

헌법소원 심판청구서

청 구 인 김도현 외 18인

(청소년기후행동)

청구인들 대리인

에스앤엘파트너스

변호사 신영무, 이근용, 성기문,

이병주, 김민경, 호수연

변호사 김주진, 윤세종, 김지은, 박지혜

피청구인 1. 대한민국 국회

2. 대한민국 대통령

헌법재판소 귀중

- 목 차 -

청구취지	1
침해된 권리	2
침해의 원인이 되는 공권력의 행사	2
청구이유	4
1. 사건의 개요 및 심판의 대상	4
가. 사건의 개요	4
(1) 청소년 자녀세대의 성년 부모세대에 대한 헌법적 소원	4
(2) 기후변화의 치명적 위험 - 청구인과 피청구인 간에 ‘다툼의 여지가 없는 사실’	5
(3) 기후파국의 피해에 관한 청소년 세대의 ‘회복 불가능한 피해’	11
(4) 대한민국의 온실가스 감축목표가 기후재난 파국을 방지하기에 충분한 것인가	13
나. 심판의 대상	19
2. 이 사건 법률조항 등의 구체적 위헌사유	21
가. 요지 - 이 사건 심판대상 조항 등에 의한 청구인들의 환경권 등 기본권 침해	21
나. 포괄위임금지원칙 및 헌법 제35조 제2항(환경권의 법률적 보장) 위반	23
(1) 포괄위임금지원칙 위반	24
(2) 헌법 제35조 제2항 (환경권의 법률적 보장) 위반	27
(3) 위헌 결정(헌법불합치 결정)을 통한 입법적 해결의 필요성과 가능성	29
다. 피청구인들의 생명권 및 환경권 침해 - 과소보호금지원칙 위반	31
(1) 대한민국의 기후재난 상황과 청구인들의 구체적인 피해	31
① 대한민국의 이상기후 현상	31
② 대한민국의 기상이변으로 인한 청구인(국민)들의 현실적이고 구체적인 피해	33
(2) 과소보호금지의 원칙 위반 - 헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정	38

(3) 이 사건 법률조항 - 과소보호금지원칙을 위반한 환경권과 생명권 침해	41
(4) 피청구인 대통령의 '2020년 온실가스 감축목표 폐지' - 청구인들의 환경권과 생명권 및 평등권 침해	43
① 2020년 온실가스 감축목표 폐지와 과소보호금지원칙 위반	43
② 2020년 온실가스 감축목표 폐지와 평등권 침해	47
(5) '이 사건 시행령조항 - 2030년 온실가스 감축목표'의 위헌성 - 2019년 개정 저탄소녹색성장기본법 제25조 제1항	49
① 2℃ 최소역지목표 초과와 탄소예산 소진의 위협	49
② 대한민국의 압도적인 기온상승과 그에 미치지 않는 소극적 온실가스 감축노력	51
라. 기후변화에 대한 국제적 소송의 경과	55
(1) 네덜란드 대법원 - Urgenda 사건 확정판결	55
(2) 독일 연방헌법재판소 - 기후변화 헌법소송의 최근 제기	57
3. 이 사건 헌법소원의 적법성	58
가. 이 사건 심판대상 조항 등의 헌법소원 대상성	58
나. 기본권 침해의 법적 관련성(직접성, 현재성, 자기관련성)	60
(1) 직접관련성(직접성)	60
(가) 직접성 관련 법리	61
(나) '이 사건 법률조항'의 직접성	61
(다) 피청구인 대통령의 '2020년 온실가스 감축목표 폐지'의 직접성	62
(라) '이 사건 시행령조항'의 직접성	63
(2) 현재관련성(현재성)	64
(가) 현재성 관련 법리	64
(나) 이 사건 심판대상 조항 등의 현재성	65
(3) 자기관련성	66
다. 보충성	67
라. 청구기간	67
(1) '이 사건 시행령조항'에 대한 청구기간 관련	67
(2) '이 사건 법률조항' 및 피청구인 대통령의 '2020년 온실가스 감축목표 폐지행위'에 대한 청구기간 관련	68
4. 결론	70

헌법소원 심판청구서

청 구 인 김도현 외 18인 (청소년기후행동)

별지 청구인 목록과 같습니다.

청구인들 대리인 에스앤엘파트너스

변호사 신영무, 이근웅, 성기문, 이병주, 김민경, 호수연

서울 강남구 영동대로 416 케이티앤지타워 8층

(전화: 02-6207-1145, 팩스: 02-6403-0034, 우편번호: 06176)

변호사 김주진, 윤세종, 김지은, 박지혜

서울 성동구 독섬로1나길 5 헤이그라운드 6층 (사단법인 기후솔루션)

(전화: 02-6013-0137, 우편번호: 04779)

피청구인 1. 대한민국 국회

서울 영등포구 의사당대로1 (전화: 02-788-2114, 우편번호: 07233)

2. 대한민국 대통령

서울 종로구 청와대로 1 (전화:02-730-5800, 우편번호: 03048)

청 구 취 지

1. 저탄소녹색성장기본법(2010. 1. 13. 제정 법률 제9931호) 제42조 제1항 제1호는 헌법에 위반된다.

2. 피청구인 2 대한민국 대통령이 2016. 5. 24.자 저탄소녹색성장기본법 시행령의 개정을 통해서 구 저탄소녹색성장기본법 시행령(2010. 4. 13. 대통령령 제22124호로 신규제정되고 2016. 5. 24. 대통령령 제27180호로 개정되기 전의 것) 제25조 제1항으로 정한 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 폐지한 행위는 헌법에 위반된다.
3. 저탄소녹색성장기본법 시행령(2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정된 것) 제25조 제1항은 헌법에 위반된다.

라는 결정을 구합니다.

침해된 권리

차세대 청소년들의 생명권, 행복추구권과 멸종저항권 (헌법 제10조 인간의 존엄성과 기본인권 보장), 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 차세대 청소년들의 권리 (헌법 제35조 제1항 환경권), 쾌적한 환경조건을 소비하고 있는 성년 세대와 재난적 환경조건에 직면한 차세대 청소년들 사이의 세대 간 불평등 (헌법 제11조 평등권), 재해를 예방하고 환경재난의 위험으로부터 국민을 보호할 국가의 의무 (헌법 제34조 인간다운 생활을 할 권리), 포괄위임금지원칙 위반 (헌법 제75조), 환경권의 법률적 보장 (헌법 제35조 제2항) 위반, 국가의 기본권보호의무 (과소보호금지원칙) 위반 등.

침해의 원인이 되는 공권력의 행사

첫째, 저탄소녹색성장기본법(2010. 1. 13. 제정 법률 제9931호) 제42조 제1항 제1호(이하 ‘이 사건 법률조항’이라고 합니다)는, ‘온실가스 감축목표’ 결정의 법령 형식과 구체적

인 기준을 정하지 않고 행정부가 자의적으로 결정할 수 있도록 백지위임하여 헌법 제 75조의 포괄위임금지원칙을 위반하고, 결과적으로 환경권의 내용을 법률로써 정하도록 한 헌법 제35조 제2항을 위반하여 이 사건 법률조항에 온실가스 감축목표의 구체적 내용을 전혀 규정하지 아니한 입법부작위를 통하여, 차세대 청소년들과 국민의 생명권과 환경권 등 헌법적 권리를 직접 침해하고 있습니다. (‘저탄소녹색성장법 제42조 제1항 제1호’의 위헌성)

둘째, 피청구인 2 대한민국 대통령은, 2016. 5. 24.자 구 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항 개정을 통해, 개정 전 구 저탄소녹색성장기본법 신규제정 시행령 (2010. 4. 13. 대통령령 제22124호로 제정되고 2016. 5. 24. 대통령령 제27180호로 개정되기 전의 것) 제25조 제1항에 “2020년의 국가 온실가스 총배출량을 2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지 감축하는 것으로 한다.”고 규정되어 있던 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 불이행 상태에서 자의적으로 폐지함으로써, 차세대 청소년들과 국민의 생명권과 환경권 등 헌법적 권리를 직접 침해하고 있습니다. (‘2020년 온실가스 감축목표 폐지행위’의 위헌성)

셋째, 저탄소녹색성장기본법 시행령(2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정된 것) 제 25조 제1항은, “2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244만큼 감축하는 것으로 한다.”(이하 ‘이 사건 시행령조항’이라고 합니다)는 매우 소극적인 감축목표를 설정하여 ‘기후변화에 관한 국제연합기본협약’ 및 ‘파리협정’ 등 국제조약에 따라 합의된 기준에 따라 지구 기후재난의 위험을 실효적으로 예방하기 위한 최소한의 보호조치에 미치지 못하고 사실상 방치하는 방법으로, 차세대 청소년

년들의 생명권과 환경권 등 헌법적 권리를 직접 침해하고 있습니다. (‘저탄소녹색성장 기본법 시행령 제25조 제1항’의 위헌성)

이상과 같이, ‘이 사건 법률조항’(저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항 제1호)과 피청구인 대한민국 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지행위’ 및 ‘이 사건 시행령조항’(저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항, 이하 필요한 경우 이 사건 법률조항과 이 사건 시행령조항을 합하여 ‘이 사건 심판대상 조항들’이라고 합니다)은, 헌법상 보장된 청구인들의 기본권을 직접 침해하는 공권력 행사로서 모두 헌법재판소법 제68조 제1항의 헌법 소원 심판청구 대상에 해당합니다.

청 구 이 유

1. 사건의 개요 및 심판의 대상

가. 사건의 개요

(1) 청소년 자녀세대의 성년 부모세대에 대한 헌법적 소원

대한민국 헌법 전문은 ‘우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보하는 것’을 대한민국 헌법의 목적으로 다짐하고 있습니다. 이 사건 헌법소원은 우리 헌법이 안전과 행복을 지켜주겠다고 다짐하고 있는 헌법적 보호의 권리주체인 ‘우

리들의 자손,' 즉 앞으로 이 땅에서 계속 살아갈 대한민국의 청소년들, 아들과 딸들, 손녀와 손자 세대가, 위 헌법적 보호의 의무주체인 '우리들,' 즉 현재 이 땅을 관리하며 다스리고 있는 대한민국의 어른들, 아버지와 어머니들, 할머니와 할아버지 세대에 게 드리는, 절박하고도 간곡한 헌법적 소원입니다.

이 사건 청구인들은 온실가스 배출의 지속적 누적과 지구온난화의 위험으로 인하여 생명의 안전과 자유와 행복을 영원히 박탈당할 '회복할 수 없는 위험'에 놓여있는 대한민국의 다음 세대 청소년들로서, 임박한 기후재난의 예방에 대한 대한민국 정부의 실효성 있는 조치를 적극적으로 호소하며 노력하고 있는 우리나라 청소년들의 단체인 '청소년기후행동' 소속 회원들이며,

이 사건 피청구인들은 대한민국 헌법과 관련 법률 및 파리협정 등 국제조약에 의해서 대한민국 국민과 청소년들의 생명과 환경을 위하여 기후변화와 지구온난화에 대한 실효적 대책을 법령으로 제정하고 행정적으로 집행할 헌법적 책임이 있는 대한민국의 입법부 국회와 대한민국 행정부의 수반인 대통령입니다. (이하 피청구인 대한민국 국회는 '피청구인 국회'로, 피청구인 대한민국 대통령은 '피청구인 대통령'으로, 피청구인들을 함께 통칭하는 경우에는 '피청구인 대한민국 정부'라고 합니다)

(2) 기후변화의 치명적 위험 - 청구인과 피청구인 간에 '다툼의 여지가 없는 사실'

'온실가스 배출의 지속적 누적으로 인한 지구온난화의 치명적 위험'은 청구인들과 피청구인 대한민국 정부 간에 법률적으로 '다툼의 여지가 없는 사실'에 해당합니다.

그 이유는 현재 대한민국의 청소년들인 청구인들이 인식하는 기후재난의 위험성은 모두 대한민국 정부가 비준한 파리협정(Paris Agreement, 다자조약 제2315호)과 대한민국 정부가 참여하고 승인한 ‘기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)’의 공인된 정부간 보고서(이하 ‘IPCC 보고서’라고 합니다) 및 대한민국 정부의 공식 문서들(갑 제1호증 ‘2019년 제2차 기후변화대응 기본계획’ 및 갑 제2호증 ‘2015년 제2차 국가기후변화적응대책’ 등)에 기록된 내용, 즉 피청구인 대한민국 정부의 기후변화 관련 법령 및 국가 문서를 통해서 확인하고 알게 된 내용들이므로, 피청구인 대한민국 정부가 이 사건에서만 새삼스럽게 입장을 바꾸어 ‘기후변화의 치명적 위험성’을 부인할 것으로는 예상되지 않기 때문입니다. 이하 피청구인 대한민국 정부가 직접 참여하여 체결하고 비준한 파리협정과 IPCC 보고서 및 정부의 위 공적 문서 내용들을 통하여 공인된 기후변화 위험에 관한 기본사실을 간단히 요약하면 다음과 같습니다.

① 이산화탄소를 포함한 온실가스의 방출은 대기 중 온실가스의 더 높은 고밀도 농축으로 이어집니다. 이 온실가스는 지구가 방출하는 열을 대기권 내에 비닐하우스의 안쪽처럼 가두어 지구 외부로 나가지 못하게 하는 온실효과를 만들어냅니다. 산업혁명이 시작된 이후 지난 1세기 반 동안 지구에서는 점점 더 많은 양의 온실가스가 방출되고 대기 중에 계속 축적되어 왔기 때문에, 지구는 점점 더 뜨거워지고 있습니다. 산업혁명 시작 이후 최근까지 지구의 기온은 섭씨 약 1.1도만큼 상승했으며, 그 중 가장 큰 온도상승은 우리나라가 본격적으로 산업화에 뛰어든 1970년대 이후 최근의 40년 동안 발생했습니다. IPCC로 대표되는 기후과학계와 피청구인 대한민국 정부를 포함한

국제사회는 파리협정 및 IPCC 보고서 등을 통하여 ‘지구온난화로 인한 기온 상승은 최소한 섭씨 2도 이하(well below 2°C)로 억제되어야 한다.’는 최소목표에 일치하여 합의하고, 나아가 ‘기온 상승을 섭씨 1.5도 이하로 유지하는데 노력해야 한다는 점’에 동의하고 있습니다.

② 과학자들은 현재까지 배출된 온실가스만으로도 심각한 기후변화가 발생할 것이라고 예측하고 있습니다. 파리협정에서 합의한 ‘섭씨 2도(well below 2°C)의 기온상승 저지목표는 치명적인 환경재난이 발생하지 않도록 하는 필요 최소한의 방어선으로 제시되었습니다. 지구 기온의 상승은 극심한 더위, 극심한 가뭄, 극심한 강우, 나아가 식량 공급을 위태롭게 할 수 있는 생태계의 붕괴, 빙하와 극지방의 만년설 용해로 인한 해수면의 상승과 같이 극히 치명적인 환경재난의 결과를 초래하게 됩니다. 이 모든 것이 장래는 물론 현재에도 대한민국을 포함한 전 세계 많은 사람들의 생명과 건강, 생활과 복지, 생활환경을 위태롭게 하고 있습니다 {이상 ①, ②항 참고자료 1 네덜란드 대법원 Urgenda 사건 판결문(이하 ‘네덜란드 Urgenda 판결문’이라고 합니다) 판결요지 ‘위험한 기후변화 Dangerous Climate Change’ 항목 등 참조}.

문제는 이러한 기후환경의 악화가 점점 악화일로로 누적되어가는 비가역적(irrevocable) 성격의 것이어서, 대한민국 국민들 전반은 물론 특히 청구인들과 같은 차세대 청소년들에게 회복 불가능한(irreparable) 손해를 가하게 될 것이라는 점입니다.

③ 2009. 12. 덴마크 코펜하겐에서 열린 제15차 기후변화에 관한 국제협약기본협약{UN Framework Convention on Climate Change, 이하 ‘UN기후변화협약(UNFCCC)’이라고 합

니다} 당사국총회(‘COP15’, COP는 ‘Conference of the Parties’의 영문 약자입니다)와 제5차 교토의정서 당사국총회 및 기후변화 정상회의는 ‘코펜하겐 합의문(Copenhagen Accord)’을 채택하였습니다. 코펜하겐 합의문의 제1조는 ‘지구 온도 상승을 최소한 섭씨 2도 이하로 억제하여야 한다.’는 과학적 견해를 국제적으로 공인(recognize)하였습니다.

다음 해인 2010년 멕시코 칸쿤(Cancun)에서 열린 제16차 UN기후변화협약(UNFCCC) 당사국총회(‘COP16’)에서는 섭씨 2도의 최소역지목표를 재확인하고 섭씨 1.5도 한도로 기온상승을 막아야 할 필요에 대해서 더 연구하기로 했으며, 같은 해인 2010년 피청구인 대한민국 정부는 저탄소녹색성장기본법 시행령을 제정하여 시행령 제25조 제1항에 ‘2020년 온실가스 감축목표’(2020년 배출전망치 대비 30% 감축, 약 5억 4,300만 이산화탄소 톤)를 규정하였습니다.

