

2008년 프랑스 헌법개정과 프랑스의 영향평가제도

한 동 훈*

〈국문초록〉

최초에 환경분야에 대한 검토를 위해 사용된 프랑스의 영향평가제도는 “정부제출법률안에 수반하는 영향평가와 국사원의 데크레의 실험에 관한 1995년 11월 21일의 수상통첩”, “정부제출법률안과 국사원의 데크레의 영향평가에 관한 1998년 1월 26일의 수상통첩”, “규범과잉에 대한 억제와 입법의 질의 개선에 관한 2003년 8월 26일의 수상통첩” 등을 통하여 법률안의 작성에까지 그 영역을 확대하고자 하였다.

하지만, 이와 같은 수상통첩을 수단으로 한 영향평가제도의 정착을 위한 프랑스의 노력은 성공적이라는 평가를 받지 못했으며, 2008년 프랑스 헌법개정을 통하여 헌법적 제도로 수용됨으로써 새로운 국면을 맞게 되었다. 따라서, 영향평가제도의 헌법적 수용이 성공적인지 여부에 대한 논의는 현재로서는 시기상조라 할 수 있을 것 같다.

※ **주제어** : 영향평가, 입법평가, 2008년 프랑스 헌법개정, 입법과정

* 한국법제연구원 부연구위원, 법학박사

-
- I. 들어가는 말
 - II. 2008년 이전의 영향평가의 전개상황
 - 1. 영향평가개념의 연원
 - 2. 영향평가개념의 발전
 - III. 영양평가의 헌법적 수용
 - 1. 발라뒤르(Balladur)보고서의 제안
 - 2. 영향평가의 헌법적 수용
 - IV. 조직법률을 통한 영향평가의 구체화
 - 1. 정부제출법률안
 - 2. 최종적으로 채택된 조직법률
 - 3. 헌법위원회의 결정
 - V. 맺음말
-

I. 들어가는 말

의회의 입법활동을 개선하고 규범의 질을 제고하기 위한 노력은 대한민국 뿐만 아니라 오늘날 많은 나라에서 고심하고 있는 문제이며, 프랑스 역시 최근의 헌법개정작업과 이에 따른 조직법률의 개정을 통하여 이와 같은 시대적인 조류를 따르고 있는 상황이다.

이와 관련하여 프랑스는 일련의 통첩(circulaire)¹⁾을 통해서 영향평가제도(études d'impact)를 도입하기 위한 노력을 진행해 왔을 뿐만 아니라, 2008년의 헌법개정작업에 있어서는 입법에 있어서 “영향평가”(études d'impact)제도를 도입하고, 의사방해를 방지하고, 의회의 토의 및 토론을 간소화하는 여러 장치를

1) circulaire는 상위기관이 그의 권한하에 있는 부하들에게 발하는 훈령(Instruction)으로써 법률과 규칙을 적용함에 있어서의 공무원들을 행동을 안내하기 위한 목적에서 발해진다. 그리고 circulaire는 원칙적으로 시민들에 대해서는 어떠한 결정도 포함하지 않는다. Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2005, pp. 153-154.

마련했다.²⁾

그런데 이 가운데 “영향평가”(études d'impact)제도는 다른 국가들의 사례와 달리 상당히 소극적으로 운영되었다는 평가를 받아왔지만, 2008년 헌법개정으로 통하여 헌법상 예정하고 있는 제도로 그 성격이 격상되었기 때문에 향후 구체적인 전개상황이 흥미롭다고 할 수 있다.

따라서 본고에서는 현재로서는 새로 도입된 영향평가제도에 대한 경험적이고 구체적인 연구에 대한 소개를 하기 어렵다는 상황을 감안하여, 프랑스의 영향평가제도의 과거의 전개상황에 대한 간략한 소개, 2008년 프랑스 헌법개정에 따른 헌법적 편입과 조직법률을 통한 구체화 그리고 영향평가를 규정하고 있는 조직법률에 대한 헌법위원회의 결정을 중심으로 서술하고자 한다.

II. 2008년 이전의 영향평가의 전개상황

1. 영향평가개념의 연원

프랑스도 다른 여러 나라들과 마찬가지로 규범의 홍수와 입법의 수준의 저하라는 입법적 위기상황에 처해있다. 즉 오랜 역사를 통해 묘지, 시장, 상품의 유통에 관한 지방자치기관의 법적 규율의 축적과 예전에 생각조차 하지 못한 부분에 대한 규범을 통한 규율은 규범의 홍수라는 결과를 나타나게 하였다. 그런데 현대의 기술의 발전과 환경보호에 대한 요구 등은 규범의 홍수를 초래한 것 외에 규범채택의 결과를 미리 예측하는 것이 필요하게 하였으며, 그 결과 “영향평가”(étude d'impact)라는 개념은 생겨나게 되었다.

따라서 이와 같은 “영향평가”의 개념은 그 탄생배경이 설명해 주는바와 같이 처음에는 환경분야에 대한 검토를 위해 사용되었다. 예를 들면, 자연보호에 관

2) Rapport Fait Au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique(N°1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39, et 44 de la Constitution, p. 10.

한 1976년 7월 10일 법률³⁾은 제2조에서 자연계에 미치는 그 규모나 영향의 규모로 인하여 자연에 대한 침해를 끼칠 수 있는 개발 또는 건설공사를 하기 전에 영향평가가 실행된다는 점을 규정함으로써 최초로 영향평가의 개념을 프랑스에 도입하였다.⁴⁾

2. 영향평가개념의 발전

프랑스에서 2008년 헌법개정전까지 영향평가가 환경분야가 아닌 법률안의 영역에서 도입하고자 노력한 것은 일련의 수상통첩(circulaire)이라는 수단을 통해서였다. 따라서, 아래에서는 법률안의 작성과 관련된 영향평가제도를 규정한 일련의 수상통첩에 대한 개괄적 서술을 하고자 한다.

(1) 1995년 11월 21일의 수상통첩

정부제출법률안(projet de loi)과 테크레안(projet de décret)에 부가되는 설명문서를 지칭하기 위해 영향평가라는 용어를 사용하게 된 것은 “국가개혁과 공역무의 준비와 실행에 관한 1995년 7월 26일의 수상통첩”⁵⁾으로 거슬러 올라가지만, 영향평가를 시험적으로 실시할 것을 의무화한 것은 “정부제출법률안에 수반하는 영향평가와 국사원의 테크레의 실행에 관한 1995년 11월 21일의 수상통첩”⁶⁾이다.

이 가운데 1995년 11월 21일의 수상통첩은 영향평가의 장점을 “정부제출법률안의 이유서와 테크레의 제출을 위한 보고서는 종종 법률안과 테크레안을 위한

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

4) 자연보호에 관한 1976년 7월 10일 법률과 관련된 자세한 내용은 Jean-Marie Pontier/박균성(역), 프랑스법상 입법영향평가, 한국법제연구원 전문가 초청포럼(6), 2007.6, pp, 43-52참조.

5) Circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995 relative à la préparation et à la mise en oeuvre de la réforme de l'État et des services publics.

