

# 온실가스 감축목표에 따른 국가적 활동의 의무불이행에 대한 사법적 통제\*

송 인 옥\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 기후변화대응
- III. 행정소송의 적용
- IV. 헌법소원심판의 적용
- V. 결론

### 【국문초록】

파리협정에서는 2016년 발효된 기후변화대응조약으로 구체적인 목표를 제시하고 있고, 이러한 목표를 달성하기 위해 당사국에게 국가별로 온실가스 감축 이행 목표인 NDC를 제출하고 이행하도록 하고 있다. 기후변화로 인한 피해는 환경의 파괴는 물론 사람의 신체, 생명, 재산상의 피해를 끼치고 있고, 우리나라도 그러한 피해를 받고 있다. 그러나 파리협정에 제출한 온실가스 감축 목표의 이행이 이행되지 않고 있다. 국가는 헌법 제10조에 따라 국민의 기본권을 보호하여야 하고, 제35조에 따라 환경보존을 위해 노력해야 할 의무가 있다. 이러한 의무에도 불구하고 우리나라의 온실가스 배출량이 지속적으로 증가하는 것이 현 상황이다. 이에 대해 우리나라에서 규정한 온실가스 감축 국가목표와 <2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>, <온실가스·에너지 목표관리제>를 통해 시행되고 있는 국가의 행위를 중심으로 행정소송을 제기할 수 있는지 알아볼 것이다. 그리고 행정소송의 원고적격과 대상적격으로 인정되지 못하여 국민의 기본권 보호가 불가능할 경우 헌법소원심판을 통해 침해당한 기본권을 구제받을 수 있는지 알아보겠다.

\* 이 논문은 (사)한국환경법학회가 주최하고 한국환경공단이 후원하는 “2019학년도 제10회 대학원생 환경법 논문경진대회(2019.09.28.)”에서 한국환경공단상(최우수상)을 수상한 논문을 수정보완한 것임.

\*\* 단국대학교 일반대학원 IT법학협동과정 석사과정

## I. 서론

기후변화 피해에 대한 국제적인 논의가 진행됨에 따라 1992년 채택된 유엔기후변화협약의 이행조치로서 교토의정서 그리고 파리협정이 체결되었다. 2016년 발효된 파리협정의 목표는 산업화 이전 대비 지구 평균기온 상승을 2도보다 낮은 수준으로 유지하는 것과 지구 평균기온 상승을 1.5도 이내로 제한하는 것이다(파리협정 제2조). 이를 이행하기 위하여 협정에서는 당사국에 온실가스 감축 이행 목표를 자발적으로 설정하는 국가결정기여(Nationally Determined Contributions, 이하 NDC라 칭한다)를 제출하게 하였다(제4조).

우리나라에서는 2030년까지 국가 온실가스 총배출량을 2030년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 37까지 감축할 것을 목표로 하고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 목표는 파리협정의 NDC의 내용으로 제출되고, 「저탄소 녹색성장 기본법」에 규정됨으로써 법적 효력이 발생하게 되었지만 현재 우리나라의 온실가스 배출량은 매년 증가하고 있다. 이에 기후변화로 인한 인류의 피해가 발생하기 시작하였고, 우리나라 또한 예외가 아니다. 기후변화로 인한 피해는 환경의 파괴는 물론 사람의 신체, 생명, 재산상의 피해를 끼치고 있다. 이에 대해 본 논문에서는 우리나라의 온실가스 배출량이 증가하고 있는 상황에서 국민이 과거, 현재 그리고 미래의 기후변화로부터 자신의 기본권을 보다 적극적으로 보호하기 위한 방법으로 기후소송을 제시하고자 한다.

## II. 기후변화대응

### 1. 국제사회의 기후변화대응

온실가스를 원인으로 한 기후변화의 심각성은 1992년 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 통해 전 세계 사람들에게 강한 경각심을 안겨주었다. 유엔기후변화협약에서는 기후

1) 저탄소 녹색성장 기본법 시행령 제25조.

변화가 사람의 생명과 관련된 영역에 부정적인 영향을 주고, 미래 세대의 이익을 해치는 결과를 가져오므로 모든 당사국의 협력 하에 국제적인 대응이 이루어져야 하며, 온실가스 감축이 생태계의 정상화라는 결과를 가져온다는 것을 강조하였다(전문). 이러한 유엔기후변화협약의 이행을 강화하기 위해 1998년 교토의정서(Kyoto Protocol), 2015년 파리협정(Paris Agreement)이 체결되었다. 교토의정서에서는 Annex B에 선진국을 나열하여 그들에게 일정량의 온실가스 감축의무를 부과하였다(교토의정서 제3조). 하지만 교토의정서는 Annex B 국가의 이탈과 각국이 약속한 감축목표에 도달하지 못한 채 2020년 제2차 공약기간이 끝날 예정이다. 이에 교토의정서 이후의 후속 기후변화체제로 등장한 것이 파리협정이다.<sup>2)</sup> 파리협정은 산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 섭씨 2도보다 현저히 낮은 수준으로 유지하고, 산업화 전 수준 대비 지구 평균 기온 상승을 섭씨 1.5도로 제한하는 것을 목표로 하고 있다. 또한, 각 당사국이 공동의 그러나 그 정도에 있어 차이가 나는 책임과 능력에 따라 각자의 목표를 이행하도록 하고 있다(제2조).

파리협정은 당사국에 국가별 상황과 능력에 따라 온실가스 감축 목표인 국가결정기여(Nationally Determined Contributions, 이하 NDC라 칭한다)를 스스로 결정하여 통보하고, NDC를 달성하기 위한 국내적 완화조치를 취하도록 권고하고 있다(제4조 제2호). 그러나 파리협정에서는 NDC를 제출할 의무를 부과할 뿐 NDC의 이행에는 법적 구속력을 부여하지 않는다. 즉, 파리협정에 따르면 NDC의 불이행은 파리협정의 불이행이 아니므로 NDC를 이행하지 않았을 경우 법적 강제력·구속력이 없어 온실가스 감축량이 파리협정의 목표온도 달성에 적합하지 않을 수 있고, 당사국이 온실가스 감축 목표를 이행하지 못할 수도 있다는 것을 뜻한다.<sup>3)</sup> 파리협정에서는 이러한 경우를 대비하여 감축 외에도 적응, 재원과 기술, 이행점검 등의 요소를 규정하여 당사국이 온실가스를 감축할 수 있도록 유도하고, 주기적인 점검과 진전원칙을 통해 지속적인 기후변화 대응이 가능하도록 하고 있다.

2) 김길환, 파리협정 채택과 우리나라의 대응방향, 과학기술정책, 제26권 제2호, 2016, 22면.

3) 녹색기술센터, 파리협정 제13조 투명성체계와 기술개발 및 이전 지원, 2018.1, 14면.

## 2. 우리나라의 기후변화대응

우리나라에서는 파리협정이 시행되기 전인 2009년 ‘2020년 온실가스 배출전망치 대비 30% 감축목표’를 발표하였다. 그리고 이의 달성을 위해 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하여 다수의 부처에서 개별적으로 실시하던 기후변화와 지구온난화, 신·재생에너지 및 지속가능발전 대책 등을 연계·통합하여 추진할 수 있는 기반을 마련하였다. 그 후 2015년 온실가스 감축목표를 2030년까지 2030년 BAU<sup>4)</sup> 대비 37%로 변경하여 강화된 기후변화대응사업 진행하고 있다.

온실가스 감축 국가목표를 「저탄소 녹색성장 기본법」에 규정함에 따라 우리나라의 기후변화대응과 관련된 정책은 「저탄소 녹색성장 기본법」을 중심으로 이루어지고 있다고 볼 수 있다. 특히 이러한 저탄소 녹색성장의 기본방향을 설정함에 있어 2030년 온실가스 감축 국가목표가 달성될 수 있도록 하기 위한 국가전략과 중앙추진계획 및 지방추진계획 간의 정합성을 고려하여 행정계획을 수립하고 있다.

그간 교토의정서에서 우리나라는 온실가스 감축국에 포함되지 않았기에 지금까지는 온실가스 감축 국가목표를 이행하지 않아도 불이행 그 자체에 대한 제재는 국제법상 이루어지지 않았다. 그러나 파리협정은 교토의정서와 달리 온실가스 감축 대상국을 따로 정하지 않아 당사국 전체가 온실가스 감축 대상국이고, 모든 당사국이 NDC에 설정한 온실가스 감축 목표를 이행하도록 유도하고 있다. 이에 따라 우리나라도 이제는 NDC를 이행하지 않을 경우 국제사회와 여론으로부터 비난받을 수 있다.<sup>5)</sup>

### (1) 기후변화 관련 행정계획

파리협정은 기후변화대응을 위해 온실가스 배출량을 감축하는 것과 기후변화에 적응하는 것을 목표로 설정하고 이러한 목표의 달성을 위해 자원, 기술, 역량배

4) BAU(Business-As-Usual)는 현행 정책 이외에 추가적인 온실가스 감축조치를 취하지 않은 경우를 가정한 미래 배출량 전망치; 관계부처합동, 『2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵 수정안』, 2018.7, 3면.

5) 환경부, 교토의정서 이후 신 기후체제 파리협정 길라잡이, 2016.5, 21면.

양과 같은 다양한 이행수단을 제시하고 있다. 이에 우리나라가 제출한 INDC에도 기후변화 적응을 위한 방안이 포함되어 있다.<sup>6)</sup> 그러나 근본적으로 기후변화를 막고 지구의 평균 온도 상승을 둔화시키기 위해선 온실가스 배출량을 줄이거나 이미 배출된 온실가스를 제거하여야 한다.<sup>7)</sup>

우리나라의 온실가스 감축목표는 2020년 782.5백만 톤CO<sub>2</sub>-eq의 온실가스가 배출될 것으로 예상되는 가운데 30%를 감축하여 약 543백만 톤CO<sub>2</sub>-eq 배출로, 2030년 850.6백만 톤CO<sub>2</sub>-eq 배출될 것으로 예상되는 온실가스 배출량을 37%를 감축하여 약 535.6백만 톤CO<sub>2</sub>-eq를 배출하는 것이 목표이다. 이를 이행하기 위해 국가는 <제1차 기후변화대응 기본계획>과 <2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>을 통해 부문별로 온실가스 감축을 위한 이행계획을 세우고, 시행하고 있다.

