

입법평가에서의 지속가능성 심사기법 개발에 관한 연구

박영도·배건이



입법평가 연구 13-24-①

입법평가에서의 지속가능성 심사기법 개발에 관한 연구

박 영 도 · 배 건 이



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

입법평가에서의 지속가능성 심사기법 개발에 관한 연구

A Study on Development of Method for Sustainability Assessment in Legislative Evaluation

연구자 : 박영도(선임연구위원)

Park, Young-Do

배건이(초청연구원)

Bae, Gun-Yee

2013. 8. 16.



한국법제연구원
KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

요 약 문

I. 배경 및 목적

- 현행 「지속가능발전법」에서는 지속가능발전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 법령의 제·개정을 하려는 때에는 지속가능발전위원회에 그 내용을 통보하도록 하고, 관계 기관의 장은 위원회의 검토결과를 통보받은 때에는 지속가능발전을 위하여 타당하다고 인정되는 경우 해당 법령의 제·개정에 그 검토내용을 적절하게 반영하도록 규정
- 각국에서도 자국의 입법, 정책 그 밖의 중요한 국가사무를 수립하는데 고려되어야 할 지속가능한 발전을 위한 국가전략(National Sustainable Development Strategy)을 수립하여 시행하고 있으며, 국가의 주요 계획, 정책이나 입법 등에 대해 지속가능성을 경제·사회·환경의 측면에서 측정하는 종합적인 평가수단인 지속가능성심사 내지 지속가능성평가(Sustainable Impact Assessment)제도를 나름대로 확립
- 이 연구는 주요 국가(EU, 영국, 스위스, 독일)에서의 지속가능성 국가전략의 수립경과와 개요에 관해 간략하게 검토하는 한편 이들 국가에서 지속가능성심사를 위한 구체적인 제도설계의 방법론이 어떻게 전개되고 있는지 등을 분석하여 우리나라에서의 지속가능성심사의 제도화를 위한 방향성을 진단

II. 주요 내용

- 지속가능성심사는 ① EU처럼 국가의 영향평가체계에 포섭하여 수행하는 방식, ② 영국과 같이 전체적으로는 영향평가의 틀 속에 포섭하되, 지속가능성을 담보하기 위해 개별 평가로서 이른바 특별영향테스트(Specific Impact Tests)제도를 두는 방식, ③ 스위스의 경우와 같이 영향평가제도와는 별개로 지속가능성심사 가이드라인을 마련하여 수행하는 방식, ④ 독일과 같이 입법평가의 범주내에서 지속가능성심사 가이드라인을 설정하여 수행하는 방식 등이 존재

- 각국에서의 지속가능성심사 대상은 입법적이고, 계획적이거나 또는 공간적인 특징을 갖는 중요한 정책안들을 새로 수립할 경우나 중요한 개혁안 또는 혁신안, 특히 현저한 영향을 미치는 대규모의 계획에 대해서만 지속가능성심사를 시행해야 한다는 요구로 구체화

- 심사기준의 설정에는 일종의 체크리스트(Checklisten)수준의 기준을 설정하는 스크린심사, 국가지속가능전략 가운데 특히, 장기적인 영향을 미치는 영역과 국제적 측면에 포커스를 맞춘 지속가능성 전략을 선택하여 심사하는 방안 및 포괄적인 기준을 마련하지 않고 해당 법령안이나 행정계획의 특성에 따라 사례별로 기준을 마련하는 방법 등이 존재

- 방법론적으로는 지속가능성심사는 국가의사결정을 위한 도구로서 국가행위의 합리성을 강화하는 방안이기 때문에 특

별히 정해놓은 방법론이 존재하지 않고, 결과의 최적화를 위해 가장 객관적이고 효율적인 방법이라면 자유롭게 이를 선택

- 각국에서는 지속가능성심사의 경험에서 심사를 위한 방법론 및 절차의 표준화 뿐 아니라, 질적 담보의 보장수단으로서 투명성 제고를 위한 공개원칙으로서 절차에 관한 정보의 이용, 심사보고서의 공개, 관련 행위자들의 심사절차에의 적극적인 참여 등을 집중적으로 제도화

Ⅲ. 기대효과

- 「지속가능발전법」에서 규정된 법령의 제정 또는 개정에 즈음하여 지속가능성을 측정하기 위한 하나의 방법론적 설계를 검토하여 향후 입법에 대한 지속가능성심사 내지 평가 제도가 정착될 수 있는 계기를 마련

▶ 주제어 : 지속가능한 발전, 영향평가, 입법평가, 지속가능성심사, 규제영향분석

Abstract

I . Backgrounds and Purposes

- Currently, 「Sustainable Development Act」 states the head of a central administrative agency, who intends to enact or amend any Act or subordinate statute, the contents of which may affect sustainable development, shall notify the details thereof to the Commission, and the head of agency concerned when he/she is notified of the result of review by the commission shall adequately reflect them in enacting or amending the Act or subordinate statute concerned or establishing or altering the administrative plan concerned if such results of review are deemed appropriate for Sustainable Development.

- Many countries have established National Sustainable Development Strategy to consider the matters concerned in their legislation, policy and all other important businesses of state, and according to this strategy they established Sustainable Impact Assessment system, as known as Sustainable Impact Assessment which examine the sustainability of their legislation, policy in terms of economy, society, environment.

- In this study, the outline and history of National Sustainable Development Strategy in major countries such as EU, UK, Swiss,

Germany will be examined. Also, to find way to institutionalizing method of Sustainable Impact Assessment system in Korea, methodology of design system will be analyzed.

II. Major Content

- Sustainable Impact Assessment can be conducted in many ways
① as EU, it can be subsumed in national influence valuation, ② as UK, it is generally subsumed in national influence valuation, however to secure sustainability, specific identification method called Specific Impact Tests can be set, ③ as Swiss, set individual guideline for Sustainable Impact Assessment apart from national influence valuation, ④ as Germany, set guideline for Sustainable Impact Assessment under the category of legislative impact assessment.
- In those countries, the object of Sustainable Impact Assessment should be focused on enactment of important policies with legislative, calculative, spatial features or innovative plan, especially with remarkable impact.
- There are several kinds of standards for evaluation. Screen evaluation sets checklist for evaluation, standard focusing on evaluation of international or long-term impact, set individual standard for a administrative plan or a legislation other than making general standard.

- In methodological view, Sustainable Impact Assessment is a tool for helping decision making which reinforces the rationality. Therefore, there is no typical methodological way but select the most effective way to optimize result.
- Those countries are institutionalizing methodology for standardizing the process. On the other hand to secure the quality of assessment, as a principle for clearness promote, they are utilizing information on process, making assessment report public, inducing the participation of people concerned.

III. Expected Effects

- Examining methodological design of assessment process on the occasion of 「Sustainable Development Act」 amendment, and make an opportunity for settlement of Sustainable Impact Assessment system in Korea.

▶ **Key Words** : Sustainable development, Impact assessment, Legislative assessment, Sustainable Impact Assessment, regulation effect analysis

목 차

요 약 문	3
Abstract	7
제 1 장 문제의 제기	13
제 1 절 연구목적	13
제 2 절 연구범위	20
제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준	25
제 1 절 유럽연합	25
I. 지속가능한 발전전략의 책정	25
II. 영향평가에서의 지속가능성심사	31
제 2 절 영 국	45
I. 지속가능한 발전전략의 책정	45
II. 영향평가에서의 지속가능성심사	50
제 3 절 스위스	60
I. 지속가능한 발전전략의 책정	60
II. 영향평가에서의 지속가능성심사	65
제 4 절 독 일	96
I. 지속가능한 발전전략의 책정	96
II. 영향평가에서의 지속가능성심사	103
제 5 절 국가별 비교분석 및 시사점	125

I. 개 설	125
II. 국가별 분석	128
III. 종합검토	144
제 6 절 지속가능성심사 사례	151
I. 스위스	151
II. 독 일	160
제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안 ...	169
제 1 절 지속가능한 발전전략의 책정	169
I. 제1차 지속가능발전 기본계획의 수립	169
II. 제2차 지속가능발전 기본계획의 수립	170
III. 지속가능발전 관련 법제 개관	181
제 2 절 지속가능성심사의 제도화 방안	200
I. 제도화를 위한 전제	200
II. 지속가능성심사 체계의 구상	202
III. 지속가능성심사 방식에 대한 구상	216
참 고 문 헌	231
[부 록-1]	
입법평가에 있어서 지속가능성심사를 위한 지침서	239
[부 록-2]	
바덴-뷔르템베르크주 지속가능성심사 입문	289

제 1 장 문제의 제기

제 1 절 연구목적

“지속가능한 발전(sustainable development)”의 달성은 오늘날 국제사회가 실현해야 할 기본적 과제의 하나로서 널리 인식되고 있으나, 반드시 일반적으로 확립된 정의가 있는 것은 아니다. 이 지속가능한 발전이라는 의미가 처음으로 국제사회에 널리 인식되게 된 것은 1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(World Commission on Environment and Development : WCED)의 부룬트란트 보고서(Brundtland-Bericht)에서 지속가능한 발전을 인류의 보편적 과제로 제기하면서, 그 의미를 “미래 세대의 수요 충족에 영향을 미치지 않는 범위 내에서 현 세대의 수요를 충족시키는 발전(development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)”이라고 정의한 바 있다.¹⁾ 여기서 미래 세대의 이익에 대한 언급은 세대간의 형평(intergenerational equity)을, 또한 수요에 대한 언급은 세대내의 형평(intragenerational equity)을 함의한다고 일컬어지고 있는 것처럼 지속가능한 발전은 형평의 개념과 결부하여 이해되는 경우가 많다.

그 후 1992년의 환경과 개발에 관한 리오선언(Rio Declaration on Environment and Development)에서 “발전의 권리는 현재 및 미래 세대의 개발의 환경상의 요구를 형평으로 충족할 수 있도록 행사되어야 한다(The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations)”고 하였다.²⁾ 이 리오선언에서 명시된 지속가능한 발전의 이념을 구체화하

1) World Commission on Environment and Development, **Our Common Future**, Oxford University Press 1987, p.43. [<http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>]

2) Report of the United Nations Conference on Environment and Development(Rio de Janeiro, 3-14 June 1992).

기 위한 행동계획으로 발표된 “아젠다 21(Agenda 21)”은 이념적 실천적으로 환경·경제·사회의 3가지 측면을 인식하는 것이었다. 특히, 제1장 전문에서는 “환경과 개발의 통합이 이루어지고, 이로써 관심이 증대되면 인간의 생존에 기본적 수요를 충족시키는 생활수준의 향상을 도모하게 되고, 생태계의 보호와 관리를 개선하게 되며, 보다 안전하고 번영된 미래의 구현을 달성할 수 있다”고 하였다. 그로부터 지속가능한 발전이라는 의미는 지구환경의 지속가능성이라는 의미뿐만 아니라, 인간의 사회경제시스템의 지속가능성을 포함하는 의미로 전개되었다.

특히, 그것을 명확하게 제시한 것이 2002년의 지속가능한 발전에 관한 요하네스부르크선언(The Johannesburg Declaration on Sustainable Development)에서 제시되어 있는 이른바 경제·사회·환경이라는 3가지 지주(three pillar)에 따른 정식이었다. 이 선언에서는 “우리들은 지속가능한 발전의 상호 의존하면서 상호보완적인 지주 즉, 경제발전, 사회발전 및 환경보호를 지방, 국가, 지역 및 세계적 차원으로 더욱 추진하고 강화할 공동책임을 부담한다(we assume a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development -economic development, social development and environmental protection -at the local, national, regional and global levels)”고 하였다.³⁾ 또한 이 회담의 실시계획에서는 빈곤타파, 지속가능하지 않은 생산소비형태의 변경, 경제·사회발전의 기초가 되는 자연자원의 보호와 관리(protecting and managing the natural resource base of economic and social development)는 지속가능한 발전의 총체적 목표이며, 불가결한 조건이라고 하였다.

1987년의 브룬트란트 보고서에서는 자연과 환경을 적정한 수준으로 유지하는 것을 전제로 한 발전 즉, 환경과 경제의 조화를 도모하는 입

3) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/april/tradoc_116827.pdf

장과 개발도상국을 중심으로 한 참가형 개발과 사회개발을 통합하는 것이었으며, 1992년의 리오회담에서 지속가능한 발전을 위한 행동계획 Agenda 21로서 구체화되었다.⁴⁾ 나아가 2002년의 요하네스부르크 회담에서는 지속가능한 발전이 경제·사회·환경의 지속가능성을 구성요소로 하여 환경보호·보전이라는 기초위에 경제·사회개발이 있으며 이들이 상호 의존하고 보완하는 것이라는 인식이 명확하게 되었다.⁵⁾ 오늘날의 지속가능성은 ① 자연·자원의 이용과 활용의 지속으로서의 환경적 지속가능성, ② 효율·기술혁신을 확보하고 공정·적정한 경제시스템을 구축하는 경제적 지속가능성, ③ 기본적인 권리요구와 문화적·사회적 다양성을 확보하는 사회시스템으로 생활의 질·복지후생을 확보하는 사회적 지속가능성 등 3가지 측면의 균형된 상태로서 파악하고 있다.⁶⁾

한편 국제적으로 지속가능한 발전의 이념을 구체화하기 위해 1993년에는 리오회담을 실천하기 위한 행동계획인 Agenda 21의 진척상황을 검토하기 위한 조직으로서 UN경제사회이사회 내에 지속가능발전

4) 1992년의 리오회담의 단계에서는 빈곤과 인권이라는 사회발전의 요소는 경제발전에 반드시 명확히 구별하여 파악되지 않았다. M.C. Cordonier Segger/A. Khalfan, **sustainable development Law. Principles, Practices & Prospects**, Oxford 2006, p.29.

5) Maria Lee, **EU Environmental Law : Challenges, Change and Decision-making**, London 2006, p.30

6) 독일의 법학에서 지속가능성을 어떻게 법개념으로 구상될 수 있는가라는 문제에 대해, 한편으로는 지속가능성은 국제적인 전개와 일치하여 사회적, 경제적 및 환경적 관점을 상호 결부하는 세 가지의 지주모델로 이해되고 있다(Stephan Tomerius/Björn Oliver Magsig, **Taugt Nachhaltige Entwicklung als Leitbild oder Rechtsprinzip. Umsetzungsproblematik und Konkretisierungsansätze mit Bezügen zum Naturschutz- und Planungsrecht**, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2007, S.431f.). 그러나 다른 한편 이러한 넓은 의미는 법적으로 조작불가능이라고 주장하여, 협의의 지속가능성은 환경적 관점에 한정하여 사용되며 자원이용을 중심으로 파악하기도 한다(Annette Wieneke, **Nachhaltigkeit als Ressourcennutzungskonzept für die Bauleitplanung**, Baden-Baden 2006, S.74f. ; Wolfgang Köck, **Nachhaltigkeit im Verwaltungsrecht**, Die Verwaltung 40, 2007, S.422ff.), 그러나 대부분 지속가능성의 개념을 한정적으로 이해하는 데에는 반대하고 있다. 자세한 것은 Wolfgang Kahl, **Nachhaltigkeit als Verbundbegriff**, in : Wolfgang Kahl (Hrsg.), **Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff**, Tübingen 2008, S.6ff.

위원회(Commission on Sustainable Development : CSD)가 설치되었다.⁷⁾ 아울러 각국에서도 경제·사회·환경의 세 가지 측면을 포괄하는 지속가능한 발전전략을 국가전략적인 차원에서 수립하였으며, EU에서도 유럽연합조약에서 지속가능한 발전이 설립의 기본목표로 제시하는 한편 2001년 지속가능한 발전전략을 발표하였다.⁸⁾

우리의 경우에도 UN의 권고에 따라 지속가능발전 추진과 관련하여 2000년 9월 대통령 자문기구로 지속가능발전위원회를 설치하는 한편 2006년 10월 국내 최초로 경제·사회·환경분야 통합관리 전략 및 실천계획인 “제1차 국가지속가능발전 전략 및 이행계획(2006 ~ 2010)”을 확정·발표하고, 2007년 UN 지속가능발전위원회에 제출하였다. 제1차 지속가능발전 기본계획은 ‘국가지속가능발전비전(경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가)’을 토대로 하여 부처별로 각기 추진하고 있던 경제·사회·환경 3개 분야의 정책을 지속가능발전 틀 안에서 통합하고 구체화하였다. 이행계획의 전략으로는 ① 자연자원의 지속가능한 관리, ② 사회통합과 국민건강증진, ③ 지속가능한 경제발전, ④ 기후변화대응과 지구환경보전 등으로 이는 다시 전략별 48개 이행과제와 238개의 세부과제로 세분화하였다.⁹⁾

그러나 국가차원의 지속가능발전 전략과 이행계획은 수립하였으나, 이를 구체화하기 위한 제도적 장치나 법적 뒷받침이 부족하여 실행력 확보에 어려움이 많았다. 이에 범정부계획인 국가지속가능발전 기본전략 및 이행계획의 수립과 추진, 주기적인 점검 및 평가를 위한 제도적 기반을 마련하고, 지방 차원에서도 지방지속가능발전 기본전략 및 이행계획의 수립 등 지속가능발전 체도를 마련하기 위하여 지속가

7) <http://sustainabledevelopment.un.org/csd.html>

8) Communication from the Commission, **A Sustainable Europe for a Better World : A European Union Strategy for Sustainable Development**, COM(2001) 264 final.

9) 대통령자문 지속가능발전위원회, **경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가 건설 : 국가지속가능발전 전략 및 이행계획**, 2006.

능발전제도를 법제화할 필요가 있다는 인식에서 2007년 8월 3일 「지속가능발전 기본법」을 제정하여, 2008년 2월 4일부터 시행하였다.

그 후 기후변화 대응과 에너지 정책, 녹색산업 진흥, 나아가 지속가능발전까지 하나로 통합하는 「저탄소 녹색성장 기본법」이 2010년 1월 13일 제정·시행되면서 저탄소 녹색성장의 패러다임 안에 지속가능발전 개념을 통합, 법률의 제명이 「지속가능발전법」으로 개편되어 일부 조항이 「저탄소 녹색성장 기본법」으로 흡수되어 현재에 이르고 있다.

현행 「지속가능발전법」에서는 지속가능성의 정의를 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다”(제2조제1호)고 규정하는 한편, “지속가능발전”이란 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다고 규정하고 있다(제2조제2호). 한편 중앙행정기관의 장은 지속가능발전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 법령을 제정하거나 개정하려는 때에는 지속가능발전위원회에 그 내용을 통보하도록 하고(제11조제1항), 중앙행정기관의 장은 지속가능발전 기본계획과 관련이 있는 중·장기 행정계획을 수립·변경하려는 때에는 위원회에 그 내용을 통보하도록 하고 있다(제11조제2항). 지방자치단체의 장에게도 지방이행계획과 관련있는 행정계획을 수립·변경하려는 때에는 해당 지방 녹색성장위원회에 그 내용을 통보하도록 규정하고 있다(제211조제3항).

그리고 관계 기관의 장은 위원회 또는 지방 녹색성장위원회로부터 검토결과를 통보받은 때에는 지속가능발전을 위하여 타당하다고 인정되는 경우 해당 법령의 제·개정 또는 행정계획의 수립·변경에 그 검토내용을 적절하게 반영하도록 하고 있다(제11조제7항). 또한 지속가능성 평가와 관련하여 국가로 하여금 지속가능발전지표를 작성하도록 하고(제13조제1항), 위원회는 국가가 작성한 지속가능발전지표에

따라 2년마다 국가의 지속가능성을 평가하도록 규정하고 있다(제13조 제2항).

한편 2011년 8월에는 제1차 기본계획 기간의 종료에 따라 사회적 형평성과 환경자원의 지속성을 대폭 강화한 “제2차 지속가능발전 기본계획(2011~2015)”을 수립하였다. 이 제2차 계획은 G20에 맞는 국가 지속가능발전 역량확보를 목표로 4대 분야에 걸쳐 25개 이행과제, 84개 세부이행과제로 구성되었다. 4대 분야는 ① 환경 및 자원의 지속가능성 강화, ② 기후변화적응 및 대응체계 확립, ③ 사회적 형평성 및 국민건강증진, ④ 경제 및 산업구조 지속가능성 제고 등으로 이루어져 있다.¹⁰⁾ 2012년 5월에는 “국가 지속가능발전 평가보고서”를 발간하였다.¹¹⁾

지속가능한 발전의 원칙은 이미 고전적 환경법의 영역을 넘어 현재 경제의 성장, 사회의 안정과 통합을 지향하는 국가목표로 제시되고 있으며 각국에서도 UN의 권고에 따라 자국의 입법, 정책 그 밖의 중요한 국가사무를 수립하는데 고려되어야 할 지속가능한 발전을 위한 국가전략(National Sustainable Development Strategy)을 수립하여 시행하고 있으며, 이를 추진하기 위한 국가차원의 조직(National Council for Sustainable Development)도 설치하고 있다. 또한 국가의 주요 계획, 정책이나 입법 등에 대해 지속가능성을 경제·사회·환경의 측면에서 측정하는 종합적인 평가수단인 지속가능성심사 내지 지속가능성평가(Sustainable Impact Assessment)제도도 나름대로 확립되어 있다.

이들 제도는 국가의 중요한 정책수립 및 결정에 있어서 지속가능성 국가전략에 제시된 목표와 우선 과제의 달성을 지원하는 한편 중요한 정책수립 및 결정에 지속가능성의 다양한 관점을 충분히 반영하도록 균형된 관점에서 분석하는 것이라 할 수 있다. 또한 해당 정책에 대

10) 관계부처 합동, 제2차 지속가능발전 기본계획(2011 -2015), 2011.8.

11) 대한민국, 국가지속가능발전 평가보고서, 2012.5.

해 지속가능성의 다양한 측면을 분석하여 정책결정과정의 투명성과 합리성을 도모하려는 기능도 가지고 있다. 특히, 일부 국가에서는 국가정책 뿐 아니라 지방자치단체 등 공공부문에서의 도입도 시야에 넣고 있으므로 단순한 이념적 차원이 아니라, 실제의 정책에 지속가능성의 관점이 반영되도록 상세한 방법론을 제시하려고 노력하고 있다. 그러나 현재 평가 및 분석에 있어서 방법론, 조직 및 법적 제도화의 발전은 여전히 취약하고, 실제적인 이행보다는 관념적인 서술에 그치고 있는 등 지표, 기준의 선정이나 전문인력의 확보, 심사의 실시에 있어서 재원조달 등 검토해야 할 과제도 내포되어 있는 것도 사실이다.

각국에서는 이러한 어려움과 장애요인을 극복하기 위해 많은 노력을 기울이고 있으며, 지속가능성심사를 좀 더 강력하고 효과적으로 수행하는 능력을 배가하여 의사결정절차를 강화하기 위한 기법개발을 지속하고 있다. 특히, 최근 일부 국가에서는 해당 국가의 지속가능발전전략의 범주내에서 입법시에 국가의 지속가능한 발전에 영향을 미칠 수 있는 요인이 무엇인지를 평가하는 절차적 도구를 더 체계적으로 개발하고 있다.

우리의 경우에도 「지속가능발전법」에서 법령의 제정 또는 개정에 즈음하여 지속가능발전에 영향을 미치는 내용을 검토하여 그 내용을 법령의 제·개정시에 적절하게 반영하도록 하고 있으나, 구체적으로 어떠한 입법 단계에서 어떠한 법령에 적용할 것인지, 심사방법과 절차의 구조를 어떻게 할 것인지, 부처간이나 각종 단체등과의 협력관계를 어떻게 제도화할 것인지 등 방법론적 설계가 미흡한 실정에 있다. 따라서 이 연구에서는 입법에 즈음하여 지속가능성을 측정하기 위한 하나의 방법론적 설계를 검토하여 향후 입법에 대한 지속가능성심사 내지 평가제도가 정착될 수 있는 계기를 마련함을 목적으로 한다.

제 2 절 연구범위

오늘날의 현대국가에서는 국내외 안전성, 경제적 번영, 사회정의 및 인프라의 확립, 교육·문화 및 자연자원의 보존 등 다양한 정책목표를 동시에 추구하며, 정책결정은 다양한 차원(지역, 국가, 연방, EU, 국제적 등)에서 차별적으로 행해진다. 이들 관련된 목표나 조치는 상호 보완적으로 이루어지거나 또는 상호 갈등이 될 수 있다. 특히, 지속가능한 발전이라는 장기적인 효과를 가지는 조치는 정책결정에서 미리 충분히 고려하는 것이 매우 어렵다.

입법이나 정책에서 지속가능성을 증진하기 위해 이를 고려하는 도구들은 국제적으로 다수 존재한다. 이들 도구들은 지속가능성 전략 및 지표, 조정기구, 상설기구에 대한 보고의무, 지속가능성심사 절차 등이 존재한다. 한편 각국에서는 입법이나 정책에 있어서 장기적인 경제·사회·환경의 측면에서 지속가능성을 어떻게 심사할 것인지에 관해 심사숙고를 하고 있다. 입법이나 정책에 대한 지속가능성의 심사 내지 평가방법은 각국의 사정에 따라 다르나, EU처럼 영향평가(Impact Assessment)체계에 포섭하여 수행하는 방식, 영국과 같이 전체적으로는 영향평가의 틀속에 포섭하되, 지속가능성에 관한 개별평가 제도를 두는 방식, 스위스의 경우와 같이 영향평가제도와는 별개로 지속가능성심사를 수행하는 방식, 독일과 같이 입법평가의 범주내에서 지속가능성심사를 수행하는 방식 등이 있다.¹²⁾ 어느 방식도 경제·사

12) 벨기에는 2007년부터 모든 정책안에 대한 지속가능성영향을 평가하기 위한 의무적 절차로서 이른바 지속가능성테스트(duurzaamheidstest)를 시행하고 있다. 이 지속가능성테스트는 해당 정책안의 전개와 관계있는 소관 전문부처에서 수행한다. 테스트절차는 ① Screening(해당 정책안이 사회적, 환경적 및 경제적 영역과 정부부문에 미치는 중요한 영향의 Quick-Scan), ② Scoping(분석을 위한 방법론의 범위와 상세한 설정), ③ Assessment(지속가능성의 관점에서 결과의 상세분석 및 평가) 등 3단계로 이루어진다. 다만, 이 연구에서는 벨기에의 사례는 제외하였다.

회·환경의 3가지 지속가능성 영역이 고려된 것이나 다만, 각각의 심사방법은 대상이 되는 정책에 따라 지속가능성기준이나 지표의 설정은 다르다.

정책이나 입법에 대한 지속가능성심사는 일반적인 영향평가제도를 확정하여 수행할 수 있다. 물론 일반적인 영향평가와 지속가능성심사는 실질적으로 중복되는 요소도 있으나 양자는 다르다. 주요한 차이점은 지속가능성심사는 특히 장기적이고 의도하지 않은 효과를 조망하는데 대해 영향평가는 실제적으로 특히, 정책목표의 단기적인 효율적 성과를 지향한다. 전통적인 영향평가는 비용에 강력한 비중을 두는데 비해(경제, 행정비용) 지속가능성심사는 필요한 범위에서 그 범위가 광범하다. 전통적 영향평가는 우선적으로 단기적 성과에 조망하나, 지속가능성심사는 우선적으로 중요한 목표달성의 해소와 장기적 효과를 중시한다.

이 연구에서는 첫째, 주요 국가(EU, 영국, 스위스, 독일)에서의 지속가능성 국가전략의 수립경과와 개요에 관해 간략하게 검토한다. 지속가능성은 다양한 관점과 목표를 포함하고 있으므로, 따라서 국가마다 지속가능성 국가전략의 내용도 매우 다양한 관점과 목표를 제시하고 있다. 이 연구에서는 주요 국가의 지속가능성 국가전략을 개관하여 해당 국가의 지속가능한 발전의 의미와 내용을 도출하고, 이들 국가에서 지속가능성심사를 위한 구체적인 제도설계의 방법론이 어떻게 전개되고 있는지 등을 검토하는 한편 그 장단점을 분석한다.

둘째, 이 연구에서는 위에서 제시한 주요 국가의 지속가능성심사를 위한 다양한 제도설계의 현황을 종합적으로 분석하여 우리나라에서의 제도화에 부여하는 시사점을 검토한다. 우리의 현행 법제에서도 ‘지속가능’, ‘지속가능한 발전’ 또는 지속가능성과 밀접한 관련이 있는 표현인 ‘미래세대’, ‘장래세대’라는 용어를 사용하고 입법례가 다수 존재하고 있다. 이들 법제유형은 국가의 지속가능성 전략의 범위에서 특

정한 발전을 지원하고 지지하는 다양한 행동 규범을 설정하고 있으며, 국가의 지속가능성 목표와 매우 강한 내용상의 관련성이 있는 것도 있다.

이들 법제유형은 국가의 지속가능성 전략의 구현을 위한 지표를 상승시키는데 직접 기여하는 정책목표를 가지고 있다. 또한 일부법제유형들은 지속가능성의 내용상 중요성이 개별 규정에서 명확하지 않는 것도 있다. 이 연구에서는 현행 법제상 지속가능성의 관점을 표현하고 있는 법제유형을 살펴본다. 한편 최근 주목을 받고 있는 하나의 매카니즘으로서 입법절차 가운데에서 지속가능성을 심사하는 방식이 대두되고 있다.

근래 일부 국가에서는 지속가능성심사의 중심적 목표를 지금까지의 지속가능 국가발전의 목표를 종합하는 것이라기보다는 다양한 정책영역에서 제안되는 법안에 초점을 두는 경향에 있다. 그러나 이는 쉬운 작업은 아니며, 현재의 입법절차와 구조에 적합하게 이를 설계하는 것이 중요하다. 특히, 입법절차에서 지속가능성심사를 도입하는데 있어서 그 적용을 어떠한 입법 단계에서 어떠한 법령에 적용할 것인지, 심사주체와 절차의 질적 보장을 어떻게 할 것인지, 심사시점과 심사단계의 구조를 어떻게 할 것인지, 부처간이나 각종 단체등과의 협력관계를 어떻게 제도화할 것인지 등에 관해 많은 검토가 필요하다. 이 연구에서는 입법에 즈음하여 지속가능성심사를 어떠한 기준으로 어떠한 방법과 절차로 수행할 것인지에 대해 선진 국가의 경험과 제도를 기초로 우리 실정에 부합한 제도설계를 구상한다.

지속가능성이라는 개념은 매우 광범위하고 추상적인 개념으로서, 그로부터 도출되는 요소도 명확하지 않다. 따라서 지속가능성심사는 정책결정절차를 지원하는 도구일 따름이지 그것을 대체할 수는 없다. 입법에 있어서 지속가능성심사는 쟁점이 제기되는 곳에서 지속가능성

문제를 조기단계에 파악하여 정책적인 갈등을 해소하는데 이바지하도록 설계될 필요가 있다. 물론 지속가능성심사는 1회성으로 수행되는 것이 아니라 입법절차와 밀접하게 연계되는 경우 단순히 분석적인 도구일 뿐 아니라 의사전달의 도구로서 기능한다.

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

제 1 절 유럽연합

I. 지속가능한 발전전략의 책정

EU에서는 기본조약인 1997년의 유럽연합조약(The Treaty of Amsterdam) 가운데 “지속가능한 발전의 원칙을 고려하여 역내시장 및 확고한 결속의 달성과 환경보호를 배경으로 하면서 각국민을 위한 경제적 및 사회적인 진보를 촉진하며……”라고 하여 지속가능한 발전의 원칙(principle of sustainable development)을 규정하였다.¹³⁾ 그 후 2001년 5월 EU위원회에서는 “보다 나은 세계를 위한 지속가능한 유럽 : EU 지속가능한 발전전략(A Sustainable Europe for a Better World : A European Union Strategy for Sustainable Development)”을 수립하여 EU이사회에 제안하였으며,¹⁴⁾ 이 문서는 2001년 6월 스웨덴에서 개최된 이사회에서 채택되었다.

이 문서에서는 지속가능한 발전을 위해서는 환경보호에 한정하는 것이 아니라 널리 사회적인 평등과 결속, 경제적인 번영이 함께 달성되어야 할 것이라고 하였다. 이를 위해 특히, ① 기후변화의 억제와 청정에너지의 증가, ② 공중위생에 대한 위협의 대처, ③ 천연자원의 책임있는 관리, ④ 교통시스템과 토지이용관리의 개선, ⑤ 빈곤문제와 사회적 배제의 제거, ⑥ 고령화 사회의 경제적 및 사회적영향의 대응 등 6가지 우선분야를 제시하였다. 이 가운데 ⑤와 ⑥은 2000년에 EU

13) <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

14) Communication from the Commission, **A Sustainable Europe for a Better World : A European Union Strategy for Sustainable Development**, COM(2001) 264 final.

이사회가 채택한 경제사회전략인 리스본전략(Lisbon Strategy)의 목적을 보완하는 것이었다.¹⁵⁾

그 후 2002년 2월 EU위원회는 같은 해 8월의 요하네스부르크회담을 위해 “지속가능한 발전을 위한 글로벌 파트너쉽(Towards a global partnership for sustainable development)”이라는 주제의 문서를 제출하였다.¹⁶⁾ 이 가운데에는 향후 특히, 지속가능한 발전을 글로벌한 차원으로 진행할 것을 강조하였다. 한편 2005년 2월 EU위원회는 지속가능한 발전의 현상을 보면 여전히 그 진전은 충분하지 않다는 문서를 제출, EU의 지속가능한 발전전략의 개정작업을 집중적으로 검토하여야 한다고 제언하였다.¹⁷⁾

이 문서에 의거하여 2005년 6월 EU이사회에서는 지속가능한 발전을 위한 4가지의 기본적 목표로서 ① 환경보호, ② 사회적 평등 및 결속, ③ 경제적 번영, ④ 국제적인 책임 등을 다시 확인하였다.¹⁸⁾ 또한 이 목표를 달성하기 위하여 필요한 정책원칙으로서, ① 기본적 인

15) 2000년 3월 23일 유럽연합의 경제사회정책에 관한 포괄적인 10개년 전략을 담은 “성장과 고용을 위한 리스본 전략(Lisbon Strategy for Growth and Jobs)”은 2010년까지 유럽연합을 보다 선진적인 직업을 널리 창출하고, 사회적 연대를 강화하는 가운데 지속적인 경제성장을 달성할 수 있는 세계에서 가장 역동적이고 경쟁력을 갖춘 지식기반경제(Knowledge - bases economy)로 발전시킨다는 목표를 정하였다. 이 포괄적인 경제사회계획은 유럽연합기업의 경쟁력을 강화하고 저임근로를 창출하여 노동시장을 활성화하는 것이 아니라, 수준 높은 근로를 필요로 하는 전문직을 널리 확대하고, 부가가치가 있는 상품의 생산성을 향상하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위한 전제조건과 기반은 명확하고 단순하며 효율적인 규범정립과 제도환경이라 할 수 있으며, 지속적인 노력을 통하여 불필요한 행정비용을 제거하고 기업활동비용을 낮추려는 것이다.

<http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm>

16) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee of the Regions, **Towards a global partnership for sustainable development**, COM(2002) 82 final.

17) Commnication from the Commssion to the Council and the European Parliament, **The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy : Initial Stocktaking and Future Orientations**, COM (2005) 37 final.

18) Brussels European Council 16 and 17 June 2005, Presidency Conclusions.

권옹호의 촉진, ② 세대내 및 세대간의 공정, ③ 개방적이고 민주적인 사회, ④ 시민참가, ⑤ 업계 및 사회적 파트너쉽의 참가, ⑥ 정책의 일관성과 거버넌스, ⑦ 정책통합, ⑧ 최선의 이용가능한 지식의 사용, ⑨ 예방원칙, ⑩ 오염자 비용부담 원칙의 적용 등 10가지를 제시하였다.¹⁹⁾

2005년 12월 EU위원회는 “지속가능한 발전전략의 검토 : 행동을 위한 platform(On the review of the Sustainable Development Strategy : A platform for action)”을 제시하였다.²⁰⁾ 이 문서에 따라 2006년 6월 EU 이사회에서 종래의 지속가능전략을 재검토한 새로운 EU의 지속가능한 발전전략이 채택되었다.²¹⁾ 여기서는 위에 언급한 4가지 기본원칙과 10개의 정책원칙이 추가되었다. 또한 “좀 더 중요한 과제는 현재 지속가능하게 되어 있지 않은 소비 및 생산유형과 정책형성에 맞게 통합적으로 행해지고 있지 않은 구조를 서서히 개편하는 것이다”라고 하여 다음과 같이 선진적 정책결정이 행해지도록 해야 한다고 하였다.

즉, “주요한 정책결정에 있어서는 고차원의 질의 영향평가(Impact Assessment)가 행해지고 지속가능한 발전의 사회적·환경적 및 경제적 차원이 균형있는 방식으로 평가되고 지속가능한 발전의 외적인 차원과 누구도 행동하지 않은 경우의 손실이 고려되고 있을 것이 요구된다”고 하였다. 그리고 새로이 개편된 지속가능한 발전전략은 다음의 7가지 주요한 과제를 제시하였다.²²⁾

19) Communication from the commission to the Council and the European Parliament, **Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development**, COM(2005) 218 final.

20) Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, **On the review of the Sustainable Development Strategy : A platform for action**, COM(2005) 658 final.

21) Review of the EU Sustainable Development Strategy(EU SDS), Renewed Strategy.
<http://ec.europa.eu/sustainable/docs/renewed_eu_sds_en.pdf>

22) European Commission Secretariat-General, **A Guide to the EU's Sustainable Development, Sustainable Future in Our Hands**, Brussel 2007.
<http://ec.europa.eu/health-eu/doc/sustainable_dev.pdf>

[EU의 지속가능한 발전전략 개요]

<p>기후변화와 청정 에너지</p>	<ul style="list-style-type: none"> • EU에서의 온실가스 배출 삭감이 2020년까지 20%, 국제적인 동의에 따른 경우 30% • 에너지효율의 개선을 2020년까지 20% • 재생가능에너지 비율을 2020년까지 20%로 향상 • 수송용기름에 차지하는 바이오연료 비율을 2020년까지 10%로 증가
<p>지속가능한 교통</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 인체의 건강 및 환경에 미치는 영향을 최소한으로 하기 위해 오염물질의 배출량을 삭감 • 다른 교통수단의 사용빈도의 균형을 도모 • 교통의 이산화탄소 배출량을 2009년까지 140g/km, 2012년까지 120g/km까지 삭감 • 도로상의 사고사망자수를 2000년과 비교하여 2010년까지 절반으로 삭감
<p>지속가능한 소비와 생산</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 경제성장과 환경파괴사이의 파괴적인 관계를 종식 • 책임있게 제조된 물품을 사용하는 기업 및 개인 장려 • 국가의 각 기관은 유럽전역에서 환경을 파괴하지 않은 제조물 및 서비스를 구입하는 것을 지향한다. 이는 이미 일부 국가에서 실행되고 있다. 2010년까지 EU는 역내의 모든 국가가 환경에 배려한 생산물 및 서비스를 조달하는 국가가 되도록 전념한다. • 환경에 친숙한 기술과 혁신 속에 있는 시장을 증가 • EU내외에서 동물복지를 개선
<p>천연자원의 보전과 관리</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2010년까지 및 2010년 이후 세계규모의 생물다양성 손실비율을 대폭 삭감하도록 감시 • 2015년까지 요하네스부르크선언(2002년)에 따라 열악화된 해양환경을 정화하고 어류자원의 남획을 회피 • 2015년까지 국제연합의 산림보호의 목적을 위해 행동 • 사용의 효율성을 점진적으로 개선하고 경쟁력을 획득 • 재생을 촉진하고 폐기물의 발생을 삭감

<p>공중위생</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년까지 농약을 포함한 화학물질이 안전하게 제조, 취급 및 사용되도록 확인 • EU내에서 알콜중독, 비만 등 생활습관병에 의한 평균수명의 격차를 삭감 • 건강상의 위협을 신속하고 효율적으로 취급하는 전략을 개발 • EU내를 통해 자살율의 감소, 정신건강을 개선 • 식품 및 우리들이 동물에 주는 미끼에 관한 법률을 엄격히 준수 • EU내외에서의 동물복지표준을 향상하는 것을 보증
<p>사회적통합, 인구, 이주</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 특히, 어린이의 빈곤에 역점을 두어 2010년까지 빈곤 및 사회적 배제의 위기에 있는 자의 수를 감소 • 지역적 및 사회적 결속을 보장 • 출생율 및 장수의 과제에 직면하여 사회적 보호를 개혁하고 있는 EU각국을 지원 • 2010년까지 고용 특히, 여성, 고령자, 이민자의 고용을 촉진 • 이민이 유럽사회에 통합되는 것을 환영 • 청소년의 고용을 촉진. 적어도 22세의 청소년의 85%가 중등교육을 수료하는 것을 보장. 2007년 이후 학교교육 수료후 6개월 이내에 모든 청소년은 직업을 가지거나 직업훈련을 받거나 고용을 용이하게 하는 자격을 취득하도록 한다. • 장애를 가진 자가 직업을 가지도록 지원
<p>세계의 빈곤과 지속가능한 발전의 과제</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 극단적인 빈곤과 기아를 해소 • 어느 지역에서도 초등교육을 달성 • 성평등을 강화 • 모자보건을 촉진 • HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병을 극복 • 환경의 지속가능성을 보장 • 개발을 위한 글로벌한 파트너십을 육성

EU의 행정기구인 EU위원회 통계국(Eurostat)은 2005년 이후 2년마다 지속가능성 발전지표(Sustainable Development Indicators)에 의거하여 지속가능한 발전전략의 진척상황을 평가하는 보고서를 발간하고 있다.²³⁾ 이 지표는 시간의 경과에 따른 정책의 우선순위의 변화에 대응하여 수시로 변경되고 있으나, 현재의 지표는 130개 이상으로서 사회경제의 발전, 지속가능한 소비와 생산양식으로의 변화, 사회적 포섭, 인구 변화에 대한 대응, 공중위생의 촉진, 기후변화와 에너지, 지속가능한 교통시스템으로의 변화, 자연자원의 보호, 글로벌 파트너십 등의 주제 하에 분류되고 있다. 130개를 넘는 지표는 가장 중시되는 지표(Headline Indicator) 11개를 정점으로, 목표실현을 위한 조작지표(Operational indicator), 전략의 목표달성을 위한 진척상황의 설명지표(Explanatory indicator), 그리고 전략목표의 배경을 이해하기 위해 유효한 지표(Contextual indicator) 등으로 구성되어 있다.

23) 2009년 12월에 개최된 EU이사회에서는 지속가능한 전략의 검토문서에서 향후 해결이 시급한 과제를 다음과 같이 제시하고 있다. ① 에너지 및 자원효율 나은 기술에 의거 안전하고 지속가능한 저탄소 및 저투입경제로의 신속한 이행, 지속가능한 식품행태를 포함한 지속가능한 소비행동으로의 이행, 에너지 안전성과 기후변화에 대한 적응 촉진, ② 생물다양성, 대기, 수자원 및 기타 자연자원, 식품의 안전성에 대한 규율강화, 예컨대, 공통농업정책, 골용어업정책 및 교통정책의 일부로서 생물다양성에 잠재적인 부하영향을 부여하는 정치영역에서 생물다양성문제에 대한 통합화된 보다 중점적인 규율, ③ 인구동태적 및 이민의 측면을 포함한 사회적 일체성과 통합 촉진, 건강에 대한 위협에 대한 예방촉진, ④ 공정하고 환경을 보호하는 성장 강화를 포함한 국제적 차원의 구축과 글로벌한 빈곤과의 투쟁 강화, 자연자원에 대한 압박의 증가의 관점에서 인구증가와 그 영향과의 규율 등이다. 2009 Review of the EU Sustainable Development Strategy - Presidency Report, p.21 <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st16/st16818.en09.pdf>> 한편 2011년에 공표된 최신 보고서에서는 ‘유럽 2020’에서 채용되는 등 수치목표가 명시되어 있는 것은 기한내의 목표달성을 위한 궤도상에 있는지 그 밖에 지속가능한 발전전략의 개시전인 2000년 이후에 통계적으로 소급가능한 시점에서의 변화가 목표에 의거하고 있는지 등의 관점에서 진척상황을 평가하고 있다. Sustainable development in the European Union. 2011 monitoring report of the EU sustainable development strategy, Executive summary <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/224-EN/EN/224-EN-EN.PDF>

II. 영향평가에서의 지속가능성심사

1. EU 영향평가제도의 특징

EU의 영향평가제도(Impact Assessment : IA)는 예상되는 정책대안의 잠재적인 영향을 평가함으로써 그 장점이거나 단점 등에 관해 정책입안자에게 제공하는 절차이다. EU는 2003년부터 영향평가제도를 도입한 이래 비교적 단기간에 정책영향평가에 관한 가장 광범한 방법론으로 정착되었으며, 내부적으로 정책분석을 위한 도구로서 뿐 아니라 외부적으로 가장 중요한 의견교환기능을 위한 도구로서도 확립되었다.²⁴⁾

다른 국가의 영향평가체계와 마찬가지로 EU의 영향평가도 선진규제 및 관료주의 철폐라는 목표와 동시에 직접 및 간접으로 사회적·경제적·환경적 영향에 대하여 철저히 분석함으로써 리스본 전략 및 지속적인 발전전략(Lisbon and Sustainable Development Strategies)의 요구에 기여하는 제도로 마련되어 있다. 다만, EU의 지속가능성 심사는 영향평가의 체계에서 특별한 부분으로서 검토되는 것이 아니라 경제적·사회적·환경적 영향의 전체로부터 도출되는 것으로 파악하고 있다.

EU의 영향평가체계의 강점은 투명성과 정책적 조망가능성을 구비한 높은 이행율이라고 할 수 있다. 특히, 영향평가국(Impact Assessment

24) EU의 영향평가는 2002년 6월 5일 EU위원회에서 정책입안프로세스에 규제영향평가의 실시를 제안하였으며, 이와 함께 “영향평가를 위한 문서(Communication on Impact Assessment)”에서 규제영향평가의 실시를 위한 가이드라인도 공표하여 2003년부터 시행되었다. 이 영향평가제도는 2004년에 그 절차와 방법에 관하여 몇 가지 개선을 거쳐 2005년 6월 15일에 전면 개편한 영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)을 마련하였으며, 2006년 3월 15일에 일부 내용을 보완하였고, 2009년 1월 15일 일부 절차와 분석순서 등을 추가적으로 변경하여 현재에 이르고 있다. 2006년까지의 EU의 영향평가제도의 도입경과와 주요 내용에 관한 것은 박영도, **주요국의 입법평가 관련제도(I) - EU의 영향평가제도**, 한국법제연구원 2007.4 참조. 2009년판 영향평가 가이드라인 전문은 European Commission, Impact Assessment Guidelines, SEC(2009) 92, 2009.1.15(http://ec.europa.eu/governance/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf).

Board : IAB)의 다양한 제안과 제도화를 통해 영향평가의 질적 수준과 점진적으로 증대되고 있다.²⁵⁾ 다만, 실무적으로 영향평가의 분석은 가이드라인에서 요구되고 있는 것보다 낮으며, 다양한 대안은 만족할 만한 수준에 있다고 보기 어렵다. 일반적으로 직접적인 경제적 비용에 중점을 두고 있으며 반면 장기적인 사회적 및 환경적 결과는 보다 심도있게 검토되지 않고 있다.

EU의 영향평가는 두 가지를 목표로 하고 있다. 첫째는, 행정간소화·선진규제 및 유럽의 경쟁력 향상을 위한 노력을 지향하며 둘째는, 정책통합의 새로운 접근으로 요구되는 EU의 지속가능전략의 이행을 지향한다. 2003년 제도도입시 영향평가절차는 “규제환경의 간소화와 개선을 위한 행동계획(Action plan : Simplifying and improving the regulatory environment)”²⁶⁾의 중점적인 요소로서 작용하였으나, 부분적·단

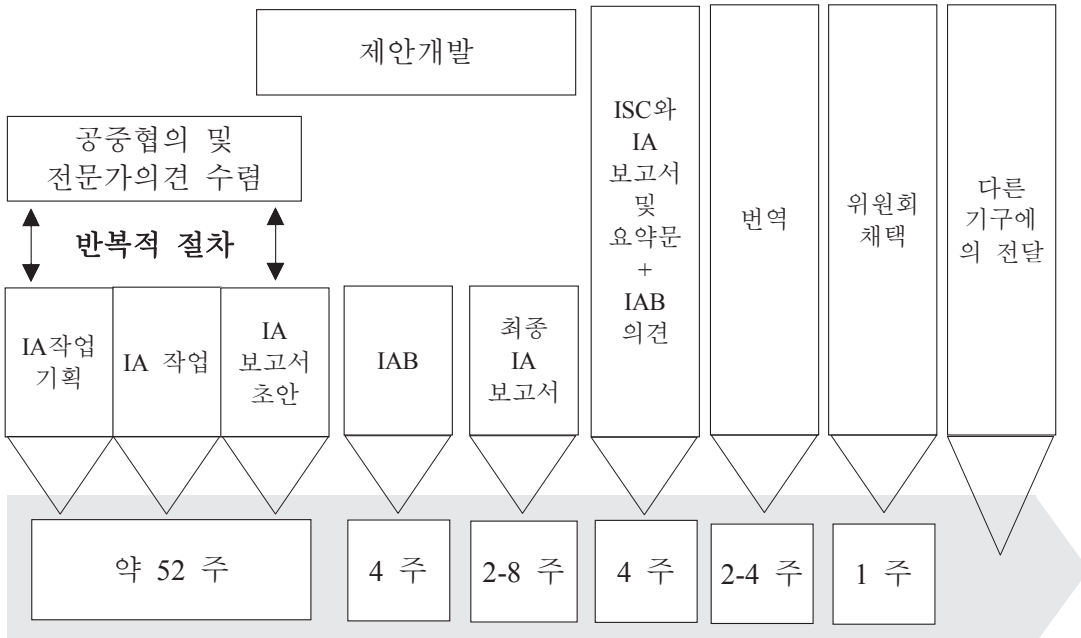
25) 영향평가국(Impact Assessment Board : IAB)은 영향평가의 질적 관리기능을 지원하는 중심적인 기관이다. IAB는 정책입안부서로부터 독립되어 있으며, 그 구성원은 영향평가와 직접 관련되는 위원회 부서의 고위관료이다. IAB는 외부전문가의 지원을 받아 영향평가 준비의 초기단계에 방법론적으로 위원회의 각 부서에 조언을 한다. IAB의 작업은 투명성이 높고, IAB는 각 부서에서 관련되는 정책제안에 대한 부서간 협의를 개시하기 전에 각 영향평가를 조사한다. 이 조사는 일반적으로 4주간이 소요되며, 대개 표준화된 순서에 따라 진행된다. IAB가 영향평가를 접수한 약 2주간 후에 IAB는 영향평가를 작성한 부서에 3-5페이지 정도의 품질 checkliste를 송부한다. 여기에는 영향평가 가이드라인에 따라 요구되는 품질에 관한 상세한 분석이 포함된다. 품질 checkliste를 통한 예비적인 성과에 따라 IAB에서는 구두에 의한 절차로 조사를 수행하거나, 아니면 문서에 의한 절차로 조사를 수행할 것인지를 판단한다. 구두절차에서는 작성부서와 IAB가 품질 checkliste를 가지고 의견을 교환한다. 이 회의는 통상 격주로 개최되며 영향평가별로 50분이 확보된다. 문서절차에서는 회의가 없고 작성부서는 품질checkliste에 문서로 회답한다. IAB는 품질checkliste에 상응하여 작성부서가 제공하는 언급이나 설명에 의거하여 의견서를 작성한다. 의견서는 통상 품질checkliste 가운데에서 또는 회의 중에 제기된 3가지 중요한 문제점에 초점을 두어 중요도의 순서로 개선책을 위한 권고를 제시한다. IAB가 작성부서의 영향평가지안이 많은 개선을 요한다고 결론을 내린 경우 작성부서는 개정판을 제출할 필요가 있다. IAB는 이 개정된 문서에 대해 별도의 의견을 제시한다. 이 개정된 문서의 제출은 일반적으로 서면절차로 대처되며, IAB는 작성부서가 최초의 의견서의 권고를 어느 정도 수용하였는지를 조사한다.

26) Communication from the Commission, **Action plan : Simplifying and improving the regulatory environment**, COM(2002) 278 final.

편적 절차를 규율함으로써 매우 불충분하였다. EU위원회는 영향평가를 정책안에 포함된 내용의 전체적 발전을 위한 절차로 이해하며, 정책결정을 기대하거나 대체하는 것으로 이해하지 않는다.

EU절차의 본질적 특징은 그 투명성에 있다. 모든 영향평가 보고서는 온라인으로 공개되며, 이해당사자의 참여하에 전개된다. 영향평가의 주관부서는 담당총국(Directorate General : DG)이며, 다른 관계 총국과 외부전문가가 실무에 참여한다. 이 절차는 해당 결정에 포함된 직접적 경제비용, 의도하지 않은 부수적 효과, 배분효과 및 사회적 생태적 결과 등 모든 주요한 결정을 지향한다. 방법론적으로 명확한 정의는 없지만 정책입안자들에게 각각의 연구목적에 적합한 분석도구를 활용할 것을 권장하고 있다. 실무적으로는 질적 분석이 주류를 이루고 있으며, 경우에 따라서는 경제적 및 정량적인 분석을 수행하기도 한다.

[영향평가절차 개요]



[EU의 영향평가체계]

요 소	주 요 내 용
목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 정책입안자에게 사회적, 경제적 및 환경적 영향에 관해 광범한 지식의 제공 • 선진 입법 • EU의 경쟁력 향상에 기여 • 행정부담의 철폐 • 지속가능전략의 이행에 기여 • EU 정책의 투명성 및 정당성 향상
적용범위	<ul style="list-style-type: none"> • 중요한 위원회 제안 즉, 일반적으로 위원회의 입법적 및 업무계획에 관한 모든 제안(보고 및 협의활동은 제외), comitology 절차에 따른 결정 • 비입법적 제안도 포함(지출계획 및 전략), 조기단계에서의 정책프로젝트(예컨대, 백서)
실질적 심사요구	<ul style="list-style-type: none"> • 예상된 경제적, 사회적 및 환경적 영향과 EU내외에서의 영향, 의도되고 의도되지 않은 결과, 배분효과 • 스크린절차의 지원, 가이드라인은 가능한 결과의 세부적인 목록을 제시 • 비규제적 대안을 포함한 대안의 규율 및 도구
역할 및 관할	<ul style="list-style-type: none"> • 규율안을 소관하고 있는 Directorate-General(DG)에서 심사 • 다른 DG(특히, General Secretariat)에서는 작업을 지원. 예컨대, 부서간 공조 동안 • 특별한 프로젝트를 제외하고 각 영향평가는 관련 DGs의 구성원으로 조직된 Steering Committee(IA Steering Group)이 지원. The Steering Committee는 조기단계에 관여 • 외부전문가의 활용은 가능하고 권장됨, 위원회는 보고서안에 대해 독자적인 책임을 부담 • Impact Assessment Board에서는 모든 영향평가의 질을 관리, 부처간 협의개최전에 가능한 개선과 검토를 개시

요 소	주 요 내 용
법적 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 근거 없음 • 기본적 사항은 영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidelines)에서 제시
절차 및 참여	<ul style="list-style-type: none"> • IA절차는 위원회의 공식 계획절차(전략계획 및 프로그램 주기에 통합) 작업프로그램에 대한 모든 제안절차는 절차의 제시 및 계획된 IA절차가 포함된 로드맵에서 개시 • 절차의 주된 단계 : 준비, 보고서초안의 검토, IAB와의 협의, 최종보고서, 부서협의, 번역, 위원회의 채택 및 다른 기관에로의 발송 • 이해관계자의 관여는 주기적인 절차로서 보고서의 준비와 병행하여 발생
분석방법론	<ul style="list-style-type: none"> • 가이드라인에서는 어떠한 특정한 방법론을 언급하지 않으나, 각 단계에서 수행되는 주요한 분석기법은 정식화하고 있음 • 정량적(Quantitative) 및 정성적 방법론은 원칙적으로 동등한 수준에서 취급 • 현저한 행정적 부담이 예상되는 경우에는 때의 표준비용모델을 사용한 평가를 권장 • 도구 및 가이드라인 • 상세한 가이드라인(각 단계별로 상세한 문서와 부록을 포함한 55 내지 60페이지) • 다양한 온라인 도구(예컨대, SINAPSE e-Network, IATools)
간행 및 출판	<ul style="list-style-type: none"> • 모든 IA보고서는 IAB의 의견 및 해당 프로젝트와 함께 General Sekretariats의 사이트에서 공개, IA보고서에는 심사절차에 관련된 모든 정보가 포함(참여집단, 내용, 참고자료 등)
실제이행	<ul style="list-style-type: none"> • 제도시행 초기단계에서는 난해한 출발이었으나, 현재 비교적 제대로 이행 • 분석의 질 및 정책형성에 대한 영향력이 매우 다양함 • 가끔 분석은 의도된 경제적 효과와 밀접한 관련성을 가지고 있으며, 대부분의 사례에서는 결정이 지향한 정당화에 치중 • 시스템의 전체적인 현저한 강점은 시간이 소요, 주로 IAB의 제도를 통한 우선화

2. 영향평가에서의 지속가능성 심사기준

EU의 영향평가에서 지속가능성은 유일한 목표는 아니지만 매우 중요한 요소로 취급된다.²⁷⁾ 지속가능성 효과는 절차의 특별한 일부로서 검토되는 것이 아니라, 경제적·사회적·환경적 영향을 동등한 중요성으로 평가하여 정책결정에 피드백 되도록 하고 있다. 심사방법은 예컨대, 경제정책은 그것이 환경적 및 사회적 책임을 제시하고 있는 것일 뿐 아니라 환경정책은 그것이 경제적으로 정당화될 수 있는 것이 되도록 요구하고 있다. EU영향평가제도의 다차원성이 정책문서에 명확히 표현되도록 하고 있다.

다양한 대안을 스크린 하는 경우의 보조수단으로서 가이드라인에서는 경제적·사회적·환경적 영향으로 나누어 가능한 문제유형의 포괄적인 목록을 제시하고 있다. 다만, 이 목록은 이해하기 쉽게 되었으나 필수적인 체크리스트로서 설계된 것이 아니고 전부를 망라한 것도 아니다. 한편 지속가능성의 지표가 포괄적이기는 하나, 어떠한 정책대안에서도 ① 의도된 그리고 의도되지 않은 결과의 고려, ② 시너지효과 및 상충관계(trade-off)의 고려, ③ 이해관계자의 특정, ④ 명확한 평가기준에 의거한 대안의 가능한 우선순위의 확정, ⑤ 베이스라인 시나리오(무대안 : 정책변경 없음)의 비교 수행, ⑥ 정량적 산정을 우선, ⑦ 현저한 결과에 관해서는 향후 심도 있는 검토를 수행하도록 하고 있다.

27) 영향평가는 협약의 목적과 리스본 및 지속가능한 발전전략(Sustainable Development Strategies)과 같은 고차원의 목적을 달성하기 위해 위원회의 정책의 일관성을 확보하는데 이바지한다. 영향평가는 EU의 개입을 가능한 한 간소화함으로써 정책제안의 질을 향상시킨다. 마지막으로 영향평가는 보충성원칙과 비례성원칙이 존중되는 것을 보증하며, 제안되고 있는 행동이 왜 필요하고 적절한 것인지를 설명하는데 이바지한다.

[경제적 영향]

지 표	검 토 내 용
내부 시장 및 경쟁력 기능	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 상품, 서비스, 자본 및 근로자의 자유로운 이동에 어떠한 영향(긍정적 또는 부정적)을 미치는가? • 대안이 소비자의 선택 폭을 줄이지는 않는가, 경쟁의 감소로 인하여 가격이 인상되지 않는가, 반경쟁적 행동을 촉진하거나 독점의 발생, 시장분열 등으로 신규 제조업자나 서비스 제공자에게 장애를 발생하게 하지 않는가 등
경쟁력, 무역 및 투자 흐름	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 EU회사들의 글로벌 경쟁적 위치에 영향을 미치는가? 그 영향이 생산적인가? • 대안이 무역장벽에 어떠한 영향을 미치는가? • 국가간의 투자 흐름을 자극하는가(경제활동의 배치전환을 포함해서)?
경상비용 및 사업/ 중소기업 활동	<ul style="list-style-type: none"> • 기업에게 추가적인 조정, 이행 또는 처리비용을 부과하는가? • 대안이 필수적인 투입물의 활용이나 비용에 영향을 주는가(원자재, 기계류, 노동력, 에너지 등)? • 재정활용에 영향을 주는가? • 투자 사이클에 영향을 미치는가? • 어떤 제품들을 시장에서 철수하게 만드는가? 제품의 판매가 제한되거나 금지되는가? • 특정 기업의 활동에 엄격한 규제가 가해지는가? • 그것이 직접적으로 당해 회사의 창업이나 폐업하게 하는 결과를 초래 하는가? • 비교되는 환경에서 어떤 제품이나 사업이 차별적으로 취급 받고 있는가?
기업의 행정비용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 기업에게 정보제공의무의 본질에 영향을 주는가(예 컨대, 자료요구유형, 정기적인 보고, 제출절차의 복잡성) • 이러한 행정부담이 중소기업에게 어떠한 특별한 영향을 미치는가?

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

지 표	검 토 내 용
공적 기관	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 장단기적으로 정부의 여러부문의 공적 기관(국가, 지역, 지방)에게 예산상 영향을 주는가? • 대안이 추가적인 정부의 행정부담을 가져오는가? • 대안의 실행을 위하여 현존하는 공적 기관의 재구축 및 신설이 요구되는가?
재산권	<ul style="list-style-type: none"> • 재산권(토지, 동산, 고정/유동 자산)에 영향을 미치는가? 재산권의 처분 또는 사용이 제한되는가? • 재산권이 완전히 손실되는 일은 없는가?
기술 혁신과 연구개발	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 연구 및 개발을 장려하는가 아니면 저해하는가? • 신제품생산의 방법, 기술 등을 촉진하고 보급하는 것을 원활하게 하는가? • 지적재산권에 영향을 미치는가(특허, 상표, 저작권, 다른 노하우 권리)? • 학술적 또는 산업적 연구를 촉진하거나 제한하는가? • 생산성을 향상시키고 자원의 효율적 이용을 촉진하는가?
소비자와 가정	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 소비자가 부담하는 가격에 영향을 미치는가? • 소비자가 내부시장에서 이익을 볼 수 있는 기회에 영향을 미치는가? • 소비자가 구매하는 물품/서비스의 품질과 유용성이나 소비자의 선택권에 영향을 미치는가? • 소비자의 정보나 보호에 영향을 미치는가? • 개인/가정의 재정적 상황에 장기적 또는 단기적으로 현저한 결과를 초래하는가? • 가족과 어린이들의 경제적 보호방침에 영향을 주는가?
특별한 지역 또는 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 특별한 영역에 중요한 영향을 끼치는가? • 어떤 지역에만 특별한 영향을 미치는가, 예를 들면, 일자리가 창출되거나 상실되는가? • 유일한 회원국, 지역 또는 부문에 불합리하게 영향을 미치는가(이른바 outlier 효과)?

지 표	검 토 내 용
제3국 및 국제관계	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 EU와 제3국간의 투자흐름이나 교역에 영향을 미치는가? 대안이 EU의 통상정책과 WTO를 포함한 국제적인 의무행에 영향을 미치는가? • 대안이 특정한 집단(외국 및 국내기업과 소비자)에게 영향을 미치는가?, 그렇다면 어떠한 방식으로 영향을 미치는가? • EU의 대외정책과 EU/EC의 발전정책에 영향을 미치는가? • EU와 우선적 통상협정을 맺은 제3국에게 영향을 미치는가? • 개발도상국 및 저개발국가들에게 영향을 미치는가? • 대안이 개발도상국가에게 공정한 가격을 부과하고 있는가? • 대안이 개발도상국가에서 생산되었거나 소비된 상품이나 서비스에 영향을 미치는가?
거시경제적 환경	<ul style="list-style-type: none"> • 대안의 전반적인 결과가 경제발전과 고용에 미치는 영향은 무엇인가? • 시장의 적절한 기능과 투자여건을 향상시키는데 기여하는가? • 대안이 직접적으로 거시경제 안정화에 영향을 미치는가?

[환경적 영향]

지 표	검 토 내 용
기 후	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 대기상 온실가스(이산화탄소, 메탄)의 배출에 영향을 미치는가? • 대안이 오존층을 격감시키는 물질의 배출(CFCs, HCFCs. 등)에 영향을 미치는가? • 대안이 기후변화에 대한 우리의 적응능력에 영향을 미치는가?
운송과 에너지 사용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 에너지 및 연료생산/소비를 증가하게 하거나 감소하게 하는데 영향을 미치는가? • 대안이 경제의 에너지 집중도에 영향을 미치는가? • 대안이 에너지생산에 사용된 연료 혼합(석탄, 가스, 핵연료, 재생가능연료 등)에 영향을 미치는가?

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

지 표	검 토 내 용
	<ul style="list-style-type: none"> • 수송(승객 또는 항공)수단의 요구가 증가하거나 감소하는가? 또는 용도가 지정된 이동수단에 영향을 주는가? • 자동차의 가스 배출량을 줄이거나 늘이는가?
대기의 질	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 산성화, 부영양화, 광화학화 또는 사람의 건강에 유해한 공기오염, 농작물 피해 또는 건물부식 또는 토지의 악화(오염된 땅 또는 강)를 유발하지 않는가?
생물 다양성, 식물군, 동물군, 경관	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 어느 지방의 생물/개체/부류의 수를 줄이거나 생물의 종류를 증가시키는가? • 멸종위기 생물들 또는 그들의 서식지 또는 생태학적으로 민감한 지역에 영향을 끼치는가? • 경관을 축소하거나, 생물들의 이동경로를 차단하거나, 보금 자리를 없애지 않는가? • 대안이 보호되는 경관의 아름다운 가치에 영향을 미치는가?
수질 및 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 지표수나 지하수의 양이나 질을 향상시키거나 감퇴시키는가? • 대안이 해변이나 어촌 지역의 수질을 향상시키거나 저하시키지 않는가(예컨대, 오물의 방출, 부영양화, 기름, 중금속 및 다른 오염물질들)? • 음용수에 영향을 미치는가?
토양의 질 또는 자원들	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 토양의 산성화, 오염, 염분화를 발생하게 하거나 부식 비율에 영향을 미치는가? • 사용할 수 있는 토양의 손실을 가져오거나(건물의 건축), (오염을 줄여서) 사용가능한 토양의 범위를 증대시키는가?
토지사용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 토지의 새로운 지역을 처음으로 사용하게 되는가? (녹지대) • 생태학적으로 민감하게 지정되어있는 지역에 영향을 미치는가? 그것이 토지사용에 변화를 가져오는가? (예컨대, 시골과 도시의 분리 또는 농업유형의 변화)
자원의 재활용/비재활용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 재생가능한 자원들의 활용에 회복할 시간보다 좀 더 신속하게 영향을 주는가? • 재생불가능한 자원(지하수, 광물 등)의 활용을 증대시키는가 아니면 줄이는가?

지 표	검 토 내 용
기업 및 소비자 활동의 환경적 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 더 나은 지속가능한 생산과 소비를 가져오는가? • 대안이 환경친화적/비친화적 제품의 상대적 가격변화를 가져오는가? • 대안이 재산투자, 대부, 보험서비스 등을 바꿈으로써 환경적으로 불친화적/친화적인 제품이나 서비스를 제한하거나 촉진시키는가? • 기업가들에게 그들이 종전의 행동하는 방식에 변화를 가하게 되어 다소 덜 부패하게 되는가?
쓰레기의 유발/누적/재활용	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 쓰레기를 유발(고체, 도시, 농사, 공장, 채광, 방사능 또는 유독쓰레기)하거나 쓰레기가 어떻게 취급되고, 폐기되며 재활용되는가에 영향을 미치는가?
환경리스크 규모와 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 화재, 폭발, 붕괴, 사고 그리고 방출사고 등을 예방하거나 그 가능성에 영향을 미치는가? • 불법 또는 과실로 환경적으로 알려지지 않거나 유전적으로 변형된 미생물들을 유출하게 될 리스크에 영향을 미치는가?
동물 복지	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 동물의 건강에 영향을 주는가? • 대안이 동물의 후생(인간의 동물치료 등)에 영향을 주는가? • 대안이 음식물 및 사료의 안전에 영향을 주는가?
국제적 환경영향들	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 개발정책과 같은 EU의 정책을 전개하는데 있어서 제 3세계에게 환경적 영향을 미치는가?

[사회적 영향]

지 표	검 토 내 용
고용과 노동시장	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 새로운 고용을 창출하는데 유용한가? • 고용기회의 직접적 또는 간접적인 상실을 가져오는가? • 특정한 직업이나 근로자집단 또는 자영업자에게 특별히 부정적인 결과를 초래하는가? • 특정한 연령집단에게 영향을 주는가?

