

September 10, 2024

기후위기 대응을 위한 국가 온실가스 감축목표 사건에 대한 헌법재판소의 결정 소개

헌법재판소는 2024. 8. 29. '기후위기 대응을 위한 국가 온실가스 감축목표 사건'에 대한 결정을 선고하였습니다(헌재 2024. 8. 29. 2020헌마389등). 이 사건에서는 기후위기 대응을 위한 완화조치로서 국가가 법령 및 행정계획으로 설정한 온실가스 감축목표가 불충분하여 국민의 '환경권'을 침해하는지 여부가 문제되었습니다.

헌법재판소는 '기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법'(이하 '**탄소중립기본법**') 제8조 제1항에서 2030년까지의 감축목표 비율만 정하고 2031년부터 2049년까지 19년간의 감축목표에 관해서 어떤 형태의 정량적인 기준을 제시하지 않은 것은 기후위기라는 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못한 것이라고 판단하였습니다. 따라서 위 법률조항은 과소보호금지원칙과 법률유보원칙에 반하여 기본권 보호의무를 위반하였으므로 청구인들의 환경권을 침해한다고 결정하였습니다. 다만 입법자가 2031년부터 2049년까지의 정량적인 온실가스 감축목표의 대강에 관한 사회적 합의를 도출하는 데에 시간이 필요한 점을 고려하여 2026. 2. 28.을 시한으로 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 명하는 헌법불합치결정을 선고하였습니다.

헌법재판소는 기후위기의 원인인 지구온난화의 속도를 늦추려면 온실가스의 양을 줄이는 노력이 반드시 필요하며, 현재의 온실가스 감축 노력이 불충분하면 그만큼 미래의 부담이 가중된다는 것이 기후위기라는 위험상황의 중요한 특성이라는 점을 지적하고 있습니다. 헌법재판소의 결정은 기후위기에 대응한 정부의 불충분한 조치가 국가의 기본권 보호의무를 위반한다고 판단한 아시아 최초의 결정이라는 점에서 의미가 있습니다. 아래에서는 헌법재판소 결정의 주요 내용에 대해 살펴보겠습니다.

I. 심판대상

- 탄소중립기본법 제8조 제1항은 중장기 국가 온실가스 감축목표에 관하여 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것으로 규정하고, 같은 법 시행령 제3조 제1항은 그 비율을 40퍼센트로 정함.
- 정부가 2023. 4. 11. 수립한 '제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획' 중 'V. 중장기

감축 목표'의 '나. 부문별 감축목표' 부분 및 '다. 연도별 감축목표' 부분(이하 '이 사건 부문별 및 연도별 감축목표')

- 2018년 국가 온실가스 배출량은 '총배출량' 727.6백만 톤을 기준으로 하면서 해당 배출량 대비 40%만큼 감축한 2030년의 국가 온실가스 배출량 목표는 총배출량에서 흡수·제거량을 제외한 '순배출량'을 기준으로 하여 436.6백만 톤으로 정함.

II. 결정의 요지

1. 국민의 환경권 및 국가의 기본권 보호의무

- 가. 헌법 제35조 제1항의 환경권은 '건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리'를 보장하고, 환경권의 보호대상이 되는 환경에는 자연환경뿐만 아니라 인공적 환경과 같은 생활도 포함된다. 기후변화로 인하여 생활의 기반이 되는 제반 환경이 훼손되고 생명·신체의 안전 등을 위협할 수 있는 위험에 대하여, 국가는 기후변화의 원인을 줄여 이를 완화하는 조치를 하여 기후위기에 대한 대응할 의무가 있다.
- 나. 국가가 국민의 환경권에 대한 보호의무를 다하지 않았는지를 헌법재판소가 심사할 때에는 국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가 하는 '과소보호금지원칙' 위반 여부를 기준으로 한다. 이에 관해서는 온실가스 감축의 구체적인 목표치가 전 지구적인 감축 노력의 관점에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합하는지, 감축목표 설정의 체계가 기후변화의 영향과 온실가스 배출 제한의 측면에서 미래에 과중한 부담을 이전하지 않는 방식으로, 또한 온실가스 감축이 실효적으로 담보될 수 있는 방식으로 제도화되어 있는지 등을 과학적 사실과 국제기준을 고려하여 판단하여야 한다.
- 다. 환경권에 관한 보호조치의 구체적인 내용과 수준을 법률에 어느 정도 규정해야 하는지와 관련하여 법률유보원칙 위반 여부가 문제 된다.

