

독일의 규범통제위원회, 더 좋은 입법을 위한 프로모터인가?

사비네 쿨만(Prof. Dr. Sabine Kuhlmann)·실비아 바이트(Dr. Sylvia Veit)*

번역 : 권 영 복**

-
1. 들어가며
 2. 제도적 배경
 3. 규범통제위원회의 임무 및 조직
 4. 논의 및 결론
-

* 포츠담대 교수/ 포츠담대 교수

** 세한대학교 소방행정학과 교수

1. 들어가며

증가하는 국제적 경쟁압력 그리고 지속적인 공적 주체의 재정결핍과 입법수단에 대한 결과적 정당성(Output-Legitimation)요구가 높아지면서, 독일에서는 - 전체 서유럽지역처럼- 1990년대 말부터 “더 좋은 입법(Bessere Rechtsetzung)”이라는 기치아래 입법절차의 질을보장할 수 있는 메커니즘을 제도적으로 안착시킬 수 있는가에 관한 논의가 시작되었다. 이 때 우선 규범의 홍수(Normenflut) 및 과다규제화를 방지하여 국가행위영역을 회복하는데 중심을 두었고, 두 번째는 정치적 조정에 의한 개입의 효과성 향상, 세 번째는 정책결정과정에서 법률의 의도하지 않은 부수효과 및 비용에 대한 제도적 고려(장치)에 대한 것을 주로 다루었다. 결코 새롭지 않은 이 같은 근본적인 논의가 진행되는 동안 (Hellstern/Wellmann 1980; Mayntz 1980), 몇 개의 제도화 안(Facetten)에 대한 실제 논의 역시 진행되었다. 이는 한편으로는 유럽연합이 국내입법에 대해 미치는 영향에 대한 문제를 다루었다(예를 들어 이른바 “Gold-Plating”라 불리는, 유럽법으로 인한 관료주의적 부담을 들 수 있다). 다른 한편으로는 “더 좋은 입법”에 대한 열띤 토론과정에서 법률영향의 예측을 위한 새로운 방법론의 -예를 들어 관료비용을 예측하기 위한 표준비용모델(SKM)처럼- 발전을 다루었고, 입법절차에서 영향평가(Folgenabschätzung)를 전환해 제도화 하려는 혁신적인 방식을 발전시켰다. 특히 마지막으로 예를 들어 온라인-상담 또는 법률영향을 모니터링하는 포괄적인 정보은행업무와 같은 기술적인 발전결과는 이를 가능케 만들었다.

본 논문에서는 2006년 독일에서 “더 좋은 입법”을 제도화 해 새로운 형태의 조직적·절차적·방법적 관점을 투영하여, 법적 근거에 따라 설립된 규범통제위원회(NKR)를 다루고자 한다. 규범통제위원회는 10인의 자문 및 통제위원으로 구성되며, 이들은 독일연방정부의 관료주의 철폐 및 “더 좋은 입법”을 보좌한다. 먼저 규범통제위원회의 핵심임무는, 연방정부의 모든 입법안을 이행비용 및 비용결과(Kostenfolgen)의 관점에서 예측하는 것이다. 규범통제위원회법(NKRG)

에 따르면 규제를 통해 달성하고자 했던 목적 및 목표는 평가의 대상이 아니다. 이어서 독일연방의 정치-행정시스템의 몇몇 구조적 특징과 입법절차의 주요특성을 기술하고자 한다. 그 다음 Teil 3에서는 규범통제위원회의 임무 및 과제 그리고 형식적 지위를 다룰 것이다. Teil 4에서는 실제 보고기간동안 규범통제위원회의 업무결과를 기술할 것이다. 끝으로 규범통제위원회에게 어떤 긴장영역(Spannungsfelder)이 존재하고, 어떤 도전을 해왔는지 그리고 전문위원회로서 어느 정도의 발전가능성을 제시할 수 있는지에 관해 논해 보고자 한다.

2. 제도적 배경

독일은 정치적으로 매우 복잡하게 짜여있는 구조를 가진 연방국가이다. 연방에게 위임되어있는 입법권은 있지만, 법률의 집행은 주 및 자치단체에서 시작된다. 그러므로 연방은 단지 몇몇 정해진 영역에서만 고유한 행정토대를 갖는다. 이는 연방내각이 집행하는 주기관에 대해 내용적인 지시권(Weisungsrecht)을 갖지 않는다는 것을 의미한다. 연방입법시 지방의 협력(Mitwirkung)은 연방참의원에 제도화 되어 있다. 동시에 주정부를 대표하는(주의회가 아닌), 의회의 제2위원회에서 다룬다. 2006년 연방주의 개혁 이전에는 연방법률의 50%- 60%가 연방참의원의 동의를 필요로 했던 반면, 개혁 이후에는 그 규모가 44%로 줄었다(Zohlhoefer 2011). 의무적 동의를 요하는 법률은 분명히 줄어들 수 있었지만, 아직까지 중요 법률안에 대해서는 대부분 연방참의원 과반수 동의를 요한다(ebd.). 그래서 주의 동의는 마치 연방 입법절차의 의사규정에서, 정부간 협력, 이익단체와의 상담 그리고 지자체 최고연맹(Spitzenverbänden)의 동의인 것처럼 여겨진다. 독일에서 더 좋은 입법을 위한 개혁은 행정입법절차에 관한 것으로 의회절차에 대해 시행한 것은 아니다. 그 이유는 독일의 성공적인 입법시도는 규정상 내각행정에서 사전준비하기 때문이다. 정책화 및 의견합의과정에서 내각관료의 주요역할은 각각 다르다. 첫째 독일연방정부는 의회주의적 정부시스템을 갖고, 그 속에서 정부는 -대부분 연립정부- 규칙적으로 의회의 과반수를

