

지방자치단체 복지사업의 지속가능성 심사전략과 기준 : 스위스 지속가능성심사 모델을 토대로

배건이 (한국법제연구원 부연구위원)

1. 서

지속가능성심사는 법률안을 비롯해 국가의 모든 계획의 장기적 영향을 예측하여 분석하는 입법론적 도구로서, 독일과 스위스 등의 유럽내 주요국가에서는 국가조치의 장기적 효과를 분석하는 틀로 활용하고 있다. 현재 시행하는 국가행위가 장기적으로 어떤 영향을 미칠지는 고려하는 것은 지속가능한 발전이라는 국가목표의 달성을 반드시 필요한 항목일 것이다. 또한 이런 지속가능한 발전이라는 국가목표는 지방분권화 이후 지방자치단체가 지역사회에서 실질적인 국가행위를 집행하고 있는 수행자이라는 점에서 볼 때, 진정한 목표의 달성은 지방자치단체의 역할이 효과를 발휘할 때 가능할 것이다. 특히 지방자치단체의 복지사업은 지역사회의 사회적 안정망의 구성과 사회적 역대를 강화하여 국가통합으로 이어지기 때문에 더욱 지속가능성의 관점에서 장기적 영향을 높여야 하는 분야일 것이다. 따라서 본 발제에서는 스위스에서 국가의 주요프로그램에 시행되고 있는 지속가능성심사 방식에 대한 고찰을 바탕으로 그 모델에 기반해 지방자치단체의 복지사업을 대상으로 한국적 적용가능성을 검토해 보고자 한다.¹⁾

1) 스위스의 지속가능성심사에 대한 부분은 2012년 한국법제연구원에서 직접 수행한 “입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구”를 토대로 제작성 되었음을 밝힌다.

2. 지속가능성심사의 의의 및 성립배경

(1) 지속가능성심사의 개념 및 특성

지속가능성심사(Nachhaltigkeitsprüfung)는 국가의 계획(Vorhaben)을 지속가능한 발전이라는 목표에 따라 평가하고 최적화하는 것을 목적으로 하는 객관적 분석도구이다.²⁾ 지속가능성 개념이 각 국가에 수용되면서 지속가능발전전략을 통해 국가의 미래상을 적극 실현하는 장기적 정책과 계획이 수립되었는데, 이를 보다 구체화 하고 실효성 있게 만드는 방법이 바로 지속가능성심사인 것이다. 왜냐하면 실질적인 정책결정과정에서는 적어도 모든 목표가 동시에 실현될 수 없기 때문에, 지속가능성심사는 목표간 형량을 통해 국가의 행위를 보다 명료하게 만드는 데 기여한다. 하지만 이런 최적화 결과가 정책결정을 대체하는 것이 아니라 정책결정권자에게 정확한 정보를 제공하여 선택가능성을 투명하게 만드는 데 지속가능성심사의 중요한 의의가 있다. 따라서 지속가능성심사는 분석기능(Analyseinstrument)과 소통기능(Kommunikationsinstrument)을 갖는다. 지속가능성심사는 목표간 경합과 갈등을 전문적인 근거에 따라 분석하여 의도하지 않은 장기적 결과(Langfristige Folgen)까지 제시하기 때문에 법안준비과정에서 지속가능발전이라는 목표를 보다 주의하게 되고, 이는 질 좋은 정책결정으로 이어질 수 있다. 이어서 지속가능성심사는 질적 평가기법인 만큼 실행과정에서 전문가 및 법안 당사자 그리고 관련자들을 시스템적으로 연결하여 논의하는 과정을 갖는다. 입법평가를 질 좋은 법안마련을 위한 의사소통으로 이해하는 유럽식 사고방식에서 볼 때, 지속가능성심사과정에서 이뤄지는 사전논의과정이 갖는 진정한 의미는 법안의 하자나 흠결을 사전에 방지하는데 있는 것이 아니라, 정책결정과정에서 논해질 수 없는 세부사항까지 주의 깊게 의견을 교환하여 합리적인 조정을 꾀할 수 있다는 데 있다.³⁾

(2) 지속가능성심사의 성립배경 및 근거

지속가능성심사는 다양한 형태로 일부 국가의 입법론적 도구로서 개발되었는데, 독립적인 심사도구로서 이용되고 있기는 하지만 규제영향평가 또는 입법평가에 있어 장기적 영향을 분석하는 기법으로 사용되기도 한다. 이에 따라 입법과정 및 정책결정과정에서 지속가능성

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

3) Ernst/Jakob/Veit, Gestaltung einer Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der GFA, Berlin, 2009, S. 13; 배건이, 입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012, 22-25면

심사를 활용하고 있는 대표적인 국가인 스위스를 중심으로 한국과 비교하여 지속가능성심사의 성립배경 및 근거를 고찰하고자 한다.

스위스의 경우 1997년부터 지속가능발전전략을 수립하기 시작하였고 1999년 연방헌법개정시 제2조 제2항에 지속가능성을 국가목표(Staatsziel)조항으로 설정하여 국제적인 흐름에 맞춰 국내법을 변화시켰다. 반면 연방헌법 개정 당시 제170조에 모든 국가조치에 대한 의회의 실효성 심사권을 인정하여 입법평가의 제도적 기반 역시 마련하였다. 이후 연방내각은 2002년 지속가능성전략부터 연방공간개발부(Bundesamt für Raumentwicklung)에게 정책안의 사전 검토와 최적화를 위한 평가도구개발을 위임하였다. 이에 따라 연방공간개발부는 2004년 지속가능성심사의 이론적 근거를 제시하고 2007년 연방차원의 지속가능성심사모델을 개발하여 이를 토대로 이듬해 지속가능성심사 입문서(2008)를 발간하여 단계적으로 심사모델을 체계화 시켰다.⁴⁾

지속가능성심사의 법적 근거는 먼저 연방헌법과 의회법에서 찾을 수 있다. 미래세대에 대한 공동노력과 책임의식을 언급한 헌법전문을 비롯해 지속가능한 발전을 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.⁵⁾ 생존의 물적 기반이 되는 환경은 필수적인 고려대상이 되므로 지속가능성이라는 목표는 기본적으로 환경보호조항과 연결되며 스위스 연방헌법은 제4절 환경 및 국토정비편에서 제73조에 지속가능성이 확고한 원칙임을 재차 강조하고 있다. 지속가능성심사는 사전적 입법평가의 도구로서 헌법 제170조 실효성심사조항과도 연결되며, 법률차원에서 의회법 제141조 제2항에 그 심사기준이 구체화 되어 있다. 동 조항은 2008년 부분개정을 통해 g호에 “경제, 사회, 환경 그리고 미래세대에 대한 영향”을 평가할 것을 의무화 하였다. 이에 따라 법률안에 대한 사전적인 입법평가 결과를 취합하여 의회에 제출하는 역할을 하는 연방내각은 법률초안에 관한 연방내각의 공식입장지침서를 수정하여 지속가능성심사 결과를 반영해야만 한다.⁶⁾

