

## 독일의 입법평가의 현황과 전망\*

최 윤 철\*\*

### Contents

---

- I. 들어가는 말
  - II. 입법평가
  - III. 입법평가 현황
  - IV. 시사점 및 전망
  - V. 나가는 말
- 

---

\* 이 글은 2017. 8. 25. 입법평가 연합학술회의에서 발표한 원고를 수정·보완하였음.

\*\* 건국대학교 법학전문대학원 교수.

## I. 들어가는 말

‘좋은 법’을 만들기 위한 입법자의 노력은 여전히 진행 중이다. 법을 통해서 관계를 유지하고 사회를 형성해 나가는 한 ‘좋은 법’에 대한 요구도 계속 될 것이다. ‘좋은 법’의 의의와 ‘좋은 법’을 만들기 위한 방법과 내용에 대한 논의도 여전히 진행 중이다. 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)는 ‘좋은 법’을 만들기 위해 고안된 입법방법론 중의 하나이다. 입법평가는 법률(안)을 입법구상 단계, 만들어 가는 과정, 그리고 시행 중(또는 한시법의 경우 시행 종료 후) 입법자의 입법목적과 목적달성을 위한 방법, 수단 등을 경제학적, 사회학적 관점과 기준에 따라 과학적으로 평가하고 분석하여 입법자에게 해당 법률(안)의 입법필요성, 효과, 타당성, 대안 등을 사전 또는 사후에 제공하여 개선된 법률(안)을 만들 수 있는 기회를 제공하고자 하는 것이다.

수법자가 누구인지, 입법자가 어떠한 가치관과 세계관, 사회관을 가지고 있는지에 따라 법률(안)의 목적과 내용, 실행방법 등이 다르게 나타난다. 따라서 입법자의 입장에서는 자신이 만드는 법은 대부분 ‘좋은 법’일 수밖에 없다. 입법평가는 입법자의 시각과 입장이 아니라 중립적이고 독립적인 입장에서 해당 법률(안)이 야기하거나 가져올 영향을 분석하고 평가하여 입법자에게 균형 잡힌 시각을 가질 수 있는 기회를 제공하는 기능을 한다.

입법평가가 ‘좋은 법’을 위한 매우 중요한 방법과 수단이어서 그 필요성에 대해서는 대부분 동의한다. 다만, 입법평가의 기준과 방법에 대한 설정과 합의, 입법평가 수행자의 지위, 입법평가 수행자의 자질과 전문적 능력 확보가 선행되어야만 입법평가의 결과에 대한 입법자의 신뢰가 생겨난다. 입법평가 제도화 논의의 대부분이 위의 논의를 중심으로 이루어지는 까닭이기도 하다.

입법평가의 기준과 방법 등은 법률(안)의 목적, 입법현실, 기대효과 등에 따라 학제간, 영역간 Knowhow가 다양하게 채용되고 있다. 독일도 입법평가의 목적은 명확하지만, 기준과 방법은 법률(안)에 따라 개별적으로 방법을 채용하고 있다. 입법평가의 필요성과 그 방법론에 관한 논의는 2006년 국가규범통제위원회(der Nationale Normenkontrollrat, NKR)의 설립과 함께 일단락 된 것으로 볼 수 있다.

독일의 입법평가 현황은 국가규범통제위원회(NKR)의 지난 10년간 활동을 분석하고 살핌으로서 보다 명확하게 파악할 수 있을 것으로 생각한다. 그에 따라 이 글은 입법평가 기법과 제도화를 앞장서서 실천해 오고 있는 독일의 사례, 특히 국가규범통제위원회의 활동과 함께 독일 연방의회의 입법평가와 관련한 제도와 활동을 중심으로 독일의 입법평가의 현황과 전망을 소개하는 것을 목표로 한다.

## II. 입법평가

### 1. 의의

입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)는 법규 제정의 불가피성, 효과, 결과(효과를 포함하여 법규의 시행을 통해 생겨날 수 있는 모든 사실)들을 학제간 연구방법과 학제간 협력을 통해서 파악하고 분석하여 그에 대한 평가를 내리는 것을 말한다.<sup>1)</sup>

입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)는 입법준비단계에서부터 입법과정과 법률제정이후의 전 과정을 일정한 기준을 가지고 각 단계별 평가를 하는 방법으로 이루어진다. 입법평가를 하는 목적은 ‘좋은 법률’을 찾기 위한 것이다. 주지하는 바와 같이 입법평가는 현대 국가 대부분이 직면한 법률만능주의, 법률의 홍수에 따른 국가규제의 급증, 시민과 경제부문의 자율성 축소 및 침해에 따른 불만의 고조와 함께 ‘좋은 법’에 대한 논의가 시작되면서 논의되기 시작하였다.<sup>2)</sup> 시민의 자유보장과 확대, 경제부문의 자율성 보장을 내용으로 하는 현대 법치국가의 원칙에 따라 복지국가의 실현을 이유로 사회영역에 깊숙이 개입하던 국가의 규제에 대한 필요성과 효율성에 주목을 하면서 규제의 근거인 법률(규)에 대한 과

---

1) 최윤철, “입법평가의 제도화에 관한 연구”, 토지공법연구 제28집, 328쪽 이하; Wolfgang Kahl, Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014. S. 311.

2) 최윤철, 위의 논문, 334 쪽 이하.

학적 분석을 하여야 한다는 논의가 일어났다. 국가의 경우도 행정국가, 복지국가의 실현을 위한 각종 법규 및 제도를 마련해 나가는 과정에서 입법목적의 실현보다는 공공부문의 비경제가 발생하였다. 공공부문의 비경제는 시민과 사회의 부담을 증가시켰으며 국가의 정책집행 등에 대한 신뢰에 근본적인 의문을 던지면서 국가의 위기로까지 확대될 가능성을 가지고 있었다. 입법평가는 이러한 배경 아래 국가규제 및 간섭을 평가하고 불가피한 규제를 제외한 규제를 최대한 억제하고 축소하여 시민과 사회의 부담과 비용을 절감하면서 국가 본래 기능을 회복하는 것을 목표로 고안되고 시작되었다. 국가의 규제와 간섭은 법률(규)에 근거해서 일어나므로 결국 규제의 축소와 최적화는 그 근거인 법률(규)에 대한 재검토와 평가로 귀결되었다.

입법평가에서 도입된 ‘좋은 법’의 원칙과 조건들<sup>3)</sup>을 충족한 법률(규)은 불가피한 규제만을 담고, 불가피한 비용만을 시민 또는 공공부문에 부담시키면서 국가의 기능이 최적으로 이루어질 수 있도록 하는 수단으로 이해되었다. 결국 입법평가를 거친 법률(규)은 ‘좋은 법’이 될 필요조건은 갖춘 것으로 볼 수 있다. 하지만 입법평가의 기준, 방법, 수행기관, 수행인력 등의 담보 없이는 오히려 왜곡된 결과가 나타날 수 있으므로 입법평가 논의는 입법평가 기법의 개발논의와 함께 제도화 논의가 오랫동안 지속되었다.

