

헌법소원 보충의견서 (3)

- 이 사건 심판대상 법령조항 등의 포괄위임금지 원칙 위반 및 평등권 침해 -

사건 2020헌마389 저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호 위헌확인
청구인 김도현 외 18
피청구인 대한민국 대통령

위 사건에 관하여 청구인들의 대리인은 다음과 같이 헌법소원 보충의견서를 제출합니다.

1. 서 론

피청구인 대한민국 대통령은 헌법재판소에 제출한 2020. 10. 29.자 의견서를 통하여 (i) 온실가스 감축 목표 설정에 관해 헌법상 어떠한 ‘입법의무’도 도출될 수 없고 (11면), (ii) 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항은 모두 ‘선언적 규정’에 불과하며(13면), (iii) 이 사건 법률조항은 국가의 ‘책무’를 규정한 것에 불과할 뿐, 온실가스 감축 목표 설정을 ‘위임’한 것이 아니고, 이 사건 시행령조항은 단지 ‘집행명령’에 불과하여 포괄위임금지 원칙에 위배되는 것이 아니며(37면), (iv) 이 사건 심판대상 조항

등은 과소보호금지 원칙을 위반하거나, 환경권, 생명권, 행복추구권, 평등권 등을 침해한 것이 아니라는 취지로 주장하고 있습니다(39면~48면).

그러나, 이러한 피청구인 대통령의 주장은 모두 기본적인 헌법 원리에 반하는 것일 뿐만 아니라, 현재 청구인들을 비롯한 국민들의 생명권, 환경권 등 제반 기본권을 가장 중대하게 위협하고 있는 제1의 요인인 ‘온실가스 배출 누적’ 및 그로 인한 심각한 ‘기후변화’에 대한 국가의 기본권보호의무를 망각한 입장이라는 점에서 깊은 실망과 우려를 금할 수 없습니다.

온실가스 배출로 인한 기후변화의 심각성은 이미 청구인들이 이전의 서면들을 통하여 상세히 말씀드린 바 있고, 온 국민이 일상생활에서 체감하며 연일 언론을 통해서도 접하고 있는 중대한 문제입니다. 그런데 피청구인 대통령의 주장에 따른다면, 이처럼 심각한 기후변화로 인해 청구인들을 비롯한 국민들의 기본권 침해가 날로 심해져가는 상황에서, (i) 대한민국에는 기후변화의 요인인 ‘온실가스 배출’을 규제함으로써 국민의 기본권을 보호하는 ‘법률’을 마련할 어떠한 헌법상의 의무도 인정될 수 없고, (ii) 현재 존재하는 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항은 어떠한 ‘법적 구속력’도 없는 ‘선언적’ 규정에 불과하여 국민들이 이에 관해 어떠한 법적 보호나 보장도 받지 못하는 상태이며, (iii) 피청구인 대통령은 아무런 법적 제약도 없이 이 사건 시행령조항으로 정한 온실가스 감축 목표를 마음대로 폐기하거나 변경할 수 있고, (iv) 청구인들을 비롯한 모든 국민들은 이에 따른 생명권, 환경권 등 제반 기본권의 침해를 순순히 감수해야 할 뿐, 국가에 대해 아무런 보호도 요구할 수 없다는 결과가 됩니다.

이러한 결론이 용납될 수 없음은 두말 할 나위가 없고, 청구인들은 이 사건 헌법 소원 심판청구서는 물론, 2021. 1. 26.자 헌법소원 보충의견서 (2)를 통해서도 이 사건 심판대상 조항 등의 위헌적 기본권 침해에 대해 상세히 말씀드린 바 있습니다.

다만, 이 보충의견서 (3)에서는 특히 (i) 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항이 헌법상의 '포괄위임금지 원칙'에 위반하여 청구인들의 기본권을 '과소보호'하고 있다는 점 및 (ii) 이 사건 심판대상 조항 등이 청구인들의 '평등권'을 침해하고 있다는 점에 집중하여 청구인들의 구체적인 의견을 개진하고자 합니다.

2. 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항의 포괄위임금지 원칙 위반

가. '온실가스 감축 목표'에 관한 국가의 기본권보호의무

(1) '법률'로써 온실가스 감축 목표를 규율하여야 할 국가의 기본권보호의무

(가) 피청구인 대통령은 온실가스 감축에 관한 어떠한 헌법상의 '입법의무'도 도출될 수 없고, 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항은 모두 '선언적' 규정이라는 점을 전제하여, 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항에 '포괄위임금지 원칙' 위반의 문제가 없다는 취지로 주장하고 있습니다.

그러나, 이러한 주장은 이에 관한 헌법재판소의 지도적인 선례인 공직선거법 확성기 소음규제 판례(헌법재판소 2019. 12. 27.자 2018헌마730 결정, 이하 '공선법 소음규

제 판례'라고 합니다)에 정면으로 반하는 주장에 해당합니다.

위 공선법 소음규제 판례는 ① 선거 후보자들이 사용하는 확성기의 ‘소음’으로 인해 침해되는 청구인의 종합적 기본권으로서의 ‘환경권’에 대해, ② 국가가 ‘법률’로써 이를 보호할 기본권보호의무를 인정하고, ③ 심판대상 공직선거법 조항들이 ‘과소보호금지 원칙’에 위반하여 위 기본권보호의무를 과소하게 이행하고 있다고 판단하여, 위 심판대상 조항들에 대해 헌법불합치 결정을 하였습니다. 그런데 이 사건에서는 ① 심각한 기후변화를 야기하는 ‘온실가스’ 배출로 인해 청구인들의 종합적 기본권으로서의 ‘환경권’ 침해가 발생하고 있고, ② 따라서 이에 대해 국가가 ‘법률’로써 이를 보호해야 할 기본권보호의무가 인정되어야 함은 당연한 것이며, ③ 청구인들이 이미 말씀드린 것과 같이 이 사건 심판대상 조항 등은 ‘과소보호금지 원칙’에 위배하여 청구인들의 기본권을 침해하고 있으므로, 결국 이 사건 심판대상 조항 등도 위 공선법 소음규제 판례와 본질적으로 동일한 헌법적 법리에 따라 위헌성이 인정되어야 할 것입니다.

(나) 구체적으로, 이 사건에서 국가가 ‘법률’로써 온실가스 감축 목표를 규율하여야 할 기본권보호의무를 부담한다는 점은 위 공선법 소음규제 판례의 헌법 제35조 제2항 및 헌법 제10조 등에 관한 설시를 통해서도 분명하게 확인되고 있습니다.

우선 위 판례는 헌법 제35조 제2항에 관하여 “환경권의 내용과 행사는 법률에 의해 구체적으로 정해지는 것이기는 하나(헌법 제35조 제2항), 이 헌법조항의 취지는 특히 명문으로 헌법에서 정한 환경권을 입법자가 그 취지에 부합하도록 법률로써 내용을 구체화하도록 한 것이지 환경권이 완전히 무의미하게 되는데도 그에 대한 입법

을 전혀 하지 아니하거나, 어떠한 내용이든 법률로써 정하기만 하면 된다는 것은 아니다. 그러므로 일정한 요건이 충족될 때 환경권 보호를 위한 입법이 없거나 현저히 불충분하여 국민의 환경권을 침해하고 있다면 헌법재판소에 그 구제를 구할 수 있다고 해야 할 것이다”라고 판시하였습니다. 이는 헌법 제35조 제2항이 기본적으로 ‘헌법상’ 인정되는 국민의 환경권에 대해 ‘법률’로써 그 내용을 구체화할 국가의 의무를 규정한 것이고, 이러한 환경권을 침해하는 입법의 공백 또는 불충분한 입법 상태는 헌법 제35조 제2항을 위반한 위헌적 상태임을 분명히 한 것입니다.

또한 위 판례는 환경권을 보장해야 할 “국가의 의무”에 관하여, 사인에 의한 법익 침해에 대해 헌법 제10조에 따른 국가의 적극적인 보호의무가 인정된다는 점을 전제로 하여, “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 허용 범위에 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 보호조치를 취할 의무를 진다”는 점을 명확히 선언하였습니다. 특히 위 판시는 “환경침해는 사인에 의해서 빈번하게 유발되므로 입법자가 그 허용 범위에 관해 정할 필요가 있다”는 점을 분명히 하였고, 이 또한 환경권 침해의 경우 입법자가 ‘법률’로써 이를 규율해야 할 국가의 기본권보호의무가 인정되어야 함을 밝힌 것입니다.

그런데 이 사건에서 문제가 되고 있는 ‘온실가스 감축 목표’는 (i) 기후변화를 야

기하는 제1의 요인인 ‘온실가스’에 대한 전국가적이고 중장기적인 배출 한계를 설정하는 것으로서, 온실가스 배출과 이로 인한 기후변화로 야기되는 심각한 환경권 침해로부터 국민들을 보호하기 위해 가장 중요한 사항이고, (ii) 온실가스는 공공부문보다도 민간부문에서 훨씬 더 많이 배출되고 있어 ‘사인에 의한 환경권 침해’가 더욱 문제되는 사안이므로, 위 판례가 명시한 것과 같이 이 사건에서 청구인들을 비롯한 국민의 환경권 보호를 위해 ‘온실가스 감축 목표’를 ‘입법자가’, ‘법률로써’ ‘충분히’ 보호해야 할 국가의 기본권보호의무가 인정된다는 점은 너무도 명백하다고 할 것입니다.