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

지 표	검 토 내 용
	<ul style="list-style-type: none"> • 근로의 요구에 영향을 주는가? • 노동시장의 기능에 영향을 주는가? • 사적부문, 가정 및 직업생활간의 화합에 영향을 주는가?
<p>작업의 질과 관련한 기준과 권리</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 작업의 질에 영향을 주는가? • 대안이 근로자 또는 구직자의 업무상 또는 지속적 훈련에 영향을 미치는가? • 근로자들의 건강, 안전, 품위에 영향을 주는가? • 대안이 직접 또는 간접으로 해고방지를 위한 정보와 상담에 한하여 근로자들의 권리와 의무에 영향을 주는가? • 청년의 일자리 보호에 영향을 주는가? • 직접 또는 간접으로 현재의 근로자의 권리나 의무에 영향을 주는가? • EU의 최소한의 고용기준을 준수시킬 수 있는가? • 대안이 작업장에서의 기술혁신의 사용으로 인한 변화의 적응, 재구조화를 제한하거나 장려하는가?
<p>특정 집단에 대한 사회적 포용과 보호</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 노동시장의 이용 또는 노동시장의 진출입의 변화에 영향을 주는가? • 직접 또는 간접으로 보다 큰 불평등/평등을 가져오는가? • 대안이 서비스와 제품의 동등한 접근에 영향을 주는가? • 서비스장소의 이용 또는 보편적인 경제적 이익을 위한 서비스의 접근에 영향을 주는가? • 대안이 특정 사안에 대하여 일반인에게 더 나은 정보를 접하기 쉽게 하는가? • 대안이 다른 이들보다 특정 집단이나 개인들(예컨대, 가장 민감하거나 가장 빈곤한 사람들, 어린이, 여성, 장애인, 실업자, 노약자, 정당 또는 시민단체, 비종교적 조직체, 소수민족, 언어나 종교적 소수파, 망명희망자), 기업 또는 다른 조직(예컨대, 교회)에게 영향을 주는가? • 대안이 특별히 제3세계에게 현저한 영향을 주는가?

지 표	검 토 내 용
성적평등, 동등대우와 기회의 평등, 비차별	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 모든자에게 동등한 기회 및 균등한 취급, 비차별의 원칙에 영향을 주는가? • 대안이 남성과 여성간에 다른 영향을 미치는가? • 대안이 남녀평등을 증진하는가? • 대안이 그룹이나 개인들, 예컨대 성별, 인종, 피부색, 종교, 신앙, 장애, 연령, 성적 성향 등에서 직접적인 차별의 여지가 있는가? 아니면 간접적인 차별을 가져오는가?
사생활, 가정생활, 개인정보	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 개인에게 추가적인 행정적 요구를 부과하거나 행정상 복잡성을 증대시키는가? • 대안이 개인의 사생활(가정 및 커뮤니케이션을 포함)에 영향을 미치는가? • 개인의 자유권에 영향을 미치는가? • EU내에서의 자유로운 이동권에 영향을 미치는가? • 가정생활이나 가정에 대한 법적, 경제적, 사회적 보호에 영향을 미치는가? • 대안이 개인정보의 취급에 개입하거나 개인정보에 접근할 수 있는 개인의 권리에 관련하고 있는가?
거버넌스, 참여, 선진 행정, 공정한 재판, 미디어 및 윤리	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 조약 및 새로운 거버넌스의 접근에서 제시된 거버넌스의 과제에 이해관계자의 개입에 영향을 미치는가? • 주관자와 이해관계자 전부를 그들의 다양성의 관점에서 동등한 토대에서 다루는가? 대안이 문화적 및 언어적 다양성에 영향을 미치는가? • 그들이 권한을 가지는 범위에서 사회적 당사자들의 자치권에 영향을 미치는가? 예를 들면, 단체협상을 맺거나 집단적인 행위를 하는데 영향을 주는가? • 제안된 조치의 이행에 공적 기관 및 행정부문에 영향을 미치는가? 예를 들면, 그들의 책임성에 관하여 영향을 주는가? • 공공기관과의 관계에서 개인의 권리에 영향을 미치는가? • 개인의 공정한 재판에 대한 접근에 영향을 미치는가? • 심리에서 효과적인 구제를 받을 권리가 예견되는가?

지 표	검 토 내 용
	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 특별한 문제에 대하여 공중에게 더 나은 정보를 제공하는가? 그것이 공중의 정보접근에 영향을 미치는가? • 대안이 정당이나 시민단체에 영향을 미치는가? • 대안이 미디어, 미디어 다양성 및 표현의 자유에 영향을 미치는가? • 대안이 생명윤리적 문제를 제기하는가(클론, 재정적인 획득을 위한 사람의 신체 또는 그 일부의 이용, 유전자 조사/실험, 유전자 정보의 이용)?
<p>공중위생 및 안전</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 사회경제적 환경변화로 인하여 평균수명, 사망률과 발병률, 생존률을 포함한 개인/인구의 위생과 안전에 영향을 미치는가(예컨대, 작업환경, 소득, 교육, 구직, 영양)? • 대안이 자연환경의 지속적인 위해로 인하여 위생리스크 가능성을 증가 또는 감소시키는가? • 밀집된 지역에서 소음, 공기, 수질 또는 토양 질의 변화로 인하여 위생에 영향을 미치는가? • 에너지의 사용과 쓰레기 배출의 변화로 인하여 위생에 영향을 주는가? • 대안이 담배, 술, 또는 운동 등 생활방식과 관련한 건강관리에 영향을 주는가? • 특별한 리스크집단에게 특수한 영향을 주는가(나이, 성별, 장애, 사회단체, 유랑민, 종교 등)?
<p>범죄, 테러와 안전</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 안전, 범죄, 테러 등을 개선하거나 감소시키는가? • 대안이 범죄자들의 범죄에 대한 잠재적 욕구를 변화시키거나 감시활동에 영향을 미치는가? • 대안이 범죄행위의 숫자를 증대시킬 소지가 있는가? • 법집행능력에 영향을 미치는가? • 안전상의 이익에 영향을 가질 수 있는가? • 피의자의 권리와 안전에 대한 이익 사이의 균형에 영향을 미칠 수 있는가? • 범죄피해자 및 증인의 권익에 영향을 주는가?

지 표	검 토 내 용
사회적 보호, 위생 및 교육체계의 효과에 대한 접근	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 서비스의 질과 접근에 영향을 주는가? • 근로자의 교육이나 이동성에 영향을 주는가(예를 들면, 건강, 교육 등)? • 대안이 개인의 공교육 및 사교육, 직업교육 및 평생교육에 대한 접근에 영향을 주는가? • 서비스의 국가간 이동, 국경지역의 협력 및 국경이동의 알선에 영향을 미치는가? • 대안이 재정/조직/사회, 위생 및 교육체계에 대한 접근에 영향을 주는가? • 대학 및 학문의 자유/자아실현에 영향을 미치는가?
문 화	<ul style="list-style-type: none"> • 제안이 문화유산의 보전에 영향을 미치는가? • 제안이 문화적 다양성에 영향을 미치는가? • 제안이 문화적 발전에 대한 시민의 참여나 문화자원에 대한 접근권에 영향을 미치는가?
제3세계에 대한 사회적 영향	<ul style="list-style-type: none"> • 대안이 개발정책에 관한 포괄적인 EU정책과 관련하여 제3세계국가에게 사회적 영향을 미치는가? • EU의 ACP-EU 협력협정이나 Millennium 개발목표로 인하여 국제적인 의무나 요구에 영향을 미치는가? • 개발도상국가에게 빈곤을 증가시키거나 최빈곤계층의 소득에 영향을 미치는가?

제 2 절 영 국

I. 지속가능한 발전전략의 책정

영국은 산업혁명 이후 공업선진국으로서 공해문제에 대처하기 위해 1970년에 환경부(Department of the Environment)를 설치하였으며,²⁸⁾ 1990

28) 그 후 수차례의 조직개편으로 현재에는 환경, 식품 및 지방문제부(Department for Environment, Food and Rural Affairs)로 되어 있다. 영국정부의 지속가능한 발전에

년대에는 국제연합과 EU 등 국외적인 정세와 함께 국민의 환경문제에 대한 의식향상과 환경보호단체의 활동에 영향을 받아 본격적인 환경정책을 전개하게 되었다. 1990년의 환경백서²⁹⁾에서 지속가능한 발전의 개념이 도입되어, 그 후 이 개념이 정책의 중요한 지침이 되었다. 그리고 1994년 1월에는 지속가능한 발전을 국가전략으로 위치한 “지속가능한 발전 : 영국의 전략(Sustainable Development : the UK Strategy)”을 세계에 선도적으로 수립하였다.³⁰⁾ 그리고 기후변화,³¹⁾ 생물다양성³²⁾, 산림³³⁾에 관한 정책문서가 공표되어 이에 관해 정부에 조언하는 지속가능한 발전에 관한 정부패널(British Government Panel on Sustainable Development)이 설치되었다.

1995년에 환경법(Environment Act 1995)이 제정되었으며, 이 법 제4조제1항에서는 환경청의 주된 목적을 지속가능한 발전이라는 목표달성에 공헌하는 것으로 환경을 보호하고 강화하는 것이라고 규정하였다. 1997년 노동당정부는 하원에 환경감사위원회(Environmental Audit Committee)를 설치하는 한편 1999년 블레어정부는 “보다 나은 생활의 질 : 영국의 지속가능한 발전을 위한 전략(A better quality of life : a strategy for sustainable development for the United Kingdom)”을 공표하였다.³⁴⁾ 또한 위의 정부패널과 1995년에 설치된 지속가능한 발전에 관한 영국원탁회의(UK Round Table on Sustainable Development)를 통합

관한 사이트는 이 부처의 홈페이지 내에 있으며 기본문서 외에 각종 정보를 담고 있다. <<http://sd.defra.gov.uk/what/principles/>>

29) Department for the Environment, **This Common Inheritance : Britain's environmental strategy**, London 1990.

30) Department of the Environment, **Sustainable Development : the UK Strategy**, London 1994.

31) Department of the Environment, **Climate change : The UK programme**, London 1994.

32) Department of the Environment, **Biodiversity : The UK action plan**, London 1994.

33) Department of the Environment, **Sustainable Forestry : The UK programme**, London 1994.

34) Department of the Environment, **A better quality of life : a strategy for sustainable development for the United Kingdom**, London 1999.

하여 지속가능한 발전위원회(Sustainable Development Commission)가 설치되기에 이르렀다.³⁵⁾

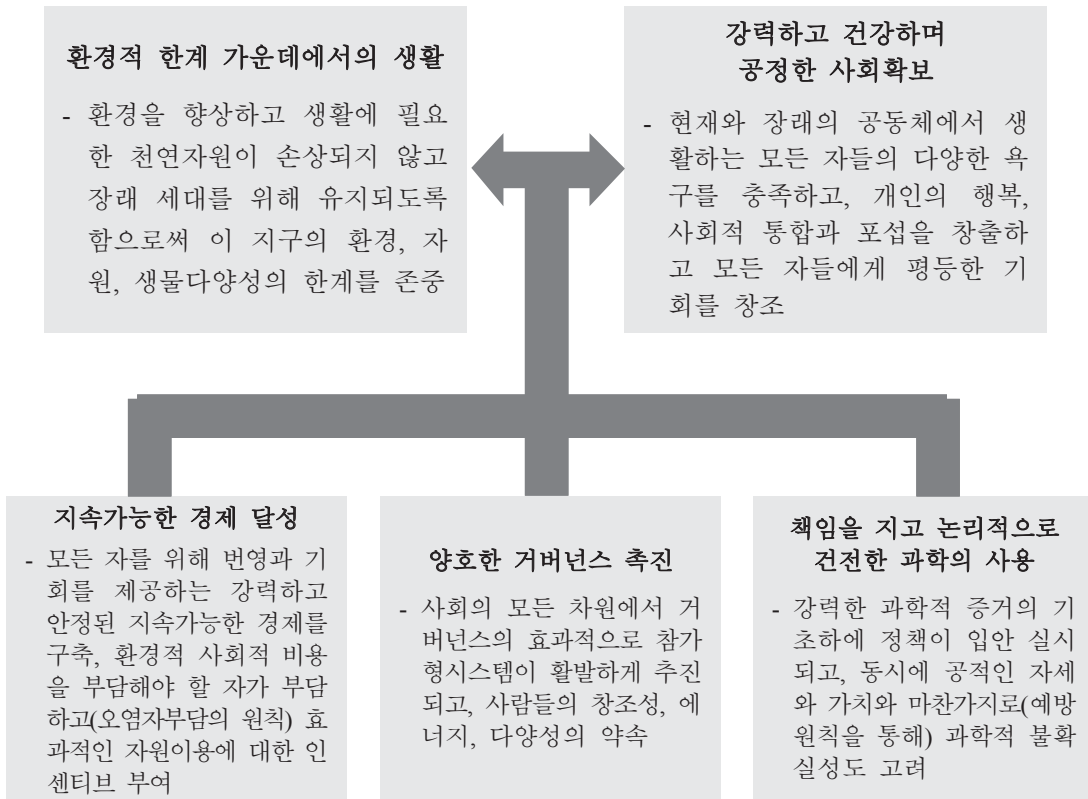
2005년에는 1999년 국가전략의 개정판인 “미래의 확보 : 영국정부의 지속가능한 발전을 위한 전략(Securing the future : The UK Government sustainable development Strategy)”이 발표되어³⁶⁾ 이 문서에 따라 영국정부의 정책은 지속가능한 발전을 기본방침으로 실시하고 있다. 이 국가전략은 1999년의 전략에 대한 검토보고와 기타 국제회의의 성과, 인터넷을 포함한 광범한 의견청취 등을 거쳐 작성되었다.

지속가능발전 국가전략문서는 7개 장으로 구성되어 있다. 제1장은 새로운 전략(New Strategy)라는 주제하에 국가전략의 특징으로서 5개 지침이 되는 원칙, 4개 최우선분야를 제시하고 있다. 그리고 지속가능한 발전의 목표는 ‘세계에서 모든 자들이 장래세대의 생활의 질을 훼손하지 않고 그 기본적인 수요를 충족하고 보다 나은 생활의 질을 향유할 수 있도록 하는 것’이라고 하였다. 이를 위해 ① 통합된 방법으로 고수준의 고용을 가져오는 지속가능하며 혁신적이고 생산적인 경제, ② 사회적 통합을 촉진하는 공정한 사회, ③ 지속가능한 공동체와 개인의 보다 나은 생활(wellbeing)의 실현을 통해 목표를 추구하도록 하고 있다. 또한 모든 자들이 각각의 결정을 통해 이 목표에 공헌할 수 있도록 지속가능한 발전에 관한 명확한 이해를 가지고 깊이 관여하도록 하고 있다. 5개 원칙(Guiding principles)은 다음과 같다.

35) 이 위원회는 21인의 위원과 위원장으로 구성되어 자문기구(UK-wide advisory Non-Departmental Public Body)로서 2000년에 발족되었다. 이 위원회는 2005년의 지속가능한 발전을 위한 전략에 의해 강화되어 독립된 감시 및 조언기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 현재는 집행외곽공공단체(Executive Non-Departmental Public Body)로서 학술, 과학, 비즈니스, NGO 등의 11인의 위원과 위원장, 61인의 정책전문가로 운영되고 있다.

36) Department for Environment, Food and Rural Affairs, **Securing the future : The UK Government sustainable development Strategy**, London 2005. 이 지속가능국가전략문서는 2011.3.25 일부 개정되었다.

[지속가능한 발전을 위한 5개 원칙]



그리고 4가지 최우선분야는 ① 지속가능한 소비와 생산(Sustainable Consumption and Production), ② 기후변화와 에너지(Climatic Change and Energy), ③ 천연자원보호 기타 환경보호(Natural Resource Protection and Environmental Enhancement), ④ 지속가능한 공동체(Sustainable Communities)이며, 각각 제3장부터 제6장에 대응하고 있다. 제2장에서는 공동체행동 2020(Community Action 2020), 지속가능한 발전을 위한 교육지원, 환경세(environmental taxes)의 유효성 등 다양한 요소가 제대로 선택을 하도록 하기 위한 방안을 제시하고 있다.

제7장에서는 전략의 확실한 실행을 위한 수단을 제시하고 있다. 국가의 정책전반에 걸쳐 지속가능한 발전의 개념과 그 실현을 위한 전략을 실현하기 위해 구체적 수단으로서 ① 모든 부처와 그 집행기관

에게 지속가능한 발전에 초점을 둔 행동계획을 수립하고 진척상황을 연차보고로 제시하는 등 보고의무를 정하고 있다. ② 공무원에게 지속가능한 발전에 관한 훈련을 제공할 것을 정하고 있다. 이 가운데에는 간부공무원양성기관(National School Government)의 강좌에 지속가능한 발전을 편입하는 것이 포함되어 있다. ③ 지속가능한 공공조달을 실현하도록 하는 한편 ④ 모든 정책이 지속가능한 발전의 새로운 원칙에 의거하여 적절하게 평가되도록 정하고 있다. 종전까지는 전략 평가는 정부 자신이 하였으나, 지속가능한 발전위원회를 강화하여 이 위원회를 정부의 이 전략에 관한 독립된 감시기관으로서 기능하도록 정하고 있다. ⑤ 국가의 세출예산편성에 즈음하여 각 부처가 10년 전후의 목표의 모습으로 부여된 예산으로 어디까지 무엇을 달성했는지를 각 부처와 재무부사이에 공공서비스합의(Public Service Agreement : PSA)와 세출검토(spending review)를 정하도록 하고 있다.

기타 이 장에서는 2003년에 환경 식품 및 지방문제장관(Secretary of State for Environment, Food and Rural Affairs)이 국제적 활동을 포함한 국가전략의 각 부처에 걸친 실행에 관해 조언을 하기 위해 주요한 이해관계자가 참가하는 지속가능발전TF(Sustainable Development Task Force)를 창설하는 것과, 2004년 4월부터 모든 부처와 그 집행기관은 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment : RIA)에서 경제적인 비용편익분석과 마찬가지로 환경과 사회에 관한 비용편익분석을 의무화하고, 2006년부터는 회계검사원(National Audit Office : NAO)에 의한 규제영향분석에 관한 의회 보고가 지속가능한 발전의 관점에서도 행해지도록 언급하고 있다. 이 장에서는 국가차원 뿐 아니라 지방차원의 전략과 관계 부처³⁷⁾가 책임을 공유하는 국제적인 지속가능한 발전정책에 관해서도 언급하고 있다.

37) 관계부처는 외무부(The Foreign Office : FCO), 환경 식품 및 지방문제부(Department for Environment, Food and Rural Affairs : Defra), 국제개발부(Department for International Development : DFID), 통상산업부(Department of Trade and Industry : DTI), 재무부(HM Treasury : HMT) 등이다.

그리고 전략의 평가방법에 관해서도 각 부처의 행동계획과 그 진척 보고, 국가전략에 제시된 지표와 공공서비스합의에 편입된 목표를 모니터하며 그 결과에 따른 필요한 조치, 지역에서는 지역개발공사(Regional Development Agency)에 의한 진척관리, 국가통계국(The Office of National Statistics)의 조사, 지속가능한 발전위원회에 의한 감시 등이 언급되어 있다. 진척도를 평가하기 위한 지표는 1999년 전략에서는 147개 항목이었으나, 2005년 전략에서는 20개의 주요지표(UK Framework Indicators) 및 기타 48개 지표 등 전체 68개 지표가 제시되어 있으며, 각 지표에서는 관련되는 공공서비스합의(PSA) 목표 기타 관련 정책표명과의 대응표가 열거되어 있다.

II. 영향평가에서의 지속가능성심사

1. 영국 영향평가제도의 특징

영국의 영향평가제도는 1986년의 준수비용평가(Compliance Cost Assessment)의 경험에서 비롯되었다. 그것이 1990년대에 강화되고 확장되어 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment : RIA)로 되면서 그 적용 범위를 경제영역에서 환경, 농업, 의료, 사회보장, 교육에 이르기까지 다양한 분야로 확대하였다.³⁸⁾ 그 후 영국정부에서는 정책입안의 중심에 영향평가를 편입하고, 정책입안을 실증하는 경제적 및 기타 분석의 질을 개선하며 분석의 투명성을 제고하기 위하여 지금까지 시행되

38) 이 규제영향평가는 2001년 4월에는 “규제개혁법(Regulatory Reform Act)”을 제정·시행하여 협의(Consultation)문서의 제출과 규제영향평가보고서의 첨부이 의무화되고, 그 프로세스 가운데 규제영향평가지침이 보완되었다. 2006년 11월 8일에는 “입법 및 규제개혁법(legislative and Regulatory Reform Act)”을 제정·시행하는 한편 종전의 규제영향평가지침도 보완하여 새로운 규제영향평가지침(Regulatory Impact Assessment Guidance)을 공표하였다. 영국의 규제영향평가제도에 관한 상세한 것은 박영도 외, **주요국가의 입법평가 관련제도(IV) - 영국의 규제영향평가제도**, 한국법제연구원 2007.5 참조.

어 온 규제영향평가제도를 전면 개정하고 2007년 4월 2일에 새로운 영향평가제도(Impact Assessment : IA)를 공포하여,³⁹⁾ 2007년 11월부터 전면적으로 적용하도록 하였다.

이는 종전의 규제영향평가(RIA)에서는 규제 이외의 것이 포함되는 지가 명확하지 않았으므로 이들이 포함되는 것을 명확히 하는 취지로서, 규제영향평가의 “규제”라는 문자를 없애고 단순히 “영향평가”로 한 것이다.⁴⁰⁾ 이 영향평가는 2010년 4월 1일 일부 개정되었으며,⁴¹⁾ 2011년 8월에도 일부 개정되어 시행되고 있다.⁴²⁾

영국은 영향평가부문에서 국제적인 리더이다. 영국의 영향평가는 그 이행율이 세계에서 유래가 없을 정도로 높은 시스템을 구비하고 있다. 2007년도에 영향평가제도의 개혁 이래 핵심은 기업 및 시민에 대한 부담의 경감에 두고 있다. 방법론적으로 영국의 영향평가체계는 비용편익분석에 강력한 비중을 두고 있다. 영국의 영향평가제도의 강점은 높은 투명성과 정치적 가시성(관할 장관의 승인)하에 높은 이행율로서 위치하고 있다. 그러나 정책결정을 위한 평가의 실제적 관련성에는 약점이 있다. 일반적인 비판으로서 다수의 영향평가는 단지 결정의 정당화에 있고 의회 영역에서의 인식은 거의 없다는 점이다. 실제로 분석은 기아드라인에서 요구하는 것보다 훨씬 주제별로 광범하다(부수적 효과는 자주 상세히 고려되지 않고 있다).

39) http://bre.berr.gov.uk/regulation/ria/ia_guidance/

40) 상세한 것은 박영도, **주요국가의 입법평가 관련제도(V) - 영국의 영향평가제도 (개정판)**, 한국법제연구원 2007.10 참조.

41) 개정된 영향평가지침서에서는 4가지의 새로운 접근방식을 채용하였다. ① EU입법을 포함하여 규제에 관한 사고에 다른 접근방식을 채용하였다. ② 규제적인 요소에 관한 결정방식에 보다 큰 원칙과 투명성을 제시하였다. ③ 현존 규제에 대해 좀 더 강력하고 의미있는 심사를 도입하였다. ④ 준수상황만을 검사하고 회계를 감독하는 체계와는 별도로 집행체계의 간소화와 개선을 도모하였다. Better Regulation Executive, **Impact Assessment Toolkit. A guide to undertaking an Impact Assessment and completing the IA Template**, London 2010.4.

42) HM Government, **Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment**, London 2011.8. ; **IA Toolkit. How to do an Impact Assessment**, London 2011.8.

영국의 영향평가제도의 강점은 - 높은 이행율을 제외하고 - 높은 투명성과 정책형성절차와 강력하게 연계되어 있다는 점이다(입법절차내에서 협의절차의 불가결한 부분, 다단계 절차, 관할 장관의 승인). 그러나 개혁이후의 제도화가 강화되기 보다는 약화되고 있다는 점이 흥미롭다. 조정과 질관리 책임부서인 선진규제국(Better Regulation Executive : BRE)은 2010년 5월 6일에 행해진 총선거에서 보수당과 자유민주당의 연립정권이 탄생하면서 종전 수상의 강력한 내각부서에서 새로이 조직된 경제부서인 비즈니스혁신기능부(Department for Business Innovation and Skills : BIS)로 이동되었다.⁴³⁾ 이것은 BRE의 통제기능이 우선적으로 경제에 대한 비용으로 중점을 두게 된 것을 의미하며, 종전에 비해 그 기능이 전체적으로 약화되었다.

영국의 영향평가 방법론의 중점은 전통적으로 기업과 시민에 대한 부담의 감소에 있으며, 비용편익분석에 중점을 두고 있다. 중심적인 요소는 - 문제의 서술, 목표 및 대안과 아울러 - 제안된 정책조치의 순이익의 산정이다. 여기에는 직접적으로 발생하는 비용분석 뿐 아니라 한정된 기간동안의 점진적 비용도 분석한다. 또한 추정하에 민감도 및 할인율과 불확실성에 유래하는 이윤도 의무화되어 있다. 이러한 방법론적 지향점은 기업에게 부담이 가는 요소를 우선적으로 파악하려는 정치적 의도가 있으며, 이들 정책에서는 명확한 경제적 편익을 요구한다. 그러나 실제로는 복잡한 정책프로젝트에서 비용편익의 완전한

43) 영국에서의 행정부담 경감정책을 포함한 일련의 규제개혁정책은 선진규제국(BRE)에서 주관하고 있다. 이 부서는 영국 규제개혁의 주무부서로서, 영국 내의 법령 및 국가규제가 가져오는 여러 가지 비용을 평가하고 효율적으로 개선하기 위한 노력을 한다. 특히, 새로운 규제수립방식을 도입하고 그러한 규제들이 서로 조화될 수 있도록 각 정부부처와 협력하고, 현존하는 규제를 간소화하고 개선하기 위하여 각 정부부처 및 규제기관과 협조하는 한편 지방자치단체를 포함한 규제기관 및 정부부처와 협조하여, 어느 규제가 더욱 위험을 감수하는 방향으로 되지 않도록 하는 것을 그 중요 임무로 한다. 선진규제국은 현재 비즈니스혁신기능부(Department for Business Innovation and Skills : BIS)에 소속하고 있다.

금전화는 매우 불확실성에 직면하고 있으며, 궁극적으로 실현가능한 것 같아 보이지 않는다.

[영국의 영향평가체계]

요 소	주 요 내 용
목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 종전 및 2007년 이후 : 행정비용의 감축, 비용이 소요되고 불필요한 규제의 철폐에 중점 • 1990년대 중/후반 : 규제에 대한 비용 및 편익에 대한 광범위한 고려, 의도하지 않거나 장기적인 효과 등 모든 효과에 대한 평가에 중점
적용범위	<ul style="list-style-type: none"> • 법률 및 명령 뿐 아니라 모든 정부제안(정부개입), 사적 및 공공부문의 비용효과(공공부문의 경우 5백만 파운드 비용)-예컨대, 가이드라인, 자금지원의 목적과 기준 등
실질적 심사요구	<ul style="list-style-type: none"> • 예상되는 비용, 편익 및 규제방법 • 개인사회집단(기업, 공공부문, 시민사회)의 영향 • 대안적 규율과 도구
역할 및 관할	<ul style="list-style-type: none"> • 영향평가 주무장관이 경제부처와 협력하여 규제초안의 작성 • 제3기관에의 위탁은 예외적인 경우에만 허용 • 선진규제국(BRE)이 부처의 보고서 간행을 지원, 질관리를 담당
법적 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 근거 : 2006년 입법 및 규제개혁법(Legislative and Regulatory Reform Act 2006)
절차 및 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 영향평가는 다양한 시기에 간행(재발간 및 증보판)되는 보고서 작성에서의 절차로서 이해 : 시민참가의 일환, 검토에서 의회에의 제출은 이행되기 전에 즉시 • 사회적 집단은 사후에 공식적으로 투자절차에 관여, 최초에는 비공식으로 참여
분석방법론	<ul style="list-style-type: none"> • 영향평가의 중점은 비용편익분석(행정비용측정을 포함) 여기서 다른 집단에 대한 결과는 별도로 검토될 수 있음

요 소	주 요 내 용
도 구	<ul style="list-style-type: none"> • 영향평가 가이드라인(Impact Assessment Guidance) • 영향평가 Toolkit(개별 테스트의 체크리스트 포함) • 개별단계에 관한 Online, Toolkit와 Web links(각 부처의 개별 테스트에 관한 배포자료 등)
간행 및 출판	<ul style="list-style-type: none"> • 각부처의 websites상에 모든 영향평가 자료를 필수적으로 공개, 집중화되고 검색가능한 데이터베이스는 현재 개발중, 영향평가 보고서는 테스트절차에 관한 정보를 포함(참여집단, 참고자료 등)
실제이행	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 : 거의 100%에 가까운 높은 이행율, 개혁에 의해 영향을 받지 않음 • 사후평가로의 이행을 위한 초기 아이디어의 반복적 실행요구는 현실적이지 않음 • 실제로, 평가는 두서없기보다는 배열되고 비의도적인 결과가 높고 엄격함

2. 영향평가에서의 지속가능성 심사기준

2007년 영향평가제도의 개혁이후 지속가능성은 기본적으로 영향평가의 일부로 되어 있으며, 이른바 특별영향테스트(Specific Impact Tests)의 범주에서 취급되고 있다. 특별영향테스트의 실행여부는 주무 장관의 재량에 속한다. 그러나 젠더, 인종 및 장애면을 측정하는 평등영향평가(Equalities Impact Assessment)는 필수적이다. 2006년까지는 지속가능성의 측면에서 광범위한 분석이 행해지는 추세였으나, 제도개혁 이후 핵심은 직접비용의 심사로 전환하였다. 이는 개선된 영향평가절차를 수범자집단에 대한 계량화된 결과에 중점을 둔 것이다.

[특별영향테스트 제도]

부 문	특별 영향평가	개 요
경 제	경쟁평가 (Competition assessment)	<ul style="list-style-type: none"> 제안이 경쟁을 촉진하거나 제한하는지에 관한 영향을 평가, 해당 정책제안이 시장에서의 경쟁을 저해하거나 부당하게 제한하지 않고 정책목적을 달성할 수 있도록 지원
	중소기업영향테스트 (Small Firms Impact Test)	<ul style="list-style-type: none"> 제안이 20인 미만의 사업장에 미치는 영향을 조사하여 각종 면제, 간소한 검사, 주기적인 보고의 축소 등 유연성을 통해 영향을 최소화
환 경	확대 환경영향테스트 (Wider Environmental Impact Test)	<ul style="list-style-type: none"> 정책대안이 대기의 질, 수질 및 수량, 홍수리스크, 생물다양성, 경관 및 소음에 관한 영향을 평가. 가능하면 금전적 의미에서 정량화가 가능하도록 평가
	온실가스영향테스트 (Greenhouse Gas Impact Test)	<ul style="list-style-type: none"> 정책의 존속기간동안 온실가스배출에 대한 순영향을 영향평가 범주에서 상장 및 비상장부문으로 나누어 보고
사 회	건강영향평가 (Health Impact Assessment)	<ul style="list-style-type: none"> 제안이 건강 및 well-being에 미치는 영향을 평가, 특히 건강상 불평등을 감소할 수 있는지를 평가
	인권영향평가 (Human Rights Impact Assessment)	<ul style="list-style-type: none"> 제안이 인권지표에 부합하는지를 평가하여 정책입인자에게 제시
	농촌지역영향테스트 (Rural Proofing Impact Test)	<ul style="list-style-type: none"> 정책이 모든 자에게 동등한 서비스를 제공할 수 있도록 하기 위해 농촌지역주민, 기업 및 지역사회에 미치는 영향을 검토하여 필요에 상응하여 조정

부 문	특별 영향평가	개 요
	평등영향평가 (Equalities Impact Assessment)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 효과가 장애인, 젠더의 관점에서 평가하는 한편 연령, 종교/신앙, 성적지향 등의 영역에서 광범위한 평등을 선택하였는지를 평가, 종전에 오류가 있었거나 더욱 향상된 제도로 평등의 기회를 증진하는 한편 부정적인 영향을 제거하거나 경감하도록 함
	사법영향테스트 (Justice Impact Test)	<ul style="list-style-type: none"> • 제안이 사법체계, 법원, 심판소, 교도소 및 수용소, 법적 지원예산 이나 검찰기관 및 법원 등에 미치는 영향을 고려
지속 가능성	지속가능한 발전영향테스트 (Sustainable Development Impact Test)	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능성은 비용편익분석으로만 산정할 수 없으므로 정책을 개편하려는 경우에 지속가능성 관련이유가 있는지를 평가하여 비용편익분석을 보완

한편 2010년 4월 지속가능발전을 위한 특별영향테스트(Sustainable Development Specific Impact Test)의 기준을 설정하였다.⁴⁴⁾ 이 기준은 정책평가를 실시하는 정부부문이 그들의 정책대안이 지속가능한 발전과 관련하여 중심적인 영향을 특정하고, 지속가능성과 관련한 쟁점에 관해 장관에게 조언하는 정보를 제공하려는데 목적을 두고 있다. 지속가능한 발전은 충분히 단독으로 비용편익분석에 의해 산정할 수 없기 때문에, 이 테스트는 금전적 및 비금전적 비용과 편익의 균형에 관한 영향평가의 정보를 지속가능한 발전에 미치는 영향에 관한 정보와 결합할 수 있도록 하고 있다.

44) Department for Environment, Food and Rural Affairs, **sustainable Development Impact Test**, 2010.4(<http://archive.defra.gov.uk/corporate/policy/guidance/sd-impact/>)

이 심사는 2개 단계로 이루어져 있으며 첫째, 정책의 지속가능한 발전관련 영향과 둘째, 이들 영향이 어떻게 향후 정책전개에 영향을 미칠 것인지를 고려하는 것이다. 지속가능발전 특별영향테스트는 최초로 문제 및 그를 통해 정책개발절차가 적합한 것인지를 고려할 때 적용된다. 테스트에서는 폭넓은 맥락에서 문제를 이해하고 정책대안에서 요구되는 증거를 확인하기 위해 정책분석가의 지원을 받을 수 있도록 하고 있다. 테스트의 결과는 장관에게 조언을 제시할 경우에 매우 중요하며, 테스트에는 장관에게 해당 대안이 지속가능한 발전과 양립될 수 있는지에 관해 제시할 수 있다.

[지속가능발전을 위한 특별영향테스트]

[제1단계]

1. 환경적 기준(Environmental Standards)

- 법적 및 실정법적 기준은 진정성을 대변하기는 하나, 일반적으로 알 수 없는 생태학적인 임계치이다. 어떠한 관련성이 있는지를 제정법상의 기준의 목록을 Wider Environmental test를 통해 확인하고 비교한다(이는 몇 주가 소요된다).
- 정책제안이 환경적 기준에 저촉되는 것으로 확인되면, 정부부처가 그에 대해 법적인 책임이 있다는 점을 확인하고 해당 영향을 어떻게 산정할 것인지, 해당 리스크에 대해 장관에게 보고할 것인지 및 적절하다면 완화조치나 보상조치를 확정할 것인지에 관해 조언을 모색한다.

- 1a. 정책 제안에 현저한 환경적 영향이 있는가(확대 환경영향테스트 참조). 있다면 해당 영향을 간략하게 언급한다.
- 1b. 현저한 환경적 영향이 있다면, 현저한 환경적 영향과 관련하여 어떠한 법적 및 규제적 기준이 확인되었는가? 관련 기준에 대해 간략하게 언급한다.
- 1c. 정부부처가 그 역할에 법적 책임이 있다는 점을 확인하고 비용편익 분석에 그 영향을 어떻게 적절하게 포섭할 것인지를 확정하였는가?
- 1d. 필요한 경우 장관에게 보고하였는가?
- 1e. 적절한 완화조치나 보상조치에 동의하였는가?

2. 세대간 영향(Intergenerational impacts)

- 해당 조치가 미래세대에 대한 영향을 이해하는 것은 정책제안의 지속가능성을 평가하는데 중요한 관점이다. 영향평가 가이드라인 및 Toolkit의 IA template와 아래의 표를 사용하여 해당 정책이 시간경과에 따라 비용편익이 어떻게 배분되었는지, 미래세대에 현저한 영향이 있는지를 확인하여 제시한다. 또한 어떠한 현저한 비금전적 비용 및 편익이 발생되었는지도 언급한다.
- 정책제안이 미래세대에 현저한 비용을 부과하는 것이라면 그것은 지속가능한 것이 아니라는 리스크가 있으므로 장관에게 그 리스크를 보고하고 적절한 경감조치나 보상조치를 확인한다. 지속가능하고 실제적 목적을 위해 세대간의 불가피한 부의 이전 등에 따라 현저히 장기적인 영향이 있다면 개정된 Green Book 가이드라인을 사용하여 민감도분석을 해야 한다.

- 2a. 제안이 시간경과에 따라 금전적 및 비금전적 비용편익의 배분을 평가하였는가 평가는 Evidence Base 또는 부록에 포함할 수 있다.
- 2b. 미래세대에 부적절하게 현저한 영향을 미치는가. 그렇다면 간략하게 언급한다.
- 2c. 필요한 경우 장관에게 보고했는가. 상세히 언급한다.
- 2d. 적절한 경감조치나 보상조치에 동의하였는가

3. 사회적 영향(Social aspects)

- 정책의 영향에 세대의 사회적 편익효과는 지속가능한 발전에 중요한 사항이다. 수개월 내에 지속가능한 발전 가운데 이들 사회적 관점을 고려하여 지속가능발전 특별영향테스트에 편입한다.

[제2단계]

이 단계는 위의 1단계의 결과를 영향평가의 결과에 종합한다. 영향평가가 금전적 및 비금전적 비용편익의 균형이 사회에 순 긍정적 영향을 미치고 현저하게 SD와 관련한 이슈가 없을 때에는 분석을 종합하여 해당 정책의 진행을 제안한다.

금전적 및 비금전적 비용편익의 균형의 결과가 사회에 순 긍정적 영향을 미치거나 SD관련 이슈가 있는 경우에는,

- 해당 영향이 환경적 한계에 관한 것이라면, 관할 부처의 조언을 검토하여 필요한 변경이나 영향평가의 결과서에 해당 정책효과의 추가조치를 할 것 인지를 고려한다.
- 현저히 장기적인 영향에 관한 것이라면, 이를 장관에게 명확하게 제시하 는 한편 적절한 경감조치와 아울러 영향평가결과에 제시된 순편익을 강화 할 것인지를 결정하기 위해 부정적인 장기영향을 충분히 비교형량한다.

3a. 아래표에 따라 금전적 비용 및 편익의 관계를 표시한다.

매우 긍정적	비교적 긍정적	대체로 중립적/ 비교적 균형적	비교적 부정적	매우 부정적

3b. 아래 표에 따라 비금전적 비용편익을 제시한다.

매우 긍정적	비교적 긍정적	대체로 중립적/ 비교적 균형적	비교적 부정적	매우 부정적

3c. 지속가능한 발전 질문 1-3의 결과가 균형이 있는지를 해당하는 란에 표시

매우 긍정적	비교적 긍정적	대체로 중립적/ 비교적 균형적	비교적 부정적	매우 부정적

3d. 전체적으로 지속가능성 문제에 관해 금전적 및 비금전적 비용편익의 균형이 있는지를 해당하는 란에 표시

매우 긍정적	비교적 긍정적	대체로 중립적/ 비교적 균형적	비교적 부정적	매우 부정적

3e. 3d의 최종적인 결과를 설명, 예컨대, 금전적 및 비금전적 비용편익을 어떻게 비교하였는지 그리고 비용편익결과와 지속가능한 발전결과간의 어떠한 경합을 어떻게 해결하였는지를 언급

--

위와 같이 영국의 영향평가체계 내에서 지속가능성심사를 위한 요건은 매우 막연하다. 지속가능발전 특별영향테스트의 기준도 환경적 기준, 세대간 영향 및 사회적 관점을 제시하고 있으나, 사회적 관점에 관한 지표는 현재 개발 중에 있다. 그리고 환경적 기준 및 세대간 영향에 관한 기준도 일반적인 질문으로 정식화 된 Checklist 수준에 불과하다. 2006년까지는 지속가능성에 관한 분석은 매우 광범위한 것으로 관찰되었으나, 영향평가제도 개혁이후 영향평가체계의 핵심이 직접비용으로 전환되어, 영향평가의 절차가 영향받는 집단의 계산가능한 결과에 중점을 두었다. 비금전적인 결과는 부록에 제시될 따름이고, 지속가능성 영향은 협소한 경제적 접근에 그치며 완전하고 정확하게 제시되지 않고 있다.⁴⁵⁾

제 3 절 스위스

I. 지속가능한 발전전략의 책정

스위스에서는 1992년의 환경과 개발에 관한 리오선언 이후 연방차원에서 지속가능한 정책을 실행하고 이를 제도화하기 위한 조치에 착수하여, 1993년 3월 1일 연방내각에 범부처 협의회(Interdepartementalen Ausschuss Rio : IDARio)를 구성하였다. 이 협의회는 30개 연방기관의 지속가능성 활동을 조정하기 위한 것으로서, 그 후 지속가능발전 범부처협의회(Interdepartmentale Ausschuss Nachhaltige Entwicklungen : IDANE)로 개편되었다.⁴⁶⁾ 1996년초 연방내각은 IDARio로 하여금 스위스에서

45) 영향평가 사례에 관해서는 장민선, **입법평가 적용사례 연구 - 영국의 영향평가제도를 중심으로** -, 한국법제연구원 2012 참조.

46) IDANE는 스위스의 지속가능한 발전과 관련한 활동을 수행하고 정책을 입안하는 기관으로서 특히, 지속가능한 발전과 관련하여 연방정책의 조화와 발전을 도모한다. 위원회는 연방공간개발국, 연방보건부, 연방농업부, 연방환경부 및 스위스개발

의 지속가능한 발전에 관한 보고서를 제출하도록 하여, IDARio는 1996년 2월 28일 지속가능한 발전을 위한 스위스의 행동계획을 준비하기 위한 공식적인 승인을 받았다.

이 임무달성을 위해 7인으로 구성된 협의회(Conseil du développement durable)는 1997년 1월 “지속가능한 발전 - 스위스의 행동계획(Nachhaltige Entwicklung - Aktionsplan für die Schweiz)”에 관한 보고서를 발간하였다. 이 보고서를 토대로 IDARio는 스위스에서의 지속가능한 발전전략을 구상하여, 1997년 4월 9일 연방내각에서는 이를 승인하였다. 이 행동계획에서는 지속가능한 발전을 위한 스위스의 행동계획으로서 연방내각이 취할 조치로서 ① 국제적 연대 ② 에너지 ③ 경제 ④ 소비자행동 ⑤ 안전정책 ⑥ 생태적 조세개혁 ⑦ 연방지출 ⑧ 성공을 위한 실행 및 모니터링 등 8가지를 제시하였다.⁴⁷⁾

한편 1999년에 성립한 신연방헌법에서 지속가능한 발전의 이념을 명확히 선언하였다.⁴⁸⁾ 즉, 신연방헌법은 법치국가원리 및 사회국가원리에 대응하여 생태계의 원리(ökologischen Prinzip)를 중요한 헌법원리로서 열거하고 있는 점이 가장 중요한 특징이라고 할 수 있다.⁴⁹⁾ 특히,

협력청 등 30개 기관이 참여하며 연방공간개발국이가 의장이되며 연방보건부, 연방농업부, 연방환경부 및 스위스개발협력청이 번갈아가면서 부의장이 된다. 부의장이 되는 기관은 IDANE의 국제적 활동을 주관한다. 주된 임무는 지속가능한 발전과 관련된 연방정책의 조정, 지속가능한 발전에 현저한 의미를 가지는 연방활동의 부처내 및 부처간 조정, 스위스의 Agenda 21의 이행을 위한 전략 및 행동계획의 공동개발, UN 등 국제기구에 대한 보고 및 국제적 절차에서의 스위스의 입장 조정, 민간부문 및 시민사회, 연방기관내에서의 협력관계 강화 등이다.

47) <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de&msg-id=3091>

48) 자세한 내용은 박영도, **스위스연방의 헌법개혁과 향후전망**, 한국법제연구원 2004 참조.

49) 생태계의 헌법원리의 의미는 우리의 자손과 인간이외의 생명에 대한 책임을 요구하는데 있다. 사회적 법치국가에서 생태계 법치국가로의 전개는 자연에 대한 준중이 개인 또는 집단의 권리의 내용과 범위를 결정하도록 기본권과 국가조직을 수정하는 점, 자연을 희생한 자유의 행사는 허용되지 않는 점, 국가와 시민의 생태계 보전의무를 규정함으로써 연구의 자유, 소유권의 보장 등 현행 자유권이 제한되거

신연방헌법에서는 전문에서 자유와 권리의 보호와 아울러 모든 자가 피조물에 대한 책임(Würde der Kreatur)⁵⁰⁾, 장래세대에 대한 공동의 성과와 책임을 강조하고 연방의 국가목적으로서 “스위스연방은 국가의 공공복리, 지속적 발전(nachhaltige Entwicklung), 내적결합 및 문화적 다양성을 촉진한다”고 규정하였다(제2조제2항).

장래세대에 대한 책임규정은 인권의 본질에 관한 깊은 통찰에서 비롯한다. 즉, 인권은 권리와 의무의 결합에 의해서 정당화되며, 장래세대의 자유와 권리는 책임의 우위를 말하며 따라서 장래의 인간의 실질적인 자유를 위해서는 현재의 인간의 자유에 대하여 보다 강력한 제한을 가하여야 한다는 것이다. 이것은 현재 및 장래의 기본권의 위기에 인간의 존엄원리와 책임원리를 핵심으로 하는 기본권이론이 전개되어야 한다는 것이다. 그 방향성의 일환으로 “책임을 수반한 자유”를 열거하고 수탁자로서의 기본권행사를 기본권행사의 기본원리로 한다. 장래세대에게도 인간의 존엄성의 권리를 보장하고, 장래세대의 행동의 여지를 지나치게 축소하지 않도록 우리 현대인에게 미래인의 권리의 수호자로서의 책무를 부여한다. 그리고 장래의 인간의 기본적인 권리가 그에 대응하는 현재의 시민 및 국가의 책무임과 아울러 헌법에서 승인되고 규정된 것이다.⁵¹⁾

나 구체화되는 점 등에 있다. 그리하여 생태계 법치국가의 구성요소로서 헌법차원에서 제시되는 것은 기본권의 생태계적 제한이며, 구체적으로는 자연의 고유가치성 및 소유권의 생태계적 적합성이다. Klaus Bosselmann, **Der Ökologische Rechtsstaat. Versuch eine Standortbestimmung**, in : Hubertus Baumeister(Hrsg.), *Wege zum Ökologischen Rechtsstaat*, Taurusstein 1994, S.53ff.

50) 피조물에 대한 존엄이라는 관념은 동물보호규정을 특별한 방식으로 보완한 것이라고 한다. 그 특별한 방식은 그것이 순수하게 인간중심적인 사고이므로 자연과의 파트너쉽적인 사고와 일맥상통하는 의미이며, 그것은 “새로운 시대의 개시”를 알리는 것이며 “미래를 지향하는 헌법적 개념”이라고 한다. 자세한 의미는 Thomas Fleiner, **Das Tier in der Bundesverfassung**, in : Antonie F. Goetschel(Hrsg.), *Recht und Tierschutz*, Bern 1993, S.29ff.

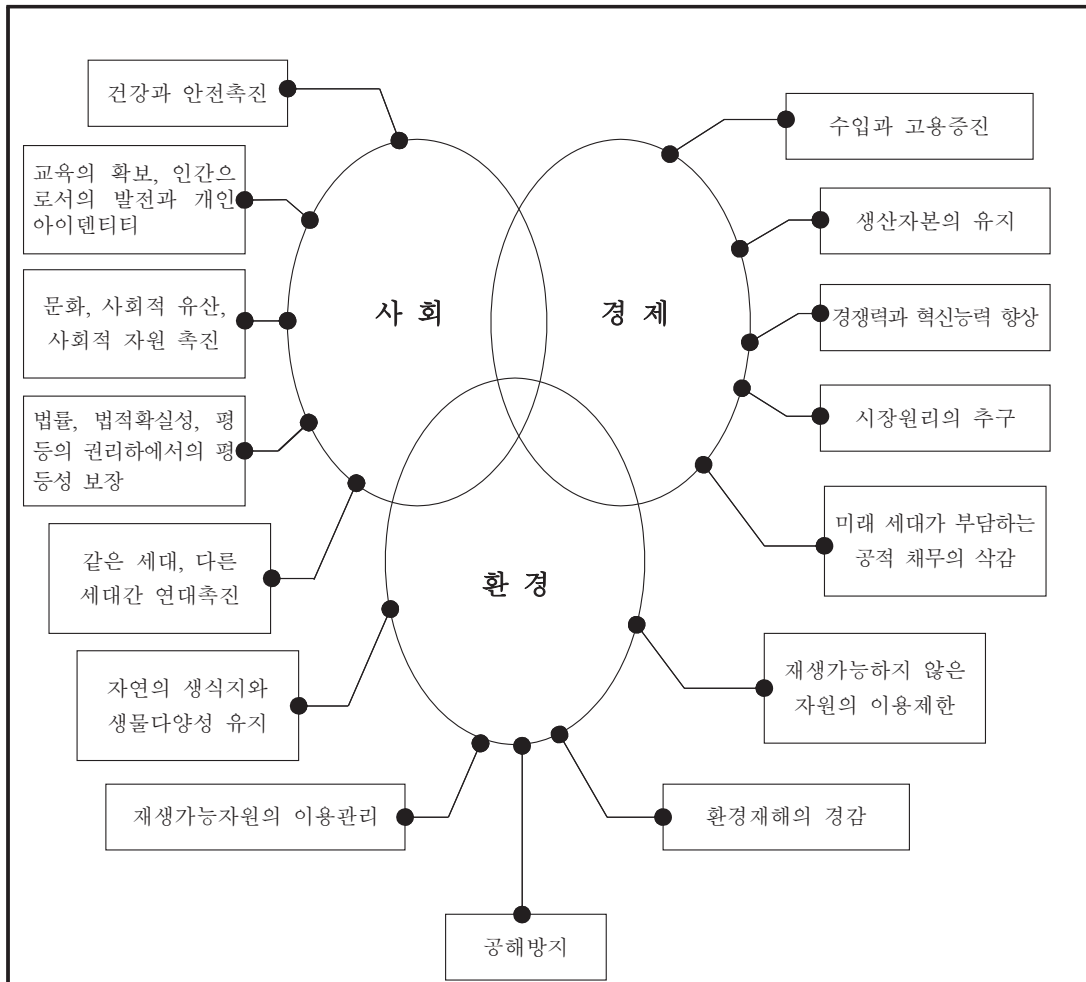
51) Peter Saladin, **Die Kunst der Verfassungsneuerung**, Basel 1998, S.67ff.

그리고 제54조에서는 “연방은 스위스의 독립과 복리의 유지를 위하여 특히, 세계에서 기아와 고통을 경감하기 위해 공헌하고 또한 인권의 존중, 민주주의의 촉진, 국민의 평화적 공존 및 자연자원의 보전(Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen)을 위하여 기여한다(제2항)”고 규정하는 한편 제72조에서는 “연방 및 주는 자연의 지속적인 균형(Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit) 특히, 그 재생능력과 인간에 의한 이용을 확립하도록 노력한다”고 규정하였다. 이러한 생태계의 원리에 관한 새로운 헌법규정은 법적 내용이 없고 단순한 희망사항에 불과한 것으로 인식될 수도 있으나, 연방정부는 이들 원리는 기본적인데 포괄적인 의의가 있다고 한다. 즉, 시간의 차원을 개척함과 아울러 장래 세대의 미지의 이해와 관련하여 자연의 존중을 요구한다는 의미이다. 그것은 권한이나 개인의 청구권의 근거가 되는 것은 아니지만 다른 규범의 해석이나 구체화에서 고려되며, 이를 통하여 법의 적용이나 정립에 있어서 일정한 방향을 제시하는 기능을 거둔다는 것이다.⁵²⁾

한편 2002년 연방정부에서는 지속가능한 발전에 관한 요하네스부르크선언에 맞추어 국가전략의 개정판을 발간하였다. 그 후 2008년 9월 18일 연방내각에서는 이를 다시 보완하여 2012-2015년 입법기에 부합하게 새로운 지속가능한 발전을 위한 행동계획을 연방의회에 제출하였다. 2009년 11월 4일 연방내각의 결의로 지속가능한 발전전략을 입법계획에 부합하도록 하여, 이들 입법계획과 전략계획절차는 상호 밀접하게 연관되도록 하는 한편 새로운 전략이 상호 조정되도록 하였다. 한편 연방내각은 2011년 1월 12일 전략의 개정판을 제시하였다.

52) Martin Bertschi/Thomas Gächter, **Schöne Worte?**, in : Ders.(Hrsg.), Neue Akzente in der nachgeführten Bundesverfassung, Zürich 2000, S.3ff.

[지속가능성 발전전략 개요]



스위스의 지속가능 발전전략이 갖는 중심적 의미는 첫째, 글로벌 환경시스템에 대한 한계를 인식하고 빈곤으로부터의 자유를 위한 고려이다. 이런 고려는 도덕적 지향점에 기반 한 것이다. 둘째, 세대간 정의에 기초한 미래책임(세대간 연대성)에 대한 고려이다. 국가는 인간의 생존기반을 위한 이 같은 정당한 요건을 보장해야 하며, 지속가능한 발전 개념의 해석을 위해 지속가능 발전전략을 구성하여 다양한 정책영역에 수용한 것이다.⁵³⁾

53) Schweizerischer Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015, Bern 2012.

이러한 지속가능 발전전략의 실행을 위해 연방정부에서는 5가지 가이드라인으로서 ① 미래세대에 대한 책임의식, ② 지속가능한 발전의 3개 중점 차원의 균형된 고려, ③ 정책의 모든 영역에서의 지속가능한 발전의 통합, ④ 정책영역간의 조화와 균형의 증대, ⑤ 지속가능한 발전의 토대로서 파트너십의 지속 등을 제시하고 있다.

한편 스위스에서는 연방통계국(Bundesamt für Statistik : BFS), 연방환경국(Bundesamt für Umwelt : BAFU), 연방공간개발국(Bundesamt für Raumplanung : ARE) 및 개발협력청(Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit : DEZA)이 공동으로 MONET라는 지속가능 전략지표를 개발하여 지속가능한 발전의 정의를 해석하고, 사회적 측면, 환경적 측면 및 경제적 측면의 3가지분야에서 75개 지표를 설정하고 있다.⁵⁴⁾ 그리고 ARE가 지속가능한 발전의 다양한 지표를 통해 정치적 제안과의 관련성을 평가하기 위한 중점체계를 개발하고 있다.⁵⁵⁾

II. 영향평가에서의 지속가능성심사

1. 스위스 영향평가제도의 특징

스위스의 평가체계에서는 정책안의 사전적 평가방법으로서 규제영향평가(Regulierungsfolgenabschätzung : RFA)가 존재한다. RFA는 OECD의 권고에 따라 1999년 의회제안에 대응하여 마련되었으며, 신설규제에 대한 경제적인 효과의 조사와 검토의 개선으로 경제계의 부담을 경감하려는 요구에 따른 것이었다. RFA는 광범위한 비용편익분석으로

54) <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/21/02/ind32.approach.3201.html>

55) 스위스에서는 지속가능 발전전략의 평가를 위한 방법론적 전개와 세부추진을 위해 연방 환경, 교통, 에너지 및 통신부(Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation : UVEK)에 소속된 공간개발국(Bundesamt für Raumentwicklung : ARE)을 2000년 6월 1일에 설치하였다. ARE는 연방정부의 공간계획 및 공간개발, 교통정책, 지속가능한 발전 및 국제협력에 관한 문제에 대응하는 연방정부의 중추기관이다.

서, 연방정부의 모든 입법안에 대해 체계적으로 수행되었다.

RFA는 1999년에 도입된 이래 법적행위(법률 및 법규명령)의 초안, 교서(Botschaft)안⁵⁶⁾, 연방내각의 법적 행위로서 현저한 경제적 영향을 미치는 제안에 대해 의무적으로 요구되었다. 2006년 초에 그 적용범위를 확대하여 10,000개 이상의 기업에 대해 영향을 미치는 행정기관의 지침(Richtlinien), 고시(Rundschreiben) 및 지시(Weisungen)에 대해서도 추가적으로 실시하도록 하고 있다. RFA의 실시는 기본적으로 해당 제안을 소관하는 부처에서 자체적으로 실시하도록 하고 있으며, 의회에 법안을 제출하기 이전 단계에 수행된다. RFA의 질적 담보를 위해 1999년 6월 연방경제부(Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement : EVD) 산하에 국가의 경제정책과 관련한 주요 사안을 처리하는 전문부서로서 경제사무국(Staatssekretariat für Wirtschaft : SECO)을 설치하고 있다.⁵⁷⁾

56) 교서란 어떤 정책이나 법안에 관한 전문적 의견이 담긴 검토보고서(Bericht)와 달리 연방내각이나 연방의회에서 주요하고 복잡한 정책이나 법안의 경우 연방정부차원에서 또는 연방의회차원에서 적절하고 바람직한 방향성을 제시하는 의견서의 일종이다.

57) 한편 스위스에서는 중소기업 호환성심사(KMU-Verträglichkeitstest)제도를 두고 있다. 이것은 일종의 사례연구적 성격을 가지는 것으로서, 해당 법안을 중소기업에 적용할 경우 어느 정도의 부정적인 효과가 미치는지 등에 관해 10여개의 중소기업을 선정하여 조사하는 방식이다. 이는 해당 정책이 가시화될 경우에 발생하는 문제점들을 확인하는데 중점을 둔다. 이 제도는 1999년에 도입된 것으로서 경제사무국(SECO)에서 주관하고 있다. 경제사무국에서는 각 부처에서 제안된 법률안 및 법규명령안을 검토한 후 간단한 설문지를 마련하여 해당 중소기업에 대해 배부한다. 조사 그 자체는 설문을 중심으로 한 대면 토론의 형식으로 진행된다. 이 심사는 모든 법안에 수행되는 것이 아니라, 중소기업에 영향을 미치는 중요하다고 판단되는 한정된 영역에서만 실시한다. 심사를 요하는 프로젝트는 연방정부와 협의하여 작성된다. 주요한 심사항목은, ① 제안으로 인해 유발되는 비용규모(해당 법안이 성립될 경우의 추가투자, 기업의 제품 생산의 복잡성), ② 기업의 활동자유의 제한, 주도권의 제한에 의해 부과되는 사안, 상실된 기회(또는 새로운 요구사항, 규제완화의 경우), ③ 제안으로 인한 부수적인 행정업무, ④ 법률안 또는 법규명령안이 다른 규정에 미치는 영향, ⑤ 당초 제안의 도입에 따른 시장의 전개, 기업의 법률회피를 위협하는 위협적 행위조치 검토, ⑥ 제안에 관한 집행의 실제적 관점 및 가능한 대안 등이다.

[스위스의 규제영향평가체계]

요 소	주 요 내 용
목 표	<ul style="list-style-type: none"> • 의사결정원칙의 이행(전체 경제적인 관점에서 체계적인 규제평가) • 비용의식의 강화 • 선진적 대안의 모색 • 신설규제의 수용도 검토 • 협의절차의 간소화 • 사후적 평가를 위한 근거부여
적용범위	<ul style="list-style-type: none"> • 1999 이후 : 연방정부의 모든 헌법개정안, 법률안 및 법규명령안과 내각의 주요한 경제적 의미를 가지는 법적 조치에 관한 제안 • 2006년 이후 : 10,000개 이상의 기업과 관련되는 훈령, 지침, 및 행정상 고시
실질적 심사요구	<ul style="list-style-type: none"> • 국가적 행위의 필요성과 가능성 • 개별 사회적 집단의 영향(기업, 근로자, 환경, 공적부문, 소비자 등과 같은 다른 이해관계 집단) • 전체 경제에 대한 영향 • 대안적 규율 • 집행의 합목적성
역할 및 관할	<ul style="list-style-type: none"> • RFA는 해당 제안에 책임있는 부처에서 전문가초안을 작성한다. 제3기관에게 대한 위탁은 예외적인 경우에만 허용 • 경제사무국(SECO)에서 RFA의 이행을 지원하고, 정기적인 질적 통제를 수행, SECO는 해당부처가 RFA를 수행하지 않거나 불충분하게 수행하는 경우에 공식적인 압력을 행사할 권능은 없음 • 2006년 1월 18일 연방내각의 의결로 연방경제부에게 정기적으로 연간 10개의 입법프로젝트를 확정하고, RFA를 수행하는 부처와 SECO가 공동으로 이를 추진하도록 함

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

요 소	주 요 내 용
법적 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법적 차원 : 연방헌법 제170조 • 법률차원 : 연방의회법 제141조, 카르텔법 제46조(연방의 법안에 대한 경쟁적 효과의 심사) • 연방내각 의결 : 1999년 9월 15일 연방내각결정, 2006년 1월 18일 연방내각 의결
절차 및 참여	<ul style="list-style-type: none"> • 목표형성 : 의견수렴절차개시전 RFA의 실행 및 협의 문서에 제시(해설서), 협의이후 변경시 입법절차에서 RFA의 채택 • 실제이행 : (협의이후) RFA의 이행을 위한 입법준비, 내부 및 외부협의에서 RFA의 사실상 철회
분석방법론	<ul style="list-style-type: none"> • RFA의 초점은 정성적인 기술 • 과학적인 기준에 따른 충분한 법률평가, 비용편익분석은 예외적인 경우에만 실행
도 구	<ul style="list-style-type: none"> • RFA 매뉴얼에서 RFA의 목적, 실증적 평가영역, 범위와 접근방법, 중소기업 호환성심사(KMU-Verträglichkeitstest)와의 관계를 설명 • RFA Checklist에서 RFA의 5가지 심사영역에 관한 질문목록을 제시
간행 및 출판	<ul style="list-style-type: none"> • RFA의 결과는 협의문서와 함께 교서나 통일된 양식으로 법안의 제안이유서란에 별도의 장(국민경제적 영향)에 제시 • 일부 사례의 경우 RFA는 별도로 주무부처에서 백서로 발간
실제이행	<ul style="list-style-type: none"> • RFA는 주무부처에서 입법절차의 늦은 단계에서 수행되므로 의사결정을 지원하고 토론을 가능케 하기 위한 도구로 활용되지 않고 있음 • 협의절차를 위한 문서에는 통상 RFA에 관한 정보가 포함되어 있지 않음 • 법규명령의 대부분은 RFA가 적용되지 않음 • RFA의 결과는 의회입법과정에서 거의 전달되지 않고, RFA는 법안에 관한 의회토론에서 적절한 영향력을 가지지 못함 • 이행결함의 원인으로 의회행정통제국(Parlamentarische Verwaltungskontrolle)의 평가에서는 추가적인 자원이 결여되어 있고, 부처의 내부적 이행 및 질 관리와 교육 훈련 프로그램의 부재를 지적

2. 영향평가에서의 지속가능성 심사기준

스위스에서는 연방의 지속가능한 국가전략에 설정되어 있는 환경적 책임, 경제적 효율성 및 사회적 연대라는 세 가지 차원의 구상을 평가하기 위해 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsbeurteilung : NHB)제도가 별도로 마련되어 있다. NHB제도는 2002년의 지속가능 국가전략의 채택과 함께 도입한 것이다. 따라서 RFA와 NHB제도가 병존하며, 양자간에 직접적인 관련성은 없다.

실제적 요구의 의미에서 NHB는 RFA보다 그 분석범위가 넓다. RFA의 중점은 주로 경제적 영향이나 새로운 규제에 따른 비용에 있다. 환경적 및 사회적 영향도 부분적으로 검토되나, 경제적 관점과 동등한 우선순위를 두고 있는 것은 아니다. NHB는 지속가능한 발전(환경적 책임, 경제적 효율성, 사회적 연대)의 3가지 차원의 통합된 관점을 지향하고 있다. 한편 RFA는 각각으로 나누어 영향평가를 수행하고 있으며 특히, 경제적 측면에 중점을 두고 있다. 사회적 및 환경적 문제가 검토되는 것은 경제적 측면에서 측정되는 경우에 한정된다.

RFA와 NHB는 그 내용상 매우 중첩되고 있으나, 거의 연관성은 없다. 예컨대, 방법론적 전개와 인적 집단도 분리되어 있다. RFA의 결과는 법안의 제안이유서에 제시되고, 독자적인 보고서로서 간행되어 정부 및 의회에 대해 투명성을 담보한다. NHB의 결과 공개는 예외적으로 인정되며 의무화되어 있지 않다. NHB는 운송 및 농업정책부문에 서의 예외와 함께 현재 특별한 사안에 한하여 활용되고 있다(시범프로젝트).

연방내각에서는 NHB를 위한 대강적 구상을 마련하여 2004년에 NHB를 위한 간략한 입문서를 간행하는 한편 이를 검증하기 위해 일부 정

책안에 대해 시범적으로 적용하였다.⁵⁸⁾ 입문서의 전체적 구성은 NHB가 관할 부처에 의해 진행되는 점을 제시하고 있고, NHB는 일반적 정치적 계획절차에 통합될 수 있다고 하였다. 또한 NHB는 현존하는 평가도구와 중복되어서는 아니 되며, 기존 또는 계획 중인 조사연구와 중첩되어서는 아니 된다고 하고, RFA 등과 같은 현재의 평가도구는 NHB의 주요한 부분으로서 기능할 수 있다고 언급하였다. 한편 ARE에서는 2008년 기존의 NHB 방법론을 개선하는 등 일부 내용을 보완하여 새로운 NHB 가이드라인을 제시하였다.⁵⁹⁾

새로이 설정한 가이드라인에 의하면 스위스의 NHB의 목표는 지속가능한 발전의 목적달성을 위한 연방정부의 전략을 평가하고 최적화하는 것으로 정의하고, 또한 NHB에서는 가능한 한 초기단계에서 ① 특정한 제안(Vorhaben)⁶⁰⁾이 지속가능한 발전에 있어서 경제, 환경, 사회의 3가지 요소에 어떠한 영향을 미치는가, ② 양호한 영향과 악영향이 위의 3가지 요소를 초과하여 어떻게 분류되는가, ③ 개별 요소의 사이 또는 제안의 주된 목표에 이해대립이 존재하는가, ④ 지속가능성에 관해 제안을 최적화하기 위해 어떠한 것이 가능한가 등 4가지를 제시하도록 요구하고 있다. 또한 NHB에 의해 얻어진 결정과 그 이유에 관한 보고서도 작성하도록 하고, 이 보고서는 정책결정 및 그 책정과정에서 활용되고 연방의 포괄적인 의사결정의 기초를 이루도록 하고 있다.

58) Bundesamt für Raumentwicklung, **Nachhaltigkeitsbeurteilung. Rahmenkonzept und methodische Grundlagen**, Bern 2004 및 **Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden in Kürze**. Bern 2004 참조.

59) Bundesamt für Raumentwicklung(ARE), **Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte**, 2008.11.

60) 여기서 제안은 지속가능성심사의 대상이 되는 조치(Massnahmen), 프로그램(Programme), 구상(Konzepte) 등을 포괄하는 개념이다.

NHB의 대상이 되는 제안은 연방정부의 프로그램(Programmen), 구상(Konzepten), 계획(Plänen) 및 전략(Strategien)이다. 또한 NHB는 특정한 프로젝트(건축계획 등)의 평가를 위해서도 사용될 수 있다. NHB는 주제와 분석의 목적에 따라 광범위하게 또는 조금 낮은 단계로 수행할 수도 있다. 연방의 지속가능발전전략에 의하면 NHB는 입법적, 계획-구성적 또는 공간적 성격(legislatorischer, planerisch-konzeptioneller oder baulicher Natur)을 가지는 새롭고 중요한 지속가능성과 관련한 프로젝트에 수행된다. 또한 NHB는 제안의 최적화 기회를 제시하는 사전분석(ex-ante)의 방식으로 수행되는 것이 우선시되나, 사후분석(ex-post)의 형식으로 해당 제안이 이미 실행된 것에 대해서도 수행할 수도 있다.

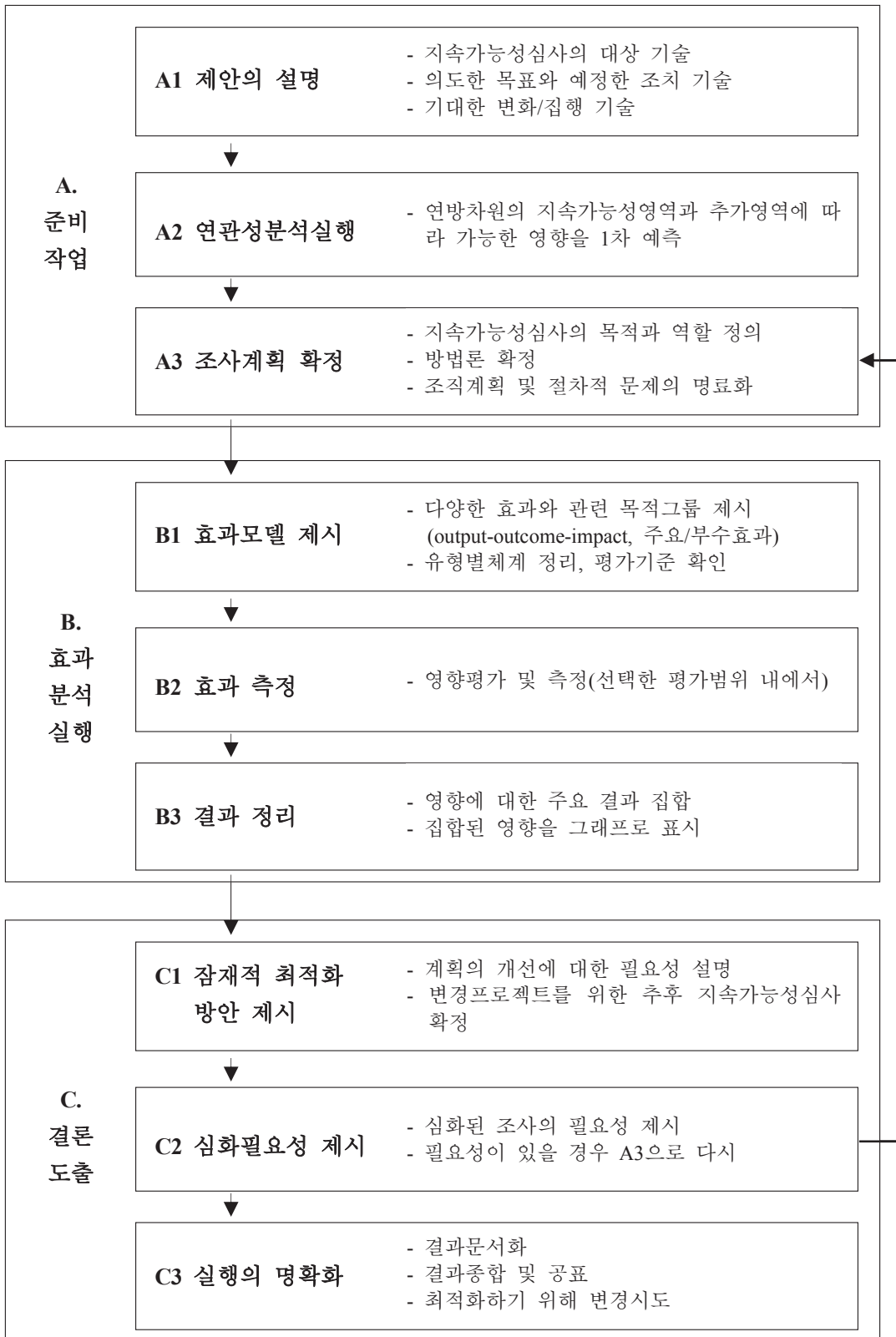
스위스는 정책안의 지속가능성을 평가하기 위한 도구로서 사용되는 NHB 이외에 다수의 평가 및 평가도구가 존재하고 있다. 그러나 대부분의 도구들은 적용되는 범위가 다르다. 정치적 제안 및 프로그램에 적용되는 평가도구로서 전략적 환경심사(Strategische Umweltprüfung : SUP), 에너지영향평가(Energiemittelabschätzung : EFS), 건강영향평가(Gesundheitsfolgenabschätzung : GFA) 등은 특정 부분에 한정하여 평가하는 것으로서 각 부문별 평가를 망라하는 지속가능한 발전을 평가하는 NHB와는 다르다. 또한 각 부문별 평가를 망라하는 RFA와 환경대책 및 목표에 관한 경제성심사(Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmassnahmen und -zielen : VOB)가 있으나, RFA는 전체 경제사회 뿐 아니라 수범자에게 미치는 경제적 효과분석에 중점을 두는 점에서 NHB와 다르다. 한편 VOB는 NHB와 매우 유사하나 주제, 목적 및 분석차원의 면에서 NHB와 다르다.