독일의 경우는 1970년대 입법평가 논의가 본격적으로 이루어지면서 연구기관의 연구과정(특히, 슈파이어 행정학교의 Böhrer 교수 팀)을 거쳐 처음에는 연방정부가 독일연방정부간업무통칙(GGO, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien)에 입법평가의 필요성과 시행을 담는 등 제도화를 모색하였다. 규제개혁이 OECD국가와 유럽연합(EU)의 중요한 가제로 부상되면서 독일도 이에 따라 연방정부 및 지방정부의 규제현황과 규제개혁을 중심으로 하는 입법평가를 담당하는 국가기관을 설립하여 2006년에는 국가규범통제위원회가 독립기관으로 설치되어 입법평가를 수행하기에 이르렀다.

---

3) 명확성, 이해의 용이성, 제정의 불가피성 등의 법률제정의 형식적 원칙이나 기술적 원칙 등을 포함한다.

## 2. 입법평가와 관련한 기본 개념들

### 1) 입법평가의 단계

#### (1) 사전평가(*prospektive Gesetzesfolgenabschätzung, pGFA*)

‘사전 입법분석 방법’(die Art prälegislativer Analytik)이라고도 불리는 사전평가는 법률의 준비단계에서 이루어지는 것으로 새로운 법률의 제정의 불가피성(Notwendigkeit)이 더 검토되어야 하거나, 만약 새로운 법률의 제정이 불가피하다고 판단되면 그 다음 단계로서 법 형식이 어떠한 사고의 방향(‘Denk’richtung)속에서 이루어져야 하는 지에 관하여 입법자에게 판단 기준을 제시하고자 이루어지는 평가를 말한다.<sup>4)</sup>

사전평가는 말 그대로 어떠한 법률(규)의 결과(효과 및 역효과, 비용 등)를 예측하는 것이므로 예측을 하는 방법, 기법, 수행자의 능력, 정치적 영향 등 여러 요인에 의해서 결과의 구체성과 신뢰성에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 입법의 불가피성 원칙의 관점에서 법률(규) 시행에 따른 불필요한, 부당한 사회적 비용을 예방할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 여러 국가에서 일몰 법률, 법률시행전 시뮬레이션 기법 등을 도입한 것도 그러한 의미이다. 최근의 인공지능(AI), 빅데이터 적용 등의 기법이 입법과정, 특히 사전 입법평가에 도입된다면 사전평가의 정확성과 사전평가의 중요성이 더욱 부각될 수 있을 것이다.

#### (2) 병행평가(*begleitende Gesetzesfolgenabschätzung, bGFA*)

해당 전문가에 의해서 작성된 법률초안에 대한 검토과정에서 수행된다. 입법자의 병행평가는 법률초안이 실제 법률로서 제정되어 시행되는 것을 가상하고, 해당 법률의 집행가능성(Vollzugspraktikabilität), 준수가능성(Befolgbarkeit), 이해의 용이성(Verständlichkeit), 비용과 편익의 관계(Kosten-Nutzen-Relationen), 제도적 기능성(institutionelle Funtionalität) 등을 검토하고 최종적인 법률안을 만들기

---

4) C. Böhrer, a.a.O., in: Festschrift für Blümel S. 54 f.

위하여 실시되는 평가의 단계이다.<sup>5)</sup> 입법평가의 실제에서는 사전평가와의 구별이 실질적으로 어렵다는 지적이 있으며 그러한 이유로 입법평가의 선진국이라고 할 수 있는 스위스의 경우는 병행평가단계를 사전평가단계로 본다.

### (3) 사후평가(retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, rGFA)

사후 평가(ex-post Evaluierung)는 현재 시행되고 있는 법률이 실제로 최초의 입법자의 의도대로 시행되고 있는지를 검토하는 것으로 해당 법률의 개정, 폐지 또는 대체법률의 마련 등을 위해서 수행된다. 사전평가 또는 병행적 평가가 입법 목적 달성에 대한 예측을 중심으로 이루어져서 결과에 대한 구체성이 상대적으로 약한 반면에 사후평가는 이미 시행되고 있는 법률(규)에 대한 결과(사실)를 평가하므로 평가결과가 구체적일 수 있다. 또한 이미 나타나 있거나 나타나고 있는 사실을 분석하므로 분석이 상대적으로 용이하여 입법평가를 제도화 하는 단계에서 우선적으로 사용되고 있기도 하다. 하지만, 법률(규)의 시행결과를 이미 비용으로 지불한 후에 이루어지므로 그 비용이 과대하거나 부작용의 결과인 경우 시민들의 부담이 부담할 수 있다.

## 2) 그 밖의 입법평가에 사용되는 개념

### (1) 이행비용

이행비용 또는 결과비용이란 어떠한 법규를 준수하는 가운데 시민들, 경제부문, 공공부문에서 생겨나는 측정 가능한 시간비용과 (물적)비용 전체를 의미한다.<sup>6)</sup> 이러한 비용은 매년 또는 일회적으로 측정되어진다. 매년 이루어지는 경우는 규정에서 주어진 과제의 이행을 위해 매년 발생하는 시간적, 재정적 부담 또는 경감을 측정하는 것이 매년 이루어지는 이용비용(Erfüllungsaufwand)이다. 일회성 이용비용 측정은 어떠한 규정의 시행 또는 개정 에 따라 시민들, 경제부

5) 최윤철, 앞의 논문, 「토지공법연구」 제19집, 336 쪽.

6) Nationaler Normenkontrollrat, 10 Jahre NKR - gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung - alarmierender Rückstand bei E-Government, Jahresbericht 2016, S. 20.

문, 공공부문에서 이를 적용하기 위해 일회적으로 지불해야 하는 비용을 측정하는 것이다. 예를 든다면 새로운 이행과제의 수행을 위해서 지불하게 되는 프로그램(Software) 비용 등이다.<sup>7)</sup>

## (2) 관료비용(Bürokratiekosten)

관료비용은 기업의 측면에서 법률(안)에 담고 있는 정보보고의무를 이행하는 과정에서 발생하는 비용들을 말한다. 관료비용은 이른바 관료비용지표(BKI)에 따라 연방통계청이 작성하고 연방정부가 매년 분기별로 발표한다.<sup>8)</sup> 관료비용지표(BKI)는 독일 내의 기업들에게 생겨나는 관료비용의 추세를 나타내는 것이다. 지표의 의미에 따르면 관료비용은 기업이 법적인 규정에 근거하여 자료 또는 기타의 정보들을 생산하고 중개하거나 접근가능 하도록 만들어야만 하는 과정에서 생겨나는 비용을 말한다.<sup>9)</sup> 예를 든다면, 국가와 관련한 신청들, 신고들 또는 서류 및 보고의무들을 들 수 있다. 이러한 의무들은 국가규범통제위원회 설치법을 제2조제2항에 정보보고의무로 명명되어 있다. 관료비용과 그 증감추세는 연방통계청의 자료은행에 저장되고 있다.<sup>10)</sup>

관료비용지표는 2012년 초 연방정부에 의해서 결정이 되었다. 관료비용지표의 도입은 “관료주의철폐와 더 나은 입법”이라는 계획의 기초이다. 이 계획 속에서 2006년부터 2011년 사이에 기업들의 관료비용이 획기적으로 감소되었다.

