



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한
〈지속성 원칙의 실행을 위한 독일의 입법영향평가〉 전문을 볼 수 있습니다.

지속성 원칙의 실행을 위한 독일의 입법영향평가



✉ 박진완
☎ 경북대학교 법학전문대학원 교수
✉ parkzw@knu.ac.kr

I. 서론

1987년 UN의 환경과 발전에 대한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)는 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’라는 제목으로 Brutland 보고서(Brundtland-report)를 발표하였다. 이 위원회의 위원장인, 이전의 노르웨이의 수상이었던 Gro Harlem Brundtland의 이름을 딴 이 보고서는 지속적 발전의 개념을 정립하고 이를 강조하였다. Brundtland-보고서 이후 이러한 환경보호에 있어서 미래세대에 대한 책임성은 특히 국제적 영역에 있어서 지속적 발전(nachhaltige Entwicklung)이란 표제어로 강조되었다. 미래세대를 위한 사회, 경제적 지속성 보장을 위한 제도들은 다양한 형태의 규제적 개혁정책(regulatory reform policy)과 보다 나은 규제(better regulation) 제체의 확립과 같은 규제적 제도적 기반들을 발전시킨 것이다. 무엇보다도 경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development; OECD)나 유럽연합(EU)이 이러한 지속성 원칙의 전세계적 확대를 위한 주요한 추진동력이 되고 있다. 독일은 1994년 10월 27일의 기본법 개정법률(Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27. 10. 1994)¹⁾을 통해서 기본법 제20 a 조 속에 미래세대에 대한 책임의 고려 속에서 자연적 생활기반(natürliche Lebensgrundlagen)을 보호할 국가의 의무를 규정하고 있다. 이 헌법규정을 통해서 독일은 자연적 생활기반에 대한 국가의 보호의무 이행에 있어서 경제적 발전과 자연 자원의 사용이 미래세대가 자신의 독자적인 필요성을 만족시킬 가능성을 위태롭게 함이 없이 현재세대의 필요성을 충족시켜야만 한다는 지속적 발전의 원칙(Grundsatz der Nachhaltigkeit)을 헌법 속에 편입시키는 결과를 초래하였다²⁾. 왜냐하면 자연적 생활기반에 대한 국가의 보호의무 그 자체는 국가의 현재의 세대의 자연적 생활기반의 유지 뿐만 아니라 미래세대의 자연적 생활기반의 보호와 유지까지도 고려한 것이기 때문이다³⁾.

이와 관련하여 유럽연합의 기본권헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union/Charta der Grundrechte der Europäischen Union) 제37조는 「높은 환경보호수준 그리고 환경의 질(Umweltqualität)적인 개선은 유럽연합의 정책속에서

고려되어야만 하고, 지속가능한 발전의 원칙(Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung)에 의하여 보장되어야만 한다」고 규정하고 있다. 환경보호와 관련하여 유럽연합의 기본권 헌장 기본권 헌장 제37조는 우선적으로 높은 환경보호수준 즉 높은 수준의 환경보호를 요구한다. 이러한 유럽연합의 기본권 헌장 제37조는 기본권 헌장 주석(Charter-Erläuterungen)에 의하면 유럽연합조약(Treaty of European Union/Vertrag über die Europäische Union(EUV)) 제3조 제3항 그리고 유럽연합의 기능에 관한 조약(AEUV) 제11조, 제191조에 근거하고 있다. 환경보호를 위한 국제적 권한은 유럽연합조약(EUV) 제21조 제2항 문자(lit.) f 속에 언급되고 있다⁴⁾. 특히 유럽연합의 기능에 관한 조약(AEUV) 제11조는 유럽연합의 정책과 처분의 확정과 실행에 있어서 환경보호의 필요성은 특히 지속적인 발전의 증진(Förderung einer nachhaltigen Entwicklung)에 대한 고려가 있어야만 한다고 규정하면서 환경보호에 있어서 지속적 발전의 증진도 아울러 고려해야만 되는 서로 평행선이 되는 개념이라는 것을 밝히고 있다.