이후 2014년 IPCC는 제5차 평가종합보고서(‘AR5’, 5th Assessment Report, 이하 ‘IPCC 5차 보고서’라고 합니다)에서 기후재난의 방지를 위하여 가장 중요한 ‘탄소예산(Carbon Budget)’이라는 개념을 제시하였습니다. 2014년 IPCC 5차 보고서는 기후재난의 위험이 기존의 인식보다도 훨씬 더 심각하다는 점과 2009년 코펜하겐 회의 및 2010년 칸쿤 회의에서 저지선으로 논의한 섭씨 2도의 기온상승조차도 인류에게 결코 안전을 보장하기 어렵다는 점을 경고하면서 탄소예산의 개념을 제시하고 있는데, 여기에서 ‘탄소예산(Carbon Budget)’은 지구 기온상승으로 인한 파국을 저지하기 위한 마지노선, ‘온실가스 누적 배출량의 한계치’를 의미합니다. 즉 (i) 인류에게는 앞으로 대기 중에 더 배출할 수 있는 온실가스의 절대량이 제한되어 있고(탄소예산), (ii) 이 절대량(탄소예산)을 넘는 탄소 배출량이 대기 중에 누적되면 기후재앙의 파국을 피할 수 없으며(기

후파국), (iii) 따라서 피청구인 대한민국의 국회와 대통령을 비롯한 모든 국가와 모든 세대와 모든 헌법기관은 온실가스 누적배출량이 이 탄소예산의 범위를 넘지 않도록 방지하기 위해서 각자 자기의 책임범위 내에서 절박하게 노력해야 한다는 것입니다 (행동의무). 파리협정 체결 이후의 21세기 인류에게 있어서 위 탄소예산의 초과금지는 일종의 시대적 정언명령(定言命令), 수학적 공리(公理)에 가까운 것으로 인식되고 있습니다.

④ 이에 2015. 12. 프랑스 파리에서 열린 제21차 UN기후변화협약(UNFCCC) 당사국 총회(COP21)에서는, 피청구인 대한민국을 포함한 참가국들이 지구 온도 상승을 반드시 섭씨 2도 이하(well below 2°C)로 막아야 한다는 최소 목표와, 가능하면 섭씨 1.5도 이하로 유지하기 위해 노력해야 한다는 내용의 파리협정을 합의했습니다(파리협정 제2조 제1항 가.호). 피청구인 대한민국 정부는, 관계기관합동으로 공표한 ‘2019년도 제2차 기후변화대응 기본계획’(갑 제1호증) 14면을 통해서 이 합의내용을 다음과 같이 확인하고 있습니다.

- (목표) 지구온도를 산업화 이전 대비 2°C 상승 이하(well below 2°C)로 억제하고 나아가 1.5°C 상승 이내로 유지하는데 노력
- ※ 2°C 목표란 온실가스로 인한 기후변화를 인류가 감내할 수 있는 한계점 온도

위 COP21에 따라, 우리나라를 비롯한 UN기후변화협약(UNFCCC) 당사국들은 2030년까지의 자발적인 온실가스 감축 국가목표(NDC, Nationally Determined Contributions)를 제출하였습니다. 그런데 모든 당사국들이 제출한 국가목표들을 종합하여 보면, 당사국

들이 제출한 국가목표를 모두 준수하더라도 지구 온도 상승은 섭씨 2도 이하로 제한 되기는커녕 오히려 섭씨 3도 이상 상승하게 될 것이라고 보고되고 있습니다. 국제적으로 공인된 IPCC 보고서 등에 의하면 이것은 피할 수 있는 ‘가능성’이 아니라, 피할 수 없는 산술적 ‘확실성’에 해당합니다.

2018. 10. 6. 우리나라 인천 송도에서 개최된 회의에서 채택된 「지구온난화 1.5°C」 IPCC 특별보고서(IPCC SR 15: Special Report on global warming of 1.5°C, 이하 ‘IPCC 1.5°C 특별보고서’라고 합니다) D.1.1.항은 “2030년까지 현재의 국가별 감축목표를 반영한 경로는 대체적으로 2100년까지 약 3°C의 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 보고서(UNEP Emission Gap Report, 이하 ‘UNEP 2018년 보고서’라고 합니다) 요약본(Executive Summary) 10면에 의하면, 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, 이 점에 대해서 청구인과 피청구인 간에는 다툼이 없는 상황입니다.

⑤ 자, 이제 문제는 산업화 이전 시점에 대비하여 이미 섭씨 1.1도 정도 상승한 지구의 기온이, 앞으로 20년 내지 30-40년 정도 겨우 한 세대가 교체될 만큼의 짧은 기간 안에 섭씨 0.4도 내지 0.9도 정도 추가로 더 상승하여 산업혁명 시작 시점 대비 섭씨 1.5도 내지 2도의 한계를 넘어 섭씨 3도 이상 급격히 상승할 가능성은 거의 확정적으로 예측되고 있는 상황에서(갑 제2호증 대한민국 국가기후변화적응대책 종합본 39면, IPCC 1.5°C 특별보고서 및 UNEP 2018년 보고서 요약본 10면), 그에 대한 각 국가 및 국제적인 온실가스 감축대책은 이러한 파국적인 기온상승을 막기에 명백하게 부족하다는 것입니다.

(3) 기후파국의 피해에 관한 청소년 세대의 ‘회복 불가능한 피해’

지금도 계속 누적되어 파국으로 향해 가고 있는 지구 기온 상승의 위험은 안타깝게도 우리 헌법이 보호하는 두 세대인 ‘우리들’ 성년 부모세대와 ‘우리들의 자손’ 청소년 자녀세대 간에 필연적으로 차별적으로 적용됩니다.

지금 청소년들을 대리하여 본 헌법소원 심판청구서를 작성하고 있는 성년 세대인 변호인들의 경우에도 향후 남아있는 여명기간(餘命期間)인 20~30년간 지속적인 기온 상승의 환경적 피해를 입기는 하겠지만 우리들 성인세대가 생존해 있는 기간 안에 환경적 파국의 시점을 경험할 가능성은 객관적, 산술적으로 청소년 세대보다 훨씬 낮은 반면에,

이 헌법소원을 청구하고 있는 현재 시점의 10대 청소년 세대는 그 여명기간이 최

소한 60~70년 이상 남아있다 할 것이므로 지속적으로 누적되는 기온상승과 환경악화의 피해를 계속 경험하다가 기온상승의 임계치 돌파로 인한 환경적 파국(破局)을 그 생존기간 중에 직면해야 할 객관적이고도 산술적인 가능성이 매우 높기 때문입니다.

개별적으로 한 가족 내에서 부모와 자녀 간에 서로 보살피고 아끼며 사는 인륜적인 관계나, 집단적으로 한 국가 내에서 부모들의 성년 세대와 자녀들의 청소년 세대 간에 대를 이어 서로 협력하며 한 사회를 계승해 가는 역사적 관계를 생각해 볼 때, 이처럼 기후온난화의 파국에 관한 부모, 자녀 세대 간의 이해관계가 대립되고 배치되는 사례는 어디에서도 찾아보기가 어려운 이례적인 상황이라는 점에 우리는 서로 당황하게 됩니다.

이 문제는 실제로 이 사건 헌법소원을 제기하고 있는 청구인 등 대한민국의 청소년들이 세대적으로 체감하고 있는 기후재앙의 위험과 공포는 매우 ‘현실적’이고 가장 ‘절박한’ 문제로 무겁게 인식됨에 반하여, 이 사건 헌법소원을 다투거나 다루는 대한민국 헌법기관들의 어른들이 세대적으로 느끼는 기후재앙의 위기감은 충분히 현실적이지 않은 ‘장래의’ 일이거나 확실하지 않고 ‘막연한’ 우려 정도로 가볍게 인식되거나 취급될 가능성으로 이어집니다. 헌법적 권리침해의 위헌성이나 민사적 불법행위의 위법성 판단은 세대불변의 법원칙에도 영향을 받지만 동시에 모두 당대의 법의식을 반영합니다. 이러한 세대적 위기감의 차이는 청소년 세대인 이 사건 청구인들이 이 사건 헌법소원과 관련하여 기후재난의 위험성에 대해서 느끼는 객관적 공포감에 더하여 느끼는 또 하나의 주관적 두려움입니다.

(4) 대한민국의 온실가스 감축목표가 기후재난 파국을 방지하기에 충분한 것인가

대한민국은 지구온난화 방지를 위한 파리협정의 가입국이자, OECD 국가 중 온실가스 배출량 5위(온실가스 배출량은 세계 11위, 이산화탄소 배출량은 세계 7위) 수준의 세계적인 대규모 온실가스 배출국가입니다(갑 제1호증 2019년 제2차 기후변화대응 기본계획 31면). 대한민국의 경제규모와 온실가스 배출 규모는 이미 우리나라가 더 이상 개발도상국이라는 이름으로 대한민국의 기후위기에 대한 책임감을 회피할 수 없는 단계에 와 있음을 보여주고 있습니다. 그래서인지 현재 피청구인 대한민국 정부는 국내외적으로 대한민국이 지구온난화에 대한 국제적 대책마련과 실천을 주도적으로 노력하는 나라라는 인상을 주기 위하여 노력하고 있습니다.

그러나, 과연 위에서 검토한 지구온난화의 위기적 상황에 비추어 볼 때, 피청구인 대한민국 정부, 특히 대한민국의 입법부인 국회와 행정부 수반인 대통령이 파리협정 및 IPCC 보고서가 제시하는 지구 기온상승의 임계치 도달을 방지하고 대한민국 청소년 세대의 세대적 생존을 가능하게 할 수 있는 실효성 있고 책임감 있는 입법과 행정의 공권력 집행을 하고 있는가? 청구인들은 두려움과 고통스러운 마음으로 이에 대한 정확한 질문과 솔직한 답변을 요구하지 않을 수 없습니다.

이에 대한 청소년 청구인들의 의견은, 피청구인 대한민국의 입법부와 행정부는 헌법과 파리협정 및 관련 법률에 근거한 온실가스 감축목표의 정당한 설정 및 집행과 청소년 세대의 생존권 등 보호에 대해서 전혀 헌법적이고 국가적인 책임감을 보여주지 못하고 있다는 것입니다.

대한민국 정부는 헌법에 근거해서 국민들과 다음 세대 청소년들이 정상적인 환경에서 생명을 유지하고 살아갈 수 있는 생명권과 환경권과 행복추구권을 보호할 헌법적 의무가 있고, 이 헌법적 의무는 대한민국의 입법부, 행정부, 사법부와 헌법재판소 등 모든 헌법기관에 다 부여된 책무입니다.

파리협정에서는 피청구인을 비롯한 각 정부에 ‘온실가스 감축목표’를 제정하여 이행하도록 규정하고 있고, 피청구인 국회는 국민과 청소년의 환경권을 보호하기 위한 헌법적 기본권 보호의무에 따라 2010. 1. 13. 저탄소녹색성장기본법을 제정했지만, 구체적인 ‘온실가스 감축목표’는 법률에서 규정하지 않고 위 법률 제42조 제1항 제1호(‘이 사건 법률조항’)에서 그 범위와 기준 및 하위법령의 형식도 정하지 않고 그냥 모호하게 ‘정부에게’ 백지 위임하였습니다. 여기에서 ‘정부’는 물론 ‘피청구인 대통령’과 대한민국의 ‘행정부’를 의미합니다.

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** (...)

이 법률조항에 따른 온실가스 감축목표는 대외적이나 대내적인 시늉에 그치는 것이 아니라 실질적으로 차세대의 생명권과 환경권을 보호할 책임을 실현하는 수 있는 실효적인 내용이어야 합니다. 그런데 피청구인 국회는 2010년 법률 제정 당시는 물론

2020년 현재까지 이처럼 그 모든 내용을 정부(행정부)에 포괄적으로 백지위임함으로써, 국민과 청소년들의 환경권 등에 대하여 무책임한 조치를 취하였습니다.

그 결과 대한민국 정부(행정부)는 2010년 시행령 제정조항으로 2020년 온실가스 감축목표(2020년 배출전망치 대비 30% 감축, 약 5억 4,300만 톤)를 설정하기는 하였으나, 이후 감축목표를 전혀 달성하지 못하고 지속적으로 온실가스 배출이 증가하자, 2016년 시행령 개정조항을 통해서 아무런 설명이나 조치도 없이 은근슬쩍 2030년 감축목표로 훨씬 느슨한 목표(약 5억 3,600만 톤)를 새로 제시하면서 2020년 온실가스 감축목표를 슬그머니 폐지함으로써, 결과적으로 아직도 기간이 남아있는 ‘2020년 온실가스 감축목표’에 관한 대한민국 청소년과 국민들의 환경적 권리를 침해하는 공권력의 작위(2020년 감축목표의 폐지) 또는 부작위(2020년 감축목표의 부존재)를 통한 헌법위반이 발생하게 되었습니다.

결국 피청구인 대한민국 국회는 기후변화 대응에 있어 가장 중요한 국가 온실가스 감축목표에 관해 2010년 법률 제정 하나만 해 놓고 지난 10년 동안 아무 일도 않았고 앞으로 10년 및 그 이후로도 아무런 일도 하지 않을 태도로 있는바, 그 결과 앞으로 2016년 시행령 개정의 경우처럼 우리나라의 행정부가 다시 시행령의 개정을 통하여 2030년 감축목표조차 또다시 변경하거나 폐지하더라도 입법부나 행정부의 그 누구에게도 그것을 방지할 아무런 방법도 없는 상태로 만드는 치명적인 포괄위임금지원칙 위반과 입법부작위의 위헌 상황을 만들어내고 있다고 비판하지 않을 수 없습니다.

이 과정에서 특히 피청구인 대한민국 대통령이 2016. 5. 24.에 이 사건 시행령 제

25조 제1항을 개정하여 그 이전 시행령에서 규정된 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 자의적이고 무책임하게 폐지해 버린 행위는, 피청구인 대통령이 부담하는 국민과 청소년 세대의 생명권과 환경권에 대한 헌법적 보호의 의무를 헌신짝처럼 저버리는 치명적인 위헌성을 보여주고 있습니다. 만일 피청구인 대통령이 행한 위 ‘2016년 시행령 개정조항을 통한 2020년 감축목표의 폐지’가 아무런 헌법적 통제를 받지 않고 그냥 무사통과를 하게 된다면, 앞으로 피청구인 대통령이 다시금 시행령의 개정 등의 방법을 통해서 대한민국의 온실가스 감축목표를 이렇게 혹은 저렇게 개정하고 변경하거나, 또다시 ‘2030년 온실가스 감축목표’를 무책임하게 폐지하고 ‘2040년 온실가스 감축목표’를 새로 제시하는 방법을 반복하더라도, 청구인들과 국민들은 그러한 시행령 변경에 대한 헌법적, 법률적 통제를 요청하는 것 자체가 불가능하게 될 것입니다.

나아가 이 사건 2019년 시행령 제25조 제1항 개정조항은, 이 사건 2016년 시행령 개정조항이 “2030년 온실가스 배출전망치(BAU, ‘Business As Usual’의 약자) 대비 37%까지 감축”한다는 상대적 기재방식으로 2030년 온실가스 감축목표로 잡은 5억 3,600만 톤을, 2019년 개정조항에서는 “2017년의 온실가스 배출량(7억 910만 톤)의 24.4%만큼 감축된 량(=5억 3,600만 톤)”이라고 하여 목표수치는 똑같은 것을 규정 형식만 절대적 기재방식으로 살짝 바꾸어 놓은 것에 지나지 않는데,

이 2019년 시행령 개정안의 감축목표 5억 3,600만 톤은 「(i) 본래 2010년의 시행령이 2020년 온실가스 감축목표로 설정했던 ‘2020년 예상배출량의 30%’, 절대량으로는 5억 4,300만 톤과 거의 동일한 수치로(▼700만 톤, ▼1.3%), (ii) 피청구인 대한민국 대통령이 실제로는 2020년 감축목표(5억 4,300만 톤)의 달성을 위해 전혀 노력하지 않은 채

온실가스의 초과배출을 방지하여, 2017년에 이미 7억 910만 톤을 돌파하고 앞으로 2020년 말에는 7억 8,300만 톤(2020년 감축목표 5억 4,300만 톤 대비 ▲44.1%, ▲2억 4,000만 톤 초과)을 배출하게 되는 온실가스 감축의무 불이행 상태를 전제로 해서(갑 제1호 증 2019년 제2차 기후변화대응 기본계획 36면), (iii) 사실상으로는 당초의 ‘2020년 감축목표(5억 4,300만 톤)’를 이름만 ‘2030년 감축목표(5억 3,600만 톤)’로 바꾸어 감축노력의 시간만 단순하게 10년 지체시키고 연장하는 것」에 불과한 것으로서, 지구 기온상승의 위험을 실제로 억제하고 환경파국의 위험을 방지할 수 있는 실효적인 효과가 없는 내용입니다.