## (3) 표준비용모델(Standardkosten-Modell, SKM)

연방정부간 업무통칙(GGO)에 따라 연방정부는 2006년 12월 1일부터 포괄적인 입법평가의 한 부분으로 정보보고의무로 인하여 시민, 경제부문, 행정부문에 발생하여 부담하여야 하는 관료비용에 대한 사전 예측하고 이를 법률안에서 확인할 수 있도록 표시할 의무를 부담하고 있다. 이러한 관료비용을 측정하는 모듈

7) Nationaler Normenkontrollrat, a.a.O., S. 20.

8) Nationaler Normenkontrollrat, a.a.O., S. 29.

9) Statisches Bundesamt, Einführung des Standardkosten-Modells Methodenhandbuch der Bundesregierung, Aug. 2006, S. 7.

10) <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html>

이 표준비용모델이다.

표준비용모델은 네덜란드에서 개발되어 독일에 도입되었지만 독일뿐만 아니라 많은 국가에서 관심을 가지고 연구되고 도입되어 있다.<sup>11)</sup> 독일의 국가 규범통제원은 법률안에 대한 심사를 하면서 해당 법률안이 앞에서 언급한 업무통칙(GGO)에 따라 정보보고의무에 기인한 관료비용 추정을 기준에 맞게 반영하고 있는지를 엄격하게 심사하고 있다.<sup>12)</sup> 표준비용모델은 관료비용을 산출하고 있는데 간단한 예를 들면 어떤 기업이 법규에 따라 매달 통계를 위한 정보보고의무를 부담하고 있는 경우, 이러한 보고를 위해 노동자 1명이 2시간 소요되고 이 노동자의 임금이 시간당 80유로라고 할 때, 개별 기업이 이 보고를 위해 지출하는 비용은 매월 160유로이고 연간 1,920유로가 된다. 이러한 보고를 이행하여야 하는 동일 기업의 수가 1,000개라고 한다면 전체적으로 매년 1,920,000유로의 관료비용이 발생한다고 계산된다. 만약 이러한 정보보고의무가 불필요한 것이라는 이유로 축소되거나 폐지된다면 기업의 입장에서는 해당 비용이 절감될 수 있다는 생각에 기초한 방식이 표준비용모델이다. 물론, 이러한 정보보고의무 이행의 결과인 정보를 보고받고 처리하는 공공부문의 비용 및 비용절감도 넓은 범위의 표준비용모델에서 논의된다.

---

11) Alexander Kröll, Das Standardkosten-Modell und dessen Messung zum Bürokratieabbau, Potsdam, 2008, S. 18.

12) Die Bundesregierung, Leitfaden für die ex-ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), 2. Version, Berlin 2008, S. 4.

### Ⅲ. 입법평가 현황

#### 1. 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)

##### 1) 연혁

독일 국가규범통제위원회는 2006년 연방 수상청 산하에 독립된 위원회로 설립되었다. 국가규범통제위원회 설치에 기독교민주당(CDU), 기독교사회당(CSU)과 사회민주당(SPD)이 연정을 하면서 합의한 내용으로 연립정부는 그에 따라 ‘관료주의해체 및 더 나은 입법’이라는 과제를 제시하고 이를 구체적으로 수행하는 기관으로 기능할 것을 결정하였다. 연방의회는 2006년 ‘국가규범통제위원회 설치에 관한 법률’을 제정하여 입법평가를 위한 주요한 기관을 출범시켰다. 국가규범통제위원회의 설치에 입법평가의 필요성, 방법, 모듈 등에 대한 논의를 일단락하고 이를 실제 입법에 반영하기 위한 입법평가 제도화의 중요한 과제를 완성하였다는 데 있다.<sup>13)</sup>

규범통제위원회를 설립하는데 중요한 계기는 연방정부공동업무규정(GGO) 제44조라고 볼 수 있다.<sup>14)</sup> 2006년 제정된 ‘국가규범통제위원회 설치에 관한 법률’은 총 9개의 조문으로 구성되어 있으며 위원회의 설치, 과제, 조직, 등을 규정하고 있다.

##### 2) 조직

규범통제위원회는 연방수상청 산하에 설치되었지만(법 제1조제1항제1문) 위원회는 이 법률이 정하고 있는 것 이외 모든 활동은 독립적으로 수행한다(법 제1조제1항제2문). 위원회의 위원은 국가 또는 사회기관에서 입법에 대한 경험과 경제적인 사항에 대한 지식을 가지고 있는 사람(법률 제3조제2항) 가운데에서

13) 독일국가규범통제위의 설립, 과제에 대한 자세한 내용은, 정극원, “독일 국가규범통제위원회의 역할과 성과에 관한 고찰”, 『토지공법연구』 제68집(2015), 521쪽 이하 참조.

14) 정극원, 위의 논문, 528쪽.

임명된다. 위원회의 위원은 총 10명이며<sup>15)</sup> 명예직이다(법 제3조제5항). 위원은 연방수상이 추천하고 연방대통령이 임명한다. 이들의 임기는 5년이며 1회에 한하여 재임이 허용된다. 위원은 임기 중 대학의 교원을 제외한 어떠한 입법기관 또는 연방행정기관, 주 행정기관의 직을 겸할 수 없다(법 제3조제3항).

위원회는 위원의 과반수로 결정한다(법 제3조제6항). 위원회의 법적 감독은 연방수상청의 장이 수행한다(법 제3조제8항).

규범통제위원회의 활동을 보좌하기 위하여 사무처장을 비롯한 11명의 공무원이 근무하며 이들은 연방수상청이나 소관부처의 지시에 따르지 않으며 오로지 위원회에 대하여 책임진다(법 제3조제9항). 위원회의 모든 비용은 연방이 부담한다.

### 3) 과제

독일 연방정부는 “관료주의철폐와 더 나은 입법” 프로그램에 따라 2006년 4월에 더 나은 입법을 위한 종합적 안을 제시하였다. 동시에 연방정부는 현재 설정되어 있는 정보보고의무에 결부된 비용을 계산하고 사후에 평가할 수 있는 수준으로 감소시키는 목표를 설정하였다. 동시에 시민, 기업 그리고 행정을 위해 신규의 정보보고의무들을 경감시켜야 하는 것을 강조하였으며 이러한 비용의 투명성이 법률의 준비단계에서 이미 명확하게 나타날 수 있도록 할 것을 주문하였다.

규범통제위원회는 어떠한 법률안에 대하여 해당 법률 준수로 인하여 수법자에게 생겨나는 관료비용(법 제2조)을 포함하여 측정 가능한 시간비용과 비용 등 법규 이행비용을 평가한다(법 제1조제3항). 위원회는 법률안의 이행비용을 평가하는 것 이외에도 어떠한 법규의 목표와 불가피성에 대한 이해가능한 정도의 해명, 대안이 있다면 다른 해결가능성에 대한 평가 및 경우에 따라서 효력발생시기 및 기한설정과 평가에 대한 검토를 하는 것을 과제로 하고 있다.<sup>16)</sup> 또한 법규와 행정규칙 이행에 대한 평가를 비롯하여 유럽연합 과제의 이행에 대한 평가도

15) 2011년 법률개정으로 위원수가 8인에서 10명으로 증가하였다.

