

프랑스에서의 영향평가서 작성을 위한 가이드라인

한 동 훈



프랑스에서의 영향평가서 작성을 위한 가이드라인

연구자: 한 동 훈 (헌법재판연구원 책임연구원)

이 글은 프랑스 국정조정실의 추천으로 “LIGNES DIRECTRICES POUR L'ELABORATION DES ETUDES D'IMPACT (2014년 8월 업데이트)”를 번역하여 소개하는 내용을 담고 있습니다.



CONTENTS

Issue Paper

I. 개혁의 선택과 구상에 있어서 영향평가의 역할 04

II. 영향평가의 영역 05

III. 영향평가의 내용 08

1. 조직법률의 규정 08

2. 영향평가를 설명하는 문서의 주요한 단계들 14

IV. 영향평가서 작성의 절차 29



I. 개혁의 선택과 구상에 있어서 영향평가의 역할



1. 정당한 새로운 법규정의 개입의 형태를 띠는 다수의 개혁을 하기 전에 또는 하는 중에 사전적 평가의 노력은 필요불가결함

이와 같은 노력은 영향평가서의 작성을 통해 나타나며, 이와 같은 영향평가서는 정치적 판단을 전혀 대체하지 않고 공적인 결정을 하는 데 있어 도움이 되는 도구임

2. 사전에 정해진 어떤 해결책을 정당화하는 시도와 아주 다르게 영향평가는 필연적으로 일방적인 결론 또는 권고를 제공하는 것을 목적으로 하지 않음

오히려 영향평가는 새로운 법규정의 개입의 필요성과 새로운 법규정의 실시를 위한 가능한 선택에 동반되는 영향과 관련하여 가능한 한 신뢰할 만한 평가요소를 종합하는 것이 중요함

따라서 영향평가의 취지는 가능한 가장 타당한 공적 활동의 선택에 기여하는 것임

3. 실제에 있어서 특히 가장 중요한 개혁을 위해서 영향평가의 방식은 단계별로 성공적으로 수행되는 것이 상당히 바람직함

결정 절차의 첫 번째 단계에서 어떤 선택의 고려단계는 결정기관이 추구하는 목적과 관련하여 새로운 법규정을 도입하는 것이 적절한 정도를 평가하는 데 도움을 주어야 함

개혁을 주도하는 원칙이 정해졌을 때, 새로운 법규정을 도입하는 다음 단계는 이와 같은 비교평가가 모든 사정을 다 파악하여 가능한 가장 적절하고, 효과적이 되도록, 다른 법규정에 결부되는 예견가능한 전체 영향을 평가하도록 하여야 함

따라서 선택의 고려와 영향평가는 어떤 개혁이 진행되는 데 있어서 보완적임

II. 영향평가의 영역



비록 영향평가의 실시가 모든 새로운 법규정의 준비를 도울 수 있지만, 영향평가의 실시는 법률 개정안을 준비하는 데 특히 적용됨

따라서 2008년 7월 23일의 헌법개정과 헌법 제34-1조, 제39조 및 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률(n°2009-403)에 따라 정부는 새로운 정부제출법률안을 뒷받침하는 영향평가서를 국사원(Conseil d'Etat)과 의회(Parlement)에 제출할 의무가 있음. 그리고 이와 같은 영향평가서는 조직법률에서 명시적으로 정한 규정을 따라야 함

헌법개정을 실시하는 것과 관련된 수상의 2009년 4월 15일의 회람(circulaire)이 구체화하는 바와 같이 어떤 정부제출법률안을 국사원으로 이송하는 것은 수상실과 국무조정실(Secrétaire général du Gouvernement)이 영향평가서가 충분하다고 인정하는 경우에만 가능함

1. 국사원과 의회에 영향평가서가 제출된 다음, 영향평가서는 이중적 통제를 받게 됨

1.1. 첫 번째 통제는 정부제출법률안이 제출된 의회에 의해서 행해질 수 있으며, 필요한 경우 프랑스 헌법재판소에 의해 행해짐

프랑스 헌법 제39조 제4항은 “처음 법률안을 제출받은 원의 의장단회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 인정한다면, 정부제출법률안은 의사일정에 등록될 수 없다. 의장단회의와 정부간에 의견이 일치하지 않는 경우 해당회의의장 또는 수상은 헌법재판소에 제소할 수 있으며, 헌법재판소는 8일 내에 결정을 내린다.”고 규정함

이 규정은 최근에 상원의 의장단 회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 판단한 “레지옹의 경계획정, 레지옹과 도의 선거에 관한 법률안”에 대해 적용되었음. 상원의 의장단 회의와 의견이 일치하지 않은 수상은 프랑스 헌법재판소에 이 사건을 제소하였으며, 프랑스 헌법재판소는 문제의 영향평가서가 정부가 행한 선택의 이유와 이에 대한 예상가능한 영향을 설명하였다고 판시하였음. 이와 같은 입장에서 프랑스 헌법재판소는 해당 영향평가서는 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조의 요청을 따랐다고 판시하였음

1.2. 두 번째 통제는 헌법 제61조의 범주에서 프랑스 헌법재판소에 의해 수행됨

프랑스 헌법재판소는 프랑스 헌법 제61조-“① 헌법재판소로 심판회부는 조직법률의 경우에는 공포되기 전에, 헌법 제11조에서 언급된 법률안의 경우에는 국민투표에 회부되기 전에, 의회의 의사규칙의 경우에는 그것이 시행되기 전에 한다. ② 이와 같은 목적을 위해 공화국 대통령, 수상, 하원의장, 상원의장, 60인의 하원의원, 60인의 상원의원은 법률이 공포되기 전에 헌법재판소에 청구할 수 있다.”-에 근거하여 위헌법률심판권을 행사하는 범주에서 영향평가서의 불충분함을 제소 이유로 한 사건의 심사를 받아들였음

프랑스 헌법재판소는 2010년 2월 11일 결정(n° 2010-603 DC)에서 비록 2009년 4월 15일의 조직법률의 규정이 “정부제출법률안이 영향평가의 대상이 됨을 규정한다 하더라도, 2009년 4월 15일의 조직법률의 규정은 영향평가서가 유사한 목적을 가진 여러 정부제출법률안에 공통된 것이 되는 것을 금하지는 않는다.”고 판시하였음

퇴직제도의 미래와 정의를 보장하는 법률(loi garantissant l’avenir et la justice du système de retraites)에 대한 2014년 1월 16일 결정(n° 2013-683 DC)에서 프랑스 헌법재판소는 의장단 회의가 영향평가에 관한 규정이 위반되었음을 확인하는 요구에 답하지 않았다는 점을 언급하면서(판시이유 4), “정부제출법률안에 부가된 영향평가서는 2014년을 위한 재정법률안과 2014년을 위한 사회보장자금조달법률안에 나타난 규정에 관한 여러 평가요소들을 기재할 의무는 없다”(판시이유 5)고 하면서, “영향평가서의 내용과 관련하여 2009년 조직법률 제8조를 위반하였다는 제소이유는” 받아들일 수 없다고 판시하였음(판시이유 6)

2. 국사원과 의회에 영향평가서를 제출해야 한다는 조직법률상의 의무는 본 지침서 Ⅲ에 언급된 방법에 따라 정부제출법률안 전체와 다음과 같은 법률규정에 적용됨

- 일반적인 정부제출법률안
- 조직법률안
- 법률명령(ordonnances)을 내리는 권한부여법률규정
- 법률명령을 비준하거나 단순한 수정을 가하는 법률규정이 아닌 법률명령을 비준하는 정부제출법률안의 규정
- 최초의 재정법률안과 재정법률의 영역가운데 소위 “배타적이지 않은” 규정에만 관계되는 수정재정법률안
- 국제조약 및 협정을 비준하는 정부제출법률안

