

입법평가제도의 전망과 발전방향

박 영 도*

〈국문초록〉

영미식의 규제영향평가에 상응하는 유럽식의 입법평가제도는 독일 연방정부가 행정개혁프로그램의 일환으로 연방각부 공통직무규칙(GGO)에 이를 명문화한 이래 입법평가제도가 본격화되기 시작하였다. 그러나 그 이전에도 독일에서는 입법평가라는 용어를 사용하지는 않았지만 법령에 대한 효과평가의 의미에서 다양한 실험 프로젝트를 수행하여 왔으며, 2000년에 제도화된 이후에도 몇가지의 실험프로젝트의 전개를 거쳐 현재 연방 및 주차원에서 활발하게 적용되고 있다. 또한 독일과 마찬가지로 오스트리아, 스위스 등에서도 현재 입법평가를 제도화하고, 다수의 실험프로젝트를 전개하고 있다. 그러나 현재의 입법평가 방법론은 법규범의 (사후적인) 효과통제나 (사전적인) 효과추산은 물론 가능한 한 법규범의 모든 효과(즉, 의도한 효과뿐만 아니라 의도하지 아니한 효과)를 포착하고자 하므로 많은 비용과 시간이 소요될 뿐 아니라 방법론 그 자체도 이론적인 측면이 강하여 실무에 적용하기에는 여러 난점이 제기되고 있다. 또한 행정부와 의회에서도 여러 정치적인 고려하에서 입법평가를 본격화하는데 주저하고 있는 실정에 있다. 이러한 상황에서 정치적인 고려가 완전히 배제되고, 계량화된 가시적인 성과를 창출하는 새로운 기법으로서 표준비용모델이나 규제비용모델 등이 입법평가를 보완, 대체하고 있다. 이 연구에서는 현재 독일에서의 입법평가의 운용사례를 개관하여 보고, 운용결과 나타난 입법평가제도의 문제점 극복을 위한 노력을 살펴보고 있다.

※ **주제어**: 입법평가, 표준비용모델, 규제비용모델, 효과심사, 행정비용, 관료비용, 규제영향평가

* 한국법제연구원 선임연구위원

-
- I. 입법평가제도의 도입과 전개
 - 1. 입법평가의 의의
 - 2. 입법평가의 방법론과 적용
 - II. 입법평가제도의 운용과 경험
 - 1. 제도화 이전의 운용사례
 - 2. 제도화 이후의 연방의 시험프로젝트 운용
 - 3. 기타 사례
 - III. 입법평가제도의 운용에 대한 진단
 - 1. 비용과 시간의 문제
 - 2. 입법평가에 대한 인식결여
 - 3. 입법평가의 실효성 제고
 - IV. 입법평가제도의 새로운 전개와 발전
 - 1. 표준비용모델의 전개
 - 2. 규제비용모델의 전개
-

I. 입법평가제도의 도입과 전개

1. 입법평가의 의의

영미식의 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment)에 상응하는 독일 등 유럽국가에서 사용하는 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung : GFA) 내지 “법률평가(Gesetzesevaluation)”¹⁾의 일반적인 개념정의에 의하면 “입법할 예정에 있는 법규정 내지 이미 발효중에 있는 법규정을 조사하여 그 효과를 비교평가하

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

기 위한 절차”로 이해하고 있다.²⁾ 이를 입법평가의 목표라는 관점에 중점을 둔다면, 입법의 전체적인 질에 영향을 미치거나 입법절차의 합리화에 이바지하는 특정한 요소들에 대한 분석을 내용으로 하는 “법최적화(Rechtsoptimierung)를 위한 절차” 내지 “입법절차의 최적화(Optimierung des Rechtsetzungsprozesses)”를 위한 방법론으로 이해할 수 있다.³⁾ 입법평가에 대한 이러한 개념정의의 배후에는 정책적 목표에 도달하기 위한 어떤 하나의 최적의 규율형식이 존재하고, 이러한 규율형식은 사회과학적 분석을 통하여 조사할 수 있다는 이상적인 관념이 존재한다.⁴⁾ 특히, 입법평가가 기여하는 부분은 규범의 양을 감축시켜주고, 자원의 투입을 절감시켜주며, 수범자들에게 나타나게 될 수용도의 문제를 해결할 수 있게 해준다는 점이다.⁵⁾

독일 등 유럽국가의 경우 1980년대까지만 해도 입법평가라는 개념은 존재하지 않았다. 그 당시에는 “심사와 검토(Prüfung und Test)” 또는 “사전통제(ex ante Kontrolle)” 등과 같은 용어를 사용하고 있었다.⁶⁾ 독일에서 입법안에 대한

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

3) 예컨대, Bundesministerium des Innern(Hrsg), **Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2000, S.6.

4) Sylvia Veit, **Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?**, Forum Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft (FoJuS), Diskussionspapier Nr. 3/200, Hamburg 2005, S.4f.

5) 특히, Carl Böhret/Götz Konzendorf, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)**, Baden-Baden 2001, S.1.[박영도/장병일(역), **입법평가입문**, 한국법제연구원 2007, 2면.]

6) 독일에서는 입법실무에서 입법심사를 위한 기준으로서 “연방의 입법구상에 있어서 필요성, 유효성 및 이해성 심사(Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, 1984.12.11 결정/1989. 12.20 보완)”를 시행하여 왔다. 이 심사기준은 연방법무부가 작성한 것으로서 전체 10개의 항목으로 구성되어 있으며, 청색의 용지에 인쇄되어 있어서 이를 Blaue Prüffragen이라고 한다. 이 심사기준은 연방법무부가 법령을 심사하는데 필요한 기준으로서 ①입법의 필요성이 있는가, ②법률로서 규율할 필요가 있는가, ③현재입법이 행하여져야 하는가, ④당해규율은 필요한 것인가, ⑤유효기간은 한정되어야 할 것인지, ⑥연방이 입법을 하여야 하는가, ⑦여하한 정

검토와 심사를 실무상 최초로 시도한 것은 1980년부터였다. 이를 위하여 실무검토의 방법론과 특별한 모의훈련의 방법론도 개발하고 실험해보았다. 또한 비용 분석과 이해가능성분석의 방법론도 개발하여 실험을 해보았다. “사전입법적 연구(prälegislativer Forschung)”의 관점으로서 입법평가 방법론은 1990년대 초반에 도입되었으며, 이러한 방법론을 처음으로 적용한 예는 1994년의 “신체적 유전자치료”(somatische Gentherapie)에 관한 입법안의 입법평가의 실험이었다.⁷⁾ 이 실험을 계기로 “입법평가”라는 용어가 도출되었는데, 이 입법평가라는 용어는 자연과학 및 공학적 실험에서의 결과예측기법인 사전적 기술영향평가(Technikfolgenabschätzung)와 방법론상의 유사성을 가지고 있었다. 이러한 입법평가를 입법자의 업무에 통합시킴에 있어서는 연방정부가 1999년 12월 1일 “국가현대화-현대행정(Moderner Staat - Moderne Verwaltung)”이라는 행정개혁프로그램을 발표한 이후부터이다. 그 후 2000년 9월 1일 연방각부 공통직무규칙(GGO)을 전면 개편하여 법률의 질향상을 위하여 입법에 즈음하여 이른바 비용개념(Kostenbegriffe)을 도입하여, 법률안의 제안이유에서 의도되는 작용이 성과를 낳는가의 여부, 비용이 효과에 대하여 적당한 비율에 있는가의 여부 및 발생할 가능성이 있는 부차적인 영향의 조사를 주무연방행정부서가 확정하도록 하고(GGO 제44조제6항) 연방내무부로 하여금 입법의 효과조사를 검토하도록 규정

책선택이 있는가, ⑧당해규율이 시민에게 이해가능한가, ⑨당해규율은 실행가능한가, ⑩비용과 편익이 적절한 관계에 있는가 등 10가지를 제시하였다. 요컨대 입법의 필요성, 실효성 및 이해가능성 등을 입법시에 심사하도록 하였다. 그러나 이 심사기준은 과거의 주와 OECD에서 사용되었던 것으로 현재에는 아무런 역할도 거두고 있지 못하고, 또한 이를 개정하여 간편하게 이용할 수 있도록 하는 시도도 실패하였다고 지적되어, 2000년 9월 1일부터 발효된 연방각부 공통직무규칙(GGO)에서는 이를 폐지하였다. 이 심사목록에 관한 자세한 내용은 Bundesministerium der Justiz(Hrsg.), **Handbuch der Rechtsförmlichkeit**, 2.Aufl., Bundesanzeiger 1999 참조. 또한 박영도, **입법심사의 체계와 방법론**, 한국법제연구원 1996, 267면이하. 또한 폐지경위에 관한 것은 Brigitte Zypries/Cornelia Peters, **Eine neue Gemeinsame Geschäftsordnung für die Bundesministerien**, ZG 2000, S.316f.