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

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

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

〈표 1〉 스위스 지속가능성심사의 법적 근거

법조문	내 용
연방헌법전문	...미래세대에 대한 공동의 성과와 책임을 자각하며...
연방헌법 제2조 제2항 국가목표	스위스 연방은 국가의 공공복리, 지속가능한 발전, 내적결합 및 문화적 다양성을 촉진한다.
연방헌법 제73조 지속가능성	연방 및 칸톤은 자연의 지속가능한 균형, 특히 그 복원과 인간에 의한 이용을 확립하도록 노력한다.
연방헌법 제170조 실효성 심사	연방의회는 연방의 조치가 실효성에 의해 심사되는지에 관해 주의를 기울여야 한다.
의회법 제141조 법률초안에 대한 공식입장	제1항 연방내각은 법률초안을 공식입장과 함께 연방의회에 제출한다. 제2항 구체적 진술이 가능한 한, 연방내각은 법률안에 대한 공식 입장에서 특히 다음 항목들을 밝힌다: a. 법적근거, 기본권에 미치는 영향, 상위 법률과의 일치성과 유럽법률과의 관계 b. 법률안으로 인해 예정된 권한위임 c. 사전 의회절차에서 이와 관련된 연방내각의 견해와 대안 그리고 공식입장에 대한 논의 d. 법률공포로 인해 예정된 변경, 이런 변경으로 인해 계획될 수 있는 평가 및 사전 의회절차에서 집행유용성에 대한 심사 e. 연방과 칸톤, 자치단체에 미치는 법률공포와 집행의 인적·재정적 영향과 비용충당의 종류와 방법, 재정계획에 미치는 영향 및 비용과 편익의 관계 f. 경제·사회·환경·미래세대에 미치는 영향 g. 법률공포와 입법계획과의 관계 h. 양성평등에 미치는 영향

아직까지 입법평가가 제도화 되어 있지 않은 우리나라에서 법률안에 대한 장기적 영향에 대한 평가를 중시하는 독일식의 지속가능성심사 방식은 도입여부에 대한 기대가능성이 낮다고 판단된다. 따라서 오히려 연방 입법 및 주요 프로그램에 이르기까지 필요성이 인정되는 경우 지속가능성심사를 시행하여 국민에게 그 정보를 공개하고 있는 스위스적 지속가능성심사 모델이 지역의 복지사업에까지 폭넓게 적용될 수 있으리라 생각된다. 따라서 이후 발제의 내용에서는 스위스의 지속가능성심사 모델을 중심으로 한국의 지방자치단체의 복지사업에 수용가능한 지속가능성심사 방식을 검토해 보고자 한다.

3. 지속가능성심사의 주요내용

(1) 지속가능성심사의 범위 및 대상

스위스 지속가능성심사는 브룬트란트 보고서에서 언급한 지속가능성 개념의 3영역을 그대로 수용하여 기본적으로 환경, 경제, 사회에 미치는 장기적 영향을 심사범위로 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 자연스럽게 국제환경법상의 범주화를 따른 것이다. 실무적 관점에서 보자면 입법과정을 지연시키지 않고 부처별 영향평가와 중복되지 않도록 하기 위해서는 지속가능성심사의 영역을 보다 세밀하게 분류하여야 했는데, 연방내각은 다음과 같이 연방차원의 지속가능성심사 영역을 범주화 하여 심사의 효율성을 기하고 있다.

〈표 2〉 지속가능성심사의 3영역

환경	경제	사회
<ul style="list-style-type: none"> - 자연공간, 종의 다양성 - 식량자원 - 천연자원 - 물, 토양, 공기, 기후 - 환경영향, 환경재해, 사고위험 	<ul style="list-style-type: none"> - 수입, 고용 - 생산자본의 유지/확대 - 경쟁력, 혁신력 - 시장구조, 실질비용 - 공공경제 	<ul style="list-style-type: none"> - 건강, 안전 - 교육, 자기계발 - 문화, 사회적 가치 - 법적 평등, 법적 안전, 양성평등 - 연대성

사전적인 입법평가의 대상은 법률 및 법률안을 비롯해 초안, 프로그램약정, 정보캠페인처럼 아직 범형식을 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.⁷⁾

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

2002년 지속가능발전전략부터 연방내각에 의해 정책안의 사전 검토와 최적화를 위해 연방 공간개발부에게 그 평가도구개발을 위임하였다. 이를 통해 연방개발부(Bundesamt für Raumentwicklung)는 2004년 지속가능성심사의 이론적 근거를 제시하고, 2007년 칸톤과 게마 인데에 시범 적용하였으며 이를 토대로 2008년 지속가능성심사 입문서를 발간하여 심사도구에 대한 국민적 이해를 얻고자 하였다.⁸⁾

(2) 지속가능성심사의 기준

지속가능성심사의 기준은 실질적인 심사시 법률안 및 국가조치의 지속가능성을 평가할 때 적용되는 척도를 의미한다. 법률안 의 장기적 영향을 분석하는데 초점을 맞추는 경우라면 입법평가의 일반적인 기준(효과성, 효율성, 이행가능성, 체계적합성, 투명성등)도 그 범주에 포함된다.

1) 절차성(Prozesscharakter)

지속가능성심사의 진행과정에서 법안에 대한 전문가 및 이해관계자의 의사소통과 상호피드백(소통기능)은 해당 법률안의 목표를 명확히 하고 방향성을 제시한다는 점에서 매우 중요한 의미를 갖는다. 바로 이런 점은 지속가능성심사가 입법과정에서 중요한 대화수단(Dialog)으로 인식되고 있다는 것을 말해준다.⁹⁾ 이를 토대로 볼 때 절차성(Prozesscharakter)이란 지속가능발전전략에 따라 수립된 국가계획과 조치에 관한 다양한 이익을 조정하는 공적 절차를 입법과정에 포함시켜야 한다는 것을 의미한다. 국가의 장기적 미래를 형성하기 위해 입법과정에서 지속가능성심사와 같은 정책자문도구를 활용해 다양한 이해관계의 충돌을 사전에 예측하여 조정하여 정책결정의 합리성을 강화하는 것이다. 절차성의 강조는 입법안 작성과정뿐만 아니라 국가전략 및 계획과 같은 국가의 모든 조치를 마련하는 과정에도 적용될 수 있으며, 그 과정에서 국가목표로서 지속가능성이 어느 정도까지 실현될 수 있는지를 고려하여 최적화 방안을 도출하고 이를 통해 장기적 관점의 정책을 유도하는 것이다.¹⁰⁾

8) 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

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

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

2) 통합성(Umfassend)

