

기후변화에 대한 사법적 대응의 가능성과 한계: 기후변화 헌법소송을 중심으로

이재희
법학박사, 헌법재판연구원 책임연구원

[목차]
I. 서론: 기후변화 위험으로 인한 지구적 위기
II. 국제사회 및 한국의 기후변화 대응
III. 기후변화 문제에 대한 사법적 해결의 가능성과 기후변화 헌법소송의 의의
IV. 네덜란드의 기후변화소송에 대한 검토: 우르겐다 판결
V. 기후변화 헌법소송의 쟁점 및 검토
VI. 결론

I. 서론: 기후변화 위험으로 인한 지구적 위기

전세계적으로 기상이변이 빈번하게 나타나고 있으며 그 빈도 또한 급격하게 증가하고 있다. 동아시아 지역 곳곳에서 이상고온과 폭우로 인한 홍수, 유례없는 긴 장마가 이어졌으며,¹⁾ 유럽과 미대륙에서는 폭염과 산불이 계속되었다.²⁾ 이제 기상이변에 대한 뉴스가 더 이상 새롭지 않고 일상적으로 느껴질 정도에 이르렀다. 한국도 바로 이번 여름 이례적으로 긴 57일간의 장마와 이로 인한 산사태, 도로붕괴 같은 사회재난이 겹치는 상황을 겪었다. 기상이변과 그 원인이 되는 기후변화³⁾ 상황이 더 이상 먼 나라 이야기가 아닌 바로 우리의 문제임을 체감하게 된 것이다.

기후변화는 산업화 이래 인간의 활동에 의하여 인위적으로 가속화되어 왔다. 산업화 이래 인공적으로 발생한 온실가스⁴⁾가 지구온난화⁵⁾를 야기하였다. 이로 인하여 자연적으로 과거 1

만년동안 지구 온도가 4도 증가하였던 것과 비교하였을 때, 산업화 이전시기(1850~1900년)로부터 현재까지, 그러니까 최근 2016~2020년을 기준으로 불과 한세기 반 남짓한 기간 동안에 지구온도가 1.1도 증가하였다. 이는 자연적 변화의 폭을 넘어서는 것으로서 인간의 활동으로 인해 지구의 온도 변화가 급격해진 것이다.⁶⁾ 인간의 활동으로 대기 중의 이산화탄소와 같은 온실가스 농도가 급증하여 불균형적 상태가 되면 지구온도가 증가하고, 지구온도의 증가는 극지 및 내륙 고지대에 형성된 빙하의 비정상적인 해빙을 야기한다. 빙하의 해빙은 해수면상승을 야기하여 해안지대의 침수를 초래하고 해류를 변화시키며, 집중호우, 폭설, 한파, 열파 등 기후의 변동성을 확대하고 현재와 같은 기상이변을 초래한다.⁷⁾ 기후변화는 경제적 효용 측면에서도 불리하게 작용한다.⁸⁾ 그리고 여기에서 그치는 것이 아니라 식량, 자원부족, 육지의 상실과 경계선 분쟁, 에너지 자원에 대한 갈등과 긴장상태를 야기하고 안전을 위협하게 되며, 인구의 감소로도 이어지게 된다.⁹⁾

이에 대하여, 부분적인 기온의 상승은 도시화에 의한 것일 뿐 그 자체로 기후변화가 일어나는 것은 아니라고 하거나, 온난화가 일어나더라도 이는 자연적 원인에 의한 것에서 크게 벗어나지 않는다고 하거나, 인위적 원인에 의한 온난화를 인정한다 하더라도 그 영향은 제한적이라고 하거나, 온난화의 정도 및 인과관계 입증의 불확실성을 들어, 기후변화 문제제기에 회의적인 입장을 개진하기도 한다.¹⁰⁾ 탄소증가로 인한 기후변화가 현재 인간에게 미치는 직접적인 피해 규모가 어디까지인지에 대하여, 다른 원인들을 모두 배제한 채 정확히 입증하여 객관적 사실로서 제시하는 것이 쉬운 것은 아니다. 그러나 기후변화 상황과 그로 인한 피해의 가능성에 대하여 현재까지 제시된 과학적 연구성과를 토대로 국제공동체간 일정한 정치적 합의에 이르고 이에 대하여 확인한 것이 국제규범적으로 제시되고 있다.¹¹⁾ 이에 따라 현재까지의 자연한

기본법 제2조 제9호). 이에 따라 저탄소 녹색성장 기본법 시행령 제2조에서는 수소불화탄소, 과불화탄소 관련 물질들을 별도로 규정하고 있다. 이 중에서 이산화탄소는 주로 화석연료의 연소에 의해 발생하며, 다른 온실가스보다 발생량이 많아 지구온난화에 미치는 영향이 가장 크다. 한편, 같은 양이었을 때 태양에너지 흡수량을 탄소를 기준으로 비교하여 측정하는 온난화지수는 육불화황이 가장 높은데 같은 양의 이산화탄소의 약 2만 3900배에 이른다. 육불화황은 자연계에 존재하는 것은 아니고 화학적 합성으로 만들어지는 것으로 전기제품, 변압기 등의 절연체로 사용되는 것이다. 개별국가의 온실가스 배출추이를 분석하였을 때 온실가스가 배출되는 분야는 대부분 에너지 부문이고, 그 뒤를 수송, 농업, 산업공정, 폐기물 관리의 순서이다. 이연상, 쉽게 풀어보는 기후변화협약, 한울 아카데미, 2008, 13-17쪽 참조.

5) 지구온난화는 사람의 활동에 수반하여 발생하는 온실가스가 대기 중에 축적되어 온실가스 농도를 증가시킴으로써 지구 전체적으로 지표 및 대기의 온도가 추가적으로 상승하는 현상을 말한다(저탄소 녹색성장 기본법 제2조 제11호).

6) WMO / GCP / UNESCO-IOC / IPCC / UNEP, United In Science: A multi-organization high-level compilation of the latest climate science information, 2020, p. 2.

https://trello-attachments.s3.amazonaws.com/5f560af19197118edf74cf93/5f59f8b11a9063544de4bf39/cdb10977949b38128408f5322f9f676d/United_In_Science_2020_8_Sep_FINAL_LowResBetteQuality.pdf (2020. 9. 13. 15:00 최종확인)

7) 이승은, 고문헌, 기후변화와 환경의 미래, 21세기북스, 2019, 28쪽 이하; Simon Caney, Climate change, human rights and moral thresholds, in: Stephen Humphreys(Ed.), Human Rights and Climate Change, Cambridge, 2010, p. 69

8) Nicholas Stern, The Economics of Climate Change: the Stern Review, Cambridge University Press, 2007, p. 143 이하.

9) Simon Caney, 앞의 글, pp. 69-70.

10) 이러한 기후변화 회의론적 입장에 대한 설명으로 이승은, 고문헌, 앞의 글, 21쪽 이하 참조.

11) 기후변화에 대한 국제사회의 공식적인 협력체제는 기후변화에 대한 국제연합 기본협약(UNFCC, United Nations Framework Convention on Climate Change, 이하 '유엔기후변화협약')과 1997.12.11. 채택된 기후변화에 대한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 이하 '교토의정서')를 기본으로 하

1) 관련기사로 아래 참조
<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20200622000176> (2020. 9. 14. 16:00 최종확인).

2) 관련기사로 아래 참조
https://imnews.imbc.com/news/2020/world/article/5862862_32640.html (2020. 9. 14. 16:00 최종확인).

3) 기후변화는 사람의 활동으로 인하여 온실가스의 농도가 변함으로써 상당 기간 관찰되어 온 자연적인 기후변동에 추가적으로 일어나는 기후체계의 변화를 말한다(저탄소 녹색성장 기본법 제2조 제12호). 또는 인간활동에 직접 또는 간접으로 기인하여 지구대기의 구성을 변화시키는 상당한 기간동안 관측된 자연적 기후의 가변성에 추가하여 일어나는 기후의 변화이다(1992 기후변화에 관한 국제연합 기본협약 Art. 1 Definitions 2. "Climate change").

4) 온실가스는 적외선을 흡수하여 재방출하는 천연 및 인공의 기체성의 대기구성물을 말한다(1992 기후변화에 관한 국제연합 기본협약 Art. 1 Definitions 5. "Greenhouse gases". 우리 법제상 온실가스는 더 구체적으로 규정되어 있는데, 이산화탄소(CO2), 메탄(CH4), 아산화질소(N2O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF6) 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질을 말한다(저탄소 녹색성장

경 및 사회경제적 피해 규모를 확인하고 이를 통하여 멀지 않은 미래의 피해에 대하여 추산하며, 이를 방지하기 위한 온실가스의 필수적인 배출감축 규모를 설정하는 것이 가능한 것이다. 참고로 지구온난화의 위험 및 지구기온상승정도에 따른 영향에 대하여 예측·평가한 것을 살펴보면, 지구온도가 1도 상승시 집중호우, 폭설, 한파, 가뭄 등의 기상이변이 빈번하게 나타나고 기후변화에 적응하지 못하는 작은 동식물이 멸종하여 생태계 불균형성이 커질 수 있으며, 농업·지구의 피해가 늘어날 수 있다. 2도 상승시 폭염과 초거대 가뭄이 발생하게 되며, 빙하가 녹으면서 온난화가 더욱 가속화되고, 바닷물의 산성화가 진행되며 식량난이 가중된다. 3도 상승시, 아마존이 사막화되고 산불이 일상화될 것이며 가뭄, 사막화, 거대홍수, 기아가 발생하고 인간이 생존의 어려움에 직면할 수 있다. 또한 해안지역에는 슈퍼허리케인이 발생하며 침수지역이 광범위해진다. 4도 상승시 영구동토층이 녹고 남극에 얼음이 사라지게 되며 강수량은 증가하는 반면 육지기온 상승으로 땅이 더욱 건조해지면서 육지는 사막화가 진행된다. 5도 상승시 해수면 상승과 쓰나미로 해안도시가 사라지고 인류문명이 존속하기 어려워지며 인간의 생존이 어려워진다. 6도 상승시 온실화에 적응하지 못하는 생물체들이 멸종하고 인류 역시 살아남기 어렵다고 한다.¹²⁾ 그리고 가까운 미래에 대한 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에 관한 정부간 패널¹³⁾) 2007년 제4차보고서에 따르면, 현재와 같은 수준으로 온실가스를 배출하는 관행이 계속될 경우 전지구 온실가스 배출량이 다음 시기동안에도 계속 증가할 것이고, 이 경우 돌발적 회복불가능한 자연계 및 인간사회계의 변화의 위험이 있으며, 무더위, 열파, 집중호우 현상이 빈번해질 가능성이 있어 추가적인 온실가스감축 기후정책이 요청된다고 보았다.¹⁴⁾ 전지구적 관점에서뿐 아니라 당장 국내의 경우에도, 보다 직접적으로는 지난 100년 동안 지구 전체 온도가 0.74도 상승한데 비하여 한반도 기온은 1.5도 상승하였고, 이로 인해 한반도 기후 자체가 아열대성으로 바뀌고, 자연환경조건이 변화하였을 뿐 아니라 이로 인한 사회적 변화까지 겪고 있는 상황이다.¹⁵⁾

였다. 1992년 유엔기후변화협약에서는 기후변화가 인간의 생명을 침해할 수 있고, 미래세대의 이익을 침해할 수 있으므로 모든 당사국의 협력 하에 공동의 국제적 대응이 필요하다고 선언하였고 이를 위해서는 온실가스 감축이 필요하다고 보았다. 그리고 이러한 유엔기후변화협약의 이행을 위해 1997. 12. 11. 교토의정서가 체결되었고, 이후 2015년 파리협정이 체결된 것이다. 또한 2008년 유엔인권위원회에서도 기후변화가 전세계의 인류와 공동체에 대해 즉각적이고 광범위한 위협이 되고 있으며, 인권을 온전히 향유하는데 영향을 미친다는 결의안을 통과시킨 바 있다. 자세한 내용으로는 이승은, 고문현, 앞의 글, 51쪽 이하; 김연규, 류하늬, 김성진, 서론, in: 김연규 편, 글로벌 기후변화 거버넌스와 한국의 전략, 한울 아카데미, 2016, 17쪽 이하; 전종익, 탄소배출권의 헌법적 성격과 거래제도, in: 조홍식, 이재협, 허성욱 편저, 기후변화와 법의 지배, 박영사, 2010, 249쪽; 이연상, 앞의 글, 23쪽 이하 등 참조.

12) 이승은, 고문현, 앞의 글, 34쪽

13) 1972년 스톡홀름에서 열린 국제연합인간환경회의(United Nations Conference on the Human Environment, UNCHE)에서 환경오염과 기후변화가 국제회의 의제로 다루어진 이래 유엔환경계획(United Nations Environment Programme, UNEP)가 수립되었고 이후 UN주최하에 기후변화 관련 회의가 지속적으로 개최되었다. 유엔환경계획(UNEP)과 세계기상기구(World Meteorological Organization, WMO)가 1988년 공동으로 설립한 기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)은 기후변화의 실재성, 위험이 되는 영향과 인간 활동과 기후변화 사이의 인과관계를 입증하는데 기여해왔다. 유엔기후변화협약이 제정되고 각국의 온실가스 감축에 대한 교토의정서 체제가 성립하는데 있어서도 IPCC 보고서가 과학적 기초로 제시되었다. 김연규, 류하늬, 김성진, 앞의 글, 17-18쪽 참조.

14) AR4/2007. 제27차 IPCC 총회(2007. 11.12. - 11.17., 덴마크 코펜하겐)에서 최종 승인·채택된 보고서.

<http://www.climate.go.kr/home/bbs/view.php?code=94&bname=climatereport&vcode=5679&cpa ge=3&vNum=5&skind=&sword=&category1=&category2=>

15) 최승국, 녹색운동 시각에서 본 기후변화 법제도의 문제점과 개선방안, in: 조홍식, 이재협, 허성욱 편

아래에서는 우선 기후변화의 문제구조와 국제사회의 대응 및 한국의 법적 대응에 대하여 살펴보고(II), 기후변화위기를 해결하기 위한 여러 측면의 노력들 중에서 사법적 해결의 가능성과 특히 기후변화 헌법소송의 의의를 제시한 다음(III), 정부의 온실가스감축목표 이행을 명령한 네덜란드 대법원 판결을 분석하여 우리의 기후소송에 대한 시사점을 도출한다(IV). 다음으로 기후변화 헌법소송에서 문제될 수 있는 쟁점들에 대하여 검토하고자 한다(V).

II. 국제사회 및 한국의 기후변화 대응

1. 기후변화 문제의 복잡성과 문제해결의 곤란성

기후변화 문제를 해결하는 것이 쉬운 일은 아니다. 우선, 기후변화와 그로 인한 피해범위를 확정하는데 어려움이 있다. 기후변화로 인한 피해는 현재의 문제이면서 동시에 미래에 더 심각하고 중대한 위험이 될 것인데, 기후변화 피해의 심각성을 예상할 수는 있지만 이를 구체적으로 예측하고 확정하는 것에는 한계가 있는 것이다. 그리고 기후변화를 막기 위해 온실가스 감축과 같은 방지책들이 필수적이고 이를 해태하면 더 크고 중대한 위기에 빠질 것임은 자명하지만, 다른 한편, 이러한 당장의 노력들이 얼마나 실효성이 있을 것인지 확인하여 객관적으로 제시하고 설득하는 것이 쉬운 일은 아니다. 기후변화가 개별국가만의 문제가 아니라 전지구적인 문제이며, 모든 국가들의 기후변화 저지 노력이 필요하지만, 비용부담의 배분 문제, 경제·산업구조에 대한 부담 야기, 온실가스의 실질적 감축을 위해 필요한 첨단기술력의 차이¹⁶⁾ 등으로 인하여 합의가 쉽지 않고, 기후변화 방지를 위한 국가간 연대가 쉽게 약화될 수 있다는 문제도 있다.¹⁷⁾

2. 기후변화에 대한 국제 협력체제

기후변화에 대한 국제사회의 공식적인 협력체제는 기후변화에 대한 국제연합 기본협약(UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change, 이하 '유엔기후변화협약')과 기후변화에 대한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, 이하 '교토의정서')¹⁸⁾, 그리

저, 기후변화와 법의 지배, 박영사, 2010, 523쪽.

16) 이연상, 앞의 글, 36-37쪽.

17) 유사하게, 기후변화문제는 시간이 갈수록 심각하고 해결이 어려워지는데, 기후변화에 대응해야 할 행위자들에게 적극적인 대응을 할 동기부여가 되고 있지 않으며, 기후변화가 초래하는 결과가 전세계적이고 이에 대한 대응도 국제사회의 협력과 연대가 필요한 것인데 이를 이끌어갈 수 있는 규범적 강제가 가능하지 않다는 점을 들고 있는 Richard J. Lazarus, Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future, 94 Cornell L. Rev. 1153, (2009) pp. 1160-1161. 가까운 예로 온실가스의 주요배출국이지만 기후협약에서 탈퇴하겠다고 2019년 통보하였던 미국의 예를 들 수 있기도 하다.