2019년 시행령의 ‘2030년 대한민국 온실가스 감축목표’로는 파리협정 및 IPCC 보고서 등을 통하여 피청구인 대한민국 정부가 동의한 최소한 2°C(well below 2°C)의 지구기온 상승 최소목표를 달성할 수 없다는 점은, 아래와 같이 유엔환경계획의 2019년 보고서를 통해서 뚜렷하게 확인할 수 있습니다.

매년 세계 각국의 온실가스 배출실적을 평가하고 기후변화 대응목표 달성을 위한 배출량과의 격차를 검토하는 보고서를 내고 있는 유엔환경계획의 ‘UNEP 2019년 보고서’의 XVIII(18)면에 의하면, 각 국가가 보고한 2030년의 자발적 목표배출량의 합계는 연간 560억 톤(56GtCO₂eq)인데 2°C 이하 기온상승 억제 최소목표치 달성을 위한 2030년의 전세계 온실가스 배출량은 연간 410억 톤(41GtCO₂eq)으로 그보다 27%만큼 적은 수치이고{= (560억 톤 - 410억 톤) ÷ 560억 톤}, 따라서 최소한도 2°C 기온상승의 기후 파국을 막기 위해서는 대한민국을 포함한 모든 국가들이 현재의 목표배출량보다 적어도 27% 이상 2030년 온실가스 배출목표를 낮추어야 하는데, 이에 의하면 대한민국의

‘2030년 온실가스 배출목표’도 2019년 시행령 제25조 제1항에서 정한 5억 3,600만 톤 이 아니라 최소한 그보다 27% 적은 3억 9,100만 톤 이하로 더 감축되어야 한다는 점이 UNEP 2019년 보고서 XVIII면의 내용에 따른 명백한 계산결과로 나타나고 있습니다.

Table ES.1. Global total GHG emissions by 2030 under different scenarios (median and 10th to 90th percentile range), temperature implications and the resulting emissions gap

Scenario (rounded to the nearest gigaton)	Number of scenarios in set	Global total emissions in 2030 [GtCO ₂ e]	Estimated temperature outcomes			Closest corresponding IPCC SR1.5 scenario class	Emissions Gap in 2030 [GtCO ₂ e]		
			50% probability	66% probability	90% probability		Below 2.0°C	Below 1.8°C	Below 1.5°C in 2100
2005-policies	6	64 (60-68)							
Current policy	8	60 (58-64)				18 (17-23)	24 (23-29)	35 (34-39)	
Unconditional NDCs	11	56 (54-60)				15 (12-18)	21 (18-24)	32 (29-35)	
Conditional NDCs	12	54 (51-56)				12 (9-14)	18 (15-21)	29 (26-31)	
Below 2.0°C (66% probability)	29	41 (39-46)	Peak: 1.7-1.8°C In 2100: 1.6-1.7°C	Peak: 1.9-2.0°C In 2100: 1.8-1.9°C	Peak: 2.4-2.6°C In 2100: 2.3-2.5°C	Higher-2°C pathways			
Below 1.8°C (66% probability)	43	35 (31-41)	Peak: 1.6-1.7°C In 2100: 1.3-1.6°C	Peak: 1.7-1.8°C In 2100: 1.5-1.7°C	Peak: 2.1-2.3°C In 2100: 1.9-2.2°C	Lower-2°C pathways			
Below 1.5°C in 2100 and peak below 1.7°C (both with 66% probability)	13	25 (22-31)	Peak: 1.5-1.6°C In 2100: 1.2-1.3°C	Peak: 1.6-1.7°C In 2100: 1.4-1.5°C	Peak: 2.0-2.1°C In 2100: 1.8-1.9°C	1.5°C with no or limited overshoot			

아래는 위 UNEP 보고서를 대한민국의 2030년 감축목표에 적용한 결과입니다.

	2030년 배출량	배출량 격차	추가 감축 필요율	대한민국 온실가스 2030년 감축목표
자발적 목표배출량	56			5.36억 톤
1.5°C 대응 배출량	25	32	▼57% (32/56)	2.30억 톤
2°C 대응 배출량	41	15	▼27% (41/56)	3.91억 톤

이처럼 파리협정 및 IPCC 보고서가 요구하는 온실가스 감축의 2°C 최소목표와 대한민국 시행령의 2030년 온실가스 감축목표 간에 현저한 차이가 난다는 점에 대해서는, 별도 서면으로 제출하는 심판청구 이유보충서를 통하여 좀 더 구체적으로 설명드리고자 합니다.

이와 같이 이 사건 심판대상 조항들은 외형적으로는 피청구인 대한민국의 입법부와 행정부가 기후온난화대책과 온실가스 감축목표에 대해서 국제적으로나 국내적으로나 적당한 수준의 조치를 취하고 있다고 주장하고 있는 것과는 달리, 그 내용의 백지적 모호함과 변경과정의 무책임성 및 감축목표의 소극성으로 말미암아 청구인들을 포함한 대한민국 차세대 청소년들의 생명권과 환경권을 보호하기 어려운 내용이라는 점에 대해서, 청구인들은 세계적 헌법수호기관인 대한민국 헌법재판소의 적극적인 심리와 진지한 판단을 간절하게 기대하며 간곡하게 요청 드립니다.

나. 심판의 대상

(1) 저탄소녹색성장기본법(2010. 1. 13. 제정 법률 제9931호) 제42조 제1항 제1호

(‘이 사건 법률조항’)

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 (...)

(2) 피청구인 대한민국 대통령이 2016. 5. 24.자 구 저탄소녹색성장기본법 시행령 개정을 통해서 구 저탄소녹색성장기본법 시행령(2010. 4. 13. 대통령령 제22124호로 신규제정되고 2016. 5. 24. 대통령령 제27180호로 개정되기 전의 것) 제25조 제1항으로 정한 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 폐지한 행위

■ 관련 시행령 조항

○ 2016. 5. 24. 시행령 개정으로 폐지된 구 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항 (2010. 4. 13. 대통령령 제22124호로 신규제정되고 2016. 5. 24. 대통령령 제27180호로 개정되기 전의 것)

제25조(온실가스 감축 국가목표 설정·관리)

① 법 제42조제1항제1호에 따른 온실가스 감축 목표는 2020년의 국가 온실가스 총배출량을 2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지 감축하는 것으로 한다. (2010. 4. 13. 신규제정)

○ ‘2020년 온실가스 감축목표’를 폐지한, 2016. 5. 24.자 구 저탄소녹색성장기본법 시

행령 제25조 제1항 개정조항 (2016. 5. 24. 대통령령 제27180호로 개정되고 2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정되기 전의 것)

제25조(온실가스 감축 국가목표 설정·관리)

① 법 제42조 제1항 제1호에 따른 온실가스 감축 목표는 2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2030년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 37까지 감축하는 것으로 한다. (개정 2016. 5. 24., 시행일 2016. 6. 1.)

(3) 저탄소녹색성장기본법 시행령(2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정된 것) 제25조 제1항 (‘이 사건 시행령조항’)

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. (개정 2016. 5. 24., 시행일 2019. 12. 31.)

2. 이 사건 법률조항 등의 구체적 위헌사유

가. 요지 - 이 사건 심판대상 조항 등에 의한 청구인들의 환경권 등 기본권 침해

(1) 파리협정 및 IPCC 보고서 등은 지속적인 온실가스의 누적적 배출로 인한 지구 기온상승과 그로 인한 이상기후의 발생 및 기후적 파국의 발생을 경고하고 있으며, 대한민국은 전세계적으로도 기온상승의 속도가 가장 빠른 나라 중의 하나로, 이미 기온상승, 아열대화, 해수온 상승과 가뭄, 미세먼지의 발흥과 전국민적 호흡기 질환의 발생 등 기후변화의 피해 증가를 가장 현실적으로 직면하고 있는 나라입니다. (기후재난의

현재성과 구체성)

(2) 대한민국 헌법은 차세대 청소년들의 생명권과 행복추구권 및 정상적인 환경에서 살아갈 환경권을 보장하고 있으며, 국가는 국민의 이러한 기본권을 보호할 의무를 부담합니다. 대한민국이 비준한 파리협정은 최소한 섭씨 2도 이하로 지구온도 상승을 막도록 온실가스의 배출을 감소시켜야 한다는 국제적인 합의로서, 이와 같은 합의에 부합하는 온실가스 감축목표를 설정하고 이행하는 것은, ‘국민과 차세대의 생존을 불가능하게 할 기후재난’의 도래를 막기 위한 대한민국 국가의 의무에 해당합니다. (국가의 환경권 등 기본권 보호의무)

(3) 그런데 우리나라에서 저탄소녹색성장기본법 및 그 시행령, 즉 이 사건 심판대상 조항들을 통해서 규정된 온실가스 감축목표는 섭씨 2도 이하의 국제적 합의보다 훨씬 높은 기온상승을 야기하는 수준으로, 현재 대한민국 정부가 설정하고 있는 온실가스 감축목표는 현재 우리나라에서 구체적으로 발생하고 있는 이상기후로 인한 재난 및 앞으로 더욱 악화될 기후파국의 발생을 저지하기에는 턱없이 소극적인 목표로서, 청구인들의 환경권(헌법 제35조), 생명권과 건강권(헌법 제10조) 및 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조) 등 헌법상 기본권을 현실적으로 침해하고 있습니다. (청구인들의 환경권 등 기본권 침해)

(4) 피청구인 대한민국 정부는 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리에 대한 보호의무를 다하기 위하여 노력하여 하는바, 이 사건 심판대상 조항 등은 국가가 국민의 기본권을 보호하기 위하여 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하지

아니한 경우에 해당하여 ‘과소보호금지원칙’을 위반한 위헌적 규정에 해당합니다(헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정 참조). (과소보호금지원칙 위반)

(5) 나아가, 우리나라에서 온실가스 감축목표를 규정하고 있는 저탄소녹색성장기본법 및 시행령의 관련 규정들은 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙을 위반한 치명적인 절차적 하자를 가지고 있으며, 환경권의 내용과 대상을 법률로 정해야 하는 헌법 제35조 제2항을 위반하였다는 점 또한 뚜렷하다고 할 것인바, 이 사건 법률조항 및 시행령조항의 헌법적 하자는 헌법재판소의 위헌결정(헌법불합치결정)에 의해서만 그 헌법적 하자가 시정될 수 있는 상황입니다. (포괄위임금지원칙 위반)

이하에서는 먼저 이 사건 심판대상 조항 등이 포괄위임금지원칙 및 헌법 제35조 제2항(환경권의 법률적 보장)을 정면으로 위반하고 있는 점을 살펴보고(나.항), 그 다음으로 이 사건 심판대상 조항 등이 헌법상의 기본권 보호의무(과소보호금지원칙)에 위반하여 청구인들의 생명권 및 환경권 등의 기본권을 침해하고 있다는 점을 차례대로 설명드린 후(다.항), 네덜란드와 독일 등 기후변화에 관한 국제적 소송의 주요경과에 대하여 말씀드리고자 합니다(라.항).

나. 포괄위임금지원칙 및 헌법 제35조 제2항(환경권의 법률적 보장) 위반

■ 저탄소녹색성장기본법(2010. 1. 13. 제정 법률 제9931호) 제42조 제1항 제1호 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 (...)

이 사건 법률조항(저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항 제1호)은, (i) ‘온실가스 감축목표’ 결정의 법령 형식과 구체적인 기준을 정하지 않고 행정부가 자의적으로 결정할 수 있도록 백지위임하여 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙을 위반하고, (ii) 환경권의 내용과 행사를 법률로써 정하도록 한 헌법 제35조 제2항을 위반하여 이 사건 법률조항에 온실가스 감축목표의 구체적인 내용을 전혀 규정하지 아니하는 입법부작위를 통하여 환경권의 법률적 보장 원칙을 위반하고 있습니다.

(1) 포괄위임금지원칙 위반

첫째, 이 사건 법률조항은 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙을 정면으로 위반한 위헌적인 법률조항에 해당합니다.

헌법 제75조는 “대통령은 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 있습니다(포괄위임금지원칙).

헌법재판소는 여기에서 ‘법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항’이란 함은 법률에 이미 대통령령으로 규정될 내용 및 범위에 관한 기본사항이 구체적으로

규정되어 있어서 ‘누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있어야 한다는 것’을 의미한다고 설명하고 있습니다(헌법재판소 2013. 8. 29. 2011헌바390 결정 구 고용보험법 제35조 제1항 위헌소원 사건).

그런데, 이 사건 법률조항은 ‘정부(행정부)는 온실가스 감축목표를 정하여야 한다.’라는 초(超) 포괄적인 수권 규정을 통하여, ① 행정부에 온실가스 감축목표의 제정 방식조차 제한하지 않고 대통령령이나 부령 등 행정명령을 통해서 제정하거나 행정규칙이나 고시 등 다른 행정행위를 통해서 결정하든 마음대로 할 수 있는 극단적인 재량권을 부여하고, ② 행정부가 하위법령이나 행정행위로 온실가스 감축목표를 정할 때에 따라야 하는 ‘구체적인 기준’도 법률에서 전혀 제시하지 않고 있습니다.

이와 관련하여 피청구인들은 이 사건 법률조항(제42조 제1항)에 이어지는 저탄소녹색성장기본법 제42조 제2항의 “정부는 제1항에 따른 [온실가스 감축]목표를 설정할 때 국내 여건 및 각국의 동향 등을 고려하여야 한다.”는 규정을 온실가스 감축목표에 관한 ‘구체적 기준’을 제시한 것이라고 주장할지도 모르겠으나, 위 제2항의 ‘국내 여건’이나 ‘각국의 동향’이라는 문언은 그 자체가 매우 ‘추상적’인 개념으로서 오히려 행정부의 자의적 행정권 행사를 가능하게 하는 백지의 재량권을 허용하고 있을 뿐이므로, 아마도 입법과 행정의 전문가인 피청구인들로서는 위 제2항을 두고 헌법재판소가 포괄 위임금지원칙 준수의 요건으로 요구하는 ‘누구라도 당해 법률로부터 대통령령에 규정될 내용의 대강을 예측할 수 있는’ 구체적인 기준에 해당한다고 주장하기 어려울 것이라고 생각합니다.

앞서 포괄위임금지원칙 위반을 이유로 ‘구 고용보험법 제35조 제1항’을 위헌으로 판단한 헌법재판소 2011헌바390 결정의 핵심적 판시 내용을 그대로 ‘이 사건 법률조항’에 적용해 보면, 「이 사건 법률조항은 온실가스 감축목표에 관하여 그 범위나 기간 등에 관하여 기본적 사항도 법률에 규정하지 아니한 채 이를 정부(대통령령 등)에 포괄적으로 위임하고 있으며, 그리하여 저탄소녹색성장기본법의 목적과 규정내용 등을 체계적·유기적으로 종합하여 살펴보아도 일반인으로 하여금 어떤 방식으로, 어느 범위나 정도로 온실가스 감축목표가 결정되고 그에 관한 정부의 조치가 집행될지에 대해서 그 대강의 내용을 법률에서 전혀 예측할 수 없도록 하고 있고, 따라서 이 사건 법률조항은 온실가스 감축목표의 내용 및 범위에 관한 기본적 사항을 법률에 규정하지 않은 채 이를 포괄적으로 대통령령에 위임함으로써, 행정청의 자의적인 법집행을 가능하게 하고 있으므로 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙에 위반된다.」는 거의 동일한 내용으로 될 것입니다.

나아가 ‘의료보험법 제33조 제1항’을 위헌으로 판단한 헌법재판소 1998. 5. 28. 96헌가1 결정은 「법률이 입법위임을 할 때에는 "대통령령" "총리령" "부령" 등 법규명령에 위임함이 바람직하고, 이 사건 법률조항처럼 다만 "보건복지부장관이 정하는 바에 따라"와 같은 형식으로 입법위임을 함으로서 법규명령에 위임한 것인지 행정규칙에 위임한 것인지 분명하지 아니하도록 하여서는 아니 될 것」이라고 판시하여, 이 사건 법률조항과 같이 위임입법의 형식조차 정하지 않은 경우는 그 위헌성이 더욱 뚜렷하다는 점을 강조하고 있습니다.

그러므로, 이 사건 법률조항은 포괄위임금지원칙 위반으로 인한 위헌판결이 내려

지기에 충분한 위헌사유를 가지고 있다는 것이 청구인들의 주장입니다.

