

# 자치분권 영향평가제도 도입방안 연구

| 금창호 · 김정숙 |



KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE  
FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

# 자치분권 영향평가제도 도입방안 연구

| 금창호 · 김정숙 |



KOREA  
RESEARCH  
INSTITUTE  
FOR  
LOCAL  
ADMINISTRATION

연구진

금 창 호 (선임연구위원)

김 정 속 (부연구위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

### 자치분권 영향평가제도 도입방안 연구

발 행 일 : 2019년 12월 31일

발 행 인 : 윤태범

발 행 처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 : 033-769-9999

판 매 처 : 정부간행물판매센터 02-394-0337

인 쇄 처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

I S B N : 978-89-7865-464-7

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

---

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

# 서문

지방자치가 부활한지도 30여년이 경과되었지만 지방분권의 수준은 여전히 낮은 것으로 평가되고 있다. 지방분권이 부진한 원인으로는 다양한 이유들이 지적되고 있지만, 그 중의 하나가 현재와 같은 사후적인 접근방식이다. 제개정된 법률을 대상으로 이양 사무를 발굴하여 결정하는 사후적 분권방식에 전적으로 의존하여 왔다는 것이다.

이에 따라 본 연구에서는 지방분권에 대한 사전적 접근방식인 자치분권 영향평가제도에 관한 운영방안을 모색하고 있다. 중앙정부 등의 제개정 법률을 대상으로 자치권에 부정적 영향을 미치는 내용들을 사전에 검토하여 시정하는 자치분권 영향평가제도는 지방분권의 위축을 사전에 방지한다는 점에서 매우 효과적이다. 따라서 기존의 유사한 분야별 영향평가제도를 대상으로 영향평가의 목적과 평가체계 등을 분석하여, 자치분권 영향평가제도의 실행을 위한 평가체계의 제반요소인 평가체제와 운영체제 등에 관해 적절한 대안을 제시하고 있다.

상기의 연구내용을 기초로 자치분권 영향평가제도의 효율적 운영을 위한 정책적 검토가 충분히 이루어지기를 기대한다. 아울러 본 연구가 지방분권에 관심 있는 다수의 학자와 실무자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 연구자의 노고에도 감사를 드린다.

2019년 12월

한국지방행정연구원 원장

유재범

## 요약

정부는 지방분권의 확대를 위한 전략으로 기존의 사후적 접근방식과 달리 사전적 접근방식인 자치분권 영향평가제도를 도입하는 계획을 제시하였다. 이에 따라 여기에서는 자치분권 영향평가제도의 실행을 위한 평가체계를 모색하고 있다.

제2장에서는 자치분권 영향평가제도의 개념과 정부의 정책경과 및 기존연구를 분석하였다. 제3장에서는 자치분권 영향평가제도와 유사한 취지의 기존의 관련제도의 운영 실태를 분석하고, 제도적 및 운영적 한계를 제시하였다. 제4장에서는 국내외의 다른 분야의 영향평가제도를 사례로 평가의 목적과 대상, 내용 등을 고찰하여 자치분권 영향평가제도의 평가체계에 필요한 시사점을 도출하였다.

전술한 각종의 분석을 기초로 자치분권 영향평가제도의 실행을 위한 평가체계를 설계하였다. 자치분권 영향평가제도의 적용을 위한 평가체계는 일반적인 평가체계의 구성요소를 준용하여 평가목적과 평가체제 및 운영체제로 구분하여 각각의 내용을 설계하였다. 다만, 「지방자치법」전부개정안을 근거로 제시된 요소는 타당성을 검토하고, 부재한 요소는 신설하는 방식으로 전체적인 평가체계를 설계하였다. 우선, 평가목적은 「지방자치법」전부개정안에서 구체적으로 제시하고 있지 않아서 신설하였다. 평가체제에서는 평가대상과 평가지표는 제시되고 있으나, 평가방법은 대통령령과 시도의 조례로 위임하고 있어서 시안을 검토하였다. 운영체제에서는 평가주체와 근거법령은 명시하고 있으나, 평가절차는 대통령령과 시도조례에 위임하고 있어서 이 역시 시안을 수립하였다.

# 목 차

|                                  |           |
|----------------------------------|-----------|
| <b>제1장 서론</b> .....              | <b>1</b>  |
| 제1절 연구목적 .....                   | 3         |
| 제2절 연구의 범위 및 방법 .....            | 5         |
| 1. 연구의 범위 .....                  | 5         |
| 2. 연구의 방법 .....                  | 6         |
| <b>제2장 자치분권 영향평가제도의 고찰</b> ..... | <b>7</b>  |
| 제1절 자치분권 영향평가의 의의 .....          | 9         |
| 1. 자치분권 영향평가의 개념 .....           | 9         |
| 2. 자치분권 영향평가의 활용목적 .....         | 13        |
| 제2절 정부의 관련정책 분석 .....            | 15        |
| 1. 정책의 분석구조 .....                | 15        |
| 2. 역대정부 정책경과 .....               | 15        |
| 3. 관련정책 현황분석 .....               | 18        |
| 제3절 선행연구의 분석 및 검토요건 .....        | 26        |
| 1. 선행연구의 분석 .....                | 26        |
| 2. 도입의 검토요건 .....                | 31        |
| <b>제3장 기존제도의 실태분석</b> .....      | <b>33</b> |
| 제1절 실태분석의 구조 .....               | 35        |
| 제2절 관련제도의 실태분석 .....             | 37        |
| 1. 지방4대 협의체 .....                | 37        |
| 2. 행정부시장·부지사 회의 .....            | 40        |
| 3. 행정안전부 법령안 심사 .....            | 41        |

# 목 차

|                      |    |
|----------------------|----|
| 4. 지방재정부담심의 .....    | 45 |
| 제3절 관련제도의 한계분석 ..... | 53 |
| 1. 제도적 검토요소 분석 ..... | 53 |
| 2. 운영적 검토요소 분석 ..... | 55 |

## 제4장 유사제도의 사례분석 .....

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 제1절 분석설계 .....        | 59  |
| 1. 분석목적 .....         | 59  |
| 2. 분석대상 .....         | 59  |
| 3. 분석방법 .....         | 60  |
| 제2절 국내 유사제도의 사례 ..... | 61  |
| 1. 교통영향평가 .....       | 61  |
| 2. 규제영향분석 .....       | 64  |
| 3. 균형발전영향평가 .....     | 68  |
| 4. 기술영향평가 .....       | 72  |
| 5. 부패영향평가 .....       | 75  |
| 6. 성별영향평가 .....       | 79  |
| 7. 통계기반정책책평가 .....    | 82  |
| 8. 인구영향평가 .....       | 86  |
| 9. 재해영향평가 .....       | 90  |
| 10. 환경영향평가 .....      | 95  |
| 제3절 외국 유사제도의 사례 ..... | 99  |
| 1. 미국의 환경영향평가 .....   | 99  |
| 2. 일본의 환경영향평가 .....   | 102 |
| 3. 캐나다의 환경영향평가 .....  | 109 |
| 제4절 유사제도의 분석결과 .....  | 115 |

|                                   |            |
|-----------------------------------|------------|
| 1. 분석결과의 종합 .....                 | 115        |
| 2. 사례분석의 시사점 .....                | 118        |
| <b>제5장 자치분권 영향평가제도 도입방안 .....</b> | <b>121</b> |
| 제1절 접근방법 .....                    | 123        |
| 1. 대안설계의 원칙 .....                 | 123        |
| 2. 대안설계의 전략 .....                 | 124        |
| 3. 대안설계의 쟁점 .....                 | 125        |
| 제2절 평가체제의 설계 .....                | 127        |
| 1. 평가목적 설계 .....                  | 127        |
| 2. 평가대상 설계 .....                  | 130        |
| 3. 평가지표 설계 .....                  | 133        |
| 4. 평가방법 설계 .....                  | 136        |
| 제3절 운영체제의 설계 .....                | 141        |
| 1. 평가주체 설계 .....                  | 141        |
| 2. 평가절차 설계 .....                  | 143        |
| 3. 근거법령 설계 .....                  | 146        |
| 4. 기존제도와 관계정립 .....               | 153        |
| <b>제6장 결론 .....</b>               | <b>155</b> |
| 제1절 연구요약 .....                    | 157        |
| 제1절 연구한계 .....                    | 159        |
| 참고문헌 .....                        | 161        |
| Abstract .....                    | 163        |

# 표 목차

|   |    |
|---|----|
| [표 2-1] 역대정부의 지방분권 개념규정 .....             | 10 |
| [표 2-2] 현행정부의 기능배분정책 .....                | 18 |
| [표 2-3] 자치분권 사전심사 주요 내용 .....             | 19 |
| [표 2-4] 자치분권 사전협의제 운영방식 .....             | 20 |
| [표 2-5] 「지방자치법」전부개정안 구성 .....             | 21 |
| [표 2-6] 「지방자치법」전부개정안 개정내용 .....           | 21 |
| [표 2-7] 「지방자치법」 개정안의 자치분권 영향평가 규정 .....   | 25 |
| [표 2-8] 균형발전 영향평가제도 연구내용 .....            | 26 |
| [표 2-9] 지방분권 영향평가제도 연구내용 .....            | 28 |
| [표 2-10] 법령·제도의 지방영향평가 연구내용 .....         | 29 |
| [표 2-11] 기존연구의 내용구조 비교 .....              | 30 |
| [표 2-12] 「자치분권 영향평가제도」의 도입을 위한 검토요소 ..... | 32 |
| [표 3-1] 지방자치법 관련규정 .....                  | 37 |
| [표 3-2] 전국시도지사협의회 의견제출 현황 .....           | 39 |
| [표 3-3] 행정안전부 법령안심사 규정 .....              | 41 |
| [표 3-4] 행정안전부 법령안의 입안 및 심사기준 .....        | 43 |
| [표 3-5] 타부처소관 법령안의 입안 및 심사기준 .....        | 44 |
| [표 3-6] 훈령·예규안의 입안 및 심사기준 .....           | 45 |
| [표 3-7] 지방재정법 관련규정 .....                  | 46 |
| [표 3-8] 재정부담심의위원회 관련규정 .....              | 47 |
| [표 3-9] 재정부담심의회의 운영실적 .....               | 51 |
| [표 3-10] 관련제도별 제도적 검토기준 비교 .....          | 54 |
| [표 3-11] 관련제도의 제도적 한계 .....               | 55 |
| [표 3-12] 관련제도별 운영적 검토기준 비교 .....          | 56 |
| [표 4-1] 규제영향분석서 항목별 체크리스트 .....           | 65 |
| [표 4-2] 중요규제의 판단기준 .....                  | 66 |
| [표 4-3] 균형발전영향평가 제외대상 사업(예시) .....        | 68 |

|  |     |
|--|-----|
| [표 4-4] 3가지 체크리스트의 평가항목 .....                | 69  |
| [표 4-5] 사업별 균형지표 및 연차별 목표(예시) .....          | 70  |
| [표 4-6] 균형영향발전평가단 구성방향 .....                 | 70  |
| [표 4-7] 기술영향평가서 작성 예시 .....                  | 73  |
| [표 4-8] 중점평가법령 .....                         | 75  |
| [표 4-9] 부패영향평가의 평가지표 .....                   | 76  |
| [표 4-10] 부패영향평가의 평가지표 부패영향평가의 운영기구와 기능 ..... | 76  |
| [표 4-11] 성별영향평가 대상(예시) .....                 | 80  |
| [표 4-12] 성별영향평가의 평가지표 .....                  | 81  |
| [표 4-13] 통계기반정책평가의 평가지표 .....                | 84  |
| [표 4-14] 통계기반정책평가 절차 .....                   | 85  |
| [표 4-15] 인구영향평가 대상사업 .....                   | 86  |
| [표 4-16] 재해영향평가 대상사업 .....                   | 91  |
| [표 4-17] 환경영향평가서 작성 .....                    | 96  |
| [표 4-18] 일본 환경정책분야의 주요 동향 .....              | 102 |
| [표 4-19] 일본의 조례규정 대상사업 예시 .....              | 103 |
| [표 4-20] 일본의 환경영향평가 대상사업 .....               | 107 |
| [표 4-21] 일본의 환경영향 평가항목 .....                 | 109 |
| [표 4-22] 국내사례의 분석결과 종합 .....                 | 115 |
| [표 4-23] 외국사례의 분석결과 종합 .....                 | 117 |
| [표 4-24] 사례분석의 시사점 .....                     | 119 |
| [표 5-1] 대안설계의 원칙 .....                       | 124 |
| [표 5-2] 대안설계의 전략 .....                       | 125 |
| [표 5-3] 대안설계의 쟁점 .....                       | 125 |
| [표 5-4] 기존 영향평가의 평가목적 사례 .....               | 128 |
| [표 5-5] 기존 영향평가의 평가대상 사례 .....               | 131 |
| [표 5-6] 「자치분권 영향평가제도」 평가목적의 설계방안 .....       | 132 |



# 표 목차

|  |     |
|--|-----|
| [표 5-7] 기존의 지표개발 사례 .....                  | 135 |
| [표 5-8] 「자치분권 영향평가제도」 평가지표의 설계방안 .....     | 136 |
| [표 5-9] 평가방법의 기존사례 .....                   | 137 |
| [표 5-10] 기존의 평가지원체제 사례 .....               | 142 |
| [표 5-11] 「자치분권 영향평가제도」 평가업무지원기구 설치방안 ..... | 143 |
| [표 5-12] 기존사례의 근거법 비교 .....                | 146 |
| [표 5-13] 「성별영향평가법」의 내용 .....               | 147 |
| [표 5-14] 기존제도의 정립방안 .....                  | 154 |
| [표 6-1] 「자치분권 영향평가제도」 평가체계 .....           | 158 |

# 그림 목차

|  |     |
|--|-----|
| [그림 2-1] 정책과정의 영향평가 .....                  | 11  |
| [그림 2-2] 「자치분권 영향평가제도」의 개념 .....           | 12  |
| [그림 2-3] 각종 영향평가의 목적비교 .....               | 14  |
| [그림 2-4] 「자치분권 영향평가제도」의 활용목적 .....         | 14  |
| [그림 2-5] 정부의 관련정책 분석구조 .....               | 15  |
| [그림 2-6] 역대정부의 정책경과 .....                  | 16  |
| [그림 2-7] 정책평가의 기본체계 .....                  | 31  |
| [그림 3-1] 기존제도 실태분석의 구조 .....               | 36  |
| [그림 4-1] 대상제도의 분석방법 .....                  | 60  |
| [그림 4-2] 교통영향평가의 절차 .....                  | 63  |
| [그림 4-3] 규제영향평가 절차 .....                   | 67  |
| [그림 4-4] 균형발전영향평가 절차 .....                 | 71  |
| [그림 4-5] 기술영향평가 절차 .....                   | 74  |
| [그림 4-6] 부패영향평가 절차 .....                   | 78  |
| [그림 4-7] 성별영향평가 절차 .....                   | 82  |
| [그림 4-8] 인구영향평가의 절차 .....                  | 89  |
| [그림 4-9] 재해영향평가의 절차 .....                  | 94  |
| [그림 4-10] 환경영향평가의 절차 .....                 | 98  |
| [그림 4-11] 미국의 환경영향평가 절차 .....              | 101 |
| [그림 4-12] 일본의 환경영향평가 절차 .....              | 105 |
| [그림 4-13] 캐나다의 환경영향평가 개념도 .....            | 110 |
| [그림 4-14] 캐나다 환경영향평가의 추진절차 .....           | 113 |
| [그림 5-1] 「자치분권 영향평가제도」 평가목적의 설계방안 .....    | 129 |
| [그림 5-2] 연역적·하향식 지표개발방법 .....              | 134 |
| [그림 5-3] 「자치분권 영향평가제도」의 지표단계 .....         | 134 |
| [그림 5-4] 「자치분권 영향평가제도」 대상선정 체크리스트 .....    | 139 |
| [그림 5-5] 「자치분권 영향평가제도」 평가결과의 작성양식(예) ..... | 140 |
| [그림 5-6] 「자치분권 영향평가제도」 평가절차(안) .....       | 145 |



# 제1장



# 서론

제1절 연구목적

제2절 연구의 범위 및 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

지방분권은 주민참여와 더불어 지방자치의 핵심적 구성요소의 하나로 역대정부에서 분권정책의 근간을 이루어 왔다.<sup>1</sup> 지방분권을 확대하는 기존의 분권정책은 기본적으로 특정시점의 국가권한을 대상으로 지방으로의 이양이 합당한 권한을 발굴 및 심의하여 배분하는 사후적 접근방식을 주로 활용하여 왔다. 다시 말하면, 국가의 제반 법률이 제·개정된 이후에 지방이양이 합당한 권한을 발굴하고 이양하는 방식을 적용한 것이다. 다만, 부분적으로는 국가의 제반법령 제·개정 과정에서 지방에 부정적 영향을 미치는 요소를 사전에 검토하여 배제하는 사전적 접근방식도 병행되어 왔다. 지방분권에 부정적 영향을 미치는 요소를 사전에 검토하여 배제하는 사전적 접근방식은 특정시점의 분권수준을 확대하는 사후적 접근방식과 달리 분권수준의 축소를 방지하는 효과를 가지고 있다.

기존의 사전적 접근방식으로 활용하고 있는 제도는 「법령안심사제도」와 「지방재정부담심의회」가 대표적이다. 「법령안심사제도」는 행정안전부 및 중앙행정기관의 법령안 제·개정에서 지방자치단체의 권한을 과도하게 제한하거나 재정적 부담을 주는 내용에 대해서 행정안전부의 검토를 거치도록 하는 것이고, 「지방재정부담심의회」는 중앙행정기관이 법령안과 경비 및 국고보조 등으로 지방자치단체에 재정부담을 주는 경우 사

1 지방분권은 엄밀한 의미에서 국가권한의 일부를 지방자치단체에 이양하는 것을 의미하나, 노무현 정부에서 수립한 자치분권 로드맵이 지방분권에 해당하는 중앙-지방 정부간 권한배분과 획기적 재정분권의 추진 외에 지방정부의 자치행정 역량강화와 지방의정 활성화 및 선거제도 개선, 지방정부의 책임성 강화, 시민사회 활성화, 협력적 정부간 관계정립 등으로 구성되어 있음에도 지방분권 로드맵이란 용어를 사용하였고, 이후의 역대정부에서도 다양한 자치제도의 개선대책을 포함하고 있음에도 포괄적으로 지방분권 정책으로 지칭되어 왔다.

전에 검토할 수 있도록 하는 제도이다.

전술한 기존의 제도들은 지방자치단체의 권한의 제한 또는 재정의 부담을 사전적으로 완화하는 성과에도 불과하고, 제도의 포괄성과 구속력에서 많은 비판을 받아 왔다. 이에 문재인 정부에서는 지방분권의 축소를 완화 또는 방지하기 위한 목적으로 「자치분권 법령 사전협의제도」의 도입을 분권과제의 하나로 채택하였다. 「자치분권 종합계획」에 따르면, “중앙행정기관의 법령 제·개정 시에 입법예고 전까지 사무배분의 적정성 등에 대한 사전평가를 실시하도록 자치분권 사전협의의 의무화를 추진하겠다”는 것이다. 그러나 2018년에 수립된 「지방자치법」 전부개정안에서는 「자치분권 법령 사전협의제도」를 「자치분권 영향평가제도」로 개칭하고, 절차와 방법 등은 대통령령 또는 조례에 위임하고 있다.

여기에서는 문재인 정부의 「자치분권 로드맵」과 「지방자치법」 전부개정안에 따라 「자치분권 영향평가제도」의 구체적 실행방안을 설계하고자 한다. 「자치분권 영향평가제도」의 제도효과를 심분 확보할 수 있는 평가체계를 구축하고, 이의 효율적 활용방안을 모색하되, 기존의 각종 영향평가제도의 활용실태를 벤치마킹하여 구체적 대안을 모색하고자 한다. 특히, 「자치분권 영향평가제도」도 영향평가 대상의 차이를 제외하면, 여타 분야의 영향평가제도와 동일한 목적으로 운영되는 것이므로 기존의 각종 영향평가제도의 사례를 광범위하고도 심층적으로 분석하여 대안설계에 반영하고자 한다.

다만, 「자치분권 영향평가제도」는 자치분권의 사전적 확보의 효과에도 불구하고, 제도적 및 운영적 한계도 내포하고 있다. 우선, 제도적으로는 현재의 행정안전부 설계에 따르면, 국회의원이 발의하는 법률에 대해서는 원칙적으로 접근하지 못한다. 이는 결과적으로 포괄적인 접근이 곤란하여 종래와 같은 사후적 접근인 기능이양에 대한 중요성이 여전히 강조될 수밖에 없다는 점이다. 다음, 운영적으로는 여타의 각종 영향평가제도와 마찬가지로 다수 이해관계자의 갈등유발과 정책의 지연이 빈발할 가능성이 높다는 것이다. 이는 영향평가제도가 갖는 운영적 특성으로써 「자치분권 영향평가제도」도 동일한 문제를 갖게 된다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

자치분권 영향평가제도의 도입을 위한 연구의 범위는 전술한 연구목적에 근거하여 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구의 대상범위는 「자치분권 영향평가제도」에 국한한다. 지방분권을 강화하는 접근방식은 크게 사전적 접근방식과 사후적 접근방식으로 구분되는 것이 일반적이거나, 여기에서는 사전적 접근방식인 「자치분권 영향평가제도」만 연구대상으로 한다. 사후적 접근방식인 권한(기능)이양은 역대정부의 핵심적 분권과제로 다루어져 왔고, 지방분권의 확대를 위한 주요 방법임에도 불구하고 논의의 초점이 확연히 다르기 때문에 연구의 대상범위에서 제외한다.

둘째, 연구의 시간범위는 2019년 현재시점을 기준으로 한다. 즉, 지방분권 강화의 사전적 접근방식에 대한 실태분석은 2019년 현재를 기준시점으로 하고, 정책대안의 특성이 신규제도의 도입이므로 대안실현의 목표시점은 2019년 이후로 설정한다. 특히, 「자치분권 영향평가제도」의 특성이 중앙행정기관의 법령 제·개정과 광역자치단체의 조례 및 규칙의 제·개정에 대한 포괄적 규제의 성격을 갖게 되고, 이에 따른 중앙행정기관의 이견이 강하게 제기될 수 있기 때문에 대안실현의 목표시점은 탄력성을 확보하는 것이 필요하다.

셋째, 연구의 내용범위는 평가제도의 도입에 필요한 제반의 구성요소를 포괄한다. 즉, 「자치분권 영향평가제도」의 도입설계는 평가제도의 구조특성에 따라 평가체제와 운영체제를 기본으로 하되, 연구목적에 반영하여 활용전략도 연구내용으로 포함하고자 한다. 평가체제의 구성요소로는 평가목적과 평가대상, 평가지표 및 평가방법을 포함시키고, 운영체제의 구성요소로는 평가주체와 평가절차, 근거법령, 결과활용을 포함시키며, 활용전략에서는 제도적 및 운영적 전략을 모색하고자 한다.

## 2. 연구의 방법

자치분권 영향평가제도의 도입을 위한 연구방법은 분석내용별로 다양한 방법을 적의 활용하고자 한다.

우선, 자치분권 영향평가의 개념 및 국내외 사례의 검토 등을 위하여 국내외의 각종 문헌들을 살펴보는 문헌분석을 실시한다. 특히, 「자치분권 영향평가제도」는 여타의 영향평가제도와 마찬가지로 정책적 의미로 활용되므로 개념적 함의에 다른 접근이 있을 수 있다, 따라서 이에 대한 여러 가지 논의를 광범위하게 고찰하고, 이를 통해서 개념을 조작적으로 정립하고자 한다.

둘째, 「자치분권 영향평가제도」의 도입방안을 모색하기 위하여 국내외 사례에 대한 벤치마킹을 활용하고자 한다. 벤치마킹은 국내의 각종 영향평가제도와 외국의 환경영향평가제도로 구분하여 분석하고자 한다. 특히, 국내사례로는 다양한 분야에서 「자치분권 영향평가제도」의 도입을 참조할 수 있는 각종의 영향평가제도가 운영되고 있다. 이들 사례의 포괄적 분석을 통해서 「자치분권 영향평가제도」의 설계에 반영하고자 한다.

셋째, 「자치분권 영향평가제도」의 도입설계 대안에 대한 객관적인 타당성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 브레인스토밍을 실시하고자 한다. 특히, 「자치분권 영향평가제도」에 관해서는 기존의 논의가 거의 부재하고, 결과적으로 개념도 명확하게 정립되어 있지 않다. 이에 따라 가급적 관련분야의 전문가들을 대상으로 심층적인 의견을 수렴하여 반영할 필요가 있다.

## 제2장



# 자치분권 영향평가제도의 고찰

제1절 자치분권 영향평가의 의의

제2절 정부의 관련정책 분석

제3절 선행연구의 분석 및 검토요건



## 제1절 자치분권 영향평가의 의의

### 1. 자치분권 영향평가의 개념

「자치분권 영향평가제도」는 자치분권과 영향평가라는 두 가지의 상이한 용어로 구성된 혼용적 개념구조를 가지고 있다. 따라서 「자치분권 영향평가제도」의 개념은 각각의 용어에 대한 개념을 먼저 살펴보고, 이를 근거로 통합적 개념을 규정하는 것이 합당하다.

우선, 자치분권은 현행정부에서 새롭게 등장한 용어이다. 기존의 역대정부의 관련법령과 정책에 따르면, 국가권한의 지방이양을 의미하는 용어로는 통상적으로 “지방분권”을 사용하여 왔다. “지방분권”은 정부의 각종 특별법에 규정된 개념에도 불구하고, 중앙정부와 지방정부간의 권한배분관계로 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도를 의미하는 것으로 규정되고 있다(Smith, 1985; Hoggett, 1996). 그러나 현행정부에서는 “지방분권”을 대체하는 용어로 “자치분권”<sup>2</sup>이란 용어를 사용하고 있다. 현행정부의 분권정책에 대한 근거법인 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따르면, 기존의 “지방분권”을 “자치분권”으로 변경하고, 내용에서도 기존의 개념과 달리 주민의 직접 참여확대를 추가하고 있다. 즉, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 따르면, “지방자치분권(이하 “자치분권”이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적

<sup>2</sup> “자치분권”은 2017년 지방자치의 날에서 발표된 행정안전부의 “자치분권 로드맵(안)”에서 처음으로 사용되었고, 이후 자치분권위원회의 공식적인 분권계획에서 “자치분권 종합계획”으로 확정되었다.

참여를 확대하는 것을 말한다”고 규정하여 기존정부의 “지방분권”에 비하여 내용의 확대를 도모하고 있다. 이는 권한이양의 단계를 국가에서 지방정부로 그리고 지방정부에서 주민으로 확장하여 권한을 국가에서 지방정부로 이양하는 지방분권에 더하여 지방정부에서 주민으로 이양하는 단계까지 포괄하는 개념으로 규정한 것이다. 따라서 기존의 “지방분권”과 달리 “자치분권”은 국가와 지방정부 및 주민의 3개 행위주체를 대상으로 권한의 합리적 배분을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 「지방자치법」 전부개정안에서는 “자치분권”의 영향평가대상으로 중앙행정기관이 제·개정하는 법령과 시도가 제·개정하는 조례·규칙에 한정함으로써 전술한 특별법에서 규정하고 있는 주민으로의 권한이양은 제외되고 있다. 이와 같은 논의를 종합하면, 여기에서 사용하는 “자치분권”은 국가와 지방정부 그리고 광역과 기초 간의 권한과 책임을 합리적으로 배분하여 상호간 기능의 조화를 도모하는 것으로 개념을 규정하는 것이 타당하다.

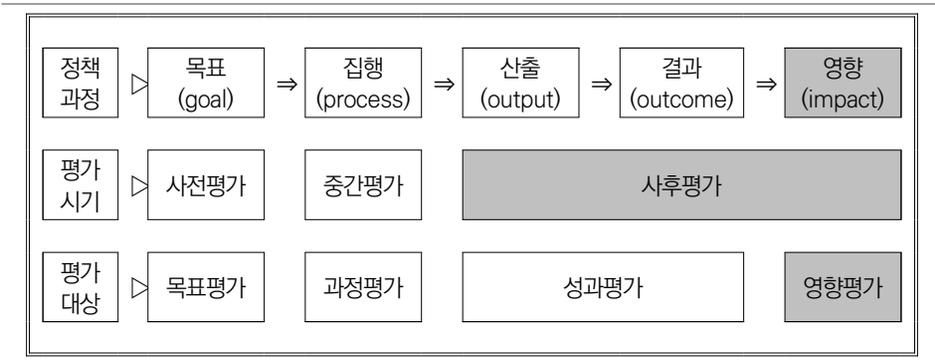
**【표 2-1】** 역대정부의 지방분권 개념규정

| 역대정부   | 지방분권 개념   |
|--------|---|
| 노무현 정부 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권특별법」 제2조</li> <li>“지방분권이라 함은 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다”</li> </ul>   |
| 이명박 정부 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제2조</li> <li>“지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다”</li> </ul>   |
| 박근혜 정부 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조</li> <li>“지방분권이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하는 것을 말한다”</li> </ul>  |
| 문재인 정부 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조</li> <li>“지방자치분권(이하 “자치분권”이라 한다)이란 국가 및 지방자치단체의 권한과 책임을 합리적으로 배분함으로써 국가 및 지방자치단체의 기능이 서로 조화를 이루도록 하고, 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 주민의 직접적 참여를 확대하는 것을 말한다”</li> </ul> |

한편, 정부의 각종 제도의 하나로 운영되는 영향평가는 정책학 등에서 논의되는 평가의 종류와 달리 해석되고 있다. 일반적으로 정책학에서 제시되고 있는 영향평가(impact evaluation)는 특정의 정책이 집행된 이후 정책이 사회에 미친 결과를 추정하는 판단활동으로 원칙적으로 정책과정을 기준으로 할 경우 사후적 평가에 해당된다(남

궁근, 2012). 이에 비하여 정부정책으로 활용되는 각종의 영향평가는 특정정책의 결정 과정에서 활용되는 일종의 사전평가로 정책학에서 규정하고 있는 정책분석(policy analysis)의 의미를 내포하고 있다. 정책분석은 협의로는 정책을 위한 분석의 의미와 광의로는 전자를 포함하여 정책에 관한 분석까지의 확장적 의미로 해석되고 있다(노화준, 2017). 이러한 정책분석의 수단 중의 하나인 영향평가는 정책대안을 원인으로 보고 그것의 집행이 정치·경제·사회 및 환경에 미치는 영향을 평가하여 정책대안의 선택에 도움을 주고자 하는 것이다(노화준, 2017).<sup>3</sup> 엄밀한 의미에서 정책분석의 영향평가는 전술한 정책과정의 영향평가와 달리 최적의 정책대안을 선택하기 위한 정책과 효과간의 인과관계를 사전에 파악하는 일련의 작업이라 하겠다.

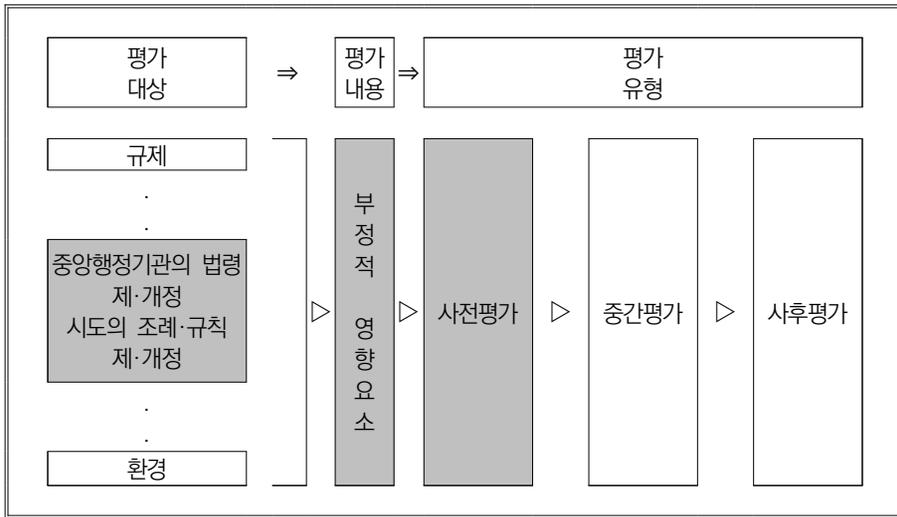
[그림 2-1] 정책과정의 영향평가



<sup>3</sup> 정책분석의 일종인 영향평가를 활용하는 이유는 대체적으로 다음과 같은 논거들이 제시되고 있다. 정책의 결정이 사회에 미치는 영향을 다차원에서 체계적으로 검토할 수 있고, 정책이 미치는 사회적 영향을 직접영향과 간접영향 또는 1차적 영향과 2차적 영향으로 분류함으로써 정책결정의 단기적 결과와 장기적 효과를 파악할 수 있으며, 정책이 사회·경제의 여러 측면 또는 변수에 미치는 영향을 그들간의 상호 관련 하에 인과론적으로 파악할 수 있으며, 정책이 사회에 미치는 영향을 체계적이고 장기적이며, 여러 변수 들간의 상호 관련 하에 파악함으로써 정책의 효과를 종합적으로 파악하여 정책결정의 오류를 최소화할 수 있다는 것이다(노화준, 2017).

전술한 “자치분권”과 정책분석의 일종인 “영향평가”에 대한 각각의 개념을 기초로 「자치분권 영향평가제도」의 개념을 규정하면, 다음과 같다. 즉, 「자치분권 영향평가제도」는 특정의 국가정책에 의해 자치분권에 미치는 부정적 영향을 사전에 예방하기 위하여 실시하는 평가제도로 규정할 수 있다. 엄밀한 의미에서는 최적의 정책결정을 위해 필요한 각종 정보를 산출하고 예측하여 제안하는 정책분석(policy analysis)에 해당된다. 다만, 「자치분권 영향평가제도」에서 평가대상인 “자치분권”에 대한 구체적 범위는 정책목적에 반영하여 명확한 범위가 설정될 필요가 있다. 정부에서 제출한 「지방자치법」의 전부개정안에서는 기본적으로 두 가지 차원으로 접근하고 있다. 하나는 중앙행정기관의 법령 제·개정에서는 광역과 기초를 포함하는 지방자치단체 전체의 자치분권이 영향평가의 대상이 되고, 시도의 조례·규칙의 제·개정에서는 기초자치단체의 자치분권이 영향평가의 대상이 되고 있다.

**[그림 2-2]** 「자치분권 영향평가제도」의 개념



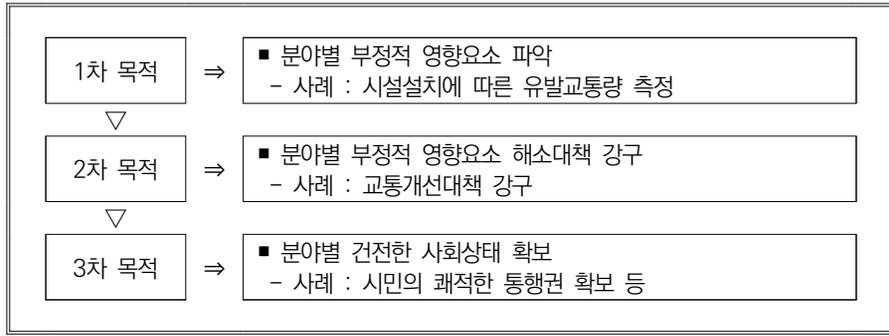
## 2. 자치분권 영향평가의 활용목적

「자치분권 영향평가제도」의 활용의 목적은 원칙적으로 정책적 판단에 따라 규정되는 것이기는 하나, 일반적인 영향평가제도의 활용목적과 크게 다르지 않다. 따라서 「자치분권 영향평가제도」의 활용목적은 규정하기 위해서는 기존의 정부의 분야별 영향평가제도의 활용목적은 살펴보는 것이 필요하다.

기존의 각종 영향평가의 활용목적은 정책적 관점에서 살펴보면, 다음과 같다(국토연구원, 2005). 환경영향평가는 각종 개발사업의 시행으로 인하여 발생이 우려되는 환경오염을 사전에 예방하기 위한 수단으로서, 사업계획을 수립·시행함에 있어서 미리 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 예측 및 분석하여 환경영향을 줄일 수 있는 방안을 강구함으로써 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 유도하며, 쾌적한 환경을 유지 및 조성하는 것을 목적으로 하고 있다(금창호 외, 2012). 교통영향평가는 일정규모 이상의 사업이나 시설의 설치로 인하여 예상되는 유발교통량을 검토 및 분석하여 미리 교통개선대책을 수립함으로써 도시교통의 원활한 소통과 시민의 쾌적한 통행권을 보장하고, 효율적인 교통망을 구축하는 것을 목적으로 하고 있다(금창호 외, 2012). 재해영향평가는 국가나 지방자치단체가 각종 개발계획을 수립하거나 개발사업에 대하여 승인·인가·허가·면허 또는 결정 등을 하는 경우 당해 사업이 홍수 등 재해의 가능성과 재해의 정도 및 규모 등에 미치는 영향을 예측 및 분석하여 재해영향을 줄일 수 있는 방안을 강구하는 것을 목적으로 하고 있다(금창호 외, 2012). 인구영향평가는 인구에 미치는 영향이 큰 사업에 대한 계획을 수립 및 시행하는 경우 당해 사업이 인구에 미칠 영향을 미리 평가 및 검토하여 건전하고 지속가능한 개발이 되도록 함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모하는 것을 목적으로 하고 있다(금창호 외, 2012). 성별영향평가는 정부의 주요 정책을 수립 및 시행하는 과정에서 여성과 남성의 특성과 사회·경제적 격차 등의 요인들을 체계적으로 분석·평가함으로써 실질적인 양성평등을 실현하는 것을 목적으로 하고 있다(금창호 외, 2012).

전술한 각종의 영향평가제도에서 제시되고 있는 활용목적은 구조화하면, 정책과 효과의 인과관계를 기준으로 정책대안의 최적선택 또는 정책오류의 최소화를 목표로 하고 있다. 교통영향평가를 사례로 보면, 1차적으로 정책대안의 부정적 영향요소를 파악하고, 2차적으로 해소대책을 강구하며, 3차적으로 교통상태의 건전상태를 확보하는 것이다.

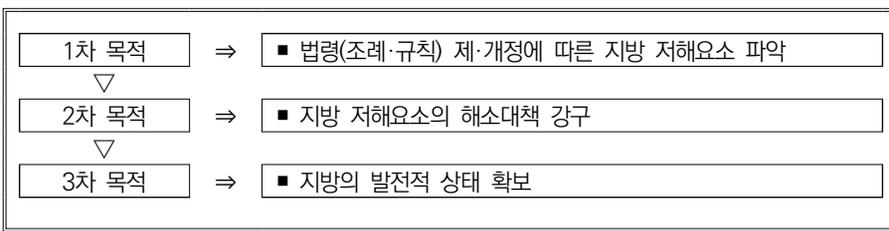
**[그림 2-3]** 각종 영향평가의 목적비교



출처 : 금창호 외(2012).

전술한 기존 각종 영향평가의 활용목적에 비추어 보면, 「자치분권 영향평가제도」의 활용목적도 정책적인 관점이 크게 다르지 않을 것으로 규정할 수 있다. 즉, 「자치분권 영향평가제도」는 1차적으로 국가의 제반 법령 제·개정과 시도의 제반 조례·규칙의 제·개정에서 지방 또는 기초에 부정적 영향을 미칠 요소를 파악하고, 2차적으로 부정적 영향요소의 해소대책을 수립하여, 3차적으로 지방의 발전적 상태를 확보하는 것이다(금창호 외, 2012). 다만, 여기에서 구체적으로 명시될 요소는 전술한 개념규정에도 언급한 바와 같이 “자치분권”의 내용으로, 이의 개념범위에 따라서 활용목적 역시 다소의 범위편차를 가지게 될 것으로 보인다(금창호 외, 2012).

**[그림 2-4]** 「자치분권 영향평가제도」의 활용목적



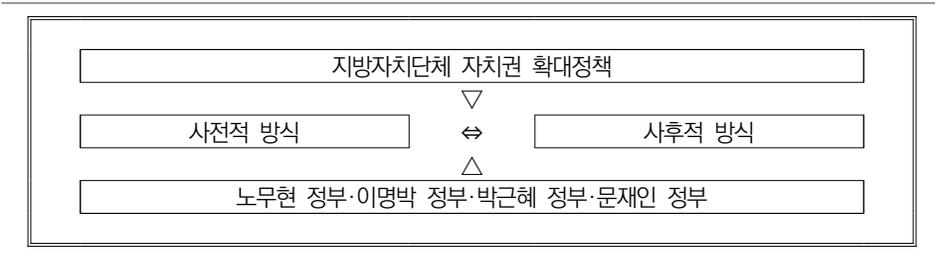
## 제2절 정부의 관련정책 분석

### 1. 정책의 분석구조

전술한 바와 같이 「자치분권 영향평가제도」는 기본적으로 지방자치단체의 자치권을 확대하기 위한 전략의 하나이다. 지방자치단체의 자치권을 확대하기 위한 접근은 사전적 방식인 영향평가제도와 사후적 방식인 기능이양으로 구분된다. 이러한 접근구조에 따라서 정부의 관련정책 역시 사전적 방식과 사후적 방식으로 구분하여 분석하는 것이 필요하다. 물론, 여기의 연구대상은 사후적 접근방식인 기능이양은 제외되고 있으나, 사전적 접근방식과 정책적 비중의 비교를 위해서 양자를 모두 분석대상으로 포함한다.

한편, 정책의 분석시기는 노무현 정부에서 현재의 문재인 정부까지를 대상으로 한다. 지방자치의 부활은 1991년 광역 및 기초의회의 구성부터 시작되었으나, 노무현 정부 이전의 역대정부에서는 체계적인 분권정책을 수립하지 않았고, 따라서 정부별 정책을 구체적으로 비교분석하는 것이 용이하지 않다. 따라서 체계적인 분권정책이 수립되기 시작한 노무현 정부를 기점으로 설정하고자 한다.

[그림 2-5] 정부의 관련정책 분석구조



### 2. 역대정부 정책경과

노무현 정부부터 현재의 문재인 정부까지 지방자치단체의 자치권을 확대하기 위한 관련정책을 살펴보면, 다음과 같다. 기본적으로는 사후적 접근방식인 기능이양을 통해

서 지방자치단체의 자치권 확대를 도모하여 왔으며, 이러한 정책은 노무현 정부부터 문재인 정부에 이르기까지 지속적으로 추진되어 왔다. 다만, 기능이양의 구체적 분권 과제는 중앙권한의 지방이양을 제외하고는 역대정부에 따라서 다소의 차이를 나타내고 있다. 그럼에도 불구하고, 접근방식과 정책내용에 있어서는 커다란 편차가 존재하지는 않고 있다.

이에 비하여 사전적 접근방식인 영향평가는 문재인 정부를 제외하고는 가시적 분권 정책으로 수립되지는 않았다. 노무현 정부부터 박근혜 정부에 이르기까지 역대정부의 분권과제에서 지방자치단체의 자치권을 확대하기 위한 사전적 방식의 적용은 존재하지 않는다. 다만, 박근혜 정부에서는 분권과제와 별개로 사전적 접근방식인 영향평가제도에 대해서 내부적인 검토는 이루어졌으나, 공식적으로 공표되지는 못하였다.