18) 1997년 12월 11일 채택, 192개 당사국이 있으며, 한국은 2002. 11. 8.에 비준하였다. 온실가스배출 감축의무 부담국가 중 1990년도 온실가스 총 배출량의 55%이상 차지하는 부속서 I 국가를 포함하여 55개국 이상이 비준수락한 날로부터 90일째 되는날에 발표하게 되어 있었으며 2005. 2. 16.에 발효되었다. 부속서 I 국가에 대한 1차 의무이행기간은 2008-2012년이고 1990년도 대비 평균 5% 이상의 온실가스 감축을 명시하였으며, 개별 당사국마다 감축목표는 조금씩 달랐다. 미국은 2001년 교토의정서에 비준거부하여 불참하였으며, 미국, 중국, 인도에 적용되지 않는 교토의정서 체제에 불만을

고 파리협정(Paris Agreement)¹⁹⁾을 기본으로 하였다. 1992년 유엔기후변화협약에서는 기후 변화가 인간의 생명을 침해할 수 있고, 미래세대의 이익을 침해할 수 있으므로 모든 당사국의 협력 하에 공동의 국제적 대응이 필요하다고 선언하였고 이를 위해서는 온실가스 감축이 필요하다고 보았다. 그리고 이러한 유엔기후변화협약의 이행을 위해 1997년 교토의정서가 체결되었고, 이후 2015년 파리협정체제로 이어진 것이다.²⁰⁾ 또한 2008년 유엔인권위원회에서도 기후 변화가 전세계의 인류와 공동체에 대해 즉각적이고 광범위한 위협이 되고 있으며, 인권을 온전히 향유하는데 영향을 미친다는 결의안을 통과시킨 바 있다.²¹⁾

기후변화에 대한 국제사회의 공동대응체제 하에서 목표는 산업화 이전 대비 지구 평균기온 상승을 2도 이내로 유지하는 것이었으며, 1.5도 이내로 제한하기 위해 노력하고자 하였다(파리협정 제2조). 특히 2007년 IPCC 제4차 평가보고서²²⁾는 산업혁명전 대비 지구온도상승은 2도 이내로 억제하기 위해, 온실가스 농도를 450ppm으로 제한해야 하며, 이를 위해서는 부속서 I 국가들은 2020년까지 1990년 대비 온실가스량을 25~40% 감축, 2050년까지 80~90%까지 감축해야 하고, 부속서 I 이외의 국가들은 배출전망치에 대해 상당한 정도로 감축해야 한다고 권고하였다. IPCC의 제안목표가 회원국에 곧바로 구속력있는 법적의무를 부과하는 것은 아니지만, 유엔기후변화협약에서 협의시에 감축량에 대한 회원국들의 합의를 이끌어내는 중요한 준거로서 작용하는 것이었다. 그리고 최근 2018년 IPCC 특별보고서²³⁾는 기후변화의 심각한 위기상황에서 위협의 정도를 줄이기 위하여 더 나은 방안으로 지구 평균기온 상승폭을 1.5도 이내로 유지하는 것을 목표로 제시하였다. 그리고 이를 위하여 당사국들에 온실가스 감축 이행목표를 설정하여 제출하도록 하고 있다.

3. 한국의 기후변화 대응 상황

한국은 1993년 12월 유엔기후변화기본협약에 가입, 1994. 3. 21. 조약 제1213호로 발효되었고, 1998. 9. 25. 교토의정서에 서명하여 2002. 11. 8. 국회에서 비준하였고, 2005. 2. 16. 조약 제1706호로 발효되었으나 교토의정서에서는 온실가스감축 의무당사국인 부속서 I 국가에 포함되어 있지 않았기에, 이 체제 하에서는 온실가스 감축 목표에 대한 국제법적 의무를 부담

제기하며 주요국들이 탈퇴를 선언하면서 제 기능을 하기 어렵다는 문제점이 제기되었다. 박지혜, 국가 온실가스 감축목표의 법적 위상과 구속력 - 신기후체제의 요청과 향후 과제를 중심으로 - 환경법연구 제42권 제2호(2020), 50쪽, 52쪽 참조.

19) 2015년 12월 12일 채택, 2016년 11월 4일 발효되었다. 153개 당사국이 있으며, 한국은 2016년 11월 3일 조약 제2315호로 발효되었다.

20) 더 자세한 내용으로는 이승은, 고문현, 앞의 글, 51쪽 이하; 김연규, 류하늬, 김성진, 앞의 글, 17쪽 이하; 전종익, 앞의 글, 249쪽; 이연상, 앞의 글, 23쪽 이하 등 참조.

21) 7th session of the Human Rights Council on 26 March 2008 (A/HRC/7/L.21/Rev.1).

22) AR4/2007

<http://www.climate.go.kr/home/bbs/view.php?code=94&bname=climaterreport&vcode=5559&cpage=3&vNum=3&skind=&sword=&category1=&category2=>

23) IPCC Special Report: Global Warming of 1.5.

<http://www.climate.go.kr/home/bbs/view.php?code=94&bname=climaterreport&vcode=6203&cpage=2&vNum=13&skind=&sword=&category1=&category2=>

대한민국 인천 송도에서 열린 제48차 IPCC총회(2018.10.1~10.5., 인천 송도)에서 최종 승인.채택된 이 IPCC 특별보고서는 파리협정 제2조에 명시된 지구온도상승을 2도까지, 나아가 1.5도까지 제한한다는 목표와 관련하여 1.5도 상승시 인류에 미치는 영향과 이를 위해 인류가 해야 할 온실가스 배출경로를 분석해달라는 유엔기후변화협약 당사국들의 요청에 의해 작성된 것이다. 박태현, 기후변화소송: 동향과 쟁점, Issue Paper 2019 03호, (2019) 11쪽.

하였던 것은 아니었다.²⁴⁾ 한국은 2020년 막을 내리는 교토의정서 체제를 대신할 새로운 국제 기후대를 체제로서 2015년 채택, 2016년 공식발효된 파리협정에 가입하여 당사국이 되었고, 파리협정에서는 교토의정서와 달리 모든 당사국이 온실가스 감축 대상이므로 한국도 당사국의 의무를 직접적으로 부담한다. 파리협정체제에서 당사국들은 공동의 목표를 달성하기 위해 개별목표를 설정하여 5년마다 제출해야 한다(협정 제4조 제9항). 다만 파리협정 체제에서는 모든 당사국들이 자율적으로 온실가스 감축이행을 하도록 되어 있다는 차이점이 있다.²⁵⁾

한국은 온실가스감축 및 기후변화 대응을 위한 노력으로, 2009년에 '2020년 온실가스 배출전망치 대비 30% 감축목표'를 발표하였다. 그리고 2015년 파리협정 체결전 감축목표인 자발적 국가결정기여분(INDC, Intended Nationally Determined Contributions)으로 2030년까지 배출전망치 대비 37% 감축을 제시한 바 있다. 그리고 2020년 782.5백만톤 CO2eq.의 온실가스배출 예상량 중 30%를 감축하여 약 543백만톤 CO2eq.을 배출하는 것을 목표로 하였으며, 2030년까지는 850.6백만톤 CO2eq. 배출이 예상되는 온실가스배출량을 약 37%감축하여 약 535.6백만톤 CO2eq. 배출하는 것을 목표로 설정하여 이를 파리협정의 국가결정기여분(NDC, Nationally Determined Contributions)으로 제출하였다.

기후변화 관련 법제도 정비하였는데, 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하여 기후변화에 대한 통합적인 법적 대응을 추진하기 시작하였다.²⁶⁾ 저탄소 녹색성장 기본법 제42

24) 전종익, 앞의 글, 249쪽. 1997년 채택된 교토의정서 체제 하에서 온실가스 감축의무가 있는 부속서 I 국가들(소위 선진국들은) 1차 기간인 2008년에서 2012년까지 사이에 1990년 대비 이산화탄소를 포함한 6가지 온실가스 배출량을 5%이상 감축해야 하였던 것인데, 한국은 교토의정서의 온실가스 감축의무에 해당하지는 않았다.

25) 파리협정에서는 당사국들에게 국가별로 상황과 능력에 따라 온실가스 감축목표인 국가결정기여분(NDC)을 결정하여 통보하고 NDC를 달성하기 위한 국내적 조치를 취해야 한다(제4조). 그러나 NDC 제출의무를 부과할 뿐 이행을 강제하거나 불이행에 대한 책임을 부과하는 등의 법적 구속력있는 조치가 포함되어 있지 않으며, NDC불이행이 곧 파리협정의 불이행은 아니라는 점에서 강제적 구속력이 없다는 문제가 있다. 이러한 실정으로, 송인옥, 온실가스 감축목표에 따른 국가적 활동의 의무불이행에 대한 사법적 통제, 환경법연구 제41권 제3호(2019), 203쪽 참조. 파리협정은 조약법에 관한 비엔나 협약상 조약이지만, 파리협정의 모든 조항들로부터 법적 의무가 도출되는 것은 아니고 지속적 조항과 비구속적 조항이 혼합된 형식의 것이었다고 하는 박태현, 기후변화소송과 파리협정, 환경법과 정책 제23권(2019), 31-32쪽. 파리협정으로부터 탄소배출 감축량이 직접 법적 의무로 부과되는 것은 아니지만, 자발적 감축의 국제규범적 근거가 되고, 이 때 요구되는 감축량의 최소한이 어느 정도인지의 사실적 기초자료의 근거가 될 수 있다고 평가하는 박태현, 같은 글, 32쪽 참조.

26) 이 법은 2008년 이명박 정부 당시 저탄소 녹색성장을 국가비전으로 선언하면서, 이를 지속적, 안정적으로 추진할 수 있도록 법적 기초를 마련하고자 제정되었으며, 저탄소 녹색성장에 대해서는 에너지 기본법, 지속가능발전기본법 등 다른 법률에 우선하여 적용하는 기본법적 성격으로 제정되었다. 저탄소 녹색성장 국가전략은 녹색성장위원회와 국무회의의 심의를 거쳐 수립, 시행하고, 녹색산업을 발굴 육성하며, 녹색경제산업으로의 단계적 전환을 촉진하고, 이러한 산업을 육성지원하는 방안을 강구하고자 하였으며, 온실가스 감축, 에너지절약, 에너지자립 및 에너지 이용효율 신재생에너지보급 등을 위한 중장기 및 단계별 목표를 설정하게 하였다. 그리고 온실가스 다배출업체 및 에너지 다소비업체로 하여금 온실가스 배출량 및 에너지 사용량을 정부에 보고하게 하고, 온실가스 종합정보관리체제를 구축 운영하게 한 것이다. 그리고 이에 따른 저탄소 녹색성장 기본법 시행령에서는 온실가스 관리체계를 마련하여 국가 온실가스 감축목표를 설정, 이행케 하고 있는데, 온실가스 중기 감축목표를 시행령에 명시하고, 국가 세부 감축목표 및 부문별 감축목표 설정시 경제정책조정회의 검토를 명문화하여 거시경제적 파급효과를 고려하여 감축목표를 설정하도록 하고 있다(제25조). 법제에 대한 이러한 설명으로 이광윤, 녹색성장 법제의 회고와 전망, in: 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 전망] I., 한국법제연구원, 2012, 8-9쪽 참조. 그러나 이에 대하여, 저탄소 녹색성장 기본법은, 기후변화에 대응하기 위해 제안되어 입법예고까지 되었던 기후변화대책기본법을 대체하는 것이지만, 기후변화에 대한 대응을 체계적으로 규율한 것이라기보다 녹색 '성장'에 더 중점을 둔 종합법제라는 점, 기후변화와 에너지관련 내용 외에 녹색성장 관련된 내용들이 망라되어 있고 환경법인지 하지만 환경과 경제를 망라하는 종합법적 성격을 갖고 있어 기후변화 방지를 위해 기능하는데 한계가 있을 수 있다는 점 등이

조²⁷⁾ 및 시행령 제25조²⁸⁾와 제26조²⁹⁾에 따라 온실가스감축목표를 설정하고 「온실가스 에너지

- 문제로 지적되었다. 최승국, 녹색운동 시각에서 본 기후변화 법제도의 문제점과 개선방안, in: 조홍식, 이재협, 허성욱 편저, 기후변화와 법의 지배, 박영사, 2010, 526쪽 이하 참조.
- 27) 저탄소 녹색성장 기본법 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 단거별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.
1. 온실가스 감축 목표 (이하 중략)
 - ② 정부는 제1항에 따른 목표를 설정할 때 국내 여건 및 각국의 동향 등을 고려하여야 한다.
 - ③ 정부는 제1항 제1호에 따른 온실가스 감축 목표를 변경하는 경우에는 공청회 개최 등을 통하여 관계 전문가 및 이해관계자의 의견을 들어야 한다. 이 경우 그 의견이 타당하다고 인정하는 경우에는 이를 반영하여야 한다.
 - ④ 정부는 제1항에 따른 목표를 달성하기 위하여 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 대통령령으로 정하는 공공기관 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 기관별로 에너지절약 및 온실가스 감축목표를 설정하도록 하고 그 이행사항을 지도·감독할 수 있다.
 - ⑤ 정부는 제1항 제1호 및 제2호에 따른 목표를 달성할 수 있도록 산업, 교통·수송, 가정·상업 등 부문별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 적극 마련하여야 한다.
 - ⑥ 정부는 제1항 제1호 및 제2호에 따른 목표를 달성하기 위하여 대통령령으로 정하는 기준량 이상의 온실가스 배출업체 및 에너지 소비업체(이하 '관리업체'라 한다)별로 측정·보고·검증이 가능한 방식으로 목표를 설정·관리하여야 한다. 이 경우 정부는 관리업체와 미리 협의하여야 하며, 온실가스 배출 및 에너지 사용 등의 이력, 기술 수준, 국제경쟁력, 국가목표 등을 고려하여야 한다.
 - ⑦ 관리업체는 제6항에 따른 목표를 준수하여야 하며, 그 실적을 대통령령으로 정하는 바에 따라 정부에 보고하여야 한다.
 - ⑧ 정부는 제7항에 따라 보고받은 실적에 대하여 등록부를 작성하고 체계적으로 관리하여야 한다.
 - ⑨ 정부는 관리업체의 준수실적이 제6항에 따른 목표에 미달하는 경우 목표달성을 위하여 필요한 개선을 명할 수 있다. 이 경우 관리업체는 개선명령에 따른 이행계획을 작성하여 이를 성실히 이행하여야 한다.
 - ⑩ 관리업체는 제9항에 따른 이행결과를 측정·보고·검증이 가능한 방식으로 작성하여 대통령령으로 정하는 공신력 있는 외부 전문기관의 검증을 받아 정부에 보고하고 공개하여야 한다.
 - ⑪ 정부는 관리업체가 제6항에 따른 목표를 달성하고 제9항에 따른 이행계획을 차질없이 이행할 수 있도록 하기 위하여 필요한 경우 재정·세제·경영·기술지원, 실태조사 및 진단, 자료 및 정보의 제공 등을 할 수 있다.
 - ⑫ 제6항부터 제10항까지에서 규정한 사항 외에 등록부의 관리, 관리업체의 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 28) 저탄소 녹색성장 기본법 시행령 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., 2019. 12. 31.>
- ② 제1항에 따른 감축 목표 달성 여부에 대한 실적을 계산할 때에는 국제 탄소시장 등을 활용한 국외 감축분, 법 제55조제2항 및 제3항에 따른 탄소흡수원을 활용한 감축분을 포함한다. <신설 2016. 5. 24., 2019. 12. 31.>
 - ③ 환경부장관은 법 제42조제1항제1호에 따른 온실가스 감축 목표의 설정·관리 및 이행을 위한 범정부적 시책 마련 등 정책추진에 관한 업무를 지원한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 환경부장관이 요청하는 자료를 제공하는 등 최대한 협조하여야 한다. <신설 2017. 12. 29.>
 - ④ 위원회가 제1항에 따른 온실가스 감축 목표의 세부 감축 목표 및 법 제42조제5항에 따른 부문별 목표의 설정 및 그 이행의 지원을 위하여 필요한 조치에 관한 사항을 심의하는 경우에는 위원회의 심의 전에 「중장기전략위원회 규정」 제2조에 따른 중장기전략위원회의 심의를 거쳐야 한다. <개정 2012. 12. 27., 2016. 5. 24., 2017. 12. 29.>
 - ⑤ 위원회는 저탄소 녹색성장 정책의 기본방향을 심의할 때 제1항에 따른 감축 목표가 달성될 수 있도록 국가전략, 중앙추진계획 및 지방추진계획 간의 정합성과 법 제40조에 따른 기후변화대응 기본계획, 법 제41조에 따른 에너지기본계획 및 법 제50조에 따른 지속가능발전 기본계획이 체계적으로 연결될 수 있는 방안을 우선적으로 고려하여야 한다.
- 29) 저탄소 녹색성장 기본법 시행령 제26조(온실가스·에너지 목표관리의 원칙 및 역할) ① 환경부장관은 법 제42조 제6항에 따른 목표관리에 관하여 총괄·조정 기능을 수행한다.
- ② 환경부장관은 온실가스 및 에너지 목표관리의 통합·연계, 국내산업의 여건, 국제적인 동향, 이중 규제의 방지 등 관련 규제의 선진화 등을 고려하여 법 제42조 제6항에 따른 목표의 설정·관리 및 검증

목표관리 운영 등에 관한 지침」에 따라 감축정책을 시행하며, 이에 따라 각 관리대상에 대해 온실가스 감축목표가 부과된다. 구체적인 온실가스 감축목표와 관련하여서는, 이에 대해 규정된 시행령 제25조를 몇 차례 개정하였는데, 2010년 시행령 제정당시 시행령 제25조 제1항[저탄소 녹색성장 기본법 시행령, 대통령령 제22123호, 2010. 4. 13. 제정]에 규정된 법 제42조 제1항 제1호에 따른 온실가스 감축 목표를, “2020년의 국가 온실가스 총배출량을 2020년 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지 감축하는 것으로”³⁰⁾하였다가, 이를 2016. 5. 24. 개정[저탄소 녹색성장 기본법 시행령, 대통령령 제27180호, 2016. 5. 24. 일부개정]하여, 온실가스 감축 목표를, “2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2030년 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 37로 감축하는 것으로”³¹⁾ 하였고, 2019. 12. 31. 이를 다시 개정[저탄소 녹색성장 기본법 시행령, 대통령령 제30303호, 2019. 12. 31. 일부개정]하여 온실가스 감축 목표를, “2030년 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244만큼 감축하는 것으로” 변경하였다.³²⁾ 2016년 시행령 개정으로 2020년까지의 온실가스 감축목표 규정이 삭제되고 2030년 감축목표로 대체되었으며, 2019년 개정에서도 산정기준만 재설정하였다.³³⁾ 이에 대하여 한국의 감축목표 설정은 2020년 감축목표량이 충족되지 않은 상태에서 2030년으로 유예된 셈이고, 2030년 감축목표량이 10년의 기간을 둔 것임에도 2020년과 비교하여 큰 차이가 없으며, 임박한 기후위기를 막기 위해 요청되는 온실가스 감축량에 미치지 못하고, 해외시장에서 구입한 배출권을 포함하여 설정한 것으로서 실제로 있어서는 감축효과가 충분하지 않으며, 그 시행계획이 구체적이지 않고 불분명하다는 문제가 지적될 수 있는 것이었다.³⁴⁾ IPCC보고서에서 산출하였던 2도 이내 상승으로 제한하기 위한 각국의 감축목표비율을 적용하면, 한국의 2030년 감축목표는 종전에 설정한 2030년 감축목표보다 27% 더 감축해야 한다는 문제도 있다.³⁵⁾

그리고 실제 한국의 온실가스 배출량을 살펴보면, 감축목표를 규정·시행한 첫해인 2010년 657.4백만톤 CO₂eq.(이산화탄소환산량단위)로 감축목표 달성을 위한 매년 감축 경로를 이미

- ① 등 목표관리에 관한 종합적인 기증 및 지침을 마련하여 이를 관보에 고시한다. 이 경우 제3항에 따른 부문별 관계 중앙행정기관의 장(이하 “부문별 관장기관”이라 한다)과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐야 한다.
 - ③ 부문별 관장기관은 다음 각 호의 구분에 따라 소관 부문별로 법 제42조 제6항에 따른 목표의 설정·관리 및 필요한 조치에 관한 사항을 관장하되, 법 제42조 제6항에 따른 목표가 제25조 제1항에 따른 온실가스 감축 목표의 세부 감축 목표 및 법 제42조 제5항에 따른 부문별 목표에 부합하도록 하여야 한다. 이 경우 부문별 관장기관은 제1항에 따른 환경부장관의 총괄·조정 업무에 최대한 협조하여야 한다. (각호 생략)
 - ④ 환경부장관은 법 제42조 제6항에 따른 목표관리의 신뢰성을 높이기 위하여 필요한 경우에는 제3항에 따른 부문별 관장기관의 소관 사무에 대하여 종합적인 점검·평가를 할 수 있으며, 그 결과에 따라 부문별 관장기관에게 법 제42조 제6항에 따른 온실가스 배출업체 및 에너지 소비업체에 대한 개선명령 등 필요한 조치를 요구할 수 있고 부문별 관장기관은 특별한 사정이 없으면 이에 따라야 한다.
 - ⑤ 환경부장관은 관리업체의 온실가스 감축 및 에너지 절약 목표 등의 이행실적, 제34조에 따른 명세의 신뢰성 여부 등에 중대한 문제가 있다고 인정되는 경우 부문별 관장기관과 공동으로 관리업체에 대한 실태조사를 할 수 있다.
 - ⑥ 환경부장관은 제4항에 따른 점검·평가를 위하여 부문별 관장기관에게 필요한 자료를 요청할 수 있다.
- 30) 이는 543백만톤 CO₂eq.에 해당하며, 2020년까지 달성하고자 하는 감축목표에 해당한다.
- 31) 이는 536백만톤 CO₂eq.에 해당하며, 2030년까지 달성하고자 하는 감축목표에 해당한다.
- 32) 이는 536백만톤 CO₂eq.에 해당하며, 2030년까지 달성하고자 하는 감축목표에 해당한다.
- 33) <http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/964384.html> (최종확인: 2020. 10. 5. 16:00)
- 34) 박지혜, 국가 온실가스 감축목표의 법적 위상과 구속력 - 신기후체제의 요청과 향후 과제를 중심으로 - 환경법연구 제42권 제2호(2020), 73쪽; 박태현, 앞의 글(기후변화소송과 파리협정), 33쪽.
- 35) 환산하면 2030년 목표배출량 391백만톤 CO₂eq.에 해당한다.