유럽연합의 기본권 헌장에서의 높은 환경보호수준의 개념은 유럽연합의 기능에 관한 조약(Treaty on the Functioning of the European Union/Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union(AEUV)) 제191조 제2항 의미로 이해되어야만 한다. 따라서 높은 환경보호수준의 확정에 있어서 유럽연합의 기능에 관한 조약 제191조 제2항 제1하부항(UAbs.)에 따라 유럽연합의 개별국가들의 다양한 현실들이 고려될 수 있다⁵⁾.

II. 지속성의 원칙

Wofgang Kahl은 Brutland 보고서에 근거한 지속성의 원칙을 넓은 의미의 지속성으로 개념정의하면서, 이 개

- 1) BGBl. I S. 3146.
- 2) Stefan Huster/Johannes Rux, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, München 2018, Art. 20 a Rn. 16.
- 3) Huster/Rux, 앞의 책, Art. 20 a Rn. 16.
- 4) Hans D. Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl., München 2016, Art. 37 Rn. 1.
- 5) Jarass, 위의 책, Art. 37 Rn. 6

넘정되는 다음의 세가지 본질적 구성요소가 된다고 설명하고 있다⁶⁾: ① 발전권, 특히 건강상태와 영양상황의 개선, 경제성장, 자원에 대한 공정한 접근, 교육수준의 향상에 대한 권리, ② 특히 미래세대를 고려한 정당하고 미래친화적인 분배, ③ 기술과 사회적 조직의 각 개별적 상황, 서식권(Biosphäre)의 인간의 자연침해에 대한 충격을 완화시키는 능력, 그리고 인간의 지식의 한계를 고려한, 생태계의 지속적 유지가능성 보장을 위한 제한들.

이 지속성의 원칙의 이 세가지 구성요소들은 서로 동등한 효력순위를 가진다⁷⁾. 지속적 발전의 유지를 위한 성장에 대한 한계설정의 필요성의 자각은 그 이전인 1972년의 로마클럽(Club of Rome)의 보고서⁸⁾ 그리고 스톡홀름(Stockholm)에서의 첫 번째 UN환경보호회의에서부터 시작되었다⁹⁾.

시간적 그리고 공간적으로 정치적인 지배의 한계설정의 범위를 넘어서서 적용되는 지속성의 원칙의 보장을 통한 미래세대에 대한 발전기회의 부여는 필수적으로 모든 입법기(Legislaturperiode)의 한계의 범위를 넘어서서 세대간 정의(Generationengerechtigkeit)를 구현한다¹⁰⁾. 더 나아가서 지속성의 원칙은 지구적 발전 그리고 선진국과 개발도상국가들 사이의 관계에 대한 조망은 국가주권의 범위를 넘어서기 때문에 세계성(Globalität)을 가진다. Rio 선언 원칙(Grundsatz) 6은 개발도상국들의 특별한 이익의 우선을 규정하고 있다¹¹⁾.

6) Wolfgang Kahl, *같은이* (Hrsg.), *Nachhaltigkeit als Verbundbegriff*, Tübingen 2008, S. 7.

7) Joachim Wieland, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, ZUR 2016, S. 473.

8) Club of Rome, *The Limits to Growth*, 1972.

9) Kahl, 앞의 책(주 5), S. 7.

10) Jörg Tremmel/Marc Laukemann/Christina Lux, *Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz - Vorschlag für einen erneuerten Art. 20 a GG.* -, ZRP 1999, S. 432; Hans-Joachim Menzel, *Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ - Herausforderung an Rechtssetzung und Rechtsanwendung*, ZRP 2001, S. 223.

11) Menzel, 위의 논문, S. 223.

12) Menzel, 위의 논문, S. 223.

13) Menzel, 위의 논문, S. 223.

14) Joachim Wieland, *Verfassungsrang für Nachhaltigkeit*, ZUR 2016, S. 473.