[그림 2-6] 역대정부의 정책경과

| 구분     | 사전적 방식 | 사후적 방식   |
|--------|--------|--|
| 노무현 정부 | 부재     | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙-지방간 권한 재배분                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙행정권한의 지방이양</li> <li>- 대도시특례제도 강화</li> <li>- 제주특별자치도 추진</li> <li>- 교육자치제도 개선</li> <li>- 자치경찰제 도입</li> <li>- 특별지방행정기관 기능조정</li> </ul> </li> <li>■ 획기적 재정분권의 추진                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세와 지방세의 합리적 조정</li> <li>- 지방세의 신세원 확대</li> <li>- 재산세와 종합토지세 과표 현실화</li> <li>- 지방세 비과세·감면 축소</li> <li>- 지방예산편성지침 폐지 및 보완</li> <li>- 지방채 발행승인제도 개선</li> </ul> </li> <li>■ 지방정부의 자치행정역량 강화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치입법권 확대</li> <li>- 자치조직권 강화</li> <li>- 분권형 도시계획체계 구축</li> </ul> </li> </ul> |

|                   |   |  |
|-------------------|---|--|
| <p>이명박<br/>정부</p> | <p>부재</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 권한 및 기능 재배분                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙행정권한의 지방이양</li> <li>- 특별지방행정기관 기능조정</li> <li>- 교육자치제도 개선</li> <li>- 자치경찰제도 도입</li> </ul> </li> <li>■ 지방재정 확충                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세와 지방세의 합리적 조정</li> </ul> </li> <li>■ 자치역량 강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치입법권 강화</li> </ul> </li> </ul>  |
| <p>박근혜<br/>정부</p> | <p>부재</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 강력한 지방분권 기초확립과 실천                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙권한 및 사무의 지방이양</li> <li>- 특별지방행정기관 정비</li> </ul> </li> <li>■ 자치기반 확충 및 자율과 책임성 강화                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방재정 확충 및 건전성 강화</li> </ul> </li> <li>■ 주민중심 생활자치·근린자치 실현                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치경찰제도 도입</li> </ul> </li> <li>■ 미래지향적 지방행정체제 구축                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 특례제도 개선</li> <li>- 시군구 통합 및 통합 지자체 특례발굴</li> </ul> </li> </ul>  |
| <p>문재인<br/>정부</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙권한의 획기적인 지방이양                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치분권 법령 사전협의제 도입</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙권한의 획기적인 지방 이양                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙권한의 기능중심 포괄이양</li> <li>- 특별지방행정기관 정비</li> <li>- 대도시 특례확대</li> <li>- 광역단위 자치경찰제 도입</li> <li>- 교육자치 강화 및 지방자치와 연계·협력 활성화</li> </ul> </li> <li>■ 재정분권의 강력한 추진                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국세·지방세 구조 개선</li> <li>- 지방세입 확충기반 강화</li> <li>- 고향사랑 기부제 도입</li> </ul> </li> <li>■ 자치단체의 자율성과 책임성 확대                     <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치조직권 강화 및 책임성 확보</li> <li>- 지방인사제도 자율성 및 투명성 확보</li> <li>- 지방재정 운영의 자율성 제고</li> </ul> </li> <li>- 자치분권형 평가체계 구축</li> </ul> |

### 3. 관련정책 현황분석

#### 1) 분권정책 분석

문재인 정부에서 수립된 지방자치단체의 자치권 확대를 위한 사전적 접근방식인 영향평가는 「자치분권 법령 사전협의제」라는 분권과제로 제시되고 있다. 「자치분권 종합계획」에 따르면, 자치분권에 대한 인식부족 등으로 법령의 제·개정에서 중앙행정기관 중심의 사무배분 관행이 고착화되어 있고, 사무의 신설 후에는 행·재정의 지원이 없이 지방자치단체에 일방적으로 부담만을 전가하는 등의 자치권 제약요인들이 존재한다는 것이다. 이에 따라 모든 제·개정 법령을 대상으로 사전검토를 적용함으로써 자치권의 제약을 미연에 방지하겠다는 취지이다.

이를 위하여 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」제8조에 관련내용을 규정하고, 「자치분권 종합계획」에서 분권과제로 채택하고 있다. 당초의 행정안전부가 수립한 분권과제에서는 “자치분권 사전협의제 신설”로 제시되었으나, 자치분권발전위원회의 확정계획에서는 “자치분권 법령 사전협의제 도입”으로 변경되었고, 당초에 비하여 사전협의의 대상을 “법령”으로 명시함으로써 논란을 해소한 것으로 간주된다.

【표 2-2】 현행정부의 기능배분정책

| 구분   | 내용  |
|--|---|
| 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」  | 제8조(지방자치와 관련되는 법령의 제정·개정) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 자치분권의 기본이념에 적합하도록 하여야 하며, 관련 현행 법령을 조속히 정비하여야 한다.<개정 2018. 3. 20.><br>② 중앙행정기관의 장은 지방자치와 관련되는 법령을 제정하거나 개정하려는 경우 미리 위원회에 통지하여야 한다.<br>③ 위원회는 제2항에 따라 중앙행정기관의 장으로부터 통지를 받은 법령에 대하여 지방자치발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 중앙행정기관의 장에게 의견을 제출할 수 있다. |
| 행정안전부 구상   | → 자치분권위원회 확정  |
| <b>【중앙권한의 획기적 지방이양】</b><br>① 중앙·지방사무 구분기준 정립<br>② 자치분권 사전협의제 신설<br>③ 기능중심의 포괄적 지방이양<br>④ 광역단위 자치경찰제 도입 | <b>【중앙권한의 획기적인 지방이양】</b><br>① 중앙-자치단체간 사무 재배분<br>② 중앙권한의 기능중심 포괄이양<br>③ 자치분권 법령 사전협의제 도입<br>④ 특별지방행정기관 정비   |

| 구분                                      | 내용  |
|---|---|
| ⑤ 제주특별자치도 분권모델 완성<br>⑥ 교육자치와 일반자치 연계 강화 | ⑤ 대도시 특례 확대<br>⑥ 광역단위 자치경찰제 도입<br>⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화  |
| 자치분권 법령 사전협의제 도입                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치단체와 관련된 제·개정 법령 사전심사 확대                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제·개정 법령안의 사무배분, 국가관여의 적정성, 자치권 침해여부 등에 대한 검토의견 제시 및 사후 모니터링 강화</li> </ul> </li> <li>■ 사전협의 제도화를 위한 법적 근거 마련                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령 제·개정시 입법예고 전까지 사무배분 적정성 등에 대한 사전평가를 실시하도록 자치분권 사전협의 의무화</li> <li>- 사전협의 의견을 국무회의 시 첨부하도록 하여 구속력 부여</li> </ul> </li> </ul> |

출처 : 자치분권위원회(2018).

정부의 「자치분권 종합계획」에 따르면, 지방자치단체와 관련된 제반 법령의 제·개정에 대하여 세 가지 측면에 대한 사전심사를 적용하겠다는 것이다. 즉, 중앙과 지방의 사무배분 합리성과 국가관여의 적정성 및 기타 자치권한의 침해여부 등을 심사하여 부적절한 내용은 사전에 해소하겠다는 계획이다.

**[표 2-3] 자치분권 사전심사 주요 내용**

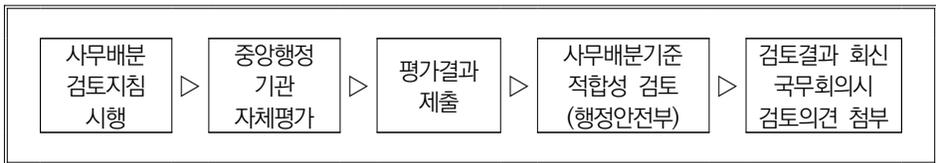
| 분야           | 주요 검토사항  |
|--------------|--|
| 사무배분의 합리성    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 사무구분의 명확성</li> <li>· 국가-시도-시군구 사무배분 원칙준수 여부</li> <li>· 사무위임 시 위임의 타당성 여부 등</li> </ul>   |
| 국가관여의 적정성    | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 지도·감독의 필요성, 관여 최소화 원칙 준수 여부</li> <li>· 사무성격(국가·지방·위임사무)별 적절한 지도감독 규정여부</li> </ul>   |
| 기타 자치권한 침해여부 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· (자치조직) 개별법에서 행정기구, 위원회 등 신설 여부</li> <li>· (자주재정) 사무신설·변경·위임에 따른 자원 지원방안</li> <li>· (자치입법) 조례 규정사항을 하위법령으로 규정했는지 여부</li> </ul> |

출처 : 자치분권위원회(2018).

한편, 자치분권 사전협의제의 운영은 중앙행정기관장이 발의한 모든 제·개정 법령을 대상으로 입법예고 전까지 사전평가를 실시하되, 사전협의 과정에서 자치단체·지방4대 협의체·전문가 등의 의견을 수렴하는 절차를 제도화할 계획이다.

**[표 2-4] 자치분권 사전협의회 운영방식**

| 구분   | 주요 내용  |
|------|--|
| 협의대상 | · 중앙행정기관장이 발의한 모든 제·개정 법령  |
| 협의절차 | · 각 부처에서는 법령 제·개정시 입법예고 전까지 (가칭)사무배분 검토지침에 따라 자치분권 사전평가 실시<br>· 행정안전부에서는 사전평가 결과에 대해 그 적정성 여부를 검토하여 법제처 심사 전까지 담당기관에 통보<br>· 중앙행정기관의 장은 제·개정 법령안에 최종 검토결과 반영   |
| 의견수렴 | · 사전협의 과정에 자치단체·지방4대협의체·전문가 의견수렴 제도화<br>· 자치단체의 검토의견을 직접 반영하기 위한 의견조회 시스템 구축 추진<br>· 지방재정·조직·인사 등에 관한 사항은 관련 부서와의 협업을 통해 일괄 검토<br>· 전문성 보강을 위한 사무배분 자문단 구성·운영(① 지방 재정·조직·입법권 등 다수 사항과 관련되어 복합적·심층적 심사가 필요한 경우, ② 심사결과 및 조치권고에 이의가 있는 경우, ③ 제정 또는 전부개정 법령 등 심도 있는 검토가 필요한 경우 등) |



출처 : 자치분권위원회(2018).

## 2) 「지방자치법」 개정안 분석

2019년 3월 29일에 제출된 정부의 「지방자치법」전부개정안은 1988년 이후 전면개정안으로 간주되고 있다. 국회에 제출된 「지방자치법」개정안에 따르면, 현행의 10장 175개 조문체계에서 주민자치회 설치·운영, 지방의회의원의 정책지원 전문인력, 인구 100만 대도시에 대한 특례시 명칭 부여, 특별지방자치단체 등의 내용을 추가하여 분칙 11장 207개 조문과 부칙으로 구성되어 있다.

【표 2-5】 「지방자치법」전부개정안 구성

| 현행법(제10장, 175개 조문)                                   |      | 개정안(11장, 207개 조문)                                    |      |
|--|------|--|------|
| 제1장 총강(§1-§11)                                       | 11개조 | 제1장 총강(§1-§14)                                       | 14개조 |
| 제2장 주민(§12-§21)                                      | 10개조 | 제2장 주민(§15-§27)                                      | 13개조 |
| 제3장 조례와 규칙(§22-§28)                                  | 7개조  | 제3장 조례와 규칙(§28-§35)                                  | 8개조  |
| 제4장 선거(§29)  | 1개조  | 제4장 선거(§36)  | 1개조  |
| 제5장 지방의회(§30-§92)                                    | 63개조 | 제5장 지방의회(§37-§103)                                   | 67개조 |
| 제6장 집행기관(§93-§121)                                   | 29개조 | 제6장 집행기관(§104-§134)                                  | 31개조 |
| 제7장 재무(§122-§146)                                    | 25개조 | 제7장 재무(§135-§162)                                    | 28개조 |
| 제8장 지방자치단체 상호 간의 관계(§147-§165)                       | 19개조 | 제8장 지방자치단체 상호 간의 관계(§163-§181)                       | 19개조 |
| 제9장 국가의 지도·감독(§166-§172)                             | 7개조  | 제9장 국가의 지도·감독(§182-§191)                             | 10개조 |
| 제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례(§173-§175) | 3개조  | 제10장 서울특별시 등 대도시와 세종특별자치시 및 제주특별자치도의 행정특례(§192-§194) | 3개조  |
|  |      | 제11장 특별지방자치단체(§195-§207)                             | 13개조 |

「지방자치법」의 주요 개정내용은 기존의 법률을 중심으로 28개의 조항에 걸쳐 제·개정이 이루어지고 있으며, 특별지방자치단체의 설치 및 운영에 관한 12개 조항이 신설되고 있으며, 구체적 내용은 아래와 같다.

【표 2-6】 「지방자치법」전부개정안 개정내용

| 조항               | 개정내용  |
|------------------|---|
| 목적(제1조)          | - 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항을 정하도록 하여 '주민참여에 기반한 지방자치행정'이라는 근본원리를 목적규정에 명시      |
| 기관구성 다양화(제4조)    | - 지방자치단체의 의회와 집행기관에 관한 구성을 주민투표를 거쳐 달리 정할 수 있도록 근거 마련(세부내용은 별도법 제정)       |
| 자치분권 영향평가(제8조)   | - 중앙정부의 법령 제·개정 및 시도의 조례·규칙 제·개정에서 자치분권 영향관계 평가                           |
| 사무배분의 기본원칙(제10조) | - 중앙과 지방, 지방 상호간 사무배분 시의 보충성, 불경합성, 자기책임성의 원칙을 규정하고 국가와 지방자치단체의 준수 의무를 규정 |
| 주민의 권리(제16조)     | - 법령으로 정하는 바에 따라 주민이 지방자치단체의 정책결정 및 집행과정에 참여할 권리가 있음을 명시                  |

| 조항                              | 개정내용  |
|---------------------------------|---|
| 조례의 제정과 개폐청구<br>(제18조)          | - 주민조례발안제도 도입에 따른 「주민조례발안에 관한 법률」의 별도 제정으로 현행 조례의 제정과 개폐청구에 관한 상세규정을 삭제                                 |
| 규칙의 제정과 개정·폐지<br>의견제출(제19조)     | - 주민이 권리·의무와 직접 관련된 규칙에 대해 제정·개정·폐지 의<br>견을 지방자치단체의 장에게 제출할 수 있도록 함                                     |
| 주민의 감사청구(제20조)                  | - 주민감사청구 요건을 완화(시·도 500→300, 인구 50만 이상 대<br>도시 300→200, 시·군·구 200→150)<br>- 주민감사청구 기준연령을 하향조정(19세→18세)  |
| 주민자치회(제25조)                     | - 풀뿌리자치의 활성화를 위해 읍·면·동별 주민자치회를 구성·운영<br>할 수 있도록 근거를 마련하고 세부사항은 규약 등으로 정하도록<br>위임                        |
| 주민에 대한 정보공개(제26조)               | - 지방의회의 의정활동, 집행기관의 조직·재무 등 주요 지방자치정<br>보를 주민에게 공개하도록 하고, 행정안전부장관이 정보공개시스<br>템을 구축·운영                   |
| 조례와 규칙의 공포방법 등<br>(제33조)        | - 전자공보도 종이공보와 동일한 효력을 가지도록 규정   |
| 의원의 의정활동비 등(제40조)               | - 지방의회의원의 여비는 의정비심의위원회의 결정대상에서 제외   |
| 지방의회의원의 정책지원<br>전문인력(제41조)      | - 지방의회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 지방의회에 조례로<br>정하는 바에 따라 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 근거마련                                 |
| 위원회의 설치(제64조)                   | - 지방의회의 특별위원회를 일시적으로 두도록 제한하는 규정 삭제   |
| 윤리특별위원회(제65조)                   | - 지방의회의원의 윤리강령 준수여부 등에 관한 사항을 심사하기 위<br>하여 윤리특별위원회를 설치하도록 의무적으로 규정                                      |
| 윤리심사자문위원회(제66조)                 | - 지방의회의원의 겸직 및 영리행위 등에 관한 지방의회의 자문 등<br>에 응하기 위해 민간위원으로 구성된 윤리심사자문위원회를 의무<br>적으로 설치하도록 규정               |
| 사무직원의 정원과 임면 등<br>(제102조)       | - 시·도의회 의장이 시·도의회 사무직원을 지휘·감독하고 임면 등에<br>관한 사항을 처리하도록 규정  |
| 지방자치단체의 장의 직<br>인수위원회(제104조)    | - 지방자치단체의 장의 직을 인수하기 위한 인수위원회 설치, 운영,<br>구성, 기능, 준수 의무 등에 관한 사항을 규정(위원정수는 시·도<br>20명, 시·군 및 자치구 15명 이내) |
| 부지사·부시장·부군수·부구청장<br>(제122조)     | - 시·도지사는 필요한 경우 조례에 따라 부단체장 1명(인구 500만<br>이상 지자체는 2명)을 추가 설치할 수 있도록 규정                                  |
| 지방재정의 조정(제135조)                 | - 국가와 지방자치단체가 지역 간 재정불균형을 해소하기 위하여 적<br>절한 재정 조정을 하도록 노력해야 함을 규정  |
| 지방자치단체 상호 간의 협력<br>(제163조)      | - 관계 중앙행정기관의 장은 지방자치단체 간의 협력을 활성화하기<br>위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 규정   |
| 국가와 지방자치단체의<br>협력의무(제182조)      | - 국가와 지방자치단체는 주민에 대한 균형적인 공공서비스 제공과<br>지역 간 균형발전을 위하여 협력하여야 함을 규정                                       |
| 지방자치단체의 사무에 대한<br>지도와 지원(제183조) | - 지방자치단체의 장은 상급기관의 조언·권고 또는 지도와 관련하여<br>중앙행정기관의 장이나 시·도지사에게 의견을 제출할 수 있음을<br>규정                         |

| 조항                                      | 개정내용   |
|---|--|
| 중앙지방 협력회의의 설치(제185조)                    | - 국가와 지방자치단체 간 협력을 도모하고 지방자치 발전과 지역간 균형발전에 관련되는 주요 정책을 심의하기 위한 중앙지방협력회의를 설치(세부 내용은 별도법 제정)   |
| 위법·부당한 명령·처분의 시정(제187조)                 | - 시·군·구의 사무에 관한 시·군·구청장의 명령이나 처분이 법령에 위반됨에도 시·도지사가 조치를 취하지 않을 경우 주무부장관이 보충적으로 시정명령 등을 할 수 있도록 규정   |
| 지방자치단체의 장에 대한 직무이행명령(제188조)             | - 시·군·구청장이 위임사무의 관리와 집행을 명백히 게을리하고 있음이 인정됨에도 불구하고 시·도지사가 조치를 취하지 않을 경우 주무부장관이 보충적으로 직무이행명령 등을 할 수 있도록 규정   |
| 지방의회 의결의 재의와 제소(제191조)                  | - 시·군·구의회의 의결이 법령에 위반되거나 공익을 현저히 해침에도 불구하고 시·도지사가 조치를 취하지 않을 경우 주무부장관이 보충적으로 재의 등을 할 수 있도록 규정  |
| 대도시에 대한 특례인정(제194조)                     | - 인구 100만 이상 대도시에 행정적 명칭(‘특례시’) 부여   |
| 특별지방자치단체의 설치·운영 및 규약과 기관구성(제195조~제207조) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설치(제195조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2개 이상의 지방자치단체가 광역적 사무처리의 필요가 있을 경우 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 규정</li> </ul> </li> <li>■ 설치권고 등(제196조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정안전부장관은 공익상 필요하다고 인정하는 경우 특별지방자치단체의 설치, 해산 또는 규약변경을 권고할 수 있도록 규정</li> </ul> </li> <li>■ 구역(제197조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 구역은 구성 지방자치단체의 구역을 합한 것으로 함</li> </ul> </li> <li>■ 규약 등(제198조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 규약에 목적, 명칭 등 포함되어야 할 사항을 규정</li> </ul> </li> <li>■ 기본계획 등(제199조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획을 수립하여야 함을 규정</li> </ul> </li> <li>■ 의회의 조직 등(제200조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 의회의 구성, 겸직에 대한 특별규정, 안건의 결 등 규정</li> </ul> </li> <li>■ 집행기관의 조직 등(제201조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 장의 선출, 집행기관의 직원구성 등에 관하여 규정</li> </ul> </li> <li>■ 경비의 부담(제202조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비운용에 관하여 규정</li> </ul> </li> <li>■ 사무처리상황 등의 통지(제203조) <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특별지방자치단체의 장의 사무처리상황 등에 관한 통지의무 규정</li> </ul> </li> </ul> |

| 조항 | 개정내용   |
|----|--|
|    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 가입 및 탈퇴(제204조)</li> <li>- 특별지방자치단체에 가입하거나 탈퇴하는 경우 절차를 규정</li> </ul>                                       |
|    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 해산(제205조)</li> <li>- 특별지방자치단체의 해산절차에 관하여 규정</li> </ul>  |
|    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방자치단체에 관한 규정의 준용(제206조)</li> <li>- 「지방자치법」중 시·도, 시·군·구에 관한 규정에 대하여 특별지방자치단체는 어떠한 규정이 준용되는지 규정</li> </ul> |
|    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 다른 법률과의 관계(제207조)</li> <li>- 다른 법률에서 시·도, 시·군·구 등을 인용하는 경우 특별지방자치단체는 특정사무에 한하여 인용되는 것으로 규정</li> </ul>     |

출처 : 대한민국 국회(2019).

「자치분권 영향평가제도」와 관련된 내용은 제8조제3항으로 신설되어 있다. 「지방자치법」전부개정안에 따르면, 제8조제3항에 “자치분권 영향평가”를 신설하여 제1항에서 중앙행정기관의 법령 제·개정에 대한 “자치분권 영향평가”를 그리고 제3항에서 시·도의 조례·규칙의 제·개정에 대한 “자치분권 영향평가”를 규정하고 있으며, “자치분권 영향평가”를 위한 절차와 방법 등은 제4항에서 대통령령 또는 조례로 위임하도록 하고 있다. 더불어서, “자치분권 영향평가”의 주체는 법령의 제·개정에 대해서는 행정안전부장관이 그리고 조례·규칙의 제·개정에 대해서는 시·도지사가 하도록 하고, 평가의 기준은 사무배분의 원칙과 기준 그리고 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 규정된 자치분권의 기본이념으로 제시하고 있다.

【표 2-7】 「지방자치법」 개정안의 자치분권 영향평가 규정

| 현행                                       | 개정안  |
|--|--|
| <p style="text-align: center;">〈신 설〉</p> | <p>제8조의3(자치분권 영향평가) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체와 관련된 사항이 있는 법령을 제정하거나 개정할 때에는 행정안전부장관에게 해당 법령이 이 법에 따른 사무배분의 원칙과 기준을 준수하고 있는지 여부, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제7조에 따른 자치분권의 기본이념에 적합한지 여부 등에 대한 평가(이하 “자치분권 영향평가”라 한다)를 요청하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 제1항에 따른 요청을 받은 때에는 자치분권 영향평가를 실시하고 해당 중앙행정기관의 장에게 해당 법령의 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.</p> <p>③ 시·도지사는 시·군 및 자치구와 관련된 사항이 있는 조례·규칙을 제정하거나 개정할 때에는 해당 조례·규칙에 대한 자치분권 영향평가를 실시할 수 있다.</p> <p>④ 제1항 및 제3항에 따른 자치분권 영향평가의 절차와 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.</p> |

출처 : 「지방자치법」 전부개정안.

### 제3절 선행연구의 분석 및 검토요건

#### 1. 선행연구의 분석

「자치분권 영향평가제도」에 관한 기존연구는 여타 분야의 영향평가에 비해 비교적 소수에 불과하다. 이는 지방자치의 초기단계에서는 자치제도의 개선 및 보완에 더 많은 비중이 두어졌고, 특히 권한이양에 대한 사회적 및 정책적 방향이 주로 사후적 접근 방식이 적용된 것에 기인한다. 뿐만 아니라 정부 간 권한이양이 국민들의 실제 생활에 영향을 미치는 여타 분야에 비해서는 관심수준이 높지 않았던 때문이기도 하다.

최근까지의 관련연구로는 다음과 같은 것들을 제시할 수 있다. “균형발전 영향평가 제도 도입방안 연구(2005)”, “지방분권 영향평가 연구(2006)” 및 “법령·제도의 지방 영향평가 도입방안(2007)” 등이 그것이다.

“균형발전 영향평가제도 도입방안 연구(한국행정연구원)”는 참여정부의 핵심정책인 국가균형발전의 정책성과를 확보하기 위하여 지역개발사업을 대상으로 균형발전 영향 평가의 타당성과 도입 시의 활용방안을 마련하는 연구이다. 동 연구는 기존의 각종 사례분석을 통하여 평가체제에서는 평가대상과 평가지표 및 지표별 가중치를 제시하고 있으며, 운영체제에서는 평가주체와 평가절차 등을 마련하고 있다.

**[표 2-8] 균형발전 영향평가제도 연구내용**

| 구분   |      | 내용   |
|------|------|--|
| 평가목적 |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가재정사업이 균형발전에 어떠한 기여를 할 것인지를 지역별 및 사업 특성별로 평가하여 사업의 입지선정, 계속사업의 구조조정, 사업의 거점 등에 활용하여 수도권과 과밀억제와 지역 간 균형발전을 도모</li> </ul>  |
| 평가체제 | 평가대상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가대상 사업                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규사업 : 평가 제외사업기준 이외의 모든 사업</li> <li>- 계속사업 : 주요 R&amp;D사업, 재정사업 자율평가제도에 따라 균형발전에 대한 평가를 실시하는 사업</li> <li>- R&amp;D사업 : 영향평가를 통해 사업추진방식 및 계획의 수정과 보완이 가능한 사업</li> <li>- SOC사업 : 재정사업 자율평가 대상 중 수도권 내 입지사업이나 수도권과 연계되어 추진하는 사업</li> </ul> </li> <li>■ 평가제외 사업                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업규모 : 세세한 기준으로 단년도 사업비 10억 미만과 총사업비(국고지원 기준) 50억 미만의 사업</li> </ul> </li> </ul> |

| 구분                       | 내용   |
|--------------------------|--|
| 평가<br>지표<br>및<br>가중<br>치 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비목 : 인건비, 물건비 등 지역개발사업과 직접 관련이 없는 경비만으로 구성된 사업</li> <li>- 사업성격 : ① 국제협약, 법령, 계약에 따라 국가가 지출의무가 있는 사업. ② 청사 건축, 복지시설지원, 실업자 지원 등 국가적 차원에서 통일된 원칙과 기준 아래 추진 되는 사업 및 환경보전사업, ③ 국방, 안보, 치안 등 국가안위와 주민안전 관련사업, ④ 기타 일상적인 행정기능 수행사업</li> </ul>   |
|                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수도권 집중완화 효과(42)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1-1 수도권 인구분산(13)</li> <li>- 1-2 수도권 경제력 분산(15)</li> <li>- 1-3 수도권 사회적 비용 절감(14)</li> </ul> </li> <li>■ 지역균형발전 효과(58)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2-1 비수도권 인구증가 및 고용유발(15)</li> <li>- 2-2 비수도권 지역경제 활성화(15)</li> <li>- 2-3 비수도권 지역주민 삶의 질 향상(12)</li> <li>- 2-4 비수도권 지역혁신역량 강화(10)</li> <li>- 2-5 시설 활용도, 기존시설 및 기관 등과의 시너지효과 창출(6)</li> </ul> </li> </ul> |
| 운영<br>체제                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 객관적 평가기관 선정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국개발원 공공투자관리센터</li> <li>- 산업연구원 균형발전지원센터</li> <li>- (가칭)균형발전영향평가센터 신설</li> </ul> </li> </ul>   |
|                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가과정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정사업→체크리스트평가→사업결정→예산반영→재정사업 자율평가</li> </ul> </li> </ul>   |

출처 : 한국행정연구원(2005).

“지방분권 영향평가 연구(한국지방행정연구원)”는 특정의 정책이 지방분권에 미치는 영향을 사전에 파악하여 그 정보를 정책결정권자에게 제공함으로써 정책결정의 합목적성을 제고하기 위한 연구이다. 동 연구는 영향평가에 관한 이론적 고찰과 기존사례의 분석을 통하여 평가체제에서는 평가대상, 평가지표, 평가절차 및 평가방법을 제시하고, 운영체제에서는 추진체계와 추진근거를 제시하고 있다.

**[표 2-9] 지방분권 영향평가제도 연구내용**

| 구분       |          | 내용  |
|----------|----------|---|
| 평가목적     |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특정의 국가정책이 집행되면서 나타나는 현상이 지방자치단체에 어떠한 영향을 미치는 미리 예측하여 정책결정자에게 정보를 제공함으로써 정책결정의 합목적성을 제고</li> </ul>  |
| 평가<br>대상 | 평가<br>대상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가대상 정책                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정책성격별 : 특정목표를 가지고 있는 국가정책, 지방분권을 목표로 하고 있는 정책</li> <li>- 소관부처별 : 재정경제부, 교육인적자원부, 행정자치부, 문화관광부, 농림부, 보건복지부, 환경부, 노동부, 건설교통부의 관련정책</li> <li>- 영향범위별 : 국가전체에 영향을 미치는 정책, 일부 지방자치단체에 영향을 미치는 정책</li> </ul> </li> </ul>  |
|          |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 양적 지표                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1-1 지방자치단체 사무 수</li> <li>- 1-2 지방자치단체 인력 수</li> <li>- 1-3 지방자치단체 기구 수</li> <li>- 1-4 지방자치단체 재정</li> <li>- 1-5 국가의 지도감독 회수</li> </ul> </li> <li>■ 질적 지표                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 2-1 국가의 지도감독 강도</li> <li>- 2-2 지방자치단체 자율성</li> <li>- 2-3 지역주민 삶의 질</li> </ul> </li> </ul> |
|          |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일반적 평가절차 준용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가방향 설정→평가문제 형성→평가설계→자료수집과 분석→결과보고</li> </ul> </li> </ul>   |
|          |          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안적 평가방법 적용                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시스템다이내믹스(system dynamics)의 활용</li> </ul> </li> </ul>  |
| 운영<br>체제 | 추진<br>체계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가주체                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정자치부 소속의 평가위원회 설치</li> </ul> </li> <li>■ 추진절차                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사업계획서(정부 또는 사업자)→영향평가(행정자치부 평가위원회)→영향평가결과 심의(행정자치부)→사업추진 여부결정(추진, 보완, 보류, 폐지 등 결정)</li> </ul> </li> </ul>  |
|          | 추진<br>근거 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거법령 마련                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방분권특별법 제21조 개정</li> </ul> </li> </ul>  |

출처 : 한국지방행정연구원(2006).

“법령·제도의 지방영향평가 도입방안(한국지방행정연구원)”은 국가의 정책을 뒷받침하는 법령과 제도의 수립이 지방발전에 미치는 영향에 대하여 종합적·체계적으로 평가하기 위한 연구이다. 동 연구는 국내외의 유사제도의 사례분석과 법령에 대한 민원

실태 분석을 통하여 평가체제에서는 평가대상, 평가기준, 평가절차를 제시하고, 운영 체제에서는 평가주체와 평가활용 및 근거법령을 마련하고 있다.

**【표 2-10】 법령·제도의 지방영향평가 연구내용**

| 구분   |      | 내용   |
|------|------|--|
| 평가목적 |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전국대상의 획일적 법률의 제·개정이나 제도적 설치에 따른 영향을 평가하여 지역의 특수성을 반영한 발전을 도모함으로써 지방 및 지역 간 균형발전을 도모</li> </ul>  |
| 평가체제 | 평가대상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역발전 및 주민복리에 영향을 미치는 법령 및 제도               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중점 평가대상 : 도시계획, 산업입지, 토지이용(농지·산지·초지이용), 주택 및 건축, 환경에 영향을 미치는 법률</li> <li>- 비중점 평가대상 : 중점 평가대상을 제외한 법률</li> </ul> </li> </ul>  |
|      | 평가기준 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가대상여부 판단기준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령내용 기준</li> <li>- 법령성격 기준</li> </ul> </li> <li>■ 지역별 차등영향평가여부 기준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시계획 : 지역간 도시계획 적용의 영향</li> <li>- 산업입지 : 지역간 산업입지 영향, 지역의 특수여건 감안</li> <li>- 토지이용 : 일률적 토지이용규제 영향, 특정여건 감안</li> <li>- 주택·건축 : 건축규제의 일률성으로 인한 타지역 영향</li> <li>- 환경 : 환경규제의 일률성으로 인한 타지역 영향</li> </ul> </li> </ul>  |
|      | 평가절차 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중점분야 평가절차               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가착수→평가대상 여부판단(체크리스트, 해당부처)→평가(체크리스트, 지방영향평가위원회)→시정조치·권고·평가완료</li> </ul> </li> <li>■ 비중점분야 평가절차               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지자체 민원제기평가착수→평가대상 여부판단(체크리스트, 해당부처)→평가(체크리스트, 지방영향평가위원회)→시정조치·권고·평가완료</li> </ul> </li> </ul>  |
| 운영체제 | 평가주체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 3원적 구조로 편성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당 중앙부처, 지방영향평가위원회, 평가자문단</li> </ul> </li> <li>■ 해당부처               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령 관할부처, 자체평가</li> </ul> </li> <li>■ 지방영향평가위원회               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정자치부장관(위원장), 관련부처 차관 및 시도지사, 민간위원 등 20인 이내 구성, 해당법령 평가</li> </ul> </li> <li>■ 지방영향평가자문단               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 해당분야 대학·연구소 등 전문가, 평가자문</li> </ul> </li> </ul> |
|      | 평가활용 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시정조치               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 법령 제안기관 대상</li> </ul> </li> </ul>   |

| 구분 |       | 내용  |
|----|-------|---|
|    | 근거 법령 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거법령 대안</li> <li>- 기존법률에 관련조항 설치</li> <li>- 별도의 근거법률 제정</li> <li>- 「정부정책의 지역간 차등적용에 관한 법률」 제정</li> </ul> |

출처 : 한국지방행정연구원(2007).

전술한 기존의 연구들은 여기에서 분석하고자 하는 「자치분권 영향평가제도」와 다소의 관련성을 가지고 있지만, 다음과 같은 측면에서 직접적으로 준용하기에는 한계를 보이고 있다. 즉, 전술한 기존의 연구들도 원칙적으로 영향평가의 구조상 활용목적에서는 부정적 영향요소를 파악하고, 이에 대한 해소대책의 마련으로 분야별 적정상태를 확보하는 것이다.

그러나 영향평가의 대상이 각각 “균형발전”과 “지방분권” 및 “지방의 발전과 주민의 복리” 등으로 규정됨에 따라서 평가체제와 운영체제 모두에서 평가대상에 따른 구체적 모형이 설계되어 내용의 직접적 준용은 타당하지 않은 것으로 나타나고 있다. 뿐만 아니라 평가체제와 운영체제의 구조설계에서도 연구별 요소의 가감으로 직접적인 준용의 한계를 보이고 있다. 우선, 평가체제에서는 평가대상과 평가기준, 평가지표 및 평가방법에서 그리고 운영체제에서는 평가주체와 평가절차, 평가활용 및 근거법령에서 연구별로 통일성을 보여주지 못하고 있다.

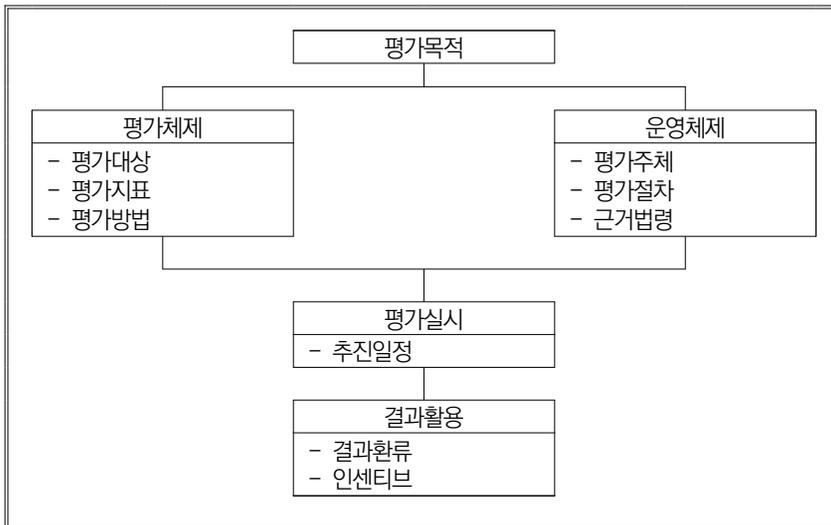
**[표 2-11] 기존연구의 내용구조 비교**

| 구분   |      | 균형발전<br>영향평가 | 지방분권<br>영향평가 | 법령·제도<br>지방영향평가 |
|------|------|--------------|--------------|-----------------|
| 평가목적 |      | ○            | ○            | ○               |
| 평가체제 | 평가대상 | ○            | ○            | ○               |
|      | 평가기준 |              |              | ○               |
|      | 평가지표 | ○            | ○            |                 |
|      | 평가방법 |              | ○            |                 |
| 운영체제 | 평가주체 | ○            |              | ○               |
|      | 평가절차 | ○            | ○            | ○               |
|      | 평가활용 |              |              | ○               |
|      | 근거법령 |              | ○            | ○               |

## 2. 도입의 검토요건

전술한 선행연구의 한계를 감안한다면, 「자치분권 영향평가제도」를 도입하기 위해서는 정책평가의 일반적 요건을 기준으로 필요요소들에 대한 검토가 수반될 필요가 있다. 즉, 「자치분권 영향평가제도」도 역시 정책평가의 특성을 보유하고 있기 때문에 정책평가의 일반적 구성요소들에 대한 체계적 검토가 필요한 것이다. 일반적으로 정책평가는 평가의 목적이 규정되면, 다음과 같은 기본요소들에 대한 체계적 설계가 이루어진다(금창호 외, 2012). 우선, 평가목적에 근거하여 평가체제로서 평가대상과 평가지표 및 평가방법에 대한 설계가 이루어지고, 다음 운영체제로서 평가주체와 평가절차 및 근거법령이 마련되어야 하며, 이에 기초하여 평가가 실시되고, 평가결과가 평가목적에 따라서 활용되는 것이다(차의환, 2002).

**[그림 2-7]** 정책평가의 기본체계



출처 : 금창호 외(2012).

전술한 정책평가의 일반적 기본체계에 비추어 「자치분권 영향평가제도」 역시 구성요소의 검토가 체계적으로 수반되어야 한다. 즉, 「자치분권 영향평가제도」의 도입을 위해서는 평가모형의 완결성을 확보하기 위하여 평가목적과 평가체제 및 운영체제의 제반요소에 대한 충분한 검토를 통하여 적절한 내용을 설계될 필요가 있다.

평가모형의 구성요소별 검토기준은 내용에 따라 다음과 같이 설정하고자 한다. 즉, 평가목적은 명확성을 기준으로 검토하고, 평가체제에서 평가대상은 타당성을, 평가지표는 체계성을, 평가방법은 적정성을 기준으로 검토하며, 운영체제의 평가주체는 객관성을, 평가절차는 합리성을, 근거법령은 안정성을 기준으로 검토한다.

**[표 2-12]** 「자치분권 영향평가제도」의 도입을 위한 검토요소

| 구분   |      | 검토기준 |
|------|------|------|
| 평가목적 |      | 타당성  |
| 평가체제 | 평가대상 | 명확성  |
|      | 평가지표 | 체계성  |
|      | 평가방법 | 적정성  |
| 운영체제 | 평가주체 | 객관성  |
|      | 평가절차 | 합리성  |
|      | 근거법령 | 안정성  |

## 제3장



# 기존제도의 실태분석

제1절 실태분석의 구조

제2절 관련제도의 실태분석

제3절 관련제도의 한계분석



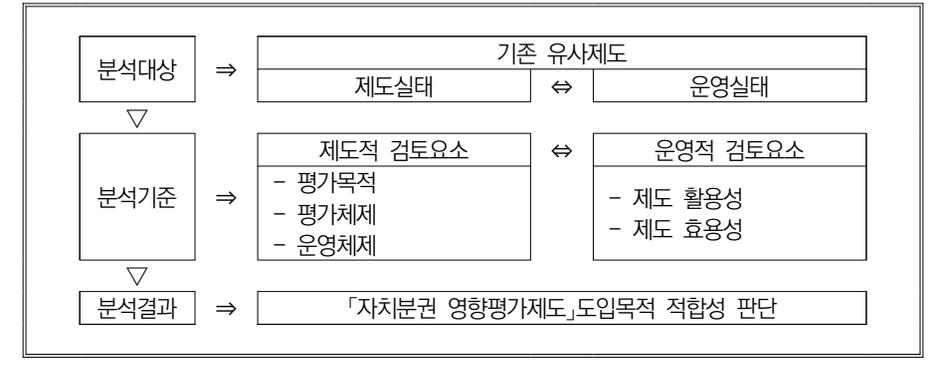
## 제1절 실태분석의 구조

「자치분권 영향평가제도」는 일종의 도입방안으로 기존의 제도가 존재하지 않고, 유사한 제도들이 일부 운영되어 왔다. 따라서 여기에서의 실태분석은 유사한 관련제도를 대상으로 제도와 운영에 관한 실태를 고찰하고, 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적 을 기준으로 그 한계를 살펴보고자 한다.

이러한 점에서 기존제도의 실태는 다음과 같은 분석구조를 적용한다. 즉, 기존의 유사제도를 대상으로 제도적 검토요소와 운영적 검토요소를 적용하여 포괄적으로 실태를 살펴보고, 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적에 비추어 문제점을 도출하는 것이다. 우선, 기존의 유사제도는 법적 및 비법적 제도의 전체를 망라적으로 분석대상으로 선정하고, 제도적 검토요소로는 「자치분권 영향평가제도」의 도입을 위한 검토요소로 제시한 평가목적과 평가체제 및 운영체제를 적용하고, 운영적 검토요소로는 관련제도의 활용성과 효용성을 적용한다.

전술한 바와 같은 기존제도의 실태분석을 통하여 도출된 결과에 대해서는 「자치분권 영향평가제도」의 설계에 반영할 수 있는 요소들을 검토하고, 도입목적에 부합할 경우 시사점으로 활용한다. 다만, 「자치분권 영향평가제도」의 도입으로 기존의 일부제도에 대한 활용효과가 불필요하게 될 수도 있으므로, 이에 대한 검토는 대안설계에서 제시 하고자 한다.

[그림 3-1] 기존제도 실태분석의 구조



## 제2절 관련제도의 실태분석

### 1. 지방4대 협의체

#### 1) 제도실태

1999년 「지방자치법」의 개정에 따라 “광역자치단체와 기초자치단체의 장 또는 지방의회의장은 상호교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위해 시·도지사, 시·도의회 의장, 시장·군수·자치구의 구청장, 시·군·자치구의회 의장의 구분에 따라 각각 전국협의체를 설립할 수 있도록” 하였다. 이에 따라 「대한민국시도지사협의회」<sup>4</sup>, 「전국시도의회 의장협의회」, 「전국시장군수구청장협의회」 및 「전국시군구의회 의장협의회」 등 “지방4대 협의회”가 설치되어 있다.

지방4대 협의체는 상호간의 교류와 협력 및 공동의 문제를 협의하기 위한 법정단체이나, 가장 중요한 기능의 하나가 정부에 대한 의견제출권이다(김창호, 2012). 즉, 지방4대 협의체는 「지방자치법」제165조제4항에 따르면, “지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관하여 행정안전부 장관을 거쳐 정부에 의견을 제출할 수 있고 의견을 통보받은 중앙행정기관의 장은 2개월 이내에 타당성을 검토하여 그 결과를 행정안전부 장관에게 통보하고, 행정안전부 장관은 지체없이 해당 협의체에 그 결과를 통보하여야 하는 것으로” 규정하고 있다.