16) Hans Hoffmann/Philipp Birkenmaier, Die Aufgabe des Normenkontrollrates im Gesetzgebungsverfahren, in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014, S. 296; Wolfgang Kahl, a.a.O., in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014, S. 316.

위원회의 과제로 수행하고 있다. 그러나 규범통제위원회의 가장 중요한 과제는 새로운 법규(안)에 수반되는 비용의 측정이다.<sup>17)</sup>

규범통제위원회는 법률이 규정한 과제를 수행하고 이에 대한 의견표명(Stellungnahme)을 한다. 의견표명의 결정은 다수결이며, 특별투표는 허용되지 아니한다(법 제3조제6항). 그 밖에 규제철폐를 위한 연방정부에 대한 자문과 지원, 법률안이나 법규정에 근거하여 발생하는 행정적 부담에 대한 권고 및 자문과 기타 자료를 제공한다. 하지만 위원회의 의견표명이나 권고사항은 법적 구속력이 없어서 연방정부가 위원회의 의견이나 권고를 받아들이지 않더라도 이를 제재할 수단은 없다.

#### 4) 주요 입법평가활동

##### (1) 개관

국가규범통제위원회는 2006년 설치된 이래 지난 10년간 입법평가와 관련한 많은 활동과 성과를 남겼다. 2006년에는 법률안에 내재하고 있는 관료비용과 결과비용을 사전에 측정하고 이를 절감하기 위한 이행비용평가에 중점을 두고 활동을 하였다. 2007년 2월부터는 관료비용절감 목표를 2년간 120억 유로로 설정(순절감 25%)하고 관료주의철폐를 위한 정책을 실시하였다. 2011년에는 2006년부터 수행하여 오던 관료비용 및 결과비용 측정을 보다 개선하여 시민, 기업 및 행정의 관점에서 새로운 법률(안)이 담고 있는 모든 결과비용에 대한 사전에 측으로 예측기능을 확대하였다. 2013년에는 목표달성 및 효과성을 평가항목으로 설정하고 선도과제를 시험하였다. 이에 대한 첫 번째 평가는 2016년 하반기에 할 것도 계획하고 시행하여 왔다. 2014년 6월에는 시민 및 기업의 생활환경에 대한 평가를 하였다. 이를 위해 연방정부의 2014년도 노동정책 영향에 대한 조사를 하였고, 그 결과는 2016년 연방정부의 노동정책에 반영이 되었다. 2015년에는 이른바 ‘One in one out’ 규칙을 설정하여 경제부문에 대한 새로운 부담이나

17) Hans Hoffmann/Philipp Birkenmaier, a.a.O.,in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014, S. 296.

규제가 설정되면 같은 범위와 강도의 다른 규제 또는 부담을 감소시키는 규칙을 설정하였다. 2016년 1월에는 유럽법규에 대한 비용조사를 시작하였다. 특히 독일 시민과 기업에 영향을 미칠 수 있는 유럽연합의 법규에 대한 사전 비용예측을 하는 것으로 기능을 확대 발전시켰다.<sup>18)</sup>

이를 종합하면 국가규범통제위원회는 법규의 투명성을 강화하고 불필요한 관료비용으로 인하여 시민, 기업에게 부담을 주지 않도록 하는 비용절감 및 관료비용감축을 강하게 주문하였다. 또한 법률(안)에 대한 사전평가를 통해 불필요한 비용의 발생을 억제하는 기능을 하였으며, 그러한 측면에서 국가 활동의 전산화(E-Government)를 주문하였다. 이행비용에 대한 사전 예측과 더불어 법률 및 그 이행결과에 대한 사후평가를 체계적으로 이행하는 것을 주요 과제로 설정하였다. 지방자치단체 및 주 정부들도 결과 비용의 조사 범위에서 밀접한 관계를 유지하도록 하였으며 유럽연합과 국제사회와의 협력아래 상호 영향을 미치거나 유럽연합 법규 및 국제법규가 자국의 시민과 기업에게 어떠한 비용을 부담시키는지에 대한 사전예측과 회피가능성을 모색하였다. 정치, 행정, 경제, 시민, 기업들이 법률(안)에 대한 활발한 의견교환을 할 수 있는 체계를 만들어서 해당 법률(안)을 통해서 발생할 수 있는 비용을 보다 정확하게 예측하고 대비할 수 있도록 하는 것도 위원회의 주요 과제로 삼고 있다. 그 밖에도 관료주의철폐와 법률의 결과비용에 대한 더 많은 진전을 위하여 홍보와 제안을 수집할 것을 목표로 활동하고 있는 것으로 보인다.<sup>19)</sup>

## (2) 주요 성과

독일 국가규범통제위원회는 상징적으로 모든 법률에 ‘가격표’를 부착하자는 말을 통하여 법률(안)의 제정 불가피성에 대한 비용적 측면에서의 평가를 중시하고 있다. 법률(안)이 제정되어 시행되면 수범자의 준수비용, 집행을 위해서 설치되고 운영되는 행정과 이를 통해 발생하는 관료주의, 단지 법률 집행과 유지를 위해서만 요구되는 관료비용(불필요한 비용) 등을 보다 신뢰도가 높은 지표와

18) Vgl., Nationaler Normenkontrollrat, 10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat(kurz), 2016, S. 6.

19) Vgl., Nationaler Normenkontrollrat, 10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat(kurz), 2016, S. 7.

기준을 통해 산출하고 이를 입법자에게 제시하여 법률(안)의 대안모색을 비롯한 법률(안)의 질을 향상하는데 많은 기여를 하였다. 구체적으로 법률(안)집행의 디지털화 및 정보화(E-Government, E-Justice), 법률에 대한 정기적인 평가를 통한 법률개선을 위한 평가와 자문을 지속적으로 수행하였다. 평가의 투명성과 전문성을 확보하기 위한 제도적인 노력, 평가결과가 실질적으로 입법에 반영될 수 있기 위한 입법자에 대한 전문적이고 독립적인 자문을 실시하여 왔다. 유럽연합의 입법과 자국 입법과의 관계, 연방과 지방 및 자치단체와의 관계에서 법률 집행과 입법개선을 위한 지속적인 교류와 확산도 중요한 성과라고 할 수 있다.

그러나 위원회의 의견표명이나 권고에 대하여 어떠한 법적 구속력도 인정하지 않고 있어서 연방정부가 이를 따르지 않아도 무방할뿐더러, 나아가 연방정부가 위원회의 의견표명을 입법관철의 수단으로 활용하는 경향도 나타나고 있다는 지적이 있다.<sup>20)</sup>

## 2. 독일 연방의회

### 1) 행정부의 선제적 평가

입법평가(규제영향평가, RIA)는 일차적으로 정부의 책임이자 과제다. 독일 연방의 모든 중앙행정기관은 법률안을 준비하는 과정에서 입법평가기법을 사용한다. 독일의 경우 법률안의 90%가 연방정부에 의하여 제안된다. 연방각료회의는 2014년 6월 4일 ‘더 나은 입법을 위한 진전된 입법적 절차’ 마련을 위한 작업프로그램을 결정하였다.

