
입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구

배 건 이



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가 연구 12-24-⑭

입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구

배 건 이

입법평가지 지속가능성심사의 적용에 관한 연구

Application of Sustainability Assessment in Legislative Evaluation

연구자 : 배건이(초청연구원)

Bae, Gun-Yee

2012. 10. 30.

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 입법평가제도는 선진규제를 위한 대안으로서 규제완화 및 규제량 감축을 위한 실질적인 수단으로 작용하였음. 입법평가의 초기 모델이 규제의 양적통제에 초점이 맞추어져 있었다면, 독일과 스위스의 경우 지속가능성심사를 입법평가 영역으로 포섭함으로써 환경·경제·사회에 대한 통합적이고 장기적인 관점의 입법대안을 제시하여 규제의 질적 개선을 심화시키고 있음.
- 지속가능한 발전은 미래세대의 가능성을 해치는 일 없이 현재의 필요를 채우는 발전이다”라는 브룬트란트 보고서 이후, “지속가능한 발전-지속가능성”이란 개념은 각국의 법정책의 영역으로 들어오게 되었고, 입법평가에서도 이런 경향을 받아들여 평가의 한 영역이 되었음.
- 질적 입법평가기법으로 도입된 지속가능성심사의 내용과 구조, 그리고 최근 실시된 해외평가사례(입법평가내 지속가능성심사)에서 지속가능성심사가 어떤 방법으로 기술되었는지 그 특징과 현황을 살펴봄으로서, 국내 입법평가 제도화 및 세부지침 관련 시사점을 도출하고자 함.

II. 주요 내용

□ 입법평가지 지속가능성심사의 도입

- 법안에 대한 지속가능성심사는 세대간 형평성, 사회적 통합, 삶의 질적 향상 그리고 국제적 협력이라는 4개 영역에 걸쳐 법안의 환경·경제·사회적 영향, 그리고 현재 및 미래세대에 대한 영향을 분석대상으로 함. 입법평가가 효과성과 효율성 중심의 분석을 우선시 한다면, 지속가능성심사는 장기적 관점의 형평성을 중요시하는 개념임.
- 독일의 경우 연방각부공통직무규칙(GGO)을 개정하여 제44조 제1항에 지속가능성심사에 대한 내용을 삽입하였고, 스위스의 경우 헌법 제2조 및 의회법 제141조 제2항에 따라 연방내각이 작성한 법률안이유서에 경제·사회·환경 및 미래세대에 대한 영향을 기재하도록 규정함으로써, 입법평가지 지속가능성심사의 적용을 실체화 함한 근거가 마련되어있음.

□ 입법평가지 지속가능성심사의 내용

- 스위스는 지속가능성심사절차를 입법예고의 일반적 절차와 동일하여 그 내용을 점점 심화시킴. 대부분 연방차원의 장기적 계획을 수립할 경우 연방공간개발부가 지속가능성심사를 통해 계획안(Vorhaben)을 검토하는 것이 일반적이며, 심사결과는 일차적으로 연방내각이 취합하며, 최종적으로 법률안으로 구체화 될 때는 의회법 제141조 제2항 g호에 따라 연방내각의 법률안에 대한 공식입장에 기술되어 의회에 보고됨.

- 이와 같은 지속가능성심사의 과정은 크게 상관성분석(Relevanzanalyse)과 효과성 분석단계(Wirkungsanalyse)로 나뉘는데, 심사 대상인 국가계획 또는 법률안이 지속가능성 범주에 포함되는지를 먼저 파악한 후 그 장기적 영향에 대한 효과를 분석하는 방식을 취함.
- 일은 2009년 연방공통직무규칙 제44조 제1항 개정을 통해 입법 평가에 있어서 지속가능성심사의 적용을 확정함. 사전적 입법평가시 규제안(Regelungsvorhaben)에 대해 지속가능한 발전의 관점에서 장기적 영향을 예측하여 입법평가서에 기술해야만 함. 하지만 아직 독일 연방차원의 지속가능성심사는 스위스처럼 체크리스트 또는 심사기준이 확정될 정도로 정형화 된 모델이 아니고 개발단계임.
- 독일의 입법평가는 일반적으로 규제영역분석-목표설정-규제대안의 성립-규제대안의 심사 및 평가-결과문서화 단계로 나뉨. 이런 입법평가과정에서 지속가능성심사는 규제대안의 심사 및 평가과정에서 사용되는 방법으로서, 크게 사전심사(Vorprüfung)와 주요심사단계(Hauptprüfung)로 나뉘는데, 사전심사는 3단계로 나뉘는데 먼저 과정1(Schritt1)에서는 법률안이 지속가능발전전략의 범주에 속하는지를 판단하고 주요심사단계에서는 총 5단계 절차가 예정되어 있는데, 사전심사와 연결된 과정4에서는 주요심사의 방법론과 기준을 확정함.

□ 입법평가시 지속가능성심사의 적용사례

- 2008년 스위스 연방공간개발부가 작성한 지속가능성심사입문서에 따라 2009년 연방보건부는 연방건강지원및예방법(Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung; PräVG) 개정안 그리고

2009년 연방공간계획법(Bundesgesetz über die Raumplanung: RPG) 개정안에 대해 지속가능성심사를 수행하였음.

- 독일연방의회 지속가능한 발전을 위한 의회자문위원회(Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung:PBNE)의 적극적 권고에 의한 것으로서 2011년 의회 자체적으로 지속가능성심사를 시범 실시하여 그 결과를 공표하였음.

Ⅲ. 기대효과

- 지속가능성심사에 적용된 평가기법 및 방법론은 질적평가를 포함한 종합적 입법평가 모델개발에 충분히 적용될 수 있을 것임.
- 입법평가의 관점에서 지속가능성심사를 분석한 선행연구가 미흡한 관계로 해외적용사례 및 그 현황에 대한 고찰은 지속가능성심사의 국내적용가능성에 대한 많은 시사점을 도출할 수 있을 것임.

▶ 주제어 : 입법평가, 지속가능성심사, 지속가능성, 지속가능한 발전, 입법평가의 방법론

Abstract

I . Background and Purpose of Research

- The legislative evaluation system is an alternative for an advanced regulation, having acted as a practical means for deregulation and for reducing the regulation amount. The initial model of the legislative evaluation has focused on the quantitative control of the regulation. In the case of Germany and Switzerland, however, these countries are deepening the qualitative improvement of the regulation by subsuming sustainability assessment as a legislative evaluation area and thus presenting an alternative from the integration and long-term perspective on environments, economy, and society.
- Since the Brundtland report saying that “sustainable development is the development to fill the needs of the present without the possibility of future generations”, the concept of sustainable development - sustainability was brought into the realm of the law policy of each country. In legislative evaluation also, this trend has been accepted and became one area of the evaluation.
- This paper intends to draw implications related to evaluation institutionalization for domestic legislation and detailed instruc-

tions by examining the content and structure of sustainability evaluation introduced as a qualitative legislative evaluation technique, and the characteristics and status concerning in which way sustainability assessment has been described in recently - carried out evaluation practices (sustainability assessment in legislative evaluation)

II. Main Content

- Introduction of sustainability in legislative evaluation
 - Sustainability assessment about the bill aims at analyzing an impact on the bill's environmental, economic, and social effects, and impact on current and future generations across the four regions including intergenerational equity, social integration, improvement in the quality of life, and international cooperation.
Legislative evaluation prioritizes the analysis focusing on effectiveness and efficiency, whereas sustainability assessment regards long-term equity important.
 - For Germany, the country inserted the content on sustainability assessment into the Paragraph 1 of the Article 44 by revising Federal Common Duties Rules for Each Ministry (GGO). In the case of Switzerland, the country stipulated that an impact on the economic, social, environment and future generations should be completed into a bills reason create by the Federal Cabinet in accordance with the Article 2 of the Constitution and the Para-

graph 141 of the Section 2 in the Parliament Act. Hence, the grounds are in place to substantialize the application of sustainability assessment upon legislative evaluation.

□ Content of sustainability assessment in legislative evaluation

- Switzerland is deepening the content by unifying sustainability assessment procedures with general procedures of the legislative notice. In case of making a federal long-term plan, Federal Space Development Department usually reviews the plan (Vorhaben) thorough sustainability assessment. Screening results are collected to the federal cabinet primarily. When the plan is embodied in the final bill, it is reported to the parliament by being described as an official stance on the bill of the federal cabinet according to the Provision g of the Section 2 of the Article 141 in the Parliament Act.
- The process of such a sustainability assessment is largely divided into a correlation analysis (Relevanz-analyse) step and an effectiveness analysis (Wirkungsanalyse) step. First, it is identified whether the national plan or the legislation to be analyzed is included in the sustainability category, and then the effect on the long-term effects is analyzed.
- Germany confirmed the application of sustainability assessment in the legislation evaluation through the revision of the Paragraph 1 of the Article 44 of Federal Common Duties Rules for Each Ministry (GGO) in 2009. It is needed to be described in a legislative assessment by predicting the long-term assessment from the point of view of sustainable development concerning the proactive when

assessing regulatory legislation (Regelungsvorhaben). But sustainability assessment of the level of Federal Republic of Germany remains in a development phase, rather than a formal model where a checklist or a screening criterion is determined.

- Germany's legislative evaluation is typically divided into several steps: regulatory domain analysis - goal setting - establishment of regulatory alternatives - screening and evaluation of regulatory alternatives - documentation of results. In this legislation evaluation, sustainability assessment is a method used in the screening and assessment process of regulatory alternatives, largely divided into pre-screening (Vorprüfung) and main screening (Hauptprüfung).

The pre-screening is divided into 3 steps. First in Process 1 (Schritt1), determination is made whether the bill belongs to the category of sustainable development strategies. In the main screening level, 5 - step procedures are scheduled in total. In Process 4 connected to pre-screening, the methodology and criteria of main screening are confirmed.

- Cases of the application of sustainability assessment in legislative evaluation

- According to a primer of sustainability assessment created by Switzerland Federal Space Development Department in 2008, the Federal Ministry of Health performed in 2009 sustainability assessment concerning the amendment of Federal Health Support and Preventive (Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung PräVG) Act and the amendment of the Federal Space Design (Bundesgesetz über die Raumplanung: RPG) Act.

- With regards to the actively recommendation of the Parliamentary Consultative Committee (Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung: PBNE) for sustainable development of the German Federal Parliament, the parliament piloted its own sustainability assessment in 2011 and published the results.

III. Expected effects

- Evaluation techniques and methodologies applied in sustainability assessment are expected to sufficiently apply to the development of a comprehensive legislative evaluation model including qualitative assessment.
- Since previous studies are insufficient on sustainability assessment analysis from the point of view of the legislative evaluation, a review on overseas cases and on the status will be able to derive many implications on the domestic applicability of sustainability assessment.

► Key Words : legislative evaluation, sustainability assessment, sustainability, sustainable development, legislative evaluation methodology

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 서 론	15
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	15
제 2 절 연구의 범위 및 방법	17
제 2 장 입법평가지 지속가능성심사의 도입	19
제 1 절 지속가능성과 입법평가	19
1. 지속가능성의 개념	19
2. 입법평가에 있어서 지속가능성	23
제 2 절 지속가능성심사의 성립	25
1. 지속가능성심사의 개념	25
2. 지속가능성심사의 형성	27
3. 지속가능성심사의 특성 및 현황	33
제 3 절 지속가능성심사의 법적근거	35
1. 스위스	35
2. 독 일	38
제 3 장 입법평가지 지속가능성심사의 내용	41
제 1 절 지속가능성심사의 원칙	41
1. 절차성(Prozesscharakter)	41

2. 통합성(Umfassend)	42
3. 적용지향성(Umsetzungsorientiert)	43
제 2 절 지속가능성심사의 범위 및 대상	44
1. 지속가능성심사의 범위	44
2. 지속가능성심사의 대상	50
제 3 절 지속가능성심사의 과정	51
1. 상관성-효과성 분석형	51
2. 사전-주요심사형	55
제 4 절 지속가능성심사의 방법	58
1. 방법론적 다양성	58
2. 방법론적 표준화	58
제 4 장 입법평가시 지속가능성심사의 적용사례	61
제 1 절 스위스	61
1. 연 방	61
2. 칸톤 및 게마인데	64
제 2 절 독 일	66
1. 연 방	66
2. 주	70
제 5 장 시사점 및 결론	73
참 고 문 헌	77
【부 록】	
독일 지속가능성심사 관련 규정(발취)	85

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

국가의 이행능력에 대한 고려 없이 무분별하게 그 권한과 과제를 확대하였던 20세기 적극국가는 규제과다, 관료주의 그리고 재정적자와 같은 폐단을 낳았다. 이를 극복하기 위해 등장한 신자유주의와 공공관리론은 “작은 국가”를 표방하며 규제완화 및 규제량 감축을 위한 수단으로서 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung)를 도입시키는 이론적 촉매제가 되었다. 이를 통해 법률의 효과성과 효율성 개념이 강조되면서 입법평가제도는 법치국가의 보충적 수단이자 질 좋은 입법을 위한 중요한 구성요소로 자리 잡았다.

입법평가는 1990년대부터 제도화 되어 약 20년간 운영되는 과정에서 기능적으로 확대되고 계량화 되었다. 왜냐하면 법률로 인해 발생가능한 모든 영향(규범·경제·사회·환경)을 분석한다는 것은 장기간·고비용을 요할 뿐만 아니라 결과도출이 불명확해질 우려가 있기 때문에, 수치화가 가능한 부분에 한해 계량적 기법들을 발달시키고(표준비용모델), 필요성에 따라 전문영역별 평가(중소기업영향평가, 건강영향평가 등)기법들을 활용하였다. 따라서 입법평가지 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)의 적용은 입법평가의 기능적 확대로 이해할 수 있다. 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)를 입법평가영역에 포섭함으로써 환경·경제·사회에 대한 통합적이고 장기적인 관점의 입법대안을 제시하여 규제의 질적 개선을 심화시키기 위한 의도인 것이다.

1987년 “지속가능한 발전은 미래세대의 가능성을 해치는 일 없이 현재의 필요를 채우는 발전이다”라고 주장한 브룬트란트 보고서 이후, “지속가능성-지속가능한 발전” 개념은 각국의 법정책 영역으로 들어왔다. 그로 인해 법률의 효과성에 대한 검토시 세대간 정의라는 관점도

고려해야 한다는 주장이 증가하면서 입법평가영역에서도 이를 받아들여 지속가능성심사를 평가의 한 영역으로 수용한 것이다. 법률안에 대한 지속가능성 심사는 세대간 형평성, 사회적 통합, 삶의 질적 향상 그리고 국제적 협력이라는 4개 영역에 걸쳐 법안의 환경·경제·사회적 영향 그리고 현재 및 미래세대에 대한 영향을 분석대상으로 한다. 입법평가가 효과성과 효율성 중심의 분석을 우선시 한다면 지속가능성심사는 장기적 관점의 세대간 형평성을 중시하는 개념이다.

현재 독일과 스위스는 사전적 입법평가지 법률안에 대해 지속가능성심사를 적용하고 있다. 독일연방정부는 2009년 연방각부공통직무규칙(GGO)을 개정하여 제44조 1항에 지속가능성심사에 대한 내용을 삽입하였고, 시범적이지만 2010년 3월부터 2011년 3월까지 연방의회에 제출된 약 306개의 법률안에 대해 지속가능성심사를 시행하였다.¹⁾ 스위스는 연방헌법 제2조 및 의회법 제141조 제2항에 따라 연방내각이 법률안에 대한 공식입장에 경제·사회·환경 및 미래세대에 대한 영향을 기재하도록 함으로서 지속가능성심사를 위한 법적 근거를 마련하였으며, 연방예방법 및 공간계획법 등에서는 개별영향평가로서 이미 활발히 적용되고 있다.²⁾

우리나라의 경우 현행 지속가능발전법 제13조에 지속가능성지표수립과 더불어 매 2년 마다 정기평가 및 보고를 의무화 하고 있어 입법평가 제도화를 구상할 경우 지속가능성심사와의 상관성검토는 이미 예정된 것이라 볼 수 있다. 따라서 본 연구는 질적 입법평가기법으로 도입된 지속가능성심사의 내용과 구조 그리고 최근 실시된 해외사례에서 지속가능성심사가 어떤 방법으로 기술되었는지 그 특징과 현황을

1) 약 306개의 법안 가운데 44.44%에 해당하는 136개는 지속가능성심사결과 타당한 것(ausreichend bis gut)으로 나왔지만, 그 외에 약 55.56%에 해당하는 76개 규정은 하자(Mangelhaft)있는 것으로 판명되었다; Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung des Verfahren, 2011, S. 2

2) Dubas/Wachter, Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, LeGeS, 2012/2, S. 194-197

살펴봄으로서 국내 입법평가 제도화 및 세부지침 관련 시사점을 도출하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

연구는 입법평가에 있어서 지속가능성심사의 내용과 구조를 주요고찰대상으로 한다. 가능하다면 지속가능성심사를 실시하고 있는 국가인 독일과 스위스의 사례를 간략하게 스크린하여 지속가능성심사의 실제 운영적 측면도 함께 고찰할 것이다. 지속가능성심사는 최근 세대간 정의(Generationengerechtigkeit)에 대한 높은 국제 사회적 관심에 따라 후발적으로 입법평가제도 속에 편입되었기 때문에 그 과정에 따른 이론적 전개와 논의내용에 대한 구체적인 기술도 뒤따라야 할 것이다.

기본적으로 문헌연구방법을 취하며 지속가능성심사에 대한 국가별 비교를 위해 비교법적 방법을 취할 것이다. 특히 비교법적 방법론을 적용하는 데 있어 비교국가를 독일과 스위스로 정한 것은 첫째 입법평가의 관점에서 지속가능성심사를 수행하고 있다는 점, 둘째 불확정적 개념이지만 헌법전에 지속가능성에 대한 명문의 규정이 존재하거나 유추가능한 조항이 존재하기 때문에 법해석적 접근이 용이하다는 점, 셋째 법률과 그 이하의 입법평가 근거규정에서 지속가능성심사를 정하고 있다는 점 때문에 보다 명확한 비교가 가능하다 판단했다. 다만 독일의 지속가능성심사 경우 도입단계이니만큼 결론을 도출할 때 신중히 기술해야 할 것이다. 이를 위해 독일과 스위스의 현지 전문가와의 자문 또는 인터뷰 조사 등을 통해 지속적으로 연구를 보완할 것이다.

제 2 장 입법평가지 지속가능성심사의 도입

제 1 절 지속가능성과 입법평가

1. 지속가능성의 개념

지속가능한 발전(Nachhaltige Entwicklung) 또는 지속가능성(Nachhaltigkeit)은 1987년 세계환경개발위원회 브룬트란트보고서가 “미래세대의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현재세대의 필요를 충족시키는 발전”이라고 정의하면서 국제적으로 이슈화 된 개념으로 90년대부터 활발하게 각국의 법영역에 수용되었다.³⁾

지속가능성이 매우 추상적이고 불명확한 개념임은 불명확하지만, 각국의 수용과정과 국제사회의 많은 논의를 거치는 과정에서 그 기본요소에 대한 합의는 어느 정도 이뤄진 듯 보인다. 지속가능성은 구체적이고 한정된 개념으로 작용하기 보다는 전체 국가작용과 미래세대까지 적용되는 열린 개념이기 때문에, 그 해석을 위해서는 국가의 정책 또는 법률과 같은 구체적인 매개변수를 필요로 한다. 따라서 국제적 논의를 통해 나온 환경책임, 세대간 형평성, 사회적 통합, 경제적 균형 등과 같은 기본요소들은 지속가능성을 해석하는 단초를 제공한다.

