

정책연구 2016-03



입법과정에서의 지방행·재정 영향평가제도 설계(요약본)

2016. 11.



대한민국시도지사협의회

입법과정에서의 지방행·재정 영향평가제도 설계

2016년 대한민국시도지사협의회
『입법과정에서의 지방행·재정 영향평가제도
설계』 연구용역 최종보고서(요약본)를
제출합니다.

2016. 11.

연구기관: 전북대학교 산학협력단
연구책임자: 조성규 (전북대학교 법학전문대학원 교수)
공동연구자: 최환용 (한국법제연구원 연구본부장)
이진수 (영남대학교 법학전문대학원 교수)
김도승 (목포대학교 법학과 교수)
설재영 (전북대학교 대학원 박사수료)

이 보고서는 연구용역 수행기관의
결과물로서, 대한민국시도지사협의회의
입장과 다를 수 있습니다.

□ 주 요 목 차 □

제1장 연구의 목적 및 범위	1
제1절 연구의 배경	1
제2절 연구의 목적	2
제3절 연구의 범위	3
제2장 지방행·재정영향평가제도의 도입 배경 및 필요성	5
제1절 제도 도입의 이론적 배경과 필요성	5
제2절 제도 도입의 현실적 배경과 필요성	6
제3절 국고보조금 제도의 현실적 문제점	7
제3장 현행법제상 유사제도와의 비교 고찰	13
제1절 유사제도의 제도 개요	13
제2절 각 제도별 분석과 평가	13
제4장 비교법적 고찰	15
제1절 입법평가제도 일반론	15
제2절 미국의 UMRA(Unfunded Mandates Reform Act) 제도	15
제3절 일본의 유사제도 비교	15

제5장 지방행·재정영향평가제도의 구상 - 제도 설계 및 입법적 정비 방향	17
제1절 평가제도 설계의 방향성	17
제2절 평가제도의 설계를 위한 규범적 쟁점	19
제6장 지방행·재정영향평가제도 설계 및 입법적 정비방안	23
제1절 평가제도 설계의 기본 틀	23
제2절 평가제도 제1안 - 정부입법 및 의원입법의 구별을 전제로 한 국회법상 평가제도의 도입	24
제3절 평가제도 제2안 - 국회법 개정을 통한 평가제도의 도입	38
제4절 평가제도 제3안 - 정부입법에 국한한 평가제도의 도입	45
제5절 평가제도 제4안 - 현행 국회법상 비용추계서 제출 제도의 보완	49
제6절 평가제도 제5안 - 개별법제에 의한 평가제도의 도입	52
제7절 평가제도 각 안별 장단점의 평가	54
제7장 결 론	57

□ 목 차 □

제1장 연구의 목적 및 범위	1
제1절 연구의 배경	1
1. 지방자치의 현실과 입법과정의 참여 필요성	1
2. 현행 법제상 각종 평가제도의 한계	1
제2절 연구의 목적	2
1. 입법과정에 있어 지방행·재정 영향을 분석할 수 있는 실질적 제도의 법제화 방안 모색	2
2. 지방자치권의 실질적 보장을 위한 절차의 제도화	2
제3절 연구의 범위	3
1. 입법과정으로서 지방행·재정영향평가제도의 도입 필요성 및 규범적 근거의 제시	3
2. 입법에 대한 지방 행정 및 재정 영향 분석의 필요성	3
3. 현행법제상 기존의 입법에 대한 영향 분석제도의 문제점 발굴	3
4. 입법과정에서의 지방행정 및 재정 영향분석 시스템 마련	4
5. 관련법 개정안에 대한 논의를 통해 종합적이고 체계적인 입법화 검토	4
제2장 지방행·재정영향평가제도의 도입 배경 및 필요성	5
제1절 제도 도입의 이론적 배경과 필요성	5

1. 법률유보 하의 지방자치	5
2. 지방자치단체의 참여권	5
3. 지방자치단체의 자주재정권	6
제2절 제도 도입의 현실적 배경과 필요성	6
1. 지방재정의 열악한 현실	6
2. 국가사업에 대한 지방비 부담 증가	6
3. 국가주도적 지방자치	6
제3절 국고보조금 제도의 현실적 문제점	7
제3장 현행법제상 유사제도와 비교 고찰	13
제1절 유사제도의 제도 개요	13
제2절 각 제도별 분석과 평가	13
1. 지방재정법상 지방재정영향평가	13
2. 국회법상 비용추계서의 제출 제도	13
3. 「국가재정법」상 ‘재정부담수반법령에 대한 자원조달방안 첨부’ 제도의 평가와 한계	14
제4장 비교법적 고찰	15
제1절 입법평가제도 일반론	15
제2절 미국의 UMRA(Unfunded Mandates Reform Act) 제도	15

제3절 일본의 유사제도 비교	15
제5장 지방행·재정영향평가제도의 구상 - 제도 설계 및 입법적 정비 방향	17
제1절 평가제도 설계의 방향성	17
1. 대등협력관계의 구체적 제도화	17
2. 평가제도의 규범적 체계	17
3. 평가제도의 본질과 기능	17
4. 의회입법원칙과의 조화	18
5. 현행 유사제도와의 차별화	18
제2절 평가제도의 설계를 위한 규범적 쟁점	19
1. 평가제도의 제도적 본질	19
2. 평가제도의 제도적 체계	19
3. 평가제도의 입법과정상 단계	19
4. 평가제도의 대상 입법	19
5. 평가결과의 적용 : 영향평가서의 채택 제도	20
6. 평가 결과의 법적 구속력 및 사후적 조치	20
7. 평가의 주체	20
8. 평가기준의 규범적 제도화	21
9. 평가제도의 입법절차상 활용	21
10. 평가제도의 근거법	22
제6장 지방행·재정영향평가제도 설계 및 입법적 정비방안	23
제1절 평가제도 설계의 기본 틀	23

1. 평가의 대상: 형식적 의미의 법률	23
2. 강제성: 절차적 강제성의 부여	23
3. 평가지표: 지방재정부담의 수반	23
4. 실시 시기	24
제2절 평가제도 제1안 - 정부입법 및 의원입법에 대한 국회법상 평가제도의 도입	24
1. 제도 개요	24
2. 정부입법의 경우	24
3. 의원입법의 경우	34
3. 제도의 특징 및 평가	37
제3절 평가제도 제2안 - 국회법상 평가제도의 도입	38
1. 제도의 개요	38
2. 관련 입법 정비 방안 : 국회법 개정안	41
3. 제도의 특징 및 평가	44
제4절 평가제도 제3안 - 정부입법에 국한한 평가제도의 도입	45
1. 제도의 개요	45
2. 관련 입법 정비 방안: 법제업무운영규정 개정	47
3. 제도의 특징 및 평가	48
제5절 평가제도 제4안 - 현행 국회법상 비용추계서 제출제도의 보완	49
1. 제도 개요	49
2. 관련 입법 정비 방안 : 국회법 개정안	49
3. 제도의 특징 및 평가	51

제6절 평가제도 제5안 - 개별법제에 의한 평가제도의 도입	52
1. 제도 개요	52
2. 제도의 특징 및 평가	53
제7절 평가제도 각 안별 장단점의 평가	54
1. 홍정선 교수의 자문의견	54
2. 정태용 교수의 자문의견	54
3. 조정찬 박사의 자문의견	55
4. 종합적 제안	55
제7장 결 론	57

□ 표 목 차 □

[표 1] <국고보조사업의 지방비부담에 대한 시·도와 시·군·구의 부담비율>	7
[표 2] <정부입법 단계에서의 지방재정영향평가>	31

제1장 연구의 목적 및 범위

제1절 연구의 배경

1. 지방자치의 현실과 입법과정에서의 참여 필요성

- 지방자치는 직접 헌법에서 보장된 제도로, 지방자치권 역시 헌법적 보장의 대상이 됨에도 불구하고 지방자치의 제도적 보장의 성격상, 지방자치권의 구체적 내용은 실질적으로 법률에 의한 구체화에 의존하고 있음
- 따라서 입법 과정에서 지방자치권의 실질적 보장 내지 보호를 위한 제도적 장치의 마련은 당연한 요청이며, 그와 관련하여서는 국회와의 입법권 배분 또는 국가입법과정에서의 적극적 참여가 이상적일 수 있으나, 현행 헌법 구조 및 사회·정치적 현실상 현실적 대안이 되기는 곤란하여, 입법 과정에 대한 실질적 참여의 제도화가 차선적 대안이라고 보이며, 그 제도화의 한 예가 입법에 대한 지방행·재정영향평가제도의 도입이라고 할 것임

2. 현행 법제상 각종 평가제도의 한계

- 현재 우리나라는 입법에 관해 입법영향평가를 체계적으로 실시하지 않고, 각 부분별로 필요한 영향평가제를 도입하여 실시하고 있음
- 대표적으로 입법과 관련하여 규제영향분석, 비용추계, 성별영향평가, 부패영향평가 등이 있으며, 구체적인 정책이나 사업과 관련하여 환경영향평가, 교통영향평가, 건강영향평가, 인구영향평가, 사전재해영향성 검토, 갈등영향분석, 정책통계기반평가, 개인정보영향평가제도 등 다양한 평가제도가 도입되어 있음
- 그러나 이들 평가제도는 대부분 국가적 관점에서의 필요에 따른 것이며, 그 역시 상징적 의미에 불과한 점에서 지방자치권의 보장과 보호라는 의미를 찾기에는 곤란하며, 그나마 재정에 대한 분석을 내용으로 하는 법안 비용추계의 경우에도 법률의 시행으로 소요되는 비용을 추계하지만 구체

적으로 그 비용의 분담주체별 소요 비용 즉 중앙정부와 지방정부의 분담 부분에 대해서까지 분석하고 있지는 않음

- 그 결과, 입법의 시행으로 인한 지방자치단체의 재정부담에 대한 충분하고 실효적인 평가제도가 마련되지 않은 현행 법제상, 입법의 시행으로 인해 지방행정 및 재정 등에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 면밀한 검토 없이 입법이 이뤄짐에 따라 지방은 예측하지 못한 부담을 지는 경우가 다수 발생하고 있음

제2절 연구의 목적

1. 입법과정에 있어 지방행·재정 영향을 분석할 수 있는 실질적 제도의 법제화 방안 모색

- 중앙정부는 물론, 국회가 법률안을 발의하고 제정하는 과정에서는 해당 법률의 시행으로 인해 지방에 미치는 행정적·재정적 영향을 체계적으로 분석·검토할 수 있는 시스템 마련이 목적
- 이러한 제도적 장치가 마련된다면 개별 입법이 지방의 인력과 재정상태에 대한 고려없는 졸속 입법이 방지되고, 중앙정부의 의견만 듣고 일방적으로 지방에 부담을 주는 입법을 하는 경우가 없어질 것으로 예상
- 나아가 입법과정에서 지방 행·재정에의 영향을 충분히 검토함으로써 오히려 입법의 품질은 물론, 정책의 지방수용성을 제고할 수 있는 결과가 될 것으로 기대

2. 지방자치권의 실질적 보장을 위한 절차의 제도화

- 지방자치는 헌법적 보장에도 불구하고 실질적으로 법률에 의한 구체화에 의존하는 점에서 입법과정에 대한 적절한 참여를 통한 지방의 이해관계의 반영은 지방자치의 실질적 보장을 위해 절차적으로 매우 중요한 법적 의의를 갖는다고 할 것임
- 다만 입법과정을 통한 지방자치단체의 참여에 있어서는 헌법상 보장된 국

회 입법권이라는 관점에서의 규범적 접점의 발굴이 중요하며, 특히 구체적인 제도화의 관점에서는 현실적인 실현가능성에 대한 고려가 매우 중요한 과제임

제3절 연구의 범위

1. 입법과정으로서 지방행·재정영향평가제도의 도입 필요성 및 규범적 근거의 제시

- 지방행·재정영향평가제도의 도입을 위한 이론적 기초를 제공함으로써 실제적 입법화에 있어 규범적 근거의 제시 및 국회에 대한 설득 논거를 제시함
- 지방행·재정영향평가제도의 법제화 및 실효적 운용을 위한 법제 정비방안을 제시함으로써 법제도의 실정법적 도입을 위한 입법에 현실적으로 기여함

