

# 지방자치단체 사전 입법영향분석의 현황 및 개선에 관한 연구

- 경기도의 사전 입법영향분석을 중심으로 -

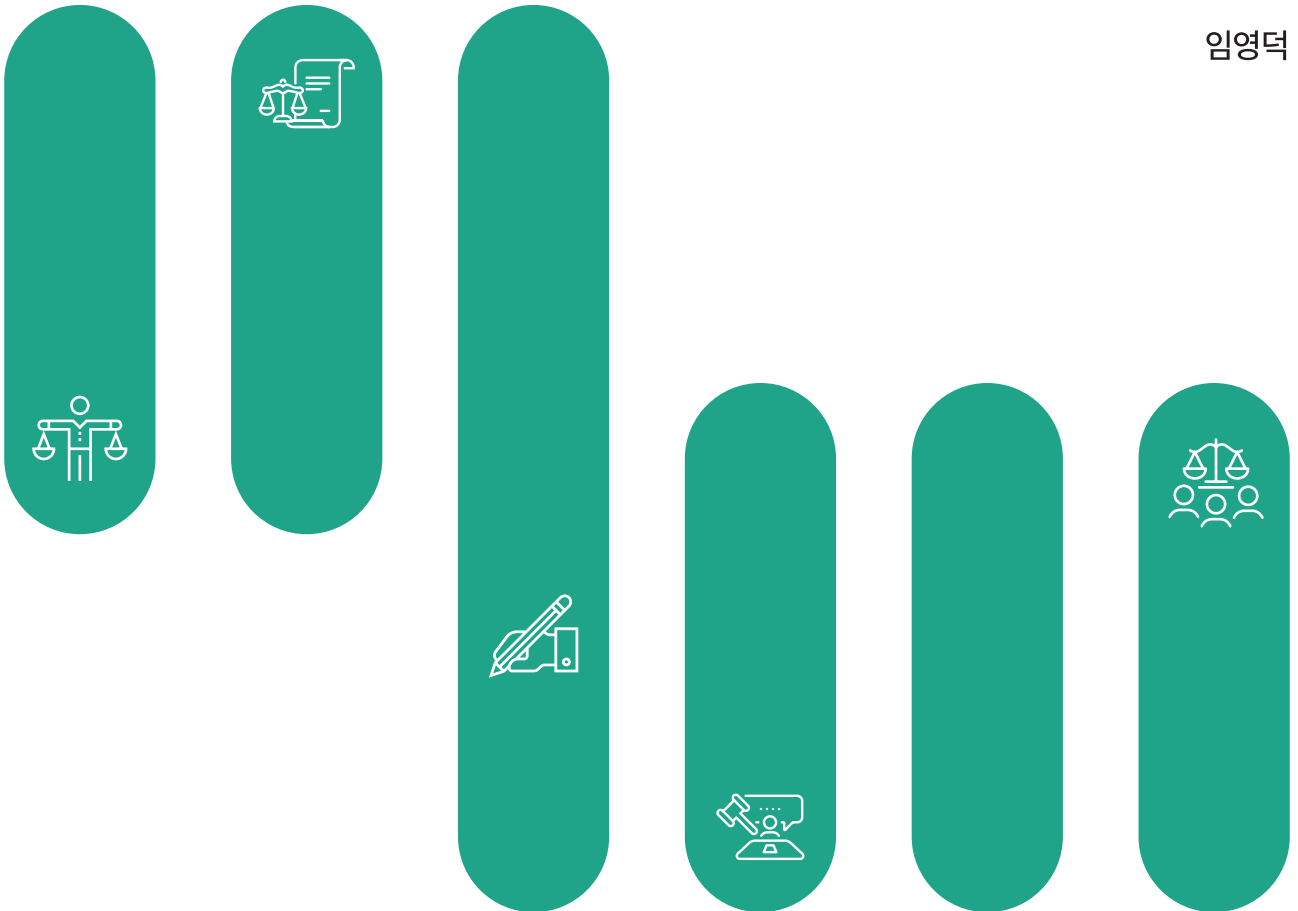
임영덕



# 지방자치단체 사전 입법영향분석의 현황 및 개선에 관한 연구

- 경기도의 사전 입법영향분석을 중심으로 -

임영덕



# CONTENTS

---

ISSUE  
PAPER

<b>요약문</b>	<b>4</b>
Chapter. <b>01</b>	<b>6</b>
<b>문제의 제기</b>	
Chapter. <b>02</b>	<b>11</b>
<b>경기도 입법영향분석의 연혁 및 목적</b>	
1. 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 제정안에 대한 검토보고	11
2. 경기도 자치법규 입법영향분석 조례안 제정이유 및 목적	12
3. 첫 번째 개정(2014.7.1.)	12
4. 두 번째 개정(2020.12.31.)	12
Chapter. <b>03</b>	<b>15</b>
<b>경기도 사전 입법영향분석의 사례에 대한 분석</b>	
1. 제정조례안에 대한 사전 입법영향분석 사례	15
2. 전부개정조례안에 대한 사전 입법영향분석 사례	18
Chapter. <b>04</b>	<b>23</b>
<b>경기도 사전 입법영향분석 구성요소에 대한 분석</b>	
1. 사전 입법영향분석지표 분석	23
2. 사전 입법영향분석 주체 분석	27
3. 사전 입법영향분석 효용성 분석	27
Chapter. <b>05</b>	<b>29</b>
<b>경기도 사전 입법영향분석 제도 개선에 대한 제안</b>	
1. 사전 입법영향분석 주체 변경에 대한 검토	29
2. 사전 입법영향분석지표 변경에 대한 검토	29
3. 사전 입법영향분석 집행의 선결 조건에 대한 검토	32
<b>참고문헌</b>	<b>35</b>

# 지방자치단체 사전 입법영향분석의 현황 및 개선에 관한 연구

- 경기도의 사전 입법영향분석을 중심으로 -

임영덕<sup>1)</sup>

## 요약문

경기도의 경우 경기도 자치법규 입법영향분석 조례를 통하여 지방자치단체 중에서는 최초로 사전 입법영향분석을 하고 있고, 이러한 경기도의 자치법규 사전 입법영향분석의 사례에 대하여 집행 형태를 분석할 필요성이 있다.

경기도의 경우 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 제5조에 따라 소관 상임위원회 전문위원은 입법의 필요성, 적법성/중복성, 비용/의견수렴이라는 기준으로 해당 조례에 대한 사전 입법영향분석을 하고, 그 결과를 전문위원 검토보고서에 첨부하여야 한다. 경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 대한 2020.12.31. 개정을 통하여 2021.1.1.부터 경기도의 제정 및 전부개정 조례안의 경우 검토보고서에 사전 입법영향분석지표에 따른 결과를 첨부하여 오고 있어, 이에 대한 사례를 분석하는 것이 가능하다.

이러한 분석 후 사전 입법영향분석지표, 분석주체 등의 적절성에 대하여 논의하고, 이러한 분석을 통하여 경기도의 자치법규 사전 입법영향분석이 본래의 목적에 부합될 수 있도록 제도 개선 방안을 제시하도록 할 것이다.

1) 경기도의회 보건복지전문위원실 정책지원팀장

# Chapter

---



## 문제의 제기

## 문제의 제기

현재 대한민국의 경우 좋은 법을 만들기 위하여 “입법평가” 혹은 “입법영향분석”을 하는 제도가 법률에 따라 집행되고 있지 않다.

그런데 대한민국에서도 지방자치단체의 경우 “입법평가” 혹은 “입법영향분석”을 자치법규에 따라 집행하고 있는 사례를 다수 발견할 수 있다.<sup>2)</sup>

본격적인 논의에 앞서 용어에 대한 정리부터 해야 할 필요가 있다. 우리의 경우 “입법평가” 혹은 “입법영향분석”이라는 용어가 혼재하여 쓰이고 있는데, 국회입법조사처의 경우 입법영향분석(Legislative Impact Analysis)이라는 용어를 사용하고 있다. 또한, 이 글에서 주로 논의할 경기도의 경우에도 대한민국에서 최초로 사전·사후 입법영향분석을 하도록 하는 경기도 자치법규 입법영향분석 조례를 제정하여 집행하고 있는데, 이 조례에서도 “입법평가”가 아닌 “입법영향분석”이라는 용어를 사용하고 있다.<sup>3)</sup> “입법평가” 대신 “입법영향분석”이라는 용어를 사용한 이유는 입법자인 의회 이외의 자가 입법평가의 결과에 따라 대체입법 내지 개정을 요구하는 것은 입법권한의 침해라는 지적과 평가대상자가 된다는 부담 때문이다. 경기도에서 “입법평가” 대신 “입법영향분석”이라는 용어를 사용하는 이유는 국회입법조사처에서 “입법영향분석”이라는 용어를 사용하는 것과 같은 이유를 가지고 있다고 할 수 있다.<sup>4)</sup>

2) 졸저, 지방자치단체 입법평가 조례에 대한 소고, GRI연구논총 제18권 제3호 (통권 제61호), 경기연구원, 2016, 245-269쪽 참조

3) 졸저, 지방자치단체 입법평가 조례에 대한 입법평가-경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 대한 입법평가를 중심으로, 입법평가 ISSUE PAPER 20-14-4, 법제연구원, 2020 참조

4) 최근 입법평가(Gesetzesevaluation)는 영향분석(Impact Assessment)과 혼용되거나 대체되는 경향을 보인다. 입법자인 국회의외의 자가 입법평가의 결과에 따라 대체입법 내지 개정을 요구하는 것은 입법권한의 침해라는 지적, 평가대상자가 된다는 부담, 국회입법조사처는 입법영향분석이라는 용어를 사용하고 있기 때문에 입법평가라는 용어의 거부감이 있다는 것이다. 다만, 이 글의 저자는 입법에 대한 분석과 평가는 국민주권과 상식(common sense)에 근거하고 있으며, 입법평가라는 용어의 부적절성은 평가의 대상이 불명확하다는 점에서 발생하고 있고, 입법평가는 국회평가가 아니라고 한다. 또한 미국과 영국에서도 assessment라는 용어를 사용하고 있으며, 평가라는 용어를 거부하는 것은 권위주의적 발상이라면서 “입법영향분석”이라는 용어보다는 “입법평가”라는 용어를 옹호하는 견해를 밝히고 있다.(최유, 영국 입법평가의 최신동향, 입법평가 Issue Paper 17-15-⑥, 한국법제연구원, 2017, 4쪽 참조)

이 글에서는 주로 경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 따른 사전 입법영향분석의 현황과 개선에 대한 사항을 다룰 예정이기에, “입법평가”라는 용어 대신 “입법영향분석”이라는 용어를 사용하도록 할 것이다.

