



# 미래세대 보호를 위한 법이론 연구 - 세대간 계약을 중심으로



✎ 배건이  
✉ 한국법제연구원 미래법제사업본부 글로벌법제전략팀 팀장  
✉ bgy2694@klri.re.kr



QR코드를 스캔하면 한국법제연구원에서 발간한  
〈미래세대 보호를 위한 법이론 연구〉 전문을 볼 수 있습니다.

## I. 연구배경 및 목적

최근 우리사회는 저출산·고령화 사회로 접어들면서 급속한 인구변화로 인해, 다양한 '세대간 형평성(세대간 정의, Generationengerechtigkeit)'과 관련된 사안들이 급속히 사회문제화 되고 있다. 본 연구는 이처럼 급격한 인구변화로 인해 제기되고 있는 세대간 형평성 문제와 관련해, 국가와 사회의 지속가능한 발전을 위한 장기적 관점의 법제전략에 있어 세대간 계약적 접근의 필요성을 제기하고자 한다. 또한 미래세대를 위한 현재세대의 책임에 대한 이론적 전제인, 세대간 계약과 관련된 주요국가의 법이론 및 그에 따른 미

래세대 보호를 실체화 한 규범화 동향 등을 비교분석하여, 향후 우리나라 미래세대의 보호에 대한 법이론적 형성을 위한 기초자료를 제공하고자 한다.

## II. 세대간 계약의 의의 및 이론적 기초

### 1. 세대간 계약의 의의 및 특성

'세대간 계약'은 일종의 사회계약으로서, 현재세대와 미래세대간 세대간 형평성에 대한 합의를 의미한다. 사회계약은 이미 국가법상 학문적으로 수용되어 있는 개념으로서, 세대간 계약 역시 현재세대와 미래세대간 연대와 협력을 통해 국가의 지속성을 유지해야 한다는 차원에서 이뤄지는 세대간 합의란 점에서 국가법상의 사회계약적 특성을 갖는다. 개인과 국가라는 각 주체간의 관계만을 중심으로 논의되는 기존의 사회계약론과 달리, 세대간 계약은 현재세대에게서 미래세대로 이어지는 '시간(장기권)'이라는 일방향적 연속성을 갖는 개념이 전제되어야 한다는 점에서 차이점을 갖는다.

### 2. 세대간 계약과 지속가능한 발전

세대간 계약은 현재세대와 미래세대의 세대간 합의와 연대를 기반으로 하는 일종의 사회계약으로서, 사회보험 등의 개혁과정에서 세대간 갈등을 미리 경험했던 유럽의 일부 국가에서는 국가법 및 정치철학 영역에서 세대간 형평성 고려를 통한 지속가능한 발전의 필수적 전제요소로 수용되었다.

기본적으로 '국가는 '시원적 주권'에 의해 성립된 외부적 독립성을 갖는 공동체이자, '법적으로 규율된 공동체'로서, 그 존립목적은 '인간존엄성의 실현'이라고 본다. 즉 국가는 국민의 안전, 재산 등의 기본권 보호를 통한 인간존엄성의 실현을 위해 설립된 공동체(Gemeinschaft)로서, 그 특성상 국가에 속한 사람들은 일종의 정치적 운명공동체적 속성을 갖는다.

국가의 지속가능성 역시 시원적 주권이라는 차원에서 본다면, 그 설립부터 이미 내재되어 있는 특성이자 목표로



볼 수 있기 때문에(국가목적=국가목표=국가과제), 헌법상 ‘장기적’이라는 미래지향적 고려가 국가공동체를 통해 투영된다는 것은 결국, 국가는 현재세대와 미래세대가 공존하는 세대 간 공동체적 특성도 갖는 것이라 볼 수 있다. 이 같은 세대 간 공동체로서 국가는 현재세대와 미래세대의 세대간 합의인 세대간 계약을 통해 성립된 것으로서, 헤벌레 교수(Peter Häberle)는 헌법은 국가공동체의 장기적인 질서로서 세대간 계약의 내용을 규율한 실체라 보았다.<sup>1)</sup>

