

프랑스의 영향평가 : 실패한 개혁인가?*

Anne-Sophie Denolle**

번역 : 한 동 훈***

-
- I. 영향평가 : 법률을 위한 도구인가?
 1. 영향평가 : 규범과잉을 막기 위한 효과적인 도구인가?
 2. 영향평가 : 법률 내용의 개선하기 위한 것인가?
 - II. 영향평가 : 정치적, 경제적 및 예산의 도구화인가?
 1. 영향평가 : 어떤 제도를 위한 정치적 도구인가?
 2. 영향평가 : 경제적 자유주의를 위한 도구인가?
-

2008년 수상은 의회에서 “제도의 현대화를 위한 법률”¹⁾에 관한 다음과 같은 연설을 하였다.

“몇 주간의 토론이 진행되었고, 선택의 순간이 다가왔습니다. 각자는 다음과 같은 단순한 질문들에 관하여 답변을 하여야 합니다. 당신은 의회의 의사일정의 절반을 완전히 지배하기를 원하십니까? 당신은 의회

* 본 번역은 프랑스의 헌법잡지인 “Ruvue française de Droit constitutionnel”의 87권에 실린 “Les études d'impact : une révision manquée?”를 번역한 것임.

** Caen Basse-Normandie 대학 공법학 박사과정생

*** 헌법재판연구원 책임연구원

1) 2008년 4월 23일에 제출된 제5공화국 제도의 현대화를 위한 헌법개정안.

의 상임위원회의 수를 확대하기를 원하십니까? 당신은 엄격한 간섭을 4개월 이상으로 연장하도록 하는 것이 유용하다고 생각하십니까? 당신은 본회의에서 당신들의 위원회에서 통과된 법률안의 근간을 토의하기를 원하십니까? 헌법 제49조 제3항의 사용을 구체화하는 것이 합리적이라 생각하십니까? 집행권의 임명권의 행사에 관여하기를 원하십니까? 결의를 채택할 권한을 가지기를 원하십니까? 영향평가, 법률안의 검토를 위한 최소한의 기간, 긴급절차의 구체화를 통해 적극적으로 법률의 질의 개선하는 데 기여하기를 원하십니까? 공공정책에 대한 통제 및 평가 기능을 확인하기를 원하십니까? 의회의 반대파에게 일정부분의 의사일정을 부여하고, Accoyer가하원의장의 구체적 제안을 당신들에게 제출함으로써 반대파의 권리를 확대하기를 원하십니까?"²⁾

따라서, 제안된 헌법개정안은 겉으로 보기에 상당히 야심찬 것이었다. 단순히 수사적인 형태로 제기된 위의 모든 질문 가운데 하나의 질문은 우리의 관심을 끄는 것이었으며, 이는 바로 영향평가(études d'impact)에 관한 질문이다. 수상의 연설에서 영향평가는 의심할 여지가 없이 법률의 질을 개선하기 위한 수단으로 제안되었다. 그렇지만, 향후의 설명은 우리를 보다 신중하게 하도록 한다. 영향평가는 무엇을 의미할까? 단순히 말하자면, 영향평가는 법률안이 구체화될 만한 것인지 미리 알기 위해서 법률안의 결과를 평가하기 위한 조사라고 정의할 수 있다. 이와 같은 조사는 두 가지의 장점이 있다. 첫째로 법률안의 발안자의 경우 법률안을 개선할 수 있도록 하며, 둘째로 법률안의 최종적 결정자의 경우 명확한 방법으로 법률안을 채택하는 데 있어 필요한 모든 요소를 마음대로 사용할 수 있도록 한다.

프랑스에서 영향평가제도는 1970년대로 도입되었으며, 그 당시에는 환경분야에서만 적용되었다. 영향평가는 자연환경에 현저한 영향을 미칠 수 있는 개발계

2) 2008년 7월 21일에 있었던 제5공화국 제도의 현대화를 위한 헌법개정안에 대하여 양원합동회의에서 진행된 수상의 연설.

획 또는 공사계획에 관하여 이루어졌다. 원래의 제도의 틀이 결코 완전하지 않았던 영향평가는 유럽연합법에 의해 풍부해지고, 개선되었으며, 최근에는 2010년 7월 12일의 Grenelle II 법률에서도 보다 풍부해지고, 개선되었다. 그리고 오늘날 영향평가는 환경이나 인간의 건강에 현저한 영향을 미칠 수 있는 개발, 작업 또는 공사계획의 경우 필수적으로 되었으며, 따라서 그 적용영역은 확대되었다.