6) Circulaire du Premier ministre 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.

일반적 목적에 대한 요약과 법문에 포함된 규정에 대한 다소 장황한 주석에 그친다. 정부제출법률안의 이유서와 데크레의 제출을 위한 보고서에 첨부된 독자적인 문서인 영향평가는 예상되는 장점에 대한 정확한 분석과 법률의 다면적인 영향을 포함하고 있어야 한다.”고 명시적으로 예상하면서 정부제출법률안과 국사원의 의결을 거친 데크레안의 작성에 시험적으로 영향평가서를 첨부할 것을 의무화하였다.

(2) 1998년 1월 26일의 수상통첩

한편, 사전적 영향평가의 방법은 “정부제출법률안과 국사원의 데크레의 영향평가에 관한 1998년 1월 26일의 수상통첩”⁷⁾에 의해 일반화되었다. 즉 동 수상통첩은 “영향평가의 목적은 예상되는 조치에 대해서 사전적으로 행정적·사법적·사회적·경제적·예산적인 영향을 평가하는 것과 납득할 만한 방식으로 공적 결정(décision publique)을 함에 있어서 전체결과가 사전적으로 평가되는 것이 보장되는 것이다.” 라고 함으로써 영향평가는 무엇보다도 공적 결정에 조력하는 유용한 도구임을 지적하였다

하지만, 1998년 1월 26일의 수상통첩에서 규정한 정부제출법률안에 대한 영향평가의 적용영역은 상당히 제한적이며, 실효성이 없는 것으로 평가된다. 특히, 영향평가에 관한 규정을 실시한 지 6년 뒤에 Dieudonné Mandelkern에 의해 주재된 각부처공동작업팀에 의해 작성된 규칙의 질에 관한 보고서⁸⁾는 2002년 4월에 비록 영향평가가 일반적 규칙으로 실행되고 있지만, 그 내용은 “밑도나 질에 있어서 일정하지 않으며, 종종 공적 결정을 효과적으로 나타내거나 재검토하기에 불충분하며,” 영향평가가 너무 지체되어서 공적 결정의 과정에서 하나의 중요한 요소로 기능하기에 미흡하다는 점을 지적하였다.

그리고 이와 같은 영향평가제도의 결점을 보완하기 위하여 Mandelkern보고

7) Circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'État.

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

서는 영향평가의 전체적인 개정을 제안했다. 그 결과 1998년의 수상통첩에 의한 영향평가는 2003년 9월부터 중단되었으며, 대신 보다 유연한 규정을 하는 “규범 과잉에 대한 억제와 입법(réglementation)의 질의 개선에 관한 2003년 8월 26일의 통첩”⁹⁾이 실시되었다.

(3) 2003년 8월 26일의 수상통첩

영향평가제도의 활성화를 위한 2003년 8월 26일의 통첩은 우선 평가의 대상 면에서 국민(자연인 또는 기업)의 상황에 상당한 영향을 미칠 수 있고, 합목적적인 선택을 필요로 하는 법령안이 우선적으로 영향평가의 대상이 되도록 조정하였으며, 영향평가가 어떤 방식으로 실현되는 것이 바람직하다고 판단되는 경우 정무차관(*secrétaire général du Gouvernement*)과 수상비서실(*cabinet du Premier ministre*)의 구성원중의 하나의 주재하에 위치한 프로그램회의(*réunion de programmation*)에 예상되는 규정의 성격과 효과를 고려하여 각각의 법률안을 평가하는 임무를 부여했다. 또한 2003년 8월 26일의 통첩은 영향평가의 항목을 법적 영향, 행정적 영향, 사회적 영향, 경제적 영향, 예산상 영향, 고용에 대한 영향, 환경에 대한 영향, 지속가능발전과의 관계 등 중에서 입법안의 성질에 따라 선별하도록 하였으며, 영향평가를 위하여 조사단체와 여러 행정부서에서 선 발된 인적자원망에 도움을 호소할 수 있도록 규정하였다. 그리고 정무차관은 이와 같은 인적자원망을 구성하고, 그 활동을 지원하는 임무를 가지게 하였다.¹⁰⁾

(4) 수상통첩에 의한 영향평가제도에 대한 평가

하지만, 이와 같이 영향평가제도를 도입하고자 하는 노력에도 불구하고, 제도의 실체는 그렇게 만족스럽지 못했다. 즉, 2004년 규칙의 질에 관한 Bruno

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

10) 박균성, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007, pp. 24-27.

Lasserre의 보고서¹¹⁾는 종전의 영향평가가 법률과 시행령안 모두 영향평가의 대상이 되어 영향평가의 부담이 큰 반면에 영향평가를 제대로 시행할 수 있는 여건(인력, 전문성 등)은 마련되지 못함으로써 영향평가의 본래의 목적인 입법결정을 위한 지원이 아닌, 단순히 거쳐야 하는 형식적인 절차로 전락하였다고 평가하면서, 영향평가의 실행의무를 5천만 유로 이상의 재정적 쟁점이 되는 법률안, 직접적 수신인이 백만명 이상인 법률안, 또는 경제적·사회적 분야 또는 일정한 직업에 심각한 영향을 주는 법률안과 이와 같은 기준 중에 어느 하나에도 부합하지 않지만 법률안이 법규정에 대한 보다 일반적인 고려가 적절하다고 판단되는 영역에 관계되기 때문에 영향평가를 하는 것이 유익할 것으로 판단되는 법률안에 대해서만 실시할 것을 제안하였다.¹²⁾

Ⅲ. 영향평가의 헌법적 수용

프랑스에서 1990년대부터 진행된 영향평가제도는 위에서 살펴본 것처럼 그렇게 만족스러운 결과를 보여주지 못했다. 하지만, 그 동안 수상의 통첩차원에서 진행된 프랑스의 영향평가제도는 2008년 프랑스 헌법개정에 관한 논의에서 헌법이 예정하고 있는 하나의 제도로 격상되게 된다. 따라서 영향평가제도의 헌법적 수용에 대한 논의는 2008년 프랑스 헌법개정작업에 대한 논의부터 시작을 해야 한다.

2007년 프랑스의 공화국 대통령인 니콜라 사르코지(Nicolas Sarkozy, 1955-)는 프랑스 제5공화국 헌법을 개정하고자 2007년 7월 18일의 데크레¹³⁾를 통하여

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

12) Rapport Fait Au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi organique(N°1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39, et 44 de la Constitution, p. 12; 박균성, 앞의 책, pp. 30-31.

13) Décret n°2007-1108 du 18 juillet 2007 portant création d'un comité de réflexion et

다양한 사상적 배경을 가진 대표로 구성된 심의위원회 즉, “제5공화국 제도의 현대화와 재균형을 위한 심의와 제안위원회”(Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République)를 구성하였고, 발라뒤르(Edourd Balladur)가 이끄는 동위원회의 제안을 중심으로 2008년 프랑스 헌법개정작업이 시작되었다.