법률명령의 비준에 관한 정부제출법률안과 관련하여 국사원 전체회의(l'Assemblée générale du Conseil d'État)의 2009년 10월 15일의 의견(avis)은 영향평가서를 작성해야 하는 의무는 다음과 같은 경우에는 적용되지 않는다고 하였음

- “단순비준”(ratification sèche)의 규정
- 법률명령에 구체적인 오류수정이나 형식적 교정을 하는 경우의 규정
- 권한부여규정을 뒷받침하기 위하여 최초로 행해진 영향평가서가 사전에 법률명령을 비준하는 정부제출법률안에 의해 제기된 문제전체를 다룬 경우

3. 반면에 사전적 평가를 명하는 조직법률상의 의무는 헌법개정안(projets de loi constitutionnelle), 헌법 제34조 제21항에 규정된 공공재정의 프로그램 법률안(projets de loi de programmation des finances publiques), 비상상태를 연장하는 정부제출법률안에는 적용되지 않음. 또한 사전적 평가를 명하는 조직법률상의 의무는 최초의 재정법률안에 대한 제51조와 수정재정법률안에 대한 제53조와 달리, 재정법률에 관한 조직법률 제54조가 2009년 4월 15일의 조직법률안의 규정에 어 떠한 회부도 하지 않은 경우에 규칙(règlement)의 법률안에도 적용되지 않음

III. 영향평가의 내용



1. 조직법률의 규정

영향평가서의 내용에 관한 조직법률의 요청은 부분적으로 제정과정에 있는 법률안의 성격에 따라 상이함

1.1. “일반”(ordinaire)법률과 조직법률에 대해, 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조는 국사원과 의회에 이송되는 문서는 영향평가를 설명하기 위하여 “정부제출법률안에 의해 추구된 목적을 규정하며, 새로운 법규정의 간섭외에 가능한 선택을 조사하며, 새로운 입법을 채택하게 된 동기를 설명한다.”고 규정함

영향평가서는 다음 사항을 정확히 설명함

- 현재 발효되거나, 기초되고 있는 유럽법과 정부제출법률안의 관련성과 국내법질서에 대한 정부제출법률안의 영향
- 정부제출법률안이 대상으로 하고 있는 영역에 있어서의 국토에 대한 법의 적용상태
- 고려된 규정의 과거의 적용방식, 폐지될 법규정, 제안된 임시적 조치

- 헌법 제73조¹⁾와 제74조²⁾에 의해 규정된 지방자치단체, 누벨칼레도니, 남극지역 프랑스로에서 고려된 규정의 적용조건, 필요한 경우에는 제안된 변용과 일부 지방자치단체의 경우 적용 면제를 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
- 필요한 경우 경제·사회·환경위원회의 의견에 따라 정부에 의해 행해진 실천
- 국사원에 대한 제소전에 행해진 자문
- 필요한 적용규범의 예상목록, 적용규범의 주요방향 및 적용규범 공포를 위한 예상기간

- 1) 프랑스 헌법 제73조 “① 법률과 규칙들은 해외 도·지역(주)에서도 자동적으로 적용된다. 법률·행정입법들은 지방자치단체들의 특성과 제약에 따라 번안할 수 있다. ② 지방자치단체들은 경우에 따라 법률(la loi) 또는 규칙(le règlement)에 의해 부여한 권한에 따라 그 소관사항에 해당하는 법률·행정입법들을 변형할 수 있다. ③ 각 지방자치단체들의 특성을 감안하기 위해 제1항의 예외로서, 본 조에서 규정하는 지방자치단체들은 경우에 따라 법률 또는 규칙에 의해 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 법률로서 해외 도·지역을 지방자치단체로 대체하여 설치하거나 이 두 지방자치단체를 관할하는 단일 지방의회를 설립할 수 없다.
- 2) 프랑스 헌법 제74조 “① 본 조에서 규정하는 지방자치단체들은 공화국내에서 각각의 고유한 이익을 감안한 지위를 가진다. ② 지방자치단체들의 지위는 지방의회의 의견개진 후 채택된 다음의 조직법으로 정한다.
 - 법률·행정입법의 적용 요건;
 - 지방자치단체의 권한: 이미 해외 지방자치단체에 이양된 권한 외에, 국가는 조직법으로 구체화되고 보완되는 제73조 제4항에 열거된 권한을 이양할 수 없다;
 - 지방자치단체들의 조직·제도운영에 관한 규칙, 지방의회 선거제도;
 - 지방자치단체 관련 조항을 포함한 정부제출법률안·의원발의법률안·법률명령안 명령안과 지방자치단체의 소관사항과 관련 있는 국제협약의 비준·승인의 조건;
 ③ 조직법률은 자치권을 가진 지방자치단체의 다음 권한도 규정할 수 있다.
 - 국사원은 법률의 소관사항에 해당하는 지방의회의 조례에 대한 사법권을 행사한다.
 - 특히 지방자치단체가 제소한 헌법재판소가 지방자치단체의 지위가 발효된 이후에 공포된 법률이 해당 지방자치단체의 소관사항에 해당한다고 재결하면 지방의회에서 이를 개정할 수 있다.
 - 지방자치단체는 지역적 필요에 따라, 그 주민을 위한 취업·창업·택지보호의 조치를 취할 수 있다.
 - 국가의 감독 하에 지방자치단체는 전국적인 공적 자유의 보장을 준수하면서 그 권한을 행사할 수 있다.
 ④ 본 조와 관련된 여타 지방자치단체의 특수한 구성방식은 해당 지방의회와 협의한 후 법률로서 규정되고 개정된다.”

1.2. 재정법률과 수정재정법률의 비배타적인(비독점적인) 규정과 사회보장자금조달법률의 비배타적인(비독점적인) 규정의 경우 영향평가서는 “정부제출법률안에 의해 추구된 목적을 규정하며, 새로운 법규정의 간섭외에 가능한 선택을 조사하며, 새로운 입법을 채택하게 된 동기를 설명한다.”

영향평가서는 다음 사항을 정확히 설명함

- 현재 발효되거나, 기초되고 있는 유럽법과 정부제출법률안의 관련성과 국내법질서에 대한 정부제출법률안의 영향
- 정부제출법률안이 대상으로 하고 있는 영역에 있어서의 국토에 대한 법의 적용상태
- 고려된 규정의 과거의 적용방식, 폐지될 법규정, 제안된 임시적 조치
- 헌법 제73조와 제74조에 의해 규정된 지방자치단체, 누벨칼레도니, 남극지역 프랑스로에서 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 제소전에 행해진 자문
- 필요한 적용규범의 예상목록, 적용규범의 주요방향 및 적용규범 공포를 위한 예상기간

재정법률안의 경우 2009년 4월 15일의 조직법률 제12조는 사전적 평가의무를 재정법률에 관한 2001년 8월 1일의 조직법률 속에 편입시켰음. 즉 최초의 재정법률의 경우 2001년 8월 1일의 조직법률 제51조 8°에 수정재정법률안의 경우 제53조 4°에 각각 편입시켰음

다른 경우와 동일하게, 사전적 평가의무는 다음과 같은 경우에 부가됨

- 모든 성격의 과세징수의 대상, 비율 및 방법에 관한 규정
- 필요한 경우 예산균형에 영향을 주는 다른 종류의 국가의 세입을 정하는 규정
- 그해의 예산지출에 직접적으로 영향을 주는 재정법률 상의 규정
- 지방자치단체에 대한 국가의 지원배분의 방법을 정하는 규정

