

헌법소원 보충의견서 (2)

- 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무 위배 -

사 건 2020헌마389 저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호 위헌확인

청 구 인 김도현 외 18

피청구인 1. 대한민국 국회 2. 대한민국 대통령

위 사건에 관하여 청구인들의 대리인은 '기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무 위배'에 관하여 다음과 같이 헌법소원 보충의견서를 제출합니다.

다 음

1. 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무

가. 기후변화대응에 관한 국가의 기본권보호의무

(1) 기후변화에 대한 국가의 대응의무

기후변화는 미래에 대한 막연한 가상의 시나리오가 아니고 실재하는 위험입니다. 기후변화로 인한 인간 생존의 위기와 공동체 존속의 위기가 임박해 있습니다.

인간의 활동으로 인하여 자연적 범위를 넘어서는 지구의 온도 상승은 계속 진행되고 있으며, 지구 온도 상승은 일정한 임계점을 넘어서면 그 이후에는 어떤 노력을 통해서도 돌이킬 수 없습니다. 우리는 기후변화를 초래하는 원인이 무엇인지 알고 있고 기후변화로 인하여 어떤 결과가 야기되는지도 충분히 예측할 수 있습니다. 그렇다면, 예정된 결말을 향해 진행해 나가지 않도록 기후변화를 야기하는 온실가스 배출량의 감축의무를 이행해야 합니다. 온실가스감축을 위한 노력은 국민 개개인이나 기업의 자율적인 활동만으로 이루어질 수 없는 일입니다. 따라서 실질적이고 유의미한 온실가스감축은 산업구조와 사회경제적 조정을 실행하는 국가 단위의 관리와 통제를 요구합니다. 여기에서 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무가 발생합니다.

(2) 기후변화대응의무의 헌법적 중요성

기후변화와 기온상승으로 인한 임박한 위기로부터 국민의 생명과 안전을 보호해야 하는 국가의 기후변화대응의무는, 외부의 군사적 침략으로부터 국민의 생명과 안전을 보호해야 하는 국가의 국방에 대한 의무만큼이나 중요한, 아니 그 피해의 임박성과 전면성에 비추어 본다면 국가의 국방의무보다 더 중요할 수도 있는 21세기 입헌민주주의 국가의 기본권보호의무입니다. 아시다시피 2020년 발생한 코로나19 사태는 전쟁의 발발보다도 더 커다란 국민의 생명과 안전과 생활의 위기를 낳고 있습니다. 기후변화와 기온상승이 실효적으로 통제되지 않음으로 인하여 발생하게 되는 기후위기의 결과는, 신종바이러스 한 종의 유입으로 인하여 발생한 코로나19 사태를 훨씬 능가하여 대규모 전쟁의 발발 이상으로 국민의 생명과 안전의 위기에 중대하고 치명적인 피해를 낳게 될 것입니다. 이 점에서 심각한 기후위기에 직면한

‘21세기 현대국가의 기후변화대응의무’는 두 차례 세계대전의 참화를 치른 ‘20세기 근대국가의 국방의무’에 비견되는, 21세기 입헌민주주의 국가의 가장 핵심적인 헌법적 의무에 해당한다고 할 수 있습니다. 대한민국 헌법 전문이 “우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것”을 다짐하고 있는 것은 곧 대한민국 정부가 현재의 기후변화위기로부터 기성세대(우리들)와 청소년세대(우리들의 자손) 모두의 안전을 현재는 물론 미래에 대해서도 확보하겠다는 국가의 헌법적 의지와 기본권보호의무를 명시하고 있는 내용으로 해석되어야 합니다.

(3) 기후변화대응에 대한 국가의 헌법해석적 기본권보호의무

1948년 대한민국 헌법이 제정되던 시기, 그리고 1987년 현행 헌법이 개정되던 당시는 아직 기후변화위기에 대한 과학적, 국제적, 국내적 인식이 충분히 무르익지 않았던 시기였습니다. 그로 인하여, 1987년 헌법개정 당시 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 환경권(제35조), 국민의 생명권, 행복추구권과 국가의 기본권보호의무(제10조), 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호할 국가의 안전보호의무(제34조 제6항), 국민의 건강과 보건에 관한 국가의 보호의무(제36조 제3항) 등 중요한 기본권들이 모두 헌법에 명시되었으나, 아직 ‘기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 보호의무’가 우리 헌법에 명시될 수는 없었습니다.

그러나, 1970년대 이후 반세기 동안 전지구적 차원에서 벌어진 전면적 산업화의 가속과 그로 인한 지구 기온의 급격한 상승, 이에 대한 과학계의 심층적 논의와 정부들 간의 국제적 승인을 통해서, 21세기가 이미 20년 정도 경과한 2021년의 현시대에 있어서는 국민의 생명과 건강과 안전과 환경과 행복추구권 등 국민의 기본권

에 대한 가장 핵심적인 위협이 되고 있는 것이 ‘기후변화와 지구기온 상승’이라는 점에 대해서 대부분의 사람들이 동의하고 있습니다. 따라서, 만일 2021년 현시점에서 대한민국 헌법의 개정작업이 진행된다면, ‘기후변화대응과 온실가스감축’이 대한민국 국민의 생명과 안전과 환경에 관한 가장 핵심적인 기본권의 내용이자 국가의 가장 중요한 기본권보호의무로서 대한민국 헌법 내용에 포함되어야 한다는 제안이 합리적이기도 하고 자연스러운 것으로 받아들여질 수 있을 것입니다. 이상의 논의를 요약하면, 곧 ‘기후변화대응과 온실가스감축 의무’가 비록 1987년에 개정된 현행 헌법에 명시적으로 규정되어 있지는 않다고 하더라도, 1987년 헌법에 규정된 국민의 생명권과 국가의 기본권보호의무(헌법 제10조), 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 환경권(제35조), 국가의 재해예방과 안전보호의무(제34조 제6항), 건강과 보건의에 관한 국가의 보호의무(제36조 제3항) 등 다수의 헌법상 기본권 규정들이 힘을 합하여 지목하는 ‘국가의 헌법해석적 기본권보호의무’로 인정되기에 충분하고도 남는다는 것입니다.

(4) 환경권에 대한 국가의 기본권보호의무 - 2018헌마730 헌법불합치 결정

① 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리의 헌법적 보장

『대한민국 헌법은 ‘모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다’고 규정하여(헌법 제35조 제1항) 국민의 환경권을 보장함과 동시에 국가에게 국민이 건강하고 쾌적하게 생활할 수 있는 양호한 환경을 유지하기 위하여 노력하여야 할 의무를 부여하고 있습니다. 이러한 환경권은 생명·신체의 자유를 보호하는 토대를 이루며, 궁극적으로 '삶

의 질' 확보를 목표로 하는 권리입니다(헌법재판소 2017. 12. 28. 2016헌마45 결정 참조. 이하 헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 공직선거법 헌법불합치 결정에서 인용).

환경권을 행사함에 있어 국민은 국가로부터 건강하고 쾌적한 환경을 향유할 수 있는 자유를 침해당하지 않을 권리를 행사할 수 있고, 일정한 경우 국가에 대하여 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 요구할 수 있는 권리가 인정되기도 하는바, 환경권은 그 자체 종합적 기본권으로서의 성격을 지닙니다. 환경권의 내용과 행사는 법률에 의해 구체적으로 정해지는 것이기는 하나(헌법 제35조 제2항), 이 헌법 조항의 취지는 특별히 명문으로 헌법에서 정한 환경권을 입법자가 그 취지에 부합하도록 법률로써 내용을 구체화하도록 한 것이지 환경권이 완전히 무의미하게 되는데도 그에 대한 입법을 전혀 하지 아니하거나, 어떠한 내용이든 법률로써 정하기만 하면 된다는 것은 아닙니다. 그러므로 일정한 요건이 충족될 때 환경권 보호를 위한 입법이 없거나 현저히 불충분하여 국민의 환경권을 침해하고 있다면 헌법재판소에 그 구제를 구할 수 있습니다(헌재 2008. 7. 31. 2006헌마711 결정).』

이 사건 헌법소원은 기후변화대응과 온실가스감축을 통한 환경권 보호를 위한 입법의 내용과 행정의 집행이 현저히 불충분하여 헌법재판소에 그 구제를 구하고 있는 사건으로서, 헌법소원의 대상성을 충족하고 있습니다.

② 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장해야 할 국가의 의무

『또한 헌법 제10조의 규정에 의하면, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적

인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 지고 기본권은 공동체의 객관적 가치질서로서의 성격을 가지므로, 적어도 생명·신체의 보호와 같은 중요한 기본권적 법익 침해에 대해서는 그것이 국가가 아닌 제3자로서의 사인에 의해서 유발된 것이라고 하더라도 국가가 적극적인 보호의 의무를 집니다.

그렇다면 국가가 국민의 기본권을 적극적으로 보장하여야 할 의무가 인정된다는 점, 헌법 제35조 제1항이 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력하여야 할 의무를 부여하고 있는 점, 환경침해는 사인에 의해서 빈번하게 유발되므로 입법자가 그 허용범위에 관해 정할 필요가 있다는 점, 환경피해는 생명·신체의 보호와 같은 중요한 기본권적 법익 침해로 이어질 수 있다는 점 등을 고려할 때, 일정한 경우 국가는 사인인 제3자에 의한 국민의 환경권 침해에 대해서도 적극적으로 기본권 보호 조치를 취할 의무를 지니게 됩니다.』

위와 같은 헌법재판소의 법리에 따르면, 이 사건 헌법소원에 있어서도 대한민국 국가는 국가부문이 직접 배출하는 온실가스 배출량뿐만 아니라 사인인 제3자(민간 부문)의 온실가스 배출에 의한 국민의 환경권 침해에 대해서도 적극적으로 기본권 보호조치를 취할 의무를 지니게 됩니다.

(5) 구체적 환경권에 대한 기본권보호의무 인정의 선례

헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 공직선거법 헌법불합치 결정은 위와 같이 ‘환경권에 관한 국가의 기본권보호의무가 존재한다’는 점에 대한 헌법적 논거를 정밀하게 천명한 후, 당해 사건에서 쟁점으로 되었던 ‘공직선거 과정에서의 특성

기 사용에 의한 소음유발'로 인하여 발생하는 구체적인 환경권 침해에 대해서도 국가의 기본권보호의무가 인정된다고 적극적으로 판단을 내린 바 있습니다. 이처럼 국민의 생활환경 중 일부를 차지하는 '선거 과정에서의 주거평온과 소음유발'이라는 환경권 침해에 대해서도 국가의 헌법해석적 기본권보호의무가 인정된다면, 그보다 더 크게 현재 및 향후 국민의 생명과 안전과 생활 전부에 대해 전면적 영향을 주는 환경적 위협인 '기후변화대응과 온실가스감축'에 대한 국가의 헌법해석적 기본권보호의무가 인정되는 것은 위 선례에 담긴 헌법정신에 비추어 볼 때 마땅하고도 당연한 일이라고 하겠습니다.

(6) 기후변화대응에 관한 국제적 협력과 개별국가의 책임성

한편 전지구적 온실가스 배출 상황을 고려할 때, 개별국가 하나의 온실가스감축 이행이 기후변화위기를 막는데 얼마나 기여할 수 있겠는가, 또는 우리가 온실가스 감축 의무를 이행해봐야 다른 국가들에서 이를 이행하지 않으면 소용없는 일이 아닌가 하는 회의적인 시각도 제기될 수 있습니다. 그러나, 분명한 것은 우리가 온실가스감축을 이행하지 않을 때에는 다른 어느 나라에 대해서도 이를 기대하기 어렵고, 그로 인한 기후변화의 위험한 결과는 정해져 있다는 것입니다. 결국, 기후변화에 대응하기 위한 국제사회의 연대는 쉽게 깨어질 수 있는 약한 고리이기도 하지만, 그 반대로 기후변화에 대응하기 위한 유일한 방법이기도 합니다. 전자는 기후변화에 대한 개별국가의 대응에 '회의감'을 주지만, 후자는 기후변화에 대한 개별국가의 대응에 더 큰 '책임감'을 요구합니다. 그러므로, 기후변화를 저지하기 위한 국제적 연대의 출발은 개별국가의 실효성 있고 책임감 있는 온실가스 감축의무 이행입니다. 이것이 우리나라의 기후변화 헌법소송, 즉 이 사건 헌법소원과 그에 대

한 우리 헌법재판소의 재판이 가지는 기후변화대응에 대한 국제적 의미입니다.

