청소년기후소송 헌법소원의 개요와 전망

2021. 12. 25.

이병주 변호사 (법무법인 디라이트 대표변호사)

1. 첫째, 이번 헌법소원의 청구인과 피청구인은 누구인가?

가. 청구인

헌법소원의 청구인은 정부의 공권력 행사로 인하여 직접 헌법적 권리를 침해받는 국민인데, 이 사건의 청구인은 정부의 기후변화 기온상승 대책의 미흡으로 직접 환경권과 생명권 등 헌법적 기본권을 침해받고 있는 대한민국의 청소년들인 청소년기후행동의 회원들입니다.

이번 소송에는 19명의 청소년이 청구인으로 참여하고 있는데, 실제로는 대한민국의 모든 청소년들이 함께 이 사건 헌법소원의 피해자이자 청구인들로 보아야 합니다.

나. 피청구인

그리고 이 사건의 피청구인은 온실가스 감축목표와 관련하여 국민의 기본권 보호의무를 위반한 대한민국 국회와 대한민국 대통령입니다.

2. 둘째, 이 사건 헌법소원의 대상은 무엇인가?

가. 첫 번째 대상은 저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항 제1호입니다.

이 법률조항은 온실가스 감축목표 제정의 법적 형식과 구체적인 범위를 정하지 않고 행정부에 포괄적으로 백지위임하여 결과적으로 온실가스 감축에 관한 국민의 기본권을 법률로 보호하지 않은 조항입니다.

나. 두 번째 대상은 대한민국 정부의 2020년 온실가스 감축목표 폐기입니다.

대한민국 대통령이 2016년 저탄소녹색성장기본법 시행령을 개정하여 원래 2010년 시행령으로 규정되었던 2020년 온실가스 감축목표 약 5억 4,300만 톤을 전혀 이행되지 않은 상태에서 무책임하고도 자의적으로 폐지한 행위입니다.

세 번째 대상은 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항입니다.

2019년 12월 31일에 개정된 이 시행령 조항은 대한민국의 2030년 온실가스 감축목표를 약 5억 3,600만 톤으로 규정하고 있는데, UN환경계획의 평가보고서 및 대한민국 정부의 공식 문서 등에 의하면 이 감축목표로는 파리협정에서 합의된 내용, 즉 기후파국의 도래를 방지하기 위한 최소한의 기준, 즉 2℃ 보다 현저하게 낮은 수준의 기온상승 억지목표를 달성하는 것이 불가능한 수치입니다.

3. 셋째, 법령조항과 정부 행위들이 위헌인 구체적 이유

가. 첫째로 이 사건 법률조항, 저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항 제1호에는 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙을 위반한 치명적 잘못이 있습니다.

헌법 제75조는 법률이 중요한 입법사항을 대통령령에 위임할 때는 구체적인 범위와 기준을 정해서 위임해야만 한다고 규정하고 있는데, 이 사건 법률조항은 온실가스 감축목표 책정에 관하여 아무런 범위나 기준을 정하지 않고 그냥 '정부'에게 백지위임하고 있어서, 헌법의 절차적 준수에서 가장 중요한 원칙인 포괄위임금지원칙을 위반한 헌법위반을 범한 것이 거의 분명합니다.

나. 둘째로, 대한민국 정부의 2020년 온실가스 감축목표 폐지행위는 국민의 기본권보호에 관한 과소보호금지원칙을 위반한 중대한 잘못이 있습니다.

우리나라 헌법재판소는 국민의 기본권 침해에 대해서는 '과잉침해금지의 원칙'을, 환경권과 같은 국민의 기본권 보호에 대해서는 '과소보호금지의 원칙'을 적용하고 있습니다.

우리나라 헌법재판소는 지난 2019년 12월 17일 국민의 환경권에 관련하여 정부가 제정한 법률인 공직선거법의 조항이 국민의 기본권에 대한 최소한도의 적절하고 효율적인 보호를 하지 못하고 있다는 이유로 위헌 판단을 하고 헌법불합치 결정을 내린 획기적인 환경권 관련 헌법판결을 내린 바 있습니다. 대한

민국 정부의 무책임한 2020년 온실가스 감축목표 폐지행위는 정확하게 국민의 기본권에 대한 과소보호금지원칙을 위반한 행위에 해당합니다.

(참조) 헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정
가. 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 '과소보호금지원칙'의 위반 여부를 기준으로 삼아야 한다.

다. 셋째로, 이 사건 시행령 조항, 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항에는 매우 소극적인 온실가스 감축목표를 설정해서 기후파국을 사실상 방치함으로써 청구인들의 환경권과 생명권 등 국민의 기본권 보호임무를 방기한 잘못입니다.

위 시행령에 따른 2030년 온실가스 감축목표가 3℃ 이상의 기온상승으로 인한 기후파국을 막을 수 없다는 문제점에 대해서는 UNEP 배출격차보고서 평가내용 (27%-57% 더 감축 필요) 및 잔여 탄소예산을 기준으로 하는 계산(독일연방헌법재판소 위헌판결 이유) 등을 통해서 논증을 할 수 있습니다. 구체적인 내용은 다음 페이지의 4.항에서 좀더 자세하게 설명하겠습니다.

4. 대한민국 2030년 온실가스 감축목표의 문제점 - 위헌성

가. 지구 기온의 3.2℃ 이상 상승 확실시

먼저 2018. 10. 6. 우리나라 인천 송도에서 개최된 회의에서 채택된「지구온난화 1.5℃ IPCC 특별보고서」(IPCC SR 1.5: Special Report on global warming of 1.5℃, 'IPCC 1.5℃ 특별보고서') D.1.1.항은 "2030년까지 현재의 국가별 감축목표를 반영한 경로는 대체적으로 2100년까지 약 3℃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℃ 이상 상승할 것이 확실시되고 있습니다.

