

스위스의 지속가능성심사제도에 관한 연구

배 건 이*

〈국문초록〉

스위스는 1999년 연방헌법개정 때 환경책임, 세대간 형평, 사회적 통합을 주요요소로 하는 지속가능성 개념을 국가목표로 설정하였을 뿐만 아니라(Art. 2 Abs. 2 BV), 국가행위의 결과적 정당성에 대한 통제를 위해 연방헌법 제170조에 국가의 모든 조치에 대한 실효성심사를 가능케 함으로서 입법평가의 제도적 기반도 형성하였다. 지속가능성 개념의 헌법적 수용은 미래세대에 대한 보호를 적극적으로 실천하겠다는 국민의지의 표현일 뿐 만 아니라, 국가의 모든 활동에 있어서 장기적 관점이 고려되어야 한다는 헌법적 요청이다.

헌법개정시 처음부터 입법평가에 지속가능성 개념을 도입하거나 지속가능성심사를 적용할 것을 염두에 둔 것은 아니었으며, 법률안 작성과정에서 연방·칸톤·이익단체에 이르기까지 상당한 조정과정을 요하는 스위스 입법과정의 특성에 따라 사전적 입법평가 영역이 발전하면서 지속가능성심사가 그 범주에 포함된 것이다. 사전적 입법평가가 모든 법률안을 대상으로 한 것이라면 지속가능성심사는 국가목표를 구체화하기 위해 수립된 지속가능발전전략상 계획된 국가조치를 범위로 한다는 점이 다르다. 지속가능성심사의 실질적 운영을 위해 2008년 의회법 제141조 제2항 g호를 개정하여 법률안의 경제, 사회, 환경 그리고 미래세대에 대한 영향을 평가할 것을 의무화 하고 있다. 이에 따라 최근 연방건강지원및예방법 개정안 또는 연방공간계획법 개정안에 대한 지속가능성심사처럼 다양한 적용사례들이 늘고 있다. 지속가능성심사는 비용가치적인 면에 집중했던 기존 입법평가가 갖는 문제점을 보완하고 시간적 선상에서 미래라는 영역을 보다 확대한 입법평가의 발전 모델로서 평가의 질적 수준을 심화시킨 평가기법으로 보아야 할 것이다.

※ 주제어 : 스위스 입법평가, 지속가능성, 지속가능한 발전, 지속가능성심사

* 법학박사, 한국법제연구원 초청연구원

- I. 서 론
 - II. 지속가능한 발전과 입법평가
 - 1. 지속가능성의 개념
 - 2. 입법평가에 있어서 지속가능성
 - III. 지속가능성심사의 내용
 - 1. 사전적 입법평가와 지속가능성심사
 - 2. 지속가능성심사의 법적근거
 - 3. 지속가능성심사의 범위 및 대상
 - 4. 지속가능성심사의 절차
 - IV. 지속가능성심사의 적용
 - 1. 연방건강지원및예방법 개정안
 - 2. 연방공간계획법 개정안
 - V. 결 론
-

I. 서 론

1987년 세계환경개발위원회 브룬트란트보고서 이후 “지속가능한 발전(Nachhaltige Entwicklung)”이란 개념은 각국의 법정책 영역에 활발히 수용되었다. 이 같은 국제적 경향을 받아들여 스위스는 1997년부터 지속가능성전략(Nachhaltigkeitsstrategie)을 수립하여 연방정부의 미래지향적 활동(Aktionsplan)을 구체화 해왔고, 1999년 연방헌법 전면개정시 지속가능한 발전이라는 개념을 국가목표(Staatsziel)로 설정하였다(Art. 2 BV).¹⁾ 1999년 연방헌법개정은 환경책임, 세대간 형평성, 사회적 통합을 주요요소로 하는 지속가능성(Nachhaltigkeit)개념을 수용하였을 뿐만 아니라, 국가행위의 결과적 정당성에 대한 통제를 위해 연방헌법 제170조에 국가의 모든 조치에 대한 실효성심사를 가능케 함으로서 입법평가의 제도적 기반도 형성하였다.²⁾ 결국 2004년 연방공간개발부는 연방정부의 지속가능성

1) Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung-Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008, S. 72

전략(2002)을 지원하기 위해 지속가능성심사(Nachhaltigkeitsbeurteilung: NHB)에 대한 이론과 방법론적 토대를 발전시켰는데, 이는 지속가능성이라는 국가목표의 실현을 위해 연방의 법령안과 계획 및 프로그램의 장기적인 영향을 분석하는 방식으로서 사전적 입법평가를 기능적으로 분화·발전시킨 것이다. 이에 따라 2009년 개정된 의회법 제141조 제2항 및 연방내각의 법률안에 대한 공식입장지침서에 의하면 사전적 입법평가가 법안으로 인해 발생가능한 환경·경제·사회 및 미래세대에 대한 영향은 지속가능성 관점에서 분석해야만 한다.³⁾ 스위스의 지속가능성심사는 입법평가의 적용영역을 한층 넓게 발전시킨 모델로서 우리나라 입법평가 제도화를 위한 시사점을 제공해줄 것이라 판단된다. 특히 지속가능성지표수립과 그에 따라 매 2년마다 정기평가 및 보고를 의무화 하고 있는 현행 지속가능발전법 제13조를 고려할 때 입법평가의 제도화 논의시 지속가능성심사와의 상관성검토는 이미 예정된 것이라 볼 수 있다. 따라서 스위스 지속가능성심사의 이론적 토대와 방법 그리고 실제 적용되는 사례를 연구하여 사전적 입법평가에 있어서 지속가능성심사의 역할과 기능을 보다 심층적으로 고찰함으로써 국내 입법평가 연구 및 관련 논의에 기여하고자 한다.

II. 지속가능한 발전과 입법평가

1. 지속가능성의 개념

지속가능성 또는 지속가능한 발전은 매우 불명확하고 추상적인 개념이다. 그럼에도 불구하고 이 개념이 스위스 헌정사상 1874년 이후 125년 만에 이뤄진 전면개정을 통해 국가목표(Staatsziel)로 명문화 된 것은 두 가지 의미를 갖는다.

