

프랑스에서의 영향평가

〈번역〉 한 동 훈*

〈초 록〉

지난 3-40년간 프랑스 정부의 관심은 법령의 질에 대한 관심으로 변화하였으며, 이는 법규범의 복잡성과 규범의 수의 광범위한 확대와 관련이 있다. 그리고 이에 따라, 공권력은 새로운 규범 특히 새로운 법률이 채택되도록 하기 위해서는 그 이유를 설명하고, 정당화해야 한다. 1970년대에 출현한 프랑스의 영향평가는 이와 같은 요구에 부응하기 위한 것이었고, 그 동안 발전되어 2008년에는 헌법에 그 근거 규정을 두게 되었다. 그리고 이와 같은 영향평가에 대한 보충적인 정책으로 규범의 단순화와 규범의 질에 대한 정책이 있다.

※ **주제어**: 영향평가, 규범의 간소화, 규범의 질, 프랑스에서의 영향평가, 법규범의 복잡성

* 법학박사, 헌법재판소 헌법재판연구원 책임연구원

-
- I. 영향평가를 활용하는 이유
 - 1. 규범홍수현상
 - 2. 법률증대의 두 가지 사례

 - II. 영향평가의 발전
 - 1. 영향평가의 선구적 영역으로서의 환경분야
 - 2. 영향평가제도의 법규범화 및 그 범위의 확대

 - III. 추가적 논의사항 : 규범의 간소화 및 규범의 질
 - 1. 규범의 간소화
 - 2. 규범의 질
-

포르탈리스(Portalis)는 위대한 프랑스의 법률가였으며, 특히 19세기 초 프랑스 민법전 기초의 책임자였다. 그는 프랑스 민법전을 소개하기 위한 탁월한 연설을 하였다. 포르탈리스가 한 연설의 몇몇 문구는 서론으로 언급할 만한 가치가 있다. 포르탈리스에 따르면, 법률(lois)은 “지혜, 정의, 이성의 행위”이지만, 입법자는 “인간이 법률을 위해 만들어지는 것이 아니라, 인간을 위해 법률이 만들어지는 것이라는 점을” 잊어서는 안된다고 하였다. 또한, 포르탈리스는 “법률을 개정하는 대신 시민들에게 법률을 사랑하게 하는 새로운 동기를 부여하는 것이 언제나 유용하다.” 고 첨언하였다. 이와 같은 상식적인 포르탈리스의 말은 과거에도 그렇고 현재에도 여전히 유효한 말이며, 모든 입법자에게 하나의 경고로 이해된다. 뿐만 아니라, 위의 포르탈리스의 말은 법률의 입안과 작성을 개선하기 위해 행하여지는 오늘날의 몇몇 시도를 설명하는 하나의 요소를 구성한다. 영향평가(études d'impact)는 이와 같은 노력에 포함된다. 따라서, 아래에서는 우선 영향평가라는 수단을 사용하는 이유에 대한 설명을 하고, 영향평가의 발전, 영향평가를 요구하는 보충적인 노력인 규범의 단순화 및 규범의 질에 대한 순으로 서술하고자 한다.

I. 영향평가를 활용하는 이유

1. 규범홍수현상

오늘날 우리는 진정한 규범의 홍수를 목격하게 된다. 그리고 이와 같은 규범의 홍수는 소비자 또는 재화의 사용자로서의 시민의 안전과 보다 복잡한 정보를 사용해야 할 필요성, 정확한 절차를 확립해야 할 필요성이라는 여러 가지 상이한 동기에 의해 설명될 수 있다. 뿐만 아니라, 승인(agrément)과 인가(homologation)절차와 함께 기술적인 규범이 점점 더 많아지기 때문에 기술의 발전은 규범의 홍수현상의 하나의 요인이다.

게다가, 규범은 불가피하게 점점 더 길어지고, 복잡해지고 있다. 이는 전체규범과 관계가 있다. 즉, 생명윤리에 대한 법률 또는 모든 형태의 통신에 관한 법률의 경우와 같이 법률 그 자체는 규칙에 무관할 수 없기 때문에 종종 기술적인 규정을 포함하게 된다. 하물며, 법률 하위의 규범의 경우도 사정은 마찬가지이다. 이는 또한 행정조직과도 관련된다. 예를 들면, 꼬뮌간의 협동영조물법인(établissement public de coopération intercommunale, EPCI)이 구성될 경우 꼬뮌의 권한을 영조물법인으로 이전하기 위해서는 수 많은 복잡한 규칙을 따라야 한다.