지속가능성심사는 가능한 한 광범위하고 통합적이어야 한다. 환경·경제·사회적 영향과 그 상호작용 그리고 부수적 효과에 이르기까지 예상가능한 한도 내에서 포괄적 접근을 통해 분석해야만 한다. 통합성의 의미는 2가지 방향에서 관철되어야만 하는데, 첫째 지속가능성심사의 결과적 측면을 위함이다. 입법평가는 국가조치에 관한 규범·경제·사회·환경적 영향을 분석해야만 하는데, 개별 영향평가영역이 발전하면서 각 영역별로 지나치게 독립된 결과가 나오자 오히려 결과의 취합이 어려워지게 되었다. 이럴 경우 최적화 대안의 도출이 점점 어려워질 수 있기 때문에 지속가능성이라는 통합적 관점을 제시하여 총합평가로서 입법평가의 본래 기능을 유지하고자 함이다.¹¹⁾ 둘째 지속가능성심사의 범위와 대상적 측면에서 통합성은 계속 관철되어야만 한다. 왜냐하면 지속가능성은 전략수립과정에서 중점방향이 수립되고 지속가능성심사과정에서 세부적인 개별 관점이 명확해지기 때문에 포괄적 범위와 대상을 심사한다면 다할지라도 근본적으로 정책결정과정에서 합의된 지속가능성 요소로 통합되어야만 지향점을 잃지 않고 추진력을 얻을 수 있다.¹²⁾

3) 적용지향성(Umsetzungsorientiert)

지속가능성심사는 국가의 전략, 프로그램 등을 직접적인 대상으로 하기 때문에 가능한 유의미한 결과를 얻기 위해 적용가능한 심사방법과 기준들을 제시해야만 한다. 예를 들어 재정의 지속가능성의 경우 심사결과에서는 편익과 비용의 산정뿐만 아니라, 재정적으로는 비효과적이지만 지속가능성 관점에서 보았을 때는 의미가 있는 결과를 분석해내야만 한다. 이를 위해 필요한 것은 먼저 지속가능성심사범위를 구체화하고 심사에 적용되는 체크리스트를 명확히 해야 할 뿐만 아니라, 마지막 과정에서 추상적 결과치를 계량화 하는 작업을 해야만 한다. 스위스의 경우 연방차원에 적용되는 국가조치 및 계획에 대한 지속가능성심사시 Excel-Tool을 개발하여 사용하고 있다.¹³⁾

(3) 지속가능성심사의 절차

스위스는 지속가능성심사절차를 입법예고의 일반적 절차와 통일하여 그 내용을 점점 심화시켰다.¹⁴⁾ 대부분 연방차원의 장기적 계획을 수립할 경우 연방공간개발부가 지속가능성심사

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

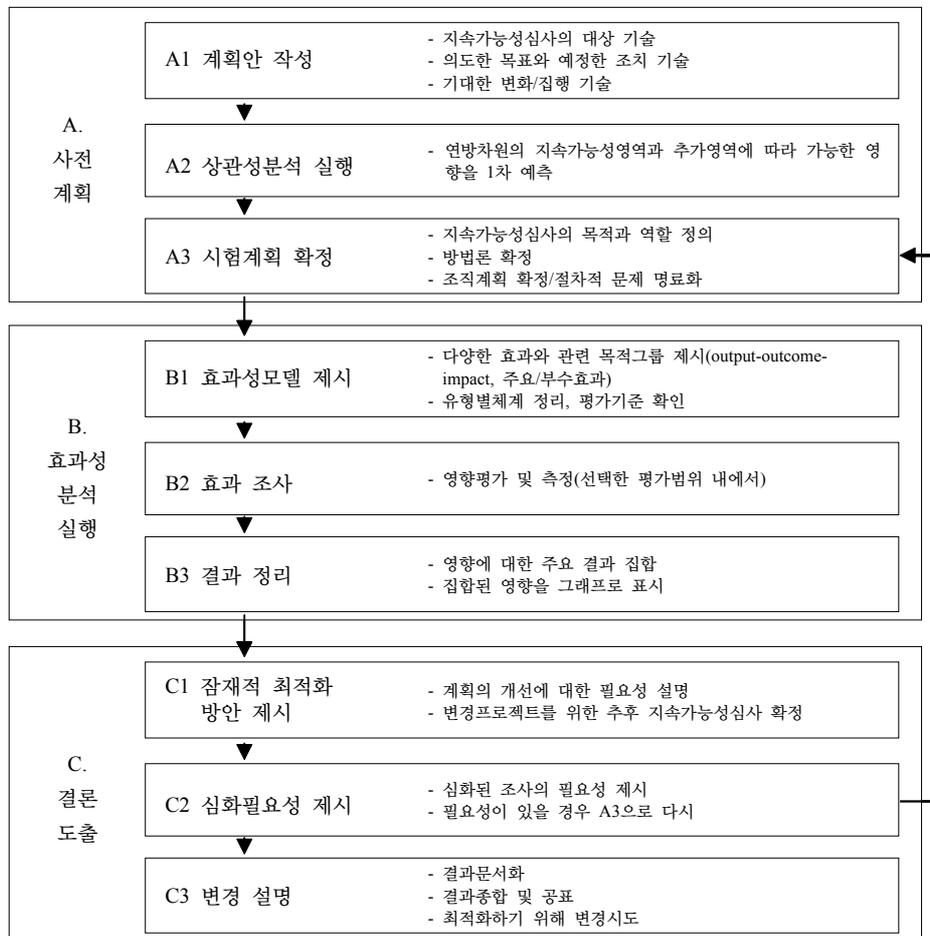
12) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung: Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, 2008, Bern, S. 6

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

14) 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호,

를 통해 계획안(Vorhaben)을 검토하는 것이 일반적이며, 심사결과는 일차적으로 연방내각이 취합해 의회법 제141조 제2항 g호에 따라 연방내각의 법률안에 대한 공식입장에 기술되어 최종적으로 의회에 보고된다. 이와 같은 지속가능성심사의 과정은 크게 상관성분석(Relevanzanalyse)과 효과성 분석단계(Wirkungsanalyse)로 나뉘는데, 심사대상인 국가계획 또는 법률안이 지속가능성 범주에 포함되는지를 먼저 파악한 후 그 장기적 영향에 대한 효과를 분석하는 방식을 취하므로, 스위스 모델을 상관성-효과성분석형이라 칭하였다. 단계별 스위스의 지속가능성심사과정은 다음과 같다.¹⁵⁾

〈표 3〉 지속가능성심사의 단계



2011, 261면

15) Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008, S. 14

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

〈표 4〉 상관성분석의 체크리스트¹⁶⁾

<p>지속가능성 심사의 대상기술</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가계획의 목표와 배경 <ol style="list-style-type: none"> 1. 계획상의 주요목표와 하위목표는 무엇인가? 2. 어떤 상위의 효과를 달성하기 위해 노력할 것인가? 3. 예정한 계획이 정책상 어떤 과정을 필요로 하는가? ○ 국가계획상 개별 조치의 목록화 <ol style="list-style-type: none"> 1. 계획이 각각 다른 개별조치 또는 그룹별 조치에 따라 세분화 될 수 있는가? 2. 개별 조치의 특성을 어떻게 간결하게 기술할 것인가? 3. 언급한 목표와 그에 따른 조치들은 무엇인가?(분명한 관련 효과) ○ 관련 당사자 <ol style="list-style-type: none"> 1. 어떤 당사자들이 계획에 대해서 얘기해야하는가?(목표그룹) 2. 목표그룹에게 어떤 행동변화를 필요로 하는가? 3. 계획이 해당되지만, 직접적으로 얘기하지 않은 것은 무엇인가? 4. 당사자그룹을 어떻게 분류할 수 있는가?(사회적 지위, 성별, 영업의 내외 효과 등) ○ 의도하지 않은 부수효과 <ol style="list-style-type: none"> 1. 모든 경우 계획의 의도하지 않은 부수효과가 있는가?
<p>상관성 기술</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 상관성 기술에 대한 질적 심사를 위한 체크질문 <ol style="list-style-type: none"> 1. 3영역(환경, 경제, 사회)에 중요한 목표경합이 존재하는가?(한 영역은 개선되지만 반대로 다른 영역은 악화되는지) 2. 현재 이미 악화된 영역에 부정적 효과를 가져올 수 있는가? 3. 계획이 미래세대에게 부담을 전가하거나 영향을 주어서 역효과를 가져올 수 있는가? 4. 계획이 특정 리스크 또는 대규모 불안전과 연관되는가? 5. 계획수립시 목표경합을 최소화 할 수 있는 최적화 방안이 있는가? 만약 있다면 그 최소화 정도는 어느 정도인가? 6. 달성하려는 계획의 어떤 효과를 기대할 수 있는가?(국제적 효과 등)

