

자치입법평가제도의 현황과 개선과제*

최혜선**

Contents

- I. 들어가며
 - II. 자치입법평가의 의의
 - III. 현행 자치입법평가의 현황 및 주요 내용
 - IV. 현행 자치입법평가에 대한 검토 및 과제
 - V. 나오며
-

* 이 글은 2017. 5. 26. 입법평가 연합학술회의에서 발표한 원고를 수정·보완하였음.

** 한국스포츠개발원 초빙연구원, 법학박사.

I. 들어가며

지방의회는 지방자치단체의 필수적 기관이고 주민의 의사에 따라 선출된 주민의 대표들로 구성되므로(헌법 제118조 제1항·제2항), 지역적 단위에서 민주적 정당성을 보유하며, 그 지역의 사정에 정통한 사람들이 지역의 사무에 관하여 규율하도록 하는 자치입법권의 보장은 국민주권의 지역적 실현과 기능적 권력분립의 관점에서 지방자치의 핵심적 내용 가운데 하나이다.¹⁾

원래 ‘평가’란 어떤 사항의 가치나 수준 따위를 평하는 것을 의미하는데, ‘입법평가’란 입법의 가치와 필요성 등을 사전적·사후적으로 평가하는 것이라고 볼 수 있다. 다시 말해 ‘좋은 법’을 만들고 유지하기 위해 일정한 평가기준에 따라 과학적·객관적 분석의 토대 위에서 종합적이고 체계적으로 법령안이나 공포된 법령을 검토하고 평하는 것을 의미한다.²⁾

입법평가란 법령을 입법함으로써 미치게 되는 영향을 각각의 정책적 관점에서 평가한 것을 총괄하는 개념이며 그 구성요소로서 각 개별법이 요구하는 규제 영향분석, 부패영향평가, 성별영향평가, 갈등영향분석 등이 있으며 법령이 요구하지는 않으나 경우에 따라 요구된다고 할 수 있는 행정부담, 비용추계, 경쟁영향평가, 중소기업영향평가 등을 포함할 수 있다.³⁾

실질적으로 입법평가에 관한 논의는 정책과 입법과정에 도입된 다양한 평가와 분석의 실효성에 대한 의문에서 출발하고 있다. 즉, 정책결정과 집행과정은 물론 정책에 대한 필요성은 증대하고 있으며, 이러한 전문성과 효율성을 담보하기 위하여 제도화된 평가와 분석이 형식적이고 실효성에 의문이 제기됨에 따라 발생하는 것이다.⁴⁾

입법평가제도가 1980년대에 논의된 배경은 현대에 와서 국민생활에 대한 국가의 역할이 강화·확대되었기 때문이었다.⁵⁾ 국가역할의 강화·확대는 국민생활

1) 손상식, “지방자치의 헌법적 보장의 의미-지방자치의 기존 시각에 대한 비판적 검토를 중심으로-”, 『서울법학』 제24권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2017.2.28., 103면.

2) 강현철, “한국적 입법평가 모델 정착에 관한 소고”, 『일감법학』 제22호, 건국대학교 법학연구소, 2012, 74-75면.

3) 강현철, 위의 논문, 75면.

4) 강현철, 위의 논문, 77면.

전반에 걸친 규범화가 필요하게 되었다. 그 결과 규범의 홍수,⁶⁾ 조문의 복잡화현상을 초래하였다. 또한 규범이 양적으로는 팽창하였지만, 질적으로는 저하되는 현상을 가져왔다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 사전에 예방하고, 사후에 효과적으로 억제할 수 있는 방법이 강구되었다. 그 이외에도 법규범의 기능변화에 따른 새로운 이해의 필요성, 입법결과에 대한 인식제고 및 효과를 통한 정당화의 필요성, 입법자의 예측·관찰 및 사후개선 의무의 등장으로 입법평가제도에 대한 논의가 진행되었다.⁷⁾

본 연구는 자치입법평가 실시 현황을 살펴보고, 현행 제도를 입법평가에 대한 이론적·실무적 논의에 비추어 그 의의를 분석해보고자 한다. 더불어 자치입법평가가 갖는 함의 및 그 개선과제를 논의하고자 한다.

II. 자치입법평가의 의의

입법평가는 말 그대로 입법에 대한 평가를 의미하는 바, 일반적으로 입법적 성격을 지닌 국가적 조치에 대한 평가, 즉 실질적 의미에서의 법률에 대한 평가를 의미한다.⁸⁾ 이러한 입법평가를 제도화한 입법평가제도는 법의 실효성의 관점을 중시하는 법사회학, 비용과 효용의 관점을 중시하는 법경제학의 기법을 입법에 포섭하여 입법행위의 실시, 효과에 관한 과학적 분석을 행하는 것이라 할 수 있다.⁹⁾ 즉 입법평가제도는 법령의 제·개정 에 따른 영향을 사전 및 사후에 분석하고 평가하여 그 결과를 입법에 반영하는 것을 의미하는 것으로, 입법평가제도는 법률의 입안부터 법률안이 법률로서 시행된 이후 국민에게 미치는 효과까지 분석·평가하여 보다 나은 대안을 제시하는 제도를 의미한다.¹⁰⁾

5) 김수용, “우리나라의 입법평가제도의 논의현황과 과제”, 「입법동향과 평가」, 한국법제연구원, 2008 봄호, 2008.04, 53면.

6) 김수용, 위의 논문, 52면.

7) 박영도, 「입법평가의 이론과 실제」, 한국법제연구원, 2007, 13-31 참조. 김수용, “우리나라의 입법평가제도의 논의현황과 과제”, 법제연구원, 52면에서 재인용.

8) 박영도, 「입법학입문」, 한국법제연구원, 2008, 534면.

9) 박영도, 위의 책, 537면.

10) 홍완식, “의원입법에 대한 합리적인 통제방안”, 「저스티스」 제1006호, 한국법학원, 2008, 114면.

