함에 따라 규제부담 감소에 중요한 역할을 수행하게 됨
- 이러한 입법평가제도의 변화와 발전은 독일 행정개혁의 동향과 직접적인 관련이 있는데, 독일 행정개혁의 주요내용을 살펴보면 1970년대 법령 간소화작업으로 시작되어 최근 10년간 규제부담 완화를 중심으로 변화하고 있음
- 이에 본 연구는 최근 독일 행정개혁의 방향에 맞추어 규제부담 완화를 위한 각종 조치들을 신설·강화하고 있는 입법평가제도의 환경변화와 발전과정을 분석하고자 함. 또한 규제부담 완화를 위해 새롭게 도입되어 시행되고 있는 기타 조치 및 제도와 입법평가제도와의 관계를 분석함으로써 궁극적으로 독일 입법평가의 미래를 예측해보고 우리나라에 주는 정책적 시사점을 도출하는 것을 목적으로 함

II. 입법평가의 주요내용과 발전과정



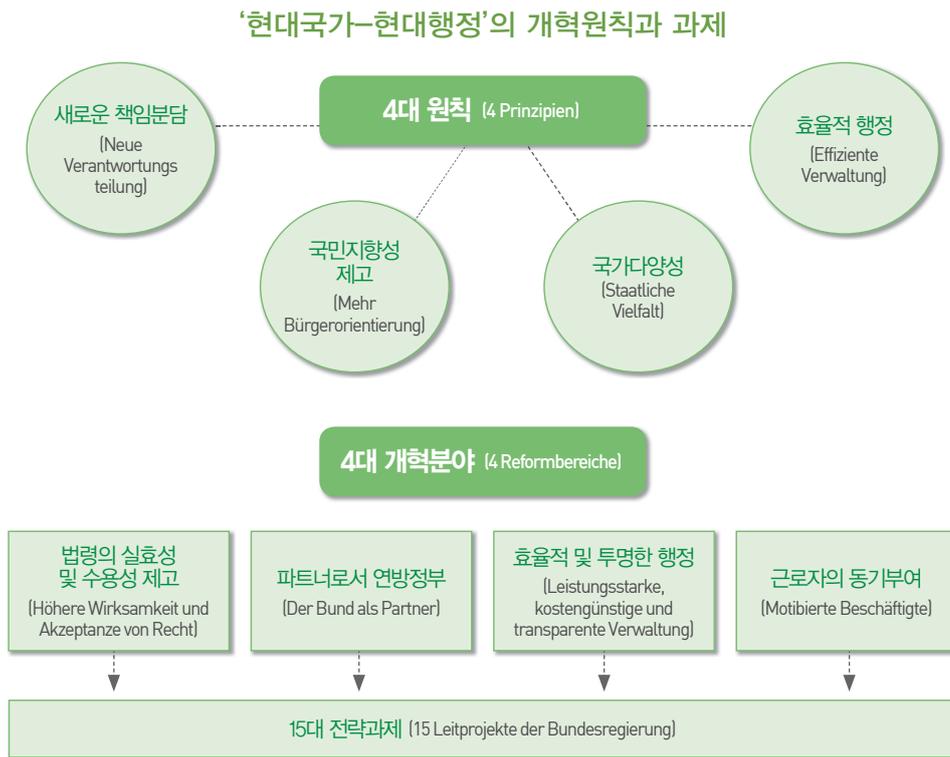
1. 입법평가의 도입배경

- 입법평가제도는 우리나라와 미국의 규제영향분석제도, 영국의 영향평가제도와 유사한 제도로서 연방정부의 행정개혁 프로그램의 일환으로 도입된 제도임
- 독일은 실질적 법치주의를 실현하고 있는 대표적인 국가이지만 동시에 국가행정의 수행을 위한 법령이 지속적으로 증가하여 1970년대에는 급기야 집행불능의 상태에 도달하게 되자, 이러한 상황을 해결하고 동시에 법령의 품질개선을 목적으로 연방과 주의 법령간소화 작업을 시작하였음. 행정의 효율성·능률성을 극대화하고 행정을 간소화하기 위한 다양한 작업이 시행되면서, 그 일환으로 법령 간소화작업, 규제품질 제고 등을 주요 내용으로 하는 규제개혁이 실시됨
- 1990년대 독일 행정개혁의 목표는 “효율적 국가(Schlanker Staat)”였는데, 이러한 연방행정의 효율성 제고를 위하여 독립위원회(Sachverständigenrat Schlanker Staat)를 설치하고 국가사무 축소, 민영화, 행정규칙 감축, 법령간소화 및 품질개선 등 15개 분야의 행정개혁방안을²⁾ 제시하였음
- 1999년 12월1일 연방내각은 사회환경의 변화와 이에 따른 국가와 행정의 역할변화를 인식하고 이에 대응하고자 ‘현대국가-현대행정(moderner Staat-moderne Verwaltung)’이라는 행정개혁 프로그램의 도입을 결정하였음³⁾

2) 행정개혁의 내용은 입법작업에 관한 심사목록표, EU관련입법개혁, 행정현대화, 국가사무의 감축 등

3) Die Bundesregierung, Moderner Staat- moderne Verwaltung, 1999.

- ‘현대국가-현대행정’ 프로그램은 4대 원칙과 4대 개혁분야 그리고 15개의 전략과제를 제시하였는데, 4대 원칙으로서 새로운 책임분담(Neue Verantwortunsteilung), 국민지향성 제고(Mehr Bürgerorientierung), 국가다양성(Staatliche Vielfalt), 효율적 행정(Effiziente Verwaltung)을 제시하였고, 4대 개혁분야로서 법령의 실효성 및 수용성 제고(Höhere Wirksamkeit und Akzeptanz von Recht), 파트너로서 연방정부(Der Bund als Partner), 효율적 및 투명한 행정(Leistungsstarke, kostengünstige und transparente Verwaltung), 근로자의 동기부여(Motibrierte Beschäftigte) 등을 제시함
- 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung)는 4대 개혁분야중에서 ‘법령의 실효성 및 수용성 제고’를 위한 첫 번째 전략과제로 선정함⁴⁾



출처: Die Bundesregierung, Moderner Staat- moderne Verwaltung, 1999, S.5.

4) Die Bundesregierung, S.5.

- 이후 ‘현대행정-현대국가’ 프로그램의 일환으로 도입된 입법평가제도의 실행을 위해 연방내무부는 가이드라인작성을 위한 프로젝트를 실행하고, 2000년 7월 ‘입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)’를 발간함
- 더불어 2000년 7월 26일 연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)을 전면개정하고, 제44조에 법률의 결과(Gesetzesfolgen)에 대한 분석을 명시함으로써 입법평가의 법적 제도화가 완성되었음

2. 초기 입법평가 주요내용

▶ 연방각부공통직무규칙(2000) 제44조

- 2000년에 개정된 연방각부공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO) 제44조 제1항에서는 법률의 효과분석의 내용을 새롭게 규정하였는데, 국가 및 지방자치단체의 재정에 미치는 영향과 경제에 미치는 영향, 물가수준이 소비자에게 미치는 영향 등 법률안의 효과에 대하여 포괄적으로 분석할 것을 규정하고 있음

법률의 결과란 법률의 본질적 영향으로 이해되어야 한다. 이는 의도된 효과와 의도되지 아니한 부차적인 효과를 포함한다. 예견된 법률의 효과에 대한 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부처와 협의한 후 행하여야 하며, 국가재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 하여야 한다. 연방내무부는 법률효과에 대한 조사를 권고할 수 있다.(GGO §44 abs.1)

- 동조 제2항에서는 해당 법령을 집행함으로써 연방재정에 미치는 영향을 분석할 것을 규정하고 있으며, 연방재정에 대한 영향분석을 실시할 때에는 다년도 재정계획을 충분히 고려하여 분석하여야 함. 이 밖에 제3항에서는 주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도로 수행할 것을 규정함

공공 예산(재정)의 세입 및 세출(총계)에 대한 영향은 예견되는 집행에 수반하는 영향을 포함하여 설명되어야 한다. 이를 위하여 연방재무부는 연방내무부와 협의한 후 총괄적인 준칙을 작성할 수 있다. 연방예산에 속하는 세입 및 세출은 연방의 그 시기가 해당하는 다년도 재

정계획의 기간에 응하여 구분되어야 한다. 이 경우 다년도 재정계획에 있어서 세출초과 또는 세입부족에 대해 고려하고 있는지 여부 및 어느 정도나 고려하고 있는지, 그리고 가능한 조정방안을 기재하여야 한다. 경우에 따라서 이러한 금액은 연방재정부와의 협의를 통해 산출하여야 하며, 부득이한 경우엔 추정치를 계산한다. 재정상의 영향이 예견되지 아니하는 경우에는 제안이유에 이를 기재하여야 한다. (GGO §44 abs.2)

주 및 지방자치단체의 재정에 대한 영향은 별도 기재하여야 한다. 법률안의 주무연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치단체의 중앙연합에 대하여 세출과 관련한 적절한 신고를 시간적 여유를 충분히 두고요구하여야 한다. (GGO §44 abs.3)

- 국가재정에 미치는 영향 외에 동조 제4항에서는 경제에 미치는 영향도 분석할 것을 규정하고 있는데, 특히 중소기업에 미치는 영향과 가격 및 소비자에 미치는 영향을 분석하여야 함
연방경제기술부와 협의후 다음 각호의 사항을 설명하여야 한다.

1. 제적 비용, 특히 중소기업에게 발생하는 비용
2. 물가수준 및 소비자에게 미치는 영향

이를 위하여 법률안의 전문분야를 소관하는 연방행정부처는 참여한 전문가집단과 단체, 특히 중소기업의 경제단체와 소비자의 의견을 구한다. 연방경제기술부와 연방식품·농업·소비자보호부는 조기에 관여하여야 한다. (GGO §44 abs.4)⁵⁾

- 입법평가의 제도화시점을 연방각부공통직무규칙을 개정하면서 제44조에 법률의 효과분석과 관련된 내용을 포함시킨 2000년으로 보고 있으나, 당시 연방각부공통직무규칙에 규정된 법률의 효과분석이 과거에 단 한번도 규율하지 않았던 새로운 내용을 도입한 것으로 볼 수 없음
- 국가재정에 미치는 영향을 분석하여야 한다는 내용은 이미 1976년 GGO에서부터 규율하고 있었음. 이 밖에 법령제정시 법령으로 인한 비용과 효과의 관계를 고려하여야 한다는 내용과 법령제정시에 기업, 국민 등의 경제주체에게 미치는 비용을 검토하도록 하는 내용 등도 이미 1980년대 중반에 이루어졌다고 볼 수 있음

5) Gemeinsames Geschäftsordnung der Bundesministerien(GGO), 2000.

