

독일의 입법현황과 국가규범통제위원회

홍완식*

Contents

- I. 머리말
 - II. 독일의 입법과정과 입법현황
 - III. 국가규범통제위원회의 활동과 성과
 - IV. 맺음말
-

* 건국대학교 법학전문대학원 교수

I. 머리말

2009년 한국법제연구원의 입법평가연구 창간호에 독일 국가규범통제위원회의 활동과 성과를 중심으로 하여 독일의 입법평가에 관한 논문¹⁾을 작성한지 7년이 지났다. 당시는 2006년에 출범한 독일 국가규범통제위원회가 3년의 활동을 하던 시점이었기에, 원래 의도하였던 제도와 기관의 활동이 어느 정도 그 목적을 실현하고 있는지가 궁금했다. 그러나 국가규범통제위원회가 활동을 시작한지 3년이라는 기간은 제도를 설정한 목표와 나타난 현실의 부합성을 측정하는 의미는 있을지언정, 제도와 기관의 성과를 논하기에는 다소 이른 시점이라고 할 수 있다. 국가규범통제위원회가 출범한지 10년이 경과한 지금의 시점은 그간의 국가규범통제위원회의 성과를 살펴보고 향후 과제를 점검하기에 적절하다고 본다. 그리고 국가규범통제위원회가 신설되었다고 해도 독일연방정부와 연방의회 및 연방참사원의 입법권한이나 입법과정의 큰 틀은 변경되지 않았기 때문에, 신설된 국가규범통제위원회가 연방정부가 법안을 제출하는 과정에 어떠한 영향이나 변화를 주었는지도 살펴볼 필요도 있다. 마침 독일에서도 국가규범통제위원회의 창립 10주년을 전후로 하여 평가작업이 진행되고 분석자료로 출판되었으므로, 이러한 현지의 자료들을 활용하여 독일 국가규범통제위원회 10년의 성과를 고찰해 보기로 한다. 또한 관련 규정이나 문헌 및 제반 입법통계를 통하여 위원회의 활동이 입법과정에 준 영향과 변화를 고찰해 보는 것도 유의미하다고 본다. 후술하는 바와 같이 독일연방은 의원내각제를 채택하고 있기 때문에 대통령제를 채택하고 있는 우리나라의 입법과정 및 입법환경과는 차이가 많다. 그럼에도 불구하고 입법의 사전 및 사후 입법영향분석을 통하여 입법의 적정성과 효과성 등을 체크해 보아야 한다는 생각은 보편타당성을 지닌다고 할 수 있다. 독일의 입법현황 및 국가규범통제위원회의 10년의 성과와 향후 과제에 대한 고찰을 통

1) 홍완식, 독일의 입법평가 - 독일 국가규범통제위원회의 활동과 성과를 중심으로, 한국법제연구원, 입법평가연구, 제1호, 2009, 33쪽 이하. 독일의 Nationaler Normenkontrollrat(약칭 NKR)의 번역어로서 '국가규범통제원' 보다는 '국가규범통제위원회'라는 번역이 보다 적합하다고 생각되어, 앞으로는 독일의 Nationaler Normenkontrollrat(NKR)을 '국가규범통제위원회'라는 명칭으로 부르기로 한다.

하여, 우리는 독일의 입법평가제도로부터 어떠한 시사점을 얻을 수 있는지도 겸해서 고찰해 보기로 한다.

II. 독일의 입법과정과 입법현황

1. 입법과정

의원내각제를 택하고 있는 독일 연방의회는 연방하원과 연방참사원으로 구성되어 있으며, 연방정부와 연방의회 및 연방참사원은 각각 법률안을 제출할 수 있다. 연방정부와 연방의회는 법률안을 제출하고 심의·의결함에 있어서 긴밀히 협력하고, 연방참사원은 연방법률의 심의·의결에 각 주의 입장과 이해가 반영될 수 있도록 활동하고 있다. 이에 더하여 연방정부가 제출하는 법률은 국가규범통제위원회의 입법평가를 거친 후에 연방의회의 심사절차로 넘어간다. 2006년부터는 중요한 법률안에 대해서 국가규범통제위원회에 의한 입법평가가 이루어지고 있다. 연방의회나 연방참사원에서의 입법과정에서는 입법평가와 같은 통제장치가 없지만, 법률안에 대한 3독회 제도 등을 통하여 꼼꼼한 법안심사가 이루어지고 있다. 독일연방의회의 입법과정은 상임위원회와 본회의의 절차 모두를 중시한다. 입법과정의 가장 중요한 단계는 연방의회 상임위원회에서의 법안심의절차이지만, 연방의회 본회의에서도 원칙적으로 법안에 대한 3독회제도를 운영하고 있다. 독일연방법률을 입법하는 과정에 있어서 법안발의권은 연방정부(Bundesregierung), 연방의회(Bundestag), 연방참사원(Bundesrat)에 배분되어 있다. 연방의회의 경우에는 재적의원 5% 이상의 의원이 찬성해야 법률안이 발의될 수 있다. 한국이나 일본은 의원의 숫자로 수적 발의요건을 규정하는데 비하여, 독일은 의원의 비율로 수적 발의요건을 규정하고 있는 점에 차이가 있다. 미국은 연방의회에서 의원 1인이 법률안을 발의할 수 있는 제도를 운영하고 있는 점과는 확연히 대비된다. 국민에 의하여 선출되는 연방의원으로 구성되는 연방의회(Bundestag)는 제출된 법률안의 심의와 의결을 담당하는 입법절차의 중심기관이며, 그 권한과 임무는 연방헌법에 해당하는 연방기본법(Grundgesetz)에 근거한다.

연방참사원(Bundesrat)은 주(Land)의 입장과 이익을 반영하기 위하여 연방의 입법과정에 참여한다. 연방참사원은 주정부의 구성원으로 구성되며 주정부가 임명하고 해임하는 주정부의 구성원으로 이루어진다. 연방참사원은 법률의 발안권, 연방의회가 의결한 법률에 대한 동의권 및 이의제출권, 연방대통령이 입법의 긴급사태를 선포하는 경우의 동의권과 법률을 성립시키는 권한을 지닌다. 독일 연방의회에서 연방법률이 성립하기 위해서는 연방참사원의 협력이 필수적이다. 연방정부는 법률안을 제출할 수 있는데, 연방의회에 법률안을 제출하기 전에 그 법안을 연방참사원에 송부하여 해당 법률안에 대한 심의절차를 진행하여야 한다.²⁾ 연방의회에서는 법률안에 대한 3독회제도를 운영하고 있다. 제1독회에서는 법률안의 전반적인 사항을 논의하고 법률안을 상임위원회에 회부할 것인가를 결정하는데, 대부분의 법률안은 통상 소관 상임위원회에 회부된다. 제2독회는 법률안 내용심사의 제일 중요한 과정이라고 할 수 있는데, 본회의에서 축조심의를 원칙으로 하여 법률안을 상세하게 검토한다. 제3독회에서는 법률안에 대한 토론과 표결이 이루어진다. 이렇게 3독회 과정을 거친 법률안은 연방참사원으로 송부되고, 연방참사원이 찬성하는 경우에는 연방정부로 이송되어 연방대통령에 의하여 공포된다.³⁾ 연방정부 홈페이지는 연방수상(Bundeskanzlerin)과 연방정부(Bundesregierung)를 소개하는 메인 디렉토리 옆에 핵심정책의 주제들(Themen)을 소개하고 있는데, 이 중 하나가 ‘관료주의철폐와 보다 개선된 입법’(Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung)임을 밝히고 있다. 좋은 법을 입법하는 것을 독일 연방정부가 추구해야 할 정책과제로 설정하고 있으며, 이를 담당하는 조직으로서 후술하는 국가규범통제위원회가 설립되어 활동하고 있는 것이다.

