

프랑스 입법영향평가의 현황과 법제도적 과제

김용기 · 한동훈



프랑스 입법영향평가의 현황과 법제도적 과제

연구자: 김 용 기(서울대학교 언어교육원 선임연구원)
한 동 훈(법학박사, 前 파리 제2대학교 방문연구자)

- 현재 주요 선진국은 규범의 홍수를 막고, 입법을 질을 개선하기 위한 노력을 진행하고 있으며, 프랑스의 역시 이와 같은 노력을 진행하고 있는 과정임.
- 프랑스의 경우 2008년 헌법개정을 통해 입법영향평가의 헌법적 근거를 마련하고, 이를 구체화하기 위한 조직법률을 2009년에 제정한 이래 입법영향평가제도를 실제로 운영하기 때문에, 우리나라에서 진행되고 있는 입법영향평가와 관련된 논의에 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것으로 평가되었음. 종래 프랑스의 입법영향평가와 관련된 논의는 2008년 헌법개정과 2009년의 조직법률에 대한 소개 및 비판적 검토, 입법영향평가의 방법론, 입법영향평가의 구체적 사례 등을 중심으로 진행된 바 있음.
- 그렇지만, 기존의 논의에서는 시기적인 문제점을 이유로 2009년 이래 진행된 입법영향평가에 대한 의회의 진단 및 이와 같은 진단에 근거한 헌법 및 조직법률 차원의 개정논의에 대해서는 다루지 않은 것으로 판단됨.
- 따라서, 이 글에서는 최근 프랑스 상원 법률위원회에서 논의된 프랑스 입법영향평가제도에 대한 비판적 검토, 조직법률 및 헌법개정에 대한 제안 등을 살펴봄으로써 프랑스 입법영향평가와 관련된 최신 논의를 소개하고자 함. 이를 위해 우선, 2008년 헌법개정에 따른 입법영향평가의 제도화 과정을 간략히 살펴보고, 입법영향평가에 대한 종래의 비판 및 최근의 프랑스 상원 법률위원회의 진단을 분석한 다음, 현재 제기되고 있는 조직법률 개정안과 헌법개정논의를 소개하고자 함.

CONTENTS

Issue Paper

I. 2008년 헌법개정에 따른 입법영향평가의 법제도화

1. 2008년 헌법개정이전의 입법영향평가제도와 관련된 노력 04
2. 2008년 헌법개정을 통한 입법영향평가제도의 도입 06

II. 프랑스 입법영향평가에 대한 비판적 검토

1. 입법영향평가제도에 대한 종래의 비판 10
2. 입법영향평가의 실제적 운영에 대한 프랑스 상원의 입장 11

III. 프랑스 입법영향평가제도의 개선을 위한 노력

1. 조직법률의 개정을 통한 개선 16
2. 헌법개정을 통한 개선 21

IV. 결 어

참고문헌



I. 2008년 헌법개정에 따른 입법영향평가의 법제도화



1. 2008년 헌법개정이전의 입법영향평가제도와 관련된 노력

- 프랑스에서 입법영향평가제도의 도입을 위한 노력은 정부의 주요보고서를 통한 권고와 이를 반영한 수상통첩(circulaire)의 제정에서 시작되지만, 바람직한 결과를 얻지는 못한 것으로 판단됨.¹⁾

※ 정부의 보고서에 의한 입법의 질을 제고하기 위한 노력

- 피크보고서(rapport Picq, 1994)²⁾ : 입법의 질의 개선과 관련하여 새로운 법률 및 규칙의 제정시 사전적 영향평가의 실시를 제안하였음. 동 보고서의 제안에 따라 1995년 7월 26일의 수상통첩에 의해 가장 중요한 일부의 정부제출법률안과 데크레안에 대한 입법평가가 규정되게 되었음.
- 만델켈른 보고서(rapport Mandelkern, 2002)³⁾ : 그 당시까지 시행되었던 입법영향평가는 시기가 늦고, 형식적으로 진행되었다고 비판함.
- 라세르 보고서(rapport Lasserre, 2004)⁴⁾ : 영향평가를 규정하는 규범의 형식이 수상통첩으로 규정되고 있는 점에서 비롯되는 한계를 지적함.

1) 이와 관련된 자세한 내용은 선행연구인 윤계형·한동훈, 입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 - 입법평가 비교제도론 4 : 프랑스 -, 한국법제연구원, 2013, pp. 19-24 참조.

2) 원문은 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/954026900/index.shtml> 참조.

3) 원문은 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/024000213/index.shtml> 참조.

4) 원문은 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/qualite-normes-securite-juridique/qualite-reglementation.shtml> 참조.

- 법적 안정성과 법의 복잡성에 대한 국무원 보고서(Sécurité juridique et complexité du droit, 2006)⁵⁾ : 영향평가제도가 형식적인 것으로 전락하고 있음을 확인하였음.
- 바르스만 보고서(rapport Warsmann, 2009)⁶⁾ : 일반법률에 대한 입법영향평가가 부진한 이유로 i) 여러 번의 수상통첩의 권위가 충분하지 않으며, ii) 입법영향평가의 내용에 대한 정의가 불명확하며, iii) 행정부의 평가문화의 미성숙을 지적하였음. 따라서, 정부제출법률안의 제정 및 제출절차를 규정할 목적으로 헌법 제39조에 추가된 하나의 항을 둠으로써 그 헌법적 근거를 두고, 구체적인 사항은 조직법률 속에 규정하는 것이 바람직하다고 권고함.

※ 2008년 헌법개정 이전의 입법영향평가의 제도화 노력

- 1995년 11월 21일의 수상통첩⁷⁾ : 정부제출법률안과 국무원의 의결을 거친 데크레안의 작성에 영향평가서를 첨부할 것을 규정함.
- 1998년 1월 26일의 수상통첩⁸⁾ : 입법영향평가의 목적을 예상되는 조치에 대해서 사전적으로 행정적·사법적·사회적·경제적·예산적인 영향을 평가하는 것과 납득할 만한 방식으로 공적 결정을 함에 있어서 전체결과가 사전적으로 평가되는 것을 보장되도록 정함으로써 입법영향평가를 보다 일반화함.
- 2003년 8월 26일의 수상통첩⁹⁾ : 입법영향평가의 대상에 대한 조정과 입법영향평가의 수행에 있어서 국무조정실(secrétariat général du Gouvernement)의 중심적 역할을 규정함.

5) 원문은 http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000245/index_shtml 참조.

6) 원문은 www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/communiques_4/premier_ministre_recoit_rapport_624_73.html 참조.

7) Circulaire du 21 novembre 1995 relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'État.