2. 입법에 대한 지방 행정 및 재정 영향 분석의 필요성

- 현행 국회입법과정에서 지방 행·재정영향 문제 검토 시스템 부재로 인한 문제점 분석 및 이를 통해 제도 도입의 필요성 제시
- 단순한 이론적 논의를 넘어 법률이 지방행·재정에 미치는 실질적인 영향 및 사례의 분석을 통해 실증적으로 논구함

3. 현행법제상 기존의 입법에 대한 영향 분석제도의 문제점 발굴

- 현행 법제상 개별 법률에 의해 시행되고 있는 부분별 영향분석제도의 개략적 내용과 한계, 문제점 등을 분석함으로써, 종래의 다양한 제도에도 불구하고, 지방행·재정영향평가제도의 도입 필요성을 제시함

4. 입법과정에서의 지방행정 및 재정 영향분석 시스템 마련

- 제도의 실질적 구상으로서, 절차적 단계 및 실제적 효력 등에 대한 구체적인 제도화 방안을 논구하며, 이에 있어서는 절차의 필수화 및 지방자치의 이해관계의 실질적 반영을 위한 제도 방안을 모색함
- 법률 제·개정 과정 전반 즉 법률 제·개정안 입안→입법예고 및 부처·이해관계자 협의→법제처 심사(정부안의 경우)→법률안 발의→국회 심의(접수→전문위원검토보고→상임 위원회 심의→법사위 심사→본회의 의결) 등 입법과정에서 지방 행정·재정에 미치는 영향을 분석하고 평가할 수 있는 시스템 설계
- 해당 법률의 시행에 따라 필요한 지방의 인력·조직 등 지방행정 영향평가 실시 시스템 마련
- 해당 법률의 시행에 따라 필요한 비용 중 지방의 부담분 명시방안, 관련 명시 항목 등 지방재정 영향평가 분석 방법, 절차 등 개발
- 지방행·재정 영향평가의 입법단계별 적용 방안 제안
- 정부 발의안, 국회의원 발의안 각각의 경우에 동일한 절차를 적용할 것인지, 아니면 달리 적용할 것인지 검토, 법제처의 법안검토 과정에 반영 가능할지 검토
- 단순히 한 분야의 입법평가제도의 추가가 아닌 지방자치관련 입법에 대한 시스템의 전환을 가져올 수 있는 개선방안 마련 필요

5. 관련법 개정안에 대한 논의를 통해 종합적이고 체계적인 입법화 검토

- 개발·제안한 방안에 따른 경우 필요한 부수적 관련 법령 개정안을 제시함으로써, 실제 입법화에 있어 효율성 제고 및 입법화를 위한 기본 자료를 제공함
- 특히 관련법제로서 지방재정법상 지방영향평가제도, 국회법상 비용추계서의 제출제도 등에 대한 차별화 논의를 통해, 제도의 통합 또는 분리에 필요에 대한 논구함

제2장 지방행·재정영향평가제도의 도입 배경 및 필요성

제1절 제도 도입의 이론적 배경과 필요성

1. 법률유보 하의 지방자치

- 헌법상 보장되는 지방자치제도의 법적 성격은 제도적 보장으로 이해되는 결과, 지방자치제도의 구체화는 현실적으로 법률에 의한 구체화에 의존하며, 그러한 점에서 지방자치 관련 입법의 적정성은 지방자치권의 보장에 있어 본질적인 의미를 갖는바, 적정한 입법을 위한 전제로서 입법과정에서의 지방행·재정 평가제도의 도입은 중요한 규범적 의의를 가짐
- 지방자치관련 입법이 지방자치와 관련하여 구체화된 헌법으로서의 기능하기 위해서는 입법에 대한 적절한 통제가 필요하나, 입법 이후에 사후적 통제에 맡기는 것은 입법경제상의 비효율성의 원인이 될뿐더러, 현실적으로 입법에 대한 사후적 통제가 용이치 않음을 고려할 때, 입법과정을 통한 사전적 감시와 통제가 보다 실효적이고 지방자치권의 보장이라는 관점에서 바람직한바, 이를 제도화한 것이 지방행·재정 평가제도라 할 것임

2. 지방자치단체의 참여권

- 지방행·재정 영향평가제도의 도입은 지방자치권의 실질적 보장이라는 실체적 측면에서는 물론 지방자치단체의 참여권 보장이라는 절차적 측면에서도 규범적 의의를 가짐
- 지방자치단체에 대한 실체적 자치권의 보장은 절차적 보장으로 강화될 때 더욱 실효적인 것이 될 수 있다는 점에서, 지방자치권의 절차적 보장은 헌법상 보장된 지방자치의 일 내용이며 당연한 귀결임
- 특히 지방자치제도가 현실적으로 법률의 의한 구체화에 의존함을 고려할 때, 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여 문제는 그 자체로 헌법규범적 의미를 갖는 동시에 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여를 통해 현실적으로 국가와 지방자치단체의 협력관계의 구현이라는 중요한 규범적 의의

를 가짐

3. 지방자치단체의 자주재정권

- 헌법상 자주재정권의 보장에도 불구하고 국가입법에 의한 지방재정의 침해 사례가 빈번한바, 국가법령이 지방 행정 및 재정에 미치는 영향에 대한 정확한 분석·평가 및 이에 대한 통제는 자주재정권 및 지방자치권의 실질적 보장이라는 관점에서 불가결한 요구라고 할 것임

제2절 제도 도입의 현실적 배경과 필요성

1. 지방재정의 열악한 현실

- 지방의 재정자립도를 보면 전국 평균으로 2001년도 57.6% 이던 것이 2005년에는 56.2%, 2009년에는 53.6%, 2013년에는 51.1%, 2015년에는 45.1%로 점차 후퇴하고 있는바, 지방재정에 관한 입법적 참여의 필요성은 당연함

2. 국가사업에 대한 지방비 부담 증가

- 국가재정에 대한 의존도의 심화는 지방자치권에 대한 본질적인 위기가 되고 있으며, 특히 국가의 재정적 지원 중에서도 일반재원인 지방교부세가 아닌, 지방비의 대응부담이 의무화된 국가보조사업의 증가는 지방재정에 대한 심각한 부담이 되고 있는바, 이에 대한 입법적 통제의 필요성이 있음

3. 국가주도적 지방자치

- 국가와 지방자치단체는 기본적으로 독립된 행정주체로서 대등한 협력관계에서 존재함에도 불구하고, 우리나라 지방자치의 현실은 국가주도적인 후

견적 지방자치의 모습을 벗어나지 못하고 있으며, 이는 입법에서도 마찬가지로, 국가중심의 국가주도적·국가우월적인 정책의 시행에 대한 통제수단으로서 평가제도의 도입 필요성이 있음.

제3절 국고보조금 제도의 현실적 문제점

- 국고보조금에 관한 현재의 입법 상황 및 현실에 대한 구체적이고 실증적인 분석을 통하여 국고보조금이 갖는 지방재정에 대한 현실적 영향력을 분석하고, 이를 바탕으로 지방재정영향평가제도의 구체적 제도설계를 위한 기본 자료를 도출함
- 특히 국고보조사업에 있어 지방자치단체의 의무적 대응경비의 부담은 지방재정을 악화시키는 주요한 원인으로 지적되고 있는바, 이에 대한 실증적 검토를 수행함

[표 1] <국고보조사업의 지방비부담에 대한 시도와 시군구의 부담비율>

(단위 : %)

연번	사업명	특별시·광역시		도	
		시	구	도	시·군
1	민방위 인력 동원	50	50	50	50
2	도서종합개발	30	70	50	50
3	도로명 및 건물번호부여	30	70	30	70
4	공립전문대학 운영비 지원	100	0	100	0
5	지방체육시설 지원	50	50	50	50
6	생활체육교실 운영	50	50	50	50
7	지역향토축제지원	50	50	50	50
8	작은도서관 도서구입 지원	50	50	50	50
9	문화상품전개최 지원	50	50	50	50
10	향토사료관 및 문화사랑방 시설	50	50	50	50

11	공동도서관 건립운영 지원	50	50	50	50
12	공립박물관 건립	100	0	100	0
13	지방문예회관 건립	50	50	50	50
14	농어촌공공도서관 건립 운영 지원	50	50	50	50
15	전통사찰 정비	50	50	50	50
16	유명예술인 기념 사업	50	50	50	50
17	상설문화프로그램 개발 지원	100	0	100	0
18	전통예술 상설 공연	50	50	50	50
19	밭기반 정비	50	50	50	50
20	한밭대비 농업용수 개발	50	50	50	50
21	농공단지 조성 지원	50	50	50	50
22	기계화경작로 확장 및 포장	50	50	50	50
23	토양개량 사업	50	50	50	50
24	대구획경지 재정리	50	50	50	50
25	농산물산지 유통센터 건설	50	50	50	50
26	지역특화 사업	50	50	50	50
27	농어촌생활용수 개발	50	50	50	50
28	축산물 검사	50	50	50	50
29	환경농업지구 조성	50	50	50	50
30	석탄비축	50	50	50	50
31	외국인 투자유치(경상, 자본)	50	50	50	50
32	농어촌 전기공급 사업	50	50	50	50
33	농어촌폐기물 종합처리 시설	50	50	50	50
34	특별대책지역 환경기초시설 운영비 지원	0	0	50	50
35	고도정수처리 시설	50	50	50	50
36	도서지역 식수원 개발	50	50	30	70

37	폐금속광산 오염방지 시설	50	50	50	50
38	농어촌 생활용수 개발	50	50	50	50
39	합병정화조 설치 지원	50	50	50	50
40	하수처리시설 지원	50	50	50	50
41	자연환경보전 시설 지원	50	50	50	50
42	비위생매립지 정비	50	50	0	0
43	모자보건 관리	50	50	50	50
44	결핵환자 보호시설 운영	100	0	100	0
45	한센장애인 보호	100	0	100	0
46	급성전염병 관리	100	0	100	0
47	정신질환시설 운영비	100	0	100	0
48	의료보호	100	0	70 80	시30 군20
49	부랑인보호	100	0	100	0
50	노인시설보호 기능보강	100	0	100	0
51	장애인복지시설 기능보강	100	0	100	0
52	생계급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
53	주거급여	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상 시·군·구의 사회보장비 지수	70	30	70	30

	가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우				
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
54	한부모가족 아동 양육·학비 지원	100	0	50	50
55	응급의료체계 구축	100	0	100	0
56	공공의료기반 확충	100	0	50	50
57	농어촌 의료서비스 개선	100	0	50	50
58	노인 여가시설운영 지원	50	50	30	70
59	경로연금	70	30	50	50
60	병원선 운영	100	0	50	50
61	부랑인보호시설 기능보강	100	0	50	50
62	지방공사의료원 시설 지원	100	0	100	0
63	고용촉진 훈련	100	0	50	50
64	국가지원지방도 건설	100	0	100	0
65	시 관내 국도대체 우회도로 건설	100	0	50	50
66	도시철도 건설사업비 지원	100	0	0	0
67	도시철도 운영보조(원리금 상환)	100	0	0	0
68	종합유통단지 진입도로	100	0	0	0
69	한부모가족 복지시설 기능보강	100	0	50	50
70	성매매피해자 지원시설 운영	100	0	50	50
71	영유아보육사업	50	50	50	50
	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 25 이상이고 재정자주도가 80 미만인 경우	70	30	70	30

	- 해당 회계연도의 전전년도의 최종 예산상 시·군·구의 사회보장비 지수가 20 미만이고 재정자주도가 85 이상인 경우	30 이상	70 이하	30 이상	70 이하
72	보육시설기능보강	50	50	50	50
73	가정폭력·성폭력 방지 및 보호지원	100	0	50	50
74	서해5도 공동운반선 운영	50	50	50	50
75	인공어초시설	100	0	100	0
76	도립 종묘배양장 시설	100	0	100	0
77	시·도 지도선 건조	0	0	100	0
78	2중 어항 건설	100	0	100	0
79	어장 정화	0	0	30	70
80	시·도 어업지도선 유류비 지원	100	0	100	0
81	연근해어업 구조조정	100	0	50	50
82	어장정화선 운영비 지원	100	0	100	0
83	오염해역 준설	50	50	50	50
84	어촌종합개발·	50	50	50	50
85	지방 수상과학관 건립	100	0	100	0
86	양어장 수질정화시설	100	0	50	50
87	양식용 기자재 공급	50	50	50	50
88	종묘 매입·방류	50	50	50	50
89	어선용 기자재 공급	100	0	100	0
90	어선정화조 건조	100	0	50	50
91	육지 소규모 어항 개발	30	70	30	70
92	농업기계화 훈련 지원	100	0	30	70
93	산림병해충 방제	30	70	30	70
94	임업협동조합 운영비	100	0	0	100

95	영림계획	100	0	50	50
96	산불방지 대책	30	70	30	70
97	조림	30	70	30	70
98	육림	30	70	30	70
99	사방	70	30	70	30
100	자연휴양림 조성	50	50	50	50
101	산림박물관 및 수목원 조성	100	0	100	0
102	임도건설	30	70	50	50
103	임산물유통구조 개선	50	50	50	50
104	수출임산물 생산 지원	50	50	50	50
105	산촌종합개발(마을조성)	50	50	50	50
106	협업체단기소득 조성	50	50	50	50
107	임산물저장 시설	50	50	50	50
108	마약중독자 재활 진료비	50	50	50	50
109	국가지정문화재 보수·정비	100	0	50	50
110	민방위교육·운영 및 시설·장비보강	50	50	30	70
111	119 구조·구급대 장비보강	100	0	100	0

※ 비고 : 광역시와 광역시 관할 군간의 부담비율은 도와 군간의 부담비율을 적용한다.