**[표 3-1] 지방자치법 관련규정**

| 구분                          | 내용  |
|-----------------------------|---|
| 제165조<br>(지방자치단체의 장 등의 협의체) | ① 지방자치단체의 장이나 지방의회의 의장은 상호 간의 교류와 협력을 증진하고, 공동의 문제를 협의하기 위하여 다음 각 호의 구분에 따라 각각 전국적 협의체를 설립할 수 있다.<br>1. 시·도지사<br>2. 시·도의회 의장<br>3. 시장·군수·자치구의 구청장 |

<sup>4</sup> 대한민국시도지사협의회는 1999년 1월 23일 개최된 전국시도지사간담회에서 시도지사들의 의결로 설립이 되었으나, 2016년에 명칭을 대한민국시도지사협의회로 변경하였다.

| 구분 | 내용   |
|----|--|
|    | <p>4. 시·군·자치구의회의 의장</p> <p>② 제1항 각 호의 전국적 협의체가 모두 참가하는 지방자치단체 연합체를 설립할 수 있다.</p> <p>③ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체를 설립할 때에는 그 협의체의 대표자는 지체 없이 행정안전부장관에게 신고하여야 한다. &lt;개정 2008. 2. 29., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.&gt;</p> <p>④ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정안전부장관에게 제출할 수 있으며, 행정안전부장관은 제출된 의견을 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하여야 한다. &lt;개정 2008. 2. 29., 2011. 7. 14., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.&gt;</p> <p>⑤ 관계 중앙행정기관의 장은 제4항에 따라 통보된 내용에 대하여 통보를 받은 날부터 2개월 이내에 타당성을 검토하여 행정안전부장관에게 그 결과를 통보하여야 하고, 행정안전부장관은 통보받은 검토 결과를 해당 협의체나 연합체에 지체 없이 통보하여야 한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 검토 결과 타당성이 없다고 인정하면 구체적인 사유 및 내용을 명시하여 통보하여야 하며, 타당하다고 인정하면 관계 법령에 그 내용이 반영될 수 있도록 적극 협력하여야 한다. &lt;신설 2011. 7. 14., 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.&gt;</p> <p>⑥ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체는 지방자치와 관련된 법률의 제정·개정 또는 폐지가 필요하다고 인정하는 경우에는 국회에 서면으로 의견을 제출할 수 있다. &lt;신설 2011. 7. 14.&gt;</p> <p>⑦ 제1항에 따른 협의체나 제2항에 따른 연합체의 설립신고와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2011. 7. 14.&gt;</p> |

출처 : 「지방자치법」.

## 2) 운영실태

대한민국시도지사협의회를 대상으로 중앙정부에 대하여 의견을 제출한 현황을 보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 대한민국시도지사협의회는 2005년부터 2018년까지 총 461건의 법령과 관련된 의견을 제출한 것으로 나타나고 있다. 이에 대하여 정부가 회신한 결과로는 수용(일부수용 포함)이 199건으로 43.2%를 차지하고 있으며, 수용곤란은 152건(33.0%), 장기검토는 106건(23.0%)로 나타나고 있어 약 절반을 하회하는 수용도를 보이고 있다.

【표 3-2】 전국시도지사협의회 의견제출 현황

| 구분    |     | 계          | 정부화신       |           |           |        |
|-------|-----|------------|------------|-----------|-----------|--------|
|       |     |            | 수용(일부수용포함) | 수용곤란      | 장기검토      | 미회신    |
| 2005년 | 13차 | 27         | 13         | 7         | 7         | 0      |
| 2005년 | 14차 | 19         | 8          | 8         | 3         | 0      |
| 2006년 | 15차 | 34         | 24         | 8         | 2         | 0      |
| 2007년 | 16차 | 29         | 15         | 11        | 2         | 1      |
| 2007년 | 17차 | 34         | 18         | 11        | 5         | 0      |
| 2008년 | 20차 | 27         | 16         | 7         | 4         | 0      |
| 2009년 | 21차 | 27         | 17         | 4         | 6         | 0      |
| 2009년 | 22차 | 22         | 11         | 9         | 2         | 0      |
| 2010년 | 23차 | 30         | 11         | 14        | 5         | 0      |
| 2011년 | 24차 | 42         | 14         | 17        | 11        | 0      |
| 2012년 | 25차 | 37         | 13         | 13        | 11        | 0      |
| 2013년 | 26차 | 25         | 15         | 8         | 2         | 0      |
| 2014년 | 27차 | 15         | 4          | 4         | 7         | 0      |
| 2015년 | 28차 | 37         | 7          | 12        | 16        | 2      |
| 2016년 | 29차 | 16         | 3          | 4         | 9         | 0      |
| 2017년 | 30차 | 23         | 4          | 11        | 7         | 1      |
| 2018년 | 31차 | 17         | 6          | 4         | 7         | 0      |
| 계     |     | 461(100.0) | 199(43.2)  | 199(33.0) | 106(23.0) | 4(0.8) |

자료 : 대한민국시도지사협의회(2019). 내부자료.

전술한 논의에 따르면, 대한민국시도지사협의회의 활용성 및 효용성은 다음과 같다. 우선, 활용성 측면에서는 2005년부터 2018년까지 총 461건의 의견을 제출하여 연 평균 35.5건으로 비교적 활용성이 높은 것으로 간주된다. 다음, 효용성 측면에서는 461건 가운데 43.2%인 199건이 수용되어 매우 높은 실적은 아니지만, 이 역시 비교적 효용성이 나타난 것으로 판단된다. 다만, 이는 「자치분권 영향평가제도」에서 목표하고 있는 중앙정부의 법령 제·개정과 시도의 조례·규칙의 제·개정에서 자치분권의 부정적 영향요소를 사전에 분석하는 기능으로 간주하기는 어렵다.

## 2. 행정부시장·부지사 회의

### 1) 제도실태

1995년 민선단체장의 출범 이전에는 현안과제가 발생할 때마다 시·도지사회의를 통하여 현안에 관한 협의를 하였으나, 1995년 이후에는 국가현안에 대한 협의가 매월 1회 행정부시장·부지사 회의로 정례화되었다. 회의의 운영은 과거와 같이 국가가 일방적으로 정책과 현안을 시달하는 형태가 아니고, 중앙정부와 지방자치단체간에 현안정책 및 입법과제에 대한 토론과 협의, 평가, 수범사례의 소개 등을 위주로 운영하고 있으며, 타 부처도 정책이나 입법안에 관하여 회의자료를 배부하거나 협조를 요구할 수 있고 지방자치단체는 이에 대하여 의견을 제시할 수 있다(행정안전부, 2018).

현행 행정부시장·부지사회의는 지방자치단체가 중앙정부의 정책관련정보를 수집하고, 의견을 전달할 수 있는 기회로 활용하고 있으며, 타 부처에 대한 입법이나 정책건의는 행정안전부가 취합하여 통보하고 있다(금창호 외, 2012). 이처럼 행정부시장·부지사회의는 특별한 법령규정에 의하여 제도화되어 있지는 않지만, 지방자치단체가 정부의 정책 입안단계에 참여할 수 있는 정례회의로 운영되고 있다(박경돈 외, 2010).

### 2) 운영실태

행정부시장·부지사 회의는 전술한 바와 같이 월1회 정례적으로 개최되나, 회의내용에 대한 정확한 자료를 체계적으로 정리하여 보관하고 있지는 않은 실정이고, 따라서 행정부시장·부지사 회의의 활용성과 효용성을 직접적으로 분석하는 것에는 현실적인 한계가 있다(금창호 외, 2012).

특히, 행정부시장·부지사 회의는 중앙정부와 지방자치단체간의 원활한 소통을 기초로 국가적 현안과제에 대한 지방자치단체의 적극적 협력을 확보하는 것을 목적으로 하고 있기 때문에(행정안전부, 2018) 본 연구에서 분석하고자 하는 「자치분권 영향평가제도」의 취지와는 부합하지 않는다. 뿐만 아니라 「지방자치법」 전부개정안에 포함되어 있는 “중앙지방협력회의”도 기본적으로는 현재의 행정부시장부지사 회의와 마찬가지로 국가와 지방자치단체 간의 협력과 균형발전에 관련된 주요 정책을 심의하는 것으로 「자치분권 영향평가제도」와 같은 사전적 평가기능을 보유할 가능성은 없다.

### 3. 행정안전부 법령안 심사

#### 1) 제도실태

행정안전부는 행정안전부가 입안하는 법령안에 대한 부내 심사와 다른 부처가 입안하는 법령안에 대하여 행정안전부의 협의를 목적으로 「행정안전부 법령사무처리 등에 관한 규정」을 제정 및 운영하고 있다. 지방자치단체와 관련된 내용은 주로 지방자치단체의 권한을 제한하거나 부담을 주는 관련 법령의 제정에 대한 검토를 목적으로 하고 있다.

**【표 3-3】 행정안전부 법령안심사 규정**

| 구분                            | 내용   |
|-------------------------------|--|
| 제1조<br>(목적)                   | 이 훈령은 다음 각 호의 사무처리에 관하여 필요한 사항을 정하는데 목적이 있다.<br>1. 행정안전부가 입안하는 법령안에 대한 부내 심사절차<br>2. 다른 부처 입안 법령안에 대한 행정안전부의 의견회신 등의 협의절차<br>3. 행정안전부 훈령·예규의 운용  |
| 제2조<br>(법령에 대한 부내심사)          | ①법령(법률·대통령령·총리령 및 부령을 말한다. 이하 같다.)을 입안하는 경우에는 다른 부처와의 협의와 동시에 법무담당관에게 심사를 요청하여야 한다. 다만, 정부 조직 관련 법령 및 경찰청 또는 소방청의 소관 법령은 제외한다.<br>②심사를 요청하는 때에는 심사요청서에 제안이유, 주요골자, 주요 토의과제 등을 명시하고, 법령안 2부 및 신·구조문대비표 등을 첨부하여야 한다. |
| 제3조<br>(법령안 입안 및 심사기준)        | 법령안을 입안 및 심사하는 경우에는 [별표 1]의 <법령안 입안 및 심사기준>에 정하는 사항을 충분히 검토하여야 한다.   |
| 제4조<br>(법령안 심사결과의 처리)         | ①법무담당관은 법령안의 내용에 수정 또는 보완이 필요하다고 판단되는 경우 심사 요청일로부터 1주일 이내에 심사를 요청한 부서에 그 사항을 통보하여야 한다.<br>②제1항의 통보를 받은 부서는 특별한 사유가 없는 한 수정·보완사항을 반영하여 처리하여야 한다. 다만, 불가피한 경우에는 법무담당관에게 그 사유를 제시하고 이를 반영하지 아니할 수 있다.                 |
| 제5조<br>(법제처 심사에 대한 협조)        | ①법제처에 법령안의 심사를 요청하는 경우에는 반드시 법무담당관과 협의하여야 한다.<br>②법무담당관은 법령안을 입안한 부서의 요청이 있는 경우에는 법제처 심사과정에 참여하여 의견을 제시하는 등 필요한 지원·협조를 할 수 있다.   |
| 제6조<br>(다른 부처소관 법령안에 대한 협의요청) | ①법무담당관은 다른 부처가 입안한 법령안에 대하여 행정안전부가 의견제시 등의 협의요청을 받은 경우에 관련 업무를 총괄한다.<br>②법무담당관은 다른 부처 소관 법령안에 대한 행정안전부의 의견제시 등의 협의요청을 받은 경우 관련 부서(과)의 장에게 그 법령안에 대한 검토를 요청할 수 있다.  |

| 구분                      | 내용  |
|-------------------------|---|
|                         | ③법무담당관을 경유하지 아니하고 제1항의 협의 요청을 받은 부서의 장은 즉시 그 사실을 법무담당관에게 통지하여야 한다.<br>④다른 부처 법령안에 대하여 관련 부서가 불명확한 경우에는 법무담당관이 부서를 지정하여 법령안을 검토하게 할 수 있다.  |
| 제7조<br>(법령안 검토의견 작성·제출) | ①법령안 검토를 요청받은 부서는 [별표2]에 정한 사항을 유의하여 법령안을 검토하여야 하고, 특히 관련부서 및 관계 지방자치단체와의 충분한 협의를 통하여 그 의견을 종합·조정하여 반영하여야 한다.<br>②법령안에 대하여 의견이 있는 경우에는 별지 제1호 서식에 따라 검토의견서를 작성하여 법무담당관에게 제출하여야 한다. 이 경우 중요정책사항에 대하여는 미리 담당 실·국장 이상의 결재를 받아야 한다.   |
| 제8조<br>(검토의견의 조정)       | 법무담당관은 제출받은 의견을 검토한 후 동일한 법령안에 대해 행정안전부 내부의 의견조정이 필요하다고 인정하는 경우에는 이를 조정할 수 있다. 다만, 법무담당관에 의한 조정이 이루어지지 않거나 제7조 제2항 단서에 의해 담당 실·국장 이상의 결재를 받은 중요정책사항과 관련하여 관련 부서를 사이에 의견이 있는 때에는 기획조정실장에게 보고하여 조정할 수 있다.   |
| 제9조<br>(훈령·예규안의 심사)     | ①훈령·예규를 입안하는 경우 최종결재를 얻기 전에 다음 각 호의 내용을 포함하여 법무담당관에게 심사를 요청하고 그 심사를 받아야 한다.<br>1. 제정 또는 개폐의 이유<br>2. 제정 또는 폐기안<br>3. 신규조문대비표 또는 폐지하려는 훈령·예규 전문<br>4. 관계법령<br>5. 홈페이지 게시 여부 (게시 불가시 그 사유)<br>6. 기타 참고사항<br>②법무담당관은 훈령·예규안의 내용에 수정·보완이 필요하다고 판단할 경우 심사요청일로부터 1주일 이내에 심사요청부서에 수정·보완사항을 통보하여야 한다.<br>③제2항의 통보를 받은 부서는 특별한 사유가 없는 한 수정·보완통보사항을 반영하여 처리하여야 한다. 다만, 불가피한 경우에는 그 사유를 법무담당관에게 제시하고 반영하지 아니할 수 있다.<br>④훈령·예규안을 입안 및 심사하는 경우에는 [별표 3]의 <훈령·예규안 입안 및 심사기준>에 정하는 사항을 충분히 검토하여야 한다. |
| 제9조의1<br>(부패영향평가)       | ①훈령·예규안의 입안부서는 그 내용이 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」제2조 제4호의 부패행위와 관련이 있다고 판단되는 경우 국민권익위원회의 「부패영향평가지침」에 따라 부패영향평가 기초자료를 작성하여 감사담당관에게 부패영향평가를 요청하여야 한다.<br>②감사담당관은 부패영향평가기준에 따라 부패유발요인을 분석·검토한 후 그 개선에 필요한 사항을 입안부서에 권고할 수 있다.   |
| 제10조<br>(훈령·예규의 폐지권고)   | 법무담당관은 시행 중인 훈령·예규가 [별표3]의 <훈령·예규안 입안 및 심사기준>에서 정한 기준에 부합하지 아니하는 경우에는 그 훈령·예규를 폐지하거나 개정할 것을 권고할 수 있다.   |

| 구분                       | 내용   |
|--------------------------|--|
| 제11조<br>(훈령·예규의<br>공포)   | <p>①훈령·예규를 공포하려는 경우에는 법무담당관의 협조를 거쳐 최종결재권자의 결재를 받은 후 일련번호를 부여받아 공포하여야 한다.</p> <p>②훈령·예규의 공포일은 그 훈령·예규안의 결재 문서를 시행한 날로 한다. 다만, 훈령·예규를 관보에 게재하는 경우에는 관보가 발행되는 날로 한다.</p> <p>③훈령·예규를 공포하였을 때에는 공포 원안은 입안 부서에서 관리·보관하고, 그 사본과 전문을 전자문서 또는 전자우편으로 법무담당관에게 제출하여야 한다.</p>   |
| 제12조<br>(훈령·예규집<br>발간 등) | <p>①법무담당관은 공포된 훈령·예규를 합리적으로 운용·관리하기 위하여 필요한 경우 '훈령·예규집'을 발간할 수 있다.</p> <p>②법무담당관은 공포된 훈령·예규를 국민들이 쉽게 찾아보고 활용할 수 있도록 행정안전부 인터넷 홈페이지를 통하여 훈령·예규 정보를 제공할 수 있다. 다만, 훈령·예규의 입안 부서에서 게시가 바람직하지 않다고 판단하여 그 사유를 명시하여 요청하는 경우에는 이를 게시하지 아니할 수 있다.</p> <p>③훈령·예규의 입안 부서는 훈령·예규가 행정안전부의 인터넷 홈페이지에 게시될 수 있도록 법무담당관의 요청에 적극 협조하여야 하고, 게시내용의 변경이 필요한 경우에는 즉시 법무담당관에게 통지하여야 한다.</p> |

출처 : 「행정안전부 법령사무처리 등에 관한 규정」.

행정안전부의 자체적인 법령안의 입안과정에서 지방자치단체의 관련내용에 대한 심사는 다음과 같다. 법령내용의 적절성에 관해 심사를 하되, 구체적인 내용은 지방자치단체의 권한을 지나치게 제한하거나 과도한 재정적 부담을 주는 내용의 포함여부이다.

**[표 3-4] 행정안전부 법령안의 입안 및 심사기준**

| 심사기준        | 세부사항   |
|-------------|--|
| 입법의 필요성     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령의 제정·개정·폐지가 필요한지 여부</li> <li>• 불필요한 중복 입법은 아닌지 여부</li> </ul>  |
| 법체계상의 정당성   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법의 기본정신에 부합하는지 여부</li> <li>• 다른 법령에 저촉되는 사항의 유무</li> </ul>   |
| 법령 내용의 적절성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업·시장에 대한 지나친 규제와 간섭을 내용으로 하는 규정의 유무</li> <li>• 국민에 불편을 주는 행정편의적 규정의 유무</li> <li>• 지방자치단체의 권한을 지나치게 제한하거나 과도한 재정적 부담을 주는 내용이 포함되었는지 여부</li> <li>• 법령안에 공무원의 부패를 유발할 위험이 있는 내용이 포함되었는지 여부</li> </ul> |
| 법령의 현실성·실효성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령안의 내용이 현실에 부합하여 실효성이 있는지 여부</li> <li>• 예산조치가 수반되는 경우에 예산확보가 가능한지 여부</li> </ul>  |
| 법령 형식의 정확성  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법률용어의 정확성, 전체적인 통일성 등</li> </ul>  |

출처 : 「행정안전부 법령사무처리 등에 관한 규정」.

다른 부처소관의 법령안 입안과정에서 지방자치단체의 관련내용에 대한 심사는 다음과 같다. 다른 부처소관의 법령안에 대한 입법 필요성과 지방자치단체의 영향을 동시에 심사하되, 특히 지방자치단체의 영향에 관한 별도의 심사기준을 규정하고 있다. 즉, 「행정안전부 법령사무처리 등에 관한 규정」에 따르면, “① 국가와 지방간 사무배분이 합리적으로 되어있는지 여부, ② 국가의 자의적인 통제를 억제하고 자치단체의 자율성을 존중하는 입장에서 중앙부처의 지도·감독을 최소화하였는지 여부, ③ 국가사무를 지방자치단체로 위임·이양하거나 지방자치단체의 사무를 신설할 경우에 별도의 지방재정확충방안을 법령에 규정하고 있는지 여부 등을 심사하도록” 하고 있다.

**【표 3-5】** 타부처소관 법령안의 입안 및 심사기준

| 검토기준        | 세부사항   |
|-------------|--|
| 입법의 필요성     | • 입법 또는 개정이 반드시 필요한지 여부<br>(특히 지방자치단체의 권익향상에 필요한지 검토)  |
| 법령체계의 정당성   | • 입법 형식은 적정한지 여부<br>• 상위법에 근거가 있는지 여부  |
| 행정안전부와의 영향  | • 행정안전부의 기능과 중복되는 사항은 없는지 여부<br>• 행정안전부의 소관 법령과 모순·상충되는 내용이 없는지 여부<br>• 불필요한 각종 자문위원회 등을 신설하는 내용이 없는지 여부 등   |
| 지방자치단체와의 영향 | • 국가와 지방간 사무배분이 합리적으로 되어있는지 여부<br>• 국가의 자의적인 통제를 억제하고 자치단체의 자율성을 존중하는 입장에서 중앙부처의 지도·감독을 최소화하였는지 여부<br>• 국가사무를 지방자치단체로 위임·이양하거나 지방자치단체의 사무를 신설할 경우에 별도의 지방재정확충방안을 법령에 규정하고 있는지 여부 등 |

출처 : 행정안전부 법령사무처리 등에 관한 규정」

행정안전부 자체적인 훈령 및 예규의 입안과정에서 지방자치단체의 관련내용에 대한 심사는 다음과 같다. 내용의 적절성 측면에서 지방자치단체의 권한을 지나치게 제한하여 지방자치권을 침해하는 규정의 존재여부를 판단하는 것이다.

[표 3-6] 훈령·예규안의 입안 및 심사기준

| 심사기준      | 세부사항  |
|-----------|---|
| 입안의 필요성   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 반드시 훈령·예규를 입안하여야만 하는 사항인지 여부 (사안별로 공문조치 가능한 경우 공문으로 대응하고 훈령·예규의 신설을 자제)</li> <li>• 불필요한 중복 규제가 아닌지 여부</li> <li>※ 상위법령으로 규율이 가능하거나 유사한 훈령·예규로 규율이 가능한 경우 별도의 훈령·예규 입안 금지</li> </ul>   |
| 법체계상의 정당성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 헌법의 기본정신에 부합하는지 여부</li> <li>• 상위 법령에 저촉되는 사항의 유무</li> </ul>  |
| 내용의 적절성   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 훈령·예규 입안·심사시에는 다음의 사항이 포함되지 않도록 특히 유의하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> <li>① 기업·시장에 대한 지나친 규제와 간섭을 내용으로 하는 규정</li> <li>② 국민에게 불편을 주는 행정편의적인 규정</li> <li>③ 지방자치단체의 권한을 지나치게 제한하여 지방자치권을 침해하는 규정</li> <li>④ 과도한 재량 인정으로 공무원의 부패를 유발할 위험이 있는 규정</li> <li>⑤ 법률에 정하지 않은 각종 위원회·심의회 등을 불필요하게 남설하는 규정</li> </ol> </li> </ul> |
| 실현가능성     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 훈령·예규안 내용이 현실에 부합하여 실현가능한 것인지 여부</li> </ul>  |
| 형식의 정확성   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 용어의 정확성, 전체적인 통일성 등</li> </ul>   |

출처 : 행정안전부 법령사무처리 등에 관한 규정

## 2) 운영실태

전술한 “행정안전부 법령안 심사규정”은 행정안전부와 여타 중앙부처의 법령안 입안에 대한 심사를 목적으로 2008년에 제정된 것이다. 그러나 행정안전부에 따르면, 규정의 제정 이후 실제 적용한 사례는 없어서 제도운영의 활용성과 효용성을 직접적으로 분석할 수는 없다. 또한 제도의 도입목적에 비추어 보면, 운영 효용성의 결과가 본 연구에서 다루는 「자치분권 영향평가제도」의 설계에 많은 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 판단되나, 현실적으로 시사분석을 위한 운영실적이 부재하다.

## 4. 지방재정부담심의

중앙행정기관이 법령안과 경비 및 국고보조 등으로 지방자치단체에 재정부담을 주는 경우에는 사전에 이를 검토하도록 하고 있다. 즉, 재정부담을 주는 법령안의 경우 사전에 행정안전부 장관의 의견을 들어야 하고, 경비 및 국고보조의 경우에는 사전에 행정안전부 장관과 협의를 거쳐야 한다.

**[표 3-7] 지방재정법 관련규정**

| 구분                               | 내용   |
|----------------------------------|--|
| 제25조<br>(지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안)   | 중앙관서의 장은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제정하거나 개정하려면 미리 행정안전부장관의 의견을 들어야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 5. 28., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> [전문개정 2011. 8. 4.]   |
| 제26조<br>(지방자치단체의 부담을 수반하는 경비)    | 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 「국가재정법」 제31조에 따른 서류 또는 같은 법 제51조 제2항에 따른 명세서를 기획재정부장관에게 제출하기 전에 행정안전부장관과 협의하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 5. 28., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> [전문개정 2011. 8. 4.]   |
| 제27조<br>(지방자치단체의 부담을 수반하는 국고 보조) | 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지하였을 때에는 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통지하여야 한다. 다만, 보조금 등의 교부결정에 있어서 제26조에 따라 행정안전부장관과 협의를 거치지 아니한 부분에 대하여는 그 교부결정을 통지하기 전에 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 5. 28., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.> [전문개정 2011. 8. 4.] |

출처 : 「지방재정법」.

전술한 바와 같이 지방자치단체의 재정부담을 검토하기 위하여 관련법령에 “지방재정부담심의위원회”를 설치 및 운영하도록 하고 있다. 「지방재정법 시행령」에 따르면, “동 위원회는 행정안전부 장관소속에 위원장을 포함한 15인 이내의 위원으로 구성하여 운영하되, ① 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요경비에 관한 사항, ② 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항, ③ 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항, ④ 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항, ⑤ 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항을 심의”하고 있다.

[표 3-8] 재정부담심의위원회 관련규정

| 구분      | 내용   |
|---------|--|
| 「지방재정법」 | <p>제25조(지방자치단체의 부담을 수반하는 법령안) 중앙관서의 장은 그 소관 사무로서 지방자치단체의 경비부담을 수반하는 사무에 관한 법령을 제정하거나 개정하려면 미리 행정안전부장관의 의견을 들어야 한다.</p> <p>제26조(지방자치단체의 부담을 수반하는 경비) 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세입·세출 및 국고채무 부담행위의 요구안 중 지방자치단체의 부담을 수반하는 사항에 대하여는 「국가재정법」 제31조에 따른 서류 또는 같은 법 제51조 제2항에 따른 명세서를 기획재정부장관에게 제출하기 전에 행정안전부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>제27조(지방자치단체의 부담을 수반하는 국고 보조) 중앙관서의 장은 그 소관에 속하는 세출예산 중에서 지방자치단체의 재정적 부담을 수반하는 보조금 등을 지방자치단체에 교부하기로 결정·통지하였을 때에는 즉시 기획재정부장관과 행정안전부장관에게 통지하여야 한다. 다만, 보조금 등의 교부결정에 있어서 제26조에 따라 행정안전부장관과 협의를 거치지 아니한 부분에 대하여는 그 교부결정을 통지하기 전에 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>제27조의2(지방재정부담심의위원회) ① 다음 각 호의 지방재정 부담에 관한 사항 중 주요 안건을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 지방재정부담심의위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항</li> <li>1의2. 국가와 지방자치단체 간 세목 조정 중 지방재정상 부담이 되는 중요 사항</li> <li>2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항</li> <li>3. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항</li> <li>4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 부의하는 사항</li> <li>5. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관의 요청에 따라 국무총리가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항</li> </ol> <p>② 위원회는 위원장·부위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다. ③ 위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 부위원장은 행정안전부장관과 민간위원으로 하되, 민간위원인 부위원장은 위원회에서 호선하여 선정한다. ④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기획재정부장관, 대통령령으로 정하는 관계 중앙관서의 장</li> <li>2. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회의장협의회·전국시군구의회의장협의회에서 추천하는 각 1명. 이 경우 전국시도지사협의회 및 전국시장군수구청장협의회는 해당 협의회에 소속된 지방자치단체의 장 중에서 1명을 각각 추천하여야 한다.</li> <li>3. 그 밖에 지방재정에 대한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 행정안전부장관의 제청으로 국무총리가 위촉하는 사람</li> </ol> |

| 구분                 | 내용  |
|--------------------|---|
|                    | <p>⑤ 위원회의 회의는 연 1회 이상 개최하고, 위원장이 소집한다. 다만, 다음 각 호의 경우에는 추가로 개최할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 위원장이 필요하다고 인정하는 때</li> <li>2. 지방자치단체협의회의 소집요구가 있는 때</li> </ol> <p>⑥ 행정안전부장관은 위원회에서 의결한 사항을 각 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장에게 즉시 통보하여야 하고, 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장은 소관 사무의 수행에 이를 반영하여야 한다. 다만, 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장이 불가피한 사유로 의결한 사항을 반영하지 못하는 경우에는 그 내용을 행정안전부장관에게 통보하여야 하고, 행정안전부장관은 이를 위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>⑦ 위원회를 효율적으로 운영하고 위원회의 심의사항을 전문적으로 검토하기 위하여 위원회에 실무위원회를 두며, 실무위원회 위원장은 행정안전부차관이 된다.</p> <p>⑧ 그 밖에 위원회 및 실무위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.</p>   |
| <p>「지방재정법 시행령」</p> | <p>제35조(지방재정부담심의위원회의 구성) ① 법 제27조의2 제4항 제1호에서 “대통령령으로 정하는 관계 중앙관서”란 국무조정실과 같은 조 제1항에 따른 지방재정부담심의위원회(이하 “지방재정부담심의위원회”라 한다) 상정 안건과 관련된 중앙관서로서 위원장이 회의 시마다 미리 지정하는 중앙관서를 말한다.</p> <p>② 삭제(2014. 1. 17.)</p> <p>③ 법 제27조의2 제4항 제2호 및 제3호에 따른 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.</p> <p>④ 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도회의회장협의회 또는 전국시군구의회회장협의회는 법 제27조의2 제4항 제2호의 위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 추천을 철회할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우</li> <li>2. 위원의 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우</li> <li>3. 직무 태만, 품위 손상, 그 밖의 사유로 인하여 위원의 직을 유지하는 것이 적합하지 아니하다고 인정되는 경우</li> <li>4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우</li> </ol> <p>⑤ 국무총리는 법 제27조의2 제4항 제3호에 따라 위촉된 위원이 제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉할 수 있다.</p> <p>제35조의2(지방재정부담심의위원회의 운영) ① 지방재정부담심의위원회의 위원장(이하 이 조에서 “위원장”이라 한다)은 지방재정부담심의위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.</p> <p>② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지정한 부위원장이 그 직무를 대행한다.</p> <p>③ 지방재정부담심의위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</p> <p>④ 행정안전부장관은 법 제27조의2 제1항 각 호의 사항과 관련하여 지방자치단체의 장이 의견을 제출한 경우 필요하다고 인정하면 지방재정부담심의위원회의 심의에 부치도록 위원장에게 요청할 수 있다.</p> |

| 구분                 | 내용   |
|--------------------|--|
|                    | <p>⑤ 위원장은 심의에 필요한 경우에는 관계 기관에 필요한 자료 또는 의견의 제출 등을 요청하거나 관계 공무원 또는 민간전문가를 출석시켜 의견을 들을 수 있다.</p> <p>⑥ 행정안전부장관은 지방재정부담심의위원회에서 의결한 사항에 대해서는 각 중앙관서 및 지방자치단체에 즉시 통보하여 필요한 조치를 할 수 있도록 하여야 한다. 이 경우 관계 중앙관서의 장 및 지방자치단체의 장은 위원회에서 의결한 사항에 대한 조치 결과를 행정안전부장관에게 통보하여야 하며, 행정안전부장관은 그 내용을 위원회에 보고하여야 한다.</p> <p>⑦ 지방재정부담심의위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 행정안전부 소속 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 행정안전부장관이 지명한다.</p> <p>⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 지방재정부담심의위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 행정안전부장관이 정한다.</p> <p>제35조의3(실무위원회의 구성 및 운영) ① 법 제27조의2 제6항에 따른 실무위원회(이하 이 조에서 “실무위원회”라 한다)는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성하되, 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 기획재정부·행정안전부 및 국무조정실 소속의 고위공무원단에 속하는 공무원</li> <li>2. 전국시도지사협의회·전국시장군수구청장협의회·전국시도의회회장협의회 및 전국시군구의회회장협의회에서 추천하는 사람 각 1명</li> <li>3. 그 밖에 지방재정에 관한 학식과 전문지식이 있는 사람으로서 행정안전부장관이 위촉하는 사람</li> </ol> <p>② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지정한 위원이 그 직무를 대행한다.</p> <p>③ 실무위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 행정안전부 소속 4급 이상의 공무원 중에서 행정안전부장관이 지명한다.</p> <p>④ 제1항제2호 및 제3호에 따른 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자 임기의 남은 기간으로 한다.</p> <p>⑤ 실무위원회는 다음 각 호의 사항을 검토한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방재정부담심의위원회에서 심의할 안건에 관한 사항</li> <li>2. 지방재정부담심의위원회로부터 검토를 지시받은 사항</li> <li>3. 그 밖에 실무위원회의 운영에 필요한 사항</li> </ol> <p>⑥ 실무위원회의 운영에 관하여는 제35조의2 제1항, 제3항 및 제5항을 준용한다. 이 경우 “지방재정부담심의위원회”는 “실무위원회”로 본다.</p> <p>⑦ 실무위원회 위원 중 제1항제2호의 위원에 대한 추천의 철회와 제1항제3호에 따라 위촉된 위원에 대한 해촉에 관하여는 제35조 제4항 및 제5항을 준용한다. 이 경우 “국무총리”는 “행정안전부장관”으로 본다.</p> <p>⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 실무위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 행정안전부장관이 정한다.</p> |
| 「지방재정부담심의위원회 운영규정」 | <p>제1조(목적) 이 규정은 지방재정법(이하 “법”이라 한다) 제27조의2에 규정된 지방재정부담심의위원회(이하 “위원회”라 한다)의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.</p> <p>제2조(기능) 위원회는 법 제27조의2제1항에 따라 다음 사항 중 위원회의 위원장(이하</p>  |

| 구분 | 내용   |
|----|--|
|    | <p>“위원장”이라 한다)이 상정하는 주요 안건을 심의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 법 제26조에 따른 지방자치단체의 부담을 수반하는 주요 경비에 관한 사항</li> <li>2. 국고보조사업의 국가와 지방자치단체 간, 시·도 및 시·군·자치구 간 재원분담 비율 조정에 관한 사항</li> <li>3. 지방자치단체 재원분담에 관련된 법령 또는 정책 입안 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항</li> <li>4. 지방세 특례 및 세율조정 등 지방세 수입에 중대한 영향을 미치는 지방세 관계 법령의 제정·개정에 관한 사항 중 행정안전부장관이 부의하는 사항</li> <li>5. 그 밖에 지방자치단체의 재원분담에 관한 사항으로 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항</li> </ol> <p>제3조(회의) ① 회의는 정기회와 임시회로 구분한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>② 정기회는 연 2회 개최하고, 위원장이 필요하다고 인정하는 경우 임시회를 개최할 수 있다.</li> <li>③ 위원회의 회의는 위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.</li> <li>④ 위원장은 안건에 따라 부의 안건을 서면심의하게 할 수 있다.</li> </ol> <p>제4조(안건제출 및 배부) ① 중앙행정기관의 장이 법 제27조의2제1항 각 호의 지방 재정 부담에 관한 사항에 대해 협의할 때에는 해당 사업·법령 또는 정책입안사항에 대한 세부 설명자료, 지방비 부담 적정성 검토 결과, 지방재정 증감 추계 및 지방재정 보전대책 등을 위원회가 정한 바에 따라 제출하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>② 위원회는 회의 개최 5일 전까지 각 위원에게 안건을 배부하여야 한다. 다만, 긴급을 요하는 사항에 대하여는 그러하지 아니할 수 있다.</li> </ol> <p>제5조(대리출석) ① 위원이 회의에 출석하지 못하는 경우에는 그 바로 하위직에 있는 자가 대리로 출석하여 그 직무를 대행할 수 있다. 다만, 민간위원의 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>② 제1항에 따라 대리로 출석하는 자는 위원으로부터 법 제27조의2제1항의 심의·의결사항에 대한 심의·의결권을 위임받은 것으로 본다.</li> </ol> <p>제6조(실무조정위원회) ① 위원회는 위원회 안건에 대한 사전심사 및 위원회에서 위임한 사항의 실무적인 검토를 위하여 실무조정위원회를 둘 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>② 실무조정위원회는 위원장 1인을 포함한 10인 이내의 실무위원으로 구성한다.</li> <li>③ 실무조정위원회 위원장은 행정안전부 지방재정세제국장이 되고, 실무위원은 실무조정위원회 위원장이 지명하는 중앙행정기관 또는 지방자치단체 소속 공무원 또는 민간전문가가 된다.</li> </ol> <p>제7조(간사) 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두되, 간사는 행정안전부 재정정책과장으로 한다.</p> <p>제8조(의견청취 등) 위원회 및 실무조정위원회는 심의에 필요한 경우 관계기관에 대해 필요한 자료 또는 의견의 제출 등을 요청하거나, 중앙행정기관 및 지방자치단체의 공무원 또는 민간전문가를 출석시켜 의견을 들을 수 있다.</p> <p>제9조(운영세칙) 이 영에 규정된 것 이외에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.</p> |

출처 : 「지방재정법」, 「지방재정법 시행령」, 「지방재정부담심의회위원회 운영규정」

## 2) 운영실태

지방재정심의회는 전술한 바와 같이 중앙부처의 법률안 제·개정에서 지방자치단체에 재정부담을 초래하는지의 여부를 심의하기 위한 목적으로 2011년에 도입한 것이다. 이후 2014년에 국무총리실 관할로 법적 지위가 변경되었다.

지방재정심의회 운영은 2011년 제도의 도입 이후 2019년에 현재까지 16회에 걸쳐 개최되어 연 평균 1.7회에 이르고 있다. 특히, 지방재정심의회를 통하여 국고보조사업의 지방비 부담의 완화를 도모한 것은 매우 긍정적이나, 최근에는 서면심의가 증가하면서 실효성에 비판이 제기되고 있다.

**[표 3-9] 재정부담심의회 운영실적**

| 구 분                                | 주요 논의내용   |
|------------------------------------|---|
| 제1차<br>(12.6.11)                   | ■ 지방재정부담심의회위원회 운영계획(보고안건), 지방재정 현황 진단 및 개선 방안(토론안건) 등 논의  |
| 제2차<br>(12.7.17)                   | ■ '13년도 국고보조사업 예산안 지방비 부담수준 적정성 심의 (지방자치단체 보조사업 및 매칭펀드(공모) 사업 등)  |
| 제3차<br>(12.7.30)                   | ■ '13년도 국고보조사업 예산안 지방비 부담수준 적정성 심의<br>※ 8개 사업에 대한 보조율 조정 등 심의결과 통보(기획재정부 및 소관부처)<br>- 국고보조율 인상 8개 중 정부 예산안 반영(4개), 미반영(4개)    |
| 제4차<br>(13.7.22)                   | ■ '14년도 국고보조사업 예산안 지방비 부담수준 적정성 심의<br>※ 17개 사업에 대한 보조율 조정 등 심의결과 통보(기획재정부 및 소관부처)<br>- 국고보조율 인상 17개 중 정부 예산안 반영(4개), 미반영(13개) |
| 제5차<br>(13.9.10)                   | ■ 지방세 관련 법률 개정에 관한 사항 보고<br>※ 취득세 인하 관련 사항, 2013년 지방세 감면 통합심사 관련사항  |
| '14년 제1차<br>(14.9.5)<br>* 총리소속(격상) | ■ 지방재정 현황 및 운영방향(보고안건), '15년도 국고보조사업 예산요구안 지방비 부담 적정성, 위원회 운영계획 심의<br>※ 분권교부세사업(3) 국고환원, 국고보조율 인상 3개 정부 예산안 반영                |
| '15년 제1차<br>(15.2.23~24, 서면)       | ■ 2015년도 지방재정부담심의회위원회 운영계획, 2015년도 지방세 감면 기본 운영계획 심의  |
| '15년 제2차<br>(15.8.10)              | ■ 2016년도 국고보조사업 예산요구안 지방비 부담수준 적정성 심의<br>※ 3개 사업에 대한 보조율 조정 등 심의<br>■ 국고보조사업 집행구조 개선 방안, 지방교부세 제도개선 방안, 지방공기업 혁신 방안 보고        |

자치분권 영향평가제도 도입방안 연구

| 구 분                            | 주요 논의내용  |
|--------------------------------|--|
| '15년 제3차<br>( '15.9.9~14, 서면)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방세특례제한법 일부 개정안 심의</li> </ul>   |
| '16년 제1차<br>( '16.2.4~11, 서면)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2016년도 지방재정부담심의회 구성·운영 계획</li> <li>■ 지방세 감면 운영 기본계획</li> <li>■ 지방재정영향평가제도 개선안</li> </ul>                              |
| '16년 제2차<br>( '16.8.24)        | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방재정 형평성·건전성 강화방안 보고</li> <li>■ 2017년도 국고보조사업 예산요구안 지방비 부담수준 적정성 심의<br/>※ 2개 사업에 대한 보조율 조정 등 심의 → 정부예산안 반영</li> </ul> |
| '17년 제1차<br>( '17.2.13~24, 서면) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2017년도 지방재정부담심의회 구성·운영 계획</li> <li>■ 지방세 감면 운영 기본계획</li> </ul>  |
| '17년 제2차<br>( '17.8.18)        | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 2018년도 국고보조사업 예산요구안 지방비 부담수준 적정성 심의<br/>※ 9개 사업에 대한 보조율 조정 등 심의결과 통보(기재부, 소관부처)</li> </ul>                            |
| '18년 제1차<br>( '18.2.19~21, 서면) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ '18년도 지방세 감면 운영 기본계획</li> </ul>   |
| '18년 제2차<br>( '18.8.20~24, 서면) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ '19년도 국고보조사업 지방비 부담수준 적정성 심의<br/>(총 5건, 지방비 237억원 삭감 요구)</li> </ul>   |
| '19년 제1차<br>( '19.2.13~20, 서면) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ '19년도 지방세지출 기본계획</li> </ul>   |

자료 : 행정안전부(2019). 내부자료.

## 제3절 관련제도의 한계분석

### 1. 제도적 검토요소 분석

제도적 검토요소에 기초한 관련제도의 한계분석은 관련제도의 내용을 대상으로 평가요소들이 충분히 구비되고 있는가를 판단하여 적합성을 분석하는 것이다. 즉, 전술한 관련제도의 내용이 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적에 필요한 평가목적과 평가제제 및 운영체제의 구비요소들을 적절하게 확보하고 있는가를 분석하는 것이다.

지방4단체 협의회와 행정부시장·부지사회의, 행정안전부 법령안 심사 및 재정부담심의 등이 제도적으로 구비한 검토요소별 내용을 요약하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 지방4단체 협의회는 설치목적이 지방자치단체 간의 교류증진과 공동문제를 협의하기 위한 것에 있는 만큼 원칙적으로 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적에 상응하는 제도적 검토기준을 구비하고 있지 못하다. 행정부시장·부지사회의는 광범위한 현안에 대해 중앙정부와 지방자치단체 간의 협의채널로 활용되고 있어서 전술한 지방4단체 협의회와 마찬가지로 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적에 부합하는 제도적 검토기준은 불비한 상황이다. 행정안전부 법령안 심사는 비교적 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적에 부합하는 제도로 중앙정부의 법령안이 자치권의 제약과 사무배분 적정성, 중앙감독의 최소화 및 지방의 재정부담 등에 미치는 영향을 행정안전부 차원에서 사전에 파악하고, 부정적 영향을 해소하는 목적으로 운영되고 있다. 재정부담심의도 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적에 일정수준 충족하고 있는 제도로 전술한 행정안전부 법령안 심사와 달리 재정에 국한하여 지방의 재정부담을 사전에 파악하고, 지방자치단체에 초래될 재정의 부정적 영향을 해소하기 위한 목적으로 운영되고 있다.

