

복지조례에 대한 입법평가 연구

최 유*

Contents

- I. 들어가며
 - II. 복지조례 일반사항
 - III. 입법평가조례와 복지조례
 - IV. 입법평가와 사회보장기본법
 - V. 마치며
-

* 한국법제연구원 부연구위원

I. 들어가며

평가란 그 가치나 수준을 매기는 것을 말한다.¹⁾ 입법평가는 입법의 목적이나 효과에 대한 평가를 말한다. 입법평가에 대한 제도화를 연구하는 입장에서는 입법평가와 다른 정부평가의 관계가 궁금하다.

「정부업무평가 기본법」의 경우에는 정부의 기본적인 업무를 평가하는 경우라는 점에서 입법평가와는 그 결을 달리한다. 그런데 정부업무평가 이외에도 여러 법에서 여러 평가제도가 존재한다. 「성별영향분석평가법」에서는 성별영향분석, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」의 부패영향분석, 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」의 갈등영향분석 등 각종 개별 영향분석이 있으며, 모든 기본계획 및 중장기계획에는 이전 계획에 대한 평가가 존재한다.

이렇게 본다면 법률상의 평가제도는 거의 모든 영역에 있다고 볼 수 있다. 그렇다면 이러한 평가제도에 더붙어서 입법평가는 어떠한 규범적 위치와 방법론을 가져야 하는지 고민이 안 될 수 없을 것이다.

더욱이 최근 입법은 법률에 정부정책사업을 규정하고 있어서 입법평가는 곧 정부정책 내지 정부사업에 대한 평가와 같은 지점을 다루고 있다. 특히 복지법제는 규제법제나 진흥법제와는 달리 본래 사람에 대한 투자라는 점에서, 목표를 설정하거나 평가 방법의 설정을 물론이며, 평가시기 설정과 비용과 효과를 가늠하기 어렵다는 점에서 복지법제 자체에 대한 평가의 어려움이 존재한다.

이 짧은 글에서는 최근 중앙정부와 지방자치단체 사이의 갈등을 야기하고 있는 복지조례를 소재로 입법평가제도와 「사회보장기본법」상의 평가제도와의 관계를 분석하여 입법평가제도의 발전방향을 모색해 보고자 한다.

1) 평가, 분석, 영향분석 등의 용어는 그 쓰임과 의의를 달리하지만 기본적인 의미가 수준을 매긴다는 점에서는 같다는 전제에서 논의를 전개하기로 한다.

Ⅱ. 복지조례 일반사항

1. 복지조례와 복지조례갈등

「헌법」 제117조는 지방자치단체가 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 규정하고 있다. 이러한 규정 중 하나가 조례인데, 조례는 지방자치단체가 그 권한에 속하는 사무에 관하여 지방의회의 의결을 거쳐 제정하는 규범이다.

조례는 그 규율내용에 따라서 여러 가지로 나누어 볼 수 있는데, 복지조례는 복지사무에 관한 조례가 된다.

현대 국가에 있어서 복지사무는 대표적인 국가사무이자 지방자치사무가 된다. 특히 지방사무의 특성상 주민들과 가장 가깝게 있는 지방자치단체의 복지사무와 복지조례는 직접 행정 내지 근거리 복지행정을 실현하는 의의를 갖는다.

균질적인 국가복지와 지역특성에 맞는 지역복지가 조화를 이루게 되는 것이 가장 이상적으로 주민생활의 권익을 보장하는 방법이라는 점은 분명할 것이다. 따라서 어느 국가이든 중앙정부 또는 연방정부 그리고 지방자치단체 또는 주정부 등 여러 층위의 정부로 하여금 복지사무를 기능적으로 나누도록 제도화는 경향이 일반적이라 할 수 있다.

다만, 우리 「헌법」과 「지방자치법」은 국가복지와 지역복지 사무의 구별을 분명하지 않게 하고 있다는 점에서 중앙과 지방 사이에 그리고 규범적으로는 법률과 조례 사이의 갈등의 여지를 남겨놓고 있다. 그 일례가 바로 서울특별시의 청년수당²⁾ 내지 성남시의 청년배당³⁾은 복지사무에 대한 대표적인 갈등사례라 할 수 있다.

2) '서울특별시 청년 기본조례' 제10조 제3항은 "시장은 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하기 위해 청년활동을 촉진하고 활성화하는 지원·육성 방안을 강구하여야 하며, 예산의 범위내에서 활동비 등을 지급할 수 있다."고 규정하고 있다.

3) '성남시 청년배당 지급 조례' 제1조에서는 "이 조례는 「청소년기본법」 제8조와 제49조, 「사회보장기본법」 제5조, 「지방자치법」 제8조와 제9조의 규정에 따라 성남시에 거주하고 있는 청년에게 청년배당을 지급하여 성남시 청년의 복지향상과 취업역량 강화를 도모하는 동시에 성남시 지역경제 활성화에 이바지함을 목적으로 한다."고 규정하고 있다.

법률에서 규정하지 않은 청년배당 또는 청년수당에 관하여 조례로 규정한 것이 과연 입법권한을 위반한 것인지 조례입법평가의 관점에서 논의해 볼 수 있을 것이다.

복지조례를 둘러싼 이러한 갈등은 본질적인 면을 갖고 있는 동시에 최근에 한국적 상황을 반영하고 있다.