우리나라의 기후변화와 관련된 다양한 행정계획 중 <제1차 기후변화대응 기본계획>은 기후변화와 관련된 전반적인 내용을 포함하는 첫 번째 종합계획이다. 이는 기후변화대응을 위한 범지구적 노력에 적극적으로 참여하고, 규제·시장·기술의 활용으로 온실가스 감축 목표를 달성하며 기후변화로 인한 영향을 최소화하기 위해 수립되었다. 그리고 그 중 온실가스 감축목표의 실현을 위한 이행방안에 대해선 <2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>에서 구체화하고 있다.<sup>8)</sup>

<2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>은 「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조에 근거한 범정부 차원의 행정계획으로 온실가스 감축 국가목표 달성을 위한 세부방안을 제시하고 있다. 여기서 온실가스 감축 국가목표를 달성하기 위해 배출원 감축과 감축수단 활용으로 나눈 후 이를 전환, 산업 등 11개 부문으로 상세히 구분하고, 부문마다 온실가스 감축 목표와 구체적인 온실가스 감축방안을 제시해 보다 구체적인 온실가스 감축을 계획하고 있다.<sup>9)</sup> 특히 전환부문에서는 노후석탄 발전소 10기 조기폐지, 석탄 발전소 6기 LNG 전환, 신규설비는 LNG·양수발전으로 충당하는 등의 정책을 진행 중이다.<sup>10)</sup> 이외 다른

6) 관계부처합동, 우리나라 국가기여(INDC) 문서 [국문본], 2015.6.29.

7) CDRS, 더워지는 지구, 그 원인과 대책, 2009.12.29, 19면.

8) 관계부처합동, 제1차 기후변화대응 기본계획, 2016.12, 65면.

9) 관계부처합동, 앞의 책 4), 5면.

부문도 각각의 이행계획을 세워 각 부문에 부여된 온실가스 감축량을 달성하기 위해 노력하고 있다.

## (2) 온실가스·에너지 목표관리제

정부는 「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조에 따라 <온실가스·에너지 목표관리제>를 도입하여 온실가스 감축을 위한 제도적 기반을 구축하고 있다. 2010년 시행되기 시작한 <온실가스·에너지 목표관리제>는 우리나라의 온실가스 감축 정책 중 하나로 「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조와 시행령 제26조에 근거하고, 「온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침」에 따라 운영된다. 본 제도는 국내 온실가스 감축을 실현하기 위한 핵심적인 제도로서 온실가스 다 배출업체에 대해 온실가스 감축과 에너지 절약 목표를 부여하고 이를 관리해나가는 제도이다.<sup>11)</sup> 여기서 각 업체에 부여되는 온실가스 감축 목표는 「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」 제25조의 온실가스 감축 국가목표의 달성을 위한 범위 내에서 설정된다(제23조).

<온실가스·에너지 목표관리제>는 기준량 이상의 온실가스 배출업체 및 에너지 소비업체가 정부와의 협의 하에 온실가스·에너지 감축목표를 설정하고, 그 결과를 평가하여 감축 여부에 따라 과태료를 부과하는 직접규제 정책수단이라 할 수 있다.<sup>12)</sup> 온실가스·에너지 목표관리의 대상 업체는 2016년 396개, 2017년 465개, 2018년 415개, 2019년 415개가 선정되어왔고, 온실가스 배출량 공시 업체·사업장 수도 2012년에서 2017년까지 매년 증가하였다.<sup>13)</sup> 그러나 <온실가스·에너지 목표관리제> 시행업종 중 2017년 기준으로 15개 업종<sup>14)</sup>을 분석해

10) 관계부처합동, 앞의 책 4), 9-12면.

11) 한국환경공단, “온실가스·에너지 목표관리제 운영”, <<https://www.keco.or.kr/kr/business/climate/contentsid/1516/index.do>>, (2019년 8월 19일 방문)

12) 이세림·조용성·이수경, 온실가스 에너지 목표관리제 및 배출권거래제 대상 기업의 명세서를 이용한 온실가스 감축 실적 분석, 한국기후변화학회지, 제8권 제3호, 2017.9, 222면.

13) NGMS 국가온실가스 종합관리시스템, “목표관리대상업체, 명세서배출량통계”, <<https://master.gir.go.kr/link.do?menuNo=30130102&link=/websquare/websquare.html%3Fw2xPath%3D/cm/bbs/OGCMBBS022V.xml%26menu%3D30130102>>, (2019년 08월 19일 방문)

14) 산업·발전부문 온실가스·에너지목표관리제, “지정관리업체현황”, <[https://www.greencompany.or.kr:447/introduce/management\\_list.aspx](https://www.greencompany.or.kr:447/introduce/management_list.aspx)>, (2019년 8월 26일 방문)

보면 10개 업종은 3년 동안 목표배출량을 달성하였으나, 5개 업종은 시행기간 동안 평균적으로 배출허용량 이상의 온실가스를 배출하였다.<sup>15)</sup> 이처럼 배출감축 실적이 저조하거나 오히려 온실가스 배출량이 증가하는 업종이 발생함에도 불구하고 실제 개선명령 혹은 과태료부과와 같은 제재조치가 실행된 실적은 0건에 불과<sup>16)</sup>하다.

### 3. 국내 산업계의 기후변화대응 현황

지금까지 법률과 국가 주도 계획에 따라 다양한 온실가스 배출 감축을 위한 활동이 이어지고 있지만, 온실가스 배출량은 여전히 상승하고 있다. 실제 우리나라는 2016년 6억 9410만 톤CO<sub>2</sub>-eq의 온실가스를 배출하였고, 2017년 7억 톤 CO<sub>2</sub>-eq을 넘겼으며, 2018년 7억 2500만 톤CO<sub>2</sub>-eq을 배출하여 5년 전 정부가 2019년에는 온실가스 배출량을 6억 톤CO<sub>2</sub>-eq 아래로 뚫겠다고<sup>17)</sup> 하였던 목표가 달성될 수 있는지는 미지수이다. 또한, 2013년 기후변화에 관한 정부 간 협의체 (Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 IPCC라 칭한다.)에서 발표한 제5차 평가 보고서에선 2010년 각국이 제출한 INDC로는 파리협정의 목표인 지구온도상승 2도 이내로 제한하는 것에 부족하다고 발표하였다.<sup>18)</sup> 그리고 해외 기후연구소 보고서에서는 한국이 2020년까지 2015년 예측보다 온실가스 배출량이 늘어나리라 전망하고 있고, 2030년 목표를 달성하기 위해서 추가적인 조치가 필요한 나라로 뽑고 있다.<sup>19)</sup> 이에 따라 현재 설정된 국가목표로는 기후변화를 저지시키기 어렵다는 것을 알 수 있고, NDC의 달성이 필수적이다. 그러나 현 상황에서는 2020년 온실가스 감축 국가목표의 달성 실패는 물론 2030년 온실가스 감축 국가목표의 달성여부도 기대할 수 없는바, 국내법에 규정됨으로써 법적 구속력을 가지게 된 2030년 온실가스 감축 국가목표를 국내에서 소송을 통해

15) 이세림·조용성·이수경, 앞의 논문 12), 224면.

16) 이세림·조용성·이수경, 앞의 논문 12), 226면.

17) 박상욱 기자, “온실가스 ‘역대 최악’...”이대라면 한해 절반 가까이 여름“, JTBC, 2019년 8월 13일.

18) IPCC, 기후변화에 관한 정부간 협의체 제5차 평가 종합보고서, 2014.11.1, 참조.

19) NEW CLIMATE INSTITUTE, *Greenhouse gas mitigation scenarios for major emitting countries*, 2018. 12, 74page.

어떠한 방법으로 이행을 유도할 수 있는지 III에서 알아보겠다.

### III. 행정소송의 적용

국가는 <2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>을 통해 각 부문의 온실가스 감축방안을 제시하고, <온실가스·에너지 목표관리제>는 2030년 온실가스 감축 국가목표를 반영하여 업체별로 온실가스 감축 목표를 부여한다. <온실가스·에너지 목표관리제>의 대상이 되는 발전·산업 부문은 2030년 온실가스 감축 국가목표인 536백만 톤CO<sub>2</sub>eq 배출 중 산업 부문은 392.4백만 톤CO<sub>2</sub>eq을, 발전인프라 개선을 통한 전환부문에서는 192.7백만 톤CO<sub>2</sub>eq 배출을 목표로 하고 있다. 이는 전환부문이 산업부문 외의 다른 부문과 겹치는 것을 염두에 두어도 2030년 온실가스 감축 국가목표의 상당부분을 차지하고 있음을 알 수 있다. 따라서 <온실가스·에너지 목표관리제>가 제대로 시행되지 않을 경우 국가목표달성에 큰 영향을 미칠 것이며, 그로인한 기후변화 피해도 상당하리라 생각된다. 이에 본 논문에서는 <2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>과 <온실가스·에너지 목표관리제>를 중심으로 본안판단의 전제요건 중 처분 등이 존재하는지, 원고 및 피고적격이 누구에게 있는지 먼저 살펴보겠다.

#### 1. 처분 등의 존재 여부

##### (1) 2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵

<2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>같은 행정계획도 도시관리계획<sup>20)</sup>과 같이 처분성을 가지거나, 대학입학고사주요요강<sup>21)</sup>과 같이 행정계획으로 인해 직접 기본권의 침해가 발생한 경우 소송의 대상이 될 수 있다. <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>은 2030년 온실가스 감축 국가목

20) 대법원 1982.3.9. 선고 80누105 판결.