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

방법론과 심사자의 확정이 끝나면 효과성분석단계로 접어드는데, 1차 예측에서 나온 결과를 토대로 관련성을 유형별로 정리하여 심사모델을 구상하고, 그에 따른 심사기준을 확정한다.¹⁷⁾ 이와 같은 효과성분석을 위해 27개 유형의 체크리스트를 마련해 놓고 있다.¹⁸⁾ 이런 효과성 분석은 대강분석(Grob)과 정밀(Fein)분석으로 나뉘는데, 전자는 매우 빨리 진행할 수 있고 비용이 적게 들며 세부적 분석을 필요치 않고 사전지식을 보완하기 위해 전문가회의 중심으로 운영되는 방식을 말하며, 후자는 그와 반대로 개별 방법론을 통해 전문가그룹과 관련 당사자들이 모두 동원되어 참여하므로 많은 비용이 소요된다.¹⁹⁾ 이어서 선택한 범위 내에서 효과분석을 실시하여 주요결과를 종합정리하고 간략하게 그래프화 하여 명료하게 만든다. 마지막 결론도출과정에서는 기본적으로 계획안이 변경될 필요성이 있을 경우 그에 대한 합리적인 근거를 제시하며, 계획안은 다시 A3으로 환원되어 재차 심사되어야 한다. 계획안의 최적화를 목표로 지금까지 심사결과를 종합하여 문서화 하며 가능한 한 객관적이고 명료하게 기술되어진 보고서를 연방내각에 제출한다.

4. 지방자치단체 복지사업에 관한 지속가능성심사

(1) 지방자치단체의 복지사업 특성 및 현황

1991년 지방분권화 이후 복지부분에 분권화가 지속적으로 진행되어왔다. 이런 복지부분의 지방분권화는 과거 민간영역 중심의 비공식화된 복지서비스 제공 및 시설중심의 대상자 보호, 그리고 빈곤계층에 대한 중앙집권적이며 잔여적인 지원이 주를 이루었던 복지분야에서 ‘복지의 현대화’경향과 함께 질적 변화를 위한 체질변화를 의미하기도 하였다. 즉 최근 10여 년 동안 지방자치단체 등을 제공주체로 하는 복지서비스가 공식화 되었고, 지역사회 중심 보호체제로 전환을 꾀하였으며 사회서비스 등이 전(全) 계층에 대한 보편적 복지 시행 등의 형태로 변화된 점을 꼽을 수 있을 것이다.²⁰⁾

이런 복지부분에 대한 지방분권화는 다음과 같은 주요 전개과정을 거치며 실시되었다. 특히 2003년 지방자치단체 중심의 복지사업 수행기반이 되는 「사회복지사업법」이 제정되고

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

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

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

20) 강혜규 외 1인, 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태분석 및 조정방안 연구, 한국보건사회연구원, 2015, 77면

2005년부터는 복지사업 이양 등을 본격적으로 추진하기 위한 재정책 차원에서 분권교부세 제도를 도입하기도 하였다.²¹⁾ 이어서 2012년에는 「사회보장기본법」 전면개정을 통해 범부처 간 복지사업정보연계를 추진하고 시군구의 복지사업 등에 대한 통합사례관리를 처음으로 실시하였으며, 이듬해 2013년에는 범정부적인 사회보장정보시스템을 구축하여 지방자치단체 복지사업에 대한 통합적인 정보관리가 가능하게 되었다.

〈표 6〉 복지부분 분권화 정책의 변화

시기	주요 정책 및 내용
2003년	○ 사회복지사업법 개정: 지자체 중심의 복지사업 수행 기반 마련
2004년	○ 사회복지사무소 시범사업(2004-06): 통합조사·서비스 연계 전문화 실험
2005년	○ (개정) 사회복지사업법 시행; 지역사회복지계획 수립 및 지역사회복지협의체 운영 ○ 지자체 사회복지직 증원(1,830명) ○ 복지사업 이양 등 지방화 본격 추진: 분권교부세제도 운영
2006년	○ 지자체 주민생활지원기능 강화 개편(2006~07) ○ 복지부 내 ‘사회서비스정책관 설치’ 및 사회서비스관리센터 설립 ; 다수의 사회서비스 바우처사업 시행 준비
2008년	○ 복지부 내 공공-민간-정보 관련 복지전달 개선 TF 운영 ○ 시군구 「희망복지129」 모형 개발
2009년	○ 지자체 ‘민생안정추진단’ 설치: 민생안정요원 900명 배치(계약직) ○ 시군구 사례관리 시범사업 실시 ○ 분권교부세제도 연장결정(2014년 까지) ○ 「복지전달체계 개선 대책」 발표 (총리실 주관, 관계부처 합동) ; 249개 복지사업을 159개로 조정·정비, 현금성 복지급여를 단일계좌로 지급, 사회복지 통합관리망 구축, 민간사회복지시설 기능조정
2010년	○ 사회복지통합관리망(행복e음) 개통: 한국복지정보개발원 설치 ○ 시군구 “위기가구 사례관리 사업” 실시
2011년	○ 지자체 복지인력 증원 결정(7,000명)
2012년	○ 사회보장기본법 전면 개정 ○ 시군구 “희망복지지원단” 운영: 통합사례관리 실시 ○ 범부처 복지사업정보연계 본격 추진(복지부로 이관) ○ 복지부내 ‘복지행정지원국’ 설치
2013년	○ (개정)사회보장기본법 시행 ○ 「지자체 복지사업」 전수조사 및 정보 관리체계 마련 ○ 사회보장정보시스템(범정부) 구축 및 운영: 지자체 복지사업 정보관리

21) 분권교부세 제도는 국가사무의 지방이양의 일환으로 각 중앙부처가 관리해 오던 국고보조사업을 대폭정비하면서 지방자치단체에 필요한 재원을 보전해주기 위해 2005년 도입된 제도이다. 분권교부세는 지방교부세의 하나로 내국세의 0.94%를 재원으로 하여 이양사업의 성격을 분석하여 경상적 수요와 비경상적 수요로 구분하여 배분하였다. 이상용 사회복지 수요증대에 지방재정의 대응 전략-복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응전략, 지방재정 2007년 제2호, 한국지방재정공제회, 2007, 55면