먼저 환경이라는 것은 국가의 구성주체인 국민이 생존하는 가장 기초적인 물적 기반이 되기 때문에 그에 대한 보존 및 보호책임은 국가의 지속가능성을 유지하기 위해 맨 먼저 요구되는 조건이라 할 것이다. 최근 환경오염은 그 심각성으로 인해 국가차원을 넘어 국제적 협력을 요구하고 있기 때문에 지속가능성 개념의 요소인 환경책임에는 국제적 연대가 내포되어 있다고 보아야 한다.⁴⁾

3) “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromission the ability of future generations to meet their own needs.”, Brundtland Report, supra note 2, p.43

4) 독일의 경우 지속가능발전전략의 기본범위를 세대간 형평성, 삶의 질, 사회적 협력,

이어서 세대간 형평성 또는 세대간 정의는 동일한 의미이며, 위 요소는 지속가능성이 기본적으로 미래세대보호를 위한 장기적 관점을 갖는다는 것을 말해준다.⁵⁾ 한 국가의 지속성은 미래에도 유지되어야 하는 것이므로 현재세대는 미래세대의 필요를 예측하여 미래의 발전을 저지하지 않는 범위 내에서 충분한 배려를 해야 한다. 세대는 인간의 성장주기인 20-30년이라는 시간적 경과를 중심으로 한 개념으로서 나이, 역사적 경험, 문화의식이 다르다 할지라도 세대간 공동체인 국가 안에 공존한다.⁶⁾ 따라서 세대간 공동체의 지속적인 발전이라는 당연의무를 위해 현재세대는 정책결정시 미래세대의 이익을 배려하는 장기적 관점을 추구하여 국가의 헌법적 전통과 문화를 세대간 계승시켜야 할 것이다. 세대간 형평성 외에 세대내 형평을 지속가능성의 요소로 보기도 하지만 양자 모두 그 실질적 실현을 위해서는 사회통합

국제적 책임으로 설정하고 있다. 마지막 국제적 책임의 경우 저개발국 및 개발도상국에 대한 지원 항목이 설정되어 있는데 위 항목의 경우 환경보호를 위한 국제적 지원을 국가정책 수립시 예정해야 한다는 것을 의미한다; Bertelsmannstiftung, Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzung, Gütersloh, 2011, S. 35

5) Häberle, Zeit und Verfassungskultur, 1992, S. 627-665; zustimmend Würtenberger, Zeitgeist und Recht, 1991, S. 236; Hofmann, Langzeitrisiko und Verfassung, 1995, S. 325-329

6) 칼 만하임(Karl Mannheim)은 동일한 사회적 기반(세대상황)에 위치하고 있는 개인들은 역사적 생활공동체(Lebensgemeinschaft)의 구성원으로서 특정한 역사적 사건에 능동적으로 참여하거나, 그 파장에 수동적으로 접촉해서 하나의 세대에 대한 소속의식을 공유하게 되고, 사회적 상호작용(세대관련)을 통해 사회를 구성하고, 구성원의 의도와 목적에 따라 독립된 세대단위들이 출현하면서 사회는 구조화 된다고 말한다. 세대개념을 체계적이고 분석적으로 고찰한 만하임의 세대이론은 세대통합(Generationenintegration)이라는 사회적 목표를 위한 중요한 인식의 시발점을 제시하였다. 헤벨레의 경우 만하임의 이론을 수용하여 헌법을 세대간계약(Generationenvertrag)으로 보는 역사적 해석이론을 제시하여 세대간 공동체로서 국가와 장기적 질서로서 헌법해석을 가능케 하였다; 전상진, 세대사회학의 가능성과 한계-세대개념의 분석적 구분, 한국인구학 제25권 제2호, 한국인구학회, 2002, 194면-197면; Mannheim, Das Problem der Generationen, in: ders., Wissenssoziologie, Neuwied, 1964, S. 535; Würtenberger, Methoden der Verfassungsauslegung, 동국대학교 비교법문화연구소 초청 학술 세미나 자료집, 2002. 10. 8., 23면

과 경제적 균형이란 요소가 뒷받침되어야 하므로 본 보고서에서는 세대간 형평성만 언급하기로 한다.

사회적 통합이라는 지속가능성의 세 번째 요소는 기본적으로 고용, 가족보호, 양성평등, 다문화 보호 등과 연관된다. 구조적 관점에서 보자면 국가가 지속적으로 발전할 수 있는 원동력은 사회계층의 순환이 자유로울 수 있는 개방성에 있다. 즉 빈곤이 고착화 되지 않고 노력 여하에 따라 부와 사회적 지위를 창출할 수 있는 구조, 사회구성원의 노력만큼 사회적 성장과 발전이 보장될 수 있는 열린 사회구조야말로 국가에 대한 신뢰로 이어지는 것이다. 사회적 약자와 소수자에 대한 배려를 통해 국가가 생생한 통합(Lebendige Einheit)을 이끌어 낼 때 지속가능성은 실현되는 것이다.⁷⁾

마지막으로 경제적 균형은 환경개발이익의 고른 분배에서 출발한 개념으로 시장경제 영역까지 그 적용이 확대된 요소이다.⁸⁾ 현재세대의 환경개발이 미래세대의 환경위험으로 작용해 경제적 부담으로 전환될 수 있다는 점, 현대세대의 경제정책이 재정악화로 이어져 미래세대의 부채로 이어질 수 있다는 점 등에서 경제적 균형은 현재세대만의 문제가 아니라 미래세대를 포함한 세대간 문제이며, 장기적 관점에서 볼 때 환경과 경제가 깊은 상관성을 갖는다는 점 등에서 지속가능성의 요소가 된 것이다.⁹⁾ 중요한 것은 이 같은 지속가능성의

7) Hensler, AöR 108, 1988, S. 489, 553

8) 경제학에서 보통 배분(Allocation)은 생산에 필요한 자원을 각 산업에 투입시키는 것을 말하고, 분배(Distribution)는 생산의 결과물인 소득을 생산과정에 참여한 노동, 자본에게 나눠주는 것을 말한다. 영문으로 표기되는 ‘economics(경제학)’와 ‘ecology(생태학)’은 밀접하게 관련되어 있으며, 둘 다 동일한 그리스어 ‘oikonomos’에서 유래되었으며 그 의미는 ‘hous(oikos)’와 ‘manager(nomos)’가 합쳐진 것이며, ecology 또한 그리스어 oikos와 nomos 그리고 study of 라는 의미를 가진 ‘logos’에서 유래하였다. 어원적으로도 지속가능발전의 관점에서 환경과 경제는 동시에 고려해야 할 영역인 것이다; 배건이, 스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012, 185면

9) 전광석, 지속가능성과 세대간 정의, 헌법학연구 제17권 제2호, 한국헌법학회, 2011, 288-291면

환경책임, 세대간 형평성, 사회적 통합, 경제적 균형이라는 요소들은 분리된 영역이 아니라 인간과 사회 그리고 국가의 복합적인 생활영역 속에 존재하기 때문에 서로 깊게 연결되어 있다는 점이다. 따라서 자연스럽게 환경, 경제, 사회영역은 지속가능성 개념이 수용되고 적용되는 영역이 된 것이다.¹⁰⁾

이처럼 지속가능성이 매우 추상적 개념임에도 불구하고 4가지 기본요소를 통해 그 가치와 적용영역을 구체화 시킬 수 있었던 것은, 지속가능성이 헌법적 본질과 연계된 상위 개념으로서 그 해석상 개방성을 띠기 때문이다.¹¹⁾ 헌법은 국가의 항구성을 유지하고 발전시키기 위한 국가의 근본체계로서 본질적으로 지속가능성을 내재화하고 있다. 이런 내적 전제가 성문화 되어 외적명제로 변화할 때는 기존의 가치가 내재화 수준에 머무를 수 없을 정도로 침해의 위험이 높을 때이다. 개발로 인한 환경파괴가 가속화 되면서 지속가능성을 헌법상 성문화 한 계기가 된 것은 바로 이 때문이다. 또한 장기적 관점의 국가 유지와 발전은 세대간 정의를 고려해야 하므로 지속가능성 개념은 필연적으로 미래세대보호와 연관될 수밖에 없다.¹²⁾ 때문에 지속가능성을 실현하기 위해 등장한 많은 명문의 헌법조항들은 비교적 객관적 실천이 가능한 환경보호조항을 통해 미래세대보호를 언급하고 있다.¹³⁾ 또는 지속가능성을 헌법전에 국가목표(Staatsziel)조항으로 규정하여 국가행위의 지속적인 방향과 해석지침으로 작용하는 방식을 택하기도 한다. 국가의 환경보호의무조항이라 할지라도 선언적 가치가 아닌 실

10) Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, Tübingen, 2006, S. 44-45

11) 전광석, 지속가능성과 세대간 정의, 헌법학연구 제17권 제2호, 한국헌법학회, 2011, 288-291면

12) 배건이, 스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012, 184면

13) 독일 기본법 제20a조 역시 미래세대에 대한 책임과 자연적 생활기반의 유지를 국가목표로 설정하였다; Häberle, Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen, in: Ruland/Maydell/Papier(Hersg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Heidelberg, 1998, S. 217

체적 보호조항으로 작용하기 위해서는 구체적 입법작용이 필요하고, 국가목표조항이라 할지라도 권한위임 또는 주관적 권리가 도출되지 않기 때문에 오히려 중요해지는 것은 객관법적 성격에 따라 헌법질서 안에서 그 가치를 실현해야 할 정책결정권자, 즉 입법자의 역할이다. 따라서 입법자는 환경, 경제, 사회적 영역에서 다양하게 충돌하는 현재세대와 미래세대의 법익을 적절히 조정하여 장기적 국가발전을 유지하는 입법형성 및 개선의무를 진다.¹⁴⁾ 지속가능성 개념의 개방적 특성은, 바로 입법자에게 국가의 적극적인 미래형성을 위해 끊임없이 변화하는 현실에 기초해 보다 장기적 관점에서 국가발전을 유지할 수 있는 정책을 실현하고 입안할 수 있게 만드는 해석적 원천이 된다는 데 있다.¹⁵⁾

2. 입법평가에 있어서 지속가능성

국가의 예산과 자원은 한정되어 있는 반면, 현대국가의 활동범위는 계속 확대되고 있기 때문에 국가정책을 입안할 때 그 이행능력(Leitungsfähigkeit)에 대한 정확한 예측과 분석이 없다면 지속적인 국가의 운영과 안전은 보장될 수 없다. 이에 따라 무분별하게 확대된 규제로 인해 낭비되는 국가예산과 재정의 소모를 줄여 국가행위의 실효성(Wirk-samkeit)을 높이려는 의도에서 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)가 성립되었다.¹⁶⁾ 사전적 입법평가의 경우 국가과제의 수행을 위해 정확한 사전

14) 배건이, 스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012, 186면

15) 행정, 사법 영역 역시 지속가능성을 실현해야 한다는 점은 분명하지만 미래의 국가상(Staatsbild)에 대한 능동적인 전략과 계획이란 측면에서 입법영역이 보다 우선적인 연관성을 갖기 때문에 입법자의 역할에 더 많은 무게중심을 두었다.

16) 현대국가에서 실효성이란 헌법적 원칙으로서 국가가 효과지향적 행위를 추구할 의무를 말한다. 독일어로 ‘Wirkung’은 ‘효과’를, ‘Wirk-samkeit’는 ‘효과성’을 의미한다. 유의어 가운데 ‘Effektivität’도 ‘Effizienz(효율성)’과 구별되는 개념으로 효과성이라 번역되기도 한다. 하지만 ‘Wirk-samkeit’를 효과성이라 하지 않고 ‘실효성’이라 표현한 것은, 효과지향적 국가행위의 정당성은 국가가 달성하려는 목표에 대한 정확

예측과 그에 대한 검토를 요하므로 미래지향적 대비라는 점에서 지속가능성 개념에 해당하는 측면이 있는 것은 분명하다. 또 사후적 입법평가 역시 실행 법률의 목적달성도를 검토하여 그 결과에 따라 법률의 개정여부에서부터 관련 국가조치 및 프로그램의 변동에 이르기까지 많은 영향을 미치게 되므로 결국 국가의 긍정적 미래형성이라는 점에서 지속가능성 개념과 연관된다. 또한 입법평가는 규범·경제·사회·환경적 차원에서 법률 또는 법률안의 효과를 검토하는 통합적 관점을 갖고 있다는 점이 가장 큰 장점으로 제시될 수 있었고, 이런 통합적 관점은 장기적인 영향을 고려해야 하는 지속가능성 차원에서도 필요한 시각임은 분명하다.

하지만 입법평가가 통합적 관점을 갖고 있음에도 불구하고, 실제 실무에 있어서는 표준비용모델(Standardkosten-Modell) 또는 규제비용모델(Regulierungskosten-Modell)처럼 관료비용을 줄여 국가의 예산과 재정의 효율성을 강화하는데 주로 이용되었다.¹⁷⁾ 물론 이런 비용모델들이 계량적 수치를 통해 객관적 정보를 제공하기 쉽다는 점에서 법률의 효과성을 가장 쉽게 파악할 수 있다는 장점도 있지만, 근본적으로 국가

한 인식, 구체적 계획, 실현 가능한 방법에 대한 검증은 통해 판단해야만 합리적이라 할 것이므로, 철저한 현실주의에 입각해야 한다는 본래 목적에 충실하고자 함이다. 효과성(Effektivität)이 결과적 정당성(Outputlegitimation)에 대한 판단, 즉 목표달성도를 의미한다면, 효율성(Effizienz)은 경제학적 관점에서 국가행위의 투입대비 산출결과의 최대치를 중요시하는 개념이므로 양자는 구별된다. 아직까지 효율성이 헌법원칙으로 자리잡은 것은 아니다. 하지만 국가행정의 구조, 절차 및 방식이 비효율적일 경우, 국가행위의 효과성 또한 간접적으로 침해되므로, 국가는 가능한 한 경제적 방법을 동원해 도달하고자 했던 목표효과를 달성해야만 한다. 이런 점에서 효율성은 효과성의 보충적 개념인 것이다. 규범적 효력이 국가기관을 비롯한 모든 수법자의 의사에 합치되어 살아있는 법으로 기능해야 한다는 점 또한 고려할 때, 'Wirklichkeit'는 효과성과 효율성을 포함한다는 뜻에서 실효성으로 이해해야 할 것이다; Mastoronardi, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes, 1996, S. 31; Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009, S. 12; 배건이, 스위스 연방헌법 제170조 실효성 심사조항에 관한 고찰, 유럽헌법연구 제11호, 2012, 133면

17) Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009, S. 12

의 활동영역은 환경 또는 복지분야처럼 비용편익관계로 환산하기 어려운 가치의 영역이 존재하기 때문에 정책결정과정에서 해당 조치의 추진을 막는 근거로 활용될 소지도 있다. 또한 이런 비용지향적인 입법평가의 운영은 그 시각이 단기간의 예산절감을 염두에 둔 경우가 많기 때문에 국가의 적극적 미래형성을 위해 추진하는 장기적인 정책에 대해서는 효율적인 검증도구라 할 수 없다. 따라서 이런 한계점을 보완하고 정책결정의 합리성을 강화하기 위해 국제사회에서 논의되는 지속가능성 개념을 평가의 영역으로 끌어들이는 것이다.¹⁸⁾ 따라서 지속가능성 개념을 입법평가에 적용한 것은 규범, 경제, 사회, 환경적 차원에서 균형있는 평가를 시행하지 못한 채 규범과 경제적 심사에만 편중되어 있던 평가의 방향성을 보다 통합적으로 제시하여 평가의 질적 수준을 심화한 것으로 보아야 할 것이다.

제 2 절 지속가능성심사의 성립

1. 지속가능성심사의 개념

스위스에서는 지속가능성심사를 “Nachhaltigkeitsbeurteilung”으로, 독일에서는 “Nachhaltigkeitsprüfung”이라 표현하고 있다. 두 표현 모두 지속가능성심사 또는 지속가능성평가로 번역될 수 있지만 심사라 기술한 것은 입법평가지 적용된다는 점, 그리고 아직까지 객관적인 평가모델이 널리 인정되어 쓰이는 것이 아니라 평가기법과 방법론이 발전하는 중이란 점에서 심사라 표현하였다.¹⁹⁾

18) 배건이, 스위스 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012, 187-188면

19) 입법평가의 대상 및 실행시점에 따라 스위스의 경우 사전적 입법평가와 사후적 입법평가, 독일은 사전적·병행적·사후적 입법평가로 분류하고 있다. 지속가능성심사의 경우 구체적인 법률안에 대한 평가 외에도 국가계획 및 광범위한 조치를 대상으로 하는 경우도 있기 때문에 좀 더 유연하게 구분하고 있는 스위스의 입법평가 분류체계를 따라 기술하였다. 따라서 지속가능성심사는 스위스의 경우 사전적

지속가능성심사는 연방의 계획(Vorhaben)을 지속가능한 발전이라는 목표에 따라 평가하고 최적화하는 것을 목적으로 하는 객관적 분석도구이다.²⁰⁾ 지속가능성 개념이 각 국가에 수용되면서 지속가능발전전략을 통해 국가의 미래상을 적극 실현하는 장기적 정책과 계획이 수립되었는데, 이를 보다 구체화 하고 실효성 있게 만드는 방법이 바로 지속가능성심사인 것이다. 왜냐하면 실질적인 정책결정과정에서는 적어도 모든 목표가 동시에 실현될 수 없기 때문에, 지속가능성심사를 통해 목표를 형량하여 통해 국가의 행위방식을 보다 명료화 할 수 있다. 하지만 이런 최적화 결과는 정책결정을 대체하는 것이 아니라 정책결정권자에게 정확한 정보를 제공하여 선택가능성을 투명하게 만드는 데 중요한 의의가 있다.

따라서 지속가능성심사는 분석기능(Analyseinstrument)과 소통(Kommunikationsinstrument)기능을 갖는다. 지속가능성심사는 목표간 경합과 갈등을 전문적인 근거에 따라 분석하여 의도하지 않은 장기적 결과(Langfristige Folgen)까지 제시하기 때문에 법안준비과정에서 지속가능발전이라는 목표를 보다 주의하게 되고, 이는 질 좋은 정책결정으로 이어질 수 있다. 이어서 지속가능성심사는 질적 평가기법인 만큼 실행과정에서 전문가 및 법안 당사자 그리고 관련자들을 시스템적으로 연결하여 논의하는 과정을 갖는다. 입법평가를 질 좋은 법안마련을 위한 의사소통으로 이해하는 유럽식 사고방식에서 볼 때, 지속가능성심사과정에서 이뤄지는 사전논의과정이 갖는 진정한 의미는 법안의 하자나 흠결을 사전에 방지하는데 있는 것이 아니라, 정책결정과정에서

입법평가의 영역에서 적용되며, 독일의 경우 심사모델의 확정에 따라 달라지겠지만 법률안 마련 및 개정안 작업을 대상으로 한다면 사전적·병행적 입법평가에까지 적용될 수 있을 것이다.

20) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, 2008, Bern, S. 4

논해질 수 없는 세부사항까지 주의 깊게 의견을 교환하여 합리적인 조정을 피할 수 있다는 데 있다.²¹⁾

2. 지속가능성심사의 형성

지속가능성 개념이 국제환경법적으로 이슈화 되면서 각국의 법정책 영역에 수용되었듯이 지속가능성심사의 성립을 이해하기 위해서는 국내적·국제적 전개과정을 동시에 살펴보아야 한다. 다만 현재 국내 입법평가 연구가 유럽식 평가모델을 중심으로 진행되고 있기 때문에 그에 맞춰 지속가능성심사의 국내적 전개과정은 주요유럽국가를 중심으로 고찰하기로 한다. 입법과정에서 입법평가와 더불어 지속가능성심사에 대한 제도적 근거를 마련하고 실무적으로 활용하고 있다는 점에서 스위스와 독일을 비교분석국가로 택하였다.²²⁾

국제적 차원에서 지속가능성심사의 형성은 입법평가에 적용되는 평가법인만큼 OECD의 규제영향분석(RIA)과 유럽영향평가(EU-IA)에서 찾을 수 있다. 다만 OECD의 규제영향분석이 경제 및 경쟁정책을 주로 다룬다는 점에서 일반규제에 포괄적으로 적용되지 못하므로 유럽위원회는 보다 통합적이고 거시적인 모델인 지속가능성평가(Sustainable Impact Assessment)를 제안하였다.²³⁾ 이에 따라 유럽회원국과 유럽 내 관련 국가들은 이를 모델로 자국에 적합한 지속가능성심사를 구상하기 시작하였다. 또한 1992년 리우회의의 영향으로 국제사회에서는 아젠다 21을 통해 지속가능한 발전을 위한 행동지침을 구체화 하였는데 각국

21) Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009, S. 13

22) 독일의 경우 독일연방각부공통직무규칙(GGO) 제44보 제1항을 개정하여 지속가능성심사에 대한 내용을 삽입하였지만 아직 구체적인 모델이 제시되지 않아 입법평가에 실질적으로 적용되지 않고 있다. 따라서 독일의 경우 연방내무부 위탁으로 “입법평가에 있어서 지속가능성심사의 적용”에 관한 연구를 수행한 베르텔스만재단의 보고서를 중심으로 예상되는 모델을 제시하고자 한다.

23) 윤계형, 유럽연합의 입법절차와 영향평가, 입법평가연구 제5호, 2011, 117면

은 지속가능발전전략(Nachhaltigkeitsstrategie)을 수립하여 장기적이고 거시적인 국가의 미래상을 구현하고자 하였다.²⁴⁾ 국가작용이 당장의 현실에 맞춰 피동적으로 대응하기보다는 발전적인 미래를 위해 유도적 기능을 강화하는데 초점을 맞춰 거시적인 정책과 입법계획을 수립하고 그 장기적 영향에 대한 예측을 위해 지속가능성심사가 등장한 것이다. 따라서 지속가능발전전략에 따라 수립된 법률의 제·개정안의 경우 기존에 시행되고 있던 입법평가와 더불어 후발적으로 생성된 지속가능성심사가 동시에 적용되어야 하므로 자연스레 입법평가 영역에 있어서 지속가능성심사를 포함하는 평가과정을 고려하게 된 것이다. 장기적 관점에서 영향을 평가해야 할 법률안에 대해 기본적인 입법평가와 더불어 지속가능성심사를 시행하여 이중적 구조로 평가할 경우 보다 신뢰성 있는 결과를 확보할 수 있기 때문에 훨씬 효과적인 평가 방법이라 판단할 것이다.

스위스의 경우 1997년부터 지속가능발전전략을 수립하기 시작하였고 1999년 연방헌법개정시 제2조 제2항에 지속가능성을 국가목표(Staatsziel)조항으로 설정하여 국제적인 흐름에 맞춰 국내법을 변화시켰다. 반면 연방헌법 개정 당시 제170조에 모든 국가조치에 대한 의회의 실효성 심사권을 인정하여 입법평가의 제도적 기반 역시 마련하였다. 이후 연방내각은 2002년 지속가능성전략부터 연방공간개발부(Bundesamt für Raumentwicklung)에게 정책안의 사전검토와 최적화를 위한 평가도구개발을 위임하였다. 이에 따라 연방공간개발부는 2004년 지속가능성심사의 이론적 근거를 제시하고 2007년 연방차원의 지속가능성심사 모델을 개발하여 이를 토대로 이듬해 지속가능성심사 입문서(2008)를 발간하여 단계적으로 심사모델을 체계화 시켰다.²⁵⁾

24) Bertelsmannstiftung, Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzung, Gütersloh, 2011, S. 17

25) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachha

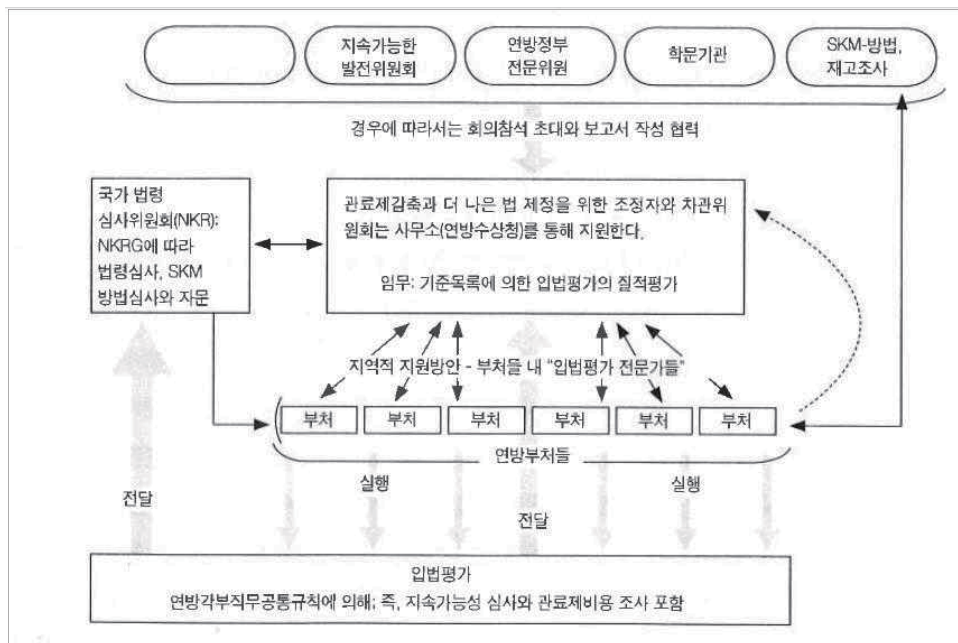
<표1> 입법평가에 있어서 지속가능성심사의 적용: 스위스

지속가능성 개념 및 지속가능성전략의 성립
<ul style="list-style-type: none"> · 국제환경법적 영향에 따라 지속가능성 개념은 1980년대부터는 이미 주헌법에 등장하였음. · 1997년부터 연방내각은 지속가능성전략을 수립하였고, 2002년, 2008년, 2012년 지속적으로 보완 및 발전된 전략을 공표하고 있음. · 1999년 연방헌법개정을 통해 지속가능성 개념이 헌법전에 수용됨. <p>스위스 연방헌법</p> <p>제 2 조 ② 스위스 연방은 국가의 공공복리, 지속가능한 발전, 내적결합 및 문화적 다양성을 촉진한다.</p> <p>제73조 지속가능성</p> <p>연방과 칸톤은 자연의 지속적인 균형, 특히 그 재생능력과 인간에 의한 이용을 확립하도록 노력한다.</p>
입법평가의 제도화
<ul style="list-style-type: none"> · 1999년 연방헌법개정시 제170조에 연방의 조치에 대한 실효성심사조항이 등장하면서 입법평가의 제도적 근거가 마련됨.
↓
입법평가에 있어서 지속가능성심사의 적용
<ul style="list-style-type: none"> · 지속가능성심사는 사전적 입법평가지 법률안의 장기적인 영향에 대한 분석결과를 기술하는 심사도구로서 연방의 지속발전전략의 입법적 실현을 위해 개발됨. · 2008년 의회법 개정을 통해 성립된 제141조 2항 그리고 연방내각의 법안에 대한 공식입장지침서에 따르면 경제·사회·환경 및 미래세대에 대한 영향은 지속가능성 관점에서 평가되어 기술되어야만 함. · 연방공간개발부에 의해 질적 평가기법으로 개발된 지속가능성심사는 구체적 심사형식이 되기도 하고, 기능적으로 개별영향평가의 항목으로 편입되기도 함. <ul style="list-style-type: none"> - 환경 및 사회의 지속가능성-연방공간개발부의 지속가능성심사(2004) - 재정의 지속가능성-연방경제부의 규제영향평가

Ittigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008

독일의 경우 OECD의 규제영향분석과 EU의 영향평가(IA)를 기초로 입법평가를 입법과정에 도입하였는데, 법률차원이 아닌 독일연방각부 공통사무규칙(GGO)를 통해 입법평가를 시행할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 2002년부터 독일은 리우선언과 아젠다 21의 행동지침을 받아들여 지속가능발전전략을 수립하기 시작하고 최근 2012년 지속가능발전전략을 내놓았다.²⁶⁾ 독일은 영향평가가 보다 통합적인 지속가능성평가(Sustainable Impact Assessment)체제로 전환된 것을 계기로 2009년 연방각부공통사무규칙(GGO) 제44조 제1항을 개정하여 “...지속적인 발전가능성과 부합하는지의 여부, 특히 법안이 어떠한 장기적 효과를 갖는지에 대해 설명하여야 한다...”라고 하여 입법평가시 지속가능성심사의 적용을 제도화 하여 아래와 같은 이중적인 입법평가 시스템을 구축하고자 하였다.

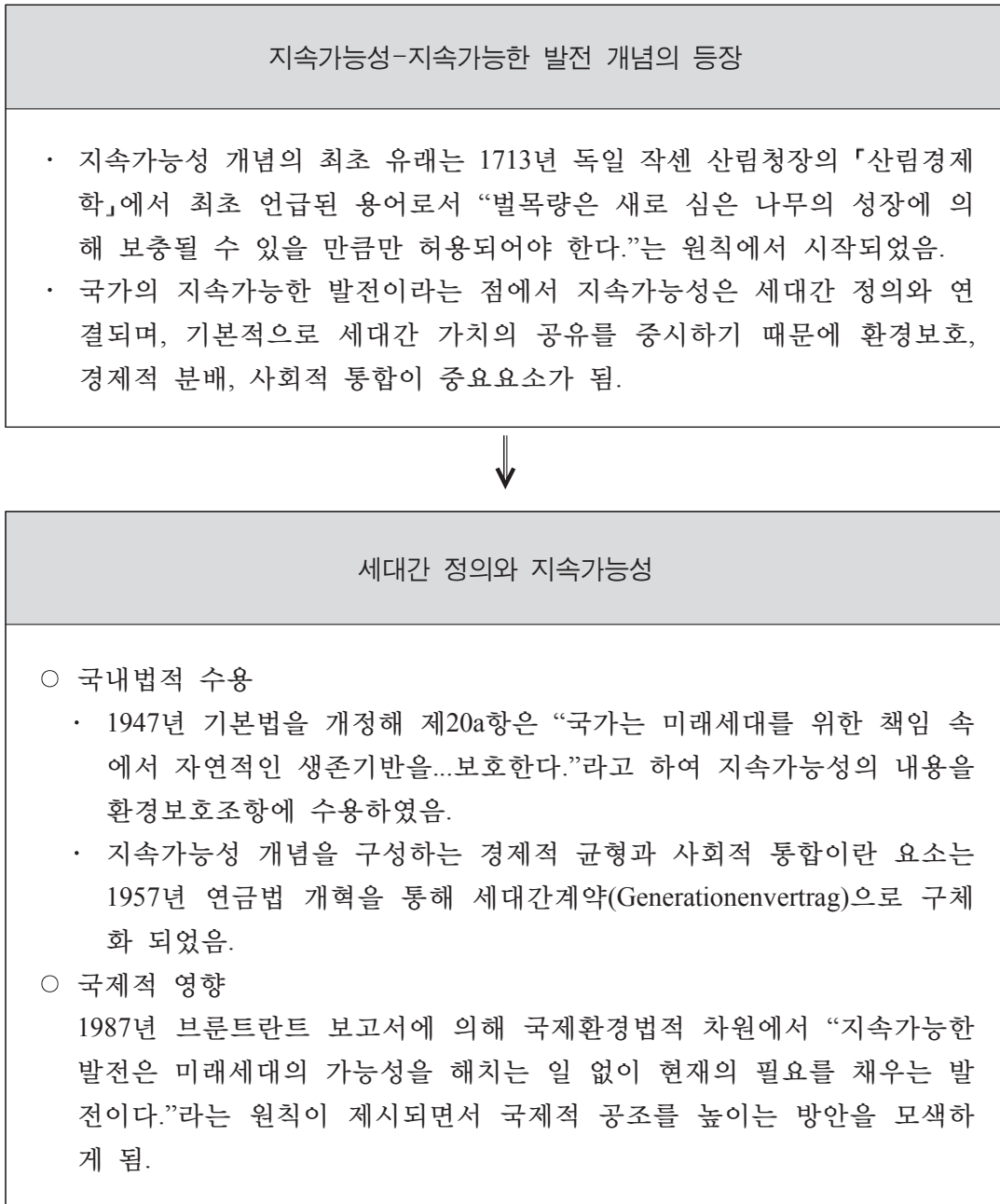
<표2> 입법평가의 질적 보장을 위한 평가구조

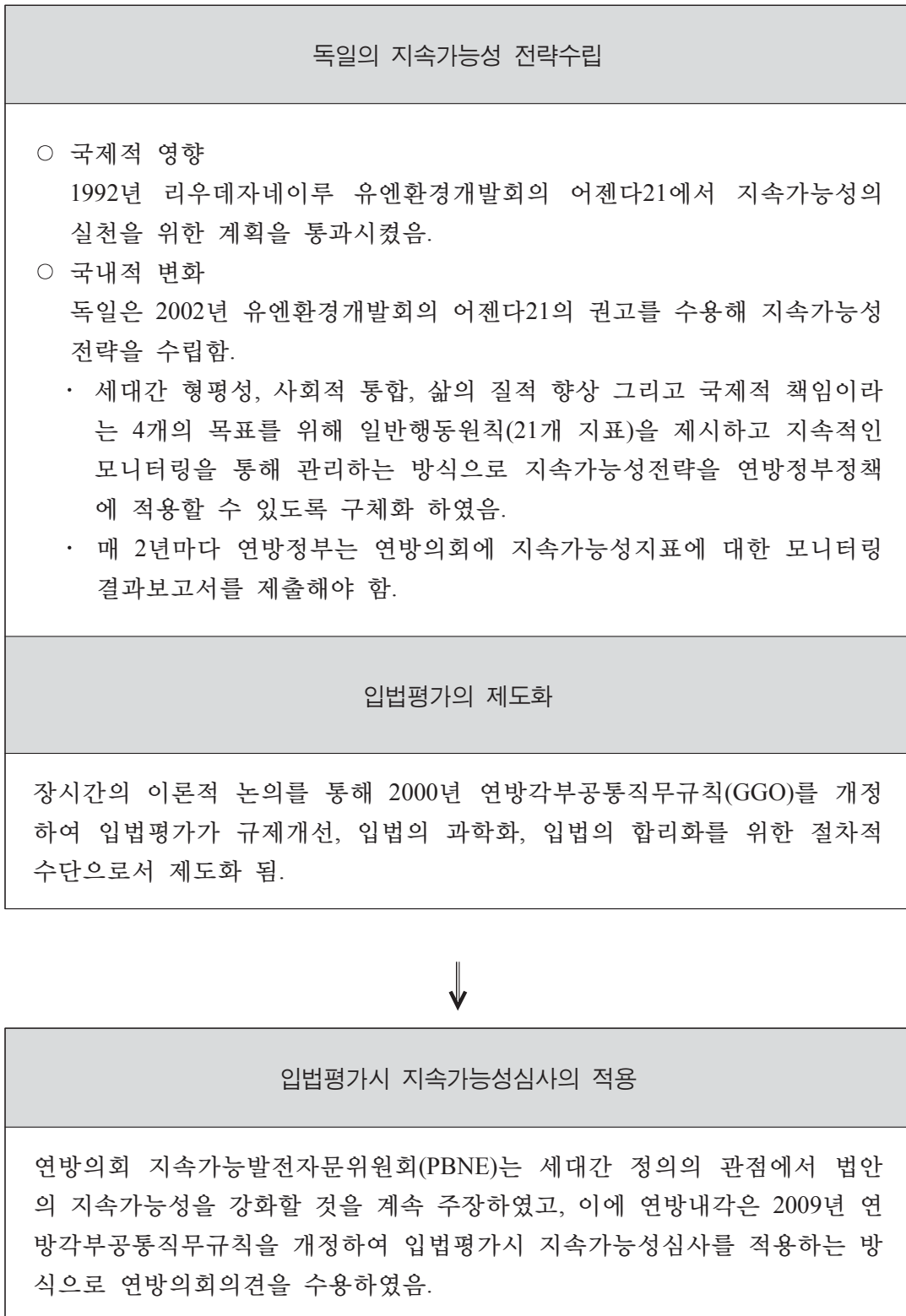


26) 독일연방정부의 지속가능성전략에 대한 자세한 문헌은 아래 사이트 참조 ; http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/_node.html

다만 그 구체적인 모델의 경우 독일입법과정의 특성을 반영해 신중을 기해야 하는 만큼 현재 개발 중이다.

<표3> 입법평가에 있어서 지속가능성심사의 적용: 독일





3. 지속가능성심사의 특성 및 현황

지속가능성심사는 국가의 적극적 미래형성을 위해 모든 국가조치의 장기적 영향을 평가하여 정책결정의 합리성을 강화하기 위한 정책자문도구이다.²⁷⁾ 하지만 지속가능성심사결과에 따라 정책결정이 바뀔 정도로 직접적 영향력을 갖는 것은 아니기 때문에 입법평가지 지속가능성심사의 적용은 새로운 심사절차의 도입으로 국가예산과 입법과정만 지연시킨다는 비판이 제기될 수 있다. 그러나 지속가능성 관점에서 볼 때 입법과정은 현재세대가 미래세대의 이익을 배려하여 국가의 미래지향점을 구체화하는 민주적 의사결정과정이다. 잠정적으로 추정되는 미래세대의 의사라 할지라도 지속가능성심사처럼 현재세대의 입법결정을 지원하는 보조도구들은 입법과정에서 미래세대에게 현재세대가 그들의 이익을 배려했다는 객관적인 근거자료가 된다. 현재세대와 미래세대간 신뢰와 연대는 바로 절차적 과정의 배려에서부터 시작되는 것이며, 국가는 이를 바탕으로 생생한 통합을 이룰 수 있다고 생각한다. 따라서 지속가능성심사의 간접적 영향력은 국가라는 세대간 공동체의 합리적 조정을 보다 장기적 관점에서 꾀할 수 있는 입법절차를 보완하는 데 있다.