2. 법률증대의 두 가지 사례

(1) 회전목마

2008년 2월 13일의 법률은 장터축제 또는 놀이동산의 회전목마, 기계 및 설비의 안전에 관한 법률이다. 동법률의 제1조는 법률의 적용범위에 관한 조항이며, 소비법전 제221-1조의 규정을 다시 받아들여 장터축제, 놀이동산, 그 외의 설치 및 이용장소를 위한 회전목마 등의 기계 및 설비는 사용에 관한 일반적 조건 또는 전문가에 의해 합리적으로 예상가능한 조건에 따라 정당하게 기대할 수 있는 안전을 보장하고, 사람들의 건강에 대한 침해를 하지 않기 위하여, 고안·건

설·설치·이용·유지되어야 한다고 규정하였다.

동법률 제2조는 기술검사의무를 규정하고 있다. 즉, 장터축제, 놀이동산, 그 외 설치 및 이용장소를 위한 회전목마등의 기계 및 설비는 사람들의 안전을 보장하기 위한 기능 및 성능에 관한 최초 및 주기적인 기술검사를 받아야 한다고 규정하고 있다. 국가에 의해 승인된 기관에 의해 실시되는 이와 같은 기술검사는 시설의 운영자의 부담이다.

(2) 개

1990년대부터 진행된 핏볼 테이어 종의 개에 대한 사람들의 열광인 “Pitbull 현상”은 공권력의 확대의 기원이 되었으며, 그 이후로 다른 종의 개는 리스트에 분류되게 되었다.

이와 같은 이유로 입법자는 위험하고 떠돌아다니는 동물과 동물의 보호에 관한 1999년 1월 4일의 법률을 제정하게 되었다. 동법률은 그 기원이 일부 개에서 비롯될 수 있는 사고위험으로부터 인간을 보호하고, 인간에 의한 학대로부터 동물을 보호하기 위한 이중의 고려에서 제정되었다. 그리고 동 법률은 첫 번째와 두 번째군으로 분류된 잠재적으로 위험한 개의 소유와 보호에 관한 엄격한 규칙을 정했다.

첫 번째 분류는 “공격적인 개”(chiens d'attaque)이며, 두 번째 분류는 “경호 및 방위용 개”(chiens de garde et de défense)로 구성된다. 첫 번째 분류의 개의 숫자는 법률이 제정된 후부터 상당히 감소된 것 같다. 그렇지만, 사고 및 심각한 사고의 수가 상당히 증가하게 됨에 따라 입법자는 새로운 조치를 취해야 할 필요가 있다고 판단하였다. 범죄방지에 관한 2007년 3월 5일의 법률은 일부 개들은 “심각하고, 즉각적인 위험”(danger grave et immédiate)을 초래하는 것으로 추측된다는 점을 지적하고, 보충적인 권한을 시장-시장의 권한을 대체할 경우 도지사에게 부여함-에게 부여하고, 개의 소유자와 보유자에 의해 저질러진 위반이 있는 경우 적용가능한 형사적 제재를 강화함으로써 농지법전(code rural)을 개정하였다.

그런데 이와 같은 규정은 다음과 같은 이유 때문에 여전히 불충분해 보인다. 비록 공공도로위에서 확인된 범죄행위의 숫자와 마찬가지로 첫 번째와 두 번째 부류의 개의 숫자가 감소하였다 하더라도, 첫 번째 부류의 개가 신고 및 불입시술이 되지 않았으며, 개한테 물리는 상처나 사람에 대한 개의 공격의 문제는 단지 첫 번째와 두 번째 부류의 개만 관계되지 않으며, 오히려 80%이상의 개한테 물리는 상처는 가정에서 일어나기 때문이다.

행정자치부장관(ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales)과 농수산부장관(ministre de l'agriculture et de la pêche)에 의해 공동으로 내려진 2007년 10월 22일의 훈령(circulaire)은 농지법전 제211-14-1조가 적용된 개의 행동평가에 대한 2007년 9월 6일의 데크레(décret)규정과 2007년 3월 5일의 법률이 적용된 농지법전 211-14-1조의 적용에 따른 행동평가를 수행할 목적으로 도명부에 수의사를 등록하는 방법에 관한 2007년 9월 10일의 명령(arrêté)의 규정을 명확히 하였다.