이 같은 지방자치단체의 복지사업은 다음과 같은 특성을 갖고 있다. 첫째, 보충성 및 다양성을 꼽을 수 있다. 지방자치단체의 자체 복지사업은 거시적 관점에서 볼 때 중앙정부 복지사업에 대한 보완적 기능을 갖고 있으며, 중앙정부 차원에서 실시하지 못한 지역적 특성에 맞는 지역복지서비스의 개발 및 지원은 사회보장서비스의 다양성을 형성시켜주는 요인이 될 수 있다. 이런 지방-중앙연계적 관점에서 보면 지방자치단체에서 수행하고 있는 복지사업은 단순히 복지사업의 속성뿐만 아니라 중앙정부와의 관계 속에서 형성되는 속성들을 지니고 있다는 점을 알 수 있다. 둘째, 고유성과 능동성을 갖는다는 점이다. 최근 복지서비스에 대한 국민적 인식과 요구가 확대되면서 지방자치단체는 단순 중앙정부의 복지서비스 집행자가 아니라 복지서비스의 기획, 제공, 관리 등 능동적인 제공자로서의 역할로 그 기능이 확대되고 있다는 점이다. 따라서 복지부분의 분권화 이후 지방자치단체의 지역적 특성에 맞는 복지사업을 자체적으로 개발하여 시행하고 있다. 물론 예산 확대 및 중앙정부의 복지사업과의 차별성에 대한 요청이 있기는 하지만, 지역적 특성 및 지방자치단체 자체 복지사업의 고유한 운영은 복지실현이라는 국가목표를 고가 아래로부터 성과를 구축(지역사회 보호체제 실현)했을 때 가능하다는 점을 고려할 때 간과할 수 없는 중요한 부분이라 할 것이다.

이런 지방분권화 과정을 거쳐 형성된 지방자치단체 복지사업의 현황에 대해서 보다 구체적으로 들여다 보고자 한다. 지방자치단체가 수행하고 있는 복지사업은 크게 국고보조사업, 이양사업, 자체사업으로 구분할 수 있다. 대부분의 국고보조사업과 이양사업은 중앙부처가 기획하고 일정 예산을 보조하여 지방자치단체에게 집행하는 사업유형이다. 지방자치단체의 자체 사업은 지방자치단체 예산으로 지역의 특성과 환경을 고려하여 자체적으로 기획하고 집행하는 사업을 말한다. 현재 대부분의 지방자치단체의 복지사업은 중앙정부로부터의 보조사업 형식으로 수행되고 있다.²²⁾

지방자치단체에서 수행하고 있는 복지사업수는 총40,217건이며, 이중 국가복지사업은 17,025(42%), 이양사업은 4,191건(10%), 자체사업은 19,001건(47%)이다. 지방자치단체가 수행하고 있는 복지사업수를 기준으로 볼 때, 국가사업보다 자체사업을 더 많이 수행하고 있음을 의미한다. 하지만 예산의 형평성 차원에서 보면 국가사업을 위해 204,905억원(77%)를 지출하고 있는 반면, 자체사업은 42,974억원(16%)를 지출하고 있다. 지방자치단체의 자체 복지사업의 경우 저예산 사업이 많기 때문에 사업부에 비해 예산의 규모는 매우 낮음을 알 수 있다.²³⁾

22) 강혜규 외 1인, 전게서, 41면-43면

23) 함영진 외 3인, 지방자치단체 복지사업 특징 및 영향요인 분석, 한국보건복지정보개발원, 2012, 93-94면; 안영진, 사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원 개선방안, 공법학 연구 15집 제2호, 한국비교공법학회, 2014, 59면

〈표 7〉 지방자치단체 복지사업 유형별 건수

(단위: 건)

시도명	시군구	계	국가사업	이양사업	지자체 자체사업	시도명	시군구	계	국가사업	이양사업	지자체 자체사업
계	230	40,217	17,025 (43%)	4,191 (10%)	19,001 (47%)	전북	14	2,528	1,113	245	1,170
경기	31	6,812	2,654	461	3,697	충북	12	2,097	873	199	1,025
경북	23	3,802	1,594	344	1,864	인천	10	2,085	846	306	933
경남	18	3,341	1,407	277	1,657	대구	8	1,452	623	198	631
강원	18	3,287	1,418	308	1,561	대전	5	1,045	430	228	387
전남	22	3,021	1,448	243	1,330	울산	5	966	444	125	397
서울	25	2,860	1,039	238	1,583	광주	5	877	449	150	278
충남	15	2,850	1,197	249	1,404	제주	2	471	201	36	234
부산	16	2,539	1,220	571	748	세종	1	184	69	13	102

〈표 8〉 지방자치단체 사회복지예산 증가율

(단위: 조원)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	연평균 증가율
총예산	107.0	115.4	128.0	144.4	156.7	149.7	156.2	151.1	156.9	4.9%
사회 복지 분야	129.9 12.1%	15.3 13.3%	18.8 14.7%	23.7 16.4%	29.2 18.6%	28.8 19.2%	29.2 18.6%	30.9 20.5%	35.0 22.3%	13.3%

저출산·고령화 등의 새로운 사회변화로 인해 지방자치단체 역시 새로운 공공영역에 대한 지출필요가 증가하면서 재정소요가 급격히 증가하고 있는 반면, 재정자립도는 그에 미치지 못해 세입이 매우 부족하여 재정적자가 발생하고 있는 상황이다.²⁴⁾ 이는 지방분권화 과정에서 재정분권화가 확실히 실현되지 못했기 때문에 지방자치단체의 복지사업에 대한 부담을 증가하였음에도 불구하고 이를 실행하기 위한 실질적 재원확보수단은 미흡한 구조적 원인이 크다 할 것이다. 특히 국가보조사업의 증가는 지방자치단체의 지방대응비 지출을 증가시킴으로써 지방재정 부담을 가중시키는 요인이 되고 있다.²⁵⁾

24) 권아영, 지방자치단체의 재정난의 실태와 개선과제, 이슈와 논점 제434호, 국회입법조사처, 2012, 1면; 안영진, 전계서, 60면

25) 보고사업의 규모는 2008년 18조6517억원에서 2014년 36조6019억원으로 늘어나 7년간 2배 정도 확대됐다.

지금까지 분석한 결과를 놓고 볼 때, 국가복지사업이든 지방자치단체의 자체사업이든 사회복지의 구현이라는 장기적 목표를 위해서는 연계될 수 밖에 없는 구조를 갖고 있다. 따라서 중요한 것은 중앙정부의 복지사업 집행과 지방자치단체의 고유한 복지사업과의 적절한 조화이며, 지속가능성을 논하기 위해서는 지방자치단체 및 중앙정부간 복지재정의 분담이 장기적 관점에서 효율성과 형평성을 갖고 있는 것인지 그리고 예상치 못한 부수효과를 발생시키는 것인지 그리고 지방-중앙정부간 효과적인 연계 및 협력을 통한 통합적 목표구현을 위한 최적의 대안이 무엇인지를 우선적으로 고려해야만 할 것이다.