15) 2014년 6월 12일의 연방상사의 지속적 발전에 대한 연설 Rede auf der 14. Jahreskonferenz des Rates für Nachhaltige Entwicklung am 2.6.2014, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2014/06/2014-06-02-merkelnachhaltige-entwicklung.html;jsessionid=A1863D27F4A14D4D92A346738AF7B000.s6t2>,

지속성은 역동적 그리고 규범적 개념이다. 지속성의 내용은 항상 다시 새롭게 형성된다. 지속성의 내용의 단정한 부분 정도는 학문적-논리적으로 형성될 수도 있지만, 그 내용의 대부분은 담론적 의사소통과정에서의 가치평가와 형량을 통한 합의를 통해서 도출되는 규범성(Normativität)을 가진다¹²⁾. 그러한 까닭에 지속성은 일방적인 공권력의 강제에 의하여 명령될 수 없고, 국가들 사이 혹은 사회구성원들 사이의 합의형성을 위한 대화과정 속에서 그 내용이 확정되어야만 한다는 점에서 참여성(Partizipation)을 가진다¹³⁾.

III. 독일에서의 지속성 원칙 실현을 위한 입법영향평가

독일연방정부는 지속성의 원칙의 공식적 인정의 필요성을 강화하면서, 국가적인 지속적인 계속적 발전전략의 구체화를 위하여 노력하고 있다. 이러한 전략의 실행으로서 연방정부는 법률안제출에 있어서 지속적 발전의 원리를 지향하고 있다. 이와 관련하여 전체적인 정치적 영역에 있어서의 입법계획의 실행과 관련하여 입법의 지속적 발전에 대한 영향력에 대한 평가와 분석을 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung)의 영역에서 관할연방부서(Bundesministerium)에 대하여 요구하고 있다. 독일연방정부의 지속성의 원리의 관리개념(Managementkonzept)에 의하면 모든 세대는 자신의 과제를 스스로 자기부담으로 해결해야만 하지, 이것의 해결을 위하여 미래세대에 대하여 부담을 주지말아야만 한다. 예상가능한 미래의 부담에 대해서는 사전적 해결 즉 사전적 배려(Vorsorge)가 반드시 행해져야만 한다¹⁴⁾. 지속성의 원칙은 모든 삶의 영역에 대하여 효력을 발생하고, 모든 정치적 행위의 기본적 준수항으로 받아들여지고 있다¹⁵⁾. 지속성의 원칙은 제도적으로 보장되고 있다. 연방정부는 모든 연방부서의 차관들(Staatssekretäre)이 연방수상사무처장(Chefs des Bundeskanzleramtes)의 주도하에 지속적 발전의 문제를 다루는 위원회를 조직하고 있다. 독일 연방의회 속에서는 10년 이상 동안 지속적 발전에 대한 의회

의 자문단(der Parlamentarische Beirat)이 운영되고 있다. 연방통계청(das Statistische Bundesamt)은 정기적으로 지속성지표보고서를 발간하고 있다¹⁶⁾.

독일의 주요 정당들의 기본강령들(Grundsatzprogramme) 속에도 세대간 정의와 지속성의 원칙들이 반영되어 있다. 동맹90/녹색당(Bündnis 90/Die Grünen)은 세대간 정의를 자신의 강령 전체장에서 다루면서, 특히 환경보호기술, 재생에너지추진, 아동친화적 정책을 강조하고 있다. 자유민주당(FDP)은 후속세대의 이익보호의 인정을 위한 기본법 규정의 도입을 주장하고 있다. 그 외에도 사회민주당(SPD) 그리고 기민련/기사련(CDU/CSU) 역시 세대간 정의와 지속성의 원칙이 기본강령 속에서 중요한 역할을 하고 있다¹⁷⁾.

1. 독일연방정부의 지속성 전략(Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung)

독일연방정부는 지속성 전략을 수립하여, 연방정부의 법률안에 있어서 지속적 발전을 반영할 의무를 부과하였다. 2008년의 국가의 지속성 전략 실행보고서는 입법계획의 수립에 있어서 지속성의 원칙에 대한 영향을 조사하고, 그 결과를 보고하고, 이러한 입법계획을 추진하고 이에 대한 관할권이 있는 전문부서에 의한 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung)를 통한 심사가 행해진다는 것을 구체적으로 규정하고 있다¹⁸⁾. 이렇게 연방정부는 지속적 발전의 원칙이 전체적인 정치영역에서 고려해야만 하는 연방정부의 지도원리라는 것을 선언하고 있다.