1970년대 프랑스에 초창기의 환경영향평가가 도입됨과 동시에 미국정부는 다른 관점에서 영향평가와 환경에 대한 문제들을 취급하였다. 이는 환경을 보호하는 것을 목적으로 하는 법규정안의 경제적 결과를 분석하는 것과 관계된다. 이와 같은 경제적 분석은 소비자 보호, 건강, 노동자의 안전과 관계되는 법률안의 경우에도 이루어졌다. 캐나다, 영국, 덴마크에서도 최초의 규정들에서 영향평가는 이와 같은 경제적 목적을 가졌다. 비록 이와 같은 경제적인 척도가 대부분의 영향평가제도에 항상 존재한다 하더라도, 최우선적인 목적으로 보다 구체화되지는 않았다. 그 후로 영향평가의 주요한 기능은 법적인 성격 - 즉, 규범의 질을 개선하는 것 - 을 가지게 되었다. 경제개발협력기구(Organisation de coopération et de développement économiques)는 1995년 3월에 규범의 질을 개선하기 위한 목적으로 영향평가제도의 사용을 권장하였다.

프랑스는 1998년 1월 26일의 통첩에 의해 보충된 1995년 11월 21일의 통첩을 통하여 이와 같은 권고를 따랐다. 프랑스는 위의 통첩을 통해 의원발의법률안은 제외하고 정부제출법률안과 주요한 데크레의 안에 대한 사전적 영향평가를 강제하였다. 1995년의 통첩은 영향평가는 “정부처럼 의회로 하여금 제출된 법률안의 효과와 영향을 현재보다 더욱 더 분명하게 파악하게 하여 합당하게 법령을 제정할 수 있도록 해야 한다.” 그러나 위의 두 통첩은 거의 적용되지 않았다. 2003년 보다 유연한 통첩은 영향평가의 실시를 강화하였지만, 이것 또한 비교적 실패하였다는 평가를 받았다.

반면에, 다른 여러 서구의 국가들에서 영향평가제도는 보편화되었다. 유럽연합은 경제적, 환경적, 사회적 영향을 보다 잘 고려하기 위해 법령안의 경제적, 환경적, 사회적 영향에 대한 평가를 가능하게 하는 지속가능한 발전적 도구라고

영향평가제도를 평가하였다. 프랑스의 경우 2008년의 헌법개정에 따른 2009년 4월 15일의 조직법률의 제정에 따라 비로소 영향평가제도가 진정한 법적인 근거를 가지게 되었다. 2008년 헌법개정의 중요한 기여는 일정한 부류의 정부제출 법률안의 경우를 제외하고, 법률상위의 규정을 통해 영향평가를 의무적인 법적 수단으로 규정한 것이다. 따라서, 이와 같은 헌법개정은 최초에는 환경문제에 국한되었던 영향평가제도의 일반화를 받아들였다. 그러나 영향평가제도가 실효성이 있도록 하기 위해서 이것으로 충분한가? 보다 광범위하게, 프랑스의 시스템은 영향평가제도의 실효성을 촉진하기 위하여 이전에 존재했던 영향평가의 모델에서 모든 교훈을 끌어냈는가?

비교법, 2008년 헌법개정 이전의 프랑스법, 그리고 환경분야의 경험에서의 사례들은 이와 같은 의문에 대한 보다 분명한 답을 줄 것이다. 영향평가는 보다 나은 규범이 제정되도록 규범과 규범의 제정절차에 영향을 미쳐야 한다는 의미에서 무엇보다도 법적인 도구이다(I). 영향평가는 단지 법적인 기능만을 하는 것이 아니라, 정치적, 경제적 및 예산상의 목적을 위해서 사용되며(II), 여기에 영향평가제도의 존재의의가 있다.

I. 영향평가 : 법률을 위한 도구인가?

2008년 개정헌법과 보다 구체적으로는 2008년 개정헌법을 실행하도록 하는 2009년의 조직법률은 영향평가를 입법절차에서 부가되어야 하는 법적 수단으로 규정하였으며, 그 결과 영향평가의 내용은 정부제출법률안을 작성과 동시에 발전할 것이다. 영향평가와 준비중인 정부제출법률안 간에 일종의 항구적 상호작용이 존재한다. 따라서, 영향평가는 정부제출법률안의 진행정도에 따라 상이한 목적을 추구한다. 즉, 정부제출법률안을 착수할 때 영향평가는 규범과잉을 방지하기 위해 입법에 대한 대안적 해결방법을 고려해야 한다. 법률을 제정하는 것이 불가피하다고 판단되는 경우 영향평가는 정부제출법률안의 내용을 개선하는데 조력해야 한다. 따라서, 영향평가는 두 가지의 법적 목표를 가진다. 즉 법률

의 수를 감소시키기 위해서(A) 그리고 법률의 내용(B)을 개선하기 위해서 법률에 대해 관계해야 한다.

1. 영향평가 : 규범과잉을 막기 위한 효과적인 도구인가?

