

프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구

윤계형 · 한동훈



입법평가 연구 11-17-⑤

프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구

윤 계 형 · 한 동 훈



프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구

An Study on the Legislative Evaluation
System of France

연구자 : 윤계형(한국법제연구원 부연구위원)

Yun, Gye-Hyeong

한동훈(헌법재판연구원 책임연구원)

Han, Dong-Hoon

2011. 7. 31.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 현대에 들어 국가의 역할이 확대·강화됨에 따라 국민생활 전반에 대한 규제나 입법화가 이루어졌음. 그러나 이와 같은 규범에 대한 현실적 필요성은 국가경쟁력의 약화와 국민생활의 불편을 초래하게 되었음
- 프랑스는 2008년 헌법개정으로 “법률의 영향평가”가 도입되었으며, 이에 따라 조직법률도 제정되어 현재 활발하게 입법평가가 시행되고 있음
- 본 연구는 프랑스의 입법평가기준에 대한 방법론에 대한 연구와 함께 구체적 입법평가사례를 연구하는 것을 목적으로 함

II. 주요 내용

- 프랑스 입법평가실시에서 정부와 의회의 역할
 - 입법평가서의 작성은 해당 부처의 장관이 담당하지만, 다른 부처와의 협력 및 입법평가서의 세부항목의 결정 등을 국정조정실에서 담당하고 있음

- 의회 내의 공공정책에 관한 ‘평가와 통제위원회’에서는 입법평가서에 대한 의견을 소관위원회와 의장단회의에 제시하며, 의회의 의장단회의는 입법평가서가 조직법률에서 정한 조건을 충족하는지에 대한 판단을 담당함

□ 입법평가의 방법론 : 주요 절차

- 프랑스 입법평가는 진단, 추구된 목적 정의, 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 필요성, 새로운 규정의 예상가능한 영향, 자문활동, 개혁의 실행의 여섯 단계로 실시되고 있음

- 프랑스 입법평가의 구체적 사례를 살펴보면 입법평가의 방법대로 각 항목을 평가하기도 하지만, 그 성격이나 양에 따라 편차가 있으며 통계적 영향분석보다는 규범적 사항에 대한 영향분석이 중심이 되고 있음

Ⅲ. 기대효과

- 프랑스의 입법평가 방법의 소개와 구체적 사례들에 대한 분석을 통하여 프랑스 입법평가제도의 도입과정과 실제 운용에 관한 전반적인 상황을 파악할 수 있음

- 향후 우리나라의 입법평가제도에 대한 논의 및 그 활용에 있어서, 근거규정을 마련하고 실제 운용하는 과정에서 유용할 것으로 기대함

▶ 주제어 : 입법평가, 규제개혁, 프랑스의 입법절차, 사전적 입법평가, 사후적 입법평가, 영향평가, 프랑스 헌법개정, 조직법률

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- In recent years, French policies for Better Regulation have underlined a political will, which has grown in strength, to undertake reforms in order to improve regulatory quality.
 - Main Better Regulation policies : Legislative simplification and reduction of the administrative burden, Impact assessment, Modernising consultation with stakeholders, Promoting legal quality, Ex post evaluation, E-Government
- In France, Constitutional Law N° 2007-724 of 23 July 2008 on modernisation of the institutions of the Fifth Republic has significantly reformed those institutions.
 - The French government has made substantial and sustained efforts over time to codify the law, which sets France apart from most other European countries.
 - Since 2004, the French government has developed a distinctly more active policy towards reducing administrative burdens (Administrative Burden Measurement and Reduction Programme : MRCA programme).
- This report aims to seeking for the adequate methodology to our country through analysing and examining the contents and

limitations of the Victorian Standard Cost Model and its alternative Regulatory Change Measurement.

II. Main Contents

- The legislative and regulatory structure in France
 - Legislative texts
 - Constitutional laws, Organic laws, Budget laws, Social Security Budget Laws, Expenditure planning laws, Laws authorising the ratification of international commitments, Enabling laws
 - Regulative texts
 - Decrees, Orders, Circulars
- The stages in the legislative process
 - The initiative→Submission of legislation→Examination by the first assembly→The vote by the first assembly→The shuttle→Adoptions→Promulgation
- The role of General Secretariat of the Government, the Council of State and Parliament in impact assessments
 - The General Secretariat of the Government plays an important role as “checkpoint guard” in monitoring the preparation of legislation and regulations.

- The Council of State issues a recommendation of the validity of legislation.
- The Council of State's recommendation is secret but the government may make it public and the annual report of the Council may refer to mention certain ex post recommendations.
- The constitutional revision of 23 July 2008 made significant amendments to parliament's role in respect of legislation.

Reference system for impact assessments : Methodology

- Diagnosis and justification for the action : Outline of the problem to be overcome, Justification for intervention
- Definition of the one or more aims : Description of the situation that needs to be reached and the aims associated with it, Outline of the intervention, Outline of the aims of intervention, Key conditions for success
- Possible options and the need to regulate : List of options, Outline of the reasons underlying selection of the option proposed in the bill
- Presentation and review of the impacts of the planned measures : Inventory and study of impacts, Conditions governing application in the overseas communities, Distributional analysis, Budgetary analysis, Risk analysis, Implementation, Advantages and disadvantages of the proposed option
- Consultation : Mandatory consultation processes, Non-mandatory consultation processes

- Implementation, monitoring and evaluation of the intervention : Monitoring management, Monitoring performance, Evaluation arrangements
- Analysis of cases
- Impact assessment of Projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution
- Impact assessment of LOI n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue

III. Expected Effects

- Being a useful article developing the methodology for the institutionalization of legislative evaluation system
- Providing the recent articles regarding the trend of impact assessment in France which is not much dealt with.

► Key Words : Better Regulation, Impact Assessment, The process of laws and decrees in France, Ex ante Impact Studies, Ex post evaluation of regulations, The Constitutional Reform in France

목 차

요 약 문	3
Abstract	5
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구의 의의 및 목적	13
제 2 절 연구의 방법	14
제 2 장 입법평가제도의 도입 및 전개	17
제 1 절 입법평가제도의 도입배경	17
I. 국제적 상황과 규제개혁의 필요성	17
II. 입법평가에 대한 프랑스의 노력	19
제 2 절 입법평가의 제도화	28
I. 입법평가의 법제도적 발전과정	28
II. 입법평가의 헌법적 수용	31
제 3 장 입법평가서 작성에 있어서의 정부와 의회의 역할	41
제 1 절 입법평가에 있어서의 정부의 역할 - 국정조정실의 역할을 중심으로	41
I. 의 의	41
II. 프랑스 헌정사에서의 국정조정실	42
III. 국정조정실의 일반적 역할	43
IV. 국정조정실의 구체적 역할	44

제 2 절 입법평가에 있어서 의회의 역할	48
I. 의장단회의의 역할	48
II. 입법평가서의 인쇄 및 배포 등	49
III. 수정안과 입법평가	49
IV. 공공정책에 관한 평가와 통제위원회의 역할	49
제 4 장 입법평가의 방법론	51
I. 진 단	51
II. 목 적	52
III. 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유	53
IV. 새로운 규정의 예상가능한 영향	56
V. 자문활동	58
VI. 개혁의 실행	58
제 5 장 입법평가의 사례분석	61
제 1 절 헌법 제11조의 적용에 관한 조직법률안에 대한 입법평가	62
I. 개혁의 쟁점 : 국민투표분야에서 국민발의 절차의 도입	62
II. 외국의 경험으로부터 고려될 수 있는 해결책	67
III. 채택된 해결책 : 인터넷을 통한 서명을 수집하는 국민발의절차	70
IV. 전자적 방식에 의한 국민발의절차의 영향	73
V. 자문활동과 적용방식	77
VI. “헌법 제11조의 적용에 관한 조직법률안에 대한 입법평가”에 대한 평가	77

제 2 절 “강제유치에 관한 법률안”에 대한 입법평가	78
I. 진단-행동의 필요성-법적인 상황	78
II. 개혁 목적의 정의 및 소개	89
III. 선택에 대한 조사	91
IV. 고려되는 규정에 대한 영향분석	94
V. 의무적 및 임의적 자문	114
VI. 개혁의 실시와 결과	115
VII. “강제유치에 관한 법률안에 대한 입법평가”에 대한 평가 ...	116
제 6 장 시사점 및 결론	117
참 고 문 헌	121

【부 록】

[부록] 입법평가를 검토하기 위해 제시된 기준표	127
----------------------------------	-----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 의의 및 목적

현대에 들어 국가의 역할이 확대·강화됨에 따라 국민생활 전반에 대한 규제나 입법화가 이루어졌으나, 이와 같은 규범에 대한 현실적 필요성은 국가경쟁력의 약화와 국민생활의 불편을 초래하게 되었다. 이에 세계 각국은 지나친 규제나 입법을 개선하기 위한 방안의 하나로 다양한 평가제도를 실시하고 있으며, 대륙법계 국가는 입법평가제도를, 영미법계 국가에서는 규제영향분석제도를, 유럽연합에서는 입법평가제도를 실시하고 있다.

프랑스 역시 규범의 인플레이션 현상이 심해지고, 많은 활동들이 법 규범에 의해 규율되면서 생산되는 규범들이 점점 더 길고 복잡해졌다.¹⁾ 환경에 대한 염려에서 시작된 영향평가는 1970년대 이후 입법에 대한 영향평가로 전개되어 왔으며, 1995년 11월 21일의 수상통첩, 1998년 1월 26일의 수상통첩, 2003년 8월 26일의 수상통첩을 통해 구체화되고 발전되어왔다. 특히 2008년 헌법개정으로 “입법평가(법률의 영향평가)”가 도입되었으며, 이에 따라 조직법률도 제정되어 현재 활발하게 입법평가가 시행되고 있다.

프랑스는 대륙식 의원내각제 국가를 대표하며,²⁾ 국민의 일반의사의 반영으로 법률(loi)을 이해하고, 법률의 제정시 사전적 검토와 토의의

1) 프랑스의 입법현상에 대하여는 Jean-Marie Pontier, 프랑스법상 입법영향평가, 한국법제연구원(전문가초청포럼), 2007 참조.

2) 프랑스 제5공화국 헌법체제의 기초는 의원내각제와 대통령제가 융합되었다고 볼 수 있다(성낙인, 헌법학, 법문사, 2011, 891면 이하 참조). 프랑스 정부형태에 대한 최근 논의는 강현철, “의원정부제에 관한 비교헌법연구”, 『세계헌법연구』 제26집, 2007; 정재황, “프랑스 대통령에 관한 2008년 헌법개정”, 『성균관법학』 제21집 제1호, 2009; 한동훈, “2008년 프랑스 헌법 개정에 관한 소고”, 『토지공법연구』 제43집 제3호, 한국토지공법학회, 2009 참조.

전통이 강했던 바, 이와 같은 상황 속에서 새로이 입법평가제도의 도입은 우리나라의 입법평가제도 도입에 관한 논의에 큰 시사점을 줄 것으로 판단된다.³⁾

본 연구에서는 프랑스 입법평가가 발전하게 된 계기와 프랑스 입법체계 및 입법절차의 특징, 그리고 입법평가의 구체적 평가기준(방법론)에 대한 연구와 함께 2008년 헌법개정 이후 2009년부터 실제로 행해진 프랑스의 입법평가에 대한 사례를 연구하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구의 방법

현대국가에서의 입법에 관한 문제를 해결하기 위한 여러 방안 중 입법평가가 주목을 받고 있다. 이미 우리나라에도 유럽국가에서 실시되고 있는 입법평가에 대한 이론, 제도화 실례, 적용사례에 대한 많은 소개가 있어왔다. 외국의 사례를 기초로 우리나라에서도 입법평가가 우리나라의 입법현실을 개선하기 위한 하나의 중요한 대안이 될 수 있을 것이라는 주장이 제기되고 있다. 또한 입법평가의 제도적 의의 및 기능에 대한 논의보다는 입법평가를 어떠한 방식으로 제도화 할 수 있는지에 대한 논의가 주를 이루고 있을 정도가 되었다.⁴⁾

입법평가를 시행하고 있는 다른 국가에서 입법평가가 왜 도입되었는지, 헌법 또는 법률 등에서 이를 어떻게 규정하였는지, 이를 담당하는 기구는 어디인지, 어떠한 역할을 하는지, 구체적인 입법평가 사례는 어떠한지 등의 문제들을 살펴보면, 우리나라에서 적합한 입법평가 방식

3) 프랑스 국사원과 정책조정기관의 국사원 위원(Conseiller)의 인적 네트워크를 통한 법제운영모델과 입법평가에 대한 노력을 시사점으로 제시한 선행연구로는 전훈, ‘보다 나온 법’ 제정을 위한 과제와 방안, 공법연구 제36집 제1호, 한국공법학회, 2007.10, 719-720면 참조; 프랑스 입법평가제도의 단계적 도입과 현재 우리나라의 영향평가 제도에 법적 영향 평가를 추가하고, 점차 영향평가를 통합할 것을 제안하는 선행연구로는 박균성 외, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007.11, 32-34면 참조.

4) 최윤철, 독일과 스위스의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008, 14-15면.

을 구상하는데 도움이 될 것으로 예상된다. 특히 프랑스의 경우에는 비교적 우리나라에 소개된 바가 적어,⁵⁾ 본 연구에서는 프랑스에서 입법평가를 어떻게 실시하고 있는지를 살펴보기 위하여, 입법평가를 규정하고 있는 법적 근거, 입법평가에 있어서 정부와 의회의 역할, 입법평가의 방법론(주요 절차), 실제사례를 발굴하여 분석하고, 이를 통해 시사점을 찾기로 한다.

5) 프랑스의 입법평가를 주제로 한 선행연구로는 전훈, 앞의 논문; 박균성 외, 앞의 보고서; 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009.09; 한동훈, 프랑스의 영향평가의 기준틀과 적용사례, 입법평가연구 제4호, 2011. 03이 있다.

제 2 장 입법평가제도의 도입 및 전개

제 1 절 입법평가제도의 도입배경

I. 국제적 상황과 규제개혁의 필요성

1. 입법평가의 국제적 발전

규범 특히 법률의 질을 개선하고자 하는 수단에 대해서는 수년전부터 국제사회 내에서 논의되어 왔다. 특히, “경제협력개발기구(OECD)”는 유럽에서 1990대부터 법률의 질을 개선하고자 하는 데 깊이 있는 노력을 수행하여 왔다. 양질의 규범이 경쟁력을 담보한다고 생각한 경제협력개발기구는 1995년부터 영향평가가 구체화될 수 있는 가장 효과적이고 최선의 행동선택의 자유를 보장함으로써 중심적인 역할을 수행할 수 있으며, 수행해야 한다고 생각하였다.

그리고 이와 관련하여 경제협력개발기구는 개별 국가의 정부에게 법규정의 영향에 대한 사전적 분석, 조사 및 개혁을 통합할 것을 권고하였으며, 이와 같은 경제협력개발기구의 노력은 유럽연합(EU)에도 영향을 주었다. 이에 따라 유럽의회, 유럽이사회, 유럽집행위원회는 자신들이 생산해내는 규범의 질을 개선하기 위한 상호간의 협정을 맺었으며, 입법평가의 실시는 2000년대에 계속 발전되었다.⁶⁾

2. 규범의 홍수현상과 규제개혁의 필요성

서론에서도 밝혔듯이, 현대국가의 역할 증대로 인해 법규범의 양이 늘어나고, 복잡해짐에 따라 규범의 홍수 현상이 나타나고, 그 법의 내

6) 프랑스에서 입법안은 총리와(정부 법안) 의회 의원(의회 법안)이 제안할 수 있다. 이들 의회가 통과시키는 조문 중 상당수는 정부 법안들이다. 정부 법안들보다 훨씬 더 많은 의회 법안들이 의회에 제출된다. 의회 의원들의 법안들은 1995년 10월 1개 월마다 의회가 상정하는 안건을 다루기로 한 이후로 훨씬 더 활발해졌다.

용이 불확실하며, 경제·사회에 전반적으로 미치는 비용이 증가하였다. 다른 유럽 국가와 마찬가지로 프랑스에서도 이러한 문제에 대하여 지속적인 비판과 연구가 있어 왔으며,⁷⁾ ‘규제 인플레이션’ 현상은 더욱 심화될 것으로 전망되고 있다.⁸⁾

우리나라에서도 이러한 규범의 홍수현상을 정확히 파악하여 이를 적절하게 예방하고 효과적으로 억제하는 방법을 개발하기 위한 예방적 연구를 발전시켜야 한다는 필요성이 제기되고 있다.⁹⁾

구체적으로 프랑스 법령의 수를 살펴보면,¹⁰⁾ 관보의 페이지수로 계산된 법 및 법령의 양은 1970년부터 1990년 사이에 30% 증가했으며 1990년 이후로 30%가 더 증가했다. 새로운 법령의 수는 8,500개에서 10,700개에 가깝게 증가한 반면, 새로운 법과 오르도낭스(ordonnance)의 수는 1994년부터 2000년 사이에 410개에서 2001년에서 2007년 사이에 535개로 증가했다. 2008년 7월 1일 기준으로, 법률은 2,619개(그 중 20%는 조례들이었다)였으며 명령 및 규칙 등은 (2007년 7월 1일 현재) 22,883개였다.¹¹⁾

7) 이와 관련한 프랑스 정부의 보고서에 대한 설명은 아래 II에서 하기로 한다.

8) 프랑스에서 입법안은 의회와 정부에서 제출할 수 있으며, 실제로 통과되는 법률안은 정부제출 법안들이다. 실제로는 정부 법안들보다 훨씬 더 많은 의회 법안들이 의회에 제출된다. 의회 의원들의 법안들은 1995년 10월 1개월마다 의회가 상정하는 안건을 다루기로 한 이후로 훨씬 더 활발해졌으며, 2008년 7월 23일의 헌법 개정으로 각 의회 및 행정부의 공동의 안건을 제시하면서 이러한 추세는 더 심화될 것으로 예상되고 있다.

9) 입법활동의 계획성을 구비하여 법규의 무절제한 증식을 억제하고 입법과정에서 나타나는 경솔함을 제거하여야 하고, 나아가 정기적으로 입법의 현상을 검토하여 입법의 현상에 평가를 행하고 과학적인 법의 발전을 위한 기초를 구축할 필요성이 있다(박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007, 22면).

10) 프랑스의 국정조정실(secrétariat général du Gouvernement, SGG)은 Légifrance 웹사이트에서 법령의 수를 확인할 수 있도록 하고 있다.

11) 프랑스의 법규범은 헌법, 국제법, 법률(조직법률, 보통법률), 오르도낭스(법률명령), 데크레(명령), 아레테, 시클레르(훈령)으로 분류하기도 하고(전학선, 프랑스의 법령체계 및 법치주의에 관한 연구, 공법학연구 제12권 제1호, 2011.02, 200-214면), 헌법, 국민투표에 의해 채택된 법률(loi référendaire), 조직법, 양원규칙, 국제협약과 조약, 수권법률(loi d'habilitation), 대통령의 비상대권 행사시의 법률명령(ordonnance), 예산법률,

[표] 프랑스의 입법통계¹²⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	기간합계
법 률	40	34	56	40	50	45	40	305
오르도낭스	19	12	18	53	85	28	15	230
합 계	59	46	74	93	135	73	55	535
국무회의심의 거친 명령	44	77	42	54	67	65	70	419
국사원 심의를 거친 명령	496	638	504	562	707	765	792	4464
데크레	790	890	758	864	919	955	1029	6205
총합계	1286	1528	1262	1426	1626	1720	1821	10669

II. 입법평가에 대한 프랑스의 노력

앞서 언급한 입법의 질을 개선하고자 하는 국제적인 움직임에 대해 프랑스 역시 예외일 수는 없었으며, 프랑스 또한 의회, 정부, 국사원(Conseil d'État), 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 의해 수년전부터 입법의 무질서를 개선하고자 하는 방법을 찾고자 노력하였다.

예를 들면, 25년이 넘게 진행된 과학적·기술적 선택의 평가국(Office d'évaluation des choix scientifiques et technologiques), 국민의회(하원)에서의 평가 및 통제부서(Mission d'évaluation et de contrôle, MEC)의 경험과 사회보장자금조달법률에 대한 평가 및 통제부서(Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, MECSS), 2004년

일반법률, 데크레(décret)와 부령(arrêté)으로 설명하기도 한다(사법연수원, 프랑스법 I, 2006, 18-27면).

12) 이 통계는 2001년에서 2007년 사이 만들어진 새로운 규정에 대한 것으로 국제 조약이나 협정을 비준하는 권한이 있는 법은 포함되지 않았으며, 최고행정법원과 각료회의의 공동 법령들은 “각료회의 법령”에 포함되어 있다(www.Légifrance.gouv.fr).

2월 12일의 결의(résolution) 후의 법률적용의 조사강화는 이와 같은 공권력주체의 의지를 보여주는 것이다. 또한, 법률의 가결절차와 법규범의 질에 관한 헌법재판소의 요구사항도 이와 같은 경향을 잘 나타내 준다.

한편, 입법평가의 경우 국제적 차원뿐만 아니라 프랑스의 국내법질서 내에서도 여러 연구결과 및 수상의 통첩(circulaire)¹³⁾에 의해서 발전되었다.

1. 입법의 질에 대한 논의의 전개

최근 프랑스는 입법의 질을 향상시키기 위하여 여러 가지 개혁을 하고자 하였으며, 많은 공적 보고서들은 이러한 논의를 공론화 시키고 입법의 품질에 대한 원칙들을 촉진시키는데 기여하였다.¹⁴⁾ 아래에서는 입법의 질을 향상시키기 위한 프랑스 정부의 주요 보고서들을 살펴보기로 한다.

(1) 피크보고서(rapport Picq, 1994)¹⁵⁾

이 보고서는 1991년 최고행정법원의 규제 및 이 규제의 품질부족 만연에 대한 보고서 이후에 나온 것이다. 이는 1990년대 말부터 프랑스의 개혁 필요성에 대한 인식이 높아졌음을 보여주었으며, 1997년 규제영향분석(RIA)의 시발점이 되었다. 이 보고서들에서는 형식적인 규제들이 늘어나고 있는 것이 사실상은 국가운영의 방향을 정하고 현대화

13) circulaire는 상위기관이 그의 권한 하에 있는 기관에게 발하는 훈령(Instruction)으로써 법률과 규칙을 적용함에 있어서 공무원들의 행동을 안내하기 위한 목적에서 발해진다. 그리고 circulaire는 원칙적으로 시민들에 대해서는 어떠한 결정도 포함하지 않는다. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, PUF, 2005, 153-154면.

14) 프랑스는 정부, 의회, 최고행정법원, 그리고 중앙 행정 당국들이 입법안을 제출하는 단계에서 그 과정을 개혁하고, 결과적으로도 기존의 입법을 평가하고 간소화시킴으로써 입법의 질을 향상시키고자 하는 조치들을 취하였으며, 규제개혁(mieux légiférer) 역시 입법의 질을 향상시키고자 하는 움직임의 일환이다.

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

하며 조정하는데 있어 유용하지 않았다는 점을 강조하였다. Picq보고서는 국가의 기본적인 책무들로 초점을 다시 맞추고 책임의 위임을 개선하고 예산 및 회계 규칙들을 현대화함으로써 국가 역할의 현대화를 위한 전반적인 전략을 제시하였다. 또한 새로운 법률 및 규칙의 제정시 사전적 입법평가의 실시를 제안하였다. 이와 관련하여 가장 중요한 일부의 정부제출법률안과 데크레안에 대한 입법평가를 실현한 것은 바로 1995년 7월 26일의 수상통첩에 의해서 규정되었으며, 입법평가의 방법론에 대해서는 같은 해인 1995년 11월 21일의 수상통첩에 의해서 규정되었으며, 그 뒤에 1998년 1월 26일의 수상통첩에 의해서 보완되었다.

(2) 만델켈른 보고서(rapport Mandelkern, 2002)¹⁶⁾

2000년 10월 12일, 국가 개혁을 위한 부처간 위원회는 규제품질에 대한 부처간 실무그룹에 규제초안에 대한 시민 협의, 법에 대한 접근, 법의 가독성 및 명료성, 영향연구들, 규제비용검토를 하도록 하였다. Dieu-donné Mandelkern¹⁷⁾이 의장을 맡은 이 실무그룹은 보다 적합한 규제를 만들고자 하는 일련의 제안들을 제출하였으며, 이 제안들은 실제로 시행되었고 보다 쉽게 수용되었다. 가장 중요한 권고들은 연간 간소화 프로그램, 새로운 규제에 대한 비용 지표 준비, 원문의 준수를 보장해야 하는 부처들과의 체계적인 협의 그리고 원문을 준비하고 마무리 짓는 과정의 개선들에 대한 것이었다. 이 실무 그룹은 그 당시까지 시행되었던 입법평가들에 대한 관행을 면밀히 검토하여 부정적인 평가를 내렸다. 각각의 입법평가들은 시기가 종종 늦고, 일반적으로 형식적이었다는 사실, 또한 많은 입법초안에 대해 이 같은 형식의 면밀한 검토가 없었다는 사실에 주목하였다. 즉, 그 동안의 입법평가는 종종 법률안이 기초된 후에 작성됨으로써 추가적인 제한으로 여겨졌으며, 이미 행해진 조

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

17) 2000년 유럽 위원회의 임명으로 규제개선의 고위 자문그룹의 의장이기도 하였음.

정을 개괄적인 방식으로 사후에 정당화하는 제도로 평가되었다.

(3) 라세르 보고서(rapport Lasserre, 2004)¹⁸⁾

만델켈른 보고서의 입법평가에 대한 관찰들은 수상의 요청으로 Bruno Lasserre가 의장을 맡은 실무그룹이 수행하여 제출한 추가 평가에서 더 자세히 검토되었다. 이 보고서 역시 수상의 회람을 바탕으로 한 준비(arrangement)의 한계들을 언급하였으며, 영향에 대한 예상 분석은 개혁에 당면한 기본 옵션들이 결정되면, 훨씬 더 초기 단계에서 고려되어야 할 것임을 권고하였다.

그리고 향후 범규범에 귀착하게 되는 모든 제안은 추구된 목적과 다양한 행위가능성을 제출함으로써 적어도 법률안의 소관 부처에 의해 선택평가(étude d'options)가 수행되어야 함을 제안했다. 또한 동 보고서는 영향평가가 재정적으로 중요한 개혁 또는 경제적·사회적 부분 또는 한정된 직업에 영향을 미치는 경우에만 적용되어야 함을 제안하였다.

(4) 법적 안정성과 법의 복잡성에 대한 국사원 보고서(Sécurité juridique et complexité du droit, 2006)¹⁹⁾

국사원은 “법적 확실성과 법의 복잡성”이라는 제목의 공공 보고서의 문제들에 대한 개괄적인 검토에서 규범품질을 위한 정책을 평가하는 데에 상당한 노력을 쏟았다. 이로부터 결론을 도출하기 위해 정부 사무국이 그에 맞춰 실무그룹을 꾸리고 영향평가의 시행 의무는 기본법에 포함되어야 한다고 제안하였다. 또한 상당히 많은 수의 정부제출 법률안과 국사원에서의 데크레안은 계속해서 법률안의 다소 확장된 정당화를 하는 단순한 이유서가 첨부되고 있음을 지적하면서, 입법평가가 형식적인 것으로 전락하고 있음을 확인하였다. 또한 동 보고서는

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

19) 원문은 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000245/index.shtml> 참조

그 동안의 입법평가에 관한 수상통첩은 규범제정을 합리화하는데 실패하였다고 진단하였다.

(5) 바르스만 보고서(rapport Warsmann, 2009)²⁰⁾

2008년 6월, 수상은 법적 기준의 품질을 위한 ‘운영상의’ 전략을 명확히 하라는 업무와 함께 Warsmann을 의회법사위원회(the National Assembly Commission for Laws)의 의장으로 임명하였다. 그 목적은 규제 간소화를 위한 방법론을 고안하기 위한 것이었으며, 헌법의 명확성이라는 목표를 더 효과적으로 달성하였다는 것을 분명히 하고 모든 시민이 모든 법적 조치에 접근할 수 있도록 보장하기 위한 것이었다. 이 전략은 표준(standard)을 만들고 알리기 위한 기존의 관행들을 평가하는 것과 관련하여 정의되었다. 업무의 두 번째 부분은 기업 회계, 부가가치세, 공공조달이라는 세 영역에서 간소화 조치들을 제안하는 것이었다. 즉, 2009년 1월에 제출된 보고서는 앞서 언급된 영역과 관련된 46개의 제안을 포함한 103개의 제안들을 담았다.

이와 같은 입법평가에 대한 부정적 평가에 대해 국사원은 다음과 같은 제안을 하였다. 즉, 국사원은 규범의 위계질서에 있어서 수상통첩보다 상위의 법적인 수단을 사용할 기회와 이와 같은 상위의 법적인 수단을 통해 몇몇 절차적 의무-특히 국민의회(하원)에 대한 법률안의 제출 시 사전적인 입법평가서를 첨부하는 것-를 부과하는 것을 고려할 필요가 있다고 보았다.