또한, 입법평가는 입법결과예측부분과 사후결과평가부분에 대한 평가로 구분되기도 하고, 단계별로 구분하여 입법준비단계에 대한 평가, 입법과정단계에 대한 평가, 법률제정 이후 단계에 대한 평가로 나누기도 하며, 법률제정자로서의 입법자에 대한 평가도 있을 수 있다.¹¹⁾

입법평가는 각종 영향평가 또는 정책평가를 모두 포괄하는 개념으로 입법을 사전 또는 사후적으로 평가하여 과학적인 입법을 추구함으로써 법률내용과 법 적용 결과 간의 관계를 사전적으로 예측하거나 사후적으로 평가하는 입법과정의 한 부분이라고 할 수 있다.¹²⁾

입법평가제도를 도입하면, 이를 통해 입법의 합리화를 위한 도구로서 작용하면서, 법령에 대한 객관적·과학적 분석을 통해 입법의 효과를 파악하고 그 결과를 입법에 환류(feed-back)함으로써 즉흥적인 졸속입법이나 효과가 불확실한 입법을 사전에 방지하는 등 법령의 규율 체계가 간소해지는 방향으로 실질적인 법제 조정이 이루어질 수 있다.¹³⁾

사회가 복잡해지고 입법부와 행정부를 포함한 정부 성과에 대한 국민들의 기대가 높아지면서 규율되는 국민들의 생활영역은 넓어지면서 입법이 입법자가 의도한 결과를 가져오지 못하는 일이 발생하거나, 예상하지 못했던 부정적인 부수적 효과를 발생시키기도 한다.¹⁴⁾

입법에 있어 이러한 변화요인에 따른 변화를 살펴보고 법규범의 효율성, 규범성 등을 제고하여야 할 필요가 있다.

11) 홍준형, “입법평가 법제화방안에 관한 연구”, 법제처, 2006, 4면.

12) 홍준형, 위의 보고서, 5면.

13) 강현철, 앞의 논문, 79-80면.

14) 홍준형, 위의 보고서, 5-6면.

Ⅲ. 현행 자치입법평가의 현황 및 주요 내용

1. 지방의회 및 조례 입법평가 실시 현황

현재 지방의회의원수는 3,692명으로 나타나고 있으며,¹⁵⁾ 전국 자치단체가 보유하고 있는 조례·규칙은 91,243개에 이르고 있다. 또한, 연도별 조례·규칙의 보유현황을 보면 2011년 79,043개에서 2015년 91,243개로 증가하였으며, 매년 그 수가 증가하였음을 알 수 있다.

[지방의회의원 정수]¹⁶⁾

(단위:명)

총계	광역의회		기초의회
	광역의회의원 정수	교육의원 정수	기초의회의원 정수
3,692	789	5	2,898

[유형별 조례·규칙 보유 현황]¹⁷⁾

(단위:개)

총계			시·도		시·군·자치구	
조례·규칙	조례	규칙	조례	규칙	조례	규칙
91,243	67,549	23,694	7,439	2,273	60,110	21,421

[연도별 조례·규칙 보유 현황]¹⁸⁾

(단위:개)

	2011	2012	2013	2014	2015
계	79,043	81,954	85,695	87,163	91,243

15) 행정자치부, 2016 행정자치통계연보, 164면.

16) 행정자치부, 위의 보고서, 164면.

17) 행정자치부, 위의 보고서, 166면.

18) 행정자치부, 위의 보고서, 167면.

현재 조례 입법평가를 제도화한 광역자치단체는 경기도, 광주광역시, 부산광역시, 제주특별자치도 등 4곳이다. 최초로 입법평가 조례를 제정한 곳은 광주광역시이다. 「광주광역시 조례 사후 입법평가 조례」(광주광역시 조례 제4251호)는 2013년 7월에 제정되었다. 광주광역시는 조례와 함께 「광주광역시조례 사후 입법평가 조례 시행규칙(광주광역시규칙 제2935호)」을 두고 있다. 조례명칭에서 알 수 있듯이 사전입법평가는 제외하고 있으며, 사후 입법평가만을 규정하고 있다.¹⁹⁾

또한, 기초자치단체 중 조례의 입법평가를 제도화한 자치단체는 총10곳으로 「부산광역시 서구 조례에 대한 입법평가 조례(조례 제1068호)」(2016.06.01. 제정), 「부산광역시 북구 조례 입법평가 조례(조례 제1109호)」(2015.07.08. 제정), 「부산광역시 금정구 조례 입법평가 조례(조례 제1128호)」(2015.10.30. 제정), 「부산광역시 수영구 조례 입법평가 조례(조례 제759호)」(2015.03.13. 제정), 「부산광역시 사상구 조례 입법평가 조례(조례 제720호)」(2015.04.09. 제정), 「광주광역시 동구 조례 사후 입법평가 조례(조례 제1163호)」(2017.02.06. 제정), 「대구광역시 수성구 조례 사후 입법평가 조례(조례 제954호)」(2013.11.11. 제정), 「제천시 조례 입법평가 조례(조례 제1279호)」(2016.02.14. 제정), 「익산시 조례 입법평가 조례(조례 제1430호)」(2015.02.27. 제정), 「아산시 조례 입법평가 조례(조례 제1394호)」(2015.09.15. 제정)가 제정되어 시행중이다.

조례에 대한 입법평가는 단일한 법적 근거에 따라 종합적·체계적인 시스템에서 이루어지고 있지는 않으나, 경기도 및 광주광역시, 부산광역시를 비롯한 일부 지방자치단체에서 각각의 기준에 따라 조례에 대한 입법평가를 실시하고 있는 것을 알 수 있다.

19) 최유, “자치입법에 대한 입법평가와 개선과제”, 「입법학연구」 제13집 제1호, 한국입법학회, 2016. 6, 183면.

2. 조례 입법평가 조례의 주요 내용 및 특징

(1) 조례 입법평가의 대상 및 범위

2013년 7월 전국 최초로 제정된 「광주광역시 조례 사후 입법평가 조례」는 사후 입법평가의 대상은 광주광역시 조례로 한다. 다만, 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 단순 기술적인 내용의 조례, 상위법령에서 위임한 조례, 시행일로부터 2년이 지나지 않은 조례는 평가대상에서 제외한다고 정하고 있다(제4조).