(2) 지방자치단체의 복지사업에 관한 지속가능성심사에 관한 구상

1) 지속가능성심사의 대상 및 시기

스위스 지속가능성심사의 경우 법률에서부터 국가의 프로그램에 이르기까지 모든 국가의 조치를 심사할 수 있는 개방형 구조를 갖고 있기 때문에, 국민적 통제 및 감시가 활성화 될 수 있다는 장점은 있다. 다만 이런 스위스식 지속가능성심사는 26개 칸톤으로 구성되어 있고 연방보다 칸톤의 권한이 강한 협의민주주의적 시스템이 발달한 정치문화적 특성에 따라 행정에 있어서 절차적 민주주의 요소가 강화된 형태이기 때문에, 이 같은 형태를 직접 도입할 경우에는 심사과정 및 그 결과에 따른 의견조정기간이 길어져 복지사업의 집행지연이라는 부수효과가 발생할 수 있다. 따라서 지속가능성심사의 대상을 지방자치단체의 복지분야 조례 또는 해당 지방자치단체의 복지사업으로 한정하는 것이 바람직하다 할 것이다. 복지분야 조례의 경우 입안과정에서 지속가능성심사를 시행하여 조례안이 미치는 장기적 영향을 분석하는 입안도구로 활용하는 방법으로 가능하다 할 것이다. 지방자치단체의 복지사업이라 할지라도 지역사회에서는 법률 또는 조례에 근거가 없는 구성 및 집행이 어렵기 때문에 실무적 관점에서는 보자면 복지사업만을 심사하는 방식보다 근거법령 및 그에 따른 사업을 함께 심사하여 장기적 영향을 분석하는 것이 실효성 있는 심사방식(이하 법령중심의 지속가능성심사)이라 판단된다.

이어서 지방자치단체의 복지사업의 경우 관련 법령에 따라 심사대상이 되는 복지사업 유형이 달라지겠지만, 기본적으로 국가보조사업 및 이양사업 그리고 자체 복지사업 모두를 지속가능성심사 대상으로 할 것인지 또는 그 가운데 자체 복지사업만을 심사의 대상으로 할 것인지는 심사자 및 심사결과에서 볼 때는 중요한 사항일 것이다. 3가지 복지사업 유형 중 일부를 심사대상으로 한다면, 분석과정의 효율성과 분석결과의 명확성은 확보될 수 있겠지만, 복지사업의 특성상 지방-중앙의 협력이 필요할 뿐만 아니라 지방과 지방간, 지방과 중앙간 사회복지의 실현을 위해 장기적으로 어떤 역할을 해야 할 것인지를 분석하는 것도 지속가

능성심사의 일부 요소이므로 3가지 유형을 모두 심사대상으로 삼는 것도 하나의 방법이라고 생각된다.

지속가능성심사의 시기의 경우, 지방자치단체의 복지사업에 대한 지속가능성심사를 효과적인 사업안 작성을 위한 수단으로 사용할 하거나, 복지사업에 대한 사정 위해 사업 수행 이후 효과분석의 수단으로 사용할 수 있을 것이다. 대부분의 주요국가에서 시행하는 지속가능성심사는 미래에 대한 예측을 통해 위험 및 리스크를 사전에 예방하고 관리하고자 하는데 초점이 맞춰진 분석기법이므로, 이를 사후적인 효과분석의 수단보다는 사전적인 분석틀로 사용되고 있다. 따라서 지방자치단체의 복지사업에 대한 지속가능성심사 역시 법령에 근거한 효과적인 사업안 작성을 위한 수단으로 사용되는 것이 보다 효율적인 심사방식이라 판단된다. 사업수행 이후 그 효과에 있어서는 사전에 지속가능성심사 결과가 이미 제시되어 있기 때문에, 지방의회 및 지역주민의 활용여하에 따라 사후 간접적인 통제효과도 발휘할 수 있을 것이다.

2) 지속가능성심사의 주체

통상 지속가능성심사를 주로 시행하고 있는 유럽의 주요국가들의 경우 정부발의 법안(독일) 및 중앙부처의 주요사업(스위스)을 대상으로 실시하고 있다. 대부분 지속가능성심사를 수행하고 있는 독일 및 스위스의 경우 의원내각제형 국가이고 대부분 정부발의 법안이 80% 이상이기 때문에, 이런 구조 속에서 집행부인 행정부는 발의한 법안 및 집행하려는 사업의 정당성을 스스로 입증하는 관점에서 지속가능성심사를 수행하고 있다. 때문에 의회는 지속가능성심사 과정 및 결과에 대해 보고를 받고 최종적으로 그 질을 평가하고 분석결과를 토대로 합리적인 정책결정을 내리는 역할을 맡는다. 이런 지속가능성 심사의 운영구조를 본다면, 그 주체에 관해서는 크게 2가지 방향에서 논의할 수 있을 것이다.

첫째는 유럽처럼 지방자치단체의 집행기관이 지속가능성심사를 수행하고, 그 결과를 지방의회에 보고하는 방식이다. 이와 반대로 지방의회가 수행하는 방식을 고려해 볼 수 있겠으나, 이는 민주적 관점에서 볼 때 의회의 자율에 맡기는 것이 타당하다 할 것이다. 둘째는 지방의회가 지역주민의 대표체로서 최종적인 감독권자임을 고려한다면, 지속가능성심사가 필요한 대상사업을 지정하여 집행기관에게 그 심사를 수행하도록 하여 그 결과를 보고받는 형태를 고려할 수 있을 것이다. 이 같은 형태의 경우, 특정 사업이나 조례안을 대상으로 하기 때문에 지속가능성심사 관련 비용 및 인력적 부담을 줄일 수 있다는 장점이 있을 뿐만 아니라, 지속가능성심사의 대상이 되는 조례 및 관련 복지사업의 집행에 관해서는 지방자치단체의 집행기관이 보다 잘 알고 있기 때문에, 실질적 심사는 지방자치단체의 집행기관이 수행하는 것이 심사결과의 질을 높일 수 있다는 장점이 있다. 첫 번째 지방자치단체 집행기관이 중

심 되는 방식이든, 두 번째 지방의회에 의한 대상선정 및 집행기관에 의한 수행 방식이든 결과적으로는 지방의회가 지속가능성심사의 결과에 대한 최종적인 질적 통제권자이기 때문에, 지속가능성심사의 주체는 결국 지방자치단체의 정책결정 및 집행문화 및 구조에 맞게 선택되어야 할 부분이라 판단된다.