지속가능한 발전은 현재세대와 미래세대의 필요를 모두 충족시키는 발전을 의미하기 때문에, 기본적으로 장기적 관점의 고려가 내재되어 있는 개념이다. 여기서 ‘장기적’이란 의미는 특정한 시점이나 한정된 기간을 뜻하는 것이 아니라 입법자의 미래예측이 가능한 범위 내에서 가까운 미래에서부터 먼 미래를 모두 포함한다 할 것이다. 이런 장기적 관점의 고려가 헌법을 비롯해 다양한 법령상 실체화를 통해 입법자를 어느 정도로 구속할지는, 결국 지속가능한 발전을 추구하는 강도를 결정하는 각 국가별 정치적 여건과 국민적 합의에 따라 달라질 수 있을 것이다.

### III. 세대간 계약의 법적 쟁점

#### 1. 세대 및 세대간 계약의 범위

‘세대’라는 개념은 사회학 또는 법률상 명확히 정의된 개념이 아니다. 따라서 세대의 개념 및 범주 그리고 그에 따라 ‘현재세대’ 및 ‘미래세대’의 개념과 범주를 어떻게 보느냐에 따라 ‘세대간’이라는 의미 역시 달라질 수 있다. 현재 세대간 형평성과 관련해, 사용되고 있는 세대 개념은 예컨대, 아동기, 청소년기, 장년기 등과 같은 특정 연령대의 사람들의 집합군을 의미하는 ‘연령집단(age-group)’과 출생한 시기를 기준으로 한 ‘1960년대생’과 같은 의미의 ‘출생코호트(birth cohort)’가 동시에 사용되고 있다. 또한 『청년기본법』 입법화 과정에서 반복적으로 표현된 ‘청년세대’처럼 ‘세대’는 현 시대의 취업난 등의 어려움을 겪는 공통적 경험(역사적 경험)적 의미 역시 반영된 개념이라 할 수 있다. 입법자가 특정 연령집단에 대한 보호 및 배려 등의 책무를 얘기할 때는 법률상 세대개념이 사회학적 세대개념과 완전히 다른 특성을 갖는다고 볼 수 없을 것이다. 헌법국가에서 국민은 오랜 기간 동안 성장하며 세대간 계승(Abfolge) 속에서 점점 성숙하며 발전한다고 본다면, 세대의 총체는 결국 국민을 의미한다 할 수 있다. 입법자가 현재세대 또는 미래세대라는 문구의 규범화를 통해 의도한 것은 둘 중 어느 한 세대만을 위한 입법적 고려를 중시하겠다는 것이 아니라, 시간의 연속선상에서 양자는 서로 깊게 연계되어 있는 특성 또한 갖기 때문에, 이들 양자 모두를 조화롭게 충족할

1) Peter Häberle, *Zeit und Verfassungskultur*, 1992, S. 627-664

수 있는 여건을 마련해야 한다는 의지가 내포된 것으로 보아야 할 것이다.

현재세대를 '현재 생존한 모든 존재'로 보고, 미래세대를 '태어나지 않은 미래의 존재(ungeberenes Menschen)'로 한정하는 경우, 세대간이라는 의미는 현재 생존하는 모든 세대와 태어나지 않은 미래의 세대 사이의 문제가 된다. 반면, 미래세대를 '특정 시점 이후의 미래의 존재(Nachrückende Generationen, 후세대)'라고 볼 경우에는, 미래세대에는 태아, 아동, 청소년 등 생존세대와 태어나지 않은 비생존세대를 모두 포함하는 광의의 개념이 된다. 하지만 이 개념적 논의를 잘 살펴보면, 현재세대가 보호하고자 하는 형평성 초점을 어디에 놓을 것인지만 다를 뿐, 양자 모두 태어나지 않은 존재까지 고려한다는 점은 공통적이다. 국가는 세대간 공동체로서 헌법이 세대간 합의에 따른 국가의 장기적 질서라고 한다면, 세대간 계약은 국가성립과 헌법제정부터 존재하는 것으로 볼 수 있기 때문에, 세대간이란 의미의 범주를 달리 본다고 하여, 이것이 세대간 계약의 존재여부에 관한 해석으로 이어져서는 안 될 것이다.