오래전부터 규범과잉은 양질의 법규정을 제정하는 데 있어 주요한 장애로 간주되었다. 이와 같은 상황에 직면하여 2009년의 조직법률의 입법자는 법률 전체를 개선 - 특히 법률의 이해가능성과 일관성 - 하기 위해 법률의 수를 감소시키는 것을 최우선적인 목표로 정했다. 따라서, 법령을 제정하고자 하는 결정은 제시된 문제를 해결하는 데에 반드시 필요한 궁극적인 해결책으로 존재해야 하기 때문에, 영향평가는 혹시나 관련부처가 정부제출법률안을 작성하는 것을 포기하는 경우를 대비하여 법령제정에 대한 양자택일적 선택에 대한 분석을 포함하고 있어야 한다. 그러나 여러 가지 요소 때문에 영향평가가 규범과잉을 방지할 수 있는 효과적인 수단인지에 대한 의문이 든다.

첫 번째 장애는 영향평가를 하는 사람이 법률안을 작성하는 자신이라는 점에 있다. 정부제출법률안이 가결되기를 바라는 장관이 기꺼이 자신들의 법률안을 포기하고 영향평가의 측면에서의 논쟁을 전개할 것을 기대하기는 어렵다. 그렇지만, 일반이익을 추구하고, 규범과잉을 방지할 필요성을 심각하게 고려하고 있는 관계 장관은 법령 제정에 대한 대안을 설명하는 것을 결정할 수 있을 것이다. 이 경우에 법령을 제정하는 것을 포기하는 결정은 관계 장관회의에서 다른 장관 또는 수상에 의해 고취될 수 있을 것이다. 그러나, 이를 위해서는 법률을 제정하는 기회의 문제가 여전히 잔존하고 있는 때인, 영향평가가 개혁적 법률안에 대한 첫 번째의 검토가 있는 경우에 이루어져야 한다.

당초 수상의 통첩들은 영향평가는 어떤 부처가 어떤 구체적인 사항에 대한 입법의 의사를 표출하는 순간인 입법절차의 초기에 이루어져야 함을 규정하였다. 그러나 이와 같은 기간은 이러한 개혁을 제안한 행정부처에 의해 준수되지 않았다. 따라서, 2002년 Mandelkern보고서에 기반한 2009년 조직법률안을 위해 작성된 Hyst보고서는 이와 같은 사정을 “종종 영향평가는 행해진다. 법률안이 작

성되고, 조정이 이루어질 때, 법률안을 책임지는 부처는 마지막 순간에 영향평가를 준비하기 위해 기다리는 경향이 있다"라고 정리하였다.

영향평가제도를 의무적인 것으로 규정한 조직법률안이 제8조 - “정부제출법률안은 작성 초기부터 영향평가의 대상이 된다” - 에서 고려하였던 점은 바로 이와 같은 이유 때문이다. 그러나 헌법재판소(Conseil constitutionnel)는 자신의 결정(2009-579 DC)을 통하여 집행권과 입법권의 권한배분의 원칙에 대한 존중을 고려하여 위의 규정을 비판하였다. 따라서, 헌법재판소는 “입법자는 정부제출법률안을 작성하는 초기 단계에 정부로 하여금 영향평가의 실시를 정당화하도록 요구할 수 없다”고 판시하였다.

개혁의 초기에 영향평가를 하려는 생각 역시 행정부처에 이와 같은 기간의 준수를 강제할 능력이 의심스러운 2009년 4월 15일의 수상의 통첩 속에서는 발견할 수 없다. 왜냐하면, 1995년, 1998년, 2003년의 수상통첩 역시 이와 같은 기간의 준수를 강제하는 것을 실패했기 때문이다. 한가지 분명한 점은, 적어도 영향평가는 국사원(Conseil d'État)에 정부제출법률안을 이송하기 전에는 이루어진다는 점이다. 왜냐하면, 조직법률은 “이와 같은 영향평가를 담은 문서는 국사원에 정부제출법률안을 이송할 때 동 법률안에 첨부된다.”고 규정하기 때문이다.

따라서, 규범과잉을 완전하게 막는 것을 보다 용이하게 하기 위한 모든 조건은 충족되지 않은 것으로 보인다. 우선 보기에, 영향평가를 시기에 늦게 할 위험성은 영향평가의 결과는 무관하지 않을 것이며, 이는 또한 법률의 내용을 개선하기 위한 영향평가의 능력과도 무관하지 않을 것이다.

2. 영향평가 : 법률 내용의 개선하기 위한 것인가?