첫째, 규범적인 문제로서 중앙정부와 지방자치단체 사이의 사무배분이 입법권에 포괄적으로 주어져 있다는 문제점이 있다. 입법이 없는 영역에 대해서는 보충성원칙의 법리가 확립되어 있지 않다는 점에서 복지조례 제정의 장애가 발생하고 있다고 볼 수 있다.

두 번째는 정치적인 문제로서 한국의 경우에 대통령제와 중앙집권제가 결합되면서 지방에 대한 중앙권력의 통제권한을 강화하려는 행태를 보이고 있다. 특히 야당인 지방자치단체장은 곧바로 대통령 후보가 될 수 있는 경력을 갖춘 것으로 보아 이들 야당출신 지방자치단체장에 대한 견제로서 독자적인 복지사업과 조례에 대한 중앙정부의 견제경향을 보이고 있다.

세 번째는 재정적 관점에서 지방자치단체의 조례를 통한 복지행정은 어려움이 많다. 복지행정 등 다양한 행정들이 국가로부터 이전되고 있지만, 지방재정 수입의 극심한 불균형은 계속적으로 중앙정부 의존하게 하는 재정구조를 갖고 있다. 중앙과 지방의 재정수입이 8:2인데 비해서 재정지출은 4:6으로 지방이 더 크다.

또한 중앙정부는 지방자치단체에 대한 통제수단으로 재정지원을 이용하고 있다는 점에서 지방자치단체가 독자적인 복지사업을 추진하기 어렵다.

2. 복지사무 배분의 어려움

「헌법」 제117조 제1항은 ‘지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.’고 규정하고 있다. 이를 구체화 한 것이 바로 「지방자치법」이다.

「지방자치법」은 제9조 제2항에서 복지자치사무를 규정하고 있다. 동법 제9

조 제2항은 동법 제1항에서 규정한 지방자치단체 사무를 구체화하고 있다. 즉, 동법 제2항에서는 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 동법 제2항의 단서조항은 ‘법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다’고 규정하고 있다.

「지방자치법」이 예시하고 있는 주민의 복지증진 사무는 아래와 같다.

지방자치법 제9조 제2항 제2호.

2. 주민의 복지증진에 관한 사무

- 가. 주민복지에 관한 사업 / 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
- 다. 생활이 곤궁(困窮)한 자의 보호 및 지원
- 라. 노인·아동·심신장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
- 마. 보건진료기관의 설치·운영 / 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
- 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 납골당의 운영·관리 / 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
- 자. 청소, 오물의 수거 및 처리 / 차. 지방공기업의 설치 및 운영

이것은 예시인데, 이 중에서 묘지 등, 공중접객업소의 위생, 청소 등, 지방공기업은 복지증진과 직접 관련된 사무라 보기도 힘든 실정이다. 오히려 지방자치단체가 실시하는 복지사무는 이 보다 훨씬 더 많다고 볼 수 있다.

이처럼 복지사무에 관하여 중앙정부와 지방 사이에 권한배분에 관해서 헌법과 법률에 명시적인 기본원칙은 없다. 따라서 기본적으로 「헌법」은 지방자치단체에게 ‘복리에 관한 사무’에 대한 권한을 부여하고 있지만, 이에 대한 전권한성을 주었다고는 볼 수 없다.

「헌법」은 법치주의적 관점에서 지방자치단체의 사무를 ‘법령’에 의한 한계를 지니도록 규정하고 있다. 즉, 우리 「헌법」은 지방자치단체에 보장한 독자적인 자치사무 영역을 설정하고 있지는 않고 있다. 법령으로 규정된 사무는 언제든지 국가의 사무로 할 규정할 수 있다. 따라서 기본적으로는 헌법은 지방자치행정

을 국가의 입법권 아래에 둬으로써 규범적인 상하관계를 분명히 하고 있다.

그럼에도 민주주의적 관점에서는 「헌법」은 다시 지방자치단체의 고유성과 자율성을 부여하고 있다. 즉, 헌법은 지방의회를 선거로 구성하게 하여 지방자치의 고유성과 자율성에 대한 민주적 정당성을 부여하고 있다.

본래 의회의 기능은 민주적 의사의 결정이라 할 수 있다. 「헌법」은 지방자치단체를 단순히 행정기능으로 인식하는 것이 아니라 선거를 통한 의회를 구성하도록 하고 자치의사를 확인할 수 있게 하였다는 간접적이거나 지방자치행정의 책임성과 자율성을 부여하고 있는 것이다.

다만 지방의회에서 제정하는 조례라는 규범에 어떤 행정과 입법사항을 규정할지는 헌법은 물론이며 「지방자치법」과 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 등 어느 법률에도 기준을 명확하게 정하고 있지는 않고 있다.

이에 대하여 ‘법령의 범위 안에서’에 대한 일반적인 해석론은 국가입법인 법률이 규정한 영역에 대해서는 조례는 이를 위반해서는 안된다는 점은 명확하다.

문제가 되는 영역은 법률이 없는 경우이다. 즉, 법률은 공백상태인 경우에 자치조례를 제정하여 지방사무로 규정하는 것은 가능한가의 문제가 발생한다. 복지행정의 영역에서는 전국적으로 적용되어야 하는 사회보험이나 공공부조와는 달리 사회복지서비스의 경우에 지방자치단체의 독자적인 복지조례와 사업을 어느 정도 인정할 것인가의 문제가 발생한다.

