

2024. 4. 19. 보도자료

공보관실 02)708-3411 / 팩스 02)766-7757



제 목 : 4월 변론 안내

- 헌법재판소는 오는 4. 23.(화) 14:00 대심판정에서 아래 사건에 대한 변론을 열 예정이오니, 참고하시기 바랍니다.

연 번	사건번호 및 사건명	청구인 (대리인)	이해관계인 (대리인)	비고
1	2020헌마389, 2021헌마1264, 2022헌마854, 2023헌마846(병합) 저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호 위헌확인	김○○ 외 18 (신영무 외 9)	국무조정실장 환경부장관 (정부법무공단)	

붙임 관련사건 보도자료 1부. 끝

보도자료

기후위기 대응을 위한 국가 온실가스 감축목표 사건

[2020헌마389, 2021헌마1264, 2022헌마854, 2023헌마846(병합)
저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호 위헌확인 등]

[공개 변론]

헌법재판소는 2024년 4월 23일 오후 2시 대심판정에서 2020헌마389, 2021헌마1264, 2022헌마854, 2023헌마846(병합) 저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호 위헌확인 등 사건에 대해 변론을 실시할 예정이다.

이 사건은, 2030년의 국가 온실가스 감축목표를 규정한 법령인, 구 ‘저탄소 녹색성장 기본법’ 제42조 제1항 제1호 및 같은 법 시행령 제25조 제1항, ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법’ 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항, 그리고 정부가 2023. 4. 11. 수립한 ‘제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획’ 중 2023년부터 2030년까지의 부문별 및 연도별 온실가스 감축목표를 설정한 부분 등이 기후위기 대응에 있어 청구인들의 환경권 등 기본권을 침해하는지 여부에 관한 것이다.



2024. 4. 19.

헌법재판소 공보관실

□ 사건개요

● 2020헌마389 사건

- 청구인들은 청소년 환경단체인 ‘청소년기후행동’의 회원들이다.
- 청구인들은 2020. 3. 13. ① 구 ‘저탄소 녹색성장 기본법’(이하 연혁을 기재하지 않는 경우 ‘구 녹색성장법’이라 함) 제42조 제1항 제1호에서 정부가 온실가스 감축 목표를 설정하도록 한 것, ② 대통령이 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항을 2016. 5. 24. 개정함으로써 국가 온실가스 총배출량 감축에 관하여 2020년 기준 목표에서 2030년 기준 목표로 변경한 행위, ③ 2019. 12. 31. 개정된 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항에서 온실가스 감축 목표를 ‘2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 배출량의 1000분의 244만큼 감축’하도록 정한 것에 대하여, 기후위기에 대응하기 위한 온실가스 감축 목표를 설정함에 있어 청구인들의 생명권, 환경권 및 평등권 등을 침해한다고 주장하면서 헌법소원심판을 청구하였다.
- 청구인들은 이후 ④ 2022. 2. 16. 중장기 국가 온실가스 감축 목표에 관하여 ‘국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것’으로 정한 ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법’(이하 연혁을 기재하지 않는 경우 ‘탄소중립기본법’이라 함) 제8조 제1항에 대하여, ⑤ 2022. 6. 8. 위 조항의 ‘대통령령으로 정하는 비율’을 40퍼센트로 규정한 탄소중립기본법 시행령 제3조 제1항에 대하여, 각각 국가의 기본권 보호의무를 위반하고 미래세대 청구인들의 기본권을 과잉 침해하며 차별적 취급을 가한다고 주장하면서 각 조항을 심판대상에 추가하는 청구취지 및 청구이유 추가신청서를 제출하였다.

● 2021헌마1264 사건

- 청구인들은 탄소중립기본법 제8조 제1항(위 ④와 같음)에 대하여, 파리협정 등 국제사회에서 합의된 기준에 따라 기후재난으로부터 청구인들의 생명과 안전을 보호하기에 불충분한 목표를 정한 것으로, 청구인들의 생명권, 행복추구권 및 일반적 행동자유권, 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 자유권 및 평등권 등을 보호하기에 적절하고 효율적인 최소한의 조치에 해당하지 않으므로, 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하면서 2021. 10. 12. 헌법소원심판을 청구하였다.

● 2022헌마854 사건

- 청구인들은 이 사건 심판청구 당시 출생하지 않은 태아였던 사람 및 2012. 4. 10.생부터 2022. 3. 25.생까지의 사람들이다.
- 청구인들은 탄소중립기본법 시행령 제3조 제1항(위 ⑤와 같음)에 대하여 위 2021헌마1264 사건과 유사한 이유로 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하면서 2022. 6. 13. 헌법소원심판을 청구하였다.
- 이 사건 헌법소원심판청구 이후 태아였던 청구인은 2022. 10. 6. 출생하였고, 2024. 1. 18. 청구인표시정정을 신청하였다.