이에 대한 유용성을 판단하는 시장은 위험을 초래할 수 있는 개의 소지자에게 행동평가를 요구할 수 있다. 그리고 이와 같은 개에 대한 평가결과에 따라 시장은 특히 개로 인한 잠재적인 위험을 방지하기 위해 개에 대한 보호조치를 권장할 수 있다. 수의사의 증서가 농지법 제211-11조에 규정된 수의적 의견(avis vétérinaires)과 유사하지 않은 경우 수의업무를 담당하는 도의 부서에서 지명한 수의사가 행정기관에 의견을 제시하며, 행정기관은 수용소로 개를 수용시킨 후 48시간내에 개의 안락사를 명한다.

II. 영향평가의 발전

영향평가는 행정적·법적인 이중의 현실을 포함한다. 즉, 영향평가는 원래 환경에 대한 효과에 관한 개념이었는데, 나중에 이와 같은 개념에서 확대된 개념이다.

영향평가의 개념은 비교적 최근의 개념이며, 그 기원은 1976년 법률을 통해

찾을 수 있다. 이 법률이 제정된 후에 유럽연합에 그 기원을 두는 새로운 법률은 영향평가를 통해 이해하는 것이 적합한 것을 구체적으로 규정하였으며, 이를 따라 프랑스의 국내법은 유럽연합의 법규정을 수용하였다.

1. 영향평가의 선구적 영역으로서의 환경분야

(1) 1976년의 법규정

영향평가는 자연의 보호에 관한 1976년 7월 10일 법률에 의해 “환경보호를 위한 한 별의 도구”라고 부르는 훈령들에 도입되었다. 자연의 보호에 관한 1976년 7월 10일 법률은 용어의 광범위한 의미로 행해진 개발활동에서 환경보호를 위한 노력을 종합한 최초의 위대한 법률이었으며, 또한 영향평가제도를 도입한 법률이기도 하였다.

나중에 환경법전(code de l'environnement)에 편입되었을 때 제122-1조에서 제122-3조가 된 동 법률의 규정에 따르면, 공공법인에 의해 기획되거나, 허가 또는 인가결정 및 도시계획문서가 필요한 개발공사 및 그 계획은 환경보호에 대한 노력을 하여야 한다고 규정하였다. 자연계에 대해 그 수준이나 영향차원의 중요성 때문에 자연을 해칠 수 있는 개발이나 건설을 하기 이전의 평가는 개발이나 건설에 의한 결과를 파악하는 영향평가를 포함해야 한다. 이와 같은 개발이나 건설에 대한 허가 및 승인을 하는 기관은 이와 같은 영향평가를 환경분야에 관한 권한이 있는 행정기관에 이송하여 그 의견을 구한다. 영향평가에 종속된 계획에 대해 승인 및 거부결정이 내려지는 경우 권한있는 행정기관은 이를 공포하며, 국방의 비밀에 해당하는 경우를 제외하고 결정의 내용, 결정이유, 영향평가의 대상이 된 장소, 필요한 경우 계획에서의 중요한 부정적 영향을 피하거나, 줄이거나, 가능한 경우 보상하는 주요한 조치에 관한 정보를 일반인에게 공개한다.

이와 같은 규정의 적용데크레(décrets d'application)는 그 당시의 절차적 규칙에서 환경보호에 대한 고려를 위한 조건을 규정하였다. 이와 같은 규칙에 따르면, 영향평가는 최소한 해당 장소의 최초의 상태 및 그 환경에 대한 분석, 계획

이 예상하고 있는 변경에 대한 검토, 건강에 대한 영향 및 환경과 건강의 측면에서 피해를 줄 수 있는 결과를 없애거나, 줄이거나, 가능한 경우 보상하기 위한 고려되는 조치에 대한 검토가 포함된다.