나. 기후변화대응과 관련된 헌법적 위기의 극복

- ‘정치의 작용이 멈춰선 곳에 필요한 사법의 작용’

(1) 정치의 작용이 멈춰선 곳에 필요한 사법의 작용

기후변화의 위기단계로 진입하는 것을 막기 위해서는 정치의 작용이 필요합니다. 입법부인 국회가 기후변화대응정책을 입법하고 집행부인 정부가 이를 집행하여 온실가스감축 의무를 이행하는 것이 기후변화대응의 기본적인 방법이기 때문입니다. 그러나, 경제적 부담과 산업계의 압력 등 국가 내의 다양한 정치적, 경제적 이해관계가 맞물려 정치에 의한 기후변화대응이 국회에서도 정부에서도 실효적이고 책임감 있게 진척되지 못할 때, 정치의 영역에 대한 개입의 조심스러움에도 불구하고 국민들의 생존과 공동체의 존속이라는 보다 큰 헌법적 요구를 위하여 사법의 작용이 요청될 수 있습니다(헌법재판소 1996. 2. 29. 93헌마186 결정 등 다수).

오늘날 기후변화가 개인의 생존과 인권보장에 대해서 가장 커다란 위협으로 작용하고 그로 말미암아 기후변화의 위협으로부터 기본권을 보호할 국가의 헌법적 의무가 요구되는 상황에서, 국회와 정부가 국민의 생명과 안전을 보호하기 위하여 실효성 있는 입법과 책임감 있는 집행의 정치적 작용을 수행하지 못하고 있을 때, 이 사건과 같은 기후변화 헌법소송에 대한 헌법재판소의 적극적인 위헌심사를 통한 사법적 작용은 오히려 기후변화로부터 국민의 생명과 안전을 실질적으로 보호하기 위한 사실상 유일한 방법으로 나타날 수 있습니다.

(2) 기후변화대응에 대한 헌법적 위기의 발생

온실가스 배출량의 감축은 이처럼 국민들에게도, 개별국가에 대해서도, 전세계적으로도 중요한 문제이지만, 화려한 약속이나 정책의 발표만으로 이루어지는 것이 아니라 국가의 산업구조, 에너지공급정책의 전환이 필요한 것이기 때문에, 국가의 헌법기관들이 강력한 의지를 가지고 추진하지 않는 한 쉽게 달성하기 어려운 과제입니다. 「국가에 강력한 의지와 추진력이 결여되어 국회의 입법작용이 실효적이지 못하고 정부의 책임감 있는 집행작용이 이루어지지 않을 때, 국가적 차원에서의 기후변화대응과 온실가스감축 달성이 실제로는 불가능해진다.」는 이 명제는, 굳이 멀리 다른 나라에서 그 사례를 찾아볼 필요도 없이 바로 우리나라 대한민국의 최근 10년간 (2010년~2020년) 현실이 가장 심각한 모습으로 증명해주고 있습니다.

첫째, 우리나라의 입법부인 국회는 2010년 저탄소녹색성장기본법을 제정하고 제 42조 제1항 제1호를 통해서 온실가스 감축목표의 설정을 정부에게 백지위임하였습니다. 그 이후 10년 동안 국회는 위 법률의 중요내용에 대한 실질적인 개정보완조치를 취하거나, 정부의 온실가스 감축목표 부집행에 대해서도 실질적으로 감시, 감독하거나 그 불이행을 막기 위한 진지한 노력을 기울인 적이 없습니다. 더구나, 이 사건 헌법소원에 대해서도 피청구인 1 대한민국 국회는 아직 헌법재판소에 아무런 의견서나 답변서도 제출하지 않고 있습니다.¹⁾

둘째, 우리나라의 집행부인 정부(대통령)는 2010년에 저탄소녹색성장기본법 시행

1) 2020. 10. 29. 의견서를 제출한 정부법무공단은 피청구인 1 국회를 위한 대리인이 아니고, 피청구인 2 대통령 명의의 의견서를 제출하였습니다.

령을 제정하고 국회로부터 받은 백지위임에 기초하여 동 시행령 제25조 제1항으로 '2020년 온실가스 감축목표'를 2020년 배출 예상치 대비 30%, 약 543백만 이산화탄소톤(tCO2eq)으로 설정하였습니다. 그렇다면, 대한민국 정부가 과연 2020년 온실가스 감축목표의 집행에 대해서 얼마나 진지하고 책임감 있게 임하였는가? 이것이 곧 대한민국 정부의 기후변화대응의무 이행에 대한 실질적인 바로미터가 될 것입니다.

위 질문에 대한 답변은, 대한민국의 정부(대통령)는 실제에 있어서 2010년부터 2020년까지의 10년 동안 '2020년 온실가스 감축목표(543백만 톤)'를 전혀 실질적이고 책임감 있게 집행하지 않았다는 것입니다. 피청구인 대통령은 '2020년 온실가스 감축목표'를 543백만 톤으로 설정하였습니다. 그러나, 정부가 발표한 2018년의 온실가스 배출량은 727백만 톤으로 이미 2020년 온실가스 감축목표를 약 ▲34% 초과하였고, 2019년 온실가스 배출량 추정치 역시 703백만톤에 달하는 것으로 나타나 2020년 온실가스 감축목표 543백만 톤 달성에 완전히 실패하였다는 점이 명확해졌습니다. 따라서, 대한민국 정부가 '2020년 온실가스 감축목표(543백만 톤)을 실질적이고 책임감 있게 집행하지 않았다는 것은 논란의 여지가 없이 분명한 사실입니다. (☞ 온실가스 감축목표의 불이행)

한편 세계적으로 온실가스 배출량 감축의 기준점으로 제시되고 있는 1990년을 기준으로 하여 본다면, 1990년 대한민국의 온실가스 배출량 292백만 톤(갑 제2호증 11면 대한민국 연도별 온실가스 배출추이 표)과 대비하여 정부가 발표한 2018년 온실가스 배출량 727백만 톤은 온실가스 배출량이 조금이라도 감축되기는커녕 오히려 크기로는 ▲435백만 톤, 비율로는 ▲148%나 더 배출량이 증가한 결과입니다. 전세계

가 온실가스 배출량의 감소를 위해서 노력하고 있을 때에, 대한민국의 정부는 온실가스 배출량 감축목표를 말로는 내어놓았지만, 행동으로는 오히려 온실가스 배출량을 증가시켜 온 것입니다. 그 결과 현재 대한민국은 OECD 국가 중 온실가스 배출량 5위(온실가스 배출량은 세계 11위, 이산화탄소 배출량은 세계 7위) 수준의 세계적인 대규모 온실가스 배출 강국이 되었습니다(갑 제1호증 2019년 제2차 기후변화대응 기본계획 31면). 이제 대한민국은 다른 나라의 무책임한 온실가스 배출로 인한 피해국가 아니라, 전세계적인 기후변화와 기온상승의 무책임한 주범(主犯) 국가가 되어 버린 것입니다.

셋째, 그런데 더 놀라운 일은 대한민국 정부가 2016년에 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항을 개정하여 본래의 「**2020년** 온실가스 감축목표(543백만 톤)」 자리에 10년 후인 「**2030년** 온실가스 감축목표(536백만 톤)」를 살짝 대체해 넣음으로써, 시행령 개정이라는 단순한 방법으로 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 사실상 방기, 포기 또는 폐기하였다는 것입니다. (☞ 온실가스 감축목표의 방기)

이 점과 관련하여 피청구인 대통령의 2020. 10. 29.자 의견서 25면 1~8행이 인용하고 있는 을나 제1호증의 2(대한민국 정부 관보) 내용을 보면, 「저탄소녹색성장기본법 시행령 일부를 다음과 같이 개정한다. ... 제25조 제1항 중 “2020년의 국가 온실가스 총 배출량을 2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지”를 “2030년의 국가 온실가스 총 배출량을 2030년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 37까지”로 [한다]」라고만 기재되어 있음을 알 수 있습니다(을나 제1호증의 2 대한민국 정부 관보 제18765호 2016. 5. 23. 세 번째 페이지 1행 및 8~9행). 결국, 위 2016년 시행령 개정안은 형식은 2020년 온실가스 감축목표 ‘개정’의 형식을 취하

고 있으나, 그 실질은 '개정'이 아니라 2030년 감축목표를 '신설'하고 2020년 감축목표를 '방기'하는 모습으로 나타나고 있습니다. 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무를 방기하는데 있어서, 이처럼 정부가 누구의 통제도 받지 않고 간단한 시행령 개정조치 하나만으로 10년 단위의 국가 온실가스 감축목표를 방기, 포기하고 망각해 버릴 수 있다는 것은 너무도 간단하고 무책임한 방법이 아닐 수 없습니다.

그 결과, 2010년 국회가 제정한 저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항 제1호의 백지위임에 의하여 정부가 같은 법 시행령 제25조 제1항으로 제정한 '2020년 온실가스 감축목표(543백만 톤)'는 전혀 집행되지 않은 채, 실제 2020년 배출량은 이를 훨씬 초과한 상태에서 최종 목표연도인 2020년 12월 31일을 경과하였습니다. 이러한 온실가스 감축목표 불이행에 대해서 대한민국 대통령(정부)의 유감 표명이나 사과는 지난 10년간 단 한 번도 없었습니다.

법률과 시행령에 따라 공표된 2020년 온실가스 감축목표가 이처럼 단순히 대통령령의 개정만으로 방기, 포기, 폐기될 수 있는 성격의 것이라면, 동일한 법률과 시행령에 따라 공표된 정부의 2030년 온실가스 감축목표의 이행과 집행은 과연 무엇을 근거로 신뢰하고 그 집행의 책임을 담보할 수 있는가? 이것이 당초의 목표연도였던 2020년의 종료일을 막 경과한 직후인 2021년 1월 본 보충의견서 (2) 제출시점에 피청구인 2 대한민국 대통령과 피청구인 1 대한민국 국회에게 심각하게 묻지 않을 수 없는 질문입니다.

그럼에도 불구하고, 피청구인 2 대한민국 대통령은 2020. 10. 29. 제출한 의견서

(17~34면)에서, 대한민국 정부는 저탄소녹색성장기본법을 시행하고 그 시행령을 제정 및 개정하여 온실가스 감축목표를 설정(2020년 감축목표)하고 변경(2030년 감축목표)하였으며 국가기후변화적응대책을 수립하는 등 온실가스 관리를 위한 제반 조치를 취하고 “저탄소녹색성장을 위한 정부의 책무를 다해 왔다.”(위 의견서 32면 17-18행)고 주장하고 있습니다. 그러나, 대한민국 정부가 2020년 온실가스 감축목표와 관련된 정부의 책무를 다하지 않았다는 점은, 오히려 피청구인 대통령이 제출한 을나 제2호종의 2 대한민국 관보를 통해서 정부가 2016년 시행령 개정으로 2020년 감축목표를 방기한 사실이 뚜렷하게 증명되고 있습니다. 청구인들로서는, 저탄소 온실가스 감축에 관한 정부의 책무를 다하였다는 피청구인 대통령의 위와 같은 답변 자체가, 피청구인이 2020년 온실가스 감축목표를 집행하지 않은 조치만큼이나 아니 그 이상으로 국가의 기본권보호의무에 대한 매우 무책임한 태도에 해당한다고 지적해 두고자 합니다.

기후변화대응과 온실가스감축에 관한 기본적인 보호의무가 입법자인 국회의 입법과 집행자인 대통령(정부)의 집행에 달려 있는 상황에서, 이처럼 국회도 기후변화에 대응하기 위한 온실가스 감축목표의 설정 및 집행을 위해서 실효적인 입법을 게을리하고, 정부도 그러한 온실가스 감축목표 설정 및 집행을 위해서 책임감 있는 조치를 취하지 않으며, 오히려 정부는 “기후변화대응을 위한 모든 책무를 다했다.”는 입장만 천명하고 있을 때, 즉 임박한 기후변화 위협에 대해서 입법부인 국회도 대통령이 이끄는 정부도 실효적이고 책임감 있는 조치를 취하지 않고 있을 때에 사법부인 헌법재판소도 그에 대해서 헌법적 심사기능을 취하지 않고 이를 방치한다면, 임박한 재난을 막아야 할 국가의 기본권보호의무 지체는 국가의 분립된 삼권 중 그 누구에 의해서도 해결될 수 없다는 헌법적 위기에 처하게 됩니다.