● 2023헌마846 사건

- 정부는 탄소중립기본법 제10조에 따라 ‘제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획’을 수립하여 2023. 4. 10. ‘2050 탄소중립녹색성장위원회’의 심의 및 같은 달 11. 국무회의의 심의를 거쳐 확정하였다.
- 위 기본계획 중 ‘V. 중장기 감축 목표’ 가운데 ‘나. 부문별 감축목표’에서는 탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항에서 정한 바대로 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년 대비 40%만큼 감축한 후의 배출량을, 총배출량에서 흡수·제거량을 제외한 순배출량을 기준으로 하여 436.6백만 톤으로 정하고, 전환, 산업, 건물, 수송, 농축수산, 폐기물, 수소, 탈루 등의 배출 부문, 그리고 흡수원, CCUS(Carbon Capture, Utilization and Storage, 탄소포집·이용·저장), 국제감축의 흡수 및 제거 부문으로 구분된 2030년의 부문별 배출량 목표를 정하였다.
- 위 기본계획 중 ‘V. 중장기 감축 목표’ 가운데 ‘다. 연도별 감축목표’에서는 기준연도인 2018년의 합계 순배출량과 부문별 배출량, 그리고 2023년부터 2030년까지의 매년 합계 순배출량 목표와 부문별 배출량 목표를 정하였다.
- 위 기본계획 중 ‘VII. 재정계획 및 기대효과’ 가운데 ‘1. 재정투자 계획’ 부분에서는 탄소중립·녹색성장 지원을 위하여 2023년부터 2027년까지 총 89.9조 원 이상의 재정투자 계획을 정하였다.
- 청구인들은 위 기본계획에 대하여, 파리협정 등 국제사회에서 합의된 기준에 따라 기후재난으로부터 청구인들의 생명과 안전을 보호하기에 불충분한 목표를 정한 것으로, 청구인들의 생명권, 행복추구권 및 일반적 행동자유권, 평등권, 재산권 및 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보호하기에 적절하고 효율적인 최소한의 조치에 해당하지 않으므로, 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하면서 2023. 7. 6. 헌법소원심판을 청구하였다.

□ 심판대상

이 사건 심판대상은 아래 법령들과 계획이 각 사건 청구인들의 기본권을 침해하는지 여부이다.

- ① 구 저탄소 녹색성장 기본법(2010. 1. 13. 법률 제9931호로 제정되고, 2021. 9. 24. 법률 제18469호로 폐지되기 전의 것) 제42조 제1항 제1호
 - ▶ 정부가 온실가스 감축 목표를 설정: 2020헌마389 사건

- ② 구 저탄소 녹색성장 기본법 시행령(2016. 5. 24. 대통령령 제27180호로 개정되고, 2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정되기 전의 것, 이하 '2016년 구 녹색성장법 시행령'으로 약칭) 제25조 제1항
 - ▶ 2030년 총배출량을 배출전망치 대비 37%까지 감축: 2020헌마389 사건

- ③ 구 저탄소 녹색성장 기본법 시행령(2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정되고, 2022. 3. 25. 대통령령 제32557호로 폐지되기 전의 것, 이하 '2019년 구 녹색성장법 시행령'으로 약칭) 제25조 제1항
 - ▶ 2030년 총배출량을 2017년 배출량의 24.4%만큼 감축: 2020헌마389 사건

- ④ 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(2021. 9. 24. 법률 제18469호로 제정된 것) 제8조 제1항
 - ▶ 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년 대비 35% 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축: 2020헌마389, 2021헌마1264 사건

- ⑤ 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령(2022. 3. 25. 대통령령 제32557호로 제정된 것) 제3조 제1항
 - ▶ 위 ④의 비율을 40%로 규정: 2020헌마389, 2022헌마854 사건

- ⑥ 정부의 2023. 4. 11.자 제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획 중 'V. 중장기 감축 목표' 가운데 '나. 부문별 감축목표' 부분 및 '다. 연도별 감축목표' 부분(이하 '이 사건 부문별 감축목표' 및 '이 사건 연도별 감축목표'로 약칭)

▶ 정부가 위 ④, ⑤의 중장기 국가 온실가스 감축 목표를 달성하기 위하여 설정한 산업, 건물, 수송, 발전, 폐기물 등 부문별 온실가스 감축 목표(탄소중립기본법 제8조 제2항) 및 이 목표들을 달성하기 위하여 설정한 국가 전체와 각 부문에 대한 연도별 온실가스 감축 목표(탄소중립기본법 제8조 제3항): 2023헌마846 사건