연방정부는 지속성의 원칙의 공식적 인정의 필요성을 강화하면서, 국가적인 지속적인 계속적 발전전략의 구체화를 위하여 노력하고 있다. 이러한 전략의 실행으로서 연방정부는 법률안제출에 있어서 지속적 발전의 원리를 지향하고 있다. 이와 관련하여 전체적인 정치적 영

역에 있어서의 입법계획의 실행과 관련하여 입법의 지속적 발전에 대한 영향력에 대한 평가와 분석을 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung)의 영역에서 관할연방부서(Bundesministerium)에 대하여 요구하고 있다. 입법계획에 대한 심사는 구체적인 지속성의 적용영역, 지속성의 요구, 지표 그리고 목적이 언급된 구체적으로 적용가능한 방식으로 행해진다¹⁹⁾.

지속성의 원칙은 모든 삶의 영역에 대하여 효력을 발생하고, 모든 정치적 행위의 기본적 준수항으로 받아들여지고 있다²⁰⁾. 이러한 모든 정치영역에서의 지속성의 원칙의 강조와 이에 대한 각 부서통합적 조정을 위한 독일 국내에서의 제도적 차원에서의 보장은 연방수상사무처(Bundeskanzleramt)에서 주도하여 행해지고 있다²¹⁾. 연방정부는 모든 연방부서의 차관들(Staatssekretäre)이 연방수상사무처장(Chefs des Bundeskanzleramtes)의 주도하에 지속적 발전의 문제를 다루는 위원회를 조직하고 있다. 독일 연방의회 속에서는 10년 이상 동안 지속적 발전에 대한 의회의 자문위원회(der Parlamentarische Beirat)이 운영되고 있다. 연방통계청(das Statistische Bundesamt)은 정기적으로 지속성지표보고서를 발간하고 있다²²⁾.

연방정부는 지속성 실현전략의 실행을 위하여 지속적 발전의 관리개념(Managementkonzept)을 작성하였다. 지속성의 원리의 관리개념에 의하면 모든 세대는 자신의 과제를 스스로 자기부담으로 해결해야만 하지, 이것의 해결을 위하여 미래세대에 대하여 부담을 주지말아야만 한다. 예상가능한 미래의 부담에 대해서는 사전적 해결 즉 사전적 배려(Vorsorge)가 반드시 행해져야만 한다²³⁾.

16) Wieland, 앞의 논문(주 14), S. 473.

17) Gerhard Deter, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie und Grundgesetz, ZUR 2012, S. 157.

18) Fortschrittsbericht 2008 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, s. www.dialog-nachhaltigkeit.de.

19) Deter, 앞의 논문(주 17), S. 158.

20) 2014년 6월 12일의 연방수상의 지속적 발전에 대한 연설 Rede auf der 14. Jahreskonferenz des Rates für Nachhaltige Entwicklung am 2.6.2014, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2014/06/2014-06-02-merkel-nachhaltige-entwicklung.html;jsessionid=A1863D27F4A14D4D92A346738AF7B000.s6t2>.

21) Deter, 앞의 논문(주 17), S. 158.

22) Wieland, 앞의 논문(주 14), S. 473.

23) Deter, 앞의 논문(주 17), S. 158.

2. 지속성 원칙의 실현을 위한 공동직무규칙의 개정

연방정부는 지속적 발전에 대한 의회자문위원회(der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung)은 2008년 3월 3일 연방부 공동직무규정(Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)) 제44조와 제47조의 개정을 요청을 받아들였다. 연방부 공동직무규정은 연방부 상호간 뿐만 아니라 헌법기관과 다른 부서의 조직과 협력에 대하여 규정하고 있다. 의회자문위원회의 지속적 발전의 보장을 위한 공동직무규정의 개정요청은 지금까지 행해진 일반적인 입법영향평가에 추가적으로 입법계획에 대한 지속성 심사의 실행을 요구하는 것이었다²⁴⁾. 2009년 6월 1일 이에 상응하는 연방부 공동직무규정의 개정이 행해졌다. 그 이후부터 새로운 입법계획의 논증에 있어서 입법계획의 지속성 발전과의 관련성 여부 그리고 입법계획이 어떠한 장기적