2. 입법현황

독일 연방의회의 입법기별 법률안 발의현황은 <표1>과 같다. 독일은 의원내각제 정부형태를 채택하고 있기 때문에, 제출되는 연방법률안의 대부분은 <표

2) 법제처, 독일의 법령체계와 입법심사기준, 2005. 11, 48면.

3) Bundestag은 연방의회로 번역하고 Bundesrat은 연방참사원으로 번역하기로 한다. 홍완식, 독일연방의회의 구성과 기능, 독일연방정부론, 2001 참조.

1>에서와 같이 연방정부에 의하여 제출된다. 1990년부터 2013년까지 12대 국회에서 17대 국회에 이르는 동안, 연방정부의 법률안 발의규모는 최저는 449건으로 44.3%였고, 최고는 539건으로 55.6%였다. 규범통제위원회가 신설되어 활동을 개시한 것이 2006년이니, 제15대 의회 이전과 제16대 의회 이후를 구분하여 살펴볼 수 있다. 제15대 의회 이전에는 동일 입법기 4년간 연방정부에 의하여 제출된 법안의 수가 최고 450건이고 최저 362건이었다. 이와 대비하여 제16대 의회에서 연방정부에 의하여 제출된 법안의 수는 539건이고 제17대에는 492건이었다. 또한 제15대 의회 이전의 최고 가결율은 47.6%임에 비하여 제16대의 가결율은 55.6%, 제17대는 54.3%로서 법안제출건수와 법안가결율이 상승되었다. 법안제출건수의 증가와 법안가결율의 상승에는 여러 요인이 작용한다고 볼 수 있고, 국가규범통제위원회의 활동이 법안제출건수의 증가와 법안가결율의 상승에 긍정적인 영향을 미쳤는지에 관해서 직접적인 확인을 할 수는 없다. 그러나 국가규범통제위원회의 활동이 법령에 의한 불필요하거나 과도한 비용을 억제하려는 것이었고, 이러한 위원회의 활동이 독일식 규제개혁과 입법평가의 구현이었기 때문에, 위원회의 활동이 연방정부가 제출한 법안에 대한 신뢰를 높이는 요인으로 작용되었다고 평가될 수 있다.

<표1> 법률안 발의현황

법안발의기관	제12대 의회 (1990-1994)		제13대 의회 (1994-1998)		제14대 의회 (1998-2002)		제15대 의회 (2002-2005)		제16대 의회 (2005-2009)		제17대 의회 (2009-2013)	
	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%
연방정부	419	46.8	449	44.3	450	44.4	362	47.6	539	55.6	492	54.3
연방참사원	179	20.0	235	23.2	224	22.1	187	24.6	167	17.2	136	15.0
연방의회	197	33.2	329	32.5	328	32.4	211	27.8	264	27.2	278	30.7
총	895	100	1013	100	1002	100	760	100	970	100	906	100

※ 자료: 독일연방의회 (Bundestag, 2016. 10. 1 방문)

의원내각제 정부형태를 지닌 독일의 경우에 제17대 연방의회(2009년-2013년) 회기 중에는 총 906건의 법안이 발의되었는데, 비와 비슷한 시기의 우리나라 제18대 국회(2008년-2012년)의 경우에는 발의된 총 법안은 13,913건이다. 비슷

한 입법기 4년 동안의 법안 제출건수에 있어서 우리의 제18대 국회는 독일 연방 의회의 15배가 넘는다. 특히 전체 법안 중에서 87.8%인 12,220건을 국회의원이 발의한 우리 국회와, 전체 법안 중에서 54.3%인 492건을 연방의원이 발의한 독일 연방의회의 법안발의 상황은 많은 차이가 있다.⁴⁾ 독일은 연방의회 4년 임기 동안 약 천 건의 법률안이 제출되는 반면에, 우리나라는 국회 4년 임기동안 만 건이 넘는 법률안이 제출되고 있다. 법안을 많이 제출하는 것은 국회가 활동을 많이 하는 것이기 때문에, 많은 건수의 법안제출이 비난받을 일은 당연히 아니다. 그러나 과연 이렇게 많은 법안이 정교한 과정을 거쳐 신중하게 검토된 것인지에 대해서는 생각해 볼 필요가 있다.

독일에서는 연방정부가 법률안을 계획하고 작성함에 있어서, 연방공동직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)에 따라서 초안의 작성, 준비작업 및 입법계획에 대한 전문가와 이해관계단체의 의견청취를 수행하고 있다.⁵⁾ 또한 후술하는 바와 같이 국가규범통제위원회를 설치하여 법률안에 대한 평가와 검증을 하고 있다. 의원내각제 정부형태를 채택한 독일의 경우에도, 연방의원이 발의하는 법률안에 비하여 연방정부가 발의하는 법률안은 보다 체계적이고 신중하게 마련되고 있다.

<표2> 법률 공포현황

법안발의자	제12대 의회 (1990-1994)		제13대 의회 (1994-1998)		제14대 의회 (1998-2002)		제15대 의회 (2002-2005)		제16대 의회 (2005-2009)		제17대 의회 (2009-2013)	
	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%
연방정부	342	69.4	402	72.8	387	70.5	274	71.2	487	79.6	428	78.8
연방참사원	27	5.5	35	6.3	22	4.0	16	4.2	19	3.1	17	3.1
연방의회	85	17.2	92	16.7	106	19.3	79	20.5	86	14.0	84	15.5
통합안	39	7.9	23	4.2	34	6.2	16	4.2	20	3.3	14	2.6
총	493	100	552	100	549	100	385	100	612	100	543	100

※ 자료: 독일연방의회 (Bundestag, 2016. 10. 1 방문)

4) 우리나라 제19대 국회의 경우에는, 제출된 전체 법률안 17,822건 중에서 16,729건(93.9%)을 국회의원이 발의하고 1,093건(6.1%)을 정부가 제출하였다.

5) 법제처, 독일의 법령체계와 입법심사기준, 2005. 11, 49면.

<표1>에서 보는 바와 같이 제출된 법률안은 <표2>에서 보는 바와 같이 가결되어 공포되었다. 즉, 공포된 법률을 기준으로 하여 살펴보면, 연방정부가 제출한 법률안이 법률로 된 가결율이 낮은 경우에는 69.4%(제12대 연방의회)이고, 높은 경우에는 79.6%(제16대 연방의회)의 비중을 차지하고 있다. 이에 비하여 연방참사원은 3.1%에서 6.3%로 저조하고, 연방의회도 14.0%에서 20.5%로 그리 높지 않다. 집권여당과 내각이 긴밀히 협조하는 의원내각제 정부형태의 특징을 입법과정 및 입법결과에서도 볼 수 있는 것이다. 이에 더하여 규범통제위원회가 활동하기 시작한 2006년 이후 즉, 제16대 의회 이후에는 연방정부가 제출한 법안이 의회를 통과하여 법률로 공포된 비율이 전체 법안의 약 80%(제16대 79.6%, 제17대 78.8%)에 다가서고 있다. 이러한 연방정부 제출법안의 비중 상승도 우연이라고만은 볼 수 없을 것이다. 국가규범통제위원회의 출범 이후에 독일 연방정부의 입법능력과 신뢰도는 상승하였고, 여러 입법통계는 이를 나타내 주고 있다. 따라서 후술하는 바와 같이 독일 국가규범통제위원회의 한계와 문제점이 논의되고 있음에도 불구하고, 제도와 기관 자체에 대한 필요와 성과가 강조되고 있는 것은 위원회가 독일 연방의 입법과정에 긍정적인 역할을 하고 있다는 점을 나타내주고 있는 것이다.