2) 국가행위의 정당성통제의 관점에서 스위스 입법평가의 이론적 근거를 제시한 것은 Mastronardi, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen seines Handelns, LeGes, 1996 참조

3) Schweizerische Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden, 2012, S. 20-26

첫 째 헌법상 내재적 도그마로 작용하던 지속가능성을 성문화 한 것은 국가의 장기적 발전을 위해 미래세대에 대한 보호를 보다 적극적으로 실천하겠다는 국민의지의 표현이다. 헌법은 국가의 항구성을 유지하고 발전시키기 위한 전제 속에 국가의 근본체계로서 성립되었다는 점에서 이미 지속가능성을 내재화 하고 있다. 이런 내적 전제가 성문화 되어 외적명제로 변화할 때는 기존의 가치가 내재화 수준에 머무를 수 없을 정도로 침해의 위험이 높을 때이다. 개발로 인한 환경 파괴가 가속화 되면서 국제사회의 공동노력이 필요하다는 국제환경법상 환경정의적 주장은 내재적 도그마인 지속가능성을 헌법상 성문화 한 계기가 되었다.⁴⁾ 이 같은 장기적 관점의 국가유지와 발전은 세대간정의(Generationengerechtigkeit)를 고려해야하므로 지속가능성 개념은 필연적으로 미래세대보호와 연관될 수밖에 없다. 특히 환경은 국가의 물적 존립기반으로서 시민들이 헌법국가의 인격주의적 인간으로서 사회화 되는 토대이기 때문에 환경파괴로 인한 부담이 장기적으로 세대간 승계된다면 국가의 지속성은 불투명해질 수밖에 없다.⁵⁾ 때문에 지속가능성을 실현하기 위해 등장한 많은 명문의 헌법조항들은 비교적 객관적 실천이 가능한 환경보호조항을 통해 미래세대보호를 언급하고 있다.⁶⁾ 1984년 칸톤인 바젤헌법을 시작으로 알프레드 쾰츠(A. Kölz)와 요르크 파울 뮐러(J. P. Müller)가 제안한 연방헌법개정안(1984)에 따라 1999년 헌법개정을 통해 헌법전문에 “ ... 미래세대에 대한 공동의 노력과 책임을 자각하며 ... ” 라는 내용이 최초로 등장하였다.⁷⁾

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

5) 배건이, 미래세대 환경권에 관한 입법론적 연구, 박사학위논문, 2011, 35-36면

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

7) Präambel KV Basel-Landschaft, JÖR 34, 1985, S. 437; 1993년 베른주헌법 제31조 제1항은 “자연환경은 현재세대와 미래세대를 위해 건강하게 유지되어야 한다.” 라고 규정하였다; Vgl. Art. 31 Abs. 1 S. 1 KV Bern, 1993

현재 수준의 지속성 유지뿐만 아니라 발전적 차원의 지속성 또한 계속적으로 추구해야 하는 것이 헌법적 요청이라면 국가는 경제적 요건의 충족을 위해 자원의 효과적인 배분(Allocation)과 고른 분배(Distribution)에 관한 책임을 져야 한다.⁸⁾ 따라서 자원의 한계성을 고려해 미래세대의 이익까지 배려하는 것은 세대 간 형평의 관점에서 국가의 미래를 형성할 현대세대의 과제로 귀결되므로 헌법상 미래세대보호의무는 정당화 되는 것이다.⁹⁾ 따라서 스위스 연방헌법은 이를 실현하기 위해 지속가능성을 연방헌법 제2조에 국가목표(Staatsziel)화 하여 국가행위의 지속적인 방향과 해석지침으로 작용하는 방식을 택하였다. 헌법개정 당시에는 국민의 안전과 권리보호라는 국가목적(Staatszweck)은 미래지향적 국가행위의 적극적 실현을 위해 국가목표(Staatsziel)로 설정되어, 입법자와 국가기관의 과제(Staatsaufgabe)로 구체화 된다고 하여 국가목적·국가목표 그리고 국가과제를 엄밀히 구분하였다. 그러나 국가목표조항에 의해 구체적인 권한위임 또는 헌법적 권리가 도출되지 않기 때문에 위와 같은 개념구별은 더 이상 필요치 않게 되었다.¹⁰⁾ 하지만 국가목표조항에 의해 헌법상 주관적 권리가 도출되지 않는다 할 때 오히려 중요해지는 것은 객관법적 성격에 따라 헌법질서 안에서 그 가치를 실현해야 할 정책결정권자, 즉 입법자의 역할이다. 이 때 국가목표조항은 개방적 범규범의 구체화를 위한 척도로서 해석을 보조하는 기준이 된다. 따라서 입법자는 환경·경제·사회적 영역에서 다양하게 충돌하는 현재세대와 미

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

9) 독일연방헌법재판소는 국가의 미래세대보호의무에 대해 기본권주체의 현존에 구속되지 않으므로 태어나지 않은 생명의 보호, 즉 아직 방어권의 기능으로서 기본권이 유효할 수 없는 미래세대 기본권도 보호해야 한다는 의미로 해석하였다; BVerfG, Bechl. v. 08. 08. 1978

10) Hebeisen, Staatszweck, Staatsziele, Staatsaufgaben, 1996, S. 8

래세대의 법익을 적절히 조정하여 장기적 국가발전을 유지해야 할 입법형성 및 개선의무를 진다.