스위스의 NHB는 프로젝트나 정치적 결단에 지속가능한 발전원리가 확실하게 고려되는 것을 목적으로 한다. 또한 환경·사회·경제면을

법률, 행동계획 그리고 국가나 자치단체 차원에서 행해지는 공적인 프로젝트에 반영시키는 것을 목적으로 하는 동태적인 평가이다. 이 NHB는 연방정부, 주, 자치단체 등이 각각의 정책에 대응하여 도입하는 등 공공부문에서도 활용되도록 하고 있다. NHB는 다음의 원칙에 따라 수행한다.

- 절차 : 이상적으로 제안의 최적화를 지원하기 위해 제안에 책임있는자와 반복적으로 절차과정에서 상호 대화할 수 있도록 설계한다.
- 실용지향 : NHB는 제안의 지속가능성을 보장하고 그 최적화가 지속적으로 검토되도록 직접 프로젝트관리에 통합할 수 있도록 한다.
- 포괄성 : 방법론적인 측면에서 정량적(quantitative)인 접근을 허용하나, NHB는 각 제안의 개별적 성질을 반영하고 가능한 광범한 영역의 영향을 포섭하기 위해 정성적(qualitative)인 평가를 추구한다.
- 유연성 : NHB는 정형화된 절차와 최소한의 기준이 제시될 필요가 있으나, 방법론 및 항목의 선택에 있어서는 보다 많은 자유의 여지를 부여한다.
- 호환성 : NHB는 다른 평가도구들을 대체하는 것이 아니라, 오히려 그것을 보완하거나 기존의 조사결과를 토대로 한다.
- 투명성 : 결과에 대한 적절한 문서화로 이해하기 쉽고 절차의 투명성을 보장한다.

스위스의 NHB는 크게 나누어 3가지 단계로 구성되고 있으며, 이들 각각의 단계는 다시 3단계가 설정되어 있다.



(1) 준비작업(A)

① 제안의 설명(A1)

NHB 절차의 초기단계로서 중요한 것은 제안의 설명 및 정의이다. 최종적으로는 이 심사를 정치적 제안에 적용하기 위해 제안(이른바 평가의 주제)을 명확히 하고, 그 목표와 실시계획을 기술하는 것은 중요한 절차이다. 실제로 제안에 대해서는 구체적으로 분석하기 위해 세밀하고 주의깊게 정의되도록 다음의 5가지 항목에 따라 기술하도록 하고 있다.

- 정의에는 일반적인 주제관련, 지리적, 시간에 의거한 개요를 포함할 것
- 합리적이고 가능한 경우에 제안은 개별 기준 또는 집단의 기준으로 나누어 기술할 것
- 제안이 달성되도록 계획된 제1, 제2의 목표도 일람표로 작성하고 그룹 또는 개별기준에 관련하여 첨부되도록 할 것
- 실시되는 제안 또는 그 개별 기준의 방법은 전부 기술할 것, 만약 특정의 상제가 결정되어 있지 않으면 예상되는 실행시나리오를 명확히 하고 후에 상세한 분석에 사용할 것
- 제안에 있어서 다른 변화가 지속가능성에 관련하여 비교되는 경우 그 변화는 개별 제안으로서 취급하고 그에 상응하여 기술할 것

② 연관성분석(A2)

위의 제안의 정의에 의거하여 연관성분석(Relevanzanalyse)을 하고, 가능성 있는 영향인지를 판단한다. NHB를 수행하는데 즈음하여 연관성분석의 결과는 조사계획을 구축하는데 중요한 요소이며, 초기단계에서 무관하다고 생각되는 분석대상은 제외하도록 한다. 이 연관성분석을 위해 가이드라인에서는 보조수단으로서 Excel-Tool을 제시하고 있다. 이 연관성분석을 위한 목표시스템으로서 위에서 언급한 연방정

부에서 제시한 지속가능한 전략목표가 기준으로 활용되나, 이를 보완하는 기준(추가항목)으로서 다음의 8가지가 있다.

1	문제상황	• 제안은 이미 위기적인 상황을 더욱 악화시키는가
2	경향	• 제안은 기존의 악화경향을 더욱 강화하는가
3	불가역성	• 악영향으로 된 제안을 번복하는 것이 곤란하거나 불가능한가
4	장래세대에의 부하	• 악영향은 장래세대에 감지되는가. 특히, 과중한 부하를 남기는가
5	리스크와 불확실성	• 커다란 리스크(개연성이 낮은 경우에서도 대단히 높은 잠재적 손해/손실이 있는 것)와 주요한 불확실성(장래의 경향과 영향에 관해 관계하는 위험성에 관해 지식이 불충분한 것)과를 관련지우고 있는가
6	최저한의 필요조건	• 제안은 사회, 경제, 환경의 3가지 분야의 기준에 의거하고 있는가. 다음의 3가지 조건에 따라 판단한다. 1) 법률에 따른 단면인가(예 : 방출, 보호법하에서 건강에 관계한 환경기준, 또는 그에 대응하는 조례등) 2) 과학적인 단면이 기존의 법령에서 한계에 영향되는가(예; 지구온난화를 억제하기 위한 온실효과가스배출기준 등) 3) 사회적, 정기적 기준(예 : 기회균등과 평등의 권리, 최저임금, 충분한 생활상황 또는 생활보장제도와 보장된 인권등)인가
7	주변에 대한 특별한 영향	• 광범위에 걸쳐 악영향이 감지되는가
8	목표갈등	• 제안의 주된 목적과 지속가능성에서 다양한 요소 특성과의 간에 목표갈등(이해대립)이 있는가

가이드라인에서 제시하고 있는 Excel-Tool 및 작성요령은 다음과 같다.

[Excel-Tool : NHB - 연관성분석(Input)]

- 제안명 : 알프스지역의 관광리조트에 관한 지속가능성심사(예시)
- 제안개요 : 알프스지역에 6개의 관광호텔과 1개의 골프장 등 관광리조트의 건설
- 참조 : SFSO에 의해 결정된 경제 및 인구동향을 참조
- 변수의 비교 : 숫자 및 유형 4종류의 변수, 경제성장과 인구증가에 관한 각각 다른 가정에 의존

[심사항목(연방지표)]

연방지표	영향치	가중치	불확실성 비율	비 고
경 제				
W1 수입과 고용증진 소득과 고용이 유지되고 향상되며, 생산성에는 사회적, 공간적으로 허용가능한 배분을 고려한다.	알수 없음	20%	낮음	현재는 영향치를 알 수 없으나, 향후 조사가 필요
W2 생산자본 유지 사회적 및 인적 자본에 의거한 생산자본은 적어도 품질경쟁력을 유지하고 개선되어야 할 것이다.	3	20%	높음	
W3 경쟁력과 혁신능력 경제의 경쟁력과 혁신능력이 시장규모를 증대시킨다.	1	20%	없음	
W4 시장원리와 실제비용 시장원리(가격)는 주요 희소성요인과 외부비용을 결정짓는 주된 도구이다.	-1	20%	낮음	

연방지표	영향치	가중치	불확실성 비율	비 고
W5 공공부문의 부채 공공부문은 미래세대에 전가 되지 않도록 경영되도록 한다 (예컨대, 채무와 방임)	-2	20%	보통	
환 경				
U1 생식지 및 생물다양성 생식지와 생물다양성은 유지 되어야 한다.	-1	20%	낮음	
U2 재생가능한 자원 재생가능한 자원의 활용은 재 생성 또는 원래 수준 이하로 유지되어야 한다.	-2	20%	보통	
U3 재생가능하지 않은 자원 재생가능하지 않은 자원의 활 용은 재생가능한 자원의 오염 전개의 가능성 이하로 유지되 어야 한다.	-1	20%	높음	
U4 자연환경 및 인간에 대한 부담 자연환경 및 인간에 대한 부 담은 무시할 수 있는 단계까 지 저감한다.	-2	20%	없음	
U5 환경재해 및 환경리스크 환경재해의 영향은 예방하거나 저감한다. 리스크는 항구적으 로 지속되는 피해가 되지 않 도록 편입한다.	-3	20%	낮음	

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

연방지표	영향치	가중치	불확실성 비율	비 고
사 회				
G1 건강과 안전 인간의 건강과 안전은 종합적으로 보호되고 증진되어야 한다.	-1	40%	없음	영향을 받는 지역이 구역 변화에 특히 민감하게 반응하므로 비율 증가
G2 교육, 개인의 개성과 아이덴티티 교육 및 그 성장, 개인의 아이덴티티와 자기개발은 보장되어야 한다.	3	15%	낮음	
G3 문화 및 사회적 가치 문화뿐 아니라 사회적 가치와 자원의 유지와 개발은 사회자본의 이익을 위해 장려되어야 한다.	1	15%	보통	
G4 법적 평등, 법적안전성 및 동등권보장 모든 사람은 동등한 권리와 동등한 법적 확실성이 보장되어야 한다(성평등, 소수자 및 인권의 인식).	0	15%	높음	
G5 연 대 연대는 세대간 및 세계적으로 장려되어야 한다.	0	15%	없음	

[추가항목]

보완기준	문제의 규모		불확실성 정도	비 고
1 문제상황 제안은 이미 위기적인 상황을 더욱 악화시키는가	보통		낮음	
2 경 향 제안은 기존의 악화경향을 더 욱 강화하는가	알수 없음		보통	
3 불가역성 악영향으로 된 제안을 반복하는 것이 곤란하거나 불가능한가	보통		높음	
4 장래세대에의 부하 부정적인 영향이 시간이 경과 한 시점에서만 감지되는가, 미 래세대에 특히 과중한 부담을 가져주는가	낮음		보통	
5 리스크와 불확실성 제안이 커다란 리스크와 주요 한 불확실성과 관련되는가	알수 없음		없음	
6 최저한의 필요요건 최저한 사회적, 경제적 및 환경 적 기준(임계치 또는 한계)에 위반되는가	보통		없음	
7 주변에 대한 특별영향 광범위에 걸쳐 악영향이 감지 되는가	없음		높음	
8 목표갈등 제안의 주된 목적과 지속가능 성의 다양한 관점간에 이해대 립이 존재하는가	없음		보통	

[요 약]

1차 영향에 관한 정보, 향후 필요한 추가작업, 항목의 선택 등을 기재

대부분의 비율은 여전히 불확실함. 일부 심사항목은 현시점에서 알 수 없음. 양 사례에서 추가조사가 필요함. 경제 및 환경 차원에서의 영향은 대부분 부정적인 측면, 사회에 대한 영향은 전반적으로 긍정적임. 추가항목에서는 일부 부분에서 문제가 예상됨

[Excel-Tool : NHB - 연관성분석 평가표]

심사항목	영향의 정도								가 중 치	불확실성 평가			
	-3	-2	-1	0	1	2	3	알수 없음		%	없음	낮음	보통
경 제													
W1 수입과 고용증진								×	20		×		
W2 생산자본 유지									20				×
W3 경쟁력과 혁신능력									20	×			
W4 시장원리와 실제비용									20		×		
W5 공공부문의 부채									20			×	
환 경													
U1 생식지 및 생물다양성									20		×		
U2 재생가능한 자원									20			×	
U3 재생가능하지 않은 자원									20				×
U4 자연환경 및 인간 에 대한 부담									20	×			
U5 환경재해 및 환경 리스크									20		×		

심사항목	영향의 정도							가 중 치	불확실성 평가			
사 회												
G1 건강과 안전								40	×			
G2 교육, 개인의 개성과 아이덴티티								15		×		
G3 문화 및 사회적 가치								15			×	
G4 법적 평등, 법적 안전성 및 동등권보장								15				×
G5 연 대								15	×			

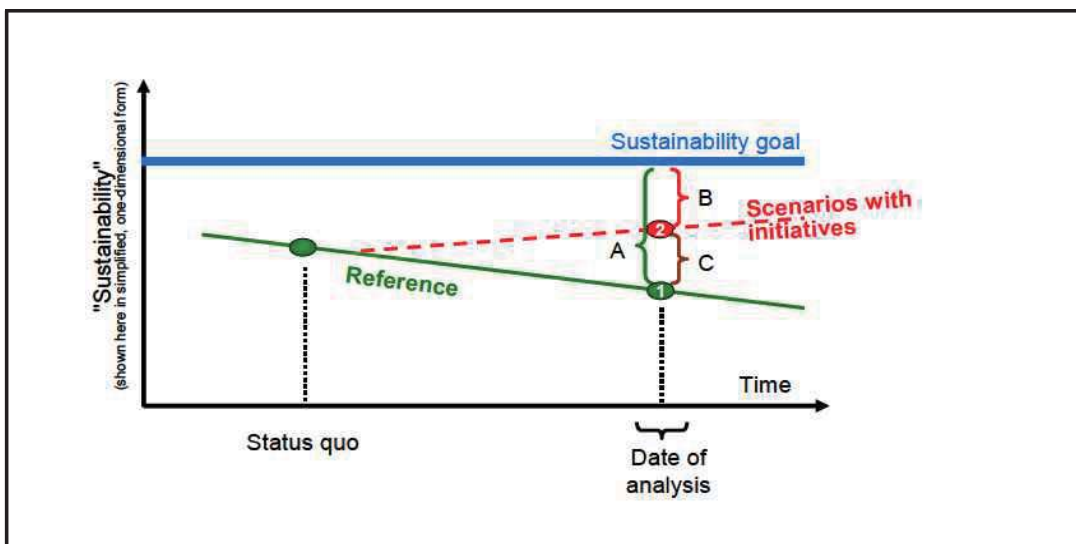
보완기준	문제의 정도					불안전성 평가			
	없음	약간	보통	높음	불명	없음	낮음	보통	높음
1 문제상황							×		
2 경 향								×	
3 불가역성									×
4 장래세대에의 부하								×	
5 리스크와 불확실성						×			
6 최저한의 필요요건						×			
7 주변에 대한 특별영향									×
8 목표갈등								×	

③ 조사계획 확정(A3)

여기서는 첫째, 제안에 관한 지속가능성평가의 목적 및 역할 정의를 언급한다. 이미 언급한 것처럼 제안의 목적을 정의하는 것은 NHB에 중요한 작업의 하나이나, 특히 여기서는 1) 제안을 지지하고 최적화하

거나 제안의 발전에 관한 중요한 절차를 반복할 것, 2) 제안의 변화를 비교할 것, 3) 최종적으로 제안을 평가할 것 등 3가지 점을 유의하고 정의를 한다.

둘째, 방법론의 확정에서는 1) 확정된 제안을 수정할 수 있는지, 2) 예상되는 적절한 영향의 정도(이것은 연관성분석 결과에서 검토하는 것이 가능), 3) 제안 자체의 중요성, 4) NHB의 의도한 목적, 필요성 및 이용가능한 자원(시간, 자금, 인원 등) 등을 염두에 둔다. 일반적으로 지속가능성평가는 당초의 제안에는 없는 장래와 제안에 의해 변화될 수 있는 장래의 두 가지 상황을 상정하고 있으나, 스위스는 지속가능성의 변화에 관해 3가지 시나리오를 상정하고 있다. 즉, 1) 시나리오 A(제안을 제외한 경우에 일어나는 변화), 2) 시나리오 B(제안을 포함한 경우에 일어나는 변화), 3) 시나리오 C(제안의 유무와 관계없이 일어나는 변화) 등이다. 이는 제안을 영향을 예시하는 것일 뿐 아니라 제안의 목적이 달성되는지 그리고 지속가능성이 가장 낮게 되는 경우의 제안도 명확히 할 수 있다.



또한 조사를 위한 방법론으로서 문헌분석, 전문가 인터뷰와 워크숍, 실태조사, 산정 및 정성분석, 모델에 의거한 추정, 기존통계(제2분석) 분석 등 6가지를 채용하고 있으며 조사의 성질에 따라 몇 가지 방법론을 조합하거나 다른 방법을 사용하기도 한다. 한편 조사대상에 따라 대강분석 또는 상세분석을 한다.

	대강분석(Grob-NHB)	세부분석(Detail-NHB)
분석범위	<ul style="list-style-type: none"> • 기존지식을 토대로 한 대강적인 추정, 통상 NHB Excel-Tool 및 그곳에 제시된 항목을 토대로 추정 	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적이고, 해당 제안에 제시된 기준과 지표체계에 적합하게 상세분석
전체부담/자원활용	<ul style="list-style-type: none"> • 대략 3-7일의 작업시간이 소요 	<ul style="list-style-type: none"> • 15-25일 이상의 작업시간이 소요
지표평가부담	<ul style="list-style-type: none"> • 기존문서 및 기록의 2차 분석 • 광범한 산정은 하지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> • 필요한 경우 2차분석에 추가하여 독자적인 자료수집 수행 • 정확한 산정/지표치의 추정
대 상	<ul style="list-style-type: none"> • 그 영향이 그다지 중요성이 덜한 제안 (연관성분석의 결과에 따름) 	<ul style="list-style-type: none"> • 현저하고 다양한 영향이 나타나는 복잡하고 장기적인 제안 (연관성분석 결과에 따름)
NHB의 목적	<ul style="list-style-type: none"> • 1차 : 초기단계에서 한번 검토되었거나 시행된 후의 제안의 검토(총괄) • 2차 : 제안의 버전을 비교, 처음부터 제안에 관여하여 최적화(형성) 	<ul style="list-style-type: none"> • 처음부터 제안에 관여하여 최적화하거나 제안구상의 중요한 단계에 정기적으로 반복(형성) • 제안의 버전 비교 • 안의 실행후의 검토(총괄)
심화작업(C2)	<ul style="list-style-type: none"> • 예외적인 사안에 한정 	<ul style="list-style-type: none"> • 필요에 따라 널리 수행
문서화	<ul style="list-style-type: none"> • 간략한 문서 (NHB Excel-Tool을 사용) 	<ul style="list-style-type: none"> • 상세한 문서 (부록 A의 g에 제시된 발간 및 공표부분 참조)

셋째, 조직계획 및 절차적 문제의 명료화에서는 NHB에 소요되는 시간과 도입할 수 있는 인원 및 자금 또는 이들 자원의 제공자를 명확히 하고 실제의 평가결과를 제안에 최적화하는 경우 실시하는 기관, 실시방법, 책임소재 등을 미리 정해둘 필요가 있다. 또한 사무적 문제로서 공식문서(보고서)의 작성 및 평가결과의 공개도 이 단계에서 확정한다.

(2) 효과분석(B)

① 효과모델 제시

효과모델은 영향분석을 촉진하기 위한 과정이며, 정확한 영향의 성질이 확정되기 전에 제안에 의해 실제로 영향이 야기되는 것을 명확히 하는 것이다. 즉, 효과모델은 원인과 결과의 관계에 관한 이론분석을 의미한다. NHB에 관한 효과분석에서 효과모델을 설명하는 것으로 영향메카니즘의 충분한 이해를 촉진할 수 있다. 효과모델은 통상 다음의 차원에서 제시할 수 있다.

- Output 차원 : 제안에 의해 일어난 외적 총동인지(이 차원에서는 제안을 실시하는 것이 중요한 점이다)
- Outcome 차원 : 목표그룹간의 효과 즉, 대응방식에 따른 변화가 어떻게 일어났는지 또한 어떻게 조정되었는지
- Impact 차원 : 제안의 목적에 어떻게 공헌하고 있는지, 제안의 목적을 저해하는 것이 있는지를 명확히 하고 그 달성을 위해 추가적인 효과가 있는지

또한 다양한 효과를 식별하는 경우에는 시간적 시점도 고려한다. 스위스에서는 단기간에 효과가 발생한 경우와 중장기간에 효과를 나타내는 경우, 일시적 또는 지속적인 효과의 경우, 그리고 1회성 또는 반복성 효과인 경우 등의 조건에 따라 효과를 식별하고 있다. 나아가

제안의 목적에 비추어 효과가 직접적 또는 간접적인지, 적절한지를 명확히하는 것도 필요하다고 언급하고 있다. 효과모델의 내용은 연방 정부의 기준에 적응하고 있으며, 이에 따라 효과모델은 지속가능성에 관한 다양한 측면에 대응할 수 있다. 그리고 위의 조사계획의 확정 (A3)에서 정해진 요소(조사의 심화, 시나리오, 방법론의 선택 등)의 심층 조사를 위해 필요한 경우에는 효과모델의 조정을 하기도 한다.

② 효과측정(B2)

제안이 미칠 수 있는 효과가 무엇인지를 측정한다. 이는 NHB의 Excel-Tool을 사용하여 측정한다. 이 작업은 상세하게 나누어진 NHB에서 중요한 부분이며, 가장 많은 방식을 집약한 것의 하나로 일컬어지고 있다. 이 작업을 수행하는 것 즉, 많은 지표를 확인하는 것은 데이터의 상황에 따라 다수의 시간이 소요되는 가장 어려운 작업이다.

[Excel-Tool : NHB 대강분석(Grob-NHB)]

심사항목				
연방지표	영향을	가중치 (%)	불확실성 비율	비 고
경 제				
W1 수입과 고용증진 소득과 고용이 유지되고 향상되며, 생산성에는 사회적, 공간적으로 허용가능한 배분을 고려한다.	알수없음	16.70	낮음	
W1-1 수입증가	알수없음	50	낮음	
W1-2 고용증가	알수없음	50		
W1-3 요구되지 않음	알수없음	0		

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

심사항목				
연방지표	영향율	가중치 (%)	불확실성 비율	비 고
W2 생산자본 유지 사회적 및 인적 자본에 의거한 생산자본은 적어도 품질경쟁력 을 유지하고 개선되어야 할 것 이다.	-0.67	16.7	높음	자료부족으 로 인한 높 은 불확실 성, 항목재 검토 필요
W2-1 하위 카테고리	알수없음	33.3	높음	
W2-2 하위 카테고리	1	33.3		
W2-3 하위 카테고리	-3	33.3		
W3 경쟁력과 혁신능력 경제의 경쟁력과 혁신능력이 시 장규모를 증대시킨다.	2	16.7	보통	
W3-1 하위 카테고리	2	33.3	보통	
W3-2 하위 카테고리	3	33.3		
W3-3 하위 카테고리	1	33.3		
W4 시장원리와 실제비용 시장원리(가격)는 주요 희소성 요인과 외부비용을 결정짓는 주 된 도구이다.	0.50	16.7	없음	
W4-1 하위 카테고리	알수없음	50.0	없음	
W4-2 하위 카테고리	1	49.0		
W4-3 하위 카테고리	1	1.0		
W5 공공부문의 부채 공공부문은 미래세대에 전가되 지 않도록 경영되도록 한다(예 컨대, 채무와 방임)	-0.67	16.6	보통	
W5-1 하위 카테고리	3	33.3	보통	
W5-2 하위 카테고리	-2	33.3		
W5-3 하위 카테고리	-3	33.3		

심사항목				
연방지표	영향율	가중치 (%)	불확실성 비율	비 고
W6 구조적 변화 구조적 변화의 징후로서 약한 부문의 상황 변화	0.00	16.6	없음	경 제 구 조 에 대한 주 요 영향과 악을 위한 추가 항목 이 필요
W6-1 구조적으로 약한 부문	0	100	없음	
W6-2 요구되지 없음	0	0		
W6-3 요구되지 않음	0	0		
W7 항 목 항목의 개요서술	0	0	없음	
W7-1 요구되지 않음	0	0	없음	
W7-2 요구되지 않음	0	0		
W7-3 요구되지 않음	0	0		
환 경				
U1 생식지 및 생물다양성 생식지와 생물다양성은 유지되 어야 한다.	-1.67	20	보통	
U1-1 하위 카테고리	-3	33.3	보통	
U1-2 하위 카테고리	-3	33.3		
U1-3 하위 카테고리	1	33.3		
U2 재생가능한 자원 재생가능한 자원의 활용은 재생 성 또는 원래 수준 이하로 유지 되어야 한다.	-1	20	낮음	
U2-1 하위 카테고리	-2	33.3	낮음	
U2-2 하위 카테고리	-2	33.3		
U2-3 하위 카테고리	1	33.3		

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

심사항목				
연방지표	영향율	가중치 (%)	불확실성 비율	비 고
U3 재생가능하지 않은 자원 재생가능하지 않은 자원의 활용은 재생가능한 자원의 오염 전개의 가능성 이하로 유지되어야 한다.	-1	20	보통	
U3-1 하위 카테고리	0	33.3	보통	
U3-2 하위 카테고리	-1	33.3		
U3-3 하위 카테고리	-2	33.3		
U4 자연환경 및 인간에 대한 부담 자연환경 및 인간에 대한 부담은 무시할 수 있는 단계까지 저감한다.	-1.33	20	낮음	
U4-1 하위 카테고리	1	33.3	낮음	
U4-2 하위 카테고리	-2	33.3		
U4-3 하위 카테고리	-3	33.3		
U5 환경재해 및 환경리스크 환경재해의 영향은 예방하거나 저감한다. 리스크는 항구적으로 지속되는 피해가 되지 않도록 편입한다.	-1.67	20	보통	
U5-1 하위 카테고리	-3	33.3	보통	
U5-2 하위 카테고리	-2	33.3		
U5-3 하위 카테고리	알수없음	33.3		
U6 항목 항목의 개요 서술	0	0	0	
U6-1 하위 카테고리		0		
U6-2 하위 카테고리		0		
U6-3 하위 카테고리		0		

심사항목				
연방지표	영향율	가중치 (%)	불확실성 비율	비 고
U7 항목 항목의 개요 서술	0	0	0	
U7-1 하위 카테고리		0		
U7-2 하위 카테고리		0		
U7-3 하위 카테고리		0		
사 회				
G1 건강과 안전 인간의 건강과 안전은 종합적으로 보호되고 증진되어야 한다.	2.67	40	없음	영향을 받는 지역이 영역의 변화에 특히 민감하게 반응하므로 비율을 증가
G1-1 하위 카테고리	3	33.3	없음	
G1-2 하위 카테고리	2	33.3		
G1-3 하위 카테고리	3	33.3		
G2 교육, 개인의 개성과 아이덴티티 교육 및 그 성장, 개인의 아이덴티티와 자기계발은 보장되어야 한다.	0.67	15	보통	
G2-1 하위 카테고리	0	33.3	보통	
G2-2 하위 카테고리	-1	33.3		
G2-3 하위 카테고리	3	33.3		

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

심사항목				
연방지표	영향율	가중치 (%)	불확실성 비율	비 고
G3 문화 및 사회적 가치 문화뿐 아니라 사회적 가치와 자원의 유지와 개발은 사회자 본의 이익을 위해 장려되어야 한다.	1.67	15	낮음	
G3-1 하위 카테고리	3	33.3	낮음	
G3-2 하위 카테고리	1	33.3		
G3-3 하위 카테고리	1	33.3		
G4 법적 평등, 법적안전성 및 동등권보장 모든 사람은 동등한 권리와 동 등한 법적 확실성이 보장되어 야 한다(성평등, 소수자 및 인 권의 인식)	-1.33	15	높음	
G4-1 하위 카테고리	-3	33.3	높음	
G4-2 하위 카테고리	-2	33.3		
G4-3 하위 카테고리	1	33.3		
G5 연 대 연대는 세대간 및 세계적으로 장 려되어야 한다.	-2.33	15	없음	
G5-1 하위 카테고리	-2	33.3	없음	
G5-2 하위 카테고리	-3	33.3		
G5-3 하위 카테고리	-2	33.3		
G6 항 목 항목의 개요 서술	0	0	0	
G6-1 하위 카테고리		0		
G6-2 하위 카테고리		0		
G6-3 하위 카테고리		0		

심사항목				
연방지표	영향율	가중치 (%)	불확실성 비율	비 고
G7 항목 항목의 개요 서술	0	0	0	
G7-1 하위 카테고리		0		
G7-2 하위 카테고리		0		
G7-3 하위 카테고리		0		

보완기준	문제의 규모		불확실성 정도	비 고
1 문제상황 제안은 이미 위기적인 상황을 더욱 악화시키는가	높음		낮음	
2 경 향 제안은 기존의 악화경향을 더욱 강화하는가	없음		보통	
3 불가역성 악영향으로 된 제안을 번복하는 것이 곤란하거나 불가능한가	낮음		높음	
4 장래세대에의 부하 부정적인 영향이 시간이 경과한 시점에서만 감지되는가, 미래세대에 특히 과중한 부담을 가져주는가	보통		보통	
5 리스크와 불확실성 제안이 커다란 리스크와 주요한 불확실성과 관련되는가	알수없음		없음	
6 최저한의 필요요건 최저한 사회적, 경제적 및 환경적 기준(임계치 또는 한계)에 위반되는가	높음		없음	

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

보완기준	문제의 규모		불확실성 정도	비 고
7 주변에 대한 특별영향 광범위에 걸쳐 악영향이 감지되는가	보통		높음	
8 목표갈등 제안의 주된 목적과 지속가능성의 다양한 관점간에 이해대립이 존재하는가	보통		보통	

심사항목	영향의 정도								가중치 %	불확실성 평가			
	-3	-2	-1	0	1	2	3	알수 없음		없음	낮음	보통	높음
연방지표													
경 제													
W1 수입과 고용증진								×	17		×		
W2 생산자본 유지									17				×
W3 경쟁력과 혁신능력									17			×	
W4 시장원리와 실제비용									17	×			
W5 공공부문의 부채									17			×	
W6 구조적 변화									17	×			
W7 항목									0	×			
환 경													
U1 생식지 및 생물다양성									20			×	
U2 재생가능한 자원									20		×		
U3 재생가능하지 않은 자원									20			×	
U4 자연환경 및 인간에 대한 부담									20		×		
U5 환경재해 및 환경리스크									20			×	
U6 항목									0				
U7 항목									0				

심사항목	영향의 정도							가 중 치	불확실성 평가			
사 회												
G1 건강과 안전								40	×			
G2 교육, 개인의 개성과 아이덴티티								15			×	
G3 문화 및 사회적 가치								15		×		
G4 법적 평등, 법적인 전성 및 동등권보장								15				×
G5 연 대								15	×			
G6 항 목								0				
G7 항 목								0				

보완기준	문제의 정도					불안전성 평가			
	없음	약간	보통	높음	불명	없음	낮음	보통	높음
1 문제상황							×		
2 경향								×	
3 불가역성									×
4 장래세대에의 부하								×	
5 리스크와 불확실성					×	×			
6 최저한의 필요요건						×			
7 주변에 대한 특별영향									×
8 목표갈등								×	

③ 결과정리(B3)

NHB의 기준은 정확하고 특정한 지표를 사용하여 측정되나 최종적인 조사결과를 제시하는 데에는 조사결과와 실제로 어떠한 효과가 있었는지를 고려하고 상황에 따라 검토할 필요가 있다. 또한 참고로서 지속가능성 영역에서 사회, 경제, 환경의 3가지 측면 또는 연방정부의

15개 기준을 사용하여 조사결과를 제시한다. 나아가 이 조사결과에 제시된 효과를 표로서 제시하여 분석결과와 평가의 이해를 돕고 있다. NHB는 장래적으로는 실제의 현장에서 사용되는 것을 목표로 하고 있으며, 이를 위해서도 효과에 관한 개요 및 조사결과를 포괄적으로 정리하는 것은 매우 중요하다. 나아가 조사결과를 표의 형식으로 정리하여 특히 최적화에 관한 문제를 가지는 제안의 달성을 용이하게 하고 있다.

(3) 결론(C)

① 잠재적 최적화 방안 제시(C1)

NHB의 마지막 절차로서 지금까지 검증한 제안이 최대한으로 이용(최적화)될 필요가 있는지를 확인하는 것이다. 이 단계에서 최적화를 위한 조치를 강구할 수 없다면 NHB에서 회피되어야 할 효과가 무엇인지를 명확히 할 필요가 있다. 또한 분석을 수행하는 때에 이해대립에 관한 기준을 설정하고 있으나, 제안의 주된 목적과 지속가능성에서 다양한 요소 및 특성간에 이해대립이 존재할 가능성에 비추어 다시 이해대립의 유무를 명확히 할 필요가 있다. 또한 만약 이 NHB에 의해 악영향을 방지할 수 없거나 필요에 상응하여 취한 방지조치가 다른 부작용을 낳는 경우에는 그 사실을 정확하게 명시하도록 한다. NHB의 결과는 제안에 반영되나 그 이후 해당 제안에 따라 실시된 프로젝트나 최적화된 제안을 더욱 평가할 것인지를 판단하고, 필요에 상응하여 NHB를 수행한다. 또한 결과에 따라서는 NHB이외의 방식을 사용하도록 하고 있다. 기술적으로 실시가 곤란한 이유로 최적화할 수 없는 경우에는 원인에 관한 설명을 할 의무가 부여된다.

② 심화작업의 필요성(C2)

다수의 기준에 의거하여 NHB를 수행하나 B의 효과분석에서 얻어진 조사결과의 특성과 범위에 따라 예상되는 효과에 관해 심층적인 조사가 필요한지를 확인한다. 또한 심층조사가 필요하다고 판단된 경우에는 이용가능한 시간, 인원 및 재원조달을 고려한 후에 향후 조사과제를 분석하여 실제로 실시가능한지를 검토한다. 나아가 위의 A3단계에서 수행한 조사계획의 결정은 그 이후의 효과분석 등의 기반이 되므로 심층조사가 필요하게 된 경우 이 A3의 작업으로 되돌아가서 다시 분석수단을 검토할 필요가 있다.

③ 실행의 명확화(C3)

NHB에서 모든 작업은 관계자가 이용할 수 있도록 문서화할 필요가 있으며, 이들 문서는 분석에 관한 투명성 및 향후의 작업을 위한 정확한 기초를 제공한다는 점에 유의하여 작성되어야 한다. 또한 공식 보고서나 요약본으로하는 경우에는 1) 개요부분에서 필요조건은 가이드라인의 목적과 NHB가 무엇인지를 언급하고, 2) NHB의 목적과 관련되는 이해관계자, 3) NHB를 수행한 상세한 단계, 4) 이용가능한 자원(재원, 인원, 시간), 5) 절차에서 계획되고 있는 다음 단계(예컨대, 최적화를 향한 조치가 계획되어 있는지, 2차 NHB가 수행될 것인지 등)에 의거하여 작성하도록 하고 있다.

NHB는 제안의 목적달성을 위해 공표될 필요가 있다. 공표하는 시기는 제안에 반영되기 이전 또는 늦어도 그 협의와 같은 시기로 정해지고 있으며 이에 따라 NHB의 결과를 정책과정에 반영하는 것이 가능하게 된다. 또한 C1에서 언급한 최적화방안의 제시 및 상황에 따른 심층조사, 실제로 책임을 지는 기관이나 실시상황의 점검시스템을 검토하는 것도 필요하다.

제 4 절 독 일

I. 지속가능한 발전전략의 책정

독일은 이미 18세기부터 특히 임업과 관련하여 지속가능성이라는 용어가 사용되고 있었으며, 1975년 연방산림법(Bundeswaldgesetz)에서 이 용어가 편입되었다.⁶¹⁾ 또한 1976년의 연방자연보호법(Bundes -naturschutzgesetz)에서는 “인간의 자연적 생활기반으로서 또한 그 생활기반을 회복하는 것으로서 자연 및 경관의 지속적인 발전”을 규정하였다(제1조). 한편 독일은 1994년 10월 27일 제42차 기본법개정에서 제20a조를 신설하여, “국가는 장래의 세대에 대한 책임으로서(auch in Verantwortung für die künftigen Generationen), 헌법에 적합한 질서의 범위내에 입법을 통하여 또한 법률과 법의 기준에 따른 행정권과 판결을 통하여 자연적 생활기반(natürliche Lebensgrundlagen)을 보호한다”라는 규정을 두었다.

이 규정은 장래세대를 위해 자연을 수호할 책임을 부가, 환경보호정책의 방향성을 지향한 지속가능성원칙을 국가목표로 명시한 것이다. 이 원칙은 환경에 배려한 사회시스템의 구축, 적절한 경제성장, 충실한 사회보장시스템에 따른 사회안정화 등 3가지의 조화를 지향한다. 산업계에는 환경보전을 경영에 도입하는 환경경영의 실천, 경제성장과 환경보호의 연계, 지구환경을 지키는 기술과 수단의 제공을 촉구함과 아울러 소비자에게는 환경행동에 대한 지원, 국가에게는 법규제

61) 지속가능성이라는 용어가 학술논문에서 사용된 것은 18세기 후반부터 19세기 초반에 걸쳐 독일의 Robert Lee의 “지속가능한 수확량과 사회적 질서(Sustained-Yield and Social Order)”가 최초라고 한다. 당시 독일은 인구증가에 수반한 자원소비량의 증가에 위기감을 느꼈기 때문에 산림자원을 고갈성자원(경제기반)으로 인식하고 안정적인 확보를 위해 과학적인 유지관리방안을 모색하려 한 것이다. 자세한 것은 Donald Worster, **The Wealth of Nature-Environmental History and the Ecological Imi-gation**, Oxford University Press (New York). 1993, p.200 참조.

로서 산업계를 유도하도록 한 것을 규정한다.

사회의 안정화는 의료 및 개호보험의 정비, 연금제도의 확립과 자금 확보, 고용확보 등 사회보장제도의 충실화 이외에 범죄방지 등 다수의 요인으로 이룬다. 사회는 안정화되고 성숙되어 있지 않으면 생태에 대한 대응을 할 수 없게 되고, 경제성장 최우선행의 사회구조로부터 벗어날 수 없다. 이러한 국가전략으로서의 환경정책의 목적은 법규제로서 기업에 환경보전에 대해 대응을 하고, 독일 독자의 사회적 시장경제 가운데에서 생태와 경제, 그에 사회안전을 일체화시키는 것이다. 이러한 과정을 거쳐 지속가능한 발전이 단계적으로 실현된다는 것이다.⁶²⁾

그 후 독일에서는 “환경과 개발에 관한 리우선언”과 그 행동계획으로서의 “아젠다21”(1992년), EU의 “지속가능한 발전전략(2001년)” 등을 받아 1990년 후반부터 연방차원의 “지속가능한 발전을 위한 국가전략” 책정을 위한 논의가 시작되었다. 이러한 움직임 속에 2000년 1월 연방의회는 초당파적으로 정부에 대해 지속가능한 발전전략의 수립을 요구하는 결의를 채택하였다.⁶³⁾ 연방정부는 2000년에 해당 전략의 책정을 결정하고 전문가회의 등에서 검토를 거쳐, 널리 개인 및 단체가 논의에 참가하는 프로세스를 거쳐 2002년 4월 17일에 “독일의 전망-지속가능한 발전을 위한 우리의 전략(Perspektiven für Deutschland : Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung)”이 책정되었다.⁶⁴⁾

이 전략은 독일의 보다 나은 장래비전을 제시하기 위해 환경, 경제, 사회부문에서 ① 세대간 형평(Generationengerechtigkeit), ② 삶의 질(Lebensqualität), ③ 사회적 협동(Sozialer Zusammenhalt), ④ 국제적 책임(Internationale Verantwortung)의 4가지 지도원칙을 열거하고 있다. 이 지도

62) Günter Krings, **Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung**, Zeitschrift für Gesetzgebung, 3/2009, S.237f.

63) http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/nachhaltigkeitsstrategie_528.htm

64) http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nachhaltigkeit_strategie.pdf

원칙하에 전략에서는 지속가능한 발전을 실현하기 위한 관리요령(Managementregeln)을 제시하고 있다.

그곳에는 기본원칙으로서 모든 세대는 자신의 과제를 스스로 해결해야 하고 다음 세대에게 부담을 지워서는 안되며 동시에 모든 세대는 예측 가능한 부담에 대해 예방책을 마련해야 한다고 하고, 지속가능한 발전에 관련한 폭넓은 요소가 열거된 개별 행동영역별로 기본적인 지침을 제시하고 있다. 나아가 전략은 이 관리요령을 고려하여 지속가능한 발전의 달성상황을 측정하기 위한 각종 지표와 각각의 구체적인 목표를 설정하고, 달성상황을 모니터하여 보고하도록 하고 있다.

[관리요령]

기본원칙

(1) 모든 세대는 자신의 과제를 스스로 해결해야 하고 다음 세대에게 부담을 지워서는 안된다. 동시에 모든 세대는 예측 가능한 부담에 대해 예방책을 마련해야 한다.

개별 행동영역에서의 지속가능성 원칙

(2) 재생가능한 자연물(예컨대, 산림 또는 수산자원)은 단지 재생이 가능한 범위 내에서만 영속적으로 사용할 수 있다.

비재생가능한 천연자원(예컨대, 광물이나 화석연료 등)은 그 기능이 다른 소재나 다른 에너지원에 의해 대체가능한 경우에 한하여 영속적으로 사용할 수 있다.

(3) (공해)물질의 방출이 영속적으로 생태계(예컨대, 기후체계, 산림 및 해양 체계)의 적응력보다 초과되어서는 안 된다.

(4) 인체의 건강에 유해하고 부당한 리스크를 가져오는 것은 회피되어야 한다.

(5) 기술발전과 국제 간 경쟁을 통해 야기된 구조변화(Strukturwandel)는 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.

(6) 에너지와 자원의 사용량과 운송서비스는 경제성장과 결부되어야 한다. 동시에 에너지, 자원 및 운송수요의 성장관련 증가에 효율성의 향상을 도모

해야 한다. 아울러 학문과 연구개발을 지식의 형성과 특정한 지식조치의 보급을 통한 교육이 결정적인 역할을 하도록 한다.

(7) 공공의 재정은 세대 간 형평성에 대한 의무가 있다. 이는 연방, 주 그리고 지방 기초자치단체를 통한 균형 잡힌 예산의 수립을 요구한다. 더 나아가 채무상태가 지속적으로 감소되어야 한다.

(8) 지속가능한 농업은 생산적이고 경쟁력을 갖추어야 할 뿐 아니라 동시에 환경친화적이어야 하고 본성에 맞는 유용동물 사육의 요구에 유의해야 한다. 특히 건강과 관련하여 소비자보호에 유의해야 한다.

(9) 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 사회적·정치적 삶에 참여해야 한다.

(10) 국제적인 공간조건에서 일반적으로 모든 지역의 인간들이 자신들의 독자적인 방식으로 가치있는 생활을 영위하는데 그 지역의 환경과 조화를 도모하고 경제발전에도 참가할 수 있는 확실한 방법을 창출해야 할 것이다. 환경과 개발의 통합을 형성한다. 지속가능한 지구규모의 행동은 UN의 밀레니엄 발전목표를 지향한다. 하나의 통합된 관점에서 기아와 빈곤퇴치는

- 인권을 고려하고
- 경제발전, 환경보호 및
- 정부의 책임있는 행동과 연계되어야 한다.

전략은 위의 4가지 지도원칙하에 총 21개 지표와 각 지표에서 구체적인 목표가 제시되고 있다. 전략에서는 각각의 주제별로 현상인식, 기본적인 검토와 함께 지속가능한 발전을 향한 각 중점과제와 연방정부가 강구해야 할 조치 등을 상세히 언급하고 있다. 마지막으로 독일의 국제적 책임과 전략의 평가, 재검토에 관해서도 언급하고 있다.

[지속가능성 국가전략 : 2012 개요]⁶⁵⁾

번호	분야	지표	목표
세대간 형평			
1a	자원보전	에너지 생산성	2020년 : +200% ※1990년 대비
1b		1차 에너지소비	2020년 : -20% 2050년 : -50% ※ 2008년 대비
1c		원료의 생산성	1994년 ~ 2020년 : +200%
2	기후보호	온실가스 삭감	2008년/2012년 : -21% 2020년 : -40% 2050년 : -80% ~ -95% ※ 1990년 대비
3a	재생가능 에너지	최종에너지소비에 차지하는 비율	2012년 : 18% 2050년 : 60%
3b		전력소비에 차지하는 비율	2010년 : 12.5% 2020년 : 최소 35% 2050년 : 최소 80%
4	토지의 이용	주택용/교통용의 토지	2020년 : 30ha/일
5	생물 다양성	종의 다양성과 경관의 질	2015년 : 지표치의 100
6	국가부채	국가의 적자	연간 GDP 3%이하
		구조적 결손	구조적 균형예산, 국가전체 구조적 결손 GDP의 최대 0.5%
		부채	부채비율 GDP의 최대 60%
7	경제적 비축	GDP에 차지하는 총고정자본형성	비례하여 증가
8	혁신	민간 및 공공부문의 연구 및 개발을 위한 지출	2020년 : GDP의 3%

65) Die Bundesregierung, **Nationale Nachhaltigkeitsstrategie Fortschrittsbericht 2012**, S.29f.

번호	분야	지 표	목 표
9a	교육	18-24세 교육수료증이 없는 자	2020년까지 10% 이하로 감소
9b		30-34세 중등 또는 고등교육이수자	2020년까지 42%로 확대
9c		대학입학자의 비율	2010년까지 40%로 증대, 계속 높은 수준으로 증가되도록 안정화
삶의 질			
10	경제적 번영	1인당 GDP	경제성장
11a	교통	화물운송집중도	2010년까지 1999년의 98%, 2020년까지 95%
11b		여객운송집중도	2010년까지 1999년의 90%, 2020년까지 80%
11c		화물운송에 차지하는 철도교통의 비율	2015년 : 25%
11d		화물운송에 차지하는 국내해운의 비율	2015년 : 14%
12a	식료	질소과잉	2010년 : 80Kg/ha 삭감, 2020년까지 확대
12b		유기농법비율	2020년 : 20%
13	대기의 질	오염유해물질 부하삭감	1990년 ~ 2010년 : -30%
14a	건강	10만인당 65세이하의 남성사망율	2015년 : 190명
14b		10만인당 65세이하의 여성사망율	2015년 : 115인
14c		12-17세 청소년 흡연율	2015년 : 12% 이하
14d		15세 이상 성인흡연율	2015년 : 22% 이하
14e		18세 이상 성인비만율	2020년까지 감소
15	범죄	주거침입수	2015년까지 1년간 10만건 이하 2020년까지 7천건 이하

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

번호	분야	지표	목표
사회적 협동			
16a	고용	전체취업율 (15-64세)	2010년 : 73% 2020년 : 75%
16b		고령자취업율 (55-64세)	2010년 : 55% 2020년 : 60%
17a	가족의 시점	0-2세까지의 어린이를 위한 전일보육	2010년 : 30% 2020년 : 35%
17b		3-5세까지의 어린이를 위한 전일보육	2010년 : 30% 2020년 : 60%
18	남녀동권	남녀간임금격차	2010년 : 15% 2020년 : 10%
19	통합	대학학위를 가진 외국인학생의 비율	2020년 : 독일인 학생과 병행
국제적 책임			
20	개발공동 작업	공공개발공동작업의 대 GDP 비율	2010년 : 0.51% 2020년 : 0.7%
21	시장개방	개발도상국으로부터의 수입	더욱 증대

연방정부는 4년에 1번, 전략의 진척상황을 제시하는 보고서를 간행하는 외에 지표의 달성상황을 지시하는 보고서를 간행하도록 하고 있으며, 지금까지 진척상황보고서를 2회(2004년, 2008년), 지표달성상황보고서를 3회(2004년, 2008년, 2010년) 간행하였다. 이들 진척상황 등의 평가와 아울러 지표의 재검토도 하고 있다.⁶⁶⁾ 연방의회는 2006년 4월

66) Bundesregierung, Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, “Für ein nachhaltiges Deutschland”, Presse- und Informationsamt 2008, S.36-39. <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/_Anlagen/2008-11-17-fortschrittsbericht-2008,property=publicationFile.pdf>

부터 “지속가능한 발전에 관한 의회자문위원회(Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung)”를 설치하고 있다. 이 위원회는 관련 상임 위원회에 대해 지속가능한 발전에 관한 조치를 권고하고 있으며, 초당파의 연방의회의원으로 구성되어 있다.⁶⁷⁾

연방정부의 지속가능한 전략의 책정, 실시 등에 있어서는 지속가능한 발전 협의회(Rat für Nachhaltige Entwicklung)가 중요한 역할 거두고 있다. 이 협의회는 연방정부의 심의위원회(Beratungsgremium)로서 그 구성원은 환경단체, 경제계, 교회, 노동조합, 자차단체의 대표 등으로 수상이 임명한다. 각계로부터 선출되나 단체의 대표로서가 아니라 개인으로 임무를 수행한다. 이 위원회의 임무는 지속가능한 전략의 책정에 관여, 지속가능한 전략실시를 위한 각종 프로젝트의 제안, 사회각층과의 대화를 통한 국민적 합의형성 등을 주된 임무로 한다.⁶⁸⁾ 지속가능한 발전전략은 정부의 차관회의와 하위 국장회의에서 원안이 작성된다. 이 협의회는 정부의 지속가능한 전략의 실시에 즈음하여 공헌함과 아울러 정부에 대해 정책의 권고 등을 하고 있다.

II. 영향평가에서의 지속가능성심사

1. 독일 영향평가제도의 특징

독일에서는 영미권 국가에서 널리 사용하고 있는 규제영향평가(Regulatory Impact Assessment, Regulierungsfolgenabschätzung)에 상응하여 2000년부터 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)를 제도화하여 시행하고 있다.⁶⁹⁾ 이 입법평가는 일반적으로 입법할 예정에 있는 법규정 내지

67) 현재 22명의 연방의회의원으로 구성되어 있다. 이 위원회는 연방정부의 지속가능한 전략의 실시를 의회로서 검토하고, 지속가능한 발전에 관한 권고의 작성에 관여한다. 이 위원회는 외국의 의회와의 사항에 행한 협의 등 적어도 2년에 1회 보고서를 작성하도록 하고 있다.

68) <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/der-rat/auftrag-des-rates/>

69) 영미권국가에서 사용하는 Regulatory Impact Assessment이라는 개념과 독일어권에

이미 발효 중에 있는 법규정을 조사하여 그 효과를 비교평가하기 위한 절차로 이해하고 있다. 입법평가에 대한 이러한 개념정의의 배후에는 정책적 목표에 도달하기 위한 어떤 하나의 최적의 규율형식이 존재하고, 이러한 규율형식은 사회과학적 분석을 통하여 조사할 수 있다는 이상적인 관념이 존재한다.⁷⁰⁾ 특히, 입법평가가 기여하는 부분은 규범의 양을 감축시켜주고, 자원의 투입을 절감시켜주며, 수범자들에게 나타나게 될 수용도의 문제를 해결할 수 있게 해준다는 점이다.⁷¹⁾

독일의 입법평가제도는 전체 공공분야에서 효율성, 생산성 및 질을 개선하기 위한 전략의 하나로서, 법규범의 효율성과 효과성의 증대를 목표로 입법의 일반적인 질적 개선과 법최적화를 추구하기 위한 수단으로 등장한 것이라 할 수 있다.⁷²⁾ 법최적화는 국가 개혁정책⁷³⁾의 핵심적 구성요소임과 동시에 결과이며, 입법평가를 활용하여 법최적화를 달성할 수 있다는 것이다. 영미식의 규제영향평가 내지 영향평가

서 사용하는 Gesetzesfolgenabschätzung은 동일한 내용으로 이해되고 있다. Carl Böhrer/Götz Konzendorf, **Guidelines on regulatory impact assessment(RIA)**, Speyer Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, Bd.234(2004) 참조. 또한 독일과 오스트리아의 경우에는 “입법평가”의 개념이 일반화되어 있음에 반해, 스위스에서는 프랑스의 영향을 받아 “법률평가(Gesetzesevaluation)”라는 용어가 사용되고 있다. 또한 독일, 오스트리아 및 스위스에서는 이들 개념을 포괄하는 상위개념으로 “효과통제(Wirkungskontrolle)”라는 개념도 사용되고 있다. Werner Bussmann, **Gesetzesevaluation und experimentelle Rechtsetzung**, ius. full 1/06, S.2 ; Götz Konzendorf, **Wirkungskontrolle von Gesetzen im Bund und in den Ländern**, Wirkungsforschung zum Recht, Bd. 4., Baden-Baden 2003, S.180f.

70) Sylvia Veit, **Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen?**, Forum Junge Staats- und Verwaltungswissenschaft (FoJuS), Diskussionspapier Nr. 3/200, Hamburg 2005, S.4f.

71) 특히, Carl Böhrer/Götz Konzendorf, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA)**, Baden-Baden 2001, S.1.[박영도/장병일(역), **입법평가입문**, 한국법제연구원 2007, 2면.]

72) Die Bundesregierung, **Moderner Staat - Moderner Verwaltung. Das Programm der Bundesregierung**(<http://www.staat-modern.de/infos/daten/leitbild.pdf>). 또한 박영도, **독일연방정부의 입법절차개혁**, 한국법제연구원 2003, 6면 이하 참조.

73) Carl Böhrer, **Gesetzesfolgenabschätzung(GFA). Heutiger Stand der Methodik und Erfahrungen mit der Integration in die Gesetzesvorbereitung in Deutschland**, in : Heinz Schäffer(Hrsg.), **Evaluierung der Gesetz/Gesetzesfolgenabschätzung**, Wien 2005, S.32.

제도는 주로 국가경쟁력 강화를 지향하면서 기업 등 사업자에 대하여 당해 규제가 미치는 직접적·간접적 영향(비용, 편익 등)에 중점을 두는 이른바 경제분석 내지 규제안의 준수비용분석(Compliance Cost Assessment)을 강조하므로 평가기준은 “경제성”에 중점을 두고 있다.

한편 독일의 입법평가는 중점이 법률 및 법규명령·행정규칙의 간소화라는 목표에 있기 때문에 입법평가의 방법론도 입법의 필요성, 유용성, 이해가능성 등 입법론적인 측면을 부가하고 있다. 즉, 독일의 경우 입법평가는 입법목표의 설정, 목표의 달성, 내용 및 형식의 면에서 핵심적인 요소를 추구하고, 그렇게 발견된 요구를 가장 잘 실현할 수 있게 하는 방법을 모색하는데 중점을 두고 있다.⁷⁴⁾

입법평가는 특정한 법령의 효과를 분석함에 있어 그 법령으로 인하여 발생한 국가나 개인에게 발생하였거나 발생하게 될 재정적인 의미에서의 비용뿐만 아니라, 법령의 사회적인 효과나 그 이해가능성 등도 포함하는 비재정적인 비용까지도 포괄한다.⁷⁵⁾

구체적으로, ① 입법평가는 국가행정에 대한 법령의 효과비용을 산정하고 추산하는 것을 포함한다. 여기서 효과비용이란 주로 법령으로 인하여 발생하게 되는 재정적(행정적) 비용을 말한다. ② 입법평가는 법령이 국가행정에 의미를 부여하는 재정적인 비용뿐만 아니라 국가행정에 대한 비재정적인 효과도 분석의 대상으로 삼고 있다. 따라서 예컨대, 법령의 실행을 위한 조직상의 요구, 기술적인 실현가능성, 법령의 명확성과 이해가능성 등도 입법평가의 대상이 된다. ③ 입법평가에 관련되는 인적 범위에는 개인이나 민간기업도 포함된다. 따라서 개인이나 경제계에 예상되는 법 준수행위를 담보하기 위해서는 어떠

74) Werner Maihofer, **Gesetzgebungswissenschaft**, in : Günther Winkler/Bernd Schilcher (Red.), **Gesetzgebung. Kritische Überlegungen zur Gesetzgebungslehre und zur Gesetzgebungstechnik**, Wien/New York 1981, S.24.

75) 현재 연방내무부에서 업무지침서가 발간되어 있다. Bundesministerium des Innern, **Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Juni 2009. 이 지침서의 번역본은 정창화, **독일의 입법평가지침에 관한 연구**, 한국법제연구원 2009 부록참조.

한 재정적 비용이 요구되며 어느 정도로 요구되는지 문제가 제기된다. 이 점에서 법령의 제정이나 개정으로 인한 개인이나 경제계의 재정적 부담은 입법평가의 중심적인 고찰대상이 된다. ④ 법령의 제정이나 개정을 통하여 재정적인 결과뿐만 아니라 비재정적인 결과도 발생시키게 된다. 입법평가는 특정한 법령의 제정이나 개정으로 인하여 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 사회적·심리적 효과, 당해 법령의 실현가능성, 법 준수행위 등과 관련된 문제까지도 포함하게 된다.⁷⁶⁾

결국 독일의 입법평가의 질과 규모는 다양하다. 현재 독일에서의 넓은 의미의 입법평가는 표준비용모델을 이용한 비용측정, 이행비용의 측정을 전부 포괄하는 효과평가단계에 이르고 있다. 향후 이 효과평가의 범주가 어느 범위까지 확대될 것인지에 관해서는 예측하기 곤란하나, 연방정부에서는 당분간 GGO 제44조에 규정된 바대로 갈 것으로 추측된다. 연방정부의 목표는 여전히 입법평가를 입법에 즈음하여 확고한 구성요소로 확립하는 것이며 그 질을 지속적으로 개선하는 것이다.

[GGO 제44조에 따른 입법평가의 내용(2011.9.11 개정)]

GGO 제44조	개 요
제1항	• 의도한 효과 및 의도하지 않은 부수효과
	• 지속가능한 발전(nachhaltige Entwicklung)에 대한 효과
제2항	• 연방의 재정에 대한 효과
제3항	• 주 및 자치단체의 재정에 대한 효과

76) Carl Böhret, **Gesetzesfolgenabschätzung(GFA) Modische oder hilfreich?**, in : Waldermar Screckenberger und Detlef Merten(Hrsg.), Grundfragen der Gesetzgebungslehre, Berlin 2000, S.132f.

GGO 제44조	개 요
제4항	<ul style="list-style-type: none"> • 국민(Bürger), 경제(wirtschaft) 및 행정(Verwaltung)에 대한 이행비용 효과
제5항	<ul style="list-style-type: none"> • 경제에 대한 기타 비용 효과 • 개별가격(Einzelpreise) 및 물가수준(Preisniveau)에 대한 효과 • 소비자에 대한 효과
제6항	<ul style="list-style-type: none"> • 기타 효과

한편 입법평가는 입법절차의 다양한 단계에 상응하게 실시되는데, 국제적 논의에서는 효과평가와 관련하여 사전적(Ex-ante) 입법평가와 사후적(Ex-post) 입법평가의 두 가지 형식으로 구분되어 있는데 반해, 독일은 이른바 Böhret체계(System Böhret)⁷⁷⁾에 따라 사전적(prospektive), 병행적(begleitende), 사후적(retropektive) 입법평가의 세 가지 모형으로 구분하고 있다. 입법평가를 이와 같은 세 가지 모형으로 구분하는 것은 오늘날 입법학에서 일반적으로 받아들여지고 있다.

즉, ① 법안구상전이나 구상당시 여러 가지 대안규정들이 어떤 효과를 가질 수 있을 것인가(사전적 입법평가), ② 법초안이 작성된 후, 구

77) 입법평가의 모형을 이와 같이 3가지로 구분하는 것은 오늘날 독일에서 표준저서로 알려져 있는 Carl Böhret/Götz Konzendorf, **Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA). Gesetze - Verordnungen - Verwaltungsvorschriften**, Baden-Baden 2001이다. 여기에서의 ‘Böhret체계’(System Böhret)라는 용어는 오스트리아 Linz대학교 법학과 행정법 및 행정학연구소가 상공회의소의 위탁으로 1999년에 함께 작성한 ‘Studie zur Berechnung und Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen in Österreich unter Berücksichtigung ausländischer Maßnahmen und Erfahrungen’에 나타나 있다. 이 연구의 요약문은 www.vwrecht.jku.at/Mitarbeiter/leitl/Zusammenfassung.doc에서 찾아볼 수 있다. 또한 Daniel Kettiger, **Gesetzesevaluation in der Schweiz: Stand - Einbettung in das politisch administrative System - Ausblick**, in : Heinz Schäffer(Hrsg), **Evaluierung der Gesetz/Gesetzesfolgenabschätzung**, Wien 2005, S.52 ; Karl Irresberger, **Evaluierung und Gesetzesfolgenabschätzung in der österreichischen Bundesgesetzgebung - Erfahrungen und Leistungen**, in : Heinz Schäffer(hrsg.), aaO., S.76. ; Ingo Unkelbach, **Die Institutionalisierung der Gesetzesfolgenabschätzung auf Landesebene**, Aachen 1998. S.9f.

체적인 특정 법문이 어떠한 효과를 나타낼 것이라 예상하는가(병행적 입법평가), ③ 법적 효력이 발생한 몇 년 후 어떤 예상하였거나 예상하지 못하였던 효과가 실제 나타났는가(사후적 입법평가) 등 평가방법이 있다. 지금까지 입법 내지 법률에 대한 평가분석은 주로 사후적(ex post) 평가를 기준으로 논의되고 방법론적 기초도 이를 중심으로 발전해 왔다.⁷⁸⁾ 그러나 최근에 이르러 사전적 입법평가가 입법학에서 중요한 의미를 가지고 있다.⁷⁹⁾

입법 단계	평가수법			결과	평가모델
	내용	시점	방법		
입법의도	필요성 및 대안 개발(규율필요성분석 및 규율 대안모델 분석)	사전	<ul style="list-style-type: none"> 어느 범위에 규율의 필요성이 존재하는가? 규율영역은 어디까지인가? 대안입법에 의한 규율가능성이 존재하며, -장기적으로- 어떤 결과가 예상되는가? 가장 최적 대안입법은 어떤 것인가? 	최적입법대안 선택, 경우에 따라서는 입법을 하지 않는 방안 선택	사전적

78) 특히, 이러한 이유에서 평가(Evaluation)라는 의미를 사후적 입법평가(nachträglichen Gesetzesevaluation)와 동일한 의미로 이해되고 있다.

79) Hermann Hill, **Abbau des Regierungsdickichts. Neue Akzente für die Rechtsetzung**, in : Werner Jann/Klaus König/Christine Landfried/Peter Wordelmann(Hrsg.), Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Festschrift für die Carl Böhrer zum 65. Geburtstag, Baden-Baden 1998, S.358f. Hellmut Wagner, **Gesetzesfolgenabschätzung. Modeerscheinung oder Notwendigkeit?**, ZRP 1999, S.416f. 물론 사전평가에 대한 기본적 논의는 70년대와 80년대에도 있었다. 예컨대, Peter Noll, **Gesetzgebungslehre**, Reinbek 1973, S.72ff.; Reinhard Hotz, **Methodische Rechtsetzung**, Zürich 1983, insb. S.283ff.

입법 단계	평가수법			결과	평가모델
	내용	시점	방법		
입법 초안	법형식적 심사 (효력최적화, 비용편익관계, 지속성, 이해가능성, 집행유용성, 시민에 대한 친숙성 등의 관점에서 심사)	초안 작성 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 계획된 규정들이 준수가능하고 승인가능한가? • 계획된 규정들이 집행가능하고 효율성을 증대시키는가? • 비용과 편익간의 관계가 전체적으로 적절한가? 	법령안의 전부 또는 일부에 대한 타당성 확인, 보완 또는 개선	병행적
현행 법령	사후검증(법령의 목표달성 실증, 무수정·수정·폐지 또는 신규제정의 추론)	사후	<ul style="list-style-type: none"> • 특정 법안이 입법자가 의도했던 효과(혹은 개별목표)를 달성했는지의 여부와 그 정도 • 수범자에게 어떤 효과와 결론(영향)이 나왔는지, 그리고 전체 효과영역(성과)에서 어떻게 나타났는지 • 어떤 예상밖의 효과가 발생하였는지(원하지 않았던 부작용) • 승인되었던 외곽조건과 예상했던 행동에 변화가 있었는지 • 행위규정이 지켜지고 실행되었는지 • 미리 정한 비용범위를 준수하였는지 • 운영상의 부담은 최소화되었는지 	법령의 시행상태 확인(입법 목적의 달성 또는 실패, 수용성의 높고 낮음 등), 필요한 경우 개정의 필요성 제시	사후적

입 법 단 계	평 가 수 법			결 과	평 가 모 델
	내 용	시 점	방 법		
			<ul style="list-style-type: none"> • 확보한 지식을 전체적으로 판단했을 때, 해당 법률의 개정이나 폐기가 필요한지 		

연방정부는 입법평가입문서에 마련된 절차와 도구를 가지고 일부 법령에 대해 시범프로젝트를 실시하였고, 주차원에서도 연방의 입법평가 지침서와 입문서를 토대로 입법평가제도의 도입을 위한 다양한 노력을 기울였다.⁸⁰⁾ 대부분의 주에서도 입법평가제도를 도입하였으며 특히, 입법평가를 실시하는 경우에는 행정기관, 기업체, 시민에게 발생할 비용을 고려에 넣고, 법률안의 제안이유서에는 모든 수범자들에게 발생할 비용효과와 관련자들이 기재하도록 하고 있다. 그러나 대부분의 주에서는 사전적 입법평가는 실시되지 않고 있으며, 병행적 입법평가와 사후적 입법평가를 실시하는 사례가 많다. 특히, 사후적 입법평가는 규제개혁과 결부하여 추진되는 사례가 많다.

다만, 독일 등의 국가에서는 최근에 이르러 다양한 입법평가의 방법론이 너무 이론적인 내용과 형식에 치중해 왔으며, 지금까지의 일반적으로 진행해온 입법방식과 동떨어져 있어서 현재의 합목적적인 입법수행방식에 거의 들어맞지 않는다는 지적도 제기되고 있다. 또한 새로운 사고양식과 방법론이 형식적으로 포함되어 법최적화의 원래의 의도가 의미를 상실할 수 있다는 견해도 있다.⁸¹⁾

80) 자세한 내용은 박영도(역), 독일의 입법평가 사례, 한국법제연구원 2007 참조.

81) Christoph Grimm/Lars Brocker, *Die Rolle der Parlamente im Prozess der Gesetzesfolgenabschätzung*, ZG 1999, S.65ff.

2. 영향평가에서의 지속가능성 심사기준

이러한 지속가능한 발전전략을 위한 제도적 기반을 구축하는 가운데 독일에서는 2000년부터 시행되고 있는 입법평가제도(Gesetzesfolgenabschätzung : GFA)의 틀속에 입법에 있어서 연방정부의 지속가능성 전략의 의미에서 지속가능성(Nachhaltigkeit im Sinne der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung)을 편입하는 논의가 2006년부터 본격적으로 논의되었다. 지속가능성의 정책적 관점에서 표명된 모든 입장에서는, 이론적으로 입법평가의 필요성과 잠재력이 정확하지는 않지만 전반적으로 긍정적인 평가를 받고 있음에도 불구하고 현행 입법평가의 실행은 미비하다는 점이 부각되고 있다. 특히, 지속가능한 발전전략의 주요 정치적 당사자들은 지속가능한 발전에 국가의 정책이 가질 수 있는 위험요인을 증명하고 평가함에 있어 입법평가라는 절차적 도구를 더 체계적으로 강화하여 이용할 것을 요구해왔다.

이에 따라 연방정부의 “지속가능 발전협의회”는 지속가능성을 연방각부 공통직무규칙(Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO) 제44조의 입법평가의 기준으로 도입할 것을 주장하였다. “지속가능한 발전에 관한 의회자문위원회”에서도 같은 취지의 의견을 개진하였다.⁸²⁾ 다양한 학자, 환경단체 등의 주체들도 이러한 요구에 동조하여 각종 법률, 법규명령 기타 법적 행위를 지속가능성의 기준에서 검토할 것을 주장하였다. 이제 지속가능성은 연방정부 내의 오랜 투표 과정 끝에 2009년 5월 27일의 내각결정 연방내각에서 입법평가의 기준으로서 지지를 받았다. 이에 따라 2009.6.1 GGO 제44조제1항을 다음과 같이 개정하였다.⁸³⁾

82) Parlamentarischer Beirat für Nachhaltige Entwicklung, Beschlussvorlage Nachhaltigkeitsprüfung in der GGO vom 3. März 2008.