나아가 이처럼 이 사건 법률조항이 포괄위임금지원칙을 위반한 위헌의 법률조항이라면, 위 법률조항에 근거하여 제정되고 개정된 대통령령 규정인 이 사건 시행령조항(저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항) 또한 이 사건 법률조항과 마찬가지로 “대통령은 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항과 법률을 집행하기 위하여 필요한 사항에 관하여 대통령령을 발할 수 있다.”는 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙을 위반한 위헌의 시행령조항에 해당하게 될 것입니다.

(2) 헌법 제35조 제2항 (환경권의 법률적 보장) 위반

둘째, (이처럼 이 사건 법률조항 및 이 사건 시행령조항이 모두 포괄위임금지원칙을 위반한 위헌의 규정이라면) 그 결과 이 사건 법률조항은 “환경권의 내용과 행사를 법률로 정하도록 한” 헌법 제35조 제2항을 위반한 입법부작위의 위헌적인 법률조항에도 해당하게 됩니다.

헌법 제35조(환경권)는 제1항에서 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정한 후, 제2항에서 이러한 헌법적 “환경권의 내용과 행사에 대해서는 법률로 정하여야 한다.”고 명시하고 있습니다.

이러한 환경권은 생명·신체의 자유를 보호하는 토대를 이루며, 궁극적으로 ‘삶의

질’ 확보를 목표로 하는 권리인데(헌법재판소 2017. 12. 28. 2016헌마45 결정 및 헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정), 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 지니고 있습니다(헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정).

나아가 헌법재판소에 의하면, 「환경권의 내용과 행사는 법률에 의해 구체적으로 정해지는 것이기는 하나(헌법 제35조 제2항), 이 헌법조항의 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 아니며, 그러므로 일정한 요건이 충족될 때 환경권 보호를 위한 입법이 없거나 현저히 불충분하여 국민의 환경권을 침해하고 있다면 헌법재판소에 그 구제를 구할 수」 있습니다. (헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정 및 헌법재판소 2008. 7. 31. 2006헌마711 결정)

이 사건 법률조항, 즉 저탄소녹색성장기본법 제42조 제1항 제1호는 헌법 제35조 제2항에 따라, 그리고 파리협정 및 저탄소녹색성장법의 다른 기본조항들에 따라, 지구온난화 및 기후변화대응을 위한 온실가스 감축목표에 관한 청구인들의 환경권의 내용과 행사를 규정하는 ‘법률’에 해당합니다.

따라서 입법부는 이 사건 법률조항을 통하여 지구온난화로 인한 환경재난의 방지

를 위한 온실가스 감축목표라는 청구인들의 헌법적 환경권의 구체적인 내용과 행사방법을 명시하고 국민의 기본권을 보호하기에 적절하고도 효율적인 수준으로 최소한 파리협정 제2조 제1항 가.호의 최소목표치인 ‘섭씨 2도보다 현저히 낮은 수준(well below 2°C)’과 같이 구체적이고 예측가능한 온실가스 감축목표의 기준을 이 사건 법률조항 속에서 제시하여야 했습니다. 그럼에도 불구하고 이 사건 법률조항은 온실가스 감축목표를 명시적으로 규정하지 않고, 온실가스 감축목표에 관한 구체적인 기준을 명시하지도 않고 있습니다. 이러한 입법내용은 2010년 처음 이 사건 법률조항을 제정하였을 당시에는 물론 파리협정이 체결되고 비준된 2016년 이후 2020년 현재에 이르기까지 일관하여 단 한 번도 변화되지 않은 상태입니다.

따라서, 이 사건 법률조항은 온실가스 감축에 관한 국민의 환경권의 내용과 행사방법을 법률에서 구체적으로 규정하지 아니하는 입법부작위를 통하여 헌법 제35조 제2항(환경권의 법률적 보장)을 위반한 위헌적 법률조항에 해당한다는 것이 청구인들의 주장입니다.

(3) 위헌 결정(헌법불합치 결정)을 통한 입법적 해결의 필요성과 가능성

셋째, 이 같은 이 사건 법률조항과 이 사건 시행령조항의 위헌상황은 피청구인 국회에 대해서 소정의 기간 내에 이 사건 법률조항의 형식적, 실체적 내용을 시정하는 입법을 하도록 명하는 헌법재판소의 위헌 결정(헌법불합치 결정)을 통해서 합헌적으로 시정될 수 있다는 것이 청구인들의 주장입니다.

앞서 말씀드린 바와 같이, 피청구인 국회는, 2010년 온실가스 감축목표에 관하여 포괄위임금지원칙을 위반하고 환경권의 법률적 보장 원칙을 위반한 이 사건 법률조항을 제정하고, 그 이후 10년간 그대로 위헌적 법률조항을 그대로 유지해 옴으로써, 「(i) 피청구인 대통령은 2010년 시행령 제25조 제1항 제정조항으로 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 소극적으로 설정하고, (ii) 그 이후 대한민국 행정부는 2010년~2016년까지의 기간 동안 ‘2020년 감축목표’를 훨씬 초월하여 대한민국의 온실가스 배출량이 증가하는 일을 방치하여 ‘2020년 온실가스 감축목표’의 실효성 있는 집행을 전혀 제대로 이행하지 않았으며, (iii) 피청구인 대통령은 이같은 ‘2020년 온실가스 감축목표 불이행’ 사태를 회피, 또는 은폐하기 위하여, 2016년 시행령 제25조 제1항 개정을 통해 갑자기 10년 후인 ‘2030년 온실가스 감축목표’를 새로 제시하면서 본래의 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 아무런 조치나 설명도 없이 그냥 방기, 포기, 폐지하고, (iv) 결국 앞으로도 이 사건 법률조항에서 수권을 받은 정부(피청구인 대통령)는 법률에 의한 제한을 전혀 받지 않고 언제든지 어떤 내용으로든지 시행령의 개정을 통해 ‘2030년 온실가스 감축목표’를 임의로 변경하거나 방기하거나 폐지하거나 또다시 10년을 연장하여 ‘2040년 감축목표’를 설정하는 자의적 행정권 행사를 반복할 수 있게 되는」 가히 입법적인 무정부상태의 법률적 토대를 제공하고 있다고 할 수 있습니다.

이러한 위헌사태는 헌법재판소가 이 사건 법률조항에 대한 위헌결정(헌법불합치 결정)을 통하여, 피청구인 국회에 「이 사건 법률조항을 개정하여. (i) 직접 법률의 내용으로 최소한 파리협정 제2조의 섭씨 2도 한도(well below 2°C)를 기준으로 온실가스 감축목표를 규정하여 더욱 구속력과 법적 권위를 가질 수 있도록 하는 방법, 또는 (ii) 간접적으로 이 사건 법률조항에 온실가스 감축목표의 설정은 대통령령에 위임한다고

하위법령의 형식을 명시하고, 구체적인 감축목표의 수치와 목표기간 등을 정부가 자의적으로 설정하거나 변경하지 못하도록 구체적인 법적 기준{파리협정 제2조의 최소한 섭씨 2도 한도(well below 2°C)}과 감축목표의 기간설정 및 대통령령의 제·개정 요건을 법률에서 명시하여, 국민과 청소년의 생명권과 환경권을 보호하는 합헌적인 입법을 하도록」 명함으로써 그 헌법적인 해결방법을 찾을 수 있다고 할 것입니다.

다. 피청구인들의 생명권 및 환경권 침해 - 과소보호금지원칙 위반

(1) 대한민국의 기후재난 상황과 청구인들의 구체적인 피해

① 대한민국의 이상기후 현상

앞에서 말씀드린 바와 같이, 온실가스의 지속적인 배출과 대기중 축적으로 인한 지구 기온의 상승은 극심한 더위, 극심한 가뭄, 극심한 강우, 나아가 식량 공급을 위태롭게 할 수 있는 생태계의 붕괴, 빙하와 극지방의 만년설 용해로 인한 해수면의 상승과 같이 극히 치명적인 환경재난의 결과를 초래하고 있으며, 이 지구온난화는 또한 지구 전체 및 지구의 특정지역의 기후가 갑작스럽고 포괄적으로 변하는 결과를 초래합니다. 이 모든 것은 대한민국을 포함한 전 세계 많은 사람들의 생명과 건강, 생활과 복지, 생활환경을 위태롭게 하고 있습니다. 이러한 재난은 단순히 먼 미래에 발생할 장래의 피해나 재난이 아니라, 지금, 현재, 대한민국의 대기와 바다와 토지와 자연환경에서 이미 심각하게 발생하고 있는 현실적인 피해입니다.

피청구인 대한민국 정부의 공식적인 문서에 의하면, 전지구적 기후재난의 결과 중 상당 부분은 지금 현재 이미 대한민국의 급속한 기온상승과 아열대(亞熱帶)화, 해수온 상승 및 극한기후 현상 증가 등 여러 가지 형태로, 지구의 다른 지역들보다도 훨씬 빠르게 악화되는 양상으로 나타나고 있습니다.

피청구인 대한민국 정부는 ‘2015년 제2차 국가기후변화적응대책 종합본(갑 제2호 증)’에서 기상청의 2012년 ‘한반도 기후변화 전망보고서’ 등 정부기관들의 공식적인 연구결과들을 토대로, 지구온난화로 인한 대한민국 대기의 기온상승 효과는 이미 전지구적인 기온상승의 속도보다 훨씬 가파른 경사를 보이고 있어서 대한민국의 기후재난은 현재에도 매우 심각하고 우려스러운 상황으로 전개되고 있다는 점을 다음과 같이 공식적으로 보고하였습니다 (이하 갑 제2호증 2015년 제2차 국가기후변화적응대책 종합본 38면 ‘나. 한반도 기후변화현황’ 참조).

■ 기온상승, 강수변동량 증가 등 한반도 기후패턴 변화 분명

- 과거 10년(1971~1980년) 대비 최근 10년간(2001~2010년) 연평균·최고·최저 기온 상승
 - 지난 30년간(1981~2020년) 우리나라 연평균 기온 1.2°C 상승 (0.41°C/10년)
 - 북한 연평균 기온상승 경향(0.41°C/10년)은 남한 (0.36°C/10년)의 1.3배
- 대부분의 지역에서 최근 30년(1981~2010년) 평균값이 과거 30년(1971~2000년) 평균값보다 여름철 강수량은 증가하고, 봄철과 가을철의 강수량은 감소

■ 전지구 평균을 상회하는 해수온 및 해수면 상승

- 최근 46년간(1968~2013년) 한반도 주변해역 해수온은 약 1.19°C 상승. 이는 전세계 평균 표층 수온상승률(0.37°C)보다 3배 이상 높은 수준(국립수산과학원 2014).

- 지난 30년간(1981~2010년) 우리나라 주변 해역 연평균 해수면 상승률은 2.64mm로 동기간 전지구 평균값(2.00mm) 상회 (국립해양조사원, 2014).
 - 해역별로는 제주도를 포함하는 남해 3.12mm/년, 동해 2.48mm/년, 서해 1.74mm/년으로 남해안이 상대적으로 높이 상승

■ 극한기후 현상 증가 및 지역적 편중 심화

- 과거 30년간(1981~2010년) 연평균 폭염일수 및 열대야 일수 지속 증가
 - 연평균 폭염일수(일최고기온이 33°C 이상인 날의 연중 일수)는 대구 23.2일, 전북·경남북 내륙 16~23일, 서울·수도권 6.6일로 지역적 차이 발생
- 온도상승 경향에도 불구하고 최근 10년간 겨울철 한파 발생 빈도 증가와 기존 극한값 갱신기록이 (2009~2010년, 2012~2013년) 연이어 발생하고{자료: 한국 기후변화 평가보고서 2014: 기후변화 과학적 근거(기상청 2014)}, 103년 만의 최장기, 최고 폭설('14.2) 등 이상기후 발생 증가{자료: 이상기후보고서 2014(관계기관합동, 2015)}.

② **대한민국의 기상이변으로 인한 청구인(국민)들의 현실적이고 구체적인 피해**

피청구인 대한민국 정부가 2019년 발표한 ‘제2차 기후변화대응 기본계획’(갑 제1호증)은 대한민국의 이상기후현상 및 기상이변으로 인하여 청구인들을 포함하여 대한민국 국민들이 구체적으로 입고 있는 피해 내용들을 보고하고 있는데, 그 주요 내용들은 다음과 같습니다.

첫째, 대한민국의 기온상승은 실측결과 지난 106년간(1912~2018년) 평균기온이 1.8°C 상승하여, 산업혁명 이후로 최근까지 1.1°C 상승하였다고 하는 전세계 기온상승

평균치보다 훨씬 빠른 속도로 증가하고 있습니다(갑 제1호증 7면, 출처: 기상청, ‘한반도 100년의 기후변화’, 2018). 이 실측 내용은 대한민국의 기온상승 위기가 전세계의 평균적 기온상승 위기보다 훨씬 심각하다는 사실, 그리고 대한민국의 온실가스 감축노력이 전세계의 온실가스 감축노력보다 훨씬 진지하고 치열하게 전개되어야 한다는 점, 나아가 대한민국의 온실가스 감축목표는 다른 나라들보다 훨씬 더 적극적이고 실효성 있는 내용으로 바뀌어야 한다는 점을 요구하고 있습니다.

이러한 기상이변으로 인하여, 대한민국에는 강한 한파와 기록적인 폭염이 계속하여 발생하고 있고, 기후변화로 인한 호우, 태풍, 대설 등으로 재산 피해와 인명 피해가 발생하고 있는데, 피청구인 대한민국 정부의 기상청이 행정안전부 통계에 의거하여 발표한 ‘최근 10년간 기상재해 현황 및 피해액’ 자료에 의하면, 최근 10년간(2008~2017년) 기후변화로 인한 대한민국 국민들의 재산과 인명피해의 내용은 다음과 같습니다 (갑 제1호증 2019년 제2차 기후변화대응 기본계획 8면).

○ 이상기후로 인한 사회경제적 피해

※출처: 기상청, 최근 10년간 기상재해 현황 및 피해액 (행정안전부 통계)

■ 기후변화로 인한 호우, 태풍, 대설 등으로 재산, 인명피해 발생

- 최근 10년간(2008~2017년) 기상재해도 152명의 인명피해 및 약 20만 명의 이재민 발생, 재산피해와 복구에 따른 경제적 손실은 10조 7천억 원 발생
- 특히 태풍과 호우로 인한 피해액이 전체 피해규모의 89.4%에 달하여 기상재해 중 가장 큰 비중을 차지

<최근 10년간 기상재해 현황>		<기상재해에 따른 피해액>	
구분	피해규모	기상재해 원인	총 피해액 (백만원)
사망·실종 (명)	152	태풍	1,587,731
이재민 (명)	202,467	호우	1,494,031
침수면적 (백만원)	35,356	대설	226,236
재산피해액 (백만원)	3,486,432	강풍·풍랑	81,712
피해복구액 (백만원)	7,781,259	지진	96,423

또한 기후변화로 인한 대한민국의 산림과 생태계 피해는 “대형 산불과 산사태의 증가로 생물 서식지의 위험이 증가”하고 있으며, “건조일수 증가로 산불 가능성이 높아지고, 산림발달로 임내(林內) 연료(떨나무)가 증가함에 따라 산불발생시 확대가능성이 커지고”, “산불피해면적은 90년대 336건 1,368ha에서 2010년대(2010~2018년) 3,746건 5,318ha로 건수로는 11배, 면적으로는 4배 증가하고, 산사태 피해면적도 90년대 349ha에서 2010년대(2010~2018년) 2,107ha로 6배 증가하였다”는 것이 실제로 나타난 수치들입니다(갑 제1호증 2019년 제2차 기후변화대응 기본계획 81면). 지난해 2019년 9월부터 시작되어 5개월이 넘도록 불길이 잡히지 않으면서 대한민국 남한 면적(9만 9,373km²) 전체 보다는 넓은 12만km² 면적의 임야를 소실시킨 최근 오스트레일리아의 대규모 산불사태도 결코 먼 나라 남의 일이 아닌 상황입니다.

이처럼 기후변화로 인하여 산림과 생태계가 파괴되면 야생생물의 서식지를 축소하거나 소멸시켜서 야생생물의 멸종이나 감소를 초래하고, 또한 그동안 생태계가 서로 분리되어 있던 인류와 야생생물의 접촉을 증가시키게 됩니다. 최근 21세기에 들어와서 발생하는 대규모의 신종 전염병 중 2020년 초반 중국에서 시작해서 대한민국과 전 세계를 강타하고 대규모의 건강과 생명 상의 피해뿐만 아니라 국민들의 경제생활 중단

과 생계소득 감소 및 세계경제의 급격한 위축까지도 불러오고 있는 최근의 코로나19 바이러스, 그리고 최근에 나타나 광범위한 피해를 야기했던 조류독감(Avian Influenza)과 중동호흡기증후군(MERS) 등에서는 모두 사람과 야생동물 간의 접촉이 새로운 질병의 발생원인으로 지목되고 있는바, 이 또한 기후변화의 생태계 파괴와 밀접하게 연관되는 현재적 피해라는 주장들이 있습니다.