뿐만 아니라, 교통 기초공사의 경우 영향평가는 오염과 공해의 전체적 비용과 지방자치단체가 얻은 이익에 대한 분석과 계획의 수행에 따른 에너지소비에 대한 평가를 포함해야 한다. 뿐만 아니라, 적용데크레는 영향평가, 계획의 중요한 부정적인 영향을 피하거나, 줄이거나, 보상하는 주요한 조치가 공개되는 조건을 정했다. 그리고 적용데크레는 환경에 대한 영향의 미약함을 이유로 영향평가의 절차를 따르지 않는 작업에 대한 제한적 리스트를 열거하였다.

게다가, 어떤 공사 또는 계획의 경우 무익한 과도한 절차를 피하기 위하여 위의 법률은 영향평가가 아닌 완화된 형태의 영향평가인 영향설명(notice d'impact)을 요구하였다.

(2) 영향평가와 관련된 유럽연합의 규정과 프랑스의 새로운 규정

유럽연합 또한 환경보호에 관심을 기울였으며, 환경보호가 유럽연합의 중요한 정책중의 하나가 되었다. 환경분야에서의 프랑스의 법규정에 영향을 받은 유럽연합은 영향평가제도를 유럽연합의 법규범속에 도입하였다. 이와 같은 유럽연합의 법규범가운데 환경에 대해 공적·사적 계획에 대한 영향평가에 관한 1985년 6월 27일의 지침(n° 85/337/CEE du 27 juin 1985)이 있다.

환경분야에서의 1973년, 1977년, 1983년의 유럽연합의 행동계획은 환경에 대한 최상의 정책은 오염과 공해로 인한 장래의 영향을 줄이는 것이 아니라, 처음부터 오염과 공해가 발생하지 않도록 하는 데 있었다. 따라서, 유럽연합의 행동계획은 계획과 결정의 모든 기술적 절차에 있어서 가능한 한 빨리 환경에 대한 영향을 고려할 필요성을 천명하였다. 게다가, 유럽연합은 공적·사적 계획에 대한 환경영향평가 분야에서 각각의 회원국의 현행법제도의 상이함이 불법적인 경쟁적 조건을 발생시킬 수 있으며, 이에 따라 공동시장의 기능에 대한 직접적 영향을 미친다고 판단하고, 조약을 통한 법제적인 접근을 촉진하는 것이 바람직

하고 생각하였다.

1985년 6월 27일 지침에서 유럽연합은 환경에 현저한 영향을 미칠 수 있는 공적·사적 계획에 대한 허가는 공적·사적 계획이 환경에 영향을 미칠 수 있는 상당한 영향에 대한 사전적 평가가 있는 후에만 부여되어야 하며, 이와 같은 사전적 평가는 공사를 시행하는 사람에 의해 제공되고, 경우에 따라서는 공사계획에 관련될 수 있는 행정기관에 의해 보충되는 적합한 정보에 기반하여 이루어져야 한다고 생각하였다. 유럽연합은 이와 같은 환경에 대한 계획의 영향평가의 원칙을 조화시키고자 하였다. 유럽연합의 지침에 따르면 환경에 대한 계획의 영향은 인간의 건강을 보호하고, 최선의 환경을 통하여 삶의 질에 기여하고, 종의 다양성의 유지를 위하고, 생명의 기본적 자원으로서의 생태계의 재생능력을 보존하기 위한 노력을 고려하여 평가되어야 한다.

유럽연합의 지침은 통상적으로 유럽연합법에서 발견되는 열거기술에 따라 지침에서 사용되는 상당한 숫자의 용어에 대한 정의를 내렸다. 즉, “계획”(projet)의 경우 유럽연합의 지침은 건설공사 또는 다른 설치 및 공사의 실현, 그리고 자연과 풍경 뿐만 아니라 토양자원의 이용을 목적으로 하는 간섭을 의미하였다. 그리고 “공사주체”(maître d'ouvrage)의 경우 사적인 계획에 관한 허가를 요구하는 자와 계획에 대하여 주도권을 가지는 공권력을 의미하였다. “허가”(autorisation)의 경우 공권력의 결정 또는 계획을 실행하는 공사주체의 권리를 창설하는 데 있어서 관계기관의 결정으로 의미하였다.