83) 한편 GGO 제44조는 2011.9.1. 법안에서의 이행비용측정기법의 도입과 관련하여 일부 개정되었다.

제44조(법률의 효과) (1) 법률의 효과란 법률의 본질적 영향(wesentlichen Auswirkungen)으로 이해되어야 한다. 법률의 본질적 영향은 의도한 작용 및 의도하지 아니한 부차적인 작용(beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen)을 포함한다. 예견되는 법률의 효과 설명은 각 전문분야를 소관하는 연방행정부서와 협의한 후 행하여야 하며, 재정상의 영향에 관한 견적 또는 추정의 근거를 명확히 해야 한다. 법안의 효과에는 지속가능한 발전(nachhaltigen Entwicklung)과 부합하는지 여부 특히, 법안이 어떠한 장기적 효과(langfristigen Wirkungen)를 가지는지에 관해 설명해야 한다. 연방내무부는 법률의 효과 측정을 권고할 수 있다.

독일의 입법평가에서 지속가능성을 고려하도록 한 것은 지속가능성의 개념에 대한 방향설정 및 목표달성의 사회적 발전을 현재 어느 정도로 고려하고 있는가에 대해 해답을 모색하기 위한 것이라 할 수 있다. 또한 법제 분야에서 지속가능성 개념의 적용범주를 발굴하고, 입법평가 범위 내에서 제도화된 지속가능성 개념의 적용범주를 통해 비교하고자 하는 것이다. 지금까지의 입법평가의 개선을 위한 추진력은 거의 관료주의비용의 형태로 나타나는 경제적 효과에 중점을 두었으며, 지속가능성에 대한 관심은 인식을 공유하는 차원에 머물렀다. 독일에서 2009년 6월에 개정된 연방각부 직무통칙에서 지속가능성심사의 도입이라는 입법평가의 확장은 한편으로 국제사회의 지속가능성의 틀에서 하나의 모델로서 작용할 수 있을 뿐 아니라 입법평가의 선진화와 개혁을 이끄는 원동력이 될 것으로 보고 있다.

한편 위의 GGO 제44조제1항에 표현된 지속가능한 발전, 장기적 효과라는 불명확한 용어의 내용에 대한 구체화를 위해 연방내무부에서는 실무지침서(Arbeitshilfe)를 마련하여 구체화를 시도하고 있다.⁸⁴⁾ 실무지침서에서는 입법평가의 실행을 다음의 5단계로 나누어 서술하고, 단계별로 지속가능성과 관련한 내용을 언급하고 있다.

84) Bundesministerium des Innen, **Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2009.6.

단 계	지속가능성 관련 서술
제1단계 (규율영역의 분석)	<ul style="list-style-type: none"> • 규율영역은 그 시스템적인 관련성에서 분석되어야 한다. 규율영역의 다양한 부분들간의 관련성이 집중적으로 조명·분석되고 설명되어야 한다. 이는 <u>경제, 사회, 환경 및 관련 당사자들에 대한 분석을 포함한다.</u>
제2단계 (목표설명)	<ul style="list-style-type: none"> • 입법에서 추구하는 목표가 가능한 한 정확하게 설명되어야 한다. 여기에는 입법안의 본래 목표 이외에도 규율을 통해 추구하려는 수범자의 행동변화 및 그를 통해 의도되는 효과도 포함된다. 또한 <u>어떠한 지속적 효과(경제, 사회, 환경에 미치는 영향)를 추구할 것인지도 포함된다.</u>
제3단계 (규율대안의 개발)	
제4단계 (규율대안의 심사 및 평가)	<ul style="list-style-type: none"> • 대안의 심사는 <u>특히, 경제·생태·사회 분야에 미칠 영향과 리스크, 연방정부의 지속가능성 전략의 의미에서의 지속가능성, 실행가능성/이행, 효율성, 효과성/목표달성도 등을 포함해야 한다.</u>
제5단계 (평가결과의 문서화)	

원칙적으로 입법평가 실무지침서는 연방 각부처의 입법담당자들에게 입법평가의 수행 및 결과보고를 가능한 한 통일적인 방식으로 수행되도록 하는 구속력이 없는 권고사항이나, 중요한 것은 이 실무지침서에 제시된 단계들을 가능한 한 법안의 초안을 마련하기 이전에 수행하도록 하고 있다. 실무지침서에서는 이들 단계별 작업수행을 가능한 한 단순하게 개별 기준에 따라 실행할 것을 권장한다.

그래서 경제, 생태, 사회 영역에 미칠 중대한 영향의 조사 및 심사를 위해 연방부처들이 공동으로 개발한 질문목록을 세 가지 영역에

걸쳐 마련하였다. 이들 질문은 내용상 세 영역으로 구분되고 ‘예’ 또는 ‘아니오’로 답할 수 있다. 사회적 영향과 리스크에 관한 질문은 24개, 생태적 영향 및 리스크의 경우 24개, 경제적 영향 및 리스크에 관한 질문은 18개, 기타 영향 및 리스크에 관한 질문은 8개로 구성되어 있다.

경제적 영향 및 리스크에 관한 질문			
• 도입 예정인 규범이 법인 및 경제주체 (특히 영리기업, 협회 등)의 소유권에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMJ
	예	아니오	
• 해당 법안이 세금 및 기타 공과금(특히 세금인상 또는 인하, 사회보험금, 그 밖의 공과금 등)에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMF, BMAS BMG
	예	아니오	
• 해당 계획이 경쟁력, 시장, 무역, 투자흐름(특히 산업입지로서의 독일에 작용하게 될 장·단점, 특정 상품이 시장에서 가지게 될 기회 등)에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMF, BMWi, BMVBS, BMBF
	예	아니오	
• 법안을 통해서 경제정책 및 기술정책적 의미가 있는 이해관계들이 영향을 받는가? (예를 들어 신기술을 시장화 단계까지 발전시키는 것, 경제와 관련된 혁신)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMWi
	예	아니오	
• 법안이 영리기업의 비용 및 시장에서의 기업의 행동(예를 들어 기업에 발생하는 고정비용 및 변동비용에 대한 영향, 독일 시장에서 특정 기업에 대한 지원)에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMWi, BMVBS
	예	아니오	
• 법안이 기업의 행정부담 비용(행정비용)에 영향을 미치는가?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	BMWi, BMVBS
	예	아니오	

<ul style="list-style-type: none"> • 특정한 (경제)지역이나 분야에 대한 유리 또는 불리가 발생할 것으로 예상되는가? (특히 특정한 산업밀집지역이나 특정 산업분야(중공업, 화학산업, 광산업 등)에 대한 유·불리) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMWi, BMAS, BMVBS, BMU, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 중대한 국가경제적 이점이나 불이익이 예상되는가? (개연적 결과 및 위험요소의 거시경제적 고찰) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMWi, BMF
<ul style="list-style-type: none"> • 고용과 노동시장의 측면들이 영향을 받는가? (예를 들어 고용창출이나 감원이 발생할 가능성이 있는가? 고용상황에 관한 법적 또는 경제적 기본조건들이 변화되는가?) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMWi
<ul style="list-style-type: none"> • 교통과 수송분야에 영향이 있을 것으로 예상되는가? (특히 교통기반시설, 물류 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMVBS
<ul style="list-style-type: none"> • 도시건설계획의 측면들(특히 도시 내 공간이용, 도시 내 기반시설 및 교통로 계획, 고급화Gentrification, 분리Segregation, 도시 내 지구들의 사회적 발전 또는 쇠퇴 등)이 영향을 받는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMVBS, BMU, BMWi
<ul style="list-style-type: none"> • 법안이 에너지소비에 영향을 미치는가? (예를 들어 에너지자원의 소비증대) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMWi,
<ul style="list-style-type: none"> • 법안이 재생가능에너지와 비재생에너지에 영향을 미치는가? (특히 재생가능 에너지의 장려, 비재생에너지의 소비증대 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 연구개발에 대한 영향이 예상되는가? (예를 들어 신기술의 혁신 및 개발 장려, 소재지 및 경제요인으로서의 (대학)연구 진흥) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMBF, BMWi

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

<ul style="list-style-type: none"> •기업의 혁신행동에 영향을 미칠 것으로 예상되는가? (예를 들어 제품혁신을 위한 영리기업의 지출 증가 또는 감소) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMBF, BMWi
<ul style="list-style-type: none"> •새로운 혁신적 해결책/기술의 이용에 영향이 있을 것으로 예상되는가? (예를 들어 새로운 혁신 그리고/또는 기술들이 명시적으로 지원되는가 아니면 그 발전이 저해되는가) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMWi, BMZ, AA
<ul style="list-style-type: none"> •위에 언급된 결과들이 다른 국가들에게도 영향을 미치는가? (세계적·국제적 차원) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMWi, BMF, BMAS, BMVBS, BMBF, BMJ
<ul style="list-style-type: none"> •실제로 발생하는 경우 경제에 닥치는 위험을 확대하거나 완화하게 될 위험요소들(예를 들어 감원, 기업도산, 자본시장위협, 국민경제적 위험 등)의 개연성이 해당 계획을 통해 높아지는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	
생태적 영향 및 리스크에 관한 질문			
<ul style="list-style-type: none"> •계획이 국민건강의 개선이나 악화로 이어지는가? (예를 들어 공기, 물, 토양, 기후 그리고/또는 기타 환경 구성요소들의 상태변화나 소음, 전염병/전국적 유행병 발생가능성의 확대 또는 축소, 대기오염피해 상황 변화 등의 결과로) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMELV, BMU, BMFSFJ, BMG, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> •농업을 통한 생태적 토지이용에 영향을 미칠 것으로 예상되는가? (예를 들어 단일재배, 유기농업 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMELV, BMU
<ul style="list-style-type: none"> •법안이 유용 동·식물의 상황(특히 유용 동·식물의 건강, 식품 및 사료)에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMELV, BMU

<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 식품 및 사료(먹이사슬, 식용식물, 동물성 제품, 야생식물과 사료식물, 식용동물)의 안전에 변화를 가져오는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 대기청정도에 변화를 가져와 국민건강 및 기타 환경구성요소들(특히 식물[산림피해])의 상태에 영향을 미치게 되는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 (전지구적) 생물다양성(서식지의 다양성, 생물종의 다양성, 생물 종 내의 유전적 다양성)의 감소 또는 증가를 야기하는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 육지 또는 수중생태계, 전체 동물 또는 식물, 그리고 특히 보호되거나 위험에 처한 생물종 또는 그 서식지 혹은 민감한 서식지(예를 들어 네추라Natura 2000 구역이나 기타 보호구역)에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMVBS
<ul style="list-style-type: none"> • 무계획적 택지조성을 통한 경관파괴나 경관 파편화가 증가 또는 감소함으로써 서식지의 축소 또는 확대, 서식지 연계의 (서식지통로) 중단 또는 재형성, 또는 완충지대의 변화가 발생하는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMVBS
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 경관의 질의 개선이나 악화를 야기하는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV, BMVBS
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 전체 토지면적 중 공지 비율(즉 주거지 및 교통지로 사용되지 않는 면적)이 줄거나 늘게 되는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMVBS, BMZ
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 토양침식을 비롯한 토양의 화학적(예를 들어 산성화, 유해물질 농축, 과잉시비), 물리적(예를 들어 경화), 생물학적(토양유기체) 상태 변화가 발생하는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV,

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 전지구적 기후 변화에 일조하게 될 것으로 예상되는가? (예를 들어 온실효과의 강화 또는 완화, 오존 배출 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV BMVBS
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 지표수와 지하수의 양이나 생태적·화학적 질의 개선 또는 악화가 발생하는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV, BMG
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 식수자원에 영향을 미치는가? (예를 들어 오염, 부족 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 해안수나 해수의 생태적 또는 화학적 질이 개선되거나 악화되는가? (예를 들어 오염 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV, BMG
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 (예를 들어 생명공학작 조작의 결과로) 식용식물이나 동물성 제품 내의 유해물질함량 또는 기타 인간에게 부적합한 성질에 변화가 발생하는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 야생·사료식물 또는 식용동물 내의 유해물질함량이나 기타 동물에게 적합하지 않은 성질에 변화가 발생하는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMBF, BMELV
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 그 양이 감소세를 보이고 있는 재생가능자원(예를 들어 어류자원)의 사용이 늘거나 줄게 되는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMBF,
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 비재생가능자원(예를 들어 석유, 무기물, 광석)의 사용이 늘거나 줄게 되는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMWi, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 에너지 사용의 효율이 상승하거나 하락하는가? (예를 들어 에너지절약 프로젝트) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV, BMBF, BMWi
<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해서 자원 사용의 효율이 향상되거나 저하되는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV,

<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 폐기물의 발생방지, 발생, 이용 또는 처리에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMU, BMELV, BMVBS
<ul style="list-style-type: none"> • 실제로 발생할 경우 환경에 대한 위협을 높이거나 줄이게 될 위험요소들(예를 들어 의도하지 않은 유해물질의 방출, 방사선, 소음, 열, 원전사고, 선박·항공기 사고, 환경 관련 시설에서 습격에 대한 취약성)의 개연성이 계획을 통해서 높아지는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMZ, BMU, AA
<ul style="list-style-type: none"> • 위에 언급된 결과들이 다른 국가들에게 도(세계적·국제적 차원) 영향을 미치는가(예를 들어 수출용 에너지작물 재배로 인한 외국의 식량 부족)? 			
사회적 영향 및 리스크에 관한 질문			
<ul style="list-style-type: none"> • 피고용자, 고용, 노동시장의 측면들이 영향을 받는가? (예를 들어 일자리의 안정화 또는 감축, 피고용자 시각에서 본 노동시장 조건의 긍정적 또는 부정적인 변화, 새로운 고용상황의 진흥 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMWi
<ul style="list-style-type: none"> • 정보보호 관련 이해관계가 영향을 받는가? (특히 정당하지 않거나 적절하지 않은 이용으로부터의 개인정보보호의 개선 또는 악화 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMELV, BMU, BMFSFJ, BMG, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 스포츠 관련 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 스포츠 실시, 전문스포츠 진흥, 스포츠시설 설치 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMG
<ul style="list-style-type: none"> • 교회 또는 종교단체와 관련된 사안이 영향을 받는가? (특히 자유로운 신앙생활과 가령 학교, 양로원, 유치원, 병원과 같은 특정 시설의 담당자나 고용자로서의 자선적·사회정책적 활동 및 이러한 활동의 수행에 있어서) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMG, BMFSFJ, BMAS

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

<ul style="list-style-type: none"> • 도입 예정인 규범이 사인私人의 소유권 (특히 상속권, 기본권 등)에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMFSFJ, BMG, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 법안이 세금과 기타 공과금에 영향을 미치는가(특히 세금 인상 또는 인하, 사회보험금, 그 밖의 관련 공과금)? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMFSFJ, BMI, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 국민건강의 개선이나 악화를 야기하는가? (예를 들어 전염병/전국적 유행병 가능성의 확대 또는 축소 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMFSFJ, BMG, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 노동법, 노동보호에 대한 영향이 예상되는가? (예를 들어 노동관계에 있어 피고용자의 법적 지위 변화, 산업안전 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMG, BMFSFJ
<ul style="list-style-type: none"> • 장애인의 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 반차별, 활동의 무장여성 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMFSFJ, BMI, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 사회복지적 고려 및 특정 사회집단 보호에 대한 영향이 예상되는가? (예를 들어 소수자 보호, 반차별 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMG, BMFSFJ
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 이민자와의 공생에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMFSFJ, BMG, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 사적 영역 및 가족생활의 보호에 대한 영향이 예상되는가? (특히 가족보호, 가족지원, 사적 생활환경의 보호 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMFSFJ, BMI, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 법안이 보건부문에 대한 접근에 영향을 미치는가? (예를 들어 의사, 병원, 예방적 보건에 대한 제한 없는 접근 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMFSFJ, BMI, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 법안이 교육부문에 대한 접근에 영향을 미치는가? (예를 들어 교육시설과 평생 교육기회에 대한 자유로운 접근) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMWi, BMAS, BMVBS, BMU

<ul style="list-style-type: none"> • 특정 지역이나 공간에 대한 유리 또는 불리가 예상되는가? (특히 공간이용, 사회복지적 기반시설(탁아소, 청소년시설 등), 고급화, 분리, 특정 지역 및 지구의 사회적 발전 또는 쇠퇴 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMFSFJ, BMAS, BMG
<ul style="list-style-type: none"> • 여성, 노인, 평등정책의 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 사회 내 여성의 지위, 노년층을 위한 연금정책, 임산부나 수유 여성을 위한 효과, 여성 그리고/또는 노인의 동등한 권리 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMFSFJ
<ul style="list-style-type: none"> • 아동·청소년보호 및 아동·청소년 정책의 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 약물 및 알코올 남용으로부터의 보호, 성교육, 성폭력으로부터의 보호 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMI, BMJ, BMAS, BMFSFJ, BMG, BMBF
<ul style="list-style-type: none"> • 법안이 평등대우와 기회균등에 영향을 미치는가? (예를 들어 성별 또는 신체적이거나 정신적인 손상으로 인한 차별 방지) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BKM
<ul style="list-style-type: none"> • 문화 및 미디어정책의 이해관계가 영향을 받는가? (예를 들어 영화진흥, 문화유산관리, 예술진흥의 이해관계 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BKM
<ul style="list-style-type: none"> • 법안이 미디어에 대한 접근에 영향을 미치는가? (특히 누구에게나 가능한 인터넷, 텔레비전, 라디오, 인쇄매체에의 접근) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMZ, AA
<ul style="list-style-type: none"> • 위에 언급된 결과들이 다른 국가들에게도 영향을 미치는가? (세계적·국제적 차원) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMFSFJ, BMAS, BMG, BMBF, BMI,
<ul style="list-style-type: none"> • 실제로 발생할 경우 사회복지의 질을 향상시키거나 저하시키게 될 위험요소들(예를 들어 사회적 발전 또는 쇠퇴, 개선 또는 약화)의 개연성이 계획을 통해서 높아지는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMAS, BMG, BMFSFJ
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 국가의 사회복지이전지출(예를 들어 실업급여 I과 II, 사회부조 등)의 재공여부, 종류, 규모에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMI

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

<ul style="list-style-type: none"> • 계획을 통해 명예직 활동의 측면들이 영향을 받는가? 			
그 밖의 영향 및 리스크에 관한 질문			
<ul style="list-style-type: none"> • 대내적 안전의 측면들이 영향을 받는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMJ, BMI
<ul style="list-style-type: none"> • (조직)범죄 방어의 측면들이 영향을 받는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMI
<ul style="list-style-type: none"> • 테러 방어의 이해관계들이 영향을 받는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMI
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 전자적 신분확인 및 IT 안전의 측면들에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMI/BfIT
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 위기 시 민간 및 국민보호에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMI
<ul style="list-style-type: none"> • 내·외국에서의 독일연방군의 군사적 투입준비상태나 국방의 측면들이 영향을 받는가? (예를 들어 군사장비 프로젝트, 연방군의 재정적·물질적 무장, 외국 및 위 기지역 투입에 대한 연방군의 권한 등) 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMVg, AA
<ul style="list-style-type: none"> • 계획이 현대적 IT 기술 및 전자정부이용(전자적인 행정과 참여과정)에 영향을 미치는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMI/BfIT
<ul style="list-style-type: none"> • 발전정책적 의미를 가진 이해관계들이 영향을 받는가? 	<input type="checkbox"/> 예	<input type="checkbox"/> 아니오	BMZ

- AA : 연방외교부/BMAS : 연방노동사회부/BMBF : 연방교육연구부
 BMELV : 연방식량농업소비자보호부/BMF : 연방재무부
 BMFSFJ : 연방가족노인청소년부/BMG : 연방보건부/BMI : 연방내무부
 BMJ : 연방법무부/BMU : 연방환경자연보호핵안전부
 BMVBS : 연방교통건설도시개발부/BMVg : 연방국방부/BMWi : 연방경제
 기술부
 BMZ : 연방경제협력개발부/BfIT : 정보기술에 관한 연방정부수탁관

그러나 입법평가 실무지침서에서 제시된 위 질문목록은 지속가능성의 관점을 포괄하고 있지만, 단순한 가이드라인에 불과하고 법률안에 대한 심층적인 측정자료는 아니다. 독일에서는 위 GGO 제44조에 제시된 입법평가를 수행하기 위해 개별적으로 특정도구들을 마련하고 있으나, 지속가능성심사와 관련된 구체적인 평가절차나 방법론 등을 제시한 지침서는 없다.

[GGO 제44조에 따른 입법평가 측정도구]

GGO 제44조	평가내용	측정도구
제1항	• 의도한 효과 및 의도하지 않은 부수효과	• 입법평가 지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung), 연방내무부, 2011.6.
	• 지속가능한 발전에 대한 효과	
제2항	• 연방의 재정에 대한 효과	• 법안에서의 공적 회계의 세입 및 세출에 대한 영향 지침서(Arbeitshilfe Allgemeine Vorgaben des Bundesministeriums der Finanzen für die Darstellung der Auswirkungen von Gesetzgebungsvorhaben auf Einnahmen und Ausgaben der öffentlichen Haushalte), 연방재무부, 2006.12.
제3항	• 주 및 자치단체의 재정에 대한 효과	
제4항	• 국민, 경제 및 행정에 대한 이행비용 효과	• 표준비용모델에 따른 관료주의비용의 사전평가 지침서(Leitfaden für die Ex ante Abschätzung der Bürokratiekosten nach dem Standardkostenmodell), 국가규범통제위원회, 2008.11.
		• 연방정부 법안에서의 이행비용측정을 위한 지침서(Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung), 연방통계청, 2011.6.

GGO 제44조	평가내용	측정도구
제5항	<ul style="list-style-type: none"> • 경제에 대한 기타 비용 효과 • 개별가격 및 물가수준에 대한 효과 • 소비자에 대한 효과 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제 및 가격에 대한 효과측정 지침서 (Arbeitshilfe zu § 44 Absatz 4 GGO : Kosten für die Wirtschaft und Auswirkung auf die Preise), 연방경제기술부, 2010.
제6항	<ul style="list-style-type: none"> • 기타 효과 	<ul style="list-style-type: none"> • 입법평가 지침서(Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung), 연방내무부, 2011.6.

따라서 현재 입법평가에서 지속가능성심사를 도입하는데 있어서 그 적용을 어떠한 입법 단계에서 어떠한 법령에 적용할 것인지, 심사주체와 절차의 질적 보장을 어떻게 할 것인지, 심사시점과 심사단계의 구조를 어떻게 할 것인지, 부처간이나 각종 단체등과의 협력관계를 어떻게 제도화할 것인지 등에 관해 많은 논의가 진행되고 있다. 이에 대해 일부 학자나 공익단체 등에서는 입법평가 내지 입법에 있어서 지속가능성심사의 도입과 관련하여 보고서⁸⁵⁾나 이 보고서의 부록에서 제시한 지침서⁸⁶⁾를 간행하고 있고, 후술하는 것처럼 이 지침서에 따라 일부 법령에 대한 시범실시(Pilotprojekt)를 수행하기도 하였다.⁸⁷⁾

85) Bertelsmann Stiftung(Hrsg.), **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, Güersloh 2009 ; Bertelsmann Stiftung(Hrsg.), **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, Güersloh 2011.

86) Bertelsmann Stiftung(Hrsg.), **Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen**, Güersloh 2011. [이 보고서의 부록 참조]

87) 베르텔스만재단에서는 2011년에 지속가능성심사의 발전과 검증을 위해 두 차례의 시범실시를 수행한 바 있다. 첫째는, 소규모직업(Mini-job)에 관한 다양한 개혁대안에 관한 시뮬레이션을 대상으로 한 지속가능성심사와 후술하는 Thüringen주의 동등권법(Gleichstellungsgesetz)의 개선에 관한 것이었다. 이들 2개의 시범실시는 2011년 베르텔스만 재단에서 마련한 입법평가에서의 지속가능성심사에 관한 지침서에 의거한 것이었다.

제 5 절 국가별 비교분석 및 시사점

I. 개 설

영향평가(IA) 내지 규제영향평가제도(RIA)를 시행하고 있는 각국에서는 정책이나 법안의 검토를 위해 방법론적 측면에서 매우 다양한 방식을 채용하고 있으나, 그 목표는 경제와 시민에게 부과되는 비용을 삭감하려는 데 있다. 한편 일부 국가에서는 수년전부터 지속가능한 발전의 관점을 영향평가제도에 포섭하기 위한 노력을 강화하여 왔으며, 이는 단기적으로 경제적 비용·편익뿐 아니라 장기적인 효과를 분석하려는 데 중점을 두고 있다. 또한 환경적 및 사회적인 효과도 고려하려는 것이다. 특히, EU·영국·스위스·독일·아일랜드·벨기에 등의 국가에서 선도적으로 지속가능성의 관점을 평가하는 시스템을 강화하고 있다.⁸⁸⁾

지속가능한 발전의 확보는 국제적으로 승인되고 수용된 규범적 개념이다. 이것은 자연자원이 현 세대만을 고려하지 않도록 하고 나아가 경제적 자본이 침식되지 않고, 사회적 통합이 손상되지 않도록 설계되도록 하는 것이다. 지속가능한 발전은 자연·환경·사회자본이 고갈되지 않고 미래세대에게도 그 혜택을 받을 수 있도록 할 필요가 있으며, 또한 미래세대에 양호한 것이 될 수 있도록 형성해야 한다. 다만, 지속가능한 발전이라는 개념은 명확한 판단요소가 존재하고 있지 않고, 다수의 개념적 요소는 일반적으로 매우 장기적인 과제이다.⁸⁹⁾

88) Klaus Jacob/Anna-Lena Guske/Volker von Prittwitz, **Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitsaspekten in der Politikfolgenabschätzung im internationalen Vergleich, Innovationen und Trends, Studie der Freien Universität Berlin im Auftrag der Bertelsmann Stiftung**, Gütersloh 2011, S.3f.

89) Jobst Conrad, **Sustainable Development - Bedeutung und Instrumentalisierung, Voraussetzungen und Umsetzbarkeit eines Konzepts**, in : Mohssen Massarrat(Hrsg.), **Die Dritte Welt und Wir**. Freiburg(Informationszentrum Dritte Welt, Frankfurt am Main 1993, S.112f.

어떤 계획과 결정, 어떤 것이 보다 나은 지속가능한 행동인지에 대해서는 논의의 여지가 있다. 경제적 성과를 우선시 할 것인지 또는 재분배를 통한 사회적 통합을 우선시 할 것인지, 자연자원을 그대로 두어야 할 것인지, 지속가능한 발전의 다른 차원을 비교하여 평가할 경우에 어떠한 결과가 발생할 것인지, 국가의 정책·기업전략이나 시민사회의 활동이나 개인 등이 지속가능한 발전에 기여할 수 있는 것이 무엇인지 반대로 지속불가능하다고 볼 수 있는 것이 무엇인지에 대해서는 명확한 평가가 없다. 모든 차이를 고려하고 우선순위를 부여하는 것은 가능하나, 평가결과가 정책적으로 논의되고 의사결정과정에서 전달되도록 하는 것이 중요하다. 대부분의 경우 결과에 대한 결정은 현재와 미래간, 경제적·사회적 현안과 환경적 효과, 국내와 국제 등 필연적으로 가치와 갈등으로 연계되어 있다.

지속가능한 발전을 마련하고 실행하기 위해 필요한 지식, 능력 및 자원은 단독으로 또한 단일 정치적 제도나 차원으로 이루어질 수 없다. 그것은 사회의 모든 분야, 모든 산업, 공동체 및 가정에 영향을 미친다. 따라서 지속가능한 발전은 모든 부처와 모든 차원에 영향을 미치는 국가차원의 분야횡단적인 임무이다. 지속가능한 발전의 요구에 대응하는 모든 결정은 미래세대에 영향을 미칠 수 있는 것이므로 그에 대해 보장하여야 한다. 모든 영역에 영향을 미치는 단일 행동구상은 리스크가 존재하여 비효과적이고 자의적인 것이 될 우려가 높다. 따라서 실행할 분야에 대해 특히 긴급한 사안에 대한 우선순위를 명확히 설정할 필요가 있다. 이는 선진국의 기업이나 정부보다 개발도상국가에서 필요하다.

단기적 또는 특별한 관심분야에 대한 지속가능성 목표를 강화하기 위해 다양한 제도와 도구가 개발되고 심사되고 있다. 거의 모든 국가에서는 지속가능성 전략을 수립하여 우선순위, 목표 및 지표가 기재되어 있다. 또한 모니터링 체계나 그 실행을 담보하거나 권고하는 절

차 및 참여기구들은 지속가능성 목표가 정책절차에서 좀 더 관여되어야 한다는 것을 반증하는 것이다. 그러나 이들 메카니즘의 상대적으로 낮은 효율성으로 인해 정치적·사회적·경제적 의사결정에 불만이 표출되고 있다. 이러한 상황을 개선하기 위해 다수 국가에서는 지속가능성 문제를 입법절차에 편입하는데 비중을 두어 검토하고 있다. 다만, 국가마다 입법절차에의 편입은 상이한 가중목표와 관련되어 있다.⁹⁰⁾

- 지속가능성의 잠재적 영향에 관한 다양한 측면을 분석하여 의사결정자에게 증거에 입각한 정책의 향상을 도모
- 지속가능한 발전에 대한 기여가 개인의 이익추구에 관한 것이 되어서는 곤란하다는 점을 분석, 공개하여 의사결정의 투명성을 개선
- 지속가능성의 다양한 측면을 설정하는 권한을 가지고 있는 자를 분석하여 의사결정과정의 강화를 도모
- 지속가능성 전략의 우선 목표와 지표와 관련한 해당 계획의 기여도를 분석, 공개하여 그 달성을 지원

그러나 정책결정에 있어서 지속가능성심사는 매우 어려운 요소가 포함되어 있다.

- 기술적 및 방법론적 어려움 : 장기적인 결과의 예측에는 계획된 법률 및 프로그램의 수범자 행동이나 행위변화를 예측하는 것이 필요하다. 나아가 다양한 지속가능한 발전의 관점의 평가에는 행동변화의 영향을 측정하기 위한 자료와 모델이 필요하다. 혁신을 예측하는 것은 불가능하다. 비용을 대폭 삭감할 수는 있으나, 정책의 시행에 현저한 영향을 미칠 수 있다. 또한 다양한 관점을 상호 비교하여 종합하는 것도 어렵다. 일부 항목의 비용편익을 통한 계량화는 가능하나 여러 가지 면에서 많은 비용이 소요된다.

90) Klaus Jacob/Anna-Lena Guske/Volker von Prittwitz, a.a.O., S.8f.

- 자원의 부족 : 정책분석에는 예산이 필요하고, 실행을 위해서는 숙련된 인력과 시간이 필요하다.
- 이익의 갈등 : 정치적 의사결정에는 자주 타협이 필요하며, 여기서는 먼저 다수파를 확보할 필요성이 있다. 계획의 장단점을 분석하고, 타협을 위한 정책적 여지를 남겨두어야 한다. 이는 실제로 포괄적 분석에 대한 요구가 낮은 경우 특히, 이미 목표와 실천계획이 경합되는 경우에 기여할 수 있다.

이러한 어려움은 지속가능성심사의 노력과 요구를 약화시키고, 결국 형식적으로 심사가 수행되는 결과가 된다. 이것은 이미 실행된 결정을 정당화하기 위해 활용될 따름이 되며, 결과에 개방된 평가 대신에 정해진 요구를 충족시키기 위해 체크리스트의 기재에 그치는 표면적인 평가가 될 우려가 있다. 이러한 형식적인 평가는 의사결정에 실제로 영향을 미치지 않게 된다.

각국에서는 이러한 어려움과 장애요인을 극복하기 위해 많은 노력을 기울이고 있으며, 지속가능성심사를 좀 더 강력하고 효과적으로 수행하는 능력을 배가하여 의사결정절차를 강화하기 위한 기법개발을 지속하고 있다. 이를 위해 특히, ① 방법론의 개발(모델, 종합 및 비교 방법론, 지표, 체크리스트, 참여절차 등), ② 절차단계의 개발(사전 및 중점조사, 투명성 요구, 참여절차), ③ 능력함양(업무지원, 지원부서, 교육훈련, 연구를 위한 예산), ④ 질 확보(감시체계, 피드백) 등을 중점적으로 연구하고 있다.

II. 국가별 분석

1. E U

EU에서는 2003년부터 다른 부문에서 참고가 되고 모델로서 적용될 수 있는 광범위한 정책평가체계를 개발하여 왔으며, 제도 도입 이후

약 400건이 넘는 영향평가를 수행하였다. EU의 영향평가체계의 특징은 개별적인 심사나 모델이 존재하지 않고, 모든 관점과 심사요건이 하나의 절차로 통합되어 있다는 점이다. 여기서는 지속가능한 발전의 각각 다른 차원에 대해 명확한 기준이 설정되어 있으며, 경제적, 사회적 및 환경적 영향이 균형된 방식으로 검토되도록 하고 있다. 또한 영향평가제도는 선진 규제를 위한 도구로서 뿐 아니라 지속가능한 발전을 위한 도구로서 통합적으로 이해되고 있다.

그리고 영향평가체계는 그 절차면에서도 특징적인 측면이 있다. 영향평가는 정책안의 제안단계부터 수행된다. 작업수행에는 각 담당총국(Directorate General : DG)의 대표자로 구성된 위원회가 관여할 수 있고, 나아가 외부전문가와 함께 협의가 개최된다. EU의 영향평가절차의 또 하나의 특징은 광범위한 적용대상을 포섭하고 있는 점이다. 영향평가의 대상이 되는 것은 EU규정이나 지침뿐 아니라 프로그램(예컨대, 구조기금 또는 조사연구계획) 및 정책(백서) 등에도 적용된다. 모든 절차에는 투명성이 매우 높다는 점도 특징적이다. 영향평가의 모든 결과는 EU 위원회의 웹사이트에 게시되고, 내부적 질적 보장이 담보되어 있으며 매우 광범한 분석보고서는 요약본이 첨부되어 있다.

영향평가보고서의 높은 질적 수준을 담보하기 위해 영향평가국(Impact Assessment Board : IAB)에서는 그들의 개인적인 역량에 의거하여 수행된 영향평가의 질을 판단하고 의견을 제시한다. 여기서는 모든 단계별 절차를 반복하여 검토한다. 나아가 영향평가의 지속적인 질적 담보를 위해 영향평가제도 전반에 관한 수행평가도 실시한 바 있다.⁹¹⁾ EU 회계검사원(Europäischer Rechnungshof)에서도 최근 EU에서 수행한 영향평가의 질에 관한 연구를 자체적으로 수행한 바 있다.⁹²⁾ 영향평

91) The Evaluation Partnership(TEP), **Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report**, 2007.4.

<http://ec.europa.eu/governance/impact/key_docs/docs/tep_eias_final_report.pdf>

92) Europäischer Rechnungshof, **Folgenabschätzungen in den EU-Organen : Helfen sie**

가의 양호한 질적 담보를 위해 위원회내부에서도 영향평가의 광범위한 수행 및 지원을 위한 능력을 갖추고 있다.

현재 위원회 내부에서는 모든 DG들이 영향평가의 지원을 위해 활용되고 있다. 사무총국(Secretariat General : SG)에서는 특별한 조사의 질문을 위해 연구하거나 학자 및 컨설턴트에 위탁하고 있다. 그리고 영향평가의 발전과 지원을 위해 다른 도구나 모델을 조사연구하기 위해 위원회의 조사부(Joint Research Center : RC)에서는 다수의 작업반을 구성하여 영향평가의 지원을 위한 전문가회의를 개최하고, 위원회 직원에 대해 영향평가교육을 실시하고 있다.

영향평가체계는 2003년 도입이후 2회(2005년, 2009년)에 개정되어 그 중요성을 착실히 견지하여 왔다. 특히, 2009년의 개정으로 영향평가의 범위가 현저히 확대되었다. 위원회의 연간 우선순위를 정리한 문서인 작업프로그램(Work Programm)의 게재대상이 되는 모든 정책안이 영향평가의 대상으로 되었고, 또한 가맹국과 공동으로 개발되는 입법 뿐만 아니라 작업프로그램에 게재되지 않은 정책안(예컨대, 하나의 DG에 의한 단일계획)도 대상이 되도록 하였다. 아울러 사전심사로서 전면적인 영향평가가 필요한지 여부를 결정하는 이른바 로드맵(Roadmap)이 도입되었다. 이 로드맵은 공개되며 여기에는 광범위한 조사수행의 개요와 검토가 포함되어 있다.⁹³⁾

EU 회계검사원에서는 연간 수행된 영향평가의 숫자를 제시하면서 그 질적인 수준이 제도도입 이래 지속적으로 향상되었다고 평가하였다.⁹⁴⁾ 나아가 EU의 정책발전에 하나의 문화로서 정착되고 있고 EU 차원의 의사결정에 널리 활용되고 있다고 하였다. 비록 영향평가에서

bei der Entscheidungsfindung?, Sonderbericht Nr.3, 2010.

<http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100928coa_impact_report_de.pdf>

93) http://ec.europa.eu/governance/impact/planned_ia/roadmaps_2013_en.htm

94) Europäischer Rechnungshof, a.a.O., S.37f.

제시된 내용이 EU의회와 집행위원회에서 그다지 논의되고 있는 않으나, 영향평가 보고서의 활용으로 입법의 질을 개선하는데 기여하고 있다고 판단된다. 다만, EU의회나 집행위원회에서 의사결정의 과정에서 채택된 EU의 규정이나 지침에 대해서는 정확하게 검증되지 않고 있다. 한편 EU 회원국에서는 EU의 정책에 대한 영향평가연구는 예외적인 사안에만 활용되고 있다. 영국은 EU와의 협상을 지원하기 위해 EU 지침에 대한 영향평가를 독자적으로 수행하고 있다.⁹⁵⁾ 영향평가 결과는 제안된 지침과 상응하여 간행된다. 반면 EU 회계검사원에서는 영향평가초안을 우선 발간하고 공중협약에 회부할 것을 권고하고 있다.

EU의 영향평가에서 개별 차원의 지속가능한 발전에 대한 균형된 분석은 향후 보완될 것으로 판단되며 특히, 지속가능성의 사회적 관점이 충분히 고려되지 않고 있다. 사회적 관점에서의 영향평가를 지원하기 위해 고용 및 사회문제(Employment, Social Affairs & Inclusion) DG에서는 사회적 영향의 평가시 고려되는 사안을 지원하기 위해 독자적인 지표를 제시하고 있다.⁹⁶⁾ 다만, 문제는 해당 영향평가 지표의 적용가능성 및 회원국에서의 이행문제이다.

전체적으로 EU의 영향평가는 그 중요성이 지속적으로 강조되고 있고 EU의 주요 계획과 정책의 준비에 중심적인 절차가 되고 있다. 지속가능성의 다양한 관점은 영향평가 내에 완전히 통합되어 있다. 다만, 개별 관점의 분석은 더욱 향상하는 한편 특히, 의회와 집행위원회가 영향평가의 절차에 불충분하게 관여하고 있는 점도 개선되어야 할 점으로 지적되고 있다.

95) HM Government, **Impact Assessment Guidance**, London 2011.8, p.6.

96) DG Empl., **Guidance for Assessing Social Impacts within the Commission Impact Assessment System**, 2009.

<<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=760&langId=en&preview=cHJldmllld0VtcGxQb3J0YWwh>>

법적 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 근거는 없음 • 지속가능성 평가는 전체적으로 영향평가에 통합 • 가이드라인이 제시되어 있음
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회의 모든 주요한 제안(백서 등과 같은 비입법적 제안도 포함) • 2009년도에 적용대상을 대폭 확대
수행기관 및 관할	<ul style="list-style-type: none"> • 심사는 소관 DG에서 수행 • 영향평가에서 다른 DG의 구성원이 조정그룹에 참여 • 외부전문가의 참여 • IAB가 질관리를 소관(외부평가 및 회계감사원에 의한 평가도 존재)
실행	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 실행율
투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 절차의 높은 투명성 • 모든 영향평가보고서가 사무총국의 website에 공개

2. 영 국

국제적으로 영향평가제도를 선도하고 있는 영국의 영향평가제도는 높은 이행율과 절차의 투명성이 강점으로 알려져 있다. 영국은 영향평가 가운데 지속가능성을 편입한 최초의 국가로서, 2007년까지는 평가절차에 있어서 비금전적인 결과에 중점을 두는 추세에 있었다. 2007년 4월 새로운 영향평가제도(Impact Assessment)를 도입한 시점에서도 이러한 경향은 유지되었으며, 대신 비용편익분석에 더 많은 중점을 두었다.⁹⁷⁾ 선진규제국(Better Regulation Executive : BRE)의 보고서에 의하면 영향평가에서 비용과 편익이 정량화되지 않고 있어서 지속가능성의 관점은 대부분 기술적으로 언급되지 않았다고 진단하였다.⁹⁸⁾

97) OECD, **Better Regulation in Europe - The United Kingdom**, Paris 2010, p.77ff.

<<http://www.oecd.org/dataoecd/61/46/44912232.pdf>>

98) BRE, **The Tools to Deliver Better Regulation: Revising the Regulatory Impact Assessment : A Consultation**, London 2006, p.17.

<<http://www.bis.gov.uk/files/file44543.pdf>>

따라서 영향평가는 대개의 경우 체계적인 분석도구로서 활용되지 못했으며, 정부는 새로운 규제로 인해 시민에게 미치는 비용을 더욱 고려하게 되었고 중점은 비용편익분석으로 갔다. 또한 분석에 즈음하여 다른 요소가 포함된 경우에는 독자적인 영향테스트(Impact Teset)를 도입하였다.

2010년 정권교체이후 규제개혁이 가속화되었으나, 영향평가체계의 모델은 기본적으로 종전 체계를 유지하였다. 다만 EU의 범규범을 영국 법에 수용할 경우 영향평가의 실행을 요구하고, 기존 규제를 상당수 철폐하지 않고 새로운 규제를 제정하지 않도록 한다는 “one-in, one-out rule(새로운 규제를 하나 제정하는 경우에는 동시에 기존의 규제를 하나 철폐하는 것을 관례로 하는 원칙)”을 도입하였다. 나아가 2009년에 설치한 규제정책위원회(Regulatory Policy Committee : RPC)의 권한을 확대하였다.⁹⁹⁾ RPC는 신설규제에 대한 정책결정이 내려지기 전에 신설규제안에의 분석과 증거에 의한 외부심사를 수행하는 독립된 전문가 위원회이다. 또한 영향평가의 질과 정확성을 담보한다. EU입법의 이행을 위한 제안의 영향평가도 심사한다. 이 점에서 RPC는 협의기간 동안에 수행되는 영향평가를 검토할 뿐 아니라 최종제안서를 간행하고 의회에 제출하는 때에도 검토한다. 2010년 여름 RPC에서는 BRE의 내부적 질적 통제와 회계검사원(National Audit Office : NAO)에 의한 외부적 사후 통제로 요약되는 보고서를 간행하였다. 다만, 개별 영향평가의 질적인 담보를 확보하기 위해 RPC가 필요하다고 판단하는 경우에는 개별 영향평가에 관한 의견을 제시하여 발간할 수 있도록 하였다.¹⁰⁰⁾

99) <http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/>

100) RPC, **Reviewing Regulation - An independent report on the analysis supporting regulatory proposals 2009.12-2010.5**, 2010, p.17ff.

<<http://regulatorypolicycommittee.independent.gov.uk/rpc/wpcontent/uploads/2010/08/RPC-Report-Final-Version-August-2010.pdf>>

한편 BRE의 사이트에는 영향평가 체계의 투명성을 강화하기 위해 관련 자료를 공개하고 있다. 예컨대, 2008년 4월 1일 이후의 영향평가에 관한 모든 자료가 공개되어 일반인들이 활용할 수 있도록 하고 있다. 영향평가보고서는 관련 법안이 의회를 통과하기 전에 발간된다. 나아가 영향평가의 이행여부는 정기적으로 NAO에 의해 심사된다. NAO의 최근 보고서에서는 영향평가에서 비용편익분석의 적용이 향상되었다고 지적하였으나, 여전히 단기적이고 분석의 질과 밀도가 개선여지가 있다고 하였다.¹⁰¹⁾

비즈니스혁신기능부(The Department for Business Innovation and Skills : BIS)에서는 2010년 영향평가의 실행에 관한 가이드라인을 마련한 바 있다(2011.8 일부개정). 여기서는 경제적 비용과 편익에 중점을 두었다. 가이드라인에서는 영향평가를 위한 안내서 및 지침서(toolkit, template)를 제시하였으며, 사후평가를 위한 일련의 조치를 포함한 주요한 개선사항을 포함하고 있다. 또한 사후평가를 위한 시기도 한정하는 등 평가결과를 사후에 규제의 이행시에 고려하도록 하고 있다. 가이드라인의 중점은 영향평가의 이행에 있어서 고려되는 중요한 방법론으로서 비용편익분석의 실행에 있다.¹⁰²⁾

한편 영국은 경제적 관점에서의 지속가능성뿐 아니라 환경적, 사회적 관점에서의 지속가능성을 담보하기 위해 개별평가로서 이른바 특별영향테스트(Specific Impact Tests)제도를 두고 있다. 특별영향테스트는 모든 새로운 정책의 수행에 이를 이행할 것을 요구하고 있지는 않

101) NAO, **Assessing the impact of proposed new policies**, 2010.

<http://www.nao.org.uk/publications/1011/impact_assessments.aspx>

102) 2010년 4월에 개편된 영향평가지침서에서는 4가지의 새로운 접근방식을 채용하였다. ① EU입법을 포함하여 규제에 관한 사고에 다른 접근방식을 채용하였다. ② 규제적인 요소에 관한 결정방식에 보다 큰 원칙과 투명성을 제시하였다. ③ 현존 규제에 대해 좀 더 강력하고 의미있는 심사를 도입하였다. ④ 준수상황만을 검사하고 회계를 감독하는 체계와는 별도로 집행체계의 간소화와 개선을 도모하였다.

으나, 젠더·인종 및 장애면에서의 평등영향평가(Equalities Impact Assessment)는 필수적이다. 또한 정책이 대기의 질·수질 및 수량·홍수 리스크·생물다양성·경관 및 소음에 미치는 영향을 평가하는 확대 환경영향테스트(Wider Environmental Impact Test)도 의무적이다.¹⁰³⁾ 이 목적을 위해 가이드라인에서는 예상되는 금전적 의미에서의 변화 및 비용편익분석을 사용하여 평가하도록 하고 있다.

특별영향테스트의 다른 모델은 관할 장관의 요구가 정당한 경우에만 수행된다. 이를 지원하기 위해 BRE에서는 특별영향테스트의 다른 주제에 관해 개방된 질의서를 활용하도록 하고 있다. 이들 질의에 답변한 후 특별영향테스트를 수행할 것인지를 결정한다. 일부 특별영향테스트에서는 지속가능성의 관점을 고려하도록 하고 있다. 그리고 2010년 4월에는 특별영향테스트의 목록에 지속가능성의 모든 관점의 통합평가로서 “지속가능한 발전을 위한 특별영향테스트(Sustainable Development Specific Impact Test)”의 기준을 설정하였다. 이 기준은 영향평가를 실시하는 정부부처로 하여금 그들의 정책안이 지속가능한 발전과 관련하여 중심적인 영향을 특정하고, 지속가능성과 관련한 쟁점에 관해 장관에게 조언하는 정보를 제공하는데 목적을 두고 있다.¹⁰⁴⁾ 다만, 여기서도 정확한 비용편익분석은 요구하고 있지 않다. 실무적으로 정책절차에서 특별영향테스트의 결과와의 관련성은 상대적으로 저조하다. 결국 여기서도 주로 상세한 경제적인 분석은 거의 찾아보기 힘들다.¹⁰⁵⁾

103) <http://www.archive.defra.gov.uk/corporate/policy/guidance/env-impact/index.htm>

104) DEFRA, **Sustainable Development Impact Test**, 2011.

<<http://www.defra.gov.uk/corporate/policy/guidance/sd-impact/index.htm>>

105) Duncan Russel/John Turnpenny, **The politics of sustainable development in UK government. what role for integrated policy appraisal**, Environment and Planning C. Government and Policy 27(2009), p.348f.

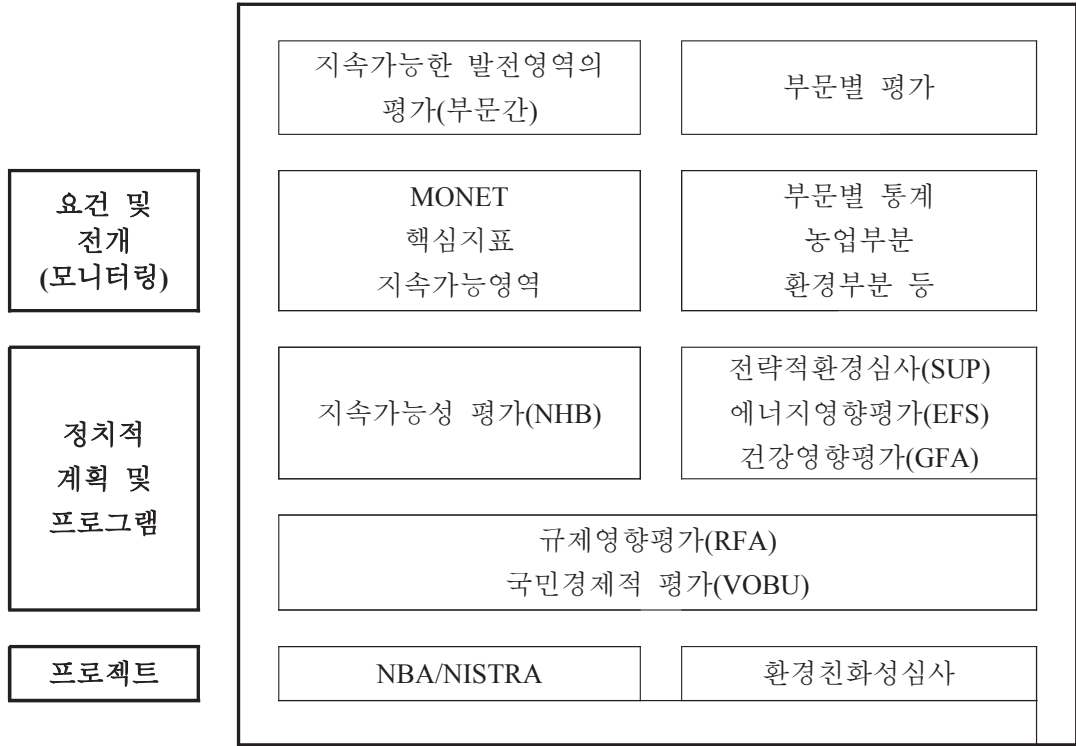
법적 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 법적 근거(2010) • 특별영향평가의 범주내에서 독자적인 지속가능성 평가 • 제안(전략, 백서 등)이 지속가능한 발전에 영향을 미친다고 판단되는 경우에 의무적으로 실행 • 가이드라인이 제시되어 있음
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> • 법률 및 명령, EU 지침, 상위 정책계획(전략 등)
수행기관 및 관할	<ul style="list-style-type: none"> • 소관 부처가 실행에 책임 • BRE가 부처의 실행을 지원하고, 질 관리 • 질적 관리는 NAO 및 RPC에서도 수행
실 행	<ul style="list-style-type: none"> • 영향평가의 높은 실행율 • 특별영향평가는 개별 사안별로 실시
투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 절차의 높은 투명성 • 모든 영향평가보고서가 BRE website의 IA-Library 공개
방법론	<ul style="list-style-type: none"> • 중점은 비용편익분석 • 특별영향평가는 다른 방법론을 적용하는 것이 가능

3. 스위스

스위스에서는 다양한 영향평가 방식이 존재하고 있다. 한편으로 부분별 분석방법으로서 전략적 환경심사(Strategischen Umweltprüfung : SUP), 에너지영향평가(Energiefolgenabschätzung : EFS), 건강영향평가(Gesundheitsfolgenabschätzung : GFA)가 있으며 다른 한편으로 부문별 측면과 분야 횡단적인 측면을 조합한 규제영향평가(Regulierungsfolgenabschätzung : RFA)와 국민경제적 평가(Volkswirtschaftliche Beurteilung : VOB)도 존재하고 있다.

규제영향평가와 국민경제적 평가는 모든 신규 정책의 수립에 즈음하여 수행이 의무화되어 있다. 나아가 지속가능성평가(Nachhaltigkeits-

beurteilung : NHB)는 정치적 계획이나 프로그램을 대상으로 수행하도록 하고 있으나¹⁰⁶⁾, 그 사례는 그다지 많지 않다.¹⁰⁷⁾



평가절차에 포함된 내용의 일부 중복이 포함되어 있으나, 제도적으로 상호 연계되어 있지는 않다. RFA는 연방경제부에 소속된 경제사무국(Staatssekretariat für Wirtschaft : SECO)이 주관하고 있으며, 소관 부처에서 수행하는 RFA의 실행에 즈음하여 지원하는 역할을 담당한다. 여기서는 해당 규제가 스위스경제에 미치는 영향을 우선적으로 판단한다. 환경적 및 사회적 지속가능성의 관점은 NHB에서 검토되며, 연방공간개발부(Bundesamt für Raumentwicklung : ARE)가 관장한다.¹⁰⁸⁾

106) Das Bundesamt für Umwelt, **VOBU Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmaßnahmen und zielen. Leitfaden**, Bern 2007.2.

107) ARE, **Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte**, Bern 2008, S.7.

108) SECO, **Die Rolle des SECO bei der Regulierungsfolgenabschätzung(RFA)**, 2003, S. 1ff.

2008년 스위스정부는 지속가능한 발전전략을 개정하였다. 현재 NHB는 입법적, 계획-구성적 또는 공간적 성격(legislatorischer, planerisch-konzeptioneller oder baulicher Natur)을 가지는 새롭고 중요한 지속가능성과 관련한 프로젝트에 수행된다. ARE에서는 NHB의 구성을 조정할 필요가 있는지를 검토하기 위해 지속가능성평가를 위한 방법론을 검토하여, ① 질적 기준의 정의, ② 명확하고, 일관성있는 절차체계의 개발, ③ 간행에 적합한 형식의 개발, ④ 실행에 있어서 전문부서 및 ARE의 관여, ⑤ 다른 영향평가도구와의 상호작용의 향상 등을 제안하였다.¹⁰⁹⁾

이 연구결과에 따라 ARE에서는 2008년 12월 종전의 가이드라인을 개선하였다. 새로운 가이드라인에서는 NHB가 통일된 방식으로 수행되도록 하였다. 다만, 방법론적 접근에서는 평가절차의 유연성을 확보하기 위해 해당 프로젝트에 상응하여 달리 채용될 수 있도록 하였다.¹¹⁰⁾ 한편 가이드라인에서는 NHB의 수행에 있어서 최소한의 질적 수준요구와 RFA와의 관계에서 대해 제시하고 있다. 그러나 간행의 형식에서는 통일되어 있지 않다. 간행에 있어서는 법률의 초안과 함께 지속가능성평가의 결과를 발간하도록 권고하고 있다.

지속가능성 평가에 있어서는 이해관계자의 의견을 수렴할 기회를 부여하도록 하고 있다. 다만, 그 이해관계자의 규모는 개별 사례별로 정하도록 하고 있다. 지속가능성평가의 결과는 보고된다. 영국과 달리 스위스에서는 이 업무를 수행하는 중앙행정기관은 없다. 가이드라인에서는 NHB의 실행에 즈음하여 지속가능성의 관점을 측정하기 위한 15개 중요 항목과 8개의 부수적 질문이 포함되어 있다. 이 항목으로 상세한 분석과 함께 광범위한 평가도 수행될 수 있다. 그리고 NHB를 비교적 신속하고 쉽게, 적은 경비로 수행될 수 있도록 지원하기 위해

109) ECOPLAN, **Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung((NHB) im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung**, Bern 2008, S.54f.

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

110) ARE, a.a.O., S.5f.

Excel 도구도 개발하여 제시하고 있다.¹¹¹⁾ 계획과 프로그램의 이행을 위해 수행되는 전략적 환경심사(SUP)는 현재 일부 주(Genf, waadt)에서 법적인 기반을 가지고 있다. 그곳에서는 NHB와는 달리 단지 환경적 차원을 고려하여 상세한 분석을 수행하고 있다.¹¹²⁾

현재 연방환경국(Bundesamt für Umwelt : BAFU)과 ARE에서는 효과평가(Wirkungsbeurteilung)의 도입을 검토하고 있다. 이것은 NHP와 SUP를 통합하는 것을 목표로 한다. 환경·경제·사회의 영역을 하나의 절차로 망라함과 아울러 구체적인 요건은 SUP를 위해 충족되도록 하는 것이다. 연방정부에서는 법률로서 효과평가를 규율하는 것을 고려하고 있다. 이 프로젝트를 위해 BAFU와 ARE 공동으로 방법론을 개발하고 있다. 이 개혁이후에도 NHP는 모든 신규 정책에 대해 적용되는 것은 아니다. 아울러 다양한 영향평가제도는 독자적으로 각각 수행된다.

SECO와 ARE가 NHB 및 RFA의 실행을 위한 도구를 각자 가지고 있으나, 현재 조정하여 수행될 수 있도록 하고 있다. 예컨대, SECO에서는 RFA 검토서(Erinnerungsbriefen)에서 국민경제적 관련성 뿐 아니라 지속가능성에 관한 질문도 첨부하도록 하고 있다.¹¹³⁾ 지속가능한 발전 전략 2010의 이행을 위한 중간보고서에서는 이들 두 가지 평가방법의 향상된 조정을 강조하고 있다. 한편 NHB가 약간 구체적이 아니어서

111) ARE, **Excel-Tool für die Durchführung einer Relevanzanalyse und einer Grob-NHB**, Bern 2008.

112) BAFU, **Strategische Umweltprüfung(SUP) für Pläne und Programme. Grundlagenpapier**, Bern 2009, S.8.

<<http://www.bafu.admin.ch/uvp/01065/index.html?lang=de>>

113) SECO는 법률안의 입안을 소관하는 연방행정기관에게 이 문서를 송부하였다. 이들 연방행정기관은 RFA의 실행에 관해 책임을 진다. 이 문서는 품질관리를 위해 사용되고 RFA의 보고서양식도 포함되어 있다. 이 보고서양식에서는 경제적 관련성과 지속가능한 발전의 영향에 관한 정보가 포함되어 있다. ARE/IDANE, **Strategie Nachhaltige Entwicklung. Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011 : Zwischenbericht 2010 zum Stand der Umsetzung**, Bern 2010, S.15f.

실행은 비교적 적다. 평가자들은 정책절차에서 NHB가 충분하게 제도화되어 있지 않다는 비판이 계속 제기되고 있다.

법적 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • NHB는 법적으로 의무화되지 않으나, 정책프로젝트가 지속 가능한 발전에 현저한 영향을 미치는 경우에 수행 • NHB와 RFA의 제도적 연계는 없음 • 실행을 위한 가이드라인이 제시되어 있음
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> • NHB는 법률 및 명령, 전략 및 대강계획을 포함한 특별한 영역
수행기관 및 관할	<ul style="list-style-type: none"> • 소관 부처가 NHB 실행에 책임 • ARE가 부처의 NHB 실행을 지원하고, 질 관리
실행	<ul style="list-style-type: none"> • NHB는 현재 개별 사안별로 실시
투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 상대적으로 절차의 투명성이 낮음 • 결과는 법률초안과 함께 간행되나 의무적이 아님
방법론	<ul style="list-style-type: none"> • 방법론은 해당 프로젝트에 상응하여 연계 • 항목에 제시된 체크리스트는 실행시 반드시 고려 • Excel-Tool이 존재

4. 독일

독일에서는 새로운 정책에 대한 지속가능성의 관점에서 그 효과를 측정하는 영향평가는 비교적 최근에 개시되었다. 2008년 국가지속가능 발전전략에 관한 진척보고서가 간행되면서 연방정부에서는 새로운 법률에 대한 지속가능성 문제를 체계적으로 검토할 것을 발표하였다. 이는 지속가능한 발전을 위한 의회자문위원회(Parlamentarischen Beirats für Nachhaltige Entwicklung : PBNE)에서 실시한 지속가능성 심사(NHB)를 위한 가능한 방법론에 관한 청문회를 통해 가시화되었다. 여기서

제시된 기본설계는 이미 입법평가(GFA) 절차가 도입된 연방각부 공통 직무규칙(GGO)을 개정하는 것이었다.

독일의 GFA 절차는 OECD의 권고에 따라 도입된 것으로서, 독일 정부체계에 있어서 연방수상의 영향에 대해 상대적으로 각 부처의 높은 독립성, 연립정부의 구성, 연방제라는 요소가 작용하여 채용되었다. 각 부처는 법률안에 대해 공동으로 협력하여 내각제안으로 채택하나, 소관 부처에서는 초안작성에 많은 재량권을 가지고 있다. 따라서 한편으로 정책적 관점에서의 갈등(예컨대, 환경과 교통)이 발생하고, 다른 한편으로는 해당 부처 장관이 소속된 정당간의 차이로 인해 정당정치적인 관점에서 부처간에 관점의 차이나 경합이 발생하게 된다. 이는 결국 법안의 입안작업이 비교적 불투명하게 되고, 법안을 둘러싸고 부처간에 체계적이고 적극적인 조정이 원활하지 않게되는 결과를 가져오고 있다.

또한 독일에서는 연방제 정부체계라는 특성으로 인해, 주는 연방의 회의 입법에 대해 현저한 영향을 받는다. 또한 이 점에서 다양한 정치적 및 지역적 이해관계는 정당정치의 대립을 심화시켜 잠재적으로 정책영향평가라는 도구의 사용을 제한하고 있다. 다만, 입법에 의해야기되는 관료주의비용(Bürokratiekosten)의 심사제도는 예외이다. 여기서는 규범통제위원회(Normenkontrollrat)를 설치하고 표준비용모델의 적용을 위한 법적인 기반을 마련하여 심사하도록 하였다. 또한 관료주의비용의 측정은 소관 부처가 수행하도록 하고 연방수상청에 소속된 규범통제위원회는 그에 대해 검토를 수행하도록 하고 있다.¹¹⁴⁾

지속가능성에 대한 소관은 연방수상청이 담당하고 있으며, 연방수상청은 지속가능성 국가전략의 개발과 실행을 주관하고 있다. 2008년

114) 자세한 내용은 박영도, 입법평가의 선진화를 위한 표준비용모델 제도화에 관한 연구, 한국법제연구원 2009 및 표준비용모델을 적용한 행정부담 측정사례연구, 한국법제연구원 2010 참조.

진척보고서에서는 거버넌스 장치의 강화라는 부처간의 공식적으로 높은 수준의 합의에도 불구하고 현재까지 그 이행은 제대로 달성되지 않고 있다고 평가하였다.¹¹⁵⁾ 한편 이미 살펴본 것처럼 독일의 지속가능성 전략은 ① 세대간 형평(Generationengerechtigkeit), ② 삶의 질(Lebensqualität), ③ 사회적 협동(Sozialer Zusammenhalt), ④ 국제적 책임(Internationale Verantwortung)의 4가지 지도원칙하에 총 21개 지표와 각 지표에서 구체적인 목표가 제시되고 있다. 이 지도원칙하에 전략에서는 지속가능한 발전을 실현하기 위한 10개 관리요령(Managementregeln)을 제시하고 있다.

지속가능성지표와 관리요령은 NHP의 실행을 위한 중심적인 요소를 담고 있으며, 이들은 고려되어야 할 실질적인 관점의 핵심을 제시하고 있다. NHP는 법률안이 지속가능성 지표와 전략의 이행에 어느 정도 또한 얼마나 기여하고 있는지를 검토하는 관리도구라 할 수 있다. NHP는 GGO 제44조에서 규정하고 있으며, 이를 토대로 연방내무부에서는 소관 부처의 GFA 실행을 지원하기 위한 입문서를 발간하였다. 여기서는 지속가능성 전략의 지표가 다시 제시되고 있다. 다만, 이 입문서에서는 이들 개별 관점을 검토하기 위한 구체적 방법은 제시되어 있지 않다.¹¹⁶⁾ 여기서 지속가능성심사는 단지 입법에만 한정되어 있으며 전략, 프로그램 및 예산 등 사전적 정책결정절차에는 그 적용이 의무화되어 있지 않다.

나아가 일반적 입법평가에 대한 NHP의 정의가 불명확하다. 한편으로 NHP는 GGO에서 일반적 GFA와 같은 법적 근거에 의거하고 있고 특히, 같은 규정내에 포섭되어 GFA의 통합된 부분으로 규정되어 있다(제44조). 다른 한편 NHP는 법안의 표제부에 독자적으로 제시되며

115) Bundesregierung, **Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Für ein nachhaltiges Deutschland**, Berlin 2008, S.25f.

116) BMI, **Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2009.

자체적인 지표에 따라 독자적으로 질관리의 대상이 된다.

질적 담보에서도 두 가지 단계가 관여한다. 첫째, 각 부처에서는 기술적 관점 또는 간과된 관점에 대해 추가적으로 전문적인 검토를 할 수도 있고, 나아가 연방수상청에서는 NHP가 제시되지 않은 것에 대해 이유제시(fehlende Kabinettsreife)를 요구할 수 있다. 혁신부문은 PBNE에 의해 검토된다. 검토과정에서는 정부의 NHB를 전문가에게 위탁하여 수행토록하고 정부로 하여금 PBNE에 의견을 제시할 것을 요구할 수 있다.¹¹⁷⁾ 또한 소관 상임위원회의 의견표명을 들을 수도 있다. 실제적으로 PBNE에서는 모든 법률안에 대해 NHP의 필요성과 적용가능성의 관점에서 두 가지의 입장(정부 및 반대회파)을 검토할 수 있다. 규범통제위원회는 일반적인 GFA와 같이 NHP의 질적 담보에는 관여하지 않는다.

이해관계자와의 협의는 투명성과 질적 담보에 기여한다. GFA에서는 해당 사안과 관련하여 이해관계자와의 협의가 제공되고 있으나, 해당 협의는 법률안에 대한 것으로서 GFA의 평가에는 제공되지 않고 있다. 한편 주차원에서는 2010년에 Baden-Württemberg주에서 최초로 지속가능성 영향평가제도를 도입하였다. 여기서는 모든 법률 및 법규명령에 대해 평가하도록 하고 연방의 제안 및 내각 결의도 그 적용대상에 포함하고 있다. 부처내부의 의견수렴과 공청회는 심사의 일부부분으로서 도입되고 있다. 심사를 위한 실질적 항목은 가이드라인에서 정리되어 있다. 가이드라인에서는 전체 40개 항목에 대한 질문과 가능한 지표가 정리되어 있다. 방법론적 요구사항이나 독자적인 질 관리는 제시되어 있지 않다.¹¹⁸⁾

117) Deutscher Bundestag, **Antrag der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen, Einrichtung eines Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung**, Drucksache 17/245(2009).

118) Geschäftsstelle Nachhaltigkeitsstrategie Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg, **Nachhaltigkeitsprüfung Baden-Württemberg. Einführung und Übersicht über die Regelungen**, 2010.

법적 제도화	<ul style="list-style-type: none"> • 연방각부 공통직무규칙(GGO)에서 NHP를 규정 • 모델화가 되어 있으나 일반적 GFA의 내용과 일부 중복 • 연방내무부에서 NHP 실행 가이드라인이 제시되어 있음(2009)
적용대상	<ul style="list-style-type: none"> • 법률에 한하여 의무적으로 수행
수행기관 및 관할	<ul style="list-style-type: none"> • 소관 부처가 NHP 실행에 책임, 관련 부처는 필요한 사후 개선을 요구할 수 있음 • PBNE가 질 관리 • 연방내무부가 NHP의 실행에 참여, 가이드라인의 수립에 책임
실행	<ul style="list-style-type: none"> • 현재 자료없음
투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 상대적으로 분석절차의 투명성이 낮음 • 법안 제안이유서에 결과에 대한 요약만이 공개

III. 종합검토

1. 지속가능성심사제도의 도입관점

(1) 심사의 범위 및 적합성

E U	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회의 모든 주요한 제안(백서 등과 같은 비입법적 제안도 포함) • 2009년도에 적용대상을 대폭 확대
영 국	<ul style="list-style-type: none"> • 법률 및 명령, EU지침, 상위 정책계획(전략 등)
스위스	<ul style="list-style-type: none"> • NHB는 법률 및 명령, 전략 및 대강계획을 포함한 특별한 영역
독 일	<ul style="list-style-type: none"> • 법률에 한하여 의무적으로 수행

독일에서는 입법평가의 대상이 법률 및 법규명령에 한정되어 있다. 반면 영국이나 EU에서는 정치적 결정에 선행하여 영향평가를 수행하도록 하고 있으며 이미 백서 등 전략도 영향평가가 수행된 바 있다. 정치적 결정은 입법의 범위를 확정하고 확립한다. 따라서 입법에서 지

속가능성 요구가 먼저 분석되는 것이 논리적이다. 다만, 그러한 결정은 항상 같은 정도로 정식화되는 것은 아니고 자주 비공식적인 절차(조정위원회, 정당 등)가 활용된다. 이는 정치적 의사결정절차의 흐름 속에 입법에 영향평가를 도입하는 것이다.

또한 지속가능성심사에서 심사요구의 적합성은 실제로 모든 사안에서 최우선에 위치한다. EU에서는 Road-map을 통해 사전심사를 정식화하였으며, 로드맵에서 더 이상의 심사가 요구되지 않은 이유를 정당화할 수 있다. 지속가능성심사와 양립하지 않은 입법은 배제되어야 한다. 그 이유는 효과적인 질관리 메카니즘이 결여되어 절차의 투명성을 담보할 제도적 장치가 없기 때문이다.