둘째 국가의 모든 활동에 있어서 장기적 관점이 고려되어야 한다는 헌법적 요청이다. 국가는 존립목적상 국민의 안전과 기본권 보호를 위해 존재하기 때문에 국가의 항구성과 직결된 지속가능한 발전의 실현은 가장 근본적인 의무일 것이다. 국가라는 세대간 공동체가 현재세대와 미래세대의 공동번영에 대한 장기적 관점 없이 임무를 수행하는 것은 이미 그 자체가 국가의 위험방지의무를 소홀히 한 것이다. 장기적 관점이란 정책결정과 집행에 있어서 국가의 미래형성을 염두에 둔다는 것을 의미하므로, 소극적 차원에서는 위험요소에 대한 예방과 방지가 중심이 되겠지만 적극적 차원에서는 국가는 과거의 경험을 토대로 현재 국가의 이행능력을 면밀히 분석하여 실현가능한 미래의 국가상(Staatsvorbild)을 제시하는 것을 의미하므로 환경·경제·사회적 자원과 가치의 투입을 위한 거시적인 전략과 그에 따른 구체적인 계획을 수립해야만 할 것이다. 지속가능성이란 개념이 국가의 지속가능발전전략과 함께 언급되는 것도 바로 이처럼 현대사회에서는 적극적 미래형성을 위해 국가의 사전예측과 계획이 점점 중요해졌기 때문이다. 또한 장기적 관점이란 세대내 형평을 바탕으로 세대간 형평까지 고려해야 하는 것을 의미하므로 입법자는 정책의 장기적 효과가 현재세대와 미래세대의 균형을 가져올 수 있는지를 충분히 검토해야 할 의무를 진다. 이런 점에서 스위스의 지속가능성심사 역시 장기적 관점의 정책결정을 보조하기 위한 정책자문도구임을 분명히 하고 있다.

다만 장기적 관점에 대한 요청이 계속될 경우 어느 시간선상까지 고려해야 할 것인가에 대한 물음이 제기될 수 있을 것이다. 세대라는 개념을 중요시 할 경우 한 세대의 성장주기인 20년 정도라 언급할 수 있겠지만, 장기적 관점의 특성상 정책결정자의 의지와 국가계획의 분야 및 대상에 따라 그 시기는 달라진다고 보아야 한다. 구체적으로 한정할 수는 없겠지만 예측가능성을 높이기 위해 가능한 가까운 미래를 염두에 두어야 할 것이다. 따라서 입법자는 계획한 법률의 분야와 대상에 따라 장기적 관점의 적용을 탄력적으로 해석해야 할 것이다.

스위스 헌법상 국가목표로서 지속가능한 발전은 국가의 중요하고 미래지향적

인 발전을 보장해야 할 정치적 행동영역이며, 환경책임, 경제적 이행능력, 사회적 연대성이라는 동가치적인 요소를 고려하여 최적의 국가행위를 실현해야 할 지침인 것이다.¹¹⁾ 이를 통해 국가는 헌법상 과거, 현재 그리고 미래의 국민들에게 적합한 영역(Raum)을 설정하여 생생한 통합(Lebendige Einheit)을 이뤄낼 수 있게 된다.¹²⁾

2. 입법평가에 있어서 지속가능성

현대국가의 활동범위가 무한정 확대될수록 국가의 예산과 자원은 한정되어 있기 때문에 국가의 이행능력(Leitungsfähigkeit)에 대한 정확한 예측과 검토를 통해 위험을 사전에 방지해야 한다는 요구는 높아지게 된다. 입법평가(Gesetzesevaluation)의 출발 역시 방대한 규제로 인해 소모되는 국가의 예산과 재정을 줄여 국가조치의 효과성을 높이는 데서부터 시작되었다. 규범·경제·사회·환경적 차원에서 법률 또는 법률안의 효과를 검토한다는 점에서 입법평가는 분명히 통합적 관점을 갖고 있지만, 실제 실무에 있어서는 표준비용모델(Standardkosten-Modell) 또는 규제비용모델(Regulierungskosten-Modell)처럼 관료비용을 줄여 국가의 예산과 재정의 효율성을 강화하는데 주로 이용되었다.¹³⁾ 물론 이런 비용모델들이 계량적 수치를 통해 객관적 정보를 제공하기 쉽다는 점에서 법률의 효과성을 가장 쉽게 파악할 수 있다는 장점도 있지만, 근본적으로 국가의 활동영역은 환경 또는 복지분야처럼 비용편익관계로 환산하기 어려운 가치의 영역이 존재하기 때문에 정책결정과정에서 해당 조치의 추진을 막는 근거로 활용될 소지도 있다. 또한 이런 비용지향적인 입법평가의 운영은 그 시각이 당장의 예산절감을 염두에 둔 경우가 많기 때문에 국가의 적극적 미래형성을 위해 추진하는 장기적인 정책에 대해서는 효율적인 검증도구라 할 수

11) Dubas/Wachter, Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, LeGes 2010/2, S. 187

12) Hensler, AÖR 108, 1988, S. 489, 553

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

없다. 따라서 이런 한계점을 보완하고 정책결정의 합리성을 강화하기 위해 국제 사회에서 논의되는 지속가능성 개념을 평가의 영역으로 끌어들이는 것이다.

스위스가 연방헌법개정(1999) 때 제2조에 지속가능성을 국가목표로 설정하고, 제170조에 국가조치에 대한 실효성 심사조항을 삽입하여 입법평가의 제도적 근거를 마련하였다고 하여, 이것이 처음부터 입법평가에 있어서 지속가능성 개념의 적용을 염두에 둔 조치인 것은 아니었다. 오히려 연방헌법 제2조는 선언적인 지침으로 작용하였을 뿐, 제73조 “연방과 칸톤은 자연의 지속적인 균형, 특히 그 재생능력과 인간에 의한 이용을 확립하도록 노력한다.”에서 명한 자연환경과 개발에 대한 지속적인 균형유지의무를 이행하기 위한 도구를 마련하는 것이 더 시급한 과제였다. 하지만 법률안 작성과정에서 연방과 칸톤 그리고 다양한 이익단체에 이르기까지 상당한 조정과정을 요하는 스위스 입법과정의 특성으로 인해 사전적 입법평가 영역이 발전하면서 지속가능성심사가 그 범주에 포함된 것이다. 다만 지속가능성이 선언적 의미를 갖는다 할지라도 국가목표로서 모든 국가활동에서 우선시 되어야 할 상위관점임은 분명하므로 지속가능성심사처럼 구체적 심사형식으로 적용되기도 하고, 기능적으로 개별영향평가의 항목으로 편입되기도 한다. 지속가능성심사는 실무적으로 비용중심적이고 현재적 관점에서 운영되는 입법평가와는 달리 법률의 장기적 영향을 예측해 잠재적인 목표경합과 충돌에 따른 효과에 대한 통합적 정보제공을 목표로 한다.¹⁴⁾

이처럼 지속가능성이 입법평가의 요소가 된 점은 입법평가의 범위가 확대되었다고 평할 수도 있겠지만, 이를 좀 더 면밀하게 고찰해 본다면 규범·경제·사회·환경적 차원에서 입법평가를 실행해야 함에도 사실 규범과 경제적 평가에만 치중해 있던 평가의 방향성을 보다 통합적으로 제시하여 평가의 질적 수준을 심화한 것으로 이해해야 할 것이다.