2. 탄소중립기본법 제8조 제1항에 대한 헌법불합치결정

- 가. 과소보호금지원칙 위반 여부 - 탄소중립기본법 제8조 제1항은 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 그 정량적 수준을 어떤 형태로도 제시하지 않았다는 점에서 과소보호금지원칙을 위반하였다.

1) 2030년까지의 감축 목표

탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항이 설정한 2030년까지의 온실가스 감축목표 비율의 수치(2018년 대비 40%)는 배출량이 정점에

이른 2018년부터 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이를 때까지 점진적이고 지속적인 감축을 전제로 한 중간 목표에 해당하고, 그 수치만으로는 기후위기라는 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못한 것으로 볼 수 없다.

2) 2031년부터 2049년까지의 감축 목표

탄소중립기본법 제8조 제1항에서는 2030년까지의 감축목표 비율만 정하고 2031년부터 2049년까지 19년간의 감축목표에 관해서는 어떤 형태의 정량적인 기준도 제시하지 않았는데, 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 점진적이고 지속적인 감축을 실효적으로 담보할 수 있는 장치가 없으므로, 이는 미래에 과중한 부담을 이전하는 방식으로 감축목표를 규율한 것으로, 기후위기라는 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못하였다고 할 것이다.

나. 법률유보원칙 위반 여부 - 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 대강의 정량적 수준도 규정하지 않은 것은 의회유보원칙을 포함하는 법률유보원칙을 위반한 것이다.

1) 2030년까지의 감축 목표

탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2030년을 목표연도로 한 2018년 대비 감축비율의 하한만 법률에서 정하면서 구체적인 감축비율의 수치는 대통령령에 위임하고 감축의 경로는 정부가 설정하는 부문별 및 연도별 감축목표에 따르도록 한 것은, 온실가스 감축목표와 감축경로의 설정이 과학적·전문적인 영역임과 동시에 여러 가지 사회경제정책, 외교적 상황 등도 고려해야 하는 영역이라는 점을 고려한 것으로, 법률유보원칙을 위반한 것으로 볼 수 없다.

2) 2031년부터 2049년까지의 감축 목표

온실가스 감축목표를 설정하고 그에 따른 감축경로를 계획하는 것은 현재의 국민의 기본권을 광범위하고 지속적으로 제한하게 되는 것임에도, 위험상황으로서의 기후위기의 성격상 미래의 부담을 가중시키지 않기 위해서는 가장 의욕적으로 감축목표를 정하고 계속 진전시켜야 한다. 구체적인 감축수단에 관해서는 감축목표를 둘러싼 이해관계가 매우 다양하게 대립할 수도 있다. 이러한 사정들을 고려하면 중장기적인 온실가스 감축목표와 감축경로를 계획하는 것은 매우 높은 수준의 사회적 합의가 필요하므로, 2031년 이후의 기간에 대해서도 그 대강의 내용은 '법률'에 직접 규정되어야 한다.

다. 환경권 침해 여부 - 탄소중립기본법 제8조 제1항은 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관한 과소보호금지원칙 및 법률유보원칙에 반하여 기본권 보호의무를 위반하였으므로 청구인들의 환경권을 침해한다.