⑦ 정부의 2023. 4. 11.자 제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획 중 ‘Ⅶ. 재정계획 및 기대효과’ 가운데 ‘1. 재정투자 계획’ 부분 (이하 ‘이 사건 재정계획’으로 약칭)

▶ 정부의 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획 가운데 ‘탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 재원의 규모와 조달 방안’에 해당하는 내용(탄소중립기본법 제10조 제1항, 제2항 제10호): 2023헌마846 사건

※ 이하 ①부터 ⑤까지를 ‘심판대상조항들’, ⑥, ⑦을 ‘심판대상계획’으로 약칭

※ 심판대상조항, 심판대상계획 및 관련조항은 [별지]와 같음.

청구인들의 주장 요지

- 기후변화가 인위적인 온실가스 배출로 발생하고 있다는 점과 이로 인하여 기후가 전례 없는 속도로 변하고 있다는 점은 의문의 여지가 없는 과학적 사실이다. 현재와 같은 기후변화가 지속될 경우 자연환경과 생태계 전반에 심각한 타격을 가져올 것이며, 인류의 생명과 건강, 사회적 안정과 경제활동에 막대한 위협을 가할 것이다. 이는 대한민국의 경우도 예외가 아니다.
- ‘파리협정’ 등의 국제조약으로 합의된 바에 따르면, 지구 평균 기온의 상승을 산업화 이전 대비 2도보다 현저히 낮은 수준으로 유지하고 그 상승 수준을 1.5도 이내로 제한하기 위해 노력해야 한다. ‘기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)’의 보고서 등 국제적으로 인정되는 과학적 사실에 의하여 지구 기온 상승으로 인한 파국을 저지하기 위한 온실가스의 누적 배출량은 그 한계치인 ‘탄소예산’의 범위를 넘어서는 안 되고, 개별 국가는 해당 국가의 정당한 탄소예산 이상으로 대기 중에 탄소를 배출해서는 안 될 책임이 있다.
- 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2030년의 국가 온실가스 감축 목표를 2018년 배출량의 35% 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율로 설정하고, 탄소중

립기본법 시행령 제3조 제1항에서 그 비율을 40%로 정한 것은, ① 탄소예산의 관점에서 현저하게 불충분하고 실효성이 부족한 2030년의 온실가스 감축목표를 설정하고, ② 2031년 이후 탄소중립 목표 연도인 2050년까지의 온실가스 감축 목표를 설정하지 않았으며, ③ 온실가스 감축목표의 집행을 보장하는 방법도 규정하지 않거나 불충분하게 규정하였다.

위 법령조항들은 2030년 감축목표를 설정함에 있어 2018년부터 2030년까지의 기간 동안 누적 배출량의 합계가 대한민국의 탄소예산(잔여탄소배출허용총량)에 부합하는지 여부 등의 과학적 예측과 분석에 기초하지 않았다. 위 조항들이 정한 목표에 따를 경우, IPCC 제6차 평가보고서에 기초하여 전 세계 인구 대비 대한민국의 인구 비율에 따라 배분될 수 있는 탄소예산은 2030년 이전에 모두 소진된다. 또한, 위와 같은 목표는 유엔환경계획(UNEP)의 배출격차보고서에 비추어 보거나, OECD 국가들의 감축목표와 비교해 보더라도 매우 불충분하다.

따라서 탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항은 청구인들의 생명권, 행복추구권, 환경권 등에 대한 국가의 보호의무에 관한 과소보호금지원칙을 위반한 것이고, 미래세대 청구인들의 기본권을 과잉 침해하고 차별적 취급을 가하는 것이다.

- 탄소중립기본법 제8조 제1항은 2030년까지의 온실가스 배출의 하한선만을 정해 놓았을 뿐, 구체적인 목표 설정과 그 변경에 관한 사항을 법규명령에 위임하였다. 이는 2030년까지의 감축목표뿐만 아니라, 경제부문별 연도별 배출량 목표, 2050년 탄소중립에 이르기까지의 감축경로 등 국가공동체와 그 구성원들에게 중요한 영향을 미치는 본질적인 사항들에 대하여 스스로 결정하지 않고, 법규명령 제정의 권한 범위에 대해 적절하고 상세한 요건을 규정하지도 아니한 채 만연히 대통령령에 위임한 것으로, 의회유보원칙과 포괄위임금지원칙에 위배된다.
- 심판대상계획에서 2018년 국가 온실가스 배출량은 ‘총배출량’을 기준으로 하더라도 40%만큼 감축한 2030년의 국가 온실가스 배출량 목표는 총배출량에서 흡수·제거량을 제외한 ‘순배출량’을 기준으로 정한 것은, ‘총배출량’ 기준으로는 29.6% 감축하는 것에 불과하므로, 탄소중립기본법 제8조 제1항의 감축목표에 부합하지 않는다.

