

기후 헌법소원 판결의 의미와 기후 운동의 과제

2024년 10월 16일 수요일 14시-17시
프란치스코 교육회관 211호 (정동길 9)

*현장 참여 / 온라인 송출이 진행됩니다.

1부 | 기후 헌법소원 판결, 환대와 회고

2부 | 판결의 의미와 기후 운동의 과제

발제 1. 기후 헌법소원 판결의 의미

* 윤세중 (기후 헌법소원 대리인단 변호사)

발제 2. 기후 헌법소원 판결 이후 기후 운동의 과제

* 김보림 (청소년기후행동 활동가)

* 황인철 (기후위기비상행동 공동운영위원장)

* 장하나 (정치하는엄마들 활동가)

토론

* 좌장: 이병주 (기후 헌법소원 대리인단, 변호사)

* 토론자

- 한재각 (기후정의동맹 집행위원)

- 이재홍 (이화여대 법학전문대학원 법학과 교수)

- 주선영 (기후미디어허브 전략커뮤니케이션 담당)

- 오리 (전쟁없는세상 활동가)

질의응답

공동 주최: 청소년기후소송, 시민기후소송, 아기기후소송, 탄소중립기본계획소송 소송단



기후 헌법소원 최종 선고 공동 기자회견

Press Conference on the Final Decision of the Korean Climate Litigation

판결은 끝이 아닌 기후 대응의 시작

목차

발제

- 1) 기후소송 헌법불합치 결정과 향후 과제 1
(윤세종 기후헌법소원 공동대리인단)
- 2) 판결문의 쓸모를 넘어 변화의 맥락으로 보는 기후 운동의 과제 13
(김보림 청소년기후행동 활동가)
- 3) 기후헌법소원 판결 이후 기후운동의 과제 29
(황인철 기후위기비상행동 공동운영위원장)
- 4) 기후헌법소원 이후 운동과제 - 오늘부터 기쁘겠습니다! 41
(장하나 정치하는엄마들 활동가)

토론

- 1) 기후운동: 한재각 기후정의동맹 47
- 2) 학계: 이재홍 이화여대 법학전문대학원 법학과 교수 51
- 3) 언론: 주선영 기후미디어허브 전략커뮤니케이션 담당 59
- 4) 타 헌법소원 승소사례: 오리 전쟁없는세상 활동가 65

시간		프로그램	비고
14:00~14:30	30'	여는 자리 <환대>	
14:30~14:35	5'	토론회 안내	사회 : 배슬기 환경운동연합 활동가
14:35~15:20	45'	발제	
15:20~15:30	10'	휴식	
15:30~16:00	30'	토론	좌장 : 이병주 기후소송대리인단 변호사
16:00~16:30	30'	질문 및 논평	
16:30~		폐회	

발제 1

기후헌법소원 판결의 의미

윤세종
기후헌법소원 공동대리인단
플랜1.5 변호사

기후소송 헌법불합치 결정과 향후 과제

헌법재판소 2024. 8. 29. 선고 2020헌마389 (병합)

2024. 9. 24.

플랜1.5/ 기후소송공동대리인
윤세종 변호사

사건의 개요

- 
- | | |
|---------------|------------------------------------|
| 2020. 3. 13. | 청소년기후행동 19명 헌법소원 (2020헌마389) |
| 2021. 10. 21. | 시민사회단체 및 정당 123명 헌법소원 (2021헌마1264) |
| 2022. 6. 13. | 영유아 60명 헌법소원 (2022헌마864) |
| 2023. 7. 6. | 시민 51명 탄소중립기본계획 헌법소원 (2023헌마846) |
| 2023. 8. 22. | 국가인권위원회 위헌 의견 제출 |
| 2024. 2. 19. | 사건 병합 및 공개변론 통지 |
| 2024. 4. 23. | 1차 변론기일 |
| 2024. 5. 21. | 2차 변론기일 |
| 2024. 8. 29. | 헌법불합치 결정 선고 |

「탄소중립기본법」 제8조 제1항

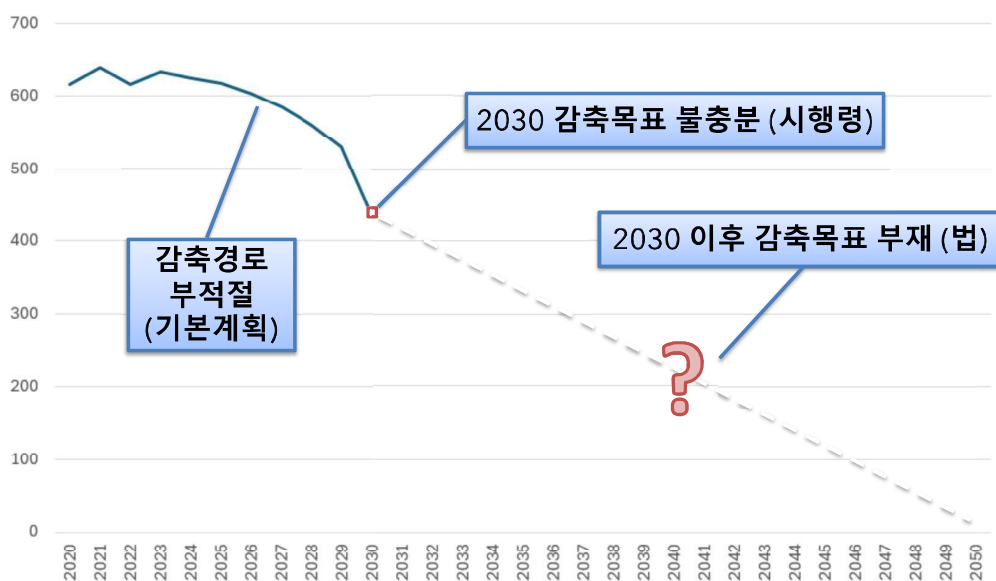
“정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표로 한다”

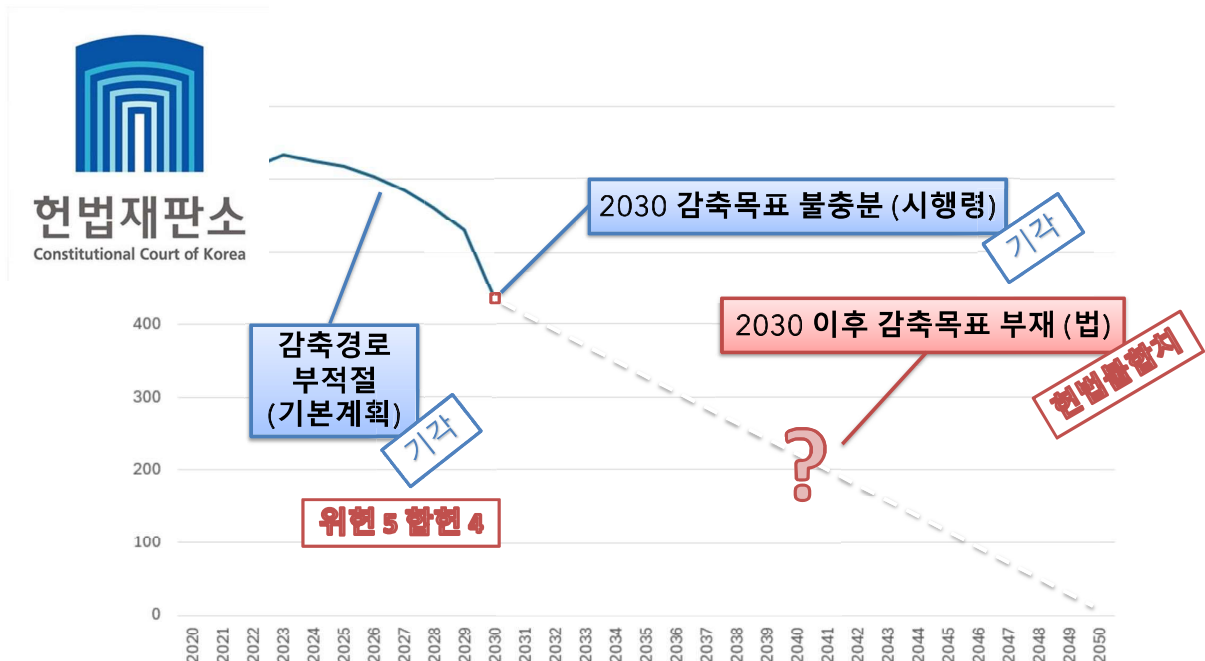
「탄소중립기본법 시행령」 제3조 제1항

“법 제8조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 40퍼센트를 말한다”

「제1차 탄소중립기본계획」

2030년까지 연도별/부문별 감축목표 설정





- 1 기후변화로부터 안전할 권리 : 헌법상 환경권
- 2 과학적 사실과 국제적 기준에 기반한 대한민국의 몫
- 3 미래세대의 권리를 보장하는 절차와 내용
- 4 고도의 사회적 합의를 이끌어 낼 국회의 헌법적 의무

판단기준 : 위험상황으로서의 기후위기

Plan 1.5

인간의 활동에 의한 온실가스의 배출이 지구온난화를 유발하는 주요 원인이라는 점은 IPCC의 보고서 등에서 지속적으로 지적하여 오고 있는 과학적 사실이다.

특히, 지구의 온도 상승 수준이 어떤 임계점에 다다르면, 기후변화가 갑작스럽고 돌이킬 수 없는 모습으로 나타날 개연성도 없지 않다.

인간의 활동으로 배출된 온실가스가 대기 중에 축적되는 수준에 따라 지구 평균 기온이 상승한다는 과학적 사실로 인해 온실가스 배출로 인한 기후변화의 영향은 배출된 이후 회복할 수 없다는 ‘불가역성’을 그 특징으로 한다.

기후변화는 그 원인과 영향 모두에 있어서 전 지구에 공통적이다. 어떤 국가도 기후위기의 원인 제공에 책임이 전혀 없다고 할 수 없는 이상, 다른 나라의 온실가스 배출을 지적하는 것만으로 자국 몫의 책임을 회피할 수는 없다.

7

판단기준 : 위험상황에 상응하는 보호조치

Plan 1.5

탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항이 설정한 중장기 감축목표와 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표가 과소보호금지원칙을 위반하였는지 여부는 기후위기라는 위험상황의 성격에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추었는지를 기준으로 판단된다.

이에 관해서는 앞서 살펴본 바와 같이 ¹온실가스 감축의 구체적인 목표치가 전 지구적인 감축 노력의 관점에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합하는지, 감축목표 설정의 체계가 기후변화의 영향과 온실가스 배출 제한의 측면에서 ²미래에 과중한 부담을 이전하지 않는 방식으로, 또한 온실가스 감축이 ³실효적으로 담보될 수 있는 방식으로 제도화되어 있는지 등을 ⁴과학적 사실과 ⁵국제기준을 고려하여 판단하여야 한다.

8

쟁점 1 : 2030년 이후 감축목표의 부재 – 과소보호금지 위반

Plan 1.5

탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 어떤 형태의 정량적 기준도 제시하지 않은 것은, 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 점진적이고 지속적인 감축을 실효적으로 담보할 수 없으므로, 미래에 과중한 부담을 이전하는 방식으로 온실가스 감축목표를 규율한 것이다.

- ✓ “미래에 과중한 부담이 이전되지 않도록 하기 위해서는 2050년 목표시점까지 실제로 점진적인 감축이 이루어질 수 있는 방식으로 감축목표가 설계되어야 하고, 그 제도적 실효성에 대한 심사는 급속한 감축의 필요성이 커진만큼 보다 엄격해야 함”
- ✓ “제조업 중심의 산업구조를 가진 우리나라에서 정부는 단기적 감축의 부담을 완화하고자 하는 유인이 많고, 이로 인해 감축비율을 가속화 못한다면 이후의 감축부담이 다시 가중되는 악순환 발생”
- ✓ “감축목표의 실효성 담보를 위해서는 목표 시점 이전에 상당한 시간적 간격을 두고 목표가 설정되어야 함”
- ✓ “누적 배출량에 대한 고려나 준거가 없는 상황에서 5년 주기로만 감축목표를 정하게 되면 단기적 상황과 여건에만 의존하게 될 가능성이 큼”

9

쟁점 1 : 2030년 이후 감축목표의 부재 - 법률유보원칙 위반

Plan 1.5

구체적인 감축수단에 관해서는 감축목표를 둘러싼 이해관계가 매우 다양하게 대립할 수도 있다. 이러한 사정들을 고려하면 중장기적인 온실가스 감축목표와 감축경로를 계획하는 것은 매우 높은 수준의 사회적 합의가 필요한 영역에 해당하므로, 2031년 이후의 기간에 대해서도 그 대강의 내용은 헌법 외에 가장 높은 수준의 사회적 합의를 반영하는 규범인 ‘법률’에 직접 규정되어야 한다.

특히 이른바 미래세대는 기후위기의 영향에 더 크게 노출될 것임에도 현재의 민주적 정치과정에 참여하는 것이 제약되어 있다. 이러한 점에서 중장기적인 온실가스 감축계획에 대하여 입법자에게는 더욱 구체적인 입법의 의무와 책임이 있다고 볼 수 있다.

10

쟁점 1 : 2030년 이후 감축목표의 부재 - 법률유보원칙 위반

Plan 1.5

한편, 국회의 입법절차는 국민의 대표로 구성된 다원적 인적 구성의 합의체에서 공개적 토론을 통하여 국민의 다양한 견해와 이익을 인식하고 교량하여 공동체의 중요한 의사결정을 하는 과정이며, 일반 국민과 야당의 비판을 허용하고 그들의 참여 가능성을 개방하고 있다는 점에서 전문관료들만에 의하여 이루어지는 행정입법절차와는 달리 공익의 발견과 상충하는 이익 간의 정당한 조정에 보다 적합한 민주적 과정이다. 이러한 견지에서, 규율대상이 기본권적 중요성을 가질수록 그리고 그에 관한 공개적 토론의 필요성 내지 상충하는 이익 간 조정의 필요성이 클수록, 그것이 국회의 법률에 의해 직접 규율될 필요성 및 그 규율밀도의 요구정도는 그만큼 더 증대되는 것으로 보아야 한다(헌재 2004. 3. 25. 2001헌마882; 헌재 2009. 10. 29. 2007헌바63 등 참조).

11

쟁점 2 : 2030년 감축목표 - “위헌이라 단정할 수 없다”

Plan 1.5

시행령 제3조 제1항
“2018년 대비 40% 감축”

- IPCC 전지구적 감축경로
- 탄소예산
- 배출격차
- OECD 국가비교
- 통합평가모델 분석

그러나 나라마다 인구, 국내총생산, 기존의 온실가스 배출규모, 온실가스 감축을 위한 기술력 및 경제력, 산업구조 등이 다양한데, 어떠한 요소를 어떠한 방식으로 고려하는 것이 온실가스 감축 노력의 국가 간 공평한 분담이라고 할 것인지에 관해서는 여러 연구가 진행되고 있지만, 개별 국가의 구체적 분담 기준에 관하여 우리나라에 적용될 수 있고 국제적으로 이의를 제기하기 어려운 합의는 존재하지 않는다.

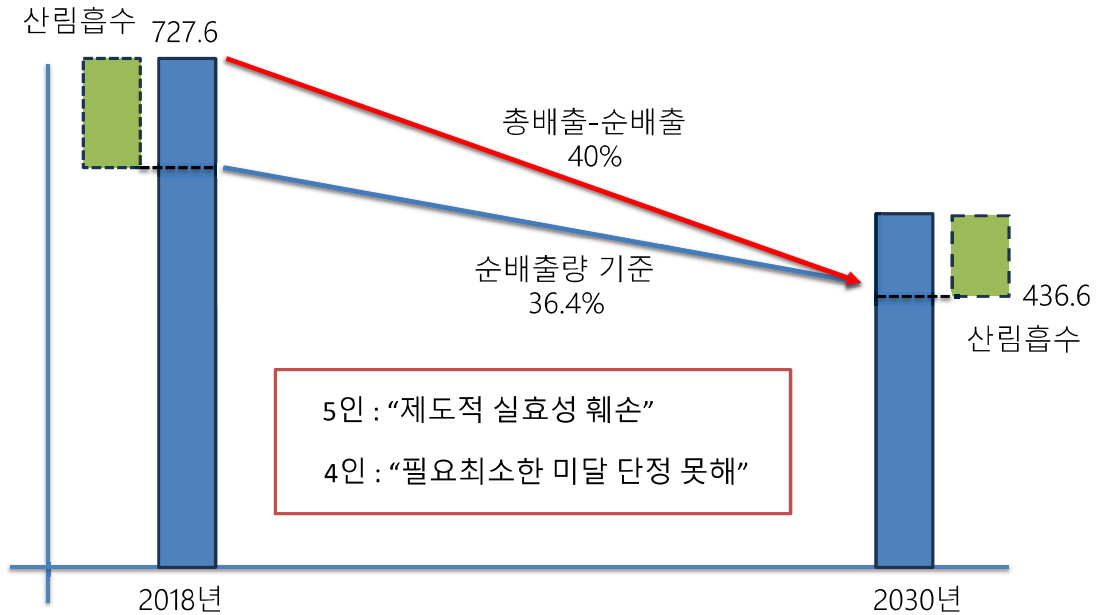
“단일한 기준을
선택할 수 없음”

1) 2030년까지의 온실가스 감축목표 비율인 ‘2018년 대비 40%만큼 감축’이라는 수치만으로는 기후위기의 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못하였다고 볼 수 없다는 것은, 특정 연도의 정량적인 목표 수치에 대하여 이견이 있을 수 있는 특정한 방법론을 제시하여 위헌으로 판단하기 어렵다는 것일 뿐, 위와 같은 수치가 2050년 탄소중립에 이르기 위한 중간 목표로서 최선이라는 취지는 아니다.