탄소중립기본법 제8조 제1항은 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 그 정량적 수준을 어떤 형태로도 제시하지 않았다는 점에서 과소보호금지원칙 및 법률유보원칙에 반하여 기본권 보호의무를 위반하였으므로 청구인들의 환경권을 침해한다.

다만, 위 조항의 규범영역 전부에 대한 효력을 상실시킬 경우 2050년 탄소중립의 목표 시점 이전에 그나마 존재하는 정량적인 중간 목표마저 사라지고, 2031년부터 2049년까지의 정량적인 온실가스 감축목표에 대하여 그 수준을 어떻게 정할지 등에 대해서는 입법자에게 광범위한 입법형성의 권한이 있다.

따라서 탄소중립기본법 제8조 제1항에 대해서는, 입법자가 2031년부터 2049년까지의 정량적인 온실가스 감축목표의 대강에 관한 사회적 합의를 도출하는 데에 필요한 시간 등을 고려하여 2026. 2. 28.을 시한으로 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 명하는 헌법불합치결정을 선고할 필요가 있다.

3. 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표에 대한 기각결정

가. 감축경로 및 감축수단에 관하여 과소보호금지원칙을 위반하였는지 여부 - 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는 감축경로 및 감축수단에 관한 계획을 수립하는 관점에서는 기후위기라는 위험상황에 대응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못하였다고 보기 어려우므로, 과소보호금지원칙을 위반하였다고 할 수 없다.

이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는, 각 부문별 감축수단의 선택과 조정에 관련된 정부의 권한 행사에 위법사유 또는 명백한 재량일탈을 발견하기 어려우므로, 그에 따라 형성되는 감축경로의 형태만으로 미래에 과중한 부담을 이전한 것으로 단정할 수 없다.

나. 배출량 목표치 산정 방식에 관하여 과소보호금지원칙 또는 법률우위원칙을 위반하였는지 여부 - 합헌의견 4인 대 위헌의견 5인으로 위헌의견이 다수이지만 위헌결정 정족수 6인에 미달하여 기각결정이 선고됨

1) 합헌의견(4인)

이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는, 배출량 목표치 산정방식에 관하여 2018년의 '배출량(합계)'은 총배출량으로, 2030년의 '배출량(합계)'은 순배출량으로 기재한 후 이에 기초하여 40퍼센트라는 부문별 연도별 감축목표를 설정하고 있다. 탄소중립기본법 제8조 제1항은 그 자체로 '총배출량', '순배출량'이 아닌 '배출량'

이라는 용어를 사용하고 있을 뿐이고, 그 밖에 탄소중립기본법 및 같은 법 시행령에서 사용되는 '배출량'의 의미를 정의하거나 그 산정 방식을 구체화한 규정은 없으므로, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표가 상위 법령에 위반되었다고 할 수 없다.

탄소중립기본법 제7조 제1항이 2050년까지 '탄소중립'이라는 목표를 설정한 이상, 같은 법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항이 정한 40퍼센트라는 수치는 탄소중립으로 나아가는 중간 단계이고, 향후 수립될 행정계획을 종합하여 2050년까지 탄소중립을 달성할 가능성이 열려 있으므로 설령, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표의 '배출량(합계)'을 '순배출량'으로 통일하는 경우에는 40퍼센트에 다소 못 미치는 감축목표가 설정된다고 하더라도 이를 이유로 국가가 환경권의 보호를 위한 '최소한의 보호조치도 다 하지 않았다'고 판단하기는 어렵다.

2) 위헌의견(5인)

탄소중립기본법 제8조 제1항은 하나의 조항에서 '국가 온실가스 배출량'이라는 동일한 용어를 2018년도와 2030년도에 관하여 사용하고 있으므로 양자의 '배출량' 기준을 달리 할 수 없고, 정부가 채택한 '기준연도 총배출량 목표연도 순배출량'의 배출량 목표치 산정방식은 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 온실가스 감축목표를 정량화한 체계를 자의적으로 변경하여 보호조치의 수준을 낮춘 것으로서 법률우위원칙에 위반하고, 기본권 보호의무를 위반하여 청구인들의 환경권을 침해한다.