7) Maleika K. Grün, **Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung zum Problembereich somatische Gentherapie**, Speyer 1997.

하면서 입법평가제도가 본격화되기 시작하였다.⁸⁾

2. 입법평가의 방법론과 적용

결국 입법평가제도는 전체 공공분야에서 효율성, 생산성 및 질을 개선하기 위한 전략의 하나로서,⁹⁾ 법규범의 효율성과 효과성의 증대를 목표로 입법의 일반적인 질적 개선과 법최적화를 추구하기 위한 수단으로 등장한 것이라 할 수 있다. 법최적화는 국가 개혁정책¹⁰⁾의 핵심적 구성요소임과 동시에 결과이며, 입법평가를 활용하여 법최적화를 달성할 수 있다는 것이다. 따라서 입법평가는 비용 측정, 성과측정 및 실효성측정을 가능하게 하는 모든 방법론을 적용하여 ① 경제성(wirtschaftlichkeit) - 실제로 발생한 비용과 의도한 비용의 관계, ② 효율성(Effizienz) - 수단과 결과의 관계, ③ 효과성(Effektivität) - 실제로 발생한 성과와 요구된 성과간의 관계,¹¹⁾ ④ 실효성(Wirksamkeit) - 성과와 비용간의 관계 등을 분석하는 기법이라 할 수 있다. 영미식의 규제영향평가 내지 영향평가제도는 주로 국가경쟁력 강화를 지향하면서 특히, 중소기업 등 사업자에 대하여 당해 규제가 미치는 직접적·간접적 영향(비용, 편익 등)에 중점을 두는 이른바 경제분석 내지 규제안의 준수비용분석(Compliance Cost Assessment)을 강조하므로 평가기준은 “경제성”에 중점을 두고 있다. 한편 독일 등에서는 행정개혁의

8) Tobias Bräunlein, **Integration der Gesetzesfolgenabschätzung ins Politisch-Administrative System der Bundesrepublik Deutschland**, Frankfurt am Main 2004, S.131f. 또한 박영도, **독일연방정부의 입법절차개혁**, 한국법제연구원 2003 참조.

9) Evert Vedung, **Evaluierung im öffentlichen Sektor**, Wien 1999, S.6f.

10) Carl Böhrer, **Gesetzesfolgenabschätzung(GFA). Heutiger Stand der Methodik und Erfahrungen mit der Integration in die Gesetzesvorbereitung in Deutschland**, in : Heinz Schäffer(Hrsg.), **Evaluierung der Gesetz/Gesetzesfolgenabschätzung**, Wien 2005, S.32.

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

중점이 법률 및 법규명령·행정규칙의 간소화라는 목표에 있기 때문에 입법평가의 방법론도 입법의 필요성, 유용성, 이해가능성 등 입법론적인 측면을 부가하고 있다. 즉, 독일의 경우 입법평가는 입법목표의 설정, 목표의 달성, 내용 및 형식의 면에서 핵심적인 요소를 추구하고, 그렇게 발견된 요구를 가장 잘 실현할 수 있게 하는 방법을 모색하는데 중점을 두고 있다.¹²⁾

입법평가는 입법절차의 다양한 단계에 상응하게 실시되는데, 국제적 논의에서는 효과평가와 관련하여 사전적(Ex-ante) 입법평가와 사후적(Ex-post) 입법평가의 두 가지 형식으로 구분되어 있는데 반해, 이른바 Böhret체계(System Böhret)¹³⁾에 의하면 사전적(prospektive), 병행적(begleitende), 사후적(retropektive) 입법평가의 세 가지 모형으로 구분하고 있다. 입법평가를 이와 같은 세 가지 모형으로 구분하는 것은 오늘날 입법학에서 일반적으로 받아들여지고 있다. 즉, 입법에 대한 효과예측과 심사(Wirkungen vorsehen und prüfen)를 위해서 ① 법안구상전이나 구상당시 여러 가지 대안규정들이 어떤 효과를 가질 수 있을 것인가(사전적 입법평가), ② 법초안이 작성된 후, 구체적인 특정 법문이 어떠한

12) Werner Maihofer, **Gesetzgebungswissenschaft**, in : Günther Winkler/Bernd Schilcher (Red.), Gesetzgebung. Kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik, Wien/New York 1981, S.24.

13) 입법평가의 모형을 이와 같이 3가지로 구분하는 것은 오늘날 독일에서 표준자서로 알려져 있는 Carl Böhret/Götz Konzendorf, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA). Gesetze - Verordnungen - Verwaltungsvorschriften**, Baden-Baden 2001이다. 여기에서의 'Böhret체계'(System Böhret)라는 용어는 오스트리아 Linz대학교 법학과 행정법 및 행정학연구소가 상공회의소의 위탁으로 1999년에 함께 작성한 'Studie zur Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich unter Berücksichtigung ausländischer Maßnahmen und Erfahrungen'에 나타나 있다. 이 연구의 요약문은 www.vwrecht.jku.at/Mitarbeiter/leitl/Zusammenfassung.doc에서 찾아볼 수 있다. 또한 Daniel Kettiger, **Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand - Einbettung in das politisch administrative System - Ausblick**, in : Heinz Schäffer(Hrsg), Evaluierung der Gesetz/ Gesetzesfolgenabschätzung, Wien 2005, S.52 ; Karl Irresberger, **Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der österreichischen Bundesgesetzgebung - Erfahrungen und Leistungen**, in : Heinz Schäffer(hrsg.), aaO., S.76. ; Ingo Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, Aachen 1998, S.9f.

효과를 나타낼 것이라 예상하는가(병행적 입법평가), ③ 법적 효력이 발생한 몇 년 후 어떤 예상하였거나 예상하지 못하였던 효과가 실제 나타났는가(사후적 입법평가) 등 평가방법이 있다. 지금까지 입법 내지 법률에 대한 평가분석은 주로 사후적(ex post) 평가를 기준으로 논의되고 방법론적 기초도 이를 중심으로 발전해 왔다.¹⁴⁾ 그러나 최근에 이르러 사전적 입법평가가 입법학에서 중요한 의미를 가지고 있다.¹⁵⁾

입법단계	방향			결과 (제품)	입법평가 모델
	내용적	시간적	방법론적		
입법의도	필요성; 대안개발	사전적	입법할 부분의 양산, 심사기준 의 최적화	최적의 입법대안의 선택. 경우에 따라서는 입법을 하지 않는 방안을 선택	사전적 입법평가
입법초안	법형식적 구성	초안이 작성되는 동안, 초안에 수반하여	효과지향적 분석, 검토 및 심사	법령안의 전부 또는 일부에 대한 그 타당성의 확인, 보완 또는 개선	병행적 입법평가
현행법 규정	사후심사 (현재기간 심사, 정기적 심사, 최종시점 심사)	사후적	법률의 사후검증, 법률의 관리	법령의 시행상태 확인 (예 : 입법목적의 달성 또는 실패, 수용성의 높고 낮음 등), 필요한 경우 개정의 필요성 제시	사후적 입법평가

14) 특히, 이러한 이유에서 평가(Evaluation)라는 의미를 사후적 입법평가(nachträglichen Gesetzevaluation)와 동일한 의미로 이해되고 있다.

15) Hermann Hill, **Abbau des Regierungsdickichts. Neue Akzente für die Rechtsetzung**, in : Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann(Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Festschrift für die Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S.358f. Hellmut Wagner, **Gesetzesfolgenabschätzung. Modeerscheinung oder Notwendigkeit?**, ZRP 1999, S.416f. 물론 사전평가에 대한 기본적 논의는 70년대와 80년대에도 있었다. 예컨대, Peter Noll, **Gesetzgebungslehre**, Reinbek 1973, S.72ff.; Reinhard Hotz, **Methodische Rechtsetzung**, Zürich 1983, insb. S.283ff.

II. 입법평가제도의 운용과 경험

1. 제도화 이전의 운용사례

독일에서는 연방차원에서 본격적인 입법평가제도를 시행하기 이전인 1980년대를 전후하여 연방, 대학의 연구소나 주정부차원에서 일부 법률을 대상으로 특별한 방법론을 개발하여 실험을 한 사례가 있다.