이 문제는 규범적으로는 우리 「헌법」 제117조 “복지사무”와 “법령의 범위 안” 사이의 기능배분을 어떻게 할지의 문제가 된다. 이는 헌법은 물론이며, 지방자치법 등에서 중앙정부와 지방사이의 사무배분을 명확하게 하지 못하고 있다는 점에서 발생하고 있다.

여기서 ‘법령’이란 법률만이 아니라 조약, 대통령령·총리령·부령 등을 포함한다. 즉, 조례가 법령에 하위에 있다는 것은 민주적 정당성을 갖는 지방의회가 제정한 조례가 시행령 보다 하위에 위치하고 있다는 것이다. 지방자치단체가 조례로서 자율적인 행정을 하기에는 매우 좁은 틈을 지니고 있다.

특히 복지사무를 비롯한 주민과 관련된 사무가 있는 경우에는 중앙과 지방 중 누구에게 우선적인 책임과 권한이 있는지에 관하여서 불분명하게 되어 있다.

사무를 분배하지 않고 있을 뿐만 아니라 「헌법」이나 「지방자치법」에 보충성 원칙이 명시적으로 규정되어 있지 않다는 점 또한 사무의 구별을 어렵게 하고 있다.

이러한 사무구별의 불분명성은 복지조례에 대한 입법평가를 더욱 어렵게 만들고 있다.

Ⅲ. 입법평가조례와 복지조례

1. 입법평가

입법평가는 하나로 정의 내리기 어려운 개념이다. 입법평가에 대한 대상과 평가영역은 연구자마다 차이가 있다. 입법평가대신 입법영향분석이라는 용어를 사용하는 곳도 있다.

<표-1> 입법평가의 대상과 평가영역⁴⁾

연구자	대 상	평가영역 등
박영도	실질적 의미의 법률에 대한 평가	재정적 및 비재정적 의도적 및 비의도적 영향 전반
신상환	입법과정	혁신적인 과학기법
최윤철	최광의=법률제정과 관련한 모든 부분에 대한 평가(구체적인 법규+의회 및 정부 입법자+입법과정+입법에 영향을 미치는 각종 이익단체, 사회단체 광의=법규+입법자+입법과정 협의=법규+입법과정 최협의=법규	여러 영역의 영향
정창화	입법행위의 실시, 효과	법의 실효성(법사회학) 입법비용과 편익(법경제학)
한상우/ 강현철/ 류철호	현행의 규제영향평가 등 각종 영향평가를 포괄하는 보다 종합적이고 체계적인 평가	법적·행정적 측면 과학적 분석기법

4) 강현철외2인, 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012, 155면에서 인용

연구자	대 상	평가영역 등
국회입법조사처	현행 법률 제·개정 법률안 법률안 초안	정치·경제·사회적 영향 등 입법의 효과성: 목표 달성 가능성, 수용가능성, 실용성, 비용 대비 효과, 준수가능성 등

입법평가는 20세기적 현상이라 할 수 있다. 20세기 들어서서 법의 홍수 속에서 좋은 법을 만들기 위한 작업으로서 법의 효과성을 미리 예단해보거나 확인해보는 모든 과정을 입법평가라 할 수 있다. 법의 효과성을 확인하는 방법으로 사회과학적 방법이 동원되는데, 통계는 물론이며, 인터뷰, 효과분석 등 다양한 방법들이 사용된다.

2. 입법평가 제도화의 어려움

입법평가에 대한 오랜 연구에도 불구하고 입법평가는 제도화되기 어려운 실정에 있다. 즉, 입법평가의 주체가 누가 될 것이며, 평가의 목표 및 세부기준 등의 평가의 척도 문제, 평가절차 및 평가결과에 대한 효과 등의 권한설정 등이 모두 입법권과 관련되어 있기 때문이다.

또한 방법론으로서 기존의 법학방법론과의 차별화하기 곤란하다는 지적도 가능하다. 즉, 기존의 법학방법론인 체계적 분석, 법논리적 분석 등이 여전히 중요한 방법론이 된다는 점에서 비용분석, 비용효과분석, 수용성, 실용가능성 등 사회과학 내지 경제학적 방법적용을 통한 법효과분석을 어느 정도 수용해야 하는지에 관한 어려움도 여전히 존재한다.

최근에 세계적인 추세는 입법평가를 제도화하는 것 이외에 규제입법에 대한 규제영향분석(RIA)을 제도화하면서 법에 대한 효과분석을 실시하고 있다. 즉, 규제영향분석과 입법평가의 목적이 일치하면서 양 제도가 구별되지 않을뿐만 아니라 오히려 규제영향분석의 한 부분으로서 입법평가가 실시되는 경향을 보이고 있다.

또한 입법에 대한 평가제도는 규제영향분석 이외에도 부패영향평가, 성별영향평가, 법안비용추계, 갈등영향평가 등 개별법에서의 영향분석제도의 발전하고

있다. 이러한 개별영향분석은 관련 법에서 제도화되어 있다.

그런데 최근에 일부 지역에서는 조례를 제정하거나 개정할 때 평가조례를 만들어서 조례의 효과를 예측하거나 조례의 효과를 확인하고 있다. 즉, 조례에 대한 입법평가가 제도화되고 있다.

3. 입법평가 조례의 제정

2013년 광주광역시 조례 사후 입법평가 조례를 시작으로 경기도와 부산광역시 그리고 제주특별자치도에서 입법평가조례가 제정되었다.