8) Circulaire du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

9) Circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation.

2. 2008년 헌법개정을 통한 입법영향평가제도의 도입

■ 2008년 헌법개정논의 당시 상원의 입장¹⁰⁾

- 2008년 7월 23일 헌법개정에 대한 상원의 논의가 진행되고 있을 때, 정부제출법률안에 입법영향평가서를 부가하도록 하는 의무를 도입하고자 하는 주장에 대해 상원은 원칙적으로는 이를 수용을 하였지만, 회의주의적 의견 나아가 반대의견 또한 제시되었음.
- 제5공화국의 제도의 현대화에 관한 헌법개정법률안에 대한 토의 시에 헌법 제39조의 개정은 하원의 법률위원회의 보고자인 하원의원인 Jean-Luc Warsmann의 발의에서 시작되었으며, 정부에 의해 제출된 헌법개정안에는 없었음.
- 최종적으로 채택된 헌법개정은 상원 제1독회에서 제안되었고, 하원 제2독회에서 채택된 추가조항 - 즉 처음 법률안을 제출받은 원의 의장단회의와 정부 사이에 정부제출법률안의 제출에 관한 규칙의 준수에 대해서 의견이 일치하지 않는 경우에 헌법재판소에 제소할 권한을 규정함 -에 의해 개정된 조문이었음.
- 제1독회의 헌법개정안에 대한 보고서에서 Jean-Jacques Hiest는 다음과 같은 회의적인 의견을 제시한 바 있음. 즉, “이 규정은 법률안의 제출시에 법률안이 그 예상되는 영향에 대한 심도 있는 분석을 부가해야 함을 의미하며, 이와 같은 분석은 종종 피상적인 분석에 그쳐서는 안됨. 따라서 정부는 자신이 제안하는 법규정의 결과 및 그와 같은 결과가 현재의 법률과의 관계에서 가지는 ‘부가가치’에 대해서 한층 더 스스로 질문을 제기해야 함... 조직법률은 정부가 종합해야 하는 정보의 유형 및 정보가, 늦어도 해당 법률안을 제출할 때에, 의회에 이송되는 조건을 자세히 규정해야 함. 그리고 이와 같은 정보를 평가하고, 확인하고, 상임위원회의 범주에서 시행되는 조사활동을 통해 보충되고, 궁극적으로 제출된 정부제출법률안이 진정한 필요성에 부응하고 있는지를 판단하는 것은 각각의 의회의 권한에 속함.”

10) 아래의 논의는 RAPPORT FAIT au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi, Par M. Jean-Pierre SUEUR, Sénateur(N°317), pp. 9-12를 참조하였음.

- 2008년 6월 23일 상원 본회의에서 상원의원이었던 Bernard Frimat는 이 규정에 대해 이는 현재에도 가능한 제도라는 이유로 반대의견을 표명하였음. 즉, “이 모든 것은 정부로 하여금 정부제출법률안의 작성시에 입법영향평가서를 작성하도록 하기 위한 것이지만, 현재 어떤 것도 이를 막지 않음. … 종종 우리는 입법적인 지나친 일을 불평하지만, 우리는 여기서 헌법적인 지나친 일에 빠친다! 우선 나는 법률 위원회에 의해 제안된 헌법안이 현명하다고 생각. 그러나 이와 같은 헌법안은 해당규정의 내용적 문제를 해결하지 않으며, 그래서 이에 대해서 완전히 반대함.”
- 그렇지만, 상원은 입법영향평가가 입법의 질의 개선에 기여할 수 있을 것이라는 희망을 표명하면서 새로운 헌법규정을 지지하였음. 이와 같은 상원의 동의에 따라 입법영향평가는 헌법적 근거를 가지게 되며, 새로운 헌법규정의 적용을 위하여 의회는 헌법 제34-1조, 제39조 및 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률(n°2009-403)이 채택됨.
- 2009년 4월 15일의 조직법률의 제정시 제1독회의 조직법률안에 대한 보고서에서 Jean-Jacques Hyst는, 새로운 법률을 작성하기 이전에 입법영향평가서의 작성을 요청했던 1995년과 1998년의 수상통첩(circulaires)의 실패와 보다 설득력 있는 일부 나라의 사례를 언급한 다음, 입법자가 고려되는 입법의 적절함을 확인할 수 있도록 입법자가 참여하는 “강제적인 법규정”이 필요하다고 결론내렸음. 그리고 Jean-Jacques Hyst는 정부가 진정으로 자신의 정부제출법률안의 질을 개선하게 하기 위하여, “뿐만 아니라, 의회는 자신에게 제출되는 입법영향평가서의 내용을 평가할 수 있어야 하며, 필요한 경우 그 내용의 불충분함에 대한 제재를 할 수 있어야 한다.”고 하였음.
- 2009년 2월 10일의 상원 본회의에서의 토의에서 Jean-Jacques Hyst는 “나는 입법영향평가에 대해서 일부의 사람처럼 열광적이지 않으며, 과거의 경험은 입법영향평가의 공허함을 상당부분 나타내었으며, 종종 입법영향평가는 법률안의 작성 이후에 이루어지며, 최종적으로는 버려진다.”는 점을 상기하면서, 그렇지만, 입법영향평가가 “규범의 감소에 기여하기를”바란다고 하였음. 그리고 “일반적으로, 입법영향평가가 의회에 대한 보다 나은 정보제공을 위한 하나의 발전이나 보장이라면, 입법영향평가가 기술관료를 강화시키고, 결국에는 진정한 정치적 선택을 방해하는 ‘일방향적인’(univoque) 진실을 전달하지 않도록 주의해야 한다.”고 결론을 내렸음.

■ 2008년 헌법개정과 입법영향평가의 제도화

● 2008년 헌법개정

- 프랑스 헌법 제39조 : “③ 하원 또는 상원에 대한 정부제출법률안의 제출은 조직법률에 의해 정해진 조건에 따른다. ④ 처음 정부제출법률안을 제출받은 원의 의장단회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 인정하는 경우, 정부제출법률안은 의사일정에 등록될 수 없다. 의장단회의와 정부 간에 의견이 일치하지 않는 경우 해당회의의장 또는 수상은 헌법재판소에 제소할 수 있으며, 헌법재판소는 8일 내에 이에 대한 결정을 내린다. ⑤ 법률에 의해 규정된 조건에 따라 양원의 의장은 각 원의 의원들에 의해 제출된 의원발의법률안을 위원회의 검토에 앞서 각 원이 반대하지 않는 한 국사원에 제출하여 의견을 구할 수 있다.”