(1) 청소년보호법(안)

연방차원에서 최초로 입법평가를 시도한 사례는 1976년의 “청소년보호법(Jugendhilfegesetz)”에 관한 전문위원초안(Referentenentwurf)의 입법평가였다. 이것은 당시 연방청소년가족보건부에서 Speyer대학의 Carl Böhret교수에게 의뢰한 것으로서, 1974년 8월 15일에 제안된 청소년보호법의 초안에 관한 이른바(병행적) 입법평가였다. 청소년보호법 초안에서는 종전의 법보다 강화된 청소년 원조를 위한 전문적 기초, 새로운 청소년증진책 제시 및 교육지원, 필요한 시설의 준비 및 청년원조계획의 도입 등 5가지 규율영역에서 교육지원, 심리사회학적 진단 및 종합계획, 관련자 참여, 후견법원의 기능, 임시조치 등과 같은 몇 가지 혁신적인 내용이 중심을 차지하고 있었다. 이들 초안에 관하여(병행적) 입법평가를 받았으며 특히, 실제에 근접되게 검토되었다.¹⁶⁾

(2) Rheinland-pfalz주 화재 및 재난관리법(안)

1980년 Rheinland-pfalz주에서는 Niedersachsen주에서의 대형산불재난 및 Schleswig-Holstein주에서의 폭설재난 등에 영향을 받아 이들 대형 재난사태에 대처하기 위하여 “화재 및 재난관리법(Brand und Katastrophenschutzgesetz)”

16) 자세한 것은 Carl Böhret/Werner Hugger, **Praxistest von Gesetzesentwürfen am Beispiel des Referentenentwurfs eines Jugendhilfegesetzes(JHG)**, Baden-Baden 1980 참조.

초안을 마련하였다. 이 초안은 1974년 6월 27일의 “주 화재보호 및 기술적 지원에 관한 법률(Landesgesetz über den Brandschutz und die Technische Hilfe : BrandSchG)”상의 규정들을 개선한 것으로서 화재위험, 기타 위험 및 대규모 위험에 대한 사전 사후 예방적 조치를 규정한 것이었다. 주정부에서는 Speyer대학의 Carl Böhret교수와 Werner Hugger교수와 공동으로 이 초안에 대한 병행적 입법평가를 실시하였다.¹⁷⁾

(3) 환경영향평가법 시행규칙(안)

1990년에는 환경영향평가법 시행규칙안에 대한 (병행적) 입법평가가 연방차원에서 수행되었다. 이는 1985년 환경영향평가제도의 국내이행을 위한 EU의 지침(85/337/EWG, 1985.6.27)이 마련되면서, 이를 위하여 1989년 11월 환경영향평가법(Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz)을 제정하였다. 한편 1983년에 독일 연방의회는 환경영향평가법 입법계획에 관한 모의테스트를 제안한 바 있었다. 이에 의거하여 연방환경부와 연방의회 환경위원회간의 합의를 통하여 환경영향평가법 제20조에 따라 연방정부가 마련한 일반행정규칙(UVPGVwV)¹⁸⁾의 초안에 대한 (병행적) 입법평가가 실시되었다.¹⁹⁾

(4) 신체적 유전자치료법(안)

1994년에 실시된 “신체적 유전자치료”(somatische Gentherapie)에 관한 입법안의 입법평가는 독일에서 최초로 사전적 입법평가를 한 사례이다. 1993년 연방

17) 자세한 것은 Tobias Bräunlein, a.a.O., S.101f.

18) 환경영향평가법 제20조에서는 “연방정부는 연방의회의 동의를 얻어 ①이 법 제1조 및 제12조에 기재된 목적을 달성하기 위하여 환경효과를 조사, 서술 및 평가함에 있어 기초가 되는 기준과 절차, ②이 법 제5조에 따라서 잠정적인 조사범위를 통지할 경우에 이에 적용되는 기본원칙, ③이 법 제112조에 따라서 환경효과를 요약하여 서술하고 이 법 제12조에 따라서 평가할 경우에 이에 적용되는 기본원칙 등에 관한 일반행정규칙을 공포한다”고 규정되어 있다.

19) Carl Böhret/Michael Hofmann, **UVP-Planspiel Bericht und Auswertungsergebnis**, Speyer 1990.

정부와 주의 작업그룹에서는 유전공학을 이용한 신체치료에 대하여 기본적인 합의점을 도출하였고, 이에 대한 구체적인 테스트를 Speyer대학의 공공행정연구소와 민간기관인 Karlsruhe연구소에 위탁하여 수행된 것이다. 이 입법평가에서는 유전공학을 이용한 치료에서의 3가지 대안(호적법상의 규율, 임상실험, 유전자치료법률) 등에 관한 평가와 유전자치료의 위험요소(보건체계상의 가치, 개인의 의식)와 기회요소(불치병치료, 저렴한 치료) 등에 관한 기술적 효과평가를 수행하였다.²⁰⁾

(5) Rheinland-Pfalz주 증인보호법(안)

1997년 Rheinland-Pfalz주에서는 증인보호법(Zeugenschutz) 제정 필요성과 이에 관련된 입법작업을 신속하게 진행하기 위해서 동 법안에 대한 (사전적) 입법평가를 실시하였다. 동 법은 1996년 주의원선거시의 연립정권간(SPD/FDP)의 합의에 의하여 증인보호조치의 최적화를 위한 법적 규율의 필요성을 강조하면서 마련된 것이다. 여기에서는 3가지의 대안 즉, 신분변경에 대신하는 완벽한 익명화, 제한된 익명화와 신분변경, 포괄적인 신분변경프로그램 등에 관한 입법평가를 실시하여 각 대안에 대한 진단과 분석을 행하였다.²¹⁾

(6) Rheinland-Pfalz주 산림법

1997년 Rheinland-Pfalz주에서는 주산림법(Landeswaldgesetz)에 대한 입법평가(사전적 및 병행적)를 Speyer대학의 공공행정연구소와 주정부와의 공동협력으로 실시되었다. 사전적 입법평가는 주산림법에 관한 전문위원초안에 포함된 현대적인 산림경영에 관한 규정(국가와 자치단체의 산림관리업무의 유연화, 산림조합의 권한강화 등)에 대하여 실시되었으며, 병행적 입법평가는 이 전문위원

20) Maleika K. Grün, **Prospektive Gesetzesfolgenabschätzung zum Problembereich somatische Genterapie**, Speyer 1997.

21) Lars Brocker, **Zeugenschutzgesetz - Gesetzesfolgenabschätzung**. In : Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), voran - Heft 5. Gesetzesfolgenabschätzung dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes, Mainz 1997.

초안과 1977년의 주산림법(현행 산림법)과의 관계하에서 검토되었다. 새로운 산림법(주산림법 전문위원초안)은 현행 산림법보다 더 간결하면서도 다양한 유형의 규범수범자에게 잘 이해될 수 있고 이로써 보다 더 잘 준수할 수 있게 되었다고 평가하였다.²²⁾

(7) 경험과 교훈

위의 제도화 이전의 입법평가의 적용사례에서 나타난 것과 같이, 입법평가는 엄격한 제도화 없이도 성공적으로 실시할 수 있는 것으로 분석되었다. 예컨대, “산림법”의 전문위원초안에 관한 사전적 입법평가나 “환경영향평가법 시행규칙”에 관한 병행적 입법평가는 정치권의 지원으로 행정기관 내부의 전문가들과 외부의 방법론자들이 한정된 시간 내에 협력을 함으로써 실시된 것이었다. 또한 “산림법”, “증인보호법” 및 “신체적 유전자치료법”에 대한 시험 프로젝트는 사전적 입법평가의 방법론개발에 기여하였다. 그러나 이들 입법평가는 정치적으로 매우 논란이 되는 입법안이나 법령안들은 아니었으며, 이들 입법평가들은 소위 시험프로젝트(Pilotprojekt)로서 진행된 것으로서, 여전히 미흡한 절차구조와 조직구조로 인하여 막대한 학습경비가 소요되었다. 아울러 이들 시험프로젝트와 장시간 효력을 미치는 입법에 대한 효과평가와는 결합되지 않았다. 그리하여 개별사례에 대한 입법평가의 전개와 실행을 지속적으로 보장하는 구조가 창설되어야 하며, 그 이유에서 입법평가의 적합한 제도화는 충분한 경험이 축적된 이후부터 시작하는 것이 바람직하다는 경험을 얻었다.

2. 제도화 이후의 연방의 시험프로젝트 운용

(1) 시험프로젝트 운용사례

위의 입법평가에 관한 시험프로젝트의 경험을 토대로 연방정부차원에서 본격적인 입법평가의 방법론개발을 위하여 독일 연방내무부와 Baden-Württemberg

22) C.Böhret/G.Konzendorf, *Rechtsoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung: Waldgesetz Rheinland-Pfalz*. Speyerer Forschungsberichte 192(1998).

