

입법평가에서의 지속가능성심사

헨릭 리델(Henrik Riedel)*

번역 : 홍 선 기**

-
- I. 서
 - II. 지속가능성심사의 내용과 절차
 - 1. 규율영역의 분석
 - 2. 목표서술
 - 3. 규율대안의 개발
 - 4. 대안의 심사 및 평가
 - 5. 결과의 문서화
 - III. 지속가능성의 관점에서 규율대안의 심사와 평가
 - 1. 사전심사
 - 2. 중점심사
 - 3. 지속가능성심사에 있어서 외부의견수렴의 역할
 - IV. 독일내 지속가능성심사의 도입 및 제도화
 - 1. 지속가능성심사의 도입과정
 - 2. 지속가능성심사의 제도화
 - V. 독일 지속가능발전전략과 지속가능성심사
 - VI. 결
-

* 베르텔스만 재단 연구원

** 프라이부르크대 법학과 박사과정

1. 도입(Einleitung)

다른 나라뿐 아니라 독일에서의 공적 영역(öffentliche Sektor)도 오늘날 점점 더 복잡한, 즉 모든 분야에서 다양하면서도 역동적인 도전에 직면하고 있다. 예를 들어 경제분야에서는 재정 및 경제위기가, 환경분야에서는 기후변화가, 그리고 사회분야에서는 인구상의 발전이 문제되고 있다. 일반적으로 이렇게 복합적인 문제들에 있어서 장기적이지 못하고 한쪽으로만 치우친 해결책들은 그 해결에 있어서 크게 도움이 되질 못한다 오히려 지속가능한 전략(nachhaltige Strategien)이 각각의 개별적인 분야에서뿐만 아니라 개별 분야를 넘나드는 곳에서도 요구된다. 하지만 단지 전형적이고 영역을 초과하는 지속가능전략(Nachhaltigkeitsstrategien)을 세우는 것만이 중요한 것이 아니라, 각각의 전략들을 적용하기 위한 국가적 조치(특히 입법조치: Regulierungsmaßnahmen)들이 지속가능한 발전에 대한 요구사항들을 고려해야 한다는 것도 중요하다.

국가의 전략과 조치들이 지속적 발전을 보장하기 위해, 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfungen)는 의미깊고 필수적인 도구로서 간주될 수 있다. 이미 시간이 지나면서 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzungen)와 통합적인 지속가능성심사(integrierte Nachhaltigkeitsprüfungen)들은 상대적으로 넓게 유포되었다(참고 베르텔스만 재단 2009와 2011a: vgl. Bertelsmann Stiftung 2009 und 2011a). 하지만 이에 반해 전략영향평가(Strategiefolgenabschätzungen)와 통합적 지속가능성심사(integrierte Nachhaltigkeitsprüfungen)는 그다지 넓게 유포되지 못했다. 여기서 문제는, 지속가능하지 않다거나 혹은 거의 지속가능하지 않다고 입증된 전략들이 평가도 없이 항상 반복해서 수립되어 통과된다는 것이다. 이렇게 되면 이러한 전략들은 또한 지속가능한 국가의 조치들을 계획할 수 있는 가능성의 여지를 축소시킨다. 이러한 상황으로부터, 입법평가의 범위 내에서 지속가능성 심사는 자주 전문적으로 진행될 수 있다는 점이 도출된다. 전략안에서 초안이 잡힌 조치들이, 전혀 혹은 단지 부분적으로만 지속가능한 경우, 그 효과는 지나가 버리고 말게 된다. 또한 이러한 조치들의 적용을 위한 법률들도 지속

가능하지 않게 되거나 지속가능할 수 없게 될수 있다. 따라서 본고에서는 통합적 지속가능성심사를 통한 광범위한 정책영향평가를 제안한다. 정책영향평가(Politikfolgenabschätzungen)는 전략영향평가와 입법평가(Strategie- und Gesetzesfolgenabschätzungen)로 구성되어 있고, 여기서 입법평가는 전략영향평가의 경과, 내용 그리고 결론을 토대로 작성될 수 있다.

2. 전략영향평가에서의 지속가능성심사 (Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Strategiefolgenabschätzungen)

2.1. 전략(Strategien)

전략은 일반적으로 목표달성을 가능하게 하는 “장기간에 걸친 계획”으로 이해된다(Fischer/Schmitz/Seberich, 2007, 196). 정책영역에서도 마찬가지로 장기간에 걸친 목표의 추구는 전략의 이해에 있어서 매우 중요하다. 장기적인 목표를 추구하는 과정에 상시적으로 환경문제가 논의되고, 계획과 현실사이의 조정이 정기적으로 이루어진다. 전략적 판단은 장기적인 방향설정판단에 몰두하는 반면, 기술적인 판단들은 특히 당면한 문제들의 극복에 있어서 의미를 가진다(Fischer/Schmitz/Seberich, 2007, 197).

정책과 관련된 전략들은 전문성을 띠는 주제나 혹은 다방면에 걸친(querschnittsbezogenen) 주제위에서 적용될 수 있다. 예를 들어 전문성을 띠는 전략들은 기업의 사회적 책임에 관한 전략(vgl. BMAS 2010), 자원부족에 관한 전략(vgl. BMU 2008) 혹은 아동건강 증진에 관한 전략(vgl. BMG 2008)들이다. 다방면에 걸친 주제와 관련된 전략의 예로는 연방정부의 관료주의 타파전략과 지속가능성 전략을 들 수 있다. 또한 양자가 결합된 전략(fach- und querschnittsbezogenen Strategien)도 충분히 생각해 볼 수 있다: 예를 들어 연방

정부의 지속가능성 전략의 범위 내에서 바다에서의 풍력에너지활용에 관한 전략이 그것이다(vgl. BMU et al. 2002).