법률의 내용을 완벽하게 하기 위하여 정부는 법률안을 기초할 무렵에 정부제출법률안에 의해 위협받을 수 있는 경제적, 사회적 그리고 환경적 질서로부터의 요청을 고려할 것이 요망된다. 따라서, 조직법률은 제8조에서 영향평가는 “그 채택되는 계산방법을 적시함으로써 경제적, 재정적, 사회적 그리고 환경적 결과와 공공 행정, 개인 및 법인의 각각의 분류에 대하여 고려되는 규정에 따른 예상

되는 비용 및 이익(편익)"을 정확하게 나타나도록 하여야 한다고 규정하였다.

평가결과는 정부로 하여금 평가에 따라 제기된 문제점을 대처하기 위하여 자신의 법률안을 재검토할 수 있도록 하여야 한다. 그러나 일단 이루어진 영향평가가 관계 부처에 대하여 충분히 긍정적인 역할을 하기 위해서는 영향평가가 상당히 객관적으로 이루어져서, 정부제출법률안의 잠재적 문제점을 드러나게 하여야 한다. 그러나 이와 같은 영향평가를 책임지는 부처는 바로 법률안을 발의한 부처이기 때문에, 환경보호 또는 경제적 또는 사회적인 요청에 대한 고려를 위하여 자신들의 법률안이 안고 있는 문제점을 드러나게 할 어떠한 이익도 존재하지 않는다.

2008년에 헌법을 개정하기 이전에 수 많은 보고서들은 정부제출법률안을 명실상부하게 비판적으로 분석하는 것이 필요하다고 지적하였다. 그렇지만 영향평가가 정부가 아닌 외부의 단체에 의해 이루어지는 것이 아닌, 2006년의 국사원의 보고서가 권고한 바와 같이 재감정(contre-expertise)의 시스템을 사용하는 것이 고려될 수 있다. 뿐만 아니라, 2004년의 Lasserre보고서는 “경제개발협력 기구에 가입한 나라의 경험은 하나의 중심적인 축에 의한 평가의 통제가 불가결함을 보여주었다. 미국, 캐나다, 영국의 사례는 규범을 제정하는 기관으로부터 독립적인 하나의 중심적인 축이 보다 효과적이라는 점을 보여주었다.” 그러나, 프랑스에서는 영향평가를 하는 데 있어 재감정의 시스템을 사용하는 것이 불가결하다고 판단되지 않는다.

이와 같은 영향평가에 대한 재감정은 법규범의 내용을 개선하기 위한 유일한 수단이 아니다. 원칙적으로, 영향평가는 또한 정부제출법률안과 관계되는 개인과 법인의 자문을 포함해야 한다. 이와 같은 자문은 특히 정부제출법률안의 이해가능성을 촉진해야 하며, 이를 통해 정부제출법률안의 접근가능성과 효율성을 증진해야 한다. 뿐만 아니라, 자문은 법률안을 작성하는 단계에서 고려하기 어렵지만, 법률을 관계되는 사람에 대하여 적용하는 단계에 나타날 수 있는 여러 문제를 확인할 수 있도록 해야 한다. 따라서, 조직법률 제8조는 영향평가는 국사원에 제출되기 전에 미리 진행된 자문결과를 정확하게 나타나도록 해야 한다고 규정하고 있다. 그러나, 조직법률이 시행된 이래로, 이와 같은 자문시스템은

효율적으로 작동된 것으로 판단되지 않는다.

공공정책 평가위원회(Comité d'évaluation des politiques publiques)는 2009년의 보고서를 통하여 새로운 영향평가절차에 관심을 가졌으며, 자문활동이 충분히 고려되지 않았음을 강조하였다. 따라서 해적에 대한 전쟁법률안을 위한 영향평가와 관련하여, 공공정책 평가위원회는 다음과 같이 지적하였다.

“영향평가는 17면에서 평가와 의견을 듣기 위해 해양수산계의 인사들과 여러 번의 만남이 있었다는 점을 기술하는 것에 그쳤다. 이와 같은 만남과 관련된 어떠한 보고서도 없으며, 심지어 날짜조차 기재되지 않았다. 해양수산계에 종사하는 자들에 대한 언급도 구체화되지 않았다. 정부가 법률안을 통해 선택한 것에 대한 이들의 입장 또한 언급되지 않았다”

공공정책 평가위원회는 “조직법률이 영향평가서는 행하여진 자문의 목록을 기술해야 한다고 규정하는 것에 그쳤다 하더라도, 이와 같은 요청은 자문활동이 확인되고, 자문의 결과가 언급되는 경우에만 의미를 가진다”고 결론을 내렸다.

