

긴급사태에서 식품의 안정적인 공급을 위한 연구 — 독일 식품확보준비법(ESVG)을 중심으로 —

김 성 화*

목차

- | | |
|--------------------------|-----------------------|
| I. 머리말 | IV. 위기관리체계에 따른 효율적 대응 |
| II. 독일 식품확보준비법의 제정
배경 | 방안 |
| III. 식품확보준비법의 주요 내용 | V. 맺음말 |

I 국문초록 I

2017년 3월에 제정된 식품확보준비법은 군사적인 긴급사태에서 식량의 안정적인 공급을 목적으로 1965년에 제정된 식품확보법과 비군사적인 긴급사태에서 식량의 안정적인 공급을 목적으로 1990년에 제정된 식품준비법을 일원화한 것이다. 다만 이들은 기존 법률을 단순히 일원화하였을 뿐 아니라, 전쟁의 위기가 항시 예상되지 않는 현대사회에서 위기발생의 개연성에 비례한 위기대책을 강구하는 것을 목표로 하였다. 2019년 12월에 발생한 COVID-19(신형 코로나바이러스감염증세)에 의하여 주요국의 긴급사태선언 및 행동규제조치(외출규제와 영업규제 등)가 지속적으로 발표됨에 따라 비군사적인 재해에 의한 안정적인 식량의 확보가 무엇보다 중요하게 되었다.

* 사법정책연구원 조사위원, 법학박사

논문접수일 : 2020. 7. 22., 심사개시일: 2020. 8. 3., 게재확정일 : 2020. 8. 18.

특히 물류 및 인적 자원의 이동이 제한됨에 따라 국제적으로 식량공급체계에 차질이 생길 수 있기 때문에 장기적으로 식량의 수요와 공급에 상당한 변화가 야기될 수 있다. 그러므로 국경봉쇄조치로서 식량의 수입의존도가 높은 국가에서는 식량안보문제를 비롯하여 수입원자재의 가격의 상승으로 식품가격이 상승될 우려가 있다. 그동안 우리나라에서는 군사적 긴급사태 이외에 비군사적 긴급사태의 대응체계를 구축하기 위한 제도적 논의가 충분하지 않았고, 긴급명령 및 긴급재정경제명령권과 계엄선포권이 규율되었음에도 불구하고, 그 적용요건이 엄격하였기 때문에 이 글에서는 2017년에 제정된 독일 식품확보준비법을 비교법적으로 살펴봄으로써 향후 우리 법에서 각종 재해 및 재난 등에 따른 안정적인 식량공급체계를 구축하기 위한 체계적인 법적 근거를 마련하고자 하였다.

주제어 : 긴급사태, 방위사태, 특별동의, 식량공급, 식량확보

I. 머리말

종래 독일에서 긴급사태가 발생한 경우에는 식량의 안정적인 공급을 확보하기 위한 법적 기반으로서 1965년에 제정된 「식품확보법」¹⁾과 1990년에 제정된 「식품준비법」²⁾이 존재하였다. 전자는 군사적으로나 정치적으로 위급한 상황에 대비하기 위하여 마련된 제도이고, 후자는 자연재해나 원전사고 등 인위적 또는 기술적 재해

1) Gesetz über die Sicherstellung der Versorgung mit Erzeugnissen der Ernährungs- und Landwirtschaft sowie der Forst und Holzwirtschaft (Ernährungssicherstellungsgesetz) vom 24. August 1965 (BGBl. I 1965, S. 938).

(https://www.bgb1.de/xaver/bgb1/start.xav#__bgb1__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgb1165s0938.pdf%27%5D__1595292644421) (최종확인 2020. 6. 30).

2) Ernährungsvorsorgegesetz (EVG) vom 20. August 1990 (BGBl. I 1990, S. 1766). (<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ger109488b.pdf>) (최종확인 2020. 6. 30).

의 경우에 대비하기 위하여 마련된 제도이다. 이에 대하여 독일에 서는 2017년 3월 기존 법률을 단일법으로 마련하기 위하여 「식품확보준비법」이 제정³⁾되면서 기존의 법률을 폐지하기 위한 법률이 성립되었다.⁴⁾

독일에서 식품확보준비법이 제정된 계기는 2012년 연방회계검사원의 보고서이며, 이 보고서에서는 군사적으로나 정치적으로 위급한 상황에서 국가가 식량의 공급을 통제할 수 있겠지만, 각종 재해 등의 위기에서는 이를 적절하게 통제할 수 없으며, 식량의 안정적인 공급을 확보하기 위한 위기대응능력이 현저하게 낮을 수밖에 없고, 식수나 에너지 및 교통수단체계 확보 등의 방안에 대한 통일성이 결여되어 있으며, 식량의 비축내용이 1995년 이후 갱신되지 않아 준비된 양도 충분하지 않기 때문에 이에 대한 체계적이고 종합적인 계획이 마련될 필요가 있다고 하였다.

최근 발생한 COVID-19(Coronavirus Disease-2019)에 의하여 주요국의 긴급사태선언 및 행동규제조치(외출규제와 영업규제 등)⁵⁾가

3) Gesetz über die Sicherstellung der Grundversorgung mit Lebensmitteln in einer Versorgungskrise und Maßnahmen zur Vorsorge für eine Versorgungskrise (Ernährungssicherstellungs- und -vorsorgegesetz - ESVG) vom 4. April 2017 (BGBl. I 2017, S. 772). <<https://www.gesetze-im-internet.de/esvg/BJNR077210017.html>> (최종확인 2020. 6. 30).

4) Ernährungssicherstellungs und vorsorgegesetz – ESVG (BGBl. I 2017, S. 772).

5) 미국에서는 국가긴급사태가 선언되었고(Proclamation on Declaring a National Emergency Concerning the Novel Coronavirus Disease (COVID-19) Outbreak, 2020. 3. 13), 프랑스에서는 행정규제명령이 발표되었다(Décret n° 2020-260 du 16 mars 2020 portant rélementation des déplacements dans le cadre de la lutte contre la propagation du virus covid-19). 독일에서는 2000년 제정된 「감염증방호법」(Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045)을 2020년 3월에 개정하였다. 그 밖에 각국에서 행동규제조치에 대한 추가적인 논의가 진행되고 있다.

체계적으로 논의됨에 따라 비군사적인 재해에 의한 안정적인 식량 확보가 무엇보다 중요하게 되었다. 특히 코로나바이러스로 인하여 물류 및 인적 자원의 이동이 제한됨에 따라 국제적인 식량공급체계에 차질이 발생할 수 있기 때문에 장기적으로 식량의 수요와 공급에 상당한 변화가 야기될 것이다. 국경봉쇄조치로서 식량의 수입의 존도가 높은 국가에서는 식량안보문제를 비롯하여 수입원자재의 가격 상승으로 식품가격이 상승될 우려가 있다.

그동안 군사적인 긴급사태 이외에 비군사적인 긴급사태의 대응체계를 구축하기 위한 제도적 논의가 충분하지 않았기 때문에 이하에서는 2017년 제정된 독일 식품확보준비법을 살펴봄으로써 향후 우리 법에서 각종 재해에 대비하기 위한 체계적인 법적 근거를 마련할 필요가 있다. 그러므로 독일의 식품확보준비법의 제정경위와 그 주요내용을 검토한 후, 위기관리체계를 담당하는 연방식품농업부⁶⁾의 대응방안도 검토하고자 한다.

II. 독일 식품확보준비법의 제정 배경

1. 식품의 확보 및 준비에 관한 법률

가. 식품확보법

1949년 제정된 독일 기본법(Grundgesetz)은 종래 바이마르공화국 헌법 제48조의 긴급사태조항의 남용⁷⁾에 대한 경험으로 당초 본격

6) Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

〈https://www.bmel.de/DE/Home/home_node.html〉 (최종확인 2020. 6. 30).

7) 바이마르공화국 헌법 제48조 제2항에서 “대통령은 공공의 안전과 질서를 회복

적인 긴급사태조항이 결여된 헌법으로 제정되었다. 그 이후 긴급사태조항의 필요성이 점차 인식되면서 1960년부터 해당 조항을 기본법에 포함하는 개정안이 연방의회(하원)에 제출되었지만, 기본법 개정에 필요한 3분의 2의 찬성을 얻지 못하여 긴급사태조항을 반영하는 것이 쉽지 않았다. 따라서 당시 집권여당이었던 기독교민주당과 자유민주당은 우선적으로 통상법에서 긴급사태에 대응하는 법적 조치를 정비하기로 하였다. 이렇듯 일련의 긴급사태를 대응하기 위한 법률이 1965년에 제정되었는데, 그 중 하나가 식품확보법(Ernährungssicherstellungsgesetz)이었다. 당초 이 법은 군사적인 긴급사태에 한정하여 제정된 것을 비롯하여 특히 제3조에서는 국방 이외의 목적에 대하여도 식량을 안정적으로 공급하기 위한 법규명령(Rechtsverordnung)⁸⁾을 공포할 수 있도록 규정하였다. 그 후 1968년에는 독일 기본법에 긴급사태조항을 포함하려는 개정이 이루어졌고,⁹⁾ 식품확보법에 대하여 기본법의 긴급사태조항과의 관계를 명확히 규율하기 위한 개정도 이루어졌다.