아래 <표3>에서는 발의되었으나 통과되지 못하고 임기말에 폐기된 법안의 현황을 볼 수 있다. 1990년 이후 일관되게 연방정부나 연방참사원보다 연방의회의 폐기율이 가장 높다. 의원내각제의 특성상 연방정부의 법안발의율은 가장 높고, 입법실패율은 가장 낮음(제16대 9.4%, 제17대 13.8%)을 알 수 있는 통계자료다. 연방을 구성하는 각 주의 관심사가 반영된 연방참사원 제출 법안의 입법실패율(제16대 41.1%, 제17대 32.8%)이 그 다음의 순위를 차지하고, 주로 야당의 관심사가 반영된 연방의회 제출 법안의 입법실패율(제16대 49.4%, 제17대 53.4%)이 가장 높은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표3> 법률안 폐기현황

법안발의기관	제12대 의회 (1990-1994)		제13대 의회 (1994-1998)		제14대 의회 (1998-2002)		제15대 의회 (2002-2005)		제16대 의회 (2005-2009)		제17대 의회 (2009-2013)	
	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%
연방정부	47	11.4	34	7.3	40	8.6	75	19.8	34	9.4	50	13.8
연방참사원	152	36.7	198	42.4	202	43.5	171	45.2	148	41.1	119	32.8
연방의회	213	51.4	235	50.3	220	47.4	132	34.9	178	49.4	194	53.4
통합안	2	0.5			2	0.4						
총	414	100	467	100	464	100	378	100	360	100	363	100

※ 자료: 독일연방의회 (Bundestag, 2016. 10. 1 방문)

3. 연방정부 공동직무규칙과 국가규범통제위원회

독일의 연방정부 공동직무규칙(Die Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerien, 약칭 GGO)에는 입법과정에서 유의하여야 하는 절차와 기준 등이 규정되어 있다. 2000년에 연방정부 공동직무규칙(GGO)이 개정되어서 ‘적은 수의 법령, 개선된 법령’을 목표로 하여⁶⁾ 제44조에 입법평가제도에 관한 규정이 신설되었다. 연방정부 공동직무규칙(GGO)은 국가규범통제위원회의 설립과 함께 2006년 및 2011년에 개정되어 현재에 이르고 있다.⁷⁾ 연방정부 공동직무규칙(GGO) 제6장(제40조-제76조)은 법령의 구상·입안·공포에 이르는 법령의 입법(Rechtsetzung)과정에 관한 사항을 규정하고 있다. 동 규칙 제43조 제1항에는 법률안을 제출할 경우의 필요적 기재사항을 12호로 나누어 열거하고 있는데, 5호에서는 법률의 효과(Gesetzesfolgen)를 기재하도록 규정하고 있다. 그리고 제43조 제1항 5호에 규정된 법률의 효과(Gesetzesfolgen)에 관한 내용은 제44조에 7개항으로 상세히 규정되어 있다. 특히, 제44조 제1항의 1문은 ‘법률의 효과’를 “법률의 중요한 영향이라는 의미로 이해될 수 있다”고 개념정의하고 있다.

6) Morderner Staat - Morderne Verwaltung, Gemeinsame Geschäftsordnung des Bundesministerien, 2000, S.1.

7) http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwbund_21072009_O11313012.htm 2016년 10월 30일 방문.

전체적으로, 법률안이 입법되어 시행되게 되면 의도하였거나 의도하지 않았거나 일정한 효과가 발생하게 되는데, 이러한 법률의 효과를 사전에 예측하여 이를 법률안에 첨부하도록 규정하고 있는 것이 제44조의 주요 내용이다.⁸⁾ 특히 제44조 제4항은 해당 연방행정부는 입법의 영향을 평가할 수 있도록 국가규범통제위원회법 제2조에 규정되어 있는 국민·경제·행정에 대한 이행비용을 측정하고 법안제출시에 이를 첨부하도록 하는 내용을 규정하고 있다. 구체적으로 제44조 제4항에는 입법평가를 위한 이행비용측정서에 담겨야 할 내용을 규정하고 있는데, ‘연방정부부처는 국민과 기업 및 정부에 미치는 입법의 영향을 평가할 수 있도록 국가규범통제위원회법 제2조에 규정되어 있는 이행비용을 측정하고 법안제출시에 이를 첨부’하도록 하는 내용이 명시되어 있다. 국가규범통제위원회는 이행비용을 측정하는 수단을 통하여 사전적인 입법평가를 수행하고 있는 것이다. 국가규범통제위원회법 제4조 제1항에 따르면, 국가규범통제위원회는 법률이나 행정입법의 초안(Entwürfe)⁹⁾을 심사하도록 규정하고 있다. 다만, 동법 제4조 제1항 6호는 ‘현행 연방법률과 이에 근거를 둔 행정입법’이라고 규정하여, 사후 입법평가를 시행할 수 있는 근거가 될 수 있는 규정을 두고 있기는 하지만, 입법평가 실무에 있어서는 주로 사전입법평가가 시행되고 있다. 동법 제4조 제3항에서 “국가규범통제위원회는 연방각부의 법률안이 연방내각에 제출되기 이전에 법률안을 심사한다”는 규정을 보면, 독일 규범통제위원회는 사전입법평가를

-
- 8) 연방정부 공동직무규칙(GGO) 제44조 ① 입법평가는 법률의 본질적 영향으로 이해되어야 한다. 법률의 본질적인 영향은 의도된 작용 및 의도되지 아니한 부차적인 작용을 포함한다. ... ② 공적회계의 세입 및 세출에 대한 영향은 예견되는 집행에 수반되는 영향을 포함하여 설명되어야 한다. ... ③ 주 및 지방자치단체의 제정에 대한 영향은 별도로 기재하여야 한다. 법률안의 주무 연방행정부서는 이를 위하여 주 및 지방자치단체의 중앙조직에 대하여 세출과 관련한 적절한 신고를 요구하여야 한다. ④ 해당 연방행정부는 국가규범통제위원회법 제2조에서 규정하는 국민, 경제, 행정에 대한 이행비용을 설명하여야 한다. ⑤ 다음 각호의 사항을 설명하여야 한다. 1. 경제상의 비용 특히 중소기업에 관련된 사항 및 물가에 미치는 법률의 영향 2. ... 소비자에게 미치는 법률의 영향 ... ⑥ 45조 1항에서 3항에 근거한 이해관계자가 예상하는 기타 법률의 효과도 서술되어야 한다. ⑦ 법률안의 제안이유서에는 각 연방행정부서가 어느 시기에 심사를 할 것인지, 의도된 영향이 달성될 수 있는지, 발생한 비용이 효과와 적절한 비례관계에 있을지, 어떠한 부작용이 발생할지를 서술하여야 한다.
- 9) 국가규범통제위원회법 제4조 제1항 1호는 연방법률이 제정되는 경우의 초안, 2호는 개정되는 법률규정의 초안과 기존 법률규정, 3호는 하위 행정입법의 규정초안에 관하여 규정하고 있고, 4호와 5호는 유럽연합법령을 준비하는 경우에 있어서의 입법평가와 유럽연합법을 국내법으로 전환하는 경우의 입법평가에 관하여 규정하고 있다.