따라서 이와 달리 온실가스 감축 목표에 관해 어떠한 헌법상의 ‘입법의무’도 없다거나, 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항이 ‘선언적’ 규정이라거나, 단순히 국가의 ‘책무’를 규정한 것이라는 피청구인 대통령의 주장은 근본적으로 타당하지 않습니다.

(2) 정부의 ‘책무’를 ‘선언’한 것에 불과하다는 피청구인 대통령 주장의 부당성

특히 이 사건 법률조항이 단지 정부가 온실가스 감축을 위한 목표를 설정하고 필요한 조치를 강구할 ‘책무’를 ‘선언’한 것에 불과하다는 피청구인 대통령의 주장(위 의견서 37면 등)은 위와 같이 온실가스 감축 목표에 관한 국가의 기본권보호의무에 비추어 근본적으로 용납되기 어려울 뿐만 아니라, 저탄소녹색성장기본법의 내용상으로도 인정되기 어렵습니다.

온실가스 감축 목표를 비롯한 “기후변화 대응 및 에너지의 목표 관리”를 규정하고

있는 저탄소녹색성장기본법 제42조는 “저탄소사회의 구현” 방법을 구체적으로 정한 동법 제5장에서 제40조의 “기후변화 대응 기본계획의 수립” 및 제41조의 “에너지기본 계획의 수립” 등과 함께 위 저탄소사회의 구현을 위한 정부의 구체적인 기후변화 정책수단의 수립과 그 집행의 의무를 규정하고 있는 것이지, 아무런 법적 구속력 없는 정부의 ‘책무’를 ‘선행적’으로 규정하고 있는 것이 아닙니다. 정부의 주장에 따르면, 저탄소녹색성장기본법 제42조 등 이 사건 법률조항들은 모두 법은 되어 국민의 권리도, 국가의 의무도 존재하지 않는 무의미한 훈시규정이나 사문화된 규정에 불과하게 됩니다.

만약 이 사건 법률조항을 단순히 정부의 ‘책무’를 ‘선행’한 규정으로 본다면, 결국 ‘온실가스 감축 목표’에 관해서는 저탄소녹색성장기본법을 비롯하여 우리나라의 어떠한 법률에서도 이에 대한 법적 구속력 있는 규율을 하지 않고 있는 결과가 되는데, 이는 그 자체로 피청구인 대통령이 기후변화 대응에 관한 국가의 기본권보호의무 위배 상황을 자인하는 것과 마찬가지의 일이 될 것입니다.

나. 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항의 ‘포괄위임금지 원칙’ 위반

(1) 위임입법의 한계 (포괄위임금지 원칙)

위와 같이 기본적으로 온실가스 감축 목표를 ‘법률’로써 규율하여야 할 국가의 기본권보호의무가 인정되는 이상, 설혹 온실가스 감축 목표의 구체적인 내용을 대통령령 등 하위규범에 위임하더라도 헌법 제75조 전단의 ‘위임입법의 한계’를 준수하여 위임

이 이루어져야 함은 당연합니다.

헌법재판소도 ‘위임입법의 한계’에 대해, “헌법상 국회입법의 원칙에 따라 입법권은 법률의 유보가 적용되는 범위 내에서 국회의 배타적인 권한이므로 위임입법에는 일정한 한계가 있다고 보지 않으면 안된다. 그렇지 아니하고 일반적이고 포괄적인 위임을 허용한다면 이는 사실상 입법권을 백지위임하는 것과 다를 바가 없어 의회입법의 원칙이나 법치주의를 부인하는 것이 되고 행정권의 부당한 자의와 기본권 행사에 대한 무제한적인 침해를 초래할 위험이 있기 때문이다. 이에 우리 헌법 제75조는 ‘법률에 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항……에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.’라고 규정하여 일반적인 위임입법의 근거와 아울러 그 범위 및 한계를 제시하고 있다.”라고 밝히고 있습니다(헌법재판소 2004. 9. 23.자 2002헌가26 결정 등).

또한 헌법재판소는 ‘위임입법의 한계’의 다른 표현인 ‘포괄위임금지 원칙’에 대해서도 “헌법 제75조는 ‘대통령령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.’고 규정하여 위임입법의 헌법상 근거를 마련하는 한편, 대통령령으로 입법할 수 있는 사항을 ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항’으로 한정함으로써 일반적이고 포괄적인 위임입법은 허용되지 않는다는 것을 명백히 밝히고 있다.”는 점을 분명히 하고 있습니다(헌법재판소 2013. 8. 29.자 2011헌바390 결정 등).

(2) 포괄위임금지 원칙의 구체적 내용 및 심사 기준

이러한 ‘포괄위임금지 원칙’에서 (i) “‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항’이라 함은 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위에 관한 기본사항이 구체적으로 규정되어 있어서 누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 함을 의미하고”, (ii) “이러한 예측가능성의 유무는 당해 특정조항 하나만을 가지고 판단할 것은 아니고 관련 법 조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단하여야 하며, 각 대상 법률의 성질에 따라 구체적·개별적으로 검토하여야” 합니다(위 현재 2013. 8. 29.자 2011헌바390 결정 등).

(3) 이 사건 법률조항의 포괄위임금지 원칙 위반

그런데 이러한 포괄위임금지 원칙의 심사 기준에 따라 이 사건 법률조항을 살펴보면, 다음과 같이 관련 법 조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단하더라도 하위규범으로 정해진 ‘온실가스 감축 목표’의 대략적인 내용과 수준에 대해 일말의 ‘예측가능성’이 존재하지 않는다는 점에서 이 사건 법률조항이 포괄위임금지 원칙을 위반한 것임을 분명히 확인할 수 있습니다.

(가) 관련 법 조항 전체를 유기적·체계적으로 종합 판단하더라도, ‘온실가스 감축 목표’의 대략적인 내용과 수준에 대한 일말의 ‘예측가능성’도 없습니다.

첫째, 우선 ‘온실가스 감축 목표’의 설정을 정부에 위임하고 있는 저탄소녹색성장 기본법 제42조 제1항은 다음과 같이 규정하고 있습니다.

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

그런데 위 조항은 제1호의 “온실가스 감축 목표”에 대한 중장기 및 단계별 목표의 설정을 “정부”에 맡기고 있을 뿐, 그에 따라 온실가스 감축 목표를 설정할 하위규범의 법적 ‘형식’은 물론이고, 온실가스 감축 목표의 대략적인 ‘내용’이나 ‘수준’에 대해 일 말의 구체적인 기준도 제시하지 않고 있습니다. 위 조항은 단지 “범지구적인 온실가스 감축에 적극 대응하고 저탄소 녹색성장을 효율적·체계적으로 추진하기 위하여”라고 하여 온실가스 감축 목표 설정의 목적을 추상적으로 제시하고 있으나, 이와 같이 지극히 일반적이고 추상적인 내용만으로 하위규범에 설정될 온실가스 감축 목표의 내용을 대략적으로라도 예측하는 것이 불가능하다는 점은 다언을 요하지 않습니다.

둘째, 저탄소녹색성장기본법 전체를 유기적·체계적으로 고찰하여 종합적으로 판단해 보아도 온실가스 감축 목표의 구체적인 내용과 수준에 대해 어떠한 예측가능성도 없다는 점은 변함이 없습니다.

우선, 저탄소녹색성장기본법 제42조 제2항 이하를 살펴보면, 제2항에서 “정부는 제1항에 따른 목표를 설정할 때 국내 여건 및 각국의 동향 등을 고려하여야 한다.”라고 규정하고 있는데, “국내 여건 및 각국의 동향 등”이라는 고려 요소 역시 지극히 일반

적이고 추상적인 것이어서 이를 통해 온실가스 감축 목표의 구체적인 내용과 수준을 가늠할 수 없음은 물론이고, 이를 “고려”하여 어떻게 온실가스 감축 목표에 반영한다는 것인지도 전혀 알 수 없습니다.

또한 제3항은 “온실가스 감축 목표를 변경하는 경우에는 공청회 개최 등을 통하여 관계 전문가 및 이해관계자의 의견을 들어야” 하고, “그 의견이 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다”고 규정하여, 온실가스 감축 목표 ‘변경’시 ‘공청회 개최를 통한 의견 청취 및 반영’에 관해 규정하고 있으나, 이는 위 목표 ‘변경’에 관한 ‘절차적’인 규정에 불과하여, ‘실체적으로’ 온실가스 감축 목표의 내용과 수준이 어떠해야 하는지 가늠할 수 있는 기준이 될 수 없으며, 그 공청회 의견의 ‘타당성 인정’ 여부도 전적으로 정부에 맡겨 놓음으로써 실질적으로 온실가스 감축 목표 변경에 관한 정부의 재량에 아무런 법적 제한을 두지 않은 것과 같습니다.

한편 제4 내지 12항은 모두 제1항 제1호에 따라 온실가스 감축 목표가 설정된 것을 전제로, 그 목표의 달성을 위한 세부적인 이행 수단을 정한 것일 뿐, 어느 조항도 온실가스 감축 목표의 구체적인 내용과 수준을 가늠할 수 있는 내용을 담고 있지 않습니다.

