

입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구

입법평가 비교제도론 4 : 프랑스

윤계형 · 한동훈



입법평가 연구 13-24-⑤-5

**입법평가 Review를 통한
재정립 방안 연구**
- 입법평가 비교제도론 4 : 프랑스 -

윤 계 형 · 한 동 훈

입법평가 Review를 통한 재정립 방안 연구

- 입법평가 비교제도론 4 : 프랑스 -

A Study on Review of Legislative Evaluation

- Comparative Study on Legislative Evaluation 4 : France -

연구자 : 윤계형(한국법제연구원 부연구위원)

Yun, Gye-Hyeong

한동훈(헌법재판연구원 책임연구원)

Han, Dong-Hoon

2013. 10. 15.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요약문

I. 배경 및 목적

- 현대사회의 특징인 사회국가, 복지국가는 필연적으로 수많은 법규범을 필요로 하게 되었음. 그러나 법규범의 인플레이션은 법규범의 질의 저하와 국민생활의 불편을 초래하게 되었음.
- 이에 세계 각국은 양질의 규범을 만들기 위한 노력을 진행하고 있으며, 입법평가제도는 이와 같은 노력의 주요한 수단이 되고 있음.
- 본 연구는 프랑스의 입법평가제도의 특징적인 면을 살펴봄으로써 우리나라의 입법평가제도 발전을 위한 시사점을 찾고자 함.

II. 주요 내용

- 프랑스의 입법평가(영향평가)는 일련의 수상통첩(circulaire)을 통해 정립하고자 하는 노력이 있었으나, 만족스럽지 못한 평가를 받게 되고, 2008년 헌법개정 및 이에 따른 조직법률의 제정(loi organique)을 통해 확고한 헌법상 제도로 정착되게 됨.

- 프랑스의 영향평가서의 작성에 있어서 국정조정실(secrétariat général du Gouvernement)은 작성의 실질적인 책임을 지며, 국사원(Conseil d'État)은 내용에 대한 심사를, 의회는 영향평가서가 조직법률이 정한 조건을 충족하였는지를 검토하며, 마지막으로 헌법재판소는 영향평가서를 둘러싼 정부와 의회의 대립이 있는 경우 최종적인 결정을 하는 역할을 담당함.
- 프랑스 영향평가서는 진단, 목적의 제시, 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유, 새로운 규정의 예상가능한 영향, 자문활동 등의 내용이 포함되어야 함.
- 프랑스의 영향평가에 대해서는 긍정적인 평가와 부정적인 평가가 공존함.
 - 긍정적인 입장은 영향평가가 입법에 있어서 평가의 문화를 발전시키게 하여, 실정법의 안정성·복잡성 등의 개선에 도움이 되며, 헌법재판소가 비례성 통제를 수행하는데 있어 보충적인 정보를 제공할 것이라는 입장임.
 - 부정적인 입장은 영향평가의 작성주체의 문제, 프랑스 제5공화국 헌정관행과의 충돌문제, 국민의 다양한 정치적 의사를 조정하는 의회가 기술관료에 의한 지배를 받게 될 것이라는 입장임.

Ⅲ. 기대효과

- 프랑스의 영향평가는 우리나라의 입법평가의 제도화를 위해 다음과 같은 시사점을 줄 것임.

- 법적 근거의 측면에서 입법평가는 입법권과 집행권의 권한에 관한 헌법적 차원의 문제임.
- 입법평가서의 작성을 담당하는 기관과 법률안을 작성하는 기관은 다른 기관이어야 함.
- 입법평가제도가 국민의 다원적 의사를 조정하는 의회의 역할과 어떻게 조화될 수 있는지 고려해야 함.

▶▶ 주제어 : 프랑스 영향평가, 입법평가, 입법절차, 입법평가서, 규범의 질

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- Legislation Evaluation is a systemic approach to critically assessing the positive and negative effects of proposed and existing regulations and non-regulatory alternatives.
- This book provides methodological issues and country experiences with the implementation of Legislation Evaluation and includes guidance material to improve the performance of LIA in France.

II . Main Contents

- 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.
 - Diagnosis and justification for the action, Definition of the one or more aims Possible, options and the need to regulate, Presentation and review of the impacts of the planned measures, Consultation, Implementation, monitoring and evaluation of the intervention.
- The legislative evaluation of France faces both positive and negative opinions.
 - The positive argument says the legislative evaluation helps nurture evaluation-friendly atmosphere, improve the stability, complexity, etc. of the positive law and provide additional information to “La République Française” for its implementation of the proportional principle.
 - The negative argument points out some problems such as who performs the legislative evaluation, conflict with constitutional practices in the Fifth Republic of France, and the possibility that technocrats dominate the Parliament that has to coordinate far more diverse political opinions of people.

III. Expected Effects

- The French legislative evaluation has implications for South Korea's legislative evaluation system establishment.
- Legislative evaluation, in terms of legal basis, is the issue of the constitutional dimension on legislative right and executive power.
- The organization in charge of making the Report of Legislative Evaluation and the organization preparing a legislative bill should be different agencies.
- Careful consideration is required on how to coordinate the legislative evaluation system with the National Assembly that represents diversified voices of people in a harmonious way.

➤ Key Words : Legislation Evaluation, The Process of laws and decrees in france, Legal Quality, Better Regulation, The French public governance context

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 2 장 프랑스 영향평가의 제도화 및 관련기관의 역할	17
I. 프랑스 영향평가의 제도화	17
1. 프랑스의 영향평가제도의 도입배경	17
2. 영향평가제도의 도입을 위한 프랑스의 노력	19
II. 프랑스 영향평가와 관련 기관의 역할	32
1. 의 의	32
2. 영향평가서 작성의 실질적 책임자로서의 국정조정실	33
3. 영향평가서의 내용의 심사기관으로서의 국사원	36
4. 영향평가서의 심사기관으로서의 의회(하원)	39
5. 영향평가서에 대한 정부와 의회의 대립시 심판기관으로서의 헌법재판소	41
제 3 장 프랑스의 입법절차와 영향평가의 방법론	45
I. 프랑스의 입법절차와 영향평가	45
1. 의의 및 특징	45
2. 법률안의 제출	46
3. 하원과 상원의 왕복심의	47

4. 타협의 절차로서 양원동수위원회	53
5. 특별한 법안 채택절차	56
6. 법률의 공포	57
II. 영향평가의 방법론	58
1. 진단	59
2. 목적	59
3. 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유	60
4. 새로운 규정의 예상가능한 영향	61
5. 자문활동	62
6. 개혁의 실행	62
제 4 장 프랑스 영향평가의 최근 동향 및 평가	65
I. 프랑스 영향평가의 최근 동향 및 국사원보고서의 판단 ...	65
1. 영향평가와 관련된 통계	65
2. 2012년 프랑스 국사원의 보고서의 진단	65
II. 프랑스 영향평가에 대한 학계의 평가	70
1. 영향평가제도 도입에 대한 견해	70
2. 영향평가제도의 목적에 대한 견해	71
3. 영향평가제도와 헌정관행과의 관계에 대한 견해	72
4. 영향평가제도와 의회권한과의 관계에 대한 견해	73
5. 그 밖의 견해	74
제 5 장 결론 - 프랑스 영향평가의 시사점	77
참 고 문 헌	81

【부 록】

- ※ 프랑스 하원에 제출된 영향평가서 91
- ※ 영향평가를 검토하기 위해 제시된 기준표 99

제 1 장 서 론

현대사회는 사회국가 내지 복지국가를 지향하고 있으며, 이는 국가의 역할에도 영향을 미치게 되어 야경국가에서 급부국가로 국가의 역할이 변화되게 되었다. 그리고 이와 같은 국가의 모습의 변화는 필연적으로 수많은 법규범을 필요로 하게 되었다.

그러나 이에 따른 법규범의 인플레이션은 법규범의 질의 저하와 함께 법규범이 당초에 목표한 바와 달리 국내적으로는 국민생활을 오히려 불편하게 하였으며, 국제적으로는 개별 주권국가의 국제경쟁력의 약화라는 문제를 노정하게 되었다.

따라서 현재 세계 각국은 “입법평가제도”를 통하여 보다 양질의 규범을 만들고자 하는 노력을 경주하고 있으며, 프랑스 또한 2008년 헌법개정 및 2009년의 헌법규정의 집행을 위한 조직법률의 제정을 통하여 이와 같은 노력에 동참하고 있는 상황이다.¹⁾

우리나라 역시 2000년대에 들어 법규범의 인플레이션으로 인한 문제점이 나타나고 있는 것은 물론, 법규범의 긍정적·부정적 효과를 과학적이고 객관적으로 측정하여 보다 나은 대안을 제시하는 접근에 대하여 관심을 가지기 시작했으며, 입법평가와 그 제도화에 대한 연구가 이루어지고 있다. 특히 입법평가를 제도화하여 이미 실시하고 있는 외국에서 시사점을 찾는 것은 향후 우리나라에서 입법평가를 실시하고자 할 때 유의미할 것이며, 제도화준비과정에 기초가 될 수 있을 것으로 판단된다.

이에 본 연구는 기존에 소개된 프랑스 영향평가제도의 법제도적인 측면의 특징적인 면을 검토하고자 하며, 비록 긴 기간은 아니지만 실

1) 프랑스의 영향평가제도의 제도화 과정에 대한 보다 자세한 내용은 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도, 입법평가연구(창간호), 2009 참조.

제로 운영된 경험을 프랑스 학자들의 논문이나 저술 등의 분석을 통해 비판적으로 검토함으로써 우리나라의 입법평가제도의 발전에 시사점을 얻고자 한다.²⁾

2) 기존의 프랑스 영향평가제도에 대한 연구로는 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도, 입법평가연구 창간호, 한국법제연구원, 2009; 한동훈 프랑스의 영향평가의 기준틀과 적용사례, 입법평가연구 제4호, 한국법제연구원, 2011; Anne-Sophie Denolle/한동훈(역), 프랑스의 영향평가 : 실패한 개혁인가?, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012; 윤계형·한동훈, 프랑스의 입법평가의 방법론 및 사례 연구, 한국법제연구원, 2011; 한동훈(역), 정부제출법률안에 부가되는 영향평가, 한국법제연구원, 2012.

제 2 장 프랑스 영향평가의 제도화 및 관련기관의 역할

I. 프랑스 영향평가의 제도화

1. 프랑스의 영향평가제도의 도입배경

프랑스에서 영향평가(입법평가)제도를 도입하게 된 배경으로는 양질의 규범이 국가경쟁력을 담보한다는 “경제협력개발기구(OECD)”의 영향과 프랑스 국내의 규범의 홍수현상에 대한 대응의 필요성을 지적할 수 있다.

(1) 경제협력개발기구(OECD)의 영향

규범 특히 법률의 질을 개선하고자 하는 노력은 1990년대부터 특히, “경제협력개발기구(OECD)”에 의해 수행되어 왔다. 즉 양질의 규범이 경쟁력을 담보한다고 생각한 경제협력개발기구는 개별 국가의 정부에게 법규정의 영향에 대한 사전적 분석, 조사 및 개혁을 통합할 것을 권고하였고, 이와 같은 권고는 유럽연합(EU), 나아가 프랑스에도 영향을 주었다.

(2) 규범의 홍수현상

전체주의 국가가 아닌 자유민주주의를 표방하고 있는 현대국가는 법치주의를 국가의 기본원리로 삼고 있으며, 국가의 사회적 영역에 대한 개입의 증대는 필연적으로 법규범의 양의 확대를 초래하게 된다(규범의 홍수현상). 이와 같은 전체주의 국가를 제외한 현대국가의 일반적 특성은 프랑스 또한 피해갈 수 없었으며, 이에 대하여 다른 유럽 국가와 마찬가지로 프랑스에서도 지속적인 비판과 연구가 있어 왔으며,

‘규제 인플레이션’ 현상은 더욱 심화될 것으로 전망되고 있다.³⁾

구체적으로 프랑스 법령의 수를 살펴보면,⁴⁾ 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.⁵⁾

[표] 프랑스의 입법통계⁶⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	기간합계
법 른	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

3) 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.

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

5) 프랑스의 법규범은 헌법, 국제법, 법률(조직법률, 보통법률), 오르도낭스(법률명령), 데크레(명령), 아레테, 시쿨라르(훈령)으로 분류하기도 하고(전학선, 프랑스의 법령 체계 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, 일반법률, 데크레(décret)와 부령(arrêté)으로 설명하기도 한다(사법연수원, 프랑스법 I, 2006, 18-27면).

6) 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).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	기간합계
국무회의심의를 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
총 합계	1286	1528	1262	1426	1626	1720	1821	10669

2. 영향평가제도의 도입을 위한 프랑스의 노력

입법의 질을 개선하고자 하는 프랑스의 노력은 정부의 주요보고서를 통한 권고와 이에 대한 대답으로써의 법령의 제정 및 헌법적 수용으로 특징지어진다.⁷⁾

따라서 아래에서는 정부의 주요보고서의 핵심적 내용과 법령 및 헌법, 조직법률의 주요내용을 일별해 보도록 한다.

(1) 정부의 보고서에 의한 입법의 질의 제고를 위한 노력

1) 피크보고서(rapport Picq, 1994)⁸⁾

피크보고서는 국가의 기본적인 책무들에 초점을 맞추면서 책임의 위임을 개선하고, 예산 및 회계 규칙들을 현대화함으로써 국가 역할의 현대화를 위한 전반적인 전략을 제시하였으며, 입법의 질의 개선

7) 물론 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 2월 12일의 결의(résolution) 후의 법률적용의 조사강화는 규범의 질을 개선하고자 하는 공권력주체의 의지를 보여주는 것이라 평가할 수 있다. 윤계형·한동훈, 프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구, 한국법제연구원, 2011, pp. 19-20.

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

과 관련하여 새로운 법률 및 규칙의 제정시 사전적 영향평가의 실시를 제안하였다는 점에 그 의미가 있다.

동 보고서의 제안에 따라 1995년 7월 26일의 수상통첩에 의해 가장 중요한 일부의 정부제출법률안과 데크레안에 대한 입법평가가 규정되게 되었으며, 1995년 11월 21일의 수상통첩에 의해서 영향평가의 방법론에 대해서 규정되게 되었으며, 이는 1998년 1월 26일의 수상통첩에 의해서 보완되었다.

2) 만델켈른 보고서(rapport Mandelkern, 2002)⁹⁾

만델켈른 보고서는 Dieu- donné Mandelkern¹⁰⁾이 의장의 직위를 담당 한 국가 개혁을 위한 부처간 위원회의 토의의 결과로서의 성격을 가진다. 영향평가와 관련하여 동 보고서는 그 당시까지 시행되었던 영향평가 관행을 면밀히 검토한 결과 부정적인 평가를 내렸다. 즉 동 보고서는 각각의 영향평가들은 종종 시기가 늦고, 전체적으로 형식적으로 진행되었으며, 또한 많은 입법초안에 대해 이 같은 형식의 면밀한 검토가 없었다는 사실을 지적하였다. 결론적으로 동 보고서는 그동안 진행된 영향평가는 이미 행해진 조정을 개괄적인 방식으로 사후에 정당화하는 제도에 불과하였다고 평가되었다.

3) 라세르 보고서(rapport Lasserre, 2004)¹¹⁾

만델켈른 보고서의 영향평가에 대한 지적을 보다 심사한 것으로 평가되는 라세르 보고서는 영향평가를 규정하는 규범의 형식이 수상의 회람으로 규정되고 있는 점에서 비롯되는 한계를 지적하였으며, 영향

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

10) 2000년 유럽 위원회의 임명으로 규제개선외 고위 자문그룹의 의장이기도 하였음.

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

에 대한 예상 분석은 개혁에 당면한 기본 선택들이 결정되면, 훨씬 더 초기 단계에서 고려되어야 할 것임을 권고하였다.

4) 법적 안정성과 법의 복잡성에 대한 국사원 보고서
(Sécurité juridique et complexité du droit, 2006)¹²⁾

법적 안정성과 법의 복잡성에 대한 국사원 보고서는 상당히 많은 수의 정부제출법률안과 국사원에서의 데크레안은 여전히 법률안에 대한 다소 확장된 정당화를 기술하는 단순한 이유서가 첨부되고 있음을 지적하면서, 영향평가제도가 형식적인 것으로 전락하고 있음을 확인하였다. 또한 동 보고서는 그 동안의 입법평가에 관한 수상통첩은 규범 제정을 합리화하는데 실패하였다고 진단하였다.

5) 바르스만 보고서(rapport Warsmann, 2009)¹³⁾

바르스만 보고서에서 여러 가지의 정부보고서에 의해 지적된 영향평가에 대한 부정적 평가를 고려한 국사원은 다음과 같은 제안을 하였다. 즉, 법적 형식에 있어서 수상통첩보다 상위의 법적인 수단을 통해 영향평가를 규정할 것과 이와 같은 상위의 법적인 수단을 통해 몇몇 절차적 의무-특히 국민의회(하원)에 대한 법률안의 제출시 사전적인 입법평가서를 첨부하는 것-를 부과하는 것이 필요하다고 지적하였다.

그리고 보다 구체적으로 국사원은 의회에 대해 정부제출법률안의 제정 및 제출절차를 규정할 목적으로 헌법 제39조에 추가된 하나의 항을 덧붙여 그 헌법적 근거를 두고, 구체적인 사항은 조직법률 속에 규정하는 것이 바람직하다고 보았다.