결론적으로 정책적인 전략들은 일반적으로 전략 및 도전에 대한 배경과 목표 그리고 조치들이 기록되어 있는 서류들로 이루어져 있다. 목표(Ziele)에 대한 기록은 질적으로, 그리고 부분적으로는 적절한 지표들을 이용해서 양적으로도 이루어 진다. 통상적으로 조치(Maßnahmen)들은 목표와 관련되고 비교하는 방식으로 포괄적으로 기술된다. 목표와 조치들의 구체화는 여러 방법으로 구체적이고 실질적인 계획의 형태로 나타난다.

정책적 전략(“Programminitiativen”)들은 중앙뿐만 아니라 외곽에서도 마련될 수 있다. 중앙의 정책적 전략(zentrale Programminitiativen)의 전형적인 예로는, 오랫동안 언론의 아젠다로 있었고 긴급한 정치적인 행동의 필요성을 야기하는 문제들과 관련해서 연정이 합의(Koalitionsvereinbarungen)한 범위에서 확정된 정책과 조치들이다(Veit, 2010, 43). 이에 반해 외곽의 정책적 전략(dezentrale Programminitiativen)은 내용적으로 자신들이 속한 조직상의 단위에서 주의를 끄는 분야로 제한된다는 것이 특징이다(Veit, 2010, 44).

정책적 전략이 중앙(zentral)에서 혹은 외곽(dezentral)에서 마련되었는지 여부와 무관하게 일반적으로 다음과 같은 발전 단계로 구분될 수 있다:

Fischer, Kießling und Novy ergänzen diesen klassischen Politikzyklus noch um eine vorgeschaltete Ausgangsphase: die Bildung der strategiefähigen Kerngruppe (Fischer/Kießling/Novy 2010, 20-22).

- 아젠다 세팅(Agenda Setting),
- 형식화와 결정(Formulierung und Entscheidung),
- 적용(Umsetzung)
- 성취 검사(Erfolgskontrolle).

2.2. 전략영향평가(Strategiefolgenabschätzungen)

전략 개발에 있어서 특정 계획으로 추구하고자 하는 목표를 가시적으로 달성할 수 있을지 여부에 대해 평가하는 것은 의미있고 필수적이다. 이러한 영향평가(Folgenabschätzungen)가, 겨냥하고 있는 목표의 달성을 기대하게하는 경우, 해당 계획은 원칙적으로 통과될 수 있다 하지만 영향평가(Folgenabschätzungen)가, 추구하고자 하는 목표의 달성이 거의 어렵다는 결론을 내는 경우, 계획의 수정이 요구되거나 혹은 그 계획은 폐기될 수도 있다. 하지만 이러한 영향평가(Folgenabschätzungen)는 전략개발(Strategieentwicklung)과정에서 뿐만 아니라 전략적용(Strategieumsetzung)의 과정에서도 권고된다. 지속적인 성취검사(Erfolgskontrolle)는 전략이 앞으로 성공을 위해 유용한지 여부나 또는 적용의 방식을 수정해야 하는 지 여부, 혹은 전략 자체가 수정되어야 하는지의 여부에 대한 정보들을 제공한다.

전략개발(Strategieentwicklung)의 범위내에서 영향평가가 이루어지는 경우, 이러한 영향평가는 아주 드물게 특정한 전략에 관한 형식화(Formulierung) 단계 이후 결정이 전에(Entscheidung) 수행될 수 있다. 하지만 이러한 영향평가(Folgenabschätzung)가 전략개발(Strategieentwicklung)의 각각의 단계(아젠다 세팅단계: Agenda Setting, 형식화와 결정단계: Formulierung und Entscheidung)에서 필수적인 구성부분("integralen Bestandteil")이 되는 것도 또한 가능하다. 최대한의 완성을 위해 전략개발의 내용적인 모습에 대한 영향평가의 방향성이 고려된다. 이러한 내용적인 모습에는 일반적으로 다음의 것과 관련되어 있다.

- 문제점 기술(die Beschreibung von Problemen),
- 목표의 정의(die Definition von Zielen)
- 조치와 대안의 계획(die Planung von Maßnahmen bzw. Alternativen)

문제점 기술에 있어서 먼저, 현재의 상황을 최대한 적절하고 전면적으로 스케치하는 것이 중요하다. 이것은 질적으로 표현될 수도 있고 혹은 중요한 지표

(Indikatoren)들에 의한 양적으로 이루어질 수 있다. 이러한 지표들은 목표의 정의나 조치들의 계획에 있어서도 다시 활용될 수 있다. 문제점에 대한 기술이 광범위하면 할수록, 오히려 발생할 수 있는 (긍정적 혹은 부정적) 부작용들을 파악할 수 있게 된다.

목표의 정의(Zieldefinition)를 통해 원하는 상황과 관련된 질적 혹은 양적인 형식화(Formulierung)가 요구된다. 여기서 중요한 것은 - 영향평가(Folgenabschätzung)에서와 마찬가지로- 예를 들어 투입(Input)목표, 산출(Output)목표, 결과(Outcome)목표, 영향(Impact)목표의 구별과 같이, 다양한 범위의 목표타입의 구별이다.

특히 대안적인 조치들의 결과에 대한 개별적인 조치들의 결과를 상대적으로 판단할 수 있게 하기 위해서 조치의 계획에는 항상 대안의 개발도 포함해야 한다.

2.3. 전략영향평가에서의 지속가능성 심사 (Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Strategiefolgenabschätzungen)

지속가능성 원칙(Prinzip der Nachhaltigkeit)은 - 대략적이고 단순화하자면- 장기적 지향성(Langfristorientierung), 전체성(Ganzheitlichkeit) 그리고 참여성(Partizipation)라는 3개의 부분원칙들로 나뉘어 진다. Weitere Nachhaltigkeitsprinzipien sind z. B. die vertikale Integration von Strategien unterschiedlicher Ebenen, der Rückgriff auf vorhandene Kapazitäten oder der kontinuierliche Verbesserungsprozess (OECD/UNDP 2002, 33-34). 이에 따라 전략영향평가(Strategiefolgenabschätzungen)에서 지속가능성심사(NHP)는 전략이 전체적으로 그리고 장기적으로 방향설정되어 있는지 여부와 그것이 참여적으로 개발되었거나 또는 참여적으로 적용될 수 있는지의 여부를 심사하는 데 적합해야 한다.