또한 저탄소녹색성장기본법 전제로 고찰 범위를 확대해 보더라도, 동법의 어느 조항도 온실가스 감축 목표의 구체적인 내용과 수준을 대략적으로라도 예측할 수 있는 내용을 담고 있지 않습니다.

결국 저탄소녹색성장기본법 제42조를 포함하여 동법 전체를 유기적·체계적으로 고찰해 보더라도, 동법 제42조 제1, 2항 정도가 ‘온실가스 감축 목표’의 목적과 고려 요소에 대해 지극히 일반적이고 추상적인 내용만 두고 있을 뿐, 위 법률은 도무지 그 구체적인 내용과 수준을 대략적으로라도 예측할 수 있는 어떠한 실체적인 기준도 제시하지 않은 채 온실가스 감축 목표의 설정을 정부에 포괄적으로 백지위임한 것임을 분명히 확인할 수 있습니다.

기후변화에 관하여 우리 정부가 각각 비준한 국제조약인 UN기후변화기본협약(UNFCCC) 및 파리협정(Paris Agreement)를 살펴보면, (i) UN기후변화기본협약 제2조는 동 협약의 궁극적 목적이 “기후체계가 위험한 인위적 간섭을 받지 않는 수준으로 대기중 온실가스 농도의 안정화를 달성”하는 것임을 밝히고, 제3조에서 당사국들이 “형평에 입각하고 공통적이면서도 그 정도에 차이가 나는 책임과 각각의 능력에 따라” 기후체계를 보호할 의무를 부담한다는 원칙을 분명히 하고 있으며, (ii) 파리협정 제2조는 동 협정의 목적이 “산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 섭씨 2도 보다 현저히 낮은 수준으로 유지하는 것 및 산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 섭씨 1.5도로 제한”하는 것임을 분명히 하고 있습니다. (iii) 또한 ‘기후변화에 관한 정부간 협의체’인 IPCC의 1.5도 보고서 등을 통하여, 객관적인 기후과학적 입장에서 위와 같은 목적을 달성하기 위해 감축되어야 할 온실가스 배출량의 양적 기준 또한 이미 객관적으로 제시되고 있습니다.

따라서 우리나라에서 온실가스 감축 목표를 규율하는 법률인 저탄소녹색성장기본법이 포괄위임금지 원칙 등의 헌법적 원리를 준수하면서 기후변화에 관한 국가의 기

본권보호의무를 ‘최소한’으로나마 이행하였다고 평가될 수 있으려면, 설혹 구체적인 온실가스 감축 목표의 설정을 하위규범에 위임하더라도 위와 같이 보편적으로 승인된 국제규범 및 기후과학의 입장에 부합하는 온실가스 감축 목표가 설정될 수 있도록 ‘법률’ 차원에서 최소한의 기준이라도 제시하고 있어야 할 것입니다. 그러나 앞서 살펴본 것과 같이 이 사건 법률조항을 비롯한 저탄소녹색성장기본법 전체를 살펴보더라도 이에 관한 일말의 기준도 제시되어 있지 않은 것입니다.

이처럼 이 사건 법률조항이 온실가스 감축 목표에 관해 일말의 기준도 설정하지 않은 채 그 설정을 정부에 백지위임함으로써 야기되는 심각한 위험성은, 피청구인 대통령이 2016년 시행령 개정을 통해 기준의 ‘2020년 온실가스 감축 목표’가 전혀 집행되지도 않은 상태에서 이를 방기, 포기, 폐기해 버리고, 단지 목표연도만 미루어 거의 동일한 수치의 목표를 ‘2030년 온실가스 감축 목표’로 설정해 버린 상황을 통해서도 이미 현실적으로 드러난 바 있습니다. 이 사건 법률조항의 위헌적인 백지위임 상태가 시정되지 않는 한, 현재의 2030년 온실가스 감축 목표와 같이 국민의 기본권보호에 현저히 부족한 감축 목표가 설정되는 것을 방지할 수 없음은 물론이고, 정부가 이러한 목표마저 전혀 집행하지 않은 채 언제든지 마음대로 바꾸어 버리는 것을 막을 수 없는 것입니다.

(나) 온실가스 감축 목표는 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는 사항으로서, 위임의 명확성·구체성이 엄격히 요구됩니다.

저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항 제1호에 따라 설정되는 ‘온실가스 감축 목표’

는 (i) 온실가스 배출로 인해 야기되는 심각한 기후변화와 이로 인한 국민의 각종 기본권 침해를 방지하고 환경권 등 제반 기본권을 보호·보장하기 위한 '기본권 보장적' 기능과 (ii) 위 목표 달성을 위해 온실가스 배출이 제한되는 국민에 대한 '기본권 제한적' 기능을 동시에 수행합니다. 그런데 이러한 양자의 측면은 모두 “국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할 소지가 있는” 경우에 해당하므로, 위임입법에 있어서는 “구체성·명확성의 요구가 강화되어 그 위임의 요건과 범위가 더 엄격하게 제한적으로 규정되어야 하는 경우”(헌법재판소 1997. 10. 30.자 96헌바92 결정)에 해당합니다.

첫째, 우선 온실가스 감축 목표의 '기본권 보장적' 측면을 살펴보면, 앞서 살펴본 것과 같이 온실가스 배출로 인한 기후변화는 현재 우리 국민들의 생명권, 환경권 등 제반 기본권을 위협하고 침해하는 가장 중대한 위험요인이고, 이와 같은 상황에서 국가는 헌법상의 기본권보호의무에 의해 이러한 기후변화의 위험으로부터 국민의 환경권 등 기본권을 적극적으로 보호하기 위해 온실가스 감축 목표를 법률로써 규율하여야 합니다. 따라서 만약 온실가스 감축 목표가 국민의 기본권을 보호하지 못하는 수준으로 불충분하게 설정된다면 이는 그 자체로 헌법상 이미 인정되고 법률로써 구체적으로 보호받아야 할 환경권 등 “국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해”하는 결과가 됩니다.

둘째, 한편 온실가스 감축 목표의 '기본권 제한적' 측면을 살펴보면, 온실가스 감축 목표는 위와 같이 일반 국민의 기본권 보호를 위하여, 필연적으로 온실가스를 배출하는 국민의 기본권(예: 온실가스 배출기업의 영업의 자유 등)을 제한하는 기능을 수행하게 되므로 이러한 측면에서도 “국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해할

소지가 있는” 사항입니다.

구체적인 예로, 저탄소녹색성장기본법 제42조 제6항은 정부가 “제1항 제1호”(온실가스 감축 목표)에 따른 목표를 달성하기 위하여 “관리업체(대통령령으로 정하는 기준량 이상의 온실가스 배출업체 및 에너지 소비업체)” 별로 목표를 설정·관리하도록 하고, 제7항에서 관리업체에게 해당 목표의 준수 및 실적보고 의무를 부과하고 있으며, 제9항에서 정부가 목표에 미달한 관리업체에게 개선명령을 내릴 수 있도록 하고, 제10항에서 관리업체에게 개선명령 이행결과에 대한 보고·공개의무를 부과하고 있으며, 이러한 의무를 위반한 관리업체에게 과태료의 행정제재를 가하고 있습니다(동법 제64조 제1항 제1 내지 3호).

또 다른 예로, 저탄소녹색성장기본법 제46조 제1항은 “국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위하여 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운영할 수 있다”고 하여, ‘온실가스 감축 목표’의 달성을 위한 ‘온실가스 배출권 거래제’의 근거를 마련하고 있으며, 이에 따른 ‘온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률’은 제2조 제3호에서 “‘배출권’이란 기본법 제42조 제1항 제1호에 따른 온실가스 감축 목표(이하 ‘국가온실가스감축목표’라 한다)를 달성하기 위하여 제5조 제1항 제1호에 따라 설정된 온실가스 배출허용총량의 범위에서 개별 온실가스 배출업체에 할당되는 온실가스 배출허용량을 말한다”라고 정의한 후, 이러한 배출권의 할당 및 거래에 관해 규율하고, 이러한 규제에 위반한 경우 과징금(동법 제33조), 형사처벌(동법 제41조) 또는 과태료(동법 제43조) 등의 제재를 가하고 있습니다.

이처럼 온실가스 감축 목표는 온실가스를 배출하는 국민에 대해서도 “기본권을 직접적으로 제한하거나 침해”할 소지가 있는 사항에 해당하는 것입니다.

따라서 이러한 온실가스 감축 목표가 작용하는 양자의 측면을 모두 고려할 때, 온실가스 감축 목표의 설정을 하위규범에 위임하는 법률의 ‘구체성’ 및 ‘명확성’은 오히려 더 엄격하게 강화되어야 한다고 하겠습니다.

(다) 국제적 입법사례 - 선진 각국의 온실가스 감축 목표 입법 실례

청구인들이 온실가스 감축목표에 관한 국제적 입법사례를 조사하면서 발견한 매우 주목할만한 사실은, 현재 선진 각국의 입법사례는 아래에서 보듯이 온실가스 감축 목표를 하위법령에 위임하지도 않고 직접 법률에 명시적으로 규정하고 있다는 사실입니다(참고자료 7의 1 내지 8 각 외국 관련 법률 원문 및 국문번역문).