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

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

(2) 프랑스 영향평가의 제도화 과정

프랑스에서 영향평가는 자연보호에 관한 1976년 7월 10일 법률¹⁴⁾을 통해 환경분야에서 최초로 도입되었지만,¹⁵⁾ 일반적인 법률안의 영역에서 영향평가가 도입된 것은 일련의 수상통첩(circulaire)이라는 수단을 통해서 점차적으로 이루어졌으며, 최종적으로는 헌법개정 및 이에 따른 조직법률의 제정으로 이루어졌다. 아래에서는 입법평가를 규정한 수상통첩과 관련 법규정들을 살펴보기로 한다.¹⁶⁾

1) 수상통첩에 의한 영향평가의 제도화 노력

① 1995년 11월 21일의 수상통첩

1995년 11월 21일의 수상통첩¹⁷⁾은 정부제출법률안과 국사원의 의결을 거친 데크레안의 작성에 영향평가서를 첨부할 것을 규정함으로써 영향평가를 시험적으로 실시할 것을 규정하였다.¹⁸⁾

② 1998년 1월 26일의 수상통첩

1998년 1월 26일의 수상통첩¹⁹⁾은 “입법평가의 목적은 예상되는 조치에 대해서 사전적으로 행정적·사법적·사회적·경제적·예산적인 영

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

15) 동 법률 제2조는 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.

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

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

18) 동 수상통첩은 “정부제출법률안의 이유서와 데크레의 제출을 위한 보고서에 첨부된 독자적인 문서로서의 입법평가는 예상되는 장점에 대한 정확한 분석과 법률의 다면적인 영향을 포함하고 있어야 한다.”고 규정하고 있다.

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

향을 평가하는 것과 납득할 만한 방식으로 공적 결정을 함에 있어서 전체결과가 사전적으로 평가되는 것이 보장되는 것이다.”라고 함으로써 영향평가를 보다 일반화하도록 규정하였다.

그러나 동 수상통첩에 의한 영향평가의 일반화는 제한적이며, 실효성이 없는 것으로 평가되며, 특히, 1998년 1월 26일의 수상통첩의 실행 후 작성된 보고서²⁰⁾는 “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 기능하기 미흡하다”고 함으로써 동 수상통첩에 의해 실시되고 있는 영향평가에 대해 전반적으로 부정적인 평가를 내렸다.

③ 2003년 8월 26일의 수상통첩

영향평가제도의 활성화를 위한 2003년 8월 26일의 수상통첩²¹⁾은 국민(자연인 또는 기업)의 상황에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 합목적적인 선택을 필요로 하는 법령안이 우선적으로 입법평가의 대상이 되도록 조정하였고, 영향평가를 수행하는 데 있어 국정조정실장(*secrétariat général du Gouvernement*) 하에 계획회의(*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.²²⁾ 또한, 2003년 8월 26일의 통첩은

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

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

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

입법평가의 항목을 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 지원하는 임무를 맡도록 함으로써 영향평가가 보다 실효적으로 작동되도록 노력하였다.

그러나 이와 같은 노력에도 불구하고 영향평가의 실제적인 면에 대해서는 부정적인 평가가 이어졌으며, 특히 Lasserre의 보고서²³⁾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.

2) 2008년 헌법개정에 따른 영향평가의 정착

① 2008년 헌법개정과 조직법률의 내용

일련의 수상통첩에 의한 영향평가의 제도화를 위한 노력은 수상통첩이라는 규범의 특성상 영향평가제도를 일반적인 제도로 정착시키는 데 어느 정도의 한계를 보여주었다. 이에 프랑스는 2008년 헌법개정의 논의에서 영향평가를 헌법상의 제도로 도입하고자 하는 시도를 하였으며, 이는 조직법률의 제정으로 보다 구체화되게 된다.

즉 2008년 프랑스는 i) 집행권의 통제, ii) 의회권한의 강화, iii) 새로운 기본권의 보장을 기본방향으로 큰 폭의 헌법개정을 하였으며,²⁴⁾ 영향평가와 관련하여 헌법 제39조를 규정하였다.²⁵⁾ 그리고 헌법 제39

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

24) 2008년 헌법개정에 대한 개괄적인 소개로는 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 소고, 토지공법연구 제43집 제3호, 2009.2. 참조.

25) 개정된 헌법 제39조의 내용은 다음과 같다. “③ 하원 또는 상원에 대한 정부제출

조 제3항의 규정에 따라 “헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률”²⁶⁾이 제정되게 된다.²⁷⁾

《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 간섭 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

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

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

27) 2008년 헌법개정준비 당시 정부보고서, 헌법개정안에 대한 의회보고서, 의회에서 의 토의 내용을 고려해 볼 때 입법평가를 제도화하기 위하여 프랑스 헌법 제39조 제3항을 설치하였다고 볼 수 있으며, 이를 구체화하기 위하여 일반법률이 아닌 조직법률(loi organique)의 형식을 취했다는 점도 하나의 근거가 될 수 있다.

- 헌법 제73조28)와 제74조29)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

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.

- 28) 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.
- 29) 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.

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 제38조30의 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.

- 법률·행정입법의 적용 요건.
 - 지방자치단체의 권한과 이미 해외 지방자치단체에 이양된 권한 외에, 국가는 조 직법으로 구체화되고 보완되는 제73조 제4항에 열거된 권한을 이양할 수 없다.
 - 지방자치단체들의 조직·제도운영에 관한 규칙. 지방의회 선거제도.
 - 지방자치단체 관련 조항을 포함한 정부제출 법안·의원발의 법안·법률명령 안·명령안. 소관사항과 관련 있는 국제협약의 비준·승인.
- ③ 조직법은 자치권을 가진 지방자치단체의 다음 권한도 규정할 수 있다.
- 국사원은 법률의 소관사항에 해당하는 지방의회의 조례에 대한 사법권을 행사 한다.
 - 특히 지방자치단체가 제소한 헌법위원회가 지방자치단체의 지위가 발효된 이 후에 공포된 법률이 해당 지방자치단체의 소관사항에 해당한다고 재결하면 지 방의회에서 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 협의 한 후 법률로써 규정되고 개정된다.
- 30) 프랑스 헌법 제38조 ① 정부는 국정수행을 위하여 법률의 소관사항에 속하는 조 치를 일정한 기간 동안 법률명령으로써 행할 수 있도록 승인해줄 것을 의회에 요

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 제53조³¹⁾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》³²⁾

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》

구할 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.

31) 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.

32) 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.

즉, 동조직법률은 제8조는 정부제출법률안이 영향평가의 대상이 되며, 영향평가서는 정부제출법률안을 국사원에 이송할 때에 함께 이송됨을 규정하며, 영향평가의 내용으로 진단, 추구된 목적, 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유, 새로운 규정의 예상가능한 영향, 자문활동, 개혁의 실행에 대해 규정하고 있으며, 제9조는 정부제출법률안을 제출받은 원의 의장단회의가 10일의 기간을 영향평가의 적법성의 확인을 위해 사용함을 규정하고 있으며, 제10조는 헌법 제39조 제4항에 따라 의장단회의와 정부간에 의견이 일치하지 않는 경우 헌법재판소(Conseil constitutionnel)³³⁾가 이에 대한 판단을 한다는 점을 규정하고 있으며, 제11조는 헌법개정안, 재정법률안, 사회보장자금조달법률안 등의 법률안은 영향평가의 대상에서 제외됨을 규정하고 있다.³⁴⁾

② 헌법재판소의 조직법률에 대한 한정해석결정

이와 같은 조직법률에 대해 프랑스 헌법재판소는 조직법률에 대한 필수적인 사전적 위헌법률심판(2009년 4월 9일의 결정³⁵⁾)을 통하여 동 조직법률에 대해 중요한 한정적 해석결정을 내렸다.

33) 종래 프랑스의 “Conseil constitutionnel”에 대한 번역어로 “헌법위원회”를 사용하였다. 그러나 2008년 헌법개정에 따라 사후적·구체적 위헌법률심판권(Question prioritaire de constitutionnalité, QPC)이 도입으로 사법기관으로서의 성격이 강화되었기 때문에 현재로서는 “헌법재판소”라는 번역어가 더 적절하다고 판단된다.

34) 자세한 내용은 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도, 입법평가연구(창간호), 2009, 61-79면 참조.

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

즉, 프랑스 헌법재판소는 정부에게 법률명령을 통하여 일반적으로 법률의 영역에 속하는 조치를 취할 권한을 정부에 부여하는 것을 목적으로 하는 정부제출법률안에 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 판시고, 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 제74-1조³⁶⁾를 무시하는 것이라고 판단하였다.

그리고 헌법재판소는 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 제47조³⁷⁾와

36) 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.

37) 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.

제47-1조³⁸⁾의 적용에 관한 것이라고 보았다. 즉, 처음 제출받은 원의 의장단회의는 비록 그들이 생각하기에 그 평가가 조직법률의 규정을 충족시키지 못한다 하더라도 재정법률안과 사회보장자금조달법률안의 의사일정에 대한 등록을 거부하지 못한다.

이와 같은 헌법재판소의 판시에 따라 필수적으로 국사원과 의회로 이송되어야 하는 법률안은 일반적 정부제출법률안(다년간의 재정적 방향설정을 하는 경우외의 프로그램적 법률), 조직법률안, 오르도낭스(ordonnance)를 통해 법률적 조치를 취하는 권한부여규정, 재정법률안과 사회보장자금조달법률안 중 배타적이지 않은 규정, 조약과 협정의 비준과 승인을 위한 법률안의 경우로 확정되었으며, 이에 반하여, 조직법률에 의해 입법평가가 필수적이지 않은 것으로 규정된 것은 헌법개정안, 공공재정에 관한 프로그램적 법률안, 재정법률과 사회보장자금조달법률안의 배타적 규정, 비상사태를 연장하는 법률안, 법률명령의 비준에 관한 규정으로 정해지게 되었다.

그렇지만 조직법률을 통한 입법평가의 의무화를 규정하지 않는다고 해서 정부가 의회에 충분한 정보를 제공하기 위해 자발적으로 입법평가를 작성하여 제출하는 것을 금지하는 것을 의미하는 것은 아니다.

-
- ④ 한 회계연도의 세입 및 세출을 정하는 재정법률이 당해 회계연도가 개시되기 전에 공표될 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.
- 38) 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 의결하여야 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 기간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.

③ 하원규칙의 개정

영향평가제도의 도입을 위한 2008년 헌법개정과 조직법률의 개정에서 따라 법률안의 토의에서 가장 중요한 역할을 하는 하원의 규칙은 개정되지 않을 수 없었으며, 이에 따라 하원은 2009년 5월 27일의 결의를 통해 개정을 하였다.

즉 의장단회의의 역할(제47-1조), 입법평가의 공개성과 있을지 모를 의견제시의 수집(제83조와 제86조) 그리고 의원들의 수정안에 대한 사전적 평가에 관한 규정이 만들어졌으며, 또한, 하원의장 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).

II. 프랑스 영향평가와 관련 기관의 역할

1. 의 의

헌법상 제도로 도입된 프랑스의 영향평가제도는 그 실행에 있어서 여러 기관이 관계된다. 그 중에서도 국정조정실(*secrétariat général du Gouvernement*)은 영향평가서의 작성에 있어서 실질적인 책임을 지며, 국사원(*Conseil d'État*)은 영향평가서의 내용에 대한 검토를 하며, 의회는 영향평가서가 조직법률이 정한 조건을 충족하였는지 심사를 하며, 마지막으로 헌법재판소는 영향평가서를 둘러싼 정부와 의회의 대립이 있을 경우 최종적인 결정을 하는 역할을 한다.

이와 같은 영향평가와 관련된 여러 헌법적 기관의 역할에 대하여 충실한 이해를 위해서는 대통령제나 의원내각제와 어느 정도 차별성이 있는 프랑스 헌정체제에 대한 기본적인 이해를 요하기에 어느 정도의

입문적 서술은 불가피하므로 영향평가에서의 역할과 함께 살펴보기로 한다.

2. 영향평가서 작성의 실질적 책임자로서의 국정조정실 (secrétariat général du Gouvernement)

(1) 프랑스 헌법상 국정조정실

1) 의 의

국정조정실의 기원은 프랑스 제3공화국에서부터 비롯된다. 1875년의 헌법적 법률³⁹⁾은 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 임명할 때 행정부를 구성하는 장관 중 1인을 각의의장(Président du Conseil)으로 임명하였다. 그러나 제4공화국 헌법은 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)⁴⁰⁾으로 개칭

39) 프랑스 제3공화국은 단일한 헌법전이 존재하지 않으며, “1875년 2월 25일의 공권력의 조직에 관한 법률”(Loi du 25 février 1875 relative à l'organisation des pouvoirs), “1875년 2월 24일의 상원의 조직에 관한 법률”(Loi du 24 février 1875 relative à l'organisation du Sénat), “1875년 7월 16일의 공권력의 관계에 관한 법률”(Loi constitutionnelle du 16 juillet 1875 sur les rapports des pouvoirs publics)이라는 3개의 헌법적 법률을 통해 구성되었으며, 일반적으로 프랑스 헌법상 프랑스 제3공화국 헌법이라 칭할 경우 이들 3개의 헌법적 법률을 말한다. 프랑스 제3공화국의 헌법적 법률의 제정과 관련된 사항에 대해서는 한동훈, 프랑스 제3공화국 헌법과 헌정실제, 헌법학연구 제15권 제2호, 2009.2. 참조.

40) 번역에 따라서는 “행정부 총무국”이라 부르기도 한다.

되었으며, 수상 사무실의 최고책임자는 국정조정실장(*secrétaire générale du gouvernement*)⁴¹⁾이라고 명명하게 되었다.

국정조정실은 1945년부터 2006년까지 8명의 국정조정실장만이 그 직무를 계승하였다는 사실에서 볼 수 있는 바와 같이, 수상과 함께 교체되지 않으며, 정치적 성격을 가지지 않는 독립적인 기관이라 할 수 있다. 그리고 내각과의 관계에서 내각은 수상에 대한 정치적인 보좌를 하지만, 국정조정실에 대한 어떠한 형태의 간섭도 할 수 없기 때문에 국정조정실은 내각으로부터 독립적인 기관이다.⁴²⁾

2) 국정조정실의 구체적인 역할

① 정부활동의 합법성과 원활함을 보장하는 역할

국정조정실은 주요한 기능으로는 정부업무의 조직 및 정부활동의 절차를 준수하게 하고, 정부에 대한 법적인 자문을 하는 것이며, 이와 같은 기능으로 인하여 새로운 정부가 구성될 때 정부활동의 계속성을 보장하고, 수상의 업무에 대한 감독을 가능하게 한다.

정부업무의 조직 및 정부활동의 절차를 준수하도록 하는 기능에 대해 살펴보자면, 국정조정실은 부처간회의(*réunions interministérielles*)를 소집하며, 보고서를 작성하여 보존하고, 배포함으로써 “공화국의 서기”(*greffier de la République*)로서 행동함으로써 정부에 의한 결정작업의 모든 단계에 관여한다. 그리고 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.

41) 번역에 따라서는 “행정부 총무국장”이라 부르기도 한다.

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

정부에 대한 법적인 자문기능에 대해 살펴보자면, 국정조정실의 구성원은 국정조정실로 이송되는 법률안의 형식적·법적인 수정을 검토하며, 관계부처와 함께 국사원에서 소송의 목적이 된 데크레를 방어하는 역할을 한다. 그리고 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.

② 하원에 대한 특권적인 대화상대자로서의 역할

국정조정실은 입법절차에 있어서 공식적이지는 않지만, 실질적으로 상당히 중요한 역할을 수행한다. 즉, 국정조정실은 의회와의 관계를 책임지는 장관과 의회에 대해 법률안을 방어하는 임무를 가진 장관과 관계를 유지하면서 정부제출법률안의 제출에 관한 데크레의 준비와 입법절차의 추적을 보장하며, 의회의 사무국에 법률안을 실제로(physiquement) 제출하는 책임을 담당한다(그러나 실제로는 2008년 4월 이래로 이와 같은 법률안의 제출은 전자적 방식으로 이루어지고 있다).

뿐만 아니라, 하원(Assemblée nationale) 규칙 제115조에서는 국민의회가 수정 없이 상원(Sénat)에 의해 가결된 정부제출법률안 또는 의원발의 법률안을 채택할 경우, 하원의장은 “공포를 위해서 최종적인 법률은 국정조정실을 거쳐 공화국 대통령에게 이송한다.”고 규정하고 있으며, 또한 국정조정실은 헌법에 규정된 서명을 수집하고, 공화국 관보에 법률의 공포를 보장하며, 헌법재판소에 위헌법률심판이 제기된 경우 정부의 의견을 제출하며, 법률이 가결된 후 법률이 규정할 수 없는 세부적인 상황을 정하는 적용데크레(décrets d'application)작성에 신경을 쓴다.

그리고 국정조정실은 정부와 의회의 관계의 원활유적인 역할을 한다. 즉, 국정조정실은 문서로 된 질문에 대해 여러 부처의 대답을 모

으며, 그 내용을 통제하고 공화국 관보에 공포를 위해 의회에 이송하며, 집행부에 의해 예상되는 몇몇 임명에 대한 의견을 제시하는 실질적인 역할을 한다. 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 있는데 이는 실제로 국정조정실에 의해 행사된다.