● 헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률¹¹⁾

- “제8조 정부제출법률안은 그 작성시부터 입법영향평가의 대상이 된다. 이와 같은 입법영향평가를 보고하는 문서는 정부제출법률안을 국사원에 이송할 때에 정부제출법률안에 첨부된다. 입법영향평가를 보고하는 문서는 입법영향평가와 관계되는 정부제출법률안과 함께 법률안을 처음 제출받은 원의 사무국에 제출된다.
- 입법영향평가를 보고하는 문서는 정부제출법률안에 의해 추구된 목적을 명확하게 규정하며, 새로운 법규정의 간섭 외의 가능한 선택을 조사하며, 새로운 입법을 채택하게 된 동기를 설명한다.
- 입법영향평가를 보고하는 문서는 다음 사항을 정확하게 설명한다.
 - 현재 발효되거나, 기초되고 있는 유럽법과 정부제출법률안의 관련성과 국내법질서에 대한 정부제출법률안의 영향
 - 정부제출법률안이 대상으로 하고 있는 영역에 있어서의 국토에 대한 법의 적용상태
 - 고려된 규정의 과거의 적용방식, 폐지될 법규정, 제안된 임시적 조치

11) LOI organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

- 헌법 제73조¹²⁾와 제74조¹³⁾에 의해 규정된 지방자치단체, 누벨칼레도니아, 남극지역 프랑스령에서 고려된 규정의 적용조건. 필요한 경우에는 제안된 변용과 일부 지방자치단체의 경우 적용면제를 증명하는 적용조건
 - 채택된 계산방법을 적시함으로써 경제적·재정적·사회적·환경적 결과와 각각의 공공행정과 관계되는 법인과 개인을 위해 고려된 규정에 기대되는 재정적 비용·편익에 대한 평가
 - 공적인 직무에 고려된 규정의 결과에 대한 평가
 - 국사원에 제출 전에 행해진 자문
 - 필요한 적용규범의 예상목록, 적용규범의 주요방향 및 적용규범 공포를 위한 예상기간”
- “제9조 : “정부제출법률안이 제출된 사무국이 있는 원의 의장단회의는 본 장에 의해 정해진 규정이 준수되지 않았다는 것을 확인하기 위하여 정부제출법률안의 제출 후 10일의 기간을 사용할 수 있다.
- 의회가 회기 중이 아닐 경우 이 기간은 다음 회기의 시작 전 10일까지 정지된다.”

12) 프랑스 헌법 제73조

- ① 법률과 규칙들은 해외 도·지역(주)에서도 자동적으로 적용된다. 법률·행정입법들은 지방자치단체들의 특성과 제약에 따라 번안할 수 있다.
- ② 지방자치단체들은 경우에 따라 법률(la loi) 또는 규칙(le règlement)에 의해 부여된 권한에 따라 그 소관사항에 해당하는 법률·행정입법들을 번안할 수 있다.
- ③ 각 지방자치단체들의 특성을 감안하기 위해 제1항의 예외로써, 본 조에서 규정하는 지방자치단체들은 경우에 따라 법률 또는 규칙으로 정하는 바에 의해 법률 또는 규칙의 소관사항 중 일정한 사항에 대해 해당지역 내에서 적용되는 규칙을 제정할 수 있다.
- ④ 국적·시민권·공적 자유의 보장·개인의 신분 및 능력·사법조직·형법·형사소송절차·외교·국방·치안·공공질서·화폐·차관·외환·선거법에 대한 조례는 제정될 수 없다. 제외대상은 조직법으로 구체화되고 보완될 수 있다.
- ⑤ 상기의 2개 항은 레유니옹섬에서는 적용되지 아니한다.
- ⑥ 제2항·제3항의 권한은 조직법에서 정하는 요건과 그 유보조항에 따라 해당 지방자치단체의 요구에 의해 부여된다. 이러한 권한이 공적 자유·헌법상 보장된 권리의 행사를 근원적으로 침해하는 경우에는 부여되지 아니한다.
- ⑦ 제72-4조에서 정하는 바에 따라 해당지역 유권자들의 사전 동의 없이 법률로써 해외 도·지역을 지방자치단체로 대체하여 설치하거나 이 두 지방자치단체를 관할하는 단일 지방의회를 설립할 수 없다.

II. 프랑스 입법영향평가에 대한 비판적 검토



1. 입법영향평가제도에 대한 종래의 비판

- 입법영향평가제도에 대해서 도입 초기에는 도입자체에 의의를 두고, 헌법재판소 재판관이 비례성 통제를 수행하는 데 보충적인 정보를 제공하는 기능이 될 수도 있다는 긍정적인 의견이 존재하기는 했지만, 회의적인 시각이 다수였던 것으로 판단됨.
- 따라서, 아래에서는 최근의 프랑스 상원의 입장을 보다 잘 이해하기 위하여 도입 당시의 언급된 부정적인 견해를 간략히 살펴보고자 함.¹⁴⁾
- 입법영향평가의 작성주체의 문제
 - 법률안을 작성하는 부처가 영향평가를 하는 담당자이기 때문에, 입법영향평가의 목적인 법규범의 수를 감소시키는 것과 법규범의 질을 개선하는 것에 기여하지 못할 것이라는 전망이 있었음.
- 프랑스 제5공화국의 최근의 헌정관행에 배치됨.
 - 프랑스 제5공화국은 최근 대통령주의제적인 헌정현실이 보다 강화되어 있기 때문에 입법영향평가의 의무가 충족되지 않았다는 이유로 의회의 의사일정에 등록이 될 수 없는 경우는 희소함. 따라서, 입법영향평가제도는 헌정실제에서 실제적인 효과를 확인하기 어려움.

14) 이와 관련해서는 선행연구인 윤계형·한동훈, 입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 - 입법평가 비교제도로 4 : 프랑스 -, 한국법제연구원, 2013, pp. 71-76 참조.

- 제도의 취지와 달리 의회의 권한약화를 초래할 수 있음.
 - 입법영향평가의 의무 충족과 관련하여 정부와 의견이 일치하지 않은 경우 이 문제를 해결하는 것은 헌법재판소이며, 입법영향평가서 자체는 정치적 타협안이 아닌, 과학적·합리적 해결책이 바람직하다는 사고에 근거하기 때문에 다원적인 국민의 정치적 의사를 조정하는 기능을 하는 의회가 기술관료(technocratie)에 의한 지배를 받게 되는 결과를 초래할 위험이 있음.
- 자문활동의 문제
 - 입법영향평가서에 기재되어야 하는 자문활동은 실제로 있어서 실효성을 기대할 수 없는 단점이 있음.
- 적용범위의 제한성의 문제
 - 2009년 4월 15일의 조직법률은 의원발의법률안에는 영향평가제도가 적용되지 않도록 규정하고 있는데, 이는 정부가 의원발의법률안을 통해 입법영향평가의 의무를 회피할 방법을 제공하고 있음.