21) 헌재 1992.10.1. 선고 92헌마68 판결.



표의 이행방안이므로 헌법 제10조에 따라 기본권을 보호하고, 제35조에 따라 환경보전의 노력을 위해 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>을 보완 및 검토할 의무가 발생한다. 그러나 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>은 향후 국가의 정책 방향에 대한 계획을 담고 있을 뿐, 공법에 근거하여 행정청이 우월한 지위에서 일방적으로 행하는 행정작용이나 이에 준하는 행정작용이라 보기 어려워 처분성이 있다고 인정하기 어렵다. 또한, 계획 자체가 특정 개인의 권리 내지 법률상의 이익을 개별적이고 구체적으로 규제한다고 판단하기는 힘들므로 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵> 자체를 행정소송의 대상으로 판단하기 어려울 것으로 생각된다.

## (2) 온실가스·에너지 목표관리제

<온실가스·에너지 목표관리제>는 「저탄소 녹색성장 기본법」의 목적과 내용을 달성하기 위해 「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」 제25조에서 2030년 온실가스 감축 국가목표를 설정하고, 국가목표의 이행을 위해 시행되고 있다. 그리고 <온실가스·에너지 목표관리제>에 따른 피고의 제재적 처분은 「저탄소 녹색성장 기본법」을 통해 피고에게 재량권이 부여되어 있다. 그러나 재량권이 부여되어있더라도 재량 행사가 사람의 생명이나 신체에 중대한 위협을 끼칠 경우 재량권이 영으로 수축하여 권리를 행사할 의무가 발생하게 된다.<sup>22)</sup>

재량권이 0으로 수축되기 위해선 법익의 절박성, 위협의 존재, 존재하는 위협이 행정권의 발동으로 제거가 가능하여야 한다는 3가지 요건이 갖추어져야 한다. 피고가 재량권을 행사하지 않을 경우 관리업체에서 발생하는 온실가스가 원인이 되어 기후변화를 초래할 위험이 존재하고, 이러한 위험은 피고의 재량권 발동을 통해 기후변화의 근본적인 원인인 온실가스 감축을 통해 완화될 가능성이 높다. 최근 이러한 요건이 완화되는 추세이나, 재량권의 축소의 예인 경찰의 재량권 불행사<sup>23)</sup>에 관한 판례를 참고하면 피고가 재량권을 행사하지 않음으로서 원고가 기후변화로 인한 위협에 처할 긴급성이 존재한다고 판단하기는 쉽지 않을 것으로

22) 김춘환, 재량권의 영으로의 수축이론, 토지공법연구, 제3집, 1996.9.1, 99면.

23) 대법원. 1998.5.8. 선고 97다54482 판결.; 현재 2007.10.25. 선고 2006헌마869.; 대법원 2004.9.23. 선고 2003다49009 판결.; 대법원 1996.10.25. 선고 95다45927 판결 참조.

생각한다. 하지만 온실가스를 원인으로 하는 기후변화와 그로 인한 피해의 심각성은 우리나라뿐만 아니라 전 세계 모든 당사국이 직면하고 있다. 또한, 파리협정의 1.5도 목표를 달성하기 위해선 이산화탄소를 2030년까지 2010년 대비 45%까지 감축해야하고, 2050년까지 Net-Zero배출을 달성해야 한다.<sup>24)</sup> 이에 따르면 우리나라는 현재 목표달성에 매우 미흡한 상태임을 부정할 수 없다. 우리나라가 기후변화로 인한 피해에 대응하기 위한 최소한의 목표인 2030년 온실가스 감축 국가 목표를 달성하기 위해선 현재 시행중인 정책들의 실질적인 이행이 매우 중요하다고 볼 것이다. 이에 따라 본 사안이 재량권이 0으로 수축하기 위한 요건을 갖추었다고 판단하여, 피고에게 의무가 존재하고, 이를 불이행한 것이 소송의 대상이 된다고 생각된다.

## 2. 원고적격

「행정소송법」에 따르면 행정소송의 원고적격 여부는 행정청의 처분으로부터 취소 또는 확인 등을 구할 법률상의 이익이 있는지에 따라 결정된다. 이에 대해 대법원은 “법률상 이익이란 당해 처분의 근거법규 및 관련법규에 의하여 보호되는 개별적·직접적·구체적 이익이 있는 경우를 말한다”는 입장을 유지하고 있다.<sup>25)</sup> 즉, 이러한 판례의 입장은 법규의 해석상 근거법규와 관련법규가 행정청을 제약하거나 의무를 부과하는 이유가 공익보호와 함께 개인적·구체적 이익을 보호하는 취지까지 포함되어 있다고 해석되는 경우 법률상 보호되는 이익으로 취급하고 있다는 것을 의미한다.<sup>26)</sup>

환경소송과 관련하여 대법원은 환경영향평가 범위 내의 인근 주민과 수인한도를 넘는 환경피해를 주장하고 입증하는 자에 대해서만 원고적격을 인정하고 있다.<sup>27)</sup> 그런데 기후변화에 대응하기 위한 국가의 정책은 국민을 대상으로 하는 것도 존재하지만, 산업·공공기관을 대상으로 이루어지기도 한다. <온실가스·에너지 목표관리제>는 제재적 조치가 법률에 근거하여 행정청이 우월한 지위에서

24) IPCC, 지구온난화 1.5도 특별보고서\_기술요약서(TS), 2018.10.1, 참조.

25) 대법원 2004.8.16. 선고 2003두2175 판결.

26) 김용섭, 환경행정소송의 원고적격에 관한 논의, 환경법연구, 제34권 제3호, 2012, 238면.

27) 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 판결.

일반적으로 행하는 모든 행정작용이며 실질적으로 대외적 구속력이 있다. 그러나 그 대상은 온실가스 배출업체이므로 기후변화로 인해 피해를 입은 자가 직접 행정처분의 당사자가 되기 어렵다. 하지만 대법원에서 “행정처분의 직접 상대방이 아닌 제3자라 하더라도 행정처분의 불이행으로 인해 법률상 보호되는 이익을 침해당한 경우 소송을 통해 그 당부의 판단을 받을 자격이 있다”고 판시하고 있다.<sup>28)</sup> 또한, 낙동강 취수장 부근 공장설립승인처분취소소송<sup>29)</sup>에서는 환경이 가지는 환경침해의 광범위성, 피해의 심각성, 피해자 구제의 필요성을 고려하여 처분의 상대방이 아닌 제3자의 원고적격을 확대해야 할 필요성을 인정하고 있어<sup>30)</sup> 환경행정소송에서 원고적격의 범위를 넓혀 국민의 권리구제 범위를 넓혀 오고 있음을 알 수 있다.

### (1) 기후변화 취약계층 및 환경단체

우리나라의 이상기후로는 한파, 집중호우, 폭염, 태풍이 대표적이고,<sup>31)</sup> 이러한 기후변화로 인한 피해는 농업·농촌, 건강 등 다양한 부분에서 나타나고 있다.<sup>32)</sup> 이에 따라 피해의 범위가 점차 넓고 비대해지고 있는데, 이로 인해 발생한 것이 기후변화 취약계층<sup>33)</sup>이다. 기후변화 취약계층이 겪는 피해는 기존의 건강위험요소 외에도 기후변화 영향으로부터 오는 새로운 위험요소가 더해져 그 피해가 더욱 가중된다. 그러므로 이들에 대한 권리보호의 필요성은 매우 중대할 것이다. 그러나 이러한 기후변화 취약계층 전체가 소송의 대상이 되기에는 범위가 광범위하고, 특정하기 어렵다는 문제점이 있다.

그리고 환경단체의 경우 미국, 독일, 네덜란드 등의 기후소송에서는 원고로

28) 대법원 2004.8.16. 선고 2003두2175 판결.

29) 대법원 2010.4.15. 선고 2007두16127 판결.

30) 장경원, 환경행정소송과 제3자의 원고적격 -대법원 2010.4.15. 선고 2007두16127 판결을 중심으로-, 환경법연구, 제33권 제2호, 2011.8, 375면.

31) 관계부처합동, 2018년 이상기후 보고서, 2019.1.31. 36면.

32) 관계부처합동, 제2차 국가기후변화 적응대책, 2015.12. 50면.

33) 기후변화취약계층은 법적으로 정의되지 않지만, 육체적·정신적 장애를 갖거나, 사회·경제적 지위가 낮아 기후변화 영향에 자력으로 대응하기 어려운 사람과 지리적으로 기후변화에 취약한 지역에 거주하여 지속적인 피해를 받는 계층을 의미한다.; 하종식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 환경부·KEI·KACCC, 2014, 32면.

활동하고 있다.<sup>34)</sup> 하지만 환경단체가 우리나라에서 기후변화소송의 당사자가 될 가능성이 희박하다. 그 이유는 우리나라에서는 환경상 이익의 침해를 증명할 수 있어야 환경소송의 원고로 인정받을 수 있기 때문이다.<sup>35)</sup> 법원에서는 환경단체에게 일정 기준에 따라 원고적격을 부여하는 단체소송제도가 도입되는 등의 입법적 조치가 없는 한 공익을 목적으로 소송을 제기할 수 없다고<sup>36)</sup> 하여 환경단체가 직접적으로 자신의 환경상 이익을 침해당한 경우가 아니라면 원고로 인정될 수 없음을 판시하였다. 그러므로 현재로서는 환경단체가 원고로 참가할 수 있는 제도가 도입되기 전에는 환경단체가 원고가 되어 기후소송을 제기하기 어려울 것으로 판단된다.