국회입법조사처와 경기도가 “입법영향분석”이라는 용어를 사용하게 된 배경에 대한 설명에 덧붙여 입법 권한을 보유한 의회가 대의기관이기에 갖게 되는 민주적 정당성과 입법영향분석이 충돌하는가에 대하여도 부연설명이 필요할 수도 있다.

입법영향분석의 도입과 관련해서는 입법형성권의 침해 여부가 문제되기도 하는데, 이는 입법영향분석의 실현구조가 ‘국민에게 민주적 정당성을 부여받은 입법자의 의사결정을 민주적 정당성을 부여받지 않은 다른 주체가 사전적 또는 사후적으로 입법영향분석을 하는 형태’로 구성될 수 있기 때문이다.<sup>5)</sup> 그러나 입법영향분석은 입법자의 의사결정을 보조하는 것이지, 그 자체가 의사결정을 대신하거나 대체하는 역할을 하는 것이 아니라는 점에서 입법형성권을 침해하는 제도가 아니라고 할 수 있다.<sup>6)</sup> 오히려 입법영향분석은 입법형성권의 적합한 행사를 담보하는 제도라고 볼 수 있는데, 이는 입법영향분석을 통한 법률의 위헌성·법체계적 정합성·법률의 예산수요 등의 사전적 또는 사후적 검토가 입법과정의 민주성과 효율성의 실현으로 연결되기 때문이다. 다시 말해 입법영향분석을 통한 입법의 질 제고는 제·개정된 법률에 대한 국민의 불만족과 불편을 최소화한다는 점에서 국민의 의사에 부합하는 입법권의 행사이자, 입법작용에서의 입법형성권의 통제로서 설명될 수 있는 것이다.<sup>7)</sup>

위에서 언급한 바와 같이 대한민국의 여러 지방자치단체에서 자치법규에 대한 입법영향분석을 하고 있기는 하나, 대부분의 지방자치단체에서의 입법영향분석은 사후 입법영향분석만을 의미하고 있다. 이에 반해, 경기도의 경우 사전 입법영향분석과 사후 입법영향분석 모두를 하도록 하고 있다.

경기도의회에서도 경기도 자치법규 입법영향분석 조례를 제정하는 과정에서 의원입법에 대한 사전 입법영향분석의 경우 의원의 입법권 침해 등을 이유로 반대하는 견해가 없지 않았다. 그럼에도 불구하고 사전 입법영향분석은 더 나은 조례를 만드는 과정에서 필요한 도구라는 점이 인정되어 사전 입법영향분석이 도입되었다고 할 수 있다.<sup>8)</sup>

물론, 사전 입법영향분석의 필요성이 강조되는 입법은 형사입법과 같은 규제입법의 영역이지,<sup>9)</sup> “주민의

5) 최윤철, 입법평가의 주제, 한국법제연구원, 2020, 24-32쪽

6) 김수용, 국회 입법과정의 현황·문제점·개선방안, 입법학연구, 제7집, 2010, 26쪽; 김소연, 인권을 중심으로 한 입법자의 입법형성권의 통제와 그 수단으로서 입법평가제도, 공법학연구 제24권제1호, 2023, 51-52쪽 재인용

7) 김소연, 위의 논문, 51-52쪽

8) 같은 취지의 의견으로는 다음을 참조하라.(최경호, 유럽의회조사처의 사전적 입법영향평가 방법론에 관한 소고, 공법연구 제48집제4호, 2020, 404-405쪽)

9) 이러한 과도한 범죄화의 추세를 멈추게 하기 위해서는, 비난 가능성에 상응하는 형벌을 부과해야 한다는 전통적인 원칙에 기한 사전적 입법영향분석을 형사입법의 대상으로 도입할 필요성이 매우 크다고 볼 수 있다. 관련 문제 해결을 위한 적합성·필요성·균형성을 갖춘 최선의 수단인지를 판단하는 비례성의 원칙에 비추어 볼 때 적합한 형사입법인지 사전적으로 검토할 필요가 있다. 이는 자연스럽게, 비례성이 담보하는 형평성의 원칙이 제반 사회 환경에 비추어 볼 때 실제 법집행의 결과로서 형평을 야기할 것인지, 결과로서 불평등을 야기한다면 과연 당해 대상자에게 온전히 책임을 전가할 수 없고 정당화될 수 없는 불평등인지에



권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야” 한다는 법률유보의 원칙이 준수되어야 하는 조례의 경우에는 사전 입법영향분석의 필요성이 떨어진다는 의견이 제기될 수도 있다.<sup>10)</sup>

그럼에도 불구하고, 조례는 지방자치단체의 운영의 근간이 되는 자치법규이어서, 조례에 대한 사회적·경제적인 합당성과 함께 법질서의 통일성 확보를 위해 주민의 자유와 권리를 보호하고 지역주민의 생활전반에 미칠 수 있는 조례에 대한 제·개정 단계에서부터 사전 입법영향분석이 필요하다.<sup>11)</sup> 특히, 입법의 필요성이 없음에도 불구하고 입법이 진행된다면 비경제적이고 과잉입법, 과잉규제의 문제가 발생할 수 있으므로, 새로운 입법조치가 필요한지 여부에 대한 판단은 입안 및 심사 시 가장 먼저 고려하여야 할 것이다.<sup>12)</sup> 이와 같은 이유로 형사입법과 같은 규제입법 정도의 필요성이 요구되지는 않을지 몰라도 조례에 대한 사전 입법영향분석도 필요하다고 할 수 있을 것이다.

경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 따른 사전 입법영향분석의 경우 입법의 단계에서 입법영향분석을 한다는 점에서 사전 입법영향분석이라고 하고 있기는 하나, 강화상의 사전 입법영향분석과 상이할 수 있다. 입법영향분석의 참조자료로 많이 회자되고 있는 2000년 독일 연방내무부에서 발간한 입법평가 지침서(Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung)에 따른 사전 입법영향분석, 병행 입법영향분석, 사후 입법영향분석이라는 구분 중에서,<sup>13)</sup> 경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 따른 사전 입법영향분석은 병행 입법영향분석에 더 가깝다고 여겨진다. 왜냐하면, 경기도 사전 입법영향분석은 소관 상임위원회 전문위원이 사전 입법영향분석지표라는 기준으로 해당 조례에 대한 사전 입법영향분석을 실시하여 그 결과를 전문위원 검토보고서에 첨부하여야 하고, 상임위원장은 사전 입법영향분석의 결과를 해당

대한 사전적 검토로 이어져야 하며, 나아가 위 비례성과 형평성이라는 전통적인 형법 원칙이 법기술적으로 체계정합성에 맞는 방법으로 입법안에 구현되었는지에 대한 사전적 검토로 까지 이어질 필요가 있다.(강성용, 미국의 형사입법평가에 관한 연구: 사전적 평가를 중심으로, 형사정책 제33권 제3호(통권 제67호), 2021.10. 246쪽)

10) 지방자치법 제28조제1항 단서

11) 다만, 인용된 글의 저자는 조례로 인하여 지역주민의 삶의 질을 높일 수 있도록 만들기도 하고, 반대로 그것을 저해하는 요인으로 작용하는 경우 조례를 없애야 하고, 이러한 이유로 조례의 제·개정에 있어서 “좋은 조례”를 만들기 위해서는 조례 입법영향분석지표의 개선이 필요하다는 취지를 주장하고 있다.(최윤철, “입법평가의 과제와 전망”, 한국법제연구원, 2007, 250쪽; 김대의, 조례 입법평가에 관한 연구, 박사학위청구논문, 건국대학교 대학원 법학과, 2019, 246쪽 재인용)

12) 김성원, 법령안 심사와 입법평가 -법제처 법령안 심사 사례를 중심으로-, 입법평가 Issue Paper 19-14-②, 한국법제연구원, 2019, 19-20쪽

13) 입법평가 입문(Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung)은 입법평가 적용을 위한 실무와 관련된 내용만을 간추려서 작성한 일종의 실행계획지침이라고 할 수 있다. 여기에서 사전적 입법평가(Prospektive GFA)는 법령대안(Regelungsalternative)의 결과를 분석하는 과정으로서 대안의 필요성 분석과 가능한 대안의 효과를 예측하고 각 대안의 결과들을 비교분석하는 과정이라고 있다. 그리고 병행적 입법평가(Begleitende GFA)는 법령초안에 대한 심사과정으로서 해당 법령안의 실행가능성과 비용편의 분석 등을 실시함으로써 부수적 효과를 최소화하고 법령안을 최적화 하는 과정이라고 있다. 또한, 사후적 입법평가(Retrospektive GFA)는 시행중인 법령에 대한 결과를 조사하는 과정으로서 법령안의 목표달성여부와 기타 예측하였던 법령안의 효과 등을 조사하고 개정필요성 및 범위 등을 분석하는 과정이라고 있다.(Carl Böhret/Götz Konzendorf, Moderner Staat-Moderne Verwaltung, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Das Bundesministerium des Innern und das Innenministerium Baden-Württemberg, 2000, S.19-23.; 원소연, 독일 입법평가제도의 최근 동향과 전망, 입법평가 Issue Paper 16-17-①, 한국법제연구원, 2016, 11-12쪽 재인용)

상임위원회 조례심의 전에 공표하도록 하고 있기 때문이다.<sup>14)</sup> 이러한 경기도 사전 입법영향분석의 집행은 “법령대안의 결과를 분석하는 과정으로서 대안의 필요성 분석과 가능한 대안의 효과를 예측하고 각 대안의 결과들을 비교분석하는 과정”이라기보다는 “법령초안에 대한 심사과정으로서 해당 법령안의 실행가능성과 비용편익 분석 등을 실시함으로써 부수적 효과를 최소화하고 법령안을 최적화하는 과정”에 더 부합한다고 할 수 있을 것이다. 다만, 독일에서도 현재 일반적으로 법령안에 대한 입법영향분석으로서 사전 입법영향분석 단계와 시행 중인 법령에 대한 결과조사를 주요 내용으로 하는 입법영향분석으로서 사후 입법영향분석 단계로 구분하고 있다고 한다. 이러한 구분에 따르면 경기도 사전 입법영향분석은 현재 독일의 사전 입법영향분석과 유사하다 할 수 있을 것이다.<sup>15)</sup>

14) 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 제5조

15) 독일에서도 입법영향분석 제도화 초기의 입법영향분석제도는 입법단계별로 구분하여 수행하도록 설계되어 있었다. 그러나 입법대안을 고려하는 과정과 초안을 마련하는 과정을 명확히 구분하기 어렵고, 더욱이 사전적 입법영향분석과 병행적 입법영향분석의 내용, 특히 법령대안의 효과 예측과 법령안의 비용효과 분석 등은 분석방법과 분석 내용면에서 유사한 점이 많아 실질적으로 단계를 구분하여 진행하기 어렵다. 이에 추후 실행과정에서 사전적 입법평가와 병행적 입법평가는 통합되었다.(원소연, 위의 책, 11-12쪽)

## Chapter



## 경기도 입법영향분석의 연혁 및 목적

1. 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 제정안에 대한 검토보고	11
2. 경기도 자치법규 입법영향분석 조례안 제정이유 및 목적	12
3. 첫 번째 개정(2014.7.1.)	12
4. 두 번째 개정(2020.12.31.)	12

# 경기도 입법영향분석의 연혁 및 목적

## 1. 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 제정안에 대한 검토보고<sup>16)</sup>

경기도의회 의회운영위원회의 2012년 의회사무처에 대한 행정사무감사(2012.11.16.)에서 “조례발의 검증시스템의 부재로 사후 관리가 제대로 이루어지지 않고 있어 자체평가가 진행될 수 있도록 검토” 요구되었는데, 이러한 행정사무감사의 결과 이행을 계기로 경기도 입법영향분석 조례의 제정이 시작되었다.