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

Ⅲ. 지속가능성심사의 내용

1. 사전적 입법평가와 지속가능성심사

사전적 입법평가는 미래예측의 불확실성을 최소화 하고 가능한 정확한 예측을 기하기 위해 다양한 방법론을 사용해 예정된 국가조치의 영향을 분석하여 최적의 대안을 제시하는 것을 목표로 한다. 이런 사전적 입법평가의 대상은 법률을 비롯해, 그 초안, 프로그램약정, 정보캠페인처럼 아직 법률의 형식을 띠지 못한 국가의 조치도 포함하기 때문에 매우 포괄적이다. 따라서 평가대상을 구체화하고 예측결과의 불확실성을 최소화 하기위해 다양한 평가기법들을 발전시키는 과정에서 사전적 입법평가의 범위는 계속 확대되어 왔는데, 평가대상과 범위에 따라 에너지영향평가, 건강영향평가, 규제영향평가, 성별영향평가 등과 같은 부처의 전문평가 역시 입법평가의 영역에 포함되기도 한다.¹⁵⁾

사전적 입법평가에 적용되는 지속가능성심사는 국가의 미래형성이라는 점에서 국가조치의 지속가능성에 대한 미래예측분석을 한층 심화시킨 방법이다. 다만 사전적 입법평가가 모든 법률안을 대상으로 한 것이라면 지속가능성심사는 지속가능성이라는 국가목표를 구체화하기 위해 세운 지속가능발전전략상 수립되는 국가조치에 한정된 것이 다를 뿐이다. 사전적 입법평가가 법률안의 영향에 대한 통합적 결과를 지향하는 반면, 지속가능성심사는 거시적 관점에서 장기적 영향에 대한 통합적 결과를 제시하고자 하기 때문에 사전적 입법평가와는 독립적으로 시행되기도 한다. 지속가능발전전략에는 국가의 장기적인 입법계획(Legislaturplanung)과 지속가능성심사에 관한 계획도 포함되어 있는데, 대개 10-15년 후와 같은 가까운 미래에 대한 연방정책의 전략을 담고 있다. 2012년 수립된 지속가능발전전략(2012-2012)은 2025년의 연방정책을 위한 연방정부의 과제를 제시하고 있다.¹⁶⁾ 정리하자면 지속가능성심사는 국가전략이 지향하는 목

15) Dubas/Wachter, Die Nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, LeGes 2010/2, S. 188

16) Schweizerisches Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015, Bern, 2012

표를 추구하기 위해 제안된 국가조치들을 평가하여 거시적 관점에서(weitsichtig) 미래세대 이익의 배려, 장기적인(langfristig) 국가의 부담능력(Tragfähigkeit) 등을 검토하여 정책결정시 전체적(gesamtheitlich)이고 통합적인 지속가능성이라는 대원칙을 실현하는 도구인 것이다.¹⁷⁾

2. 지속가능성심사의 법적근거

지속가능성심사의 법적근거는 먼저 연방헌법과 의회법에서 찾을 수 있다. 미래세대에 대한 공동노력과 책임의식을 언급한 헌법전문을 비롯해, 국가의 공공복리, 지속가능한 발전과 더불어 문화적 다양성을 국가목표조항으로 설정한 제2조 제2항(Art. 2 Abs. 2 BV)을 들 수 있다. 위 조항들의 특징은 앞서 언급한 것처럼 구체적인 권한위임 또는 권리의 근거로 인용되지 않고 보충적인 해석기준(Auslegungshilfe)으로 작용할 뿐이다.¹⁸⁾ 하지만 이런 상징적인 기능을 갖는 헌법조항이 갖는 진정한 의미는 과거 헌법제정권자가 추구하고자 했던 목표와 그에 따른 국가의 방향성을 현재에 맞게 재해석하고 지속가능한 발전을 위해 미래지향적 국가상(Staatsbild)을 제시하는 열린 규범, 즉 개방성에 있는 것이다.¹⁹⁾ 민주주의라는 구조 속에서 이런 개방성은 입법자에게 한층 심화된 자율성과 책임을 부여하는데, 당 시대에 한정된 것이 아니라 보다 거시적이고 통합적인 관점으로 전통적인 헌법적 가치를 현실에 맞게 해석하고, 미래세대에 대한 배려를

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

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

19) 헌법의 개방성이라는 것은 변화하는 사회현실 속에 맞게 개방적 문언구조가 갖는 미완결성의 흠결을 보충하여 새로운 정치사회적 상황을 수용할 수 있도록 하는 동태적인 헌법 해석의 외적 특성을 표현한 것이다. 하지만 이런 헌법규범은 입법절차 또는 위헌성심사 등을 통해 그 수용여부를 제한받게 되므로 국민의 합의라는 가치평가를 벗어날 수 없고, 그 과정에서 특정 이념이나 가치에 대해 폐쇄적일 수 있기 때문에 폐쇄성을 통해 개방성이 제한되는 구조를 갖는다; 류시조, 헌법의 개방성과 폐쇄성, 헌법학연구 제9권 제3호, 한국헌법학회, 2003, 61면