정부제출법률안과 관계가 있는 사람들의 의견을 수집하는 것에 더하여, 외국의 영향평가 모델은 보다 광범위한 자문조직인 대중적 자문조직을 규정하고 있다. 특히, 영국, 미국, 캐나다의 경우가 그러하다. 우선 영국의 경우 영향평가는 대중들에게 공고되며, 최종적인 영향평가에는 이와 같은 자문적 의견이 종합되어야 한다. 즉, 최종적인 영향평가에는 대중적인 자문이 포함되어야 하며, 이에 대한 평가도 들어가야 한다. 국사원은 2006년의 보고서에서 영국에서의 “대중적인 자문은 12주의 기간 이상으로 진행된다. 뿐만 아니라, 행정부는 취합된 의견과 관련하여 자신들의 입장을 어떻게 변경하는지에 대하여 설명할 의무가 있다”고 환기하였다.

다른 여러 나라에서 영향평가는 진정한 참여의 수단이 되었으며, 여기에는 환경분야도 포함된다. 프랑스에서 영향평가에 관한 환경부의 지침은 환경영향평가의 주요한 목적 중의 하나는 바로 대중에게 영향평가를 알리고, 대중들로 하

여금 결정을 내리는 데 참여하도록 하는 것이라는 점을 환기하였다. 그러나 영향평가와 대중의 참여의 관계는 환경분야에만 국한된 것으로 보인다.

정부제출법률안이 양원 중의 어느 한 원의 사무국에 제출되는 순간에만 영향평가서가 공개되기 때문에 대중의 자문은 정부제출법률안을 작성하는 단계에서는 불가능하다. 그렇지만, 아주 독특한 방식으로 하원(국민의회)규칙 제83조는 하원(국민의회)에 제출된 정부제출법률안에 대하여 전자적 방법으로 의견을 제시할 수 있도록 규정하였다. 입법과 관련된 서류를 열람함으로써, 각자 영향평가에 대한 의견을 제시할 수 있다. 의견의 제시는 4000자를 넘을 수 없다(약 한 면 반 정도의 분량임). 전자적 자문의 기간에 대해서는 어떠한 명확한 규정도 없다. 하원(국민의회)규칙은 이와 같은 대중적인 의견제시는 법률안의 보고자에게 전달되며, 동 보고자는 종합해서 자신의 보고서에 첨부한다고 규정한다. 그러나 보고자들은 지나치게 자신들의 상당히 통합적인 능력을 사용하는 것으로 판단된다. 예를 들면, 이민, 통합 그리고 국적에 관한 Besson법률안에 대한 보고서가 그러한 데, 동 보고서에서 194건의 자문의견을 집계되었으며, 이는 각각 4줄로 된 두 문단으로 요약되었다. 이와 같은 상황속에서 의회의 토의과 최소한 규범의 내용에 영향을 미칠 수 있는 하나의 수단으로서 자문적 의견을 종합하는 것은 상상하기 어렵다.

이와 같은 여러 가지의 문제점 - 규범과잉을 방지하고 법률의 내용을 개선하는 것 - 과 관련하여 오늘날 영향평가제도는 현재 제기된 여러 법적인 문제점에 대한 만족스러운 해결책을 제시할 수 있을 것 같지는 않다. 법적 임무라는 면에서는 결함이 있는 영향평가는 정치, 경제, 예산과 관련된 다른 목적을 달성하는데 있어서는 더욱 더 효과적인 것으로 밝혀질 것이다.

II. 영향평가 : 정치적, 경제적 및 예산의 도구화인가?

2008년의 헌법개정은 전체적으로 의회의 권한을 강화하는 것을 최우선적인 목적으로 하였다. 영향평가의 절차는 이와 같은 정치적 목적을 달성하는 데 기

여할 것이다(A). 그러나 영향평가는 경제 및 예산과 관련된 이익에 도움이 되는 정치적인 색채를 띤 도구인 것으로 드러났다(B).

1. 영향평가 : 어떤 제도를 위한 정치적 도구인가?

일반적으로 영향평가의 절차는 의회에게 특별한 대우를 한다. 2009년의 조직법률 제9조는 정부제출법률안이 제출된 사무국의 의장단회의는 10일 내에 영향평가에 관해 규정한 제2장의 규정이 준수되었는지 의견을 표명한다. 의장단회의가 앞에서 언급한 규정을 준수하지 않은 것으로 판단하는 경우에는 정부제출법률안은 해당회의의 의사일정에 등록될 수 없음을 규정하였다.