주 내무부와 공동으로 2000년 7월에 “현대국가-현대행정”의 보고서시리즈로 “입법평가지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)”를 발간하였다.²³⁾ 또한 연방정부는 1998년 10월에 Speyer대학의 Carl Böhret교수에게 연구를 위탁하여, 입법평가의 방법론을 포괄적이고 체계적으로 서술하는 한편 구체적인 사례를 들어 그것을 상세하게 설명하도록 입법평가입문서((Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung)를 마련하도록 하였다. 이 연구위탁에서는 동시에 입법평가입문서에 기초하여 실무중심적인 입법평가지침을 발전시켜 나가는 과제도 안고 있었다. 입법평가입문서는 2000년 12월에 독일자치단체연합의 대표자들에게 소개되었으며, 일반 국민에 대해서는 당시의 정무장관이었던 Brigitte Zypries가 언론매체와의 인터뷰를 통하여 소개하였다. 입법평가입문서는 2001년 책자로 간행되었다.

한편 현대국가-현대행정 정무위원회(Der Staatssekretärsausschuss Moderner Staat - Moderne Verwaltung)는 2000년 11월 위의 입법평가입문서와 입법평가지침서를 가지고 정부의 주요 입법계획을 중심으로 1년 이내에 실무테스트를 결정하였다. 이를 위하여 정무위원회는 아래의 7개의 입법에 대한 실무테스트를 수행할 것을 잠정적으로 결정하였다. 그러나 이들 7개의 입법계획에 대해서만 실무테스트를 수행할 것인지 여부에 대해서는 최종적인 결정을 하지 않았으며, 연방의 각부처에 대하여 그 밖의 적절한 입법에 대한 입법평가를 실험할 것을 명시적으로 요구하였다. 따라서 이 실무테스트에서는 연방노동부(BMA)가 보고해 온 정형외과시행령(Orthopädieverordnung)까지 확대시켰다. 그러므로 실무검토의 대상은 다음과 같이 8개로 확정되었다.

- 정보보호감사법률(Datenschutzauditgesetz)
- 노령자구조일반법률(Altenhilfestrukturgesetz)에 관한 입법계획

23) 이 지침서는 입법평가의 체계화 및 일반화 작업을 위하여 연방내무부, 바덴-뷔르템베르크(Baden-Württemberg)주 내무부 그리고 슈파이어 행정대학원(Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer)이 공동으로 마련한 것이다. 여기에는 이해하기 쉽고 정확한 형식으로 입법평가의 다양한 방법들과 중요한 절차단계들을 소개하였다.

- 기업세징수선진화법률(Gesetz zur Weiterentwicklung der Unternehmensbesteuerung)에 관한 입법계획
- 선거통계법률(Wahlstatistikgesetz) 개정에 대한 입법계획
- 정형외과시행령(Orthopädieverordnung) 개정에 관한 입법계획
- 도급법개정법률(Vergaberechtsänderungsgesetz)
- 형사소송법상 가해자-피해자조정제도의 정착에 관한 법률(Gesetz zur strafverfahrenrechtlichen Verankerung des Täter-Opfer-Ausgleichs)
- 증인보호법률(Zeugenschutzgesetz)

실무테스트의 진행방식과 실험범위는 연방내무부가 2001년 3월, 4월 및 9월에 조정한 관련부처회의에서 논의되었으며, 관련 전문위원과 Speyer 대학의 Böhret 교수와의 회의에서 논의되었다. 검토범위는 정무위원회가 결정한 지침(검토과정을 1년 이내로 국한시킬 것, 검토의 방향과 관련하여 입법평가입문서와 입법평가지침서를 실무에서 검토할 것)에 따라 포괄적인 입법평가로 수행된 것이 아니라, 특정한 법률의 일부분에 대하여 입법평가입문서상의 개별적인 도구들을 이용한 개별 항목에 중심된 입법평가로 수행되었다. 8개 입법은 실험이 진행되는 시점에서 다양한 절차단계 속에 있었기 때문에 입법평가입문서의 체계에 상응하게 세가지의 유형으로 체계화하여 수행되었다.

유 형	프로젝트 번호	관할부처	입법계획/법률
사전적 입법평가	1	연방내무부	정보보호감시법률
	2	연방가정여성부	노령자구조일반법률
	3	연방재무부	기업세징수선진화법률
병행적 입법평가	4	연방내무부	선거통계법
	5	연방노동부	정형외과시행령
사후적 입법평가	6	연방경제부	도급법개정법률
	7	연방법무부	가해자-피해자-조정법률
	8	연방법무부	증인보호법률

위의 8개 법령에 대한 시간적 전개도 세가지의 입법평가유형으로 포착할 수 있었다. 예를 들어, 선거통계법률의 경우 법률의 초안까지의 단계를 사전적 입법평가를 이용하여 측정할 수 있었으며, 이 초안은 병행적 입법평가의 절차와 도구를 이용하여 검토할 수 있었다. 도급법개정법률의 경우에도 이미 발효된 법률에 대하여 사후적 입법평가의 절차를 이용하여 사후검증을 수행하고 개별적인 새로운 규정에 대한 접근방식을 병행적 입법평가를 이용하여 제시할 수 있었다.

(2) 경험과 교훈

이 실무테스트에서는 시간이 제한되어 있었고, 입법평가에 관한 이들 지침서와 입문서를 실무에 응용하고 아무런 문제없이 취급할 가능성을 입증하는 것이 주된 목적이었다. 실무테스트의 진행과정에서는 항상 관할부처, 프로젝트를 조정하는 연방내무부 및 Speyer대학의 입법평가연구팀간의 긴밀한 협력 하에 이루어졌다. 이러한 협력도 실험의 대상에 포함되었다. 왜냐하면 입법평가작업에 있어서 학계와 실무계간의 협력은 구체적인 입법평가 프로젝트를 성공적으로 전환시킬 수 있는 것으로 입증되었기 때문이다.

연방정부는 위의 입법에 대하여 작성된 입법평가 실험보고서가 입법평가입문서에 마련된 절차와 도구를 가지고 법령에 대한 입법평가에 응용할 수 있고, 적용할 수 있다는 결론을 도출하였다. 아울러 입법평가를 수단으로 법의 최적화의 4가지 기본원칙(가능한 한 적고 단순하게, 필요한 한 많고 정확하게, 요구되는 한 적시에 그리고 필요한 기간 동안, 달성할 수 있는 한 상황에 꼭 들어맞고 결과를 의식하도록)을 충족시킬 수 있다는 점을 확인할 수 있었다고 자평하였다. 그리고 입법평가제도는 ① 입법의 필요성, 합리적 대안선택, 효과추정, 효과입증에 대한 필요한 답변을 잘 제공해 줄 수 있다. ② 입법평가지침서에 제안되어 있는 진행방식은 합목적적이며 유연하게 적용할 수 있다. ③ 입법평가를 점진적으로 확산시키기 위하여 제도화를 추구해볼 만하다고 지적하였다.²⁴⁾

24) Bundesministerium des Innern/Stabsstelle Moderner Staat - Moderne Verwaltung (Hrsg.), **Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung. Abschlussbericht über den Praxistest zur Erprobung des Handbuchs und des Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung an**

그 뿐만 아니라 입법평가는 입법의 투명성을 증대시키고, 주도면밀한 입법작업을 분명하게 지원해주며 이로써 법률에 대한 준수가능성을 보다 향상시켜준다고 평가하였다. 따라서 입법평가방법론은 입법에 대하여 소관부처가 구조화된 설문지에 기입하도록 되어 있는 종전의 심사질문지(Prüffragen)의 차원을 훨씬 뛰어넘는 것으로서 분석되었다. 입법평가 방법론은 심사질문지상의 질문내용에 대하여 체계적이고 실질적으로 적합하게 대답을 제공해주고자 할 뿐만 아니라 실제로 대답을 제공해 줄 수 있고 각종 내용들을 방법론적이고 실질적으로 납득할 수 있고 검증할 수 있도록 한다는 점을 확인하였다. 위의 실험프로젝트들을 통하여 이른바 입법평가 철학(GFA-Philosophie)을 확인하였으며, 입법평가를 확산시키고 심화시키는 것을 정당화해 주었다고 평가하였다.