그리고 국사원은 이와 같은 방법은 의회에 대해 정부제출법률안의 제정 및 제출절차를 규정할 목적으로 헌법 제39조에 추가된 하나의 항에 근거하여 조직법률 속에 규정하는 것이 바람직하다고 보았으며, 이렇게 함으로써 입법평가제도가 법률의 절차적 합법성의 중요한 한 요소가 되게 하였다.

20) 원문은 www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/communiqués_4/premier_ministre_recoit_rapport_624_73.html 참조.

2. 프랑스의 새로운 입법정책

(1) 입법 간소화 및 행정부담 감소화 정책²¹⁾

프랑스의 입법간소화 정책은 모든 “사용자”(개인, 기업, 행정구역 당국 및 협회) 범주를 대상으로 한다. 국가와 그 사용자 간의 관계와 마찬가지로 입법(규제)을 간소화시키고 행정당국과의 관계에서 사용자들의 행정적 부담을 감소시키기 위한 것이다. 이 정책은 법과 절차들을 간소화하기 위한 규정 프로그램과 전자정부 도입을 포함한 공공 행정의 현대화를 위한 프로그램에 기초하여 실시되고 있다.

한편, 프랑스 정부는 기업에 대한 행정적 부담을 줄이기 위하여 2006년 특별한 프로그램을 도입하였다. “행정적 부담의 측정 및 감소”(MRAB, *mesure et réduction de la charge administrative*)는 리스본 전략의 일부이며, 기업에 부과되는 가장 과중하거나 가장 불편한 행정절차들로 인한 부담을 2011년 말까지 25% 감소시키기 위해서 공공 정책 현대화를 위한 첫 번째 회의(2007년 12월 12일)에서 결정된 프랑스 정부의 공공사업의 일부이기도 하다. 이 활동에 대한 감독은 예산, 공공 회계 및 국가 개혁부서인 *Direction general de la modernisation de l'état*(DGME, 혹은 정부 현대화기관)²²⁾가 전담하였으며, 이 프로그램은 간소화 활동 선택 시 일상적인 경우(*common life events*)를 사용하면서, 목표그룹(모든 사용자)과 그 방법론 면에서 변화되었다.²³⁾

21) 이는 유럽연합 차원의 문제로, 1990년대 중반 이후 당시 유럽경제의 불황과 고실업율의 타개를 위하여 기업의 부담경감을 위한 행정간소화 정책 등을 실시하였다. 특히 행정간소화와 더불어 ‘선진입법(*better lawmaking*)’ 또는 ‘선진 규제(*better regulation*)’라는 용어를 사용하면서 보다 나은 입법(규제)을 지향하였다. 이에 대한 보다 상세한 논의는 박영도, 「유럽연합의 표준비용모델 연구」, 한국법제연구원, 2009, 11면 이하 참조.

22) www.ensemble-simplifions.fr 및 www.modernisation.gouv.fr

23) 행정부담의 경감을 위하여 ‘유럽연합-표준비용모델(*EU Standard Cost Model*)’이 2006년 3월 15일 영향평가 가이드라인(*EU Impact Assessment guideline*)에 규정되면서, 프랑스뿐만 아니라 유럽연합 국가들은 이를 위한 실천계획을 수립하여 추진하고 있다.

(2) 입법평가

프랑스 정부는 입법 초기 단계에서 의회의 절차를 현대화하고 입법 초안의 평가 의무를 형식적으로 허용함으로써 기존 작성 방법들을 개혁하는 데에 착수하였다. 2008년 7월 23일의 헌법과 2009년 4월 15일의 조직법률은 정부와 의회 간 관계에서 법적 품질 요건을 고려하게 되는 데에 큰 진전이 있었다는 것을 보여준다. 이는 실제로 입법 초안을 평가해야 하는 의무를 도입하기 위한 것이었다. 이 의무는 2009년 9월 1일에 발효되었다. 프랑스 정부는 2009년 4월부터 입법평가를 제도적으로 시행하였다.²⁴⁾

(3) 보다 나은 법 제정

프랑스는 EU 법을 적용함에 있어서의 법적 안정성과 법의 적용(*La sécurité juridique dans l'application du droit communautaire et l'application des lois*)에 있어서 부처간 활동 조직과 관련하여 수상에 의해 새로운 조치들이 도입되었다. 이들 조치의 목표는 유럽 명령(*directives*)의 자국화에 있어 차이를 줄이기 위한 것이었다.

또한 법에 대한 접근성(*L'accès au droit*)을 위하여 Légifrance 웹사이트를 확대하였다. 이는 프랑스 입법정책의 중요한 특징으로 남아있는데, 2008년 하반기 프랑스가 EU 의장국이었을 당시 강조되었던 것이다.

그리고 국가 성문화 프로그램(*Le programme national de codification*)을 실시하였다. 2005년 이후 국사원과 국정조정실이 공동으로 발간한 “입법 초안 작성 지침”은 입법 초안 작성에 있어서의 진전을 보여준다.

3. 선진규제 전략

다른 EU 회원국들의 경우에서처럼 프랑스는 양질의 규제와 관련된 문제들을 위한 통합된 의사소통 전략을 개발하지 않았으나, 2008년 헌

24) 이 과정에 대한 보다 상세한 설명은 아래 제2절에서 하기로 한다.

법 개정을 통한 입법평가 제도화를 기점으로 입법 및 정책에 대한 평가를 실시하고 있다. 또한 프랑스 정부는 “디지털 프랑스 2012”(France numérique 2012)라고 알려진 디지털 경제를 위한 개발계획을 시작하였다. 이는 2004년과 2007년 사이에 진행된 전자정부, 즉 Adèle의 첫 번째 개발 계획에 이은 것이다.²⁵⁾ 전자정부는 공공 서비스의 접근성 및 품질 향상뿐만 아니라 사용자들(개인, 기업 및 단체들)을 위한 행정간소화에 있어 필수적인 매커니즘으로 간주된다.²⁶⁾

25) 현재의 계획은 RGPP(공공정책 검토팀)의 일부이며 이 계획의 진행은 공공정책 현대화 위원회가 감시한다. 150개의 조치들로 구성된 France numérique 2012는 인프라 개발(모든 이에게 접근권을 주고 VDSL을 개발함), 디지털 콘텐츠 촉진, 기업과 공공 당국들 및 개인이 사용하는 서비스들의 촉진 및 다양화, 그리고 디지털 경제 정부의 현대화를 추구한다. 전자정부의 빠른 발전을 돕기 위하여 가장 우선시해야 하는 것 중 하나는 전자 신분증의 빠른 확산이었다.

26) 기업에 적용할 수 있는 행정 절차들을 전자문서화 하는 것은 특히 소위 “서비스” 법령이라고 불리는 것들을 자국화하는 데 있어 기업 행정절차 센터들(BFCs)과 긴밀한 협력 하에 추구해온 목표이다. 그때까지 이 목표는 기준에도 이용 가능했던 많은 온라인 서비스들을 통합하는 새로운 포털(portal)의 설치였다. 정보에의 접근과 관련해서 프랑스는 2000년 이후 Documentation française(문서 리소스를 위한 프랑스의 국가 기관)가 운영하는 단일 정부 포털(www.service-public.fr)을 가지고 있다. 이 포털은 개인 및 기업(중소기업을 위한 특별 부문과 함께) 모두를 위한 것이며 꾸준히 더 상세하고 광범위해져 왔다. 2008년 1월에는, 행정 절차 중 3분의 2를 온라인 상에서(프랑스 e-Government, EC.) 처리할 수 있었다. DGME는 인터넷 사용자들이 “mon.service-public.fr”(MSP)에서 새로운 기능을 제공하였으며 온라인 절차를 위한 개인 계정을 만들 수 있는 기회를 제공하였다. 2009년 초반에 첫 번째 서비스 운영이 시작되었다. 정보통신 기술 역시 법 초안작성 및 홍보 과정을 개혁하기 위한 메커니즘이다. 이 같은 절차들을 포함하는 데 있어 중요한 단계가 2007년에 “규제관리 온라인시스템(SOLON, Système d’Ornaisaion en ligne des Opérations Normatives)”이 모든 중앙 정부 부처 전반에 걸쳐 도입되며 완성되었다. 이 시스템은 프랑스 공화국 공식 관보(“Journal officiel de la République française”)에 게재된 입법 과정을 각 정부부처와 최고행정법원 그리고 SGG의 참여를 통해 “법률 및 법령(Laws and Decrees)”을 전자화하여 제공한다. SOLON은 정부의 활동들이 “관보”에 최종적으로 게재되기 전에 연속적인 문서 초안 버전들을 안정적으로 기록함으로써 이들 활동에 대한 감시를 더 잘 할 수 있도록 해준다는 점에서 특히 유익하다. 이 시스템은 또한 법적 규범들을 분산화해서 만들 수 있도록 돕기 위하여 부처간에 사용되는 일반적인 모델들을 가능하게 해 준다. 그러나 이 시스템은 초안작성을 직접적으로 도와주지 않으며 “입법 및 규제 초안작성을 위한 지침”과 분명하게 연관되어 있지는 않다. 더욱이 이 시스템은 독립적인 규제당국을 포함하지도, 정부와 의회간의 대화를 포함하지도 않는다. 그러나 규제 초안 준비 시에 특히 문서의 통합을 위한 길을 열

[포] 프랑스 입법개혁에 관한 주요사항²⁷⁾

1978	행정적 투명성에 대한 1978년 7월 17일 법
1981	상공회의소 및 산업과 연관된 기업 행정수속 센터(BFC) 설립
1987	예산 영향 평가 및 일자리 측면에서 모든 규제에 대한 영향 평가를 요구한 총리가 선포한 법령
1991	규제의 만연 및 품질 부족에 대한 최고행정법원의 보고서
1994	국가 개혁에 대한 Picq 보고서 (1991년 최고행정법원의 보고서 이후)
1997	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국무회의(Conseil des Ministres)에서 법 초안 및 법령 초안을 위한 영향평가 실험 ○ 행정간소화 프로그램 (부처 수준으로 분산화됨)
1998	Légifrance 설립
1989	성문화(codification)를 다시 활성화시킨 1989년 9월 12일의 데크레
2000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mandelkern 보고서 (국가 개혁에 관한 부처간 실무그룹) ○ 2000년 4월 12일 법 2000-321은 행정 당국들과의 관계에 있어서 시민의 권리에 대한 것이며, 간소화의 영역을 중앙 행정당국(central state)을 넘어서서 기초자치단체들(territorial authorities), 지역 공공기관 및 사회보장 기구들까지로 확장시켰음.
2002	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동체(communauté)를 바탕으로 한 민주주의에 관한 2002년 2월 27일의 법 2002-276 ○ 인터넷 상의 법의 일반적 배포에 관한 2002년 8월 7일의 데크레
2003	행정간소화를 위한 법 (7월)
2004	“양질의 규제를 위한” Lasserre 보고서
2006	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법의 품질을 위한 정책 평가를 광범위하게 다룬 최고행정법원의 연간 보고서 (법적 안정성과 법의 복잡성) ○ 협의 위원회들에 관한 2006년 6월 8일의 데크레
2007	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사회적 대화 개혁에 관한 2007년 1월 31일 법 ○ 기업에 부과하는 1000 가지의 가장 무겁거나 가장 부담스러운 형식적인 절차들로 인한 부담을 2011년까지 25% 줄이기 위한 정부의 노력 (12월)
2008	2008년 7월 23일 헌법. 의회의 개혁 초안 검토 역량을 강화시키고자 헌법 개정은 특히 입법초안의 사전 평가 수행의 의무를 제정함.
2009	<ul style="list-style-type: none"> ○ Warsmann 보고서 ○ 입법 조치 초안 평가를 위한 규칙을 포함시킨 2009년 4월 15일의 조직법률 2009-403

어주기 위해서 곧 마련될 확대 버전을 위한 계획들이 있다.

27) OCDE, Mieux légiférer en Europe : France, 2010, 40면.

제 2 절 입법평가의 제도화

앞에서 살펴본 바와 같이 프랑스에서의 입법평가는 현대 과학기술의 발전과 환경보호 등에 대한 요구에 따른 규범의 홍수와 입법의 결과를 미리 예측하는 것이 필요하게 되면서 시작되었다.

특히 자연보호에 관한 1976년 7월 10일 법률²⁸⁾은 제2조에서 자연계에 미치는 그 규모나 영향의 규모로 인하여 자연에 대한 침해를 초래할 수 있는 개발 또는 건설공사를 하기 전에 영향평가가 실행된다는 점을 규정함으로써 최초로 영향평가의 개념을 사용하였다. 프랑스에서 영향평가를 환경분야가 아닌 일반적인 법률안의 영역에서 도입하고자 노력한 것은 일련의 수상통첩(circulaire)이라는 수단을 통해서이다. 따라서 아래에서는 입법평가를 규정한 수상통첩과 관련 법규정들을 살펴보기로 한다.²⁹⁾

I. 입법평가의 법제도적 발전과정

1. 1995년 11월 21일의 수상통첩

정부제출법률안(projet de loi)과 데크레안(projet de décret)에 부가되는 설명문서를 지칭하기 위해 “영향평가”라는 용어를 사용하게 된 것은 “국가개혁과 공역무의 준비와 실행에 관한 1995년 7월 26일의 수상통첩”³⁰⁾으로 거슬러 올라가지만, 영향평가를 시험적으로 실시할 것을 의무화한 것은 “정부제출법률안에 수반하는 입법평가와 국사원의 데크레

28) Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature.

29) 프랑스의 입법평가의 법제도적 전개과정에 대해서는 한동훈, 2008년 프랑스 헌법 개정과 프랑스의 영향평가제도, 입법평가연구, 창간호, 2009의 내용을 참고하였으며, 부분적으로 수정을 가하였다.

30) Circulaire du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'Etat et des services publics.

의 실험에 관한 1995년 11월 21일의 수상통첩³¹⁾이다.

이 가운데 1995년 11월 21일의 수상통첩은 “정부제출법률안의 이유서와 데크레의 제출을 위한 보고서에 첨부된 독자적인 문서로서의 입법평가는 예상되는 장점에 대한 정확한 분석과 법률의 다면적인 영향을 포함하고 있어야 한다.”고 함으로써 정부제출법률안과 국사원의 의결을 거친 데크레안의 작성에 입법평가서를 첨부할 것을 규정하고 있다.

2. 1998년 1월 26일의 수상통첩

한편, 사전적 입법평가의 방법은 “정부제출법률안과 국사원의 데크레의 입법평가에 관한 1998년 1월 26일의 수상통첩³²⁾에 의해 일반화되었다. 즉, 동 수상통첩은 “입법평가의 목적은 예상되는 조치에 대해서 사전적으로 행정적·사법적·사회적·경제적·예산적인 영향을 평가하는 것과 납득할 만한 방식으로 공적 결정을 함에 있어서 전체결과가 사전적으로 평가되는 것이 보장되는 것이다.”라고 함으로써 입법평가는 무엇보다도 공적 결정에 조력하는 유용한 도구임을 강조하였다.

하지만, 1998년 1월 26일의 수상통첩에서 규정한 정부제출법률안에 대한 입법평가의 적용영역은 상당히 제한적이며, 실효성이 없는 것으로 평가된다. 특히, 1998년 1월 26일의 수상통첩의 실행 후 작성된 보고서³³⁾에서 “2002년 4월 현재 입법평가가 비록 일반적 규칙으로 실행되고 있지만, 그 내용은 밀도나 질에 있어서 일정하지 않으며, 종종 공적 결정을 효과적으로 나타내거나 재검토하기에 불충분하며, 입법평가가 너무 지체되어서 공적 결정의 과정에서 하나의 중요한 요소로 기능

31) 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'Etat.

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

33) Rapport du groupe de travail interministériel sur qualité de la réglementation, présidé par M. Dieudonné Mandelkern, avril 2002.

하기 미흡하다”고 평가하였다. 그리고 이와 같은 입법평가제도의 결점의 보완하기 위하여 Mandelkern보고서는 입법평가의 전면적인 개정을 제안했다.

그 결과 1998년의 수상통첩에 의한 입법평가는 2003년 9월부터 중단되었으며, 대신 보다 유연하게 규정한 “규제과잉에 대한 억제와 입법의 질의 개선에 관한 2003년 8월 26일의 수상통첩”³⁴⁾이 실시되었다.

3. 2003년 8월 26일의 수상통첩

입법평가제도의 활성화를 위한 2003년 8월 26일의 통첩은 우선 평가의 대상면에서 국민(자연인 또는 기업)의 상황에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 합목적적인 선택을 필요로 하는 법령안이 우선적으로 입법평가의 대상이 되도록 조정하였으며, 입법평가를 수행하는 데 있어 국정조정실장(*secrétariat général du Gouvernement*) 하에 프로그램회의(*réunion de programmation*)를 설치하여 i) 정책의 시의적절함과 법률안의 법적인 필요성을 확인하고, 규율에 대한 가능한 대안을 탐구하고, 사전에 법률과 데크레의 영역에 속하는 것을 고려하고, ii) 정부의 입법 활동에 대하여 보다 잘 계획하고, iii) 입법평가를 착수하는 것이 필요한 경우 그 형태와 조건을 정하는 역할을 하도록 하였다.³⁵⁾

또한, 2003년 8월 26일의 통첩은 입법평가의 항목을 법적 영향, 행정적 영향, 사회적 영향, 경제적 영향, 예산상 영향, 고용에 대한 영향, 환경에 대한 영향, 지속가능한 발전과의 관계 등 중에서 법률안의 성질에 따라 선별하도록 하였으며, 입법평가를 위하여 조사단체와 여러 행정부서에서 선발된 인적 조직망에 도움을 호소할 수 있도록 규정하였으며, 국정조정실장은 이와 같은 인적 조직망을 구성하고, 그 활동을 지원할 임무를 맡도록 하였다.

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

35) Journal officiel de la République française, 29 août 2003 참조.

그러나 수상통첩에 의한 입법평가제도에 대한 평가는 긍정적이지 않았다. 특히, 2004년의 Lasserre의 보고서³⁶⁾에서는 종전의 입법평가가 법률과 데크레안 모두 입법평가의 대상이 되어 입법평가의 부담이 큰 반면에 입법평가를 제대로 시행할 수 있는 여건(인력, 전문성 등)은 마련되지 못함으로써 입법평가 본래의 목적인 입법결정을 위한 지원이 아닌, 단순히 거쳐야 하는 형식적인 절차로 전락하였다고 평가하였다. 그리고 입법평가의 실행의무를 5천만 유로 이상의 재정적 쟁점이 되는 법률안, 직접적 수신인이 백만명 이상인 법률안, 또는 경제적·사회적 분야 또는 일정한 직업에 심각한 영향을 주는 법률안과 이와 같은 기준 중 어느 하나에도 부합하지 않지만 법률안이 법규정에 대한 보다 일반적인 고려가 적절하다고 판단되는 영역에 관계되기 때문에 입법평가를 하는 것이 유익할 것으로 판단되는 법률안에 대해서만 실시할 것을 제안하였다.

II. 입법평가의 헌법적 수용

이미 살펴본 바와 같이 입법평가의 실시 자체는 전혀 새로운 것이 아니지만, 실제로 입법평가를 실시하는 것은 오랜 동안 법적인 차원에서 강제력이 없었다. 이에 프랑스는 헌법개정안인 “제5공화국 제도의 현대화에 관한 법률안”³⁷⁾을 통해 입법평가의 실시에 관한 헌법적 근거 규정을 두었다.³⁸⁾

이와 관련하여 2008년 6월 30일의 데크레에 의해 법규범의 질에 대한 임시적 업무에 대한 책임을 졌던 M. Jean-Luc Warsmann은 자신의

36) Rapport du groupe de travail présidé par M. Bruno Lassere, Pour une meilleure qualité de la réglementation, mars 2004.

37) Loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la Ve République.

38) 프랑스 헌법에서는 ‘입법평가’라는 용어가 직접 명시되지는 않았지만, 실시하도록 하는 의무를 확인할 수 있다(헌법 제39조).

보고서인 “프랑스의 병을 치유하기 위한 법률을 단순히 할 것”(Simplifions nos lois pour guérir un mal français)에서 “규범의 홍수에 대한 전쟁과 규범의 질에 기여하기 위해 제안된 주요한 수단은 입법평가”라고 지적하였다.

1. 2009년 4월 15일의 조직법률

우선 입법평가의 적용조건은 2009년 4월 15일의 조직법률에 의해 규정되었다. 동 조직법률은 입법평가의 범위 및 내용 그리고 국사원과 의회에 대한 이송방식에 대해서 규정하였으며, 의장단회의의 권한, 헌법재판소의 중재에 관한 명확한 규정을 두고 있다.

또한, 동 조직법률은 상원과 하원에서 의원의 수정안이 사전적 평가의 대상이 될 수 있는 경우의 조건을 정할 권한을 부여하였다.

《2009년 4월 15일의 조직법률의 주요내용》

제 2 장 헌법 제39조에 따른 정부제출법률안의 제출에 관한 규정

제 8 조

정부제출법률안은 그 작성시부터 입법평가의 대상이 된다. 이와 같은 입법평가를 보고하는 문서는 정부제출법률안을 국사원에 이송할 때에 정부제출법률안에 첨부된다. 입법평가를 보고하는 문서는 입법평가와 관계되는 정부제출법률안과 함께 법률안을 처음 제출받은 원의 사무국에 제출된다.

입법평가를 보고하는 문서는 정부제출법률안에 의해 추구된 목적을 명확하게 규정하며, 새로운 법규정의 간접 외의 가능한 선택을 조사하며, 새로운 입법을 채택하게 된 동기를 설명한다.

입법평가를 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
- 헌법 제73조³⁹⁾와 제74조⁴⁰⁾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 대한 제소 전에 행해진 자문
- 필요한 적용규범의 예상목록, 적용규범의 주요방향 및 적용규범 공포를 위한 예상기간

- 39) 프랑스 헌법 제73조 ① 법률과 규칙들은 해외 도·지역(주)에서도 자동적으로 적용된다. 법률·행정입법들은 지방자치단체들의 특성과 제약에 따라 변안할 수 있다.
- ② 지방자치단체들은 경우에 따라 법률(*la loi*) 또는 규칙(*le règlement*)에 의해 부여된 권한에 따라 그 소관사항에 해당하는 법률·행정입법들을 변안할 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 레유니옹에서는 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.
- 40) 프랑스 헌법 제74조 ① 본 조에서 규정하는 지방자치단체들은 공화국 내에서 각각의 고유한 이익을 감안한 지위를 가진다.
- ② 지방자치단체들의 지위는 지방의회의 의견개진 후 채택된 다음의 조직법으로 정한다.
- 법률·행정입법의 적용 요건.
 - 지방자치단체의 권한과 이미 해외 지방자치단체에 이양된 권한 외에, 국가는 조직법으로 구체화되고 보완되는 제73조 제4항에 열거된 권한을 이양할 수 없다.
 - 지방자치단체들의 조직·제도운영에 관한 규칙. 지방의회 선거제도.
 - 지방자치단체 관련 조항을 포함한 정부채출 법안·의원발의 법안·법률명령안·명령안. 소관사항과 관련 있는 국제협약의 비준·승인.

제 9 조

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.

제10조

헌법재판소의 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령(n°58-1067) 제2절 제3장 뒤에 다음과 같은 제3장의2를 추가한다.

제3장의2 정부제출법률안의 제시조건에 대한 검토

“제26-1조 헌법 제39조 제4항의 규정에 따라 제소받은 헌법재판소는 즉시 수상, 국민의회(하원)와 상원의 의장에게 통고한다. 헌법재판소의 결정은 이유가 부기되며, 국민의회(하원)와 상원의 의장과 수상에게 즉시 통고된다. 헌법재판소의 결정은 프랑스 공화국 관보에 공포된다.”

제11조

제8조는 헌법개정안, 재정법률안, 사회보장자금조달법률안, 헌법 제34조 제21항에서 규정한 프로그램적 법률안 및 위기상황을 연장하는 법률안의 경우에는 적용되지 않는다.

헌법 제38조41)의 적용에 따라 정부가 의회에 법률명령에 의해 조치를 취하는 것을 승인해 줄 것을 요구하는 법률안의 규정은 이 법률안이 국사원에 이송될 때 제8조의 제2항에서 제7항까지 그리고 끝에서 두 번째 항에서 규정한 문서(입법평가서)가 부가된다. 이 문서(입법평가서)는 입법평가문서와 관계되는 규정을 포함하는 정부제출법률안과 함께 법률안을 처음 제출받은 원의 사무국에 제출된다.

- ③ 조직법은 자치권을 가진 지방자치단체의 다음 권한도 규정할 수 있다.
- 국사원은 법률의 소관사항에 해당하는 지방의회의 조례에 대한 사법권을 행사한다.
 - 특히 지방자치단체가 제소한 헌법위원회가 지방자치단체의 지위가 발효된 이후에 공포된 법률이 해당 지방자치단체의 소관사항에 해당한다고 재결하면 지방의회에서 이를 개정할 수 있다.
 - 지방자치단체는 지역적 필요에 따라, 그 주민을 위한 취업·창업·택지보호의 조치를 취할 수 있다.
 - 국가의 감독 하에 지방자치단체는 전국적인 공적 자유의 보장을 준수하면서 그 권한을 행사할 수 있다.
- ④ 본 조와 관련된 여타 지방자치단체의 특수한 구성방식은 해당 지방의회와 협의한 후 법률로써 규정되고 개정된다.
- 41) 프랑스 헌법 제38조 ① 정부는 국정수행을 위하여 법률의 소관사항에 속하는 조

법률명령의 승인을 고려한 정부제출법률안의 규정들은 국사원으로 이송될 때 제8조의 마지막 8개 항에서 규정된 문서가 포함된 입법평가서가 부가된다. 이 문서(입법평가서)는 입법평가문서와 관계되는 규정을 포함하는 정부제출법률안과 함께 법률안을 처음 제출받은 원의 사무국에 제출된다. 제8조는 헌법 제53조42)에 따라 제출된 정부제출법률안에는 적용되지 않는다. 그렇지만 이 법률안의 제출은 경제적·재정적·사회적·환경적 결과를 평가하고, 프랑스 법질서에 대한 영향을 분석하고, 협상의 역사, 서명과 비준의 상황 및 필요한 경우 유보조항 또는 프랑스에 의해 표명된 해설적 성명을 제출함으로써 조약과 협정에 의해 추구된 목적을 명확히 설명하는 문서가 부가된다.

제12조

I. 재정법률에 관한 2001년 8월 1일의 조직법률(n°2001-692) 제51조는 다음의 8°에 의해 보충된다.

《8° 제34조 I 과 II의 7°에 속하는 규정의 경우 헌법 제34-1조, 제39조와 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률(n°2009-403) 제8조의 마지막 열개의 항에서 정한 문서를 포함하는 사전적 평가》

II. 동 조직법률 제53조는 다음의 4°에 의해 보충된다.

《4° 제34조 I의 2°와 II의 7°에 속한 규정의 경우 헌법 제34-1조, 제39조와 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률(n°2009-403) 제8조의 마지막 열개의 항에서 정한 문서를 포함하는 사전적 평가》 43)

III. 사회보장법전 제111-4조 III는 다음의 10°에 의해 보충된다.

《10° 제111-3조의 속하는 규정의 경우 헌법 제34-1조, 제39조와 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률(n°2009-403) 제8조의 마지막 열개의 항에서 정한 문서를 포함하는》

치를 일정한 기간 동안 법률명령으로써 행할 수 있도록 승인해줄 것을 의회에 요구할 수 있다.

② 법률명령은 국사원의 의견청취 후 국무회의에서 발한다. 법률명령은 공포 즉시 발효된다. 그러나 수권법률에서 정한 기한 내에 이를 승인하는 법안이 의회에 제출되지 아니하면 폐기된다.

③ 본 조의 제1항의 기한이 만료되면 법률명령의 법률 소관사항은 법률에 의해서만 개정될 수 있다. 법률명령은 명시적인 방법으로만 비준될 수 있다.

42) 프랑스 헌법 제53조 ① 평화조약, 통상조약, 국제기구와 관련한 조약 또는 협정, 국가의 재정부담, 법률의 개정, 개인의 신분변화, 영토의 할양·교환·병합을 야기하는 조약 또는 협정은 법률에 의해서만 비준 또는 승인할 수 있다.

② 조약 또는 협정은 비준 또는 승인되어야만 효력을 발휘한다.

③ 관련 국민들의 동의 없이 이루어지는 모든 영토의 할양·교환·병합은 무효이다.

43) I 과 II는 재정법률에 관계되는 규정이다.

제 3 장 헌법 제44조에 근거한 수정권에 관한 규정

제15조

각 원의 규칙은 그 제안자의 요구에 따라 의회구성원의 수정안 또는 수정안을 제출받은 위원회의 수정안이 본회의에서 토의 전에 해당 원에 알려지는 사전적 평가의 대상이 되게 할 수 있는 조건을 정할 수 있다.

이와 관련하여 헌법재판소는 2009년 4월 9일의 결정⁴⁴⁾을 통하여 입법평가의 실행을 위한 몇 가지 중요한 한정적 해석결정을 내렸다.