(2) 영향평가와 관련된 국정조정실의 역할

국정조정실은 영향평가와 관련하여, 비록 새로운 개혁을 위한 법률안에 대한 책임을 지는 것은 해당 법률의 소관부처 장관이지만, 영향평가의 세무항목을 결정하고, 사전적 평가작업에 도움이 되는 다른 부처의 협력을 위한 실질적 도움을 주는 역할을 한다.⁴³⁾

또한 국정조정실은 중간 단계의 영향평가서가 2009년 4월 15일의 조직법률에서 규정한 사항에 부합하는지를 통제하며, 필요한 경우 보정이나 교정을 명한다.⁴⁴⁾

3. 영향평가서의 내용의 심사기관으로서의 국사원 (Conseil d'État)

(1) 프랑스 헌법상 국사원

프랑스의 재판기관은 행정재판권과 일반재판권으로 구별되는 이원적 구조를 그 특징으로 하며, 국사원은 이 가운데 행정사건의 최

43) 즉, 새로운 법률안의 소관부처와 수상에 속하는 국정조정실간의 회의에서 입법평가의 골격, 새로운 법률안의 소관부처 외의 다른 부처로부터 받을 수 있는 도움, 소관부처의 영향평가계획의 일정 등이 정해지기 때문에 영향평가의 작성과 관련하여 실질적인 역할을 한다고 평가될 수 있다. 윤계형·한동훈, 위의 책, 2011, 41-42면

44) Jean-Pierre BALCOU, *Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalable*, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012, 106-107면.

중심으로서의 성격을 가진다.

국사원의 조직을 살펴보자면, 국사원의 원장을 지칭하는 프랑스 원어는 사실은 부원장을 의미하는 “Vice-président”이다. 이는 예전에 국사원의 원장직을 국가원수(chef de l'État) 또는 정치권이 담당하는 것에 유래한다.⁴⁵⁾ 국사원은 약 300명의 국사원 위원과 390명의 공무원으로 구성된다. 국사원 위원 중 3분의 2는 국사원(Palais-Royal)에 출근하여 국사원 본연의 업무인 정부와 의회에 대한 조언, 행정규칙에 대한 심판, 행정소송업무를 담당하며, 나머지 3분의 1은 다른 기관으로 파견되어 그 기관의 업무를 담당한다.⁴⁶⁾

한편, 국사원의 주요업무는 자문활동, 행정심판, 행정재판권의 운영으로 분류될 수 있다. 우선, 국사원은 정부제출 법률안(projet de loi), 오르도낭스(ordonnance), 데크레(décret) 등을 입안하는 데 조언을 한다. 나아가, 2008년 7월 23일의 헌법개정에 따라 국사원은 의원발의법률안(proposition de loi)에 관해서도 상·하원의장의 자문에 응하여야 하며, 1999년 3월 19일의 조직법률(lois organiques)에 따라 뉴벨갈레도니아의 정부제출 법률안 및 의원발의 법률안에 대하여도 자문에 응하여야 한다. 다음으로 국사원은 최고행정재판소로서 역할을 한다. 마지막으로, 국사원은 8개의 행정항소법원(cours administratives d'appel), 42개의 행정지방법원(tribunaux administratifs)과 국가망명권법원(Cour nationale du droit d'asile)⁴⁷⁾의 운영을 보장하는 임무를 진다. 이는 국사원장의 책임 하

45) “1963년 7월 30일 데크레 제17조는 자문적 기능에 관한 최고의사결정기관인 국사원총회의 의장은 수상이 담당하고 수상이 궐위된 경우에는 법무부장관이, 그 다음에는 국사원 부원장이 담당한다고 규정하고 있다. 그런데 전통적으로 “président”이라는 호칭이 정부 수반에게 부여되고 전통적 의식에 있어서는 법무부장관이 원장직을 대리하고는 있으나, 실제로는 부원장 le vice-président이 총괄책임자이다” 변해철, 프랑스의 법제문화 - Conseil d'Etat의 입법기능을 중심으로 -, 프랑스학연구, 제25권, 2003, 463면; <http://www.conseil-etat.fr/fr/le-vice-president-du-ce/>

46) <http://www.conseil-etat.fr/fr/organisation/>

47) <http://www.cnda.fr/>

에 국사원 사무처장(Secrétariat général)이 수행한다.⁴⁸⁾

(2) 영향평가와 관련된 국사원의 역할

영향평가와 관련하여 국사원은 영향평가서의 확실함(sincérité)과 완벽함(caractère complet)을 검토하는 역할을 한다. 우선 영향평가의 확실함과 관련하여 국사원은 영향평가서를 전체적으로 평가할 뿐만 아니라 각각의 개별 사항을 평가하며, 영향평가서가 의회에 충분한 정보를 제공하기 위한 것임을 고려하여, 영향평가서의 공정함, 엄정함, 진지함에 대한 판단을 한다.

그리고 영향평가서의 완벽함과 관련하여 국사원은 목적, 선택, 동기를 나타내는 영향평가서가 기존의 법률안 이유서 보다 더욱 구체적으로 설명되고 있는 지를 검사한다.

이와 같은 국사원의 영향평가서에 대한 검토의 밀도와 관련하여 법규범상에 명확히 드러나지는 않지만, 형식적인 검토는 아닌 것으로 판단된다.⁴⁹⁾

왜냐하면, 국사원은 영향평가서에 대한 통제를 함에 있어 중요하지 않은 점에 대한 흠결이 있는 경우에는 의회에 정부제출법률안을 제출하기 전에 영향평가서를 수정할 것을 내용으로 하는 의견서를 정부에 제출하며, 중요한 사항에 대한 불충분한 점이 발견된 경우에는 조정을 기대하는 의견을 채택함으로써 법률안에 본안에 대한 검토를 중단할 수 있으며, 심각한 흠결이 있는 경우에는 조건 없이 당해 정부제출법률안을 거부하기 때문이다.⁵⁰⁾

48) <http://www.conseil-etat.fr/fr/missions/>

49) 영향평가서에 대한 국사원의 역할에 대해서는 한동훈 역, 정부제출법률안에 부가되는 영향평가, 한국법제연구원, 2012, pp. 67-68.

50) Jean-Marc Sauvé, 《Le rôle du Conseil d'Etat dans la mise en oeuvre des études d'impact》, intervention au colloque organisé le 29 novembre 2010 par l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense sur 《L'impact du droit : l'évaluation économique com-

4. 영향평가서의 심사기관으로서의 의회(하원)

(1) 프랑스 헌법상 하원

프랑스 제3공화국 및 제4공화국 하의 하원은 “의회절대주의”, “의회주권”이라는 말에서 의미하는 바와 같이 헌정체제에서 절대적인 영향력을 행사하였다. 따라서 프랑스 제3공화국 및 제4공화국 하에서는 집행권은 의회의 영향력 하에 있게 되었으며, 중요한 독자적인 의미를 가질 수 없었다.

그러나 제3공화국 및 제4공화국의 의회주의에 대한 반동으로 특징 지워지는 현행 프랑스 제5공화국 하에서 의회 특히 하원은 이전에 누리던 절대적인 영향력을 행사할 수 없게 되었으며, 이는 헌법재판제도의 도입, 수많은 의회절차 사항이 헌법에 규정되는 것, 법률사항의 한정 등으로 확인할 수 있다.

그렇지만 입법에 있어서 하원이 주도적인 역할을 한다는 점에는 의문이 없으며, 이는 영향평가와 관련해서도 하원이 영향평가서의 검토에 중심적인 역할을 하는 것에서 확인할 수 있다.

(2) 영향평가와 관련된 하원의 역할

정부가 정부제출법률안을 제출하면서 함께 제출하는 영향평가서에 대해 의회의 기관 - “의장단회의”(Conférence des présidents)와 “공공정책에 관한 평가와 통제위원회”(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques) - 은 검토를 한다.⁵¹⁾

parée de la norme juridique》 (<http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/le-role-du-conseil-d-etat-dans-la-mise-en-oeuvre-des-etudes-d-impact.html>) 4-5면.

51) http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/

1) 의장단회의(Conférence des présidents)

의장단회의는 1911년에 하원에 설치되었다가, 2008년에 헌법개정에 의해 규정되게 되었는데, 의사일정을 정하고, 입법절차에 대한 토의를 하고, 통제 및 평가업무를 담당하는 의회의 두 번째 주요기관이다. 하원의 의장단회의의 구성은 하원의장, 하원부의장, 상임위원회 위원장, 특별위원회의 요구에 따른 특별위원회 위원장, 의회그룹들의 장, 재정위원회의 수석보고자, 유럽위원회의 위원장으로 구성된다(하원규칙 제 47조).⁵²⁾

영향평가와 관련하여 의장단회의는 10일의 기간 내에 정부가 제출한 입법평가서가 “헌법 제39조의 적용에 관한 조직법률”이 정한 제출 조건에 충족되는지를 판단한다. 그리고 만약 의장단회의와 정부가 의견이 일치하지 않는 경우에 하원의장은 헌법 제39조에 의해 규정된 조건에 따라 헌법재판소에 이를 제소하며, 정부제출법률안의 의사일정에의 등록은 헌법재판소가 결정을 내릴 때까지 정지된다(하원규칙 제47-1조).⁵³⁾

2) 공공정책에 관한 평가와 통제위원회(Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques)

“공공정책에 관한 평가와 통제위원회”는 하원규칙 제146-2조에 따라 17명의 당연직 위원(하원의장, 그룹의 장들, 상임위원회의 위원장들, 재정위원회의 수석보고위원, 유럽위원회의 위원장, 과학 및 기술적 선택에 대한 평가국의 장, 남성과 여성의 기회균등과 여권에 관한 의회 대표단의 위원장)과 15명의 각 그룹별로 지명된 위원으로 구성된 기관이다.⁵⁴⁾

52) Pierre Avril/Jean Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, 2010, 79면.

53) 윤계형·한동훈, 프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구, 한국법제연구원, 2011, 48-49면

54) http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/index.asp

영향평가와 관련하여 “공공정책에 관한 평가와 통제위원회”는 하원 규칙 제146-5조에 따라 법률안이 제출된 위원회의 위원장이나 하원의장의 요구에 따라 정부제출법률안에 부가된 영향평가서에 대한 의견을 가능한 한 빠른 기간 내에 법률안의 소관위원회 및 의장단회의에 전달한다. 또한, 동위원회는 하원규칙 제146-6조에 따라 하원의원 또는 법률안이 제출된 위원회의 수정안에 대한 사전적 평가를 수행한다.⁵⁵⁾

5. 영향평가서에 대한 정부와 의회의 대립시 심판기관으로서의 헌법재판소

(1) 프랑스 헌법상 헌법재판소

1) 제4공화국 하의 헌법평의회

규범통제라는 주요한 기능을 담당하는 프랑스 헌법재판소의 기원은 프랑스 제4공화국 헌법에서부터 비롯되었다. 즉 제4공화국에서 헌법제정작업은 권력분립의 보장, 제2원의 창설, 국가원수에 하원해산권 부여 등에 집중되었으나 위헌법률심사제도는 큰 관심을 끌지 못했다. 당시 헌법제정위원회의 위원장인 A. Philip는 “법관의 정부”는 반동세력의 힘을 강화시키고, 모든 사회적 진보를 방해할 것이라는 생각을 가졌기에 기본적으로 위헌법률심판제도에 대하여 반대입장을 가졌다. 따라서, 그는 위헌법률심판대상을 “공권력의 조직과 관련된 모든 것”으로 한정할 것을 제안하였다.

이와 같은 사고가 반영된 제4공화국 헌법상 헌법평의회(Comité constitutionnel)는 공화국 대통령(président de la République)⁵⁶⁾이 주재하도록

55) http://www.assemblee-nationale.fr/13/controle/com_cec/travaux_prep_7.asp

56) 프랑스 헌정사에서 “공화국 대통령”이라는 용어는 우리의 “대통령”이라는 용어가 내포하고 있는 않는 역사적 배경을 담고 있다. 제3공화국의 헌법에 해당하는 1875년 2월 25일의 공권력의 조직에 관한 법률 제2조는 “공화국 대통령은 국민의회(양원합동회의)로 소집된 상원과 하원의 절대다수의 투표에 의해서 선출된다.”라고 규

되어 있었다. 헌법평의회는 국민의회가 실제로 일반법률의 절차에 따라 헌법개정을 행했는지를 심사할 권한을 가졌으며, 헌법전문을 제외하고, 공권력의 조직에 관한 헌법개정에 대해서만 심사를 할 수 있었다.⁵⁷⁾

이와 같이 설계된 헌법평의회는 국민의 권리에 대하여 어떠한 영향도 주지 못했다는 점에서 비판을 면할 수 없다. 다만, 국민의회의 이익을 과도하게 고려한 제4공화국 헌법의 권력구조 속에서 공화주의적 제도를 해치지 않는 가운데 위헌법률심사제도를 도입하였다는 점에 헌법평의회 설립의 의의를 찾을 수 있을 것이다.⁵⁸⁾

2) 제5공화국 헌법하의 헌법재판소

프랑스 제5공화국 헌법은 의회권력의 무력화를 특징으로 하는 헌법이며, 이를 위한 수단중의 하나가 헌법재판소(Conseil constitutionnel)의 설치이다. 그러나 1958년에 설치된 헌법재판소는 사전적 위헌법률심사를 주요기능으로 담당하고 있었으며, 이 또한 제소권자가 공화국 대통령, 수상, 상원의장, 하원의장으로 협소하게 규정되어 있었기 때문에 활발한 활동을 하기 어려웠다.

그러나 1974년 10월 29일의 헌법개정⁵⁹⁾에 따라 제소권자가 60인의 하원의원 또는 60인의 상원의원으로 확대됨으로써 발전을 위한 새로운 전기를 마련하게 되었으며, 특히 2008년 헌법개정을 통한 사후적 위헌법률심사제도의 도입은 본격적인 헌법재판기관으로서의 성격을 강화하는 것으로 평가된다.⁶⁰⁾

정함으로써 오늘날에도 유지되고 있는 공화국을 공고화하였다. 따라서, 본 보고서에서는 “공화국 대통령”이라는 번역어를 사용한다.

57) 구체적인 제4공화국 헌법평의회 조직 및 권한에 대해서는 Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, Thémis, 2011, 156-159면 참조.

58) Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, Thémis, 2011, 160-161면.

59) Loi constitutionnelle n°74-904 du 29 octobre 1974 portant révision de l'article 61 de la Constitution, *Journal Officiel de la République Française*, 30 octobre 1974, p. 11035.

60) 2008년 헌법개정을 통해 제61-1조- “법원에 소송이 계속 중에 법률규정이 헌법이

(2) 영향평가와 관련된 프랑스 헌법재판소의 역할

헌법재판소는 헌법 제39조 제4항 - “처음 정부제출법률안을 제출받은 원의 의장단회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 인정하는 경우, 정부제출법률안은 의사일정에 등록될 수 없다. 의장단회의와 정부간에 의견이 일치하지 않는 경우 해당회의의장 또는 수상은 헌법재판소에 제소할 수 있으며, 헌법재판소는 8일 내에 이에 대한 결정을 내린다.” - 의 규정에 따라 의회의 의장단회의와 정부간에 의견이 일치하지 않아 대립하는 경우 이에 대한 판단을 하는 권한이 있다.

실제로, 헌법재판소는 “도의회와 지방의회의 동시 개선을 조직하는 법률에 대한 2010년 2월 11일의 결정”에서 하나의 영향평가서가 다른 정부제출법률안에 부가되는 것은 조직법률의 위반이라는 하원의원의 주장에 대해, “2009년 4월 15일의 조직법률의 규정은 유사한 목적을 가진 여러 개의 정부제출법률안에 공통의 영향평가서를 제출하는 것을 금지하지 않는다”고 판시한 바 있다.⁶¹⁾

영향평가제도와 관련된 프랑스 헌법재판소의 결정례는 아직 충분히 축적되지 않아서 이와 관련된 프랑스 헌법재판소의 통제의 강도에 대한 판단을 하기에는 아직 이르다고 판단된다.

그렇지만 현재까지의 프랑스 헌법재판소의 태도는 영향평가에 대해 국사원과 같은 수준의 엄밀한 판단을 하지는 않는 것으로 잠정적인 평가를 내릴 수 있다 하더라도,⁶²⁾ 프랑스 헌법재판소가 새로운 권한을 행사할 때 점진적으로 자신의 모습을 드러냈다는 역사적 관찰의 결

보장하는 권리와 자유에 대한 침해를 하는 경우, 정해진 기간 내에 하도록 되어 있는 국사원과 과기원의 제청에 따라 헌법재판소가 이 문제를 심판한다. 조직법률은 본 조항의 적용조건을 정한다.”-가 신설되었다.

61) 판시이유(Considérant) 4-5, Décision n° 2010-603 DC du 11 février 2010.

62) 한동훈 역, 정부제출법률안에 부가되는 영향평가, 한국법제연구원, 2012, pp. 68-69.

과⁶³⁾와 2008년 헌법개정으로 도입된 “사후적 위헌법률심판권”의 활발한 행사를 하고 있는 모습은 영향평가제도와 관련된 프랑스 헌법재판소의 역할이 향후 적극적으로 변화할 가능성을 보여주는 논거라 생각된다.

결론적으로, 영향평가제도와 관련된 프랑스 헌법재판소의 권한은 어떤 의미도 없거나, 사문화된 것이 아니며, 향후의 발전가능성이 있는 권한이라 생각된다.

63) Pierre Avril/Jean Gicquel, *Le Conseil constitutionnel*, Montchrestien, 2011, pp. 11-60의 설명은 역사적 관점에서 프랑스 헌법재판소가 자신의 입지를 점차 확대해 가는 과정을 보여준다 생각되며, 이와 같은 경향에 미루어볼 때 영향평가서와 관련된 의회와 정부간의 대립에서도 어느 순간에는 적극적인 역할을 할 것으로 짐작된다.