통해 장래 국가의 발전을 유도할 것을 요청하는 것이다.²⁰⁾ 이를 위해 생존의 물적 기반이 되는 환경은 필수적인 고려대상이 되므로 지속가능성이라는 목표는 기본적으로 환경보호조항과 연결되며 스위스 연방헌법은 제4절 환경 및 국토정비에서 제73조에 지속가능성이 확고한 원칙임을 다시 한번 강조하고 있다. 사전적 입법평가의 도구로서 지속가능성심사는 헌법 제170조 실효성심사조항과도 연결되며, 법률차원에서는 의회법 제141조 제2항에 그 심사기준을 구체화 하고 있는데, 2008년 부분개정을 통해 g호에 “경제, 사회, 환경 그리고 미래세대에 대한 영향”을 평가할 것을 의무화 하였다.²¹⁾ 이에 따라 법률안에 대한 사전적인 입법평가 결과를 취합하여 의회에 제출하는 역할을 하는 연방내각은 법률초안에 대한 연방내각의 공식입장지침서를 수정하여 지속가능성심사 결과를 반영하도록 하였다.²²⁾

3. 지속가능성심사의 범위 및 대상

지속가능성심사는 브룬트란트 보고서에서 언급한 지속가능성 개념의 3영역을 그대로 수용하여 기본적으로 환경, 경제, 사회에 미치는 장기적 영향을 심사범

20) Häberle, Zeit und Verfassung, 1992, S. 299

21) 의회법 제141조 제2항 구체적 진술이 가능한 한, 공식입장에서는 연방정부는 특히 다음 항목들을 밝힌다.

- a. 법적근거, 기본권에 미치는 영향, 상위 법률과의 일치성과 유럽법률과의 관계
- b. 법률안에 예정된 권한위임
- c. 사전의회절차에서 논의되어야 할 관점과 대안 그리고 그와 관련된 연방내각의 공식입장
- d. 법률공포로 인해 예정된 변경, 이런 변경에 따라 계획된 평가와 사전의회절차에서의 집행유용성에 대한 심사
- e. 임무와 재정에 대한 동의
- f. 연방과 칸톤, 자치단체에 미치는 법률공포와 집행의 인적·재정적 영향과 비용충당의 종류와 방법, 재정계획에 미치는 영향 및 비용과 편익의 관계
- g. 경제·사회·환경 그리고 미래세대에 대한 영향
- h. 법률공포계획과 입법계획과의 관계
- i. 여성과 남성의 평등에 관한 영향

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

위로 설정하였다. 지속가능성개념이 세대간 형평의 관점에서 환경적 요인을 고려하고 경제시스템과 사회적 구조의 균형을 이루는 것을 중요시 한다면, 지속가능성심사는 이를 토대로 장기적이고 거시적 관점에서 국가의 적극적 미래형성을 위해 기반이 되는 환경, 경제, 사회 영역에 미치는 영향을 평가하여 국가조치의 최적화 대안을 마련하는 데 있기 때문에 자연스레 국제환경법상의 범주화를 따른 것이다. 실무적 관점에서 보자면 입법과정을 지연시키지 않고 부처별 영향 평가와 중복되지 않도록 하기 위해서는 지속가능성심사의 영역을 보다 세밀하게 분류하여야 했는데, 연방내각은 다음과 같이 연방차원의 지속가능성심사 영역을 범주화 하여 심사의 효율성을 기하고 있다.

〈표 1〉 지속가능성심사의 3영역

환 경	경 제	사 회
-자연공간, 종의 다양성 -식량자원 -천연자원 -물, 토양, 공기, 기후 -환경영향, 환경재해, 사고위험	-수입, 고용 -생산자본의 유지/확대 -경쟁력, 혁신력 -시장구조, 실질비용 -공공경제	-건강, 안전 -교육, 자기계발 -문화, 사회적 가치 -법적 평등, 법적 안전, 양성평등 -연대성

사전적인 입법평가의 대상은 법률 및 법률안을 비롯해 초안, 프로그램약정, 정보캠페인처럼 아직 법형식을 갖추지 못한 모든 국가조치를 포함하므로, 지속가능성심사 역시 사전적 입법평가와 동일한 심사대상을 갖는다. 다만 지속가능성심사의 목적이 국가의 장기적 발전계획을 구체화하고 그 영향을 분석하는데 있는 만큼 장기적 효과와 관련된 법률개정, 계획, 프로그램, 전략 또는 중요한 의미의 프로젝트가 주요 심사대상이 된다 하겠다. 예를 들어 지속가능성전략에 따른 국가의 중요계획인 경우 계획안의 모든 직·간접적 또는 의도한 효과 또는 부수효과까지 체계적이고 통합적으로 분석하여 최적의 계획안을 제시하게 된다.²³⁾

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

2002년 지속가능성전략부터 연방내각에 의해 정책안의 사전 검토와 최적화를 위해 연방공간개발부에게 그 평가도구개발을 위임하였다. 이를 통해 연방개발부(Bundesamt für Raumentwicklung)는 2004년 지속가능성심사의 이론적 근거를 제시하고, 2007년 칸톤과 게마인데에 시범 적용하였으며 이를 토대로 2008년 지속가능성심사 입문서를 발간하여 심사도구에 대한 국민적 이해를 얻고자 하였다.²⁴⁾

4. 지속가능성심사의 절차

지속가능성심사는 환경, 경제 그리고 사회에 관한 계획(Vorhaben)의 영향에 대한 통합적 고려를 위해 반드시 수행되어야만 한다. 지속가능성심사의 절차는 입법예고의 일반적인 절차와 동일하여 그 내용을 점점 심화시켰다.²⁵⁾ 경제에 대한 지속가능성은 연방국민경제부가 규제영향평가를 통해 심사하기 때문에 장기적 계획안일 경우 지속가능성심사와 규제영향평가는 내용상 동일한 의미이다. 대부분 연방차원의 장기적 계획을 수립할 경우 연방공간개발부가 지속가능성심사를 통해 계획안(Vorhaben)을 검토하는 것이 일반적이며, 심사결과는 일차적으로 연방내각이 취합하며, 최종적으로 법률안으로 구체화 될 때는 의회법 제 141조 제2항 g호에 따라 연방내각의 법률안에 대한 공식입장 속에 기술되어 의회에 보고된다. 이와 같은 지속가능성심사의 단계별 과정은 다음과 같다.²⁶⁾