“최선이라는
취지는 아님”

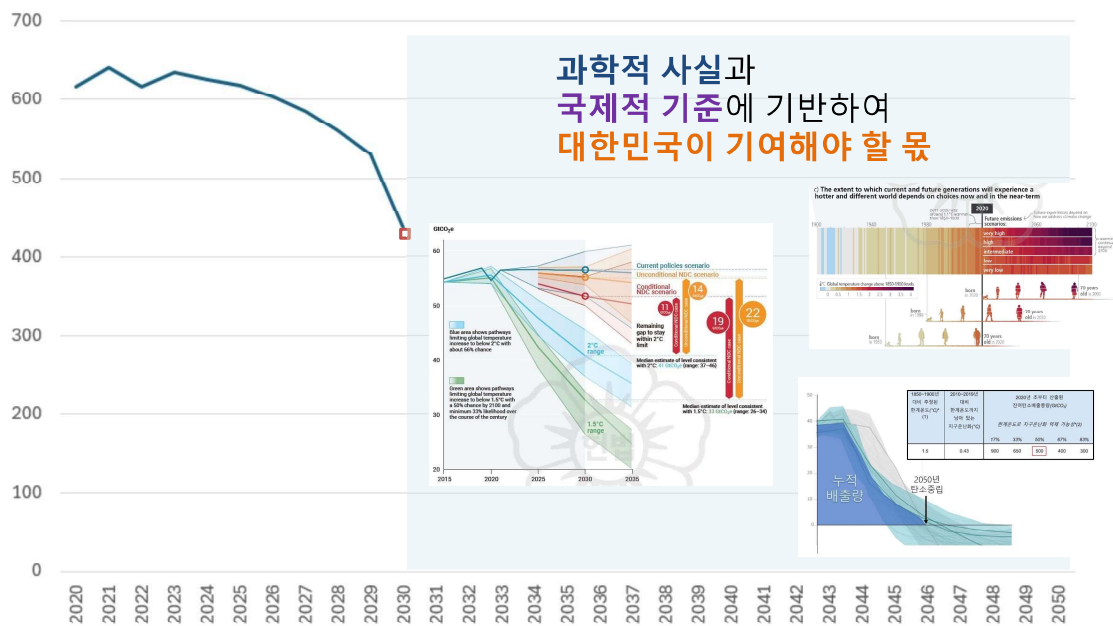
12

쟁점 3 : 2030년 연도별/부문별 감축목표 - 위헌 5인 v. 합헌 4인 *Plan 1.5*



13

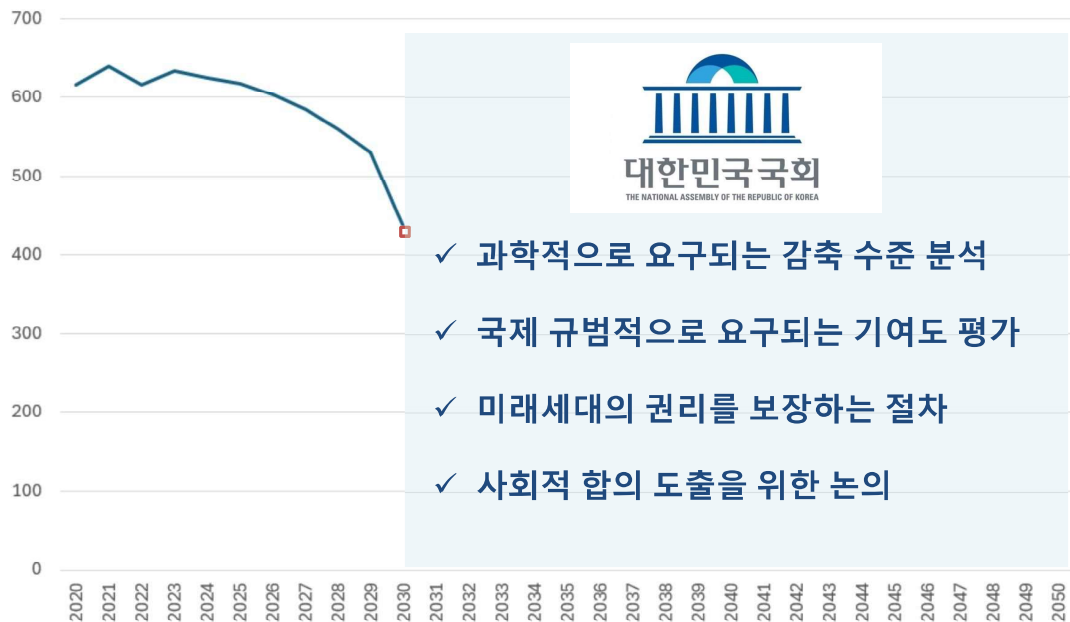
헌법불합치 결정 이후 : 국회의 입법 과제 *Plan 1.5*



14

헌법불합치 결정 이후 : 국회의 입법과제

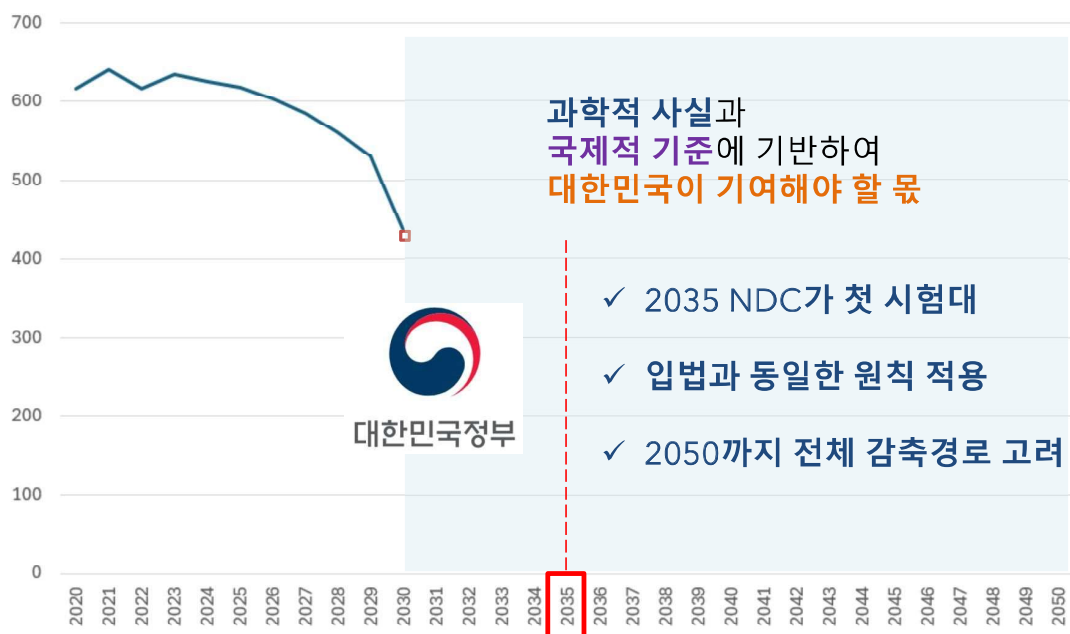
Plan 1.5



15

헌법불합치 결정 이후 : 정부의 정책과제

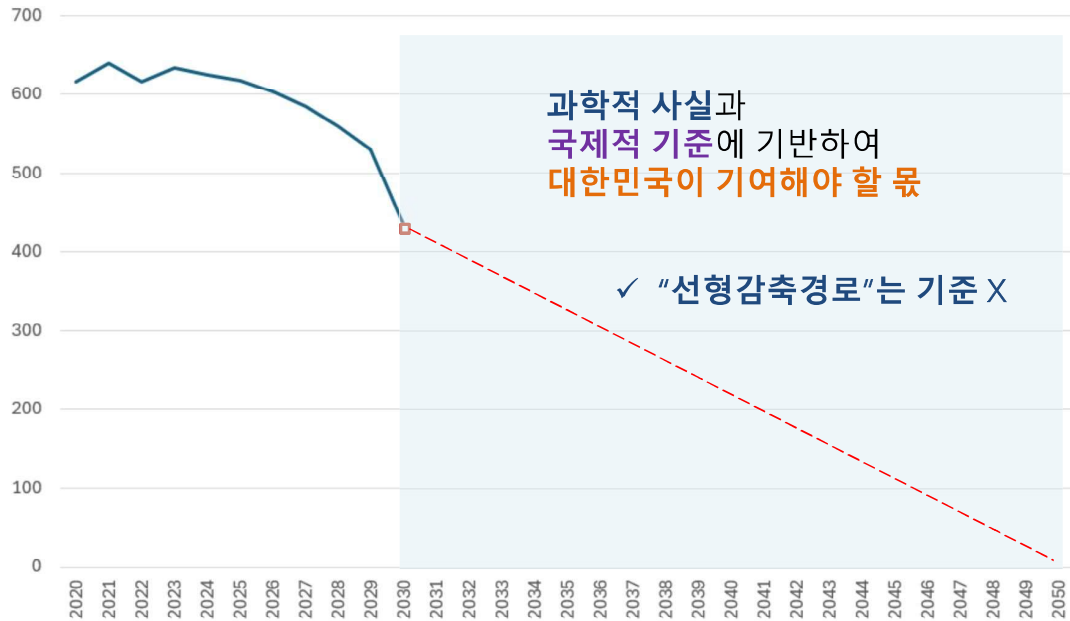
Plan 1.5



16

헌법불합치 결정 이후 : 선형감축경로?

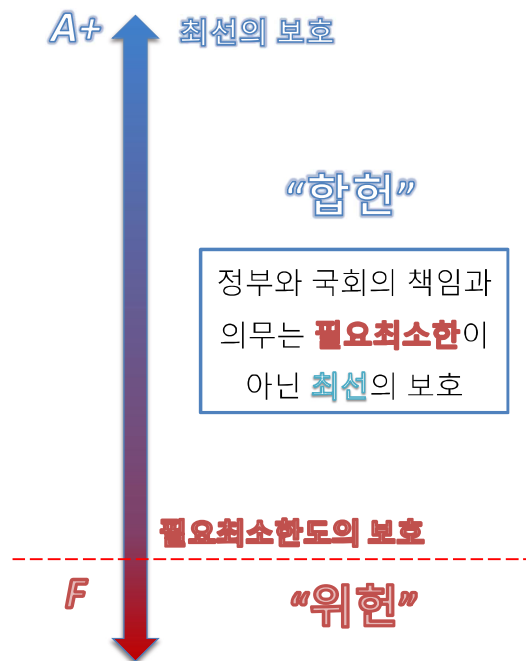
Plan 1.5



17

헌법불합치 결정 이후 : "최소한"과 "최선"의 간극

Plan 1.5



과학적 사실과
국제적 기준에 기반하여
대한민국이 기여해야 할 몫

→ 2030년 감축목표도 재평가 필요



독일연방헌법재판소
2021년 헌법불합치 결정

	2030	2035	2040	2045	2050
권	55%				100%
후	65%	77%	88%	100%	

18

감사합니다

sejong@plan15.org

발제 2

기후헌법소원 이후 운동과제

김보림

**청소년 기후헌법소원 청구인
청소년기후행동 활동가**

판결문의 쓸모를 넘어 변화의 맥락으로 보는 기후 운동의 과제

청소년기후행동 김보림

안녕하세요. 기후 헌법소원을 시작하고 주도해 온 기후 운동 단체, 청소년기후행동(이하 청기행)입니다.

청소년기후행동의 청소년 19 명은 2020 년 3 월, 국가의 기후 대응이 국민의 기본권 보호의무를 다하지 못한다 주장하며 아시아 최초의 기후 헌법소원을 청구했습니다. 이후 4 년 반의 시간 동안 저탄소녹색성장기본법에 대한 위헌 소송으로 시작하여 탄소중립기본법, 탄소중립기본법 시행령 그리고 하위 행정 계획인 탄소중립기본계획에 대한 헌법소원이 연달아 이어졌습니다. 그리고 2024 년 8 월 29 일, 탄소중립기본법 헌법불합치라는 결과로서 기후 헌법소원은 최종적으로 일부 승소 판결이 났습니다.

헌법재판소 대심판정에서 판결이 나오는 것을 들었을 때, 우리에겐 양가적인 감정이 들었습니다. 패소하지 않았다는 안도감도 있었지만, 전부 위헌은 아니라는 사실에 아주 많이 실망하기도 했습니다. 더 할 수 있는 게 없을 정도로 이 헌법소원에 많은 걸 쏟아부었기에 판결을 마주했을 때는 단지 기쁨이나 아쉬움을 넘어선 감정이 느껴 지기도 했습니다. 실제로 판결이 나고 결과를 받아들이기까지 많은 시간이 필요했습니다. 하지만 판결문을 계속 읽으며 판결의 의미를 하나씩 발견하기 시작했습니다. 헌법소원의 판결이 현실의 위기에 비해 미미한 것은 사실입니다. 하지만 이를 단지 패소한 것과 다름 없거나 별 의미 없는 판결로 볼 수는 없습니다. 실제로 실효적인 의미가 존재하고, 판결 직후 과거와는 달라진 변화를 조금씩 체감할 정도로 변화는 생겼기 때문입니다. 동시에 판결문 그 자체로만 헌법소원의 의미를 판단할 수도 없는 것도 사실입니다.

저는 이 발제를 통해 ‘헌법소원 판결의 의미’를 짚고, ‘판결 이후 다시 입법과 행정으로 넘어가지만 기속력*을 가지는 판결’이라는 것을 강조합니다. 그리고 헌법소원 판결까지의 맥락을 통해 이 기후 헌법소원이 가진 의미를 청소년기후행동의 관점에서 해석하려 합니다. 그리고 이를 종합하여 단지 판결문의 쓸모를 넘어, 기후 운동이 나아갈 방향을 제시하고자 합니다.

*기속력: 확정판결이 국가기관에 대하여 판결의 취지에 따라야 할 실체법상의 의무를 발생시키는 효력

1.헌법소원 판결의 의미

● 헌법소원 판결은 최선의 기후대응 제시가 아닌, 후퇴할 수 없는 마지노선을 확인하는 것

입법과 행정이 주도하는 기후 대응은 의사결정자의 자발적 의지를 기대할 수 밖에 없는 구조 속에서 정치적 이해관계에 따라 이전의 정책 합의를 거스르고 퇴보하는 것이 쉽게 나타나기도 합니다. 그러나 헌법에 기준을 두고 공권력의 행위가 권리 보호의무를 다하였는지를 판단하는 헌법소원의 판결은 이전의 결정을 쉽게 거스를 수 없습니다. 오히려 이전의 판결을 존중하고 또 답습하며, 사회의 변화를 아주 서서히 따라잡니다. 법원은 후속조치를 하는 곳이지, 앞서서 변화를 만들어가는 곳이 아니라는 특성을 고려한다면, 이 판결은 가장 보수적인 판결일 수 밖에 없습니다. 더 이상 후퇴할 수 없는 선의 제시인 것입니다.

사회적 지지, 분위기가 형성되었을 때, 법원은 사회의 변화에 따라가는 곳입니다. 그렇기때문에 헌법소원의 판결은 우리에게 필요한 기후 대응의 최선이 아닌 **더이상 사회가 물려서서는 안되는 마지노선**을 제시합니다. 무한히 후퇴만 하던 국가의 기후 대응에서 **더는 후퇴할 수 없는 선이 정해진 것은 우리의 예상보다 더 많은 변화를 가능케 할 수 있습니다.** 물론 아직은 이 마지노선이 미약해 보일 수 있지만, 우리는 이제 앞으로 나아갈 일만 남았습니다. 그렇기때문에 앞으로 세워질 감축 목표나 장기적 국가의 기후 대응은 헌법소원 판결을 딛고 더 나아가야만 합니다.

● 권리 보유자로서의 인정

이 헌법소원의 대상이 되는 법 조항은 ‘**감축**’에 대한 내용을 담고 있습니다. ‘감축’은 온실가스 배출량을 줄임으로써 기후위기의 위험 수준을 사회가 안정적으로 유지될 수준으로 낮추는 것을 의미합니다. 또한 국가 최상위 법에 담긴 ‘감축’은 온실가스를 단지 목표 연도에 수치적인 달성만 하면 되는 것처럼 논의될 수 없습니다. 감축이 그리는 장기적 기후 대응의 방향과 수준은 실제 기후위기의 위험 수준을 적절히 줄일 수 있는지를 고려해야 합니다. 국가의 기후 대응이라는 것은 위기 속에서도 충분히 사회가 안전하게 지속될 수 있는 대응이어야 함을 의미합니다.