## (2) 폭염 피해자

이에 따라 우리나라에서 기후소송을 제기하기 위해선 좀 더 구체적이고 직접적인 피해를 받은 자연인이 원고가 되어야 한다. 우리나라의 기후변화 피해 중 대표적인 것은 지구온난화로 인한 폭염이다. 2018년 평균 폭염일수가 31.5일, 연평균 온열질환자 4526명 그중 사망자가 48명에 달하였고,<sup>37)</sup> 이러한 피해는 21세기 후반기에 폭염일수와 폭염 위험도 지역이 큰 폭으로 증가될 것으로 전망되고 있다.<sup>38)</sup> 또한, 실제 IPCC에서는 폭염을 온실가스 배출로 인한 기후변화 리스크 중 하나로 언급하고 있어<sup>39)</sup> 온실가스 배출과 폭염 사이의 연관성을 확인할 수 있다.

「저탄소 녹색성장 기본법」에서 국민의 사익을 보호하는 조항은 따로 마련되어 있지 않지만 본 법률의 목적이 헌법 제10조 인간의 존엄과 행복추구권과 제35조 환경권을 보호하고 있는 것으로 생각된다. 그러나 원고적격을 판단함에 있어 처분의 근거법규를 먼저 검토한 후 사익보호를 도모하는 근거법규이나 관련 법률이

34) 독일의 Greenpeace Germany, 네덜란드의 Urgenda, 아일랜드의 Friends of the Irish Environment 등

35) 환경정의포럼 발표자료, 국내외 소송사례로 본 환경단체 소송제도 도입의 필요성과 입법 방향, 2018.12.5. 참조.

36) 청주지법 2008.11.13. 선고 2007구합1212 판결.

37) 환경부 보도자료, ‘향후 10년 우리나라 폭염 위험도 더욱 높아진다’, 2019.7.29.

38) 기상청, 2018 기후변화 시나리오 환용사례집, 2018.12, 70면.

39) IPCC, 위의 책 24) 참조.

없는 경우 환경권을 원용할 수 있는지에 대하여 대법원은 헌법 제35조 제1항에서 정하고 있는 환경권에 관한 규정만으로는 권리의 주체·대상·내용·행사방법 등이 구체적으로 정립되었다고 볼 수 없어 환경권을 법률상 이익의 판단 대상에서 제외하고 있다.<sup>40)</sup> 그리고 환경권 침해로 원인으로 행정소송을 제기할 경우 원고에게 당해 처분으로 인하여 전과 비교해 수인한도를 넘는 환경피해를 받거나 받을 우려가 있다는 것을 증명하게 하고 있다.<sup>41)</sup> 이에 따라 현재 다수설과 판례에 의하면 환경권의 권리침해성은 인정되기 어렵고, 그러므로 행정쟁송에서의 환경권 침해를 전제로 하는 원고적격은 부정될 수밖에 없다.<sup>42)</sup>

하지만 국가는 헌법 제10조에 따라 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 가지고, 제35조에 따라 환경보전의 의무가 있다. 따라서 국가의 기관으로서 공익에 따라 의사를 결정하고 표시하는 행정청도 최상위 법인 헌법에 따라 공익을 저해하는 경우가 아니라면 국민의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무가 있다. 그렇기에 본 사안에서 피고는 원고의 환경권을 보호할 의무가 존재할 것이다. 그러나 현재 대법원에서는 사익보호를 도모하는 근거법률 및 관련 법률로 헌법 제35조 제1항 환경권을 인정하고 있지 않아 원고의 법률상 이익이 없어 원고적격을 인정받기 어려울 것으로 판단된다.

### 3. 피고적격

<2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>은 환경부, 산업부, 농식품부, 과기부, 기재부 등 다수의 부처가 2030년 온실가스 감축 국가목표의 달성을 위해 함께 작성한 것으로 정부 주도 행정계획으로 볼 수 있고, 행정계획의 실무 총괄은 환경부가 담당하고 있다.<sup>43)</sup> 또한, 「온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침」에서 환경부장관에게 목표관리에 관한 제도의 운영과 총괄·조정 역할을 담당하도록 하고 있다.

40) 대법원 2006.3.16. 선고 2006두330 판결.

41) 대법원 2011.9.8. 선고 2009두6766 판결.

42) 한상운, 환경행정쟁송에서의 원고적격 판단시 근거법률로서의 환경권 원용 가능성, 환경법연구, 제36권 제1호, 2014, 178면.

43) 관계부처합동, 앞의 책 4), 29면.

이와 같이 우리나라의 온실가스 감축 정책과 관련된 <2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>와 <온실가스·에너지 목표관리제>의 최종적인 관리가 국가 그리고 그중에서도 환경부를 중심으로 이루어지고 있다. 그러므로 본 제도를 대상으로 하여 소송이 제기될 경우 피고를 환경부장관으로 설정함이 마땅할 것으로 생각된다.

#### 4. 소결

<2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>은 그 자체가 처분이나 직접적인 기본권 침해가 가하지 않는다. 그리고 피고가 이를 보완 및 검토하지 않음으로서 원고에게 직접적이고 구체적인 영향을 미치는 것이 아니므로 소송의 대상이 되지 않는다고 판단된다. 또한, 피고가 「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조에 따라 <온실가스·에너지 목표관리제>에 따른 온실가스 감축목표를 이행하지 않은 업체에 대해 제재조치를 할 재량권이 존재하고, 온실가스 배출이 증가함에 따라 국민의 생명·신체를 위협하고 있음을 알 수 있어 재량권 수축의 요건이 받아들여져 피고에게 재량권 행사의 의무가 발생한다고 하여도 의무가 존재함에도 이를 이행하지 않은 피고의 의무 불이행은 행정처분의 요소에 해당하지 않아 대상적격이 부인될 것으로 판단된다. 따라서 위와 같은 사안으로 행정소송을 진행할 경우 소송요건의 결여로 본안의 심리를 거부하는 각하 판결이 이루어질 것으로 판단된다.

### IV. 헌법소원심판의 적용

기본적으로 헌법소원심판은 행정소송과 달리 공권력의 행사 또는 불행사로 인해 본인의 기본권이 현재 그리고 직접적으로 침해된 경우 다른 법률에 의한 구제절차를 모두 거친 후라면 누구나 제기할 수 있다. 그렇기에 헌법소원심판은 청구인의 기본권이 침해되었는지 여부가 가장 중요한 판단요소 중 하나이다.

국가는 헌법에서 보호하고 있는 권리인 국민의 생명권과 환경권에 위협을 야기

하는 온실가스를 감축하기 위해 2030년 온실가스 감축 국가목표를 달성하여야 하고, <2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>과 <온실가스·에너지 목표관리제>가 그 목적에 따라 이행될 수 있도록 관리·감독할 의무가 있다. 아래에서는 이러한 내용을 바탕으로 국가에 헌법에 근거하여 온실가스 감축 국가목표를 달성하고 이를 위해 적극적으로 이행조치를 취할 의무가 존재하는지, 존재한다면 그러한 의무를 이행하지 않음으로써 국민의 기본권 침해가 발생하는지를 중심으로 살펴보겠다.

## 1. 헌법소원의 요건

### (1) 공권력의 행사 또는 불행사

헌법소원의 대상은 ‘공권력의 행사 또는 불행사’이다. 본래 헌법재판소는 부작위에 대해 입법자가 일정한 법률을 제정하였으나 그 내용·범위 등이 불완전하거나 불충분하여 자신의 기본권이 침해되었다고 주장하는 부진정 입법 부작위의 경우 입법권의 행사가 이미 존재하므로 인정하지 않고 있다.<sup>44)</sup> 그러나 한편으로는 행정권력의 부작위는 공권력이 주체에게 헌법에서 유래하는 작위의무가 구체적으로 규정되어 이에 따라 기본권의 주체가 행정행위를 청구할 수 있음에도 공권력의 주체가 의무를 게을리 하는 경우 허용하고 있기도 하다.<sup>45)</sup>

#### (가) 2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵

행정계획이라 하여도 94학년도 대학입학고사 주요요강과 같이 사실상의 준비 행위이나 그 내용이 국민의 기본권에 직접 영향을 끼치는 내용이고 앞으로 법령의 뒷받침에 의해 그대로 실시될 것이 틀림없는 경우 사실상의 규범 작용으로 인한 위헌성이 이미 발생했다고 보아<sup>46)</sup> 헌법소원의 대상으로 보고 있다. 「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조에 근거한 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>은 온실가스 감축목표 달성을 위한 구체적인 이행방안을 담고 있다. 하지

44) 홍일선, 입법부작위 헌법소원심판의 적법요건 연구, 강원법학, 제57호, 2019, 189면.

45) 헌재 2005.9.29. 선고 2005헌마437 결정.

46) 헌재 1992.10.1. 선고 92헌마68 결정.

만 행정청의 장래활동기준을 정한 행정계획에 불과하여 대외적 구속력이 없어 이를 통해 직접 청구권자의 기본권 침해가 발생하였다고 보기 어려울 수 있다. 그러나 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>은 국가의 온실가스 감축 정책에 대한 기본계획으로 이를 중심으로 실질적인 처분이 이행되고 있다. 실제 2017년 「전기사업법 시행령」 제5조의 4가 개정됨에 따라 발전사업자가 환경을 적정하게 관리·보존하는데 필요한 조치로서 전기공급을 정지하는 경우를 발전사업자가 전기의 공급을 거부할 수 있는 정당한 사유에 추가하였고, 노후 석탄화력발전소 등의 가동 중지가 이루어졌다. 이에 따라 <2030년 온실가스 감축 목표 달성을 위한 기본 로드맵> 역시 법령의 뒷받침에 의해 그대로 실시될 것을 예상할 수 있다.

피청구인은 국민의 기본권 보호와 환경보호를 위해 노력할 헌법상의 의무이행을 위해 온실가스 감축 국가목표를 달성해야 할 의무가 있다. 그러나 이러한 목표를 달성하기 위한 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>의 시행에도 국가에서 목표하고 있는 온실가스 감축목표량과 실제 온실가스 배출량의 차이가 점점 벌어지고 있다.<sup>47)</sup> 이는 「저탄소 녹색성장 기본법」 제4조에 근거하여 각종 정책을 수립함에 있어 경제와 환경의 조화로운 발전 및 기후변화에 미치는 영향을 종합적으로 고려할 필요가 책무가 있고, 제42조에 따라 정부가 온실가스 감축 목표의 달성을 위해 필요한 조치를 강구할 의무가 있음에도 국가가 이를 이행하지 않고 있음을 알 수 있다. 그러므로 온실가스 감축 국가목표를 달성하지 못한 것과 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>의 관리·감독이 제대로 이루어지지 못함에도 아무런 조치를 취하지 않는 것은 공권력의 불행사에 포함된다고 생각한다.

#### (나) 온실가스·에너지 목표관리제

「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조에 근거한 <온실가스·에너지 목표관리제>에 따르면 국가는 온실가스 배출업체에 부여된 온실가스 감축목표를 달성하도록 하고, 불이행업체에 갱신명령 및 과태료 부과라는 제재조치를 취해 이행의 강제성을 띠고 있다. 발전 및 산업부문은 온실가스 배출 상위 10%의 배출량이 전체

47) 김한솔 기자, “정부, 온실가스 감축 ‘2020 로드맵’ 실패했다”, 경향신문, 2019.9.20.



온실가스 배출량의 87%를 차지해 온실가스 배출 집중 수준이 매우 높다.<sup>48)</sup> 그렇기에 <온실가스·에너지 목표관리제> 대부분의 업체가 목표를 달성하여도 상위 10% 업체가 온실가스를 감축하지 않는다면 온실가스 감축 정책이 원활히 이루어진다고 보기 어려울 것이다. 이러한 상황이 반복됨으로써 수용하기 어려운 수준의 온실가스가 배출되고, 이는 기후변화를 초래하여 국민의 환경권과 생명권을 침해한다. 즉, 온실가스 감축정책에 대해 적극적이지 않은 국가의 태도는 국가가 헌법 제10조와 제35조에 근거한 국민의 기본권을 보호할 의무와 환경보존을 위해 노력할 의무 저버리고, 국민이 건강하고 쾌적한 환경을 향유할 자유를 침해당하지 않을 권리를 침해하는 것으로 생각된다. 국민은 헌법에 근거하여 건강하고 쾌적한 환경을 향유할 수 있는 자유를 침해당하지 않을 권리를 행사할 수 있으므로 국가에 환경침해요소를 제거할 것을 요구할 권리가 있고, 일정 경우 국가는 헌법에 근거하여 국민의 환경권 침해에 대해 적극적으로 보호조치를 취하여야 하므로 그에 따른 의무가 발생한다.<sup>49)</sup>

<온실가스·에너지 목표관리제>가 온실가스 감축 국가목표에 맞추어 이행되고 있지 않음에도 아무런 조치를 취하지 않는 정부의 행위는 헌법에 근거한 의무를 게을리 하는 경우에 해당한다고 생각된다. 그러므로 이러한 국가의 의무 불이행이 헌법소원의 대상이 될 수 있으리라 생각한다. 비록 헌법재판소에서는 공권력의 불이행에 대해 청구인에게 특별히 구체적으로 규정된 청구권이 존재하지 않는 것이 사실이다. 그러나 온실가스로 인한 국민의 환경권 및 생명권의 침해가 발생하고 있다는 것을 국내외 보고서를 통해 확인할 수 있고, 현재 우리나라에서도 그로 인한 피해가 발생하고 있어 국가차원에서의 대응이 이루어지고 있다. 이처럼 국민의 기본권 침해가 실질적으로 이루어지고 있음에도 헌법상 보호되는 기본권을 침해받은 당사자를 구제하기 위한 최후의 수단인 헌법소원심판에서 기본권의 주체가 행정행위를 청구할 청구권이 없다는 이유로 헌법소원이 각하되는 것은 국민의 환경권 및 생명권의 침해행위에 대해 헌법재판소가 방관하는 것으로 생각된다.

48) 임자영·장윤제·유재은·김진성, 국내외 기업의 온실가스 배출 현황, KCGS ESG 분석보고서, 2019.6.20, 16면.

49) 환경·에너지 법정책 센터, 환경피해에 대한 권리구제를 위한 법리와 법정책·제도 연구, 2010.12.13, 27면.

## (2) 기본권 침해

부작위가 청구인의 기본권을 침해하여 위헌인지는 침해되는 기본권의 중대성, 기본권침해 위험의 절박성, 기본권의 구제가가능성, 작위로 나아갈 경우 진정한 국익에 반하는지 등을 고려하여 합당한 재량권 행사 범위 내로 볼 수 있는지를 판단한다.<sup>50)</sup> 위에서 주장하는 온실가스 감축 국가목표의 불이행과 <온실가스·에너지 목표관리제>의 온실가스 감축 목표의 불이행으로 인한 정부의 의무 불이행으로부터 침해당한 기본권은 헌법 제35조 환경권과 생명권이다.

기후변화는 세계보건기구에서 선정하는 2019년 세계 보건에 대한 10가지 위협으로 선정<sup>51)</sup>될 만큼 인류에 심각한 위협을 가한다. 이러한 기후변화의 주요 원인으로 뽑히는 온실가스를 감축하기 위해 국내에서는 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하고 다양한 행정계획과 제도를 통해 온실가스 감축 국가목표를 달성하려고 하고 있다. 그러나 국내 온실가스 배출량은 매년 증가하고 있고<sup>52)</sup>, 그로 인한 이상기후로 폭염이 눈에 띄게 증가해 2018년에는 2011~2017년 평균 온열질환으로 인한 사망자 수보다 4배 이상 증가했으며, 앞으로는 폭염 위험도가 더 높아질 것이란 예측이 나오고 있다.<sup>53)</sup> 즉, 청구권자의 환경권과 생명권이 침해되고 있고, 앞으로도 청구권자의 기본권 침해 가능성이 높아질 것을 알 수 있다. 또한, 현 상태가 이대로 지속될 경우 청구권자의 기본권 침해 가능성이 더 커질 것을 IPCC 1.5도 특별보고서에서도 밝히고 있다.<sup>54)</sup>

이러한 상황에서 피청구인의 의무 불이행은 폭염의 원인이 온실가스임을 알면서도 온실가스 배출을 증가 시켜 청구인의 기본권 침해를 가속화하는 것이고, 헌법 제10조에 따른 기본권 보호의무를 위반하는 것이므로 침해되는 청구인의

50) 성중탁, 행정부작위 헌법소원에서의 작위의무와 국가의 기본권보호의무, 저스투스, 2014.2, 65면.

51) WHO, Ten threats to global health in 2019, <<https://www.who.int/emergencies/ten-threats-to-global-health-in-2019>>, (2019년 8월 25일 방문)

52) 환경부 온실가스종합정보센터, 2018 국가 온실가스 인벤토리 보고서, 2018.12, 35-36면.

53) 환경부 보도자료, ‘향후 10년 우리나라 폭염 위험도 더욱 높아진다’, 2019.7.29.

54) IPCC, 『지구온난화 1.5도 특별보고서\_정책결정자를 위한 요약본(SPM)』, 2018.10.1, 참조.; 육지 생물종의 감소 및 멸종을 비롯하여 생물다양성과 생태계에 대한 영향은 2°C보다 1.5°C 지구온난화에서 줄어들 것으로 전망된다. 건강, 생계, 식량 안보와 물 공급, 인간 안보 및 경제 성장에 대한 기후관련 리스크는 1.5°C 지구온난화에서 증가하며 2°C에서는 더 증가할 것으로 전망된다.

기본권이 매우 중대하다 할 것이다. 그리고 청구인의 기본권은 폭염이라는 기후변화의 근본적인 원인인 온실가스 배출량을 감축함으로써 비로소 극복할 수 있다. 이에 따라 폭염의 피해자인 청구인은 정부의 부작위로 인하여 자신의 헌법상 보장된 환경권과 생명권이 침해되었음을 주장할 수 있으리라 생각된다.

### (3) 법적 관련성

#### (가) 자기관련성

헌법재판소는 자기의 기본권을 직접 침해당하고 있는 사람을 청구권자로 보고 있어, 제3자는 특별한 사정이 없는 한 기본권침해에 직접 관련되었다고 보지 않는다. 그러나 법의 목적 및 실질적인 규율대상, 법 규정에서의 제한이나 금지가 제3자에게 미치는 효과 등을 종합적으로 고려하여 제3자의 자기관련성을 판단한다.<sup>55)</sup> 실제로 미국산 쇠고기 및 쇠고기 제품 수입위생조건 위헌확인에서 고기가 소비자의 생명·신체의 안전을 도모하기 위한 조치의 일환으로 행해진 것이므로 실질적인 규율 목적 및 대상이 소비자와 관련 맺고 있으므로 쇠고기 소비자는 이에 대한 구체적 이해관계를 가진다고 인정한 바 있다.<sup>56)</sup> 또한, 과학기술의 발달에 따라 공권력 작용이 생명·건강에 관한 기본권을 침해하는 경우 자기관련성의 범위에 대한 문제가 제기될 수 있으나, 생명·건강을 보호해야 할 국가의 책임과 의무에 따라 그 범위를 넓게 인정하는 것이 불가피하다.<sup>57)</sup>

<2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>의 규율 대상은 주로 온실가스 배출업체와 공공기관이고, <온실가스·에너지 목표관리제>의 규율 대상은 온실가스 배출업체 및 소비업체이다. 그러므로 국가의 처분에 의해 직접적으로 자신의 권리를 침해받는 자는 처분의 상대방인 온실가스 배출업체 및 소비업체로 볼 수 있을 것이다. 그러나 근거법률인 「저탄소 녹색성장 기본법」이 규율을 통해 보호하고 있는 이익 중 하나로 국민의 환경권이 포함되어 있다고 생각된다. 그리고 <온실가스·에너지 목표관리제>를 통해 온실가스 배출업체 및 소비업체에 대한 온실가스 배출량의 제한은 2030년 온실가스 감축 국가목표의 달성과 직접적으

55) 헌재 1997.9.25. 선고 96헌마133 결정.

56) 헌재 2008.12.26. 선고 2008헌마419 결정.

57) 허영, 헌법소송법론, 제14판, 2019.1.30, 400면.

로 관련되어 있다. 즉, 이는 정부의 의무 불이행으로 인해 발생하는 온실가스의 배출이 청구인의 환경권을 침해하고, 앞으로도 침해할 가능성이 높으므로 청구인은 이에 대한 구체적 이해관계를 가진다고 생각된다.

#### (나) 직접성

헌법재판소는 구체적 집행행위가 존재하거나 예정되는 경우 언제나 법률 자체에 대한 헌법소원심판청구의 적법성이 부정되는 것이 아니라하며 직접성 요건의 예외를 비교적 넓게 인정하고 있다.<sup>58)</sup> <온실가스·에너지 목표관리제>에서 온실가스 감축목표를 이행하지 않은 업체에 대한 개선명령과 과태료부과는 「온실가스·에너지 목표관리 운영 등에 관한 지침」에 따르면 부문별 관장기관에 그 권한을 맡기고, 환경부장관에게 통보하도록 되어있다. 그러나 이를 관리할 의무가 있는 정부가 아무런 조치를 취하지 않은 것이 청구인의 기본권에 직접적인 피해를 주지 않는다.

그러나 불기소처분에 대한 헌법소원에서는 “헌법상 재판절차진술권의 주체인 형사피해자의 개념은 형사실체법상으로는 직접적인 보호법익의 주체로 해석되지 않는 자여도 문제되는 범죄 때문에 법률상 불이익을 받게 되는 자라면 헌법상 형사피해자의 재판 절차진술권의 주체가 될 수 있다”라고 판시한 바 있다.<sup>59)</sup> 이에 따라 청구인은 부문별 관장기관이 목표 불이행 업체에 개선명령 및 과태료부과가 이루어지지 않은 것에 대해 정부가 추가적인 조치를 취하지 않음으로써 발생하는 온실가스로 인해 환경 및 생명의 권리를 침해당하게 되므로 헌법소원의 주체가 될 수 있다고 생각된다.

#### (다) 현재성

헌법소원심판은 공권력의 행사 또는 불행사로 인한 기본권 침해가 현재 발생하거나 장래 침해의 발생이 확실히 예측되는 경우 제기할 수 있다.<sup>60)</sup> 현재 우리나라의 온실가스 배출량이 매년 증가하여 2018년 7억 2500만 톤CO<sub>2</sub>eq을 배출하여

58) 성기용, 헌법소원의 직접성 요건에 관한 고찰, 법학논집, 제21권 제2호, 2016.12, 172면.

59) 헌재1992.2.25. 선고 90헌마91 결정.

60) 헌재 1992.10.1. 선고 98헌마168 결정.

2020년 온실가스 감축 국가목표의 달성 여부를 알 수 없는 상황이고,<sup>61)</sup> 그에 따라 2030년 온실가스 감축 국가목표 달성도 미지수이다. 그리고 환경부에서는 이미 향후 10년간 우리나라의 폭염 위험도가 높아질 예정이라는 것을 발표<sup>62)</sup>하였고, IPCC에서도 기후변화로 인하여 장래 폭염 기간이 증가할 것이라 보고한 바 있다.<sup>63)</sup> 이처럼 국내외 자료에 따라 이미 온실가스 배출로 인한 피해를 입은 청구권자의 기본권 침해는 장래에도 계속해서 발생하리라는 것을 충분히 예측할 수 있으므로 현재성 요건이 충족될 수 있으리라 판단된다.

## 2. 보충성

헌법재판소법 제68조에 따르면 다른 법률에 구제절차가 있는 경우 그 절차를 모두 거친 후가 아니면 청구할 수 없다고 규정하고 있다. 이는 헌법소원제도가 최후의 구제수단으로서의 기능을 하고 있기 때문에 다른 방법을 통해 자신의 권리를 구제받을 수 있는 경우 헌법소원을 청구할 수 없도록 하고 있다. 그러나 몇 가지 예외사항을 두어 다른 법률에 의해 구제절차가 존재해도 헌법소원심판을 청구할 수 있도록 하고 있다.

행정작용 중 처분에 해당하는 경우 행정소송의 대상이 될 수 있고, 그에 따라 행정소송을 먼저 거쳐야 한다. 그러나 같은 행정작용이라 하여도 처분에 해당하지 않는다면 행정소송의 대상이 될 수 없으므로 이러한 경우 보충성원칙의 예외로서 바로 헌법소원심판을 제기할 수 있다.<sup>64)</sup> 고발권불행사 위헌확인의 경우 헌법재판소는 “공정거래법은 고발에 대한 이해관계인의 신청권을 인정하는 규정을 두지 않고 있고, 고발권 행사가 청구인의 신청이나 동의를 요건으로 하지 않는 행정부작위는 행정심판이나 행정소송의 대상이 되지 못하므로 이러한 경우 행정쟁송 절차를 거치는 것은 부당하다”라고 판시한 바 있다.<sup>65)</sup> 본소송은 정부의 의무 불이행을 대상으로 하고, 이러한 의무 불이행에 대한 행정청의 행위가 청구인의

61) 박상욱 기자, “온실가스 ‘역대 최악’... 이대로면 한해 절반 가까이 여름”, JTBC, 2019.8.13.

62) 환경부 보도자료, ‘향후 10년 우리나라 폭염 위험도 더욱 높아진다’, 2019.7.29.

63) IPCC, 앞의 책 24), 36면.

64) 정호경, 항고소송과 헌법소원의 관계, 사법, 제36호, 2016, 314면.

65) 헌재 1995.7.21. 선고 94헌마136 결정.

협력을 요건으로 하지 않으므로 행정심판이나 행정소송의 부작위에 해당하지 않아 행정심판 혹은 행정소송의 대상이 되지 못한다. 그러므로 본소송은 보충성에 대한 예외에 포함되어 다른 법률에 의한 구제절차를 거치지 않고 바로 헌법소원을 제기할 수 있는 경우에 해당한다고 판단된다.

### 3. 청구기간

헌법소원심판은 헌법재판소법 제69조 제1항에 따라 사유가 있음을 안 날로부터 90일, 사유가 있는 날부터 1년 이내에 청구해야 한다. 그러나 헌법재판소는 입법부작위와 같은 공권력의 불행사로 인한 기본권 침해는 불행사가 계속되는 경우는 기본권 침해의 부작위가 지속되므로 공권력의 불행사를 대상으로 하는 헌법소원심판은 그 불행사가 계속되는 한 기간의 제약이 없이 적법하게 청구할 수 있다고 판시하고 있다.<sup>66)</sup> 본 소송의 경우도 정부의 부작위를 대상으로 하는 헌법소원심판으로 사유가 있음을 안 날과 사유가 있는 날을 특정하기 어렵고, 행정청의 의무 불이행 또한 공권력의 불행사에 포함되므로 청구 기간의 제약이 없다고 판단한다.

### 4. 권리보호이익 및 심판이익

소송의 대상이 공권력의 행사 또는 불행사이고, 기본권침해가능성·법적 관련성 요건을 가지고 있으며, 청구인의 기본권을 침해하는 공권력의 행사를 취소하여 기본권을 회복할 수 있을 경우 대부분 권리보호의 이익도 긍정할 수 있다.<sup>67)</sup>

국가는 헌법 제10조에 따라 중요한 기본권적 법익 침해에 대해 국가가 아닌 제3자인 사인으로부터 유발된 것이어도 국가는 적극적인 보호의 의무를 진다.<sup>68)</sup> 또한, 헌법 제35조에 따라 국가는 환경보전을 위해 노력할 의무가 있고, 일정 경우 사인인 제3자에 의한 환경권 침해에 대해서도 적극적으로 기본권 보호조치

66) 헌재1994.12.29. 선고 89헌마2 결정.

67) 정주백, 법률에 대한 헌법소원심판에 있어서의 권리보호이익, 헌법학연구, 제21권 제4호, 2015.12.30, 282면.

68) 헌재 1997.1.16. 선고 90헌마110 결정.

를 취할 의무를 진다.<sup>69)</sup> 정부는 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하고, 법률의 이행을 촉진하기 위한 행정계획과 지침을 만들어 온실가스 감축을 위한 이행조치를 취하고 있다. 이러한 이행조치에 따라 2030년 온실가스 감축 국가목표가 달성되어도 기후변화를 완벽히 막을 수 없을 것이라 예측되고 있지만<sup>70)</sup>, 현재 그 목표마저 이행하지 못할 것으로 예상되고 있다.<sup>71)</sup> <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>과 <온실가스·에너지 목표관리제>에 따라 기후변화대응정책이 이루어지고 있음에도 이러한 결과가 나타나고 있는 것은 피청구인의 이행조치가 제대로 이루어지지 못하고 있거나 해당 조치에 대한 관리·감독이 부족한 것으로 생각된다. 특히 온실가스로 인한 피해가 폭염과 열대야에서 나타나는 우리나라에서 정부가 기존의 기후변화대응조치 외에 추가적인 조치를 취하지 않는 것은 청구인의 기본권 침해가 발생하는 것을 방지하는 것과 같다고 생각된다.

우리나라에서는 국가가 국민의 기본권 보호를 위한 보호조치를 취했는지 여부를 과소보호금지원칙을 기준으로 평가하기 때문에<sup>72)</sup> 정부가 위와 같은 법률과 정책을 마련함으로써 최소한의 보호조치를 이행하고 있다고 판단할 수 있어 권리 보호의 이익이 부정될 수 있다. 하지만 기본권침해행위가 종료되어 주관적 권리구제에 도움이 되지 않아도 그러한 침해행위가 앞으로도 반복될 위험이 있거나 그 해명이 헌법질서의 수호·유지를 위해 중대한 의미를 지니는 경우 심판청구의 이익을 인정할 수 있다.<sup>73)</sup>

이에 대해 저자는 피청구인에게 법적 의무가 있는지, 청구인의 기본권 침해가 발생하였는지를 중심으로 심판과정이 이루어질 것이라 생각한다.

### (1) 피청구인의 법적 의무

피청구인이 「저탄소 녹색성장 기본법」에 근거한 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>과 <온실가스·에너지 목표관리제>의 시행으로 온실가

69) 환경·에너지 법정책 센터, 앞의 책 49), 27면.

70) UNEP, *Emissions Gap Report 2018*, 2018.11, p.14.

71) NEW CLIMATE INSTITUTE, 앞의 책 19), p. 74.

72) 현재 2008.7.31. 선고 2006헌마711 결정.

73) 홍일선, 앞의 논문 44), 211면.

스 감축 목표의 달성이 이루어지지 않는데도 불구하고 추가적인 조치를 취하지 않음으로써 청구인의 헌법상 기본권인 환경권과 생명권을 침해한 것이 위법함을 주장할 법적 근거는 다음과 같다. 첫째, 헌법 제10조의 기본권 보호의무와 제35조 국가의 환경보호의무. 둘째, 국제환경조약 상 국가의 의무. 셋째, 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약 제6조 생명권에 따른 보호의무 등을 살펴본다.

기후변화협약과 파리협정은 헌법에 의해 체결·공포된 조약이므로 국내에서 법률에 준하는 효력을 가지게 되고, 조약에서 국내적 실시의 의무를 부과한 경우 이 의무를 불이행하면 국제책임의 문제가 발생한다.<sup>74)</sup> 그러나 헌법재판소는 국내 법과 동일한 효력을 가지는 국제협약은 위헌심사의 기준이 되지 못한다는 것을 분명히 하였다.<sup>75)</sup> 또한, 파리협정의 조문 내에서 NDC의 불이행 그 자체를 통해 국가에 제재를 가할 법적 구속력을 부여하지 않고 있다. 이렇듯 국제환경조약에서 국가에 대해 의무를 규정하고 있으나 국제법상 국가의 의무가 국내재판에서 국민에 대한 의무로 반영되기는 어려울 것으로 생각된다.

그리고 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약은 규약의 이행감시를 위한 독립기구인 인권위원회는 2018년 10월 제6조 생명권에 관한 일반지침서를 발간 하였다. 지침서에서는 환경악화, 기후변화, 지속 가능하지 않은 발전은 현재와 미래세대가 삶의 권리를 누릴 수 있는 능력을 위협하므로 정부는 오염과 기후변화로부터 환경을 보호하기 위해 다양하고 실질적인 조치를 취해 생명권을 보호할 의무가 있음을 밝히고 있다.<sup>76)</sup> 본 규약은 위의 파리협정과 같이 헌법에 의하여 체결·공포된 조약으로 국내법과 같은 효력을 가진다. 하지만 시민적·정치적권리 위원회는 국제법상 법적 구속력이 없음을 밝히고 있고, 이를 국내법적 차원에서 위원회의 권고사항을 이행할 수 있는 법과 절차의 마련하는 것이 필요하여<sup>77)</sup> 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약을 통해 헌법소원심판에서 피청구인의 의무를 판단하기는 어려울 것으로 생각된다.

74) 양건, 헌법강의, 제7판, 법문사, 2019.6.15, 163면.

75) 헌재 2016.3.31. 선고 2013헌가2 결정.

76) CCPR, *General comment No.36(2018) on article 6 of the International Covenant on Civil and Political Rights, on the right of life*, 2018.10.30, p.14.

77) 박진아, 「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 채택 50년 - 규약의 발전과 이행, 홍익법학, 제17권 제4호, 2016.12, 226면.



그러므로 국제환경조약과 시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약을 헌법소원 심판 직접적인 근거로 활용하기는 어려울 것으로 생각된다. 그러나 기후변화대응을 위해 국가가 저야 할 의무가 존재함을 분명히 해 국가의 보호의무의 중요성을 간접적으로 보여줘 국내에서 기후소송을 심판하는 데 있어 국제사회의 동향을 보여주고, 법의 해석에 영향을 미칠 것이라 생각한다.

## (2) 기본권 침해 여부

기본권 보호의무는 기본권에 의하여 보호되는 기본권적 법익을 사인인 제3자의 위법적 침해로부터 보호해야 할 국가의 의무로 헌법 제10조에서는 국가에 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 보장할 의무를 부여한다고 명시하고 있다. 또한, 제35조에서 국가와 국민 모두에게 환경보전을 위해 노력해야 함을 명시해 환경권을 통해 개인은 국가를 상대로 환경권 침해를 주장하며 직접 침해배제 및 침해예방청구권을 행사할 수 있음을 확인할 수 있다.<sup>78)</sup>

정부는 <2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>을 우리나라의 온실가스 배출량을 참고하여 수정하고, <온실가스·에너지 목표관리제>를 2030년 온실가스 감축 국가목표달성에 맞추어 이행하는 것이 정부가 국민의 기본권을 보호하고(헌법 제10조), 환경보호를 위해 취해야 할 조치이다(제35조). 과거 <2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>을 수정한 원인으로 국가 온실가스 배출추세를 전환시킬 만한 유인이 부족하고 중요 정책의 변화를 반영하기 위함이었으므로<sup>79)</sup> 현재 온실가스 배출량 증가의 심각성을 반영하여 수정하는 것 또한 충분히 정부가 이행할 수 있는 수준이라 생각된다.

또한, 이상기후로 인한 피해가 환경권 침해에 이어 생명까지 위협하는 상황에서 온실가스 배출량은 매년 상승하고 있으나, <온실가스·에너지 목표관리제>의 대상인 관리업체의 온실가스 감축 목표에 대한 제재조치는 거의 이루어지지 않고 있다. 이는 경제와 환경의 이익이 서로 충돌하고 있기 때문이라 볼 수도 있다. 그러나 IPCC 제5차 평가보고서에서 기후변화에 대응하기 위해 강도 높은 온실가스 감축이 필요한 현재 완화된 온실가스 감축 목표의 이행은 2050년

78) 최희수, 환경권과 국가의 보호의무, 강원법학, 제50권, 2017.2, 443면.

79) 관계부처합동, 앞의 책 4), 1-2면.

Net-Zero 달성에 비용 효과적이지 못한 방법임을 분명히 하고 있다.<sup>80)</sup> 그러므로 경제와 환경의 이익 충돌에서 경제만을 중요시하는 것은 장기적으로 오히려 더 큰 경제적 손실을 불러오는 것이므로<sup>81)</sup> 현재의 온실가스 감축이 매우 중요하며 그것이 곧 자손의 안전과 자유 및 행복을 영원히 확보할 것으로 다짐하는 헌법정신에<sup>82)</sup> 부합하는 행동일 것이다.

헌법 제10조에 근거한 국가의 기본권 보호의무는 국가가 공권력을 행사했다면 사인에 의한 기본권침해상태가 제거될 수 있었음에도 불구하고 이를 행사하지 않아 사인에 의한 기본권 침해상태가 계속되고 있음을 전제로 한다.<sup>83)</sup> 우리나라는 2030년 온실가스 감축 국가목표에 달성을 위해 <온실가스·에너지 목표관리제>를 마련하고 시행하고 있다. 하지만 제재조치라는 재량권 행사를 통해 우리나라 온실가스 배출의 상당한 부분을 차지하는 발전 및 산업 부문의 온실가스 배출량의 감축이 이루어질 수 있었음에도 재량권 행사는 이루어지지 않았고, 해당 부문의 온실가스 배출량은 상승하고 있다. 즉, 온실가스 감축이라는 방법을 통해 청구권자의 기본권에 위해를 가하는 요소를 완화할 수 있음에도 불구하고 그에 대해 미온한 대처가 이루어지고 있는 것이다. 기후변화로 인한 피해는 되돌릴 수 없는 리스크를 가져오는 만큼 목표가 달성되지 않는 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵>과 <온실가스·에너지 목표관리제>는 국가가 국민의 환경권을 보호하기에 상당하고 충분한 조치라 생각되지 않는다. 또한, 피청구인의 조치로 인해 청구권자가 받는 환경과 생명의 침해가 경제발전으로 인해 얻게 되는 이익과 비교하여 수용하기 어려운 수준의 위험이라 생각된다. 그러므로 국가가 헌법 제10조와 제35조에 따라 국민의 기본권을 보호하기 위한 최소한의 조치가 이루어지고 있다고 보기 어렵다.

## 5. 소결

헌법재판소법 제72조에서는 ① 다른 법률에 따른 구제 절차가 있는 경우 ②

80) IPCC, 앞의 책 18), 93면.

81) IPCC, 앞의 책 54), 참조.

82) 헌법 전문.

83) 현재 1997.3.27. 선고 94헌마277 결정.

청구 기간이 지난 경우 ③ 대리인 선임이 없는 경우 ④ 그 밖에 헌법소원심판 청구가 부적법하고 그 흠결을 보충할 수 없는 경우 심판청구를 각하한다고 규정하고 있다. 여기서 청구의 부적합 사유로는 청구권자, 공권력의 행사 또는 불행사의 존재, 법적 관련성, 권리보호이익으로<sup>84)</sup> 헌법재판소가 본소송의 대상이 이러한 요건이 인정되지 못한다고 결정할 경우 본안 심판 전 각하될 것이다. 그러나 본소송이 인용 될 경우 2030년 온실가스 감축 국가목표의 불이행과 <2030년 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵> 및 <온실가스·에너지 목표관리제>의 불충분한 이행은 국내 기후변화의 원인이 되고, 기후변화의 발생으로 인해 국민의 생명권과 헌법 제35조 환경권을 침해함을 확인할 수 있을 것이다. 이에 따라 국가는 헌법 제10조와 제35조에 따라 기본권 보장하기 위해 국가의 의무를 이행할 의무가 있고, 국가가 의무를 이행하지 않는 것은 청구인의 기본권을 침해하는 것이므로 이를 개선하기 위한 조치를 취해야 할 것이다.