2014년 1월에 제정된 「경기도 자치법규 입법영향분석 조례」는 입법평가의 대상을 조례에 의한 사전 입법 영향분석은 경기도의회에서 의원 발의하여 제출하거나 집행부에서 제출하여 제정되거나 전부 개정하는 조례를 대상으로 한다고 정하고 있다(제3조 제1항). 또한 사후 입법영향분석은 경기도 의회에서 제정되거나 전부 개정된 조례 중 시행 후 2년이 경과한 조례를 대상으로 한다(제3조 제2항). 또한, 사전·사후 입법영향분석 대상 조례 중 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 기술적 내용의 조례는 사전·사후 입법영향분석 대상에서 제외한다고 정하고 있다(제3조 제3항).

2014년 11월에 제정된 「부산광역시 조례 입법평가 조례」도 역시 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 단순 기술적인 내용의 조례, 상위법령에서 위임한 조례, 시행일로부터 2년이 지나지 않은 조례를 제외한다(제5조) 부산광역시의 조례를 평가대상으로 정하고 있다.

2015년 8월에 제정된 「제주특별자치도 자치법규 입법평가 조례」에서는 제정 또는 전부 개정되어 시행된 지 2년이 지난 조례와 입법평가위원회에서 입법평가를 실시한 지 4년이 경과한 조례(제3조)를 평가대상으로 정하고 있다.

경기도와 광주광역시, 부산광역시, 제주특별자치시의 입법평가 조례 모두가 자치입법평가의 대상에서 기술적 내용의 조례와 시행일로부터 2년이 경과하지 않은 조례를 평가대상에서 제외하고 있는 것은 유사하게 나타나고 있다.

[조례 입법평가 조례 주요 내용]²⁰⁾

	경기도	광주광역시	부산광역시	제주특별자치도	서울특별시
목적	- 경기도 자치법규에 대하여 그 시행효과와 목적달성 등을 분석함으로써 조례의 실효성을 확보하고 경기도의회 의원의 입법 활동을 지원하며 나아가 경기도민의 권익증진에 이바지함	- 광주광역시 조례의 입법 목적과 목표가 실현되고 있는지를 분석·평가하여 개선하도록 하는 사후입법평가에 관한 기본적인 사항을 정하여 정책 실현도구으로써 조례의 실효성을 높여 시민의 삶의 질이 향상되도록 함	- 부산광역시 조례에 대한 입법평가에 관한 사항을 규정하여 조례의 시행효과 및 목표달성등을 평가함으로써 조례의 실효성을 확보하고 시민의 삶의 질을 높이는 데 이바지함	- 제주특별자치도 자치법규의 시행효과와 입법목적 달성 등을 사전 및 사후에 분석·평가함으로써 자치법규의 실효성 제고와 제주특별자치도민의 권익증진에 이바지함	- 서울특별시 자치법규 입법에 필요한 사항 및 「지방자치법」 제15조에 따라 위임된 주민의 조례 제정 및 폐쇄 청구에 필요한 연서(連署) 주민의 수를 정하여 입법과정에 시민의 참여를 활성화하고 투명성을 높이며 자치법규 내용의 공정성을 확보함으로써 시정의 신뢰성 제고와 시민의 권익증진에 이바지함
조례 입법 평가 시행 주기	- 사전평가: 입안시 - 사후평가: 최초의 사후 입법영향분석을 2016년 12월 시행, 이후 4년마다 매년 12월 중 시행	- 2년마다 시행	- 3년마다 시행	- 현행 조례 중 제정 또는 전부개정되어 시행된 후 2년 - 입법평가를 실시한 후 4년 경과	- 입안 시 - 사후평가:시행 후 1년
평가 대상	- 사전 입법영향 분석은 경기도 의회에서 의원 발의하여	- 광주광역시 조례 (기관설치·조직운영·업무	- 시의 조례(기관설치·조직운영·업무분장·문서	- 현행 조례 중제정 또는 전부개정되어 시행된 지	- 제·개정 자치법규 입법안

20) 최유, 앞의 논문, 186-188면의 표 재인용.

	경기도	광주광역시	부산광역시	제주특별자치도	서울특별시
	<p>제출하거나 집행부에서 제출하여 제정되거나 전부개정하는 조례</p> <p>- 사후 입법영향 분석은 경기도의회에서 제정되거나 전부 개정된 조례 중시행 후 2년이 경과한 조례</p> <p>- 사전·사후 입법영향분석 대상 조례 중 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 기술적 내용의 조례는 사전·사후입법영향분석대상에서 제외</p>	<p>분장·문서관리 등 단순기술적인 내용의 조례, 상위법령에서 위임한 조례,시행일로 부터 2년이 지나지 않은 조례는 평가대상에서 제외)</p>	<p>관리 등 단순 기술적인 조례, 상위법령에서 위임한 조례,시행일로부터 2년이 지나지 않은 조례 제외)</p>	<p>2년이 지난 조례와 제4조에 따라 입법평가를 실시한지 4년이 경과한 조례</p> <p>- 입법평가 대상조례 중 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 기술적 내용의 조례는 입법평가 대상에서 제외</p>	
평가기준	<p>- 별표에서 사전,사후 입법영향분석 지표 제시</p>	<p>- 입법 목적의 실현성</p> <p>- 비용과 편익 예측 등의 적정성</p> <p>- 기본계획 및 시행계획 수립 여부</p> <p>- 예산 편성 및 집행 여부</p> <p>- 상위법령 제정 및 개정 사항 반영등 법적 정합성</p> <p>- 인권·성평등 침해 또는 차별 여부</p> <p>- 위원회 구성 및 운영 실태</p>	<p>- 입법 목적의 실현성</p> <p>- 기본계획 또는 추진계획 등의 수립 여부</p> <p>- 예산편성 및 집행의 적정성</p> <p>- 상위법령 제정 및 개정 사항반영 여부</p> <p>- 위원회·협의회 등 구성 및 운영 실태</p> <p>- 그 밖에 평가대상 조례의 규정에 따른 이행 여부</p>	<p>- 별표에서 입법평가 분석지표제시</p>	<p>- 별표에서 자치법규입안 심사기준표를 제시하여 점검하도록 함</p>
사전	O	X	X	X	O