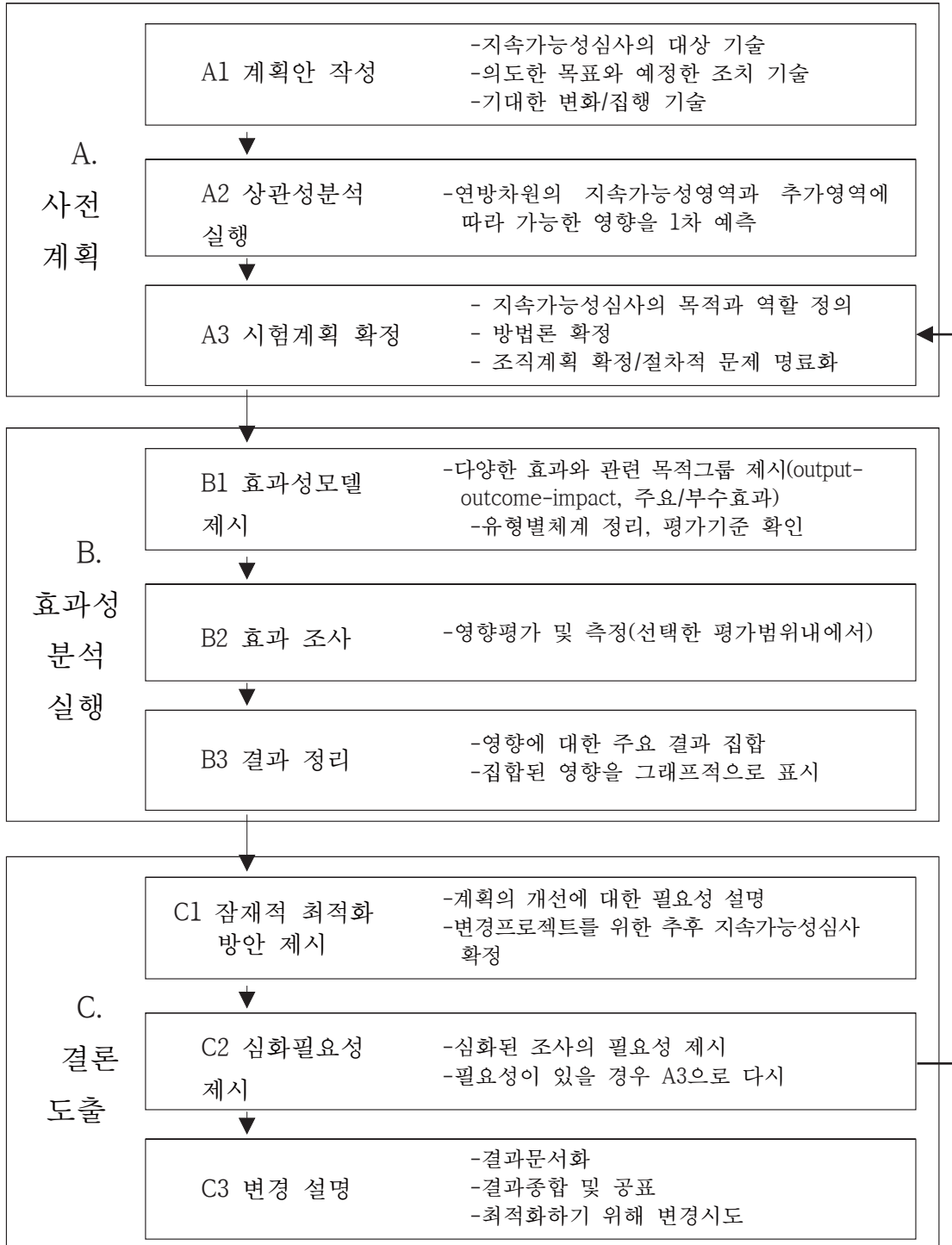
사전적 입법평가의 절차와 유사하며 사전계획단계에서 지속가능성심사의 영역인지에 관한 여부를 확인하는 상관성분석을 통해 구체적인 심사대상을 확정

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

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

26) Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008, S. 14

〈표 3〉 지속가능성심사의 단계



하고, 의도한 목표와 조치의 예상가능한 효과를 1차로 예측한다. 특히 상관성분석의 경우 표1처럼 15개 심사영역을 세분화 하여 체크리스트를 활용하는 방식으로 심사한다. 방법론과 심사자의 확정이 끝나면 효과성분석단계로 접어드는데, 1차 예측에서 나온 결과를 토대로 관련성을 유형별로 정리하여 심사모델을 구상하고, 그에 따른 심사기준을 확정한다.²⁷⁾ 이와 같은 효과성분석을 위해 27개 유형의 체크리스트를 마련해 놓고 있다.²⁸⁾ 이어서 선택한 범위 내에서 효과분석을 실시하여 주요결과를 종합정리하고 간략하게 그래프화 하여 명료하게 만든다. 마지막 결론도출과정에서는 기본적으로 계획안이 변경될 필요성이 있을 경우 그에 대한 합리적인 근거를 제시하며, 계획안은 다시 A3 환원되어 재차 심사되어야 한다. 계획안의 최적화를 목표로 지금까지 심사결과를 종합하여 문서화 하며 가능한 한 객관적이고 명료하게 기술되어진 보고서는 연방내각에게 제출된다.

IV. 지속가능성심사의 적용

1. 연방건강지원및예방법 개정안

2009년 연방보건부는 연방건강지원및예방법(Bundesgesetz über Prävention und Gesundheitsförderung: PräVG) 개정작업을 시작하면서 적합하고 효과적인 입법대안을 모색하기 위해 지속가능성심사를 실행하였다. 2008년 지속가능성심사업문서에 따라 구성된 심사절차에 따라 새로운 개정안이 갖는 경제, 사회, 환경에 미치는 영향을 예측 및 분석하여 연방내각의 지속가능성목표를 실현하고자 한 것이다. 연방건강지원법 개정안 핵심내용에 의하면 비전염성 및 정신질환의 예방, 건강지원 및 사전인식에 관한 새로운 책임과제가 연방에게 부여되었는

27) Wachter, Nachhaltige Entwicklung; Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, 2. Aufl., Zürich, 2009, S. 193