3. 기타 사례

연방정부의 시험적 프로젝트 시행이래 주차원에서도 연방의 입법평가 지침서와 입문서를 토대로 입법평가제도의 도입을 위한 다양한 노력을 기울였다. 특히, 이미 살펴본 것처럼 주차원에서의 입법평가의 실시사례는 Rheinland-Pfalz 주가 이 분야의 선구자이다. Rheinland-Pfalz 주의회는 이미 1996년 11월 19일에 독일의 모든 주의회와 연방에 대하여 입법평가에 관한 설문조사를 실시한 바 있다. 동 주의 의회개혁 전문연구위원회는 입법평가를 수용하면서, 누가 입법평가를 어떠한 방법으로 수행했고 그 주요 결과는 무엇인지를 법률안의 입법이유란에 기재할 것을 제안하였다. 또한 주의회는 중요한 의미를 가지고 있는 법률의 경우에는 주정부가 주의회에 대하여 실무에서 적용되고 있는 법률의 실효성에 관하여 보고하도록 결정하였다. Niedersachsen주에서는 주헌법 제68조에 근거하여 법률안의 경우 그에 대한 입법평가를 실시할 것을 요구하고 있다. 이를 위하여 주정부에서는 잠정적 원칙들을 마련하여 그 속에 방법론, 절차단계, 규정대안의 산정, 조직의 투입 및 결과에 대한 통제 등을 규정하였다.²⁵⁾

ausgewählten Vorhaben der Ressorts, Berlin 2002,6., S.11f.

25) 상세한 내용은 Uwe Neuser, **Mehr Rationalität durch Gesetzesfolgenabschätzungen? Neue Wege in Niedersachsen**, Niedersächsische Verwaltungsblätter(1998) S.249ff.

기타 대부분의 주에서도 입법평가제도를 도입하였으며 특히, 입법평가를 실시하는 경우에는 행정기관, 기업체, 시민에게 발생할 비용을 고려에 넣고, 법률안의 입법이유란에는 앞에서 언급한 모든 수범자들에게 발생할 비용효과와 관련자를 기재하도록 하고 있다. 그러나 대부분의 주에서는 사전적 입법평가는 실시되지 않고 있으며, 병행적 입법평가와 사후적 입법평가를 실시하는 사례가 많다. 특히, 사후적 입법평가는 규제개혁과 결부하여 추진되는 사례가 많다.

[독일에서의 입법평가 적용사례]

유형	입법평가 적용대상 법령	비 고
사전적 입법평가	•정보보호감사법률	연방(시험프로젝트)
	•노령자구조일반법률	연방(시험프로젝트)
	•기업세징수선진화법률	연방(시험프로젝트)
	•신체적 유전자치료법	연방
	•증인보호법	Rheinland-Pfalz주
	•산림법	Rheinland-Pfalz주
	•행정현대화 이행을 위한 법률안	Niedersachsen주
병행적 입법평가	•선거통계법	연방(시험프로젝트)
	•개정정형외과시행령	연방(시험프로젝트)
	•환경영향평가법 시행규칙	연방
	•건축법	연방
	•산림법	Rheinland-Pfalz주
	•화재예방 및 재난구호법	Rheinland-Pfalz주
	•유아 및 청소년보호법	Sachsen-Anhalt주
	•암환자등록법	Niedersachsen주
사후적 입법평가	•도급법개정법률	연방(시험프로젝트)
	•가해자-피해자-조정법률	연방(시험프로젝트)
	•증인보호법률	연방(시험프로젝트)
	•개호보험법	연방
	•야간제빵금지의 폐지	연방
	•순환경제 및 폐기물법	Baden-Württemberg주
	•화재예방 및 재난구호법	Rheinland-Pfalz주

Ⅲ. 입법평가제도의 운용에 대한 진단

1. 비용과 시간의 문제

입법연구에 있어서 법규범의 실제적용과 효과에 대한 연구에 관심을 가지게 된 것은 비교적 최근의 일이다. 그 배경에는 적은 예산의 압박, 능률적 국가에 대한 신고전주의적 요구의 압박 및 더 효과적이고 효율적인 규제에 대한 압박 하에서 규범에 대한 검증을 더 잘 하기 위한 노력의 일환으로 국가적 조치의 집행정합성(효과성), 실효성 및 경제성(효율성)을 조사하고 평가하기 시작한데서 비롯한다.²⁶⁾ 입법에 대한 평가는 비용효과에 대한 평가의 한정된 범위 속에서 종전부터 일반화되고 있었다. 물론 이러한 의미의 입법평가는 기업이나 회사 또는 개별 시민에게 발생한 추가적인 비용을 고려함이 없이 좁은 관점 속에서 정부나 행정에서 발생하는 비용만을 평가의 대상으로 삼고 있다. 그러나 다수의 유럽국가에서 경험적인 검증의 경험을 통하여 발전한 현재의 입법평가는 단순한 비용평가에만 국한되어 있는 것은 아니다. 입법평가는 경제계와 사회에서의 효과성, 재정적이고 그 밖의 성질 등을 함께 포함하고 있다. 즉, 현재의 입법평가는 법규범의(사후적인) 효과통제나(사전적인) 효과추산은 물론 가능한 한 법규범의 모든 효과(즉, 의도한 효과뿐만 아니라 의도하지 아니한 효과)를 포착하고자 한다. 이러한 광범위한 효과분석은 매우 야심적인 것이라 할 수 있다. 이와 같이 광범위한 효과에 대하여 정기적으로 조사하는 것은 법규범에 대한 최적화의 잠재력 내지 비용절감 잠재력을 향상시켜준다. 그러나 광범위하고 포괄적인 심사는 많은 비용이 소요된다. 평가가 아무런 구체적인 효과없이 일상적인 개입으로 되어 버리는 경우에는 많은 비용이 소요될 위험이 있다. 현재 시행된 대부분의 입법평가가 실험적으로 또한 부분적으로 실시되고 있다는 사실을 보더라도 광범위하고 포괄적인 입법평가는 시간과 비용이 많이 소요된다는 약점이 있다.²⁷⁾

26) Luzius Mader, *L'evaluation legislative. Pour une analyse de la legislation*, Lausanne 1984, S.11f.

27) Carl Böhret 교수는 환경영향평가법에 대한 입법평가의 경우 7개월에 90,000마르크(약

2. 입법평가에 대한 인식결여

입법평가의 방법론은 정치적 의도를 합리적인 것으로 할 수 있으며 현행 법규정을 검증하는 데 도움을 줄 수 있다. 그러나 지금까지의 입법평가가 성공적이었고, 많은 부분에서 입법절차에서 적절한 중요성을 가졌음에도 불구하고 지금까지 매우 적은 사례만 있다는 것에 대해서는 시간과 비용적인 측면외에도 다른 요소가 있다는 점을 암시해준다. 물론 현재의 입법평가제도의 장점과 입법지원 기능을 인식하고 이를 본격적으로 적용하려는 움직임도 활발하나, 무엇보다도 중요한 것은 새로운 도구로서의 입법평가를 진심으로 활용하고자 하는 정부부처와 의회의 의지라고 할 수 있다. 입법평가의 효용성은 특정한 방법론적 도구를 적용하여 입법절차에 참가한 자들에 대한 판단의 기초를 본질적으로 개선하는 데 있다. 이것은 행정부, 의회 및 관련 기관들이 정책의 준비과정에서 확실한 정보를 제공해 줄 수 있고 이로써 법률의 질을 높이는데 기여하는 것을 의미한다. 이것은 대부분의 사례에서 결정과정을 쉽게 하고 신속하게 하며, 따라서 효율적인 정책자문과 유사한 기능을 수행한다. 따라서 입법평가는 정치적 판단과 행위에 대한 책임을 대체하는 것이 아니라, 오히려 입법평가는 지원하고 자문하는 기능을 수행하는 것이다.

현재 입법절차는 종종 방법론적 관점에서 많은 약점(시간적 압력, 자원의 부족, 지원의 부족 등²⁸⁾)하에서 개시되고 있으나, 의회는 물론 행정부에서도 여전히 입법을 효과중심적으로 바라보는 태도는 확고하게 뿌리내리지 못하고 있다. 일반적으로 행정부는 입법의 준비과정에 참가하고, 입법부에서 통과된 법률의 이행에 참가한다. 행정부는 집행을 개선하거나, 법률안을 성안하고 행정부의 활동에 관한 해명서를 제출할 때 입법평가를 활용한다. 그러나 행정부의 입법평가

4,500만원), 유전자치료법에 대한 입법평가의 경우 170,000마르크(8,500만원), 연방건축법에 대한 입법평가의 경우 150,000마르크(7,500만원)가 소요된다고 분석하였다. 이는 당시 평가시점이 1990년대라는 점에서 보면 상당한 비용이 소요되었다는 점을 알 수 있다. Protokoll der rheinland-pfälzischen Enquete-Kommission Parlamentsreform (6.10.1997) 13/1,9 참조.