- 재정협약의 승인
- 공공재정 운영에 대한 국회의 정보와 통제에 관한 규정
- 국가의 회계와 공무원의 금전적 책임제도에 관한 규정

반면에, 2009년 4월 15일의 조직법률에서 다음과 같은 경우에는 사전적 평가의무를 면제하고 있음

- 재정법률에 관한 조직법률 제34조 Ⅲ에 규정된 재정법률의 의무적 및 배타적(독점적) 규정
- 임의적 규정이지만 재정법률에 배타적으로 속하는 규정

이와 같은 관점에서 지금부터 재정법률은 2010년 6월 11일자 공화국 관보에 공포된 2010년 6월 4일의 수상회람에 따라 모든 재정적 규정을 받아들여야 함. 뿐만 아니라 일반 법률에 더 이상 나타날 수 없는 사회보장의 수입에 영향을 미치는 모든 조치들의 경우도 동일함

재정법률에 관한 조직법률 제34조 I의 2°와 제34조 II의 7°을 위한 사전적 영향평가의 내용과 관련하여, 재정법률에 관한 조직법률 제51조와 제53조는 “헌법 제34-1조, 제39조 및 제44조의 규정의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률(n°2009-403) 제8조 마지막 10항에 규정된 문서를 포함하는 사전적 평가서가 해재정법률안 및 수정재정법률안에 부가된다.”고 규정할 뿐임. 따라서 결국 일반법률안을 위한 영향평가서에서 요구되는 내용과 동일한 내용이 요구됨

요컨대 일반법률안의 영향평가서와 재정법률안의 규정의 사전적 평가서는 내용적 차이가 없음. 반면에 이들 둘 사이에는 적어도 부분적으로 양이나 형식적 체제에 있어서 다음과 같은 차이가 있음

- 영향평가서는 그 목록이 각각 재정법률에 관한 조직법률 제51조와 제53조에 열거된 다른 부록 가운데 재정법률안의 부록에 위치함. 그러므로 이 부록은 절차나 기간에 있어서 의무적인 다른 부록과 동일한 체제를 따름. 그렇지만 사전적 평가는 조문작업을 하는 준비단계에 사전적으로 작성되어야 하며, 이 법률안은 예산법률의 부처로 이송됨. 게다가 사전적 평가서 전체는 국사원으로 이송되자마자 재정법률안에 부가되며, 국사원은 사전적 평가서를 신중히 검토하며, 2009년 4월 15일의 조직법률의 요청이 준수되고 있는지를 확인함
- 종종 평가대상의 실질적 성격으로 말미암아 서로간의 관련성이 없는 일련의 조문들을 구별하게 함. 처음에 각각의 규정이 평가의 대상이 될 필요가 있는 경우 부록의 마지막 판에서 밀접한 관련성이 있는 규정들에 대한 분석이 다시 집결되도록 노력함

사전적 평가의 내용은 헌법 제39조 제4항에 규정된 사전적 통제의 메커니즘이 적용되지 않는 한에 있어서 특히 세심하게 다루어져야 한다는 점을 강조하는 것이 바람직함. 따라서 사전적 평가의 내용과 관련하여 조직법률의 요청이 준수되었는지를 통제하는 것은 프랑스 헌법재판소이며, 프랑스 헌법재판소는 최종적으로 가결된 재정법률이 헌법 제61조에서 규정된 조건을 따랐는지를 심사할 때 조직법률상의 요청이 준수되었는지를 확인함

1.3. 헌법 제38조의 규정에 따른 법률명령을 발하는 권한부여규정과 관련하여 조직법률상의 요청은 영향평가를 설명하는 문서는 “정부제출법률안에 의해 추구된 목적을 규정하며, 새로운 법규정의 간섭외에 가능한 선택을 조사하며, 새로운 입법을 채택하게 된 동기를 설명한다.”고 규정함

영향평가서는 다음 사항을 정확히 설명함

- 현재 발효되거나, 기초되고 있는 유럽법과 정부제출법률안의 관련성과 국내법질서에 대한 정부제출법률안의 영향
- 정부제출법률안이 대상으로 하고 있는 영역에 있어서의 국토에 대한 법의 적용상태
- 고려된 규정의 과거의 적용방식, 폐지될 법규정, 제안된 임시적 조치
- 헌법 제73조와 제74조에 의해 규정된 지방자치단체, 누벨칼레도니, 남극지역 프랑스령에서 고려된 규정의 적용조건, 필요한 경우에는 제안된 변용과 일부 지방자치단체의 경우 적용면제를 증명하는 적용조건
- 국사원에 대한 제소전에 행해진 자문

프랑스 헌법재판소의 결정례에 따르면 2009년 4월 15일의 조직법률 제11조는 헌법 제38조의 규정을 위반하지 않고 정부로 하여금 의회에 법률명령의 내용을 알려야 할 의무를 부여하는 것으로 해석될 수 없음³⁾

1.4. 법률명령을 수정하거나 내용적 첨가를 하는 따라서 영향평가서 작성의무에 종속되는 법률명령의 비준규정의 경우 영향평가서는 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조에서 조사된 모든 문제에 부합해야 함

1.5. 국제조약 또는 국제협정의 비준승인 법률안의 경우 조직법률은 “이와 같은 법률안의 제출은 국제조약이나 협정이 추구하는 목적을 구체화하고, 그 경제적·재정적·사회적 및 환경적 영향을 평가하는, 프랑스 국내법질서에 대한 영향을 분석하는, 협정의 역사, 서명 및 비준의 상태, 그리고 필요한 경우 프랑스에 의해 표현된 유보와 해석적 선언을 나타내는 문서가 부가되어야 한다.”고 규정함

이와 관련하여 프랑스 헌법재판소는 2009년 4월 15일의 조직법률 제11조는 정부제출법률안의 제출이전에 표현된 유보를 대상으로 하며, 따라서 이는 조약 및 협정을 체결할 때 유보를 제출하고, 이미 제출한 것으로 생각되어 의회에 통포하거나, 비준후에 이전에 한 유보를 해지하는 것과 같은 유보를 거부하는 집행권의 자유를 침해하지 않는다고 판시하였음⁴⁾

1.6. 유럽지침의 전환을 위한 정부제출법률안의 경우 일반법률안으로 간주되기 때문에 영향평가서는 2009년 4월 15일의 조직법률 제8조의 요청에 충족되어야 함. 따라서 위의 영향평가서는 본 지침의 Ⅲ의 2에서 기술한 모든 권고와 주요한 단계를 준수하여야 함

3) Décision n° 2009-579 DC du 09 avril 2009, 판시이유 21.

4) Décision n° 2009-579 DC du 09 avril 2009, 판시이유 25.