하는데 필요한 조치를 취할 수 있는 권한을 가진다.”고 규율하고 있다. 이에 따라 다양한 긴급명령이 발표되었고, 그 중에서도 나치에 의한 공산주의자 등에 대한 탄압에 이용된 국민 및 국가의 보호를 위한 ‘1933년 2월 28일 대통령 명령’이 남용의 예로 들고 있다.

8) 법규명령(Rechtsverordnung)은 일반 국민에 대하여 의무를 부과하는 명령을 의미한다. 이러한 법규명령은 법률대위명령(gesetzvertretende Rechtsverordnung) 및 법률종속명령(gesetzabhängige Rechtsverordnung)과 법률변경명령(gesetzesändernde Rechtsverordnung) 및 법률보충명령(gesetzesergänzende Rechtsverordnung)으로 구분된다(김석현·오승진·전학선·홍완식·채형복, 「주요국의 법체계 조사 및 법률정보원 활용방법」, 국회도서관 연구용역보고서, 2011, 133면).

9) Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1390.

나. 식품준비법

1986년 구 소련에서 발생한 체르노빌 원전사고는 독일에 대하여 원자력에 따른 재해가 발생할 경우에 식량의 안정적인 공급의 필요성을 인식시켰다. 식품확보법은 군사적인 긴급사태에 한정된 법이 아니었기에 다음과 같은 문제점이 있었다. 첫째, 식품확보법은 연방정부와 주정부 사이에 식량공급조치를 취할 수 있는 의무규정이 없었다. 둘째, 제2차 세계대전 후 연합국이 독일에 대하여 가지고 있었던 베를린에 대한 보유권의 관계¹⁰⁾에서 식품확보법은 베를린에 적용하지 못하였다.¹¹⁾ 따라서 비군사적인 긴급사태가 발생할 경우 전국에 식량의 안정적인 공급을 확보하기 위하여 새로운 법률의 제정이 필요하였다. 이러한 배경에서 1990년에 식품확보법 제3조가 삭제되는 동시에 식품준비법(Ernährungsvorsorgegesetz)이 제정되었다.

다. 법규명령

(1) 식량통제명령

1979년에는 식품확보법에 근거하여 「식량통제명령」(Ernährungsbewirtschaftungsverordnung)¹²⁾이 제정되었다. 이러한 법규명령은 군사적 긴급사태에서 중요한 식량 및 농산물의 배급에 대하여 규정

10) Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, 2012. 3. 12, S. 6. <<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/langfassungen/langfassungen-2012/2012-bericht-pruefung-derer-naehrungsnotfallvorsorge>> (최종확인 2020. 6. 30).

11) Forschungszentrum Katastrophenrecht, Gutachten "Legislativer Änderungsbedarf in der Ernährungsnotfallvorsorge", Berlin: Humboldt-Universität zu Berlin, 2014. 3. 31, S. 3-4.

12) Ernährungsbewirtschaftungsverordnung (EBewiV) vom 10. Januar 1979.

하는 것이었다. 다만 이에 대하여 비군사적 긴급사태에서 식량통제의 법적 근거가 되는 법규명령은 제정되지 않았다.¹³⁾

(2) 식품사업자보고명령

2006년에는 식품확보법과 식품준비법에 근거하여 「식품사업자보고명령」(Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung)¹⁴⁾이 제정되었다. 이러한 법규명령은 주요한 식품기업에 대하여 4년마다 식품의 생산능력 및 저장능력, 종업원의 수 등에 대한 보고를 의무화하였다. 그러나 이러한 의무이행은 대부분의 기업에게 상당한 부담이 되었다. 이러한 점을 감안하여 연방정부는 보고의무의 대상이 되는 기업의 범위를 점차적으로 축소하면서 보고서식도 간소화하는 등의 조치를 강구하였다.¹⁵⁾

2. 개정 논의

가. 연방식품농업부의 대응체계

독일에서 군사적 및 비군사적이라는 위급상황의 유형마다 법률이 나누어져 있고, 비군사적인 긴급사태에 대하여는 식량통제에 관한 규정이 마련되어 있지 않은 등의 문제점은 그동안 독일 연방식품농업부(Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft(BMEL))¹⁶⁾

13) Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, 2012, 3. 12, S. 8.

14) Ernährungswirtschaftsmeldeverordnung (EWMV) vom 10. Oktober 2006.

15) Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, 2012, 3. 12, S. 7.

16) <https://www.bmel.de/DE/Home/home_node.html> (최종확인 2020. 6. 30).

에서 인식하고 있었고, 1999년에는 ‘식량긴급사태를 위한 준비조직’(Organisation der mährungsnotfallvorsorge)이 수립되었으며, 법
적분야에서도 이러한 체계를 통일적으로 구축하기 위한 논의가 제
시되었다. 다만 개혁의 방향과 구체적인 논의가 이루어지지 않음에
따라 이러한 문제들은 여전히 해결되지 않은 채 남아 있었다.¹⁷⁾

나. 연방회계감사원의 보고서

이러한 가운데 2012년 3월에 연방회계감사원(Bundesrechnungshof)
이 연방의회의 예산위원회에 대하여 제출한 보고서¹⁸⁾가 새로운 법
률의 제정에서 직접적인 계기가 되었다. 이 보고서에서는 식량위기
에 관한 전체적인 구상의 결여,¹⁹⁾ 식량비축계획의 문제²⁰⁾ 이외에
현재의 식량위기대책의 과제를 지적하였다. 특히 법적인 문제로는
① 현행법의 전체적 방향이 불명확하여 기존 법률을 폐지하고 해당
업무를 재규정하며, ② 통일적인 법이 존재하지 않기 때문에 이를
연방으로 통합하고, ③ 비군사적인 긴급사태에서 식량을 통제하기
위한 법적 근거가 없으므로 식량사업자신고명령을 개정하고자 하
였다. 이러한 논의의 배경에는 1990년 이후에 발생한 지정학적 및

17) Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, 2012. 3. 12, S. 8-10.

18) Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, 2012. 3. 12, S. 8-10.

19) Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, 2012. 3. 12, S. 12.

20) Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, 2012. 3. 12, S. 22.

경제적 여건 등의 변화로 인하여 해당 논의를 세부적으로 분석할 필요가 있었기 때문이다.²¹⁾

다. 연방정부에 의한 법률안의 작성

이러한 지적에 따라 2016년 연방정부는 식품확보법과 식품준비법을 일원화하고 모든 긴급사태에서 식량의 안정적 공급을 위한 새로운 법률안을 마련하였다. 그 때 단순히 기존의 법률을 단일화할 뿐만 아니라, 전쟁의 위기가 항시적으로 예상되지 않는 현대사회에서 위기발생의 개연성에 비례한 비용으로 실현가능한 위기대책을 강구하는 것을 새로운 구상으로 한 내용을 정비하였다.²²⁾ 이에 따라 보고의무의 부담이 문제되었던 식품사업자신고명령도 폐지되었고, 위급상황에서 식량의 안정적인 공급에 필요한 데이터 수집에 대한 기존의 다른 데이터 등을 활용할 수게 되었다. 또한 배급물자의 구매표 등의 자격증명서(Berechtigungsnachweis)에 근거하여 공권력이 식량을 통제하는 구조는 유연성이 부족하다는 판단에서 이러한 구조를 규정한 식품통제명령도 폐지하였다.²³⁾

라. 연방의회의 심의

2017년 1월 23일 연방정부의 법률안은 연방의회에 제출되었으며, 1월 26일 연방의회의 본회의에서는 해당 법률안을 식량농업위원회

21) Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, 2012, 3. 12, S. 9-10.

22) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943, S. 1, 17. <<https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810943.pdf>> (최종확인 2020. 6. 30).

23) Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungsnotfallvorsorge, 2012, 3. 12, S. 31.