현재 대한민국은 이같은 “극한·이상 기후 발생으로 인하여 도시 및 사회기반시설의 피해도 증가하고 있는 추세”에 있습니다(갑 제1호증 2019년 제2차 기후변화대응 기본계획 86면). “최근 29년간(1989~2017년) 우리나라 해수면 높이의 평균상승율은 2.9mm/년으로 IPCC 2013년 리포트가 발표한 전 세계 평균값(2.0mm/년)보다 다소 높은 수준”이며 “극한기상으로 인한 대한민국의 피해액 3,486억원(2008~2017년) 중 70%, 피해복구액 5,090억원(2018~2017년) 중 74%가 도로·하천 같은 공공시설에서 발생”하였고, “기후변화에 취약한 노후건축물, 반지하 가구 증가에 따른 피해의 증가(노후건축물 2014년 4,543천 동 → 2035년 6,338천 동)”도 보고되어 있는데(갑 제1호증 86면), 최근 칸 영화제 대상과 아카데미 작품상을 받은 대한민국 영화 기생충에서 주인공 가족이 사는 반지하 주택의 거주지역에 홍수가 발생하고 반지하 주택 내부가 침수되는 장면 또한, 위 정부 보고서가 제시하는 ‘대한민국 이상기후로 인한 홍수와 주거피해’의 심각한 양상을 영화적으로 잘 보여준 사례라고 할 것입니다.

피청구인 대한민국 정부의 2019년 제2차 기후변화대응 기본계획(갑 제1호증) 89면은 이 같은 기후변화로 인하여 현재 구체적으로 발생하고 있는 농업과 수산업 부문의 피해상황도 다음과 같이 보고하고 있습니다.

■ 육상·해양생태계 건강성 위협요소 증가로 농업생산 환경 악화

- 주요 재배종의 재배적지 감소, 어획량 변동, 병해충·위해생물 증가 등으로 1차산업 피해 및 식량수급의 불안정성 증가
- 가뭄 발생빈도 증가로 물마름, 발작물 시들음 등 피해 지속 발생
 - * 가뭄발생 빈도 1904~2000년 25회(0.36회/년) → 2001~2008년 13회(0.67회/년)

■ 기반시설 노후화에 따른 농업생산 취약성 및 위험성 증가

- 농업수리시설물 노후화와 최근의 급격한 기후변동성 증대는 재해대응력을 떨어뜨리고 관련 산업에 심각한 위협요소로 대두
 - * 전국 총 17,289개소 저수지 (2017. 12.말 기준) 중 농업용 저수지 14,059개소(81.3%)는 준공 50년 이상 경과한 상태

대한민국의 기후변화로 인한 청구인 등 대한민국 국민들의 건강상 피해 또한 다음과 같이 보고되어 있습니다(갑 제1호증 2019년 제2차 기후변화대응 기본계획 93~94면).

■ 기온상승, 폭염, 재난·재해 등 기후변화로 건강 위험 증가

- 2080~2100년대에는 적절한 적응에도 불구하고, 극한기상, 정신건강, 근로자 건강 등의 위험이 증가할 것으로 전망 (IPCC 5차 보고서)
- 재난·재해, 이상기후로 인한 질환 및 사망 등 건강피해 증가에 따라 기후변화 관련 건강영향 비용의 지속적 증가 예상

[참고] 폭염 건강 피해 예측

- 연평균(2011~2017년) 온열질환 환자 1,132명(사망 11명) → 2018년 온열질환 환자 4,526명(사망 48명) 4배 이상 증가
- 뇌졸중으로 인한 사망률은 7월~9월 사이 월별 10만명 당 16.1명→17.7명으로, 평균

기온 1°C 상승시 허혈성뇌졸중이 0.6% 증가

○ 기온 1°C 상승시 말라리아 발생 위험은 지역에 따라 10.8%~20.8% 증가 예상

위와 같은 대한민국 정부의 구체적인 조사 및 공표 내용들은, 지구 기온상승으로 인한 환경 피해가 먼 나라의 일이거나 먼 장래의 일이거나 추상적인 지구 전체의 일이 아니고, 구체적으로, 오늘 대한민국의 현실 속에서, 전지구적인 피해양상보다도 더욱 심각한 양상으로, 현실적이고 다양한 측면에서 청구인들을 비롯한 대한민국 국민들의 환경권과 생명권, 건강권 및 인간답게 살 권리 등 헌법적 기본권을 구체적으로 침해하고 있다는 점을 보여주고 있습니다. 이처럼 청구인들의 현실적이고 구체적인 손해 발생 사실은 위 내용들을 공식적으로 조사, 공표해 온 피청구인 대한민국 정부와 위 공표 내용들을 신뢰하는 청구인들 사이에 상호간 다툼의 여지가 없는 사실이라고 할 것입니다.

(2) 과소보호금지의 원칙 위반 - 헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정

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, 이 때는 “국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가?” 라는 ‘과소보호금지원칙’의 위반 여부를 기준으로 삼아야 한다고 밝힌 바 있습니다(헌재 2008. 7. 31. 2006헌마771 결정).

위 원칙과 관련하여, 최근 헌법재판소는 지난 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정으로 환경권에 관련된 과소보호금지원칙 위반을 이유로 법률에 대한 헌법소원심판청구를 인용하는 획기적인 위헌결정을 내린 바 있습니다. 청구인들은 위 판결의 결정요지와 판시내용 중 이 사건 법률조항 등 심판대상과 관련한 청구인들의 환경권과 생명권 등 침해와 관련하여 청구인들의 주장 취지와 일치하는 내용들을 다음과 같이 원용하고자 합니다.

○ 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 '과소보호금지원칙'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 보호 조치를 취하지 아니하여 국가의 기본권 보호의무를 과소하게 이행한 것으로서, 청구인의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 침해하므로 헌법에 위반된다.

○ 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리의 헌법적 보장

헌법은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여(제35조 제1항) 국민의 환경권을 보장함과 동시에 국가에게 국민이 건강하고 쾌적하게 생활할 수 있는 양호한 환경을 유지하기 위하여 노력하여야 할 의무를 부여하고 있다. 이러한 환경권은 생명·신체의 자유를 보호하는 토대를 이루며, 궁극적으로 '삶의 질' 확보를 목표로 하는 권리이다(헌재 2017. 12. 28. 2016헌마45 결정 참조).

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 지닌다.

환경권의 내용과 행사는 법률에 의해 구체적으로 정해지는 것이기는 하나(헌법 제35조 제2항), 이 헌법조항의 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 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(헌재 2008. 7. 31. 2006헌마711 결정 참조).

○ 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장해야 할 국가의 의무

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 진다.

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. (…)」

○ 심사기준

국가가 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보호할 의무를 진다고 하더라도, 국가의 기본권 보호의무를 입법자 또는 그로부터 위임받은 집행자가 어떻게 실현하여야 할 것인가 하는 문제는 원칙적으로 권력분립과 민주주의의 원칙에 따라 국민에 의하여 직접 민주적 정당성을 부여받고 자신의 결정에 대하여 정치적 책임을 지는 입법자의 책임범위에 속한다. 헌법재판소는 단지 제한적으로만 입법자 또는 그로부터 위임받은 집행자에 의한 보호의무의 이행을 심사할 수 있다.

따라서 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(헌재 2008. 7. 31. 2006헌마711 결정 참조).

이하에서는 위 헌법재판소 2018헌마730 결정이 제시하는 헌법 원리와 심사기준에 따라, 이 사건 심판대상 조항들(청구취지 1, 3항)과 피청구인 대통령의 공권력작용(청구취지 2항)이 어떻게 과소보호금지원칙을 위반하여 청구인들의 환경권과 생명권 및 건강권 등을 침해하였는지를 말씀드리고자 합니다.

(3) 이 사건 법률조항 - 과소보호금지원칙을 위반한 환경권과 생명권 침해

헌재 피청구인 대한민국 정부의 입법부인 국회와 행정부인 대통령과 담당부서인 환경부 등이 대외적, 국제적으로는 대한민국의 파리협정 및 IPCC 정부간 회의 등을 통해서, 피청구인 대한민국 정부가 기후변화 및 지구온난화 방지를 위한 온실가스 감

축을 위해 세계적으로 선도적으로 노력하고 있는 것처럼 주장하고 노력하는 외형과는 전혀 달리, 그 실질에 있어서 대한민국 국내적으로 온실가스 감축목표 설정에 관한 기본 조항인 저탄소녹색성장기본법 제25조 제1항 제1호가 가지는 결정적인 입법적 하자 와 위헌성으로 말미암아, 온실가스 감축목표의 백지위임적 모호성과 변경과정의 무책임성이 청구인 등 청소년 세대를 포함한 대한민국 국민에게 기후재난과 관련된 생명권, 환경권 등 헌법적 권리를 침해하는 핵심적 원인 중의 하나가 되고 있습니다.

앞서 1.항 ‘사건의 개요’ 본문에서 말씀드린 바와 같이, 「파리협정 및 IPCC 보고서 등을 통해 적극적으로 온실가스 배출량을 감축하여 섭씨 2도 이하(well below 2°C)로 기온상승을 억제하지 않으면 탄소예산의 소진으로 다음 세대가 기후파국에 직면할 것 이라는 점, 그리고 그로 인하여 대한민국 국회와 정부를 비롯한 각국의 헌법기관들은 최대한의 절박성으로 온실가스 감축을 위한 실효적인 입법을 하고 그에 대해서 책임 성 있는 집행을 해야 한다」는 헌법기관의 명확한 숙제가 있음에도 불구하고,

피청구인 국회는 2010년 대한민국 국민 일반과 청소년 세대의 생명권과 환경권 보호를 위해서 절박한 입법의 과제를 지극히 모호한 극단적 수권규정으로 정부에 백지 위임한 후, 2016년 파리협정 비준 이후 2020년 현재에 이르기까지 아무런 입법적 보완조치도 시행하지 않음으로써, 최소한 10여 년 간 그리고 앞으로도 10여 년 이상 지구온난화와 기후파국으로 국민과 청소년 세대의 생명(헌법 제10조)과 환경적 권리(헌법 제35조 제1항)와 인간다운 생활을 할 권리(헌법 제34조)가 위협에 빠지는 사태를 방치하고 오히려 심화시켜 나가는 상황을 만들어 놓고 있습니다.

이는 어느 모로 보나 피청구인 국회가 국민의 기본적 인권을 입법활동을 통해 보호하여야 할 최소한의 헌법적 책무를 방기함으로써 국민의 헌법적 권리를 계속적으로 침해해 오고 있는 것이라고 할 것인이며, 헌법재판소 2018헌마730 결정이 제시하고 있는 과소보호금지원칙 위반의 위헌사유, 즉 “국가가 국민의 환경권을 보호하기 위하여 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치도 취하지 않은 사례”에 해당함이 명백하다고 할 것입니다.

(4) 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지’

- 청구인들의 환경권과 생명권 및 평등권 침해

① 2020년 온실가스 감축목표 폐지와 과소보호금지원칙 위반

피청구인 대통령은, 2016. 5. 24. 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항의 개정으로, 개정 전 시행령 제25조 제1항 규정을 통해서 청구인과 국민들이 가지고 있던 ‘2020년 온실가스 감축목표’에 관한 환경적 권리와 보호이익을 아무런 설명도 아무런 보호조치나 보완조치도 없이 그냥 방치하고 전부 포기하는 방법으로, 2020년까지 대한민국의 온실가스를 5억 4,300만 톤까지 감축시키는데 대한 청구인과 국민들의 기본권에 대한 보호의무를 최소한의 보호조치도 없이 침해하는 헌법위반을 범하였습니다.

피청구인 대통령이 2010년 시행령으로 당초 제정했던 ‘2020년 온실가스 감축목표 (약 5억 4,300만 톤)’는, 피청구인 대통령이 2016년 시행령 개정으로 제시하고 2019년 시행령 개정으로 조문형식만 조금 수정한 ‘2030년 온실가스 감축목표(약 5억 3,600만 톤)’보다 국민의 생명 및 환경권 보호에 관한 헌법적 가치나 중량감이 가볍게 느껴질

이유나 가능성이 전혀 없습니다.

오히려 ‘2020년 감축목표’가 이처럼 불이행상태에서 완전히 방기되어 버리지 않고 당초의 목표대로 지금까지 온전히 집행되어 왔다면 2020년 현재와 2030년을 향한 대한민국의 온실가스 배출 감소 노력은 지금보다는 훨씬 더 실효적이고 적극적인 것이 될 수 있었다는 점에서 ‘2020년 온실가스 감축목표’는 현행의 ‘2030년 감축목표’보다는 상대적으로나마 훨씬 더 국민의 기본권 보호에 근접했던 것이라고 볼 수도 있으므로, 피청구인 대통령이 2016년 시행령 개정으로 ‘2020년 온실가스 감축목표를 폐지한 것’은 국민과 청소년의 생명권 및 환경권에 대해서, 피청구인 대통령이 최소한의 보호 조치도 취하지 않고 오히려 후퇴함으로써 그 권리의 본질적 내용을 부당하게 침해한 것이라는 점이 더욱 뚜렷하다고 하겠습니다.

물론 청구인들의 이 부분 주장은 대한민국 정부가 폐지한 ‘2020년 온실가스 감축 목표’가 그 내용 자체로 기후재난을 막기에 충분한 수준이었다는 것을 인정하는 것은 아닙니다. 다만, 청구인과 국민들에게는 ‘최소한’ 피청구인 대통령이 국민과 세계에 대해서 공표했던 ‘2020년 온실가스 감축목표’의 이행을 요구하고 그 혜택을 누릴 헌법적 권리와 보호이익이 있다는 점을 강조하는 것으로 이해해 주시기 바랍니다.

이하에서는 피청구인 대통령이 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 이행하지 않고 자의적으로 폐지한 것이 어떻게 청구인과 국민들의 환경권 등을 침해한 것인지, 구체적으로 2020년 온실가스 감축목표의 이행계획과 그 집행에 관한 피청구인 대한민국 정부의 공적 문서인 갑 제1호증 ‘제2차 기후변화대응 기본계획(2019년)’ 22면의 보고 내용

들을 통해서 설명드리고자 합니다.

□ 2020년 로드맵 상 감축경로를 상회하는 온실가스 배출

* '09년 국가온실가스 감축목표를 2020년 배출전망치(776.1백만톤) 대비 30%로 결정
(2020년 목표배출량 543백만톤), 이를 이행하기 위한 2020로드맵('14.1) 수립

○ 2010년부터 연도별로 목표배출량 대비 2.3~15.4% 초과배출하였으며, 초과정도(초과배출률) 계속 증가

※ 초과배출률: 2.3%('10) → 4.5%('12) → 4.9%('14) → 11.5%('16) → 15.4%('17)

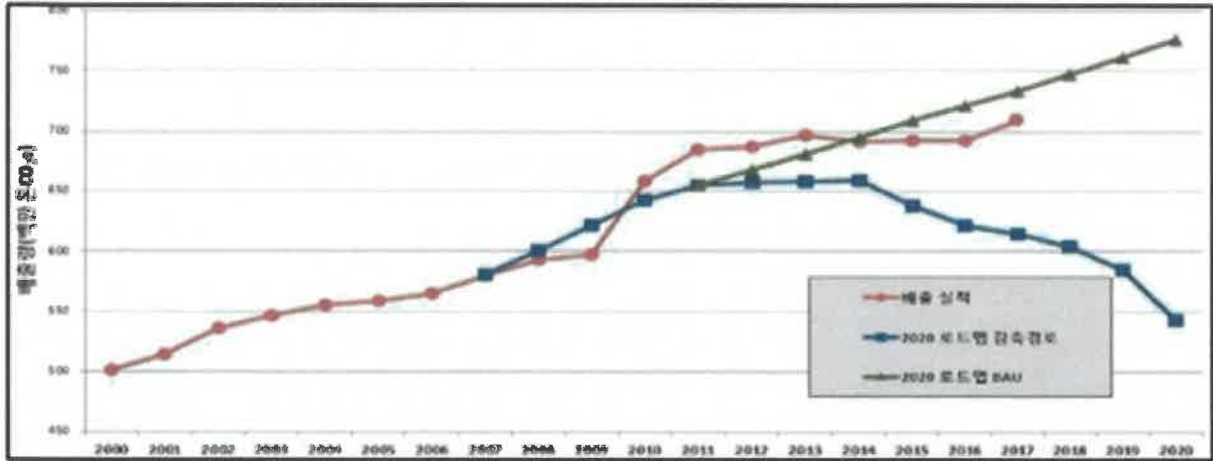
○ '10~'13년간 배출실적은 감축경로를 넘어 배출전망보다도 높게 나타남

○ '14년부터는 배출량 증가세가 둔화되어 '16년까지 비슷한 수준을 유지하다(감축경로보다는 초과배출)하다 '17년 증가세로 전환

※ 697.0백만톤('13)→691.5백만톤('14)→692.3백만톤('15)→692.6백만톤('16)→709.1백만톤('17)

위 정부자료에서 확인할 수 있듯이 정부의 2020년 온실가스 감축목표는 단 한 번도 진지하게 준수되거나 집행된 적이 없었습니다. 만일 피청구인 대통령이 위 온실가스 감축목표를 실효성 있게 준수하고 집행하였다면, 대한민국의 온실가스 배출량은 2020년에 5억 4,300만 톤으로 감소되었을 것이고, 위 갑 제1호증 22면의 그래프에서 '2020년 감축목표 로드맵'의 그래프 곡률(曲律)을 2030년까지 연장한다면 2030년까지의 온실가스 감축목표는 적어도 4억 톤 전후 내지는 3억 톤 대까지 충분히 감소될 수 있었을 것입니다.