이와 같이 온실가스 감축 목표를 직접 법률에 명시하고 있는 선진 각국의 입법사례에 비추어보면, 현재 세계 각국이 함께 온실가스 배출로 인한 심각한 기후변화의 위기에 공통적으로 직면하고 있고 온실가스 감축 등을 통해 기후변화에 대응해야 할 국가의 기본권보호의무 관련 헌법 원리도 전 세계적으로 유사하게 형성되어 있는 상황에서, 온실가스 감축 목표를 구체적인 범위와 기준도 정하지 않은채 하위법령에 백지 위임한 대한민국의 이 사건 법률조항이 얼마나 기후변화와 온실가스 감축에 관한 국민의 기본권보호의무에 관하여 무책임한 내용으로 규정되어 있는지를 비교법적으로도 명백하게 확인할 수 있다고 하겠습니다.

- 독일 연방기후보호법 : 2030년 감축목표 및 2050년 탄소중립을 법률에 명시 (참고자료 7의 1)
- 영국 기후변화법 : 2050년 감축목표를 법률에 명시 (참고자료 7의 2)
- 핀란드 기후변화법 : 2050년 감축목표를 법률에 명시 (참고자료 7의 3)
- 뉴질랜드 탄소중립개정법 : 2050년 탄소중립을 법률에 명시 (참고자료 7의 4)
- 프랑스 2019-1147 에너지·기후법 : 2030년 감축목표 및 2050년 탄소중립을 법률에 명시 (참고자료 7의 5)
- 덴마크 기후법 : 2030년 감축 목표 및 2050년 탄소중립을 법률에 명시 (참고자료 7의 6)
- 노르웨이 기후변화법 : 2030년 감축목표 및 2050년 감축목표를 법률에 명시 (참고자료 7의 7)
- 네덜란드 국가기후법 : 2030년 감축목표 및 2050년 감축목표를 법률에 명시 (참고자료 7의 8)

특히 국민의 기본권에 관한 헌법적 보호가 가장 충실하게 발전한 나라로 인정되고 있는 독일의 연방기후보호법(참고자료 7의 1)을 구체적으로 살펴보면, (i) 제1조는 ‘파리협약’상의 기온 상승 억제 목표 및 ‘2050년까지 온실가스 중립’ 목표 달성을 동법의 목적으로 명시하고, (ii) 제3조 제1항에서 온실가스 배출량이 ‘**1990년 수준과 비교하여 점진적으로 감소**’되어야 한다는 점 및 ‘**2030년까지 달성해야 하는 감소율이 최소 55% 이상이어야 한다**’는 점을 명시하는 한편, 제3항에서 이러한 목표가 ‘강화될 수 있으나 완화될 수 없다’는 점도 분명히 하고 있으며, (iii) 제4조 제1항에서 ‘국가기후목표’ 달

성을 위해 ‘에너지, 산업, 운송, 건물, 농업, 폐기물 등’의 각 ‘부문별 연간 배출 예산’을 정하여 ‘연간 감축목표’를 정하도록 그 기준을 구체적으로 제시하고, 별표2에서 각 연도별로 부문별 연간 배출 예산을 개별적으로 명시하는 한편, (iv) 제4조 제1항 이하에서 이러한 연간 배출 예산이 ‘법적 구속력’을 가진다는 점을 분명히 하고, 그 변경에 대해 엄격한 제한을 가하고 있습니다.

이처럼 2030년 온실가스 감축목표의 구체적인 수치를 법률 규정으로 명시하고 있는 독일의 연방기후보호법 제3조 제1항의 내용과 비교해 보면, 우리나라의 저탄소녹색 성장기본법이 ‘온실가스 감축 목표’에 관해 얼마나 ‘백지(白紙)’ 상태로 이를 규율하고 있는지를 너무도 분명하게 확인할 수 있습니다.

이러한 선진 각국의 입법 사례들과 비교하여 보더라도, 현재의 저탄소녹색성장기본법이 온실가스 감축 목표를 직접 규율하거나 이를 하위규범에 위임하는 데 있어서 아무런 실체적인 내용도 담고 있지 않은 상태임을 뚜렷하게 확인할 수 있습니다.

(4) 이 사건 시행령조항의 위임입법 한계 일탈

(가) 이 사건 시행령조항은 모법의 포괄적 백지위임에 근거하여 온실가스 감축 목표를 설정한 것으로서 위임입법 한계를 일탈한 위헌적 조항입니다.

헌법재판소는 시각장애인에 한하여 안마사 자격인정을 받을 수 있도록 규정하였던 구 안마사에관한규칙 제3조 제1항에 대한 위헌결정(헌법재판소 2006. 5. 25.자 2003헌

마715 결정)에서 “이 사건 규칙조항은 보건복지부장관이 규칙제정권을 행사함에 있어서 위임의 기준과 범위가 불분명하거나 지나치게 포괄적인 의료법 제61조 제4항을 빌미로 시각장애인의 아님 자들이 안마사업에 종사하지 못하게 규정을 둠으로써 일반인의 직업선택의 자유를 제한하고 있다. 즉 국민의 기본권 제한에 관한 법령의 체계위반, 즉 위임입법의 한계일탈 상황은 위임조항인 모법에서 뿐만 아니라 이 사건 규칙조항에서도 마찬가지로 발생하고 있다.”라거나, “이 사건 규칙조항은 모법으로부터 구체적으로 범위를 정하여 위임받지 아니한 사항을 기본권 제한사유로 설정하고 있으므로, 위임입법의 한계를 명백히 일탈한 것으로서 법률유보원칙에 위배된다.”라는 이유로 포괄위임금지 원칙에 위반한 모법의 위임에 따라 규정된 시행규칙(보건복지부령) 조항을 위헌으로 선언하였습니다.

따라서 앞서 살펴본 것과 같이 포괄위임금지 원칙에 위반하여 ‘온실가스 감축 목표’의 설정을 정부에 포괄적으로 백지위임한 이 사건 법률조항에 따라 위 온실가스 감축 목표를 규정한 이 사건 시행령조항도 위임입법의 한계를 일탈한 것으로서 위헌적 조항임은 당연하다 하겠습니다.

(나) 이 사건 시행령조항은 ‘집행명령’이 아닌, 위임입법의 한계를 일탈한 ‘위임명령’입니다.

반면 피청구인 대통령은 이 사건 법률조항이 단순히 정부의 ‘책무’를 ‘선언’한 조항에 불과하다는 주장을 전제로 하여, 이 사건 법률조항은 온실가스 감축 목표를 하위 규범에 ‘위임’한 것도 아니고, 이 사건 시행령조항은 헌법 제75조 후단에 따라 ‘법률

을 집행하기 위하여 필요한 사항'을 정한 '집행명령'에 불과하므로 포괄위임금지 원칙 위반 여부가 문제되지 않는다고 주장하고 있습니다(위 의견서 제37면 등). 그러나, 이는 다음과 같은 이유로 지극히 부당한 주장입니다.

첫째, 저탄소녹색성장기본법 시행령 제1조는 “이 영은 「저탄소 녹색성장 기본법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 규정하여, 위 시행령 각 조항 중 모법에서 “위임된 사항”은 위임명령으로서, 그밖의 사항은 모법의 “시행에 필요한 사항”을 정한 집행명령으로서 규정되는 것임을 분명히 하고 있습니다. 그런데, 앞서 살펴본 것과 같이 저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항은 제1호의 ‘온실가스 감축 목표’의 설정을 명시적으로 정부에 위임하고 있고, 동법 시행령 제25조 제1항은 그러한 위임에 따라 온실가스 감축 목표를 정한 것으로, 이는 위 시행령 제1조가 언급하는 “위임된 사항”에 대한 위임명령이라는 점이 분명하다고 할 것입니다. 모든 대통령령은 제1조에서 위와 동일한 방식으로 해당 대통령령이 모법에서 위임된 사항(위임명령)과 그 시행에 필요한 사항(집행명령)을 규정하고 있다는 문언을 가지고 있습니다.

둘째, 앞서 살펴본 것과 같이 ‘온실가스 감축 목표’는 헌법상 국가의 기본권보호의무 측면에서 기본적으로 ‘입법자가’, ‘법률로써’ 규율해야 할 사항이며, 따라서 설혹 그 구체적인 내용을 모두 ‘법률’에 정하지 않고 하위규범으로 정한다고 하더라도 반드시 헌법 제75조 전단의 ‘포괄위임금지 원칙’을 준수하여 위임명령으로 정해야 할 사항입니다. 따라서 온실가스 감축 목표에 관하여 법률상으로 아무런 법적 구속력 없는 정부의 ‘책무’만을 ‘선언’하고, 이를 ‘집행명령’이라는 형식으로 어떠한 법률적 제약도

없이 법률이 아닌 하위규범에서 자율적으로 설정하는 것은 위와 같은 헌법원리상 허용될 수 없습니다.