2. 영향평가를 설명하는 문서의 주요한 단계들

위에서 언급한 조직법률상의 요청을 충족하기 위하여 국사원과 의회에 이송되는 영향평가서는 일부의 법률안에 결부된 특수성을 제외하고, 일반적으로 6단계의 사전적 평가의 과정을 재현해야 함

- 진단
- 추구하는 목적에 대한 정의
- 새로운 법규정의 개입 외의 가능한 선택의 조사와 새로운 입법을 하는 이유
- 고려되는 법규정의 여러 가지 예상 가능한 영향에 대한 검토
- 자문활동
- 개혁의 실시방법

A. 진단 : 사실적 및 법적인 준거상황에 대한 기술과 해결이 필요한 것으로 판단되는 문제의 기술

영향평가의 첫 번째 단계는 치유해야하는 문제의 원인과 현황을 가능한 한 객관적이며, 근거가 제시되는 구분을 함으로써 개혁의 쟁점을 구체적으로 정확하게 기술하는 것임

- ▶ 파악된 문제와 준거적 상황에 대한 기술은 특히 관계자(공법인과 사인), 관계자들의 행동, 또한 이들 각각의 준거적 상황에 대한 인식에 대한 설명을 포함해야 함

이와 같은 기술은 문제가 되는 경우에 따라 경제적, 사회적, 환경적, 행정적 또는 다른 관계되는 영역의 측면으로 행해됨. 그리고 문제들은 질적, 양적 또는 필요한 경우 재정적으로 분석됨

- ▶ 법적인 분석과 관련하여 조직법률의 규정에 따르기 위해서는 특별한 주의가 요구됨. 왜냐하면, 조직법률의 규정에 따르면 영향평가서는 정확하게 “정부제출법률안이 대상으로 하고 있는 영역에 있어서의 국토에 대한 법의 적용상태”를 기술해야 하기 때문임

이와 같은 요청의 준수는 특히 프랑스의 해외령에 적용가능한 법의 상태를 기술해야 하는 것을 의미하며, 이는 영향평가의 다음 단계에서 고려되는 법규정의 해외령의 적용가능성의 문제에 대답하는 것에 도움이 되어야 함

동일한 방식으로 고려되는 영역의 현재의 유럽법 또는 국제법의 상태, 나아가 상응하는 법규정의 발전의 전망(현재 진행중인 협상, 백서, 유럽평의회(Conseil européen)의 결론, 유럽위원회(Commission)가 발한 발의), 그리고 필요한 경우 프랑스 국내법이 유럽법 또는 국제법에 부합하는지에 대하여 있었던 토론사항을 기술해야 함. 따라서 준거적 상황에 대한 기술은 합법성 원칙(principe de légalité)의 존중조건을 드러낼 것이며, 그 결과 새로운 법규정의 개념에 있어서 존재하는 자유의 범위를 측정할 수 있을 것임

뿐만 아니라, 현재 있는 법규범에 대한 이미 존재하는 모든 평가 요소를 참조하는 것이 유효함

이와 같은 추론의 단계는 장래에 새로운 법규정을 통한 간섭 외에 가능선 선택에 대한 검토를 다루는 데 도움이 될 것임. 이와 같은 관점에서 결합이 있는 현행 법규정이 존재하는 곳에서 또는 이와 같은 현행법규정의 적용조건이 개선될 수 있는지 또는 현행법에 기대된 영향이 고려되는 법 전체와 관계없는 외부의 요인에 의해 왜곡되었는지를 식별하고자 하는 것이 바람직함. 이와 같은 불충분함의 이유는 결합, 잘못된 적용, 인적 또는 재정적 수단의 결여 또는 예상치 못한 방향으로 행동이 적응함의 영역에 속하는 것을 구분함으로써 가능한 한 구체화됨

제기된 문제가 소송행위를 초래하는 경우, 판사에 의해 채택된 해결에 대하여 가능한 모든 요소를 모으는 것이 바람직함

개정이 고려되는 법규정의 안정성의 정도를 위하여 특별한 주의가 이와 같은 분석단계에 행해짐. 고려되는 법규정의 주요한 개정의 연표는 특히 현재의 법에 의해 만들어진 영향이 안정화된 것으로 간주될 수 있는지를 측정하고자 하는 고려에서 만들어짐

유사한 고려에서 국가적 상황을 보다 잘 특징지우는 것을 가능하게 하는 적절한 모든 국제적 비교요소가 나타나게 하여야 함

마지막으로, 과거에 현재의 법규정을 위해 고려된 문제의 전개에 대한 중장기적인 전망을 기술하고자 노력하는 것이 유용함. 이와 같은 시나리오의 구성에 있어서 해당 문제의 최근의 발전경향, 문제의 원인의 예상가능한 발전, 또한 정치적 및 관련 규정의 영향을 고려하는 것이 효과적임

사전적 평가의 첫 번째 단계에서, 관계되는 영역에서 입수할 수 있는 문서자료, 통계자료, 공적 보고서(예를 들면, 의회 보고서, 경제·사회 및 환경 위원회의 보고서, 회계감사원의 보고서 등)를 조사하는 것이 중요함. 왜냐하면 이들 자료들은 영향평가서에서 또는 부록에서 전부 또는 부분적으로 사용될 수 있으며, 최소한 영향평가서 또는 그 부록에서 참고문헌이 기재될 수 있기 때문임

B. 추구하는 목적에 대한 정의

추구하는 목적에 대한 엄격한 정의를 하지 않고, 제기된 문제를 치유할 수 있는 여러 유형의 행동에 대한 각각의 장점을 비교하는 것을 무의미할 것임. 새로운 법규정의 개입의 필요성이 명확하게 평가될 수 있는 것은 단지 바로 구체적이고 명확한 정의(définition)를 채택한다는 조건에서만 그러함

추구하는 목적에 대한 이와 같은 정의는 전부 또는 부분적으로 상위 규범의 적용이 관계될 때마다 법적 의무에 의해 요구됨. 다른 경우와 마찬가지로 이 경우에 프랑스의 국제협정의 합치성에 관한 것을 구체화하는 것을 각오하고, 가능한 한 구체적인 방법으로 추구하는 목적의 내용을 명확하게 하고자 노력하는 것이 바람직함

이와 같은 연구는 어떤 양적 및 질적인 조치에서 그리고 어떤 기간 내에 행동이 변경되어야 하는지를 지적하고, 문제와 그 원인에 대한 분석에 이와 같은 요소들을 결합함으로써 단지 추구하는 야망의 정도를 구체화할 수 있게 함

개혁의 수량화된 목적에 대한 성찰을 함에 있어서 장래에 실행될 조사문제를 고려하는 것은 좋은 실행방법임. 즉 달리 말하자면, 한편으로는 개혁의 목적이 분명하게 드러날 수 있는 “1년 단위의 성과계획”(programme annuel de performance, PAP), “질과 효율성의 계획”(programme de qualité et d'efficience, PQE), 그리고 이들 계획의 일부분을 확인하고자 노력할 것이며, 필요한 경우 어떻게 현존하는 지수를 의존할 것인지를 판별하고자 할 것이며, 마지막으로 개혁의 실시 조건의 다루는 분석부분에서 이를 설명하고자 노력할 것임. 따라서 어떤 관계성은 사전적 평가와 사후적 평가의 기간 내에 이루어질 수 있음

전체목적과 전체 목적에 도달할 수 있도록 하는 중간목적은 일부의 경우에 구별되고, 위계질서가 있어야 함. 이와 같은 목적들의 순서를 정하는 것은 이와 같은 여러 상이한 목적들간의 논리적 관계를 명확하게 드러내도록 하는 것임. 확인된 목적과 공공정책에 부여된 다른 공익적 목적 사이를 유기적으로 조정하는 어려움에 대하여 질문을 제기하는 데 있어 상당한 노력이 요구됨

어쨌든 이와 같은 평가의 부분은 최초의 상황에 관련된 어려움을 고려한 행동의 긴급성에 대한 평가요소들을 모두 결집하는 데 노력해야 함

C. 새로운 법규정의 개입 외의 가능한 선택의 조사와 새로운 입법을 하는 이유

새로운 입법을 해야 하는 이유를 나타내야 한다는 조직법률의 요청에 부응하기 위해서는 다음과 같은 두 가지의 경우를 구분해야 함

- i) 상위 규범으로부터의 의무가 새로운 법규범의 제정을 명하는 경우
- ii) 상위 규범이 어떤 법률규정 또는 어떤 그룹의 법률규정에 명하지 않은 경우

어떤 새로운 법규정을 제정해야 하는 원칙이 상위규범에 의해 명해지지 않은 경우에는 현상 또는 전형적 행동과 같은 대안적 선택을 조사함으로써 입법적 개혁을 통한 간섭의 필요성을 평가하는 것이 바람직함:

- 현재 발효중인 입법의 적용을 위해 실시되고 있는 수단의 강화 또는 재조직. 여기에는 필요한 경우 현재 발효중인 입법의 적용과 관련된 행정명령적 조치의 발전을 포함함. 따라서 헌법 제34조⁵⁾와 제37조⁶⁾에 따른 법률영역과 행정명령의 영역간의 구분의 관점에서 새로운 행정규칙을 현재 발효중인 규범체계에 편입시키는 조건이 구체화되어야 함
- 현재 발효중인 행정명령의 실시방법의 단순화
- 소통과 정보를 위한 노력
- 권고가 동반된 사용자와 집행자의 자유로운 활동
- 사용자, 집행자 또는 참가자의 인적조직의 형성
- 중재적 수단
- 기업 또는 인가된 직업적 조직체를 통한 사적 인증제도 실시의 장려
- 직업적 영역과 원만히 협의된 또는 각 당사자들간의 체결된 협약에 따른 법전의 작성
- 보조금의 형태를 띠는 재정적 부양책, 나아가 국고를 통한 부양책
- 독립행정청을 통한 규제 및 자율규제
- 위에서 언급된 수단 가운데 2개 이상의 조합

5) 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 군공무원의 신분보장; · 기업의 국유화 및 공기업의 민영화; ③ 법률은 다음사항의 기본원칙을 정한다. · 국방조직; · 지방자치단체의 자유행정, 권한, 자원; · 교육; · 환경보존; · 재산권, 물권, 민간채권, 상업채권; · 노동권, 노동조합권, 사회보장권. ④ 재정법률은 조직법률에서 정한 요건과 그 유보조항에 따라 국가의 자원과 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.”

6) 프랑스 헌법 제37조 “① 법률의 소관사항 이외의 사항은 행정입법의 성격을 가진다. ② 행정입법에 속하는 사항을 규율하는 법률은 국사원의 의견청취 후 명령을 발하여 개정할 수 있다. 헌법재판소가 본 헌법의 발효 이후에 제정된 법률이 전 항의 규정에 의해 행정입법의 소관사항에 속한다고 선언하는 경우에 한해 명령으로써 개정할 수 있다.”

유사한 상황에 처한 다른 나라 특히 유럽연합에 속한 프랑스의 파트너 국가가 이에 대한 설득력 있는 해답을 제공하였는지를 보여주기 위하여, 가능한 해결책을 확인하는 것은 사용가능한 적절한 비교법적 요소들에 근거하는 것이 효과적일 것임

이 모든 경우에 있어서 평가에 종속되는 선택들의 수집과 선별을 위한 노력은 이와 결부된 기술적 구속에 대한 심사에 근거하며, 특히 효율성, 일관성 또는 비용에 대한 고려와 같은 척도에 근거하여 행해짐

선택들간의 비교가 정부로 하여금 의회의 간섭이 필요하다고 생각되게 하는 경우 조심스럽게 국사원과 의회에 이송될 문서에 배치된 해결책을 기술하고, 덜 바람직한 영향 뿐만 아니라 잠재적으로 바람직한 영향 또한 수집함으로써 해결책의 예상가능한 영향을 분석하는 것이 중요함

재정법률안과 사회보장자금조달법률안의 임의적인 규정의 경우 입법자의 개입의 필요성에 대한 분석은 다음과 같은 사항에 대해 이루어져야 함:

- 새로운 입법을 하는 동기
- 고려되는 법률규정에 법률의 영역에 속하는지 또는 자금조달법률에 속하는지를 관련지어야 함

뿐만 아니라, 전체 정부제출법률안에 대해 국사원은 새로운 법률을 도입해야 하는 이유를 설명하는 것에 대한 조직법률상의 요청은 현재의 전체 법체계에 가해지는 개정의 깊이와 동일한 목적을 위한 입법적 해결에 대한 이익비교의 측면에서 가능한 다른 선택에 대한 분석을 의미한다고 하였음.⁷⁾

뿐만 아니라, 법규정의 안정성과 행정 간편화의 목적에 대한 고려도 하여야 함

또한, 새로운 법규정의 시행 후에 나타날 수 있는 바람직하지 못한 영향의 효과를 제한할 수 있는 부수적 조치와 새로운 법규정에 경제적인 요인을 보다 용이하게 적합하게 하는 조치를 구체화하는 것이 필요함

그리고 영향평가서에 각각의 장단점에 대한 양적 및 질적 비교검토를 한 선택에 대한 각각의 평가를 통해 밝혀진 주요한 사항의 요점을 간추린 종합적인 도표를 삽입하는 것이 바람직함. 그리고 이 도표에 여러 영향이 일시적 의미가 있는지를 언급하는 것도 좋음

7) avis du 22 octobre 2009 de l'Assemblée générale du Conseil d'Etat.

D. 고려되는 법규정의 여러 가지 예상 가능한 영향에 대한 검토

위에서 언급한 조직법률에 따른 요청이 규정하는 바와 같이, 조사(검토)해야 할 영향의 목록은 고려되는 입법적 개혁의 대상에 따라 약간 다름

그렇지만 일반적으로 실행되어야 할 분석은 그 엄격함과 상세한 설명이 따라야 하며, 가능한 모든 수단에 있어서 새로운 개혁의 예상가능한 영향을 수량화하려는 노력은 채택된 계산 방법에 대한 설명이 부가되어야 함(그 수량화가 가능하지 않은 일부의 영향이 최종적 선택에 있어서 중요한 점을 제시할 수 있다는 것을 부인하는 것은 아님)

아래의 방법론적인 권고사항은 모든 경우에 고려하는 것이 바람직함

전체적 권고사항

고려되는 개혁의 가능한 그리고 중요한 영향에 대한 분석은 직접적 및 간접적 영향, 상업적 및 비상업적 영향, 긍정적 및 부정적 영향 모두를 포괄해야 함. 고려되는 개혁의 가능한 그리고 중요한 영향에 대한 분석의 목적은 조사된 영향의 폭을 평가하는 것 뿐만 아니라, 단기, 중기 및 장기로 될 기대되고 나아가 바람직하지 않은 가능한 영향을 명확히 하는 것임. 뿐만 아니라, 법률안과 행정명령안을 준비하는 데 있어 남성과 여성간의 평등의 측면을 고려하는 것에 관한 2012년 8월 23일의 수상훈령(circulaire n°5598/SG)은 사전적 평가의 업무는 필요가 있을 때마다 남성과 여성간의 평등과 여성의 권리의 측면을 고려하는 분석을 철저히 해야 함을 규정하고 있음

확실히 모든 경우에 조사된 모든 영향의 완전한 예상까지 요구할 수는 없음. 그렇지만 수궁할 만한 예측을 하고, 이를 위해 가능한 모든 지식에 근거하는 것이 필요함. 고려되는 공적 행위의 영향의 수집은 동일한 목적을 위하여 이미 내려진 발의의 조사, 다른 영향에서 행해진 유사한 메커니즘의 결과에 대한 검토, 국제적 비교 또는 적합한 연구의 덕택으로 단지 이전의 경험에만 의지할 수 있음

일부의 분석에 결부된 불확실함은 결코 간과되어서는 안되며 가능한 한 명시적인 방법으로 기술되어야 함. 이와 같은 불확실함이 일의적인 평가를 하기에 너무 중요한 경우 기존의 평가의 질에 대한 판단요소가 나타나게 하여야 함. 일부의 수치화가 근거하고 있는 가설적 장치는 아주 분명하