III. 결정의 의미와 과제

1. 의미

헌법재판소는 온실가스 감축목표를 설정하는 입법은 미래의 국민의 기본권 보장을 위하여 현재의 국민의 기본권을 제한하는 성격을 띠고, 미래세대일수록 민주적 정치과정에 대한 참여에 제약이 있으므로, 이러한 영역에서의 입법의무 이행에 대해서는 사법적 심사의 강도가 보다 엄격해질 필요가 있다는 점과 아울러 국가의 온실가스 감축 목표와 계획은 미래에 과중한 부담이 이전되지 않도록 할 필요가 있다는 원칙을 제시하였습니다. 또한 헌법재판소는 국가의 중장기적 온실가스 감축목표를 설정하는 기본적 틀은 국회가 법률로 정해야 한다고 판단함으로써 기후변화 대응이 단순히 행정부의 정책 문제가 아닌 국가의 근본적 과제임을 확인하였습니다.

헌법재판소의 결정은 아시아 최초의 기후소송에 관한 헌법적 결정이자, 미국, 독일, 네

덜란드 등 여러 나라의 기후소송에 대한 다양한 결정 및 최근 스위스 환경단체가 제기한 기후소송에서 스위스 정부의 기후변화대책이 불충분하여 스위스 여성, 노인들의 기본권을 침해하였다는 유럽인권재판소 결정 등 국제적 추세와 맥락을 같이 하는 결정으로서, 향후 기후와 관련한 국내의 법령 정비와 해석에 있어서 헌법적 기준을 제시한 의미가 있습니다.

2. 과제 - 탄소중립기본법 제8조 제1항의 개선입법, 정책정비 및 환경적 규제의 강화 가능성

탄소중립기본법 제8조 제1항은 2026. 2. 28.을 시한으로 개정될 필요가 있습니다. 헌법재판소는 2031년부터 2049년까지의 정량적인 온실가스 감축목표에 대하여 그 수준을 어떻게 정하고 어떤 방식과 체계로 법률에 규정할 것인지에 대해서는 입법자에게 광범위한 입법형성의 권한이 있다고 판시하면서, 아래와 같은 일응의 기준을 제시하였습니다.

따라서 중장기적으로 국가의 온실가스 감축목표를 설정하는 체계는 미래에 과중한 부담이 이전되지 않도록 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 실제로 점진적인 감축이 이루어질 수 있는 방식으로 설계되어야 합니다.

또한 온실가스 감축수단의 종류에 따라서는 기술개발과 상용화에 상당한 시간이 필요할 수 있고, 국가의 정책에 기업 등 사인이 부응하여 실제로 온실가스 배출량을 줄이는 효과가 나타나는 데에도 시간이 필요하므로, 구체적인 감축목표는 그 목표 시점 이전에 상당한 시간적 간격을 두고 설정되어야 합니다.

2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 일정 기간의 구간별로 어느 정도 정량적 수치를 전제로 한 감축목표가 있다면, 정부는 그 범위 안에서 개별 감축수단별 특성과 제반 상황을 종합적으로 고려하여 부문별 수단의 조정과 통합을 통한 구체적인 감축목표를 정할 수 있으므로, 온실가스 감축정책에 관한 정부의 재량을 존중하면서도 어느 정도 정책의 일관성을 확보할 수 있을 것입니다. 2031년 이후 2049년까지의 기간 중의 중간적인 감축목표를 미리 정할 경우에도 중간적인 목표 사이의 간격과 구체적인 수치는 입법형성의 영역에 있으며, 2030년까지의 감축목표와 유사하게 최소한의 감축비율을 법률로 정하고 최종적인 수치는 대통령령 등에 위임하는 방식으로 어느 정도의 유연성을 둘 수도 있습니다. 배출량의 누적을 고려하면서 감축량의 진전을 담보할 수 있는 감축목표 설정 체계에도 다양한 방식이 있을 수 있는데, 예컨대 2050년 탄소중립에 이르기 전까지 '단년도 목표(Single-year target)'를 여러 시점으로 설정하는 방식뿐만 아니라, '다년도 목표(Multi-year target)'로서 일정 구간별로 구간 전체 또는 평균적인 감축비율을 정해 두는 방식으로 누적 배출량을 어느 정도 통제하는 방식도 고려할 수 있을 것입니다.