이 사건 연도별 감축목표는 감축 부담을 후반부에 집중시키는 불룩한 감축경로를 설정한 것으로, 이는 2030년 온실가스 감축목표 이행을 2028년 이후로 대폭 미루어, 비례의 원칙에 따라 탄소중립에 필요한 온실가스 배출량 감축을 시간적

으로 골고루 배분하여야 하는 최소한의 요청을 충족하지 못하고, 다음 정부 및 미래세대에 감축 부담을 전가하여 과중한 부담을 지우는 계획이다.

이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는 2030년까지의 국가 온실가스 감축목표(NDC)를 2021년에 발표했을 때에 비하여 최대 배출원 중 하나인 산업 부문의 감축 비중을 줄였으며, 아직 충분히 검증되지 않아 불확실한 감축 수단인 탄소 포집·이용·저장 부문의 감축 비중을 늘리고, 국제감축으로 2030년에 3,750만 톤의 배출량을 줄이겠다고 하면서도, 연도별로 얼마나 줄일지, 이를 위한 재원이 얼마인지는 구체적으로 밝히지 않았다.

이 사건 재정계획은 재원 조달 방안을 누락하였고 그 액수 역시 현저하게 부족하며, 탄소중립기본법에서 정한 20년 기간의 재정규모가 아닌 향후 5년간의 재정규모만 포함하고 있다.

따라서 심판대상계획은 온실가스 배출량의 감축에 있어 현재 세대가 져야 할 책임을 미래세대에 전가하고 있으며, 기후변화에 대응하여 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하지 아니하여 국가의 기본권 보호의무를 과소하게 이행함으로써, 청구인들의 생명권, 건강권, 평등권, 환경권, 재산권, 행복추구권 등을 침해한다.

- 구 녹색성장법 제42조 제1항 제1호는 국가의 온실가스 감축목표의 구체적 내용을 법률로써 규정하지 않고 행정부에 백지위임하여, 환경권의 내용과 행사를 법률로써 정하도록 한 헌법 제35조 제2항과 법률유보원칙을 위반하고, 헌법 제75조의 포괄위임금지원칙도 위반하였다.

2016년 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항의 내용은 정부가 국가 온실가스의 감축목표에 관하여 2020년의 목표를 불이행한 상태에서 유사한 수준으로 2030년의 목표를 설정한 것으로, 이는 대통령이 2020년 온실가스 감축목표를 자의적으로 폐지한 것이다.

2019년 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항에서 2030년의 국가 온실가스 감축목표를 2017년 배출량의 24.4%로 설정한 것은 ‘기후변화에 관한 국제연합기본협약’ 및 ‘파리협정’ 등 국제조약으로 합의된 기준에 따른 지구 기후재난의 위험을 실효적으로 예방하기 위한 최소한의 보호조치에 미치지 못하므로, 기본권 보호의무에 관한 과소보호금지원칙을 위반하였다.

□ 이해관계인 국무조정실장 및 환경부장관의 주장 요지¹⁾

- 구 녹색성장법은 온실가스 감축과 관련하여 규율 내용이 강화된 탄소중립기본법으로 대체되어 현행 법령이 아니므로, 심판대상조항들 중 구 녹색성장법과 같은 법 시행령의 조항들은 존재하는 공권력이 아니다. 심판대상계획은 행정계획으로서 그 자체로는 구체적으로 국민의 권리의무를 직접 제한하는 효력이 없다. 따라서 이들 심판대상은 헌법소원의 대상이 되는 공권력행사가 아니다.

청구인들은 심판대상조항들 및 계획의 효력을 직접 받는 상대방이 아니고 사실상 이해관계가 있을 뿐이므로 자기관련성이 없고, 심판대상조항들 및 계획은 구체적인 온실가스 감축 시책 등으로 실질적으로 구현되는 것이므로 직접성이 없으며, 심판대상계획으로 인한 기본권침해의 현재성도 인정되지 않는다.

구 녹색성장법 제42조 제1항 제1호는 2010. 4. 14., 2016년 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항은 2016. 6. 1. 시행되었는데, 그로부터 각각 약 10년, 약 4년이 지난 뒤에 제기된 위 조항들에 대한 심판청구는 청구기간을 준수하지 않았다.