에 회부하였다. 또한 2월 15일 식량농업위원회는 법률안에 관한 심사보고서에서 연방정부안을 수정 없이 통과할 것을 본회의에 권고하였는데, 이 보고서에 대한 논의는 다양한 형태로 발전되었다. 즉 이 법률안을 찬성하는 견해로는 식량위기의 준비에 관한 규정 등을 현대화하고 행정비용을 절감하는 것을 목적으로 하였으며, 이에 반해 이를 반대하는 견해로는 식량의 저온유통 및 조리 등을 확보하는 에너지 공급에 대한 사이버 공격의 가능성을 과소평가하고 있으며, 전체 가구의 3분의 1이 부채를 가지고 있다는 점을 고려하지 않았다는 점을 이유로 들었다.²⁴⁾

해당 법률안은 2017년 2월 17일 연방의회의 최종결의에서 통과됨에 따라 이는 연방참의원(상원)에 송부되었고, 2017년 3월 10일 연방참의원은 최종적으로 식품확보준비법을 승인하였다.

Ⅲ. 식품확보준비법의 주요 내용

1. 의의

가. 법률의 구성

식품확보준비법은 총 20개조로 이루어져 있다. 제1절은 총칙으로서 공급위기와 기본공급 등의 개념을 정의하고, 제2절은 공급위기가 발생할 경우에 취할 조치에 관한 규정으로서 공급위기에서 기본공급을 확보하기 위한 규칙을 정하며, 제3절은 공급위기에 대비하여 사전에 강구할 수 있는 조치에 관한 규정으로서 공급위기에 대

24) Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 18/218, 2017. 2. 16, S. 21926. <<http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18218.pdf>> (최종확인 2020. 6. 30).

한 준비조치를 규율하고, 제4절은 식품사업자의 정보제공의무와 공용수용의 보상 등에 관한 규정으로서 식품확보준비법의 실시에 따른 사항을 정하며, 제5절은 의무위반 등에 따른 벌칙 및 과태료 규정을 마련하고 있다.

나. 개념

(1) 공급위기

식품확보준비법 제1조는 공급위기에 대하여 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, ‘기본법 제80a조에 규정하는 긴급사태 또는 기본법 제115a조에 규정된 방위사태’ 혹은 ‘자연재해, 특히 중대한 사고, 방해행위, 경제위기, 그와 유사한 사건의 결과’에 의하여 생존에 필요한 식량수요를 충족하고, 연방영역의 상당한 지역에서 심각한 위기가 있는 경우, 둘째, 이러한 위기가 시장에 공권력의 개입 없이 시정할 수 없는 경우에 한하여 연방정부가 이를 인정할 때에는 공급위기라고 한다. 특히 긴급사태 및 자연재해 등의 경우에는 군사적 긴급사태와 비군사적인 긴급사태 모두에 적용될 수 있다. 독일에서 긴급사태법제는 연방군대를 중심으로 국가질서의 위기(대외적 및 대내적 위기)에 대한 방위 및 안전보장의 체계를 구축하기 위한 것이다. 다만 이는 복잡한 법적 기술인 ‘법률의 준용’을 하고 있으므로 기본법²⁵⁾과 관련 법률의 관계를 파악하기가 쉽지 않다.²⁶⁾

25) 독일 기본법에서 긴급사태규정으로서는 제35조 제3항(재해구조), 제80a조(긴급적 상황에서 법규정의 적용과 절차·조치효과), 제87a조 제1항~제4항(국가·헌법질서의 위기와 군대의 출동), 제91조(국가·헌법질서의 위험 방지), 제115a조(방위사안의 정의·권한·절차·효과 등)가 있다(Kay Windthorst, Der Notstand, in: Markus Thiel(Hrsg.), Wehrhafte Demokratie, 2003, S. 367).

26) Wolfgang März, Ausser Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 2014, S. 1003.

(2) 긴급사태

대외적 긴급사태는 기본법 제80a조(긴장사태)와 제115a조(방위사태) 등을 의미한다. 전자는 헌법 또는 국민의 보호를 포함하는 방위에 관한 연방법에서 기본법 제80조 제1항에 따른 규정의 적용만 허용된다는 취지가 규율된 때에는 그 적용은 방위사안을 제외하고 연방의회가 긴급사안의 발생을 인정할 경우 또는 연방의회가 특별히 그 적용에 동의한 경우에만 허락된다. 후자는 외부적 상황이나 위협에 따라 형성된 특별지위가 인정된 경우에 한하여 인정된다. 특히 현실적이고 직접적 외부 공격이 있을 뿐 아니라, 기본법 제115a조 제1항에 따라 원칙적으로 연방관할기관에 의하여 방위사안이 인정된 경우에 허용된다.²⁷⁾

또한 대내적 긴급사태는 예외적인 상황의 일부로서 이는 국가의 존립 및 공공의 안전과 법질서에 상당히 중대한 위협이 존재하는 상황을 의미하며, 이를 극복하기 위하여 평상시에 명령되는 수단으로는 절대적으로 불가능할 정도의 위기상황이다.²⁸⁾ 이러한 경우에는 자유민주주의의 기본질서에 대한 급박한 위협(기본법 제91조), 자연재해 또는 중대한 재해사고(기본법 제35조 제2항 및 제3항)가 있다. 기본법은 긴급사태의 개념을 국가의 존립(Existenz)에 있어서의 위협이라고 엄격하게 한정하는 것이 아니라, 오히려 국가의 법질서와 국민생활의 중대한 위기상태를 포함하고 있다고 하지만, 이러한 위협을 방지하기 위하여 예외적 조치가 필요한 경우에 한하여 연방경찰 혹은 군대의 출동이 언급되는 것이다.²⁹⁾

27) Wolfgang März, Ausser Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. XII, 2014, S. 1003.

28) Eckart Klein, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht, Bd. XII, 2014, S. 936.

29) Eckart Klein, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrecht,

(3) 공권력의 개입

독일 기본법 제80a조는 ‘긴급사태’의 인정을 위한 요건 등을 정하고 있지만, 식품확보준비법 제1조는 ‘긴급사태’에 관한 개념 등을 규정하지 않고 있다. 학설에서는 이를 방위사태와 동일한 견해나 방위사태로 발전할 가능성이 높거나, 방위를 위한 준비체제의 즉각적인 정비를 필요로 하는 외교상의 위기상황으로 해석하는 견해가 있다. 기본법 제115a조에 따르면, 연방의 영역이 무력에 의하여 공격받는 경우 또는 그러한 공격이 직전에 임박한 경우를 ‘방위사태’(Verteidigungsfall)라고 하고, 이를 계엄이라고 한다.³⁰⁾ 또한 ‘생존에 필요한 식량수요’(lebensnotwendige Bedarf an Lebensmitteln)는 생존을 유지하기 위하여 필요한 최소한의 에너지와 영양요소 등을 확보하는 것으로서 밀, 쌀, 감자, 우유, 비타민 등과 같은 기본적인 식품을 충족하는 것을 의미한다.³¹⁾ 그리고 ‘연방영역의 상당한 지역’(in wesentlichen Teilen des Bundesgebietes)에 대하여는 적어도 2개의 주가 위기에 놓여 있을 필요가 있다.³²⁾ 여기에 공권력(Hoheitsrecht)은 국가가 그 임무수행을 위하여 보유하는 개인 또는 공중에 대하여 일방적으로 구속성이 있는 규제 및 명령을 할 권한을 말한다.³³⁾ 한편, 공급위기가 시장에 공권력의 개입 없이 시정할

Bd. XII, 2014, S. 939.

30) 고문현, “독일의 비상사태에 관한 연구”, 『토지공법연구』 제66집, 한국토지공법학회(2014), 388면.

31) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943(Gesetzentwurf), 2017. 1. 23, S. 21. <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810943.pdf>> (최종확인 2020. 6. 30).

32) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943(Gesetzentwurf), 2017. 1. 23, S. 21. <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810943.pdf>> (최종확인 2020. 6. 30).

33) „Hoheitsrechte (Hoheitsgewalt).“ Bundeszentrale für politische Bildung website <<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/recht-a-z/22380/hoheitsrechte>> (최종확인 2020. 6. 30).