**[표 3-10]** 관련제도별 제도적 검토기준 비교

| 구분   | 지방4단체협의회 | 행정부시장·부지사회의 | 행정안전부 법령안심사                      | 재정부담심의         |             |
|------|----------|-------------|----------------------------------|----------------|-------------|
| 평가목적 | -        | -           | 지방자치단체 부정적 영향검토                  | 지방자치단체 재정악화 검토 |             |
| 평가체제 | 평가대상     | -           | 자치권 제약 사무배분 적정성 중앙감독 최소화 지방 재정부담 | 지방재정부담         |             |
|      | 평가지표     | -           | -                                | -              |             |
|      | 평가방법     | -           | -                                | 서류심사           | 서류심사        |
| 운영체제 | 평가주체     | -           | -                                | 행정안전부 규제개혁담당관  | 지방재정부담심의위원회 |
|      | 평가절차     | -           | -                                | -              | -           |
|      | 근거법령     | 지방자치법       | -                                | 행정안전부 법령안심사규정  | 재정법         |

전술한 지방4단체 협의회, 행정부시장·부지사회의, 행정안전부 법령안 심사 및 재정부담심의 등의 제도적 내용에 따르면, 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적에 비추어 다음과 같은 한계를 보이고 있다.

지방4단체 협의회는 중앙정부의 법령안에 대한 의견제출권을 보장하고 있으나, 설치 목적이 원칙적으로 지방자치단체 간의 교류협력과 공동문제의 효율적 대처에 있어서 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적에 필요한 제반 구비요소를 체계적으로 갖추지 못하고 있다. 행정부시장·부지사회의 역시 전술한 지방4단체 협의회와 마찬가지로 중앙정부와 지방자치단체 간의 교류협력을 위한 협의채널의 확보 필요성에서 설치된 것으로 「자치분권 영향평가제도」의 도입에 필요한 구비요소를 확보하고 있지 못하다. 행정안전부의 법령안 심사는 「자치분권 영향평가제도」와 동일한 목적으로 운영되는 제도로 상당수준의 구비요소를 갖추고 있으나, 평가지표와 평가절차의 부재, 평가방법과 평가주체 및 근거법령 등에서 요소별 타당성이 다소 미흡한 실정이다. 재정부담심의 역시 전술한 행정안전부 법령안 심사와 마찬가지로 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적을

반영하고 있으나, 평가지표와 평가절차의 불비와 평가목적 및 평가대상의 제한 그리고 평가방법의 적절성에서 한계를 보이고 있다.

그럼에도 불구하고, 「자치분권 영향평가제도」의 도입을 위한 대안의 설계에서 일부 관련제도의 요소별 내용들이 반영될 필요는 있다. 즉, 행정안전부 법령안 심사와 재정부담심의에서 규정하고 있는 평가목적과 평가대상 등은 대안설계의 관련부문에서 반영 여부를 검토하는 것이 타당하다.

**【표 3-11】** 관련제도의 제도적 한계

| 구분   | 내용  |
|--|---|
| 지방4단체 협의회  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설치목적의 상이</li> <li>- 구비요소의 불비</li> </ul>  |
| 행정부시장·부지사회의  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 설치목적의 상이</li> <li>- 구비요소의 불비</li> </ul>  |
| 행정안전부 법령안 심사   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일부요소의 불비</li> <li>- 평가지표 및 평가절차의 불비</li> <li>■ 일부요소의 타당성 미흡</li> <li>- 평가방법의 적정성 미흡</li> <li>- 평가주체의 객관성 미흡</li> <li>- 근거법령의 안정성 취약</li> </ul> |
| 재정부담심의   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일부요소의 불비</li> <li>- 평가지표 및 평가절차의 불비</li> <li>■ 일부요소의 타당성 미흡</li> <li>- 평가목적 및 평가대상의 제한</li> <li>- 평가방법의 적정성 미흡</li> </ul>                      |
| ▽  |   |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관련제도의 개선대안 반영</li> <li>- 행정안전부 법령안 심사 및 재정부담심의의 일부요소 반영 필요</li> <li>- 평가목적 및 평가대상의 반영 검토</li> </ul> |   |

## 2. 운영적 검토요소 분석

운영적 검토요소에 기초한 관련제도의 한계분석은 제도별 활용도와 효용도를 적용하여 적정성을 분석하는 것이다. 즉, 관련제도의 운영실태가 「자치분권 영향평가제도」의

도입에 충분히 반영할 수 있는 효과가 존재하는지를 검토하는 것이다.

지방4단체 협의회와 행정부시장·부지사회의, 행정안전부 법령안 심사 및 재정부담심의 등의 운영실태를 활용도와 효용도를 기준으로 요약하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 지방4단체 협의회는 “대한민국시도지사협의회”를 기준으로 보면, 연평균 35.5건의 의견을 제출하여 43.2%의 반영률을 보이고 있다. 행정부시장·부지사회의는 월1회 개최하여 회의결과를 지방시책에 반영하고 있다. 행정안전부 재정부담심의회는 제도도입 이후 16회에 걸친 심의가 이루어져졌고 국고보조사업의 지방비 부담완화에 기여하였다.

전술한 관련제도의 운영실적결과에 근거하면, 「자치분권 영향평가제도」의 도입을 위한 대안개발에 반영할 시사요소는 없는 것으로 판단된다. 지방4단체협의회와 행정부시장·부지사회의는 제도 자체의 관련성이 낮고, 행정안전부 법령안심사는 운영실적이 가시적으로 나타나지 않았고, 지방재정부담심의는 운영실적의 효과는 있으나, 제도설계에 직접적으로 반영할 요소는 크지 않다.

**[표 3-12] 관련제도별 운영적 검토기준 비교**

| 구분  | 지방4단체협의회     | 행정부시장·부지사회의 | 행정안전부 법령안심사 | 재정부담심의      |
|-----|--------------|-------------|-------------|-------------|
| 활용성 | - 연 평균 35.5건 | - 월 1회      | - 미심사       | - 연 평균 1.7회 |
| 효용성 | - 반영률 43.2%  | - 지방시책 반영   | - 미반영       | - 지방부담 경감   |



- 관련제도 개선대안 반영
  - 운영실적 측면의 반영요소 부재

## 제4장



# 유사제도의 사례분석

제1절 분석설계

제2절 국내 유사제도의 사례

제3절 외국 유사제도의 사례

제4절 유사제도의 분석결과



## 제1절 분석설계

### 1. 분석목적

국내의 유사제도의 분석은 「자치분권 영향평가제도」의 도입방안 설계에 필요한 정보를 확보하기 위한 것이다. 「자치분권 영향평가제도」를 도입하기 위해서는 도입목적을 효과적으로 달성할 수 있는 최적의 구조로 대안이 설계될 필요가 있다.

「자치분권 영향평가제도」의 대안설계는 정책평가의 일반적 구조인 평가목적과 평가체제 및 운영체제를 포괄하는 시스템으로 구성되어야 한다. 이러한 내용들은 「자치분권 영향평가제도」와 관련된 기존의 직접적인 사례가 존재하지 않는 까닭에 국내의 유사제도의 사례들을 분석하여 필요한 시사점을 얻고자 하는 것이다.

### 2. 분석대상

국내의 유사제도의 분석대상은 「자치분권 영향평가제도」와 동일한 목적으로 개발 및 활용되는 제도들을 대상으로 한다. 즉, 특정정책의 수립에 따라 특정분야의 부정적 영향을 사전에 파악하여 문제를 해소함으로써 특정분야의 건전한 상태를 확보하고자 하는 목적으로 활용되는 제도를 말한다.

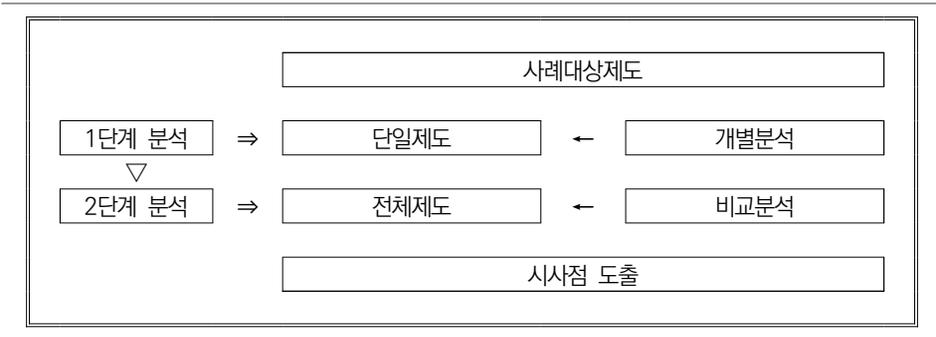
국내의 분석대상 유사제도로는 전술한 목적으로 개발 및 활용되는 전체 제도를 포함한다. 예를 들면, 교통영향평가와 규제영향평가, 균형발전영향평가, 기술영향평가, 부패영향평가, 성별영향평가, 통계기반정책평가, 인구영향평가, 재해영향평가 및 환경영향평가 등이 여기에 해당된다.

외국의 분석대상 유사제도 역시 전술한 목적으로 개발 및 활용되는 제도를 대상으로 하되, 편의상 자료구득 여부를 반영하여 대상을 선정한다. 이에 따라 미국과 일본 및 캐나다를 사례대상의 국가로 선정한다.

### 3. 분석방법

국내의 유사제도의 분석은 분석목적을 달성하기 위하여 정책평가의 일반구조인 평가 목적과 평가체제 및 운영체제의 요소를 기준으로 다음과 같은 두 가지 분석방법을 활용하고자 한다. 우선, 1단계로 사례대상으로 선정된 개별제도를 중심으로 해당제도별 전술한 분석기준을 적용하고, 다음, 2단계로 사례대상으로 선정된 모든 제도를 중심으로 전술한 분석기준을 적용하여 비교분석을 실시한다. 이와 같은 2단계의 분석을 통해서 「자치분권 영향평가제도」의 대안개발에 필요한 시사점을 확보하고자 한다.

[그림 4-1] 대상제도의 분석방법



## 제2절 국내 유사제도의 사례

### 1. 교통영향평가

#### 1) 평가목적

교통영향평가는 「교통영향평가지침」에 따르면, “일정규모 이상의 사업이나 시설의 설치로 인하여 예상되는 유발교통량을 검토 및 분석하여 사전에 교통개선대책을 수립하는 것을 목적”으로 하고 있다. 이를 통해서 “도시교통의 원활한 소통과 시민의 쾌적한 통행권을 보장하고, 사업지 내외부의 교통체계를 종합적으로 검토 및 분석하여 문제점을 보완함으로써 안전하고 효율적인 교통망을 구축하는 것이다. 뿐만 아니라 기존 교통시설의 비효율적인 운영요소를 개선하여 활용효과를 극대화하며, 사업시행자가 자체 재원으로 해결할 교통개선사업을 지정하고, 관할 행정기관과의 이견을 조정”하는 것이다.

#### 2) 평가체제

##### (1) 평가대상

교통영향평가의 대상은 크게 ‘개발사업’과 ‘건축물’로 구분되고 있다. 도시의 개발과 체육시설의 개발사업 등은 환경영향평가의 대상과 동일하고 대상면적만 상이하며, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제2조 제5호의 민간투자사업과 각종 용도의 시설건립으로 주거·근린생활·문화 및 집회·종교·판매·운수·의료·교육연구·운동·업무·숙박·위락·공장·창고·자동차 관련·방송통신·묘지관련·관광휴게·장례 등이 포함되고 있다.

##### (2) 평가지표

교통영향평가의 평가지표는 평가내용에 따라서 정량적 및 정성적 지표를 병행하여 활용하고 있다. 대표적으로는 ① 사업시행으로 인한 통행발생량, 교통수단별 분담률, 시간대별 유·출입분포율, 교통유발 원단위, 교통량, 주행속도 등 교통환경, ② 토지이용현황·토지이용계획 및 주변지역개발계획과 교통시설설치계획, ③ 사업지 및 주변지역의 장래 교통수요 여건, ④ 사업시행으로 인한 교통분야의 문제점과 개선방안 등이

적용되고 있다.

### (3) 평가방법

교통영향평가의 평가방법은 사업자가 작성 및 제출한 평가서를 대상으로 관련기관의 심의를 통해서 평가하고 있다.

## 3) 운영체제

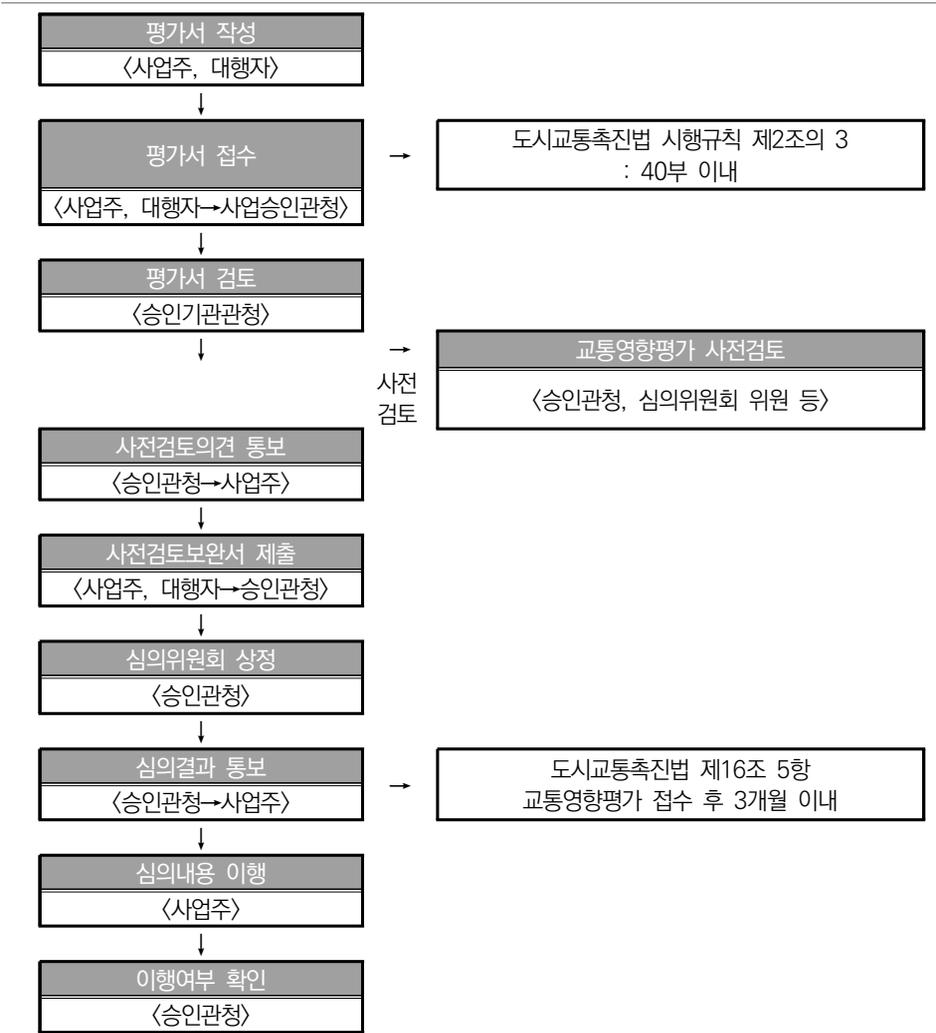
### (1) 평가주체

교통영향평가의 평가주체는 국토교통부이나 평가의 전문성을 확보하기 위하여 교통영향평가대행자 등록신청을 받아 운영하고 있다. 또한 교통영향평가는 교통영향평가심의위원회의 지원을 받고 있다.

### (2) 평가절차

교통영향평가의 평가절차는 다음과 같다. 즉, 평가서 작성→평가서 제출→평가서 심의→심의결과 통보→심의내용 이행→이행여부 확인을 거치는 절차로 구성되어 있다.

[그림 4-2] 교통영향평가의 절차



출처 : 교통영향평가자료DB시스템 홈페이지(<https://tia.molit.go.kr>)

### (3) 근거법령

교통영향평가의 근거법령은 「도시교통정비 촉진법(2019. 5. 24)」과 「교통영향평가 지침(국토교통부 업무지침)」으로 구성되어 있다.

## 2. 규제영향분석

### 1) 평가목적

규제영향평가는 「행정규제기본법」에 따르면, “규제로 인해 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 제반영향을 평가”하는 것으로 다음과 같은 목적을 가지고 있다. 즉, 불필요하고 불합리한 규제신설을 방지하고, 합리적인 규제수단과 대안을 개발하여 기존규제의 합리적 개선을 유도하는 것이다.

### 2) 평가체제

#### (1) 평가대상

규제영향평가의 대상은 「행정규제기본법」에 따르면, “중앙행정기관의 장이 신설 또는 강화하고자 하는 행정규제로, 여기서의 행정규제는 국가 또는 지방자치단체가 특정한 행정목적의 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 또는 조례·규칙에 규정되는 사항을 말하고, 또한 법령 등이란 법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임에 의하여 정해진 고시 등을 의미”한다.

#### (2) 평가지표

규제영향평가의 평가지표는 관련법령에 규정된 9개 요소 20개 항목으로 구성되어 있다. 9개 요소는 「규제영향분석서 작성지침」에 따라 “① 규제의 신설 또는 강화의 필요성, ② 규제목적의 실현가능성, ③ 규제 외 대체수단의 존재 및 기존규제와의 중복여부, ④ 규제의 시행에 따라 규제를 받는 집단 및 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교분석, ⑤ 규제의 시행이 「중소기업기본법」 제2조에 따른 중소기업에 미치는 영향, ⑥ 경쟁제한적 요소의 포함여부, ⑦ 규제내용의 객관성과 명료성, ⑧ 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, ⑨ 관련 민원사무의 구비서류·처리절차 등의 적정여부 등”이다.

【표 4-1】 규제영향분석서 항목별 체크리스트

| 착안사항         | 점검 내용   |
|--------------|---|
| 문제정의의 정확성    | - 해결하고자 하는 문제를 둘러싼 환경에 대한 현황분석, 문제점의 본질과 규모, 발생이유, 자료의 출처   |
| 정부개입의 정당성    | - 문제의 해결을 위해 정부의 개입이 불가피하다는 점 설명<br>- 규제이외에 교육 및 홍보, 정부지원 등의 비규제적 대안 검토   |
| 규제목표의 명확성    | - 규제를 신설하는 목표의 명확성<br>- 규제에 의해 발생하는 성과 측정 가능성   |
| 규제대안의 다양성    | - 문제해결을 위해 여러 가지 다양한 대안 검토 비교<br>- 규제의 강조, 규제방식이 적절한 대안인지 검토  |
| 규제대안 분석의 타당성 | - 규제 대안에 대한 비용·편익 분석을 정량적·정성적 방법 활용 여부<br>- 제시된 규제대안들의 비용·편익 비교분석   |
| 규제대안 선택의 적정성 | - 규제대안의 정량적·정성적 영향분석을 통해 최적 대안 선택 여부<br>- 다양한 해외사례 조사 및 국제기준 부합 여부 검토<br>- 상위법령에서 위임한 범위를 벗어나 과도하게 규제하고 있는지 여부 검토<br>- 불필요하게 피규제자에게 행정적 부담을 주는 것은 아닌지, 절차·구비서류 간 소화 할 여지 없는지 검토 |
| 이해관계자와 협의    | - 피규제자, 이해관계자, 관계부처와 규제신설초기부터 충분한 협의<br>- 제시된 의견에 대해 충실히 검토하고 반영여부와 구체적 사항 제시   |
| 집행의 현실성      | - 규제집행을 위한 인력·예산 등 확보<br>- 피규제자가 규제에 따른 의무를 이행하는 것이 기술적·현실적으로 가능한지 여부   |

출처 : 국무조정실(2018). 규제영향분석서 작성지침.

### (3) 평가방법

규제영향평가의 평가방법은 규제의 신설 또는 강화를 추진하는 행정기관이 작성한 규제영향분석서를 대상으로 자료심사를 실시하는 것으로 이루어지고 있다. 규제개혁위원회의 분과위원회에서 중요규제가 아닌 규제에 결정이 되면, 본회의의 심사를 거치지 않고 규제신설이 가능하도록 하고 있다.

**[표 4-2] 중요규제의 판단기준**

|   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>① 규제영향의 연간비용이 100억원 이상인 규제</li><li>② 피규제자의 수가 연간 100만명 이상이 되는 규제</li><li>③ 명백하게 경쟁제한적인 성격의 규제</li><li>④ 국제적인 기준에 비추어 규제의 정도가 과다하거나 불합리</li><li>⑤ 다른 행정기관에 의하여 시행되고 있거나 시행 예정인 규제와 심각한 불일치 또는 간섭을 발생시키는 규제</li><li>⑥ 이해관계인 간 이견이 첨예하게 대립하거나 사회·경제적으로 상당한 부작용이 우려되는 규제</li><li>⑦ 중소기업영향평가·경쟁영향평가·기술영향평가의 결과 개선이 필요한 규제</li><li>⑧ 규제 수준 및 정도가 현저히 부당하여 위원회의 심도 있는 논의가 필요한 규제</li></ul> |
|---|

출처 : 국무조정실(2018). 규제영향분석서 작성지침.

### 3) 운영체제

#### (1) 평가주체

규제영향평가의 평가주체는 평가단계에 따라 평가주체를 달리하는 이원적 구조로 형성되어 있다. 즉, 1차적으로 규제생산 부처가 자체평가를 하고, 2차적으로 규제개혁위원회가 본격적인 평가를 실시하는 구조이다.

#### (2) 평가절차

규제영향평가의 평가절차는 자체평가와 규제개혁위원회 평가를 합쳐 다음과 같은 절차를 거치도록 하고 있다. 즉, 자체심사→규제심사 청구→예비심사→심사완료→해당기관 통보→재심사요청→재심사완료→권고→처리결과 제출→법제처심사→국무회의 상정 등의 절차를 거친다.

[그림 4-3] 규제영향평가 절차



(3) 근거법령

규제영향평가는 「행정규제기본법」 제7조(규제영향분석 및 자체심사)에 근거하고 있다.

### 3. 균형발전영향평가

#### 1) 평가목적

균형발전영향평가는 「국가재정법 시행령」에 따라 “국가재정사업이 균형발전에 미칠 영향을 평가하고, 그 결과를 예산에 반영함으로써 균형발전을 지원 및 도모하는 것을 목적”으로 하고 있다. 이를 위하여 재정사업에 대한 예산배정의 적정성을 국가균형발전의 기여측면에서 검토한다.

#### 2) 평가체제

##### (1) 평가대상

균형발전영향평가는 일반 재정사업과 군특사업의 구분없이 원칙적으로 모든 재정사업을 대상으로 하고 있다. 계속사업(원칙적으로 당해연도 재정사업 자율평가 대상사업 중 평가제외의 기준에 해당하지 않는 사업)과 신규사업(전 사업)을 모두 포함하며, 평가제외 사업의 판별기준은 다음과 같다.

**[표 4-3] 균형발전영향평가 제외대상 사업(예시)**

| 기 준     | 평가 제외 대상사업  |
|---------|---|
| 사업규모 기준 | ○ 평가단위 기준으로 단년도 사업비 50억원 미만의 사업 또는 총사업비(국고 지원 기준) 200억원 미만의 사업  |
| 비 목 기준  | ○ 인건비(100), 물건비(210-01~11·12·14·16, 220, 230, 240, 250), 경상이전(310-02, 330-02, 340-01~02, 510-03), 해외자본이전(340-03), 용자금(450), 보전지출(510), 정부내부거래(600), 예비비 및 기타(700)   |
| 사업성격 기준 | ○ 국제협약·법령·계약에 따라 국가에게 지출의무가 주어진 사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국제기구, 외국과의 협약 등에 따른 분담금</li> <li>* ODA 사업, 국제기구 분담금, EDCF 사업 등</li> <li>■ 법정절차에 따라 민간 또는 지자체와의 협약으로 추진되는 사업</li> <li>* BTL사업, SOC 민간투자사업, 광역시 지하철건설지원 등</li> </ul> ○ 국가적 차원에서 통일된 원칙·기준아래 추진되는 사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관할구역이 정해진 기관·시설물의 건설이나 법령 등에 따라 입지가 사전에 정해진 사업. 단, 2개 이상의 지자체를 관할하는 기관·시설물 설치 사업은 평가</li> <li>* 경찰서, 세무서 등 일선행정관청, 초·중등학교</li> <li>■ 전국지역·주민을 대상으로 통일된 기준에 따라 지원되는 사업 또는 환경보전과 직접</li> </ul> |

| 기준 | 평가 제외 대상사업   |
|----|--|
|    | 관련되는 사업<br>* 복지시설, 기초생보자·실업자 지원, 보훈보상금, 노인연금 등<br>* 댐건설, 환경오염개선·오염물질처리사업 등<br>○ 국방·안보·치안 등 국가안위와 주민안전 관련사업. 단, 훈련시설을 제외한 교육연수·홍보·후생복지시설은 평가<br>○ 일상적인 행정기능 수행사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가기능 수행을 위한 일상적인 유지·보수 관련 사업</li> <li>* 국도유지, 방조제·항만·공항 등 유지관리, 해외공관구입 등</li> <li>■ 기관 고유의 통계조사·홍보·교육사업 등 일상적 행정서비스</li> <li>* 기상관측, 선거관리, 인구통계센서스, 농산물 작황조사 등</li> <li>■ 표준화(인증, 특허 등)·D/B구축·연구용역 및 기관운영을 위한 경상적 사업</li> </ul> |

출처 : 변세일(2007).

## (2) 평가지표

균형발전영향평가의 평가지표는 균형지표 및 연차별 목표의 적정성, 목표의 실행계획 및 달성도, 균형발전 기여도 등 3개 항목으로 구성되어 있다. 평가대상 여부의 판단 기준과 신규 수도권입지사업의 판단기준 등을 포괄한 평가지표를 보면, 다음과 같다.

**[표 4-4]** 3가지 체크리스트의 평가항목

| 평가측면           | 평가항목                      | 평가사항  |
|----------------|---------------------------|---|
| 평가대상 여부        | - 사업비 기준                  | - 사업성격에 대해서는 상기 평가제외사업 참조   |
|                | - 비목 기준                   |   |
|                | - 사업성격 기준                 |   |
| 균형발전영향         | - 균형지표 및 연차별 목표           | - 지표 및 목표 확인  |
|                | - 균형지표의 목표달성 실행 계획 및 달성여부 | - 연차별 목표달성계획 수립여부<br>- 균형발전측면의 적정투자계획 수반여부  |
|                | - 당해사업의 균형발전기여도           | - 삶의 질 향상 : 소득증대, 생활안정, 인프라 및 서비스 향상, 재해위험 감소<br>- 지방의 경제, 사회활성화 기여 : 산업체 증가, 생산량 증가, 인구 및 취업률 증가, 정보격차 완화  |
| 신규수도권 입지사업의 경우 | - 수도권 입지사유                | - 수도권 도시기본기능 개선을 위한 불가피성 여부<br>- 국가경쟁력 측면에서 수도권입지의 유리성<br>- 재정부담측면에서 비수도권 입지의 불합리성<br>- 절차적 측면에서 수도권입지의 적절성 |
|                | - 수도권 집중영향                | - 수도권 인구집중의 영향정도<br>- 수도권 경제력 집중의 영향정도<br>- 수도권의 사회적 비용발생 정도  |

### (3) 평가방법

균형발전영향평가의 평가방법은 전술한 3개의 평가항목을 대상으로 체크리스트를 통한 자료심사를 실시한다. 특히, 2006년부터는 각 부처가 설정한 사업별 균형지표·연차별 목표를 점검·관리하는 평가체계로 개편되어 운영되고 있다.

**【표 4-5】 사업별 균형지표 및 연차별 목표(예시)**

| 부처명             | 사업명          | 균형지표                      | 목 표                 |
|-----------------|--------------|---------------------------|---------------------|
| 행정<br>안전부       | 정보화마을 조성     | (8도 사업지원규모/전체사업규모)×100    | 76%('06)→80%('10)   |
|                 | 농어촌주택개량사업    | 재정자립도 30%이하 지자체에 대한 지원 비중 | '10년까지 50%로 확대      |
| 과학<br>기술부       | 지방과학문화시설 확충  | 지방과학관 면적비중                | '10년까지 50%로 확대      |
|                 | 특정기초연구지원     | 지방대학지원과제 선정비율             | '10년까지 60%로 확대      |
| 문화<br>체육<br>관광부 | 공립미술관 건립     | 수도권 대비 지방공립미술관 건립비중       | '10년까지 80% 이상 수준 유지 |
|                 | 관광안내체계개선     | 비수도권 지원비율                 | '10년까지 60%로 확대      |
|                 | 예술창작활성화 프로그램 | 비수도권 지원비율                 | '10년까지 80%로 확대      |

## 3) 운영체제

### (1) 평가주체

균형발전영향평가의 주체는 지역별 전문가로 구성된 「균형발전평가단」이 담당하고 있다. 평가단의 구성은 분야별 및 지역별 안배를 고려하여 구성하되, 각각 최소인원을 명시적으로 규정하고 있다.

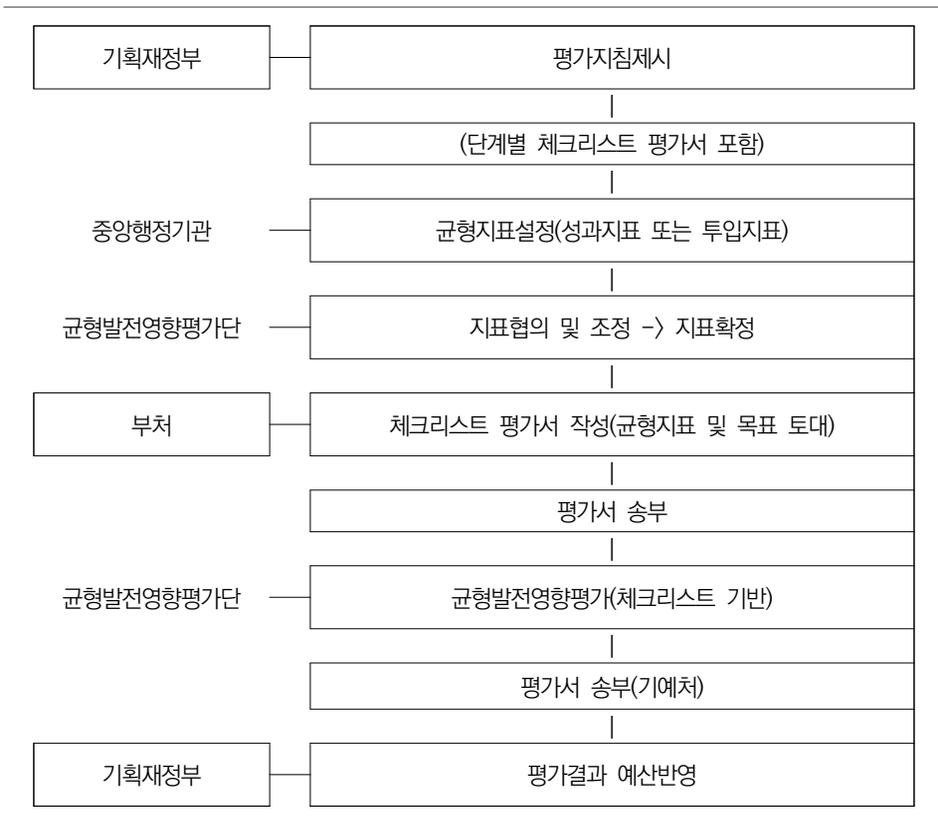
**【표 4-6】 균형영향발전평가단 구성방향**

|   |
|---|
| ① 교통 및 지역개발, 보건복지 및 환경, 통신·과학기술 등 6개 분야별로 전문가가 1인 이상 포함되도록 선정<br>② 대학·연구소 등의 전문가 위주로 구성, 지방(비수도권) 거주자 60% 이상 구성 (국가균형발전위원회 추천 인사도 포함) |
|---|

(2) 평가절차

균형발전영향평가의 평가절차는 관련법령에 따라 다음과 같이 구성되어 있다. 즉, 평가지침서 제시→균형지표 설정→지표확정→체크리스트평가서 작성→평가서 송부→균형발전영향평가→평가서 송부→평가결과 예산방영 등의 절차를 거친다.

[그림 4-4] 균형발전영향평가 절차



(3) 근거법령

균형발전영향평가는 「국가재정법 시행령」제4조(재정사업의 균형발전영향평가)에 근거를 두고 있다.

## 4. 기술영향평가

### 1) 평가목적

기술영향평가는 「과학기술기본법」에 따라 “새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가”하는 것을 말한다. 이를 통하여 새로운 기술개발에 따른 사회의 제반영역에 대한 부정적 영향을 최소화하는 것을 그 목적으로 하고 있다.

### 2) 평가체제

#### (1) 평가대상

기술영향평가의 평가대상은 「과학기술기본법」에 따라서 “미래의 신기술 및 기술적·경제적·사회적 영향과 파급효과 등이 큰 기술로서 과학기술정보통신부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 정하는 기술로 규정”하고 있다. 기술영향평가는 NBIT 융합기술 영향평가를 시작으로 줄기세포 치료기술, 기후변화대응기술, 빅데이터, 스마트 네트워크, 초고층 건축물, 인공지능, 가상·증강현실, 바이오 인공지능, 블록체인 등에 대한 기술에 대해 평가해 왔으며 2019년에는 소셜 로봇 기술에 대한 평가가 이루어지고 있다.

#### (2) 평가지표

기술영향평가의 평가지표는 평가목적에 근거하여 다음과 같은 3가지의 측면을 검토하는 것에 초점을 두고 있다. 「과학기술기본법」에 따르면, “① 해당 기술이 가져올 국민생활의 편익증진 및 관련산업의 발전에 미치는 영향, ② 새로운 과학기술이 가져올 경제·사회·문화·윤리 및 환경에 미치는 영향, ③ 해당 기술이 부작용을 초래할 가능성이 있는 경우 이를 방지할 수 있는 방안” 등이 그것이다.

또한 평가지표를 적용하기 위한 사전심사 자료로서의 기술영향평가서의 작성은 다음과 같은 구조로 제시되어 있다. 「과학기술기본법」에 따르면, “① 평가주제 선정과 평가의 폭 및 시간범위 설정, ② 해당기술 또는 문제해결에 핵심적인 것으로 간주된 기술을 면밀하게 기술, ③ 긍정적·부정적 효과에 대한 영향분석, ④ 정책분석”의 4단계 구조로 되어 있다.

[표 4-7] 기술영향평가서 작성 예시

| 구분   | 내용  |
|--|---|
| 1단계 : 평가주제 선정과 평가의 폭, 시간범위 설정                | - 주제는 기술자체 또는 기술을 적용함으로써 발생하는 사회적 문제 점입<br>- 평가의 폭을 설정할 때는 좁게 정의된 기술만을 볼 것인가, 아니면 관련된 여러 기술들을 함께 볼 것인가를 결정하며, 시간범위까지 결정 |
| 2단계 : 해당기술 또는 문제해결에 핵심적인 것으로 간주된 기술을 면밀하게 기술 | - 주요기술뿐 아니라 보완기술과 대안기술, 또는 경쟁기술까지 포함하며, 기술의 진화경로에 대해서도 주의   |
| 3단계 : 긍정적·부정적 효과에 대한 영향분석                    | - 긍정적 효과는 해당 기술로부터 발생할 이익, 현재의 기술 또는 경쟁하는 기술과 비교했을 때의 우월성을 분석<br>- 부정적 효과는 해당기술에 잠복한 위험과 이로 인해 발생할 수 있는 악영향을 분석         |
| 4단계 : 정책분석                                   | - 해당기술의 개발과 확산을 위한 정책적 방안을 분석<br>- 의도되지 않은 효과와 위험을 통제하기 위한 조치와 이런 조치의 실효성에 대한 분석  |

출처 : 「과학기술기본법 시행령」.

### (3) 평가방법

기술영향평가의 평가방법은 평가대상으로 선정된 새로운 기술의 내역서를 근거로 자료심사를 실시한다. 다만, 여타의 영향평가와 달리 평가결과에 대한 이차적 심의를 통해서 최종적인 평가를 확정하는 메타평가의 기능이 적용된다.

## 3) 운영체제

### (1) 평가주체

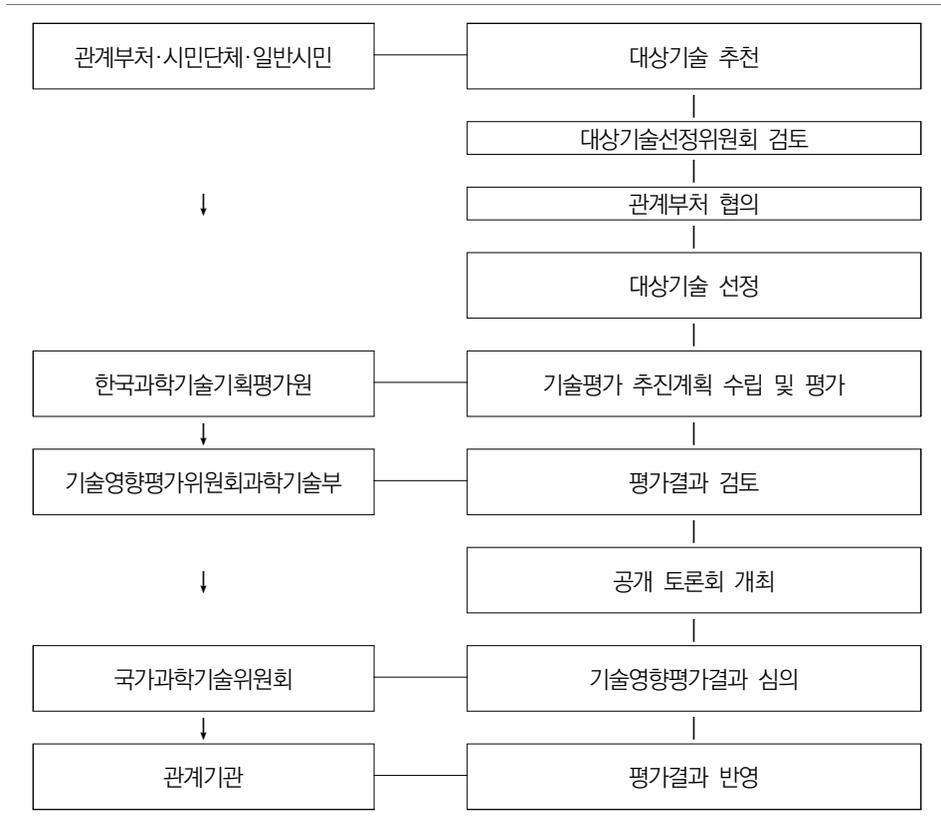
기술영향평가는 전문가 관점의 “기술영향평가위원회”와 시민 관점의 “시민포럼”을 동시에 운영하여 상호보완적으로 실시되고 있다. 기술영향평가위원회는 기술/인문/사회 분야 전문가들이 경제/사회/문화 등 각 부문에 가져올 영향을 평가하며, 시민포럼은 일반시민의 입장에서 아이디어 및 권고사항을 제시하는 방식으로 일반 시민이 24시간 언제나 의견을 개진할 수 있는 온라인 시민참여 게시판도 함께 운영하고 있다(심우민, 2018).

### (2) 평가절차

기술영향평가의 평가절차는 관련법령에 따라 다음과 단계를 거치도록 하고 있다.

즉, 대상기술 추천→대상기술선정위원회 검토→관계부처 협의→대상기술 선정→대상기술 분석→기술영향평가→공개토론회→평가결과 확정→결과 보고→결과배포 등의 절차를 거친다.

**[그림 4-5]** 기술영향평가 절차



**(3) 근거법령**

기술영향평가는 「과학기술기본법」 제14조 및 동법 시행령 제23조(2018. 7. 18.)에 근거를 두고 있다.

## 5. 부패영향평가

### 1) 평가목적

부패영향평가는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」에 따라서 “각종 법규에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가하여 그에 대한 사전정비 및 종합적 개선대책을 강구하는 부패방지시스템을 구축하기 위한 것으로, ① 법령 등의 불확정 개념, 공백규정, 비현실적 기준 등을 사전에 제거하여 부패발생가능성을 차단하고, ② 법·제도상 부패취약 분야의 본질적인 부패발생 원인을 합리적으로 분석·평가하여 반부패정책의 효율적인 추진기반을 마련하며, ③ 법령 등의 입안·집행 과정에서 재량기준의 적정화, 행정과정의 투명성 제고 등을 통해 정책의 신뢰성·예측가능성을 제고”하기 위한 것이다.

### 2) 평가체제

#### (1) 평가대상

부패영향평가의 평가대상은 법령(법률, 대통령령, 총리령, 부령), 행정규칙(훈령, 예규, 고시), 자치법규(조례, 규칙) 등이다. 다만, 법령의 경우에는 평가대상을 중점 평가법령과 비중점평가법령으로 이원화하고 있다.

#### [표 4-8] 중점평가법령

- ① 대국민적 효과가 있는 업무: 신청, 인허가 등, 국민생활에 직결되는 공공사업 결정·추진(국토개발, 도로·항만 등 건설) 등
- ② 행정기관 상호간의 관계를 규율하는 경우
- ③ 그 밖에 행정기관이 우월적 지위에서 행하거나 기타 부패를 유발할 수 있는 사항을 포함하고 있는 경우
- ※ 행정기관이 행하는 사항을 정하고 있는 법령 등에 대해서는 원칙적으로 중점 평가할 계획(헌법기관, 국가보안, 조직·운영 등에 관한 일부 법령 제외)

#### (2) 평가지표

부패영향평가의 평가지표는 일반적으로 적용되는 3개 항목 9개 평가요소로 구성되어 있다. 다만, 자치법규와 행정규칙에 대해서는 ① 위임·위탁, ② 단속·점검, ③ 인·허가 등, ④ 보조·지원, ⑤ 조사, ⑥ 부과·징수, ⑦ 인사, ⑧ 위원회 등이 적용되고 있다.

**[표 4-9] 부패영향평가의 평가지표**

| 구분   | 내용  |
|------|---|
| 준수   | - 준수부담 합리성<br>- 제재규정 적정성<br>- 특혜발생 가능성            |
| 집행   | - 재량규정의 구체성·객관성<br>- 위탁·대행의 투명성·책임성<br>- 재정누수 가능성 |
| 행정절차 | - 접근성의 용이성<br>- 공개성<br>- 예측가능성                    |
| 부패통제 | - 이해충돌가능성<br>- 부패방지장치의 체계성                        |

**(3) 평가방법**

부패영향평가의 평가방법은 각 부처가 작성하는 부패영향평가 기초자료를 근거로 자료심사를 실시한다. 다만, 평가의 내실화를 위하여 1차적으로 각 부처가 자체적인 평가를 실시하고, 2차적으로 국민권익위원회의 평가를 실시한다.

**3) 운영체제**

**(1) 평가주체**

부패영향평가의 평가주체는 국민권익위원회(국가청렴위원회)이나 평가의 효율성을 제고하기 위하여 지원시스템을 두고 있다. 지원시스템으로는 분야별 전문성을 지원하기 위하여 자문기구를 설치하고 있으며, 다양한 정부기구로부터 자료 등을 지원받고 있다.