< 2020 국가 온실가스 목표 대비 실적 >



배출량 (백만 톤CO2e)	'07	'10	'12	'13	'14	'15	'16	'17
배출 실적(A)	579.5	657.4	687.1	697.0	691.5	692.3	692.6	709.1
로드맵 감축경로(B)	580.7	642.8	657.4	658.6	659.1	637.8	621.2	614.3
차이(C=A-B)	-1.2	14.6	29.8	38.4	32.4	54.5	71.4	94.8
(비율(D=C÷B))	(-0.2%)	(2.3%)	(4.5%)	(5.8%)	(4.9%)	(8.5%)	(11.5%)	(15.4%)
배출전망 BAU(E)	로드맵 감축경로와 동일		668.0	680.9	694.5	709.0	720.8	733.4
차이(F=A-E)	동일		19.1	16.1	-3.0	-16.7	-28.2	-24.3
(비율(G=F÷E))	동일		(2.9%)	(2.3%)	(-0.5%)	(-2.3%)	(-3.7%)	(-3.3%)

이처럼 대한민국 정부가 2020년 감축목표를 이행하지도 않고 그냥 폐지하는 바람에 2017년 현재 온실가스 배출량은 이미 목표량을 크게 초과한 7억 톤을 상회하였고, 대한민국 정부의 2016년 시행령 규정 및 2019년 시행령 개정조항이 2017년 배출량 7억 901만 톤을 기준으로 2030년 배출량 5억 3,600만 톤으로 줄이겠다는 목표를 내어놓은 것은, 사실상 피청구인이 2020년까지 이미 달성하였어야 할 5억 4,300만 톤 수준의 온실가스 감축목표를 그냥 거의 그 숫자 그대로 (5억 3,600만 톤으로) 2030년까지 미루어 대한민국 정부의 숙제를 그저 10년 연기한 결과에 지나지 않습니다.

이는 결국 대한민국 정부가 국민과 청소년의 생명 및 환경권 보호를 위하여 2020년까지 달성했어야 할 목표를 전혀 이루지 않은 채 목표달성 시점만 10년 더 미루어 버림으로써 국민의 생명과 환경권과 관련하여 ‘10년의 시간’을 소멸시켜 버린 것인데, 문제는 이런 방식으로 기후위기 대응에서 10년을 상실한다는 것은 임박한 환경재난의 위험성과 그에 대한 대처의 시급성에 비추어 볼 때 ‘단순한 10년의 연장이 아니라’ 대한민국 국민 전반은 물론 특히 청구인들을 비롯한 차세대 청소년들에게는 회복할 수 없는 치명적인 헌법적 권리의 침해를 야기하는 공권력 작용이 되고 있다는 점입니다.

결국 피청구인 대통령의 자의적인 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지’행위는, 국민 전반은 물론 특히 차세대 청구인들이 가지는 헌법 제35조 제1항의 환경권 및 헌법 제10조의 생명권과 건강권 등에 대하여 정부가 최소한의 보호조치도 행하지 않고 국가의 기본권 보호의무를 과소하게 이행한 것으로서, 국민의 기본권에 대한 과소보호금지 원칙을 위반한 위헌의 공권력 행사에 해당합니다.

② 2020년 온실가스 감축목표 폐지와 평등권 침해

온실가스의 누적적 배출로 인한 지구 및 대한민국 기온상승을 저지하기 위한 ‘온실가스 감축목표’에서 이처럼 10년을 제자리걸음하는 것, 즉 10년의 퇴행은 탄소예산의 누적적 소진으로 국민과 다음 세대에 온실가스 감축의 대응시기(Golden Time)를 놓치게 하는 ‘회복 불가능한 손해’를 낳게 됩니다.

재난적인 수준의 기후변화를 막기 위해서 인류가 배출할 수 있는 온실가스의 양인 “탄소예산”이 한정되어 있는 상황에서 현 세대가 이산화탄소 등 온실가스 배출감소를 지연시키고 더 많은 예산을 소진해버릴 경우, 기후재난을 막는 기술적이고 재정적이며 사회적인 부담과 도전은 모두 다음 세대에 불균형하게 넘어가서, 다음 세대가 감당해야 하는 온실가스 감축을 위한 경제적, 물리적, 사회적 부담이 훨씬 더 크게 증가할 수밖에 없습니다. 이처럼 현 세대의 기후재난 방지에 대한 책임방기는 결국 다음 세대의 기후재난 방지에 대한 짐을 무리한 것으로 만들어, 다음 세대가 기후재난을 막는 일에 성공하는 것 자체를 원천적으로 불가능하게 만들 것이기 때문입니다.

피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지’처럼 현 세대가 위험한 기후변화를 막는 데 공정한 몫을 다하지 않고 무책임하게 증가한 양의 이산화탄소를 계속 대기 중으로 배출한다면 다음 세대가 그로 인하여 불균형적으로 고통을 겪게 된다는 것은 명약관화한 일입니다.

결국 이 문제는 기후재난의 피해에 관한 ‘세대적 평등권’의 문제와 연관이 됩니다. 그 하나는 기후재난이 미래의 파국을 향해 나아가는 현재의 피해라고 하더라도 그 피해 규모에 있어서 지금 세대를 주도하는 성년 세대와 다음 세대를 주도하는 청소년 세대 간에 ‘피해 규모의 불평등성’이 있다는 점이고, 다른 하나는 지금 현재 기후변화 대응의 책임을 방기하는 것은 성년 세대인데 앞으로 그 책임 방기의 결과를 지독하게 감수해야 하는 것은 청소년 세대라는, ‘원인행위 주체와 결과감수 주체 간의 불평등’ 또는 ‘(기후재난의 씨를) 뿌리는 세대와 (기후파국의 열매를) 거두는 세대 간의 불평등’이라는 문제입니다. (헌법 제11조의 평등권 침해)

(5) ‘이 사건 시행령조항 - 2030년 온실가스 감축목표’의 위헌성
- 2019년 개정 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항

■ 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항

제25조 (온실가스 감축 국가목표 설정·관리)

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

[개정 2016. 5. 24., 시행 2019. 12. 31.]

① 2℃ 최소역지목표 초과와 탄소예산 소진의 위협

앞에서 말씀드린 바와 같이 2015. 12. 프랑스 파리에서 열린 제21차 UN기후변화 협약(UNFCCC) 당사국총회(COP21)에서는, 피청구인 대한민국을 포함한 참가국들이 지구 온도 상승을 반드시 섭씨 2도보다 낮은 수준(well below 2℃) 이하로 막아야 한다는 최소 목표와, 섭씨 1.5도 이하로 유지하기 위해 노력해야 한다(strive for)는 내용의 파리협정을 합의했으며(파리협정 제2조 제1항 가.호), 이 점에 관해서 피청구인 대한민국 정부는, ‘제2차 기후변화대응 기본계획’(갑 제1호증) 14면을 통해서 위 합의내용을 이의 없이 확인하고 있습니다.

○ (목표) 지구온도를 산업화 이전 대비 2℃ 상승 이하(well below 2℃)로 억제하고 나아가 1.5℃ 상승 이내로 유지하는데 노력

※ 2℃ 목표란 온실가스로 인한 기후변화를 인류가 감내할 수 있는 한계점 온도

2014년 IPCC 5차 보고서에 의하면, 인류에게는 앞으로 대기 중에 더 배출할 수 있는 온실가스의 절대량이 제한되어 있고(탄소예산), 이 절대량(탄소예산)을 넘는 탄소 배출량이 대기 중에 누적되면 기후재앙의 파국을 피할 수 없으며(기후파국), 따라서 피청구인 대한민국의 국회와 대통령을 비롯한 모든 국가와 모든 세대와 모든 헌법기관은 온실가스 누적배출량이 이 탄소예산의 범위를 넘지 않도록 방지하기 위해서 각자 자기의 책임범위 내에서 절박하게 노력해야 할 의무가 있습니다(행동외무).

위 COP21에 따라, 우리나라를 비롯한 UN기후변화협약(UNFCCC) 당사국들은 2030년까지의 자발적인 온실가스 감축 국가목표를 제출하였습니다. 그런데 IPCC 1.5°C 특별보고서와 UN환경계획(UNEP) 보고서에 의하면, 모든 당사국들이 제출한 국가목표를 모두 준수하더라도 지구 온도 상승은 벌써 2도 이하로 제한되기는커녕 오히려 3°C 이상 상승하게 될 것이 확실시되고 있으며, 이 점과 관련해서는 피청구인 대한민국 또한 2015년 ‘제2차 국가기후변화적응대책 종합본’에서 “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 하여(갑 제2호증 39면), 청구인과 피청구인 간에 다툼이 없는 상황입니다.

앞서 말씀드린 바와 같이, 유엔환경계획의 ‘UNEP 2019년 보고서’ XVIII(18)면에 의하면, 각 국가가 보고한 2030년의 자발적 목표배출량 합계인 연간 560억 톤(56GtCO₂eq)은 2°C 기온상승 억제에 최소목표치 달성을 위한 2030년 배출량은 연간 410억 톤(41GtCO₂eq)을 크게 초과하는 수치이며, 기후파국을 막기 위해서는 대한민국

을 포함한 모든 국가들이 현재의 목표배출량보다 적어도 27% 이상 더 2030년 온실가스 배출목표를 낮추어야 하므로, 대한민국의 ‘2030년 온실가스 배출목표’ 5억 3,600만 톤은 UNEP 2019년 보고서에 의한 2°C 최소목표배출량인 3억 9,100만 톤을 크게 초과한다는 점이 계산상 뚜렷합니다.

<표> UNEP 전지구적 배출량 격차 (단위: 10억tCO₂eq)

	2030년 배출량	배출량 격차	추가 감축 필요율	대한민국 감축목표
자발적 목표배출량	56			5.36억 톤
1.5°C 대응 배출량	25	32	57% (32/56)	2.30억 톤
2°C 대응 배출량	41	15	27% (41/56)	3.91억 톤

* 참고자료: UNEP 2019년 보고서, Emission Gap Report, XVIII면.

나아가 이 사건 2019년 시행령 제25조 제1항 개정조항이 이 사건 2016년 시행령 개정조항의 내용을 2030년 감축목표의 절대량(2030년 5억 3,600만 톤)으로만 살짝 바꾸어 감축목표를 제시한 것 또한, 이미 유명무실해진 2010년~2020년 온실가스 감축목표의 실패, 즉 2020년 목표량(5억 4,300만 톤)의 초과(2017년 7억 910만 톤)를 전제로 2030년까지 원래의 2020년 감축목표를 연장하는 것에 불과한 것이므로(2030년 5억 3,600만 톤), 이 개정조항의 내용은 결국 지구 기온상승의 위험을 방지하고 청소년들의 환경파괴 위험을 방지하는데 전혀 실효적인 효과가 없는 내용이라고 할 것입니다.

② 대한민국의 압도적인 기온상승과 그에 미치지 않는 소극적 온실가스 감축노력

대한민국의 2030년 온실가스 감축목표가 대한민국 국민의 기후와 환경권에 대한 기본권 보호의무에 부합하게 정부가 적절하고 효율적이며 최소한의 보호조치를 취한 것인지 여부를 심사하는데 있어서, 아래와 같이 ‘대한민국 기온상승이 전세계적으로 유례없이 높은 수준이라는 점’과 그 반면 ‘대한민국의 온실가스 감축목표는 전세계적으로 지극히 소극적이며 형식적인 수준이라는 점’을 함께 검토할 필요가 있습니다.

피청구인 대한민국 정부의 ‘2019년 제2차 기후변화대응 기본계획(갑 제1호증)’ 13면은 나아가 기상청의 2018년 ‘한반도 기후변화 전망보고서’를 근거로 국내기후변화를 전망하면서, “현재 추세대로 온실가스 배출시, 21세기 말에는 이상기후 현상이 더욱 심화”할 것을 경고하고, 특히 “대한민국의 기온은 21세기 말 전지구의 온도상승보다 가파른 추세로 현재보다 1.8~4.7°C 상승할 것”으로 예측된다고 보고하고 있습니다.

앞서 같은 정부 문서(갑 제1호증)의 7면에서 대한민국의 기온상승은 실측결과 지난 106년간(1912~2018년) 평균기온이 1.8°C 상승하였다고 보고한 내용과 합해서 보면, 대한민국의 기온은 1912년부터 2018년까지 1.8°C 상승하고, 여기에 더하여 지금부터 21세기 말까지 1.8~4.7°C 추가로 상승할 것이어서 이를 합하면 20세기 초 대비하여 대한민국 기온은 앞으로 최소한 3.6°C 최대한 6.5°C까지 상승한다는 것이 대한민국 정부의 전망치가 되므로, 파리협정 및 IPCC 보고서가 기후파국의 도래를 경고하는 2°C 임계치의 기온상승은 전세계적인 파국의 도래보다 훨씬 빠른 시기에 우리나라 대한민국에서 시작될 것이라는 점이 일응 분명해 보입니다.

자, 문제는 그렇다면 대한민국 정부는 대한민국의 압도적으로 급속한 기온상승을 막고 대한민국 국민들의 환경권과 생명권을 보호하기 위하여, 다른 나라들보다도 더

적극적으로 기온상승 저지와 온실가스 감축노력을 전개해야 하는데, 과연 객관적으로 그런 의무에 부합하는 노력을 하고 있는가? 이것이 문제입니다.

위 같은 문서, 피청구인 대한민국 정부의 ‘2019년 제2차 기후변화대응 기본계획(갑 제1호증)’에서 보고된 자료를 보면, 이 질문에 대한 객관적인 답도 ‘그렇지 못하다’라는 것을 공식적으로 확인할 수 있습니다. 위 정부 문서의 129면은 [참고3]으로 ‘국외 온실가스 감축목표’를 표로 제시하고 있는데, 그 내용을 보면 대한민국의 온실가스 감축목표는 전세계적으로도 최하위의 소극적인 수준에 놓여있음을 알 수 있습니다.

온실가스 감축목표의 실효성 및 적극성은 감축 퍼센티지(%)의 단순한 수치뿐만 아니라 그 ‘기준시점’이 중요합니다. 전세계의 온실가스 배출은 최근 30~40년간 급속히 증가하고 있기 때문에, 기준시점을 앞으로 잡을수록 더 큰 온실가스 감축을 목표로 하는 것이고, 기준시점을 뒤로 잡을수록 더 형식적인 온실가스 감축을 목표로 하는 것이 됩니다.

위 갑 제1호증 129면의 [참고3] 표에 의하면 유럽연합(EU)의 감축목표는 ‘2030년까지 1990년 대비 최소 40% 감축’입니다. 대한민국의 경우 1990년의 온실가스 배출량은 2억 9,222만 톤이었으므로(이하 갑제2호증 11면 대한민국 연도별 온실가스 배출추이 표의 통계수치 활용), EU 기준으로 1990년 대비 최소 40% 감축목표를 잡으면 대한민국의 2030년의 온실가스 배출 목표량은 최대 ‘1억 7,533만 톤’이 되므로 현재 저탄소녹색성장기본법 시행령 제25조 제1항이 설정한 목표 배출량 ‘5억 3,600만 톤’은 이보다 무려 3배나 높은 배출목표임을 알 수 있습니다.

스위스, 노르웨이 등 유럽의 많은 나라들은 1990년 대비 50%, 또는 40% 수준의 감축목표를 잡고 있어서, 우리나라와는 아주 현격한 차이를 보여주고 있고, 심지어 러시아조차도 1990년 대비 25~30% 감축을 목표로 하고 있으므로, 러시아의 감축목표를 우리나라에 적용하면 2030년 배출목표가 ‘2억 455만 톤(30% 감축 적용 시), 2억 1,916만 톤(25% 감축 적용 시)’으로 되어 둘 다 현재의 2030년 배출목표 5억 3,600만 톤에 비하여 절반 수준도 되지 않음을 알 수 있습니다.