그런데 동 위원회는 개헌의 기본방향을 i) 집행권의 통제, ii) 의회권한의 강화, iii) 새로운 기본권의 보장으로 삼았으며, 본고에서 다루고 있는 영향평가는 의회권한의 강화를 위한 세부적인 제안사항중 법률제정작업의 개선의 항목으로 제안되었다.

1. 발라뒤르(Balladur)보고서의 제안

발라뒤르(Balladur)보고서는 헌법개정을 위한 제안 가운데 입법의 과잉증가(inflation législative)가 프랑스의 정치제도의 기능을 저하시킨다는 점을 지적하고, 이를 개선하기 위해서 i) 법률준비를 개선할 것, ii) 수정권(droit d'amendement)을 현대화할 것, iii) 의회토의를 개선할 것, iv) 위원회를 의회활동의 중심으로 삼을 것을 요구하였다. 그리고 이 중에 법률준비단계를 개선하기 위한 노력으로 영향평가(études d'impact)의 도입과 각 부처내에 사법감사관(contrôleur juridique)을 둘 것, 의원제출법률안(propositions de loi)에 대한 국사원(Conseil d'État)의 의견제시 등을 제안하였다.¹⁴⁾

이 중 영향평가에 대한 Balladur보고서의 제안내용을 보자면, Balladur위원회는 의회에 대한 정부제출법률안(projet de loi)의 수리(recevabilité)조건으로 영

de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République.

14) Balladur위원회가 제안하는 “사법감사관(contrôleur juridique)”제도는 각 부처내에 제한된 임기동안 법령안에 대한 승인권(visa)을 가지는 사람을 임명하는 것으로, 이 법률감사관은 국사원소속의 인물로 채워질 수 있다고 보았다. Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, p. 39.

향평가제도를 도입할 것을 제안하였으며, 정부제출법률안이 제출된 지 8일후에 법률안이 제출된 의회의장 또는 경우에 따라서는 60명의 상원의원 또는 하원의원에 의해 헌법위원회(conseil constitutionnel)에 위의 조건이 준수되었는지 여부에 대한 확인을 위해 제소될 수 있으며, 헌법위원회는 8일내에 이에 대한 결정을 내리도록 하였다. 그리고 헌법위원회가 조직법률(loi organique)에 의해 정해진 사항이 준수되지 않았다고 판단하는 경우 정부제출법률안은 제출되지 않은 것으로 간주되도록 하였다.¹⁵⁾

2. 영향평가의 헌법적 수용

이와 같은 영향평가에 대한 발라뒤르(Balladur)위원회의 권고는 프랑스 제5공화국 헌법의 개정과정에 프랑스 헌법 제39조에 반영되었으며, 그리고 헌법 제39조에 따라 조직법률이 제정되지 않을 수 없게 되었다.¹⁶⁾

그런데 여기서 개정된 헌법 제39조 제3항이 명확하게 영향평가(études d'impact)의 실시에 대한 언급을 하지 않기 때문에 과연 영향평가제도를 헌법에 도입했는지 여부에 대해서는 의문이 있을 수 있다.

하지만, 2008년 헌법개정을 위한 상원과 하원의 보고서¹⁷⁾의 언급과 헌법 제

15) Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*, pp. 38-39.

16) 개정된 헌법 제39조의 내용은 다음과 같다. 즉, “제39조 ③ 국민의회 또는 상원에 제출된 정부제출법률안의 제시는 조직법률에 의해 정해진 조건에 따른다. ④ 처음 법률안을 제출받은 원의 위원장회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 인정하는 경우, 정부제출법률안은 의사일정에 등록될 수 없다. 위원장회의와 정부간에 의견이 일치하지 않는 경우 해당회의의장 또는 수상은 헌법위원회에 제소할 수 있으며, 헌법위원회는 8일 내에 이에 대해 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.”

17) 대표적인 상원과 국민회의의 보고서의 관련부분을 언급하자면 다음과 같다. Rapport Fait Au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle(N°820) de modernisation des institutions de la V^e République(N°892), p. 50; RAPPORT Fait

39조의 실행을 위한 조직법률¹⁸⁾의 존재는 프랑스는 2008년 헌법개정을 통하여 영향평가제도를 도입하였다는 점을 보여준다. 따라서 프랑스는 2008년 헌법개정을 통하여 영향평가제도를 헌법에 도입하였으며, 조직법률을 통해서 영향평가를 더욱 구체화하였다고 보아야 한다.

IV. 조직법률을 통한 영향평가의 구체화

1. 정부제출법률안

영향평가에 관한 헌법규정을 구체화하는 조직법률은 “헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률”¹⁹⁾의 형태로 의회에 제출되었으며, 동 법률안의 기본취지는 법률안 이유서(Exposé des motifs)에 잘 나타나 있다. 즉, 법률안 이유서는 “제5공화국의 제도의 현대화를 위한 2008년 7월 23일의 헌법적 법률”²⁰⁾은 의회의 입법절차에 관한 규정에 상당한 변화를 가져왔으며, 이와 같은 헌법규정의 기본취지-법률의 질의 개선, 의회활동의 효과성을 강화하는 것, 의회의 표현양식을 다양화하는 것-에 따라 본 조직법률이 제안되었음을 밝히고 있다.

그리고 이 가운데 영향평가와 관련된 규정인 조직법률안 제7조, 제8조, 제9조,

au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi constitutionnelle, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de modernisation des institutions de la V^e République(N°), p. 18.

18) 영향평가에 대한 실질적인 내용을 담고 있는 조직법률의 명칭도 “헌법 제34-1, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률”(Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution)이다.

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

20) Loi constitutionnelle n°2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République

제10조의 내용은 다음과 같다.

제7조²¹⁾

의회의 사무국에 정부제출법률안을 제출하는 경우 사전적으로 행해진 평가작업을 보고하는 하나 또는 여러 개의 문서가 부가되어야 한다. 사전적 평가는 현재의 법제, 추구되는 목적의 정의, 새로운 법적인 규칙의 개입외의 가능한 선택에 대한 설명, 그리고 개혁에 대한 경제적·재정적·사회적·환경적 결과에 대한 평가를 포함한다. 사전적 평가는 국사원에 대한 제소이전에 행해진 조사를 보고한다. 사전적 평가는 새로운 법제의 과거의 적용과 만일에 제안될 잠정적 조치들을 분석한다. 평가내용은 제안된 개혁의 크기와 개혁의 긴급성, 필요한 경우 공공행정의 회계와 직접적으로 관련된 사람의 숫자를 위한 예견가능한 영향의 중요성에 따라 결정된다.