그러나 지금까지 국가는 국민을 권리 보유자로도 인정하지 않았습니다. 헌법소원 과정에서 정부는 이 사건 해당 법과 정책의 ‘수범자’는 정부이며, 국민은 당사자가 아닌 이해관계만 있는 제 3 자라는 주장을 펼쳐왔습니다. 기후위기 대응을 통해 부수적 이익을 얻는 이들이라 주장해온 것입니다. 위기가 점점 재난이나 사회의 불평등의 모습으로 가시화되고, 기후위기의 위험도 커져가는 상황에서 국가는 위험을 늘리고, 사회는 불안정하며, 개인은 취약성이 커지는 상황에서 스스로 버틸 역량을 가져야만 안전한 게 당연하다는 식의 주장을 한 것 과도 같습니다.

헌법소원의 판결은 국가의 기후위기 대응 중 온실가스 감축목표를 설정하는 것은 ‘기후위기라는 위험 상황에 대응하는 국가의 보호조치로서 행위’ 라고 명확히 말하고 있습니다. 동시에 국가의 기본권 보호 의무 관점에서 국민의 환경권 등 기본권에 직접적 영향을 미치는 문제로서 기후위기를 다루고 있습니다. 국가는 국민의 종합적 기본권으로서 환경권 침해에 대한 적극적 기본권 보호의무를 취해야 함을 밝힙니다.

헌법재판소가 말하고 있는 ‘**환경권**’은 단지 자연환경 뿐만 아니라 생명, 신체의 자유, 삶의 질, 생활 환경과 안전에 대한 것들이 모두 포괄되는 종합적 기본권으로서 다루어지고 있습니다. 국가의 기후 대응이 국민의 환경권 보호 의무를 다해야 한다는 말은, 가장 기본적인 안전한 삶, 사람다운 삶을 최소한 보호할 수 있어야 한다는 말입니다. 또한 국가에게 국민의 환경권을 보호하는 의무가 있다는 것은 기후위기의 위험을 장기적으로 줄이고, 사회가 존재하는 위기 속에서도 충분히 안전하게 지속될 수 있는 대책을 계속 진전된 방향으로 마련해야한다는 것을 의미합니다. 기후위기가 권리의 문제라 ‘단지 해석되는 것’을 넘어 ‘판결로서 인정되는 것’은 앞으로 더 많은 진전을 만들 수 있을것이라 기대합니다.

판결문 중

- ✧ (기후위기는) 국가의 기본권 보호의무의 관점에서 국민의 환경권 등 기본권에 직접적으로 영향을 미친다.
- ✧ (국가가 국민의 환경권 침해에 대해서 적극적 기본권 보호조치를 취할 의무를 부담한다는 것은) 기후변화로 인하여 생활의 기반이 되는 제반 환경이 훼손되고 생명, 신체의 안전 등을 위협할 수 있는 위험에 대하여, 기후변화의 원인을 줄여 이를 완화하거나 그 결과에 적응하는 조치를 하는 국가의 기후위기에 대한 대응의 의무도 여기에 포함된다.
- ✧ 국가가 법령과 행정계획으로 온실가스 감축목표를 설정함으로써 대응하고자 하는 기후위기의 위험은, 기후변화로 인하여 초래되는 극단적 날씨, 물 부족, 식량 부족, 해양 산성화, 해수면 상승, 생태계 붕괴 등의 현상으로 인한 피해의 위험이다. 이는 국민의 생명, 신체의 안전 및 건강 뿐만 아니라, 자연 환경과 생활환경을 포함하는 환경의 전부 또는 일부가 훼손될 위험까지 포괄하므로, 이러한 구체적 위험으로부터 보호되어야 하는 국민의 기본권으로서 위 조항들 및 계획과 가장 밀접한 기본권은 환경권이라 할 것이다. 이 사건에서는 위 조항들 및 계획에서 정한 온실가스 감축목표의 내용이 청구인들의 환경권을 침해하는지가 문제된다.

● 의욕적 감축목표를 정하고

계속 진전해 나가는 장기 목표의 필요 인정

헌법재판소는 탄소중립기본법에서 2031년부터 2049년까지의 정량적 감축목표가 어떤 형태로도 제시하지 않은 것이 헌법에 어긋난다고 말하며 헌법불합치 판결을 내렸습니다. 그러면서 어떤 형태 든 감축목표를 채워야 한다고 주장하는 것은 아닙니다. 판결문에는 국가의 기후대응의 최소한이 아래와 같이 담겨있습니다.

- * 가장 의욕적이고 계속 진전시킬 수 있는 목표
- * 단기적 부담 완화가 아닌 중장기적 사회경제적 전환을 고려한 목표
- * 감축의 부담을 뒤로 미루지 않는 목표
- * 과학적 사실, 국제적 기준, 전 지구적 감축노력에서 우리나라가 기여해야 할 몫을 고려한 목표
- * 제도의 실효성 있는 감축 이행 담보의 중요성
- * 일관성 있는 감축 정책의 이행이 담보되는 방식
- * 평등한 기본권 보장

헌법재판소는 사법의 영역에서 우회적인 방식으로, ‘기본권을 보장하는 기후 대응’의 방향을 말하고 있습니다. 결국 이를 토대로 국가의 장기 경로가 만들어진다면, 오목한 장기 경로, 탄소예산과 공정분담을 고려한 방식이어야 하고 불확실성에 기대하는 방식이 아니어야 합니다. 이와 같은 경로만이 기본권을 보장할 수 있습니다.

그 외 추가적으로 헌법재판소의 결정문을 자세히 들여다보면, 그동안 정부가 해온 기후 대응의 방식들이 그대로 허용되서는 안된다는 내용을 확인할 수 있습니다. 그동안 정부는 장기 계획이 불충분해보여도 첫술에 배부를 수 없다고 말하며 국가의 기후 계획은 롤링플랜으로 천천히 해 나가면 된다고 말해왔습니다. 사실은 목표 수치를 적당히 세워두고, 메꾸기 식의 대응이 반복되었고 장기 계획에 대해서는 나중에 잘 하면 된다는 말을 반복해왔습니다. 하지만 헌법재판소 결정문 42 페이지는 정부가 해온 롤링플랜 식의 방식으로, 기후위기의 위험을 줄이고 충분히 안전한 미래를 담보하는 것이 불가능하다고 말합니다.

한국 정부의 기후 대응은 늘 산업계의 감축량을 깎아주며 단기적인 부담을 완화해야 한다는 논리를 펼치고 있습니다. 이번 헌법소원 판결에서는, 그런 방식으로서는 결국 감축의 속도가 느려져 기후위기 대응이 아예 불가능해질 수 있고 오히려 부담이 더 커진다는 지점을 꼬집었습니다. 기후위기 대응은 유럽이나 하는것이지, 아시아는 못하는데 라는 이야기가 자주 나오는 상황에서 앞으로 한국의 기후 대응은 사회경제적 구조나 기후 대응의 정치적 의사결정 논리들이 비슷하게 작동되었던 아시아권 국가들에게까지 영향을 줄 수 밖에 없습니다.

판결문 중

- ✧ 온실가스 감축목표를 설정하고 그에 따른 감축 경로를 계획하는 것은 현재의 국민의 기본권을 광범위하고 지속적으로 제한하게 되는 것임에도, 위험상황으로서의 기후위기의 성격상 미래의 부담을 가중시키지 않기 위해서는 가장 의욕적으로 감축목표를 정하고 계속 진전시켜야한다.
- ✧ 현재 설정된 2030 년의 감축목표를 달성하고 2031 년 이후의 감축목표를 강화하기 위하여 사전에 필요하고 가능한 조치를 다하지 않으면, 2031 년 이후의 감축부담은 더욱 증가하여 과학적,정책적으로 충분한 감축목표 설정과 이행의 어려움이 가중될 수 밖에 없고, 궁극적으로 2050 년 탄소중립 목표를 달성하지 못할 위험이 커질 것이다. 그러므로 중장기적으로 국가의 온실가스 감축목표를 설정하는 체계는 미래에 과중한 부담이 이전되지 않도록 2050 년 탄소중립의 목표시점에 이르기까지 실제로 점진적인 감축이 이루어질 수 있는 방식으로 설계되어야하고, 그 제도적 실효성에 대한 심사는 배출량 정점에 이른 시점이 늦어져 급속한 감축의 필요성이 커진 만큼 보다 엄격해야한다.

- ✧ 온실가스 다배출 업종이 많은 제조업 중심의 산업구조를 가진 우리나라에서 정부가 사회경제정책 등을 고려하여 온실가스 감축목표를 결정할 경우, 단기적인 감축의 부담을 완화하고자 하는 유인이 많을 것인데, 이 때문에 감축 비율을 가속화하지 못하면 그만큼 산업구조의 개선속도도 느려져서 이후의 감축부담이 다시 가중되는 악순환이 생길 수도 있다.
- ✧ 이와 같이 온실가스 감축목표가 상향되는 진전의 속도가 지나치게 느려지면, 감축 경로 전체의 모양도 크게 불룩한 형태가 되어 온실가스의 누적 배출량이 많아질 뿐만 아니라, 2050 년 탄소중립의 목표 달성은 요원해질 수 밖에 없다.
- ✧ 국가가 기후위기의 위험 상황에 대응하는 보호조치를 마련함에 있어 미래에 과중한 부담이 이전되지 않도록 하는 것은, 미래의 국민의 자유 보장을 위하여 필요할 뿐만 아니라, 현재 세대와 미래세대 사이의 평등한 기본권 보장을 위해서도 필요하다. (...) 따라서 기후위기에 대한 대응으로서 국가가 온실가스 감축의 목표를 설정하고 이행할 때에는 미래의 환경적 조건에 대한 책임을 고려하는 것이 헌법적으로 요청된다.
- ✧ 탄소중립기본법 제 8 조 제 4 항에서 정부가 진전의 원칙에 따라 원칙적으로 5 년 주기로 온실가스 감축목표를 변경하거나 재설정하도록 규정하고 있지만, 이것은 아래와 같은 이유로 미래에 과중한 부담이 이전되는 것을 방지할 수 있는 실효적인 장치로 보기 어렵다. (...) 5 년마다 제출하는 국가결정기여의 목표 시점을 ‘제출 시로부터 10 년 후’로 정하는 것은 위와 같이 법령상 의무가 아니라, 상황에 따라 바뀔 수도 있는 정부의 판단 영역에 있으므로, 2031 년 이후 온실가스 감축 경로에 대한 일관된 정책의 준비와 이행을 담보한다고 보기 어렵다.
- ✧ 그런데 2050 년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지의 장기적인 국가 전체의 감축목표가 그때그때의 개별 감축 수단별 특성과 제반 상황에 대한 정부의 종합적 고려에만 전적으로 의존한다면, 정부가 어떤 부문의 어떤 특성에 정책 역량을 집중하느냐에 따라 특정 연도의 감축목표 및 특정 기간의 감축경로가 크게 좌우될 수 있고, 온실가스 감축정책의 일관성도 확보되기 어렵다.
- ✧ 기후위기라는 위험 상황의 성격 및 이에 상응하여 국가의 온실가스 감축목표를 설정하는 보호조치가 갖추어야 할 성격에 관하여, IPCC 보고서 등에서 제시하는 과학적 분석과 예측, 그리고 파리협정 등에서 정한 국제적 행동의 기준 등을 객관적으로 검토해야 한다.
- ✧ 헌법상 환경권의 해석과 관련해서는 국제 기준을 고려할 수 있고, 이러한 맥락에서 기후위기에 대한 대응으로서 국가가 온실가스 감축목표를 설정할 때에는 전 지구적 차원의 온실가스 감축 노력에 대한 우리나라의 기여가 그 몫에 부합하도록 할 필요가 있다.
- ✧ 과학적으로 추정되는 전 지구적인 탄소예산, 그리고 과학적 연구 결과에 기초한 국제적 합의를 통하여 형성된 전 지구적인 온실가스 감축 경로에 관한 공동의 인식을 전제로 하여, 개별 국가는 자국의 온실가스 감축목표를 통해 전 지구적인 온실가스 감축의 노력에 기여하는 몫을 정하고 그 목표를 달성하기 위한 정책을 마련하고 시행해야 한다.
- ✧ 어떤 국가가 자국의 온실가스 감축 노력만으로는 전 지구적인 기후위기에 대응하기 어렵다는 이유로, 또는 다른 나라의 감축 노력이 불충분하다는 이유를 들어 감축 노력을 소홀히 한다면, 결과적으로 모든 국가의 온실가스 감축 노력이 불충분하게 되어 전 지구적 차원의 기후위기 대응은 실패하고 환경권은 실효적으로 보장받을 수 없게 된다. 반대로 개별 국가가 각각 최선의 온실가스 감축 노력을 함으로써 국가들 상호 간에 감축 노력을 촉진하고 회피를 방지한다면, 전 지구적인 차원의 기후위기 대응이 실효적인 환경권 보장으로 이어질 수 있다.
- ✧ 현재 설정된 2030 년의 감축목표를 달성하고 2031 년 이후의 감축목표를 강화하기 위하여 사전에 필요하고 가능한 조치를 다하지 않으면, 2031 년 이후의 감축부담은 더욱 증가하여

과학적, 정책적으로 충분한 감축목표 설정과 이행의 어려움이 가중될 수 밖에 없고,
궁극적으로 2050 년 탄소중립목표를 달성하지 못할 위험이 커질 것이다.

2. 판결 이후 다시 행정과 입법으로, 그러나 기속력을 가진

헌법재판은 헌법을 실현하고 관철합니다. 그러한 헌법재판의 판결이 ‘국가가 기후위기를 위험 상황으로 명확하게 인지하고, 국민의 가장 기본적인 안전한 삶을 지킬 수 있도록 노력해야 한다’는 결론을 내렸습니다. 이걸 단지 부수적인 의견 정도가 아닙니다. 지금까지의 기후대응이 헌법에 어긋난다는 것입니다. 모든 국가기관이 헌법재판소의 결정을 존중해야 하며, 이 판결은 모든 국가기관을 기속*합니다. 기본권의 보호는 국가의 궁극적인 목적입니다. 국가의 기후대응에서도 기본권 보호보다 우선되는 것은 없는 것이 당연합니다. 현실성이라는 논리가 기본권 보호를 하지 않을 명분이 될 수는 없습니다.

*기속력: 확정판결이 국가기관에 대하여 판결의 취지에 따라야 할 실체법상의 의무를 발생시키는 효력

3. 맥락을 자세히 보면, 헌법소원이 가진 의미는 달라질 수 밖에 없다

이 헌법소원의 판결 이후, 어정쩡한 기분, 완전 위헌이 나오지 않았다는 것에 대한 슬픔과 무력감에서 벗어나는 데는 시간이 걸렸습니다. 누군가는 헌법소원 판결에 대한 날이 선 비판들을 남기기도 하고, 누군가는 우리에게 이 소송은 사실 패소한 것과 다름없고 판결문을 짜내어 그 쓸모라도 찾아야 한다는 말을 하기도 했습니다. 그러나, 단순히 최종 판결의 쓸모만을 고민하기엔 헌법소원을 해온 과정에서 남은 것들이 많았습니다. 판결 자체가 가지는 실효성과 의미도 회의적인 시선에 비해서는 훨씬 크고, 판결까지 헌법소원을 이어온 운동의 맥락에서 헌법소원 캠페인은 앞으로 이어질 기후 운동에서 고려할 많은 것들을 남겼습니다.

● 주체성이 가진 힘, 공들인 캠페인 전략 설계와 장기적 접근의 효용성

2020 년 소송을 청구한 뒤, 매년 헌법재판소 앞에 서서 기자회견을 하고, 사람들에게 아직 이 소송이 진행되고 있다는 것을 알렸습니다. 소송의 결과를 기다리며 정책 의사결정자를 타겟한 캠페인을 만들어 기후위기를 악화시키는 결정을 막거나, 기후위기 대응을 요구하는 캠페인을 이어갔습니다. 이 과정에서 결정권을 쥔 사람의 의지에 기대어, 문제 해결을 읊소하는 방식으로는 기후위기에 충분히 대응하기는 어렵다는 것을 반복해서 깨달았습니다. 기후위기 대응이 우리의 권리를 중심으로 이루어질 수밖에 없도록, 기후 대응의 기준을 만드는 것이 필요했습니다.

시간이 갈 수록 위기는 커져갔고, 변화는 크게 일어나지 않았습니다. 소송 청구 3 년 즈음부터는 법정 내에 좀 더 개입하는게 다시 필요하다는걸 느꼈습니다. 입법과 행정의 자율성만으로는 해결이 어려웠기에 법정 안에서 더 개입할 수 있는 방법을 찾아냈습니다. 피켓을 드는 걸 넘어서 법정에 사람들을 끌어들이는 것으로 연결되었습니다.