이어서 지속가능성심사는 사전적 입법평가의 도구이다.²⁸⁾ 사전적 입법평가에 적용되는 지속가능성심사는 국가의 미래형성이라는 점에서 국가조치의 미래예측분석을 한층 심화시킨 평가방법이다. 다만 사전적 입법평가가 모든 법률안을 대상으로 한 것이라면 지속가능성심사는 지속가능성이라는 국가목표를 구체화하기 위해 세운 지속가능발전 전략상 수립되는 국가조치에 한정된 것이 다를 뿐이다. 사전적 입법

27) Günter, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung, ZG, 3/2009, S. 237-244

28) Dubas/Wachter, Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, LeGes 2010/2, S. 188-189

평가가 법률안의 영향에 대한 통합적 결과를 지향하는 반면, 지속가능성심사는 거시적 관점에서 장기적 영향에 대한 통합적 결과를 제시하고자 하기 때문에 사전적 입법평가와는 독립적으로 시행되기도 한다.²⁹⁾ 하지만 지속가능성에 대한 국민과 의회의 요구가 강해질수록 지속가능성심사는 모든 법률안을 대상으로 실현될 수 있기 때문에 심사대상을 통한 지속가능성심사의 적용영역의 구별은 무의미 하다. 결국 지속가능성심사는 국가전략이 지향하는 목표를 추구하기 위해 제안된 국가조치들을 평가하여 거시적 관점에서(weitsichtig) 미래세대 이익의 배려, 장기적인(langfristig) 국가의 부담능력(Tragfähigkeit) 등을 검토하고 정책결정시 전체적(gesamtheitlich)·통합적인 지속가능성이라는 대원칙을 실현하는 도구인 것이다.³⁰⁾

현재 스위스의 경우 지속가능성심사는 연방공간개발부가 담당하고 있는데, 연방차원과 칸톤 및 게마인데 차원의 2가지 모델을 두고 지속가능성심사를 운영한다. 2008년 완성된 지속가능성심사입문서에 따라 구성된 심사절차를 통해 연방보건부는 2009년 연방건강지원및예방법(Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung; PräVG) 개정안에 대해 지속가능성심사를 시행하였다. 연방공간개발부 역시 2009년 연방공간계획법(Bundesgesetz über die Raumplanung; RPG) 개정안을 작성하는 과정에서 지속가능성심사를 실행하였는데, 두 개의 심사결과는 연방내각에 제출되었고, 관련 법률안에 대한 연방내각의 공식입장에 기재되어 의회에 보고되었다. 연방내각의 공식입장은 의회법 제141조 제2항에 따라 법률안의 개정내용 외에 그에 관한 모든 영향을 기술하게 되어 있기 때문에 지속가능성심사결과 역시 경제·사회·환

29) 배건이, 스위스 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012, 189면

30) Günter, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung, ZG, 3/2009, S. 237-244

경·미래세대에 미치는 영향이란 항목으로 사전적 입법평가의 결과에 포함되어 기술된다.

독일의 경우 아직까지 입법과정에서 지속가능성심사가 실질적인 평가방법으로 정착되지 못했기 때문에 스위스처럼 연방법률을 대상으로 한 의회에 보고된 분석사례는 찾아볼 수 없었다. 하지만 최근 입법평가에 있어서 지속가능성심사를 적용하려는 독일내 움직임이 활발해지면서 독일연방정부는 2009년 연방각부공통직무규칙(GGO)을 개정하여 제44조 1항에 지속가능성심사에 대한 내용을 규정하였다. 또한 2010년 연방의회 전문위원회(Gremium)인 지속가능한 발전을 위한 의회자문위원회(Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung : PBNE)가 구성되었다.³¹⁾ 22명의 연방의원으로 구성된 자문위원회는 2010년 3월부터 2011년 3월까지 약 306개의 법령안에 대해 지속가능성심사를 시행하였다. 약 306개의 법률안 가운데 44.44%에 해당하는 136개 법안은 심사결과 타당한 것(ausreichend bis gut)으로 나왔지만, 그 외에 약 55.56%에 해당하는 76개 법안은 하자(Mangelhaft)가 있는 것으로 판명되었다.³²⁾

제 3 절 지속가능성심사의 법적근거

1. 스위스

지속가능성심사의 법적근거는 먼저 연방헌법과 의회법에서 찾을 수 있다. 미래세대에 대한 공동노력과 책임의식을 언급한 헌법전문을 비롯하여 지속가능한 발전을 국가목표조항으로 설정한 제2조 제2항(Art. 2 Abs. 2 BV)을 들 수 있다. 위 조항들의 특징은 앞서 언급한 것처럼 구

31) 지속가능한발전을 위한 의회자문위원회에 관한 자세한 내용은 아래사이트 참조 ; <http://www.bundestag.de/bundestag/gremien/nachhaltigkeit/index.jsp>

32) Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung de Verfahren, 2011, S. 2

체적인 권한위임 또는 권리의 근거로 인용되지 않고 보충적인 해석기준(Auslegungshilfe)으로 작용할 뿐이다.³³⁾ 생존의 물적 기반이 되는 환경은 필수적인 고려대상이 되므로 지속가능성이라는 목표는 기본적으로 환경보호조항과 연결되며 스위스 연방헌법은 제4절 환경 및 국토 정비편에서 제73조에 지속가능성이 확고한 원칙임을 재차 강조하고 있다. 지속가능성심사는 사전적 입법평가의 도구로서 헌법 제170조 실효성심사조항과도 연결되며, 법률차원에서는 의회법 제141조 제2항에 그 심사기준이 구체화 되어 있다. 동 조항은 2008년 부분개정을 통해 g 호에 “경제, 사회, 환경 그리고 미래세대에 대한 영향”을 평가할 것을 의무화 하였다. 이에 따라 법률안에 대한 사전적인 입법평가 결과를 취합하여 의회에 제출하는 역할을 하는 연방내각은 법률초안에 관한 연방내각의 공식입장지침서를 수정하여 지속가능성심사 결과를 반영해야만 한다.³⁴⁾

<표4> 지속가능성심사의 법적근거³⁵⁾

법조문	내 용
연방헌법전문	...미래세대에 대한 공동의 성과와 책임을 자각하며...
연방헌법 제2조 제2항 국가목표	스위스 연방은 국가의 공공복리, 지속가능한 발전, 내적결합 및 문화적 다양성을 촉진한다.

33) Ehrenzeller/Mastrorardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 52

34) Schweizerische Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden, Bern, 2012, S. 22-24

35) 스위스 입법평가의 일반적 근거에 관한 자세한 내용은 배건이, 입법평가적용사례 연구: 스위스 연방사법개정조치에 관한 사후평가를 중심으로, 한국법제연구원 2012, 23면-29면 참조

법조문	내 용
연방헌법 제73조 지속가능성	연방 및 칸톤은 자연의 지속가능한 균형, 특히 그 복원과 인간에 의한 이용을 확립하도록 노력한다.
연방헌법 제170조 실효성 심사	연방의회는 연방의 조치가 실효성에 의해 심사되는지에 관해 주의를 기울여야 한다.
의회법 제141조 법률초안에 대한 공식입장	<p>제 1 항 연방내각은 법률초안을 공식 입장과 함께 연방의회에 제출한다.</p> <p>제 2 항 구체적 진술이 가능한 한, 연방내각은 법률안에 대한 공식입장에서 특히 다음 항목들을 밝힌다:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. 법적근거, 기본권에 미치는 영향, 상위 법률과의 일치성과 유럽법률과의 관계 b. 법률안으로 인해 예정된 권한위임 c. 사전 의회절차에서 이와 관련된 연방내각의 견해와 대안 그리고 공식입장에 대한 논의 d. 법률공포로 인해 예정된 변경, 이런 변경으로 인해 계획될 수 있는 평가 및 사전 의회절차에서 집행유용성에 대한 심사 e. 연방과 칸톤, 자치단체에 미치는 법률공포와 집행의 인적·재정적 영향과 비용충당의 종류와 방법, 재정계획에 미치는 영향 및 비용과 편익의 관계 f. 경제·사회·환경·미래세대에 미치는 영향³⁶⁾ g. 법률공포와 입법계획과의 관계 h. 양성평등에 미치는 영향

36) 지속가능성심사를 고려해 2008년 의회법 개정 때 미래세대에 대한 영향도 함께 기

2. 독일

독일 입법평가의 법적근거로 제시되는 것은 연방각부공통사무규칙(Gemeinsame Geschäftordnung der Bundesministerien:GGO)이다. 연방각부공통사무규칙 제6장의 경우 입법(Rechtsetzung)에 관한 전반적인 내용을 다루고 있는데 제44조는 법률의 결과분석에 대해 규정하고 있는 조항으로 입법평가의 직접적인 근거규정이라 할 것이다. 부처간 협의와 주 및 지방자치단체와의 조정을 통해 법률초안이 작성된 경우 연방정부 각료회의에서 정부법안으로 확정되기 전, 입법평가를 통해 법률안의 의도적 효과와 부수적 효과를 사전 분석하게 된다.³⁷⁾ 앞에서도 언급했듯이 독일 역시 2002년부터 지속가능발전전략을 수립하여 국가의 장기적 입법계획을 내놓고 있을 뿐만 아니라, 2009년 연방각부공통사무규칙 제44조 제1항을 개정하여 법안이 지속가능발전 가능성과 부합하는지를 평가하도록 하고 있다. 따라서 입법평가시 지속가능성심사를 보다 면밀히 고려하기 위해서는 연방정부의 지속가능성전략에 따른 지속가능성 목표 및 지표들을 필요로 한다. 그에 따라 입법안이 갖는 환경, 경제, 사회에 장기적 영향을 미치는지를 심사해야 한다. 이 외에도 지속가능발전 범위 내에서 중요하게 여겨지는 분야는 Gender-Mainstreaming이다. 이는 지속가능성의 기본요소 가운데 사회적 통합의 공간이자, 사회적 평등의 지표분야로서 중요하게 여겨지는데, 연방각부공통사무규칙에 지속가능성 개념을 적용할 경우 제2조 양성평등조항도 입법평가의 근거조항으로 인용될 수 있다.³⁸⁾

술하도록 하였다. 2008년 - 2011년 연방정부의 지속가능성전략 지침과 실행계획에 따르면 법안의 지속가능성과 관련해 한층 발전된 지속가능성심사 모델을 제시하고 있다; AS 2009 725

37) 박영도/장병일/안성경, 주요국가의 입법평가 관련제도: 독일의 입법평가제도, 한국법제연구원, 2007, 21면; 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011, 31면

38) 김정제 외 3인 역, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011, 372면

<표5> 독일 지속가능성심사의 법적 근거

법 조 문	내 용
독일연방각부공통사무규칙 제44조 제 1항 법률의 결과	① 법률의 결과란 법률의 본질적 영향으로 이해되어야 한다. 이는 의도된 효과와 의도되지 아니한 부차적인 효과를 포함한다. 예견된 법률의 효과에 대한 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부처와 협의한 후 행하여야 하며, 국가재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 해야 한다. 이러한 근거는 법안의 효과가 지속적인 발전가능성과 부합하는지 여부, 특히 법안이 어떠한 장기적 효과를 갖는지에 대해 설명하여야 한다. 연방내부무는 법률 효과에 대한 조사를 권고할 수 있다.
독일연방각부공통사무규칙 제2조	여성과 남성의 평등은 일관된 지도 원리이며, 연방 행정부서의 모든 영역에서 정책적, 규범형성적 및 관리적 조치에 즈음하여 촉진할 수 있도록 한다.

독일 입법평가에 지속가능성심사가 적용되기 시작한 것은 입법평가의 기능적 확대로 이해할 수 있다. 즉 개별영향평가로서 지속가능성심사가 독립성을 갖게 됨과 동시에 하나의 평가기준으로 작용하면서 입법평가 실행과정에서 심사절차로 적용되기도 한다는 점이다. 그러므로 이후 지속가능성심사과정을 좀 더 심층화 할 경우 연방정부 차원의 체크리스트 또는 지침서 발간을 통해 지속가능성심사의 통일적 운영을 가능케 하는 방향으로 나아갈 것이라 예상된다.

제 3 장 입법평가지 지속가능성심사의 내용

제 1 절 지속가능성심사의 원칙

지속가능성심사의 비교대상국가인 스위스와 독일의 문헌에서 공통적으로 언급되는 심사원칙(Grundsätze)을 중심으로 본 절을 기술하기로 한다. 여기서 지속가능성심사의 원칙은 입법평가의 절차적 측면에서 투명성을 유지하기 위해 지켜야 할 준수사항을 말하며, 지속가능성심사의 기준은 실질적인 심사시 구체적인 법률안의 지속가능성을 평가할 때 적용되는 척도를 의미한다. 후자의 경우 지속가능성심사가 입법평가지 법률안의 장기적 영향을 분석할 때 사용된다는 점을 고려할 때 입법평가의 일반적인 기준(효과성, 효율성, 이행가능성, 체계적합성 등)도 그 범주에 포함된다. 다만 이미 그 내용은 선행연구에서 언급되었으므로 여기서는 지속가능성심사의 원칙만 기술하기로 한다.³⁹⁾

1. 절차성(Prozesscharakter)

지속가능성심사 범위와 대상을 한정하고, 구체적인 체크리스트를 만들었다 할지라도 지속가능성 개념의 불명확성 때문에 새롭게 변화하는 입법현실에 대응해 장기적 관점에서 법안을 마련하기 위해서는 신중한 사전조정절차가 필요하다. 때문에 지속가능성심사의 진행과정에서 법안에 대한 전문가 및 이해관계자의 의사소통과 상호피드백(소통기능)은 해당 법률안의 목표를 명확히 하고 방향성을 제시한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 바로 이런 점은 지속가능성심사가 입법과정

39) 입법평가의 기준에 관한 자세한 내용은 박영도, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007, 44-68면 참조

에서 중요한 대화수단(Dialog)으로 인식되고 있다는 것을 말해준다.⁴⁰⁾

이런 지속가능성심사의 기능을 토대로 볼 때 절차성(Prozesscharakter)이란 지속가능발전전략에 따라 수립된 국가계획과 조치에 관한 다양한 이익을 조정하는 공적절차를 입법과정에 포함시켜야 한다는 것을 의미한다. 국가의 장기적 미래를 형성하기 위해 입법과정에서 지속가능성심사와 같은 정책자문도구를 활용해 다양한 이해관계의 충돌을 사전에 예측하여 조정하여 정책결정의 합리성을 강화하는 것이다. 절차성의 강조는 입법안 작성과정뿐만 아니라 국가전략 및 계획과 같은 국가의 모든 조치를 마련하는 과정에도 적용될 수 있으며, 그 과정에서 국가목표로서 지속가능성이 어느 정도까지 실현될 수 있는지를 고려하여 최적화 방안을 도출하고 이를 통해 장기적 관점의 정책을 유도하는 것이다.⁴¹⁾

2. 통합성(Umfassend)

지속가능성심사는 가능한 한 광범위하고 통합적이어야 한다. 환경·경제·사회적 영향과 그 상호작용 그리고 부수적 효과에 이르기까지 예상가능한 한도 내에서 포괄적 접근을 통해 분석해야만 한다. 통합성의 의미는 2가지 방향에서 관철되어야만 하는데, 첫째 지속가능성심사의 결과적 측면을 위함이다. 입법평가는 국가조치에 관한 규범·경제·사회·환경적 영향을 분석해야만 하는데, 개별 영향평가영역이 발전하면서 각 영역별로 지나치게 독립된 결과가 나오자 오히려 결과의

40) Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009, S. 13

41) 김경제 외 3인 역, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011, 349면; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, 2008, Bern, S. 6

취합이 어려워지게 되었다. 이럴 경우 최적화 대안의 도출이 점점 어려워질 수 있기 때문에 지속가능성이라는 통합적 관점을 제시하여 총합평가로서 입법평가의 본래 기능을 유지하고자 함이다.⁴²⁾ 둘째 지속가능성심사의 범위와 대상적 측면에서 통합성은 계속 관철되어야만 한다. 왜냐하면 지속가능성은 전략수립과정에서 중점방향이 수립되고 지속가능성심사과정에서 세부적인 개별 관점이 명확해지기 때문에 포괄적 범위와 대상을 심사한다할지라도 근본적으로 정책결정과정에서 합의된 지속가능성 요소로 통합되어야만 지향점을 잃지 않고 추진력을 얻을 수 있다.⁴³⁾

3. 적용지향성(Umsetzungsorientiert)

지속가능성심사는 국가의 전략, 프로그램 등을 직접적인 대상으로 하기 때문에 가능한 유의미한 결과를 얻기 위해 적용가능한 심사방법과 기준들을 제시해야만 한다. 예를 들어 재정의 지속가능성의 경우 심사결과에서는 편익과 비용의 산정뿐만 아니라, 재정적으로는 비효과적이지만 지속가능성 관점에서 보았을 때는 의미가 있는 결과를 분석해내야만 한다. 이를 위해 필요한 것은 먼저 지속가능성심사범위를 구체화하고 심사에 적용되는 체크리스트를 명확히 해야 할 뿐만 아니라, 마지막 과정에서 추상적 결과치를 계량화 하는 작업을 해야만 한다. 스위스의 경우 연방차원에 적용되는 국가조치 및 계획에 대한 지속가능성심사시 Excel-Tool을 개발하여 사용하고 있다.⁴⁴⁾

42) 김경제 외 3인 역, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011, 349면

43) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, 2008, Bern, S. 6

44) <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de>

<표6> 지속가능성심사의 원칙 비교⁴⁵⁾

스위스	독 일
<ul style="list-style-type: none"> - 절차성(Prozesscharakter) - 적용지향성(Umsetzungsorientiert) - 통합성(Umfassend) - 유연성(Flexibilität) - 호환성(Kompatibilität) - 투명성(Transparenz) 	<ul style="list-style-type: none"> - 절차성 - 통합성 - 구체성

제 2 절 지속가능성심사의 범위 및 대상

1. 지속가능성심사의 범위

지속가능성심사의 범위는 국가별 지속가능발전 전략에 따라 다르겠지만 대체적으로 브룬트란트 보고서에서 언급한 지속가능성의 3영역인 환경, 경제, 사회영역을 기본 분석범위로 하고 있다. 지속가능성개념이 세대간 형평의 관점에서 환경적 요인을 고려하고 경제시스템과 사회적 구조의 균형을 이루는 것을 중요시 한다면, 지속가능성심사는 이를 토대로 장기적이고 거시적 관점에서 국가의 적극적 미래형성을 위해 기반이 되는 환경, 경제, 사회 영역에 미치는 영향을 평가하여 국가조치의 최적화 대안을 마련하는데 있기 때문에 자연스레 국제환경법상의 범주화를 그대로 따른 것이다.⁴⁶⁾ 실무적으로 보면 부처별 전

45) 표6의 경우 스위스의 경우 연방공간개발부가 내놓은 지속가능성심사의 개념과 방법론적 근거라는 보고서에 입각하여 원칙을 정리한 것이지만, 독일의 경우 문헌상 언급되는 내용을 재정리 하여 종합한 것이다. 따라서 현재 독일의 지속가능성심사 모델이 확정될 경우 문헌상 언급되던 내용이 확대되거나 변화될 수도 있을 것이다.

46) 배건이, 스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012, 191-192면

문영향평가와 중복되지 않고 입법과정을 지연시키지 않기 위해 지속가능성심사의 영역을 보다 세밀하게 분류해야만 했는데, 구체적인 범주화 과정을 확인하려면 지속가능발전전략의 방향과 지표를 먼저 살펴봐야만 한다.

스위스의 경우 연방내각은 1992년 리우회의 의제를 받아들여 지속가능성개념을 국내법적으로 수용하려는 정책을 준비하였다. 연방의 지속가능발전전략이 갖는 중심적 의미는 첫째 글로벌 환경시스템에 대한 한계를 인식하고 빈곤으로부터의 자유를 위한 고려이다. 이런 고려는 도덕적 지향점에 기반 한 것이다. 이어서 세대간 정의에 기초한 미래책임(세대간 연대성)에 대한 고려이다. 국가는 인간의 생존기반을 위한 이 같은 정당한 요건을 보장해야 하며, 지속가능한 발전 개념의 해석을 위해 지속가능발전전략을 구성하여 다양한 정책영역에 수용한 것이다.⁴⁷⁾ 따라서 스위스의 지속가능발전정책을 위해 다음과 같은 5 가지 지침을 필요로 한다.