**[표 4-10] 부패영향평가의 평가지표 부패영향평가의 운영기구와 기능**

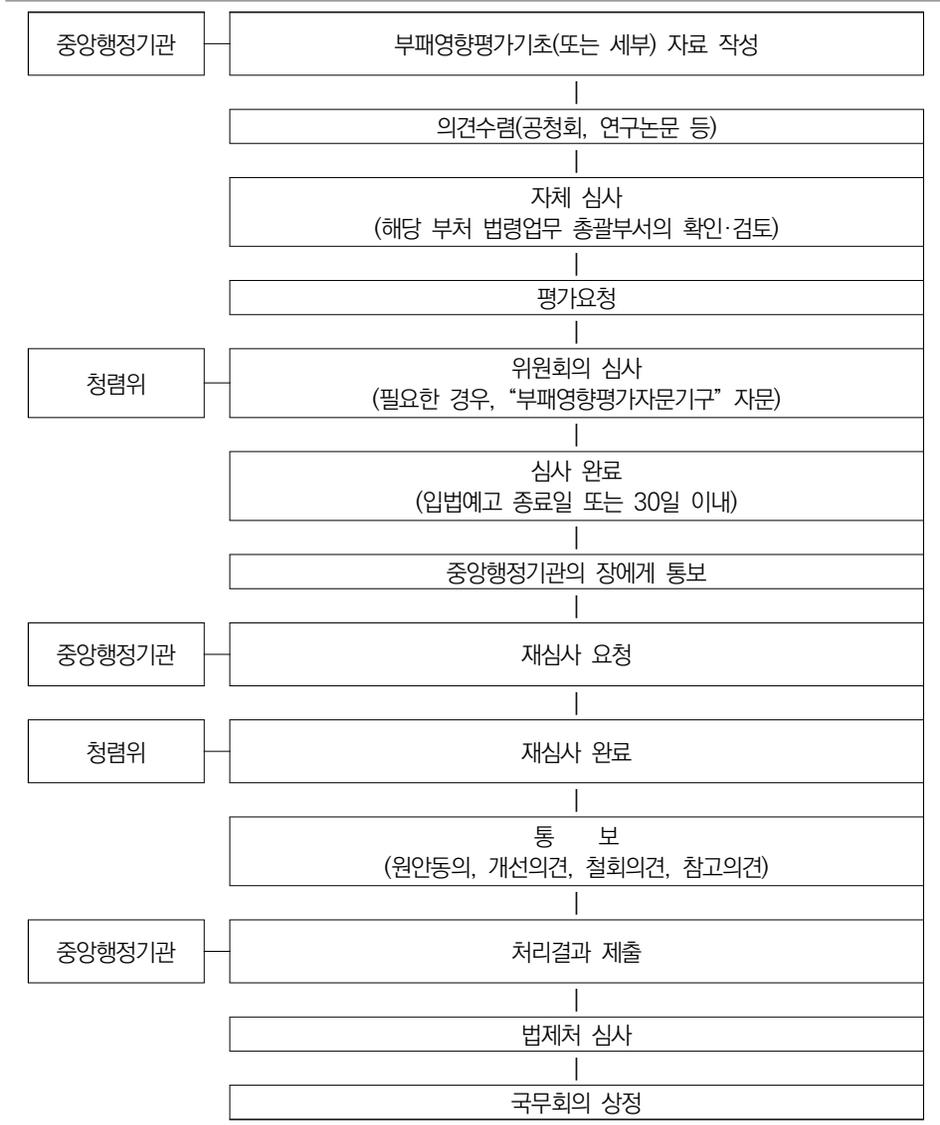
| 구분                   | 내용  |
|----------------------|---|
| 국민권익위원회<br>(국가청렴위원회) | - 법령 등에 존재하는 부패유발요인 분석과 개선대책 마련<br>- 공공기관 협조 및 권고이행 실태에 대한 모니터링<br>- 기타 부패영향평가 제도의 운영총괄 및 보완·발전       |
| 자문기구                 | - 분야별로 실무경험이나 학식 등을 갖춘 전문가들로 구성·운영<br>- 법·제도에 내재된 부패유발요인에 대한 자문의견 제출<br>- 평가결과에 대한 기관별 제출의견의 타당성 검토 등 |
| 중앙정부 및<br>지방자치단체 등   | - 법령안의 평가요청 및 평가에 필요한 각종 자료 등의 작성·제출<br>- 기타 평가결과에 따른 개선조치  |

출처 : 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」.

## (2) 평가절차

부패영향평가의 평가절차는 각 부처의 자체평가와 청렴평가위원회의 평가로 이원화 되어 있으며, 이를 포괄한 절차는 다음과 같다. 즉, 부패영향평가 기초자료 작성→의견수렴→부처별 자체심사→평가요청→청렴위원회 심사→부처별 통보→재심사 요청→재심사 완료→통보→처리결과 제출→법제처 심사→국무회의 상정 등의 절차를 거친다.

**[그림 4-6]** 부패영향평가 절차



### (3) 근거법령

부패영향평가는 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제28조(법령 등에 대한 부패유발요인 검토)와 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률 시행령」 제30조~제32조(부패영향평가 평가항목, 평가지침, 기초자료의 작성·제출, 개선 권고, 평가결과의 통보, 자문기구 등)에 근거를 두고 있다.

## 6. 성별영향평가

### 1) 평가목적

성별영향평가는 「양성평등기본법」에 따라서 “정부정책이 성별에 미치는 영향을 체계적 및 종합적으로 분석·평가하여 실질적인 양성평등을 실현하기 위한 것에 목적”을 두고 있다. 이를 위하여 정책의 성차별적 원인을 분석 및 평가하여 합리적으로 개선함으로써 효율적인 정책의 추진체계를 확립하고, 정책 수요자의 성별 특성에 기초한 정책 실행으로 국민의 만족도를 제고하는 것이다.

### 2) 평가체제

#### (1) 평가대상

성별영향평가의 평가대상은 법령, 정책 및 사업 등으로 유형구분이 이루어지고 있으나, 대체적으로 다음과 같은 정책들이 해당된다. 「양성평등기본법 시행령」에 따르면, “사회적 파급효과가 크고 성별에 따라 수혜도 편차가 큰 정책, GEM, GDI 등 양성평등 관련 지표에 영향을 주는 정책, 타 기관장이 성별영향평가의 필요성을 인정한 정책” 등이 그것이다.

**[표 4-11] 성별영향평가 대상(예시)**

| 분 야          | 평가 대상 정책 영역  |
|--------------|--|
| 행정 및 정책결정 부문 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 선거 관계 법령 제·개정</li> <li>• 공무원 국내외 훈련, 공무원 시험 관리, 사무환경 개선</li> <li>• 공무원 인사 교류, 파견 및 결원 보충제도 등</li> <li>• 개방형 직위 운영, 국가 인재 관리 등</li> </ul>                    |
| 경제활동 및 고용부문  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득세, 재산세, 소비세 등 각종 조세 관련 제도</li> <li>• 물가 안정 대책, 소비자 보호 정책, 시장경제제도 개선</li> <li>• 일자리 창출 등 청년실업 대책, 비정규직 근로자 보호</li> <li>• 직업적응훈련 사업, 자활직업훈련 사업 등</li> </ul> |
| 교육부문         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 초·중등학교 인성 교육, 교과용 도서 개발 등</li> <li>• 교육 소외계층 지원 등 교육 복지 정책</li> <li>• 교원 양성·연수 등 교원 정책 등</li> </ul>   |
| 복지부문         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4대 보험, 각종 보건·의료 정책, 사회복지전달체계 개선</li> <li>• 노인·장애인 복지, 아동·청소년 보호·육성, 보육 정책</li> <li>• 기초생활보장제도 운영, 최저생계비 지원</li> <li>• 사회적 일자리 창출, 자활공동체 육성 사업 등</li> </ul>  |
| 가족부문         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 취약계층 가족(모·부자가정, 미혼모 등) 지원</li> <li>• 저출산 대비 정책, 모자보건 정책</li> <li>• 부부 단위, 가족단위 상담·교육사업 실시 등</li> </ul>  |
| 문화·사회·환경 부문  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 예술·문화활동 지원, 생활체육 활성화, 관광 육성 사업</li> <li>• 수도 및 생활하수, 오염 물질의 위해 방지, 폐기물 등 자원 재활용정책, 지방의 제21 조례</li> <li>• 자원봉사자 육성·관리정책 등</li> </ul>                         |
| 기타부문         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 태풍·산불 피해 등에 대한 구호 업무</li> <li>• 탈북자 지원 정책</li> <li>• 편의시설 설치 관련 법령 및 정책, 농촌 정보화 사업 등</li> </ul>   |

출처 : 「양성평등기본법 시행령」.

**(2) 평가지표**

성별영향평가의 평가지표는 다음과 같이 구성되어 있으며, 원칙적으로 양성평등에 영향을 주는 요소에 초점을 두고 있다. 평가항목은 성별 구분 또는 고정관념, 성별 특성, 성별 균형 참여, 성별통계 등이다.

**[표 4-12]** 성별영향평가의 평가지표

| 구분            | 내용   |
|---------------|--|
| 성별 구분 또는 고정관념 | 성별 구분조항 유무<br>성별 고정관념 관련조항 유무<br>법령상의 특정 조치에 성별 고정관념이 반영된 표현 유무              |
| 성별 특성         | 자격·요건 조항 유무<br>자격·요건 조항의 성별 특성반영 필요성<br>자격·요건 조항의 성별 특성반영 개선계획               |
| 성별 균형 참여      | 위원회(당연직 제외) 등 구성시 성별을 고려하도록 명시 여부<br>위원회 구성 등을 위한 자격 요건이 특정 성에 불리하게 작용하는지 여부 |
| 성별 통계         | 제·개정 법령과 관련한 별지 서식, 실태조사 등에 성별 고려 여부   |

출처 : 「양성평등기본법 시행령」.

### (3) 평가방법

성별영향평가의 평가방법은 각 부처가 작성하는 체크리스트를 기초로 자료심사를 실시한다. 자료심사는 평가항목과 요소별 여성가족부의 심의결과로 최종결과를 확정하고 있다.

## 3) 운영체제

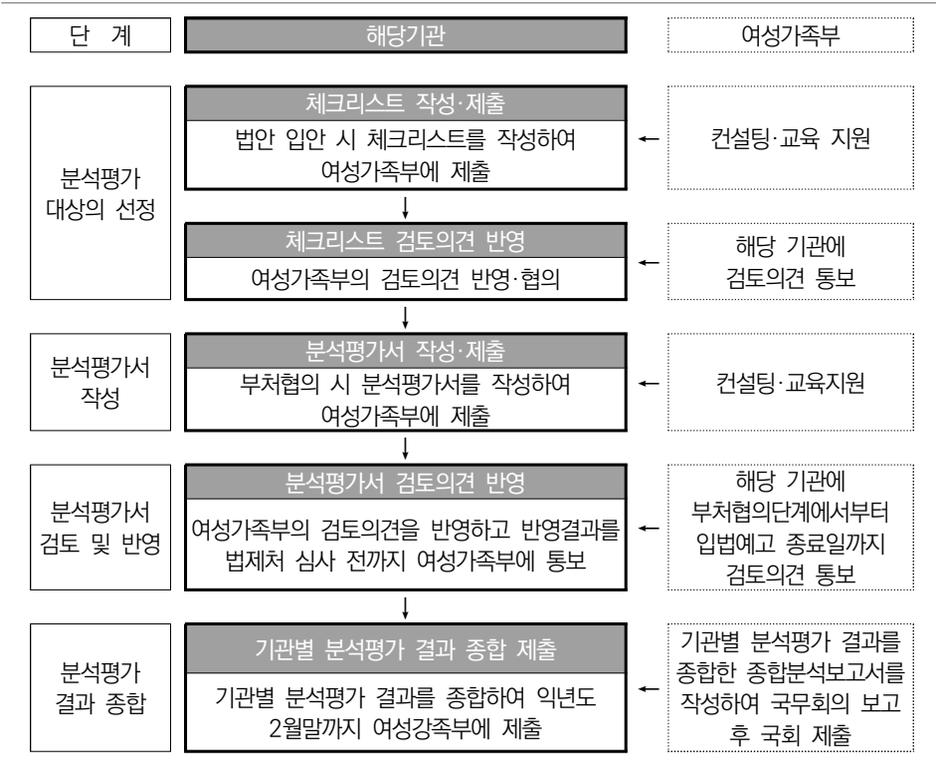
### (1) 평가주체

성별영향평가의 평가주체는 전술한 여타 평가와 달리 여성가족부가 직접 관장하고 있다. 즉, 평가결과의 신뢰성을 확보하기 위하여 별도의 평가기구를 설치 및 운영하는 것이 일반적이나, 성별영향평가의 경우에는 주무부처인 여성가족부가 직접 평가를 시행한다.

### (2) 평가절차

성별영향평가의 평가절차는 관련법령에 근거하여 다음과 같은 과정을 거치도록 하고 있다. 즉, 분석평가대상의 선정→분석평가서 작성→분석평가서 검토 및 반영→분석평가 결과종합 등의 절차를 거친다.

[그림 4-7] 성별영향평가 절차



출처 : 「양성평등기본법 시행령」.

### (3) 근거법령

성별영향평가는 「양성평등기본법」 제15조(성별영향평가)와 「양성평등기본법시행령」에 근거를 두고 있다.

## 7. 통계기반정책책평가

### 1) 평가목적

통계기반정책책평가는 「통계법」에 따라서 “중앙행정기관이 법령의 제·개정을 통하여

정책 또는 제도를 도입하거나 변경하는 경우에 통계청장이 정책의 집행 및 평가에 필요한 통계지표의 구비여부 및 통계개발·개선 계획의 타당성을 판단”하기 위한 것이다. 이는 기본적으로 지식정보사회로의 진전과 함께 정부와 기업, 가정 등 모든 사회주체들의 의사결정에 정확한 통계의 뒷받침이 필요하다는 공감대가 형성되고, 통계에 기반하지 않은 정책은 비효율과 국민들의 정책에 대한 불신을 야기한다는 인식 하에서 도입이 된 것으로 우리나라에서만 실시하는 세계적으로 유일한 제도이기도 하다(통계청, 2018).

## 2) 평가체계

### (1) 평가대상

통계기반정책평가의 대상은 법령(법률·대통령령·총리령·부령)의 제정 또는 개정안이고, 의원발의 법률의 경우에는 하위법령의 제·개정이 평가의 대상이 된다. 다만, 「통계법」 제12조의2에 따라서 “① 국가안보에 관한 사항, ② 행정절차, 행정조직에 관한 사항, ③ 민사·상사·형사, 소송절차, 재판 및 형의 집행에 관한 사항, ④ 그 밖에 통계기반정책평가가 적절하지 아니하다고 통계청장이 정하는 사항”은 평가대상에서 제외된다.

### (2) 평가지표

통계기반정책평가의 평가지표는 평가의 종류에 따라서 다르다. 평가종류는 예비평가와 실질평가로 구분되는데, 예비평가에서는 제·개정 법령에 통계기반이 필요한 정책의 포함여부를 평가하고, 실질평가에서는 필요 통계지표의 구비 및 적합성 여부와 통계개발·개선계획의 타당성 여부를 평가한다.

**[표 4-13] 통계기반정책평가의 평가지표**

| 평가종류 | 평가지표   |
|------|--|
| 예비평가 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정의</li> <li>- 제·개정되는 법령에 통계기반정책평가가 필요한 정책이 포함되어 있는지 평가(실질평가의 필요성을 검토)</li> </ul>          |
|      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가기준</li> <li>- 제·개정 법령에 통계기반이 필요한 정책의 포함여부</li> </ul>                                    |
|      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가결과 유형</li> <li>- 평가대상 제외법령, 실질평가 면제, 하위 법령 입안 시 평가통계지표 활용권고, 실질평가 대상</li> </ul>         |
| 실질평가 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정의</li> <li>- 도입 변경되는 정책의 집행·평가에 필요한 통계지표의 구비 여부와 개발·개선계획이 있는 경우 그 계획의 타당성을 평가</li> </ul> |
|      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가기준</li> <li>- 필요 통계지표의 구비 및 적합성 여부</li> <li>- 통계개발·개선계획의 타당성 여부</li> </ul>              |
|      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가결과 유형</li> <li>- 평가대상 제외법령, 실질평가 면제, 통계지표 활용권고, 통계개발·개선, 통계개발·개선 미합의</li> </ul>         |

출처 : 통계청(2018).

### (3) 평가방법

통계기반정책평가의 평가방법은 각 부처가 작성하는 평가요청서를 대상으로 통계청에서 평가를 하되, 예비평가와 실질평가의 2단계에 걸쳐 각각의 평가요청서가 제출되고, 이에 대해 각 단계별 평가기준을 적용하여 적정성을 평가한다.

## 3) 운영체제

### (1) 평가주체

통계기반정책평가의 평가주체는 전술한 성별영향평가와 마찬가지로 통계청이 직접 관장하고 있다. 다수의 영향평가에서는 평가결과의 신뢰성을 확보하기 위하여 별도의 평가기구를 설치 및 운영하고 있으나, 통계기반정책평가는 관련법령의 제·개정에 통계기반이 필요한 정책의 포함여부 등 비교적 간단한 점검으로 가능한 것이어서 통계청이 직접 평가를 하는 체제이다.

## (2) 평가절차

통계기반정책평가의 평가절차는 관련법령에 근거하여 다음과 같은 과정을 거치도록 하고 있다. 즉, 예비평가와 실질평가의 각 단계별로 평가요청→평가실시 및 결과통보→이의제기 및 재평가의 절차를 거치고, 최종적으로 평가결과의 이행여부를 점검한다.

**[표 4-14] 통계기반정책평가 절차**

| 절차            | 주요 내용   |
|---------------|---|
| 예비평가 요청       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법령 소관부처는 관계기관 협의와 동시에 예비평가요청서를 통계청에 제출</li> <li>- 제출서류 : 예비평가 요청서, 법령안 전문 및 제·개정내용, 신·구조문 대비표, 법령안 설명자료, 정책관련 참고자료, 관련통계 등</li> <li>- 통계작성기관의 통계책임관을 경유하여 문서로 요청</li> <li>■ 실질평가가 필요하다고 판단한 경우, 예비평가를 생략하고 실질평가 요청</li> </ul>                  |
| 예비평가실시 및 결과통보 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 예비평가요청서 접수된 다음날부터 10일</li> <li>- 다만, 평가결과가 '통계지표 활용권고'인 경우에는 입법예고 만료 시까지</li> </ul>  |
| 이의제기 및 재평가    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이의제기기간 : 평가결과 접수일부 7일</li> <li>■ 재평가기간 : 이의제기 접수일부 7일</li> <li>■ 평가요청(관계)기관과 합의가 안 될 경우, 국가통계위원회 심의·결정</li> </ul>  |
| ↓             |   |
| 실질평가 요청       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 실질평가가 필요하다고 판단한 경우, 관계기관 협의 시 평가요청</li> <li>■ 예비평가 결과통보서(실질평가 대상) 접수일부 15일</li> <li>- 제출서류 : 실질평가 요청소, 통계개발·개선계획 등</li> <li>- 통계작성기관의 통계책임관을 경유하여 문서로 요청</li> </ul>  |
| 실질평가실시 및 결과통보 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 입법예고기간 만료 시까지(단, 평가요청 지연 또는 입법예고 기간이 짧은 경우 실질평가요청서 접수된 다음날부터 15일)</li> <li>- 입법예고기간 만료 시까지 평가가 완료되지 않은 경우, 중간평가 결과를 통보</li> </ul>  |
| 이의제기 및 재평가    | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이의제기기간 : 평가결과 접수일부 7일</li> <li>■ 재평가기간 : 이의제기 접수일부 20일</li> <li>■ 평가요청(관계)기관과 합의가 안 될 경우, 국가통계위원회 심의·결정</li> </ul>   |
| ↓             |   |
| 평가결과 이행점검     | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통계개발·개선 이행상황 통보서는 매년 2월에 통계청에 제출</li> <li>- 제출서류 : 통계개발·개선 이행상황 통보서(입법 추진상황, 통계개발/개선계획, 추진실적/향후계획 등), 완료된 통계에 대한 결과물(통계표, 보도자료, 보고서 등)</li> <li>■ 통계지표 활용현황 통보서는 매년 10월에 통계청에 제출</li> <li>- 제출서류 : 통계지표 활용현황 통보서(통계지표 관리현황, 활용현황 등)</li> </ul> |

출처 : 통계청(2018).

(3) 근거법령

통계기반정책평가는 「통계법」 제12조의2(통계기반정책평가)와 「통계법시행령」 제17조의2(통계기반정책평가의 절차 및 방법)에 근거를 두고 있다.

8. 인구영향평가

1) 평가목적

인구영향평가는 현재 폐지된 제도이나 기존의 구성체계는 충분히 참고자료로 활용할 수 있어서 폐지되기 이전의 제도내용을 분석하고자 한다. 인구영향평가의 평가목적은 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 따라서 “인구에 미치는 영향이 큰 사업에 대하여 사전에 분석 및 대응함으로써 쾌적하고 안전한 국민생활을 도모”하는 것이다. 이를 위하여 인구영향 사업의 계획을 수립 및 시행 시에 당해 사업이 인구에 미칠 영향을 사전에 체계적으로 평가하였다.

2) 평가체제

(1) 평가대상

인구영향평가의 평가대상은 「수도권개발촉진법」에 의거 수도권만 해당되며, 구체적 내용은 다음과 같다. 즉, 면적이 100만㎡ 이상인 도시의 개발, 택지조성사업의 경우 100만㎡ 이상, 30만㎡ 이상의 산업입지 및 산업단지의 조성, 자유무역지역 조성사업, 10만㎡ 이상 관광단지의 개발 등이며, 단, 공유수면 매립지의 경우 30만㎡ 이상이 해당된다.

[표 4-15] 인구영향평가 대상사업

| 구 분      | 대상사업의 범위   | 평가서 제출시기 및 협의요청시기           |
|----------|--|-----------------------------|
| 도시<br>개발 | 도시개발법 제2조제1항제2호에 의한 도시개발사업으로서 그 면적이 100만㎡ 이상인 것. 다만, 토지이용 계획 상 공업지역이 포함된 경우에는 면적이 30만㎡ 이상인 것 | 도시개발법 제17조제2항에 의한 실시계획의 인가전 |
|          | 다음 각목의 1에 해당하는 택지조성사업으로서 그 면적이 100만㎡ 이상인 것   |                             |

| 구 분            | 대상사업의 범위   | 평가서 제출시기 및 협의요청시기  |
|----------------|--|--|
|                | (가)주택건설촉진법 제21조에 의한 아파트지구개발사업 및 동법 제33조에 의한 주택건설사업·대지조성 사업                                 | 주택건설촉진법 제20조제1항에 의한 아파트지구개발에 관한 기본계획의 승인 전 및 동법 제33조제1항에 의한 사업계획의 승인 전 |
|                | (나)택지개발촉진법 제7조제1항에 의한 택지개발사업   | 택지개발촉진법 제9조에 의한 택지개발사업 실시계획의 승인 전                                      |
|                | (다)산업입지및개발에관한법을 제2조 제5호에 의한 산업단지 및 동법 제39조에 의한 특수지역에서의 주택지 조성사업                            | 산업입지및개발에관한법을 제17조 내지 제19조 및 동법 제39조에 의한 실시계획의 승인 전                     |
| 산업입지 및 산업단지 조성 | 다음 각목의 1에 해당하는 공업용지 조성사업으로서 그 면적이 30만㎡ 이상인 것   | 화물유통촉진법 제28조 제1항에 의한 공사시행인가 전  |
|                | (가)산업입지및개발에관한법을 제2조 제6호에 의한 산업단지개발사업 및 동법 제39조에 의한 특수지역개발 사업                               | 산업입지및개발에관한법을 제17조 내지 제19조 및 동법 제 39조에 의한 실시계획의 승인 전                    |
|                | (나)중소기업진흥및제품구매촉진에관한법을 제20조 제1항에 의한 단지조성사업  | 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법을 제20조제1항에 의한 실시계획의 승인 전                              |
|                | (다)자유무역지역의지정등에관한법을 제2조제1호에 의한 자유무역지역의 조성사업   | 자유무역지역의지정등에관한 법률 제3조에 의한 자유무역 지역 조성사업계획의 승인 전                          |
| 관광단지 개발        | 다음 각목의 1에 해당하는 관광지 조성사업으로서 시설계획지구의 면적이 10만㎡ 이상인 것. 다만, 공유수면 매립지에서 시행하는 관광지조성사업은 30만㎡ 이상인 것 |  |
|                | (가)관광진흥법 제2조제6호 및 제7호에 의한 관광지 및 관광단지의 조성사업과 관광시설조성사업                                       | 관광진흥법 제52조제1항의 규정에 의한 조성계획 승인전 및 동법 제14조에 의한 관광시설조성 사업계획의 승인 전         |
|                | (나)도시계획법 제3조제10호에 의한 도시계획시설사업 중 유원지설치사업  | 도시계획법 제61조제2항에 의한 실시계획의 인가 전   |
|                | (다)온천법 제2조에 의한 온천의 개발사업  | 온천법 제7조에 의한 온천개발 계획의 승인 전  |

출처 : 「인구영향평가서 작성요령(건설교통부 지침)」.

## (2) 평가지표

인구영향평가의 평가지표는 수도권외의 대상사업을 중심으로 인구집중의 수준파악에 초점을 두고 있다. 즉, 사업지역내 또는 사업시행으로 영향을 받을 지역에 대한 인구인자의 변화, 인구증감에 미치는 직·간접적 파급효과 및 장단기적 영향과 사회적 이동으로 인한 영향, 사업의 인구영향요소가 인구인자에 끼치는 영향의 지역적 범위·크기·시기 등으로 구성되어 있다.

### (3) 평가방법

인구영향평가의 평가방법은 「통합평가법」에 따라 교통·재해·환경 등의 영향평가와 동일하게 적용되었다. 즉, 사업자가 작성 및 제출한 평가서를 대상으로 관련기관의 심의를 통해서 평가하는 것이다.

## 3) 운영체제

### (1) 평가주체

인구영향평가의 주체는 건설교통부이나 평가의 전문성을 확보하기 위하여 전문기관의 지원을 받았다. 즉, 인구영향평가는 교통영향평가와 함께 지방 및 중앙교통영향심의위원회와 수도권정비위원회의 지원을 받았다.

### (2) 평가절차

인구영향평가의 평가절차는 「통합평가법」에 따라서 교통·재해·환경 등의 영향평가와 동일하게 적용되었다. 즉, 평가서 작성→주민의견수렴→평가서 제출→평가서 심의→협의내용 통보→협의내용 반영→협의내용 관리·감독 등의 절차를 거쳤다.

[그림 4-8] 인구영향평가의 절차



출처 : 「인구영향평가서 작성요령(건설교통부 지침)」.

### (3) 근거법령

인구영향평가는 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」과 「인구영향평가서 작성요령(건설교통부 지침)」에 근거를 두고 있었다.

## 9. 재해영향평가

### 1) 평가목적

재해영향평가는 2008년 3월에 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」을 「환경영향평가법」으로 법률명칭을 변경(2009. 1. 1 시행)하면서 「자연재해대책법」에 의한 사전재해영향성검토 협의제도로 일원화하였으나, 이전의 영향평가제도가 전술한 인구영향평가와 마찬가지로 자치분권 영향평가의 구조설계에 충분히 참조할 수 있어서 인용하고 있다. 이러한 재해영향평가의 평가목적은 각종 개발사업에 따른 재해의 영향정도를 파악하여 사전에 대비하기 위한 것에 두었다. 즉, 「자연재해대책법」에 따라서 “국가와 지방자치단체가 각종 개발사업을 수립하거나 개발사업에 대하여 승인·허가·인가·면허 또는 결정을 할 경우 당해 사업이 홍수 등 재해의 가능성과 재해의 정도 및 규모 등에 미치는 영향을 예측 및 분석”하기 위한 것이었다.

### 2) 운영체제

#### (1) 평가대상

재해영향평가 협의를 하여야 하는 개발사업의 범위는 「자연재해대책법」에 따라서 “개별 법령에서 정하는 바에 따라 허가·승인 등을 하려는 개발사업의 부지면적이 5천 제곱미터(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위의 허가의 경우에는 같은 법 시행령 제55조제1항에 따른 용도지역별 개발행위허가)의 규모를 초과하는 경우”로 한정하였다. 한편, 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조에 따른 “공장설립 승인의 경우에는 1만제곱미터 이상이거나 길이가 2킬로미터(「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제9조에 따른 임도 설치의 경우에는 4킬로미터) 이상인 경우”로 하였다. 다만, 개발사업 부지의 전부가 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제12조에 따른 “자연재해위험개선지구 또는 법 제25조의3에 따른 해일위험지구”에 포함되는 경우에는 모든 대상 개발사업에 대하여 재해영향평가 협의”를 하여야 한다.

[표 4-16] 재해영향평가 대상사업

| 구분   | 대상 개발사업  |
|--|--|
| 국토·지역<br>계획 및<br>도시의 개발                    | 1) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제56조에 따른 개발행위의 허가                                |
|  | 2) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제88조에 따른 도시·군계획시설사업 실시계획                         |
|  | 3) 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제23조에 따른 지역개발사업에 대한 실시계획                          |
|  | 4) 「민간임대주택에 관한 특별법」 제28조에 따른 공공지원민간임대주택 공급촉진지구계획                         |
|  | 5) 「도시개발법」 제17조에 따른 도시개발사업 실시계획  |
|  | 6) 「택지개발촉진법」 제9조에 따른 택지개발사업 실시계획   |
|  | 7) 「공공주택 특별법」 제17조에 따른 공공주택지구계획  |
|  | 8) 「고등교육법」 제4조에 따른 학교의 설립  |
|  | 9) 삭제 <2014.3.11>  |
|  | 10) 「농어촌정비법」 제9조에 따른 농업생산기반 정비사업 시행계획(저수지 신설·재개발, 간척·매립·개간사업만 해당함)       |
|  | 11) 「농어촌정비법」 제59조에 따른 생활환경정비사업 시행계획(농어촌마을의 건설·재개발사업, 정주생활권개발사업만 해당함)     |
|  | 12) 「지방소도읍 육성 지원법」 제7조에 따른 지방소도읍개발사업                                     |
|  | 13) 삭제 <2015.11.30.>   |
|  | 14) 「도시 및 주거환경정비법」 제50조에 따른 사업시행계획인가(재개발사업만 해당한다)                        |
|  | 15) 「주택법」 제15조에 따른 주택건설사업계획 또는 대지조성사업계획                                  |
|  | 16) 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제6조에 따른 국방·군사시설사업 실시계획                           |
|  | 17) 「기업도시개발 특별법」 제12조에 따른 기업도시개발사업에 관한 실시계획                              |
|  | 18) 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제14조에 따른 동·서·남해안권 또는 내륙권 개발사업에 관한 실시계획        |
|  | 19) 삭제 <2015.11.30.>   |
|  | 20) 「접경지역 지원 특별법」 제13조에 따른 접경지역 발전 사업                                    |
|  | 21) 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제13조에 따른 친수구역조성사업에 관한 실시계획                         |
| 산업 및<br>유통단지<br>조성                         | 1) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제17조에 따른 국가산업단지개발실시계획                              |
|  | 2) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제18조에 따른 일반산업단지개발실시계획                              |
|  | 2의2) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제18조의2에 따른 도시첨단산업단지개발실시계획                        |
|  | 3) 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제19조에 따른 농공단지개발실시계획                                |
|  | 4) 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조에 따른 공장설립등                                |
|  | 5) 「중소기업진흥에 관한 법률」 제31조에 따른 단지조성사업의 실시계획                                 |
|  | 6) 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제9조에 따른 물류터미널사업                                |
|  | 7) 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제28조에 따른 물류단지개발실시계획                            |
|  | 8) 「유통산업발전법」 제29조에 따른 공동집배송센터 지정   |
|  | 9) 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제15조에 따른 민간투자시설사업실시계획(별표 1의 대상 개발사업에 포함되는 경우만 해당함) |
|  | 10) 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제9조에 따른 경제자유구역개발사업 실시계획                    |
| 11) 「산업단지 인·허가 간소화를 위한 특례법」 제8조에 따른 산업단지계획 |  |

| 구분             | 대상 개발사업  |
|----------------|--|
| 에너지 개발         | 1) 「전원개발촉진법」 제5조에 따른 전원개발사업 실시계획<br>2) 「집단에너지사업법」 제22조에 따른 집단에너지공사계획(열원시설만 해당함)  |
| 교통시설의 건설       | 1) 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제9조에 따른 철도건설사업실시계획<br>2) 「도시철도법」 제7조에 따른 도시철도사업계획<br>3) 「농어촌도로 정비법」 제8조에 따른 도로사업계획<br>4) 「도로법」 제31조에 따른 도로공사(신설 및 개축만 해당함)<br>5) 「공항시설법」 제7조에 따른 공항 또는 비행장개발사업에 관한 실시계획<br>6) 삭제 <2018. 12. 31.>  |
| 수자원 및 해양 개발    | 1) 「어촌·어항법」 제23조에 따른 어항개발사업계획<br>2) 「항만법」 제10조에 따른 항만공사실시계획<br>3) 「신항만건설촉진법」 제8조에 따른 신항만건설사업실시계획<br>4) 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제38조에 따른 공유수면매립실시계획<br>5) 「마리나항만의 조성 및 관리 등에 관한 법률」 제13조에 따른 마리나항만 개발사업의 실시계획<br>6) 「어촌·어항법」 제7조에 따른 어촌종합개발사업계획   |
| 산지개발 및 골재채취    | 1) 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」 제9조에 따른 임도 설치<br>2) 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」 제25조에 따른 산촌개발사업계획<br>3) 「골재채취법」 제22조에 따른 골재채취(하천골재만 해당함)<br>4) 「장사 등에 관한 법률」 제13조에 따른 공설묘지의 설치<br>5) 「장사 등에 관한 법률」 제14조에 따른 사설묘지의 설치<br>6) 「석탄산업법」 제39조의9에 따른 탄광지역진흥사업계획<br>7) 「광업법」 제42조에 따른 채굴계획<br>8) 「산지관리법」 제14조에 따른 산지전용<br>8의2) 「산지관리법」 제15조의2에 따른 산지일시사용허가(같은 법 시행령 제18조의2제2항제1호에 따른 시설을 위한 산지일시사용기간이 1년 이상인 경우에 한정함)<br>9) 「산지관리법」 제25조에 따른 토석채취<br>10) 「산지관리법」 제29조에 따른 채석단지의 지정 |
| 관광단지 개발 및 체육시설 | 1) 「관광진흥법」 제54조에 따른 관광지 또는 관광단지 조성계획<br>2) 「관광진흥법」 제15조에 따른 관광사업계획<br>3) 「체육시설의 설치·이용에 관한 법률」 제12조에 따른 등록 체육시설사업계획<br>4) 「온천법」 제10조에 따른 온천개발계획<br>5) 「청소년활동진흥법」 제48조에 따른 수련지구조성계획  |

출처 : 「재해영향평가등의 협의 실무지침(행정안전부 고시)」.

## (2) 평가지표

재해영향평가의 평가지표는 각종 개발사업의 재해영향 수준을 파악하는 것에 초점을 두어 다음과 같이 설계되었다. 즉, ① 유역의 강우-유출관계, 유출 특성의 추정과 관

련된 기하학적 특성, 토지의 이용 상황, ② 대상 유역내 하천현황 및 합류상황 등 유역 내 배수체계, ③ 홍수유출·토사유출·사면안정 해석 및 재해발생 현황, ④ 재해영향 저감대책의 실효성, ⑤ 재해저감시설의 유지관리계획의 합리성 등이다.

### (3) 평가방법

재해영향평가의 평가방법은 사업자가 작성 및 제출한 평가서를 대상으로 관련기관의 심의를 통해서 평가하였다.

## 3) 운영체제

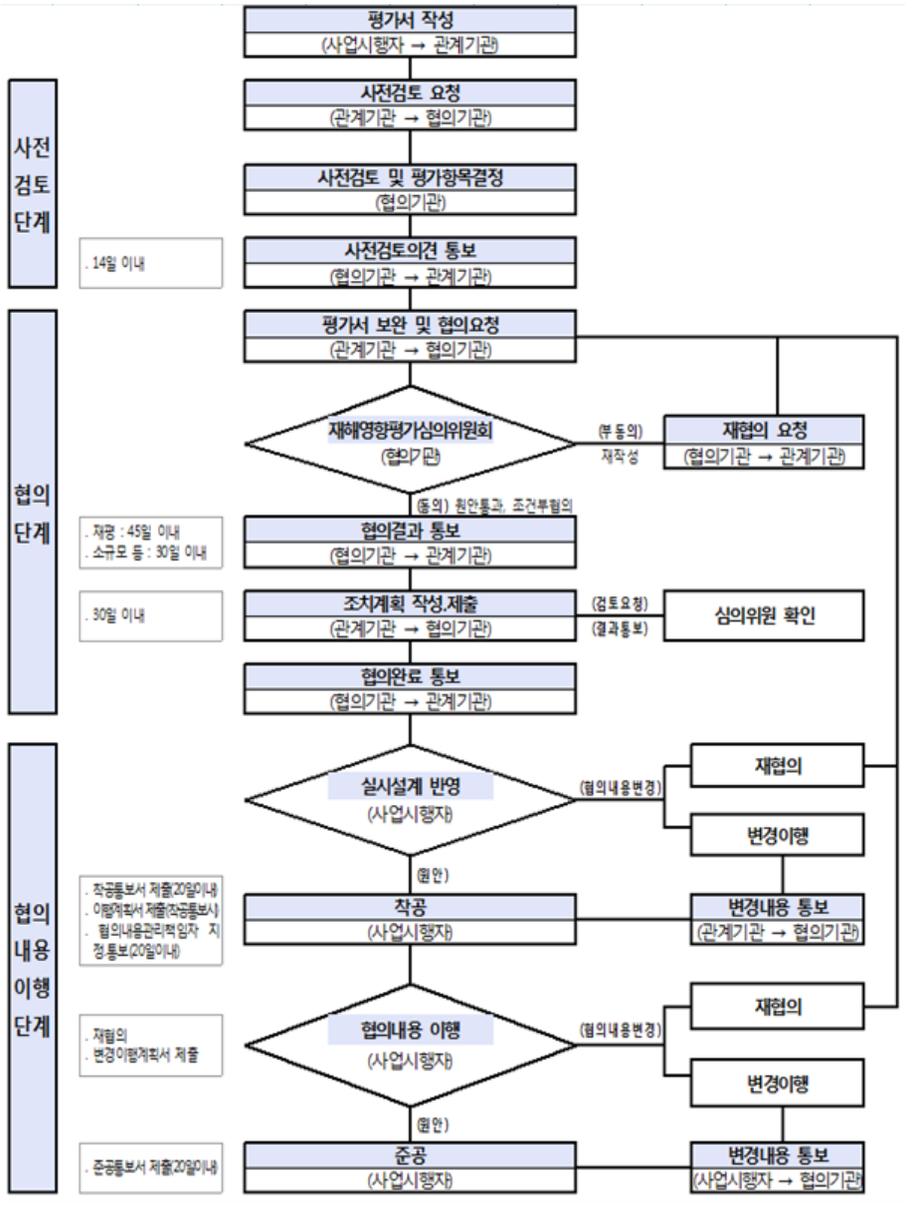
### (1) 평가주체

재해영향평가의 주체는 행정안전부였으나 평가의 전문성을 확보하기 위하여 전문기관의 지원을 받았다. 즉, 독립기구로 설치된 재해영향평가위원회가 재해영향에 대한 직접적인 평가기능을 수행하였다.

### (2) 평가절차

재해영향평가의 평가절차는 다음과 같이 적용되었다. 즉, 평가서 작성→사전검토→평가서 제출→평가서 심의→협의내용 통보→협의내용 반영→협의내용 관리·감독 등의 절차를 거쳤다.

[그림 4-9] 재해영향평가의 절차



### (3) 근거법령

재해영향평가는 「자연재해대책법」 제4조와 「재해영향평가등의 협의 실무지침(행정안전부 고시)」에 근거를 두었다.

## 10. 환경영향평가

### 1) 평가목적

환경영향평가의 평가목적은 「환경영향평가법」에 따라서 “각종 개발사업에 따른 환경오염 등을 예방하여 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 유도하고 쾌적한 환경을 유지 및 조성”하는 것이다. 이를 위하여 사업계획의 수립 및 시행에서 미리 당해 사업이 환경에 미칠 영향을 예측 및 분석하여 환경영향을 감축할 수 있는 방안을 마련하는 것이다.

### 2) 평가체제

#### (1) 평가대상

환경영향평가의 평가대상은 각 분야별로 다음과 같이 규정되고 있다. 도시의 개발에서는 ① 주택지 또는 시가지 조성 사업, 도시재개발사업(25만㎡ 이상), 도시계획사업 중 운하·유통업무설비·주차장시설(25만㎡ 이상)·시장(15만㎡ 이상), ② 아파트지구 개발사업, 대지조성사업, 택지개발사업(30만㎡ 이상), 유통단지 개발사업 또는 공동집배송단지 조성사업, 여객자동차 터미널, 화물터미널(20만㎡ 이상), 학교(30만㎡ 이상), 하수종말처리시설(10만㎡ 이상), 기업도시개발(25만㎡ 이상)으로 규정되어 있다. 산업입지 및 산업단지의 조성에서는 산업단지·중소기업단지·자유무역지역·공장·공업용지·산업기술단지 조성사업으로 면적이 15만㎡ 이상이 포함된다. 에너지개발에서는 에너지개발목적의 해저광업, 에너지개발목적의 광업(30만㎡ 이상), 전원·전기설비개발사업(1만kw 이상 발전소, 10km 이상 지상송전선로, 765kv 이상 옥외변전소, 30만㎡ 이상 회차리장, 5만㎡ 이상 저탄장, 10만 kℓ 이상 송유관 시설 중 저유시설, 10만 kℓ 이상 석유사업자의 저유시설, 석유비축시설 등이 해당된다. 항만의 건설에서는 300m 이상 또는 공유수면 1만㎡ 이상의 매립이 수반되는 어항시설, 항만시설, 10만㎡ 이상

또는 준설량 20만㎥ 이상의 항만에서의 준설사업 등이다. 도로의 건설에서는 4km이상의 도로의 신설·확장, 2차로 이상으로서 10km 이상 등이다. 수자원의 개발에서는 만수면적이 2천만㎥ 이상 하천부속물 중 댐 또는 하구언, 농업생산기반시설중 만수면적이 2백만㎥ 이상이거나 총 저수용량이 2천만㎥ 이상 저수지, 보 또는 유지 등이 해당된다. 이 외에도 철도, 공항, 하천, 공유수면, 관광단지 개발, 산지 개발 등 다양한 사업들이 대상으로 포함되고 있다.

다만, 다음과 같은 사업의 경우에는 환경영향평가를 실시하지 아니하여도 된다. 「자연재해대책법」 제36조의 규정에 따라 “재해응급대책을 위한 사업과 국방부장관이 군사상의 기밀보호가 필요하거나 군사작전의 긴급한 수행을 위하여 필요하다고 인정하여 관계중앙행정기관의 장과 협의한 사업” 등이 그것이다.

## (2) 평가지표

환경영향평가의 평가지표는 각 규정에 따라 달리 적용되고 있으며, 구체적 내용은 다음과 같다. 「환경정책기본법」 제10조의 규정에 의한 환경기준 : 국민의 쾌적한 생활 환경 조성을 위한 기준으로 대기, 소음 및 수질별로 구분되고 있다. 대기의 경우 아황산가스, 일산화탄소, 이산화질소, 미세먼지, 오존, 납 등의 일정기준 이하, 소음은 일반지역과 도로변지역, 낮과 밤을 구분한 일정기준 이하, 수질은 하천, 호소, 해역, 이용목적별로 구분하여 수소이온농도, 생물화학적 산소요구량, 용존산소량, 총대장균군, 인, 질소의 일정기준 등이다.