우리나라보다 경제적 발전의 수준이 낮은 브라질의 경우에도 2025년까지 2005년 대비 37%를 감축하는 것을 목표로 하고 있는데, 우리나라의 2005년도 온실가스 배출량은 5억 6180만 톤이었으므로, 여기에 37% 감축률을 적용하면 우리나라의 2025년 감축목표량은 ‘3억 5,393만 톤’으로 이 또한 현재의 대한민국 온실가스 감축목표 5억 3,600만 톤보다 2억 톤 가까이 적은 수치임을 알 수 있습니다. 이런 이유로 대한민국은 지난 해 전세계 주요 국가들의 기후변화대응 수준을 평가하는 기관들이 연합하여 내놓는 “기후변화대응지수(CCPI)”에서 평가 대상 61개국 중 58위의 기후위기 대응 불량국가로 평가되었습니다.

현재 세계 10위권의 경제강국이고, 무역량으로는 미국, 중국, 독일, 일본 다음으로 세계 5위를 차지하는 21세기의 산업대국이자, OECD 국가중 온실가스 배출량 5위, 이산화탄소 배출량 세계 7위로 세계적인 온실가스 대량배출국인 대한민국에서 어쩌다가 이렇게 세계적으로도 소문난 지극히 소극적인 기후변화 대응이 벌어지고 있을까? 과거 개발도상국의 핑계는 이제 더 이상 유지될 수가 없는 상황에서, 대한민국의 국지적

기온상승은 지구 전체의 평균적인 기온상승보다 훨씬 가파른 속도로 파국을 향하여 달리고 있는데, 왜 대한민국 정부는 이처럼 소극적인 온실가스 감축목표에 안주하고 또 후퇴를 거듭하고 있는가? 청구인들은 이 사건 헌법소원을 통해서 피청구인 대한민국 국회와 피청구인 대한민국 대통령의 형식적이지 않은, 솔직하고도 진지한 답변을 요구합니다.

결국 2016년 시행령 개정조항 제25조 제1항으로 책정되고 2019년 시행령 제25조 제1항 개정조항으로 표현방식만 조금 변경된 ‘2030년 온실가스 감축목표’는 마치 상당한 정도의 감축을 이루고 있는 것 같은 외형과 달리 실제로는 세계 최고 수준의 기온상승 및 온실가스 배출국에서 세계 최저 수준의 온실가스 감축목표를 설정하고 있는 것이므로, 이는 ‘국가가 국민의 환경적 기본권 보호의무를 과소하게 이행한 것’으로서 ‘청구인들의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 환경권 및 생명권 등을 침해하므로 헌법에 위반된 조항’에 해당합니다(헌법재판소 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정).

라. 기후변화에 대한 국제적 소송의 경과

(1) 네덜란드 대법원 - Urgenda 사건 확정판결

네덜란드 대법원은 2019. 12. 20. Urgenda(‘Urgent Agenda’의 조합어)라는 환경단체가 제기한 기후변화에 관한 소송에 대해서 ‘네덜란드 정부가 2009년 온실가스 배출량 대비 25% 상당 감소된 2020년 온실가스 감축목표를 설정하고 집행할 것’을 명하는 원심 판결을 확정하는 최종 판결을 내렸습니다(참고자료 1 네덜란드 대법원 Urgenda 사건

판결문 및 참고자료 2 번역문).

네덜란드의 Urgenda 판결은 행정부에 대하여 ‘2020년까지 온실가스 감축목표를 25%까지 상향하라’고 명하고 있는데, (i) 1심 법원에서는 ‘민법상 불법행위에 관한 일반적 보호의무(Duty of Care)’를 판결의 법적 근거로 삼고 있어서 우리나라로 치면 민사법원의 민사소송 판결 범주에 해당한다고 볼 수 있지만, (ii) 항소심 법원에서는 유럽인권협약(European Convention on Human Right, ECHR)의 제2조(생명권)과 제8조(사생활권)을 정부의 의무위반 근거로 삼고 있는데 여기에서 유럽인권협약은 다분히 헌법에 준하는 기능을 하고 있는 셈이어서,¹⁾ 우리나라의 재판제도상으로는 헌법재판소의 헌법소송 재판에 유사한 성격의 판결이 내려진 것으로 볼 수 있습니다.

네덜란드 대법원의 Urgenda 판결은 제1심 판결까지 원고들의 청구취지에 대해서 다투던 네덜란드 행정부와 국회가 제1심 패소판결 이후로는 오히려 원고들의 청구취지를 소송외에서 정책적으로 적극 수용해서 입법 및 행정으로 실행하기 시작하고, 나아가 대법원 상고심 진행과정에서는 피고인 네덜란드 행정부도 원고의 법적 사실적 주장을 대부분 동의하는 형태로 재판이 진행되었다는 특기사항을 가지고 있는데, 일단 네덜란드 대법원의 확정판결이 내려진 이후에는 ‘전세계 최초의 지구온난화 관련 판결’로서 주목을 받고, 네덜란드 대법원 또한 ‘기후대응에 관한 헌법적 이슈’에 유럽대륙에서 가장 먼저 적극적, 주도적으로 반응한 법원으로서의 국제적 관심을 받고 있는

1) 이주윤, “유럽인권협약의 헌법적 기능”, 법학연구 39권 39호 (2010), 363-364면. “유럽인권협약은 (...) 국가기관과 개인의 분쟁을 해결하는 헌법재판의 권한을 행사한다는 국내법원과 유사하다는 점에서 헌법적 성격을 두루 갖고 있다. 이러한 가운데 유럽인권협약은 가능한 한 국제법의 일반원칙과 조화를 이루도록 해석되어야 하며, 동 협약이 ‘유럽공공질서의 헌법적 문서(constitutional instrument of European public order)’를 구성한다는 사실이 강조되어 왔다.”

상황이라고 합니다.

청구인들이 입수한 네덜란드 대법원의 Urgenda 판결문은 기후변화의 현상과 대응 방안에 관한 법원의 법률적 해석과 정리(legal interpretation of the climate change issue), 국제법적 협약의 체결과정과 각국의 국내법적 대응과정 및 ‘기후재난에 관한 국제적 공동책임을 이유로 각국 정부의 헌법적 책임이 완화될 수 있는가?’의 문제 등 기후변화 소송과 관련된 기본적인 헌법적 쟁점들이 대부분 현출되고 충실하게 다루어져 있다는 점에서 참조할 만한 내용이 많다고 생각합니다. 이에 청구인들은 본 헌법소원 심판청구서의 참고자료로 위 네덜란드 Urgenda 사건의 대법원 확정판결문(영문본, 참고자료 1) 및 국문 번역본(참고자료 2)을 제출하며, 헌법재판소의 심리에 도움이 되고자 위 Urgenda 판결문의 중요한 판시내용을 발췌, 정리하여 별도의 심판청구 이유보충서로 제출하고자 합니다.

(2) 독일 연방헌법재판소 - 기후변화 헌법소송의 최근 제기

최근 2020. 2. 11.경 독일에서도 독일연방헌법재판소에 이 사건 헌법소원과 유사한 헌법재판 청구서가 제출되었다고 합니다. 기후변화소송에 관하여 세계 처음으로 원고 청구를 인용한 네덜란드 대법원의 Urgenda 판결이 내려진 2019년 12월 이후 2-3개월을 간격으로, 유럽에서 가장 활발하고 선도적인 헌법재판소로 인정받는 독일 연방헌법재판소에 기후변화 헌법소송이 제기되고, 아시아에서 가장 활발하고 선도적인 헌법재판소로 인정받는 대한민국 헌법재판소에 기후변화 헌법소송이 제기되어서 비슷한 시기에 함께 진행되는 것은, 우연적이기도 하지만 전세계적인 기후변화 대응의 절박성과

이를 위한 헌법적 대응과 통제의 필요성이 대한민국에서나 독일에서나 비슷한 문제의 식을 제기한다는 필연성에도 기인한 것이라고 할 수 있습니다.

특히 위 독일에서의 헌법재판 청구는, 대한민국 헌법재판소의 2019. 12. 27. 2018헌마730 결정에서 환경권과 관련한 과소보호금지원칙 위반을 이유로 위헌판결이 내려진 것처럼, 독일 헌법상의 ‘Untermaßverbots’ 원칙, 즉 과소보호금지원칙 위반을 주된 청구이유로 주장하고 있다고 하므로, 독일의 기후소송 헌법재판과 우리나라의 이 사건 기후소송 헌법재판 간에는 그 대상과 쟁점에 있어서 상당한 유사성이 있는 것으로 보입니다. 이에 청구인들은 독일 연방헌법재판소에 제기된 독일의 기후변화 헌법소송에 관한 소장 등 관련 자료를 조속히 입수하여, 헌법재판소의 심리를 위한 참고자료로 제출하고자 합니다.

3. 이 사건 헌법소원의 적법성

가. 이 사건 심판대상 조항 등의 헌법소원 대상성

헌법소원의 심판대상이 되는 “공권력의 행사 또는 불행사”(헌법재판소법 제68조 제1항 본문)에는 헌법기관들이 보유한 ‘입법권의 행사 또는 불행사’, 즉 국회의 입법작용 및 대통령 등 정부기관의 행정입법작용 등과 같은 공권력 작용이 포함됩니다. 이 사건 헌법소원의 심판대상은 ① 피청구인 국회가 제정한 ‘법률’인 저탄소녹색성장기본법 중 ‘이 사건 법률조항’, ② 피청구인 대통령이 2016. 5. 24. 저탄소녹색성장기본법 시행령의 개정을 통하여 행한 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지’ 및 ③ 피청구인 대통령이

2019. 12. 31. 개정된 ‘이 사건 시행령 조항’으로서(이하 위 3개의 심판대상을 합하여 지칭하는 경우에는 ‘이 사건 심판대상 조항 등’이라고 합니다), 모두 헌법소원의 심판대상이 되는 국회 및 대통령의 입법작용 및 공권력 작용입니다.

구체적으로 헌법재판소는 입법작용으로 제·개정되는 ‘법률’ 또는 ‘명령·규칙’과 같은 ‘법령’에 대해서는 “별도의 구체적 집행행위를 기다리지 않고 직접적으로, 그리고 현재적으로 헌법상 보장된 기본권을 침해하는 경우” 그 법령이 헌법재판소법 제68조 제1항이 정한 헌법소원의 대상이 된다는 법리를 확립하고 있습니다(헌법재판소 1990. 6. 25. 89헌마220 결정, 헌법재판소 1990. 10. 15. 89헌마178 결정 등). 즉 ‘직접관련성(직접성)’ 및 ‘현재관련성(현재성)’의 요건을 충족하는 이상 ‘법령’과 같은 입법작용 등의 공권력 작용도 헌법소원의 대상이 되는 것인데, 아래에서 살펴보는 것과 같이 이 사건 심판대상 조항 등은 이러한 요건들을 모두 충족하고 있으므로 모두 헌법소원의 적법한 심판대상에 해당합니다.

우선 ‘이 사건 법률조항’의 경우, 앞서 살펴본 것과 같이 피청구인 국회는 온실가스 배출누적으로 인한 기후재난이 현실화되고 있는 상황에서, 청구인들을 비롯한 국민들의 환경권, 생명권 등 기본권을 보호하기 위해 파리협정 등에 의해 공인된 수준(즉, ‘섭씨 2도보다 현저히 낮은 수준’ 또는 ‘섭씨 1.5도 이하’로 지구 기온 상승 억제)으로 대한민국의 온실가스 배출을 감축하는 내용의 법률을 제정·시행해야 할 헌법상의 의무가 있음에도 불구하고, 헌법상의 포괄위임금지 원칙, 환경권의 법률적 보장 및 과소보호 금지 원칙 등을 위반한 이 사건 법률조항을 제정함으로써, 청구인들에게 헌법상 보장된 환경권, 생명권 등의 기본권을 현재, 직접적으로 침해하고 있습니다.

또한 ‘이 사건 시행령 조항’의 경우에도, 앞서 살펴본 것과 같이 그 제·개정 주체인 피청구인 대통령은 국민의 기본권 보호를 위하여 파리협정 등 국제적으로 공인된 지구 기온 상승 억제 목표를 달성할 수 있는 수준의 실효적인 온실가스 감축목표를 설정해야 할 헌법상의 의무가 있음에도 불구하고, 과소보호금지 원칙 등의 헌법 원리에 비추어 볼 때 도저히 ‘적절하고 효율적인 최소한의 보호조치’라고 할 수 없는 지극히 소극적이고 미흡한 수준의 ‘2030년 온실가스 감축목표’를 설정함으로써, 청구인들에게 헌법상 보장된 환경권, 생명권 등의 기본권을 현재, 직접적으로 침해하고 있습니다.

한편 피청구인 대통령이 2016년 시행령 개정을 통하여 행한 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지’도 ‘2016. 5. 24.자 저탄소녹색성장기본법 시행령(대통령령 제27180호)’의 행정입법을 수단으로 하여 행한 피청구인 대통령의 공권력 작용에 해당하므로, 헌법소원의 요건에 대해서는 ‘법령’에 대한 헌법소원과 차이를 둘 필요가 없다고 할 것입니다. 또한 앞서 살펴본 것과 같이 이러한 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지행위’가 과소보호금지 원칙 등의 헌법 원리를 위반하여 청구인들의 환경권, 생명권 등 기본권을 현재, 직접적으로 침해하고 있다는 점 또한 뚜렷합니다.

나. 기본권 침해의 법적 관련성(직접성, 현재성, 자기관련성)

(1) 직접관련성(직접성)

(가) 직접성 관련 법리 : 헌법재판소는 법령과 같은 입법작용에 의한 기본권 침해의 ‘직접성’에 대하여, ① 원칙적으로 “집행행위에 의하지 아니하고 법률 그 자체에 의하여 자유의 제한, 의무의 부과, 권리 또는 법적 지위의 박탈이 생긴 경우”에 직접성을 인정하고(헌법재판소 2001. 11. 29. 99헌마713 결정 등), ② 예외적으로 “집행행위가 존재하는 경우라도 그 집행행위를 대상으로 하는 구제절차가 없거나, 구제절차가 있다고 하더라도 권리구제의 기대가능성이 없고 다만 기본권침해를 당한 청구인에게 불필요한 우회절차를 강요하는 것밖에 되지 않는 경우 등으로서 당해 법률에 대한 전제관련성이 확실하다고 인정되는 때에는 당해 법률을 헌법소원의 직접 대상으로 삼을 수 있다”는 법리를 확립하고 있습니다(헌법재판소 1992. 4. 14. 90헌마82 결정 등). 그런데 이 사건 심판대상 조항 등은 다음과 같이 모두 이러한 법리에 따라 직접성의 요건을 충족하고 있습니다.

(나) ‘이 사건 법률조항’의 직접성 : 앞서 밝힌 것과 같이, 온실가스 배출누적으로 인한 기후재난이 현실화되고 있는 현재의 상황에서, 피청구인 국회는 파리협정 등을 통해 공인된 수준으로 지구 기온 상승을 억제하기 위한 대한민국의 온실가스 배출 규제 법률을 제정함으로써 청구인들을 비롯한 국민의 환경권, 생명권 등 기본권을 보호할 헌법상의 의무가 있습니다. 그럼에도 불구하고 피청구인 국회는 이 사건 법률조항을 통하여 아무런 구체적인 기준과 규율 형식도 정하지 않은 채 ‘온실가스 감축목표’의 설정을 ‘정부’에 ‘백지위임’하였습니다. 이는 실질적으로 피청구인 국회의 입법 의무를 방기한 ‘입법부작위’에 해당하는 것으로, 그로 말미암아 청구인들을 비롯한 국민들은 ‘온실가스 배출’ 및 이로 인한 ‘기후재난’으로부터 헌법상 보장된 환경권, 생명권 등에 대해 아무런 ‘법률적 보호’를 받지 못한 채 기본권을 ‘침해’받는 상황에 처해 있

습니다. 따라서 이 사건 법률조항은 별도의 집행행위에 의하지 아니하고 법률 그 자체를 통해 ‘직접’ 청구인들의 기본권을 침해하고 있다고 보아야 합니다.