2026. 2. 28.을 시한으로 탄소중립기본법 제8조 제1항을 개정하는 과정에서, 온실가스 감

측목표의 구체적 수치와 규범적 체계 및 방식을 정함에 있어서는 다양한 입법적 조치가 가능할 것이나, 2050년 탄소중립 목표 시점까지 점진적 감축이 가능한 법률과 정책이 수립되어야 한다는 점에서 기업에 대한 환경적 규제가 강화될 가능성이 높습니다. 또한 국제 협약상 전진의 원칙에 따라 기존보다 강화된 목표치를 설정할 수밖에 없는 상황이므로 국내 산업계를 비롯한 각 부문에서도 그 과정을 모니터링하면서 지속적인 관심을 가질 필요가 있습니다.

개선입법은 물론 그에 기반한 정책수립, 규제정비 과정에 적극적으로 참여하고 그 추이를 지속적으로 살펴볼 필요가 있습니다. 한편 해외의 사례를 보면 기존에는 국가를 상대로 제기하는 공법상 소송이 기후소송의 주를 이루었으나 최근 기업을 상대로 소제기하는 사례도 늘어나고 있으므로, 헌법재판소의 결정을 계기로 국내에서도 기업을 상대로 한 기후소송이 다양한 방식으로 제기될 가능성이 있다는 점에서, 기업들은 기후변화 관련 법적 리스크에 대한 체계적인 관리 방안을 마련할 필요가 있습니다.

* * *

법무법인(유한) 태평양은 헌법재판소, 각급 법원 근무 경험이 풍부한 변호사들이 헌법재판소 결정에 나타난 규범적 기준을 정확하고 면밀하게 분석하여 각종 소송에 대응하는 한편 환경부 등 중앙행정기관 및 입법부(국회사무처)에 다년간 재직한 변호사들 및 환경규제 관련 다양한 실무경험을 가진 변호사들이 개선입법, 정책수립 및 규제정비에 대한 설득력 있는 의견을 제시하며 고객이 원하는 수준의 대응책을 실현시키는 등 헌법에 기초한 각종 소송과 입법, 규제 영역에서 최고의 서비스를 제공하고 있습니다. 법무법인(유한) 태평양은 이러한 전문성과 경험을 바탕으로 이번 헌법재판소 결정에 따른 법적 영향 분석과 대응 전략 수립을 지원해 드릴 수 있습니다. 기후변화 소송 대응, 온실가스 감축목표 설정, 기후변화 관련 정보공시 등에 대한 문의사항이 있으시면 언제든지 연락 주시기 바랍니다.

관련 구성원

김경목

변호사

T 02.3404.0699

E kyongmok.kim@bkl.co.kr

김현아

변호사

T 02.3404.6519

E hyuna.kim@bkl.co.kr

문병선

변호사

T 02.3404.0941

E byeongseon.moon@bkl.co.kr

법무법인(유한) 태평양의 뉴스레터에 게재된 내용 및 의견은 일반적인 정보제공만을 목적으로 발행된 것이며, 법무법인(유한) 태평양의 공식적인 견해나 어떤 구체적 사안에 대한 법률적 의견을 드리는 것이 아님을 알려드립니다. 뉴스레터와 관련된 문의사항이 있을 경우 위 연락처로 문의주시기 바랍니다.