세대 간 정의(Generationengerechtigkeit)의 기본법 도입 논의

독일 자를란트 대학교 공법학 박사과정 한민지

들어가며

최근 독일에서는 '세대 간 정의' 개념을 기본법(Grundgesetz)에 도입하여야 한다는 논의가 다시금 수면위로 떠오르고 있다. 이러한 논의는, 현세대가 누리는 사회경제적 풍요가 미래세대에는 부담으로 작용할 수 있다는 자성하에 오래전부터 지속되어 온 것이다. 논의의 핵심은 출산율 저하, 고령화, 자원수급의 불확실성, 급변하는 사회현상 등으로 인해 사회·경제적 불확실성이 가중되는 상황에서 미래세대의 이익을 보호하고 세대 간의 형평을 제고하는 방안의 모색에 있었다.

정부의 시책들은 정치생리(生理) 상 미래세대에게 전가될 잠재적 부담의 증가에도 불구하고 미래세대보다는 현안 및 현세대에 그 초점을 맞출 수밖에 없다는 근본적인 문제점을 내포하고 있다. 이에 따라 미래세대의 이익이 현세대의 정책에 담보되기에는 많은 부분에서 걸림돌이 존재한다. 이에 독일은 거시적인 관점에서 미래세대를 정부시책의 적용대상에 포함시키고, 미래세대에 영향을 미칠 수 있는 정책을 검토하여 악영향을 미칠 수 있는 정책에 대해서는 제동을 걸 수 있는 방안을 모색하기 시작하였다. 근본적인 해결방안으로 제시된 것이 미래세대의 이익을 보호하기 위한 세대 간의 정의를 기본법에 명시하는 것이었다.

1. 세대 간 정의의 개념과 법적근거

세대 간 정의에 관한 논의는 동시대를 살아가는 세대 내(Intragneration)가 아닌, 서로 다른 시대를 살아가는 세대 사이(Intergeneration)를 그 대상으로 한다.

세대 간 정의는 그간 유럽법 및 독일의 국내법에서 지속가능한 사회를 위한 '지속가능한 발전(nachhaltige Entwicklung)' 또는 '미래세대(künftige Generationen)'라는 표현 등의 법제화를 통해 구체화 되어왔다. 일례로, 유럽연합의 업무에 관한 협약(AEUV) 제11조와 독일 기본법(GG) 제20a조는 다음과 같이 규정하고 있다.

AEUV 제11조 [통합조항, 환경보호] 유럽연합은 연합의 정책 및 활동을 수행하고 결정함에 있어서 지속가능한 발전을 위하여 환경보호의 필요성을 반드시 포함시켜야 한다.[1)] 기본법 제20a조 [자연적 생활기반] 국가는 미래세대를 위한 책임으로 헌법적 질서의 범위 안에서 집행권 및 사법권을 근거로 법적 수단과 입법을 통하여 자연적 생활기반 및 동물을 보호한다.[2)]

상기 예로 제시된 두 법원의 공통점은 각 법원의 효력이 미치는 영토 범위 내에서 실정법상 최상위법으로 기능하고 있다는 점이다.[3)] 상위법에 근거하여 파생된 개별법만으로는 세대 간 정의실현을 위한 상위목표에 도달하기 어렵다는 입법적 판단에서, 실정법의 피라미드 구조상 최상위에 위치해 있는 법제에 세대 간 정의 실현을 위한 규정을 둔 것이라 할 수 있다. 그만큼 미래세대의 권익보호가 현세대의 실천적 목표로 자리 잡고 있음을 보여주는

1) 원문: Art 11 AEUV [Querschnittsklausel Umweltschutz]. Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

2) 원문: Art 20a GG [Natürliche Lebensgrundlagen]. Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

3) 양법제가 충돌했을 때에는 원칙적으로 AEUV가 GG에 우선한다.

대목이다.

그러나 독일 국내의 상황으로 사안을 국한시켜보면 ① 독일 기본법 제20a조가 갖고 있는 법적성격 및 내용의 한정성, ② 세대 간 정의개념이 기본법상 명문화되어 있지 않다는 점이 세대 간 정의의 실현에 근본적인 장애가 될 수 있다는 점이 지적되어 왔다.