<표7> 지속가능발전정책을 위한 지침

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 미래책임에 대한 인식 2. 지속가능한 발전의 3 영역에 대한 고려 3. 모든 정책영역을 지속가능발전과 연결 4. 정책영역간 조정의 배가 및 응집력 개선 5. 지속가능한 발전을 위한 파트너십 실현 |
|---|

이와 같은 지침에 따라 연방내각은 2012년 지속가능발전전략에 이르기까지 계속적으로 지속가능성 개념을 정책영역에 구체화 하는 작업을 거행하였다. 이런 지속가능발전전략의 변경과 구성에 관한 책임은 현재 연방공간개발부의 지도아래 지속가능발전독립위원회(Interdepartmentale

47) Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015, 2012, Bern

Ausschuss Nachhaltige Entwicklugn: IDANE)가 맡고 있다. 연방차원의 지속가능성심사영역은 심사절차에 따라 상관성분석단계와 효과성 분석 단계에 따라 영역별 구체화 정도가 다르며, 자세한 내용은 아래 표와 같다.

<표8> 지속가능성심사의 범위

	환 경	경 제	사 회
상관성분석 (연방내각)	<ul style="list-style-type: none"> - 자연공간, 종의 다양성 - 식량자원 - 천연자원 - 물, 토양, 공기, 기후 - 환경영향, 환경재해, 사고위험 	<ul style="list-style-type: none"> - 수입, 고용 - 생산자본의 유지/확대 - 경쟁력, 혁신력 - 시장구조, 실질비용 - 공공경제 	<ul style="list-style-type: none"> - 건강, 안전 - 교육, 자기계발 - 문화, 사회적 가치 - 법적 평등, 법적 안전, 양성평등 - 연대성
효과성분석 (지속가능 발전독립 위원회)	<ul style="list-style-type: none"> U1: 종의 다양성 U2: 기후 U3: 배출 U4: 농업/문화 및 자연공간 U5: 물 U6: 원료, 유기체, 폐기물 U7: 에너지 U8: 토양, 표토, 생산력 U9: 환경위험의 최소화 	<ul style="list-style-type: none"> W1: 일인당 국민총수입 W2: 공공수단의 서비스와 인프라구조의 질과 효율성 W3: 투자가치상승 W4: 국가채무의 장기적 부담성 W5: 자원효율성과 비용진정성 W6: 경쟁성 W7: 잠재적노동력의 질과 양 W8: 개혁력과 실행가능한 연구 W9: 전체경제변역을 위한 조건부 질서정책 	<ul style="list-style-type: none"> G1: 교육, 교육력 G2: 건강, 안녕, 안전, 법적안전성 G3: 자유, 독립, 개별성 G4: 정체성, 문화 G5: 가치고양 G6: 연대성, 공동체, 사회적 협력, 정의 G7: 개방성, 관용, 변화력 G8: 사회적 안전성, 빈곤 G9: 기회평등, 평등, 관여

이어서 독일 역시 1987년 브룬트란트 보고서에 따른 지속가능성 개념을 수용하여 1992년 리우회의 이후 국가발전을 위한 지속가능발전 전략을 수립하여 정책화 하고 있다. 먼저 가장 크게 주력했던 분야는 재정의 지속가능성 영역으로 미래세대에 대한 재정부담을 완화하기 위해 2006년도까지 국가채무비율을 0%로 감축하려는 세부목표를 수립하였고, 조세개혁을 통해 복지영역인 가족, 기업, 고용주들에게 세제혜택을 주는 방안도 고려하였을 뿐만 아니라, 에너지효율성을 높여 임금부대경비를 줄이고자 하였다. 또한 농협 및 소비자 보호정책분야에 주력하였을 뿐만 아니라 생활환경의 개선을 위해 환경보호 및 미래에너지 공급 및 CO₂ 감축 계획안을 세부적으로 내놓기도 하였다. 연방정부는 환경, 경제, 사회영역에 관한 장기적인 국가발전전략과 계획을 수립해야만 하고, 이런 국가조치는 단계별 실행을 통해 지속가능발전이라는 목표를 달성하고자 하였다. 이를 위해 먼저 국가의 중점과제와 목표를 구체화 하고 두 번째 단계에서는 시범프로젝트와 세부 조치들을 결정하여 지속가능성에 관한 실제 경험을 축적하고자 하였다. 다양한 시범프로젝트의 운영과 경험을 통해 환경, 경제, 사회적 영역에 최적화 된 국가과제를 도출하여 환경보호와 더불어 경제와 고용분야에 시너지 효과를 창출하고자 한 것이다.⁴⁸⁾

독일연방정부는 환경, 경제, 사회영역에서 세대간 정의, 삶의 질, 사회적 협력, 국제적 책임이라는 지속가능발전의 이상(Leitbild)을 실현하기 위해 리우회의의 아젠다 21을 수용하여 지속가능발전지표21을 구성하였다.

48) Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland, Berlin, 2004, S. 3-4

<표9> 지속가능발전지표 21

관리규정
<p>기본규정</p> <p>(1) 모든 세대는 자신의 과제를 스스로 해결해야 하고 다음 세대에게 부담을 지워서는 안된다. 동시에 모든 세대는 예측가능한 부담에 대해 예방책을 마련해야 한다.</p>
<p>(2) 재생가능한 자연물은 단지 재생이 가능한 범위내에서만 지속적으로 허용할 수 있다.</p>
<p>(3) 공해물질의 방출이 지속적으로 생태계(예를 들어 기후체계, 산림 및 해양체계)의 적응력보다 초과되어서는 안 된다.</p>
<p>(4) 기술발달과 국제 간 경쟁을 통해 야기된 구조의 변화는 경제적으로 번영하고 생태학적이면서 사회적 타협을 거쳐 이뤄져야 한다. 이러한 목적을 위해 정책분야는 경제적 성장, 높은 고용, 사회적 통합 그리고 환경보호가 함께 조화될 수 있을 정도로 통합되어야 한다.</p>
<p>(5) 공공의 재정은 세대간 형평성에 대한 의무가 있다. 이는 연방, 주 그리고 지방자치단체의 균형잡힌 예산의 수립을 요한다. 더 나아가 채무상태가 지속적으로 감소되어야 한다.</p>
<p>(6) 지속가능한 농업은 생산적으로 경쟁력을 갖추어야 할 뿐 아니라 동시에 환경친화적이어야 하고 본성에 맞는 유용동물 사육의 요구에 유의해야 한다. 특히 건강과 관련하여 소비자보호에 유의해야 한다</p>
<p>(7) 사회적 통합을 강화하기 위해 가난과 사회적 차별은 최대한 지양해야 하고 모든 국민 계층에게 경제적 발전에 참여할 수 있는 기회가 열려 있어야 하며, 인구상의 변화에 대한 필수적인 적응이 이른 시기에 정치, 경제, 사회에서 진행되어야 하고, 모두가 사회·정치적 삶에 참여해야 한다.</p>
<p>(8) 지속적인 농업은 생산적이고 경쟁력이 있어야 할 뿐만 아니라 동시에 환경친화적이어야만 한다. 특히 소비자의 건강보호를 고려하고, 종의 유용성을 유지하고 배려해야 한다.</p>

관리규정
<p>(9) 사회적 협력을 강화하기 위해서는</p> <ul style="list-style-type: none"> - 가난과 사회적 격리에 대해 가능한 주의를 기울이고 - 모든 시민이 경제적 발전을 공유할 기회를 주어야 하며 - 일찍이 정치, 경제 그리고 사회에 나타난 인구변화에 필요한 적응을 해야 하며 - 모든 사회적 그리고 정치적 삶에 참여해야 한다.
<p>(10) 국제적인 공간이라는 요건상 공동적으로 형성해야 할 것은, 모든 지역의 인간들은 고유한 표상에 따라 존엄한 삶을 지역환경과 조화를 이뤄 이어가고 경제적 발전에 참여할 수 있다. 환경과 발전은 통합을 형성한다. 지속적인 국제무역은 국가연합의 밀레니엄-발전목표를 지향한다. 하나의 통합된 관점에서 빈곤퇴치캠페인은 인권의 고려, 경제적 발전, 환경보호, 통치행위의 책임우선과 관련된다.</p>
구성요소
<p>1. 세대간형평성</p> <ul style="list-style-type: none"> · 자원보호 · 기후보호 · 재생가능한에너지 · 거주 및 기타공간 · 교육 · 혁신 · 종의 다양성 · 국가의 채무(재정건전성) · 미래의 경제를 위한 배려 · 교육
<p>2. 삶의 질 영역</p> <ul style="list-style-type: none"> · 경제적 번영 · 유동성 · 지역경제 · 공기 · 건강과 식량 · 범죄
<p>3. 사회적 협력</p> <ul style="list-style-type: none"> · 고용 · 가족의 미래 · 평등 · 통합
<p>4. 국제적 책임</p> <ul style="list-style-type: none"> · 대외원조 · 시장개방

이런 지표를 통해 연방차원의 지속가능발전전략은 계속적으로 관리되며, 입법계획시 이를 반영해야만 하므로 사전적 입법평가에 있어서 지속가능성심사 기준으로 적용될 수 있을 것이다. 독일의 경우 입법평가서에 지속가능성심사에 관한 개괄적 내용을 언급하게 되어있지만 구체적인 심사기준과 체크리스트는 현재 개발 중이므로 현재까지 수립된 지속가능발전전략을 통해 향후 방향성만 짐작할 수 있을 것이다.

스위스와 독일의 지속가능성심사 범위의 경우 환경, 경제, 사회 영역이라는 브룬트란트보고서의 지속가능성 범주를 따른 것은 분명하며 실질적인 심사과정에서 영역별 세부화 정도가 다르다는 점을 확인할 수 있었다. 특히 독일의 경우 재정의 지속가능성에 많은 중점을 두었기 때문에 지속가능한 조세개혁과 더불어 입법계획을 수립하였던 점이 스위스와 달랐지만, 지속가능성전략에 입법계획과 방향이 구체화 되어있다는 점, 그리고 그에 따라 입법안 작성과정에서 사전적 입법평가시 지속가능성심사가 적용된다는 공통임을 알 수 있었다.

2. 지속가능성심사의 대상

스위스의 경우 사전적 입법평가와 사후적 입법평가만을 두고 있기 때문에 지속가능성심사의 대상은 사전적 입법평가에 적용되는 국가의 모든 조치에 한정된다 할 수 있다. 사전적인 입법평가의 대상은 법률 및 법률안을 비롯해 초안, 프로그램약정, 정보캠페인처럼 아직 법형식을 갖추지 못한 모든 국가조치를 포함하므로, 지속가능성심사 역시 사전적 입법평가와 동일한 심사대상을 갖는다. 다만 지속가능성심사의 목적이 국가의 장기적 발전계획을 구체화하고 그 영향을 분석하는데 있는 만큼 장기적 효과와 관련된 법률개정, 계획, 프로그램, 전략 또는 중요한 의미의 프로젝트가 주요 심사대상이 된다 하겠다. 예를 들어 지속가능성전략에 따른 국가의 중요계획인 경우 계획안의 모든 직·간접적 또는 의도한 효과 또는 부수효과까지 체계적이고 통합적으로 분석하여 최적의 계획안을 제시하게 된다.⁴⁹⁾ 2002년 지속가능성 전략부터 연방내각은 정책안의 사전 검토와 최적화를 위해 연방공간 개발부에게 평가도구개발을 위임하였다. 이를 통해 연방개발부(Bundesamt für Raumentwicklung)는 2004년 지속가능성심사의 이론적 근거를 제시하고, 2007년 칸톤과 게마인데에 시범 적용하였으며 이를 토

49) Wachter, Nachhaltige Entwicklung; Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, 2. Aufl., Zürich, 2009, S. 163

대로 2008년 지속가능성심사 입문서를 발간하여 심사도구에 대한 국민적 이해를 얻고자 하였다.⁵⁰⁾

반면 독일의 경우 입법평가의 범주를 사전적·병행적·사후적 입법평가로 나누고 있기 때문에 입법평가지 지속가능성심사의 적용을 어디까지 할 것인가에 따라 달라질 수 있을 것이다. 다만 지속가능발전 전략에 따른 입법안에 대한 사전검토를 강조한다면 사전적 입법평가와 병행적 입법평가에 적용될 수 있으며, 2009년 개정된 연방각부공통직무규칙 제44조 제1항에 따르면 입법평가의 대상이 되는 국가조치는 스위스처럼 국가의 프로젝트 또는 프로그램까지 포함하지 않고, 법률안에 한정되기 때문에, 지속가능성심사모델이 확정될 경우 연방의 법률안을 중심으로 법률의 장기적 영향을 분석하게 될 것이다. 다만 스위스처럼 지속가능성심사모델을 독립적으로 운영한다고 예상한다면 국가계획의 합리성을 분석하는 사전평가모델로 활용될 수 있을 것이다.

제 3 절 지속가능성심사의 과정

1. 상관성-효과성 분석형

스위스는 지속가능성심사절차를 입법예고의 일반적 절차와 통일하여 그 내용을 점점 심화시켰다.⁵¹⁾ 대부분 연방차원의 장기적 계획을 수립할 경우 연방공간개발부가 지속가능성심사를 통해 계획안(Vorhaben)을 검토하는 것이 일반적이며, 심사결과는 일차적으로 연방내각이 취합해 의회법 제141조 제2항 g호에 따라 연방내각의 법률안에 대한 공식입장에 기술되어 최종적으로 의회에 보고된다.

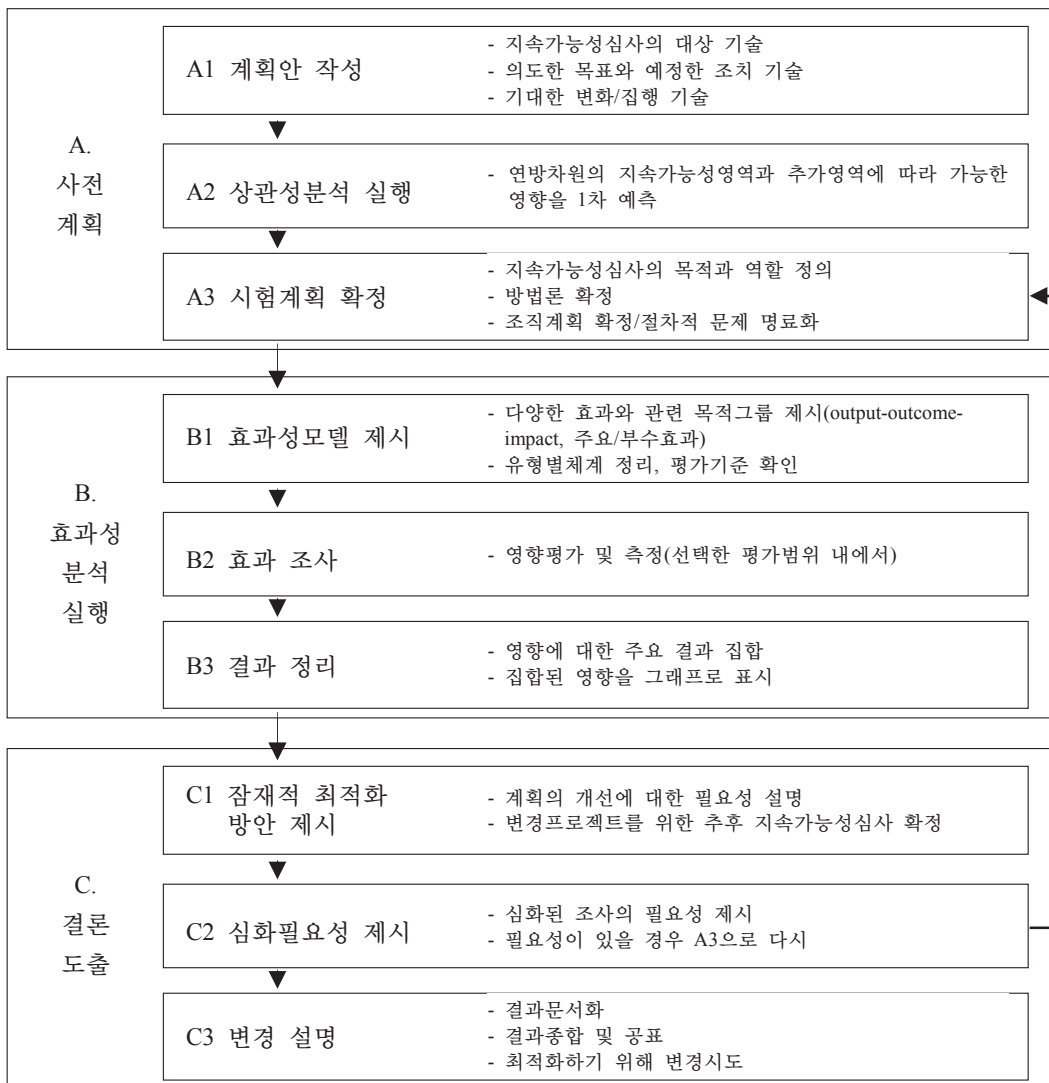
50) Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004; Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007; Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008

51) 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011, 261면

이와 같은 지속가능성심사의 과정은 크게 상관성분석(Relevanzanalyse)과 효과성 분석단계(Wirkungsanalyse)로 나뉘는데, 심사대상인 국가계획 또는 법률안이 지속가능성 범주에 포함되는지를 먼저 파악한 후 그 장기적 영향에 대한 효과를 분석하는 방식을 취하므로, 스위스 모델을 상관성-효과성분석형이라 칭하였다.

단계별 스위스의 지속가능성심사과정은 다음과 같다.⁵²⁾

<표10> 지속가능성심사의 단계



52) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundestellen und weitere Interessierte, Bern, 2008, S. 14

사전적 입법평가 절차와 유사하며 사전계획단계에서 지속가능성심사의 영역인지를 확인하는 상관성분석을 통해 구체적인 심사대상을 확정하고, 의도한 목표와 조치의 예상가능한 효과를 1차로 간략히 예측한다. 특히 상관성분석은 2단계 과정으로 이뤄지는데 먼저 계획과 상위의 지속가능성범주 사이에 효과관련성(Wirkungszusammenhang)이 있는지를 기술하고, 이후 지속가능성상관성의 질적 심사에 대한 내용을 기술해야만 한다. 특히 효과관련성은 간략하게 특성을 표현하기 위해 표8에서 언급했던 것처럼 연방내각이 범주화 한 15개 카테고리에 따라 관련정도를 기호로 표시하게 된다. 이후 국가계획은 6개 질문리스트에 따라 그 내용을 질적으로 기술해야만 한다.