문제점 기술(Beschreibung von Problemen)에 있어서 특히, 단지 특정한 전문분야의 관점 뿐만 아니라 고유의 전문분야를 넘어서는 관점 - 생태, 경제 그리

고 사회적 관점-이 함께 고려되고 있는가가 중요하다. 이것은 예를 들어 '에너지 전환'이라는 주제에 있어서 한편으로는 생태적 전망에서 원자력 전기의 생산과 결부되는 문제이지만, 가격 안정화와 공급의 확실성과 같은 경제적 문제이기도 하며 또한 특히 에너지 분야에서의 고용상황과 사회적 문제들이 함께 고찰되는 것을 말한다.

목표의 정의(Definition von Zielen)에 대해서 지속가능성은, 특히 중단기적이면서도 동시에 장기적인 목표들이 전략내에서 통합되는 것을 의미한다. 여기서 '장기적'이라는 것이 무엇을 의미하는 것인가 라는 질문은 원칙적으로 사안에 따라 결정되어야 한다. 하지만 전략의 목표들은 최소한 입법기간을 초과해서 정해질 수 있다고 일반적으로 말할 수 있다. 통상적으로 하나의 전략은 특정한 시기(예를 들어 2030, 2040 혹은 2050)에 집중한다- 전체적으로 준비된 시간대안에서 개별적인 시간적인 목표들과 연결된다.

조치의 계획(Maßnahmenplanung)에 있어서 - 문제점 기술(Problembeschreibung)과 목표 정의(Zieldefinition)에서와 마찬가지로- 전략이 관련 이해당사자(Stakeholder)들의 참여하에서 수립되어야 한다는 점이 준수되어야 한다.

지속가능성 전략(Nachhaltigkeitsstrategien)의 영향평가에 있어서 지속가능성 심사는 특별히 중요하다. 여기서 도전(Herausforderung)은 먼저 지속가능성 심사의 시점에 지속가능성심사를 위한 척도로서 전략영향평가(Strategiefolgenabschätzung)에서 원용될 수 있는 지속가능성전략(Nachhaltigkeitsstrategien)이 여전히 존재하는 않는 데에 있다. 하지만 이러한 도전은 물론 예를 들어 광범위한 문제점 기술(Problembeschreibung)을 위해서 당시에 현존하던 상위의 지속가능성 전략내의 지표목록들을 고려함으로써 극복할 수 있다.

최소한 전략영향평가(Strategiefolgenabschätzungen)에서 지속가능성심사가 지표들을 바탕으로 실행되는 것은 의미가 있다: “지속가능성(sustainability)”을 측정하고 분석하는 것은 사회와 경제 그리고 환경의 상황과 주된 강점 및 약점, 전략이 고려하는 이슈와 강조하는 요소들을 판단하기 위해 필요하다. 여기에 접근하기 위한 가장 생산적인 방법은 지표들을 바탕으로 지속가능성 평가를 하고, 공간적 분석(spatial analysis)에 의해 보완되고 가능한 다른 기여에 의한 측정과

분석을 하는 것이다. 평가를 위해 선택된 지표들은 트렌드를 확인고, 변화와 추세를 파악하고, 가능하다면 예측하기 위해 지속적인 모니터링을 필요로 한다(OECD/UNDP 2002, 309).

3. 입법평가에서 지속가능성 심사 (Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen)

3.1. 법률(Gesetze)

법의 원천(源泉 Rechtsquelle)에 따라 독일에서는 본질적으로 두 종류의 법규범(Rechtssätzen)이 법학적 의미에서 구분될 수 있다: 헌법(Verfassung)과 법률(Gesetze)이다. 이에 반해 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)은 법학적 의미에서 법규범(Rechtssätzen)이 아니다, 왜냐하면 행정규칙은 일반적으로 적용되지 않고 오히려 행정내부에서만 유효하기 때문이다.

법률은 실질적 의미의 법률(materielle Gesetze)과 형식적 의미의 법률(formelle Gesetze)로 구분된다(vgl. Veit 2010, 36). 실질적 의미의 법률은(헌법에서와 마찬가지로) 외부효과를 지닌 법규범(Rechtssätzen)이 중요하다. 이로써 실질적 의미의 법률에는 법규명령(Rechtsverordnungen)과 행정부에 의해 제정된 공법적 법령(Satzungen)도 포함된다. 형식적 의미의 법률은 연방하원(Bundestag)과 연방상원(Bundesrat)에서 각각 기본법(Grundgesetz)에서 정해진 절차에 의해 통과된 법규범(Rechtssätze)이다.

정책적 전략('Programminitiativen')이 중앙(zentral)에서 인지 혹은 외부적(dezentral)인지 여부와 무관하게 초기의 법률안(Gesetzesentwurf)은 통상적으로 해당부(federführenden Ministerium) 내의 관할부서(Referat)에서 수립된다(정부의안: Hausentwurf). 정부의안 (Hausentwurf)의 수립에 있어서 관할 부서(Referat)는 자신의 관할권한 범위내에서 빈번히 충분한 재량권(Handlungsspielräume)을

보유한다. 구체적인 정치적 원칙(politische Vorgaben)들은 오히려 드물지만 소위 정치 입법(“politischen Gesetzgebung”)에서는 발견될 수 있다. 어느 정도의 시간대에 걸친 정치적이고 공적인 논쟁에 관한 주된 테마를 조성하는 규정안(Regelungsvorhaben)이 정치 입법(“politischen Gesetzgebung”)으로 간주된다. 이것은 그 내용이 전혀 언론의 아젠다가 되지 못하고 행정(Verwaltung)에 의해 우선적으로 타결되고 조성되는 행정 입법(“administrative Gesetzgebung”)과 구분된다. 정치 입법(“politischen Gesetzgebung”)은 종종 중앙의 정책적 전략(zentrale Programminitiative)에 의해 특징지워지고 반면에 행정입법(“administrative Gesetzgebung”)은 외곽의 정책적 전략(dezentrale Initiativen)으로 후퇴한다 (Veit, 2010, 44).