수행하도록 하는 내용으로 제도가 설계되어 있다는 점이 확연해 진다.

Ⅲ. 국가규범통제위원회의 활동과 성과

1. 국가규범통제위원회의 발전과정

독일 연방의회는 2006년 8월 14일에 국가규범통제위원회법(Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates)을 통과시켰으며, 2006년 8월 18일부터 효력을 발생한 법률에 따라 연방수상이 2006년 9월 19일에 제1기 국가규범통제위원회 위원 8명을 임명하였다. 1기 위원회의 5년 임기가 종료된 2011년에는, 제2기 국회규범통제위원회 위원 10명이 임명되었고, 2016년 9월에는 제3기 위원회의 위원으로 2명만이 교체되었다. 국가규범통제위원회의 설립목적을 달성하기 위해서는 위원회 구성의 다양성이 확보되어야 하기 때문에, 위원은 경제, 정치, 학문, 사법, 행정분야를 대표하는 인사들로 구성되어야 한다는 인식이 존재한다.¹⁰⁾ 이러한 인식 하에 구성된 2006년 9월에 임명된 제1기 국가규범통제위원회 위원들의 경력이나 현직 등을 살펴보면, 법률·경제·행정 분야의 인사들이 주로 위원으로 선임되어 있음¹¹⁾을 알 수 있고, 2011년 9월에 임명된 제2기 국가규범통제위원회 위원들은 8명에서 10명으로 인원이 늘어난 만큼 더욱 다양한 법률·경제·행정 분야의 인사들이 선임되었다.¹²⁾ 또한 2016년 9월에 임명된

10) Auftrag, Organisation und Arbeitsweise des Nationalen Normenkontrollrates, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 4, S.5.

11) 국가규범통제위원회 제1기는 행정경험을 갖춘 경제계 인사가 위원장(Dr. Johannes Ludewig)을 맡았다. 7명의 위원으로는 변호사가 2인(Herman Bachmeier, Henning Kreibohm)이고, 법학교수(Prof. Dr. Johann Wittmann), 경제학 교수(Prof. Dr. Gisela Färber), 언론계 인사(Dr. Hans D. Barbier), 상공회의소의장을 지낸 경제계 인사(Dr. Franz Schoser), 의회사무처 인사(Wolf-Michael Catenhusen) 등으로 구성되었다. 이들 위원들에게는 담당 소관부처가 배정되어 있다. Johannes Ludewig 위원장에게는 연방수상청, 연방국방부, 연방외교부, 연방문화부가, Herman Bachmeier 위원에게는 연방내무부와 연방법무부가 배정되는 식으로, 각 위원들에게는 입법평가의 담당분야가 있다.

12) 국가규범통제위원회 제2기 위원장에는 제1기 위원장(Dr. Johannes Ludewig)이 연임되었다. 9명의 위원으로는 제1기에서 연임된 의회사무처 인사(Wolf-Michael Catenhusen)가 부위원장을 맡고 있고, 변호사가 3인(Rainer Funke, Johann Hahlen, Hanns-Eberhard Schleyer), 교수 2인(Dr. Thea Dücker, Prof. Dr. Sabine Kuhlmann), 작센주 헌법재판소 재판관(Prof. Dr. Andrea Versteil), 지방자치단체시장(Gudrun Grieser), 주의회 의원(Dorothea Störr-Ritter) 등으로 구성되어 있다.

제3기 국가규범통제위원회의 위원¹³⁾ 구성에서도 이러한 다양성이 유지되고 있음을 알 수 있다. 또한 제2기 위원 대부분이 연임되고 있는 것을 보면 국가규범통제위원회는 전문성과 연속성을 중시하고 있다는 것을 알 수 있다. 위원장과 부위원장은 설립시기 부터 3기에 이르기까지 계속 연임을 하고 있고, 나머지 위원들의 경우에는 임기가 만료되면 일부 위원만 교체하는 양상을 보이고 있다. 국가규범통제위원회법에 근거하여 설립된 국가규범통제위원회의 설립목적은 연방정부의 법률안에 대하여 표준비용모델이라고 하는 방법으로 입법평가를 수행하는 것이다. 이들 위원들의 업무는 담당 연방행정부에서 제출한 법안에 대하여 사전평가를 하고, 평가결과를 위원회 전체회의에 부의하고 심의하여 연방수상에게 심의결과를 제출하는 것이다. 국가규범통제위원회는 연방수상청 소속으로 베를린에 위치한 연방수상청에 사무국이 설치되어 있고, 연방수상청에 의하여 행정적인 지원을 받는다. 사무국 홈페이지에 따르면 2013년 9월에 10명의 직원이 근무하고 있었는데, 2016년 10월에는 14명의 직원이 근무하고 있다. 연방수상은 연방내각의 동의를 얻어 연방대통령에게 위원 후보에 대한 임명제청을 한다. 국가규범통제위원회 위원은 5년의 임기로 연방대통령에 의하여 임명되며 연임이 가능하다. 위원이 임기만료 전에 사직을 원하는 경우에는 연방대통령에게 면직을 요청할 수 있고, 위원이 임기만료 전에 사직을 하는 경우에 연방대통령은 잔여임기 동안 새로운 위원을 임명한다. 국가규범통제위원회의 회의는 통상 매 주 개최된다. 위원회 회의는 재적과반수의 찬성으로 의결한다. 가부동수인 경우에는 안건이 부결된다.

2. 국가규범통제위원회의 권한과 업무

2016년 9월 20일에 요아힘 가우크(Joachim Gauck) 연방대통령은 전술한 바와 같이 제3기 규범통제위원회 위원들을 임명하면서, 관료주의 완화를 위한 규범통제위원회의 업무와 역할을 재차 강조하고 있다. 즉, 공무원조직이 없다면 국가의 업무를 수행할 수 없다는 것은 분명하지만, 공적업무와 관련한 각종 신청이나

13) 제2기 위원회의 변호사 2인이 사임을 하고, 전직 헌법교수(Dr. Rainer Holtzschneider)와 현직 경영학교수(Prof. Dr. Conny Mayer-Bonde)가 새로이 임명되었다.