- 우선 헌법재판소는 조직법률 제8조에 의해 열거된 항목에 부합하는 입법평가를 수행하는 요청은 법률의 목적의 관점에서 적절한 것으로 여겨지는 항목만 해당한다고 결정하였다. 그리고 법률의 목적에 따르면 몇몇 항목은 부적절한 것으로 여겨질 수 있다(판시이유 15).
- 그리고 헌법재판소는 “상황에 따라 법률안의 제출일 후에 법률안의 입법평가를 구성하는 전부 또는 일부분의 문서가 법률안을 제출받은 처음의 원의 재량권에 남겨진다면 헌법재판소는 필요한 경우 국가적 삶의 연속성의 요청이라는 관점에서 앞에서 언급한 조직법률 제8조 규정의 존중을 평가할 것이다”라고 판시하였다(판시이유 17).
- 정부에게 법률명령을 통하여 일반적으로 법률의 영역에 속하는 조치를 취할 권한을 정부에 부여하는 것을 목적으로 하는 정부제출 법률안에 대한 입법평가의 경우 헌법재판소는 “이와 같은 규정은 정부로 하여금 의회에게 정부가 권한의 부여에 근거하여 내리는 법률명령의 내용을 알리는 것을 명하는 것으로 해석될 수 없다”(판시이유 21)라고 판시하였다.

44) Décision n° 2009-579 DC du 09 avril 2009.

그리고 헌법재판소는 법률명령을 비준하는 정부제출법률안에 입법평가가 부가되도록 규정하는 조항이 헌법에 반하는 것이라고 선언하였다. 즉, 헌법재판소는 문제되는 조항이 정부에게 문제되는 규정에 대한 입법평가를 제출하는 것이 아닌, 이전에 내려진 법률명령에 대한 입법평가를 제출하도록 하는 것이라고 보았으며, 이는 헌법 제39조에서 그 근거를 찾을 수 없으며, 법률명령의 채택에 관한 헌법 제38조와 제74-1조⁴⁵⁾를 무시하는 것이라고 판단하였다.

- 재정법률안과 사회보장자금조달법률안의 배타적 영역에 속하지 않는 규정을 정하고 있는 조직법률 제12조에 대해 헌법재판소는 이 규정은 헌법 제39조에 적용에 관한 것이 아니라, 사회적·재정적 법률안에 적용가능한 절차를 정하는 헌법 제47조⁴⁶⁾와 제47-1조⁴⁷⁾의

45) 프랑스 헌법 제74-1조 ① 제74조에서 정한 해외지방자치단체와 누벨칼레도니아에서 정부는 국가의 권한에 속하는 분야에서 본국에서 발효중인 법적 성격을 가진 조항들에 필요한 변형을 하여 법률명령(ordonnance)의 형식으로 확장하거나, 해당 지방자치단체의 특정한 조직에서 발효 중인 법적 성격을 가진 조항을 적합하게 할 수 있다. 다만, 법률이 문제되는 조항에 대해서 명시적으로 이와 같은 절차를 사용하는 것을 금지하지 않아야 한다.

② 법률명령은 관련 지방의회 및 국사원의 의견청취 후 국무회의에서 발한다. 법률명령은 게재 즉시 발효된다. 게재 후 18개월 이내에 의회에서 비준되지 아니하면 그 법률명령은 폐기된다.

46) 프랑스 헌법 제47조 ① 의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다.

② 국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에서 정한 조건에 따른다.

③ 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

④ 한 회계연도의 세입 및 세출을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공포될 수 있는 개한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다.

⑤ 의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조사에서 정하는 기간은 중단된다.

47) 프랑스 헌법 제47-1조 ① 의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장자금조달법률을 의결한다.

② 국민의회에 정부제출 법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부를 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하

적용에 관한 것이라고 보았다. 요컨대, 처음 제출받은 원의 의장단 회의는 비록 그들이 생각하기에 그 평가가 조직법률의 규정을 충족시키지 못한다 하더라도 재정법률안과 사회보장자금조달법률안의 의사일정에 대한 등록을 거부하지 못한다.

따라서 헌법재판소의 결정과 위의 규정에 따라 반드시 국사원과 의회로 이송되어야 하는 입법평가는 다음과 같은 경우이다.

- 일반적 정부제출법률안(다년간의 재정적 방향설정을 하는 경우의 프로그램적 법률), 조직법률안, 오르도낭스(ordonnance)를 통해 법률적 조치를 취하는 권한부여규정, 재정법률안과 사회보장자금조달법률안 중 배타적이지 않은 규정, 조약과 협정의 비준과 승인을 위한 법률안

이에 반하여, 조직법률에 의해 입법평가가 필수적이지 않은 것으로 규정된 것은 다음과 같다.

- 헌법개정안, 공공재정에 관한 프로그램적 법률안, 재정법률과 사회보장자금조달법률안의 배타적 규정, 비상사태를 연장하는 법률안, 법률명령의 비준에 관한 규정

그렇지만 조직법률을 통한 입법평가의 의무화를 규정하지 않는다고 해서 정부가 의회에 충분한 정보를 제공하기 위해 자발적으로 입법평가를 작성하여 제출하는 것을 금지하는 것을 의미하는 것은 아니다. 또한 2010년의 재정법률안 및 사회보장자금조달법률안의 몇몇 조항은 배타적인 영역에 포함되어 있지 않다.

여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다.

③ 의회가 50일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출 법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다.

④ 의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주 간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

2. 국민의회의 규칙의 개정

2009년 5월 27일의 결의에 따라 국민의회규칙을 개정할 때 입법평가의 분야에 적용될 헌법규정과 조직법률의 규정이 적용될 부분이 결정되었다.

이에 따라, 의장단회의의 역할(제47-1조), 입법평가의 공개성과 있을지 모를 의견제시의 수집(제83조와 제86조) 그리고 의원들의 수정안에 대한 사전적 평가에 관한 규정이 만들어졌다.

또한, 국민의회(하원)의장 또는 상임위원회의 위원장은 공공정책에 대한 평가 및 통제위원회(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques)에게 입법평가에 관한 의견을 구할 수 있으며(제146-5조), 일정한 조건의 경우 의원들의 수정안에 대한 사전적 평가를 할 수 있도록 하였다(제146-6조).

제 3 장 입법평가서 작성에 있어서의 정부와 의회의 역할

제 1 절 입법평가에 있어서의 정부의 역할 - 국정조정실(sectretariat general du Gou- vernement)의 역할을 중심으로

I. 의 의

입법평가에 대한 책임을 지며, 개혁적 법률안에 대한 책임을 지는 것은 장관이지만, 입법평가의 세부항목을 결정하고, 사전적 평가작업에 도움이 되는 다른 부처의 협력을 구하기 위해서는 국정조정실(Secretariat general du Gouvernement)과 긴밀한 관계를 유지해야 한다. 또한, 국사원(Conseil d'Etat)은 입법평가가 내각과 국정조정실장에 의해 충분하다고 인정받지 못할 경우 법률안의 접수를 거부할 수 있다.

그 결과 실질적으로 프랑스의 입법평가서작성에 있어서 국정조정실장, 보다 구체적으로는 국정조정실에 속해 있는 “입법과 법의 질을 담당하는 부서(service de la legislation et de la qualite du droit)”의 “규범의 질을 담당하는 미션(mission Qualite de la norme)”은 입법평가에 대한 부처상호간의 업무에 활기를 부여하는 임무를 담당하고 있다.

입법평가와 관련하여 이미 국정조정실은 사전평가 실행담당자를 위한 수많은 문서들-편람(memento), 지도적 방향(lignes directrices), 입법평가의 세부항목의 정의에 관한 안내서(vade-mecum de definition du cahier des charges), 제출문서(charte de presentation)-을 작성하였으며, 존재하는 관행과 성찰 특히 경제협력개발기구와 유럽위원회(Commission)에 의해 이미 거론된 관행과 성찰로부터 큰 영향을 받았다.

실제로 입법평가를 실행하는 데 있어서 “개혁적 법률안에 착수”함에 있어서 최초의 단계는 세부항목을 정의하는 것이며, 이와 같은 정의는 주관부처의 부(service)와 수상의 부간의 회의에서 실행되며, 이 회의는 적어도 주관부처에 의해 진행될 것으로 예상되는 개혁에 대한 간결한 분석에 선행하는 방향설정적인 문서에 기초하여 조직된다. 그리고 이때 1) 입법평가의 골격, 2) 개혁적 법률안의 주관부처 외의 행정부처와 행정부처 외부에 요구될 수 있는 기여부분, 3) 주관부처의 입법평가계획이 작성되는 것이 바람직한 일정이 정해진다.⁴⁸⁾

따라서 아래에서는 프랑스의 입법평가제도에 대한 근본적 이해를 위해 정부 내에서의 국정조정실장의 역할에 대해 개괄적으로 살펴봄으로써 프랑스의 입법평가절차에서 국정조정실이 차지하는 위상을 이해해보고자 한다.⁴⁹⁾

II. 프랑스 헌정사에서의 국정조정실

국정조정실의 기원은 프랑스 제3공화국에서부터 비롯된다. 1875년의 헌법적 법률은 장관에 대해 규정하고 있으며, 장관이 의회에 대한 책임을 지는 것으로 하였지만, 각의의장(Président du Conseil), 수상, 행정부에 관한 규정은 없었다.

그런데 이와 같이 헌법상 수상에 관한 규정의 부재는 1875년부터 정치현실을 통하여 치유하고자 하였으며, 그 결과 대통령이 행정부를 임명

48) RAPPORT D'INFORMATION fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi(이하 “Rapport”라 약칭함), 17-18면.

49) 국정조정실에서도 입법평가와 관련된 업무를 담당하고 있는 곳은 “입법과 법의 질을 담당하는 부서”(service de la législation et de la qualité du droit) 특히, “규범의 질을 담당하는 미션”(mission Qualité de la norme)이라고 한다. 하지만, 현실적으로 관련 자료부족 등의 한계로 인하여, 보다 구체적인 사항에 대한 소개는 후속연구를 기대해 본다.

할 때 행정부를 구성하는 장관 중 1인을 각의의장(Président du Conseil)으로 임명하였다.

그러나 제4공화국헌법은 제32조를 통하여 대통령에게 내각회의 의장 지위를 부여함에 따라 각의의장이라는 표현은 더 이상 적절하지 않게 되었으며, 1958년 제5공화국 헌법은 각의의장이라는 표현을 수상으로 대체하였다. 그리고 각의의장 총무국(Secrétariat générale de la présidence du Conseil)은 1946년부터 국정조정실(Secrétariat générale du gouvernement)⁵⁰⁾으로 개칭되었으며, 수상 사무실의 최고책임자는 국정조정실장(secrétaire générale du gouvernement)⁵¹⁾이라고 명명하게 되었다.

Ⅲ. 국정조정실의 일반적 역할

국정조정실은 1945년부터 2006년까지 8명의 국정조정실장만이 그 직무를 계승하였다는 사실에서 볼 수 있는 바와 같이, 수상과 함께 교체되지 않으며, 정치적 성격을 가지지 않는 중립적인 기관이라 할 수 있다. 즉, 국정조정실의 사무는 고급공무원에 의해 수행되지만, 그 고급공무원들은 현재 권력을 장악하고 있는 정권을 위해서가 아니라 프랑스 국가를 위하여 사무를 수행하는 것이 그 소임이다.

그리고 내각과의 관계에서 내각은 수상에 대한 정치적인 보좌를 하지만, 국정조정실에 대한 어떠한 형태의 간섭도 할 수 없기 때문에 국정조정실은 내각으로부터 독립적인 기관이다. 그리고 이와 같은 국정조정실의 독립성은 초기부터 그 구성원을 국사원(Conseil d'État)출신으로 충원하였다는 점에서 확인될 수 있으며, 이와 같은 인적구성을 통해 프랑스의 국가공권력의 계속성을 보장하고 있다.⁵²⁾

50) 번역에 따라서는 “행정부 총무국”이라 부르기도 한다.

51) 번역에 따라서는 “행정부 총무국장”이라 부르기도 한다.

52) Pierre-Henri PRELOT, *Le Secrétaire Général du Gouvernement comme Organe de Conciliation entre les Ministres*, 법학논집 제12권 제1호, 이화여자대학교, 2007, 123-127면 참조.

IV. 국정조정실의 구체적 역할

1. 정부활동의 원활함과 합법성을 보장하는 역할

국정조정실의 임무는 다음과 같이 i) 정부업무의 조직 및 정부활동의 절차준수, ii) 정부에 대한 법적인 자문, iii) 새로운 정부가 구성될 때 정부활동의 계속성, iv) 수상업무에 대한 감독으로 분류될 수 있다.⁵³⁾

(1) 정부업무의 조직

국정조정실은 정부에 의한 결정작업의 모든 단계에 관여한다. 우선, 국정조정실은 부처간회의(réunions interministérielles)를 소집하며, 보고서를 작성하여 보존하고, 배포함으로써 “공화국의 서기”(greffier de la République)로서 행동한다.

또한, 국정조정실은 국사원(Conseil d'État)의 자문부서에 법률이나 법률명령(ordonnance)과 같은 가장 중요한 법문서를 이송하여 정부의 입장을 전하며, 여러 부처의 간섭에 대해 일관성을 담보할 수 있도록 한다. 그리고 국사원의 토의에 참석하는 임무를 통하여 부처의 대표자의 개입의 일관성을 담보할 수 있도록 한다. 국정조정실은 특히 데크레에 대한 소송 또는 위헌법률심판과 같은 법률안에 대한 장래의 비난을 피하기 위하여 국사원의 법적 입장에 상당한 주의를 한다.

(2) 정부에 대한 법적인 자문

국정조정실은 수상의 내각과 다른 정부부처에 대한 법적인 자문을 하는 역할을 수행한다. 국정조정실의 구성원은 특히 국정조정실로 이송되는 법률안의 형식적·법적인 수정을 검토한다.

53) 국정조정실의 구체적인 역할에 대해서는 http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_28.asp를 참조하였음.

또한, 국정조정실은 관계부처와 함께 국사원에서 소송의 목적이 된 데크레를 방어하는 역할을 하며, 법률안에 의해 제기되는 헌법적 문제에 대해 절차의 모든 단계에서 헌법적 감시를 보장하며, 헌법재판소(Conseil constitutionnel)에 위헌법률심판이 제기되었을 경우 정부의 의견서를 작성하는 역할을 한다.

마지막으로, 국정조정실은 부처의 법률문헌의 배포를 보장하며, 특히 법률의 해석에 관한 수상의 통첩(circulaire)을 작성한다.

(3) 새로운 정부가 구성될 때의 국정조정실의 특별한 권한

국정조정실은 영속적인 행정조직이며, 그 구성원은 수상이 퇴임할 경우에도 변경되지 않는다. 게다가, 새로운 정부가 구성될 경우 새로운 정부를 안내하는 역할은 바로 국정조정실이 담당한다. 그리고 이는 정권의 변화에 대한 정부활동의 계속성의 보장으로서의 성격을 가진다.

국정조정실은 정부의 각 구성원의 권한을 정하는 데크레를 준비하며, 새로운 부처에게 사무용품 등의 물적 시설을 배정하고, 여러 가지 개혁의 상황과 정부업무의 절차와 같은 유용한 정보도 제공한다.

(4) 수상의 업무에 대한 감독

마지막으로, 국정조정실은 수상의 모든 업무를 지도하며, 행정의 현대화 영역에서 주요한 역할을 수행하도록 노력한다.

2. 국민의회(Assemblée nationale, 하원)업무에 대한 특권적인 대화 상대자로서의 역할

국정조정실은 회기와 회의의 조직에 관한 정보회의에 대한 공포와 이송을 보장함으로써 의회활동에서 주요한 역할을 수행하지만(임시회의 소집 데크레, 4달 이상의 해외군사작전의 연장의 승인을 구하기 위한 요구), 입법절차에서 중립적인 위치에 있으며, 의회활동에서 다양한 중요한 업무를 수행하는 데 있어 의회의 특권적인 대화상대자이다.

(1) 입법절차에 있어서 눈에 띄지는 않지만, 반드시 필요한 행위자로서의 국정조정실

국정조정실은 의회와의 관계를 책임지는 장관과 의회에 대해 법률안을 방어하는 임무를 가진 장관과 관계를 유지하면서 정부제출법률안의 제출에 관한 데크레의 준비와 입법절차의 추적을 보장한다. 그리고 국정조정실은 의회의 사무국에 법률안을 실제로(physiquement) 제출하는 책임을 담당한다. 그러나 실제로는 2008년 4월 이래로 이와 같은 법률안의 제출은 전자적 방식으로 이루어졌다.

뿐만 아니라, 국민의회(Assemblée nationale, 하원) 규칙 제115조에서는 국민의회가 수정 없이 상원(Sénat)에 의해 가결된 정부제출법률안 또는 의원발의법률안을 채택할 경우, 국민의회의장은 “공포를 위해서 최종적인 법률은 국정조정실을 거쳐 공화국 대통령에게 이송한다.”고 규정하고 있다. 그리고 헌법에 규정된 서명을 수집하고, 공화국 관보에 법률의 공포를 보장하는 것은 바로 국정조정실의 임무이다. 헌법재판소에 위헌법률심판이 제기된 경우 국정조정실은 가결된 법률에 대한 소송에 대해서 정부의 의견을 제출하는 임무를 가지기 때문에 중요한 역할을 수행한다.

뿐만 아니라, 법률이 가결된 후 국정조정실은 법률이 규정할 수 없는 세부적인 상황을 정하는 적용데크레(décrets d'application)작성에 신경을 쓴다.

(2) 의회의 특권적 대화상대자로서의 국정조정실

국정조정실의 비서(Secrétariat)의 임무와 절차의 준수에 있어서의 역할은 국정조정실이 의회활동을 구성하는 다양한 임무와 활동을 수행함에 있어 정부와 의회의 관계에서 피할 수 없는 교차점이 되도록 한다.

국정조정실은 특히 문서로 된 질문절차에 관여한다. 즉, 국정조정실은 문서로 된 질문에 대해 여러 부처의 대답을 모으며, 그 내용을 통

제하고 공화국 관보에 공포를 위해 의회에 이송한다. 이와 같은 집중화역할은 또한 수많은 법규정에 규정된 보고서의 의회에 대한 이송에 관해서도 마찬가지이다. 예를 들면, 어떤 하나의 부처 그 자신은 법률에 규정된 보고서의 의회에 대한 이송에 대해 모른다. 그렇지만, 이 부처는 보고서 이송의 적법성을 감시하고, 관련의회의 회의부서에 전하는 것을 담당하는 국정조정실을 의무적으로 거쳐야 한다.

뿐만 아니라, 국정조정실은 국민의회의원(하원의원)과 상원의원이 특별한 법규정에 의해 자신의 자격을 가지고 참석하는 원외조직의 구성의 합법성을 감시한다. 원외조직에 있어 의회의 대표자는 일반적으로 의회의장 또는 상임위원회에 의해 임명된다.

또한, 선거법전 제144조의 적용에 따른 의원들의 대표단(mission)으로의 임명은 대표단임명의 데크레의 공개성과 해당의원이 소속된 의회에 알리는 것을 보장하는 국정조정실을 경유한다.

마지막으로, 국정조정실은 집행부에 의해 예상되는 몇몇 임명에 대한 의견을 구할 수 있다. 즉, 헌법 제13조에서 조직법률은 “권리와 자유에 대한 보장 또는 국민의 경제적·사회적 생활에 대한 그 직위 및 지위의 중요성으로 인하여 공화국 대통령의 임명권은 각 원의 관계상임위원회의 공개적 의견 후에 행사되는” 몇몇의 직위와 지위의 명단을 정한다고 규정하고 있다. 그런데 이 절차는 수상에 의한 제소를 암시하고 있는데, 이는 실제로 국정조정실에 의해 행사된다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국정조정실은 정부활동의 원활함과 합법성을 보장하기 위해 i) 정부업무의 조직 및 정부활동의 절차준수, ii) 정부에 대한 법적인 자문, iii) 새로운 정부가 구성될 때 정부활동의 계속성, iv) 수상업무에 대한 감독을 하며, 국민의회(Assemblée nationale, 하원)업무에 대한 특권적인 대화상대자로서 기능한다. 따라서 입법평가서가 비록 개혁적 법률안의 소관부처에 의해 실질적으로 작성된다 하더라도, 원활한 정부활동 및 그 합법성의 보장을 위한 국정조정실의 역할

은 과소평가될 수 없을 것으로 판단된다.

제 2 절 입법평가에 있어서 의회의 역할

입법평가에 있어서 의회의 역할을 살펴보기 위해서는 국민의회(하원)규칙을 살펴보아야 한다. 따라서 아래에서는 국민의회의 규칙을 중심으로 입법평가에 있어서 의회의 역할을 추론해보기로 한다.

I. 의장단회의의 역할

정부에 의해 제출된 입법평가서에 대해서 국민의회의 의장단회의(Conférence des présidents)는 10일의 기간 내에 이에 대한 판단을 하며, 정부와 의장단회의가 의견이 일치하지 않는 경우 헌법재판소에 제소한다.

즉, “1. 의장단회의는 국민의회(하원) 사무국에 제출된 법률안에 대해 헌법 제39조의 적용에 관한 조직법률에 의해 규정된 제출조건이 충족되었는지에 대해 판단할 권한을 가진다. 의장단회의는 법률안이 제출된 후 10일의 기간 내에 판단을 한다. 이 10일의 기간은 회기 사이에 다음 회기의 시작 10일전 까지 중단된다. 2. 의장단회의와 정부가 의견이 일치하지 않는 경우에 국민의회(하원)의장은 헌법 제39조54)에 의해

54) 프랑스 헌법 제39조 ① 의회 의원들과 수상은 법안 발의권을 가진다.

② 정부제출 법안은 국사원의 의견을 청취하고 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장자금조달 법률 국민의회에 먼저 제출된다. 제44조 제1항과 별도로 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법안은 상원에 먼저 제출된다.

③ 국민의회 또는 상원에 제출된 정부제출법률안의 소개는 조직법률에서 정한 조건에 따른다.

④ 처음 법률안을 제출받은 원의 의장들의 회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 인정한다면, 정부제출법률안은 의사일정에 등록될 수 없다. 의장들의 회의와 정부 간에 의견이 일치하지 않는 경우 해당 의회의 장 또는 수상은 헌법위원회에 제소할 수 있으며, 헌법위원회는 8일내에 결정을 내린다.

⑤ 양원의장은 법률에 정해진 조건에 따라 각 원의 구성원 중의 하나에 의해 제출

규정된 조건에 따라 헌법재판소에 이를 제소한다. 법률안의 의사일정에 대한 등록은 헌법재판소가 결정을 내릴 때까지 정지된다.”(국민의회규칙 제47-1조)

II. 입법평가서의 인쇄 및 배포 등

국민의회(하원)에 제출된 법률안에 대한 입법평가서는 법률안과 동시에 인쇄 및 배포되며, 가능한 모든 의견을 수집하기 위하여 전자적 방법으로 게시된다(국민의회규칙 제83조).

또한, 국민의회(하원)의 사무국에 제출된 법률안에 대한 보고서는 부록으로 법률안에 부가된 입법평가서에 대해 수집된 의견을 나타내는 문서가 포함되도록 하고 있다(국민의회규칙 제86조 8).

III. 수정안과 입법평가

수정안 역시 사전적 평가의 대상이 된다. 따라서 위원회 수정안은 법률안을 제출받은 위원회의 위원장 또는 보고자의 요구에 따라, 국회의회의원(하원의원)에 의해 제출된 수정안의 경우 수정안의 제안자 또는 법률안을 제출받은 위원회의 위원장의 동의에 따라 사전적 평가의 대상이 된다.

그리고 수정안에 대한 사전적 평가의 실행, 인쇄 또는 배포가 없는 경우 본회의에서의 토의가 불가능할 수 있다(국민의회규칙 제98-1조).

IV. 공공정책에 관한 평가와 통제위원회의 역할

공공정책에 관한 “평가와 통제위원회”(Comité d'évaluation et de contrôle)는 입법평가서에 대한 의견을 소관위원회와 의장단회의에 제시한

된 의원발의법률안을 위원회의 검토에 앞서 각 원이 반대하지 않는 한 국사원에 제출하여 의견을 구할 수 있다.

다. 즉, 공공정책에 관한 평가와 통제위원회는 정부에 의해 제출된 법률안에 부가된 입법평가서를 제출받고 의견을 제시할 수 있다. 입법평가서의 제출요구는 법률안이 제출되는 위원회의 위원장 또는 국회의원회(하원) 의장에 의해서 이루어져야 한다. 공공정책에 관한 평가와 통제위원회의 의견은 가능한 한 빠른 기간 내에 법률안의 소관위원회와 의장단회의에 전달된다(국회의회규칙 제146-5조). 또한, 공공정책에 관한 평가와 통제위원회는 국회의회의원(하원의원) 또는 제98-1조에 따라 법률안을 제출받은 위원회의 수정안에 대한 사전적 평가를 위해 입법평가서를 제출받는다(국회의회규칙 제146-6조).

한편, “평가와 통제위원회”는 2009년 7월 16일의 회의에서 입법평가에 관해 부여된 권한을 행사하는 것과 관련된 내부규칙을 정했다. 이에 따르면, 국회의원회(하원)의장 또는 위원회의 위원장이 평가와 통제위원회에 의견을 요구하는 경우 해당 의견은 평가와 통제위원회의 사무국 또는 10월 8일의 회의에서 결정된 바에 따라 이와 같은 권한을 행사하는 데 지명된 2명의 구성원이 행사한다.

또한, 의원들의 수정안에 대한 평가요구를 평가와 통제위원회에 제출하는 경우, 의원들의 수정안에 대한 평가요구의 제출서는 사전적 평가요구의 목적이 되는 수정안의 규정과 이와 같은 요구의 목적이 분명히 포함되어야 한다. 반면에 평가와 통제위원회의 결정조건에 대해서는 보다 유연한 규정이 설치되었다. 즉, 의원들의 수정안에 대한 사전적 평가결과는 평가와 통제위원회 또는 그 사무국에 의해 이송되며, 그렇지 않은 경우에는 최소 2명의 위원 - 이 가운데 1명의 위원은 반대파그룹에 속하는 위원이어야 한다 - 에 의해 이송된다.

제 4 장 입법평가의 방법론

입법평가의 수행과 관련하여 국정조정실은 헌법과 조직법률의 규정에 부합하기 위하여 국사원과 의회에 제출되는 입법평가서는 진단, 추구된 목적, 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유, 새로운 규정의 예상가능한 영향, 자문활동, 개혁의 실행이라는 6가지 단계의 입법평가를 거치도록 하였다.

그리고 이와 관련하여 국정조정실(Secrétariat général du Gouvernement)은 안내서(vade-mecum)⁵⁵⁾를 통하여 입법평가서를 작성하는 부처와 국민의회(Assemblée nationale, 하원)의 관계부서가 입법평가서를 충실히 작성하였는지 확인하는데 조력한다.

따라서 아래에서는 각 단계별로 안내서(vade-mecum)가 요구하는 사항을 중심으로 입법평가의 주요 절차(방법론)들을 서술하고자 한다.⁵⁶⁾

I. 진단(diagnostic)

진단은 준거가 되는 상황과 사실적 또는 법적으로 확인된 문제를 구체적이고, 상세하게 기술하는 것이다.

안내서(vade-mecum)는 진단과 행위의 정당화가 이루어졌는지에 대해 크게 i) 해결해야 할 문제의 제기, ii) 개입의 정당화라는 항목으로 분류하며, 이 가운데 i) 해결해야 할 문제의 제기와 관련하여서는 문제

55) “안내서(vade-mecum)”는 직접적인 안내서가 아니라 분석적인 관점에서 논의될 수 있는 모든 문제가 거론되고 확인되도록 입법평가서를 작성하는 부처를 조력하는데 그 목적이 있으며, 입법평가서의 수취인의 경우 그 추진목적과 업무를 스스로 승인하도록 한다(Rapport n° 2094, p. 60).

56) 여기에서 주요 절차들을 방법론이라고 칭한 이유는, 입법평가 단계별로 입법평가서의 작성방법과 수행방법이 안내되어 있기 때문이다.

되는 상황의 존재를 서술하고 무엇이 해결되어야 하는 문제인지를 서술할 것을 요구하고 있다. 보다 구체적으로는 문제와 문제 범위의 묘사, 고려된 사항에 의해 영향을 받는 사람의 숫자, 문제의 원인의 기술, 참가인의 신분확인(관련자의 확인), 문제되는 상황을 이해하는 것을 가능하게 하는 주요관계, 정치적·제도적 상황의 묘사를 요구하고 있다.

그리고 ii) 개입의 정당화와 관련하여서는, “개입이 필요한 특성의 묘사. 왜 현재의 문제를 해결하려고 시도하는가”의 검토를 위해, 공적인 간섭이 없는 경우 어떤 일이 발생할 것인가, 어떤 상황 속에서의 문제가 공적인 문제가 되는가, 왜 공권력은 문제되는 상황을 검토하는가, 성공과 실패의 주요요소에 대한 묘사를 요구하고 있다.

따라서 입법평가의 첫 번째 단계로서의 진단의 단계는 공적인 문제의 존재를 보여주어야 하며, 그 문제의 해결은 곧이어 검토될 수 있는 공권력의 활동을 필요로 한다.

II. 목적(objectifs poursuivis)

추구되는 목적에 대한 정의는 새로운 법규정의 개입의 필요성을 느낄 수 있도록 엄격하고, 정확하게 기술되어야 한다.