지원할 수 있다. 의회에서 정부와 다수원내교섭단체(Mehrheitsfraktion)는 서로 얽혀있다: 장관과 의회 사무처장은 거의 항상 연방의회의원이 맡는다는 것은, 원내교섭단체규칙을 통해 보다 명확히 알 수 있다. 그러므로 정부교섭단체에 의해 형식적으로 의회에 보내진 법률안은, 실제 대부분 내각에서 만든 것이다. 두 번째 독일에서 입법부는 조정자로서 정책적 프로그램과 조치를 준비하기 위해 몇몇 인적·재정적 자원에 대한 분명한 권한을 갖는다. 연방내각에는 17,348명의 공무원과 근로자가 일하고 있는 반면(Deutscher Bundestag 2011:4), 연방행 정부는 2,400명이 근무하고 있는데, 이는 870명의 교섭단체근로자를 포함한 숫자이다(Deutscher Bundestag 2010). 입법부보다 행정부가 두터운 인적 구조를 띄고 있는 것으로 생각되는데, 내각업무와 관련해 17,000 명이 정부연구기관에서 근무하고 있으며(Phillips 2011: 15), 이들은 위탁연구의 수행 및 외부자문(Döhler 2012)을 위한 중요 인적자원이 된다. 정책화 할 때 관료주의가 가져올 잠재적 영향력은 행정부에 단지 단순한 양적 자원으로 기술할 수 있는 것이 아니라, 이미 막스 베버가 언급한 것처럼 행정의 전문 및 업무지식에 기인한 것으로 표현할 수 있다: 이들 인력은 내각보고서 다년간 매년 담당업무에 대해 매우 전문적 지식을 축적하여 보유하고 있다. 의회정치가 및 장관(표시어: 구체화 지원, Formulierungshilfe)은 이런 전문지식을 정책목표를 제시하고 전환하는데 이용한다. 내각행정에 의해 내·외적인 토론절차(예를 다른 당사자 및 연맹)를 거쳐 법률안을 구체화하기 때문에, 내각관료는 법률안 작성시 정치 및 여론의 동향에 따라 내용적으로 어디까지 형성가능한지 알 수 있다(Tils und Smeddink 2002; Schnapp 2004).

연방정부의 업무는 연방기본법 제65조에 정한 직무원칙에 따라 내각·수상·관할 원칙에 의한다.¹⁾ 내각원칙(Kabinetprinzip)은 특히 행정입법절차시 의회로 법률안이 이관되기 전에 내각결정이 필수적임을 말하는 반면, 수상원칙(Kanzlerprinzip)

1) 연방기본법 제65조 연방수상은 정책지침을 정하고 이에 대한 책임을 진다. 각 연방장관은 이 지침 내에서 그 소관사무를 자주적으로 그리고 자기 책임 하에서 처리한다. 연방장관 간의 의견대립에 관하여는 연방정부가 결정한다. 연방수상은 연방정부가 의결하고 연방 대통령의 재가를 얻은 직무규칙에 따라 사무를 처리한다.

은 수상은 결코 형식적 규칙을 제안할 수 없음을 뜻한다. 따라서 수상은 정부직무에 관한 지침을 정할 권한(Richtlinienkompetenz)은 갖지만, 평상시 어떤 특정 수단을 갖지 않으며 헌법적 관할원칙(Ressortprinzip)에 따라 상위에 놓이는 것이 아니라 다른 내각과 동일한 지위를 갖는다. 정부운영자가 계급을 이용해 전문관할영역을 조정하는 것은 형식상 불가능하다. 게다가 연방수상청에는 관할기관이 없기 때문에 법률안을 작성할 수 없다. 그러므로 사전법률준비를 위한 정부내 절차는 관할원칙과 특별한 의미의 개별 장관책임이라는 헌법원칙에 따른다: 모든 연방장관은 독립적으로 업무영역을 지도할 고유한 책임을 진다. 그러므로 사전법률준비의 범위 내에서 관할(담당) 연방장관은 주요결정권을 갖는다. 실제 과정의 경우 소관부처는 법률안(의회보고안, Referentenentwurf)을 내용적으로 구체화하고, 두 번째 단계에서는 먼저 다른 장관 및 협의해야 할 범위 내의 당사자들과 관할권에 관한 동의를 얻어야 한다. 또한 관할원칙의 영향으로 인해 관할권을 갖는 장관은 청문회 그룹선별시 그 시기와 관련 당사자 그룹의 범위에 관해 매우 자유롭게 결정할 수 있다. 사전법률준비절차시 “아래에서 위로” 형성된 계급(Hierarchie)으로 인해 관할을 둘러싼 분쟁이 나타날 수 있다.

관할을 둘러싼 분쟁이 있을 경우 사전법률준비절차의 범위 내의 사항이라면 “아래에서 위로” 되어 있는 계급을 반영할 수 있다. 어떤 영역이 업무와 관련이 없는지에 관한, 논점의 대상에서 하위부서관리자, 부서관리자는 제외될 수 있고 그리고 경우에 따라서는 차관 및 장관들도 제외될 수 있다. 연방장관들간 견해차는 내각소집 전에 이 방식에 따라 정리한다-내각의 형식적 표결은 독일시스템에서는 통상적이진 않다. 정부내 분쟁해결절차의 실질적 진행에 관한 것은 계속 불투명했다(Veit 2010: 42ff).

초안작성부터 내각결의까지 정부내 법률안 작성절차는 연방내각공동직무규칙(GGO)의 구성원칙 그리고 실무와 더불어 정해졌다. 연방내각공동직무규칙은 어떤 주체가 어느 시기에 법률 및 하위법령을 마련해야하는지를 정하고 있다. 또한 연방내각공동직무규칙은 입법안을 위한 형식적 요소가 무엇인지를 정하고 있다; (a) 짧고, 최대 2면 길이의 법률안에 관한 표제부, (b) 법률안 내용, (c) 선택한 규정의 이행근거. 2006년 12월부터 연방내각공동직무규칙은 연방내각에

제시한 법률안에 대해 국민, 경제 및 행정에 대한 관료비용을 조사하여 제시행한다고 규정하고 있다. 새로운 연방내각공통직무규칙 규정의 이행은 2006년 4월 다양한 “관료주의철폐 및 더 좋은 입법을 위한 정부프로그램” 그리고 2006년 8월에는 “국가규범통제위원회(NKRG)”의 설립이라는 결과를 낳았다. 다음 장에서는 규범통제위원회의 위원 및 조직에 정부시스템상 어떤 형식적 지위를 갖는지 기술할 것이다.