2. 입법영향평가의 실제적 운영에 대한 프랑스 상원의 입장

2008년 헌법개정으로 도입된 입법영향평가제도의 실제적 운영에 대해서 2008년 프랑스 상원은 아래와 같이 비판적인 평가를 전개하였음.¹⁵⁾

- 입법영향평가제도 자체에 대한 근본적인 의문
 - 입법영향평가에 관한 조직법률의 개정안의 보고자는 입법영향평가의 관련규정 자체에 근본적인 의문을 제기하였음. 왜냐하면, 어떤 법률의 발의는 전형적으로 정치적 활동이며, 어떤 정부 제출법률안의 영향은 바로 의회에서의 토의의 대상으로 간주될 수 있음에도, 입법영향평가의

15) 아래의 논의는 RAPPORT FAIT au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi, Par M. Jean-Pierre SUEUR, Sénateur(N°317), pp. 13-18을 참조하였음.

관련규정은 묵시적으로 어떤 법률의 중립적, 기술적 및 객관적 평가가 가능하다는 사상에 근거하기 때문임. 어떤 사항을 법제화할 필요성은 단지 기술적 논거에 의해 체계적으로 규정될 수 없음.

- 그리고 입법영향평가에 의해 제기되는 이론적 문제는 모든 사람에게 강제될 수 있는 진리를 완전히 객관적으로 나타내는 데 있어서, 일체의 정치적 반대를 초월하는 긍정적 견해가 존재할 수 있다는 것이 적절한 가의 문제임. 그렇지만 이와 같은 견해에 대해서는 근본적인 의문이 제기될 수 있음.
 - 어떤 정부제출법률안의 영향을 절대적으로 평가하는 것은 어려움. 즉, 사람들이 중시하는 관점 또는 목적에 따라, 또는 정치적 신념에 따라, 어떤 법률규정의 영향은 긍정적이거나, 부정적으로 간주될 수 있으며, 정치적 토의는 본질적으로 여러 영역에서 어떤 정부제출법률안에 대해 예상할 수 있는 영향 그 자체를 대상으로 하며, 정치적 토의는 원칙적으로 어떤 법률의 영향에 대한 평가 – 이와 같은 평가의 질과 신뢰도와 무관하게 – 에 대한 기술적 견해에 종속될 수 없음.
 - 또한 정부 스스로가 자신의 정부제출법률안의 입법영향평가서를 작성한다는 사실 – 보다 구체적으로 살펴보자면, 국무조정실(*secrétariat général du Gouvernement*)이나 국사원에 의한 통제가 보장된다 하더라도, 정부제출법률안을 작성하는 부서가 입법영향평가서 또한 작성함 – 은 이와 같은 구조적인 비판을 복돋우고 있으며, 입법영향평가의 객관성은 필연적으로 변질되며, 입법영향평가서는 지나치게 자주 정부가 이미 내린 정치적 결정을 기술적으로 정당화하는 데에만 기여하였음을 확인할 수 있음.
 - 그럼에도 불구하고, “정부제출법률안의 제출”(*présentation des projets de loi*)의 규칙을 규정한 2008년 헌법개정은 묵시적으로, 그러나 필연적으로 정부에게 자신의 법률안 발의권에 근거하여 자신이 제출한 법률안의 입법영향평가서를 작성할 책임을 부여하고 있다고 이해되지만, 입법영향평가의 신뢰도와 객관성을 보장하는 측면에서는 미흡함.
- 입법영향평가제도의 실제적 운영과 관련된 문제점
- 실제에 있어서 입법영향평가서의 작성은 새로운 입법의 필요성을 확인하고, 의회에게 새로운 개혁의 적절함을 평가할 수 있도록 정보나 평가사항을 제공하는 것을 가능하게 함으로써, 정부

로 하여금 결정을 내리는 데 도움을 주는 수단이라기보다는 종종 지체되고, 게다가 사후적으로 실현된, 정부제출법률안의 제출을 위한 필요한 형식적인 의무로 변질되고 있는 상황이며, 이와 같은 상황에서 의회활동에서의 입법영향평가의 유용성은 제한적인 것으로 드러났음.

- 이와 관련하여, Philippe Bonhecarrère가 보고자였던 ‘민주주의에 관한 정보제공의 공동연구단’(mission commune d’information sur la démocratie)의 청문시에 국사원의 보고 및 연구국(section du rapport et des études du Conseil d’État)의 장인 Maryvonne de Saint Pulgent는 2017년 3월 8일 입법영향평가에 대한 혹평을 하였음.
 - 즉, “과거의 연구에서 우리는 입법영향평가를 사전에 실시할 것을 권고하였으며, 이는 2008년 헌법 개정으로 귀결되었음. 그렇지만, 그 결과는 거의 만족스럽지 못함. 어쨌든 결과는 우리의 기대에 부응하지 못했음. 첫 번째 어려움은 입법영향평가를 하는 시기임. 즉, 상당히 지체되게 국사원에 제출된 입법영향평가서는 대부분의 시간을 단지 이미 결정된 개혁을 정당화시키는데에만 기여함. 두 번째 어려움은 새로운 규범을 준비하는 행정부에 의해 만들어진 입법영향평가서의 질에 대한 외부적 통제가 없다는 점임. 세 번째 어려움은 정부가 아닌 의회의 발의에서 생겨난 기관인 ‘국가규범평가 위원회’(conseil national d’évaluation des normes) 덕분에 지방자치단체의 경우를 제외하고, 규범의 수신자들에게 대한 체계적인 대면이 없다는 점임. 마지막 어려움은 여러 종류의 법규범이 제외되어 있기 때문에, 입법영향평가의 영역이 불충분하다는 점임.”
- 이와 관련하여, 국사원 또한 자신의 의견서에서 의회의 사무국에 제출되기 전에 자신들이 접수한 정부제출법률안의 입법영향평가서에 대해서 자주 비판적인 의견을 제시하였음.
- 특히 입법영향평가에 관한 헌법재판소의 판례 역시 최소한 입법영향평가서의 질과 정부에 대한 요청의 수준을 강화하는 데 기여하지 못했음.
 - 헌법재판소는 2013년에 2013년 5월 16일의 도의원, 시의원, 교민위원의 선거에 관한 그리고 선거 일정을 변경하는 법률에 대한 결정(n°2013-667 DC)과 동성커플에게 혼인을 허용하는 법률에 대한 2013년 5월 17일 결정(n°2013-669 DC)에서 처음으로 입법영향평가에 대한 판단을 하였음. 청구인들은 이들 두 법률안의 입법영향평가서의 질을 다투었음. 이 두 사건에서, 헌법재판소는 해당 의회의 의장단회의가 정부제출법률안의 제출규칙에 대한 위반을 확인하는 청구를 받지 않았다는 점을 지적한 다음에 “입법영향평가서의 내용과 관련하여, 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조를 위반하였다

는 청구이유는 배척되어야 한다.”고 판시하였음.