이와 관련하여, 안내서(vade-mecum)는 첫째로, 달성하고자 하는 상황과 관련된 목적에 대한 기술로서 무엇을 해야 하나, 그 최종목적은 무엇인지와 달성하고자 하는 상황의 정의를 요구하고 있다.

둘째로, 개입의 제시와 관련하여 그 개입이 새로운 상황에 이르게 하는 방법을 묘사할 것을 요구하고 있으며, 구체적으로 각각의 선택과 관련하여 어떤 수단이 동원될 것인가, 각각의 선택의 직접적 실현은 무엇인가, 어떻게 이와 같은 직접적 실현이 기대하는 영향을 발생시키는가에 대한 검토를 요구하고 있다.

Ⅲ. 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유

셋째로, 간섭과 관련된 목적을 제시할 것을 요구하고 있으며, 구체적으로 무엇이 과도기적 목적인가, 과도기적 목적이 어떻게 전략적 목적에 유기적으로 연결되는가, 전략적 목적의 진보는 추적될 수 있는가, 전략적 목적과 관련된 목적과 실현은 SMART - 구체적이고(Spécifique), 측정될 수 있고(Mesurable), 받아들여질 수 있고(Accepté), 현실적이고(Réaliste), 시간적으로 범위가 정해지고(délimité dans le Temps) - 한가라는 질문을 통하여 목적을 검토해야 한다.

넷째로, 성공의 주요조건에 대한 검토를 요구하고 있다. 구체적으로, “성공은 완전히 간섭당사자의 활동에 달려있는가, 그렇지 않다면, 성공은 어떤 정도에 있어서 다른 당사자에 달려있는가, 성공은 어떤 정도에 있어서 상황적 요소에 달려있는가”라는 질문을 통하여 검토하기를 요구한다.

Ⅲ. 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유(options possibles et les motifs du recours à une nouvelle législation)

조직법률이 규정한 것과 같이 새로운 입법을 정당화하기 위해서는 국정조정실은 고려되는 법률안의 기초가 상위의 규범에 의해 규정되든 아니든지에 따라 두 개의 커다란 가설이 구별되어야 한다고 생각했다.

즉, 상위의 규범이 없는 경우 선택적 수단을 검토함으로써 입법적 개혁의 필요성을 평가하는 것이 요구된다. 즉, 정부에 의해 최종적으로 제출되는 법률안의 경우 선택사항에 대한 비교는 입법자의 개입필요성을 설득할 수 있는 이유를 드러나게 해야 한다.

뿐만 아니라 프랑스 헌법 제34조⁵⁷⁾와 제37조⁵⁸⁾에 따른 법률(loi)의 영역과 행정규칙(réglementation)의 영역간의 분할의 측면에서 새로운 규칙을 현재의 법질서체계 속에 삽입하는 조건을 평가해야 한다.

이와 관련하여 안내서(vade-mecum)는 우선 선택의 목록을 작성해야 함을 규정하고 있으며, 다음으로 문제해결에 있어서 각각의 선택의 기

57) 프랑스 헌법 제34조 ① 법률은 다음 사항을 규정한다.

- 시민적 권리 및 공적 자유의 행사를 위해 시민에게 부여된 기본적 보장; 자유, 다원주의 미디어의 독립; 국방을 위해 시민에게 과하여진 신체 및 재산상 의무.
- 국적, 개인의 신분 및 법적 능력, 부부재산제, 상속 및 증여.
- 중죄 및 경죄 및 위법행위의 결정과 그에 대한 형벌, 형사소송절차, 사면, 새로운 심급의 법원 설치와 사법관의 지위에 관한 규정.
- 모든 주세의 과세기준·세율·징수방식, 화폐발행제도.

② 법률은 다음 사항에 대해서도 규정한다.

- 의회, 지방의회, 재외프랑스인의 대표부, 지방자치단체의 심의회 구성원의 선거 위임과 선거기능의 행사조건.
- 공공기관의 설립.
- 국가의 일반공무원 및 군공무원의 신분보장.
- 기업의 국유화 및 공기업의 민영화.

③ 법률은 다음사항의 기본원칙을 정한다.

- 국방조직.
- 지방자치단체의 자유행정·권한·재원.
- 교육.
- 환경보존.
- 재산권·물권·민간채권·상업채권.
- 노동권, 노동조합권, 사회보장권.

④ 재정법률은 조직법률에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 국가의 재원과 및 부담을 정한다.

⑤ 사회보장 자금조달법률은 조직법에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 균형재정에 대한 일반적인 요건을 정하고, 예상수입을 감안하여 지출의 용도를 정한다.

⑥ 프로그램적 법률은 국가활동의 목적을 정한다.

⑦ 공공재정의 다년간의 방향설정은 프로그램적 법률에 의해 정해진다. 공공재정의 다년간의 방향설정은 공공행정의 회계균형이라는 목적에 포함된다.

⑧ 본 조항은 조직법률로 구체화되고 보완될 수 있다.

58) 프랑스 헌법 제37조 ① 법률의 소관사항 이외의 사항은 행정입법의 성격을 가진다.

② 행정입법의 소관에 속하는 사항에 대한 법률은 국사원의 의견청취 후 명령을 발하여 개정할 수 있다. 헌법위원회가 본 헌법의 발효 이후에 제정된 법률이 전항의 규정에 의해 행정입법의 소관사항에 속한다고 선언하는 경우에 한해 명령으로써 개정할 수 있다.

여정도에 대한 검토를 각각의 선택에 대한 장점과 단점의 비교, 각각의 선택의 결과에 대한 기여를 통해 수행할 것을 요청하고 있다.

마지막으로, 법률안에 의해 제안된 선택을 채택하게 된 이유의 제시와 관련하여 최상의 선택의 채택기준을 제시하고, 법제화의 필요성과 제안된 선택의 성공수단과 한계에 대한 설명을 요구하고 있다.

이 가운데 제안된 선택의 성공수단과 한계와 관련하여 제안된 선택은 제시된 문제의 완전한 해결에 기여하는가, 강점과 약점은 무엇인가, 최고의 효율성을 위해 다른 활동이 요구되는가에 대한 검토를 요구하고 있다.

그리고 법률안을 통한 입법적 해결의 대안으로서 가능한 선택의 요약과 관련하여 가능한 선택의 목록을 작성하도록 하고 있으며, 이와 같은 가능한 선택의 목록은 i) 의무적으로 예상되는 선택 : 목적에 대한 정의를 할 때에 형식화된 현재상태의 선택, 필요한 경우 현재의 개입의 중단, ii) 입법적 해결에 대한 대안적 선택 : 법규의 적용, 법규의 단순화, 현재 실행중인 법규의 적용을 위해 실행되는 수단의 강화 또는 재조직, 소통과 정보의 노력, 권고가 추가된 사용자 또는 집행자의 자유로운 활동, 사용자, 집행자 또는 간접자의 인맥형성, 중재의 이용, 기업 또는 직업단체에 의해 사적인 인증의 실시를 장려함, 직업적 분야와 협상한 좋은 행동을 법전으로 작성하기 또는 노사쌍방간의 협약의 협상, 재정적 유인(보조금뿐만 아니라 세제적 유인), 독립행정청에 의한 규율과 자율규제, 위에서 제시된 2가지 이상의 도구의 결합, 법규의 적용, 법규의 단순화, 현재 실행중인 법규의 적용을 위해 실행되는 수단의 강화 또는 재조직, 소통과 정보의 노력, 권고가 추가된 사용자 또는 집행자의 자유로운 활동, 사용자, 집행자 또는 간접자의 인맥형성, 중재의 이용, 기업 또는 직업단체에 의해 사적인 인증의 실시를 장려함, 직업적 분야와 협상한 좋은 행동을 법전으로 작성하기 또는 노사쌍방간의 협약의 협상, 재정적 유인(보조금뿐만 아니라 세제적 유인), 독립

행정청에 의한 규율과 자율규제 등으로 구성된다.

IV. 새로운 규정의 예상가능한 영향(incidences prévisibles du dispositif)

국정조정실의 분석은 직접적 영향과 간접적 영향에 대해 이루어져야 한다고 지적했다. 따라서 물질적·구체적인 표현으로 여러 유형의 영향에 대한 수량화를 추구하는 것이 바람직하며, 게다가 문제되는 영향을 가능한 한 정확하게 묘사하는 데 전념하는 것이 바람직하다.

즉, 공적 사용의 결과로서의 예상되는 개혁에 대한 법적인 영향, 미시적·거시적 경제영향, 재정적 영향(국가예산의 차원, 지방자치단체의 예산 차원, 필요한 경우에는 공법인 또는 사법인의 예산차원), 사회적 영향(일반이익과 문제가 되는 개별이익의 측면), 환경적 영향(기후를 위한 비용, 생물다양성, 가능한 경우 “탄소비용(coût carbone)”) 등을 가능한 한 정확하게 묘사해야 한다.

또한, 개혁의 결과에 대한 평가에 대해 국정조정실은 조직법률은 관계부처에 “채택된 계산방법(la méthode de calcul retenue)”을 명시할 것을 규정했음을 환기하였다.

이와 관련하여 안내서(vade-mecum)는 i) 영향의 조사 및 분석과 관련하여 경제적, 사회적, 법적, 행정적, 사법적 영향을 단기, 중기 및 장기로 구분하여 검토하도록 하였다. 이 가운데 경제적 영향은 시장의 기능, 경쟁, 기업, 중소기업/소기업, 사인, 연구 및 혁신, 국토, 국가경제의 경쟁력, 거시경제적 환경 등의 요소를 검토하도록 하였으며, 사회적 영향은 일자리와 노동시장, 사회적 통합 및 사적 단체의 보호, 대우와 기회의 평등, 공적 자유, 통치, 대중의 참여, 투명성, 공중보건 등의 요소를 검토하도록 하였으며, 법적 영향은 법적 안정성, 명료함 및 법의 접근가능성, 유럽법 및 국제법, 소송 등의 요소를 검토하도록 하였으며, 행정에 대한 영향에 있어서는 노동, 교육, 행정적 절차, 통제 등의 요

소를 검토하도록 하였으며, 사법에 대한 영향은 소송과 수형인구 등의 요소에 대한 검토를 하도록 하였다. ii) 해외지방자치단체에서의 적용 조건에 대한 검토를 하도록 하였다. iii) 분포분석을 통하여 개혁으로부터 혜택으로 보게 될 국민들은 누구인가(그 이유는?), 개혁의 결과를 겪게 될 국민들은 누구인가(그 이유는?)에 대한 검토를 하도록 하였다. iv) 예산의 분석을 통하여 검토된 간섭에 사용되는 액수는 얼마인가, 제안된 개혁에 대한 예상되는 예산의 조직과 재편성은 무엇인가, 실행 기간에 대한 예상되는 개혁의 비용은 얼마인가, 지방자치단체의 예산에 대한 간섭의 영향은 어떠한가, 다른 공공집행자에 대한 예산상의 영향은 어떠한가, 국가와 다른 공공행정기간 내부에서의 공적인 사용에 대한 전체적인 영향은 어떠한가, 다년간의 범주에서 국가예산에 대한 영향을 정확하게 가늠할 수 있는가, 지방자치단체에 대한 간섭의 영향은 무엇인가, 다른 공공행정기간에 대한 예산상의 영향은 어떠한가(영조물법인, 공기업, 사회적 기금)에 대한 검토를 하도록 하였다. v) 위험 분석을 통하여 채택된 선택과 관련된 위험은 무엇인가, 역효과를 확인하는 것이 가능한가, 가장 중요한 부정적 위험을 방지하고, 줄이고, 제한하기 위해 취해진 조치는 무엇인가에 대한 검토를 하도록 하였으며, 위험의 유형을 사용가능성의 위험, 수요와 관련된 위험, 경제적 위험, 환경적 위험, 재정적 위험, 법제적 위험, 실용적 위험, 정치적 위험, 기술적 위험, 양적인 위험으로 분류하여 각각의 유형에 대해 위험이 없음, 약함, 보통, 높음으로 평가하도록 하였다. vi) 실행과 관련하여 제안된 선택의 실행조치(정보시스템 등), 실행에 있어서의 내포된 행정적 통합, 제안의 실행을 위해 채택된 운영방법, 제안된 선택의 실행을 위한 지시적 일정, 추구방법과 예상가능한 평가를 살펴보도록 하였다. vii) 마지막으로, 제안된 선택의 장점과 단점을 조사하도록 하였다.

그리고 결론으로 제안된 선택의 실행가능성에 대한 종합평가를 내리도록 하였다.

V. 자문활동(consultations menées)

조직법률의 요청에 따라 입법평가는 국정조정실이 지적하다시피 국사원으로서의 이송 전에 의무적 자문과 임의적 자문을 구분하여 자문목록을 정해야 한다.

즉, 의무적 자문은 자문이 행해져야 할 사항과 그 결과를 명확하게 하여야 하며, 임의적인 자문은 기여(협조)요청, 인터넷을 포함한 포럼과 같은 여러 가지 형식의 공개된 자문, 여러 가지 형식의 공개토론 등 다양한 형식으로 제출될 수 있다.

VI. 개혁의 실행(mise en oeuvre de la réforme)

개혁의 실행과 관련하여 안내서(vade-mecum)는 관리적 조사, 성과적 조사, 평가적 조치로 구분하여 검토하도록 하고 있으며, 이 가운데 성과적 조사의 경우 제안된 개혁은 어떤 프로그램과 관련되는가, 어떤 행위와 관련되는가, 만약 개혁이 프로그램의 예산에 있어 중요한 요소라면, 이와 같은 개혁과 관련된 프로그램의 목적에 영향을 미치는 것이 예상되는가. 그렇다면, 이와 같은 관점에서 제2단계의 목적을 채택하는 것이 가능한가, 예상되는 지표는 무엇인가(서비스의 질적인 요소, 사회경제적 효율적인 요소, 생산성적인 요소)의 질문에 대한 검토를 하도록 하였다.

그리고 평가적 조치와 관련하여서는 제안된 개혁에 대한 평가는 예상되는가, 어떤 기간 내에 평가는 개시될 수 있는가, 어떤 형식을 취할 수 있는가, 정부의 의회에 대한 보고서가 예상되는가에 대한 검토를 요구하고 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 국정조정실에 의해 전체 입법평가의 공통적인 기준이 제안되었으며, 이와 같은 공통적인 기준은 지나치게 이질적

인 문서를 국사원과 의회로 이송하는 것을 방지하게 한다. 그런데, 다루어지는 주제의 다양함으로 인하여 이와 같은 기준은 법률안의 목적과 전체구조와 관련하여 변화될 수 있음은 당연하며, 그 결과 입법평가들은 반드시 그 기준이나 내용에 있어서 상이한 특성을 보여줄 수 있다.

그리고 2009년 4월 15일의 수상통첩에서 기술한 바와 같이 입법평가를 작성하는 것은 법률안의 소관부처이며, 국정조정실은 이와 같은 일의 진행에 참여하며, 필요한 경우 작성된 문서의 충실성에 대한 평가를 한다.

제 5 장 입법평가의 사례분석

프랑스는 앞서 살펴본 바와 같이, 헌법과 조직법률에 따라 입법평가 제도가 도입되어 활발하게 시행되고 있다.⁵⁹⁾ 따라서 그 제도의 도입과정을 살펴보는 것과 함께 실제 사례를 분석하는 것도 의미있다고 할 것이다. 이 가운데 본 보고서에서는 프랑스의 국민투표에 관한 헌법규정인 “헌법 제11조의 적용에 관한 조직법률안에 대한 입법평가”와 “강제유치에 관한 법률안에 대한 입법평가”를 소개하고자 한다.⁶⁰⁾

첫 번째 사례인 “헌법 제11조의 적용에 관한 조직법률안에 대한 입법평가”는 국민주권의 직접적 표현방법으로서의 국민투표의 조직방법에 대한 영향평가로서의 의의를 가지며, 두 번째 사례인 “강제유치에 관한 법률안에 대한 입법평가”⁶¹⁾는 2008년 헌법개정으로 새로이 도입된 헌법재판소의 사후적·구체적 규범통제결과 헌법에 반하는 것으로 결정된 법률의 개정법률안에 대한 영향평가로써 현재 프랑스 법학계에서 큰 반향을 일으키고 있는 사안이다.

59) 2011년 7월말 현재 프랑스의 법률, 명령 등의 법제정보를 알 수 있는 사이트인 [legifrance](http://www.legifrance.com/html/etudes_impact/accueil.html)에서 확인할 수 있는 전체 입법평가서는 160여건이다. 이 가운데 해당 법률이 이미 공포된 경우가 100여건이며, 공포되기 이전 단계가 60여건이다(http://www.legifrance.com/html/etudes_impact/accueil.html).

60) 이 두 가지 사례는 사안 자체의 학문적 중요성이나 프랑스 내에서의 영향력이 클 뿐만 아니라, 입법평가서의 구성에 대하여 구체적인 모습을 비교하면서 살펴볼 수 있다.

61) “강제유치에 관한 법률안”은 2011년 4월 14일의 법률로 공포되었다(http://www.legifrance.com/affichLoiPubliee.do;jsessionid=FDE9679820D90D5EEC365705B7D76FEA.tp djo09v_2?idDocument=JORFDOLE000022916071&type=general).

제 1 절 헌법 제11조⁶²⁾의 적용에 관한 조직법률안에 대한 입법평가⁶³⁾

I. 개혁의 쟁점 : 국민투표(référendum)분야에서 국민발의절차의 도입

1. 현재의 국민투표절차의 소개

프랑스의 정치제도에서 국민투표(référendum)는 새로운 개혁이 아님에도 불구하고, 1958년까지 국민투표는 새로운 헌법의 제정 또는 헌법개정의 경우에만 사용되었다. 그런데 1958년 헌법은 국민투표를 “프랑스 공동체의 협정승인을 포함하는 또는 헌법에 반하지 않고 제도의 기능에 영향을 미치는 조약의 비준에 관한 공권력의 조직”에 관한 법률의 채택에까지 확대하였다.

62) 프랑스 헌법 제11조 ①의회의 회기 중에 정부가 제안하거나 양원이 합동으로 제안하여 관보에 게재하는 경우 공화국 대통령은 공권력의 조직, 경제·사회·환경정책개혁 및 공공서비스, 헌법에 위배되지는 않으나 제도의 운영에 영향이 있을 조약의 비준동의에 대한 정부제출 법률안에 대한 국민투표를 시행할 수 있다.

② 정부의 제안에 따라 국민투표가 결정되면, 정부는 각 원에서 국민투표를 선언하고 토론한다.

③ 제1항에서 언급된 목적을 위한 국민투표가 선거인명부상에 등록된 유권자의 1/10의 지지를 받는 의회구성원의 1/5의 발의로 조직될 수 있다. 이 발의는 의원발의법률안의 형식을 취하며, 공포된 지 1년 미만인 법률의 폐지를 목적으로 할 수 없다.

④ 발의의 제출조건과 헌법재판소가 전항의 준수를 통제하는 조건은 조직법률에 의해 정해진다.

⑤ 만약 위의 의원발의법률안이 양원에서 조직법률에 의해 정해진 기간 내에 검토되지 않을 경우, 공화국 대통령은 위의 의원발의법률안을 국민투표에 회부한다.

⑥ 위의 의원발의법률안이 프랑스국민에 의해 채택되지 않을 경우, 동일한 주제의 어떤 새로운 의원발의법률안에 따른 국민투표는 국민투표일 후 2년이 경과되기 전에 제출될 수 없다.

⑦ 국민투표를 통해 정부제출법률안이나 의원발의법률안이 가결되면, 공화국 대통령은 투표결과가 공포된 날로부터 15일 이내에 법률을 공포한다.

63) Projet de loi organique portant application de l'article 11 de la Constitution에 대한 입법평가(http://www.legifrance.com/html/etudes_impact/accueil_lois_en_preparation.html).

이와 같이 국민투표의 적용영역을 상당히 제한한 것은 끊임없는 비판의 대상이 되었으며, 이와 같은 비판은 국민투표를 소위 사회적인 문제로 확대하고자 하였다. 이에 따라 1995년 8월 4일의 헌법적 법률(n°95-880)에 의한 최초의 헌법개정은 위의 국민투표의 대상 목록에 “국가의 경제적·사회적 정책과 이에 기여하는 공역무의 개혁”을 추가하였다.

비록 의회는 이와 같은 국민투표절차와 관계가 있지만, 공화국 대통령의 국민투표에 관한 결정은 헌법 제19조64)에 따라 부서가 면제된 행위에 포함된다.

뿐만 아니라, 국민투표는 여러 상이한 형태로 상당수의 지방자치단체 특히 해외도의 규정에 따른 문제에 적용되었다.

법률에 의한 유일한 국민발의절차는 1998년 5월 5일 Nouméa에서 서명된 누벨칼레도니아의 미래에 관한 협약과 그 적용방식을 정하는 누벨칼레도니아에 관한 1999년 3월 19일의 조직법률(n°99-209) 제217조에 의해서 도입되었다.

2003년 이래로 지역적 국민투표(référendum local)는 지방자치단체의 이익을 위한 분권화된 권한행사 중의 하나가 되었다. 실제로, 2003년 3월 28일의 헌법개정은 모든 지방자치단체가 자신들의 유권자들에게 자신들의 권한에 속하는 법률안을 제출할 수 있도록 하였다. 그렇지만, 국민발의문제는 유권자에게 문의하는 결정은 공권력 또는 지방자치에 관한 일반법전(code général des collectivités territoriales)에 의해 정해진 권력기관에 속하기 때문에 이와 같은 상황 속에 거의 제기되지 않았다.

“지역적 자유와 책임”(libertés et responsabilités locales)에 관한 2004년 8월 13일의 법률(n°2004-809)에 의해 개정된 지역적 삶에 대한 주민의 참

64) 프랑스 헌법 제19조 제8조(제1항)·제11조·제12조·제16조·제18조·제54조·제56조·제61조에서 정한 공화국 대통령의 (통치)행위 이외에 대해서는 총리가 부서하고, 경우에 따라 주무장관도 부서할 수 있다.

여의 범주에서 규정된 유권자들의 투표는 국민투표와 동일한 일시적 제한이 있으며, 이와 같은 주민투표에 대한 지나친 제한은 지역민주주의의 측면에서 상당한 장점이 있는 주민투표를 거의 실시되지 못하게 하였다.

프랑스에서 일부분의 유권자단체의 발의에 의해 조직된 국민투표는 지금까지 헌법에 규정된 적이 없다. 실제로, 기본적 법률(*loi fondamentale*)은 2008년까지 헌법 제11조와 제89조⁶⁵⁾에 따라 공화국 대통령에게 국민투표에 대한 독점적 발의권을 부여했다.

즉, 헌법 제11조에 따라 공권력의 조직, 국가의 경제적 또는 사회적 정책에 관한 개혁과 이에 기여하는 공역무에 관한 개혁, 또는 조약의 비준에 관한 사항에 대한 모든 정부제출법률안(*projet de loi*)을 국민투표에 부의할 수 있는 것으로 바로 공화국 대통령이다. 또한, 헌법 제89조에 따라 헌법개정안이 양원에서 동일한 문구로 가결된 후 국민투표는 헌법개정의 성공을 원칙적으로 구성한다. 그렇지만 헌법개정이 집행권의 발의로 진행되는 경우 공화국 대통령은 국민투표에 부의하지 않고, 양원합동회의(*Congrès*)로 소집된 의회에 부의할 수 있다.

2. 헌법 제11조 제3에서 제6항까지에서 규정된 국민투표절차

2008년 7월 23일의 헌법적 법률(*n°2008-724*)은 국민투표와 관련된 규정의 개정을 하였다. 즉, 선거인명부에 등록된 1/10의 유권자에 의해

65) 프랑스 헌법 제89조 ① 총리의 제안에 따른 대통령과 의회가 공동으로 헌법개정안의 발의권을 가진다.

② 정부제출 또는 의원발의 헌법개정안은 동일한 내용으로 양원에서 제42조 3항에 정해진 기간에 대한 조건에 따라 검토된다. 국민투표에서 승인되면 헌법개정이 확정된다.

③ 단, 대통령이 헌법개정안을 양원합동회의(*Congrès*)에 제출할 것을 결정하면 이에 대한 국민투표는 시행되지 아니한다. 이 경우의 의장단이 양원합동회의의 의장단이 된다.

④ 영토의 보전을 침해하는 개정절차는 일체 착수·추진될 수 없다.

⑤ 공화정체는 개정의 대상이 될 수 없다.

지지된 의회의 구성원 1/5의 발의에 따라 헌법 제11조에 언급된 분야 중의 하나에 국민투표를 실시할 수 있도록 하였다. 따라서 이는 엄격한 의미의 국민투표가 아니라, 의회의 발의에 우선권을 부여하며, 이와 같은 우선권은 국민들에 의한 지지가 부가되어야 하는 일종의 분할된 발의로서의 성격을 가진다.

그리고 위의 발의는 의원발의법률안(*proposition de loi*)의 형식을 띠며, 헌법 제11조 제1항에서 규정된 분야만 관계되었지만, 국민의회(하원)의원인 M. Bertrand Pancher의 수정안에 따라 “국가의 환경정책” 특히, 2004년 환경헌장의 실시에 관한 개혁으로 그 범위가 확대되었다.

따라서 국민투표가 적용되는 범위는 i) 공권력의 조직, ii) 국가의 경제적·사회적·환경적 정책과 이에 기여하는 공역무, iii) 헌법에 반하지 않고 제도의 기능에 영향을 미치는 조약의 비준을 포함하게 되었다.

그런데 국민투표는 공포된 지 일 년 미만인 법률적 규정을 폐지할 수는 없다. 이와 같은 제한은 의회의 한 그룹이 국민투표를 수단으로 의회에서 최종적으로 가결된 법률의 실행을 거부하는 것을 막기 위한 것이다.

국민투표발의의 합법성에 대해서는 헌법재판소에 의해 조직법률에 의해 정해진 조건에 따라 통제된다. 이를 위해서 헌법 제61조⁶⁶⁾는 국민투표의 조직되기 전에 헌법적합성에 대한 통제를 규정하기 위하여 상원의 발의에 따라 개정되었다.

66) 프랑스 헌법 제61조 ① 조직법은 공포되기 전에 국민투표에 부쳐지기 전의 제11조에서 언급된 의원발의법률안, 의회 의사규칙은 시행되기 전에 헌법위원회에 회부되어 그 합헌성에 대한 재결을 받아야 한다.

② 동일한 목적으로 공화국 대통령·총리·국민의회의장·상원의장·60인의 국민의회의원·60인의 상원의원은 법률을 공포하기 전에 헌법위원회에 회부할 수 있다.

③ 상기의 두 항에서 정하는 경우에 헌법위원회는 1개월 이내에 재결하여야 한다. 단, 긴급한 경우에는 정부의 요구에 따라 그 기간이 8일로 단축된다.

④ 헌법위원회에서는 심의하는 경우 공포기간은 중단된다.

마지막으로, 조직법률은 국민투표발의의 제출조건과 이와 같은 규정의 준수가 심사되는 조건을 규정하였다.

그럼에도 불구하고, 혁신적인 국민투표발의에 관한 새로운 절차의 실행은 조직법률을 제정하는 입법자의 간섭영역의 경계확정과 국민투표발의 내용에 대한 통제에 관한 어려움을 제기하고 있다.

3. 헌법 제11조의 효과

비록 헌법 제11조의 새로운 규정의 작성이 그 간섭영역과 실시조건을 상당히 명확하게 규정하였지만, 헌법재판소에 의한 국민투표발의법률안에 대해 행사되는 통제의 효과와 국회에 의해 채택되지 않은 경우의 국민투표의 제출조건은 명확하게 규정되지 않았다.

(1) 조직법률을 제정하는 입법자에게 유보된 영역의 확정

조직법률을 제정하는 입법자는 개정된 헌법 제11조에 따라 i) 의원발의법률안의 제출조건(제4항), ii) 의원발의법률안에 부여된 구체적 영역과 의원발의법률안의 제출을 위해 제시된 조건의 준수를 규정하는 제3항의 규정의 준수를 심사하는 조건(제4항), iii) 의원발의법률안이 양원에 의해 심사되지 않은 경우에 공화국 대통령이 국민투표에 동법률안을 부의하는 기간(제5항)을 정하는 권한을 가진다.

요컨대, 국민투표절차는 시민들을 확실한 권리를 가진 입법자로 변경하는 것으로 여기지 않기 때문에 국민발의 국민투표절차의 범주 내에서 의원발의법률안에 관한 규정은 헌법재판소에 의해서 받아들여질 수 없는 것으로 선언될 수 있다.

(2) 헌법 제11조에 의한 국민발의 국민투표법률안의 제출에 대한 실질적·잠재적 제한의 존중

국민발의 국민투표절차의 범주 내에서 의원발의법률안의 제출조건은 국민발의권행사의 내용과 행사방법에 영향을 미친다. 헌법 제11조와

제61조는 헌법재판소가 의원발의법률안에 대해 보장해야 하는 구체적 통제에 대해 이중적 목적을 부여한다. 그 하나는 헌법에 적합해야 한다는 것(헌법 제61조)과 다른 하나는 헌법 제11조 제1항의 적용에 있어 국민투표에 속하는 영역을 존중해야 한다는 것이다(헌법 제11조 제4항).