3.2. 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzungen)

입법평가(Gesetzesfolgenabschätzungen)는 사전에(“ex ante”), 다시말해 법안(Regelungsentwurf)에 대한 결정에 앞서서, 혹은 사후에(“ex post”), 즉 법안의 효력발생 후에 이루어 질 수 있다. 독일에서는 소위 연방각부공동직무규칙(“Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien”: GGO) 제 44호에 의해 사전적(“ex ante”) 입법평가가 반드시 이루어 져야 한다 또한 주(Landesebene)에서도 범위와 정도에 있어서 각각의 심사정도가 다름에도 불구하고,

법률에 대한 미래지향적인 영향평가가 개별적인 사안에서 법적으로 규정되어 있다.

사전적(“ex ante”) 입법평가를 위해서 연방내무부(Bundesministerium des Innern)는 안내지침서(Arbeitshilfe)을 출간했다. 입법평가를 위해 이 안내지침서(Arbeitshilfe)에는 다음의 행동양식들이 제안되어 있다(Bundesministerium des Innern, 2009, 5):

- (1) 법규정 분야의 분석(Analyse des Regelungsfeldes)
- (2) 목표 기술(Zielbeschreibung)
- (3) 대안 규정의 개발(Entwicklung von Regelungsalternativen)

- (4) 대안 규정의 심사와 평가(Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen)
- (5) 결론의 서류화(Ergebnisdokumentation)

첫번째 단계인 법규정 분야의 분석단계에서는 문제점 분석(Problemanalyse) 과 문제의 경계설정(Problemabgrenzung) 그리고 시스템 분석(Systemanalyse) 을 포함한다. 두번째 단계에서는 질적 목표와 양적 목표의 기술이 중점을 이룬다. 세번째와 네번째 단계는 가능한 조치의 수립과 대안의 심사와 평가를 다룬다. 마지막 단계에서는 평가의 결과가 서류화 된다.

3.3. 입법평가에서의 지속가능성 심사(Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen)

입법평가내에서의 지속가능성 심사를 위한 연방내무부의 안내지침서(Arbeitshilfe)의 여기저기에서 활성화 방안들이 발견된다. 예를 들어 법규정분석(Regelungsanalyse)이 경제, 사회 및 환경(BMI, 2009, 6)과 같은 분야들의 분석과 연계될 것이 권고된다. 이 외에도, 대안 규정(Regierungsalternativen)에 대한 심사와 평가도 경제, 생태 및 사회(BMI, 2009, 11)분야에서의 효과와 위험들을 포함하고 있어야 한다고 강조하고 있다. 최종적으로 대안의 심사와 평가에서 컨설팅절차(Konsultationsverfahren)도 또한 권고된다(vgl. BMI, 2009, 13-14). 하지만지속가능성 심사가 입법평가 범위내에서 어떻게 수행될 수 있는지와 같은 결정적인 안내를 이 안내지침서는(Arbeitshilfe)내포하고 있지 않다. 이러한 이유로 베르텔스만 재단(Bertelsmann Stiftung)은 입법평가내에서 지속가능성심사를 위한 입문서(Leitfaden)를 개발했고 이를 실험해 보았다(vgl. Bertelsmann Stiftung, 2011b; siehe auch Annex).

입문서(Leitfaden)에는 지속가능성 심사의 입법평가로의 통합을 위한4개의 활동분야 기술되어 있다(vgl. Riedel, 2012):

- (1) 선택권 개발(Optionenentwicklung)

- (2) 선택권 심사(Optionenprüfung)
- (3) 결론의 서류화(Ergebnisdokumentation)
- (4) 컨설팅 절차(Konsultationsverfahren)

선택권 개발(Optionenentwicklung) 과정에 있어서, 다시말해 법규정 분야의 분석(Regelungsfeld), 목표 기술(Zielbeschreibung)과 대안 규정(Regelungsalternativen)의 개발에 있어서, - 존재하고 있는 지속가능성 전략(Nachhaltigkeitsstrategie)의 일반적인 의미와 특별한 의미에서의 - 지속가능성(Nachhaltigkeit)을 시종일관 함께 고려해야 하는 과제가 존재한다.

선택권 심사(Optionenprüfung)를 위해서, 다시말해 대안 규정(Regelungsalternativen)의 심사와 평가를 위해서, - 다른 부분 심사(예를 들어 규정의 실행비용) 이외에 -, 고유의 심사모듈(Prüfmodul) 내에서 지속적인 발전에 관한 대안의 효과를 확인하는 것이 제안된다.

결론의 서류화(Ergebnisdokumentation)에서는 지속가능성심사의 결론과 다른 부분심사의 결론이 어떠한 방식으로 그 중요성이 결정되고 요약되어 설명되는 지에 대한 문제가 중요하다.

컨설팅 절차(Konsultationsverfahren)는 통합적인 지속가능성 심사를 통한 입법평가에서 매우 중요하다. 여기서 컨설팅 절차(Konsultationsverfahren)는 단지 진행과정의 마무리를 위해서만 진행되는 것은 아니라는 점이 중요하다, 다시말해 법규정 분야(Regelungsfeld)가 이미 분석되고, 규정의 목표(Regelungsziel)가 이미 기술되고 대안 규정(Regelungsalternativen)이 이미 개발되었을 경우, 참여가 이루어진다. 오히려 입문서(Leitfadens) 내에서는, 보다 높은 투명성과 참여를 통해 결론의 높은 수용성을 달성하고 이미 사전에 지속가능하고 성공적인 규정의 적용을 도모하기 위해, 컨설팅을 처음부터 기본적으로, 즉 일찍 그리고 빈번히 받을 것을 권하고 있다.

하지만 전체적으로, 지나치게 세부적인 사항까지 규정된 (통합적인 지속가능성 심사에 의한) 입법평가의 과정은 존재할 수도 없고, 존재해서도 안된다고 해야한다: 유연성(Flexibility)은 변화하는 맥락에서 실행하기 위한 열쇠로서 빈번

히 각광받는다[...].