효력을 가지는 것에 대한 설명이 행해져야만 했다²⁵⁾. 의회자문위원회는 이러한 입법영향평가에서의 지속성 심사의 도입이 연방정부는 이 조치를 통해서 독일에서의 정치적 결정이 구조적인 현재집착성과 입법기의 단기성으로 벗어나서 행해지고, 입법평가의 범위를 명백히 확장하는데 중요한 기여를 하고, 최종적으로는 이러한 지속성 심사와 그 과정에서 획득된 인식의 입법과정 속에서의 고려는 미래 지향적인 정책수립에 중요한 기여를 할 것이라고 보았다²⁶⁾. 사전의 심사에서 지속적 발전의 목적에 대한 입법영향이 존재하지 않는다고 판단되면, 지속성 심사는 더 이상 행해지지 않는다.

입법과정 속에서 지속성 심사를 효과적으로 관철하기 위하여 의회의 자문위원회는 법률의 초기성립단계에서의 입법영향평가 속에서의 의무적 심사에 만족하지 않았다.



그리하여 자문위원회는 이러한 심사가 입법과정 속에서 의무적으로 행해질 것을 요구하였다. 그러나 이러한 요구는 관철되지 않고 있다²⁷⁾.

IV. 정리

2002년부터 독일연방정부가 지속성실행을 위한 전략을 공포하였다. 이로부터 독일은 독일의 법정책에 속에서 지속성 원칙을 내용적으로 구체화하고 세부적으로 적용하려고 시도하였다. 이와 관련된 독일정부의 지속성 원칙실행 분야는 다음의 네가지 영역으로 정리될 수 있다: ① 세대간 정의, ② 적절한 생활수준의 수준유지, ③ 사회적 결합과 유대증진 ④ 국제적 책임의 확대.



이와 관련하여 독일정부는 다음의 세가지 구성요소를 가진 지속성 원칙 관리를 위한 개념적 구상(Managementkonzept)을 제시하고 있다.

- 10개의 관리규정(Managementregeln): 지속적 발전을 실현하기 위한 효율적 행위방식의 정립을 위한 일반적 원칙의 제정
- 지속성 원칙 실현을 위한 21개 지표와 목표들: 네 개의 지속적 발전 영역의 구체화 그리고 이 영역들에 대한 정치적 목적들의 결합화
- 계속적 모니터링: 계속적 발전과 관리지표들의 적절한 이행과 충족에 대한 검토와 감독

이러한 내용들은 결국 2000년부터 구체화된 연방부 공동직무규정(Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)) 제44조 제1항의 보충을 통해서 2009년부터 구체화된 입법형향평가(Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluation)의 부수적 설명(zusätzliche Darstellung)으로 구현되고 있다. 주로 여기에서는 의도된 입법적 효력과 의도되지 않은 부수적 효과까지 포함한 법률의 핵심적 효과들에 대한 검토를 목적으로 한다. 더 나아가서 법률 속 다음과 같은 다른 효과까지도 설명하는 것을 요구한다.

- 공적예산상의 수입과 지출에 대한 관한 효과
- 주(Länder)와 지역적 자치단체(Kommune)의 예산에 대한 효과
- 시민, 경제계 그리고 국가행정상의 목적실행을 위해서 소요되는 비용 소비 효과
- 특별한 개별적 희생에 대한 보상과 이에 대한 정당한 보상지급수준

24) BT-Drs. 16/12560 v. 30. März 2009, S. 3, 5.

25) Deutscher Bundestag, Maßnahmen zur Herstellung von Generationengerechtigkeit, Ausarbeitung WD 9 - 3000-057, S. 5.

26) Deutscher Bundestag, 위의 보고서, S. 6

27) Deter, 앞의 논문(주 24), S. 159.