2. 기존 법제의 문제점

(1) 기본법 제20a조의 법적성질 및 내용

미래세대를 위한 국가의 책임이 1994년 기본법 개정을 통해 도입되었다. 기본법 제20a조는 국가 목표로써 환경보호만을 규정하고 있다가 2002년 동물보호항목이 새롭게 추가되어 지금에 이르고 있다. 문제는 환경 및 동물보호를 규정하고 있는 이 조문의 법적성질이 국가의 목표설정에 불과하다는 견해가 정설로 자리를 잡고 있다는 점이다.[4] 이에 따르면, 이 조문이 국가권력의 행사에 있어서 환경 및 동물의 이익을 강화하고 이를 보호하는 방향으로 나아가야 한다는 객관적이고 선언적인 방향을 제공할 뿐, 기본권과 동등한 성격의 주관적 권리를 도출해 낼 수 있는 규정이 아니라고 한다.[5]

한편, 기본법 제20a조의 법적성질은 차치하고라도 이 조문이 명시하고 있는 국가 목표의 대상은 자연적 생활기반 및 동물에 한정되어 있기 때문에 넓은 시각에서의 세대 간 정의실현이 실질적으로 어렵다는 주장이 계속 있어왔다. 즉, 세대 간 정의 실현을 위해 논의되어 온 것은 비단 환경 및 동물보호를 통한 현세대의 생활수준의 유지를 미래세대에 물려주겠다는 것에 그치지 않음에도 미래세대를 위한 책임으로 헌법이 정하고 있는 것은 자연적 생활기

4) Schöbener/Knauff, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 2016, § 5, Rn. 188.
5) Sodan/Ziekow, Grundkurs Öffentliches Recht, 7 Aufl. 2016, § 11, Rn. 2.

반 및 동물의 보호에 한정되어 있다는 것이다.

(2) 세대 간 정의의 실현가능성 여부

세대 간 정의의 궁극적 실현을 위해서는 아직 태어나지 않은 세대를 포함하여 청년 및 아동의 이익이 대변되어야 한다. 대표적인 예로 거론되는 것이 세대 간 형평을 위한 채무부담문제이다. 현행법체계 하에서는 미래세대와의 형평을 고려한 채무조정이 헌법적 차원이 아닌 개별입법에 따라 이루어지게 된다. 그러나 개별입법에 따른 채무조정은 세대 간 정의가 목적하는 궁극적 목표에 도달하기가 어렵다. 즉, 개별입법에 따라 미래세대에 대한 형평을 논한다고 할지라도 최상위법에 이를 명시적으로 규정하고 있지 않는 한 개별입법을 통해 세대 간 정의실현이라는 상위목표에 도달하는 것은 현실적으로 불가능하다는 것이다. 따라서 현 법제 하에서는 세대 간의 정의의 궁극적 실현은 어려우며, 최상위법에 미래세대의 이익을 폭넓게 보장하지 않는 한 세대 간 정의실현은 유토피아적 발상에 머무를 수밖에 없을 것이다.

3. 논의 진행과정

상기 언급한 법적 문제를 기저로 하여, 세대 간 정의를 기본법에 명시해야 된다는 논의를 수면위로 끌어올린 것은 연금문제였다. 베이비붐 세대의 은퇴시기가 다가오고 출생률이 저조해 짐에 따라 세대 간 인구격차가 벌어지기 시작했다. 여기에 의료기술의 발달 등으로 기대수명이 늘어나면서 1명의 젊은이가 감당해야 할 노인의 수가 급증할 것이 자명해 졌다. 이대로 가다가는 미래세대는 연금고갈로 밑 빠진 독에 물만 붓다가 정작 자신이 노인이 됐을 때 받을 수 있는 혜택이 제로가 될 수도 있는 상황에 놓일 것이 뻔했다. 이

러한 문제의식이 촉발제가 되어 세대 간 정의를 기본법에 규정해야 된다는 목소리가 더욱 높아지기 시작했다. 연방하원의원들이 발 빠르게 움직이기 시작했고 2005년 5월, 초안이 만들어졌다. 그러나 그해 9월 18일 연방하원 선거로 인해 제안된 초안은 회기를 넘겨 입법이 무산되었다가, 2006년 11월 9일 새로운 회기에 연방하원의원 105명의 발의를 계기로 세대 간 정의의 기본법화가 재 공론화 되었다.[6] 당시 제안된 초안은 '미래세대의 이익'과 '지속가능성'을 두 축으로 하여 제20b조를 신설하고 기존의 제109조에 해당 조항을 추가하는 방식으로 다음과 같이 규정되어 있다.

기본법 제20b조 [세대 간 정의] 국가는 지속가능성의 원칙을 존중하고 미래세대의 이익을 보호하여야 한다.[7] 기본법 제109조 제2항 [연방과 주정부의 예산, 채무규정] 연방과 주정부는 예산경제에 있어서 전반적인 경제균형, 지속가능성의 원칙 및 미래세대의 이익을 고려하여야 한다.[8]

이에 따르면 모든 입법계획은 미래세대에 영향을 미칠 수 있는지 여부가 심사되어야 한다. 예컨대, 이 법에 따라 높은 비율의 연금수급 등은 연금 수급자 개개인에게 이익이 됨에도 불구하고 미래세대에 채무부담으로 작용할 수 있기 때문에 허용되지 않는다.