한편 헌법재판소는 법률규정(수권법률)이 그 규정의 구체화를 위해 하위규범의 시행을 예정하고 있는 경우, 당해 법률의 ‘직접성’ 요건 충족 여부에 대하여 (i) 수권법률이 하위규범에 위임할 수 있는지 여부 등에 대한 중대한 헌법문제가 결부된 경우나 (헌법재판소 2001. 4. 26. 2000헌마122 결정) (ii) 수권법률과 그 내용을 구체적으로 정하고 있는 시행령조항이 불가분의 일체를 이루고 있는 경우(헌법재판소 2008. 10. 30. 2005헌마222 결정) 등에는 하위규범뿐만 아니라 해당 수권법률 자체에 대해서도 기본권 침해의 ‘직접성’을 인정하여 양자를 모두 헌법소원의 심판대상으로 삼고 있습니다. 그런데 이 사건의 경우 (i) 이 사건 법률조항은 사실상 온실가스 감축목표의 설정을 정부에 백지위임함으로써, 포괄위임금지 원칙, 환경권의 법률적 보장 및 과소보호금지 원칙 등을 위반하는 중대한 헌법상의 문제를 야기하고 있을 뿐만 아니라, (ii) 우리나라의 온실가스 감축 목표는 위와 같은 위헌적인 규율 방식으로 인하여 ‘수권법률인 이 사건 법률조항과 그에 따른 하위규범인 이 사건 시행령조항이 불가분의 일체’를 이루어 정하고 있습니다. 이러한 측면에서도 이 사건 법률조항이 ‘직접’ 청구인들의 이 사건 피침해권리를 침해하고 있음은 분명하다고 할 것입니다.

(다) 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지’의 직접성 : 피청구인 대통령은 그나마 2010년 시행령 제정 조항에 의해 존재하던 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 전혀 달성하지도 못한 상태에서, 2016년 시행령 개정조항을 통해 이를 폐지하였습니다. 이로 인하여 우리나라에는 2016년 시행령 개정 이후 현재까지 법규상으로

‘2020년 온실가스 감축목표’가 완전히 존재하지 않는 감축목표의 ‘공백’ 상태가 야기되었으며, 청구인들을 비롯한 국민들은 기존의 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 통해 보호받아야 할 환경권, 생명권 등의 기본권을 ‘직접’ 침해받고 있습니다. 따라서 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지’가 별도의 집행행위 없이 ‘직접’ 청구인들의 기본권을 침해하고 있다는 점 또한 분명하다고 할 것입니다.

(라) ‘이 사건 시행령조항’의 직접성 : 우리나라 전체의 ‘온실가스 총배출량’은 청구인들의 환경권, 생명권 등의 기본권을 파괴하는 기후재난의 발생과 직결되는 문제이고, 이 사건 시행령조항은 우리나라의 이러한 ‘온실가스 총배출량’의 감축 목표를 정하고 있습니다. 그런데 앞서 살펴본 것과 같이 이 사건 시행령조항은 나날이 현실화되고 있는 기후재난의 피해를 방지하기는커녕, 오히려 그 목표대로 감축이 이루어지더라도 더욱 심각한 ‘재앙’ 수준의 기후변화가 ‘확실히’ 예견되는 수준의 감축목표를 설정한 것입니다. 따라서 설혹 장래에 이 사건 시행령조항이 정한 목표대로 온실가스 배출이 감축된다고 가정하더라도 청구인들의 기본권이 침해되는 결과는 피할 수 없습니다. 이처럼 이 사건 시행령조항은 청구인들의 기본권을 보호하기 위해 ‘적절하고도 효율적인 최소한의 보호조치’도 되지 못하는 미흡한 수준의 온실가스 감축목표를 설정함으로써, 집행행위에 의하지 아니하고 ‘직접’ 청구인들의 기본권을 침해하고 있다고 할 것입니다.

한편 저탄소녹색성장기본법 제42조 및 제46조는 ‘온실가스 감축 목표’를 달성하기 위하여, 정부가 중앙행정기관 및 온실가스 배출업체에 대하여 다시 개별적인 온실가스 감축목표를 설정하고 지도·감독 또는 관리하는 등의 조치를 취하도록 정하고 있습니다.

다. 그런데 위 조치들은 이 사건 심판대상 조항을 통해 위헌적으로 설정된 대한민국 ‘전체’의 온실가스 감축목표의 범위 내에서 ‘부분별’, ‘개별적’으로 감축목표를 설정 및 이행하도록 하는 조치들에 불과합니다. 그러므로 우리나라의 ‘전체’ 온실가스 배출에 따른 환경적 재난으로 인해 기본권을 침해받고 있는 청구인들에게 일일이 우리나라 온실가스 규제에 대한 개별적인 대상업체들에 관한 개별적, 세부적 온실가스 감축 목표 설정 및 그 이행사항의 지도, 감독, 관리에 관한 조치들의 위헌·위법성을 다투는 방식으로 불복할 것을 요구하는 것은 ‘청구인들의 기본권 침해에 대한 구제의 기대가능성이 없고, 오히려 기본권 침해를 당한 청구인들에게 불필요한 우회절차를 강요하는 것밖에 되지 않는 경우’로서, 기본권 침해의 ‘직접성’ 요건이 완화되는 예외적인 경우(위헌법재판소 1992. 4. 14. 90헌마82 결정 등)에 해당한다고 보아야 할 것입니다.

(2) 현재관련성(현재성)

(가) 현재성 관련 법리 : 헌법재판소는 헌법소원의 적법요건으로서 ① 원칙적으로 공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 ‘현재’ 권리를 침해받을 것을 요구하되(헌법재판소 1989. 7. 21. 89헌마12 결정 등), ② 예외적으로 ‘장래’에 발생하는 기본권 침해라 하더라도 “기본권이 침해되리라는 것이 확실히 예상”되는 경우에는 기본권 침해의 ‘현재성’을 인정하는 법리를 확립하고 있습니다(헌법재판소 2015. 3. 26. 2014헌마372 결정, 헌법재판소 2001. 2. 22.자 2000헌마25 결정, 헌법재판소 1994. 12. 29. 94헌마201 결정 등). 이러한 법리에 비추어 볼 때 이 사건 헌법소원은 다음과 같은 이유로 ‘현재성’ 요건을 충족하고 있습니다.

(나) 이 사건 심판대상 조항 등의 현재성 : 앞서 밝힌 것과 같이, 온실가스 배출누적으로 인한 기후재난으로부터 청구인들의 환경권, 생명권 등 기본권을 보호하기 위해서는 기본적으로 ‘입법’을 통해 ‘실효적’인 온실가스 감축목표를 설정하는 것이 반드시 필요합니다. 그러나 (i) 이 사건 법률조항은 2010년 제정 당시부터 현재까지 구체적인 온실가스 감축목표에 대해 실질적으로 ‘백지’나 마찬가지로 입법 공백 상태를 방치함으로써 청구인들의 기본권을 ‘현재’ 계속하여 침해하고 있고, (ii) 피청구인 대통령은 기존의 ‘2020년 온실가스 감축목표’가 전혀 달성되지 못한 상태에서 2016. 5. 24.자 시행령 개정을 통해 이를 폐지하는 방법으로 위 감축목표의 공백 상태를 야기함으로써, 청구인들이 기존의 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 통해 보호받아야 할 기본권을 ‘현재’ 계속하여 침해하고 있으며, (iii) 이 사건 시행령조항은 기후재난을 막기에 턱없이 부족한 수준으로 ‘2030년 온실가스 감축목표’를 설정함으로써, 이러한 목표에 따른 온실가스 배출누적으로 인한 청구인들의 기본권 침해를 ‘현재’ 지속적으로 초래하고 있습니다.

또한 이 사건 심판대상 조항 등에 의한 청구인들의 기본권 침해는 비단 ‘현재’에만 발생하는 것이 아니고, 향후 위와 같이 위헌적인 이 사건 심판대상 조항 등을 통해 설정된 지극히 미흡한 수준의 감축목표에 따라 대한민국의 온실가스 배출이 지속될 경우, 근접한 미래에 청구인들을 비롯한 차세대 국민들의 생존을 더욱더 현실적으로 위협하는 ‘재앙’ 수준의 비가역적인 기후재난과 환경파괴 상황이 도래할 것이 확실한 상황이며, 이로 인해 청구인들의 환경권과 생명권 등 기본권이 ‘장래’에 더욱더 심각하게 침해될 것이라는 점도 명백합니다. 따라서 이와 같이 ‘장래’에 침해가 가중될 청구인들의 기본권의 측면에서 보더라도, 이 사건에서는 ‘그 기본권 침해가 확실히 예

상되는 경우’에 해당하므로(위 헌법재판소 2015. 3. 26. 2014헌마372 결정 등) ‘현재성’ 요건을 충분히 충족하고 있다고 하겠습니다.

(3) 자기관련성

헌법재판소는 “공권력의 행사 또는 불행사의 직접적인 상대방”이나 “공권력의 작용이 제3자의 기본권을 직접적이고 법적으로 침해하고 있는 경우”에는 그러한 제3자에게 헌법소원의 ‘자기관련성’이 인정된다는 입장을 확립하고 있습니다(헌법재판소 1993. 7. 29. 89헌마123 결정, 헌법재판소 2017. 5. 25. 2014헌마844 결정 등).

그런데 피청구인 국회 및 피청구인 대통령은 온실가스 배출누적으로 인한 기후재난으로부터 청구인들과 같은 국민들의 환경권, 생명권 등의 기본권을 보호할 헌법상의 의무를 지고 있음에도 불구하고, 이러한 청구인들의 기본권을 직접 침해하거나 최소한의 보호조치에도 미치지 못하는 내용으로 이 사건 심판대상 조항들을 제·개정하고 기존의 ‘2020년 온실가스 감축목표’를 폐지하는 위헌적인 입법작용을 하였습니다. 따라서 청구인들은 저탄소녹색성장기본법 및 동법 시행령의 온실가스 감축 관련 규정들을 통해 환경권, 생명권 등의 기본권을 보장받아야 할 직접적이고 법률적인 이해관계를 갖고 있는 당사자임과 동시에, 이 사건 심판대상 조항 등에 관한 위와 같은 위헌적인 입법작용으로 인하여 청구인들의 기본권을 직접적으로 침해받은 상대방입니다. 그러므로 이 사건 심판대상 조항 등에 의한 기본권 침해에 대하여 청구인들의 ‘자기관련성’ 또한 충분히 인정된다고 할 것입니다.

다. 보충성

헌법재판소는 법령에 대한 헌법소원에 대하여 “법령 자체에 의하여 직접 기본권을 침해받은 경우는 그 법령 자체의 효력을 직접 다투는 것을 소송물로 하여 일반법원에 소송을 제기하는 길이 없어 구제절차가 있는 경우가 아니므로 곧바로 헌법소원심판을 청구할 수 있다”는 법리를 확립하고 있습니다(헌법재판소 1996. 8. 29. 94헌마113 결정). 따라서 이 사건 법률조항 및 시행령조항에 대해서 이러한 ‘보충성’ 요건을 충족하고 있음은 명백합니다.

또한 피청구인 대통령의 2016년 시행령 개정을 통한 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지행위’는 피청구인 대통령에게 헌법상 부여된 행정입법권의 행사에 해당하는데, 이는 헌법소원의 심판대상이 되는 입법작용인 ‘법령’과 실질적으로 동일한 것이고, 헌법소원 이외에는 이러한 피청구인 대통령의 입법작용에 대해 다른 구제절차가 마련되어 있지 않습니다. 따라서 이에 대해서도 ‘보충성’이 문제될 여지는 없다고 하겠습니다.

라. 청구기간

(1) ‘이 사건 시행령조항’에 대한 청구기간 관련

헌법소원의 심판은 그 사유가 있음을 안 날로부터 90일 이내, 그 사유가 있는 날부터 1년 이내에 제기해야 하고(헌법재판소법 제69조 제1항), 법령에 대한 헌법소원의 경우 ‘그 사유가 있는 날’은 원칙적으로 법령의 ‘시행일’입니다(헌법재판소 2011. 5. 26.

2009헌마285 결정). 이 사건 시행령조항은 2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정 및 시행되었고, 이 사건 헌법소원은 그 시행일로부터 90일 이내에 제기되었으므로, 이 사건 시행령조항에 대한 헌법소원의 청구기간이 준수되었음이 역수상 명백합니다.

(2) ‘이 사건 법률조항’ 및 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지행위’에 대한 청구기간 관련

저탄소녹색성장기본법은 2010. 1. 13. 법률 제9931호로 제정되어, 공포 후 3개월이 경과한 날인 2010. 4. 14. 시행되었고(동법 부칙 제1조), 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지’는 2016. 5. 24. 대통령령 제27180호로 개정되어 2016. 6. 1.부터 시행된(동법 시행령 부칙 제1조) 시행령 개정의 형식으로 이루어졌습니다.

이 사건 법률조항 등에 의해서 발생하는 청구인들의 기본권 침해에는 '장래의 침해'와 '현재의 침해'가 있습니다.

이 사건에서 청구인들이 입게 될 '장래의 침해'는 피청구인 대한민국의 문서들에서도 확인되고 있듯이 '장래'에 이 사건 심판대상 조항 등으로 인한 청구인들의 환경권, 생명권 등의 기본권 침해가 '확실히 예상되는 경우'에 해당하여 헌법소원의 '현재성' 요건을 충족하고 있습니다. 헌법재판소는 이와 같이 “장래에 확실히 기본권 침해가 예측되므로 미리 앞당겨 현재의 법적 관련성을 인정하는 경우”에는 “아직 청구기간을 기산하지 않은 것이므로 청구기간 도과의 문제가 발생할 여지가 없다”는 법리를 확립하고 있습니다(헌법재판소 2006. 4. 27. 2005헌마997 결정 등). 따라서 이 사건 법률조항

및 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지행위’가 이처럼 ‘장래’에 청구인들의 기본권을 침해할 것이 확실한 이상, 이에 대해서 청구기간 도과의 문제는 발생할 여지가 없습니다.

한편 이 사건 법률조항 및 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지행위’에 의한 청구인들의 환경권, 생명권 등 기본권에 대한 ‘현재의 침해’에 대해서 헌법재판소법 제69조 제1항의 청구기간이 도과하였다는 주장이 제기될 수 있겠으나, 헌법재판소는 위 청구기간이 도과한 경우에도 행정소송법 제20조 제2항 단서를 준용하여 “정당한 사유가 있는 경우에는 청구기간의 도과에도 불구하고 헌법소원 심판청구는 적법하다”는 입장을 확립하고 있습니다.

헌법재판소는 “여기에서 정당한 사유라 함은 청구기간 도과의 원인 등 여러 가지 사정을 종합하여 지연된 심판청구를 허용하는 것이 사회통념상으로 보아 상당한 경우를 뜻한다”고 판시하고 있는바(헌법재판소 1993. 7. 29. 89헌마31 결정), 현재 미성년의 청소년들인 이 사건 청구인들은 2010년의 저탄소녹색성장법의 시행 시점 또는 2016년 시행령 개정조항의 시행 시점에 모두 ‘유소년’기에 있었고, 이후 이 사건 헌법소원 심판청구에 이르기까지의 기간 동안 위 법령 등의 내용과 이를 통한 청구인들의 기본권 침해 사실을 파악하고 이에 대한 법률적 구제 수단을 강구할 수 있는 현실적인 능력이 결여된 상태에 있었습니다. 따라서 이러한 사정을 고려하면 이 사건 법률조항 및 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지’에 따라 청구인들이 ‘현재’ 침해받고 있는 기본권에 관해서도 청구기간 도과에 대한 ‘정당한 사유’가 있다고 보아야 할 것입니다.

4. 결 론

이상에서 본 바와 같이, 이 사건 심판대상 조항들 및 피청구인 대통령의 ‘2020년 온실가스 감축목표 폐지행위’는 청구인들의 환경권과 생명권 등 헌법적 기본권을 침해하고 있으며, 국가의 기본권 보호의무를 과소하게 이행한 과소보호금지의무 위반 등 실체적 위헌사유와 함께, 포괄위임금지원칙 위반이라는 매우 중대한 절차적 위헌 사유를 가지고 있습니다.

따라서 이 사건 법률조항 등은 어느 모로 보나 이 사건 청구인들의 헌법적 권리를 침해하는 위헌적인 공권력 행사에 해당한다고 할 것이므로, 귀 헌법재판소께서 피청구인들에 대하여 청구취지 기재와 같은 위헌결정 또는 헌법불합치 결정을 내려 주시어 현재의 위헌 상태를 신속히 해소하도록 명하여 주시기 바랍니다.

증 거 서 류

- | | |
|-----------|--------------------------|
| 1. 갑 제1호증 | 2019년 제2차 기후변화대응 기본계획 |
| 1. 갑 제2호증 | 2015년 제2차 국가기후변화적응대책 종합본 |

참 고 자 료

- 1. 참고자료 1 네덜란드 대법원 Urgenda 판결문 (영문본)
- 1. 참고자료 2 위 번역문

첨 부 서 류

- 1. 증거서류 각 1부
- 1. 참고자료 각 1부
- 1. 위임장 19부
- 1. 가족관계증명서 19부

2020. 3. 13.

위 청구인들 대리인

에스앤엘파트너스

변호사 신 영 무





변호사 이 근 웅





변호사 성 기 문





변호사 이 병 주 


변호사 김 민 경 

변호사 호 수 연 

변호사 김 주 진 

변호사 윤 세 종 

변호사 김 지 은 

변호사 박 지 혜 

헌법재판소 귀중