제8조²²⁾

정부제출법률안이 제출된 의회사무국의 위원회장회의²³⁾는 본 장에 의해 정해진

- 21) “Article 7 Il est joint aux projets de loi déposés sur le bureau de l'assemblée saisie un ou plusieurs documents qui rendent compte des travaux d'évaluation préalable réalisés. L'évaluation préalable comprend une appréciation de la législation existante, la définition des objectifs poursuivis, l'exposé des options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles ainsi qu'une estimation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales de la réforme. Elle rend compte des consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'Etat. Elle analyse l'application dans le temps de la nouvelle législation et les mesures transitoires éventuellement proposées. La teneur de l'évaluation est fonction de l'ampleur de la réforme proposée et de son urgence ainsi que, le cas échéant, de l'importance de son incidence prévisible pour les comptes des administrations publiques ou du nombre de personnes directement concernées.” Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
- 22) “Article 8 La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé se prononce sur le respect des règles fixées par le présent chapitre dans un délai de dix jours suivant le dépôt.”, Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
- 23) “Conférence des présidents de l'assemblée”은 국민의회의 본회의에서의 업무구성을 준비하는 것을 임의로 하는 관할기관이다. 위원장회의는 국민의회의장의 발의로 의회

규칙의 준수여부에 대해서 법률안이 제출된 후 10일 내에 결정한다.

제9조²⁴⁾

헌법위원회의 조직법률을 규정하는 개정된 1958년 11월 7일의 법률명령 제2절 제3장 다음에 제3-2장을 삽입한다.

제3-2조

정부제출법률안의 제시조건에 대한 검토

제26-1조 헌법 제39조 제4항에서 언급한 불일치가 생기는 경우 제39조 제4항에 의해 부여된 권력을 사용함으로써 헌법위원회에 제소하는 두 기관 가운데 하나의 기관은 다른 기관에게 이에 대해 즉시 통고한다. 헌법위원회의 결정은 이유가 부기되며, 해당회의장과 수상에 통지된다. 헌법위원회의 결정은 프랑스 공화국 관보에 공표된다.

제10조²⁵⁾

(Parlement)가 회기중일 경우 일주일에 한번 일반적으로 화요일에 소집된다. 또한 위원장회의는 의사일정을 확정하는데 있어서 프랑스 헌법 제48조 제1항이 정부에 우선권을 부여하였기 때문에 의회에 제출된 업무프로그램에 대해 결정을 내리지는 못하며, 우선적 의사일정(l'ordre du jour prioritaire)을 정할 뿐이다. 그렇지만, 위원장회의는 정부와 의견교환을 할 수 있는 기회를 제공하며, 이를 통해서 정부의 당초의 입장이 변경될 수 있다. <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/conference.asp>

- 24) “Article 9 Est inséré, après le chapitre III du titre II de l'ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 modifiée portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, un chapitre III bis ainsi rédigé : « Chapitre III bis «De l'examen des conditions de présentation des projets de loi « Art. 26-1. - Lorsque survient le désaccord évoqué au quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution, celle des deux autorités qui fait usage du pouvoir, conféré par cet alinéa, de saisir le Conseil constitutionnel en avise aussitôt l'autre. « La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée au président de l'assemblée intéressée et au Premier ministre. Elle est publiée au Journal officiel de la République française. »”, Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.
- 25) “Article 10 L'article 7 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle, aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés à l'article 34 de la Constitution, aux projets de loi de ratification d'ordonnances ainsi qu'aux projets de loi relatifs aux états de crise. L'article 7 n'est pas applicable aux projets de loi par lesquels le Gouvernement

제7조는 헌법개정안, 재정법률안, 사회보장자금조달법률안, 헌법 제34조에 규정된 프로그램적 법률안, 법률명령의 비준법률안, 그리고 위기상황에 관한 법률안에 대해서는 적용되지 않는다. 제7조는 헌법 제38조의 적용에 따라 정부가 의회에 법률명령에 의해 조치를 취하는 것을 승인해줄 것을 요구하는 법률안에 대해서는 적용되지 않는다. 그렇지만, 이와 같은 법률안은 간결한 평가요소에 대한 소개가 부가된다. 제7조는 헌법 제53조에 따라 제출된 법률안에 적용되지 않는다. 그렇지만 이와같은 법률안의 제출은 경제적·재정적·사회적·환경적 결과를 평가하고, 프랑스 법질서에 대한 영향을 분석함으로써 조약과 협정에 의해 추구된 목적을 명확히 설명하는 문서가 부가된다.

2. 최종적으로 채택된 조직법률

“헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률”의 의회토의과정에서는 좌파와 우파 또는 상원과 국민의회간의 치열한 의견대립은 없었다. 의회내에서의 토의과정을 간략하게 정리하면 다음과 같다. 즉, i) 2008년 12월 10일에 국민의회(Assemblée nationale)에 제출되었으며, 2009년 1월 27일 국민议회의 제1독회를 통과하였고, ii) 같은 날인 2009년 1월 27일에 상원 제1독회에 제출되어, 2009년 2월 18일 국민의회가 채택한 법률안에 대하여 수정을 가한 법률안이 채택되었다. 그리고, iii) 2009년 2월 19일 상원에 의해 수정된 법률안이 국민议회의 제2독회에 제출되었으며, 2009년 3월 24일 상원 제1독회에서 가결된 법률안이 수정없이 그대로 국민의회 제2독회에서 채택됨으로

demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances. Toutefois le dépôt de ces projets est accompagné de la présentation d'éléments d'évaluation succincts. L'article 7 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales et analysant leurs effets sur l'ordre juridique français.”, Loi organique n°2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

최종적인 법률²⁶⁾로 확정되었다.

따라서, 아래에서는 법률안에 대한 실질적 토의가 이루어진 국민의회와 상원의 제1독회의 토의내용을 중심으로 각 조문별로 법률의 주요내용에 대해 살펴보고자 한다.

(1) 제8조

최초 정부가 제출한 법률안에서는 사전적 평가작업을 설명하는 하나 또는 여러 개의 문서가 정부제출법률안에 부가되어야 한다는 점과 사전평가의 내용 그리고 비례성의 척도의 적용에 대한 규정을 하였다.

이에 대해, 국민의회는 제1독회에서 사전적 평가요소를 국사원에 의무적으로 알리고, 사전평가는 정부제출법률안의 준비시작단계에서부터 실현되는 것을 보장하기 위해 법규정전체를 수정하였다.

그리고 국민의회는 사전평가의 내용을 보다 명확하게 하였으며, 사전평가에 대한 용어도 “영향평가”(étude d'impact)로 변경하였으며, 조직법률을 통해서 보다 구체적인 수 많은 규칙을 도입하고자 최초의 법률안에 규정된 사전적 평가의 내용에 대한 비례성원칙의 적용을 규정하는 조항을 폐지하였다.²⁷⁾

한편, 상원은 제1독회에서 국민의회가 최초의 법률안에 가한 수정사항을 전체적으로 찬성을 하였으나, 영향평가는 “법률안의 기초시부터”(dès le début de leur élaboration)할 것을 추가하였으며, 영향평가의 내용에 대한 몇 가지 수정을 가하였다.²⁸⁾ 따라서, 최종적으로 채택된 제8조의 내용은 다음과 같다.

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) Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique(N°1487), modifié par le sénat, relatif à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution(N°1522)(이하에서는 Rapport N°1522로 표시함), pp. 42-43.