이러한 진단이 과장된 것일까요? 최소한 정부의 2020년 온실가스 감축목표 543백만 톤이 책임감 있게 집행되었다고 한다면,²⁾ 현재 대한민국의 2030년 온실가스 감축목표는 최소한 그보다 200백만 톤 이상 더 낮은 300백만 톤 전후로까지 줄어들 수 있었을 것입니다. 그러나, 2010년 이명박 대통령 정부가 책정한 2020년 온실가스 감축목표(543백만 톤)를 2013년 취임한 박근혜 대통령 정부가 2016년 방기, 포기하고 폐기함으로 말미암아, 대한민국의 온실가스 감축목표는 거의 동일한 목표수치(543백만 톤 ≒ 536백만 톤)를 가지고 목표연도만 10년 뒤로 미루어버린 2030년 온실가스 감축목표(536백만 톤)에 의하여 아무런 의미 없이 그 집행이 지체되어 버린 것입니다. 한마디로 ‘공염불’, ‘공수표’가 되어버린 것이지요. 그런데, 더 문제가 되는 것은, 현재의 저탄소녹색성장기본법 제42조에는 앞으로 3년 뒤, 5년 뒤에 새로 선출된 정부가 2030년 온실가스 감축목표를 또다시 변경하거나 완화하거나 방기, 포기 또는 폐기하는 것을 견제하고 통제할 아무런 법적 장치가 존재하지 않는다는 사실입니다.

결국, 국민과 청소년들은 오직 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 대통령과 정부의 선처를 바라고만 있어야 하는 것이지요. 피청구인 2 대통령이 2020. 10. 29. 자 의견서에서 ‘저탄소녹색성장기본법과 시행령 및 그에 따른 온실가스 감축목표가 있다 하더라도 국민에게는 대통령에게 온실가스 감축을 요구할 권리가 없다.’고 주장하고 있는 것은, 바로 이와 똑같은 맥락의 주장입니다.

기후변화의 위기는 2014년 6월 단기간에 전 국민을 고통에 빠뜨렸던 세월호 사

2) 이것은 물론 청구인들이 정부의 2020년 온실가스 감축목표 543백만 톤이 기후변화를 막기에 충분한 목표였다는 점을 전적으로 인정하는 것은 아닙니다.

건이 더욱 전면적이고 장기간에 걸쳐서 진행되는 것으로 비유할 수 있습니다. 만일 기후변화대응과 온실가스감축에 대해서 국회도 실효성 있는 입법을 하지 않고 정부도 책임감 있는 집행을 하지 않을 때에, 사법부도 그에 대한 헌법적 심사를 거부한다면, 국민과 이 사건 청구인들은 마치 2014년 세월호 사건 때 침몰하는 배에 있으면서 “가만히 있으라.”는 잘못된 지시를 받았던 어린 희생자들과 같은 처지에 놓이게 되는 셈입니다. 따라서, 현재의 상태가 국회와 정부에 의해서 기후변화대응과 온실가스감축에 대한 국가의 기본권보호의무가 실효성 있고 책임감 있게 진행되지 못하는 헌법적 위기를 야기하고 있다는 표현은 현재의 절박한 상황에 대한 정확한 묘사이지 결코 과장된 표현이라고는 생각되지 않습니다.

다. 과소보호금지원칙의 심사기준을 적극적으로 적용할 필요성

우리나라는 기후변화협약에 가입하고 관련 법령을 만들어서 온실가스 감축목표를 설정, 시행하고 있습니다. 따라서, 우리나라 정부가 기후변화 위기에 대응하여 기본권을 보호할 의무를 전혀 이행하지 않고 있다고까지 하기는 어려울 것입니다. 그러므로, 이 사건 기후변화 헌법소송에서는 현행 온실가스 감축목표 설정 및 이행이 실효적이지 못하고 불충분하여 국가의 기본권보호의무를 위반하고 있는지 여부가 문제로 됩니다.

우리 헌법재판소는 이러한 유형의 헌법소원을 국민의 생명, 신체의 안전에 대한 국가의 보호의무에 관한 '과소보호금지원칙'에 위배되는지의 여부로 심사해 왔습니다. 종래 우리 헌법재판소는 입법자 및 그로부터 위임받은 집행자의 보호의무 이행에 대하여 과연 국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한

의 조치를 취하였는지를 기준으로 의무위반 여부를 심사하여 왔는데, 앞선 시기에는 입법자와 집행자의 재량을 넓게 인정하고 보호목적에 따른 국가의 조치가 존재하는 경우에는 최소한의 보호조치는 취한 것으로 인정하는 경향이 존재했다는 학계의 평가가 있습니다. 이러한 소극적 경향에 따른다면 기후변화에 대한 국가의 기본권보호의무 위반 여부에 대해서도, 현행 법제에 따른 온실가스 감축목표제 시행과 현재의 온실가스 감축목표 설정으로 최소한의 보호조치는 이행했다는 판단의 가능성도 있을 것입니다.

그러나, 이렇게 본다면 정치의 작용이 멈춰선 기후변화대응에 대해서 사법의 작용도 기능하지 못하게 될 것입니다. 이 점에서 최근 대법원 판결로 확정된 네덜란드의 우르헨다(Urgenda) 기후소송에서 제시되었던 논증들을 참고할 만합니다. 네덜란드 사법부는 우르헨다 기후소송에서, 온실가스감축의 구체적인 이행은 정치의 영역이며 국가가 결정하여 집행할 재량적 영역이라는 정부 측의 답변에도 불구하고, 긴급한 기후위기 상황임이 인정됨에도 온실가스 감축목표를 하향 조정한 네덜란드 정부의 조치는 기후변화 위험에 대하여 국민의 생명과 안전을 보호하기 위한 적절한 조치를 취할 의무를 위반하여 국민들의 기본권을 침해한 것이고, 국가의 보호의무를 다하지 못한 것이라고 판단하여, 기후과학적, 국제규범적으로 인정된 최저감축 수준으로 온실가스 감축목표의 상향을 명하는 판결을 확정하였습니다.

우리나라의 이 사건 기후소송에 있어서도, 기후변화 문제의 특수성, 기후변화의 임박한 위협의 현실, 국제공동체에서 합의된 온실가스 감축수준을 기본권보호의무 위반 여부를 판단기준으로 고려할 필요가 있습니다. 기후변화에 대한 보호작용 및 그 구체적인 방안으로서 온실가스감축의무의 이행에 있어서 국가의 재량적 결정권

한이 다소 인정된다고 하더라도, 기후과학적으로 인정된 사실에 근거하여 국제공동체에서 합의된 ‘최저감축수준’에 해당하는 정도에 대해서는, 재량적 결정 영역 내에 있는 것이 아니라, 위 기준을 생명과 신체의 안정, 생존과 공동체의 존속을 위한 국가의 보호의무의 최소한으로 보고, 이에 이르지 못한 감축량을 설정하고 있으며 그 이행에 대한 보장의 장치조차 가지고 있지 못한 현재의 입법 및 행정적 보호 조치에 대하여 국가의 기본권보호의무 위반으로 판단하는 것이 가능하며, 또한 절실하게 필요한 일이기도 합니다.

2. 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무 위배

가. 저탄소녹색성장기본법 제42조 - 입법자의 기본권보호의무 위배

(1) 피청구인 국회의 기본권보호의무

- 기후변화대응을 위한 온실가스감축 관련 입법의무의 헌법적 근거

① 피청구인 국회의 온실가스감축 관련 입법의무의 헌법해석적 근거

기후변화에 대한 방어 또는 기후변화를 방지하기 위한 온실가스감축에 관한 입법 의무가 헌법에 직접 규정되어 있는 것은 아닙니다. 따라서 헌법해석상 기후변화 위험에 대한 보장을 위하여 입법자의 온실가스배출감축 관련 입법 의무가 도출될 수 있는지 여부를 조금 더 살펴보겠습니다.

우리 헌법은 제10조에서 인간의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장하고 있고, 제34조에 인간다운 생활을 할 권리 보장을 필두로 구체적인 원칙 및 권리보장을 규정하고 있으며, 제35조에 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하고 있습니다. 또한, 헌법 제36조 제3항은 보건에 대한 국가의 보호규정으로써 국민의 보건 및 건강에 대한 국가의 책임을 규정하고 있습니다. 이로부터 지구온난화와 기후변화로 인한 생태계 파괴 및 비정상적인 자연환경의 변화에 노출되지 않고, 신체적, 정신적 온전성과 건강을 유지하면서 삶을 영위할 수 있도록 기후변화에 대응하고 기후변화의 원인이 되는 온실가스를 감축할 국가의 헌법해석적 의무가 도출된다고 할 것입니다.

또한, 우리 헌법은 보다 직접적으로 제34조 제6항에 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다.”고 하여 재해위험으로부터 국민의 안전을 보호할 국가의 의무를 규정하고 있습니다. 기후과학의 국제적 합의와 IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) 등 국제적인 정부들의 승인 내용에 따를 때, 현재와 같은 추세로 지구온난화가 지속되는 경우 자연재해의 일상화와 식량난, 물 부족 및 이로 인한 안보 위기와 사회재난이 예견되는바, 예상되는 상시적인 재난상황 및 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위한 국가의 의무로서 기후변화를 저지하기 위한 온실가스감축 이행이 요청됩니다.

헌법 제34조 제6항이 규정하고 있는 국가의 안전보호의무는 이를 방치 시 손해를 발생시킬 수 있는 행위나 상태로 인한 위험으로부터 개인의 생명, 신체, 건강, 명예, 재산, 자유를 보호하는 것을 의미합니다. 이때의 안전(安全)은 신체적 안전뿐 아니라 환경, 사회적 안전을 포함할 수 있으며, 헌법은 국가에 국민의 안전을 보장

할 의무를 부여합니다. 기후변화와 이로 인한 국가공동체 및 개인에 대한 영향을 일종의 위협으로 본다면, 기후변화로 인한 재난과 위협으로부터 개인을 보호하고 안전을 보장할 국가의 의무는 마땅히 인정된다고 보아야 합니다.

이처럼, 기후변화로부터의 안전 보장은 헌법 전문의 “...우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보”할 것이라는 규정과 헌법 제10조의 개인의 불가침의 인권을 확인하고 보장할 국가의 의무 규정으로부터 도출되는 국가의 기본권보장의무, 그리고 헌법 제34조 제6항의 재해예방 및 그 위협으로부터의 국민의 보호 또한 그 헌법적 근거로 하고 있습니다.

나아가 한국은 유엔기후변화협약에 가입했으며, 교토의정서 및 파리협정에 가입하여 기후변화를 야기하는 온실가스감축의무를 부담하고 있습니다. 물론 교토의정서에서는 부속서 I 국가로서 감축의무를 진 것은 아니지만 그 외 국가들에 대해서도 상당량의 감축의무가 있는 것이었으며, 파리협정에서는 자발적 감축기여량을 제시하고 이를 이행할 책임을 지는 것이어서, 대한민국 정부는 국제법적 근거에 의해서도 온실가스배출감축의무를 인정할 수 있습니다. 그리고, 우리 헌법은 제6조 제1항에 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 갖는다고 규정하고 있어, 이러한 국제법적 근거의 국내법적 효력이 인정됩니다.

이상과 같이, 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무가 인정된다면, 그러한 국가의 기본권보호의무는 앞서 살펴본 기후변화대응의 중대성에 비추어 볼 때 당연히 국회의 입법행위와 정부의 집행행위를 통하여 구체적으로 이

행되어야 합니다. 따라서, 기후변화대응과 온실가스감축을 위하여 실효적이고 책임감 있는 입법조치를 해야 할 피청구인 국회의 헌법적 기본권보호의무는 당연히 인정된다고 할 것입니다.

(2) 국회의 기본권보호의무 위배 - 입법의 현저한 불충분성과 실효성 결여

① 기본권보호의무 위반에 대한 심사기준

이 사건의 법률조항에 관한 쟁점은 저탄소녹색성장기본법 제42조에 의한 입법부의 기후변화대응 및 온실가스감축을 위한 보호조치가 국가의 기본권보호의무를 위반함으로써 생명·신체의 안전과 같은 청구인들의 중요한 기본권을 침해하였는지 여부입니다.

기후변화위험을 방지하기 위한 조치가 불이행, 불충분 이행되어 생명권, 신체의 안전 등 기본권에 대한 침해를 야기하게 되는지 여부가 문제되는 구조에서, 종래 우리 헌법재판소의 결정례에 따를 때, 이러한 경우에는 국가의 기본권보호의무를 위반한 것인지를 심사하며, 국가의 기본권보호의무 위배 여부와 관련된 범위에서 기본권 침해 여부가 판단되는 것이므로, 이와 별도로 기본권 침해 여부를 판단할 필요는 없다고 합니다{헌법재판소 2015. 10. 21. 2012헌마89·955(병합) 결정}.

기본권보호의무의 문제구조에서는 심판대상 공권력의 불행사 또는 불충분행사가 보호의무 위반에 해당하는지를 심사해야 합니다. 국가가 국민의 생명, 신체의 안전에 대한 보호의무를 다한 것인지, 입법자 및 그로부터 위임받은 집행자의 보호의무

이행 여부에 대하여 심사할 때 헌법재판소는 “국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는지”라는 과소보호의무 위반 여부를 그 심사의 기준으로 하고 있습니다. 그렇다면, 아래에서는 이 사건 법률조항인 저탄소녹색성장기본법 제42조가 위 심사기준에 부합하게 국가의 기본권보호의무를 합헌적으로 다하고 있는지 여부를 구체적으로 살펴보고자 합니다.