‘소송’은 보통 변호사들의 몫으로 많이 여겨집니다. 그래서 변호인들에게 모든 것을 일임한 뒤 그저 기다리기만 하는 사례가 많기도 합니다. 헌법소원을 청구하고 판결나기까지, 보다 명확했던 것은 이 소송은 단지 청구만으로 이 정도의 관심과 변화를 끌어낼 수 없었다는 것입니다. 이 소송을 단지 청구하기만 하는 방식으로는, 청구 그 자체로 의미를 두고 방치하는 것으로 지금만큼의 변화는 어려울 수 있었다는 생각을 합니다. 아무일도 하지 않으면 아무것도 되지 않습니다. 할 수 있는 것을 계속해서 (필요한 방향으로) 하다보면 어떤 방식으로든 변화는 생겨날 수 밖에 없습니다. 이 헌법소원에서 우리와 함께 하는 변호인단은 사건의 대리 수행자가 아닌, 법정 내에서 법정 언어로 운동을 만드는 사람들이었습니다. 법리와 전문성에만 기대는 것을 넘어서야만 했던 소송이었습니다. 그리고 우리는 법정 내 다양한 주체들을 끌어들이고, 이 소송을 사회적으로 확대하는 일들을 해야했습니다. 하지만 헌법소원 과정에서 (법조인이 아닌) 우리가 법정 내 개입방법을 찾는 것은 사막에서 바늘 찾기와 같이 어려움이 많았습니다.

그래서 우리가 한 일은 대부분 헌법재판관을 중심으로 이해관계자를 파고 또 파는 일이었습니다. 반년 넘는 시간 동안 개입 지점을 찾는 일을 반복했고, 이렇게까지

파는게 맞을까라는 생각이 반복될 즈음 보이는게 달라지기 시작했습니다. 헌법재판관들이 단지 정치 성향으로 판결을 내리지 않는다는 것을 알았고, 정부의 주장들이 어떤 전략을 쓰고 있는지가 보였고, 판결 시기가 예측되기 시작했습니다. 메시지 접근 방식이 좀 더 달라져야한다는 것을 알았고, 어느 부분에선 헌법재판소의 권위를 인정하게 되기도 했습니다. 그리고 그 권위가 우리가 봐왔던 권위들과는 다르게 작동하기를 더 간절히 바라게 되었습니다. 이 헌법소원으로 만들 수 있는 변화의 가능성이 보다 선명해졌습니다. 헌법소원이 가진 무게가 더 커졌습니다. 캠페인 전략이 더 분명히 잡히기 시작했습니다.

어쩌면 가장 평범한 권위나 권력이 없는 이들도 가장 실효적인 변화를 만들 수 있는 이 소송이, 그들만의 소송이 아닌 기후위기를 마주한 모두의 일이 되야한다 생각했습니다. 실제 판결에 유의미한 영향을 주기 위해 법정이라는 링 위에 사람들의 삶의 이야기와 함께 서야한다 생각했습니다.

복잡하고 방대한 헌법소원을 풀어내어 맥락을 제시하고, 접근성을 높이는 방법을 고민했습니다. 기후위기를 마주한 개개인들의 이야기가 실질적인 변화의 장치로 연결될 수 있는 판을 만들었습니다. 사람들을 동원하는 방식이 아닌, 누구도 타자화되지 않고 변화의 주체가 되는 장을 만들었습니다.

결과는 달랐습니다. 헌법소원에 대한 이슈 주목도는 올라갔고, 사람들이 헌법소원의 맥락을 따라오기 시작했습니다. 사회 운동 영역 밖에 있던 사람들이 자신의 말을 하기 시작했습니다. 전 연령대, 전국 분포의 사람들이 모였고, 90%가 기존 의사결정 구조 밖에 주로 위치하던 10~30 대였습니다. 그렇게 5,289 명이 자신의 말과 글을 통해 헌법재판소에 판결을 촉구했고, 우리는 이를 바탕으로 국민참여의견서를 제작했습니다. 동원이 아닌 주체성과 효능감은 사람들의 참여로 이어져 새로운 주체를 확보하고 운동의 영향력을 확보할 수 있었습니다. 동시에 우리의 삶에 기반한 기후 대응의 요구가 실효성 있는 변화로 이어지는 과정이 만들어질 수 있었습니다.

헌법소원 판결을 위한 국민참여의견서를 만드는 캠페인은 캠페인 설계부터 실행까지 1년이 훨씬 넘는 시간이 걸렸습니다. 장기전이 될 수록 이슈 집중도가 낮아질 수 밖에 없는 상황에서 일회성의 이벤트는 힘이 없었습니다. 장기적으로 전략을 짜고, 많은 품과 자원을 들여 만드는 캠페인으로 만들 변화는 더 크고 지속할 수 있다는 것을 많이 확인했습니다. 대중 옹호라든가 사회적 분위기를 조성하는 것이 핵심적인 캠페인은 누구나 주체가 될 판을 만들고, 접근성을 확보했을 때 그리고 그게 연속적이고 일관성 있게 나아갈 때 단지 관심을 가진 이들이 아닌 변화의 주체로서 대중을 확장해 나갈 수

있다는 것을 확인했습니다. 그리고 이렇게 확인한 변화의 가능성은, 기후위기와 같은 사회적 대전환이 필요한 문제에서 주체들이 의사결정 과정에 다양한 방식으로 존재할 수 있을 때 좀 더 쉽고 빠르게 가능하다는 지점으로 이어졌습니다.

● 권리를 중심으로 한 메시지 전략

이 헌법소원에서 권리를 중심으로 한 메시지 전략은 매우 중요했습니다. 단지 좋은 메시지, 당위적인 메시지를 넘어 헌법소원이라는 소송의 승소를 목표로, 필요한 메시지를 세심하게 설계하는 것이 필요했습니다. 첫 소송 청구 이후 4년이 넘는 시간이 지난 소송이었기 때문에 오랫동안 지속되어 온 소송이 돌파해야 하는 부분도 많았습니다. 이 소송의 중요성을 매번 외치더라도 계속 들리게 할 메시지를 찾아야 했고, 계속 관심 가질만한 새로운 관점을 제시했어야 했습니다. 그래서 어느 캠페인보다 메시지 고민이 더 중요했고, 새로운 장면과 시선으로 연결 지을 수 밖에 없었습니다.

기후 헌법소원의 판결은 4 개의 소송이 병합되어 이루어졌습니다. 연대를 하기로 하고 시작했다 거나, 공동의 목표를 설정하고 시작한 운동은 아니었습니다. 각자의 운동을 하는 과정에서 우리는 사건이 병합되었고, 공동 전략을 짜야 하는 부분들이 필요했습니다. 각자의 소송을 청구한 배경, 소송을 바라보는 관점, 소송을 통해 바라는 것들도 모두 달랐던 만큼 고 맥락과 접근성이 떨어지는 헌법소원에서 승소를 목표로 연대하는 것은 마냥 쉽지만은 않았습니다. 그래서 메시지 가이드를 잡고 전략을 짜는 게 더 중요했습니다.

메시지를 고려한다는 것은 하고 싶은 말을 무엇이든 하는 것을 의미하지 않습니다. 특히나 여러 단위가 함께 할 때 리스크를 최소화하면서 원하는 목표에 다가갈 수 있는 적합한 메시지를 내기위해서는 단어 하나하나의 선택을 주의할 수 밖에 없었습니다. 결국 이 소송을 사회적으로 어떤 관점으로 보여주는지를 결정짓기 때문입니다. 그래서 어느 기자회견 준비보다 병합 소송 기자회견 준비는 힘들었습니다. 1,2 차 공개변론의 기자회견과 최종 판결시의 기자회견문을 작성하는 데에도 메시지 관점을 잡고, 어떤 말들로 기자회견문을 구성할지를 짜는 것도 쉽지 않았습니다. 현장에 어떤 말들이 채워질지도 고심해서 준비할 수 밖에 없었습니다. 기자회견문을 작성하는 동시에 매 현장에서 들 피켓의 밑바탕을 40 개 정도 칠해두고 피켓에 적을 문구 하나하나를 결정하는 데에도 많은 고민이 필요할 수 밖에 없었습니다.

소송에는 많은 어린이, 청소년 주체가 포함되고, 다시 청기행이 경험했던 ‘타자화와 대상화된 시선 속에서 주체성이 박탈되는’ 일들이 반복되지 않는 것이 무엇보다 중요할 수 밖에 없었습니다. 그건 언제나 그랬듯 변화를 가로막는 일이기 때문입니다. 2020 년 청소년기후행동이 소송을 청구했을 때, 소송의 주체가 ‘청소년’의 정체성을 가지고 있다는 것만으로 다시 대상화된 시선에 갇힐 리스크를 가질 수도 있었습니다. 우리는 그래서 소송과 관련된 발화가 이루어지는 모든 순간 주체성, 자기 메시지를 잃지 않고 또한 적극적으로 메시지 리스크를 관리하기 위해 노력할 수 밖에 없었습니다. 그건 우리 스스로 변화의 주체가 되기로 선택한 주체로서 우리의 운동을 지키는 방법 중 하나이기도 했습니다. 주체는 연출로 만들수도 없고, 누군가가 단지 주체라고 호명하여 이루어지지 않습니다.

청기행이 제시했던 메시지 원칙

Do

- 기본권 측면의 해석이 높아질 여지가 있는 이야기들
 - 삶의 맥락에서 자신이 마주한 위기를 이야기하기
 - 추상적이고 개념적인 이야기가 아니라 자신의 이야기
- 헌법재판소 역할의 중요성
- 다수의 대중 누구나 이해할 수 있는 언어 (대중적 이해와 접근성 확보) ; 이 소송은 뾰족한 공격이 아니라 대중적 지지를 확보하는게 필수적

Don't

- 현재에 대한 날선 비난, 비판, 공격적 태도와 조롱, 인신공격
- 부정적인 메시지
 - 개념어에 갇힐 필요가 없음. 헌법상에 나와있는 기본권을 무조건 강조하지 않아도 됨
 - 대상화, 차별적 말이나 접근
 - 기후소송은 최소 수준의 존엄을 지키기 위해 현재가 판결하라고 하는 것인데 누군가를 차별하는 말이 포함되는 것은 모순적
 - 연소자나 삶에 더 많은 영향을 받는 사람을 피해 대상화하는 류의 접근은 주의

우리의 1 차적 목표는 헌법소원의 승소이기때문에, 그 안에서 최종 타겟은 헌법 재판관들이지만, 메시지의 청자는 대중이 되는 상황에서 청자에 맞는 메시지 전략을 잘 선택하 는게 무엇보다 중요했습니다. 헌법소원의 본질은 개인의 기본권을 구제하는 수단이기때문에, 개인의 권리가 중심이 된 자기 삶의 맥락을 기반한 메시지가 필요하고 가장 효과적이라는 판단을 했습니다.

4. 단지 판결문의 쓸모를 넘어, 판결 이후 운동의 과제

2025년에는 정부가 2035년 NDC를 국제사회에 제출하고, 2026년 2월까지 헌법소원의 판결에 따라 탄소중립기본법을 개정해야 합니다. 그리고 이후엔 이에 따라 하위 행정 계획들이 바뀌는 상황에 대응해야 합니다. 이제 헌법소원의 판결이 제시하는 마지노선을 딛고 더 나은 변화를 만들어야 합니다.

선형이 될 수 없는 공공성이 확보된 전환의 경로가 필요합니다. ‘1. 헌법소원 판결의 의미’에서 언급한 헌법재판소의 우회적 오목 경로 제시가 구체화 되어야 합니다. 얼마 전 한 토론회에서 환경부 담당자는 산업계 및 시민사회 이해관계자들의 선호의 중간값인 선형 경로를 장기 경로로서 예상한다는 말을 했습니다. 그러나 앞으로 만들어져야 하는 경로는 선호나 이상이 아니라, 최소한의 안전을 확보한 장기 기후 대응 경로의 모습입니다. 국가의 감축 경로는 결국 국가의 전환 방향을 결정짓습니다. 각 정부의 상황과 의사결정에 따라 달라질 수 있는 부분이 있다고 해도, 실제로 어떤 전환을 만드느냐를 정하는 주요한 결정인 것입니다.

그리고 단지 얼마만큼의 수치냐의 논쟁에 빠지지 않고, 어떤 감축이냐를 잘 도출해내기 위해서는 공공의 자리에서 다양한 사람이 동원이 아닌 주체로서 존재할 수 있어야 합니다. 헌법소원의 판결처럼 권리가 보호되려면, 우리 사회는 누구나 위기속에서도 배제없이 존재할 수 있고, 동등히 보호받을 수 있으며 접근성이 확보되어야 합니다. 결국 사회에 어떤 접근성이 있고, 중립적인 공공의 자리가 제공되는냐의 문제가 됩니다. 모두가 이용할 수 있으려면, 장벽을 낮춰야 하고 필연적으로 아무런 조건을 걸지 않는 공공성과 연결됩니다. 위험을 충분히 통제하고 사회의 자원을 분배할 때 필수재의 접근성, 공공의 자리를 소수의 이익 창출 수단이 아니라 사람들의 삶과 사회의 유지를 위해 확보할 수 있도록 하는 기반 입법들을 잘 마련해야 합니다. 헌법소원 판결에 따라 모든 국가기관은 이 판결을 따라야 하는 의무가 생깁니다. 기본권 보호는 국가의 궁극적인 목적이며, 국가의 기후 대응에서도 기본권 보호가 최우선 되는 것이 당연합니다.

감축이 만들어지고 실행되는 과정은 사회적 영향을 고려해야 하고, 제대로 설정한 정책이 일관성과 추진력을 잃지 않게 할 장치가 필요합니다. 지금은 막대한 온실가스를 배출하는 것이 국가 의사결정에 더 높은 위상을 가지는 방식이 유지되고 있습니다. 이제는 바뀔 필요가 있습니다.

동시에 적합한 경로의 구성과 이행을 위해 기후 운동은 방어전을 더 적극적으로 해야만 합니다. 전환을 막는 무작정 수요를 확대 예측하는 것을 바로 잡아야 합니다. 배출량을 늘리고, 민영화를 통해 공공의 자리를 없애고, 수요를 무작정 늘리는 정치적 결정이나 잘못된 운동에 대한 방어가 필요합니다.

어디에도 쉽게 만들 수 있는 변화가 없듯이, 헌법소원은 쉽게 남발할 수 있는 구제수단이 아닙니다. 해볼 수 있는 것들을 하고도 안될 때 하는 게 헌법소원이고, 그러한 맥락을 제시하지 않으면 헌법소원이 가지는 무게는 굉장히 가벼워집니다. 헌법소원 판결로 그려지는 입법, 행정에서의 변화는 굉장히 장기적입니다. 이제 더 체계적이고 장기적으로 전략을 구성하고 변화의 경로를 만들어야 합니다. 동시에 정치적 담론을 형성할 수 있는 세력화를 장기적 관점에서 이어가야 합니다.

기후위기 속 변화를 만들려는 움직임은 치열하지만 현실의 변화는 항상 더뎠습니다. 무력감을 반복적으로 느끼면서도 나아가는 이유는 아직 할 수 있는 게 있기 때문입니다. 정말 이제 변화가 제대로 시작되길 바랍니다. 감사합니다.

발제 3
기후헌법소원 이후 운동과제

황인철
시민 기후헌법소원 청구인
기후위기비상행동 공동운영위원장

기후헌법소원 판결 이후 기후운동의 과제

2024. 10. 16 토론회

황인철 (기후위기비상행동)

기후헌법소원_시민소송

- 2021.8.25 탄소중립녹색성장기본법 제정
- 2021.10.21. 시민소송 123명 (2021헌마1264)
- 2023.8.22. 국가인권위원회 위헌 의견 제출
- 2024.4.23. 1차 공개변론
- 2024.5.21. 2차 공개변론
- 2024.8.29. 헌법소원 판결 선고

시민의 기본권을 보호하지 못하는
**<탄소중립녹색성장 기본법>은
위헌이다!!**

**기후헌법소송 지지서명에
함께해 주세요!**

**'탄소중립 녹색성장법'은
기후위기 대응법이 될 수 없다**
-국회 환노위 '탄소중립 녹색성장법'
의결을 규탄하며

[넘겨서 내용보기>>>](#)

한국 국가인권위의 결정

정부는 기후위기로부터 현재세대와 미래세대의 자유와 권리를 보호하기 위한 최소한의 보호조치 취해야

담당부서: 사회인권과 | 등록일: 2023-08-23 | 조회: 1740

사회 사회일반

인권위 "기후위기 속 인권 보호는 국가 의무"...정부에 첫 의견표명

"2030 온실가스 감축목표 상향 설정해야"

기자 박지연

수정 2023-01-04 12:00 등록 2023-01-04 12:00

에 「탄소중립기본법」 및 동법 시행령의 '국가온실가스감축목표(NDC)' 관련 조항에 대해 위헌의견 제출 -

위원회(위원장 송두환, 이하 '인권위')는 2023년 8월 21일 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 (이하 '탄소중립기본법') 제8조 제1항 등 헌법소원(2021헌마1264, 2022헌마854 및 2020헌마389, 2020헌마 390) 재판부에 다음과 같이 위헌의견을 제출하였다.