2.3%초과하였고, 2012년 4.5%, 2014년 4.9%, 2016년 11.5%로 감축경로를 초과하였다. 2017년 기준 총배출량은 709.1백만톤 CO2eq.인데, 이는 1990년도 총배출량이었던 292.2백만톤 CO2eq.에 비교하였을 때에는 142.7%증가한 양이고, 2016년도 총배출량인 692.6백만톤 CO2eq.보다 2.4%증가한 수치이다.³⁶⁾³⁷⁾ 2017년 온실가스 배출증가를 크게 야기한 분야는 에너지 분야이고 공공전기, 열 생산과 철강 업종에서 온실가스 배출이 주로 증가하였다.³⁸⁾ 석탄 화력 발전에서 대용량 설비가 신규 설치되어서 석탄 배출량이 크게 증가하였다고 분석된다.

36) 환경부 온실가스 종합센터, 2019년 국가 온실가스 인벤토리(1990~2017) 보고서, 온실가스종합정보센터, 2019, 4~5쪽 참조.

<http://www.gir.go.kr/home/board/read.do?pagerOffset=0&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=36&boardId=49&boardMasterId=2&boardCategoryId=>
(2020. 9. 21. 19:00 최종확인). 1990~2018년도까지에 대한 2020년도 보고서는 2020. 12.에 발간예정이다. 발간예정인 보고서의 심의 확정 내용으로 기재된 것을 살펴보면 2018년 온실가스 배출량은 728백만톤 CO2 eq.이며 한국의 온실가스 배출량은 전세계 11위, OECD국가중 5위에 해당한다. 이에 대해서는 아래 참조.

<http://www.gir.go.kr/home/board/read.do?pagerOffset=0&maxPageItems=10&maxIndexPages=10&searchKey=&searchValue=&menuId=36&boardId=51&boardMasterId=2&boardCategoryId=>
(2020. 9. 30. 19:00 최종확인)

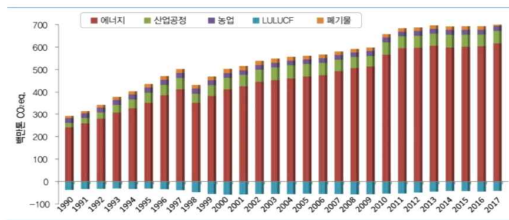
한국의 온실가스 배출량 및 기후변화 수행지수에 대한 평가를 통해 기후변화 방지를 위한 노력이 여전히 미흡하다는 문제를 지적하는, 박희원, 기후변화와 에너지 기업 거버넌스, in: 김연규 편, 글로벌 기후 변화 거버넌스와 한국의 전략, 한울 아카데미, 2016, 273-274쪽 참조.

37)



38)

분야별 온실가스 배출량 및 흡수량(1990-2017)



2019년 국가 온실가스 인벤토리(1990~2017) 보고서(NIR)

온실가스 배출 감축은 개인에게도, 개별국가에 대해서도, 전세계적으로도 중요한 문제이지만, 다른 한편 국가의 산업구조, 에너지공급정책의 전환이 필요한 것이기에 강력한 의지를 갖고 추진하지 않는 한 쉽게 달성하기 어려운 과제인 것이다.

기후변화를 막기 위한 국제적 노력과 국내에서의 입법 및 집행을 통한 노력에도 불구하고 실질적인 온실가스 감축 이행에 한계가 있고 기후변화로 인한 피해는 더욱 극심해지는 상황에서, 한국에서는 최근 온실가스 감축 관련 헌법소송이 제기되기도 하였다. 청소년인 청구인들이 저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호와 동법 시행령 제25조 제1항에서 온실가스 감축 목표를 완화하고 최소한의 보호조치를 취하지 않은 것이 이들 미래세대의 생명권, 행복추구권 등을 침해한다고 주장하며 2020년 3월 13일 헌법소원심판을 청구한 것이다.³⁹⁾ 최근 네덜란드에서의 기후변화 판결⁴⁰⁾과 함께, 기후변화에 대한 사법적 대응 경향의 일환으로 주목 받고 있다.

Ⅲ. 기후변화 문제에 대한 사법적 해결의 가능성과 기후변화 헌법소송의 의의

기후변화 문제에 대하여, 우선 국제적으로는 문제상황에 대해 인식하고 이를 해결하기 위해 공동의 규범을 정립하고 이행하고자 하는 노력이 계속되어 왔다. 그리고 국내적으로는 교토의 정서, 파리협약 등 국제규범체계에 가입하는 한편 이를 실행하기 위하여 국회에서 저탄소 녹색성장 기본법과 같은 법제를 정비하고, 정부는 온실가스-에너지목표관리제를 운영하고 기후변화대응 기본계획을 설정하고 부문별 온실가스 감축이행계획과 같은 행정계획에 따라 이를 실행하고 있다.

그런데 이러한 입법, 행정적 노력에도 불구하고 다시 기후변화문제 해결을 위한 사법적 접근이 시도되는 이유는 무엇인가. 기후변화 대응을 위해서는, 온실가스 감축 등으로 기후변화 원인을 제거하는 소극적 방안과 기술개발을 통해 기후변화 원인물질을 변화시키고 지구온도를 낮추는 적극적 방안이 함께 요청된다. 기술개발 이전에 우선 실행에 옮길 수 있는 온실가스 감축을 위해서는 온실가스 배출업인 산업 업종별, 개별 부문별로 에너지 소비를 줄여야 하는데, 여기에는 에너지 소비 감축 지원과 불이행시 제재 등 불이억저분하는 감축 강제가 수반된다. 그리고 이러한 조치는 온실가스 배출업체에 직접적인 규제로 작용하고 경제적 부담으로

39) 청구인측 주장에 따르면 (i) 저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호는 온실가스 감축목표의 구체적인 기준을 법률에 명시하지 않고 하위 법령에 백지위임하고 있으며, 저탄소 녹색성장 기본법 시행령에 이에 대하여 규정하고 있는데, (ii) 이 시행령 제25조 제1항을 개정하여 2020년 온실가스 감축목표 부분을 삭제하여 결과적으로 2020년 감축목표를 이행하지 않았고, (iii) 이 시행령을 다시 개정하여 2030년 온실가스 감축목표를, 기후변화로부터 청구인의 기본권을 보호하는데 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치가 될 수 없는 정도로 소극적이고 미흡한 수준으로 설정하여, 청구인들의 헌법상 보장받는 환경권, 생명권 등의 기본권을 침해한다는 것이다. 이에 대한 관련 기사로 아래 참조. <https://www.legaltimes.co.kr/news/articleView.html?idxno=53412> (2020. 9. 20. 18:00 최종확인)

40) 네덜란드 시민단체 우르겐다는 네덜란드 정부가 온실가스 감축목표를 국제사회에서 합의한 정도인 25~40%에 미치지 않는 수준으로 완화한 것은 국가책임을 이행하지 않는 것이고 기본적 인권 등을 침해하지 않기 위한 주의의무를 위반한 것이라고 주장하며, 정부에 온실가스감축목표상향을 명할 것을 청구하는 내용의 소를 법원에 제기하였다. 2015년 헤이그지방법원은 네덜란드 정부가 네덜란드 국민과 그밖의 사람들에게 주의의무(duty of care)를 부담하고 있으며 이에 따라 기후변화방지구약을 후퇴시키는 것은 금지된다고 판단하였다. 이에 대하여 박태현, 앞의 글(기후변화소송: 동향과 쟁점), 11쪽; 박시원, 박태현, 기후변화와 국가의 책임 - 최근 정부에 온실가스 감축 상향을 명한 네덜란드 판례를 중심으로, 환경법과 정책 제15권(2015), 167쪽 이하. 이 헤이그지방법원 판결은 항소법원을 거쳐 2019년 12월 네덜란드 대법원에서도 우르겐다의 주장을 인정하며 확정되었다.

작용하기에, 정치의 영역에서 이를 적극적으로 규제하고 입법 및 행정작용을 통해 감축의무 이행조치를 취하는 것이 쉽지 않은 것이다. 2010년 저탄소 녹색성장 기본법 제정 및 온실가스 감축목표제 시행에도 불구하고 한국의 실제 온실가스 배출량은 여전히 상승하고 있으며, 향후에도 감축목표를 이행할 수 있을 것인지 불분명하다. 2020년 감축목표는 사실상 포기되어 2030년 감축목표로 재설정된 셈이고, 2020년 감축목표와 큰 차이가 없는 수치로 설정함으로써, 10년의 기간 동안 온실가스 배출감축을 유예한 것에 다름없게 되었다.⁴¹⁾ 사실 국제적 기후변화역제 노력에도 불구하고, 교토의정서체제에서는 의무감축대상국가와 비대상국가 사이에 논란이 있었고 의무감축국가들이 이탈하거나 약속한 감축목표에 도달하지 못한 채 2020년 공약기간이 끝나게 되었다는 점, 포스트 교토체제라 할 수 있는 파리협정체제에서 결국 모든 당사국에 감축의무를 부과되 자율적 이행에 맡김으로써 불이행에 대하여 국제법적 제재를 가할 수 없게 된 점 등을 볼 때 국제규범정립을 통한 기후변화 억제노력 역시 순조롭지 않은 것이 사실이다.

이러한 상황에서 기후변화로 인한 피해를 직접 체감하고 있는 시민들이 사법절차를 통하여 국가의 기후변화역제 및 온실가스 감축 이행을 강화하고자 시도하는 경향들이 나타나게 된 것이다. 유엔환경계획(UNEP)에 따르면 2017년 3월 기준 약 24개국 및 EU사법재판소에 기후변화 소송⁴²⁾이 제기되었다.⁴³⁾

기후변화 소송은 소송상대방, 법적 근거, 보호법익에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있을 것인데,⁴⁴⁾ 우리의 경우, 기후변화에 대한 사법적 대응으로서 민사소송, 행정소송이 우선 검토될 수 있을 것이다. 종래 우리법원에 제기되어온 환경사건은 일조, 조망 관련 사건, 공사소음, 분진, 진동 관련 사건, 교통소음사건, 어업권침해 등이 주를 이루어 왔다.⁴⁵⁾ 기후변화를 야기하는 온실가스 배출이 이러한 소송 유형들 중에 포함되는 것은 아니다. 그리고 환경소송으로서 민사상 불법행위에 의한 손해배상청구를 하는 경우, 위법성 판단, 인과관계에 대한 판단, 손해(위험)의 정도와 그의 수인한도에 대한 판단 등이 문제될 것인데, 기후변화소송의 경우 기후변화를 야기하는 원인이 되는 사업체의 온실가스 배출행위에 대하여 바로 그 청구의 상대방이 기후변화를 야기하여 그로 인하여 손해를 야기하였다는 인과관계를 입증하기 어려우며, 다른 원인들과 구별하여 온실가스 배출행위 그 자체로 인한 직접적인 손해를 산정하기 어렵다는 문제가 있다. 예컨대, 미국의 경우에도 불법행위법소송에서 충분히 다루어지기 어려웠던 것이다.⁴⁶⁾

다음으로 행정소송의 경우, 온실가스 감축목표를 설정·시행하는 것에 처분성이 인정되는지, 원고적격을 인정받을 수 있을 것인지의 문제가 있다. 소송대상, 원고적격이 인정된다 할지라

41) 이러한 평가로 송인욱, 앞의 글, 207쪽 참조.

42) 기후변화 소송의 개념 및 포함범위를 확정하기는 쉽지 않으나, 기후변화 소송은 대체로 기후변화 과학을 기초로, 기후변화 완화 및 기후변화에 대한 적응과 관련된 법적, 사실적 쟁점에 대하여 제기된 소송으로 넓은 범위에서 정의될 수 있다. David Markell & J.B. Ruhl, An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?, 64 Fla. L. Rev. 15 (2012), p. 26; 이하 참조; Meredith Wilensky, Climate Change in the Court: An Assessment of Non-U.S. climate Litigation, 26 Duke Environmental Law & Policy Forum 131 (2015), p. 134 이하.

43) 자세한 내용으로는 박태현, 앞의 글(기후변화소송: 동향과 쟁점), 2쪽 참조.

44) 관련하여, 박태현, 앞의 글(기후변화소송: 동향과 쟁점), 4-6쪽 참조.

45) 최보원, 환경사건소송의 특수성, 법원환경법분야연구회 편, 환경소송의 제문제[이홍훈 대법관 퇴임기념], 사법발전재단, 2011, 167쪽 이하.

46) Recent Case: State of the Netherlands v. Urgenda Foundation, 132 Harv. L. Rev. 2090 (2019), p. 2090.

도, 판단에 있어서 온실가스 감축 이행이 불충분하고 그로 인하여 청구인이 기후변화로 인한 생명, 신체의 위험에 처할 긴급성이 존재하여서 정부의 온실가스 감축이행에 대한 재량권 행사 여지가 없다는 판단에 이를 수 있는지도 문제이다.⁴⁷⁾

민사소송 및 행정소송에서 이러한 구체적인 손해발생에 대한 책임 및 인과관계 입증의 어려움, 소송요건 충족 및 위헌·위법확인 판단의 어려움을 고려할 때, 헌법소송을 통하여 기본권 침해 구제, 국가의 보호의무 이행으로 논증을 시도하는 것이 의미 있다고 할 것이다. 또한 기후변화 헌법소송은 기후변화로 인한 피해를 단순한 손해의 정도를 넘어서 기본적 인권의 침해로서 부각시키고, 문제의 심각성을 환기시킬 수 있으며, 나아가 기후변화에 의한 기본권 침해 위험으로부터 헌법적 보장을 획득하여 기후위기에 대하여 실질적 방어를 추구할 수 있다는 점에서 의미있다.

IV. 네덜란드의 기후변화소송에 대한 검토: 우르겐다 판결

국제협력 작용과 국내 법제의 입법, 행정작용을 통한 온실가스 감축 효과가 여전히 불투명하고, 불법행위법 소송을 통한 방안도 여의치 않자, 새로운 전략을 고안하기에 이르렀는데, 바로 개별국가의 정부에 대하여 온실가스배출을 감축하기 위하여 충분한 조치를 취하지 못했다는 점에 대하여 소를 제기하는 것이었다.⁴⁸⁾ (물론 이에 대해서는 권력분립원칙에 비추어 보았을 때 법원이 정부의 감축조치를 심사하여 이러한 판결을 통해 정부의 감축조치 이행을 강제하는 것이 가능한지, 이는 사법작용에 의할 것이 아니라 정치에 의해 해결해야 하는 정치적 문제(political question)인 것은 아닌지 문제될 수 있는 것이기는 하다.)

기후변화 소송이 성공한 예로, 정부가 온실가스 감축목표를 축소한 것이 적절한 조치였는지를 다룬 네덜란드의 우르겐다(Urgenda) 사건을 참고할 수 있다. 2019. 12. 20. 네덜란드 대법원은, 네덜란드정부에 대하여 2020년까지 1990년 대비 적어도 25%의 온실가스 감축을 이행토록 명령한 하급심 판결이 유지된다고 확인하였으며, 유럽인권협약 제2조와 제8조를 들어 네덜란드 거주민들의 생명과 안위를 심대하게 해칠 수 있는 위험한 기후변화의 위기에 대하여, 네덜란드 정부는 온실가스감축을 이행할 의무가 있다는 청구인의 주장을 인용하였다. 네덜란드의 기후변화 소송은 유럽에서 정부의 기후변화방지를 위한 조치 태만에 대한 청구로서 성공한 최초의 판결이고,⁴⁹⁾ 2019년 대법원 판결은 정부의 감축의무 이행 책임을 확정한 판결이라는 점에서 의미있다.