조례 등 자치법규에 대하여 입법영향분석이란 제도를 통해 입법의 효과를 분석함으로써 즉흥적인 졸속 조례나 효과가 불확실한 법규 제정을 사전에 방지하는데 기여할 수 있다. 또한, 자치법규 입법과정인 평가·분석·환류를 통해 입법 목적의 달성과 실효성을 점검할 수 있으므로 지방자치 입법역량이 높아지게 되어 좋은 조례를 만들 수 있는 토대를 마련하고, 자치법규의 실질 효과 등을 과학적인 분석을 통하여 밝혀냄으로써 문제가 되는 조례를 발굴 정비할 수 있는 효율적인 체계 구축으로 입법의 신뢰성과 안정성 제고에 기여할 수 있다. 다만, 지방자치법 및 자치법규에 따른 의원 발의 조례안에 대하여 체크리스트에 따라 사전에 검토한다는 것은 입법 활동을 제약할 소지가 있을 것으로 판단된다.

그러면서 사전 입법영향분석에 대하여는 전문위원은 다음과 같이 검토하고 있다.

우선, 집행부 제출 조례는 사전에 자치법규 입안의 기준에 따른 입안·심사와 조례규칙심의회 심의 절차도 이행하는 등 철저한 검토 절차를 거치고 있다. 그리고 의원 발의 조례도 입안 단계 시 입법정책담당관실의 사전 검토, 예산정책담당관실의 비용추계, 의정담당관실의 조례안 형식 검토, 입법예고 절차, 상임위원회 전문위원의 검토보고를 하고 있으므로 별도의 사전 입법영향분석이 필요한지 검토가 필요하다.

무분별한 조례 남발과 졸속 조례 제정 사전 방지, 과학적·합리적 분석을 통한 입법역량 제고, 실효성과 효과성이 많은 조례입법 창출, 조례입법의 신뢰성과 안정성 제고를 위한 입법영향분석제도 도입의 필요성은 있으나, 의원의 입법권 제한, 중복 등의 문제에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

<sup>16)</sup> 경기도의회 의회운영위원회, 경기도 자치법규 입법영향분석 조례안 심사보고서, 2013.12.2. 참조

## 2. 경기도 자치법규 입법영향분석 조례안 제정이유 및 목적

경기도 자치법규 입법영향분석 조례의 경우 제정 당시 자치법규에 대한 사전 및 사후 관리뿐만 아니라, 의회 내 객관적 입법영향분석도 미흡한 실정인바, 자치법규의 실효성 및 적합성, 목적 달성여부, 관련 상위법령 개정에 따른 자치법규 재검토 등의 적절한 입법영향분석을 하려고 제정하는 것이라 제정이유를 적시하고 있다.

또한 이 조례는 경기도 자치법규에 대하여 그 시행효과와 목적달성 등을 분석함으로써 조례의 실효성을 확보하고 경기도의회 의원의 입법 활동을 지원하며 나아가 경기도민의 권익증진에 이바지함을 목적으로 하고 있다.

그러면서 “입법영향분석”이란 이 조례에 따른 사전 입법영향분석지표 및 사후 입법영향분석지표에 따라 자치법규의 실효성·적합성 등에 대하여 사전 또는 사후에 입법의 영향을 분석하는 것을 말한다고 정의하고 있다.

## 3. 첫 번째 개정(2014.7.1.)

경기도 자치법규 입법영향분석 조례는 경기도의회 의원 입법 활동 지원에 관한 조례가 경기도의회 입법정책위원회 설치 및 운영에 관한 조례로 전부 개정(2016.9.29.)됨에 따라 조례에 인용된 조례명 및 위원회 명칭 등을 수정하기 위하여 첫 번째 개정이 이루어졌다. 또한 이 개정을 통하여 사후 입법영향분석을 2016.12.에 시행하고, 4년마다 매년 12월에 시행하도록 부칙이 규정되었다.

## 4. 두 번째 개정(2020.12.31.)

경기도 자치법규에 대한 실효성 있는 입법 영향 분석 및 평가를 위하여 일부 조항 규정을 정비하고 사후입법영향 분석 평가 지표를 개정하고자 두 번째 개정이 이루어졌다.

이 개정을 통하여 사전 및 사후입법영향 분석 대상 조례의 적용범위를 명확히 규정하고(제3조 제1항 및 제2항), 사전 입법영향분석지표 결과는 소관 상임위원회 전문위원 검토보고서에 첨부하도록 규정하여 사전 입법영향분석 절차가 생략 또는 누락 되지 않도록 규정하였다(제5조제1항).

기존 조례에서는 사전 입법영향분석 결과는 소관 상임위원회 전문위원이 입법의 필요성 등을 평가하여 소관 상임위원장에게 제출하도록 하고 있으나, 각 상임위원회 전문위원실마다 처리하는 방식이 일률적이지 않았다. 이에 사전 입법영향분석을 철저히 하고 그 결과를 공개하여 제도의 실효성을 확보하고자 전문위원 검토보고서에 첨부하도록 규정하게 되었다.<sup>17)</sup>

또한, 사후 입법영향분석 척도가 통상 설문조사에 사용되는 지표(리커트척도)로 설계되어 해당사항이 없는 경우에도 반드시 문항을 선택하여야 하는 등 운영상의 문제점이 지적되어 조례 집행과정을 잘 알 수 있는

17) 경기도의회 의회운영위원회, 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 일부개정조례안 심사보고서, 2019.5.3. 참조

공무원 등 평가자의 의견이 반영될 수 있도록 일부 평가항목을 수정하고 의견 기재란을 신설하는 등 개선된 평가방식을 도입하였다.<sup>18)</sup>

18) 기존 조례에 따른 사후 입법영향분석지표의 개정 이유를 구체적으로 살펴보면, 기존 리커트척도(Likert scale)로 되어 있는 사후 입법영향분석지표는 각 항목 평가 시 해당사항이 없는 경우에도 척도 중 하나를 반드시 선택해야 하는 문제가 있어 영향분석 결과가 항목별 점수 총점의 평균점수 나열에 불과하고, 조례 집행 상의 문제점, 한계 등을 가장 잘 파악하고 있는 담당 공무원의 평가가 반영될 수 없다는 등의 문제가 제기되어 이러한 문제점을 개선하고자 본 개정안은 분석항목 및 분석척도를 수정·보완하고 내부 평가자 의견란을 신설하였다. 다만, 사후 입법영향분석의 정확성 향상을 위하여 입법영향분석을 위한 평가단(담당공무원, 이해관계자) 구성, 평가방법 등을 마련하여 단계적·심층적 평가가 필요할 것으로 사료된다고 하고 있음.(경기도의회 의회운영위원회, 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 일부개정조례안 심사보고서, 2019.5.3. 참조)

## Chapter

## 3



## 경기도 사전 입법영향분석의 사례에 대한 분석

1. 제정조례안에 대한	
사전 입법영향분석 사례	15
2. 전부개정조례안에 대한	
사전 입법영향분석 사례	18

## 경기도 사전 입법영향분석의 사례에 대한 분석

두 번째 개정(2020.12.31.)된 이후 입법영향분석 결과는 소관 상임위원회 전문위원 검토보고서에 첨부하도록 규정하여 사전 입법영향분석 절차가 생략 또는 누락 되지 않도록 규정하고 있다(제5조 제1항). 이에 따라 두 번째 개정(2020.12.31.)된 이후 제정조례안 및 전부개정조례안에 대한 입법영향분석 결과를 중심으로 사전 입법영향분석 사례를 살펴보도록 할 것이다.

### 1. 제정조례안에 대한 사전 입법영향분석 사례

경기도의 제정조례안에 대한 사전 입법영향분석 사례를 분석한 결과 대부분의 사전 입법영향분석지표의 경우 다음과 같이 답변된 사례가 가장 많았다.

입법의 필요성 영역인 “상위법령에서 위임된 사항이거나 자치사무에 해당하는가?”라는 문항, “공익 및 정책실현에 필요한 조례인가?”라는 문항, “조례로 규정해야 할 사항인가?”라는 문항에는 모두 “그렇다”라는 답변이 가장 많았다.

그리고 적법성/중복성 영역인 “입안내용이 헌법 및 상위법령에 부합하는가?”라는 문항에 대해서는 “그렇다”, “중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는가?”라는 문항에 대해서는 “그렇지않다”, “중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는가?”라는 문항에 대해서는 “해당없음”으로 이루어진 조례안 사전 입법영향분석지표가 가장 많았다.

비용/의견수렴의 영역인 “비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”에는 “그렇지않다”라는 답변이, “비용추계는 이루어졌는가?”에는 “그렇다”라는 답변이, “조례제정시 입법예고, 공청회 등 의견수렴을 거쳤는가?”에는 “그렇다”라는 답변이, “조례시행에 따른 이해당사자의 의견 및 반대의견을 충분히 검토하였는가?”에는 “그렇다”라는 답변으로 이루어진 조례안 사전 입법영향분석지표가 가장 많았다.

이러한 사전 입법영향분석지표에 해당하는 조례안은 다음과 같다.