3. 규범통제위원회의 임무 및 조직

규범통제위원회는 2006년 9월 소관 업무를 위임받았는데, 그 전달에 당시 정부정당인 CDU, CSU, SPD의 교섭단체들은 공동으로 “규범통제위원회 설립에 관한 법률”을 약속했다. 규범통제위원회의 주요임무는 규범통제위원회법 제4조 2항에 의하면 연방내각의 법률 및 명령안 그리고 연방내각에서 제시하는 모든 행정규칙안을 표준비용모델(SKM)²⁾로 평가하는 것이다. 동시에 관료비용을 “자연인 및 법인이 정부제공의무에 따라 나타나는” 비용으로 이해하였다. 정보제공의무는 법률, 명령, 자치법규 또는 행정규칙상 행정주체와 제3자에게 데이터 및 기타 정보를 제공해야 할 의무를 의미한다(규범통제위원회법 제2조 2항). 정보제공의무의 전형적인 예는 통계 및 문서작성 또는 보고의무이다. 관료비용을 산정하기 위해서는 국가의 정보제공요건을 충족하기 위해서 필요한 시간 및 소요비용을 측정해야만 한다. 결국 이런 정보들은 요금, 이행빈도 그리고 경우의 수를 모두 총합해야 한다. 맨 마지막의 재정보고는 행정규칙, 규범영역 또는 특정 사건과 관련된 관료비용으로 나타난다(s. a. NKR 2011: 21). 유사한 유형과 방식상 이런 절차는 다른 목표그룹(국민 또는 공공행정)에 적용될 수 있다. 독일에서 표준비용모델을 통한 관료비용분석은 일반적인 입법평가의 범위 내에서 하나의 모듈로 인식된다. 규범통제위원회 설립 이후 얼마 지나지 않은 2006년

2) 표준비용모델에 의한 관료비용평가는 1990년대 네덜란드에서 발전하였다. 그 결과 전 유럽에 동질의 입법도구가 폭넓게 전파되었다.

10월 연방내각공통직무규칙은 입법평가를 위해 이 같은 의무를 확대하여 표제부에 입법적 근거의 범위 내에서 정보제공의무 그리고 기업, 국민 그리고 공공행정에 대한 관료비용을 투명하게 밝히도록 규정하였다.

2007년 2월 연방내각은 2011년까지 연방법상 기업에 관한 관료비용을 25%까지 줄이기로 결정하였다(Jann und Jantz 2008). 그 이유는 2007년과 2008년에 연방통계청이 전체 독일연방법상 관료비용을 측정하였고 그 결과는 정보은행에서 파악할 수 있기 때문이었다. 측정결과 연방법률 및 명령(국내법으로 전환된 EU 및 국제법 포함)에서 9,234개의 정보제공의무를 확인하였는데, 이로 인해 경제에 발생하는 연간 47,6 십억 유로의 관료비용을 절감하게 된다. 결과분석시 이미 표준비용모델의 약점은 명확히 제시되었다: 한편으로는 정보제공의무 랭킹 “Top 10”의 해당사항들이 비용의 70% 이상의 원인이었다. 다른 한편으로는 “Top 10” 범위 내에 있는 정보제공의무를 이행하기 위해 소요되는 기업의 시간비용은 평균 각 의무당 10분 이내였다. “가장 비싼” 정보제공의무는 부가가치세환급 범위 내에서 계산서를 보관하는 것임을 확인하였다(계산서당 30분의 시간비용 소요). 비판가들은 이 같은 정보제공의무의 폐지는 기업에게 이미 인식시켜야만 했다고 평하였다(Jantz und Veit 2011).

관료주의철폐조치와 표준비용모델에 기반 한 관료비용평가의 약점은 2011년 규범통제위원회 위원을 확대하는 주요요인이 되었다. 이후부터 연방내각은 더 이상 법률 및 명령안에 관한 관료비용을 세밀히 제시할 필요가 없게 되었을 뿐만 아니라, 해당 규정안으로 인해 발생하는 국민, 경제 및 행정에 대한 이행비용을 전체적으로 제시하게 되었다(연방내각직무규칙 제44조 4항). 이행비용은 관료비용과 더불어 규제내용에 따라 수범자에게 발생하는 전체비용을 포함해야 한다(규범통제위원회법 제2조 1항). 이행비용을 제시하는 목적은 규제안으로 인해 발생하는 비용을 투명하게 밝히는 것뿐만 아니라, 관료화를 줄이는 대안적 고려를 독려하고 그에 따라 가능한 한 이행비용을 줄이기 위함이다.

관료비용과 이행비용의 조사와 집행가능화 여부를 제시하는 것에 관한 책임은 소관부처의 몫이다. 연방내각공통직무지침에 따르면 표제부와 법률안이유서에 이를 투명하고 이해가능하도록 제시해야 한다. 이행비용을 제시하지 않는 법

안은 내각을 통과할 수 없다 -동시에 소관부처의 의무불이행 역시 다룬다. 연방 정부, 규범통제위원회 그리고 연방통계청이 공동으로 2007년 최초의 세부적인 지침인 『표준비용모델에 따른 사전 관료비용평가를 위한 지침서(bundeskanzleramt 2007)』를 발간하여, 비용계산을 위한 방법론적 지향점을 제시하였다. 동시에 이 지침서에서는 전체 이행비용 측정을 위한 확대요건을 담았다.

독일에서 규범통제위원회의 도입은 2가지 방향의 발전으로 이해할 수 있다: 하나는 독일연방정부가 “관료주의철폐 그리고 더 좋은 입법”이라는 정부프로그램에 대해, 표준비용모델 방법론을 발전시키고 이미 2000년에 독립적인 전문가 및 자문위원회(ACTAL)를 설립하였던 네덜란드의 긍정적 경험을 지향하고자 한 것이다. 다른 하나는 독일의 입법평가를 통해 이 같은 경험은, 관철가능한 부서가 없이는 결코 예측한 영향을 통제하거나 전환시킬 수 없다는 사실을 분명히 한 것이다(Veit 2008). 규범통제위원회의 설립은 하나의 부서를 창설하는 것이 주요논점 가운데 하나였지만, 이는 관료비용을 평가하기 위해 구조적으로 관할의무를 전환하여 평가하도록 요건화 한 것이다. 규범통제위원회는 조직적으로 연방수상청 산하기관이지만, 연방수상청의 감독 또는 지시권에 구속되지 않을 뿐만 아니라 규범통제위원회법 제1조 1항은 위원회의 특별지위에 대해 정하고 있다. 규범통제위원회의 권고에 관한 자율권 역시 법률적으로 보장된다. 대부분 정부의 다른 전문자문위원회와 다른 점은 규범통제위원회의 폐지는 의회의 과반수 동의를 필요로 한다는 점이다.