일차적으로는 입법자와 입법의 집행을 통한 기후변화 저지 노력이 요청되는 것이지만 그것이 여의치 않을 경우 사법적 수단을 통하여 기후변화로부터 개인의 생명과 안전, 생존을 보장받는 방안을 모색하는 경향이 나타난 것이라고 평가할 수 있다. 네덜란드의 기후변화소송으로서 우르겐다 판결에서 제시된 법리들로서 우리의 기후소송에의 참고할 수 있는 내용이 있는지

47) 이러한 분석과 함께 온실가스감축정책을 시행하면서 사업체에 온실가스감축목표를 이행케 하고 제재를 통해 강제하는 등의 재량권 행사 의무를 불이행하였다는 이유로 행정소송을 제기한다 하여도 이러한 온실가스감축 불이행에 대한 행정소송은 각하될 것이라고 하는 송인욱, 앞의 글, 208-214쪽.

48) Recent case, State of the Netherlands v. Urgenda Foundation, 132 Harv. L. Rev. 2090, 2090 (2019), p. 2090.

49) Jolene Lin, The First Successful Climate Negligence Case: A Comment on Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment), Climate Law, Vol.5, Iss. 1 (2015), p. 65 이하 참조.

살펴볼 필요가 있다. 지방법원의 1심판결의 내용은 대체로 항소법원 및 대법원까지 유지되었으며, 지방법원의 1심판결에서 중요한 쟁점들이 상세히 검토되고 있기 때문에, 2015년 헤이그 지방법원판결을 특히 자세히 검토하고, 이후 상급심판결은 추가검토된 쟁점을 중심으로 서술한다.

1. 판결에 대한 분석

(1) 2015년 헤이그 지방법원판결⁵⁰⁾

1) 사건의 배경 및 사실관계

네덜란드는 EU회원국으로서 EU차원의 온실가스 배출권 거래에 참여하였으며, 이에 따른 네덜란드 할당 감축목표는 2020년까지 2005년 대비 16-21%였다. 이는 1990년에 비교하여 14-17% 감축에 해당한다.⁵¹⁾ 그리고 네덜란드 정부는 자체적으로 2020년 국가 감축목표를 1990년 대비 약 30%로 상향하여 설정하였다.⁵²⁾ 그런데 2010년 새로 구성된 정부는 전임정부의 기후변화정책을 변경하여 온실가스감축목표 상향을 후퇴시키는 결정을 하였다. 이에 시민단체 우르겐다(Urgenda, Urgent Agenda)에서 온실가스 감축목표를 40%까지 상향할 것을 요청하였고,⁵³⁾ 환경부장관은 이에 대하여 기후변화가 야기하는 문제상황과 사태의 긴급성에 동의하고, 시민단체가 요구하는 25-40%감축을 목표로 한다고 하면서도, 기후변화문제해결을 위한 세계적인 노력이 전반적으로 충분하지 않고 장기적으로 2050년까지 80-95% 감축을 목표로 문제해결을 위해 다양한 정책수단이 가능할 것이라고 하면서, 정책을 변경하지 않았다.⁵⁴⁾

2) 청구인 우르겐다 측의 주장

이에 우르겐다는, 온실가스배출은 지구온난화를 야기하고 만약 온실가스 배출이 유의미한 정도로 즉시 감축되지 않으면 위험한 기후변화를 일으킨다는 점, 지구평균기온 2도상승으로 야기되는 위험한 기후변화는, 그리고 현 추세대로라면 4도 상승에도 이르게 될 수 있는 기후변화는, 광범위하게 인간의 생명과 인권을 위협하게 된다는 점, 전세계 온실가스 배출국 중 네덜란드는 가장 많은 배출국 중 하나라는 점, 온실가스배출총량에 기여하는 네덜란드의 현행 연간 온실가스 배출량은 그럼 점에서 불법적이라는 점, 국가는 네덜란드에서의 온실가스 배출로 인한 전체 온실가스량에 대하여 책임이 있다는 점, 따라서 국가는 원칙적으로 2020년까지 네덜란드의 연간 온실가스 배출량을 1990년대비 40%, 그리고 최소한도 25%까지 감축하지 못할 경우, 또는 대안으로 2030년까지 네덜란드 연간 온실가스배출량을 1990년 대비 40%까지

감축하지 못하면, 불법적인 것이 되는 것이며, 따라서 국가에 대하여 2020년까지 40%, 최소한 25%, 그리고 2030년까지 40% 감축하도록 명령해달라고 청구하는 소를 제기하였다.⁵⁵⁾ 그리고 이를 뒷받침하는 것으로서 현재의 전세계적인 온실가스 배출 수준은 2도이상의 지구온난화를 야기하거나 야기할 위험에 이른 것이고, 심각하고 잠재적 재앙을 가져오는 위험한 기후변화(dangerous climate change)를 초래하는데, 이러한 상황에서 현 온실가스 배출 감축 수준은, 주의의무(duty of care)에 반하여, 우르겐다에 대한 불법행위를 구성한다고 하였다. 또한 이는 유럽인권협약 제2조와 8조에 반하는 침해에 해당한다고 하였다. 네덜란드에서 온실가스 배출은 게다가 (임박한) 위험한 기후변화(imminent) hazardous climate change)를 증대시킨다. 전세계 배출총량에서 차지하는 네덜란드 배출량은, 절대적인 관점에서도 그리고 인구당으로 봤을 때에도 이미 초과적인 것이고, 이는 네덜란드에서의 온실가스 배출량이 불법을 구성하게 하는 것이다. 국가 영역 안에서 발생하는 배출량 수준과 주권국가로서 국가가 이 배출량을 관리, 통제, 규율할 수 있다는 점은, 국가가 네덜란드의 온실가스 배출량 및 그 정책에 대해 "총체적인 책임(systemic responsibility)"을 지고 있다는 것을 의미한다. 네덜란드 헌법 제21조⁵⁶⁾의 관점에서, 국가는 이 위험한 기후변화 야기에 기여하는 부분에 대하여 책임질 수 있어야 하는 것이고, 국가법적 그리고 국제법적 관점에서 국가는 위험한 기후위기를 방지하기 위하여 네덜란드에서의 온실가스 배출량의 감축을 보장할 개별적 책임과 의무가 있다. 이 주의의무(duty of care)는 우선 2020년까지 네덜란드의 배출량을 1990년 대비 25-40%감축하는 것이고 차선으로 2030년까지 1990년 대비 40%감축하는 것이다. 그런데 현행 기후정책으로는 국가는 이러한 주의의무(duty of care)를 심각하게 위반하는 것이고 따라서 불법행위가 성립하게 되는 것이다.⁵⁷⁾

3) 정부측 입장

이에 대하여 정부측은 다른 나라의 현재 또는 미래세대의 권리와 이익을 방어하는 것이라면 그에 대해서는 우르겐다의 청구의 이유가 없다고 하였고, 그밖에는 정부의 책임으로 귀속되는 우르겐다에 대한 어떠한 (실제적 위험이 되는) 불법행위가 있는 것은 아니므로, 청구가 인용될 수 없다고 반박하였다. 또한 청구는 네덜란드 시민법 제6권 162조⁵⁸⁾, 제3권 제296조⁵⁹⁾의 요

50) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196.

51) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, paras. 2.70, 4.26.

52) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 2.71.

53) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 2.6.

54) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 2.7.

55) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 3.1.

56) Dutch Constitution Art. 21 It shall be the concern of the authorities to keep the country habitable and to protect and improve the environment.

57) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 3.2.

58) Dutch Civil Code Book 6. Art 162 Definition of a "tortious act"

- 1. A person who commits a tortious act (unlawful act) against another person that can be attributed to him, must repair the damage that this other person has suffered as a result thereof.

- 2. As a tortious act is regarded a violation of someone else's right (entitlement) and an act or omission in violation of a duty imposed by law or of what according to unwritten law has to be regarded as proper social conduct, always as far as there was no justification for this behaviour.

- 3. A tortious act can be attributed to the tortfeasor [the person committing the tortious act] if it results from his fault or from a cause for which he is accountable by virtue of law or generally accepted principles (common opinion).

59) Dutch Civil Code Book 3. Art 296 Legal action to claim specific performance

건을 충족하는 것도 아니라고 하였다. 그리고 국가는 지구온도상승을 2도 이내로 제한해야 할 필요가 있음을 인정하고, 그러나 이 목적을 달성하는 것을 목표로 노력하고 있다고 하면서, 이는 현재의 정책 및 미래의 기후정책을 통해서도 실현가능할 것으로 기대된다고 하였다. 국가는 국내법적 근거에 의한 것이든 국제법적 근거에 의한 것이든지 간에, 우르겐다의 청구에서 언급된 배출목표를 달성하기 위한 조치를 취할 법적 의무는 없다고 하였다. 또한 네덜란드가 구체화한 기후정책은 유럽인권협약 제2조와 제8조를 침해하는 것이 아니라고 하였다. 그리고 정부측은, 원고의 청구를 인용하는 것은 국가의 정책에 대한 재량적 형성 권한에 반하는 것이고, 또한 권력분립을 침해하는 것이며, 국제정책에서 국가의 협상적 지위를 위협하게 될 것이라고 하였다.⁶⁰⁾

4) 판결의 주요내용

우선 우르겐다의 청구가 민사법원에 소를 제기할 자격에 기한 것인지, 당사자 적격이 있는지에 대하여, 법원은 원고의 청구가 허용되는 것이라고 보았고, 우르겐다가 청구의 이익을 향유하는 집단을 대변할 수 있으며, 네덜란드 시민법 제3권 303조 요건을 충족하여 소제기할 수 있다고 하였다.⁶¹⁾

현상황의 판단근거가 되는 기후과학 및 기후정책들에 대하여 유엔기후변화협약과 IPCC보고서들을 인용하고,⁶²⁾ 감축목표 설정 과정을 살펴본 다음,⁶³⁾ 법원은 네덜란드 정부에서 설정한 목표가 기후과학 및 국제기후정책상 위험한 기후위기를 방지하기 위해 부속서 I 국가들이 2020년까지 감축해야 하는 25-40%를 달성하기 위해 필수적으로 여겨지는 기준에 미치지 못하는 것이라고 판단하였다.⁶⁴⁾ 양측은 기후변화의 심각성, 온실가스 감축필요성에는 동의하고 있는데, 감축단계 및 감축수준에 대해서는 의견을 달리하는 것이어서, 정부측은 우선 2020년까지의 기간 동안에 당장 25-40%까지의 감축수준을 달성해야 하는 것은 아니라는 입장인 것이다.⁶⁵⁾ (그 이후 보다 장기적인) 2050년 및 2030년까지 요구되는 감축량에 대해서는 양측에 별다른 이견이 없었다. 문제는 2020년까지의 단계에, 정부가 기후과학 및 국제기후정책적으로 인정되는 기준인 25-40%감축 이하로 감축목표를 설정한 것이 주의의무(duty of care)를 불

충분하게 이행하는 것인지였다. 정부측은 우선 25-40%감축할 것이 법으로 강제될 수는 없다고 주장하였다. 다음으로 2020년까지 25-40%보다 적은 목표를 설정한 것이 주의의무에 부합하지 않는 것이라는 우르겐다의 주장에 반박하였다. 이에 따라 법원은, 국가가 우르겐다에 대하여, 네덜란드의 현재의 감축설정량보다 더 높은 감축목표를 설정하도록 할 의무가 있는 것인지, 있다면 어느 범위에서 그런 것인지 검토가 필요하다고 보았다.⁶⁶⁾

국가의 법적 의무 존부와 관련한 쟁점을 보면, 청구인은 국가가 네덜란드 헌법 제21조의 헌법적 의무에 위반하여, 국제협정상 그리고 현재의 과학적 지식에 따라 정의된 바를 기준으로 할 때 불충분하게 감축목표를 완화함으로써 불법행위를 하였다는 등을 근거로 소제기하였다. 국가는 네덜란드가 그의 영역으로부터, 네덜란드 및 국외의 현재와 미래세대에 대해 과도한 침해를 야기하는 것을 방지할 이익을 침해하였다는 것이다. 그리고 유럽인권협약 제2조와 제8조 하에서 국가는 보호조치를 취할 적극적 의무가 있다고 하고, 국가는 불충분한 감축의 결과, 인간이 살아가야할 기후와 환경을 위험에 처하게 한 것이고 그의 주의의무를 위반한 것이어서 불법행위를 한 것이라고 주장하였다. 우르겐다는 이러한 행위를 통해 국가는 네덜란드 시민법 제6권 제162조의 의미에서, 그리고 제5권 제37조⁶⁷⁾와 결합하기도 하여서, 우르겐다에 대한 불법행위를 한 것이라고 주장하였다.⁶⁸⁾

이에 대하여 법원은, 우선 헌법 제21조와 국제협약상 법적 의무가 인정되는지에 대하여, 네덜란드 헌법 제21조가 환경 보호 및 개선에 대한 국가의 주의의무를 규정하고 있으나 이 임무를 어떻게 구체적으로 이행할 것인지는 정부의 고유한 재량권한영역이라고 보았다.⁶⁹⁾ 국제법적 관점에서는, 국가는 유엔기후변화기본협약, 교토의정서 및 국제협약상의 결의들을 통해 국제법상 “무해(no harm)원칙”에 구속되는 것이 사실이다. 그러나 이 국제법적 구속은 다른 국가에 대한 의무와 관련된 경우에만 작용하는 것이다. 국가가 다른 국가에 대한 의무를 이행하지 못한 것일 때, 그것이 국가가 청구인에 대한 불법행위가 됨을 의미하지는 않는다. 법원은, 협약, 의정서 그리고 무해원칙에 포함된 국제법적 규율들이 개인들에 적용되는 효력을 갖는 것은 아니라고 보았다. 따라서 우르겐다는 이러한 원칙, 협약, 의정서에 직접적으로 의거하여 이를 위반한 불법적 침해가 야기되었다고 주장할 수는 없다.⁷⁰⁾ 그러나 법원은 이러한 국제법적 의무들을 국내법의 해석 및 적용에 고려할 수 있으며, 이러한 의미에서 이 국제법적 의무들은 국내법에 반영된다(reflex effect, 반영 효과⁷¹⁾)고 하였다.⁷²⁾ 또한 유럽인권협약상의 개

- 1. Where a person is legally obliged towards another person to give, to do or not to do something, the court shall order him, upon a request or claim of the entitled person, to carry out this specific performance, unless something else results from law, the nature of the obligation or a juridical act.

- 2. Where a person is legally obliged to perform something under an effective date or expiration date or under a condition precedent or subsequent, the court may order him to do so with observance of that time stipulation or condition.

60) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 3.3.

61) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, paras. 4.4-4.10.

62) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, paras. 4.11-4.22.

63) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, paras. 4.23-4.29.

64) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.31.

65) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.32.

66) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.34.

67) Dutch Civil Code Book 5, Art 5:37 Private nuisance

The owner of immovable property may not, to a degree or in a way that is unlawful according to Article 6:162 of the Civil Code, cause nuisance to owners of other immovable properties by instigating sounds, vibrations, smells, smoke or gases or by denying these owners daylight or fresh air or by taking away the support of buildings or constructions.

68) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.35.

69) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.36.

70) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.42.

71) 우르겐다 판결을 분석하며 반영 효과(reflect effect)의 관점에서 분석한 더 자세한 내용으로는, Eleanor Stein & Alex Geert Castermans, Case Comment – Urgenda v. The State of the Netherlands: The “Reflex Effect” – Climate Change, Human Rights, and the Expanding Definitions of the Duty of Care, McGill Journal of Sustainable Development Law Vol. 13,

인적 권리 침해에 해당하는지 여부에 대해서는 우르겐다가 직접적으로 유럽인권협약상의 권리를 침해받는 것은 아니라고 보았다.⁷³⁾ 그러나 유럽인권협약 제2조 및 제8조와 그 해석은 환경권 소송과 관련하여, 위의 경우와 마찬가지로, 예컨대 네덜란드 시민법 제6권 제162조(일반적 불법행위)와 같은 사법(private law)적 기준을 구체화하는 해석 요소로 기능하며 법원은 이를 반영할 수 있는 것이다.⁷⁴⁾

국가가 우르겐다에 대하여 네덜란드 헌법 제21조(환경권), (국제법상) 무해원칙, 유엔기후협약, 관련 국제규범질서(의정서)들, 유럽창설조약 및 관련지침들로부터 도출되는 법적 의무를 지는 것은 아니며, 우르겐다가 이 규범들과 유럽인권협약 제2조, 제8조로부터 직접적으로 권리를 도출할 수 있는 것은 아니다. 그러나 이 규범들은 국가가 우르겐다에 대한 주의의무를 이행하지 못했는지의 문제에서 여전히 중요한 의미를 갖는 것인데, 우선 국가의 재량권 행사 정도가 얼마나 부여되어 있는지에 대하여 판단하는 기준이 될 것이다. 다음으로, 이 규범들은 이를 통해 과연 어떠한 목적을 추구하는 것인지 중요한 의미를 가지며, 이는 국가가 이행해야 할 최소한의 정도를 결정하는데 중요한 역할을 하는 것이다.⁷⁵⁾ 국가의 주의의무 위반문제를 판단함에 있어, 국가가 위험 방지에 태만하였다는 불법성이 있었는지, 그리고 국가의 조치를 평가함에 있어 국가의 재량권이 어느정도였는지 중요하다.⁷⁶⁾ 국가의 주의의무 위반 여부를 판단하기 위하여, (i) 기후변화 피해의 성질과 규모, (ii) 기후변화 피해에 대한 인식과 예견 가능성, (iii) 위험한 기후변화의 발생 가능성, (iv) 국가 작용의 성격, (v) 사전예방적 조치의 부담 정도, (vi) 공적 의무를 집행하는 국가의 재량 - 최신 과학적 지식, 안전조치를 취하기 위한 가능한(기술적) 방법, 그리고 안전조치가 취해지는데 대한 비용효과평량 등의 관점과 공법적 원칙을 통해 검토되는 재량정도 - 을 고려하여야 한다고 하였다.⁷⁷⁾

그리고 이러한 원칙들을 적용한 바, 기후변화 피해가 직접적이고 심각하다는 점, 정부가 기후변화로 인한 위험의 심각성을 오래전부터 인식하고 있었다는 점, 실제 기후변화 피해가 가까운 미래에 발생할 가능성이 높다는 것, 정부의 감축목표상향조치가 통상 정부가 할 수 있는 규제조치라는 것, 사전조치에 수반되는 경제적 비용에 관하여 정부가 반대 의견을 제시하지 않았다는 점, 형평성, 사전조치 등 환경법의 일반원칙을 고려하였을 때 정부가 조치를 취하지 않을 수 있는 재량권이 크지 않다는 것 등이 인정된다고 보았다.⁷⁸⁾ 그리고 이러한 논증과 사실들을 법원이 종합적으로 고려하건데, 정부가 국제사회의 요구보다 낮은 감축목표를 설정한 것이 국가의 주의의무(duty of care)를 위반한 불법행위라고 하면서, 2020년까지 네덜란드가 감축해야 할 목표인 25-40% 중 최소한에 해당하는 25%는 감축해야 한다는 판결을 하였다.