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

데, 그에 따라 연방내각은 8년마다 예방, 건강지원 그리고 사전인식에 관한 총괄 전략을 수립하고, 4년마다 개별 세부전략을 수립해야만 한다. 연방과 칸톤에 모두 적용되는 각종 캠페인과 프로그램을 시행하기 위해 연방내각은 관련 연방프로그램의 조정과 운영을 맡는 공공시설인 스위스 건강지원 및 예방원 (schweizerisches Institut für Prävention und Gesundheitsförderung)을 설립하고 칸톤과 사인의 건강지원 및 예방을 위한 프로그램과 프로젝트의 재정지원을 우선적으로 보장해야만 한다.²⁹⁾ 연방보건부의 위탁에 의해 Ecoplan(Forschung und Beratung in Wirtschaft und Politik)연구소가 연방공간개발부가 제시한 지속가능성절차에 따라 심사를 수행한 결과, 먼저 개정안의 경제적 영향은 전체적으로 긍정적 효과를 분명히 확인할 수 있었다.³⁰⁾ 수입과 고용, 생산자본 및 공적 채무부담은 중장기적 개선이 예상되지만, 시장경제원칙과 관련된 부분에서는 계획된 조치들이 국가의 영향력을 강화시킬 수 있기 때문에 비판점이 제기되었다. 이어서 사회적 영역에 미치는 영향 역시 전체적으로 긍정적 효과를 기대할 수 있었는데, 먼저 국민 건강상태의 개선뿐 만 아니라, 사회계층간 평등과 연대성 역시 강화시키므로 빈곤위험을 방지할 수 있으리라 판단되었다. 반면 환경영역과 상관성이 크지 않기 때문에 긍정적 또는 부정적 영향도 없다고 기술되었다.³¹⁾

지속가능성심사 결과는 연방건강지원및예방법 개정안에 관한 연방내각의 공식입장지침서에 간략하게 정리되어 의회에 제출되었다.³²⁾ 이는 법률안의 작성과정뿐만 아니라 정책결정과정까지 지속가능성심사가 적용되었음을 보여주는

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

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

31) a.a.O.

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

사례로서, 이런 심사도구를 활용해 입법적 결정의 투명성과 합리성을 확보할 수 있을 것이다.

2. 연방공간계획법 개정안

연방공간개발부는 2009년 연방공간계획법(Bundesgesetz über die Raumplanung; RPG)의 개정안을 마련하는 과정에서 지속가능성심사를 실행하였다. 새로운 개정안에는 무계획 토지개발을 방지하기 위한 건축공간과 지역설정에 관한 규정(Bauzonendimensionierung und -Lokalisierung)이 포함되어 있기 때문에 재정에 대한 평가를 수반하므로 규제영향평가와 지속가능성심사가 결합된 형태로 심사가 진행되었다.³³⁾ 연방공간개발부의 위탁에 의해 Ecoplan 연구소가 지속가능성심사를 수행하였으며, 2009년 결과보고서가 부처에 제출되었다. 연방공간계획법 개정안이 미치는 경제적 영향은 매우 긍정적으로 평가되었는데, 먼저 건축지역으로 설정된 지역에 소재한 기업들은 보다 높은 이전비용을 기대할 수 있을 뿐만 아니라, 경쟁력 강화와 더불어 스위스적 매력을 증가시킬 수 있기 때문에 이 같은 공공개발은 긍정적 경제효과를 창출할 것으로 예측되었다. 무계획 토지개발을 막는 조치로 인해 주택 및 부동산가격의 안정화를 기대할 수 있지만, 규제 및 계획집행을 위해 국가예산을 비롯해 추가비용이 많이 소요될 것으로 예측되었다. 사회적 영역에 대한 심사결과 토지와 미래세대를 위한 지역농업에 강한 영향을 줄 것이라 예측하였다. 건강과 복지분야의 경우 보다 향상된 주거의 질, 온전한 요양공간 그리고 오염물질부담을 줄이는데 긍정적으로 기여할 것이라 예측된 반면, 지역간 연대성 그리고 소유권 자유원칙과 관련해 약간의 불확실성이 있다는 것을 확인하였다. 마지막으로 환경영역에 대한 심사결과 개정안은 긍정적으로 평가되었는데, 건축공간을 늘릴수록 주택지가 늘어나 토지이용률이 높아지고, 이런 주택지의 확대를 통해 불법건축이 감소되겠지

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

만, 교통체증이 증가하여 부정적 영향 또한 발생하리라 판단되었다.³⁴⁾ 연방공간 계획법 개정안에 대한 지속가능성심사는 재정에 대한 지속가능성 관점을 보다 면밀히 분석하여 연방의 장기적인 균형발전을 고려하는데 중심을 둔 사례로서 연방내각의 법률안 작성과정에서 합리적 결정을 도모하여 의회결정에 충분한 보조역할을 한 것으로 평가되고 있다.

V. 결 론

스위스 연방헌법상 환경책임, 경제적 균형, 사회적 연대를 바탕으로 하는 지속가능성 개념이 국가의 상위목표로 설정되면서 현재세대의 입법자는 세대간 형평의 관점에서 미래세대를 보호해야 할 의무를 진다. 이를 위해 새로이 탄생된 지속가능성심사는 지속가능한 발전이라는 추상적 국가목표와 전략을 구체화하고 현실화하는 도구로서 사전적 입법평가를 기능적으로 발전시킨 평가기법이다. 경제적 비용감축과 규제완화에만 중점을 두었던 기존 입법평가 운영의 문제점을 보완하고, 보다 장기적인 국가계획과 거시적 관점의 정책결정을 위해 지속가능성심사가 등장한 것이다. 이 같은 지속가능성심사는 통합적 관점을 갖는 입법평가를 장점을 바탕으로 시간적 관점을 보다 확대하여 10-15년 이상의 장기적인 국가발전전략에 따른 입법계획을 평가할 경우 유용하게 적용될 수 있기 때문에 입법평가의 발전에 긍정적 기여를 할 수 있을 것이다. 하지만 미래는 기본적으로 불확실성을 띠기 때문에 심사결과와 그에 따른 정책결정이 오히려 입법절차를 지연시키고 입법대안의 합리성을 떨어뜨릴 수 있다고 비판할지도 모른다. 그러나 비용가치적인 면에 집중했던 기존 입법평가가 갖는 문제점을 보완하고 경제 및 재정의 효과성이 크지 않다는 이유로 자칫 정책상 축소되거나 위축될 수 있었던 사회적 연대성 또는 통합과 같은 세대간 형평요소들을 고려하여 국가 조치를 재분석할 수 있기 때문에 한층 균형 잡힌 입법대안을 모색할 수 있다.