셋째, 헌법재판소는 (i) “집행명령은 그 모법에 종속하며 그 범위 안에서 모법을 현실적으로 집행하는 데 필요한 세칙을 규정할 수 있을 뿐이므로 위임명령과 달리 새로운 권리, 의무에 관한 사항을 규정할 수 없다.”는 점을 분명히 하고 있으며(헌법재판소 2001. 2. 2.자 2000헌마604 결정), (ii) 수형자의 금치기간 중 ‘집필’을 금지한 행형법 시행령 조항에 대한 위헌 결정에서 “이 사건 시행령조항은 금치기간 중 집필의 전면 금지라는 금치대상자의 자유와 권리에 관한 사항을 규율하고 있어 도저히 집행명령으로 볼 수 없으므로 모법의 근거 및 위임이 필요없다고 하기도 어렵다.”라고 판시하였습니다(헌법재판소 2005. 2. 24.자 2003헌마289 결정). 그런데 앞서 말씀드린 것과 같이 ‘온실가스 감축 목표’는 (i) 헌법상 인정된 환경권 등 국민의 기본권을 적극적으로 보장하는 기능과 (ii) 온실가스를 배출하는 국민의 기본권을 제한하는 기능을 수행하면서, 국민의 권리·의무에 직접적인 영향을 미치는 법규범으로 작용하는 것이므로, 이러한 사항을 모법의 근거나 위임 없이 ‘집행명령’의 형식으로 규율하는 것은 허용될 수 없는 것입니다.

넷째, 저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항도 “정부는 ... 다음 각 호의 사항에 대한 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다. 1. 온실가스 감축 목표”라고 규정하여, (비록 포괄적 위임을 하고 있더라도) ‘정부’에게 ‘온실가스 감축 목표’를 설정할 ‘의무’를 부여하면서 그 설정을 ‘위임’하고 있음이 문언상 명백하고, 이에 따른 동법 시행령 제25조 제1항도 “법 제42조 제1항 제1호에 따른 온실가스

감축 목표는 (...) 으로 한다”라고 규정하여 동법 제42조 제1항의 위임에 근거하여 온실가스 감축 목표를 정하고 있음을 분명히 표시하고 있습니다. 따라서 이러한 법령의 규정 형식과 체계를 보더라도 이 사건 시행령조항이 ‘위임명령’임은 분명하다고 하겠습니다.

참고로, 동법 시행령에서 온실가스 감축 목표에 관한 ‘집행명령’으로 볼 수 있는 예는 동법 시행령 제25조 제2항입니다. 이 조항은 “제1항에 따른 감축 목표 달성을 여부에 대한 실적을 계산할 때에는 국제 탄소시장 등을 활용한 국외 감축분, 법 제55조 제2항 및 제3항에 따른 탄소흡수율을 활용한 감축분을 포함한다.”라고 규정하여 제1항에서 정한 온실가스 감축목표 달성을 실적 계산의 세부적인 방법과 범위를 규정하고 있는데, 이러한 규정 사항은 법률의 집행을 위해 필요한 기술적인 사항에 불과하므로 모법의 위임 없이 규정할 수 있는 집행명령에 해당하는 것으로 볼 수 있을 것입니다. 반면 동법 시행령 제25조 제1항의 온실가스 감축 목표는 이러한 기술적인 사항과 차원을 달리하는 것으로서 ‘위임명령’의 법적 성격을 갖는 것임이 명확합니다.

결국 이 사건 시행령조항은 포괄위임금지 원칙에 위반한 이 사건 법률조항의 포괄적 백지위임에 근거하여 규정된 ‘위임명령’으로서, 위임입법의 한계를 일탈한 위헌적 조항에 해당합니다.

(5) 소결

이상과 같이 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항은 모두 헌법 제75조의 위임

입법의 한계를 일탈한 위헌적 조항이고, 위 조항들은 ‘절차적’인 측면에서 이러한 위헌성을 지닌 채 ‘실체적’으로 청구인들의 생명권, 환경권 등 제반 기본권을 ‘과소보호’하고 있는 것이므로 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항이 청구인들의 헌법상 보장된 기본권을 침해하여 위헌으로 선언되어야 함은 명백하다고 하겠습니다.

3. 이 사건 심판대상 조항 등의 평등권 침해

평등의 원칙은 “국민의 기본권 보장에 관한 우리 헌법의 최고원리로서 국가가 입법을 하거나 법을 해석하거나 집행할 때에 따라야 할 기준인 동시에, 국가에 대하여 합리적 이유 없이 불평등한 대우를 하지 말 것과, 평등한 대우를 요구할 수 있는 모든 국민의 권리”입니다(헌법재판소 1989. 1. 25. 88헌가7 결정). 따라서 기후변화로 야기되는 기본권 침해에 대한 국가의 보호의무를 이행함에 있어서도 불합리한 차별이나 불평등한 대우가 이루어져서는 안 됩니다.

이 사건 청구인들은 10대 청소년들로 기후과학의 통상적 예측범위인 21세기 말까지 살아갈 세대이며, 기후변화로 인한 본격적인 피해에 가장 크게 노출되어 있는 세대입니다. 그리고, 피청구인들이 2020년 온실가스 감축목표를 달성하지 못한 채 포기, 방기, 또는 폐기하고, 턱없이 부족한 수준으로 2030년 온실가스 감축목표를 설정함으로써 청구인들이 부담하게 되는 온실가스 감축 부담과 기후변화로 인한 피해가 크게 증가하게 되었는바, 이는 헌법이 허용하지 않는 불합리한 차별이자 불평등한 대우에 해당합니다.

헌법재판소는 평등원칙 위반에 관해서 ① 본질적으로 동일한 것을 다르게 취급하고 있는지에 관한 차별 취급의 존재 여부 ② 차별취급이 존재한다면 이에 대한 합리적인 근거가 있는지 여부를 기준으로 판단을 하고 있습니다(헌법재판소 2008. 12. 26. 2007헌마444 결정). 아래에서는 기후변화에 관하여 현재 세대와 미래 세대가 차별 취급을 받고 있다는 점, 그리고 이 차별에 합리적인 근거가 없다는 점을 차례대로 말씀드리도록 하겠습니다.

(1) 기후변화와 ‘세대간 평등’

기후변화에는 전 지구적 차원에서 장기적이고 비가역적으로 일어나는 환경문제라는 특성이 있습니다. 그리고, 이 특성으로 인하여 대기오염, 수질오염과 같이 원인행위로 인한 결과가 즉각적으로 발생하는 통상적인 환경 문제와 달리 기후변화에 있어서는 세대간의 이해관계 차이가 명확하게 드러난다는 차이가 있습니다. 현재 배출하는 온실가스로 인한 기후변화 및 그로 인한 피해가 즉각적으로 반영되어 발생하는 것이 아니라 수십년에 걸쳐서 점진적으로 누적되어 그 효과가 발현되기 때문입니다.

이 점과 관련하여 IPCC는 ‘온실가스 배출을 당장 완전히 멈춘다고 하더라도 바로 온도 상승이 멈추는 것이 아니며, 상승세를 늦추는 데에 10년 정도가 소요된다는 점’을 지적하고 있습니다(갑 제4호증, IPCC 제5차 평가보고서, 125면). 이는 마치 거대한 선박이 바다 위에서 항해를 하는 중에 엔진을 멈추더라도 관성(inertia)으로 인해 바로 멈출 수 없는 것과 같이, 지구의 지표와 해양이 가지고 있는 방대한 열관성(thermal inertia)으로 인하여 ‘온실가스 농도의 변화’와 ‘온도 변화’ 사이에는 상당한 시간간격

이 존재하기 때문입니다.

기후변화의 이러한 특성(원인행위와 효과발생 사이의 시간적 지연)은 필연적으로 기후변화와 관련한 세대간 불평등 문제를 야기하게 됩니다. 현재 세대의 경제적 수요를 위해 배출한 온실가스가 현재 세대에게는 눈에 보이는 영향을 즉각적으로 미치지 않기 때문에 현재 세대는 마음을 이완시키고 기후변화 대응에 필요한 현대 세대의 책임에 상응하는 충분한 노력을 기울이지 않게 되었고 그로 인하여 막대한 양의 온실가스가 계속적으로 초과배출되었으며, 그 결과 인류는 즉시 총력을 기울여 기후변화 대응에 나서지 않을 경우 파국적인 수준의 피해를 맞을 수 밖에 없는 기로에 서게 된 것입니다. 미래 세대인 청구인들은 온실가스 계속 배출에 대한 위와 같은 의사결정 과정에 참여한 적도 없고, 참여할 기회도 없었던 세대임에도 불구하고, 그 파국적인 수준의 피해를 감내해야만 하는 세대적 당사자가 되었습니다.

기후변화 대응에 세대간 평등이 중요하게 고려되어야 한다는 점은 국제법상으로도 분명하게 규정되어 있습니다. UN기후변화기본협약(UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change)은 전문에서 이 협약이 “현재와 미래의 세대를 위하여 기후체계를 보호할 것을 결의”한 것임을 명시하고, 협약의 첫 번째 원칙으로 “인류의 현재 및 미래 세대의 이익을 위하여 기후체계를 보호한다”는 것을 천명하였습니다(제3조 제1호). 위 협약 하에서 2015년에 체결된 파리협정(Paris Agreement) 역시 전문에서 “기후변화에 대응하는 행동을 할 때 (...) 세대간 형평 (...)을 존중하고 촉진하며 고려”하여야 함을 명시하고 있습니다. 이처럼 기후변화에 관한 세대간 평등의 요구를 규정하고 있는 UN기후변화기본협약과 파리협정은 대한민국 국회의 비준을

받은 조약들로서 국내법과 동일한 효력을 가지고 있습니다.