규범통제위원회는 10인의 명예직 위원으로 구성되며, 연방수상이 추천하고 연방대통령이 임명한다. 위원의 임기는 5년이며, 1회 재임은 허용된다. 규범통제위원회법 제3조 2항에는 위원회 위원의 자격요건에 대해 다음과 같이 제시되어 있다: “위원은 국가 또는 사회기관에서 입법에 대한 경험과 경제적인 사항에 대한 지식을 소지한 자로 임명한다.” 위원회 위원은 동시에 연방정치가 또는 내각공무원을 겸임할 수 없다. 규범통제위원회는 지금 사무처장을 포함해 11명의 근로자들이 보좌하고 있으며, 이들은 동시에 연방수상청 또는 소관부처의 지시에 따르지 않으며, 단지 규범통제위원회를 책임질 뿐이다. 규범통제위원회 사무처장은 각 연방부처에 입법보고서를 제공하고 -마치 연방통계청이 대상을 측정

하여 정보은행에 저장하여 업데이트하는 것처럼- 방법론적 관점에서 관료비용과 이행비용을 측정하여 보좌한다. 이런 직무는 보고네트워크시스템에 따라 조직화 되었다. 규범통제위원회의 소견(Stellungnahme)을 결정할 경우 형식적인 결정방법은 다수결이며, 특별투표는 예정될 수 없다. 소견에 관한 내용적 준비는 규범통제위원회 사무국을 통해 이뤄진다.

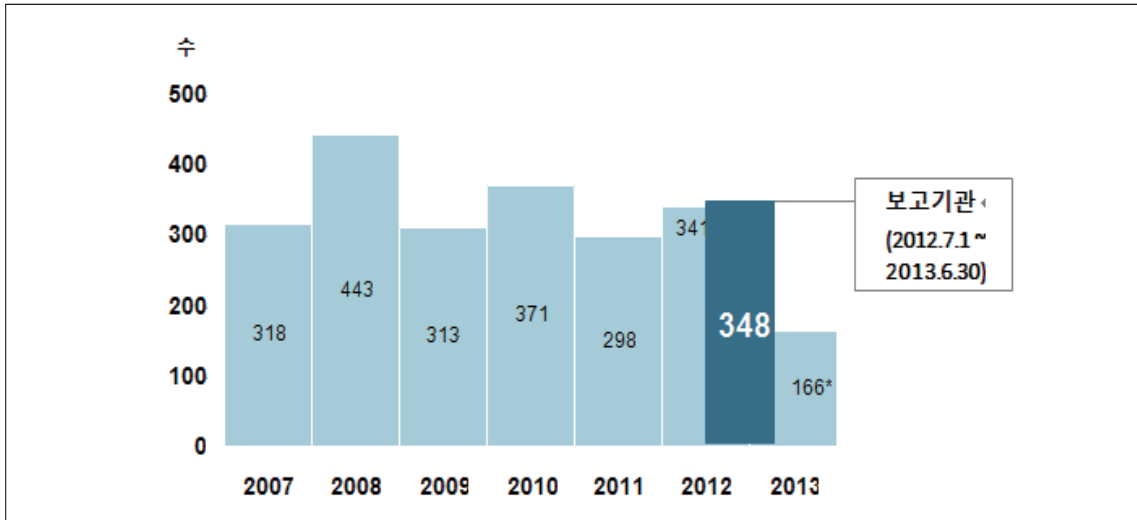
규범통제위원회의 형식적 제도화의 핵심은 집행부 내부 입법절차와 강제적으로 연결되어 있다는 점이다. 독일의 연방내각은 모든 규제안 작성과정에서 규범통제위원회가 사전에 관여할 것을 의무화 하였다. 소관부처의 동의단계에서 규범통제위원회는 다른 해당 소관부처와 동일한 권한을 갖는다(규범통제위원회법 제45조 1항). 규범통제위원회가 제시한 법률안에 관한 설명은 내각제안서의 일부를 구성하고, 연방의회 및 연방참의원에 제출된 법률안에 부록으로 첨부되어 공개된다(규범통제위원회법 제6조 1항). 개별 문제에 대해 규범통제위원회와 정부 사이에 견해차(Dissen)가 있다면, 연방정부는 규범통제위원회의 소견을 자신들의 기본입장으로 제시할 수 있다. 경우에 따라서 연방정부의 반대의견 역시 지속적인 자문절차(Beratungsprozess)를 거쳐 법률안에 부록으로 언급될 수 있다.

규범통제위원회의 평가업무 및 업무결과 3)

2006년 9월 규범통제위원회 설립 이래 총 2,251개 규제안이 평가대상이 되었고, 그 가운데 348개 규제안은 2012년 6월 1일부터 2013년 6월 30일까지 폐지되었다. 123개 법률(35%), 218개 명령(63%) 그리고 7개 행정규칙(2%)이 그 대상이었다; 56개 규제안은 EU-지침의 전환하기 위해 만든 것이었다. 연방소관부처를 대상으로 규범통제위원회는 보고기간동안 평균 22개 규제안을 심사하였고 정식적인 소견서를 제출하였다.

3) 이서너 규범통제위원회의 주요업무영역 및 평가결과에 대한 총평은 2012. 6. 1.에서 2013. 6까지 제시된 것이다(vgl. NKR 2013).