위의 유럽연합지침은 동지침이 추구하는 목적이 개별국가의 입법절차를 통해 침해된다 하더라도 개별국가의 입법에 의해 세부적으로 채택되는 계획에는 적용되지 않는다. 유럽연합의 개별 회원국은 허가를 하기 전에 특히 그 성격, 규모, 지역 때문에 환경에 상당한 영향을 미칠 수 있는 계획이 허가요구절차와 영향평가에 따르도록 하기 위해 필요한 규정을 설치하도록 하였으며, 이에 대한 보다 자세한 내용은 제4조에 규정되어 있다.

환경에 대한 영향평가는 구체적인 각각의 경우에 인간, 동물, 식물, 토양, 물, 공기, 기후, 전망, 물질적 재화, 문화유산, 그리고 이들 요소들간의 상호작용에 대한 계획의 직접적·간접적 영향을 적절한 방식으로 확인하고, 묘사하고, 평가

하여야 한다.

이와 같은 계획이 환경에 대한 영향평가를 따라야 할 때, 유럽연합회원국은 공사주체가 적당한 형식으로 대중에 정보를 제공하는 것을 보장하기 위해 필요한 조치를 채택한다. 그리고 이와 같은 정보는 최소한 계획의 장소, 개념, 규모에 관한 정보를 포함하는 계획설명, 중요한 부정적인 영향을 피하거나 줄이거나 가능한 경우 치유하기 위해 고려되는 조치의 설명, 계획이 환경에 미칠 주요한 영향을 확인하고 평가하기 위해 필요한 자료, 공사주체에 의해 조사된 대체할 수 있는 주요한 해결책의 묘사 및 환경에 대한 영향이라는 측면에서 공사주체의 선택의 주요이유의 언급, 앞에서 언급한 정보의 비기술적인 개요를 포함하고 있어야 한다.

2. 영향평가제도의 범규범화 및 그 범위의 확대

(1) 영향평가제도와 법률안의 이유서

영향평가제도를 도입하였을 때의 기본적인 생각은 정부제출법률안(projet de loi)의 이유서 또는 데크레안을 설명하는 보고서를 보충하는 것이었다. 즉, 영향평가는 프랑스 제5공화국에서의 체계적인 성격을 가지는 법률안 이유서(exposé des motifs)와 데크레와 오르도낭스의 경우 제안보고서(rapport de présentation)를 보충하는 역할을 하게 되었다. 여기서 법률안 이유서는 법률적 또는 헌법적 요구사항이 아니라, 법률안을 제출하거나, 데크레를 규정할 경우에 그 이유를 설명하고자 하는 정부의 의지에서 비롯되었다. 제5공화국 초기에 법률안 이유서는 상당히 간결했지만, 그 뒤로는 보다 길어지는 경향을 보였다. 즉, 법률안 이유서는 법률안에 관한 기본적인 사실이나 법적인 요소를 설명하는 것으로 바로 일종의 인과관계(motivation)였다.

법률안이유서를 요구하는 것은 정부에 의해 만들어진 “법령입안을 위한 안내서”(Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires)에 그 내용이 있다. 프랑스 헌법재판소(Conseil constitutionnel)는 법률안 이유서에 관한 판단을 할 기회를 가졌다. 즉, 유권자에게 국민투표에 부쳐지는 정부제출법률안

과 조약에 첨부되어 보내진 법률안 이유서에 대해서 헌법재판소는 “공화국의 전통에 따라 정부제출법률안에 부과되어 그 법률안의 채택을 위해 그 이유를 설명하는 법률안 이유서는 정부제출법률안과 분리될 수 없다”고 하였으며, 또한, “이와 같은 법률안 이유서는 정부제출법률안의 주요이유를 설명하는 것 뿐만 아니라, 법률안의 채택을 위한 관심을 나타나게 한다.”고 판단하였다.

1995년 7월 26일과 11월 21일의 수상훈령에 따르면 영향평가는 “법률안을 통해 예상되는 장점과 다양한 영향에 대한 정확한 분석을” 제시하는 것을 그 목적으로 한다. 1998년 1월 26일의 새로운 수상훈령은 권한부여법률, 오르도낭스 또는 국제조약에 관한 비준을 위한 법률의 경우를 제외하고, 영향평가의 대상을 모든 정부제출법률안으로 일반화하고자 하였다.

(2) 2008년 헌법개정과 조직법률

2008년 7월 23일의 헌법개정을 통해 영향평가의 근거와 영향평가를 의무화하는 것에 대한 규정이 설치되었다. 확실히, 영향평가라는 표현은 헌법개정안에는 존재하지 않는다.