우리나라의 법률 또한 세대간 평등에 대한 고려를 요구하고 있습니다. 2007. 8. 3. 법률 제8612호로 제정되어 ‘지속가능발전’을 환경법의 지도이념으로 제시한 「지속가능 발전기본법」은 “지속가능성”을 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하하지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다(제2조 제1호).”라고 정의하고, “지속가능발전”이란 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전(제2조 제2호)”이라고 규정하였습니다. 이 사건 헌법소원의 심판대상인 「저탄소녹색성장기본법」은 위 「지속가능발전기본법」의 기본법 지위를 계승하는 법으로서 제정되었으며, 제2항 제8호에서 “지속가능발전”의 개념을 그대로 수용하고 있고, “녹색생활 및 지속가능발전 실현”을 위한 별도의 장을 두고 있습니다. 이와 같이 “현재 세대의 필요와 미래 세대의 필요 간의 균형을 이루어야 한다”는 지속가능성의 개념은 심판대상 조항을 포함한 저탄소녹색성장기본법의 목적과 의미에 포함되어 있습니다.

헌법재판소는 본질적으로 동일한 것을 다르게 취급하고 있는지에 관해서는 “관련 헌법 규정과 당해 법규정의 의미와 목적”에 따라서 판단을 해야 한다고 판시하고 있습니다(헌법재판소 2008. 12. 26. 2007헌마444 결정). 미래 세대인 청구인들은 대한민국 국민으로서 현재 세대와 동일하게 헌법상 생명권, 건강권, 환경권, 행복추구권을 가지며, 이 기본권에 대한 국가의 보호에 관해서도 동등한 수준의 보호를 받을 권리가 있습니다. 특히 기후변화와 관련된 국제조약과 이 사건 심판대상 조항을 포함한 국내

법률들이 기후변화와 관련한 피해에 관해 현재 세대와 미래 세대의 이익의 균형을 꾀할 것을 명시적으로 요구하고 있다는 점을 종합하면, 미래 세대와 현재 세대는 헌법과 관련 법규정의 의미와 목적에 비추어 본질적으로 동일하여 평등한 취급을 받아야 할 집단에 해당합니다.

이와 달리 피청구인 대통령은 2020. 10. 29.자 의견서에서 “현재 상황”과 “불확실한 미래 상황”은 차별취급을 논하는 비교 대상이 될 수 없고, 헌법 제11조 제1항 후문이 규정하는 차별금지 영역에도 포함되지 않는다고 주장하고 있습니다.

그러나, “현재 세대와 미래 세대의 필요 간의 균형”을 요구하는 지속가능성의 개념은 위에서 말씀드린 바와 같이 지속가능발전법과 저탄소녹색성장기본법을 통해 환경법의 지도이념으로 명시적으로 도입되어 있으며, 기후변화로 인한 미래 상황에 대해서는 법적 판단의 기초가 될 수 있는 수준의 충분한 예측가능성이 과학적 연구를 통해 확보되어 있습니다. 또한 헌법 제11조 제1항 후문은 “정치적·경제적·사회적·문화적 생활의 모든 영역에 있어서 차별을 받지 아니한다”는 규정으로 인간 생활의 모든 영역에서 차별 금지를 규정한 것이지, 평등권 적용의 대상을 정치, 경제, 사회, 문화의 영역으로만 제한하고 있는 취지라고는 볼 수 없습니다. 따라서 “미래 상황”은 평등권의 비교 대상이 될 수 없다는 정부의 주장은 합리적인 근거가 없으며, 이미 법률을 통해 보호되고 있는 중요한 법익을 배제하는 결과를 가져오므로 받아들일 수 없는 내용이라고 하지 않을 수 없습니다.

이상의 논의를 요약하면, 현재 세대와 미래 세대는 기후변화의 위협으로부터 보호

를 받을 권리가 있는 본질적으로 동일한 집단이며, 두 집단에 대한 차별은 헌법과 법률이 보호하는 차별 금지의 영역에 해당합니다.

(2) ‘차별취급’의 존재

청구인이 미래 세대로서 받는 차별 취급의 핵심은 ① 현재 기후변화 대응 부족으로 인하여 현재 세대에 비해 미래 세대에게 현저하게 심각한 기후변화 피해 위험이 가중되어 있다는 점, 그리고 ② 이와 같은 피해를 방지하기 위한 온실가스 저감과 관련한 경제적, 사회적 부담이 미래 세대에게 편중되어 있다는 점입니다. 그리고, 대한민국의 정부에게는 2020년 감축목표를 달성하지 못한 채 폐기하고, 이를 턱없이 부족한 수준의 2030년 감축목표로 대체함으로써, 미래 세대에게 이러한 위험과 부담을 더욱 더 가중한 책임이 있습니다.

(가) 기후변화로 인한 피해의 편중

기후변화에 대한 과학적 연구에 따르면 기후변화로 인한 이상기후, 극한기상 현상과 생태계 파괴 등의 피해는 지속적으로 증가하여 21세기 후반에는 심각한 수준에 이르게 될 것으로 예측되고 있습니다.

(이하 그림 삽입을 위한 여백)

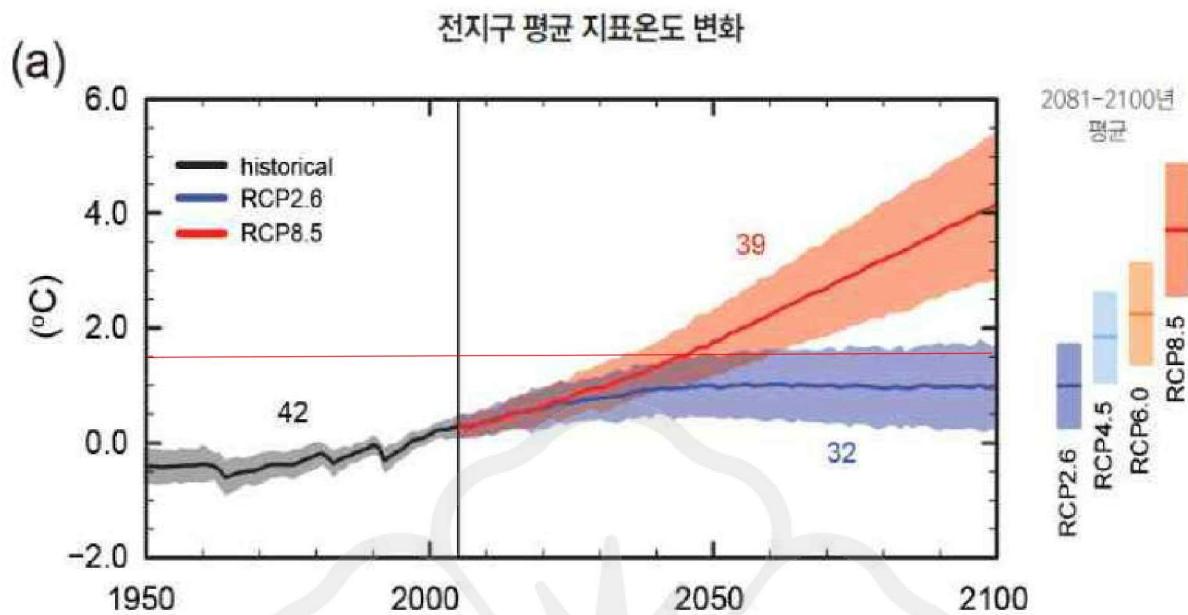


그림 1. 전지구 평균 지표온도 변화 [갑제1호증, 7쪽, (붉은 실선 추가)]

IPCC 제5차 보고서의 전지구 평균 지표온도 변화 추이에 따르면 현재와 같은 추세로 온실가스 배출이 계속될 경우 **2050년경에는 벌써 기후변화의 ‘마지노선’으로 제시되고 있는 산업화 이전 대비 1.5°C 이상의 온도 상승이 이루어질 것으로 예상되고, 이후로는 파국적인 수준의 기후변화 피해가 본격화될 것으로 예상되고 있습니다.** 현재 한국인의 평균 기대수명이 82세라는 점을 고려하면 2000년 이후에 출생하여 현재 10대인 청구인들은 기후변화의 피해가 본격화되는 2050년 이후로 2080년 내지 2090년경 까지 살아가게 될 가능성이 높은 한편, 이 사건 심판대상 조항이 입법된 2010년 이후 현재까지 정치적, 경제적 의사결정을 내려온 한국 사회의 주류 세대는 평균적으로 2040년 내지 2060년경까지 생존할 것으로 예상됩니다. 그리고 생애기간 동안 겪게 되는 기후변화의 피해는 미래 세대에 집중된다는 것이 명백한 과학적 사실에 해당합니

다.