각료회의가 결정한 프로그램은 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. 첫째, 의회 제안에 앞서서 규제에 대한 평가를 한다. 둘째, 모든 주요 규제안의 체계적 평가를 수행하며 또한 중소기업 관련 과제를 다루는 체계적 절차에 대한 내용을 포함한다. 셋째, 더 좋은 입법을 위한 연방정부의 수단을 재구성 및 강화하는 내용 및 법률용어 선택을 하는 경우에 기초적인 부분은 물론 심화 언어학적 고려를

20) 정극원, 앞의 논문, 530쪽.

한다. 그 밖에도 전자입법과정에 대한 내용을 담고 있으며, 행정규칙통제에 관한 내용, EU 입법초안 참가절차 평가에 대한 내용을 담고 있다. 또한 EU지침의 국내법적 이행에 있어 ‘일대일 대응’ 방식을 강화함으로써, 유럽 내부시장의 기회 균등을 도모하고, EU 입법시행에 따른 불필요한 비용이 발생하는 것을 회피하는 것 등을 내용으로 하고 있다.

## 2) 연방의회

### (1) 과학지원처

연방의회 내에는 과학지원처(Scientific Service), 기술평가처(the Office of Technology Assessment), 지속가능발전을 위한 의회 자문위원회(the Parliamentary Advisory Council on Sustainable Development) 등 입법평가와 관련한 3개의 부처가 있다.

과학지원처는 의회 지원부서의 하나로 약 150명의 전문가와 동일한 수의 공무원들이 각 위원회와 교섭단체들을 위하여 정보를 수집하고 이를 제공하는 업무를 담당하고 있다.<sup>21)</sup>

### (2) 기술평가처

기술평가처는 매우 복잡한 기술적 사안에 대한 평가를 담당한다(연방의회의 사규정 제56a조). 기술평가처는 연방의회의 교육, 연구, 기술위원회의 감독을 받는다. 평가처는 기술과학 전문가들인 9인의 위원이 활동한다. 기술평가처는 1990년 칼스루에(Karlsruhe)에 설립되어 있으며 평가기관 유럽네트워크에 속하고 있다. 기술평가처의 자문은 입법평가(GFA)는 아니지만 많은 점에서 유사하다. 기술영향평가(TA) 결과는 입법평가(GFA)를 보충하고 지원하는 기능을 하며 입법평가를 제도화하는데 있어서 선도적인 역할을 하였다.<sup>22)</sup> 기술평가처는 기

---

21) Ulrich Karpen, a.a.O., S. 8.

22) Wolfgang Kahl, a.a.O.,in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014, S. 316.

술영향평가를 하는데 여러 분야의 방법론, 학제간 융합 등을 채용하여 시행한다. 공공 담론을 확장하고 사회의 의견을 형식화 하는 것도 기술영향평가의 기본적인 구성 부분 중 하나이다.

기술평가치는 첫째, 정부 및 의회의 입법계획과 법률안에 대한 평가를 한다. 둘째, 중요한 과학과 기술의 발전 및 사회와의 관련성에 대한 조사 및 분석을 수행한다. 셋째, 신기술 등 발전초기 단계에서의 혁신적 활동에 대한 분석을 하고 보고서를 제출한다(혁신보고서). 넷째, 체계적인 정보교환 등을 수단으로 하여 과학기술 발전경험에 대한 상호지원과 교환을 하는 것을 주요업무로 하고 있다.

구체적인 활동을 중심으로 기술평가치의 역할을 보다 자세히 살펴보면 탈 핵 발전 프로그램, 지속가능한 에너지원 개발, 교통, 유전자기술, 의학부문과 관련한 새로운 법률안에 대한 조기자문을 한다. 기술평가치는 의회와 그 위원회들, 의회 내 정당별 정책부서, 의원들, 연구집단, 기업, 연구교육기관들, 시민들에게 평가결과를 자문한다.

### (3) 지속가능발전을 위한 의회 자문위원회

독일에서는 국가규범통제위원회를 비롯하여 연방정부 내에서 이루어지는 입법평가 등 행정부에 의해서 이루어지는 입법평가(GFA)와 함께 의회가 중심이 되어 지속가능성평가(Nachhaltigkeitsprüfung)가 수행되고 있다. 지속가능성평가는 2004년 의회 내에 설치된 ‘지속가능 발전을 위한 의회 자문위원회’가 수행한다. 17명의 위원으로 구성되어 있는 자문위원회는 2014년도에 그 규모가 더욱 확대가 되었다.

지속가능성평가는 기본적으로 어떠한 법규의 경제적, 생태적, 사회적 차원의 평가(3柱 계획, Drei-Säulen-Konzept)를 하는 것으로 이러한 세 개의 기둥과 발전 국가와 발전도상국가 및 차세대 사이의 상호 의존 또는 갈등을 개별적 사안별로 집중해서 균형점을 찾는 것을 목표로 한다.<sup>23)</sup> 지속가능성평가는 세대 간 정의,

23) Wolfgang Kahl, a.a.O., in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014, S. 320.

사회적인 공동유지 및 생활의 질과 국제적 책임의 달성을 다면적이고 다층적으로 검토하는 것을 과제로 하고 있다. 이러한 까닭에 지속가능평가는 의회의 입법기와 무관하게 장기적인 내용일 수밖에 없다. 그러나 실제에서는 정당의 지지자 의존성 등으로 인하여 의회의 입법기와 무관하게 장기적인 지속가능평가가 수행되는데 실제적인 어려움이 발생하고 있다. 이러한 모순과 문제 속에서 지속가능성평가는 구조적인 현재 관련성과 단기인 입법기로부터 정치적 결정을 분리시키고 동시에 입법평가 내에서 그 시야를 확대하고 있다. 그러한 의미에서 지속가능성 평가는 분석도구일 뿐만 아니라 장기에 걸치는 상호 소통도구로서 여겨지고 있다.<sup>24)</sup>

지속가능성평가는 기존의 입법평가에 비하여 상대적으로 장기에 걸친 예측을 하는 점에서 차이가 있으나 한편에서는 입법평가의 또 다른 모습으로 여겨지기도 한다. 지속가능성평가는 법률에만 국한되어 이루어지는 것은 아니지만 법률을 포함하여 기본적으로 모든 정치적 결정에서 이루어진다. 장기간에 걸쳐서 예측과 평가를 하는 지속가능성평가는 그 성질상 입법평가에서 예측하는 고전적인 결과예측보다 입법자가 의도하지 않았거나 하는 법률결과 등을 분석하고 평가하는 쪽에 무게를 두고 있다.<sup>25)</sup>

‘지속가능발전을 위한 의회 자문위원회’의 구체적인 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 의회 차원에서 적절한 학제 간 융합 방법을 통한 연방정부의 지속가능성 정책의 감시와 보조를 한다. 둘째, 지속가능성 전략 시행을 위한 지표의 발전과 도구와 평가수단의 준비 및 전문화와 지속가능성을 위한 중요한 정치적 접근을 조합하는 역할을 한다. 셋째, 유럽 차원에서의 활동을 한다. 특히 지속가능성을 위한 유럽전략 차원에서 정부의 지속가능성 정책 개선 가능성에 대한 기여를 한다. 넷째, 유엔 활동의 강화 및 Rio 관련부분의 이행을 위한 측정을 수행한다. 다섯째, 지속가능성과 관련한 연방의회의 다른 기관 내에서 이루어지는 자문과

---

24) Wolfgang Kahl, a.a.O., in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014, S. 322.