② 저탄소녹색성장기본법 제42조의 기본권보호의무 위배 여부에 대한 검토

저탄소녹색성장기본법에는 기본적으로 온실가스 감축목표 설정의 기준과 그 집행을 보장하기 위한 방안이 제시되어 있지 않다는 문제가 있습니다. 감축목표를 법률에 직접 규정하지 않더라도 감축목표와 관련한 기본 방향이 제시되어야 하고, 이를 달성하기 위해 각 분야별로 어떻게 감축목표를 나눌 것인지, 자원 마련은 어떻게 할 것인지, 정부의 집행을 어떻게 감시하고 통제할 것인지에 대해 법에서 기본적인 방향을 밝혀야 하는 것이고, 그렇지 않고 정부 정책에 따라 제한 없이 온실가스 감축목표를 설정하고 이행케 하는 경우에는, 이행책임을 다하기 어렵고 정부가 온실가스 감축의무를 회피할 가능성이 발생하기 때문입니다. 이 ‘가능성’은 우리나라에서 대통령이 2010년에 설정한 ‘2020년 온실가스 감축목표’의 불이행과 방기 상태를 통하여, 목표연도인 2020년을 경과한 오늘 참담한 ‘현실성’이 되어 나타났습니다.

㉠ 입법의 현저한 불충분성 (감축목표 설정에 관한 백지위임의 위헌성)

저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항을 비롯하여 온실가스 감축 및 목표설정의

근거가 되는 규정들은, 온실가스 감축 제도를 시행하고 기본권을 보호하기 위한 입법 조치라고 볼 수 있습니다. 온실가스 감축 제도를 어떠한 단계로 그리고 어떠한 방식으로 운영할 것인지 입법 및 집행작용을 통해 구체화하여 이행할 재량은 당연히 인정될 것입니다. 그런데, 온실가스 감축 제도의 운영 시에 구체적인 감축목표의 설정을 시행령으로 위임하여 추진한다 하더라도, 적어도 감축목표량을 설정함에 있어 최소한의 기준으로 삼아야 하는 내용에 대하여 법률에 전혀 규정하고 있지 않은 것은 기본권을 보호하기 위해 적절하고 효율적인 최소한의 조치를 취한 것이라고 보기 어려울 것입니다. (이 점에서 저탄소녹색성장기본법 제42조의 위헌성을 판단함에 있어서, 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙 위반은 이 사건 심판대상 법률조항의 과소보호금지원칙 위배의 주요한 내용으로서 밀접하게 융합되어 있습니다.)

따라서, 온실가스 감축목표의 설정을 정부(대통령)에게 위임하면서, 온실가스 감축목표의 설정에 관하여 아무런 구체적인 기준과 범위를 규정하지 않은 저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항은 온실가스감축목표 설정에 관한 국가의 기본권보호의무를 최소한으로도 실효성 있게 수행하지 못한 위헌의 규정으로 보아야 합니다.

같은 이유로, 저탄소녹색성장기본법 제42조 제2항, “정부는 제1항에 따른 [온실가스 감축]목표를 설정할 때 국내 여건 및 각국의 동향 등을 고려하여야 한다.”는 조항 또한 포괄위임금지원칙 및 과소보호금지의 원칙을 위반한 위헌의 규정에 해당합니다. 피청구인으로서 위 제2항이 온실가스 감축목표에 관한 ‘구체적 기준’을 제시한 것이라고 주장하고 싶을지도 모르겠습니다. 그러나, 언어의 객관적 의미상 위 제2항의 ‘국내 여건’이나 ‘각국의 동향’이라는 문언은 그 용어의 의미 자체가 완전히 열려 있는, 그냥 ‘국내외 여건’이라는 말과 다름이 없는 ‘추상

적'인 개념으로서 오히려 정부의 자의적 행정권 행사를 얼마든지 가능하게 하는 백지의 재량권 부여를 재확인해 주고 있는 조항입니다. '국내 여건'과 '각국의 동향'이라는 막연한 단어들은 우리 헌법이 포괄위임금지원칙 준수의 요건으로 요구하는 기준, 즉 '누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있는' 구체적인 기준에 해당한다고 볼 수 없습니다. 따라서, 저탄소녹색성장기본법 제42조 제2항 또한 온실가스 감축목표 설정에 관한 피청구인 국회의 기본권보호의무를 최소한으로도 실효성 있게 보장하지 못한 위헌의 규정이라고 할 것입니다.

㉔ 온실가스 감축목표의 구체적인 기준과 범위 - 합헌적 입법의 가능성

물론 온실가스감축의무의 근거가 헌법해석을 통하여 도출될 수 있다 하더라도, 그 구체적인 감축의무의 '특정'한 내용, 방법 및 이행의 정도에 대해서까지 헌법 해석을 통해서 제시되기는 어려울 수 있습니다. 당연히 온실가스 감축목표의 특정한 수치와 세부적인 집행 방법은 입법 및/또는 행정작용을 통하여 구체화되어야 할 것입니다. 그러나, 그렇다고 하여 온실가스감축의 구체적인 기준과 방법 등에 대한 결정을 전적으로 정부의 정책적 재량 영역으로 맡겨도 되는 것은 아닙니다. 현행 저탄소녹색성장기본법이 온실가스감축의 구체적인 기준과 방법 등을 전적으로 정부의 정책적 재량 영역으로 백지위임하여 맡겨버린 일의 결과는, 피청구인 대통령이 2020년 온실가스 감축목표(543백만 톤)를 설정하였으나 후임 대통령이 전혀 이를 집행하지 않고, 나아가 시행령 개정을 통해 2020년 온실가스 감축목표를 방기, 포기, 폐기한 채 목표연도인 2020년을 그냥 경과해 버리고, 단지 목표연도만 미루어 거의 동일한 수치(536백만 톤)를 10년 뒤인 2030년 온실가스 감축목표로 설정한, 대한민국

국 기후변화대응의 위험적 상황이 여실하게 보여주고 있기 때문입니다.

따라서, 현재의 기후변화 상황과 이로 인한 위험의 정도 및 온실가스 배출현황과 이러한 추세로 볼 때 최소한 어느 정도의 온실가스 감축이 국민의 기본권 보장 및 안전을 위해 의무로 부과될 수 있는지, 헌법적 최저수준에 대한 기준이 존재한다고 볼 수 있으며, 국회의 입법작용 및 정부의 집행작용이 이에 위배되는 경우에는 온실가스감축의무에 대한 헌법적 근거에 의해 뒷받침되는 기준에 반하는 것으로 판단될 수 있습니다.

앞에서 살펴본 온실가스감축의 구체적인 기준과 방법 등에 대한 합헌적인 기준은 무엇일까요? 그것은 바로 국제적으로 과학계의 연구와 정부 간의 승인이 이루어졌으며, 우리나라 정부에서 비준한 조약인 파리협정 제2조 제1항 가.호의 온실가스 감축목표에 대한 최소기준, 즉 『산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 섭씨 2도보다 현저히 낮은 수준으로 유지하는 것 및 산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 섭씨 1.5도로 제한하는 것』이라는 국제적으로 합의된 온실가스 감축의 최소목표기준입니다.³⁾

3) 위 최소목표기준과 관련해서는, IPCC 1.5°C 특별보고서를 포함한 기후과학적 조사를 통해 1.5°C와 2°C 상승 간에 임계점(tipping point)을 포함한 상당한 위험 차이가 있다는 것으로 확인되어 1.5°C가 기준이 되어야 한다는 것에 전세계적인 합의가 형성되고 있습니다. 유럽연합은 IPCC 1.5°C 특별보고서 발간 직후부터 1.5°C 목표 달성을 위해 2050년까지 탄소중립을 달성하겠다는 비전을 수립하였고, 현재 유럽연합 차원의 법제화를 추진 중이며, 뉴질랜드, 덴마크, 독일, 영국, 프랑스 등 많은 유럽 국가들이 이와 같은 목표를 이미 법제화하였습니다. 최근 2020. 9. 24. 대한민국 국회에서 통과된 ‘기후위기 비상대응 촉구 결의안’ 역시 IPCC 보고서를 기초로 해서 1.5°C도 상승의 역제를 최소목표기준으로 제시한 사실이 있으며, 정부 또한 2020. 12. 10. 온도상승을 1.5°C로 제한하기 위해서 2050년까지 탄소중립을 달성해야 한다는 비전을 발표하는 등, 피청구인들 역시 1.5°C가 기온상승의 최소목표기준으로 되어야 한다는 점을 인정하고 있습니다.

따라서, 막연하고 아무런 내용이 없이 온실가스 감축목표 설정에 ‘국내 여건 및 각국의 동향’을 고려해야 한다는 현행 저탄소녹색성장기본법 제42조 제2항을 폐기하고 그 자리에 위 파리협정에서 정한 온실가스감축의 최소한의 수준 및 내용을 반영해야 하고, 나아가 위 최소기준을 달성하는 데 있어서 정부가 세계 7위의 대량 온실가스 배출강국인 우리나라의 책임을 다하여 온실가스 감축목표를 실효적이고 책임감 있게 집행하는 것을 담보할 법률적 보장책을 보충하는 것이, 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무 이행 여부에 대한 합당한 심사기준이자 향후 국가의 실효적이고 책임 있는 기본권보호의무 수행을 위한 합헌적 입법개정 작업의 실질적인 기준이 될 수 있을 것입니다.

위 논의들을 요약하면, 결국 국가가 기본권 보호를 위해 적절하고 효율적인 최소한의 조치를 하였는지의 기본권보호의무 위반 여부에 대한 심사기준은, 「그 적절성, 효율성, 최소기준에 대한 판단을 전적으로 국가에 맡겨서, 국가가 어떠한 조치를 취하였든지 그것이 기본권 보호를 위해 관련성이 있고 기여할 수 있는 것이라면 재량범위 내에서 필요한 최소한의 기본권보호조치를 취하였다고 볼 것」이 아니라는 것입니다. 기후변화 위협으로부터의 기본권보호의무라면, 그것이 기후변화 방지를 위하여 과학적 근거에 의해 국제사회에서 합의된 정도로서 최소한의 수준에 해당하는 조치를 취하였을 때 비로소 기후변화로부터의 기본권보호의무를 이행한 것이라고 평가할 수 있기 때문입니다.

㉔ 실효성의 결여 - 온실가스 감축목표의 집행을 보장하는 법적 장치의 부존재

다음으로 저탄소녹색성장기본법 제42조의 더 중요한 위헌성은, 심판대상 법률조

항이 온실가스 감축목표에 대한 정부의 실질적이고 책임 있는 집행을 통제하고 보장하는 규정을 전혀 가지고 있지 못하다는 점입니다.

그 결과 이 사건 심판대상 법률조항인 저탄소녹색성장기본법 제42조는 (i) 피청구인 대통령이 2010년에 제정한 '2020년 감축목표의 방기 및 부집행'을 방치하였고 (과거의 부집행 방치), (ii) 현재 설정되어 있는 '2030년 감축목표의 부집행 및 방기'를 막을 수 있는 법률적 방도도 가지고 있지 못하게 되었습니다 (현재 및 장래의 부집행 방치 불가피).

이 점과 관련하여 저탄소녹색성장기본법 제42조 제3항은 “③ 정부는 제1항 제1호에 따른 온실가스 감축목표를 변경하는 경우에는 공청회 개최 등을 통하여 관계 전문가 및 이해관계자의 의견을 들어야 한다. 이 경우 그 의견이 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다.”라고 하여 온실가스 감축목표의 변경에 관한 절차적 규정을 하나 두고 있습니다. 그러나, 위 규정은 2020년 온실가스 감축목표의 방기, 포기, 폐기 과정에서 나타났던 정부의 무책임하고 자의적인 온실가스 감축목표 변경을 막을 수 있는 실효성 있는 규정이 아닙니다.