특히 미래 세대에게 발생할 기후변화 피해의 수준은 현재의 기후변화 대응 수준에 따라서 크게 좌우됩니다. 청구인의 2020. 5. 15.자 심판청구 이유보충서 34면 이하에서 자세하게 말씀드린 바와 같이 현재 지구 온도상승을 1.5°C 수준으로 막기 위한 탄소 예산(Carbon Budget)은 2017년 말 기준으로 약 4,200억 톤이 남아있으며, 현재와 같은 수준으로 온실가스 배출이 계속될 경우에는 8년이면 소진될 것으로 예상되고 있습니다. 이는 즉각적인 추가 감축 노력이 없을 경우 머지 않아 1.5°C 상승이 확정되며, 그 이후로는 아무리 극단적인 감축 노력을 기울인다고 해도 파국적인 수준의 기후변화를 막을 수 없게 된다는 점에 대한 뚜렷한 경고입니다. ‘당장의 편안함을 위해 온실가스 감축 노력을 뒤로 미루겠다’는 현재 세대의 결정으로 인한 파국적인 결과는 이러한 결정에 대한 아무런 책임이 없는 미래 세대에게 전가되고, 미래 세대에게는 이를 바로잡을 기회조차 주어지지 않는다’는 것이 기후변화와 관련된 세대간 불평등의 핵심적인 문제입니다.

(나) 기후변화 대응 부담의 편중

기후변화 대응을 위한 온실가스 감축 목표는 파국적인 수준의 피해를 막을 수 있는 수준에서 설정되어야만 합니다. 파리협정 상의 목표를 구체화하기 위한 과학적 근거 제시를 목적으로 발간된 IPCC 1.5°C 특별보고서는 산업화 이전 1.5°C 상승 수준으로 온도 상승을 제한하는 것이 필요하며, 이를 위해서는 2050년까지 온실가스 순배출을 “0”으로 만드는 “탄소중립” 달성이 필요하다고 지적하고 있습니다. 유럽연합(EU)를

필두로 일본에 이어 대한민국까지도 지난해 말 2020년 10월에 ‘2050년 탄소중립 목표’를 채택하면서 ‘1.5°C 온도 상승 제한이 기후변화 목표가 되어야 한다는 점’은 국제사회에서 보편적으로 수용되고 있습니다.

문제는 이러한 목표를 달성하는 과정에서 온실가스 감축의 부담이 현저하게 미래 세대에게 편중되어 있다는 것입니다. 그리고 이 부담을 편중시키는 핵심적인 원인이 바로 이 사건 심판대상인 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항이 규정하는 ‘2030년 온실가스 감축목표’입니다.

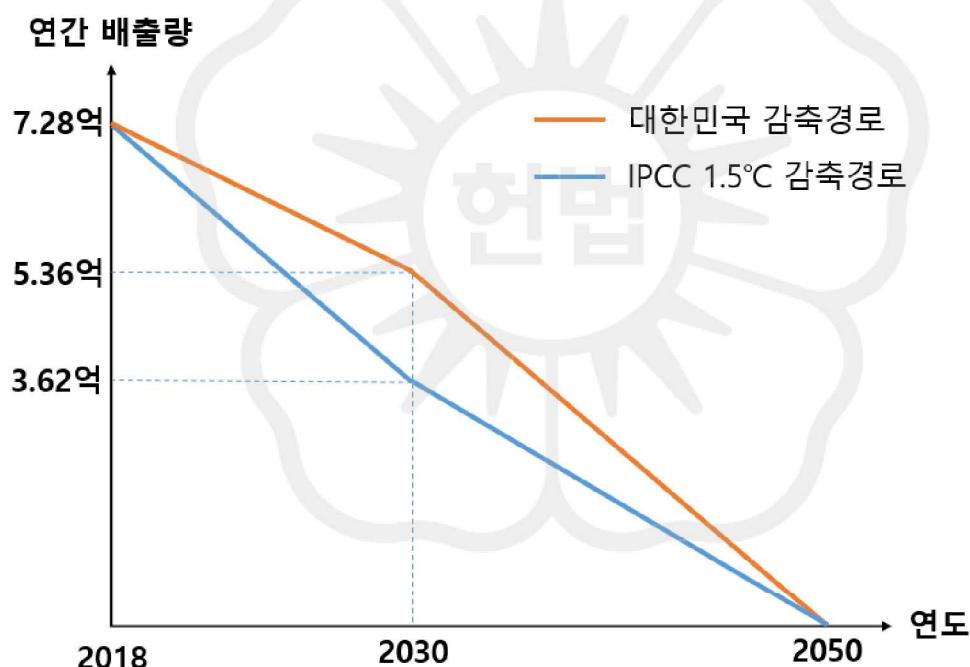


그림 2. 2030년 감축목표와 IPCC 특별보고서 상 요구되는 감축경로 비교

IPCC 1.5°C 특별보고서는 온도상승을 1.5°C로 제한하기 위해서는 전지구적 온실가

스 배출량이 2030년에는 2010년 대비 최소 45% 감소해야 하고, 2050년에는 배출이 “0”이 되어야 한다고 제시한 바 있습니다. 대한민국의 2010년 온실가스 배출량은 6억 5,760만 톤으로 IPCC가 제시한 감축경로에 따를 경우 대한민국의 2030년 온실가스 배출량은 최소한 3억 6,200만 톤 수준으로 낮아져야 합니다. 위 그림에서 나타나듯이 현재 2030년 온실가스 감축목표량은 5억 3,600만 톤으로 이를 바탕으로 2050년 탄소중립(Net Zero) 달성을까지의 감축경로를 단순 추산한 바에 따르더라도 이미 IPCC 감축경로를 크게 상회할 것임이 명백합니다.

현행의 2030년 온실가스 감축목표(5억 3600만 톤)을 유지하면서 1.5°C로 온도 상승을 제한하기 위해서는 ‘2030년 이후의 배출량을 급격하게 크게 줄이는 방법’이 필연적으로 강제됩니다. 이는, 2030년 이후의 온실가스 배출량을 급격하게 감소시켜서 2018년~2030년 기간동안 초과배출된 온실가스 배출량(붉은 표시 부분)을 2030년~2050년 기간의 초과감축량으로 상쇄(푸른 표시 부분)하여야만, 최종적으로 탄소중립을 위하여 제한되는 배출 누적량의 수치가 동일해질 것이기 때문입니다.

(이하 그림 삽입을 위한 여백)

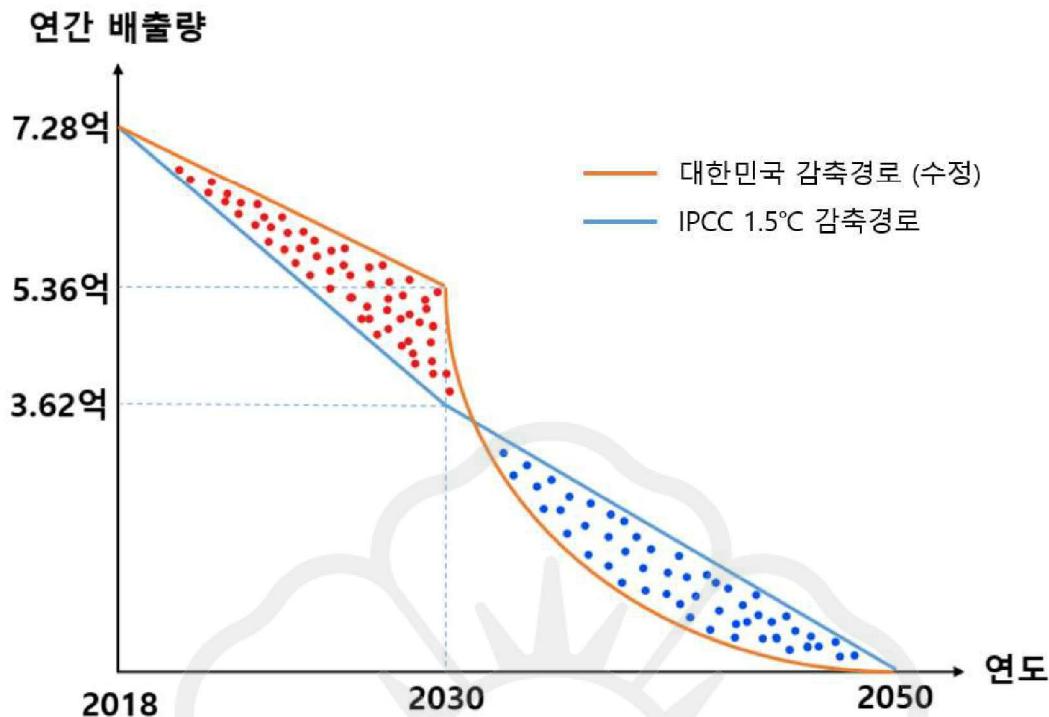


그림 3. 1.5°C 제한을 위한 감축경로 비교

위 그림에서 나타나는 바와 같이 현재의 2030년 온실가스 감축목표는 2030년 이후에 훨씬 더 많은 양의 온실가스를 훨씬 더 빠른 속도로 감축해야 하는 상황을 만들어 미래 세대에게 온실가스 감축의 부담을 크게 전가하고 있을 뿐 아니라, 전 인류가 목표로 하는 온도 목표의 달성을 가능성을 현격히 낮추고 있습니다. 현실적으로 보자면 2030년 이후에 갑자기 위와 같이 급격한 온실가스 감축이 달성될 수 있는 가능성은 희박하기 때문입니다. IPCC 역시 2030년 온실가스 배출량이 낮아질수록 지구온도 상승을 1.5°C로 제한할 수 있는 가능성이 높아진다는 점을 지적하면서, ‘온실가스의 초기 감축이 중요’하다는 점을 매우 강조하고 있습니다(갑 제31호증의1, 3면).