28) 상원은 정부제출법률안에 새로운 입법을 해야 하는 동기를 충분히 설명하는 문서가 부가되기를 바랐으며, 영향평가가 단지 현재 실행되고 있는 유럽입법 뿐만 아니라, 기초되고 있는 유럽입법과의 관련도 다루어주기를 바랐다. 또한 상원은 영향평가가 헌법 제73조와

제8조 정부제출법률안은 그 기초시부터 영향평가의 대상이 된다. 이와 같은 영향평가를 보고하는 문서는 정부제출법률안을 국사원에 이송할 때에 정부제출법률안에 부가된다. 영향평가를 보고하는 문서는 영향평가와 관계되는 정부제출법률안과 함께 법률안을 처음 제출받는 원의 사무국에 제출된다.

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

영향평가를 보고하는 문서는 다음 사항을 정확히 설명한다.

- 현재 발효되거나, 기초되고 있는 유럽법과 정부제출법률안의 관련성과 내부법질서에 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
- 채택된 계산방법을 적시함으로써 경제적·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 예상기간²⁹⁾

제74조에 의해 규정된 지방자치단체외에 누벨칼레도니, 남극지역의 프랑스령과 관계된 부분까지 확대되기를 원했다. 그러나 상원은 국민의회에 의해 도입된 남성과 여성의 평등관점에서 제안된 입법규정에 대한 영향평가, 예상되는 규정에 대한 기대 비용 및 편익의 설명에 있어서의 소·중기업의 구체적인 언급, 제안된 입법에 대한 평가를 위한 예상 일정표의 표시에 관한 규정은 폐지하였다. *Rapport N°1522*, pp. 43-45.

29) "Article 8 Les projets de loi font l'objet d'une étude d'impact dès le début de leur élaboration. Les documents rendant compte de cette étude d'impact sont joints aux projets de loi, dès leur transmission au Conseil d'État. Ils sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi auxquels ils se rapportent. Ces documents définissent les objectifs poursuivis par le projet de loi,

(2) 제9조

최초 정부가 제출한 법률안은 의회사무국의 위원회장 회의에 의해 정부제출 법률안이 본 장에 의해 정해진 규칙의 준수여부를 10일 내에 결정하는 것을 내용으로 하였다.

그러나, 국민의회는 제1독회에서 10일의 기간동안 의회사무국의 위원회장 회의가 명시적으로 결정해야 하는 의무를 부가하지 않기 위하여 최초의 법률안을 보다 명확히 규정하였다.³⁰⁾

한편, 상원은 제9항에 대한 토의에서 국민의회에 의해 수정된 규정외에 의회가 회기중이 아닐 경우를 대비하는 조항을 추가할 필요성을 지적하면서, 새로운 조항을 추가하였다.³¹⁾ 최종적으로 채택된 제9조의 내용은 다음과 같다.

recensent les options possibles en dehors de l'intervention de règles de droit nouvelles et exposent les motifs du recours à une nouvelle législation. Ils exposent avec précision : - l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ; - l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ; - les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ; - les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ; - l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ; - l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ; - les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ; - la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication.”(Texte adopté n° 247, pp. 4-5).

30) *Rapport N°1522*, p. 50.

제9조 정부제출법률안이 제출된 사무국이 있는 원의 위원장회의는 본 장에 의해 정해진 규정이 준수되지 않았다는 것을 확인하기 위하여 정부제출법률안의 제출후 10일의 기간을 사용할 수 있다.

의회가 회기중이 아닐 경우 이 기간은 다음 회기의 시작전 10일까지 정지된다.³²⁾

(3) 제10조

최초 정부가 제출한 법률안은 정부제출법률안의 제시조건에 대한 헌법위원회의 검토에 대한 규정을 하였으며, 이에 대해 국민의회는 특별한 수정을 가하지 않고, 단지 조문의 문구에 대한 형식적인 수정만 가했다.³³⁾

그러나 상원은 이와 같은 국민의회와 달리 헌법위원회에 대한 제소사실에 대한 통지와 헌법위원회의 결정내용에 대한 통지를 수상과 정부제출법률안이 제출된 의회의 의장 뿐만 아니라 다른 원의 의장에게도 이루어지도록 수정을 가했다.³⁴⁾

최종적으로 채택된 제10조는 다음과 같다.

제10조 헌법위원회의 조직법률을 규정하는 1958년 11월 7일의 법률명령(n° 58-1067) 제2절 제3장 뒤에 다음과 같은 제3장의 2를 추가한다.

제3장의 2 정부제출법률안의 제시조건에 대한 검토

제26-1조 헌법 제39조 제4항의 규정에 따라 제소받은 헌법위원회는 즉시 수상,

31) *Rapport N°1522*, pp. 50-53.

32) "Article 9 La Conférence des présidents de l'assemblée sur le bureau de laquelle le projet de loi a été déposé dispose d'un délai de dix jours suivant le dépôt pour constater que les règles fixées par le présent chapitre sont méconnues. Lorsque le Parlement n'est pas en session, ce délai est suspendu jusqu'au dixième jour qui précède le début de la session suivante."(Texte adopté n° 247, p. 5).

33) *Rapport N°1522*, p. 54.

34) *Rapport N°1522*, p. 54.

국민의회와 상원의 의장에게 통고한다.

헌법위원회의 결정은 이유가 부기되며, 국민의회와 상원의 의장과 수상에게 즉시 통고된다. 헌법위원회의 결정은 프랑스 공화국 관보에 공표된다.³⁵⁾

(4) 제11조

정부가 제출한 최초의 법률안은 영향평가의 적용이 배제되는 법률안, 헌법 제 38조와 제53조의 규정에 따라 제출되는 법률안에 대한 영향평가의 특별규정에 대한 규정을 하였다.

이에 대해 국민의회는 이와 같은 영향평가의 적용배제대상을 제한하거나, 보다 명확하게 하기 위한 수정안을 채택하였다. 즉, 국민의회는 프로그램적 법률안, 공공재정의 프로그램적 법률안에 대한 영향평가와 법률명령의 비준법률안에 대한 영향평가적용배제에 관한 규정을 폐지하였으며, “위기상황에 관한 법률안”이라는 법문을 “위기상황을 연장하는 법률안”이란 표현으로 보다 명확히 하였다. 또한 국민의회는 제38조의 적용에 따라 정부가 의회에 법률명령에 의해 조치를 취하는 것을 승인해 줄 것을 요구하는 법률안의 경우 영향평가가 아닌 간결한 평가로 대체할 것을 규정하고 있는 최초의 법률안을 가능한 보다 완전한 영향평가가 가능하도록 변경하였다.³⁶⁾

한편, 상원은 국민의회에 의해 가해진 수정사항의 기본취지에 전체적으로 동

35) “Article 10 Après le chapitre III du titre II de l’ordonnance n° 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel, il est inséré un chapitre III bis ainsi rédigé : « CHAPITRE III BIS « De l’examen des conditions de présentation des projets de loi « Art. 26-1. - Le Conseil constitutionnel, saisi conformément au quatrième alinéa de l’article 39 de la Constitution, avise immédiatement le Premier ministre et les présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat. « La décision du Conseil constitutionnel est motivée et notifiée aux présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat et au Premier ministre. Elle est publiée au Journal officiel.»”(Texte adopté n° 247, p. 5).

36) *Rapport N°1522*, pp. 55-56.