## V. 결론

환경오염과 기후변화 대응은 행정계획, 행정지도 등 행정청을 중심으로 이루어지고 있어 보다 구체적인 권리 구제를 위해선 행정소송이 제기되어야 할 것이다. 하지만 소송요건을 엄격히 해석·적용하여 큰 장애가 되고 있다.<sup>85)</sup> 대법원에서는 환경으로 인한 피해가 광범위하고, 피해가 심각하며, 피해자의 구제 필요성을 인정하고 있다. 기후변화로 인한 피해 역시 광범위하고, 심각하며 이를 예방하지 않을 경우 발생할 피해는 상당하다. 그러나 우리나라에서 소송을 제기하기 위해선 법률상 이익이 있거나, 기본권을 직접 침해당하였음을 입증하지 하여야 한다.

이에 대해 소송의 체계는 다르나 네덜란드 Urgenda의 소송<sup>86)</sup>과 독일의 기후소송<sup>87)</sup> 사례와 같은 해외 기후소송 사례를 통해 법률상 이익과 기본권 침해의 입증

84) 여경수, 권리구제형 헌법소원상 적법요건에 관한 비판적 고찰, 인권과 정의, 제463호, 2017, 9면.

85) 김홍균, 환경법, 제3판, 홍문사, 2014.2.28, 907면.

86) ECLI:NL:GHDHA:2018:2610, 200.178.245/01 참조.

87) Family Farmers and Greenpeace Germany v. Germany; <<http://www.lse.ac.uk/GranthamInsti>

문제를 어떻게 해결해 갈 수 있는지 참고하여 소송을 진행해 볼 수 있을 것으로 보인다. 기후소송을 통해 온실가스 감축목표를 이행하지 않아도 법적인 책임이 없어왔던 국가가 이제는 국제사회가 아닌 국민으로부터 온실가스 감축목표의 이행과 기후변화대응정책을 평가·감시받는 구조로 변화해 가고 있다. 이러한 변화를 참고하여 우리나라도 국민의 권리보호를 위해 대법원과 헌법재판소가 환경권을 보다 폭넓게 수용하고, 국가의 기후변화대응이 국민의 생명·환경에 영향을 주고 있음을 인정하여 법률상 이익과 기본권 침해가 존재함을 받아들여야 할 것이다. 또한 국가의 의무를 국내법을 근거로 판단하되, 국제환경조약·국제인권조약·국제환경법상의 일반원칙 등을 심판의 과정에서 간접적으로 활용하고, 온실가스 배출로 인한 기후변화 피해의 입증 근거로 국제기구의 자료를 적극적으로 인용한다면 행정소송 또는 헌법소원심판을 통한 권리구제의 길이 열릴 수 있을 것으로 생각된다.

논문투고일 : 2019. 10. 25. 심사일 : 2019. 11. 21. 게재확정일 : 2019. 11. 22.

---

litigation/family-farmers-and-greenpeace-germany-v-germany/>, (2019년 8월 6일 방문); 박태현, “기후변화소송과 파리협정”, 환경법과 정책, 제23권, 2019.9, 20면. 참조

## 참고문헌

- 김길환, “파리협정 채택과 우리나라의 대응방향”, 과학기술정책, 제26권 제2호, 2016.
- 김용섭, “환경행정소송의 원고적격에 관한 논의”, 환경법연구, 제34권 제3호, 2012.
- 김춘환, “재량권의 영으로의 수축이론”, 토지공법연구, 제3집, 1996.9.1.
- 박진아, “「시민적 및 정치적 권리에 관한 국제규약」 채택 50년 - 규약의 발전과 이행”,  
홍익법학, 제17권 제4호, 2016.12.
- 박태현, “기후변화소송과 파리협정”, 환경법과 정책, 제23권, 2019.9.
- 성기용, “헌법소원의 직접성 요건에 관한 고찰”, 법학논집, 제21권 제2호, 2016.12.
- 성중탁, “행정부작위 헌법소원에서의 작위의무와 국가의 기본권보호의무”, 저스티스,  
제140호, 2014.2.
- 송인옥·송동수, “기후변화 대응을 위한 CBDR원칙과 기후기술이전”, 홍익법학, 제20  
권 제2호, 홍익대학교 법학연구소, 2019.6.
- 여경수, “권리구제형 헌법소원상 적법요건에 관한 비판적 고찰”, 인권과 정의, 제463  
호, 2017.
- 이세림·조용성·이수경, “온실가스 에너지 목표관리제 및 배출권거래제 대상 기업의  
명세서를 이용한 온실가스 감축 실적 분석”, 한국기후변화학회지, 제8권 제3  
호, 2017.9.
- 임자영·장윤제·유재은·김진성, “국내외 기업의 온실가스 배출 현황”, KCGS ESG  
분석보고서, 2019.6.20.
- 장경원, “환경행정소송과 제3자의 원고적격”, 환경법연구, 제33권 제2호, 2011.8.
- 정주백, “법률에 대한 헌법소원심판에 있어서의 권리보호이익”, 헌법학연구, 제21권  
제4호, 2015.12.30.
- 정호경, “항고소송과 헌법소원의 관계”, 사법, 제36호, 2016.
- 최희수, “환경권과 국가의 보호의무”, 강원법학, 제50권, 2017.2.
- 한상운, “환경행정쟁송에서의 원고적격 판단시 근거법으로서의 환경권 원용 가능성”,  
환경법연구, 제36권 제1호, 2014.
- 홍일선, “입법부작위 헌법소원심판의 적법요건 연구”, 강원법학, 제57호, 2019.
- 환경정의포럼 발표자료, “국내외 소송사례로 본 환경단체 소송제도 도입의 필요성과

입법 방향”, 2018.12.5.

김홍균, 환경법, 제3판, 홍문사, 2014.2.28.

양 건, 헌법강의, 제7판, 법문사, 2019.6.15.

허 영, 헌법소송법론, 제14판, 2019.1.30.

관계부처합동, 우리나라 국가기여(INDC) 문서 [국문본], 2015.6.29.

관계부처합동, 제1차 기후변화대응 기본계획, 2016.12.

관계부처합동, 제2차 국가기후변화 적응대책, 2015.12.

관계부처합동, 2018년 이상기후 보고서, 2019.1.31.

관계부처합동, 2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵 수정안,  
2018.7.

기상청, 2018 기후변화 시나리오 환용사례집, 2018.12.

녹색기술센터, 파리협정 제13조 투명성체제와 기술개발 및 이전 지원, 2018.1.

하중식 외, 기후변화 취약계층 지원·관리 체계화, 환경부·KEI·KACCC, 2014.

환경부, 교토의정서 이후 신 기후체제 파리협정 길라잡이, 2016.5.

환경·에너지 법정책 센터, 환경피해에 대한 권리구제를 위한 법리와 법정책·제도  
연구, 2010.12.13.

환경부 온실가스종합정보센터, 2018 국가 온실가스 인벤토리 보고서, 2018.12.

CDRS, 더워지는 지구, 그 원인과 대책, 2009.12.29.

IPCC, 기후변화에 관한 정부간 협의체 제4차 평가 종합보고서, 2007.

IPCC, 기후변화에 관한 정부간 협의체 제5차 평가 종합보고서, 2014.11.1.

IPCC, 지구온난화 1.5도 특별보고서\_기술요약서(TS), 2018.10.1.

IPCC, 지구온난화 1.5도 특별보고서\_정책결정자를 위한 요약본(SPM), 2018.10.1.

CCPR, *General comment No.36(2018) on article 6 of the International Covenant  
on Civil and Political Rights, on the right of life*, 2018.10.30.

NEW CLIMATE INSTITUTE, *Greenhouse gas mitigation scenarios for major  
emitting countries*, 2018.12.

UNEP, *Emissions Gap Report 2018*, 2018.11.

## 【Abstract】

## Judicial Control over the mandatory default of national activities on greenhouse gas reduction targets

Song, In Ok

IT Legal Studies in Graduate School, Dankook University

The Paris agreement lays out specific goals under the climate change response treaty that went into effect in 2016, and requires the parties to submit and implement the NDC, which is a target for implementing greenhouse gas reduction by country, in order to achieve these goals. The damage caused by climate change is damaging not only the environment, but also the human body, life and property, and the nation is suffering such damage. However, the implementation of the greenhouse gas reduction target submitted to the Paris agreement has not been implemented. The State shall protect the basic rights of the people in accordance with Article 10 of the Constitution, and shall be obliged to strive for environmental preservation under Article 35. Despite these obligations, the current situation is that the nation's greenhouse gas emissions continue to increase. In response, we will find out whether we can file an administrative lawsuit focusing on the actions of the nation that are being implemented through the national goals and administrative plans for reducing greenhouse gas emissions as stipulated in our country. And if it is impossible to protect the basic rights of the people because it is not recognized as the right of the plaintiff and the right of the administrative litigation, we will see if the basic rights of the people can be saved through the Constitutional Court.

**주 제 어** NDC(국가결정기여), 저탄소 녹색성장 기본법, 2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵, 온실가스·에너지 목표관리제, 기후소송

**Key Words** NDC(Nationally Determined Contributions), Framework Act on Low Carbon, Green Growth, Basic Roadmap to Achieve National Greenhouse Gases Reduction Goals for 2030, Greenhouse gas and energy target management system, Climate Change Legal action