- 1984년 연방내각이 발간한 「법령안을 위한 심사목록(Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes)」에서는 입법 과정에서 국가재정에 대한 영향, 가격과 소비자 및 환경에 대한 영향을 분석하기 위한 절차의 제도화를 기술하고 있음⁶⁾
- 결과적으로 2000년 이전까지 이루어졌던 법률의 효과분석에 대한 연방정부의 지속적인 노력, 특히 법령안 심사목록(Blaue Prüffragen)에 포함되었던 내용을 2000년 연방각부공통직무규칙에 직접적으로 규정하면서 입법평가의 법적 제도화를 완성하게 된 것임
- 물론 2000년 입법평가제도를 도입하면서 법령안 심사목록의 규정을 그대로 옮겨온 것은 아니었음. 법령안 심사목록은 다양한 효과분석을 규정하고는 있었으나 구체적인 방법과 기준을 제시하지 못하고 있었기 때문에 실질적인 법률의 효과분석에 직접 적용하기는 어려웠던 문제가 있었음. 반면 2000년 연방각부공통직무규칙에서는 기존의 법령안 심사목록에 포함되어 있었던 법률의 효과분석의 내용을 근거로 하여 법률안의 효과에 대한 포괄적인 분석을 규정함으로써 실질적으로 입법평가의 내용을 확대하였다는 의의를 지님⁷⁾
- 법령안 심사목록에 비해 한층 구체적이고 포괄적인 효과분석을 규정하고 있긴 하지만, 그럼에도 초기 입법평가의 경우 법률안으로부터 발생하는 비용분석의 범위와 내용 등의 구체성은 여전히 미흡한 편이었음. 이러한 입법평가의 내용은 2006년 표준비용모델의 도입과 국가규범통제위원회의 설치를 계기로 법령에 수반되는 행정부담의 규모를 측정할 것을 규정하면서 보다 구체화되었음
- 2006년 도입된 표준비용모델은 이후 2010년 행정부담을 포함하여 법령을 준수하기 위하여 발생하는 모든 직접비용을 의미하는 이행비용으로 확대되었으며, 이러한 행정부담과 이행비용은 현재까지 입법평가를 통한 비용분석의 핵심 내용을 이루고 있음

6) Bundesministerium der Justiz(Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 2.Aufl., Bundesanzeiger 1999.

7) Sylvia Veit, Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Erfahrungen aus Deutschland und Schweden, in: Bewerten und Bewertet-Werden, Ziekow(Hrsg.), 2014, S.37-120, hier S.43-44; 박영도·홍여표, 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구, 2012, 한국법제연구원, 17면.

▶ 입법평가지침서

- 2000년 연방내무부에서 발간한 입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)⁸⁾에서는 입법평가를 세 단계로 구분하여 사전적 입법평가, 병행적 입법평가, 사후적 입법평가로 제시하였음
- 사전적 입법평가(Prospektive GFA)는 법령대안(Regelungsalternative)의 결과를 분석하는 과정으로서 대안의 필요성 분석과 가능한 대안의 효과를 예측하고 각 대안의 결과들을 비교 분석하는 과정⁹⁾
- 병행적 입법평가(Begleitende GFA)는 법령초안에 대한 심사과정으로서 해당 법령안의 실행 가능성과 비용편익 분석 등을 실시함으로써 부수적 효과를 최소화하고 법령안을 최적화 하는 과정¹⁰⁾
- 사후적 입법평가(Retrospektive GFA)는 시행중인 법령에 대한 결과를 조사하는 과정으로서 법령안의 목표달성여부와 기타 예측하였던 법령안의 효과등을 조사하고 개정필요성 및 범위 등을 분석하는 과정¹¹⁾
- 이처럼 제도화 초기의 입법평가제도는 입법단계별로 구분하여 수행하도록 설계되어 있었음. 그러나 법령대안을 고려하는 과정과 법령초안을 마련하는 과정을 명확히 구분하기 어렵고, 더욱이 사전적 평가와 병행적 평가의 내용, 특히 법령대안의 효과 예측과 법령안의 비용효과 분석 등은 분석방법과 분석내용면에서 유사한 점이 많아 실질적으로 단계를 구분하여 진행하기 어려움

8) 입법평가지침서는 '입법평가 입문(Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung)의 내용을 입법평가 적용을 위한 실무와 관련된 내용만을 간추려서 작성한 일종의 실행계획지침이다.

9) Carl Böhret/Götz Konzendorf, Moderner Staat-Moderne Verwaltung, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Das Bundesministerium des Innern und das Innenministerium Baden-Württemberg, 2000, S.9-13.

10) Carl Böhret/Götz Konzendorf, 2000, S.14-17.

11) Carl Böhret/Götz Konzendorf, 2000, S.19-23.

- 이에 추후 실행과정에서 사전적 입법평가와 병행적 입법평가는 통합되었으며, 일반적으로 법령안에 대한 입법평가로서 사전적 평가단계와 시행중인 법령에 대한 결과조사를 주요 내용으로 하는 입법평가로서 사후적 평가단계로 구분함

3. 입법평가의 발전

1) 표준비용모델

▶ 표준비용모델의 도입배경

- 입법평가제도를 도입한 이후에도 독일정부는 지속적으로 행정부담 완화를 위한 행정개혁을 실행하였으며, 2003년에는 행정부담완화를 위한 마스터플랜을 마련하고 기업의 경제활동을 위축시키는 과도한 행정규제 완화와 복잡한 행정절차의 간소화를 추진하였음
- 이 밖에 행정부담완화를 위한 실무팀을 각 연방부처별로 설치하고, 각 연방부처의 실무팀을 중심으로 지속적으로 행정부담완화를 위한 프로그램 개발하고 운영하는 등 행정부담완화를 위한 지속적인 노력을 경주하였음
- 행정부담완화를 위한 연방정부의 지속적인 노력에도 불구하고 실질적인 성과는 미흡한 것으로 나타났는데, 이러한 이유로서 법률에 근거한 개별적 조치만으로 중소기업 등의 재정적 부담을 완화하는 방안은 한계가 있다는 판단하에 보다 구체적인 행정부담완화를 위한 프로그램이 필요하다는 논의가 시작됨¹²⁾
- 즉, 독일의 행정부담을 정확히 파악하고, 새로운 법령으로 인해 발생할 행정부담에 대한 예측이 필요하다는 점을 인식하여, 2005년 ‘연정합의(Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD)’에서 표준비용모델을 도입하기로 결정함
- 표준비용모델은 행정부담을 측정하기 위하여 네덜란드에서 고안된 산식임. 네덜란드에서는 이미 1970년대에 기업의 행정적 부담감축에 대한 논의가 시작되면서 이와 관련한 다양한 위원회 등이 설치되었으나 큰 실효성을 거두지 못하였음. 이후 경제계의 행정부담을 조사하기 위한 정확하고 실용적인 측정절차를 개발해야 한다는 생각에 근거하여 1990년대에 표준비용

12) 2007년 2월 28일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 28. Februar 2007

모델이 개발되었는데, 표준비용모델은 탈정치화하여 내용적으로 정치적 목표와 법규정의 효과성 등은 배제한 채 절차형성의 효율성만을 고려하여 고안된 방식임

- 표준비용모델을 적용하여 법령의 정보제공의무로부터 발생하는 네덜란드의 행정부담을 직접 측정한 결과 160억 유로에 이르는 것으로 나타났는데, 이는 네덜란드 국내총생산액의 3.6%에 달하는 규모임. 이후 네덜란드는 행정부담의 25%를 절감하는 등 표준비용모델을 실무에 적용함으로써 큰 성과를 나타냄¹³⁾
- 네덜란드의 경험을 바탕으로 덴마크와 영국, 프랑스, 벨기에, 오스트리아 등이 표준비용모델을 도입하였고, 2007년 독일도 국가규범통제위원회에서 행정부담 측정을 시작하였음. 이후 표준비용모델은 다수의 유럽연합 국가들을 중심으로 확대되었으며, 현재 유럽의 22개 국가¹⁴⁾에서 표준비용모델을 도입하여 적용하고 있음

▶ 표준비용모델 개요

- 표준비용모델은 주로 정보제공의무, 즉 신고·보고·자료제출 등의 의무로부터 국민, 기업, 행정에 발생하는 비용인 행정부담을 측정하기 위한 표준화된 산식을 의미함
- 이러한 행정부담에는 규제의 내용을 준수하기 위해 발생하는 비용은 제외되는데, 예컨대 차에 매연필터를 장착하는 규제의 경우 이러한 규제를 준수하기 위해 발생하는 비용, 즉 매연필터 구입비 및 장착비 등은 행정부담측정에 포함되지 않음. 즉, 행정부담은 순수하게 법령에서 규정하고 있는 정보제공의무로부터 발생하는 규제부담만을 의미함
- 행정부담 측정을 위한 표준비용모델에서 제시하는 비용변수는 시간단위당 비용, 소요시간, 제출빈도, 피규제자의 규모 등이며, 정보제공의무 이행시 발생하는 행정부담 측정을 위해서는 행정부담을 발생시키는 법령사무에 해당하는 각각의 비용변수를 조사하여 비용을 산출하여야 함

13) 독일 연방수상실 홈페이지 <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Reformprojekte/buerokratieabbau-2007-01-12-von-den-erfahrungen-anderer-laender-lernen.html> (2015년 12월 20일 검색)

14) 유럽에서 표준비용모델을 도입하여 운영하고 있는 국가는 벨기에, 덴마크, 독일, 에스토니아, 핀란드, 프랑스, 영국, 이탈리아, 아일랜드, 라트비아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 오스트리아, 폴란드, 포르투갈, 슬로베니아, 스페인, 스웨덴, 체코, 헝가리, 키프로스 등임. 독일 연방수상실 홈페이지, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Reformprojekte/buerokratieabbau-2007-01-12-von-den-erfahrungen-anderer-laender-lernen.html>(2015년 12월 20일 검색)

- 비용변수에는 시간단위당 비용으로서 내부임금과 외부적 비용, 의무이행에 소요되는 시간, 의무이행 빈도, 피규제자의 규모 등이 포함됨
- 시간단위당 비용이란 기업이 정보제공의무를 이행하기 위하여 지급하는 시간당 비용으로서 내부 임금과 외부적 비용으로 구성됨. 내부임금은 기업이 정보제공의무를 이행하는 직원에게 지급하는 시간단위당 인건비를 의미하며, 외부적 비용은 정보제공의무를 이행하기 위하여 외부적 서비스를 이용해야 하는 경우 발생하는 비용으로서, 예컨대 세무사, 변호사, 공증인 등의 도움을 받아야 하는 경우로서 외부전문가에게 지불된 비용을 의미함
- 시간변수는 정보제공의무를 이행하기 위해 소요된 시간으로서, 대표적으로 신청서를 작성하는데 소요되는 시간 등을 의미함. 빈도는 연간 이행하여야 하는 정보제공의무의 횟수를 의미하는데, 예컨대 소득세법에서 모든 기업은 1년에 2회 소득신고를 하여야 한다고 규정하고 있다면 빈도는 2가 됨
- 피규제자의 규모는 해당 정보제공의무를 이행하여야 하는 기업, 국민, 규제당국의 수를 의미함. 예컨대 모든 기업은 종합소득신고를 해야한다는 규정으로부터 발생하는 정보제공의무는 독일 내의 모든 기업이 대상이 되며, 독일에 300만개의 기업이 있다면 대상그룹의 규모는 300만개가 됨¹⁵⁾
- 이상의 비용변수를 활용하여 정보제공의무 이행을 위한 행정부담 산정방식은 다음과 같음

$$\bullet \text{ 행정비용} = \{(\text{A라는 정보제공의무 수행을 위한 내부임금 및 외부적비용}) \times (\text{해당 정보제공의무 이행을 위해 소요되는 시간})\} \times \{(\text{해당 정보제공의무 대상규모의 수}) \times (\text{빈도})\}$$

- 독일은 표준비용모델 도입이후 법령에 기인하는 행정부담의 규모를 측정하기 위하여 2006년부터 3년간 행정부담측정을 위한 전수조사를 실시하였는데, 독일의 법령으로부터 발생하

15) 표준비용모델에 근거하여 행정부담을 측정하는 방법에 대해서는 Statistisches Bundesamt, Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten – Einführung des Standardkosten-Modells auf der Bundesebene, Version 1, 2006; 박영도, 독일의 표준비용모델 지침서-행정비용의 사전적 추산을 위한 지침서(제2차 개정판) 및 간소화된 표준비용모델 지침서, 한국법제연구원, 2010 참고