	경기도	광주광역시	부산광역시	제주특별자치도	서울특별시
사후	O	O	O	O	O
평가위원회 구성	- 「경기도 의회의원 입법 활동지원에 관한 조례」에 따른 경기도의회 의원 입법 활동 지원 위원회에서 사후입법영향 분석수행(이 조례에서 별도의 위원회 구성은 없음)	- 입법평가 위원회 구성(시장이 구성) - 위원장, 부위원장포함 15명 이내위원 - 임기 : 사후 입법평가 종합결과 보고서 작성 완료시까지	- 부산광역시 입법평가위원회 구성(시장이 구성) - 위원장, 부위원장 포함 15명 이내 위원(위촉위원은 전체 위원의 2분의 1 이상) - 임기 : 위원으로 임명 또는 위촉된 날부터위원회에서 입법평가에 대한 심의를 마치는 날까지	- 제주특별자치도의회 입법평가 위원회 구성(제주특별자치도의회 소속) - 위원장, 부위원장 각 1명을 포함하여 20명 이내(소관 상임위원회의 추천을 받아 제주특별자치도의회 의장이 임명) - 임기 : 2년(연임가능)	X
평가위원회 기능	- 사후 입법영향분석수행 - 별표에서 정한입법영향 분석지표의 일부 변경 또는 새로운 입법영향분석지표를 추가하는 경우 심의	- 사후 입법평가 결과의 반영 및 개선안 마련에 관한 사항 - 사후 입법평가 결과통보서 작성 및 통보에 관한 사항 - 그 밖에 시장이 위원회의 심의·조정이 필요하다고 인정하는 사항	- 추진계획에 관한 사항 - 입법평가에 관한 사항 - 입법평가 결과개선안 마련에 관한 사항 - 입법평가 제도개선에 관한 사항 - 그 밖에 입법평가를 위하여 위원장이 회의에 부치는 사항	- 위원장은 입법평가를 위하여 조례를 담당하는 부서의 의견을 듣거나 자료를 요구할 수 있고, 필요한 경우에는 관계 전문가에게 자문을 구할 수 있음 - 별표 1에 정한 입법평가분석 지표에 따라 평가실시 - 분석지표의 수정	X
평가서작성주체	- 사전평가 : 소관 상임위원회전문위원 - 사후평가 : 경기도의회	- 평가 대상이 되는 조례의 주관부서의 장	- 조례 주관부서의 장이 기본자료를 작성하여 총괄부서의	- 규정 없음	- 자치법규 입법안 작성자

	경기도	광주광역시	부산광역시	제주특별자치도	서울특별시
	의원입법 활동 지원위원회(예산의 범위에서 외부전문 기관에 입법영향분석 용역 실시 가능)		장에게 제출 - 총괄부서의 장은 이를 정리하여 부산광역시입법평가위원회에 제출		
결과 반영	- 사전평가 결과: 소관 상임위원회 전문위원은 조례를 발의한 의원 또는 제출한 집행부에 사전 입법영향분석 결과를 통보할 수 있음 - 사후평가 결과: 위원회는 사후입법영향 분석후 해당 조례를 발의한 의원 또는 제출한 집행부에 그 결과를 통보할 수 있음	- 원칙 : 주관부서의 장은 위원장으로부터 받은 사후입법평가 결과통보서에 개선권고사항이 있는 경우반영 - 예외 : 평가 결과를 반영하기 어려운 경우에는 그 사유를 서면으로 위원장에게 통지하고, 반영 여부를 협의하여 결정	- 시장은 위원회의 심의 결과입법평가에 따른 개선사항이 있는 경우에는 이를 적극 반영하도록 노력하여야 함 - 시장은 입법 평가 완료 후 30일 이내에 입법평가 종합결과보고서를 부산광역시의회에 제출하여야 함	- 입법평가 결과를 통보받은 소관 상임위원회는 그 결과를 의정활동에 적극 반영하도록 노력하여야 하며, 필요하다고 인정하는 경우에는 집행부에 적절한 조치를 촉구할 수 있음	- 시장은 공포된 자치법규의 시행 후 1년이 경과한 때 입안심사기준표의 사후관리 기준에 따라 평가를 실시하고 평가결과를 입법에 반영

기초자치단체의 입법평가 조례에서 규정한 평가대상을 살펴보면 먼저, 2016년 6월에 제정된 「부산광역시 서구 조례에 대한 입법평가 조례」에서 구의 조례 중 1. 기구·기관설치·조직운영에 관한 조례, 2. 사무분장·문서관리 등 단순 기술적인 조례, 3. 최초 제정일 또는 개정일로부터 3년이 지나지 않은 조례를 제외한 조례를 대상으로 하고 있으며(제7조), 2015년 7월 제정된 「부산광역시 북구 조례 입법평가 조례」, 2016년 10월 제정된 「부산광역시 금정구 조례 입법평가 조례」, 2015년 3월 제정된 「부산광역시 수영구 조례 입법평가 조례」, 2015년 4월 제정된 「부산광역시 사상구 조례 입법평가 조례」, 2017년 2월 제정된 「광주광역시 동구 조례 사후 입법평가 조례」, 2013년 11월 제정된 「대구광역시 수성구 조례

사후 입법평가 조례», 2015년 8월에 제정된 「제천시 조례 입법평가 조례», 2015년 2월에 제정된 「익산시 조례 입법평가 조례», 2015년 9월에 제정된 「아산시 조례 입법평가 조례」는 모두 자치입법평가의 대상에서 시행일로부터 2년이 경과하지 않은 조례를 평가대상에서 제외하고 있다.

또한, 조례 입법평가 조례를 운용중인 기초지방자치단체 중에서 부산 서구와 부산 금정구를 제외한 기초자치단체의 조례 입법평가 조례에서는 상위법령에서 위임한 조례를 평가대상에서 제외하고 있는 것을 알 수 있었다.

또한, 기술적 내용의 조례와 상위법령에서 위임한 조례, 시행일로부터 2년 내지 3년이 경과하지 않은 조례를 평가대상에서 제외하고 있는 것은 유사하게 나타나고 있다.

[기초자치단체 조례 입법평가 조례의 조문 구성]

	부산 서구	부산 북구	부산 금정구	부산 수영구	부산 사상구	광주 동구	대구 수성구	제천시	익산시	아산시
제1조	목적	목적	목적	목적	목적	목적	목적	목적	목적	목적
제2조	정의	정의	정의	정의	정의	정의	정의	정의	정의	정의
제3조	책무	책무	책무	책무	책무	구청장의 책무	구청장의 책무	책무	책무	책무
제4조	추진 계획 수립·시행	추진 계획 수립·시행	제 계획 수립·시행	추진 계획 수립·시행	추진 계획 수립·시행	평가 대상	평가 대상	추진 계획 수립·시행	추진 계획 수립·시행	추진 계획 수립·시행
제5조	입법 평가 위원회	평가 대상	평가 대상	평가 대상	평가 대상	평가 기준 및 시기	평가 기준 및 시기	평가 대상	평가 대상	평가 대상
제6조	구성·운영	평가 시기 등	평가 시기 등	평가 시기 및 기준	평가 시기 등	입법평가서의 작성	입법평가서의 작성	평가 시기 등	평가 시기 등	평가 시기 등
제7조	평가 대상	입법 평가 실시 등	입법 평가 실시 등	입법 평가 기본 자료 제출 등	입법 평가 실시 등	입법평가 위원회 구성	입법평가 위원회 구성	입법 평가 기본 자료 제출 등	입법 평가 기본 자료 제출 등	입법 평가 기본 자료 제출 등
제8조	평가 기준	종합 결과 보고서 제출	종합 결과 보고서 제출	입법 평가 위원회	종합 결과 보고서 제출	기능	기능	입법평가 위원회	입법평가 위원회	입법 평가 위원회
제9조	입법 평가 기본 자료 등의 제출	-	-	구성·운영	-	조사 및 의견청취 등	조사 및 의견청취 등	구성·운영	구성·운영	구성·운영
제10조	조사 및 의견 청취 등	-	-	조사 및 의견 청취 등	-	평가 결과 반영	평가 결과 반영	조사 및 의견 청취 등	조사 및 의견 청취 등	조사 및 의견 청취 등

	부산 서구	부산 북구	부산 금정구	부산 수영구	부산 사상구	광주 동구	대구 수성구	제천시	익산시	아산시
제11조	평가 결과 반영	-	-	평가 결과 반영	-	수당 등	수당 등	평가 결과 반영	평가 결과 반영	평가 결과 반영
제12조	종합 결과 보고서 제출	-	-	종합 결과 보고서 제출	-	결과 보고서 제출	결과 보고서 제출	종합 결과 보고서 제출	종합 결과 보고서 제출	종합 결과 보고
제13조	-	-	-	-	-	규칙	규칙	-	시행 규칙	시행 규칙

(2) 조례 입법평가의 주체

현재 제정된 입법평가 조례만을 대상으로 보면, 입법평가의 주체를 단체장으로 하는 경우와 의회로 하는 경우로 나눌 수 있다. 단체장을 입법평가의 주체로 하는 경우에도 별도의 입법평가위원회를 구성하여 운영하는 경우와 단체장의 책무로서 입법평가를 시행하도록 하는 경우로 나뉜다.²¹⁾

광역자치단체의 경우, 광주광역시와 부산광역시는 단체장을 조례 입법평가의 주체로 정하고 있다. 경기도는 입법평가를 도의회에서 사전 입법영향분석은 소관 상임위원회 전문위원을 입법평가의 주체로 정하고 있으며, 사후 입법영향분석은 경기도의회 의원 입법 활동 지원 위원회에서 실시하도록 정하고 있다. 제주특별자치도는 도의회를 조례 입법평가의 주체로 정하고 있다.

기초자치단체의 경우는 현재 운용중인 조례 입법평가 조례 모두 단체장을 평가주체로 정하고 있다. 부산 북구, 부산 금정구, 부산 사상구를 제외한 나머지 운용 지역의 기초자치단체에서 입법평가위원회를 구성하여 조례 입법평가를 실시하도록 정하고 있다.

(3) 조례 입법평가의 시기

현재 경기도를 제외하고, 지방자치단체에서 제정하고 있는 11개 조례 입법평가 조례는 모두 사후평가만을 내용으로 하고 있다. 입법평가 조례는 모두 목적 조항에서 '사후 입법평가'에 관한 사항을 규정하는 것을 내용으로 하거나 또는

21) 김수연, “조례 입법평가의 현황과 과제”, 「국가법연구」 제12집 1호, 한국국가법학회, 10면.

입법평가의 정의조항에서 ‘입법평가’란 시행되고 있는 조례에 대하여 입법목적의 실현성, 실효성 등을 평가하는 것을 말한다라고 규정함으로써 그 대상을 시행 이후의 조례에 대한 사후 평가만을 실시한다는 점을 명백히 밝히고 있다.²²⁾

IV. 현행 자치입법평가에 대한 검토 및 과제

1. 자치입법평가의 기준 및 요소

입법평가를 행하는 대륙법계 국가나 현재 우리나라의 지방자치단체가 시행하고 있는 입법평가 조례들에서는 대부분 적법성에 대한 평가를 평가기준의 한 요소로서 포함하여 행하고 있음을 볼 때, 입법평가 속에 적법성 평가의 내용을 포함하는 것을 당연시 하고 있는 추세에 있다.

입법평가 요소로서의 효율성, 민주성 등 여러 항목 중의 적법성 평가는 입법권자의 입법재량권, 특히 자치입법권의 자율성을 법체계 내에서 행사할 수 있도록 하는 ‘자치권의 국가질서 내로의 편입’을 위한 평가요소라고 보아야 할 것이다. 또한 조례에 대한 입법평가는 그 자체의 평가에 그치는 것이 아니라 평가대상 조례와 관련된 법령에 대한 입법평가를 아래로부터 병행적으로 재평가해 보는 기회를 제공할 수 있게 된다. 이 과정에서 법령과 제정하고자 하는 조례 간의 법체계성을 전체적으로 조망해 볼 수 있게 함으로써 법질서 전체의 통일성을 확보하는 계기가 될 수도 있다.²³⁾

2. 자치입법평가의 주체

입법평가의 주체는 입법권자만 국한되는 것은 아니므로 입법권자만 입법평가를 할 수 있는 것은 아니다. 입법평가는 입법과정 중 관련분야의 전문가 및 입법

22) 김수연, 앞의 논문, 9면.

23) 조만형, “조례제정의 적법성 제고에 있어서 입법평가의 함의”, 「인문사회21」 제7권 제1호, 아시아문화학술원, 2016.2, 426면.