보고의무 등이 시민과 기업 등에게 과도한 시간과 비용을 초래하는 것은 바람직하지 못하다고 하면서, 규범통제위원회는 경직된 관료주의를 철폐하고 좋은 법령을 만들기 위하여 존재하며, 이러한 과제수행을 위해 지난 10년동안 연방정부를 지원해왔다는 점을 치하하였다. 이에 더하여 연방대통령은 제3기 위원회 위원들에게, 독립적이고 정치적으로 중립적인 전문가들로 구성되어진 위원들은 법령에서 불필요한 규제를 제거하고 국민들에게 부과되는 불필요한 부담을 없애는데 노력해 달라고 당부하였다.¹⁴⁾ 국가규범통제위원회가 신설된 2006년의 국가규범통제위원회법에 따른 위원회의 주된 업무는 법률에 의하여 발생하는 행정비용을 절감하도록 표준비용모델을 사용하여 측정하는 것이었다.¹⁵⁾ 행정비용(Bürokratiekosten)이란 국민이나 기업이 행정청에 보고하도록 되어 있는 정보보고의무(Informationspflicht)¹⁶⁾를 수행하기 위하여 사용되는 시간을 계량화하여 이를 비용으로 환산한 수치를 의미하는 것이고, 이러한 행정비용을 산출하기 위하여 적용되는 측정법을 표준비용모델(Standardkosten-Modell)¹⁷⁾이라고 한다. 그러나 2011년의 법률개정으로 국가규범통제위원회의 가장 중요한 임무가 행정비용(Bürokratiekosten)을 심사하던 것에서 이행비용(Erfüllungsaufwand)을 심사하는 것으로 개정되었다. 이행비용이란 법령을 준수하기 위하여 수범자(국민, 경제,

14) Würdigung des Nationalen Normenkontrollrates anlässlich der Ernennung der neuen Mitglieder, Rede von Bundespräsident Joachim Gauck, 2016. 9. 20.

<http://www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Joachim-Gauck/Reden/2016/09/160920-Normenkontrollrat.html>, 2016. 10. 30. 방문.

15) NKRG §2 (2) “Bei der Messung der Bürokratiekosten ist das Standardkosten-Modell anzuwenden.” “행정비용을 측정함에 있어서는 표준비용모델이 적용된다.”

16) 정보보고의무란 법령 등에 의하여 각종 데이터와 기타 정보를 집계하고 관리하며 이를 행정청에 보고하여야 하는 의무를 의미한다. Leitfaden für die Ex-ante-Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), 2. Aufl., 2008, 11, S.7.

17) 표준비용모델이란 법령을 통하여 국민(주로 기업체)에게 부과되는 각종 정보보고의무로 인하여 발생하는 행정비용(이행비용)을 추산하기 위한 방법이다. 이진국, 독일의 표준비용모델연구, 한국법제연구원, 2009. 7, 13면; 표준비용모델은 네덜란드에서 정보보고의무를 이행하기 위하여 발생하는 행정비용을 산출하기 위하여 고안되었고, 지금은 유럽연합이나 회원국 등에서 행정비용을 측정하기 위한 방법으로 널리 사용되고 있다. 예를 들어 기업이 행정청에 일정한 통계자료 생성을 위한 정보보고의무를 이행한다고 가정하자. 이 기업의 직원이 정보보고의무의 이행을 위하여 소요되는 시간이 월 2시간이고, 이 직원의 시급이 5만원이라면 이 회사가 부담하여야 하는 이행비용은 연 120만원이다. 이러한 기업이 5,000개가 있다면 기업전체의 이행비용은 연 60억 원으로 계산된다. 표준비용모델은 기업의 정보보고비용을 국민경제적 측면에서 측정하고 파악하는 것을 가능케 하는 장점이 지적되고 있다. 최윤철, 「독일과 스위스의 입법평가 사례연구」, 한국법제연구원, 2008, 44면.

행정)에게 발생하는 비용을 의미한다. 행정비용은 이행비용에 포함¹⁸⁾되는 개념이며, 이러한 개정은 법안비용 분석대상의 확대를 의미하는 것이다. 국가규범통제위원회는 스스로의 성과를 평가하면서, 위원회의 주요임무를 행정비용의 심사에서 이행비용의 심사로 확대한 것을 큰 성과라고 자평한 바 있다.¹⁹⁾ 법률의 입법으로 초래되는 측정된 이행비용에 관한 의견은 법안의 첨부서류로서 연방정부에 제출되고, 연방정부는 이행비용을 첨부한 법안을 연방의회에 제출한다.²⁰⁾ 이를 통하여 규범통제위원회가 검토한 이행비용에 대한 문제는 입법의 자료로서 입법과정에 참고될 수 있다. 2012년까지는 위원회의 활동을 통하여 25%의 비용절감정책을 목표로 설정하였지만, 그 이후에는 새로운 계량적 목표를 설정하지 않았다.

이와 같은 이행비용을 측정하는 것 이외에 규범통제위원회는 ① 법령의 필요성과 이해가능성, ② 덜 규제적인 다른 대안의 가능성, ③ 시행의 시점과 필요한 경우 법령일몰제의 시점과 사후평가의 시점, ④ 법령의 간소화, ⑤ 유럽연합법의 국내법으로의 전환 등을 심사한다. 이러한 본래의 업무와 확장된 업무를 수행함에 있어서 위원회는 국가규범통제위원회의 규정에 따르지만, 업무에 있어서는 전문성과 중립성에 입각하여 독립적인 업무수행을 보장받고 있다.²¹⁾

2014년에 위원회는 영국식 규제개혁의 방법론인 ‘One In One Out’제도를 도입할 것을 연방정부에 제안하였고, 2015년부터는 하나의 규제를 신설하기 위해서는 기존 규제 하나를 폐지한다는 영국식 ‘One In One Out’ 규제개혁정책도 시행하고 있다.²²⁾ 영국식 ‘One In One Out’ 규제개혁정책의 도입도 역시 규범통제위원회가 개별법령에 대한 이행비용의 측정만을 담당하는 제한된 역할에서 나아가서, 외국의 규제개혁정책을 위원회의 업무로 받아들이기 시작했다는 것으

18) Teil des Erfüllungsaufwandes sind auch die Bürokratiekosten. NKRG §2②.

19) Fünf Jahre Bürokratieabbau, Jahresbericht 2011 des Nationalen Normenkontrollrates, 2011. 9, S.17.

20) 이러한 국가규범통제위원회의 법률효과분석은 ① 새로운 법률(규정)은 어느 정도의 (비용)부담을 주는지 및 부담을 적게 주는 다른 대안이 있는지를 투명하게 밝히고 ② 입법과정에 참여하는 관계자들에게 새로운 법률(규정)은 어떠한 비용과 연관되는지 및 입법문화를 개선시키기 위한 인식을 강화하며 ③ 새로운 이행비용의 발생을 막고 기존의 이행비용을 절감하는데 기여한다. Jahresbericht 2008 des Nationalen Normenkontrollrates, 2008. 6, S.16.

21) Prüfkriterien des NK, <https://www.normenkontrollrat.bund.de>, 2019. 10. 30 방문.

22) Der Nationale Normenkontrollrat, 2015. 9, S.9.