의를 나타내며 다음과 같이 몇몇 수정을 가했다. 우선 상원은 국민의회의 제1독회에서 가해진 수정사항을 재정법률에 관한 조직법률과 사회보장법전 속으로 편입시키는 작업을 했다. 또한 상원은 정부가 법률명령을 수단으로 입법하는 권한을 부여하는 정부제출법률안의 제출조건과 법률명령을 승인하는 정부제출법률안의 제출조건에 관한 규정을 추가하였으며, 영향평가가 적용되지 않는 헌법 제53조에 따라 제출된 정부제출법률안을 제출하는 경우 “협상의 역사, 서명과 비준의 상황 및 필요한 경우 유보조항 또는 프랑스에 의해 표명된 해설적 성명”에 대한 문서도 요구했다.³⁷⁾

최종적으로 채택된 제11조의 내용은 다음과 같다.

제11조 제8조는 헌법개정안, 재정법률안, 사회보장자금조달법률안, 헌법 제34조 제21항에서 규정한 프로그램적 법률안 및 위기상황을 연장하는 법률안의 경우에는 적용되지 않는다.

헌법 제38조의 적용에 따라 정부가 의회에 법률명령에 의해 조치를 취하는 것을 승인해 줄 것을 요구하는 법률안의 규정은 이 법률안이 국사원에 이송될 때 제8조의 제2항에서 7항까지 그리고 끝에서 두 번째 항에서 규정한 문서(영향평가서)가 부가된다. 이 문서(영향평가서)는 영향평가문서와 관계되는 규정을 포함하는 정부제출법률안과 함께 법률안을 처음 제출받는 원의 사무국에 제출된다.

법률명령의 승인을 고려한 정부제출법률안의 규정들은 국사원으로 이송될 때 제8조의 마지막 8개 항에서 규정된 문서가 포함된 영향평가서가 부가된다. 이 문서(영향평가서)는 영향평가문서와 관계되는 규정을 포함하는 정부제출법률안과 함께 법률안을 처음 제출받는 원의 사무국에 제출된다.

제8조는 헌법 제53조에 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.³⁸⁾

37) *Rapport N°1522*, pp. 56-58.

38) “Article 11 L'article 8 n'est pas applicable aux projets de révision constitutionnelle,

(5) 제12조

국민의회의 제1독회에서 재정법률안과 사회보장자금조달법률안의 경우 사전적 평가를 위한 문서제출의무에서 배제된다는 점을 규정한 최초의 법률안 제10조의 규정은 영향평가의 대상으로 포함시키는 것으로 변경되었다. 헌법 제47조³⁹⁾와 헌법 제47-1조⁴⁰⁾에서 규정된 재정법률안과 사회보장자금조달법률안의

aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, aux projets de loi de programmation visés au vingt et unième alinéa de l'article 34 de la Constitution ainsi qu'aux projets de loi prorogeant des états de crise. Les dispositions des projets de loi par lesquelles le Gouvernement demande au Parlement, en application de l'article 38 de la Constitution, l'autorisation de prendre des mesures par ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, des documents visés aux deuxième à septième alinéas et à l'avant-dernier alinéa de l'article 8. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent. Les dispositions des projets de loi prévoyant la ratification d'ordonnances sont accompagnées, dès leur transmission au Conseil d'État, d'une étude d'impact composée des documents visés aux huit derniers alinéas de l'article 8. Ces documents sont déposés sur le bureau de la première assemblée saisie en même temps que les projets de loi comprenant les dispositions auxquelles ils se rapportent. L'article 8 n'est pas applicable aux projets de loi présentés au titre de l'article 53 de la Constitution. Toutefois, le dépôt de ces projets est accompagné de documents précisant les objectifs poursuivis par les traités ou accords, estimant leurs conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, analysant leurs effets sur l'ordre juridique français et présentant l'historique des négociations, l'état des signatures et des ratifications, ainsi que, le cas échéant, les réserves ou déclarations interprétatives exprimées par la France”(Texte adopté n° 247, p. 6).

- 39) 프랑스 헌법 제47조 “① 의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 재정법률안을 의결한다. ② 국민의회에 정부제출법률안이 제출된 날로부터 40일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다. ③ 의회가 70일 이내에 의결하지 않으면, 정부제출법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. ④ 한 회계연도의 재원 및 부담을 정하는 재정법률이

토의에 관한 헌법상의 기간과 헌법 제39조⁴¹⁾를 조화시키기 위해서 국민의회는 본 조직법률 제7조에서 규정된 평가문서의 제출은 위원장회의의 통제나 의사일정의 등록거부 또는 헌법위원회의 제소를 통한 통제의 대상이 되지 않도록 조문에 변경을 가하였다.⁴²⁾

그러나 상원은 의회에 대한 정보를 증진시키려는 국민의회와 이와 같은 생각에 대해서는 동의를 했지만 현실적으로 재정법률안과 사회보장자금조달법률안을 위한 평가문서의 제출조건을 규정하는 것이 불가능하다고 생각하고, 각각의 법률안에 적합한 평가문서의 제출에 관한 규정을 법률에 관한 2001년 8월 1일의 조직법률과 사회보장법전속으로 편입시켰다. 따라서 일반적인 정부제출법률안에 대한 영향평가와 달리 재정법률안과 사회보장자금조달법률안에 관한 사전적 평가(évaluation préalable)는 용어도 다르게 사용하며, 국민의회 사무국에

당해 회계연도가 개시되기 전에 공표될 수 있는 기한 내에 제출되지 아니한 경우에 정부는 의회에 대하여 조세징수의 승인을 긴급요구하고, 명령으로써 의결된 항목에 대한 지출을 개시한다. ⑤ 의회가 회기 중이 아닌 때에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.”

40) 프랑스 헌법 제47-1조 “① 의회는 조직법률에서 정하는 바에 따라 사회보장자금조달법률을 의결한다. ② 국민의회에 정부제출법률안이 제출된 날로부터 20일 이내에 제1차 독회를 통해 의결하지 아니하면 정부는 이를 상원에 부의하고, 상원은 이를 15일 이내에 의결하여야 한다. 그 다음은 제45조에 따른다. ③ 의회가 50일 이내에 의결하지 아니하면, 정부제출법률안은 법률명령으로써 발효될 수 있다. ④ 의회가 회기 중이 아니거나 제28조 제2항에 의해 각 원에서 휴회결정을 한 주간에는 본 조에서 정하는 기간이 중단된다.”