는 행정부담은 225억유로(22.5 Mrd. Euro) 규모이며 유럽연합의 규범에 기인한 행정부담과 조약 및 국제협정의 이행을 위해 필요한 규범에 기인하는 행정부담의 규모도 약 251억 유로(25.1 Mrd. Euro) 규모에 달하는 것으로 조사됨¹⁶⁾

- 이러한 조사결과를 바탕으로 독일의 법령에 기인하는 행정부담의 약 25%는 절감이 가능한 것으로 분석되어 2011년까지 독일 법령에 기인하는 행정부담의 25% 감축계획을 발표하고 행정부담 감축을 실행함

▶ 행정비용 감독기구로서 국가규범통제위원회 설치

- 표준비용모델을 통한 행정부담 측정결과에 대한 감독기관으로서 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat) 설치하고, 위원회에게 연방 각 부처에서 작성한 행정부담 측정결과에 대한 심사권한을 부여함¹⁷⁾
- 국가규범통제위원회는 법률안이 완성되기 이전에 각 부처에서 작성한 법률안에 의해 발생가능한 행정비용 결과를 평가하고, 부처에서 작성한 행정비용의 내용에 추가하여 비용절감을 위한 기타 의견이 있거나 혹은 부처의 행정비용결과에 동의하지 않을 경우 의견서를 제출할 수 있음¹⁸⁾
- 그러나 국가규범통제위원회는 일종의 자문기구로서 위원회의 의견은 대외적인 효력을 발생시키는 결정권을 지니지는 못함. 즉 위원회는 연방행정부내의 입법과정에 참여하여 행정비용 절감을 위한 법률안의 내용에 대한 권고를 하고 있지만, 연방행정부가 이러한 권고를 받아들이지 않는다 해도 위원회의 의견을 관철시킬 수 있는 별도의 장치는 없다는 한계를 지님¹⁹⁾

16) 유럽연합이나 국제협정을 이행하기 위한 행정부담은 독일내에서 임의로 조정하기 어려운 경우가 많아 이러한 부담중에서 감축이 가능한 비용은 대략 2%에 불과한 것으로 분석됨, Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates, 2008, S.17-24.

17) Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates §2.

18) Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR: Erwartungen erfüllen, 2009, S. 15-16

19) 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 78-80면.

- 이러한 위원회 역할의 한계점을 보완하는 장치가 바로 연방의회 및 연방참의원과의 협력절차라고 할 수 있음. 국가규범통제위원회는 연방행정부에 의해서 작성되는 법률안에 대한 사전검토 뿐만 아니라 연방의회(Bundestag)내의 상임위원회 회의에도 지속적으로 참여하며 연방참의원(Bundesrat)과도 긴밀한 협력관계를 유지하고 있음
- 즉, 국가규범통제위원회는 「연방각부공통직무규칙」에 따라 연방행정부에 의해 작성되는 법률안에 대해 사전검토를 함으로써 행정부담의 감축을 위해 중요한 역할을 수행함과 동시에 연방의회 및 연방참의원에 의한 입법과정에 참여하여 행정부담의 측정결과에 대한 타당하고 합리적인 산정방식과 결과에 대하여 설명을 함으로써 연방의회내의 입법과정에서 위원회의 의견 반영률을 제고하고 있음

▶ 표준비용모델 도입의 의의

- 입법평가는 입법의 최적화를 위하여 입법과정에서 평가를 수행함으로써 규제감축, 자원절약, 수용성 손실의 예방 등을 목적으로 하며, 이러한 목적달성을 위해 규율의 필요성, 최적의 대안입법 탐색, 대안의 비용편익분석 등을 수행하도록 규정함
- 초기 입법평가의 주요 내용은 우리나라 규제영향분석의 내용과 대동소이하며, 규제의 양적완화를 위한 기법인 비용편익분석은 미국, 영국 등 이미 다른 국가에서 적용하고 있는 기법으로서 입법평가제도만이 갖고 있는 독자적인 방법론은 아님. 더욱이 대안의 비용편익분석은 계량화할 수 있는 비용과 편익이 제한적이라는 점과 일반적으로 규제편익을 계량화하기 어려워 실질적인 규제의 양적완화 달성에는 큰 기여를 하지 못한다는 한계가 있음
- 실제로 ‘현대국가-현대행정’프로그램의 일환으로 입법평가 제도를 도입한 이후에도 독일의 규제부담은 줄어들지 않았음. 이에 객관적인 규제부담 측정에 대한 필요성이 제기되어 표준비용모델의 도입이 이루어짐
- 표준비용모델의 도입으로 독일은 행정부담 감축을 중심으로 규제의 양적완화 목표를 설정하고 달성할 수 있었으며, 표준비용모델은 입법평가제도를 통해 달성하고자 하는 규제의 양적완화를 실현하는 매우 중요한 기법으로서 의의가 있음²⁰⁾

20) 독일의 표준비용모델에서 제시하는 행정부담 측정방식은 2014년 규제비용총량제 도입결과와 함께 우리나라에서도

- 더불어 국가규범통제위원회는 입법평가서 작성시 반드시 측정하도록 규정되어 있는 행정부담규모에 대한 신뢰성과 타당성을 확보하기 위한 매우 중요한 기구로서 의의가 있음

2) 이행비용으로 확장

➤ 도입배경

- 표준비용모델이 규제의 양적완화에 큰 기여를 한 것은 사실이지만, 실제 법령에 기인한 규제비용에는 행정부담외에도 기타 다양한 직접비용²¹⁾이 발생한다는 점에서 표준비용모델을 통한 규제부담완화는 한계를 지니고 있음
- 더욱이 법령을 준수하기 위하여 발생하는 다양한 규제비용중에서 행정부담이 차지하는 비율이 그리 높지 않다는 점은 행정부담 감축만으로는 양적 규제완화의 효과가 높지 않을 것이라는 예측은 어렵지 않음
- 이에 2011년 국가규범통제위원회법을 개정하고, 동법 제1조 제3항에 국가규범통제위원회의 업무범위에 이행비용의 심사를 신설함. 2011년 6월에는 국가규범통제위원회와 연방통계청이 공동으로 「이행비용 측정을 위한 가이드라인(Zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung)」을 발간하였고, 동년 9월 GGO를 일부개정하여 제44조 제4항에 이행비용심사를 규정함으로써 입법평가의 주요 요소로서 이행비용 분석을 도입하였음

도입하였으며, 2016년 3월부터 각 부처에서는 규제영향분석서 작성시 표준비용모델을 활용한 행정부담측정이 가능한 비용측정기를 활용할 수 있음. 다만 독일은 행정부담 측정을 위한 투입인력, 투입시간 등의 실제 요소들을 전소조사하여 제시한 반면 우리나라는 측정산식만을 제시하고 이러한 요소들은 담당공무원이 직접 조사하여야 함

21) OECD에서는 법령에서 기인하는 비용(Regulatory costs)을 각각 규제순응비용(Compliance cost), 금융비용(financial cost), 간접비용(indirect cost), 기회비용(opportunity cost), 거시경제비용(macro economic cost) 등 5개의 카테고리로 구분함. 이 중에서 법령을 준수하기 위해서 발생하는 규제순응비용을 다시 행정부담(administrative burdens), 실질순응비용(substantive compliance cost), 정부비용(administration & enforcement cost) 등으로 구분함, OECD, OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, 2014, S.11.

▶ 이행비용의 개념

- 이행비용의 개념은 국가규범통제위원회법 제2조 제1항에서 규정하고 있는데, 연방법령을 준수함으로써 개인, 기업 및 행정 등 피규제자에게 직접적으로 발생하는 재정부담 및 시간부담을 의미함²²⁾
- 즉 이행비용은 규제집행을 위해 일반적으로 소요되는 직접비용을 의미하며, 경쟁력과 성장에 대한 효과나 투자결정에 대한 효과 등 간접비용은 포함되지 않으며, 조세형태의 지출도 이행비용에서는 제외됨.²³⁾ 한편 표준비용모델을 이용해 측정하는 행정부담은 이러한 이행비용의 일부로서 포함됨

▶ 이행비용의 이해

- 연방각부공통직무규칙과 국가규범통제위원회에서 규정하는 이행비용(Erfüllungsaufwand)의 범위와 내용은 OECD에서 규정하는 규제준수비용(Regulatory Compliance Cost)과 우리나라 규제영향분석 매뉴얼에서 제시하는 직접비용과의 비교분석을 통해 보다 명확히 설명될 수 있음

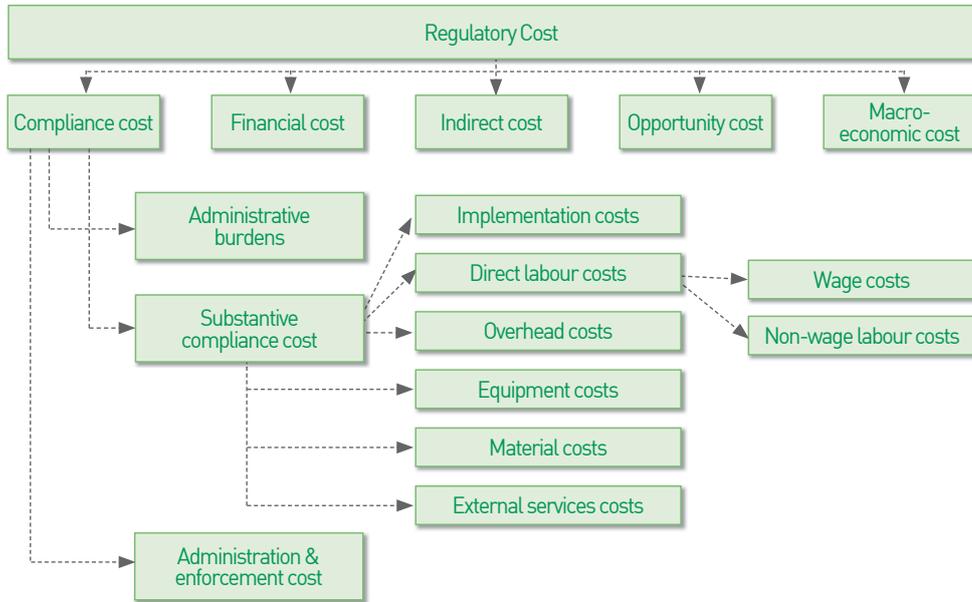
▶ OECD의 규제비용 분류

- OECD의 규제비용분류를 살펴보면, 규제비용(Regulatory Cost)을 규제순응비용(Compliance cost), 금융비용(financial cost), 간접비용(indirect cost), 기회비용(opportunity cost), 거시경제비용(macro economic cost) 등 5개의 카테고리로 구분함

22) Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates §2 Abs.1

23) Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR, 2010, S.45

OECD의 규제비용 분류



출처: OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, 2014, S.11

- 이 중에서 법령을 준수하기 위해서 발생하는 규제순응비용을 다시 행정부담(administrative burdens), 실질순응비용(substantive compliance cost), 정부비용(administration & enforcement cost) 등으로 구분함
- 실질순응비용에는 집행비용(Implementation costs), 직접노동비용(Direct labour costs), 간접경비(Overhead costs), 기자재비용(Equipment costs), 원재료비용(material costs), 외부서비스조달비용(External services costs)으로 구분되고, 직접노동비용에는 임금비용(Wage costs)와 기타인건비(Non-wage labour costs)가 포함됨²⁴⁾
- OECD의 규제비용분류에서 이행비용은 실질순응비용에 해당한다고 볼 수 있으며, 표준비용 모델을 통한 행정부담은 규제순응비용(Compliance cost)중에서 행정부담(administrative burdens)에 해당한다고 볼 수 있음

24) OECD, Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, 2014, S.11.