## 2. 미래세대 보호범위 및 보호방식

미래세대의 개념을 '현재시점에 태어나지 않은 존재(Ungeborene Menschen)'로 좁게 볼 것이냐, 또는 '특정 시점 이후 미래의 존재(Nachrückende Generationen, 후세대)'로 이해하여 현재의 아동과 향후 태어날 먼 미래의 존재까지 포함하는 보다 광의의 개념으로 볼 것인지는 여전히 논의의 대상이 되고 있으며, 확정된 기준이 존재하는 것은 아니다.<sup>2)</sup> 태어나지 않은 존재만을 미래세대로 볼 때는 실질적인 기본권 주체로 인정하여 주관적 권리를 통한 보호가 어렵기 때문에, 환경보호 또는 유전자조작 금지 등과 같은 대부분 안전하게 태어나서 성장할 수 있는 객관적 기반요건을 마련하는 형태로 미래세대 보호의 내용을 마련하게 된다.

'특정 시점 이후의 미래의 사람(Nachrückende Generationen, 후세대)'을 미래세대로 보는 광의의 개념에 의할 경우, 태어나

지 않은 존재를 비롯해 아동 및 청소년 등과 같은 실질적인 기본권 주체에 대한 보호를 구체화 할 수 있기 때문에, 미래세대의 실제적 보호측면에서는 유리한 점을 갖고 있다. 다만, 광의의 미래세대 개념을 취할 때에는 세대간 형평성의 범주가 무한정 확대되지 않고, 세대내 형평성과 비교해 개념구분이 명확히 성립될 수 있도록 다음과 같은 사항의 보완이 필요하다. 첫째, '세대내 형평성'을 동일 세대내의 문제, 즉 아동, 청소년, 고령자, 은퇴자 등 동일한 연령대 또는 생애주기를 갖는 집단의 총체로서 보다 좁은 의미로 한정할 필요가 있다. 둘째, '특정시점'이란 의미를 헌법 및 법률 등 미래세대에 부담을 안겨줄 수 있는 구속력 있는 규범의 형성시점을 의미하는 것으로 보는 것이 필요하다.

미래세대 보호를 위한 규범방식을 유형화 해보면 다음과 같다. 첫째, 미래세대 보호를 기본권 형태로 규정하는 방안이다. 다만, 이 방안 역시 좁은 의미의 미래세대 개념에 기반해 현재 태어나 성장과 발달 중인 아동·청소년 등을 대상으로 기본권 규정의 신설은 충분히 가능할 수 있지만, 미래세대를 태어나지 않은 존재까지 모두 포함하는 광의의 개념으로 볼 때는, 주관적 권리주체의 실체가 불명확하여 기본권 형태로 규정하기에는 실질적 한계가 따를 수 있다. 둘째, 미래세대 보호를 위해 헌법상 국가목표규정을 통해 보호하는 방식도 고려할 수 있을 것이다(독일 및 스위스). 그러나 국가목표조항 형태 역시, 구체화라는 입법자의 능동적 역할이 수반되는 형태이므로, 입법적 갈등이 큰 사안일 경우 실질적 입법이 이뤄지지 못해 정치적 혼란만 가중될 위험도 존재한다. 셋째, 국가라는 세대간 공동체의 지속가능성을 위해 절차적 민주주의의 시스템과 연계해, 보다 장기적 관점에서 미래세대 보호를 위한 조직과 입법적 절차를 마련한 경우이다. 이 같은 유형은 크게 3가지 형태로 구분되는데, ① 입법과정에서 미래세대 이익을 고려하기 위한 위원회를 설치하는 경우(이스라엘), ② 미래세대 이익을 모니터링하고 이를 지속적으로 감시하기 위해 옴부즈만제도를 운영하는 경우(스웨덴), 마지막으로 ③ 법안이 미치는 장기적 영향을 평가하여 미래세대에 미치는 부수효과를

2) Michael Kleiber, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, Tübingen, 2014, S. 11



과약하여 객관적인 입법정보를 제공하고자 하는 지속가능성심사(독일 및 스위스)를 언급할 수 있다.