이와 관련해서는 피청구인 대한민국 정부 또한 2015년 '제2차 국가기후변화적응대책 종합본' 39면에서 "온실가스 감축정책을 상당히 실현한 경우(RCP4.5)에도 현재(1981~2010년) 대비 21세기 중반 2.4℃ 상승, 21세기 후반 3.0℃ 상승할 전망"이라고 인정하고 있으므로, 현재의 온실가스 감축목표로는 파리협정의 최소목표기준으로 지구기온 상승을 막는 것이 불가능하다는 점에 대해서 청구인과 대한민국 정부(피청구인들) 간에 다툼이 없는 상황입니다.

나. 현행 온실가스 감축목표의 부당성

그런데, 위 UNEP의 2019년 보고서를 기초로 현저히 2℃ 이내로 지구온도 상승을 제한하기 위한 각국의 온실가스배출 감축목표 비율을 적용하면 대한민국은 2030년 감축목표보다 ▼27% 더 감축해야 하며, 1.5℃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℃ 기준) 내지 300백만 톤 (1.5℃ 기준) 더 감소되어야 합니다(헌법소원 심판청구서 17~19면 참조).

2030년 온실가스 감축목표가 파리협정의 최소기준인 현저히 2℃ 이하 및 1.5℃를 향한 최소감축기준에 객관적으로, 또한 과학적으로 현저히 미치지 못한다는 점에 대한 청구인들의 상세한 주장과 설명은 다음과 같습니다 (헌법소원 심판청구서 17~19면과 2020. 5. 15.자 헌법소원 심판청구 이유보충서의 62~74면).

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.

다. 대한민국 정부와 국회도 2030년 감축목표의 부족함을 인정하고 있습니다.

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℃ 내로 제한하기 위해 권고한 2010년 대비 최소 45% 감축목표에 부합하도록 상향조정할 것을 정부에 촉구하였다는 것입니다.

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, 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℃로 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. 이 사실 또한 위 국회의 결의안과 함께 대한민국의 정부도 현재의 대한민국 2030년 온

실가스 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.

5. 넷째 이 사건 헌법소원의 전망과 의의입니다.

가. 위헌성

이처럼 대한민국의 온실가스 감축목표 설정에 관한 저탄소녹색성장기본법과 시행령 규정 등은, 실체법적으로도 국민의 환경권, 생명권 등 기본권을 침해하여 헌법재판의 대원칙인 과소보호금지원칙을 위반한 것이 분명해 보이고, 절차법적으로도 법률에서 온실가스 감축목표에 관한 구체적인 법령형식과 범위와 기준을 정하지 않고 행정부에 포괄적으로 백지위임한 위헌사유가 아주 명백한 사안입니다.

나. 위헌상태의 해결방법

이러한 위헌상태는 헌법재판소가 이 사건 법률조항 및 시행령조항에 대해서 위헌 판단을 하고, 국회와 행정부에 파리협정 등 국제적 감축목표 기준에 부합하는, 즉 섭씨 2도 상승보다 훨씬 낮은 수준(well below 2도)으로 기온상승을 저지할 수 있는 온실가스 감축목표를 합헌적인 형식과 내용으로 개정하도록 명하는 헌법불합치 결정을 통해서 간명하게 해결할 수 있습니다.

다. 대한민국 헌법재판소의 위상과 독일연방헌법재판소의 위헌판결

더군다나 우리나라의 헌법재판소는 세계적으로는 물론 아시아에서 가장 헌법적 권리 보호에 앞장서는 선도적 헌법재판소라는 점에 청소년 청구인들은

큰 믿음을 가지고 있습니다.

특히 2020년 3월 24일 내려지고 4월 29일에 발표된 독일연방헌법재판소의 독일 기후보호법 위헌 결정은 독일과 같은 대륙법계로서 헌법적 원리의 전개에 있어서 독일 헌법재판소와 아주 긴밀한 관계를 가지고 있는 우리나라 헌법재판소의 이 사건 심리에 있어서 매우 중대하고 긍정적인 의미를 가지고 있는 것으로 평가됩니다.

피청구인 대한민국 국회와 대통령 또한 청소년들의 헌법적 소원에 대해서 그냥 반대하는 태도를 취하지 않고 오히려 이 사건 청구에 적극적으로 동의하거나 수긍하는 태도를 보여줄 것으로 저희는 기대하고 있습니다.

따라서, 저희는 이 사건이 선언적이거나 환경운동의 캠페인을 위한 시험적 소송이 아니라, **'실제로 승소할 수 있고, 승소해야 하는 사건'**이라고 판단하고 있습니다.

라. 2021. 9. 24. 탄소중립기본법의 제정과 그 위헌성

최근 대한민국 정부와 국회는 탄소중립기본법을 제정하여 2050년 탄소중립 선언을 법제화하고 2030년 온실가스감축목표를 다소 강화된 내용으로 규정하였습니다. 2050 탄소중립을 선언한 2021년의 탄소중립기본법은 2010년 제정된 구 저탄소녹색성장기본법보다는 다소 진전된 입법이지만, 여전히 기후파국의 위기로부터 미래세대의 전반적인 생존과 자유와 권리를 실질적으로 보호하기에는 불충분하며 미흡한 내용으로 되어 있고, 나아가 그러한 온실가스 감

축목표의 실질적인 집행을 보장하기 위한 규정 또한 전혀 존재하지 않다는 헌법적 문제점이 있습니다.

이에 청소년기후소송의 대리인단은 현재 탄소중립기본법 제8조의 위헌성에 대한 청구취지 및 청구이유 추가신청서를 준비하여 조만간 제출할 예정으로 있습니다.

(끝)