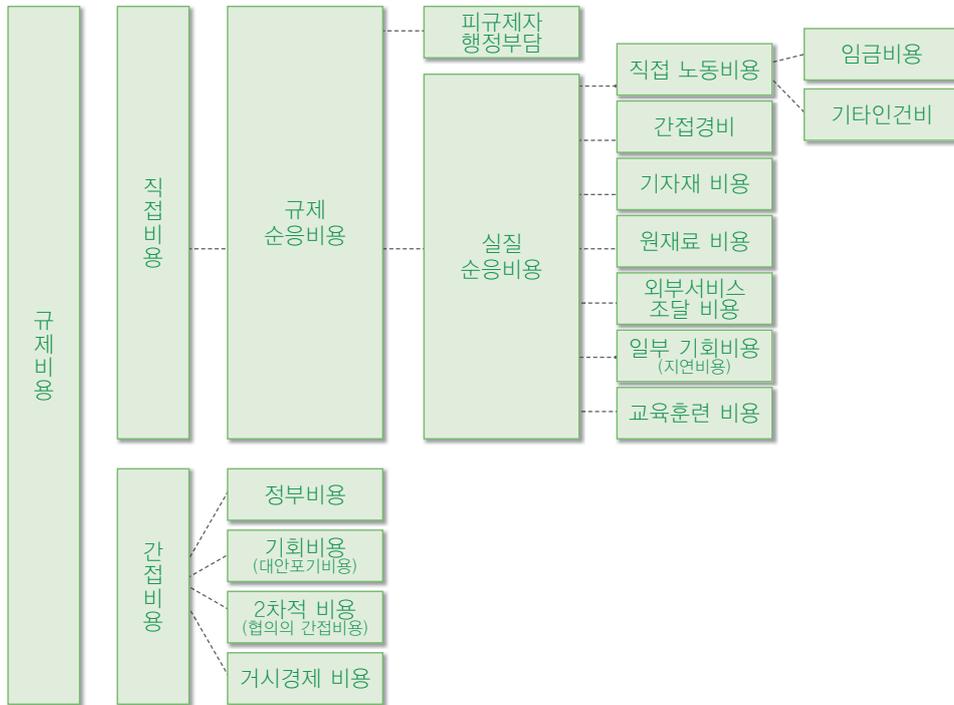
▶ 우리나라 규제비용 분류

- 우리나라는 2014년도부터 규제비용총량제 시범사업을 실시하면서 객관적인 검증이 가능한 규제비용의 분류를 시도함. 2015년에 국무조정실에서 발간한 규제비용총량제 매뉴얼에서는 규제비용을 먼저 직접비용과 간접비용으로 구분함
- 직접비용이란 규제가 신설·강화되는 경우 해당 규제의 시행에 따라 규제를 받는 자가 직접적으로 부담하게 되는 비용을 의미하는데, 예컨대 환경보호장치 구입비용 또는 운영유지비용 등이 포함됨
- 우리나라에서 분류하는 직접비용의 구체적인 내용을 살펴보면 행정부담, 직접노동비용, 원재료비용, 기자재비용, 외부서비스 조달비용, 지연비용, 교육훈련비용, 운영비용 등이 포함됨.²⁵⁾ 이러한 우리나라의 직접비용의 내용은 우리나라의 규제내용과 상황을 고려하여 약간의 차이가 있기는 하지만 OECD의 규제순응비용의 범위와 유사함
- 반면 간접비용이란 규제가 신설·강화되는 경우 피규제자에게 2차적 효과로 발생하는 비용 및 제3자에게 발생하는 비용을 의미하는데, 예컨대 소비자가격 상승으로 인한 소비자잉여 감소, 환경보호 장치를 구입하는데 투자되는 금액을 다른 곳에 투자하지 못함으로써 포기하는 최대 기대수익 등을 의미함. 이러한 간접비용은 이행비용의 범위에서 제외되는 경쟁력 및 성장에 대한 효과나 투자결정에 대한 효과 등을 포함하는 간접비용의 범위와 유사하다고 볼 수 있음
- 한편 독일 규범통제위원회 보고서에서는 조세형태의 지출은 이행비용의 범위에서 제외된다고 밝히고 있음
- 이와 관련하여 우리나라의 경우도 조세형태의 지출은 규제비용에서 제외하고 있음. 우리나라의 규제비용은 규제순응을 위해 발생하는 직접 및 간접비용을 총칭하는 비용으로서 규제의 범위에 포함되지 않는 법령은 원칙적으로 규제비용의 범위에서 제외된다고 볼 수 있는데, 행정규제기본법 제3조 제2항에서는 동법의 적용에서 제외되는 대표적인 사무로서 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항을 규정하고 있음²⁶⁾

25) 우리나라 규제비용의 분류에 대한 구체적인 내용은 규제개혁위원회, 2015 행정규제 업무기준 및 규제비용총량제 시범사업 매뉴얼, 2015, 8면 이하 참조

26) 행정규제기본법 제3조 제2항 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

우리나라 규제비용 분류



출처: 2015 행정규제 업무기준 및 규제비용총량제 시범사업 매뉴얼, 2015, 8면

- 우리나라에서는 법령에 기인하는 비용전체가 아닌 법령중에서 ‘행정규제’를 판단하고, 이러한 행정규제로 인한 비용을 측정하는 방식을 적용하고 있는 반면, 독일은 모든 법령으로부터 기인하는 비용을 측정하기 때문에 조세형태의 지출 등 규제비용으로 규정하기 어려운 비용을 이행비용의 범위에서 직접 제외하고 있다고 볼 수 있음

1. 국회·법원·헌법재판소·선거관리위원회 및 감사원이 행하는 사무
2. 형사·행형 및 보안처분에 관한 사무
3. 국가정보원법에 의한 정보·보안업무에 관한 사항
4. 병역법·통합방위법·향토예비군설치법·민방위기본법·비상대비자원관리법 및 재난 및 안전관리기본법의 규정에 의한 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항
5. 군사시설·군사기밀보호 및 방위사업에 관한 사항
6. 조세의 종목·세율·부과 및 징수에 관한 사항

▷ 이행비용의 범위

- 독일 이행비용의 범위와 내용에 대한 이해를 돕기위해 OECD의 규제비용분류와 우리나라의 규제비용분류와의 비교분석을 실시하였음. 이상에서 살펴보았듯이 독일의 이행비용은 우리나라의 직접비용 및 OECD의 실질순응비용과 그 범위가 유사하다고 볼 수 있음. 물론 독일의 경우 이행비용 측정을 위한 기법에서 조차 이행비용의 구체적인 내용과 범위를 명확하게 제시하고 있지는 않음
- 그러나 이행비용이 입법평가의 핵심요소로 포함되었으며, 각 부처에서는 법안작성단계에서 해당 법령으로부터 발생하는 이행비용을 객관적으로 측정하여 제시하여야 하고, 국가규범통제위원회는 이러한 비용분석을 검증하여야 하는 역할을 담당하고 있는 만큼 이행비용의 측정 기법에 대한 매뉴얼 외에 OECD나 우리나라와 같이 이행비용의 범위와 유형 등을 보다 명확히 제시할 필요가 있음

III. 입법평가의 성과



- 입법평가의 성과는 크게 양적성과와 질적 성과로 구분할 수 있는데, 양적 성과는 전체 법령 중에서 입법평가를 통해 법령의 효과분석을 실시하는 비율과 입법평가를 통해 가시적으로 나타나는 규제부담의 감소 규모 등을 통해 평가할 수 있음
- 반면 질적 성과란 입법평가 제도를 통한 법령의 품질개선 정도를 의미하는데, 이러한 질적 성과는 좋은 규제의 기준인 투명성, 책임성, 목표성, 일관성, 비례성 등 평가목적에 따른 별도의 평가지표를 통해 규제품질의 향상정도를 평가할 수 있음. 그러나 질적 성과평가는 정성적 평가방법을 활용하므로 평가결과에 대한 객관성을 보장하기 어렵다는 한계가 있음
- 질적 성과평가에 대한 근본적인 한계점 외에도 독일의 경우 연방정부차원에서 수행한 질적 성과평가결과가 없음. 이에 본 연구에서는 입법평가의 양적 성과를 중심으로 분석하고자 함

1. 입법평가제도의 추진성과

- 독일의 입법평가의 대상은 연방정부에서 발의하는 법률(Gesetz), 법규명령(Rechtsverordnung), 행정규칙(Satzung oder Verwaltungsvorschrift)등을 대상으로 하며, 의회 발의 법률안은 원칙적으로 입법평가의 대상이 아님. 또한 주정부의 법령 등은 각 주마다 선택적으로 입법평가 제도를 시행하고 있기 때문에 입법평가제도를 도입한 주의 경우 자체적으로 실시하고 있음. 이에 따라 2000년 입법평가가 도입된 이후 입법평가의 추진성과는 연방정부에서 발의하는 법령에 국한됨

- 입법평가제도가 잘 운영되고 있는가에 대한 평가는 무엇보다 매년 제출되는 입법평가서의 작성 건수의 변화추이를 통해 살펴볼 수 있으나, 현재 독일의 경우 제도운영에 대한 책임부처가 부재한 상황이어서 입법평가서의 제출건수 등 현황에 대한 체계적인 자료가 부족한 실정임.²⁷⁾ 연방내무부는 입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)와 입법평가를 위한 업무매뉴얼(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung) 등을 마련하는 등 입법평가제도의 추진과정에서 주요부처로서 역할을 수행하였으나, 입법평가제도의 성과향상 및 개선 등을 위한 책임까지 맡고 있는 것은 아님
- 이에 현재 입법평가제도가 도입된 후 약 15년의 시간이 흘렀으나 연방정부에서 시행하고 있는 입법평가의 추진현황을 파악할 수 있는 자료는 부재한 상황임
- 입법평가의 성과를 파악할 수 있는 자료로서 연방부처에서 제시하는 자료는 없지만 개별 학자들이 사례분석을 한 자료 등이 있음. 그러나 이러한 자료는 입법평가 전체를 대상으로 연구한 것이 아닌 입법평가의 일부 사례를 분석한 것으로서 전체적인 입법평가의 성과분석을 위한 자료로 활용하기 어렵다는 한계가 있음.²⁸⁾ 따라서 향후 입법평가의 효과성 향상과 제도 개선을 위하여 제도에 대한 성과평가 등이 보완되어야 할 필요가 있음

2. 행정부담 감축 성과

▶ 행정부담의 규모

- 독일 행정부담의 감소에 핵심적인 역할을 수행한 것은 2006년 표준비용모델을 도입하면서, 당시 독일 법령에 기인하는 행정부담의 규모를 측정할 것임. 전술하였듯이 2006년부터

27) 매년 입법평가서 제출건수 등에 대한 자료와 관련하여 연방의회에 제출되는 법률안의 경우 연방의회 홈페이지를 통해 검색이 가능하지만, 행정규칙 등에 대한 입법평가서의 제출 건수는 물론 내용확인조차 어려운 실정임. 이와 관련하여 독일 슈파이어대학교의 '입법평가연구(InGDFA)'의 담당연구원인 Axel Piesker도 입법평가제도는 각 부처에서 분산적으로 이루어지고 있어 전체 현황파악을 할 수 있는 자료가 없다는 점을 문제로 지적하였음(2015년 12월 20일 전화 인터뷰 내용).