(2) 영향평가와의 통합

E U	• 지속가능성 평가는 전체적으로 영향평가(IA)에 통합
영 국	• 영향평가(IA)의 범주인 특별영향테스트(Special Impact Test)의 범위내에서 독자적인 지속가능성 평가
스위스	• 지속가능성평가(NHB)와 (규제)영향평가(RFA)의 제도적 연계 없음
독 일	• 모델화가 되어 있으나 일반적 입법평가(GFA)의 내용과 일부 중복

스위스에서는 지속가능성심사는 전반적인 (규제)영향평가와 명백히 분리되어 있다. 영국에서는 일반적인 영향평가에서 지속가능성 문제가 제기되면 객관적으로 필요하다고 판단되는 경우에 한하여 특별영향테스트로서 지속가능성테스트로 간소화하여 평가한다. 독일에서는 공식적으로는 일반적인 영향평가(입법평가)에 지속가능성심사가 통합되어 있으나, 모델의 성격을 달리 하려는 경향을 보이고 있다. 반면 EU에서는 원칙적으로 완전한 통합이 실현되고 있다. 지속가능성이 매

우 포괄적인 내용을 담고 있어서 설사 분리된 심사기준으로 하더라도 양자는 불가피하게 중복되게 된다는 점을 인식할 필요가 있다.

(3) 투명성

E U	<ul style="list-style-type: none"> • 절차의 높은 투명성 • 모든 영향평가보고서가 사무총국의 website에 공개
영 국	<ul style="list-style-type: none"> • 절차의 높은 투명성 • 모든 영향평가보고서가 BRE website의 IA-Library 공개
스위스	<ul style="list-style-type: none"> • 상대적으로 절차의 투명성이 낮음 • 결과는 법률초안과 함께 간행되나 의무적이 아님
독 일	<ul style="list-style-type: none"> • 상대적으로 분석절차의 투명성이 낮음 • 법안 제안이유서에 결과에 대한 요약만이 공개

분석에 있어서의 투명성은 현저하게 차이가 있다. 독일에서는 법안의 제안이유서에 제시된 요약문만 공개하도록 하고 있다. 법안의 제안이유서에는 포괄적인 분석자료를 공개할 수 있도록 되어 있으나 이는 공식적인 것이 아니다. 반면 EU나 영국에서는 요약문뿐 아니라 영향평가에 제시한 분석은 전부 공개한다. 이 투명성은 영향평가의 분석결과가 정책결정에 활용된다는 점에 있다. 따라서 그 결과는 위원회, 의회 및 집행위원회의 고위 계층단계에서 정책결정에 기여한다.

(4) 실질적 심사 및 방법론

E U	<ul style="list-style-type: none"> • 가이드라인이 제시되어 있음(질문목록) • 고용 및 사회문제(Employment, Social Affairs & Inclusion) DG에서 사회적 영향의 평가시 고려되는 사안을 지원하기 위해 독자적인 가이드라인이 제시되고 있음
영 국	<ul style="list-style-type: none"> • 가이드라인이 제시되어 있음
스위스	<ul style="list-style-type: none"> • 실행을 위한 가이드라인이 제시되어 있음
독 일	<ul style="list-style-type: none"> • 연방내무부에서 NHP 실행을 위한 checklist 수준의 가이드라인이 제시되어 있음

EU에서는 질문목록이 제시되어 있으나, 이들 질문은 보조수단으로 제시한 것이기 답변을 요구하는 것은 아니다. 독일에서는 지속가능한 발전 전략의 목표와 지표와 직접적으로 참조하도록 설정되어 있다. 심사목록은 특별히 정치적 비중이 있는 내용을 담고 있으며, 심사는 관리도구로 기능한다. 다만, 관련되는 관점이 충분히 고려되고 있지 않다. 모든 사안에서 기준의 적용은 업무수행시에 이를 지원하는 것이다. EU에서는 사회적 영향의 평가를 지원하기 위해 일반적인 가이드라인에 추가하여 독자적인 자료를 만들어 이 차원에서의 관련성을 강화하고 있다. 다만, 모든 사안에서 심사에 적용되는 방법론이 명확히 정의되고 있지는 않다.

영국에서는 영향평가에서 비용편익분석을 수행하고 가능한 한 그 결과를 계량화하여 제시하도록 표준화된 방법론을 채용하고 있다. 지속가능성의 관점을 지원하는데 특별히 흥미깊은 것은 영국의 온실가스영향평가(Greenhouse Gas Impact Test)이다. 이는 정책의 존속기간동안 온실가스배출에 대한 순영향을 영향평가 범주에서 상장 및 비상장 부문으로 나누어 비용편익분석으로 금전적 가치를 제시하도록 하고 있다. 다른 국가에서는 예컨대, 지속가능한 발전의 다양한 관점에 관한 자료수집 및 어떠한 방법과 모델로서 효과를 예측해 만들어가는지 등에 관한 방법론에 관한 명확한 규정은 없다. 이는 개별 법률마다 그 효과가 다양하고 인과관계가 복잡한 점에 비추어보면 사안에 적합한 방법론을 채용하는 것이 바람직하고 다른 한편 해당 법률에 적합한 새로운 방법론을 개발하는 데에는 비용이 많이 소요된다는 점을 인식한데 기인한다. 나아가 이러한 방법론의 선택여지를 부여하는 것은 관심주도 분석의 가능성에 대해 개방된 것으로 하려는 것이다.

(5) 절차로서의 지속가능성 심사

E U	<ul style="list-style-type: none"> • 심사는 소관 담당총국(DG)에서 수행 • 영향평가에서 다른 DG의 구성원이 조정그룹에 참여 • 외부전문가의 참여 • 영향평가국(IAB)가 질관리를 소관(외부평가 및 회계검사원에 의한 평가도 존재)
영 국	<ul style="list-style-type: none"> • 소관 부처가 실행에 책임 • 선진규제국(BRE)가 부처의 실행을 지원하고, 질 관리 • 질적 관리는 회계검사원(NAO) 및 규제정책위원회(RPC)에서도 수행
스위스	<ul style="list-style-type: none"> • 소관 부처가 지속가능성심사(NHB) 실행에 책임 • 연방공간개발국(ARE)이 부처의 NHB 실행을 지원하고, 질 관리
독 일	<ul style="list-style-type: none"> • 소관 부처가 지속가능성심사(NHP) 실행에 책임, 관련 부처는 필요한 사후개선을 요구할 수 있음 • 지속가능발전의회자문위원회(PBNE)가 질 관리 • 연방내무부가 NHP의 실행에 참여, 가이드라인의 수립에 책임

일부 국가에서는 지속가능성 심사는 법률의 준비동안에 별개의 단계로서 여기고 있으나, EU에서는 정책제안의 준비와 병행하여 개시되며 소요기간이 약 1년 정도가 걸린다. 이는 분석 준비에 있어서 다른 DG와 이해관계자의 완전한 참여를 가능하게 한다. EU에서는 소관위원회와 다른 부문간의 협력은 특히 현저하다.

대부분의 국가에서는 입법의 준비의 일부로서 참여제도를 도입하고 있다. 다만, 이것은 정기적이고 실제 프로젝트에서는 특별히 행해지지 않는다는 점이다. 다만 영국과 스위스에서는 해당 프로젝트가 제안되기 전에 영향평가의 초안이 공개된다. EU 회계검사원에서도 위원회에 대해 유사한 제안을 권고한 바 있다. 이는 영향평가의 접근성을 증대시킨

다. 영향평가의 실행에 있어서 이해관계자와의 토론은 질적 담보의 방안이기도 하다. 물론 대부분 질적 담보를 위한 다른 제도적 장치를 갖추고 있다.

각국에서는 질적 담보를 위한 상이한 방식을 채용하고 있다. 영국과 EU에서는 내부적인 질적 통제장치를 확립하고 있다. 독일에서는 규범 통제위원회가 지속가능성심사(NHP)의 질적 담보를 소관하고 있지는 않다. 다만, 지속가능발전 의회자문위원회(PBNE)에서는 질적 심사의 수행을 위탁하도록 하고 있다. 영국에서는 독일의 규범통제위원회와 유사하게 2009년에 전문가로 구성된 규제정책위원회(RPC)를 설치하여 영향평가를 심사하는 보다 광범위한 권한을 가지고 있다. 개별 영향평가는 질적 담보를 받아야 할 뿐 아니라 전체 체계의 성과도 향상시켜야 한다. 예컨대, EU 회계검사원은 위원회에서 수행한 영향평가를 심사하며 영국에서는 영향평가시스템을 회계검사원(NAO)이 평가한다.

법률안의 준비는 정부의 대부분의 기능으로서 영향평가도 그에 상응한 내부적 절차가 필요하다. EU에서 영향평가는 의사결정절차의 과정에서 협의로 변경하여 채택될 수 있도록 공식적인 합의가 존재한다. 다만, 이는 실제로 매우 드물다. 독일에서는 질적 담보의 영역에서 의회와 협력을 정하고 있는 점이 흥미롭다. 이는 정부와 의회와의 유례없는 협력으로서 매우 효과적이기는 하나 실효성이 있을지는 의문이 제기된다.

2. 종 합

지속가능한 발전의 다양한 관점을 고려한 법률, 정책 및 프로그램 등에 대한 영향평가는 정기적 효과가 의사결정절차에 적합하도록 하고 개별적 차원이 배제되어 불균형적인 결정이 이루어지지 않도록 할 필요성이 있다. 따라서 지속가능한 발전의 특성(다차원성, 장기성, 수범자 및 관련자의 다양성 등)에 상응한 적합한 체계를 만드는 것이

중요하다. 지속가능성심사 내지 평가의 제도화를 위해서는 다음 사항의 확인이 필요하다.

- 다양한 관계자의 통합과 조정, 지식과 다양한 이해관계의 배분의 고려이다. 이것은 의사결정의 질을 향상시키고 정책의 최소한 사후단계에서 의문이 제기되는 것을 방지할 수 있다.
- 명확하고 투명하며 환경, 경제 및 사회적 영향간의 절충을 가능하게 하는 균형된 분석이 요구된다. 분야횡단적인 문제에 대한 수평적 통합을 고려할 경우 정책의 일관성을 지원할 수 있다.
- 정책 전개의 다양한 차원(글로벌, OECD, EU, 국가적, 초국가적, 지역적)간의 절충이 가능한 투명하고 명확한 분석 및 정책의 다른 차원의 수직적 통합을 향상시켜야 한다.
- 장기적 시점에서 최선의 비용과 효과관계를 확인하고 비록 그 원인이 단기적인 비용이 발생하는 경우라도 시간의 경과 및 지원의 절충이 가능한 투명하고 명확한 분석이 필요하다.

이러한 제도화의 실현은 정부와 다른 의사결정자를 위한 과제이다. 표준비용모델(Standard Cost Model)을 통한 관료주의비용 측정과 같은 평가방법론과 달리 지속가능성 결과의 분석은 명확한 방법론이 존재하지 않는다. 지속가능성심사는 이해관계자의 가정과 기대에 크게 의존한다. 지속가능성심사의 결과는 의사결정을 대체하는 것이 아니며, 조기단계에서 지속가능한 관점을 고려하도록 제도적 설계가 필요하다. 아울러 정부의 내부 및 외부 전문가와 함께 관련 사항의 분석이 필요하다. 그리고 지속가능성심사는 잠재적으로 이해관계자의 영향을 받을 가능성에 개방되어 있다. 공통의 이익을 희생하여 특별한 이익이 지배하는 것을 회피하기 위해 분석은 투명하게 하고, 질적 담보에 구속되도록 하도록 만들어야 한다.¹¹⁹⁾

119) OECD에서는 실제로 지속가능성평가를 실시하는데 있어서 다수의 과제도 남아 있다고 지적한다. 예컨대, 방법론적 과제(methodological challenges)로서 정책의 장기

지속가능성의 관점을 고려한 모든 평가는 제도적 요구와 대안의 비교에 개방된 자유를 상응하게 필요로 한다. 이것은 고위급 정치적 기관이 이행에 책임을 지고 주요한 정책목표를 담당하고 있는 경우에만 달성될 수 있다. 부처, 의회 또는 결과의 공개 등도 관리차원에서 비중이 두어진다. 이들 요구는 조직화되고 제도적으로 확보되어야 한다. 마지막으로 요구되는 질적 수준을 제고하기 위해서는 분석이 필요한 자원이 제공될 필요가 있다. 여기에는 도구(모델, 데이터, 체크리스트), 부처 직원을 위한 연구 및 교육체제의 확립을 포함한다.

제 6 절 지속가능성심사 사례

I. 스위스

1. 연방건강증진 및 예방법

2009년 6월 연방보건국(Bundesamt für Gesundheit)에서는 “연방건강증진 및 예방법(Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung :

적인 영향평가를 하는 경우 환경, 사회, 경제의 각각의 측면에서 요소가 복잡하게 결합하고 있으며 단순히 데이터나 모델분석으로서는 해명할 수 없는 불확실성이 포함된다. 또한 시간표가 다른 등으로부터 그들의 다양한 제요소는 통합하거나 비교하는 것이 쉽지 않다. 기타 비용, 시간, 노력 등의 자원부족도 평가를 실시하기 위해 불가결한 요소인 점은 이해하기 어렵지 않다고 한다. 영향평가에 관한 OECD의 결론으로서는 지속가능한 발전을 실현하기 위한 불가결한 구조가 되는 것은 틀림없다고 하면서 이러한 영향평가의 실시에 있어서 세대간을 초월한 정의의 문제와 국제적인 공평성의 문제, 또한 각각의 지속가능성영역인 경제적, 사회적, 환경적 측면에서 트레이드오프가 발생하는 등을 고려하면서 보다 적절한 규제와 정책을 디자인할 것이 요구된다고 한다. 마지막으로 지속가능성평가 및 영향평가에서 공통의 과제로서 OECD는 특히 다음 4가지의 중요성을 지적한다. ① 증대되는 부문간의 협력과 학제적인 작업의 증진(increased interdepartmental and interdisciplinary work), ② 투명성과 협의의 개선(improving transparency and consultation), ③ 정부에 의한 우선 과제와 정책의 일관성 확보(the coherence of policies with the priorities of governments), ④ 장기적인 비용 대 효과에 의거한 의사결정의 실현(the full consideration of long-costs and benefits in decision-making). OECD, **Sustainability in Impact Assessments. A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission**, SG/SD(2011) 6/Final.

PrävG)” 초안을 마련하여 지속가능성심사(NHB)를 수행하였다.¹²⁰⁾ 이 법률안은 특정한 예방조치를 규정하지 않았으나, 확산 또는 만성화되고 있는 질병예방과 비감염성 질환의 조기발견 및 정신보건에 대해 연방의 새로운 책무를 규정한 것이다. 특히, 이 법률안은 ① 연방정부로 하여금 질병예방, 건강증진 및 조기발견을 위한 적합한 조치를 정기적으로 실행하도록 8년마다 총괄전략을 수립하고, 4년마다 개별 세부 전략을 수립하도록 하였다. ② 자원의 효율적인 활용이 가능하도록 연방 및 주가 설정된 국가전략을 공동으로 수행하기 위한 연방과 주 사이의 업무분장, 질병예방과 건강증진 및 조기발견조치의 효과성 증대와 질적인 보장을 위한 조치 등 관리와 조정수단을 규정하였다. ③ 연방과 주에 모두 적용되는 각종 캠페인과 프로그램을 시행하기 위해 관련 연방프로그램의 조정과 운영을 맡는 연방차원의 새로운 조직으로서 질병예방 및 건강증진연구소의 설치와 재정을 규율하였다. ④ 담배부담금 및 연방건강보험법(Bundesgesetzes über die Krankenversicherung : KVG)상의 추가부담금의 적용을 위한 요건을 설정하고, 비정부조직에 대한 재정지원, 연구, 교육과 훈련 증진, 자료수집의 원활화 및 건강 모니터링 등을 규정하였다.

이 법률안의 궁극적 목적은 질병예방의 문제에 대해 모든 스위스 국민이 자각하도록 하고 건강에 대한 그들의 행동변화를 유도하려는 것이다. 또한 이를 통해 스위스 국민의 건강을 향상시키고 건강관리에 소요되는 비용을 감소하려는 것이다. 법률안에 대한 NHB의 수행은 앞서 살펴본 것처럼 2008년 연방공간개발국(ARE)이 개발한 가이드라인에 따라 수행되었다.

다만, 시간과 예산의 제한으로 이 법률안에 대한 NHB는 대강적 분석(Grobanalyse)에 그쳤다. 따라서 법률안에서 제시된 목표가 달성될 수

120) 지속가능성심사는 Ecoplan이라는 전문기관에 위탁하여 수행되었다. Ecoplan, **Nachhaltigkeitsbeurteilung zum Präventiongesetz, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit. Schlussbericht**, Bern 2009.

있는지 이 목표가 어느 정도로 지속가능성의 달성에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치는지에 대해 제시하였다. 또한 연방의 지속가능한 발전목표에 상응하여 법률안을 평가하여 최적화 방안을 제시하였다. 특히, NHB에서는 환경, 경제 및 사회의 측면에서 어떠한 효과가 예상되는지에 관해 검토하여 이들 효과가 긍정적 또는 부정적인지, 이 법률안의 목적을 둘러싸고 다른 측면간의 갈등이 있는지 그리고 이 법률안이 지속가능한 목표의 관점에서 어떻게 최적화될 수 있는지 등에 관해 검토하였다.

[NHB 대강분석 결과]

심사항목	효과의 정도(반올림)							가 중 치	불확실성 평가			
	-3	-2	-1	0	1	2	3		%	없 음	약 간	보 통
연방지표												
경 제												
W1 수입과 고용증진								20		×		
W2 생산자본 유지								20		×		
W3 경쟁력과 혁신능력								20		×		
W4 시장원리와 실제비용								20			×	
W5 공공부문의 부채								20		×		
환 경												
U1 생식지 및 생물다양성								20	×			
U2 재생가능한 자원								20	×			
U3 재생가능하지 않은 지원								20	×			
U4 자연환경 및 인간에 대한 부담								20	×			
U5 환경재해 및 환경리스크								20	×			
사 회												
G1 건강과 안전								20			×	
G2 교육, 개인의 개성과 아이덴티티								20		×		

심사항목	효과의 정도(반올림)						가 중 치	불확실성 평가			
								1	2	3	4
G3 문화 및 사회적 가치							20		×		
G4 법적 평등, 법적안전성 및 동등권보장							20		×		
G5 연 대							20		×		

이 법률안에 대한 NHB의 수행결과 법률안에 대한 경제적, 환경적 및 사회적 영향은 다음과 같이 측정되었다. 이 NHB의 결과는 이 법률안의 의회제출에 즈음한 연방정부의 교서(Botschaft)에 제시되어 공표되었으며,¹²¹⁾ 2009년 9월 30일 의회에서 성립되었다.

- 경제적 영향부분에서는 전반적으로 긍정적인 효과를 가져다 줄 것으로 판단되었다. 특히, 수입과 고용증진, 생산자본 유지 및 공공부분의 부채에서는 중장기적으로 개선될 수 있을 것이라 예상되었다. 다만, 시장원리와 관련된 부분에서는 계획된 조치들이 합리적인 이유가 있고 전반적으로 긍정적인 영향을 가져올 것으로 판단되나, 국가의 영향력을 강화시킬 수 있기 때문에 시장의 자율성 측면에서 부정적 효과를 가져올 수 있다는 문제점도 제기되었다.
- 환경적 영향부분에서는 이 법률안은 긍정적 또는 부정적인 영향이 없는 것으로 판단되었다. 이 법률안은 환경적인 효과와 관련해서는 별로 연관성이 없었기 때문이다.
- 사회적 영향부분에서는 이 법률은 전반적으로 긍정적인 평가되었다. 우선 국민의 건강을 향상시킬 수 있을 뿐 아니라, 사회계층간 평등과 연대성 역시 강화시키고 빈곤의 위험도 방지할 수 있으리라 예측되었다.

121) Bundesrat, Botschaft zum Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung, 2009.9.30. <<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/7071.pdf>>

2. 연방도시계획법

2008년 8월 토지의 낭비를 줄이고, 무분별한 도시개발을 억제하기 위한 “사람과 자연을 위한 공간(경관제안)”이라는 국민제안이 발표되었다. 연방정부는 이 경관제안에 관한 의견수렴과정에서 2008년말 시행된지 30여년이 지난 도시계획법(Raumplanungsgesetzes : RPG)을 전부 개정하여 새로이 도시개발법(Raumentwicklungsgesetz : REG)을 마련하겠다는 방침을 제시하였다. 그러나 연방정부에서는 의견수렴절차에서 접수된 의견을 검토하여 현행 도시계획법의 전부개정을 철회하고, 경관제안의 대안으로서 현행 도시계획법의 부분개정으로 방침을 바꾸었다. 개정안은 기본적으로 경관제안에 기초하여 마련되었으나, 일부 내용은 경관제안의 내용을 고려하지 않은 것도 있다.

검토대상이 되는 법률은 2009년 10월 30일의 도시계획법 개정안으로서, 이 개정안은 행정내부적인 협의를 거친 것이다. 개정안의 논점은 3가지로서, 주거지역 확산의 제한과 통제, 건축지구의 변경과 건축지구의 활성화(건축지구의 올바른 설정), 투기억제와 건축지구내의 대상건축물의 가용성 증대 등이다. 이를 위해 개정안에서는 구체적 조치로서 건축지구 및 지구설정요건에 대해 새로운 정의를 하는 한편 건축지구에 대한 심사, 구조계획의 새로운 요건, 토지의 재배분 및 투기억제대책 등을 규정하였다.

그런데 이 개정안에는 무계획적인 도시개발을 방지하기 위한 건축지구 및 구역설정에 관한 규정(Bauzonendimensionierung und -Lokalisierung)이 포함되어 있어서 조사에는 규제영향평가(RFA)와 지속가능성심사(NHB)가 결합된 형태로 검토되었다.¹²²⁾ NHB 수행은 연방공간개

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

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

발국이 개발한 가이드라인에 따라 하였고, RFA는 연방의 분석기준 5개 항목인 ① 국가적 행위의 필요성 및 가능성, ② 개별 사회적 집단에 대한 효과, ③ 전체 경제에 대한 효과, ④ 대안적 규율, ⑤ 집행의 합목적성에 따라 수행되었다. 연방도시계획법 개정안에 대한 NHB는 재정에 대한 지속가능성 관점을 보다 면밀히 분석하여 연방의 장기적인 균형발전을 고려하는데 중심을 두었으며, 연방정부의 법률안 작성과정에서 합리적 결정을 도모하여 의회결정을 충분히 지원하려는 것이었다. 다만, 시간과 예산의 제한으로 이 법률안에 대한 NHB/RFA는 대강적 분석(Grobanalyse)에 그쳤다.

RFA 기준	NHB에서의 통합
국가적 행위의 필요성 및 가능성	A1 : 제안의 설명
개별 사회적 집단에 대한 효과	B1 : 효과모델 제시(Outcome 측면) B2 : 효과측정(모든 항목)
전체 경제에 대한 효과	B2 : 효과모델 제시(경제부문, W6에 집행의 합목적성을 추가)
대안적 규율	C1 : 잠재적 최적화방안 제시
집행의 합목적성	B2 : 효과측정

[NHB 대강분석 결과]

심사항목	효과의 정도(반올림)							가중치	불확실성 평가				
	-3	-2	-1	0	1	2	3		%	없음	약간	보통	높음
연방지표													
경 제													
W1 수입과 고용증진								17			×		
W2 생산자본 유지								17		×			

제 6 절 지속가능성심사 사례

심사항목	효과의 정도(반올림)					가 중 치	불확실성 평가			
W3 경쟁력과 혁신능력						17		×		
W4 시장원리와 실제비용						17		×		
W5 공공부문의 부채						17			×	
W6 집행의 합목적성						17				×
환 경										
U1 생식지 및 생물다양성						20				×
U2 재생가능한 자원						20	×			
U3 재생가능하지 않은 지원						20		×		
U4 자연환경 및 인간에 대한 부담						20		×		
U5 환경재해 및 환경리스크						20	×			
사 회										
G1 건강과 안전						20		×		
G2 교육, 개인의 개성과 아이덴티티						20	×			
G3 문화 및 사회적 가치						20			×	
G4 법적 평등, 법적안전성 및 동등권보장						20		×		
G5 연 대						20			×	

보완기준	문제의 정도					불안전성 평가			
	없음	약간	보통	높음	불명	없음	약간	보통	높음
1 문제상황						×			
2 경향								×	
3 불가역성						×			
4 장래세대에의 부하						×			

보완기준	문제의 정도					불안전성 평가			
	없음	약간	보통	높음	불명	없음	약간	보통	높음
5 리스크와 불확실성						×			
6 최저한의 필요요건						×			
7 주변에 대한 특별영향						×			
8 목표갈등								×	

NHB를 수행한 결과, 연방도시계획법 개정안이 미치는 경제적 영향은 매우 긍정적으로 평가되었다.

- 경제적 영향부분에서는 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.
- 환경적 영향부분에서는 개정안이 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.¹²³⁾
- 사회적 영향부분에서는 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 그리

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

고 소유권 자유원칙과 관련해 약간의 불확실성이 있음을 확인할 수 있었다.¹²⁴⁾

3. 기 타

연방공간개발국에서는 2007년에 주(Canton) 및 자치단체(Gemeinde)를 위한 NHB 가이드라인을 제시한 바 있으며,¹²⁵⁾ 지속적으로 적합한 모델을 확정하기 위해 현재까지 시범프로젝트를 운영하고 있다.¹²⁶⁾ 현재 60여개 자치단체와 14개 주를 중심으로 각 지역의 특색에 맞는 NHB 요소들을 설정하였는데, 대부분 건물에 대한 건축계획과 공공지역형성을 위한 프로젝트 및 인프라구축에 관한 조치를 대상으로 NHB를 실행하고자 하였다. 연방공간개발국은 연방차원의 통일성을 중요시 하기 보다는 주와 자치단체의 지역적 전통과 의사결정을 존중하여 각 지역의 특성에 맞게 실행될 수 있도록 NHB 경험을 교환할 수 있는 교류의 장을 만들기 위해 노력하고 있다.

현재 주 및 자치단체에서 수행된 NHB는 간략한 지속가능성 체크리스트항목(Nachhaltigkeit-Check)만 제시하고 있는 경우, 좀 더 세부적인 분석과 가치평가를 요구하는 도구를 활용하는 경우, 세밀화 된 체크리스트(Checkliste Interessenabwägung Nachhaltigkeit)를 통해 심사하는 방법 등이 있다.¹²⁷⁾ 주 및 자치단체에서 수행된 사례는 다음과 같다.¹²⁸⁾

124) 배건이, 스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호(2012), 195-196면.

125) Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), **Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden. Ein Leitfaden**, Bern 2007.8.

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

127) 배건이, 입법평가지 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원 2012, 64면 이하.

128) ARE, **Nachhaltigkeitsbeurteilung NHB von Projekten in Kantonen und Gemeinden Beispiele**, 2010.11.5.

프로젝트명	수행기관	NHB 도구
기존학교의 전환과 재건축을 위한 대부신청	Vevey시 (2002년)	• 프로젝트 및 응용 프로그램 분석을 위한 평가기준(설문 조사표)
화장장 건설	Freiburg시 (2008년)	• Aequo 3D(반 정량평가와 검토기준)
수로복원	Baden시 (2007년)	• Aequo 3D(반 정량평가와 검토기준)
Quartier Galgenbuck의 도시계획	Baden시 (2008년)	• 이익균형적 지속가능성 체크리스트(이익 균형적 지속가능성 세부기준, Argau주)
바이오폐기물 평가	Basel-Landschaft주 (2008년)	• 버전 비교를 위한 베른의 지속가능성 나침반(분석 및 평가표)

II. 독일

1. 지속가능발전 자문위원회(PBNE)의 통계분석

2011년 7월 연방의회에 설치된 지속가능한 발전을 위한 의회자문위원회(Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung : PBNE)에서는 제17차 의회기(2010.3-2011.6)에 의회에 제출된 연방정부의 법률안 및 법규명령안 306건에 대해 지속가능한 발전의 관점을 언급하고 있는지를 점검, 분석하였다.¹²⁹⁾ 이 분석은 어떠한 부분에서 지속가능성심사(NHP) 절차를 개선할 수 있는지를 확인하여, 연방정부로 하여금 NHP를 위한 제언과 의회절차 내에서의 NHP의 수행방식을 검토하려는 것이었다.

129) Deutscher Bundestag, **Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung de Verfahren**, Drucksache 17/6680(2011.7.26).

이 분석은 2002년부터 수립되기 시작한 연방차원의 지속가능발전 국가전략상에 제시된 지표(Indikatoren)와 관리요령에 따라 해당 법안과 지속가능성의 관련성을 검토하는 사전분석(Vorprüfung)이 중심이 되고 있으며, 분석방법은 연방의회내의 입법안에 관한 통계조사방법이 주로 이용되었다.

첫째, 분석대상 전체 306개 법률안 및 법규명령안 가운데 지속가능성의 범주와 관련성이 있는 것은 192개(62.75%), 관련성이 없는 것은 114개(37.25%)로 나타났다.

분석대상 법안수	지속가능성 관련	지속가능성 관련 없음
306	192	114
비율(%)	62.75%	37.25%

둘째, 분석대상 법안 중 212개(69%)는 지속가능성에 관한 언급을 포함하고 있으며, 그 가운데 136개는 언급의 정도가 적절하나 76개는 부적절한 것으로 나타났다. 또한 지속가능성에 관한 언급이 없는 것은 94개로 나타났다.

분석대상 법안수	지속가능성 언급	지속가능성 언급 정도		지속가능성 언급 없음
		적절함	적절하지 않음	
306	212	136	76	94
비율(%)	69.28%	64.15%	35.85%	30.72%

셋째, 분석결과 136개는 NHP를 수행하기에 타당한 것으로 나타났으나, 170개는 NHP를 수행하기에 불충분한 것으로 나타났다.

제 2 장 주요국가의 지속가능성 전략과 심사기준

연방정부법안	NHP를 충분히 수행 가능	NHP 수행 불충분
306	136	170
비율(%)	44.44%	55.56%

첫 번째의 분석에서 제시된 것처럼 전체 306개 가운데 192개는 국가지속가능 발전전략과 연관되며 그 가운데 76,56%인 147개는 지속가능성을 언급하고 있으며, 그 가운데 108개는 언급이 적절하나 나머지 39개는 그렇지 못한 상태이며, 56,25%인 108개의 경우 NHP를 충분히 수행할 수 있는 것으로 판명되었지만, 나머지 84개는 NHP 수행이 불충분한 것으로 인식되었다.

지속가능성 관련	지속가능성 언급	지속가능성 언급 정도		지속가능성 언급 없음	NHP를 충분히 수행 가능	NHP 수행 불충분
		적절함	적절하지 않음			
192	147	108	39	45	108	84
비율(%)	76.56%	73.47%	26.53%	23.44%	56.25%	43.75%

그리고 전체 306개 법안 가운데 57,02%에 해당하는 114개는 지속가능 발전전략과 관련성이 없는 법안이지만, 그 가운데 65개의 경우 지속가능성을 언급하고 있으며, 그 가운데 28개만이 적절한 것으로 나타났다. 114개 법안가운데 약 24%에 해당하는 28개는 NHP 수행이 적합한 것으로 판명되었지만, 나머지 86개 법안은 불충분한 것으로 인식되었다.

지속가능성 관련 없음	지속가능성 언급	지속가능성 언급 정도		지속가능성 언급 없음	NHP 충분히 수행가능	NHP 수행 불충분
		적절함	적절하지 않음			
114	65	28	37	49	28	86
비율(%)	57.02%	43.08%	56.92%	42.98%	24.56%	75.44%

이 분석은 연방의회가 의도한 지속가능발전을 위한 입법절차의 개선이라는 장기적 관점에서 분석 결과가 입법평가에 있어서 NHP의 도입은 매우 의미 있는 것으로 평가되었다. 또한 연방의회의원 또는 지속가능발전자문위원회처럼 전문위원회 위원이 교체될지라도 심사기준과 평가방식을 표준화할 경우 지속적으로 연방의 입법과정에 발전을 가져올 것으로 판단되었다.

또한 실무적 관점에서 지속가능 발전전략상 지표와 관리요령에 해당하지 않는 법안이라 할지라도 연방의회 차원에서는 보다 포괄적으로 지속가능성을 심사하여 연방정부의 법안을 종합적으로 검토하려는 연방의회의 의지도 반영되어 있다. 향후 연방의회와 연방정부의 협력 아래 전문가 집단이 공조하여 연방차원의 NHP를 위한 기준과 절차를 구체화하여 정형화된 심사모델을 제시한다면 독일의 NHP는 빠른 시간 안에 입법절차 속에 자리잡게 될 것으로 예상된다.

2. Thüringen주의 동등권법

Thüringen주의 사회, 가족 및 보건부(Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit)와 Bertelsmann 재단에서는 주 동등권법(Gleichstellungsgesetzes)의 개정안에 대해 2011년 3월부터 9월까지의 기간에 걸쳐 지속가능성심사를 수행하였다.¹³⁰⁾ 주 동등권법에 대한 지속가능성심사는

130) Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit/Bertelsmann Stiftung, **Nachhaltigkeitsprüfung am Beispiel des Thüringer Gleichstellungsgesetzes(I. Einführung und**

입법평가의 범주로서 실행된 것이 아니라, 독자적인 시범프로젝트로서 수행된 것이다. 이 시범프로젝트의 목적은 주 동등권법의 개정에 따른 지속가능성을 심사하여 지속가능성 관련 중요사항과 개정안의 리스크를 분석하는 것이다. 나아가 이 프로젝트는 입법절차 가운데 지속가능성심사 방법론이 어디에 어떻게 효과적이고 효율적으로 편입될 수 있는지에 관해서도 조망하려는 것이다.

심사방법은 Bertelsmann 재단이 개발한 지속가능성심사 가이드라인에 따라 수행되었으며, 기본적인 심사기준은 지속가능성 국가전략에서 제시된 4가지 목표, 21개 지표영역 및 35개 지표를 기본으로 하였고 동등권에 관한 항목과 기타 다른 지표체계를 보완적으로 채용하였다. 지속가능성심사를 위한 기본적인 작업은 다음의 3가지 단계로 나누어진 9가지 절차로 수행되었다.

문 서 화	문제, 목적 및 조치 설명 (NHP 준비)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 문제 설명 2. 목적 설명 3. 조치내용 설명 	협 의
	사전심사 (주요영역 선정)	<ol style="list-style-type: none"> 4. 관심사항의 사정 5. 관심사항의 근거 	
	중점심사 (효과 정량화)	<ol style="list-style-type: none"> 6. 현상분석(Ist-Analyse) 7. 원인분석(Ursachen-Analyse) 8. 효과분석(Wirkungsanalyse) 9. 분석에 대한 평가 	

Praktische Übung : II. Erfahrungs- und Erwartungsbericht), 2011.12.

[문제, 목적 및 조치 설명]

<p>법률의 목적</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 공공부문의 모든 영역에서 남녀간의 실질적인 평등권을 조성하고 보장하며 특히, • 종전에 경시되어 온 고용분야에서의 여성비율의 증대 • 양성간에 일과 가정의 양립이 가능한 근로조건 창출 • 차별적인 근로조건에서 발생하는 불이익의 보상 • 주가 영향력을 미치는 각종 위원회에의 여성비율의 증대
<p>문제점</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 주요한 성과지표의 불만족스러운 전개 특히, 지도적 지위에 차지하는 여성비율, 위원회에서의 여성비율, 파트타임근무, 재택근무 및 일시휴가시의 임금격차 • 부분적으로 평가절차에서 유연한 근로시간모델의 활용에 대한 부정적 고려 • 평등문제담당관(Gleichstellungsbeauftragten)의 불충분한 절차 경직화 • 입법과정에서의 불충분한 고려(특히, 예산) • 종전에 여성의 승진문제를 일방적으로 강조(오히려 평등 이상)
<p>개정의 목적</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 지도적 지위와 위원회에의 여성비율 증대 • 일과 가정의 양립을 위한 규제의 개선 • 여성과 남성간의 임금격차의 축소 • 평등문제담당관의 업무의 효율화와 계발 향상 • 입법에서의 기회균등 발전(예산 포함) • 주 동등권법에서 젠더의 형식적 및 실질적 균등

조 치	<ul style="list-style-type: none"> • 성별 비율이 과소한 곳에 동등한 성과, 적성과 능력이 발휘되도록 과소된 자리에 우선적으로 여성을 고려(특히, 지도적 지위와 위원회 취임) • 여성과 남성이 가정친화적인 근로시간의 사용에 관한 제한의 철폐, 파트타임, 재택근무와 부재중 업무를 제공하기 위한 정량적 및 정성적인 요건의 확대 • 조직 및 인사문제와 관련하여 주 동등권법의 범위에서 근로자의 권리 강화 • 주정부의 평등문제담당관의 기능과 권한의 정상화 • 조직 및 인사문제에 있어서 평등문제담당관의 참여권 강화 • 모든 규제절차에서의 동등권심사의 강화(특히, 예산) • 주 동등권법상 남성과 여성의 법적 개념적 동등화
-----	---

사전심사(Vorprüfung)에서는 지속가능성 국가전략의 목표, 지표영역 및 개별지표와 관련하여 개정안의 조치를 확인하였다. 심사결과 지속가능성 국가전략 가운데 7개 지표영역 및 3개 개별지표가 해당되는 것으로 파악되었다. 또한 동등권 주제라는 특성상 그와 관련한 특별한 지표가 필요한지를 확인하는 등 포괄적인 지속가능성심사를 위해 체계적으로 보완적인 지표도 검토하여 최종적으로 13개 지표를 확정하였다. 사전심사의 결과 시범프로젝트라는 시간적 제약과 자료의 가용성 등을 고려하여 동등성(Gleichberechtigung), 공적부담(Staatsverschuldung), 고용(Beschäftigung), 경제적 혜택(wirtschaftlicher Wohlstand) 등 4개 지표영역을 선택하였다. 이 지표영역은 존재분석, 원인분석 및 효과분석을 통해 상세히 분석되었다.

이를 통해 중점심사(Hauptprüfung)를 수행한 결과 다음과 같이 나타났다.

지 표	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7
동등성	+2	+2	+1	-	+1	-	-
공적부담	0	-1	-1	-1	-1	0	0
경제적 혜택	+1	-	+1	-	-	-	-
고 용	+2	+2	+2	+1	+1	-	-
계	+5	+3	+3	0	+1	0	0

M1 : 과소한 자리에 우선적으로 여성을 고려

M2 : 파트타임 수요 확대

M3 : 근로자의 권리 강화

M4 : 주정부의 평등문제담당관의 권한의 정상화

M5 : 평등문제담당관의 참여권 강화

M6 : 동등권심사

M7 : 법적 및 개념적 동등성

위의 표는 해당 지표영역에서 조치의 영향을 평가한 것이다. 해당 지표에서 -2는 매우 부정적, +2는 매우 긍정적인 것을 나타내며 0은 긍정적 또는 부정적인 영향도 없는 것을 의미한다. 그리고 -라고 표시된 것은 조치와 지표영역간에 관련성이 없는 것으로서, 그 내용은 사전심사에서 언급되었다. 예컨대, 법적 및 개념적인 평등과 지표상의 평등간의 관련성은 있으나, 이 영역에서의 남성과 여성간의 임금격차, 지도적 지위에서의 여성비율은 사전심사에서 제외하였다. 개별 조치의 합계는 해당 조치의 영향의 강도를 나타내는 것이다.

결과적으로 동등성의 지표영역에서 제안된 조치의 효과는 매우 긍정적으로 제시되었다. 과소한 자리에 우선적으로 여성을 고려(특히, 지도적 지위와 위원회 취임) 및 주정부의 평등문제담당관의 기능과 권한의 정상화는 공공행정부문에서 여성의 지도적 지위의 취임에 부분적으로 성공리에 대응할 수 있는 것으로 판명되었다. 나아가 분석에

서는 성평등정책이 현시점에서는 비용을 수반하는 것이기는 하지만, 장기적인 관점에서 평등정책의 제도화를 위한 투자라는 점에서 비용 문제는 해소될 수 있는 것으로 판단되었다. 또한 조치의 효과도 주의 경제적 번영에 긍정적인 영향을 주는 것으로 파악되었다. 예컨대, 파트타임 일자리는 고용에 대한 접근을 용이하게 하고 가정에 더 많은 시간을 할애할 수 있는 것이다. 파트타임근무 및 재택근무의 증가는 주의 고용구조의 변화에도 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 높다는 점도 확인되었다.

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

제 1 절 지속가능한 발전전략의 책정

I. 제1차 지속가능발전 기본계획의 수립

우리나라는 2000년 8월 지속가능한 발전의 추진과 관련하여 대통령령으로 「지속가능발전위원회규정」(대통령령 제16946호, 2000.8.5 제정)을 마련하였다.¹³¹⁾ 이 위원회는 개발과 보전을 동시에 고려하여야 할 주요 정책방향의 설정 및 계획의 수립에 관한 사항, 유엔환경개발회의에서 채택된 의제 21의 실천계획 수립 및 시행에 관한 사항, 기후변화협약 등 주요 국제환경협약의 국내이행대책 및 대응전략에 관한 사항 등에 관해 대통령의 자문에 응하도록 하였다.¹³²⁾

그 후 2002년 지속가능발전 세계정상회의(WSSD)에서 합의한 지속가능발전의 실천을 위한 제도적 장치로서 2005년까지 지속가능발전 국가전략과 이행계획의 수립을 실천하기 위해 2006년 10월 국내 최초로 경제·사회·환경분야 통합관리 전략 및 실천계획인 “제1차 국가지속가능발전 전략 및 이행계획(2006 ~ 2010)”을 확정·발표하였다.

제1차 지속가능발전 기본계획은 ‘국가지속가능발전비전(경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가)’을 토대로 하여 부처별로 각기 추진하고 있던 경제·사회·환경 3개 분야의 정책을 지속가능발전 틀 안에서 통합하고 구체화하였다. 이행계획의 전략으로는 ① 자연자원의

131) 「지속가능발전위원회 규정」은 2007.8.3 「지속가능발전 기본법」이 제정되면서 폐지되었다(대통령령 제20769호, 2008.4.16 타법폐지).

132) 정부에서는 2002년 5월 1992년 이후 정부와 국민이 추진하는 의제21의 전략과 그 이행실적을 제도적 기반의 정비, 전략적 종합계획, 부분별 프로그램, 환경과 경제의 통합을 위한 정책수단, 그리고 주요그룹의 역할 등을 서술하고 평가한 보고서를 UN에 제출하였다. 대한민국정부, **지속가능발전 추진성과 평가보고서**, 2002.5.

지속가능한 관리, ② 사회통합과 국민건강증진, ③ 지속가능한 경제발전, ④ 기후변화대응과 지구환경보전 등으로 이는 다시 전략별 48개 이행과제와 238개의 세부과제로 세분화하였다.¹³³⁾ 국가지속가능 발전 지표는 국제적 지표체계와 유사하게 3개 분야(경제, 사회, 환경), 14개 영역(사회 6, 환경 5, 경제 3), 33개 항목(사회 12, 환경 11, 경제 11), 77개 지표(사회 25, 환경 27, 경제 25) 등 4계층으로 구성하였다.

그 후 범정부계획인 국가지속가능발전 기본전략 및 이행계획의 수립과 추진, 주기적인 점검 및 평가를 위한 제도적 기반을 마련하고, 지방 차원에서도 지방지속가능발전 기본전략 및 이행계획의 수립 등 지속가능발전 제도를 마련하기 위하여 지속가능발전제도를 법제화하기 위해 2007년 8월 3일 「지속가능발전 기본법」을 제정하여, 2008년 2월 4일부터 시행하였다. 한편 기후변화 대응과 에너지 정책, 녹색산업 진흥, 나아가 지속가능발전까지 하나로 통합하는 「저탄소 녹색성장 기본법」이 2010년 1월 13일 제정·시행되면서 저탄소 녹색성장의 패러다임 안에 지속가능발전 개념을 통합, 법률의 제명이 「지속가능발전법」으로 개편되어 일부 조항이 「저탄소 녹색성장 기본법」으로 흡수되어 현재에 이르고 있다.

II. 제2차 지속가능발전 기본계획의 수립

정부에서는 2009년 12월 제1차 기본계획의 이행성과 점검차원에서 77개 국가지속가능 발전지표에 대한 평가를 실시하였다.¹³⁴⁾ 평가결과, 경제적·사회적 인프라확충 등으로 경제와 사회의 양적 성장기반은 개선되었으나, 소득분배와 사회적 형평성은 저하된 것으로 나타났다. 또

133) 대통령자문 지속가능발전위원회, **경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진 국가 건설 : 국가지속가능발전 전략 및 이행계획**, 2006.

134) 대통령자문 지속가능발전위원회, **우리와 미래세대의 행복한 삶을 위한 국가지속가능 발전지표 평가보고서**, 2008.2.

한 평균수명, 상하수도 보급율, 재생가능 에너지 소비량 및 대중교통 수송분담율이 증가하고, 근로시간 및 자연재해 피해가 감소하는 등 양적 성장지표는 뚜렷한 개선추세를 보였으나, 에너지소비량, 온실가스배출량, 수도권인구집중도, 빈곤인구비율 및 정규직대비 비정규직임금 비율 격차 등이 증가하고, 산림 및 갯벌면적이 감소하는 등 사회적 형평성 및 환경자원 지표는 저하추세로 나타났다.

이에 따라 사회적 형평성과 통합성을 제고하기 위한 정책강화의 필요성, 사회취약계층의 소득증대, 주거안정, 건강증진 및 고용증대 등에 대한 정책의 필요성, 경제성장이 에너지와 국토환경자원의 투입에 크게 의존하는 기존 형태를 벗어난 새로운 성장패러다임의 필요성이 대두되면서 2011년 8월에는 사회적 형평성과 환경자원의 지속성을 대폭 강화한 “제2차 지속가능발전 기본계획(2011~2015)”을 수립하였다.¹³⁵⁾ 이 제2차 계획은 G20에 맞는 국가 지속가능발전 역량확보를 목표로 4대 분야에 걸쳐 25개 이행과제, 84개 세부이행과제로 구성되었다. 4대 분야는 ① 환경 및 자원의 지속가능성 강화, ② 기후변화적응 및 대응체계 확립, ③ 사회적 형평성 및 국민건강증진, ④ 경제 및 산업구조 지속가능성 제고 등으로 이루어져있다.

한편 정부에서는 2012년 5월 “국가 지속가능발전 평가보고서”를 발간하였다.¹³⁶⁾ 여기서는 2012년 6월 Rio+20회의를 통해 지난 20년 동안의 지속가능발전성과를 점검하고 향후방향을 제시하려는 국제사회의 노력에 맞추어¹³⁷⁾ 우리의 지속가능발전 추진성과, 제1차 지속가능발전

135) 관계부처 합동, 제2차 지속가능발전 기본계획(2011-2015), 2011.8.

136) 대한민국, 국가지속가능발전 평가보고서, 2012.5.

137) 2012년 6월 20일 브라질 리오데자네이루에서 개최된 유엔지속가능발전 정상회의(Rio+20)에서는 지속가능발전 이행에 대한 의지를 표명한 결과문서 “The Future We Want”를 채택하였다. 여기서는 ① 1992년 리오 회의 및 2002년 지속가능발전 세계정상회의(WSSD) 등 지속가능발전 관련 과거 공약을 재확인하였다. 또한 과거 20년간의 경제성장, 다양화 등으로 얻은 기회를 파악할 필요성의 인식, 지속가능 발전의 추구에 관여하는 주체 및 이해관계자의 다양화 인식 및 유엔총회에서 인간의 안전보장의 논의에 유의한다고 밝혔다. ② 녹색경제가 지속가능발전을 위한 중요한

기본계획 및 지속가능발전지표 평가결과를 분석하고 그 이행실적을 제도적 기반강화 노력 및 성과, 고려사항, 주요 그룹의 역할, 정부의 지속적인 노력 등으로 서술하고 평가하였다.



도구임을 명시하였다. ③ 지속가능발전을 위한 제도적 틀로서 유엔 지속가능발전위원회(UNCSD) 산하 고위급 정치 포럼 신설 및 UNEP의 강화·격상을 위한 결의안을 유엔총회에서 채택할 것에 합의하였다. ④ 지속가능발전목표(SDGs)를 설정하는 것에 합의하고, 추후 유엔 총회를 통해 구체적 분야 및 목표 설정에 대한 논의를 시작하기로 하였다. ⑤ 지속가능발전을 위한 재원조달체제 설립을 목표로 하는 유엔총회하의 정부간위원회 구성에 합의하였다. 자세한 내용은 대한민국 정부대표단(편), 유엔지속가능발전정상회의(Rio+20) 참가결과 자료집, 2012.7 참조.

[전략별 이행과제]

환경 및 자원의 지속가능성 강화	
이행과제(10개)	세부이행과제(34개)
1-1. 국토·도시의 통합성 강화 및 구조 구축	1-1-① 국토·도시관리의 통합성 강화
	1-1-② 국가공간정보 통합체계 구축
	1-1-③ 도시 생태공간 확충 및 네트워크 강화
1-2. 지속가능한 산림경영	1-2-① 가치 있는 산림자원 육성
	1-2-② 산림복지 서비스 확대
1-3. 지속가능한 연안·해양 환경 관리	1-3-① 연안·해양의 통합관리체계 구축
	1-3-② 청정하고 활력있는 연안·해양환경 조성
	1-3-③ 연안의 생물다양성 유지
	1-3-④ 지속가능한 어업체계 구축
1-4. 토양오염 관리체계 강화	1-4-① 토양오염 관리기준 개선 및 평가 강화
	1-4-② 토양오염 사전예방 체계 강화
	1-4-③ 토양오염 취약지역 관리 강화
	1-4-④ 토양환경 기술개발 및 산업육성
1-5. 지속가능한 습지관리 기반 마련	1-5-① 산발적 관리에서 광역적인 습지관리로 전환
	1-5-② 선진 습지관리체계 도입
	1-5-③ 습지의 보전과 이용의 조화기반 마련

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

환경 및 자원의 지속가능성 강화	
이행과제(10개)	세부이행과제(34개)
1-6. 생물다양성 확보	1-6-① 생물자원의 다양성 확보
	1-6-② 비무장지대 일원 생태계 보전을 위한 대책 수립
	1-6-③ 멸종위기의 동·식물 보호 강화
	1-6-④ 생태계 교란 외래 생물종 관리 강화
	1-6-⑤ 유전자변형생물체의 자연생태계 위해성 평가체계 확립
1-7. 지속가능한 수자원 관리	1-7-① 지속가능한 물관리 정책 수립
	1-7-② 안정적인 수자원 확보 및 공급확대
	1-7-③ 하수처리시설 확충 및 관리강화
	1-7-④ 친환경 대체용수 개발 및 물 재이용 확대
	1-7-⑤ 물 값 현실화를 통한 물 수요관리체계 확립
1-8. 지속가능한 자연재해 방재 대책	1-8-① 국가 차원의 재난 대응체계 구축
	1-8-② 반복피해 방지를 위한 재해복구 시스템 개선
	1-8-③ 기후변화에 따른 재해피해 예방
	1-8-④ 수요자 중심의 풍수해보험제도 안정적 정착
1-9. 지속가능발전 교육·홍보	1-9-① 지속가능발전 교육기반 구축
	1-9-② 지속가능발전 홍보기반 구축
1-10. 지속가능 발전을 위한 국제협력 강화	1-10-① 지속가능발전을 위한 국제협력 네트워크 강화
	1-10-② ODA의 녹색화 추진

기후변화 적응 및 대응체계 확립	
이행과제(6개)	세부이행과제(19개)
2-1. 탄소저감을 위한 부문별 온실가스 감축 추진	2-1-① 산업부문 온실가스 감축 추진
	2-1-② 건물부문 온실가스 감축 추진
	2-1-③ 교통부문 온실가스 감축 추진
	2-1-④ 폐기물부문 온실가스 감축 추진
	2-1-⑤ 농림수산식품부문 온실가스 감축 추진
2-2. 탄소 배출원의 투명성 제고	2-2-① 탄소정보 공개지표 개발 및 관리
	2-2-② 부문·대상별 탄소정보 공개 활성화 추진
	2-2-③ 국가 온실가스 배출통계 구축 및 운영
2-3. 지속가능한 탄소 흡수원 증대	2-3-① 산림의 탄소 흡수원 확대
	2-3-② 바이오 순환림 조성
	2-3-③ 농업부문 탄소저장능력 확충
2-4. 기후변화 조기 대응 체계 구축	2-4-① 기후변화 감시망 확충
	2-4-② 기후변화 시나리오 산출 및 기후변화예측 모델 개발
2-5. 국가 식량 안보체계 확립	2-5-① 기후변화에 따른 식량생산 영향평가 및 예측
	2-5-② 기후친화형 식량생산 기반 마련
	2-5-③ 곡물 주요 생산·소비국 작황 정보시스템 구축
	2-5-④ 탄력적인 식량수급을 위한 국제협력 확대
2-6. 기후변화 적응 신사업 발굴 강화	2-6-① 신사업 발굴 및 육성을 위한 정책개발 지원
	2-6-② 기후산업의 육성 및 기상 자원지도 개발

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

사회적 형평성 및 국민건강증진	
이행과제(5개)	세부이행과제(16개)
3-1. 사회 취약 계층의 경제 활동 증진	3-1-① 사회 취약계층에 대한 경제적 지원강화
	3-1-② 사회 취약계층의 취업확대
	3-1-③ 고령사회 대비 중고령 인력활용 제고
3-2. 사회 취약 계층의 생활 환경 개선	3-2-① 사회 취약계층에 대한 의료서비스지원체계 강화
	3-2-② 사회 취약계층에 대한 주거 지원 강화
	3-2-③ 청소년 건강관리 증진
3-3. 농어촌 발전을 위한 사회기반 구축	3-3-① 농업인의 소득 및 경영 안정
	3-3-② 농어촌 보건·의료 기반 확충
	3-3-③ 농어촌 기초생활 인프라 확충
	3-3-④ 농어촌 지역개발 기반 마련
	3-3-⑤ 농어업 분야 위험관리 강화
3-4. 환경변화에 따른 국민 생명 보호	3-4-① 환경성질환 예방 및 관리 강화
	3-4-② 호흡기질환 대기오염물질 관리 강화
	3-4-③ 유해화학물질 및 유해폐기물 안전관리 선진화
3-5. 공공보건 의료 강화	3-5-① 공공보건 의료체계 효율화
	3-5-② 필수 보건의료 안전망 확충

경제 및 산업구조 지속가능성 제고	
이행과제(4개)	세부이행과제(15개)
4-1. 자원순환형 경제사회 구성	4-1-① 국가통합 자원순환 관리체계 구축
	4-1-② 시장주도의 자원순환 활성화 기반 구축
	4-1-③ 음식물쓰레기 저감 및 자원화 사업 추진 확대
4-2. 지속가능한 경제기반 구성	4-2-① 녹색소비 활성화를 통한 지속가능한 소비체계 확대
	4-2-② 지속가능한 생산체계 확대
	4-2-③ 지속가능경영 확산을 통한 산업경쟁력 제고
	4-2-④ 저탄소기술개발 및 성장동력화
	4-2-⑤ 환경기술 개발촉진 및 환경산업 육성
4-3. 에너지 이용의 효율 증대	4-3-① 국가 에너지 자립도 증대
	4-3-② 에너지 저소비형 경제구조 구축
	4-3-③ 에너지 기술개발 시스템 고도화
4-4. 인재양성 및 일자리 창출	4-4-① 고급학위과정 확충 및 전문성 향상
	4-4-② 선도적 전문기술인력 양성
	4-4-③ 녹색기술 일자리 창출
	4-4-④ 사회적 기업 육성을 통한 일자리 창출

[국가 지속가능발전지표]

분 야	영 역	항 목	지 표
사회	1.형평성	1-1.빈곤	01) 빈곤인구비율(상대빈곤율기준) (%) 02) 소득불평등에 관한 지니계수 03) 실업률(%)
		1-2.노동	04) 평균 근로시간 05) 정규직대비비정규직임금수준(%)
		1-3.남녀평등	06) 남성대비 여성 임금비율(%) 07) 여성경제활동 참가율(%)
	2.건강	2-1.영양상태	08) 유소년 영양 상태 (기준대비 %)
		2-2.사망률	09) 영아 사망률(%)
		2-3.수명	10) 평균수명
		2-4.식수	11) 농어촌 상수도 보급률(%)
		2-5.건강관리	12) 건강보험보장률(%) 13) 국가보건복지지출 14) 유소년 전염병 예방주사(%)
	3.교육	3-1.교육수준	15) 중등학교 순졸업율(%) 16) 초등학교 학급당 학생 수 17) 교육비(공교육비, 사교육비) 지출
	4.주택	4-1.생활환경	18) 1인당 바닥 면적 19) 인구 1000명당 주택 수 20) 무주택자 비율(%)
	5.재해·안전	5-1.범죄	21) 1000인당 신고된 범죄 수 22) 자연재해 인명피해·경제적 손실
	6.인구	6-1.인구변화	23) 인구 증가율(%) 24) 인구 밀도(명/km ²) 25) 고령인구비율(%)

분야	영역	항목	지표
환경	1.대기	1-1.기후변화	26) 온실가스 배출(Gg) 27) 1인당 온실가스 배출량 28) GDP당 온실가스 배출량
		1-2.오존층	29) 오존파괴물질의 소비
		1-3.대기질	30) 광역도시권별 대기오염도(ppm)
	2.토지	2-1.농업	31) 농지면적 비율(%) 32) 친환경인증농산물 생산비율(%) 33) 식량자급률(%) 34) 비료(질소, 인) 사용(kg/ha) 35) 농약 사용(kg/ha)
		2-2.산림	36) 국토면적 중 산림지역 비율(%) 37) 도시내 1인당 공원면적 38) 목재 별채 정도(임목축적량대비)
		2-3.도시화	39) 도시화율(%) 40) 수도권 인구 집중도(%)
	3.해양/연안	3-1.연안지역	41) 연안 해조류(클로로필A등) 농도 42) 폐기물 해양 투기량 43) 갯벌면적 증감 면적 및 비율
		3-2.어업	44) 수산자원량(만톤) 45) 어업양식량(만톤)
	4.담수	4-1.수량	46) 지하수 및 지표수의 연간 취수량 47) 1일 1인당 물소비량
		4-2.수질	48) (4대강 평균) BOD, COD, SS, pH 농도 49) 하수도보급율(%)
	5.생물다양성	5-1.생태계	50) 자연보호지역비율(%) 51) 국가생물종 수 52) 멸종위기종 수

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

분 야	영 역	항 목	지 표
경제	1.경제구조	1-1.경제이행	53) 1인당 GDP 54) GDP 55) 경제(실질GDP) 성장률(%) 56) GDP 대비 투자분(%) 57) 소비자물가지수
		1-2.무역	58) (상품과 서비스) 무역수지
		1-3.재정상태	59) 국민 1인당 조세부담율(%) 60) 부채/GDP(%)
		1-4.대외원조	61) GNI대비 총 ODA
	2.소비/생산	2-1.물질소비	62) 원료이용도(GDP 1000\$당)
		2-2.에너지사용	63) 1인당 연간 에너지 소비 64) 총에너지 공급량(에너지원별) 65) 재생가능에너지자원 소비 비중 66) 에너지 원단위(MJ/US\$)
		2-3.폐기물 관리	67) 산업 및 도시 고형폐기물 발생량 68) 유해 폐기물 발생량 69) 방사성 폐기물 발생량 70) 폐기물 재활용 및 재이용
		2-4.교통	71) 교통수단별 수송 분담률 72) 도로 및 자전거 도로 총 연장 73) 자동차 사고건수(100만명당, 100만대당)
	3.정보화 등	3-1.정보접근	74) 초고속 인터넷 가입자 수 75) PC보유가구비중
		3-2.정보인프라	76) 온라인 신청가능 민원종류건수
		3-3.과학기술	77) GDP 대비 R&D에 대한 지출

Ⅲ. 지속가능발전 관련 법제 개관

2007년 8월 3일 「지속가능발전 기본법」의 제정, 2010년 1월 13일 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정으로 국가차원의 지속가능한 발전을 체계적으로 관리하기 위한 법적 기반이 마련되면서, 법률의 제명이나 목적규정에 지속가능성 내지 지속가능한 발전의 이념을 명시적으로 규정하거나, 개별 조문에서 이를 구체화하는 법제도 다수 제정되고 있다.¹³⁸⁾

[제명에서 지속가능성을 사용하고 있는 입법례]

	법 률 명	목 적	비 고
1	독도의 지속가능한 이용에 관한 법률 (법률 제7497호, 2005.5.18, 제정)	독도와 독도 주변 해역의 이용과 보전·관리 및 생태계보호 등을 위하여 필요한 사항을 정함으로써 독도와 독도 주변 해역의 지속가능한 이용에 이바지	• 독도의 지속가능한 이용을 위한 기본계획의 수립(제4조)
2	지속가능 교통물류 발전법 (법률 제9777호, 2009.6.9, 제정)	기후 변화, 에너지 위기 및 환경보호 요구 등 교통물류 여건 변화에 대응하는 지속가능 교통물류정책의 기	• 교통물류체계의 지속가능성을 측정·평가·관리하기 위한 지표 및 지속가능성 관리기준의 설정 및 고시(제14조)

138) 독일의 경우, 연방법무부 인터넷 포털에서 전체 연방법에 관하여 검색한 결과 (2009.3), 개별 규범에서 47개의 ‘지속가능성(nachhaltigkeit)’과 126개의 ‘지속가능한(nachhaltig)’ 그리고 4개의 ‘미래 세대(künftigen Generation)’에 대한 기록들이 나온 것으로 보고하고 있다. 자세한 내용은 Stephan Hensel, **Der Nachhaltigkeitsbegriff und die Gesetzesfolgenabschätzung**, in : Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange (Hrsg.), *Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung*, Nomos 2010, S.296f.