수 없는 경우를 이른바 ‘시장의 실패’인 상황으로 볼 수 있다.³⁴⁾

특히 공권력의 개입이 필요한 긴급사태에 대한 명령권과 지휘권은 연방수상이 가진다. 이러한 연방정부는 권한으로는 첫째, 연방의 모든 영역에 연방국경수비대를 출동시키는 권한, 둘째, 행정기관 이외에 주정부 또는 예하의 모든 기관에 대하여 지시하고, 그 권한을 주정부의 특정 구성원에게 위임하는 권한 등이 있다. 주정부는 위협의 방지를 위하여 불가피하게 연방정부와 다른 독자적 행동이 필요할 경우에는 개별적 조치를 취할 수 있다.³⁵⁾ 이러한 측면에서 긴급명령, 긴급재정경제명령, 계엄선포권 등의 국가긴급권에 관한 헌법적 규정을 마련하고 있는 우리나라의 법체계와 유사하나, 헌법이 규정하고 있는 국가긴급권은 그 요건과 내용 및 효과에서 상당히 엄격한 제약³⁶⁾을 받고 있으므로 제도적 운용상의 측면에서 독일과 차이가 있다.

다. 법률의 시행

독일에서는 식품과 사료에 대한 균형적이고 안전한 공급을 실현하고, 연방정부와 주정부간의 협력을 도모하기 위하여 통일적 기준을 마련하고 있다. 식품확보준비법 및 이 법률에 따른 법규명령은 개별 주에서 고유사무로서 실시되고 있다.³⁷⁾ 이러한 법률 및 법규

34) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943(Gesetzentwurf), 2017. 1. 23, S. 21. (<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810943.pdf>) (최종확인 2020. 6. 30).

35) 고문현, 앞의 논문, 389면.

36) 허영, 「한국헌법론(전정 제15판)」, 박영사, 2019, 319면.

37) 독일에서 연방정부의 업무는 외교, 국방, 사회보장제도, 광역적 경제개발, 교통제도, 통화 및 환율이고, 주정부의 업무는 교육, 학술 및 연구, 문화, 경찰, 관할 지역의 대중교통 및 경제개발이다. (<https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/08/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-Neuordnung-Bund-Laender-Finanzbeziehungen.html>) (최종확인 2020. 6. 30).

명령의 규정이 방위의 목적에 기여하는 한 해당 규정은 연방의 위탁을 받아 실시되고, 그 사무분담은 개별 주법에 따른다(식품확보준비법 제3조 제1항 및 제2항). 또한 식품확보준비법 제4조 및 제11조에서 규정하는 법규명령은 중앙에서 수행하여야 하는 임무를 연방소비자보호식품안전청(Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit(BVL))³⁸⁾이 수행할 수 있고, 이는 다른 기관에 소관업무라고 법률에 정해져 있지 않는 한 스스로 해당 업무를 수행할 수 있으며, 연방식품농업부에 의하여 위탁받은 사항 등을 수행한다(제3조 제3항). 그리고 민간의 보조기관은 소관관청에 보조의견을 표명한 경우에 한하여 공급위기가 발생할 때에 소관관청을 지원하고, 소관관청이 명령할 경우에는 민간의 보조기관은 행정보조자로서 업무를 수행한다. 특히 보조기관의 구성원에 대한 법적 관계는 해당 구성원이 속한 조직의 규정에 따른다(제3조 제4항).

2. 공급위기에서 기본공급을 확보하기 위한 조치

가. 연방식품농업부에 의한 법규명령

식품확보준비법 제4조 제1항은 공급위기상황에서 기본제공(Grundversorgung)의 확보를 위한 연방식품농업부에 의한 법규명령의 공포에 대하여 규정하고 있다. 이 공포에 앞서 연방정부가 공급위기를 인정하기 때문에 추가적인 내각의 결정은 불필요하다고 한다.³⁹⁾ 식품확보준비법 제2조 제1항에 따르면, 기본공급은 ‘공급위기의 경우에 주민의 생존에 필요한 식량수요의 충족’이라고 규정하

38) <https://www.bvl.bund.de/DE/Home/home_node.html> (최종확인 2020. 6. 30).

39) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943(Gesetzentwurf), 2017. 1. 23, S. 21.
<<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810943.pdf>> (최종확인 2020. 6. 30).

고 있다. 또한 제4조 제1항에 따르면, 공급위기에서 기본공급을 보장하기 위하여 필요한 한도에서 연방식품농업부는 ① 상품⁴⁰⁾의 제조, 처리 및 유통, ② 상품의 입수, 수집, 배분 및 지급 또는 이에 대한 제한 혹은 금지, ③ 상품의 가격 등의 결정, ④ 상품의 제조, 처리 또는 유통을 위한 기계 등의 이용, ⑤ 상품의 확보, ⑥ 식품사업자나 식품사업자의 개별사업소의 유지, 전환, 개업 혹은 폐쇄, ⑦ 식품사업자에 의한 상품의 비축, ⑧ 이러한 경제활동에 관한 회계, 증명 및 보고의무에 관한 규칙을 법규명령으로 규정할 수 있다. 이러한 법규명령은 원칙적으로 연방참의원의 동의가 필요하지만(제4조 제4항),⁴¹⁾ 별도의 규정이 있거나 또는 유효기간이 6개월을 초과하지 않은 경우에는 연방참의원의 동의를 필요로 하지 않는다(제4조 제4항 및 제5항).⁴²⁾

나. 소관관청에 의한 잠정조치

식품확보준비법 제4조에서 규정하는 연방식품농업부의 법규명령을 공포하려면 어느 정도의 시간이 요구되기 때문에 소관관청은 기본공급을 잠정적으로 확보하기 위하여 직접 필요한 조치를 강구

40) 식량확보준비법에서 ‘농산품’(Erzeugnisse)은 2002년 1월 28일 EU위원회 및 EU 이사회규칙(EC) No.178/2002의 식료와 사료 등을 지칭하는 용어이고, 종자거래법(Saatgutverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juli 2004 (BGBl. I S. 1673))의 종자 및 번식재료 등을 지칭하는 용어이다.

41) 기본법 제80조 제2항에 의하여 이 법률에 근거한 법규명령은 원칙적으로 연방참의원의 승인을 필요로 한다(Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943 (Gesetzentwurf), 2017. 1. 23, S. 24. <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810943.pdf>> (최종확인 2020. 6. 30)).

42) 긴급한 필요가 있는 경우에는 최장 6개월의 유효기간에 한하여 연방참의원의 동의 없이 법규명령을 내릴 수 있다(Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943 (Gesetzentwurf), 2017. 1. 23, S. 24. <<http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810943.pdf>> (최종확인 2020. 6. 30)).

할 수 있다(제6조 제1항).⁴³⁾ 상품의 입수, 수집 및 지급의 규정 등에 대하여는 특별히 공공기관 스스로 상품의 분배에 참여하는 것도 허용되고 있다.⁴⁴⁾ 다만 이러한 조치는 소관관청이 취할 수 있는 조치 중 개인이나 사회에 대한 침해가 가장 적은 것으로 예상되는 조치로서 불이익을 초래하여서는 안 된다(제6조 제2항).⁴⁵⁾ 한편, 제6조 제1항의 규정에 의하여 강구된 조치는 제4조제1항의 규정에 따른 조치를 강구하여야 하거나 또는 강구할 수 있는지를 규제하는 법규 명령이 공포된 때에는 즉시 소관관청에 의하여 폐지되어야 한다(제6조 제3항).

다. 이의심사청구 및 취소소송

기본공급을 잠정적으로 확보하기 위한 명령권에 관한 제6조의 규정에 따라 공포된 행정행위 또는 기본공급을 확보하기 위한 법규명령의 공포에 관한 제4조에 규정하는 법규명령에 근거한 행정행위에 대한 이의심사청구 및 취소소송은 집행정지의 효력을 가지지 않는다(제7조). 특히 이의심사청구(Widerspruch) 또는 취소소송(Anfechtungsklage)은 각각 행정법원법(Verwaltungsgerichtsordnung)⁴⁶⁾ 제69조 및 제42조에 규율되어 있다.

라. 다른 법과의 관계

공급위기에서 기본공급의 확보에 필요한 범위에서 소관관청은 교통서비스법⁴⁷⁾ 제7조의 규정⁴⁸⁾에 의하여 연방소비자보호식품안전

43) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943, S. 24.

44) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943, S. 25.

45) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943, S. 25.

46) BGBl. I 1991, S. 686.