25) Wolfgang Kahl, a.a.O.,in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014, S. 323.

토론의 수집과 지원활동을 한다. 여섯째, 지속가능 발전의 측면에서 우선적인 다른 과제에 대한 심사와 지속가능 발전절차 개선을 위한 적응을 모색한다. 특히, 필요한 경우에는 연방의회 또는 연방정부에 대한 의견 제출을 한다. 일곱째, 연방정부의 지속가능성평가에 대한 평가를 한다. 자문위원회는 각각의 평가 건에 대한 위원회의 의견을 개진한다. 여덟째, 지속가능 발전가능성 향상과 상호협력력을 위해 다른 국가의 의회, 주 정부(Land)와 유럽연합의 기관들과의 밀접한 관계유지를 한다.

이러한 과제를 기초로 자문위원회는 주로 환경보호, 기후변화억제, 복합적 교통, 사회간접자본, 재정, 미래통신 등을 대상으로 구체적인 평가와 자문을 하고 있다.

### 3. 연방정부의 입법평가

국가규범통제위원회가 설치되기 이전부터 연방정부는 법률(안)에 대한 사전 예측 및 사후평가 등을 연방정부 부처 간에 협력을 통하여 수행하도록 규정하고 있었다.<sup>26)</sup> ‘연방정부 부처 공동 업무규칙’(Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien, GGO)은 ‘연방정부 부처 공동 업무규칙’ 이전에 연방정부 내에서 법령 준비를 할 때 적용하던 ‘푸른 심사항목’(Die Blaue Checkliste)을 발전시킨 것이다. 당초 푸른 심사항목은 어떠한 법적 구속력도 가지지 아니하는 단순한 참고사항인 까닭에 입법실무에서 활용도가 떨어졌다. 독일 연방정부는 1998년부터 입법실무, 특히 입법과정에서 입법평가를 효과적으로 수행하기 위하여 ‘연방정부 부처 공동 업무규칙’을 전면 개정해 착수하였다. 이전에 두 개의 부분으로 나누어져 있던 업무규칙을 통합하고 연방정부가 입법과정에서 유의하여야 하는 절차와 기준들에 대하여 자세히 규정하였다.<sup>27)</sup> 2000년 9월 1일에 개정된 업무규칙은 ‘적은 수의 법령, 개선된 법령’을 목표로 하여 연방정부입법을 위한 공동의 기준을 제시하였다.

업무규정은 제6장제40조부터 제76조까지 연방정부에서 준비하는 법률(안)을

26) 최윤철, “독일의 정부업무평가제도에 관한 연구”, 「유럽헌법연구」 제3호, 2008, 61쪽 이하.

27) 정극원, 앞의 논문, 526쪽 이하.

작성(Rechtsetzung)하는 방법과 절차 등에 대하여 자세히 규정하고 있다. 이 가운데 입법평가에 관한 사항은 업무규칙 제43조 및 제44조에 규정되어 있다. 업무규칙 제43조제1항1호와 제44조제1항은 정부의 각 부처들에게 사전에 법규의 결과를 예측(입법평가)하도록 의무를 부과하고 있다.

공통업무규정은 법률의 결과를 본질적인(wesentlichen) 외적영향(Auswirkung)으로 이해하면서 입법가가 의도하는 영향과 의도하지 않은 부수적 영향(Nebenwirkung)<sup>28)</sup>을 포괄한다고 규정하고 있다(업무규정 제44조제1항제1문, 제2문). 또한 법률안을 준비하는 중앙행정기관은 법률안의 영향이 지속가능한 발전, 특히 장기적인 영향에 상응하는지도 설명하여야만 한다(업무규정 제44조제1항제4문). 연방 내무부장은 법률영향의 조사를 위한 권고도 할 수 있다(업무규정 제44조제1항5문).

독일 연방정부는 업무규정을 통하여 연방정부 내에서 준비하는 법률안에 대한 부처 간 협력을 통한 입법평가를 오래전부터 실시하여왔음에도 불구하고 연방정부 내에서 행하는 입법평가의 신뢰도와 독립성을 높이기 위하여 중립적인 평가기관인 규범통제위원회를 설치하였다. 연방정부 내에서만 이루어지는 입법평가가 연방정부 법률(안)에 대하여 단지 형식적 민주성을 얻기 위한 수단으로 이용되는 것을 막고 독립된 기관에 의한 실질적이고 중립적인 평가를 하게 함으로써 보다 나은 법률을 얻고자 하는 노력으로 평가할 수 있다.

## IV. 시사점 및 전망

### 1. 사전예측 기능의 강화

국가규범통제위원회의 지난 10년간의 활동을 살펴보면 법률(안)의 사전예측의 중요성을 인식하고 사전예측의 정확성을 높이기 위한 지표 등을 개발하는데

---

28) 'Nebenwirkung'은 입법가가 의도하지는 않았으나 법률의 시행결과가 긍정적으로 나타나는 부수적 효과를 의미하기도 하지만 부정적인 입장에서는 입법가가 예상하지 못한 부작용을 의미하기도 한다. 따라서 양자를 모두 포함하는 의미로 '부수적 영향'이라고 번역한다.

주력을 하여 왔다는 것을 알 수 있다. 국가규범통제위원회는 초기에는 입법평가의 투명성 제고에 주력을 하다가 위원회의 경험과 조직의 독립성 및 운영의 안정을 확보함에 따라 정부가 준비한 법률안에 대한 영향을 사전에 평가(ex-ante)하는 것이 중요하다는 것을 강조하고 있다. 그러나 사전평가가 가지는 본질적인 한계가 있으므로 입법자를 설득하기 위한 신뢰도가 보다 높은 기법의 개발에 주력을 하고 있다. ‘연방정부 부처 공동 업무규칙’도 법률 결과에 대한 사전예측이 무엇보다 중요하다는 것을 인식하고 연방정부 내에서 사전예측을 위한 상호 긴밀한 협조와 기법의 개발을 주문하고 있다. 위에서 본 업무규칙(GGO)은 기본적으로 사전입법평가를 원칙으로 하고 있다. 즉, 연방정부가 법률안을 준비하고 의회에 제출하기 전에 관련 중앙행정기관이 서로 협력하여 법률(안)의 영향에 대한 평가를 하도록 하고 있다(업무규칙 제44조 참조). 이처럼 독일은 입법평가 단계에서 사전평가가 가장 중요하다는 점을 인식하고 결과(영향)에 대한 보다 정확한 예측을 할 수 있도록 예측도와 방법을 개발하고 있다.