관련 전문가, 집행부, 입법정책담당관 및 예산정책담당관, 소관 상임위원회 입법 전문위원 및 소속의원, 본회의 의결에 참여하는 의원 등 다양한 주체들이 입법평가를 할 수 있다. 다만 입법단계에서 ‘최종적’으로 입법평가를 할 수 있는 주체는 민주적 정당성을 부여받은 입법권자이다. 입법영향분석은 이러한 최종 입법평가를 위한 중요한 지침을 제공한다. 따라서 전문가의 입법영향분석이 제대로 이루어질 수 있도록 구체적인 지원과 절차를 명시할 필요가 있고, 자치입법의 자유를 위축시키거나 제한하지 않으면서도 자기평가의 내재적 한계문제를 극복할 수 있도록 세심하게 배려할 필요가 있다.²⁴⁾

다만, 조례에 대한 입법평가 제도의 구축은 의회의 입법지원부서 내지 입법지원전문인력이 주도하여 그 기준 및 평가 과정의 운용을 체계적으로 관리해나가는 것이 요구된다. 자치입법에 대한 평가 절차, 즉 평가실시 계획, 평가 시 필요한 관련 자치입법과 관련한 정보의 수집, 수집한 정보를 해당 자치입법에 대한 적용과 분석, 평가결과의 정리 및 공표, 나아가 이를 통한 자치입법의 제·개정으로 이어지는 자치입법평가제도 전체가 원활하게 이루어질 수 있도록 하기 위함이다.

또한, 입법평가 절차를 투명화 개방화함으로써 입법평가과정에 공공참여가 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요할 것이다.

입법의 취지, 목적, 집행, 입법결과의 해석 등 입법평가의 모든 요소와 기준들에 대한 다양한 견해들을 자유롭게 표출될 수 있도록 공론프로세스를 만드는 것이 무엇보다도 필수불가결하다고 생각한다. 입법과정이 본질상 대의과정이지만 그 대의구조가 주인-대리인 문제나 주권자인 국민이 입법과정으로부터 소외되고 있다는 모순 등으로 말미암아 충실하게 작동하지 못하고 있다는 현실을 고려한다면, 입법평가에 있어서는 더욱 더 공공참여의 문제를 중시할 필요가 있을 것이다.²⁵⁾

구체적으로는 입법평가절차에 국민 일반 또는 이해관계를 지닌 국민들이 참여하여 의견을 개진할 수 있도록 하되, 대체로 행정절차법상의 공청회 절차에 준하여 구체화 할 수 있을 것이라고 본다. 또한 일정 수 이상의 국민들의 요구가

24) 김태수, “자치입법평가제도의 문제점과 개선방안”, 「공법연구」 제43집 제2호, 한국공법학회, 2014, 40-44면 참조.

25) 홍준형, 앞의 보고서, 71-73면 참조.

있을 경우 입법평가를 반드시 실시하도록 하는 방안 등도 다양하게 검토해볼 필요가 있을 것이다.

더불어, 입법평가가 제도화되려면 무엇보다 전문성 있는 입법관련 인력이 확보되어야 한다. 이를 위해서 입법평가를 추진할 수 있는 전문가를 확보하기 위해 노력하는 한편 법률안 준비 전담부서와 다른 부서 간 긴밀한 정보교환이 이루어질 수 있도록 전문가를 양성하는 노력이 요구된다.²⁶⁾

3. 현행 자치입법평가의 입법적 과제 및 개선방안

입법이 현실에서 의도한 성과를 내고 있지 못할 때 입법이 현실과 부합하지 않거나 설계가 잘못되어서가 아니라 법집행이 제대로 이루어지지 않아서 일수도 있다. 입법결과를 효과성, 효율성 그리고 부수적 효과만을 기준으로 평가할 경우 법집행상의 문제로 인한 입법실패를 간과할 수 있다. 따라서 입법성과에 대한 평가와 더불어 법집행의 효율성과 적정성에 대한 평가도 이루어져야 한다.²⁷⁾ 이러한 점을 바탕으로 자치입법평가에 대한 입법적 과제 및 개선방안을 생각해 보고자 한다.

우선, 앞에서 지적한 바와 같이 자치입법의 과정에 있어 입법자와 수법자의 의사반영은 매우 중요한 요소라고 생각된다.

이를 보완하기 위하여 자치입법평가의 단계에서 수법자 즉, 주민의 의사를 적극 반영하는 절차를 거치도록 하는 것이 요구된다. 이는 일본의 지방자치단체에서 시행중인 의견청취절차 등을 생각해 볼 수 있다.

우리의 제도에서는 입법공청회제도를 활용하여 그 실효성을 확보하는 것으로 이를 보완할 수 있을 것이다. 자치입법과정에서의 입법공청회의 경우 주민들에 대한 홍보의 부족과 관심도의 저하로 주민자신의 권익과 관련된 사안에도 참여가 부족한 것이 현실이다. 지방의회에서의 입법공청회의 홍보와 주민의 적극적 참여의 보장을 확보할 필요가 있다.²⁸⁾

26) 홍준형, 앞의 보고서, 2006, 65면.

27) 홍준형, 앞의 보고서, 13-14면.

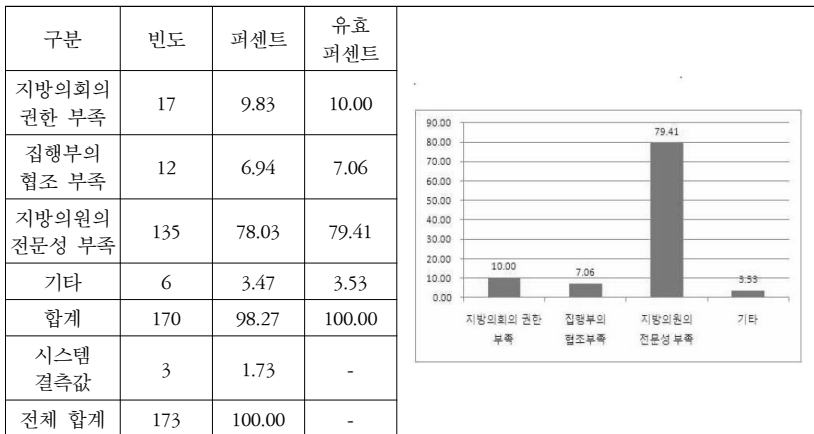
28) 고인석, “자치입법의 질적 개선과 실효성 확보방안”, 「법학연구」 제16권 제3호(통권 제63호),

또한, 입법평가의 질적 제고를 위하여 보다 근본적으로 입법의 질 향상에 대한 고민도 하지 않을 수 없다.