28) 입법평가에 대한 사례분석을 실시한 대표적인 연구로서 Sylvia Veit의 연구가 있는데, Veit는 2009년 박사논문으로서 독일과 스웨덴의 입법평가제도를 비교분석하였음. 동 연구에서 독일 입법평가 성과분석을 위하여 입법평가제도 도입 이전과 도입 이후로 구분하여 실제 부처에서 작성하여 제출한 입법평가서를 평가함으로써 입법평가제도의 양적 및 질적 성과분석을 시도하였음. 이러한 연구는 입법평가의 문제점 진단 및 개선방안 도출에 매우 중요한 의미를 시사하고는 있으나 전체 입법평가서를 대상으로 한 것이 아닌 일부 샘플에 대한 조사로서 성과평가의 한계를 지님, 입법평가서의 성과분석에 대한 자세한 내용은 Sylvia Veit, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?—Deutschland und Schweden im Vergleich, 2009 참고.

2008년까지 연방법령에 기인하는 행정부담에 대한 전수조사를 실시하고 경감할 수 있는 행정부담의 규모를 측정하여 2011년까지 연방법령에 기인하는 행정부담의 25% 절감계획을 발표함

- 2011년 12월 행정부담 감축계획이 종료되었을때 2006년과 비교하였을 때 약 22.1%의 행정부담을 절감하였음.²⁹⁾ 이는 당초 계획하였던 25%중에서 약 22%의 절감을 달성한 것으로, 지속적인 행정부담 감소를 위한 후속조치를 발표하였음. 동시에 절감한 행정부담의 규모가 다시 확대되지 않도록 하기 위하여 연방통계청에서는 행정부담규모를 근거로 매월 규제지수를 발표하고 있음³⁰⁾
- 연방통계청에서 발표하는 행정부담의 규모를 살펴보면 기존의 행정부담의 약 22%를 감축한 수준인 2012년 1월 이후 행정부담의 큰 증가없이 유지되고 있으며, 2015년 6월 처음으로 행정부담의 규모가 2012년 1월의 수준보다 낮아졌으며 이러한 수준은 2015년 12월까지 계속 유지되고 있음
- 한편 연방통계청에서는 따르면 법령에 수반되는 행정부담을 비용으로 환산하면 2013년 기준으로 행정부담의 규모는 약 512백만 유로에 이르는 것으로 분석됨

행정부담지수(Bürokratiekostenindex) 현황

구분	2012년	2013년	2014년	2015년
1월	100	100.28	100.32	100.02
2월	-	100.29	100.33	100.03
3월	-	100.25	100.33	100.23
4월	-	100.26	100.33	100.22
5월	100.27	100.30	100.31	100.22
6월	100.30	100.30	100.40	98.99

29) 2011년 12월 14일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 14. Dezember 2011: Eckpunkte zur weiteren Entlastung der Wirtschaft von Bürokratiekosten

30) 2006년 대비 약 22% 감소한 2011년 말 행정부담 규모를 유지하기 위해 연방정부는 규제지수를 도입하였으며, 규제지수는 다음 단락에서 자세히 다루도록 함.

구분	2012년	2013년	2014년	2015년
7월	100.24	100.32	100.41	99.00
8월	100.25	100.33	100.40	98.72
9월	100.21	100.32	100.35	98.70
10월	100.23	100.32	100.36	98.79
11월	100.25	100.31	100.08	99.10
12월	100.27	100.31	100.13	99.11

자료: 연방통계청 홈페이지(<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html>, 검색일: 2015.12.20.)

▶ 행정부담경감법 제정

- 중소기업의 행정부담 경감을 위한 법(Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie, Bürokratieentlastungsgesetz) (이하 행정부담경감법)은 2015년 7월 10일 제정된 법으로서, 중소기업의 행정부담 경감을 위한 각종 조치들을 포함하고 있음
- 해당 법령은 행정부담 완화를 위한 각종 조치들을 포함하고 있긴 하지만, 실제로 행정부담 완화를 통한 직접적인 효과가 나타나기에는 상당한 시간이 소요될 것으로 평가되는데, 그 이유는 각종 법률에서 규정하고 있는 행정부담을 완화하기 위한 한계부담(Grenzbetrag)과 최소 한계치(Schwellenwert)를 결정하고 적용하는데 오랜 기간이 소요될 것으로 보이기 때문
- 그러나 몇몇 정보제공의무의 경우 즉각적인 폐지와 완화가 가능하여 직접적인 절감효과가 나타날 것으로 예측되며, 해당 법률안을 제출한 연방경제기술부의 분석에 따르면 절감규모는 연간 약 744백만 유로에 이를 것으로 예측함. 특히 연방경제기술부는 회계의무에 대한 규정의 개정만으로 504백만 유로의 행정부담이 감축될 것이라고 분석함³¹⁾

31) 행정부담완화법의 규제부담 감축효과에 대한 자료는 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung 2015,7,10, 홈페이지 <http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=719462.html>(2015.12.20.검색) 참고

▶ 행정부담경감의 한계

- 행정부담의 측정결과에 대한 신뢰성 확보를 위해 연방통계청에서 매월 행정부담지수를 발표하고는 있으나, 이러한 행정부담의 규모는 결국 각 부처에서 제출한 입법평가서의 내용을 근거로 하고 있음. 따라서 각 부처에서 신설·강화되는 법령에 대한 행정부담을 얼마나 객관적이고 공정하게 측정하였는가의 여부가 행정부담지수의 신뢰성 확보에 결정적인 역할을 수행한다고 볼 수 있음
- 이와 관련하여 입법평가서의 행정부담 측정의 사례에 대한 질적평가를 수행한 연구에서 행정부담 측정시 피규제자의 규모를 정확하게 파악하지 못하고 있거나 행정부담 측정을 위하여 사용한 자료의 출처를 밝히지 않는 사례가 많다는 점을 지적하기도 하였음
- 관련 연구에 따르면 2007년 3월 1일부터 2009년 5월 8일까지 발표한 입법평가서 429건을 검토한 결과 전체의 약 42%가 피규제자의 규모를 정확히 제시하지 않았으며, 행정부담 측정을 위해 사용한 데이터의 출처를 명확하게 밝힌 사례는 전체의 10%에 불과했음³²⁾
- 물론 이는 2009년 이전의 입법평가서의 결과로서 행정부담 경감계획이 완료된 이후인 2012년 이후 행정부담측정결과도 동일하다고 판단할 수는 없으나, 입법평가에서 객관적이고 정확한 행정부담 측정결과의 중요성을 다시 한번 인식할 필요가 있으며 앞으로도 객관적인 행정부담 측정을 위한 노력은 지속되어야 할 필요가 있음

3. 이행비용 감축 성과

▶ 이행비용의 규모와 현황

- 이행비용의 도입은 기업과 국민 등 경제주체의 행정부담 외에 법령의 신설·강화로 인한 규제부담의 규모를 측정하여 전반적인 규제부담의 규모를 절감할 수 있는 지표로서 중요한 의미를 지님. 이행비용의 도입 이후 실제 독일의 이행비용 규모의 변동추이를 살펴보면 2012년 이후 지속적으로 증가추세에 있었음

32) Sylvia Veit, Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Erfahrungen aus Deutschland und Schweden, in: Bewerten und Bewertet-Werden, Ziekow(Hrsg.), 2014, S.37-120, hier S.26.

이행비용의 증감현황

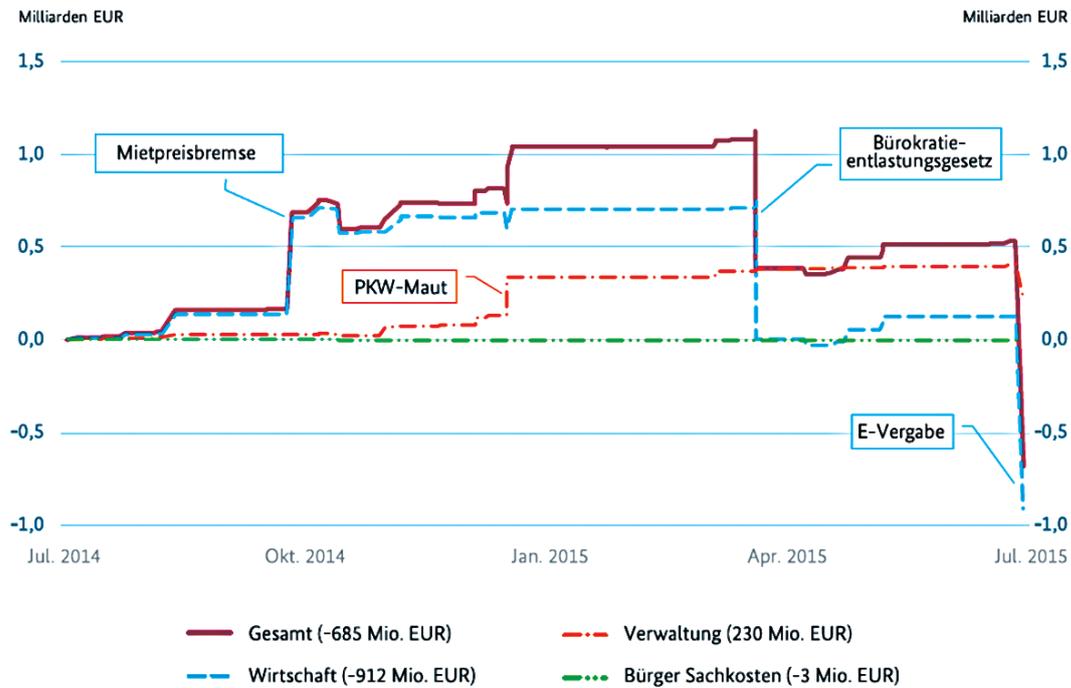
피규제자	신설	폐지	변화
	단위: 백만 유로		
2014			
기업	10,482.2	203.3	+10,278.9
행정	476.2	674.8	-198.6
2013			
기업	1,706.8	111.5	+1,593.3
행정	248.4	3.1	+245.3
2012			
기업	999.2	1,101.6	-102.4
행정	270.7	64.0	+206.7

자료: 연방통계청 홈페이지(<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Erfuellungsaufwand/Tabellen.html>, 검색일: 2015.12.20.)

- 그러나 연방통계청에서 발표하는 자료에는 2015년의 이행비용의 규모에 대한 자료가 포함되지 않았으나, 이행비용의 결과를 감독하는 국가규범통제위원회의 2015년 연간보고서(2015년 10월 19일 발간)에 따르면 2015년에 처음으로 이행비용의 규모가 감소한 것으로 나타남. 2015년 이행비용의 규모는 2011년의 수준대비 약 685백만 유로가 감소되었는데, 이는 2015년 제정된 「중소기업 규제부담 감소를 위한 법률」과 행정부담 제어장치로서 도입된 ‘One-in, One-out’의 영향으로 분석됨³³⁾

33) 2015년 이행비용의 규모는 2011년 대비 감소한 규모이긴 하지만, 이전 보고서 조사기간(2013년 7월-2014년 6월)에 비해서는 약 9,200백만 유로가 증가한 규모임. 이행비용의 변동추이에 대해서는 Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR: Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen, 2015, S.14-24 참고.

2014-2015 이행비용 현황



출처: Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR, 2015, S.14.