앞에서 언급한 바와 같이, 헌법 제11조 제3항은 발의는 공포된 지 일년이 지나지 않은 법률적 규정의 폐지를 목적으로 해서는 안 된다. 그리고 헌법 제11조 제6항의 규정은 투표일 이후 2년의 기간이 만료하기 전에 동일한 목적의 새로운 국민투표제안은 금지한다.

따라서 조직법률은 헌법 제11조 제3항에서 제6항까지 도입된 국민발의 국민투표절차의 실행조건을 보다 명확하게 규정해야 하며, 이와 같은 실행조건은 외국의 사례를 참조하였다.

II. 외국의 경험으로부터 고려될 수 있는 해결책

이탈리아와 스위스의 관련 입법례는 프랑스의 국민발의 국민투표제도의 실행을 위해 상당히 중요한 참조사례로 판단된다. 또한 2010년 12월 15일에 가결된 유럽시민의 발의에 관한 규칙도 검토해볼 가치가 있는 것을 보인다.

1. 폐지적 국민발의국민투표 : 이탈리아의 사례

이탈리아 헌법 제75조는 폐지적 국민발의 국민투표제도를 시행하고 있다. 이탈리아의 폐지적 국민발의 국민투표제도의 조직은 500,000명의 유권자 또는 5개의 지역위원회(conseils régionaux)에 의해 요구될 수 있다. 그리고 국민투표는 법률의 부분적·전체적 폐지결정에 대해서만 가능하다. 헌법은 법률에 폐지적 국민발의 국민투표제도의 실시방식을 위임하고 있다.

그런데 이탈리아의 폐지적 국민발의 국민투표제도는 정당과 유권자들에게 상당히 복잡하고, 부담이 큰 것으로 판단된다.

2. 스위스의 국민발의권

스위스의 국민발의권은 스위스 연방헌법 제138조 이하에 규정되어 있다. 스위스 연방헌법은 모든 스위스 시민에게 헌법규정에 대한 개정 또는 폐지를 제안할 권한을 부여한다. 그리고 이와 같은 발의가 성공하기 위해서는 18개월 동안 100,000명의 시민의 서명을 모아야 한다. 국민발의는 일반적 형식의 법률안제안의 형식을 가질 수 있거나, 또는 보다 빈번하게는 그 내용이 의회나 정부에 의해 개정될 수 없는 헌법안을 제안할 수 있다. 공권력은 시민들과 칸톤이 공권력이 제안하는 헌법안에 선호를 나타낼 것을 기대하면서 일반적으로 보다 완화된 반대제안을 제출할 수 있다.

스위스에서 실행되는 관련 절차는 2002년 12월 23일의 연방의회에 관한 법률, 1976년 12월 17일의 정치적 권리에 관한 연방법률, 1978년 5월 24일의 오르도낭스(ordonnance)에 의해 규정되었다.

그런데 국민발의에 관한 스위스의 법제는 프랑스에 적용되기 위해서는 상당한 변화가 필요하다. 왜냐하면, 스위스의 법제는 민주주의에 대한 상당히 자유주의적이고, 참여적인 관념을 가졌으며, 스위스 자체의 전통은 개인과 집단의 발의에 상당한 부분을 배려하고 있기 때문이다. 따라서 이와 같은 스위스의 모델은 프랑스의 정치적 관념과 상당히 상이하다.

3. 유럽의 시민발의권

2007년 12월 13일에 서명된 리스본조약(traité de Lisbonne)은 유럽연합에 관한 조약과 유럽공동체를 창설하는 조약을 변경하고, 유럽연합의 민주주의적 조직을 강화하였다. 이와 관련된 주요한 개혁중의 하나가 바로 유럽시민발의제도의 도입이다. 리스본조약은 “적어도 백만 명의 유럽연합시민은 유럽위원회로 하여금 그 권한의 범위 내에서 유럽

연합시민들이 유럽연합의 법적인 행위가 유럽연합조약의 적용목적을 위해 필요하다고 판단되는 문제에 적합한 제안을 제출하도록 발의할 수 있다”고 규정하였다.

따라서 이와 같은 리스본조약의 적용을 위한 유럽시민의 발의에 관한 규칙은 2010년 12월 15일에 채택되었다. 동 규칙은 적어도 유럽연합의 1/4의 국가출신의 최소 100만 명의 시민으로 구성된 모든 그룹은 유럽위원회(Commission européenne)로 하여금 그 권한에 속하는 분야에서 입법제안을 하게 하도록 규정하였다. 그리고 시민발의조직자들 즉, 최소한 서로 다른 7개의 나라에 각각의 거주를 가지는 최소 7명으로 구성된 시민위원회(comité de citoyens)는 일 년의 기간 동안 서명을 수집할 수 있다. 그리고 유럽위원회는 3달이라는 기간 동안 시민들의 발의를 검토하고, 결정한다.

4. 헌법적 요청에 부응하는 집중화된 절차의 선택

최소한 요구되는 서명인수(선거인명부에 등재된 1/10의 유권자)에 관해 헌법 제11조에 의해 제시된 요청을 고려하여, 결국 그 시행부터 국민발의의 헌법적합성에 대한 최대한의 보장과 요구되는 조건의 엄격한 준수를 보장하는 것이 가능한 보다 집중화된 절차를 선택하게 되었다.

(1) 시청에 서명수집을 집중화함

헌법 제11조에 규정된 국민발의 국민투표를 실행함에 있어 통제수단을 단순화함으로써 절차를 안정화시키기 위하여 시청으로 서명수집을 집중화하는 것이 고려되었다.

실제로 시청으로 서명을 제출하는 것은 서명의 진정성, 선거인명부의 등록, 이중서명의 부재에 대한 통제를 가능하게 하였다. 이와 같은 철저한 통제는 절차의 진행과 그 결과에 있어서 시민들에게 보다 강한 보장을 부여할 수 있는 것으로 보인다. 게다가, 이와 같은 절차는 프랑

스 시민과 정치단체에 보다 친숙한 절차에 기반한다.

왜냐하면, 각각의 투표에 유권자들은 자신이 등록된 명부에 따라 시청에 참석하며, 투표를 집계하고, 확인하기 위해 도위원회(commissions départementales)가 설치되기 때문이다. 그렇지만, 특히 작은 코뮌(commune)에서 투표의 비밀성을 보존하기 위하여 도경찰청(préfectures)이나 군경찰청(sous-préfectures)에서 서명을 수집하는 것이 좋겠다는 제안이 있었다.

이와 같은 두 번째 제안은 헌법적 요청에 부응하고, 서명의 진정성을 보장해 줄 수 있는 것으로 평가된다. 그럼에도 불구하고, 이와 같은 제안에 따른 도경찰청과 군경찰청의 업무부담에 대한 고려 역시 중요한 것으로 판단된다.

(2) 이와 같은 절차의 부담이 크고, 비용이 많이 드는 영향

도경찰청이나 군경찰청에서 이와 같은 개혁을 실행하는 시나리오의 비용은 최소한 230 ETP(équivalent temps plein, 상근에 버금가는)로 평가될 수 있다. 그리고 서명수집의 재정적 영향은 수당, 물자구입, 등록부 발송비용, 선거유세비용 등으로 열거될 수 있다. 이 가운데 수당은 4,523M유로로 예상되며, 등록부구입비용은 72,000유로, 발송비용은 72,150유로로 예상된다.

Ⅲ. 채택된 해결책 : 인터넷을 통한 서명을 수집하는 국민발의절차

현재의 조직법틀안은 시청으로 서명수집을 집중화하는 절차를 받아들이지 않고 인터넷을 통한 서명을 집중하는 수단을 선택했다.

1. 헌법재판소에 의한 통제의 범위와 효과

프랑스 헌법은 헌법재판소에게만 헌법 제11조에 의해 정해진 조건의 준수에 대한 심사권을 부여하였기 때문에(선거인명부에 등록된 1/10의

유권자에 의해 지지된 의원 1/5의 발의, 국민투표의 목적), 헌법재판소가 사전에 유권자들의 서명을 수집하는 국민발의에 관한 의원발의법률안에 대한 통제를 행사하는 것은 절대적으로 필요한 것으로 보인다.

정치적으로 뜨거운 서명에 관한 캠페인 후의 서명수집에 대한 사후적 심사가능성은 국민의 여론을 잘못 이해하는 것 외에도 헌법재판소를 어려운 상황 속에 처하게 하는 결과를 초래할 수 있다. 왜냐하면, 헌법재판소는 이 경우에 강력한 국민적 지지를 받는 서명의 수집에 관한 규정을 비난해야 하는 처지에 놓이기 때문이다. 그리고 폐지적 목적을 가진 국민발의의 인정에 대한 헌법재판소의 심사가 단지 사후에만 가능한 이탈리아의 예는 이와 같은 우려를 잘 보여준다.

결과적으로 조직법률안 제1장은 국민발의는 의원들에 의해 헌법재판소에 제출된다고 규정하고 있다. 그리고 헌법재판소는 한 달의 기간 내에 헌법에 규정된 다음과 같은 수용가능조건이 준수되고 있는지를 확인한다.

즉, 수용가능조건으로는 i) 1/5의 의원들의 지지, ii) 헌법 제11조 제1항에서 규정된 영역에 국민발의 목적이 부합할 것(공권력의 조직, 국가의 경제적·사회적·환경적 정책에 대한 개혁과 이에 기여하는 공역무에 관한 개혁, 제도의 기능에 대한 영향을 미치며 헌법에 부합하는 조약을 비준하는 것에 대한 승인), iii) 공포된 지 1년 미만의 법률적 규정을 폐지하는 내용이 아닐 것, iv) 2년 전에 국민투표에 의해 거부된 법률안에 규정된 것과 다른 문제일 것(헌법 제11조 제5항).

이와 같은 조건들에 대한 확인 외에도 헌법재판소는 의원발의법률안이 전체 헌법규정에 부합하는지를 심사한다. 따라서 헌법재판소는 결정을 통하여 국민발의의 수용가능성에 대한 결정을 하며, 이와 같은 결정은 공화국 관보(*Journal officiel de la République française*)에 공고되며, 필요한 경우, 이와 같은 국민발의가 수용가능한 것으로 판단되는 경우 해당 의원발의법률안을 첨부한다.

유권자들이 투표를 하는 기간 내내 그리고 그 투표를 수집하는 활동을 한 후에 심사위원회(*commission de contrôle*)가 간섭을 하며, 심사위원회의 조직규정은 조직법률안 제4장에서 규정되어 있다. 즉, 심사위원회는 i) 국사원(*Conseil d'État*)의 전체회의(*Assemblée générale*)에서 선출된 적어도 참사관(*conseiller d'État*)급의 두 명의 국사원구성원, ii) 파기원(*Cour de cassation*)의 전체회의에서 선출된 적어도 참사관(*conseiller*)급의 두 명의 파기원구성원, iii) 회계감사원(*Cour des comptes*)의 위원회에서 선출된 적어도 수석감사관(*conseiller maître*)급의 두 명의 회계감사원구성원으로 구성되며, 동위원회의 의장은 위원들에 의해 선출된다.

심사위원회의 구성원은 임기가 6년이며, 재임할 수 없다. 그리고 위원회는 3년마다 절반씩 교체된다. 처음 구성되는 위원회는 그 임기가 3년이며, 재임이 불가능한 3명의 위원으로 구성된다.

심사위원회는 우선 의원발의법률안에 대한 유권자들의 지지를 취합하는 활동의 적법성을 보장한다. 유권자들의 지지를 취합하는 활동을 수행하기 위하여 심사위원회는 일반민형사법관이나 행정재판소판사 또는 전문가 중에 한 명 또는 여러 명의 대표자를 지명한다.

유권자들의 지지를 취합하는 기간 동안 이와 같은 활동의 진행에 대한 이의신청은 유권자에 의해 위원회에 제출될 수 있다. 그리고 동위원회는 이의신청을 제출받은 후 10일 내에 이에 대한 결정을 한다. 그리고 10일의 기간 동안 결정을 하지 않는 경우 이의신청은 거부된 것으로 여겨진다.

유권자들의 지지를 취합하는 절차 후에 위원회는 한 달이라는 기간 동안 국민발의가 적어도 선거인명부에 등록된 유권자의 1/10의 지지를 획득했는지에 대한 확인을 할 의무가 있다.

그리고 동위원회는 한 달이라는 기간 내에 헌법재판소에 유권자들의 투표수 및 명단, 의견, 제출된 이의신청 등을 포함하는 문서를 이송한다. 위원회의 의견(*observation*)은 공화국 관보에 공포된다.

2. 국민발의제출의 조건

조직법률 제10장은 국민들의 지지의 취합에 관한 사항을 규정하고 있다. 조직법률 제4조는 선거인명부에 등록된 1/10의 유권자의 발의에 부가된 유권자들이 지지한 사항을 취합한 것은 전자적 방법을 통해서 실행된다고 규정하고 있다. 그리고 이를 위해서 인터넷에 접속하는 지점은 유권자들의 자유로운 선택에 맡겨져 있음을 규정하고 있다.

3. 전자적 방법에 의한 국민발의지지의 수집 : 실행을 위한 가능한 방법

국민발의에 대한 지지를 취합하는 여러 가지 방법이 고려되었다. 그러나 어떤 방법은 재정적 비용과 실행방법의 복잡성으로 인하여 채택되지 않았다.

즉, 전자적 방법에 의한 국민발의지질차 실행을 위한 방법은 조직법률 제2조와 제7조에서 규정되었다.

IV. 전자적 방식에 의한 국민발의절차의 영향

1. 재정적 영향

인터넷을 통한 서명수집시스템을 구축하기 위한 재정적 영향은 프랑스와 다른 나라의 여러 가지 유사한 경험에 근거한다.

(1) 인터넷 사이트를 구축하는 것과 관련된 비용요소

채택된 규정에 따른 완전한 비용은 현재 단계에서는 완전하게 예상될 수 없다. 정보플랫폼과 인터넷과의 관계는 면밀히 측정되어야 한다. 인터넷 사이트를 창설하는 것과 플랫폼의 유지 등에 드는 비용은 3백만 또는 4백만 유로로 평가된다.

(2) 인터넷접속점의 실행을 위한 꼬뮌의 조력

헌법 제11조의 새로운 규정은 선거인 명부에 등록된 프랑스 시민들에게 새로운 권리를 규정하고 있다. 그렇지만, 이와 같은 절차의 완전한 비물질화(dématérialisation)는 시민들 간의 평등원칙(principe d'égalité)과 충돌될 수 있다. 실제로 비록 이론적으로는 인구의 98.3%가 자기의 집이나 직장 또는 주위사람들의 집에서 초고속통신망을 이용할 수 있지만, “디지털 단절(fracture numérique)”은 영토적이기 이전에 사회적인 문제이다.

즉, 인터넷에 대한 접근의 불평등은 무엇보다도 사회·직업적인 분류, 소득, 가정의 크기 및 주거밀접지역의 크기와 관계된다. 이와 같은 사실 때문에 수많은 꼬뮌은 인터넷의 사용을 위한 디지털 공공장소를 운영하고 있다.

모든 유권자들이 이와 같은 절차에 접근하는 것을 용이하게 하기 위해서 이러한 디지털 공공장소를 가지고 있지 않은 꼬뮌은 국민발의에 대한 지지를 표하고자 하는 유권자들이 인터넷에 대한 공공접속지점(point d'accès public à Internet)을 사용할 수 있도록 하여야 한다.

어찌 되었건 간에 국가는 지방자치단체에 부여된 이와 같은 임무에 대한 책임을 져야할 것이다.

(3) 반복되는 비용은 국민발의에 대한 각각의 국민투표를 조직할 때에 규정되어야 한다.

선거지출비용의 예상은 선거조직분야에서 현존하는 규정에 근거하여 이루어졌다. 그런데 국민발의에 대한 각각의 국민투표의 조직은 다음과 같은 구체적인 비용을 발생시킬 것이다. 조직법률안 제6조에서 언급한 위원회의 대표자에게 지불되는 수당 1000유로, 데이터베이스의 저장 및 접근, 국민서명의 계산 및 수집절차를 담당하는 검사역에

지불되는 100,000유로, 전체 유권자에게 국민발의 국민투표를 실시하는 방법을 홍보하기 위한 국가의 통신유세비용 250,000유로가 발생된다.

또한, 서명을 수집하기 위한 인터넷사이트의 운영은 다음과 같은 비용을 발생시킬 것으로 판단된다. 인터넷 사이트의 개발과 관련된 최초의 비용과 국민발의 국민투표의 조직에 관한 반복되는 비용이다.

2. 법적인 영향

현재의 조직법률안은 4개의 장으로 구성된다. 제1장은 새로운 절차의 범주 내에서 헌법에 의해 헌법재판소에 부여된 국민발의에 대한 심사와 통제의 방법을 규정하고 있다. 그런데 이는 결과적으로 “헌법재판소에 관한 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 오르도낭스”⁶⁷⁾를 개정하게 하였다.

그리고 제2장은 국민투표의 결과수집의 실행조건에 관한 규정을 하고 있으며, 제3장은 헌법 제11조의 제4항과 제5항의 적용을 위해 의원에 의한 국민발의법률안에 대한 의원발의법률안의 심사기간을 규정하고 있다. 또한, 제4장은 심사위원회(commission de contrôle)에 관한 규정을 정하고 있다.

3. 유권자에 대한 영향

조직법률안 제5조는 전자적 방법에 의해 유권자들의 지지수집절차에 대한 접근의 평등을 보장하기 위하여 유권자가 인터넷에 접근하는 장소를 제공할 의무를 꼬뮌에게 부여하고 있다. 그리고 이를 실시하는 구체적인 방법은 국사원의 데크레(décret)에 의해 구체적으로 정해질 것이다.

67) ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel.

조직법률안 제7조는 수집된 데이터의 취급은 국사원의 데크레에 의해 허가될 것이라는 점을 규정하고 있다. 그리고 제17조는 유권자들의 투표를 수집하는 기간 동안에 국민투표의 진행에 대한 유권자들의 의제기에 대해 심사위원회가 결정을 내리는 것에 대해 규정하고 있다. 그리고 헌법 제11조에서 규정된 국민발의에 관한 규정을 준수하지 않은 경우 심사위원회는 필요한 경우 권고나 독촉(*mises en demeure*)을 발하며, 국민투표의 결과를 수집하는 기간이 지나면, 심사위원회는 헌법재판소에 자신의 의견전체를 이송한다.

마지막으로, 제6조는 국민투표유세의 재정에 관한 규정을 하고 있다.

4. 소송에 대한 영향

헌법 제11조의 새로운 규정은 국민투표의 사전적 활동 전체와 국민투표에 의해 채택된 법률에 대한 소송을 발생시킬 수 있다.

국민투표에 대한 소송은 헌법재판소로 하여금 그 진정성(*sincérité*)에 대한 심사를 평가하도록 한다. 국민발의에 의한 국민투표절차에 따른 법률의 개정은 헌법에 의해 제한되지 않을 것이다. 실제로 헌법재판소는 1990년 1월 9일의 결정⁶⁸⁾에서 “국민주권원칙은 헌법 제34조에 의해 입법자에게 유보된 권한범위 내에서 제정하는 입법자가 이전의 법률규정을 변경, 보충, 폐지하는 것을 전혀 금지하지 않는다. 따라서 이와 같은 관점에서 의회에 의해 가결된 법률 또는 국민투표를 수단으로 채택된 법률에 대한 개정, 보충, 폐지는 전혀 문제가 되지 않으며, 입법자가 법률을 폐지하는 자신의 권한을 행사할 때 헌법적 원칙에 대한 정당한 보장을 박탈하지 않는 것으로 바로 입법자에게 부과되어 있다.”고 판시하였다.

68) Décision n°89-265 DC du 9 janvier 1990.

V. 자문활동과 적용방식

1. 정보 및 자유 국가위원회(Commission nationale de l'informatique et des libertés, CNIL)에 대한 자문

2010년 11월 16일 헌법 제11조의 적용에 관한 조직법률에 대해서 CNIL은 전자적 방법에 의한 국민투표의 결과의 수집에 대해 긍정적인 의견을 나타내었다. CNIL은 국민발의에 따른 국민투표절차와 전자적 방법간의 본질적인 구별을 법적으로 유효하게 인정하였다.

그렇지만, CNIL은 자신의 심의(délibération)에서 표현된 안전에 관한 원칙을 국민투표의 수집규정에 적용해야 한다고 판단하였으며, 선거인명부의 창설과 관련된 위험은 국사원의 적용 데크레에서 고려되어야 한다는 등의 의견을 제시하였다.

2. 시 행

조직법률안 제20조의 규정은 조직법률의 규정이 공포되고 1년 후에 시행할 것을 규정하고 있다. 그리고 이와 같은 기간은 관련 절차를 구상하고, 개발하고, 실험하기 위해 필요한 것으로 판단된다.

VI. “헌법 제11조의 적용에 관한 조직법률안에 대한 입법평가”에 대한 평가

“헌법 제11조의 적용에 관한 조직법률안에 대한 영향평가”의 경우 진단으로 현재의 국민투표절차의 소개, 프랑스 헌법 제11조 제3항에서 제6항까지 규정된 국민투표절차에 대한 해석론 등을 전개하였으며, 외국의 경험으로 이탈리아와 스위스의 국민투표절차 및 유럽의 시민발의권에 대한 소개를 하였다. 그리고 인터넷을 통한 서명을 수집하는 절차를 채택하였으며, 이에 대한 재정적 영향, 법적인 영향, 유권자에 대

한 영향, 소송에 대한 영향을 분석하였으며, 정보 및 자유국가위원회의 자문활동에 대한 소개를 하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, “헌법 제11조의 적용에 관한 조직법률안에 대한 입법평가”는 우선 전체적으로 통계적 및 계량적 영향분석보다는 규범적 분석에 중점을 두었다고 판단되며, 영향평가의 기준표상의 경제적 영향, 사회적 영향, 법적 영향, 행정에 대한 영향, 사법에 대한 영향 가운데 재정적 영향, 법적인 영향, 유권자에 대한 영향, 소송에 대한 영향에 대한 분석만 행해졌으며, 이는 입법평가의 기준표가 개별적 법률의 성격에 따라 상이하게 변형될 수 있다는 점을 보여주었다고 판단된다.

제 2 절 “강제유치(Garde à vue)에 관한 법률안”에 대한 입법평가⁶⁹⁾

I. 진단-행동의 필요성-법적인 상황

1. 준거적 상황

(1) 강제유치를 통한 수용의 현재의 방법

2009년에 792,093건의 강제유치가 실행되었다. 형사소송법전(code de procédure pénale) 제63조는 어떤 사람이 죄를 범하였다고 의심할 그럴 듯한 이유가 있는 경우에는 강제유치가 실행될 수 있다고 규정하고 있으며, 이와 같은 강제유치를 통한 수용은 조사의 필요성과 관련하여 결정된다. 뿐만 아니라, 1993년 이래로 파기원(Cour de cassation)의 판례는 죄를 범하였다고 의심되는 사람에 대한 구속이 이루어지는 경우 이와 같은 행위자는 강제유치에 처해진다고 판시하였다.

69) LOI n° 2011-392 du 14 avril 2011 relative à la garde à vue에 대한 입법평가(http://www.legifrance.com/html/etudes_impact/accueil_lois_publiees.html).

강제유치를 통한 이와 같은 수용은 사전적 조사 또는 사법공조의뢰 (commission rogatoire)를 위해 명백한 금고형으로 처벌될 범죄의 경우에는 모든 범죄에 대해 가능하며, 일반법상의 범죄의 경우 강제유치는 최대한 24시간이며, 검사(procureur de la République)는 이 기간을 24시간 연장할 수 있다.

그리고 강제유치를 통한 수용이 있는 경우 피수용자는 가족에게 알릴 수 있으며, 의사를 만나고, 변호사와 이야기를 할 수 있다. 변호사와의 대담은 변호사가 경찰서나 헌병대(gendarmerie)에 출두하는 경우 진행되지만, 30분을 넘을 수 없다. 강제유치가 연장되는 경우 피수용자는 새로운 의사의 진찰과 변호사와의 면담을 요구할 수 있다.

게다가, 일반적 강제유치제도 외에 특별한 몇몇 경우가 있으며, 이 경우 강제유치의 지속시간은 48시간이 넘을 수 있다. 이 경우 강제유치의 기간연장은 “자유와 구금을 담당하는 판사”(juge des libertés et de la détention)와 사법정보의 범주에서 “예심판사”(juge d'instruction)에 의해 허가될 수 있다.

따라서 테러리스트의 행위의 경우 형사소송법전 제706-88조는 96시간(4일) 또는 144시간(6일)의 강제유치기간을 규정하고 있으며, 게다가 변호사의 개입은 강제유치조치가 개시된 후 72시간이후로 연기된다.

범죄행위 또는 조직적 범죄에 속하는 경우에 강제유치기간은 96시간(4일)로 규정하고 있다. 피의자의 범죄행위에 특별한 중대성이 있고, 형사소송법 제63-4조의 마지막 항과 제706-88조에 제한적으로 열거되어 있는 경우 변호사의 개입은 강제유치가 개시된 후 48시간에서 72시간으로 연장된다.

즉, 조직적 단체로 납치, 감금하는 경우, 가중된 매춘알선하는 경우, 조직적 단체로 절도하는 경우, 가중된 강요의 경우, 형사소송법전 제 706-73조에 규정된 범죄중의 하나의 준비를 목적으로 하는 강도의 조직의 경우에 변호사의 개입은 강제유치 후 48시간 후에 이루어질 수 있으며, 마약의 거래와 테러리즘적 행위를 구성하는 범죄로 인하여 강제유

치되는 경우 변호사의 개입은 강제유치가 된 후 72시간 후에 가능하다.

(2) 강제유치에 대한 통제

1) 형사소송법의 규정

형사소송법은 연대적인 방법으로 사법권에 의해 강제유치조치를 통제할 것을 규정하고 있다. 따라서 검사는 강제유치를 통한 수용을 통제하고, 처음의 24시간의 연장을 명령할 권한을 가지고 있다.

반면, 48시간을 초과하는 경우 잠재적인 강제유치 기간의 연장은 판사(magistrat du siège)에 의해서만 허가될 수 있다. 이는 심문에 있어서 “자유와 구금을 담당하는 판사”와 관련되며, 사법적 정보절차에 있어서는 모든 권한은 예심판사에 의해 행사된다.

2) 헌법재판소의 판례

강제유치는 개인적 자유의 측면에서 문제가 될 수 있으며, 사법권에 의한 통제를 전제로 한다. 그리고 사법권에 의한 통제는 검사에게 주어지는 즉각적 정보에 의해 행해진다(93-326 DC).

검사의 의견은 특히 검사가 일정한 범죄에 대해 규정된 일반적 강제유치제도를 벗어나는 수단을 사용할 필요성을 통제할 수 있도록 하기 위하여 사실에 대한 죄과의 결정(qualification des faits)이 포함되어야 한다.

강제유치를 48시간 이상으로 연장하는 것은 판사에 의해 허가를 받아야 한다(80-127DC). 반면에, 검사에 의한 24시간 이상의 강제유치의 연장은 헌법 제66조를 위반하지 않았다(93-326 DC).

2. 행동의 필요성

(1) 불충분하게 규정된 강제유치제도

1) 사법권에 의한 제재

강제유치를 무효화하는 법원의 몇몇 결정이 있었다. 실제로, 제1심과 제2심의 프랑스법원은 강제유치에 관한 유럽인권협약(Convention euro-

péene des droits de l'homme)의 적용문제에 대한 제소를 받았다. 그 당시 이들 법원은 강제유치 기간 동안 방어권이 불충분함을 이유로 강제유치의 기간연장을 거부하였다. 그러나 항소 및 파기법원은 이와 같은 결정에 반한 결정을 하였다.

2) 변호사측의 적대감

강제유치제도에 대한 변호사들의 적대감은 공공연히 표방되었다. 즉, 변호사들은 강제유치 기간동안 의뢰인에 대한 변호사들의 단순한 조력자로서의 역할을 빈번히 비난하였다(강제유치조치가 시작될 무렵의 단지 30분간의 면담).

3) 시민사회의 비판

특히 미성년자와 관련된 몇몇 강제유치사건은 심문기간동안 진행된 강제유치의 진행에 대한 의심을 간접적으로 드러내었다.

4) 정치계의 비판

강제유치절차를 개혁하고자 하면 몇몇 법률안이 국회의원회(하원)(AN, propositions de loi n°2181, 2191, 2193, 2295)과 상원(Sénat, propositions de loi n°201, 208, 286)에 제출되었다. 특히, 국회의원회의원(하원의원)인 André Vallini는 “강제유치를 당하는 모든 사람은 자신이 요구하는 경우 즉각 변호인의 조력을 받는 심문의 대상이 된다. 심문은 변호인이 도착할 때까지 연기된다.”는 법률안을 제출하기도 하였다.

(2) 헌법재판소의 2010년 7월 30일의 사후적·구체적 규범통제사건(n°2010-14/22)

헌법 제61-1조의 적용에 관한 2009년 12월 10일의 조직법률(loi organique)의 적용을 위한 2010년 2월 16일의 데크레(décret)에 따라 2010년 3월 1일부터 실시된 “사후적·구체적 규범통제(question prioritaire de

constitutionnalité, QPC)”는 변호사들로 하여금 강제유치과정의 변호사의 개입과 개입의 방식 및 그에 대한 통제문제를 파기원에 제소할 수 있는 기회를 제공하였다.