헌법개정을 위한 양원합동회의는 헌법 제39조를 개정하는 두 조항을 채택하였다. 즉, 새로운 제39조 제3항은 “정부제출법률안을 국민의회(하원)와 상원에 제출하는 경우 조직법률에서 정한 조건을 충족하여야 한다.”고 규정하였으며, 제39조 제4항은 “정부제출법률안은 이송받은 의회의 의장단회의가 조직법률에서 정한 규칙이 충족되지 않았다고 판단하는 경우 의사일정에 등록되지 않는다. 의장단회의와 정부의 의견이 일치하지 않는 경우 관계 의회의 장과 수상은 헌법재판소에 제소를 하고, 헌법재판소는 8일의 기간내에 결정을 한다.”고 규정하였다.

헌법 제34-1조, 제39조, 제44조에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률(n° 2009-403)은 “정부제출법률안에 첨부되는 영향평가는 정부제출법률안을 통해 수행하고자 하는 목적을 정의하고, 새로운 법규정의 도입외의 가능한 다른 선택을 조사하고, 새로운 법규정을 도입하는 이유를 설명한다.”고 규정한다. 헌

법재판소는 헌법 제39조 제3항에 의해 조직법률에 부여된 권한은 정부에 의해 제출된 정부제출법률안에 관한 것이라고 판단하였다. 실제로 프랑스의 법률용어에서 정부가 제출하는 법률안(이는 상당한 부분을 차지한다)은 “projet de loi”라고 부르며, 의원이 발의하는 법률안은 “proposition de loi”라고 부름으로써 양자를 구별하고 있다. 따라서, 영향평가에 대한 요청은 정부제출법률안에만 적용이 되지만, 의원들이 자신의 법률안에 대한 영향평가를 요구하는 것은 금지되지는 않는다.

(3) 한 가지 사례 : 지방자치단체의 개혁에 관한 정부제출법률안에 대한 영향평가

지방자치단체의 개혁에 관한 2010년 12월 16일의 중요한 법률안에 영향평가가 부과되었다. 이 영향평가는 동법률안의 상당한 부분에 상응하여 주제별-즉, 지방의회의원의 지위, 유럽공동체위원회의 지위, 본국, 새로운 꼬뮌, 도와 레지옹의 재편, 권한, 꼬뮌공동체-로 구성되었다.

위의 영향평가는 우선 동법률안을 통해 추구하고자 하는 목적을 기술하였으며, 새로운 법규정의 도입외의 가능한 다른 선택과 새로운 법규정을 도입하는 이유를 검토하였다. 이와 같은 관점에서, 영향평가는 우선 새로운 법규정을 도입하는 것은 지방자치단체의 자유로운 행정이라는 헌법적 원칙에 의해 정당화된다고 하였으며, 영향평가서에 나타난 주제별 전개는 입법자의 개입이 없이 추구된 결과를 달성하는 것은 불가능하다고 하였다.

영향평가는 동법률안을 통해 규정된 영역에서 법의 적용현상을 명확히 하였다. 즉, 영향평가는 개혁을 통해 예상되는 비용과 재정적 이익을 제시함으로써 동법률안의 재정적 결과를 평가하였으며, 그 외에 경제적 결과, 사회적 결과, 환경적 결과를 평가하였다.

뿐만 아니라, 영향평가는 각급 공공행정과 관계되는 법인에 대한 결과-행정조직의 분산의 결과, 중앙행정에 대한 결과, 지방자치단체에 대한 결과, 기업, 직업인, 기타 부류의 법인에 대한 결과-도 평가하였다. 뿐만 아니라, 관련되는 각

각의 부류의 개인에 대한 결과와 공직에 대한 결과평가도 이루어졌다. 그리고 동영향평가는 현재 또는 제정중인 유럽연합법과의 관계와 국내법질서에 대한 영향, 폐지되어야 할 법규정 및 경과규정에 대한 분석도 수행하였다.