게 다시 기록되어야 하며, 이와 같은 가설의 신뢰도에 대한 평가요소 또한 아주 분명하게 다시 기록되어야 함

어떤 개혁의 모든 영향은 단순하게 화폐의 형태로 신뢰할 수 있는 방식으로 표현되어야 함. 요컨대 정신적 또는 물질적 표현으로 이와 같은 영향의 유형의 수량화를 추구하는 것이 바람직하며, 또한 문제가 되는 영향을 가능한 정확하게 기술해야 함

마지막으로 수량적으로 또는 화폐로 표현되기가 불가능한 영향이라도 최종적 선택을 하는 데 있어서 차지할 수 있는 중요도에 있어서 덜 중요하다고 할 수 없다는 점을 유념해야 함. 따라서 전체적 평가는 고려되는 선택에 대한 장점과 비용을 종합한 숫자로만 표현될 수는 없음

조직법률의 규정이 요구하는 것은 아니지만, 동일한 개혁방법과 관련하여 어떤 선택이 행해진 곳에 있어서 선택놀이를 드러냄으로써, 정부제출법률안에 채택된 법률규정의 효과의 특색을 드러내는 것이 바람직함. 달리 말하자면, 정부제출법률안에 채택된 이러 저러한 해결책의 효과는 이러 저러한 다른 해결책이 배척된 이유를 가능한 자세히 드러내야 함. 이와 같은 선택들의 각각의 장점은 추구하는 목적에 기여하는 이들 선택들의 능력의 관점에서 분석되어야 함. 이와 같은 추론방법은 특히 개혁을 준비하는 토론이 이들 선택지들간에서 행한 선택에 영향을 미친 경우에 정당화됨. 따라서 정부제출법률안에서 장애인을 고려하는 것에 관한 2012년 9월 4일의 수상훈령(n°5602/SG)은 정부제출법률안의 각각의 영향평가서는 필요한 경우 장애인을 위한 구체적인 규정이 없다는 점을 정당화해야 한다고 규정함

영향의 유형에 따른 권고사항

조사해야 할 영향의 성격은 계획하고 있는 개혁의 목적에 따라 다양하지만, 조직법률의 규정의 요구에 충실하기 위하여 최소한 다음과 같은 영향의 분류에 대한 조사에 있어서 아래의 사항을 정확하게 다루는 것이 바람직함:

▶ 계획하는 개혁의 법적인 영향

계획하는 개혁의 법적인 영향에 대한 분석을 위해서는 규범의 위계질서, 적용가능한 법전체의 일관성 및 복잡성, 법적 안정성, 이해하기 쉬움(명료성), 법의 명확성 및 접근가능성이 준수되고 있는지를 살펴보아야 함

모든 경우에 조직법률의 규정에 따라 계획하는 개혁이 관계되는 영역이 유럽법규범이 규율하고 있지 않은 영역이라는 것을 드러내는 것과 무관하게, 계획하는 개혁이 현재 발효중인 그리고 제정 작업중인 유럽법(유럽법과 인권과 기본적 자유의 보호를 위한 유럽협약)과 조화를 이루는 지 그리고 어떤 방법으로 조화될 수 있는지를 구체화하여야 함(2009년 4월 15일의 조직법률 제8조 제4항)

법적 영향에 대한 완전한 검토를 위해서는 또한 관계되는 영역에 프랑스가 이미 가입한 양자조약 또는 다자조약, 협약이 존재하는 경우 그리고 국사원이 여러 번 법적 영향의 완전한 검토를 요구한 경우에 국제법과의 조화를 고려해야 함⁸⁾

* 계획하는 법규정이 유럽연합법과 조화되는 지를 검토하는 데 있어, 유럽연합법에 따른 다음과 같은 사전적 통지의무의 준수에 대해서 특별히 주의해야 함:

- 기술규범의 영역(directives 98/34/CE et 98/48/CE)
- 국가원조(특히 경제적 공익 역무에 대한 재정지원)
- 서비스업자에게 적용되는 새로운 요청들(directive 2006/123/CE).

* 정부제출법률안이 유럽연합지침의 전환 또는 전환에 기여하는 법률부분을 가지는 경우 유럽연합법과 조화되는지에 대한 검토는 필요한 경우 보다 자세한 논평이 영향평가서 속에 있어야 함

* 정부제출법률안의 목적 또는 목적 가운데 하나가 국내법을 유럽연합법과 조화되게 하거나, 나아가 확인된 소송적 위험을 방지하기 위한 경우에는, 이와 같은 위험의 확실함과 관련하여 특히 판례적 관점의 판단요소가 고려되어야 함

8) 형사분야의 사법적 공조를 위한 두 번째 유럽협약의 비준을 승인하는 정부제출법률안에 대한 2010년 5월 4일의 국사원 의견서(note N°383916 du Conseil d'Etat du 4 mai 2010).

뿐만 아니라, 조직법률의 규정에 따라 프랑스 헌법 제73조⁹⁾에 제74조¹⁰⁾에서 규정하는 지방자치단체, 누벨칼레도니, 남극지역 프랑스령에서 계획하는 규정의 적용조건에 대한 자세한 검토를 하여야 함

이와 같은 분석들을 다음과 같은 양식으로 종합하는 것이 강력하게 요망됨

《...에 관한 정부제출법률안》
해외도(départements d'outre-mer) 외의 해외의 적용

정부제출법률안의 조문	개정규정	목적	현재의 법률규정이 지방자치단체에 적용되는지?	어떠한 규정에 근거하여?	정부제출법률안의 규정의 적용 또는 비적용을 명시적으로 예정할 필요가 있는지?	그 이유는?
제1조(예시)	○○법전 제○조 (예시)	○○의 도입	Mayotte: 예, 아니요.(예시)	제○○조의 완전한 적용	아니요	시의적절한 완전한 적용

9) 프랑스 헌법 제73조 “① 법률과 규칙들은 해외 도·지역(주)에서도 자동적으로 적용된다. 법률·행정입법들은 지방자치단체들의 특성과 제약에 따라 번안할 수 있다. ② 지방자치단체들은 경우에 따라 법률(la loi)또는 규칙(leréglement)에 의해 부여한 권한에 따라 그 소관사항에 해당하는 법률·행정입법들을 변형할 수 있다. ③ 각 지방자치단체들의 특성을 감안하기 위해 제1항의 예외로써, 본 조에서 규정하는 지방자치단체들은 경우에 따라 법률 또는 규칙에 의해 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 레유니옹섬에서는 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.”

10) 프랑스 헌법 제74조 “① 본 조에서 규정하는 지방자치단체들은 공화국내에서 각각의 고유한 이익을 감안한 지위를 가진다. ② 지방자치단체들의 지위는 지방의회의 의견개진 후 채택된 다음의 조직법으로 정한다. · 법률·행정입법의 적용 요건; · 지방자치단체의 권한; 이미 해외 지방자치단체에 이양된 권한 외에, 국가는 조직법으로 구체화되고 보완되는 제73조 제4항에 열거된 권한을 이양할 수 없다; · 지방자치단체들의 조직·제도운영에 관한 규칙, 지방의회 선거제도; · 지방자치단체 관련 조항을 포함한 정부제출법률안·의원발의법률안·법률명령안 명령안과 지방자치단체의 소관사항과 관련 있는 국제협약의 비준·승인의 조건; ③ 조직법률은 자치권을 가진 지방자치단체의 다음 권한도 규정할 수 있다. · 국사원은 법률의 소관사항에 해당하는 지방의회의 조례에 대한 사법권을 행사한다. · 특히 지방자치단체가 제소한 헌법재판소가 지방자치단체의 지위가 발표된 이후에 공포된 법률이 해당 지방자치단체의 소관사항에 해당한다고 재결하면 지방의회에서 이를 개정할 수 있다. · 지방자치단체는 지역적 필요에 따라, 그 주민을 위한 취업·창업·택지보호의 조치를 취할 수 있다. · 국가의 감독 하에 지방자치단체는 전국적인 공적 자유의 보장을 준수하면서 그 권한을 행사할 수 있다. ④ 본 조와 관련된 여타 지방자치단체의 특수한 구성방식은 해당 지방의회와 협의한 후 법률로써 규정되고 개정된다.”