**[표 4-17] 환경영향평가서 작성**

| 구분         | 내용  |
|------------|---|
| 평가서 초안의 작성 | - 평가대상지역의 설정과 환경현황조사, 대안의 분석평가, 환경영향에 관한 각 항목별 개략적 예측 및 저감 방안, 개발로 인한 환경에 미치는 불가피한 영향 등을 개략적으로 분석하며, 이를 기초로 주민들에게 설명회나 공청회 또는 공람을 실시함                         |
| 주민의견수렴     | - 사업자는 평가서 초안을 7일 이내에 사업의 개요, 공람장소, 공람개요 등을 2개 이상의 일간지에 공고하고, 평가서 초안을 20일 이상 지역주민에게 공람하도록 하며, 지역주민은 15일 이내에 예상되는 생활환경 및 재산상의 환경오염 피해와 그 감소방안 등의 의견을 제 출할 수 있음 |

| 구분       | 내용   |
|----------|--|
| 최종평가서 작성 | - 구체적인 환경현황조사와 사업의 추진 및 운영과정에서 발생하는 환경적 영향을 다양한 기법을 통해 가능한 한 정확히 예측·분석하고 적절한 저감 방안을 마련함으로써 협의기관에 제출하여 사업의 인·허가의 취득을 목적으로 함   |
| 협의단계     | - 작성된 평가서는 사업승인기관에 제출되고 다시 사업승인 기관에 의해 환경부에 협의 요청. 환경부는 평가서를 협의함에 있어서 한국환경연구원 등의 검토의견을 들어 필요시 수정, 보완 등의 조치결과(협의내용)를 사업승인기관에 통보   |
| 확인단계     | - 협의내용의 성실한 이행을 위하여 협의내용 관리대상 비치, 협의내용 관리책임자 지정, 사후환경영향조사 등의 의무 부과<br>- 환경영향평가협의내용으로 확정된 오염물질의 배출농도에 관한 협의 기준을 위반하는 때에는 협의기준초과부담금이 부과됨<br>- 협의내용의 충실한 이행을 확보하기 위하여 사업승인기관은 사업장 현지조사 등을 통하여 공사중지 명령 등 필요한 조치를 강구하여야 하며, 지방환경관서는 사업자나 사업승인기관에 공사중지명령 등 필요한 조치의 요청 가능 |

출처 : 「환경영향평가서등 작성 등에 관한 규정(환경부 고시)」.

### (3) 평가방법

환경영향평가의 평가방법은 사업자가 작성 및 제출한 평가서를 대상으로 관련기관의 심의를 통해서 평가하고 있다.

## 3) 운영체제

### (1) 평가주체

환경영향평가의 주체는 환경부이나 평가의 전문성을 확보하기 위하여 전문기관의 지원을 받고 있다. 즉, 독립기구로 설치된 한국환경정책평가연구원이 환경영향에 대한 직접적인 평가기능을 수행하고 있다.

### (2) 평가절차

환경영향평가의 평가절차는 다음과 같이 적용되고 있다. 즉, 평가서 작성→주민의견수렴→평가서 제출→평가서 심의→협의내용 통보→협의내용 반영→협의내용 관리·감독 등의 절차를 거친다.

[그림 4-10] 환경영향평가의 절차



출처 : 「환경영향평가서등 작성 등에 관한 규정(환경부 고시)」.

### (3) 근거법령

환경영향평가는 「환경영향평가법(2018. 12. 13)」과 「환경영향평가서등 작성 등에 관한 규정(환경부 고시)」에 근거를 두고 있다.

## 제3절 외국 유사제도의 사례

### 1. 미국의 환경영향평가

#### 1) 관련법제

미국의 환경영향평가는 「국가환경정책법(NEPA: National Environmental Policy Act)」에서 기본적인 원칙을 규정하고 있다. 그리고 제도시행에 따른 전반적인 절차와 지침 등의 세부내용은 대통령 직속기관인 환경질위원회(CEQ: Council on Environment Quality)에서 규정하고, 지방정부는 NEPA와 연방정부 차원에서의 CEQ NEPA Regulation 및 가이드스를 참고하여 각 주(State) 및 시(city)에서 관련법령을 따로 규정하고 있으며, 예를 들면, 뉴욕주(State Environmental Quality Review), 뉴욕시(City Environmental Quality Review) 등이 그것이다(김임순, 2008).

#### 2) 조직체계

##### (1) 감독 및 검토기관(Oversight Agencies)

환경영향평가에 관한 감독 및 검토기관으로는 CEQ와 EPA의 2개의 기관이 설치되어 있다. CEQ는 NEPA에 근거하여 설치된 기구로 연방기관의 환경정책 수립과 NEPA의 수행을 감독하며, 구체적 기능으로는 NEPA와 관련된 규정 및 가이드라인의 제시, 주관기관 결정에서의 분쟁해소, 환경영향평가와 관련된 기관 간의 분쟁조정, 각 기관에 대한 교육과 자문 등을 수행한다. 한편, EPA(Environmental Protection Agency)는 연방기구로 본청과 12개의 지역사무가 있으며, 모든 환경영향평가서를 제출받아 평가하고 보관하는 역할을 수행한다.

##### (2) 환경영향평가의 수행기관

환경영향평가의 수행기관으로는 사업주관기관에서부터 지방정부까지 다양한 기관들이 관여하고 있다.

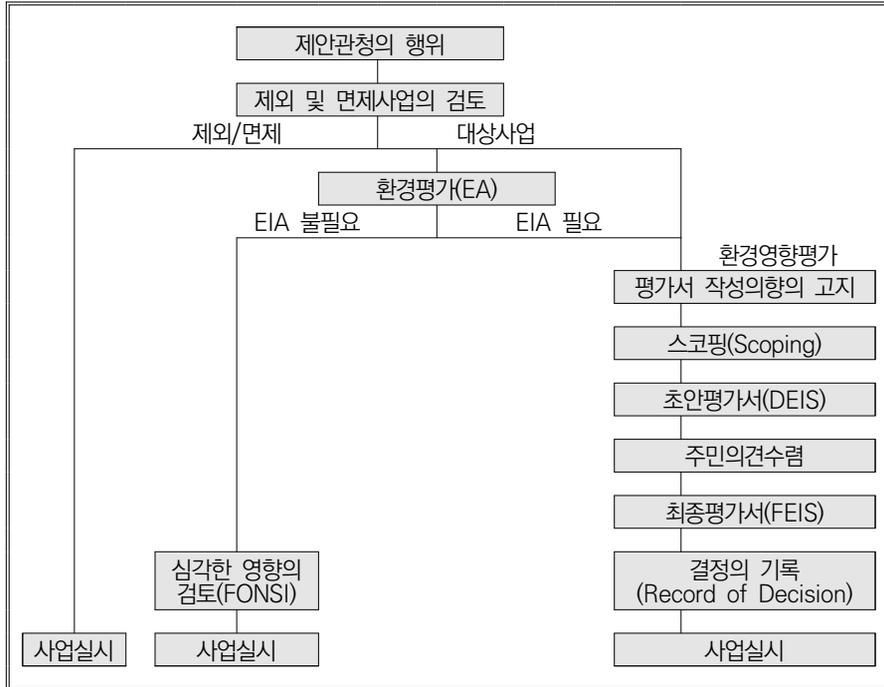
NEPA의 수행기관은 환경영향평가를 규정한 NEPA는 의회와 법원 및 대통령기관을 제외한 모든 연방기관에 적용되며, 이들 연방기관은 NEPA를 자체적으로 적용하기 위하여 충분한 인력과 다른 자원을 확보하도록 하고 있다(김임순, 2008). 사업주관기관

(Lead Agency)은 환경영향평가서의 작성 및 감독에 책임을 지며, 최소한 하나 이상의 연방기관을 포함하여 연방과 주 및 지방기관의 행위가 직접적으로 상호 연관되는 경우에는 공동의 주관기관이 될 수 있다(김임순, 2008). 협조기관(Cooperating Agency)은 주관기관이 아니면서 제안된 행위와 관련한 법적 관할권을 가진 기관 또는 제안된 행위와 환경적인 영향에 대하여 전문성을 갖고 있는 기관으로, 스코핑 과정에 참여하고, 협조기관의 전문적 영역과 관련하여 환경영향평가서 작성을 위한 정보의 요청에 대한 회신과 주관기관의 요청 등에 대해 지원한다(김인순, 2008). 지방정부는 뉴욕주 및 시의 경우 환경담당부서에서 환경영향평가서와 관련된 업무를 담당한다.

### 3) 추진절차

환경영향평가는 평가대상여부의 결정, 평가항목 및 범위의 결정, 평가서의 작성, 주민의 의견수렴, 평가서의 검토 등의 절차를 거친다. 우선, 모든 사업에 대하여 환경영향평가서의 작성이 필요가 없는 것으로 사전에 규정한 제외범주에 해당하지를 검토하고, 환경영향평가서의 작성이 필요하다고 결정되면 평가에 참여하는 주관기관과 협조기관 및 해당지역 주민, 사업자 등이 참여하여 평가항목 및 범위를 결정하며, 이후 사업의 주관기관은 평가서를 작성하며, 작성된 평가서는 공청회나 설명회 등을 통해 주민의견을 수렴하며, 주관기관은 평가서 초안에 대하여 관련 협조기관에 공람하여 의견을 청취한다(김임순, 2008). 다만, 평가 이후에 결정사항에 대하여 문제가 있는 경우 시민에 의한 소송이 빈번하게 발생하고 소송대상은 평가서 작성과 관련된 절차 및 평가항목의 누락여부이므로 가능한 다수의 평가요소를 포함시킨다(김임순, 2008).

[그림 4-11] 미국의 환경영향평가 절차



## 4) 평가체계

### (1) 평가항목

환경영향평가의 평가항목은 스코핑(scoping)과정을 통해서 결정되는 것이 일반적이다. 즉, 대기·수질·폐기물·소음 등 자연·생활환경 요소 외에 필요한 경우 계획수립으로 인한 인구변동, 산업구조변동, 역사·문화적 가치의 영향 등에 대해서도 평가항목에 포함하고 있다(김임순, 2008).

### (2) 평가기법

전략적 단계에서의 환경영향평가에서도 통상의 EIA와 같은 방법이 적용되며, 계획수립시 대안을 설정하고, 대안별로 검토를 실시한다. 광범위한 연방의 행위에 대하여

PEIS를 작성하는 경우 순차적으로 개발되는 프로젝트 단위의 사업에 대한 EIS작성시 PEIS에서 논의된 내용을 요약하거나 참조할 수 있게 하는데, 이는 개별사업 단위에서 프로젝트에 집중하여 영향을 분석하는 단계적 평가방법으로 EIS작성을 용이하게 하기 위한 것이다(김임순, 2008).

## 2. 일본의 환경영향평가

### 1) 관련법제

일본의 환경영향평가는 1997년 제정된 「환경영향평가법」에 근거하고 있으나, 역사적으로 많은 변천을 거쳐 왔다. 1972년 「각종 공공사업에 관계되는 환경보전대책에 관한 각의 요해」로 처음으로 도입되어, 이후 「항만법(1973년)」, 「공유수면매립법(1973년)」 등을 거쳐 1997년에 전술한 「환경영향평가법」이 제정되었다. 이후에도 각종 분야별 정부정책을 통해서 환경영향평가의 확대 및 보완이 추진되어 왔다.

**[표 4-18] 일본 환경정책분야의 주요 동향**

| 구분   | 내용  |
|------|---|
| 2000 | - 순환형 사회형성추진 기본법 성립                                 |
| 2002 | - 토양오염대책법 성립  |
| 2003 | - 순환형 사회형성추진 기본계획의 내각회의결정                           |
| 2005 | - 교토(京都) 의정서발효 및 교토(京都) 의정서목표달성 계획의 내각회의결정          |
| 2006 | - 제3차 환경기본계획의 내각회의결정                                |
| 2007 | - 21세기 환경건국 전략의 내각회의 결정<br>- 제3차 생물다양성국가전략의 내각회의 결정 |
| 2008 | - 생물다양성기본법 성립                                       |

출처 : 김임순(2008).

또한 지방자치단체 차원의 환경영향평가는 조례의 제정으로 실시하고 있는데, 2018년 현재 14개의 정령지정 도시가 환경영향평가에 관한 조례를 제정하였으며, 특히 관련법에서 지정하지 않은 사업도 대상으로 규정하고 있다.

[표 4-19] 일본의 조례규정 대상사업 예시

| 구분       | 내용   |
|----------|--|
| 도로(일반국도) | - 오사카부 : 4차선 이상·3km 이상<br>- 동경도·나고야시 : 4차선이상·1km 이상  |
| 철도       | - 가나가와현 : 1km 이상<br>- 오사카부 : 3km 이상                  |
| 토지구획정리   | - 미에현 : 20ha(용도지역 50ha, 특별지역 10ha)<br>- 후쿠오카시 : 30ha |

## 2) 조직체계

일본의 환경영향평가는 중앙정부와 지방자치단체의 관련주체가 각각 관장하는 이원적 구조로 구성되어 있다. 즉, 환경영향평가에 관여하는 주체는 국가와 지방자치단체, 사업자 및 주민 등이 있으나, 환경영향평가의 실시에서 주도적인 역할은 중앙정부 단위에서 환경청과 지방자치단체 단위에서 관련부서이다. 환경청의 환경대신은 환경영향평가의 기본적인 스크리닝과 스코핑 및 사후관리의 각 과정에서 기본적인 사항을 관장하고, 지방자치단체의 관련부서도 단체장의 지시에 따라 조례로 규정된 사업에 대한 환경영향평가의 제반과정을 관장한다.

## 3) 추진절차

환경영향평가의 추진절차는 제2종 사업의 판정과 환경영향평가 방법서의 절차, 환경영향평가 준비서의 절차 및 환경영향평가서의 절차 등으로 구분되어 규정하고 있다. 위의 각 단계별 절차가 별도로 규정되어 있으나, 전체적으로는 하나의 프로세스로 제시할 수 있다.

제2종 사업의 판정은 주관 행정기관이 도도부현 지사의 의견을 수렴하여 결정한다. 대체적으로 제2종 사업은 제1종 사업대상 규모의 75% 이상인 것으로 정해져 있으나, 해당사업 인허가 등을 관장하는 행정기관이 도도부현 지사의 의견을 듣고, 사업내용과 지역특성에 부합하도록 판정한다(김임순, 2008).

환경영향평가 방법서의 절차는 다음과 같은 내용으로 제시할 수 있다. 즉, 대상사업을 실시하려고 하는 사업자는 환경영향평가의 항목 및 조사 등의 수법에 따라서 환경영향평가 방법서를 작성하고, 도도부현 지사와 시정촌장 및 주민 등의 의견을 듣고, 구체

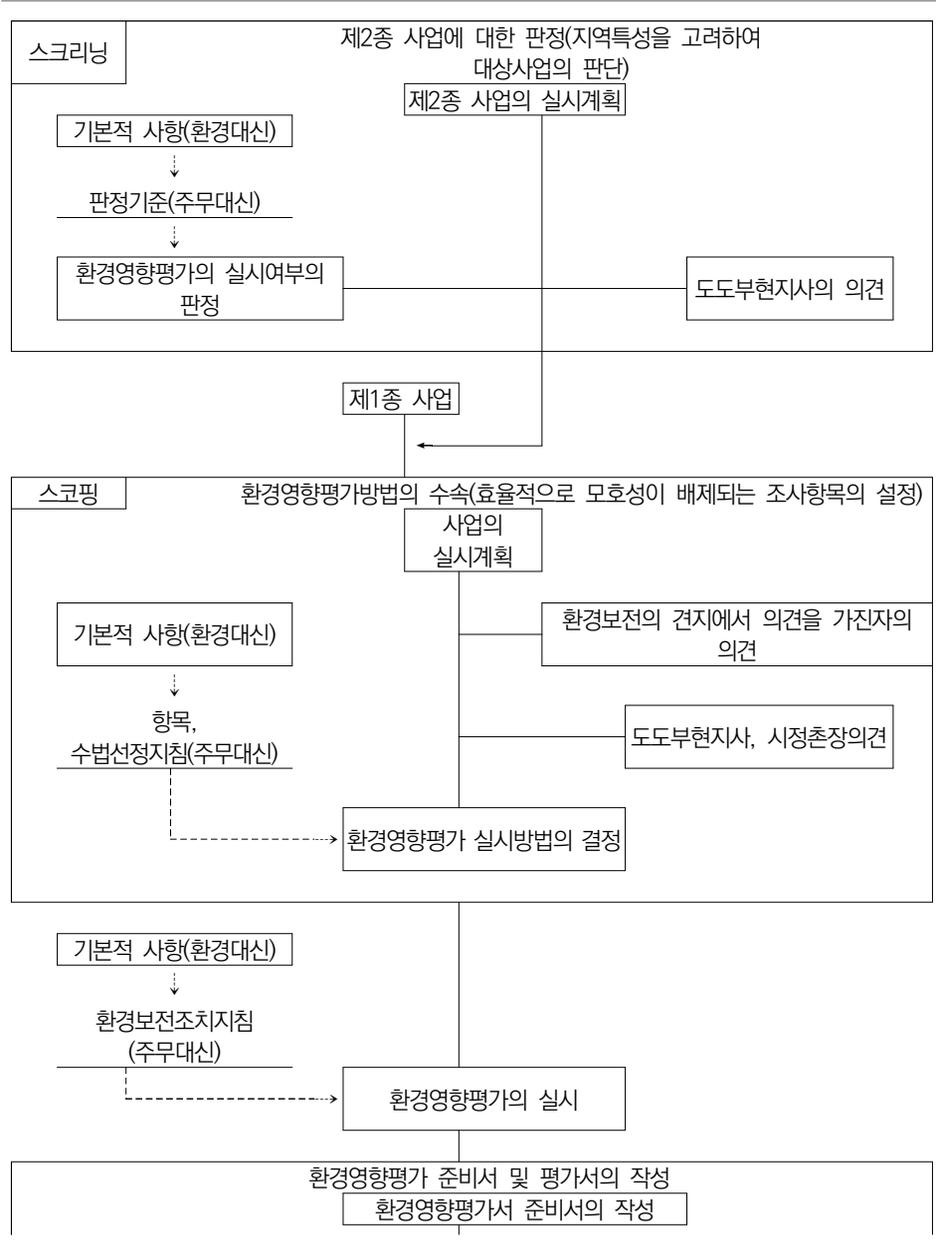
적인 환경영향평가의 방법을 결정하는 것이다(김임순, 2008). 이는 어떠한 환경영향 평가를 실시할지를 결정하는 것으로 종래와 같이 전국에 획일적인 항목 및 수법이 적용 되는 것이 아니라 주민이나 전문가 및 지방자치단체가 제공하는 정보와 지적사항 등을 고려하여 보다 합리적인 방법을 적용하기 위한 것이다.

환경영향평가 준비서의 절차는 다음과 같은 내용으로 제시할 수 있다. 즉, 사업자는 사업실시 전에 환경영향의 조사, 예측 및 평가와 병행하여 환경보전대책을 검토하고, 환경영향평가 준비서를 작성하여 도도부현 지사와 시정촌장 및 주민 등의 의견을 청취 하는 것이다(김임순, 2008). 이러한 절차는 종래의 환경영향평가와 동일하나, 평가항 목의 확대와 새로운 평가관점의 제시 등의 개선내용이 포함되어 있다.

환경영향평가서의 절차는 다음과 같은 내용으로 제시할 수 있다. 즉, 사업자는 환경영향평가 준비서의 절차에 기초하여 환경영향평가서를 작성하고, 이에 대하여 환경성 대신은 필요에 따라 인허가 등을 관장하는 행정기관에 환경보전상의 의견을 제출하며, 해당 행정기관은 제시된 의견을 근거로 사업자에게 환경보전상의 의견을 제출하며, 사업자는 제출된 의견을 근거로 평가서를 재검토하여 필요한 경우 추가조사 등을 통하여 환경영향평가서를 보완한다.

환경성 대신은 정부가 관여하는 안전에 관한 모든 대상사업에 의견을 제출할 수 있으며, 인허가 등을 관장하는 행정기관의 의견을 받아들여 사업자가 평가서의 보완을 하는 것이 최근의 개선내용이다(김임순, 2008). 특히, 지방자치단체 차원에서의 환경영향평가는 1972년 각의요해에서 지방자치단체에서도 국가제도에 준하여 조치를 강구 할 것으로 요청한다는 규정에 근거한 것이다.

[그림 4-12] 일본의 환경영향평가 절차





#### 4) 평가체계

##### (1) 평가대상

환경영향평가의 대상은 각의결정요강과 정령에서 구체적으로 규정하고 있다. 대체적으로 도로, 댐, 철도, 비행장, 발전소 등 규모가 큰 경우에는 환경에 현저한 영향을 미칠 우려가 있는 사업을 대상으로 하고 있으며(김임순, 2008), 여기에는 정부에서 실시하거나 인허가 등을 실시하는 사업들이 포함되어 있다.

[표 4-20] 일본의 환경영향평가 대상사업

| 각의평가의 대상사업  | 환경영향평가의 대상사업                                       |  |  |
|---|--|--|--|
|   | 사업의 종류   | 제1종 사업의 규모   | 제2종 사업의 규모   |
| 1. 도로의 신설   | 1. 도로  |  |  |
| - 고속자동차국도<br>- 수도고속도로,<br>阪神고속도로,<br>지정도시고속도로<br>(4차선 이상)<br>- 일반국도(4차선<br>10km 이상)   | - 고속자동차 국도<br>- 수도고속도로 등<br><br>- 일반국도<br>- 대규모 임도 | 전체<br>전체(4차선)<br><br>4차선 10km이상<br>2차선 20km이상                                | -<br>-<br><br>7.5km이상 10km미만<br>15km이상 20km미만                                    |
| 2. 댐의 신축 및 기타<br>하천공사   | 2. 하천  |  |  |
| - 댐(담수면적 200ha<br>이상, 일반하천)<br>- 건설상소관의방죽(신축,<br>개변후 담수면적<br>100ha이상)<br>- 호소개발(토지개변면<br>적 100ha이상)<br>- 방수로(토지개변면적<br>100ha이상) | - 댐<br>- 방죽<br><br>- 호소수위조절시설<br>- 방수로             | 담수면적 100ha 면적<br><br>담수면적 100ha 면적<br><br>개변면적 100ha 면적<br><br>개변면적 100ha 면적 | 75ha이상 100ha미만<br><br>75ha이상 100ha미만<br><br>75ha이상 100ha미만<br><br>75ha이상 100ha미만 |
| 3. 철도의 건설   | 3. 철도  |  |  |
| - 신간선 철도  | - 신간선철도(규격신선<br>포함)<br>- 보통철도<br>- 궤도(보통철도 해당)     | 전체<br><br>10km이상<br>10km이상   | -<br><br>7.5km이상 10km미만<br>7.5km이상 10km미만  |
| 4. 비행장(활주로<br>2500m 이상)   | 4. 비행장   | 활주로길이 2500m이상  | 1,875m이상<br>2,500m미만   |
|   | 5. 발전소   |  |  |
|   | - 수력<br>- 화력(지열 이외)<br>- 화력(지열)<br>- 원자력           | 출력 3만kW이상<br>출력 15만kW이상<br>출력 1만kW이상<br>전체                                   | 2.25만이상 3만kW미만<br>11.25만이상<br>15만kW미만<br>7,500만이상 1만kW미만<br>-                    |
| 5. 매립·간척  | 6. 폐기물최종처리장  | 30ha이상   | 25ha이상 30ha미만  |
| - 면적 50ha이상<br>매립·간척<br>- 면적 30ha이상   | 7. 공유수면의 매립 및<br>간척                                | 50ha이상   | 40ha이상 50ha미만  |

| 각의평가의 대상사업                         | 환경영향평가의 대상사업                    |            |                |
|------------------------------------|---------------------------------|------------|----------------|
|                                    | 사업의 종류                          | 제1종 사업의 규모 | 제2종 사업의 규모     |
| 폐기물 최종처리장                          |                                 |            |                |
| 6. 토지구획정리사업<br>(면적 100ha이상)        | 8. 토지구획정리사업                     | 100ha이상    | 75ha이상 100ha미만 |
| 7. 신주택시가지개발<br>사업(면적 100ha<br>이상)  | 9. 신주택시가지개발사업                   | 100ha이상    | 75ha이상 100ha미만 |
| 8. 공업단지조성사업<br>(면적 100ha이상)        | 10. 공업단지조성사업                    | 100ha이상    | 75ha이상 100ha미만 |
| 9. 신도시기반정비사업<br>(면적 100ha이상)       | 11. 신도시기반조성사업                   | 100ha이상    | 75ha이상 100ha미만 |
| 10. 유통업무단지조성<br>사업(면적 100ha<br>이상) | 12. 유통업무단지조성<br>사업              | 100ha이상    | 75ha이상 100ha미만 |
| 11. 특수법인의<br>토지조성                  | 13. 택지의 조성사업(택지는 주택지, 공장용지를 포함) |            |                |
| - 농용지정비공단(면적<br>50ha이상)            | -                               | -          | -              |
| - 환경사업단(면적<br>100ha이상)             | - 환경사업단                         | 100ha이상    | 75ha이상 100ha미만 |
| - 주택·도시정비공단<br>(면적 100ha이상)        | - 주택·도시정비공단                     | 100ha이상    | 75ha이상 100ha미만 |
| - 지역진흥정비공단<br>(면적 100ha이상)         | - 지역진흥정비공단                      | 100ha이상    | 75ha이상 100ha미만 |

출처 : 김임순(2008).

## (2) 평가기법

일본의 환경영향평가는 법령에서 규정한 평가대상 항목을 기준으로 사업자가 평가를 실시한다. 즉, 사업자는 법령에서 규정한 평가대상항목별로 조사, 예측 및 평가를 실시하고, 이를 관계 도도부현지사와 시정촌장에게 송부하는 동시에 공고 및 공람을 시행한다. 평가대상 항목은 법제정 전에는 5가지 요소로 한정되었지만, 현행의 환경법에서는 재검토를 통해서 평가항목의 확대를 도모하였다.

[표 4-21] 일본의 환경영향 평가항목

| 환경요소의 구분                 |              |       |
|--------------------------|--------------|-------|
| 환경의 자연적 구성요소의 양호한 상태의 보유 | 대기환경         | 대기질   |
|                          |              | 소음    |
|                          |              | 진동    |
|                          |              | 악취    |
|                          | 물환경          | 그 외   |
|                          |              | 수질    |
|                          |              | 하천바닥질 |
|                          |              | 지하수   |
|                          | 토양환경·그 밖의 환경 | 그 외   |
|                          |              | 지형·지질 |
|                          |              | 지반    |
|                          |              | 토양    |
| 물의 다양성 확보 및 자연환경의 체계적 보전 | 그 외          |       |
|                          | 식물           |       |
|                          | 동물           |       |
| 사람과 자연과의 풍부한 접촉          | 생태계          |       |
|                          | 경관           |       |
| 환경에의 부하                  | 접촉활동의 장소     |       |
|                          | 폐기물          |       |
|                          | 온실효과 가스      |       |

출처 : 김임순(2008).

### 3. 캐나다의 환경영향평가

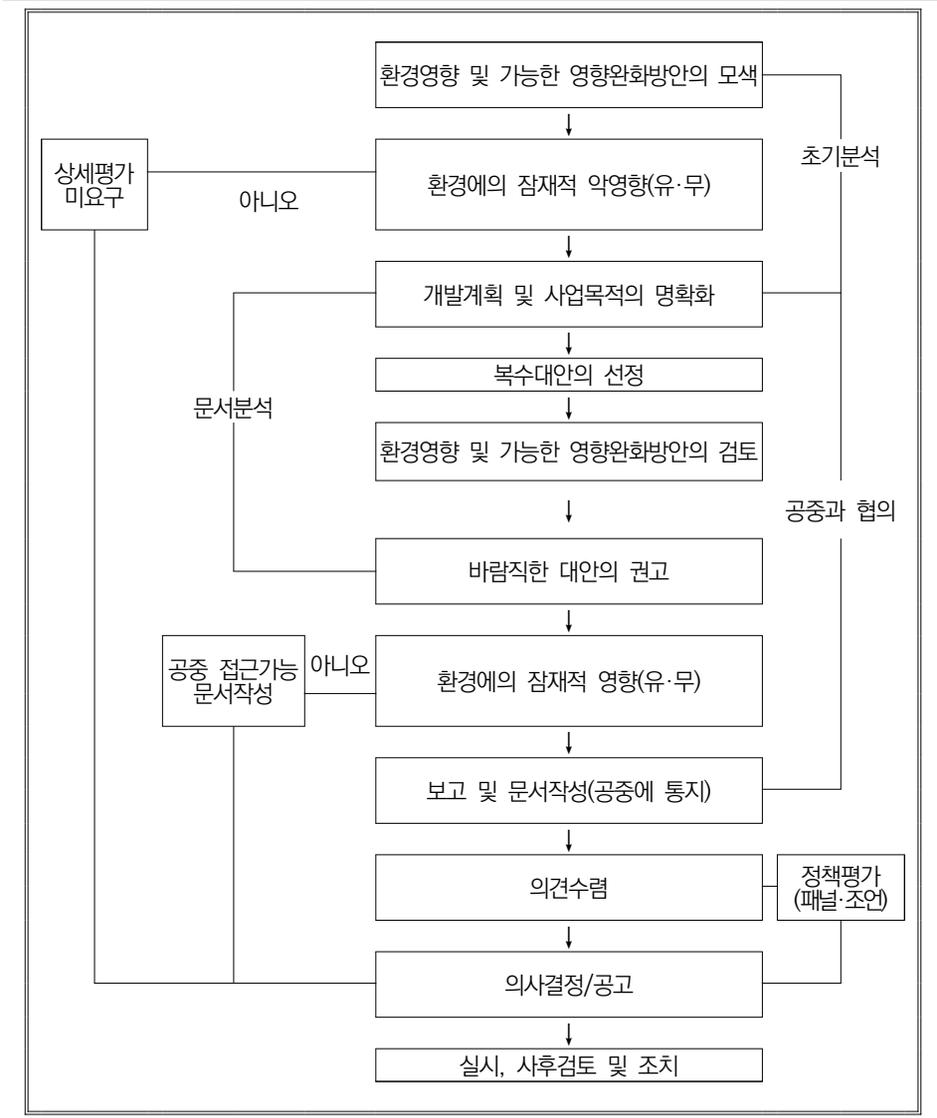
#### 1) 관련법제

캐나다의 환경영향평가는 1992년 제정된 「캐나다 환경영향평가법(CEAA: Canadian Environmental Assessment Act)」에 근거하고 있다. 당초 1973년에 각의결정에 따라서 환경영향평가제도가 도입되었지만, 법적인 구속력과 운용조건에 관한 해석상의 혼란이 초래되어 이를 해소하기 목적으로 법제화가 시도되어 1992년에 전술한 법률이 제정된 것이다.

CEAA에 의한 심사단계는 주관관청에서 환경영향평가의 범위, 검토사항을 결정하여 절차관리를 하는 환경영향평가인 자기관리 환경영향평가 있으며, 또한 주무관청 및 환경성 장관이 상세한 검토가 필요하다고 판단하였을 때 조정자와 위원회가 검토하는 공

개심사(Public Review)에 의한 환경영향평가 단계가 구분되어 있다(유헌석, 2001).

**[그림 4-13] 캐나다의 환경영향평가 개념도**



## 2) 조직체계

캐나다의 환경영향평가의 관련주체는 매우 다양하며, 이들은 각각의 역할을 부여받고 있다. 내각은 정책이 내각에 제출될 때에 각료는 이들 제안에 대해 환경측면을 배려한 의사결정이 이루어질 수 있도록 종합적인 책임을 지고, 각 장관들은 정책이 초래할 환경영향이 정부의 광범위한 환경목적 및 지속가능한 개발목적과 부합할 수 있도록 하는 책임을 지며, 환경부 장관은 캐나다 환경보호에 관한 기본틀의 구축 및 정책제안에 대한 환경영향평가 적용에 관해 리더십을 가지며, 다른 장관에게 충고할 책임을 진다(김임순, 2008). 환경평가청은 연방정부의 정책제안에 대한 환경영향평가의 적용을 촉진하고, 환경과 지속가능한 개발위원회(Commissioner for the Environment and Sustainable Development)는 환경보호와 지속가능한 개발에 대한 정부활동을 감독하는 임무를 가진다(김임순, 2008).

## 3) 추진절차

캐나다의 환경영향평가의 추진절차는 4개의 단계를 거쳐서 이루어진다. 즉, 스코핑, 평가서작성, 평가서심사 및 의사결정의 4개 단계를 거치나 이를 보다 세분화하면 8개의 과정으로 구성된다.

### (1) 스코핑(Scoping)

제1단계에서는 주무성청이 대상으로 할 환경영향과 범위를 정하고, 검토할 사업활동과 관계자의 범위 등을 결정하여 제시한다. 이 과정에서는 복수의 인허가 조정 등도 수반되는데, 이는 환경영향평가의 수준을 높임과 동시에 재작업의 여지를 없애기도 한다.

### (2) 환경영향평가

제2단계는 주무성청에 의한 사업의 환경영향예측으로 사업내용의 해설, 환경현황의 해설 및 사업과 환경의 상호작용의 검증 등 3개의 사항을 검토하여 환경, 사회경제, 문화재 등에 미치는 영향을 명확하게 분석하고, 주무성청은 도움이 되는 정보를 얻을 수 있다고 판단된 경우에는 제3자, 즉 시민이나 외부전문가, 다른 연방성청, 주 등 그 밖의 기관이 관여하도록 선택할 수 있다(김임순, 2008).

### (3) 환경보전대책의 검토

제3단계에서 주무성청은 사업이 미치는 환경영향을 완화하기 위한 기술적 또는 경제적 실행 가능한 조치를 강구한다. 환경보전대책은 사업이 환경에 미치는 악영향을 줄이거나 제어하는 것이되, 이전, 수복, 보상 등 다른 수단에 의해서 환경에 미친 손상을 회복시키는 것도 포함이 되며, 환경보전대책의 검토과정에서 전문가나 지역주민으로부터 정보를 얻을 수 있다(김임순, 2008).

### (4) 악영향의 심각도 결정

제4단계에서 주무성청은 사업이 환경에 심각한 악영향을 미치는지를 결정한다(김임순, 2008). 이러한 결정은 주무성청이 사업을 다음단계로 진행시킬 것인지, 또는 조정이나 위원회의 상세한 심사가 필요한지를 판단하는 근거가 된다.

### (5) 환경영향평가 보고서 작성

제5단계에서 주무성청은 환경영향평가의 결과에 근거해서 스크리닝보고서 또는 포괄적 조사보고서를 작성하거나 사업자가 작성하는 것을 보증한다(김임순, 2008). 보고서에는 결론에 도달한 합리적 논거가 충분히 제시되어야 하고, 환경보전대책의 명확한 제시와 동시에 주무성청이 필요로 하는 사후조치의 요건이 정리되어야 한다.

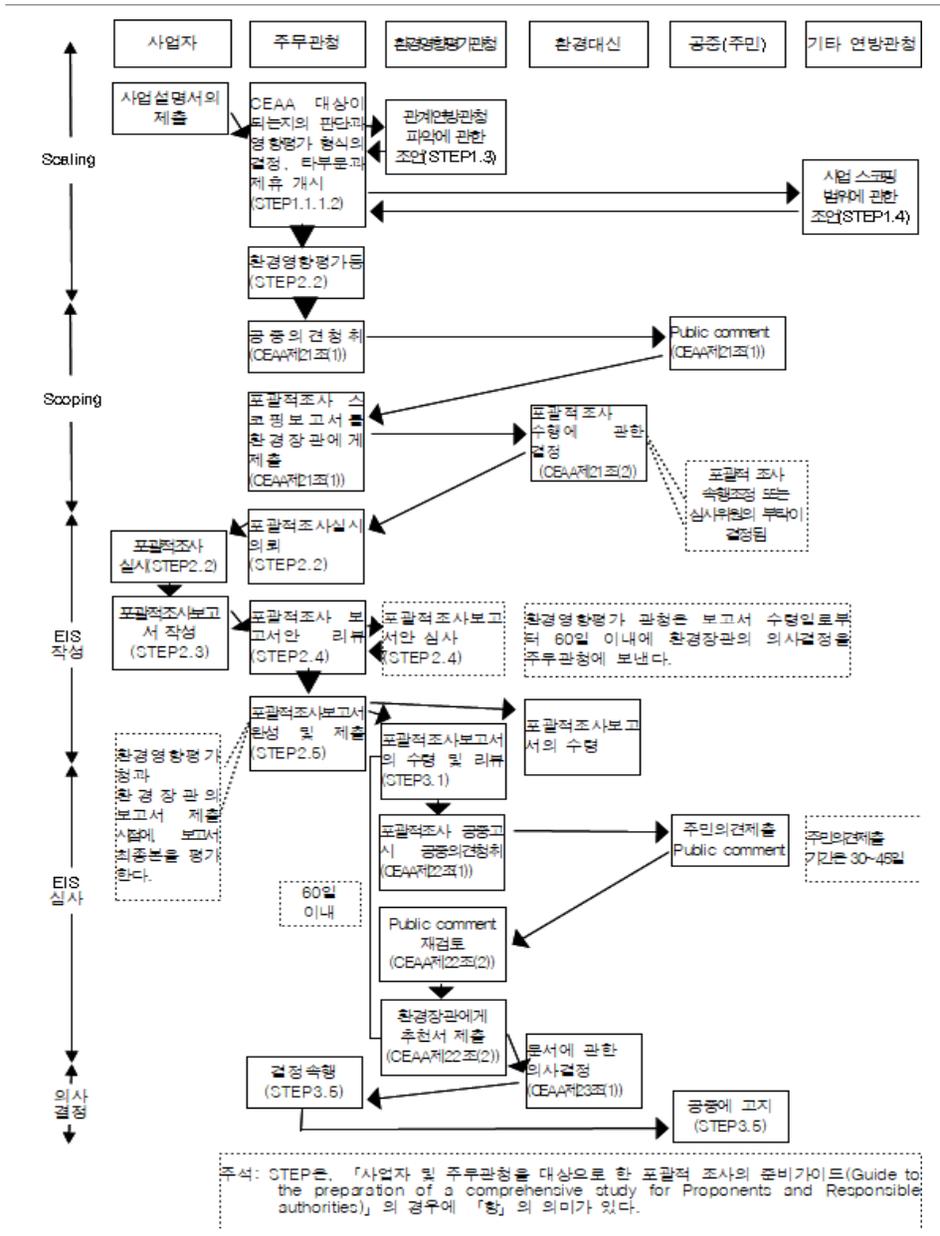
### (6) 환경영향평가보고서의 심사

보고서는 전문적인 지식을 보유한 성청의 의견이 수용되어야 하고, 주무성청은 필요한 경우 시민들의 의견을 구할 수 있다. 포괄적 조사의 경우에 주무성청은 보고서를 환경영향평가청에 제출하고, 동청은 보고서를 공람해서 시민들의 의견을 청취한 후 보고서를 심사하여 환경장관에 조언을 제시한다(김임순, 2008).

### (7) 의사결정

환경영향평가보고서의 심사완료 후에 주무성청이 해당사업의 추진여부를 결정하게 된다. 즉, 연방이 제안자로서 사업을 실시하든지 또는 사업실시에 필요한 자금, 면허, 토지소유권을 제공하는 것이 가능한지 여부를 결정하는 것이다(김임순, 2008).

[그림 4-14] 캐나다 환경영향평가의 추진절차



#### (8) 의사결정 후의 조치

의사결정이 확정된 후에 주무성청은 다음과 같은 3가지의 의무적 조치를 시행한다. 즉, ① 일련의 활동에 관한 고지를 실시하고, ② 규칙에 따른 적절한 사후조치를 설계하고 실시하기 위한 준비를 하며, ③ 적절한 환경보전대책이 실시되도록 보증하는 것이다(김임순, 2008).

### 4) 평가체계

#### (1) 평가대상

환경영향평가의 대상은 연방관청이 사업의 제안자인 경우, 연방관청이 사업을 실시하기 위해 그 제안자에 대하여 출자하거나 또는 자금공여를 보증한 경우, 연방관청이 사업을 실시하기 위해 인허가 또는 면허를 주는 경우, 그 밖의 행위를 한 경우 등 4개의 종류로 구분하고 있다. 구체적인 대상목록은 CEAA의 시행규칙에 따라 ① 대상리스트, ② 제외리스트, ③ 법률리스트, ④ 포괄적 조사리스트로 구분된다(유현석, 2001).

#### (2) 평가기법

캐나다의 환경영향평가는 법령에서 규정한 평가대상을 중심으로 주무성청이 직접 평가를 실시한다. 즉, 해당사업의 내용해설과 환경현황의 해설을 근거로 사업과 환경의 상호작용을 검증하되, 포괄적 조사에서는 누적적 영향의 예측과 재생가능한 자원의 지속가능한 이용 등을 포함하도록 하고 있다.

## 제4절 유사제도의 분석결과

### 1. 분석결과의 종합

전술한 국내 유사제도의 분석결과를 주요 항목별로 종합하면, 다음과 같다. 즉, 영향평가의 분야가 각기 상이함에도 불구하고, 평가목적에서 평가체제 및 운영체제의 내용들이 비교적 유사한 구조성을 보이고 있다.

**[표 4-22] 국내사례의 분석결과 종합**

| 구분       | 평가목적                      | 평가체제                |                 |      | 운영체제                            |   |                            |
|----------|---------------------------|---------------------|-----------------|------|---------------------------------|---|----------------------------|
|          |                           | 평가대상                | 평가지표            | 평가방법 | 평가주체                            | 평가절차  | 근거법령                       |
| 교통영향평가   | 유발교통량 분석 및 개선대책수립         | 100/시간당 교통량 발생시설    | 인구증가율 등 3개 분야   | 자료심사 | 건설교통부 (중앙교통심의위원회 및 수도권정비위원회 지원) | 평가서작성→주민의견수렴→평가서제출→평가서심의→협의내용통보→협의내용반영→협의내용관리                   | 환경교통재해등에관한영향평가법 (교통영향평가지침) |
| 규제영향평가   | 규제영향도 분석 및 개선대책수립         | 중앙행정기관의 신설 및 강화규제   | 8개 요소 20개 항목    | 자료심사 | 규제개혁위원회(자체심사 선행)                | 자체심사→규제심사청구→예비심사→심사완료→해당기관통보→재심사요청→재심사완료→권고→처리결과제출→법제처심사→국무회의상정 | 행정규제기본법(규제영향분석 및 자체심사업무지침) |
| 균형발전영향평가 | 국가재정사업의 균형발전도 분석 및 개선대책수립 | 전체 국가재정사업 (제외사업 규정) | 균형발전기여도 등 3개 항목 | 자료심사 | 균형발전평가단                         | 평가지침서제시→균형지표설정→지표확정→체크리스트평가서작성→평가서송부→균형발전영향평가→평가서송부→평가결과예산반영    | 국가재정법 시행령                  |

| 구분          | 평가목적                     | 평가체제                             |                |      | 운영체제                               |   |                              |
|-------------|--------------------------|----------------------------------|----------------|------|------------------------------------|---|------------------------------|
|             |                          | 평가대상                             | 평가지표           | 평가방법 | 평가주체                               | 평가절차  | 근거법령                         |
| 기술 영향 평가    | 신규기술 영향도분석 및 개선대책수립      | 과학기술부장관이 정하는 기술                  | 3개 항           | 자료심사 | 한국 과학 기술 기획 평가 원(기술영향 평가위원회 과학기술부) | 대상기술추천→대상기술선정위원회검토→관계부처협의→대상기술선정→기술평가추진계획수립 및 평가→평가결과검토→기술영향평가결과심의→평가결과반영   | 과학기술기<br>본법(시행령)             |
| 부패 영향 평가    | 법규상 부패 유발요인 분석 및 개선 대책수립 | 법령, 행정 규칙, 자치 법규                 | 3개 항목 9개 평가 요소 | 자료심사 | 국민권익위원회(국가청렴위원회)                   | 기초자료작성→의견수렴→부처별 자체심사→평가요청→청렴위원회심사→부처별통보→재심사요청→재심사 완료→통보→처리결과제출→법제처심사→국무회의상정 | 부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률 |
| 성별 영향 평가    | 성별영향도 분석 및 개선 대책수립       | 법령, 정책, 사업                       | 3개 항목 9개 요소    | 자료심사 | 여성가족부                              | 평가대상선정→분석평가서작성→분석평가서 검토 및 반영→분석평가결과종합                                       | 양성평등기<br>본법                  |
| 통계 기반 정책 평가 | 통계기반 포함여부 분석 및 개선대책 수립   | 법령                               | 통계기반 포함여부      | 자료심사 | 통계청 (국가통계위원회)                      | 평가요청→평가 실시→결과통보→이의제기→재평가  | 통계법                          |
| 인구 영향 평가    | 인구영향도 분석 및 개선 대책수립       | 수도권 도시개발, 산업입지 및 산업단지 조성, 관광단지개발 | 인구집중 수준        | 자료심사 | 건설교통부 (중앙교통심의위원회 및 수도권 정비위원회 지원)   | 평가서작성→주민의견수렴→평가서제출→평가서심의→협의내용통보→협의내용반영→협의내용관리                               | 환경교통재해등에 관한 영향평가법 (인구영향평가지침) |

| 구분     | 평가목적              | 평가체제   |                      |      | 운영체제              |   |                            |
|--------|-------------------|--|----------------------|------|-------------------|---|----------------------------|
|        |                   | 평가대상   | 평가지표                 | 평가방법 | 평가주체              | 평가절차  | 근거법령                       |
| 재해영향평가 | 재해영향도 분석 및 개선대책수립 | 도시개발, 산업입지 및 산업단지조성, 관광단지개발, 체육시설설치, 산지개발, 유수지매립 등 | 5개 항목                | 자료심사 | 소방방재청 (재해영향평가위원회) | 평가서작성→주민의견수렴→평가서제출→평가서심의→협의내용통보→협의내용반영→협의내용관리 | 환경교통재해등에관한영향평가법 (재해영향평가지침) |
| 환경영향평가 | 환경오염분석 및 개선대책수립   | 각종 개발사업(제외사업규정)                                    | 대기, 소음, 수질, 별한 법적 기준 | 자료심사 | 환경부(환경정책평가연구원)    | 평가서작성→주민의견수렴→평가서제출→평가서심의→협의내용통보→협의내용반영→협의내용관리 | 환경교통재해등에관한영향평가법 (환경영향평가지침) |

외국의 환경영향평가를 대상으로 분석한 결과를 종합하면, 다음과 같다. 관련법제는 독립적 법제를, 조직체계는 중앙정부 단위의 독립기구를, 추진절차는 대상결정과 평가서작성 및 검토의 과정의 공통적 특성을 보이나, 평가대상은 구체성 측면에서 다소의 차이를 보이고 있다.