Ⅲ. 추가적 논의사항 : 규범의 간소화 및 규범의 질

1. 규범의 간소화

(1) 궁극적 목적

규범의 간소화는 절차의 축소 또는 소송을 피하는 보다 광범위한 규칙의 의미 내포를 통하여 행정의 성공을 촉진할 수 있을 것으로 보았다. 따라서, 규범의 간소화는 실제로 훌륭한 행정의 성공이라는 이와 같은 목적을 고려하였다. 이와 같은 규범의 간소화는 소송과 같은 적극적 행정과 관계되며, 이와 같은 목적을 위해 사용되는 기술은 서로서로를 강조할 수 있다.

정부에게 법을 간소화시키는 권한을 부여하는 2003년 7월 2일 법률의 이유서에 따르면 간소화는 “적극적인 행정의 실효성의 조건과 이를 통해 국제사회에서의 경제적 경쟁속에 프랑스의 매력을 구성한다.”고 선언하였다.

지금부터 규범의 간소화요청은 헌법재판소에 의해 제시된 법률의 명확성과 명료함이라는 목적과 함께 헌법적 요청이 되었다.

(2) 간소화법률

여러 번 특히, 여러 보고서 구체적으로는 1992년의 보고서를 통해 국사원(Conseil d'État)에 의해 주의가 환기된 정부는 오르도낭스를 통해 간소화조치를 채택할 수 있도록 의회에 여러 법률안 및 권한부여법률안을 제출하였다.

이와 같이 제출된 여러 법률안 가운데 정부에게 법을 단순화하는 권한을 부여하는 2003년 7월 2일의 법률(n° 2003-591)을 언급하는 것이 바람직하다고 생각

된다. 다른 법률보다 비교적 긴 동법률은 7장-제1장은 “일반적 효력을 가지는” 단순화 조치, 제2장은 “구체적 방식의” 간소화조치, 제3장은 “선거절차의” 간소화절차, 제4장은 “위생 및 사회적 영역에서의 단순화 및 재조정” 절차, 제5장은 “기업에 관한” 단순화조치, 제6장은 “지방자치단체와 행정기관의 조직과 기능에 있어서의” 단순화조치, 제7장은 오르도낭스의 비준과 정부에 법전의 법률편을 채택하고 정정을 수행할 수 있도록 권한을 부여하는 것으로 구성된다.

2004년에는 두 번째 간소화법률-정확한 법률의 명칭은 “법률의 간소화와 적용데크레에 대한 관계”에 관한 2004년 12월 9일 법률(n° 2004-1343)-이 채택되었다. 이에 대해서, 정부는 동법률은 2003년의 법률처럼 3개의 순서로 채택된 조치인 “시작된 작업”을 추구하는 것임을 환기하였다. 즉, “법적 안전에 대한 보장과 절차의 비실체화(dématérialisation)를 위한 상당한 입법적 장애에 대한 제거를 보다 잘 수행하기 위하여” 정부는 일반적 효력을 가지는 일정한 규칙에 대한 현대화를 진행하는 것을 제안하였다. 그리고 정부는 “과중함과 그 결과 지연현상이 진정으로 일반이익의 요청에 의해 정당화되지 않는” 일련의 행정적 절차를 완화하기를 원했다. 마지막으로, 정부는 체계적인 법전화정책을 수행할 것을 원했다.

동법률은 이전의 법률보다 상당히 길며(법률안의 단계에서는 59개 항이었으나 법률로 확정이 될 때에는 92개항으로 구성되게 되었다), 5개의 장으로 구성되어있다. 즉, 제1장은 “사용자의 이익을 위한 간소화조치”이며, 제2장은 “기업의 이익을 위한 구체적인 간소화조치”이며, 제3장은 “행정의 현대화에 관한 조치”이며, 제4장은 “위생 및 사회적 영역에서의 간소화 및 재조직을 위한 조치”이며, 제5장은 오르도낭스의 비준과 정부에 법전의 법률편의 채택하고 정정을 수행할 수 있도록 권한을 부여하는 것이다.

세 번째 법률은 2008년 7월 22일 하원의원인 M. Warsmann에 의해 제출되었으며, 정식명칭은 법의 간소화 및 명확화와 절차의 경감에 관한 2009년 5월 12일 법률(n° 2009-526)이다. 법률안의 제안자인 M. Warsmann는 “하원의 법률위원회(commission des Lois)는 법의 간소화를 제13입법기 업무의 주요한 하나의 축으로 삼고자 한다.”고 하였으며, 동법률안은 “시민의 도움과 법률위원회에

서 행해진 작업 덕분에” 작성되었다고 하였다. 여기서, 시민의 도움은 제13입법기 초기부터 설치된 “법률을 단순화하기”라고 이름이 붙여진 인터넷사이트와 편지를 통해 이루어졌다. 아주 긴 동법률은 법을 단순화와 명확화에 관한 수많은 조치와 절차의 경감에 관한 규정이 포함되어 있다.