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

	법 률 명	목 적	비 고
		본방향과 그 수립 및 추진 등에 관한 사항을 규정	<ul style="list-style-type: none"> • 교통물류체계의 발전을 위한 정책을 합리적으로 수립·시행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 교통물류체계의 지속가능성에 관한 조사·평가를 실시(제15조)
3	목재의 지속가능한 이용에 관한 법률 (법률 제11429호, 2012.5.23, 제정)	목재의 탄소저장 기능과 그 밖의 다양한 기능을 증진하고 목재를 지속가능하게 이용함으로써 기후변화에 대응하고 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지	<ul style="list-style-type: none"> • 목재의 지속가능한 이용의 활성화를 위해 국가·지방자치단체 또는 공공기관이 청정한 산림바이오매스 에너지 사용을 확대(제28조)

[목적규정에서 지속가능성을 사용하고 있는 입법례]

	법 률 명	목적규정	비 고
1	2012 세계자연보전총회 지원특별법	2012년에 개최되는 제5차 세계자연보전총회의 성공적 개최를 지원함으로써 미래세대에게 물려줄 자연생태계의 가치를 일깨워 이의 보전을 도모하고, 국제 환경협력의 강화 등 <u>지속가능발전</u> 및 녹색성장의 가치를 세계가 공유하여 지구환경보전에 이바지	<ul style="list-style-type: none"> • 보전총회 개최지를 지속가능발전 및 녹색성장을 선도할 수 있는 지역으로 조성하기 위하여 필요한 사업에 대한 행정적·재정적 지원(제6조)

	법 률 명	목적규정	비 고
2	2015 세계물포 럼지원 특별법	2015년에 개최되는 제7차 세계물포럼의 성공적 개최를 지원함으로써 국가 간 <u>지속가능한 수자원 및 물 관리정책</u> 을 공유하고, 국제협력을 촉진하여 물 문제의 중요성에 대한 범지구적 인식을 제고하며, 수자원 및 물관리의 개선과 물과 관련된 산업 분야의 발전에 기여	<ul style="list-style-type: none"> • 세계물포럼 개최지를 수자원 분야 및 물 관련 환경·산업·교육·문화 분야의 지속가능발전을 선도할 수 있는 지역으로 조성하기 위한 사업(제16조제3호)
3	고용정책 기 본법	국가가 고용에 관한 정책을 수립·시행하여 국민개개인이 평생에 걸쳐 직업능력을 개발하고 더 많은 취업기회를 가질 수 있도록 하는 한편, 근로자의 고용안정, 기업의 일자리 창출과 원활한 인력확보를 지원하고 노동시장의 효율성과 인력수급의 균형을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 <u>지속가능한 경제성장 및 고용</u> 을 통한 사회통합에 이바지	
4	국 가 정 보 화 기본법	국가정보화의 기본 방향과 관련 정책의 수립·추진에 필요한 사항을 규정함으로써 <u>지속가능한 지식정보사회</u> 의 실현에 이바지하고 국민의 삶의 질 향상	

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

	법 률 명	목적규정	비 고
5	국가 초고성능 컴퓨터 활용 및 육성에 관한 법률	국가초고성능컴퓨터의 효율적인 구축과 체계적인 관리를 통하여 지속가능한 활용 을 도모하고 과학기술의 발전 기반을 조성함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가경제 발전에 이바지	
6	녹색제품 구매촉진에 관한 법률	녹색제품 구매를 촉진함으로써 자원의 낭비와 환경오염을 방지하고 국민경제의 지속가능한 발전 에 이바지	
7	농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률	농수산생명자원을 종합적이고 체계적으로 보존·관리하고 지속가능한 이용 을 통하여 농수산생명자원의 다양성을 확보하고 농수산생명산업의 경쟁력을 강화하여 농어업·농어촌 및 국민경제 발전에 기여	<ul style="list-style-type: none"> • 농수산생명자원의 다양성 확보와 지속가능한 이용을 위하여 농수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 필요한 시책을 수립·시행(제3조) • 농업생명자원 또는 수산생명자원의 보존과 지속가능한 이용을 위하여 농업생명자원 또는 수산생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 기본계획을 수립(제5조)
8	농어업·농어촌 및 식품산업 기본법	국민의 경제, 사회, 문화의 기반인 농어업과 농어촌의 지속가능한 발전 을 도모하고, 국민에게 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품을 안정적으로 공급하며, 농어업인의 소득과	<ul style="list-style-type: none"> • 농어업의 환경보전기능을 증진하고 안전한 농수산물과 품질 좋은 식품의 생산 및 소비를 촉진하기 위하여 지속가능한 친환경 농어업 등을 육성(제8조)

	법 률 명	목적규정	비 고
		<p>삶의 질을 높이기 위하여 농어업, 농어촌 및 식품산업이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 농어업의 지속가능한 발전과 농어촌의 균형 있는 개발·보전 및 식품산업을 포함한 농어업 관련 산업의 육성을 위하여 농업·농촌 및 식품산업 발전계획 및 어업·어촌 발전계획을 수립(제14조) • 농어촌의 지속가능한 발전과 농어촌주민의 소득을 높이기 위하여 지역개발에 참여하는 주민, 지방자치단체 공무원, 지역개발 전문가 등에 대한 교육, 훈련, 컨설팅 등에 필요한 정책을 수립(제50조)
9	대기환경 보 전법	<p>대기오염으로 인한 국민 건강이나 환경에 관한 위해(危害)를 예방하고 <u>대기 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전</u>하여 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하는 것</p>	
10	물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률	<p>물의 재이용을 촉진하여 물 자원을 효율적으로 활용하고 수질에 미치는 해로운 영향을 줄임으로써 <u>물 자원의 지속 가능한 이용</u>을 도모하고 국민의 삶의 질을 높이는 것을 목적</p>	

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

	법 른 명	목적규정	비 고
11	산 립 교 육 의 활성화에 관 한 법률	산림교육의 활성화에 필요 한 사항을 정하여 국민이 산림에 대한 올바른 지식 을 습득하고 가치관을 가 지도록 함으로써 산림을 지속가능하게 보전 하고 국 가와 사회 발전 및 국민의 삶의 질 향상에 이바지	
12	산림자원의 조 성 및 관리에 관한 법률	산림자원의 조성 과 관 리 를 통하여 산림의 다양한 기능을 발휘하게 하고 산 림의 지속가능한 보전과 이용 을 도모함으로써 국 토의 보전, 국가경제의 발 전 및 국민의 삶의 질 향 상에 이바지	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 산림경영의 평가기준 및 평가지표에 맞게 산림을 관리(제6조) • 산림의 생태적·물리적· 사회적·경제적 요소 등 을 고려하여 대통령령 으로 정하는 바에 따라 산림의 지속가능한 정 도를 나타내는 산림지 속성지수를 개발하고 공 표(제7조) • 산림생물다양성의 보전 및 지속가능한 이용 등 을 위하여 산림생물다 양성 기본계획을 수립· 시행(제42조)
13	산림조합법	산림소유자와 임업인의 자 주적인 협동조직을 통하여 지속 가능한 산림경영 을 촉진하고 산림생산력을 증 진시키며 그 구성원의 경 제적·사회적·문화적 지 위향상을 도모함으로써 국 민경제의 균형 있는 발전 에 이바지	

	법 른 명	목적규정	비 고
14	산업발전법	지식기반경제의 도래에 대응하여 산업의 경쟁력을 강화하고 <u>지속가능한 산업 발전</u> 을 도모함으로써 국민경제 발전에 이바지	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 산업발전의 기반 구축을 위한 산업발전시책의 마련(제3조), 산업의 지속가능성에 대한 전망을 제시하기 위한 중·장기 산업발전 전망의 수립(제4조) • 지속가능한 산업발전을 위하여 산업의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 평가기준 및 지표를 설정(제18조) • 기업이 경제적 수익성, 환경적 건전성, 사회적 책임성을 함께 고려하는 지속가능한 경영 활동을 추진할 수 있도록 종합시책을 수립·시행(제19조)
15	생명연구 자원의 확보·관리 및 활용에 관한 법률	생명연구자원의 효율적인 확보와 체계적인 관리를 통하여 <u>지속가능한 활용</u> 을 도모하고 생명공학의 발전 기반을 조성함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가경제 발전에 기여	
16	생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률	생물다양성의 종합적·체계적인 보전과 <u>생물자원의 지속가능한 이용</u> 을 도모하고 「생물다양성협약」의 이행에 관한 사항을 정함으로써 국민생활을 향상시키고 국제협력을 증진	<ul style="list-style-type: none"> • 생물다양성 보전 및 생물자원의 지속가능한 이용을 위한 기본원칙 준수(제3조) • 국가의 생물다양성 보전과 그 구성요소의 지속가능한 이용을 위한

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

	법 률 명	목적규정	비 고
			<p>국가생물다양성전략의 수립(제7조)</p> <ul style="list-style-type: none"> • 생물다양성의 보전과 생물자원의 지속가능한 이용을 위한 생물다양성 현황 조사(제9조)
17	어장관리법	어장(漁場)을 효율적으로 보전·이용하고 관리하는데 필요한 사항을 규정함으로써 어장의 환경을 보전·개선하고 지속가능한 어업생산 의 기반을 조성하여 어장의 생산성을 높이고 어업인의 소득을 증대	
18	어촌특화 발전 지원 특별법	어촌의 주민들이 신뢰와 협동을 바탕으로 지속가능한 발전 을 자생적으로 도모할 수 있도록 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 특화어촌의 지속가능한 발전을 지원할 책무(제4조)
19	에너지법	안정적이고 효율적이며 환경친화적인 에너지 공급 구조를 실현하기 위한 에너지 지정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국민경제의 지속가능한 발전 과 국민의 복리향상에 이바지	
20	여수세계박람회 기념 및 사후활용에 관한 특별법	2012여수세계박람회의 개최성과를 계승·기념하고 박람회 시설을 효율적으로 활용하여 해양관광 활성화, 해양과학기술의 진흥,	

	법 률 명	목적규정	비 고
		<p>해양수산산업의 발전과 해양자원, 연안 및 해양환경의 합리적이고 지속가능한 개발·관리·보전을 촉진하여 국토의 균형적인 발전에 이바지</p>	
21	연근해어업의 구조개선 및 지원에 관한 법률	<p>해양환경과 국내외 어업여건의 변화 등에 대응하여 연근해어업의 구조개선 및 지원대책을 효율적으로 추진함으로써 어업의 지속가능한 생산기반 조성과 경쟁력 제고에 이바지</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 연근해어업의 지속가능한 생산기반 조성과 경쟁력 제고를 위한 지원시책을 마련하고 관련 법령 및 제도를 정비(제3조) • 연근해어업의 지속가능한 생산기반 조성과 경쟁력 제고를 위한 어업구조개선 기본계획의 수립(제5조)
22	연안관리법	<p>연안(沿岸)의 효율적인 보전·이용 및 개발에 필요한 사항을 규정함으로써 연안환경을 보전하고 연안의 지속가능한 개발을 도모하여 연안을 쾌적하고 풍요로운 삶의 터전으로 조성</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 연안의 지속가능한 보전·이용 및 개발을 위하여 필요한 시책 마련(제4조) • 연안환경의 보전, 연안의 지속가능한 개발 등 연안의 바람직한 보전·이용 및 개발에 관한 통합계획의 수립(제7조)
23	원양산업 발전법	<p>원양산업에 관한 사항을 정하여 원양산업의 지속가능한 발전과 책임있는 어업의 경영을 통하여 경쟁력을 강화하고 해외수산자원의 안정적 확보와 국제협력을 촉진하여 국민경제에 이바지</p>	

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

	법 른 명	목적규정	비 고
24	유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률	유비쿼터스도시의 효율적인 건설 및 관리 등에 관한 사항을 규정하여 도시의 경쟁력을 향상시키고 <u>지속가능한 발전을 촉진</u> 함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국가 균형발전에 이바지	
25	자연공원법	자연공원의 지정·보전 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 자연생태계와 자연 및 문화경관 등을 보전하고 <u>지속 가능한 이용</u> 을 도모	<ul style="list-style-type: none"> • 자연공원의 지속 가능한 이용계획이 담긴 공원별 보전·관리계획의 수립(제17조의2)
26	자연환경 보전법	자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 <u>자연 환경의 지속가능한 이용</u> 을 도모	<ul style="list-style-type: none"> • 자연환경은 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전되고 현재와 장래의 세대를 위하여 지속가능하게 이용되도록 자연환경보전의 기본원칙을 규정(제3조) • 자연환경의 체계적 보전·관리, 자연환경의 지속가능한 이용을 위한 자연환경보전기본방침의 수립(제6조)
27	접경지역 지원 특별법	남북 분단으로 낙후된 <u>접경지역의 지속가능한 발전</u> 에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지	<ul style="list-style-type: none"> • 접경지역의 친환경적이고 지속가능한 발전을 위한 책무(제4조)

	법 률 명	목적규정	비 고
28	해양생명 자원의 확보·관리 및 이용 등에 관한 법률	<p>해양생명자원을 종합적이고 체계적으로 확보·관리 및 이용하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 해양생명자원의 효율적이고 지속가능한 이용을 도모하고 해양생명자원에 대한 주권을 강화하며 해양생명공학의 경쟁력을 확보하여 국민경제의 발전에 기여</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 해양생명자원은 현재와 미래의 세대를 위하여 지속가능하게 확보·관리 및 이용되도록 기본이념과 책무를 규정(제3조, 제4조)
29	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	<p>해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고, 해양생물다양성을 보전하며 해양생물자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산을 보호</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 해양생태계는 모든 국민의 자산으로서 공익에 적합하게 보전·관리되고 지속가능한 이용이 이루어지도록 해양생태계의 보전 및 관리의 기본원칙을 규정(제3조) • 해양생태계의 보전 및 관리와 지속가능한 이용을 위하여 고려하여야 할 지침 작성(제5조) • 해양생물다양성의 보전 및 그 구성요소의 지속가능한 이용, 해양생물자원의 적절한 관리와 국가가 가입한 해양생태계의 보전 및 관리를 위한 국제협약의 이행을 위한 해양생물다양성 보전대책의 수립·시행(제38조)

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

	법 률 명	목적규정	비 고
30	환경교육 진흥법	환경교육의 진흥에 필요한 사항을 정하여 환경교육을 활성화하고, 인간과 자연의 조화를 이룸으로써 국가와 지역사회의 <u>지속가능한 발전</u> 에 기여	<ul style="list-style-type: none"> • 국가의 지속가능발전을 위하여 필요한 연구와 그 결과의 보급을 위한 학교 환경교육의 지원(제9조)
31	환경기술 및 환경산업 지원법	환경기술의 개발·지원 및 보급을 촉진하고 환경산업을 육성함으로써 환경보전, 녹색성장 촉진 및 국민경제의 <u>지속가능한 발전</u> 에 이바지	<ul style="list-style-type: none"> • 환경보전 및 국민경제의 지속가능한 발전을 위한 환경기술개발사업의 추진(제5조)
32	환경영향 평가법	환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 <u>지속가능한 발전</u> 과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모	
33	환경정책 기본법	환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 <u>환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전</u> 함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함	<ul style="list-style-type: none"> • 환경에 영향을 미치는 행정계획 및 개발사업이 환경적으로 건전하고 지속가능하게 계획되어 수립·시행될 수 있도록 환경친화적인 계획기법 및 토지이용·개발기준의 작성·보급(제23조)

	법 률 명	목적규정	비 고
34	환 경 친 화 적 산 업 구 조 로 의 전환촉진에 관한 법률	환경친화적인 산업구조의 구축을 촉진하여 에너지와 자원을 절약하고 환경오염을 줄이는 산업활동을 적극 추진함으로써 환경보전과 국가경제의 <u>지속가능한 발전</u> 에 이바지	<ul style="list-style-type: none"> • 환경친화적인 산업구조로의 전환촉진과 지속가능한 산업발전을 위한 종합시책의 수립(제3조)

[개별 시책규정에서 지속가능성을 사용하고 있는 입법례]

	법 률 명	관련 규정
1	2018 평창 동계올림픽대회 및 장애인 동계올림픽대회 지원 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 특구개발사업에서의 <u>지속가능한 발전</u> 및 지역경제 활성화에 미치는 효과(제43조)
2	관광진흥법	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지·자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경 훼손을 줄이는 <u>지속가능한 관광자원의 개발</u>을 장려하기 위하여 정보제공 및 재정지원 등 필요한 조치(제48조의3)
3	국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 국토의 다원적 개발과 지역발전역량 확충시책에서의 지역산업, 인력 양성, 교통·물류시설 확충 등 관련 부문의 <u>지속가능성</u>을 고려하여 체계적으로 연계하고, 관련 부문에 대한 재정 지원 및 규제완화를 추진(제10조제2항)
4	국유림의 경영 및 관리에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 국유림경영관리에서의 <u>지속가능한 산림경영</u>을 통한 임산물의 안정적 공급 고려(제3조)

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

	법 률 명	관련 규정
5	국제개발협력 기본법	<ul style="list-style-type: none"> • 국가등은 개발도상국의 빈곤퇴치 및 <u>지속가능한 발전을</u> 위한 국제사회의 노력에 동참하고 이를 위하여 적극적인 역할을 수행(제5조)
6	국토기본법	<ul style="list-style-type: none"> • 국토의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 <u>국토관리의 지속가능성을</u> 측정·평가하기 위한 지표 및 기준을 설정하여 공고(제5조의2) • 중장기적·지침적 성격의 국토계획을 대상으로 국토의 균형 있는 발전, 경쟁력 있는 국토여건의 조성 및 환경친화적인 국토관리 측면에서 국토의 지속가능한 발전에 이바지하는지를 평가(제19조의2)
7	국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 국토 이용 및 관리의 기본원칙으로서 자연환경의 보전과 자원의 효율적 활용을 통하여 환경적으로 건전하고 <u>지속가능한 발전을</u> 규정(제3조) • 도시의 지속가능하고 균형 있는 발전을 위하여 도시의 지속가능성을 평가(제3조의2)
8	녹색건축물 조성 지원법	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색건축물 조성의 기본원칙으로서 환경 친화적이고 <u>지속가능한 녹색건축물 조성</u>을 규정(제3조), <u>지속가능한 개발의</u> 실현과 자원절약형이고 자연친화적인 건축물의 건축을 유도하기 위하여 녹색건축 인증제를 시행(제13조)
9	대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 대중교통을 체계적으로 육성하여 대중교통이용을 촉진하고 개성있고 <u>지속가능한 대중교통중심</u>의 도시를 조성하기 위하여 대중교통시범도시를 지정(제13조)
10	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 친환경적이고 <u>지속가능한</u> 해안권 및 내륙권 발전을 위한 책무(제4조) • 개발구역의 지정시 개발사업이 <u>환경적으로 지속가능한 사업</u>일 것을 고려(제7조)
11	민간인 통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 산지관리의 기본원칙으로서 산지생태가 보전될 수 있도록 <u>지속가능하게 관리</u>하도록 규정(제5조)

	법 률 명	관련 규정
12	사회보장기본법	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 발전수준에 부응하고 사회환경의 변화에 선제적으로 대응하며 <u>지속가능한 사회보장제도를 확립</u>하고 매년 이에 필요한 재원 조달을 규정(제5조)
13	산림기본법	<ul style="list-style-type: none"> • 산림시책과 이에 관련된 사업 추진에 있어서 지속가능한 산림경영을 위하여 산림의 보전과 이용이 조화를 이루도록 하고, <u>지속가능한 산림경영과 종합적·효율적인 산림관리를 위하여</u> 산림을 이용목적에 따라 구분·관리(제5조) • 지속가능한 산림경영이 이루어지도록 전국의 산림을 대상으로 산림기본계획을 수립·시행(제11조) • 지속가능한 산림경영을 위하여 산림의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 기준 및 지표를 설정·운영(제13조)
14	산림보호법	<ul style="list-style-type: none"> • 산림유전자원보호구역의 지속가능한 이용에 필요한 산림유전자원보호구역 관리기본계획의 수립·시행(제10조의3)
15	소금산업진흥법	<ul style="list-style-type: none"> • 환경친화적이고 지속가능한 소금산업을 육성하고 소금의 안전성을 확보하기 위하여 친환경천일염에 대한 인증제도(제41조)
16	수산업법	<ul style="list-style-type: none"> • 국제어업질서에 능동적으로 대처하고 수산업의 지속가능하고 경쟁력 있는 육성·발전을 위하여 5년마다 수산진흥종합대책 수립(제74조)
17	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 도시생활공간의 조성(제12조)
18	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 야생생물 보호 및 이용의 기본원칙으로서 야생생물이 멸종되거나 생물다양성이 감소되지 아니하도록 하는 등 지속가능한 이용이 되도록 규정(제3조)
19	임업 및 산촌진흥촉진에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 산림경영을 이행하기 위하여 국산재로 만든 제품의 판매촉진 등 필요한 시책을 강구(제11조)

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

	법 률 명	관련 규정
20	자연재해 대책법	• 국민경제의 지속 가능하고 균형 있는 발전을 위하여 방재기술 및 방재산업에 관한 국제공동연구를 촉진하기 위한 시책을 마련(제62조)
21	항만법	• 노후하거나 유희(遊休) 상태에 있는 항만과 그 주변지역의 효과적인 개발과 지속가능한 이용을 위한 항만재개발기본계획의 수립(제51조)

한편 지속가능성과 밀접한 관련이 있는 표현인 ‘미래세대’, ‘장래세대’라는 용어를 사용하고 입법례도 다수 있다.

[미래세대, 장래세대를 사용하고 있는 입법례]

	법 률 명	관련 규정
1	건축기본법	• 지역의 고유한 생활양식과 역사를 반영하고 <u>미래 세대에 계승될 문화공간의 창조 및 조성</u> (제2조)
2	문화유산과 자연환경 자산에 관한 국민신탁법	• 국민신탁이라 함은 제3조의 규정에 따른 국민신탁 법인이 국민·기업·단체 등으로부터 기부·증여를 받거나 위탁받은 재산 및 회비 등을 활용하여 보전 가치가 있는 문화유산과 자연환경자산을 취득하고 이를 보전·관리함으로써 <u>현세대는 물론 미래세대의 삶의 질을 높이기 위하여 민간차원에서 자발적으로 추진하는 보전 및 관리 행위를 말한다</u> (제2조)
3	방사성폐기물 관리법	• 국가는 <u>미래세대에 부담을 주지 아니하는 방법</u> 으로 방사성폐기물 관리가 안전하고 효율적으로 이루어지도록 필요한 조치를 마련하여야 한다(제4조)
4	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률	• 이 법은 수질오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해를 예방하고 하천·호소 등 공공수역의 수질 및 수생태계를 적정하게 관리·보전함으로써 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있도록 함과 동시에 <u>미래의 세대에게 승계될 수 있도록 함</u> 을 목적으로 한다(제1조)

	법 률 명	관련 규정
5	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> 야생생물은 <u>현세대와 미래세대의 공동자산임을 인식</u>하고 현세대는 야생생물과 그 서식환경을 적극 보호하여 그 혜택이 미래세대에게 돌아갈 수 있도록 하여야 한다(제3조)
6	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> 제주자치도는 정책·계획을 수립·시행함에 있어서 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전이 이루어지도록 하며, 자연환경의 혜택은 주민이 함께 공유할 수 있도록 함과 동시에 <u>장래의 세대가 동등한 기회를</u> 가지고 자연을 이용할 수 있도록 보전·관리하여야 한다(제291조)
7	해양수산발전 기본법	<ul style="list-style-type: none"> 이 법은 해양이 자원의 보고이고 생활의 터전이며 물류의 통로로서 국가경제와 국민생활에 많은 영향을 미치고 있음을 인식하고, 해양산업의 지식화·정보화·고부가가치화를 위한 환경을 조성하며, 해양자원의 환경친화적이고 지속가능한 개발·이용을 추구함으로써 <u>미래세대에게 물려줄 풍요롭고 생명력이 넘치는 해양을</u> 가꾸어 나가도록 함을 기본이념으로 한다(제2조)
8	해양심층수의 개발 및 관리에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> 이 법은 <u>미래 세대와 공공의 이익을</u> 위하여 국가가 해양심층수를 보전·관리하고 환경친화적으로 개발·이용하게 함으로써 국민의 건강한 삶에 기여하고 관련 산업의 육성·발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다(제1조)

그 밖에 하위 법령체계에서도 지속가능성 내지 지속가능한 발전에 관한 내용을 담고 있는 사례도 다수 있으며¹³⁹⁾, 자치단체의 자치입법에서도 지속가능성과 관련한 조례도 다수 제정 시행되고 있다.¹⁴⁰⁾

139) 예컨대, 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제24429호) 제9조에서는 “중앙행정기관의 장은 공공정책을 수립·추진할 때 지속가능한 발전을 위한 요소를 고려하여야 한다”고 규정하고 있다.

140) 「안산시 지속가능한 에너지 도시 조례」(경기도안산시조례 제1744호, 2013.1.11, 제정), 「충청남도 저탄소 녹색성장 및 지속가능발전 기본 조례」(충청남도조례 제3652

위와 같이 다양한 법률의 개별조항에서 지속가능성 또는 지속가능한 발전 기타 이와 근접한 표현들이 사용되고 있으며, 법률과 개별 규정에 따른 활용문맥에서 차이가 있다. 이들 법제유형들이 지속가능성을 언급하고 있다고 해서 전부 지속가능한 발전에 관한 국가목표와 직접적인 관련성을 가진다고 볼 수는 없다. 다만, 지속가능성이라는 관념이 다양한 관점과 목표, 복잡하고 복합적인 요소가 내포되어 있으므로 넓게 보면 지속가능발전 국가목표와 일정정도의 연관성은 가진다고 볼 수도 있을 것이다.

대체로 위에서 제시한 법률유형은 국가의 지속가능성 전략의 범위에서 특정한 발전을 지원하고 지지하는 다양한 행동 규범을 설정하고 있으며, 국가의 지속가능성 목표와 매우 강한 내용상의 관련성을 보여준다. 또한 특정 법률은 직접적으로 국가의 지속가능성 전략의 특정 부분을 구현하기 위한 수단으로서 역할을 담당하고 있다. 이들 법률들은 국가의 지속가능성 전략의 구현을 위한 지표를 상승시키는데 직접 기여하는 정책목표를 가지고 있다.

[지속가능 국가전략의 특정부분을 구현하기 위한 법률 사례]

환경 및 자원의 지속가능성 강화	
이행과제(10개)	관련 법률
1-1. 국토·도시의 통합성 강화 및 구조 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전특별법 • 국토기본법 • 국토의계획 및 이용에 관한 법률 • 녹색건축물조성 지원법
1-2. 지속가능한 산림경영	<ul style="list-style-type: none"> • 목재의 지속가능한 이용에 관한 법률 • 산림기본법 • 산림보호법

호, 2012.1.5, 일부개정), 「순천시 지속가능한 생활공동체 활성화 조례」(전라남도순천시조례 제1222호, 2011.6.15, 제정) 등.

환경 및 자원의 지속가능성 강화	
이행과제(10개)	관련 법률
1-3. 지속가능한 연안·해양환경 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 연안관리법 • 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 • 수산업법 • 농수산 생명자원의 보존·관리 및 이용에 관한 법률 • 어장관리법 • 연근해어업 구조개선 및 지원에 관한 법률 항만법
1-4. 토양오염 관리체계 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 토양환경보전법 • 환경정책기본법
1-5. 지속가능한 습지관리 기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> • 자연환경보전법 • 습지보전법
1-6. 생물다양성 확보	<ul style="list-style-type: none"> • 생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률 • 민간인통제선 이북지역의 산지관리에 관한 특별법 • 야생생물 보호 및 관리에 관한 법률
1-7. 지속가능한 수자원 관리	<ul style="list-style-type: none"> • 물의 재이용촉진 및 지원에 관한 법률
1-8. 지속가능한 자연재해 방재 대책	<ul style="list-style-type: none"> • 자연재해대책법
1-9. 지속가능발전 교육·홍보	<ul style="list-style-type: none"> • 산림교육의 활성화에 관한 법률 • 환경교육진흥법
1-10. 지속가능발전을 위한 국제협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 국제개발협력 기본법

일부 법률들은 지속가능성 또는 지속가능한 발전이라는 용어를 해당 법률의 목적달성을 위한 행동방식의 지속성을 강조하기 위해서 규정에서 표현하고 있으나, 이 범주는 내용상 지속가능성 개념의 일반적인 사전적 정의와 매우 유사하다. 이들 법률들은 지속가능성의 내용상 중요성이 개별 규정에서 명확하지 않다. 물론 지속가능성을 언

급하고 있는 부분에서는 완벽성을 요구할 수는 없다. 여하튼 우리 법제에서도 지속가능성 개념이 법제에 존재하고 규범 영역에 따라 내용적으로 다양한 지속가능성, 지속가능한 발전의 관점들이 강조되고 있다는 사실이 중요한 의미를 가진다.

제 2 절 지속가능성심사의 제도화 방안

I. 제도화를 위한 전제

지속가능성심사는 지속가능성을 요구하는데 필수불가결한 사회, 경제, 환경의 3가지 분야를 횡단적으로 평가하고 지속가능성이라는 장기적인 관점을 포섭하는 종합적인 정책을 실행하는 것을 가능하게 한다. OECD 등 다수 국가에서는 2004년부터 정책이나 계획 등에 대한 지속가능성심사에 관한 방법론을 제시하고 조기단계에 심사를 수행할 것을 권장하고 있다.¹⁴¹⁾ 지속가능한 발전을 달성하기 위해 균형된 평가 및 검토를 목적으로 하는 이 심사는 국가의 중요한 의사결정에 충분히 기여하도록 수행되고 있다. 나아가 국가정책 뿐 아니라 자치단체 등 공공부문에서도 도입을 시야에 넣고 있으므로 이념적 차원이

141) OECD, **Sustainable Development. Draft Guidance on Sustainability Impact Assessment**, SG/SD (2009) 2/Final. OECD에서는 영향평가 및 규제영향평가에서의 지속가능성의 활용에 관해 언급하면서, 복잡하고 복합적인 요소가 내포되어 있는 지속가능성 개념에 대해 어떠한 정책대안이 고려되는가, 어떠한 영향이 미치게 되는가, 각각의 정책에 관련하는 이해관계자는 누구인가 등의 점이 고려되어야 한다고 하고, 그를 위해 영향평가 및 규제영향평가의 실시에 즈음하여 다음의 4가지 유의사항을 지적한다. ① 평가에 의해 추정되는 영향 등은 최종적인 의사결정자에 대해 정보제공을 함으로써 보다 근거가 있는 정책결정과 결부된다(evidence-based). ② 평가의 실시는 의사결정과정의 투명화 향상과 관련된다는 점을 고려한다(transparency). ③ 의사결정과정에서 다수의 사람들이 참가함으로써 지속가능한 발전을 고려하는데 있어서 보다 다양한 의견과 관점을 수렴할 수 있다(participation). ④ 평가는 다양한 우선과제와 목적이 명확하게 되도록 지속가능성으로 향한 보다 효과적인 전개와 연계되어야 한다(achievement of goals). OECD, **Sustainability in Impact Assessments. A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission**, SG/SD(2011) 6/Final.

아니라 실제의 정책에 반영되도록 이를 고려하고 상세한 방법론을 제시하려고 노력하고 있다. 그러나 평가 및 분석에 있어서 방법론, 조직 및 법적 제도화의 발전은 여전히 취약하고, 실제적인 이행보다는 관념적인 서술에 그치고 있는 등 지표, 기준의 선정이나 전문인력의 확보, 심사의 실시에 있어서 재원조달 등 검토해야 할 과제도 내포되어 있는 것도 사실이다.

그렇다면 우리의 지속가능한 발전을 향한 정책은 어떻게 전개되어야 할 것인가. 앞서 살펴본 것처럼 우리나라는 지속가능성에 관한 구체적인 국가전략과 포괄적인 계획은 존재한다. 또한 현행 「지속가능발전법」에서 규정된 것처럼 법령의 제·개정 또는 행정계획의 수립·변경에 지속가능성의 내용을 적절하게 반영하도록 하고 있으나, 특정 법령이나 계획에 대해 사회, 경제, 환경이라는 3가지 측면을 통합하고 횡단적으로 검토한 사례는 없는 실정이다. 물론 외국 사례에서 보는 것처럼 개별 사안에 관한 지속가능성심사 사례가 일부 있지만 지속가능성의 비중에 비하면 매우 적은 실정이다. 우리의 경우에는 개별 평가절차인 규제영향평가는 실제적 요구도 높아지고 있고 비교적 체계적으로 수행되고 있는데 반해 지속가능성심사는 방법론조차 개발되지 못하고 있다. 이러한 시점에서 선진국가의 지속가능성심사로부터 시사점을 얻고, 지속가능한 발전에 기여하는 전략을 조기에 제시하여 실제로 지속가능한 사회로 나아가도록 추진해야 한다.

지속가능성심사를 위한 중요한 과제는 지속가능한 발전의 개념을 명확히 도출하여 제시하는 것이라 할 수 있다. 현행 「지속가능발전법」에서는 지속가능성의 정의를 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다”(제2조제1호)고 규정하는 한편, “지속가능발전”이란 지속가능성에 기초하

여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다고 규정하고 있다(제2조제2호). 결국 지속가능성은 다양한 관점과 목표를 포함하고 있다. 구체적인 정책결정에서 일반적으로 모든 목표를 동시에 실현할 수는 없다. 지속가능성심사는 기껏해야 구체적 목표를 지원하기 도구이며, 정책결정을 대체하지는 않으나 의사결정자에게 정보를 제공하며 그 선택을 투명하게 하는 것을 의도하고 있다.

또한 지속가능성심사는 예컨대, 유전자치료가 건강에 어떠한 영향을 미치는지, 교통인프라계획의 결과가 환경에 어떠한 결과를 가져오는 지, 의료제도개혁이 사회적 평등의 관점에서 어떻게 평가되는지 등 매우 막연하고 복잡하며 불확실성을 가지고 있으며, 기술적으로 복잡하다. 지속가능한 발전의 의미에서 법령이나 계획의 효과는 장기적인 예측과 가정에 의존할 수밖에 없다. 이러한 포괄적인 심사는 순수하게 객관적으로 주어진 정보를 기반으로 한 방법론으로서만 성공할 수 있다.

II. 지속가능성심사 체계의 구상

지속가능성심사는 환경, 경제, 사회의 각각의 측면에서 요소가 복잡하게 결합하고 있으며 단순히 데이터나 모델분석으로서는 해명할 수 없는 불확실성이 포함되어 있다. 또한 지표에 따른 일정표가 다르는데로부터 그들의 다양한 제요소는 통합하거나 비교하는 것이 쉽지 않다. 한편 우리의 경우 국가지속가능성 전략에 제시된 각 항목별로 다양한 평가제도가 법제화되어 운용되고 있다.

[지속가능성 항목과 개별 평가제도 예시]

분야	관련지표	유형	개요	근거법률
사회	1.형평성	고용영향평가	• 정책으로 인하여 예상되거나 발생한 노동시장에서의 일자리 증감, 노동시장 구조의 변화와 이것이 일자리 증감에 미친 영향 등을 분석·평가	고용정책기본법
		성별영향분석	• 제정·개정을 추진하는 법령(법률·대통령령·총리령·부령 및 조례·규칙)과 성평등에 중대한 영향을 미칠 수 있는 계획 및 사업 등에 대하여 성평등에 미칠 영향을 분석평가	성별영향분석평가법
	5.재해·안전	사전재해영향성검토	• 자연재해에 영향을 미치는 행정계획을 수립·확정하거나 개발사업의 허가·인가·승인·면허·결정·지정 등을 하려는 경우 그 행정계획 및 개발사업의 확정·허가등을 하기 전에 재해 영향을 검토	자연재해대책법
	6.인구	통계기반정책평가	• 법령의 제정 또는 개정을 통하여 새로운 정책과 제도를 도입하거나 종전의 정책과 제도의 중요 사항을 변경하는 경우에는 그 도입·변경되는 정책과 제도의 집행·평가에 적합한 통계의 구비 여부 등에 대한 평가	통계법
환경	1.대기	기후변화영향평가	• 기후변화에 대한 감시·예측의 정확도를 향상시키고 생물자원 및 수자원 등의 변화 상황과 국민건강에 미치는 영향 등 기후변화로 인한 영향을 조사·분석	저탄소녹색성장기본법

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

분야	관련지표	유 형	개 요	근거법률
	2.토지	환경영향평가	• 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가	환경영향평가법
	3.해양/연안	해역이용영향평가	• 해역이용협의를 함에 있어서 해당 면허대상사업이 일정 규모 이상에 해당하는 때에는 그 행위로 인하여 해양환경에 미치는 영향에 대한 평가	해양환경관리법
경제	1.경제구조	규제영향분석	• 법령등(법률·대통령령·총리령·부령과 그 위임을 받는 고시 등)이나 조례·규칙에 규정되는 규제에 의하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 예측·분석	행정규제기본법
		균형발전영향평가	• 주요 재정사업의 국가균형발전에 대한 영향을 평가	국가재정법
		통상조약영향평가	• 통상조약이 국내 경제에 미치는 전반적 영향, 국가의 재정에 미치는 영향, 국내 관련 산업에 미치는 영향 및 국내 고용에 미치는 영향을 평가	통상조약의 체결 절차 및 이행에 관한 법률
	2.소비/생산	교통영향분석	• 도시교통정비지역 또는 도시교통정비지역의 교통권역에서 도시건설 등 사업의 시행에 따라 발생하는 교통량·교통흐름의 변화 및 교통안전에 미치는 영향을 조사·예측·분석	도시교통정비촉진법

분야	관련지표	유 형	개 요	근거법률
	3.정보화 등	기술 영향 평가/ 기술 수준 평가	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가 • 과학기술의 발전을 촉진하기 위하여 국가적으로 중요한 핵심기술에 대한 기술수준을 평가 	과학 기술 기본법
			<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 농림수산물과학기술의 발전이 농림수산업 및 식품산업 환경 등에 미치는 영향에 대하여 사전평가 • 농림수산물과학기술의 발전을 촉진하기 위하여 중요한 핵심기술의 기술수준에 대하여 평가 	농림수산물과학기술 육성법

이미 외국 사례에서 살펴본 것처럼 지속가능성심사는 ① EU처럼 국가의 영향평가체계에 포섭하여 수행하는 방식, ② 영국과 같이 전체적으로는 영향평가의 틀 속에 포섭하되, 지속가능성을 담보하기 위해 개별평가로서 이른바 특별영향테스트(Specific Impact Tests)제도를 두는 방식, ③ 스위스의 경우와 같이 영향평가제도와는 별개로 지속가능성심사 가이드라인을 마련하여 수행하는 방식, ④ 독일과 같이 입법평가의 범주내에서 지속가능성심사 가이드라인을 설정하여 수행하는 방식 등이 있다.¹⁴²⁾ 어느 방식도 경제·사회·환경의 3가지 지속가능성 영역이 고려된 것이며, 각각의 영역에서 고려된 항목이 망라되어 있다. 다만, 각각의 심사방법은 대상이 되는 정책에 따라 지속가능성기준이나 지표의 설정은 다르다.

142) OECD에서는 지속가능성심사의 유형으로서 ① 스위스의 지속가능성심사에 관한 가이드라인, ② 벨기에의 Quick-Scan, ③ EU의 영향평가 가이드라인 등이 있다고 분석하였다. OECD, **Sustainable Development. Draft Guidance on Sustainability Impact Assessment**, SG/SD 2(2009).

우리의 경우, 이들 국가의 방식 가운데 어떠한 것이 적합한 것인지에 대해 단정적으로 제시할 수는 없으나, 지속가능성이 매우 포괄적인 내용을 담고 있어서 설사 분리한 심사기준으로 하더라도 양자는 불가피하게 중복되게 된다는 점을 인식할 필요가 있다. 위에서 제시한 모든 도구들은 그 적용되는 분야가 달라 지속가능성심사와는 명확하게 구분된다. 환경영향평가는 지속가능성의 한 분야인 환경적 측면을 평가하는 것이며, 기후변화영향평가는 지속가능성의 세부이행기준과 대단히 유사하다. 그러나 지속가능성심사는 단지 최적화의 일반적가능성의 의미에서 검토되며, 지속가능성의 3가지 차원인 경제·사회·환경의 광범위한 차원을 다루므로 보다 포괄적이다.

1. 통합된 영향평가체계에 편입하는 방안

이미 살펴본 것처럼 기존의 규제영향평가제도를 확대·개편한 EU나 영국의 영향평가제도에서는 통합영향평가체계로서 지속가능성의 3가지 차원이 고려되어 있고, 이들 통합영향평가의 틀 속에서 지속가능성심사를 포섭하여 수행하고 있다. 이와 같이 통합된 영향평가의 체계에서 지속가능성심사를 하는 것은 현재 및 미래세대와 관련한 모든 효과를 균형있게 고려할 수 있는 장점이 있다. 또한 이런 통합된 지속가능성심사는 종전의 규제영향평가에 비해 비교적 과소평가된 영역(사회적, 환경적 영향 및 모든 영역에서의 세대간의 형평성 등)을 강화하게 되어 효과적인 평가결과를 제시할 수 있다.

그러나 우리의 경우에는 현재 포괄적 영향평가체계를 갖추고 있지 않고 있으므로, 이 모델을 통한 지속가능성심사는 현시점에서는 실현 불가능하다. 이러한 방식의 채용에는 현재의 각종 영향평가제도의 잔반적인 재검토와 새로운 심사기준의 설정이 필요하고, 또한 개별법령에 별도로 규정된 관련 법제의 개편과 조직의 재편이 수반되어야 할 것이다.

2. 규제영향분석체계에 포섭하는 방안

한편 규제영향분석과 지속가능성심사의 관계는 양자는 일반적인 기준에서는 유사한 측면이 있으나 규제영향분석은 주로 경제적 효과에 중점을 두며, 경제와 사회전체적인 분석은 수행하지 않는다는 점에 차이가 있다.

	지속가능성심사	규제영향분석
목 적	• 법령, 계획(일반)	• 규제 법령
쟁점, 영향분석	• 지속가능성(환경, 경제, 사회적 관점이 등등한 단계로 완전히 분석)	• 규제의 적절성과 효과에 관한 경제적 평가(전체 경제 및 개인에게 미치는 효과에 중점)
목 적	• 해당 지속가능성의 관점에서 제안의 최적화	• 경제적 수요와 규제의 적절성의 검토(집행가능성) • 규제의 비용편익 정량화 • 규제에 대한 경제적 효과의 확인 • 규제에 대한 가능한 대안을 검토
분석시점	• 주로 사전 분석 • 사후분석 및 병행분석도 가능	• 주로 사전분석
분석레벨	• 영향(조치분석)	• 비용편익분석 • 영향(조치분석) 및 중점그룹 분석
방법론	• 구속적인 요구 없음	• 분석에 있어서 관점으로서, 1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성, 2. 규제 목적의 실현 가능성, 3. 규제 외의 대체 수단 존재 여부 및 기존규제와의 중복 여부, 4. 규제의 시

제 3 장 입법에서의 지속가능성심사를 위한 제도적 방안

	지속가능성심사	규제영향분석
		행에 따라 규제를 받는 집단과 국민이 부담하여야 할 비용과 편익의 비교 분석, 5. 경쟁 제한적 요소의 포함 여부, 6. 규제 내용의 객관성과 명료성, 7. 규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구·인력 및 예산의 소요, 8. 관련 민원사무의 구비서류 및 처리 절차 등의 걱정 여부
항 목	<ul style="list-style-type: none"> • 환경 • 경제 • 사회 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제적 규제(진입규제, 가격 규제, 거래규제) • 사회적 규제(위생규제, 안전규제, 환경규제 등) • 기타 규제 • 특별한 사회, 환경항목 없음

이러한 차이점에도 불구하고 규제영향평가의 틀 속에 지속가능성심사를 통합하는 데의 장점은 현재의 입법의 준비절차에 포섭될 수 있다는 점이다. 다른 한편 현재의 규제영향평가가 실제로 다수의 결함(형식적 검증, 빈약한 투명성, 불확실한 문제 및 대안의 제시보다는 제도의 정당화에 중점)으로 인해 만일 이들 결함이 보완되지 않는다면 그 결함은 지속가능성심사에도 타당하게 될 우려가 높다. 또한 지속가능성은 경제·사회·환경면을 포괄하는 요소가 포함되어 있는 등 복잡하므로 그 실행에 있어서도 현재의 규제영향평가의 중요한 요소(경제 및 소비자에게 미치는 효과의 비용 등)가 지속가능성의 요소에 압도되어 오히려 무슨 평가를 하는지, 평가의 결과에 대해 의문이 제기될 수 있다.

우리의 규제영향분석은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시한다. 따라서 지속가능성, 사회적 또는 환경적 영향의 관점은 주요한 요소가 아니며, 규제영향분석과 지속가능성과는 실질적 관련성이 거의 없어서 양자를 통합하여 수행하는 방식도 실익이 없다.¹⁴³⁾

3. 입법평가체계에 포섭하는 방안

독일의 경우에는 영미식의 규제영향평가와 유사한 입법평가를 하나의 절차로서 연방각부 공통직무규칙(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien : GGO)에서 규정하고 있으며, 이 입법평가의 체계에서 지속가능성심사를 수행하도록 규정하고 있음은 이미 살펴보았다. GGO는 연방정부의 조직 운영뿐만 아니라 다른 헌법기관, 연방정부의 업무를 위탁받아 수행하는 기관 등과의 업무협력을 정한 것이다. 또한 GGO는 연방의 입법절차를 단계별로 규정하여 법안작성 및 제출 등 입법에 관한 준비절차에서부터 공포에 이르는 과정을 정하고 있다.¹⁴⁴⁾

143) 독일의 Baden-Württemberg주에서는 2010년 7월에 제정한 규율입안에 관한 명령(Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen : VwV Regelungen, 2011.11.1 시행)에서 법률, 법규명령 및 행정규칙의 입안에 즈음하여 다른 부처와의 협의개시 전에 해당 법안의 표제부(Vorblatt)와 제안이유서(Begründung)에 “규제영향분석(Regelungsfolgenabschätzung) 및 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)”의 결과를 서면으로 제시하도록 하고 있다. 또한 여기서는 심사의 전제가 된 가설, 추정치 및 산정방식에 관한 내용이 포함되도록 하고 있다. 동 명령의 부록에서는 규제영향분석과 지속가능성심사를 통합한 checkliste를 제시하고 있다.

144) 독일의 연방각부공통직무규칙은 연방정부부서의 문서취급, 조직, 행정부내부의 협조, 행정부외의 기관의 협조, 정부제출법안의 입법절차등에 관하여 규율하는 직무규칙이다. 이 직무규칙의 근원은 독일공화국의 공화국각부공통직무규칙통칙(1926년 9월 2일 제정) 및 동 각칙(1924년 4월1일 제정)이며, 이들은 2차대전 이후에 독일연방공화국의 연방각부공통직무규칙통칙(GGO I : 문서취급, 조직, 행정부 내의 협조 등을 규정), 동 각칙(GGO II : 행정부외의 협조와 입법절차 등을 규정)으로 계승되어 부분적으로 개정되어 시행되어 온 것을 2000년 7월 26일 행정개혁의 일환으로 중

독일의 입법평가는 다수의 유럽국가에서 시행되고 있는 영향평가제도의 경험적인 검증의 경험을 통하여 제도화한 것으로서, 단순한 비용평가에 국한하는 것이 아니라, 법규범의 (사후적인) 효과통제나 (사전적인) 효과추산은 물론 가능한 한 법규범의 모든 효과(즉, 의도한 효과뿐만 아니라 의도하지 아니한 효과)를 측정하려는 기법이라 할 수 있다.¹⁴⁵⁾ 다만, 현재 입법평가 전반에 관한 이론적인 기초와 방법론은 어느 정도 확립되어 있으나, 방법론 그 자체가 너무 이론적이고, 현재 일반적으로 진행해온 입법절차의 관행과 방식과 동떨어져 있어서 법최적화의 본래의 의도가 의미를 상실하고 있다는 지적이 많다.¹⁴⁶⁾ 즉, 비용추산이 올바른 것으로 입증되었는지의 여부에 관한 사

래의 통칙과 각칙 등 2부로 된 규칙을 통합하여 전면 개정하였다. 따라서 현재 독일연방정부의 직무절차는 이 공통직무규칙과 연방수상, 연방장관, 각의 등에 관하여 규정한 연방정부직무규칙(Geschäftsordnung der Bundesregierung)으로 규율되고 있다. 그러나 이 규칙은 법규범의 성격을 지니는 것이 아니라 단순한 내부적 행정명령(interne Verwaltungsanordnung)에 불과하다. Klaus König, **Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung**, in : Willi Blümel/Detlef Merten/Helmut Quaritsch (Hrsg.), *Verwaltung Im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Hermann Ule*, Köln/Berlin/Bonn/München 1990, S.125f.

145) 규제영향평가 내지 규제영향분석(Regulierungsfolgenabschätzung, Regulatory Impact Assessment, Regulatory Impact Analysis)와 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)간의 차이에 관해 Luzius Mader 교수는 개념상 본질적 차이는 없으며, 실무에 있어서 일정한 내용적 강조점과 결합될 뿐 이라고 한다. 영미식의 규제영향평가(RIA)과 영향평가(Impact Assessment)는 주로 ‘효과’의 사전적 파악과 판단에 초점을 두며, 스위스의 규제영향평가(RFA)는 경제적 활동 주체에 대한 효력, 주로 특정 경제 주체(중소기업에 대한 효과와 특정 효과로서 예컨대 비용, 더 좁게는 관료비용)에 중점을 두고 있다고 한다. 입법평가는 이에 비해 더 넓게 지향되고 있고, 사전적 관점뿐만 아니라 사후적 관점도 포함한다고 한다. Luzius Mader, **Stand und Entwicklungstendenzen der Gesetzesfolgenabschätzung**, in : Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange(Hrsg.), *Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung*, Baden Baden 2010, S.245ff.

146) Stephan Förster는 “입법평가의 유일한 방법론이 존재하지 않음에 기인할 뿐더러 입법평가를 위한 방법론이 너무 복잡하다. 입법평가의 방법은 명확히 규율의 편익 측면을 고려하고, 대개의 경우 비용-편익의 관계를 체계적으로 확정하려 한다. 표준비용모델과는 달리 입법평가 방법에 대하여는 ‘장래의 경쟁력 확보에 대비한 사전준비적 표준’이라는 의미에서의 표준화가 이루어 지지 않았다. 비록 이것이 시도되기는 하였으나, 경제적 척도에서 이용할 수 있는 성과는 현재로서는 흠결되어 있는 상태다. …… 입법평가의 다양한 착안점들을 살펴보면 그 내용이 명확하지가 않

후검토가 없다는 점, 비재정적 효과 평가가 너무 추상적이고 막연하다는 점, 그리고 사회적 영역 즉, 법규범의 적용을 받는 민간영역 가운데 특히 경제계에 대한 방법론적으로 체계적이고 주도면밀한 입법 평가가 실시되지 않고 있다는 점 등이다.¹⁴⁷⁾

어떻든 독일에서는 현재 입법평가의 확장을 위한 지속가능성심사의 도입은 한편으로 국제적으로 심도있게 논의되고 있는 지속가능성심사를 위한 하나의 모범사례로 작용할 것이라는 점이 강조되고 있다. 또한 입법평가의 틀속에 지속가능성이라는 요소의 도입이 입법평가의 개혁을 이끄는 원동력이 되고 입법문화의 변화를 가속화할 것이라고 판단하고 있다.

그러나 우리의 경우 독일식 입법평가제도는 학문이론적 내지 실무적으로는 활발하게 논의되고 있으나, 독일의 경우와 같이 제도화되어

는데, 이는 규범구조의 다양한 부분들과의 협력을 다루고자 하기 때문이다. 무수한 입법평가의 사례들은 직접적인 효력이 아니라 의식적으로 간접적인 효력에 초점이 맞추어져 있다. 다수의 입법평가들은 양적으로뿐만 아니라 질적으로 이루어져 있다. 이는 주요 문제 중의 하나라고 할 수 있다”고 지적한다. Stephan Förster, **Das Verhältnis von Standardkostenmodell und Gesetzesfolgenabschätzung**, in : Stephan Hensel/Kilian Bizer/Martin Führ/Joachim Lange(Hrsg.), *Gesetzesfolgenabschätzung in der Anwendung*, Baden Baden 2010, S.71ff.

147) Stephan Förster는 “입법평가는 현재로서는 여전히 비용이 많이 드는 경향이 있으며, 전형적으로 외부에 맡겨진다. 이는 반드시 그러한 것은 아니지만, 결과의 ‘중립성’ 문제를 불러일으킬 수 있다. 입법평가가 실제로 어떠한 처리기간에 따라서 그리고 어떠한 시점에 이루어지는 것이 적합한 것인가는, 개개의 입법평가 방법의 선택에 크게 좌우된다. 이로써 절차통합을 위해서는 조직화가 크게 요구된다. 하지만 현재로서는 다양한 정치 영역에서 입법평가를 방법상 정확하게 그리고 균일하게 시행할 수 있는 외부적 ‘감시자’가 존재하지 않는다. 이는 주요한 문제점 중의 하나이다. 일반적으로 입법평가의 복잡한 결과물은 쉽게 이해될 수 없다. 표준비용모델과는 달리 ‘표준화되어 있는 방법’과 이를 지원 및 후원하는 ‘방법론적 감시자(Methodenwächter)’가 존재하지 않기 때문에, 입법평가의 결과물이 상이하게 나오고, 이로 인해 다양한 정책영역들에 대해서 비교하기가 어렵다. 표준화의 흠결, 이로 인한 비교가능성의 흠결, 그리고 이해의 어려움으로 인하여 의회절차 속으로 수용되는 것이 정치적으로 간단하지만은 않다. 마찬가지로 이러한 이유로 인하여 입법평가의 결과들은 법률효과의 객관적 상황분석과 관련한 모니터링의 의미에서 한정적이다”고 지적하고 있다. Stephan Förster, a.a.O., S.77f.

있지는 않다. 또한 우리의 경우에는 입법평가의 방법론이나 기준, 절차 등 제도화의 전제조건도 제대로 정립되어 있지도 않고 여전히 미흡한 실정에 있다. 이러한 과정에서 따라서 독일의 사례와 같이 입법평가의 체계에서 지속가능성심사를 논하는 것은 의미없는 것으로 볼 수도 있다.

보다 나은 법률의 제정은 그 자체 목적이 아니지만 목적을 달성하기 위하여 포기할 수 없는 수단이다. 법률의 높은 품질은 시민을 향한 책무이다. 따라서 입법평가제도는 국가의 입법에 즈음하여 입법을 위한 준칙들이 제대로 기능하도록 합리적인 입법을 위한 하나의 도구로서 이해된다. 입법평가는 입법절차에서 입법자가 실제적으로 헌법에 합치하는 규정을 마련하기 위하여 가져야만 하는 정보를 체계적인 형식으로 수집하고 평가하는 것이다. 이것은 입법적 개입의 가능한 효과를 최대한 정확하게 조사하고, 이런 효과를 얻을 수 있는 세련된 도구를 발견하는 데 방향이 설정된 분석문화가 확보될 것을 전제로 한다.

그러나 현재 우리는 이런 입법작업에 이용될 수 있는 도구들을 비판적으로 조명하고 이를 단계적으로 발전시키며, 입법절차 속으로 편입시키는 단계에는 이르지 못하고 있다. 또한 입법평가 방법에 대하여는 아직 장래의 경쟁력 확보에 대비한 사전준비적 표준이라는 의미에서의 표준화도 이루어지지 않았다. 비록 현재 학문적 또는 실무적으로 시도되고 있기는 하였으나, 그 성과는 현재로서는 검증되지 못한 상태에 있다. 다만, 여건상 입법평가제도의 정착을 위한 여건이 제한되어 있다는 사실이 곧 입법평가를 전적으로 포기할 수 있는 핑계가 될 수는 없다.

물론 선택적으로 입법평가를 해야 하고, 구체적 경우에 입법평가가 의미가 있는지 아니면 없는지 신중하게 판단해야 하는 등 여건에 맞게 합리적으로 이 도구를 사용할 때, 입법평가는 입법에 유용한 도구

가 된다고 생각한다. 다만, 현재의 입법평가제도를 좀 더 실제적 합리성을 가지기 위해서는 포괄적인 접근방법을 추구하는 것이 중요하게 보인다. 입법평가는 규제영향분석보다 더 넓은 개념이며, 실제로 이러한 차원에서 실행되고 있다고 보여진다. 따라서 입법평가를 입법론적인 측면이나 경제적 효과에만 집중하거나 제한할 것이 아니라, 개별적·미시적인 측면의 집중을 극복하고, 조치와 영향의 보다 광범한 여지를 포함하기 위해 지속가능성의 관점도 포섭하도록 현재의 입법평가논의를 더욱 심화, 발전시켜 나가야 할 것이다.

4. 독자적인 지속가능성심사 체계를 구상하는 방안

이미 살펴본 것처럼 스위스의 경우에는 각종 영향평가제도와는 별개로 지속가능성심사제도를 마련하여 운용하고 있다. 스위스의 경우 규제영향평가는 무엇보다도 경제부문 특히, 중소기업(kleinere und mittlere Unternehmen)에 대한 입법(법률, 법규명령, 10,000개 이상의 기업에 영향을 미치는 행정기관의 지침이나 고시 등)의 영향을 다룬다. 규제영향평가의 핵심 대상은 현저한 경제적인 영향을 미치는 연방정부의 중요한 법령이다. 따라서 예컨대, 단순히 행정내부적 효력만 가지는 법령은 규제영향평가를 요구하지 않는다.

그런데 스위스에서도 독일의 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung)와 동일한 맥락의 법률평가(Gesetzesevaluation)라는 용어를 사용하고 있다. 또한 이들 개념을 포괄하는 상위개념으로 국가적 조치에 대한 효과의 방법론적 파악과 판단이라는 의미에서 “효과통제(Wirkungskontrolle)”라는 개념도 사용되고 있다.¹⁴⁸⁾ 2000년 1월 1일부터 발효된 새로운 연방헌법 제170조에서는 “연방의회는 연방의 조치에 대하여 그 효과에

148) Luzius Mader, **Zum aktuellen Stand der Gesetzgebungsabschätzung in der Schweiz**, in : Ulrich Karpen/Hagen Hof(Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht IV*, Baden-Baden 2003, S.96f.

비추어 심사한다”라고 규정하여, 연방의 조치에 대한 평가가 중요한 국가임무(zentrale staatliche Aufgabe) 중의 하나로서 설정되었다.¹⁴⁹⁾

여기서 효과심사의 대상인 연방의 조치라는 의미는 매우 폭넓게 이해되고 있다. 즉, 사회, 경제 및 환경에 대하여 발생하는 연방의 조치로서, 그 법적 근거가 헌법, 법률, 법규명령, 지시 또는 형식적인 행위 등 그 어떤 것이든 아무 상관 없이 모든 국가적 행위의 형식들이 포함되고, 모든 연방의 기관(의회, 정부 및 행정, 법원, 하위 기관, 연방의 조치를 이행하는 칸톤)도 포함된다.¹⁵⁰⁾ 예컨대 의회의 입법활동과 같은 독자적인 결정도 연방헌법 제170조에 따른 심사의 대상이 된다.¹⁵¹⁾ 또한 효과를 심사한다(die Wirksamkeit überprüfen)라는 의미는 단순히 좁은 의미의 효과에만 국한된 것이 아니라 집행과 효력(부작용도 포함) 및 특히 각종 조치의 경제성(효율성)도 함께 포함하는 것으로 이해되고 있다.

1970년대부터 유럽국가에서 선도적으로 전개한 각종 정책평가제도의 발전 및 평가문화의 정착이라는 여건에도 불구하고 이 스위스식 입법평가제도는 헌법의 규정에도 불구하고 확고하게 자리잡지는 못하고 있다. 그 이유는 스위스의 독특한 정치체제에 유래한다.¹⁵²⁾ 즉, 스위스의 연방 차원, 주 차원 및 게마인데 차원의 의회가 완전히 비전문 정치인으로 구성되어 있는 소규모의 비전문의회(Milizparlament)로서

149) Thomas Sägesser, **Die Bestimmungen über die Bundesbehörden in der neuen Bundesverfassung**, LeGes 1999.1., S.26.

150) Werner Bussmann, **Die Lehre aus dem Nationalen Forschungsprogramm “Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen”**, Verwaltung und Management 1996, S.132ff.

151) Janett, Daniel, **Erfolgskontrolle staatlichen Handelns durch das Parlament. Zu den Aktivitäten und Erfolgsbedingungen der parlamentarischen Verwaltungskontrollstelle der Bundesversammlung**, in : Rainer J. Schweizer/Claude Jeanrenaud Stephan Kux/Beat Sitter-Liver(Hrsg.), **Verwaltung im 21.Jahrhundert. Herausforderungen, Probleme, Lösungswege**, Freiburg/Schweiz 2003, S.107.

152) 상세한 내용은 박영도, **스위스연방의 헌법개혁과 향후전망**, 한국법제연구원 2004, 30면 이하 참조.

입법평가를 위한 효과적인 지원체계가 미흡하고, 또한 직접민주주의의 채용으로 국민투표의 높은 정당성으로 말미암아 국민투표가 결정되고 난 이후에 정치적 아젠다를 사후적으로 심사하는 것은 허용되지 않는다. 그렇지만 법률평가의 제도화에 장애적 요소를 안고 있으면서도 법률평가의 제도화를 장려하는 요소도 포함하고 있다.¹⁵³⁾

한편 우리의 경우, 스위스와 같은 정치체계에서의 차이 등에서 유래하는 요소를 별론으로 하더라도 기본적으로 규제영향분석과 지속가능성심사의 연관성이 거의 없다는 점, 그리고 입법평가제도가 제도화되지 못하고 있는 점 등을 고려할 경우 당분간은 이들 제도와는 별개로 지속가능성심사를 운용할 수밖에 없을 것이다. 다만, 지속가능성심사를 별개로 운용하더라도 심사의 대상에는 법령이 포함되어 있으므로 전체적인 입법절차의 틀 속에서 지속가능성심사를 수행하도록 하는 방안이 필요하다.

지속가능성심사를 영향평가의 일부가 아니라 독립된 분석 및 평가절차로 수행하는 것은 정치적 목표가 명확하지 않아 의문이 제기되는 기존의 규제영향평가보다 폭넓은 접근을 가능하게 한다. 그리고 개별 법령을 검토할 수도 있고 부문별 정책목표를 넘어 이들을 상호衡量할 수도 있다. 이는 개별 부처에서 수행할 수 있고 독립된 기구에서도 수행할 수 있다. 그러나 단점으로는 기존의 평가체계와 일부 중복되어 수행될 수 있으며, 실행에 있어서 책임소재가 불분명하게 된다. 독립된 지속가능성심사는 새로운 출발점이 되고 기존체계의 폐단이나 결점에 적합할 필요가 없다는 장점이 있다. 그러나 국제적인 경험에서 이러한 특별한 심사제도는 공식적인 영향평가체계보다 실행률이 떨어지는 경향을 나타내고 있다, 특히, 지속가능성과 관련한 요소가 기존의 영향평가의 일부에서 수행되는 경우 지속가능성심사는 매우 간단하게 수행될 가능성이 높다. 따라서 부가가치가 의문시된다.

153) 스위스 정치제도가 법률평가에 대하여 그것을 장려하는 작용과 저해하는 작용에 관해서는 Luzius Mader, a.a.O., S.99ff.

Ⅲ. 지속가능성심사 방식에 대한 구상

1. 심사대상의 선정

현행 「지속가능발전법」에서는 지속가능성의 심사대상으로서 법령과 중·장기 행정계획을 제시하고 있다. 구체적으로, ① 지속가능발전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 법령의 제·개정, ② 지속가능발전 기본계획과 관련이 있는 중·장기 행정계획의 수립·변경, ③ 지방이 행계획과 관련이 있는 행정계획의 수립·변경에 즈음하여 지속가능성 심사를 수행하도록 하고 있다.

우선, 제정 또는 개정하려는 법령이 지속가능발전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 경우에는 지속가능성의 심사대상이 된다. 여기에서 “법령”이 무엇을 의미하는지에 대해 명확한 정의가 없으나, 「지속가능발전법 시행령」 제10조에서 “법령의 통보 시기는 「법제업무운영규정」 제11조에 따라 관계 기관의 장에게 법령안을 송부하는 때로 한다”고 규정하고 있다. 이와 관련하여 살펴보는 경우 「법제업무운영규정」에서는 “법령”이란 법률·대통령령·총리령 및 부령을 말한다(제2조)고 하고 있으므로, 여기서 법령이란 법률·대통령령·총리령 및 부령을 의미한다고 볼 수 있다.

그러나 모든 법령이 지속가능성심사의 대상이 되는 것은 아니며, 해당 법령이 “지속가능발전에 영향을 미치는 법령”이어야 한다. 또한 지속가능발전에 영향을 미치는 법령이 무엇인지에 관한 1차적 판단권은 해당 법령을 소관하는 중앙행정기관의 장에게 있다. 따라서 해당 법령을 소관하는 중앙행정기관의 장이 지속가능발전에 영향을 미치는 법령이라고 판단하면 이를 지속가능발전위원회에 통보하고, 위원회는 통보받은 법령의 내용을 검토한 후 그 검토결과를 관계 기관의 장에게 다시 통보하고, 관계 기관의 장은 통보받은 검토결과에 대해 지속

가능발전을 위하여 타당하다고 인정되는 경우 해당 법령의 제·개정 시에 그 검토내용을 적절하게 반영하도록 규정하고 있다.

그리고 지속가능발전 기본계획과 관련이 있는 중·장기 행정계획의 수립과 변경의 경우에도 심사의 대상이 된다. 여기서 지속가능성심사의 대상이 되는 “행정계획”은 법령과 달리 그 대상을 확정하여 「지속가능발전법 시행령」 제10조와 관련한 별표에서 71개의 행정계획을 규정하는 한편 그 밖에 지속가능발전위원회의 의결을 거쳐 위원장이 선정한 주요 중·장기 행정계획도 포함되도록 하고 있다.

그리고 「저탄소 녹색성장 기본법」 제50조제4항에 따른 중앙 지속가능발전 기본계획(국가이행계획)과 관련하여 해당 지방자치단체의 지역적 특성과 여건을 고려한 지방 지속가능발전 기본계획(지방이행계획)과 관련이 있는 행정계획을 수립·변경하려는 때에는 지방자치단체의 장은 해당 지방 녹색성장위원회에 그 내용을 통보하고, 지방 녹색성장위원회는 통보받은 행정계획의 내용을 검토한 후 그 검토결과를 관계 기관의 장에게 통보하며, 관계 기관의 장은 지방 녹색성장위원회로부터 검토결과를 통보받은 때에는 지속가능발전을 위하여 타당하다고 인정되는 경우 해당 행정계획의 수립·변경에 그 검토내용을 적절하게 반영하도록 규정하고 있다.

지속가능성의 관념뿐 아니라 국가지속가능전략의 내용도 상당히 포괄적인 내용을 담고 있어서, 대부분의 법령이나 행정계획은 지속가능성 심사대상에 포함될 수도 있다. 따라서 이들 전부에 대한 지속가능성심사는 시간과 자원이 낭비되므로 선진국에서도 입법적이고, 계획적이거나 또는 공간적인 특징을 갖는 중요한 정책안들을 새로 수립할 경우나 중요한 개혁안 또는 혁신안(Reformvorhaben), 특히 현저한 영향을 미치는 대규모의 계획에 대해서만 지속가능성심사를 시행해야 한다는 요구로 구체화되고 있다.¹⁵⁴⁾

154) Henrik Riedel, **Wie Können Nachhaltigkeitsprüfungen in Gesetzesfolgenabschätzungen**

특히, 선진국에서는 지속가능성심사 대상과 관련하여 비례원칙(Proportionalitätsprinzip)을 적용하여, 지속가능성심사 대상은 항상 해당 정책안의 효과와 적정한 비례관계에 있어야 한다고 지적한다.¹⁵⁵⁾ 따라서 모든 정책안에 대해 기준에 맞는 상세한 지속가능성심사를 실행하는 것이 큰 의미가 없으며, 실제로 정책안의 상당수가 사회적으로 주는 영향이 거의 없거나 사회전체적으로 경미한 연관성을 주는 영향만 갖는 것으로 나타났다. 일상적인 규율(Routineregung)에 대해 기준에 맞는 지속가능성심사를 실행하는 것은 목적에 부합하는 것이 아니며, 전체 개선과정에 대해서 부정적인 영향을 가져 올 수도 있다. 그 때문에 실무에서는 상세한 지속가능성심사는 중요한 정책 (개혁)안에 대해서만 실행하는 것이 자리잡고 있다.

우리의 경우 지속가능성심사의 대상이 되는 법령이나 행정계획의 범위가 매우 포괄적이다. 행정계획의 경우에는 구체적으로 71개의 행정계획을 제시하고 있으나, 그 밖에 지속가능발전위원회의 의결을 거쳐 위원장이 선정한 주요 중·장기 행정계획도 심사대상에 포함되도록 하는 등 그 범위가 비교적 넓다. 또한 법령의 경우에는 비록 “지속가능발전에 영향을 미치는 법령”이라고 하고 있으나, 법령의 범주도 법률뿐 아니라 하위 법령에까지 확대되고 있어서 그 대상범위가 매우 포괄적이다. 물론 심사대상의 선정에 관한 제1차적 판단권은 행정기관의 재량에 맡겨져 있고, 선정과정에서 대상이 되는 법령을 어느 정도 확정하게 될 것이다.

다만, 행정내부적인 선정과정에서 지속가능성과 매우 밀접한 연관성으로 인해 심도 깊은 심사를 받아야 하는 법령안을 걸러내는 작업이

integriert werden, LeGes 2012.1, S.33f.

155) Christian Calliess, **Das Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung. Zur Konkretisierung eines politischen Konsensbegriffs durch Recht**, in : Matthias Ruffert(Hrsg.), *Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts*(Festschrift für Professor Dr. Meinhard Schröder zum 70. Geburtstag), Berlin 2012, S.515ff.

중요하다. 따라서 지속가능성심사의 필요성이 있는 법령안에 대한 판단은 소관 행정기관의 독자적인 의견으로만 판단해서는 안 되고, 다양하고 전문적인 관점(다양한 이해관계)을 제공할 수 있도록 전문가가 참여하는 실무그룹을 통해 합의를 거쳐 결정하는 방식이 필요하다. 이렇게 함으로써 있을지도 모르는 추가 검토의 요구나 선정과정의 투명성과 합리성에 대한 갈등을 피할 수 있다.

2. 심사기준의 설정

「지속가능발전법」에서는 법령이나 행정계획에 대한 지속가능성심사는 지속가능발전위원회에서 그 내용을 검토하도록 하고 있을 따름이며, 구체적인 검토기준이나 검토방법론 등은 규정되어 있지 않다. 지속가능성심사는 광범한 분야를 고려하여 이를 검토해야 하므로, 그 기준과 절차는 실무에서 과도한 부담이 되지 않도록 설계되어야 하는 난점이 있다. 따라서 지속가능성심사에는 기대되는 결과에 비례하여 어떻게 효율적으로 심사기준과 절차적 기준을 구성하여야 할 것인지라는 문제가 남는다.¹⁵⁶⁾ 여기에는 크게 세 가지 방안이 고려될 수 있다. 우선, 법령이나 행정계획의 지속가능성심사의 이행을 위한 실질적 기준을 도출하기 위한 출발점은 국가지속가능전략에서 지시하고 있는 25개 이행과제를 검토하는 것이다. 이를 바탕으로 모든 주제에 대해 적합한 심사기준을 마련하는 방안과 국가지속가능전략에 제시된 이행과제를 일부 선택하여 기준을 마련하는 방안 및 구체적인 사례별로 기준을 마련하는 방안 등이 있다.

첫째, 심사대상이 되는 법령안이나 행정계획안의 개별구체적인 내용이나 성격을 고려함이 없이 국가지속가능전략의 24개 영역을 포괄하

156) Henrik Riedel/Eric Thode, **Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis**, in : Bertelsmann Stiftung(Hrsg.), Politik nachhaltig gestalten, wie man nachhaltige Politik macht, Kommuniziert und durchsetzt, Gütersloh 2011, S.87f.

는 개방된 심사기준을 설정하는 방안이다. 이는 EU의 영향평가에 제시된 가이드라인과 유사하게 국가지속가능전략의 4개 주제별로 주요한 설문을 만드는 것이다(예컨대, 기후변화 : 기후와 관련한 효과 특히, 온실가스배출에 변화가 예상되는가?). 이러한 개방된 심사기준의 마련은 다양한 지속가능성의 영향을 관찰하게 하고, 광범한 답변을 가능하게 한다. 이는 일종의 체크리스트(Checklisten)수준의 기준을 설정하여 해당 법령안이나 행정계획안이 국가지속가능전략이 지향하는 방향성(Richtung)과 일치하는지 등 그 정도(Stärke)만을 심사하는 일종의 스크린심사라고 할 수 있다. 다만, 이러한 기준에 따른 심사는 높은 지속가능성 연관성으로 심도깊은 검토의 불필요성을 정당화 하고, 행정기관의 법령안이나 행정계획안을 합리화 하는데 이용될 수 있다.

둘째, 첫 번째의 방안을 약간 수정하여 국가지속가능전략의 24개 영역을 포괄하는 개방된 심사기준을 마련하는 것이 아니라, 국가지속가능전략의 24개 영역 가운데 특히, 장기적인 영향을 미치는 영역과 국제적 측면에 포커스를 맞춘 지속가능성 전략을 선택하여 기준을 마련하는 것이다(예를 들면, 미래세대에 대하여 장기간 발생하는 경제적 또는 생태학적 영향들, 국제적 정의의 문제가 지속적인 사회적 결합과 관련되어 있는 측면 등). 이 방식은 현재의 각종 영향평가체계에서 불충분하게 고려된 지속가능성의 관점에 초점을 둔 기준을 마련하는 것이다. 아울러 현재의 각종 정책절차에서 수행되고 있는 평가제도와 중복을 피할 수 있어서 실무에서의 적용가능성을 높이려는 것이다. 이 방식은 일단 법령안이나 행정계획안에 포함된 전반적인 검토와 예상되는 직접적·간접적 효과에 의거한 비교형량, 지속가능성 목표간의 갈등 등 광범한 고려는 포기한다. 대신 법령안이나 행정계획안에 제시된 내용이 장기적으로 지속가능성에 보다 근접하고 있는지를 관찰하고 국제적인 지속가능성 논의에 부합하고 있는지를 논의할 수 있는 기반을 마련하는데 중점을 두는 것이다.

셋째, 국가지속가능전략에 제시된 내용을 토대로 하되, 포괄적인 기준을 마련하지 않고 해당 법령안이나 행정계획의 특성에 따라 사례별로 기준을 마련하는 방안이다. 이 기준은 특정한 방법으로 마련될 수 있으며 전문가로 구성된 위원회와 외부 행위자의 참여도 고려해 볼 수 있다. 다만, 사례별로 실제적 기준을 특정하는 작업은 실제 심사대상인 법령안이나 행정계획 내용의 복잡성으로 인해 쉬운 작업은 아니다. 또한 기준의 마련에 즈음하여 주관적인 관점이 아니라 투명성이 담보되어야 하며, 기준의 선정은 일방적으로 특정집단에게 유리하게 되지 않도록 해야 한다는 난점이 있다.

우리의 경우 지속가능성심사는 법령안이나 행정계획안을 대상으로 하며, 이들 법령안이나 행정계획안은 해당 부처에서 이미 세부적인 부분까지 작업한 초안이기 때문에 심사단계에서 해당 법령안이나 행정계획안의 의도된 효과와 의도하지 않은 효과들을 심도 있고 정확하게 분석할 수 있다. 그러나 실제로 이미 작성된 초안은 쉽게 바뀌지 않는다는 점, 시간의 압박, 인력의 부족, 정치적 요구들의 우위 등 여러 요인으로 인하여 해당 법령안이나 행정계획안에 대한 심도있는 분석이 사실상 불가능하다.

따라서 정확한 분석을 위한 기준이나 절차를 제도화하기에는 여건상 불가능하다. 또한 해당 법령안이나 행정계획의 특성에 따라 사례별로 기준을 마련하는 방안은 각각의 법령안이나 행정계획 특유의 문제제기, 내용상의 논점 등 그 특성을 충분히 고려하여 기준을 마련하여야 하므로 이것도 역시 우리의 현재 여건하에서 현실적으로 가능한 방안이라 할 수 없다. 결국 현재의 지속가능성심사는 법령안이나 행정계획안을 소관하는 행정기관으로 하여금 해당 법령안이나 행정계획안에 지속가능성 측면들을 강화할 것을 권고하는 수준에 그치고 있으므로, 상세한 심사를 위한 기준설정보다는 지속가능성심사의 의미가 있는 정책구상을 확인하는 차원의 대강적 기준설정이 요구된다. 상세

한 심사기준을 통한 지속가능성검토는 자원집중적이고 많은 비용과 시간이 소요되며, 오히려 지속가능성심사를 방해하는 요소로 작용할 수 있다는 점도 유의해야 한다.