그동안 지방의회 의원에 대한 입법교육이 국회의정연수원을 통한 일주일간의 단기연수로 이루어지고, 지방자치단체 입법보좌진의 교육은 법제처의 2~4일의 단기연수교육을 통하여 입법역량강화 교육이 시행되어 왔다. 현재 법제처 법제교육원에서 지방의회 및 지방자치단체 입법관계자의 교육을 시행하고 있는데, 이러한 단기간의 교육으로 입법관계자의 전문성의 강화에는 한계가 있으므로 지방의회와 지방자치단체의 입법관계자 모두를 법제교육원에서 수준별 입법과정으로 체계화하고 입법교육을 수행하여 입법전문지식을 고양할 필요가 있다.²⁹⁾

특히, 의회의 조례제정 및 개정 같은 입법활동의 문제점에 대한 분석을 한 결과에서 의원의 전문성 부족이 79.41%로 가장 높은 응답비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.³⁰⁾

[의회의 조례제정 및 개정 같은 입법활동의 문제점]³¹⁾



한국법학회, 2016, 338면.

29) 고인석, 앞의 논문, 152면.

30) 고경훈, “지방의회 의정활동 평가에 관한 연구”, 『한국사회와 행정연구』 제26권 제3호, 서울행정학회, 2015.11, 16면.

31) 고경훈, 앞의 논문, 16면에서 재인용.

위의 조사에서는 지방의회 의원의 전문성 부족에 대하여 그 결과를 나타내고 있으며, 이는 나아가 입법지원인력을 통하여 보완하는 방안이 있을 것이다.

지방의회의원의 의정활동에 대한 평가에 근거로 대표되는 기준으로 주민대표성 및 입법전문성으로 분류할 수 있을 것이다. 지방의회의원의 전문성을 함양하는 것은 지방분권의 발전을 위하여서도 매우 중요한 요소라 할 것이다. 지방의회 의원에 전문성을 가진 다양한 인재가 진출할 수 있도록 진입에 대한 정치적 장벽을 제도적으로 해소하는 것도 지방의회전문성제고를 위한 하나의 방법이라 하겠다.

또한, 현행 지방의회 사무직원에 대한 인사권이 자치단체장에게 귀속되는 까닭에 집행기관으로 돌아가야 할 공무원들이 지방의원의 의정활동을 적극적으로 지원하기가 현실적으로 곤란할 뿐만 아니라 잦은 인사이동으로 지방의회 업무의 연속성과 전문성을 축적하기 어렵다는 문제가 지적되고 있다.³²⁾ 집행기관과 의회는 각각 독립성을 가진 기관이라고 할 수 있으나, 의회에 근무하는 직원은 일정 기간 이후 집행기관으로 돌아가야 하므로 지속성을 가지고 업무를 하기 어려울 뿐만 아니라 전문성의 함양에도 저해요인이 되어 이는 나아가 의원들에게 전문적 보좌를 제공하는데에 한계로 작용하고 있는 것이다.

광역지방자치단체에서는 조례 입법지원을 위한 전문인력을 어느 정도 갖추고 있는 것으로 보여지나, 기초자치단체에서는 입법지원을 위한 전문인력의 확보가 미흡한 실정이라 할 것이다. 이는 조례의 입안 및 입법과정 뿐만 아니라 조례의 입법평가에 있어서도 그 지원은 여전히 부족할 수 밖에 없는 실정이라 할 것이다. 각 자치의회에서 전문인력의 확충이 지금보다 더 진행된다면 조례의 입법과정 및 자치입법평가 분야에 있어서도 보다 나은 발전을 기대할 수 있을 것이다.

32) 최근열, “기초지방의회 역량강화 방안”, 「한국지방자치연구」 제17권 제3호(통권 53호), 대한지방자치학회, 2015.11, 66면.

V. 나오며

이상에서 우리나라 자치 입법평가의 현황 및 그 개선과제에 대하여 살펴보았다. 자치입법의 효율성 및 적법성의 제고를 위하여서는 입법단계에서의 세심한 검토가 필요함은 물론 입법 후의 사회현실의 변화 및 타법령의 변화 등을 지속적으로 모니터링 하고 이를 적극 반영하여야 할 것이다. 지방자치의 발전에 자치입법에 대하여도 정합성 및 효율성 등에 관한 요구가 더욱 강화되고 있다.

입법평가를 통해 추구하고자 하는 더 좋은 법령은 수법자와 입법자의 관점과 입장을 가장 잘 수렴하는 입법을 의미하는 것이다. 이는 수법자의 관점에서 볼 때, 입법은 자신의 권리와 이익을 최대한 확인하고 보장하여 주는 것이 될 것이지만, 입법자는 일반적이고 추상적인 효력을 가진 법률로써 입법목표의 효력을 관철할 수 있는 지속적 법률을 의미한다는 점에서 양자의 요구를 충족시키는 일치범에서 ‘더욱 좋은 법률’의 조건을 찾을 수 있을 것이다.³³⁾ 조례의 입법평가에 있어서 그 목적과 효율성의 제고를 위해서는 평가 시 수법자 즉, 주민을 적극 참여시키는 제도를 활용하는 것이 필요하다. 그 방법과 시기, 절차 등에 대하여는 현재 시행중인 입법평가 조례에서는 평가위원회의 구성 시 주민대표 등을 선정하여 참여시키도록 하고 있다. 이는 물론 수법자의 참여라는 측면에서 의미가 있겠으나, 보다 다양한 의견의 수집 및 반영을 위하여 상시 모니터링 및 평가의 기초단계에서부터 전단계에 이르기까지 수법자의 의견을 청취할 수 있는 제도를 확보하는 것도 보다 좋은 법규를 만들어 나가는 데에 중요할 것으로 생각된다.