제 3 장 프랑스의 입법절차와 영향평가의 방법론

프랑스의 영향평가제도는 규범의 질을 제고하기 위한 프랑스의 노력임과 동시에 입법절차의 측면에서도 개정을 전제하고 있다. 따라서 본 보고서는 2008년의 헌법개정에 따라 변화된 입법절차를 우선 살펴보고, 영향평가의 방법론의 특징적인 면을 기술하고자 한다.

I. 프랑스의 입법절차와 영향평가

1. 의의 및 특징

프랑스 입법절차⁶⁴⁾는 크게 법률안의 제출, 의회에 의한 법률안의 검토, 공화국 대통령에 의한 법률의 공포라는 3 단계로 구분될 수 있다. 물론 사전적 위헌법률심사제도를 통해서 헌법재판소가 법률에 대한 사전적 심사를 할 기회는 있지만, 일반법률의 경우 제소권자에 의한 제소가 반드시 있어야 한다.

프랑스 입법절차에서 중요시되는 정신은 하원과 상원간의 타협을 추구한다는 점이다. 즉 법률안은 하원과 상원을 왕래하며, 하원과 상원에서 동일한 자구로 가결되지 않는다. 그리고 하원과 상원이 “왕복 심의”(navette)를 통해 공통의 법률안을 채택하지 않거나, 시간을 너무 지체하는 경우 정부는 하원의원 7인과 상원의원 7인으로 구성된 “양원동수위원회”(commission mixte paritaire)를 소집함으로써 타협의 절차를 사용할 것을 결정할 수 있다. 그리고 의원발의법률안(proposition de loi)의 경우 하원의장과 상원의장 또한 양원동수위원회를 소집할 수 있다. 정부 또는 양원의장에 의해 소집된 양원동수위원회는 타협안을 작성할 의무가 있으며, 경우에 따라서 정부는 양원동수위원회가 작성

64) 2008년 헌법개정에 따라 최근에 일부 개정된 프랑스의 입법절차에 대한 설명은 http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_32.asp

한 타협안을 하원과 상원에 제출할 수 있다. 한편, 이와 같은 타협적 절차가 실패하는 경우 일반적으로 정부는 하원이 최종적인 결정권을 행사하게 한다.

이와 같은 절차를 거쳐 법률안이 가결되게 되면 즉시 국정조정실(*secrétariat général du Gouvernement*)로 보내지며, 국정조정실은 공화국 대통령이 법률을 공포할 수 있도록 제출한다. 그렇지만 법률의 공포는 헌법재판소가 사전적 위헌법률심판권을 행사하는 경우나 예외적인 경우로써 공화국 대통령이 재의를 요구하는 경우 지체될 수 있다.

2. 법률안의 제출

법률안을 발의할 수 있는 권한은 수상과 하원의원 및 상원의원이 가지며, 수상이 발의하는 법률안의 경우 “정부제출법률안”(projets de loi)이라 부르고, 하원의원 또는 상원의원이 발의하는 법률안의 경우 “의원발의법률안”(propositions de loi)이라 부른다.

모든 법률안은 의회에서 토의하기 전에 몇몇 사전적인 절차를 거쳐야 한다. 우선 정부제출법률안의 경우 의회에 제출하기 전 국무회의에서 토의전에 행정재판기관이 아닌 정부에 대한 자문기관으로서의 국사원(*Conseil d'État*)의 자문의견이 제시된다. 그리고 의원발의법률안의 경우 새로운 법률안이 공공재의 감소나 공적 부담을 증가시키지 않는다는 것을 조건으로 한 명 또는 여러 명의 하원의원 또는 상원의원에 의해 제출되어야 하며, 하원과 상원의 사무국(*Bureau*)은 의원발의법률안이 재정적인 차원에서 수리가능한 지를 검토할 의무가 있다.

재정법률안(*projets de loi de finances*)과 사회보장자금조달법률안(*projets de loi de financement de la sécurité sociale*)은 하원에 우선적으로 제출되어야 하는 반면, 지방자치단체의 조직을 주요 목적으로 하고 있는 법률안의 경우 상원에 우선적으로 제출되어야 한다. 이와 같은 법률

안 외에 법률안의 토의는 하원과 상원에서 개별적으로 진행되며, 법률안이 제출된 다음 모든 법률안은 인쇄되며, 상임위원회(*commission permanente*) 또는 특별위원회(*commission spéciale*)의 심사를 위해 이송된다.

정부제출법률안 또는 의원발의법률안은 이유서(*exposé des motifs*) 및 개별 법률규정(*dispositif*)으로 구성된다. 우선 이유서에는 기존의 법률의 수정사항이나 새로운 법률규정의 도입의 필요성에 대한 설명이 있다. 그리고 일련의 번호가 매겨진 형식으로 작성된 법률규정은 법규범으로서의 성격을 가지며 하원과 상원의 토의의 대상이 되며, 각각의 조항은 기존의 법률을 개정하거나, 새로운 법률규정을 제시하는 형식으로 되어 있다.

한편, 2008년 7월 23일의 헌법개정이후 정부제출법률안은 2009년 4월 15일의 조직법률(*loi organique*)에서 규정한 몇 가지 조건을 따라야 한다. 즉 정부제출법률안은 제출할 때 목적, 새로운 입법의 이유, 대상으로 삼고 있는 영역에서의 현재의 법적 상태, 유럽법과의 조화, 새로운 법률안의 경제적·재정적·사회적·환경적 결과에 대한 평가와 고려되는 적용방법 등을 기재한 영향평가서(*étude d'impact*)가 첨부되어야 한다. 만약 정부제출법률안의 제출된 다음 10일 내에 정부제출법률안이 제출되는 사무국의 의장단회의(*Conférence des président*)가 조직법률의 규정한 조건이 충족되지 않았다고 판단하는 경우 제출된 법률안은 의사일정(*ordre du jour*)에 등록될 수 없다. 그리고 의장단회의와 정부간에 의견이 일치하지 않는 경우 헌법재판소는 수상 또는 관계회의의 장의 제소에 따라 8일 내에 이에 대한 결정을 한다.

3. 하원과 상원의 왕복심의

모든 정부제출법률안과 의원발의법률안은 동일한 법률안의 채택을 목적으로 양원에 의해 계속적으로 심의되며, 하원과 상원에 의해 동일한 조문으로 법률안이 채택되는 경우 종결된다.

법률안의 최종적인 채택에 이르는 절차는 하원과 상원간에 법률안이 왕래하는 절차(왕복심의(navette)라는 표현을 쓴다)하는 절차이며, 하원과 상원은 각각 법률안을 심사하고 경우에 따라서는 다른 원에 의해 채택된 법률안을 수정하기도 한다. 그리고 각각의 단계에 의견이 일치하지 않는 법률안만이 토론된다. 이와 같은 왕복심의절차는 어떤 하나의 원이 수정을 하지 않고 가결하는 경우 종결이 되며, 각각의 원에 의한 토의를 “독해”(lecture)라 부른다.

(1) 제1독회

제1독회의 과정은 위원회에 의한 검토, 의사일정에 등록, 본회의에서의 토의와 같은 몇 가지 단계를 포함하고 있다. 그리고 본회의에서의 토의가 끝난 다음 다른 원으로 이송을 하며, 이를 통해 왕복심의(navette)가 시작된다.

아래에서는 하원에서 진행되는 절차를 중심으로 기술하고자 하며, 이와 같은 절차는 전체적으로는 상원도 동일하다.

1) 위원회에 의한 검토

모든 법률안은 제출되면 위원회의 심사에 회부된다. 어떤 정부제출 법률안 또는 의원발의법률안의 심사를 위해 특별히 구성된 위원회의 경우를 제외하고 법률안의 심사는 하원의 8개의 상임위원회 중의 하나에서 이루어진다(상원의 경우 7개의 상임위원회가 있다).

법률안을 상임위원회에 배정하는 것은 하원규칙(Règlement de l'Assemblée)에 규정된 바와 같이 하원의장의 권한이며, 다른 상임위원회는 의견을 제시할 수 있다.

법률안을 이송받은 위원회(commission saisie au fond)는 의원들 가운데 보고자(rapporteur)를 지정하며, 보고자는 위원회의 이름으로 보고서를 제출한다(이 보고서는 인쇄 및 전자적 방법으로 게시된다).

2008년 7월 23일 헌법개정⁶⁵⁾에 따라 도입된 헌법 제39조의 마지막 항 및 의회기능에 관한 1958년 11월 17일의 법률명령(ordonnance) 4-2에 따라 하원과 상원의 의장은 법률안의 제출자가 반대하는 경우를 제외하고 의원발의법률안에 대한 상임위원회의 검토 전에 의원발의법률안을 국사원에 제출할 수 있다.

상임위원회에 제출된 정부제출법률안 또는 의원발의법률안에 대해 상임위원회는 법률안에 대한 청문(audition)과 심화된 심사를 한 다음 결론을 제시한 보고서를 채택한다. 2008년 7월 23일의 헌법개정 이후로 본회의에서의 토의는 헌법개정안, 재정법률안, 사회보장자금조달법률안의 경우를 제외하고 최초로 제출된 법률안이 아닌 상임위원회에서 가결된 법률안을 대상으로 한다. 이를 위해 상임위원회는 하원의원 또는 정부의 수정안을 통합한 새로운 법률안을 제안하거나, 최초로 제안된 법률안을 채택하거나, 법률안을 거부할 수 있다.

만약 상임위원회가 어떠한 법률안도 본회의에 제출하지 않는 경우, 본회의에서의 토의는 최초의 법률안에 대해 개시된다.

2) 의사일정의 등록

정부제출법률안 또는 의원발의법률안이 본회의에서 토의되기 위해서는 의사일정에 등록되어야 한다. 2008년 7월 23일의 헌법개정 이후로 헌법은 법률안이 제출된 시점과 본회의에서의 토의 시점간에 최소 6주간의 기간이 필요함을 규정했다. 그런데 이와 같은 기간에 대한 제한규정은 재정법률안, 사회보장자금조달법률안, 비상사태에 관한 법률안의 경우에는 적용되지 않으며, 정부가 “가속화된 절차”(procédure accélérée)를 개시할 것을 결정하는 경우, 의장단회의가 함께 이에 반대하는 경우 또한 적용되지 않는다.

65) 2008년 헌법개정에 대한 개론적 소개로는 정재황·한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008 참조.

또한 2008년의 헌법개정이후로 헌법은 의사일정의 공유를 규정하였으며, 이는 하원과 상원의 규칙에 의해 규정되었다. 즉, 4주 가운데 2주는 정부에 의해 정해진 의사일정에 우선적으로 배분되었으며, 이와 같은 우선적 배분을 통해 정부는 의사일정에 등록하고자 하는 법률안의 목록을 결정하여 토의의 순서 및 토의일을 정할 수 있게 되었다. 이와 같은 절차의 원활한 진행을 위해 정부는 사전에 의회 특히 상임위원회에 이를 알려야 한다. 그리고 4주 가운데 1주는 정부에 대한 통제 및 공공정책에 대한 평가에 할애되었고, 또 다른 4주 가운데 1주는 하원과 상원이 각각 정하는 입법을 위한 의사일정에 할애되었다. 마지막으로, 한 달에 하루는 반대파나 소수파 그룹의 발의를 위해 사용될 수 있다.

양원에 의해 정해진 의사일정에 할애된 2주간에 대한 여러 제안은 의장단회의에 의해 취합되며, 취합된 사항은 관계의회의 표결에 부쳐진다. 그런데 헌법의 규정에 따라 일부의 법률안은 항상 우선적인 위치에 있다. 즉 정부는 재정법률안과 사회보장자금조달법률안을 의사일정에 등록시킬 수 있으며, 6주가 지난 다음 다른 원에 의해 이송된 법률안과 비상사태에 관한 법률안 또한 하원이 회기 중에 등록될 수 있다.

3) 본회의에서의 토의

본회의에서의 토의는 일반적 토의와 세부적 토의 등 두 단계로 구성된다.

① 일반적 토의

일반적 토의의 단계는 본질적으로 법률안을 소개하는 단계이다. 본회의의 의장은 법률안이 의사일정에 등록되었음을 알린 다음 해당 장관에 의해 대표되는 정부 그리고 위원회의 보고자에게 발언권을 준

다. 의원발의법률안의 경우에는 발언권이 우선적으로 보고자에게 주어진다.

이와 같은 일반적 토의단계에는 세부적 토의가 개시되기 전에 법률안을 거부하거나 토의의 중단을 초래하는 절차적 발의에 대한 토론이 있을 수도 있다.

의장단회의는 정치적 단체별로 배분된 토의의 전체기간을 정함으로써 법률안의 일반적 토의를 조직한다.

② 세부적 토의

세부적 토의는 조문별 토의를 하는 단계이며, 주로 수정안의 제출을 통해 법률안의 변경에 대한 토의를 하는 단계이다.

i) 조문별 토의

토의에 참가하는 누구나 - 정부, 법률안을 이송받은 위원회, 법률안에 대한 의견을 제시하는 위원회, 개인적 자격의 하원의원 - 수정안을 제출할 수 있다. 토의의 원활한 진행을 위해 정부 또는 법률안을 이송받은 위원회가 제출한 경우를 제외한 수정안은 의장단회의의 반대 결정의 경우를 제외하고 늦어도 본회의에서 법률안에 대한 토의개시전 3일(이 경우 날짜는 업무를 할 수 있는 날짜를 의미함)의 17시까지 제출되어야 한다. 정부의 수정안을 제외하고, 수정안은 의원발의법률안과 마찬가지로 재정적인 차원에서 수용가능한 조건을 충족해야 한다.

ii) 투표

어떤 조항에 대해 제출된 마지막 수정안에 대한 토의후에 하원은 이 조항에 대한 투표를 하며, 조항들에 대한 토의후에 법률안의 전부 또는 일부에 대한 제2차 토의가 진행된다. 그리고 본회의 의장은 법률안 전체에 대한 투표를 진행한다. 마지막 표결 전에 5분 동안 투표에 대한 설명이 있을 수 있다.

투표는 일반적으로 거수로 진행되며, 거수투표의 결과에 대한 의문이 드는 경우 본회의 의장은 기립으로 투표한다. 일부의 중요한 법률안의 경우 의장단회는 전체 하원의원이 참석하기 좋은 날을 정함으로써 공개투표(*scrutin public*)를 결정한다(일반적으로 정부에 대한 질문이 있는 다음의 화요일이다). 이와 같은 유형의 투표는 “엄숙투표”(*vote solennel*)라 칭한다.

iii) “계획된 입법기”(temps législatif programmé)

2009년 5월 27일 하원규칙을 개정한 다음 의장단회의는 일정한 조건하에 어떤 법률안에 대해서 “계획된 입법기”(temps législatif programmé)를 적용할 것을 결정할 수 있다.

2008년 헌법개정에 따른 2009년 4월 15일의 조직법률에 의해 도입된 “계획된 입법기”(temps législatif programmé)는 법률안 전체의 검토를 위해 최장기간을 정하며, 이 기간 가운데 60%의 시간은 반대파 그룹에 할애되어 의원숫자에 비례하여 각 정치적 그룹에 할애되며, 나머지의 시간은 동일한 방식으로 다수와 그룹에 할애되는 것이다. 그리고 정치적 그룹으로 등록되지 않은 자들은 특별한 발언시간을 가진다.

“계획된 입법기”(temps législatif programmé)가 적용될 때 전체토의시간은 제한되지 않으며 여러 정치적 그룹이 토의에 할애하기를 원하는 시간에 의존하게 된다. 각 조항에 대한 발언시간은 더 이상 제한되지는 않지만 어떤 그룹이 자신에게 부여된 시간을 소진하는 경우 이들 그룹의 구성원에 대한 발언권은 거부되며 수정안들은 토의없이 투표에 부쳐진다.

하원의원들에게 대항할 수 있는 기간이 만료된 다음에 정부 또는 법률안을 이송받은 위원회가 수정안을 제출할 때 보충적 시간이 정치적 그룹의 대표의 요구에 따라 각각의 그룹 또는 등록되지 않은 그룹에 부여된다.

“계획된 입법기”(temps législatif programmé)가 적용될 때 원하는 모든 하원의원들은 개별적 투표에 대한 설명을 위해 조항별 토의가 끝난 다음에 5분을 사용할 수 있다.

(2) 이송과 제2독회

첫 번째 원이 법률안을 채택한 경우 법률안은 지체 없이 다른 원으로 이송되며, 다른 원은 동일한 방식 - 상임위원회에 의한 토의, 의사일정에 등록, 본회의에서의 토의 - 으로 제1독회를 실시한다.

제2원이 자신에게 이송된 법률안을 수정 없이 채택하는 경우 법률안은 최종적으로 채택되게 되며, 반대의 경우 하원과 상원간에 왕복심의가 개시된다.

제2독회부터는 이전에 양원에 의해 동일한 표현으로 가결된 조문들은 다시 토의되지 않는다. 즉, 왕복심의의 영역은 더 이상 “합의된” 조항을 포함하지 않는다. 그러나 합의되지 않은 사항에 대해서 왕복심의를 2번, 3번, 4번 이상 모든 조항이 동일한 표현으로 가결될 때까지 진행된다.

그렇지만 1958년 헌법은 정부로 하여금 정상적인 왕복심의절차를 중단함으로써 어떤 법률안에 대한 최종적인 투표를 촉진할 수 있도록 하는 타협의 절차를 도입하였다.

4. 타협의 절차로서 양원동수위원회

타협의 절차는 하원과 상원이 법률안의 2독회를 마친 경우 또는 정부가 사전에 가속화된 절차(procédure accélérée)를 개시한 경우에는 1독회를 마친 경우에 7명의 하원의원과 7명의 상원의원을 포함하는 하나의 위원회 - 즉 양원동수위원회(commission mixte paritaire, CMP) - 의 소집을 촉구하는 것이다.