- 탄소중립기본법 제8조 제1항과 같은 법 시행령 제3조 제1항에서 2030년 온실가스 감축목표를 2018년 배출량의 40% 감축으로 결정한 것은, ① 기존의 감축목표를 대폭 상향한 값이고, ② 제조업 중심의 경제구조, 주요 선진국보다 늦은 온실가스 배출량 정점 등을 고려할 때 온실가스 감축의 폭이 커서 경제계, 산업계에서도 부담이 크다는 의견을 다수 제기하였으며, ③ 우리나라의 배출량 정점인 2018년부터 2050년 탄소중립 목표 시점까지 선형감축경로상의 2030년 감축량(37.5% 감축)보다 감축량이 더 크다.

각국은 온실가스 배출량 정점의 연도와 배출량, 산업구조, 온실가스 배출 감축을 시작한 시기 등을 달리하므로 선형감축경로가 상이할 수밖에 없고, 각국의 실정에 맞게 감축기준을 정할 수밖에 없으므로, 온실가스 감축목표를 IPCC가 제시한 전 세계적 감축목표 범위의 중간 값과 단순 비교할 수 없다.

IPCC는 탄소예산을 국가별로 산정하지 않고 전 지구적으로 산정하였으며, 그 수치도 범위 설정의 형태로 표현하고 있다. 또한, EU 의회 등을 통하여 보다 강화된 국가별 감축의무를 별도로 인정한 유럽과 달리 우리나라는 별도로 국가 간

1) 구 녹색성장법의 주무 부처는 국무조정실, 탄소중립기본법의 주무 부처는 환경부임.

류 탄소예산을 정하고 있지 않으며, 탄소배출량은 해당 국가의 산업구조에 크게 좌우되므로 인구에 비례하여 각국에 탄소예산이 할당된다고 볼 수도 없다.

따라서 탄소중립기본법 제8조 제1항, 같은 법 시행령 제3조 제1항이 정한 온실가스 감축목표는 국가가 환경에 관한 국민의 법익을 보호하기 위하여 아무런 보호조치를 취하지 않았거나 그 조치가 법익 보호에 전적으로 부적합하거나 매우 불충분한 것임이 명백한 경우에 해당한다고 볼 수 없다.

- 탄소중립기본법 제8조 제1항은 국가 온실가스 감축목표의 최소 수준을 설정하면서 그 기준에 따라 대통령령을 정하도록 한 것이며, 국민의 기본권을 직접적으로 제한하거나 침해하는 법규가 아니고, 규율 대상이 지극히 다양하거나 수시로 변화하는 성질의 것이므로 위임의 구체성·명확성의 요건이 완화되는 점 등을 고려하면, 의회유보원칙 내지 포괄위임금지원칙에 위배되지 않는다.
- 탄소중립은 단순한 온실가스 배출의 감축에 그치는 것이 아니라, 이미 배출된 온실가스의 흡수를 위한 보다 적극적이고 능동적인 조치가 요구되고 포함되는 개념으로, 심판대상계획의 합헌성 여부를 단순히 ‘총배출량’ 감소 수치만으로 판단하는 것은 탄소중립기본법의 입법취지에 반한다.

파리협정 체제에서 국가별로 배정 또는 할당되지 않은 탄소예산을 근거로 각 국가의 미래세대에 대한 기본권 제한에 연결시키는 것은 지나친 논리적 비약이다. 후반부에 목표량이 높은 감축경로는 온실가스 감축을 위한 기술개발과 상용화에 필요한 시간, 정책의 본격적 시행과 효과 발생 간의 시차로 인하여 불가피한 것이므로, 위로 불복한 형태의 감축계획을 수립하였다고 하여 기본권 보호의무를 위반한 것으로 볼 수는 없으며, 연도별 감축목표에 관해서는 행정계획으로 행정목표를 달성하기 위한 각종의 수단들을 통합하고 조정하는 국가의 광범위한 재량이 인정된다.

심판대상계획에서 산업 부문의 감축 부담을 줄인 것은, 탄소 저감이 어려운 철강, 석유화학, 반도체 등 제조업 비중이 높은 국내 여건에서 경제에 미칠 영향 등을 고려한 것으로, 단지 일정 부문에 대한 감축비율 조정을 두고 위헌적이라고 볼 수는 없다. 탄소포집 등과 관련된 신기술의 반영과 국제감축의 활용 및 포괄적인 재정계획도 행정계획의 특성에서 비롯된 것으로 위헌적이라고 볼 수 없다. 따라서 심판대상계획은 기본권 보호의무에 관한 과소보호금지원칙에 위배되지 않는다.