조례의 적법성을 높이기 위해서는 국법질서와 지방자치주권 차원의 자치법 영역간의 상호 조화로운 접근이 필요할 것으로 보인다. 방법상으로는 조례의 입법과정에서부터 지역주민, 해당 분야의 전문가 등을 참여하게 하여서 지역실정에 부합한 제반이익을 균형있게 담아내는 합리적인 방법과 입법된 이후에 사후적 통제방법 등을 고려해 볼 수 있다.³⁴⁾

마지막으로 의회의 입법지원부서 및 입법지원전문인력은 자치입법평가와 관

33) 강현철, 앞의 논문, 73-74면.

34) 조만형, 앞의 논문, 414면.

련한 노력과 더불어 자치입법의 제정 후와 입법평가 실시 후 자치입법의 시행과정에 대한 상시적인 모니터링을 통하여 자치입법평가의 실효성을 도모함과 동시에 자치입법의 질을 향상시킬 수 있을 것이다.

참고문헌

[단행본]

박영도, 입법학입문, 한국법제연구원, 2008, 534면.

[논문]

- 강현철, 한국적 입법평가 모델 정착에 관한 소고, 일감법학 제22호, 건국대학교 법학연구소, 2012.
- 고경훈, 지방의회 의정활동 평가에 관한 연구, 한국사회와 행정연구 제26권 제3호, 서울행정학회, 2015.
- 고인석, 자치입법의 질적 개선과 실효성 확보방안, 법학연구 제16권 제3호(통권 제63호), 한국법학회, 2016.
- 김수연, 조례 입법평가의 현황과 과제, 국가법연구 제12집 1호, 한국국가법학회, 2016.
- 김유환·김동영·전훈, 정부입법효율화와 국가발전을 위한 법제업무 지원·조정 기능 강화방안 연구, 법제처, 2007.
- 김태수, 자치입법평가제도의 문제점과 개선방안, 공법연구 제43집 제2호, 한국공법학회, 2014.
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007.
- 손상식, 지방자치의 헌법적 보장의 의미-지방자치의 기존 시각에 대한 비판적 검토를 중심으로-, 서울법학 제24권 제4호, 서울대학교 법학연구소, 2017.
- 조만형, 조례제정의 적법성 제고에 있어서 입법평가의 함의, 인문사회21 제7권 제1호, 아시아문화학술원, 2016.
- 최근열, 기초지방의회 역량강화 방안, 한국지방자치연구 제17권 제3호(통권 53호), 대한지방자치학회, 2015.

최유, 자치입법에 대한 입법평가와 개선과제, 입법학연구 제13집 제1호,
한국입법학회, 2016.

홍완식, 의원입법에 대한 합리적인 통제방안, 저스티스 제1006호, 한국법학원,
2008.

홍준형, 입법평가 법제화방안에 관한 연구, 법제처, 2006.

[기타 자료]

행정자치부, 2016 행정자치통계연보.

국문초록

본고는 현행 자치입법평가의 현황과 과제에 대하여 논한 것으로 전국 지방자치단체의 자치입법에 대한 입법평가 실시 현황을 살펴보고 그에 대한 비교분석을 하였다. 또한, 현행 자치법평가가 가지는 문제점을 살펴보고 이를 개선하기 위한 방안을 제시하였다.

입법평가는 입법과 관련한 부분들에 대한 분석을 통해 입법의 정당성을 제고하고 입법에 대한 자기통제적 기능이라는 의의가 있으며 특히, 자치입법평가는 지방자치단체가 자치입법의 주체로서 그 역할과 역량에 대하여 점검하고 평가를 한다는 점에 매우 중요한 의의를 가진다.

따라서, 지방자치단체가 현재 시행중인 자치입법평가제도를 모두 살펴보고 각 지방자치단체의 자치입법평가제도를 비교하여 봄으로써 우리나라 지방자치입법평가의 현황을 분석해 보았다. 특히 지방자치단체가 시행중인 입법평가제도가 얼마나 구체적으로 입법평가라는 제도로써 구현되고 있는지, 시행중인 자치입법평가제도가 각 지자체별로 어떠한 특성이 있는지, 그리고 현행 자치입법평가제도가 효과적이기 위해서 부족한 부분이 무엇인지를 분석하였다.

이를 통해 보다 나은 자치입법평가제도가 시행되기 위하여 필요한 개선사항으로 입법전문인력의 확충 및 입법지원 인력의 전문성 강화, 자치입법의 수범자인 주민의 의견이 자치입법평가 단계에서 효과적으로 반영하도록 하는 등의 개선방안을 제시하였다.

주제어

조례, 입법평가, 입법평가조례, 사전입법평가, 사후입법평가

Abstract

The Current Status and Issues of Local Government Legislation Evaluation System

Choi, Hye-Seon*

This report discusses the status and issues on the current local government legislation evaluation, and looks into and comparatively analyzes the implementation status of the legislative evaluation on the local government legislation of the local autonomous governments for the entire country. Moreover, I looked into the problems of the current local government legislation evaluation and proposed methods for improvement.

The legislative evaluation is meaningful in enhancing the legitimacy of the legislation through analyzing the parts related to the legislation and in playing a self-controlling function on the legislation. Especially, the local government legislation evaluation is very important for checking and evaluating the roles and capabilities of the local autonomous governments as the host of the local government legislation.

Therefore, by looking into all the evaluation systems of the local government legislation currently under enforcement and comparing each local autonomous government's evaluation system of the local government legislation, I analyzed the status of Korea's local government legislation evaluation. Especially, I analyzed how concretely the legislation evaluation system currently enforced by the local autonomous governments are being realized as a legislation evaluation system, what characteristics does the currently enforced local government legislation evaluation system have for each local autonomous government and what are some of the insufficiencies for the current local government legislation evaluation system to be effective.

* Visiting Researcher, Korea Institute of Sport Science.

From this, I have proposed expansion of legislation experts, strengthening of the professionalism of the persons supporting legislation, effective reflection of the opinions of the residents, who are the recipients of the local government legislation, during the local government legislation evaluation stage, etc. for a better implementation of the evaluation system of the local government legislation.

Key Words

Municipal Ordinance, Legislation Evaluation, Legislative Evaluation of Ordinances, Pre-Evaluation of Legislation, Post-Evaluation of Legislation, Local government legislation