「탄소중립기본법」 제8조 제1항 및 동법 시행령 제3조 제1항은 기후변화로 인해 침해되는 현재세대와 미래세대의 권리에 대한 최소한의 보호조치를 이행하지 않음으로써 국가의 기본권 보호의무에 위반되고, 포괄 위임금지 원칙, 의회유보의 원칙 및 평등의 원칙에 위배되어 「대한민국 헌법」에 위반된다.

위 총 4건의 위헌확인 헌법소원 청구의 취지는, 법령으로 정한 국가온실가스감축목표(Nationally Determined Contribution, 이하 'NDC')가 과소 설정되어 있어서, 「파리협정」상의 온실가스감축목표 달성을 어렵게 하고 청구인들의 기본권을 지나치게 침해하고 있다는 것이다.

녹색연합
Green Korea United

3

국가인권위 결정을 이끌어내기까지 (2020년 인권위 진정)

사회 환경

"기후위기는 인권 위기"...인권위로 간 기후변화 피해자들

기후위기인권그룹, 기후위기로 인한 인권침해 진정 접수
농업인, 건설노동자, 기후우울증 피해자 등 41명 진정 참여

기자 김민재

수정 2020-12-16 13:59 등록 2020-12-16 13:59



기후위기로 인한 인권 침해 시민참여 조사

기후위기 속
당신의 인권은 안녕한가요?

조사기간 2020년 9월 14일 ~ 10월 12일

대상 전국민 모두

참여방법 1) 구글 설문: <https://c11.kr/hux9>
2) 이메일 접수: kelc@greenkorea.org
3) 우편접수: 서울시 성북구 성북로 19길 15
녹색법률센터

문의하기 녹색연합 기후에너지팀 070-7438-8510
녹색법률센터 02-747-3753

기후변화와 우리의 권리는 동행하지 않습니다.
기후변화는 우리의 삶을 조급화, 때로는 극적으로 바꾸어 놓습니다.
그런데 우리의 다양한 권리들이 심각하게 위협받고 있습니다.

기후변화 때문에 사생활에 상 권리가 침해되었다면,
주저하지 말고 당신의 이야기를 들려주세요.

기후위기 인권그룹

녹색연합, 녹색법률센터, 다산인권센터, 인권운동사랑방, 시민법률두루, 청소년기후행동

녹색연합
Green Korea United

4

권리의 이름으로 진행한 기후운동

과제1. 탄소중립기본법 개정 및 개선

○ 헌법재판소는 과소보호금지원칙의 적용과 관련하여 심판대상이 된 법령과 행정 계획이 '기후위기'라는 '위험상황'의 성격에 상응하는 '보호조치'로서 필요한 최소한의 성격을 갖추었는지를 과학적 사실과 국제기준을 고려하여 판단하였다.

그러나 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 어떤 형태의 정량적 기준도 제시하지 않은 것은, 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 점진적이고 지속적인 감축을 실효적으로 담보할 수 없으므로, 미래에 과중한 부담을 이전하는 방식으로 온실가스 감축목표를 규율한 것이다.

과제1. 탄소중립기본법 개정 및 개선

1) 2030년까지의 온실가스 감축목표 비율인 '2018년 대비 40%만큼 감축'이라는 수치만으로는 기후위기의 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못하였다고 볼 수 없다는 것은, 특정 연도의 정량적인 목표 수치에 대하여 이견이 있을 수 있는 특정한 방법론을 제시하여 위험으로 판단하기 어렵다는 것일 뿐, 위와 같은 수치가 2050년 탄소중립에 이르기 위한 중간 목표로서 최선이라는 취지는 아니다.]

이처럼 탄소중립기본법 제8조 제1항의 '국가 온실가스 배출량'을 기준연도인 2018년에는 '총배출량'으로, 목표연도인 2030년에는 '순배출량'으로 보는 해석은, 탄소중립기본법 제8조 제1항의 문언, 체계 및 입법목적에 맞지 않을 뿐만 아니라, 온실가스 감축경로에 대한 과학적인 관리와 파리협정이 추구하는 투명성에도 부합하지 않아 전 지구적인 온실가스 감축 노력에 부정적 영향을 미칠 수 있는 방식이라는 점에서 허용되지 않는다.

과제1. 탄소중립기본법 개정 및 개선

- 헌법재판소는 탄소중립기본법 제8조제1항에 대해 헌법불합치 판결을 내리고, 2031~49년에 해당하는 감축목표가 부재한 것을 2026.2.28까지 법개정을 통해서 바로잡도록 결정함. 또한 정족수에 1명이 모자라서 위헌판결이 나지는 않았으나, 2030년 탄소중립기본계획(탄기본)에 대해서도 '총배출량'-'순배출량'의 기준이 일치하지 않는 점에 대해서 5명의 재판관이 위헌의견을 제시했음. 또한 2030년 감축목표도 위헌이라고 판단하지는 않았으나, 2050 탄소중립을 위한 '최선이라는 취지는 아니다'라고 밝히고 있음.
- 헌법재판소는 우리나라가 전지구적 감축에 기여해야 할 몫(온실가스 감축목표)은 '과학적 사실'과 '국제기준'을 고려하여 판단해야 함을 밝힘.

과제1. 탄소중립기본법 개정 및 개선

- 헌법재판소는 탄소중립기본법 제8조제1항에 대해 헌법불합치 판결을 내리고, 2031~49년에 해당하는 감축목표가 부재한 것을 2026.2.28까지 법개정을 통해서 바로잡도록 결정함. 또한 정족수에 1명이 모자라서 위헌판결이 나지는 않았으나, 2030년 탄소중립기본계획(탄기본)에 대해서도 '총배출량'-'순배출량'의 기준이 일치하지 않는 점에 대해서 5명의 재판관이 위헌의견을 제시했음. 또한 2030년 감축목표도 위헌이라고 판단하지는 않았으나, 2050 탄소중립을 위한 '최선이라는 취지는 아니다'라고 밝히고 있음.
- 헌법재판소는 우리나라가 전지구적 감축에 기여해야 할 몫(온실가스 감축목표)은 '과학적 사실'과 '국제기준'을 고려하여 판단해야 함을 밝힘.

과제1. 탄소중립기본법 개정 및 개선

- 이에 따라 탄소중립기본법에 대한 개정 및 개선과 강화된 온실가스 감축목표 수립이 필요하겠음.
 - 탄소중립법 개정을 통한 2031~49년 감축목표 규정
 - 탄소중립법 제8조 제1항의 감축목표 기준이 모두 '순배출량'임을 법률조항에 추가 (실질적인 감축목표 강화 효과)
 - 독일 사례와 같이, (위헌결정여부와 관계없이) 강화된 2030년 감축목표를 법률에 명시. 내년에 유엔에 제출할 2035NDC 수립도 탄소중립법 개정과정과 연동해서 진행되어야 할 것임.
 - 이러한 목표 설정에 있어서, 임의적인 목표설정(예: 선형경로 등)가 아닌 '과학적 사실'과 '국제기준'을 고려한 '한국의 몫'에 근거해야 할 것임.

과제2. 기본권 보호를 위한 적극적 조치

헌법은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하여(제35조 제1항) 국민의 환경권을 보장함과 동시에 국가에게 국민이 건강하고 쾌적하게 생활할 수 있는 양호한 환경을 유지하기 위하여 노력하여야 할 의무를 부여하고 있다. 환경권은 생명·신체의 자유를 보호하는 토대를 이루며, 궁극적으로 ‘삶의 질’ 확보를 목표로 하는 권리이다.

환경권을 행사함에 있어 국민은 국가로부터 건강하고 쾌적한 환경을 향유할 수 있는 자유를 침해당하지 않을 권리를 행사할 수 있고, 일정한 경우 국가에 대하여 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 요구할 수 있는 권리가 인정되기도 하는바, 환경권은 그 자체가 종합적 기본권으로서의 성격을 지닌다.

과제2. 기본권 보호를 위한 적극적 조치

그렇다면 국가에게 국민의 기본권을 적극적으로 보장하여야 할 의무가 인정되는 점, 헌법 제35조 제1항이 국가와 국민에게 환경보전을 위하여 노력하여야 할 의무를 부여하고 있는 점, 환경침해는 사인에 의해서 빈번하게 유발되므로 입법자가 그 허용 범위에 관해 정할 필요가 있는 점, 환경피해는 생명·신체의 보호와 같은 중요한 기본권적 법익 침해로 이어질 수 있는 점 등을 고려할 때, 일정한 경우 국가는 사인에 의한 국민의 환경권 침해에 대해서도 적극적으로 기본권 보호조치를 취할 의무를 부담한다(헌재 2019. 12. 27. 2018헌마730; 헌재 2020. 3. 26. 2017헌마1281 참조).

과제2. 기본권 보호를 위한 적극적 조치

- 현재의 판결은 기후변화로부터 안전하게 살아갈 권리를 헌법 상 기본권(환경권)으로 판단함. 또한 '기후위기 대응에 관한 국가의 기본권 보호의무'를 인정하였음.
- 기후헌법소원은 '온실가스 감축목표'의 수치만을 둘러싼 논의가 아니라, 기후위기 시대 보호받아야 할 '권리'와 그 권리를 보호해야 할 국가의 '의무'를 중심으로 보아야 함.
- 폭염, 폭우로 인한 노동자, 시민의 사망 등 기후재난으로 인한 심각한 기본권침해가 현실에서 발생하고 있음. 사회 전반에 있어 기후재난으로 인한 기본권 침해를 막고, 국가의 기본권 보호의무를 강화하기 위한 조치가 필요함.
 - 기상이변 상황에서 노동자, 농민이 안전하게 일할 권리, 안전하게 살아갈 주거권, 건강권 등 실질적인 기본권 보장 ('작업중지권' 강화, 공공주택 확대 등)
 - 일자리상실과 지역사회 붕괴 위험에 놓인 석탄발전소와 주변지역에 대한 정의로운 전환 방안 마련

과제3. 기후 목표설정을 위한 민주적 논의과정

한편, 국회의 입법절차는 국민의 대표로 구성된 다원적 인적 구성의 합의체에서 공개적 토론을 통하여 국민의 다양한 견해와 이익을 인식하고 교량하여 공동체의 중요한 의사결정을 하는 과정이며, 일반 국민과 야당의 비판을 허용하고 그들의 참여 가능성을 개방하고 있다는 점에서 전문관료들만에 의하여 이루어지는 행정입법절차와는 달리 공익의 발견과 상충하는 이익 간의 정당한 조정에 보다 적합한 민주적 과정이다. 이러한 견지에서, 규율대상이 기본권적 중요성을 가질수록 그리고 그에 관한 공개적 토론의 필요성 내지 상충하는 이익 간 조정의 필요성이 클수록, 그것이 국회의 법률에 의해 직접 규율될 필요성 및 그 규율밀도의 요구정도는 그만큼 더 증대되는 것으로 보아야 한다(헌재 2004. 3. 25. 2001헌마882; 헌재 2009. 10. 29. 2007헌

과제3. 기후 목표설정을 위한 민주적 논의과정

- 현재의 판결은 “전문관료들만에 의하여 이루어지는 행정입법절차와는 달리” 국회의 입법절차는 “국민의 대표로 구성된 다원적 인적 구성의 합의체에서 공개적 토론을 통하여” 공동체의 의사결정을 하는 과정이라고 지적함. 중장기 온실가스 감축목표와 경로는 “매우 높은 수준의 사회적 합의가 필요한 영역”이므로 “헌법 외에 가장 높은 수준의 사회적 합의를 반영하는 규범인 법률에 직접 규정”되어야 한다고 밝힘. 또한 소위 미래세대가 민주적 정치과정에 참여하는 것이 제약되어 있다는 점도 지적함.
- 현재 판결의 내용은 현재의 정치상황(국회)의 현실을 묘사한 것이라기보다, 정치가 어떻게 작동해야 하는지 당위를 밝힌 것이라고 봐야할 것임. 현 선거제도 등의 문제로 현재의 국회구성과 운영이 국민 의사를 충분히 대표하고 있다고 보기 어려움. 결국 감축목표에 대한 법률유보의 원칙은, 그 과정이 민주적인 사회적 합의과정을 통해서 이뤄져야 한다는 의미임.

과제3. 기후 목표설정을 위한 민주적 논의과정

- 이런 상황을 고려할 때, 국회에서 감축목표 수립과 법개정 과정에서 민주적 의사결정 구조를 만드는 것이 매우 중요하겠음.
 - 온실가스 감축목표 수립을 위한 국회의 법 개정과 개선은, 통상적인 입법절차를 넘어선 보다 강화된 민주적 참여 절차가 필요함.
 - 기후위기 당사자인 시민사회 주체들의 참여를 위한 방안 마련이 필요함.
 - 헌법소원 판결에 대한 후속조치를 비롯한 기후 의제를 책임있게 담당할 국회 기후상설위원회 설치

과제4. 잘못된 기후위기 대응 수단 배제

- 현재판결에 기반한 온실가스 감축목표 강화요구가 잘못된 수단에 대한 정당화로 이어져서는 안됨.
- 예를 들어 에너지전환에 있어서 재생에너지의 양적 확대만이 아니라 그 경로와 방식도 중요함. 민주성, 생태성, 공공성에 부합하는 방식의 정의로운 에너지전환이 필요함.
 - 잘못된 탄소감축 수단인 핵발전의 명확한 배제와 원전 확대 저지
 - 조기 탈석탄과 정의로운 전환을 함께 고려한 정책 마련
 - 사회적 기본서비스로서의 필수재인 에너지 성격을 고려하여, 재생에너지 확대에 있어서 공공(정부, 공기업, 지방정부 등)의 중심적인 역할 강화
 - 적극적인 에너지 수요감축 정책과 이를 고려한 산업정책
 - 경제성장과 기술중심의 해법과 다른 대안적 경로 필요

과제5. 기후위기 시대에 필요한 헌법 개정

- 헌법재판소는 기후위기와 관련한 헌법상 기본권이 환경권임을 확인하고, 국가의 기본권 보호의무를 밝힘.
- 한편, 현재의 헌법이 약 30여 년 전 제정되었다는 점을 고려할 때, 환경권을 비롯한 기본권 규정과 헌법의 정치체제는, 기후위기 등 현재의 변화된 상황을 고려하여 새롭게 변화될 필요가 있겠음.
 - 대통령임기 등 제한된 권력구조변화에 대한 논의를 넘어서, 기후위기 시대에 필요한 헌법 개정에 대한 사회적 논의 필요.
 - 기후위기 시대에 필요한 기본권과 민주주의시스템을 마련하는 개헌과정.
 - 개헌 과정에서 아래로부터 시민사회의 참여와 요구를 모아가는 운동 필요.

‘최저선’을 넘어
‘최선’을 향해

감사합니다

발제 4

기후헌법소원 이후 운동과제

장하나
아기 기후헌법소원 청구대리인
정치하는 엄마들

오늘부터 기쁘겠습니다!

장하나(정치하는엄마들 사무국장, 탄기본위헌소송 청구인, 아기기후소송 청구인 정 아무개의
법정대리인)

정치하는엄마들은 회원들의 직접적인 정치 참여를 통해 △모든 엄마가 차별받지 않는 성평
등 사회 △모든 아동의 권리가 보장되는 복지 사회 △모든 생명이 폭력 없이 공존하는 평화
사회 △현재와 미래 세대의 환경권을 옹호하는 생태 사회를 건설하기 위해 2017년 6월 11일
에 창립한 비영리민간단체입니다. 서울여성플라자 402호에 입주해있는 조그만 시민단체로
정부 지원, 기업 후원 전혀 없이 600여 명의 권리회원이 내는 회비로만 운영하고 있습니다.
ㄷㅇㅅㅅㅇ. 정치하는엄마들은 고유명사로 정치하는과 엄마들 사이에 띄어쓰기가 없습니다.