〈표 1〉 심사규제안의 수



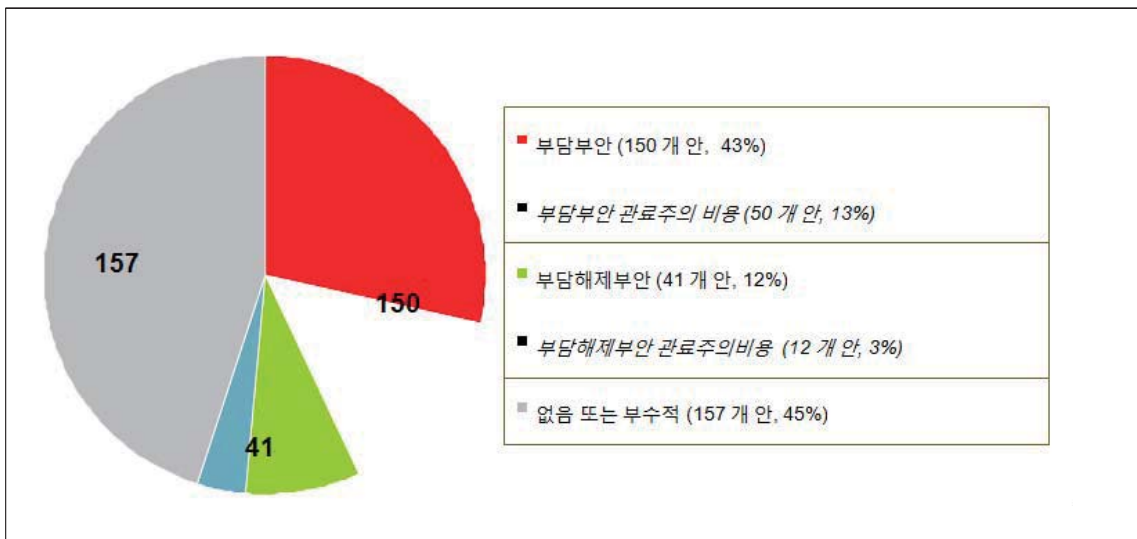
※ 2013년까지 규범통제위원회가 심사한 규제안의 수(2013. 6. 30)

2011년⁴⁾ 규범통제위원회법 개정때 규범통제위원회 심의위원은 “순수한 관료비용”(증명 및 통계의무)을 총괄적인 “이행비용”(시간 및 소요비용, 경제·국민·행정의 모든 영역에 나타나는 연방법적 규제의 영향)으로 확대했기 때문에 규범통제위원회 평가임무의 범위와 규제안에 대해 미치는 영향 또한 높아졌다. 이 부분은 2012-13년 보고기간에 55%(43%의 부담부 규제안 그리고 12% 부담해제부 규제안)까지 나타났다. “순수” 관료비용을 평가했던 구 심의위원은 규범통제위원회 위원이란 점에서 관련 규제안 숫자만큼 관련된 영향력이 삼중으로 많아졌다고 말하였다. 게다가 확인할 수 있었던 것은, 부담부 규제안이 부담해제부 규제안보다 많다는 것은 규제밀도가 증가하고 정치가들의 규제활동 및 규제화

4) 2011년까지 규범통제위원회 위원은 신연방법률적 규제와 관련된 관료비용만을 심사할 수 있었다. 규범통제위원회 평가업무 및 “관료주의철폐 및 더 좋은 입법”이라는 정부프로그램을 통해 연방내각은 관료주의철폐조치와 더불어 25%라는 정책적 강행목표를 제시하여 2006년에서 2011년 사이 경제에 관한 관료비용을 22,3%까지 절감할 수 있었다(NKR 2013: 28). 동시에 규제의 부담해제 및 부담분을 서로 상쇄하여 합산한 Netto-부담해제분을 주로 다루었다. 가장 큰 부담해제분은 2011년 세금간소화법률(Steuervereinfachungsgesetz) 및 결산현대화법(Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz)을 통해 차감잔액(Saldo)으로 목표화 하였다(NKR 2011: 24).

경향이 증가하였다는 점이다. 여기서 규범통제위원회의 평가에서 보이듯 2012-13년 연간 이행비용은 전체 차감잔액상 총 1,5 십억으로 증가하였고, 그 가운데 948 백만 유로(63%)는 경제, 310 백만 유로(21%)는 행정, 246 백만 유로(16%)는 국민에 관한 비용이다. 이와 비교해 규범통제위원회는 사전기간(2011. 6. 1~2012. 6)동안 중요한 소폭 상승액(692 백만)을 제시하였다. 2011년 6월 1일 이래로 연간 이행비용은 전체 차감잔액상 총 2,2 십억 유로가 증가하였는데, 그 가운데 EU-법 전환에 해당하는 주요부분이 줄어든 것이다.⁵⁾

〈표 2〉 규제안의 부담부 및 부담해제 부분(2012/13)
보고기간내 심의한 규제안의 총수: 348



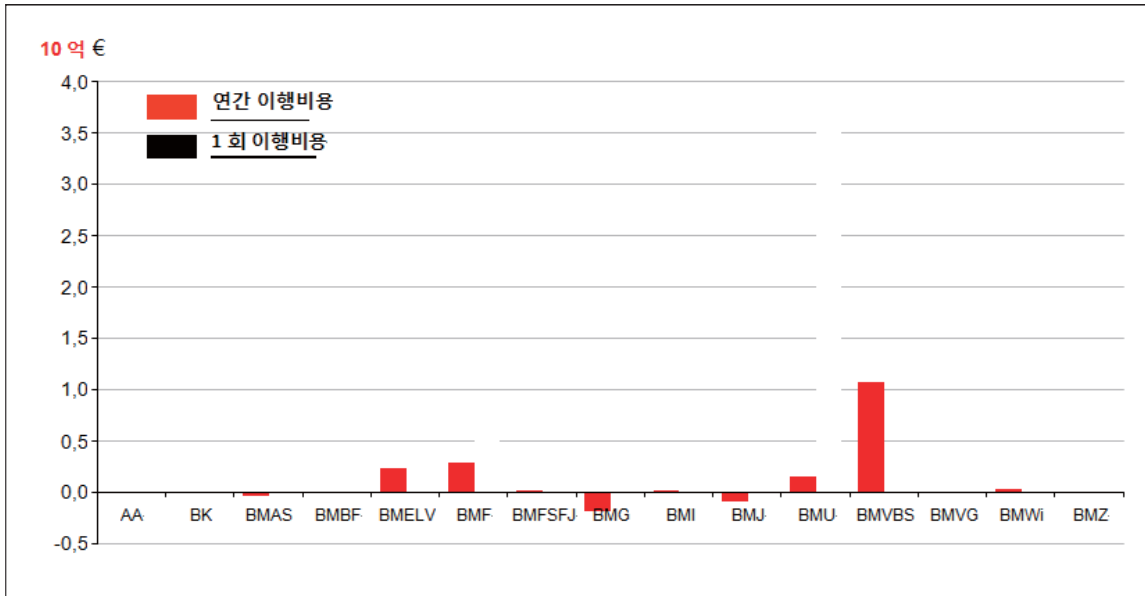
5) 독일에서 현행 법률 규정상 중요한 부분은 보고기간동안 EU 법으로 인한 이행비용을 절반으로 줄인 것이다. 그렇지만 지금까지 단지 국내법으로 전환해야 할 EU-지침만 다루었을 뿐, 현행 독일법에 직접적으로 영향을 미치는 EU-명령은 구조적으로 규범통제위원회에 평가가 위임된 것이 아닌 것으로 파악되며, 이 점을 바로 “투명성 속의 속임수(Transparenzlücke)”로 볼 수 있다.