Iss. 2 (2017), p. 311 이하 참조.

72) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.43.

73) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.45.

74) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.46.

75) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.52.

76) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.53.

77) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, para. 4.63.

78) Urgenda Foundation v. The Netherlands, Rb. 24 June 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7196, paras. 4.83-4.85.

5) 요약 및 정리

우르겐다 사건에 대하여 헤이그 지방법원은, 정부가 네덜란드의 온실가스배출을 감축하기 위한 조치를 취해야 한다고 판결했다. 네덜란드 국가는 네덜란드의 배출량을 2020년까지 1990년 배출량 대비 적어도 25%는 감축할 것을 보장해야 한다는 것이다.

소송당사자들은 우선, 기후변화 문제의 범주와 심각성으로 인하여 온실가스배출을 감축하는 조치가 필수적임에는 동의하였다. 네덜란드 정부에서 제시한 변경된 감축량은 2020년까지 17% 감축을 달성하겠다는 것인데, 이는 기후과학 및 국제적 기후정책상 필수적으로 간주되는 선진국의 25-40% 감축목표에 미치지 못하는 것이었다. 네덜란드 정부측 역시 장기적인 감축 목표에는 동의하고 있으나 당장 2020년까지의 단기 감축목표의 달성시기는 미룬 것이다.

국가는 환경을 개선하고 보호하기 위한 주의의무(duty of care)가 있다는 측면에서, 기후변화로 인해 야기되는 임박한 위험(imminent danger)을 방지하기 위한 조치를 더 취해야 하는 것이고, 네덜란드의 배출량 감축정도를 실효적으로 조정할 책임이 있다. 또한 법원에 의해 명령된 조치를 취하기 위해 드는 비용이 수용할 수 없을 정도로 높은 것도 아니다. 따라서 국가는 전지구적 기후변화 문제에 대한 해결이 오직 네덜란드의 노력에만 달려 있는 것은 아니라는 이유를 들어 회피하지 말아야 한다. 배출량 감축은 어떠한 경우에도 기후변화 위험을 예방하는데 기여하는 것이며, 선진국으로서 네덜란드는 조치를 취해야 하는 것이다.

이러한 명령을 함으로써 법원이 정치의 영역에 개입하는 것은 아니다. 법원은, 정부의 정책 입안 영역이라 하더라도 소송을 통해 제기되는 것이라면 일정한 경우 정부조치를 대상으로 하여서도 소제기한 개인에게 법적 보호를 제공해야 한다. 이에 따라 법원은 정부조치에 대하여 제한명령을 발하는 것이며, 25-40%감축원칙의 최저한계인 25%까지는 감축해야 한다고 결정하였다.

(2) 2018년 헤이그 항소법원 판결⁷⁹⁾

2018년 헤이그 항소법원에서도 헤이그 지방법원 1심판결을 유지하였는데, 항소심에서는 특히 유럽인권협약(ECHR)이 이 사건에 직접 적용될 수 있다고 보고 판단하였다.⁸⁰⁾ 유럽인권협약 제2조 생명권, 제8조 사생활 및 가족생활을 보호받을 권리를 적용하여, 국가의 적극적 의무(positive obligation)를 인정하였다.⁸¹⁾

원래 청구인들은 온실가스감축목표를 더 낮춘 것이 네덜란드 헌법, 유럽인권협약, 네덜란드 시민법 하에서의 국가의 보호의무에 위배되는 것이라고 주장하였다. 그러나 1심법원에서는 청구인들의 주장에 대해, 네덜란드 헌법 제21조에 있어서 정부의 구체화 재량(discretion) 영역임을 강조하면서, 네덜란드 헌법 위배 및 유럽인권협약의 직접적인 위반문제로 볼 수 없고,

79) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HoF. 9 Oct. 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610.

80) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HoF. 9 Oct. 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, para. 36. 네덜란드 사법체제에서 공익소송의 경우 유럽인권협약상의 권리 보장을 청구할 수 있다. Benoit Mayer, The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague (9 October 2018), Transnational Environmental Law, Vol. 8, Iss. 1 (2019), p. 173.

81) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HoF. 9 Oct. 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, paras. 40-43.

이로부터 국가에 대하여 요구할 청구인의 권리가 직접적으로 도출되는 것은 아니라고 하였다. 다만 이러한 규범적 근거들이 반영되어서 구체화된 네덜란드 시민법상의 주의의무(duty of care) 위반의 불법성에 대하여 인정하였다.

그런데 항소법원 판결에서는 유럽인권협약 제2조, 제8조의 보호가 적용됨을 인정한 것이다.⁸²⁾ 그리고 이에 따를 때, 국가는 이미 발생한 환경피해뿐 아니라 곧 닥칠 환경피해의 위험이 생명, 사생활, 가족의 평온한 생활을 방해하는 심각한 수준에 이른 경우 이로부터 보호할 적극적 의무가 인정된다고 하였다.⁸³⁾ 유럽인권재판소는 정부가 인지하였거나 인지하여야 하는, 실제 임박한 심각한 환경피해에 대해, 정부재정에 심각한 부담을 주는 것이 아닌 한 반드시 사전조치를 취할 적극적 의무가 있음을 지속적으로 인정하고 있다는 것이다.⁸⁴⁾

이에 따라 항소심에서는 온실가스배출과 기후변화간 상관관계가 존재함을 인정하고, 온난화가 가속화될 것이라는 점, 2도이상 상승시 심각한 피해가 발생한다는 점, 이상기후 피해에 대해 대처하기 어렵다는 점, 기후변화 피해 리스크를 줄이기 위해 2도가 아닌 1.5도를 목표로 해야 함에 전세계적으로 컨센서스가 형성되어 있다는 점 등을 들며 기후변화 피해에 대응해 자국민을 보호할 적극적 의무를, 정부는 유럽인권협약 제2조 및 제8조에 따라 부담한다고 판시하였다.⁸⁵⁾ 그리고 네덜란드 정부에서 이러한 감축목표를 인식하고 있고 달성할 수 있으며, 재정부담이 심각하다는 등의 별도의 사정에 대한 주장·입증이 없으므로, 2020년까지 1990년 대비 25%이상 감축목표는 네덜란드 정부가 지켜야 하는 최소한의 의무이고, 이보다 낮은 목표를 설정하는 것은 법적 의무 위반이라고 하면서, 정부의 항소를 기각하였다.⁸⁶⁾

(3) 2019년 네덜란드 대법원 판결⁸⁷⁾

대법원 판결에서 사건의 핵심쟁점은 개별국가로서 네덜란드가 2020년까지 온실가스 배출량을 최소한 1990년 대비 25% 감축할 의무를 지는지 여부에 대한 것이고, 또한 법원이 국가(정부)에 대해 이러한 내용으로 감축하도록 명령할 수 있는지 여부였다.

청구인과 헤이그지방법원 및 항소법원측의 논지를 살펴보면, 청구인측은 국가가 온실가스 배출량을, 2020년까지 1990년도와 비교하여서 40% 또는 어떠한 경우에도 최소한 25%를 감

축해야 한다는 명령을 법원이 내려줄 것을 구하였고, 2015년 헤이그지방법원은 정부가 2020년까지 1990년 대비 적어도 25%의 배출량 감축하여야 한다는 취지로 청구인의 주장을 인용하였으며, 2018년 항소법원도 이를 확인하였고, 이에 정부측은 항소하였다.

대법원은 정부측 항소를 기각했는데, 이는 지방법원이 국가에 대하여 발하였고 항소법원에서 확인되었던, 정부는 2020년까지 1990년대비 적어도 25%의 온실가스를 감축하라는 명령이 최종적으로 유지된다는 의미이다. 대법원의 판결 근거는 다음과 같은 논증에 기반해 있다: 우선 위험한 기후변화에 대해 인정하였다. 기후과학의 관점에서 곧 다가올 세대에 위협스러운 기후변화가 야기될 것이며, 온실가스 배출로 대기중 온실가스가 집약되어 지구 온난화를 야기하고 있고, 산업화이래 지난세기반동안 지구 온도는 1.1도 상승하였으며, 그 중에서도 가장 큰 부분인 0.7도 상승은 최근 40년 사이에 일어난 것이어서 상황이 심각함을 인정하였다. 이에 따라 기후과학 및 국제공동체에서는 광범위하게 지구온도 상승이 2도 이내로 제한되어야 함에 동의한 바 있고, 최근에는 1.5도 이내로 제한하는 것이 보다 안전하다고 예측된 바 있음을 밝혔다.⁸⁸⁾ 이에 따라 온실가스 감축 필요성은 더 긴급해졌다. 온실가스 배출은 대기중 온실가스 농도를 높이고, 한계점에 가까워지게 하고 있다. 제한된 남은 탄소 예산을 고려하면, 어떠한 경우를 상정하더라도 현재의 온실가스 감축 연기정책은 미래에 더 강력한 감축을 강제하게 된다. 이러한 점을 고려하면, “현세대 시민들이 생명의 침해 또는 가족생활의 침해에 직면할 심각한 위험을 초래하는, 위험한 기후변화로 인한 현실적 위협(a real threat of dangerous climate change, resulting in the serious risk that the current generation of citizens will be confronted with loss of life and/or a disruption of family life)”이 존재한다는 점이 인정된다는 것은 타당한 판단이다.⁸⁹⁾ 그리고 정부는, 네덜란드가 유엔기후변화협약, 파리협정의 당사국이라는 점, 위험한 기후변화의 상황, 온실가스배출 감축 필요의 긴급성, 배출량감축에의 기여 요청 등에 대한 사실인정을 하고 있으며, 다만 유럽인권협약 제2조와 제8조가 이러한 조치를 취할 의무를 지운다는 점과, 이 조항들에 근거하여 온실가스 배출량을 2020년까지 1990년에 비하여 25%를 감축하도록 보장할 의무가 있다는 점에 대하여 항소주장을 펴고 있다.⁹⁰⁾ 정부에 따르면 유럽인권협약 제2조와 제8조는 위험한 기후변화에 의한 위협 그 자체로부터의 보호를 제공할 의무를 부과하는 것은 아니라는 것이다.⁹¹⁾ 정부측 주장에 따르면, 문제된 위험은 유럽인권협약 제2조, 제8조에 의한 보호를 향유할 수 있는 정도로 충분히 구체적인 위험이 아니라고 하였다. 그리고 이 위험은 전지구적인 것으로서, 그 원인 및 영향받는 범위에 있어서 전지구적인 것이고, 환경에 대한 것으로서, 유럽인권협약과 같은 것에 의하여 보호되는 것이 아니라는 것이다.⁹²⁾ 그러나 대법원은, 유럽인권협약은 개별국가에게 그 거주민들의 생명권, 사생활과 가족생활의 존중권을 보호하도록 하고 있고, 유럽인권재판소의 판시에 따르면, 개별국가들은 이 조항들에 근거하여 만약 사람들의 생명 또는 복지에 대한 실제적, 긴급한 위험이 존재하고 국가가 이 위험을 인식한 경우에는 이에 대한 적

82) 이에 대하여 지방법원 판결과 비교하여, 헤이그항소법원 판결은 특히 인권 보장의 측면에 더 중점을 둔 것이라고 하는 Jonathan Verschuuren, Case note: The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgement requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions, Review of European, Comparative & International Environmental Law, Vol.28, Iss. 1 (2019), p. 2 <https://doi.org/10.1111/reel.12280>

83) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HoF. 9 Oct. 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, paras. 43. 그러나 항소법원 또한 헤이그지방법원에서 불법행위법과 관련하여 판단하였던 것처럼, 유럽인권협약 하에서 보호받는 권리들에 대한 침해위험으로부터 보호할 네덜란드의 적극적 의무의 내용은 기후변화에 대한 국제규범을 포함하여서 국가에 대한 다른 의무들의 관점에서 함께 해석될 수 있는 것이라고 보았다. Benoit Mayer, The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague (9 October 2018), Transnational Environmental Law, Vol. 8, Iss. 1 (2019), p. 173.

84) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HoF. 9 Oct. 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, paras. 42.

85) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HoF. 9 Oct. 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, paras. 73.

86) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HoF. 9 Oct. 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, paras. 74-75.

87) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HR. 20 Dec. 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007.

88) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HR. 20 Dec. 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007, para. 4.1.-4.5.

89) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HR. 20 Dec. 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007, para.4.7.

90) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HR. 20 Dec. 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007, para. 4.8.

91) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HR. 20 Dec. 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007, para. 5.1.

92) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HR. 20 Dec. 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007, para. 5.1.

절한 조치를 취할 의무가 있다는 점을 지적하였다. 그리고 이러한 적절한 조치를 취할 의무는, 환경 위험이 다수집단 또는 거의 전체 인구를 위협하는 경우이거나, 설명 그것이 오랜기간이 지난 후에야 현실화되는 것이라 할지라도, 적용된다는 것이다. 다만 유럽인권협약 제2조, 제8조는 불가능하거나 비례적이지 않은 부담을 지우도록 하는 것은 아니며, 합리적으로 가능한 범위에서 위험에 대항하기 위한 실제적이고 적절한 조치를 취할 의무를 부과하고 있다. 그리고 유럽인권협약 제13조에 따르면 국가법은 유럽인권협약상의 권리침해에 대한 유효한 법적 구제를 제공하도록 하고 있으며, 이에 따라 개별국가 법원은 유효한 법적 보호를 제공할 수 있어야 한다는 것이다.⁹³⁾

기후변화 위험으로 인한 위험은 지구적인 성격을 갖는다. 온실가스 배출은 네덜란드 영역에서만의 문제가 아니고 전세계적인 것이며 그 결과 또한 전세계가 겪게 된다. 네덜란드는 유엔 기후변화협약의 당사국이고, 그에 따른 국제규범적 의무가 있다. 개별국가는 각자의 몫에 해당하는 책임이 있고, 이에 합당한만큼 자신의 영역 안에서 배출되는 온실가스를 감축할 의무가 있다. 위험한 기후변화가 야기될 중대한 위험이, 네덜란드에 살고 있는 수많은 사람들의 생명과 복지를 위기에 처하게 하는 것이라면, 개별국가가 자신의 몫에 해당하는 감축을 이행할 의무는, 유럽인권협약에 근거한 것이라고 할 수 있다.⁹⁴⁾

2. 평가

네덜란드의 워르겐다 사건은 온실가스 배출량 감축에 대한 국가의 정책적 결정에 대하여, 일견 국가의 재량적 결정권 영역인 것으로 보이는 감축단계상 단기기간인 2020년까지의 감축목표를 어느 정도로 설정할 것인지에 대해서도, 기후변화의 심각한 위기상황의 현실을 고려하고, 기후과학적 근거 및 국제공동체에서 합의한 사항을 고려할 때, 일정한 최소기준이 제시될 수 있는 것으로 보고 사법적 판단을 하였다는 점에서 의미있다. (입법부의) 정치적 결정 영역이라고 주장하거나, 국가내 경제정책적, 기술발전적 구체적인 사정들을 고려하여서 행정부가 전문적 사항으로서 정책적으로 결정할 것이라 하여 사법판단을 자제하는 방향으로 가지 않고, 2020년까지의 단기 감축목표 설정에 있어서도, 기후과학적 증거 및 사실적 인정자료들에 기초하여 볼 때 반드시 감축해야 한다고 할만한 최저선을 검토하여 이를 사법적으로 확인하고 있는 것이다.⁹⁵⁾ 그리고 기후변화의 위기상황 및 이에 대응하기 위한 기후과학적 기초사실과 이에 대한 국제사회에서의 합의를 구체적으로 들면서, 정부의 재량권한의 한계에 해당하는 것으로 보고, 그리고 정치적 문제에 대해 사법이 개입할 수 있는 근거로 제시하였다.

법적으로는 온실가스감축량 완화정책이 청구인에 대한 민법상 불법행위를 구성하는지에 대하여, 헌법상 환경보호규정 및 국제협약상의 규율내용이 직접 적용되는 것은 아니지만, 이들 규범체계가 불법성 판단의 기준 해석에 반영되는 것이어서, 이에 따를 때 정부의 배출량감축 완화조치는 위험회피를 위한 최소기준을 충족하지 않는 것이어서 재량으로 결정가능한 한계를 넘어선 것이고 기후변화 피해를 방지할 주의의무 위반에 해당하고 민법상 불법행위를 구

93) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HR. 20 Dec. 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007, paras.5.2.1-5.5.3.

94) Urgenda Foundation v. The Netherlands, HR. 20 Dec. 2019, ECLI:NL:HR:2019:2007, paras. 5.6.1.-5.8.

95) 네덜란드에서 국가의 온실가스감축의무의 최소한에 대하여 판단하는 구조 및 고려내용이 헌법재판에서 국가의 기본권보호의무 심사구조와 유사하게 검토될 수 있음을 시사하는, 박시원, 박태현, 기후변화와 국가의 책임, 환경법과 정책 제15권(2015), 199-200쪽 참조.

성한다고 한 점을 눈여겨 볼 수 있다. 네덜란드 헌법 제21조가 국가의 환경 보호 및 개선의무의 형태로 규정되어 있고 이를 구체화함에 있어 국가 재량권한이 인정됨을 고려할 때, 온실가스감축 완화조치가 곧바로 환경권을 침해하는 것이라고 논리구성하기는 어려울 것인데, 민법상의 일반적 불법행위법리의 구성내용으로 헌법 및 국제규범적 기준을 적극적으로 반영함으로써 이러한 난점을 해결한 것이라고 평가할 수 있다.

또한 특히 헤이그 항소법원 및 네덜란드 대법원에서, 헤이그 지방법원에서의 판단과 달리, 유럽인권협약상의 인권보장 규정이 직접적인 근거가 될 수 있다고 보고, 국가의 온실가스감축 이행의무를 유럽인권협약상 인권이 실질적으로 위협받는 경우 이에 대한 적절한 조치를 취할 국가의 의무로 설명하고, 현 정부의 온실가스 감축수준이 인권침해를 방지하기 위한 적절한 조치에 불충분한 것이라고 결정하여 정부측의 항소를 배척한 점은, 기후변화소송을 인권에 관한 소송으로 전환하고 있다는 점에서도 중요한 의미가 있다.