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

가 입법개선에 관한 평가(Verbesserungsevaluation)인 경우에는 문제가 없으나, 당해 입법평가가 대조식 법률평가(Bilanzevaluation)인 경우 즉, 특정한 조치의 합목적성과 실효성을 상세하게 분석하는 입법평가이거나 일정한 사실에 대하여 비판적으로 해명하는 입법평가인 경우에는 문제가 있다. 이러한 상황에서 행정부는 자신의 독자적인 입장에 대한 문제제기를 달갑게 보지 않고 있고, 행정부 자신의 이해관계로 인하여 입법평가의 결과를 자신에게 유리하게 미화하는 경향이 있다. 따라서 적절한 조치를 통하여 행정부가 실효성심사에 대하여 부담하는 일차적인 책임을 보완해야 한다. 여기서 적절한 사전 조치란 입법평가의 독립성과 균형감을 개선하도록 도움을 주고 이를 통하여 행정부의 입법평가활동에 공정성과 객관성을 담보하는 조치를 말한다.²⁹⁾ 행정부의 중립적인 판단을 확보하기 위하여 대학연구소 또는 전문기관과 같은 외부 기관에 입법평가를 의뢰하는 것도 문제를 완전하게 해결할 수는 없다. 행정부로부터 입법평가를 위탁의뢰받은 기관은 과업지시서의 작성과정 및 평가과정과 평가결과보고서의 작성에 발주기관인 행정부로부터 일정한 영향을 받을 수 밖에 없다.

한편 의회는 자신의 다양한 기능(입법, 감독, 공공정책에 대한 동기부여, 중요사안에 대한 공적 논쟁)을 수행하는 과정에서 입법평가의 결과에 관심을 가지고 있으며, 입법평가의 결과로부터 도출된 각종 제안을 받아들이는 중요한 수취자이다. 그러나 이와 동시에 한정된 시간문제, 자주 나타나는 단기간의 정책지평(회기 내지 다음 선거)과 교섭단체의 강제는 입법평가를 개시하거나 입법평가의 결과를 추진하는 데 장애로 작용한다. 외국의 입법평가에 관한 경험들을 볼 때 대개 의회는 입법평가를 직접 정치적인 이점이 있는 것으로 볼 때에만 관심을

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

가지고 있다. 평가보고서 자체도 의회가 그 결정과정에서 거의 이용하지 않는다. 정치적 토론의 과정에서 평가결과가 자신의 논증을 강화시켜주는 경우에는 그 평가결과를 원하고 이용한다.³⁰⁾ 만약 평가보고서가 정치적으로 바라지 않는 결과를 담고 있는 경우에는, 그 평가보고서는 종종 무시되거나 재빨리 반대검토 보고서를 작성해 버린다. 즉, 평가보고서가 의회의 결정에 영향을 미치는 일은 거의 없다.³¹⁾ 행정에서의 입법평가가 인식할 수 있는 학습효과를 양산하는 반면, 의회에서는 그 평가가 점점 아무런 효력을 가지지 못하고 있다. 이것은 오늘날 공공복리에 방향을 설정하기 보다는 일차적으로 선거에 방향을 설정하고 있는 의회구성원의 정치적 태도와 관련을 맺고 있다.³²⁾ 선거에 승리하기 위하여 고정투표자의 요구에 그대로 따르는 것은 내용적으로 논리적인 논증보다 더 나은 적합한 도구가 되고 있다.

입법평가가 풍부한 내용을 가지고 활성화되기 위해서는 우선 행정부와 의회에서 입법평가를 제도화하고 각종 법률에 다수의 평가조항을 명시할 필요가 있어야 하지만 무엇보다도 의회와 행정부가 변화를 인정하여 스스로 그리고 자신의 업무를 내용적으로 논리적인 기준에 따라 측정하려는 자세를 갖출 필요가 있다. 입법평가가 당장은 정치적 결정과정의 도구로서 뿌리를 내릴 수는 없지만 조만간 포기할 수 없는 수단이 될 것이다.

3. 입법평가의 실효성 제고

앞에서 언급한 바와 같이 현재 입법평가의 이론적인 기초가 어느 정도 확립되어 있음에도 불구하고 입법평가의 이행(Umsetzung)은 어렵게 되어 있다. 입법평가가 이행되기 어려운 이유는 부분적으로는 입법평가 방법론 그 자체가 너무 이론적이고, 현재 일반적으로 진행해온 입법절차의 관행과 방식과는 동떨어져

30) Werner Bussmann/Peter Knoepfel, **Typische Nutzungszusammenhänge von Evaluationen**, in : W.Bussmann, /Ulrich Klöti/Peter Knoepfel(Hrsg), Einführung in die Politikevaluation, Basel/Frankfurt a.M. 1997, S.122f.

31) Thomas Widmer/Erwin Rüegg/Peter Neuenschwander, a.a.O., S.84.

32) 정치적 합리성에 관해서는 Daniel Kettiger, a.a.O., S.216f.

있기 때문이다. 또한 새로운 사고양식과 방법론이 형식적으로 운용되어 법최적화의 본래의 의도가 의미를 상실할 수 있다는 점이다. 즉 비용추산이 올바른 것으로 입증되었는지의 여부에 대한 사후검토가 없다는 점이나 나아가 비재정적 효과에 관한 평가는 너무 추상적이고 막연하다는 점, 그리고 사회적 영역 즉, 법규범의 적용을 받는 민간영역 가운데 특히 경제계에 대한 방법론적으로 체계적이고 주도면밀한 입법평가는 실시되지 않고 있다는 점 등이다.³³⁾

원래 입법평가가 의미를 가지려면 원칙적으로 입법의 결과를 사후적으로 분석할 것이 아니라 이미 사전적으로 분석하거나 최소한 병행적으로 분석하고, 이로부터 획득한 인식자료들을 장래의 입법 활동에 활용할 수 있도록 해야 한다. 따라서 항상 사후 개선이 필요하게 되는 입법을 사전적으로 막기 위해서는 입법평가를 가능한 한 조기에 개시하는 것이 합리적이다. 이는 입법에 대한 관념이 시작되고 법률안을 작업할 때 입법평가를 투입하는 것이 입법의 실효성을 높일 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 법규범의 효과는 입법절차를 개시하는 시점에서 바로 알 수 없거나 미리 평가할 수 없을 수도 있고, 또한 미리 평가하는 경우에도 다시금 개선의 필요성을 제기한다는 문제가 있다. 특히, 재정적, 경제적, 환경정책적 또는 사회적 관점에서 처음부터 법률의 모든 효과를 평가할 수는 없다. 여기서 법규범에 대한 사후적 입법평가가 단초를 제공해준다.

사후적 입법평가는 이미 발효 중인 법 규정의 효과성과 효율성을 조사하고 경우에 따라서는 개정필요성을 확인하는 정책평가(Policy-Evaluierung)의 특수한 한 형

33) 한편 입법평가의 약점으로 법원의 재판권을 포함하고 있지 않다는 점을 지적하는 견해도 있다. 국가적 영역에서 실시하는 입법평가에서는 법률의 재정적 및 비재정적 효과가 법원에 대하여 미치는 효과는 논의의 주제가 되지 않는다. 그러나 나는 법원에 대하여 미치는 효과를 심사하지 않는 것은 불합리하다고 생각한다. 법치국가는 재판권(수범자가 자신의 권리를 실제로 관철할 수 있는가?)이 제대로 기능하는 것을 전제로 하고 있기 때문이다. 지연된 개혁과 예산의 과소책정으로 인하여 부담이 가중된 사법체계는 지나치게 서두르고 주도면밀하지 못한 입법을 통하여 적지 않은 분야에서 사법의 기능이 정지될 때까지 마비된다. 이와 유사한 비판으로는 Studie zur Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich unter Berücksichtigung ausländischer Maßnahmen und Erfahrungen, Schlussfolgerung und die weitere Entwicklung in Österreich를 참조.

식이다.³⁴⁾ 평가적 입법평가(auswertende GFA), 법률관리(Gesetzescontrolling)라고도 불리우는 사후적 입법평가는 법 규정이 발효되고 난 이후의 일정 시점에서 투입된다. 구체적으로 보면, 사후적 입법평가에서는 이미 발효된 입법문서를 통하여 입법목표를 달성할 수 있었는지 또는 개정된 내용들이 타당성이 있는지를 심사하는 것이다. 분석의 대상은 이미 발효된 법 규정이 제대로 준수되고 있는 정도이며, 이 중에는 특히 목표달성과 수용성도 포함된다. 또한 이미 발효된 법 규정을 개정할 필요성이 있는지의 여부도 사후적 입법평가의 분석의 대상이 된다. 또한 사후적 입법평가를 통하여 국가와 행정에 발생한 재정적 효과 및 비재정적 효과, 규범 수범자에게 발생한 재정적 효과 및 비재정적 효과³⁵⁾ 등도 제시된다.