향후 정부가 현재의 2030년 온실가스 감축목표를 지금의 목표수치보다 더 완화하는 내용으로 변경하고 싶으면, 절차적으로 공청회를 열고 일정 기간 관계전문가 및 이해관계자의 의견만 들으면 됩니다. 이 과정에서 들은 의견을 타당하다고 인정하는 것 또한 정부의 전적인 재량입니다. 따라서, 향후 현재의 정부 또는 차기의 선거를 통해서 구성되는 정부가, 현재의 온실가스 감축목표를 완화하겠다는 마음을 먹고, 목표연도의 온실가스 배출량을 더 많게, 온실가스 감축량을 더 적게 하는 방향으로 감축목표

변경을 하려면, 단지 절차적으로 공청회와 의견수렴 기간을 두면 될 뿐이므로, 저탄소 녹색성장기본법 제42조 제3항은 국회와 국민이 정부의 퇴행적인 온실가스 감축목표 변경을 통제하고 방지할 수 있는 실효성 있는 법적 장치에 해당하지 않습니다. 알갭게도 저탄소녹색성장기본법 제42조의 제4항 이하는 정부가 중앙행정기관, 지방자치단체, 공공기관의 온실가스 감축을 지도, 감독하고(제4항), 일정한 관리업체들의 온실가스 배출을 감독하는(제6항 내지 제12항) 규정들을 두고 있지만, 저탄소녹색성장기본법 제42조는 바로 그 ‘정부의 온실가스 감축목표 집행’을 통제하고 관리하는 규정은 전혀 두고 있지 않습니다. 바로 이 정부가 2020년 온실가스 감축목표를 완전히 방기하고 집행하지 않았던 전력을 두고 본다면, 이는 마치 법적인 의미에서 고양이에게 생선을 맡겨놓은 격이라고도 할 수도 있지 않겠습니까?

기후변화대응과 온실가스감축을 위한 국가의 기본권보호의무가 국회의 실효성 있는 입법행위와 정부의 책임감 있는 강력한 집행을 통해서만 이루어진다고 할 때에, 저탄소녹색성장기본법 제42조가 정부에게 온실가스 감축목표의 설정을 백지위임한 후, 그렇게 설정된 온실가스 감축목표를 정부가 집행하는 일에 대해서 아무런 감시, 감독과 통제장치를 규정하지 않은 것은 커다란 잘못입니다. 저탄소녹색성장기본법 제42조는 지난 2020년 12월 31일에 목표연도가 경과한 ‘2020년 온실가스 감축목표’의 불이행을 낳았고, 나아가 앞으로도 10년 후가 목표연도인 ‘2030년 온실가스 감축목표’의 불이행을 필연적으로 잉태할 것입니다. 현재의 저탄소녹색성장기본법 제42조로는 기후변화와 기온상승을 막기에 이미 크게 미흡한 수치인 현행 2030년 온실가스 감축목표가 더욱더 소극적인 수치로 악화(변경)되는 것을 막을 수가 없습니다. 또한, 정부가 2020년의 경우처럼 2030년 온실가스 감축목표조차 집행하지 않고 온실가스 배출량의 증가를 방치한 후에 ‘정부의 책무를 다하였지만, 국내외 여건 때문에 목표의 달성

을 하지 못했습니다.'라고 해도 그에 대한 책임을 물을 방법이 없습니다. 이것은 저탄소녹색성장기본법 제42조가 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무를 위배하고 있는 가장 결정적인 위헌사유에 해당합니다.

심판대상 법률조항의 합헌적 개정을 통한 위헌사유의 시정은 가능합니다. 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라서, 입법부인 국회가 일정 기간 내에 저탄소녹색성장법 제42조의 일부 조항을 개정하거나 신설하여, (i) 정부가 온실가스 감축목표를 임의로 변경하는 것에 대한 국회 등의 실효성 있는 통제방법 및 통제절차를 규정하고, (ii) 정부가 매년 온실가스 감축목표의 집행결과를 국회에 보고하고, 온실가스 감축목표 이상의 초과배출량이 발생하는 경우 그에 대한 법적 책임(accountability)을 추궁할 수 있는 적절한 입법 규정을 마련하는 것입니다.

이것이 불가능할까요? 그렇지 않습니다. 국회는 정부의 예산과 결산을 승인할 권한이 있고, 그 이외에도 조약의 비준, 전쟁의 동의 등 정부에 대한 여러 가지 실효적인 통제권한을 가지고 있습니다. 오늘날 기후변화에 대응하고 온실가스를 감축해야 할 국가의 보호의무의 무게를 생각한다면, 위 제도에 준하는 방법으로 국회가 정부의 온실가스 감축목표 집행을 감시하고 승인하며 통제할 수 있도록 하는 입법의 보완은 얼마든지 가능하고, 또 절실하게 필요한 사항에 해당합니다.

(3) 헌법적 해결책 - 저탄소녹색성장기본법 제42조에 대한 헌법불합치 결정

이처럼, 저탄소녹색성장기본법 제42조의 헌법위반 상황을 시정하는 방법은, 헌법재판소가 이 사건에서 심판대상 법률조항의 위헌성을 확인하고, 헌법불합치 결정을 통해

서 입법부에 저탄소녹색성장기본법 제42조의 합헌적 개정을 요구하는 것입니다. 이는 기후변화대응과 관련하여 구체적인 입법과 집행을 수행할 국회와 정부의 자율성도 최대한 존중하면서 헌법재판소에 맡겨진 헌법적 작용을 수행하는 것입니다.

헌법재판소가 기후변화대응에 관한 정부의 기본권보호의무 불이행 상태의 위헌성을 헌법적으로 명백히 하고 그 입법적 시정을 요구하는 것에는, 오히려 국회와 정부로 하여금 기후변화대응 및 온실가스감축을 위한 입법과 집행의 의무이행에 보다 더 적극적으로, 보다 자신감 있고 강력한 의지로 임할 수 있는 헌법적 근거와 정당성을 준다는 적극적인 도움의 효과도 있습니다. 이것이야말로 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무를 이행하기 위한 국회와 정부, 헌법재판소의 삼권 간 견제와 협력이 동시에 가장 이상적인 모습으로 이루어질 수 있는 좋은 사례가 될 수 있다고 생각합니다.

(4) 적법요건 관련

① 헌법소원의 대상성 - 현저히 불충분한 입법에 대한 헌법소원

헌법재판소 2019. 12. 17. 2018헌마730 결정 등에 의하면, 환경권 보호를 위한 입법이 없거나 현저히 불충분하여 국민의 환경권을 침해하고 있다면 헌법재판소에 그 구제를 구할 수 있습니다(헌재 2008. 7. 31. 2006헌마711 결정).

이 사건 헌법소원은 기후변화대응과 온실가스감축을 통한 환경권 보호를 위한 입법의 내용이 현저히 불충분하여 헌법재판소에 그 구제를 구하고 있는 사건으로

서, 헌법소원의 대상성을 충족하고 있습니다. 우리나라 국회에 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 입법을 통한 기본권보호의무가 있고, 이 사건 심판대상 법률조항들이 현저히 불충분하고 실효성이 없어서 헌법적 심사의 대상이 된다는 점에 대해서는 앞에서 상세하게 말씀드린 바와 같습니다.

② 청구기간 요건 관련

첫째, 기후변화대응과 온실가스감축은 지나간 과거의 일이 아니고 현재와 장래에 계속되는 국가의 보호의무이자 국민의 중요한 헌법적 기본권입니다. 저탄소녹색성장기본법 제42조는 온실가스 감축목표의 설정 및 집행과 관련하여, 과거와 현재 시점에서도 국가의 기본권보호의무 위배를 낳고 있을 뿐만 아니라, 온실가스배출 누적으로 기후위기가 악화될 장래에는 더욱더 심각한 기본권보호의무 위배를 필연적으로 야기할 것입니다. 따라서, 이 사건 법률조항은 청구인들의 장래의 환경권도 확실하게 침해하는 것이 불가피한 내용을 가지고 있습니다. 헌법재판소의 종전 결정례에 의하면, 이처럼 장래에 확실한 기본권 침해가 예상되는 경우에는 아직 청구기간이 기산될 수가 없어서 청구기간 도과의 문제가 발생하지 않습니다(헌법재판소 2006. 4. 27. 2005헌마997 결정 등). 즉, 저탄소녹색성장기본법 제42조는 온실가스 감축목표의 설정과 집행과 관련하여 청구인들의 장래의 환경권을 침해할 것이 확실하므로, 이 사건 헌법소원에 대해서는 청구기간 도과의 문제가 발생할 여지가 없습니다.

둘째, 이 사건 법률조항에 대한 청구인들의 헌법소원은 청구인들이 미성년자 청소년들로서 교육을 받고 성장하는 과정에서 기후위기의 심각성과 온실가스감축의

절박성을 깨닫고 나서 이루어진 것이므로, 이러한 경우에는 청구기간 도과의 문제에 관한 ‘정당한 사유’가 있는 경우에 해당합니다 (헌법재판소 1993. 7. 29. 89헌마31 결정 등). 현재 대한민국의 청소년들은 ‘장래’의 위기에 대한 절박감으로 이 사건 헌법소원을 제기한 것인데, 이러한 헌법소원이 청소년들의 책임으로 돌릴 수 없는 ‘과거’의 시간 도과를 이유로 헌법재판소의 정당한 심사도 받지 못하게 된다면, 이것이야말로 헌법적 기본권을 보장하기 위한 헌법재판 제도의 이념 그 자체에 비추어 정당하지가 않다고 할 것입니다.

셋째, 저탄소녹색성장기본법과 같이 법규명령인 시행령을 통해서 법률의 실질적인 내용이 계속 개정되는 경우에는 시행령의 개정에 따라 청구기간이 새로 기산된다는 독일연방헌법재판소의 판례법이 있습니다 (1962. 11. 6. 독일 연방헌법재판소 제2재판부의 결정인 BVerfGE 15, 46 판결. 방승주, 홍일선, 정태호 저, 김영진, 헌법재판소, 『공권력의 불행사에 대한 헌법소원심판 구조 연구』 83면, 헌법재판연구 제29권, 2018. 참조). 위 법리를 우리 헌법재판에 적용한다면, 온실가스 감축목표의 설정에 관하여 규정하고 있는 이 사건 법률조항 저탄소녹색성장기본법 제42조는 그 위임에 따른 법규명령인 시행령 제25조 제1항이 2019. 12. 31.에 개정되었으므로, 시행령의 위 개정시기로부터 90일 이내인 2020. 3. 13. 제기된 이 사건 헌법소원은 청구기간 요건을 충족하고 있습니다.

또한, 이 사건 헌법소원은 이 시대의 가장 큰 헌법적 과제 중의 하나인 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 입법부와 입법조치가 국가의 기본권보호의무를 합헌적으로 이행한 것인가라는 매우 중요한 헌법적 문제를 다루고 있습니다. 헌법재판소의 종전 결정례들에 의하면 “헌법소원은 개인의 주관적 권리구제의 기능뿐만 아

나라 객관적인 헌법질서의 보장기능도 수행하는 것이므로 ... 그러한 침해행위가 앞으로 반복될 위험이 있거나 당해 분쟁의 해결이 헌법질서의 수호·유지를 위하여 긴요한 사항이어서 그 해명이 헌법적으로 중대한 의미를 지니고 있는 경우에는 헌법소원의 이익을 인정하여야 합니다.” {헌법재판소 1997. 1. 16. 90헌마110·136(병합) 결정, 1992. 1. 28. 선고, 91헌마111 결정, 1992. 4. 14. 90헌마82 결정, 1993. 12. 23. 93헌가2 결정 등 참조} 이 사건 헌법소원은 위 결정례들의 사안 이상으로 기후 변화 대응과 온실가스 감축에 관한 국가의 기본권보호의무 위배 여부에 대한 해명이 헌법적으로 중요한 의미에 지니는 경우에 해당하므로, 헌법소원의 이익이 인정되기에 충분하다고 할 것입니다.

나. 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항 - 행정입법의 기본권보호의무 위배

(1) 심판대상 조항 (2030년 온실가스 감축목표)

저탄소녹색성장기본법 시행령(2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정된 것) 제25조 제1항

제25조 (온실가스 감축 국가목표 설정·관리)

- ① 법 제42조 제1항 제1호에 따른 온실가스 감축 목표는 2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244만큼 감축하는 것으로 한다.

(2) 온실가스 감축목표에 관한 정부의 작위의무 (행정입법의 부진정부작위)

위 심판대상 조항은 행정입법에 해당합니다. 행정청의 부작위에 대한 헌법소원에 관하여, 헌법재판소는 다음과 같은 요건에 따라 행정청의 작위의무를 심사하고 있습니다{헌법재판소 2012헌마89-955(병합) 결정}.

