

미래세대를 위한 세대간 정의실현의 문제로서 지속성의 원칙*

- 독일에서의 논의를 중심으로 -

The Principle of Sustainable Development as a Matter of
Realizing of Justice for Future Generations

박진완**
Park, Zin-Wan

목 차

- I. 서
- II. 지속적 발전의 원칙
- III. 독일에서의 세대간 정의실현의 문제로서 지속성의 원칙
- IV. 유럽연합의 환경권 보장과 지속성의 원칙
- V. 결어

국문초록

지속성은 시간적 그리고 공간적으로 정치적인 지배의 한계설정의 범위를 넘어서서 적용된다. 미래세대에 대한 발전기회의 부여는 필수적으로 모든 입법기(Legislaturperiode)의 한계의 범위를 넘어서서 세대간 정의(Generationengerechtigkeit)를 구현한다. 지속성은 역동적 그리고 규범적 개념이다. 지속성의 내용은 항상 다시 새롭게 형성된다. 지속성의 내용의 단지 한 부분정도는 학문적-논리적으로

논문접수일 : 2018.06.30.

심사완료일 : 2018.07.26.

게재확정일 : 2018.07.26.

* 이 논문은 2017학년도 경북대학교 복원학술연구비에 의하여 연구되었음.

** 경북대학교 법학전문대학원 교수

로 형성될 수도 있지만, 그 내용의 대부분은 담론적 의사소통과정에서의 가치평가와 형량을 통한 합의를 통해서 도출되는 규범성(Normativität)을 가진다. 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 가진다.

18세기초의 독일의 삼림경제(Fortwirtschaft)에서 이미 사용되었던 역사적 저장 개념(historischer Speicherbegriff)으로서 지속성의 개념은 1992년 Rio de Janeiro의 UN환경회의의 sustainable development로 영어번역되고, 이에 대한 독일어 재번역으로서 지속적 발전(nachhaltige Entwicklung)으로 사용되고 있다.

독일 기본법 속에는 미래세대에 충분한 명시적인 법적인 보호 뿐만 아니라 암시적인 보호도 규정하고 있지 않고 있다. 왜냐하면 넓은 의미의 지속성의 원칙을 보장하고 있지 않기 때문이다. 기본법은 단지 국가목적조항으로서 환경보호(기본법 제20 a조)와 국가부채제한(Schuldbremse)(기본법 제109조 제2항, 제115조 제2항)과 관련하여 개별적으로 지속성의 원칙과 세대간 정의를 규정하고 있다. 물론 이 두가지 영역이 지속성과 세대간 보장에 있어서 매우 중요한 영역이라 할지라도 이 두 원리에 대한 광범위한 보장은 아니다. 사회적 지속성의 영역과 같은 다른 영역들 그리고 지속성의 세가지 기둥인 경제, 생태계 그리고 사회적인 것과 상호연관성과 상호작용에 대한 규정은 존재하지 않는다. 기본권과 사회국가 원리 역시 현재의 개인만 보호할 뿐, 세대와 같은 단체적 집단은 보호하지 않는다.

이와 관련하여 오늘날까지 지속성의 원칙을 법원칙으로 볼 것인가 아니면 국제적 그리고 국내적 영역에서의 경제질서와 사회질서의 근본적 개조를 위한 정치적 프로그램으로 이해할 것인가에 대해서는 많은 논의의 대립이 존재한다. 이미 많은 독일의 기본법과 법률들 속에서 지속성의 개념을 법개념으로 사용하고 있지만, 이에 대한 개념적 이해의 통일성은 확보되지 않고 있다.

주제어 : 지속가능성의 원칙, 세대간의 정의, 독일연방정부의 지속성 전략, 독일 기본법 제20 a조, 유럽연합의 기본권 헌장 제37조, 독일기본법 제109조 제2항

I. 서

지속적 발전(nachhaltige Entwicklung)의 유지를 위한 성장에 대한 한계설정의 필요성의 자각은 그 이전인 1972년의 로마클럽(Club of Rome)의 보고서¹⁾ 그리고 스톡홀름(Stockholm)에서의 첫 번째 UN환경보호회의(United Nations Conference on the Environment)에서부터 시작되었다²⁾. 스톡홀름 선언의 원칙(principle) 1은 인간은 존엄과 복리(well-being)가 유지되는 삶을 가능하게 만드는 질적인 수준이 보장되는 환경 속에서 자유, 평등 그리고 적절한 삶의 조건에 대한 근본적 권리를 가지고, 현재세대와 미래세대의 환경의 보호와 증진에 대한 엄숙한 책임을 부담한다고 규정하고 있다³⁾.

오늘날의 지속가능한 발전(sustainable development)의 개념에 대한 이해의 출발점은 이른바 브룬틀란 위원회(Brundtland Commission)으로 불리는 1987년 UN의 환경과 발전에 대한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)가 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’라는 제목의 Brundtland 보고서(Brundtland report) 속에서 전세계에 포괄적으로 적용될 수 있는 환경정책에 논의의 중심적 내용으로 지속가능한 발전의 개념을 고려한 것에서 찾을 수 있다. 1987년의 브룬틀란 보고서(Brundtland-Definition)는 지속적 발전을 ‘미래세대의 자신의 욕구충족 가능성을 위태롭게 함이 없이 현대세대의 필요성에 상응하는 발전’으로 정의하고 있다⁴⁾. 오늘날 지속성의 원칙은 환경영역의 범위를 넘어서서 생태계, 경제적 영역 그리고 사회적 영역과 관련성을 가지고 있다. 이러한 세가지 영역은 각 영역마다 동등한 권리를 가지고 다른 영역과의 형량과정을 거치게 되는 마법의 삼각지대(ein “magisches Dreieck”)⁵⁾

1) Club of Rome, The Limits to Growth, 1972.

2) Wolfgang Kahl, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 같은이 (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 7.

3) Report of the U.N. Conference on the Human Environment, U.N. Doc. A/CONF.48/14/Corr. 1 (1972), 11 I.L.M. 1417-18;

4) WORLD COMM'N ON ENV'T AND DEV., OUR COMMON FUTURE 43 (1987); Daniel A. Sabsay, Constitution and Environment in Relation to Sustainable Development, 21 Pace Environmental Law Review 158-59 (2004).

를 형성하고 있다.

지속성의 원칙은 적어도 1992년의 Rio de Janeiro UN 환경회의부터 국제적 환경정책과 발전정책의 중요한 중심개념이 되었다. 이 선언의 72개 원칙들 가운데 다음의 원칙(principle) 3은 발전권과 지속성의 원칙과의 관련성에 대하여 규정하고 있다: 원칙 3: 발전권(right to development)은 현재세대와 미래세대의 발전적 욕구 그리고 환경적 요구를 공평하게 잘 충족시킬 수 있도록 실현되어야만 한다.

2002년 8월 26일부터 9월까지 남아프리카 공화국(South Africa)의 요하네스버그(Johannesburg)에서 개최된 지속적 발전에 대한 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development)에 세계 191개국 정부의 9101명의 대표자와 8227명의 주요 집단의 대표자 그리고 이에 대해서 보도를 하는 4012명의 주요 언론의 대표자가 참석하였다. 이들은 어떻게 지난 10년 동안 보다 더욱 더 효과적으로 지속성의 원칙을 실행할 것인가에 대하여 논의하였다⁶⁾. 이 회의는 1972년 Stockholm 선언 이래로 환경악화의 문제를 해결하기 위하여 행해진 대책들을 설명하는 선언⁷⁾을 발표하고, 이 회의의 참가한 대표자들은 지속적 발전에 대한 자신들의 헌신의 표현으로서, 이 문제의 심각성을 인지하면서 인간의 발전의 증진과 전세계적인 번영과 평화의 실현을 목적으로 한, 이 회의기간 동안 행해진 결의들의 실행계획에 동의하였다⁸⁾. 그럼에도 불구하고 그 이후 지속적 발전의 실행과 보장을 위한 어떠한 국제협약(internationale Abkommen)과 목적선언(Absichtserklärung)도 존재하지 않았다⁹⁾. 2015년 9월 UN 총회(United Nations General Assembly)는 공식적으로 보편적이고, 통합된 그리고 전환된 지속적 발

5) Joseph Huber, Nachhaltige Entwicklung: Strategien für eine ökologische und soziale Erdpolitik, Berlin 1995, S. 39.

6) L. Hens and Bhaskar Nath (eds.), The World Summit on Sustainable Development: The Johannesburg Conference 2 (Springer 2005).

7) U.N. Division for Sustainable Development, Johannesburg Declaration on Sustainable Development (2002), available at <http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSDPOIPD/English/POIPD.htm> (last modified Mar. 24, 2003).

8) Daniel A. Sabsay, Constitution and Environment in Relation to Sustainable Development, 21 Pace Environmental Law Review 159 (2004).

9) Adreas Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, Tübingen 2006, S. 1.

전에 대한 2030 어젠다(2030 Agenda for Sustainable Development)와 일련의 17개의 지속적 발전 목적(Sustainable Development Goals (SDGs))을 발표하였다. 이 목적은 2016년부터 2030년까지 실행되고 달성되어야만 한다¹⁰⁾.

독일은 1994년 10월 27일의 제42차 기본법 개정법률(Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27. 10. 1994)¹¹⁾을 통해서 기본법 제20 a조 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 실행에 있어서 경제적 발전과 자연자원의 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 초래하였다¹²⁾. 왜냐하면 자연적 생활기반에 대한 국가의 보호의무 그 자체는 국가의 현재의 세대의 자연적 생활기반의 유지 뿐만 아니라 미래세대의 자연적 생활기반의 보호와 유지 까지도 고려한 것이기 때문이다¹³⁾.

1987년 UN의 환경과 발전에 대한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)는 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’라는 제목으로 Brundtland 보고서(Brundtland-report)를 발표하였다. 이 위원회의 위원장인, 이전의 노르웨이의 수상이었던 Gro Harlem Brundtland의 이름을 딴 이 보고서는 지속적 발전의 개념을 정립하고, 이 개념의 중요성을 강조하였다. Brundtland-보고서 이후 이러한 환경보호에 있어서 미래세대에 대한 책임성은 특히 국제적 영역에 있어서 지속적 발전(nachhaltige Entwicklung)이란 표제어로 강조되었다. 돌이킬 수 없는 환경침해적 결정과 이로 인하여 회복될 수 없는 환경침해로부터 후속세대를 보호할 필요성은 후속세대의 생활적 기반의 유지의 전제조건이 된다¹⁴⁾.

10) “Press release – UN General Assembly’s Open Working Group proposes sustainable development goals”. Sustainabledevelopment.un.org. 19 July 2014. Retrieved 2016-10-18.

11) BGBl. I S. 3146.

12) Stefan Huster/Johannes Rux, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, München 2018, Art. 20 a Rn. 16.

13) Huster/Rux, 위의 책, Art. 20 a Rn. 16.

전 세계의 모든 나라들은 자신들의 경제발전의 추구과정 및 기타 여러 가지 원인으로 인하여 발생하게 되는 생태학적인 환경침해문제들로부터 벗어날 수 없다. 이러한 환경문제들에 대한 각 국가들의 헌법 및 관련 법률에서의 법적인 규율방식 및 대응방식은 다양하게 나타난다. 어떤 국가들은 헌법적 차원에서 환경권 혹은 환경보호조항을 규정하는 매우 강한 수준의 환경적 보호를 지향하는데 반하여, 어떤 나라들은 헌법적 차원이 아닌 단순한 법률적 보호의 수준에서 환경문제에 대한 보호를 시행하고 있다. 환경보호와 관련하여 유럽연합의 기본권 헌장 기본권 헌장(Charter of Fundamental Rights of the European Union/Charta der Grundrechte der Europäischen Union) 제37조는 우선적으로 높은 환경보호수준 즉 높은 수준의 환경보호를 요구한다. 유럽연합의 기본권헌장 제37조는 「높은 환경보호수준 그리고 환경의 질(Umweltqualität)적인 개선은 유럽연합의 정책속에서 고려되어야만 하고, 지속적 발전의 원칙(Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung)에 의하여 보장되어야만 한다」고 규정하면서 높은 수준의 환경보호를 위하여 지속적 발전의 원칙에 대한 고려가 있어야 한다는 것을 강조하고 있다. 이와 관련하여 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 한다」고 규정하면서 환경보호에 있어서 지속적 발전의 원칙은 이의 증진을 반드시 고려해야만 하는 중요한 개념 이라는 것을 밝히고 있다. 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 있다¹⁵⁾. 유럽연합조약(TEU/EUV) 제3조는 유럽연합의 목적들 속에 보다 높은 생활유지와 생활의 질을 보장하는 환

14) Astrid Epiney, in: Herman von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. 2, München 2010, Art. 20 a Rn. 30.

15) Hans D. Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl., München 2016, Art. 37 Rn. 1.

경상향을 포함시키고 있다. 유럽연합의 기능에 관한 조약(TFEU/AEUV) 제114조 제3항 제1문 그리고 제191조 제2항 제1문 속에서의 보다 높은 환경보호수준의 보장은 인간의 환경에 대한 영향과 이로 인한 인간의 건강침해의 반작용의 최소화의 요구가 반영되어 있다¹⁶). 유럽연합의 환경정책의 세부적 내용들로 제시된 다음의 6가지 항목들 역시 지속성의 원칙과 밀접한 관련성을 가지고 있다: ① 환경의 유지, ② 환경의 보호, ③ 환경의 질의 개선, ④ 인간의 건강보호, ⑤ 자원의 이용, ⑥ 특히 기후변화와 관련하여 환경문제의 세계화¹⁷). 유럽연합의 환경보호는 기본권 헌장 제37조의 조문에 명백히 제시된 바와 같이 지속적 발전의 원칙(Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung)을 지향하고 있다.

II. 지속적 발전의 원칙

독일과 스위스에 있어서는 18세기 후반의 삼림경제(Forstwirtschaft)의 영역에서 그 기원을 가지고 있는 지속적 발전(nachhaltige Entwicklung)의 개념¹⁸)을 Brundtland 보고서(Brundtland report)의 이의 영어번역인 ‘sustainable development’를 사용하고 있다¹⁹). Peter Sieben은 지속가능한 발전(sustainable development)은 지속적 발전, 현재세대의 요구 그리고 후속세대의 요구라는 세가지 구성요소로 구성된다고 보고 있다²⁰). Wolfgang Kahl은 Brundtland 보고서에 근거한 지속성의 원칙을 넓은 의미의 지속성으로 개념정의하면서, 이 개념정의는 다음의 세가지 본질적 구성요소가 된다고 설명하고 있다²¹): ① 발전권, 특히 건강상태

16) Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, München 2017, AEUV Art. 191 Rn. 60.

17) Nettesheim, 위의 책, AEUV Art. 191 Rn. 66-79.

18) Glaser, 앞의 책 (주 9), S. 42.

19) Daniel Joitsch, Das Konzept der nachhaltigen Entwicklung (Sustainable Development) im Völkerrecht und seine innerstaatliche Umsetzung, URP 1997, S. 93, 95 Fn. 3; Ulrich Grober, Modewort mit tiefen Wurzeln – Kleine Begriffsgeschichte von “sustainability” und Nachhaltigkeit, GG 2003, S. 11, 14; Glaser, 앞의 책 (주 9), S. 42 f.

20) Peter Sieben, Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?, NVwZ 2003, S. 1174.

21) Kahl, 앞의 책 (주 2), S. 7.

와 영양상황의 개선, 경제성장, 자원에 대한 공정한 접근, 교육수준의 상향에 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 계속적 유지가능성 보장을 위한 제한들. 경제적 그리고 사회적 체계와 관련된 환경의 지속적 유지가능성을 고려하는 원리로서 지속적 발전의 원칙은 경제적 체계, 사회적 구조 그리고 환경 사이의 균형을 바탕으로 하는 세가지 원주개념(drei Säule Konzept)으로 구성된다. 이 지속성의 원칙의 이 세가지 구성요소들은 서로 동등한 효력순위를 가진다²²⁾. 이러한 경제적, 사회적 그리고 생태적 균형의 세가지 원주는 미래의 지속적 발전을 위한 중요한 중심축으로서 각 축들이 동등한 비중을 가지면서 다른 축들과의 서로 영향과정을 거치면서 마법적인 삼각관계(magisches Dreieck)를 형성한다²³⁾.

발전으로 인한 성장에 대한 한계설정 요구의 반영으로서 인정된 지속적 발전의 원칙의 출발점은 이미 1972년의 로마클럽(Club of Rome)의 보고서²⁴⁾ 그리고 스톡홀름(Stockholm)에서의 첫 번째 UN환경보호회의(United Nations Conference on the Environment)에서부터 찾을 수 있다²⁵⁾. 스톡홀름 선언의 원칙(principle) 1은 인간의 현재세대와 미래세대의 환경의 보호와 증진에 대한 엄숙한 책임의 부담을 언급하고 있다. 브룬틀란 위원회(Brundtland Commission)으로 불리는 1987년 UN의 환경과 발전에 대한 세계위원회(World Commission on Environment and Development)는 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’라는 제목의 Brutland 보고서(Brundtland report)는 지속적 발전을 ‘미래세대의 자신의 욕구 충족 가능성을 위태롭게 함이 없이 현대세대의 필요성에 상응하는 발전’으로 정의하면서 전세계적으로 적용될 수 있는 환경정책논의 핵심적 내용으로 지속적 발전의 원칙의 중요성을 부각시키고 있다²⁶⁾. 그럼에도 불구하고 이러한 지속성

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

23) Glaser, 앞의 책 (주 9), S. 46 f.

24) Club of Rome, The Limits to Growth, 1972.

25) Kahl, 앞의 책(주 2), S. 7.

26) WORLD COMM'N ON ENV'T AND DEV., OUR COMMON FUTURE 43 (1987).

의 원칙은 환경영역에만 한정된 것이 아닌, 생태계, 경제적 영역 그리고 사회적 영역과 서로 동등한 관련성을 가지고 다른 영역과의 형량과정을 가지면서 구체화된다. 이러한 지속성의 원칙의 생태계를 넘어서는 다른 영역과의 관련성은 앞에서 언급한 바와 마법의 삼각지대(ein “magisches Dreieck”)²⁷⁾로 표현된다.

지속성은 하나의 포괄적인, 전체적인 발전에 대한 이해, 즉 전체성(Ganzheitlichkeit)을 의미한다²⁸⁾. 이 세가지 영역들 사이에서는 어떠한 우선적인 효력순위, 특히 생태적인 자연보호목적의 우선순위가 인정되지 않는다. 왜냐하면 지속성의 원칙은 단순한 환경정책적 개념이 아닌, 인간과 국가의 발전까지 포함하는 광범위한 개념이기 때문이다. 그럼에도 불구하고 지속성의 원칙은 안정된 기후, 오존층 보호, 식수원의 유지와 보호, 생물다양성 그리고 개별적 생태계의 유지능력의 확보와 같은 경제적 그리고 사회적 자원을 통해서도 대체될 수 없는 생태계의 기본영역의 보호를 배제하는 것은 아니다²⁹⁾.

지속성은 시간적 그리고 공간적으로 정치적인 지배의 한계설정의 범위를 넘어서서 적용된다. 미래세대에 대한 발전기회의 부여는 필수적으로 모든 입법기(Legislaturperiode)의 한계의 범위를 넘어서서 세대간 정의(Generationengerechtigkeit)를 구현한다³⁰⁾. 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 있다³¹⁾.

지속성은 역동적 그리고 규범적 개념이다. 따라서 지속성의 내용은 항상 다시 새롭게 형성된다. 지속성의 내용의 단지 한 부분정도는 학문적-논리적으로 형성될 수도 있지만, 그 내용의 대부분은 담론적 의사소통과정에서의 가치평가

27) Joseph Huber, Nachhaltige Entwicklung: Strategien für eine ökologische und soziale Erdpolitik, Berlin 1995, S. 39,

28) Hans-Joachim Menzel, Das Konzept der “nachhaltigen Entwicklung” - Herausforderung an Rechtssetzung und Rechtsanwendung, ZRP 2001, S. 223.

29) Kahl, 앞의 책 (주 2), S. 7.

30) Jörg Tremmel/Marc Laukemann/Christina Lux, Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz - Vorschlag für einen erneuerten Art. 20 a GG. -, ZRP 1999, S. 432; Menzel, 앞의 논문(주 28), S. 223.

31) Menzel, 앞의 논문 (주 28), S. 223.

와 형량을 통한 합의를 통해서 도출되는 규범성(Normativität)을 가진다³²⁾. 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 가진다³³⁾.

2015년 9월 UN 총회(United Nations General Assembly)는 공식적으로 보편적이고, 통합된 그리고 전환된 지속적 발전에 대한 2030 어젠다(2030 Agenda for Sustainable Development)와 일련의 17개의 지속적 발전 목적(Sustainable Development Goals (SDGs))을 발표하였다. 2016년부터 2030년까지 실행되고 달성되어야만 하는 지속적 발전목적들은 구체적 내용들은 다음과 같다: 목적 1: 모든 곳에서의 모든 형태의 빈곤을 종식한다, 목적 2: 기아를 종식한다, 식량의 안전과 영양물 섭취의 개선을 달성하고, 지속적 농업을 증진한다, 목적 3: 건강한 삶을 보장하고, 모든 연령대의 모든 사람들의 복리(well being)를 증진한다, 목적 4: 포괄적인 그리고 공평한 질적인 교육을 보장하고, 모든 사람들에게 평생 동안의 배움의 기회의 보장을 증진한다, 목적 5: 젠더평등(gender equality)을 보장하고, 모든 여성들과 소녀들에 대하여 법적 권리를 부여한다, 목적 6: 모든 사람들에게 물과 공중위생의 이용가능성과 지속적 관리를 보장한다, 목적 7: 모든 사람들에 대하여 충분히 조달할 수 있는, 신뢰할 만한, 지속적인 그리고 현대적인 에너지에 대한 접근의 보장, 목적 8: 지속된, 포괄적인 그리고 지속가능한 경제적 성장을 증진하고, 모든 사람들에 대한 완전한 그리고 생산적인 고용 그리고 적절한 일의 보장, 목적 9: 탄력적인 사회기반시설을 건설하고, 포괄적인 그리고 지속가능한 산업화를 증진하고, 혁신을 촉진한다, 목적 10: 국가들 사이의 불평등의 감소, 목적 11: 도시와 인간의 정주를 포괄적이고, 안전하고, 탄력적이고 그리고 지속가능하게 만드는 것, 목적 12: 지속가능한 소비와 생산패턴을 보장하는 것, 목적 13: 기후변화와 그 영향을 저지하기 위한 급박한 조치를 취하는 것, 목적 14: 지속적 발전을 위한 대양, 내해 그리고 해양자원의 보존과 지속적 사용, 목적 15: 지구상의 생태계의 보호와 복원 그리고 지

32) Menzel, 앞의 논문 (주 28), S. 223.

33) Menzel, 앞의 논문 (주 28), S. 223.

속기능한 이용의 증진, 삼림의 지속가능한 관리, 사막화의 저지, 토양악화의 저지와 토양의 회복, 생물다양성 상실의 저지, 목적 16: 지속가능한 발전을 위한 평화적이고 포괄적인 사회의 증진, 모든 사람들에 대한 사법적 구제의 보장 그리고 모근 단계에서의 효과적인, 책임있는 그리고 포괄적인 제도의 구축, 목적 17: 실행수단을 강화하고, 지속가능한 발전을 위한 전세계적인 공동협력을 활성화하는 것³⁴⁾.

III. 독일에서의 세대간 정의실현의 문제로서 지속성의 원칙

위에서 언급한 바와 같이 생태계, 경제적 영역 그리고 사회적 영역과 관련성을 가지는 마법의 삼각지대³⁵⁾로 표현되는 광의의 지속성의 원칙의 개념은 지속적 발전이란 용어와 동일시된다³⁶⁾. 발전권은 건강상태와 영양상황의 개선, 경제성장, 자원에 대한 공정한 접근, 교육수준의 상향에 대한 권리로 확대된다. 지속성의 원칙의 실현을 위하여 부국과 빈국들 사이의 국가간의 조정과 협력 및 세대간의 정의실현을 위한 노력이 행해진다. 법원칙으로서 지속적 발전의 명령은 이 원칙의 부분적 구성요소들의 최적화를 목적으로 한다. 그렇지만 지속성의 원칙은 정치적 목적으로 우선적으로 적용된다.

지속성의 원칙은 정치적 목적으로 인정되었지만, 헌법적 규범으로서는 단지 부분적으로만 보장되고 있다. 지속성의 원칙은 세대간 정의(Generationengerechtigkeit)의 문제로서 정치적 논의의 대상이 되었고, 독일 연방정부(Bundesregierung)는 지속성의 원칙의 핵심적 문제로서 세대간 정의의 보장을 위한 국가전략의 실행을 공론화하였다. 독일연방정부는 지속성의 원칙의 공식적 인정의 필요성을 강화하면서, 국가적인 지속적인 계속적 발전전략의 구체화를 위하여 노력하고 있다. 이러한 전략의 실행으로서 독일 연방정부는 법률안제출에 있어서 지속적

34) "Press release - UN General Assembly's Open Working Group proposes sustainable development goals". Sustainabledevelopment.un.org. 19 July 2014. Retrieved 2016-10-18.

35) Joseph Huber, Nachhaltige Entwicklung: Strategien für eine ökologische und soziale Erdpolitik, Berlin 1995, S. 390.

36) Menzel, 앞의 논문 (주 28), S. 223.

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. 독일 연방정부의 지속성의 원리의 관리개념(Managementkonzept)에 의하면 모든 세대는 자신의 과제를 스스로 자기부담으로 해결해야만 하지, 이것의 해결을 위하여 미래세대에 대하여 부담을 주지 말아야만 한다. 예상가능한 미래의 부담에 대해서는 사전적 해결 즉 사전적 배려(Vorsorge)가 반드시 행해져야만 한다³⁷⁾. 지속성의 원칙은 모든 삶의 영역에 대하여 효력을 발생하고, 모든 정치적 행위의 기본적 준수항목으로 받아들여지고 있다³⁸⁾. 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(Bundestag) 속에서는 10년 이상 동안 지속적 발전에 대한 의회의 자문단(der Parlamentarische Beirat)이 운영되고 있다. 연방통계청(das Statistische Bundesamt)은 정기적으로 지속성지표보고서를 발간하고 있다³⁹⁾.

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 있다⁴⁰⁾.

37) Wieland, 앞의 논문 (주 22), S. 473.

38) 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>,

39) Wieland, 앞의 논문 (주 22), S. 473.

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

세대간 정의는 현재세대의 후속세대에 대한 윤리적 책임을 의미한다. 후속세대의 구성원이 자신이 욕구를 충족시킬 수 있는 기회를 이전세대의 구성원 보다 더 많이 가진다면, 세대간 정의는 충분히 확보된 것이다⁴¹⁾. 윤리적 개념으로서 세대간 정의의 역할은 세대간 책임의 규범적 근거 뿐만 아니라 세대간 책임의 구속력, 적용범위 그리고 한계에 대한 설명을 제공하는 것이다⁴²⁾.

지속성의 원칙 역시 모든 국가행위가 현재세대의 이익 뿐만 아니라 미래세대의 이익까지도 고려한 생태적, 경제적, 사회적, 문화적 그리고 정치적 발전을 지향하는 것을 요구하고 있다는 점에서 세대간 정의실현에 기여한다. 이러한 지속성의 원칙의 기후변화와 같은 환경영역을 넘어서는 광범위한 적용영역의 확대는 독일 기본법 제115조 제2항의 개정논의와 같이 국가경제의 계속적 발전을 위한 국가부채의 적정한 조정 등과 같은 경제질서와 국가의 재정능력 사이의 재정적 균형확보를 위한 사회적 지속성의 영역으로도 확대된다.

1997년 New York에서 개최된 UN환경특별총회에 대한 연방정부의 보고서에서 다음과 같은 지속성의 관리규정들이 제시되었다⁴³⁾: ① 숲 혹은 물고기와 같은 재생가능한 자연재화(Naturgüter)의 이용량이 그 재생비율보다 높아서는 안된다. 그렇게 하지 않으면 이러한 자원들이 미래세대에 있어서는 고갈되기 때문이다. ② 화석 에너지원 혹은 농업용 경지와 같이 재생불가능한 자연재화의 사용량이 계속적으로 예컨대 화석에너지의 다른 에너지원의 대체와 같은 그 기능의 대체비율보다 높아서는 안된다. ③ 유해가스 혹은 유해물질의 배출이 자연이 능력보다 크게 행해지면 안된다.

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

41) Jörg Tremmel, in: Archiv des Deutschen Bundestages, PA-DBT_3501 Beirat 16/Nachhaltigkeit.

42) Deter, 앞의 논문 (주 40), 157.

43) Sieben, 앞의 논문 (주 20), S. 1175.

보고하고, 이러한 입법계획을 추진하고 이에 대한 관할권이 있는 전문부서에 의한 입법영향평가(Gesetzesfolgenabschätzung)를 통한 심사가 행해진다는 것을 구체적으로 규정하고 있다⁴⁴⁾. 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 영역에 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 행해진다⁴⁵⁾. 이렇게 지속성의 원칙은 모든 삶의 영역에 대하여 효력을 발생하고, 모든 정치적 행위의 기본적 준수사항으로 인식되고 있다⁴⁶⁾. 이러한 모든 정치영역에서의 지속성의 원칙의 강조와 이에 대한 각 부서통합적 조정을 위한 독일 국내에서의 제도적 차원에서의 보장은 연방수상사무처(Bundeskanzleramt)에서 주도하여 행해지고 있다⁴⁷⁾. 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)가 운영되고 있다. 연방통계청(das Statistische Bundesamt)은 정기적으로 지속성지표 보고서를 발간하고 있다⁴⁸⁾.

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

45) Deter, 앞의 논문 (주 40), S. 158.

46) 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>,

47) Deter, 앞의 논문 (주 40), S. 158.

48) Wieland, 앞의 논문 (주 22), S. 473.

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 주지 말아야만 한다. 예상가능한 미래의 부담에 대해서는 사전적 해결 즉 사전적 배려(Vorsorge)가 반드시 행해져야만 한다⁴⁹⁾.

2. 지속성 원칙의 실현을 위한 연방부 공동직무규칙의 개정

연방정부는 지속적 발전을 위한 의회자문위원회(der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung)의 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 것이었다⁵⁰⁾. 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 했다⁵¹⁾. 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 미래지향적인 정책수립에 중요한 기여를 할 것이라고 보았다⁵²⁾. 사전의 심사에서 지속적 발전의 목적

49) Deter, 앞의 논문 (주 40), S. 158.

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

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

52) Deutscher Bundestag, 위의 보고서, S. 6.

에 대한 입법영향이 존재하지 않는다고 판단되면, 지속성 심사 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 있다⁵³⁾.

3. 독일 기본법상의 지속성 원칙

독일 기본법 속에는 미래세대에 충분한 명시적인 법적인 보호 뿐만 아니라 암시적인 보호도 규정하고 있지 않고 있다. 왜냐하면 넓은 의미의 지속성의 원칙을 보장하고 있지 않기 때문이다. 기본법은 단지 국가목적조항으로서 환경보호(기본법 제20 a조)와 국가부채제한(Schuldbremse)(기본법 제109조 제2항, 제115조 제2항)과 관련하여 개별적으로 지속성의 원칙과 세대간 정의를 규정하고 있다. 물론 이 두가지 영역이 지속성과 세대간 보장에 있어서 매우 중요한 영역이라 할지라도 이 두 원리에 대한 광범위한 보장은 아니다. 사회적 지속성의 영역과 같은 다른 영역들 그리고 지속성의 세가지 기둥인 경제, 생태계 그리고 사회적인 것과 상호연관성과 상호작용에 대한 규정은 존재하지 않는다⁵⁴⁾. 기본권과 사회국가 원리 역시 현재의 개인만 보호할 뿐, 세대와 같은 단체적 집단은 보호하지 않는다.

1) 제20 a조

독일 기본법 제20 a조는 1994년 10월 27일의 기본법 개정법률(Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 27. 10. 1994)⁵⁵⁾을 통해서 우선적인 순수한

53) Deter, 앞의 논문 (주 40), S. 159.

54) Kahl, Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit? Zur Notwendigkeit der Wiederbelebung einer verfassungspolitischen Debatte aus aktuellem Anlass, ZRP 2014, S. 19.

55) BGBl. I S. 3146.

생태계지향적인 국가의 환경보호과제 확정을 위한 목적으로 추가되었다⁵⁶⁾. 그 후에 기본법 제20 a조는 보호목적으로 동물보호(Tierschutz)를 추가하는 2002년 7월 26일의 기본법 개정법률(Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 26. 7. 2002)⁵⁷⁾을 통해서 보충되었다. 유럽연합의 기능에 관한 조약(AEUV) 제 11조(지속가능한 개발의 원칙), 제13조(동물의 복지)와 같이 기본법 제20 a조는 원칙적으로 헌법의 모든 영역의 규정들과 관련성을 가지는 개괄적 규정이다⁵⁸⁾. 그와 동시에 기본법 제20 a조는 정치적 프로그램원칙(Programmsatz)일 뿐만 아니라, 무엇보다도 제도적인 권한배분적 기능을 가지는 강제적 규범이다⁵⁹⁾.

독일 기본법(Grundgesetz) 속에서는 환경보호에 관한 일반적 기본권이 존재하지 아니한다⁶⁰⁾. 특히 깨끗한 환경의 조성 혹은 유지를 위한 개인의 독자적 권리가 인정되지 아니한다⁶¹⁾. 이러한 깨끗한 환경에 관한 개인의 독자적 권리를 헌법 속에 규정하는 제안이 논의되기 하였지만, 결과적으로 받아들여지지 않았다⁶²⁾. 개별적 기본권으로서 환경권이 인정되지 않는 독일의 경우에 있어서 특별한 환경기본권(ein spezielles Umweltgrundrecht)은 기본법 제2조 제1항 혹은 제2조 제2항 제1문을 원용하여, 경우에 따라서는 기본법 제1조 제1항과 결부하여 이들 조문들을 근거로 도출될 수 없다. 왜냐하면 방어적 기능이 가장 핵심적인 기본권의 기능이 되는 이러한 자유권적 기본권들은 환경보호만을 위한 기본권 보호의 목적 및 보호영역 설정을 할 수 없기 때문이다⁶³⁾.

56) Klaus Ferdinand Gärditz, in: Martin Beckmann/Wolfgang Durner/Thomas Man n/Marc Röckinghausen (Hrsg.), Landmann/Rohmer Umweltrecht, Bd. I, München 2017, GG Art. 20 a Rn. 1.

57) BGBl. I S. 2862.

58) Astrid Epiney, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, Grundgesetz, 6. Aufl. München 2010, Art. 20 a Rn. 77; Gärditz, 위의 책, GG Art. 20 a Rn. 1.

59) Gärditz, 위의 책, GG Art. 20 a Rn. 1.

60) Wilfried Erbguth/Sabine Schlacke, Umweltrecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2012, § 4 Rn. 9; Andreas Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1, 5.

61) 다음의 판례를 참조 BVerwG, Urt. v. 29. 7. 1977, IV C 51.75, BVerwGE 54, 211 (219); Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 67.

62) BT-Drs. 10/990; BT-Drs. 11/663; Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. Tübingen 2006, Art. 20 a Rn. 4 ff.

63) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 67

독일 기본법 제20 a조는 하나의 특별한 환경헌법(ein spezifisches Umweltverfassungsrecht)을 창조하였지만, 주관적 권리로서 환경기본권의 보장은 포기하였다. 그럼에도 불구하고 환경보호는 기본권 도그마틱의 주제(ein Thema der Grundrechtsdogmatik)가 된다. 왜냐하면 환경보호는 한편으로는 다른 기본권 제한의 정당화 논거로서 기능하고, 또 다른 한편으로는 환경보호는 일반적 기본권 기능의 범위 내에서 법적인 효력을 발생할 수 있기 때문이다⁶⁴).

아주 일반적으로 기본법 제20 a조는 다른 기본권 제한의 정당화 근거로서 강하게 원용될 수 있다⁶⁵. 환경보호문제로서 자연적 생활기반의 보호 혹은 동물 보호는 기본권 제한의 정당화 근거로서 뿐만 아니라, 특히 비례성 심사의 영역에 있어서 중요한 형량적 이익이 된다⁶⁶. 이를 넘어서서 기본법 제20 a조는 헌법내재적인 기본권의 한계(verfassungsimmanente Grundrechtsschranke)로서 기능한다. 이러한 까닭에 기본권과 객관적으로 충돌되는 기본법 제20 a조 속의 헌법적 내용의 원용을 통해서 법률유보없이(vorbehaltlos) 보장되는 기본권의 제한을 정당화하는 것도, 원칙적으로 가능하다. 방어권으로서 기본권은 우선적으로 국가에 대한 방어권으로서 기능한다. 이러한 기본권의 방어적 기능은 법치국가적 기본권 보장체제의 핵심적 기능이다.

(1) 미래의 환경보호를 위한 환경적 리스크에 대한 기본권 보호의무

독일 기본법 제20 a조의 환경보호의무는 미래세대를 위한 책임, 즉 미래의 환경도 포함한다. 장기간의 발생가능한 위험(Langzeitrisiken)에 대한 고려는 당연히 배려(Vorsorge)와 지속성(Nachhaltigkeiten)에 의한 부분원리(Teilprinzipien)를 통한 장기간의 책임(Langzeitverantwortung)의 부담을 명령하는 것을 정당화시킬 수 있다⁶⁷. 이러한 중단의무와 보호의무는 제한없이 효력을 발생한다. 독일 기본법 제20 a조는 단순한 원리로서 처음부터 예외를 허용한다. 그 외에도 규

64) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 67,

65) BVerfG, Urt. v. 24. 11. 2010, 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1, 38 ff.

66) BVerfG, Beschl. v. 12. 10. 2010, 2 BvF 1/07, BVerfGE 127, 293, 328.

67) Jarass, in: 같은이/Bodo Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 15. Aufl., München 2018, Art. 20 a Rn. 6.

범은 다른 헌법규정들에 의하여 제한된다. 궁극적으로 입법자에게 광범위한 형성영역이 인정된다⁶⁸⁾.

독일 기본법 제20 a조의 의무부여는 다양한 부분원리들 속에서 구체화되고 있다. 우선적으로 기본법 제20 a조는 우선적으로 환경에 대한 구체적 위험에 대한 방어 뿐만 아니라, 사전적 배려(Vorsorge)도 포함한다. 환경에 대한 부담(Umweltbelastungen)은 구체적인 잠재적 위험이 증명될 수 있는지 여부에 관계 없이 광범위하게 예방되어져만 한다. 이러한 까닭에 사전적 대비는 미래의 문제, 위험의 극소화 그리고 자원보호에 대한 고려 때문에 필요하다⁶⁹⁾. 법적인 위험에 대한 국가의 보호의무의 실행과 관련하여 입법자는 자신의 보호의무의 실행을 위하여 국가의 보호책임을 근거로 하여 일반적으로 존재하는 결정의 평가영역(Entscheidungsbereich)이 영(Null)으로 축소될 수 있는 구체적 위험에 대하여 행정이 개입하여 대응조치를 취할수 있는 추상적 위험에 대하여 규정한다. 잘 알려진 인과관계귀속의 전제조건들의 인정을 바탕으로 하여 표준적 위험단계(maßgebliche Gefährdungsschwelle)가 손해의 범위(Schadensausmaß) 그리고 손해발생의 개연성(Schadenseintrittswahrscheinlichkeit)의 구성요소들에 의하여 측정된다⁷⁰⁾.

관련법익이 중요할수록, 손해발생의 개연성은 더욱 더 중요하지 않게 된다(상관형식(Je-desto-Formel)). 또한 임박한 질적인 혹은 양적인 법익침해가 존재하는 한에서는, 리스크에 대한 사전적 대비(Risikovorsorge)가 명령될 수 있다⁷¹⁾. 학문적 혹은 기술적 새로운 발전이 행해진 영역에 대해서는, 증가된 이에 대한 규범적 규율의 책임이 인정된다⁷²⁾.

장기적, 거리적, 누적적 효과(Langzeit-, Distanz- und Summationseffekte)로서 특징지어지고, 이로 인하여 개별화된 방해(Störern)와 손해(Schaden) 사이의 구분이 행해지지 않는, 다양한 인간에 대한 환경침해 발생상황에 대하여 위험개

68) Jarass, 위의 책, Art. 20 a Rn. 7.

69) Jarass, 위의 책, Art. 20 a Rn. 8.

70) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 86.

71) 예를 들면 BVerfG-K, Beschl. v. 4. 5. 2011, 1 BvR 1502/08, NVwZ 2011, 991, 993.

72) BVerfG-K, Beschl. v. 18. 2. 2010, 2 BvR 2502/08, NVwZ 2010, 702, 703.

념(Gefahrenbegriff)은 아무런 해결책을 제시할 수 없다⁷³⁾. 아직 구체화되지 않은 손해발생의 개연성이 국가의 기본권 보호의무를 발생시킬 수 있는, 원자력법 속에서 발전된 “가능한 한 최선의 위험방어 그리고 리스크 사전대비의 원칙(Grundsatz der bestmöglichen Gefahrenabwehr und Risikovorsorge)⁷⁴⁾”을 원칙적으로 또한 보호의무도그마틱의 다른 영역에 적용할 수 있다. 그러나 이러한 다른 영역의 적용여부는 위험이 임박한 법익의 가치성 그리고 가능한 손해발생의 종류 및 범위에 달려있다⁷⁵⁾. 독일연방헌법재판소는 위험의 종류 그리고 시간적 근접성, 보호된 법인의 가치성 그리고 인정된 생태적 문제에 대한 입법을 통해서 만들어진 이미 존재하는 규정에 의하여 결정되는 유동적 개념인 기본권 보호의무를 근거지우고 있다⁷⁶⁾.

독일 기본법 제20 a조는 원인제공자책임의 원칙(Verursacher-Prinzip)과 결과비용에 대한 야기자의 부담(Belastung des Verursachers mit den Folgekosten)을 그 내용으로 포함하고 있다. 원인제공자책임의 원칙은 순수한 책임은 아니다. 이 원칙은 일반적으로 원인제공자가 그것이 부분적인 환경침해의 방지, 제거 혹은 재정적인 조정을 통한 것이든 관계없이 원칙적으로 환경보호에 대한 물적인 그리고 재정적인 책임을 부담하여야 한다는 원칙이다⁷⁷⁾.

리스크의 절대적인 배제는 인간의 인식능력의 한계를 무시하는 것이고, 헌법적으로 명백히 요구되지 않은 일반적인 기술사용의 금지를 실질적으로 초래하게 된다⁷⁸⁾. 이러한 까닭에 잔여리스크 최소화 요구권(Anspruch auf Restrisikominimierung)은 기본권으로 보장될 수 없다⁷⁹⁾. 그러므로 입법자는 자신의 환경보호구상에 어떠한 의미를 부여할 것인지를 결정하고, 이로부터 어떠한 입법적 결론을 이끌어

73) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 86.

74) BVerfG, Beschl. v. 8. 12. 1978, 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 139.

75) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 87.

76) BVerfG-K, Beschl. v. 15. 10. 2009, 1 BvR 3474/08, NVwZ 2009, 1489; Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 88.

77) Kloepfer, 앞의 책 (주 68), § 4 Rn. 42.

78) BVerfG, Beschl. v. 8. 12. 1978, 2 BvL 8/77, BVerfGE 49, 89, 143 ff.; BVerfG-K, Beschl. v. 12. 11. 2008, 1 BvR 2456/06, BVerfGK 14, 402, 407 f.; Beschl. v. 10. 11. 2009, 1 BvR 1178/07, BVerfGK 16, 370, 375; Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20a Rn. 89.

79) BVerfG-K, Beschl. v. 12. 11. 2008, 1 BvR 2456/06, BVerfGK 14, 402, 419.

낼 것인가에 대해서 독자적인 평가를 내려야만 한다. 이와 관련하여 매우 다양한, 부분적으로 분산된 혹은 심지어 서로 경합되는 공적인 그리고 사적인 이익에 대한 조정이 행해지기 때문에⁸⁰⁾, 입법자에 대해서는 당연히 광범위한 판단 여지와 입법형성의 영역(ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum)이 인정된다⁸¹⁾. 따라서 다음의 경우에 보호의무의 침해가 인정된다.

- 입법자가 객관화된 환경문제에 대한 고려과정에서 전적으로 아무런 행위를 하고 있지 않는 경우,
- 중요한 환경위험에 대해서 충분히 정의가 내려지지 않은, 행해진 처분이 학문적 인식에 따라 판단해 보면 명백히 적합하지 않거나 혹은
- 행정 (경우에 따라서는 행정통제의 영역에서는 사법)이 환경보호처분을 내릴 수 있는 위임적 권한을 사용할 것이 강한 기본권 침해를 근거로 요청되었음에도 불구하고, 이를 사용하지 않은 경우. 그러한 한에서는 이미 당연히 하자없는 평가권 행사의 요구권(Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung)(독일 행정절차법(VwVfG) 제40조)이 침해되었다⁸²⁾.

이렇게 입법자의 기본권 보호의무의 실행에 있어서 광범위한 평가영역 및 형성영역의 인정은 위와 같이 헌법적 한계가 설정된다. 그 절차가 적합하고, 환경 침해로 인하여 발생가능한 갈등들이 잘 파악되고, 적합한 방식으로 기본권에 합치되게 처리된다면, 어떤 경우이든 기본권 보호요구는 기본법 제20a조에 상응하게 절차규정을 통해서 보장된다⁸³⁾.

중요한 예측과 사실적 기초에 대한 헌법재판소의 최소한의 통제는 가능해야만 한다. 그렇지 않으면 비례성 명령의 사실종속적인 합리성 요구가 공허한 것이 되기 때문이다⁸⁴⁾. 이를 근거로 하여 민주주의 원리에 따른 입법자와 헌법재

80) *BVerfG-K*, Beschl. v. 15. 10. 2009, 1 BvR 3474/08, NVwZ 2009, 1489 f.; Beschl. v. 4. 5. 2011, 1 BvR 1502/08, NVwZ 2011, 991, 993; allgemein *BVerfG*, Urt. v. 30. 7. 2008, 1 BvR 3262/07 u. a., *BVerfGE* 121, 317, 360.

81) *BVerfG-K*, Beschl. v. 15. 10. 2009, 1 BvR 3474/08, NVwZ 2009, 1489 f.; Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20a Rn. 89.

82) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 90.

83) *BVerfG-K*, Beschl. v. 15. 10. 2009, 1 BvR 3474/08, NVwZ 2009, 1489; *BVerfG-K*, Beschl. v. 4. 5. 2011, 1 BvR 1502/08, NVwZ 2011, 991, 993; Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 91.

판소의 권한배분이 다음과 같이 행해진다. 입법자는 실질적인 합리성의 요구들(Rationalitätsanforderungen)을 단지 매우 조심스럽게(zurückhaltend) 규정하고, 헌법재판소는 헌법적으로 근거지워진 요구들에 대하여 충분한 사실적 통제(Tatsachenkontrolle)를 해야만 한다.

이와 관련하여 헌법재판소의 권한의 한계설정 뿐만 아니라 현재의 학문적 상황에 독자적 판단권한을 가지는 자체적인 입법절차 밖에서의 지식발생에 근거한 입법자의 입법권에 대한 인식론적인 한계설정(epistemische Grenzen)의 필요성에 대한 고려가 행해져야만 한다⁸⁵⁾. 기본법 제20a조에 규정된 내용에 따라 판단해 보면 자연과학적인-기술적 지식에 대한 판단 그리고 규범적 결과의 확정에 대한 책임은 우선적으로 입법자에게 있다.

국가의 기본권 보호의무는 학문적으로 신뢰할 수 있는 인식이 존재하지 않는 복잡한 상황에서는 법원이 확실하지 않은 학문적 이론을 관철시키지 않을 것을 요구한다. 이것은 학문적으로 그리고 실무적으로 여전히 이해될 수 없는 미개척 분야에 대해서 타당하게 적용된다. 이와 관련하여 권력분립적인 체계의 영역 속에서 다양한 인식가능성들이 고려되어야만 하는 가능한 한 최대한의 합리적인 인식가능성을 위한 가능한 최대한의 광범위한 정보근거를 마련하는 것이 문제가 된다.

집행권과 사법권의 경우 양 기관 사이에는 기능과 절차에 따라 서로 다른 인식가능성이 존재할 수 있다. 따라서 학문적인 이론이 존재하는 복잡한 상황에 대한 판단에 대한 집행권과 사법권 사이의 책임의 분배에 대한 고려도 필요하다⁸⁶⁾. 법원은 인식과정의 절차를 재구성하고, 공권력의 주체가 현재의 인식원을 모두 다 검토하고, 리스크 분석을 전문적 평가과정을 통해서 행할 것을 의무지운다⁸⁷⁾.

84) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 92.

85) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 92.

86) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20a Rn. 92.

87) *BVerfG*, Beschl. v. 16. 12. 1983, 2 BvR 1160/83 u. a., *BVerfGE* 66, 39, 61; *BVerfG-K*, Beschl. v. 18. 2. 2010, 2 BvR 2502/08, *NVwZ* 2010, 702, 704; *OVG Münster*, Beschl. v. 16. 10. 2012, Februar 2013 68. EL38 68. EL Februar 20133916 A 591/11, *DVBl.* 2012, 1573, 1574; Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 93.

입법자는 학문적 논쟁이 존재하는 경우에는 자신의 결론이 납득가능하게 보일 수 있도록, 주의 깊게 확정된 사실적 근거를 제공할 수 있는 것을 통해서 자신의 보호의무를 잘 이행할 수 있다⁸⁸⁾.

(2) 미래세대에 대한 환경보호의 책임

인간중심의 환경보호관념에 대한 광범위한 해석은 미래세대를 위한 환경보호의 책임을 요구한다. 이러한 미래세대를 위한 환경보호의 책임은 지속적 발전의 원칙과 밀접한 관련성을 가진다. 왜냐하면 지속적 발전은 미래세대의 욕구나 필요성을 침해함이 없이 현재의 필요성을 충족시키는 발전을 의미하기 때문이다⁸⁹⁾. 이와 관련하여 우선적으로 미래세대의 개념을 구성요건적으로 확정할 수 있는가 하는 문제가 제기된다. 이 문제는 우선적으로 지속적 발전의 원칙과의 상호관련성 속에서, 매우 다양한 시간적 효과와 연관성을 가지는 환경훼손적인 처분이나 조치들의 장기적 효과들에 대한 고려를 요구한다.

(A) 불특정적인 세대개념

미래세대에 대한 환경보호책임의 인정에 있어서 가장 중요한 문제점은 세대개념(Generationenbegriff)이다. 독일 기본법 제20 a조 속에 규정된 세대의 구성원들은 우선적으로 단지 기본법 제1조 제1항의 의미 속의 인간의 존엄의 주체인 인간이 될 수 있다. 물론 개인의 삶은 어떤 한 세대 속에서만 형성되는 것이 아니라, 계속적으로 다양한 삶의 계획적 구상 그리고 현실적인 전개과정 속에서 다양한 전개양상을 보인다. 따라서 개인의 삶의 범위 속에서 세대는 선거권 및 국민의 기본의무의 인정과 같은 연령적 제한을 여러 가지 공, 사법상의 권리와 의무와 관련성을 가진다. 물론 이러한 연령과 관련된 세대개념 속에 인정된 권리나 의무의 법적인 형성은 모두 현재 생활하고 있는 관련된 것이지, 이와 반대로 미래세대와 관련성을 가지지 않는다. 특정한 권리와 의무의 인정을 구성요건적 표지(Tatbestandsmerkmale)는 세대와 관련성을 가지는 것이 아

88) Gärditz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 93.

89) Ralf Brinktrine in: Ludger Giesberts/Michael Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, München 2018, BNatSchG § 1 Rn. 34.

나라 개인의 현재의 개별적 상황과 관련되어 있다. 이러한 세대개념의 분산적인 추상적 성격을 고려해 볼 때 세대는 처음부터 법적인 권리나 책임의 인정 주체(Zurechnungssubjekt)가 될 수 없다⁹⁰⁾.

그럼에도 불구하고 국가의 환경보호책임의 인정과 관련해서는 미래세대를 위한 자연적 생활기반의 보호는 유지되어야만 한다. 왜냐하면 지속적 발전의 보장을 통한 자연적 생활기반의 보호가 계속적으로 행해지지 않는다면 환경자원에 대한 후속적으로 존재하는 미래세대의 이용자치권의 보장은 현재세대에 의하여 박탈될 수 있기 때문이다. 이와 관련하여 독일 기본법 제20 a조는 미래세대는 ‘지금까지 여전히 권리주체가 아닌 미래에 생활하는 사람들의 합계’라는 전적으로 소극적으로 개념정의될 수 있는 특별하지 않는 세대개념을 근거로 하고 있다. 이와 관련하여 아직 태어나지 않는 사람들의 개념은 적합하지 않다. 왜냐하면 아직 태어나지는 않았지만 생성 중에 있는 생명 역시 현재 생활하고 있는 사람과의 법적인 권리충돌이나 분쟁의 주체가 될 수도 있기 때문이다⁹¹⁾.

미래세대를 어떻게 개념정의하고, 누가 이러한 미래세대에 속하는가 하는 문제에 대한 해결의 단서가 되는 독일기본법 제20 a조는 아무런 법적 근거를 제시하지 않고 있다. 다만 기본법 제20 a조는 미래세대의 권리보장을 규정한 것이 아니라, 현재의 사람들을 통해서 정당화된 미래세대를 위한 국가권력행사의 실질적 한계를 규정하고 있다⁹²⁾. 이러한 미래세대를 위한 국가권력의 한계설정 은 당연히 현재의 국가권력 행사의 민주적 그리고 법치국가적 헌법적 한계의 범위 속에서 행해져야만 한다. 국가권력행사의 한계설정의 중요한 법적 근거가 되는 미래세대의 이익이나 우선적 선호사항은 알려지지 않고, 확정되지 않았다. 현재세대 역시 현재의 시점에서 이러한 사항들을 구속력 있게 확정할 권한을 가지지도 않고, 이러한 권한의 행사를 정당화시킬 수도 없다.

미래세대의 이익은 자신이 항상 수정변경할 수 있고, 시간적 진행과정 속에서 우발적인 조건들이 개입할 수 있는 법적인 형식을 띠고 있는 정치적 결정을 통하여 법적인 중요성이 인정되는 현재의 구성물이다. 따라서 어떻게 미래의 문제

90) Gärdiz, 앞의 책(주 56), GG Art. 20 a Rn. 14.

91) Gärdiz, 앞의 책(주 56), GG Art. 20 a Rn. 14.

92) Gärdiz, 앞의 책(주 56), GG Art. 20 a Rn. 14.

점들에 대한 분석과 예측들이 어려운 것과 마찬가지로 많은 다양한 우연적 조건들에 의하여 보장되는 미래세대의 이익으로부터 어떠한 독자적인 행위지침이 획득될 수 없다⁹³). 미래세대에 대한 책임은 항상 단지 현재의 인식에서 출발해서 현재의 이용가능한 수단들을 통해서 해결할 수 있는 현재의 과제이다⁹⁴).

현재의 법제정절차 속에서의 미래세대와 관련된 법적 분쟁에 대한 결정가능성은 우선적으로 법적인 결정결과에 대한 사전적 예측가능성 즉 미래의 발전과정에 대한 충분히 납득할 수 있도록 설명된 예측을 전제로 한다. 생태적 위험의 발생가능성 뿐만 아니라 이러한 위험에 대한 기술적인 조정 및 통제가능성에 영향을 미칠 수 있는 기술적 발전의 속도까지도 고려하여 예측의 범위를 매우 좁게 설정해야만 한다⁹⁵).

이러한 점을 고려해 볼 때 독일 기본법 제20 a조의 미래세대에 대한 환경보호의 책임의 실행에 있어서 모든 미래세대들을 동일하게 보호하거나 혹은 시간적인 제한이 없는 보호범위를 설정할 수도 없다. 이러한 까닭에 미래세대의 보호법익은 공공복리와 관련성을 가지는 법적 절차 속에서의 형량과정과 관련된 각각 예측범위와 분리되어서 인정될 수 없다. 미래에 있어서 나타날 공권력 행사의 가능한 결과 및 미래세대를 통한 가능한 미래의 평가가 어떻게 진행될 것인가에 대한 예측은 항상 불확실한 상태에 있다⁹⁶).

(B) 책임의 개념

지속적 발전에 있어서 미래세대에 대한 책임의 강조는 적극적인 환경보호를 행해야 한다는 우리 헌법 제35조 제1항 혹은 독일 기본법 제20 a조의 헌법적 위임(Verfassungsauftrag)과 관련성을 가진다. 여기에서의 책임은 매우 다양한 의미를 가진다. 우선적으로 이 책임은 국민주권적인 의회의 정당성에 기초한 헌법적 의미속의 민주적 책임을 의미하는 것은 아니다. 왜냐하면 이러한 책임은

93) Gärdiz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 15.

94) Oliver Lepsius, Nachhaltigkeit und Parlament, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 326, 333.

95) Gärdiz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 15.

96) Gärdiz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 16.

민주적 선거에 바탕을 둔 대의제 원리의 근거한 헌법적 지배의 정당화와 관련성을 가지기 때문이다. 미래세대에 대한 환경보호의 책임을 부담하는 주체는 현재세대로 구성된 현재의 국가와 국가를 구성하고 있는 국가기관들이다⁹⁷⁾. 독일 기본법 제20 a조 속에 규정된 미래세대에 대한 환경보호의 책임에 대한 헌법규정의 제정과정을 살펴볼 때, 규범성이 약한 헌법전문문의 내용들 속의 도덕적 책임으로 볼 수는 없다. 물론 책임의 개념에 대한 보다 광범위한 해석의 여지가 존재한다고 할지라도, 기본법 제20 a조는 국가기관에 대하여 미래세대에 대한 적극적인 환경보호의 책임을 부과하고 있기 때문이다⁹⁸⁾. 미래세대에 대한 책임의 개념은 현재의 국가권력에 대하여 내용이 포함된 미래에 대한 책임을 부과하는 것이다⁹⁹⁾. 물론 이러한 책임은 의무와 비교해 볼 때 훨씬 부드럽고, 범위의 제한이 없다. 이러한 책임은 일반적인 의무와 비교해 볼 때 보다 약한 정신적 강도를 요구하는, 보다 넓은 범위의 의무를 근거지운다¹⁰⁰⁾. 이러한 책임에 근거한 의무(Verantwortungspflicht)로부터 이차적 의무와 별도로 이차적 금지가 도출된다¹⁰¹⁾. 이러한 책임이 수단의 자유로운 선택권을 인정하고, 목적실행을 위한 규범을 계획하게 만든다면, 이 책임은 매우 강도 높게 책임의 주체의 행위실행가능성을 충족을 요구한다¹⁰²⁾.

미래세대에 대한 환경보호책임의 인정은 형식적인 민주적 책임의 범위를 넘어서서 현재의 상황에서 여전히 자원의 사용과 소비과정의 정당화 주체로서 참여할 수 없는 자의 비현실화된 미래의 자원사용과 소비와 관련된 이익을 보호한다. 왜냐하면 미래세대는 현재의 민주적 의사결정과정에서 자신의 대의기관을 통해서 자신의 이익을 대변할 수 없고, 더 나아가서 의사주체로서 정치적 의사결정의 정당화과정에 참여할 수 없기 때문이다¹⁰³⁾.

97) Gärdiz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 12.

98) Jan Klement, Verantwortung, Tübingen 2006, S. 434; Gärdiz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 12.

99) Christian Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, Tübingen 2001, S. 121.

100) Klemmert, 앞의 책 (주 105), S. 434.

101) Klemmert, 앞의 책 (주 105), S. 435.

102) Klemmert, 앞의 책 (주 105), S. 436.

103) Gärdiz, 앞의 책 (주 56), GG Art. 20 a Rn. 13.

2) 기본법 제20 b조

이러한 헌법상의 광범위한 지속성의 원리 보장의 흠결을 채우기 위하여 지속성의 원칙의 존중과 세대간 정의의 보장을 국가목적규정으로 새로운 기본법 제 20 b조에 편입시킬려는 헌법개정시도가 행해졌다. 2003년 여름 이러한 시도를 구체화하기 위하여 기민련/기사련, 사회민주당, 자유민주당 원내정파 소속의 젊은 의원들이 모여서 이에 대한 논의를 하였지만, 이에 대한 법률안이 발의되기 전에 2005년 앞 당겨진 새로운 선거가 행해졌다¹⁰⁴⁾. 2006년 11월 105명의 독일연방의회의원들이 교섭단체연합으로 기본법 속에 세대정의보장을 위한 법률안(Gesetzesentwurf zur Verankerung der Generationengerechtigkeit im GG), 이른바 세대정의법률(Generationengerechtigkeitsgesetz)을 제출하였다¹⁰⁵⁾. 이 법률안은 기본법은 다음과 같이 규정된 제20 b조를 보충되어야 한다고 규정하고 있다: “국가는 자신의 행위 속에서 지속성의 원칙을 존중하고 미래세대의 이익을 보호해야만 한다”. 그 외에도 예산헌법에 대한 지속성의 원칙은 기본법 제109조 제2항 속에 다음의 내용이 추가되어야 한다고 규정하고 있다¹⁰⁶⁾: “연방과 주는 자신의 예산경영(Haushaltswirtschaft)에 있어서 전체경제적인 균형, 지속성의 원칙 및 미래세대의 이익을 고려해야만 한다”.

이 법률안의 제안근거에 대한 설명에서 이 법률안은 정치적 결정 속에는 현재에 집착하고 미래를 무시하는 경향이 내재되어 있다는 지적하고 있다. 그 외에도 현재에 존재하는 특정한 이익의 분배와 관련된 갈등 속에서 자신의 이익이 대표되지 않은 미래세대와 약하게 대표되는 젊은 세대는 아무런 의견을 개진할 수 없기 때문에, 미래세대의 이익을 보호하기 위하여 정책의 장기적 고려를 해야한다는 것을 지적하고 있다¹⁰⁷⁾. 법률안의 제안자들은 무엇보다도 정책적 결정에 있어서 보장기적인 전망에 대한 고려의 의무를 부과하는 정책적 방향전환을 가능하게 하기 위하여 새로운 기본법 제20 b조 속에 국가목적으로서

104) Deter, 앞의 논문 (주 40), S. 159.

105) BT-Dr 16/3399.

106) BT-Drs. 16/3399, S. 3; Wieland, 앞의 논문 (주 22), S. 474.

107) BT-Dr 16/3399, S. 3.

지속성의 원칙과 세대간 정의를 규정해야 한다는 것을 제안하였다¹⁰⁸⁾.

최적화 명령(Optimierungsgebot)의 의미 속에서 모든 국가행위의 지속성 보장에 대한 심사를 하게 만드는 개괄적 원리 그리고 통합적 원리로서의 역할을 수행하는 것이 기본법 제20 b조의 기능이다. 기본법 제20 b조의 국가목적의 실현의무의 부담자는 연방과 주의 모든 국가기관들이다. 특히 기본법 제20 b조는 구조적 그리고 체계적 이유에서 미래보다는 현재의 이익보호를 우선시하는 입법자에 대한 지시적인 규범적 위임으로서의 성격을 가진다¹⁰⁹⁾. 그 외에도 기본법 제20 b조는 법률에 의한 기본권 침해에 대하여 비례성 심사가 행해지는 경우에 있어서도 그 역할을 수행할 수 있다¹¹⁰⁾.

그럼에도 불구하고 현재까지의 독일의 국가법학에서는 지속성 원리에 대하여 회의적 입장에서 거부적 입장까지 부정적 기류를 대세를 형성하고 있다. 지속성의 원리에 대하여 제기된 반론들은 매우 다양하다. 이러한 반론들로서 지식과 예측의 문제, 인지적, 헌법도그마틱적 그리고 헌법정책적 성격을 가진다. 과도한 권리의 요구의 위험, 그러한 국가목적의 효율성 부족의 문제로 인하여 상징적 법으로서의 성격, 연방헌법재판소의 통제권 강화를 통한 의회의 권한의 약화를 통한 사법국가화의 위험성이 거론된다¹¹¹⁾.

이러한 반론들을 전체적으로 검토해 보면 지속성의 원칙을 기본법 속에 규정하는 것을 반대하는 정당화할 수 있는 강력한 논거가 아니기 때문에, 자세히 살펴보면 그 설득력이 떨어지거나 혹은 오히려 어떻게 지속성의 원칙을 헌법 속에서 고려할 수 있는가 하는 고민의 반영으로서의 의미를 가진다고 볼 수 있다¹¹²⁾.

그 외에도 기본법 제20 a조가 생태계와 관련하여 미래세대에 대한 책임의 원리를 기반으로 한 자연적 생활기반에 대한 국가의 보호의무를 규정한 것 역시 지속성의 원리를 경제적 그리고 사회적 발전과 관련하여 규정한 것이 아니라는 주장 역시 반론의 근거로 활용될 수도 있다¹¹³⁾.

108) Kahl, 앞의 논문 (주 54), S. 17.

109) Kahl, 앞의 논문 (주 54), S. 19.

110) Kahl, 앞의 논문 (주 54), S. 19.

111) Kahl, 앞의 논문 (주 54), S. 19.

112) Kahl, 앞의 논문 (주 54), S. 19.

113) Deter, 앞의 논문 (주 40), S. 160.

기본법 제20조 제1항의 사회국가 원리와 관련하여 지속성의 원칙은 결코 사회국가 원리의 핵심적 영역이 될 수 없고, 단지 사회국가의 원리의 후순위의 부수적 효과로 볼 것인지에 대한 논의가 행해졌다¹¹⁴⁾. 이 논의보다 사회국가원리로부터 지속성과 세대간 정의의 의미 속의 미래지향적인 해결책을 도출하기에는 사회국가원리는 너무 불명확하다는 반론이 더 중요하게 부각된다. 이러한 까닭에 사회보험영역에서 세대간 정의실현을 위한 헌법적인 구속력있는 의무도 출이 불가능하기 때문에, 사회국가원리 역시 지속적 발전과 세대간 정의실현의 연결점으로서 고려될 수 없다¹¹⁵⁾. 이에 반하여 지속성의 원칙과 세대간의 정의의 사회보장체계로의 확장에 찬성하는 입장은 이 두 원리가 이 영역에서도 핵심적 역할을 수행할 수 있다고 보고 있다¹¹⁶⁾.

지속성의 원칙과 세대간 정의 헌법적 보장을 통한 국가목적의 확장과 관련하여 기본권 그 자체가 미래세대의 보호를 위하여 원용될 수 있는가 하는 논의가 행해졌다. 이러한 논의에도 불구하고 기본권은 현재의 살아있는자가 원칙적으로 향유할 수 있기 때문에, 미래세대의 기본권 주체성을 부정하는 견해가 압도적이었다. 더 나아가서 생명권은 개별적 인간에 대해서만 인정되기 때문에 불특정한 집단인 미래세대 그 자체에 대해서 인정될 수 없다고 보았다. 기본법 제3조 제1항의 일반적 평등원칙의 적용범위를 미래에 확대하는 주장 역시 거부되었다¹¹⁷⁾. 이러한 여러 가지 반론들에 근거하여 기본법 제20 b조의 신설은 허용되지 않았다.

IV. 유럽연합의 환경권 보장과 지속성의 원칙

유럽연합의 기본권헌장 제37조는 「높은 환경보호수준 그리고 환경의 질

114) Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 3.

115) Deter, 앞의 논문 (주 40), S. 160.

116) Kahl, 앞의 논문 (주 2), S. 4, 7; Bernd Raffelhüschen u. a., in: Archiv des Deutschen Bundestages, PA - DBT_3501 Beirat 16/Nachhaltigkeit, S. 5.

117) Christian Calliess, in: Archiv des Deutschen Bundestages, PA - DBT_3501 Beirat 16/Nachhaltigkeit, S. 11.

(Umweltqualität)적인 개선은 유럽연합의 정책속에서 고려되어야만 하고, 지속적 발전의 원칙(Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung)에 의하여 보장되어야만 한다」고 규정하고 있다. 유럽연합의 기본권 헌장 제37조의 환경보호규정은 기본권 헌장제정회의의 주석(Charta-Erläuterungen)에 의하면 유럽연합조약(EUV) 제3조 제3항 und Art.11, 191 유럽연합의 기능에 관한 조약(AEUV) 제11조, 제191조에 근거하고 있다¹¹⁸⁾. 특히 지속가능한 발전에 관한 원칙을 규정하고 있는 유럽연합의 기능에 관한 조약 제11조의 유럽연합차원에서의 일정한 수준의 보호를 요구하고 있다. 유럽연합조약 제21조 제2항 문자(lit.f) 속에서는 환경보호에 대한 국제적 구성요소에 대하여 언급하고 있다¹¹⁹⁾. 지속성의 원칙은 전체적 환경상황과 관련하여 악화방지 내지 존속보호원리를 그 내용으로 포함하고 있다. 좁은 환경법적인 의미에서의 지속성은 예를 들면 재생가능에너지의 분해비율이 그 재생비율을 넘어서지 않아야만 하는 것, 재생불가능한 자원은 기술적으로 대체가능한 범위 내에서만 사용되어야만 하는 것, 환경 속에서의 물질의 축적은 환경매개물의 흡수능력에 맞추어서 행해져안 하는 것, 인간의 물질축적과 환경침해의 시간적 진행속도는 이와 관련된 자연의 반응적 진행과정의 속도에 비례하여 행해져야만 하는 것을 요구한다¹²⁰⁾. 유럽연합의 기본권 헌장에 대한 법적인 구속력 인정에도 불구하고, 기본권 헌장은 환경보호를 기본권의 형태가 아닌 국가목적과 유사한 형태의 규정을 통해서 보장하고 있다¹²¹⁾. 유럽연합의 기능에 관한 조약 제11조의 지속성의 원칙에 대한 넓은 의미의 이해는 지속성의 원칙은 환경보호 뿐만 아니라 경제적 그리고 사회적 이해관계와도 관련성을 가지는 것을 의미한다. 이러한 넓은 의미의 지속성의 원칙을 실행하기 위하여 유럽연합은 이미 2001년의 지속적 발전에 대한 유럽연합의 전략(“Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung”)¹²²⁾ 그리

118) Vgl. Charta-Erläuterungen, ABl 2007 C 303/27; Jarass, 앞의 책 (주 15), Art. 37 Rn. 1.

119) Jarass, 앞의 책 (주 15), Art. 37 Rn. 1.

120) Nettesheim, 앞의 책 (주 16), AEUV Art. 191 Rn. 123.

121) Voßkuhle, 앞의 논문 (주 60), S. 2.

122) 이와 관련된 집행위원회의 보고 Mitteilung der Kommission vom 15. 5. 2001, KOM (2001) 264; 유럽연합의 각료회의의 결론 Schlussfolgerungen des Rats von Göteborg vom 15./16. 6. 2001, SN 200/1/01 REV 1.

고 2006년에 지속적 발전에 대한 유럽연합의 새로운 전략(“Neue EU-Strategie für Nachhaltige Entwicklung”)¹²³⁾을 의결하였다. 이러한 지속발적 발전의 목적의 실현을 위한 보다 나은 정책적 결정은 정당한 가격형성을 위한 시장개혁, 학문과 기술의 미래적 발전을 위한 투자, 통신수단의 개선, 유럽연합과 이를 넘어서는 전세계적 범위에서의 유동성의 확대와 강화에 기여할 것이다¹²⁴⁾.

유럽연합조약 제3조 제3항 제1하부항(UAbs.)에서 강조한 바와 같이 높은 수준의 환경보호와 환경의 질적상황의 개선과 관련된 환경보호는 우선적 법(Primärrecht/primary law)의 중심적 관심사이다. 유럽법원(EuGH)은 공동체의 본질적 과제(wesentliche Aufgabe)로 고려하고 있다¹²⁵⁾. 환경보호의 영역에 속하는 특정한 권리들에 대한 유럽인권법원(EGMR)의 결정내용들도 또한 간접적으로 중요한 의미를 가진다. 이러한 점들을 고려해 볼 때 기본권 헌장 제37조에 규정된 내용들은 실질적으로 그리고 본질적인 측면에서 볼 때 이미 기본권 헌장이 효력을 발생하기 이전부터 유효한 우선적 법(Primärrecht)으로 인정되었다.

무엇보다도 기본권 헌장 제37조는 유럽헌법제정회의의 의장단 회의가 확인한 바와 같이 단지 하나의 원칙(Grundsatz)만을 포함하고 있지, 어떠한 직접적인 소송의 제기가 가능한 권리(kein unmittelbar einklagbares Recht)를 포함하고 있지 않다¹²⁶⁾. 기본권 헌장에 규정된 내용을 하나의 직접적으로 유효한 주관적 권리(ein unmittelbar geltendes subjektives Recht)로 보기에 그 내용이 너무나 불확정적이다. 그 외에도 이를 환경기본권으로 이해하는 경우에는, 기본권은 아주 광범위한 재정적 지출을 초래할 수 있다. 기본권 헌장 제37조는 그 기능에 있어서 우선적으로 보호의무의 변형으로서 인정되는 급부보장(Leistungsgewährleistung)이 문제된다.

환경침해가 신체적 그리고 정신적 불쾌손상에 대하여 부정적 효과를 야기하

123) Rat der Europäischen Union vom 9. 6. 2006, 10 117/06 ENV 335; Mitteilung der Komm. vom 24. 7. 2009, KOM (2009) 400 endg

124) Nettesheim, 앞의 책 (주 16), AEUV Art. 191 Rn. 123.

125) EuGH, Rs. 195/90, Slg. 1992, I-3141 Rn. 29; Rs. 213/96, Slg. 1998, I-1777 Rn. 32; Rs. 284/95, Slg. 1998, I-4301 Rn. 64; Rs. 513/99, Slg. 2002, I-7213 Rn. 57.

126) Charta-Erläuterungen, ABl 2007 C 303/35; Jarass, Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Recht, ZUR 2011, 563 f.

는 한에서는, 기본권 헌장 제3조의 불훼손성의 보호에 대한 기본권(Grundrecht auf Schutz der Unversehrtheit)이 적용된다. 그 외에도 기본권 헌장 제7조의 사생활의 존중 기본권으로부터 특정한 환경보호요소를 이끌어 낼 수 있다. 이것은 매우 중요한 의미를 가진다. 왜냐하면 기본권 헌장 제37조와 달리, 기본권 헌장 제3조 그리고 제7조는 (직접적으로 소송의 제기가 가능한) 기본권((unmittelbar einklagbare) Rechte)을 포함하고 있기 때문이다.

환경권은 많은 국제조약들 속에서 언급되고 있지만, 이 권리의 법적인 의미는 여전히 불명확하다. 이에 반해서 유럽인권협약(ERMK)은 생명권, 신체적 불훼손권(Recht auf Unversehrtheit), 재산권 그리고 유럽인권협약 제8조의 사생활을 침해받지 아니할 권리의 해석적 확장을 통해서 환경권을 인권으로 보고 있고, 이를 통해서 특정한 수준의 환경보호를 촉진하고 있다¹²⁷⁾. 이러한 인권으로서 환경권의 보장에 있어서 환경권에 대한 명백한 침해의 확정의를 제외하고는 환경권 보호와 관련된 처분의 실행에 있어서 일반적으로 행정관청은 어느 정도의 재량적 결정영역이 허용된다. 리스본 조약에 의하여 법적인 구속력을 획득한 유럽연합의 기본권 헌장은 제37조 속에 환경보호를 규정하고 있다.

기본권 헌장 제37조는 우선적으로 높은 환경보호수준 즉 높은 수준의 환경보호를 요구한다. 이와 관련하여 유럽연합의 기능에 관한 조약(AEUV) 제191조 제2항을 모범으로 하여 유럽연합의 개별적 지역들의 다양한 현실적 상황(unschiedlichen Gegebenheiten)을 고려해야만 한다. 그 외에도 언급된 규정들의 원리들이 구체화로서 고려되어질 수 있다: 예방적 원리(Vorbeugeprinzip), 사전적 배려의 원리(Versorgeprinzip), 근원의 원리(Ursprungsprinzip), 원인제공자 책임의 원리(Verursahcerprinzip). 그 외에도 이미 환경의 질에 대한 침해가 이루어져, 손상되어진 환경의 질이 복원되어진 경우에는 환경의 질(Umweltqualität)이 개선되어질 있다¹²⁸⁾. 환경개념(Umweltbegriff)은 환경매개물(Umweltmedien)인 공기, 토양 그리고 물 그와 동시에 식물 그리고 동물 그러나 또한 인간까지도 포함한다. 그 외에도 인간에 의하여 형성된 자연적 환경도 보호된다. 동물보호

127) Joachim Scherer/Sebastian Heselhaus, in: Manfred A. Dausen/Markus Ludwigs, EU-Wirtschaftsrecht, München 2017, O. Umweltrecht Rn. 65.

128) Jarass, 앞의 책 (주 15), Art. 37 Rn. 6.

(Tierschutz)는 야생동물이 문제되어지는 한에서만 이에 대한 포함될 수 있다. 왜냐하면 가축(Haustier)은 기본권 헌장 제37조의 범위에 들어갈 수 없기 때문이다¹²⁹⁾.

환경보호는 기본권 헌장 제37조의 조문에 명백히 제시된 바와 같이 지속적 발전의 원칙(Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung)을 지향하고 있다. 지속적 발전은 특히 미래의 이해관계를 고려한다. 지속적 발전은 무엇보다도 다음을 요구한다: (1) 목재 혹은 물고기의 수량과 같이 복구가능한 자연재(erneuerbare Naturgüter)는 오랫동안 그 재생능력의 범위내에서 사용되어야만 한다, (2) 복구불가능한 자연재는 그것이 다른 재료 혹은 에너지를 통하여 대체되어질 수 없는 한에서만 단지 사용될 수 있다, (3) 에너지 그리고 물질의 방출은 오랫동안 기후 혹은 숲과 같은 생태계의 적응능력(Anpassungsfähigkeit der Ökosysteme)보다 중요하게 다루어질 수 없다¹³⁰⁾.

기본권 헌장 제37조는 원칙으로서 기본권 헌장 제51조 제1항 제1문의 의미 속의 기본권의 객체인 유럽연합과 유럽연합의 기관 그리고 유럽연합법의 실행의 영역에 있어서 유럽연합의 구성국가와 구성국가의 기관들에 대하여 의무를 부과한다. 이러한 기본권의 객체들은 이에 상응하는 권한을 행사하고 있는 한에서는, 높은 환경보호수준과 환경의 질의 개선에 대하여 노력해야만 한다. 그 외에도 기본권 헌장 제37조의 규정은 이와 관련된 이차법적인 해석(Auslegung des einschlägigen Sekundärrechts) 그리고 구성국가의 국내법 해석과정에서도 고려되어야만 한다. 또한 기본권 헌장 제37조는 이 규정의 목적을 증진하는 실행조치들(Durchführungsakte)의 정당화 근거를 형성한다¹³¹⁾. 이와 관련하여 이 규정은 광우병(BSE-Krankheit)에 대한 유럽연합과 유럽연합의 구성국가들의 조치들을 정당화시킨다¹³²⁾.

기본권 헌장 제37조에 규정된 원칙에 해당되는 내용들은 기본권의 객체에 대하여 원칙의 법적 성격에 상응하게 중요한 형성영역을 인정하는 것을 통하여 상

129) Jarass, 앞의 책 (주 15), Art. 37 Rn. 6.

130) Jarass, 앞의 책 (주 15), Art. 37 Rn. 7.

131) Jarass, 앞의 책 (주 15), Art. 37 Rn. 4.

132) Vgl. EuGH, Rs. 393-01, Slg. 2003, I B 5405 Rn. 42.

대화되어 진다. 기본권 헌장 제37조에 의한 의무부여는 유럽연합의 기능에 관한 조약(AEUV) 제11조의 일정한 보호수준을 유지하는 규정(Querschnittsklausel)을 인정하고 있는 우선적 법(Primärrecht)의 경합되는 법익들과의 형량이 필요하다¹³³⁾.

기본권 헌장 제35조는 단지 원칙만을 포함하고 있기 때문에, 사법적 효력부여의 요구는 단지 제한적으로만 가능하다. 따라서 실행조치(Durchführungsakte)가 명령되었다 할 지라도, 실행조치의 이행을 요구하는 소송의 제기가능성은 인정되지 않는다. 그 외에도 이 규정이 손해배상청구권(Schadenersatzansprüche)의 근거로 원용될 수 없다. 또 다른 측면에서 객관적 법통제의 영역에 있어서 법규정과 기본권 헌장 제37조의 원칙적 내용과의 합치여부에 대한 심사가 행해질 수 있다.

V. 결어

18세기초의 독일의 삼림경제(Fortwirtschaft)에서 이미 사용되었던 역사적 저장개념(historischer Speicherbegriff)으로서 지속성의 개념¹³⁴⁾은 1992년 Rio de Janeiro의 UN환경회의의 sustainable development로 영어번역되고, 이에 대한 독일어 재번역으로서 지속적 발전(nachhaltige Entwicklung)으로 사용되고 있다¹³⁵⁾.

이와 관련하여 오늘날까지 지속성의 원칙을 법원칙으로 볼 것인가 아니면 국제적 그리고 국내적 영역에서의 경제질서와 사회질서의 근본적 개조를 위한 정치적 프로그램으로 이해할 것인가에 대해서는 많은 논의의 대립이 존재한다. 이미 많은 독일의 기본법과 법률들 속에서 지속성의 개념을 법개념으로 사용하고 있지만, 이에 대한 개념적 이해의 통일성은 확보되지 않고 있다¹³⁶⁾.

독일 기본법 제20 a조에서 단지 자연적 생활기반의 보호에 있어서 미래세대

133) Jarass, 앞의 책 (주 15), Art. 37 Rn. 9.

134) Kahl, 앞의 책 (주 9), S. 25.

135) Vgl. Rudolf Streinz, Auswirkung des Rechts auf "sustainable development" - Stütze oder Hemmschuh?, Die Verwaltung 31 (1998), S. 449 ff.

136) Wilfried Berg, Nachhaltigkeit und Umweltstaat, 앞의 책(주 9), S. 430.

의 보호를 규정하고 있음에도 불구하고, 환경보호는 설사 그것이 다른 형태로 적용된다 할지라도 우선적으로 현재세대 즉 현재의 삶의 보호를 위한 보호위임이다¹³⁷⁾.

독일의 경우 1994년 이래로 환경보호를 국가목적(Staatsziel)으로 규정한 이래 이에 대해서는 그 적합성에 여부에 대하여 많은 논의가 행해지고 있다. 환경보호를 국가목적으로 보장하는 것에 대한 이의들은 우선적으로 정치적 그리고 헌법적 구조 속에서 정치적인 환경보호의 강조에 대한 회의적 입장 그리고 입법자의 자유로운 입법형성을 통해서 야기될 수 있는 불평등한 결과발생에 대한 우려들에 근거한다. 이러한 까닭에 각각의 현실적인 환경보호를 위한 모든 국가목적 그리고 국가과제의 확정과정에서 항상 새롭게 입법자의 활동영역에 대한 한계가 설정된다. 왜냐하면 입법자는 미래의 자신의 결정과정에서 이전에 설정된 관점들을 준수하려고 하지 않기 때문이다¹³⁸⁾.

환경보호원칙으로서 지속성의 원칙의 환경문제에 대한 적용은 미래세대에 대한 세대간 정의실현의 문제이다. 생태계, 경제영역, 사회영역의 마법의 삼각지대 사이에서 형성되는 이익충돌의 문제를 세대간 정의실현의 차원에서 해결하기 위하여 동등한 각 영역들 사이의 형량과정을 통해서 보장하는 지속성의 원칙의 보장을 위한 헌법개정의 필요성은 매우 절실하다. 왜냐하면 지속성의 원칙을 보장하는 헌법개정을 통해서 이의 실현을 위한 법정책적인 행위강제를 입법자를 포함한 모든 국가 공권력 행사의 영역 뿐만 아니라 민간영역에 대해서도 부과할 수 있기 때문이다.

참고문헌

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

137) Kay Waechter: Umweltschutz als Staatsziel, NuR 1996, S. 325.

138) Vgl. Michael Kloepfer, Verfassungsrecht, Bd. I, München 2011, § 12 Rn. 2.

- Astrid Epiney, in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, Grundgesetz, 6. Aufl. München 2010, Art. 20 a Rn. 77; Gärditz, 앞의 책, GG Art. 20 a.
- Klaus Ferdinand Gärditz, in: Martin Beckmann/Wolfgang Durner/Thomas Man n/Marc Röckinghausen (Hrsg.), Landmann/Rohmer Umweltrecht, Bd. I, München 2017, GG Art. 20 a.
- Adreas Glaser, Nachhaltige Entwicklung und Demokratie, Tübingen 2006.
- Stefan Huster/Johannes Rux, in: Volker Epping/Christian Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, München 2018, Art. 20 a.
- Hans D. Jarass, Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 3. Aufl., München 2016, Art. 37.
- Oliver Lepsius, Nachhaltigkeit und Parlament, in: Wolfgang Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 326 ff.
- Wolfgang Kahl, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 같은이 (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 1 ff.
- Wolfgang Kahl, Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit? Zur Notwendigkeit der Wiederbelebung einer verfassungspolitischen Debatte aus aktuellem Anlass, ZRP 2014, S. 17 ff.
- Jan Klement, Verantwortung, Tübingen 2006.
- Hans-Joachim Menzel, Das Konzept der „nachhaltigen Entwicklung“ – Herausforderung an Rechtssetzung und Rechtsanwendung, ZRP 2001, S. 221 ff.
- Dietrich Murswiek, in: Michael Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 8. Aufl., München 2017, Art. 20 a.
- Martin Nettesheim, in: Eberhard Grabitz/ Meinhard Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union: EUV/AEUV, München 2017, AEUV Art. 191.
- Daniel A. Sabsay, Constitution and Environment in Relation to Sustainable Development, 21 Pace Environmental Law Review 158–59 (2004).

- Michael W. Schröter/Klaus Bosselmann, Die Robbenklage im Lichte der Nachhaltigkeit, ZUR 2018, 195 ff,
Helmuth Schulze-Fielitz, in: Horst Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. Tübingen 2006, Art. 20 a.
Peter Sieben, Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?, NVwZ 2003, S. 1173 ff.
Andreas Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, S. 1 ff.
Joachim Wieland, Verfassungsrang für Nachhaltigkeit, ZUR 2016, S. 473 ff.

[Abstract]

The Principle of Sustainable Development as a Matter of Realizing of Justice for Future Generations

Park, Zin-Wan

Prof. Kyungpook National University Law School

The concept of sustainability as historical storage concept, which was already used in Germany's Fortwirtschaft in the early eighteenth century, is translated into the United Nations Environment Council of Rio de Janeiro in 1992, and used as German equivalent for continuous development (nachhaltige Entwicklung).

In this regard, to this day, there is a discussion, whether the principle of sustainable development should be regarded as a legal principle or a political program for fundamental to reform of economic and social order in both international and national areas. While the German Basic law (Grundgesetz) and many laws in Germany already use the concept of sustainable development

as a concept of law, there is no unification of conceptual understanding.

The German Basic Law does not stipulate explicit and implied protection as well as sufficient explicit legal protection for future generations, because it does not guarantee principle of sustainability in a broad sense. The German Basic Law provides for the principle of sustainability and the definition of generation justice in relation to provisions of environmental protection as just state purpose (Article 20 a) and the limitation of national debt (Article 109 Section 2, Article 115 Section 2). Of course, although these two areas are very important areas for sustainability and intergenerational justice assurance, they are not broad guarantees of these two principles.

The application of the principle of sustainability as a principle of environmental protection is a matter of the realization of generational justice for future generations. The problem of a conflict of interest between the magical triangles of an ecosystem, an economic area, and a social area that constitutes a broad definition of sustainability must be resolved in terms of the realization of inter-generation justice. In this regard, the need for a constitutional amendment to ensure the principle of sustainability guaranteed through a balancing test process between these three equal areas is required.

Key words : The Principles of Sustainable Development, Matter of Realizing of Justice for Future Generations, Strategy of the German Federal Government on Sustainability. Art. 20 a in the German Basic Law, Art. 109 Parag. 2 in the German Basic Law, Art. 37 in the European Charter of Fundamental Rights of the European Union