○ 구 녹색성장법 제42조 제1항 제1호와 관련하여, 정부가 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항을 입법한 것은 헌법 제75조 후단의 ‘집행명령’을 규정한 것이므로, 위임명령을 전제로 한 포괄위임금지원칙 위반 여부가 문제 되지 않고, 문제 된다고 하더라도 구 녹색성장법 제42조 각 항에서 온실가스 감축목표 설정의 기준 내지 방향을 구체적으로 정하여 포괄위임금지원칙에 위배되지 않는다.

2016년 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항에서 2030년 온실가스 감축목표를 전망치 대비 37%까지 감축하도록 설정한 것은, 다양한 변수를 현실 상황에 반영하여 분석한 결과를 토대로 당시로서는 의욕적으로 목표치를 정한 것이다. 파리협정 등의 ‘목표’, ‘노력의 추구’ 등 표현의 의미에 비추어, 추진 과정에서 나타날 수 있는 다양한 변수로 인해 목표치를 달성하지 못하였거나 수정한 것만으로 위법하다고 평가할 수는 없다.

2019년 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항에서 2030년 온실가스 감축목표를 2017년 배출량의 24.4%로 설정한 것은 기존의 배출전망치 방식을 절대량 방식으로 수정한 것일 뿐, 구체적인 배출량의 목표치(536백만 톤)를 변경한 것은 아니다.

□ 청구인 및 이해관계인과 각 대리인, 참고인

○ 청구인

[2020헌마389 사건] 청구인 19명

대리인 변호사 신영무, 이근용, 김민경, 호수연, 김주진, 윤세중, 성기문

복대리인 변호사 최창민

일부 청구인들의 대리인 법무법인 디엘지(담당변호사 최재욱, 김용혁, 조선희, 강송욱),
변호사 이병주

[2021헌마1264 사건] 청구인 123명

대리인 법무법인 해우(담당변호사 이치선), 변호사 서채완, 조은호, 김석연, 김영희,
지현영, 이수연, 법무법인 자연(담당변호사 최재홍), 법무법인 지향(담당변호사 김영주)

[2022헌마854 사건] 청구인 62명

대리인 법무법인 자연(담당변호사 이영기, 최재홍), 법무법인 창조(담당변호사 이덕우), 법무법인 해우(담당변호사 이치선), 변호사 김석연, 김영희, 서채완, 이수연, 조은호, 법무법인 진심(담당변호사 이정민, 류제성, 윤두철, 장우혁), 변호사 서성민

[2023헌마846 사건] 청구인 51명

대리인 변호사 김영희, 김석연, 법무법인 자연(담당변호사 이영기, 최재홍), 변호사 이병주

○ 이해관계인

국무조정실장[2020헌마389 사건]

대리인 정부법무공단(담당변호사 조민현, 김완기, 김동선, 류태경, 김재학, 김상찬, 정한결, 배유진, 채민재)

환경부장관[2020헌마389, 2021헌마1264, 2022헌마854, 2023헌마846 사건]

대리인 정부법무공단(담당변호사 류태경, 김재학, 정한결, 배유진, 김상찬, 김완기, 채민재)

○ 참고인

<제1회 기일 출석>

전(前) 국립기상과학원장 조천호(청구인 측 추천)

숙명여자대학교 기후환경에너지학과 교수 안영환(이해관계인 측 추천)

<제2회 기일 출석>

연세대학교 법학전문대학원 교수 박덕영(청구인 측 추천)

유엔글로벌콤팩트 한국협회 사무총장 유연철(이해관계인 측 추천)

※ 이 사건은 2024. 4. 23. 변론을 종결하지 않고, 추가로 기일을 지정하여 변론을 속행할 예정임.

※ 지정된 참고인 총 4명 중 2명이 2024. 4. 23. 제1회 변론기일에 출석하여 진술함.

[별지]

[심판대상조항]

구 저탄소 녹색성장 기본법(2010. 1. 13. 법률 제9931호로 제정되고, 2021. 9. 24. 법률 제18469호로 폐지되기 전의 것)

제42조(기후변화대응 및 에너지의 목표관리) ① 정부는 범지구적인 온실가스 감축에 적극 대응하고 저탄소 녹색성장을 효율적·체계적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 중장기 및 단계별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

1. 온실가스 감축 목표

구 저탄소 녹색성장 기본법 시행령(2016. 5. 24. 대통령령 제27180호로 개정되고, 2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정되기 전의 것)

제25조(온실가스 감축 국가목표 설정·관리) ① 법 제42조 제1항 제1호에 따른 온실가스 감축 목표는 2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2030년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 37까지 감축하는 것으로 한다.