우리나라의 입법자도 법률이 시행되고 나서 이를 개선하는 비용이 그렇지 아니한 경우보다 비교할 수 없을 정도로 높다는 것에는 원칙적으로 동의하고 있다. 하지만 입법평가를 하는 경우에 사전평가가 사후결과분석보다 더 중요하다는 것을 알고 있음에도 불구하고 사전예측의 어려움으로 인하여 우선은 사후결과분석에 비중을 두고 있는 것이 현실이다. 독일의 국가규범통제위원회의 사전예측 기법 및 방법의 추이, 연방정부가 시행하고 있는 입법평가의 도구와 내용을 보다 면밀히 연구할 필요가 있다.

## 2. 규제평가에서 법규평가로

국가규범통제위원회는 법규(안), 특히 법률(안)의 이행비용에 대한 사전측정에 집중을 하고 있다. 표준비용모델을 도구로 하여 정보보고의무 이행에 따른 관료비용의 측정과 해당 관료비용의 불가피성, 적절성에 대한 자문을 하고 있다. 주로 중소기업을 관료비용을 부담하는 대표적인 수범자 집단으로 설정하고 이들이 관료비용을 절감할 수 있는 대안을 찾고자 하는 것으로 이해된다. 그러한 점에서

우리나라를 비롯한 OECD국가에서 강조하고 있는 좁은 의미의 규제영향평가의 모습으로 나타나는 것으로 생각된다. 독일의 많은 문헌들과 정부문서들이 Regulatory Impact Assessment(RIA)라는 용어를 입법평가와 혼용해서 쓰고 있는데 어쩌면 표준비용모델 및 관료비용이 주로 중소기업의 기업 활동 자율성과 확대를 목표로 하고 있음을 나타내고 있는 것이 아닐까 생각한다. 표면적으로는 시민들의 자유와 권리의 신장과, 권리제한의 최소화를 내세우지만 실질적으로는 기업 활동의 확대를 목표로 하는, 그렇게 하기 위해서 기업에 대한 국가개입의 최소화를 주장하는 신자유주의적 입장과의 관련이 있는 것으로 생각된다. 실제 입법평가가 입법영역에 중요한 과제로 논의되기 시작한 것도 신자유주의의 본격적인 확대가 이루어지기 시작한 1970-1980년대이다. 그러한 점에서 본다면 입법평가는 제2차 세계대전 이후 사회, 특히 경제부문에 대한 국가의 개입이 대폭 확대되는 것에 대한 국가개입의 최소화를 통한 자본의 확대 및 국제화를 위한 자유주의적 반동의 영향 하에서 이루어진 면이 있을 것이라는 추정도 가능하다.

입법평가가 기업 규제의 감축 또는 철폐에 중점을 두고 이루어진다면 자본의 확대 및 세계화를 촉진하는데 매우 유용할 것으로 생각되어진다. 그러나 시민들의 자유와 권리, 산업자본으로부터 사회보호 등으로 법률(안)의 목표와 가치가 옮겨진다면 기업규제 감축과 철폐를 중심으로 이루어지는 입법평가(그러한 의미에서 RIA)는 법률(안)의 모든 영향과 결과(국가와 기업, 국가와 시민, 시민과 기업 사이의 관계)를 평가하는 입법평가(그러한 의미에서 Legislative Impact Assessment, LIA)로 그 중점이 옮겨질 것으로 전망한다. 입법평가(LIA)를 실시하는 것이 규제영향평가(RIA)를 실시하는 것보다 더욱 어려운 과제임에는 틀림이 없을 것이다. 입법평가의 기법, 기준, 지표 등의 개발이 더욱 요구되어 지는 이유이기도 하다. 독일의 국가규범통제위원회가 수행한 입법평가의 성과와 목표를 살펴보면 초기 기업규제감축에서 점차 포괄적인 입법영향평가로 목표와 활동을 강화하는 면을 알 수 있다.

우리나라의 경우도 초기에 입법평가가 소개되면서 기존에 실시되어 왔던 규제영향평가와 입법평가의 차이점에 대한 의구심들이 있었다. 규제영향평가는 표면적으로는 시민들에게 가해지는 불필요한 법규상의 제한(규제)을 줄여서 자율

성을 확대하는 것으로 하고 있다. 하지만, 실질적으로 규제감축이나 폐지의 목표는 기업규제의 감축 및 폐지를 주 내용으로 하고 있다. 입법평가는 법률, 더 나아가서 법규가 가지는 구체적인 영향(긍정, 부정, 부수적 영향)을 모두 종합적으로 평가하여 시민들의 모든 생활영역에서 시민들의 자유와 권리를 실질적으로 보장하고 확대하는 것을 목표로 하는 것이어서 양자 간에 차이가 있다. 오히려 규제영향평가는 입법평가 수행 중에 이루어지는 중요한 부분이라고 보아야 한다.

### 3. 입법평가의 수평적 수직적 협력관계의 강화

유럽연합이 완성된 이후 유럽연합의 입법은 회원국들의 입법에 직접 영향을 미친다. 유럽연합의 명령과 지침은 회원국들을 법적으로 구속한다. 하지만 유럽연합 차원에서의 입법평가는 입법현실과 입법문화가 다른 28개 회원국을 모두 고려하여야 하므로 개별국가가 수행하는 입법평가보다 매우 어렵다. 그러한 까닭에 유럽연합을 내부시장으로 보고 내부시장 내에서 유럽연합과 개별회원국들이 유럽연합 내부시장과 유럽연합 외부시장에서 활동하는 기업들에게 가하고 있는 규제감축과 철폐를 위한 공동의 기준을 마련하고 시행하는데 집중할 수밖에 없는 까닭이기도 하다. 그러나 최근의 난민의 유입과 이민자의 사회통합, 유럽연합과 개별회원국들의 안전, 보편적인권의 보장, 에너지정책의 변화, 환경 및 기후변화, 세대 간 정의 등의 과제와 관련하여 유럽연합의 공통적인 기준 마련과 이를 회원국들에게 공통으로 적용하고자 하는 노력과 그 기준에 해당하는 유럽연합의 법규에 대한 장기적인 평가가 기획되고 있다. 유럽연합 수준은 물론 개별회원국가, 예를 들면 독일 등에서 실시되고 있는 법률(안)에 대한 지속가능성평가 등이 대표적인 사례이다.

## V. 나가는 말

최근 인공지능(AI)과 빅데이터를 기반으로 하는 제4차 산업혁명이 화두가 되고 있다. 기업 또는 사회에서는 제4차 산업혁명에서 도태되지 않고 새로운 도약을 위한 준비를 하고 있다. 현대국가는 누구보다 가장 많은 데이터를 보유하고 있다. 또한 이러한 데이터를 활용할 수 있는 가용자원(재정, 인력 등)을 가장 많이 보유하고 있다. 입법평가의 목표가 불필요한 비용을 회피하고 보다 나은 법을 찾는 것을 목표로 하고 있어서 사전평가(ex-ante)가 상대적으로 중요하다. 사전평가는 미래예측의 불가능성이라는 한계와 그에 따른 평가지표의 부정확함, 신뢰도의 문제 등으로 인하여 본질적 한계를 가지고 있다. 그러나 빅데이터의 축적과 이를 분석할 수 있는 인공지능(AI)의 적극적 활용을 국가라고 하는 최적의 인프라를 통해 이행할 수 있다면 법률안의 사전평가의 정확성과 신뢰도가 향상될 수 있을 것이다.