「헌법재판소법 제68조 제1항의 규정에 의하면 “공권력의 행사 또는 불행사로 인하여” 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 다만 행정권력의 부작위에 대한 헌법소원의 경우에는, 공권력의 주체에게 헌법에서 유래하는 작위의무가 특별히 구체적으로 규정되어 이에 의거하여 기본권의 주체가 행정행위를 청구할 수 있음에도 공권력의 주체가 그 의무를 게을리 하는 경우에 허용된다. 이때 ‘헌법에서 유래하는 작위의무가 특별히 구체적으로 규정’되어 있다 함은 (i) 헌법상 명문으로 공권력 주체의 작위의무가 규정되어 있는 경우, (ii) 헌법의 해석상 공권력 주체의 작위의무가 도출되는 경우, (iii) 공권력 주체의 작위의무가 법령에 구체적으로 규정되어 있는 경우 등을 포괄한다(헌재 2004. 10. 28. 2003헌마 898; 헌재 2011. 12. 29. 2009헌마621 참조).」

기후변화에 대한 방어 또는 기후변화를 방지하기 위한 온실가스감축에 관한 행정청(피청구인 대통령)의 행정입법 의무는 (i) 헌법에 직접 규정되어 있는 것은 아니지만, (ii) 기후변화대응에 관한 정부의 헌법해석적 작위의무는 당연히 인정될 수 있는 내용에 해당하며, (iii) 정부의 ‘온실가스 감축목표’ 설정을 위한 행정입법 의무는 저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항 제1호에 온실가스 감축목표를 설정할 정부의 의무가 명시되어 있는 사항이기도 합니다.

첫째, 헌법해석상 기후변화 위협에 대한 보장을 위한 국가의 기본권보호의무가 있는지 여부에 대해서는 본 서면의 앞부분에서 상세하게 말씀을 드린 바 있으며, 그 요지는 다음과 같습니다. 우리 헌법은 제10조에서 인간의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장하고 있고, 제34조에 인간다운 생활을 할 권리 보장을 필두로 구체적인 원칙 및 권리보장을 규정하고 있으며, 제35조에 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하고 있습니다. 또한, 헌법 제36조 제3항은 보건에 대한 국가의 보호규정으로써 국민의 보건 및 건강에 대한 국가의 책임을 규정하고 있습니다. 이로부터 지구온난화와 기후변화로 인한 생태계 파괴 및 비정상적인 자연환경의 변화에 노출되지 않고, 신체적, 정신적 온전성과 건강을 유지하면서 삶을 영위할 수 있도록 기후변화에 대응하고 기후변화의 원인이 되는 온실가스를 감축할 국가의 헌법해석적 의무가 도출됩니다. 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무가 인정된다면, 그러한 국가의 기본권보호의무는 당연히 국회의 입법행위와 정부의 집행행위를 통하여 구체적으로 이행되어야 합니다. 따라서, 기후변화대응과 온실가스감축을 위하여 실효적이고 책임 있는 행정입법과 행정적 집행의 조치를 이행해야 할 피청구인 대통령(정부)의 헌법적 작위의무(기본권보호의무)는 헌법해석상 당연히 인정된다고 할 것입니다.

둘째, 대통령의 온실가스 감축 관련 행정입법 의무가 상위 법령인 저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항 제1호에 아래와 같이 명시되어 있다는 점에 대해서는 논란의 여지가 없다고 하겠습니다.

제42조 (기후변화대응 및 에너지의 목표관리)

- ① 정부는 범지구적인 온실가스 감축에 적극 대응하고 저탄소 녹색성장을 효율적

· 체계적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 중장기 및 단계별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

1. 온실가스 감축 목표

이처럼 저탄소녹색성장기본법의 위임에 따라 온실가스 감축목표를 설정하고 이를 집행하는 대통령의 행정입법 작용이 기후변화 위기를 막기에 충분하지 못하여 청구인의 생명, 신체의 안전을 침해할 우려가 있는 경우에는 온실가스 감축목표의 규정 및 이를 이행하는 집행작용에 대하여 헌법소원심판을 청구할 수 있습니다. 만약 하위법령에서 위임된 감축목표를 아예 규정하지 않은 경우라면 이러한 행정입법의 진정부작위에 대하여 청구할 수 있겠지만, 현행 법제에서는 하위법령인 저탄소 녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항에 온실가스 감축목표를 규정하고 있으므로 아예 행정입법 진정부작위의 문제가 되는 것은 아니며, 온실가스 감축목표가 규정된 시행령에서 감축목표를 불완전·불충분하게 규정함으로써 기본권보호의무를 위반하여 기본권 침해를 야기하는 행정입법의 부진정부작위에 대하여 헌법소원심판을 청구할 수 있는바, 이것이 바로 위 시행령 규정에 대한 이 사건 헌법소원의 성격입니다.

(3) 2030년 온실가스 감축목표의 불완전·불충분성 - 기본권보호의무 위배

온실가스감축을 위한 국제적 합의가 이루어지고, 기후변화로 인한 재난이 임박한 상황에서, 이를 막기 위한 책임 있는 노력은 개별국가가 온실가스 감축목표를 설정하여 이행하는 것이기 때문에, 국제협약상 불이행 시 국제법적 제재가 가해지는 등 국제법상의 강행규범으로 강제되는지 여부와 무관하게, 기후변화대응 및 온

실가스감축에 관한 대한민국 국가의 기본권보호의무는 대한민국 헌법 자체의 기본 이념과 대한민국 헌법의 여러 기본권 조항을 통해서 보호되는 헌법해석적 기본권이 라고 할 것이므로, 기후변화의 임박한 위협을 막기 위한 국제협약의 최저기준 이상으로 설정하도록 대한민국 온실가스 감축목표 설정의 기본적인 기준을 규정하였을 때에만 비로소 기본권보호의무의 최소한의 조치를 취한 것이라고 볼 수 있을 것 입니다.

저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항은 온실가스 감축목표량을 구체적으로 규정하고 있는데, 현행 규정은 “2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244”만큼 감축하는 것을 목표로 하고 있으며, 이에 따를 때 대한민국의 2030년 감축목표 배출량은 536백만 톤으로 계산됩니다. ‘현재의 저탄소녹색성장기본법 시행령에 2030년 온실가스 감축목표를 이렇게 규정한 것이 과연 기후변화위기로부터 국민의 생명, 안전을 보호하는데 적절하고 효율적인 최소한의 조치를 취한 것인가’ 라는 것이 이 사건의 심사대상입니다. 그런데, 이 시행령 상의 온실가스 감축목표량은 기후과학상 및 국제규범적으로 제시되고 있는 지구온도상승을 현저히 2°C 이내로, 그리고 최근 더 급격한 지구온도 상승으로 인하여 보다 안전하기 위해서는 1.5°C 이내로 저지하기 위하여 제시되는 국제공동체의 온실가스감축 기대량의 환산치에 현저하게 미치지 못하는 수준입니다. 그 이유는 아래와 같습니다.

먼저 2018. 10. 6. 우리나라 인천 송도에서 개최된 회의에서 채택된 「지구온난화 1.5°C IPCC 특별보고서」(IPCC SR 1.5: Special Report on global warming of 1.5°C, ‘IPCC 1.5°C 특별보고서’) D.1.1.항은 “2030년까지 현재의 국가별 감축

목표를 반영한 경로는 대체적으로 2100년까지 약 3°C 의 지구온난화를 초래한다.”고 보고하였고, 매년 세계 각국의 온실가스 배출실적을 평가하고 기후변화 대응목표 달성을 위한 배출량과의 격차를 검토하여 보고서를 내고 있는 유엔환경계획(UNEP, United Nations Environmental Plan)의 2018년 배출격차보고서(UNEP Emission Gap Report) 요약본(Executive Summary) 10면에 의해서도 현재와 같은 국가별 감축계획이 진행된다면 21세기 말에 지구의 기온은 3.2°C 이상 상승할 것이 확실시되고 있습니다.

이와 관련해서는 피청구인 대한민국 정부 또한 2015년 ‘제2차 국가기후변화적응대책 종합본(갑 제2호증)’ 39면에서 “온실가스 감축정책을 상당히 실현한 경우(RCP4.5)에도 현재(1981~2010년) 대비 21세기 중반 2.4°C 상승, 21세기 후반 3.0°C 상승할 전망”이라고 인정하고 있으므로, 현재의 온실가스 감축목표로는 파리협정의 최소목표기준으로 지구기온상승을 막는 것이 불가능하다는 점에 대해서 청구인과 피청구들 간에 다툼이 없는 상황입니다.

그런데, 위 UNEP의 2019년 보고서를 기초로 현저히 2°C 이내로 지구온도상승을 제한하기 위한 각국의 온실가스배출 감축목표 비율을 적용하면 대한민국은 2030년 감축목표보다 ▼27% 더 감축해야 하며, 1.5°C 를 기준으로 하면 2030년 감축목표보다 ▼57% 더 감축을 해야 합니다. 따라서, 위 UNEP 보고서에 따를 때 파리협정의 최소기준에 부합하는 대한민국의 2030년 온실가스 감축목표는 현재의 2030년 감축목표 536백만 톤보다 “최소한” 145백만 톤 (2°C 기준) 내지 300백만 톤 (1.5°C 기준) 더 감소되어야 합니다(헌법소원 심판청구서 17~19면 참조).

2030년 온실가스 감축목표가 파리협정의 최소기준인 현저히 2°C 이하 및 1.5°C 를 향한 최소감축기준에 객관적으로, 또한 과학적으로 현저히 미치지 못한다는 점에 대한 청구인들의 상세한 주장과 설명은 청구인들의 2020. 3. 13.자 헌법소원 심판청구서 17~19면과 2020. 5. 15.자 헌법소원 심판청구 이유보충서의 62~74면 ‘대한민국 온실가스 감축목표에 대한 평가’에서 말씀드린 바 있습니다. 그 요지는 첫째, UNEP 환경계획의 배출격차보고서(Emissions Gap Report)의 평가내용이고, 둘째는, 탄소예산 분배에 따른 평가이며, 셋째는 기후행동추적(Climate Action Tracker) 등 국제 연구단체의 평가이고, 넷째는 다른 국가들의 기후변화대응, 즉 2010년 대비 배출량 감소의 비율과 대비한 대한민국 온실가스 감축의 현저한 소극성입니다.

최근의 주목할 만한 사건은, 이 점과 관련하여 바로 얼마 전인 2020. 9. 24. 대한민국 국회 본회의에서 ‘기후위기 비상대응 촉구 결의안’이 통과되었는데, 국회는 이 결의안에서 현 상황이 기후위기 비상상황임을 선언하고, 2030년 온실가스 감축목표를 IPCC가 온도상승을 1.5°C 내로 제한하기 위해 권고한 2010년 대비 최소 45% 감축목표에 부합하도록 상향조정할 것을 정부에 촉구하였다는 것입니다.⁴⁾

대한민국의 2010년 온실가스 배출량은 657백만 톤이었습니다. 따라서, 국회의 요구대로 2010년 대비 45%를 감축한 수치를 계산하면, 국회가 요구한 2030년 온실가스 배출량은 약 361백만 톤으로 현재의 감축목표 536백만 톤보다 약 ▼175만 톤, ▼32.6% 정도 더 적은 수치가 됩니다. 국회의 위 결의안에서 특히 눈길을 끄는 것은, 대한민국 국회의 위 결의안 또한 청구인들과 국제기구 등의 평가와 동일하게,

4) 이에 대한 기사로, <http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/963587.html> (2021. 1. 25. 16:00 최종확인)

대한민국의 2030년 온실가스 감축목표가 최소 30% 이상 더 상향조정되어야 한다는 점에 대해서 거의 완전하게 일치하고 있다는 점입니다.

정부 역시 현재 국가 온실가스 감축목표의 문제를 인정하고 있습니다. 지난 12월 대한민국 정부는 기후변화의 심각성을 인정하고 IPCC의 권고대로 온도 상승을 1.5°C로 제한하기 위해 2050년까지 탄소중립을 달성해야 한다는 비전을 발표하였으며, 환경부 장관은 이에 따라 현 정부의 임기 내에 ‘2030년 온실가스 감축목표를 상향하겠다.’는 의사를 피력한 사실이 있습니다.⁵⁾ 이 사실 또한 위 국회의 결의안과 함께 대한민국의 정부도 현재의 대한민국 2030년 온실가스 감축목표가 대한민국의 기후변화대응과 온실가스감축의무 이행에 불충분한 수준이라는 점을 알고 있다는 것을 보여줍니다. 즉, 현재 이 사건 시행령 조항이 국가의 기본권보호의무 이행을 위해 불충분하고 미흡한 것이라는 점에 대해서는, 피청구인 국회와 피청구인 대통령이 모두 공개적으로 자인을 하고 있는 셈입니다.