<표-2> 입법평가조례 현황

2013년 광주광역시 조례 사후 입법평가 조례
2013년 경기도 자치법규 입법영향분석 조례
2014년 부산광역시 조례 입법평가 조례
2015년 제주특별자치도 자치법규 입법평가 조례

지역마다 평가조례의 실시대상은 조금씩 다르다. 광주광역시와 부산광역시는 사후입법평가만을 시행하고 있다. 그런데 비해서 경기도와 제주는 사전과 사후 입법평가를 실시하고 있다.

누가 입법평가를 실시할지에 관해서 광주광역시와 부산광역시는 평가위원회의 구성을 시장의 책임으로 규정하고 있다. 이와 비교하여 경기도광역시와 제주특별자치시는 평가위원회가 의회소속으로 되어 있다.

그리고 사전적 조례입법평가는 조례제정 전이며, 사후평가의 경우에는 2년 내지 3년을 주기로 하여 정기적으로 사후평가를 하는 것을 규정하고 있다. 향후 각 지역마다 사후평가가 주기적으로 이루어지게 되면 사후평가의 대상과 방법에 대한 경험도 함께 축적될 것으로 예상된다.

4. 복지조례에 대한 입법평가

대표적인 입법평가조례인 경기도의 「경기도 자치법규 입법영향분석 조례」를 보면 다음과 같은 사전평가기준과 사후평가기준이 조례에 규정되어 있다.

<표-3> 경기도 사전 평가기준⁵⁾

1. 입법의 필요성	상위 법령에 위임된 사항이거나 자치사무에 해당 공익 및 정책실현에 필요한 조례여부 조례로 규정해야 할 사항인가? (규칙으로 정하거나 국가에서 법령으로 정해야 할 사항은 아닌가?)
2. 적법성 /중복성	입안내용이 헌법 및 상위법령에 부합하는지 중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는지 중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는지
3. 비용 /의견수렴	비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지가 있는지 비용추계는 이루어졌는지 조례제정시 입법예고, 공청회 등 의견수렴을 거쳤는지 조례시행에 따른 이해당사자의 의견 및 반대의견을 충분히 검토했는지

사전입법평가 기준 중 가장 첫 번째는 입법의 필요성 부분이다. 기준상 ‘상위 법령에 위임된 사항이거나 자치사무에 해당’된 부분은 각각 위임조례와 자치조례로서 입법의 필요성을 인정받게 된다.

또한 공익 및 정책실현에 필요한 조례인지의 여부는 조례가 특정한 목적이 있는지는 확인하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 조례로 정해야 할 사항인지에 관한 내용은 규칙으로 정하거나 국가에서 법령으로 정해야 하는 사항인지를 묻고 있다.

조례로 정해야 하는 사항인지 법으로 규정해야 할 사항인지의 구별은 기본적으로 권리와 의무사항은 법규사항이라는 점에서 조례의 경우에 권리와 의무를 직접 부여할 수 없다고 볼 수 있다. 다만 복지사업의 경우에는 조례를 수급대상을 선정할 경우에는 수급권이 생긴다는 점에서 조례에 의한 권리부여도 가능하다고 생각해 볼 수 있다.

5) 「경기도 자치법규 입법영향분석 조례」 별표1 <사전 입법영향분석지표>

그리고 조례 또는 규칙으로 정해야 할 사항의 구별은 전국적으로 통일된 기준이 필요한 것인지 아니면 지역적 특이성에 따른 자율성을 필요로 하는지에 따라서 나누어질 수 있을 것이다.

두 번째 평가기준인 적법성과 중복성의 문제는 첫 번째와도 의미가 일부 중복된다. 먼저 입법내용이 헌법 및 상위법령에 부합하는지를 묻고 있다. 그리고 중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는지를 확인하여 중복됨에도 별도로 제정해야 할 특별한 이유가 있는지를 묻고 있다.

세 번째는 조례를 집행하는데 필요한 비용에 관한 내용이다. 재정건전성 심사, 비용추계, 의견수렴 그리고 반대의견에 대한 검토를 세부요건으로 하고 있다.

<표-4> 경기도 사후 입법평가 기준⁶⁾

입법영향 분석항목	세부항목
1. 입법목적의 실현성	조례의 입법 당시 설정한 입법목적은 그 의도대로 수행되었거나 수행되고 있는가?
	조례의 입법 당시 설정한 입법목적을 수행할 수 없도록 하는 새로운 사정이나 위험이 나타났거나 나타날 우려가 있는가?
2. 유효성 및 효율성	조례의 집행비용과 그로 인하여 얻은 편익은 입법당시 기획하였던 효과를 달성하고 있는가?
	예상하지 못한 집행비용/부작용이 발생한 경우가 있는가?
3. 법적합성	조례내용이 헌정질서 및 상위법령에 배치되거나 위임이 없음에도 무리하게 시행하고 있지는 않는가?
	해당 근거법령이 없는 경우 자치사무로 인정될 수 있는가?
	조례의 시행과정에서 다른 조례와의 충돌 또는 모순이나 대립적인 경우가 발생하지는 않았는가?
4. 조례의 기여도	조례시행으로 도민의 후생복리의 개선에 영향을 미쳤는가?
	지역현안 및 불편해소에 기여하였는가?