<표11> 상관성분석의 체크리스트⁵³⁾

지속가능성 심사의 대상기술	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가계획의 목표와 배경 <ul style="list-style-type: none"> 1. 계획상의 주요목표와 하위목표는 무엇인가? 2. 어떤 상위의 효과를 달성하기 위해 노력할 것인가? 3. 예정한 계획이 정책상 어떤 과정을 필요로 하는가? ○ 국가계획상 개별 조치의 목록화 <ul style="list-style-type: none"> 1. 계획이 각각 다른 개별조치 또는 그룹별 조치에 따라 세분화 될 수 있는가? 2. 개별 조치의 특성을 어떻게 간결하게 기술할 것인가? 3. 언급한 목표와 그에 따른 조치들은 무엇인가?(분명한 관련 효과) ○ 관련 당사자 <ul style="list-style-type: none"> 1. 어떤 당사자들이 계획에 대해서 얘기해야하는가?(목표그룹) 2. 목표그룹에게 어떤 행동변화를 필요로 하는가? 3. 계획에 해당되지만, 직접적으로 얘기하지 않은 것은 무엇인가?
----------------------	--

53) 스위스 연방공간개발부가 작성한 지속가능성심사-개념 및 방법론적 근거(2004)에 따른 체크사항들을 종합하여 재구성한 것이다; Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung-Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, Bern, 2004, S. 21-22

	<p>4. 당사자그룹을 어떻게 분류할 수 있는가?(사회적 지위, 성별, 영업의 내외 효과 등)</p> <p>○ 의도하지 않은 부수효과</p> <p>1. 모든 경우 계획의 의도하지 않은 부수효과가 있는가?</p>																																				
<p>상관성 기술</p>	<p>○ EU-구성기금(EU-Strukturfond)을 통해 본 연방내각의 지속가능성범주에 따른 상관성기술</p> <table border="1" data-bbox="544 651 1342 1048"> <thead> <tr> <th>환 경</th> <th></th> <th>경 제</th> <th></th> <th>사 회</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>자연공간/ 종의 다양성</td> <td>..</td> <td>수입, 고용</td> <td>..</td> <td>건강/사회</td> <td>..</td> </tr> <tr> <td>식량자원</td> <td>..</td> <td>생산자본의 유지/확대</td> <td>..</td> <td>교육/자기계발</td> <td>..</td> </tr> <tr> <td>천연자원</td> <td>..</td> <td>경쟁력/혁신력</td> <td>...</td> <td>문화/사회적가 치</td> <td>.</td> </tr> <tr> <td>물/토양, 공기 / 기후</td> <td>..</td> <td>시장구조/ 실질비용</td> <td>.</td> <td>법적평등/법적 안전/양성평등</td> <td>..</td> </tr> <tr> <td>환경영향/환경 재해/사고위험</td> <td>..</td> <td>공공경제</td> <td>.</td> <td>연대성</td> <td>...</td> </tr> </tbody> </table> <p>○ 상관성 기술에 대한 질적 심사를 위한 체크질문</p> <p>1. 3영역(환경, 경제, 사회)에 중요한 목표경합이 존재하는가?(한 영역은 개선되지만 반대로 다른 영역은 악화되는지)</p> <p>2. 현재 이미 악화된 영역에 부정적 효과를 가져올 수 있는가?</p> <p>3. 계획이 미래세대에게 부담을 전가하거나 영향을 주어서 역효과를 가져올 수 있는가?</p> <p>4. 계획이 특정 리스크 또는 대규모 불안전과 연관되는가?</p> <p>5. 계획수립시 목표경합을 최소화 할 수 있는 최적화 방안이 있는가? 만약 있다면 그 최소화 정도는 어느 정도인가?</p> <p>6. 달성하려는 계획의 어떤 효과를 기대할 수 있는가?(국제적 효과 등)</p>	환 경		경 제		사 회		자연공간/ 종의 다양성	..	수입, 고용	..	건강/사회	..	식량자원	..	생산자본의 유지/확대	..	교육/자기계발	..	천연자원	..	경쟁력/혁신력	...	문화/사회적가 치	.	물/토양, 공기 / 기후	..	시장구조/ 실질비용	.	법적평등/법적 안전/양성평등	..	환경영향/환경 재해/사고위험	..	공공경제	.	연대성	...
환 경		경 제		사 회																																	
자연공간/ 종의 다양성	..	수입, 고용	..	건강/사회	..																																
식량자원	..	생산자본의 유지/확대	..	교육/자기계발	..																																
천연자원	..	경쟁력/혁신력	...	문화/사회적가 치	.																																
물/토양, 공기 / 기후	..	시장구조/ 실질비용	.	법적평등/법적 안전/양성평등	..																																
환경영향/환경 재해/사고위험	..	공공경제	.	연대성	...																																

방법론과 심사자의 확정이 끝나면 효과성분석단계로 접어드는데, 1차 예측에서 나온 결과를 토대로 관련성을 유형별로 정리하여 심사모델을 구상하고, 그에 따른 심사기준을 확정한다.⁵⁴⁾ 이와 같은 효과성분

54) Wachter, Nachhaltige Entwicklung; Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz,

석을 위해 27개 유형의 체크리스트를 마련해 놓고 있다.⁵⁵⁾ 이런 효과성 분석은 대강분석(Grob)과 정밀(Fein)분석으로 나뉘는데, 전자는 매우 빨리 진행할 수 있고 비용이 적게들며 세부적 분석을 필요치 않고 사전 지식을 보완하기 위해 전문가회의 중심으로 운영되는 방식을 말하며, 후자는 그와 반대로 개별 방법론을 통해 전문가그룹과 관련 당사자들이 모두 동원되어 참여하므로 많은 비용이 소요된다.⁵⁶⁾ 이어서 선택한 범위 내에서 효과분석을 실시하여 주요결과를 종합정리하고 간략하게 그래프화 하여 명료하게 만든다. 마지막 결론도출과정에서는 기본적으로 계획안이 변경될 필요성이 있을 경우 그에 대한 합리적인 근거를 제시하며, 계획안은 다시 A3으로 환원되어 재차 심사되어야 한다. 계획안의 최적화를 목표로 지금까지 심사결과를 종합하여 문서화 하며 가능한 한 객관적이고 명료하게 기술되어진 보고서를 연방내각에 제출한다.

2. 사전-주요심사형

독일은 2009년 연방공통직무규칙 제44조 제1항 개정을 통해 입법평가에 있어서 지속가능성심사의 적용을 확정했다. 사전적 입법평가지규제안(Regelungsvorhaben)에 대해 지속가능한 발전의 관점에서 장기적 영향을 예측하여 입법평가서에 기술해야만 한다. 하지만 아직 독일 연방차원의 지속가능성심사는 스위스처럼 체크리스트 또는 심사기준이 확정될 정도로 정형화 된 모델이 아니고 개발단계이다. 현재 독일 베르텔스만 재단이 연방정부의 위탁에 의해 입법평가에 있어서 지속가능성심사를 적용하는 체계성 연구와 지속가능성심사 입문서를 발간하였는데, 이런 정부위탁연구는 수행과정에서 위탁자인 연방의 의견이

2. Aufl., Zürich, 2009, S. 193

55) <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de>

56) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung-Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, Bern, 2004, S. 28-29

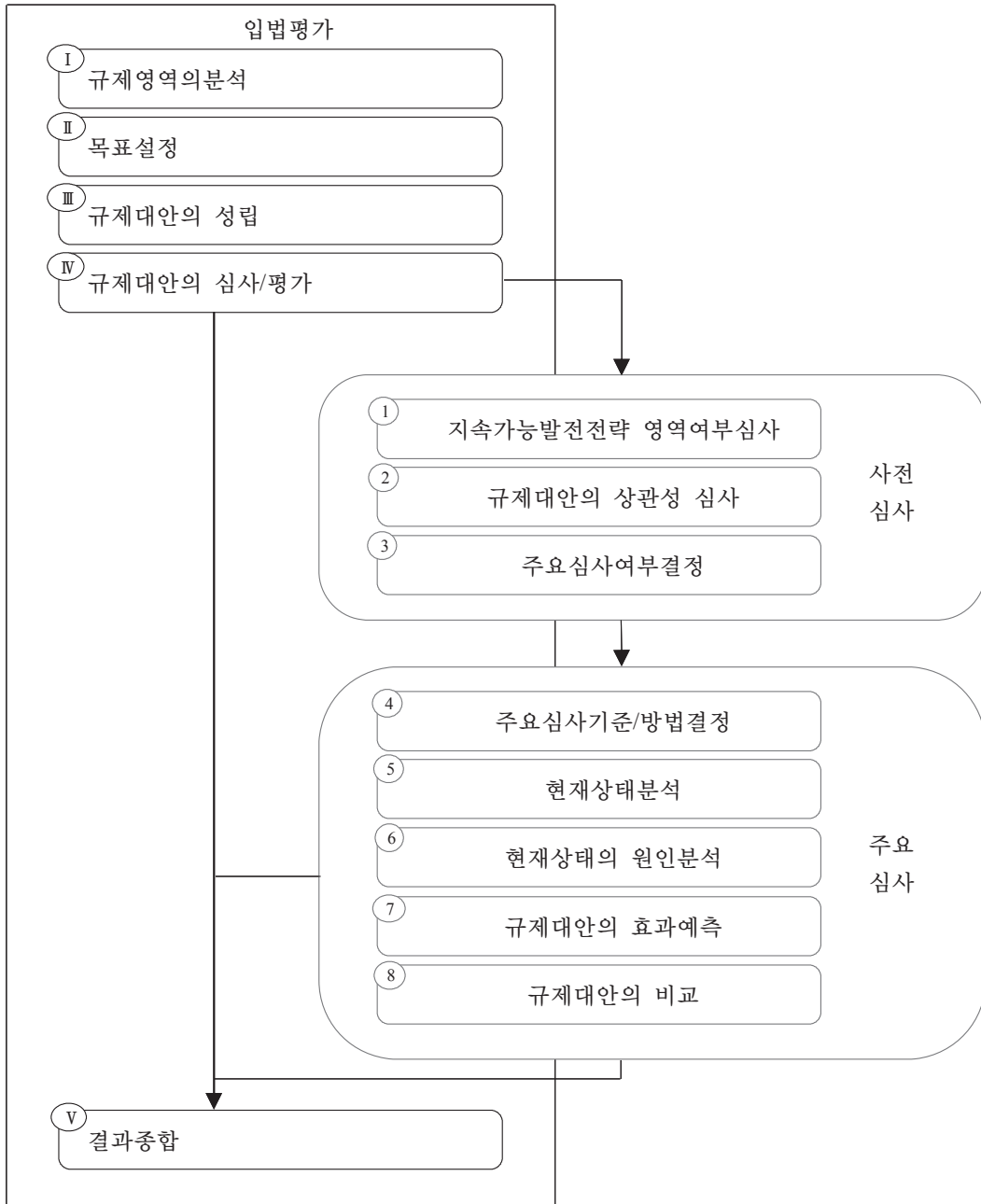
많이 반영되는바 추후 연방정부차원에서 제시한 지속가능성심사모델과 큰 차이가 없을 것이라 생각된다. 또한 사전연구과정에서 독일연방정부와 전문가 및 학계가 중점적으로 고려했던 부분을 고찰할 수 있기 때문에 확정모델이 아닌 예상모델에 대한 접근도 유의미하다고 판단된다. 따라서 베르텔스만이 2011년 발간한 “입법평가에 있어서 지속가능성심사를 위한 입문서”를 바탕으로 지속가능성심사의 과정을 기술할 것이며, 본 보고서에 따르면 지속가능성심사단계를 따라 사전-주요심사형으로 분류하였다.⁵⁷⁾

독일의 입법평가는 일반적으로 규제영역분석-목표설정-규제대안의 성립-규제대안의 심사 및 평가-결과문서화 단계로 나뉜다. 이런 입법평가과정에서 지속가능성심사는 규제대안의 심사 및 평가과정에서 사용되는 방법으로서, 크게 사전심사(Vorprüfung)와 주요심사단계(Hauptprüfung)로 나뉜다. 사전심사는 3단계로 나뉘는데 먼저 과정1(Schritt1)에서는 법률안이 지속가능발전전략의 범주에 속하는지를 판단하고 과정2에서는 지속가능성심사 Excel-Tool을 활용해 법률안의 대안별 지속가능성범주와의 상관성을 간접하게 계량화 한다. 계량화 된 결과에 따라 과정 3에서는 주요심사로 갈지에 관한 여부를 결정한다. 이어서 주요심사단계에서는 총 5단계 절차가 예정되어 있는데, 사전심사와 연결된 과정4에서는 주요심사의 방법론과 기준을 확정한다. 또 과정5에서는 현재상태 분석(Ist-Zustand)을 통해 법률안의 기초배경 및 이유에 대한 구체적인 검토를 시작한다. 이어서 과정6에서는 현재 상태분석을 통해 나온 문제점 또는 법률안의 성립을 방해하는 장애요소들의 원인을 분석하며, 과정7에서 그에 따른 법률안의 대안별 효과를 예측한다. 마지막으로 지금까지 검토한 결과를 바탕으로 과정8에서는 법률대안별 비교를 통해 최적화 대안을 도출한다. 현재까지 시행된 베르텔스만의 연구에 따

57) Bertelsmann, Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen von GFA, Gütersloh, 2011

른 독일 입법평가시 지속가능성심사의 적용절차는 아래 표와 같다.

<표12> 독일의 지속가능성심사 절차



제 4 절 지속가능성심사의 방법

1. 방법론적 다양성

입법평가든 지속가능성심사든 정책자문도구로서 학문적 전문지식을 바탕으로 국가행위의 합리성을 강화하는 방안이기 때문에 특별히 정해 놓은 방법론이 존재하는 것이 아니라 결과의 최적화를 위해 가장 객관적이고 효율적인 방법이라면 학제간 연구과정(Interwissenschaftliche Forschung)에서 자유롭게 선택될 수 있다. 지속가능성심사에서 학제간 연구가 필요했던 이유는 입법의 결과예측에 있어서 전문성을 강화함으로써 입법적 결정에 과학적 합리성을 부여하기 위함이었다. 방법론을 위한 기준을 정한다는 것은 개별 학문의 관점자체를 그대로 인정하는 학제간 연구의 기본틀을 깨는 것이 되기 때문에, 오히려 지속가능성심사의 결과적 객관성을 담보하기 어렵게 만든다. 다만 방법론의 선택은 지속가능성심사의 구상단계에서 해당 전문가가 평가대상에 맞는 방법론을 제안하고 타 학문의 전문가가 그에 대해 합의하는 과정 속에서 이루어진다고 보아야 할 것이다. 지속가능성심사의 대상이 되는 국가계획 또는 법률안의 성격과 내용에 따라 필요한 학문분야의 전문가집단은 달라지겠지만, 각 학문의 특성과 관점을 지속가능성이란 목표에 맞게 조정하고 통합하는 과정 또한 의사소통 수단으로서 입법평가가 갖는 함의를 더할 수 있기 때문에 중요한 의미를 갖는다 하겠다.

2. 방법론적 표준화

스위스와 독일의 지속가능성심사 사례를 볼 때 재정 및 경제의 지속가능성에 대한 심사의 경우 일반적으로 비용편익분석을 많이 사용하고 있다. 지속가능성심사시 국가계획 또는 법률안에 대한 비용편익분석

은 장기적 영향을 가능한 한 화폐가치로 보여주기 때문에 정보제공이 용이하고 구체적인 수치로 인해 빠른 정책결정이 가능하다는 장점이 있다.⁵⁸⁾ 하지만 기후변화 또는 환경가치처럼 계량적 수치산정이 어려운 영역이 있어서 모든 심사대상에 적용될 수 없다는 한계를 안고 있기 때문에 이를 보충하기 위해 다양한 심사방법론이 함께 사용되고 있다.

<표13> 주요 평가방법론⁵⁹⁾

심사방법	간략기술	적 용
비교가치분석 (Vergleichswertanalyse: VWA)	단일한 범주에 속하지 만 서로 상반된 효과 (-3에서 +3까지)를 계량 화 할 때 쓰이는 방법	부분효과의 비교가 가 능하며 계량화가 어려운 중요가치에 관한 복잡한 사례인 경우 적용됨
이용가치분석 (Nutzwertanalyse:NW)	단일기준에 따라 기준가 치를 변형시켜 효과를 평가하고 숫자와 통계분 석을 통해 몇몇 이용가 치를 종합하는 방법	복잡한 결정상황에서 계 량화하기 어려운 중요하 고 의미 있는 가치를 분 석할 때 적용됨
비용효과분석 (Kosten-Wirksamkeitsanalyse: KW)	통계분석, 계량화 작업 을 할 수 없는 영역에 대해 비용대비 효과를 비교분석하는 기법	모든 효과에 적용가능하 며, 효율성에 대해서는 언급하지 않음. 화폐단 위로 계량화하기 어려운 경우에 사용함
비용편익분석 (Kosten-Nutzen-Analyse: KNA)	계량화 된 목표가치를 통계 등을 통해 분석하 여 직접적으로 효과간 차별적 비교가 가능함 (국민경제/무역경제)	복잡하고 다양한 영역에 대한 가치평가를 하는 지 속가능성심사를 위한 도 구로서는 한계를 갖기 때 문에 계량화규모를 제시 하는데 한정되어 사용됨.

58) Bertelsmann, Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen von GFA, Gütersloh, 2011, S. 65

59) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung-Rahmenkonzept und methodische Grundlagen, Bern, 2004, S. 31

경제영역에 대한 분석시 계량적 수치화 작업을 위해 비용편익분석 처럼 양적 방법론이 사용되는 반면, 지속가능성심사시 국가의 지속가능한 발전이라는 목표에 맞게 국가계획과 법률안을 통합하고, 추상적 목표를 구체화 하기 위해 일반적으로 사용되는 방법은 체크리스트를 활용하는 질적 방법론이다. 이때 체크리스트는 크게 2가지 유형으로 구분되는데 첫 번째 유형은 지속가능성심사대상이 국가의 지속가능발전전략에 따라 구체화 된 지속가능성범주에 포함되는지에 관한 연관성을 1차적으로 판단하기 위한 것으로, 대개 사전 지표가 정해져 있거나(독일) Excel-Tool을 통해 관련성 정도를 계량화하여 나타내는 방식을 취하는데, 스위스에서는 상관성 분석단계시 독일에서는 사전심사 단계에서 사용된다. 두 번째 유형은 각 영역별(환경, 경제, 사회) 장기적 영향을 분석하기 위해 구체적인 질문유형을 정해놓거나 Excel-Tool을 통해 해당 조치의 효과에 대한 부정적 또는 긍정적 영향을 계량화하여 나타내는 방식을 취하는데, 스위스의 경우 효과성 분석단계시 독일에서는 주요심사단계에서 사용한다.

이처럼 지속가능성심사와 관련된 방법론의 선택은 먼저 해당 국가 조치에 따라 심사기관(연방내각 또는 의회전문위원회) 또는 심사주체(민간전문가)에 따라 얼마든지 달라질 수 있으며, 선택시 항상 우선 해야 할 것은 결과의 질적 보장을 위해 최적화 결론을 도출할 수 있는지에 대한 고려일 것이다.

제 4 장 입법평가지 지속가능성심사의 적용사례

제 1 절 스위스

1. 연 방

(1) 연방건강지원및예방법에 관한 지속가능성심사

2008년 연방공간개발부가 작성한 지속가능성심사업문서에 따라 2009년 연방보건부는 연방건강지원및예방법(Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung; PräVG) 개정안에 대해 지속가능성심사를 실행하였다. 새로운 개정안이 갖는 경제, 사회, 환경에 미치는 영향을 예측 및 분석하여 연방내각의 지속가능성목표를 실현하고자 한 것으로, 지속가능성심사의 대상이 된 연방건강지원법 개정안의 주요내용은 다음과 같다.

<표14> 연방건강지원법 개정안 주요내용⁶⁰⁾

- 비전염성 및 정신질환의 예방, 건강지원 및 사전인식에 관한 연방의 새로운 책임과제로서 연방내각은 8년마다 예방, 건강지원 그리고 사전인식에 관한 총괄전략을 수립하고, 4년마다 개별 세부전략을 수립해야만 한다.
- 연방과 칸톤에 모두 적용되는 각종 캠페인과 프로그램을 시행하기 위해 연방내각은 관련 연방프로그램의 조정과 운영을 맡는 공공시설인 스위스 건강지원및예방원(schweizerisches Institut für Prävention und Gesundheitsförderung)을 설립한다.
- 칸톤과 사인의 건강지원 및 예방을 위한 프로그램과 프로젝트의 재정지원을 우선적으로 보장해야 한다.