47) Gesetz zur Sicherung von Verkehrsleistungen(Verkehrsleistungsgesetz) vom

청을 통하여 연방화물운송청에 교통서비스를 청구할 수 있고, 교통확보법⁴⁹⁾에 근거하여 공포된 법규명령과 교통확보법 제10조 내지 제14조의 규정⁵⁰⁾에 의한 서비스를 청구할 수 있으며, 연방급부법⁵¹⁾ 제2조의 규정⁵²⁾에 따라 소관관청이 연방급부법 제5조 제1항에 규정하는 법규명령에 대하여 청구관청(Anforderungsbehörde)에 지정되어 있는 경우에 한하여 서비스를 청구할 수 있다(식품확보준비법 제8조 제1항). 또한 연방정부가 연방소비자보호식품안전청을 통하여 상품의 비축에 관한 조치를 강구하는 한 주정부는 연방소비자보호식품안전청에 대하여 상품의 납품을 청구할 수 있다. 또한 연방소비자보호식품안전청은 처분가능한 비축의 범위 내에서 의무에 맞는 재량(pflichtgemäße Ermessen)에 따라 비축의 배분을 결정한

23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1865). <<http://www.gesetze-im-internet.de/verklg/BJNR186500004.html>> (최종확인 2020. 6. 30).

48) 교통서비스법 제7조에서는 청구권을 가지는 기관(Anforderungsberechtigte Behörde), 조정기관(koordinierende Behörde), 주무기관(zuständige Behörde), 서비스수급자(Leistungsempfänger) 등에 대하여 각각 그 권한 등을 규정하고 있다.

49) Gesetz zur Sicherstellung des Verkehrs(Verkehrssicherstellungsgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 1968(BGBl. I S. 1082). <<http://www.gesetze-im-internet.de/verksig/BJNR009270965.html>> (최종확인 2020. 6. 30).

50) 교통확보법 제10조부터 제14조는 철도의 의무(제10조), 연방철도·항공에 관한 특별이행의무 및 연방고속도로구역에 대한 특별조치(제10a조), 철도기반시설의 제공(제10b조), 시설운영자(Baulast trager)의 의무(제11조), 운송회사(Verkehrsunternehmen)의 서비스 연장의무(제12조), 보관의무(Verwahrungspflichten)(제13조), 통행허가, 장소 및 경로의 변경(제14조)을 규정한다.

51) 연방급부법은 연방 또는 주에 대한 위기상황의 회피 또는 국방 등을 위하여 연방에는 각종 서비스를 청구할 수 있는 권리가 부여되고, 동산의 인도 등을 기관이 강제적으로 부과할 수 있도록 마련된 법률이다(Bundesleistungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. September 1961 (BGBl. I S. 1769). <<http://www.gesetze-im-internet.de/blg/BJNR008150956.html>> (최종확인 2020. 6. 30)).

52) 연방급부법 제2조는 토지시설의 설비 등의 사용이나 노역 등 청구할 수 있는 서비스를 열거한다.

다. 이 기관은 비축의 배분을 위하여 식품확보준비법 제8조 제1항에 규정하는 지원서비스를 청구할 수 있다(제8조 제2항).

마. 관할기관의 데이터 전송

공급위기에서 연방 및 주의 모든 기관은 식품확보준비법에 규정하는 소관관청에 대하여 그 청구에 따라 식품사업자, 해당 사업자가 제조하거나 가공한 상품, 해당 사업자로 고용되어 있는 근로자 수와 해당 사업자가 가지는 기존 생산수단의 종류 및 규모에 관한 기본공급을 확보하기 위하여 필요한 데이터를 전송한다. 식품사업자의 데이터에는 그 사업자명, 주소 및 연락처를 포함한다(식품확보준비법 제9조).

3. 공급위기에 대한 준비조치

가. 연방식품농업부에 의한 법규명령

공급위기에 대한 준비조치가 필요한 범위에서 연방식품농업부는 제4조 제1항에 규정하는 법규명령의 준비를 위하여 연방참의원의 동의를 요구하는 법규명령에 의하여 식품사업자의 보고 및 정보제공의무에 관한 규칙을 공포할 수 있다(식품확보준비법 제11조 제1항). 따라서 연방식품농업부는 식품사업자의 보고 및 정보제공의무에 관한 법규명령을 공포할 수 있도록 규정되어 있으므로 해당 법규명령은 연방참의원의 동의를 필요로 한다.

나. 연방정부의 법규명령

제11조 제2항에 따르면, 공급위기에 대한 준비에 필요한 범위 내에서 연방정부는 ① 식품사업자에 의한 비축, ② 식품사업자에 의

한 상품의 통제된 지급확보에 관한 조치, ③ 상품의 제조, 처리 또는 유통을 위한 기계 등의 보관 및 이용에 대하여 법규명령을 공포할 수 있다고 규정하고 있다. ①에 관한 법규명령에서는 식품사업자에게 부당한 부담이 되지 않도록 재정적인 원조를 규정하여야 한다. ②에 관한 법규명령에서는 각 소비자에 대한 생산품의 지급한도량에 대하여도 규정할 수 있다. 이러한 법규명령에서는 연방참의원의 동의를 필요로 한다. 연방정부는 이러한 법규명령의 발부에 관한 권한을 연방식품농업부에 위임할 수 있다(제11조 제3항).

다. 관할기관의 데이터 수집

식품확보준비법 제12조 제1항은 연방정부 및 주정부의 소관관청이 공급위기에 대하여 식품확보준비법 및 이 법에 근거한 법규명령을 실시하기 위한 사전조치를 강구하는 것을 규정하고 있다. 이러한 사전조치의 실시에 필요한 범위 내에서 ① 식품·일용품·사료발전, ② 동물위생법,⁵³⁾ ③ 시장규제상품의 신고에 관한 법률,⁵⁴⁾ ④ 통합행정감독시스템데이터법,⁵⁵⁾ ⑤ 이러한 법률에 따른 법규명령에 따라 수집 및 처리된 데이터는 소관관청에 전송되어야 한다(제

53) Gesetz zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen(Tiergesundheitsgesetz - TierGesG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2018(BGBl. I S. 1938). <<https://www.gesetze-im-internet.de/tiergesg/BjNR132400013.html>> (최종확인 2020. 6. 30).

54) Gesetz über Meldungen über Marktordnungswaren in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 2008(BGBl. I S. 2260). <<https://www.gesetze-im-internet.de/marktonog/BjNR016080976.html>> (최종확인 2020. 6. 30).

55) Gesetz über die Verarbeitung und Nutzung von Daten im Rahmen des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems nach den unionsrechtlichen Vorschriften für Agrarzählungen(InVeKoS-Daten-Gesetz) vom 2. Dezember 2014(BGBl. I S. 1928, 1931). <http://www.gesetze-im-internet.de/invekosdg_2015/BjNR193100014.html> (최종확인 2020. 6. 30).

13조 제1항). 이는 식품사업자보고명령의 폐지에 따라 기존의 데이터를 활용하는 의미에서 마련된 규정이다.⁵⁶⁾ 다만 이러한 데이터를 보완하기 위한 정보를 수집할 여지를 남기기 위하여 식품사업자가 식품사업자의 재고데이터 및 생산데이터 등을 제공할 의무에 관한 규정(제15조 제1항)도 마련되어 있다.⁵⁷⁾

4. 법률의 실시

식품사업자는 기본공급을 확보하기 위하여 또는 공급위기에 대한 준비를 위하여 필요한 경우에 한하여 소관관청의 요구에 따라 정보제공, 특히 해당 사업자의 재고데이터 및 생산데이터를 실시하여야 한다(제15조 제1항). 또한 관할기관으로부터 정보수집을 위탁 받은 자는 제1항의 규정의 범위 내에서 ① 정보제공의무가 있는 자의 영업소나 사업소 및 해당 업체의 출입, ② 그 장소에서의 검사 및 시찰, ③ 식품사업자의 업무문서의 열람에 관한 권한 가진다(제15조 제2항). 그리고 식품사업자는 정보수집을 위탁받은 자를 지원하며 업무문서를 제시하여야 하고, 정보제공의무자는 자신 또는 민사소송법 제383조 제1항부터 제3항까지에 해당하는 친족⁵⁸⁾ 중 누군가 형사소추나 질서위반법⁵⁹⁾에서 규정하는 절차의 대상이 될 우

56) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943, S. 29. <<https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810943.pdf>> (최종확인 2020. 6. 30).

57) Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943, S. 29. <<https://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/109/1810943.pdf>> (최종확인 2020. 6. 30).

58) 독일 민사소송법 제383조는 '인적 이유에 근거한 증언거부'를 규정하고, 제1항에서 증언을 거부할 수 있는 자로서 ① 약혼자(제1항), ② 배우자 및 전 배우자(제2항), ③ 생활동반자 및 전 생활동반자(제2a항), ④ 직계혈족과 방계혈족 및 이들과 관계있던 자(제3호)를 열거하고 있다.

59) Gesetz über Ordnungswidrigkeiten(OWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I, S. 602). <<https://www.gesetze-im-internet.de/>>

려가 있는 경우에 정보제공을 거부할 수 있고, 법률에 정한 목적 이외에는 해당 정보를 활용할 수 없다(제15조 제3항 내지 제5항).