3) 지속가능성심사의 기준 및 방법

스위스 지속가능성심사의 심사기준을 통해 확인할 수 있듯이, 통상적으로 지속가능성심사를 수행하는 기준은 추상적이기 마련이다. 왜냐하면 지속가능성이란 개념 자체가 미래지향적이고 추상적이기 때문에, 이를 판단하는 기준 역시 최상의 원칙으로 올라갈수록 포괄성을 띄어 추상적 경향을 띠 수 밖에 없다. 그럼에도 불구하고 지속가능성심사를 수행할 수 있는 것은, 지속가능성의 개념적 요소를 법안의 의도 또는 시행하고자 하는 사업계획 등과 매치시키는 경우 예측이 가능한 수준에서 객관적 지표를 수립하고 있기 때문이다. 그리고 이런 지표는 1차적으로는 대개 지속가능성이라는 목표의 달성을 위해 필요한 항목(미래세대 배려, 지역사회 연대, 사회복지서비스의 형평성 등)을 기술하고, 그와 관련된 분야의 실태 및 현황분석을 토대로 달성목표치(현재 15% 달성, 5% 성장)를 정한다. 이후 제2차적으로는 이런 지표에 따라 실제로 입안하려는 조례 또는 사업계획안에 대한 체크리스트를 통해 심사자의 주관적 판단을 가능한 객관화 시킨다. 예를 들어 “위 조례를 통해 달성하려는 목표가 재정의 지속가능성에 영향을 미치는가?”라는 질문항목이 설정되고 “예” 또는 “아니오”로 문답을 하는 방식을 취하는 경우, 지속가능성심사가 형식적인 절차가 되어 지방자치단체의 행정부담을 증가시키는 요인이 될 수 있을 것이다. 그러나 객관적 문답 방식 외에, 주관적 기술 및 가점방식을 더하여 해당 답변을 증빙할 수 있는 통계자료 및 실증데이터 그리고 그에 대한 기술을 더하는 형태로 심사결과가 기술된다면 지역주민에게 지방자치단체의 복지사업에 대한 올바른 정보를 제공하게 될 뿐만 아니라, 지방의회의 정책결정시 객관적 자문역할을 기대할 수 있을 것이다. 지속가능성심사는 정책결정자 및 입안자들이 결정해야만 할 중요한 결정대상을 장기적 관점에서 보다 합리적으로 결정하도록 유도하는 객관적 자문도구인 것이니, 그 결과에 따라 정책결정자 및 입안자들의 결정을 구속할 수 있는 판단도구가 아니다.

위와 같은 지속가능성심사의 역할·기준의 기술방식에 대한 이해를 토대로, 현재 우리나라 지방자치단체의 자체복지사업에 적용가능한 심사기준은 다음과 같이 고려해 볼 수 있을 것이다.

〈표 9〉 지속가능성심사 체크리스트

구분항목	질문사항	예	아니요	미정
대상	(1) 복지사업이 장기적 계획에 따라 추진될 필요성을 갖는가? (2) 복지사업은 국고보조 및 이행사업, 자체사업 가운데 어떤 유형에 해당하는가? (3) 복지사업의 수요 및 수혜혜택은 구체적으로 어느 정도인가?			
목표	(1) 복지사업의 주요목표와 하위목표는 무엇인가? (2) 복지사업의 주요목표와 하위목표간 목표간 경합 또는 충돌이 있는가? (3) 복지사업의 주요목표 및 하위목표의 달성을 위해 지속적인 모니터링이 필요한가?			
수단 및 조치	(1) 복지사업의 주요목표 및 하위목표를 달성하기 위해 필요한 조치는 무엇인가? (2) 복지사업의 주요목표 및 하위목표를 달성하기 위해 필요한 각각의 조치의 효과를 세분화 하여 제시할 수 있는가? (3) 복지사업과 관련된 각각의 조치는 장기적 관점을 반영하여 미래세대를 충분히 고려한 것인가?			
규범적 영향	(1) 복지사업은 사회적 기본권 실현에 영향을 미치는가? (2) 복지사업이 헌법 및 관련 법령의 체계와 충돌되는 점이 있는가? (3) 장기적 관점에서 복지사업의 추진을 위해서 관련 법령의 개선이 필요한 부분이 있는가?			
경제적 영향	(1) 복지사업은 지역주민의 재정부담에 영향을 미치는가? (2) 복지사업은 지역기업의 재정부담에 영향을 미치는가? (3) 복지사업은 국가-지방정부의 재정관계, 지방재정 및 제3섹터에 어떤 영향을 미치는가? (4) 복지사업은 지역의 노동 및 지역경제에 영향을 미치는가?			
행정적 영향	(1) 복지사업으로 인해 해당 지방자치단체의 조직 및 인사에 영향을 미치는가? (2) 복지사업으로 인해 해당 지방자치단체의 행정업무에 영향을 미치는가? (3) 복지사업으로 인해 해당 지방자치단체의 보고 및 회계요건에 영향을 미치는가? (4) 복지사업이 공공재정의 지속가능성에 영향을 미치는가?			
사회적 영향	(1) 복지사업은 지역사회의 사회적 연대 및 사회적 연결망 구현에 영향을 미치는가? (2) 복지사업은 지역주민의 건강 및 공중조건 그리고 삶의 질적 향상에 영향을 미치는가? (3) 복지사업은 지역주민의 평등 및 차별금지에 영향을 미치는가? (4) 복지사업은 미래세대의 이익에 영향을 미치는가?			
부수효과	(1) 복지사업이 가져올 수 있는 리스크가 있는가? (2) 복지사업이 가져올 수 있는 부정적 영향이 있는가? (3) 복지사업이 가져오는 부정적 영향이 현재 문제시 되는 지방자치단체의 업무영역을 더욱 악화시키는가? (4) 복지사업이 의도하지 않은 부수효과를 발생시키는가?			
이해 관계자	(1) 구체적인 복지사업의 대상층이 있는가? (2) 복지사업의 대상층을 세분화 할 수 있는가? (3) 이들 대상층이 복지사업에 관해 이해관계를 갖고 있는가? (4) 복지사업의 대상층간 각각 다른 이해관계로 인해 충돌이 예상되는가?			