6) 「경기도 자치법규 입법영향분석 조례」 별표2 <사후 입법영향분석지표>

입법영향 분석항목	세부항목
5. 조례와 도민의 관계	조례 혹은 조례의 집행에 대한 도민들의 평가는 긍정적인가?
	조례에 대한 홍보가 충분하여 도민들이 조례에 대해 낯설게 느끼지 않도록 하였는가?
	도민들은 조례의 내용에 대해 충분히 이해하고 있는가?
	조례의 시행에 관하여 민원사항이 제기된 적이 있는가?
	조례가 특정지역이나 특정계층에 유리하게 작용하고, 동시에 다른 지역이나 다른 계층에 불리하게 작용한 경우가 있는가?
	조례에 대한 개정 또는 폐지의 요구는 없었는가?
6. 조례의 필요성	조례를 계속 유지할 필요가 있는가?

사후평가기준은 크게 보면 입법목적을 다시 확인한다. 그리고 사전변경사항이 있는지를 다시 확인한다. 두 번째로는 재정적 측면에서 조례의 집행비용 및 부작용을 확인한다. 그리고 세 번째로는 헌법 및 상위법령에 위반되는 사항은 없는지를 묻고 있다. 다른 조례와의 충돌문제와 성별영향평가 및 장애인차별금지 등의 특이사항이 없는지도 사후평가의 심사기준이 된다.

네 번째로는 조례의 기여도를 파악하는데, 먼저 조례의 효과로서 후생복리의 개선 및 지역현안 등의 불편해소에 기여했는지를 묻고 있다. 그 다음으로는 이른바 도민들이 조례를 어떻게 평가하는지 또는 잘 인식하고 있는지, 민원 사항이나 차별 또는 개정 내지 폐지요구가 없는지를 확인하고 있다. 그리고 마지막 여섯 번째로 조례를 계속 유지할 필요가 있는지를 묻고 있다.

위와 같이 입법평가조례에서 평가기준은 일반적으로 구성되어 있다. 즉, 복지나 환경 등 특정분야에 대한 세분기준은 아직 마련되어 있지 않고 있다. 앞으로 사전 평가 및 사후평가가 반복적으로 실시되면서 세부기준과 적용이 축적될 것으로 예상된다.

IV. 입법평가와 사회보장기본법

1. 사회보장기본법과 평가

「사회보장기본법」은 ‘사회보장에 관한 국민의 권리와 국가 및 지방자치단체의 책임을 정하고 사회보장정책의 수립·추진과 관련 제도에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 국민의 복지증진에 이바지하는 것’을 목적으로 제정되었다(동법 제1조).

평가와 관련해서 주목해 보아야 할 제도는 사회보장위원회의 사전협의제도⁷⁾와 사후평가⁸⁾제도이다. 2013년에 「사회보장기본법」을 전면개정 하면서 여러 제도들이 바뀌었다. 먼저 동법 제20조의 사회보장위원회와 동법 제26조 제2항의 사전협의제도가 규정되었다.

이 제도는 사회보장제도가 효과적이고 체계적인 정비와 집행을 위해서 규정되었다.⁹⁾ 특히 사전협의제도는 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의해야 한다고 규정하고 있다. 여기서의 사회보장제도는 사회보험, 공공부조, 사회서비스를 총괄하는 범위에 해당하지만¹⁰⁾ 지방자치단체가 이 중에서 독자적으로 할 수 있는 사회보장제도는 사회서비스라 할 수 있다.

그리고 협의 대상이 되는 사업도 매우 광범위한다. 만약 협의가 이루어지지 않을 경우에 사회보장위원회가 조정하도록 하고 있다.

그러한 조정마저 이루어지지 않을 경우에는 조정결과를 강제할 수 있는 규정

7) 사회보장기본법 제26조(협의 및 조정) ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 신설 또는 변경의 타당성, 기존 제도와의 관계, 사회보장 전달체계에 미치는 영향 및 운영방안 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 보건복지부장관과 협의하여야 한다.

8) 사회보장기본법 제20조(사회보장위원회) ① 사회보장에 관한 주요 시책을 심의·조정하기 위하여 국무총리 소속으로 사회보장위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

3. 사회보장제도의 평가 및 개선

9) 최영준, 사회보장위원회 활성화 방안, 보건복지부, 2012, 203면.

10) 최영준, 위의 보고서, 207면.

은 없다. 다만, 최근에 몇몇 지방자치단체와 협의가 이루어지지 않고 있는 사례에 비추어 사전협의 내지 조정을 하지 않을 경우에는 다음해에 그 지방자치단체의 복지사업에서 그 사업에 들어가는 비용만큼 지방교부세에서 삭제하도록 하는 지방교부세법시행령 개정이 있었다. 이것은 지방자치단체에 대한 사실상의 재정 통제제도가 된다.

이 제도는 복지사업을 실시하는 유사중복 제도를 정비하여 전국적으로 체계적이고 효율적인 복지제도로 정비 하겠다는 목적을 갖고 있다. 다만 실제에 있어서는 유사중복의 기준이 명확하지 않을 경우에는 지방자치단체의 복지사업에 대한 중앙정부의 통제로 기능할 가능성이 크다. 협의결과에 따라서는 지방자치단체 복지서비스를 받는 주민입장에서도 특별한 대안없이 더 이상 지원을 받지 못하게 되는 불이익한 결과를 초래하게 될 우려도 존재한다.