실제로, 새로운 헌법규정의 적용에 따라 파기원에 의해 2010년 5월 31일과 6월 4일에 두 판결(arrêt)에 의해 제소를 받은 헌법재판소는 2010년 7월 30일의 결정(décision)을 통해 형사소송법전 제62조, 제63조, 제63-1조, 제63-4조의 제1항에서 제6항, 제77조는 헌법에 반하는 것으로 결정하였다.

헌법재판소는 형사소송법전 제706-73조와 제63-4조의 7항은 결정을 내릴 필요가 없다고 판시하였다. 그런데 이 규정들은 이미 범죄의 발전에 따른 사법의 적용을 규정하는 2004년 3월 9일의 법률(n°2004-204)에 관한 2004년 3월 2일의 결정(n°2004-492)에서 헌법에 합치하는 것으로 선언되었다. 또한, 사정의 변경이 없기 때문에 헌법재판소는 이와 같은 규정에 대한 재검토를 할 필요가 없다고 판시하였다.

반면에, 형사소송법전 제63조, 제63-1조, 제63-4조 제1항에서 제6항, 제77조에 대해서 헌법재판소는 법적·사실적 사정변경 - 형사절차적 규정의 변화, 경범죄절차 전체에서 예심의 부분의 지속적 감소, 절차의 동시적 취급관행의 일반화, 1993년과 2009년 사이의 사법경찰관 숫자가 2배 증가한 사실 - 은 다투어지는 법률규정의 재검토를 정당화한다고 하였다.

헌법재판소에 따르면 이와 같은 사정변경은 한편으로는 그 이용빈도가 몇 년 전 부터 증가·강화되어가고 있는 강제유치의 이용과 다른 한편으로는 경찰심문단계와 상호적으로 강제유치의 중요성이 일반화되는 결과를 초래하였다. 결국, 헌법재판소는 2010년 7월 30일의 결정에서 처음으로 강제유치에 인간의 존엄성의 보호원칙(principe de la sauvegarde de la dignité de la personne)을 적용하였다.

게다가 검사에 의해 행사되었던 강제유치에 대한 통제의 헌법적합성에 대해서 헌법재판소는 행해질 조사와 어떤 사람이 한 것으로 의심이

되는 행위의 성격간의 비례성과 필요성을 통제하는 것은 강제유치의 초기부터 정보를 가지고 있는 검사에 속한다고 판시하였다.

마지막으로, 형사소송법전 제62조, 제63조, 제63-1조, 제77조, 제63-4조의 제1항에서 제6항까지의 규정이 1789년 8월 26일의 인간과 시민의 권리선언 제9조⁷⁰⁾와 제16조⁷¹⁾의 위반에 대해서, 헌법재판소는 다투어지는 규정은 한편으로는, 공적질서에 대한 침해예방과 범죄자에 대한 조사사이에, 다른 한편으로는 헌법적으로 보장되는 자유들이 강제유치적 조치들이 문제가 되는 범죄행위의 중대성의 관점에서 고려됨이 없이 강제유치를 통한 수용과 강제유치를 연장하는 것을 허용하는 점과 본 사건에서의 특별한 상황에 대한 고려 없이 변호인의 효과적인 조력을 받는 가능성을 제한하는 점에서 헌법적으로 보장되는 자유들의 행사에 있어 균형잡힌 타협을 보장하지 않는다고 판시하였다.

결국, 헌법재판소는 입법자로 하여금 위헌으로 선고받은 법률규정을 수정하게 하기 위하여 위헌으로 선언된 법률규정의 폐지를 2011년 7월 1일로 연기하였다.

이와 같은 결정을 확인한 정부는 헌법재판소의 2010년 7월 30일의 결정을 통해 부과된 수정을 통해 강제유치에 대한 개혁을 보다 풍부하게 하였다. 따라서 강제유치는 징역형(*peine de prison*)을 받거나, 강제유치적 조치가 조사의 필요성을 위해서 불가피한 경우에만 선고될 수 있게 되었다. 또한, 강제유치조치의 초기에 변호사와의 면담은 변호인이 강제유치된 사람의 수용에 대한 통지조서와 심리 및 대질 조서를 참조할 가능성과 함께 재천명되었다.

70) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제9조 누구든지 유죄라고 선고되기까지는 무죄로 추정되기 때문에 체포하는 것이 불가피하다고 판단된 경우라도 그 신병을 확보하기 위하여 필요하지 않은 모든 가혹행위는 법률에 의해서 엄중하게 억제되어야 한다.

71) 1789년 인간과 시민의 권리선언 제16조 권리의 보장이 확보되어 있지 않고, 권력의 분립이 규정되어 있지 아니한 모든 사회는 헌법을 가지고 있지 아니하다.

보다 모호한 방식으로 법률에서는 증거를 수집할 필요성에 관한 검사의 반대의견의 경우를 제외하고 강제유치조치가 시작될 때 강제유치의 심리가 있을 경우 변호인의 참석권을 선언하였다. 뿐만 아니라, 이와 같은 면담과 심리 후에 변호인은 절차에 부가되는 서면의견을 제시할 수 있다.

부연하자면, 죄가 있다고 의심이 되는 사람에 대한 자유로운 심문의 정의와 함께 강제유치는 더 이상 혐의자의 발언을 듣기 위한 특별한 위치의 절차적 방식이 되지 않게 되었다.

3. 현재의 법적 상황

(1) 프랑스내적인 법적인 상황과 필요한 경우의 해외도의 특수성

- “loi Perben II”라 불리우는 범죄의 발전에 관한 사법의 적응에 관한 법률(n°2004-204)은 가장 중한 범죄의 경우 강제유치를 96시간 까지 연장하는 것을 가능하게 하는 법률이다.
- 형사절차의 균형을 강화하기 위한 법률(n°2007-291)은 몇몇 법원에 여러 예심판사로 구성된 “심리중심”(pôles de l’instruction)을 구성하였다. 이 법률은 또한, 조직범죄와 테러범죄의 서류를 제외하고 형사분야에서 강제유치의 심문조서의 등록을 규정하였다.
- 2010년 2월 23일 법무부장관(ministre de la Justice et des Libertés)은 형사절차의 개혁에 대해 각료회의(Conseil des ministres)에 통지(communication)를 제출하였다. 관련 법률안은 강제유치제도의 현대화를 제안하였다. 동 법률안은 보다 경한 범죄의 경우 자유로운 심문제도를 창설함으로써 강제유치의 사용을 조사의 엄격한 필요성으로 한정하였으며, 변호인의 간섭방식을 다시 정함으로써 강제유치를 당하는 사람의 권리를 강화하였다.
- 현재의 법적인 상황은 해외도의 경우 어떠한 특수성을 규정하고 있지 않다.

(2) 유럽연합법의 상황

1) 유럽인권협약(Convention européenne des droits de l'homme, CEDH)에 대한 판례상황

□ 유럽인권협약 제6조는

“1. 모든 인간은 자신의 소송이 공정하고, 공개적으로 법률에 의해 확립되어, 민사적 성격의 권리와 의무에 대한 분쟁과 법률에 대한 형사 분야의 모든 기소의 합법성을 결정하는 독립적이고 불편부당한 법원에 의해 합리적인 기간 내에 경청되어질 권리를 가진다. 결정은 공개적으로 내려져야 하나, 법정에 대한 접근은 소송에서 미성년자의 이익 또는 당사자들의 사생활의 보호를 위해서 필요하거나, 또는 법원에 의해 엄격하게 필요한 것으로 판단되는 범위 내에서, 그리고 공개성이 정의에 대한 침해할 특별한 사정이 있는 경우 소송의 전체 및 부분기간 동안 민주사회의 도덕성, 공적질서, 국가안전을 위해 언론과 대중에 금지될 수 있다.

2. 범죄로 인하여 기소를 받은 모든 사람은 자신의 죄가 법적으로 확정될 때까지 무죄로 추정된다.

3. 특히, 모든 기소자는 1) 가장 짧은 기간 내에 자신이 이해할 수 있는 언어로 상세하게 자신에 대한 기소의 성격과 원인에 대해 정보를 제공받는, 2) 자신의 방어준비를 위해 필요한 시간과 시설을 이용할, 3) 자기 스스로 방어할 또는 자신의 선택에 따라 방어를 위한 조력을 받을, 그리고 방어에 대한 비용을 지불할 수단이 없는 경우 정의의 이익이 이를 요청하는 경우 무상으로 국선변호인(avocat d'office)에 의해 조력을 받을, 4) 검찰측 증인(témoins à charge)에 질문하거나, 질문하게 할 그리고 검찰측 증인과 동일한 조건으로 피고측 증인(témoins à décharge)을 소집하거나 질문할, 5) 법정에서 사용되는 언어를 이해할 수

없고, 말할 수 없는 경우 무료로 통역의 도움을 받을 권리가 있다”고 규정하고 있다.

이 규정은 유럽인권법원(Cour européenne des droits de l'homme)에 의해 만들어지는 풍부한 판례의 대상이 되었다. 특히, 유럽인권법원은 “공정한 재판”(procès équitable)의 개념을 다음과 같은 두 사건-2008년 11월 27일의 Turquie에 대한 Salduz사건, 2009년 10월 13일의 Turquie에 대한 Dayanan-에서 명확하게 설명하였다. 즉, 유럽인권법원은 “유럽인권협약 제6조에 규정된 공정한 재판에 대한 권리가 충분히 구체적이고, 실효적인 것이 되기 위해서는 본 사건의 특수한 상황에 비추어볼 때 이와 같은 권리가 제한될 긴급한 이유가 있는 경우를 제외하고 일반적인 원칙으로써 변호인에 대한 접근이 경찰에 의한 범죄혐의자의 첫 번째 심문부터 승인되어야 한다”라고 하였다. 강제유치의 경우 변호인이 없는 경우에 대해서 유럽인권법원은 “변호인-필요한 경우 국선변호인-에 의해 효과적으로 보호되어야 할 모든 기소자들의 권리는 공정한 재판에 기본적인 요소 중의 하나이다”라고 하였다. 그리고 유럽인권법원은 “형사절차의 공평성은 유럽인권협약 제6조의 목적에 따라 일반적 방식으로 범죄혐의자가 강제유치 또는 임시적 구금을 통한 수용이 시작될 때부터 변호인에 의한 조력을 받을 가능성을 향유하는 것을 요구한다”고 하였다.

유럽인권법원이 인정하고, 그 판례를 통해 구체화되는 일반적 국제규범은 기소자는 자신의 자유를 박탈당할 때부터 자신이 당하는 심문과 무관하게 변호인의 조력을 받을 권리를 향유함을 강조하고 있다. 이와 같은 관점에서, 사건에 대한 토의, 방어외 조직, 기소자에게 유리한 증거의 수집, 심문의 준비, 불리한 상황에 있는 기소자의 지지, 구금조건에 대한 통제에 대한 통제는 변호인이 자유로이 행사해야 하는 방어의 기본적인 요소로 간주되어야 한다.

- 인권과 기본적 자유에 대한 방어에 관한 유럽인권협약 제5조3항(5§3)은 다음과 같이 규정한다. 즉, “체포 및 억류된 모든 인간은 본조 1 c)에서 규정된 조건에 따라 즉시 법관 또는 법률에 의해 사법기능을 행사하는 것을 부여받은 사법관에 소환되어야 하며, 합리적인 기간 내에 재판을 받거나 절차가 진행되는 동안 풀려날 권리를 가진다. 석방은 당사자가 심리에 출두하는 것을 보장하는 보증에 종속될 수 있다”

유럽인권법원은 2010년 3월 29일에 내려진 “Medvedyev contre France” 결정에서 위의 규정은 “체포된 사람이 물리적으로 즉시 사법당국에 출두하는 것을 보장하는” 것을 목적으로 한다고 하였다.

이와 같은 즉각성(promptitude)의 개념에 유럽인권재판소는 신속성(rapidité)의 개념을 결부하였다. 뿐만 아니라, 유럽인권재판소는 이와 같은 요청에 의해 부과된 시간의 엄격한 제한을 거론하였다. 즉, “즉시 출두하는 것”(aussitôt traduit)이라는 표현은 즉시(immédiatement)와 동의어가 아닌 것으로 판단하는 것으로 보인다. 실제로, 유럽인권재판소는 “체포된 사람의 첫 번째 출두시에 사법적 통제는 무엇보다도 신속해야 한다. 왜냐하면, 이는 모든 나쁜 취급을 감지하고, 개인적 자유에 대한 부당한 모든 침해를 최소한으로 되게 하는 것을 목적으로 하기 때문이다”라고 하였다.

앞에서 살펴본 바와 같이, 유럽인권법원은 즉각성의 요청에 상응하는 기간에 대해 어떤 명확하고 확실한 요소를 제시하고 있지 않다. 그렇지만, 유럽인권법원은 본 사건에서 본 사건이 나타내고 있는 특별한 사정을 고려하여 예심판사에 출두하기 전의 8시간에서 9시간이라는 기간은 “즉시 출두하는 것”(aussitôt traduit)의 개념과 일치한다고 하였다. 이에 반하여, Brogan et autres 사건에서 법정 출두하지 않고 4일 6시간의 구금기간은 심지어 테러범죄라는 특수한 상황에서도 유럽인권협

약 제5조3항(5§3)에 반하는 것으로 판단하였다. 요컨대, 유럽인권법원은 철저히 객관적의 요청에 대한 구체적인 평가에 몰두하고 있는 것으로 판단된다.

결론적으로, 유럽인권법원은 프랑스법상의 강제유치의 최고기간(48시간)의 문제에 대해서는 판단을 하지 않은 것으로 판단하지 않을 수 없다.

2) 유럽연합법과 국제규범에 관한 요소

스트라스부르크(Strasbourg)에 있는 유럽인권법원의 판사들은 2008년 11월에 특히 미성년자와 관련된 절차에 관한 국제규범에 관련된 원칙을 환기할 기회를 가졌다.

유럽제도와 국제조직의 입장은 모두 자유를 박탈당한 사람이 변호인에 대한 접근을 할 필요성이 있다는 점에 있는 것으로 판단된다.

따라서 유럽이사회(Conseil de l'Europe)의 각료위원회(Comité des ministres)는 “피의자는 감금될 때부터 변호인을 선택할 수 있어야 한다”고 하였으며, 또한 변호인은 예외적인 상황을 제외하고 자신의 의뢰인과 “직접적 또는 간접적으로 청각에 의한 또는 경찰 또는 시설의 기능에 의한” 기록이 없이 면담을 할 권리가 있다고 하였다.

시민적·정치적 권리에 관한 국제조약(Pacte internationale relatif aux droits civils et politiques)에 따르면, 형사범죄로 소추를 받은 모든 사람은 “자신의 방어준비에 필요한 시간과 시설을 사용하고, 자신의 선택에 따라 조연자와 연락을 취할 권리가 있다”고 한다.

또한, 고문에 대한 국가연합위원회(Comité des nations unies contre la torture)는 나쁜 취급을 방지하는 범주에서 개별국가에게 자유를 박탈당한 사람에게 의료와 변호인의 도움을 받을 권리와 가족들과의 통신을 할 권리를 준수할 것을 권고했다.

마지막으로, 유럽인권법원은 기본적 권리에 관한 헌장(Charte des droits fondamentaux) 제48조의 “방어권에 대한 존중은 모든 피고인에게 보장된다”는 점을 환기하였다.

II. 개혁 목적의 정의 및 소개

1. 제1목적 : 강제유치 건수의 감소

법률안(projet de loi)은 모든 절차적인 범주 내에서 강제유치수단을 사용하는 것을 단지 금고형으로 처벌될 범죄에 한정할 것과 1년 미만의 금고형에 처할 범죄에 대한 강제유치는 더 이상 연장되지 않도록 제안하였다.

강제유치에 의한 수용을 정당화하는 조사의 필요성 기준이 보다 구체적으로 규정되었다. 즉, 강제유치의 수단을 사용하는 것은 이와 같은 강제유치의 수단이 조사의 필요성과 검사가 절차의 영향을 결정하도록 모든 요소를 수집하기 위해 반드시 필요한 경우에만 한정되도록 하였다.

뿐만 아니라, 혐의자에 대한 자유로운 심문의 원칙(principe de l'audition libre)은 우선적으로 선언되었다. 따라서 혐의자의 행위의 성격이 미리 알려져야 하며, 특히 심문 초기 또는 혐의가 드러난 경우는 심문 중에 미리 알려져야 한다.

따라서 강제유치는 더 이상 혐의자로부터 심문을 하기 위한 특권적 위치에 있는 절차적 방법이 아니게 되었다. 강제유치는 단지 사법경찰관 또는 검사가 강제유치를 실행하기 위한 구체적 조건이 충족되었다고 판단되는 경우에 혐의자에게 적용될 수 있는 일종의 억압적 조치일 뿐이다.

2. 제2목적 : 강제유치를 당하는 사람의 권리 개선

법률안은 강제유치를 당하는 사람에게 자신의 측근이나 사용자에게 강제유치 사실을 알릴 것을 요구할 수 있도록 함으로써 친족에게 알리도록 하는 권리를 개선하였다.

또한 묵비권(droit de se taire)은 명시적으로 규정되었으며, 변호인의 조력을 받을 권리의 경우 수많은 규정이 새로 도입되었다. 그리고 강제유치가 실행된 첫 번째 시간부터 변호인과 면담할 것을 요청하는 것이 가능하게 되었다. 그리고 제3자가 문제가 되어 조사의 필요성이 있기 때문에 검사에 의해 타당성이 인정된 반대가 있는 경우를 제외하고는 이와 같은 강제유치의 첫 번째 시기동안 변호인은 강제유치에 의한 혐의자에 대한 수용을 통지하는 조서와 이미 강제유치가 실시되고 있는 의뢰인의 심문조서를 요청할 수 있다.

게다가 강제유치를 당하는 사람이 검사의 반대의견이 없는 경우 강제유치 개시부터 자신의 변호인에 의해 조력을 받을 권리가 도입되었다. 실제로 검사는 특별한 고려를 이유로 강제유치자의 심문시 변호인의 참석을 연기할 수 있으며, 변호인의 참석을 강제조치 후 12시간부터 할 수 있도록 연기할 수 있다. 이에 변호사는 강제조치절차에 첨부될 문서로 된 견해를 제시할 수 있다. 이와 같은 법개정은 강제유치에 관한 헌법재판소의 2010년 7월 30일 결정(n°2010-14/22 QPC)의 취지를 따른 것이다.

강제유치에 저촉되는 규정의 경우 변호인과 면담을 할 수 있는 권리는 조서에 대한 접근과 심문에서의 변호인의 참석은 제외되고, 조직범죄의 경우 모든 범죄행위에 대해 48시간 후부터 주장될 수 있으며, 테러리즘과 마약거래분야에서는 72시간 후부터 주장될 수 있다.

Ⅲ. 선택에 대한 조사

1. 제1선택 : 유럽연합의 다른 국가 체제와 조화를 이루는 선택

(1) 강제유치의 개념

유럽연합의 모든 나라들이 경찰력에 의한 체포가 있지만, 강제유치의 개념은 국가마다 아주 상이한 개념을 포함하고 있다. 독일의 경우, 경찰에 의한 유치기간은 일종의 심문조치가 아니라 단지 심리를 하는 판사에게 혐의자가 출석하기 위해 기다리는 혐의자의 출석을 보장하는 것을 목적으로 하며, 임시적 감금의 기간은 최대 24시간이다. 이탈리아의 경우, 경찰력에 의한 유치는 심문을 위해 행해질 수 없으며, 검사만이 혐의자를 심문할 수 있고, 그 기간은 최대 48시간이다. 프랑스의 강제유치와 유사한 제도가 존재하는 네덜란드의 경우 강제유치는 단지 검사에 의해 허락된 경찰력에 의한 유치기간 후에만 최대 6시간 동안 강제유치가 실제로 시작될 수 있으며, 이 기간 동안 혐의자는 변호인의 조력을 받을 권리가 없다. 영국의 경우 경찰은 어떤 사람을 강제유치를 하여, 질문할 수 있지만, 이때 경찰은 강제유치를 당하는 사람에게 묵비권이 있음을 고지하여야 한다.

경찰권에 의한 강제유치권에 대한 통제는 혐의자가 단순히 자신의 석방을 기다리는 경우나 질문 또는 심문활동이 재촉되는 경우에 있어서 동일한 한계를 가지는 것이 아니다.

(2) 범죄행위의 중대성과 명백성의 기준

강제유치와 비교될 수 있는 절차를 가지는 나라에 대한 “법무부의 유럽 및 국제업무팀”(Service des Affaires Européennes et Internationales (SAEI) du Ministère de la Justice et des Libertés)의 비교법적 검토 결과

강제유치를 통한 수용은 일반적으로 확실한 중대성이 있는 범죄행위가 있거나 범죄행위의 성격과 관련한 비례성의 조건에 충족된다는 점이 밝혀졌다.

범죄행위의 중대성은 용의자를 체포하는 최우선적인 조건이다. 어떠한 나라도 경미한 범죄행위에 대해 체포를 인정하고 있지 않으며, 체포는 금고형을 받게 되는 경우에만 가능하다. 네덜란드의 경우 체포되기 위해서는 4년의 금고형이 되어야 하며, 독일의 경우 구체적인 숫자적 한계는 없지만, 체포는 범죄행위의 중대성에 비례되어야 하고, 보통 그 조건이 엄격히 규정된 임시적 구금의 예비단계를 구성한다. 스페인의 경우 강제유치는 중죄(crime) 또는 경죄(délit)의 경우에만 가능하다.

명백성의 기준은 경찰의 판단에 의한 즉각적인 체포를 정당화하는 기준으로 수용되고 있다. 게다가 일부 국가(캐나다, 체포)는 경찰 자신의 판단에 의한 체포권을 명백한 범죄행위로만 제한하고 있다.

(3) 변호인의 출석

“법무부의 유럽 및 국제업무팀”은 강제유치시 변호인의 출석에 대해서도 조사를 하였다. 이에 따르면, 벨기에를 제외한 모든 유럽국가들은 용의자에 대한 심문에 변호인이 참석할 수 있다. 독일의 경우 경찰은 용의자에 대해 변호인 없이 심문할 수 있지만, 용의자가 변호인의 자문을 요구하는 경우 심문은 중단된다. 그리고 프랑스, 스페인, 아일랜드, 스코틀랜드, 에스토니아, 헝가리를 제외한 모든 유럽국가는 강제유치가 개시될 무렵에 서류에 대한 접근을 할 수 있다.

거의 모든 나라에서 강제유치시 변호인의 출석은 적어도 부분적으로 사법적 부조의 일종으로 변호인의 비용을 부담하는 조치를 통해 보장된다. 용의자에 의해 선택되거나 직권으로 지명된 변호인의 조력을 받

는 것이 스페인에서는 헌법적 권리로 인정되고 있으며, 테러리즘과 관련된 범죄행위에 있어서도 헌법적 권리로서의 성격을 상실하지는 않지만, 용의자는 변호인의 선택의 자유를 상실한다.

(4) 강제유치에 대한 통제

스페인과 영국에서는 검찰 또는 소추기관에 의한 강제유치에 대한 통제가 존재하지 않는다. 그렇지만, 체포의 적법성에 대한 법관의 통제를 보장하기 위하여 사법기관에 의한 간접적인 통제가 인신보호영장(habeas corpus)에 의해 이루어지고 있다. 영국의 경우 강제유치에 대한 통제는 경찰기관의 책임 하에 이루어지고 있으며, 법관에 의한 통제는 단지 강제유치를 두 번 연장할 것을 요구하는 경우에 이루어지고 있다. 이탈리아와 독일의 경우 강제유치와 비교될 만한 규정이 존재하지 않는다. 임시적 구금은 경찰조사를 위해서는 불가능하다. 그렇지만, 진행 중인 수사와 명백한 범죄행위가 있는 경우의 체포에 대해서는 판사가 통제를 한다.

2. 채택되지 않은 선택

2000년 6월 영국정부는 사법적 부조를 담당할 유급변호인 단체의 창설과 이들 변호인의 활동을 정하는 것을 의견으로 제시하는 “Establishing a Salaried Defence Service and Draft Code of Conduct for Salaried Defenders Employed by the Legal Services Commission”을 발간했다.

그런데 이와 같은 실험은 성공했으며, 영국에서 정착하게 되었다. 그렇지만, 형사 분야에서 사법적 부조를 담당하는 변호인의 숫자는 여전히 미미하며, 이 제도는 단지 중간 정도의 4개 도시에서만 적용된다.

퀘벡 또한 이와 같은 업무를 담당하는 유급변호인과 개인적 자격의 변호인이 존재한다. 그리고 관련 비용은 지방과 연방에 의해 충당되고,

변호인의 모든 행위는 직접적으로 요금을 규정하는 목록표에 열거되어 있다.

프랑스의 경우 사법적 부조는 전체 또는 부분적으로 국가가 담당하며, 이와 같은 사법적 부조를 수여하는 것과 그 액수는 당사자의 수입에 따라 정해진다.

앞에서 언급한 제도의 프랑스에서의 실행을 위해서는 전체 법조직역의 협조와 사법적 부조의 자금조달 방법에 있어 상당한 개정을 필요로 한다.

IV. 고려되는 규정에 대한 영향분석

1. 청구인에 대한 개혁의 영향

(1) 강제유치건수의 감소 측면

1) 강제유치에 대한 통계자료

내무부의 통계에 따르면 2009년의 강제유치건수는 617,849건이었으며, 이 가운데 512,513건은 최대 24시간이었고, 24시간을 넘는 건수는 105,336건이었다.

이와 같은 통계에 도로교통법전(code de la route)에 규정된 범죄행위에 근거하여 내려진 174,244건의 강제유치를 추가하여야 한다.

따라서 전체적으로 2009년에는 792,293건의 강제유치가 있었다.

2) 개혁에 의해 제안된 변화

“용의자에 대한 자유심문”(audition libre du suspect)이라는 새로운 제도는 원칙적인 조치가 되었다.

따라서 강제유치는 예외적인 조치가 되었다. 즉, 강제유치는 죄를 범한 것으로 의심되는 하나 또는 여러 개의 납득할 만한 이유가 있

고, 금고형에 해당하는 중죄 또는 경죄를 저지르고자 한 사람에만 취해질 수 있다.

강제유치는 강제유치라는 조치가 조사의 필요성과 검사가 절차의 실행을 결정하도록 하는 데 필요한 모든 요소를 수집하기 위해 필요불가결한 경우에만 가능하다.

3) 영향분석

법무부(ministère de la justice)는 범죄행위에 따른 강제유치의 건수에 대한 통계를 가지고 있지 않다.

반면에 2008년 7%의 경죄 및 중죄에 대한 유죄선고는 금고형이 아닌 범죄행위에 대해 선고되었다. 뿐만 아니라, 4%의 유죄선고는 1년 미만의 금고형에 해당하는 범죄행위에 대해 선고되었다.

이와 같은 비율을 강제유치의 건수에 옮기는 것은 불가능하다. 왜냐하면, 이와 같은 범죄행위는 실제로 보다 덜한 강제유치를 통한 수용을 발생시켰으며, 이와 같은 범죄행위는 보다 용이하게 소추에 대한 대안적 대상이 되기 때문이다.

그렇지만, 이와 같은 범죄행위는 형사사건의 유죄선고의 약 10%를 구성하며, 이와 같은 사실로부터 법률안에서 규정된 규정은 강제유치를 통한 수용의 비율과 강제유치기간의 연장을 감소시키는 것을 가능하게 한다는 점을 고려해야 한다.

게다가 법률에 의해 규정된 보다 경한 범죄에 대한 이와 같은 감소외에 법률안은 용의자에 대한 자유로운 심문의 원칙을 규정하고 있다. 그 결과 용의자에 대한 강제유치를 통한 수용은 부차적인 지위를 가지는 원칙이 되었다.

어떤 사람이 조사관에 의해 심문을 받는다는 사실은 실력으로 경찰서 또는 헌병대로 이송되는 것이 아니기 때문에 강제유치를 통한 수용을 의미하지는 않는다. 심문을 받는 사람은 자유로운 심문에 동의할 수

있다. 그리고 이와 같은 동의는 명시적이며, 공무원 또는 사법경찰관에 의해 받아들여져야 한다.

용의자에 대한 자유로운 심문은 도로교통법전상의 범죱행위에 광범위하게 사용되어야 한다. 그리고 개혁은 이와 같은 부분에서의 강제유치의 비율을 줄이도록 하며, 그 영향은 현재보다 80%가 감소된 140,000건이 될 것으로 판단된다.

(2) 강제유치를 당하는 사람의 권리를 개선하는 측면

법률안은 변호인에게 부여된 역할의 측면에서 강제유치를 당하는 사람의 권리의 명백한 신장을 가져올 것이다.

실제로 강제유치의 첫 번째 기간 동안 변호인은 검사가 반대하는 경우를 제외하고 강제유치에 의한 수용의 통지조서와 강제유치를 이미 당하고 있는 사람에 대해 행해진 심문조서를 사용할 수 있게 된다. 특히, 변호인은 검사가 이유를 제시하며 반대를 하는 경우를 제외하고 강제유치가 개시될 때부터 심문에 참석할 수 있다.