따라서, 의회는 의장단회의를 통하여 정부활동, 구체적으로 말하자면, 정부제출법률안의 제정절차에 대한 통제권을 행사한다. 그렇지만, 동 조직법률에 대한 2009년의 헌법재판소 결정은 이와 같은 통제권의 효과를 상대화시켰다. 헌법재판소의 결정에 따르면, 영향평가에서 포함되어야 하는 문서목록은 가변적이기 때문에, 영향평가의 분야에서 정부제출법률안에 강제되어야 할 요청들은 개별적으로 평가되어야 하며, 그 결과 어떤 정부제출법률안의 경우에는 이와 같은 요청들의 일부분이 면제될 수 있다고 하였다. 이에 따라, 영향평가에 포함되어야 하는 사항에 대하여 정부와 의회의 의장단회의 간의 잠재적 불일치가 발생할 수 있게 되었다. 이와 같은 불일치가 있는 경우 해당 의회의 의장과 수장은 헌법재판소에 이를 제소할 수 있도록 하였으며, 제소를 받은 헌법재판소는 8일 내에 결정을 내려야 한다. 뿐만 아니라, 헌법재판소는 헌법 제61조의 조건에 따라 보다 광범위하게 영향평가의 유효성에 대한 결정을 내릴 수 있다. 일단 제소가 된 경우, 헌법재판소는 영향평가의 불충분함이 실질적인 성격을 가지는 지에 대하여 판단하여야 한다. 따라서, 의장단회의가 지적한 영향평가의 문제점은 필연적으로 정부제출법률안의 거부로 이어지는 않는다. 가변적이며, 불확정적인 헌법재판소의 영향평가에 대한 통제권은 영향평가에 대한 의회의 통제권을 약화시키며, 이는 의회의 권위를 강화시키는 것이 아니다.

정부활동에 대한 통제권의 강화뿐만 아니라 영향평가제도는 “입법자가 보다

적은 법률과 보다 나은 법률을 가결하도록 함으로써" 입법자의 역할을 재조명하는 데 기여해야 한다. 이에 관한 논리는 단순하다. 즉, 법률의 질이 우수한 경우 의회는 단지 훌륭한 법률을 끄집어 낼 수만 있다. 그러나 이와 같은 새로운 가치 부여는 실패할 운명이다. 2009년의 조직법률이 예상한 것과 같은 영향평가는 공정함의 결여로 말미암아 규범홍수를 방지하고, 법률을 질을 개선하기 위한 완전한 법적 수단으로 평가될 수는 없었다. 실제로 영향평가제도는 의회의 정치적 기능을 약화시키고, 정부의 견해를 확고하게 하는 정치적이며, 편향된 도구로 평가되기에 영향평가제도는 공정함이 결여되어 있다.

현재의 영향평가제도는 정부제출법률안을 확인된 문제를 해결하기 위한 유일한 방안으로 상정한다. 즉, 가능한 해결책에 대한 검토와 비용 및 이익(편익)에 대한 평가 후에 정부제출법률안은 상식을 차원에서 강제됨으로써 채택되지 않을 수 없는 것으로 간주된다. 이는 정부제출법률안에 담겨 있는 현저한 정치적 색채를 벗겨 내어, 하나의 합리적인 해결책으로서의 지위만을 가지게 하는 것과 관계된다. 이 경우에 의회가 양식이 있는 정부제출법률안을 토의하고, 정치적 분열을 초월하여, 객관적인 입장을 취하는 데 있어 어떤 이익이 있는가? 의회에서의 토론을 비정치화하는 의회는 자신의 기능과 유용성을 상실할 것이다.

이와 같은 위험은 영향평가가 정부제출법률안에 객관적인 외양만을 부여하는 경우에 더욱 더 커진다. 영향평가는 정부의 이익에 봉사하기 위해서 사용되었으며, 정부가 자신의 정치적 선택을 강제하기 위해 입법이유서보다 더욱 더 광범위한 무대를 제공한다. 따라서, 영향평가와 동일한 정부제출법률안의 이유서를 비교해 본다면 그 목적은 동일하다는 것을 알게 된다. 즉, 어떤 관점을 제시한다. 그리고 유사하거나 거의 동일한 방식으로 법률제정의 취지를 설명한다. 공공 장소에서의 얼굴을 가리는 것을 금지하는 정부제출법률안에 대한 영향평가서는 이와 같은 점을 완전하게 보여준다. 심지어 위의 영향평가서는 동 법률의 적용대상자에게 법률의 잠재적인 영향으로 사회적 배제조차 언급하지 않았다. 그렇지만 공공장소에서 완전히 몸을 가리는 베일을 착용하는 것을 금지하는 것과 이를 위반할 경우 벌금으로 제재하는 것은 여성들로 하여금 외출할 때 베일을 착용하는 것을 단념시킬 수 있으며, 그 결과 이러한 베일을 착용하였다는 이