구 저탄소 녹색성장 기본법 시행령(2019. 12. 31. 대통령령 제30303호로 개정되고, 2022. 3. 25. 대통령령 제32557호로 폐지되기 전의 것)

제25조(온실가스 감축 국가목표 설정·관리) ① 법 제42조 제1항 제1호에 따른 온실가스 감축 목표는 2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244만큼 감축하는 것으로 한다.

기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법(2021. 9. 24. 법률 제18469호로 제정된 것)

제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축목표”라 한다)로 한다.

기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령(2022. 3. 25. 대통령령 제32557호로 제정된 것)

제3조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 법 제8조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 40퍼센트를 말한다.

[심판대상계획]

나 **부문별 감축목표**

- '30년 감축 후 배출량 436.6백만톤('18년 배출량 대비 △40%)
 - 전환 부문은 원전과 재생에너지의 조화, 태양광·수소 등 청정에너지 전환 가속화를 통해 45.9% 감축
 - 산업 부문은 원·연료 전환, 공정배출 감축 등을 통해 감축하되, 기술개발 상용화 시기 등을 고려하여 11.4% 감축
 - 건물·수송·농축수산·폐기물 등 타 부문에서도 합리적 이행수단을 발굴, 27.1~46.8% 감축 및 흡수원, CCUS 등을 통한 배출 상쇄
 - 이외 국제감축은 국내감축의 보충적 수단으로 활용하고 파리협정 등 전지구적 탄소저감에 기여하는 방향으로 추진

【 부문별 배출량 목표 】

(단위: 백만톤CO₂e, 괄호는 '18년 대비 감축률)

구분	부문	2018 실적	2030 목표	
			기준 ('21.10)	수정 ('23.3)
배출량(합계)		727.6	436.6 (40.0%)	436.6 (40.0%)
배출	전환	269.6	149.9 (44.4%)	145.9 (45.9%) ¹⁾
	산업	260.5	222.6 (14.5%)	230.7 (11.4%)
	건물	52.1	35.0 (32.8%)	35.0 (32.8%)
	수송	98.1	61.0 (37.8%)	61.0 (37.8%)
	농축수산	24.7	18.0 (27.1%)	18.0 (27.1%)
	폐기물	17.1	9.1 (46.8%)	9.1 (46.8%)
	수소	(-)	7.6	8.4 ²⁾
	탈루 등	5.6	3.9	3.9
흡수 및 제거	흡수원	(-41.3)	-26.7	-26.7
	CCUS	(-)	-10.3	-11.2 ³⁾
	국제감축	(-)	-33.5	-37.5 ⁴⁾

※ 기준연도('18) 배출량은 총배출량 / '30년 배출량은 순배출량 (총배출량 - 흡수·제거량)

- 1) 태양광, 수소 등 청정에너지 확대로 400만톤 추가 감축
- 2) 수소수요 최신화(블루수소 +10.5만톤), 블루수소 관련 탄소포집량은 CCUS 부문에 반영(0.8백만톤)
- 3) 국내 CCS 잠재량 반영(0.8백만톤), CCU 실증경과 등을 고려한 확대(0.1백만톤)
- 4) 민관협력 사업 발굴 및 투자 확대 등을 통해 국제감축량 400만톤 확대

다 연도별 감축목표

□ 온실가스 감축정책의 본격 시행 이후 실질적 효과로 이어지기까지의 시차 발생을 고려하여 연도별 감축목표 설정

【 연도별 배출량 목표 】

(단위: 백만톤CO₂e)

부문	2018 (기준연도)	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
합계	686.3*	633.9	625.1	617.6	602.9	585.0	560.6	529.5	436.6**
전환	269.6	223.2	218.4	215.8	211.8	203.6	189.9	173.7	145.9
산업	260.5	256.4	256.1	254.8	252.9	250.0	247.3	242.1	230.7
건물	52.1	47.6	47.0	46.0	44.5	42.5	40.2	37.5	35.0
수송	98.1	93.7	88.7	84.1	79.6	74.8	70.3	66.1	61.0
농축수산	24.7	22.9	22.4	21.9	21.2	20.4	19.7	18.8	18.0
폐기물	17.1	15.1	14.7	14.1	13.3	12.5	11.4	10.3	9.1
수소	(-)	3.4	4.1	4.8	5.5	6.2	6.9	7.6	8.4
탈루 등	5.6	5.1	5.0	5.0	4.9	4.8	4.5	4.2	3.9
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