다양한 연방관할부처에 따라 측정한 이행비용의 프로테이지 비율을 통해 특히 집중규제적인 정책영역과 강력한 규제화 영역이 어느 부문인지 알 수 있다. 3개 소관부처가 제시한 규제안들이 연간 이행비용의 증가에 주요하게 작용하였음을 파악하였다: 연방교통·건설·도시건설부(BMVBS)는 1,08 십억 유로, 연방재무부(BMF) 282 백만 유로 그리고 연방영양·소지바보호·식품안전부는 227 백만 유로에 해당한다. 보고기간 동안 규범통제위원회 성명의 절반 이상이 이들 3개 부처(BMELV: 48, BMVBS: 45, BMF: 43) 그리고 연방경제기술부(BMWi:52)에 관한 것이다. 일견 이는 규제안에 대한 에너지전환과 관련해 중요한 것일 수 있다. 연간 이행비용의 절반 이상이 에너지 전환 명목의 규제안을 통해 절감되었는데, 이는 EU-법 전환으로 인해 EU법적 규정에 따라 이행비용의 큰 부분이 줄어든 것이다.⁶⁾ 다른 한편으로 은행규제화 및 투자자보호에 관한 규제안의 경우 약 340 백만 유로를 줄였다. 이는 사전에 재정시스템의 안정성을 위협하는 상황을 확인하고 제한하여 이를 상쇄시키도록 제도화 한 것인데, 이 때 은행시스템의 내구력을 강화하는데 큰 역할을 수행하였다. 적합한 도구들은 한편으로는 재정시장에 더 많은 투명성을 창출하였고 투자자보호를 강화시켰다. 정치적 목표를 통한 규제안은 연간이행비용의 절반이상이 되는 추가적인 소모를 차단하였다. 이미 3개 소관부처가 총액(Saldo)상 부담해제로 인한 연간이행비용을 다음과 같이 제시하였다: 연방건강부(BMG) 183백만 유로, 연방법무부 82백만 유로, 연방노동·사회부(BMAS) 36백만 유로에 해당한다.⁷⁾

6) 특히 에너지절약명령을 변환하기 위한 제2명령을 언급할 수 있는데, 이를 통해 경제적 대체성의 범위 내에서 신규건물의 총에너지효율에 관한 요건을 제2단계로 올렸는데, 이어서 에너지증명에 관한 규칙 및 부동산광고시 에너지 표식규정에 관한 의무조항을 삽입하였다.

7) 무엇보다도 자동차 등록시 실행요금폐지와 간소화로 인해 해제된 부담분을 말한다.

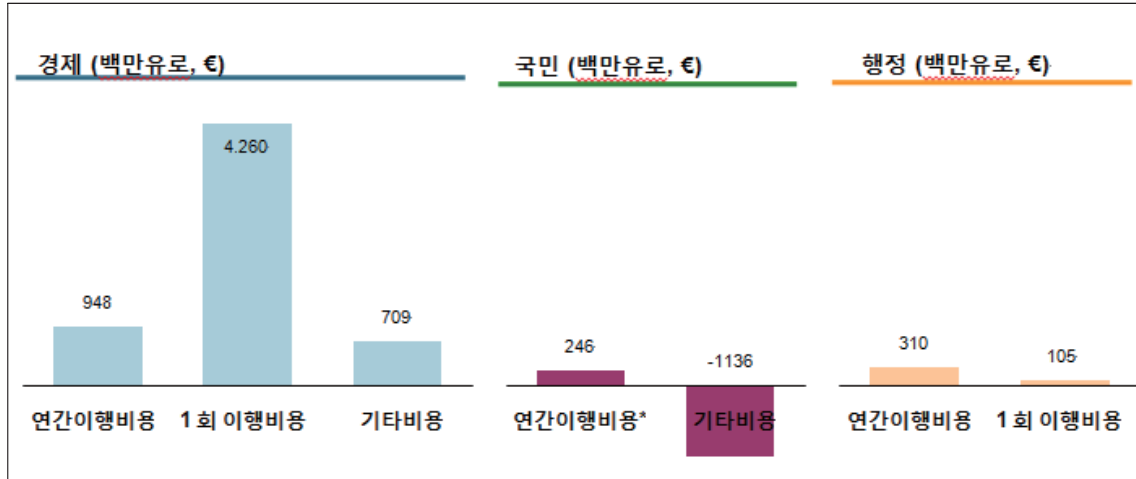
〈표 3〉 소관부처별 이행비용의 추이(2012/13)



2012~13년 보고기간 동안 개별수범자에 따른 이행비용추이를 고찰해 보면, 모든 3개 수범자그룹(경제, 국민, 행정)에 관한 이행비용이 증가하였음을 보여준다. 기업(당해년도 이전처럼)이 가장 크게 증가하였고, 이어서 행정 및 국민 순이다. 경제에 관한 연간경제비용의 증가는 그 차감잔액이 약 950 백만 유로임을 보여주는데(부담부 71개 규제안은 약 1,54 십억 유로; 부담해제부 32개 규제안은 약 0,60 십억 유로), 이 가운데 가장 큰 “부담부” 조치는 또 다시 에너지 전환에 관한 영역이었다(에너지절약명령 개정을 위한 제2명령). 행정에 관한 연간이행비용은 약 310 백만 유로가 늘어났는데, 법률집행의 가장 큰 부분을 담당하는 주 및 지방자치단체 관련 중요한 부분은 생략하였다.⁸⁾ 국민에 대한 246 백만 유로의 연간 이행비용의 증가분 가운데, 연간 시간비용은 0,5 백만 유로로 감소하였다. 또한 에너지전환 -“가장 큰 부담부 조치”- 정책영역에서 이행비용을 측정하였다.