제3장 현행법제상 유사제도와의 비교 고찰

제1절 유사제도의 제도 개요

- 현행 법제상 유사평가제도로 대표적인 것이 지방재정법 제27조의6에 따른 지방재정영향평가제도이며, 이와 더불어 엄밀한 의미에서의 평가제도는 아니지만, 입법과정에 있어 재정적 충실성에 대한 고려를 제도한 것으로 국회법 제79조의2에 따른 비용추계서의 제출을 들 수 있음

제2절 각 제도별 분석과 평가

1. 지방재정법상 지방재정영향평가

- 지방재정법상 지방재정영향평가제도는 외형상으로는 지방행·재정영향평가제도와 유사성이 있으나, 이 역시 국가 중심의 제도로서 지방자치단체의 자주재정권이라는 측면에서의 관점이 평가에 충분하게 개입될 것을 기대하기는 현재의 지방자치의 현실상 불가능한바, 독자적인 평가제도의 도입필요성이 존재함
- 특히 이는 기본적으로 정부내 재정관리장치로서 평가결과는 국회에 제출되지 않으며, 따라서 국회에서 법률안, 예산안 기타 의안의 심의과정 등에 공식적으로 활용되지 못할뿐더러, 또한 정부내 관리장치이므로 의원발의 법률안 기타 의안에는 적용되지 않는 결과, 국회 입법과정에서 지방재정에 대한 영향을 고려하기 위한 절차적 장치로서는 본질적인 한계가 있음
- 더불어 단순히 지방재정 부담을 수반하는 법령의 제·개정이 아니라 “대규모 지방재정 부담을 수반하는” 경우에 지방재정영향평가서를 행정자치부장관에게 제출하는 구조이므로 그 대상 또한 제한적임

2. 국회법상 비용추계서의 제출 제도

- 국회예산정책처에 의한 비용추계서의 제출은 제도 그 자체로 ‘의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용’에 대한 추계 및 자원조달방안을 내용으로 하는 것으로, 총비용 외에 지방자치권의 차원에서 지방자치단체에 대한 재정부담의 문제를 독자적으로 고려하는 것은 아닌바, 지방자치권의 보장이라는 관점에서 기능하기에는 본질적 한계가 있음
- 동시에 제도의 내용에 있어서도, 현재의 비용추계서는 재정적 영향을 종합적으로 판단할 수 있는 자료로 사용되기에는 매우 부족하다는 비판이 있는바, 현행의 비용추계서 제출 제도는 재정지출의 순증이나, 재정수입의 순감을 추계하는 것으로 법안에 따른 종합적인 재정영향평가로 볼 수 없음

3. 「국가재정법」상 ‘재정부담수반법령에 대한 자원조달방안 첨부’ 제도의 평가와 한계

- 현행 국가재정법상 ‘자원조달방안’의 작성시 국가와 지방간의 자원분담에 관하여 명시적으로 다루고 있지 아니할 뿐만 아니라, 실무적으로도 별도의 첨부 보고서로 작성되지 못하고 그저 기획재정부 협의시 내부검토 문건상 내용상 일부로 기술되고 있는 것이 현실이며, 동시에 의원입법의 경우에는 적용되지 않으므로 입법과정으로서 지방재정에 대한 영향을 평가하는 제도로 기대하기는 곤란함

제4장 비교법적 고찰

제1절 입법평가제도 일반론

- 규범의 홍수는 우리나라 입법현실도 예외가 아니며, 특히 지방자치의 헌법적 보장에도 불구하고 국가법령에 의한 지방자치권의 과도한 제한이 문제되고 있는 지방자치의 현실상 입법에 대한 영향평가의 필요성은 당연함
- 다만 입법영향평가제도는 평가의 지향점에 따라 다분히 정책적인 특성이 강한 결과, 일률적인 관점에서 제도화하기는 곤란한 점에서 그 규범적 지향점과 현실적 상황 등에 대한 종합적 고려가 필요함

제2절 미국의 UMRA(Unfunded Mandates Reform Act) 제도

- 지방자치단체에 대한 위임에 있어 사무와 재정의 견련성의 법제화를 내용으로 하는 미국의 UMRA제도 역시 제도적·현실적 한계가 있다고 평가되며, 특히 이해당사자인 지방자치단체의 참여권을 제도화하는 제도와는 다소 상이한 본질을 갖는 것으로 보이지만, 그럼에도 불구하고 지방자치에 있어 사무와 재정의 견련성에 대한 규범화라는 기본적인 방향성은 타당한바, 평가제도의 도입에 대해 시사하는 바가 있음

제3절 일본의 유사제도 비교

- 일본에는 본 연구가 대상으로 삼는 지방재정영향평가제도와 유사한 제도가 존재하지 않으나, 다만 지방재정법을 통하여 국가와 지방간의 재정분권에 대한 조치가 충분하게 이루어지고 있다고 보이는데, 일본 지방재정법을 통한 시사점을 도출함

- 특히 일본 지방재정법 제10조는 지방자치단체가 법령에 근거하여 실시하여야 하는 사무, 즉 법정수탁사무 가운데 국가가 경비의 전부 또는 일부를 부담해야 하는 사무를 34개로 명시하고 있다는 점은 시사하는 바가 큰바, 여기에는 의무교육직원의 급여, 의무교육 학교 건물 건축에 소요되는 비용, 감염증 예방 비용, 후기고령자 요양급부 등 사회복지 비용, 가축전염병 예방비용 등이 구체적으로 규정되어 있음
- 결국 일본 지방재정법 제10조부터 제10조의4까지에서는 국가가 경비를 부담해야 하는 요건과 더불어 해당 경비의 세목을 열거하고 있다는 점에서 우리나라의 지방재정법과 큰 차이가 있는바, 경비의 분담을 법령상으로 명확히 하고 있지 못한 우리나라의 경우에는 입법과정에서의 지방재정영향평가의 필요성이 클 수밖에 없음

제5장 지방행·재정영향평가제도의 구상 - 제도 설계 및 입법적 정비 방향

제1절 평가제도 설계의 방향성

1. 대등협력관계의 구체적 제도화

- 평가제도의 도입은 국가입법권에 있어서도 국가와 지방자치단체간의 대등·협력관계의 제도화로서, 지방자치 관련 법령의 입법에 있어서 지방자치단체는 이해당사자로서 참여권을 가지며, 그 형태 역시 국가와 대등관계에서의 교섭·협력이어야 한다는 규범적 명제의 실현인바, 평가제도의 구체화에 있어서는 국가와의 대등관계 및 협력관계가 구현되어야 함
- 특히 법의 집행으로서 정책의 시행단계가 아닌 입법단계에서의 영향평가를 제도하는 것은 법률에 의한 구체화가 불가피한 지방자치 영역에 있어서는 매우 중요한 상징적 의미를 갖는다고 보이며, 이는 국가주도적인 현재의 지방자치 구조에 있어 지방자치의 실질적 보장을 위한 근본적 패러다임의 전환으로서의 의미를 가짐

2. 평가제도의 규범적 체계

- 평가제도는 지방자치의 헌법적 보장이라는 규범적 내용과 관련하여 실제적 정당성의 확보를 위한 절차적 보장이라는 점에서 규범적 의의를 갖는바, 입법과정으로서 제도적으로 체계화되는 것이 필요함. 다만 그 구체적 내용은 국회의 독점적 입법권과의 조화라는 차원에서 모색되어야 할 것임

3. 평가제도의 본질과 기능

- 입법평가의 본질상 그 제도적 의의는 주로 규범적 지향점으로서의 상징적 의미를 중심으로 하며, 특히 국회입법권과의 관계에서 평가제도의 현실적

인 제도적 수용이라는 측면에서 볼 때 평가의 구속력은 제도의 본질적 한계라고 할 것임

- 특히 의회입법원칙과의 조화를 고려할 때, 평가결과에 대한 구속력 내지 강제력의 문제는 위헌 문제의 소지가 있는바, 국가 입법과정에서의 지방자치에 대한 절차적 고려라는 상징적 의미 내지 지방자치법제의 패러다임의 전환이라는 의미에 제도적 본질을 두는 것이 타당함

4. 의회입법원칙과의 조화

- 헌법상 의회입법원칙의 관점에서 볼 때, 지방자치의 보장 역시 직접 헌법에 의해 주어진 명령이며, 헌법상의 규범적 가치인바, 지방자치의 헌법적 보장을 통하여 요구되는 입법과정에 대한 지방자치단체의 참여권의 보장이 국회입법원칙을 규정한 헌법 제40조에 위배되는 것은 아니라는 규범적 인식이 필요함

5. 현행 유사제도와의 차별화

- 평가제도의 현실적 입법화를 위해서는 현행법제상 존재하는 입법에 대한 다양한 평가제도와의 차별성의 확보가 중요함
- 현행의 평가제도는 특정 영역 중심으로 평가의 지향점 및 주체, 내용 등에 있어 부분적이고 특정적인데 반해, 지방행·재정영향평가는 특정 관점에서의 평가가 아닌 행정주체라는 지위를 중심으로 하는 포괄적이고 종합적인 평가로서의 의미를 갖는 동시에, 헌법상 보장된 지방자치권의 보장이라는 이중적 의미를 갖는바, 제도 설계에 있어 이에 대한 고려의 필요성이 존재함

제2절 평가제도의 설계를 위한 규범적 쟁점

1. 평가제도의 제도적 본질

- 지방 행정에 대한 영향은 매우 포괄적이며, 사실상 정량적인 실질적 평가가 용이하지 않다고 보이는바, 현실적으로는 재정영향평가를 중심으로 제도화하는 것이 필요하고 바람직함

2. 평가제도의 제도적 체계

- 지방행·재정영향평가제도는 입법에 의한 지방자치제도의 구체화의 단계에서 헌법상 요구되는 지방자치의 이념과 가치를 반영하는 근본적인 패러다임의 전환을 목적으로 하는 것인 점에서, 그 제도적 체계는 단순한 평가과정의 신설이 아닌 입법절차의 하나로서 제도화하는 것이 필요함

3. 평가제도의 입법과정상 단계

- i) 현행의 입법과정과는 별개로 별도 법제를 통한 지방행·재정영향평가제도를 도입하는 방안, ii) 현행 입법과정을 전제로 국회법 개정을 통해 지방에 대한 행·재정영향평가를 추가적으로 실시하는 방안과 ii) 현행 입법과정을 전제로 비용추계서제출 제도를 보완하여 지방행·재정영향평가서를 첨부하게 하는 방안 등을 고려할 수 있음
- 지방자치권의 충실한 보장이라는 측면만 고려한다면 i)의 입장이 이상적일 수 있으나, 국회입법권과의 조화, 현실적인 제도화의 가능성 등을 고려한다면 국회법을 통해 제도를 도입하는 방안이 현실적인 방안이라고 보이며, 그 중에 ii)의 형태가 제도의 본질과 취지에 부합하는 것으로 보임