* 국제사회에 제출된 '18년 총 배출량은 727.6백만톤이나 순배출량 기준으로는 686.3백만톤이며, 모든 연도별 합계는 순배출량 기준(부문별 소수점 첫째자리 아래 절삭)

** 국제감축은 관련 국제기준 확정, 최초 활용시기('26년 예상) 등을 고려하여 연도별 목표를 설정할 예정으로 '30년 목표에만 반영

VII. 재정계획 및 기대효과

1. 재정투자 계획

- 탄소중립·녹색성장 지원을 위해 향후 5년간('23~'27) 총 89.9조원 이상 소요 추정
 - 5년간 부문별 감축 대책(54.6조원), 기후변화 적응대책(19.4조원), 녹색산업 성장(6.5조원) 등
 - '23~'27년간 연평균 증가율은 약 11.5%로, 과거 5년간 정부 전체 재정규모 증가율(연평균 8.0%) 수준 상회

(단위: 억원, %)

구 분	'23	'24 ~ '27	합계	연평균 증가율
합 계	133,455	765,738	899,193	11.54
▶ 부문별 중장기 감축 대책	79,480	466,283	545,763	11.48
▶ 기후변화 적응대책	29,856	164,213	194,068	9.43
▶ 녹색산업 성장	10,459	54,453	64,912	7.34
▶ 정의로운 전환	2,366	19,837	22,203	37.57
▶ 지역 탄소중립·녹색성장	4,602	30,319	34,922	25.36
▶ 인력양성 및 인식제고	5,999	26,881	32,881	2.11
▶ 국제협력	693	3,751	4,444	1.59

※ 구체적 투자 계획은 재정여건, 사업 타당성 등을 종합적으로 고려하여 변경 가능

[관련조항]

구 저탄소 녹색성장 기본법(2010. 1. 13. 법률 제9931호로 제정되고, 2021. 9. 24. 법률 제18469호로 폐지되기 전의 것)

제42조(기후변화대응 및 에너지의 목표관리) ① 정부는 범지구적인 온실가스 감축에 적극 대응하고 저탄소 녹색성장을 효율적·체계적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 사항에 대한 중장기 및 단계별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 한다.

2. 에너지 절약 목표 및 에너지 이용효율 목표

3. 에너지 자립 목표

4. 신·재생에너지 보급 목표

구 저탄소 녹색성장 기본법 시행령(2010. 4. 13. 대통령령 제22124호로 제정되고, 2016. 5. 24. 대통령령 제27180호로 개정되기 전의 것)

제25조(온실가스 감축 국가목표 설정·관리) ① 법 제42조 제1항 제1호에 따른 온실가스 감축 목표는 2020년의 국가 온실가스 총배출량을 2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지 감축하는 것으로 한다.

기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법(2021. 9. 24. 법률 제18469호로 제정된 것)

제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ② 정부는 중장기감축목표를 달성하기 위하여 산업, 건물, 수송, 발전, 폐기물 등 부문별 온실가스 감축 목표(이하 “부문별감축목표”라 한다)를 설정하여야 한다.

③ 정부는 중장기감축목표와 부문별감축목표의 달성을 위하여 국가 전체와 각 부문에 대한 연도별 온실가스 감축 목표(이하 “연도별감축목표”라 한다)를 설정하여야 한다.

④ 정부는 「파리협정」(이하 “협정”이라 한다) 등 국내외 여건을 고려하여 중장기 감축목표, 부문별감축목표 및 연도별감축목표(이하 “중장기감축목표등”이라 한다)를 5년마다 재검토하고 필요할 경우 협정 제4조의 진전의 원칙에 따라 이를 변경하거나 새로 설정하여야 한다. 다만, 사회적·기술적 여건의 변화 등에 따라 필요한 경우에는 5년이 경과하기 이전에 변경하거나 새로 설정할 수 있다.

제10조(국가 탄소중립 녹색성장 기본계획의 수립·시행) ① 정부는 제3조의 기본원

칙에 따라 국가비전 및 중장기감축목표등의 달성을 위하여 20년을 계획기간으로 하는 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획(이하 “국가기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 국가기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국가비전과 온실가스 감축 목표에 관한 사항

4. 중장기감축목표등의 달성을 위한 부문별·연도별 대책

10. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 재원의 규모와 조달 방안

기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령(2022. 3. 25. 대통령령 제 32557호로 제정된 것)

제3조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ④ 정부는 법 제8조 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 온실가스중장기감축목표등을 설정·변경하거나 새로 설정하는 경우에는 법 제33조 제1항에 따른 탄소흡수원등을 활용한 감축실적과 법 제35조 제3항 본문에 따른 국제감축실적 등을 고려할 수 있다.