유연성은 지속가능한 발전이라는 과정의 목표가 규범적이고, 그래서 그 과정이 상이한 이해당사자들의 해석에 반응할 필요가 논의되는 지속가능성 평가와 관련해서 특별히 강조된다(Bond/Pope 2012, 3).

4. 요약(Zusammenfassung)

정책영향평가(Politikfolgenabschätzungen)에서 지속가능성 심사는 전략 및 법률의 개발에 있어서 지속가능성 효과(Nachhaltigkeitseffekten)의 심사로 구성되어있다. 여기서 중요한 것은 이 두 종류의 지속가능성 심사가 고립되지 않고 상호간에 서로 고려되어야 한다는 점이다. 오히려 입법평가에서의 지속가능성 심사에 있어서, 가능한 한, 이에 상응하는 전략영향평가의 지속가능성 심사의 결론을 활용해야 한다. 반대방식에서, 전략영향평가내에서의 지속가능성심사에 있어서, 가능한 한, 이에 상응하는 입법평가내에서 예측가능한 지속가능성심사를 조망해야 한다.

포괄적인 지속가능성 평가를 통해 - 정책적인 전략절차(Strategieprozessen)에 서뿐만 아니라 구체화된 입법절차(Regulierungsprozessen)의 과정에서도- 국가와 행정의 활동에 있어서 최대한 광범위한 지속가능성을 보장하는 것은 가능하다. 추가적으로 당연히 정책적 전략과 법률의 적용에 있어서 공공 행정의 적합한 지속가능성 관리(Nachhaltigkeitsmanagement)가 있어야 한다.

Literatur

- Fischer, Thomas, Kießling Andreas, Novy Leonard, 2010, Politische Reformprozesse in der Analyse, Untersuchungssystematik und Fallbeispiele, Gütersloh.
- Fischer, Thomas, Schmitz, Gregor Peter, Seberich, Michael, 2007, Die Strategie der Politik, in: Die Strategie der Politik, Ergebnisse einer vergleichenden Studie, Gütersloh, S. 195-221.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2009, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung, Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Klaus Jacob, Sylvia Veit und Julia Hertin, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2011a, Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikfolgenabschätzung im internationalen Vergleich, Innovationen und Trends, Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung von Klaus Jacob, Anna-Lena Guske und Volker von Prittwitz, Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2011b, Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen – Ein Projekt der Bertelsmann Stiftung mit Unterstützung durch die Prognos AG und die PricewaterhouseCoopers AG WPG, Gütersloh.
- Bond, Alan/Pope, Jenny, 2012, The state of the art of impact assessment in 2012, Impact Assessment and Project Appraisal, 30:1, 1-4, DOI: 10.1080/14615517.2012.669140 (<http://dx.doi.org/10.1080/14615517.2012.669140>).
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), 2010, Nationale Strategie zur gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen (Corporate Social Responsibility – CSR) – Aktionsplan CSR – der Bundesregierung, Bonn.
- Bundesministerium für Gesundheit (BMG), 2008, Strategie der Bundesregierung

- zur Förderung der Kindergesundheit, Berlin.
- Bundesministerium des Innern (BMI), 2009, Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), 2008, Strategie Ressourceneffizienz, Impulse für den ökologischen und ökonomischen Umbau der Industriegesellschaft, Berlin.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), 2002, Strategie der Bundesregierung zur Windenergienutzung auf See im Rahmen der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, Berlin.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/United Nations Development Programme (UNDP), 2002, Sustainable Development Strategies, A Resource Book, Paris/New York.
- Riedel, Henrik, Wie können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen integriert werden?, in: LEGES 2012/1, S. 31-38.
- Veit, Sylvia, 2010, Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung?, Deutschland und Schweden im Vergleich, Zugl. Dissertation an der Universität Potsdam, 2009, Wiesbaden.

〈Annex〉

입법평가에서 지속가능성 심사(절차의 제안)

Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen (Verfahrensvorschlag)

독일에서는 입법평가(GFA)로 법규범 영향(Regelungsfolgen)에 대한 전망적인 평가에 관한 정립된 절차가 이미 연방차원에서 존재하고 있다. 이러한 입법평가는 연방정부에 속한 관할 부(部)의해, 경우에 따라 다른 부서(Ressorts)와의 협력 속에서 진행될 수 있었다. 법규범의 의도(Regelungsvorhaben)에 대한 지속가능성 효과(Nachhaltigkeitseffekten)의 심사를 위해 여기서 설명되는 제안들은 좁게는 연방내무부(Bundesministeriums des Innern)의 입법평가 안내지침서(Arbeitshilfe)를 지향하고, 지속가능성 관점을 체계적으로 고려하기 위해, 안내지침서에서 권고하고 있는 입법평가에 대한 행동방식을 보완한다. 입법평가는 그 과정에서 현재 다섯단계로 되어 있다:

- (1) 법규범 분야의 분석 (Analyse des Regelungsfeldes)
- (2) 목표의 기술 (Zielbeschreibung)
- (3) 대안 규정의 개발(Entwicklung von Regelungsalternativen)
- (4) 대안 규정의 심사 및 평가(Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen)
- (5) 결론의 서류화(Ergebnisdokumentation)

이러한 단계들은 입법평가 과정의 이상적인 형태로서 이해될 수 있다. 하지만 입법실무에서는 반드시 이러한 모든 단계가 진행되는 것은 아니다 더욱이 단계를 뛰어 넘거나 혹은 단계가 반복되는 일도 나타난다. 이러한 이유로 위에서 언급된 순서가 체크리스트(Checkliste)의 의미에서 이해될 수는 있지만 과정의 기

술(Prozessbeschreibung)이라는 의미에서 이해될 수는 없다. 하지만 이러한 모든 다섯단계의 체계적인 관리가 결론에 대한 질과 공감성을 보장하는 것은 아니다. 일반적으로 이러한 단계들은 법률안(Refe)의 작성까지는 완결되어야 한다.