4. 평가제도의 대상 입법

- 법리적으로 볼 때 법률 외에 법률 하위 규범까지 대상으로 하는 것이 이

상적일 수 있으나, 법률 하위 규범 전체에 대해 구체적 영향평가를 실시하는 것은 그 자체로 현실성이 없다는 점에서 우선적으로는 법률로 한정하는 것이 타당할 것으로 보임. 다만 법률의 경우에도 의원입법과 정부입법을 구별할 필요성에 대한 논의는 필요함

5. 평가결과의 적용 : 영향평가서의 채택 제도

- 제출된 영향평가서는 단순히 입법과정상의 자료로만 사용되는 것이 아니라 일정한 채택제도를 두는 것이 평가제도의 규범적 의미를 강화하는 동시에 제도의 실효성을 위해 필요할 것으로 보임
- 소관 상임위원회는 제출된 영향평가서를 바탕으로 평가서 및 법안의 타당성에 관한 평가보고서를 작성하고, 그 과정에서 필요한 경우 평가의 보완이나 전국시도지사협의회 등 지방자치 관련 당사자의 의견청취 등을 제도화하는 방안을 모색할 수 있음
- 다만 방향성으로는 타당하나, 국회입법권과의 충돌 소지로 인하여 현실적 수용의 가능성은 크지 못할 것으로 보임

6. 평가 결과의 법적 구속력 및 사후적 조치

- 제도의 실효성 및 의회입법원칙과의 관계에서, 입법과정과 관련하여 평가 제도는 의무적인 것으로 하여 평가의 시행 자체에 대해서는 절차법적 구속력을 두되, 그 평가결과에 대해서는 법적 구속력은 인정되지 않는 것으로 설계하는 것이 현실적 방안임
- 다만, 제도적으로는 평가결과의 구속력과는 별개로 평가제도의 실효성 확보 내지 평가의견의 충돌 등에 대비한 제도적 장치의 필요성은 존재함

7. 평가의 주체

- 영향평가서의 작성주체를 누구로 할 것인지는 입법과정과 관련하여 어떠한 평가제도 안을 채택할 것인지와 직결되는 문제이나, 적어도 작성주체와는 별개로 평가단계에서는 입법 당사자인 국회, 이해당사자인 지방자치

단체 측(시도지사협의회 등 대표체 및 관련 개별 지방자치단체 등) 및 기타 제3자의 참여를 제도화하여 평가의 실효성 및 객관적 타당성을 담보하는 것이 필요함

8. 평가기준의 규범적 제도화

- 평가주체의 주관적 관점이나 정성적 평가가 아닌, 지방에 대한 재정부담의 여부와 그 정도를 객관적으로 명확하게 평가할 수 있는 기준과 방법의 제도화가 필요함
- 별도의 세부적 연구가 필요할 것으로 보이나, 적어도, i) 법률의 시행에 따라 지방자치단체의 재정적 부담 의무가 발생하는지, ii) 의무적 재정분담이 국가와 지방자치단체 간의 사무배분원리에 부합하는지, iii) 의무적 재정부담의 내용 및 정도가 자치권을 침해하지 않는 합리적인 범위 내의 것인지, iv) 의무적 재정부담 부분에 대해 관련 지방자치단체의 의견수렴 등의 절차가 마련되어 있는지, v) 법률의 시행에 따른 비용에 대한 국가의 재정대책은 마련되어 있는지 등의 내용이 평가의 구체적 내용 및 기준으로 포함되어야 할 것임

9. 평가제도의 입법절차상 활용

- 평가제도의 도입에 있어서는 평가의 주체 및 단계에 대한 구상과 더불어, 평가제도의 목적 및 지향점을 실효적으로 달성하기 위해서는 입법과정상의 다양하고 충분한 활용이 필요함
- 이와 관련하여, i) 영향평가의 결과 일정한 규모 이상으로 지방재정에 영향을 주는 법률안의 경우에는 필요한 예산상의 조치를 확보하기 위해서 국회법 제83조의2에 따른 예산결산특별위원회와의 협의 절차의 대상으로 하는 방안의 제도화, ii) 지방재정 관련 법안의 경우에는 국회법 제83조에 따른 관련위원회의 회부제도를 활용하는 방안, iii) 국회법 제58조 제6항 및 제7항에 따른 위원회의 심사과정에서 의견청취절차를 확대 활용하는 방안이나, iv) 일정 규모 이상으로 지방재정에 대한 부담을 수반하는 법안에 대해서는 국회법 제63조의2에 따른 전원위원회의 심사를 통하여 소관 상임위원회에서 지방자치 내지 지방재정에 끼치는 영향에 대한 충분한 심

사가 이루어지지 못한 경우에 대비할 수 있도록 제도적 보완을 모색하는 것이 필요함

10. 평가제도의 근거법

- 평가제도의 법적 근거와 관련하여서는 입법절차로서의 의의와 기능에 충실하기 위해서는 지방자치 관련법 보다는 국회법에 평가제도의 규범적 근거를 두는 것이 적절함
- 특히 지방행·재정영향평가제도는 지방자치권의 구체화의 결과물이라기보다는 지방자치권을 구체화하고 형성하는 입법 그 자체에 대한 참여의 보장을 본질로 하는 점에서 지방자치 관련법보다는 국회 관련법에 규정하는 것이 그 상징적인 의미 또한 클 것으로 보임

제6장 지방행·재정영향평가제도 설계 및 입법적 정비방안

제1절 평가제도 설계의 기본 틀

1. 평가의 대상: 형식적 의미의 법률

- 본 연구의 대상인 지방재정영향평가제도는 법률을 통하여 지방재정에 영향을 주는 경우를 규율하는 것을 목적으로 하고 있으므로 원칙적으로 형식적 의미의 ‘법률안’을 대상으로 하여, 법률 제정 과정에서의 지방재정영향평가의 실시를 제도화함

2. 강제성: 절차적 강제성의 부여

- 강제성은 평가제도의 시행 여부에 대한 절차적 강제성과 평가 결과의 내용적 구속에 관한 실체적 강제성으로 구분할 필요가 있음
- 지방재정영향평가제도의 강제성 문제와 관련하여, 형식적 의미의 법률을 제정 또는 개정하는 경우에는, 즉 법률안의 제정안 또는 개정안을 심의 또는 의결하는 경우에는 반드시 절차적으로 지방재정영향평가 절차를 거치도록 하는 ‘절차적 강제성’을 내용으로 하되, 지방재정영향평가의 내용에 일정한 구속력을 부여하는 ‘실체적 강제성’은 국회 입법권의 제약이라는 규범적 문제가 발생할 우려가 있는바, 제외함

3. 평가지표: 지방재정부담의 수반

- 지방재정영향평가제도는 지방재정에 미치는 영향을 평가하는 제도인 점에서 평가의 대상 또는 내용은 ‘지방재정에 미치는 영향’이 되는데, 평가지표로서 지방재정에 대한 부담수반의 내용을 제도화함

- 이에 있어서는 ‘지방재정에 미치는 영향’ 평가를 위해, ‘지방재정’의 의미와 범위, ‘영향’의 개념, ‘미치는’의 개념과 범위의 확정을 위한 인과관계의 내용을 명확히 제도화하는 것이 필요한바, 이에 대한 논의를 수행함

4. 실시 시기

- 원칙적으로 국회에서 법률안 심의 및 의결단계에서 지방재정영향평가를 실시함
- 정부입법 절차를 거쳐 국회에 제출되는 정부입법과 곧바로 국회에 제출되는 의원입법을 동일한 절차에 두고 지방재정영향평가를 실시할 것인지 아니면 양자의 경우에 절차를 구별할 것인지 검토가 필요한바, 이에 따른 평가제도 도입안을 제시함

제2절 평가제도 제1안 - 정부입법 및 의원입법의 구별을 전제로 한 국회법상 평가제도의 도입

1. 제도 개요

- 평가제도 제1안은 국회법상 지방재정영향평가제도를 두되, 그 대상과 관련하여 정부입법과 의원입법을 절차적으로 구분하는 방안임
- 정부입법은 정부 내 절차를 거친 후 국회에서 다시 지방재정영향평가 실시 여부를 국회가 판단하도록 한다는 점에서, 실제로는 의원입법과 큰 차이가 없다고 할 수 있으나, 절차적으로는 보다 강화된 절차를 거치도록 한다는 점, 특히 정부 내 입법단계에서 반드시 지방재정영향평가를 거치게 함으로써 이중의 통제를 가능하게 한다는 점에서 규범적 의미가 있음

2. 정부입법의 경우

1) 제도의 개요

(1) 제도의 기본방향

- 지방재정에 영향을 미치는 법률을 제정하거나 개정하려고 하는 경우에는 반드시 지방재정영향평가를 거치도록 강제
 - 정부입법의 경우, 법률안을 국회에 제출하기 전 단계인 법제처 심사 단계에서 지방재정영향평가를 실시하는 방향으로 제도를 설계
 - 국회에 법률안을 제안하기 이전 단계에서 정부 내에서 지방재정영향평가를 먼저 거친 후, 그 평가서를 국회에 제출하면 국회에서는 정부가 제출한 평가서에 기초하여 법률안을 심의·의결
 - 만약 정부가 제출한 평가서가 충실하지 아니하거나 평가가 잘못되었다고 국회가 판단하는 경우에는 국회에서 의원입법의 경우와 동일하게 다시 지방재정영향평가를 실시

(2) 정부입법 관련 재정영향평가 규정 검토

가. 국가재정법 제87조에 따른 재정소요추계서 작성

- 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다(동조 제1항).
- 법제업무운영규정 제11조 제3항
 - 법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령으로 정하는 바에 따라 해당 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서(推計書)를 작성하여 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다(제11조 제3항).

나. 지방재정법 제25조에 따른 지방재정영향평가서 작성

- 중앙관서의 장은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는

사무에 관한 법령을 제정하거나 개정하려면 미리 행정자치부장관의 의견을 들어야 한다(지방재정법 제25조).

- 중앙관서의 장이 법령을 제정 또는 개정하려는 경우이므로 정부입법을 추진하는 경우에 해당
- 중앙관서의 장은 지방재정법 제25조 또는 제26조에 따라 의견을 듣거나 협의할 때에 대규모 지방재정 부담을 수반하는 사항에 대해서는 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방재정에 미치는 영향을 평가한 결과, 즉 지방재정영향평가서를 행정자치부장관에게 제출하여야 한다(지방재정법 제27조의6 제2항).
- 중앙관서의 장은 지방재정법 제25조에 따라 행정자치부장관의 의견을 들을 때에는 지방재정영향평가서를 행정자치부장관에게 제출할 때에 지방재정영향평가서를 기획재정부장관에게도 제출하여야 한다(동조 제3항 제1호).

다. 평가

- 국가재정법에 따른 재정소요추계서 작성은 법제업무운영규정에 반영되어 있으므로, 국가재정법 제87조에 따른 재정소요추계는 해당 법령안의 심사의 요건이 될 수 있어 실효성이 확보될 수 있음
- 반면, 지방재정법에 따른 지방재정영향평가서의 작성 및 제출은 법제업무운영규정이 아닌 행정자치부의 훈령에 의하여 규정되어 있으므로 법적 구속력이 없고 실효성을 확보하지 못하고 있는 현실

(3) 실시 시기

가. 법제처 법안심사단계에서의 실시 가능성

- 관련 규정
 - 법령안 주관기관의 장은 법령안의 입안 초기단계부터 관계 기관의 장과 협의하여야 하며, 법령안을 입안하였을 때에는 해당 법령안의 내용을 관계 기관의 장(법령에 따른 협의대상기관의 장을 포함하며, 지방자치단체의 행정 및 재정 등에 영향을 미치는 법령안의 경우에는 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 또는 관계 지방자치단체

의 장을 포함)에게 보내 그 의견을 들어야 한다(법제업무운영규정 § 11 ①).