마지막으로 법원이, 청구인에 대한 민사상 불법행위를 구성하고 유럽인권협약상의 인권 보장에 위배되는 수준의 정부의 온실가스 감축 완화조치에 대하여, 기후변화방지를 위한 단기감축목표로서 최소한 이행해야 하는 수준이라고 할 수 있는 2020년까지 1990년 대비 25% 감축이행을 명령하고 대법원에서도 이러한 하급심의 판결을 유지함으로써, 사법을 통한 기후변화 대응의 실효성을 확보하였다고 평가할 수 있다.

V. 기후변화 헌법소송의 쟁점 및 검토

1. 소송구조 및 청구요건

(1) 제기될 수 있는 헌법소송의 형태

기후변화 헌법소송은 헌법적 근거를 매개로 하여, 국가작용으로 인하여 기후변화가 야기되어 기본권을 침해받았거나 침해받을 위험이 있음을 인정받아 이러한 공권력의 행사 또는 불행사가 위헌임을 확인하는 헌법소원심판청구의 형태로 제기될 수 있다. 또는 기후변화를 야기하는 온실가스감축 관련 행정처분에 대하여 취소·부작위위법확인 등을 구하는 행정소송을 제기하고 소송계속중에 재판의 전제가 되는 법률의 위헌법률심판의 형태로 제기되거나 위헌법률심판제청신청 기각시 위헌소원심판의 형태로 청구될 수 있을 것이다.

(2) 헌법소원심판 대상인 공권력의 행사 또는 불행사 해당 여부

헌법소원심판의 경우 청구요건과 관련하여 몇가지 검토가 필요한 문제들이 있다. 헌법소원심판의 청구요건은 대상적격(공권력), 보충성원칙, 청구기간, 기본권침해 관련성(청구적격), 권리보호이익, 대리인선임 등이고, 청구인이 주장하는 기본권(침해)의 존재 여부를 심사하는 경우도 있다. 이 중에 특히 문제되는 것은, 헌법소원심판의 대상이 되는 공권력의 행사 또는 불행사가 있었는지이다. 공권력 불행사에 대한 헌법소원심판의 경우, 공권력 불행사는 작위의무가 있었고, 이 의무를 이행하지 않았을 때 공권력불행사가 성립한다. 이에 따라 작위의무의 존재는 공권력 불행사의 청구요건단계에서 우선 검토된다. 그러나 공권력불행사에 의한 기본권침해 여부의 본안판단 단계에서도 다시 작위의무의 존부 판단이 들어갈 수 있다. 이 때 적

법요건 단계(공권력의 불행사가 있었는지 여부)에서는 추상적 작위의무의 존부를 판단하는 것이고, 본안심사에서 공권력불행사가 기본권을 침해하여 위헌인지 판단하는 경우에는 구체적 작위의무의 존부 및 이행여부와 정당화가능성에 대해 판단하는 것으로 볼 수 있을 것이다.⁹⁶⁾

헌법소원심판이 대상이 되는 공권력작용은, (온실가스가 인위적인 기후변화의 원인임은 전제된 사실로 하고), (i) 기후변화를 야기하는 일정 기준 이상의 온실가스 배출행위를 국가가 직접 하는 경우, (ii) 사업체, 공공기관 등의 온실가스 배출량을 감축케 하기 위해 국가가 어떠한 조치도 하지 않는 경우, (iii) 온실가스 배출량 감축을 위하여 입법 및 법집행을 통한 조치를 취하였으나 그것이 불충분하여 기후변화 위기를 막기 위해 유의미한 온실가스 감축이 이행되기 어려운 경우 등으로 나누어서 생각해 볼 수 있다.

첫 번째, 직접적인 온실가스 배출작용이 문제되는 것이라면, 기본권을 침해하는 공권력 행사로서 일반적인 헌법소원심판의 구조가 적용된다. 그러나 국가에 대하여 그의 직접적인 온실가스배출작용에 의한 기본권침해를 주장하는 형태가 아니라, 국가가 기후변화 위기를 막기 위한 온실가스배출감축조치를 이행하지 않아 기본권침해위기로부터 기본권을 보호하지 못했다는 점에 대하여 제기하는 것이라면 일반적인 공권력행사에 대한 헌법소원심판구조가 아니라, 공권력불행사에 대한 헌법소원심판 또는 공권력행사가 기본권 보호에 불충분했다는 점에서 기본권 보호의무 위배에 대한 판단 문제로 넘어가게 된다.

두 번째, 온실가스 감축을 위하여 국가가 필요한 입법을 하지 않거나 집행작용을 하지 않는 것이라면, 우선 기본권을 침해하는 공권력 불행사에 대한 헌법소원심판의 문제가 될 것이다. 이 때 공권력 불행사는 헌법상 의무가 있음에도 이를 불이행하는 것을 의미한다. 따라서 온실가스 감축의 헌법적 근거 존부가 문제된다. 기후변화방지에 대하여 헌법상 명시적 입법위임 규정이 있는 것은 아니며, 기본권형성적 법률유보에 해당하는 것도 아니다. 그렇다면 기후변화방지책의 의무의 근거가 헌법해석상 도출되어서, 즉, 기후변화방지 입법의무 또는 기후변화방지의 특정한 조치를 취할 의무가 도출되어서, 이를 해태하는 것이 헌법해석상 도출되는 기본권 보호의무의 불이행에 해당하여 헌법소원심판을 청구할 수 있는지 검토해야 한다. 또한 헌법으로부터 별도의 근거를 도출할 수 없다면 국제협약에 따른 감축의무이행 또는 개별기본권의 침해 위험에 대한 기본권보호의무가 온실가스감축의무의 헌법적 근거가 될 수 있는지 검토할 수 있다. 기후변화방지조치를 취할 의무가 있음에도 이를 이행하지 않음으로써 온실가스 배출이 유지되고 기후변화가 발생하여 이로 인한 기본권적 법익에 대한 침해 또는 침해 위험이 있는 것이라면 국가에 대하여 기본권보호의무 위반이 인정될 수 있을 것이다.

세 번째, 입법 및 행정작용이 불충분하여 온실가스감축이행이 어려운 경우가 문제인데, 온실가스 감축이행에 위한 입법이 있는 경우 통상 부진정입법부작위로서 법률의 공백이 아닌 존재하는 입법의 위헌여부 문제로 다루어진다. 즉 입법이 존재하나 입법의 내용 및 형식상 불충분하여 생명권, 건강권 등의 기본권이 침해될 위험으로부터 기본권을 충분히 보호하지 못하는 것인지 심사하게 되는 것이다. 행정입법의 경우에도 마찬가지이다.⁹⁷⁾ 다만 법령에 대한 헌법소원심판에서는 직접성 요건 충족 여부가 문제될 수 있어 이에 대하여 검토되어야 할 것이다.

종래 행정부작위에 대한 헌법소원은 공권력 주체에게 헌법에서 유래하는 작위의무가 특별히 구체적으로 규정되어 있어 이에 따라 기본권 주체가 행정행위를 청구할 수 있음에도 공권력주

체가 그 의무를 게을리하는 경우에 허용되는 것으로 이해되었다.⁹⁸⁾ 따라서 이러한 작위의무가 인정되지 않는 경우 의무위반의 부작위 때문에 피해를 입었다는 단순한 일반적인 주장만으로는 부적절한 것으로 판단해왔다.⁹⁹⁾ 공권력의 주체에게 헌법에서 유래하는 작위의무가 특별히 구체적으로 규정되어 있는 경우란, 첫째, 헌법상 명문으로 공권력 주체의 작위의무가 규정되어 있는 경우, 둘째, 헌법의 해석상 공권력 주체의 작위의무가 도출되는 경우, 셋째, 공권력 주체의 작위의무가 법령에 구체적으로 규정되어 있는 경우 등을 포괄하고 있는 것으로 볼 수 있다.¹⁰⁰⁾ 그리고 행정부작위에 대한 헌법소원은, 의무위반의 부작위 때문에 피해를 입었다는 단순한 일반적인 주장만으로는 충분치 않은 것이어서, 기본권의 침해 없이 행정행위의 단순 부작위에 해당하는 경우 헌법소원으로서 부적법하다고 한다.¹⁰¹⁾

헌법 및 법령에 따라 온실가스배출량 감축조치를 이행할 의무가 도출되나 이를 전혀 이행하지 않은 경우라면 진정행정부작위가 될 것이나, 온실가스배출 감축조치를 이행하였으나, 이때 재량권을 행사하여 구체적인 감축조치의 내용 및 정도를 행정청에서 정하여 시행하였고 이것이 헌법상 기본권 보장을 위하여 요청되는 수준에 미치지 못하여 기본권을 침해하게 되는지 문제되는 경우는 부진정행정부작위에 대한 헌법소원심판으로 문제될 것이다. 이 경우, 일정한 최저선까지의 온실가스 감축이 기본권침해를 방지하기 위한 최소한의 보호조치로서 헌법상 요청되는 것임을 논증한다면, 해석을 통하여 이에 대한 행정작용의 작위의무를 도출할 가능성이 있다. 또한 행정작용의 경우 그것이 행정소송의 대상이 되는 처분성을 갖는지에 따라 헌법소원심판의 적법요건 중 보충성원칙이 문제될 수 있어 검토가 필요하다.¹⁰²⁾

(3) 침해되는 기본권 및 침해의 직접성

다음으로 기후변화의 원인이 되는 온실가스의 감축 불이행 또는 기준 이상 배출의 공권력작용으로 인하여, 즉 기후변화 방지 불이행 또는 발생 야기로 인하여, 어떠한 기본권이 침해하거나 침해받을 위험에 처하게 하는 것인지 문제된다. 헌법상 청구인의 생명권, 신체적 및 정신적 건강권, 행복추구권, 환경권 등을 상정할 수 있다.¹⁰³⁾ 다만 이러한 기본권 침해 위험이 온실가스 감축 불이행으로 인한 것인지 현실적인 기본권 침해 위험의 정도와 인과관계 인정이 문제될 수 있다.

국가가 기후변화의 원인이 되는 온실가스 감축을 이행하지 않거나, 온실가스감축목표를 하향하는 경우, 이러한 조치가 곧바로 청구인에게 불이익을 초래하거나 부담을 지우는 등 청구

98) 헌재 2000. 3. 30. 98헌마206, 판례집 12-1, 393, 393.

99) 헌재 2011. 8. 30. 2008헌마648, 판례집 23-2상, 417, 433; 헌재 2015. 10. 21. 2012헌마89-955병합, 판례집 27-2하, 84, 92.

100) 헌재 2004. 10. 28. 2003헌마898, 판례집 16-2하, 212, 219; 헌재 2011. 8. 30. 2008헌마648, 판례집 23-2상, 417, 433; 헌재 2015. 10. 21. 2012헌마89-955병합, 판례집 27-2하, 84, 92.

101) 헌재 1996. 11. 28. 92헌마237, 판례집 8-2, 600, 606.

102) 관련하여, 방승주, 홍일선, 정태호, 김영진, 공권력의 불행사에 대한 헌법소원심판 구조 연구, 헌법재판연구 제29권, 헌법재판소, 2018, 274쪽 이하 참조.

103) 참고로 기후변화와 인권의 관계에 대한 검토를 통하여, 기후변화가 생명권(the human right to life), 건강권(the human right to health), 생존권(최소한의 생존권)(the human right to subsistence)을 침해할 수 있다고 주장하는 Simon Caney, Climate change, human rights and moral thresholds, in: Stephen Humphreys(Ed.), Human Rights and Climate Change, Cambridge, 2010, p. 75 이하; 유사하게 기후변화결과가 광범위한 권리들에 영향을 미치고, 그 중 일정한 구체적인 권리들은 침해할 수 있음을 보이는 Bridget Lewis, Environmental Human Rights and Climate Change: Current Status and Future Prospects, Springer, 2018, p. 157 이하.

96) 관련하여, 방승주, 홍일선, 정태호, 김영진, 공권력의 불행사에 대한 헌법소원심판 구조 연구, 헌법재판연구 제29권, 헌법재판소, 2018, 268쪽 이하 참조.

97) 방승주, 홍일선, 정태호, 김영진, 공권력의 불행사에 대한 헌법소원심판 구조 연구, 헌법재판연구 제29권, 헌법재판소, 2018, 261쪽 이하 참조.

인의 기본권을 직접 침해한다고 보기는 어려울 수 있다.¹⁰⁴⁾ 그러나 국가의 온실가스 감축 불이행 또는 온실가스감축목표 완하는, 이것만이 원인인 것은 아니지만 다른 온실가스배출원인들과 분리되지 않고 결합하여 지구온난화를 야기하는 원인의 한 부분이 되고, 이는 기후과학상 인정되는 바에 따르면 다시 회복시킬 수 없는 지구온도의 상승을 야기하며, 인간의 생명, 신체의 안전, 건강을 침해하고 환경을 변화시켜 인간의 삶을 지속하기 어려운 기후위기의 재난상황을 초래하는 것이다. 따라서 이러한 경우에 대하여 국가는 국민의 생명, 신체의 안전 등을 보호하기 위하여 필요한 적절하고 효율적인 조치를 취하여 침해의 위험을 방지할 헌법상 의무가 있다. 그리고 보호조치를 해태하여 헌법상 국가가 국민의 기본권을 보호할 의무를 위반하면 이로 인하여 청구인의 기본권을 침해하는 것이라고 할 수 있다.¹⁰⁵⁾ 이에 따라 기본권 보호의무 위반 여부에 대하여 심사될 것이다.

(4) 검토

현행법체계하에 기후변화 방지 목적을 추구하는 온실가스감축에 대한 법규정이 존재하지 않는 것은 아니기 때문에 입법부작위 위헌확인 형태의 헌법소원심판을 청구할 수 있는 것은 아니다. 공권력행사로서 법률(저탄소 녹색성장 기본법)은 있는데, 이 법률 및 그 위임에 따른 시행령을 통한 보호가 불충분하여 온실가스감축이 제대로 이행되지 못하고, 이로 인하여 기본권 보장이 불충분하다는 문제가 있는 것이다.

저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호 규정에 온실가스감축을 위한 중장기 및 단계별 목표를 설정하고 필요한 조치를 강구하도록 하고 있으나, 구체적인 감축목표를 직접 규정하여 이를 이행하게 하지 않고 하위법령에 맡기고 있으며, 기후변화에 의하여 국민의 생명, 건강, 그리고 살아가야 하는 환경이 침해되지 않기 위한 최소한의 온실가스감축 기준치라도 규정해야 할 텐데 이에 대하여서도 전혀 규정하고 있지 않아 온실가스감축작용이 충분히 이행될 수 있도록 입법적 조치를 하고 있지 않은 것이고, 이로 인하여 기후변화 위기를 막고 기본권을 보장하지 못하고 침해되는 결과를 야기한다는 법령소원 형태로 제기할 수 있다.

다음으로 저탄소 녹색성장 기본법의 위임에 따라 온실가스 감축목표를 설정하고 이를 집행하는 작용이 기후변화 위기를 막기에 충분하지 못하여 청구인의 생명, 신체의 안전을 침해할 우려가 있는 경우 감축목표 규정 및 이를 이행하는 집행작용에 대하여 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 만약 하위법령에서 위임된 감축목표를 규정하지 않은 경우라면 이러한 행정입법부작위에 대하여 청구할 수 있다.¹⁰⁶⁾ 현행법제에서는 하위법령에 감축목표를 규정하고 있으므로

행정입법부작위의 문제가 되는 것은 아니며, 감축목표가 규정된 시행령에서 감축목표를 불완전·불충분하게 규정함으로써 기본권보호의무를 위반하여 기본권 침해를 야기하는 것에 대하여 헌법소원심판을 청구할 수 있다. 한편 행정작용에 의한 기본권침해의 경우 행정소송의 대상이 될 수 있고 그렇다면 보충성원칙에 따라 헌법소원심판청구의 요건을 충족시키지 못하거나 행정소송을 거친 경우에는 재판소원금지원칙에 의하여 헌법소원심판의 대상이 되지 못하는 문제가 있다. 그러나 행정부의 온실가스 감축목표결정 및 이행관리처분이 불충분하다는 취지의 행정소송은 처분성이 인정되기 어렵거나, 처분이 원고에 직접적 구체적 영향을 미치는 것이라고 인정되기 어려워 각하될 수 있고,¹⁰⁷⁾ 그렇다면 이러한 경우에 대하여 보충성원칙의 예외¹⁰⁸⁾에 해당한다고 보아 헌법소원심판청구의 적법 요건을 충족하는 것으로 보고 본안심사에 들어갈 가능성도 있다.

2. 기후변화 위험에 대응하기 위한 온실가스배출량감축의무의 법적 근거

(1) 온실가스 감축의무의 헌법해석적 근거

기후변화에 대한 방어 또는 기후변화를 방지하기 위한 온실가스배출 감축의무와 같은 것이 헌법에 직접 규정되어 있는 것은 아니다. 따라서 헌법해석상 기후변화 위험에 대한 보장을 위하여 온실가스배출감축의무가 도출될 수 있는지 살펴볼 필요가 있다.

우리 헌법은 제10조에서 인간의 존엄과 가치 및 행복을 추구할 권리를 보장하고 있고, 제34조에 인간다운 생활을 할 권리 보장을 필두로 구체적인 원칙 및 권리보장을 규정하고 있으며, 제35조에 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하고 있다.¹⁰⁹⁾ 또한 헌법 제36조 제3항은 보건에 대한 국가의 보호 규정으로서 국민의 보건 및 건강에 대한 국가의 책임을 도출할 수 있다. 이로부터 지구온난화와 기후변화로 인한 생태계 파괴 및 비정상적인 자연환경의 변화에 노출되지 않고, 신체적·정신적 온전성과 건강을 유지하면서 삶을 영위할 수 있도록 기후변화에 대응하고 기후변화 원인이 되는 온실가스를 감축할 국가의 의무가 도출된다고 해석할 가능성이 있다.

또한 우리 헌법은 보다 직접적으로 제34조 제6항에 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력해야 한다”고 하여 재해위험으로부터의 보호를 규정하고 있다. 기후과학적으로, 그리고 이에 대하여 국제공동체에서도 승인한 바에 따를 때, 현재와 같은 추세로 지구온난화가 지속되는 경우, 자연재해의 일상화와 식량난, 물부족 및 이로 인한 안보위기와 사회재난이 예견되는 바, 예상되는 상시적인 재난상황 및 그 위험으로부터 국민을 보

104) 기후변화 소송에서 국가의 불충분한 조치가 기후변화를 야기하는 직접적인 원인이 되어 인권이 침해되게 한다는 것을 차례로 입증하는 것은 쉽지 않은 일이다. 이와 관련한 논란에 대하여 Bridget Lewis, Environmental Human Rights and Climate Change: Current Status and Future Prospects, Springer, 2018, p. 186 이하 참조.