- 경기도의회 자치분권발전위원회 구성·운영 조례안
- 경기도 목재의 지속가능한 이용에 관한 조례안
- 경기경제자유구역 발전자문위원회 설치 및 운영 조례안
- 경기도 화재예방강화지구의 소방설비 등 지원에 관한 조례안
- 경기도 재난현장 통합자원봉사지원단 구성 및 운영 등에 관한 조례안
- 경기북부특별자치도 설치 추진 및 지원에 관한 조례안
- 경기도 고향사랑 기부금의 모금 및 운용에 관한 조례안
- 경기도 중대재해 예방 및 관리에 관한 조례안
- 경기도 청소년의 건전한 인터넷 스마트폰 이용에 관한 조례안
- 경기도 사진 진흥에 관한 조례안
- 경기도 반려식물 활성화 및 산업 지원 조례안
- 경기도 농어업 외국인근로자 인권 및 지원 조례안
- 경기도 청년 장애 제대군인 지원에 관한 조례안
- 경기도 사이버식물병원 설치 및 운영 조례안
- 경기도 반려동물 보호 및 문화조성에 관한 조례안
- 경기도 캠프그리브스 역사공원 활성화에 관한 조례안
- 경기도 착한가격업소 지원 조례안
- 경기도 납품대금 연동제 지원 조례안
- 경기도 가족돌봄청소년 및 청년 지원에 관한 조례안
- 경기도 방과 후 활동사업 지원 조례안
- 경기도 디지털재난 지원 조례안

그런데 여기에서 다른 모든 입법영향분석 항목은 같으나, 비용/의견수렴의 영역인 “비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”에는 “그렇다”라는 답변이 있는 조례안도 몇몇 발견되었다. 이러한 사례 중 경기도 자동차정비업 지원에 관한 조례안처럼 조례 제정으로 인하여 비용이 많이 소요되는 것으로 검토보고서에 적시하고 있는 경우도 있었다.

그런데 경기도 4에이치활동 지원 조례안의 경우 추가적인 비용이 소요되지 않은 경우이고, 경기도 장애인 공무원 편의지원 조례안의 경우 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우에 해당하여 비용추계서가 첨부되지 않은 경우였다.

결국 위의 두 사례의 경우에는 질문의 내용에 대한 오해가 발생한 경우라 할 수 있을 것이다. 사실, 이러한 “비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”라는 세부항목 질문 중에는 “비용이 많이 수반되는가?”라는 질의와 “재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”라는 질의가 복합적으로 규정되어 있다. 이러한 질의 내용에 혼선을 일으킨 답변이 혼재하고 있는 것이라 여겨진다. 따라서 “재정건전성을 해칠 소지는 없는가?” 혹은 “비용이 많이 수반되는가?”라는 질문의 세부항목으로 개정이 되어야 할 필요성이 있다고 여겨진다.

이러한 사전 입법영향분석지표에 해당하는 조례안은 다음과 같다.

- 경기도 자동차정비업 지원에 관한 조례안
- 경기도 4에이치활동 지원 조례안
- 경기도 장애인 공무원 편의지원 조례안
- 경기도 소방 법률지원단 구성 및 운영 조례안

제정조례안 중에서 사전 입법영향분석지표 중에서 입법영향분석척도 중 위와 같은 사례와는 다른 사례가 몇몇 발견되었다.

적법성/중복성 영역 중에서 “중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는가?”에는 “그렇지않다”라고 하고, “중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는가?”에는 “그렇지않다”라고 한 경기도 소방 법률지원단 구성 및 운영 조례안 사전 입법영향분석지표가 있었다. 그런데 이 조례안의 검토보고서를 보면, 이 조례안은 2018년 3월부터 1명의 단장(감사과장)과 7명의 단원으로 구성되어 운영되고 있는데 법률지원단 조직이 행정조직에 반영되지 않은 자체 법률지원단으로 운영하고 있어서, 이를 명문화하고자 제정되는 자치법규이다. 그리고 도의회 입법정책담당관실에서는 법률자문보다 소방활동 및 소방행정과 관련한 전문적인 자문을 위하여 별도로 제정하는 사항으로 조례 제정에는 문제가 없다는 의견이 제출되었다. 이러한 사항을 종합하여 보면, “중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는가?”에 “그렇지않다”라고 표기된 입법영향분석척도가 오류인 것으로 보인다.

적법성/중복성 영역 중에서 “중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는가?”에는 “그렇지않다”라고 하고, “중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는가?”에는 “그렇지않다”라고 한 경기도 장애인 이동권 증진 지원 조례안 사전 입법영향분석지표가 있었다. 그런데 이 조례의 경우 기존 “경기도 장애인 전동보장구 충전소 설치 및 지원 조례”를 부칙으로 폐지하면서, 이 조례를 제정하는 것이었다. 그렇다면 이 조례안 사전 입법영향분석에서는 “중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는가?”에는 “그렇다”라고 하고, “중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는가?”에는 “그렇다”라고 표기되어야 했었을 것이다.

적법성/중복성 영역 중에서 “중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는가?”에는 “그렇다”라고 하고, “중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는가?”에는 “그렇다”라고 한 경기도 장애 인식개선 지원 조례안 사전 입법영향분석지표가 있었다. 이 조례안 검토보고서를 보면, 기존 「경기도 장애인복지 기본조례」 제21조 등에서 장애 인식개선에 대한 규정이 있기는 하나, 특별법 우선의 원칙 등을 고려하면 특별한 문제가 없다고 하고 있다. 이러한 부분을 고려하면 위 조례안 사전 입법영향분석지표는 적절하게 표기되었다고 보여진다.

제정조례안 임에도 불구하고, 사전 입법영향분석지표가 붙여지지 않은 조례안도 발견되었다. 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 제3조제1항에 따르면, 이 조례에 의한 사전 입법영향분석은 제정 또는 전부

개정하는 조례를 대상으로 하나, 상임위원회에서 제출한 조례안은 제외한다고 하고 있다. 또한, 같은 조 제3항에서는 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 기술적 내용의 조례는 사전·사후 입법영향분석 대상에서 제외한다고 규정하고 있다.

그런데 이러한 사전 입법영향분석의 제외 사유 중 어디에 해당하는지에 대해서는 나와 있지 않았다. 그래서 사전 입법영향분석이 제외되는 경우 검토보고서 등에서 왜 사전 입법영향분석을 하지 않았는지에 대한 부연설명이 반드시 명시되어야 할 것이다.

제정조례안임에도 불구하고, 사전 입법영향분석지표가 붙여지지 않은 조례안은 다음과 같다.

- 경기도의회 서류제출 요구에 관한 조례안
- 경기도 해양환경 보전 및 활용에 관한 조례안
- 경기도 마을버스운송사업 지원에 관한 조례안
- 경기도교육청 시설공사 하자관리 지원에 관한 조례안
- 경기도 공공기관의 출연금, 전출금 및 위탁사업비 정산에 관한 조례안

## 2. 전부개정조례안에 대한 사전 입법영향분석 사례

경기도의 전부개정조례안을 분석한 결과 대부분의 사전 입법영향분석지표의 경우 다음과 같이 답변된 사례가 가장 많았다.

입법의 필요성 영역인 “상위법령에서 위임된 사항이거나 자치사무에 해당하는가?”라는 문항, “공익 및 정책실현에 필요한 조례인가?”라는 문항, “조례로 규정해야 할 사항인가?”라는 문항에는 모두 “그렇다”라는 답변이 가장 많았다.

그리고 적법성/중복성 영역인 “입안내용이 헌법 및 상위법령에 부합하는가?”라는 문항에 대해서는 “그렇다”, “중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는가?”라는 문항에 대해서는 “그렇지않다”, “중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는가?”라는 문항에 대해서는 “해당없음”으로 이루어진 조례안 사전 입법영향분석지표가 가장 많았다.

비용/의견수렴의 영역인 “비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”에는 “그렇지않다”라는 답변이, “비용추계는 이루어졌는가?”에는 “그렇다”라는 답변이, “조례 제정 시 입법예고, 공청회 등 의견수렴을 거쳤는가?”에는 “그렇다”라는 답변이, “조례시행에 따른 이해당사자의 의견 및 반대의견을 충분히 검토하였는가?”에는 “그렇다”라는 답변으로 이루어진 조례안 사전 입법영향분석지표가 가장 많았다.

이러한 사전 입법영향분석지표에 해당하는 조례안은 다음과 같다.

- 경기도 도시림 등 조성 및 관리 조례 전부개정조례안
- 경기도 가출청소년 보호 및 지원에 관한 조례 전부개정조례안
- 경기도 여성비전센터 운영 조례 전부개정조례안
- 경기도 입양가정 지원조례 전부개정조례안

- 경기도 체육진흥 조례 전부개정조례안
- 경기도 도로명주소에 관한 조례 전부개정조례안
- 경기도 아동보호 및 복지 증진에 관한 조례 전부개정조례안
- 경기도 아동복지시설 퇴소아동 지원 등에 관한 조례 전부개정조례안
- 경기도사편찬위원회 조례 전부개정조례안
- 경기도 사회보장격차해소에 관한 조례 전부개정조례안

그런데 여기에서 다른 모든 입법영향분석 항목은 같으나, “비용/의견수렴의 영역인 “비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”에는 “그렇다”라는 답변이 있는 조례안도 다수 발견되었는데, 이러한 사례는 아래와 같다.

- 경기도 지진피해 시설물 위험도 평가 지원에 관한 조례 전부개정조례안으로 인하여 지진발생 빈도 및 피해규모를 예측할 수 없어 기술적 추계가 어렵다는 의견이 예산정책담당관실의 의견과 함께 대략적인 소요비가 5년간 5억8천만원이 소요될 수 있다고 추계한 내용을 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도 인권보장 및 증진에 관한 조례 전부개정조례안의 경우 5년간 1억 36,500천원이 소요될 것으로 예산정책담당관실에서 추정하였다고 검토보고서에 적시하고 있다.
- 경기도 자연휴양림 관리 및 운영 조례 전부개정조례안의 경우 영데크 이용료 인상(1,110,000원) 및 주차요금(15,487,500원)에 대한 세입이 증가할 것으로 추정하는 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도교육청 올바른 한글사용 조례 전부개정조례안의 경우 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우에 해당한다고 하여 비용추계서가 첨부되지 않았다고 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도교육청 장애인식 개선 교육 지원 조례 전부개정조례안의 경우 조례개정에 따른 추가 비용이 발생하지 않는다고 추계하여 비용추계 대상이 되지 않는다고 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도 노인자살예방 지원 조례 전부개정조례안의 경우 5년간의 비용을 추계하면, '21년도에는 25백만원 소요되고 '22년부터 매년 10%씩 확대할 시 총 421백만원이 추가로 소요될 것으로 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도교육청 학교환경교육 진흥 조례 전부개정조례안의 경우 조례안이 제정될 경우 2021년도 50,000천원 세출이 증가하고 향후 5년간 250,000천원의 추가 비용이 발생한다고 추정하였다. 이러한 경우 「경기도교육청 의안의 비용추계에 관한 조례」 제3조제1항제1호(예상되는 비용이 연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우)에 해당하여 비용추계서가 첨부되지 않는다고 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도 수입증지 조례 전부개정조례안의 경우 예산정책담당관실에서는 조례 개정안에 따라 비용 추산 시 2021년 10,000천원이 발생(카드 단말기 구입)하나, 「경기도 의안의 비용 추계에 관한 조례」 제3조제1항제1호에 따라 연평균 1억원 미만으로 미첨부되었다고 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도 광릉숲 생물권보전지역 관리 조례 전부개정조례안의 경우 기존에 예산을 편성하여 시행중인

사업으로 추가적인 세입의 순감소액 및 세출의 순증가액이 발생하지 않아 비용추계 미대상이라 검토보고서에 적시하고 있었다.