5. 보상

가. 공용수용에 관한 보상

식품확보준비법에 따른 법규명령 또는 이 법이나 해당 법규명령에 따라 강구된 조치에 의하여 공용수용이 이루어진 경우에는 이에 대한 보상은 금전으로 하도록 규정되어 있다(제16조 제1항). 또한 식품확보준비법 제16조 제2항에서는 보상액의 결정방법을 규정하면서 “상거래에서 동등한 급부에서 통상의 대가에 근거하여 산정되고, 동등한 급부가 없거나 또는 통상의 대가를 산정할 수 없는 경우에는 보상은 공공의 이익 및 관계자의 이익을 정당하게 판단하여 산정되어야 한다.”고 규정하고 있다. 그리고 제16조 제3항에서 제5항까지는 보상을 실시하여야 하는 주체를 규율하며, 제6항에서는 보상에 관한 세부규칙을 연방참의원의 동의를 필요로 하는 법규명령에 의하여 정하는 연방정부의 권한을 규정하고 있다. 즉 법규명령이나 조치에 의한 수익자가 보상의무를 부담하고, 만일 수익자로부터 보상을 받을 수 없거나 혹은 수익자가 존재하지 않을 경우에는 예외적으로 연방정부 및 주정부가 이를 보상하며, 수익자에 대한 청구권은 연방정부나 주정부에 이전한다.

나. 재산상의 불이익에 관한 보상

식품확보준비법 제17조에 따른 법규명령 또는 해당 법규명령에 근거하여 강구된 조치에 의하여 제16조의 공용수용에 관한 규정에

따라 보상되지 않는 재산상의 불이익을 당한 자가 경제적 존립을 위협받고 있는 경우 등의 보상에 대하여 규정하고 있다. 이러한 경우에는 해당 대상자의 경제적 존립이 불가피한 손해에 따라 위기에 처하거나 또는 파탄되거나 이와 유사한 부당한 피해의 회피나 청산을 위한 보상을 확보할 필요가 있는 때에 한하여 보상은 금전으로 지급되어야 한다(제17조 제1항). 또한 이러한 보상의무는 연방정부가 부담하며, 그 밖에 경우에는 해당 조치를 명한 관할기관이 속한 주정부가 보상하여야 한다(제17조 제2항).

IV. 위기관리체계에 따른 효율적 대응방안

1. 신종 코로나사태에 따른 변화

가. 현황

신종 코로나바이러스에 의한 영향은 독일의 공공생활과 경제생활을 전례 없는 규모로 마비시켰다. 2020년 3월 22일 연방정부는 2주 동안 국민의 이동을 제한하고, 이러한 조치를 4월 20일까지 연장하였다. 이는 외출의 금지가 아니라 접촉의 제한으로서 국민에게 신종 코로나바이러스의 감염을 막기 위하여 다른 사람과 접촉을 최소화하는 것을 요구하였다. 그 목적은 감염자의 동선을 최대한 제한하여 보건의료시스템에 과도한 부담이 되지 않도록 하는 것이었다. 무엇보다 중요한 것은 병원에서 집중치료가 필요한 감염자수를 줄이는 동시에 중환자의 병상수를 확대하고자 하였다. 따라서 긴급을 필요로 하지 않는 입원은 연기하고, 의약품 및 식료품 등을 지속적으로 제공하고 있다.⁶⁰⁾

연방정부는 이러한 상태를 언제까지 계속할 것인지에 대하여 명확하게 언급하고 있지 않지만, 장기적 관점에서 이를 검토하고 있다. 특히 이러한 현상이 근로시장의 다각적 변화⁶¹⁾ 및 조세수입의 급격한 감소 또는 유통구조 등의 전환 등을 야기하여 독일 경제에 상당한 영향을 미칠 수 있겠지만,⁶²⁾ 이를 실질적이고 체계적으로 파악하기에는 한계가 있다. 그동안의 경제위기와 자연재해 등에 비하여 코로나에 의한 위기가 독일 경제에 미치는 영향은 훨씬 광범위한 것으로 예상된다. 특히 생산의 손실, 노동시간의 단축, 실업자의 증가, 경제활동중단기간의 증가 등에 따른 독일의 GDP는 전년 대비 7.2% 감소할 것이라고 한다.⁶³⁾

그러나 이러한 불확실한 상황에도 불구하고, 예외적인 경우에는 이례적인 대책이 필요하다는 측면에서 연방정부는 부가가치세의 감면 및 고용확대방안 등을 제시함으로써 경제 및 고용프로그램을

60) 독일에서는 2020년 5월 22일 의료와 간호에 관한 「주민보호 제2차법」이 공포되면서 감염증예방법, 병원재정법, 병원구제법, 가족간호시간법, 간호시간법, 보험계약법, 각종 의료전문직에 관한 법률 등 19개 법률을 개정하였다(Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19. Mai 2020(BGBI. I S. 1018)).

61) 근로시장에 대한 영향을 완화를 위하여 각종 수당의 개선이나 근로환경 등을 개선하기 위하여 「사회보호조치법 I·II」이 2020년 3월 27일과 5월 28일에 각각 공포되었다(Gesetz für den erleichterten Zugang zu sozialer Sicherung und zum Einsatz und zur Absicherung sozialer Dienstleister aufgrund des Coronavirus SARS-CoV-2 (Sozialschutz-Paket) vom 27. März 2020 (BGBI. I S. 575); Gesetz zu sozialen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (Sozialschutz-PaketII) von 20. Mai 2020 (BGBI. I S. 1055)).

62) HDE(독일무역협회는) 연방경제에너지 장관에게 보낸 서신에서 코로나 위기의 영향으로 중소기업의 잠재적인 손실로 인한 경제적 피해가 상당히 크다고 하면서 소매업자 등이 임대료나 월급을 지급하기 어려운 실정이라고 하였다(HDE, "Hilfe für den Einzelhandel", 2020. 4. 30 <https://einzelhandel.de/index.php?option=com_attachments&task=download&id=10406> (최종확인 2020. 6. 30)).

63) IFO Institute, "Corona will cost Germany hundreds of billions of euros", 2020. 4. 30 <<https://www.ifo.de/en/node/53961>> (최종확인 2020. 6. 30).

대폭 확대하였다. 또한 2009년 금융위기와 마찬가지로 정부와 의회의 긴밀한 협력체계를 구축하여 효과적인 위기관리를 실현하고자 한다. 긴급사태에 따른 연방정부의 신속한 의사결정을 통하여 각 기관별로 이례적으로 신속하고 효율적으로 대응하고 있다. 2020년 4월 독일에서 500만명의 근로자가 근로시간의 단축에 따른 사회보험수당을 신청하였고, 향후 재정적 지원의 혜택이 점차 확대될 것이다. 또한 EU는 디지털 경제의 생태적 변화, 산업기반시설의 확충 및 중산층의 강화, 낙후지역의 균형적인 개발과 강력한 국제무역규칙에 근거한 공개시장의 구축으로 이번 사태를 극복하고자 하였다.⁶⁴⁾

나. 긴급사태선언

독일에서 신종 코로나바이러스에 대한 대응방안은 연방정부와 주정부의 경합적 입법사항(기본법 제74조 제1항 제19호)으로서 주정부는 연방정부가 입법권을 행사하지 않은 범위에 한하여 입법권을 가진다(기본법 제72조). 또한 연방정부의 감염증방호법⁶⁵⁾은 담당기관이 필요한 방호조치를 강구할 수 있다는 규정(제28조) 이외에 주정부에 감염증대응방안으로 법규명령을 제정할 권한이 있으므로 이동의 자유 등 기본권이 제한될 수 있도록 규정하고 있다(제32조). 특히 기본법은 이동의 자유에 대하여 신종 전염병(Seuche) 위협에

64) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie(BMWi), Gemeinsam gestärkt aus der Krise: Für eine wettbewerbsfähige, innovative und resiliente europäische Wirtschaft, 2020. 6. S. 9. <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/publikationen/gemeinsam-gestaerkt-aus-der-krise-1765680>> (최종확인 2020. 6. 30).

65) Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) vom 20. Juli 2000(BGBI. I S. 1045). 특히 이 법은 코로나 바이러스가 전국적으로 유행됨에 따라 국민을 보호할 목적으로 '2020년 3월 27일 법률'에 의하여 일부 개정되었고, 담당기관의 조치사항에 관하여 세부적으로 정비하였다. <<https://www.gesetze-im-internet.de/ifsg/>> (최종확인 2020. 6. 30).