105) 유사한 구조로 국가의 기본권 보호의무에 대하여 판시하고 심대한 헌법재판소의 원자력이용시설 방사선환경영향평가서 작성 등에 관한 고시 위헌확인헌법소원심판청구에 대한 결정으로 헌재 2016. 10. 27. 2012헌마121, 판례집 28-2상, 654, 664 이하; 전원개발촉진법에 대한 위헌소원심판에 대한 결정으로 헌재 2016. 10. 27. 2015헌바358, 판례집 28-2상, 609, 619 이하; 구 산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법 위헌소원심판에 대한 결정으로 헌재 2016. 12. 29. 2015헌바280, 판례집28-2상, 513, 524 이하 등 참조.

106) 행정입법부작위의 경우, 행정청에 시행명령을 제정(개정)할 법적 의무가 존재하고 상당한 기간이 지났음에도 명령제정(개정)권이 행사되지 않았을 때 청구할 수 있다. 다만 행정입법의무가 인정되지 않는 단순한 행정입법부존재의 경우는 헌법소원심판대상이 되지 않는다. 또한 불완전·불충분한 행정입법으로서 부진정행정입법부작위에 대해서는 이 불완전한 행정입법에 대해 적극적 헌법소원심판청구를

제기해야 한다.

107) 이러한 분석으로 송인옥, 앞의 글, 208-214쪽

108) 방승주, 홍일선, 정태호, 김영진, 공권력의 불행사에 대한 헌법소원심판 구조 연구, 헌법재판연구 제29권, 헌법재판소, 2018, 276쪽.

109) 헌법상 환경권 규정의 의미에 대하여 홍성방, 환경기본권 - 한국헌법 제35조에 대한 해석론적·입법론적 소고 - 환경법연구 제26권(2002), 473쪽 이하; 김형성, 헌법상 환경규정의 규범적 의미, 환경법연구 제26권 제4호(2004), 115쪽; 박진완, 환경권과 자연보호 - 환경기본권의 기본권의 기능적 측면에서의 검토, 환경법연구 제30권 제3호(2008), 12쪽 이하; 김종보, 김배원, 환경권의 의미와 실현방법, 법학연구 제53권 제1호(2012), 29쪽 이하 참조. 다만, 현행헌법의 환경권 규정을 통한 권리보호의 한계, 헌법소원을 포함한 사법적 권리구제의 요건 충족의 현실적 어려움을 들어 개정방향에 대하여 제시하고 있는 것으로 한성운, 서은주, 최근 환경헌법 개정의 방향 및 법적 효과, 환경정책 제27권 제2호(2019), 100쪽 이하 특히 120쪽 이하 참조.

호하기 위한 국가의 의무로서 기후변화를 저지하기 위한 온실가스감축이행이 요청된다고 할 수 있다.

안전은 이를 방지시 손해를 발생시킬 수 있는 행위나 상태로 인한 위험으로부터 개인의 생명, 신체, 건강, 명예, 재산, 자유를 보호하는 것이며, 이 때 안전은 신체적 안전뿐 아니라 환경, 사회적 안전을 포함할 수 있으며, 헌법은 국민의 안전을 보장할 의무를 부여한다고 할 수 있다.¹¹⁰⁾ 기후변화와 이로 인한 국가공동체 및 개인에 대한 영향을 일종의 위험으로 본다면, 기후변화로 인한 재난과 위험으로부터 개인을 보호하고 안전을 보장할 국가의 의무가 인정될 수 있다. 기후변화로부터의 안전 보장은 헌법전문에 “...우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보”할 것이라는 규정과 헌법 제10조의 개인의 불가침의 인권을 확인하고 보장할 국가의 의무 규정으로부터 도출되는 국가의 기본권보장의무, 그리고 헌법 제34조 제6항의 재해예방 및 그 위험으로부터의 국민의 보호를 근거로 들 수 있을 것이다.

온실가스 감축의무의 근거가 헌법해석을 통하여 도출될 수 있다 하더라도, 그 구체적인 감축의무의 내용, 방법 및 이행의 정도에 대해서까지 헌법해석을 통해 구체적으로 제시될 수 있는 것은 아니다. 이에 대하여는 입법 및 행정작용을 통하여 구체화될 수 있다. 그러나 그렇다고 하여 온실가스 감축의 구체적인 내용, 수준, 방법 등에 대한 결정을 전적으로 정책적 재량 영역으로 맡겨도 되는 것은 아니다. 현재의 기후변화 상황과 이로 인한 위험의 정도 및 온실가스배출 현황과 이러한 추세로 볼 때 최소한 어느 정도의 온실가스 감축이 국민의 기본권 보장 및 안전을 위해 의무로 부과될 수 있는지, 헌법적 최저수준에 대한 기준이 존재한다고 볼 수 있으며, 이에 위배되는 경우에는 온실가스 감축의무에 대한 헌법적 근거에 의해 뒷받침되는 기준에 반하는 것으로 판단할 수 있다.

(2) 국제법적 근거

한국은 유엔기후변화협약에 가입했으며, 교토의정서 및 파리협약에 가입하여 기후변화를 야기하는 온실가스배출 감축의무를 부담하고 있다. 물론 교토의정서에서는 부속서 I 국가로서 감축의무를 진 것은 아니지만 그 외 국가들에 대해서도 그에 상당량의 감축의무가 있는 것이었으며, 파리협약에서는 자발적 감축기여량을 제시하고 이를 이행할 책임을 지는 것이어서, 국제법적 근거에 의해서도 온실가스배출 감축의무를 인정할 수 있다. 그리고 우리 헌법은 제6조 제1항에 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은

110) 헌법전문에서 위험으로부터의 안전 확보를 우리 헌법이 지향해야 하는 기본원리로 선언하고 있으며, 이 원리는 신체의 자유 등 자유권적 기본권으로 구체화되어 국가의 침해금지 의무를 이루면서 또 한 국가로 하여금 국민의 안전을 보장하도록 하는 지침을 부여하고 이를 실현할 객관적 의무를 부여하는 것으로 해석된다고 하고, 이러한 국민의 안전 보장 의무는 헌법 제34조 제6항에서 자연재해와 인적 재해를 예방하고 위험으로부터 국민을 보호할 의무를 규정하는 것에서 구체화된다고 설명하는 송석윤, 위험사회에서의 안전과 기본권으로서의 안전권, in: 헌법과 사회변동, 경인문화사, 2007, 30 쪽 참조. 또한 그는 헌법전문에 안전원리, 헌법 제10조의 기본권보장의무로부터 생명과 신체에 대한 안전권이 도출되고, 이 조항들을 헌법 제34조 제6항의 국가의 재해예방의무, 제36조 제3항의 국민보건보호의무와 연결하여 해석함으로써 보다 구체적인 구성요건을 지니는 안전권의 도출이 가능하다고 설명한다. 송석윤, 같은 글, 45쪽 참조; 인간의 존엄과 가치, 행복추구권을 규정한 헌법 제10조와 인간다운 생활을 할 권리를 규정한 제34조 제1항을 포함하여 그 외에 생명, 신체, 재산 등을 보장하고 자 하는 대부분의 기본권들은 안전을 기본적인 전제로 하고 있는 것이고, 헌법 제10조 제2문의 기본권보장의무는 사인에 의한 위험발생으로부터의 보호 의무를 규정하고 있고, 제34조 제6항은 재해예방 및 위험으로부터의 국민의 보호의무를 규정하고 있다고 하면서 이들을 헌법상 안전에 대한 규정으로 들고 있는 견해도 있다. 백수원, 헌법상 안전에 대한 국가의 의무, 미국헌법연구 제27권 제3호(2016), 150쪽.

효력을 갖는다고 규정하고 있어, 이러한 국제법적 근거의 국내법적 효력이 인정될 수 있다.

(3) 법률적 근거

저탄소 녹색성장 기본법 제40조에 따라 정부는 기후변화대응 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 기후변화대응 기본계획을 5년마다 수립하고 시행해야 한다.¹¹¹⁾ 그리고 동법 제42조에 따라 국제사회의 온실가스감축에 적극 대응하고, 온실가스감축목표에 대한 중장기 및 단계별 목표를 설정하여, 이를 달성하기 위해 필요한 조치를 취해야 한다. 온실가스 감축목표 변경시에는 공청회 개최 등을 통해 관계전문가 및 이해관계자의 의견을 듣고 타당한 경우 반영해야 하며, 온실가스감축목표를 달성하기 위해 국가기관별 목표설정 및 이행사항 지도·감독, 산업, 교통수송, 상업 등 부문별 목표를 설정하여 이를 달성하기 위해 필요한 조치를 마련해야 하고, 기준량 이상의 온실가스배출업체 등 관리업체별로 측정, 보고, 검증 가능한 방식으로 감축목표를 설정하여 관리해야 하며, 보고받은 실적을 등록, 관리해야 한다. 그리고 관리업체의 감축목표 준수실적이 목표에 미달하는 경우 필요한 개선을 명할 수 있고, 이 경우 관리업체는 개선명령에 따른 이행계획을 작성하여 이를 이행해야 하며, 정부는 이들의 이행계획 준수를 위하여 필요한 지원을 할 수 있다. 그리고 개선명령을 이행하지 않은 경우 동법 제64조 제1항에 근거하여 과태료를 부과할 수 있다. 그리고 온실가스감축목표는 저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항에서 이를 설정하도록 규정되어 있으나, 구체적인 감축목표는 저탄소 녹색성장 기본법 시행령 제25조 제1항에서 규정하고 있다. 현행법제에서 규정한 감축목표는 2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244만큼 감축하는 것으로 규정되어 있다.

3. 기후변화 위험에 대한 공권력작용 불행사·불충분이행이 국가의 기본권 보호의무를 위반하는지 여부에 대한 검토

(1) 기본권 보호의무 인정근거

헌법상 국가의 기본권 보호의무가 인정된다. 현행헌법 제10조는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적

111) 제40조(기후변화대응 기본계획) ① 정부는 기후변화대응의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 기후변화대응 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.
② 기후변화대응 기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 위원회의 심의 및 국무회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.
③ 기후변화대응 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 국내외 기후변화 경향 및 미래 전망과 대기 중의 온실가스 농도변화
2. 온실가스 배출·흡수 현황 및 전망
3. 온실가스 배출 중장기 감축목표 설정 및 부문별·단계별 대책
4. 기후변화대응을 위한 국제협력에 관한 사항
5. 기후변화대응을 위한 국가와 지방자치단체의 협력에 관한 사항
6. 기후변화대응 연구개발에 관한 사항
7. 기후변화대응 인력양성에 관한 사항
8. 기후변화의 감시·예측·영향·취약성평가 및 재난방지 등 적응대책에 관한 사항
9. 기후변화대응을 위한 교육·홍보에 관한 사항
10. 그 밖에 기후변화대응 추진을 위하여 필요한 사항

인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.”고 규정하여, 모든 국민이 인간으로서의 존엄과 가치를 지닌 주체임을 천명하고, 국가권력이 국민의 기본권을 침해하는 것을 금지함은 물론 더 나아가 적극적으로 국민의 기본권을 보호하고 실현할 의무가 있음을 선언하고 있다.¹¹²⁾ 또한 헌법재판소 결정에 따르면, 헌법 제36조 제3항은 “모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다.”고 규정하여 질병으로부터 국민의 생명·신체를 보호할 국가의 보호의무를 강조하고 있다. 인간의 존엄과 가치의 근간을 이루는 국민의 생명·신체의 안전이 위협받거나 받게 될 우려가 있는 경우, 국가로서는 그 위협의 원인과 정도에 따라 사회·경제적인 여건 및 재정 사정 등을 감안하여 국민의 생명·신체의 안전을 보호하기에 필요한 적절하고 효율적인 입법·행정상의 조치를 취하여 그 침해의 위험을 방지하고 이를 유지할 포괄적인 의무를 진다는 것이다.¹¹³⁾

(2) 기본권 보호의무 위반에 대한 심사기준

기후변화 위험을 방지하기 위한 조치가 불이행, 불충분이행되어 생명권, 신체의 안전 등 기본권에 대한 침해를 야기하게 되는지 문제되는 구조에서, 종래 우리 헌법재판소의 결정례에 따라 때, 이러한 경우 국가의 기본권 보호의무를 위반한 것인지를 심사하며, 국가의 기본권 보호의무 위반 여부와 관련된 범위에서 기본권 침해 여부가 판단되는 것이므로, 이와 별도로 기본권침해여부를 판단하지는 않는다.¹¹⁴⁾

기본권 보호의무 문제구조에서 심판대상 공권력의 불행사 또는 불충분행사가 보호의무 위반에 해당하는지 심사해야 한다. 보호의무를 어떻게 구체화하여 이행할 것인지에 대하여 입법자에게는 넓은 형성의 자유가 인정된다고 볼 수 있다.¹¹⁵⁾ 또한 헌법재판소는 입법자로부터 위임 받은 집행자가 국가의 보호의무를 어떻게 실현할 것인지의 문제에 대해서도 같은 관점으로 평가한다.¹¹⁶⁾ 이에 따라 국가가 국민의 생명, 신체의 안전에 대한 보호의무를 다한 것인지, 입법자 및 그로부터 위임받은 집행자의 보호의무 이행 여부에 대하여 심사할 때 헌법재판소는 “국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는지”를 기준으로 한다.¹¹⁷⁾ 구체적으로는 (시행령, 다른 사건에서의 고시 등에서) 보호 관련 기준을 규정할 때 그 기준이 지나치게 낮거나 자의적, 또는 불합리하지 않다면 국민을 보호하기 위한 필요한 최소한의 보호조치를 취하지 않은 것은 아니라고 판시해왔다.¹¹⁸⁾ 또한 국가가 보호의무 이행시 그 행위 형식에 관하여도 폭넓은 형성의 자유를 인정하여서, 반드시 법령에 의하여 이행해야 하는 것은 아니므로 국가의 보호조치가 침해되는 기본권을 보호하는데 적절한지 여부를 판단함에 있어 그때까지 취해진 국가행위를 전체적으로 고려하여 판단할 것이라고 하여,¹¹⁹⁾ 입법 및 집행의 재량 여지를 넓게 인정하는 전제에서 엄격하게 심사하지 않았던 것이

112) 헌재 2016. 10. 27. 2012헌마121, 판례집 28-2상, 654, 664-665.

113) 헌재 2008. 12. 26. 2008헌마419 등, 960, 972; 헌재 2016. 10. 27. 2012헌마121, 판례집 28-2상, 654, 664-665.

114) 헌재 2015. 10. 21. 2012헌마89-955(병합), 판례집 27-2하, 84, 95.

115) 방승주, 홍일선, 정태호, 김영진, 공권력의 불행사에 대한 헌법소원심판 구조 연구, 헌법재판연구 제29권, 헌법재판소, 2018, 11쪽; 헌재 2015. 10. 21. 2012헌마89-955(병합), 판례집 27-2하, 84, 95.

116) 헌재 2015. 10. 21. 2012헌마89-955(병합), 판례집 27-2하, 84, 95.

117) 헌재 2008. 12. 26. 2008헌마419 등, 판례집 20-2하, 960, 961; 헌재 2015. 10. 21. 2012헌마89-955(병합), 판례집 27-2하, 84, 95-96.

118) 헌재 2015. 10. 21. 2012헌마89-955(병합), 판례집 27-2하, 84, 96 및 99.

다.

(3) 기본권 보호의무 위반여부에 대한 검토

저탄소 녹색성장 기본법에는 온실가스 감축목표와 이를 달성하기 위한 방안이 제시되어 있지 않다는 문제가 있다. 감축목표를 법률에 직접 규정하지 않더라도 감축목표와 관련한 기본 방향이 제시되어야 하고, 이를 달성하기 위해 각 분야별로 어떻게 감축목표를 나눌 것인지, 재원마련은 어떻게 할 것인지에 대해 법에서 기본적인 방향을 밝혀야 하는 것이고, 그렇지 않고 정부정책에 따라 제한없이 온실가스 감축목표를 설정하고 이행케 하는 경우, 이행책임을 다하기 어렵고 온실가스 감축의무를 회피할 가능성도 있는 것이다.¹²⁰⁾ 저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항을 비롯하여 온실가스 감축 및 목표설정의 근거가 되는 규정의 경우, 이러한 법제를 통하여 온실가스배출량감축제도를 시행하고 기본권을 보호하기 위한 조치를 취한 것이라고 볼 가능성이 있다. 온실가스감축목표제를 어떠한 단계로 그리고 어떠한 방식으로 운영할 것인지 입법 및 집행작용을 통해 구체화하여 이행할 재량이 폭넓게 인정된다. 그런데 온실가스감축목표제 운영시에 구체적인 감축목표량은 국가내 경제적·사회적 여건과 기술발전상황, 구체적인 사정들을 고려하여 시행령으로 정하여 추진한다 하더라도, 적어도 감축목표량을 설정함에 있어 최소한의 기준으로 삼아야 하는 내용에 대하여 법률에 전혀 규정하고 있지 않은 것은 기본권을 보호하기 위해 적절하고 효율적인 최소한의 조치를 취한 것이라고 보기 어려울 것이다. 온실가스감축을 위한 국제적 합의가 이루어지고, 기후변화로 인한 재난이 임박한 상황에서 이를 막기 위하여 개별국가가 온실가스감축목표를 설정하여 이행하는 것이기 때문에, 비록 국제협약상 불이행시 국제법적 제재가 가해지는 등 강행규범으로 강제되는 것은 아니더라도 기후변화의 임박한 위험을 막기 위한 최저기준 이상으로 설정하도록 온실가스감축목표설정의 기본적인 기준을 규정하였을 때 기본권보호의무의 최소한의 조치를 취한 것이라고 볼 수 있다.