- 법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령으로 정하는 바에 따라 해당 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서(推計書)를 작성하여 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다(동조 제3항).
- 지방재정영향평가는 이러한 정부입법절차 중에 추가적으로 거치도록 하면, 현재 운영 중인 제도와의 정합성을 확보함과 동시에 제도의 실효성도 보장할 수 있을 것으로 기대

나. 현행 규제영향분석 제도와의 비교

- 규제영향분석제도는 행정규제기본법 제7조에 근거
 - 중앙행정기관의 장은 규제를 신설하거나 강화(규제의 존속기한 연장을 포함)하려면 규제의 신설 또는 강화의 필요성, 규제 목적의 실현 가능성, 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부, 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석, 규제의 시행이 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업에 미치는 영향, 경쟁 제한적 요소의 포함 여부, 규제 내용의 객관성과 명료성, 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, 관련 민원사무의 구비서류 및 처리절차 등의 적정 여부 등의 사항을 종합적으로 고려하여 규제영향분석을 하고 규제영향분석서를 작성하여야 한다(행정규제기본법 제7조 제1항).
 - 중앙행정기관의 장은 위와 같이 작성한 규제영향분석서를 입법예고 기간 동안 국민에게 공표하여야 하고, 제출된 의견을 검토하여 규제영향분석서를 보완하며, 의견을 제출한 자에게 제출된 의견의 처리 결과를 알려야 한다(동조 제2항).
 - 중앙행정기관의 장은 위와 같이 작성한 규제영향분석의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 그 타당성에 대하여 자체심사를 하여야 한다. 이 경우 관계 전문가 등의 의견을 충분히 수렴하여 심사에 반영하여야 한다(동조 제3항). 그리고 중앙행정기관의 장은 규제영향분석을 하는 경우에는 가능한 한 계량화된 자료를 사용하여야 한다(동법 시행령 제6조 제2항).

- 중앙행정기관의 장은 위와 같이 작성한 규제영향분석서를 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로 입법예고기간 동안 공표하여야 한다(동조 제3항).

○ 법제업무운영규정상의 관련규정

- 법령안 주관기관의 장은 입법예고를 할 때에는 행정규제기본법 제7조 제1항에 따른 규제영향분석서를 게재하도록 하고 있다(동 규정 제11조 제3항 제5호).
- 각부 장관 및 대통령 또는 국무총리 소속의 법령안 주관기관의 장은 법령안에 관하여 관계 기관의 장과의 협의, 「행정절차법」 제41조에 따른 입법예고, 「행정규제기본법」 제10조제1항에 따른 규제심사 등의 입법절차를 거친 후에야 법제처장에게 그 법령안의 심사를 요청할 수 있다(동 규정 제21조 제1항).
- 법제처장은 규제심사를 거치지 아니한 법령안은 그 사유를 명시하여 반려할 수 있다(동조 제4항 제1호).

다. 검토

- 지방재정영향평가는 규제영향분석과 같이 미리 입법예고 및 의견청취 등의 절차를 반드시 거치도록 하여야 하고, 지방재정영향평가서가 제출되지 아니하면 법제처장은 법령안의 심사를 하지 않도록 규정하여야 함
- 지방재정법 및 법제업무운영규정 제11조 제1항의 행정자치부장관 또는 관계지방자치단체의 장의 의견을 들어야 하는 절차 규정을 근거로 지방재정영향평가제도를 도입하고, 법령안 심사의 필수절차로 규정하며, 재정부담이 수반되는 법률안 입안시 재정소요추계서를 국무회의 상정안에 첨부하도록 하는 것과 마찬가지로 지방재정에 영향을 미치는 법률안 입안시에는 지방재정영향평가서를 국무회의 상정안에 첨부하도록 하여야 할 것임

(4) 담당기관

가. 행정자치부장관

- 지방재정영향평가를 법제처의 법령안 심사의 전제요건으로 삼더라도 정부 제출 법률안에 대한 지방재정영향평가는 법제처가 직접 담당하기는 어려

음

- 규제영향분석 제도를 참고하여 다른 영향평가제도와 마찬가지로 전문적인 기관의 영향평가를 거치고 그 평가서를 법제처에 제출하여 법안 심사의 자료로 삼는 것이 적절
- 지방재정에 전문성이 있는 전문적 기관이 담당하도록 하는 것이 필요
 - 정부에서 지방재정에 대한 사무를 담당하고 있는 행정자치부 장관이 실시하거나 또는 행정자치부 장관이 지정하는 전문기관을 그 대상으로 하면 될 것

나. 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장 등의 협의체

- 지방자치법 제165조: 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장 등의 협의체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정자치부 장관에게 제출할 수 있으며, 행정자치부 장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다.
- 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장 등의 협의체가 「지방자치법」 제165조 제4항에 근거하여 행정자치부 장관에게 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령에 대한 지방재정영향평가를 실시하여 그 결과를 제출하는 것도 적절
- 일정 기준금액 이상의 영향을 지방에 대하여 미치는 정부 입법 법률안의 경우에는 법제처에서 행정자치부 장관을 통하여 지방재정부담심의위원회의 심의를 거치도록 하는 방안도 고려할 수 있을 것

(5) 평가대상 법률의 범위

가. 국가재정법 제87조의 경우: ‘재정부담이 수반되는 법률’

나. 지방재정법 제25조의 경우: 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령, ‘지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법률’ 또는 ‘대규모 지방재정 부담을 수반하는 사항’ 등

다. 2012년 국회법 개정안의 경우: 지방자치단체의 재정 부담을 수반하는

법률안

라. 검토:

- ‘재정부담을 수반하는 법률안’에서 출발하여 그 대상을 확정하여야 할 것
- 일정 금액을 기준으로 영향평가의 대상인지 여부를 결정할 것인가의 문제
 - 국회의 입법과정에서의 도입을 전제로 하고 있고,
 - 국회가 입법 단계에서 지방에 재정적 부담을 발생시킨다는 점을 인식하고 법률안 심사에 반영하도록 한다는 점에 중점을 두고 있다는 점을 감안
- 정부입법 단계에서의 지방재정영향평가는 원칙적으로 금액에 따른 제한을 두지 않는 것이 바람직할 것

(6) 국회에서의 심사

- 심사절차
 - 법률안이 정부입법과정을 거쳐 국회에 제출될 때 비용추계서, 지방재정영향평가서를 첨부하여 국회에 제출
 - 국회는 해당 법률안을 심의하는 과정에서 정부가 제출한 지방재정영향평가서를 심사하여 정부가 제출한 것으로 충분하다고 판단되면 그 평가서를 채택
 - 정부가 제출한 지방재정영향평가서로 충분하지 않다고 판단되면 새로이 지방재정영향평가를 실시

(7) 제도의 정리

- 대상: 지방재정부담을 수반하는 법률안
- 지표: 재정수입과 재정지출을 기준으로 하여 재정수입을 감소시키거나 재정지출을 증가시키는지 여부를 측정
- 절차
 - 법률안을 제출하는 중앙관서의 장은 지방재정영향평가서를 작성하여 행

- 정자치부장관에게 제출
- 행정자치부장관은 해당 평가서를 심사하여 지방재정영향평가가 제대로 실시되었는지를 확인하고, 그 결과에 대한 의견을 부기하여 법제처장에게 제출
 - 법제처장은 제출된 지방재정영향평가서를 확인하여야만 법률안을 심사
 - 심사가 종료되면 법률안에 지방재정영향평가서를 첨부하여 국무회의에 제출
 - 정부는 국회에 법률안을 송부할 때에 지방재정영향평가서도 함께 송부
 - 국회는 법률안 심사시 정부가 제출한 지방재정영향평가서를 함께 심사
 - 정부가 제출한 대로 평가서를 채택할 것인지 아니면 이를 채택하지 아니하고 국회에서 다시 지방재정영향평가를 실시할 것인지 결정
 - 정부가 제출한 지방재정영향평가서를 국회가 채택하는 경우에는 이를 기초로 하여 법률안을 심사

[표2] 정부입법 단계에서의 지방재정영향평가

정부입법 단계	지방재정영향평가
중앙관서의 장	○ 지방재정영향평가서 작성
행정자치부장관	○ 지방재정영향평가 실시·확인
법제처장	○ 지방재정영향평가가 실시된 법률안만 심사 ○ 국무회의 제출시 지방재정영향평가서 첨부
국무회의	○ 정부입법안 심의시 첨부된 지방재정영향평가서도 함께 심의
대통령	○ 법률안 국회 제출시 지방재정영향평가서도 함께 송부
국회	○ 지방재정영향평가서 채택 또는 불채택 결정 - 불채택할 경우, 국회에서 새로이 지방재정영향평가 실시 - 채택할 경우, 이를 기초로 법안심사 실시

2) 관련 입법 정비 방안

(1) 국가재정법 제87조의 개정

현행	개정
<p>제87조(재정부담을 수반하는 법령의 제정 및 개정) ① 정부는 재정지출 또는 조세감면을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 법률이 시행되는 연도부터 5회계연도의 재정수입·지출의 증감액에 관한 추계자료와 이에 상응하는 재원조달방안을 그 법률안에 첨부하여야 한다.②각 중앙관서의 장은 입안하는 법령이 재정지출을 수반하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 제1항의 규정에 따른 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 그 법령안에 대한 입법예고 전에 기획재정부장관과 협의하여야 한다. <개정 2008.2.29.></p> <p>③ 각 중앙관서의 장은 제2항에 따른 협의를 한 후 법령안의 변경으로 대통령령으로 정하는 사항이 변경되는 경우에는 그 법령안에 대하여 추계자료와 재원조달방안을 작성하여 기획재정부장관과 재협의하여야 한다. <신설 2010.5.17.></p>	<p>[현행과 같음]</p> <p>[④항 신설]</p> <p><u>④ 정부는 지방자치단체의 재정부담을 수반하는 법률안을 제출하고자 하는 때에는 지방재정법 제27조의6에 따른 지방재정영향평가를 실시하고 그 평가서를 법률안에 첨부하여야 한다.</u></p>

(2) 국회법 개정

국회법의 개정 내용은 후술하는 의원입법의 예와 동일함

(3) 법제업무운영규정 개정

현 행	개 정
<p>제11조(정부입법과정에서의 기관 간 협조) ① 법령안 주관기관의 장은 법령안의 입안 초기단계부터 관계 기관의 장(법령에 따른 협의대상기관의 장을 포함한다)과 협의하여야 하며, 법령안을 입안하였을 때에는 해당 법령안의 내용을 관계 기관의 장(법령에 따른 협의대상기관의 장을 포함하며, 지방자치단체의 행정 및 재정 등에 영향을 미치는 법령안의 경우에는 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 또는 관계 지방자치단체의 장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 보내 그 의견을 들어야 한다. <개정 2013.10.10.></p> <p>③ 법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령으로 정하는 바에 따라 해당 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서(推計書)를 작성하여 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다.</p>	<p><u>①항 단서 신설: 단 법령안이 지방재정부담을 수반하는 경우에는 지방재정법 제27조의6에 따른 지방재정영향평가를 실시하고 그 평가서를 제출하여야 한다.</u></p> <p><u>③항 후문 신설: 법령안 주관기관의 중은 지방재정의 부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 지방재정영향평가를 거쳐 그 평가서를 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다.</u></p>

<p>제21조(법령안 등의 심사 요청) ① 각부 장관 및 대통령 또는 국무총리 소속의 법령안 주관기관의 장은 법령안에 관하여 다음 각 호에 따른 입법절차를 거친 후 법제처장에게 그 법령안의 심사를 요청하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 제11조제1항 및 제2항에 따른 관계 기관의 장과의 협의 2. 「행정절차법」 제41조에 따른 입법예고 3. 「행정규제기본법」 제10조제1항에 따른 규제심사 	<p>[제4호 신설]</p> <p>4. 지방재정부담을 수반하는 법령안의 경우에는 지방재정법 제27조의6에 따른 지방재정영향평가</p>
---	--

3. 의원입법의 경우

1) 제도의 개요

(1) 제도의 기본방향

- 지방재정영향평가를 국회의 법안심의절차의 요건으로 규정하는 방안
 - 지방재정에 영향을 미치는 법률을 제·개정하려는 경우에 반드시 지방재정영향평가를 거치도록 절차적으로 강제
 - 의원입법의 경우 국회에서 법안심의를 하는 경우에 전문기관이 지방재정영향평가를 실시하도록 의뢰
 - 지방재정영향평가서를 소관 상임위원회에 제출하여야만 법안심의 종결 가능

(2) 실시 시기

○ 대안 검토

- 법률안을 제안하는 의원은 법률안 제출 전에 먼저 지방재정영향평가를 실시하여 그 평가서를 법률안에 첨부하여 제출하도록 하는 방안
- 법률안을 먼저 제출한 경우, 상임위원회가 법안심의를 개시하기 전에 또는 개시하면서 지방재정영향평가를 전문기관에 요청하도록 하고, 평가서가 제출되기 전에는 상임위원회에서 동 법률안에 대한 의결을 할 수 없도록 하는 방안

(3) 담당기관

○ 원칙적으로 국회 예산정책처에서 담당

- 필요한 경우에는 국회 예산정책처가 지정하는 전문기관이 실시하도록 하는 방안도 검토 가능
- 「지방자치법」 제165조 제6항에 따라 지방자치단체의 장등의 협의체에서 의견을 제출함으로써 지방재정영향평가의 대상이 된 경우이기 때문에, 지방자치단체의 장 등의 협의체가 의견제출을 하면서 그 의견의 근거로서 지방재정영향평가서를 제출하도록 하는 형식도 가능

(4) 비용추계자료 제출제도와의 조화방안

○ 비용추계자료 제출제도와 대상이 중복되는 문제

- 발의·제안 또는 제출되는 의안이 시행될 경우 소요될 것으로 예상되는 재정지출의 순증가액 또는 재정수입의 순감소액을 기준으로 하여 일정 금액 이상인 경우에는 의무적으로 지방재정영향평가를 거치게 하고 일정 금액 기준 이하인 경우에는 비용추계자료 제출제도를 사용하도록 하는 방안
- 원칙적으로 비용추계자료 제출을 하게 한 후 위원회에서 심사시 지방재정영향평가가 필요하다고 인정되는 경우에 지방재정영향평가로 절차가 전환되도록 하는 방안 등이 가능

○ 실시기관 문제

- [비용추계] 의원입법의 경우 국회 예산정책처가 실시
- 지방재정영향평가는 가급적 국회 예산정책처보다는 국회로부터 독립적인

- 외부의 전문기관이 실시하도록 하는 것이 바람직
- 비용추계는 국회 예산정책처가, 지방재정영향평가는 외부 전문기관이 각 담당하도록 하여 상호 검증이 가능하도록 하는 것도 적절한 대안이 될 수 있을 것

2) 관련 입법 정비 방안

(1) 개정대상 법률: 국회법

(2) 국회법 개정안

현 행	개 정
	<p>[신설] <u>제79조의4(지방재정영향평가서의 제출)</u> ① 의원이 지방재정부담을 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 지방재정부담에 대한 국회예산정책처의 지방재정영향평가서를 제출하여야 한다. ② 정부가 지방재정의 부담을 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행으로 인한 지방재정영향평가서를 의안에 첨부하여야 한다.</p>
	<p>[신설] <u>제58조의2(지방재정영향평가)</u> ① 위원회는 의안이 지방재정부담을 수반하는 경우에는 제79조의4 제2항에 따라 정부가 제출한 지방재정영향평가서에 관하여 국회예산정책처의 의</p>

	<p><u>견을 들을 수 있다.</u></p> <p><u>② 위원회는 정부가 제출한 지방재정영향평가서를 채택하지 않는 경우에는 국회예산정책처에 지방재정영향평가를 요청할 수 있다.</u></p> <p><u>③ 위원회는 지방재정영향평가서가 제출되기 전에는 의안에 대한 의결을 할 수 없다.</u></p>
--	---

4. 제도의 특징 및 평가

- 평가제도 제1안은 국회법의 개정을 통해 국회 입법과정으로서 평가제도를 도입하는 내용의 제도로서, 지방자치에 대한 행정적 관여와 감독의 현실적 측면을 고려하여 정부입법에 대한 참여와 통제를 강화하는 모형인바, 다섯 개의 제안 중 통제의 강도 측면에서는 두 번째에 해당함
- 지방자치권의 보장이라는 규범적 지향점 및 지방자치에 대한 행정적 감독의 현실을 고려할 때, 규범적으로는 바람직한 방향이나 현실적 수용가능성의 측면에서는 정부입법에 대한 이중, 삼중의 통제장치가 될 수 있는 점에서 행정부 측의 반발이 예상됨

제3절 평가제도 제2안 - 국회법 개정을 통한 평가제도의 도입

1. 제도의 개요

1) 제도의 기본 방향

- 국회법 개정을 통하여 입법과정의 일환으로서 지방재정영향평가를 실시하는 안
 - 정부입법과 의원입법의 형태에 대한 구분을 전제로 하지 않는 방식
 - 일원적인 평가제도의 도입이 특징
- 고려사항
 - 단순히 정부내 절차가 아닌 국회내 법률안 심의과정에서 활용될 수 있도록
 - 국회 입법과정상 고려사항이라면 정부입법은 물론 의원입법도 공통적으로 적용
 - 의원입법을 포함한다는 것을 전제로 할 때, 의원의 입법권에 대한 과도한 제약이라는 비판이 제기되지 않도록 지방영향평가의 실시에 대한 다양한 전문기관 활용 등 유기적이고 탄력적인 방안을 강구
 - 제도와의 정합성을 고려하여, 현재 시행 중인 제도와 조화될 수 있는 방안을 마련

2) 국회법상 지방재정영향평가제도 신설 방안

(1) 의의

- 입법과정에서 지방재정에 미치는 영향을 평가하여 국회내 법안 심의시 활용하는 것이 목적이므로, 국회 의안 심사단계에서 실시
- 정부입법은 물론 의원입법 모두 원칙적으로 법률안 제출시 지방재정영향평가서 첨부 의무화
- 「국회법」에 관련 사항을 반영할 필요

(2) 지방재정영향평가의 대상

- 지방재정영향평가를 의안을 대상으로 한다고 할 때 ‘모든 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안’을 대상으로 할 것인지, 일정한 범위를 제한할 것인지

가. 양자의 비교·검토

- 원칙적으로 모든 재정수반 의안을 대상으로 한다면 추가적인 제한 없이 위와 같은 망라적인 재정수반 의안을 대상으로 해야 할 것이나, 영향평가의 실질적 수행가능성을 감안한다면 일정한 범위를 상정하는 것이 보다 합리적
 - 추가 세입에 대한 조치 없이 지출법률의 제·개정에 의해 지방비 부담 규모가 커지게 되면 지방정부의 자체사업의 비중이 축소되고 재정여건이 열악한 일부 지방정부의 재정건전성이 악화될 수 있음
 - 과거 국회통과된 「모자보건법」과 「영유아보육법」 개정안 등에서 볼 수 있듯이 지방비부담 사항을 대부분 대통령령이나 시행규칙에 위임하는 형태이므로 법안 심사단계에서 지방정부의 지방비 부담능력과 지방비부담률에 대해서 심의가 제대로 이루어지지 못하고 있는 실정
 - 영향평가의 실효성 측면에서 보면 과연 국회 법안심사단계에서 지방재정에 대한 영향을 어느 정도 구체적으로 파악할 수 있는가라는 근본적인 한계
 - 지방재정영향평가의 대상을 “자격급여 신설 기타 의무지출 신설법안 기타 지방자치단체의 중대한 경비부담을 야기하는 의안”과 같이 일정한 범위를 한정하는 방안이 보다 합리적일 수 있음

나. 2012년 국회법 개정안의 경우

- “의무지출” 법률안을 대상으로 함
 - 위원회는 지방자치단체의 재정 부담을 수반하는 법률안을 심사하는 경우에는 국회예산정책처에 지방재정영향평가(의무지출로 인하여 지방자치단체의 재정력과 부담능력 등에 미치는 제반 영향을 예측·분석하는 것을 말한다)를 요청하도록 하는 제도를 제안

- 다만 제도의 구체적 실현에 있어서는 기존의 개정안이 국가 중심의 평가 제도인데 비해, 이해관계인인 지방자치단체 측의 참여에 대한 고려가 보완될 필요

(3) 지방재정영향평가 의무 주체 및 시행전문기관

가. 대안의 개요

- 정부나 의원이 법률안을 제안할 때 현행 국회법상 ‘비용추계서’와 같이 지방재정영향평가서를 첨부하도록 할 것인지, 아니면 소관 상임위원회가 필요시 전문기관에 요청할 수 있도록 할 것인지도 선택해야 할 것
- 주승용 의원안은 위원회에서 국회예산정책처에 지방재정영향평가를 요청하는 방식을 채택
 - 정부나 의원이 법률안 제안시 첨부해야 할 문서가 아니므로 결과적으로 지방재정영향평가 실시기관을 국회예산정책처로 일원화시킬 수 있음

나. 정부입법은 평가를 의무화하되 의원입법은 의무화하지 않는 방안

- 정부발의 법률안은 현재 지방재정법상 실시하는 지방재정영향평가 결과를 반드시 국회 소관 상임위원회에 제출하는 것으로 의무화하고, 의원발의 법률안은 지방재정영향평가를 의무화하지 않고 위원회가 필요하다고 판단될 경우에 국회예산정책처에 이를 요청하는 방안
 - 만약 정부발의안에서 지방재정영향평가를 실시하지 않은 경우에는 위원회가 그 필요성을 검토하여 필요하다고 판단될 경우에 이를 요청하고 평가보고서 제출까지 의안심사를 중단할 수 있도록 함

다. 지방자치법 제165조 제6항의 의견제출제도 활용방안

- 지방자치단체의 장 등의 협의체나 그러한 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체가 법률안에 대하여 지방재정에 영향을 미치므로 지방재정영향평가가 필요하다는 의견을 제출하면, 국회 상임위원회가 지방재정영향평가를 국회예산정책처에 요청할 수 있도록 하는 방안

라. 소결

- 이러한 일련의 방안들은 지방재정영향평가를 (가장 강력하게) 정부나 의원에 대해 원칙적으로 법률안 제출시 첨부서류로 포함하여 그들의 의무사항으로 둘 것인가(본 보고서안), 위원회가 필요시(또는 의무지출 입법 등 일정한 경우에 반드시) 국회예산정책처에 법률안 심의를 위한 참고자료로 요청할 것인가(주승용의원 대표발의 국회법 일부개정법률안) 아니면 예외적 절차로서 지방자치단체장 등의 협의체 등 지방자치단체의 이해관계를 대변하는 자의 요청을 계기로 지방재정영향평가를 실시할 것인가에 대한 정책적 선택에 따라 제도가 설계될 사항임

2. 관련 입법 정비 방안 : 국회법 개정안

1) 정부입법과 의원입법에 대한 지방재정영향평가서 제출을 의무화하는 방안

- 국회법상 의원입법과 정부입법에 대한 원칙적인 지방재정영향평가분석보고서의 제출의무를 신설하여, 법률안 기타 재정수반의안 제안단계에서부터 당해 의안의 시행으로 발생할 지방재정의 영향을 고려하도록 함
- 정부입법은 물론 의원입법의 경우에도 모두 지방재정영향평가를 실시
- 평가대상 의원에 대해서도 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안 즉, 이른바 예산부수법안(재정수반법률안)이면 모두 포함되도록 하되, 세부사항은 국회규칙으로 정하도록 함
 - “의안이 예상되는 비용이 연평균 10억원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억원 미만인 경우 등 예산부담이 경미한 경우이거나, 비용추계의 대상이 국가안전보장·군사기밀에 관한 사항인 경우, 그리고 의안의 내용이 선언적·권고적인 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우 등” 과 같이 비용추계서 면제사유도 같은 취지로 참고할 수 있을 것

현행	개정안
<p style="text-align: center;"><제79조의4 신설></p>	<p>제79조의4(지방재정영향평가자료의 제출) ① 의원이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 따라 발생할 것으로 예상되는 지방재정에 대한 영향을 평가·분석한 국회예산정책처의 보고서 또는 국회예산정책처에 대한 평가·분석요구서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 평가·분석요구서를 제출할 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사전에 국회예산정책처의 평가·분석보고서를 제출하여야 한다.</p> <p>② 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 따라 발생할 것으로 예상되는 지방재정에 대한 영향을 평가·분석한 국회예산정책처의 보고서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.</p> <p>③정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 따라 발생할 것으로 예상되는 지방재정에 대한 영향을 평가·분석한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.</p> <p>④제1항부터 제3항까지의 규정에 의한 지방재정영향평가분석에 대한 자</p>

	<u>료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</u>
--	--

2) 지방자치단체 재정영향평가 의뢰조항

- 예산부수의안을 제출할 경우에 지방재정영향평가분석 자료를 첨부하도록 하는 안이 정부나 특히 의원에게 지나친 부담으로 작용할 것이 우려된다면, 국회 소관상임위원회가 의안 심의과정에서 필요한 경우 국회예산정책처에 그에 대한 평가분석을 의뢰할 수 있도록 규정하는 방안도 검토 가능
- 현행 「국회법」에 “지방자치단체 재정영향평가에 대한 의뢰” 조항을 신설하여 국회예산정책처에 지방자치단체 재정영향평가를 의뢰할 수 있도록 하는 방안이 가능

현행	개정안
<u><제58조의2 신설></u>	<u>제58조의2(안건에 대한 지방자치단체 재정영향평가에 대한 의뢰) ① 위원회는 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안의 심사를 위하여 필요한 경우에는 위원장, 또는 재직위원 3인 이상의 요구로, 국회예산정책처에 지방재정영향평가(그 의안의 시행이 지방자치단체에 미칠 것으로 예상되는 재정상의 영향을 평가·분석하는 것을 말한다)를 의뢰할 수 있다.</u> <u>④제1항의 규정에 의한 지방재정영향평가분석에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</u>

○ 대안적 제도

- 평가대상 의안을 예산부수법률안에서 보다 범위를 제한하여 이른바 의무지출 법률안만을 대상으로 하여 의무지출로 인하여 지방자치단체의 재정력과 부담능력 등에 미치는 제반 영향을 예측·분석하는 것으로 대안적 제도 마련 가능

3. 제도의 특징 및 평가

- 지방자치권의 보장이라는 규범적 지향점 및 지방자치에 대한 국가입법의 영향 등을 고려할 때, 규범적으로는 바람직한 방향이며 현실적 수용가능성의 측면에서도 특별한 문제는 없을 것으로 예상됨, 다만 영향평가서의 평가수준 및 그 효력 등에대한 부수적 제도화의 중요성이 큼
- 특히 입법연혁적으로 이미 2012년 8월 6일 주승용의원 대표발의로 제출된 국회법 일부개정법률안 역시 지방재정영향평가의 도입에 관한 규정의 신설을 내용으로 하고 있었던바, 제도 도입의 입법화는 현실적으로 가능할 것으로 보임.
- 이 경우, 영향평가서의 작성 주체 및 과정, 입법과정에 대한 구속력 등 다양한 규범적 문제가 전제되나, 이는 실제 입법화에 있어 충분한 교섭대상으로 판단됨

제4절 평가제도 제3안 - 정부입법에 국한한 평가제도의 도입

1. 제도의 개요

1) 제도의 기본 방향

- 국회에서의 입법 과정에 새로운 영향평가제도를 신설하는 것이 자칫 입법권에 대한 제약이라는 문제를 가져올 수도 있을 것이므로, 검토 가능한 대안 중 하나로 국회에서의 입법 절차에는 영향을 미치지 않으면서 정부 내부의 입안 절차에서 지방재정영향평가를 거치도록 하는 방안도 검토 가능
- 현재도 규제영향분석 등의 영향평가는 정부입법의 경우에만 적용되고, 국회에서의 입법절차에는 적용되지 않고 있는바, 이러한 입법례와의 유사성 속에서 본 대안은 다른 대안들에 비하여 보다 높은 실현가능성을 갖는다는 장점을 가짐
- 정부가 법률안을 국회에 제출하기 전에 내부적으로 법제처의 엄격한 법제심사를 거치도록 되어 있으므로, 법률안을 국회에 제출하기 전 단계인 법제처 심사 단계에서 지방재정영향평가를 실시하는 방안이 검토 가능할 것
 - 정부가 법률안을 제출하는 경우에 「법제업무운영규정」 제11조의 절차에 따라 지방재정영향평가를 거쳐야만 법제처에 심사요청을 할 수 있도록 하는 방안

2) 제도의 주요 내용

(1) 평가 대상 및 절차

- 법제처 심사 단계에서 지방재정영향평가를 실시
- 지방재정영향평가를 거치지 않을 경우에는 법제처의 법제심사를 종결할 수 없도록 규정
- 절차
 - 법령안을 입안하는 기관의 장은 지방재정에 부담을 수반하는 법률안을

- 제정 또는 개정하려는 경우에는 먼저 지방재정영향평가를 거쳐야 함
- 실시한 지방재정영향평가서를 국무회의 상정안에 첨부
- 법령안 주관기관의 장은 입법예고를 할 때에는 지방재정영향평가서를 게재
- 각부 장관 및 법령안 주관기관의 장은 법령안에 관하여 다른 기관의 장과의 부처협의, 규제심사, 입법예고 등의 절차 이외에도 지방재정의 부담을 수반하는 법률에 대하여는 지방재정영향평가를 거친 후에야 법제처장에게 그 법령안의 심사를 요청할 수 있도록 규정
- 법제처장은 지방재정영향평가를 거치지 아니한 법률안은 그 사유를 명시하여 심사를 거부하고 반려할 수 있도록 규정
- 심사의 대상: 법령안 전체
 - 심사 대상은 형식적 의미의 법률에 한정할 것이 아니라, 정부입법의 취지를 감안하여, 법률과 대통령령안 등 법제심사의 대상이 되는 법령안 전체를 대상으로 하면 될 것

(2) 담당기관

- 지방재정영향평가를 법제처의 법령안 심사의 전제요건으로 삼더라도 정부 제출 법률안에 대한 지방재정영향평가는 법제처가 직접 담당하기는 어려움
- 전문적인 기관의 영향평가를 거치고 그 평가서를 법제처에 제출하여 법안 심사의 자료로 삼는 것이 적절할 것
 - 정부에서 지방재정에 대한 사무를 담당하고 있는 행정자치부장관
 - 또는 행정자치부장관이 지정하는 전문기관

(3) 제도의 정리

- 지방재정영향평가의 대상은 원칙적으로 지방재정부담을 수반하는 법률안이고, 지방재정부담을 수반하는지를 측정하는 지표로는 재정수입과 재정지출을 기준으로 하여 재정수입을 감소시키거나 재정지출을 증가시키는지 여부를 측정
- 법률안을 제출하는 중앙관서의 장은 이러한 기준에 따라 지방재정영향평

- 가서를 작성하여 행정자치부장관에게 제출하고 행정자치부장관은 해당 평가서를 심사하여 지방재정영향평가가 제대로 실시되었는지를 확인하고, 그 결과에 대한 의견을 부기하여 법제처장에게 제출
- 법제처장은 제출된 지방재정영향평가서를 확인하여야만 법률안을 심사할 수 있고, 심사가 종료되면 법률안에 지방재정영향평가서를 첨부하여 국무회의에 제출
 - 정부는 국회에 법률안을 송부할 때에 지방재정영향평가서도 함께 첨부하여 송부

2. 관련 입법 정비 방안: 법제업무운영규정 개정

현 행	개 정
<p>제11조(정부입법과정에서의 기관 간 협조) ① 법령안 주관기관의 장은 법령안의 입안 초기단계부터 관계기관의 장(법령에 따른 협의대상기관의 장을 포함한다)과 협의하여야 하며, 법령안을 입안하였을 때에는 해당 법령안의 내용을 관계기관의 장(법령에 따른 협의대상기관의 장을 포함하며, 지방자치단체의 행정 및 재정 등에 영향을 미치는 법령안의 경우에는 「지방자치법」 제165조에 따른 지방자치단체의 장 등의 협의체 또는 관계 지방자치단체의 장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)에게 보내 그 의견을 들어야 한다.</p> <p>③ 법령안 주관기관의 장은 재정부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 총리령으로</p>	<p><u>①항 단서 신설: 단 법령안이 지방재정부담을 수반하는 경우에는 지방재정법 제27조의6에 따른 지방재정영향평가를 실시하고 그 평가서를 제출하여야 한다.</u></p>

<p>정하는 바에 따라 해당 법령안의 시행으로 인하여 예상되는 재정소요비용에 관한 추계서(推計書)를 작성하여 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다.</p>	<p>③항 후문 신설: 법령안 주관기관의 중은 지방재정의 부담이 수반되는 법률안 또는 대통령령안을 입안할 때에는 지방재정영향평가를 거쳐 그 평가서를 국무회의 상정안에 첨부하여야 한다.</p>
<p>제21조(법령안 등의 심사 요청) ① 각부 장관 및 대통령 또는 국무총리 소속의 법령안 주관기관의 장은 법령안에 관하여 다음 각 호에 따른 입법절차를 거친 후 법제처장에게 그 법령안의 심사를 요청하여야 한다.</p> <p>1.-2. 생략</p> <p>3. 「행정규제기본법」 제10조제1항에 따른 규제심사</p> <p>④ 법제처장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법령안 또는 조약안이 심사요청되었을 때에는 그 사유를 명시하여 이를 반려할 수 있다.</p> <p>1.-5.호 생략</p>	<p>제4호 신설</p> <p>4. 지방재정부담을 수반하는 법령안의 경우에는 지방재정법 제27조의6에 따른 지방재정영향평가</p> <p>제6호 신설</p> <p>6. 지방재정부담을 수반하는 법령안의 경우에는 지방재정법 제27조의6에 따른 지방재정영향평가를 거치지 아니한 법령안</p>

3. 제도의 특징 및 평가

- 평가제도 제3안은 정부입법만을 대상으로 하는 결과, 정부 내부의 절차로 처리되는 점에서 국회입법권과의 충돌 등 규범적 문제를 방지할 수 있는 동시에, 법제업무규정의 정비를 통해서 제도화가 가능하다는 점에서 입법 현실에의 수용이 용이하다는 입법경제적 장점이 존재함
- 그럼에도 불구하고 지방재정영향평가제도는 입법과정에서의 지방자치권에 대한 보장을 제도적 본질로 하는 점에서 평가제도의 도입의 규범적 의미가 퇴색되는 문제가 있음

제5절 평가제도 제4안 - 현행 국회법상 비용추계서 제출제도의 보완

1. 제도 개요

1) 제도의 기본 방향

- 국회법 개정 등의 입법적 부담을 해소하는 차선책으로, 현행 국회법상 비용추계제도를 보완하여 의안비용추계시 국가와 지방간의 재원분담에 관한 사항을 추가적으로 내용에 반영하는 제도임
- 제도도입을 위해서는 일차적으로 국회법에 관련 근거를 두는 것이 입법정책적 의지를 표명한다는 차원에서 바람직할 것이나, 입법적 한계에 부딪치는 경우 국회규칙인 「의안의 비용추계 등에 관한 규칙」에 관련 사항을 추가 반영하는 것으로도 가능할 것임

2) 제도의 주요 내용

- 현행 국회법상 의안발의에 따른 비용추계서 제출제도가 기본적으로 그대로 활용
 - 의원이 의안을 발의하는 경우에 국회예산정책처의 비용추계절차를 거쳐 비용추계서를 받아 제출하여야
 - “예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안” 만이 비용추계의 대상

2. 관련 입법 정비 방안 : 국회법 개정안

- 국회법상 의원입법과 정부입법에 대한 원칙적인 지방재정영향평가분석보고서의 제출의무를 신설
 - 법률안 기타 재정수반의안 제안단계에서부터 당해 의안의 시행으로 발생할 지방재정의 영향을 고려하도록 함

현행	개정안
<p>제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① 의원이 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 발의하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서 또는 국회예산정책처에 대한 추계요구서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 국회예산정책처에 대한 비용추계요구서를 제출한 경우에는 제58조제1항에 따른 위원회의 심사 전에 국회예산정책처의 비용추계서를 제출하여야 한다.</p> <p>② 위원회가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제안하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 국회예산정책처의 추계서를 아울러 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 사유가 있는 경우 위원회의 의결로 이를 생략할 수 있다.</p> <p>③정부가 예산 또는 기금상의 조치를 수반하는 의안을 제출하는 경우에는 그 의안의 시행에 수반될 것으로 예상되는 비용에 대한 추계서와 이에 상응하는 재원조달방안에 관한 자료를 의안에 첨부하여야 한다.</p>	<p>제79조의2(의안에 대한 비용추계 자료 등의 제출) ① <현행과 같음></p> <p>② <현행과 같음></p> <p>③ <현행과 같음></p> <p>④ <u>본 조에 따른 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료에는 대상의안에 따라 발생할 것으로 예상되는 지방재정에 대한 영향을 평가·분석한 내용을 포함하여야 한다. <신설></u></p>

<p>④제1항부터 제3항까지의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p>	<p>⑤제1항부터 제4항까지의 규정에 의한 비용추계 및 재원조달방안에 대한 자료의 작성 및 제출절차 등에 관하여 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.</p>
--	--

3. 제도의 특징 및 평가

- 지방자치단체에 대한 자주재정권의 법제도적 보장이라는 규범적 의미에서는 매우 완화된 제도이나, 현행 헌법상 국회입법주의와 관련하여 규범적 문제의 소지는 물론 국회에 의한 반발의 여지가 없을 것으로 예상되는데, 현실적인 수용가능성의 측면에서는 매우 용이한 방안으로 평가됨
- 특히 별도의 복잡한 법제 정비 없이도 제도의 도입이 가능한 점에서 현실적 수용가능성에는 큰 장점이 있으나, 비용추계만으로는 지방재정에 대한 실질적 보장을 제도화하기 어렵다는 본질적 한계가 존재함
- 장단점
 - ‘비용추계’ 라는 속성의 본질적 한계로 국가와 지방자치단체간의 재원 배분 및 지방재정에 대한 제도적 보장에 대한 실효성의 담보를 기대하기는 어려울 것
 - 반면 현행 제도를 활용이라는 측면에서 법제 정비에 대한 부담이 없이 추진이 가능하고 동시에 적어도 입법과정에 있어 지방재정에 대한 규범적 고려를 공식적인 문건으로 남긴다는 측면의 최소한의 정책적 함의를 지니는 방식으로 평가됨

제6절 평가제도 제5안 - 개별법제에 의한 평가제도의 도입

1. 제도 개요

1) 제도의 기본 방향

- 입법에 있어 지방재정영향평가제도의 도입은 헌법상 보장된 자주재정권의 실현을 위한 것이라는 규범적 의미에 충실하고자 국회 입법권과는 별도로 개별법을 통해 지방재정영향평가제도를 도입하는 방안임
- 지방자치단체의 입법에 대한 참여권을 실질적으로 제도화한다는 지방재정영향평가제도의 이상적 지향점이라 할 것이나, 현행 헌법상 국회입법원칙과의 규범적 충돌의 문제 및 입법적 수용의 현실적 가능성이라는 측면에서 용이하지 않다는 태생적 한계를 가지는 제도임

2) 제도의 주요 내용

- 영향평가제도의 핵심은 일정한 사안에 대하여 외부적 요인이 미치는 영향을 제로(Zero) 베이스에서 다시 한번 검토하도록 함으로써 해당 사안에 관한 대책의 필요성을 입증하면서 대안을 모색하고자 하는데 있는바, 이에 충실한 제도설계임
- 제1장 총칙 규정은 목적과 정의규정, 다른 법률과의 관계에 관한 조문을 두되, 정의규정에서는 “지방재정에 영향을 미치는 법령”에 관한 의미를 밝혀두어야 함. 즉 ‘국가사무임에도 지방자치단체가 수행하도록 하는 사무에 소요되는 비용을 지방자치단체로 하여금 부담하도록 하는 경우’ 등과 같이 지방재정에 영향을 미치는 사무를 유형화할 필요가 있음
- 제2장에서는 지방재정영향평가위원회의 설치 등에 관한 사항을 규정하되, 지방재정법상의 지방재정부담심의회는 법적 위상을 고려하여 국무총리를 위원장으로 하고 있으나, 실효성을 고려할 때 경제부총리를 위원장으로 하고, 간사기관을 행정자치부장관으로 하는 것이 적절할 것으로 판단됨
- 제3장은 지방재정영향평가의 절차 등에 관한 규정을 두되, 지방재정영향평가제도는 모든 법령을 대상으로 지방재정에 미치는 영향을 평가하는 것

으로 행정사무가 복잡해 질 수 있기 때문에 우선 예비심사를 거쳐 본 심사로 이행되도록 절차를 간소화할 수 있는 근거의 마련이 필요함

- 제4장은 보칙에 관한 사항으로, 지방재정영향평가제도의 전문기관으로의 위탁 등에 관한 규정을 두도록 함

2. 제도의 특징 및 평가

- 지방자치권의 보장이라는 규범적 의미와 더불어 지방재정영향평가제도의 실효성 담보를 위해서는 가장 이상적인 제도
- 국회입법권에 대한 과도한 제약의 소지가 있는바, 규범적 허용성의 문제와 더불어 현실적인 입법적 수용가능성의 측면에서는 문제가 있음
 - 특히 지방재정영향평가제도를 입법과정으로서 제도화하는 것을 전제하는 경우, 현실적 수용가능성은 국회의 입법권에 대한 제약의 정도에 의존할 것으로 보이는바, 국회법과 별개로 개별법제에 의한 독자적 평가법제의 마련은 지방자치법제상으로는 이상적일 수 있으나, 현행의 입법과정과는 분리된 또 다른 입법과정의 형성일 수 있다는 점에서 현실적 수용가능성은 매우 낮다고 할 것
- 현실적인 제안이라기 보다는 장기적으로 이상적인 지방재정영향평가제도의 개선을 위한 규범적 방향성의 제시로서의 의미

제7절 평가제도 각 안별 장단점의 평가

1. 홍정선 교수의 자문의견

- 지방재정영향평가제도의 도입 취지에 찬동하며, 그 제도화와 관련하여 지방재정영향평가제도는 국회법의 개정을 통해 도입하는 것이 바람직하지만 (원칙), 여의치 않는 경우에는 국회법상 비용추계제도에 반영하는 것도 고려할 필요가 있다(차선택)는 지적, 그리고 법제업무규정에 지방재정영향평가를 반영할 필요가 있다는 지적에도 공감함
- 다만 그 외에 다른 시각에서의 접근 필요성이 있는바, 지방자치단체가 수행하는 사무의 성격과 비용 문제, 법령 제정·개정 시, 국가사무- 자치사무 구분을 위한 사전협의의 제도화, 헌법의 개정과 지방자치단체의 참여 등 근본적 문제의 해결방안의 필요성이 큼

2. 정태용 교수의 자문의견

- 제도의 도입에 대한 취지에는 찬성하되, 유사제도에 대한 명확한 분석과 검토가 필요함
- 지방재정영향평가를 정부입법은 물론 의원입법에도 적용하여야 하는 것은 당연하되, 다만, 국회에서 의원입법의 경우 지방영향평가를 도입하는 것을 꺼리는 경우에 대비하여 우선 정부입법에만 도입하는 방안을 검토할 수 있을 것이며, 전자의 경우에는 주로 「국회법」을 검토하고, 후자의 경우에는 주로 「지방재정법」과 「법제업무운영규정」을 검토하게 될 것임
- 지방재정영향평가기관에 대하여는 별로 신경쓰지 않아도 될 것으로 보이는바, 정부제출법안의 경우에는 해당 부처가 지방재정영향평가를 직접 실시하거나 관계 전문기관에 의뢰할 수 있도록 하여 해당 부처가 그에 대한 책임을 지게 하면 될 것이며, 의원제안법안의 경우에는 국회 예산처가 작성하도록 하되, 필요한 경우 전문기관의 평가도 인정하는 예외를 두면 될 것임, 다만 지방자치단체의 협의체는 전문기관이라기 보다는 이해관계인이라 할 것이므로, 이들이 지방재정영향평가에 직접적으로 개입하는 것은

평가의 중립성을 훼손하는 것이 될 수 있음.

- 「국회법」 제79조의4를 신설하되, 그 대상을 “지방자치단체의 재정부담을 수반하는 의안”으로 하는 것이 가장 바람직한 것으로 보이나, 이 경우 국회법 개정을 위해서는 국회의 인식에 대한 해결이 우선 필요할 것임

3. 조정찬 박사의 자문의견

- 지방행정·재정영향평가제도를 신설함에 있어서는 가장 먼저 고려할 사항은 평가에 지방자치단체의 참여가 보장되어야 한다는 것인바, 지방자치단체가 제출한 의견이 어느 정도 실효적으로 반영될 수 있는 제도적 장치가 필요하고 그것이 어렵다면 평가기구에 지방자치단체의 입장을 반영할 사람들이 참여하도록 하는 방안을 고려하여야 함
- 그러한 취지를 고려할 때, 현실적으로 국회법 등에 지방재정영향평가제도를 수용하는 것은 쉽지 않을 것으로 보이는바, 지방재정법상의 제도 보완이 더 실효적이라고 판단됨.
- 개선방안으로는, 지방재정법 제27조의2에 규정된 지방재정부담심의위원회에서 다루는 안건에 사무배분에 관한 법령등은 필수적으로 심의하도록 하고 지방비부담을 수반하는 국고보조도 포함시키는 방안을 강구할 수 있음

4. 종합적 제언

- 제도설계라는 본 연구의 특성상, 지방행·재정영향평가제도의 도입과 관련하여 제시된 각 설계 방안은 본질적으로 제도의 도입필요성 및 이론적 배경과 제도의 현실적 수용가능성이 상반관계를 이루고 있음
- 본 연구에서 제안된 각 안 중 어떤 안을 선택할 것이지의 문제는 법리적인 문제라기 보다는 정책적 판단의 문제로서, 지방자치제도에 대한 현재의 사회적 인식과 궤를 같이 한다고 할 것인바, 그러한 이유에서 급진적이고 이상적인 지방행·재정영향평가제도의 도입은 현 상황에서 쉽지 않다고 보임

- 그럼에도 불구하고 지방자치가 가지는 민주주의적 가치, 권력분립적 가치 등 규범적 가치와 기능을 고려할 때, 적어도 지방행·재정영향평가제도를 통하여 지방자치의 지향점을 명확히 하는 것은 필요한바, 최소한 국회법을 통해 입법과정으로서 제도화하는 것은 반드시 필요하다고 보이며, 그 결과 내용적 구속력에는 한계가 있으나, 국회법을 통해 평가제도를 도입하는 제2안이 이상과 현실 사이에서 가장 바람직한 안으로 평가됨

제7장 결 론

- 지방자치권을 제한하는 법률이라도 입법형성상의 무제한의 자유를 갖는 것이 아니라, 이미 지방자치의 헌법적 보장을 통하여 입법상 형성의 자유는 본질적인 규범적 한계가 존재함
- 그럼에도 불구하고 현재 우리나라 지방자치에 대한 규범적 인식은 일반 국민은 물론, 행정권이나 입법권 모두 ‘법률하의 지방자치’ 개념을 벗어나고 있지 못한 것이 현실인바, 따라서 실체법적 지방자치의 보장이 충분하지 못한 현실에서 절차법적 지방자치권의 보장을 통하여 지방자치의 헌법적 보장의 실현, 즉 지방자치에 있어 법치주의의 실현을 도모하고자 하는 것이 지방행·재정영향평가제도라고 할 것임
- 다만 제도의 실질적 구체화에 있어서는 국회 입법권과의 관계 등 여러 가지 규범적 문제가 노정되는 결과, 실질적으로 구속력 있는 평가제도의 도입에는 본질적 한계가 있는 국회입법권과의 적절한 조화를 도모하는 방안이 현실적으로 필요함