입법평가는 그 기능이 정치적 결정을 위한 수단이다. 입법평가를 통해 얻어진 정보와 분석이 입법과정을 합리화하는데 기여한다. 하지만 민주적 정당성을 가진 의회의 정치적 결정을 입법평가가 가지고 있는 과학적·이성적·객관적 성격을 통해 대체하는 것은 어떠한 경우에도 허용되지 아니한다. 입법평가를 통해 얻어진 결과는 오로지 의회의 정치적 결정 발전과정을 지원하는 것에 그친다.<sup>29)</sup> 입법평가는 입법자, 특히 의회입법자를 법적으로 구속하지 못한다. 그러함에도 불구하고 민주주의의 확대, 법치국가의 세계화의 추세에 따라 개인의 자유와 권리가 강조될수록 입법평가가 가지는 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없다. 또한 에너지 원에 대한 본질적인 사고의 전환, 기후변화에 대한 대응, 세계의 안전과 평화 등 인류가 지속가능한 발전과 생존을 위한 도전들이 더욱 거세지고 있는 현대에서 미래를 예측하고 선제적 대응을 하여야 하는 국가의 기능이 더욱 중요해지고 있다. 국가기능의 정당성과 집행의 기준이 되는 법률에 대한 사전예측과 평가는 매우 큰 의미를 가진다.

---

29) Vgl. Wolfgang Kahl, a.a.O., in: Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014, S. 309 ff.

## 참고문헌

- Alexander Kroll, Das Standardkosten-Modell und dessen Messung zum Bürokratieabbau, Potsdam, 2008.
- Die Bundesregierung, Leitfaden für die ex-ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell(SKM), 2. Version, Berlin 2008.
- Hans Hoffmann/Philipp Birkenmaier, Die Aufgabe des Normenkontrollrates im Gesetzgebungsverfahren, in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014.
- Nationaler Normenkontrollrat, 10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government, Jahresbericht 2016.
- Statisches Bundesamt, Einführung des Standardkosten-Modells Methodenhandbuch der Bundesregierung, Aug. 2006.
- Ulrich Karpen, Current Situation of Prospects of Regulatory Impact Assessment(RIA) in Germany, Namely in Parliament.
- Wolfgang Kahl, Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, in; Winfried Kluth/Günter Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, Heidelberg, 2014.
- 정극원, “독일 국가규범통제위원회의 역할과 성과에 관한 고찰”, 「토지공법연구」 제68집, 2015.
- 최윤철, “독일의 정부업무평가제도에 관한 연구”, 「유럽헌법연구」 제3호, 2008.
- 최윤철, “입법평가의 제도화에 관한 연구”, 「토지공법연구」 제28집, 2005.

## 국문초록

입법평가는 그 기능이 정치적 결정을 위한 수단이다. 입법평가를 통해 얻어진 정보와 분석은 입법과정을 합리화하는데 기여한다. 하지만 민주적 정당성을 가진 의회의 정치적 결정을 입법평가가 가지고 있는 과학적·이성적·객관적 성격을 통해 대체하는 것은 어떠한 경우에도 허용되지 아니한다. 입법평가를 통해 얻어진 결과는 오로지 의회의 정치적 결정 발견과정을 지원하는 것에 그친다. 입법평가는 입법자, 특히 의회입법자를 법적으로 구속하지 못한다. 그러함에도 불구하고 민주주의의 확대, 법치국가의 세계화의 추세에 따라 개인의 자유와 권리가 강조될수록 입법평가가 가지는 중요성은 더욱 강조될 수밖에 없다. 또한 에너지원에 대한 본질적인 사고의 전환, 기후변화에 대한 대응, 세계의 안전과 평화 등 인류가 지속가능한 발전과 생존을 위한 도전들이 더욱 거세지고 있는 현대에서 미래를 예측하고 선제적 대응을 하여야 하는 국가의 기능이 더욱 중요해지고 있다. 국가기능의 정당성과 집행의 기준이 되는 법률에 대한 사전예측과 평가는 매우 큰 의미를 가진다.

국가규범통제원이 설치되어 연방정부의 법률(안)에 대한 입법평가를 수행하여 온지 10년이 지난 시점에서 독일의 입법평가현황과 전망을 살펴서 시사점을 찾는 것은 '보다 나은 법'을 찾아나가는 한국의 입법자에게도 매우 유용한 것이다. 입법평가의 선도국이라고 할 수 있는 독일의 입법평가 제도, 기법, 방법, 전망 등은 한국의 입법평가의 중요성과 제도화를 추진하는데 기여할 것이다.

### 주제어

독일, 입법평가, 국가규범통제원, 지속가능성평가, 입법평가의 제도화, 더 나은 법

## Zusammenfassung

Die gegenwärtige Stand und Prospektive von Gesetzesfolgenabschätzung in  
Deutschland

Choi, Yoon-Cheol\*

Gesetzesfolgenabschätzung hat eine Funktion, ein Konzept vom Gesetzgeber politisch zu entscheiden. GFA trägt zur Rationalität des Gesetzgebungsverfahrens bei. Insbesondere haben die Informationen und Anslzsisprozess bei GFA grosse Vorteile. Aber er hat eine geringe Rolle beim Erlassen eines Gesetzes vom parlametarischen Gesetzgeber. Und zwar darf die GFA Parlmentsentscheidung nicht ersetzen, nur unterstützen. Die Ergebnisse der GFA sind daher rechtlich nicht verbindlich. Trotzdem dürfen mit der GFA verbundenen Rationalisierungsmöglichkeiten nicht unterschätzt werden.

Die Überwindung von den neuen Herausforderungen, - die wesentliche Änderung des Gedankengang an Energiequelle, die Entsprechung mit der Klimaveränderung, Sicherheit der Welt und Weltfriden, Generationsgerechtigkeit etc. - wird wichtige Aufgabe des Staats zur nachhaltige Entwicklung. Er muss die den Menschen drohenden nene Gefahren vorhersehen und davon beschützen. In diesem Sinne hat die grosse Bedeutung zur GFA, um sich den Staatsaufgabe zu legitimeiren.

Es ist sinnvoll, dass Untersuchung über das Praxis der GFA in Deutschland vorgenommen wird, um bessere Gesetze zu finden. Vor allem hat die Entwicklung und Erfahrung der Nationaler Normenkontrollrat in Deutschland die grosse Bedeutung für den koreanischen Gesetzgeber zur Findung der besseren Normen. Die Institution, Methoden, Mittel und Plan von GFA in Deutschland leisten einen Betrag zur Instutionalisierung und Entwicklung der GFA in Korea.

---

\* Prof. Dr. Konkuk Lawschool

**Schlüsselwörter**

Deutschland, Gesetzesfolgenabschätzung, Nationaler Normenkontrollrat, Nachhaltigkeitsprüfung, Institutionalisierung der GFA, Bessere Gesetze