2. 입법평가와 정책평가의 일반적 구분

기본적으로 입법평가와 정책평가는 평가의 주체, 평가의 대상, 평가의 목적, 평가의 방법, 그리고 제도화와 관련하여 차이가 존재한다. 다만 현실적으로는 입법평가와 정책평가는 유사성을 지니고 있다는 점에서 동전의 양면과 같다고 한다.¹¹⁾

<표-5> 입법평가와 정책평가의 차이

	입법평가	정책평가
평가주체	시 또는 의회	정부나 지자체 자체 또는 총리실
평가대상	법령	정책 사업 업무 성과
평가목적	법령개선	정책개선
평가방법	입법 체계성 입법 명확성 입법 효과성	정책성과평가 사업집행평가 예산집행등 재정 평가
제도화	종합적인 평가제도 없음	정부업무평가제도

11) 강현철 등 앞의 보고서, 181면.

다만 제도화되어 있지 못하는 입법평가와는 달리 제도화 되어 있는 지역의 조례의 경우에는 입법평가와 정책평가의 주체가 같은 부서일 수 있다. 특히 지방의회가 아닌 시에서 입법평가를 실시할 경우에는 정책평가와 평가주체가 동일하게 되는 경우가 발생할 수 있다.

또한 앞서 지적한 바와 같이 조례의 성격에 따라서 진흥이나 복지관련 조례의 경우에는 조례에 구체적인 사업이 포함된 경우가 있다는 점에서 입법평가와 조례평가의 대상도 일부 동일하게 된다.

다만 평가방법에 있어서는 차이를 갖지만 사전평가의 경우에는 의견수렴이나 정책수립에서의 주민참여 등이 그리고 사후평가의 경우에는 예산이나 집행비용 등 재정적 평가는 차이가 없다고 볼 수 있다.

평가의 목적 또한 법령개선 또는 정책개선이 상호 연관성을 갖는다는 점에서 지방에서의 입법평가와 정책평가는 유사성을 매우 높게 갖게 된다.

3. 사전입법평가와 사전협의제도

「사회보장기본법」상의 사전협의제도상의 세부기준을 보면 사전협의제도는 조례에 대한 평가는 아니라 규정하고 있다. 다만 최근 지방자치단체의 복지사업은 조례에 근거를 두고 있다는 점에서 결국 양 제도는 규범평가인 동시에 정책평가가 된다. 즉, 복지조례의 규정이 새로운 사업을 예정하고 있는 경우(가령 청년수당) 사실상 조례평가가 된다.

사전협의제도의 세부기준은 사실상 사전조례평가에서 상위법 위반여부의 기준과 동일한 평가기준으로서 적용된다. 결국 이러한 측면에서 보건복지부 및 사회보장위원회의 사전협의제도는 지방자치단체의 복지사업에 관해서 어디까지 간섭할 수 있는지에 대한 지방자치의 본질적인 문제와도 이어진다.

사전협의를 받아야 하는 경우는 대상자 선정, 지원내용 변경, 담당기관의 변경, 공급방식 및 공급자 선정방식의 변경, 재원조달 방식의 변경, 국고 보조율 변경 등에 해당 되기 때문에 지방자치단체로서는 복지사업에 대한 개편을 하기 위해서는 반드시 보건복지부와 협의를 할 수 밖에 없게 된다.

또한 이러한 협의에 있어서 조정업무를 맡고 있는 사회보장위원회는 국무총리가 위원장이 되고 기획재정부장관, 교육부장관 및 보건복지부장관이 부위원장이 되어 행정자치부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관, 법무부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 환경부장관, 국무조정실장 및 국가보훈처장 등을 포함한 30명으로 구성된다는 점에서 지방자치단체가 법령상으로는 빠져 있다는 점에서 중앙정부에 치우친 구성으로 볼 수 있다.¹²⁾ 따라서 사회보장위원회의 역할에 비추어 본다면 지방자치단체의 장 중 일부가 당연직으로 포함될 필요가 있다.

2014년 초기에는 평가의 방식으로 점수제가 예시¹³⁾되어 있었지만 현재에는 평가방식 및 점수제에 의한 예시는 운용지침에서 삭제되었다.¹⁴⁾ 평가기준은 보다 세밀하게 변화하고 있다. 다만 이러한 세밀한 기준은 역설적으로 지방자치단체의 자율성은 줄일 수 있다는 우려가 존재한다.

지방자치단체의 복지사업이 반드시 지역문제로 한정되어야 하는 이유가 있는지, 기타 부분에 있는 특수취약계층의 복지수요는 지역문제가 아니라 전국적인 문제라는 점에서 평가기준 상의 모순은 없는지 의문이다.

평가의 전문성과 투명성을 확보한다는 측면에서 평가위원에 전문가 및 민간위원의 참여를 확대시키고 평가결과를 공개하도록 제도화할 필요가 있다.¹⁵⁾

12) 사회보장기본법 제21조(위원회의 구성 등) ① 위원회는 위원장 1명, 부위원장 3명과 행정자치부장관, 고용노동부장관, 여성가족부장관, 국토교통부장관을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성한다. <개정 2013.3.23., 2014.11.19.>

② 위원장은 국무총리가 되고 부위원장은 기획재정부장관, 교육부장관 및 보건복지부장관이 된다. <개정 2014.11.19.>

③ 위원회의 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람으로 한다.

1. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장
2. 다음 각 목의 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람
 - 가. 근로자를 대표하는 사람
 - 나. 사용자를 대표하는 사람
 - 다. 사회보장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람
 - 라. 변호사 자격이 있는 사람

13) 2015년도 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침, 보건복지부, 2014, 14면.