저탄소 녹색성장 기본법 시행령 제25조 제1항에서는 온실가스 감축목표량을 구체적으로 규정하고 있는데, 현행 규정은 “2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244”만큼 감축하는 것을 목표로 하고 있으며, 이에 따를 때 한국의 감축목표 배출량은 536백만톤 CO₂eq.라 할 수 있다. 시행령에 온실가스감축목표량을 이렇게 규정한 것이 기후변화위기로부터 국민의 생명, 안전을 보호하는데 적절하고 효율적인 최소한의 조치를 취한 것으로 볼 수 있는지 심사해야 한다. 그런데 이 시행령상의 온실가스 감축목표량은 기후과학상 및 국제규범적으로 제시되고 있는 지구온도상승을 2도 이내로, 그리고 최근 더 급격한 지구온도 상승으로 인하여 보다 안전하기 위해서는 1.5도 이내로 저지하기 위하여 제시되는 국제공동체의 감축기대량의 환산치에 현저하게 미치지 못하는 수준이다. IPCC보고서를 기초로 2도 이내로 지구온도상승을 제한하기 위한 각국의 온실가스배출감축목표비율을 적용하면 한국은 2030년 감축목표보다 27% 더 감축해야 하며, 이는 391백만톤 CO₂eq.에 해당하는 것이다. 저탄소 녹색성장 기본법 제42조 및 이에 따라 구체적인 온실가스 감축목표량을 제시하고 있는 시행령 제25조 제1항에서 온실가스 감축목표량이 정해지고 비로소 이를 각 부문별 및 산업구조별로 환산하여 구체적인 감축목표량 및 관리기준이 정해진다. 그런데 국가의 온실

119) 헌재 2016. 10. 27. 2012헌마121, 판례집 28-2상, 654, 666.

120) 저탄소 녹색성장 기본법의 온실가스 감축목표 규정과 관련하여 이러한 비판을 제기하는 최승국, 앞의 글, 534쪽 참조.

가스 감축의 총목표를 제시한 규정에서조차 임박한 기후위기에 대응할 수 있는 국가별 감축량의 최저기준에 미치지 못하는 감축목표를 제시한 것이다. 설령 개별국가별로 구체적인 사정 및 여건을 고려하여 개별국가별 감축목표(기여분)를 설정하는 것이고 이를 구체적으로 실현해 나가는데 입법 및 그 위임을 받은 집행상의 재량이 부여되는 것이라 하더라도, 국가의 총 감축목표량이 기후변화를 저지하기 위한 기후과학 및 국제규범적 최저수준에 미치지 못하게 설정되었다면 이는 국가가 국민의 생명, 신체의 안전을 보호하는데 적절하고 효율적인 최소한의 조치조차 취하지 않은 것이라고 판단할 수 있을 것이다.

국가가 기본권 보호를 위해 적절하고 효율적인 최소한의 조치를 하였는지의 기본권 보호의 무 위반 여부에 대한 심사기준은, 그 적절성, 효율성, 최소기준에 대한 판단을 전적으로 국가에 맡겨서 어떠한 조치를 취하였는지 그것이 기본권 보호를 위해 관련성이 있고 기여할 수 있는 것이라면 재량범위 내에서 필요한 최소한의 기본권보호조치를 취하였다고 볼 것은 아니다. 기후변화 위험으로부터의 기본권 보호의무라면, 그것이 기후변화 방지를 위하여 과학적 근거에 의해 국제사회에서 합의된 정도로서 최소한의 수준에 해당하는 조치를 취하였을 때 비로소 기후변화로부터의 기본권보호의무를 이행한 것이라고 평가할 수 있을 것이다.

VI. 결론

기후변화는 미래에 대한 막연한 가상의 시나리오가 아니고 실재하는 위협이다. 기후변화로 인한 인간 생존의 위기와 공동체의 존속의 위기가 임박해 있다. 인간의 활동으로 인하여 자연적 범위를 넘어서는 지구의 온도 상승은 계속 진행되고 있으며, 지구온도상승은 일정한 임계점을 넘어서면 그 이후에는 어떤 노력을 통해서도 돌이킬 수 없다. 우리는 기후변화를 초래하는 원인이 무엇인지 알고 있고, 기후변화로 인해 어떤 결과가 야기되는지도 충분히 예측할 수 있다. 그렇다면 예정된 결말을 향해 진행해 나가지 않도록 기후변화를 야기하는 온실가스배출 감축의무를 이행해야 한다. 개개인의 관심과 노력의 영역으로 돌리기에는 온실가스를 배출하는 공동체의 활동단위가 커졌고, 유의미한 온실가스감축은 산업구조, 사회·경제적 체제 변경을 수반한 국가 단위의 관리, 통제를 통해 이행가능하다. 한편 전지구적 온실가스배출 상황을 고려할 때, 개별국가 하나의 온실가스감축이행이 기후변화위기를 막는데 얼마나 기여할 수 있겠는가. 또는 우리가 온실가스감축의무를 이행해봐야 다른 국가들에서 이를 이행하지 않으면 소용없는 일이 아닌가 생각할 수도 있다. 그러나 분명한 것은 우리가 온실가스감축을 이행하지 않을 때 다른 어느 나라에 대해서도 이를 기대하기 어렵고, 그로 인한 기후변화의 결과는 정해져 있다는 것이다. 기후변화에 대응하기 위한 국제사회의 연대는 쉽게 깨질 수 있는 약한 고리인 한편, 기후변화에 대응하기 위한 유일한 방법이다. 그리고 기후변화를 저지하기 위한 연대의 출발은 개별국가의 온실가스감축의무 이행이다.

기후변화가 위기단계로 진행하는 것을 막기 위해 정치의 작용이 필요하다. 기후변화정책을 입법하고 이를 집행하여 온실가스감축의무를 이행하는 것이 바람직한 방법이다. 그러나 경제적 부담과 개별국가의 다양한 정치적 이해관계가 맞물려 정치에 의한 기후변화 대응이 진척되지 못할 때, 정치의 영역이라는 우려에도 불구하고 생존과 공동체의 존속을 위하여 사법의 작용이 요청될 수 있다. 그리고 기후변화가 개인의 생존과 인권보장에 대한 위협으로 작용한다는 점에서 기후변화 위험으로부터 기본권을 보호할 국가의 의무가 문제되는 것이고, 기후변화 헌법소송이 기후변화로부터 생명과 안전을 보호하기 위한 실질적인 방법으로 모색될 수 있다.

국가가 기후변화협약에 가입하고 법제를 정비하여 온실가스감축목표를 설정·시행하고 있기 때문에, 기후변화 위기에 대응하여 기본권을 보호할 의무를 전혀 이행하지 않는다고 볼 것은 아니다. 기후변화 헌법소송에서는 현행 온실가스감축목표이행이 불충분하여서 국가의 기본권 보호의무를 위반하는 것인지가 문제된다. 종래 이러한 유형은 국가작용이 국민의 생명, 신체의 안전에 대한 국가의 보호의무에 관한 과소보호금지원칙에 위배되는지로 심사되었으며, 입법자 및 그로부터 위임받은 집행자의 보호의무 이행에 대한 재량을 넓게 인정하여서, 국가가 이를 보호하기 위해 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는지를 기준으로 의무 위반 여부를 심사하였고, 보호목적에 따른 국가의 조치가 있는 경우 최소한의 보호조치는 취한 것으로 인정하는 경향을 보였다. 이러한 경향에 따르면 기후변화에 대한 국가의 보호의무 위반여부에 대해서도 현행법제에 의한 온실가스감축목표제 시행과 현재의 온실가스감축목표설정으로 최소한의 보호조치를 이행하였다고 판단하게 될 가능성도 있는 것이다. 그러나 이렇게 본다면 정치의 작용이 멈춰선 기후변화 대응에 대해 사법의 작용도 기능하지 못하게 될 것이다. 여기에서 최근 대법원 판결로 최종확정된 네덜란드 기후소송에서 제시되었던 논증들을 참고할 수 있다. 네덜란드 사법부는 기후소송에서, 온실가스감축의 구체적 이행은 정치의 영역이며 국가가 결정하여 이행할 재량적 영역이라는 주장에도 불구하고, 긴급한 기후위기가정함이 인정됨에도 온실가스감축목표를 하향조정할 정부조치는 기후변화 위협에 대하여 거주민들의 생명과 안녕을 보호하기 위한 적절한 조치를 취할 의무를 위반하여 인권을 침해하는 것이고, 국가의 주의의무를 다하지 못한 불법행위를 구성한다고 판단하며, 기후과학적, 국제규범적으로 인정된 최저감축수준으로 온실가스감축목표를 상향하는 판결을 확정하였다. 우리의 기후변화 소송의 경우에도, 기후변화문제의 특수성, 기후변화의 임박한 위협의 현실, 국제공동체에서 합의된 온실가스감축수준을 기본권보호의무 위반여부의 판단에 고려해볼 필요가 있다. 기후변화에 대한 보호작용 및 그 구체적인 방안으로서 온실가스감축의무 이행에 있어서 국가의 재량적 결정권한이 인정된다 하더라도, 기후과학적으로 인정된 사실에 근거하여 국제공동체에서 합의된 최저 감축수준에 해당하는 정도에 대해서는, 재량적 결정 영역 내에 있는 것이 아니라, 생명과 신체의 안전, 생존과 공동체의 존속을 위한 국가의 보호의무의 최소한으로 보고, 이에 이르지 못하는 감축량을 설정하고 있는 보호조치에 대하여 국가의 기본권보호 의무위반으로 판단하는 것을 검토할 수 있는 것이다.

바로 얼마 전인 2020년 9월 24일 국회 본회의에서 처음으로 '기후위기 비상 대응 촉구 결의안'이 통과되었다. 국회는 결의안을 통해 현 상황이 기후위기 비상상황임을 선언하고, 2030년 온실가스 감축 목표를 IPCC 최근 권고수준과 같은 2010년 대비 최소 45% 감축목표에 부합하도록 상향조정하고, 2050년에는 온실가스 순배출 제로(탄소중립)를 목표로 할 수 있도록 대책을 마련할 것을 촉구하였다.¹²¹⁾ 목전에 도달한 기후위기 앞에서, 기후변화로부터 개인과 공동체를 지키기 위해 정치가 다시 작동할 수 있을 것인지, 정부의 온실가스감축목표 상향에 영향을 줄 수 있을 것인지 관심이 모아지는 가운데, 멈춰섰던 정치 작용을 자극하고 견인할 사법의 역할 또한 기대되는 바이다.

121) 이에 대한 기사로, <http://www.hani.co.kr/arti/society/environment/963587.html> (2020. 9. 25. 18:00 최종확인)

[참고문헌]

박덕영 편, 기후변화국제조약집, 박영사, 2017.

방승주, 홍일선, 정태호, 김영진, 공권력의 불행사에 대한 헌법소원심판 구조 연구, 헌법재판 연구 제29권, 헌법재판소, 2018.

이연상, 쉽게 풀어보는 기후변화협약, 한올아카데미, 2008.

이승은, 고문현, 기후변화와 환경의 미래, 21세기북스, 2019

김대환, 국가의 국민안전보장업무, 공법학연구 제15권 제3호(2014).

김민배, 안전관념의 변천이 기본권에 미친 영향, 헌법논총 제21집(2010).

김민철, 권준석, 남궁윤, 기후변화 소송의 국제적 경향에 대한 연구, 국제법무 제10집 제2호(2018).

김연규, 류하늬, 김성진, 서론, in: 김연규 편, 글로벌 기후변화 거버넌스와 한국의 전략, 한올 아카데미, 2016.

김종보, 김재원, 환경권의 헌법적 의미와 실현방법, 법학연구 제53권 제1호(2012).

김현준, 기후보호의 법적 과제 - 주요외국의 법제현황 및 우리의 입법방향, 한양법학 제23권(2008).

김형성, 헌법상 환경규정의 규범적 의의, 환경법연구 제26권 제4호(2004).

류하늬, 한국 기후변화 거버넌스의 현황과 과제, in: 김연규 편, 글로벌 기후변화 거버넌스와 한국의 전략, 한올 아카데미, 2016.

박시원, 기후변화와 인권침해 소송 - Urgenda 고등법원 판결을 중심으로 -, 환경법과 정책 제23권(2019).

박시원, 기후변화 대응을 위한 대안적 방법으로서의 미국 환경소송에 대한 고찰, 강원법학 제 38권(2013).

박시원, 박태현, 기후변화와 국가의 책임 - 최근 정부에 온실가스 감축 상향을 명한 네덜란드 판례를 중심으로, 환경법과 정책 제15권(2015).

박지혜, 국가 온실가스 감축목표의 법적 위상과 구속력 - 신기후체제의 요청과 향후 과제를 중심으로 - 환경법연구 제42권 제2호(2020).

박진원, 환경권과 자연보호 - 환경기본권의 기본권의 기능적 측면에서의 검토 -, 환경법연구 제30권 제3호(2008).

박태현, 기후변화소송과 파리협정, 환경법과 정책 제23권(2019).

박태현, 기후변화소송: 동향과 쟁점, 한국법제연구원 Issue Paper 2019 03호(2019).

박태현, 기후변화와 인권에 관한 시론: 지금까지 논의현황과 향후 과제, 동아법학 제52권(2011).

박희원, 기후변화와 에너지 기업 거버넌스, in: 김연규 편, 글로벌 기후변화 거버넌스와 한국의 전략, 한올 아카데미, 2016.

백수원, 헌법상 안전에 대한 국가의 의무, 미국헌법연구 제27권 제3호(2016).

송석윤, 위험사회에서의 안전과 기본권으로서의 안전권, in: 헌법과 사회변동, 경인문화사, 2007.

송인옥, 온실가스 감축목표에 따른 국가적 활동의 의무불이행에 대한 사법적 통제, 환경법연구 제41권 제3호(2019).

신현석, 자연재난에 대한 국가의 공법상 보호의무, 헌법논총 제29권(2018).

이광윤, 녹색성장 법제의 회고와 전망, in: 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 전망] I, 한국 법제연구원, 2012.

이민열, 기본권보호의무 심사기준으로서 과소보호금지원칙, 헌법재판연구 제7권 제1호(2020).

이민열, 기본권보호의무의 구조와 보호권, 헌법재판연구 제5권 제2호(2018).

이부하, 보장국가에서 국민의 안전보호와 관련한 헌법이론, 헌법학연구 제22권 제1호(2016).

이부하, 헌법국가에서 국민의 안전보장, 한독사회과학논총 제21권 제1호(2011).

이중교, 녹색성장을 위한 조세 및 부담금제도의 정비방안에 대한 검토, 전광석 편, 지속가능성과 법학의 과제, 연세대학교 대학출판문화원, 2012.

이중교, 탄소세 도입방안에 대해 검토, 전광석 편, 지속가능성과 법학의 과제, 연세대학교 대학출판문화원, 2012.

전종익, 탄소배출권의 헌법적 성격과 거래제도, in: 조홍식, 이재협, 허성욱 편저, 기후변화와 법의 지배, 박영사, 2010.

정문식, 안전에 관한 기본권의 헌법상 근거와 위헌심사 기준, 법과정책연구 제7집 제1호(2007).

백수원, 헌법상 안전에 대한 국가의 의무, 미국헌법연구 제27권 제3호(2016).

최보원, 환경사건조정제의 특수성, 법원환경법분야연구회 편, 환경소송의 제문제[이홍훈 대법관 퇴임기념], 사법발전재단, 2011.

최승국, 녹색운동 시각에서 본 기후변화 법제도의 문제점과 개선방안, in: 조홍식, 이재협, 허성욱 편저, 기후변화와 법의 지배, 박영사, 2010.

한귀현, 지구온난화 대응법제에 관한 미국 연방대법원 판례의 동향 - 연방대법원의 Utility Air Regulatory Group v. EPA 판결을 중심으로, 공법학연구 제19권 제2호(2018).

한상운, 서은주, 최근 환경헌법 개정의 방향 및 법적 효과, 환경정책 제27권 제2호(2019).

허성욱, 기후변화시대의 불법행위법 - 기후변화대응 정책수단으로서 불법행위소송의 장·단점 및 발전방향에 관한 소고 -, 사법 제1권 제21호, 사법발전재단, 2012, 83-123쪽.

홍성방, 환경기본권 - 한국헌법 제35조에 대한 해석론적, 입법론적 소고 -, 환경법연구 제22 권(2000).

환경부 온실가스 종합센터, 2019년 국가 온실가스 인벤토리(1990~2017) 보고서, 온실가스종합정보센터, 2019.

Michael Burger & Justin Gundlach (Eds.), Climate Change, Public Health, and the Law, Cambridge University Press, 2018.

Daniel Klein, Maria Pia Carazo, Meinhard Doelle, Jane Bulmer & Andrew Higham (Eds.), The Paris Agreement on Climate Change, Oxford University Press, 2017.

Bridget Lewis, Environmental Human Rights and Climate Change: Current Status and Future Prospects, Springer, 2018.

James R. May(Ed), Principles of Constitutional Environmental Law, ABA Publishing, 2011.

Ottavio Quirico and Mouloud Boumghar(Eds.), Climate Change and Human Rights:

An international and comparative law perspective, Routledge, 2017.

Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change: the Stern Review*, Cambridge University Press, 2007.

Simon Caney, Climate change, human rights and moral thresholds, in: Stephen Humphreys(Ed), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge, 2010, pp. 69-90.

Richard J. Lazarus, Super wicked problems and climate change: Restraining the present to liberate the future, 94 *Cornell L. Rev.* 1153 (2009).

Jolene Lin, The First Successful Climate Negligence Case: A Comment on *Urgenda Foundation v. The State of the Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment)*, *Climate Law*, Vol. 5, Iss. 1 (2015).

David Markell & J.B. Ruhl, An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?. 64 *Florida Law Review*. 15 (2012).

Benoit Mayer, *The State of the Netherlands v. Urgenda Foundation: Ruling of the Court of Appeal of The Hague (9 October 2018)*, *Transnational Environmental Law*, Vol. 8, Iss. 1 (2019).

Eleanor Stein & Alex Geert Castermans, Case Comment – *Urgenda v. The State of the Netherlands: The “Reflex Effect” – Climate Change, Human Rights, and the Expanding Definitions of the Duty of Care*, *Mcgill Journal of Sustainable Development Law* Vol. 13, Iss. 2 (2017).

Jonathan Verschuuren, Case note: *The State of the Netherlands v Urgenda Foundation: The Hague Court of Appeal upholds judgement requiring the Netherlands to further reduce its greenhouse gas emissions*, *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, Vol.28, Iss. 1 (2019).

Meredith Wilensky, *Climate Change in the Court: An Assessment of Non-U.S. climate Litigation*, 26 *Duke Environmental Law & Policy Forum* 131 (2015). Available at: <https://scholarship.law.duke.edu/delpf/vol26/iss1/4>

Recent Case: *State of the Netherlands v. Urgenda Foundation*, 132 *Harv. L. Rev.* 2090 (2019).