- 경기도 가축전염병 예방 및 피해 축산농가 지원 등에 관한 조례 전부개정조례안의 경우 조례안이 시행될 경우 재정 수반 요인은 있으나, 재난형 가축전염병의 발생과 규모를 사전에 예측할 수 없고 변동성이 크기 때문에 비용추계를 산출할 수 없다고 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도사회서비스원 설립 및 운영 지원 등에 관한 조례 전부개정조례안의 경우 현행 조례 내용과 대동소이하며, 신설되는 사회서비스원의 정책위원회를 구성하고 운영함에 있어서 추가적인 재정지출요인은 발생하나 그 금액이 연평균 1억원 미만으로 비용추계서 미첨부 사유에 해당한다고 검토보고서에 적시하고 있다.
- 경기도 경력단절여성 등의 경제활동 촉진에 관한 조례 전부개정조례안의 경우 여성경제활동지원센터는 기 운영중인 여성새로일하기센터의 지원 근거를 마련하는 것으로 추가적인 비용이 발생하지 않는다고 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도 화재피해주민 지원에 관한 조례 전부개정조례안의 경우 화재피해분쟁조정위원회 구성 운영 시 매년 72,000천원 소요비용이 발생하나, 연평균 1억원 미만으로 미첨부사유서를 제출하였다고 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도교육비특별회계 지방보조금 관리 조례 전부개정조례안의 경우 개정에 따른 지방보조금관리위원회 운영에 따른 비용은 기 운영한 '지방보조금 심의위원회' 관련 예산이 2022년도 편성되어 운영 중에 있고, 향후 지속적으로 편성함을 전제로 추가 비용이 발생하지 않는다고 검토보고서에 적시하고 있었다.
- 경기도교육청 학교문화예술교육 진흥 조례 전부개정조례안의 경우 2022년도 29,400천원 세출이 증가하고 향후 5년간 147,000천원의 추가 비용이 발생할 것으로 추정되어 비용추계서 미첨부사유서를 첨부하여 발의하였다.

반면 위와는 달리 비용이 많이 소요되는 것으로 추계하여 비용/의견수렴의 영역인 “비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”에는 “그렇다”라는 답변이 있는 조례안도 아래와 같이 있었다.

- 경기도 생애 최초 청년 국민연금 지원 조례 전부개정조례안의 경우 「경기도 생애최초 청년 국민연금 지원 조례 전부개정조례안」이 시행될 경우 2021년도 73억원이 소요될 것으로 예상되는 등 향후 5년간 129억원이 추가적으로 소요될 것으로 추정된다는 의견으로, 비용 추계 의뢰 당시에는 청년의 범위를 26세까지로 하여 책정하였지만 추후 관계 부서 의견조회를 통하여 접수된 의견에 따라 청년의 범위가 34세로 확대하여 조례안이 성안됨에 따라 실제 사업 시행 시 소요 비용이 증가할 것으로 예상된다고 검토보고서에 적시하고 있다.
- 경기도 치유농업 육성 및 지원 조례 전부개정조례안의 경우 개정될 경우 향후 5년간 3,100백만원이 소요될 것으로 추정된다고 검토보고서에 적시하고 있었다.

결국 위의 사례를 종합하면, 제정안에 대한 입법영향분석과 같이 비용추계 질문의 내용에 대한 오해가

발생한 경우라 할 수 있을 것이다. 사실, 이러한 “비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”라는 세부항목 질문 중에는 “비용이 많이 수반되는가?”라는 질의와 “재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”라는 질의가 복합적으로 규정되어 있다. 이러한 질의 내용에 혼선을 일으킨 답변이 혼재하고 있는 것이라 여겨진다. 따라서 “재정건전성을 해칠 소지는 없는가?” 혹은 “비용이 많이 수반되는가?”라는 질문의 세부항목으로 개정이 되어야 할 필요성이 있다고 여겨진다.

사전 입법영향분석 현황을 조사하면서 가장 커다란 문제점이라고 생각되는 경우는 전부개정조례안임에도 불구하고, 사전 입법영향분석이 되지 않은 사례가 너무 많다는 것이다. 전부개정조례안이라면 사전 입법영향분석이 이뤄져야 할 대상이나, 사전 입법영향분석이 이뤄지지 않은 조례안은 다음과 같다.

- 경기도 기본소득 기본 조례 전부개정조례안
- 경기도 상가건물 임대차분쟁조정위원회 구성 및 운영 조례 전부개정조례안
- 경기도 공익활동 촉진 및 지원에 관한 조례 전부개정조례안
- 경기교육기조례 전부개정조례안
- 경기도교육청 공무원 후생복지에 관한 조례 전부개정조례안
- 경기도 학술용역심의위원회 설치 및 운영에 관한 조례 전부개정조례안
- 경기도 지방보조금 관리 조례 전부개정조례안
- 경기도지사직 인수에 관한 조례 전부개정조례안
- 경기도의료원 설립 및 운영조례 전부개정조례안
- 경기도교육청 교육공무직원 채용 및 무기계약직 전환 등에 관한 조례 전부개정조례안(위원회안)

경기도 자치법규 입법영향분석 조례 제3조제1항에 따르면, 이 조례에 의한 사전 입법영향분석은 제정 또는 전부 개정하는 조례를 대상으로 하나, 상임위원회에서 제출한 조례안은 제외한다고 하고 있다. 또한, 같은 조 제3항에서는 기관설치·조직운영·업무분장·문서관리 등 기술적 내용의 조례는 사전·사후 입법영향분석 대상에서 제외한다고 규정하고 있다. 위의 전부개정조례안 중에서 “경기도교육청 교육공무직원 채용 및 무기계약직 전환 등에 관한 조례 전부개정조례안”의 경우 위원회안이고, “경기도의료원 설립 및 운영조례 전부개정조례안”, “경기교육기조례 전부개정조례안” 등의 경우 기관설치 혹은 조직운영 등 기술적 내용의 조례가 될 수도 있어서 사전 입법영향분석 대상이 되지 않을 수도 있다. 그런데 해당 조례안의 검토보고서에서는 이러한 사전 입법영향분석의 제외사유 중 어디에 해당하는지에 대해서는 나와 있지 않았다. 그래서 사전 입법영향분석이 제외되는 경우 검토보고서 등에서 왜 사전 입법영향분석을 하지 않았는지에 대한 부연설명이 반드시 명시되어야 할 것이다.

## 4



## 경기도 사전 입법영향분석 구성요소에 대한 분석

1. 사전 입법영향분석지표 분석	23
2. 사전 입법영향분석 주체 분석	27
3. 사전 입법영향분석 효용성 분석	27

# 경기도 사전 입법영향분석 구성요소에 대한 분석

## 1. 사전 입법영향분석지표 분석

경기도 자치법규 입법영향분석 조례 제4조제1항에서는 아래와 같은 [별표 1]에 따른 사전 입법영향 분석지표를 기준으로 사전 입법영향분석을 하도록 하고 있다.

[별표 1] <사전 입법영향분석지표>

입법영향 분석항목	세부항목	입법영향분석척도
1. 입법의 필요성	상위법령에서 위임된 사항이거나 자치사무에 해당하는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	공익 및 정책실현에 필요한 조례인가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	조례로 규정해야 할 사항인가? (규칙으로 정하거나 국가에서 법령으로 정해야 할 사항은 아닌가?)	① 그렇다 ② 그렇지 않다
2. 적법성 / 중복성	입안내용이 헌법 및 상위법령에 부합하는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다 ③ 해당없음
3. 비용 / 의견수렴	비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지는 없는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	비용추계는 이루어졌는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	조례제정시 입법예고, 공청회 등 의견수렴을 거쳤는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	조례시행에 따른 이해당사자의 의견 및 반대의견을 충분히 검토하였는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다

입법영향 분석항목 중 입법의 필요성에 대해서는 다음과 같은 세부항목이 있다.

첫째, “상위법령에서 위임된 사항이거나 자치사무에 해당하는가?”라는 세부항목은 위임조례인가 자치조례인가에 대한 질의라고 보여진다. 이에 대하여 입법영향분석척도가 “그렇다”라고 표기된다면, 위임조례이거나 자치조례로 적합한 조례안이라는 것을 의미할 것이다. 즉, 이는 소관 사무의 원칙 내지는 법령 우위의 원칙을 준수하는 조례라는 것을 의미한다는 것이다. 이렇게 “그렇다”라고 표기되는



경우 위임조례의 경우 위임의 근거 법령을, 자치조례의 경우 지방자치법상 자치사무 규정<sup>19)</sup> 혹은 관계

19) 지방자치법 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등
  - 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
  - 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리
  - 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리
  - 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
  - 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
  - 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수
  - 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
  - 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
  - 자. 공유재산(公有財産) 관리
  - 차. 주민등록 관리
  - 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성
2. 주민의 복지증진
  - 가. 주민복지에 관한 사업
  - 나. 사회복지시설의 설치·운영 및 관리
  - 다. 생활이 어려운 사람의 보호 및 지원
  - 라. 노인·아동·장애인·청소년 및 여성의 보호와 복지증진
  - 마. 공공보건의료기관의 설립·운영
  - 바. 감염병과 그 밖의 질병의 예방과 방역
  - 사. 묘지·화장장(火葬場) 및 봉안당의 운영·관리
  - 아. 공중접객업소의 위생을 개선하기 위한 지도
  - 자. 청소, 생활폐기물의 수거 및 처리
  - 차. 지방공기업의 설치 및 운영
3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥
  - 가. 못·늪지·보(淤) 등 농업용수시설의 설치 및 관리
  - 나. 농산물·임산물·축산물·수산물의 생산 및 유통 지원
  - 다. 농업자재의 관리
  - 라. 복합영농의 운영·지도
  - 마. 농업 외 소득사업의 육성·지도
  - 바. 농가 부업의 장려
  - 사. 공유림 관리
  - 아. 소규모 축산 개발사업 및 낙농 진흥사업
  - 자. 가축전염병 예방
  - 차. 지역산업의 육성·지원
  - 카. 소비자 보호 및 저축 장려
  - 타. 중소기업의 육성
  - 파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원
  - 하. 우수지역특산물 개발과 관광민예품 개발
4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리
  - 가. 지역개발사업
  - 나. 지방 토목·건설사업의 시행
  - 다. 도시·군계획사업의 시행
  - 라. 지방도(地方道), 시도(市道)·군도(郡道)·구도(區道)의 신설·개선·보수 및 유지
  - 마. 주거생활환경 개선의 장려 및 지원
  - 바. 농어촌주택 개량 및 취락구조 개선
  - 사. 자연보호활동
  - 아. 지방하천 및 소하천의 관리

법령에서의 지방자치단체의 책무 규정<sup>20)</sup>이 검토보고서에 적시되면 좋을 것이다. 다만, “그렇지않다”라고 표기된다면 그 이유를 반드시 검토보고서에 적시하여야 할 것이다.