**[표 4-23]** 외국사례의 분석결과 종합

| 구분   | 미국  | 일본                            | 캐나다   |
|------|---|-------------------------------|---|
| 관련법제 | - 국가환경정책법(National Environmental Policy Act)                          | - 환경영향평가법                     | - 캐나다 환경영향평가법 (Canadian Environmental Assessment Act) |
| 조직체계 | - Council on Environment Quality<br>- Environmental Protection Agency | - 환경청                         | - 환경평가청<br>- 환경과 지속가능한 개발위원회                          |
| 추진절차 | - 평가대상결정→평가항목 및 범위결정→평가서작성→주민   | - 평가대상결정→환경영향평가 방법결정→환경영향평가준비 | - 평가대상범위결정→평가서작성→평가서심사→의사결정                           |

| 구분       | 미국   | 일본  | 캐나다   |
|----------|--|---|---|
|          | 의견수렴→평가서검토   | 서작성→환경영향평가서작성<br>→환경영향평가서보완→사후<br>검토  |   |
| 평가<br>대상 | - 자연 및 생활환경요소<br>- 인구변동<br>- 산업구조변동<br>- 역사·문화가치변동 | - 도로신설<br>- 댐신축 및 하천공사<br>- 철도건설<br>- 비행장<br>- 매립 및 간척<br>- 토지구획정리사업<br>- 신주택시가지개발사업<br>- 공업단지조성사업<br>- 신도시기반정비사업<br>- 유통업무단지조성사업<br>- 특수법인의 토지조성 | - 연방관청이 사업제안자인<br>사업<br>- 연방관청이 출자 또는 자금<br>공여한 사업<br>- 연방관청이 인허가 또는<br>면허한 사업<br>- 연방관청이 그밖의 행위를<br>한 사업 |

## 2. 사례분석의 시사점

전술한 사례분석의 결과에서 국내 유사제도를 대상으로 대안마련에 필요한 시사점을 도출하면, 다음과 같다. 다만, 외국 유사제도는 동일한 환경영향평가를 대상으로 사례 분석을 실시하였음에도 불구하고, 국가별 여건의 차이에 따른 내용의 상이성이 뚜렷해 시사점 도출에서는 제외하였다.

국내 유사제도의 영향평가를 대상으로 각 평가요소별 설계원리에 대한 시사점을 도출하면, 다음과 같다. 평가목적은 부정적 영향도 분석과 개선대책 수립의 공통적 구조를 보이고, 평가대상은 평가목적에 따라 사업대상과 제도대상의 이원적 구조이며, 평가지표는 평가대상에 따라 차별적이며, 평가방법은 자료심사의 일원적 구조이며, 평가주체는 소관사무의 주무부처이고, 평가절차는 평가서 작성과 평가서 심사 및 평가결과 반영의 동일구조이며, 근거법령은 기본법에 반영되어 있다.

[표 4-24] 사례분석의 시사점

| 구분   |      | 내용   |
|------|------|--|
| 평가목적 |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 10개 국내 영향평가 공통적 구조</li> <li>- 분야별 부정적 영향도 분석 및 개선대책수립의 구조형성</li> </ul>  |
| 평가체제 | 평가대상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가내용 기준의 이원적 구조</li> <li>- 1차 사업대상 : 교통, 균형발전, 기술, 인구, 재해, 환경</li> <li>- 2차 제도대상 : 규제, 부패, 성별, 통계</li> </ul>      |
|      | 평가지표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가지표의 다원화</li> <li>- 평가목적 및 평가대상에 따라 차별화</li> </ul>   |
|      | 평가방법 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가방법의 일원화</li> <li>- 자료심사 : 전체 영향평가 공통</li> </ul>   |
| 운영체제 | 평가주체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 소관사무의 주무부처</li> <li>- 평가대상 소관사무의 주무부처</li> <li>- 전문성확보를 위한 별도기구 지원</li> </ul>                                     |
|      | 평가절차 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 동일한 절차구조</li> <li>- 평가서 작성 → 평가서 심사 → 평가결과 반영의 논리구조</li> <li>- 일부 영향평가의 자체평가 절차 설치(규제, 부패 등)</li> </ul>           |
|      | 근거법령 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본법에 근거규정 마련</li> <li>- 환경교통재해등에관한영향평가법, 행정규제기본법, 과학기술기본법, 부패방지법, 여성발전기본법, 통계법 등</li> <li>- 별도의 시행령 마련</li> </ul> |



## 제5장



# 자치분권 영향평가제도 도입방안

제1절 접근방법

제2절 평가체제의 설계

제3절 운영체제의 설계



## 제1절 접근방법

### 1. 대안설계의 원칙

「자치분권 영향평가제도」는 기본적으로 중앙행정기관의 법령 제·개정과 시도의 조례·규칙의 제·개정에 따른 지방 또는 기초자치단체의 자치분권에 대한 부정적 영향을 사전에 분석하여 예방하기 위한 것에 목적이 있다. 따라서 대안설계는 제도의 도입 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 포괄성과 예방성 및 객관성이 적용될 필요가 있다.

포괄성의 원칙은 지방 또는 기초자치단체에 부정적 영향을 미치는 중앙행정기관의 법령 및 시도의 조례·규칙 제·개정이 영향평가에서 제외되는 사례가 발생되지 않아야 한다는 것이다. 즉, 지방 또는 기초자치단체에 부정적 영향을 미칠 개연성이 존재하는 모든 중앙행정기관의 법령 및 시도의 조례·규칙 제·개정은 영향평가의 대상으로 포함되도록 대안이 설계되어야 한다는 것이다.

또한, 예방성의 원칙은 중앙행정기관의 법령 및 시도의 조례·규칙 제·개정이 지방 또는 기초자치단체에 미치는 부정적 영향을 사전에 검증할 수 있는 대안이어야 한다는 것이다. 즉, 제도도입의 근본적 목적인 중앙행정기관의 법령 및 시도의 조례·규칙 제·개정에 따른 지방 또는 기초자치단체의 부정적 영향을 사전에 예방하는 것이므로 이러한 취지가 대안설계에 충분히 반영될 필요가 있다는 것이다.

한편, 객관성의 원칙은 부정적 영향에 대한 사전검증의 결과가 다수가 합의할 수 있는 내용이어야 한다는 것이다. 즉, 영향평가의 결과는 환류되어 해당 중앙행정기관의 법령 및 시도의 조례·규칙 제·개정에 대한 조정 및 변경을 초래하므로 합리적 절차를 거쳐 객관성이 확보되는 내용일 필요가 있다.

**[표 5-1] 대안설계의 원칙**

| 구분      | 내용   |
|---------|--|
| 포괄성의 원칙 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가대상의 포괄성</li> <li>- 부정적 영향발생의 개연성이 존재하는 모든 대상포함</li> </ul> |
| 예방성의 원칙 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가내용의 예방성</li> <li>- 부정적 영향의 사전 검증</li> </ul>               |
| 객관성의 원칙 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가결과의 객관성</li> <li>- 영향평가 결과의 객관적 신뢰성 확보</li> </ul>         |

## 2. 대안설계의 전략

「자치분권 영향평가제도」의 설계는 기본적으로 평가체제라는 점과 기존에 유사제도가 운영되고 있다는 점을 감안하여 다음과 같은 전략에 기초하고자 한다. 즉, 대안설계는 대안의 내용적 특성과 사례적 특성에 기초하여 최적방안을 모색하고자 한다.

우선, 「자치분권 영향평가제도」의 대안설계는 평가체제의 기본구조에 근거하여 적정 방안을 모색하는 것이다. 「자치분권 영향평가제도」는 평가목적에 따라 특정대상의 상태를 측정하기 위한 것이므로 대안설계는 원칙적으로 평가체제의 기본구조가 적용될 필요가 있다.

다음, 「자치분권 영향평가제도」의 대안설계는 유사제도의 일반적 설계원리가 반영될 필요가 있다. 「자치분권 영향평가제도」와 동일한 맥락에서 도입된 기존의 유사제도가 존재하므로 사례에서 나타나는 일반적인 설계원리를 준용하여 대안을 설계할 필요가 있다.

한편, 「자치분권 영향평가제도」의 대안설계를 위한 전술한 전략의 적용은 다음과 같은 논리에 기초한다. 즉, 기본적으로 평가체제의 기본구조에 근거하여 대안설계의 시안을 검토하고, 이를 대상으로 유사제도의 일반원리를 적용하여 최종대안을 도출하는 것이다.

[표 5-2] 대안설계의 전략

| 구분       | 내용  |
|----------|---|
| 내용적 특성전략 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가체제의 기본구조 반영</li> <li>- 평가제도의 설계이므로 평가체제의 기본구조 적용 필요</li> </ul>   |
| 사례적 특성전략 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 유사제도의 일반적 설계원리 반영</li> <li>- 동일맥락의 다수사례의 일반적 설계원리 적용 필요</li> </ul> |

### 3. 대안설계의 쟁점

「자치분권 영향평가제도」에 관한 「지방자치법」의 전부개정안 내용에 따르면, 평가체제의 요소별로 다양한 쟁점사항에 제기되고 있다. 평가목적에서는 「자치분권 영향평가제도」의 도입을 위한 구체적이고 명시적인 내용이 제시되어 있지 않다. 평가대상에서는 중앙행정기관의 법령 제·개정과 시도의 조례·규칙 제·개정으로 한정함으로써 국회가 발의하는 법령의 제·개정은 배제되어 있다. 평가지표는 사무배분 원칙인 보충성 원칙과 불경합 원칙 및 포괄성 원칙 그리고 자치분권 기본이념인 지방의 창의성과 다양성 등을 적용함으로써 지방의 실질적 관심사항인 재정부담 등이 누락되어 있다. 평가주체는 중앙행정기관의 법령 제·개정은 행정안전부가 그리고 시도의 조례·규칙 제·개정은 시도지사가 평가하도록 규정하고 있으나, 법령 또는 조례·규칙의 제·개정 규모와 내용 등에 따라서 지원기구의 설치 등이 검토되어야 한다. 평가방법과 평가절차 등은 대통령령과 조례에 위임하고 있어 이에 대한 구체적 대안도 설계될 필요가 있다.

[표 5-3] 대안설계의 쟁점

| 구분   | 현행규정   | 쟁점내용            |
|------|--|-----------------|
| 평가목적 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부재</li> <li>- 구체적이고 명시적 내용 부재</li> </ul>                                      | 신설              |
| 평가체제 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이원적 대상구조</li> <li>- 중앙행정기관의 법령 제·개정</li> <li>- 시도의 조례·규칙 제·개정</li> </ul>      | 국회의 법령 제·개정 미포함 |
|      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무배분 원칙 준수여부</li> <li>- 보충성 원칙</li> <li>- 불경합 원칙</li> <li>- 포괄성 원칙</li> </ul> | 재정부담 등의 누락      |

자치분권 영향평가제도 도입방안 연구

| 구분   |      | 현행규정   | 쟁점내용       |
|------|------|--|------------|
|      |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치분권 기본이념 준수여부</li> <li>- 지방의 창의성</li> <li>- 지방의 다양성</li> </ul>                       |            |
|      | 평가방법 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부재</li> <li>- 대통령령 및 조례에 위임</li> </ul>  | 신설         |
| 운영체제 | 평가주체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이원적 구조</li> <li>- 중앙행정기관의 법령 제·개정 : 행정안전부</li> <li>- 시도의 조례·규칙 제·개정 : 시도지사</li> </ul> | 지원기구 등의 부재 |
|      | 평가절차 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부재</li> <li>- 대통령령 및 조례에 위임</li> </ul>  | 신설         |
|      | 근거법령 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이원적 구조</li> <li>- 근거법령 : 「지방자치법」</li> <li>- 운영법령 : 대통령령+조례</li> </ul>                 | -          |
|      | 기타   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기존제도 정비</li> <li>- 기존 유사제도의 정비여부</li> </ul>   | 정비검토       |

## 제2절 평가체제의 설계

### 1. 평가목적 설계

#### 1) 검토초점

일반적으로 특정평가의 목적은 해당평가를 실시하는 근본적인 이유나 이를 통해서 달성하고자 하는 효과를 명확히 제시하는 것에 초점을 둔다. 「자치분권 영향평가제도」 역시 동일한 맥락으로 평가를 실시하는 근본적 이유를 명확히 규정하는 것이 필요하다. 다만, 평가목적은 일반적으로 평가실시의 이유를 내용적 측면에서 명확하게 그리고 형식적 측면에서 신뢰할 수 있게 제시하는 것이 관건이다.

「지방자치법」 전부개정에 포함된 「자치분권 영향평가제도」의 근거규정에는 전술한 의미의 평가목적이 구체적이고도 명확하게 제시되어 있지 않다. 「지방자치법」 전부개정안에 따르면, “중앙행정기관의 장과 시도지사는 법령 및 조례·규칙의 제·개정 시에 사무배분의 원칙과 자치분권의 기본이념에 적합한지에 대한 평가를 요청할 수 있다고 규정”하고 있다. 이는 자치분권의 침해를 방지한다는 의미를 내포하고 있기는 하나, 구체적으로 평가를 실시하는 이유를 규정하고 있는 것은 아니다. 따라서 「자치분권 영향평가제도」의 실시를 위한 목적을 보다 구체적으로 명시할 필요가 있다.

#### 2) 기존사례

기존의 각종 영향평가제도에서 평가목적의 규정에 대한 사례를 살펴보면, 다음과 같다. 개별법으로 평가의 근거를 마련하고 있는 규제영향분석과 기술영향평가, 부패영향평가, 성별영향평가 및 통계기반정책평가 등은 각각의 분야에서 법령의 제·개정이나 정책의 수행에 따른 부정적 효과의 발생여부를 파악하는 것을 평가의 목적으로 규정하고 있다. 통합법인 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」<sup>5</sup>으로 운영되는 각종 영향평가도 전술한 바와 같이 분야별 부정적 효과를 파악하는 것에 목적을 두고 있다.

다만, 근거법령의 유형이나 분야별 내용에서는 영향평가의 목적에서 차이를 보이고 있으나, 공통적으로 제시되고 있는 특징은 영형평가의 목적을 구체적이고도 명확하게

<sup>5</sup> 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」은 2009년에 「환경영향평가법」으로 변경되었다.

관련법령에 규정하고 있다. 이처럼 영향평가의 목적을 명료화함으로써 평가체계의 제반요소 설계에 일종의 기준으로 제공하고 있다는 점이다.

**[표 5-4] 기존 영향평가의 평가목적 사례**

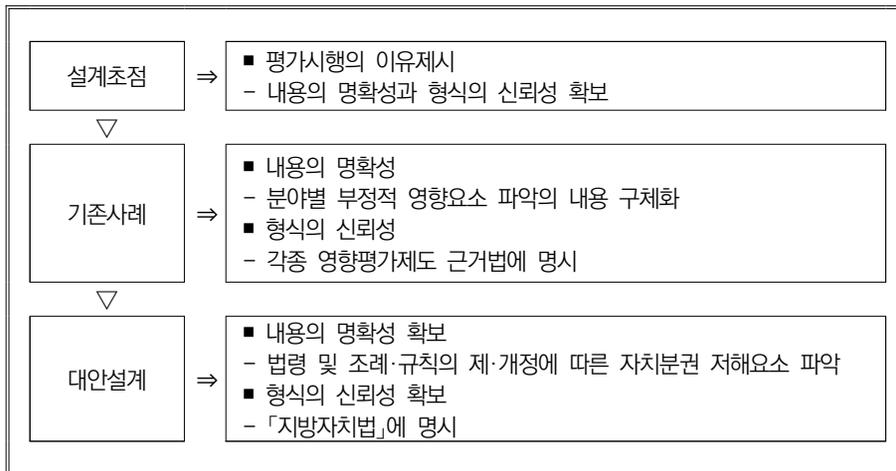
| 구분   | 내용  |
|--|---|
| 교통영향평가<br>(「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제2조</li> <li>- 사업의 시행으로 인하여 발생할 교통장애 등 교통상의 각종 문제점 또는 그 효과를 예측·분석함</li> </ul>  |
| 규제영향평가<br>(「행정규제기본법」)                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제2조</li> <li>- 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함</li> </ul>  |
| 기술영향평가<br>(「과학기술기본법」)                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제14조</li> <li>- 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 파악함</li> </ul>   |
| 부패영향평가<br>(「부패방지법 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제28조</li> <li>- 법령 등의 부패유발요인을 분석·검토하여 그 법령 등의 소관 기관의 장에게 그 개선을 위하여 필요한 사항을 권고함</li> </ul>  |
| 성별영향평가<br>(「양성평등기본법」)                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제15조</li> <li>- 제정·개정을 추진하는 법령과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등이 성평등에 미치는 영향을 파악함</li> </ul>  |
| 통계기반정책평가<br>(「통계법」)                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제12조의2</li> <li>- 소관 법령의 제정 또는 개정을 통하여 새로운 정책과 제도를 도입하거나 종전의 정책과 제도의 주요 사항을 변경하는 경우에 그 도입·변경되는 정책과 제도의 집행·평가에 적합한 통계의 구비여부를 파악함</li> </ul> |
| 인구영향평가<br>(「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제2조</li> <li>- 사업이 인구에 미치는 영향을 예측·분석함</li> </ul>   |
| 재해영향평가<br>(「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제2조</li> <li>- 사업이 홍수 등 재해의 가능성과 재해의 정도 및 규모 등에 미치는 영향을 예측·분석함</li> </ul>  |
| 환경영향평가<br>(「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」)           | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제2조</li> <li>- 사업의 시행으로 인하여 자연환경, 생활환경 및 사회·경제환경에 미치는 해로운 영향을 예측·분석함</li> </ul>  |

### 3) 대안설계

「자치분권 영향평가제도」의 도입을 위한 정책적 취지는 중앙행정기관의 법령 제·개정 에 따라 자치분권이 제약되거나 약화될 수 있는 여지를 사전에 예방하자는 것에 있다. 물론 여기에는 중앙행정기관의 법령 제·개정에 따른 자치분권의 부정적인 영향요소를 파악하는 것뿐만 아니라 이와 같은 요소가 제거되거나 해소되는 것도 포함되어 있다. 따라서 이러한 정책적 취지가 명확하게 규정되어야 평가제도 운영의 효율성이 확보된다. 기존의 각종 영향평가제도 역시 정책적 취지를 동일한 맥락으로 구현하고 있다.

전술한 논의를 감안하면, 「자치분권 영향평가제도」의 평가목적은 다음과 같이 제시 될 필요가 있다. 우선 내용의 명확성을 확보하기 위해서는 「자치분권 영향평가제도」의 도입목적으로 중앙행정기관의 법령 제·개정에 따른 지방자치단체의 자치분권 저해요소를 파악하고, 시도의 조례·규칙의 제·개정에 따른 기초자치단체의 자치분권 저해요소를 파악하는 것으로 평가목적의 명료화하는 것이 타당하다. 한편, 형식의 신뢰성을 확보하기 위해서는 여타의 영향평가제도와 마찬가지로 근거법인 「지방자치법」에 전술한 평가목적의 내용을 규정하는 것이다.

**[그림 5-1]** 「자치분권 영향평가제도」 평가목적의 설계방안



| 개정안  | 수정안   |
|--|---|
| <p>제8조의3(자치분권 영향평가) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체와 관련된 사항이 있는 법령을 제정하거나 개정할 때에는 행정안전부장관에게 해당 법령이 이 법에 따른 사무배분의 원칙과 기준을 준수하고 있는지 여부, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제7조에 따른 자치분권의 기본이념에 적합한지 여부 등에 대한 평가(이하 “자치분권 영향평가”라 한다)를 요청하여야 한다.</p> <p>② 행정안전부장관은 제1항에 따른 요청을 받은 때에는 자치분권 영향평가를 실시하고 해당 중앙행정기관의 장에게 해당 법령의 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.</p> <p>③ 시·도지사는 시·군 및 자치구와 관련된 사항이 있는 조례·규칙을 제정하거나 개정할 때에는 해당 조례·규칙에 대한 자치분권 영향평가를 실시할 수 있다.</p> <p>④ 제1항 및 제3항에 따른 자치분권 영향평가의 절차와 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.</p> | <p>제8조의3(자치분권 영향평가) ① 자치분권 영향평가는 중앙행정기관의 법령 제·개정에 따른 지방자치단체의 자치분권 저해요소와 시도의 조례·규칙의 제·개정에 따른 기초자치단체의 자치분권 저해요소를 파악하기 위하여 실시한다.</p> <p>② 중앙행정기관의 장은 지방자치단체와 관련된 사항이 있는 법령을 제정하거나 개정할 때에는 행정안전부장관에게 해당 법령이 이 법에 따른 사무배분의 원칙과 기준을 준수하고 있는지 여부, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제7조에 따른 자치분권의 기본이념에 적합한지 여부 등에 대한 평가(이하 “자치분권 영향평가”라 한다)를 요청하여야 한다.</p> <p>③ 행정안전부장관은 제1항에 따른 요청을 받은 때에는 자치분권 영향평가를 실시하고 해당 중앙행정기관의 장에게 해당 법령의 개선을 위하여 필요한 사항을 권고할 수 있다.</p> <p>④ 시·도지사는 시·군 및 자치구와 관련된 사항이 있는 조례·규칙을 제정하거나 개정할 때에는 해당 조례·규칙에 대한 자치분권 영향평가를 실시할 수 있다.</p> <p>⑤ 제1항 및 제3항에 따른 자치분권 영향평가의 절차와 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령 또는 조례로 정한다.</p> |

출처 : 「지방자치법」 및 「지방자치법」 전부개정안.

## 2. 평가대상 설계

### 1) 검토초점

일반적으로 평가대상은 평가목적을 달성하기 위하여 실제로 평가가 적용되는 대상을 의미하며, 따라서 평가대상의 적정범위를 설정하는 것이 주요한 검토초점이다. 「자치분권 영향평가제도」에서 평가대상의 검토초점 역시 동일한 맥락에서 필요하다.

「지방자치법」 전부개정안에서는 「자치분권 영향평가제도」의 평가대상으로 중앙행정기관의 법령 제·개정과 시도의 조례·규칙 제·개정으로 규정하고 있다. 이에 따르면, 국가의 법령 제·개정에서 행정부인 중앙행정기관의 법령에 국한되어 있고, 국회의 의

원발의로 제·개정되는 법령은 제외되어 있다. 국회의 입법조사처에 따르면, 국회의원의 발의로 제·개정되는 법률이 연 평균 30%에 이르고 있는 실정을 감안하면, 이에 대한 충분한 검토도 필요하다.

## 2) 기존사례

기존의 각종 영향평가제도 중에서 정책이나 사업이 아닌 법령과 자치법규 등을 대상으로 영향평가를 실시하는 종류는 규제영향평가와 부패영향평가 및 통계기반정책평가 등이 해당된다. 나머지 영향평가제도들은 법령 등과 정책 또는 정책이나 사업을 대상으로 영향평가를 실시하고 있어서 「자치분권 영향평가제도」의 비교사례로 적합하지 않다.

기존의 유사사례 가운데 규제영향분석과 부패영향평가는 국회의원이 발의한 법률에 대해 평가대상으로 포함할 것인지에 대한 구체적 내용이 부재하다. 이에 비하여 통계기반정책평가는 국회의원 발의법률에 대해서 하위법령의 제·개정 과정을 대상으로 평가를 실시하는 것으로 규정하고 있다. 전술한 2개의 영향평가와 달리 의원법률에 대해서도 구체적 대안을 적용하고 있는 것이다.

**【표 5-5】** 기존 영향평가의 평가대상 사례

| 구분  | 내용   |
|---|--|
| 규제영향평가<br>(「행정규제기본법」)                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가대상</li> <li>- 법령(법률·대통령령·총리령·부령), 행정규칙(훈령·예규·고시), 자치법규(조례·규칙)</li> <li>■ 의원법률</li> <li>- 구체적 대안 부재</li> </ul> |
| 부패영향평가<br>(「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가대상</li> <li>- 법령(법률·대통령령·총리령·부령), 행정규칙(훈령·예규·고시), 자치법규(조례·규칙)</li> <li>■ 의원법률</li> <li>- 구체적 대안 부재</li> </ul> |
| 통계기반정책평가<br>(「통계법」)                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가대상</li> <li>- 법령(법률·대통령령·총리령·부령)</li> <li>■ 의원법률</li> <li>- 의원발의 법률의 경우 하위법령 제·개정시 평가</li> </ul>              |

### 3) 대안설계

「자치분권 영향평가제도」의 평가대상은 「지방자치법」의 전부개정안에 따라 중앙행정기관이 제·개정하는 법령과 시도가 제·개정하는 조례·규칙으로 규정되어 있다. 따라서 국회의원이 발의하는 연 평균 30%의 법률이 배제되는 현상을 방지할 필요가 있다.

국회의원이 발의하는 법률을 평가대상으로 포함하기 위한 대안은 기존사례 등을 감안할 때 두 가지의 접근이 검토될 수 있다. 하나는 전술한 통계기반정책평가의 사례를 준용하여 하위법령의 제·개정에서 자치분권의 영향을 평하는 것이고, 다른 하나는 국회의 법제실에서 국회의원 발의안에 대한 자치분권 영향평가를 실시하는 대안이다. 전자의 대안은 국회의 협조를 받지 않고 행정안전부가 독자적으로 영향평가를 실시함으로써 평가의 편의성을 확보할 수 있으나, 하위법령의 구조상 법률에 규정된 내용을 완전하게 보완할 수 없다. 이에 비하여 후자의 대안은 국회의 협조를 받아야 하는 어려움이 있지만, 전자가 가지는 단점을 해소할 수 있다.

**[표 5-6]** 「자치분권 영향평가제도」 평가목적의 설계방안

| 구분           | 내용                          |
|--------------|-----------------------------|
| 국회의원 발의안처리과정 | 국회의원 발의→법제실 검토(국회사무처)→상임위회부 |
| 중앙정부 발의안처리과정 | 중앙부처 발의→법제처 검토→상임위 회부       |

- 제1안 : 하위법령 제·개정에 평가실시
  - 장점 : 영향평가 실시의 편의성 확보
  - 단점 : 의원법률의 기본내용 변경 곤란
- 제2안 : 국회 법제실 협조
  - 장점 : 의원법률의 기본내용 변경
  - 단점 : 국회 법제실 협조업무 가중

### 3. 평가지표 설계

#### 1) 검토초점

일반적으로 평가지표는 평가목적에 기초하여 평가대상을 측정하는 도구를 의미하며, 따라서 최적의 측정결과를 도출할 수 있는 지표를 선정하는 것이 주요한 검토내용이다. 「자치분권 영향평가제도」에서 평가지표의 설계는 전술한 평가대상의 효과적 측정이 가능한 지표를 도출하는 것이다. 다만, 평가지표는 측정의 효과를 제고하기 위하여 요청되는 대표성 등의 제반특성 구비여부를 검토할 필요가 있다. 따라서 평가체계의 여타 요소와 달리 평가지표는 「자치분권 영향평가제도」의 평가목적에 따라 차별성을 가지는 것이 타당하다.

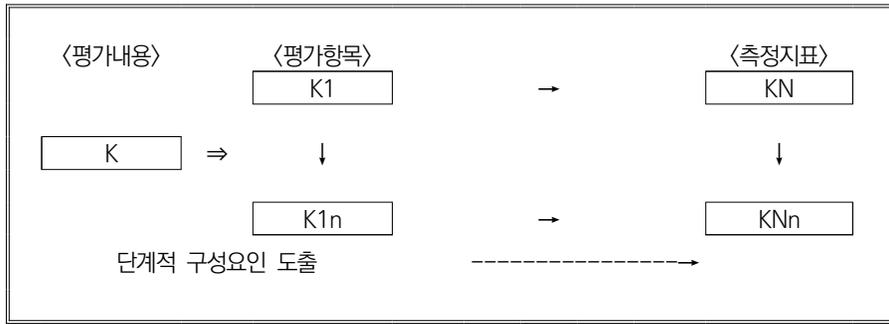
#### 2) 지표설계의 접근방법

##### (1) 지표개발 방법

일반적으로 평가지표의 개발은 연역적·하향식 접근방법과 귀납적·상향식 접근방법으로 대별된다(금창호 외, 2011). 연역적·하향식 방법은 평가내용을 확정된 후 이를 구성하는 주요요인들을 하향적으로 추출하는 것으로 평가내용의 주요 구성요인들을 단계적으로 도출함으로써 평가내용에서부터 측정지표에 이르기까지 논리적 연계를 강화할 수 있고, 이에 비하여 귀납적·상향식 방법은 평가내용을 확정된 후 필요한 측정지표를 도출하고 이들을 유사한 범주로 유형화하면서 상향적으로 평가내용에 이르는 각 단계를 구성하는 것으로 단계설정의 편의성을 도모할 수 있다(금창호 외, 2011).

「자치분권 영향평가제도」는 법령 및 자치법규의 제·개정에 따른 자치분권의 저해여부를 판단하고자 하는 취지가 내포되어 있어 단계간 논리적 연계성을 강화하기 위하여 연역적·하향식 접근방법을 활용하는 것이 바람직하다. 즉, 평가내용을 확정된 후 이를 구성하는 주요요인을 도출하는 작업을 단계별로 반복하여 최종적인 세부지표에 이르는 연역적·하향식 지표도출방법을 활용하는 것이다(금창호 외, 2011).

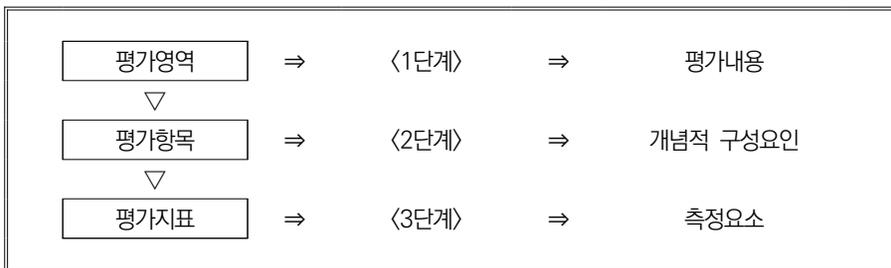
[그림 5-2] 연역적·하향식 지표개발방법



(2) 지표단계의 설정

지표단계는 평가대상을 적절하게 평가할 수 있는 최종적인 측정치를 논리적으로 도출하기 위한 절차적 과정으로 평가모형에 따라 단계설정이 달라진다(금창호 외, 2011). 예를 들면, 다수의 사업을 통합평가하는 기관평가모형은 다단계의 지표단계가 필요함에 비하여 단일사업을 평가하는 사업평가모형은 비교적 소수의 단계를 통해 측정치를 도출할 수 있다. 「자치분권 영향평가제도」는 법령 및 자치법규의 제·개정을 대상으로 자치분권을 침해여부를 판단하는 일종의 단일사업평가로 간주할 수 있다. 따라서 지표단계는 사업평가에서 일반적으로 활용하는 평가영역, 평가항목, 평가지표의 3개의 단계로 설정하는 것을 고려할 필요가 있다.

[그림 5-3] 「자치분권 영향평가제도」의 지표단계



### 3) 기존사례

기존의 각종 영향평가제도의 평가지표는 평가의 목적과 방법 등에 따라서 매우 상이한 형태를 나타내고 있다. 이는 전술한 바와 같이 각종의 영향평가별 특성이 반영된 결과이다.

이와 달리 「자치분권 영향평가제도」의 지표개발에 준용할 수 있는 기존의 사례로 자치분권위원회의 검토내용과 행정안전부의 제시내용을 들 수 있다. 자치분권위원회는 분권과제로 채택된 「자치분권 법령 사전협의제」의 시행을 위하여 협의내용 및 기준으로 사무배분의 합리성과 국가관여의 적정성 및 기타 자치권한의 침해여부 등을 제시하고 있다. 한편, 행정안전부는 「자치분권 영향평가」의 시행을 위하여 사무배분 원칙과 자치분권 기본이념의 준수여부 등을 제시하고 있다. 다만, 자치분권위원회와 행정안전부가 제시하고 있는 지표들은 기본적으로 자치분권의 침해여부를 판단하는 기준일 뿐 구체적 지표의 성격을 보유한 것으로 간주하기는 어렵다.

**【표 5-7】** 기존의 지표개발 사례

| 구분      |           | 내용  |
|---------|-----------|---|
| 자치분권위원회 | 사무배분 합리성  | - 사무구분의 명확성<br>- 국가-시도-시군구 사무배분 원칙준수<br>- 사무위임 시 위임의 타당성  |
|         | 국가관여 적정성  | - 지도·감독의 필요성, 관여 최소화 원칙준수<br>- 사무성격(국가·지방·위임사무)별 적절한 지도감독 규정 여부                                       |
|         | 자치권한 침해여부 | - (자치조직) 개별법에서 행정기구, 위원회 등 신설여부<br>- (자주재정) 사무신설·변경·위임에 따른 재원지원 방안<br>- (자치입법) 조례규정 사항을 하위법령으로 규정한 여부 |
| 행정안전부   | 사무배분 원칙준수 | - 보충성 원칙<br>- 불경합 원칙<br>- 포괄성 원칙  |
|         | 자치분권 기본이념 | - 지방 창의성<br>- 지방 다양성  |

#### 4) 대안설계

전술한 논의를 근거로 「자치분권 영향평가제도」의 평가지표를 도출하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 기본적으로 「지방자치법」의 전부개정안에 제시된 내용을 반영하되, 사무배분의 원칙 외에 자치권의 구성요소를 기준으로 영향평가의 지표를 구성하는 것이다. 우선 평가지표의 체계구성은 평가영역으로 지방자치단체의 자치권을, 평가항목은 자치권의 개념적 구성요소인 자치입법권과 자치조직권, 자치행정권 및 자치재정권을 그리고 이를 측정하기 위한 평가지표로는 자치입법권은 지방자치단체의 권한축소 여부 등을, 자치조직권은 지방자치단체의 기구/인력 제약여부 등을, 자치행정권은 지방자치단체의 사무배분 기준과 감독강화 여부 등을, 자치재정권은 지방자치단체의 재정부담 여부 등을 주요 지표로 포함한다.

**【표 5-8】 「자치분권 영향평가제도」 평가지표의 설계방안**

| 평가영역 | 평가항목  | 평가지표  |
|------|-------|---|
| 자치분권 | 자치입법권 | - 지방자치단체의 권한축소 여부<br>- 하위법령의 조례규정 여부        |
|      | 자치조직권 | - 지방자치단체의 기구/인력 제약여부<br>- 지방자치단체의 기구설치 규정여부 |
|      | 자치행정권 | - 정부간 사무배분 원칙준수 여부<br>- 지방자치단체의 감독강화 여부     |
|      | 자치재정권 | - 지방자치단체의 재정부담 신설여부                         |

### 4. 평가방법 설계

#### 1) 검토초점

평가방법은 평가목적의 효과적 달성을 위하여 평가지표를 적용하는 방법을 의미하며, 따라서 목적달성에 가장 효율적인 방법을 설정하는 것이 주요한 설계초점이다. 「자치분권 영향평가제도」에서 평가방법의 검토내용은 전술한 평가지표의 특성에 부합하는 방법을 결정하는 것이다.

일반적으로 평가지표를 적용하는 방법으로는 자료심사와 면담심사의 두 가지 유형이 활용되고 있다. 자료심사는 해당 부처가 작성한 체크리스트를 대상으로 평가지표별 적

합여부를 심사를 방안이다. 동 방안은 법령안을 입안하는 해당 부처가 제시한 체크리스트의 자료를 평가주체가 평가지표별로 심사하여 부정적 영향여부를 판단하는 것이다. 이에 비하여 면담심사는 해당 부처의 담당자를 대상으로 평가지표별 적합여부를 면담으로 심사하는 방안이다. 동 방안은 법령안을 입안하는 해당 부처의 담당자를 평가주체가 직접 면담을 통하여 평가지표별 부정적 영향여부를 판단하는 것이다.

## 2) 기존사례

기존의 각종 영향평가제도에서 활용되고 있는 평가방법은 기본적으로 자료심사를 원칙으로 하고 있다. 특히, 법령 등의 제·개정을 평가대상으로 하고 있는 규제영향평가와 부패영향평가 및 통계기반정책평가 등은 자료심사를 기본으로 하되, 법령 등의 제·개정을 추진하는 해당기관의 자체심사를 선행절차로 두고 있다. 이에 비하여 자치분권 위원회의 「자치분권 법령 사전협의제」와 행정안전부의 「자치분권 영향평가」는 동일하게 자료심사를 원칙으로 하되, 자체평가에 대해서는 자치분권위원회만 선행절차로 제시하고 있다.

전술한 논의에 따르면, 각종 영향평가의 평가방법은 기본적으로 자료심사를 원칙으로 하되, 자체평가를 선행절차로 거칠 것인가에 대해서만 차이가 나타나고 있다.

**[표 5-9] 평가방법의 기존사례**

| 평가유형     | 평가방법   |
|----------|--|
| 규제영향평가   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본 평가방법</li> <li>- 평가주관기관의 자료심사</li> <li>■ 자체평가 선행절차 여부</li> <li>- 선행절차 활용</li> </ul> |
| 부패영향평가   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본 평가방법</li> <li>- 평가주관기관의 자료심사</li> <li>■ 자체평가 선행절차 여부</li> <li>- 선행절차 활용</li> </ul> |
| 통계기반정책평가 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본 평가방법</li> <li>- 평가주관기관의 자료심사</li> <li>■ 자체평가 선행절차 여부</li> <li>- 선행절차 활용</li> </ul> |

| 평가유형    | 평가방법  |
|---------|---|
| 자치분권위원회 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본 평가방법</li> <li>- 평가주관기관의 자료심사</li> <li>■ 자체평가 선행절차 여부</li> <li>- 선행절차 활용</li> </ul>  |
| 행정안전부   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기본 평가방법</li> <li>- 평가주관기관의 자료심사</li> <li>■ 자체평가 선행절차 여부</li> <li>- 선행절차 미활용</li> </ul> |

### 3) 대안설계

「자치분권 영향평가제도」의 평가지표는 전술한 바와 같이 정책개선의 논리구조를 적용하고 있다. 즉, 법령 등의 제·개정에 따른 자치분권 저해여부를 판단하고 개선 필요성 및 개선조치를 객관적으로 도출하는 것으로 해당 법령 등을 입안하는 담당자의 의견을 별도로 청취할 필요성이 크지 않다. 이와 같은 평가지표의 특성을 감안하면, 자료심사의 과정을 통해서도 제·개정되는 법령안 등의 자치분권 항목별 저해여부를 충분히 판단할 수 있을 것이다.

따라서 「자치분권 영향평가제도」도 기존의 각종 영향평가와 마찬가지로 해당 기관이 작성한 체크리스트를 대상으로 평가주체가 자료심사를 통하여 평가항목별 부정적 영향도를 판단하는 것이 타당하다. 다만, 자료심사의 효율성을 위해서는 기존의 영향평가제도와 마찬가지로 해당기관의 자체평가를 선행절차로 활용하는 것이다. 해당기관의 자체평가는 평가지표를 직접적으로 적용하는 것보다는 「자치분권 영향평가제도」에 따른 자료심사의 필요여부를 판단하는 기준으로 활용하는 것이 바람직하다. 이는 해당기관별 자치분권의 저해여부를 명확히 평가할 수 있는 전문성 등을 구비하고 있지 못할 가능성이 크기 때문이다. 이를 위해서는 평가대상을 선정하기 위한 체크리스트 등을 활용하는 것이 필요하다.

[그림 5-4] 「자치분권 영향평가제도」 대상선정 체크리스트

| (기관명) 「자치분권 영향평가 대상선정 체크리스트」 |   |  |                    |
|------------------------------|---|--|--------------------|
| 법령명                          |   |  |                    |
| 구분                           | 제정( ) 개정( )                                 |  |                    |
| 형식                           | 법률( ), 대통령령( ), 총리령( ), 부령( ), 조례( ), 규칙( ) |  |                    |
| 소관 부서                        | 부서장<br>담당자                                  | 부서명 :<br>부서명 :   | 성명/전화번호<br>성명/전화번호 |
| 입법 일정<br>(예정)                | 관계기관협의                                      | ~ ( 일간)  |                    |
|                              | 입법예고  | ~ ( 일간)  |                    |
|                              | 법제처심사                                       | ~ ( 일간)  |                    |
| 붙임 자료                        | 법령/자치법규(안)(신/구 조문 비교표 포함)                   |  |                    |
| 세부항목                         |   | 해당 여부  | 주요 내용              |
| 제외 법령                        | <input type="checkbox"/> 기관운영/관리에 관한 법령     | <input type="checkbox"/> 예<br><input type="checkbox"/> 아니오 |                    |
|                              | <input type="checkbox"/> 자치권 관련내용 부재법령      | <input type="checkbox"/> 예<br><input type="checkbox"/> 아니오 |                    |
| 대상 법령                        | <input type="checkbox"/> 자치입법권 관련내용 포함 법령   | <input type="checkbox"/> 예<br><input type="checkbox"/> 아니오 |                    |
|                              | <input type="checkbox"/> 자치조직권 관련내용 포함 법령   | <input type="checkbox"/> 예<br><input type="checkbox"/> 아니오 |                    |
|                              | <input type="checkbox"/> 자치행정권 관련내용 포함 법령   | <input type="checkbox"/> 예<br><input type="checkbox"/> 아니오 |                    |
|                              | <input type="checkbox"/> 자치재정권 관련내용 포함 법령   | <input type="checkbox"/> 예<br><input type="checkbox"/> 아니오 |                    |

한편, 주관기관의 자료심사를 통하여 도출된 평가결과는 해당기관에 공지하기 위하여 다음과 같은 양식에 기초하여 작성할 필요가 있다. 평가항목별 관련법령 등의 부정적 영향도의 유무와 개선 필요성 및 개선계획 등을 제시하는 것이다.