- 퇴직연금시스템의 미래와 정의를 보장하는 법률에 대한 2014년 1월 16일의 결정(n°2013-683 DC)에서 헌법재판소는 의장단회의가 입법영향평가에 관한 규칙이 위반되었다는 점을 확인하는 청구를 받았다는 점을 확인한 다음에, 그 내용의 측면에서 입법영향평가서는 조직법률의 규정에 부합하다고 판시하였음.
- 이후에 녹색성장을 위한 에너지 변화에 관한 법률에 대해 내린 2015년 8월 13일 결정(n°2015-718 DC)에서 헌법재판소는 소위 “의회적 선결조건”(préalable parlementaire)의 규칙에 따라 처음 입법영향평가서를 접수한 의장단회의가 먼저 제소를 받지 않는 한, 지금부터 입법영향평가서의 내용에 관한 요청의 위반에 대한 청구이유는 심사할 수 없다고 판시하였음.
- 뿐만 아니라, 2014년에 2008년 7월의 헌법개정 이후 처음으로 유일하게 정부제출법률안을 접수받은 의회의 의장단회의가 조직법률이 정한 정부제출법률안의 제출규칙이 준수되지 않았다고 판단하였음. 이 사건에서 상원의 의장단회의는 2014년 6월 26일에 레지옹의 경계확정, 레지옹 및 도의 선거 및 선거일정을 변경하는 정부제출법률안의 입법영향평가서가 불충분하며, 따라서 상원의 의사일정에 등록될 수 없다고 판단하였음. 이에 대해 정부는 동의하지 않았으며, 헌법재판소는 헌법 제39조의 절차에 따라 수상의 청구를 받았음. 정부측 및 상원 교섭단체인 UMP와 RDSE의 의견서를 검토한 다음, 헌법재판소는 2014년 7월 1일의 결정(n°2014-12 FNR)에서 특히 상원이 입법영향평가서에 대한 청구를 한 원인인 입법영향평가서의 내용의 질과 진지함에 대한 판단을 하지 않고, 문제가 되는 입법영향평가서는 가능한 선택지 및 정부의 선택에 대해 필요한 “전개”(développements)를 포함하고 있으며, 입법영향평가서의 내용은 조직법률의 규정에 부합한다고 판시하였음. 요컨대, 헌법재판소는 “헌법 제39조 제3항의 적용에 따라 정부제출법률안의 제출을 위해 2009년 4월 15일의 조직법률이 정한 규칙은 위반되지 않았다.”고 판시하였음.
- 지금까지 입법영향평가서에 대해 내려진 유일한 결정인 위의 결정은 평가의 질과 무관하게 조직법률에 따라 입법영향평가서에 작성되어야 하는 정보 및 평가의 목록의 관점에서 입법영향평가서의 내용에 대한 제한적 통제만 하였다고 분석됨. 헌법재판소는, 입법영향평가서의 목적 - 입법영향평가서의 목적은 입법의 영역에서 정부와 의회의 결정을 명확히 해주는 것이다 - 에 대한 고려는 하지 않고, 정부가 입법영향평가서의 작성을 위한 형식적 의무를 충족하였음을 확인하는 데 그쳤음.

- 이와 같은 헌법재판소의 판례의 태도에 대해 Hugues Portelli는 헌법재판소에 의한 “진정한 심사”(véritable examen)가 없었음을 한탄하면서, 자신이 작성한 보고서에서 입법영향평가서와 관련된 관행에 대해서 다음과 같이 엄하게 서술하였음.
 - “이와 같은 평가적 규정의 7년 간의 적용 후의 중간적인 평가에 따르면, 입법영향평가의 영향은 결코 확고하지 않음. 한편으로는, 입법영향평가는 계속해서 가치가 떨어지는 법규범의 질의 측면과 주로 정권교체 놀이, 현재 유효한 법의 상태를 고려하지 않고 사건 및 여론의 움직임에 대한 단순한 반응으로서의 성격을 가지는 법률의 발전에 근거한 법규범의 과잉의 측면에서 규범생산의 위기에 전혀 도움이 되지 않았음. 다른 한편으로는, 수많은 정부제출법률안의 입법영향평가서가 작성되고, 이에 대한 헌법재판소의 통제의 경솔함은 입법영향평가제도의 유기의 필요성을 곤란하게 함. 이와 같은 부분적 실패의 결과 입법영향평가를 보다 제한해야하는가? 아니면, 반대로 입법영향평가를 보다 실효적이 되게 하기 위해 정부에 보다 강화된 의무를 부과해야 하는가?”
- 그리고 이와 같은 헌법재판소의 판례의 태도에 대항하기 위해, 상원의원인 Jacques Mézard는 입법영향평가의 내용의 핵심을 폐지하는 조직법률안 – 동 조직법률안의 명칭은 2014년 7월 1일의 헌법재판소의 결정을 고려하기 위한 헌법 제34-1조, 제39조 및 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조 제8항 내지 제10항을 폐지하기 위한 조직법률안임 – 을 제출한 적이 있으며, 그 당시에 교섭단체 RDSE는 이 조직법률안의 의사일정에의 등록을 요구하였음.
- 이와 같은 조직법률안에 대해 동료상원의원이었던 Hugues Portelli의 보고서에서 법률위원회는 특히 의장단회의가 정부제출법률안의 입법영향평가서에 대한 판단을 할 시간을 연장하기 위하여, 조직법률 제8조의 내용을 비우는 것보다는 보충하는 것이 더 바람직하다고 판단하였으며, 본회의에서 위의 조직법률안의 최초의 규정의 핵심은 수정안에 의해 폐지되자마자, 동료상원의원이었던 Jacques Mézard는 위의 조직법률안을 취소하였고, 토의를 종결시켰음.
- 한편, 기업대표단(délégation aux entreprises)의 단장인 상원의원 Élisabeth Lamure는 지방자치단체와 기업에 대해 정부제출법률안이 야기하는 비용평가의 영역에서의 입법영향평가의 부족함을 강조하면서, 정부제출법률안의 입법영향평가에 관한 조직법률안(n°722, 2016-2017)을 2017년 9월에 제출하였음.