둘째, “공익 및 정책 실현에 필요한 조례인가?”라는 세부항목은 조례의 필요성에 대한 질의라고 보여진다. 이에 대하여 입법영향분석척도가 “그렇다”라고 표기되는 경우 검토보고서에 어떠한 공익 및 정책 실현인지를 적시하면 좋을 것이다.<sup>21)</sup> 다만, “그렇지않다”라고 표기된다면 그 이유를 반드시 검토보고서에 적시하여야 할 것이다.

셋째, “조례로 규정해야 할 사항인가?(규칙으로 정하거나 국가에서 법령으로 정해야 할 사항은 아닌가?)”라는 세부항목은 조례라는 법령의 형식으로 제·개정해야 할 입법인지에 대한 질의로 보여진다.

- 자. 상수도·하수도의 설치 및 관리
- 차. 소규모급수시설의 설치 및 관리
- 카. 도립공원, 광역시립공원, 군립공원, 시립공원 및 구립공원 등의 지정 및 관리
- 타. 도시공원 및 공원시설, 녹지, 유원지 등과 그 휴양시설의 설치 및 관리
- 파. 관광지, 관광단지 및 관광시설의 설치 및 관리
- 하. 지방 궤도사업의 경영
- 거. 주차장·교통표지 등 교통편의시설의 설치 및 관리
- 너. 재해대책의 수립 및 집행
- 더. 지역경제의 육성 및 지원
- 5. 교육·체육·문화·예술의 진흥
  - 가. 어린이집·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도
  - 나. 도서관·운동장·광장·체육관·박물관·공연장·미술관·음악당 등 공공교육·체육·문화시설의 설치 및 관리
  - 다. 지방문화재의 지정·등록·보존 및 관리
  - 라. 지방문화·예술의 진흥
  - 마. 지방문화·예술단체의 육성
- 6. 지역민방위 및 지방소방
  - 가. 지역 및 직장 민방위조직(의용소방대를 포함한다)의 편성과 운영 및 지도·감독
  - 나. 지역의 화재예방·경계·진압·조사 및 구조·구급
- 7. 국제교류 및 협력
  - 가. 국제기구·행사·대회의 유치·지원
  - 나. 외국 지방자치단체와의 교류·협력

20) 예를 들어 장애인 복지와 관련된 조례를 제정하는 경우 아래와 같은 장애인복지법에 따른 지방자치단체의 책무를 이행하기 위하여 지방자치단체는 다소 광범위한 범위의 자치권을 부여받게 된다고 보여진다.

장애인복지법 제9조(국가와 지방자치단체의 책임) ① 국가와 지방자치단체는 장애 발생을 예방하고, 장애의 조기 발견에 대한 국민의 관심을 높이며, 장애인의 자립을 지원하고, 보호가 필요한 장애인을 보호하여 장애인의 복지를 향상시킬 책임을 진다.

② 국가와 지방자치단체는 여성 장애인의 권익을 보호하기 위하여 정책을 강구하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 장애인복지정책을 장애인과 그 보호자에게 적극적으로 홍보하여야 하며, 국민이 장애인을 올바르게 이해하도록 하는 데에 필요한 정책을 강구하여야 한다.

21) 예를 들어, 아래의 지방재정법에 따라 보조금 사업의 경우 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우, 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있어야 하기에 조례의 제정 혹은 개정이 필요할 수 있다고 적시할 수 있을 것이다.

지방재정법 제17조(기부 또는 보조의 제한) ① 지방자치단체는 그 소관에 속하는 사무와 관련하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 공공기관에 지출하는 경우에만 개인 또는 법인·단체에 기부·보조, 그 밖의 공공 지출을 할 수 있다. 다만, 제4호에 따른 지출은 해당 사업에의 지출근거가 조례에 직접 규정되어 있는 경우로 한정한다. <개정 2014. 5. 28.>

1. 법률에 규정이 있는 경우
2. 국고 보조 재원(財源)에 의한 것으로서 국가가 지정한 경우
3. 용도가 지정된 기부금의 경우
4. 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

이에 대하여 입법영향분석척도가 “그렇지않다”라고 표기되는 경우에는 “상위법령 우위의 원칙”, “법률유보의 원칙” 등에 따른 이유를 반드시 검토보고서에 적시하여야 할 것이다. 특히, 기관위임사무의 경우 해당 법령에서 조례로 규정하도록 정하고 있지 않다면, 해당 사무를 수행하기 위하여 필요한 경우 조례가 아닌 규칙으로 규정하여야 할 것이다.

입법영향 분석항목 중 적법성/중복성에 대해서는 다음과 같은 세부항목이 있다.

첫째, “입안내용이 헌법 및 상위법령에 부합하는가?”라는 세부항목은 “상위법령 우위의 원칙” 및 “법률유보의 원칙”과 밀접한 관련을 가진 질의라고 보여진다. “그렇지않다”라고 표기되는 경우 그 이유를 반드시 검토보고서에 적시하여야 할 것이다. 상위법령의 범위에는 헌법, 법률, 시행령, 시행규칙, 법령보충적 행정규칙까지 포함된다. 특히, 법령보충적 행정규칙에 대한 판단은 쉽지 않기에, 이러한 경우 관련 판례나 법제처의 의견제시사례 등도 참고자료로 검토보고서에 적시하여야 할 것이다.

둘째, “중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는가?” 및 “중복되는 법령이나 자치법규가 있음에도 별도로 제정할 필요가 있는가?”에 대한 세부항목은 체계정당성의 원칙과 관련된 질의로 보여진다.<sup>22)</sup> 중복되는 법령 및 다른 자치법규가 있는 경우임에도 불구하고 별도로 제정되어야 할 필요가 있다고 표기되는 경우에는 “일반법” 및 “특별법” 혹은 “기본법” 및 “개별법”의 관계에 대하여 검토보고서에 적시하여야 할 것이다.

입법영향 분석항목 중 비용 및 의견수렴에 대해서는 다음과 같은 세부항목이 있다.

첫째, “비용이 많이 수반되어 재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”라는 세부항목은 위에서 언급한 경기도 사전 입법영향분석의 사례에서도 보듯이, 혼동을 일으키는 질의이기에 개정되어야 할 필요성이 높다. “비용이 많이 수반되는가?” 혹은 “재정건전성을 해칠 소지는 없는가?”라는 항목 중 하나로 개정되어야 할 것이다. 그리고 이에 따라 “비용이 많이 소요되는 경우”이거나 “재정건전성을 해치는 경우”에 그러한 비용추계서에 대하여 검토보고서에서 구체적인 분석이 적시되어야 할 것이다.

둘째, “비용추계는 이루어졌는가?”라는 세부항목은 삭제되어야 할 것이다. 왜냐하면, 경기도 의안의 비용 추계에 관한 조례 제3조에 따라, 조례안을 발의하거나 제출하는 경우 반드시 비용추계서나 비용추계서 미첨부사유서가 첨부되어야 의안으로 접수되기 때문이다.<sup>23)</sup>

셋째, “조례제정시 입법예고, 공청회 등 의견수렴을 거쳤는가?” 혹은 “조례시행에 따른 이해당사자의

22) 법체계를 이루는 법령 상호 간에 어느 한 법령의 내용이 다른 법령과 조화와 균형을 이루어야 하며, 법령 상호간에 중복되거나 상충되는 내용은 허용될 수 없음(김성원, 위의 책, 28쪽)

23) 경기도 의안의 비용 추계에 관한 조례 제3조(비용추계서의 제출 범위) ① 경기도의회 의원(이하 “의원”이라 한다)·경기도의회 위원회(이하 “위원회”라 한다)·경기도지사는 비용을 수반하는 의안을 도의회에 제출하는 경우에는 별지 제1호서식의 비용추계서를 첨부하여야 한다. 다만, 의안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 예상되는 비용이 연평균 1억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 3억원 미만인 경우
2. 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우
3. 국가의 안전보장 및 군사에 관한 사항으로 비용추계서의 첨부가 곤란한 경우

② 제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 비용추계서를 첨부하지 아니하는 경우에는 별지 제2호서식의 비용추계서 미첨부 사유서를 제출하여야 한다.

의견 및 반대의견을 충분히 검토하였는가?”라는 세부항목은 적법절차에 따른 의견수렴을 하였는가에 대한 질의라고 보여진다. 의원입법의 경우 반드시 입법예고를 거치게 규정하고 있지는 않아서 이러한 질의는 나름 그 실익이 있을 수 있으나, “조례시행에 따른 이해당사자의 의견 및 반대의견을 충분히 검토하였는가?”라는 질의의 경우 그 충분성에 대한 판단에 전문위원의 자의성이 개입될 여지가 높기 때문에 문제가 있는 질의라고 사료된다.

## 2. 사전 입법영향분석 주체 분석

경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 의한 사전 입법영향분석은 제정 또는 전부 개정하는 조례를 대상으로 한다. 다만, 상임위원회에서 제출한 조례안은 제외한다. 그리고 사전 입법영향분석의 경우 소관 상임위원회 전문위원은 별표1을 기준으로 해당 조례에 대한 사전 입법영향분석을 실시하고, 그 결과를 전문위원 검토보고서에 첨부하여야 한다. 또한, 상임위원장은 사전 입법영향분석의 결과를 해당 상임위원회 조례심의 전에 공표할 수 있다.

현재의 경기도 자치법규 입법영향분석의 경우 전문위원이 사전 입법영향분석의 주체라고 할 수 있다. 그런데 전문위원의 경우 검토보고를 하도록 하고 있어서, 이러한 사전 입법영향분석이 검토보고서를 작성하는데 필요한 하나의 체크리스트의 기능을 하는 것이라고 보아도 과언이 아닐 것이다.

사실, 조례안을 발의하는 주체인 의원이나 자치단체장이 조례안을 접수하기 전에 사전 입법영향분석을 하여 그 결과를 발의안에 부속서류로 첨부하도록 하는 것도 고려할 수 있다.