▶ 이행비용의 과제

- 이행비용의 규모 역시 행정부담과 동일하게 각 부처에서 제시한 이행비용 측정결과와 이에 대한 국가규범통제위원회의 심사결과를 근거로 추정하므로, 이행비용 측정방식의 객관성 및 정확성 등에 영향을 받음. 예컨대 이행비용 측정을 위한 피규제자의 수는 신뢰할 수 있는가, 각종 비용요소를 측정하기 위한 전제조건 등은 신뢰할 수 있는 자료를 활용하였는가 등 행정부담 측정에서 제기된 문제들은 이행비용 측정방식에도 동일하게 적용된다고 볼 수 있음
- 따라서 향후 이행비용을 근거로 기업의 규제부담완화의 효과를 측정한다면, 기업의 규제부담 체감효과의 향상을 위해 이행비용 측정결과에 대한 보다 객관적인 검증을 위해 지속적인 노력이 필요함

IV. 독일의 최근 규제개혁 동향과 입법평가



1. 입법평가 도입이후 규제개혁 동향

1) '행정부담 완화 및 좋은입법(2006)'

▶ '행정부담완화 및 좋은입법'의 주요 내용

- 2006년 연방정부는 규제개혁을 위하여 '행정부담완화 및 좋은입법(Bürokratieabbau und Bessere Rechtssetzung)' 프로그램을 도입하였음. 이전의 행정개혁 프로그램이었던 '현대국가-현대행정'은 주요 원칙으로서 효율적인 행정 외에 새로운 책임분담, 국민지향성 제고, 국가다양성 등 4대 분야를 선정한 반면, '행정부담완화 및 좋은입법'은 제목에서 나타나듯이 법령의 품질개선과 행정부담완화를 중심내용으로 함
- 이를 위한 주요 세부과제로서 첫째 지속적인 행정부담감축을 위한 독립적인 감독 및 자문기구로서 국가규범통제위원회를 설치할 것 둘째 표준화된 행정부담 측정을 위하여 표준비용모델을 활용한 행정부담측정절차를 도입할 것 마지막으로 연방수상실(Bundeskanzleramt)을 '행정부담 완화와 좋은 입법'의 공식적인 조정관으로서 임명하고, 연방수상실에 행정부담 감축위원회(Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau)를 설치할 것 등을 결정함³⁴⁾

▶ 행정부담 감축규모 결정

- 2007년 2월 28일 연방정부는 행정부담완화 및 좋은입법 프로그램의 일환으로 독일 법령으로 인한 행정부담을 대폭 감축할 것을 결정했는데, 표준비용모델을 이용하여 독일 법령에 기

34) 2006년 6월 25일 내각결정 참고, Kabinettschluss vom 25. April 2006

인하는 행정부담의 규모를 전수조사하고, 측정된 행정부담의 25%를 2011년 연말까지 감축할 것을 결정함. 즉, 표준비용모델을 활용하여 정보제공의무에 기인하는 행정비용을 전반적으로 검토함으로써 불필요한 의무들을 삭제하도록 결정함³⁵⁾

2) 17대 국회의 규제개혁 동향

▶ 17대 국회에서 결정된 규제개혁 주요 내용(2010)

- 17대 국회에서는 행정부담 완화 및 좋은 입법 프로그램을 위한 주요내용을 결정하였는데, 16대 국회에서 결정하였던 ‘행정부담 완화 및 좋은 입법’ 프로그램을 지속적으로 추진할 것과 더불어 시민·기업·행정측면에 발생하는 행정부담 완화를 위한 추가적인 후속조치 등을 주요 내용으로 함
- 17대 국회에서 실행하여야 할 주요내용으로는 첫째 경제계에게 발생하는 행정비용의 25%절감목표의 실현, 둘째 행정부담 감축을 위하여 우선적으로 감축하여야 하는 분야 선정,³⁶⁾ 셋째 이행비용측정을 위한 사전절차 확대, 넷째 국가규범통제위원회 관할업무 확대, 마지막으로 EU차원의 행정비용감축 촉진을 주요 내용으로 함³⁷⁾

▶ 국민과 행정의 행정부담 완화

- 한편 17대 국회에서는 기업 외에 국민과 행정분야의 행정부담 완화를 주요 과제로 선정하고 이를 위한 세부 과제 등을 결정하였음. 국민의 행정부담 완화를 위한 주요 과제로서 자동차 등 교통수단허가에서의 행정부담완화 및 국민친화성을 강조할 것, 안전한 전자적 의사소통의 간소화(예컨대 이메일 등을 이용한 행정관청과의 의사소통을 가능하게 함으로써 행정부담 완화 실현), 연방직업교육지원법(Bundesausbildungförderungsgesetz)과 거리교통법령

35) 2007년 2월 28일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 28. Februar 2007

36) 행정부담 감축은 지속적인 과제이지만 우선적으로 적용하여야 하는 분야를 선정하였는데, 우선순위 분야로서 인프라 건설 분야, 조세신고관련분야, 거래법/세법/사회법에 따른 자료보관기간 및 검증기간관련, 영업신청 등이 행정부담 감축을 우선적으로 실천할 분야로 선정됨

37) 2010년 1월 27일 내각결정 참고, Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: Eckpunkte zum Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung in der 17. LP

(Straßenverkehrsordnung) 분야 등의 행정간소화를 통한 행정부담 완화 등이 포함됨. 이 밖에 행정분야의 행정비용 감축을 위하여 행정현대화를 지속적으로 추진하는 것을 주요 내용으로 포함함³⁸⁾

▶ 기업의 행정부담 완화

- 규제부담은 기업, 국민, 행정분야에 모두 발생하지만 국가경쟁력 강화를 위해서는 기업의 규제부담을 완화하는 것이 가장 효과적임. 이에 따라 17대 의회에서는 국민 등에 대한 행정부담완화와는 별도로 기업의 행정부담 완화를 위한 조치를 결정하였음
- 기업의 규제부담 완화를 위한 주요 내용에는 전자통신을 이용한 신청 및 계산서 발급 등 촉진과 통상적으로 5년으로 규정하고 있는 보관기간의 단축, 전자정부 활용, 공개된 기업정보의 우선적인 활용, 건강 및 요양분야의 행정비용 절감조치, 직업교육 및 수공업관련 법령 개정 등이 포함됨³⁹⁾

▶ ‘좋은 입법(bessere Rechtssetzung)’을 위한 실행계획

- 2012년에는 좋은 입법을 위한 실행계획을 결정하였는데, 이행비용 예측을 위한 우선적인 법령분야 선정, 경제계 및 국가규범통제위원회, 그리고 해당관청과의 협력을 통한 행정절차 간소화 추진, 법령제정 이후 제정당시 예측한 이행비용에 대한 주기적인 검증, 행정부담지수를 통해 경제계에 대한 행정비용의 변화를 주기적으로 제시 등을 주요 내용으로 함
- 2012년의 실행계획에 대한 후속조치로서 2014년에 추가적인 세부 추진과제를 결정하였는데, 무엇보다 지속적인 행정부담 완화조치에도 불구하고 실질적인 체감효과가 크지 않다는 지적에 따라 행정부담완화의 체감효과 향상을 위한 다양한 조치들을 결정하였음
- 행정부담완화의 체감효과 향상을 위한 조치로서 행정 간소화 결정과정에 기업 및 국민의 참여 촉진, 젊은 부모를 위한 국가지원정책에의 접근성 향상, 의원 및 치과에서의 절차간소화, 조세절차의 현대화, 기업설립의 간소화, 중소기업의 전자세금계산서 지원 등이 포함됨. 이

38) 2010년 4월 21일 내각결정 참고, Kabinettschluss vom 21. April 2010: Eckpunkte für erste Massnahmen zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung

39) 2011년 12월 14일 내각결정 참고, Kabinettschluss vom 14. Dezember 2011: Eckpunkte zur weiteren Entlastung der Wirtschaft von Bürokratiekosten

밖에 이행비용 감축, 입법절차 개선, 이행비용의 변동현황을 분기별로 제시함으로써 실질적인 법령의 품질개선을 달성하고자 함⁴⁰⁾

▶ 행정부담 제어장치 도입결정⁴¹⁾

- 2014년 12월 ‘중소기업의 행정부담을 완화를 위한 실행계획(Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie)’을 결정하였는데, 실행계획의 핵심 내용은 행정부담 제어장치를 도입한 것이었음
- 행정부담 제어장치(Bürokratie-Bremse)란 영국에서 이미 추진하고 있는 ‘OIOO(One-in, One-out)⁴²⁾’제도를 의미하는데, 기업에게 규제부담을 유발하는 법령을 제·개정할 때에는 유사한 규제부담을 유발하는 법령을 폐지함으로써 기업에게 추가적인 규제부담이 발생하지 않도록 통제하는 제도를 의미함
- 연방정부는 중소기업의 행정부담을 지속적으로 완화하기 위하여 “One-in, One-out”제도 도입을 결정하면서, 이 제도가 실효성을 갖기 위해 가능한 빠른 시일내에 입법화 할 것을 약속하였음
- 이 밖에 중소기업의 규제부담 완화를 위해 세법 및 재정법(Steuer-und Finanzrecht)단순화, 창업자의 부담완화, 기업의 정보제공의무 및 통계의무 경감, 전자세금계산서 발급촉진, 기업설립 후 3년간 정보제공의무 면제 등을 결정함⁴³⁾

3) 소결

- 입법평가 도입이후 독일의 규제개혁 동향을 살펴보면 주로 규제부담의 양적완화조치들이 중심이 되고 있음

40) 2012년 3월 28일 내각결정 참고, Kabinettschluss vom 28. März 2012: Arbeitsprogramm bessere Rechtssetzung

41) 2014년 6월 4일 내각결정 참고, Kabinettschluss vom 4. Juni 2014: Arbeitsprogramm bessere Rechtssetzung 2014

42) 영국의 ‘OIOO’와 독일의 행정부담제어장치는 다음 단락에서 구체적으로 설명함

43) 2014년 12월 11일 내각결정 참고, Kabinettschluss vom 11. Dezember 2014: Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie

- 입법평가제도는 규제부담에 대한 양적완화만을 목적으로 하는 것은 아니며, 규제의 필요성, 합리적 규제대안 선정, 입법절차의 최적화를 위해 다양한 분석을 실시할 것을 요구하고 있음. 이러한 다양한 요인중의 하나로서 행정부담과 이행비용을 객관적으로 측정하여 제시할 것을 포함하고 있음
- 그러나 행정부담과 이행비용을 제외한 나머지 요인들은 질적인 평가요소로서 실질적으로 그 효과를 측정하기 매우 어렵다는 한계가 있는 반면, 규제부담의 양적 완화는 가시적으로 성과를 측정할 수 있다는 장점이 있음
- 이에 따라 최근 독일의 규제개혁 동향은 영국 등 이웃국가들의 경험을 참고로 규제부담의 양적완화 중심으로 변화하고 있으며, 입법평가제도 역시 규제부담 완화를 위한 제도로서의 의미가 커지고 있음
- 더욱이 독일의 경우 입법평가제도는 의무화 되어 있음에도 불구하고 법률의 효과분석 결과에 대한 감독기구가 없다는 점 때문에 입법평가가 매우 형식적인 절차로 인식될 가능성이 있으나, 입법평가의 요소중에서 유일하게 이행비용과 행정부담의 분석결과에 대한 심사기구로서 국가범통제위원회를 설치·운영하고 있다는 점은 입법평가제도가 규제부담 완화에 크게 기여할 수 있는 요인으로 분석됨

2. 규제개혁을 위한 기타 제도와 입법평가

- ‘행정부담 완화 및 좋은입법(Bürokratieabbau und Bessere Rechtssetzung)’이 2006년 도입된 이래 독일의 규제개혁은 규제부담의 양적완화를 중심으로 추진되고 있으며, 규제지수 및 이행비용 측정을 비롯하여 2014년 12월 1일 연방내각에서 도입하기로 결정한 행정부담제어 장치 등 규제개혁을 위해 도입한 각종 조치들은 규제부담 완화를 위한 대표적인 조치들임
- 이에 본 단락에서는 이러한 규제부담완화조치의 의미와 입법평가제도에 미치는 영향에 대해 분석하고자 함