41) 프랑스 헌법 제39조 “① 의회의원들과 수상은 법안발의권을 가진다. ② 정부제출법률안은 국사원의 의견을 청취하고, 국무회의에서 심의한 후 양원 중 한 원에 제출된다. 재정법률 및 사회보장자금조달법률은 국민의회에 먼저 제출된다. 제44조 제1항과 별도로 지방자치단체의 구성을 주목적으로 하는 정부발의법안은 상원에 먼저 제출된다. ③ 국민의회 또는 상원에 제출된 정부제출법률안의 소개는 조직법률에 의해 정해진 조건에 따른다. ④ 처음 법률안을 제출받은 원의 위원장회의가 조직법률에 의해 정해진 규칙이 지켜지지 않았다고 인정한다면, 정부제출법률안은 의사일정에 등록될 수 없다. 위원장들의 회의와 정부간에 의견이 일치하지 않는 경우 해당회의의장 또는 수상은 헌법위원회에 제소할 수 있으며, 헌법위원회는 8일 내에 결정을 내린다. ⑤ 양원의장은 법률에 정해진 조건에 따라 각 원의 구성원 중의 하나에 의해 제출된 의원발의법률안을 위원회의 검토에 앞서 각 원이 반대하지 않는 한 국사원에 제출하여 의견을 구할 수 있다.”

42) *Rapport N°1522*, p. 59.

법률안을 제출하기 전의 국사원으로서의 이송의무도 없게 되었다.⁴³⁾ 최종적으로 가결된 제12조는 다음과 같다.

제12조

- I. 재정법률에 관한 2001년 8월 1일의 조직법률(n° 2001-692) 제51조에 다음과 같은 8°가 보충된다: 8° 제34조 I의 2°와 II의 7°에 속하는 규정의 경우 헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 조직법률 제8조의 마지막 10항에 규정된 문서를 포함하는 사전평가
- II. 재정법률에 관한 2001년 8월 1일의 조직법률(n° 2001-692)은 다음과 같은 4°가 보충된다: 4° 제34조의 I의 2°와 II의 7°에 속하는 규정의 경우 헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 조직법률 제8조의 마지막 10항에 규정된 문서를 포함하는 사전평가
- III. 사회보장법전 제 111-4조의 III은 다음과 같은 10°가 보충된다: “L.O. 111- 3조의 V에 속하는 규정의 경우 헌법 제34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 조직법률 제8조의 마지막 10항에 규정된 문서를 포함하는”⁴⁴⁾

43) 따라서 재정법률안과 사회보장자금조달법률안의 경우 “영향평가”(étude d'impact)라는 용어대신 “사전적 평가”(évaluation préalable)라는 용어를 사용한다. *Rapport N°1522*, pp. 59-60.

44) “Article 12 I. - L'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances est complété par un 8° ainsi rédigé : « 8° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. » II. - L'article 53 de la même loi organique est complété par un 4° ainsi rédigé : « 4° Pour les dispositions relevant du 2° du I et du 7° du II de l'article 34, une évaluation préalable comportant les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 8 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. » III. - Le III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est complété par un 10° ainsi rédigé : « 10° Comportant, pour les dispositions relevant du V de l'article L.O. 111-3, les documents visés aux dix derniers alinéas de l'article 7 de la loi organique n° du relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. »”(Texte adopté n° 247, p. 7).

3. 헌법위원회의 결정

2009년 3월 27일 헌법위원회는 헌법 제46조 제5항⁴⁵⁾과 제61조 제1항⁴⁶⁾에 따라 공포되기 전에 조직법률의 적헌성을 심사하기 위하여 수상으로부터 “헌법 제 34-1조, 제39조, 제44조의 적용에 관한 2009년 4월 15일의 조직법률”에 대한 제소를 받았다. 그리고 헌법위원회는 2009년 4월 9일의 결정⁴⁷⁾을 통하여 위의 조직법률에 대한 적헌성심사를 하였으며, 일부조항에 대해 헌법에 반한다는 결정을 내렸다. 구체적인 헌법위원회의 결정내용을 소개하자면 다음과 같다.

(1) 조직법률 제8조의 위헌성

1) 조직법률 제8조 제1항의 위헌성

우선 헌법위원회는 조직법률 제11조와 제12조의 유보하에 정부제출법률안을 처음 법률안을 제출받는 의회의 의사일정에 등록하는 문제를 영향평가의 제출에 종속되도록 하는 것이 입법자에게 허용된다 하더라도, 그리고 정부제출법률안이 제출된 사무국이 있는 원의 위원장회의가 이와 같은 영향평가가 조직법률 제8조의 규정에 일치하는 지를 판단하는 권한을 가지고 있다 하더라도, 입법자는 정부로 하여금 정부제출법률안의 최초의 기초시에 이와 같은 영향평가가 실행되었음을 증명하도록 요구할 수는 없다고 판단하여 조직법률 제8조 제1항 1문에 “정부제출법률안의 기초시부터”(dès le début de leur élaboration)라는 문구는 헌법에 반한다고 결정했다.

45) 프랑스 헌법 제46조 제5항 “조직법률은 헌법위원회의 합헌결정이 있는 후에만 공포할 수 있다.”

46) 프랑스 헌법 제61조 제1항 “조직법률은 공포되기 전에, 헌법 제11조에서 언급된 의원발의법률안은 국민투표에 부처지기 전에, 그리고 양원규칙은 그 시행전에 헌법위원회에 부의되어야 하며, 헌법위원회는 그 헌법적합성에 대해서 심판한다.”

47) Décision n° 2009-579 DC.

2) 조직법률 제8항 마지막 항의 위헌성

그리고 헌법위원회는 조직법률 제8조의 제2항에서 제11항의 경우, 우선 이와 같은 각각의 규정내용에 부합하는 구체적인 영향평가의 실시는 단지 이와 같은 규정전체 또는 부분이 문제되는 정부제출법률안의 규정의 목적을 고려하여 실제로 적용되기 위한 방도를 찾아내는 한에서만 요청될 수 있다고 보았다. 그리고 정부로 하여금 의회에 대해서 적용규범의 주요방향 및 적용규범 공포를 위한 예상기간을 알리도록 명령하는 규정을 포함하고 있다는 점은 헌법 제13조와 제21조와 관련하여 볼 때 입법권과 규칙제정권(pouvoir réglementaire)의 분리원칙을 준수하지 않았다고 판단되며, 그 결과 “적용규범의 주요방향 및 적용규범 공포를 위한 예상기간”(, leurs orientations principales et le délai prévisionnel de leur publication)이라는 문구는 헌법에 반한다고 판단하였다.⁴⁸⁾

(2) 조직법률 제11조 제3항의 위헌성

또한 헌법위원회는 조직법률 제11조 제3항은 “법률명령의 승인을 고려한 정부제출법률안의 규정들은 국사원으로 이송될 때 제8조의 마지막 8개 항에서 규정된 문서가 포함된 영향평가서가 부가된다. 이 문서(영향평가서)는 영향평가문서와 관계되는 규정을 포함하는 정부제출법률안과 함께 법률안을 처음 제출받는 원의 사무국에 제출된다.”라고 규정하며, 이를 통해 정부로 하여금 처음 법률안을 제출받는 의회에 문제되는 규정에 대한 입법평가서가 아닌 헌법 제38조⁴⁹⁾와 제74-1조⁵⁰⁾에 근거해서 이전에 내려진 법률명령에 대한 입법평가서를 제출

48) Décision n° 2009-579 DC.