양원동수위원회가 활동하는 가운데 동위원회를 구성하는 의원들은 여전히 토의중인 모든 조항들에 대한 타협안을 마련하고자 노력하며, 이전에 하원 또는 상원에서 채택한 안을 다시 채택하거나 일부의 조문의 경우 새로운 타협안을 작성할 것을 결정한다.

양원동수위원회의 토의를 규정하는 규칙은 존재하지 않는다. 양원동수위원회 내에서의 투표는 상당히 드물며, 일반적으로 거수로 진행된다.

양원동수위원회가 한 일은 보고서에 기록되며, 양원동수위원회의 의원이 타협안을 작성하고, 채택하는 경우 이 법률안은 보고서에 포함된다. 그러나 이와 반대의 경우 보고서는 타협이 이루어질 수 없었던 이유를 설명한다. 이 단계에서 양원합동위원회가 타협에 성공여부에 따라 여러 가지 가설이 가능하다.

(1) 양원동수위원회가 타협안을 만드는 데 성공한 경우

정부는 타협안을 상원과 하원의 채택을 위해 제출할 수 있다. 정부는 또한 타협안이 마음에 들지 않는 경우에는 의회가 타협안에 대해 결정하도록 하는 것을 거부할 수 있다. 이 경우에 왕복심의회는 중단된 단계부터 다시 재개되며, 양원에 의해 동일한 표현으로 법률안이 채택될 때까지 계속된다.

양원동수위원회의 보고서의 결론에 대한 본회의에서의 토의는 동위원회의 보고자의 설명, 정부의 참여, 전체토의에 등록된 연설자의 연설 순으로 진행된다. 본회의에서의 토의에서 특징적인 점은 정부가 제출하거나, 정부가 수용한 수정안만이 본회의에 제출될 수 있다는 점이다.

하원과 상원이 각각 양원동수위원회에서 작성된 타협안을 고려한 정부제출법률안 또는 의원발의법률안을 채택하는 경우 타협의 절차는 성공적으로 되어 최종적인 법률이 채택되게 된다.

(2) 타협이 실패한 경우 : 최종적 결정권은 하원이 가짐

만약 타협안이 하원이나 상원에 의해 거부되는 경우, 또는 어떤 원에 의해 채택된 양원동수위원회의 법률안에 대한 수정안이 다른 원에 의해 거부되는 경우 타협절차는 실패하게 된다. 그리고 양원동수위원회가 타협안을 마련하지 못한 경우도 동일한 실패에 해당된다. 이와 같은 경우 정부는 최종적인 결정권을 하원에게 부여할 수 있다.

이와 같은 절차는 하원에 의한 새로운 독해의 시작, 상원에 의한 새로운 독회의 시작, 그리고 하원에 의한 최종적인 결정 순으로 진행된다.

새로운 독해를 할 때 하원은 타협절차가 개시되기 바로 전에 채택된 법률안을 대상으로 토의를 진행하며, 이는 상원 제1독회에 법률안이 제출된 경우 하원이 마지막으로 채택한 법률안을 재심의한다는 것을 의미한다. 이 법률안에 대해 상임위원회는 심의를 하고, 일반적인 절차에 따라 토의된다. 하원에 의해 채택된 법률안은 상원으로 이송되며, 상원 또한 일반적인 절차에 따라 토의한다. 만약 상원이 수정없이 법률안을 채택하는 경우, 동 법률안은 최종적으로 채택되게 되며, 반대의 경우 하원이 최종적인 토의를 하기 위해 법률안이 하원으로 이송된다.

최종적인 토의를 할 때 하원은 상당히 제한적인 틀 속에서 토의를 한다. 하원은 상임위원회의 제안에 따라 양원동수위원회가 작성한 법률안 또는 새로운 독회에서 자신들이 채택한 법률안에 대한 결정을 한다. 새로운 독회에서 자신들이 채택한 법률안에 대한 결정을 하는 경우 하원은 상원이 새로운 독회에서 채택한 수정안 외에 다른 수정안을 채택할 수 없다.

5. 특별한 법안 채택절차

(1) 간소화된 토의절차

간소화된 토의절차는 정치적인 이해보다는 기술적 이해가 보다 더 부각되는 법률안의 경우에 전체적인 토의를 하지 않고 수정안이 제출된 조항에 대해서만 표결을 하며, 수정안이 없는 경우 바로 표결에 들어가는 경우를 말한다(주로 국제조약의 승인을 비준하는 법률안에 사용된다).

그런데 이와 같은 간소화된 토의절차의 적용규칙은 의원들 특히 반대파 의원들의 표현권을 보장한다. 아닌게 아니라, 하원의장, 정부, 법률안을 제출받은 위원회의 위원장 또는 어떤 그룹의 대표의 요구에 따라 의장단회의에 의해 간소화된 토의절차가 개시되는 경우 반대의 권리가 대칭적으로 토의전날 13시까지 하원의장을 제외한 이들 기관에 부여된다. 반대의 권리가 행사되는 경우 해당법률안은 일반적인 입법절차에 따라 토의된다. 또 다른 반대권리의 보장책으로는 정부가 반대의 권리를 행사할 수 있는 기간이 만료된 다음에 수정안을 제출하는 경우 이는 하원의 의사일정에서 자동적으로 법률안의 철회를 초래한다는 점이다.

(2) 일괄투표

일괄투표는 헌법 제44조 제3항⁶⁶⁾에 규정된 절차로써 정부가 하원 또는 상원에 한 번의 투표를 통해서 토의중인 법률안의 전부 또는 일부에 대한 결정을 요구할 수 있는 권한이다.

66) 프랑스 헌법 제44조 제3항 “수정안을 심의중인 원은 정부의 요구에 따라 정부에서 제출하거나 수락한 수정안에 한해 그 전문 또는 일부에 대해 일괄투표한다.”

정부는 이와 같은 일괄투표에 대한 요구권을 상당히 자유롭게 행사할 수 있다. 즉 정부는 자유로이 그 시기, 대상법률안을 정할 수 있다.

(3) 법률안의 가결에 정부책임을 회부함

헌법 제49조 제3항(67)에 따라 수상은 국무회의의 심의를 거친 후 재정법률안 또는 사회보장자금조달법률안, 회기중 한번 다른 정부제출법률안 또는 의원발의법률안의 투표에 대해 하원에 대한 정부의 책임을 회부할 수 있다. 이와 같은 절차는 상원에 대해서는 실시할 수 없는데 이는 정부는 상원에 대해서는 책임을 지지 않기 때문이다.

일괄투표의 경우와 마찬가지로 정부는 그 시기와 법률의 내용을 자유로이 결정할 수 있다.

6. 법률의 공포

(1) 공 포

최종적으로 가결된 법률은 국정조정실로 보내지며, 국정조정실은 법률을 공포하는 권한을 가진 공화국 대통령에게 법률의 서명을 하도록 한다. 공화국 대통령은 법률공포를 위해 2주의 기간을 사용할 수 있으며, 공포된 법률은 공화국 관보(Journal officiel)에 게시된다.

그렇지만 법률의 공포는 헌법재판소에 의한 사전적 위헌법률심사가 있는 경우 또는 공화국 대통령이 법률에 대한 새로운 토의를 요구하는 경우에는 지체될 수 있다.

67) 프랑스 헌법 제49조 제3항 “수상은 정부제출 예산법률안 또는 사회보장제도 자금조달법률안의 표결과 관련하여 국무회의의 심의를 거친 후 국민의회에 대해 책임을 진다. 정부제출법률안 제출 후 24시간 이내에 전향에서 정하는 요건에 따라 이에 대한 불신임 동의안이 가결되지 아니하는 한 그 의안은 채택된 것으로 간주한다. 또한 수상은 회기마다 다른 하나의 정부제출법률안 또는 의원발의법률안에 대해서도 이 절차를 사용할 수 있다.”

(2) 헌법재판소에 의한 사전적 위헌법률심사

헌법재판소는 의회가 가결한 법률이 헌법에 합치되는 지를 심판하는 기관으로 헌법에 의해 명시적으로 예상하고 있거나, 헌법의 규정을 적용하는 것을 목적으로 하는 조직법률(*loi organique*)의 경우 필수적 사전 심의대상이 된다.

따라서 조직법률 외의 일반법률의 경우 사전적 위헌법률심사는 제소권자 즉 공화국 대통령, 수상, 하원의장, 상원의장, 60인의 하원의원, 60인의 상원의원의 제소가 있어야만 개시될 수 있다.

제소기간의 경우 법률의 공포기간 내(2주의 기간)에 이루어져야 하며, 제소행위는 공포기간을 중단시키는 효과를 가진다. 따라서 이와 같은 단기의 제소기간 때문에 제소권자와 헌법재판소 사무처장간의 비공식적인 연락이 때로는 중요한 기능을 한다.

헌법재판소는 1달 내에 제소된 사건에 대한 결정을 하지만 정부가 긴급하게 요구하는 경우 8일 내에 결정을 내린다. 그리고 헌법재판소가 합헌이라고 결정을 내리는 경우 법률은 공포되지만, 법률전체가 헌법에 반한다고 결정을 내리는 경우 공포되지 않는다. 그 결과 이와 같은 법률을 가결한 입법절차는 무효가 된다.

그리고 헌법재판소가 법률의 일부분만 헌법에 합치하는 것으로 판단하는 경우, 법률은 헌법에 반하는 부분을 제외하고 공포된다.

II. 영향평가의 방법론

입법평가의 수행과 관련하여 국정조정실은 헌법과 조직법률의 규정에 따라 국사원과 의회에 제출되는 입법평가서는 진단, 추구된 목적, 가능한 선택과 새로운 입법을 하는 이유, 새로운 규정의 예상가능한 영향, 자문활동, 개혁의 실행이라는 내용을 포함되도록 하였다.⁶⁸⁾

68) 영향평가의 내용에 대해서는 RAPPORT D'INFORMATION FAIT AU NOM DU

1. 진단(diagnostic)

진단의 단계는 현재의 법규정의 부적합한 부분을 보여주기 위하여 정부가 개선하기를 원하는 어려움을 정확하게 기술하는 것으로, 준거가 되는 상황과 사실적 또는 법적으로 확인된 문제를 구체적이고, 상세하게 기술하는 것이다.⁶⁹⁾

예를 들면, 2010년 10월 11일의 “공공장소에서 얼굴은폐를 금지하는 법률안”(Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l’espace public)에 대한 영향평가서는 진단으로 공공장소에서의 얼굴은폐는 “함께 살아가기”(vivre-emsemble)에 대한 도전이라고 기술하였다.⁷⁰⁾

2. 목적(objectifs poursuivis)

추구하는 목적은 새로운 법규정의 개입필요성을 엄격하고, 정확하게 기술해야 한다. 예를 들면, “공공장소에서 얼굴은폐를 금지하는 법률안”의 경우 사회통합을 보존하기 위해 공공장소에서 얼굴을 은폐하는 관행을 후퇴시키는 것을 목적으로 제시했다.⁷¹⁾

그런데 법률안의 기초자는 종종 보다 광범위하고, 상당히 진부한 또는 실제로는 미리 정해진 선택이나 유동적인 법의 상황속에서 공통적인 목적이 없는 적응조치의 집합을 은폐한 일련의 목적을 언급하기

COMITÉ D’ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR les critères de contrôle des études d’impact accompagnant les projets de loi, PAR MM. CLAUDE GOASGUEN ET JEAN MALLOT(N° 2094), 2009, 18-21면; 윤계형 · 한동훈, 프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구, 한국법제연구원, 2011, 51-59면 참조.

69) Jean-Pierre BALCOU, “Les études d’impact : mieux légiférer par l’évaluation préalable”, Les études d’impact accompagnant les projets de loi, LGDJ, 2012, 101면.

70) Etude d’impact du “Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l’espace public”, pp. 3-10.

71) Etude d’impact du “Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l’espace public”, p. 11.

때문에 이와 같은 추구하는 목적의 단계는 또한 입법의 필요성에 대한 시험으로서의 성격을 가진다.⁷²⁾

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

조직법률이 규정한 바와 같이 새로운 입법을 정당화하기 위해서는 상위의 법규범에 의해 규정될 수 있는지 여부를 검토해야 하며, 상위의 규범이 없는 경우 선택적 수단을 검토함으로써 새로운 입법을 통한 개혁의 필요성을 부각해야 한다. 예를 들면, “공공장소에서 얼굴은 폐를 금지하는 법률안”의 경우 새로운 법규정의 개입 외의 가능한 선택은 제한된 효용성만을 가지는 것으로 판단하였다.⁷³⁾

뿐만 아니라, 프랑스 헌법 제34조⁷⁴⁾와 제37조⁷⁵⁾에 따른 법률(loi)의

72) Jean-Pierre BALCOU, “Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalable”, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, LGDJ, 2012, 102면.

73) Etude d'impact du “Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public”, pp. 12-16.

74) 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.

영역과 행정규칙(réglementation)의 영역간의 분할을 고려하여 새로운 규칙을 현재의 법질서체계 속에 삽입하는 조건을 평가하여야 한다.

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

영향평가서의 분석은 직접적 영향과 간접적 영향으로 이루어져야 하며, 물질적·구체적인 표현으로 여러 유형의 영향에 대한 수량화가 요망된다. 보다 구체적으로 살펴보자면, 공적 사용의 결과로서 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 개별 이익의 측면), 환경적 영향(기후를 위한 비용, 생물다양성, 가능한 경우 “탄소비용”(coût carbone)) 등을 가능한 한 정확하게 기록할 것이 요망된다.

-
- 환경보존.
 - 재산권·물권·민간채권·상업채권.
 - 노동권. 노동조합권. 사회보장권.

- ④ 재정법률은 조직법에서 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.”
- 75) 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. 헌법재판소가 본 헌법의 발효 이후에 제정된 법률이 전항의 규정에 의해 행정입법의 소관사항에 속한다고 선언하는 경우에 한해 명령으로써 개정할 수 있다.”

또한, 개혁의 결과에 대한 평가에 대해 조직법률은 해당 영향평가의 소관부처가 “채택한 계산방법”(méthode de calcul retenue)을 명시할 것을 규정하고 있다.

예를 들면, “공공장소에서 얼굴은폐를 금지하는 법률안”의 경우 동 법률안에 포함된 규정이 염두에 두는 상황, 적용의 구체적인 조건, 법적인 영향, 국제적인 영향에 대한 분석을 실시하였다.⁷⁶⁾

5. 자문활동(consultations menées)

조직법률의 요청에 따라 입법평가서는 국사원으로 이송되기 전에 의무적 자문과 임의적 자문을 구분하여 기록하여야 한다. 이는 단지 모든 의무적인 자문이 행하여지는 사법적 통제만이 아니라 전체적으로 또는 부분적으로 정부가 한 의견을 고려하는 것이다.⁷⁷⁾

예를 들면, “공공장소에서 얼굴은폐를 금지하는 법률안”의 경우 여러 종교지도자, 특히 “프랑스 이슬람위원회”(Conseil français du culte musulman), 그리고 정당대표 등의 자문을 구했다고 형식적으로 기술하고 있다.⁷⁸⁾

6. 개혁의 실행

영향평가서는 예상되는 개혁의 내용에 필요한 DECRE의 예상목록을 포함해야 하지만, 2009년 4월 15일의 조직법률에 대한 헌법재판소의 결정의 판시이유(Considérant) 16에 따라 의무적인 것은 아니다.

76) Etude d'impact du “Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public”, pp. 17-21.

77) Jean-Pierre BALCOU, “Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalable”, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, LGDJ, 2012, 102면.

78) Etude d'impact du “Projet de loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public”, p. 22..

뿐만 아니라, 개혁적 입법에 대비해서 미리 만들어진 데크레의 목록은 개혁적 입법에 대한 의회의 토의결과에 따라 적합하게 변경되어야 하기 때문에 법률이 공포될 때 재검토되어야 한다.⁷⁹⁾

그런데 위에서 살펴본 영향평가의 내용은 하나의 고정된 틀이 아니라, 국정조정실이 하나의 공통적인 기준으로 제시한 것이기 때문에 법률안의 목적과 전체구조에 따라 변화의 여지가 있는 기준으로 이해되어야 한다.

79) 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, PAR MM. CLAUDE GOASGUEN ET JEAN MALLOT(N° 2094), 2009, 21면.

제 4 장 프랑스 영향평가의 최근 동향 및 평가

I. 프랑스 영향평가의 최근 동향 및 국사원 보고서의 판단

1. 영향평가와 관련된 통계

2009년 9월 1일 이래로 제출된 영향평가서의 통계를 살펴보자면 다음과 같다. 우선 현재 준비중인 법률의 경우 13대 하원시절에 제출된 정부제출법률안의 경우 2009년에는 5건, 2010년에는 11건, 2011년에는 17건, 2012년에는 20건을 확인할 수 있으며, 14대 하원에는 2012년에는 18건, 2013년에는 55건을 확인할 수 있다.⁸⁰⁾⁸¹⁾

그러나, 이와 관련하여 정부제출법률안이 아닌 의원발의법률안의 경우 영향평가서를 제출해야 하는 의무가 면제되기 때문에 정부는 점점 더 의원발의 형태의 법률안 제출을 하고자 하며, 이는 결국 입법과정에서 영향평가가 담당하는 역할을 반감시키는 결과를 초래하고 있다는 비판도 있다.⁸²⁾

2. 2012년 프랑스 국사원의 보고서의 진단

위에서 살펴본 바와 같이 영향평가와 관련하여 국사원은 영향평가서의 확실함(sincérité)과 완벽함(caractère complet)을 검토하는 역할을 한다. 따라서 국사원의 보고서는 프랑스의 영향평가제도의 실제적 운영의 단면을 볼 수 있는 계기가 되기 때문에 참고의 가치가 있다고 생각된다.