60) 그 외에도 연방은 건강지원및예방에 관한 통계와 통계보고서를 작성하여 국민에게 정보를 제공할 의무를 지며 건강영향평가(Gesundheitsfolgenabschätzung)를 시행해 연방내각의 계획안의 장기적 위험요소를 평가해야만 한다; Bundesrat(2009), Botschaft zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung, S. 35

연방보건부의 위탁에 의해 외부전문가인 Ecoplan(Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik)연구소가 지속가능성심사를 수행하였는데 평가결과, 개정안의 경제적 영향은 전체적으로 긍정적 효과를 가져다 줄 것이라 판단되었다.⁶¹⁾ 수입과 고용, 생산자본 및 공적 채무부담은 중장기적으로 개선될 수 있을 것이라 예상되었지만, 시장경제원칙과 관련된 부분에서는 계획된 조치들이 국가의 영향력을 강화시킬 수 있기 때문에 시장의 자율성 측면에서 부정적 효과를 가져올 수 있다는 문제점도 제기되었다. 이어서 개정이 미치는 사회적 영역에 대한 심사결과 역시 긍정적으로 평가되었는데, 먼저 국민의 건강상태를 개선시킬 수 있을 뿐만 아니라, 사회계층간 평등과 연대성 역시 강화시키기 때문에 빈곤의 위험도 방지할 수 있으리라 예측되었다. 반면 개정안은 환경영역과는 큰 상관성을 갖기 않기 때문에 긍정적 또는 부정적 영향도 없는 것으로 판단되었다.⁶²⁾ 지속가능성심사 결과는 연방건강지원및예방법 개정안에 관한 연방내각의 공식입장지침서에 간략하게 정리되어 의회에 제출되었다.⁶³⁾

(2) 연방공간계획법에 관한 지속가능성심사

다음으로 언급할 사례는 연방공간개발부가 2009년 연방공간계획법(Bundesgesetz über die Raumplanung: RPG) 개정안을 마련하는 과정에서 시행한 지속가능성심사에 관한 것이다. 새로운 개정안에는 무계획토지개발을 방지하기 위한 건설공간과 지역설정에 관한 규정(Bauzonen dimensionierung und -Lokalisierung)이 포함되어 있기 때문에 재정에 대한 평가를 수반하므로 규제영향평가와 지속가능성심사가 결합된 형태

61) Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung zum Präventionengesetz, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Schlussbericht, Bern, 2009, S. 30-36

62) a.a.O.

63) Bundesrat(2009), Botschaft zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung, S. 35

로 심사가 진행되었다.⁶⁴⁾ 연방공간개발부의 위탁에 의해 외부민간전문가인 Ecoplan연구소가 지속가능성심사를 수행하였으며, 2009년 최종 보고서를 부처에 제출하였다.

지속가능성심사결과 연방공간계획법 개정안이 미치는 경제적 영향은 매우 긍정적으로 평가되었다. 긍정적으로 평가된 경제적 효과의 경우 먼저 건설지역으로 설정된 곳에 위치한 기업들은 보다 높은 이전비용을 받을 수 있을 뿐만 아니라, 새롭게 개발되는 곳에 스위스식 주거환경의 매력을 더할 수 있기 때문에 경쟁력을 한층 강화시킬 수 있을 것이라 기대되었다. 반면 무계획 토지개발을 막는 조치는 주택 및 부동산가격 안정화 효과를 가져올 수는 있겠지만, 규제 및 계획집행을 위한 예산증대를 요하므로 많은 추가비용이 소요될 것이라 예측되었다. 마지막으로 개정안의 사회적 영향에 대한 심사결과 토지와 미래세대를 위한 지역농업에 많은 영향을 줄 것이라 예측되었다. 긍정적으로 평가된 것은 건강과 복지분야인데 보다 향상된 주거의 질, 온전한 요양공간 그리고 오염물질부담을 줄여줄 것으로 기대되었다. 반면, 지역간 연대성 그리고 소유권 자유원칙과 관련해 약간의 불확실성이 있음을 확인할 수 있었다.⁶⁵⁾ 마지막으로 환경영역에 대한 심사결과 개정안은 건축공간을 늘릴수록 주택지가 늘어나 토지이용률을 높이고, 이런 주택지의 확대가 불법건축물을 감소시킬 것이라 예상되므로 긍정적 효과가 큰 것으로 판단되었다. 하지만 새로운 주택지 개발로 인해 교통체증이 증가할 수 있다는 부정적 효과 또한 예상되었다.⁶⁶⁾ 연방공간계획법 개정안에 대한 지속가능성심사는 재정에 대한 지속가능성 관점을 보다 면밀히 분석하여 연방의 장기적인 균형발전

64) Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Raumplanungsgesetzes, im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung, Bern, 2009

65) 배건이, 스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호, 한국법제연구원, 2012, 195-196면

66) Dubas/Wachter, Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, LeGes 2010/2, S. 196-197

을 고려하는데 중심을 둔 사례로서 연방내각의 법률안 작성과정에서 합리적 결정을 도모하여 의회결정을 충분히 지원한 것으로 평가된다.

2. 칸톤 및 게마인데

연방공간개발부는 2007년 칸톤 및 게마인데를 위한 지속가능성심사 입문서를 내놓은 이후 적합한 모델을 확정하기 위해 현재까지 시범프로젝트를 운영하고 있는 중이다.⁶⁷⁾ 60여개 게마인데와 14개 칸톤을 중심으로 각 지역의 특색에 맞는 지속가능성심사요소들을 설정하였는데, 대부분 건물에 대한 건축계획과 공공지역형성을 위한 프로젝트 및 인프라구축에 관한 조치를 대상으로 지속가능성심사를 실행하고자 하였다. 연방공간개발부는 연방차원의 통일성을 중요시 하기보다는 칸톤과 게마인데의 지역적 전통과 의사결정을 존중하여 각 지역의 특성에 맞게 실행된 지속가능성심사경험을 교환할 수 있는 교류의 장을 만들기 위해 노력하였다.

칸톤 및 게마인데에서 행해졌던 지속가능성심사는 3가지 방식으로 압축될 수 있다. 첫째 라인펠덴시처럼 간략한 지속가능성체크항목서(Nachhaltigkeit-Check)만 제시하는 경우, 둘째 칸톤 바젤-란트샤프트처럼 좀 더 세부적인 분석과 가치평가서를 요구하는 지속가능성심사 분석 Tool(Nachhaltigkeitskompass)을 활용하는 경우, 셋째 칸톤 아르가우(Argau)처럼 세밀화 된 체크리스트(Checkliste Interessenabwägung Nachhaltigkeit)를 통해 심사하는 방법이 있다. 칸톤과 게마인데에서는 지역적 특성에 맞는 지속가능발전전략을 내놓고 그에 따른 지속가능성심사 방법과 절차를 개발하여 시행하고 있음을 확인할 수 있었다.

이런 지역적 특성에 맞는 지속가능성심사의 적용사례를 간략하게 언급하기 위해 2008년 시행된 바젤-란트샤프트에서 시행된 바이오폐기

67) <http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/02745/index.html?lang=de>

물이용조치에 관한 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsaudit) 사례를 소개하고자 한다. 칸톤 에너지환경청은 환경분야에 6명의 전문가를 구성하였다. 지속가능성심사의 대상은 분산식 퇴비화, 집중식 퇴비화, 특수장소(Kehrichtverbrennungsanlage:KVA)에서의 연소, 발효라는 4가지 바이오폐기물처리방식을 정한 폐기물지원규정이다. 이 규정이 도입될 경우 기대하던 폐기물처리과정이 안정화 되려면 약 10년 이상 소요되기 때문에 그에 관한 사전예측분석이 요구되었다. 평가과정은 간략하게 지속가능성에 대한 전문가 감정을 통해 이루어 졌으며, 평가결과는 서술식으로 기술되어 있기 때문에 간략하게 표로 재정리하여 아래 첨부하였다.

<표15> 지속가능성심사 결과

대 상	평 가
분산식 퇴비화	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 영향: 분산식 퇴비화는 가장 손쉽게 자율적으로 공동체내에서 사용할 수 있는 방식이기 때문에 가장 부정적 영향이 적은 방법임. - 경제적 영향: 이동비만 필요하기 때문에 실제 가장 저렴한 비용이 듦 - 환경적 영향: 화학적 가공방식을 첨부하지 않기 때문에 환경친화적이기도 함. - 지속가능발전에 긍정적 영향을 줌.
집중식 퇴비화	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 영향: 사회적 영역에 부정적 효과를 주지는 않지만 악취발생이 예상되기 때문에 인근 지역주민에게 부담을 줄 수 있음 - 경제적 영향: 일용직고용율을 높이기 때문에 지역경제에 긍정적 효과를 기대할 수 있지만, 바이오폐기물을 수거하고 분리하는 과정에서 에너지비용을 발생케 하므로 비용절감측면에서는 부정적 효과가 발생할 수 있음. - 환경적 영향: 환경적 측면에서는 부정적 효과를 발생시키지 않음

대 상	평 가
특수장소에서의 연소	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 영향: 바이오폐기물수거를 위한 비용이 들기 때문에 약간 부정적 효과발생이 예견됨. - 경제적 영향: 연소의 경우 시간적 측면에서나 사후처리측면에서나 가장 저렴한 비용이 들기 때문에 효과적임. 연소가능한 특수장소의 시설 및 운영에 관한 강력한 규제부담은 경제적으로 고비용이 들지 않을 것으로 판단됨 - 환경적 영향: 연소가스를 발생시키기 때문에 대기환경에 부정적 효과를 가져올 수 있음. 환경적 측면에서는 효율적이지 못함.
발 효	<ul style="list-style-type: none"> - 사회적 영향: 악취와 수거비용이 들기 때문에 해당 당사자에게는 부담을 줄 수 있음. - 경제적 영향: 발효시설을 설치해야 하기 때문에 가장 고비용이 들며 추가시설투자 및 작업이 요구됨. - 환경적 영향: 4가지 바이오폐기물처리방식 가운데 가장 친환경적인 방식으로 긍정적 효과가 기대됨
최종결과	<ul style="list-style-type: none"> - 4가지 바이오폐기물처리방식은 지속가능성관점에서 보면 동가치적 효과를 기대할 수 있음. - 각 지역의 경제수준과 시설수준에 따라 우선순위가 달라질 수 있기 때문에 이에 대한 비용(수송, 이용)과 관련 영향을 사전에 정확히 기술해야 할 것임.

제 2 절 독 일

1. 연 방

독일의 경우 아직 확정된 지속가능성심사모델이 없는 관계로 전형적인 심사사례를 들 수는 없지만, 입법평가의 근거가 된 연방각부공통직무규칙 제44조 제1항을 개정하여 지속가능성심사를 입법평가의 영

역에 포함시킨 것은 독일연방의회 지속가능한 발전을 위한 의회자문위원회(Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung:PBNE)의 적극적 권고에 의한 것으로서 2011년 의회 자체적으로 지속가능성심사를 시범실시하여 그 결과를 공표하였다. 지속가능한 발전을 위한 의회자문위원회는 정책의 지도원리(Leitprinzip)인 지속가능발전을 의회입법 과정에 실체화하기 위해 연방정부와 의회의 입법안에 대해 지속가능성심사를 실시한 것이다.⁶⁸⁾ 2002년부터 수립되기 시작한 연방차원의 지속가능발전전략상 지표(Indikatoren)와 관리규정에 따라 연방의회에 제출된 입법안(2010년 3월-2011년 6월)을 대상으로 심사를 실행하였다. 연방의회의 시범수행일뿐만 아니라 지속가능발전전략상의 지표와 관리규정 외에는 구체적인 심사기준이 마련되어 있기 않기 때문에 실질적인 심사절차는 지속가능발전전략과의 상관성(Relevanz)을 주로 심사하는 1차 단계인 사전심사(Vorprüfung)가 중심이 되었으며, 시행과정에서는 연방의회 내 입법안에 관한 통계조사방법이 주로 이용되었다.

<표16> 연방정부법안(2010/03~2011/06)의 지속가능성심사시 통계분석

연방정부 법안	지속 가능성 상관성 : 유	지속 가능성 상관성 : 무	지속 가능성 심사 기술	지속가능성심사를 위한 기술의 정도		지속 가능성 심사 기술 : 무	지속 가능성 심사결과 : 충분함 ~ 좋음	지속 가능성 심사결과 : 하자 있음
				명료함	명료하지 못함			
306	192	114	212	136	76	94	136	170
%	62,75	37,25	69,28	64,15	35,85	30,72	44,44	55,56

68) Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung de Verfahren, 2011, S. 2

2010년 10월부터 2011년 6월까지 제출된 총 306개 법안(법률 및 명령) 가운데 지속가능성 관련범주에 포함되는 것은 192개 법안이며, 69%인 212개(64%)가 지속가능한 발전을 위한 기술을 포함한다. 212개 법안 가운데 136개는 지속가능성심사를 위한 기술이 명료할 수 있지만 76개는 불분명한 것으로 판명되었다. 총 306개 법안 가운데 지속가능성심사의 기술이 없는 것은 94개이며, 심사결과 136개 법안은 심사결과 타당한 것(ausreichend bis gut)으로 나왔지만, 그 외에 약 55,56%에 해당하는 76개는 하자(Mangelhaft) 있는 것으로 판명되었다.⁶⁹⁾

<표17> 지속가능성과 관련된 연방정부법안에 관한 통계분석

지속가능성 관련 법안	지속가능성 심사 기술	지속가능성심사를 위한 기술의 정도		지속가능성 심사 기술 : 무	지속가능성 심사결과 : 충분히 ~ 좋음	지속가능성 심사결과 : 하자있음
		명료함	명료하지 못함			
192	147	108	39	45	108	84
%	76,56	73,47	26,53	23,44	56,25	43,75

총 306개 법안 가운데 192개 법안은 국가지속가능발전전략과 연관되며 그 가운데 76,56%인 147개는 지속가능성심사를 위한 기술을 포함한다. 147개 가운데 108개 법안은 그 기술이 명백할 수 있지만 나머지 39개는 그렇지 못한 상태이며, 총 56,25%인 108개 법안의 경우 지속가능성심사 결과 타당한 것으로 판명되었지만, 나머지 84개는 하자가 있는 것으로 인식되었다.

69) Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung de Verfahren, 2011, S. 2

<표18> 지속가능성과 관련 없는 법안에 대한 통계분석

지속가능성 관련 없는 법안	지속가능성 심사 기술	지속가능성심사를 위한 기술의 정도		지속가능성 심사 기술 : 무	지속가능성 심사결과 : 충분히 ~ 좋음	지속가능성 심사결과 : 하자있음
		명료함	명료하지 못함			
114	65	28	37	49	28	86
%	57,02	43,08	56,92	42,98	24,56	75,44

총 306개 법안 가운데 57,02%에 해당하는 114개 법안이 지속가능발전전략에 포함되지 않는 법안이지만, 그 가운데 65개의 경우 지속가능성심사를 위한 기술이 가능하며 그 가운데 28만이 명료한 기술이 가능했다. 114개 법안가운데 약 24%에 해당하는 28개는 심사결과 타당한 것으로 판명되었지만, 나머지 86개 법안은 하자가 있는 것으로 인식되었다.⁷⁰⁾ 지속가능발전을 위한 입법절차의 개선이라는 장기적 관점에서 지속가능성심사를 수행한 연방의회의 의도에 맞게 심사결과 입법평가에 있어서 지속가능성심사의 도입은 매우 의미 있는 것으로 평가되었으며, 연방의회의원 또는 지속가능발전자문위원회처럼 전문위원회 위원이 교체될지라도 심사기준과 평가형식을 표준화 할 경우 지속적으로 연방입법과정에 발전을 가져올 것으로 판단되었다.⁷¹⁾

본 사례는 첫째 입법의 질을 개선하는 연방의회가 지속가능발전을 정책의 지도원리로 천명하고 입법과정의 개선을 위해 지속가능성심사를 실시하였다는 점, 둘째 입법평가의 범위 내에서 지속가능성심사를 적용하기 위해 일정기간 동안 연방정부가 제출한 모든 법령을 대상으

70) Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung de Verfahren, 2011, S. 3-4

71) Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung de Verfahren, 2011, S. 6-7

로 심사하였다는 점에서 중요한 의미를 갖는다 하겠다. 먼저 입법과정의 개선을 위한 지속가능성심사의 시범실시는 추상적인 지속가능성개념을 구체화 하여 현재세대의 이익과 미래세대의 이익을 조정하는 장기적 관점의 입법절차를 염두에 둔 것이다. 불명확한 미래세대의 이익을 현재세대의 인식을 통해 법제화 하거나 예측한다는 것이 도리어 현재세대의 이익만을 추구하는 방향으로 흐를 수 있다는 우려를 제시할 수도 있겠지만, 보다 투명화 된 정책결정과정을 통해 지속가능성에 대한 다양한 논의가 연방차원의 조정으로 이어지는 독일의 입법과정을 볼 때 세대간 공동체로서 이어질 국가의 방향성을 한 세대의 이기심으로 채우지는 않을 듯 싶다. 왜냐하면 지속가능발전전략에서 보여지듯 국가채무비율의 감소처럼 계량화된 절감목표를 제시함으로써 현재세대의 정책이 미래세대의 부담으로 승계되지 않도록 하려는 실질적인 노력이 구체화 되고 있기 때문이다. 이어서 실무적 관점에서 모든 법령안을 지속가능성심사대상으로 포함시켰다는 점은 지속가능발전전략상 지표와 관리규정에 해당하지 않는 법령안이라 할지라도 연방의회차원에서는 보다 포괄적으로 지속가능성을 심사하여 연방내각의 법령안을 종합검토하겠다는 연방의회의 의지도 반영되어 있다. 지금까지의 상황을 종합해 볼 때 연방의회와 연방정부의 협력 아래 민간전문가 집단이 공조하여 연방차원의 지속가능성심사기준과 형식을 구체화해 정형화 된 심사모델을 제시한다면 지속가능성심사는 빠른 시간 안에 입법절차 속에 자리잡게 될 것이다.

2. 주

주차원에서 입법평가가 활발하게 실시되는 것이 아니기 때문에 입법평가의 범위내에서 지속가능성심사를 적용하여 공식적으로 심사한 대표적인 사례는 존재하지 않는다. 다만 바덴뷔르템베르그주(Baden-

Württemberg)처럼 입법과정에서 지속가능성심사를 제도화 하여 주법령안에 대한 심사도구로 활용하고 있는 지역이 있으므로, 독립적인 개별영향평가로서 지역적 특색에 맞게 변경된 형태의 지속가능성심사모델을 개괄적으로 살펴보는 것으로 사례소개를 대신하기로 한다.

2007년부터 지속가능발전전략을 수립하기 시작한 바덴뷔르템베르크주는 2011년 1월부터 모든 법령(법률, 법규명령, 행정규칙 및 내부사무규정)을 대상으로 지속가능성심사를 시행하도록 제도화 하였다.⁷²⁾ 주차원의 지속가능성심사의 법적 근거인 먼저 지방정부와 내각의 행정규칙(VwV Regelungen) 제1조 1항에 법률안의 사전작성과정에 관한 규정에 따르면 국가예산법률의 계획안을 제외한 모든 법률안의 사전안(Vorblatt)은 다음과 같은 사항을 제시해야만 한다.⁷³⁾

- A. 목표설정
- B. 주요내용
- C. 대안
- D. 공공예산비용
- E. 사인의 비용 …더불어 본 규정 제4조 3항에 따른 규율영향평가(Regelungsergebnisabschätzung)과 지속가능성심사를 시행하였다면 그 결과

72) Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg, Nachhaltigkeit sprüfung Baden-Württemberg, Stuttgart, 2011, S. 1

73) 바덴-뷔르템베르크 주지방정부와 내각의 행정규칙(VwV Regelungen)

제 1 조 17항 법령안 이유서에 기재되어야 할 일반적인 부분은 다음과 같다:

- 목표설정(진행과정과 동기, 요건, 법안의 목표)
- 내용(기본내용과 중점)
- 대안(법안과 중점사항을 위함)
- 동 규정 제4조 3항에 따른 규율영향평가와 지속가능성심사의 주요결과: 통합고찰을 하였다면 사항별 근거를 제시해야 한다.
- 재정적 영향(지방재정규정 제10조 제1항)
- 중소기업 및 일반시민과 관련된 민간경제에 미치는 비용

이와 더불어 지속가능성심사를 위한 실질적인 근거는 주정부운영규정(RegGO BW) 제5조 제1항 2문 및 3문인데, 동 규정에 의하면 “주정부발의 법령안은 지속가능한 발전의 결과에 적합한지는 제시해야만 한다. 이하 사항은 규제작성을 위한 연방정부와 내각의 행정규칙에 규율한다(VwV Regelungen).”고 밝히고 있다. 따라서 지속가능성심사의 내용과 절차에 관한 자세한 내용은 규제작성을 위한 연방정부와 내각의 행정규칙 제4조 3항 이하에 구체적으로 나타나 있다. 동 조항과 관련해 행정규칙에 별첨되어 있는 지속가능성지침에는 심사영역(11개)과 개별 영역별 심사항목이 구성되어 있는데, 간략한 내용은 아래 표와 같다.