지속가능성심사의 체크리스트에서 대상을 먼저 언급한 것은, 심사대상의 선정시 장기적 영향 및 효과 분석이 필요한 대상인지를 평가하기 위함이다. 이어서 목표분석시 복지사업의 목표가 장기적 관점이 투영되어 있고, 주요목표 및 하위목표간 이런 장기적 관점의 지속적 관철을 위해 모니터링을 통한 피드백이 되어야, 사업실행 전·후를 비교하여 성과를 높일 수 있을 것이라 판단했다. 이어서 수단 및 조치에 해당 체크리스트의 경우 개별 조치의 효과에 대한 세분화 여부를 묻는 것은 다음과 같은 이유에서이다. 먼저 복지사업이 시급히 필요하지만, 그 효과가 장기적으로 지방자치단체의 업무부하 및 지방재정의 악화를 가져오는 경우, 그 원인 및 그 부정적 영향의 정도를 정확히 파악하기 위해서 세분화 항목이 필요한 것이다. 반면 국가보조사업으로 추진되는 지방자치단체의 복지사업의 경우 국고보조금으로 인해 재정적 재원은 충분하지만, 행정부담으로 인해 인력충원이 필요한 경우 인건비 등에 대한 재정소요를 명확히 하여 해당 복지사업의 수단적 효율성에 대한 분석을 기할 수 있기 때문에 세분화 한 것이다. 체크리스트 가운데 규범적 영향은 지방자치단체의 복지사업 추진시 크게 헌법 및 관련 법령과의 체계정합성에 대한 사항을 한 번 더 고려하기 위한 내용이다. 경제적 영향의 경우 복지사업으로 인해 지방세 부담이 증가하거나, 지역주민 및 기업들의 부담이 증가했는지를 확인하고, 지방-중앙, 지방간 그리고 지방-제3섹터간 어떤 재정적 영향이 증가했는지를 확인하고자 하였다. 행정적 영향의 경우 지방자치단체의 복지사업을 집행하는 기관의 행정부담여부를 보다 구체적으로 파악하기 위해 작성한 것이다. 경제적 영향은 복지사업의 추진시 발생하는 수범자 집단 및 지역경제에 대한 영향을 분석하기 위한 것이고, 행정적 영향 가운데 공공재정의 지속가능성은 집행기관의 재정능력을 분석하기 위해 구성한 항목이다. 마지막으로 사회적 영향은 그 범위가 매우 방대하기 때문에 성별영향평가 또는 건강영향평가, 아동영향평가 등 가능한 한 분석가능한 기법이 있는 방식을 사용하는 것을 염두해 두고 체크항목을 작성하였다. 마지막으로 부수효과의 언급은 지방자치단체의 복지사업을 통해 정책결정자가 의도했던 방향과 다른 결과가 도출될 수 있는 부정적 효과를 예측하기 위함이며, 이해관계자 항목에서는 수혜대상의 구체성 및 대상간 각각 다른 이해관계를 통해 새로운 갈등이 조장되지는 않는지를 확인하고자 한 것이다. 체크리스트는 지방자치단체의 복지사업 추진시 복지실현이라는 장기적 과제를 위해 적어도 이 정도는 예측해야만 한다는 필요조건이며, 충분조건이 아니다. 지방자치단체 복지사업의 지속가능성을 실현시키기 위해 정책입안자 및 결정자에게 장기적 관점에서 해당 복지사업의 효과를 정확히 기술하여 사업의 보다 합리적인 추진을 유도하기 위한 분석이라는 점에서, 필요조건인 체크리스트의 질적 보완은 다양한 분야별 전문가 및 수범자 집단과의 논의를 통해 이뤄져야 한다고 판단된다. 다만 미래세대에 대한 영향의 경우 보다 장기적으로 볼 때는 태어나지 않은 세대를 포함할 수 있기 때문에, 그에 대한 판단은 매우 어려운 작업이 될 수 있지만, 현재세대의 이익만을 고려한 것이 아닌지, 미래세대에 대한 배려를 고려하였고, 그 내용이

구체적으로 무엇이었는지를 명확히 기술하는 방식을 통해 객관성을 담아가는 노력을 할 수 있을 것이다.

5. 결

환경책임, 경제적 형평, 사회통합이라는 지속가능성 개념이 정책영역에 수용되면서 지속가능성심사는 세대간 공동체인 국가 및 지방자치단체의 지속가능한 발전을 위한 거시적이고 통합적 관점을 제시할 수 있는 정책자문도구의 역할을 하고 있다. 기존의 정책 및 법률안에 대한 평가가 대부분 당장의 제개정안 및 국가조치를 중심으로 현시성만을 중요시하는 분석 결과를 다뤘었던 한계점을 보완하고자 장기적 관점의 효과를 분석할 수 있는 지속가능성심사를 도입할 것이다. 특히 지방자치단체의 복지사업은 지역사회의 사회적 구조를 안정화시키고 지역발전을 이룰 수 있는 기반이므로 장기적 관점의 투영은 반드시 필요하다고 판단된다. 현재 지방자치단체의 복지사업은 지역사회 체제로 전환되어 가고 있음에도 불구하고 재정분권화가 뒷받침 되어 있지 못해 아직까지 국가보조사업 및 이양사업 위주로 진행되고 있다. 때문에 지방자치단체의 입장에서는 지역주민의 복지수요에 부합하기 위해서는 이중적인 행정부담과 재정부담을 안고 있을 수 밖에 없다. 따라서 이런 시점에서 필요한 것은 현재의 집행능력 및 재원의 효율적 분배라고 판단된다. 지속가능성심사를 통해 현재고를 측정하고 새롭게 추진되는 복지사업이 장기적으로 지방자치단체에게 어떤 영향을 미칠 것인지를 보다 명확히 하고, 복지사업의 목표 구현을 위해 필요한 수단이 중앙정부 및 다른 지방자치단체와의 연계 그리고 제3섹터와의 공조가 필요한 부분인지도 분석하여 정책입안자 및 결정자들이 합리적인 집행과 결정을 할 수 있도록 지원하고자 하는 것이다. 물론 지속가능성심사의 추상성과 인력부족 그리고 체크리스트의 보완 등 여러 가지 객관화 하거나 명확히 하기 어려운 항목들이 존재하지만, 미래예측은 복지국가의 실현을 위한 사업계획과 집행에서는 과거에서 행해왔고 현재에도 행하고 있으며 미래에도 행할 수 밖에 없는 당위적 요소라 생각된다. 때문에 지속가능성심사를 수행하고 있는 일부 해외국가에서는 가능한한 객관화 하기 위해 심사결과제출과 동시에 실증데이터와 관련 경험적 자료의 제출을 요청하고 있다. 지속가능한 발전은 불명확하기 위해 시행하지 않는 소극적 태도를 통해 달성될 수 있는 목표가 아니며 적극적 미래형성을 위해 객관화 및 명확히 하기 위한 끊임없는 노력을 바탕으로 도달할 수 있는 목표이다. 따라서 다양한 논의와 이론적 근거를 토대로 지속가능성심사 툴의 개발을 통해 지방자치단체의 복지사업에 대한 시범적용은 충분히 가능할 것이라 판단된다.

참고문헌

- 배건이 譯, 법안심사를 위한 사전적 입법평가와 그 방법, 한국법제연구원, 입법평가연구 제5호, 2011
- 배건이, 입법평가시 지속가능성심사의 적용에 관한 연구, 한국법제연구원, 2012
- 강혜규 외 1인, 지방자치단체-중앙정부 복지사업의 유사·중복 실태분석 및 조정방안 연구, 한국보건사회연구원, 2015
- 권아영, 지방자치단체의 재정난의 실태와 개선과제, 이슈와 논점 제434호, 국회입법조사처, 2012
- 김경제 외 3인 譯, 입법평가의 적용, 한국법제연구원, 2011
- 안영진, 사회복지정책의 분권화에 따른 지방자치단체의 사회복지재원 개선방안, 공법학연구 15집 제2호, 한국비교공법학회, 2014
- 이상용 사회복지 수요증대에 지방재정의 대응전략-복지재정의 충족을 위한 지방재정의 대응 전략-, 지방재정 2007년 제2호, 한국지방재정공제회, 2007
- 전광석, 지속가능성과 세대간 정의, 헌법학연구 제17권 제2호, 한국헌법학회, 2011
- 함영진 외 3인, 지방자치단체 복지사업 특징 및 영향요인 분석, 한국보건복지정보개발원, 2012
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone und Gemeinden, Bern, 2004
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung von Projekten auf der Ebene der Kantone un Gemeinden, Bern, 2007
- Bundesamt für Raumentwicklung, Nachhaltigkeitsbeurteilung. Leitfaden für Bundesstellen und weitere Interessierte, Bern, 2008
- 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
- 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