대처하기 위하여 필요한 경우에 한하여 법률에 의하여 또는 법률의 근거에 의하여 제한될 수 있다고 한다(제11조 제2항). 주정부의 법규명령에 의거한 조치를 위반한 자는 2만 5000유로(약 3,400만원) 이하의 과태료(Geldbuße)에 처할 수 있다(감염증방호법 제73조 제1a항 제24호 및 제2항).

독일 바이에른주는 연방 감염증방호법 제32조의 규정에 근거하여 ‘코로나판데믹 사태에서 감염증방호조치에 관한 2020년 3월 27일 지침’을 제정하였고,⁶⁶⁾ 3월 31일 영업점포의 운영 금지 및 외출의 원칙적 금지 등을 포함한 규정을 추가하였다.⁶⁷⁾ 이 지침은 2020년 5월 5일 제4차 바이에른주 감염증방호지침⁶⁸⁾에 의하여 외출의 원칙적인 금지규정이 삭제되는 등 규제가 완화되었다. 한편, 재해방지는 주정부의 소관사항(기본법 제30조·제70조)으로서 바이에른주는 코로나판데믹 재해사태를 인정(2020년 3월 16일 바이에른주 내무·스포츠·통합성 통지⁶⁹⁾)에 따라 신종 코로나에 의한 긴급재해사태를 인정하였다. 이러한 주정부의 인정은 바이에른주 재해방지

66) Bayerische Verordnung über Infektionsschutzmaßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie (Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung – BayIfSMV) vom 27. März 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 158). <<https://www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2020-158>> (최종확인 2020. 6. 30).

67) 이에 앞서 연방정부와 주정부는 감염증방호를 위한 행동규제조치에 관한 가이드라인을 작성하였다. “Leitlinien gegen Ausbreitung des Coronavirus,” 2020. 3. 16. <<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/leitlinien-bund-laender-1731000>> (최종확인 2020. 6. 30).

68) Vierte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (4. BayIfSMV) vom 5. Mai 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 240). <<https://www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2020-240>> (최종확인 2020. 6. 30).

69) Corona-Pandemie: Feststellung des Katastrophenfalls, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Sport und Integration vom 16. März 2020 (BayMBl. Nr. 115). <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_2154_I_11008?hl=true> (최종확인 2020. 6. 30).

법⁷⁰⁾ 제48조의 규정에 의거한 것이다. 이 법의 규정에 따르면, 재해방지담당기관(각 주의 내무·스포츠·통합성 등)이 재해의 존재 및 종료를 인정하고(제4조 제1항), 모든 조치를 조정한다(제5조). 기본법에 규정된 이동의 자유는 바이에른주 재해방지법에 따라 제한될 수 있다고 한다(제19조). 또한 기본법에는 재해가 발생하였을 경우에 주정부가 다른 주정부의 경찰 등이나 연방정부의 군대 등의 인원 및 시설의 제공을 요청할 수 있고, 연방정부가 군대 등을 출동시킬 수 있는 규정 등이 마련되어 있다(제35조 제2항 제2문 및 제3항).

2. 식품확보준비를 위한 위기관리체계

가. 연방정부의 대응

독일에서 신종 코로나바이러스로 인한 법제도적 접근방식은 상당히 체계적이다. 의료 및 간호지원을 위한 의약품의 제공 및 시설의 확충, 근로자의 사회보장기금 및 농어민 등 특수직종의 생계유지를 위한 재정적 지원, 중소기업과 대기업의 운영자금의 지원 및 부가가치세의 감면, 환경이나 건축 및 개발계획 등에 대한 한시적 연장, 민법이나 상법 및 경쟁법 분야의 규제 완화, 학술연구 및 학생에 대한 재정적 지원 등에 대한 폭넓은 정책적 지원과 이에 근거가 되는 법률의 제정이 신속하게 이루어졌다. 신형 코로나바이러스에 의한 감염증방호를 위한 제도적 근간을 새롭게 정비하였을 뿐 아니라, 2017년 제정된 식품확보준비법에 기하여 긴급사태에 적절히 대응하기 위하여 즉각적인 식품확보(비축)를 요구하였다.

70) Bayerisches Katastrophenschutzgesetz (BayKSG) vom 24. Juli 1996(GVBl. S. 282).
 <<https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayKatSchutzG>true?AspxAutoDetectCookieSupport=1>> (최종확인 2020. 6. 30).

독일에서 2019년까지 온라인 유통은 대부분 의류, 전자제품, 가구, 스포츠용품, 화장품 등이 주요 소비품목이었으나, 신종 코로나 사태 이후에는 Amazon Fresh, Rewe, getnow 등의 온라인 슈퍼마켓이 등장하였고, 이를 이용하는 독일인이 증가하고 있다. 아직까지는 오프라인 매장인 Aldi, Lidl, Rewe, Edeka 등의 슈퍼마켓을 이용하고 있으나, 점차 대량으로 구매할 수 있는 온라인 유통으로 전환되고 있다.⁷¹⁾ 향후 신종 코로나사태가 장기화될수록 종래 독일인의 소비생활방식은 점차 변경될 것이며, 긴급사태의 장기화로 인한 식품의 비축현상이 심화될 경우에는 기본법상의 이동의 제한을 비롯하여 식품확보를 위한 경쟁이 심각해질 수 있으며, 연방정부에 의한 규제범위가 보다 확대될 것이다.

나. 규제기관의 대응

독일에서 식품확보를 위한 위기관리체계는 연방식품농업부와 연방소비자보호식품안전청이 유기적으로 연관되어 있다. 위기에 대한 대응방침으로는 위험도가 발생하는 빈도를 줄이고, 발생시간을 단축하여 해당 징후를 조기에 발견하는 것이다. 그리고 그 대응방식으로는 ① 감시단계, ② 통제단계, ③ 위기확대단계가 있다.

첫째, 감시단계에는 식품과 사료의 모니터링 및 잔류물의 제어 계획에 따른 국내 정보, 식품과 사료의 긴급경보체계(Rapid Alert System for Food and Feed)에 의한 EU 정보 등으로 연방소비자보호 식품안전청에서 얻은 정보와 주정부의 식품 감사에 의한 정보를 분석하고, 연방리스크평가연구소에서 각종 위험에 대한 정보를 분석하여 위험을 평가함으로써 감시하고 있다. 둘째, 통제단계에는 상

71) <<https://www.tiefkuehlkost.de/tk-fuer-alle/aktuelles/presse/pressemeldungen/pm-2020-009-studie-tk-corona-tracker>> (최종확인 2020. 6. 30).

황에 따라 발생할 수 있는 위험정보를 연방식품농업부에 보고하고, 연방식품농업부가 행동의 필요성을 조정한다. 그리고 필요한 경우에는 TF팀을 마련하여 대응방안을 검토하여 위기에 대처한다. 셋째, 식품의 안전관리에 위기가 확대된다고 판단될 때, 연방식품농업부 사무차관의 결정에 의하여 위기를 선언하고 제품의 회수와 생산의 정지 등의 조치를 실시한다. 그리고 연방식품농업부에 긴급대책본부가 설치되고, 연방소비자보호식품안전청에 지원센터가 마련된다.

한편, 식품안전에 관한 독일의 안전체계는 공중보건에 대한 위험이 감지될 경우 신속하게 대응할 수 있는 식품과 사료의 긴급정보체계(RASFF)에 의하여 운영된다. 1979년에 설립된 긴급정보체계(RASFF)를 통하여 회원국간에 정보를 효율적으로 공유할 수 있고, 24시간 내 서비스를 신속하게 제공할 수 있다. 정보는 집단적으로 전송하기 때문에 긴급사태에 대한 효율적인 관리체계를 구축하고 있다.⁷²⁾ 2020년에 발간된 ‘2018 RASFF 연례보고서’에는 RASFF의 활동에 대한 체계적인 데이터가 정리되어 있고, EU위원회는 2020년 4월 8일 신종 코로나에 따른 식품안전보고서를 발표하였다.⁷³⁾

신종 코로나사태로 인한 감염증 증상이 확대되고 있음에도 불구하고, 아직까지는 식품의 안전 및 공급 등에 있어서 질병의 전염 및 공급부족에 따른 위험요소 등이 보고된 경우는 없었다. 정기적인 위생관리를 통한 식품안전 및 공급에 있어서 각종 피해가 발생하지 않았으나, 감염증 증상이 장기화될 경우에 대비하여 식품안전 및 공급규칙을 엄격하게 적용하며, 식품사업자가 예방조치를 적절하

72) <https://ec.europa.eu/food/safety/rasff_en> (최종확인 2020. 6. 30).