2. 정의에 대한 물질적·인간적 기능에 있어서 강제유치에 대한 개혁의 영향

(1) 조직적 차원의 영향

1) 사법서비스의 측면

① 강제유치에 대한 통계

이미 언급한 바와 같이 2009년에는 792,093건의 강제유치가 있었다.

② 개혁에 의해 제안된 변화

개혁에 의해 제안된 변화의 최우선적인 목적은 강제유치의 건수를 감소시키는 것이다.

검사는 절차의 방향설정에 대한 지시를 내리기 위하여 “용의자에 대한 자유로운 심문”(audition libre du suspect)이 끝난 후에 개입을 한다.

강제유치의 수용은 사법경찰관(Officier de Police Judiciaire, OPJ) 또는 검사의 지시에 따라 직권으로 결정된다. 사법경찰관은 검사에게 강제유치가 개시될 때에 강제유치의 변경가능성과 함께 알린다.

최초 24시간의 강제유치는 1년 이상의 금고에 해당하는 범죄를 대상으로 하며, 24시간을 연장하거나, 강제유치를 종료하는 것은 언제든지 검사에 의해 정해진다.

다른 입법적 수정은 검사의 역할과 강제유치시의 사법경찰관과의 관계를 명확히 규정하는 것을 목적으로 한다.

법률안은 검사는 사법경찰관에게 어떤 사람을 강제유치시킬 것을 지시할 수 있으며, 사법경찰관은 검사에게 강제유치를 정당화시키는 이유와 인정된 사실에 대한 죄과의 결정을 알려야 함을 규정하고 있다.

③ 영향분석

■ 강제유치의 관리

추구되는 목적은 강제유치의 건수의 감소이나 검사 역시 자유로운 심문의 체제의 범주내로 개입해야 한다.

형사소송법전의 개혁안은 범죄행위에 대한 사건의 실시간처리(traitement en temps réel, TTR)를 우선적으로 규정하였다. 따라서 검사의 지속성은 강제유치에 관한 요청에 부응하고 어떤 사람이 사건에서 자유로이 심문되도록 하는 요청에 부응할 수 있도록 조직되어야 한다.

뿐만 아니라, 검사의 서비스는 사법경찰관이 심문의 필요성을 이유로 강제유치되어 있는 사람의 조사에 대한 변호인의 참여요구를 인정하지 않는 경우 사법경찰관에 의해 요청되어야 한다.

따라서 검사가 소추의 방향설정을 위해 유용한 정보를 사용할 수 있도록 형사적 지속성의 서비스는 강화되어야 한다.

■ 강제유치의 연장에 대한 관리

일반법에 따르면 강제유치의 연장은 1년 이상의 금고형에 처해질 범죄에 대해 규정되어 있다.

강제유치의 연장은 검사의 서면으로 된 결정이 필요하다. 예외적으로 강제는 검사가 이유가 부기된 서면에 의한 결정이 있는 경우 강제유치를 당하는 사람에 대한 사전적 설명없이 가능하다.

법률안의 이와 같은 설명은 시청각적인 수단으로 이루어 질 수 있다고 규정한다(화상회의의 사용은 이미 형사소송법전 제706-71조에 규정되었다).

형사적 지속성(permanence pénale)을 위하여 설명 숫자의 증가를 규정해야 한다.

현재의 설비상태에서 강제유치를 당하는 사람에 대한 형사적 지속성의 범주에서 화상회의의 실시는 건물의 보수를 별론으로 하고 인력의 확충과 문서의 경감을 필요로 한다.

실제로 물적인 준비와 기술적인 조서를 작성하기 위해 필요한 시간을 통합해야 한다.

강제유치에 대한 화상회의의 실시는 지금까지 단지 실험적인 수준으로 검토되었다. 그렇지만, 파리, 마르세이유 등과 같은 대도시의 경우 강제유치조치의 연장을 위해서 화상회의를 정식으로 사용한다.

궁극적으로는 경찰과 헌병대는 화상회의장비를 갖추어야 할 것이다.

■ 시청각적 수단에 의한 심문의 녹음

강제유치를 당하는 사람에 대한 심문은 시청각적 수단에 의한 녹화의 대상이 된다. 그리고 녹화매체는 DVD 또는 CD이다. 법률안은 이점에 대해서 수정사항이 없기 때문에 심각한 영향을 주는 것은 아니다.

2) 경찰 및 헌병대 서비스의 측면

강제유치에 관한 법률안의 범주에서 인간의 존엄성과 변호인 출석의 강화 및 강제유치의 연장과 관련한 개혁의 재정적 영향에 대한 첫 번째의 평가가 이루어졌다.

강제유치에 대한 내무부(ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales)의 재정적 영향평가는 74,8M유로에 달하였다.

■ 변호인을 위한 장소

강제유치를 위한 장소의 개조를 위한 방마다의 가격은 6000유로에 달한다.

- 경찰의 경우 700개의 경찰서 마다 2개의 장소에 장비를 갖추어야 한다(1400개의 장소).
- 헌병대의 경우 2330개의 지부중 150군데는 이미 장비를 갖추었다. 따라서 2180개의 지부에 장비를 갖추어야 한다.

■ 강제유치 기간연장을 위한 화상회의

설비와 개조를 위한 비용은 15,000유로가 될 것으로 예상된다.

즉, 경찰의 경우 700개의 경찰서에 장비를 갖추어야 하며, 헌병대의 경우 2330개의 지부 중 절반이 강제유치를 위한 주요장소로 채택되었기 때문에 1165개의 지부에 우선적으로 강제유치를 위한 장비를 설치해야 한다.

(2) 인적인 자원에 있어서의 영향

1) 조사관의 경우

강제유치를 당하는 사람의 권리를 보장하기 위한 새로운 규정을 도입하는 것은 절차적·행정적 부담을 증대시킨다.

이와 같은 증대에 대한 부담은 보충적인 인력을 배치할 필요는 없다. 왜냐하면, 강제유치라는 수단을 이용할 가능성을 줄이고자 하는 노력은 이를 상쇄하기 때문이다. 그렇지만, 강제유치를 위한 절차를 위해서 이를 책임지는 경찰과 헌병에게는 이와 같은 부담이 지각될 수 있다.

2) 판사의 경우

예상되는 개혁은 용의자에 대한 심문과 강제유치에 관한 제73-1조에서 제73-26조의 규정이 사법공조의뢰(*commission rogatoires*)가 집행되는 경우에 적용된다고 규정하고 있다. 이와 같은 규정을 통해 검사에게 부여된 권한은 예심판사에 의해 행사된다.

예심판사의 업무부담에 대한 새로운 규정의 영향은 미미하다. 예심서류는 단지 절차의 3.8%만 나타낼 뿐이다. 비록 예심절차와 관련된 강제유치의 숫자가 미미하게 줄어들 가능성 있다하더라도 새로운 조치의 영향은 업무부담을 심각하게 과중시키지는 않을 것이다.

3) 검사의 경우

강제유치를 당하는 사람의 권리를 보장하기 위해 약간의 새로운 규정을 실행하는 것은 검사의 업무부담에 영향을 미친다. 즉, 개혁적 조치는 강제유치가 개시될 무렵의 심문시 변호인의 조력에 대하여 검사가 이유를 부기하여 거부할 수 있음을 규정하고 있다. 그런데 이와 같은 가능성은 약 5%의 경우를 차지할 것으로 예상된다. 뿐만 아니라, 화상회의를 사용하여 강제유치를 연장하는 경우 강제유치를 당하는 사람을 검사에게 설명하는 조치의 일반화는 검사에게 추가적인 업무부담을 초래하게 된다.

그러나 이와 같은 업무부담은 강제유치를 보다 엄격하게 규정함으로써 그 비율이 저하될 것이기에 상쇄될 것이다.

4) 서기의 경우

개혁은 서기의 임무에 관한 수정을 하지 않았기 때문에 서기에 대해서는 영향이 없다.

5) 공무원의 경우

검찰청 공무원의 경우 강제유치의 연장을 위하여 화상회의를 사용하기 때문에 업무부담이 증가될 것이다. 따라서 관련 공무원의 충원이 필요할 것으로 판단된다. 그리고 강제유치와 관련된 상당부분의 업무는 일반적인 업무시간외에 발생할 것으로 예상된다.

자유로운 심문의 창설은 관련 공무원의 업무부담을 변경하지 않기 때문에 공무원의 정원에 영향을 미치지 않는다.

3. 사법제도와 사법제도의 다른 행위자(변호사, 사법경찰)간의 관계에 있어서 강제유치에 대한 개혁의 영향

(1) 강제유치기간동안의 변호사의 간접방식과 관련된 영향

1) 사법서비스의 경우

① 법률안에 의해 제안된 변경

강제유치가 시작될 때부터 변호인과 접견을 요청할 가능성이 주장되었다. 따라서 지금부터 강제유치가 시작되는 동안 변호인은 강제유치를 당하는 사람의 수용 통지조서와 이미 강제유치를 당하고 있는 자신의 의뢰인 심문조서를 문의할 수 있게 되었다.

뿐만 아니라, 특히 강제유치를 당하는 사람은 검사가 이유를 부기한 반대를 하는 경우를 제외하고 자신의 심문이 개시될 때 자신의 변호인의 도움을 받을 권리가 도입되었다.

변호인과의 접견을 할 권리는 조직범죄(criminalité organisée)의 경우에는 48시간 뒤로 연기되었으며, 테러리즘과 마약범죄의 경우에는 72시간 뒤로 연기되었다.

② 영향분석

조사는 지체없이 즉시 진행되는 것이 중요하다. 따라서 법률안에는 변호인을 기다리는 시간을 규정하지 않았다. 사법경찰관은 강제유치의 절차의 개시후 강제유치를 당하는 사람의 증언을 청취할 필요성을 평가할 것이다. 그리고 사법경찰관은 심문의 요소와 관련하여 합리적인 시간을 기다려야 한다.

이와 같은 새로운 규정은 변호인을 맞이하고, 변호인의 대기 및 업무실을 임의대로 사용하게 하도록 경찰서비스의 조직을 암시한다.

변호인의 새로운 특권을 검토해 보건대, 변호인단체가 자신들의 직업윤리를 존중하면서 새로운 업무부담을 보장할 수 있는 것이 중요하다.

또한, 이 새로운 규정은 조사관들과 사법경찰관들의 업무에 상당한 영향을 미치며, 검사는 특히 변호인에 의해 제시된 의견들이 있는 경우 이들 조사관들과 사법경찰관들을 위한 대화상대자가 되는 것이 필요하다.

2) 경찰과 헌병대의 서비스의 경우

법률안의 규정은 강제유치가 시작될 무렵의 변호인 참여조건을 변경한다. 즉, 개정안에서는 강제유치를 당하는 사람은 항상 강제유치가 개시될 때 변호인과 서로 대화할 수 있음을 규정하고 있으며, 또한 강제유치가 시작될 때 변호인의 참석을 요구할 수 있는 권리를 인정하고 있다.

뿐만 아니라, 강제유치가 개시되는 초기에 변호인은 강제유치를 당하는 사람의 수용통지조서(procès verbaux de notification de placement en garde à vue)와 심문조서(procès verbaux d'audition)를 요구할 수 있다.

이와 같은 조치는 심문에 할애된 실 시간을 위태롭게 할 것이며, 변호인의 참석에 따른 건물의 경계의 경비부담을 증가시킬 것이다.

변호인의 참석 증가를 고려하여 변호인의 업무와 변호인 자신의 의뢰인과의 의사교환을 용이하게 할 경찰서와 헌병대 공간을 확충하기 위한 노력이 필요할 것으로 판단된다.

(2) 검사와 사법경찰관의 관계에 대한 영향

1) 준거적 상황

검사는 강제유치를 통제한다. 따라서 강제유치가 개시될부터 강제유치 조치에 대해서 정보가 제공되어야 한다. 파기원의 형사부(chambre criminelle de la Cour de cassation)의 관례는 극복할 수 없는 상황에 의해 정당화되지 않는 모든 지체는 절차적 무효를 초래한다고 판시하였다.

현행 형사소송법 제63-1조는 검사는 강제유치가 종료되기 전 강제유치에 의한 수용을 당하는 사람에 관한 공적인 행위에 대한 결정을 내릴 수 있으나, 실제에 있어서 검사가 생각하기에 필요한 경우에만 강제유치의 종료를 명령한다.

검사는 24시간을 넘는 강제유치의 연장을 결정하는 권한을 가졌다. 검사는 이와 같은 강제유치 기간의 연장을 자신 앞에 이해관계인의 출석에 종속시킬 수 있다.

반면, 48시간을 넘는 예외적 강제유치의 연장 권한은 “자유와 구금을 담당하는 판사”가 가지고 있다.

그리고 이에 대해 헌법재판소는 이와 같은 권력의 균형은 헌법에 합치하는 것으로 판단하였다.

2) 법률안에 의해 제시된 변경

개정법률안은 전체적으로 현재의 법적 상황을 유지하고 있다. 그렇지만, 사법경찰관이 검사에게 자신이 채택한 죄명결정(qualification des faits)

을 알리고 검사는 이와 같은 죄명결정을 변경할 수 있다는 점이 법률안에 규정되어 있다. 뿐만 아니라, 검사가 사법경찰관에게 어떤 사람을 강제유치에 처하도록 할 것을 명령하고, 언제든지 강제유치를 종료시키는 것을 결정할 수 있다는 점이 법률안에 규정되었다.

3) 영향분석

법률안의 규정은 공적인 자유에 대한 침해를 통제하기 위해 검사에게 부여된 역할 - 특히 처음의 24시간 동안의 강제유치의 합법성과 시의 적절함에 대한 검사의 권한 - 을 확인하고 있다.

이와 같은 위치설정은 검사에게 형사사법조사의 방향을 지도할 임무를 부여하는 장래의 형사소송법전 규정의 나머지 부분과 조화된다.

마지막으로, 헌법과 유럽법의 요청에 따라 48시간의 강제유치가 종료된 다음 석방되지 않은 사람은 법원에 출석을 한다.

(3) 안전수색에 대한 영향

1) 사법서비스의 경우

① 준거적 상황

어떤 사람이 자신 또는 타인에 대한 위험한 물건을 소지하였는지를 확인하기 위한 어떤 사람의 옷 위를 가볍게 수색하는 “안전에 관한 간단한 신체검사”(palpation de sécurité)는 법률과 명령 등에 규정되어 있지 않다.

반면에,

- 2003년 3월 17일 내무부장관의 통첩(circulaire)과 2008년 6월 9일 국가경찰청장(directeur général de la police nationale)의 통첩(note)은 이를 규정하고 있다. 특히 위의 통첩들은 이와 같은 “안전에 관한 간단한 신체검사”는 검사를 당하는 사람과 동일한 성을 가진 사람에 의해, 다른 사람들이 볼 수 없는 폐쇄된 공간에서 집행되어야 함을 규정하고 있다.

- 또한, 몇몇 분산된 법률적 규정은 일정한 경우 이와 같은 신체검사가 경찰력 또는 안전 및 보안요원에 의해 행해질 수 있음을 규정하고 있다. 그런데 이 법률적 규정은 분명히 “안전에 관한 간단한 신체검사”와 “신체수색”(fouille corporelle)을 구분하고 있다.

“신체수색”은 어떤 사람이 착용하는 의복에 대한 정밀한 조사이다. 따라서 “신체수색”은 어떤 사람의 옷을 전부 혹은 부분적으로 벗기는 것을 필요로 하기에 사법적 성격 혹은 행정적 성격을 가질 수 있다.

사법적 수색(fouille judiciaire)은 어떤 사람에 대해 진실을 나타내는데 유용하고, 그 소지가 범죄행위를 구성할 수 있는 물건을 조사하는 행위이다. 따라서 사법적 수색은 조사와 사법적 정보의 범주 내에서만 가능하다.

사법적 수색은 형사소송법전의 어떠한 조항에서도 규정되지 않았다. 반면, 파기원은 사법적 수색제도를 가택수색(perquisition)의 제도와 유사하다고 판단한다.

“안전수색”(fouille de sécurité)은 어떤 사람이 자신 또는 타인에 대해 위험한 물건을 소지하였는지를 확인하는 절차이다. 따라서 “안전수색”의 예방적 목적은 사법적 수색과 구분되어야 한다.

“안전수색”은 사법적 절차의 범주와 사법적 절차 외에서 행해질 수 있다. 우선, 사법적 절차의 범주의 경우 강제유치가 진행되는 경우나 지방법원의 유치장에서 행해진다. 그리고 사법적 절차외에 행해지는 “안전수색”은 특히 항구나 공항, 세관, 행정적 유치(rétention administrative) 센터, 교도소에서 이루어진다.

그런데 이와 같은 수색은 어떤 법률적·명령적 규정에 규정되어 있지 않다. 따라서 경찰과 헌병대는 서로 상이하게 집행을 하고 있는 상황이다. 즉,

- 국가경찰의 경우 2003년 3월 17일 내무부장관의 통첩과 앞에서 언급한 2008년 6월 9일 국가경찰청장의 통첩(note)은 이와 같은 수색의 필요성과 비례성의 원칙을 요청하고 있다. 특히, 이들 통첩들은 체계적인 수색관행 더구나 완전한 수색을 금지하고 있다.
- 국가헌병대의 경우 종종 “강화된 안전에 관한 간단한 신체검사”(palpation de sécurité renforcées)를 실행하고 있으며, 이는 어떤 사람의 부분적 탈의를 하게 한다. 따라서 “강화된 안전에 관한 간단한 신체검사”(palpation de sécurité renforcées)는 법적으로는 “신체수색”(fouille corporelle)으로 분류될 수 있다.

② 법률안에 의해 제안된 변경

일반적인 방식으로 하나의 조항인 강제유치는 인간의 존엄에 대한 존중을 보장하는 구체적인 조건에 따라 진행되어야 하며, 엄격하게 필요한 안전에 관한 조치만이 강제될 수 있음을 규정하고 있다.

신체적 수색의 문제는 인간의 존엄에 대한 존중을 보장하기 위한 구체적 규정의 목적이 된다(법률안 제73-23조와 제73-24조).

따라서 조사의 필요성에 의해 불가결하게 내려지는 조치에 관하여 법률안 제73-23조는 강제유치를 당하는 사람에 대한 내부적 신체조사를 진행하기 위해 의사의 개입을 요청함으로써 전면적 신체수색은 사법경찰관에 의해 결정되고, 동일한 성을 가진 사람에 의해 실행되어야 함을 규정하고 있다.

강제유치를 당하는 사람이 자신이나 다른 사람에 대한 위험한 물건을 소지하였는지를 확인하는 안전에 관한 신체검사와 관련하여 법률안 제73-24조는 이와 같은 신체검사는 내무부령(arrêté du ministère de l'intérieur)에 의해 제한적으로 열거되어야 함을 규정하고 있다.

특히, 지금부터는 안전을 이유로 한 전면적인 신체수색은 금지되며, 이와 같은 전면적인 신체수색은 앞에서 지적한 조사의 필요성이 있는 경우에만 가능하다.

③ 영향분석

이와 같은 신체수색의 관행과 관계기관에 대한 권한부여를 규범화한 것은 이와 같은 신체수색의 관행을 체계화하지 않기 위해 필요한 분별력을 발휘한 기준에 따라 개정한 것이며, 결국 신체수색의 숫자를 자동적으로 감소시킬 것이다.

또한, 이와 같은 신체수색과 관련한 사항의 규범화는 사법경찰관으로 하여금 전면적 탈의를 제외한 신체수색과 “안전에 관한 간단한 신체검사”(palpation de sécurité)를 가능하게 할 것이다.

2) 경찰 및 헌병대 서비스의 경우

수색(fouille)과 같은 안전적 조치의 제안 및 금지는 위험을 예방할 수 있는 규정의 전개와 수반한다.

신체수색에 대해 금지하는 것을 전망하며, 금속탐지기는 강제유치를 안정화시키기 위해 반드시 필요한 도구가 될 것이다.

따라서 강제유치를 위한 공간에는 장비가 갖추어져야 한다. 즉, 경찰의 경우 경찰서마다 2대씩 전체 1400개의 금속탐지기가 갖추어져야 하며, 헌병대의 경우 각 지부마다 하나씩 전체 2330개의 금속탐지기가 갖추어져야 한다.

(4) 교통범죄와 술에서 깨어나게 하는 조치(mesures de dégrisement)의 영향

1) 준거적 상황

경찰과 헌병대에 의해 제공된 첫 번째 자료에 따르면 교통범죄에 대한 강제유치는 185,510건으로 증가될 것이다.

이와 같은 교통범죄의 일부분은 음주운전으로부터 비롯된 것이다.

공중위생법전(code de la santé publique, CSP) 제L3341-1조는 공공장소에서 명정상태에 있는 모든 사람은 정신을 되찾을 때까지 경찰적 조

치에 의해 자신의 비용으로 가장 가까운 곳이나 안전한 장소로 안내된다고 규정하고 있다. 공공연하고 명백한 명정은 공중위생법전 제L3341-1조와 제R3353-1조에 따라 제2급의 위반행위로 규정 및 처벌된다.

1973년 7월 16일과 1975년 10월 9일 공중위생부(ministère de la Santé publique)의 통첩을 적용함에 따라, 명백한 명정상태에 있는 사람은 경찰서에 이동되기 전에 병원에서 의학적 조사를 받는다. 그리고 의사는 이와 같은 의학적 조사 후에 불승인의 증서(certificat de non admission)를 발부한다.

그러면, 이 사람은 깨어나기 위한 작은 방에 수용되며, 경찰관 및 헌병대의 규칙적 감시의 대상이 된다. 그리고 이와 같은 깨어나게 하기 위한 조치가 종료된 후 수용된 사람은 조서에 대해서 들은 다음 풀려나게 된다.

2008년 2월에 발간된 공공연하고 명백한 명정절차의 평가보고서에 따르면, 매년 약 70.000명이 이러한 절차에 연루되는 것으로 나타났다.

강제유치 절차와 깨어나게 하기 위한 절차와의 유기적 결합과 관련하여 “깨어나게 하기 위한 절차”는 특히 형사소송법전 제63-1조 이하에서 규정된 권리를 인정하지 않는다는 점에서 구별된다.

따라서 현행범이나 명백한 명정상태에 있는 사람은 강제유치에 따라 수용될 수 있으며, 이 경우의 강제유치는 “깨어나게 하기 위한 절차”부터 시작된다. 심문자는 취기상태와 관련된 극복할 수 없는 상황적 이유로 강제유치에 처해진 사람의 권리를 즉시 통지할 수 없었다는 조서를 작성한다. 그리고 강제유치에 처해진 사람에 대한 권리의 통지는 “깨어나게 하기 위한 절차”가 종료된 후에 이루어진다.

어떤 사람의 “깨어나게 하기 위한 절차”에 필요한 시간은 전체 강제유치시간에 계상된다.

2) 법률안에 의해 제안된 변경

현재의 법률안은 강제유치의 숫자를 줄이기 위한 목적에서 용의자에 대한 자유로운 심문을 공식화할 것을 규정하고 있다.

강제유치에 의한 수용과 관련하여 강제유치에 의한 수용과 “깨어나게 하기 위한 절차”간의 현재의 유기적 결합을 변경할 것은 고려하고 있지 않다.

3) 영향분석

자유로운 심문의 이용은 일정부분 교통범죄의 경우에는 적절한 것으로 보인다. 실제로, 누범자(récidivistes)의 경우를 제외하고 이와 같은 교통범죄는 범죄행위를 하지 않은 사람에 의해 행해지며, 이들은 심문자에게 자신의 행위에 대해서 스스로 진술할 각오가 되어 있다.

따라서 이와 같은 규정은 교통범죄 때문에 강제유치를 당하는 사람의 숫자를 감소할 시킬 것이다.

4. 사법적 조력과 사법적 비용에 있어서 강제유치에 대한 개혁의 영향

(1) 사법적 비용에 대한 영향

1) 준거적 상황

사법경찰관은 조사의 필요성에 따라 범죄를 저질렀거나 시도한 것으로 의심할 만한 납득할 만한 이유가 있는 경우 모든 사람을 강제유치할 수 있다.

2) 법률안에 의해 제안된 변경

강제유치는 금고형에 해당하는 중죄와 경죄로 제한된다. 그리고 강제유치는 조사의 필요성이라는 측면에서 필요불가결한 경우에 인정된다.

3) 영향분석

2009년의 강제유치의 건수는 792.093건이었다. 그런데, 강제유치의 건수는 교통범죄가 아닌 경범죄의 경우 154.462건에서 감소할 것이다.

강제유치가 진행되는 중의 통역의 이용은 20%인 것으로 평가된다. 이와 같은 사정을 고려해 볼 때 부족한 통역직은 30.900인 것으로 평가된다.

강제유치의 건수의 감소는 의료검사의 숫자의 감소를 초래할 것이다. 그렇지만, 이와 같은 영향은 2010년 말의 의료개혁이 실시됨으로 말미암아 제한적일 것이다.

(2) 사법적 조력에 대한 영향

1) 준거적 상황

직권으로 지명된 변호인(국선변호인, *avocat désigné d'office*)은 보수에 대한 권리를 가진다(1991년 7월 10일 법률 제64-1조). 세금이 면제된 61유로로 정해진 변호인의 보수는 변호인의 출석이 22시에서 7시 사이에 이루어지는 경우 세금이 면제된 31유로가 인상되며, 지방법원의 관할을 넘어서 출장가는 경우 세금이 면제된 23유로가 인상된다. 이와 같은 두 가지 경우의 수당인상은 변호인이 출장하더라도 동일한 장소에서 여러 명의 사람을 방문하는 경우를 제외하고는 결합될 수 있다(데크레 n°91-1266 제132-2조).

당직변호인(*avocat de permanence*)은 경찰서의 요청이 그에게 통지되는 경우에 강제유치에 개입한다. 따라서 두 명의 다른 변호인이 강제유치의 연장의 경우에 참석할 수 있다.

“변호인의 금전결산기금에 관한 국가연합”(Union Nationale des Caisses des Règlements Pécuniaires des Avocats ou Carpa, UNCA)의 통계에 따르면 강제유치에 대해 국가가 직권으로 지명한 변호인의 숫자는

2008년 195,235건에서 2009년 197,994건으로 증가되었다. 협력하는 변호사는 강제유치에 대한 개입을 하는 경우 여러 명의 강제유치인들을 방문할 수 있다. 이와 같은 이유 때문에 2009년에는 수당이 지불된 149,514건의 변호인의 참여가 있었으며, 이 가운데 36,560건은 야간에, 68,366건은 지방법원의 관할을 넘는 지역에서 이루어졌다.

국가에 의해 지명된 변호인에 대한 “변호인의 금전결산기금에 관한 국가연합의 지불액은 2009년에는 15,479M유로로 증가되었다.

강제유치를 당하여 변호인의 조력을 받은 사람당 평균수당은 75유로로 상향되었으며, 강제유치를 당하는 사람을 방문한 변호인 당 평균수당은 99유로로 상향되었다.

2) 법률안에 의해 제안된 변경

법률안은 강제유치의 개시단계부터 변호인과의 대화를 요청할 가능성을 규정하고 있지만, 향후 검사가 증거를 수집하거나 보존하거나, 또는 강제유치를 당하는 사람을 보호하기 위해 반대를 하는 경우를 제외하고 강제유치를 당하는 사람이 강제유치의 개시될 때의 심문이 이루어지는 경우에는 자신의 변호인으로부터 도움을 받을 권리가 도입되었다.

강제유치에 대한 개입에 지명된 변호인에게 보수를 지불하기 위해 채택된 방법은 현재의 요금체계에 따라 각각의 강제유치에 대한 지원 행위당 보수를 지불하는 것을 골자로 하며, 개혁에 따른 방어권의 행사에 있어서 새로운 복종의무를 고려하기 위한 이행강제보상금에 의해 보충이 되었다.

3) 행위에 따른 보수의 유지

강제유치에 따른 수용을 당하는 사람에 대한 24시간 내 또는 24시간에서 연장되는 기간동안의 각각의 지원행위에 대해 직권으로 지명된

변호인은 사법적 부조의 요금표에 의해 정해진 수당을 받는다. 그리고 이와 같은 요금표에는 심야의 출장의 경우 31유로, 지방법원의 관할구역을 넘어서 출장하는 경우 23유로의 증액을 보충한다.

4) 이행강제보상금

행위에 대한 보수를 보충함으로써 당직변호사는 조사시간동안 출석 시간과 관계되는 복종의무를 고려하여 변호사회에 의해 정해진 이행강제보상금(indemnité d'astreinte)을 받을 수 있다.

지금까지와 마찬가지로 변호사회는 국가로부터 변호인들의 강제유치에 대한 수당을 받을 것이다. 뿐만 아니라, 전체 변호사회는 각각의 당직변호사에 대한 수당을 위한 보충적 교부금을 받을 것이다.

5) 영향분석

강제유치에 관한 새로운 규정은 사법적 부조의 비용 측면에서도 상당한 영향을 미칠 것으로 판단된다.

i) 통계적 요소와 채택된 가설

직권으로 지명된 변호인이 참석을 하는 강제유치를 당하는 사람과 변호인이 참석을 하는 시간은 다음과 같은 가정에 근거하고 있다.