뿐만 아니라, 영향평가는 조직법률의 요청에 따라 개혁의 시기와 임시적 조치, 그리고 이들의 가능한 영향에 대한 검토에서 서로의 관계를 명확히 기술해야 함

또한, 다음과 같은 사항이 검토되어야 함:

- 예정된 개혁을 할 경우 필요 없게 된 규범의 폐지의 유용성 등에 대한 검토
- 예상되는 조치들의 법전화(codification)의 가능성
- 계획하는 법규정의 이해하기 쉬움(명료함). 법규정의 이해하기 쉬움(명료함)은 채택된 법적 개념과 법적 결정의 적합성에 의문을 제기할 수 있게 할 뿐만 아니라, 계획하는 법규정의 어떤 조치가 잠재적 사용자에게 적용되는지 그리고 필요한 경우 관계인들의 적응을 촉진하기 위해 새로운 법규정의 공포가 포함된 수반적 조치를 해야 하는지에 대해 의문을 제기할 수 있음

▶ 계획하는 개혁의 경제적, 재정적, 사회적 및 환경적 영향과 공직에 대한 영향

여기서 영향평가는 단기, 중기 및 장기로 사회 및 경제에 대한 검토에 종속되는 선택들 각각의 영향을 다루어야 함. 이와 같은 검토는 미래세대에 대해 있을 수 있는 영향을 포함함

조직법률의 규정에 따라, 직접적인 방법이든 간접적인 방법이든 특히 관계되는 자연인과 법인의 분류에 대한 분석을 하는 데 있어 특별한 주의가 필요함. 이와 관련하여 시간적 측면이 고려되어야 함. 즉, 기대되는 영향의 일시적인 또는 지속적인 특성에 따라, 관계되는 사람을 위하여 필수적인 새로운 법에 대한 적응시간에 대한 평가를 하는 것이 좋은 방법임

경제적 측면과 관련하여, 영향평가는 특히 아래의 사항에 중점을 두어야 함:

- 기술진보와 같은 것에서 비롯된 영향을 가능한 고려하여 고려되는 조치의 거시경제적 영향을 명확히 해야 함
- 계획한 선택의 예상가능한 미시경제적 영향이 나타나도록 해야함

직접적으로 관련된 연구, 보다 수평적인 성격의 자료(유사한 정책, 이전의 평가작업, 전문가의 발언, 외국에서의 유사한 조치의 적용에 대한 평가 등에 대한 분석), 게다가 특별히 이를 위하여 준

비한 일(노력)에 의거하여, 일정한 부류의 특수성(예를 들면, 아주 작은 기업, 중소기업 또는 대기업)을 동시에 고려함으로써 관계 되는 자연인 또는 법인의 측면에서의 예상가능한 행동의 변경을 조사하는 것이 바람직함

경제학 이론에서 종종 아주 명확하게 된 가격의 탄력성, 한계 효과, 요행적 효과 또는 대체효과 등의 역할이 명확하게 검토되어야 함

경쟁의 관점에서 검토된 조치의 영향에 대한 평가도 추가되어야 함

또한 기업, 공법인 자신, 또는 사인의 위한 행정적 비용의 측면에서 개혁의 순수한 영향을 고려해야 함

재정적 측면에서, 영향평가는 검토된 선택이 초래할 수 있는 재정적 영향 전체를 평가해야 하며, 이 경우 가능한 다년간의 평가를 해야 함

구체적으로 영향평가를 하는 해의 국가의 예산에 대한 영향과 필요한 경우 지방자치단체의 예산에 대한 영향도 언급함으로써 영향평가가 있는 4년 후까지의 국가 예산에 대한 영향이 기록되어야 함. 지방자치단체, 지방자치단체의 그룹 및 공공시설에 관한 행정명령적 조치의 채택에 적용되는 지불유예명령에 관한 2010년 7월 6일의 수상회람은 정부제출법률안에 관한 영향평가서에서 지방자치단체에 예상되는 비용 및 편익에 대한 평가에 있어서 특별히 월등한 요청을 부여함. 특히 지방자치단체의 일반법전(*code général des collectivités territoriales*) 제L.1211-4-2조가 규정하는 바와 같이 정부가 어떤 정부제출법률안을 “규범의 평가자문위원회”(commission consultative d'évaluation des normes)의 의견에 따를 경우 이와 같은 “규범의 평가자문위원회”(commission consultative d'évaluation des normes)에 영향평가서에 기록되어야 하는 분석 및 수치화의 요소들을 제출하는 것이 바람직함

뿐만 아니라, 필요한 경우 공공단체, 공기업 또는 사회보장기금에 대한 예견가능한 예산상의 효과도 검토해야 함

필요한 경우 재정적 영향의 분석은 공법인 외의 다른 주체에 대한 재정적 영향에 대한 평가도 해야 함

이 단계에서 공직에 대한 어떤 개혁에 대한 영향평가와 함께 하는 것이 요망됨

이와 같은 관점에서 영향분석은 관계행정기관이 개혁을 하는 방법에 대한 구체적인 평가를 의미함

따라서 새로운 개혁적 조치가 시행됨으로써 초래할 수 있는 새로운 행정적 절차의 창설, 이와 같은 절차의 정당화, 이와 관련된 평균적 취급기간에 대한 특별한 주의를 해야 함

영향평가는 새로운 조치가 행정부 내에서 충돌할 수 있는 장애(예를 들면, 공무원의 구성, 새로운 규칙에 적합한 안내책자의 구상 및 배포, 운영하는 데 있어서의 전산시스템의 변경 등)와 관련하여 모든 적절한 평가요소를 종합해야 함. 이와 관련하여 고려되는 조치의 실시로 인하여 가중될 업무가 결합된 진단을 진행하는 것이 권고됨

뿐만 아니라, 검토된 해결책의 실시하는 데 있어서 행정적 및 사법적 통제에도 관심을 기울려야 함. 이와 관련하여 권한 있는 부처와 법원을 확인하는 것이 필요하며, 필요한 경우 인접한 영역에서 있었던 사례를 참고하여 새로운 조치의 통제가 기능하는 데 있어 초래할 수 있는 부담을 검토하는 것이 필요함

사회적 측면에서, 공익과 문제되고 있는 특별이익의 관점에서 새로운 조치의 예견가능한 영향을 확인하는 작업이 필요함

검토된 문제가 허용하자마자, 일자리의 측면에서 고려된 선택의 직접적 및 간접적 영향을 확인해야 함. 관계되는 일자리의 성격과 고려된 사람들의 분류, 노동시장에 대한 단기 및 중기적 영향 등을 드러내도록 하는 것이 관건임

또한 재분배적 영향에 대한 검토도 있어야 하며, 특히 일부의 취약계층(노인, 장애인 등)에 미칠 영향 또한 검토되어야 함

환경적 측면에서, 고려되는 조치가 기후와 생명다양성과 관련하여 초래할 수 있는 비용, 그리고 가능한 경우 탄소비용, 쓰레기 처리 등을 위한 비용도 분석되어야 함

일차적 분석은 정부제출법률안의 어떤 조치가 환경적 영향을 초래할 수 있는 전체적 분석을 하는 것으로, 다음과 같은 세 가지의 질문에 답을 하면서 이루어짐

- 정부제출법률안에 국토에 대한 영향을 미칠 조치들이 존재하는가?
- 정부제출법률안에 사람과 상품의 이동성에 영향을 미칠 조치들이 존재하는가?
- 정부제출법률안에 1차 산업과 2차 산업의 기업생산 수준에 영향을 미칠 조치들이 존재하는가?