III. 프랑스 입법영향평가제도의 개선을 위한 노력



프랑스의 입법영향평가제도의 개선에 관한 노력은 헌법개정의 방법과 현행 헌법질서 내에서 조직법률의 개정을 통한 방법으로 전개되고 있는 것으로 판단됨.

헌법개정과 관련된 사항은 대통령의 헌법개정안의 작성을 위한 예비적 고찰의 한 방법으로 상원내부에 연구단체 - 이 단체는 상원의장인 Gérard Larcher가 대표하며, 동료 상원의원인 François Pillet이 보고자로 활동하였음 - 를 설치하고, 회의결과 발표된 40여개의 제안 가운데 입법영향평가제도에 관한 것에서 확인할 수 있음.

한편, 조직법률안의 개정과 관련해서는 현재 상원 법률위원회는 아래와 같은 수정안을 채택하였음.

1. 조직법률의 개정을 통한 개선¹⁶⁾

- 상원의원인 Franck Montaugé와 사회당 및 공화당 의원들은 아래와 같은 조직법률안을 제출하였음.¹⁷⁾

16) 조직법률을 통한 개정 논의는 RAPPORT FAIT au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi, Par M. Jean-Pierre SUEUR, Sénateur(N°317), pp. 19-222를 참조하였음.

17) 제출된 조직법률안의 원문은 <http://www.senat.fr/leg/pp16-610.html> 참조.

- “제1조 헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조 제8항 다음에 아래의 항을 삽입된다. ‘-공공정책의 정의에서 새로운 자원적 요소를 고려하기 위한 2015년 4월 13일의 법률(loi n°2015-411)에 의해 창설된 새로운 자원적 요소의 관점에서 고려된 조항에 대한 영향의 질적인 평가”
- “제2조 헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조는 다음과 같이 작성된 두 개의 항으로 보충된다. ‘이와 같은 평가는 경제, 사회 및 환경위원회, 프랑스 경제상황관측소, 국가 통계 및 경제조사연구소를 포함한 독립적이고, 다원적인 공적 조직체에 의해 수행된다. 이와 같은 평가를 수행하기 위하여, 하원과 상원은 정부제출법률안의 영역에 대해 자신들의 권한에 따라 대학 또는 자격이 있는 사람을 지정할 수 있다. 대학 및 자격이 있는 사람의 지명방법은 하원과 상원의 규칙으로 정해진다.’”
- 위의 조직법률안은 입법영향평가의 내용에 “공공정책의 정의에서 새로운 자원적 요소를 고려하는 2015년 4월 13일 법률이 창설한 새로운 자원적 요소”의 견지에서 정부제출법률안의 영향에 대한 새로운 “질적인 평가”(évaluation qualitative)를 추가하였음. 이와 관련하여, 2015년 4월 13일 법률은 매년 “특히 재정법률의 범주에서 국내총생산의 요소 및 변화의 관점에서 불평등, 삶의 질 및 지속가능한 발전, 이전 해 및 올해 수행한 주요한 개혁 및 다음 해를 위해 고려되는 개혁의 영향에 대한 질적 또는 양적인 평가와 같은 새로운 자원적 요소의 변화를 나타내는 보고서”의 제출을 요청하였음.
- 정부제출법률안의 영향을 평가하는 데 있어서, 경제적인 그리고 순수하게 양적인 기준만을 사용하는 점의 불충분함과 다른 요소들을 사용하는 데 있어서의 유용성과 관련하여, 상원 법률위원회의 보고자는 정부제출법률안의 입법영향평가서의 작성에 있어서 이들 기준들의 적절함과 그 효력과 별도로 이러한 규정의 법률적 성격에 의문을 제기하면서, 이와 같은 규정들이 법률규정을 적용하기 위한 규범에 속한다고 생각하였음.
- 따라서, 이 규정은 법률위원회는 보고자에 의해 제출된 COM-6의 수정안의 채택으로 폐지됨.

- 그리고 위의 조직법률안은 입법영향평가서에 포함된 평가는 “특히 경제, 사회 및 환경 위원회(Conseil économique, social et environnemental), 프랑스 경제상황관측소(Observatoire français des conjonctures économiques), 국가통계 및 경제조사연구소(Institut national de la statistique et des études économiques)를 포함한 독립적이고, 다원적인 공적 조직체에 의해 수행될” 것을 규정하고 있음. 또한, 본 조직법률안은 하원규칙 및 상원규칙에 따라 정하는 방법에 의해 하원과 상원이 “이와 같은 평가를 실현하기 위하여, 정부제출법률안의 영역에 대해 자신들의 권한에 따라 대학 또는 자격이 있는 사람을 지정할 수 있다.”고 규정함.
- 의회가 정부제출법률안의 영향에 대해 독립적인 전문가적인 능력을 가지는 것이 유익하다 하더라도, 현행 헌법의 취지는 자신의 정부제출법률안에 대한 입법영향평가서를 작성하는 책임은 정부에 속하기를 원했음. 따라서, 법률위원회의 보고자의 발의에 따라, 법률위원회는, 고려된 규정의 영향에 대한 의회의 정보제공의 객관성을 강화하기 위하여, 자신의 정부제출법률안에 대해 정부가 행하는 평가를 대체하는 것이 아니고 단지 보충하기 위해, 독립적인 평가를 위해 지명된 조직체에 의해 실현된 독립적인 평가를 규정하는 새로운 수정안 COM-9¹⁸⁾ – 즉, “제8항과 제9항에서 규정한 평가는 또한 독립적 조직체에 의해서도 행해진다. 이들 독립적 조직체의 평가는 입법영향평가를 설명하는 문서에 포함된다. 국사원의 데크레는 관계되는 조직체의 목록 및 지명방법 그리고 평가수행의 방법을 정한다.” – 를 채택하였음.
- 수정안이 규정하고 있는 조직체는 공적 조직일 수도 사적 조직일 수도 있으며, 이들 조직체가 행한 평가는 입법영향평가를 보고하는 문서에 의무적으로 포함되도록 하였음. 그리고 국사원의 데크레가 관계되는 조직체의 지명방법 및 목록, 그리고 평가수행의 방법을 정하도록 하였음.
- 그리고 상원의 법률위원회는 보고자의 제안에 따라 법률위원회가 채택한 일부 규정, 헌법 개정안과 관련된 상원연구단의 제안 등을 고려하여, 입법영향평가의 내용, 질 및 절차를 개선하기 위하여 조직법률안에 여러 사항을 추가하였음.

18) 수정안 COM-9는 http://www.senat.fr/amendements/commissions/2016-2017/610/jeu_complet.html 참조.