<미래세대 보호를 위한 주요국가의 규범화 동향><sup>3)</sup>

헌법	기본권 규정을 통한 보호	- 없음
	국가목표 규정을 통한 보호	- 독일기본법 제20a조 - 스위스 연방헌법 제2조 등
법률	개별 법률제정을 통한 보호	- 영국 미래세대후생법
조직 및 입법절차 관련 규정	조직 및 입법절차 관련	- 이스라엘 미래세대위원회 - 핀란드 미래위원회 - 스웨덴 아동옴부즈만
	규정 마련을 통한 보호	- 독일 및 스위스 법안에 대한 지속가능성심사

3. 세대간 형평성 고려와 평등원칙의 적용

이어서 세대간 형평성 추구하고 관련된 입법적 조치에 대해, 헌법 제11조상의 평등원칙을 실질적으로 적용할 수 있는지를 검토하였는데, 첫째, 현재세대 및 미래세대의 경우, 연령차에 따른 성장요건 및 사회적 경험에 따른 기여도가 각각 다르기 때문에 실제 차별여부를 확인하기 위한 명확한 비교집단을 구성하기가 어렵고, 둘째, 세대간 형평성 차원에서 미래세대 보호를 위해 동가치적인 수준으로 보호할 것을 명하거나 실제적 요건을 구체화 할수록 입법형성의 자유가 제한되게 되어, 이 같은 세대간 형평성 추구가 오히려 입법과정의 갈등요인이 될 수 있다는 점에서,<sup>4)</sup> 한계가 있음을 확인할 수 있었다. 하지만 이런 한계가 곧 세대간 형평성 추구를 규범화 하기 어렵다는 의미로 받아들여져서는 안된다고 생각된다. 평등원칙은 일반적으로 적용되는 법원칙으로서, 그 적용에 엄격성을 요하기 때문에, 대부분의 국가들은 세대간 형평성이 갖는 불명확성을 인지해 이를 직접적으로 법문화하기보다는 그 정책적 의도를 실현하기 위해 당연시될 수밖에 없는 미래세대의 보호 또는 지속가능한 발전을 규범화한 것이다. 또한 미래세대를



위한 입법적 고려에 필요한 조직(미래세대위원회 등)이나 절차규정(지속가능성심사 등)을 마련하여 세대간 형평성 추구를 위한 방향으로 유도될 수 있도록 구조를 형성한 것이다. 따라서 세대간 형평성 추구의 실질적 내용은 이 같은 입법적 대안을 통해 다양하게 현실화 될 수 있다.

3) 국내외 문헌에 미래세대 보호 관련 규범화 사례로 언급되고 있는 대표적인 국가인 독일, 스위스, 이스라엘, 핀란드, 스웨덴 등을 비교국가의 범주로 한정하였음  
 4) 홍일선, 세대 간 정의와 평등: 고령사회를 대비한 세대 간 분배의 불균형문제를 중심으로, 헌법학연구 제16권 제2호, 한국헌법학회, 2010, 473면



#### IV. 결론

세대간 계약은 국가라는 세대간 공동체의 유지를 위해 현재세대와 미래세대가 각각 책임을 갖는다는 것을 말하기 위해 양자를 구분하고 있는 것이지 현재세대와 미래세대를 대립적 구조에서 보는 법이론이 아니다. 법이라는 제도는 이 같은 구분을 명확히 하지 않으면 보호와 책임에 관한 논의 자체가 성립될 수 없기 때문에, 현재세대와 미래세대를 개념적으로 설정한 것이다. 세대간 계약의 궁극적 목표는 세대간 연대와 결속을 통한 국가 및 헌법적 지속가능성으로서, 세대간 계약에 따른 이행은 현재 우리세대의 몫이다. 따라서 태어나지 않은 존재에 대한 권리구제 소송

이 불가능하므로 미래세대 보호에 대한 논의 자체를 실효성 차원에서 배제하거나, 세대간 형평성 역시 실체적 요건으로 규정하기 어렵거나, 현재세대의 필요를 넘어서는 결정을 할 수 없다는 이유만으로 묵과해서는 안 될 것이다. 세대간 형평성 차원의 미래세대 보호 요청은 인구변화로 인해 곧 시작될 우리세대의 문제임을 인식한다면, 그 보호를 위한 다양한 논의가 이론적 차원에서부터 국가 전체 차원에서 세부적 수준으로 논의되어야 할 것이다.