80) <http://www.legifrance.com/Droit-francais/Etudes-d-impact/Lois-en-preparation>

81) 제12대 하원과 제13대 하원에 제출된 영향평가목록은 부록을 참조할 것.

82) Yves Jégouzo, L'étude d'impact : formalité ou garantie des lois?, AJDA, 2012, p. 1425.

이하에서는 일반법률, 재정법률, 프로그램적 법률로 나누어서 소개하기로 한다.

(1) 일반법률에 요구되는 요청

1) 정치적 영역에서의 이익충돌의 방지

이익충돌을 방지하기 위한 정부제출법률안과 관련하여 영향평가서는 관련될 수 있는 모든 경우를 충분히 구체화하지는 못한 것으로 판단된다. 즉, 정부제출법률안은 채택된 제목에 따르면 정치적 영역에서의 이익충돌을 방지하는 것을 목적으로 한다고는 하지만, 해당 영향평가서는 수많은 의무가 단지 일부분의 사람들에게만 부과되고 다른 사람들은 면제되는 이유를 불충분하게 기술하였다고 국사원의 보고서는 지적하였다.

2) 유럽연합의 지침결정의 전환을 위한 정부제출법률안

그리고 국사원은 프랑스의 국제 및 유럽연합의 참여의 적용과 관련하여 사법분야의 적용을 위한 정부제출법률안의 경우, 해당 영향평가서는 유럽연합의 회원국의 사법부에서 선언된 유죄판결의 프랑스에서의 집행과 유럽사법공동체의 구성국의 권한의 증대에 관한 규정이 헌법적 요청과 일치하는지에 대한 분석이 전무하였다고 지적하였다.

나아가 국사원은 유럽사법공동체의 강화에 관한 2008년 12월 16일의 유럽이사회의 결정(2009/426/JAI)이 유럽연합회원국의 명시적인 해당 규정의 실행은 개별국가의 헌법적 질서에 합치되는지 확인하는 것에 종속되는 것으로 규정한다는 점을 고려할 때 더욱 유감스럽다고 평가를 하였다.

3) 국제조약의 비준을 승인하는 정부제출법률안

프랑스 및 독일의 군대에 관한 프랑스 공화국과 독일연방공화국간의 협정을 승인하는 정부제출법률안과 관련하여 국사원은 정부로 하

여금 2009년 4월 15일의 조직법률 제11조 제3항⁸³⁾에 의거하여 헌법 제53조에 따라 정부제출법률안에 부가된 영향평가서는 이미 프랑스가 서명한 국제조약 특히 유럽연합법과 해당 협정간의 유기적 관련성에 대한 분석을 포함해야 함을 지적하였다.

그런데 위의 협정을 승인하는 정부제출법률안의 영향평가서는 단지 새로운 협정에 의해 언급된 군사활동에 적용될 수 있는 국제조약 및 협정을 단지 열거만 하고 있는 상황이며, 이는 진정한 분석이라고 보기에 부족하며, 특히 위의 영향평가서는 협정의 잠정적 적용기간, 세 금면제를 규정하는 조항의 발효조건과 같은 본질적 사항은 포함하고 있지 않으며, 이에 따라 국사원은 위의 정부제출법률안을 의회로 이 송하기 전에 보충할 것을 지시하였다.

(2) 재정법률에 요구되는 요청

국사원은 정부에게 여러 번 2001년 8월 1일의 재정법률에 관한 조 직법률 제51조와 제53조에서 규정한 의무에 비추어 볼 때 상당수의 재정법률안에 대한 사전적 평가(évaluation préalable)가 지나치게 간략 하다고 지적하였다.⁸⁴⁾

즉, 2011년 수정예산법률안을 검토할 때 부동산가치상승에 대한 과 세체제의 수정에 관한 하나의 조항과 관련하여 국사원은 정부로 하여 금 의회에 동예산법률안을 이송하기 전에 이와 같은 조치가 부동산 시

83) “제8조는 헌법 제53조에 따라 제출된 정부제출법률안에는 적용되지 않는다. 그렇 지만 이 법률안의 제출은 경제적·재정적·사회적·환경적 결과를 평가하고, 프랑 스법질서에 대한 영향을 분석하고, 협상의 역사, 서명과 비준의 상황 및 필요한 경 우 유보조항 또는 프랑스에 의해 표명된 해설적 성명을 제출함으로써 조약과 협정 에 의해 추구된 목적을 명확히 설명하는 문서가 부가된다.”

84) 재정법률의 경우 재정법률에 관한 조직법률이 정한 특별한 절차를 따르기 때문 에 영향평가(étude d'impact)의 대상이 되지 않으며 특별한 사전적 평가의 대상이 될 뿐이다. 2009년 4월 15일의 조직법률 제11조 제1항 “제8조는 헌법개정안, 재정법률 안, 사회보장자금조달법률안, 헌법 제34조 제7항에서 규정한 프로그램적 법률안 및 위기상황을 연장하는 법률안의 경우에는 적용되지 않는다.”

장에 미치는 과급력을 고려하여 사전적 평가를 보충할 것을 지시하였다.

뿐만 아니라, 2012년 재정법률안을 검토할 때 작은 면적의 주거에 대한 고율의 세금에 관한 조항과 관련하여 국사원은 정부로 하여금 너무나 간략한 사전적 평가라는 점을 지적하였으며, 이 또한 부동산 시장에 미치는 과급력을 고려하여 의회에 동재정법률안을 이송하기 전에 사전적 평가를 보충할 것을 지시하였다.

그 외에 2011년의 수정예산법률안의 경우도 예산진실성과 투명성 원칙을 준수하게 하기 위하여 정부로 하여금 사전적 평가를 충실히 할 것을 지시하였다.

(3) 프로그램적 법률에 요구되는 요청

헌법 제34조 제7항에서 규정한 법률(공공재정의 다년간의 방향설정을 정하는 프로그램적 법률)과 달리 헌법 제34조 제6항에서 규정한 프로그램적 법률은 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조와 제11조에서 규정한 영향평가를 실시하여야 한다.⁸⁵⁾

85) 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 선거위임과 선거기능의 행사조건; • 공공기관의 설립; • 국가의 일반공무원 및 준공무원의 신분보장; • 기업의 국유화 및 공기업의 민영화; ③ 법률은 다음 사항의 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 조직법률에서 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.

I. 프랑스 영향평가의 최근 동향 및 국사원보고서의 판단

이와 관련하여 국사원은 이미 이와 같은 프로그램적 법률안에 대한 영향평가의 내용을 정하였으며, 이와 같은 프로그램적 법률안은 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조의 요청에 따라야 함을 지적하였지만, 정부가 부담하는 의무는 해당 규정이 프로그램적 성격을 가지기에 동일하지는 않다고 강조하였다. 따라서 프로그램적 규정의 경우 현재의 법규정과 새로운 규정을 국내법질서에 도입하는 것, 그리고 유럽연합 법과의 유기적 연관을 고려한 선택을 정당화하는 것이 필요하며, 또한 영향평가서에는 새로운 규정에 대한 경제적 및 재정적 결과에 대한 평가 및 모든 성격의 자문활동이 포함되어야 한다고 지적하였다.

그리고 프로그램적 법률이 채택한 목적과 수단과 현재의 공공재정 프로그램적 법률규정간의 정합성과 프로그램적 법률의 방향설정과 최근에 동일한 영역에서 채택된 법률의 전체적 구조간의 정합성에 대한 유용한 설명이 제공되는 것이 바람직하다는 견해도 피력하였으며, 규범적 효력을 가지는 프로그램적 법률안의 규정의 경우 통상의 정부제출법률안과 동일하게 각각의 규정 전체의 영향이 구별되어 다루어질 수 있도록 영향분석을 할 필요가 있기 때문에 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조의 규정을 적용해야 한다고 하였다.

예를 들면, 형벌집행에 관한 프로그램적 법률안과 관련하여 국사원은 공공재정 프로그램과 최근에 관련분야에서 채택된 법률과의 유기적 관련성에 관한 정보가 없음을 지적하였다. 즉 감옥의 공간분야에서 채택한 목적과 그 목적 중의 하나가 누범의 경우를 제외하고 형의 조정에 의한 금고를 회피하고자 하는 2009년 11월 24일의 행형법률의 실행과의 조합에 대한 언급이 빠져있음을 지적하였다.

마지막으로, 국사원은 위의 법률안 제2조에 대한 영향평가가 없음을 지적하였으며, 교정행정의 적용조건에 적용될 수 있는 법을 언급하고, 국사원에 제출하기 전에 자문활동을 수행하고, 해당 조항에 대한 경

제적, 재정적, 사회적, 및 환경적 결과에 대한 평가를 영향평가서에 보충할 것을 지시하였다.

요컨대, 국사원은 2012년의 보고서에서 영향평가서가 상당히 형식적인 것으로 판단되며, 질적인 면에서 전체적으로 상당히 개선되어야 하며, 정부제출법률안의 성격 및 목적과 관련하여 조직법률상의 요청이 충실히 반영되지 못하였다고 판단하였다.⁸⁶⁾

II. 프랑스 영향평가에 대한 학계의 평가⁸⁷⁾

1. 영향평가제도 도입에 대한 견해

프랑스의 영향평가제도에 대한 대하여 영향평가제도의 도입자체에 의미를 부여하기도 한다. 우선 2008년 헌법개정으로 오늘날 프랑스의 하원과 상원은 실제로 영향평가서가 존재하는지, 영향평가서가 정부제출법률안에 부합하는지를 확인하고 있는 모습에 주목을 한다.

긍정적인 견해는 비록 지금까지 어떠한 정부제출법률안도 영향평가서의 부적합함으로 수리불가능한 것으로 선언되지 않았지만, 반대파의 요구에 따라 몇몇 예외적인 경우에 영향평가서가 정부제출법률안에 합치되는지에 대한 검토가 있었고, 부처간의 토의, 국사원에서의 검토에서도 영향평가서는 검토의 대상이 된다는 점은 입법과 관련된 프랑스의 헌정관행을 변화시킬 수 있는 잠재력이 있는 제도로 평가할 수 있다고 본다.

그리고 동 견해는 영향평가제도는 필연적으로 이전의 조치에 대한 평가와 새로운 개혁의 탄생간의 지속적인 관계를 검토하는 결정의 과정은 “평가의 문화”를 발전시키게 하며, 이는 실정법의 안정성의 강화,

86) CONSEIL D'ÉTAT, Rapport public 2012, pp. 135-139.

87) 프랑스 영향평가에 대한 학계의 평가는 한동훈, 프랑스의 영향평가제도, 공법학연구 제13권 제4호, 2011, 96-100면을 참조하였음.

실정법의 양의 통제, 실정법의 복잡성의 감소에 결정적인 기여를 할 것으로 평가한다.⁸⁸⁾

또한 헌법재판소와의 관계에서 영향평가제도는 헌법재판소 재판관이 비례성 통제를 행사하는 데 있어서 보충적인 정보를 제공하는 기능을 수행할 수도 있을 것으로 판단한다.⁸⁹⁾

2. 영향평가제도의 목적에 대한 견해

영향평가제도의 목적에 대한 견해는 우선 범규범의 과잉의 문제와 관련하여, 법률안을 작성하는 부처가 영향평가를 하는 담당자이기 때문에 자신의 법률안이 의회에서 통과되기를 바라는 부처가 해당 법률안을 포기할 각오를 가지고 영향평가 자체에 대한 실질적인 논쟁할 것으로 기대하기는 어렵다는 점이 지적하면서, 영향평가제도가 제도 자체의 목적인 범규범의 수를 감소시키는 것과 범규범의 질을 개선하는 것에 기여하지 못할 것이라고 평가한다.⁹⁰⁾

그리고 범규범의 질의 개선과 관련하여 조직법률 제8조는 “그 채택되는 계산방법을 적시함으로써 경제적, 재정적, 사회적 그리고 환경적 결과와 공공 행정, 개인 및 법인의 각각의 분류에 대하여 고려되는 규정에 따른 예상되는 비용 및 편익”을 정확하게 나타나도록 하여야 한다고 규정이 있지만, 영향평가를 책임지는 부처는 바로 법률안을 발의한 부처이기 때문에, 환경보호 또는 경제적 사회적인 요청에 대한 고려를 위하여 자신들의 법률안이 안고 있는 문제점을 드러나게

88) Jean-Pierre BALCOU, “Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalable”, *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, LGDJ, 2012, 109-110면.

89) Valérie GOESEL-LE BIHAN, *Études d'impact de l'article 39 de la Constitution et contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel*, *Les études d'impact accompagnant les projets de loi*, L.G.D.J., 2012, 127면.

90) Sophie DENOLLE, *Les études d'impact : une révision manquée?*, *Revue française de droit constitutionnel*, n°87, PUF, 2011. 7., 503-505면.

할 어떠한 이익도 존재하지 않고 있다는 점에서 영향평가제도가 실제로 법규범의 질을 개선할 수 있다는 논의는 그 자체로 한계를 가지지 않을 수 없다고 지적한다.⁹¹⁾

3. 영향평가제도와 헌정관행과의 관계에 대한 견해

프랑스 제5공화국 헌법체제는 프랑스 제3공화국과 제4공화국의 병폐로 진단되었던 집행권의 약화 및 무능력에 대한 반동으로서의 성격을 가지는 것으로, 정부형태의 측면에서는 국민의 주권적 의사표현의 향방에 따라 “공화적 군주”(monarchie république)⁹²⁾에서 “동거정부”(cohabitation)⁹³⁾까지 현실적으로 구현될 수 있는 체제이다.

그런데 최근에는 2007년 5월 6일 Nicolas Sarkozy가 공화국 대통령이 당선되었고, 그 다음 달에는 하원의원선거에서도 우파가 다수파를 차지하는 등 대통령주의체적인 헌정현실이 보다 강화되어 제5공화국 초기의 상황과 유사하다는 평가가 있다.⁹⁴⁾

이와 같은 프랑스 제5공화국의 최근의 헌정관행과 영향평가제도를 함께 고려해볼 경우에 영향평가제도는 실제로 아무런 효과를 나타내지 못하는 제도로 운영될 우려가 있다. 왜냐하면, 공화국 대통령과 의

91) Sophie DENOLLE, *Les études d'impact : une révision manquée?*, Revue française de droit constitutionnel, n°87, PUF, 2011. 7., 505면.

92) 프랑스 제5공화국 헌법은 일반적으로 규범적으로는 반대통령제를 설계한 것으로 평가되나, 선거결과에 따른 의회다수파와 공화국 대통령과의 관계에 따라 상이한 정치적 상황이 연출된다. 이 가운데 의회의 다수파와 공화국 대통령이 동일한 정치 세력이며, 의회의 다수파가 공화국 대통령을 자신들의 지도자로 받아들이는 경우에 공화국 대통령은 수상과 같은 실질적 권한과 왕과 같은 상징적 권한을 동시에 가지게 되며, 이를 뒤베르제는 “공화적 군주”(monarchie république)라 칭하였다. 이에 대한 자세한 내용은 성낙인, *프랑스 헌법학*, 법문사, 1995, 344-345면 참조.

93) “동거정부”(cohabitation)란 공화국 대통령과 의회의 다수파가 상이한 경우로 집행권은 공화국 대통령과 수상에 의해 양분된다. 프랑스 헌정실체에서의 동거정부에 대한 설명으로는 성낙인, 위의 책, 1995, 348-350면 참조.

94) Jean Gicquel/Jean-Éric Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 2009, 504-505면.

회의 다수파가 일치하는 경우에 하원의원이 영향평가에 대하여 이의를 제기할 수는 있지만, 이 경우 의회다수파가 자신들이 지지하는 정부의 법률안을 의사일정에 등록하는 것을 거부하는 것은 상상하기 어렵기 때문이다.⁹⁵⁾

4. 영향평가제도와 의회권한과의 관계에 대한 견해

영향평가제도는 당초의 의도와 달리 실제에 있어서는 의회권한을 약화시키는 결과를 초래할 수도 있다는 견해도 있다.

그 첫 번째 이유로는 영향평가에 관한 조직법률 제9조는 영향평가에 포함되어야 할 사항에 대하여 정부와 의회가 불일치하는 경우 해당 의회의 의장과 수상이 헌법재판소에 제소를 할 수 있도록 하고, 이에 대해 헌법재판소가 8일 내에 결정을 내릴 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 규정은 외형적으로는 의회의 권한을 강화시키는 것으로 보이지만, 영향평가에서 포함되어야 하는 내용은 가변적

95) “이와 관련하여 퇴직연금개혁에 관한 정부제출법률안은 위의 상황을 상당히 잘 설명해 준다. 2010년 7월 13일 하원사무국에 제출된 동법률안은 88페이지의 영향평가서가 첨부되었다. 그러나 사회주의, 급진주의 그룹과 시민들은 위의 영향평가서가 완전히 불충분하고, 2009년 4월 15일의 조직법률의 규정 및 공공정책에 대한 평가 및 통제위원회의 기준에도 부합하지 않는다고 생각하였다. 따라서 반대파그룹의 장은 2010년 7월 20일 하원의장에게 제소를 하였으며, 하원의장은 2010년 7월 22일에 대답을 하기를 2010년 8월 31일에 의장단회의가 이에 대한 결정을 내리기 위해 소집될 것이라 하였다. 특히 반대파 그룹은 조직법률의 규정에 반하여 정부제출법률안에 대한 대안적 선택은 무시되었으며, 상당히 왜곡되게 기술되었다고 주장하였다. 그리고 제안된 수단에 대한 비용은 사용된 방법을 제시하지 않고 상당히 간략하게 기술되었다. 영향평가서는 정부제출법률안의 결과 특히 실업의 증대, 퇴직연금에 대한 보충적 제도 등에 대해서 전혀 언급하지 않았으며, 가정의 구매력, 공직에 대한 결과, 남녀평등에 대한 영향 등에 대해서도 다루지 않았다. 실행된 자문과 관련하여 영향평가서는 특히 노사쌍방대표가 제시한 의견은 무시하고, 투표만 언급한 것에 그쳤다. 이와 같은 모든 반박은 의장단회의에서 제시되었다. 법률내용에 대한 제소를 받는 위원회의 장과 다수파 그룹의 장은 그들이 생각하기에 영향평가서는 충분하다고 판단하였다.” Jean MALLOT, *Regards parlementaires sur les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012, 115-116면.