이와 같이 현재의 2030년 온실가스 감축목표가 불충분하고 미흡하다는 문제점에 대해서는 피청구인 국회와 정부가 모두 인정을 하고 있지만 현행 법령 하에서는 국민의 기본권에 대한 필요최소한의 보호가 이루어지는 수준의 목표가 수립되리라는 보장은 전혀 없습니다. 최근 대통령이 2050년 탄소중립 선언을 한 것은 그 자체로는 좋은 일이겠지만, 구체적인 방법과 집행의 의지 및 이후에 정부가 바뀌더라도 정책이 무의미해지지 않도록 하는 법률적 보장책이 필요합니다. 최근 국회에서도, 그리고 환경부 장관도 2030년 감축목표가 불충분하다는

5) 이에 대한 기사로 <http://www.segye.com/newsView/20201206513705?OutUrl=naver> (2021. 1. 25. 16:00 최종확인)

것을 말하고 2030년 온실가스 감축목표의 강화, 즉 배출량 목표량 인하(↓)의 필요성을 진술했으나 결국 2020. 12. 31. 정부는 기존에 제출한 국가 온실가스 감축목표를 전혀 변경하지 않고 실질적으로 완전히 동일한 내용으로 유엔에 제출하였습니다. 온실가스 배출량 감소는 말로 이루어지는 것이 아니고, 행동으로 이루어지는 것이기 때문에, 현재 정부의 기후변화대응 정책에는 실효성 있는 보장이 없다고 할 수밖에 없으며, 바로 이러한 이유에서 이 사건 심판대상 법률 조항 및 시행령의 위헌 확인이 필요하다 할 것입니다.

저탄소녹색성장기본법 제42조 및 이에 따라 구체적인 온실가스 감축목표량을 제시하고 있는 시행령 제25조 제1항에서 온실가스 감축목표량이 정해지고 비로소 이를 각 부문별 및 산업구조별로 환산하여 구체적인 감축목표량 및 관리기준이 정해집니다. 그런데, 국제적 평가는 물론 정부 자신의 평가에 의하더라도 대한민국은 국가의 온실가스 감축의 총목표를 제시한 규정에서조차 임박한 기후위기에 대응할 수 있는 국가별 감축량의 최저기준에 미치지 못하는 감축목표를 제시하고 있는 것입니다. 설령 개별국가별로 구체적인 사정 및 여건을 고려하여 개별국가별 감축목표(기여분)을 설정하는 것이고 이를 구체적으로 실현해 나가는데 입법 및 그 위임을 받은 집행상의 재량이 부여되는 것이라 하더라도, 개별국가의 총 감축목표량이 기후변화를 저지하기 위한 기후과학 및 국제규범적 최저수준에 미치지 못하게 설정되어 있다면, 이는 국가가 국민의 생명, 신체의 안전을 보호하는데 적절하고 효율적인 최소한의 조치조차 취하지 않은 것이라고 판단되어야 합니다.

피청구인 2 대통령은 2020. 10. 29. 제출한 의견서에서, 현행의 2030년 온실가스 감축목표가 파리협정에 기초한 ‘현저히 2°C 이내, 1.5°C를 위한 노력’이라는 최소

기준에 부합하여 이를 달성할 수 있는 감축목표에 해당한다는 점에 대한 설명이나 주장, 입증을 전혀 제출하지 않고 있습니다. 이 점 또한 현행의 대한민국 2030년 온실가스 감축목표가 정부에 의해서 자의적으로 선택된 수치일 뿐 파리협정의 감축목표를 달성하는데 실효적으로 기여할 수 있는 감축목표가 아니라는 점을 반증해 주고 있다고 하겠습니다.

(4) 적법요건

이 사건 시행령 조항은 행정입법에 해당하는 것으로, 대통령의 작위의무에 기초하여 행정입법을 하였으나 그 행정입법의 내용이 국가의 기본권보호의무 이행에 현저히 불충분한 것이므로, 행정입법의 부진정부작위로서 헌법재판소법 제68조 제1항의 헌법소원 대상성을 충족합니다. 이 사건 시행령에 대한 헌법소원은 2019. 12. 31.에 개정된 시행령에 대해서 2020. 3. 13.에 헌법소원이 제기된 것이기 때문에 청구기간의 문제도 없다고 할 것입니다.

(5) 해결책 - 2030년 온실가스 감축목표의 위헌성 선언

이 사건 시행령 규정은 이 사건 법률조항, 즉 저탄소녹색성장기본법 제42조와 밀접하게 연결되어 있습니다. 따라서 헌법재판소가 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령 규정에 대한 위헌 선언을 하고 헌법불합치 결정을 하게 되면, 피청구인 국가가 일정 기간 내에 저탄소녹색성장기본법 제42조를 개정하고, 그에 따라 피청구인 대통령도 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항의 온실가스 감축목표를 개정하면 됩니다. 물론 이 경우 입법부가 법률에 직접 2030년 온실가스 감축목표를

을 규정하는 것으로 법률을 개정할지, 온실가스 감축목표 설정의 범위와 기준을 정하고 집행에 대한 통제방법을 구비하여 시행령에 위임을 할지 여부는 입법부의 자율적인 재량에 해당할 것입니다.

이때, 피청구인 대통령이 시행령을 개정하여 (또는 피청구인 국회가 직접 법률의 내용으로) 2030년 온실가스 감축목표를 합헌적으로 개정할 과학적인 기준은 충분히 존재합니다. 파리협정을 통해 국제사회가 기후변화 온도 제한 목표를 구체적으로 합의하였고, IPCC로 대표되는 기후과학계와 정부간 협의체에서도 기후변화의 위험에 대한 최소한의 보호를 위한 온실가스 감축 수준과 경로를 제시하고 있기 때문입니다. 그리고, 앞서 말씀드린 국제기구 조사보고서인 UNEP 보고서가 제시하는 최소한 ▼27% (2°C 기준) 내지 ▼57% (1.5°C 기준)의 추가 감축 필요성, CAT (Climate Action Tracker) 등 국제적으로 공인된 보고서의 평가내용, 그리고 피청구인 대통령이 방기한 2020년 감축목표(543백만 톤)의 이행을 가정하여 이를 반영한 2030년 감축목표의 강화 등이 새로운 온실가스 감축목표 개정을 위한 기준이 될 수 있을 것입니다.

특히 온실가스 감축목표에 관한 입법 의무와 입법 권한을 가지고 있는 국회의 2020. 9. 24.자 ‘기후위기 비상대응 촉구 결의안’이 2030년 온실가스 감축목표를 2010년 대비 최소 45% 감축목표에 부합하도록 상향조정하도록 할 것, 즉 현재의 2030년 감축목표보다 약 ▼175만 톤, ▼32.6% 배출량을 더 줄여야 한다고 정부에 촉구한 사실은 이 사건 헌법소원의 심리 및 재판에 있어서도 상당한 의미가 있는 일이라고 생각합니다.

위 국회 결의안은, 첫째, 현행 온실가스 감축목표를 상향조정해야 할 ‘필요성’을 인정하고 있을 뿐만 아니라, 둘째, 2030년 온실가스 감축목표 개정의 ‘기준’도 제시하고 있으며, 셋째, 무엇보다도 이 사건에서 헌법재판소의 헌법불합치 판결이 내려질 경우에, 국회가, 또는 국회의 위임을 받은 정부가, 헌법재판소의 결정에 따라 현행 감축목표보다 최소한 30% 이상 더 적극적으로 2030년 온실가스 감축목표를 설정하고 집행할 수 있다는 현실적인 ‘가능성’을 함께 보여주고 있기 때문입니다.

변화의 고통 없이는 기후변화대응과 온실가스감축의 열매를 얻을 수 없습니다. 지난 10년 동안 대한민국이 2020년 온실가스 감축목표를 설정하기는 하였으나 이를 전혀 집행하지 않고 방기하였던 일은, 국회와 정부의 힘만으로는 이러한 변화의 고통을 감내하는 것이 불가능할 수도 있다는 것을 보여주고 있습니다. 주기적인 선거로 선출되고 교체되는 대통령(정부)과 국회(입법부)에 기후변화에 대한 헌법적 대응과 강력한 입법 및 집행을 할 능력이 미약할 때에, 헌법재판소가 이 사건 법률 조항, 시행령 조항 및 정부 조치의 위헌성을 선언하는 것은, 국회와 정부가 기후변화 대응에 대한 더 강력한 노력을 할 수 있도록, 헌법재판소가 국회와 정부에 헌법적 도움을 주는 일이 될 것입니다.

다. 대통령이 2020년 온실가스 감축목표를 방기하고 집행하지 않은 조치

- 행정청의 부진정부작위를 통한 기본권보호의무 위배

(1) 2020년 온실가스 감축목표에 관한 대통령의 작위의무

① 행정청의 부작위에 대한 헌법소원의 요건

헌법재판소법 제68조 제1항의 규정에 의하면 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 헌법소원심판을 청구할 수 있습니다. 행정권력의 부작위에 대한 헌법소원의 경우에는, 공권력의 주체에게 헌법에서 유래하는 작위의무가 규정되어 이에 의거하여 기본권의 주체가 행정행위를 청구할 수 있음에도 공권력의 주체가 그 의무를 게을리하는 경우에 허용됩니다. 이때 ‘헌법에서 유래하는 작위의무’라 함은 (i) 헌법상 명문으로 공권력 주체의 작위의무가 규정되어 있는 경우, (ii) 헌법의 해석상 공권력 주체의 작위의무가 도출되는 경우, (iii) 공권력 주체의 작위의무가 법령에 구체적으로 규정되어 있는 경우 등을 포괄합니다 {헌법재판소 2012헌마89·955(병합) 결정 등}.

② 행정청(대통령)의 온실가스 감축목표에 관한 작위의무

대한민국 국가에게는 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 기본권보호의무가 있습니다. 이러한 국가의 보호의무는 국회의 입법작용과 정부의 집행작용을 통해서 이행되므로, 피청구인 대통령에게는 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무를 집행할 정부의 수반으로서 온실가스 감축목표 집행에 관한 헌법 해석상의 작위의무가 존재합니다.

또한, 피청구인 대통령에게는 정부의 수반으로서 온실가스 감축목표를 집행할 법령 상의 작위의무도 존재합니다. 저탄소녹색성장기본법 제3조는 기후변화대응에 관한 정부의 기본적인 책임을 규정하고 있고, 같은 법 제9조는 정부의 기후변화대

응에 관한 국가전략 수립 및 시행의 의무를 규정하고 있으며, 같은 법 제42조는 정부의 온실가스 감축목표 설정과 그 감축목표의 집행에 관한 사항들을 규정하고 있기 때문입니다.

③ 행정청(대통령)의 작위의무 불이행·불충분이행

2020년 온실가스 감축목표의 목표연도인 2020. 12. 31.을 경과한 현재, 피청구인 대통령이 '2020년 온실가스 감축목표' 집행에 관한 작위의무를 불이행하였다는 점은 논란의 여지가 없는 객관적인 사실입니다.

구체적으로 피청구인 대한민국 대통령은 2010. 4. 13. 저탄소녹색성장기본법 제 25조 제1항으로 '2020년 온실가스 감축목표'를 "2020년의 국가 온실가스 총배출량을 2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지 감축하는 것으로 한다."는 것으로 설정하였고, 이 감축목표는 수치로 543백만 톤에 해당합니다. 그런데, 정부가 발표한 2018년의 온실가스 실제 배출량은 727백만 톤으로 이미 2020년 감축목표 543백만 톤을 크기로는 ▲184백만 톤, 비율로는 ▲34%나 초과한 상태이며 2019년의 잠정 배출치도 703백만톤으로 추산되어 2020년 배출량이 발표되기 전인 지금에도 2020년 감축목표 달성이 불가능하다는 점은 이미 명백한 상황입니다. 따라서, 피청구인 대통령이 2020년 온실가스 감축목표를 집행할 작위의무를 불이행, 또는 불충분이행하였다는 점에 대해서는 이견의 여지가 없다 할 것입니다.

더구나, 피청구인 대통령은 2016. 5. 24.에 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조

제1항을 개정하여 ‘2020년 온실가스 감축목표’ 자리에 새로 ‘2030년 온실가스 감축목표’를 대체해 넣은 후로는 마치 ‘2020년 온실가스 감축목표’가 존재하지 않는 것처럼 이를 방기하고 포기하는 태도를 보여왔기 때문에, 이를 통해서도 피청구인 대통령이 2020년 온실가스 감축목표의 집행에 관한 작위의무를 제대로 이행하지 않았다는 점이 명백하게 증명되고 있습니다.