하지만 이러한 단계들이 개별사안에서 법률안(Refe)이 작성된 이후에야 비로서 완결될 가능성도 존재한다 - 특히 이렇게 법률안이 작성된 이후에야 비로서 최종적인 효과에 대한 평가가 가능하다면 그러하다.

다섯 단계의 핵심(Herzstück)은 일반적인 경제적, 생태적 그리고 사회적 효과 이외에 일련의 특별한 테스트, 예를 들어 공공 예산의 효과에 대한 평가나 수행비용의 조사와 같은 것들이 들어 있는 대안 규정(Regelungsalternativen)의 심사와 평가를 조성한다.

여기서 설계된 지속가능성심사(NHP)는 대안 규정(Regelungsalternativen)의 심사와 평가에서 고유의 2단계의 모듈(Modul)에 대한 입법평가를 보완한다. 대략적인 사전심사(Vorprüfung)는 지속가능성전략에 대한 법규범 의도(Regelungsvorhaben)의 효과를 처음으로 평가하게 한다. 심도깊은 주 심사(Hauptprüfung)는 특히 지속가능성 전략의 해당분야에 계획되어 있다. 이외에도 이미 입법평가의 초기 단계에 지속가능성 관점(Nachhaltigkeitsaspekte)이 강하게 자리잡고 있을 것과 입법평가의 전체 과정에서 컨설팅의 활용이 제안된다. 발전적인 입법평가는 최대한 일찍 진행되어야 한다, 다시말해 이상적으로는 법적인 형태의 법규범 안(Regelungsentwurf)의 수립 이전과 그 와중이 그러하다. 그 결과로 지속가능성 관점이 이미 조기에 결정(Entscheidungsfindung)을 할때 확실히 고려될 수 있다.

지속가능성 심사에 드는 추가비용은 지속가능성 심사가 입법평가 내에서 긴밀하게 이루어짐으로써 제한될 수 있다. 이러한 추가비용은 본래 입법평가의 초반의 3단계에서 지속가능성을 함께 고려함으로써 발생하고, 지속가능성 심사의 추가적인 심사모듈(Prüfmodul)로 인해 발행한다. 사전심사(Vorprüfung)와 주 심사(Hauptprüfung)에서의 지속가능성 심사 모듈의 2원화를 통해 분석비용(Analyseaufwand)도 제한될 수 있다.

입법평가(GFA)에 통합된 지속가능성 심사(NHP)의 범위내에서 지속가능성 평

가를 위한 내용상의 근거(Anhaltspunkt)와 척도(Maßstab)는 국내 지속가능성 전략(Nationale Nachhaltigkeitsstrategie)이다. 상이한 중요성이 전략 요소들에게 (모범: Leitbild, 경영규정: Managementregeln, 목표: Ziele, 지표: Indikatoren) 지속가능성 심사의 분석단계에서 부여된다. 정책분석(Politikanalyse)의 단계와 정책구성(Politikformulierung)의 단계(입법평가의 1단계부터 3단계)에서는 특히 포괄적인 경영규정이 중요하다. 이러한 경영규정들은 독일에서의 장기적이고 전략적인 지속가능한 정책 개발에 기여하고, 그러는 한 같이 고려되어야 한다. 이에 반해 세분화된 지표영역과 지표들은 예측되는 효과의 평가를 위해, 그리고 지속가능성 효과의 서류화에 이용될 수 있다(입법평가 4단계와 5단계).

여기서 개발된 지속가능성 심사의 행동방식에서 컨설팅에는 특별한 중요성이 부여된다. 여기서 컨설팅은 순차적인 과정내에서 최종적인 단계로서만 이해되어서는 안되고, 오히려 모든 분석단계에서 그 필요성과 가능성에 따라 고려되어야 한다. 여기서 생각할 수 있는 컨설팅 형태의 스펙트럼은 초반의, 비공식적인 관련 부서의 참여 부터, 이해관련단체의 청문을 거쳐, 시민들의 참여에까지 이르게 된다. 내부와 외부의 전문가들의 의무적인 컨설팅 절차에의 참여뿐만 아니라 이들의 부가적이고 자발적인 컨설팅 절차에의 참여는 법규범 의도(Regelungsvorhaben)의 투명성과 질을 높이게 된다.

다음에는 현재 입법평가의 단계에서의 지속가능성 심사의 효과를 설명하고, 지속가능성 심사의 부가가치(Mehrwert)를 고민하고, 입법평가에의 통합을 위한 단계를 소개하고자 한다.

(1) 법규범 분야의 분석(Analyse des Regelungsfeldes)

첫번째 단계에서 입법평가의 안내지침서(Arbeitshilfe)는 법규범 분야의 분석을 예정하고 있다. 이러한 첫번째 단계의 목적은 문제점을 정확하게 기술하고, 본질적인 원인과 결과 사이의 관계를 설명하는 것이다. 이러한 설명은 분명한 문제분석에 있어서 본질적인 부분이고, 이로써 의회(Parlament)를 위한 확고하고 유용한 판단근거의 본질적인 부분이기도 하다. 이러한 설명들은 철저하게 문

서로 작성됨으로써, 이후 법률안의 근거부분이 됨으로써 이중작업을 피할 수 있게 된다.

첫번째 단계는 문제분석(Problemanalyse)과 시스템분석(Systemanalyse)이라는 2개의 부분단계로 수행된다. 이를 위해 입법평가의 안내지침서(Arbeitshilfe)에서는 담당자에게 작업(계획, 예정)표(Arbeits)를 제공하고 있다. 입법평가 과정으로의 지속가능성의 포괄적인 산입은, 이미 첫번째 단계에서 지속가능성전략의 목표에 대해 생각할 수 있는 부정적 혹은 긍정적인 효과를 이해하는 것을 의미한다. 여기서 지속가능성심사는 의도하지 않은 장기적인 효과를 주시할 수 있게 하고 보다 강조할 수 있게 한다.