3. 심사방법론의 채용

지속가능성심사는 법령안이나 행정계획안이 실제로 추구하려는 목적을 넘어서 많은 측면들과 부수적인 영향과 장기간의 영향들과 관련된다. 나아가 미래에 대한 방향을 정하고, 불확실한 예측에 기초하고 있는 지속가능성심사와 같은 절차는 과학적인 방법과 복잡한 분석모델을 올바르게 적용한다 하더라도 의문의 여지가 전혀 없는 결론을 제시할 수는 없다. 동시에 너무 강력한 절차표준화와 방법론적용은 그 경직성으로 인해 심사과정이 불필요하게 길어지는 것을 초래할 수 있다 따라서 일반적으로 시의적절하게 지식수준, 시간 및 자원에 따라 적절하게 이용될 수 있는 방법론을 채용하는 것이 바람직하다.¹⁵⁷⁾

영국과 같이 지속가능성심사 방법론으로서 비용편익분석을 권장하기도 하나, 이러한 방법론은 경제적 효과에 초점을 맞추는 데에는 기여할 수는 있으나 더 까다롭게 고려해야 하는 사회적, 환경적 영향들을 다루는 데에는 불충분하다. 지속가능성심사에 있어서 심사 관점들의 다양성을 고려해 보면, 일정한 표준화된 방법론을 구상하는 것은 사실상 어렵다. 따라서 다양한 관점에 대해 적용 가능한 방법론을 채용할 수밖에 없으며, 이 경우 정량적 방법을 선호할 것인지 또는 정성적 방법을 선호할 것인지 여부를 기본적으로 결정할 필요가 있다.

첫째, 지속가능성 영향들을 가능한 한 폭넓게 금전적으로 계량화하기 위해 비용편익분석 방법론을 채용하는 경우, 장기적 영향을 가능한 한 금전적 가치로 보여주기 때문에 정보제공이 용이하여 일반인의 관심이 증대될 수 있으며, 구체적인 수치로 인해 신속한 정책결정이

157) Henrik Riedel/Eric Thode, a.a.O., S.88f.

가능하다는 장점이 있다.¹⁵⁸⁾ 그러나 비용편익분석 방법론은 중요한 많은 영향의 종류들에 대해 시행될 수 없거나 자료의 오류와 자료의 조사검증에 아주 많은 비용이 소요되어야만 실행될 수 있다. 또한 이 방법론은 일반적으로 산정 가능한 영향들에 관해 타당하며, 기후변화 또는 환경가치처럼 계량적 수치산정이 어려운 영역이 있어서 모든 심사대상에 적용될 수는 없다. 아울러 비교적 엄격한 방법론이므로 할인율(Diskonsatz)이나 산정방법 등과 같은 방법상의 문제에 관한 논쟁도 예상될 수 있다.¹⁵⁹⁾

둘째, 지속가능성 영향을 국가지속가능전략에서 제시된 표준화된 지표를 가지고 심사하는 방법도 있다. 또한 지표들을 적절하게 개정하여 심사대상 과제와 조화되도록 하는 것도 가능하다(예컨대, 매우 특이한 지표들을 제외). 이 방법론은 다양한 지속가능성심사들을 비교할 수 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 다만, 심사대상이 너무 광범위하기 때문에 일부 지표들은 관련성이 없거나, 지나치게 단순하다. 중요한 지속가능성 영향들이 주어진 지표에 해당되지 않는 경우 고려되지 않을 수 있다.

셋째, 일정한 방법론을 채용하지 않고 심사대상에 따라 각각의 관련 있는 방법론을 선택하는 것을 사안별로 자유로이 결정하는 방식이 있다. 이 경우 결정은 심사기관에서 할 수도 있고, 중요한 법령안이나 계획안인 경우 해당 분야의 전문가 등과 공동으로 작업을 수행할 수도 있다. 다만, 자유롭게 방법론을 선택하는 방식은 비교가능성을 제

158) Bertelsmann Stiftung(Hrsg.), **Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen von GFA**, Gütersloh 2011, S.65.

159) 스위스와 독일의 지속가능성심사 사례를 볼 때 재정 및 경제의 지속가능성에 대한 심사의 경우 일반적으로 비용편익분석을 많이 사용하고 있다. 다만, 계량적 수치산정이 어려운 영역이 있어서 모든 심사대상에 적용될 수 없다는 한계를 안고 있기 때문에 이를 보충하기 위해 비교가치분석(Vergleichswertanalyse : VWA), 이용가치분석(Nutzwertanalyse : NW), 비용효과분석(Kosten-Wirksamkeitsanalyse : KW) 등 다양한 심사방법론이 함께 사용되고 있다.

한하고, 방법론들이 이해관계를 쫓아가거나 최소화되어 선택될 수 있다는 위험성이 내포되어 있다. 따라서 중요한 법령안이나 계획안에 대한 다른 부처의 참여를 통한 심사가 중요하다. 그러나 자유롭게 방법론을 선택하게 하는 방식은 적절한 방법을 선택하게 해주고, 그로써 올바른 정보를 얻도록 지원해준다.

지속가능성심사는 정책결정을 위한 도구로서 국가행위의 합리성을 강화하는 방안이기 때문에 특별히 정해놓은 방법론이 존재하는 것이 아니라, 결과의 최적화를 위해 가장 객관적이고 효율적인 방법이라면 자유롭게 이를 선택할 수 있다. 방법론을 위한 기준을 정한다는 것은 오히려 지속가능성심사의 결과적 객관성을 담보하기 어렵게 만들 가능성이 있다. 다만, 방법론의 선택은 지속가능성심사의 구상단계에서 해당 전문가와 심사대상에 맞는 방법론을 구상하고 심사기관이 그에 대해 합의하는 과정 속에서 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

경제적 영역에 대한 분석시 계량적 수치화 작업을 위해 비용편익분석처럼 양적 방법론이 사용되는 반면, 법령안과 계획안에 대한 지속가능성심사시 국가의 지속가능발전이라는 목표에 맞게 이를 구체화하기 위해 체크리스트를 활용하는 질적 방법론도 채용한다. 이 경우 체크리스트는 크게 2가지 유형으로 구분되는데, 첫 번째 유형은 지속가능성심사대상이 국가의 지속가능발전전략에 제시된 지속가능성 범주에 포함되는지에 관한 연관성을 1차적으로 판단하기 위해 사전 지표를 설정하여 Excel-Tool을 통해 연관성 정도를 계량화하여 제시하는 방식이 있다. 두 번째 유형은 각 영역별(환경, 경제, 사회) 장기적 영향을 분석하기 위해 구체적인 질문유형을 설정하여 두거나 Excel-Tool을 통해 해당 조치의 효과에 대한 부정적 또는 긍정적 영향을 계량화하여 제시하는 방식이 있다. 지속가능성심사와 관련된 방법론의 선택은 심사기관 또는 심사주체에 따라 얼마든지 달라질 수 있으며, 선택

시 항상 우선해야 할 것은 결과의 질적 보장을 위해 최적화 결론을 도출할 수 있는지에 대한 고려라 할 수 있다.

4. 심사방식

많은 유럽 국가에서 정책에 대한 영향평가절차는 두 가지 유형으로 구분할 수 있는 바, 하나는 이를 순수하게 행정내부에서 수행하는 방식과 다른 하나는 외부전문가(부처간 협력을 포함)와의 의사소통을 통해 수행하는 방식이 있다. 외부인이 참여할 경우 일반적으로 정보를 수집하고, 토론의 주제로 제안하는 것을 받아들이며 해당 정책안이 전문적으로 의미가 있고 비용대비 효율적인가를 판단하게 된다. 우리의 경우 현행 「지속가능발전법」에서는 지속가능발전위원회나 지방 녹색성장위원회에서 부처로부터 통보받은 법령안이나 계획안에 대해 검토하도록 되어 있을 뿐 이들 위원회가 구체적으로 어떠한 방식으로 검토하는지에 대해서는 언급이 없다. 일반적으로 지속가능성심사를 수행하는 기관에서 심사수행 방식은 다음의 유형이 가능하다.

첫째, 순수 내부 심사방식이다. 이는 심사기관이 실행에 책임이 있으나, 심사과정에서 다른 부처 또는 외부의 이해관계자(Stakeholder)를 참여시키지 않는 것이다. 이 경우 심사결과는 심사를 요청한 다른 부처에게 통지된다. 이 방식은 조직상의 비용이 가장 적게 들고 잠재적 갈등이 최소화 된다는 장점이 있다. 그러나 지속가능성과 같은 전문적으로 폭넓은 테마의 경우에는 전문가의 참여가 바람직한 경우가 많고, 경우에 따라서 다른 주체에 의한 압력으로 포기될 수 있다는 문제가 나타날 수 있으며 형식적인 처리의 위험이 존재한다.

둘째, 중간 정도의 참여를 보장하는 내부 심사방식이다. 심사부서는 심사에 대하여 책임이 있으나, 다른 부서들은 그들의 책임범위에서 존재하는 영향 유형(Folgentypen)과 관련하여 참여하도록 하는 것이다. 단체와 관련 집단은 심사분석의 특정 부분을 지원하거나 의견을 개진

하기 위해 비공식적으로 참여하게 된다. 이는 약간의 조직상의 비용이 소요되며, 고도의 융통성을 필요로 한다.

셋째, 행정내부의 강력한 참여를 보장하는 내부심사방식(EU, 영국)이다. 심사부서는 심사에 관하여 최종 책임이 있으며, 그러나 다른 부처와 관련자들도 초기에 공식적으로 참여하게 된다. 심사보고는 관련 집단의 입장표명과 마찬가지로 초안 작성시에 공표하고, 심사결과에는 과정(출처, 참가 단체의 목록 등)에 관한 정보들을 포함한다. 여기에는 많은 조직상의 비용이 소요된다. 이러한 유형의 심사방식은 기존의 비공식적인 참여절차에 대한 변화라는 점에서 의미가 있다. 다른 한편으로는 예기치 않은 지속가능성 영향들을 조기에 발견하고 의미 있는 대안들을 발전시키는 질적으로 높은 가치를 가지는 심사 기회를 제공할 수 있는 좋은 유인책이 된다.

넷째, 외부 심사방식이다. 외부 위원회(독립적인 연구기관, 학술기관 또는 이와 유사한 기관)에게 지속가능성심사를 의뢰하는 것이다. 심사보고는 일정한 표준 문서를 기초로 하여 작성된다. 심사를 의뢰 받은 기구는 경우에 따라서 외부, 내부의 협의도 가능하다. 그러나 지속가능성심사를 전문적으로 수행할 수 있는 역량있는 기관이 그다지 많지 않고, 심사기관이 존재 하더라도 중요한 재정상의 지원이 있을 때에만 가능하다. 또한 이들 외부기관에게 실제적으로 법령안이나 계획안의 초기 단계에서 참여하는 것을 어떻게 보장할 것인가가 문제된다. 초기 단계에서는 이러한 대안들은 여전히 구체적이지 않기 때문에 오해의 여지가 없이 심사를 위탁할 수 없을 것이다. 이 외에도 지속가능성심사는 엄청난 불확실성을 지니고 있고 필연적으로 가치구속적이기 때문에 이러한 외부의 심사는, 정치적이고 법적으로 받아들일 수 없는 민주적 절차의 제한이라는 비난을 면하기 어려울 것이다.

다섯째, 외부와 내부심사의 조화방식이다. 비교적 중요한 법령안이거나 대규모의 계획안에 대해서는 전문가 위원회를 소집한다. 이 위

위원회는 각각의 정책분야에 대한 전문가들로 구성된다(부처 공무원, 집행기관의 담당자, 경우에 따라서는 학자와 이해관계인). 위원회는 정책안을 발전시키고, 지속가능성이라는 관점에서 이를 평가한다. 종국적으로는 상호협의절차가 진행되면서 최종심사평가서를 작성한다. 초기에 지속가능성심사를 실행하여 대안을 검토하고, 외부의 참여와 결합하는 것은 사안에 따른 정책 발전을 촉진시킨다. 그러나 이러한 절차는 시간과 자원을 필요로 하므로 비교적 크고 장기간의 계획안이나 중요한 개혁내용이 담긴 법령안에 대해서만 의미를 갖게 된다. 경우에 따라서는 전문가위원회를 의회와 연결시키는 것도 고려될 수 있을 것이다.

한편 지속가능성심사의 수행방식에서 중요한 것은 적절한 심사강도에 있다. 지속가능성심사는 특정 단계에서 1회에 수행할 수도 있으며, 여러 단계의 절차로 나누어 개별 논점에 중점을 두어 수행할 수도 있다(예컨대, 처음에는 기본적인 대체토론, 이후에는 초안에 대한 미세조정). 현재의 지속가능성심사 체계는 해당 부처에서 미리 마련된 법령안이나 계획안에 의거하여 수행되므로, 실무에서 정책형성이 진행되고 있는 단계에서 광범위한 대안을 심사하기에는 시간의 압박, 인력의 부족으로 인해 사실상 불가능하다. 또한 이미 세부적인 부분까지 작업한 법령안 또는 계획안이기 때문에 심사결과에 따른 내용변경도 부수적인 것에 그칠 가능성이 높다. 따라서 심사의 수행방식은 적어도 대략 최소한의 대강 심사를 통해 기본적인 조정대안을 마련하고 현상에 대한 상세분석을 통해 세분화하는 다단계 방식이 바람직하다.

우선, 1차적으로 해당 법령안이나 계획안에 관한 지속가능성 효과를 Quick-Scan방법을 사용하여 대강적으로 측정하고 토의한다. 그 목적은 의사결정에 있어서 해당 법령안이나 계획안의 지속가능성의 측면을 강화하고, 추후 필요하다면 상세한 지속가능성심사에 활용하도록 한다. 2차적으로는 초안을 토대로 상세한 지속가능성심사를 수행한다. 이미

Quick-Scan을 통해 해당 법령안이나 계획안과 지속가능성과의 관련성을 확인하였으므로 상세한 심사를 수행한다. 이 단계에서는 절차의 결과를 공개하고 부처간협의 및 의견수렴절차를 수행한다. 그리고 부처협의 및 의견수렴절차의 결과를 거친 지속가능성심사결과를 종합하고 문서화하여 결정의 근거가 되는 요약문을 첨부하여 해당 부처에 통보한다. 부처에서는 내부적인 검토를 거쳐 그 결과를 문서화하고, 경우에 따라서는 해당 초안의 개정안을 마련함으로써 구체화된다. 이와 같이 여러 단계의 과정을 거치는 것은 과정으로서의 지속가능성심사의 이해도에 부합하는 것이라 할 수 있으나, 이 방법은 자원집중적이고 관할 부처에게 많은 요구를 하게 되므로 오히려 지속가능성심사를 방해하는 것으로도 이용될 수 있다는 점도 유의해야 한다.

5. 질적 담보

일부 국가에서의 지속가능성심사의 경험에서 보는 것처럼 심사의 전반적인 구현은 질적 담보를 위한 강력한 조건이 주어졌을 때만 달성될 수 있다는 것을 제시하고 있다. 기본적으로 상호 보완될 수 있는 다양한 메커니즘을 통해 질적 담보를 추구하는 것이 지속가능성심사의 관건이라 할 수 있다. 그러나 심사에 관한 학문이론적 불완전성, 부족한 정보 및 자료, 전문적인 심사역량의 미비, 심사결과를 통보받은 관계 행정기관의 의지 등과 관련하여 볼 때 질적 담보의 보장은 쉬운 문제가 아니다.

심사를 위한 방법론 및 절차의 표준화도 질적 담보의 보장수단일 수 있다. 지속가능성이라는 광범위한 분야 및 복잡한 분야에서는 표준적인 방법론과 절차로서 이를 심사하는 것이 바람직하나, 반면 광범위한 분야 및 복잡한 분야라는 점에서 표준적인 방법론과 절차를 수립하는 것도 여의치 않다. 따라서 방법론 및 절차표준화는 심사의 질을 담보하기 위한 다른 메커니즘을 통해 보완되어야 할 것이다. 특

히, 투명성 제고를 위한 공개원칙은 많은 국가들에서 심사의 질을 담보하기 위한 중요한 원동력임이 입증되고 있다. 담당자에게 결과가 통지되고 이의가 제기될 수 있다는 것을 알고 있다면 그는 성실한 처리를 위해 노력하게 된다.

지속가능성심사를 할 때 가능한 공개의 요소들은 절차에 관한 정보의 이용, 심사보고서의 공개, 관련 행위자들의 심사절차에의 적극적인 참여 등이다.¹⁶⁰⁾ 다만, 투명성 뒤에는 물론 많은 위험들이 도사리고 있다. 개방성(Offenheit)은 특히 지식상의 결함과 부정적인 입법영향에 관하여 정치적으로 이용될 수 있고, 심사기관에 대한 비판을 초래할 수 있다. 특히 우리의 행정문화시스템에서는 개방성과 정치적인 행위능력(Handlungsfähigkeit)은 서로 긴장관계에 있다.

아울러 우리의 경우에는 지속가능성심사를 위한 독립적인 심사기관의 문제도 있다. 지속가능발전위원회가 종전의 대통령 소속에서 환경부장관 소속으로 되면서 그 위상이 달라진 점도 지속가능성심사의 강도와 집행가능성이 약화되고 있는 시점에서 심사의 질적인 측면을 요구하는 것은 현시점에서 아무런 의미가 없는 것일지도 모른다. 그러나 지속가능성심사의 성공적인 실행을 위한 핵심 구성요소는 이를 감독하고 관리할 수 있는 항상적인 조직과 투명성 규정에 대한 질적 보장(Qualitätssicherung)을 통해 그 실행을 지속적으로 감시하는 것이라는 점을 인식할 필요가 있다.

160) Harald Heinrichs/Katina Kuhn/Jens Newig, Nachhaltige Gesellschaft. Gestaltung durch Partizipation und Kooperation, in : Ders.(Hrsg.), Nachhaltige Gesellschaft. Welch Rolle für partizipation und Kooperation, Wiesbaden 2011, S.13f.

참 고 문 헌

[국 내]

- 관계부처 합동, 제2차 지속가능발전 기본계획(2011 -2015), 2011.8.
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가 건설 : 국가지속가능발전 전략 및 이행계획, 2006.
- 대한민국, 국가지속가능발전 평가보고서, 2012.5.
- 박영도, 주요국가의 입법평가 관련제도(I) - EU의 영향평가제도 -, 한국법제연구원 2007.4.
- 박영도 외, 주요국가의 입법평가 관련제도(IV) - 영국의 규제영향평가제도, 한국법제연구원 2007.5.
- 박영도, 주요국가의 입법평가 관련제도(V) - 영국의 영향평가제도 (개정판), 한국법제연구원 2007.10.
- 배건이, 입법평가지 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원 2012.
- 배건이, 스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구, 입법평가연구 제6호, 2012.
- 장민선, 입법평가 적용사례 연구 - 영국의 영향평가제도를 중심으로 -, 한국법제연구원 2012.
- 정창화, 독일의 입법평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원 2009.
- 지속가능발전위원회, 법령 및 중장기계획의 지속가능성 검토방안 연구, 2008.

[국 외]

- Bertelsmann Stiftung(Hrsg.) : **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 2009.
- Bertelsmann Stiftung(Hrsg.) : **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 2011.
- Bertelsmann Stiftung(Hrsg.) : **Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen von Gesetzesfolgenabschätzungen**, Gütersloh 2011.
- Bückmann, Walter/Lee, Yeong Heui/Simonis, Udo E. : **Nachhaltigkeit und das Recht**, Das Parlament 27(2003).
- Bundesamt für Raumentwicklung, **Nachhaltigkeitsbeurteilung. Rahmenkonzept und methodische Grundlagen**, Bern 2004.
- Bundesamt für Raumentwicklung : **Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte**, Bern 2008.
- Bundesamt für Raumentwicklung : **Excel-Tool für die Durchführung einer Relevanzanalyse und einer Grob-NHB**, Bern 2008.
- Bundesamt für Raumentwicklung : **Strategie Nachhaltige Entwicklung. Leitlinien und Aktionsplan 2008-2011 : Zwischenbericht 2010 zum Stand der Umsetzung**, Bern 2010.

- Bundesamt für Raumentwicklung : **Nachhaltigkeitsbeurteilung NHB von Projekten in Kantonen und Gemeinden Beispiele**, 2010.11.5.
- Bundesamt für Umwelt, **VOBU Volkswirtschaftliche Beurteilung von Umweltmaßnahmen und zielen. Leitfaden**, Bern 2007.2.
- Bundesministerium des Innern : **Arbeitshilfe zur Gesetzesfolgenabschätzung**, Berlin 2009.
- Communication from the Commission, **A Sustainable Europe for a Better World : A European Union Strategy for Sustainable Development**, COM(2001) 264 final.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social committee of the Regions, **Towards a global partnership for sustainable development**, COM(2002) 82 final.
- Communication from the Commission, **Action plan : Simplifying and improving the regulatory environment**, COM(2002) 278 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, **The 2005 Review of the EU Sustainable Development Strategy : Initial Stocktaking and Future Orientations**, COM(2005) 37 final.
- Communication from the commission to the Council and the European Parliament, **Draft Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development**, COM(2005) 218 final.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, **On the review of the Sustainable Development Strategy : A platform for action**, COM(2005) 658 final.

참 고 문 헌

- Conrad, Jobst : **Sustainable Development - Bedeutung und Instrumentalisierung, Voraussetzungen und Umsetzbarkeit eines Konzepts**, in ; Mohssen Massarrat(Hrsg.), Die Dritte Welt und Wir. Freiburg(Informationszentrum Dritte Welt, Frankfurt am Main 1993.
- Department of the Environment, **A better quality of life : a strategy for sustainable development for the United Kingdom**, London 1999.
- Department for Environment, **Food and Rural Affairs, Securing the future : The UK Government sustainable development Strategy**, London 2005.
- Department for Environment, Food and Rural Affairs, **sustainable Development Impact Test**, 2010.4.
- Deutscher Bundestag : **Bericht des Parlamentarischen Beirates über die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung und die Optimierung des Verfahrens**, Drucksache 17/6680(2011.7.26).
- Die Bundesregierung, **Nationale Nachhaltigkeitsstrategie Fortschrittbericht 2012**.
- ECOPLAN, **Evaluation und Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsbeurteilung((NHB)**. im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung, Bern 2008.
- 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.

- Ekardt, Felix : **Theorie der Nachhaltigkeit. Rechtliche, ethische und politische Zugänge am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel**, Baden Baden 2011.
- European Commission Secretariat-General, **A Guide to the EU's Sustainable Development, Sustainable Future in Our Hands**, Brussel 2007.
- European Commission, **Impact Assessment Guidelines**, SEC(2009) 92.
- Geschäftsstelle Nachhaltigkeitsstrategie Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg, **Nachhaltigkeitsprüfung Baden-Württemberg. Einführung und Übersicht über die Regelungen**, 2010.
- Glaser, Andreas : **Nachhaltige Entwicklung und Demokratie**, Tübingen 2006.
- Hauff, Michael/Kleine, Alexandro : **Nachhaltige Entwicklung. Grundlagen und Umsetzung**, München 2009.
- Heinrichs, Harald/Kuhn Katina/Newig Jens : **Nachhaltige Gesellschaft. Welche Rolle für Partizipation und Kooperation**, Wiesbaden 2011.
- HM Government, **Impact Assessment Guidance. When to do an Impact Assessment**, London 2011.8.
- HM Government, **IA Toolkit. How to do an Impact Assessment**, London 2011.8.
- Hölper, Thomas : **Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzgebung**, Speyer, 2010.1.
- Kahl, Wolfgang(Hrsg.) : **Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff**, Tübingen 2008.
- Köck, Wolfgang : **Nachhaltigkeit im Verwaltungsrecht**, Die Verwaltung 40(2007).

- Kriegs, Günter : **Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung**, Zeitschrift für Gesetzgebung, 2009.3.
- OECD, **Sustainability in Impact Assessments. A Review of Impact Assessment Systems in selected OECD countries and the European Commission**, SG/SD(2011) 6/Final.
- Renn, Ortwin/Deuschle, Jürgen/Jäger Alexander/Jehle, Wolfgang Weimar : **Leitbild Nachhaltigkeit. Eine normative funktionale Konzeption und ihre Umsetzung**, Wiesbaden 2007.
- Riedel, Henrik/Thode, Eric : **Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Praxis**, in ; Bertelsmann Stiftung(Hrsg.), Politik nachhaltig gestalten. Wie man nachhaltige Politik macht, kommuniziert und durchsetzt, Güersloh 2011.
- Schweizerischer Bundesrat, **Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015**, Bern 2012.
- Segger, Marie-Claire Cordonier/Khalfan, Ashfaq : **sustainable development Law. Principles, Practices & Prospects**, Oxford 2006.
- The Evaluation Partnership(TEP), **Evaluation of the Commission's Impact Assessment System. Final Report**, 2007.4.
- Thüringer Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit/Bertelsmann Stiftung, **Nachhaltigkeitsprüfung am Beispiel des Thüringer Gleichstellungsgesetzes(I. Einführung und Praktische Übung : II. Erfahrungs- und Erwartungsbericht)**, 2011.12.
- Tomerius, Stephan/Oliver Magsig, Björn : **Taugt Nachhaltige Entwicklung als Leitbild oder Rechtsprinzip. Umsetzungsproblematik und Konkretisierungsansätze mit Bezügen zum Naturschutz- und Planungsrecht**, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2007.

- World Commission on Environment and Development, **Our Common Future**, Oxford University Press 1987.

[부록-1]

입법평가에 있어서 지속성가능성심사를 위한 지침서

**(Leitfaden für Nachhaltigkeitsprüfungen im Rahmen
von Gesetzesfolgenabschätzungen)**

2011. 11. 18

<집필진>

Jan Tiessen, Prognos AG

Sebastian Ley, Prognos AG

Dr.Tobias Ernst, PricewaterhouseCoopers AG WPG

Laura Jossberger, PricewaterhouseCoopers AG WPG

Henrik Riedel, Bertelsmann Stiftung

Eric Thode, Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung

1 서 설

1.1 개 요

2002년에 국가 지속가능전략인 “독일을 위한 전망(Perspektiven für Deutschland)”이 채택되고 그에 따른 진척보고서들이 나오면서 지속가능성은 연방차원의 정책목표로 확정되었다. 연방의 각주들도 지속가능한 발전이라는 목표와 그것을 위한 조치들을 언급한 전략들을 전개시켜 왔다.

2009년 6월 1일 공통직무규칙(Gemeinsamen Geschäftsordnung : GGO)이 개정되면서 연방차원에서 연방정부의 법률안과 법규명령안에 대해 지속가능성 영향을 심사하도록 규정되었고, 이를 이른바 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung : NHP)라고 한다. 이러한 지속가능성심사는 입법평가(Gesetzesfolgenabschätzung : GFA)의 범주에서 지속가능한 발전이라는 이념이 개별 법안에서 어느 정도로 고려되었는지 여부를 심사하는 것을 말한다. 그 목표는 지속가능성을 정책의 기본원칙으로서 체계적으로 입법절차 단계에서 미리 고려하고, 이를 통해 정책절차의 조기단계에 지속가능성이라는 목표에 중점을 두게 하려는 것이다.

이 지침에서 지속가능성심사(NHP)는 “전통적인” 입법평가의 보완이자 동시에 확장으로서 이해된다. 지속가능성심사의 초점은 주로 법안에 대해 장기적이고, 의도하지 않은 영향들에 맞춰져 있다. 여기서 핵심적으로 관련되는 관점은 독일의 지속가능발전을 위한 관리요령(Managementregeln), 목표 및 지표들을 규정하고 있는 국가 지속가능전략(Nationale Nachhaltigkeitsstrategie)이다. 그러나 이 심사는 정책형성절차의 마지막에서 기대했거나 기대하지 않았던 효과들을 살피는 것에 국한되지 않고, 오히려 가능한 한 조기에 법안(Regelungsentwurf)을 개선하고 기대하지 않는 효과들을 최소화하기 위해서 경험적으로 획득한 지식들을 활용할 수 있어야 한다.

[표-1] 국가 지속가능전략 개요 (생략)

1.2 지침의 목표

입법평가(GFA)의 체계적인 실행을 위해서 연방차원에서는 입법평가에 관한 포괄적인 입문서¹⁾, 입법평가를 위한 지침서²⁾ 및 입법평가 업무지원서³⁾가 존재한다. 또한 이행비용(Erfüllungsaufwand)의 산정⁴⁾과 같은 특수한 주제에 대해서는 특별히 더 구체화된 내용이 있다. 지속가능성심사(NHP)에 관한 일반적인 요건들은 입법평가 업무지원서에 포함되어 있다.

이 지침의 목표는 입법평가의 범주에서 지속가능성심사를 위한 가능한 구체적이고, 실무지향적인 절차를 개발하려는 것이다. 이 절차는 지속가능성심사를 입법평가의 범주에서 효율적이고 효과적으로 편입시키는 것을 가능하게 할 것이다. 이 지침의 개발을 위한 출발점은 지속가능성심사를 시범적으로 실험하고 적용한 2개의 시범프로젝트에서의 경험들이었다. 첫 번째 시범프로젝트는 베르텔스만 재단(Bertelsmann Stiftung)에 의해 실행된 “소규모 고용(Minijob) 규정의 개선(Reform der Minijob-Regelung)”에 관한 시뮬레이션이었다. 두 번째 시범프로젝트는 “Thüringen주의 동등권법(Gleichstellungsgesetz)의 개정안”에 대해 지속가능성의 관점에서 검토한 것이었다.

이 지침의 대상에는 행정부문에서의 지속가능성심사와 관련된 담당자들뿐만 아니라 정치영역에서 지속가능성심사의 결과를 받는 자들,

1) Böhret, C./Konzendorf, G. : Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung(GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001.

2) Böhret, C./Konzendorf, G. : Moderner Staat - Moderne Verwaltung, Berlin 2000. Bundesministerium des Innern(Hrsg), Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2000.

3) Bundesministerium des Innern(Hrsg.), Arbeitshilfe Gesetzesfolgenabschätzung, Berlin 2009.

4) Statistisches Bundesamt(Hrsg.), Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Wiesbaden 2011.

그리고 연방 및 주 차원에서의 관련 기구, 집단, 사람들도 포함된다. 이 지침은 연방 차원에서의 입법평가 및 국가 지속가능전략이라는 이미 존재하는 법적인 기반을 토대로 설정되어 있다. 그러나 이 지침에서 개발된 진행방식은, “Thüringen주의 동등권법 개정(Novellierung des Thüringer Gleichstellungsgesetzes)” 시범프로젝트에서 보는 것처럼, 주 차원에서의 지속가능성심사에 관한 절차에도 전개되도록 고려하고 있다.

2 입법평가에서의 지속가능성심사

2.1 개 관

연방차원에서는 입법평가(GFA)를 통해 이미 규율의 효과에 대한 사전적 평가를 위한 절차가 정착되어 있다. 따라서 여기서 제시하는 법안의 지속가능성효과에 대한 심사를 위한 제안은 연방내무부의 입법평가 업무지원서와 밀접하게 관련되어 있으며, 그곳에서 지속가능성 측면의 체계적인 고려를 위해 권장하고 있는 절차를 보완한다. 입법평가(GFA)는 현재 5개 단계로 나누어진다.

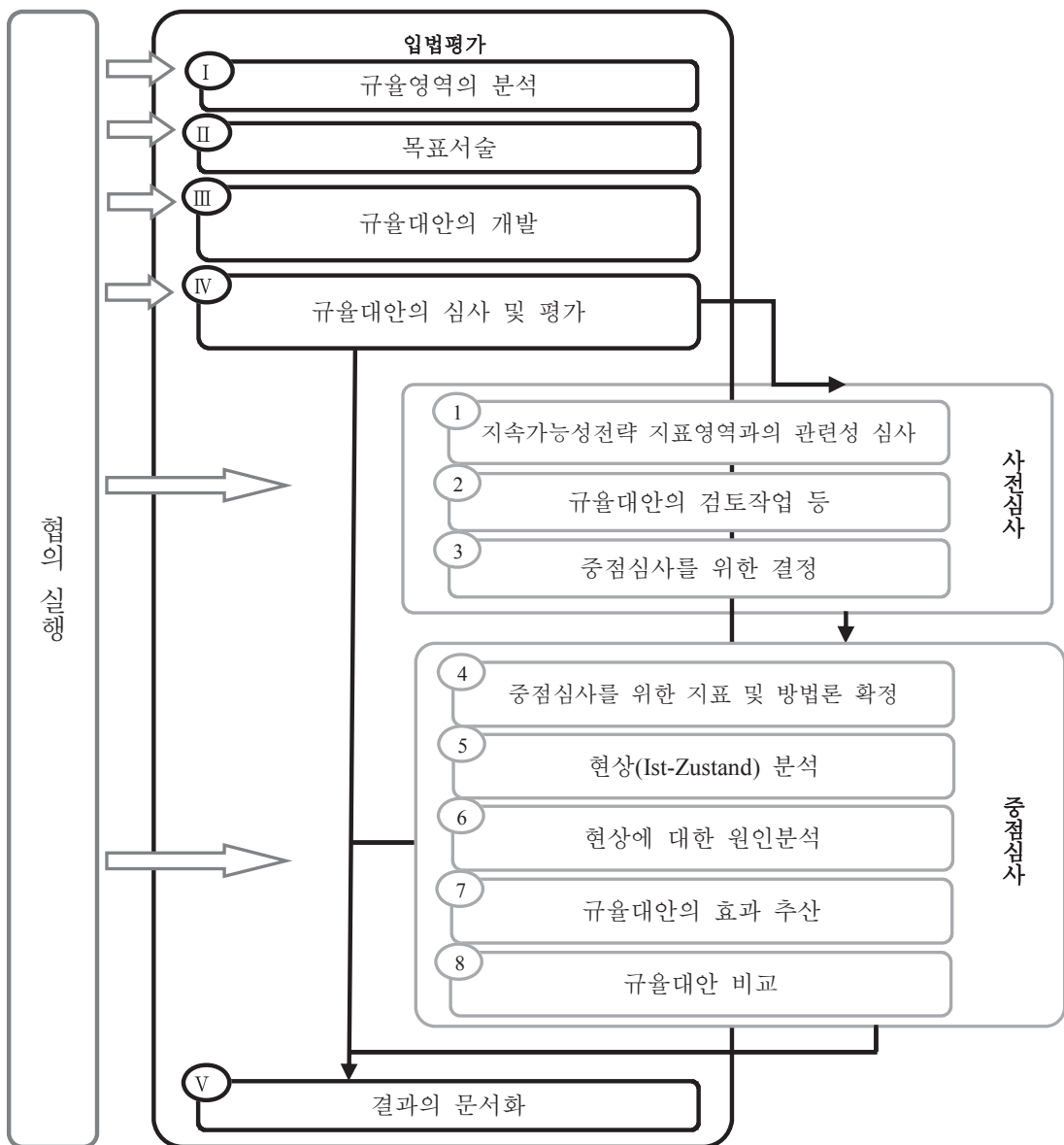
1. 규율영역(Regelungsfeld)의 분석
2. 목표서술(Zielbeschreibung)
3. 규율대안(Regelungsalternative)의 개발
4. 규율대안의 심사 및 평가
5. 결과의 문서화

여기서 핵심부분은 규율대안의 심사 및 평가(Prüfung und Bewertung von Regelungsalternative)로서, 일반적인 경제적·환경적·사회적 영향들 이외에 공공예산에의 재정적 영향평가, 이행비용측정 또는 중소기업(KMU)에의 영향심사 등 일련의 특수한 심사들을 내용으로 한다.

여기서는 지속가능성심사(NHP)를 입법평가에서 규율대안의 심사 및 평가부분을 다시 2개의 단계로 나눈 독립적인 평가절차를 추가한다. 즉, 첫 번째로 개괄적인 사전심사(Vorprüfung)로서 이는 법안이 지속가능성 전략에 미치는 영향에 대한 평가이다. 두 번째는 상세한 중점심사(Hauptprüfung)로서, 이는 지속가능성 전략에서 (개별적으로) 관련된 영역들에 대해 수행된다. 또한 입법평가의 초기단계부터 지속가능성 관점을 더 확실하게 도입하도록 “지속가능성을 함께 고려하는 사고

(Nachhaltigkeit mitdenken)”와 입법평가의 전체 과정에서 협의절차를 적용하는 것을 제안한다. 아래의 표는 입법평가의 단계에서 지속가능성심사가 어떻게 모범적으로 도입될 수 있는지, 그리고 입법평가의 개별 단계에서 지속가능성측면과 관련하여 어떻게 보완될 수 있는지를 제시한 것이다.

[표-2] 입법평가에서의 지속가능성심사의 통합



아래에서는 이제 현존하는 입법평가의 단계에서 지속가능성심사의 효과를 서술하고, 지속가능성심사의 부가가치를 고려하여 입법평가로의 통합을 위한 단계들을 제시한다. 이어 지속가능성심사의 핵심인 사전심사 및 중점심사를 다시 한번 단계적인 과정으로 상세하게 소개한다.

2.2 규율영역의 분석

입법평가 업무지원서에서는 첫 번째 단계로 규율영역의 분석을 규정하고 있다. 이 단계의 목표는 문제를 정확히 서술하고 주된 인과관계(Ursache-Wirkungs-Beziehungen)를 밝히는 것이다. 이 단계는 두 개의 부분으로 실행되는데, 하나는 (1) 문제분석(Problemanalyse)이고, 다른 하나는 (2) 체계분석(Systemanalyse)이다. 이를 위해 담당자에게는 미리 형식을 갖춘 서식이 주어진다. 입법평가 절차에 지속가능성이라는 요소를 포괄적으로 도입하는 것은, 이 단계에서부터 미리 병행적으로 지속가능성 전략의 목표들에 대한 부정적인 영향이나 긍정적인 영향들을 예상할 것을 의미한다. 이 때에 지속가능성심사는 특히, 의도하지 않은 장기적인 영향들에 대해 집중해서 고찰하고 더 강력하게 강조하는 것을 가능하게 한다.

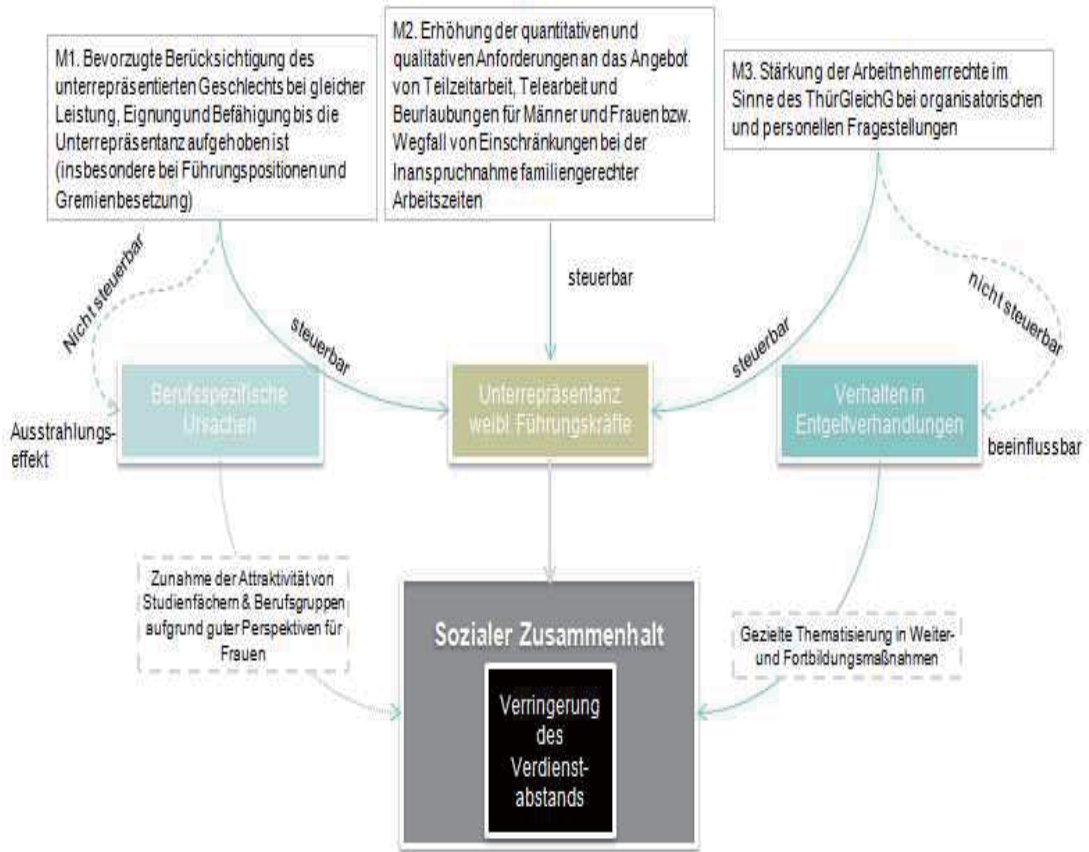
입법평가의 구조에 따르면, 지속가능성의 문제들은 문제분석과 체계분석이라는 두 개의 부분으로 검토하는 것이 가능하다. 입법평가에서 실행되는 문제분석은 전형적으로 직접적인 입법동기와 관련되어 있으며, 확인된 문제상황과 그 원인을 서술하는 것을 목표로 한다. 그러나 이미 이 단계에서 문제의 서술이 지속가능성전략의 목표들에 맞추어 이루어지고 다음의 문제를 답변함으로써, 지속가능성전략과의 연계성을 검토할 수 있다.

- 문제가 지속가능성전략의 관리요령을 준수하지 않아서 발생하는 것인가?
- 문제가 지속가능성목표의 미달성으로 서술될 수 있는가?

이러한 고려들의 결과는 지속가능성전략이 예정된 법안이 의도하였거나 의도하지 않은 영향들과 관련이 있는지 여부에 대한 평가이다.

두 번째 부분에서는 규율영역이 체계분석의 관점에서 검토되어야 한다. 여기서는 인과관계모델(Kausalmodell)을 개발하는 것이 추가적인 지속가능성측면들을 제시하게 할 수 있다. 이 맥락에서 인과관계모델이란 입법영역에서의 주된 원인-결과-관계들을 그래픽 또는 문장으로 서술하는 것을 말한다. 인과관계모델을 개발하는 출발점은 전문지식과 전문적 문헌들로부터 알려진 주요한 영향들간의 관련성(Wirkungszusammenhänge)인데, 이는 영향들의 연결고리(Wirkungsketten) 형태로 그래픽 또는 문장으로 서술한다. 그 다음에는 납득할 수 있는, 그 밖의 종종 의도되지 않았거나 장기적인 영향들을 확인해야 한다. 이것은 보통 창의력증진기법(Kreativitätstechniken)의 도움으로 이루어진다. 그 목표는 가능한 규율대안들이 어떠한 추가적인 경제적, 환경적 또는 사회적 영향들을 가질 수 있는가에 대해 구조화된 검토(strukturierte Überlegungen)를 덧붙이는 것이다. 이 심사단계에서는 확인된 관련성들을 자신의 전문지식과 경우에 따라서는 추가적인 전문적 문헌들을 기초로 하여 설득력 있게 서술하는 것으로 충분하다. 다양한 인과관계모델들에 대한 사례들은 다음의 표에서 볼 수 있다.

[표-3] 튀링엔주의 동등권법 개정 시범프로젝트에서의 가능한 영향들 간의 관련성들에 대한 인과관계모델



[표-4] Minijob 규정 개선에서의 가능한 영향들에 대한 인과관계모델 (생략)

2.3 목표서술

문제가 정의되고 그 주요한 영향들의 관련성들이 간략하게 파악된 후에, 입법평가 업무지원서는 법안의 목표를 정의하도록 규정하고 있다. 목표는 가능한 한 명확하고 측정 가능하게 표현되어야 한다. 유연한(weiche) 목표가 정의된 경우에는 최대한 구체화되어야 한다. 목표를 표현하는 질문들의 목록은 다음과 같다.

[표-5] 입법평가에서의 목표서술에 대한 질문목록

목표서술을 위한 질문
1. 규율의 목표는 무엇인가?
2. 규범수범자들에게 어떠한 행동변화를 유도할 것인가?
3. 어떠한 지속적 효과(예컨대, 경제, 사회, 환경에 미치는 영향)를 추구할 것인가?
4. 명확한 목표설정이 이루어질 수 있는가?
5. 목표들이 “보다 유연하게”, 특정하지 않게 표현되어야 하는가? 오차는 어떻게 구체화될 수 있는가?

국가 지속가능전략은 장기적이고, 정책영역을 횡단하는 목표들과 관리요령을 지속가능한 정책의 기준으로 제시하고 있다. 이들은 거의 모든 규율영역에 대해 적어도 부분적으로는 중요하다. 입법평가에서 지속가능성심사는 미리 법안의 목표가 지속가능성전략의 목표들과 상응하는지를 검토하고, 목표 사이에서 발생할 가능성이 있는 갈등들을 확인할 수 있는 가능성을 제시해준다. 법안의 목표가 지속가능성전략의 목표들과 이미 충돌하는 경우에는, 규율대안의 평가에서도 실질적인 부정적인 영향들이 발견될 수 있다.

이제 지속가능성을 어떻게 목표서술에 편입시킬 것인가? 지속가능성전략의 목표들과 일치하는지 여부를 확인하기 위해서, 법안의 목표는 일단 상위목표와 하위목표가 체계적으로 제시된 목표서열 속에 배치되어야 한다. 이 목표들은 그 다음에 지속가능성전략에 규정된 목표들과 관리요령과 비교될 수 있다. 이런 방법으로 여타의 목표들 간의 충돌들을 확인할 수 있다. 이 업무단계의 결과로서 법안과 지속가능성전략 사이의 주요한 목표 갈등이 확인되거나, 법안이 지속 가능한 발전과 원칙적으로 부합한다는 점이 확인된다.

2.4 규율대안의 개발

명확하게 묘사된 문제설정을 배경에 두고 주요한 영향들 사이의 관련성들을 고려함으로써 그 다음 단계에서는 규율대안들을 개발할 수 있다. 입법평가는 대안개발에 있어서 체계적으로 입법의 부분영역들 별로 개발하는 모듈식 개발(modulare Entwicklung)을 정하고 있다. 다음의 측면들로 분류할 것을 제안한다.

- 조직적 측면(organisatorische Aspekte)
- 절차기술적 측면(verfahrenstechnische Aspekte)
- 내용적/실질적 측면(inhaltliche/materielle Aspekte)
- 규범서열적 측면(normhierarchische Aspekte)

이에 이어서 개별 모듈들을 일관된 규율대안들과 연결할 수 있다. 대안의 개발과 비교에서는 항상 현재상태의 유지를 의미하는 “대안 없음(Null-Option)”도 함께 고려되어야 한다. 이것은 다른 대안들의 영향에 대한 비교기준이 되고, 그래서 변경된 규율의 장점에 대한 근거를 제시하는 데에 주요한 역할을 한다.

입법평가에서 정하고 있는 것처럼 다양한 규율대안들을 투명하게 비교하는 것은 이미 입법개선을 위한 주요한 단계이다. 지속가능성의 관점에서 규율대안들의 개발을 통해 입법효율성이 동일한 경우에 가능한 한 지속가능한 대안들을 선택하는 목표가 추구되어야 한다. 이때에 지속가능성측면들을 더 체계적으로 연결하는 것은 한편으로는 지속가능성의 사전심사에서 대안들을 대략적으로 심사한 후의 피드백 연결고리(Rückkopplungsschleife)에 의해서, 다른 한편으로는 중요한 이해관계자(Stakeholder)의 외부의견수렴에 의해서 보장될 수 있다.

다음의 표는 시범프로젝트인 “Minijob-규정 개선“에서의 대안개발에 대한 고려들을 예시한 것이다.

[표-6] Minijob 규정 개선 프로젝트에서의 대안개발 사례

“Minijob 규정 개선” 시범프로젝트에서는 대안개발을 위해 일단, 학술문헌과 정책논의들에서 어떤 제안들이 통용되고 있는지 조사되었다. 사전작업에서 2명 고용하는 소규모 고용 영역에서의 개정이 동시에 부부과세(Ehegattenbesteuerung)에서의 개정들이 실행된다면, 특히 긍정적인 고용효과를 가질 수 있다는 점이 알려졌다. 이 이유에서 대안개발은 2개의 개선차원에 따라 이루어졌다 : Minijob과 부부과세.

Minijob의 영역에서는 4개의 상이한 진행방법이 고찰되었다.

1. Minijob과 Midijob을 완전히 제거해서 비독립적인 일로부터 얻는 1유로 이상의 수입에 소득세의무와 사회보장보험의무를 부과하는 방법
2. Minijob과 Midijob의 경계를 넓힘으로써 Minijob의 경계를 400유로에서 600유로로 상향조정하고 Midijob의 경계를 800유로에서 1,000유로로 상향조정하는 방법.
3. Midijob 0유로부터 800유로 사이로 설정함으로써 Minijob을 제거하고, Midijob에 관한 규정을 400유로부터가 아니라 1유로부터 적용되도록 하는 방법. 즉, 소득세의무는 (역자주: 수입의 1유로부터) 곧바로 적용되는 반면에, 사회보장보험료는 단지 4%의 감소된 비율로 시작한다.
4. 400유로부터는 비과세 함으로써 400유로를 넘는 세전소득(Bruttoeinkommen) 전부에 대해 과세할 필요 없이 단지 400유로를 넘는 부분에 대해서만 과세하는 방법. 이 비과세액은 소득이 증가할수록 줄어들어서 세전소득이 800유로가 되는 경우에는 다시 지금까지 존재해온 세율이 적용된다.

부부과세의 영역에서는 문헌조사에서 다음의 개선방안들이 도출되었다.

1. 부부합산과세제도(Ehegattensplitting)를 폐지, 즉 특히 기본비과세액(Grundfreibetrag)도 이전이 불가능한 순수한 개별과세(Individualbesteuerung)로 넘어가는 방법
2. 이전 가능한 합산과세이익의 최고액이 제한되는 실질합산과세제도(Realsplitting). 여기서는 이혼했거나 별거중인 부부의 경우에 적용되는 부양법(Unterhaltsrecht)의 규정이 준용되며, 이전 가능한 최고액이 13,805유로이다.

3. 현재 8,004유로에 달하는 기본비과세액만 다른 부부일방에게 이전할 수 있도록 하는 기본비과세액합산과세제도(Grundfreibetragsplitting)

위에서 언급된 대안들은 다음의 기준에 따라 선택되었다.

- 개정목표 및 지속가능성목표의 지표들에 효과적으로 영향을 주는 것에 대한 전문가들의 지식과 현존하는 연구들
- 영역별 논의에서의 개정 대안들의 중요성
- 개별관계자들과 그룹들의 지위도 고려했을 때 정책적 맥락에서 개정 대안들과의 연계성(Anschlussfähigkeit)

2.5 대안의 심사 및 평가

현재 실무화 된 입법평가의 핵심은 규율대안들의 심사 및 평가이다. 경제, 환경 및 사회부문에서의 일반적인 영향들에 근거하여 GGO에서는 일련의 심화된 심사 특히, 경제학적으로 재정적이고 경제적인 영향들의 영역에 대해서 규정하고 있다(예컨대, 공공예산에의 재정적인 영향들의 예상, 이행비용측정 또는 중소기업에 대한 영향 검토). 2009년부터 지속가능성 효과들에 대한 심사도 GGO에 규정되었지만 단지 부분적으로만 세분화되어 있다. 지속가능성심사를 통해서 입법평가에서의 지속가능성영향들에 대한 체계적인 평가가 가능해진다. 지속가능성심사는 이로써 장기적인 사회적, 환경적, 경제적 결과들의 고찰을 위한, 특히 규율대안들의 재정적이고 경제적인 영향들과 관련된, 특수한 평가의무들을 보완한다.

규율대안들의 지속가능성영향들의 심사를 위해서 두 단계의 절차가 실행될 수 있다. 첫째, 사전심사에서 지속가능성전략의 원칙적인 관련성이 평가될 수 있고, 그 다음에 중점심사에서는 발생 가능한 관련성이 구체화된다. 사전심사는 이 때에 지속가능성영향들의 평가에서 필터기능을 한다. 사전심사의 마지막에는 지속가능성영향들에 대한 심화된 심사(경우에 따라서는 심사되어야 할 영역들에 대한 구체화도 포

함)가 이루어져야 할지, 또는 더 이상의 심사를 포기해도 되는지에 대한 결정이 이유제시와 함께 이루어진다. 중점심사는 개별 규율대안들이 지속가능전략에 주는 중요하게 평가된 영향들을 상세하게 고찰하는 것을 가능하게 한다. 이 두 단계의 과정은, 먼저 대략적인 심사를 하고 관련성이 확인된 경우에만 심화된 심사를 실행하는 방법을 통해서, 전체적으로 심사비용이 너무 많이 소요되지 않도록 적절한 심사비용을 지출하도록 보장한다(비례성 원칙). 입법평가 내에서 지속가능성 효과들에 대한 사전심사와 중점심사는 후술한다.

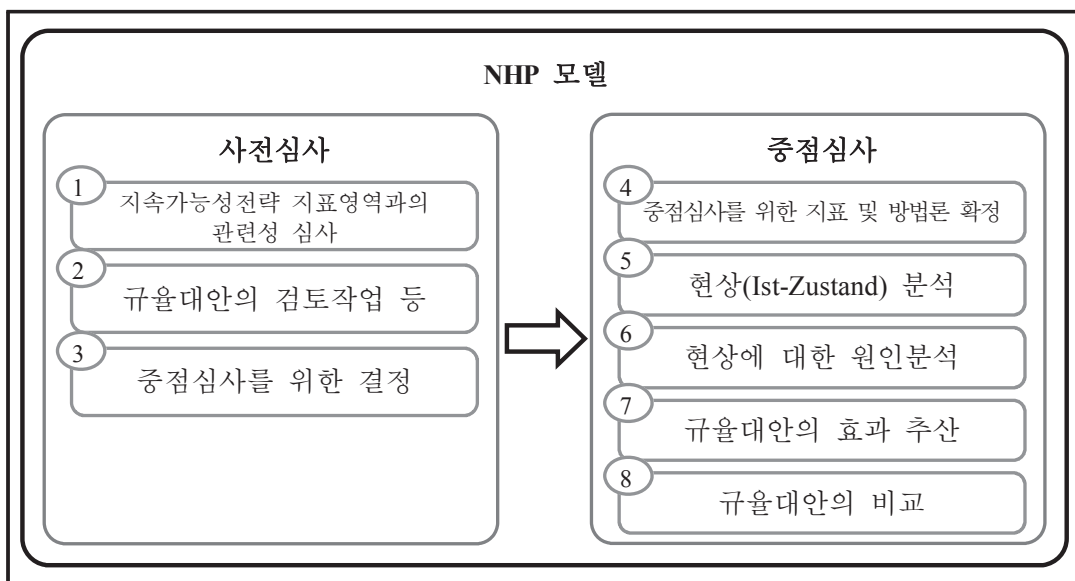
2.6 결과의 문서화

입법평가의 결과들은 곧바로 입법절차로 흘러 들어간다. 이것은 한편으로는 법안의 표제부(Vorblatt)에 심사한 대안을 고려하고, 다른 한편으로는 법안의 일반적 제안이유서(Begründung)에서 대안비교의 결과를 고려하는 것이다. 지속가능성심사의 결과로서 국가 지속가능전략에 대한 영향들도 일반적 제안이유서에 서술되어야 하고, 경우에 따라서는 설명이 첨부되어야 한다. 이 때에 지속가능성심사 경과에 대해 계속해서 결과와 절차를 문서화하는 것은 해당 입법의 지속가능성 영향에 대한 상세하고 포괄적인 근거 제시를 가능하게 하는 장점을 가져온다.

3 지속가능성의 관점에서 규율대안의 심사와 평가

지속가능성심사(NHP)에 관한 독자적인 심사모듈을 통해서 입법평가에서 지속가능성영향들이 체계적으로 고찰 가능하도록 함으로써 입법영향들의 평가를 보완한다. 이로써 지속가능성심사는 특히, 규율대안들의 재정적이고 경제적인 영향들 부문에서 강조되는 특수한 평가의 무들을 보완한다. 여기서 소개된 절차는 두 단계의 과정으로 이루어지는데, 작업비용을 최적화하고 실무에 적합한 지속가능성심사의 형태를 가능하게 한다. 이 때에 사전심사는 지속가능성영향들의 평가에서 필터기능을 수행한다. 사전심사를 통해서 지속가능성영향들의 심화된 심사가 어느 범위에서 필요한지에 대해 근거 있는 결정이 내려질 수 있다. 그 다음에 중점심사는 관련성이 있는 것으로 선택된 지표영역들을 안정적으로 분석하도록 해준다. 아래에는 사전심사의 3단계 및 중점심사의 5단계를 개관한다.

[표-7] 사전심사와 중점심사의 개별단계들에 대한 개관



3.1 사전심사

1 단계 : 지속가능성전략 지표영역과의 관련성 심사

사전심사의 기본구상은 지속가능성전략의 목표들이 잠재적으로 다양한 규율대안들과 관련이 되는지를 현존하는 지식에 기초하여 평가하는 것이다. 이를 위해 지표영역들 차원에서의 평가를 실행하며, 이때에 관련성의 정도와 지향성이 파악되고 이 평가의 전체적인 불확실성이 측정된다.

지속가능성전략과의 관련성 심사를 위한 출발점으로서 사전심사는 일단 개별 지표영역들과의 관련성을 분석한다. 지속가능성전략은 모두 21개의 지표영역들로 구성되어 있으며, 그 각각은 하나의 주제를 설명하는 한편 하나의 지속가능성명제(Nachhaltigkeitspostulat)를 가지고 있다. 개별 지표들은 해당 지표영역의 목표설정을 명확하게 하는 데에 도움을 줄 수 있다. 그러나 지표영역 안에는 개별 지표들로 표시되지 않는 다른 중요한 효과들과 영향들이 존재한다.

각 영역들과의 관련성은 표 또는 점검목록(Checkliste)을 통해 가장 효율적으로 검토될 수 있다. 미리 구성된 평가기준표(Bewertungsinstrument)는 개별 지표영역들을 포함하고 있으며 이 지침의 부록-3에서 엑셀파일 형태로 볼 수 있다. 이 절차의 추가적인 설명은 아래의 평가기준표에 따라 제시한다.

[표-8] 사전심사 평가기준표(발체)

지속가능성심사 : 사전심사표											
규율대안에 대해 국가지속가능발전 지표영역에서의 효과를 기재하십시오											
번호	지표영역	지속가능성 명제 및 지표	-3 = 매우 부정적인 효과 -2 = 보통 부정적인 효과 -1 = 약간 부정적인 효과 0 = 효과 없음 +1 = 약간 긍정적인 효과 +2 = 보통 긍정적인 효과 +3 = 매우 긍정적인 효과								비고
			대안1	대안2	대안3	대안4	대안5	대안6	대안7	대안8	
1	자원보전	자원의 경제적 및 효율적 사용(지표예 : 에너지 및 원료의 생산성)	-3	-2	-1	0	0	+1	+2	+3	
1	자원보전 - 추정치의 불확실성	1 : 낮음, 2 : 보통, 3 : 높음	+1	+2	+3	+2	+1	+1	+1	+1	
2	기후보호	온실가스의 삭감(지표예 : 온실가스배출량)	-1								
2	기후보호 - 추정치의 불확실성	1 : 낮음, 2 : 보통, 3 : 높음	+2								
3	재생가능에너지	재생가능에너지 보급률 확대(지표예 : 1차 에너지 및 전력소비에 재생가능에너지 비율)									
3	재생가능에너지 - 추정치의 불확실성	1 : 낮음, 2 : 보통, 3 : 높음									
4	토지의 이용	토지의 이용(지표예 : 주택 및 교통용토지의 증가율)									
4	토지의 이용 - 추정치의 불확실성	1 : 낮음, 2 : 보통, 3 : 높음									

위의 평가기준표는 각 지표영역들에 대한 완전한 개관이 포함되어 있다. 모든 영역은 이 도구로 관련성에 대한 통일적인 점수표시를 통해 평가될 수 있다. 이 때에 우선 지표영역에 대한 규율대안들의 예상되는 영향들이 확정된다. 여기서 각 규율대안들의 개별 지표영역들과 관련된 효과의 방향성과 강도가 측정될 수 있다. 기대되는 효과의 강도는 0(효과 없음)에서 3(강한 효과) 사이의 수치로 표시된다. 효과의 방향성은 숫자 앞의 부호로 표시된다. 지속가능성전략의 관점에서 긍정적인 방향의 효과는 더하기 표시(+)로, 부정적인 방향의 효과는 빼기 표시(-)로 나타낸다.

[표-9] 평가기준표의 심사척도

효과의 방향성과 강도 평가						
매우 부정적인 효과 (-3)	보통 부정적인 효과 (-2)	약간 부정적인 효과 (-1)	효과 없음 (0)	약간 긍정적인 효과 (1)	보통 긍정적인 효과 (2)	매우 긍정적인 효과 (3)
-3	-2	-1	+0	+1	+2	+3

이 때에 긍정적 효과와 부정적 효과에 관한 이해도는 명확하게 정의되어야 한다. 예컨대, 국가채무의 증가를 부정적인 효과로 넣고, 국가채무의 감소는 긍정적인 효과로 넣을 수 있을 것이다. 이러한 가치평가적인 고찰을 하는 것은, 평가의 요약과 분석가능성을 단순화하고 결과의 시각화(색상을 이용한 표 등)를 향상시키기 위함이다.

추가로 이 표에는 평가에 대한 간략한 이유제시가 들어갈 수 있고 경우에 따라서는 담당자의 시각에서 그 주제영역 내에서 관련성을 가질 수 있는 추가적인 지표들을 목록에 포함할 수 있다.

사전심사는 대략적인 심사에 불과하기 때문에 그것은 현존하는 지식, 또는 담당자의 개인적인 평가나 담당부서의 집단적 평가에 기초

해야 한다. 일반적으로 문제서술과 체계서술에서 알려진 관련성들에 근거할 수 있다. 이 시점에는 포괄적인 조사는 이루어지지 않는다.

이렇게 권고하는 이유는 지속가능성심사 전체와 특히 사전심사가 학문을 대체하는 성격을 가지고 있지 않고 무엇보다 의사소통에 의한, 절차를 표준화하는 작용을 추구하기 때문이다. 그러므로 사전심사는 대체로 단지 가설을 세우는 것이고, 그것을 그 다음에 더 상세하게 서술하고 다듬는 것은 협의절차(Konsultationsprozess)나 소관부처의 확정을 통해 이루어진다. 이 때에 지속가능성심사를 도입하고 적용하는 데에 특별히 어려운 점이 있는데, 왜냐하면 결국 행정문화(Verwaltungskultur)의 문제들과 연관되어 있기 때문이다. 의사소통을 통한(kommunikative) 지속가능성심사는 이러한 의미에서 오직 각각의 지도부가 그러한 열린 절차를 마련할 때에만 작동할 수 있다.

사전심사는 영향들에 대한 (첫 번째) 평가이기 때문에 그 외에 이러한 평가의 불확실성을 함께 파악하는 것이 이루어져야 한다. 불확실성은 다음의 차원들에서 발생할 수 있다.

- 효과의 방향성에 관한 불확실성
- 효과의 강도에 관한 불확실성
- 효과의 시간적 영향에 관한 불확실성
- 근거자료들(Quellenlage)의 명료성에 따른 불확실성

평가기준표에서 3단계의 척도(낮음, 보통, 높음)로 불확실성이 표시될 수 있다.

[표-10] 평가의 불확실성을 수치화하기 위한 척도

불확실성 낮음	불확실성 보통	불확실성 높음
+1	+2	+3

사전심사의 첫 번째 단계의 결과로서 지속가능성전략의 개별 지표 영역들의 관련성에 대해 개관할 수 있다. 평가기준표는 (신속한) 개관을 가능하게 하는데, 왜냐하면 그것은 자동적으로 관련되고 평가된 지표영역들의 목록을 생성하고 그로써 대안들과 그들의 다양한 효과들 사이의 비교를 가능하게 하기 때문이다. 아래의 표는 “Minijob-규정 개선” 시범프로젝트에 대한 사전심사의 결과를 제시한 것이다(2개 대안을 예로 들어). 최소한 하나의 대안과도 관련이 없는 지표영역들은 표시되지 않는다.

[표-11] “Minijob-규정 개선” 시범프로젝트에서의 사전심사 결과

번호	지표영역 관련	대안1	대안2	대안3	대안4	계 평가/불확실성	양 평가
1	자원보전	-1	-1			-2	+2
	불확실성 추정	+3	+3			+6	
6	국가부채	+2	+1			+3	+3
	불확실성 추정	+1	+1			+2	
9	교육	+2	+1			+3	+3
	불확실성 추정	+3	+3			+6	
14	건강 및 영양	-1	-1			-2	+2
	불확실성 추정	+3	+3			+6	
16	고용	+3	+1			+4	+4
	불확실성 추정	+1	+1			+2	
17	가족의 시점	+1	+1			+2	+2
	불확실성 추정	+3	+3			+6	
18	남녀동권	+3	+1			+4	+4
	불확실성 추정	+2	+2			+4	
19	통합	+1	+1			+2	+2
	불확실성 추정	+3	+3			+6	
	평가 합계	+10	+4	+0	+0		
	양 평가	+14	+8	+0	+0		
	불확실성추정 합계	+19	+10	+0	+0		

2 단계 : 규율대안의 검토작업 등(필요한 경우)

서두에서 언급한 것과 같이, 입법평가 및 지속가능성심사는 이미 실행된 단계들도 지식수준과 인식수준이 증가하면 다시 한번 검토하는 반복적인 절차로 이해되어야 한다. 사전심사로부터 하나 또는 다수의 대안들에서 지속가능성 목표들에 대한 특별히 강한 부정적인 효과가 나타나면, 중점심사에 대한 결정이 내려지기 전에 이 대안들을 다시 검토하는 작업이 고려되어야 한다. 그 목표는 입법효과가 동일하다면 지속가능성이 더 큰 대안들을 개발하는 것이다.

3 단계 : 중점심사를 위한 결정

첫 번째 단계의 결과로서 관련성이 있을 것으로 예상되는 지속가능성전략의 영역들에 대한 개관이 이루어진다. 이 개관을 통해서 이제 이후의 과정에 대해 결정할 수 있다. 이 때에 출발점은 관련성의 평가와 불확실성의 평가이다.

1. 지표영역들 중에서 관련성이 있다고 분류되지 않았거나, 단지 적은 수만이 미약한 관련성이 있다고 분류되었다면, 지속가능성심사는 이 시점에서 규율대안들이 국가 지속가능성전략의 목표들에 아무런 영향을 주지 않거나 단지 미약한 영향만 준다는 결론으로 종료될 수 있다. 이 때에 이미 실행된 사전심사는 그러한 평가의 이유제시 및 문서화에 기여한다. 중요한 것은 이 경우 효과의 평가에 관한 근거를 설득력 있게 제시하는 것이다.
2. 단지 일부 소수의 영역들 또는 다수의 영역들이 관련성이 있거나 깊은 관련성이 있다고 분류되었다면, 중점심사가 실행되어야 한다. 이 때에 기대되는 효과의 강도, 평가와 결부된 불확실성, 지표영역의 중요성에 대한 평가가 선택기준들이 될 수 있다.

이 경우 평가기준표는 결정에 대한 도움을 줄 수 있다. 그것은 어느 지표영역들이 얼마나 깊은 관련성이 있다고 평가되었는지를 (각각의 불확실성을 포함하여) 일목요연하게 보여준다. 만약 중점심사가 불필요한 것으로 판단된다면, 평가기준표는 표준화된 문서화에 도움을 준다.

사전심사의 평가는 먼저 오직 관련성이 있는 것으로 분류된 지표영역들만 보여준다. 이 때에 오직 소수의 지표영역들만 문제가 되고 그 중에 과반수가 단지 미약하게만 관련성을 가진 것으로 평가된다면, 이 모든 영역들은 중점심사로 이전될 수 있다. 그러나 더 많은 수의 지표영역들이 관련성을 가진 것으로 평가되었다면, 이어지는 중점심사를 가장 중요한 지표영역들에 집중시키는 것이 고려되어야 한다. 이 목적을 위해서 평가기준표는 3개의 추가적인 평가방법들을 제공한다.

- 평가수치의 총합은, 하나의 지표영역이 모든 선택지들에 대해 관련성을 가져야 하는지를 보여준다. 총합이 부정적이면 전체적으로 관련성이 없다는 것이고, 총합이 긍정적이면 전체적으로 관련성이 있다는 뜻이다.
- 평가수치와 효과의 강도의 예상치가 합산된다(효과의 방향성은 포함하지 않음). 수치가 높다는 것은, 지표영역이 전체적으로 깊은 관련성을 갖는다는 것을 의미한다. 그러나 관련성의 방향성은 특정되지 않는다. 수치가 낮으면, 그 지표영역이 미약한 관련성을 갖는다는 뜻이고, 이 때에도 관련성의 방향성은 고려되지 않는다.
- 마지막으로 평가기준표는 불확실성평가의 요약을 제공한다. 효과평가의 불확실성이 높을수록 이 부분에 들어가는 수치도 높다.

모든 경우에 가장 높은 총합수치를 보여주는 지표영역들을 중점심사를 위해 선별하는 것이 권고된다. 보충적으로, 그 수치의 총합이 상대적으로 낮거나(경우에 따라서는 음수인 경우도 포함) 그 불확실성에

대한 평가가 상대적으로 높은 지표영역들도 중점심사에서 더 자세하게 조사되어야 한다.

3.2 중점심사

사전심사에서 지속가능성전략의 목표들에 대한 실질적인 영향들이 예측된다는 결론이 나오면, 중점심사가 실행되어야 한다. 여기서 핵심적인 질문은, 관련성을 갖는 지속가능성전략의 지표영역들에서 구체적으로 어떠한 영향들이 기대될 수 있는가이다.