8) 주의해야 할 것은 주와 지방자치단체의 이행비용은 아직까지 측정할 수 없다는 점이다. 연방과 주/지방자치단체행정의 부담여부는 단지 제한적으로만 표현가능하다.

〈표 4〉 수범자에 따른 이행비용과 기타 비용 개관



※ 연간 이행비용은 이는 단지 물적비용만 포함한 것이며, 2012/13 보고기간동안 차감잔액이 총 0,5 백만유로 감소한 시민의 시간비용을 포함한 것은 아니다.

4. 논의 및 결론

규범통제위원회 위원들은 규제비용결과에 대한 투명성 창출 그리고 정부와 의회의 결정근거를 개선한다는 목표에 따른다. 모든 연방법률의 규제안에 대한 이행비용의 사전측정에 따라 정부와 의회의 결정위임자들은 오늘날 전보다 정확하게 비용여부에 대해 알 수 있게 되었고, 이런 국민, 경제 및 행정에 대한 비용결과는 입법적 결정을 해소한다.

그렇지만 비용의 투명성을 창출하기 위해 요구되는 비용과 노력 역시 중요치 않은 것은 아니다. 독일에서 몇 년 전부터 시행한 연방법률에 관한 포괄적인 관료비용의 측정은 일정기간 동안 모니터링을 전제로 한다. 여기에(SKM-Messung, Aufbau der Datenbank etc.) 연방통계청은 당시 120명의 정규직이 이를 대비하 였는데 2007개 규정은 약 8,4백만 유로(Jantz und Veit 2011; BT-Drs. 16/2350:7)에 달했다. 또한 2011년 이래로 전체 이행비용에 대한 사전적인 관료비용평가는 소관부처에게는 많은 시간비용을 의미하므로, 그들에게 새로운 관할권을 위임받

을 새로운 정규직 창출은 불필요 하였다.

그러나 이런 추가비용은 관료비용의 절감과 규범통제위원회의 (비판적)성명 (Bsp. Markttransparenzstellengesetz; vgl. NKR 2013:37ff)에 따라 입법안의 실질적인 개선으로 보여지는 “성공”과는 상반될 것일 수 있다. 게다가 전체 입법 절차에서 규범통제위원회의 (단지 엄청난 양의) 영향력을 고려해야 할 것이다. 내각소집 전에 기다리던 규범통제위원회 소견서는 법안작성시 소관부처에 의해 제출되어야 한다. 규범통제위원회 임무는 오늘날 입법행위의 결과비용을 매우 민감하게 다루는 것이다(NKR 2011:5). 경제에 대한 관료비용을 25%까지 줄이기 위한 연방정부의 양적 목표에 대한 지도와 평가는 과거보다 어느 때보다 정책목표로서 관료주의철폐에서 정부와 행정영역을 크게 주목하였는데, 그 이유는 목표달성도에 대한 평가를 요청할 수 있고 이를 통해 실질적이고 양적인 철폐조치를 취하라는 “정치적 압력”이 존재할 수 있기 때문이었다. 수범자가 부담하는 관료주의적 부담의 축소 및 절감은 정치-행정적인 결정위임권자에게는 “장기적” 정책목표로 작용하였다(NKR 2011: 11).

독일에서 행정정치적 이상으로서 “더 좋은 입법” 대한 붐(Jann 2012:94ff.)은 규범통제위원회-임무 표준화와 더불어 정치와 행정(Wegrich 2013) 사이에 수용성과 높은 명성을 가져왔고, 관료주의철폐정책은 지난해 전체적으로 도약한 것으로 보인다(NKR 2012:5). 그렇지만 규범통제위원회의 역할은 더 좋은 입법을 위한 “Watsch Dog”으로서, “관료주의철폐 및 더 좋은 입법”라는 평준화 정책에 관한 주목을 다시금 고양시키기 위해서 보다 중요한 것은 에너지 전환(신재생에너지 확대 및 핵에너지 폐기), 재정시장 규제화처럼 “관료비용추진” 정책영역을 확대하고, 새로운 규제화의 관점에서 이행비용을 정하기 위해 새로운 입법기간동안 정량적 목표를 구체화하여야 할 것이다.

과거입법기간에는 이미 -2009년 연립합의에 기초해- 당시 기독교자유주의적인 연방정부가 “2011년 기간에는 이행비용에 대해 계속 까다로운 절감목표를 제시”(NKR 2011: 13)하였다. 지금까지 아직 현실화 될 수 없는 것은 규범통제위원회위원의 역할이 한편으로는 부담부조치의 실행가능성을 다른 한편으로는 정치적 관철력과 관련 있는 긴장영역에 대한 이행비용까지 확대되었음을 보

여준다. 그래서 전체이행비용에 대한 규범통제위원회 위원의 확대를 통해 노력하고자 했던 것은, 더 이상 단지 법률과 다른 법규에 대한 모든 비용결과의 작은 부분만 담당하는 것은 아니란 점이며, 동시에 분명한 것은 이행비용조사는 방법론적으로 정부제공의무비용보다 더 어려울 수 있다는 점이다: “정보제공의무는 기업에게 표준적인 진행절차로 해결할 수 있는 반면, 실제 법적 규칙은 흔히 수많은 행위가능성이 따를 수 있다. 경우에 따라 이행비용을 평가해야만 하므로, 이는 이행할 법률의무를 실질적인 행위단계별로 주게 된다. 게다가 기업에게 경제적 경쟁상의 이유로 어떤 절차가 “그럭저럭” 진행되는 것인지를, 항상 분명하게 한정할 수 없다.(NKR 2011: 17). 따라서 이행비용에 대한 절감목표의 구체화는 방법적으로 많은 어려움이 따른다.