로 의미 부여를 할 수 있을 것이다. 도입 첫 해인 2015년 1년간의 'One In One Out' 정책의 성과는 긍정적인 것으로 자평하고 있다. 즉, 신설 규제의 도입(In)을 위해 기존 규제를 철폐(Out)하면서 9억 5천 8백만 유로를 절감하였다는 'One In One Out' 규제개혁의 성과를 자랑하면서, 이 정책을 통하여 법령의 집행으로 인한 비용이 처음으로 절감되었다고 평가하였다. 또한 2015년의 국민과 기업의 규제개혁 만족도를 조사하였더니, 만족도가 상승하였음을 밝히고 있다. 특히, 법령의 이해도(Verständlichkeit des Rechts) 분야에서 평균 이상의 만족도가 산출되었다는 결과를 발표하면서, 관련 정책의 확대 시행을 제안하고 있다. 아직도 국가정책의 만족도가 낮은 분야는 처리의 기간, 절차의 투명성과 대기기간 등으로 조사되고 있다. 전자정부로의 진전이 더디기 때문에 행정처리의 장기화와 비효율성이 초래되고 있다는 조사결과도 제시되었다.²³⁾

2016년 6월 14일에 위원회는 '독일의 전자정부'(E-Government in Deutschland)라는 보고서를 발표하였다. 보고서는 전자정부를 위한 연방정부의 정책이 매우 더디며 다른 유럽국가와 비교해서도 뒤지고 있다고 평가하면서, 신속하고 효율적인 행정처리를 위해서는 행정절차를 디지털 환경에 적합하도록 더욱 노력해야 한다고 평가하고 있다. 전자정부가 구현되기 위해서는 연방정부와 주정부 및 자치구(Gemeinde)가 긴밀히 협력할 수 있도록 '독일 전자정부 협약'(E-Government-Pakt in Deutschland)가 필요하다는 의견을 제시하고 있다. 또한 위원회는 2016년 6월 24일에 위원회는 연방노동사회부·연방수상청·연방통계청과 공동으로 '사회보험료 산정에 관한 개선방안'(Fälligkeit von Sozialversicherungsbeiträgen)을 발표하였다. 보고서는 5대 사회보험료의 산정 등을 위하여 기업이 부담하는 비용을 연간 14억 6천억 유로 추산하면서, 사회보험료 산정을 위한 기업의 부담을 경감하기 위한 간편한 절차의 도입을 제안하고 있다. 이러한 개선방안을 도입하게 되면 연간 6천 4백만 유로에 이르는 기업의 비용부담을 절감할 수 있을 것으로 추산하고 있다.²⁴⁾ 이는 규범통제위원회가

23) Bessere Rechtsetzung 2015 : Mehr Entlastung, Mehr Transparenz, Mehr Zeit für das Wesentliche, S.1.

24) Projektbericht "Fälligkeit von Sozialversicherungsbeiträgen" veröffentlicht: Wie die Wirtschaft um 64 Millionen Euro jährlich entlastet werden kann, S.1

개별법령에 대한 이행비용의 측정만을 담당하는 제한된 역할에서 나아가 연방정부의 거시적인 정책에 관한 적정성·효율성 등의 평가에도 업무영역을 넓혀가고 있다는 점을 보여주고 있다.²⁵⁾ 법령에 대한 입법평가 분야에 있어서 유럽연합과의 긴밀한 협력도 강화되고 있다. 주지하다시피, 유럽연합 회원국은 유럽연합조약에 따른 의무로서 유럽연합의 중요법령을 자국법으로 전환하여야 할 의무를 지는 경우가 있다. 따라서 이러한 유럽연합의 법령을 자국법으로 전환할 경우의 사전입법평가를 유럽연합과 함께 수행한다. 독일의 경우에는 아직 본격적이지는 않지만, 국가규범통제위원회가 동 업무를 담당하고 있다. 또한 법령에 대한 사전평가만이 아니라 사후평가도 일부 수행하고 있다. 입법된지 3년에서 5년이 경과한 법령을 대상으로 하여 원래 설정한 입법목적의 달성 여부를 점검하여 법령의 존치 혹은 개정을 위한 자료로 활용할 수 있도록 하는 영향평가도 준비하고 있다.²⁶⁾

3. 국가규범통제위원회의 성과와 과제

2006년 9월에 설립된 국가규범통제위원회는 2006년 12월 1일부터 법률의 효과를 측정하는 업무를 개시하였다. 국가규범통제위원회는 2006년 12월 이후부터 2009년 5월까지 약 900건의 법령을 검토하였다.²⁷⁾ 국가규범통제위원회는 2009년 5월의 보고서²⁸⁾에서, 경제 분야에 있어서의 관료주의철폐를 위하여 행정절차 등을 간소화하는 성과를 거두었다고 한다. 국가규범통제위원회는 연방정부가 추구하는 정책적 목표가 ‘관료주의 철폐 - 개선된 입법 - 경제발전과 고용증진을 위한 새로운 기회’에 있고 위원회는 이러한 정책적 목표의 달성을 위해 노력하고 있음을 밝히면서²⁹⁾, 위원회 출범 이후 5년간 입법의 이행비용을 25%(약

25) Der Nationale Normenkontrollrat veröffentlicht Gutachten : "E-Government in Deutschland : Wie der Aufstieg gelingen kann", S.2.

26) 10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat - Bürokratieabbau und bessere Gesetzgebung, Nationaler Normenkontrollrat, 2016. 9, S.17.

27) Pressemitteilung, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 5. 11, S.1.

28) Bürokratieabbau Konkret - Beispiele für erfolgreiche Maßnahmen zum Bürokratieabbau, Nationaler Normenkontrollrat, 2009. 5.

29) Pressemitteilung "Nationaler Normenkontrollrat zieht Bilanz : Bürokratieabbau - Bessere Gesetzgebung

120억 유로) 감축하는 성과를 거두었다고 발표하였다.³⁰⁾ 또한 제2기 국가규범통제위원회 임기 동안인 2011년 7월부터 2013년 7월까지 2년간 국가규범통제위원회는 약 700건의 법률안을 심사하였다. 이러한 심사를 통하여 법률안의 이행비용 연평균 21억 유로를 절감하였다고 보고되었다.³¹⁾ 특히 국가규범통제위원회의 활동을 통하여 중요한 법률에 대하여 법률의 목적을 효과적으로 달성할 수 있을 것인가와 입법으로 인하여 발생하는 비용을 체계적으로 평가함을 통하여 입법발전에 기여하고 있다는 점이 높게 평가되고 있다.³²⁾ 규범통제위원회 10주년에 즈음하여 보낸 Podcast에서 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 연방수상은 위원회의 활동을 통해 기업의 정보보고의무는 현저하게 완화된 성과를 거두었다고 하면서도, 전반적인 관료주의 철폐를 위해서는 아직 이 정도의 성과로 만족해서는 안된다는 평가를 내리고 있다. 법령을 입법할 때에 입법자는, 과연 무엇을 위해 이 법률을 입법해야 하는가에 대한 질문을 해야 한다면서, 규범통제위원회는 독일의 관료주의 철폐를 위해 아직도 할 일이 산적해 있다고 한다.³³⁾ 향후 과제가 산적해 있음에도 불구하고 지금까지 국가규범통제위원회의 중요한 성과는 입법절차에서의 투명성을 확보하고, 지속적으로 사전적인 입법평가가 진행되도록 하였다는 점이다.³⁴⁾ 불필요한 관료주의는 시민과 기업과 행정기관에 불필요한 비용과 시간을 낭비하도록 하는 원인이기 때문에 이는 경제성장과 고용개선을 저해하는 것이고, 위원회는 10년간의 활동을 통해서 여러 분야의 관료주의를 철폐하고 법령의 품질을 개선하는 성과를 달성했다고 자평하고 있다.³⁵⁾ 특히 표준비용모델은 중소기업에 부담을 주는 관료비용의 절감에 유익한 것으로 평가 받고 있다. 그러나 사회적 편익 측정의 곤란 등으로 인하여 국가규범통제위원회

- Neue Chancen für Wachstum und Beschäftigung", 2009. 5. 11.