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

따라서 지속가능성심사는 시간적 선상에서 미래라는 영역을 보다 확대한 입법 평가의 발전 모델로서 평가의 질적 수준을 심화시킨 평가기법으로 보아야 할 것이다. 입법평가가 만병통치약은 아니지만 이처럼 문제점을 보완하면서 보다 객관적인 평가도구로 발전해가는 것이야말로 입법평가의 실효성을 높이는 방식이라 생각된다. 지속가능발전전략의 수립 그리고 지속가능성심사를 규정하고 있다는 점에서 스위스와 우리나라는 상당히 유사하다. 하지만 스위스 고유의 연방제와 집정부제의 특성상 입법과정에서 칸톤의 권한이 훨씬 강하기 때문에 비교연구시 좀 더 면밀한 고찰이 있어야 할 것이다. 마지막으로 입법평가의 실질적 구상과정에서 지속가능성심사와 같은 장기적 평가기법에 대한 논의가 심화되어 보다 질 좋은 입법을 실현할 수 있길 기대해 본다.

참 고 문 헌

- 강현철/김대희/류철호, 입법평가기준과 평가지침에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008
- 김수용, 입법평가의 개념에 관한 연구, 한국법제연구원, 2008
- 박영도, 입법학용어해설집, 한국법제연구원, 2002
- _____, 스위스연방의 헌법개혁과 향후전망, 한국법제연구원, 2004
- _____, 입법평가의 이론과 실제, 한국법제연구원, 2007
- 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011
- 류시조, 헌법의 개방성과 폐쇄성, 헌법학연구 제9권 제3호, 한국헌법학회, 2003
- 최윤철, 독일과 스위스의 입법평가 사례연구, 한국법제연구원, 2008
- Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004
- Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007
- Bundes für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008
- Dubas/Wachter, Die nachhaltigkeitsbeurteilung auf Bundesebene, LeGes, 2010/2
- Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung zum Präventiongesetz, im Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit, Schlussbericht, Bern, 2009
- Ecoplan, Nachhaltigkeitsbeurteilung und Regulierungsfolgenabschätzung zur Revision des Raumplanungsgesetzes, im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung, Bern, 2009
- Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender(Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung- Kommentar, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf, 2008
- Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009

- Häberle, Peter, Ein Verfassungsrecht für künftige Generationen, in:
Ruland/Maydell/Papier(Hersg.), Verfassung, Theorie und Praxis des
Sozialstaats, Heidelberg, 1998
- Häberle, Peter, Zeit und Verfassung, 1992
- Hebeisen, Michael W., Staatszweck, Staatsziele, Staatsaufgaben, 1996
- Mastoronardi, Philippe, Zur Legitimation des Staats durch die Wirkungen
seines Handelns, LeGes, 1996
- Günter, Krings, Die Nachhaltigkeitsprüfung in der Gesetzesfolgenabschätzung,
ZG, 3/2009
- Schweizerische Bundeskanzlei, Botschaftsleitfaden, Bern, 2012
- Schweizerisches Bundesrat, Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012-2015,
Bern, 2012 Wachter, Nachhaltige Entwicklung; Das Konzept und seine
Umsetzung in der Schweiz, 2. Aufl., Zürich, 2009

〈Zusammenfassung〉

Studie zur Nachhaltigkeitsbeurteilung in der Schweiz

Bae Gun Yee

(Korea Legislation Research Institute)

Bei der schweizerischen Bundesverfassungsreform im Jahr 1999 wurde der Staatsziel "Nachhaltigkeit"(Art. 2 Abs. 2 BV) ausgerichtet, der aus ökologische Verantwortung, Generationengerechtigkeit, gesellschaftliche Integration besteht, und die Wirksamkeitsprüfung über allen staatlichen Massnahmen(Art. 170 BV) wurde eingerichtet, damit sich die Gesetzesevaluation institutionalisierte. Die verfassungsrechtliche Akzeptation der Nachhaltigkeit ist nicht nur den positiven Volkswillen für künftige Generation, als auch die verfassungsforderung, auf der der Staat die nachhaltige Aspekte auf allem Staatshandeln berücksichtigen soll.

Die Einführung der Nachhaltigkeit oder die Anwendung der Nachhaltigkeitsbeurteilung erwog sich nicht erst vor der schweizerischen Bundesverfassungsreform, sondern die Gesetzgebungsprozess bedürft der langen Steuerung zwischen Bund, Kanton und Interessengruppe auf der Ausarbeitung des Entwurfs, sodass die Ex-Sante Evaluation sich entwickelt hat und folglich sie die Nachhaltigkeitsbeurteilung enthält hat. Während der Gegenstand der Ex-Sante Evaluation Gesetzesentwürfe ist, wendet die Nachhaltigkeitsbeurteilung sich staatlichen Massnahmen der Nachhaltigkeitsstrategie zum Verwirklichen des Staatsziels an. Im Jahr 2008 wurde das Parlamentgesetz(Art. 141 Abs. 2) zur wirklichen Leistung der Nachhaltigkeitsbeurteilung verändert, und dadurch ist die Evaluation von Entwürfen über die Wirkung von Wirtschaft, Umwelt, Gesellschaft und künftige Generation zu verpflichten. Letztens Fälle

der Nachhaltigkeitsbeurteilung wie PräVG oder RPG nimmt immer weiter zu. Die Nachhaltigkeitsbeurteilung ergänzt Probleme der Gesetzesevaluation, bei der der kostenwert wichtig ist, und sieht als eine Evaluationsmethode, die die Zukunftsdimension auf dem Zeit sich erweitert und die Qualität der Evaluation sich entwickelt.

※ **Stichwort:** schweische Gesetzesevaluation, Nachhaltigkeit, Nachhaltige Entwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung