

기후소송 2차 공개변론

1. 2차 공개변론 진행 순서
2. 1차 공개변론 주요 내용
3. 참고자료: 한국 정부 온실가스 감축목표 추이
4. 관련 주요 질문

1. 2차 공개변론 진행 순서

- 일시: 5월 21일(화) 오후 2시 헌법재판소 대심판정
- 진행 순서: 청구인 및 정부 측에서 신청한 국제협상에 대한 전문가 참고인 진술 - 참고인 질의응답 - 재판부의 대리인측 질의응답 - 세 소송의 청구인 3명 최종 발언 - 양 측 대리인단의 최종 변론순으로 진행.

- **전문가 참고인**

- 청구인 측: 연세대 박덕영 교수 (국제법, 법무대학원)
- 정부 측: 전 외교통상부 UN기후대사 유연철 대사 (현 UN글로벌컴팩트 한국협회 사무총장)

- **청구인 측 최종 발언자 및 발언 순서**

- 청소년기후소송: 김서경 활동가 (만 22세, 2020년 청소년기후소송 제기 당시 만 18세)
- 시민기후소송: 황인철 녹색연합 기후에너지팀장
- 아기기후소송: 한제아 원고 (흑석초 6학년, 2022년 아기기후소송 제기 당시 4학년)

→ 세 원고의 최종 발언문은 변론 당일 공유드릴 예정입니다.

2. 1차 공개변론 주요 내용

- **핵심 쟁점: 정부의 온실가스 감축목표는 청구인의 기본권을 침해하는가**

→ 한국의 2030년 목표 및 이행경로, 기본권을 지키기에 충분한가

청구인 측: 파리협정의 1.5도 목표는 기후파국을 막기 위해 전 세계 국가가 합의한 온도 목표. 그러나 현재 제출된 수준의 온실가스 감축목표(NDC)로는 2.9도까지 온도 상승이 예측되며, 기후변화로 인한 청구인의 기본권 침해는 피할 수 없음. 국민 기본권 보호하기 위한 최소한의 조치에 미치지 못함.

정부 측: 한국 정부는 전 세계적 기후 대응에 적극 동참하고 있으며 2050년 탄소중립을 목표로 이행 가능한 모든 수단을 동원 중임. 파리협정 제4조 진전의 원칙 따라 한번 설정된 목표보다 후퇴하는 것은 불가능하다는 점을 고려할 때 목표 설정은 신중해야 하며 목표 자체보단 목표 이행이 더 중요함.

→ 다른 주요국과의 감축 목표 비교 시, 한국은 '공정한 몫'을 통해 기본권을 지키기에 충분한 노력을 기울이고 있으나

청구인 측: 파리협정에 따라 각 국가가 제출하는 온실가스 감축목표(NDC)는 온도제한목표를 달성할 수 있는 수준이어야 하며, '공동의, 그러나 차별화된 원칙'에 따른 '자신의 몫'에 부합해야 함. 그렇지 않으면 기후 위기에 대한 국제사회의 목표는 달성하기 어려움. 한국의 감축목표는 선진국으로서 다른 주요국 대비 현저히 떨어지는 수준이며, 3도 온도상승을 야기하는 수준으로 평가되고 있음. 한국이 스스로 자신의 몫을 하지 않는 한 다른 국가들이 나서기를 바라거나 요구할 수 없으며 이는 결국 전 지구적 기후 대응 실패로 이어질 확률을 높여 청구인의 기본권을 현격히 침해함.

정부 측: 파리협정의 핵심은 교토의정서 한계를 교 혼삼아 모든 국가가 자율적으로 NDC를 설정하고 이행하도록 했다는 데 있음. 한국은 다른 나라보다 배출 정점 도달이 늦어 짧은 기간 내에 감축을 달성해야 하므로 40% 감축 목표는 현재로서도 전 국민적 참여와 사회 경제적 대전환을 요구하는 도전적 목표임. 다른 나라 대비 한국은 산업 구조에서 제조업 비중이 높으며 즉각적 감축이 어렵다는 점이 고려돼야 함.

→ **‘탄소예산’ 개념 고려 시, 한국의 기후목표과 이를 달성하기 위한 이행경로는 청구인의 기본권을 지키기에 충분하며 세대 간 정의에 부합하나**

청구인 측: 대기 중에 배출된 온실가스는 대기 중에 축적되어 지속해서 온도를 상승시킴. 육조에 수도꼭지를 틀어놓으면 물이 계속해서 올라가는 것과 유사함. 특정 수위까지 물이 올라가기까지 배출할 수 있는 물의 양이 정해진 것처럼 특정 온도 제한 목표를 달성하기 위해 앞으로 배출할 수 있는 온실가스 총량도 제한되어 있음. 앞으로 배출할 수 있는 탄소 잔여량을 추정된 것을 ‘탄소예산’이라 지칭함. 또한 온도 상승 수준을 결정하는 것은 특정 시점에 설정된 목표 달성 여부가 아닌, 목표 달성 과정에서 배출된 온실가스 총량임. 결국 온도제한목표를 달성하는지 여부를 결정하는 것은 탄소예산의 준수 여부임.

독일 및 유럽연합 과학자문위에서는 보고서를 통해 ‘인구비례’를 기준으로 현재 남아있는 탄소 예산을 국가별로 분배하는 것이 합리적이고 공평하다고 의견을 제시했으며 독일연방 헌법재판소 판결에서도 인구비례 기준을 채택하여 독일의 잔여 탄소예산을 판결에 고려하였음. 인구비례를 기준으로 한국의 탄소예산을 고려할 경우 2030년 이전에 모두 소진됨.

현재 감축목표 및 이행계획은 30년 이전에 대한민국의 탄소예산을 거의 다 소진하고 미래세대에는 탄소예산을 거의 남기지 않을 뿐 아니라, 불룩한 감축 경로로 온실가스 감축 부담의 대부분을 미래세대에 넘기고 있어 세대 간 형평성의 원칙에 어긋나며, 온실가스 배출에 관한 미래세대의 기본권을 침해함.

정부 측: 탄소예산은 전 지구적 목표를 설정하는 데 유용한 개념이나 탄소예산을 근거로 개별 국가의 온실가스 감축목표의 적절성을 판단할 수 없음. 또한 인구 비례를 기준으로 탄소예산을 국가별로 배분하는 것 자체가 임의적이며 온실가스 배출 규모, 국내 총생산 등 여러 기준이 논의되고 있으며 합의나 기준점 찾는 것 불가능함. 또한 이러한 방식으로 국가별 할당량을 부여하는 것은 자발적 상향식 이행을 전제로 하는 파리협정 원칙에 위배됨.

이행계획 상 후반부 감축 목표량이 높은 것은 사실이나, 이는 감축 정책의 본격적 시행 이후 실제 효과로 이어지기까지의 시차를 고려한 것임. 한국은 산업의 대대적인 체질 개선이 요구되며 필요한 기술 개발 등에는 상당한 시간이 필요하므로 정책 시행과 효과 사이에 시차 존재함.

→ IPCC 보고서에서 제시한 전지구적 감축 경로 고려 시, 한국은 온실가스 감축 위해 충분한 노력을 기울이고 있나

청구인 측: 파리협정이 정하는 차등화된 책임과 역량 원칙을 감안하면 선진국인 한국이 전 지구적 감축 경로보다 상향된 목표를 설정해야만 IPCC에서 제시한 감축 경로가 달성될 수 있음. IPCC의 평균 감축 경로는 2019년 대비 2030년까지 43% 감축할 것을 제시하고 있으나, 같은 기준 대비 한국은 34%에 그침.

정부 측: IPCC 보고서는 탄소 예산이나 특정한 목표 온도를 전제로 하는 감축 비율을 전 지구적 차원에서 제시했을 뿐 국가별로 제시한 것은 아니며 그 수치도 범위와 확률로 표시되어 있어, 그 기준에 따라 한국 감축 목표의 충분 정도를 평가하기는 어려움.

→ 2031년 이후 온실가스 감축목표 및 이행 규정의 부재, 기본권 침해인가

청구인 측: 탄소중립기본법과 시행령은 30년 온실가스 감축목표를 2018년 대비 40% 감축하는 목표만 규정했을 뿐 2031년 이후에 대해서는 감축목표나 연도별 대책이 없음. 독일연방 헌법재판소에서는 '독일연방 기후보호법'에서 31년 이후의 감축목표를 명시하지 않은 것을 위헌으로 판결한 바 있음. 독일 현재의 위헌 판결 이후 개정된 독일의 기후보호법에서는 탄소중립 목표를 2050년에서 2045년으로 5년 앞당기고 2030년 목표를 기존의 55%에서 65%까지 강화했으며, 2040년 목표를 법률에 막연한 목표를 제시하는 대신 구체적인 수치를 법적 구속력이 있는 형태로 법률에 규정하였음. 이는 목표 설정에 그치지 않고 이를 실제로 이행하려는 정부의 의지를 보여준다고 할 수 있음.

한국은 감축 목표의 이행을 보장하기 위한 법률조항을 두고 있지 않아, 앞선 연도에 실패했을 때 그다음 연도에 어떻게 이행을 보장할지에 대한 규정이 없음. 한국 정부가 지금까지 단 한 번도 온실가스 감축 목표를 지킨 적이 없다는 점을 고려할 때, 탄소중립기본법 내 온실가스 감축목표 이행을 보장하기 위한 규정이 부재하다는 점은 국가의 기본권 의무를 위배한 위헌에 해당됨.

정부 측: 2050년 탄소중립, 2030년 40% 감축이라는 중장기 감축 목표가 있으며, 정부는 이를 달성하기 위한 부문별, 연도별 대책을 두고 있으며 위헌이라고 볼 수 없음. 또한 파리협정은 5년마다 이전 온실가스 감축목표보다 진전된 감축목표를 제출하게 되어있으므로 31년 이후가 공백이라는 부분은 동의 어려움.

→ 정부의 2020년 감축목표 폐기, 위헌인가 아닌가

청구인 측: 구 저탄소녹색성장기본법은 온실가스 감축목표 이행을 보장하는 규정이 없었음. 정부는 2010년 설정했던 2020년 온실가스 감축목표를 전혀 이행하지 않았으며, 오히려 해당 기간동안 온실가스 배출량은 계속해서 증가했음. 그러나 정부는 2016년 시행령 개정으로 2020년 온실가스 감축목표 자체를 자의적으로 폐기함. 그해 국제사회에 제출한 2030년 온실가스 감축목표는 사실상 2020년까지 달성했어야 하는 5억4000만톤 수준의 감축 목표를 10년 미룬 것에 불과함. 현재 탄소중립법 역시 목표를 집행할 수 있는 수단을 두고 있지 않으며, 따라서 기본권 보호의무를 위배한다는 데서 위헌에 해당함.

정부 측: 당시 목표 달성 여부보다는 교토의정서 체제에서 파리협정으로 넘어가면서 국제적 흐름에 따라 목표 지점을 변경한 것이라고 봐야 함.

3. 참고자료: 한국 정부 온실가스 감축목표 추이

2009년

- 12월 7일~18일: 덴마크 코펜하겐 당사국 총회(COP15)
 - 이명박 정부, 2020년 온실가스 배출 전망치(7억7600만톤) 대비 30% 감축하겠다는 2020년 감축 목표 (5억4300만톤) 기후변화협약 사무국에 제출
- 12월 29일: 국회 '저탄소 녹색성장 기본법' 통과. 2010년 4월 14일부터 시행령과 함께 시행됨.

2010년

- 4월 14일: '저탄소 녹색성장 기본법' 시행령에 감축목표 규정됨.
 - 제25조 제1항, 2020년 배출량 전망치(Business As Usual; BAU) 대비 30% 감축 규정. 배출전망치란 현행 정책 외 추가적인 감축 조치를 하지 않는 경우를 가정한 미래 배출량 전망치를 의미.

- “온실가스 감축 목표는 2020년의 국가 온실가스 총배출량을 2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지 감축하는 것으로 한다.”

2015년

- 6월: 박근혜 정부, 기존 목표와 유사하나 시점을 10년 연기한 2030년 목표치(2030년 배출 전망치 대비 37%, 5억3600만톤) 유엔기후변화협약에 제출.
- 12월: 국제사회, 파리 당사국총회에서 파리협정 채택

2016년

- 5월 24일: 박근혜 정부, ‘저탄소 녹색성장 기본법’ 시행령 제25조 제1항 개정.
 - 2020년 목표를 폐기하고 2030년 목표로 변경함.
 - “온실가스 감축 목표는 2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2030년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 37까지 감축하는 것으로 한다.”

2020년

- 12월: 파리협정은 당사국에 5년마다 온실가스 감축 목표를 제출하게 되어있음. 문재인 정부, 유엔기후변화협약에 2030년 온실가스 감축목표 제출하며 산정 기준 변경.
 - 기존의 배출전망치 방식(2030년 BAU 대비 37% 감축)에서 절대치 방식(2017년 대비 24.4% 감축)으로 변경하여 제출. 그러나 산정 방식만 변경했을 뿐 절대치는 5억3600만톤으로 동일.
 - 단, 기존 안 대비 국내 감축 비중 확대. (기존의 국내 감축 16.5%, 국외 감축 7.9%에서 국내 감축분을 21.4%로 확대하고 국외를 3%로 줄임)

2021년

- 9월: 탄소중립기본법 공포.
 - 온실가스 감축목표, 2030년까지 18년 배출량 대비 35% 이상 감축 명시.
- 10월: 2030년 감축목표, 2018년 대비 40% 감축으로 조정.
 - 단, “40%”라는 숫자는 2018년은 총배출량, 2030년은 순 배출량으로 기준연도와 목표연도에 서로 다른 기준을 적용하여 계산 (관련 내용 하단 주요 질문 참고)

2022년

- 3월 25일: 탄소중립기본법 시행령 시행
 - 온실가스 감축목표, 2030년까지 2018년 대비 40% 확정

4. 관련 주요 질문

- 총배출량과 순 배출량, 정확히 어떤 의미인지?

: 총배출량이란 온실가스 전체 배출량을 합산한 것을 의미함. 순 배출량이란 총 배출한 양에서 해양이나 토양, 산림 등을 통해 '흡수'되는 감축량을 빼고 산정하는 방식으로, 주로 총배출량보다 적게 산정됨.

한국의 온실가스 감축목표에서 기준으로 삼는 2018년 온실가스 총배출량은 7억2760만톤이었으며, 2021년 당시 정부가 온실가스 감축목표를 발표하며 내세운 2030년 배출량은 4억3660만톤(순배출량 기준)이었음. 당시 정부는 기준연도에는 수치가 높은 총배출량을 사용하고, 목표연도에는 수치가 낮은 순배출량을 사용하여, 총배출량 - 총배출량, 혹은 순배출량 - 순배출량 방식으로 비교하는 것 감축률을 최대화한 '꼼수'로 비판받음.

청구인 측: 다른 국가들이나 IPCC 감축경로와 한국의 감축목표를 비교할 때는 순 배출량 기준으로 통일해서 비교해야 함. 순 배출량 기준 2018년과 2030년 목표를 비교할 경우 감축률은 36.4% 수준에 불과하며, IPCC 감축경로나 다른 주요 선진국과 차이가 더욱 현격히 드러남.

정부 측: 교토의정서 체제에서는 기본적으로 총배출량으로 목표를 잡았으나, 파리협정으로 넘어가면서 목표를 다수의 선진국이 하는 방식에 따라 순 배출량으로 변경한 것이며 기준을 달리해 부풀리려는 의도가 있었던 것은 아님.

- **파리협정에 따라 국가별 감축 목표를 설정해야 하나, 국제법보다는 국내법과 자율성이 더 우선되어야 하는 것 아닌가?**

: 파리협정의 목적은 온도제한목표를 달성해서 기후변화 피해를 방지하는 것에 있는 것임. 파리협정이 감축목표(NDC)를 자발적으로 설정하도록 규정하였지만 그 목표는 온도제한목표와 ‘공동된 그러나 차이가 나는 책임’ 원칙에 부합해야 하므로 어떠한 내용이든 목표를 수립하기만 하면 된다는 것이 아님.

한국은 파리협정을 비준한 당사국으로 국제법상 파리협정을 준수할 의무를 부담함. 그러나 이보다 중요한 것은 국가가 국민에 대해 부담하는 기후변화로부터 기본권을 보호할 의무를 준수하였는지이고, 파리협정의 목표에 부합하는지가 이를 판단하는데 중요한 기준이 될 수 있음

- **국가마다 상황이 다를 텐데, 해외 소송 판결이 한국에 중요한 이유는?**

: 기후변화는 심각해져 가는데 입법부와 행정부의 대응이 과학적으로 요구되는 수준에 미치지 못하는 문제는 세계 여러나라에서 공통적으로 나타나고 있는 문제임. 그래서 기후소송이 각국에서 시작되었고, 사법부가 국가의 기후대응에 대한 사법적 판단을 내리기 시작하였음. 이러한 측면에서 각국에서 진행되는 기후소송은 법적으로나 사실적으로나 매우 유사성이 큼.

특히 국가를 상대로 한 기후소송에서는 기후변화가 침해하는 헌법상의 기본권이나 인권협약상의 권리가 주로 문제되었기 때문에 해외 판결에서 제시된 법리들이 이 사건에 대해 갖는 함의가 매우 크다고 할 수 있음.

<끝>

문의:

주선영 기후미디어허브 담당자 sy.joo@climatemediahub.com, 010-4297-1907