14) 2016년도 사회보장제도 신설·변경 협의제도 운용지침, 보건복지부, 2016, 참조.

15) 94면.

<표-6> 사회보장제도 신설 변경 협의기준¹⁶⁾

법정 기준	주요 검토항목
1. 사업의 타당성	① 사업추진 근거의 명확성(추진근거) ② 지역문제의 시급성, 지역내 우선순위, 지역특수성 ③ 사업취지와 사업내용 간 연계성 ④ 공공재원 투입의 필요성
2. 기존 제도와의 관계(유사·중복성 등 검토)	⑤ 사회보장제도 중장기 발전전략과의 부합여부 ⑥ 지원대상자에 대한 유사급여·서비스 여부 ⑦ 사업시행에 따른 중복, 누락(해소), 편중(해소) 효과 ⑧ 정부와 지자체 사업간 연계성을 통한 보충성 확보
3. 전달체계에 미치는 영향	⑨ 전달체계의 과부하/분절성 심화에 따른 비효율 여부 ⑩ 수혜자 접근성(편의성), 급여 제공의 적시성 ⑪ 사회보장정보시스템 활용
4. 재정 등에 미치는 영향	⑫ 재원조달 계획 및 재정의 지속가능성(적정성) ⑬ 재정집행의 효율성
5. 기타	⑭ 특수취약계층의 복지수요 반영 ⑮ 제도 시행 예정 시기의 적절성

4. 사후입법평가와 사회보장평가

사후입법평가는 앞서 본 바와 같이 조례의 목적이 달성되었는지를 확인하는 과정인 동시에 조례의 존치여부를 여러 방법으로 분석하는 과정이다. 특히 재정적 측면에서는 조례의 비용과 재정적 부담에 관한 분석이 포함되어 있다. 다만 조례의 존치여부를 어떤 경제적 기준에 의해서 볼 수 있을지에 관한 구체적인 기준은 존재하지 않는다.

가령 청년배당이나 청년수당을 지급할 경우에는 향후 청년수당 등의 근거가 되는 조례를 평가할 경우에 이 청년수당이 기본소득인지 아니면 구직 활동을 지원하기 위한 방안인지 조례의 목적부터 달리하며, 그 평가의 기준도 달라질 것이다. 그리고 수당지급 이후 청년의 어떤 활동이나 상태가 과연 복지조례의 목적 달성에 효과적이었는지를 판단하기도 쉽지 않다. 또한 청년수당에 대한 주민들의 인식이나 순응도를 평가의 기준으로 삼는다면 당사자 이외에 제3자를 정책이나 조례에 대한 평가기준으로 삼는 것이 과연 합리적인지도 의문이라 할

16) 위의 운용지침 12면.

수 있다.

그런 반면에 사회보장제도 평가는 저출산과 인구고령화라는 이중고(二重苦)에 직면한 우리나라의 사회보장제도에 관하여 국민의 복지요구를 최대한 충족시키면서 지속가능한 가능한 제도설계가 가능하도록 하기 위하여 마련되었다.¹⁷⁾

사회보장제도는 실질적인 정책목표 달성을 위한 결과를 낼 수 있는 ‘정책평가’를 지향하는 동시에 「사회보장기본법」상의 ‘종합적 평가’와 ‘수요자 중심의 평가’ 그리고 ‘정책 재설계를 지원하는 평가’의 모습을 갖추는 방향으로 추진하고 있다.¹⁸⁾

그러나 아직 사회보장평가는 실시된 바가 없다. 또한 사회보장평가를 평가의 자료와 방법론 또한 부재한 상황이라 할 수 있다.¹⁹⁾ 다만 앞서 본 바와 같이 사회보장위원회의 주요 심의 사항으로 사회보장평가를 규정하고 있다는 점에서 평가대상과 평가기준 및 평가지표에 대한 연구가 진행 중에 있다.

<표-7> 사회조례입법평가와 사회보장평가의 차이

	사후 조례입법평가	사회보장평가
주체	시 또는 의회 지자체 자체 평가	사회보장위원회 중앙정부에 의한 외부평가
평가기준	규범평가 + 실효성 평가	실효성 평가 + (사실상 규범평가)
평가결과	조례의 개선	정책의 개선 + (사실상 조례 개폐)

5. 입법평가와 사회보장기본법 평가와의 관계

향후 입법평가제도와 「사회보장기본법」상의 평가 모두 앞으로 실시될 예정에 있다는 점에서 두 제도사이의 관계는 변화할 가능성이 있다.

두 제도 사이의 다른 점은 기본적으로 조례입법평가는 지방자치단체의 내부평가로서 기능을 하는 반면, 「사회보장기본법」상의 평가는 중앙정부에 의한

17) 사회보장위원회 홈페이지에서 사회보장제도 평가에 대한 소개 중에서 인용
(<http://www.ssc.go.kr/menu/busi/busi040500.tiles>).

18) 위의 홈페이지 동일한 소개 참고.

19) 장신욱외4인, 사회보장정책평가의 방향과 과제, 한국보건사회연구원, 2015, 4면.

외부평가로서의 기능한다는 점에서 두 제도는 구별된다.

그렇지만 입법평가에서 사회과학적 방법을 동원한 사업성과 평가를 실시할 경우에는 사실상 입법평가는 정책평가에 대한 예비평가로서 발전할 수 있다.