그러나 미래세대를 위한 노력의 일환으로 기본법을 개정해야 한다는 근본적 취지에는 많은 의원들이 동의하였으나 학계를 비롯하여 여러 전문가들이 제안된 초안에 결함이 있음을 지적하였고 결국 회기 안에 개정안은 통과되지 못하였다. 이러한 비판으로, ① 기본법 제20b조가 정의하는 내용이 지나

6) BT-Drucksache 16/3399

7) 원문: Art 20b GG [Generationengerechtigkeit]: Der Staat hat in seinem Handeln das Prinzip der Nachhaltigkeit zu beachten und die Interessen künftiger Generationen zu schützen.

8) 원문: Artikel 109 Abs. 2 GG [Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern, Schuldenregel] : Bund und Länder haben bei ihrer Haushaltswirtschaft den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, dem Prinzip der Nachhaltigkeit sowie den Interessen der künftigen Generationen Rechnung zu tragen.

치게 광범위하고 불명확하고, ② 기존의 기본법 제20a조와 같이 국가목표로 명문화될 제20b조가 그 내용면에서 세대 간 정의실현에 근본적인 영향을 미칠 수 있을지 의심스러우며, ③ 지속가능성의 방향 등의 구체적인 내용삽입 없는 개정은 무의미하고, ④ 미래세대의 이익을 위한 국가의 노력은 이미 균등한 경제발전이라는 국가목표조항[9]으로 충분히 달성이 가능하다는 점 등이 제기되었다.[10]

이렇게 세대 간 정의실현을 위한 기본법 개정논의는 한동안 주춤하였고 논의에 재 불씨를 당겨줄 이렇다 할 계기가 마련되지 못하였다. 그러나 최근 2017년 9월 24일 연방하원선거를 앞두고 자유민주당(Freie Demokratische Partei)을 중심으로 세대 간 정의실현을 위한 기본법 개정요구가 다시 한 번 수면위로 떠올랐다. 베를린 자유민주당의 Sebastian Czaja가 국가목표로 세대 간 정의를 기본법에 규정해야 한다고 주장하고 나선 것이다.[11]

Sebastian Czaja는 "국가는 지속가능성의 원칙을 존중하고 미래세대의 이익을 보호하여야 한다."는 내용을 골자로 한 기본법 개정은 기본법의 내용과 항목에서의 약간의 조정을 통해 우리의 모든 삶에 근본적인 변화를 가져올 수 있다고 설명하였다. 또한 그는 기본법에 국가목표로 세대 간 정의를 규정할 경우 연금문제 등과 같이 연금의 수급자에게는 이익이 되지만, 미래세대에 실질적으로 부담이 되거나 영향을 미칠 수 있는 국가 계획이 장기적 관점에서 심사될 수 있을 것으로 전망하였다. 이는, 정치 등 국가계획은 장기적인 관점이 아닌 지금 당장의 표를 얻기 위한 방향으로 진행되는 경향이 많기 때문에 세대 간 정의를 기본법에 명시하지 않는 한 국가계획은 좁은 시야 안에서만 판단될 수밖에 없다고 진단한 것이다.

9) 독일은 2017년 현재 기본법에 유럽연합의 발전, 남녀평등, 자연적 생활기반의 보호, 동물보호, 균등한 경제발전 등의 5가지를 국가목표로 명시하고 있다.

10) 참고: http://www.kas.de/upload/dokumente/2013/11/131129_Thesen_Kahl.pdf (2017년 10월 17일 최종방문).

11) http://www.morgenpost.de/berlin/article211334713/Gleiche-Last-fuer-alle-Generationen.html (2017년 10월 17일 최종방문).

나가며

그간, 독일은 미래세대의 권익을 보호하기 위해 연금이외에도 선거권의 보장 등 다양한 분야에서 논의를 지속해 왔다. 미래세대를 위한 권익보장과 관련하여 모든 세부내용을 기본법에 실을 수는 없겠지만, 금번의 Sebastian Czaja의 주장을 시작으로 논의의 외연이 확장되어, 좌초되었던 기본법개정 논의가 다양한 각도에서 다시 힘을 얻을 것으로 보인다. 그간 미래세대의 이익보장은 미래세대를 위한 현세대의 도덕적 실행의 측면에서 이해되어 왔다. 그러나 환경파괴의 심각성과 재정고갈 등으로 인하여 현세대가 향유하던 자연 및 경제적 생활 기반 등을 미래세대가 똑같이 누릴 수 없을 것이라는 전망이 더 이상 낯설지 않게 되었다. 이러한 시점에서 입법을 통하여 미래세대의 이익보호를 위한 사회 구성원 각자에게 주어진 의무를 규정하려는 시도가 의미 있어 보인다. 미래세대를 위한 기본법 개정논의는 현세대 및 미래세대를 아우르는 통합적인 시각이 사회 전반에 자리 잡아가고 있음을 방증하는 것이기 때문이다. 즉, 기본법 개정이 미래세대를 위해 이루어져야 한다는 논의의 시도라는 점에 중요한 의미가 있으며, 기본법 개정의 추이가 어떠한 방향으로 흘러가는지 그 귀추를 주목할 필요가 있어 보인다.