<표19> 지속가능성심사 체크리스트: 인간과 사회영역

<p>1. 법령안이 사회적 생활에서 개인의 역할에 어떤 영향을 미치는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤과 사회적 배제 • 남성과 여성의 성적평등, 동성애차별 타파 • 사회 모든 이들의 적극적인 역할 (장애인 포함)
<p>2. 법령안이 사회적 변화범위에 어떤 영향을 미치는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 인구적 변화 • 가족적 상황 • 아동의 상황 • 이주지원을 통한 인적 통합 • 정보사회
<p>3. 법령안이 삶의 질에 어떤 영향을 미치는가?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 개인의 안전 • 공공의 안전 • 도시 및 주택지의 발전, 중심지 기능 • 지역공간적 기능 • 문화생활, 문화유산 • 휴양공간 • 경계없는 이동 • 시민지향 및 간소화 행정

제 5 장 시사점 및 결론

환경책임, 경제적 형평, 사회통합이라는 지속가능성 개념이 입법평가영역에 수용되면서 등장한 지속가능성심사는 세대간 공동체인 국가의 지속가능한 발전을 위한 거시적이고 통합적 관점을 제시할 수 있는 정책자문도구의 역할을 하고 있다. 국가의 적극적 미래형성이라는 측면에서 볼 때 지속가능성발전전략상 구체화 된 국가계획과 입법안을 심사하기 때문에 지속가능성심사는 사전적 입법평가 또는 병행적 입법평가 과정에서 적용될 수 있다. 기존의 입법평가가 규범평가 및 경제평가 중심으로 운영되면서 입법평가가 추구하고자 하였던 통합적 관점의 법률안에 대한 심사를 실시하지 못했던 한계점을 보완하고자 질적 평가기법으로서 지속가능성심사를 도입한 것이다. 따라서 입법평가 범위 내에서 지속가능성심사의 적용은 입법평가의 적용범위를 미래세대까지 확대함으로써 입법평가의 질적 발전을 가져왔다고 보아야 할 것이다. 다만 지속가능성개념이 매우 추상적이기 때문에 심사 자체가 전문심사위원 몇몇의 주관적 판단에 의존하여 객관성을 담보할 수 없다는 우려를 제기할 수 있다. 그러나 지속가능성심사의 가능영역에 대한 범주화 그리고 영역별 체크리스트 등을 통해 국가계획과 법령안으로 인한 장기적 효과에 구체적으로 적시하도록 하고, 심사과정과 그 결과를 공개하도록 한다면 절차적 투명성으로 인해 결과에 대한 객관성을 담보할 수 있으리라 생각된다. 또한 지속가능성심사과정에서 논해지는 다양한 토론과 의견수렴은 사실상 정책결정과정에서 빚어지는 많은 조정과정을 예측하게 해주기 때문에 입법평가가 갖는 의사소통 기능을 한층 강화시킨다 할 것이다.

현재 스위스의 경우 지속가능성심사를 연방공간개발부에 의해 운영하고 있으며, 이는 사전적 입법평가에 포함될 뿐만 아니라 규제영향평가와 더불어 개별영향평가로도 독립적으로 사용되기도 한다. 독일

의 경우 연방각부공통사무규칙 제44조를 개정하여 지속가능성심사를 제도화 하였지만 스위스처럼 구체적인 심사모델은 확정되지 않고 개발중이다. 양 국가 모두 지속가능발전전략을 수립하고 있고, 그에 따라 지속가능성과 관련된 국가영역이 범주화 되어 있고, 단계별 체크리스트 또는 Excel-Tool을 활용하여 법령안의 지속가능성 연관성을 계량화하는 도구를 개발하고 있다. 독일의 경우 아직까지 구체적인 심사모델은 확정되지 않았지만, 연방정부의 위탁으로 베르텔스만이 발표한 심사절차에 따라 이미 지속가능성심사의 시범실시를 끝냈기 때문에 체크리스트와 심사기준만 확정된다면 동일모델로 충분히 심사를 지속적으로 실시할 수 있을 것이라 예상된다. 다만 독일의 경우 연방의회내 지속가능발전자문위원회의 역할이 입법평가에 있어서 지속가능성심사의 적용을 가능케 하는데 매우 중요한 역할을 한 반면, 스위스의 경우 연방정부에 의해 연방공간개발부가 실질적인 심사모델을 만드는데 많은 역할을 하였다. 그러나 스위스의 경우 헌법상 인정되는 국가의 모든 조치에 관한 실효성 심사권(BV § 170)이 연방의회의 주요권한이기 때문에 그에 근거해 실시되는 사전적 입법평가의 범위내 지속가능성심사 역시 의회의 통제를 받는다 해야 할 것이다. 이상을 놓고 볼 때 입법절차에서 지속가능성심사는 모든 권력주체의 합리적인 조정을 통해 장기적 관점의 입법을 실현시키는 질적 보완장치임을 확인할 수 있었다.

현행 지속가능발전법 제13 및 제14조에 따르면 국가는 지속가능발전지표를 작성하여 보급하고, 그에 따라 2년마다 지속가능발전위원회는 국가의 지속가능성을 평가하여 대통령 및 의회에 보고하도록 되어 있다. 동 조항에 따른 경우 정부중심의 지속가능성평가가 실행되어야 하지만 아직까지 구체적인 지표에 따라 평가를 시행한 적은 없다. 지속가능성을 국내법적 차원에 수용하여 국가의 지속가능발전전략을 수립하고 그에 따른 장기적 관점의 입법계획을 수립하고자 했던 점에서

지속가능성심사의 도입배경은 스위스와 독일과 유사하지만, 법률차원에 평가의무를 적시한 조항을 마련한 것은 입법평가의 기능적 확대의 차원에서 본다면 유럽의 두 국가보다 훨씬 발전된 점이라 생각된다. 왜냐하면 평가의 질적 수준에 대한 고려차원에서 지속가능성심사를 입법평가의 영역에 포함시키는 방향으로 국내 입법평가연구 관련 논의가 진행되지는 않았지만, 독립적인 영향평가로서 국가행위가 갖는 장기적 영향에 대한 평가를 할 수 있는 근거는 이미 법률차원에서 마련되어 있기 때문이다. 따라서 가능하다면 현행 법률에 따라 정부차원에서 사전검토차원에서 지속가능성심사를 시범 시행하여 평가도구로서 갖는 장단점을 면밀히 분석해 본다면 한층 발전된 수준의 입법평가 제도화 논의가 될 수 있을 것이라 생각된다.

이론적 측면에서는 장기적 관점의 입법형성시 지속가능성심사를 입법평가에 적용하는 입법평가와 지속가능성심사의 상관성에 관한 연구를 통해 제도적 타당성을 보완하고, 실무적 측면에서는 지속가능성심사의 기준 및 실무지침서 그리고 체크리스트 등을 개발하여 정부주도형 지속가능성심사든 의회주도형 지속가능성심사든 국가의 지속적인 발전을 위한 전략과 목표를 구체화 하여 정책결정의 합리성을 강화해야만 할 것이다.

참고 문헌

1. 저서 및 논문

- 강현철/김대희/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국
법제연구원, 2008
- 김경제 외 3인 譯, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011
- 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008
- 박영도, 입법학용어해설집, 한국법제연구원, 2002
- _____, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007
- _____, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004
- 박영도 외 2인 譯, 주요국가의 입법평가 관련제도: 독일의 입법평가
제도, 한국법제연구원, 2007
- 배건이 譯, 스위스 연방헌법 제170조 실효성 심사조항에 관한 고찰,
유럽헌법연구 제11호, 유럽헌법학회, 2012
- _____, 스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구
제6호, 한국법제연구원, 2012
- _____, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구
원, 입법평가연구 제5호, 2011
- 원소연, 독일 입법평가조직의 성격과 권한연구, 한국법제연구원, 2011
- 윤계형, 유럽연합의 입법절차와 영향평가, 입법평가연구 제5호, 2011
- 전광석, 지속가능성과 세대간 정의, 헌법학연구 제17권 제2호, 한국
헌법학회, 2011

참 고 문 헌

- 최우길, 스위스 칸톤에 대한 서론적 고찰, 민족문제연구 제7권, 경기대학교 민족문제연구소, 1999
- 최윤철, 독일과 스위스의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008
- Bertelsmannstiftung, Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzung, Gütersloh, 2011
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008
- Bundesparlament, Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung Beschlussvorlage Nachhaltigkeitsprüfung in der GGO, Berlin, 2008
- Bundesregierung, Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie: Für ein zukunftsfähiges Deutschland, Berlin, 2008
- Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland, Berlin, 2004
- Böhret, Carl, Folgen, Entwurf einer aktiven Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen, 1990
- Böhret/Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung, Baden-Baden, 2001
- Böhret/Konzendorf, Guidelines on regulatory impact assesment(RIA), Speyer, 2004

- Bussmann, Werner, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen, LeGes, 2009
- Bückmann/Lee/Simonis, Nachhaltigkeit und das Recht, Das Parlament 2003
- Deutscher Bundestag, Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung de Verfahren, 2011
- Dubas/Wachter, Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, LeGes, 2010/2
- Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung zum Präventiongesetz, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Schlussbericht, Bern, 2009
- Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Raumplanungsgesetzes, im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung, Bern, 2009
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, Schutz des Menschen und der Umwelt Konzept Nachhaltigkeit; Vom Leitbild zur Umsetzung, Bonn, 1998
- Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung- Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008
- Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009
- Europäische Kommission, Impact Assessment Guidelines. Brüssel, 2009
- Frenzel, Eike Michael Nachhaltigkeit als Prinzip der Rechtsentwicklung? Beitrag zu einer praktischen Gesetzgebungslehre, Baden-Baden, 2005

참 고 문 헌

- Frick/Brinkmann/Ernst, Das Standard-Kosten-Modell; Ein neuer Ansatz für effektiven Bürokratieabbau; Zeitschrift für Gesetzgebung, ZG, 2006
- Glaser, Andreas, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, Tübingen, 2006
- Grunwald/Kopfmüller, Die Nachhaltigkeitsprüfung: Kernelement einer angemessenen Umsetzung des Nachhaltigkeitsleitbilds in Politik und Recht, Karlsruhe, 2007
- Günter, Krings, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung, ZG, 3/2009
- Häberle, Peter, Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen, in: Ruland/Maydell/Papier(Hersg.), Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, Heidelberg, 1998
- _____, Zeit und Verfassungskultur, Berlin, 1992
- Hebeisen, Michael W., Staatszweck, Staatsziele, Staatsaufgaben, 1996
- Hensel/Bizer/Führ/Langer(Hrsg.), Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung, Baden-Baden, 2010
- Hofmann, Langzeitrisiko und Verfassung, Tübingen, 1995
- Hölper, Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzgebung, Speyer, 2010
- Jakob/Veit/Hertin, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, Studie der Freien Universität Berlin imAuftrag der Bertelsmann Stiftung, Berlin, 2009
- Krings, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung, ZG, 2009

- Mannheim, Karl, Das Problem der Generationen, in: ders., Wissenssoziologie, Neuwied, 1964
- Maurer, Gesetzesfolgenabschätzung als notwendiges Element eines Programms zur Besseren Rechtsetzung, ZG, 2006
- Mastoronardi, Philippe, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes, 1996
- Schweizerische Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden, Bern, 2012
- Schweizerisches Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015, Bern, 2012 Wachter, Nachhaltige Entwicklung; Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, 2. Aufl., Zürich, 2009
- Wachter, Daniel, Nachhaltige Entwicklung; Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, 2. Aufl., Zürich, 2009
- Würtenberger, Thomas, Zeitgeist und Recht, Tübingen, 1991
- _____, Methoden der Verfassungsauslegung, 동국대학교 비교법문화연구소 초청 학술 세미나 자료집, 2002. 10. 8.

2. 인터넷 주소

- 독일연방정부의 지속가능성전략
http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/_node.html
- 독일 지속가능한발전을 위한 의회자문위원회
<http://www.bundestag.de/bundestag/gremien/nachhaltigkeit/index.jsp>
- 스위스 연방정부의 지속가능성심사 체크리스트
<http://www.are.admin.ch/themen/nachhaltig/00270/03005/index.html?lang=de>

부
속

독일 지속가능성심사 관련 규정(발체)

○ 바덴뷔르템베르그주정부 직무규칙(2007.03.06)

제 5 조 1항 2 및 3문

“... 내각발의법안에는 법안의 영향이 지속가능한 발전에 적합한지를 기술해야만 한다. 여하의 내용은 입안을 위한 연방정부와 내각에 관한 행정규칙(Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen)에서 규정한다.”

○ 입안을 위한 연방정부와 내각에 관한 행정규칙(2010.07.27)

1. 내용과 목표

이 행정규칙은 규제작성에 관한 실질적 그리고 형식적 규정을 그 내용으로 한다. 이 행정규칙은 필요성, 경제성, 지속가능성에 따른 규제의 성립과 내용의 이행을 목표로 한다.

3. 성립범위

3.1 일 반

이 행정규칙은 주정부와 관할 부처의 법률 및 행정규칙에 유효하다. 또한 한 개 기관 이상에게 적용되는 내부직무명령에도 효력을 갖는다.

3.3 개별 규정의 적합한 적용

Nr. 4 및 5.5는 이하의 주기관에 의해 적합하게 적용되어야만 한다. Nr. 4.3(규율영향평가 그리고 지속가능성심사)는 주정부직무규정 제5조 1항 2 및 3문에 따라 연방참의원의 업무에 적합하게 적용되어야만 한다.

4. 원 칙

4.3 규제영향평가 그리고 지속가능성심사

4.3.1 규제의 영역별 효과 그리고 영역을 상회하는 효과 및 부수효과를 예측해야만 한다(규율영향평가). 게다가 경제, 환경 그리고 사회적 관계에 따라 법안이 어떤 영향을 갖는지, 특히 어떤 장기적 효과를 갖는지(지속가능성심사)를 기술해야만 한다.

4.3.2 규율영향평가와 지속가능성심사는 별첨2의 “규율영향평가와 지속가능성심사 지침서”에 따른다. 이와 관련해 특히 모든 정책 및 행정영역을 위한 성주류적 의미 또한 분명히 제시해야만 한다.

4.3.3 관할 부처(Federführenden Ministerium)는 지속가능한 발전에 관한 지침이 어떤 목표영역을 고대할 수 있는지, 최초 법안에 관한 사전심사에 따라 결정한다. 이런 목표영역은 이어서 평가된다.

4.3.4 중요한 효과를 명백히 기대할 수 없다면, 규율영향평가와 지속가능성심사에 의해 전체를 볼 수 있다. 이는 문서로 그 이유를 기술해야만 한다.

4.3.5 규율영향평가와 지속가능성심사의 결과는 지침서에 기반해 문서로 제시되어야만 한다. 동시에 그에 관한 진단, 예측 그리고 예산을 위한 평가로 이어져야만 한다.

4.4 평가, 형성기간

Nr. 4.3에 따른 규율영향평가 및 지속가능성심사를 위한 규정은 관할부처에게 진단한 규제의 영향이 나타나는지에 여부를 심사토록 한다. 이런 평가는 규정의 부담가능성에 대한 평가를 실행하는 것으로, 늦어도 효력발생 후 7년 이내에 실행한다. 평가의 결과는 서류에 기재되어있는대로 실행해야만 한다. 의도했던 목표대로 달성되지 못한

규제는 개선 또는 폐지하도록 한다. 폐지에 관한 개별 권한이 설정되어 있지 않다면, 그 폐지를 권고한다.

5. 절차, 투표

5.1 내부관할 절차

5.1.1 모든 내각은 규율안이 본 행정규칙의 명령에 충분할 것인지를 보장한다.

5.1.3 규율안은 관할부처가 전문적으로 자율적인 지위에 따라 Nr. 4.3.4 및 4.3.5에 따른 원칙여하를 평가한다(내부관할의 상대평가).

5.2 지방행정 내부의 참여(Beteiligung)

5.2.1 관할 부처는 사전에 규제안 관련 업무를 담당하는 부처들과 협력한다.

5.2.3 법률안의 제안이유서에 법령안과 행정규칙안은 규율영향평가 및 지속가능성심사의 결과와 더불어 사전에 관료주의철폐, 탈규제 그리고 과제철폐를 위한 주정부 위임자에게 제출되어야 하며, 늦어도 Nr. 5.2.1에 따라 부처의 참여시작과 동시에 이뤄져야 한다. 관료주의철폐, 탈규제화 그리고 과제철폐란 기치에 따라 법안이 Nr.1에 의한 행정규칙의 목표에 적합한 것인지를 평가한다. 관료주의철폐를 위한 주위임자는 변경 및 보충에 관한 영향을 미칠 수 있다.

5.3 지방행정 이외의 참여, 의견청취

5.3.1 이하의 대상에 대해 물을 수 있다.

- 규정이 지역적인 주조합의 회원들의 요구와 관련된다면 지역의 주조합
- 규정이 경쟁적인 경제의 요구와 직접적인 관련이 된다면 기업 및 상업협회 및 수공업협회

관할 부처는 기관, 단체 그리고 조합에게 의견을 물을 수 있다. 지방공무원법 제89조 및 제90조 그리고 다른 곳에서 간접적인 청취의무를 규정하고 있다. 특히 교차이행법(Konnexitätsausführungsgesetz)상의 자문의무에 따라 지역의 주조합은 경우에 따라서 게마인테와 게마인테조합이 기대한 재정비용에 대해 1문에 따른 의견청취 이전에 이미 포함시켰음을 제시해야만 한다.

5.3.2 피청취대상기관에게 관련 사항을 제시해야만 하고, 법률안 제안이유서 및 근거 그리고 규율영향평가 및 지속가능성심사결과 제시된 법안과 더불어 적절한 기간 동안에 문서 또는 구두로 그 내용을 작성해야만 한다.

5.3.3 관할 부처는 주의회의장 그리고 주의회 원내교섭단체 운영처에서 청취절차 시점에 규율영향평가 및 지속가능성심사의 결과와 더불어 법률안제안이유서를 전자로 제출한다.

5.4 내각발의, 정부법안

내각이 발의한 제안이유서가 첨부된 법률안에 대한 결정은 다음의 참여를 통한 규율영향평가 및 지속가능성심사의 중요결과이다.

- 다른 부처
- 관료주의철폐를 위한 주위임인
- 규제심사위원회
- 정보보호를 위한 주위임인
- 주행정 외 기관

이는 결정할 규제안이 주정부 외의 다른 기관에 의한 것일 때에도 유효하다. 짧고 간략하게 제안이유가 없다면 제안이유서 또한 필요치 않다.

6. 경과과정 및 결론규정

- 6.2 이 행정규칙은 2011년 1월 1일 자로 효력을 발휘한다. 2017년 12월 31일부터 효력을 상실한다. 동시에 법령입안을 위한 주정부 명령(2004.11.23)도 효력을 상실한다.