1) 행정부담지수 및 이행비용과 입법평가

▶ 행정부담지수(Bürokratiekostenindex, BKI)의 의의와 현황

- 2006년부터 독일의 규제개혁의 핵심이슈는 행정부담의 감축이라고 할 수 있는데, 행정부담은 주로 정보제공의무, 즉 신고·보고·자료제출 등의 의무로부터 국민, 기업, 행정에 발생하는 비용을 의미하며 정보제공비용이라고도 함
- 행정부담지수(BKI)는 기업의 측면에서 체감하는 행정부담의 증감현황을 나타낸 것인데, 2012년 연방정부는 연방통계청과의 협력을 통해 행정부담의 규모를 지속적으로 측정하고 측정결과를 바탕으로 매월 행정부담지수를 발표하도록 결정함. 이에 따라 연방통계청은 매월 행정부담의 증감율을 조사하여 제공하고, 행정부담정보를 저장·관리함
- 행정부담지수의 기준시점은 2012년 1월으로서, 기준시점의 행정부담지수를 100으로 하여 매월 지수를 발표하는데, 기준시점을 2012년 1월로 정한 이유는 2006년부터 독일의 행정비용에 대한 전수조사를 시작으로 2011년까지 25%의 행정비용을 감축함으로써 2011년 연말 행정부담이 가장 완화된 상황이었기 때문임
- 이렇게 지속적인 노력을 통해 달성한 행정부담 감축결과를 미래에도 계속 유지하여야 한다는 취지로 행정부담지수의 기준시점을 2012년 1월로 확정함.⁴⁴⁾ 결과적으로 행정부담지수는 2011년까지 대대적으로 감축한 행정부담의 수준을 앞으로도 지속하고자 하고자 하는 연방정부의 의지를 표명한 것이라고 볼 수 있음

▶ 이행비용(Erfüllungsaufwand)의 의의와 현황

- 2010년 정보제공의무로부터 발생하는 행정비용 외에 규제의 내용을 준수하기 위해 발생하는 이행비용의 측정 및 관리가 시작되었음

44) 독일 연방통계청 홈페이지 참조 <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html>(검색일: 2016.1.18.)

- 이행비용은 행정부담보다 범위가 확장된 개념으로서 규제의 내용을 준수하기 위해 발생하는 직접적인 비용을 의미하며, 경제에 대한 간접적 효과(경쟁력과 성장에 대한 효과, 투자결정에 대한 효과 등)와 조세형태의 지출 등은 제외됨⁴⁵⁾
- 이행비용의 도입이후 각 부처에서 작성하는 입법평가서에는 신설·강화 법령의 경우 행정부담 규모를 포함하여 법령에 기인하는 이행비용을 계량적으로 측정하여 제시하여야 함
- 연방통계청은 행정부담지수와 더불어 2012년부터 신규제정 법령의 이행비용과 폐지법령의 이행비용을 측정하여 기업과 행정분야에 발생하는 연간 이행비용의 규모를 발표하고 있음
- 2014년 기업에 발생하는 이행비용의 현황을 살펴보면 신규법령으로 인하여 10,482백만유로가 증가하고 폐지법령으로 인하여 203백만유로가 감소되어 총 10,278백만유로가 증가할 것으로 나타남

▶ 입법평가와의 관계

- 행정부담지수와 이행비용의 규모를 발표하는 것은 기업의 행정부담을 증가시키지 않겠다는 연방정부의 확고한 의지가 반영된 조치라고 볼 수 있음. 이러한 행정부담지수의 근거자료는 각 부처에서 작성한 입법평가에 포함된 행정부담 및 이행비용의 규모라고 볼 수 있음
- 결국 행정부담지수 및 이행비용의 공표는 입법평가에서 그만큼 객관적이고 정확한 규제비용의 규모를 측정하여야 한다는 것을 의미하며, 입법평가에서 규제비용의 규모에 대한 양적 측정의 결과가 중요한 의미를 지닌다는 것임
- 현재까지도 법령의 신설·강화시 수반되는 규제비용의 규모에 대한 측정결과는 입법평가에서 중요한 의미를 지니고 있었으나, 행정부담지수 및 이행비용을 공식적으로 발표하기 시작한 2012년부터 규제비용 측정결과의 객관성 및 정확성은 더욱 강화됨
- 한편 행정부담을 중심으로 법령으로 인한 비용의 규모를 추정하였던 입법평가제도는 이행비용의 도입으로 법률의 효과분석을 위한 한단계 발전을 이루었다고 볼 수 있음

45) 이행비용에 대한 정보는 Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR: Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung, 2010, S.43-49 참고.

- 행정부담의 측정은 법령에 기인하여 발생하는 기타 직접비용보다 비교적 정확하게 예측이 가능하다는 점에서 비용규모의 신뢰성이 비교적 높은 비용항목임. 그러나 법령으로 인하여 기업과 국민에게 발생하는 규제부담중에서 행정부담은 일부를 차지할 뿐이므로 행정부담 감축만으로 기업의 규제부담을 감축하는 것은 한계가 있음⁴⁶⁾
- 이러한 상황에서 이행비용의 도입과 측정은 국가경쟁력 강화를 위하여 국민과 기업에게 불필요한 규제부담을 초래하는 법령내용을 점검하고 이를 방지함으로써 법령에 기인하는 실질적인 규제부담을 감축하기 위한 장치로서 의의를 지님. 더불어 이행비용의 도입으로 인하여 입법평가제도는 규제부담 완화를 위한 추상적이고 선언적인 제도가 아닌, 실질적인 규제부담완화를 실현할 수 있는 제도로서 평가받는 계기가 됨

2) 행정부담 제어장치와 입법평가

▶ 행정부담 제어장치(Bürokratiebremse) 개요

- 연방내각은 2014년 12월 11일 기업, 특히 중소기업의 규제부담을 완화하기 위한 조치로서 행정부담 제어장치를 도입할 것을 결정하였음. 규제로 인해 발생하는 기업의 행정비용에 초점을 맞춰 규제의 신설·강화로 인해 추가적인 이행비용이 발생할 경우 이와 동일한 정도의 이행비용을 감축하기 위해 기존의 규제를 폐지·완화하는 제도로서 일명 “One-in, one-out” 제도로 명명함
- 도입목적은 새로운 규제부담의 발생을 억제함으로써 현재의 행정부담 수준을 유지하기 위한 것임. 즉, 현재 규제부담의 수준을 지속적으로 유지하기 위하여 신설된 규제로 인해 추가적인 이행비용이 발생하게 되면, 그에 상응하여 기존의 규제를 폐지함으로써 기업의 규제부담의 증가를 방지하는 것이 목적임

46) 독일 연방통계청에서 발표하는 행정부담의 규모와 이행비용의 규모를 살펴보면, 행정부담의 규모에 대한 자료는 2013년이 가장 최신의 자료인데 총 512백만유로에 이르는 것으로 발표함. 반면 이행비용의 규모를 보면 2013년엔 1,593백만유로로 행정부담의 3배를 차지하고 있었으며, 이행비용은 2014년에 비약적으로 증가하여 10,278백만 유로에 이르는 것으로 추정됨. 이러한 결과에서 보듯이 법령에 수반되는 이행비용중에서 행정부담이 차지하는 비율은 최대 약 33%에서 최소 약5%정도로 볼 수 있음.

- “One-in, one-out(OIOO)”은 영국에서 처음 시작된 제도로써 규제부담을 발생시키는 규제를 신설할 경우 규제부담을 발생시키는 기존의 규제 하나를 폐지하는 제도로 시작되어, 2013년 1월부터 OITO(One-in, Two-out)제도로 강화되었음. OITO은 규제부담을 발생시키는 규제를 신설할 경우 규제부담을 발생시키는 기존 규제 2개를 폐지하여야 하는 제도임. 영국의 규제비용총량제 도입으로 인한 규제부담 감축효과는 연간 8억 5천만 파운드의 비용 절감이 가능할 것으로 예상함⁴⁷⁾
- 이러한 영국의 경험을 바탕으로 우리나라도 2014년 일명 ‘규제비용총량제’를 도입하여 시범 운영중이며, 2016년부터 전 부처를 대상으로 전면 도입할 예정임. 현재 규제비용총량제를 운영하고 있는 국가는 영국, 캐나다, 호주 등이 있으며, 2014년 12월 연방내각이 ‘One-in, One-out’ 도입을 결정함에 따라 독일도 이에 동참하게 되었음

▶ 작동원리

- ‘One-in, One-out’이 적용되는 법령은 이행비용이 발생하는 신설규제를 대상으로 함. 우리나라의 규제비용총량제가 규제의 직접비용과 직접편익을 측정하여 순비용을 중심으로 하는 것과는 달리 독일의 경우 편익에 대한 측정은 하지 않으며, 신설법령으로 인해 발생하는 정보제공비용과 이행비용만을 측정함. 2006년 행정비용 전수조사를 통해 감축한 행정부담에도 편익은 고려하고 있지 않으며, 규제로 인해 발생하는 행정비용만을 측정하고, 이를 감축하였음. 또한 기업에 대한 비용만을 대상으로 하는 우리나라의 규제비용총량제와는 달리 독일의 경우 기업은 물론 국민에 대한 이행비용도 대상으로 함

▶ 제외대상

- 각 회원국가에서 반드시 직접 실행해야하는 EU규정에 근거한 법령은 ‘One-in, one-out’원칙에서 제외됨

47) 영국의 규제비용총량제인 ‘OIOO’ 및 ‘OITO’에 대하여는 국무조정실/한국개발연구원/한국행정연구원, 영국의규제개혁시스템, 2014, 41-48면 참고.

▶ 입법평가와의 관계

- 행정부담과 이행비용이 입법평가의 주요 요소로 도입됨에 따라 입법평가는 규제부담완화를 위한 제도로서의 위상이 한층 강화되었다고 평가됨. 이러한 평가의 근거는 객관적이고 정확한 행정부담과 이행비용의 측정결과에 기인하는데, 'One-in, One-out'제도의 도입으로 규제부담 완화를 위한 입법평가의 역할은 한층 강화될 전망이다
- 입법평가제도가 기존에 행정부담과 이행비용의 규모를 발표함으로써 규제부담의 완화를 위한 동기부여의 역할을 수행하던 것과는 달리, 'One-in, One-out'이 도입되면서 앞으로 각 부처는 행정부담과 이행비용이 발생하는 법령을 제정할 시에는 이에 상응하여 기존의 법령을 폐지하여야 하는 의무를 지게 됨
- 따라서 법령 제정시 가능한 행정부담과 이행비용을 발생시키지 않으면서 법령의 목적을 달성할 수 있는 방안에 대한 전사적인 노력과 더불어 행정부담과 이행비용의 수반이 불가피할 경우에는 불필요한 행정부담과 이행비용을 발생시키고 있는 기존의 법령을 찾아서 폐지하는 적극적인 노력이 전제되어야 하기 때문임
- 더욱이 독일의 행정부담 제어장치가 영국과 동일하게 규제부담의 규모와는 상관없이 행정부담과 이행비용을 수반하는 신규규제를 제정하는 경우 무조건 기존의 규제 하나를 폐지하는 원칙을 적용하는 대신 우리나라와 같이 규제부담의 규모에 따라 새로이 수반되는 행정부담과 이행비용의 규모만큼의 규제부담을 완화하는 방안을 선택할 경우 기존의 행정부담과 이행비용의 측정결과에 대한 심사의 중요성은 더욱 강조될 전망이다
- 우리나라와 유사하게 법령에 수반되는 행정부담과 이행비용의 규모와 동일한 규제부담을 지닌 기존규제를 폐지하는 원칙을 적용하는 경우 입법평가에서 제시하는 행정부담과 이행비용의 측정결과의 정확도는 'One-in, One-out'제도의 성패를 좌우하는 핵심적인 역할을 수행하기 때문임. 이에 입법평가제도와 이러한 비용측정결과에 대한 심사기구로서 국가규범통제위원회의 역할과 위상은 현재보다 한층 강화될 것으로 판단됨