4 단계 : 중점심사를 위한 지표 및 방법론 확정

하나의 지표영역이 관련성을 갖는 것으로 확인되면, 중점심사의 첫 번째 단계에서는 어떻게 이 지표를 가지고 각각의 영역에 대한 영향을 서술할 수 있는지를 확정한다. 이 때에 우선적으로 지속가능성전략의 지표들이 고려되어야 한다. 그러나 지속가능성심사의 첫 번째 경험에서 보는 것처럼 이들 지표들이 항상 심사할 가치가 있는 관련성들을 모두 보여주는 것은 아니라는 점이 드러났다. 그러므로 경우에 따라서는 각각의 지표영역들에 포함될 수 있고, 법안에 중요하며 그 수치자료들을 얻을 수 있으리라 예상되는 추가적인 지표들이 파악되어야 한다. 예컨대, 양육보조금(Elterngeld)의 도입과 같은 조치는 가족과 직업의 조화가능성에 강한 영향을 준다. 그러나 이것은 이 영역에 규정된 지표인 “자녀를 하루 종일 돌보는 것”에 단지 제한적으로만 반영된다. 즉 가족과 직업의 조화가능성에 대한, 예컨대, “부모의 평균소득”과 같은, 추가적인 지표들이 정의될 수 있고 정의되어야 할 것이다. 추가로 적절한 지표들을 파악하기 위해서, 공식적인 지속가능성전략에서 사용되는 지표들 이외의 미리 작성된 지표목록들이 활용된다. 그러나 분야별로 특수한 평가보고서들을 인용하거나 독자적인

새로운 지표들을 만드는 것도 도움이 될 수 있다. 이 때에 아마도 통계청이 큰 도움을 줄 수 있을 것이다.

지표들이 확정된 후에는 지표들의 분석방법을 정한다. 가능하다면, 개별 조치들이 그 확정된 지표들에 줄 수 있는 잠재적인 효과들이 계량화되어야 한다. 그러나 실무에서는 일반적으로 양적 방법과 질적 방법이 함께 적용되어야 할 것이다. 경우에 따라서는 지표들을 유사하지만 더 용이하게 추출할 수 있는 지표들로 대체하는 가능성도 존재한다.

지표들과 방법들을 확정하고 이어서 개별 효과들을 추출하고 설명하고 분석하기 위해서 일반적으로 개별 상황에 맞춘(maßgeschneidert) 절차가 필요하며, 그래서 중점심사는 보통 거의 표준화될 수 없다. 원칙적으로는 입법평가에 대해 적용되는 적절한 방법론이 적용된다. 실무에서 실험된 방법들과 분석틀들에 대한 전체적인 설명은 예를 들어, 입법평가 입문서와 EU의 영향평가(Impact Assessments) 지침들에서 볼 수 있다. 적절한 방법론의 선택은 다음의 표와 같다.

[표-12] “튀링엔주 동등권법 개정” 시범프로젝트에서의 현상분석의 방법론

현상분석 방법	과 제
<ul style="list-style-type: none"> • 인터넷검색/문헌탐색(연방정부와 주정부 간행물, 연방 및 주 통계청 간행물, EU 간행물, 자문단, 여러 연구기관들의 간행물/싱크탱크, 관련 NGO 등의 간행물) • 자료출처의 분석 : 이미 발견된 자료출처들을 기초로 추가로 자료출처들을 탐색 • 자료의 타당성 심사(다른 자료출처들과의 비교) 	<ul style="list-style-type: none"> • 정보가 지나치게 많음에도 불구하고 검색에 중심을 둠 • 현재상태의 해석 및 구조화(수많은 & 복잡한 수치들) • 수치자료와 사실들의 확인 • 결과상황과 문제상황의 명확한 정의
	<p style="text-align: center;">소요시간</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자료들의 신속한 탐색 • 복잡한 수들의 비교와 해석에 많은 비용 소요

<ul style="list-style-type: none"> • 조사단위를 검토하기 위한 유사하게 분류한 단위와의 비교(다른 주들, 전체 독일연방, 다른 국가들 등) • 탐색에 기초하여 <ul style="list-style-type: none"> - 결과상황의 정의(사안의 상태가 전체적인 맥락에서 어떠한가? 긍정적인가? 부정적인가?) - 문제들과 어려운 문제들의 발견 (문제가 어떻게 발생했는가? 문제와 현재 상태 사이에 직접적인 영향이 존재하는가 아니면 다른 요소들이 작용하는가? (문제의 파악과 정의의 메타(Meta)-, 메소(Meso)마이크로(Mikro)-차원의 분석들)) - 어느 것이 문제를 완화하는 요소들인가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 가능한 영향권 및 주변영향에 복잡하고 시간이 많이 소요
--	--

5 단계 : 현상분석

조사해야 할 지표들과 적절한 방법들을 선택한 후에 이제는 선택된 지표영역들에서의 현상을 분석하기 시작한다. 목표는 일단 개별 지표영역들에서의 출발상황(Ausgangssituation)을 서술하는 것이다.

- 지표영역에서 현재의 상황을 어떻게 서술할 수 있는가?
- 그 상황이 시간이 흐름에 따라 어떻게 변화했는가?

이를 위해 예컨대, 연방정부의 정기적인 지속가능성보고서와 통계청에 의해 준비된 지속가능성지표들의 평가가 인용될 수 있다. 만약 추가적으로 선택된 지표들에 대해 아무런 수치로 된 자료가 없다면, 현재상태를 문장으로 풀어서 서술해야 한다.

6 단계 : 현상에 대한 원인분석

이어서는 현 상태의 주요 작용요소와 원인 및 각각의 지표영역에서의 주요한 영향들간의 관련성이 무엇인가를 설명한다. 여기서는 다음 질문에 답변할 수 있어야 한다.

- 현 상황에 대한 원인이 무엇인가?
- 해당 영역에서 긍정적/부정적인 전개는 어떠한 요소에 좌우되는가?
- 지표영역에서 현 상황은 어떻게 달라질 수 있는가?

이 단계에서는 앞으로 장래의 입법을 통해 어떠한 지표영역 내에서 변화를 기대할 수 있는지와 어떻게 그러한가에 대한 이해를 제공한다. 원인분석은 무엇보다도 질적 작업단계이다. 여기에서는 문제에 대한 분석과 체계분석을 할 때에 설명되는 관련성으로 소급할 수 있다. 원인과 효과간의 관련성을 밝히고 그 관련성을 설명하기 위한 또 다른 방법으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- 기존의 전문문헌 사정
- 각각의 주제영역에 대한 전문가와의 인터뷰
- 마인드매핑으로 삼을 수 있는 인과모델을 만들거나 이에 대한 수정보완

원인분석을 하기 위한 예시적인 과정은 다음의 표와 같다.

[표-13] “튀링엔주의 동등권법 개정” 시범프로젝트에서의 원인분석 사례

원인분석방법	과 제
<ul style="list-style-type: none"> • 철저하게 조사된 자료들에 대한 분석적인 평가와 해석 	<ul style="list-style-type: none"> • 영향권과 그 영향이 미치는 여러 갈래들에 대한 분명한 정의와 구조 정립

<ul style="list-style-type: none"> • 법률개정의 조치나 심사되어야 할 지속가능성과 그 목표들을 특별히 고려하면서 그 영향권과 그 영향이 미치는 여러 갈래들을 확인하고 정확하게 정의내리기 	<ul style="list-style-type: none"> • 전체적인 그림을 그리는 것(실제로 중요한 요소들이 모두 고려되었는가?) • 첫 번째 문제에서 두 번째 문제로 매끄럽게 넘어가는 것
<ul style="list-style-type: none"> - 오로지 현 상태에만 영향을 미치고 있는 원인이 있는가? - 그 원인들이 또 다른 요소들도 영향을 미치는가와 그 원인이 현 상태의 단지 작은 부분일 뿐인가? • 다양한 원인들에 대한 우선순위 매기기 • Follow-up 조사(경우에 따라서) 	<p style="text-align: center;">소요시간</p> <ul style="list-style-type: none"> • 자료분석과 해석은 시간이 필요한 일이다. • 자료들을 조망할 때에 그 영향권과 그 영향이 미치는 여러 갈래들에 대한 분명한 정의와 구조정립을 빠르게 처리하기

7 단계 : 규율대안의 효과 추산

현 상태와 주요 영향들간의 관련성을 설명한 후에는 이제 규율대안들의 예상가능한 효과를 평가한다(표-14 참조). 여기에서는 효과가 때로는 간접적으로 내지는 의도하지 않은 규율효과(부수적인 영향)으로 나타난다는 사실이 고려되어야 한다. 예를 들어 특히 남성과 여성 간의 임금차이를 줄이는 것을 목적으로 했던 튀링엔주의 동등권법 개정의 사례에서처럼, 지속가능성전략의 목표들 중의 하나에 직접적으로 목표를 둔 입법의도는 예외적인 것이다.

[표-14] “튀링엔주의 동등권법 개정” 시범프로젝트에서의 효과분석 사례

<p style="text-align: center;">효과분석 방법</p> <ul style="list-style-type: none"> • 계획한 조치들과 관련하여 영향권과 영향을 미치는 여러 갈래들이 장차 어떻게 진행될지를 연구 	<p style="text-align: center;">과 제</p> <ul style="list-style-type: none"> • 모든 가능한 결과들에 대한 분명한 설명
--	---

<ul style="list-style-type: none"> - 어떠한 효과/결과가 예상되는가? - 긍정적인 측면은 무엇인가? - 어떠한 점에 잠재적인 위험과 단점이 있는가? - 추진되고 있는 조치들의 새로운 맥락에서 마찬가지로 존중되어야 할 다른 영역들이 경우에 따라서 영향을 받는가? • 모든 효과/결과가 배타적으로 정의될 수 있는가? • 경우에 따라서 이 외에도 그 조치들을 통해서 받는 그 영향이 설명되지 않은 채로 남아있는 회색지대(Grauzone)가 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 존재할 수도 있는 회색지대에 대한 설명 • 개정조치의 영향보다는 오히려 평가되어야 할 지속가능성측면에 초점을 맞추는 것
	<p style="text-align: center;">소요시간</p> <ul style="list-style-type: none"> • 완전한 자료개관에서는 영향-분석이 빠르게 이루어진다. • 존재할 수도 있는 회색지대를 설명하는 데에 시간이 듭

개개의 법안들의 영향을 어떻게 분석할 수 있을까? 이상적인 경우에는 이러한 영향을 분석하는 데에 양적 모델을 이용할 수 있는데, 이러한 양적 모델의 도움을 받아 주요한 매개변수들을 바꿔가면서 법안들이 주요 지표들에 미치는 영향을 평가할 수 있다. 통상 그러한 모델은 입법의도의 본래의 목적에 초점을 맞추면서 진행된다. 이 때 이 모델을 최상의 상태로 이용하기 위해서는 모델을 만들기 시작할 때에 이미 지속가능한 발전을 위한 가능한 지표들을 통합시키는 시도가 이루어져야 한다. 범례적인 분석모델은 [표-15]에서 볼 수 있다.

[표-15] “Minijob-규정의 개정” 시범프로젝트 예에서의 양적 모델 투입

<p style="text-align: center;">“Minijob-규정의 개선” 시범프로젝트에서의 양적 분석모델</p> <p>“Minijob-규정의 개선” 시범프로젝트에서는 주요 영향들에 대한 평가가 외부 연구기관에게 맡겨졌다. 이 때 양적 시뮬레이션모델이 사용되었다.</p> <p>Bonn의 노동미래 연구소(Forschungsinstituts zur Zukunft der Arbeit in Bonn)의 IZAYMOD 시뮬레이션모델은 독일에서의 Steuer-Transfer-System(시장에서</p>
--

수입이 더 많은 사람에게 더 많이 과세하여, 수입이 더 적은 사람들의 부담을 덜어주는 시스템)과 노동시장과의 그 상호작용을 상세하게 묘사한다. 이 때 이 모델은 노동시장에서 서로 다른 집단들은 또한 서로 다르게 행동한다는 점을 고려한다. 이는 가령 다양한 가계구성, 가계에 자녀가 있는가라는 물음, 다양한 생업활동형태나 또는 행위자의 자격수준과 관련된다. 정책변경 시뮬레이션은 경험척상 검증된 모델을 기초로 이루어진다. 이를 위해 필요한 행동매개변수, 집단의 크기 등은 대체로 독일 경제연구소의 Sozio-ökonomischen Panel(SOEP)에서 비롯된다. 시뮬레이션 된 산출물에는 고용(전일 종사 노동자수 측정방법(Vollzeitaquivalent)에 따른 노동자수와 노동량의 형태로), 소득세와 사회보장시스템에서의 수입변화 및 임금과 소득분배에 있어서의 변화가 해당된다. 고유판매제안(Alleinstellungsmerkmal; engl. unique selling proposition, USP)으로 이 모델은 이 때 입법안이 발효되고 난 후의 세 단계를 평가한다. 첫 번째 단계에서는 새로운 규정들을 근거로 한 순전히 예산에 합치되는(budgetmäßig) 변화들이 표시된다. 여기에서는 아직 어떠한 행동 변화들이 없다. 시간적으로 보면 “개정 이후의 아침”에 관한 것이라고 간단하게 말할 수 있을 것이다. 두 번째 단계에서는 노동상품, 즉 노동자의 행동이 새로운 한정조건에 어떻게 반응하는가가 조사된다. 가령 한계세율부담(Grenzsteuerbelastung, 초과수익에 대해 세금으로 지불해야 할 비율부담)이 개정을 하면서 감소된다면, 노동상품은 증가할 것이다. 시간적인 차원으로는 단기에서 중기까지라고 말할 수 있을 것이다. 마지막으로 세 번째 단계에서는 노동수요, 즉 기업의 행동도 그러한 개정에 반응한다는 사실이 용인될 것이다. 이 단계에서야 비로소 노동시장에서의 전체적인 진행이 파악되어 중기에서 장기간까지의 영향들도 말할 수 있다. 바로 마지막 단계가 지속가능성심사에서 큰 의미가 있다.

하지만 다수의 경우에는 양적 모델을 사용할 수 없거나 양적 모델이 지속가능성 영향을 평가하는 데에 있어 충분치가 않다. 따라서 통상 평가자에 의한 정보수집이 잘 되어 있는 상태에서의 질적 평가가 필요하다. 이를 위해서는 영향관계에 대한 명백하고 가능한 한 경험척상 보장되어 있는 이해 및 가능한 영향의 강점에 대한 평가가 필요하다. 이는 앞선 5단계와 6단계에서 이미 파악되었다. 영향분석의 목적은 모든 관련 지표영역에 대해 다음을 확정하는 것이다.

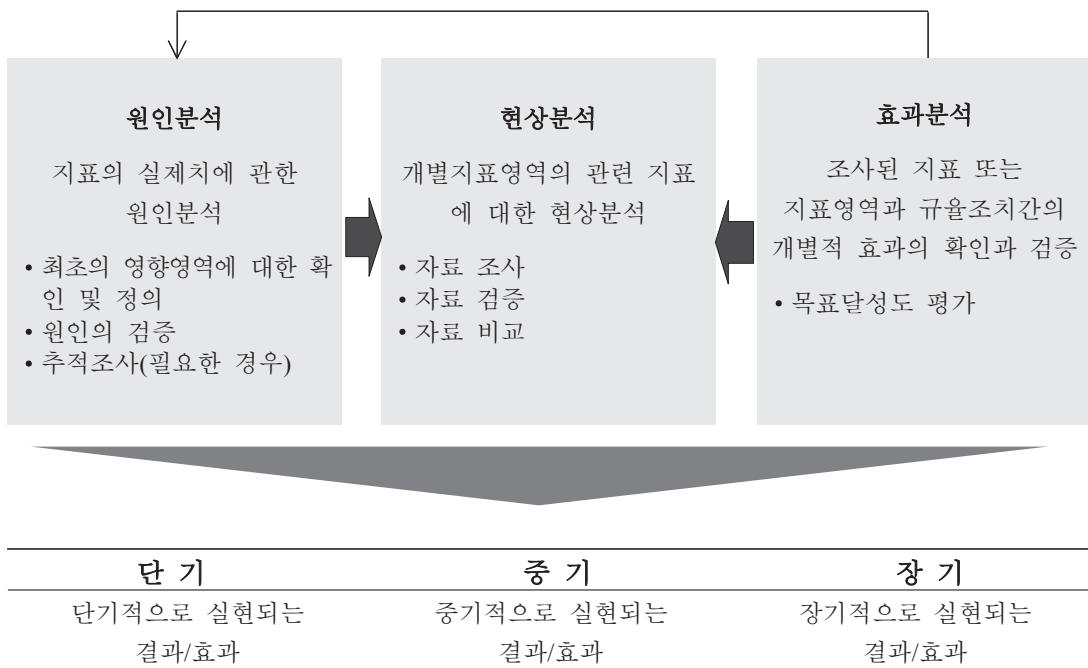
- 법안으로부터 어떠한 단기적 효과를 기대할 수 있는가?
- 법안으로부터 어떠한 중기적 효과를 기대할 수 있는가?
- 법안으로부터 어떠한 장기적 효과를 기대할 수 있는가?

바로 질적인 평가에서 그 결과를 추가적으로 유효하게 한다. 다음의 가능성들이 이에 적합하다.

- 선정된 전문가들을 통한 전문가인터뷰(Fachgespräch)에서의 결과 평가
- Delphi-절차에서의 전문가를 통한 결과에 대한 체계적 평가
- 외부의견수렴(Konsultation)절차에서 이익대표자들과의 결과 평가

7단계의 결과로서 이제 모든 지표영역에 대하여 현상분석, 원인분석 및 효과평가가 존재하게 된다. 이는 모든 지표영역에 대하여 단일한 형태로 다음과 같이 제시될 수 있다.

[표-16] 분석단계들의 범례적인 요약설명



8 단계 : 규율대안의 비교

결과를 요약하고, 규율대안들의 지속가능성 차원에서의 비교가 중점 심사의 마지막을 이룬다. 결과를 구체적으로 설명하기 위해 복합기준 결정절차(Multikriterienentscheidungsverfahren)와 유사한 절차가 투입될 수 있는데, 이 절차는 다양한 영역들에서의 주요 결과를 통합하고 점수(Scoring)를 매겨 이를 평가한다. 이러한 목적을 위해 조사된 표에서는 지표영역들을 세로란에, 각각의 규율대안들을 가로란에 배열한다. 이제 모든 영역에 있어서 규율대안들이 각각의 지표들에 미치는 영향이 평가될 수 있다. 이 때 사전심사에서와 동일한 척도를 이용하는 것이 적절하다. 기타 사전심사에서도 그러하듯이 경우에 따라 아직 남아 있는 효과평가에 있어서의 불확실성이 표시되어야 한다.

[표-17] 중점심사표 - Input

지 표	대 안1	대 안2	대 안3
지표 A	첫 번째 란에서는 중점심사에서 관찰된 정량적 및 정성적 효과를 서술 두 번째 란에서는 사전심사를 통해 파악된 기준을 가지고 이들 효과를 평가 세 번째 란에는 불확실성과 관련된 사항을 추산 (사전심사를 통해 파악된 기준을 가지고)		

[부록-1] 입법평가에 있어서 지속성가능성심사를 위한 지침서

지 표	대 안1	대 안2	대 안3
평 가	-3	-2	-1
불확실성 추산	+2	+1	+1
지표 B	<p>첫 번째 란에서는 중점심사에서 관 찰된 정량적 및 정 성적 효과를 서술 두 번째 란에서는 사전심사를 통해 파악된 기준을 가 지고 이들 효과 를 평가 세 번째 란에는 불확실성과 관련 된 사항을 추산 (사전심사를 통해 파악된 기준을 가 지고)</p>		
평 가			
불확실성 추산			
지표 C	<p>첫 번째 란에서는 중점심사에서 관 찰된 정량적 및 정 성적 효과를 서술 두 번째 란에서는 사전심사를 통해 파악된 기준을 가 지고 이들 효과 를 평가 세 번째 란에는 불확실성과 관련 된 사항을 추산 (사전심사를 통해 파악된 기준을 가 지고)</p>		

부 록

지 표	대 안1	대 안2	대 안3
평 가			
불확실성 추산			
지표 D	<p>첫 번째 란에서는 중점심사에서 관찰된 정량적 및 정성적 효과를 서술</p> <p>두 번째 란에서는 사전심사를 통해 파악된 기준을 가지고 이들 효과를 평가</p> <p>세 번째 란에는 불확실성과 관련된 사항을 추산 (사전심사를 통해 파악된 기준을 가지고)</p>		
평 가			
불확실성 추산			

추가적으로 위 도표에는 평가의 근거가 되는 주요 정보들을 서술할 수도 있다. 예컨대, 양적 평가의 도움을 받아서 이루어졌다면 양적 결과물들은 마찬가지로 최종적인 요약에서 제시할 수도 있다(예컨대, 생업참여의 153,000 증가).

중점심사 결과의 객관성을 좀 더 높이기 위해 Excel-Tool에서는 가능한 한 점수 결과를 집약적으로 표시한다(표-18 참조). 이는 사전심사에서 알게 된 평가총계와 평가수 및 불확실성평가의 총계의 제시로 보완한다.

[부록-1] 입법평가에 있어서 지속성가능성심사를 위한 지침서

[표-18] 중점심사표 - Output

		대안1	대안2	대안3	대안4	대안5	대안6	대안7	대안8	계 평가/ 불확 실성	수 합계
지표A	평가	-3	-2	-1	+3	+2	+0	+0	+0	-1	+11
	불확 실성	+2	+1	+1	0	+0	+0	+0	+0	+4	
지표B	평가	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	불확 실성	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
지표C	평가	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
	불확 실성	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0	+0
지표D	평가										
	불확 실성										
지표E	평가										
	불확 실성										
지표F	평가										
	불확 실성										
지표G	평가										
	불확 실성										
지표H	평가										
	불확 실성										
지표I	평가										
	불확 실성										
지표J	평가										
	불확 실성										

부 록

		대안1	대안2	대안3	대안4	대안5	대안6	대안7	대안8	계 평가/ 불확 실성	수 합계
지표K	평가										
	불확 실성										
지표L	평가										
	불확 실성										
지표M	평가										
	불확 실성										
지표N	평가										
	불확 실성										
	평가 합계										
	평가수										
	불확 실성 추정 합계										

4 외부의견수렴

4.1 지속가능성심사에 있어서 외부의견수렴의 역할

위에서 설명한 심사절차에서 두 번째 단계의 지속가능성심사 외에도 확대된 외부의견수렴(konsultation) 파악이 이 지침에서 추천하는 지속가능성심사(NHP)의 주요 특징이다. 입법평가(GFA)에서는 외부의견수렴이 무엇보다도 규율대안들에 관한 평가가 완료된 후에 이루어지는 반면, 지속가능성심사(NHP)에서는 이 절차가 평가절차를 위해 이미 사전에 이루어져야 한다. 이해관계 있는 제3자를 조기에 연계하는 목적은 다음과 같다.

1. 지속가능성심사(NHP) 및 입법절차 전체의 투명성 증대
2. 외부 전문지식의 조기 연계
3. 지속가능성심사(NHP)의 (중간)결과물 및 도출된 내용의 타당성 확보
4. 평가결과물의 수용성과 질 향상

이 지침에서 외부의견수렴이란 지속가능성심사(NHP)절차에 행정내부 와 행정외부 제3자를 체계적으로 연계시키는 것을 의미한다. 이하에서는 지속가능성심사(NHP)에서 외부의견수렴을 할 때에 행해져야 하는 주요 결정사항들을 제시한다. 이에 속하는 것으로는,

1. 목표설정
2. 시점과 내용
3. 대상그룹
4. 방법과 절차

4.2 목표설정

지속가능성심사(NHP)에서 외부의견수렴은 간단하게 말해 두 가지 기능을 가질 수 있는데, 하나는 전문적 내용적 기능이고, 또 다른 하나는 정치적 소통적 기능이다.

외부의견수렴의 첫 단계는, 외부의견수렴의 두 가지 기능 중 어느 것을 특히 고려해야 할 것인지를 결정한다. 때로는 두 가지 측면을 목표설정에 함께 받아들이는 것도 의미가 있다. 구체적인 목표설정은 물론 외부의견수렴의 시점에 달려 있다. 초기단계에서는 종종 외부의견수렴의 전문적 내용적인 투입(Input)이 중요한 반면, 그 이후의 지속가능성심사(NHP) 단계에서는 결과물들을 유효하게 하고 평가하는 것이 이미 오히려 정치적 소통적 성격을 가질 수 있다. 두 번째로, 목표에 맞는 외부의견수렴을 가능하게 하기 위해서는 기대하고 있는 외부의견수렴결과가 이미 사전에 정해져야만 한다. 예를 들어, 외부의견수렴이 입법대상영역(Regelungsfeld)을 분석하는 단계에서 이루어진다면, 외부의견수렴의 목적은 내부의 문제분석과 체계분석을 제3자의 협력으로 보완하고 외부의견수렴참여자들 가운데에서 공통의 문제이해를 얻는 것일 수 있다.

4.3 외부의견수렴의 시점과 내용

지속가능성심사(NHP)에서 외부의견수렴은 의미있는 방식으로 입법평가(GFA)를 목표로 한 끊임없이 동반되는 절차로 이해되어야 한다. 이 때 외부의견수렴의 내용은 각 시점, 다시 말해 입법평가(GFA)/지속가능성심사(NHP)를 수행하는 중에 독자적으로 이루어진다. 광범위한 외부의견수렴을 구조화하기에는 각각 입법평가(GFA)단계의 마지막 시점이 적절하다.

입법대상영역(Regelungfeld)을 분석할 때에 외부의견수렴은 문제를 더 정확하게 기술하기 위해서, 그리고 관련자들을 확인할 때에 유용할 수 있다. 이 단계에서는 지식과 문제이해의 확장이 중요하다. 외부의견수렴은 비교적 공개적으로 이루어지며, 법안에 대한 결정근거를 확장하는 데에 도움이 된다. 정보들이 외부의견수렴 전문가들에게서 법안을 담당하는 부서로 유입된다.

목표를 설명하는 단계는 제3자를 편입시킴으로써 의미있는 방식으로 보완될 수 있다. 이 단계에서는 법안에 책임을 지고 있는 부서를 통해 입법배경과 입법목적을 설명하는 대상범위(Zielkorridore)들이 제시될 수 있다. 이러한 대상범위는 외부적으로(규범수범자, 전문가 등) 그 실현가능성을 심사받고, 경우에 따라서는 좀 더 정확하게 표현될 수 있다. 담당 부서가 속해서 법안을 진행시키는 동안 어떠한 반응들을 예상하고 있어야 할지를 평가할 수 있기 위한 목표조정 역시 가능하다.

법안들을 발전시켜나가면서 법안에 정치적으로 다툼이 있을 수 있는 내용 영역이 점차적으로 드러나게 된다. 이 시점에서는 내부적으로 전개한 규율대안들을 외부의견수렴을 위해 투입(Input)하는 것이 적절하다. 통상 각각의 대안에 대한 장점과 단점에 대해 이미 결정된 입장들이 이 첫 번째 초안에서 제출되게 될 것이다. 동시에 이 단계에서는 그것이 목표달성에 기여할 것이라고 예상되는 한, 이와는 다른 규율대안들을 전개하기 위한 제안도 고려될 수 있다.

지속가능성심사(NHP)의 관점에서 이루어지는 외부의견수렴은 법안들을 심사하고 평가할 때에 사전심사와 중점심사 단계로 나뉘어진다.

사전심사는 법안과 지속가능성전략이 기본적으로 관련성이 있는지를 비교적 빠르게 결정할 수 있는 대략적인 심사의 성격을 가진다. 이러한 빠른 심사의 결과물을 유효하게 하기 위해서는 이 결과물들에 대한 외부의견수렴을 받는 것이 적절하다. 이 때에는 현재 이루어진 평

가가 모든 중요한 지속가능성 측면들을 포섭하고 있는가와 개개의 영향의 방향과 영향의 크기에 대한 평가가 체감할 수 있으며 유효한 것인가라는 물음들이 중심을 이루고 있을 수 있다. 여기에서는 수용성 확보에 특별한 의의가 있는데, 왜냐하면 이 단계에서는 중점현안(Schwerpunkt)을 편향적으로 선택했다 라는 비난을 피하는 것이 중요하기 때문이다. 이러한 점에서 여기에서 광범위한 참여를 특별히 제공할 수 있다. 중점심사에서는 관련된 것으로 평가되는 지표영역들에 대한 심사를 위해 추가적인 전문지식을 구할 필요성도 있을 수 있고, 이미 종료된 심사의 결과물들을 유효하게 할 필요성도 있을 수 있다. 특히, 중점심사에서 외부연구나 심층심사가 이루어진 경우에는 그 결과물들이 납득할 수 있게 되고 그 수용성이 심사된다. 예컨대, “Minijob-규정의 개선” 시범프로젝트에서는 온라인으로 외부의견수렴 절차가 선택되었다.

[표-19] “Minijob-규정의 개선” 시범프로젝트 중점심사에서 대안의 평가에 즈음한 온라인 외부의견수렴의 사례 (생략)

결과문서작성의 마지막 단계에서는 외부의견수렴 절차가 종료되고 문서로 작성되어야 한다. 이 때에 주요한 내용상의 제안과 변경은 이미 끝마쳐진 심사에서 표현되어 있어야 한다. 투명성의 이유로 이 외에도 어떠한 외부의견수렴절차들이 이루어졌는지와 특히 누가 외부의견수렴에 참여했는지가 문서로 작성되어 있어야 한다.

4.4 대상그룹

외부의견수렴의 목적에 따라 외부의견수렴을 위한 대상그룹들이 달라진다. 전형적으로 다음의 대상들로 구분된다.

- **규범수범자(Normadressaten)**는 규범에 대해 자신들의 행동에 영향을 받는 직접 관련자이다. 이 그룹은 규정들이 가능한 한 최소한

의 부담으로 얼마나 효과적이고 효율적으로 만들어질 수 있는가에 대한 값진 지적들을 제공할 수 있다.

- **관련자(Betroffene)**는 문제가 있다고 느껴지는 현 상태 하에서 특히 부담을 지고 있는 사람들도 외부의견수렴에 포함될 수 있다. 이러한 그룹을 포함시키는 것은 더 정확하고 상세한 문제확인과 목적확인을 할 수 있게 해 준다.
- **시민(Bürgerinnen und Bürgern)**을 이 절차에 직접적으로 참여시키는 것이 외부의견수렴절차에서 최대한의 투명성을 보장해준다. 온라인 외부의견수렴 방법은 이에 관심이 있는 대중들을 매우 폭넓게 참여시키는 것을 가능하게 한다. 여기에서는 목표들을 정하는 것이 특히 중요하다. 결과물들을 해석할 때에는 이 외에도 이 결과물들이 어느 정도나 대중의 뜻을 반영하고 있다고 평가해야 할지를 고려해야 한다.
- 외부의견수렴에 있어 전통적인 대화상대자는 조직화된 단체의 **이익대표자들(Interessenvertreter)**이다. 이에 속하는 것으로는 예컨대, 고용주대표, 노동자대표, 직업 분야별 조합, 환경단체 또는 소비자대표들이 있다. 이익단체들을 포함시키는 것은 통상 오히려 정치적인 문제제기와 법안의 수용성 확보를 위해 의미가 있을 것이다. 이러한 목표대상들을 외부의견수렴 당사자로 선택할 때에는 관련되어 있는 모든 이해관계자 그룹(Stakeholdergruppe)들이 대표되어 있을 것이 보장되어야 한다. 모든 그룹이 단체 내에 이에 상응하는 대표를 가지고 있지는 않다(특히 사회적·환경적 이익에는 종종 그러한 대표가 존재하지 않는다).
- **외부 전문가(Fachexperten)** 특히, 학술전문가들은 법안을 발전시켜 나가는 모든 단계에서 전문지식을 묻고 이미 끝나쳐진 심사단계를 유효하게 하고 납득하게 할 수 있는 가능성을 준다.

4.5 외부의견수렴 방법과 절차

외부의견수렴에는 수많은 방법과 절차들이 있을 수 있는데, 여기에서 그 중 몇 가지를 예로 들어본다.

- **전문가 의견수렴(Expertengespräche)**은 첫 번째로 문턱이 낮은 외부의견수렴 종류이다. 이러한 외부의견수렴은 무엇보다도 범안의 초기단계에서 문제확인과 목표설정에도움을 줄 수 있다. 외부의견수렴상대로는 무엇보다 “중립적인” 전문가가 적절하다. 중요한 것은 여기에서도 투명성 원칙이 충족되고, 외부의견수렴을 정리할 때에 수행된 전문가 외부의견수렴이 언급되어야 한다는 것이다.
- **집단토론(Gruppendiskussionen, Workshops)**은 제한적인 수의 사람들에 의해 이루어져야 하고, 공개적인 토의절차가 더 높은 가치를 창출할 수 있는 경우에 적절하다. 참여자로는 특히, 학술전문가들과 이익단체의 대표자들이 알맞다. 참여자들에게 워크샵을 준비할 기회를 주기 위해서 워크샵 전에 참여자들에게 해결되어야 할 문제제기의 지침이 제공되어야 한다. 전문지식이 있고 목적에 초점을 맞춘 워크샵 진행이 필수적이며 영향평가를 하는 사람이 진행하지 않는 것이 이상적이다.
- **온라인 외부의견수렴(Online - Konsultations)**은 문의해야 할 참여자들이 많아서 워크샵은 너무 한정적인 경우에 적절하다. 온라인 외부의견수렴은 한편으로는 어느 정도의 마케팅비용을 전제로 하고(주소록, 참여를 촉진해야 하는 등), 다른 한편으로는 정확하고 이해하기 쉽게 작성된 질문들이 매우 중요하다. 참여자들이 어느 정도나 익명으로 답할 수 있거나 답해야 하는가 또는 적어도 참여자 조직편성이 어느 정도나 기대할 수 있는가를 생

각해보아야 한다. 특히, 전문가나 이해관계자(Stakeholder)에게 문의를 하는 경우에는 각각의 방향으로 편성하는 것이 도움이 될 수 있다. 온라인설문 사이트들에서 볼 수 있는 연락처를 통해서 문의담당자에게 항상 연락을 할 수 있어야 한다.

- **문서화된 입장표명(Schriftliche Stellungnahmen)**은 원칙적으로는 온라인 상담에 준할 수 있다. 경우에 따라 여기에서는 질문들을 더 공개적으로 작성하고 이에 답할 여지를 더 많이 제공할 수 있다. 이 때에는 하지만 평가하는 데에 드는 경비를 받아들일 수 있을 정도로 유지하기 위해, 참여자 수를 너무 광범위하게 선택하지 않는 것이 필수적이다. 이를 수행할 때에는 원칙적으로 온라인 상담에서와 동일한 것들이 준수되어야 한다. 문서화된 입장표명은 워크숍 후에도 제시될 수 있다.

[표-20] “튀링엔주의 동등권법 개정” 시범프로젝트에서의 온라인 외부 의견수렴

튀링엔주의 동등권법 개정에 관한 지속가능성심사에서 주행정과 지방행정 종사자들에 대한 온라인 설문조사 형태로 조기의 외부의견수렴이 이루어졌다. 이 설문조사는 2011년 5월 말 / 6월 초 2주 동안 이루어졌다. 이 설문조사에는 970명의 피고용인들이 참여했다. 질문지를 요약하자면 다음과 같다.

- 입법대상에 대한 일반적 질문(여기에서는 “평등한 지위”);
- 구체적인 입법에 관한 일반적인 질문(여기에서는 “튀링엔 주의 평등한 지위에 관한 법률”);
- 지속가능성심사에 관한 특수한 질문(여기에서는 개별 조치들);
- 통계학적인 개인 질문(여기에서는 성별, 연령대, 주 / 지방, 직업적 이력(Laufbahngruppe)).

주의 행정부와 지방자치단체의 행정부의 직원들에 대한 온라인 설문조사의 결과물에 따라, 튀링엔주의 동등권법 개정에서 사전에 확인된 문제들과 목표들이 거의 대부분 제대로 파악되었음을 확인할 수 있었다.

외부의견수렴수단을 선택할 때에 있어서 중요한 것은 각각의 대상 그룹에게 정확하게 맞추어 정하는 것, 그리고 좋은 외부의견수렴의 최소표준들을 고려하는 것이다. EU를 모범으로 하여 이는 다음과 같이 정의될 수 있다.

- 외부의견수렴과 관련한 모든 의사소통은 답변을 용이하게 위해 분명하고 정확해야 하며 모든 필요한 정보들을 포함하고 있어야 한다.
- 외부의견수렴절차를 위한 대상그룹을 정할 때에는 모든 관련 당사자들이 자신의 입장을 제시할 기회를 가지는 것이 보장되어야 한다.
- 외부의견수렴을 공시하기 위한 적절하고 외부의견수렴 대상그룹에 맞춰진 홍보활동을 해야 하며, 이를 위해서는 공개외부의견수렴이 특히 인터넷에 게시되어야 한다.
- 계획수립과 초대장과 설문참여에 답변하는 데에는 충분한 시간이 허용되어야 한다.
- 참여한 사실이 확인되어야 한다.
- 공개외부의견수렴의 결과물이 인터넷사이트에 게시되어야 한다.

[표-21] “튀링엔주의 동등권법 개정” 시범프로젝트에서의 온라인 외부의견수렴 결과표 (생략)

4.6 지속가능성심사에 있어서 외부의견수렴의 근거

외부의견수렴은 지속가능성 심사에 있어서 다양한 목표방향을 가진 다양한 위치에서 의미가 있다. 때로는 모든 입법평가(GFA)나 모든 지속가능성심사(NHP)절차에서 여러 번의 외부의견수렴단계들을 계획하고 시행하는 것이 합목적적이다. 이 때 모든 법안은 통상 전형적이고 독특한 전략을 요구하는데, 이 전략은 특히 입법대상의 정치화(Politi-

sierung), 관련자 수와 다양성, 법안의 긴급성에도 좌우되지만, 입법평가(GFA)에 대한 자원의 이용가능성에도 좌우될 수 있다. 이러한 점에서 외부의견수렴이 어떤 위치에서 구체적인 가치를 창출할 수 있는가와 입법평가(GFA)나 지속가능성심사(NHP)의 어떠한 단계에서 어떠한 측면들이 특별한 의의가 있는가라는 질문을 항상 제기해야만 한다. 외부의견수렴은 더 나은 입법결과물을 얻고 구해진 해결책의 수용도를 더 높이는 데에 장기간에 걸쳐 도움을 줄 것이다.

5 부 록

1. 입법평가(GFA)에 있어서 지속가능성심사(NHP) 도표, 포스터 첨부 (생략)
2. 국가 지속가능전략의 관리규정과 지표
3. 지속가능성심사의 사전심사와 중점심사를 위한 평가도구(Excel Tool), CD-Rom에 동봉 (생략)

국가 지속가능전략의 관리규정과 지표

국가 지속가능전략에 관한 2008년 보고서(2008.10.29 연방내각 의결, www.dialog-nachhaltigkeit.de)에서는 다음과 같은 결정을 포함하고 있다.

“입법안에는 지속가능한 발전에 미치는 영향이 조사되고 그 결과가 제시되어야 한다. 이 심사는 입법평가의 범주에서 대상 법안에 부합하게 법안에 권한이 있는 담당 부처에 의해 수행된다.”

지속가능한 발전(지속가능성)은 연방정부 정책의 지도원리로서 전체 정책분야들의 조치들에 있어 준수되어야만 한다. 지속가능성은 세대간 형평(Generationengerechtigkeit), 삶의 질(Lebensqualität), 사회적 협동(Sozialer Zusammenhalt), 국제적 책임(Internationale Verantwortung)의 달성을 목표로 한다. 이러한 의미에서 경제적인 능력, 자연적인 생활기반의 보호와 사회적 책임이 합쳐져서 지속적인 발전이 이루어질 수 있어야 한다. 국가적 차원에서 지속적인 발전을 지휘하는 것은 모든 정치영역들에 있어 그 의의를 강조하고 해당 부서 전체를 아우르는 조종을 확실하게 하기 위해서 연방수상청(Bundeskanzleramt)에 맡겨진다.

국가 지속가능성전략이 지속적인 발전을 위한 관리구상을 정한다. 이 구상에는 관리요령 외에 특히 지표들과 목적들을 포함하고 있다.

[관리요령(Managementregeln)]

기본원칙

(1) 모든 세대는 자신의 과제를 스스로 해결해야 하고 다음 세대에게 부담을 지워서는 안된다. 동시에 모든 세대는 예측 가능한 부담에 대해 예방책을 마련해야 한다.

개별 행동영역에서의 지속가능성 원칙

(2) 재생가능한 자연물(예컨대, 산림 또는 수산자원)은 단지 재생이 가능한 범위 내에서만 영속적으로 사용할 수 있다.

비재생가능한 천연자원(예컨대, 광물이나 화석연료 등)은 그 기능이 다른 소재나 다른 에너지원에 의해 대체가능한 경우에 한하여 영속적으로 사용할 수 있다.

(3) (공해)물질의 방출이 영속적으로 생태계(예컨대, 기후체계, 산림 및 해양 체계)의 적응력보다 초과되어서는 안 된다.

(4) 인체의 건강에 유해하고 부당한 리스크를 가져오는 것은 회피되어야 한다.

(5) 기술발달과 국제 간 경쟁을 통해 야기된 구조변화(Strukturwandel)는 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.

(6) 에너지와 자원의 사용량과 운송서비스는 경제성장과 결부되어야 한다. 동시에 에너지, 자원 및 운송수요의 성장관련 증가에 효율성의 향상을 도모해야 한다. 아울러 학문과 연구개발을 지식의 형성과 특정한 지식조치의 보급을 통한 교육이 결정적인 역할을 하도록 한다.

(7) 공공의 재정은 세대 간 형평성에 대한 의무가 있다. 이는 연방, 주 그리고 지방 기초자치단체를 통한 균형 잡힌 예산의 수립을 요구한다. 더 나아가 채무상태가 지속적으로 감소되어야 한다.

(8) 지속가능한 농업은 생산적이고 경쟁력을 갖추어야 할 뿐 아니라 동시에 환경친화적이어야 하고 본성에 맞는 유용동물 사육의 요구에 유의해야 한다. 특히 건강과 관련하여 소비자보호에 유의해야 한다.

(9) 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 사회적·정치적 삶에 참여해야 한다.
- (10) 국제적인 공간조건에서 일반적으로 모든 지역의 인간들이 자신들의 독자적인 방식으로 가치있는 생활을 영위하는데 그 지역의 환경과 조화를 도모하고 경제발전에 참가할 수 있는 확실한 방법을 창출해야 할 것이다. 환경과 개발의 통합을 형성한다. 지속가능한 지구규모의 행동은 UN의 밀레니엄 발전목표를 지향한다. 하나의 통합된 관점에서 기아와 빈곤퇴치는
- 인권을 고려하고
 - 경제발전, 환경보호 및
 - 정부의 책임있는 행동과 연계되어야 한다.

[지속가능성 지표(2012)]

번호	분야	지표	목표
세대간 형평			
1a	자원보전	에너지 생산성	2020년 : +200% ※ 1990년 대비
1b		1차 에너지소비	2020년 : -20% 2050년 : -50% ※ 2008년 대비
1c		원료의 생산성	1994년 ~ 2020년 : +200%
2	기후보호	온실가스 삭감	2008년/2012년 : -21% 2020년 : -40% 2050년 : -80% ~ -95% ※ 1990년 대비
3a	재생가능 에너지	최종에너지소비에 차지하는 비율	2012년 : 18% 2050년 : 60%
3b		전력소비에 차지하는 비율	2010년 : 12.5% 2020년 : 최소 35% 2050년 : 최소 80%
4	토지의 이용	주택용/교통용의 토지	2020년 : 30ha/일
5	생물 다양성	종의 다양성과 경관의 질	2015년 : 지표치의 100

[부록-1] 입법평가에 있어서 지속성가능성심사를 위한 지침서

번호	분 야	지 표	목 표
6	국가부채	국가의 적자	연간 GDP 3%이하
		구조적 결손	구조적 균형예산, 국가전체 구조적 결손 GDP의 최대 0.5%
		부 채	부채비율 GDP의 최대 60%
7	경제적 비축	GDP에 차지하는 총고정자본형성	비례하여 증가
8	혁신	민간 및 공공부문의 연구 및 개발을 위한 지출	2020년 : GDP의 3%
9a	교육	18-24세 교육수료증이 없는 자	2020년까지 10% 이하로 감소
9b		30-34세 중등 또는 고등교육이수자	2020년까지 42%로 확대
9c		대학입학자의 비율	2010년까지 40%로 증대, 계속 높은 수준으로 증가되도록 안정화
삶의 질			
10	경제적 번영	1인당 GDP	경제성장
11a	교통	화물운송집중도	2010년까지 1999년의 98%, 2020년까지 95%
11b		여객운송집중도	2010년까지 1999년의 90%, 2020년까지 80%
11c		화물운송에 차지하는 철도교통의 비율	2015년 : 25%
11d		화물운송에 차지하는 국내해운의 비율	2015년 : 14%
12a	식료	질소과잉	2010년 : 80Kg/ha 삭감, 2020년까지 확대
12b		유기농법비율	2020년 : 20%
13	대기의 질	오염유해물질 부하삭감	1990년 ~ 2010년 : -30%
14a	건강	10만인당 65세이하의 남성사망율	2015년 : 190명
14b		10만인당 65세이하의 여성사망율	2015년 : 115인
14c		12-17세 청소년 흡연율	2015년 : 12% 이하
14d		15세 이상 성인흡연율	2015년 : 22% 이하
14e		18세 이상 성인비만율	2020년까지 감소
15	범죄	주거침입수	2015년까지 1년간 10만건 이하 2020년까지 7천건 이하

부 록

번호	분 야	지 표	목 표
사회적 협동			
16a	고용	전체취업율 (15-64세)	2010년 : 73% 2020년 : 75%
16b		고령자취업율 (55-64세)	2010년 : 55% 2020년 : 60%
17a	가족의 시점	0-2세까지의 어린이를 위한 전일보육	2010년 : 30% 2020년 : 35%
17b		3-5세까지의 어린이를 위한 전일보육	2010년 : 30% 2020년 : 60%
18	남녀동권	남녀간임금격차	2010년 : 15% 2020년 : 10%
19	통합	대학학위를 가진 외국인학생의 비율	2020년 : 독일인 학생과 병행
국제적 책임			
20	개발공동작업	공공개발공동작업의 대 GDP 비율	2010년 : 0.51% 2020년 : 0.7%
21	시장개방	개발도상국으로부터의 수입	더욱 증대

[부록-2]

바덴-뷔르템베르크주 지속가능성심사 입문

(Baden-Württemberg Nachhaltigkeitsprüfungen)

NACHHALTIGKEITSSTRATEGIE

BADEN-WÜRTTEMBERG

Geschäftsstelle Nachhaltigkeitsstrategie

Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr

Baden-Württemberg

1. 연 혁

주정부에서는 연립협정을 통해 지속가능한 발전의 원칙을 주의 모든 정책의 중요한 원칙으로 삼는 한편 모든 정책영역의 지향척도로서 승인하였다. 지속가능성이라는 추상적이고 복잡한 개념을 입법 및 행정 실무에 고려하는 데에는 내용적인 구체화와 절차적인 틀을 요구한다.

주의 지속가능성전략을 위한 상위 기구로서 사회단체 구성원과 부처 장관으로 구성된 지속가능위원회(Nachhaltigkeitskonferenz)에서는 2009년 3월에 정부 및 행정부문에 지속가능성심사의 가능성에 관해 논의한 바 있다. 그 결과 2009년 8월 내각결의 및 2010년 7월에 모든 내각제안 및 법령에 대한 지속가능성심사를 도입하였다.

2. 범위 및 법적 근거

2011년 1월 1일부터 주정부, 장관 및 하위 행정기관이 발하는 모든 법령(법률, 법규명령, 행정규칙 및 직무상 명령)에 대해 지속가능성심사가 의무화되었다. 지속가능성심사는 내각의 의결에 회부하는 제안(내각제안) 및 연방제안에 대해서도 수행하도록 하였다.

주정부 및 장관의 법령에 대한 지속가능성심사의 법적 근거는 ‘법령입안에 관한 명령(Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen vom 27. Juli 2010, GABl. S. 277 : VwV Regelungen)’이다. 여기서는 법령의 입안에 즈음한 실체적 공식적인 요구가 포함되어 있으며, 또한 지속가능성심사의 수행의무를 포함하고 있다. 이 명령은 한편으로 특히, 주정부 및 장관의 법령에 대한 지속가능성심사의 절차를 규정하고 있다(예컨대, 관련 부처의 관여, 단체 등에 대한 공청회, 지속가능성심사 결과의 문서화 및 법률안 표제부의 기재 등). 다른 한편으로 이 명령에서는 지속가능성심사

를 위한 접근방법으로서 내용적인 기준도 제시하고 있다. 특히, 지속가능성심사의 내용적 요구로서 하위 주 행정기관의 규정에도 적용되도록 하고 있다.

주정부의 내각제안(Kabinettsvorlagen)에 대한 지속가능성심사의 토대는 2007년 3월 6일의 ‘주정부직무규칙(Geschäftsordnung der Regierung des Landes Baden-Württemberg : RegGO BW)’에 의해 마련되었다. 이 규칙 제5조제1항2문에서는 내각제안에 지속가능한 발전의 결과에 대해 제시하도록 하였다. 또한 ‘법령입안에 관한 명령’에서 구체적인 지속가능성심사를 규정하도록 하였다. 이에 따라 ‘법령입안에 관한 명령’에서는 지속가능성심사의 수행에 관한 내용적인 요구를 규정하고 내각제안에 적용되도록 하였다. 아울러 이 요구는 모든 내각제안에 적용되며 해당 제안이 법령이 아니라 할지라도 다른 계획에도 적용되며 또한 연방의 제안에도 동등하게 적용되도록 하였다.

3. 지속가능성심사의 내용과 수행

‘법령입안에 관한 명령’에서는 모든 법령안에 대해 관련된 직접적 및 학제적 효과와 부수적 효과를 측정하도록 하고 있다(규제영향분석). 아울러 해당 제안이 경제적, 환경적 및 사회적 조건에 어떠한 효과가 있는지 특히, 어떠한 장기적인 영향이 발생할 것인지를 제시하도록 하고 있다(지속가능성심사).

이 심사의 내용은 지속가능한 발전에 관한 10개 영역에 관한 질문과 중점사항이 포함된 가이드라인에서 구체화되어 있다. 이 가이드라인에는 해당 제안의 잠재적 영향의 범위가 설정되어 있으며, 처음부터 도식화된 분석을 수행할 수 있도록 하고 있다. 이 가이드라인에 제시된 내용은 지속가능위원회가 승인한 ‘주 지속가능한 발전 목표’를 지향하고 있다.

관할 부서에서는 최초로, 초안에 대해 개괄적인 심사를 수행한 후 이 절차를 구체화한 심사에서 해당 영역이 지속 가능한 발전에 어떤 영향을 미치고 있는지를 추가적으로 검토할 것으로 예상된다. 이 심사 결과는 문서로 제시하며, 여기서는 특히, 지속 가능성심사에 활용된 기본적인 가설, 추정치 및 산정방식 등을 명확하게 제시한다.

비례성원칙 및 관료주의철폐(Bürokratieabbau) 산정을 고려하여 해당 제안이 지속가능한 발전에 커다란 영향이 명확하게 예상되지 않는 경우에는 지속가능성심사를 고려하지 않을 수도 있다. 이 경우 지속가능성심사를 수행하지 않은 이유가 문서로 제시되어야 한다.

4. 법령에 대한 지속가능성심사 절차

주정부에서 법령을 입안하는 경우 해당 초안에 대해 관할 부처에서 내부적으로 규제영향분석 및 지속가능성심사를 수행한다. 해당 제안에 관해 지속가능한 발전 영향평가를 수행한 소관 부서에서는 해당 초안을 부처간 협의에 회부하여 협의를 진행한다. 관련되는 부처의 관계자들은 해당 제안의 효과평가에 대해 이를 확인하고 협의한다. 해당 법령안에 대한 규제영향분석 및 지속가능성심사의 결과는 ‘관료주의철폐·규제완화 및 과제철폐를 위한 주정부 조정관(관료주의철폐주조정관)’에게 제출한다. 부처간 내부 절차를 마친 법령안을 내각에 제출하는 경우 해당 법령안에 대한 규제영향분석 및 지속가능성심사의 결과를 첨부한다.

부처간 내부 협의절차에 이어 의견수렴절차(Anhörungsverfahren)를 진행한다. 해당 법령안에 대해 영향을 받는 기관, 단체의 의견을 청취하는 한편 지방자치단체, 기업 및 상공회의소, 환경 및 자연보호단체와 사회단체 등의 의견을 수렴한다. 해당 단체 등은 지속가능한 발전에 미치는 영향 및 제시된 심사결과에 관해 그들의 의견을 개진할 수 있

부 록

다. 아울러 주 의회(Landtag)에도 법령안과 해당 규제영향분석 및 지속가능성심사의 결과를 제출한다. 해당 법령안에 대한 규제영향분석 및 지속가능성심사 및 부처간 협의절차와 외부의견수렴절차의 주요한 결과는 내각에 제출하여야 한다. 내각에서는 이를 토대로 해당 법령안에 대해 결정한다.

법률의 경우 지속가능성심사의 중요한 결과는 법률안의 표제부(Vorblatt)와 제안이유서(Begründung)에 제시하도록 한다. 해당 법령안이 시행된 이후 7년이 경과한 시점에 소관 부처에서는 해당 법령이 지속가능성심사에서 예측한 결과가 발생하였는지 여부를 검토한다.

법령입안에 관한 명령

(Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien

zur Erarbeitung von Regelungen : VwV Regelungen)

vom 27. Juli 2010 (GABL. S. 277)

1. 내용 및 목적

이 명령은 규율의 입안에 수반되는 실체적이고 절차적인 요구를 포함하고 있다. 이 명령은 규율의 입안과 그 내용의 전개에 있어서 필요성, 효율성 및 지속가능성(Nachhaltigkeit)의 원리를 지향함을 목적으로 한다.

2. 개념

2.1 규율(Regelungen)

이 명령에서 규율이란 법령, 행정규칙과 직무명령을 말한다.

2.2 법령(Rechtsvorschriften)

법령이란 법률(Gesetze) 및 법규명령(Rechtsverordnungen)을 말한다.

2.3 행정규칙(Verwaltungsvorschriften)

행정규칙이란 주정부, 주장관이 주행정관청이나 주의 감독을 받는 공법인, 영조물, 재단법인에 대한 기속력 있는 일반적·추상적 지시(Weisungen)를 말한다.

2.4 직무명령(Innerdienstliche Anordnungen)

직무명령이란 행정내부운영과 관련된 업무에 적용되는 규율을 말한다.

3. 적용범위

3.1 원 칙

이 명령은 주정부 및 개별 주장관들이 발하는 법률 및 행정규칙에 적용한다. 이 명령은 1개 이상의 행정기관에 적용되는 직무명령에도 적용한다.

3.2 예 외

이 명령은 다음의 경우에는 적용하지 아니한다.

- 안전업무와 관련된 행정기관 및 조직(Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben : BOS)의 업무집행에 있어서 구급요원을 대상으로 하는 관리규율과 긴급시의 규율
- 훈련, 학습, 교육 및 연구프로그램

3.3 특정규정에서의 적절한 적용

이 명령의 4와 5.5는 하부 주행정기관에 준용한다. 4.3(규제영향분석 및 지속가능성심사)은 연방제안의 지침안(Ausarbeitung)과 주정부 직무규칙(Geschäftsordnung der Landesregierung) 제5조제1항 제2문 및 제3문에 따라 내각제안(Kabinettsvorlagen)에도 준용한다.

4. 기본원칙

4.1 규율의 필요성 및 규율단계(Regelungsbedarf und Regelungsstufe)

4.1.1 하나의 규율은 중대한 공익적 요청이 있거나 개인의 권리 보장을 위해서만 제정되어야 한다. 규율의 일부분에 대해서도 이와 동일한 기준을 적용하여 제정되어야 한다.

4.1.2 하나의 규율은 여러 규율단계들(법률, 명령, 행정규칙 또는 직무명령) 가운데 가능한 한 가장 낮은 단계의 규율을 선택해야 한다.

4.2 규율내용 및 규율기술(Regelungsinhalt und Regelungstechnik)

4.2.1 규율은 간결하고 이해가능하게 제정되어야 한다. 상세한 것은 부록 1의 규율지침에서 규정하고 있다.

4.2.2 최소한의 요건으로서 양적·질적 요구를 의미하는 인적·물적 제안은 불가피한 경우에만 요구할 수 있다.

4.2.3 동일한 사안의 규율은 하나의 단일법(in einem einheitlichen Regelwerk)으로 종합하여야 한다. 이는 소재와 적용집단에 게 본질적으로 동일한 내용을 규율하는 경우에도 마찬가지이다(규율의 집중화).

4.2.4 법률에는 현재 진행중인 사안으로서 변경이 요구되는 내용을 규율하여서는 안된다.

4.2.5 규율은 모든 가능한 사안을 구체적으로 해결할 수 있도록 입안할 것이 아니라, 비정형적인 사안에 대해 적절한 의사결정이 가능하도록 입안되어야 한다.

4.2.6 간소하고, 효율적이며 신속하고 투명한 행정절차가 보장되도록 해야 한다. 이를 위해 행정절차의 전자적 처리가 가능하도록 해야 한다.

4.2.7 절차상의 특별규정은 아주 긴급한 필요가 있을 경우에만 마련되어야 한다.

4.2.8 법령에서 예외규정은 종전의 규율된 방식보다 다른 목표의 달성을 위해 시도되는 경우에 한하여 허용된다. 법령에서 실험조항(Erprobungsklauseln)은 그 기한을 설정한다.

4.2.9 절차참가자를 위한 동의유보(Zustimmungsvorbehalt)는 불가피한 필요가 있지 않는 한 설정해서는 안 된다.

4.3 규제영향분석과 지속가능성심사

4.3.1 규율에 대해 특정한 대상 및 학제적 효과와 부수적 효과를 측정한다(규제영향 분석). 여기에는 해당 제안이 경제적,

환경적 및 사회적 조건에 어떠한 효과가 있는지 특히, 장기적인 영향이 제시되도록 한다(지속가능성심사).

4.3.2 규제영향분석 및 지속가능성심사는 부록 2에 제시한 규제영향분석 및 지속가능성심사 입문서(Leitfadens Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung)에 의거하여 수행한다. 여기서는 특히, 2003년 7월 9일의 내각결의에서 모든 정책 및 행정영역에서 성주류화(Gender Mainstreaming)의 중요성을 제시한 내용을 명확히 언급한다.

4.3.3 소관 부처는 최초의 초안에서 지속가능한 발전에 관한 입문서에 제시된 목표가 어느 정도 달성되었는지를 중점적으로 검토한다. 이 목표영역을 보다 상세하게 검토해야 한다.

4.3.4 규제영향분석 및 지속가능성심사는 전체적으로 누가 언제 현저한 영향을 받는지를 명확하게 예상되지 않은 경우에는 생략할 수 있다. 이 경우 그 이유가 언급되어야 한다.

4.3.5 규제영향분석 및 지속가능성심사의 결과는 입문서에 기초하여 서면으로 제시해야 한다. 여기서는 심사의 전제가 된 가설, 추정치 및 산정방식에 관한 내용이 포함되도록 한다.

4.4 심사, 유효기간

4.4.1 규율을 소관하는 부처에서는 적절한 시간적 간격으로 시행 후 7년 이내 및 늦어도 매 7년마다 다음 사항을 심사해야 한다.

- 여전히 필요한지
- 실질적 요건이나 절차를 최적화하여 간소화가 가능한지
- 관련성이 있는지
- 다른 규율과 통합할 수 있는지

심사 결과는 기록해야 한다.

4.4.2 4.3에서 언급한 규제영향분석 및 지속가능성심사가 실행된 규율에 대해서는 소관 행정부처에서는 규율로 인해 예상된 결과가 발생하였는지를 검토한다. 검토는 가능한 조기에 신뢰성 있는 사정이 가능하도록 수행하고, 늦어도 효력이 발생된 후 7년 이내에 해야 한다. 검토결과는 문서로 기록한다. 목표에 도달하지 않은 규율은 이를 개선하거나 폐지한다. 해당 부처가 폐지할 권한이 없는 경우에는 폐지를 제안한다.

4.4.3 모든 행정규칙과 직무명령에 대해 유효기간을 설정한다. 유효기간은 7년을 초과할 수 없다. 행정규칙과 직무명령은 확정된 유효기간이 도래한 때에 효력을 상실한다. 4.4.1 또는 4.4.2에 따른 심사에서 행정규칙이나 직무명령에 대해 변함없이 지속할 수 있다고 한다면, 기존의 행정규칙 또는 직무명령의 개정에 따라 유효기간의 최종일이 확정되어 공포되기전에 제2문의 기준에 의하여 유효기간경과 전에 최대 7년까지 기간연장을 할 수 있다. 이 경우 5.2 및 5.3의 참가는 적용하지 아니한다.

4.4.4 4.4.3은 다음의 행정규칙 및 직무명령에는 적용하지 아니한다.

- 연방과 주가 통일적인 초안을 마련하거나 주상호간에 장관수준에서 합의가 있는 경우
- 모든 자가 접근할 수 있고, 해당 부서에서 편찬하여 계속적으로 보완되어 간행되는 경우
- 주기관의 설치, 조직구조 또는 관할권을 내용으로 하는 경우

4.4.5 모든 부처에서 공포한 행정규칙 및 직무명령의 숫자는 2008년 12월 31일에 확정된 숫자를 초과할 수 없다. 예외

적으로 적용할 경우에는 개별 사안별로 해당 부처에서 그 이유를 제시해야 한다.

5. 절차(Verfahren), 의결(Abstimmung) [생략]

5.1 부서내부절차

5.1.1 각 부처에서는 해당 규율안이 이 명령에 따른 요구사항을 충족하도록 보장하여야 한다.

5.1.2 (생략)

5.1.3 규율안의 관할 부처에서는 내부의 독립된 부서(부처내부의 cross-checking)에서 4.3.4 및 4.3.5에 제시한 내용을 준수하고 있는지를 검토하도록 한다.

5.2 주행정 내부의 참여(Beteiligung innerhalb der Landesverwaltung)

5.2.1 - 5.2.2 [생략]

5.2.3 법령 및 행정규칙의 초안에는 늦어도 5.2.1에 규정된 부처와의 협의개시 전에 표제부(Vorblatt)와 제안이유서(Begründung)에 규제영향분석 및 지속가능성심사의 결과와 관료주의철폐·규제완화 및 과제철폐를 위한 주정부 조정관(관료주의철폐 주조정관)의 견해를 제시해야 한다. 또한 1에서 언급한 바와 같이 해당 행정규칙 초안이 관료주의철폐, 규제완화 및 과제철폐라는 관점에서 소기의 목적을 달성하고 있는지를 검토한다. 관료주의철폐 주조정관(Landesbeauftragte für Bürokratieabbau)은 그 내용을 변경하거나 수정할 수 있다.

5.3 주행정 외부의 참여(Beteiligung außerhalb der Landesverwaltung), 공청회(Anhörung) [생략]

5.4 내각제안(Kabinettsvorlagen), 정부안(Regierungsentwürfe) [생략]

5.5 편찬 및 색인(Veröffentlichung und Verzeichnisse) [생략]

6. 경과 및 종결규정(Übergangs- und Schlussvorschriften)

6.1 2005년 1월 1일 이전에 공포된 행정규칙 및 직무명령은 4.4.3에서 제시한 최대 유효기간이 도래한 날의 연말부터 적용한다. 이 경우 4.4.4는 적용하지 아니한다.

6.2 이 명령은 2011년 1월 1일부 시행한다. 2017년 12월 31일까지 효력을 가진다. 2004년 11월 23일의 Anordnung der Landesregierung und der Ministerien zum Erlass von Vorschriften(Vorschriftenanordnung - VAO)은 폐지한다.

[부록 2] 규제영향분석 및 지속가능성심사 가이드라인

(Leitfaden für die Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung)

기본 질문	주요 논점
I. 인간과 사회	
1. 제안이 사회생활에서 개인의 참여에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤과 사회적 배제 • 모든 자에 대한 기회균등, 남녀간의 성별문제, 성별 고정관념의 타파 • 모든 자의 사회의 적극적 참여(장애자 포함)
2. 제안이 사회의 변동에 대처하는데 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 인구변화 • 가족상황 • 어린이 상황 • 이민경력이 있는자의 통합 • 정보화 사회
3. 제안이 생활의 질에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 개인의 안전 • 공공의 안전 • 도시 및 주택개발, 중심시가지 기능 • 농촌지역의 기능 • 문화생활, 문화유산 • 여가시설 • 장벽없는 환경 • 시민지향 및 간소한 행정
4. 기타 기대되는 다른 효과	
II. 건강과 영양	
1. 제안이 주에 있어서 인간의 건강지수에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 물질적 및 정신적 건강과 행복

기본 질문	주요 논점
2. 제안이 건강한 생활양식에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 건강과 식품안전 • 영양과 신체활동 • 약물중독 • 건강에 대한 위협 • 건강을 저해하는 외적 환경
3. 제안이 보건상의 조직과 구조에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 건강증진 • 질병예방 • 건강관리 • 남성과 여성의 사회적 역할기대의 고려
4. 기타 기대되는 다른 효과	
Ⅲ. 근로와 고용	
1. 제안이 주의 경제구조에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 특히, 중소기업의 관점에서의 경제주체의 경쟁력 • 경제지향적 행정절차, 관료주의 철폐 • 주의 모든 지역에서 생활과 근로기반의 확립 • 숙련근로자의 공급
2. 제안이 모든 근로자의 참여에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 근로자의 고용창출 및 고용유지 • 가정과 직업의 양립 • 남성과 여성의 기회균등 및 선택의 자유 • 근로업무에 종사하는 모든 집단의 참가 • 작업장에서의 건강보호 • 사회보장
3. 기타 기대되는 다른 효과	

기본 질문	주요 논점
IV. 경제와 소비	
1. 제안이 제품, 생산 및 서비스의 지속가능성에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 자원 및 자원의 효율적 소비 • 재생가능한 자원의 이용 • 생필품의 고품질 • 제품, 생산 및 서비스의 환경 및 사회적합성 • 환경친화적 시굴 • 유전공학의 안전성 • 생물다양성 • 농업 및 임업
2. 제안이 소비행동에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 소비의 지속가능성 • 지속가능한 소비의 의식 • 지역 생필품의 소비 • 지속가능한 제품의 식별
3. 제안이 순환경제의 효율성에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 폐기물의 방지 • 폐기물의 순환 • 폐기물의 환경친화적 처분
4. 기타 기대되는 다른 효과	
V. 교육과 연구	
1. 제안이 연구와 대학교육에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 연구 및 개발에서의 혁신과 지식이전 • 질적인 측면에서의 대학의 경쟁력 및 생산성 • 역량 측면에서의 대학의 생산성 • 교육, 연구 및 훈련 • 남성과 여성을 위한 기회균등의 실현

기본 질문	주요 논점
2. 제안이 유치원 및 학교교육에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 포괄적인 인격함양 - 교육 총체적인 접근 방식 • 변화하는 사회문제에 순조로운 적응 • 교육 및 훈련시스템의 질 • 생활의 모든 단계와 서로 다른 장소에서의 지속가능한 개발을 위한 교육 • 역량지향적/형성능력 • 평생학습 • 남성과 여성의 서로 다른 생활여건의 고려
3. 기타 기대되는 다른 효과	
VI. 자연과 환경	
1. 제안이 자연보호에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 생물다양성 • 서식지 • 청정구역 및 수면보호, 문화경관
2. 제안이 환경매체의 기능적합성에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 수 면 • 토 양 • 영 공
3. 제안이 환경위험에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 홍 수 • 소 음 • 오염지역
4. 제안이 환경적 효과의 관리에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 목표의 이행 및 통제의 실행
5. 기타 기대되는 다른 효과	

기본 질문	주요 논점
VII. 에너지와 기후	
1. 제안이 기후보호목표의 준수에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 온실효과가스의 배출
2. 제안이 에너지 소비와 발전의 효율성에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 에너지 소비량과 에너지 효율성
3. 제안이 광범한 에너지를 확보하기 위해 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 안전한 에너지공급 • 재생가능한 에너지의 배분 • 원자력의 안전한 사용
4. 제안이 기후변화보호정책의 필요한 설계에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화보호정책의 보다 나은 발전 • 에너지연구
5. 기타 기대되는 다른 효과	
VIII. 교통과 이동수단	
1. 제안이 교통체계의 안전성과 기능적합성에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 교통안전 • 교통흐름
2. 제안이 교통에 따른 환경적 효과에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 온실가스의 배출 • 대기와 소음공해
3. 제안이 교통의 지속가능한 발전에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 교통에 대한 환경친화적인 설계 • 지속가능한 계획
4. 기타 기대되는 다른 효과	

기본 질문	주요 논점
IX. 공공재정, 사법 및 행정	
1. 제안이 공공재정의 지속가능성에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 국가채무 • 삭감 및 재배분을 통한 추기비용 보상 • 자치단체 및 그 재정 • 재정, 배분균등성 및 효과에 대한 남성과 여성의 생활여건 고려 및 책임있는 조치 • 체계적인 과제검토 • 조성철패
2. 제안이 행정과 사법의 효율적 설계와 효율화에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 행정과 사법의 투명성과 공개성 • 관료주의 삭감과 필요한 조치기준의 설정 • 행정부문의 관료주의 비용 • 국가적 이행에서 민간부문을 통한 과제 이행의 가능성 • 행정과 사법부문의 기능에 적합한 직원의 자격 • 지속가능한 지방자치정책
3. 제안이 행정과 사법부문의 지속가능한 재료와 에너지사용에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 지속가능한 공공조달 • 효율적인 에너지 관리
4. 기타 기대되는 다른 효과	
X. 글로벌화와 국제적 책임	
1. 제안의 개발도상국가의 경제 구조의 발전과 발전정책에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 개발도상국가의 경제력 강화 • 남성과 여성의 기회균등 • 글로벌 파트너십

부 록

기본 질문	주요 논점
2. 제안이 저개발국가의 기업의 사회적 책임의 도입에 어떠한 영향을 미치는가	<ul style="list-style-type: none"> • 기술 및 Know-How의 이전 • 제품생산의 환경적, 사회적 조건
3. 기타 기대되는 다른 효과	
XI. 기 타	
위에 제시한 영향 이외에 기타 예상되는 효과를 충분히 언급하였는가	