- 첫째로, 수정안 COM-7을 채택함으로써, 법률위원회는 예산 및 일자리, 정보시스템과 고려된 법규정의 실시예 필요한 기간의 측면에서 국가 또는 행정기관이 고려된 법규정의 실시를 위해 필요한 수단에 대한 평가를 통해 입법영향평가의 내용을 보충하였음. 이는 사법개혁의 분야에서와 같이 일부의 야심찬 개혁이 상당부분 이와 같은 개혁에 총당되는 인적 및 물적 수단의 불충분함으로 인하여 저지되었다는 반성적 성찰에 기인함.
- 둘째로, 수정안 COM-8의 채택을 통해 법률위원회는 입법영향평가가 단순화의 분야에서 고려되는 법규정의 기여를 반영하고자 하고자, 새로운 규범을 창설할 경우 그 폐지가 제안되는 규범을 구체화할 것을 규정함. 이와 같은 규정은 헌법개정에 관한 상원연구단의 제안(proposition n°15)을 취한 것이기도 하며, 상원의원인 Élisabeth Lamure가 제출한 정부제출법률안의 입법영향평가에 관한 조직법률안의 규정과도 부합하는 규정임.
- 셋째로, 수정안 COM-10의 채택을 통해 법률위원회는 의회가 지방자치단체에 대한 법률안의 영향에 대해서 보다 잘 평가하기 위하여 ‘국가규범평가위원회’(conseil national d’évaluation des normes, CNEN)가 제출한 의견이 입법영향평가를 설명하는 문서에 포함될 것을 규정하였음.
 이 규정은 또한 상원의원이었던 Jacqueline Gourault와 보고자가 제출하였고, 2013년 10월 7일 상원에서 채택된 ‘국가규범평가위원회’가 지방자치단체에 관한 정부제출법률안에 대해 제출한 의견을 추가하도록 하는 조직법률안(n°828, 2012-2013)의 규정이기도 함.
- 넷째로, 수정안 COM-11의 채택을 통해 법률위원회는 정부제출법률안을 접수받은 의회의 의장단회의가 입법영향평가에 관한 의무가 충족되었는지를 확인하는 기간을 10일에서 30일로 연장하고자 하였음. 따라서 의회가 회기중이 아닌 경우에 이 기간은 다음 회기가 개최될 때까지 정지되도록 규정함.
 이 규정은 헌법개정에 관한 상원연구단의 제안(proposition n°18)을 취한 것이기도 하며, 상원의원이었던 Jacques Mézard가 제출하였던 입법영향평가에 관한 조직법률안을 심사할 때에 법률위원회가 가결한 조항이기도 함.
- 마지막으로, 상원의원이었던 Élisabeth Lamure의 발의에 따라 법률위원회는 입법영향평가서가 지방자치단체와 기업에 대해 고려된 법규정이 미치는 결과, 특히 비용을 구체적으로 평가하도록 규정하기 위하여 수정안 COM-12를 채택하였음.

※ 상원 법률위원회가 제1독회에서 가결한 정부제출법률안의
입법영향평가서의 질을 개선하기 위한 조직법률안

● 제1조의 2(신설)

2009년 4월 15일의 조직법률 제8조 제8항 다음에 아래의 항을 삽입한다.

“- 사용한 계산방법을 및 정보시스템과 고려된 규정의 실시예 필요한 기간을 나타내면서, 예산 및 일자리의 측면에서 고려된 규정을 국가 및 행정기관이 실시하는 데 필요한 수단에 대한 평가”

수정안 COM-7

● 제1조의 3(신설)

2009년 4월 15일의 조직법률 제8조 제8항 다음에 아래의 항을 삽입한다. “- 단순화의 영역에서 고려된 법규정의 공헌 그리고 새로운 규범을 창설할 경우 그 폐지가 제안된 규범”

수정안 COM-8

● 제2항

앞에서 언급한 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조는 아래와 같은 두 항에 의해 보충된다.

“제8항과 제9항에서 규정한 평가는 또한 독립적 조직체에 의해서도 행해진다. 이들 독립적 조직체의 평가는 입법영향평가를 설명하는 문서에 포함된다. 국사원의 데크레는 관계되는 조직체의 목록 및 지명방법 그리고 평가수행의 방법을 정한다.”

수정안 COM-15, COM-9

“필요에 따라, 지방자치법전 제L.1212-2조의 적용에 따라 국가규범평가위원회가 작성한 의견도 입법영향평가를 설명하는 문서에 포함된다.”

수정안 COM-10

● 제3조(신설)

앞에서 언급한 2009년 4월 15일의 조직법률 제9조는 다음과 같이 수정된다.

1°제1항에서 諺이라는 단어는 謎으로 대체된다.

2°제2항에서 “다음 회기의 시작 전 10일까지”라는 말은 “개회시까지”로 대체된다.

수정안 COM-11

2. 헌법개정을 통한 개선

프랑스 입법영향평가제도의 질의 개선을 위해 현재 진행되고 있는 헌법적 차원의 논의는 상원 법률위원회에서 언급된 논의와 ‘헌법개정에 관한 상원연구단’(Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle)¹⁹⁾에서 언급된 논의로 나누어 볼 수 있음.

■ 상원 법률위원회에서 언급된 사항

- 입법영향평가의 영역을 법률명령(ordonnances) 및 새로운 조치를 포함하는 정부의 수정안으로 확대하려는 제안이 있었음.
- 법률명령과 관련하여, 헌법재판소는 헌법 제34-1조, 제39조 및 제44조의 적용에 관한 조직법률에 관한 결정(n°2009-579 DC)에서 법률명령을 비준하는 정부제출법률안에 입법영향평가서를 작성하도록 하는 의무에 대해, 이와 같은 규정은 정부로 하여금 “문제의 법규정의 입법영향평가서가 아닌 이전에 헌법 제38조 또는 제74-1조에 근거하여 내려지고 발효되고 있는 법률명령의 입법영향평가서를 제출하도록”강제하는 결과를 초래한다는 이유로 위헌의견을 제시하였고, 이에 따라 역설적인 규칙이 만들어지게 되었음. 즉, 권한부여 법률안은 입법영향평가서를 포함해야 하지만, 비준법률안은 포함하지 않아도 되게 되었으며, 이는 의회의 법령명령의 영향에 대한 정보제공 즉, 정부가 사용하는 권한부여의 방법에 대한 정보제공을 제한하게 되었음.
- 새로운 조치를 포함하는 정부의 수정안과 관련하여, 헌법재판소는 지방자치단체의 개혁 법률에 관한 2010년 12월 9일의 결정(n°2010-618 DC)에서 입법영향평가에 관한 의무는 단지 정부제출 법률안에만 적용되고, 정부의 수정안에는 적용되지 않는다고 판시하였으며, 그 결과 수정안을 통해 정부제출법률안에 가해지는 실질적인 변화는 입법영향평가서를 제출해야 하는 의무의 위반을 초래할 것이라는 청구이유는 배척되게 되었음.
- 정부의 입법영향평가에 관한 의무를 확인하는 기관과 관련하여, 단지 처음 정부제출법률안을 제출받은 의회의 의장단회의만이 아니라, 하원과 상원의 의장단회의에게 입법영향평가에 관한 의무가 충족되지 않았음을 확인하는 권한을 부여하는 논의가 있었음.