V. 정책적 시사점



▶ 객관적인 비용분석의 중요성

- 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)는 영미국가의 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis)과 유사한 제도로서 도입되었으나, 초기 설계당시에 제시한 목적을 살펴보면 규제 부담완화를 위한 제도로서의 의의보다는 입법의 최적화를 위한 제도로서의 의의를 강조하고 있었음
- 연방각부공통직무규칙 제44조에서 규율하는 법률의 효과분석에는 법령안에 수반되는 비용과 효과의 관계, 국민과 기업 등 피규제자에게 발생하는 규제비용의 규모 등을 측정할 것을 포함하고 있지만 우리나라에 소개된 입법평가제도는 여전히 입법의 최적화를 위한 수단으로서의 의의를 강조하였고, 규제대안의 비용편익분석을 주요내용으로 하고 있는 우리나라의 규제영향분석제도와의 차별화를 위한 논의에도 중요한 의미를 부여하였음⁴⁸⁾
- 그러나 최근 입법평가제도의 변화추이를 살펴보면 규제부담의 양적완화를 위한 역할이 더욱 강조되고 있음. 2000년 도입당시 법률의 효과분석에 포함되어 있지 않았으나, 추후 확대된 내용은 크게 2006년 표준비용모델 도입에 따른 행정부담 측정, 2009년 지속가능성 평가 도입, 2010년 이행비용으로 규제비용의 범위 확대 등으로 요약할 수 있음. 이중에서 입법평가가 시 법률안이 지속가능발전전략의 범주안에 포함되는지를 평가하도록 규정한 지속가능성 평가는 규제품질 개선을 위한 과제에 포함되지만⁴⁹⁾ 행정부담 및 이행비용의 측정은 규제부담의

48) 우리나라에 소개된 입법평가제도의 주요내용과 의의 등에 대한 내용은 박영도, 주요국가의 입법평가관련제도: 독일의 입법평가제도, 한국법제연구원, 2007; 정창화, 독일의 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2009; 원소연, 입법평가 조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011 등 참고

49) 지속가능성 평가의 주요내용에 관해서는 배건이, 입법평가시 지속가능성 심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012 참고

양적완화를 위한 대표적인 제도로 평가할 수 있음. 이 밖에 2015년 제정된 「행정부담경감법」 및 행정부담제어장치로서 도입된 ‘One-in, One-out’제도 등도 규제부담 완화를 위한 대표적인 제도로 평가됨

- 이러한 규제부담의 양적 완화를 위한 조치들의 효과성 제고를 위한 핵심요인은 객관적이고 정확한 규제비용측정임. 이를 위해 독일은 표준비용모델을 근간으로 이행비용측정을 위한 표준화된 기법을 개발하여 활용하고 있음
- 우리나라도 규제부담 감소를 위해 다양한 제도를 도입하여 운영하고 있으며, 독일보다 앞서 ‘규제비용총량제’를 도입하여 시범운영중에 있음. 이러한 우리나라 제도의 효과성 향상을 위해 규제비용측정과 관련된 독일의 경험 공유와 더불어 국제적 협력을 통해 규제비용측정기법 등을 지속적으로 발전시킬 필요가 있음

▶ 독립적 비용검증기관의 역할

- 독일의 규제부담 완화에 있어 중요한 역할을 수행하는 기구로서 국가규범통제위원회가 있음. 국가규범통제위원회는 연방수상청 소속의 독립적 기관으로서 입법평가의 행정부담 및 이행비용 결과를 심사하는 기능을 수행함
- 규제부담 완화라는 목표달성을 위한 전제조건은 규제부담에 대한 객관적이고 정확한 측정인데, 국가규범통제위원회는 이러한 규제부담 측정을 심사함으로써 규제부담 완화정책의 핵심적인 역할을 수행함
- 우리나라는 1998년부터 규제영향분석을 운영하고 있지만 유명무실한 제도운영에 따른 비판이 끊어없이 제기되었는데, 그 비판의 핵심에는 규제비용측정의 문제가 자리잡고 있었음. 실제로 과거 규제비용분석결과를 살펴보면 계량적인 비용측정은 거의 없고 대부분이 정성적 기술에 그치는 사례가 대부분이었지만 규제비용에 대한 심사기구가 없는 상황에서 규제영향분석제도의 내실화를 실현하기 어려운 상황이었음
- 이러한 규제영향분석제도의 실효성을 제고하고 규제부담 완화의 체감도를 향상시키고자 2014년 규제비용총량제가 도입되면서, 규제비용측정결과를 심사하는 기구로서 한국개발연구원(KDI)와 한국행정연구원(KIPA)에 규제연구센터를 설립하여 운영하고 있음

- 우리나라의 규제연구센터를 독일의 국가규범통제위원회와 동일하게 비교할 수는 없으나, 최소한 규제비용분석결과를 심사하는 역할에 있어서는 유사한 측면이 많으므로, 우리나라의 효과적인 규제부담 완화를 위해 지속적으로 국가규범통제위원회의 경험과 사례에 대한 연구를 통해 우리나라 제도와 실정에 적합한 심사기구의 위상을 정립할 필요가 있음

▶ 행정부담 제어장치와 입법평가의 관계

- 행정부담 제어장치는 규제비용을 수반하는 하나의 법령이 제정되면 그에 상응하여 규제비용을 수반하는 기존의 법령 하나를 폐지하여야 하는 제도로서 2014년 12월 11일 연방내각은 제도도입을 결정하였으며 2015년 6월 30일 효력이 발효되었음. 독일의 행정부담제어장치는 영국의 'OIOO'제도를 모티브로 하고 있으며, 이러한 관점에서 우리나라 역시 영국의 제도를 모티브로 한 '규제비용총량제'를 독일보다 앞서 도입하여 운영하고 있음
- 우리나라의 규제비용총량제는 2014년 도입되어 시범운영중에 있지만 시범운영과정을 통해 해결해야할 다양한 문제점들이 제기되고 있는 상황임. 예컨대 신규 규제에 수반되는 규제비용 상쇄를 위한 기간설정의 문제, 비용분석이 불가능한 규제의 경우 어떻게 교환할 것인가의 문제등 실무적으로 해결하지 못하고 있는 부문이 있음. 우리나라는 선행적으로 운영중인 영국, 캐나다, 호주 등의 경험을 근거로 문제해결 노력을 지속하고 있음
- 독일의 경우 우리나라보다 1년 늦게 도입되었음에도 실효성 확보는 우리나라보다 빠를 것으로 예측됨. 그 이유로 우리나라의 경우 규제비용총량제 도입 이전엔 객관적인 규제비용측정을 위한 제도가 없었고, 규제비용총량제의 도입과 함께 비용측정의 기법과 절차 등을 마련하였음. 반면 독일은 행정부담 제어장치 도입이전에 이미 객관적인 규제비용측정절차가 확립되어 있었으므로 오히려 'One-in, One-out'제도의 실효성 확보에 유리한 측면으로 작용할 것으로 보임
- 이에 도입시기는 독일이 우리나라보다 1년 늦었으나 아직 시범운영중인 우리나라의 상황을 고려할 때, 우리나라의 선행 경험을 전파하고 독일의 제도운영과 관련한 다양한 경험을 공유함으로써 두 나라의 제도발전에 협력·기여할 수 있을 것으로 판단됨

참고문헌



- 국무조정실/한국개발연구원/한국행정연구원 (2015). 영국의규제개혁시스템
- 규제개혁위원회 (2008). 규제영향분석서 작성지침
- 규제개혁위원회 (2015). 행정규제 업무기준 및 규제비용총량제 시범사업 매뉴얼
- 박영도 (2007). 주요국가의 입법평가관련제도: 독일의 입법평가제도. 한국법제연구원
- 박영도 (2010). 독일의 표준비용모델 지침서-행정비용의 사전적 추산을 위한 지침서(제2차 개정판) 및 간소화된 표준비용모델 지침서. 한국법제연구원
- 박영도 · 홍의표 (2012). 법령에서의 이행비용측정을 위한 기법연구. 한국법제연구원, 17면
- 배건이 (2012). 입법평가지 지속가능성 심사의 적용에 관한 연구. 한국법제연구원
- 원소연 (2011). 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구. 한국법제연구원
- 정창화 (2011). 독일의 입법평가지침에 관한 연구. 한국법제연구원
- Bundesministerium der Justiz(Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 2.Aufl., Bundesanzeiger 1999
- Bundesministerium des Innern, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2009
- Carl Böhret/Götz Konzendorf, Moderner Staat-Moderne Verwaltung, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Das Bundesministerium des Innern und das Innenministerium Baden-Württemberg, 2000
- Die Bundesregierung, Moderner Staat- moderne Verwaltung, Das Programm der Bundesregierung, 1999

- Die Bundesregierung/Nationaler Normenkontrollrat/Statistisches Bundesamt, Leitfaden— zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, 2012
- Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR, Bürokratieabbau Jetzt Entscheidungen treffen, 2008
- Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR: Erwartungen erfüllen, 2009
- Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR: Mit Bürokratieabbau zu moderner Gesetzgebung, 2010
- Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR: Fünf Jahre Bürokratieabbau Der Weg nach vorn, 2011
- Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR: Bessere Gesetzgebung, 2012
- Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR: Kostentransparenz verbessert Entlastung forcieren, 2013
- Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht des NKR: Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen, 2015, S.14–24
- OECD, OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, 2014, S.11
- Statistisches Bundesamt, Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten – Einführung des Standardkosten-Modells auf der Bundesebene, Version 1, 2006
- Sylvia Veit, Evidenzbasierte Politik durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Erfahrungen aus Deutschland und Schweden, in: Bewerten und Bewertet – Werden, Ziekow(Hrsg.), 2014, S.37–120, hier S.43–44
- Sylvia Veit, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? – Deutschland und Schweden im Vergleich, 2009
- Gemeinsames Geschäftsordnung der Bundesministerien(GGO), 2000. §44
- Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates §2
- Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006
- Kabinettsbeschluss vom 28. Februar 2007

Kabinettsbeschluss vom 27. Januar 2010: Eckpunkte zum Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung in der 17. LP

Kabinettsbeschluss vom 21. April 2010: Eckpunkte für erste Massnahmen zur Entlastung von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Verwaltung

Kabinettsbeschluss vom 14. Dezember 2011: Eckpunkte zur weiteren Entlastung der Wirtschaft von Bürokratiekosten

Kabinettsbeschluss vom 28. März 2012: Arbeitsprogramm bessere Rechtssetzung

Kabinettsbeschluss vom 4. Juni 2014: Arbeitsprogramm bessere Rechtssetzung

Kabinettsbeschluss vom 11. Dezember 2014: Eckpunkte zur weiteren Entlastung der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie

독일 경제기술부 홈페이지(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Pressemitteilung) (<http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=719462.html>, 검색일: 2015.12.20.)

독일 연방수상실 홈페이지(Bundeskanzleramt) (http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Bundesregierung/Bundeskanzleramt/_node.html, 검색일: 2015.12.20)

독일 연방통계청 홈페이지 (Statistisches Bundesamt) (<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html>, 검색일: 2015.12.20.)

입법평가 Issue Paper 16-17-①

독일 입법평가제도의 최근 동향과 전망

발행일 2016년 2월 29일

발행인 이 원

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-234-6 93360