**[그림 5-5]** 「자치분권 영향평가제도」 평가결과의 작성양식(예)

| 평가지표           | 해당여부                        |                             |
|----------------|-----------------------------|-----------------------------|
| 1. 관련조항 유무     | <input type="checkbox"/> 있음 | <input type="checkbox"/> 없음 |
| 2. 관련조항 개선 필요성 | <input type="checkbox"/> 있음 | <input type="checkbox"/> 없음 |
| 3. 관련조항 개선계획   | <input type="checkbox"/> 있음 | <input type="checkbox"/> 없음 |

1. 관련조항 유무

해당조항

-

2. 개선 필요성

분석근거

해당조항

3. 개선계획

분석근거

개선안

## 제3절 운영체제의 설계

### 1. 평가주체 설계

#### 1) 검토초점

평가주체는 평가목적의 달성을 위하여 평가를 관장하는 주관기관을 의미하며, 따라서 최적의 주관기관을 설정하는 것이 중요한 검토내용이다. 「자치분권 영향평가제도」에서 평가주체의 검토초점은 평가 목적을 효과적으로 달성하기 위한 평가주체를 결정하는 것이다. 다만, 평가주체의 선정은 기본적으로 평가목적의 효과적 달성을 위하여 필요한 전문성과 객관성의 구비여부를 검토할 필요가 있다. 「지방자치법」의 전부개정안에서는 「자치분권 영형평가제도」의 평가주체를 이원적으로 제시하고 있다. 중앙행정기관의 법령 제·개정에는 행정안전부장관이 그리고 시도의 조례·규칙 제·개정에 대해서는 시도지사가 평가를 실시하는 것으로 규정하고 있다. 중앙행정기관의 법령과 시도의 조례·규칙을 평가대상으로 규정하고 있으므로 각각에 대해서 주무기관의 장이 평가의 주체가 되는 것은 타당하다. 다만, 평가의 규모와 내용을 고려할 때 행정안전부장관과 시도지사를 지원하는 평가지원시스템의 구비가 필요한가에 대한 쟁점이 검토될 필요가 있다.

#### 2) 기존사례

기존의 각종 영향평가제도에서도 평가의 주체는 기본적으로 소관 주무부처가 담당하고 있다. 다만, 영향평가의 지원기구는 두 개의 유형으로 구분되고 있다. 다수를 차지하는 유형은 주무부처에 소속된 해당분야 위원회이고, 다른 하나의 유형은 주무부처의 관련 연구기관이다. 환경영향평가의 경우에는 다수의 지원기구 유형과 달리 국책연구기관인 환경정책평가연구원이 지원역할을 담당하고 있다.

**[표 5-10]** 기존의 평가지원체제 사례

| 평가유형     | 평가방법   |
|----------|--|
| 교통영향평가   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원기구</li> <li>- 중앙교통심의위원회 및 수도권정비위원회</li> </ul> |
| 기술영향평가   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원기구</li> <li>- 기술영향평가위원회</li> </ul>            |
| 통계기반정책평가 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원기구</li> <li>- 국가통계위원회</li> </ul>              |
| 재해영향평가   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원기구</li> <li>- 재해영향평가위원회</li> </ul>            |
| 환경영향평가   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원기구</li> <li>- 환경정책평가연구원</li> </ul>            |

### 3) 대안설계

전술한 기존사례에 비추어 보면, 「자치분권 영향평가제도」의 평가지원기구로 두 가지 유형을 검토할 수 있다. 하나의 대안은 “(가칭)자치분권영향평가지원위원회”를 행정안전부 및 시도별로 설치하여 운영하는 것이고, 다른 하나는 행정안전부와 시도별로 한국지방행정연구원과 시도연구원이 지원역할을 담당하는 것이다. “(가칭)자치분권영향평가지원위원회”를 설치할 경우에는 15명 이내에서 자치분권 분야별 전문가를 위촉하고, 분야별 평가내용에 대해서 평가 등의 지원을 받고, 한국지방행정연구원 및 시도연구원을 활용할 경우에는 각 연구기관별 지원센터를 설치 및 운영하는 것이다.

지원기구의 대안을 선택할 때에는 평가수요와 평가신뢰 두 가지의 기준을 적용하는 타당하다. 전자의 대안은 외부전문가의 참여로 평가결과의 신뢰성을 확보할 수 있으나 평가수요가 많을 경우 외부위원들의 업무량 과다와 빈번한 회의개최에 따른 효율적 대응이 곤란하고, 후자의 대안은 한국지방행정연구원 및 시도연구원이 평가를 전담하여 평가수요의 증감에 효율적 대응이 가능하나 대외적인 신뢰도 확보가 곤란하다.

【표 5-11】 「자치분권 영향평가제도」 평가업무지원기구 설치방안

| 구분                         | 내용  |
|----------------------------|---|
| 위원회<br>설치대안<br>(행정안전부 기준)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 명칭               <ul style="list-style-type: none"> <li>- (가칭)자치분권영향평가지원위원회</li> </ul> </li> <li>■ 구성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 위원장 : 행정안전부 차관</li> <li>- 위원 14인                   <ul style="list-style-type: none"> <li>· 당연직 위원 : 자치분권실장, 지방재정경제실장</li> <li>· 위촉직 위원 : 법률(3인), 행정(3인), 재정(3인), 대한민국시도지사협의회(1인), 전국시군구청장협의회(1)</li> </ul> </li> </ul> </li> <li>■ 기능               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영향평가서의 심의 등</li> </ul> </li> <li>■ 장점               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 외부 전문가 및 이해관계자 참여로 평가결과의 객관성 확보</li> </ul> </li> <li>■ 단점               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가수요의 증가에 효율적 대응곤란</li> </ul> </li> </ul> |
| 연구기관<br>지원대안<br>(행정안전부 기준) | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 명칭               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국지방행정연구원 (가칭)자치분권영향평가지원센터</li> </ul> </li> <li>■ 구성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 센터장 1인</li> <li>- 센터원 : 법률, 행정 및 재정 각 분야별 3인 이상의 인력확보</li> </ul> </li> <li>■ 기능               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치분권영향평가 제도연구</li> <li>- 자치분권영향평가 심의</li> <li>- 자치분권영향평가 관련업무 지원 등</li> </ul> </li> <li>■ 장점               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 평가수요의 증감에 탄력적 대응 확보</li> </ul> </li> <li>■ 단점               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정안전부 산하기관의 지위에 따른 대외적 신뢰도 확보곤란</li> </ul> </li> </ul>   |

## 2. 평가절차 설계

### 1) 검토초점

평가절차는 평가목적의 효과적 달성을 위하여 평가작업을 진행하는 프로세스를 의미하며, 따라서 각 작업단계를 합리적으로 구성하는 것이 주요한 설계초점이다. 「자치분권 영향평가제도」에서 평가절차의 검토내용은 필요단계의 도출과 이의 합리적 구성을 결정하는 것이다. 평가절차의 검토에서 중요한 요소는 전문화된 바이기도 하지만, 해당

기관의 자체평가를 선행절차로 활용할 것인가이다. 여기에서는 여타의 각종 영향평가와 마찬가지로 해당기관의 자체평가를 선행절차로 활용할 것을 제시하였다. 따라서 이와 같은 기준에서 평가절차의 검토가 수반될 필요가 있다.

## 2) 기존사례

기존의 각종 영향평가제도의 사례분석에 따르면, 법령 등을 평가대상으로 하는 영향평가는 자체평가의 선행여부를 기준으로 이원적 구조의 평가절차를 나타내고 있다. 자체평가를 선행절차로 규정하고 있는 규제영향평가와 부패영향평가 및 통계기반정책평가 등은 1차 평가를 위한 체크리스트가 사전에 작성되어 있고, 이를 기초로 해당기관의 자체평가가 실시되며, 이를 다시 영향평가의 주무부처가 실질평가를 수행하는 절차적 구조이다. 이는 여타의 영향평가와 달리 해당기관 소관법령의 제·개정이 대상으로 개별 중앙부처의 전문성으로 충분히 대응할 수 있다는 것이 전제된 것이다.

한편, 특정정책에 대한 평가절차를 1차와 2차로 구분하는 주요 논거는 메타평가의 특성을 보유하고 있는가 하는 것도 적용된다. 일반적으로 메타평가는 1차 평가기관이 정책평가를 수행하고, 2차 평가기관은 평가의 타당성을 검증하는 이원적 평가구조의 형식을 가지며, 여기에서의 전제는 각각의 평가기관이 평가대상에 대한 충분한 전문성을 보유하고 있다는 것이다. 「자치분권 영향평가제도」는 이러한 측면에서 1차 평가기관인 각 중앙부처와 시도가 소관법령 등의 제·개정에서 자치분권 영향평가를 실시하고, 2차 평가기관인 행정안전부와 시도는 핵심사항에 대하여 평가의 타당성을 검증하는 메타평가의 특성을 보유하고 있다.

## 3) 대안설계

「자치분권 영향평가제도」의 평가절차는 전술한 기존제도의 사례와 메타평가의 특성을 감안하여 다음과 같이 설계할 수 있다. 「자치분권 영향평가제도」는 메타평가의 특성을 반영하여 1차적으로 개별 중앙부처와 시도가 자체적으로 자치분권 영향을 평가하고, 2차적으로 핵심사항에 대하여 행정안전부와 시도가 메타평가를 실시하되, 일반적인 영향평가의 기본구조를 준용하는 것이다.

따라서 「자치분권 영향평가제도」는 단일의 행정안전부와 시도가 주관하는 일반적인

절차에 따라 다음과 같은 과정을 거치는 것이다. 즉, 평가대상선정→자체평가→분석평가서작성 및 청구→분석평가서 검토 및 반영→분석평가결과종합 등의 절차를 거친다. 다만, 핵심사항에 대한 행정안전부 및 시도의 평가결과에 대한 각 중앙부처 등의 이행력을 담보하기 위해서는 심사결과의 미반영 법령은 법제처의 심사를 유보하는 내용을 평가법에 규정하는 것도 검토할 필요가 있다. 다만, 시도의 경우에는 해당 시도가 제·개정하는 조례·규칙을 해당 시도가 평가하는 것이므로 메타평가의 절차를 적용할 필요가 없다.

[그림 5-6] 「자치분권 영향평가제도」 평가절차(안)

| 단계                 | 해당기관  | 행정안전부  |
|--------------------|---|--|
| 분석평가 대상의 선정 및 자체평가 | 체크리스트 작성<br>법안입안 시 체크리스트를 작성하여<br>평가대상의 선정                          | 컨설팅·교육지원                                     |
|                    | 자체평가<br>평가지표를 적용하여 자체적평가 실시   | 컨설팅·교육지원                                     |
| 분석평가서 작성           | 분석평가서 작성·제출<br>부처협의 시 분석평가서를 작성하여<br>행정안전부에 제출                      | 컨설팅·교육지원                                     |
| 분석평가서 검토 및 반영      | 분석평가서 검토의견 반영<br>행정안전부의 검토의견을 반영하고<br>반영결과를 법제처 심사 전까지<br>행정안전부에 통보 | 해당기관에<br>부처협의단계에서부터<br>입법예고 종료일까지<br>검토의견 통보 |
| 분석평가 결과종합          | 기관별 분석평가 결과종합 제출<br>기관별 분석평가 결과를 종합하여 익년도<br>2월말까지 행정안전부에 제출        | 기관별 분석평가결과를<br>종합한 종합분석보고서를<br>작성하여 국무회의 보고  |

### 3. 근거법령 설계

#### 1) 검토초점

근거법령은 평가시행에 관련된 법률적인 근거를 의미하며, 따라서 대내외적으로 평가에 관한 수용성을 제고하기 위한 법적 안정성이 주요한 검토내용이다. 「자치분권 영향평가제도」에서 근거법령의 검토내용은 법적 기반의 안정성과 지속성을 확보하는 것이다. 「지방자치법」의 전부개정안에서는 평가근거는 「지방자치법」에 두고, 절차와 방법 등에 관해서는 대통령령과 조례에 위임하는 것으로 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고, 기존 사례 등을 준거로 적정의 대안을 검토하는 것도 필요하다.

#### 2) 기존사례

기존의 각종 영향평가제도는 영향평가의 근거법령으로는 모두 법률의 지위를 가지고 있으나, 그 형태는 세 가지로 구분되고 있다. 첫째는 기술영향평가와 같이 기본법에 규정하는 것이고, 둘째는 재해와 환경 및 인구 등의 영향평가와 같이 상호 유사성을 갖는 영향평가의 통합평가법으로 규정되는 것이며, 셋째는 성별영향평가와 같이 기본법에 근거규정을 두고 독립 평가법으로 규정되는 것이며, 구체적인 실행에 관련된 내용은 「부령」으로 규정하고 있다.

기존사례에서 나타나는 법적 근거의 유형은 대체적으로 해당시책의 특성을 반영한 것으로 기술영향평가를 제외한 다수의 평가가 독립 평가법의 유형을 보유하고 있다.

**[표 5-12]** 기존사례의 근거법 비교

| 구분     | 내용   |
|--------|--|
| 기본법 유형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기술영향평가</li> <li>- 「과학기술기본법」</li> </ul>                |
| 통합법 유형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교통영향평가 등</li> <li>- 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」</li> </ul> |
| 독립법 유형 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 성별영향평가</li> <li>- 「양성평등기본법」</li> </ul>                |

### 3) 대안설계

「자치분권 영향평가제도」의 근거법령은 전술한 기존제도의 사례를 준거로 다음과 같이 검토할 수 있다. 단기적으로는 현행의 행정안전부 계획을 근거로 평가근거는 「지방자치법」에 두고, 절차와 방법 등은 「대통령령」과 시도의 「조례」에 규정하는 것이다.

그러나 장기적으로 「자치분권 영향평가제도」의 정책효과를 확보하기 위해서는 근거법령은 지방자치의 기본법인 「지방자치법」에 두되, 독립적인 「자치분권 영향평가법」을 제정하여 영향평가의 대외적 인식을 높여가는 것도 고려할만 하다. 특히, 역대정부의 지속적인 분권정책에도 불구하고, 새로이 제·개정되는 법령 등에서 자치분권을 저해하는 요소들이 끊임없이 발생되고 있다는 점에서 독립법의 효과를 활용하는 것도 필요하다. 독립법 체계를 활용할 경우에는 기존의 「성별영향평가법」을 준용하여 필요한 사항을 규정하는 것이 타당하다. 기존의 「성별영향평가법」은 총칙과 분석평가의 실시, 분석평가의 추진 및 지원체계 등 3장 18조로 구성되어 있다.

**[표 5-13] 「성별영향평가법」의 내용**

| 구분     | 내용   |
|--------|--|
| 제1장 총칙 | <p>제1조(목적) 이 법은 국가 및 지방자치단체의 정책에 대한 성별영향평가에 관하여 기본적인 사항을 정하여 정책의 수립과 시행에서 성평등을 실현하는 것을 목적으로 한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “성별영향평가”란 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장이 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 그 정책이 성평등에 미칠 영향을 평가하여 정책이 성평등의 실현에 기여할 수 있도록 하는 것을 말한다.</li> <li>2. “중앙행정기관”이란 「정부조직법」에 따른 중앙행정기관 및 그 밖의 법률에 따라 설치된 중앙행정기관을 말한다.</li> <li>3. “지방자치단체”란 「지방자치법」에 따른 지방자치단체와 특별시·광역시·도·특별자치도의 교육청을 말한다.</li> </ol> <p>제3조(국가 등의 책무) ① 국가와 지방자치단체는 정책을 수립·시행함에 있어 성평등이 확보되도록 대책을 강구하여야 한다.</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 성별영향평가의 실효성을 높이기 위하여 민관협력체계를 구축하도록 노력하여야 한다. &lt;신설 2015. 2. 3., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>③ 국가와 지방자치단체는 성별영향평가의 중요성을 인식하고 이 법에서 정하고 있는 절차가 적절하고 원활하게 진행될 수 있도록 노력하여야 한다. &lt;개정 2015. 2. 3., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>제4조(다른 법률과의 관계) 성별영향평가에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> |

| 구분                            | 내용   |
|-------------------------------|--|
| <p>제2장<br/>성별영향평가의<br/>실시</p> | <p>제5조(성별영향평가 대상) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙을 말한다)과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등(이하 “대상 정책”이라 한다)에 대하여 성별영향평가를 실시한다. 이 경우 여성가족부장관이 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 정하는 계획 및 사업 등에 대하여는 성별영향평가를 실시한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 제1항에 따른 대상 정책의 선정 기준 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<br/>[제목개정 2018. 3. 27.]</p> <p>제6조(성별영향평가의 고려사항) 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여 성별영향평가를 하고 성별영향평가서를 작성하여야 한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성별에 따라 구분한 성별통계</li> <li>2. 성별 수혜분석</li> <li>3. 성별영향평가결과에 따른 정책개선방안</li> <li>4. 그 밖에 성별영향평가의 기준에 관하여 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol> <p>[제목개정 2018. 3. 27.]</p> <p>제7조(성별영향평가의 시기) 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 대상 정책을 수립하거나 시행하는 과정에서 성별영향평가를 실시한다. 다만, 소관 법령을 제정 또는 개정하는 경우에는 법제처의 법령안 심사 전에 실시하여야 한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>[제목개정 2018. 3. 27.]</p> |
|                               | <p>제8조(성별영향평가서의 작성 등) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 성별영향평가를 실시한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 성별영향평가서를 작성하여 여성가족부장관에게 제출하여야 한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 여성가족부장관은 제1항에 따라 제출받은 성별영향평가서의 검토를 위하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료제출을 요청받은 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. &lt;신설 2016. 12. 20., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>③ 여성가족부장관은 제출받은 성별영향평가서에 대한 검토의견을 해당 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보할 수 있다. &lt;개정 2016. 12. 20., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>[제목개정 2018. 3. 27.]</p> <p>제9조(성별영향평가결과의 반영) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 성별영향평가의 결과를 정책에 반영하여야 하고, 매년 그 결과를 여성가족부장관에게 제출하여야 한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 국가와 지방자치단체는 성별영향평가의 결과를 「국가재정법」 및 「지방재정법」에 따른 성인지 예산서 및 성인지 기금운용계획서의 작성에 반영하여야 한다. &lt;개정 2015. 2. 3., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>[제목개정 2018. 3. 27.]</p>   |

| 구분 | 내용  |
|----|---|
|    | <p>제10조(특정성별영향평가) ① 여성가족부장은 다음 각 호에 대하여 특정하여 성별 영향평가를 실시할 수 있다. &lt;개정 2014. 3. 24., 2018. 3. 27.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시행 중인 법령</li> <li>2. 제5조에 따른 대상 정책 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 중앙행정기관 및 지방자치단체 소관 정책</li> <li>3. 공공기관(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관을 말한다. 이하 같다)이 수행하는 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업</li> </ol> <p>② 여성가족부장은 제1항에 따른 성별영향평가를 실시할 경우 해당 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 공공기관의 장에게 제1항에 따른 성별영향평가를 실시하게 됨을 통보하여야 한다. 이 경우 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 통보받은 대상 정책에 대하여는 성별영향평가를 실시하지 아니할 수 있다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>③ 여성가족부장은 특정성별영향평가를 실시하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요구할 수 있다. 이 경우 자료 제출을 요구받은 기관 및 단체의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다. &lt;신설 2015. 2. 3., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>④ 제1항에 따른 성별영향평가의 절차와 방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2015. 2. 3., 2017. 3. 21., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>[제목개정 2018. 3. 27.]</p> |
|    | <p>제10조의2(지방자치단체의 특정성별영향평가) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호의 사항에 대하여 특정하여 성별영향평가를 실시할 수 있다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 시행 중인 조례·규칙</li> <li>2. 지방자치단체 소관 정책</li> <li>3. 「지방공기업법」에 따른 지방공기업이 수행하는 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업</li> <li>4. 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제2조 제1항에 따른 출자·출연 기관이 수행하는 사업 중 여성의 지위 향상과 밀접한 관련이 있는 사업</li> </ol> <p>② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 성별영향평가를 실시한 경우에는 그 성별영향평가의 결과를 정책에 반영하고, 매년 반영 결과를 여성가족부장관에게 제출하여야 한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>③ 제1항에 따른 성별영향평가의 절차와 방법 등에 관하여 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>[본조신설 2016. 12. 20.]</p> <p>[제목개정 2018. 3. 27.]</p>   |
|    | <p>제11조(정책 등 개선 권고 및 의견 표명) ① 여성가족부장은 제10조에 따른 특정 성별영향평가의 결과 성평등 실현을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장에게 법령, 정책, 사업(이하 “정책 등”이라 한다)의 개선을 권고하거나 의견을 표명할 수 있다. 다만, 개선 권고를 하는 경우 그 개선의 조치기한을 정하여 권고하여야 한다. &lt;개정 2016. 12. 20., 2017. 3. 21., 2018. 3. 27.&gt;</p>  |

| 구분                                       | 내용   |
|--|--|
|  | <p>② 제1항에 따라 개선 권고 또는 의견 표명을 받은 기관의 장은 30일 이내에 그 개선 계획을 여성가족부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 권고 및 의견 표명 사항을 이행하지 아니하는 정당한 사유가 있는 경우에는 그 사유를 제출하여야 한다. &lt;개정 2016. 12. 20., 2017. 3. 21.&gt;</p> <p>③ 제2항에 따라 정책 등의 개선 계획을 제출한 기관의 장은 개선 조치기한이 지난 후 30일 이내에 그 결과를 여성가족부장관에게 제출하여야 한다. &lt;신설 2017. 3. 21.&gt;</p> <p>④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 개선 권고, 의견 표명, 개선 계획의 수립·시행·제출 및 개선 조치결과 제출 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2016. 12. 20., 2017. 3. 21.&gt;<br/>[제목개정 2016. 12. 20., 2017. 3. 21.]</p> <p>제12조(종합분석보고서의 작성과 제출 등) ① 여성가족부장관은 중앙행정기관 및 지방자치단체의 성별영향평가 추진 실적 및 정책개선 실적을 점검하고 종합 분석한 결과보고서(이하 이 조에서 “종합분석보고서”라 한다)를 작성하여 연 1회 이상 국무회의에 보고하고 국회에 제출하여야 한다. &lt;개정 2014. 3. 24., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 여성가족부장관은 종합분석보고서를 대통령령으로 정하는 바에 따라 공표하여야 한다. &lt;신설 2014. 3. 24.&gt;</p>  |
| <p>제3장<br/>성별영향평가의<br/>추진 및<br/>지원체계</p> | <p>제13조(중앙성별영향평가위원회의 설치 및 기능) ① 성별영향평가제도의 운영 및 개선 등에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 여성가족부장관 소속으로 중앙성별영향평가위원회(이하 이 조에서 “중앙위원회”라 한다)를 둔다. &lt;개정 2015. 2. 3., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 중앙위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다. &lt;개정 2015. 2. 3., 2018. 3. 27.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 성별영향평가의 기본방향에 관한 사항</li> <li>2. 성별영향평가의 기준과 방법 등에 관한 사항</li> <li>3. 성별영향평가결과에 따른 정책개선 권고에 관한 사항</li> </ol> <p>3의2. 성별영향평가결과와 성인지 예산서 또는 성인지 기금운용계획서의 연계에 관한 사항</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>4. 성별영향평가결과의 공표에 관한 사항</li> <li>5. 그 밖에 위원장이 중앙위원회의 심의·조정이 필요하다고 인정하는 사항</li> </ol> <p>③ 중앙위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2015. 2. 3.&gt;<br/>[제목개정 2015. 2. 3., 2018. 3. 27.]</p> <p>제13조의2(지방성별영향평가위원회의 설치 및 기능) ① 성별영향평가제도의 운영 등에 관한 사항을 심의·조정하기 위하여 지방자치단체의 장 소속으로 지방성별영향평가위원회(이하 이 조에서 “지방위원회”라 한다)를 둔다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 지방위원회의 기능, 구성과 운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.<br/>[본조신설 2015. 2. 3.]<br/>[제목개정 2018. 3. 27.]</p> |

| 구분 | 내용  |
|----|---|
|    | <p>제14조(성별영향평가책임관과 실무담당자의 지정 및 임무) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 해당 기관의 성별영향평가를 효율적으로 실시하기 위하여 소속 공무원 중에서 성별영향평가업무를 총괄하는 성별영향평가책임관과 실무담당자를 지정하여야 한다. &lt;개정 2016. 12. 20., 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 제1항에 따른 성별영향평가책임관의 임무는 다음 각 호와 같다. &lt;신설 2015. 2. 3., 2017. 3. 21., 2018. 3. 27.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 대상 정책의 선정에 관한 사항</li> <li>2. 제6조에 따른 성별영향평가의 실시 및 성별영향평가서의 작성에 관한 사항</li> <li>3. 제9조에 따른 성별영향평가결과의 정책, 성인지 예산서 및 성인지 자금운용계획서 반영에 관한 사항</li> <li>4. 제11조 제2항 및 제3항에 따른 개선 계획의 수립·시행·제출, 개선 조치결과의 제출에 관한 사항</li> <li>5. 제15조에 따른 성별영향평가 교육에 관한 사항</li> <li>6. 성별영향평가 업무의 종합·조정 및 추진 실적의 점검 등 소속 기관의 성별영향평가에 관한 사항 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항</li> </ol> <p>③ 제1항에 따른 성별영향평가책임관의 지정과 실무담당자의 지정 및 업무에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2015. 2. 3., 2016. 12. 20., 2018. 3. 27.&gt; [제목개정 2016. 12. 20., 2018. 3. 27.]</p> <p>제15조(성별영향평가 교육) ① 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 성별영향평가의 효율적인 시행을 위하여 소속 공무원에 대하여 성별영향평가 교육을 실시하여야 한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 성별영향평가 교육 대상자의 범위 및 횟수, 결과 제출 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. &lt;개정 2015. 2. 3., 2018. 3. 27.&gt; [제목개정 2018. 3. 27.]</p> <p>제16조(성별영향평가 자문) ① 여성가족부장관은 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 성별영향평가에 대하여 자문을 제공할 수 있다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 여성가족부장관은 제1항에 따른 자문에 관한 업무를 공공 또는 민간 기관·단체 등에 위탁하여 실시할 수 있다. [제목개정 2018. 3. 27.]</p> <p>제17조(성별영향평가기관) ① 여성가족부장관은 중앙행정기관 및 지방자치단체의 성별영향평가에 필요한 지원을 하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 성별영향평가기관(이하 “평가기관”이라 한다)으로 지정할 수 있다. &lt;개정 2016. 12. 20., 2018. 3. 27.&gt;</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 국공립 연구기관</li> <li>2. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교(부설 연구기관을 포함한다)</li> <li>3. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제2조에 따른 정부출연 연구기관</li> <li>4. 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 제2조에 따른 지방자치단체출연 연구원</li> <li>5. 「공익법인의 설립·운영에 관한 법률」 제2조에 따른 공익법인 중 양성평등과 관련</li> </ol> |

| 구분 | 내용  |
|----|---|
|    | <p>된 학술 업무를 수행하는 법인</p> <p>② 평가기관의 기능, 지정 기준과 지정 조건 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [제목개정 2018. 3. 27.]</p> <p>제18조(성별영향평가 정보의 수집·보급 및 전문 인력의 육성 등) ① 여성가족부장은 성별영향평가의 전문성을 높이기 위하여 성별영향평가와 관련된 정보를 수집·보급하여야 하며, 성별영향평가 전문 인력 육성 방안을 강구하여야 한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>② 여성가족부장은 제1항에 따른 성별영향평가 관련 정보의 수집·보급 등을 위하여 성별영향평가와 관련된 정보지원체계를 구축·운영하여야 한다. &lt;개정 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>③ 제2항에 따른 정보지원체계의 구축·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [제목개정 2018. 3. 27.]</p>   |
| 부칙 | <p>부 칙 &lt;법률 제11046호, 2011. 9. 15.&gt;</p> <p>제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(성별영향분석평가기관에 대한 경과조치) 이 법 시행 당시 「여성발전기본법」에 따른 정책 분석·평가지원기관은 이 법에 따른 성별영향분석평가기관으로 본다.</p> <p>부 칙 &lt;법률 제12530호, 2014. 3. 24.&gt;</p> <p>이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>부 칙 &lt;법률 제13178호, 2015. 2. 3.&gt;</p> <p>이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>부 칙 &lt;법률 제14443호, 2016. 12. 20.&gt;</p> <p>이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>부 칙 &lt;법률 제14703호, 2017. 3. 21.&gt;</p> <p>이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>부 칙 &lt;법률 제15545호, 2018. 3. 27.&gt;</p> <p>제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.</p> <p>제2조(다른 법률의 개정) 양성평등기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.</p> <p>제15조의 제목 “(성별영향분석평가)”를 “(성별영향평가)”로 하고, 같은 조 제1항 중 “분석·평가”를 “평가”로, “성별영향분석평가”를 “성별영향평가”로 하며, 같은 조 제2항 중 “성별영향분석평가”를 “성별영향평가”로 한다.</p> <p>제3조(다른 법령과의 관계) 이 법 시행 당시 다른 법령에서 종전의 「성별영향분석평가법」 또는 그 규정을 인용한 경우에 이 법 가운데 그에 해당하는 규정이 있는 때에는 종전의 「성별영향분석평가법」 또는 그 규정을 갈음하여 이 법 또는 이 법의 해당 규정을 인용한 것으로 본다.</p> |

## 4. 기존제도와 관계정립

### 1) 필요성

「자치분권 영향평가제도」와 유사한 목적으로 활용된 기존의 제도들로는 앞에서 분석한 바와 같이 4개의 제도가 해당된다. 지방4단체협의회와 행정부시장·부지사회의, 행정안전부의 법령안심사, 재정부담심의 등이 그것이다. 이들 제도들은 각각의 고유의 운영목적이 있지만, 일부의 내용에는 「자치분권 영향평가제도」가 달성하고자 하는 목표도 포함되어 있다.

따라서 「자치분권 영향평가제도」가 본격적으로 시행되면, 동일 또는 유사한 목적의 기존의 제도들은 제도활용의 중복성이 발생하게 된다. 이처럼 「자치분권 영향평가제도」와의 제도 중복성이 발생하는 제도들은 제도의 폐지 또는 변경 등의 후속적 조치의 수반이 필요하다.

### 2) 정립방안

「자치분권 영향평가제도」의 시행을 전제로 기존의 유사제도에 대하여 제도목적의 부합성과 평가내용의 중복성을 기준으로 분석을 하면, 다음과 같은 결과를 도출할 수 있다.

지방4단체협의회와 행정부시장·부지사회의는 제도목적의 부합성과 평가내용의 중복성 등에서 「자치분권 영향평가제도」와 상이성을 나타내고 있다. 이에 비하여 행정안전부 법령안심사와 재정부담심회는 제도목적의 부합성과 평가내용의 중복성에서 「자치분권 영향평가제도」와 일치성을 보여주고 있다.

상기의 분석결과를 기초로 보면, 지방4단체협의회와 행정부시장·부지사회의는 「자치분권 영향평가제도」의 시행과 상관없이 본래의 제도취지를 구현할 수 있도록 하는 것이 필요하다. 반면에 행정안전부의 법령안심사와 재정부담심회는 제도의 폐지 또는 변경에 관한 충분한 검토가 수반될 필요가 있다.

**[표 5-14]** 기존제도의 정립방안

| 구분              | 검토기준        |             | 판단결과 |
|-----------------|-------------|-------------|------|
|                 | 제도목적<br>부합성 | 평가내용<br>중복성 |      |
| 지방4단체협의회        | ×           | ×           | 존치   |
| 행정부시장·<br>부지사회의 | ×           | ×           | 존치   |
| 행정안전부<br>법령안심사  | ○           | ○           | 폐지   |
| 재정부담심의          | ○           | ○           | 폐지   |

## 제6장



# 결론

제1절 연구요약

제2절 연구한계



## 제1절 연구요약

상기에서 「자치분권 영향평가제도」의 도입에 관한 평가체계를 설계하였다. 정부에서 제출한 「지방자치법」전부개정안에 따르면, 기능배분의 사전적 접근전략으로 국가기능의 확대를 사전에 억제하는 방법으로 「자치분권 영향평가제도」를 도입하는 내용을 포함하고 있다. 이와 같은 정부의 계획을 전제로 「자치분권 영향평가제도」의 원활한 운영을 도모하기 위하여 평가체계를 수립한 것이다.

「자치분권 영향평가제도」의 적용을 위한 평가체계는 일반적인 평가체계의 구성요소를 준용하여 평가목적과 평가체제 및 운영체제로 구분하여 각각의 내용을 설계한 것이다. 다만, 「지방자치법」 전부개정안을 근거로 제시된 요소는 타당성을 검토하고, 부재한 요소는 신설하는 방식으로 전체적인 평가체계를 설계하였다. 우선, 평가목적은 「지방자치법」 전부개정안에서 구체적으로 제시하고 있지 않아서 신설하였다. 평가체제에서는 평가대상과 평가지표는 제시되고 있으나, 평가방법은 대통령령과 시도의 조례로 위임하고 있어서 시안을 검토하였다. 운영체제에서는 평가주체와 근거법령은 명시하고 있으나, 평가절차는 대통령령과 시도조례에 위임하고 있어서 이 역시 시안을 수립하였다. 상기의 「자치분권 영향평가제도」의 적용을 위한 평가체계의 내용을 표로 제시하면, 다음과 같다.

**[표 6-1]** 「자치분권 영향평가제도」 평가체계

| 구분   |      | 현행규정   | 대안설계   |
|------|------|--|--|
| 평가목적 |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부재</li> <li>- 구체적이고 명시적 내용 부재</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가목적</li> <li>- 법령 및 조례·규칙의 제·개정에 따른 자치분권 저해요소 파악</li> </ul>  |
| 평가체제 | 평가대상 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이원적 대상구조</li> <li>- 중앙행정기관의 법령 제·개정</li> <li>- 시도의 조례·규칙 제·개정</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국회의원 발의법을 포함</li> <li>- 제1안 : 하위법령 제·개정 평가</li> <li>- 제2안 : 국회 법제실 협조체계</li> </ul>                        |
|      | 평가지표 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 사무배분 원칙 준수여부</li> <li>- 보충성 원칙</li> <li>- 불경합 원칙</li> <li>- 포괄성 원칙</li> <li>■ 자치분권 기본이념 준수여부</li> <li>- 지방의 창의성</li> <li>- 지방의 다양성</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가지표 확대</li> <li>- 자치입법권</li> <li>- 자치조직권</li> <li>- 자치행정권</li> <li>- 자치재정권</li> </ul>                    |
|      | 평가방법 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부재</li> <li>- 대통령령 및 조례에 위임</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가방법 설계</li> <li>- 부처별 자체평가→ 행안부 상위평가</li> </ul>  |
| 운영체제 | 평가주체 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이원적 구조</li> <li>- 중앙행정기관의 법령 제·개정 : 행정안전부</li> <li>- 시도의 조례·규칙 제·개정 : 시도지사</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지원기구 설치</li> <li>- 1안 : 행정안전부 (가칭)자치분권영향평가지원위원회 설치</li> <li>- 2안 : 한국지방행정연구원 (가칭)자치분권영향평가센터 설치</li> </ul> |
|      | 평가절차 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부재</li> <li>- 대통령령 및 조례에 위임</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 평가절차 수립</li> <li>- 평가대상 선정→자체평가→분석평가서 작성 및 청구→분석평가서 검토 및 반영→분석평가결과종합</li> </ul>                           |
|      | 근거법령 | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 이원적 구조</li> <li>- 근거법령 : 「지방자치법」</li> <li>- 운영법령 : 대통령령+조례</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거법령 변경검토</li> <li>- 독립법 제정(「성별영향평가법」준용)</li> </ul>   |
| 기타   |      | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기존제도 정비</li> <li>- 기존 유사제도의 정비여부</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기존제도 폐지검토</li> <li>- 행정안전부 법령안심사 폐지</li> <li>- 행정안전부 재정부담심의 폐지</li> </ul>                                 |

## 제2절 연구한계

「자치분권 영향평가제도」의 도입에 관한 평가체계의 설계는 기본적으로 기존의 사후적 기능배분 접근방식과 달리 사전적인 기능배분 접근방식으로 법령의 제·개정을 통해서 국가기능의 지속적 증가를 억제하는 효과를 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 「자치분권 영향평가제도」의 도입에 따른 한계도 역시 존재한다.

우선, 「자치분권 영향평가제도」의 제도적 한계이다. 동 제도는 기본적으로 정부의 법령 제·개정 등을 대상으로 하는 것이기 때문에 국회의원이 발의하는 법률의 제·개정은 원칙적으로 배제되어 있다. 현실적으로 국회의원이 발의하는 법률의 제·개정이 적지 않은 상황에서 사후적 기능배분의 의존성은 여전히 존재한다는 점이다. 뿐만 아니라 여타의 영향평가제도에서 나타나고 있듯이 「자치분권 영향평가제도」의 적용과정에서 중앙부처와 적지 않은 갈등이 초래될 가능성이 높다는 것이다.

한편, 「자치분권 영향평가제도」의 운영과정에서도 다양한 문제들이 발생될 것으로 보인다. 평가방법이나 절차 등에 따라서 문제를 최소화할 수도 있겠지만, 연도별 제·개정 법률의 규모를 감안하면, 평가업무의 과부하가 초래될 가능성이 많고, 따라서 적절한 평가 역시 쉽지 않을 것으로 보인다. 이에 대한 효과적인 해결책으로 지원기구 설치 등에 대한 검토가 반드시 필요하다. 또한 자치분권에 부정적인 영향을 미칠 것이라는 판단에서 이해관계자간 시각이 다를 수 있고, 이러한 차이가 적정시기의 평가결과 도출에 장애로 작용할 가능성이 높다. 특히, 평가과정에 참여하는 이해관계자가 많을 수록 이러한 문제는 심각한 수준으로 나타날 것이다.

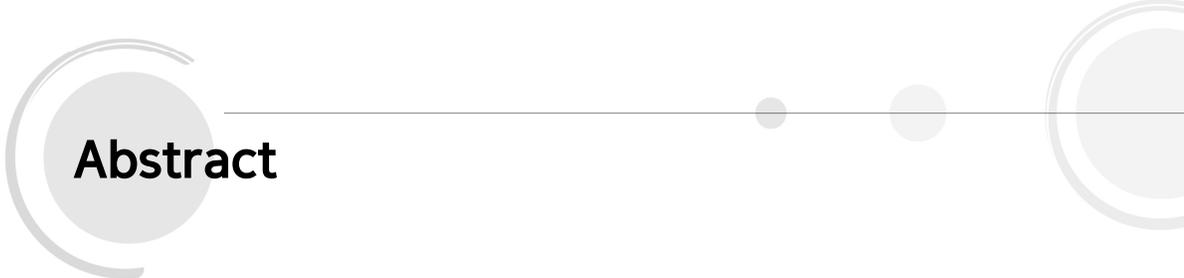


## 참고문헌

- 경기개발연구원. (2000). 「경기도의 지방자치단체 환경영향평가제도 도입방안 연구」.
- 금창호·권오철·하동현. (2011). 「제주자치경찰제도의 정책평가와 개선과제」. 한국지방행정연구원.
- 금창호 외. (2012). 「국책사업 추진에 있어 중앙-지방정부간 원활한 협력체계 구축방안 연구」. 특임장관실.
- 김명수. (2003). 「공공정책평가론」. 서울: 박영사.
- 김병진. (2000). 「정책학개론」. 서울: 박영사.
- 김임순. (2008). 「외국의 환경영향평가법령 및 제도 조사·분석 연구」. 한국법제연구원
- 나기산 외. (1994). 「정책분석론」. 서울: 법문사.
- 남궁근. (2012). 「정책학: 이론과 경험적 연구」. 서울: 법문사.
- 노화준. (2001). 「정책평가론」. 서울: 법문사.
- 노화준. (2017). 「기획과 결정을 위한 정책분석론」. 서울: 박영사.
- 박영도. (2007). 「입법평가의 이론과 실제」. 한국법제연구원.
- 서울특별시 시정연구단. (1987). 「영향평가제도의 운용과 실태: 교통편」.
- 여성가족부. (2012). 「2012년 성별영향분석평가지침」.
- 전재경. (1998). 「영향평가제도의 통합」. 한국법제연구원.
- 전형원 외. (2007). 정부평가의 이해와 실제. 서울: 대영문화사.
- 정정길 외. (2004). 「정책평가: 이론과 적용」. 서울: 박영사.
- 차의환. (2002). 「정책평가의 이론과 실제: 기관평가제 접근모형과 전략」. 한울아카데미.
- 한국행정연구원. (2003). 「정부개혁과 정책평가」.
- 한국행정연구원. (2005). 「균형발전 영향평가제도 도입방안 연구」.
- 행정자치부. (2012). 「각종 영향평가제도 현황」.
- Berman, Evan M. (2006). *Performance and Productivity in Public and Nonprofit Organizations*. 2nd Edition. New York/London: M. E. Shape.

참고문헌

- Hoffmann, Olaf. (1999). *Performance Management: Systeme and Implementierungsansätze*. Bern: Verlag Paul Haupt.
- Rogers, Steve. (1990). *Performance Management in Local Government*. London: Longman.



# Abstract

## A Study on Introduction of Decentralization Impact Assessment System

As a strategy for expanding decentralization, the government proposed a plan to introduce the decentralization impact assessment system, which is a proactive approach, unlike the existing post-approach. Accordingly, this study seeks an evaluation system for the implementation of the decentralization impact assessment system.

In Chapter 2, we analyzed the concept of the decentralization impact assessment system, government policy progress and existing research. In Chapter 3, we analyzed the operation status of the existing related system which is similar to the decentralization impact assessment system, and presented the institutional and operational limitations. In Chapter 4, the implications of the evaluation system of the decentralization impact assessment system were drawn by considering the purpose, subjects and contents of the evaluation, using the case of the impact assessment system in other fields at domestic and foreign.

Based on the above-mentioned analysis, an evaluation system was designed to implement the decentralization impact assessment system. The evaluation system for applying the decentralization impact assessment system was designed by dividing the evaluation purpose, evaluation system, and operating system by applying the components of the general evaluation system. However, the overall evaluation system was designed by reviewing the validity of the elements presented on the basis of the amendment of the Local Autonomy Act and establishing new ones about absent elements. First of all, the purpose of evaluation was newly established because it was not specifically stated in the amendment of the Local Autonomy Act. In the

## Abstract

evaluation system, evaluation targets and evaluation indicators are presented, but the evaluation method delegated to the Presidential decree and the ordinance, so the proposal on the evaluation method was reviewed. The operating system states the subject of evaluation and the legislation, but the evaluation procedure also delegated to the Presidential decree and the ordinance, so the proposal was established.



자치분권 영향평가제도  
도입방안 연구

KRILA  
KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

KRILA



한국지방행정연구원  
Korea Research Institute for Local Administration

(26464) 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동)  
TEL | 033.769.9999 FAX | 070.4275.2317



9 788978 464647



ISBN 978-89-7865-464-7