그러나 현재 사전적 입법평거나 사후적 입법평가의 방법론들이 여전히 난해한 것은 사실이다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 방법론을 보다 간소화하고 입법평가에 대한 경험들을 관심있는 기관들 간에 교환하고 좋은 실무사례를 일반에 공개하는 것이 중요할 것이다. 이 경우에 내용적으로 중요한 것으로는 가정(Annahmen)과 모델(Modelle)을 투명하게 표현하는 것이며, 이러한 입법평가가 정확한 산정이 아니라 불확실성을 가지고 있는 예상 내지 진단이라는 점을 분명하게 제시하는 것이다. 결국 단지 30%에서 40% 정도의 정확성만 가지고 있는 입법평가가 입법평가를 전혀 실시하지 않는 것 보다 항상 더 나아 보인다. 그리고 더욱 중요한 것은 현행 법률을 평가하는 전문가가 입법평가의 대상이 되는 법률의 기본내용에 관하여 확고한 지식도 갖추고 있어야 한다. 예를 들어 사회보장법을 심사할 경우에는 사회보장법의 내용에 관한 확고한 지식이 없는 전문가가 단순히 입법평가에서 일반적으로 활용되고 있는 방법론이나 비용편익분

34) Sylvia Veit, a.a.O., S.8f.

35) 이에 관한 상세한 내용은 ‘Studie zur Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich unter Berücksichtigung ausländischer Maßnahmen und Erfahrungen’, Universität Linz, Juristische Fakultät, Institut für Verwaltungsrecht und Verwaltungslehre, im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Industriellenvereinigung (1999), Zusammenfassung und Schlussfolgerungen, 1.b. 참조.

석에 관하여 알고 있다는 것만으로는 불충분하다. 이 경우에는 올바른 문제를 제기할 수 없기 때문이다. 확고한 자료에 기초하고 관련되는 법률에 특별한 전문지식을 갖추고 있는 경우어야 비로소 각종 제안, 다양한 개정방식 및 구체적 전략을 제시할 수 있는 것이다.

IV. 입법평가제도의 새로운 전개와 발전

이상과 같이 독일을 중심으로 한 입법평가제도의 전반적인 운용상황을 개관해 보았으나, 최근의 입법평가제도의 새로운 발전동향에 관하여 간략하게 언급하기로 한다. 입법평가제도는 ① 법의 간소화 특히, 과잉규제의 제거를 통한 사회를 활성화시키는 잠재력의 도출, ② 국가, 경제계 및 소비자에 대하여 당해 법률을 통하여 부과되는 부담에 관하여 계몽하는 것, ③ 당해 법률안과 관련한 기타 영향(비용, 편익)에 관하여 계몽하는데 주된 목적을 두고 있다. 독일 등 유럽국가에서는 현재의 입법평가제도가 위의 목적달성을 위하여 상당히 기여하고 있으며 그 효용성도 입증되고 있다고 판단하고 있으나, 실제로 활성화되지 않은 이유는 결국 정치적인 측면이 강한 것으로 보인다. 정치권 특히, 의회에서 입법평가에 대한 시각이 그다지 호의적인 입장이 아니기 때문에 행정부에서도 적극적으로 이를 실행하려는 의지보다는 소극적인 입장을 유지하기 때문이다.

또한 최근에 와서 유럽국가의 주요한 정책기조가 경제의 불황과 고실업율의 타개를 위하여 일련의 산업경쟁력 강화를 위한 정책에 중점을 두면서 특히, 기업부담경감을 위한 행정간소화 정책에 역점을 두는 “선진 규제(Better Regulation)”라는 전략이 제시되고 있다. 따라서 입법의 전반적이고 포괄적인 측면을 평가하는 입법평가의 중점이 비용(행정비용 내지 관료비용)적인 측면으로 국한하여 새로이 전환되고 있으며, 그 대표적인 사례가 “표준비용모델(Standardkostenmodell : SKM)” 및 “규제비용모델(Regulierungskostenmodell : RKM)”의 도입이다.

1. 표준비용모델의 전개

표준비용모델이란 일반적으로 시민이나 기업이 법령상의 규제조항에 명시된 각종 “정보제공의무(Information obligations : 신고, 보고, 통지 등 의무)”를 이행함으로써 발생하게 되는 행정비용을 측정 내지 산정하는 방법론을 의미한다.³⁶⁾ 물론 행정비용의 감축구상과 관련하여 입법평가를 실시하는 과정에서, 예상되는 조치로 인하여 유발되는 행정비용의 평가를 실시하였으며, 현행 법규정을 간소화할 때 이러한 비용을 평가하고 있다. 그러나 비용평가와 관련하여 다양한 계산방식이 있고 어떠한 방식을 채용하는가에 따라 그 계산결과도 크게 차이가 발생하는 등 문제가 발생하고, 구체적으로 비용규모를 계량화하지 못하는 난점이 있었다. 그리하여 표준적인 비용계산방법을 제시한다면 위와 같은 혼란을 피할 수 있고 국민의 신뢰를 기대할 수 있다는 점에서 입법평가의 내용을 보완하고 발전시키는 차원에서 표준비용모델을 도입하게 된 것이다.³⁷⁾

규범의 과다현상이라는 상황을 규제완화를 통하여 해소한다는 테마가 상정되고 있는 이상, 입법평가와 표준비용모델의 목표는 필연적으로 결부되어 있다.³⁸⁾ 표준비용모델이 근본적으로 추구하는 목표는 불필요하거나 과도한 행정규제를 철폐하거나 개정함으로써 국가적 차원에서 행정의 부담을 경감하고 경쟁력을 확보하는 것이다. 이 점에서 표준비용모델과 입법평가모델은 규제완화의 과학적인 기초 내지 산정방식이라는 점에 공통분모를 발견할 수 있다. 그러나 입법평가의 본질은 특정한 입법목표에 대한 최적의 규제형식을 검증하는 것을 목표로 하는 것이다. 즉, 어떠한 규제형식이 순효용을 극대화하는 가운데 규제목표를 최선으로 달성할 수 있는지를 다양한 심사도구를 이용하여 검증한다. 이 점

36) Davide Codoni/Nicolas Wallart, **Administrative Entlastung in Euripa mit Hilfe des Standardkostenmodells**, *Die Volkswirtschaft*, Das Magazin für Wirtschaftspolitik 2007,6, S.54.

37) 자세한 내용은 박영도, **입법평가의 선진화를 위한 표준비용모델 제도화에 관한 연구**, 한국법제연구원 2009 참조.

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

에서 입법평가는 표준비용모델의 포착범위를 훨씬 뛰어넘는 것이다.³⁹⁾ 따라서 입법평가는 기업이나 시민이 법령상의 정보제공의무에 기초하여 이행하는 행정적 부담을 평가할 뿐만 아니라, 규제의 효용성과 모든 부정적 효과도 평가의 대상으로 된다. 나아가 입법평가에서는 표준비용모델의 적용범위를 뛰어넘는 비용도 고려된다. 특히, 입법평가를 광범위하게 실시하는 경우에는 규제로 인하여 미치게 될 모든 영향을 계량화 내지 수량화하여 이로부터 도출되는 비용과 편익의 관계를 산정하게 된다.

결국 표준비용모델과 입법평가의 근본적인 차이점은 표준비용모델의 경우 입법평가와는 달리 특정한 규정의 편익을 평가하는데 초점이 맞추어져 있지 않다는 점이다. 표준비용모델을 최초로 개발한 네덜란드에서는 입법평가가 입법자의 정치적 목표를 침해하는 것으로 평가되어 입법평가가 제대로 기능하지 못했다고 한다.⁴⁰⁾ 이러한 문제를 해소하기 위하여 표준비용모델은 정치권에 대한 서비스로서 단지 보충적인 정보만 준비하는 것을 목표로 한다. 이를 통하여 정치권은 여전히 법률의 목표에 관하여 결정하는 반면, 표준비용모델은 입법자의 정치적 목표를 어떻게 이행하는 것이 효율적인지, 이로 인하여 어떠한 비용이 기업에게 발생하게 될 것인지에 대해서만 지적해주는 것이다. 즉, 표준비용모델에서는 국가적으로 야기된 정보제공의무가 어떠한 비용을 유발시켰는지 내지 장래에 어떠한 비용을 유발할 것인지에 관하여 문제를 제기할 따름이다. 따라서 효용성의 문제는 표준비용모델에서 다루지 않으며, 법규정의 효용성에 대한 평가는 정치적 판단에 맡긴다. 바로 이러한 점으로 인하여 최근 입법평가보다는 표준비용모델을 더욱 선호하는 경향에 있으며, 현재 표준비용모델은 전 유럽에서 확산되어 실제로 적용되는 사례도 대단히 많다.