49) 프랑스 헌법 제38조 “① 정부는 국정수행을 위하여 법률의 소관사항에 속하는 조치를 일정한 기간 동안 법률명령으로써 행할 수 있도록 승인해줄 것을 의회에 요구할 수 있다. ② 법률명령은 국사원의 의견청취 후 국무회의에서 발한다. 법률명령은 공포 즉시 발효된다. 그러나 수권법률에서 정한 기간 내에 이를 승인하는 법안이 의회에 제출되지 아니하면 폐기된다. ③ 본 조 제1항의 기한이 만료되면 법률명령의 법률 소관사항은 법률에 의해서만 개정될 수 있다. 법률명령은 명시적인 방법으로만 비준될 수 있다.”

50) 프랑스 헌법 제74-1조 “① 제74조에서 정한 해외지방자치단체와 누벨칼레도니에서 정부

하도록 규정하고 있는데, 헌법 제39조에서 그 근거를 찾을 수 없는 이와 같은 요청은 헌법 제38조와 제74-1조의 규정을 위반하였기 때문에 헌법에 반한다고 판단하였다.⁵¹⁾

V. 맺음말

최초에 환경분야에 대한 검토를 위해 사용된 프랑스의 영향평가제도는 “정부 제출법률안에 수반하는 영향평가와 국사원의 데크레의 실험에 관한 1995년 11월 21일의 수상통첩”, “정부제출법률안과 국사원의 데크레의 영향평가에 관한 1998년 1월 26일의 수상통첩”, “규범과잉에 대한 억제와 입법의 질의 개선에 관한 2003년 8월 26일의 수상통첩” 등을 통하여 법률안의 작성에까지 그 영역을 확대하고자 하였다.

하지만, 이와 같은 수상통첩을 수단으로 한 영향평가제도의 정착을 위한 프랑스의 노력은 성공적이라는 평가를 받지 못했으며, 2008년 프랑스 헌법개정을 통하여 헌법적 제도로 수용됨으로써 새로운 국면을 맞게 되었다. 따라서, 영향평가제도의 헌법적 수용이 성공적인지 여부에 대한 논의는 현재로서는 시기상조라 할 수 있을 것 같다.

그런데 이와 관련하여 생각해 볼 점은 과연 현재 영향평가제도를 헌법적으로 수용한 프랑스에서의 법률제정과정은 비판의 대상이 될 만하며, 우리가 지금 생각하는 영향평가제도와 프랑스인이 현재 도입한 영향평가제도는 동일한 수준의 논의일까? 하는 점이다.

는 국가의 권한에 속하는 분야에서 본국에서 발효중인 법적 성격을 가진 조항들을 필요한 변형을 하여 법률명령의 형식으로 확장하거나, 해당지방자치단체의 특정한 조직에서 발효중인 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.”

51) Décision n° 2009-579 DC.

이에 대해 필자의 생각은 부정적인 대답으로 기울어져 있다. 즉 프랑스는 역사적으로 전제왕권에 대항하여 공화국을 의원내각제를 통해서 공고히 한 나라이며, 이와 같은 역사적 전통은 의회를 주권자로 여기게 하였고, 의회가 제정한 법률은 국민의 일반의사가 표현된 결정체로서의 성격을 가지게 되었다. 그런데 국민의 일반의사의 표현인 법률은 적어도 우리의 관점에서는 제3공화국 이래로 상당히 실질적이며, 충실한 토의를 통해서 만들어져 왔다. 즉, 법률안과 이유서 외에 법률안과 관련된 상원과 국민의회의 충실한 보고서, 비능률적이라는 평가도 공존하는 의회의 토의 등은 국민의 일반의사의 표현인 법률을 제정하기 위해 항상 부가되어야 할 사항이었으며, 이와 같은 작업을 함에 있어서 보여준 충실함은 국민의 일반의사를 담기위한 정부와 의원들의 노력이기도 하였다.

요컨대, 비록 이 글이 프랑스의 영향평가제도의 헌법적 수용과 관련된 내용을 주로 소개하고 있지만, 제3공화국 이래로 프랑스의 의회와 정부가 그 동안 입법 과정에 보여준 진지함과 충실함은 함께 고려되어야 할 사항이라고 판단되며, 2008년 헌법개정을 통해 도입된 영향평가제도에 대한 평가 역시 제3공화국 이래 자리잡은 프랑스의 의회주의적 전통에 대한 이해 속에서 이루어져야 할 것으로 생각된다.

참고문헌

1. 국내문헌

박균성, 프랑스의 입법영향평가제도와 입법심사기준에 관한 연구, 법제처, 2007
박영도, 법령입안기준개발에 관한 연구-프랑스의 법령입안심사기준, 한국법제연구
구원, 2003.10.

박영도, 입법평가제도에 관한 연구, 법제, 통권 531호, 법제처, 2002.3.

전 훈, '보다 나은 법'제정을 위한 과제와 방안-프랑스의 경험과 시사점, 공법연구
제36집 제1호, 2007.

Jean-Marie Pontier/(박균성 역), 프랑스법상 입법영향평가, 전문가 초청포럼(6),
한국법제연구원, 2007.6

2. 프랑스 문헌

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage
des institutions de la V^e République, *Une V^e République plus démocratique*

Décision n° 2009-579 DC

Gérard Cornu, Vocabulaire juridique, PUF, 2005

Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la
législation et de l'administration générale de la République sur le projet
de loi organique(N°1487), modifié par le sénat, relatif à l'application
des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution(N°1522)

Rapport Fait Au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la
législation et de l'administration générale de la république sur le projet
de loi organique(N°1314) relatif à l'application des articles 34-1, 39, et
44 de la Constitution

Texte adopté n° 247

3. 인터넷주소

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

<http://www.legifrance.com/>

<http://www.elysee.fr/accueil/>

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

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

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/>

〈Résumé〉

La révision Constitutionnelle du 23 Juillet 2008 et les études d'impact en France

Han, Dong-Hoon

(KLRI, Docteur en droit)

En France, la notion d'étude d'impact a dans un premier temps été utilisée par le législateur pour désigner des études dans le domaine environnemental.

Après, la question des étude d'impact a fait l'objet d'une liste interminable de recommandations. Ce fut d'abord le rapport Picq sur la réforme l'Etat de 1994 qui, le premier, suggéra la réalisation d'étude d'impact préalables à l'élaboration de nouvelles législation ou réglementations. Cette proposition s'est traduite par la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 1995, puis par la circulaire du Premier ministre du 21 novembre 1995 "relative à l'expérimentation d'une étude d'impact accompagnant les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat". Viendront ensuite la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 1998 "relative à l'étude d'impact des projets de loi et de décret en Conseil d'Etat" puis la "circulaire du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et à l'amélioration de la qualité de la réglementation", et, enfin, le "Guide pour l'élaboration des textes législatifs et réglementaires" de juin 2005 élaboré par le Secrétariat général du gouvernement et le Conseil d'Etat.

Mais, Ces plusieurs des réformes se heurtaient à l'obstacle constitutionnel. Alors, la loi constitutionnelle du 23 Juillet 2008 a introduit la notion d'étude d'impact au niveau de Constitution..

※ **mots-clés** : étude d'impact, loi constitutionnelle du 23 Juillet 2008, inflation normative, qualité de la réglementation