30) Der Nationale Normenkontrollrat, 2015. 9, S.6.

31) 연간 절감액 총 21억 유로 중에서 경제적 이행비용은 14억 유로, 행정적 이행비용은 4억 유로, 시민적 이행비용은 3억 유로임.

32) Bessere Gesetzgebung - Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten, Jahresbericht 2012 des Nationalen Normenkontrollrates, 2012. 10, S.5.

33) Beim Bürokratieabbau noch zu viel tun, <https://www.normenkontrollrat.bund.de>, 2019. 10. 30 방문.

34) 권영복 역, 독일의 규범통제위원회, 더 좋은 입법을 위한 프로모터인가?, 입법평가연구, 제7호, 2013, 92쪽.

35) 10 Jahre NKR gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung, Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates, 2016, S.79.

가 비용과 편익을 망라한 분석을 하지 못하는 점과 이러한 분석의 결과가 과연 입법과정에서 얼마나 반영되고 있는지에 대해서는 의문과 비판이 제기³⁶⁾되고 있으며, 규범통제위원회의 활동과 성과는 표준비용모델을 통한 이행비용의 측정과 심사에만 국한되어 있다는 한계가 지적³⁷⁾되고 있다. 따라서 독일 국가규범통제위원회의 향후 과제는 표준비용모델을 통한 이행비용의 한계를 넘어서 입법이 초래하는 다양한 영향을 분석하여 이를 법령의 제정·개정·폐지에 반영하는 활동을 하는 것이다.

IV. 맺음말

1. 우리에게 주는 시사점

독일의 국가규범통제위원회는 법률의 제정이나 개정을 통해 유발되는 비용의 측정에 업무의 초점을 맞추고 있고, 이를 위하여 표준비용모델이라고 하는 방법을 사용하고 있다. 독일에서도 종종 일컬어지는 ‘규범의 홍수(Normenflut)’가 의미하는 바는, 국민과 기업이 생활과 활동을 함에 있어서 준수하여야 하는 많은 법령 등이 있다는 것이고, 이는 자유롭고 창의적인 경제활동과 기업활동을 억제하는 ‘규제’로서 기능하게 된다는 것이다. 많은 법령은 그 자체만으로도 복잡하고 어려운 것이지만, 많은 법령이 행정부에 의하여 해석되고 집행되는 과정에서 경제활동과 기업활동은 물론이고 국민들의 일상생활도 많은 ‘규제’를 받게 된다. 따라서 독일에서도 법령 수의 간소화와 법령집행의 단순화는 이러한 많은 규제에 대한 해결책이 되리라고 여겨지고 있다. 특히, 독일에서의 이행비용심사절차와 방법론은 규제심사를 계량화하여 가시적인 규제완화정책으로 평가받기도 한다. 그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 독일 국가규범통제위원회가 입법평가요소로서 활용하고 있는 표준비용모델이라는 것은 지나치게 계량적이고 지엽적이라고 평가될 수도 있다. 따라서 지금은 표준비용모델을 활용한 이행비용 측정에서

36) 이상해, 독일 입법평가의 현황과 과제, 전남대학교 법학논총, 제31집 제3호, 2011, 196쪽.

37) 정국원, 독일 국가규범통제위원회의 역할과 성과에 관한 고찰, 토지공법연구, 제68집, 2015, 537쪽.

한발 나아가, 법령의 전반적인 영향을 분석하는 업무도 부가적으로 담당하고 있다. 즉, 법령의 필요성과 이해가능성, 대안 가능성, 시행시점·법령일몰제시점·사후평가지점, 법령의 간소화에 관한 업무도 수행하고 있고, 유럽연합법의 국내법 전환에 관한 업무도 담당하고 있다. 이에 더하여 2015년부터는 ‘One In One Out’ 정책도 새로 도입하여 시행하고 있다.

독일 국가규범통제위원회의 한계와 문제점에도 불구하고 위원회의 활동에 대해서는 ‘새로운 입법문화(Gesetzgebungskultur)로의 주목할 만한 진전’을 가져왔다거나 ‘입법에 있어서의 문화적 변화(Kulturwandel in der Gesetzgebung)’를 가져왔다는 긍정적인 평가가 주류이다. 2011년에 설립 5년의 성과를 정리한 연례보고서를 발간하면서, 국가규범통제위원회의 활동이 복잡한 행정절차를 간소화하는데 기여함으로써 기업과 같은 경제주체 만이 아니라 일반 국민들의 부담도 줄였다는 점에 대하여 긍정적으로 평가하고 있다. 이후 5년 후인 2016년에 설립 10년의 성과를 정리한 연례보고서를 발간하면서, 국가규범통제위원회의 활동이 행정을 투명하게 하고 입법으로 발생하는 비용에 대한 분석을 하고 주의를 기울이게 되었으며 관료주의를 철폐하는데 기여했다는 점을 또한 긍정적으로 평가하고 있다.³⁸⁾ 2006년 설립 이후 5년과 10년의 평가가 일관되게 긍정적이며, 다만 방법론상의 한계와 시행상의 문제점을 보완하려는 시도가 계속 진행되고 있는 것이다. 우리나라에서도 입법영향분석제도 혹은 규제영향분석의 제도화가 논의되고 있다. 독일의 규범통제위원회의 성과는 표준비용모델을 통한 법령의 이행 비용 측정이라고 하는 한계를 지니고 있기는 하지만, 최근에는 그 업무영역을 넓혀가면서 입법에 대한 규제영향이나 입법영향에 대한 평가를 시도하고 있기 때문에, 독일 규범통제위원회의 이러한 제도와 제도운영경험은 우리나라에서의 규제개혁이나 입법정책 관련 논의에 참고가 될 만하다.

38) 10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat – Bürokratieabbau und bessere Gesetzgebung, Nationaler Normenkontrollrat, 2016. 9, S.4.

2. 제20대 국회의 과제

우리나라에서는 의원들이 발의하는 법안에 대하여 규제영향분석제도나 입법영향분석제도를 도입하자는 주장이 힘을 얻고 있다. 정부가 제출하는 법안의 경우에는 정책평가(정부업무평가)와 부패영향평가를 포함하여 성별영향평가, 환경·교통·재해·인구영향평가, 규제영향평가 등이 행해지고 있다. 그러나 의원발의 법률안이 국회에 제출되기까지는 정부제출법률안의 입안절차와 같은 입법절차가 결여되어 있다. 따라서 의원발의 법률안의 입안절차에도 정부제출법률안의 입안절차와 같은 제도를 도입할 필요가 있다는 것이다. 그러나 다양한 평가를 도입하는 것은 현실적으로 어렵다고 보기 때문에 입법영향분석을 도입하는 경우에는 단계적으로 도입하는 것이 제도의 안착과 성공을 위해 필요하다고 본다. 따라서 입법영향분석이라고 하는 또 하나의 평가제도가 도입되는 것이 아니라 기존의 평가제도를 아우르는 통합형 평가제도가 도입되는 것이 바람직하고, 입법평가제도의 일시적인 도입보다는 단계적 도입을 통하여 제도도입과정에서 발생하는 문제점을 줄여나가는 것이 바람직하다. 각종 영향평가제도와 입법영향분석제도의 관계를 고려하여 제시할 수 있는 제도화 방안으로는 ① 현재 정부제출 법률안에 대하여 실시하고 있는 규제영향분석제도를 의원발의법률안에도 확대·개정하는 방안과 ② 규제영향분석제도를 비롯하여 각종 영향평가제도를 입법영향분석제도로 통합하는 방안이 있다.³⁹⁾ 입법절차의 개선을 위해서 독일의 입법평가제도와 국가규범통제위원회의 제도와 경험은 우리에게 좋은 자료가 되리라 생각한다. 독일의 경우에는 의회 4년 임기동안 약 천 건의 법률안이 제출되고 있는 반면에, 우리나라의 경우에는 국회 4년 임기동안 만 건이 훨씬 넘는 법률안이 제출되고 있다. 정부가 제출하는 법률안은 우리나라나 독일이나 체계적이고 신중하게 마련되고 있다. 그러나 의원이 발의하는 법률안의 경우에는 독일과 우리나라는 현저한 차이가 있다. 우선 의원발의 법률안의 건수가 독일은 많지 않기 때문에, 연방의회에서의 입법절차에서 충분히 여과될 수 있다. 의원발의