이기 때문에 법률안의 분야에 따라 유동적으로 판단되어야 한다고 인식하는 헌법재판소의 입장에 따를 때 이는 결국 영향평가제도에 대한 의회의 통제권을 약화시키며 정부의 견해를 확고하게 하는 정치적이며, 편향된 도구로 변형될 수 있다.⁹⁶⁾

두 번째 이유로는 영향평가제도는 원칙적으로 가능한 해결책에 대한 검토와 비용 및 편익에 대한 평가 후에 정부제출법률안의 불가피함을 설명하는 문서로서의 성격을 가진다.

그런데 이는 정부제출법률안에 담겨 있는 현저한 정치적 색채를 벗겨 내고, 하나의 과학적·합리적 해결책으로 둔갑시키는 것으로 귀결된다. 그러나 이는 국민의 대표기관으로서 다원적인 국민의 정치적 의사를 조정하는 기능을 하는 의회가 기술관료(technocratie)에 의한 지배를 받게 되는 결과를 초래할 위험으로 내몰게 된다.⁹⁷⁾

5. 그 밖의 견해

(1) 자문활동에 대한 견해

영향평가의 내용 가운데 자문은 정부제출법률안의 접근가능성과 효율성을 제고하기 위해 법률안을 작성하는 단계에서 고려하기 어렵지만 적용하는 단계에서 나타날 수 있는 여러 문제를 확인하는 기능을 담당해야 한다.

그러나 실제에 있어서는 영향평가에 관한 조직법률이 시행된 이래로 하원규칙 제83조는 정부제출법률안에 대하여 전자적 방법으로 의

96) Sophie DENOLLE, *Les études d'impact : une révision manquée?*, Revue française de droit constitutionnel, n°87, PUF, 2011. 7., 509-510면.

97) 특히 “공공장소에서 얼굴을 가리는 것을 금지하는 법률안”의 영향평가서의 경우 동법률안에 대한 비판적인 분석을 한 것이 아니라, 정당화를 하고 있다고 평가된다. Sophie DENOLLE, *Les études d'impact : une révision manquée?*, Revue française de droit constitutionnel, n°87, PUF, 2011. 7., 509-510면.

견을 제시할 수 있도록 규정하고 있음에도 불구하고, 법률안의 보고자는 이와 같은 자문의견을 너무 간략하게 요약하는 등 자문활동을 실질적으로 운영하고 있지 않은 것으로 평가된다.⁹⁸⁾

(2) 영향평가의 대상에 관한 실효성 문제

2009년 4월 15일의 조직법률 제15조는 수정안의 경우 영향평가의 대상이 될 수 있음을 규정하고 있다. 그러나 하원규칙 제98-1조가 “수정안에 대한 사전적 영향평가의 실시, 인쇄, 배포가 없어도 본회의에서의 수정안에 대한 토의를 할 수 있다”고 규정하며, 헌정실제상 본회의에서 수정안에 대한 영향평가를 검토하기에는 시기적으로 너무 촉박하다는 사실은 수정안에 대한 영향평가의 실효성을 없애버리는 결과를 초래한다.⁹⁹⁾

(3) 제한적 적용범위에 따른 실효성 문제

2009년 4월 15일의 조직법률은 의원발의법률안에는 영향평가제도가 적용되지 않도록 규정하고 있다.

그러나 이는 정부가 의원발의법률안을 통하여 영향평가제도를 교묘하게 회피할 수 있도록 하며, 실제로 2009년 7월 21일의 병원개혁 등에 관한 법률의 경우 이와 같은 우려가 실현되었다는 점에서 영향평가제도의 적용범위의 흠결에 따라 그 실효성은 반감되고 있다.¹⁰⁰⁾

결국, 이와 같은 점에서 영향평가제도는 그 제도 자체의 흠결, 그 실제 운영에서의 비판이 존재한다고 판단되며, 이와 같은 비판을 극

98) Sophie DENOLLE, *Les études d'impact : une révision manquée?*, Revue française de droit constitutionnel, n°87, PUF., 2011. 7., 506-508면.

99) Jean MALLOT, *Regards parlementaires sur les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012, 115면.

100) Jean MALLOT, *Regards parlementaires sur les études d'impact accompagnant les projets de loi*, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012, 114-115면.

제 4 장 프랑스 영향평가의 최근 동향 및 평가

복하고 명실상부한 헌법상 제도로 정착되기 위해서는 제도의 개선뿐만 아니라, 영향평가에 관계되는 여러 기관이 영향평가제도가 순기능을 발휘할 수 있도록 정착시키고자 하는 정치적인 의지가 보다 요구된다고 할 수 있다.

제 5 장 결론 - 프랑스 영향평가의 시사점

이상에서 살펴본 프랑스의 영향평가제도는 규범의 홍수를 방지하고, 규범의 질을 제고하기 위한 프랑스 헌법상의 제도이며, 개별 국가기관은 프랑스 헌법이 말한 원래의 권력구조에 따라 영향평가의 수행과 관련하여 각각의 권한을 보유하고 있다고 판단된다.¹⁰¹⁾

위에서 소개한 프랑스의 영향평가제도의 규범적 모습과 그 현실적 운영의 모습은 우리나라의 입법평가의 제도화를 위한 논의에 다음과 같은 점을 교훈으로 제시할 수 있다고 판단된다.

첫째로, 입법평가제도의 법적 근거에 관한 논의와 관련하여, 프랑스에서 종래 수상통첩(circulaire)을 통한 영향평가제도가 실효성이 없었다는 비판이 여러 보고서 및 학자들에 의해 제기됨에 따라 2008년 헌법개정으로 영향평가에 관한 근거규정을 헌법에 설치하고, 조직법률을 통해 구체화하였고, 영향평가를 구체적으로 조직하는 조직법률에 대한 헌법재판소의 사전적 위헌법률심판의 결정 또한 입법권과 집행권의 권한의 문제를 중심으로 동조직법률에 대한 판단을 하였다는 점을 유의해야 한다.

이와 관련하여 국내에서의 논의는 입법평가의 법적 근거와 관련하여 헌법, 입법평가에 관한 법률, 각 부처의 공동직무규정, 행정규칙 또는 내부지침으로 규정하다는 견해가 존재하며, 입법평가를 헌법적 사항으로 보기 어렵다는 이유로 국회법에 그 근거를 두자는 견해가 유력하게 제시되고 있다.¹⁰²⁾

그러나 이와 같은 견해들은 자신들의 관점 및 이해에서 나름의 논리를 제기하였다고 판단되며, 일견 장점과 단점이 있다고 판단되지만,

101) 다만 프랑스내의 최근 논의를 살펴볼 때, 프랑스의 영향평가제도는 당초의 기대만큼 현실적으로 적극적인 효과를 발휘하고 있다고 보기는 다소 무리가 있다고 판단된다.

102) 김수용, 입법평가의 제도화 방안, 일감법학 제22호, 2012, 26면.

입법평가가 입법권과 집행권의 권한에 관한 헌법적 차원의 문제에 해당한다는 근본적인 점을 간과하였다고 판단된다.

따라서 우리나라가 입법평가를 제도화하는 경우 법논리적으로 헌법에 직·간접적 근거를 두는 것이 바람직하다고 판단된다(따라서 향후 개헌의 논의가 있을 경우 논의되어야 할 문제라 생각된다).

둘째로 영향평가서의 작성을 담당하는 기관과 관련하여, 이미 살펴본 바와 같이 프랑스의 경우 영향평가서를 원칙적으로 책임지는 것은 해당 법률의 소관부서 장관이며, 중간단계에서 영향평가서가 조직법률에 부합하도록 통제하는 것은 국정조정실이며, 그리고 국사원은 영향평가서의 확실함과 완벽함에 대한 통제를 담당하고 있다.

그리고 이와 관련하여 영향평가서의 작성을 담당하는 기관과 법률안을 작성하는 부처를 동일한 기관이 담당함으로써 인하여 규범의 홍수를 방지하고, 규범의 질을 확보하고자 하는 제도 자체의 목적이 몰각되고 있다는 비판이 제시되고 있다.

이와 같은 프랑스의 논의를 국내의 논의와 연결하여 생각해보자면, 프랑스의 국정조정실, 국사원과 같은 기관은 역사적 배경이 다른 프랑스 헌정체제의 특유의 기관이라는 점에서 우리나라의 입법평가와 관련된 제도의 설계에 있어서는 직접적인 수용을 한다든가, 적실성 있는 시사점을 도출하기는 어느 정도의 벽이 있다는 점은 인정되어야 하지만, 영향평가서의 작성기관과 법률안을 작성기관이 동일하여 입법평가의 목적 자체를 실현하기가 무척 어렵다는 프랑스의 경험은 충분히 고려해볼 만한 사례라고 생각된다.

즉, 현재 우리나라에는 영향평가의 평가기관과 관련하여, i) 행정부에 설치하는 방안(이 경우 각 부처단위로 또는 정책이나 법제의 종합기능을 적어도 부분적으로 가지는 부처로 할 수도 있고, 감사기관으로 할 수도 있음), ii) 입법부에 설치하는 방안(이 경우 정당 내부에 평가기관으로 설치할 수도 있음), iii) 독립된 제3의 기관(연구기관, 전

문가단체)으로 하는 방안이 논의되고 있는데,¹⁰³⁾ 어떠한 기관이 평가 기관이 되더라도 입법평가가 실질적으로 수행되기 위해서는 최소한 입법평가서를 제출하는 기관과 직접 입법평가를 하는 기관 간의 구별은 전제되어야 한다고 생각한다.

셋째로, 영향평가제도가 과학적 합리성이라는 무기를 통해 국민의 다원적 의사를 조정하는 의회를 약화시킬 수 있다는 프랑스에서의 지적은 현재 국민의 다원적 의사를 조정하는 역할에 있어서도 충분하지 못한 우리의 의회에 여전히 의미있는 지적이라고 생각되며, 우리나라의 입법평가의 제도화를 위한 구체적 설계를 함에 있어서도 늘 염두에 두어야 할 지적이라고 생각된다.

마지막으로, 프랑스의 영향평가제도와 헌정관행과 관련된 비판과 관련하여, 우리의 경우도 의회다수파와 정부가 동일한 정치적 지지세력을 가지는 집단에 의해 장악되었을 때 영향평가제도가 과연 실효성을 담보할 수 있을지 의문이며, 이는 결국 영향평가제도 역시 모든 다른 제도와 마찬가지로 제도 자체만으로는 정착할 수 없으며, 정치인과 행정관료들의 영향평가에 대한 의지가 보다 요구되는 제도라는 점을 보여준다 할 것이다.

103) 김수용, 위의 논문, 2012, 13면.

참고 문헌

1. 국내문헌

- 김동희, 프랑스의 행정재판소, 공법연구 제9집, 1981, pp. 120-122.
- 김수용, 입법평가의 제도화 방안, 일감법학 제22호, 2012.
- 김혜진, 프랑스 헌법재판소 결정의 효력 - 국사원과 파기원에 대한 효력을 중심으로 -, 헌법논총 제22집, 2011.
- 박인수, 프랑스에서의 법률의 합헌성 통제, 헌법학연구 제10권 제1호, 2004.
- 변해철, 프랑스의 법제문화 - Conseil d'Etat의 입법기능을 중심으로 -, 프랑스학연구 제25권, 2003.
- 성낙인, 프랑스 재판기관의 다원성과 헌법재판기관, 공법연구 제39집 제3호, 2011.
- 성낙인, 프랑스 헌법학, 법문사, 1995.
- 성낙인, 헌법학 제12판, 법문사, 2012.
- 윤계형 · 박통희 · 김주찬 · 홍완식, 입법평가와 규제영향분석의 개념 및 관계정립에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012.
- 윤계형 · 한동훈, 프랑스 입법평가의 방법론 및 사례연구, 한국법제연구원, 2011.
- 전 훈, 프랑스 위헌법률심사 제도의 변화와 우선적 위헌(합헌)심사(QPC), 공법학연구 제12권 제2호, 2011.
- 전학선, 프랑스 위헌법률심판에서 심판범위, 외법논집 제8집, 2000.8.

참 고 문 헌

- 전학선, 프랑스 헌법재판제도의 개혁과 한국 헌법재판의 비교, 공법학연구 제10권 제1호, 2009.2.
- 전학선, 프랑스에서 위헌법률심사청구의 취하, 헌법학연구 제10권 제3호, 2004.9.
- 전학선, 프랑스에서 헌법재판소에 의한 헌법에 대한 위헌심사, 토지공법연구 제54집, 2011.8.
- 전학선, 프랑스의 국민투표법률을 통한 헌법개정 - 1962년 11월 6일 국민투표에 의한 법률(Loi référendaire)에 관한 결정을 중심으로 -, 헌법학원론 제13권 제1호, 2007.3.
- 전학선, 프랑스의 법령체계 및 법치주의에 관한 연구, 공법학연구 제12권 제1호, 2011.
- 전학선, 프랑스의 위헌법률심사의 결정유형과 그 효력, 판례실무연구(IV), 2000.9.
- 정재황, 사법제도의 개선방안에 관한 고찰, 법학연구 제3호, 홍익대학교 법학연구소, 2001.
- 정재황, 프랑스 혼합정부제의 원리와 실제에 대한 고찰, 공법연구 제27집 제3호.
- 정재황, 프랑스에 있어서 위헌심사결정의 효력, 공법연구 제18집, 1990.
- 정재황, 프랑스에서의 헌법재판제도에 관한 헌법개정, 성균관법학 제20권 제3호, 2008.
- 정재황, 프랑스의 사후적 위헌법률심사제에 관한 연구, 성균관법학 제22권 제3호, 2010.12.

- 정재황 · 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008.
- 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도, 입법평가연구(창간호), 2009.
- 한동훈 프랑스의 영향평가의 기준틀과 적용사례, 입법평가연구 제 4호, 한국법제연구원, 2011.
- Anne-Sophie Denolle/한동훈(역), 프랑스의 영향평가 : 실패한 개혁인가?, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012.
- 한동훈, 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 소고, 토지공법연구 제43집 제3호, 2009.2.
- 한동훈(역), 정부제출법률안에 부가되는 영향평가, 한국법제연구원, 2012.
- 한동훈, 프랑스 제3공화국 헌정체제 - 초기 정립과정을 중심으로 -, 한국학술정보, 2009.
- 헌법재판소, 추상적 규범통제제도에 관한 고찰, 헌법재판연구 제 22권, 2011.

2. 해외문헌

- Bernard Chantebout, Droit constitutionnel, Dalloz, 2009.
- Bertrand Mathieu/Michel Verpeaux(sous la direction de), L'autorité des décisions du conseil constitutionnel, Dalloz, 2010.
- Christine Maugüe/Jacques-Henri Stahl, La question prioritaire de constitutionnalité, Dalloz, 2011.

참 고 문 헌

- Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, Une Ve République plus démocratique, 2008.
- Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958, Vol. I, La documentation française, 1987.
- Comité national chargé de la publication des travaux préparatoires des institutions de la Ve République, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la constitution du 4 octobre 1958, Vol. II, La documentation française, 1988.
- Conseil constitutionnel, Les Cahiers du Conseil constitutionnel N°28, Dalloz, 2008.
- Didier MAUS/Louis FAVOREU/Jean-Luc PARODI(sous la direction de), L'écriture de la constitution de 1958, Economica, 1992.
- Dominique Chagnollaud(sous la direction de), Aux origines du contrôle de constitutionnalité XVIIIe - XXe siècle, Panthéon Assas, 2003.
- Dominique Rousseau(sous la direction de), La Question prioritaire de constitutionnalité, Iextenso, 2011.
- Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel(9e édition), Montchrestien, 2010.
- Francis Hamon/Michel Troper, Droit constitutionnel, L.J.D.J., 2005.
- Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2005.
- Guillaume Drago, Contentieux constitutionnel français(3e édition), PUF, 2011.

- Guillaume Drago, Contentieux constitutionnel français, PUF, 2011.
- Henry Roussillon, Le Conseil Constitutionnel, Dalloz, 2004.
- Jean Gicquel, Le nouveau Conseil supérieur de la magistrature, La semaine juridique - Édition générale n° 31-35, 30 juillet 2008.
- Jean Gicquel/Jean-Éric Gicquel, Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 2009.
- Jean MALLOT, Regards parlementaires sur les études d'impact accompagnant les projets de loi, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012.
- Jean-Pierre BALCOU, Les études d'impact : mieux légiférer par l'évaluation préalables, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012.
- Journal officiel de la République Française.
- La Question prioritaire de constitutionnalité, Pouvoirs 137, PUF, 2011.
- Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel N°28, Dalloz, 2010.
- Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel N°29, Dalloz, 2010.
- Louis Favoreu/Wanda Mastor, Les cours constitutionnelles, Dalloz, 2011.
- Marco FIORAVANTI, Sieyès et le jury constitutionnaire : Perspectives historico-juridiques, Annales historiques de la Révolution française, N°3, 2007.
- Michel Le Pogam, Réforme du Conseil supérieur de la magistrature - Entre ouverture et autonomie, La semaine juridique - Édition Générale N°40, 4 octobre 2010.