피청구인 대통령이 2016년 시행령 개정을 통하여 2030년 온실가스 감축목표를 신설한 것이 곧 2020년 온실가스 감축목표를 폐기하는 법률적 및 헌법적 효과를 가지는가? 이 문제에 대해서 피청구인 대통령은 위 시행령 개정 당시 및 그 이후로 아무런 언급이나 설명을 한 사실이 없습니다. 논리적으로는 (i) ‘2030년 감축목표가 추가로 설정되고 2020년 감축목표는 병존하여 존속하는 경우’와 (ii) ‘2030년 감축목표가 신설되고 2020년 감축목표가 소멸되는 경우’의 두 가지 가능성이 있겠으나, 어느 경우이든지 위 시행령 개정으로 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표’ 집행에 관한 헌법적 작위의무가 자동적으로 소멸되고 면제되었다는 해석은 불가능하다고 봅니다. 위 (i)의 경우에는 ‘존속하는 2020년 감축목표의 불이행’이라는 작위의무 위반이 인정되고, 위 (ii)의 경우에는 ‘2020년 감축목표의 방기를 통한 불이행’이라는 작위의무 위반이 인정될 것이므로, 두 경우 모두 피청구인 대통령의 작위의무 위반이라는 결론은 마찬가지입니다.

④ 헌법소원의 대상성 충족

이상과 같이, 피청구인 대통령에게는 2020년 온실가스 감축목표를 집행할 작위의무가 존재하고, 피청구인 대통령이 그러한 작위의무를 불이행 또는 불충분이행한

사실 또한 분명하므로, 위 심판대상은 적법요건 단계에서 헌법소원의 심사대상에 해당하는 ‘공권력의 행사 또는 불행사’ 요건을 충족하고 있습니다.

행정청의 부작위가 헌법 및 법령에 따라 온실가스 감축목표를 이행할 의무가 있으나 이를 전혀 이행하지 않은 경우라면 진정행정부작위가 될 것이나, 온실가스 감축조치를 일부는 이행하였으나, 이것이 헌법상 기본권 보장을 위하여 요청되는 수준에 미치지 못하여 기본권을 침해하게 되는지가 문제되는 경우는 부진정행정부작위에 대한 헌법소원심판에 해당할 것입니다.

이 사건 헌법소원은 위 분류상 부진정행정부작위에 해당한다고 할 것인데, 2020년 온실가스 감축목표와 관련하여 대통령은 2016년까지는 일부의 조치를 취하기는 했겠으나 단 한 해도 연도별 목표 감축량을 온전하게 달성한 적이 없고, 2016년 이후로는 아예 2020년 온실가스 감축목표를 사실행위로써 방기했으므로, 2020년 온실가스 감축목표에 관한 피청구인 대통령의 집행은 헌법적 기본권 보장을 위해 필요한 최소한의 수준 및 책임감 있는 작위의무 이행에 크게 미치지 못한다는 점이 분명하다 할 것이므로, 위 심판대상 행위는 부진정행정부작위로서 헌법소원의 대상성을 충족하고 있습니다.

(3) 2020년 온실가스 감축목표의 불이행 및 방기 - 기본권보호의무 위배

① 정부의 온실가스감축 실패

이제 구체적으로 피청구인 대통령의 2020년 온실가스 감축목표 부집행 및 방기

가 국가의 기본권보호의무를 정면으로 위배한 것이라는 것을 살펴보겠습니다.

기후변화대응과 온실가스감축에 관하여 대한민국 국가에 국민의 생명권, 환경권, 안전과 건강에 관한 기본권 등을 보호하기 위한 국가의 기본권보호의무가 존재한다는 점은 앞에서 상세하게 말씀드린 바와 같습니다. 기후변화대응과 온실가스감축에 대한 국가의 기본권보호의무를 집행하는 국가의 기능은 피청구인 대통령이 주도하는 정부가 그 책임을 가지고 있습니다.

대한민국이 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무를 구체적으로 법제화하고 온실가스 감축목표를 설정해서, 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 헌법적 의무를 구체화하고 본격적으로 집행하기 시작한 것은 2010년 저탄소녹색성장기본법과 같은 법 시행령을 제정하고 2020년 온실가스 감축목표를 설정하였을 시점부터라고 할 수 있습니다. 이제 2021년, 그로부터 10년이 지났고 전세계적인 기후변화의 위기와 지구기온 상승은 더욱 심화되었습니다.

만일 대한민국이 2010년에 제정한 온실가스 감축목표를 그 이후 10년 동안 진지하고 책임감 있게 집행하여 그 목표를 달성하였다면, 2020년 현재 대한민국의 온실가스 배출량은 2010년 배출량 675백만 톤보다 약 20% 정도 감소한 543백만 톤 수준에 있을 것입니다. 그러나 피청구인 대통령과 정부는 2020년 감축목표를 진지하게 집행하지 않았고 심지어 2016년 이후로는 이를 방기하였습니다.

그 결과, 정부가 발표한 2018년도 실제 배출량 727백만 톤은 목표연도인 2020년의 온실가스 감축목표 543백만 톤보다 크기로는 ▲184백만 톤, 비율로는 ▲34%나

이미 초과하였고, 정부는 2020년 온실가스 감축목표(543백만 톤)을 이행하지 못하고 목표연도 2020년을 도과한 채, 다만 2020년 감축목표 543백만 톤을 10년 뒤인 2030년 감축목표 536백만 톤으로 시간만 10년 뒤로 미루어버렸습니다. 따라서, 피청구인 대통령이 2010년~2020년의 10년 기간 동안 2010년 설정한 2020년 온실가스 감축목표(543백만 톤)의 집행에 실패하였다는 점은 명백한 사실에 해당합니다.

② 2020년 온실가스 감축목표 집행에 관한 국가의 과소(寡少) 보호

헌법재판소는 국가에게 국민의 기본권을 보호할 헌법적 의무가 있음을 전제로 원칙적으로 국가의 기본권 보호의무를 어떻게 실현하여야 할 것인가의 문제는 입법자의 책임범위에 속하나, 국가가 이러한 보호의무를 제대로 이행하고 있는지에 대해서는 헌법재판소가 이를 심사할 수 있고, 이때는 “국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가?” 라는 ‘과소보호금지원칙’의 위반 여부를 기준으로 삼아야 한다고 밝히고 있습니다(헌재 2008. 7. 31. 2006헌마771 결정 참조). 위 원칙과 관련하여, 최근 헌법재판소는 2019. 12. 27. 2018헌마730 공직선거법 헌법불합치 결정으로 환경권에 관련된 과소보호금지원칙 위반을 이유로 헌법소원심판청구를 인용하면서, 해당 사건의 과소보호금지원칙 위반에 관하여 아래와 같이 판시한 바 있습니다.

“결정요지 가.항

국가가 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리에 대한 보호의무를 다하지 않았는지 여부를 헌법재판소가 심사할 때에는 국가가 이를 보호하기 위하여

적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가 하는 이른바 '과소 보호금지원칙'의 위반 여부를 기준으로 삼아야 한다. (...)

국민이 건강하고 쾌적하게 생활할 수 있는 양호한 주거환경을 위하여 노력하여야 할 국가의 의무를 부과한 헌법 제35조 (제3항)에 비추어 보면, 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하지 아니하여 국가의 기본권 보호의무를 과소하게 이행한 것으로서, 청구인의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 침해하므로 헌법에 위반된다.”

이 사건의 경우, 대한민국 정부는 2020년 온실가스 감축목표의 달성과 관련하여 적절하고 효율적인 최소한의 노력도 전개했다고 볼 수 없습니다. 그에 대한 명백한 증거는 2016년 시행령 개정 후에 2020년 감축목표가 없는 것처럼 이를 방기함으로써 ‘2016년~2020년’의 시기에는 대한민국이 온실가스 감축목표가 없는 나라인 것처럼 온실가스 배출량의 증가를 방치해 버린 사실입니다. 결국, 이 사건에서 피청구인 대통령이 2020년 온실가스 감축목표를 집행하지 않고 방기한 조치는 위 헌마730 결정의 판단과 마찬가지로, 아니 그 이상으로 “적절하고 효율적인 최소한의 보호 조치를 취하지 아니하여 국가의 기본권 보호의무를 과소(寡少)하게 이행한 것으로서, 청구인들이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 침해하여 헌법에 위반” 된 사안에 해당한다고 할 것입니다.

(4) 적법요건 관련

피청구인 대통령이 2020년 온실가스 감축목표를 집행하지 아니하고 방기한 조치

가 그 목표연도의 마지막 날인 2020년 12월 31일에 종료되었다고 본다면, 이 사건 헌법소원은 그 종료일인 2020. 12. 31.보다 이전인 2020. 3. 13.에 제기되었으므로, 청구기간 요건에 관하여 문제가 없다고 할 것입니다.

청구기간 요건에 관해서는 또한 청구인들이 미성년자로서 청구기간에 관하여 '정당한 사유'가 인정되어야 한다는 점, 2020년 온실가스 감축목표의 불이행, 즉 온실가스 배출량의 증가로 말미암은 피해는 과거에 국한되는 것이 아니라 앞으로도 누적적으로 계속 나타난다는 '장래의 피해'에 해당하여 청구기간의 적용이 없다는 점, 또한 이 사건은 그 헌법적 해명의 중요성이 강한 사건으로서 헌법소원의 이익이 인정되기에 충분하다는 점을 말씀드리고자 합니다.

피청구인 대통령이 2020년 온실가스 감축목표를 집행하지 아니하고 방기한 조치가 2020년 말로 끝난 사건이므로 행정청의 부작위에 대한 위헌 선언이 필요할 것인가 라는 의문이 생길 수 있습니다.

그러나, 이 사건 헌법소원에 있어서 피청구인 대통령이 저탄소녹색성장기본법이 제정되고 그 시행령으로 온실가스 감축목표가 설정된 이후 2010년부터 2020년의 10년 기간 동안 '2020년 온실가스 감축목표를 불이행하고, 오히려 이를 방기했다'는 점은, 대한민국 국회와 대통령이 지난 10년간 기후변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 의무를 이행하겠다고 법률과 시행령으로는 말하면서도 실제 행동으로는 아무것도 하지 않았던, '기후변화대응의 부재'에 관한 증거이자 그 헌법위반의 중심적인 본체입니다.

그것은 첫째, 이 사건 법률조항 - 저탄소녹색성장기본법 제42조의 위헌성의 결과 ‘2020년 온실가스 감축목표의 부집행과 방기’를 낳았고, 둘째, 이 사건 시행령조항 - 2030년 온실가스 감축목표 - 의 집행 여부도 ‘2020년 온실가스 감축목표의 부집행과 방기’로 말미암아 그 집행의 보장을 신뢰할 수 없게 되었으며, 셋째, 2030년 온실가스 감축목표(536백만 톤)의 수치 자체가 2020년 감축목표(543백만 톤)를 거의 그대로 10년간 지연시킨 것이라는 기후변화대응의 심각한 지체 현상 또한 ‘2020년 온실가스 감축목표의 부집행과 방기’로 말미암은 것이기 때문입니다.

만일, 이처럼 명백하게 국가의 기본권보호의무를 위배한 ‘정부의 2020년 온실가스 감축목표의 부집행과 방기’에 대하여 그것이 이미 지나간 일이라고 하여 위헌 여부의 선언을 하지 않고 그냥 지나간다면, 앞으로도 2030년 및 그 이후를 향한 온실가스 감축목표에 대해서 정부가 그 집행을 소홀히 하거나 또다시 2020년 감축목표의 경우와 같이 시행령 등의 개정을 통해 방기하거나 포기하는 일이 발생하는 것을 막을 수 없다고 생각합니다.

따라서, 이 사건에 있어서는 국가의 기본권보호의무를 위배한 저탄소녹색성장기본법 제42조의 위헌성과 이 사건 시행령 규정의 위헌성을 선언함과 동시에 ‘정부가 2020년 온실가스 감축목표를 집행하지 않고 무책임하게 방기한 행위’가 대한민국 국가의 기후변화대응과 온실가스감축에 관하여 국민의 기본권을 적극적으로 보호해야 하는 10년의 기간을 그냥 낭비해 지나 보낸 것으로서 헌법을 위반한 엄중한 책임이 있다.’는 점을 심사하고 판단해야 할 중요한 헌법적 이익이 있다고 하겠습니다.

3. 결 론

이상과 같은 이유로 이 사건 심판대상 법률조항인 저탄소녹색성장기본법 제42조와, 이 사건 시행령 조항인 저탄소녹색성장기본법 제25조 제1항, 그리고 피청구인 대통령이 2020년 온실가스 감축목표를 집행하지 아니하고 방기한 조치는 모두 기후 변화대응과 온실가스감축에 관한 국가의 기본권보호의무를 명백히 위반하여 국민의 기본권을 과소(寡少)하게 보호한 것에 해당하므로, 이에 대하여 헌법위반의 판단을 내려주시기 바랍니다.

2021. 1. 26.

위 청구인들 대리인

에스앤엘파트너스

변호사 신 영 무

변호사 이 근 응

변호사 성 기 문

변호사 김 민 경

변호사 호 수 연

변호사 이 병 주

변호사 김 주 진

변호사 윤 세 종

변호사 박 지 혜

헌법재판소 귀중