왜냐하면 전문위원의 경우 이미 검토보고서를 작성하도록 하고 있어서 경기도 사전 입법영향분석이 이러한 전문위원 검토보고서와의 중복의 소지가 있기 때문이다.

## 3. 사전 입법영향분석 효용성 분석

경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 의한 사전 입법영향분석은 전문위원에 의하여 집행되어 전문위원 검토보고서에 붙여지고 상임위원장이 공표하는 형태로 운영되고 있다.

그런데 이러한 사전 입법영향분석은 병행 입법영향분석의 일종으로 분류할 수 있고, 그렇게 된다면 사전 입법영향분석과 전문위원 검토보고는 중복적인 영향분석이라는 비판에서 자유로울 수 없다. 물론, 중복적인 경우라고 하더라도 상호보완적인 기능이 된다면 양립의 필요성이 인정될 것이다.

## Chapter

## 5



## 경기도 사전 입법영향분석 제도 개선에 대한 제안

1. 사전 입법영향분석	
주체 변경에 대한 검토	29
2. 사전 입법영향분석지표	
변경에 대한 검토	29
3. 사전 입법영향분석 집행의	
선결 조건에 대한 검토	32

# Chapter 5

## 경기도 사전 입법영향분석 제도 개선에 대한 제안

### 1. 사전 입법영향분석 주체 변경에 대한 검토

경기도 사전 입법영향분석을 현재와 같은 전문위원회에 의한 병행 입법영향분석의 형태가 아닌 발의 의원이나 자치단체장의 사전 입법영향분석을 하는 주체로 개정하는 것을 고려할 수 있을 것이다.

경기도의 사전 입법영향분석의 경우 제정조례안 혹은 전부개정조례안에 대하여 전문위원회에 의하여 분석되어 검토보고서에 붙여지고, 상임위원장이 공표하는 형태로 진행되고 있다. 그런데 이는 병행 입법영향분석의 일종으로 분류될 수 있으며, 이에 따라 전문위원 검토보고와의 중복에 대한 비판이 제기될 여지가 있다.

현재와 같은 방식이 아니라면 발의하는 주체인 의원 혹은 자치단체장이 사전 입법영향분석을 하도록 하고, 발의주체에 의한 사전 입법영향분석/전문위원회에 의한 검토보고라는 병행 입법영향분석/시행 후 입법정책담당관 혹은 전문기관에 의한 사후 입법영향분석의 체계가 구성될 수 있을 것이다. 이러한 사전/병행/사후 입법영향분석은 상호 간 환류를 통하여 입법영향분석을 통한 좋은 경기도 조례 만들기의 체계로 구성될 수도 있을 것이다.

### 2. 사전 입법영향분석지표 변경에 대한 검토

이러한 사전 입법영향분석지표로 포함될 수 있는 분석항목 및 이에 따른 세부항목은 다음과 같은 것이 있을 수 있다.<sup>24)</sup>

24) 표에 따른 용어에 대하여 다음을 참조하라.(황해봉, 법령입안 심사의 기본원칙, 법제, 법제처, 2007.9.)

입법영향 분석항목	세부항목	입법영향분석척도
4. 자치단체장과 의회 간의 견제와 균형	(의원 발의의 경우) 자치단체장의 권한을 침해할 소지가 없는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다 ③ 해당없음
	(자치단체장의 제출의 경우) 의회의 권한을 침해할 소지가 없는가?	① 그렇다 ② 그렇지 않다 ③ 해당없음
5. 법의 일반원칙 준수 여부	과잉금지의 원칙(비례의 원칙)에 부합하는가? <sup>25)</sup>	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	평등의 원칙에 부합하는가? <sup>26)</sup>	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	신뢰보호의 원칙에 부합하는가? <sup>27)</sup>	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	포괄위임금지의 원칙에 부합하는가? <sup>28)</sup>	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	명확성의 원칙에 부합하는가? <sup>29)</sup>	① 그렇다 ② 그렇지 않다
	적법절차의 원칙에 부합하는가? <sup>30)</sup>	① 그렇다 ② 그렇지 않다

자치단체장과 의회 간의 견제와 균형 분석항목의 경우 조례안 재의요구 내지는 조례안 재의결무효확인  
소 등에서의 주된 사유임에도 불구하고 사전 입법영향분석지표에 이에 대한 사항이 규정되어 있지 않다.  
현재 우리의 지방자치법상 자치단체장과 의회 간의 이원적 민주적 정당성을 기본으로 하는 견제와 균형의  
원리에 기반한 제도를 취하고 있기에, 이러한 입법영향 분석항목이 포함되어야 할 것이다.

법의 일반원칙은 법령을 입안하는 경우뿐만 아니라 조례를 입안하는 경우에도 반드시 준수되어야 한다.  
즉 비례의 원칙(과잉금지의 원칙), 평등의 원칙, 신뢰보호의 원칙, 체계정당성의 원리, 포괄위임금지의  
원칙, 명확성의 원칙, 적법절차 원리도 조례의 입법에 있어서 준수되어야 하기에 이에 대하여 사전  
입법영향분석이 필요하다.

서울특별시시는 조례 입법평가 제도를 제정하지 않고 있으나, 서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례를  
제정하여 자치법규 입안점검표의 규정에 따라서 규범적 평가를 하고 있다.<sup>31)</sup> 위에서 언급한 사전

25) 비례의 원칙(과잉금지의 원칙)이란 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 그 제한이 불가피한 경우이어야 하고, 또  
제한이 최소한으로 그쳐야 한다는 것으로 「대한민국헌법」 제37조제2항에서 도출되는 원칙이다.

26) 평등의 원칙이란 법 적용과 법 내용에 있어 합리적인 이유가 없는 자의적인 차별을 하여서는 아니 된다는 것으로 「대한민국헌법」  
제11조제1항에서 도출되는 원칙이다.

27) 신뢰보호의 원칙이란 행정기관의 일정한 명시적·묵시적 언동(言動)의 정당성 또는 존속성에 대한 개인의 보호가치 있는 신뢰는  
보호해 주어야 한다는 원칙으로, 자치법규의 제 개정과 관련하여 구법(舊法) 상태의 존속을 신뢰한 국민에 대한 보호의 문제로서  
불리한 소급효(遡及效) 등에 대한 사항을 담아서서는 아니 된다는 것이다.

28) 포괄위임금지의 원칙이란 「지방자치법」에서 조례로 정하도록 하고 있거나 상위법령에서 조례에 위임하고 있는 사항에 대해서는  
위임법령의 취지에 따라 조례로 정해야 하고, 규칙에 위임하는 경우에도 조례에 중요사항은 정하고, 규칙으로 정할 사항에 관한  
기준이나 그 범위를 한정하여 위임하여야 한다는 것이다.

29) 명확성의 원칙이란 법률은 행정과 사법(司法)에 의한 법 적용의 기준이 되므로, 명확한 용어 등으로 분명하게 규정해야 한다는  
원칙을 말한다. 특히 형사법, 조세법, 침익적(侵益的) 성격의 법령을 입안·심사할 때에는 보다 엄격한 기준이 적용된다.

30) 적법절차 원리라 함은 입법·사법·행정 등 모든 국가작용은 정당한 법률을 근거로 하여야 하고 정당한 절차에 따라 발동되어야  
한다는 헌법 원리를 말하며, 형식적인 절차 뿐 아니라 실제적인 법률의 내용이 합리성과 정당성을 갖추어야 한다는 실질적  
의미(실질적 적법절차)까지를 포함한다.

31) 김대의, 위의 논문, 210쪽

입법영향지표 외에도 서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례 [별표] 서울특별시 조례정비기준표에 따르면, 상위법령 제·개정에 대한 미반영, 자치법규 입안 기준 위반(사업종료/재단해산, 특별회계폐지/위원회 미구성 등 적용대상이 없는 경우, 제정 후 장기간 도과되어 현실에 맞지 않는 경우, 제정 후 유효기간이 만료되어 적용대상이 없는 경우, 수년간 조례 운영 실적이 전무한 경우), 알기 쉬운 법령정비기준 위반에 대한 항목의 경우 경기도 입법영향분석에서 도입을 고려할 수 있는 부분이라 여겨진다.<sup>32)33)</sup>

또한, 지방의회 조례 입법평가 도입을 위한 표준조례안 연구에서 제시하고 있는 사전 입법영향지표 중에서는 공정성 대항목 중에서 “자치법규의 내용이 위반행위의 경중에 따라 다른 자치법규의 처벌규정과 비교하여 균형을 이루는가”에 대한 부분을 경기도 사전 입법영향분석지표로 도입을 고려할 수 있을 것이다.<sup>34)</sup>

그리고 법제처의 법령 입안·심사 기준<sup>35)</sup> 중에서는 최소 보장의 원칙이 사전 입법영향분석지표로 논의될 수도 있을 것이다. 최소보장의 원칙이란 가장 완화된 심사기준으로서 사회보장수급권, 생계보호수급권 등 사회적 기본권을 형성하는 법률에 있어서는 광범위한 입법형성권이 인정되며 그 입법형성이 현저히 자의적이거나 기본권의 최소한의 내용마저 보장하지 않는 경우에 한하여 비로소 위헌이 된다는 원칙을 말한다.<sup>36)</sup> 이 외에도 기본권 침해 사항에 대하여 의회에 의한 법률에 따라 규정되어야 한다는 의회유보의 원리나 형벌에 대하여는 법률로 규정해야 한다는 죄형법정주의(대한민국헌법 제11조제1항 및 제13조제1항·제2항)의 경우에는 법률의 영향분석지표로는 적정하나 법률유보의 원칙이 준수되어야 하는 조례의 영향분석지표로는 적정하지 않은 것 같다. 다만, 조례로도 조세에 대한 부분을 규정하는 경우가 있어서 조세법률주의(대한민국헌법 제59조 및 제38조)에 대하여는 영향분석지표로 고려할 수 있기는 하나, 조례로 조세를 규정하는 경우 상위법령에 따른 위임을 받아야 하기에 조례에 따라 조세를 규정하는 경우 오히려 포괄위임금지의 원칙이 더 많이 고려되어야 할 수도 있다.