이와 같은 질문에 최소한 1개의 긍정적 답이 존재하는 경우 다음과 같은 보다 구체적인 문서들을 참조해야 함

- 보다 자세한 평가적 질문을 기록하고 있는 안내서(vademecum)
- 환경분야에 특화된 환경평가를 위한 방법안내서

E. 국사원에 제출하기 전의 자문활동

조직법률의 요청에 따라 영향평가서는 국사원에 제출하기전의 행한 자문목록을 기록해야 함. 이와 관련하여 의무적 자문(예를 들면, 해외령의 자문)과 공개된 자문을 포함한 다른 형식의 자문 간의 구분이 있어야 함

자문활동의 분야에서 특히 경제·사회 및 환경위원회¹¹⁾에 관한 2010년 6월 28일의 조직법률(loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental) 제2조의 적용으로 “경제·사회 및 환경위원회는 수상에 의해 경제적, 사회적 또는 환경적 성격을 가지는 계획을 위한 정부제출법률안에 대한 제소를 의무적으로 받으며, 이에 대한 의견을 제시한다. 이는 정부제출법률안에 결부되어 사전적으로 이루어진다. 수상은 공공재정의 다년간의 방향설정을 정하는 프로그램적 법률안, 정부제출법률안, 법률명령, 데크레, 자신의 권한영역에 속하는 의원발의법률안에 대하여 경제·사회 및 환경위원회 이송하여 의견을 구할 수 있다.”는 점에 유의해야 함. 이와 같은 범주에서 “경제·사회 및 환경위원회는 수상이 긴급하다고 선언하는 경우 1달 내에 자신의 의견을 제시한다.”

그 외에 국사원의 요구¹²⁾를 따르기 위하여, 영향평가서는 수집한 의견의 내용과 의미를 설명해야 함

11) 프랑스 헌법 제11장 경제·사회 및 환경위원회; 프랑스 헌법 제69조 “① 정부의 요구에 따라 경제·사회 및 환경위원회는 정부제출법률안·법률명령안·명령안 및 경제·사회 및 환경위원회에 회부된 의원발의법률안에 대한 의견을 개진한다. ② 경제·사회 및 환경위원회는 그 구성원 1인을 지명하여 의회에서 이사회에 회부된 정부제출법률안·의원발의법률안에 대한 의견을 개진할 수 있다. ③ 조직법률이 정하는 조건하에서 청원의 방법으로 경제·사회 및 환경위원회에 제소할 수 있다. 동 위원회는 청원을 검토한 다음 정부와 의회에 동 위원회가 제안하는 후속조치를 통고한다.”; 프랑스 헌법 제70조 “정부와 의회는 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 문제에 대해 경제·사회 및 환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 또한 정부는 공공재정의 다년간의 방향을 정하는 프로그램적 법률안에 대해 경제·사회 및 환경위원회에 자문을 구할 수 있다. 경제, 사회 또는 환경과 관련된 모든 계획 또는 모든 프로그램적 법률안은 경제·사회 및 환경위원회에 회부하여 의견을 얻는다.”; 프랑스 헌법 제71조 “경제·사회 및 환경위원회의 구성인원의 수는 233명을 넘지 않으며, 그 구성 및 운영규칙은 조직법으로 정한다.”

12) Avis N° 383.275 d'Assemblée générale du Conseil d'Etat du 15.10.2009 relatif au projet de loi de réforme des collectivités territoriales.

영향평가서는 수 많은 경우에 어떠한 자문이 개혁을 위한 준비작업에 기여했는지를 밝혀야 함. 경제·사회 및 환경위원회에 관한 2010년 6월 28일의 조직법률(loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental) 제3조의 적용에 따라 경제·사회 및 환경위원회의 자문이 의무적인 경우에 이 점이 특히 설명되어야 함

F. 개혁의 실시방법

조직법률의 요청에 따라 영향평가서는 적용될 데크레 목록은 법률의 공포단계에 재검토될 것이라는 점을 감안하면서, 계획하고 있는 개혁의 적용에 필요한 데크레의 예상가능한 목록을 포함해야 함

이와 같은 관점에서 영향평가서는 정부제출법률안의 조문과 그 조문의 적용을 위해 필요한 데크레 조항이 포함된 표가 부가되어야 함

IV. 영향평가서 작성의 절차



2009년 4월 15일의 수상훈련에 따르면 “영향평가에 대한 책임을 지는 것은 주로 개혁적 정부제출법률안에 대한 주된 책임을 지는 부처이다. 이들 부처의 기관들은 개혁적 정부제출법률안이 착수되자마자, 영향평가서의 구체적 항목을 정하는 문서(cahier des charges)를 결정하고, 사전적 영향평가작업에 도움이 되는 다른 부처의 가능한 협력을 정하기 위하여 국무조정실(secrétariat général du Gouvernement)과 긴밀한 협조를 하여야 한다. 국사원은 영향평가서가 수상실과 국무조정실에서 충분하다고 판단한 경우에만 정부제출법률안을 이송받는다. 영향평가서가 충분한 경우 이는 국사원에 이송되며, 그리고 국무회의에서의 심의후에 정부제출법률안과 함께 의회의 사무국에 제출된다.”

실제로 영향평가서의 구체적 항목을 정하는 문서(cahier des charges)를 정하는 것은 해당부처와 수상실간의 회의에서 정해짐. 이와 같은 회의는 적어도 고려되는 개혁에 대한 개략적 분석을 진행하는 방향설정 문서에 근거하여 진행됨

구체적 항목을 정하는 문서(cahier des charges)의 목적은 다음과 같이 3가지 임

- 영향평가서의 초벌구조
- 개혁을 담당하는 부서와 다른 부처에 요구될 수 있는 협조의 부분, 나아가 행정부처 밖의 기여부분
- 개혁을 담당하는 부서의 영향평가서의 안이 작성되는 일정표

영향평가서는 정부제출법률안과 함께국무조정실에서 국사원으로 이송됨
또한 법률안의 수정을 담은 모든 이송은 가장 최신의 정부제출법률안을 고려한 수정된 영향평가
서가 부가되어야 한다는 국사원의 입장을 유념해야 함¹³⁾

정부제출법률안의 제출 이전의 단계에서 정부제출법률안의 관계부처는 사후에 국사원의 심사대
상이 되는 정부제출법률안의 변화에 따른 영향평가서의 변경에 특별한 주의를 해야 함. 국무조정
실은 가능한 짧은 기간 내에 관계부처가 이점을 준수할 것을 요구함

그리고 국무조정실은 영향평가서에 기록된 사항에 대하여 의회가 의문이 있는 경우 짧은 기간
내에 대답을 해야 할 필요가 있는 경우 관계부처에 요구를 함

13) 이와 관련하여, avis N° 383179 du Conseil d'Etat du 1.10.2009 portant sur le projet de loi relatif au Grand Paris 참조.

입법평가 Issue Paper 14-17-①

프랑스에서의 영향평가서 작성을 위한 가이드라인

발행일 2014년 12월 29일

발행인 이원

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 한누리대로 1934(반곡동, 한국법제연구원)

T.044)861-0300 F.044)868-9913

등록번호 1981.8.11. 제2014-000009호

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

ISBN 978-89-6684-511-8 93360