유로 이미 피해자의 위치에 있는 사람의 사회적 배제를 촉진한다. 따라서 영향 평가는 이와 같은 위험성을 언급했어야만 했으며, 일반적인 방법으로 법률을 제정하는 것에 따른 부정적 영향을 명확하게 지적했어야만 했다. 그리고 이 점이 영향평가와 입법이유서와의 차이점이다. 특히 공공장소에서 얼굴을 가리는 것을 금지하는 법률안에 대한 영향평가서는 입법이유서에서 기술한 것과 동일하게 정부가 이와 같은 법률을 제정한 것을 정당화하는 데 그쳤으며, 확실히 이와 같은 이유 때문에 법률안 이유서에서 동일한 단어를 발견할 수 있다. 즉 위의 법률안 이유서는 “전부를 가리는 베일을 착용하는 것은 공화국의 가치를 거부하겠다는 집단적인 시위이며”, “공공장소에서 얼굴을 가리는 것은 상징적이며, 인간성을 말살하는 폭력을 나타내며, 이는 동일한 사회속에서 사는 인간집단과의 충돌을 초래한다”고 지적하였다. 한편 위의 법률안에 대한 영향평가는 이와 같이 얼굴을 가리는 것은 “일종의 위급한 집단주의적 후퇴이자 공화국의 가치를 거부하는 것이며”, “이와 같은 행동은 그 자체로 사회적 협약을 위태롭게 하는 상징적인 폭력을 나타낸다”고 하였다. 그리고 위의 법률안 이유서는 얼굴을 자발적이며, 철저하게 가리는 것은 “아주 간단하게 프랑스 사회에서 함께 살아가기 위한 기본적 요청에 반하는 것이다”고 하였다. 한편 위의 법률안에 대한 영향평가의 첫 번째 항목의 제목은 “공공장소에서 얼굴을 가리는 것은 바로 함께 살아가는 것에 대한 도전”으로 기술되어 있다.

따라서, 영향평가는 확대된 법률안 이유서로 평가될 수 있다. 2006년 국사원의 보고서의 결론에 대한 성찰을 목적으로 만들어진 연구팀이 수행한 2007년의 영향평가의 실시에 대한 평가는 여전히 시의성이 있다고 판단된다. 즉, “실시된 영향평가에 대한 주요한 비판은 영향평가가 비판적인 분석을 하는 것이 아니라, 정당화를 하고 있다는 일반적인 인상과 관계되며, 이와 관련하여, 이와 같은 영향평가가 진정한 재감정이 없이 시범적 행정행위에 그치고 있다는 사실과 관계된다.”

영향평가는 확대된 법률안 이유서와 유사할 수 있고, 축소된 정보보고서와 유사할 수 있다. 이는 또한 공공장소에서 얼굴을 가리는 것을 금지하는 법률안에 대한 영향평가서의 경우가 그러하다. 왜냐하면, 공공장소에서 얼굴을 가리는 것

을 금지하는 법률안에 대한 영향평가서는 국토에서 전체를 가리는 베일을 착용하는 것에 대하여 2010년 1월에 작성된 정보보고서의 요약으로서의 성격을 가지기 때문이다. 동 보고서는 후에 영향평가서가 기술한 바와 같이 외국의 사례, 프랑스에서 적용할 수 있는 법의 상황, 입법 외의 방법, 인권과 기본적 자유의 보장을 위한 유럽협약과의 상호작용, 금지하는 경우의 제재에 관한 문제, 그 성격, 그 효과 등등에 대해서 기술하였다. 뿐만 아니라, 동 보고서는 300면 이상을 자격 있는 사람에 의한 원탁회의와 청문에 할애하였다. 동 보고서는 보다 자세히 다루지 않은 영향평가서 보다 못하지 않다. 그런데 이 경우에 왜 정보보고서로 만족하지 않았을까?

따라서, 영향평가의 유용성은 논란의 여지가 있다. 영향평가는 정부정책과 정부의 정책에 따른 특권적인 이익 - 특히 경제 및 예산과 관련된 분야 - 을 이롭게 하는 것 같다.

2. 영향평가 : 경제적 자유주의를 위한 도구인가?

영향평가는 국가가 절약을 할 수 있도록 해야 한다. 다른 여러 나라에서 영향평가제도가 도입되었을 때 영향평가는 종종 국가의 예산적 손실을 방지할 수 있는 효과적인 수단으로 도입되었다. 따라서 법률의 수를 감소시킴으로써 국가는 그 자체로 일정한 분야에서 자신의 활동을 제한하였으며, 이는 일정부분의 지출을 피할 수 있게 하였다. 요컨대 국가에서의 규범적인 해소와 재정적인 해소는 어깨를 나란히 한다.

2006년의 국사원 보고서는 영국은 2005년 이래로 법규범과 관련된 비용(법규범을 제정하는 비용, 법규범의 준수를 통제하는 비용, 법규범의 수신자가 부담해야 하는 비용)을 계산하였고, 각 부처는 미국의 경우와 같이 매년 정해진 법규범과 관련된 최고한도의 비용에 구속되었다.