동시에 사실 규범통제위원회가 이행비용절감을 관철시키는 것은 어려우므로, 이와 관련된 협의절차는 흔히 내용적인 정책목표와 분리되기는 어렵다.⁹⁾ 이행비용을 발생시키는 에너지전환과 재정시장 규제화와 관련된 조치를 예로 들어 보면 전체이행비용의 사전 산정절차의 경계는 분명해진다: 첫째 비용결과는 흔히 국내적인 원인에 의한 것이 결코 아니고, 둘째 장기간의 비용발생은 시스템적으로 산정할 수 없으며, 셋째 재정시장의 위기를 줄이기 위해 어떤 비용이 지출되었는지에 관한 정치적 의문이 남는다는 것이다.

비용결과에 대한 투명성 창출 그리고 법률 의도에 따라 발생하는 비용에 대한 강력한 의식을 형성하는 것은 규범통제위원회 업무 중 중요한 성과이다. 모든 비용결과는 사전에 정확히 산정된다. 특히 독일연방 내에서 대부분 연방주 또는 일부 지방자치단체에 의해 집행에 대한 문제는 정확해 진다. 의미 있는 것은 지속적인 조치를 통해 사전 절차가 진행된다는 점이다. 규범통제위원회는 과거 이미 여러 번 주 및 지자체와의 협력을 통해 간소화 프로젝트를 진행해 왔다(NKR 2011: 44-46). 앞으로 모든 법률 규제안에 대한 구조적인 사후평가가 이뤄진다면, 그에 관한 1백만 유로의 결과비용을 통해 의회 결정근거를 개선시킬 수 있으리라 생각한다.

9) 정보제공의무를 통해 발생한 관료비용의 절감은 쉽게 분리선을 보인다.

참 고 문 헌

- Bundeskanzleramt (2007): Leitfaden für die ex ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell (SKM). Berlin.
- Derlien, H.-U./ Frank, S./ Heinemann, S./ Lock, S. (2009): The German Public Service: Structure and Statistics. Verwaltungswissenschaftliche Beiträge 36. Bamberg.
- Deutscher Bundestag (2010): Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1990 bis 2010: 19.1 Aufbau und Entwicklung der Bundestagsverwaltung. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2011): Drucksache 17/5012: Personalentwicklung in den Bundesministerien. Berlin.
- Döhler, M. (2012): Gesetzgebung auf Honorarbasis: Politik, Ministerialverwaltung und das Problem externer Beteiligung an Rechtsetzungsprozessen. Politische Vierteljahresschrift, 2, 181-210.
- Jann, W. (2012): Entbürokratisierung in Deutschland: Eine Schwächung der Bürokratie? In: Schimanke, D./ Veit, S./ Bull, H.-P. (Hrsg.): Bürokratie im Irrgarten der Politik. Gedächtnisband für Hans-Ulrich Derlien. Baden-Baden, 85-99.
- Jann, W./ Jantz, B. (2008): Bürokratiekostenmessung in Deutschland: Eine erste Bewertung des Programms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung der Großen Koalition. In: Zeitschrift für Gesetzgebung, 23 (1), 51-68.
- Jantz, B./ Veit, S. (2011): Steuerung von Querschnittspolitik durch das Bundeskanzleramt: Das Beispiel Bürokratieabbau. In: Florack, M./ Grunden, T. (Hrsg.): Führung, Steuerung und Koordination zwischen Formalität und Informalität. Wiesbaden, 285-310.
- Hellstern, G.-M./ Wollmann, H. (1980): Wirksamere Gesetzesevaluierung. Wo könnten praktikable Kontrollverfahren und Wirkungsanalysen bei

- Parlament und Rechnungshof ansetzen? In: ZfParl, 11. Jg., 546-567.
- Mayntz, R. (1980): Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministerium des Innern, Köln.
- NKR (2008): Bürokratieabbau – Jetzt Entscheidungen treffen. Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- NKR (2011): Fünf Jahre Bürokratieabbau. Der Weg nach vorn. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- NKR (2012): Bessere Gesetzgebung. Bürger, Verwaltung und Wirtschaft spürbar entlasten. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- NKR (2013): Kostentransparenz verbessert, Entlastung forcieren. Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates. Berlin.
- Philipps, A. (2011): Errichtung und Zurechnung von Ressortforschungseinrichtungen. Eine Frage des Bedarfs an wissenschaftlicher Expertise? Berichte zur Wissenschaftsgeschichte, 34 (1), 7-26.
- Sauer, M. (2000): Gesellschaftliche Steuerungschancen durch Elitenzirkulation? Kommunikation und Kooperation bundesdeutscher Funktionsträger vor dem Hintergrund funktionaler Differenzierung. Opladen.
- Schnapp, K.-U. (2004): Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse. Opladen.
- Statistisches Bundesamt (2011): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. Wiesbaden.
- Tils, R./ Smeddink, U. (2002): Normgenese und Handlungslogiken in der Ministerialverwaltung. Die Entstehung des Bundes-Bodenschutzgesetzes: eine politik- und rechtswissenschaftliche Analyse. Baden-Baden.

- Veit, S. (2008): Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und ergebnissen in Deutschland und Schweden. In: der modernestaat(dms)-Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 1(1), 73-98.
- Veit, S. (2010): Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden.
- Wegrich, K. (2013): Expertengremien und Reputation: Die Institutionalisierung regulativer Kontrolle in der bundesdeutschen Regierungsorganisation. In: Kropp, S./ Kuhlmann, S. (Hrsg.): Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung. dms-Sonderheft 1/2013, 285-304.
- Zohlhoefer, R. (2011): Die Auswirkungen der Föderalismusreform I auf die Arbeit des Bundesrates, in: Jun, U./ Leunig, S. (Hrsg.): 60 Jahre Bundesrat. Tagungsband zum Symposium an der Friedrich-Schiller-Universität Jena vom 12. bis 14. Oktober 2009. Baden-Baden, 149-163.