다음과 같은 입법평가의 구조에서는, 어느정도까지 지속가능성 문제(Nachhaltig)가 문제점 분석과 시스템분석(Problem- und Systemanalyse)의 부분이 되어야 하는지, 두 단계에서 심사할 수 있다. 입법평가에서 진행된 문제점 분석은 전형적인 방식으로 범규범의 직접적인 계기(Regelungsanlass)와 관련되어 있고, 확인된 폐해(Missstände)와 그 원인의 기술을 시도한다. 하지만 이미 문제점의 기술이 지속가능성 전략 목표 및 경영규정과 조정되고 아래의 질문을 대답함으로써, 이 단계에서 지속가능성 전략과의 연결이 심사될 수 있다:

- 문제가 다음 세대의 부담을 줄여주는가?
- 문제가 지속가능성전략의 경영규정을 준수하지 않아서 발생하는가?
- 문제가 지속가능성 목표의 달성불가능으로 표현될 수 있는가?

이러한 숙고의 결과는, 지속가능성전략이 계획된 범규범의 의도(Regelungsvorhaben)가 지닌 의도된 혹은 의도하지 않은 효과와 관련되는지 여부에 대한 평가이다.

두번째 부분단계에서 시스템분석의 의미에서 범규범 분야(Regelungsfeld)가 연구되어야 한다. 여기서 인과관계모델(Kausalmodell)의 개발은 추가적인 지속가능성 관점을 명확하게 할 수 있다. 인과관계모델(Kausalmodell)은 범규범 분야(Regelungsbereich)에서 그래프와 텍스트로 표현된 본질적인 원인과 결과 관계의 설명으로 이해된다.

이러한 인과관계모델(Kausalmodell) 개발의 출발점으로써, 효과가 그래프와 텍

스트의 형태로 표현되고, 전문지식과 전문서적으로부터 알려진 효과의 관련성이 제안된다. 이어서 명백하고, 때때로 의도하지 않거나 장기적인 다른 효과들이 확인되어야 한다. 이러한 것들은 일반적으로 창의적 기술(Kreativitätstechniken)의 도움으로 나타난다. 목표는, 어떠한 경제적, 생태적 혹은 사회적인 부가적 효과들 대안규정이 가질 수 있는지에 대해 구조적으로 깊게 생각하는 것이다. 이러한 심사단계에서 전문지식과 경우에 따라 추가적으로 전문서적을 바탕으로, 명백히 확인된 연관성을 설명하는 것으로 충분하다. 부담되 될 수 있는 심사는 경우에 따라 대안 규정의 평가와 심사에서 이루어질 수 있다.

(2) 목표의 기술(Zielbeschreibung)

문제점이 정의되고 본질적인 효과관련성이 요약된 이후에, 입법평가의 안내지침서(Arbeitshilfe)는 법규범(Regelungsvorhaben)이 의도하는 목표에 대한 정의를 규정한다. 목표들은 최대한 분명하고 측정할 수 있게 구성되어야 한다. 여기서 유명한 SMART 기준들은 의미가 있고 목표 구성을 향상시킨다(SMART 한 목표란 특별하고: spezifisch, 측정가능하고: messbar, 수준이 높고: anspruchsvoll, 결과 지향적이고: resultatorientiert, 기한이 확정적인: terminiert 목표를 의미한다). 유연한 목표가 정의되는 한, 이것은 계속해서 구체화되어야 한다.

국내 지속가능성 전략(Nationale Nachhaltigkeitsstrategie)은 장기적이고, 여러 정책 분야에 걸친 목표(Ziele)와 지속적인 정책의 기준으로서 경영규정(Managementregeln)들을 형성하고 있다. 이점에서 국가 지속가능성 전략(Nationale Nachhaltigkeitsstrategie)은 최소한 부분적으로 거의 모든 법규범 분야(Rege)와 관련된다. 지속가능성 심사는 입법평가에 산입되어, 법규범이 의도(Regelungsvorhaben)하는 목표를 지속가능성전략(Nachhaltigkeitsstra)의 목표와의 일치성을 심사할 수 있고, 발생할 수 있는 목표간의 충돌(Zielkonflikte)을 확인할 수 있다. 이미 법규범이 의도(Regelungsvorhaben)하는 목표가 지속가능성전략의 목표와 충돌하는 경우, 대안 규정(Regelungsalternativen)의 평가에서 실질적으로 부정적인 효과들이 예측될 수 있다.

그러면 어떻게 지속가능성(Nachhaltigkeit)이 목표기술(Zielbeschreibung)에서 통합될 수 있는가? 지속가능성전략의 목표와의 일치성을 확인하기 위해서는, 먼저 범규범이 의도하는 목표들이 체계상 상위목표와 하위 목표(Ober- und Unterziele)로 설명되는 목표의 서열(Zielhierarchie)속으로 들어와야 한다. 그렇다면 이러한 목표들은 지속가능성 전략에서의 목표 및 경영규정과 비교될 수 있다. 이러한 방식으로 발생할 있는 목표간의 충돌을 확인할 수 있다.

이러한 작업단계의 결과로서 범규범의 의도와 지속가능성 전략 사이의 본질적인 목표간의 충돌이 확인되거나, 혹은 원칙적으로 범규범의 의도가 지속가능한 발전과 일치한다는 것이 확인된다. 하지만 이러한 차원에서 목표의 확인이 이루어질 수 있음에도 불구하고, 같은 목표설정에서도 완전히 다른 효과가 생각될 수 있기 때문에, 자동적으로 분석의 축소를 유발하는 것은 아니다.

(3) 대안 규정의 개발(Entwicklung von Regelungsalternativen)

분명하게 윤곽을 잡은 문제설정의 배경하에서 그리고 본질적인 효과와의 관련성하에서, 다음 단계로 대안 규정이나 대안 선택권들이 개발될 수 있다. 입법평가는, 체계적으로 범규정(Regelung)의 부분분야에 대한 대안들이 개발되는 모듈의 개발(modulare Entwicklung)을 예정하고 있다. 제안은 다음으로 세분된다.

- 조직적인 관점: organisatorische Aspekte;
- 절차 기술적인 관점verfahrenstechnische Aspekte;
- 내용 및 실질적 관점inhaltliche/materielle Aspekte;
- 규범 서열의 관점normhierarchische Aspekte.