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

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

2. 규제비용모델의 전개

독일 등 일부 유럽국가에서는 최근 실정법상의 정보제공의무에 따른 행정비용을 측정하는 표준비용모델을 더욱 발전시켜 모든 적용가능한 영역에서 모든 관련되는 비용유형과 효과를 광범위하고 통일적으로 측정하는 기법인 규제비용모델(Regulierungskostenmodell : RKM)의 개발에 박차를 가하고 있다. 이는 표준비용모델이 법령상의 정보제공의무만을 비용측정의 대상으로 삼고 있음으로 인하여 실제로 정보제공의무로 인하여 유발되는 비용보다 훨씬 많이 유발될 수 있는 정보제공의무 이외의 각종 법령상의 행위 의무(지불의무, 협력의무, 감독의무, 자격확보의무, 기타 지시이행의무 등)가 표준비용모델의 포착대상에서 제외되어 있다는 약점이 있다는 점에 착안한 것이다.⁴¹⁾

그리하여 표준비용모델을 발전시켜 ① 행위에 요구되는 모든 의무(정보제공, 지불, 협력, 감독, 자격확보, 기타 지시사항 이행의무 등)를 고려하고, ② 모든 유형의 비용(인적 비용, 물적비용, 재정비용, 경상비용, 추가비용, 기회비용 등)을 고려하며, ③ 주관적인 부담(의무에 대한 이해부족, 의무에 대한 수용부족, 실행가능성 부족 등)을 고려하는 한편 ④ 모든 사안(사전, 사후, top-down, bottom-up)에 적용될 수 있는 비용모델 측정기법의 개발필요성이 제기되었다. 규제비용모델에 관해서는 다음 기회에 상세히 소개할 예정이나, 현재 독일에서는 규제비용측정과 입법평가를 부분적으로 통합하여 시행하는 방안과 완전히 통합하여 시행하는 방안을 가지고 활발한 논의를 하고 있다.

41) 규제비용모델에 관한 상세한 내용은 Bertelsmann Stiftung, **Handbuch zur Messung von Regulierungskosten**, Version 1.0(Stand : April 2009) 참조.

참고문헌

【단행본】

- Binder, Bruno/Enzenhofer, Viktoria/Strehl, Franz/Leitl, Babara : **Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzes in Österreich unter Berücksichtigung ausländischer Maßnahmen und Erfahrungen**, Linz 1999.
- Böhret Carl : **Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Einordnung, Absichten, Methodik (Speyer Arbeitshefte 110)**, Speyer 1997.
- Böhret, Carl/Hugger, Werner : **Der Praxistest von Gesetzentwürfen**, Baden-Baden 1980.
- Böhret, Carl/Götz Konzendorf : **Rechoptimierung mittels Gesetzesfolgenabschätzung. Waldgesetz Rheinland-Pfalz**, Speyerer Forschungsberichte 192, 1998/1999.
- Böhret, Carl/Götz Konzendorf : **Guidelines on Regulatory Impact Assessment**, Speyerer Forschungsberichte 234, 2005.
- Böhret, Carl/Götz Konzendorf : **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA). Gesetz, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften**, Baden-Baden 2001(박영도 /장병일 옮김, 입법평가 입문 -법률, 법규명령, 행정규칙-, 한국법제연구원 2007).
- Bundesministerium des Innern(Hrsg.) : **Moderner Staat- Moderne Verwaltung. Praxistest zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2002(박영도 옮김, 독일의 입법평가사례, 한국법제연구원 2007).
- Bundesministerium des Innern(Hrsg.) : **Moderner Staat - Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2000(박영도 옮김, 주요 국가의 입법평가 관련제도 III - 독일의 입법평가 관련제도-, 한국법제연구원 2007).
- Bussmann Werner : **Evaluationen staatlicher Massnahmen erfolgreich begleiten und nutzen. Ein Leitfaden**, Zürich 1995.

- Kettiger, Daniel : **Gesetzescontrolling. Ansätze zur nachhaltigen pflege von Gesetzen**, Bern/Stuttgart/Wien 2000.
- Mader, Luzius : **L'évaluation législative. Pour une analyse empirique des effets de la législation**, Lausanne 1985.
- Schäffer, Heinz(Hrsg.) : **Evaluierung der Gesetze / Gesetzes- folgenabschätzung in Österreich und im benachbarten Ausland. ÖGGL - Tagung 2003**, Wien 2005(박영도 옮김, 오스트리아와 인접국가에서의 법률평가와 입법평가 -오스트리아 입법학회 2003년 학술대회-, 한국법제연구원 2008).
- Schäffer, Heinz(Hrsg.) : **Evaluierung der Gesetze/Gesetzesfolgenabschätzung(II) Weitere Erfahrungsberichte aus dem In- und Ausland/Staatspraxis und Wirtschaft**, Wien 2007(박영도/김영아 옮김, 법률평가와 입법평가(II) -국가실무와 경제에 관한 국내 및 외국의 경험보고-, 한국법제연구원 2008).

【논문】

- Brocker, Lars : **Institutionalisierung einer Gesetzesfolgenabschätzung**, in; Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung, dargestellt am Beispiel eines Zeugenschutzgesetzes Voran, H.5, Mainz 1997, S.51ff.
- Edinger, Florian : **Folgenabschätzung und Evaluation von Gesetzen**, ZG 2004, S.149ff.
- Grimm, Christoph/Brocker, Lars : **Die Rolle der Parlamente im Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 1999, S.58f.
- Grimm, Christoph : **Gesetzesfolgenabschätzung. Möglichkeiten und Grenzen auf der Sicht des Parlaments**, ZRP 2000, S.87f.
- Kettiger, Daniel : **Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung**, ZG 2004, S.166f.
- Smeddinck, Ulrich : **Gesetzesfolgenabschätzung und Umweltverträglichkeitsprüfung. Zur Evaluierung des UVP-Gesetzes**, DÖV 2004, S.103ff.
- Thierse, Wolfgang : **Wege zu besserer Gesetzgebung. sachverständige Beratung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle**, NVwZ 2005, S.153f.

〈Zusammenfassung〉

Zukunft und Entwicklung der Gesetzesfolgenabschätzung

Park, Young-Do

(KLRI, Senior Researcher)

Das Thema Gesetzesfolgenabschätzung hat Konjunktur. Dies war nicht immer so. Zwar gab es schon zu Beginn der 80er Jahre einige Aktivitäten zur Optimierung des Rechtsetzungsprozesses durch Test- und Prüfverfahren von Gesetzentwürfen, doch erlosch das Interesse an diesen Instrumenten nach kurzer Zeit weitgehend. Zur gleichen Zeit wurden im Bund und in den Ländern Prüffragen für Rechtsvorschriften erlassen, ihre Anwendung kann aber nicht befriedigen.

Im Bereich der begleitenden Gesetzesfolgenabschätzung (bGFA) konnte dabei schon auf Erfahrungen aus den 80er und frühen 90er Jahren (z. B. Jugendhilfegesetz; Verwaltungsvorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung) zurückgegriffen werden. Völlig neu konzipiert wurde hingegen die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung (pGFA). Bei ihrer Entwicklung wurden Grundlagenforschung und anwendungsbezogene Forschung integriert: so wurde die Methodik der pGFA - nach einer ersten allgemeinen Methodenentwicklung - zunächst in Pilotprojekten anhand von potenziellen Gesetzesvorhaben (Somatische Gentherapie und Zeugenschutzgesetz) erprobt, bevor eine erste Praxisanwendung am Beispiel des Regelungsvorhabens Landeswaldgesetzes Rheinland-Pfalz gemeinsam mit dem Ministerium für Umwelt und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz durchgeführt wurde; anhand dieses Projektes konnte die Methode in der Praxis weiterentwickelt und bedarfsgerecht angepasst werden.

Auch im Bereich der retrospektiven GFA (rGFA) konnten bereits Erfahrungen gesammelt werden (z. B. Pflegeversicherungsgesetz; Landesbrand- und Katastrophenschutzgesetz); diese Bewährungsprüfung von in Kraft getretenen Gesetzen

wird immer häufiger bereits im Gesetz verankert (z. B. Pflegeversicherungsgesetz).

Die Implementation der GFA in das politisch-administrative System bei wie die Verankerung der GFA in den Gemeinsamen Geschäftsordnungen der Ministerien (GGO) und die Durchführung von Fortbildungsveranstaltungen in Bund und Ländern.

※ **Keywords** : Gesetzesfolgenabschätzung, Standardkostenmodell, Regierungskostenmodell, Wirkungsforschung, Administrative Entlastung, Bürokratiekosten