정치하는엄마들 정관 전문

사람은 삶의 어느 기간 혹은 모든 기간 동안 자신의 생명 유지를 위해 반드시 타인에게 의존하게 된다. 즉 사
람은 생존을 위해 돌봄과 살림을 필요로 하고, 서로 돌봄과 살림을 주고받는 존재다. 이렇듯 돌봄과 살림은 인
간 사회를 유지하는데 있어 가장 근본적이고 가치 있는 일임에도 불구하고, 한국 사회는 이를 사사로인 일로
치부하며 사회적·국가적 책임을 인정하지 않았다. 게다가 출산과 육아, 자녀의 교육, 일상적인 가사노동, 간호
등 돌봄과 살림의 영역에서 벌어지는 모든 일을 단지 ‘집안일’이라는 말로 폄하하며, 그 책임을 오로지
‘엄마’에게 전가해왔다. ‘모성’과 ‘모성애’라는 이름 아래 많은 여성들이 희생과 헌신을 강요받았고, 정
치경제적 주체로서 자립할 기회를 박탈당했으며, 아줌마와 맘충이라 불리는 혐오와 비하의 대상이 되었다. 그
러나 무릇 사람을 낳고 기르고 살리는 돌봄과 살림은 우리 사회의 현재뿐 아니라 미래가 달린 일로서 엄마·
여성·개인에게 그 책임을 전가해서는 안 되며, 가족 공동체·지역 공동체·국가 공동체가 서로 함께 책임져
야 할 영역이다. 이제 모성은 생식적 어머니와 분리하여 돌봄과 살림을 수행하는 모든 주체의 역할을 가리키
는 개념이 되어야 하고, 우리 사회는 집단 모성·사회적 모성을 추구해야 한다. 나아가 혈연을 넘어서 돌봄과
살림의 관계를 기준으로 다양한 형태의 가족을 포용해야 하며, 가족구성원 간의 성평등한 관계를 법제도적으
로 보장해야 한다. 우리는 사회적 모성을 바탕으로 모든 아동과 그 아동을 돌보는 모든 사람들의 권리를 옹호
하고, 그들이 처한 정치적·경제적·사회문화적 모순을 해결해 나감으로써 더 나은 공동체를 만들 수 있다고
믿는다. 이에 우리는 직접적인 정치참여를 통해 이러한 목표들을 실현하고자 모인 구성원들의 뜻을 모아 ‘정
치하는엄마들’을 창립한다. <개정 2021. 3. 27.>

정치하는엄마들은 2022년 6월 13일에 제기된 아기기후소송과 2023년 7월 6일에 제기된 탄기
본 위헌소송에 참여했습니다. 김영희 변호사(탈핵법률가모임 해바라기 대표)님의 제안으로
아기기후소송에 참가하게 되었고 당시 가톨릭기후행동, 녹색당, 대안교육연대, 두레생협, 팔
당두레생협이 청구인 모집에 함께했습니다.

탄기본 위헌소송 역시 김영희 변호사님의 제안으로 참가했고, 정치하는엄마들 회원 대상으
로 신속하게 진행했습니다. 아기기후소송과 청소년기후소송의 공통점과 차이점이 있습니다.
둘 다 법정대리인의 동의 하에 진행되는 소송이지만, 아기기후소송은 양육자들이 아무것도
모르는 아기를 정치적으로 또는 운동적으로 이용한다고 비난받는 소송이고, 청소년기후소송
은 그렇지 않다는 점입니다. 아기기후소송과 탄기본위헌소송의 공통점과 차이점도 있습니
다. 아기기후소송이나 탄기본위헌소송이나 정치하는엄마들의 활동으로 만들었지만, 아기기
후소송에서 정치하는엄마들은 기후소송의 들러리였고, 탄기본위헌소송에서 비로소 기후소송
의 주인공이 됐다는 점입니다.

법정대리인이 아닌 헌법소원 청구 당사자로 기후소송에 참여하게 된 것이 우리에게 뜻깊었습니다. 엄마도 나 자신의 헌법적 권리를 지키고 싶고, 나의 권리를 위해 싸우고 싶으니까요. 물론 세상은 예상대로 아기기후소송에만 주목했지만, 탄기본위헌소송이 없었다면 지금처럼 기후소송단의 일원이라는 소속감을 느끼진 못했을 것입니다. 청구서 내용도 탄기본위헌소송 것이 더 좋아 보여서 기뻐했습니다. 이 얘기를 길게 드린 이유는 기후소송에 참가하는 것은 기후행진에 참가하는 것과 비교할 수 없는, 훨씬 높은 층위의 실재감과 몰입감을 주었기 때문입니다.

정치하는엄마들은 본격 기후환경단체가 아니기 때문에 여기 계신 다른 단체들보다 기후분야의 활동 범위가 좁습니다. 반면 저희는 딥페이크 성범죄, AI교과서, 학생인권법 등등 현재 진행형인 다양한 이슈를 다루고 있죠. 그런 저희에게도 기후문제는 단지 N분의 1이 아닙니다. 오히려 N분의 N같은, 모든 문제를 압도하고 모든 문제를 사소하게 만드는 이슈죠. 그러나 정치하는엄마들이나 많은 시민들은 기후행진이 없는 364일동안 뭘해야 할 지 막막합니다. 그 점에서 기후소송은 우리가 기후운동에 조금 더 깊게 관여할 수 있는 결정적인 계기였습니다. 솔직히 기후소송을 통해서 처음 IPCC 보고서도 읽게 되었습니다. 괜히 읽었지만요. 아마 청구인·법정대리인으로 참여한 회원, 활동가, 시민들 모두 기후소송을 통해 ‘나도 무언가 기여할 수 있다’는 효능감을 느꼈을 것입니다. 그래서 소송 이후 무엇으로 그 빈자리를 메울 것인가? 고민이 많습니다. 두 번의 헌법소원 청구 기자회견, 인권위의 입장 표명을 촉구하는 기자회견, 두 번의 공개변론 기자회견, 한 번의 최종선고 기자회견을 했을 뿐이지만 그 과정에서 내적으로는 기후환경단체들과 협업한 점, 외적으로는 기후운동을 환경단체만 하는 것이 아니라 ‘엄마들, 어린이들’도 한다는 인식을 제고한 점에 큰 의의를 둡니다.

저는 솔직히 오늘까지 기쁘지 못했습니다. 지방에서 재택근무를 하는 저는 선고 기일에 헌법재판소에 가지 않았습시다. 다른 업무도 있었고, 기쁜 날에는 굳이 나까지 가지 않아도 많은 사람들이 모여 부족함이 없을거라고 생각하며 평소처럼 그냥 하루 종일 노트북 앞에 붙어 있었습니다. 판결 기사가 나기 시작하자 현재에 가지 않아서 다행이라고 생각이 들었습니다. 너무나 실망한 표정을 다른 사람들에게 들키지 않아서 다행이라고요. 판결문을 읽으며 제가 얼마나 어쭈잡았는지 깨달았습니다.

	흡수원	-41.3	-26.7	-26.7
흡수 및 제거	CCUS	-	-10.3	-11.2
	국제감축**	-	-33.5	-37.5

* 기준연도('18) 배출량은 총배출량, '30년 배출량은 순배출량(총배출량-흡수·제거량)
 ** 국내 추가감축 수단을 발굴하기 위해 최대한 노력하되, 목표 달성을 위해 보충적인 수단으로 국외 감축 활용

법 8조 1항은 ‘35퍼센트 이상의 범위’ 이니까 어렵겠지만, 시행령 3조 1항의 ‘40퍼센트를 말한다’는 해볼 만하지 않겠나라는 생각. 2030 NDC에서 기준연도(2018) 배출량 727.6백만톤은 총배출량이고, NDC 436.6백만톤은 순배출량이라고 한 건 시쳇말로 ‘빼박’이라는 생각.

부분 및 연도별 온실가스 감축목표

■ 부문별 온실가스 감축목표

단위 : 백만톤 CO₂eq

구분	부문	기준연도 (‘18)	기존NDC(‘21.10) (‘18년 대비 감축률)	수정 NDC(‘23.3) (‘18년 대비 감축률)
배출량*		727.6	436.6(△40.0%)	436.6(△40.0%)
배출	전환	269.6	149.9(△44.4%)	145.9(△45.9%)
	산업	260.5	222.6(△14.5%)	230.7(△11.4%)
	건물	52.1	35(△32.8%)	35(△32.8%)
	수송	98.1	61(△37.8%)	61(△37.8%)
	농축수산	24.7	18(△27.1%)	18(△27.1%)
	폐기물	17.1	9.1(△46.8%)	9.1(△46.8%)
	수소	-	7.6	8.4
	기타(탈루 등)	5.6	3.9	3.9
흡수 및 제거	흡수원	-41.3	-26.7	-26.7
	CCUS	-	-10.3	-11.2
	국제감축**	-	-33.5	-37.5

* 기준연도(‘18) 배출량은 총배출량, ‘30년 배출량은 순배출량(총배출량-흡수·제거량)

** 국내 추가감축 수단을 발굴하기 위해 최대한 노력하되, 목표 달성을 위해 보충적인 수단으로 국외 감축 활용

2018년 순배출량 686.3백만톤에서 40% 감축하면 411.8백만톤이니까 2030 NDC 436.6은 △36.4% 밖에 안되서 명백한 법령 위반이라는 생각.

	2018	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
흡수원	-41.3	-33.5	-31.3	-28.9	-30.4	-29.1	-28.3	-27.6	-26.7
CCUS	(-)	-	-	-	-0.4	-0.7	-1.3	-3.2	-11.2
합계	686.3*	633.9	625.1	617.6	602.9	585.0	560.6	529.5	436.6**
* 국제사회에 제출된 ‘18년 총 배출량은 727.6백만톤이나 순배출량 기준으로는 686.3백만톤이며, 모든 연도별 합계는 순배출량 기준(부문별 소수점 첫째자리 아래 절삭) ** 국내감축은 관련 국제기준 확정, 최초 활용시기(‘26년 예상) 등을 고려하여 연도별 목표를 설정할 예정으로 ‘30년 목표에만 반영									
	8.8	7.5	15.0	17.9	24.4	31.1	92.0		

‘8.8 > 7.5 > 15.0 > 17.9 > 24.4 > 31.1 > 92.0’ 이건 너무 심하니까 4~5명은 파소보호금지 원칙 위반이라고 할 수도 있지 않을까하는 생각.

그러나 ‘결정요지 가.’를 읽으며 어떤 아쉬움도 내색하지 말아야겠다고 다짐했습니다.

【결정요지】

가. 구 녹색성장법 제42조 제1항 제1호와 같은 법 시행령 제25조 제1항(2016. 5. 24. 개정된 조항 및 2019. 12. 31. 개정된 조항)이 규정한 ‘온실가스 감축 목표’는 탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항이 2022. 3. 25. 각각 시행됨으로써 폐지되었고, 국가의 중장기 온실가스 감축목표가 변경되어 다시 설정되었으므로, 더 이상 청구인들을 비롯한 국민에게 적용될 여지가 없게 되었으며, 이로써 감축 기준이 상향되고, 그 형식과 관련된 조항들의 체계도 변경되었다. 따라서 이 사건 심판청구 중 위 조항들에 대한 부분은 주관적 권리보호이익이 소멸하였고, 헌법적 해명의 필요성도 인정되지 않는다.

그런 제가 오늘부터 기쁘기로 한 이유는 아래와 같습니다.

1. <탄소중립기본법의 정의로운 개정을 위한 원탁회의>를 제안합니다.

공개변론 이전에는 네 팀의 기후소송단이 각자 활동했고 이후에는 함께 활동했습니다. 정치하는엄마들의 역할이 크진 않았지만 협업의 과정에서 시너지 효과를 느꼈고, 팀워크도 좋다고 느꼈습니다. 법령 등 개정과정에서 정치하는엄마들과 어린이 활동가들에게 걸맞는 역할이 있을 거라고 생각합니다.

이제 ‘숫자놀이’를 할 시간입니다. 우리가 숫자를 먼저 제시하는 쪽이 돼야 합니다. 원탁회의가 개정안을 성안해야 합니다. 원탁회의는 크게 소송단+전문가 집단으로 구성하는 것을 제안합니다. 원탁회의가 벌이는 토론과 연구의 과정과 내용은, 기후문제에 진정성을 가진 언론사와 언론인을 통해 지속적으로 공개하면 좋겠습니다. 원탁회의 브리핑 형식도 좋습니다.

소송단 중 특히 정치하는엄마들과 어린이 활동가들은 대중의 눈높이를 가지고 원탁회의에 참여하여 대중을 대신하여 전문가에게 묻고 요구하는 역할에 적합할 것입니다. 전문가 및 기후환경단체들도 정치하는엄마들과 어린이 활동가들이 이해할 수 있는 표현으로 설명하려고 노력한다면 국회와 대중을 동시에 설득할 수 있을 것입니다.

2. ‘어린이를 위한 기후 대안교육’에 힘과 지혜를 모아 주십시오.

학교, 환경부, 환경재단 등 여러 경로로 기후환경교육이 실시되고 있으나 결론은 ‘전기를 아껴쓰자’ 또는 ‘화석연료 사용을 중단하고, 재생에너지를 확대하자’ 그러나 ‘어떻게’가 빠진 공허한 구호에 그칩니다. 환경교육이 그린워싱이 아닌지 의심될 정도로 관련 프로그램이 많습니다. 결국은 정치적인 해법에 이를 수밖에 없는데, 교육이 정치를 터부시하다 보니 기후교육이 될 리가 만무합니다.

아기 기후소송의 법정대리인으로 참여하면서 양육자들도 기후에 대해 설명하고 가르칠 정도로 관련 지식이 풍부하지 않다는 점을 자각했습니다. 어린이를 위한 교육은 사실 모두를 위한 교육입니다. 기후위기 최전선에 있는 농어민 단체 회원들도 만났으면 합니다. 기후 대안교육을 통해 탄소중립기본법 개정 운동의 동료 활동가들을 만날 수 있기를 기대해 봅니다.

토론 1

기후운동

한재각
기후정의동맹

1. 헌법소원의 일부 승리, 권리로서 주장하는 기후대응의 인정
 - 2020년 3월 청소년기후행동의 헌법소원으로부터 시작되어 총 4개의 헌법소원이 4년 반만에 결론을 보았다. 여러 아쉬움이 남는 판결이었지만, 탄소중립기본법이 2030년부터 이후 감축목표를 정하지 않았다는 점에서 일부 헌법불일치 판결을 얻은 성과도 있었다. 무엇보다도 기후위기 대응의 문제가 기술경제적인 가능성에 의해서 판단되어야 할 것이 아니라 “후퇴할 수 없는 마지노선”(김보림)으로 국민의 기본권 보호 차원에서 논의되어야 한다는 점을 확인했다. 기후(정의)운동에 중요한 진전을 만들어낸 것이라 생각한다. 이번 헌법소원에 참여했던 여러 발표자들의 발표문을 읽으면서 이번 판결을 얻기까지 소송에 참여했던 청소년을 비롯한 많은 시민, 단체와 정당 그리고 이들과 함께 한 변호사들의 수많은 수고가 있었다는 점을 다시 확인했다. 기후정의운동의 참여자로서 그리고 시민의 한 사람으로서 그 수고에 감사드린다.
2. 국제적 기후정의 원칙의 중요성, 운동을 어떻게 국경을 넘어서야 할까
 - 헌법 재판소가 받아들이지 않은 주장 중에서, 특히 2030년 감축목표가 불충분하다는 주장과 관련하여 좀더 토론을 해보고 싶다. 헌법재판소는 “특정 연도의 정량적인 목표 수치에 대하여 이견이 있을 수 있는 특정 방법론”을 지적하며 이 주장을 거부했다. 이때 헌법재판소가 “이견”이라고 한 것은 1.5도를 지키기 위한 지구적 탄소예산 개념과 그것의 각국별 배분에서 있어서의 적용되어야 할 ‘국제적 기후정의 원칙’에 대한 거부를 의미한다. 헌법재판소는 ‘국제기준’이라는 모호한 표현으로 이런 문제를 건드렸지만, ‘기후제국주의’가 지배하는 국제사회에서 합의되는 ‘국제기준’은 국제적 기후정의 원칙의 부정 위에 서 있기 쉽다.
 - 이번 헌법소원은 청소년과 ‘아기’들이 참여하면서, 미래세대의 불평등과 권리 문제를 부각시키는데 상당한 강조점이 있었다. 당연히 필요할 일이었다. 그러나 현세대와 미래세대를 대립시키는 이러한 프레임은 아쉽게도 국제적 기후불평등의 문제를 효과적으로 드러내지 못했다(물론 전자가 후자를 배제하는 것은 아니다). 한국은 일인당 배출량을 기준으로 보더라도 지구적 탄소예산의 할당량을 모두 소진한 상태이며, 여기에 누적 배출량에 따른 역사적 책임과 국가적 역량까지 고려하면 더 과감한 배출 감축 책임을 져야 하는 상황이다. 하지만 이번 헌법소원 과정이 이런 문제가 충분히 드러나지 못했다.
 - 어쩌면 헌법소원이라는 접근 자체에서 예고된 문제일지도 모른다. 이번 헌법소원에 전세계 기후취약국의 기후재난 피해자들, 예를 들어 2년전 파키스탄의 대홍수로 목숨을 잃은 청소년의 부모가 참여하여 한국의 책임을 물을 수는 없는 일이기 때문이다. 헌법재판소, 나아가 국회와 정부가 국경에 갇혀 ‘기후제국주의’에 편승하고 있을 때, 기후(정의)운동은 어떻게 국경을 넘어서는 것인가를 고민해야 할 필요성을 더욱 절실히 느끼게 되었다.