참 고 문 헌

- Michel Le Pogam, Réforme du Conseil supérieur de la magistrature - Entre ouverture et autonomie, La semaine juridique - Édition Générale N°40, 4 octobre 2010.
- Michel Troper, Sieyès et le jury constitutionnaire, Mélanges Pierre Avril - La République, Montchrestien, 2001.
- Pauline GERVIER, Le changement de circonstances dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger N°1, 2012.
- Pauline GERVIER, Le changement de circonstances dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel, Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger N°1, L.G.D.J., 2012.
- Pierre Avril/Jean Gicquel, Droit parlementaire, Montchrestien, 2010.
- Pierre Avril/Jean Gicquel, Le Conseil constitutionnel, Montchrestien, 2011.
- Pierre PACTET/Ferinand MÉLIN-SOUCRAMANIEN, Droit constitutionnel, Dalloz, 2009.
- Sophie DENOLLE, Les études d'impact : une révision manquée?, Revue française de droit constitutionnel, n°87, PUF, 2011. 7.
- Valérie GOESEL-LE BIHAN, Études d'impact de l'article 39 de la Constitution et contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel, Les études d'impact accompagnant les projets de loi, L.G.D.J., 2012.
- Véronique CHAMPEIL-DESPLATS, Les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, Economica, 2001.

- Yves GAUDEMET(sous la direction de), Le préambule de la constitution de 1946, Panthéon Assas, 2008.

3. 인터넷주소

- <http://www.assemblee-nationale.fr/>
- <http://www.conseil-etat.fr/>
- <http://www.gouvernement.fr/>
- <http://www.legifrance.com/>
- <http://www.cnda.fr/>
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr/>
- <http://www.conseil-etat.fr/>
- <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr>
- <http://www.courdecassation.fr/>
- <http://www.justice.gouv.fr/>
- <http://www.legifrance.com/>

부 록

※ 프랑스 하원에 제출된 영향평가서¹⁾

I. 제13대 하원에 제출된 영향평가서

년 도	법 률 안
2009	협약통제시스템을 수정하는 인권과 기본적 자유의 보호에 관한 유럽협약 제14-2 의정서를 승인하는 법률안
	유럽공동체와 유럽공동체 개별국가와 티르크멘스탄 간의 협력을 확립하는 협력과 협동을 위한 협약비준을 승인하는 법률안
	재정재관권의 개정에 관한 법률안
	지방자치단체의 의회의 구성원의 선거와 꼬뮌간의 협력체에 관한 조직법률안
	지방자치단체의 선거와 지방민주주의 강화를 위한 법률안
2010	헌법 제68조의 적용을 위한 조직법률안
	헌법 제11조의 적용을 위한 조직법률안
	헌법 제11조의 적용을 위한 법률안
	민사 및 상사 분야에서 유럽의회와 유럽위원회의 여러 지침의 전환을 위한 법률안
	영화와 시청각의 등록의 보존을 위한 법률안
	세계우편협정의 승인을 위한 법률안
	이민에 대한 합의적 운영과 견고한 발달에 관한 프랑스와 카메룬 간의 협정의 승인을 위한 법률안
	농업법전을 수정하는 2010년 5월 6일의 법률명령에 관한 법률안
	은행과 보험의 규제기구의 통합에 관한 법률안
	의학 생물학에 관한 2010년 1월 13일의 법률명령에 관한 법률안
농업법전에 관한 2009년 12월 10일의 법률명령에 관한 법률안	

1) 2013년 10월 9일 현재까지의 영향평가서임.

<http://www.legifrance.com/Droit-francais/Etudes-d-impact/Lois-en-preparation>

부 록

년 도	법 률 안
2011	핵분야의 물리적 보호를 위한 협정의 수정을 승인하는 법률안
	이중과세를 방지하고 조세회피 또는 조세범죄를 방지하기 위한 프랑스와 파나마의 협정을 승인하는 법률안
	지상과 디지털 텔레비전의 보상채널에 관한 법률안
	프랑스와 칠레간의 범죄인 인도협정의 승인을 위한 법률안
	평화적 목적을 위해 대기권밖의 영역을 이용 및 활용하기 위한 프랑스와 카자흐스탄간의 협력을 위한 협정에 관한 법률안
	젊은이들의 이동을 위한 프랑스와 마케도니아간의 협정의 승인을 위한 법률안
	에너지법전의 법률편의 법전화를 위한 2011년 5월 9일의 법률명령을 위한 법률안
	공적인 삶에 있어서 윤리와 이익충돌의 방지를 위한 법률안
	사법관의 지위에 관한 조직법률안
	남인도양에서의 어업에 관한 협정의 비준을 위한 법률안
	소비자의 권리, 보호, 정보를 강화하는 법률안
	재정분야의 정보를 교환하기 위한 프랑스와 도미니크 영연방간의 협정을 비준하기 위한 법률안
	재정분야의 정보를 교환하기 위한 프랑스와 코스타리카의 협정을 비준하기 위한 법률안
	노동자와 용역이 국경을 넘어서 이동하는 경우 신고되지 않은 사용을 방지하고 사회적인 권리를 보장하기 위한 프랑스와 불가리아간의 협정을 비준하기 위한 법률안
	광업법전의 법률편을 법전화하기 위한 2011년 1월 20일의 법률명령을 승인하는 법률안
	유틸리티서비스에 관한 협정의 승인에 관한 법률안
국내치안분야의 협력을 위한 프랑스와 그루지아 정부간의 협정의 승인에 관한 법률안	

년 도	법 률 안
2012	국내치안법전의 법률편에 관한 2012년 3월 12일의 법률명령의 승인을 위한 법률안
	민사 및 상사분야의 여러 가지 양상의 중재에 관한 2008년 5월 21일의 유럽의회 및 유럽위원회의 2008/52/CE지침의 전환을 규정하는 2011년 11월 16일의 법률명령의 승인을 위한 법률안
	선박의 안전하고 친환경적인 재사용을 위한 홍콩협정의 비준을 위한 법률안
	산림법전의 법률편에 관한 2012년 1월 26일 법률명령의 승인과 산림범죄에 적용되는 형사절차규정의 조화를 위한 법률안
	북대서양의 해양보호를 위한 OSPAR협정의 승인을 위한 법률안
	테러방지 및 테러 억제의 강화를 위한 법률안
	프랑스와 아랍에미레이트의 국내치안분야의 협력을 위한 협정을 비준하기 위한 법률안
	자연재해의 보상체제의 개선을 위한 법률안
	프랑스와 요르단정부간의 형사분야의 상호협조를 위한 협정을 비준하는 법률안
	프랑스와 요르단 정부간의 범죄인 인도협정의 비준을 위한 법률안
	프랑스와 아르헨티나간의 범죄인 인도협정의 비준을 위한 법률안
	베니스협정과 파리협약의 적용에 관한 공동의정서의 비준을 위한 법률안
	환경법전, 공중보건법전, 국방법전의 개정을 위한 2012년 1월 5일의 법률명령의 승인을 위한 법률안
	우주센터와 그 부담금에 관한 프랑스 정부와 유럽우주국의 협정을 승인하기 위한 법률안
	직장의 안전과 건강을 위한 촉진적인 틀에 관한 국제노동기구의 187호 협정의 비준을 위한 법률안
	프랑스의 국제협정의 적용에 있어 형사 및 형사절차적 여러 규정을 위한 법률안
트로멜랭섬과 트로멜랭섬 주위의 해양에 관한 프랑스정부와 모리스 공화국 정부간의 경제, 과학, 환경의 공동운영을 위한 협정의 승인에 관한 법률안	

Ⅱ. 제14대 하원에 제출된 영향평가서

년 도	법 률 안
2012	Lyon-Turin 간의 새로운 철도의 건설과 이용을 위한 프랑스 정부와 이탈리아 정부간의 협정의 승인을 위한 법률안
	프랑스와 코트디부아간의 국방협력을 위한 조약을 비준하기 위한 법률안
	프랑스와 세네갈간의 군사적 협력을 위한 조약을 비준하기 위한 법률안
	국방분야와 군대의 지위의 협력을 위한 프랑스 정부와 세르비아 정부간의 협정의 승인을 위한 법률안
	프랑스와 지부티간의 군사분야의 협력을 위한 조약을 비준하기 위한 법률안
	유럽연합 및 유럽연합의 개별국가와 미합중국간의 항공분야에 관한 협정을 비준하기 위한 법률안
	유럽연합 및 유럽연합의 개별국가와 요르단간의 항공분야에 관한 협정을 비준하기 위한 법률안
	친주거적인 토지의 동원과 사회적 주거의 생산의무의 강화에 관한 법률안
	국내치안분야에서 협력을 위한 프랑스와 터키의 협정을 비준하기 위한 법률안
	프랑스정부와 우루과이 정부간의 사회보장협정의 비준을 위한 법률안
	프랑스정부와 아제르바이잔정부간의 문화센터의 설립과 활동조건에 관한 협정을 비준하기 위한 법률안
	불법체류자의 재승인에 관한 유럽공동체와 세르비아간의 협정의 적용을 위한 프랑스 정부와 세르비아 정부간의 의정서의 비준을 위한 법률안
	불법체류자의 재승인과 적용협정에 관한 프랑스 정부와 코소보정부간의 협정의 비준을 위한 법률안
국경지역의 경찰 및 세관당국의 협력에 관한 프랑스 정부와 키프로스 정부간의 협정의 승인을 위한 법률안	

년 도	법 률 안
	프랑스 정부, 벨기에 정부, 독일정부, 룩셈부르크 정부간 공동지역에서의 경찰 및 세관업무의 협력을 위한 공동센터의 설치와 이용에 관한 협정의 승인을 위한 법률안
	하노이 과학 및 기술대학의 설치 및 발전을 위한 프랑스 정부와 베트남 정부간의 협정의 승인을 위한 법률안
	프랑스에 거주하는 국제이민조직의 구성원에 대한 세금면제를 위한 프랑스 정부와 국제이민조직간 협정의 승인을 위한 법률안
2013	재범의 방지와 형벌개별화에 관한 법률안
	2014년의 사회보장자금조달법률안
	2014년 재정법률안
	퇴직시스템의 장래와 정의를 보장하는 법률안
	국내치안법전의 법률편에 관한 여러 법률명령을 승인하는 법률안
	입양분야에서 프랑스와 러시아간의 조약의 비준을 위한 법률안
	2012년 유럽위원회의 지침 2013/1/UE의 전환을 위한 법률안
	무기거래에 관한 조약의 비준을 위한 법률안
	기업활동의 간편화와 안정화에 관한 법률안
	프랑스 정부와 이라크 정부간의 문화, 과학 및 기술의 협력과 발전을 위한 협정의 비준을 위한 법률안
	유럽연합 및 유럽연합의 개별국가와 이라크 정부간의 문화, 과학 및 기술의 협력과 발전을 위한 협정의 비준을 위한 법률안
	수공업, 상업, 극소기업에 관한 법률안
	도시와 도시연대를 위한 프로그램적 법률안
	2014년에서 2019년까지의 군사계획과 국방에 관한 법률안
	사법관들의 윤리적 의무를 강화하기 위한 법률안
	예심의 합의체에 관한 법률안
사회적 및 연대적 경제에 관한 법률안	
공무원의 윤리, 권리 및 의무에 관한 법률안	

부 록

년 도	법 률 안
	유럽연합 및 유럽연합의 개별국가와 남아프리카 공화국간의 상업, 개발, 협력에 관한 협정을 개정하는 협정의 비준을 위한 법률안
	난과선의 잔해의 반출에 관한 나이로비 국제협정의 비준을 위한 법률안
	누벨칼레도니아에 관한 1999년 3월 19일의 법률의 실현을 위한 법률안
	해외령에 관한 여러 규정을 위한 법률안
	남성과 여성의 평등을 위한 법률안
	주거에 대한 접근과 새로운 도시계획을 위한 법률안
	코트디부아와 유럽연합 및 유럽연합의 개별국가간 경제협력을 위한 협정의 비준을 위한 법률안
	유럽연합 및 유럽연합의 개별국가와 코트디부아간의 기본협정의 비준을 위한 법률안
	기자의 취재원의 비밀보호를 위한 법률안
	공공시청각의 독립성에 관한 조직법률안
	공공시청각의 독립성에 관한 법률안
	프랑스 정부와 벨기에의 발롱지역정부간 장애인의 수용을 위한 기본협정의 비준을 위한 법률안
	프랑스 정부와 이라크 정부간의 문화, 과학 및 기술협력과 개발을 위한 협정의 비준을 위한 법률안
	유럽연합 및 유럽연합의 개별국가와 이라크간의 협력 및 협동을 위한 조약의 비준을 위한 법률안
	여성에 대한 그리고 가정에서의 폭력의 방지 및 억제를 위한 유럽위원회의 협정을 비준하기 위한 법률안
	조세범죄 및 중대한 경제범죄의 억제를 위한 법률안의 수정서한
	경제검찰관에 관한 조직법률안
	행정과 시민간의 관계를 단순화하기 위해 정부에 권한을 부여하는 법률안
	소비에 관한 법률안
	조세범죄 및 중대한 경제범죄의 억제를 위한 법률안

년 도	법 률 안
	시민적 보호, 긴급한 상황의 방지 및 운영에 있어서의 협력을 위한 프랑스와 체코간의 조약을 비준하는 법률안
	몽블랑의 육로터널에 관한 프랑스와 이탈리아간의 추가의정서의 비준을 위한 법률안
	이중과세와 조세회피의 방지를 위한 프랑스 정부와 캐나다 정부간의 협정을 비준하기 위한 법률안
	해외영토의 연대와 지방차원의 민주주의의 발전을 위한 법률안
	해외영토간의 평등을 신장하고 증진하기 위한 레지옹의 결집을 위한 법률안
	해외영토의 공적 활동의 현대화와 본토의 긍정에 관한 법률안
	지방자치단체의 집행권의 기능과 유럽의회의 대표간의 겸직금지에 관한 법률안
	지방자치단체의 집행권의 기능과 하원의원 또는 상원의원간의 겸직금지에 관한 법률안
	젊은이들을 위한 프랑스 및 퀘벡사무소에 관한 프랑스 정부와 퀘벡정부간 협정의 승인을 위한 법률안
	범죄물품 및 테러자금의 세탁, 추적, 압수에 관한 유럽위원회의 협정의 비준을 위한 법률안
	사회보장분야의 행정적 협력과 협조를 위한 프랑스 정부와 룩상부르그 정부간의 서신교환의 형식을 띤 협정의 비준을 위한 법률안
	프랑스와 스페인간 국경을 넘는 위생적 협력에 관한 협정의 비준을 위한 법률안

※ 영향평가를 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. 해결해야 할 문제의 제시</p>	<p>문제되는 상황의 존재를 서술함. 무엇이 해결되어야 하는 문제인가?</p> <p>1.1.1. 문제와 문제의 범위의 묘사 1.1.2. 고려된 사항에 의해 영향을 받는 사람의 숫자 1.1.3. 문제의 원인의 기술 1.1.4. 참가인의 신분확인(관련자의 확인) 1.1.5. 문제되는 상황을 이해하는 것을 가능하게 하는 주요 관계 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? 1.2.2. 어떤 상황속에서 문제되는 상황은 공적인 문제가 되는가? 1.2.3. 왜 공권력은 문제되는 상황을 검토하는가? 1.2.4. 성공과 실패의 주요요소에 대한 묘사.</p>
<p>첫 번째 단계는 공적인 문제의 존재를 보여주어야 하며, 그 문제의 해결은 곧 이어 검토될 수 있는 공권력의 활동을 필요로 한다.</p>	

1) “안내서”(vade-mecum)는 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)

2.1. 달성하고자 하는 상황과 관련된 목적에 대한 기술	문제점: 2.1.1. 무엇을 해야 하나? 그 최종목적은 무엇인가? 2.1.2. 달성하고자 하는 상황의 정의
2.2. 간섭의 제시	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?
2.3. 간섭과 관련된 목적의 제시	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?
2.4. 성공의 주요조건	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?

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 성공수단과 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 적응 • 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 • 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

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

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 - 중소기업/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

4.1.6. 특히 사법에 대한 영향(조직법률 제8조 제8항) - 소송 - 수형인구	
4.2. 해외지방자치단체에서의 적용조건(조직법률 제8조 제7항)	
4.3. 분포분석(조직법률 제8조 제8항) 개혁으로부터 혜택으로 보게 될 국민들은 누구인가?(그 이유는?) 개혁의 결과를 겪게 될 국민들은 누구인가?(그 이유는?)	
4.4. 예산의 분석(조직법률 제8조 제8항) 검토된 간섭에 사용되는 액수는 얼마인가? 제안된 개혁에 대한 예상되는 예산의 조직과 재편성은 무엇인가? 실행기간에 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)	
4.5. 위험분석(조직법률 제8조 제8항)	
채택된 선택과 관련된 위험은 무엇인가? 역효과를 확인하는 것이 가능한가? 가장 중요한 부정적 위험을 방지하고, 줄이고, 제한하기 위해 취해진 조치는 무엇인가?	
위험의 유형	
사용가능성의 위험	없음, 약함, 보통, 높음
수요와 관련된 위험	
경제적 위험	
환경적 위험	
재정적 위험	
법제적 위험	

부 록

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?

<ul style="list-style-type: none">• 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?