우선 강제유치의 건수는 개혁안에 따라 500.000건수이며, 강제유치기간의 연장건수는 100.000건수로 예상된다.

그리고 강제유치기간동안에 변호인이 참석을 하게 되는 숫자는 400.000건수로 예상되며, 강제유치에 대한 변호인의 참석시간은 160.000건의 참석에는 30분, 160.000건에는 15분, 80.000건의 강제유치기간연장의 경우에는 8시간으로 예상된다.

ii) 각각의 당직변호사에 대한 수당은 다음과 같은 방식이 고려되고 있다. 첫째로, 강제유치 기간 동안의 변호인의 참석에 대해 규정된

최저수당에다가 매일 매일의 당직에 대한 이행강제보상금을 부여하는 방식이 있으며, 둘째로, 매일 매일 각각의 당직에 대해 직권으로 지명된 변호인에게 수당을 부여하는 방식이다.

5. 강제유치에 대한 개혁의 법적인 영향(법적 안정성, 유럽연합재판소의 판례와 조화를 이루기)

강제유치에 관한 제도일반을 재편성하는 작업은 강제유치에 관한 규정 보다 훌륭한 가독성을 보장할 것이다.

강제유치의 분야에서 새로이 계획된 개혁이 “유럽인권법원”의 판례와 조화될 수 있는 일반원칙을 재확인하고, 강화시킬 것이다.

실제로 유럽인권법원은 이미 Medvedyev결정에서 제5조3항은 체포된 사람이 육체적으로 사법기관에 가능한 한 빨리 이송될 것을 보장하는 것을 목적으로 한다고 판시하였다.

유럽인권법원은 체포된 사람에 대한 심문이 있을 때 변호인이 참석하는 것은 공정한 소송에 대한 권리를 구체적이고, 실제로 하기 위해 반드시 필요한 것이라고 하였다. 그렇지만, 유럽인권법원은 이와 같은 원칙은 긴급한 이유가 있는 경우에 제한이 될 수 있음을 인정하였다. 하여간 이와 같은 원칙에 대한 제한은 방어권에 대한 치유불가능한 침해를 가져와서는 안된다.

마지막으로, 유럽인권법원은 피고인은 자신의 자유가 박탈당할 때부터 심문이 개시될 때 변호인의 참석과 별개로 방어에 대한 접근권을 향유할 수 있어야 한다고 하였다.

범죄행위에 대한 현재의 프랑스법은 이와 같은 요청에 부합하며, 파기원은 2007년 3월 20일 결정에서 프랑스법이 유럽인권협약과 일치함을 인정하였다.

그렇지만, 새로운 법률안은 강제유치를 당하는 사람에 대한 변호인의 조력권을 개선하고자 하는 의지에 부응하였다. 따라서 지금부터는 변호

인은 강제유치가 개시된 경우 자신의 의뢰인과 이야기할 수 있을 뿐만 아니라, 심문에도 참석할 수 있게 되었다. 그리고 이 기간동안 변호인은 자신의 의뢰인의 강제유치에 따른 수용의 통지조서와 이미 강제유치가 개시된 사람의 심문조서에 대한 열람할 수 있게 되었다.

방어권에 대한 이와 같은 발전은 2010년 7월 30일 헌법재판소의 결정의 취지를 반영한 것이기도 하다.

강제유치 조치를 제한하고자 하는 규정들은 한편으로는 용의자에 대한 자유로운 심문의 원칙을 규정함으로써 다른 한편으로는 1년 미만의 금고에 해당하는 범죄행위에 대한 강제유치기간을 감소시킴으로써 도입되었다. 그리고 방어권을 향상시키기 위해서 강제유치가 개시되고 있는 상황에 변호인이 참석하는 것도 강화되었다.

따라서 새로운 개혁은 강제유치에 관한 법규정이 유럽인권법원의 판례와 일치되도록 하는 것을 보장하는 것을 목적으로 한다.

V. 의무적 및 임의적 자문

1. 형사 및 사면국과 내무부간의 토의그룹

형사소송법전의 개정을 위한 협의가 형사 및 사면국과 국가경찰 및 헌병국간에 있었으며, 국정조정실, 법무부의 사법 및 형무행정국, 내무부의 공적 자유 및 행정경찰국은 위의 협의에 초대되었다.

법무부장관의 요구에 따라 다음과 같은 6개의 주제가 위의 협의의 의제가 되었다. 즉, i) 강제유치를 통한 구속과 신체수색의 활용을 위한 법적인 틀, ii) 조사자료의 관리, iii) 사법경찰관의 업무부담의 통지, iv) 강제유치에 대한 변호인의 참여의 실제적 방법, v) 절차의 간소화, vi) 교통범죄와 명정상태에서 깨어나게 하는 조치.

이와 같은 협의는 평균적으로 25명의 사람이 참석한 매주 화요일 아침으로 정해졌으며, 2010년 3월 16일, 3월 23일, 3월 30일, 4월 7일에 모임이 있었으며, 각각의 모임에서는 참석자들에게 구체적인 보고가 있었다.

그리고 협의는 2010년 6월 8일 조사행위에 관한 법률안에 대해 다시 재개되었다.

2. 법무부와 내무부간의 기술적 토의그룹

위의 협의 외에 예상되는 개혁이 경찰서비스와 사법서비스에 대해 미치는 영향을 살펴보기 위해 국정조정실의 비서실, 국가경찰국, 국가헌병국간의 모임이 있었다.

이와 같은 모임 후에 강제유치에 관한 첫 번째의 계량화된 평가가 제시되었으며, 이와 같은 계량화된 평가는 후에 본 보고서에 통합되었다.

VI. 개혁의 실시와 결과

1. 현재진행중인 다른 개혁과 함께 법률안을 작성함

개혁안은 현재 진행 중인 형사소송법의 개혁 전체와 조화를 이루어야 한다.

2. 적용규범

강제유치가 진행 중에 직권으로 지명된 변호인에 대한 보상에 관한 규정의 적용이 필요하다.

3. 해외에서의 적용

본 개혁은 프랑스 영토 전체에 적용된다.

4. 개혁의 시간적 적용범위 및 임시적 조치

본 개혁은 공포되고 2달 후 첫 번째 날부터 늦어도 2011년 7월 1일부터 적용될 예정이다.

새로운 법률은 사전에 적용데크레가 필요하지 않는 경우 바로 시행될 것이다.

VII. “강제유치(Garde à vue)에 관한 법률안에 대한 입법평가”에 대한 평가

“강제유치(Garde à vue)에 관한 법률안”에 대한 입법평가의 경우 진단에서 강제유치와 관련된 법적인 상황 및 헌법재판소에 의한 사후적·구체적 규범통제에 따른 위헌판단 등을 자세히 설명하고, 개혁의 목적을 강제유치의 건수의 감소, 강제유치를 당하는 사람의 권리 개선으로 명확히 정하고, 강제유치제도의 개선을 위한 조사로서 외국의 입법례에 대한 조사를 수행하였다. 영향분석으로는 청구인에 대한 개혁의 영향, 물적 및 인적인 영향, 변호사의 간섭방식 등의 영향, 사법적 비용 등에 대한 영향, 강제유치에 대한 개혁의 법적인 영향 등을 고려하였으며, 자문활동으로 법무부, 내무부와의 회의를 통한 자문을 수행하였다.

따라서 입법평가서에 기재된 내용을 중심으로 살펴본 바에 따르면 “강제유치(Garde à vue)에 관한 법률안”에 대한 입법평가의 경우 전체적으로 기준표에서 제시된 경제적 영향, 사회적 영향, 법적 영향, 행정에 대한 영향, 사법에 대한 영향을 충실하게 분석하여 영향평가서를 작성한 것으로 판단되며, 앞의 “헌법 제11조의 적용에 관한 조직법률안에 대한 입법평가”와 약간 상이하게 규범적 분석 외에 통계적인 분석도 비교적 충실하게 수행하였음을 알 수 있다. 이는 아마도 입법평가의 대상이 되는 법률안의 성격에 따라 규범적 영향분석과 통계적 영향분석의 중요도가 다를 것이기 때문이라고 추론할 수 있겠다.

제 6 장 시사점 및 결론

여러 유럽 국가들에서 실시하고 있는 입법평가제도는 도입배경 자체는 유사하지만, 각 국가의 문화, 제도, 입법절차, 국가기구 등의 특성에 따라 상이하게 운영되고 있다.

프랑스의 경우, 입법평가를 시행하기 위한 절차를 마련하여 단계적으로 이를 보완함으로써 제도화를 이루었다. 구체적으로는 1991년 11월 21일 수상통첩(circulaire), 1998년 1월 26일 수상통첩, 2003년 8월 26일 수상통첩을 거쳐, 2008년 헌법개정에 따른 2009년 4월 15일 조직법률(loi organique)에 따라 법제화되었다.

프랑스의 입법평가와 관련된 정부와 의회의 역할을 살펴보자면, 우선 정부의 경우 입법평가서의 작성자체는 새로운 법률안을 제출하는 관계부처의 장관 책임이지만, 다른 부처와의 협력 및 입법평가서의 세부항목 결정 등에 있어서 국정조정실(Secrétariat général du Gouvernement)이 중요한 역할을 담당하고 있다는 특징이 있다.

한편, 정부에 의해 제출된 입법평가서는 의회 내의 공공정책에 관한 “평가와 통제위원회”(Comité d'évaluation et de contrôle)에서 입법평가서에 대한 의견을 작성하여 소관 위원회와 의장단회의에 제출하며, 의회의 의장단회의(Conférence des présidents)는 입법평가서가 조직법률에서 정한 조건을 충족했는지에 대한 판단을 한다. 그리고 만약 의장단회의가 정부가 제출한 법률안이 조직법률에서 정한 조건을 충족하지 않았다고 판단하는 경우 의회의 의사일정에 등록될 수 없게 되며, 의장단회의와 정부의 의견이 일치하지 않는 경우 국민의회(하원) 또는 수상은 헌법재판소에 이를 제소할 수 있으며, 헌법재판소는 이에 대해 8일 이내에 결정을 내린다.

프랑스의 입법평가는 진단(diagnostic), 목적(objectifs poursuivis), 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유(options possibles et les motifs du

recours à une nouvelle législation), 새로운 규정의 예상가능한 영향(incidences prévisibles du dispositif), 자문활동(consultations menées), 개혁의 실행(mise en oeuvre de la réforme) 단계로 이루어지고 있으며, 이 절차 안에서 각각의 방법으로 법안에 대한 영향을 평가한다. 다만, 법률안의 성격에 따라 이와 같은 기준의 실제적 적용에서 약간의 편차를 보이고 있다.

본문에서 소개한 프랑스의 입법평가 방법론 및 실제적 사례로서의 입법평가서에 대한 개괄적 분석을 통해 향후 우리나라에서 입법평가를 도입하거나 제도를 준비할 때 고려하여야 할 사항을 도출하였다.

우선, 입법평가를 담당하는 기관과 관련하여 프랑스의 경우 입법평가서 작성 자체는 관계부처가 책임이 있지만, 실제에 있어서 국정조정실이 중요한 역할을 수행하고 있다. 이와 같은 프랑스 국정조정실의 역할은 프랑스 제3공화국 이후 프랑스 헌정사의 전개에 따라 정착된 것이기에 우리나라의 상황에 그대로 적용하기는 수월하지 않다. 따라서 입법평가를 담당하는 기관과 관련된 우리의 논의는 헌법규범 및 헌정실제를 고려하여 논의되어야 할 것이다. 다만, 정부제출 법률안의 경우 의회에 소속된 기관보다는 정부에 소속한 기관이 담당하고 이에 대한 검토는 의회에 소속한 기관이 수행하며, 그 결과에 따라 의안으로 상정여부를 결정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다.

그리고 입법평가의 법적 제도화 방안으로는 프랑스의 경우 헌법의 근거규정과 조직법률을 통해 이루어졌지만,⁷²⁾ 우리는 개헌을 염두에 두지 않을 경우, 국회법에 규정을 두는 방법을 고려해 볼 수 있다.⁷³⁾ 또한 이미 법제처의 법령입안심사, 각 행정부처의 영향평가, 국회의 법

72) 헌법과 조직법률에 법적 근거를 두기 이전에, 여러 차례 수상통첩(훈령)을 통해 시행과 수정을 거듭해 온 점은, 우리나라의 입법평가제도화에 있어서 법적 근거를 마련하는데 시사하는 바가 크다.

73) 이에 대한 구체적 논의는 김수용, 우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토, 공법연구 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011.6, 194-195면 참조.

안심의 등이 실시되고 있으므로, 현행 입법절차 안에서 보다 효율적이고 효과적으로 입법평가를 수행하는 시기와 절차 등을 구상하여야 한다.⁷⁴⁾

또한, 입법평가서의 실제작성과 관련하여, 그동안 우리는 한국법제연구원의 입법평가연구센터 등의 노력을 통하여 주요국가의 입법평가에 대한 많은 연구를 수행하였고, 개별 법률을 대상으로 입법평가를 시범적으로 실시하였다. 따라서 학문적 차원에서 수행된 입법평가연구에 대한 결과물들을 통해 제시된 여러 가지 방법론 및 기준 등은 향후 입법평가서 작성 매뉴얼 또는 지침서를 마련하는 데에 기초가 될 수 있을 것이다.

현 시점에서 입법평가가 법적 제도화가 비록 이루어지지 않았다 하더라도, 그동안의 입법평가에 대한 연구를 종합 및 체계화하여 우리의 상황에 맞는 입법평가의 기준 및 방법론을 정립하고, 그 기준 및 방법론을 실제적으로 적용해 봄으로써 발견된 문제점을 검토 및 재평가하는 작업이 필요하다 할 것이다. 그리고 이러한 과정을 통해 입법평가에 대하여 한층 더 발전된 단계에서 논의될 수 있을 것이며, 본 연구에서 소개한 프랑스 입법평가제도가 조금이나마 도움이 될 것으로 기대 본다.⁷⁵⁾

74) 입법평가가 오히려 입법절차를 지연시키거나, 또 다른 입법비용을 발생시킬 수도 있다는 역기능에 대하여도 고민해 볼 필요가 있다.

75) 다만 본 연구에서 문헌적으로 살펴본 내용만으로는 프랑스의 입법평가제도를 종합적으로 판단하기에는 무리가 있다. 이 제도가 입법의 질을 향상시키고 있는지, 규범의 홍수 현상을 해결하고 있는지, 평가 자체가 형식적인 역할만을 하고 있지는 않는지, 입법절차에는 부담을 주고 있지는 않는지 등에 대한 판단을 위해서는 후속 연구 - 프랑스 내의 논의에 대한 관찰 및 프랑스 관계기관과의 협력 등 - 를 통하여 좀 더 지켜볼 필요가 있다.

참 고 문 헌

1. 저서 및 논문

- 강현철, “이원정부제에 관한 비교헌법연구”, 「세계헌법연구」 제26집, 2007
- 김수용, 입법평가의 개념과 제도화 방안, 「입법평가연구」 창간호, 한국법제연구원, 2009
- 김수용, 우리나라 입법과정의 문제점과 입법평가제도의 활용방안 검토, 「공법연구」 제39집 제4호, 한국공법학회, 2011.6.
- 박균성 외, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007
- 박영도, 법령입안기준개발에 관한 연구-프랑스의 법령입안심사기준, 한국법제연구원, 2003
- 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007
- 박영도, 유럽연합의 표준비용모델 연구, 한국법제연구원, 2009
- 박인수, 입법 지연 및 갈등 극복에 관한 연구, 「공법학연구」 제8권 제4호, 2007.11
- 백윤철·김한양, 단일국가로서 프랑스의 행정조직에 관한 연구, 「공법연구」 제32집 제5호, 한국공법학회, 2004
- 이인호, 한국에서의 입법평가 : 사례연구 - 입법평가 기준틀의 모색을 위한 시론, 「공법연구」 제38집 제1호 제1권, 한국공법학회, 2009
- 전학선, 프랑스에 있어서의 입법절차에 대한 위헌심사, 「공법연구」 제27집 제3호, 한국공법학회, 1999

참 고 문 헌

- 전학선, 프랑스의 법령체계 및 법치주의에 관한 연구, 「공법학연구」 제12권 제1호, 한국비교공법학회, 2011.02
- 전 훈, ‘보다 나은 법’제정을 위한 과제와 방안-프랑스의 경험과 시사점, 「공법연구」 제36집 제1호, 한국공법학회, 2007
- 전 훈, “프랑스 콩세이데타(Conseil d'État)의 기능과 역할”, 「중앙법학」 제12집 제3호, 중앙법학회, 2010
- 최윤철, 독일과 스위스의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008
- 정재황·한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008
- 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도, 「입법평가연구」 창간호, 한국법제연구원, 2009
- 한동훈, 프랑스의 영향평가의 기준틀과 적용사례, 「입법평가연구」 제4호, 2011. 03
- Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2005
- Jean-Marie PONTIER/박균성(역), 프랑스법상 입법영향평가, 전문가초청포럼자료집(6), 한국법제연구원, 2007
- Pierre-Henri PRELOT, *Le Secrétaire Général du Gouvernement comme Organe de Conciliation entre les Ministres*, 법학논집 제12권 제1호, 이화여자대학교, 2007
- RAPPORT D'INFORMATION fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur les critères de contrôle des études d'impact accompagnant les projets de loi
- OCDE, Mieux légiférer en Europe : France, 2010

2. 인터넷주소

<http://www.legifrance.com>

<http://www.gouvernement.fr/premier-ministre/le-secretariat-general-du-gouvernement/mission-des-archives>

<http://www.conseil-etat.fr/cde>

<http://www.conseil-constitutionnel.fr>

<http://www.assemblee-nationale.fr>

<http://www.modernisation.gouv.fr>

<http://www.ensemble-simplifions.fr>

부록

[부록] 입법평가를 검토하기 위해 제시된 기준표

아래의 표는 국정조정실장(Secrétariat général du Gouvernement)의 안내서(vade-mecum)¹⁾에 따른 것이다. 질문목록과 항목의 형태로 제시된 아래의 표는 국민의회(Assemblée nationale, 하원)의 관계부서가 조직법률의 요청과 의회의 적법한 기대의 측면에서 영향평가가 충분히 완전한지를 확인하는데 조력하기 위한 것이다.

1. 진단과 행위의 정당화(조직법률 제8조 제2항)

<p>1.1. 해결해야할 문제의 제시</p>	<p>문제되는 상황의 존재를 서술함. 무엇이 해결되어야 하는 문제인가?</p> <p>1.1.1. 문제와 문제의 범위의 묘사</p> <p>1.1.2. 고려된 사항에 의해 영향을 받는 사람의 숫자</p> <p>1.1.3. 문제의 원인의 기술</p> <p>1.1.4. 참가인의 신분확인(관련자의 확인)</p> <p>1.1.5. 문제되는 상황을 이해하는 것을 가능하게 하는 주요관계</p> <p>1.1.6. 정치적·제도적 상황의 묘사</p>
<p>1.2. 간섭의 정당화</p>	<p>간섭이 필요한 특성의 묘사. 왜 현재의 문제를 해결하려고 시도하는가?</p> <p>1.2.1. 공적인 간섭이 없는 경우 어떤 일이 발생할 것인가?</p> <p>1.2.2. 어떤 상황속에서 문제되는 상황은 공적인 문제가 되는가?</p> <p>1.2.3. 왜 공권력은 문제되는 상황을 검토하는가?</p> <p>1.2.4. 성공과 실패의 주요요소에 대한 묘사.</p>
<p>첫 번째 단계는 공적인 문제의 존재를 보여주어야 하며, 그 문제의 해결은 곧이어 검토될 수 있는 공권력의 활동을 필요로 한다.</p>	

1) “안내서”(vade-mecum)은 직접적인 안내서가 아니라 분석적인 관점에서 논의될 수 있는 모든 문제가 거론 및 확인되도록 입법평가서를 작성하는 부처를 조력하는데 그 목적이 있으며, 입법평가서의 수취인의 경우 그 추진목적과 업무를 스스로 승인하도록 하고 있으며, 이는 단계별 평가방법을 상세히 제시하고 있다. (원문은 Rapport n° 2094, 60면 참조)

2. 목적의 정의(조직법률 제8조 제2항)

<p>2.1. 달성하고자 하는 상황과 관련된 목적에 대한 기술</p>	<p>문제점: 2.1.1. 무엇을 해야 하나? 그 최종목적은 무엇인가? 2.1.2. 달성하고자 하는 상황의 정의</p>
<p>2.2. 간섭의 제시</p>	<p>그 간섭의 실행이 새로운 상황에 이르게 하는 방법의 묘사 2.2.1. 각각의 선택과 관련하여 어떤 수단이 동원될 것인가? 2.2.2. 각각의 선택의 직접적 실현은 무엇인가? 2.2.3. 어떻게 이와 같은 직접적 실현은 기대하는 영향을 발생시키는가?</p>
<p>2.3. 간섭과 관련된 목적의 제시</p>	<p>다음과 같은 질문의 도움으로 목적을 검토하기 2.3.1. 무엇이 과도기적 목적인가? 2.3.2. 과도기적 목적이 어떻게 전략적 목적에 유기적으로 연결되는가? 2.3.3. 전략적 목적의 진보는 추적될 수 있는가? 2.3.4. 전략적 목적과 관련된 목적과 실현은 SMART(구체적이고(Spécifique), 측정될 수 있고(Mesurable), 받아들여질 수 있고(Accepté), 현실적이고(Réaliste), 시간적으로 범위가 정해지고(délimité dans le Temps))한가?</p>
<p>2.4. 성공의 주요 조건</p>	<p>2.4.1. 성공은 완전히 간섭당사자의 활동에 달려있는가? 2.4.2. 그렇지 않다면, 성공은 어떤 정도에 있어서 다른 당사자에 달려있는가? 2.4.3. 성공은 어떤 정도에 있어서 상황적 요소에 달려있는가?</p>

3. 가능한 선택과 법제화의 필요성(조직법률 제8조 제2항)

법제화의 필요성에서는 가능한 다른 선택에 대한 법률의 우월성을 제시해야 한다.

3.1. 선택의 목록²⁾	
3.2. 문제해결에 있어서 각각의 선택의 기여정도	
각각의 선택에 대한 분석	각각의 선택에 대한 장점과 단점의 비교 각각의 선택의 결과에 대한 기여
3.3. 법률안에 의해 제안된 선택을 채택하게 된 이유의 제시	
최상의 선택의 채택 기준의 제시	채택된 선택의 기준의 제시 및 이에 대한 설명 제시된 문제의 성격과 관련된 쟁점과 관련하여 감소하는 순서대로 기준을 등급화 함.
법제화의 필요성	기준의 적용 : 제안된 선택의 강조 입법적 간섭의 우월성이 확립되었는가?
제안된 선택의 성공 수단과 한계	<ul style="list-style-type: none"> • 제안된 선택은 제시된 문제의 완전한 해결에 기여하는가? • 장점과 약점은 무엇인가? • 최고의 효율성을 위해 다른 활동이 요구되는가?
법률안을 통한 입법적 해결의 대안으로써 가능한 선택의 요약	
가능한 선택의 목록	의무적으로 예상되는 선택 : <ul style="list-style-type: none"> • 목적에 대한 정의를 할 때에 형식화된 현재상태의 선택 • 필요한 경우 현재의 간섭의 중단
	예를 들면, 입법적 해결에 대한 대안적 선택 : <ul style="list-style-type: none"> • 법규의 적용 • 법규의 단순화 • 현재 실행중인 법규의 적용을 위해 실행되는 수단의 강화 또는 재조직 • 소통과 정보의 노력 • 권고가 추가된 사용자 또는 집행자의 자유로운 활동 • 사용자, 집행자 또는 간섭자의 인맥형성 • 중재의 이용 • 기업 또는 직업단체에 의해 사적인 인증의 실시를 장려함

2) 조직법률은 상이한 선택의 조사만을 규정한다. 그렇지만, 토의의 적절함을 위하여 상이한 선택의 장점과 단점간의 비교요소를 규정하는 것이 유용하다.

	<ul style="list-style-type: none"> • 직업적 분야와 협상한 좋은 행동을 법전으로 작성하기 또는 노사쌍방간의 협약의 협상 • 재정적 유인(보조금뿐만 아니라 세제적 유인) • 독립행정청에 의한 규율과 자율규제 • 위에서 제시된 2가지 이상의 도구의 결합
--	---

4. 예상되는 규정의 제시 및 영향분석

<p>4.1. 영향의 조사 및 분석</p> <p>각각의 유형의 영향에 대한 단기, 중기 및 장기는 구별되어야 한다.</p>	
<p>4.1.1. 특히 경제적 영향(조직법률 제8조 제8항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 시장의 기능 - 경쟁 - 기업 - 중기업/소기업 - 사인 - 연구 및 혁신 - 국토 - 국가경제의 경쟁력 - 거시경제적 환경 	
<p>4.1.2. 특히, 사회적 영향(조직법률 제8조 제8항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 일자리와 노동시장 - 사회적 통합 및 사적 단체의 보호 - 대우와 기회의 평등 - 공적 자유 - 통치, 대중의 참여, 투명성 - 공중보건 	
<p>4.1.3. 특히, 법적 영향(조직법률 제8조 제5항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 법적 안정성 - 명료함/법의 접근가능성 - 유럽법 및 국제법(제8조 제4항) - 소송 	

<p>4.1.5. 특히 행정에 대한 영향(조직법률 제8조 제8항 및 제9항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노동 - 전개 - 교육 - 행정적 절차 - 통제 - 다른 행정
<p>4.1.6. 특히 사법에 대한 영향(조직법률 제8조 제8항)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 소송 - 수형인구
<p>4.2. 해외지방자치단체에서의 적용조건(조직법률 제8조 제7항)</p>
<p>4.3. 분포분석(조직법률 제8조 제8항)</p> <p>개혁으로부터 혜택으로 보게 될 국민들은 누구인가?(그 이유는?)</p> <p>개혁의 결과를 겪게 될 국민들은 누구인가?(그 이유는?)</p>
<p>4.4. 예산의 분석(조직법률 제8조 제8항)</p> <p>검토된 간섭에 사용되는 액수는 얼마인가?</p> <p>제안된 개혁에 대한 예상되는 예산의 조직과 재편성은 무엇인가?</p> <p>실행기간에 대한 예상되는 개혁의 비용은 얼마인가?</p> <p>지방자치단체의 예산에 대한 간섭의 영향은 어떠한가?</p> <p>다른 공공집행자에 대한 예산상의 영향은 어떠한가?</p> <p>국가와 다른 공공행정기간 내부에서의 공적인 사용에 대한 전체적인 영향은 어떠한가?</p>
<p>다년간의 범주에서 국가예산에 대한 영향을 정확하게 가늠할 수 있는가?</p> <p>지방자치단체에 대한 간섭의 영향은 무엇인가?</p> <p>다른 공공행정기간에 대한 예산상의 영향은 어떠한가?(영조물법인, 공기업, 사회적 기금)</p>
<p>4.5. 위험분석(조직법률 제8조 제8항)</p>
<p>채택된 선택과 관련된 위험은 무엇인가? 역효과를 확인하는 것이 가능한가?</p> <p>가장 중요한 부정적 위험을 방지하고, 줄이고, 제한하기 위해 취해진 조치는 무엇인가?</p>

부 록

위험의 유형	
사용가능성의 위험	없음, 약함, 보통, 높음
수요와 관련된 위험	
경제적 위험	
환경적 위험	
재정적 위험	
법제적 위험	
실용적 위험	
정치적 위험	
기술적 위험	
양적인 위험	
4.6. 실행(조직법률 제8조 제6항과 제11항)	
<ul style="list-style-type: none"> • 제안된 선택의 실행조치(정보시스템 등)? • 실행에 있어서의 내포된 행정적 통합? • 제안의 실행을 위해 채택된 운영방법? • 제안된 선택의 실행을 위한 지시적 일정? • 추구방법과 예상가능한 평가? 	
4.7. 제안된 선택의 장점과 단점(조직법률 제8조 제2항, 제8항, 제9항)	
제안된 선택의 주요한 장점과 단점의 조사	
<p>결 론</p> <p>제안된 선택의 실행가능성에 대한 종합평가는 어떠한가?</p>	

5. 자문활동(조직법률 제8조 제10항)

5.1. 의무적 자문
5.1. 선택적 자문

6. 실행, 조사 및 간섭의 평가(조직법률 제8조 제6항과 제11항)

6.1. 관리적 조사
6.2. 성과적 조사
<ul style="list-style-type: none"> • 제안된 개혁은 어떤 프로그램과 관련되는가? 어떤 행위와 관련되는가? • 만약 개혁이 프로그램의 예산에 있어 중요한 요소라면, 이와 같은 개혁과 관련된 프로그램의 목적에 영향을 미치는 것이 예상되는가? • 그렇다면, 이와 같은 관점에서 제2단계의 목적을 채택하는 것이 가능한가? • 그렇다면, 예상되는 지표는 무엇인가?(서비스의 질적인 요소, 사회경제적 효율적인 요소, 생산성적인 요소)
6.3. 평가적 조치(지속적 또는 사후적)
<ul style="list-style-type: none"> • 제안된 개혁에 대한 평가는 예상되는가? • 어떤 기간 내에 평가는 개시될 수 있는가? • 어떤 형식을 취할 수 있는가? 정부의 의회에 대한 보고서가 예상되는가?