또한 현재 시점에서 온실가스를 적극적으로 감축하지 않고 이를 나중의 시기로 미루는 경우에는 온실가스 감축비용 자체가 현저하게 증가할 것으로 지적되고 있습니다. IPCC 제5차 보고서에 따르면 2030년까지 추가 감축 정책을 시행하지 않고 이 부담을 미룰 경우에는 2100년까지 인류가 목표로 하는 수준의 온실가스 감축을 달성하기 위한 ‘비용’이 2030년~2050년 기간에는 44%, 2050년~2100년 기간에는 37%까지 증가한다는 것입니다. 이는 사회 전체적으로 보더라도 온실가스 감축 부담을 뒤로 미루는 것이 비효율적임을 의미합니다.

2030년까지 추가 감축 정책의 지역에 따른 비용 증가율 [현재 대비 감축 비용 증가율 %]		
2100년 이산화탄소 농도 (ppm CO ₂ -eq)	중기 비용 (2030 - 2050)	장기 비용 (2050 - 2100)
450 - 500	44%	37%
550 - 650	15%	16%

그림 4. 감축 시기에 따른 비용 증가 [갑 제3호증, 86쪽에서 발췌]¹⁾

이처럼 미래 세대에게 온실가스 감축 부담을 미룰 경우, 미래 세대의 온실가스 감축 부담의 절대량이 증가하고 같은 양을 감축하는 비용도 증가하는 이중의 부담 가중이 발생합니다. 피청구인 정부의 주장과 달리 이러한 차이는 추상적인 개념으로서 ‘현재와 미래’ 사이에 발생하는 것이 아니라 출생시기에 따라 통계적으로 동일한 특색을 공유하는 인구집단으로서 현존하는 출생집단(birth cohort) 간에 발생하는 객관적인 차

1) IPCC는 2100년까지 온도상승을 1.5°C로 제한하기 위한 이산화탄소 농도가 430ppm, 2.0°C로 제한하기 위한 이산화탄소 농도가 450ppm이라고 제시하고 있으므로 450-500ppm 구간의 비용 증가율을 살펴보았으며, 파리협정 수준의 기후변화 제한을 위해서는 추가 완화 정책의 지역에 따른 비용 증가율이 이 표에서 제시된 수준보다 높아질 것으로 예상됩니다.

이이며, ‘기후변화와 관련하여 미래 세대의 이익을 현재 세대의 이익보다 현저하게 크게 침해하는 차별취급’에 해당한다고 볼 수밖에 없습니다.

(3) 차별취급의 부당성

헌법재판소는 평등권의 침해 여부에 대한 심사를 자의금지원칙에 의한 심사와 비례의 원칙에 의한 심사로 나누어 판단하고 있습니다. 자의심사의 경우는 차별을 정당화는 합리적인 이유가 있는지 여부를 심사하며, 보다 엄격한 기준인 비례심사의 경우에는 차별을 정당화하는 이유와 차별간의 상관관계에 대한 심사를 하고 있습니다(헌법재판소 2001. 2. 22. 2000헌마25 결정). 그리고, 원칙적으로 자의심사를 적용하되, 헌법에서 특별히 평등을 요구하고 있거나 차별적 취급으로 인하여 관련 기본권에 대한 중대한 제한을 초래하는 경우는 엄격한 심사척도인 비례심사를 적용하고 있습니다(헌법재판소 1999. 12. 23. 98헌마363 결정).

먼저 청구인으로 대표되는 미래 세대는 현재 세대와 동일하게 헌법상 보장되는 기본권인 생명권, 건강권, 환경권, 행복추구권을 보유하는 기본권 주체이며, 국가로부터 기후변화의 위험으로부터 기본권을 보호받을 동등한 권리가 있습니다. 따라서 ‘현재 세대의 경제적, 사회적 부담을 줄이기 위해 미래 세대에게 기후변화 대응 부담을 전가하고, 미래 세대를 파국적인 수준의 기후변화 위험에 노출시키는 조치’는 명백한 차별에 해당합니다. 현재의 감축 목표를 낮게 설정하는 것은 당장의 경제적 사회적 부담을 완화하기 위한 목적일 것으로 해석되나, 현재 부담 완화보다 이로 인해 야기되는 기후변화의 피해가 더 클 것으로 예상된다는 점, 이러한 감축 지연으로 인해 파국적인 수

준의 피해를 야기할 위험이 높아진다는 점, 감축을 지연시킬 경우 감축 비용이 오히려 증가하여 사회적 낭비를 초래한다는 점을 고려하면 이러한 차별에 합리적인 근거가 없을 뿐 아니라 차별취급의 목적과 차별의 상관관계 상으로도 현저히 균형이 상실되어 있다고 평가되지 않을 수 없습니다.

따라서 어느 심사 기준으로 보더라도 이 사건 심판대상인 2020년 온실가스 감축목표 폐지 및 2030년 온실가스 감축목표 설정으로 인하여 청구인들의 평등권이 침해되었다는 결론에는 차이가 없다고 하겠습니다.

피청구인 대통령은 헌법재판소에 제출한 2020. 10. 29.자 의견서에서 저탄소녹색성장기본법에 의하여 정부가 취하는 조치가 전 국민에게 효과가 미치는 것이고, 이러한 정부의 조치의 효과 및 영향이 연령별·세대별로 달라지는 것이 아니라고 주장하였습니다.

그러나, 세대별로 기후변화의 피해 노출 정도, 기후변화 대응을 위한 경제적, 사회적 부담이 달라진다는 것이 과학적으로 증명되는 사실이라는 점, 국제조약과 저탄소녹색성장기본법 등 기후변화와 관련된 법률들이 세대간 불평등 문제를 명시적으로 인지하고 고려할 것을 요구하고 있다는 점, 그리고 헌법 제11조 제1항은 “정치적·경제적·사회적·문화적 생활”에 제한되는 것이 아닌 “모든 영역”에 대한 평등을 보장하는 의미라는 점을 고려할 때, 피청구인 대한민국 대통령의 위와 같은 주장은 무책임할 뿐만 아니라 법리적으로도 타당하지 않은 주장이라고 할 것입니다.

(4) 소결

기후변화와 관련된 세대간 평등의 문제는 각국 법원에서 진행되고 있는 기후소송에서도 중요한 쟁점으로 다루어지고 있습니다. 콜롬비아 대법원은 현재 세대가 산림파괴를 계속하는 것이 기후변화를 통해 미래 세대에게 직접적인 영향을 줄 수 밖에 없음을 지적하며 국가가 산림파괴를 막지 못한 것이 “세대간 평등의 관점에서 보더라도 위반이 명백”하여 청구인들의 헌법상 권리를 침해하였다고 판단하였습니다. 캐나다 온타리오 주법원은 법률요건 판단에 관한 사전결정(preliminary decision)에서 “현재 세대들보다 더 오래 살 것으로 예상되는 젊은 세대에 대해 기후변화가 끼치는 부정적인 영향은 자명”하므로 “평등한 보호와 차별 없이 동등하게 법률의 혜택을 받을 권리”에 대한 본안 심사가 필요하다고 결정한 바 있습니다. [2020. 12. 24.자 우르헨다 재단 의견서 11-12쪽]

이와 같이 이 사건 심판대상 조항 등은 청구인으로 대표되는 미래 세대에게 기후변화로 인한 피해 및 기후변화 대응을 위한 온실가스 감축 부담을 전가하여 미래 세대의 이익을 현재 세대에 비해 현저하게 차별함으로써, 청구인들의 평등권을 침해하고 있다고 할 것입니다.

4. 결 어

이상과 같이 이 사건 심판대상 조항 등은 ‘포괄위임금지 원칙’에 위반하여 청구인들의 생명권, 환경권 등 제반 기본권을 과소보호하고 있는 것이 명백하고, 특히 미래

세대인 청구인들을 부당히 차별취급하는 결과를 야기하여 청구인들의 평등권 또한 침해하고 있다는 점도 명확합니다. 따라서 이처럼 위헌적으로 청구인들의 기본권을 침해하고 있는 이 사건 심판대상 조항 등에 대하여 헌법재판소께서 엄중하게 그 위헌성을 선언하여 주시기 바랍니다.

첨 부 서 류

- | | |
|--------------|---|
| 1. 참고자료 7의 1 | 독일 연방기후보호법 원문 및 번역문 |
| 1. 참고자료 7의 2 | 영국 Climate Change Act 원문 및 번역문 |
| 1. 참고자료 7의 3 | 핀란드 Climate Change Act 원문 및 번역문 |
| 1. 참고자료 7의 4 | 뉴질랜드 Zero Carbon Amendment Act 원문 및 번역문 |
| 1. 참고자료 7의 5 | 프랑스 2019-1147 에너지·기후법 원문 및 번역문 |
| 1. 참고자료 7의 6 | 덴마크 기후법 원문 및 번역문 |
| 1. 참고자료 7의 7 | 노르웨이 기후목표법 원문 및 번역문 |
| 1. 참고자료 7의 8 | 네덜란드 국가기후법 원문 및 번역문 |

2021. 4. 15.

위 청구인들 대리인
에스엔엘파트너스

변호사 신 영 무

변호사 이 균 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