19) ‘헌법개정에 관한 상원연구단’의 보고서는 https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/presidence_senat/40_propositions_du_groupe_de_travail_du_Senat_sur_la_revision_constitutionnelle.pdf 참조.

이와 같은 상원 법률위원회의 논의는 헌법개정에 관한 상원연구단의 논의와 긴밀한 관련성이 있음.

■ ‘헌법개정에 관한 상원연구단’의 제안

‘헌법개정에 관한 상원연구단’은 법률의 질을 개선하기 위해서는 의회에 대한 정보제공이 강화되어야 한다는 인식하에 다음과 같은 헌법개정안을 제안하였음.²⁰⁾

- 첫째로, 2009년 4월 15일의 조직법률을 보충함으로써 입법영향평가의 내용에 관한 요청을 강화할 것을 제안하였음. 구체적으로는, 개혁의 실행에 필요한 인적, 재정적 및 정보적 요소를 규정하며, 새로운 규범을 제정할 때에 현재의 규범의 폐지 또는 단순화 조치를 규정할 것을 제안하였음(제안 15).
- 둘째로, 입법영향평가의 적용영역을 확대할 것을 제안하였음. 즉, 입법영향평가의 적용영역을 법률명령(ordonnance)(제안 16)와 새로운 조치를 포함하는 정부의 수정안(amendements du Gouvernement)으로 확대할 것을 제안하였음(제안 17).
- 마지막으로, 입법영향평가에 관한 의무가 충족되었는지를 확인하는 하원과 상원의 의장단회의의 권한을 강화할 것을 제안하였음. 현재 입법영향평가의 의무가 충족되었는지를 확인하는 것은 처음 법률안을 제출받은 원의 의장단회의이며, 의장단회와와 정부 간에 입법영향평가의 의무충족에 대한 의견이 일치하지 않는 경우에는, 헌법재판소가 이 문제를 해결함.

따라서, 이와 관련하여 ‘헌법개정에 관한 상원연구단’은 입법영향평가에 관한 의무가 충족되었는지를 확인하는 권한을 하원과 상원의 의장단회의로 확대하기를 제안하였으며, 하원과 상원의 의장단회의가 입법영향평가에 관한 의무충족여부를 판단하는 기간 또한 정부제출법률안의 제출이후부터 3주로 연장할 것을 제안하였음.

20) Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, sénat, mercredi 24 janvier 2018, pp. 41–42.

IV. 맺음말



- 프랑스의 경우 여러 정부보고서의 제안에 따라 처음에는 수상통첩(circulaires)의 형식으로 입법영향평가제도가 도입되었음. 그렇지만, 수상통첩이라는 법적 수단의 불충분함으로 인하여 입법영향평가는 실질적으로 정착되지 못하였으며, 결국 2008년 헌법개정을 통해 입법영향평가의 헌법적 근거를 가지게 됨.
- 2008년 헌법개정안에 대한 의회토의 시에 입법영향평가제도 자체에 대한 회의적 의견, 나아가 반대의견이 제시된 바 있지만, 입법의 질을 개선하는 데 도움이 될 것이라는 희망에 따라 입법영향평가제도는 헌법에 근거규정을 두게 됨. 그렇지만, 의회 토의 시에 제기되었던 주요한 비판 - 즉, i) 입법영향평가는 기술관료의 입장을 강화시키며, ii) 진정한 정치적 선택을 방해한다는 비판 - 은 지금도 계속 의미를 가지는 비판으로 판단됨.
- 2008년 헌법개정으로 도입된 입법영향평가제도에 대해서 제도의 본격적인 실시 이전에 이미 i) 작성주체의 문제, ii) 프랑스 제5공화국의 최근의 헌정관행에 배치된다는 점, iii) 의회권한의 약화를 초래한다는 점, iv) 자문활동의 실효성의 문제, v) 적용범위의 제한성의 문제 등의 측면에서 비판적 의견이 제시되었음.
- 입법영향평가제도가 본격적으로 시행된 이후 현재까지의 입법영향평가제도의 실제적 모습에 대해서 프랑스 상원의 법률 위원회는 입법영향평가제도에 대한 종래의 이론적 비판을 전개한 다음에, 그 실제적 모습과 관련해서도 i) 지체된 형식적 의무로 변질되고 있다는 점, ii) 헌법재판소가 입법영향평가서의 작성의무에 대한 진정한 통제를 하지 않고 있다는 점 등의 측면에서 강력한 비판을 전개하였음.

- 그리고 이와 같은 비판적 진단에 대한 처방으로 상원 법률위원회는 i) 입법영향평가의 방법 및 내용을 개선하고, ii) 입법영향평가의 객관성을 확보하기 위한 장치를 마련하기 위해 조직법률을 개정하기 위한 노력을 전개하고 있음. 또한, 현재 진행되고 있는 헌법개정을 위한 논의에서도 i) 입법영향평가의 적용대상을 법률명령과 정부의 수정안으로 확대하고, ii) 입법영향평가제도와 관련된 상원과 하원의 의장단회의의 권한의 강화하기 위한 제안을 하고 있는 상황임.

참고문헌



1. 보고서

- Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, 40 propositions pour une révision de la Constitution utile à la France, senat, mercredi 24 janvier 2018.
- RAPPORT FAIT au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi, Par M. Jean-Pierre SUEUR, Sénateur(N° 317).
- 윤계형 · 한동훈, 입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구 - 입법평가 비교제도론 4 : 프랑스 -, 한국법제연구원, 2013.

2. 인터넷주소

- <https://www.senat.fr/>
- <https://www.legifrance.gouv.fr/>

입법평가 Issue Paper 18-15-⑧

프랑스 입법영향평가의 현황과 법제도적 과제

발행일 2018년 11월 15일

발행인 이익현

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-896-6 93360

프랑스 입법영향평가의 현황과 법제도적 과제



세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)
T.044)861-0300 F.044)868-9913 <http://www.klri.re.kr>



ISBN 978-89-6684-896-6
값 5,500원