즉, 사전조례입법평가는 「사회보장기본법」상의 사전협의제도를 통과하기 위한 준비작업적 성격을 갖는다. 조례제정시 의견수렴절차나 예비타당성 조사 등은 조례입법평가의 중요한 항목 중 하나이며, 이는 바로 사전협의제도에서도 중요한 검토항목이 된다. 복지조례 관련 사업을 변경하려는 지방자치단체의 입장에서 사회보장 기본법상의 사전협의제도를 통과하기 위하여 사전입법평가를 철저히 시행할 필요가 있다.

해당 조례와 관련된 법률이 있는지 있다면 중복 및 위반여부에 대한 판단을 할 기준을 조례입법평가와 「사회보장기본법」상의 사전협의제도는 공유할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우에는 두 평가에서의 다른 결과를 초래하게 되어 조례와 입법 사이의 갈등을 심화시킬 가능성이 존재하기 때문이다.

그리고 사후조례 입법평가는 향후 조례개정이나 폐지 등을 위한 규범평가이지만, 사실상 조례의 존치여부를 결정할 사업실적평가를 함께 실시할 경우에는 사회보장정책평가와 유사하게 될 것이다. 즉, 조례입법에 대한 사후평가에서 사회과학적 방법들을 많이 사용할수록 조례입법평가와 정책평가의 방법과 내용은 더욱 유사해질 것이다. 다만, 두 제도를 유기적으로 구성하기 위해서는 평가항목 및 평가기준을 공유해서 사후적 조례입법평가가 사회보장평가를 위한 평가자료 및 평가성과 준비로서 기능을 하도록 구성할 필요가 있다.

V. 마치며

입법평가제도는 사회과학적 방법론을 동원하여 점점 정책평가로서의 성격을 갖는 것으로 발전하고 있다. 특히 복지법제와 진흥법제는 법자체가 정책 및 사업들을 규정하고 있다는 점에서 법에 대한 평가가 순수히 규범적으로만 이루어질 수는 없다는 규범적 한계를 내포하게 되었다.

그리고 정책평가 또한 결국 제도개선을 목적으로 할 경우에는 평가의 결과가

법률의 폐지나 개정으로 이어질 수 있다는 점에서 입법평가와 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다.

다만 그러한 관계에도 불구하고 규범적 평가와 정책평가 사이의 구별이 아직도 유효하다는 점에서 양 평가제도를 유지하는 동시에 두 평가제도 사이의 유기적 구성방안에 대한 세밀한 연구가 필요하다.

참고문헌

- 강신욱 외4인, 사회보장정책평가의 방향과 과제, 한국보건사회연구원, 2015.
- 강현철 외2인, 입법평가와 정책평가의 비교고찰 및 관계설정에 관한 연구,
한국법제연구원, 2012.
- 원종욱 외2인, 사회보장기본법 이행을 위한 사회보장제도 협의·조정 및 평가기준
연구, 2013.
- 최영준, 사회보장위원회 활성화 방안, 보건복지부, 2012.
- 2015년도 사회보장제도 신설·변경 협의 운용지침, 보건복지부, 2014
- 2016년도 사회보장 신설변경 협의제도 운용지침, 보건복지부, 2016.

국문초록

입법평가는 입법의 목적이나 효과에 대한 평가를 의미하는데, 최근 여러 입법들은 입법자체에 정부정책과 사업을 규정하고 있어서 정부평가제도와 입법평가의 구별이 어렵다.

복지조례의 경우에는 특히 사람에 대한 투자라는 점에서 평가목표와 평가방법, 비용분석 등을 평가하기 힘들다는 점에서 평가 자체가 매우 어렵다.

복지조례에 대한 입법평가와 복지사업에 대한 정책평가는 구별되지만 실제에 있어서 유기적 관계를 구성할 필요가 있다.

사전조례입법평가는 사회보장기본법상의 사전협의제도를 통과하기 위한 준비작업적 성격을 갖는다. 즉, 지역사회복지조례의 필요성이나 상위법과의 관계에 관하여 사전입법평가를 시행할 필요가 있다. 동시에 사후입법평가를 통해서 사후에 대한 주기적인 검토를 실시하여야 한다.

즉, 지방자치단체는 복지조례에 대한 입법평가를 통해서 사회보장법상의 평가제도들을 준비하는 과정을 거친다는 점에서 입법평가의 필요성이 있으며, 사회보장법상의 평가는 조례입법평가 자료들을 평가에 유용하게 사용할 수 있다는 점이 장점이라 할 수 있다.

주제어

입법평가, 정책평가, 복지조례, 사회보장법

Abstract

A Study on the legislative Assessment on Welfare Ordinance

Choi, You*

As an evaluation system, legislative Assessment and policy evaluation are distinguished. In Welfare-related Ordinances, the roles of the two are approaching each other. The Welfare Ordinance is difficult to evaluate in terms of investment in people. In particular, the Welfare Ordinance is unfavorable to nationalize goals, evaluation timing, evaluation methods, and evaluation indicators.

The pre-legislative assessment has the character of a reserve system on Consultation System of Social Security Act. In addition, the post-legislative assessment has similar characteristics to the social security evaluation system.

In conclusion, it is necessary to organically consist of the role between the legislative assessment and the social security evaluation on welfare ordinances.

Key Words

Legislative Assessment, Policy evaluation, Welfare Ordinance,
Social Security Act

* Researcher, Ph. D. in Korea Legislation Research Institute Research Fellow