2008년에 있었던 헌법개정이전에 발간되었던 여러 편의 보고서에서 여러 다른 나라의 사례가 반복적으로 소개되었으며, 종종 이들 보고서들은 이들 사례들로부터 착상을 얻었다. 2009년의 조직법률에 대한 보고서에서 Jean Luc

Warsmann은 영향평가가 “어떤 법률에 인하여 국가나 전체 행정기관이 소요되는 정확한 비용 또는 절약을” 숫자로 나타내는 것은 불가피하다고 지적하였다. 따라서 이는 국가로 하여금 절약을 할 수 있도록 법규범을 제정하도록 강제하는 것만큼이나, 규범의 수를 줄이는 것과 관계되는 것이 아니다.

영향평가의 능력은 탈규범화를 촉진하는 것이며, 또한 방향이 정해진 법규범이 단지 순수한 예산상의 이익에만 도움을 주는 것은 아니며, 영향평가의 능력은 또한 자유주의적인 경제적 사조의 표현이다. 수상에게 직접적으로 소속된 조직인 전략분석센터는 영향분석에 대한 2009년의 문서를 통해 법규범에 대한 눈부신 논쟁은 60년대의 복지국가의 발전과 관계된다고 설명하였다. 그리고 동 전략분석센터는 반대로 규범과잉을 막기 위한 영향분석제도를 도입하는 것은 국가의 최소한의 간섭을 지지하는 자유주의적 경제학자 및 법학자로 구성된 시카고 학파의 영향에 따라 이루어졌다고 상기하였다. 그리고 이들 자유주의적 경제학자 및 법학자들은 법규범의 질은 생산성과 투자의 수준에 영향을 미친다는 점을 보여주었다.

보다 구체적으로, 경제개발협력기구에 가입한 수 많은 나라들에서 영향평가 제도의 도입을 기업에 강제되는 행정적인 부담을 감소시키는 수단으로 여기게 되었다.

기업을 위한 영향평가의 장점은 의심할 여지가 없으며, 프랑스의 경우 또한 동일하다. 2009년의 조직법률은 정부제출법률안 규정에 대한 경제적 결과에 대한 평가와 재정적인 비용 및 편익에 대한 계산을 할 때 재계의 이해를 고려하였다는 점을 어렵듯이 느끼게 하였다. 조직법률이 발효되자마자 간행된 보고서에서 Jean Luc Warsmann는 기업에 부담을 지우는 “행정적인 짐”을 감소시키기 위해 입법의 분야에서 영향평가가 담당해야 하는 중요한 역할을 언급했다. 2006년에 국사원은 새로운 “형식의 법” 또는 “법을 제정하는 기술적인 법”으로 구성된 영향평가는 경제계 특히 MEDEF³⁾의 인사들의 요구에 부응한다는 점을 고려

3) 프랑스 기업협회(Mouvement des entreprises de France)는 프랑스의 재계를 대표하는 사용자들의 조직이다(<http://www.medef.com/>).

하였다.

경제계 인사들의 메시지는 새로이 수상에 의해 고려되었으며, 수상은 2010년 11월 10일 “기업에 적용되는 법규범을 단순화하기 위한 위원”을 임명하였다. 수상은 “기업에 새로운 부담을 주는 모든 법규정에 대한 영향평가를 실시하여야 한다”고 하였으며, 이는 2010년 3월에 정부가 발표한 바와 같이 산업계에 대한 법규범에 따른 부담을 경감하고, 단순화하기 위한 것이다.

절약하도록 하기, 기업의 경쟁력을 촉진시키기, 규범의 질을 제고하기 등 영향평가제도는 여러 가지의 임무를 가지고 있기 때문에, 영향평가제도의 효율성에 대한 전반적인 평가를 하는 것은 어려운 것으로 판단된다. 요컨대, 이와 같은 영향평가제도의 목적들이 항상 조화되기 어렵다. 절약하도록 하기와 기업의 경쟁력을 촉진시키는 것과 같은 목적들은 필연적으로 규범의 질을 제고하는 것으로 연결되지 않으며, 심지어 대처정부하의 영국에서 사유화운동에 따른 기록적인 규범과잉이 보여준 바와 같이 규범의 질을 떨어뜨리는 결과를 가져온다.

법적 목적의 관점에서 영향평가제도, 보다 구체적으로는 영향평가제도를 규정하고 있는 조직법률에 대한 평가는 실망스러운 것으로 평가된다. 영향평가제도의 효율성은 과거의 수 많은 통첩이 영향평가제도를 규정하였던 경우에서 알 수 있는 바와 같이 상당부분 여전히 정치적 의지와 정치적 발의에 달려있다. 새로운 개혁이 없다 하더라도, 헌법적 관행만으로 영향평가의 메커니즘을 개선할 수 있는 변화를 촉진할 수 있을 것이다. 이에 대한 향후의 추이가 기대된다.