연이어서 개개의 모듈들은 대안 규정들과 긴밀하게 연결될 수 있다. 대안적인 선택과 법률안 개발의 입법실무에서, 정치적 한계가 설정될 수 있음에도 불구하고, 선택권의 개발과 비교에서 항상 선택권 없음(“Null-Option”)도 중요하다. 현상태의 효과에 대한 평가는 다른 선택권의 효과에 대한 비교기준으로서 기여하

고, 이로써 바뀌는 규범활용의 정당화를 위해 본질적이다.

입법평가에서 규정된것 처럼, 다양한 대안 규정들의 투명한 비교는, 이미 보다 나은 입법(Rechtsetzung)을 위한 본질적인 단계이다. 지속가능성의 관점에서, 대안규정의 개발로, 법규범의 동일한 효율성에 있어서 기왕이면 최대한 지속가능한 선택을 할 목표가 추구되어야 한다. 여기서 체계적인 지속가능성 관점의 결합은, 한편에서는, 연결고리(Rückkopplungsschleife)를 통해 지속가능성 사전 심사(Nachhaltigkeitsvorprüfung)에서 대략적인 대안의 심사 이후에 이루어 질 수 있고, 다른 한편에서는, 관련 이해당사자들의 컨설팅을 통해 보장될 수도 있다.

(4) 대안 규정의 심사와 평가(Prüfung und Bewertung von Regelungsalternativen)

당시 실행된 입법평가의 핵심은 대안 규정의 심사와 평가에 있다. 경제, 생태 및 사회적 영역에서의 일반적인 효과를 전제로, 연방부서의 공동업무규정(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)은 그 사이에 일련의 심도깊은 평가들을 특히 경제분야에서, 다시말해 재정 및 경제적 효과에서, 규정했다(예를 들어 공공 예산의 재정적 효과에 대한 산정, 수행비용평가 산정 혹은 중소기업에 대한 효과의 심사). 2009년 이후 지속가능성효과에 대한 심사도 연방부서 공동업무규정(GGO)에 장착되었지만 단지 부분적으로만 상세하게 기술되었다. 지속가능성 심사의 도움으로 입법평가에서 지속가능성효과를 체계적으로 평가하는 것이 가능하게 되었다. 이로써 지속가능성 심사는, 장기적인 사회적, 생태적, 경제적 효과의 관점에 대해, 특히 대안 규정(Regierungsalternativen)의 재정적 및 경제적 효과와 관련된 특별한 평가의무를 보완한다.

대안 규정의 지속가능성 효과의 심사를 위해 2단계의 절차가 진행될 수 있다. 먼저 주 심사(Hauptprüfung)에서 임의의 관련성(mögliche Betroffenheit)을 구체화하기 이전에, 사전심사(Vorprüfung)에서 지속가능성 전략의 목표 및 지표영역의 원칙적인 관련성(grundätzliche Betroffenheit)이 평가될 수 있다. 여기에서 사

전심사(Vorprüfung)는 지속가능성 효과의 평가에서 필터의 역할을 수행한다. 사전심사(Vorprüfung)의 마지막에는 지속가능성 효과의 심도깊은 심사가 진행되어야 하는지 여부(심사되는 분야에 대한 특성화를 포함)나 혹은 더 이상의 심사를 그만 둘 수 있을지 여부에 대한 정당성이 있는 결정이 나온다. 주 심사(Hauptprüfung)는, 지속가능성 전략에 관한 개별적인 대안 규정들이 지닌 효과 중에서 중요한 것으로 분류된 효과를 상세하게 고찰할 수 있게 해준다.

이러한 2단계의 과정은, 심사 비용이 지나치게 되지 않도록 하기 위해, 먼저 대략적인 심사를 하고, 확정된 관련성(festgestellte Betroffenheit)에서만 심도깊은 심사를 진행함으로써, 적절한 심사 비용을 보장하게 된다(적절성 원칙: Proportionalitätsprinzip).

(5) 결론의 서류화(Ergebnisdokumentation)

입법평가의 결론은 반드시 표지(Vorblatt)와 법규범 안(Regelungsentwurf)의 근거(Begründung) 내에서 설명되어야 한다. 이러한 것은 또한 입법평가의 통합적인 구성부분으로서 지속가능성 심사의 결론에도 적용된다. 표지(Vorblatt)와 법규범 안(Regelungsentwurf)의 근거(Begründung) 내에서 지속가능성 심사 결론의 해설을 위해서는 다음의 것들이 권고된다:

- 국내 지속가능성 전략의 관련 내용의 기술(경영규정, 목표, 지표 및 지표영역)
- 지속가능성 전략 내용에 관한 단기적, 중기적, 장기적 효과의 기술
- 컨설팅의 절차과 결론 기술

지속가능성심사의 과정은, 특히 표준화된 평가도구들의 투입을 통해, 법규범의 지속가능성 효과를 상세하고 광범위하게 정당화 할 수 있는, 지속적인 결과 및 과정의 서류화의 장점을 보여준다. 하지만 통용되는 실무에 의하면 모든 경우에 지속가능성 심사의 결과는 표의 형태(Tabellenform)로만이 아닌 구조적인 완전한 문장(Flie texte)의 형태로 발표되어야 한다.

최종적으로 입법평가에서의 지속가능성 심사의 질을 보장하는 메카니즘이 언

급되어야 한다. 현존하는 제도적 구조내로의 산업은 지속가능성의 질을 보장할 수 있다, 이로써:

- 맞춤 입문서(Leitfaden)에 의해 지속가능성 심사가 구조화되고 규격화 되며
- 지속가능성 심사의 결론이 명확하게 설명되고 외부에 공표되고
- 지속가능성 심사의 주된 결론 혹은 중간결론이 내부 및 외부의 컨설팅을 위해 제시되고
- 지속가능성 심사는 특히 관할부서의 표결대상이 되었고
- 지속가능성 심사의 방법 및 과정의 기준들은 중립적이고 독립적인 기관들에 의해 평가되었다.