39) 구체적인 논의는 홍완식, 제20대 국회의 과제로서 입법영향분석제도 도입, 공법연구, 제45집 제1호, 2016 참조.

법률안의 건수가 독일과 비교될 수 없이 많은 우리나라의 경우에는, 상임위원회와 본회의에서의 법률안 심의를 통해 충분히 여과될 수 없다. 따라서, 우리나라의 경우에는, 정부입법절차에 견줄 수 있는 규제영향분석절차나 입법영향분석절차가 필요하다.

국문초록

독일의 국가규범통제위원회는 법률의 제정이나 개정을 통해 유발되는 비용의 측정에 업무의 초점을 맞추고 있고, 이를 위하여 표준비용모델이라고 하는 방법을 사용하고 있다. 독일에서도 종종 일컬어지는 ‘규범의 홍수(Normenflut)’가 의미하는 바는, 국민과 기업이 생활과 활동을 함에 있어서 준수하여야 하는 많은 법령 등이 있다는 것이고, 이는 자유롭고 창의적인 경제활동과 기업활동을 억제하는 ‘규제’로서 기능하게 된다는 것이다. 많은 법령은 그 자체만으로도 복잡하고 어려운 것이지만, 많은 법령이 행정부에 의하여 해석되고 집행되는 과정에서 경제활동과 기업활동은 물론이고 국민들의 일상생활도 많은 ‘규제’를 받게 된다. 따라서 독일에서도 법령 수의 간소화와 법령집행의 단순화는 이러한 많은 규제에 대한 해결책이 되리라고 여겨지고 있다. 특히, 독일에서의 이행비용심사절차와 방법론은 규제심사를 계량화하여 가시적인 규제완화정책으로 평가받기도 한다. 그러나 독일 국가규범통제위원회가 입법평가요소로서 활용하고 있는 표준비용모델이라는 것은 지나치게 계량적이고 지엽적이라고 평가될 수도 있다. 따라서 지금은 표준비용모델을 활용한 이행비용 측정에서 한발 나아가, 법령의 전반적인 영향을 분석하는 업무도 부가적으로 담당하고 있다. 즉, 법령의 필요성과 이해가능성, 대안 가능성, 시행시점·법령일몰제시점·사후평가지점, 법령의 간소화에 관한 업무도 수행하고 있고, 유럽연합법의 국내법 전환에 관한 업무도 담당하고 있다. 이에 더하여 2015년부터는 ‘One In One Out’ 정책도 새로 도입하여 시행하고 있다. 독일 국가규범통제위원회의 한계와 문제점에도 불구하고 위원회의 활동에 대해서는 ‘새로운 입법문화(Gesetzgebungskultur)로의 주목할 만한 진전’을 가져왔다거나 ‘입법에 있어서의 문화적 변화(Kulturwandel in der Gesetzgebung)’를 가져왔다는 긍정적인 평가가 주류이다. 2011년에 설립 5년의 성과를 정리한 연례보고서를 발간하면서, 국가규범통제위원회의 활동이 복잡한 행정절차를 간소화하는데 기여함으로써 기업과 같은 경제주체 만이 아니라 일반 국민들의 부담도 줄였다는 점에 대하여 긍정적으로 평가하고 있다. 이후 2016년에 설립 10년의 성과를 정리한 연례보고서를 발간하면서, 국가규범통제위원회의

활동이 행정을 투명하게 하고 입법으로 발생하는 비용에 대한 분석을 하고 주의를 기울이게 되었으며 관료주의를 철폐하는데 기여했다는 점을 또한 긍정적으로 평가하고 있다. 2006년 설립 이후 5년과 10년의 평가가 일관되게 긍정적이며, 다만 방법론상의 한계와 시행상의 문제점을 보완하려는 시도가 계속 진행되고 있는 것이다. 우리나라에서도 입법영향분석제도 혹은 규제영향분석의 제도화가 논의되고 있다. 독일의 규범통제위원회의 성과는 표준비용모델을 통한 법령의 이행비용 측정이라고 하는 한계를 지니고 있기는 하지만, 최근에는 그 업무영역을 넓혀가면서 입법에 대한 규제영향이나 입법영향에 대한 평가를 시도하고 있기 때문에, 독일 규범통제위원회의 이러한 제도와 제도운영경험은 우리나라에서의 규제개혁이나 입법정책 관련 논의에 참고가 될 만하다.

주제어

입법평가, 규제영향분석, 입법영향분석, 국가규범통제원, 표준비용모델, 관료비용, 이행비용, 연방정부공동직무규칙

Abstract

Legislation and the National Regulatory Control Council in Germany

Hong, Wan-Sik*

According to the Chairman of the National Regulatory Control Council (Nationaler Normenkontrollrat, NKR), generates good legislation only as much bureaucracy and cost as are necessary. For laws to be of a good quality, their consequences must be transparent. A focal point of the work that the NKR does is to establish that very transparency regarding the consequential costs of laws for decision makers in government and parliament. It has to be clear what cost and time investment may ensue from laws, ordinances and administrative regulations for citizens, businesses and public authorities. In April 2006 the Federal Government presented a consistent overall concept through its programme for "Bureaucracy Reduction and Better Regulation". In 2006, with the aid of the Federal Statistical Office, the Federal Government started to conduct a "baseline measurement" of the costs ensuing from statutory information obligations for businesses, so as to provide a starting point for verifiable cost reductions. Used for this purpose was the internationally recognised Standard Cost Model. The ex-ante procedure is designed to prevent unnecessary bureaucracy or follow-up costs. Before the Cabinet adopts regulations, the NKR reviews the ministries' estimates of consequential costs for citizens, businesses and public authorities. The NKR has, in cooperation with the Federal Government, Federal Statistical Office and interested federal states and municipalities, reviewed existing administrative procedures with the aim of making them simpler and faster. The 'one in one out' rule, which was introduced in mid-2015 on a proposal by the NKR, is intended to effectively limit the burdens

* Professor, Konkuk Law School

imposed by laws on the business sector.

Key Words

National Regulatory Control Council, Nationaler Normenkontrollrat, NKR,
Standard Cost Model, one in one out rule, Bureaucracy Reduction,
Better Regulation,