73) <https://ec.europa.eu/food/sites/food/files/safety/docs/biosafety_crisis_covid19_qandas_en.pdf> (최종확인 2020. 6. 30).

게 준수하는지를 증명하도록 하여야 한다. 또한 종업원의 건강을 보호하기 위하여 식품가공업체에 구체적인 프로토콜이 확립되어야 하고, 이러한 조치들은 통상적인 식품위생과 근로자의 안전관행 이외에 추가적으로 이루어져야 한다. 식품배송업체와 식품생산시설 사이의 효과적인 위생확립과 근로자의 업무시간의 준수 등의 권고 사항을 의무화할 필요가 있다. 다만 이러한 논의는 대체적으로 식품공급에서 신종 코로나가 감염될 것인지에 대하여 국한되고 있는 실정이다.

V. 맺음말

2017년 제정된 독일 식품확보준비법은 종래 군사적 긴급사태뿐 아니라, 비군사적 긴급사태에서 발생할 수 있는 위기대응방안이라는 구조에서 마련되었다. 특히 위기상황에서 다양한 예방조치가 사전에 준비되어 있지 않으면, 향후 위기대응방안이 미흡할 수밖에 없기 때문에 신종 코로나사태가 장기화됨에 따라 공중보건 및 식량 공급, 경제적 위기 등을 실질적으로 대비할 필요가 있다. 장기간 재정적자를 가진 프랑스, 이탈리아, 스페인에 비하여 강한 재정적 기반을 가지고 있는 독일에서조차 비군사적 위급상황을 대비하기 위한 논의를 2000년대 이후 준비한 것은 우리에게 시사하는 바가 크다고 볼 수 있다.

당초 독일 식품확보준비법의 제안이유서에 따르면, 기존 법률들의 폐지와 새로운 법률로의 통합으로 인하여 국가의 예산은 900만 유로가 삭감될 것이라고 하였다. 그 이유는 식량통제명령이 폐지됨에 따라 자격증명서의 작성비용이 삭감될 것으로 판단되었기 때문

이다. 현실적으로 주정부의 행정에서 연간 약 140만 유로의 비용이 삭감되었으며, 사회경제적으로 30만 유로의 비용이 삭감되었다. 식품사업자보고명령에 근거한 보고의무폐지에 따른 비용이 삭감되었는데, 이는 관료주의(Burokratie)의 극복이나 기존 제도의 현대화(Modernisierung) 및 간소화(Vereinfachung)를 말한다. 그뿐 아니라, 독일 연방식품농업부(BMEL)는 긴급사태가 장기화될 경우에 식품의 안정적인 공급과 위생의 안전에 문제가 발생할 수 있으므로 독일의 주요 지역에서 필수식품의 공급과 수요의 범위가 심각하게 위협에 처하거나 또는 연방정부의 시장의 개입 없이 적절한 시기에 해결할 수 없는 경우가 발생하면 공급위기로 판단하여 연방정부는 즉각적으로 이에 개입하도록 규율하였다.

현재 진행 중인 코로나바이러스는 상당한 불확실성을 내포하고 있다. 독일에서는 최초 감염증의 예방을 위한 의료진 및 의료시설의 확대를 위한 입법적 논의를 실시하였으나, 점차 기업의 도산 및 근로자의 해고가 급증함에 따라 사회경제적 위기에 직면한 다양한 긴급사태를 해소하기 위한 논의가 진행되었다. 특히 독일에서 경제위기를 극복하기 위하여 사회보호조치법 및 경제안정화기금과 각종 근로자수당 등 추가경정예산의 지급을 위한 법률의 제정, 민법 등의 개정 등이 이루어졌다. 독일의 이러한 즉각적인 대응체계는 각종 위기를 경험함으로써 축적된 시스템이라고 볼 수 있다. 특히 비군사적인 긴급사태를 해소하기 위하여 연방차원에서 기본법의 개정 및 긴급사태법과 감염증보호법 등의 제정이 이루어졌고, 주정부는 법규명령에 따른 각종 행정조치를 마련하였다. 이러한 입법적 토대를 근거로 하여 해당 업무를 수행하는 관할기관이 형성되었고, 기관간의 유기적인 협조 및 유지로 인하여 운영체계 역시 확립되었다. 또한 독일에서는 이러한 긴급사태의 장기화를 예방하기 위하여

법제도적으로 연방식품확보준비법 및 관련 법규명령을 마련하였을 뿐 아니라, 신종 코로나사태 이후 광범위한 사회보장제도 및 재정적 지원제도 등을 통하여 식품의 생산자(업체) 및 유통업체에서 발생할 수 있는 공급부족문제에 대응하고 있다.

우리나라에서 종래 양곡관리법에 의한 비축대상곡물은 쌀을 포함한 밀곡, 맥류, 두류, 옥수수 등이었지만, 현재 쌀과 두류에 대하여만 정부가 비축하고 있다. 민간에서 개별적으로 수행하는 곡물의 비축을 정부가 일정 부분 담당함으로써 안정적인 식량의 공급체계를 구축하여야 하며, 또한 긴급사태를 대비한 식량의 공급과 유통 측면에서 식량자급률을 확보를 재정적·금융적 지원을 제공할 뿐 아니라, 국가간의 협력체계를 강화하고, 독자적 곡물도입시스템 및 해외 농지개발과 운영 등에 대한 세부적인 논의를 다양화하며, 지역사회와 자급자족체계의 구축 및 유통구조의 개선, 농어민의 실질적 복지 확대 및 생산인력의 충원과 스마트농업으로 기술 전환 등을 포함한 긴급사태에서 식품의 안정적인 공급과 농산물 가격의 적정 수준을 유지하기 위한 법제화가 마련되어야 할 것이다. 따라서 독일의 논의를 참고하여 긴급사태의 발생 및 이에 따른 장기화로 인한 공중보건 및 식품의 안정적 공급, 경제적 위기 등에 대비할 필요가 있다고 본다.

참 고 문 헌

고문현, “독일의 비상사태에 관한 연구”, 「토지공법연구」 제66집, 한국토지
공법학회, 2014.

허 영, 「한국헌법론(전정 제15판)」, 박영사, 2019.

Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen
Bundestages nach §88 Abs. 2 BHO über die Prüfung der Ernährungs-
notfallvorsorge, 2012.

Deutscher Bundestag, Drucksache, 18/10943(Gesetzentwurf), 2017.

Eckart Klein, Innerer Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des
Staatsrecht, Bd. XII, 2014.

Forschungszentrum Katastrophenrecht, Gutachten “Legislativer Änderungsbedarf
in der Ernährungsnotfallvorsorge”, Berlin: Humboldt-Universität zu
Berlin, 2014.

Wolfgang März, Ausser Staatsnotstand, in: Isensee/Kirchhof(Hrsg.), Handbuch
des Staatsrechts, Bd. XII, 2014.

Kay Windthorst, Der Notstand, in: Markus Thiel(Hrsg.), Wehrhafte Demokratie,
2003.

Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980.

<Abstract>

**Legal Issues on the Countermeasures
of Food Supply Crisis
— Focusing on the Food Security Preparation
Act in Germany —**

Kim, Sunghwa*

The Food Security Preparation Act, enacted in March 2017, combined the Food Security Act in 1965 for the stable supply of food in a military emergency, and the Food Preparation Act in 1990 for the stable supply of food in a non-military emergency. However, this aimed not only to unify the existing laws, but also to take countermeasures that are proportional to the probability of the occurrence of a crisis in present-day society where the crisis of war is not always expected. With the recent emergence of COVID-19 (a new type of coronavirus infection), the emergence of emergency declarations and regulatory actions in major countries (such as out-of-bounds regulations and business regulations) has led to the importance of securing stable food from non-military disasters. In particular, as the movement of logistics and human resources is restricted, there may be a disruption in the international food supply system, because it would bring about a significant change in food supply and demand over the long term. Therefore, in countries where food import dependence is high as a blockade measure, there is a concern that food prices may rise due to food security issues and rising raw material prices. Thus, since there were not enough institutional discussions to build a response system for

* Judicial Policy Research Institute, Investigation Research Fellow, Ph. D.

non-military emergencies other than military emergencies in Korea, and despite the strict regulations on emergency orders, emergency financial and economic orders and martial law proclamation rights, in this article it seeks to lay a systematic legal basis for establishing a stable food supply system following various disasters and calamities in the future by reviewing the German Food Securing Preparation Act enacted in 2017.

Key Words : Notstand, Verteidigungsfall, Zustimmung,
Lebensmittelversorgung, Ernährungssicherstellungs