그리고 이와 같은 조치는 동법률의 초안이 제출되었을 때는 49개 조항이었으나, 최종적으로 채택되었을 때에는 4개의 기본적인 축-시민과 행정의 이용자의 이익을 위한 단순화 조치, 기업과 직업인의 이익을 위한 단순화 조치, 지방자치단체나 공역무에 적용될 수 있는 규칙의 단순화 조치, 형사분야에서의 법의 명확화규정(최초의 법률안에서는 “형법과 형사소송법 분야에서의 단순화 조치”라고 명명되었다)-에 따라 140개 조항이 되었다.

첫 번째의 축인 시민과 행정의 이용자의 이익을 위한 단순화 조치의 경우 선거인 등록이 마감된 후에 직업과 관련된 이유로 주소를 변경한 모든 시민들의 선거참여를 용이하게 하기 위한 조치, 사망신고의 의무를 사영보건시설과 사설 양로원의 책임자에게로 확대하는 조치, 부동산가격의 상승에 관한 규정 가운데 공유기능과 공유재산의 판매에 관한 규정의 단순화 조치, 민법전에 사용되는 법률용어의 “현대화”(modernisation)조치, 질병이나 직업적 사고의 경우 국토방위 책임자나 의료책임자의 서류취급의 강화, 대리소송제도를 산업재해나 공무원으로 확대하는 조치, 사회보장부담금에 대한 권한을 정하기 위해 지방자치단체나 지방자치단체의 집단이 사회보장제도조직체로부터 실효된 정보를 제공받을 수 있는 가능성을 확대하는 조치, 세금징수자가 채무자의 부채와 채무자가 국가에 대해 가지고 있는 채권을 상계함으로써 납세자의 이익을 위하여 부가징수절차의 간소화조치 등을 도입하였다.

2. 규범의 질

Mandelkern과 Lasserre보고서, Warsmann보고서, 세 개의 “명확화”, “규범의 단순화 및 개선”과 관련된 법률이 제정 및 발간된 후, 2011년 7월 7일 수상은 “규범의 질”에 관한 훈령을 반포하였다.

나중에 2011년 5월 17일 법률이 되는 의원발의법률안의 이유서는 “통용되지 않거나, 적용되지 않는 규범”을 확인할 것을 선언하였다. 위의 훈령에 따르면, 각각의 새로운 법규범안은 “법적 상황의 예상가능한 영향과 안정성의 요청이라는 측면에서 가능한 상세한 사정의 필요성과 비례성의 검토에 종속되어야 한다.”고 하였다.

수상은 2008년 7월 23일의 헌법개정과 전체적인 공공정책의 변경으로 인하여 상당한 발전이 이미 실현되었다고 평가하였으며, 이와 같은 발전은 경제협력개발기구(OCDE)의 보고서인 “프랑스에서 보다 잘 입법하기”(Mieux légiférer en France)에 의해 증명되었다고 하였다. 즉, 동보고서는 법규범에 대한 영향평가의 일반화, 단순화를 위한 일련의 입법적 조치의 채택, 규칙안에 대한 자문방법의 다양화, 법률의 적용과 유럽연합지침의 국내법적 전환에서 채택된 결과의 개선 등에 대해 프랑스의 공권력에 대한 칭찬을 하였다.

수상은 규범을 제정하는 데 있어서 완벽한 운영과 법적인 구성에 있어서의 비례성과 일관성의 원칙으로부터 도출된 척도에 대한 검토를 통해 이와 같은 노력을 지속적으로 수행해 나가길 원한다.

규범의 질에 대한 추구는 정부제출법률안에 규칙조항을 삽입하지 않으려는 노력으로부터 시작하는 일련의 방향설정을 통하여 나타났다. 그리고 위의 훈령을 설명하는 말이 법규명령에 수반되어야 함을 규정하고 있으며, 이는 환영받을 것이다.