32) 최유, 조례 입법평가 지원 연구 1 - 서울특별시 조례에 대한 입법평가 -, 입법평가 연구 15-17-①-5, 한국법제연구원, 2015. 참조

33) 서울시는 「서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례」에서 별도의 '입안심사기준표'에 따라 입법안을 평가 및 심사하도록 규정하고 있어, 실질적으로는 입법평가를 실시하고 있는 것으로 볼 수 있다. 즉 '서울특별시 자치법규의 입법에 관한 조례'로서 이는 전기성·오준근·이발래·성충익·피석현 등이 집필한 '서울시가 한국 최초로 도입한 자치법규 입법심사 기준표, 해설집'이라는 연구보고서의 결과물로 보고 있다. 여기에는 입법심사 기준표를 구성하는 111개 항목을 매 항목마다 법규사례, 판례, 학술적 이론과 실제상황을 들어 알기 쉽게 설명하고 있으며, 조례의 헌법·법령 합치성에 중점을 두어 조례의 위헌·위법사항의 배제를 중심으로 한 조례입법에 있어서의 일종의 체크리스트를 다루고 있다.(송귀중, 조례 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 박사학위청구논문, 경희대학교 법학전문대학원, 2022, 93쪽)

34) 차현숙·최혜선, 지방의회 조례 입법평가 도입을 위한 표준조례안 연구, 입법평가 연구 13-24-⑥, 법제연구원, 2013, 114-116쪽 <사전 입법평가 지표>

35) 『법령 입안·심사 기준』에서는 법령의 실제적 내용에 관한 헌법 원칙으로 ① 비례의 원칙(과잉금지의 원칙), ② 평등의 원칙, ③ 신뢰보호의 원칙(소급입법금지의 원칙), ④ 적법절차의 원칙 ⑤ 최소 보장의 원칙을, 법령 형식에 관한 헌법 원칙으로 ① 명확성의 원칙, ② 포괄위임금지의 원칙, ③ 의회유보의 원칙, ④ 죄형법정주의 ⑤ 조세법률주의를 언급하고 있다.『법제처, 『법령 입안·심사 기준』, 2017. pp.26-35; 김성원, 위의 책, 23-24쪽)

36) 황해봉, 위의 논문, 205쪽



### 3. 사전 입법영향분석 집행의 선결 조건에 대한 검토

최대한 신속한 입법을 추진하면 조례를 포함한 법적 심사가 형식적이고 명목상으로만 이뤄질 수 있다.<sup>37)</sup> 이러한 경우 “좋은 조례 만들기”를 하기 위한 하나의 방안으로 사전 입법영향분석이라는 과정을 거칠 수 있을 것이다.

그럼에도 조례에 대한 사전 입법영향분석이 입법의 과정에서 “좋은 조례 만들기”에 기여하기 위해서는 조례 입법영향분석의 신뢰도 및 평가결과의 수용에 대한 입법자의 합의가 반드시 필요하다. 이러한 합의가 없다면 어떠한 법규 수준에서 조례 입법영향분석을 규정하고 이를 강제한다고 하여도 수법기관이 그에 대한 수용을 사실상 거부하는 경우 조례 입법영향분석은 그 실효성이 없을 것이기 때문이다.<sup>38)</sup>

또한, 사전 입법영향분석지표를 전문위원 검토보고서에 붙이고, 이에 대한 세부적인 사전 입법영향분석 결과가 검토보고서에 구체적으로 명시되지 않으면 사전 입법영향분석은 단지 체크리스트 점검에 그친다는 비판이 제기될 수도 있다.<sup>39)</sup>

또한, 사전 입법영향분석은 이후에 행하여질 사후 입법영향분석과의 밀접한 관련성을 가지고 실행되어야 하며, 상호 간에 밀접한 상호관계를 통하여 입법영향분석 체계 개선의 선순환 고리를 만들어야 한다.<sup>40)</sup> 이러한 조례 입법영향분석은 사전영향분석과 사후영향분석을 위한 통합적인 평가를 지향해야 하며, 이는 서로 상호보완적 관계에 있기 때문이다.<sup>41)</sup>

경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 따른 사전 입법영향분석의 경우 대한민국에서 법령에 따라 시행되고 있지 않고 있다는 점에서, 독특한 사례라고 할 수 있다. 그래서 지방자치단체 사전 입법영향분석이라는 제목으로 경기도 사전 입법영향분석 사례를 중점적으로 다루었다.

그런데 경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 따른 사전 입법영향분석이 효과적인 사전 입법영향분석 제도로 정착이 되어 있는가에 대하여 누군가 묻는다면 “그렇다”라고 확신 있는 대답을 하긴 어려울 거 같다. 위에서 언급한 바와 같이 전문위원 검토보고서와의 중복성 문제, 사전 입법영향분석지표의 문제 등 여러 문제점이 있을 뿐만 아니라 조례안을 심의하는 과정에서 사전 입법영향분석지표가 효과성 있는 자료로 활용이 되는 사례도 거의 없었기 때문이다.

이에 따라 경기도 사전 입법영향분석의 경우 분석의 주체, 내용, 활용 등에 있어서 제도의 개선이 필요하다고 여겨진다.

37) 고명수, 형사입법에 대한 사전적 법적 심사기준 개선연구 - 합헌성 및 체계정합성 심사를 중심으로 -, 법학연구 vol.24, no.3, 인하대학교 법학연구, 2021, 199쪽

38) 최윤철, 위의 책, 250쪽; 김대의, 위의 논문, 246쪽

39) Schade, Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit - Vom 22. September 2008, Rn. 8 ff.; 고명수, 형사입법에 대한 사전적 법적 심사기준 개선연구 - 합헌성 및 체계정합성 심사를 중심으로 -, 법학연구 vol.24, no.3, 인하대학교 법학연구, 2021, 199쪽

40) 줄저, “지방자치단체 입법평가 조례에 대한 소고”, GRI연구논총 제18권 제3호(통권61호), 경기연구원, 2016. 258쪽.

41) 김대의, 위의 논문, 241쪽

사건으로는 사전 입법영향분석지표를 위에서 제시한 바와 같이 수정하여 발의주체인 대표발의 의원 혹은 지방자치단체의 장이 사전 입법영향분석지표를 작성하여 발의안에 첨부하도록 하고, 이러한 사전 입법영향분석지표에 대한 사항을 소관 상임위원회에서 전문위원이 구체적으로 검토보고서에서 다뤄주었으면 한다.

조례안에 대한 심의과정에 있어서 발의자의 제안설명 및 질의·답변이 이뤄지기는 하나, 사전 입법영향 분석지표가 발의안에 첨부되어 있다면 그러한 안건에 대한 발의자의 의사가 더 구체적으로 드러날 뿐만 아니라 발의하는 조례안에 대하여 심사숙고할 수 있는 계기를 마련해 줄 수 있을 것이다. 그리고 그러한 발의자의 안건에 대한 제안설명과 더불어 사전 입법영향분석지표에 대하여도 소관 상임위원회의 전문위원에 대한 검토보고가 이뤄지게 된다면 안건을 심의하는 위원회에서 더 심도 깊은 논의를 위한 화두가 될 것이다.

이러한 발의자에 의한 사전 입법영향분석과 사전 입법영향분석지표에 기초한 심층적인 분석이 이뤄진 전문위원 검토보고가 이뤄질 때 비로소 사전 입법영향분석 제도가 입법을 위한 유용한 도구가 될 것이라 믿어 의심치 않는다.



## 참고문헌

---

# 참고문헌

- Carl Böhret/Götz Konzendorf, Moderner Staat-Moderne Verwaltung, Leifaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Das Bundesministerium des Innern und das Innenministerium Baden-Württemberg, 2000
- Schade, Bekanntmachung des Handbuchs der Rechtsförmlichkeit - Vom 22. September 2008
- 강성용, 미국의 형사입법평가에 관한 연구: 사전적 평가를 중심으로, 형사정책 제33권 제3호(통권 제67호), 2021.10.
- 경기도의회 의회운영위원회, 경기도 자치법규 입법영향분석 조례 일부개정조례안 심사보고서, 2019.5.3.
- 경기도의회 의회운영위원회, 경기도 자치법규 입법영향분석 조례안 심사보고서, 2013.12.2.
- 고명수, 형사입법에 대한 사전적 법적 심사기준 개선연구 - 합헌성 및 체계정합성 심사를 중심으로 -, 법학연구 vol.24, no.3, 인하대학교 법학연구, 2021
- 김대의, 조례 입법평가에 관한 연구, 박사학위청구논문, 건국대학교 대학원 법학과, 2019
- 김성원, 법령안 심사와 입법평가 -법제처 법령안 심사 사례를 중심으로-, 입법평가 Issue Paper 19-14-②, 한국법제연구원, 2019
- 김소연, 인권을 중심으로 한 입법자의 입법형성권의 통제와 그 수단으로서 입법평가제도, 공법학연구 제24권제1호, 2023
- 김수용, 국회 입법과정의 현황·문제점·개선방안, 입법학연구, 제7집, 2010
- 법제처, 『법령 입안·심사 기준』, 2017.
- 송귀중, 조례 입법영향평가의 제도화에 관한 연구, 박사학위청구논문, 경희대학교 법학전문대학원, 2022
- 원소연, 독일 입법평가제도의 최근 동향과 전망, 입법평가 Issue Paper 16-17-①, 한국법제연구원, 2016
- 졸저, “지방자치단체 입법평가 조례에 대한 소고”, GRI연구논총 제18권 제3호(통권61호), 경기연구원, 2016
- 졸저, 지방자치단체 입법평가 조례에 대한 입법평가-경기도 자치법규 입법영향분석 조례에 대한 입법평가를 중심으로, 입법평가 ISSUE PAPER 20-14-4, 법제연구원, 2020
- 차현숙·최혜선, 지방의회 조례 입법평가 도입을 위한 표준조례안 연구, 입법평가 연구 13-24-⑥, 법제연구원, 2013
- 최경호, 유럽의회조사처의 사전적 입법영향평가 방법론에 관한 소고, 공법연구 제48집제4호, 2020
- 최유, 영국 입법평가의 최신동향, 입법평가 Issue Paper 17-15-⑥, 한국법제연구원, 2017
- 최유, 조례 입법평가 지원 연구 1 - 서울특별시 조례에 대한 입법평가 -, 입법평가 연구 15-17-①-5, 한국법제연구원, 2015.

최윤철, “입법평가의 과제와 전망”, 한국법제연구원, 2007

최윤철, 입법평가의 주체, 한국법제연구원, 2020

황해봉, 법령입안 심사의 기본원칙, 법제, 법제처, 2007.9.



입법평가 ISSUE PAPER 23-14-⑦

## 지방자치단체 사전 입법영향분석의 현황 및 개선에 관한 연구

- 경기도의 사전 입법영향분석을 중심으로 -

발행일 2023년 10월 31일

발행인 한영수

발행처 한국법제연구원

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)

T. 044. 861. 0300 | F. 044. 868. 9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

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

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

# 지방자치단체 사전 입법영향분석의 현황 및 개선에 관한 연구

- 경기도의 사전 입법영향분석을 중심으로 -

세종특별자치시 국책연구원로 15 (반곡동, 한국법제연구원)  
T. 044. 861. 0300 F. 044. 868. 9913