3. 헌법소원 판결 이후의 과제

- 헌법소원의 판결에 담겨진 과제, 그리고 그것을 넘어서는 과제 모두를 함께 봐야 할 것이다. 윤세종님은 국회의 입법과제에 초점을 맞추면서, ‘과학적으로 요구되는 감축 수준 분석’, ‘국제 규범적으로 요구되는 기여도 평가’, ‘미래세대의 권리를 보장하는 절차’, ‘사회적 합의 도출을 위한 논의’에 대해서 언급하고 있다. 중요한 과제를 잘 짚어주었다. 여기에서 김보림님이 주장한 바가 함께 토론되면 좋겠다. 김보림님은 “공공성이 확보된 전환의 경로”를 주장하면서, “단지 얼마만큼의 수치나 논쟁에 빠지지 않고, 어떤 감축이냐를 잘 도출해내기 위해서는 공공의 자리에서 다양한 사람이 동원의 주체로서 존재할 수 있어야”한다고 제안했다. 입법 과제가 전문가들의 수치 공방으로만 전락해서는 안된다는 점, 그리고 대중운동의 과제가 함께 밝혀질 필요성이 있다는 점에 공감하는 바가 크다.
- 이런 점에서 황인철님이 ‘탄소중립기본법 개정 및 개선’에 대한 과제 뿐만 아니라, ‘기본권 보호를 위한 적극적 조치’, ‘기후 목표설정을 위한 민주적 논의 과정’, ‘잘못된 기후위기 대응 수단 배제’, ‘기후위기 시대에 필요한 헌법 개정’까지 과제를 확장해서 제안하고 있는 점이 반갑다. 특히, 네번째로 제시한 ‘잘못된 기후위기 대응 수단 배제’의 과제를 더욱 강조하고 싶다. 이번 헌법소원이 온실가스를 보다 과감하게 감축하라는 주장에 초점을 맞추고 있고, 감축 부담의 사회적 배분을 어떻게 해야 하는지에 대해서는 질문하고 있지 않았다. 네번째 과제는 이런 질문으로 나아가기 위해서, 그리고 대중운동을 만들어가기 위해서 중요하다고 생각된다.
- 대중운동의 필요성을 고민한다는 측면에서, 장하나님이 “기후소송에 참가하는 것은 기후행진에 참가하는 것과 비교할 수 없는, 훨씬 높은 층위의 실재감과 몰입감을 주었”다고 이야기하는 있는 점이 주목된다. 이 이야기로부터 더 배울 수 있도록, 좀더 설명해주면 좋겠다.

토론 2

학계

이재홍

이화여대 법학전문대학원 법학과 교수

“기후 헌법소원 판결의 의미와 기후 운동의 과제” 토론문

이화여자대학교 법학전문대학원 교수 이재홍

■ 이번 판결 이전의 환경권 관련 법리

- 환경권이 관련 법률 제정 없이 헌법에서 곧바로 인정되는 권리인지 논란이 있는 상황: [대법원] 부정설¹⁾
- 헌법재판소는 ‘정온한 환경에서 생활할 권리’ 등을 환경권으로 인정
- 환경권의 제한에 관해서는 과잉금지원칙, 보호에 관해서는 과소보호금지원칙 심사
- 환경권 보호에 관한 과소보호금지원칙 위반으로 위헌의 결론에 이른 판결은 1건(헌재 2019. 12. 27. 2018헌마730)
- 의회유보원칙 심사강도 강화하여 위헌의 결론에 이른 사례 없음²⁾

1) “헌법 제35조 제1항은 환경권을 기본권의 하나로 승인하고 있으므로, 사법의 해석과 적용에 있어서도 이러한 기본권이 충분히 보장되도록 배려하여야 하나, 헌법상의 기본권으로서의 환경권에 관한 위 규정만으로서 그 보호대상인 환경의 내용과 범위, 권리의 주체가 되는 권리자의 범위 등이 명확하지 못하여 이 규정이 개개의 국민에게 직접으로 구체적인 사법상의 권리를 부여한 것이라고 보기는 어렵고, 사법적 권리인 환경권을 인정하면 그 상대방의 활동의 자유와 권리를 불가피하게 제약할 수밖에 없으므로, 사법상의 권리로서의 환경권이 인정되려면 그에 관한 명문의 법률규정이 있거나 관계 법령의 규정취지나 조리에 비추어 권리의 주체, 대상, 내용, 행사방법 등이 구체적으로 정립될 수 있어야 한다.”

2) '규율대상이 기본권적 중요성을 가질수록 그리고 그에 관한 공개적 토론의 필요성 내지 상충하는 이익간 조정의 필요성이 클수록 국회의 법률에 의해 직접 규율될 필요성이 커지므로 의회유보원칙의 심사강도도 강해져야 한다'는 법리는 헌재 2004. 3. 25. 2001헌마882 결정에서 처음 실시되었고, 위 결정의 결론은 위헌이지만 법률 조항이 심판대상이 아니었기 때문에 의회유보원칙 법리는 방론으로 실시된 것이고, 이 결정은 법률유보원칙 위반으로 위헌의 결론에 이르렀다.

■ 이번 판결에서의 법리상 전진과 후퇴

○ 전진

- ① 환경권에 관하여 과소보호금지원칙 위반 인정한 두 번째 사건
- ② 과소보호금지원칙 위반 판단 방법에 대한 법리상 혼란 정리
 - ▷ “명백하게 불충분, 현저하게 부적합” 기준 포기
 - ▷ 과소보호금지원칙 위반 판단은 비교형량에 의함을 재확인³⁾
- ③ 이 사건에 특화된 비교형량 기준 구체화하여 제시⁴⁾
 - (A) 온실가스 감축목표가 전 지구적 감축 노력의 관점에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합하는지
 - (B) 감축목표 설정의 체계가 온실가스 감축을 실효적으로 담보할 수 있는 방식으로 제도화되어 있는 등 기후 변화의 영향과 온실가스 배출 제한의 측면에서 미래에 과중한 부담을 이전하지 않는지
- ④ 의회유보원칙 심사강도 강화하여 위헌의 결론에 이른 첫 사건⁵⁾

3) “어떠한 경우에 과소보호금지원칙에 미달하게 되는지에 대해서는 일반적·일률적으로 확정할 수 없다. 이는 개별 사례에 있어서 관련 법익의 종류 및 그 법익이 헌법질서에서 차지하는 위상, 그 법익에 대한 침해와 위협의 태양과 정도, 상충하는 법익의 의미 등을 비교 형량하여 구체적으로 확정하여야 한다.”

4) “온실가스 감축의 구체적인 목표치가 전 지구적인 감축 노력의 관점에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합하는지, 감축목표 설정의 체계가 기후변화의 영향과 온실가스 배출 제한의 측면에서 미래에 과중한 부담을 이전하지 않는 방식으로, 또한 온실가스 감축이 실효적으로 담보될 수 있는 방식으로 제도화되어 있는지 등을 과학적 사실과 국제기준을 고려하여 판단하여야 한다.”

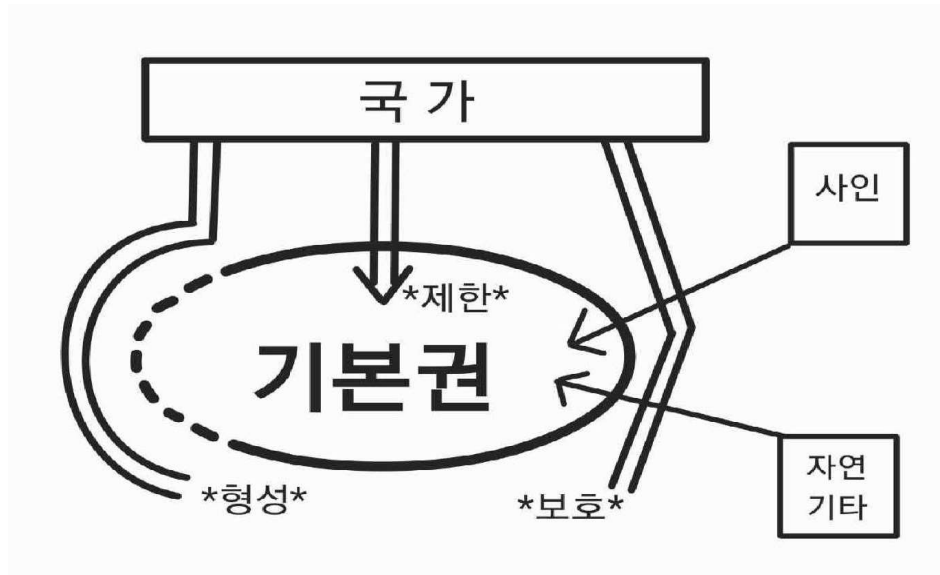
5) 의회유보원칙 위반을 인정한 사건은 있었으나(헌재 1999. 5. 27 98헌바70-TV 수신료), 심사강도를 강화하여 의회유보원칙 위반 인정한 예는 이번 사건이 처음임.

○ 후퇴

- ① 정온한 환경에서 생활할 권리 등 환경적 가치 자체를 헌법상 환경권의 보호영역으로 인정한 선례의 경향에서 후퇴: 안정적인 기후라는 환경적 가치를 환경권의 내용으로 적극적으로 인정하지는 않음⁶⁾
- ② 비교형량 법리와 (A), (B) 기준 사이의 관계 불분명: 2030년까지의 감축목표에 관해서는 (A), (B) 모두 검토하여 합헌의 결론에 이르렀고, 2031년-2049년 감축목표에 관해서는 (B)만 검토하여 위헌의 결론에 이룸
- ③ 국가의 기후 위기 대응 의무의 규범적 지위 격하: 환경권 보호의무(헌법 제10조 후문 + 헌법 제35조 제1항 전단) 대신 환경보전 노력의무(헌법 제35조 제1항 후단)로 구성⁷⁾
- ④ 미래세대의 자유권 침해 주장 및 세대간 정의(평등) 판단 회피⁸⁾

- 6) “국가가 법령과 행정계획으로 온실가스 감축목표를 설정함으로써 대응하고자 하는 기후위기의 위험은, 기후변화로 인하여 초래되는 극단적 날씨, 물 부족, 식량 부족, 해양산성화, 해수면 상승, 생태계 붕괴 등의 현상으로 인한 피해의 위험이다(탄소중립기본법 제2조 제2호 참조). 이는 국민의 생명·신체의 안전 및 건강뿐만 아니라, 자연환경과 생활환경을 포함하는 환경의 전부 또는 일부가 훼손될 위험까지 포괄하므로, 이러한 구체적 위험으로부터 보호되어야 하는 국민의 기본권으로서 위 조항들 및 계획과 가장 밀접한 기본권은 환경권이라고 할 것이다.”
- 7) “국가와 국민이 ‘환경보전’을 위하여 노력할 의무에는, 자연환경과 생활환경을 오염 및 훼손으로부터 보호하고, 오염되거나 훼손된 환경을 개선함과 동시에 쾌적한 환경 상태를 유지·조성하기 위한 행위 등을 할 의무가 포함된다(환경정책기본법 제3조 제6호 참조). 기후변화로 인하여 생활의 기반이 되는 제반 환경이 훼손되고 생명·신체의 안전 등을 위협할 수 있는 위험에 대하여, 기후변화의 원인을 줄여 이를 완화하거나 그 결과에 적응하는 조치를 하는 국가의 기후위기에 대한 대응의 의무도 여기에 포함된다.”
- 8) “청구인들은 위 조항들 및 계획이 설정한 온실가스 감축목표는 현재 세대가 져야 할 감축의 부담을 미래세대에게 과도하게 전가함으로써 미래세대의 자유를 비례원칙에 어긋나게 침해하고, 평등권도 침해한다고 주장한다. 이것은 뒤에서 보는 바와 같이 기후위기라는 위험상황 및 이에 대응하는 보호조치의 성격을 전제로 한 주장으로, 결국 국가가 헌법 제35조 제1항이 규정하는 ‘환경보전’을 위하여 노력할 의무를 위반하였다는 취지이므로, 이에 관해서는 환경권 침해 여부의 문제에 포함하여 판단한다.”

▷국가에 의한 기본권 보호영역에의 개입 양상



▷보호조치와 제한은 개입 양상은 물론이고 그에 상응하는 심사척도가 전혀 다름: 과잉금지 vs 과소보호금지

▷환경권 보호의무 위반 판단 기준인 과소보호금지원칙의 비교형량이 이 사건에서 특화된 형태 중 하나인 ‘미래 세대에 대한 과중한 부담 이전 여부’의 판단 과정에서 세대 간 정의 혹은 평등을 함께 검토할 수 있음.

→ 그러나 헌법재판소는 2030-2049년 감축목표가 미래세대에 대한 과중한 부담을 준다는 결론을 도출함에 있어 세대 간 정의 혹은 세대 간 평등 문제를 본격적으로(=현재와의 비교) 검토하지는 않았음.

■ 향후의 규범적 노력 방향

○ 온실가스 감축 목표 관련: 법률 개정 및 NDC

▷헌법재판소는 공권력 작용이 최악인지(=기본권을 침해하는지)를 심사할 권한 가질 뿐. 최선인지(=기본권을 최
대한 실현하는지) 심사는 못함

▷최선의 정책을 만드는 것은 헌법상 입법부와 집행부에게 부여된 역할

○ 기후 문제의 근본적인 규범적 해결 관련: 헌법 개정

▷안정적인 기후에서 생활할 권리 명문화

▷공권력 행사 시 미래 국민의 이익 고려 명문화

▷중요한 헌법적 가치로서 생태적 가치 명문화

토론 3

언론

주선영

기후미디어허브 전략커뮤니케이션 담당

언론 관점에서 바라본 기후 헌법소원: 판결 이후 과제와 기회

주선영 기후미디어허브 전략커뮤니케이션 담당

기후미디어허브는 기후변화 대응을 촉진하기 위해 언론의 역할이 중요하다고 보고, 기후변화 대응을 목표로 일하는 여러 주체들이 언론을 더 적극 활용할 수 있도록 중간에서 지원하는 역할을 합니다. 국내외 언론 네트워크를 확대하고, 시민단체, 전문가, 학계 등과 협력해 기후와 에너지 관련 더 나은, 더 많은 보도를 내기 위해 노력합니다.

저희는 2020년 청소년기후행동이 기후 헌법소원을 제기한 이후, 올해 두 차례의 공개변론과 최종 판결까지, 지난 4년여간 국내외 언론에 기후소송을 알리는 작업을 해왔습니다. 반대로 기후소송에 대한 관심을 높이기 위해 해외 기후 소송을 국내 언론에 소개하는 일도 해 왔습니다. 판결에 이르기까지 대리인단과 원고 단체와 함께 할 수 있어 매우 값었습니다.

오늘 이 자리에서는 언론 관점에서 기후소송에 대해 이야기하고자 합니다. 기후소송의 뉴스 가치와 변화된 상황을 돌아보고, 판결 이후 어떻게 언론을 더 적극적으로 활용하면 좋을지에 대한 제 생각을 나누고자 합니다.

1. 기후 헌법소원과 언론 보도

기후소송은 지난 4년 간 언론의 많은 주목을 받았습니다. 언론 측면에서 보자면 기후 헌법소원은 언론이 집중할 만한 요소를 내포하고 있습니다. 국가를 대상으로 한 기후소송이 전 세계적으로 확산되기 시작하던 시점에 '아시아 최초'로 제기됐고, 원고가 '청소년'과 '어린이'라는 점도 언론의 관심을 끌었습니다.

올해 변론과 최종 판결 또한 국내 언론 외에도 여러 외신에도 효과적으로 전달됐습니다. 로이터, AFP, AP 등 세계 3대 통신사와 뉴욕타임즈, 파이낸셜타임즈, 가디언, 월스트리트저널, 니케이, 마이니치신문 등 대부분의 주요 매체에서 보도됐고, 폴란드, 인도네시아, 홍콩, 대만 등 여러 지역 매체에서도 한국 소송이 소개됐습니다. 외신에서도 아시아 최초라는 점, 대만과 일본에서 유사 소송이 제기중이라는 지역적 함의를 강조한 것이 주요했습니다. 외신 경우에도 대부분의 기사 헤드라인과 인터뷰는 청소년과 어린이 원고를 강조했습니다.

판결 이후 상황은 이전과는 다릅니다. 판결을 반영하는 과정은 언론 관심에서 멀어지기 쉽습니다. 세계적으로도 소송 초기와 분위기가 달라졌고, 외신에서도 기후소송을 비판적으로 바라보는 논조가 늘고 있습니다. 그래서 앞으로가 더 중요합니다. 쉽지 않겠지만, 그렇기에 언론을 어떻게 활용할지에 대한 고민이 더 필요하다고 생각합니다.

2. 언론의 중요성: 언론을 적극 활용한다는 것

보도는 왜 중요할까요? 저희 같은 단체는 기후변화 대응이라는 큰 목표 하에 왜 '언론 보도'를 중심으로 일할까요.

지난 4월 헌법재판소장이 공개변론을 열며 했던 발언을 소개드리고 싶습니다. 언론 중심으로 고민하는 조직 입장에서 지나가는 말에 큰 의미를 부여한 것일진 모르겠으나, 헌법재판소장은 유럽인권재판소의 판결이 국

내 언론에 크게 보도된 것을 두고, 국민적 관심을 인식하고 이를 반영해 충실하게 심리하겠다고 했습니다. 저는 이것이 언론 보도가 정치적 의사결정에 미치는 영향력을 설명해준다고 생각합니다.

언론은 사회적 관심의 척도를 가늠하는 중요한 수단입니다. 보도 여부는 그 이슈가 얼마나 관심을 받고 있는지 판단하는 기준이 됩니다. 우리의 활동이 언론 보도를 목적으로 할 수는 없으나, 의사결정에 영향을 미치기 위한 것이라면, 언론을 통한 공론화가 필수적입니다.

언론 보도의 중요성을 간과하는 단체는 없을 것입니다. 하지만 대부분의 경우, 언론은 단체의 활동을 설명하거나 입장을 전달하는 것으로서 운동의 부수적인 작업으로 진행되는 것 같습니다. 하지만 운동의 정치적 효과를 극대화하려면 언론 역할을 더 중요하게 다뤄야 합니다. 핵심은 운동의 기획 단계에서부터 언론을 고려하는 것입니다.

언론의 생리와 관심을 이해하고 그에 맞춰 우리의 메시지를 '들리게' 만들어야 합니다. 우리가 원하는 시점과 방식으로 메시지를 전달하기보다는, 뉴스 가치를 높일 수 있는 시점에 메시지를 내고, 매력적인 인물이나 스토리를 발굴하며, 새로운 장면을 연출하는 것도 하나의 방법일 것입니다. 저희 팀은 통상 기획 단계에서 기사의 헤드라인을 먼저 생각합니다.

물론, 이런 과정이 언론을 위해 인위적이고 부자연스러운 요소를 더하는 것처럼 느껴지거나, 때로는 언론을 대단한 지위에 올려놓는 듯한 인상에 '굳이 그렇게까지' 하는 반감을 주는 것 같다고도 느낍니다. 하지만 제도에 변화를 이끌어내기 위해서는 언론을 전략적으로 활용할 필요가 있습니다.

저희 단체는 캠페인을 직접 진행하진 않지만, 헌법소원을 진행하면서 언론효과를 위해 진행했던 시도가 있습니다. 바로 손편지를 모으는 것인데요. 이 아이디어를 처음 제안했을 때 대체로 의아해하는 반응이었습니다. 지금 시대에 아날로그의 대표주자인 손편지를 이상하게 느끼는 것은 당연합니다. 청원 숫자만 고려한다면 온라인 플랫폼이 가장 용이합니다.

하지만 당시 상황은 언론이 주목할 만한 새로운 요소가 부족했습니다. 인물의 스토리, 시각적 이미지 등을 담은 손편지가 필요했고, 기후소송을 일부 활동가의 일이 아닌 시민들이 관심을 갖는 사안으로 보이게 해야 한다고 생각했습니다. 결국 저희 팀이 청소년기후행동과 함께 손편지 130여 장을 모았는데, 의도한 바대로, 편지가 신선한 요소로 작용해 기사화되며 주목을 받았습니다.

그러나 이 사례는 어디까지나 급하게 언론의 주목을 끌기 위한 별개의 시도였을 뿐입니다. 실제 운동과 언론 전략이 맞물릴 때 그 영향력은 가장 클 것이라고 생각합니다. 기획단계에서부터 핵심 메시지, 보이스 발굴, 장면 연출 등 언론효과를 높이기 위해 보다 고려될 수 있는 부분이 있다고 생각합니다.

3. 판결 이후: 무엇을 어떻게 '뉴스'로 만들 것인가

기후 헌법소원 판결 이후, 앞으로 무엇이 필요하고 언론은 어떻게 활용할 수 있을까요. 아직 추상적인 차원이지만 개인적인 생각을 이 자리에서 공유하고자 합니다.

최근 기후소송을 주제로 한 대학생과의 대화에서, 기후변화로 인한 기본권 침해보다 정부 규제에 의한 일자리 감소와 산업 침체는 그러한 일이 발생할 경우 더 현실적인 권리 침해가 아니냐는 질문을 받았습니다.

현재 산업의 이해와 미래세대의 기본권 침해가 충돌하는 상황에서, 정부는 정치적 지형을 반영한 결정을 할 가능성이 큼니다. 기후대응이 산업에 미치는 영향은 구체적으로 보이지만, 기본권 침해, 특히 미래세대의 권리 침해는 여전히 추상적이고 가시화되지 않았습니다.

2026년까지 중간목표에 대한 합리성, 과학적 근거, 국제적 책임 등의 여러 기준 근거를 제시하고 그것이 언론이라는 매개를 통해 공론화될 수 있도록 보다 적극적인 노력을 기울여야 한다고 생각합니다.

그러나 이와 동시에 ‘기본권 침해’의 무게를 어떻게 높일 수 있을지, 이를 어떻게 더 가시화해 더 많은 사람들의 공감과 지지를 끌어낼 수 있을지, 어떠한 방식을 언론을 통해 이야기되게 할 지 만드는 것이 보다 중요할 것이라는 생각이 듭니다. 청소년기후행동의 국민참여의견서 작업과 기후위기비상행동의 기후재난 당사자 목소리 엮기 작업은 이런 맥락에서 중요합니다.

같은 연장선상에서, 조심스럽게 단순화해 표현하자면, 미래세대의 목소리를 어떻게 가시화할지 고민이 필요합니다. 현재는 “지금 더 적극적으로 임하는 것이 미래세대 기본권을 지켜주는 것”이라고 명시했고, 저는 이 판결문에 적극 기대어야 한다고 생각합니다. 이는 단순히 특정 세대를 대상화하는 것이 아니라, 산업의 이해와 대체되는 지점에서 균형을 맞출 수 있는 중요한 영향력을 갖는다고 생각하기 때문입니다.

독일 환경단체 저먼워치와 그린피스도 지난달 독일 헌법재판소에 개정된 기후보호법에 대한 새로운 기후소송을 제기했습니다. 총 5만 4천여명 시민이 원고입니다. 이제 막 판결을 받아낸 시점에서 하기엔 조심스러운 이야기이지만, 2026년 이후 새로운 헌법소원을 제기한다면 독일의 사례처럼 최소 수만 명의 시민이 참여할 때 뉴스 가치를 넘어 그 당위성과 파급력이 커질 것이라 생각합니다. 헌법재판소의 판결을 법제에 반영하기 위해 노력하면서, 이와 동시에 이에 공감하는 시민들을 늘려가는 작업이 필요합니다. 이 과정에서 저희가 원하는 변화를 만들기 위한 매개로서 언론을 적극 활용할 수 있으면 좋겠습니다.

감사합니다.

토론 4

타헌법소원 사례

오리
전쟁없는세상 활동가

병역거부운동의 경우

오리 (전쟁없는세상)

1. 주문내용

① 병역법 제 5 조 1 항 헌법불합치. 위 조항들은 2019. 12. 31.을 시한으로 입법자가 개정할 때까지 계속 적용된다.

② 병역법 제 88 조 1 항 제 1 조, 2 조 합헌

제 5 조(병역의 종류) ① 병역은 다음 각 호와 같이 구분한다. <개정 2013.6.4, 2016.5.29>

1. 현역: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 예비역: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
3. 보충역: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람
4. 병역준비역: 병역의무자로서 현역, 예비역, 보충역 및 전시근로역이 아닌 사람
5. 전시근로역: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람

제 88 조(입영의 기피 등) ① 현역입영 또는 소집 통지서(모집에 의한 입영 통지서를 포함한다)를 받은 사람이 정당한 사유 없이 입영일이나 소집일부터 다음 각 호의 기간이 지나도 입영하지 아니하거나 소집에 응하지 아니한 경우에는 3 년 이하의 징역에 처한다. 다만, 제 53 조제 2 항에 따라 전시근로소집에 대비한 점검통지서를 받은 사람이 정당한 사유 없이 지정된 일시의 점검에 참석하지 아니한 경우에는 6 개월 이하의 징역이나 500 만원 이하의 벌금 또는 구류에 처한다.

② 제 1 항에 따른 통지서를 받고 입영할 사람 또는 소집될 사람을 대리하여 입영한 사람 또는 소집에 응한 사람은 1 년 이상 3 년 이하의 징역에 처한다. 다만, 제 53 조제 2 항에 따라 전시근로소집에 대비한 점검을 받아야 할 사람을 대리하여 출석한 사람은 1 년 이하의 징역에 처한다.

2. 타임라인

2002. 1. 29., 병역법 처벌 조항(88 조 1 항)에 대해 헌법재판소에 최초 위헌법률심판 제청 (서울남부지법 박시환 판사)

2004. 5. 21., 사법 역사상 최초의 양심적 병역거부 무죄 판결 (서울남부지법 이정렬 판사)

2004. 7. 15., 대법원 전원합의체 병역거부 유죄 판결

2004. 8. 26., 헌법재판소 병역법제 88 조 제 1 항 제 1 호에 대해 7 대 2 의 의견으로 합헌 결정

2016. 10. 18., 최초의 항소심 무죄 판결

2011. 8. 30., 헌법재판소 병역법 제 88 조 제 1 항 제 1 호와 향토예비군설치법 제 15 조 제 8 항에 대해 7 대 2 로 합헌 결정

2018. 6. 28., 헌법재판소 헌법불합치 결정 (제청법원 창원지방법원 마산지원(2012 헌가 17), 서울북부지방법원(2013 헌가 5), 서울남부지방법원(2013 헌가 23), 울산지방법원(2013 헌가 27), 서울동부지방법원(2014 헌가 8), 전주지방법원 정읍지원(2015 헌가 5), 헌법소원 22 건)

2018. 10. 4., 국방부, 법무부, 병무청 주최 정부안 마련을 위한 공청회 개최

2018. 11. 1., 대법원 병역거부 무죄 선고

2018. 11. 7., 김종대 의원, 민홍철 의원, 박주민 의원, 이철희 의원, 전해철 의원, 국제앰네스티 한국지부, 군인권센터, 민주사회를위한변호사모임, 전쟁없는세상, 참여연대 공동주최 <합리적인 양심적 병역거부 대체복무제 도입 방향> 토론회 개최

2018. 12. 28., 국방부 대체복무제 법안 발표: 비판 기자회견 및 성명서 발행, 징벌적인 면에 초점을 맞춰 비판, 쿠미 나이두 국제앰네스티 사무총장, 국제화해단체(IFOR), 퀘이커 유엔사무국,한국기독교협의회, 한국 천주교 남자수도회와 여자수도회의 비판 조직.

2019. 1. 4., 국방부 ‘종교적 신앙 등에 따른 병역거부’ 용어 변경 발표: 비판 논평 발행

2019. 2. 11., 입법 예고에 대한 시민사회단체 의견서 제출

2019. 2. 28., 국회의원 박주민 면담

2019. 9. 18., 국방위원회 도종환 의원 면담 및 시민사회단체 의견서 국방위원들에게 전달

2019. 9. 19, 국방위원회 입법공청회 방청

2019. 10. 2., 데이비드 케이 표현의 자유 특보관 초청 토론회 개최

2019. 11. 13., 대체복무 관련법안 국방위 법안 소위 통과: 시민사회 단체 의견서 제출. 법안의 문제점 지적

2019. 12. 27., 「양심적 병역거부 대체복무제 도입을 위한 대체역의 편입 및 복무 등에 관한 법률안」과 「병역법 개정안」 국회 통과. 비판 논평 발행

3. 우리의 전략

- 투 트랙: 대체복무법 도입과 관련해서는 전쟁없는세상, 참여연대, 민변, 군인권센터, 국제앰네스티 한국지부가 협의체를 만들어 논의, 의결, 실행하고 대체복무법 제,개정 너머의 운동에 관해서는 전쟁없는세상 내부적인 논의 가져감. 병역거부운동 초창기부터 대체복무제 연구위원회를 연대회의 산하에 두어 연구를 해왔기 때문에 시민사회의 기준과 안은 정해져 있었음.

- 대체복무제안 입법예고 이전

- 정부 관계자 미팅: 법무부 인권국장, 국방위원장, 청와대 시민사회수석실 면담 등
- 기자회견 및 논평
 - 6/28 헌법재판소 결정에 대한 입장발표 기자회견
 - 7/5 국회 대체복무 입법 촉구 기자회견
 - 7/19 양심적 병역거부 대체복무제 시민사회안 발표 기자회견
 - 10/31 정부안 반대 의견 발표
 - 11/1 대법원 판결에 대한 입장발표 기자회견
 - 11/5 국방부 대체복무제안 비판 기자회견
 - 11/8 대체복무 기간에 대한 팩트시트 발표
 - 12/28 정부의 대체복무제안 규탄 기자회견
- 국제연대 조직
 - 유엔 특보관 소통
 - EU 대표부 미팅
 - 국제화해단체, 퀘이커 유엔 사무국, 국제앰네스티 사무총장, 커넥션 서한 조직 등

- 입법예고 이후

- 입법의견서 작성 (각 단체별로), 전문가 의견서 조직
- 국회 기자회견
- 국회 토론회
- 전시 + 문화행사 이벤트
- 국회의원 의원 면담(1 차 국방위 의원, 2 차 각 당 원내대표, 정책위의장) 및 리플렛 제작 배포
- 국방위 방청 및 국방위 의원들에게 질문지 배포
- 우리편 국회의원 만들기
- 국제연대 (한국 정부를 타겟으로 각국 대사관 앞에서 액션, 온라인 캠페인: 문재인 트위터 폐북에 직접 메세지 보내기, 한국 정부에 영향력을 행사할 수 있는 그룹에게 메세지를 전하는 방식, 저널 기고 등)
 - 사면복권
 - 유엔 대응: 자유권위원회에 상황 업데이트

- 법안 통과 이후

- 법안 스터디 (법안과 시행령 함께)
- 심사위원회 구성 개입
- 새로운 국회 대응
- 병무청 대응 (시행령, 시행규칙, 심사위)
- 법무부 대응 (대체복무자 교육프로그램, 업무내용, 복무내규, 정책자문위원회 개입)
- 법안 개선 논의 (우선순위 정하고 1 주년, 2 주년 논평, 토론회 등등)

- 대체복무법 재정 및 개정을 넘어서

- 현재 상담 방식과 내용 평가 및 변경, 핸드북 완전 개정판 발간 및 예비병역거부자모임 조직
- 장기적 전략을 세우기 위한 세미나 및 워크숍
 - 대체복무 이후의 병역거부 운동 사례 연구
 - 병역거부 운동과 젠더
 - 군대를 넘어서는 병역거부 사례연구
 - LGBTQ 세미나

• 반군사주의에 대한 담론을 한국사회에서 확장하기 위한 노력: 전없세 내 담당 워킹그룹을 병역거부캠페인팀에서 전쟁거부자조직팀으로 변경. 그에 따른 활동 내용 변경, 완전거부, 여성, 현역군인 거부 등 다양한 거부의 형태를 알리고 조직. 병역거부와 다른 운동과의 교차성 드러내기, 러시아병역거부난민 지원, 반전운동으로서의 병역거부 알리는 활동(영상 콘텐츠, 아카이빙, 학교 교안 제작 w/피스모모)

4. 기후운동에 드릴 수 있는 몇 가지 조언

- 일단 두 운동이 처한 상황의 차이에 대해 언급할 필요. 대체복무법은 현재가 정해진 시기까지 제정이 안 된다는 것을 생각해보지 않았음. 왜냐면 정부 입장에서는 범죄자들을 처리할 법률이 없어지기 때문임. 하지만 탄소중립기본법의 경우 다를 수도 (feat. 낙태죄).
- 시민사회안에는 가장 pc 한 최선의 안을 담을 것. 어차피 너털너털해짐. 대체복무 기간을 현역병 복무기간의 1.5 배로 기준을 제시한 것 후회되는 지점.
- 법률안 제/개정에 빠르고 효과적으로 대응할 것. 가능하면 모두가 동의하고 그림을 그릴 수 있는 청사진을 빨리 내오고 역할분담을 효율적으로 한 후 빠르고 효율적으로 움직일 것. 가장 중요하고 핵심적인 일이라기보다는 시일이 정해져 있고 해야 하는 일이기 때문에 더도 말고 덜도 말고 딱 그 정도의 공유된 인식을 가질 필요. (각종 갈등이 생길 우려 있음) 대체복무법은 입법예고된 정부안보다 국회에서 조금 더 후퇴한 안으로 통과됨 (대체복무할 수 있는 권리가 있다는 것을 알릴

의무 조항 삭제). 가능했을지는 모르겠지만 만약 법의 통과를 물리적으로 막아서 통과를 저지할 수도 있었지만 그렇게까지 하지는 않음. 일단 통과되는 것이 중요하다는 생각이었으나 조금 후회되는(?) 지점.

- 국회를 공략할 때는 집중할 시기를 선정하는 게 힘을 덜 뺏다. 해당 상임위 의원들에 대한 성향, 특징 분석을 반드시 할 것. 해당 상임위 의원들 말고도 법사위 의원들, 각 당 원내대표들, 각 당 정책위의장들 반드시 만나서 부담을 줘야 함. (보좌관에게 얘기하는 것은 의미 없음) 각종 문화행사나 리플렛 돌리는 것은 큰 의미 없었고 의원들 면담 최대한 많이 하고 그 의원들에게 직접 의견서를 전달하는 것이 가장 효과적.