독일 연방기후보호법 헌법불합치 결정[1][2]

1. 사건개요

이 사건 총 4개의 병합된 헌법소원은 연방기후보호법[3](이하 '기후보호법')의 조항에서 온실가스 배출 감량을 위한 지속적인 조치를 규정하지 않는 것을 문제 삼고 있다.

기후보호법은 기후 보호 노력을 강화해야 하는 필요성에 대응하여 전 세계적인 기후 변화의 영향력으로부터 보호하려는 목적을 갖는다(기후보호법 제1조 제1문). 기후보호법 제1조 제3문에 따르면 그 근거는 2016. 11. 4. 발효된 파리협약[4](Übereinkommen von Paris)이며, 이에 따라 지구의 평균기온 상승을 섭씨 2도 밑으로 유지하고 가능한 한 산업화 이전의 수준인 1.5도 이하로 통제해야 한다. 또 다른 근거는 독일이 자체적으로 설정한 장기 목표인 2050년까지 온실가스중립[5](Treibhausgasneutralität)을 달성하는 것이다. 기후보호법 제3조 제1항에 따르면 2030년까지 온실가스 배출량을 1990년에 비해 최소 55% 이상 감축해야 한다. 기후보호법 제4조 제1항 제3문과 연계한 부칙 2에서는 2030년까지 허용되는 분야별 연간 배출량의 감축 할당량을 규정

---

1) 2021년 3월 24일자 사건번호 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20.
2) 이 결정의 배경과 각계의 반응에 대해서는 이번호(세계헌법재판 조사연구 제49호)에 수록된 국외통신원 소식 '정다은, 독일 연방기후보호법의 위헌성에 관한 논의 - 최근 연방헌법재판소의 결정을 중심으로 - ' 참조.
3) Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. 12. 2019 (BGBl Ⅰ S, 2513).
4) 2015년 12월 프랑스 파리에서 열린 제21차 유엔기후변화협약(UNFCCC) 당사국총회(COP21)에서 채택된 것으로, 2020년 이후의 새 기후변화 체제 수립을 위한 최종 합의문이다. 즉 2020년 만료 예정인 교토의정서를 대체해 2020년 이후의 기후변화 대응을 담은 국제협약이다. '21차 유엔기후변화협약 당사국총회 협정'이나 '파리기후변화협정'이라고도 부른다. 파리협약은 선진국만 온실가스 감축 의무가 있었던 1997년 교토의정서와는 달리 195개 당사국 모두에게 구속력 있는 보편적인 첫 기후합의라는 점에서 그 역사적 의미가 있다. 다만 각국이 제출한 INDC(자발적 감축목표)에 부여하려던 국제법상의 구속력은 결국 제외됐다는 한계는 있다.
5) 우리나라에서는 주로 '탄소중립' 개념이 알려져 있는데, '기후중립(Klimaneutralität)'으로도 알려진 '온실가스중립'은 더 광의의 개념으로서 이산화탄소뿐만 아니라 온실가스의 배출을 포함하여 배출량을 계산하고 이를 상쇄하기 위한 노력(나무를 심거나 대체 에너지 시설에 투자하는 등의 활동)을 통해 실질적인 온실가스 배출량을 감축하는 것을 말한다.

하고 있다. 기후보호법에서는 2030년 이후의 온실가스 배출량 감축에 관한 규정은 포함하고 있지 않다. 기후보호법 제4조 제6항[6]에 따르면 2030년 이후의 기간 동안 감축해야 하는 배출량을 2025년에 연방정부가 법규명령(Rechtsverordnung)을 통해 확정한다고 하고 있다.

청구인들은 헌법소원에서 국가가 기후보호법 제3조 제1항[7]과 제4조 제1항[8] 제3문과 연계한 부칙 2를 통해 당장의 온실가스(특히 이산화탄소) 감축과 관련한 충분한 규정(지구 온난화를 섭씨 1.5도 수준 내지 최소한 2도 미만으로 유지하기 위해 충분한 수준의 조치에 관한 규정)을 제정하지 않았다고 주장한다. 청구인들에 따르면 지구 기온 상승을 통제하는 것은 필수적이다. 섭씨 1.5도 이상 기온이 상승하게 되면 수백만 명의 인명이 위험에 처하며, 기후체계의 임계점을 초과함으로써 예상 불가한 위험한 결과가 초래될 수 있기 때문이다. 기후보호법에 규정된 탄소 배출량의 감축을 통해서는 섭씨 1.5도라는 기온 제한에 상응하는 '잔여 탄소예산[9](CO2 - Restbudget)'을 준수할 수 없다. 방글라데시와 네팔에 거주하고 있는 일부 청구인들은 기본권상 보호의무를 기본법 제2조 제2항 제1문[10] 및 제14조 제1항[11]에서 찾

6) [기후보호법 제4조 제6항]
2025년에 연방정부는 2030년 이후의 시간에 감축해야 하는 배출량을 법규명령을 통해 확정한다. 감축해야 하는 배출량은 이 법의 기후보호목표와 유럽연합법의 요청을 달성하는 것에 부합해야 한다. 2030년 이후에 감축해야 하는 연간 감축량이 확정되면 해당 법규명령은 독일 연방의회의 동의를 얻어야 한다. 법규명령 접수 후 독일 연방의회가 회기 중 6주가 경과하도록 법규명령을 다루지 않으면 이에 대한 수정 없는 동의가 내려진 것으로 간주된다.

7) [기후보호법 제3조 제1항]
온실가스 배출량은 1990년과 비교하여 단계적으로 감축한다. 목표 연도인 2030년까지 최소감축률은 55% 이다.

8) [기후보호법 제4조 제1항]
제3조 제1항에 따른 국내 기후보호목표를 달성하기 위하여 연간 감축목표는 아래 부문들에 대한 연간 배출량을 명시함으로써 확정된다.
1. 에너지경제 2. 산업 3. 교통 4. 건물 5. 농업 6. 폐기물 관리 및 기타
각 부문의 배출원과 부문 간의 구분은 부칙 1에서 밝힌다. 2030년까지의 연간 배출량은 부칙 2에 따른다. 에너지경제 부문의 온실가스 배출은 제시된 연간 배출량 값 사이에서 가능한 한 지속적으로 줄어들고 있다. 2031년 이후 연감 감축목표는 제6항에 따른 법규명령을 통해 새로 책정될 것이다. 이 법이 연간 배출량과 관련되는 한, 연간 배출량은 구속력이 있다. 주관적 권리와 제소 가능한 법적 지위는 이 법을 통해 또는 이 법에 근거하여 인정되지 않는다.

9) 탄소예산이란 지구의 평균 기온을 특정 온도 이상 오르지 않게 하기 위해 인류가 앞으로 배출할 수 있는 이산화탄소의 양을 의미한다. 이산화탄소는 일단 대기 중에 배출되면 대부분 1만년 이상 지구의 열을 붙잡아 두면서 온실효과를 야기하므로 배출 자체를 최대한 줄여서 지구 평균 기온 상승으로 초래되는 기후위기를 인류가 대응 가능한 수준으로 낮추는 것이 목적이다.

10) [독일 기본법 제2조 제2항 제1문]

고 있으며, 기본법 제2조 제1항[12]과 연계한 기본법 제20a조[13] 및 기본법 제2조 제1항과 연계한 기본법 제1조 제1항 제1문[14]으로부터 '인간다운 미래를 가질 기본권(Grundrecht auf menschenwürdige Zukunft)'과 '생태계에서 최저 생활을 보장받을 권리(Grundrecht auf das ökologische Existenzminimum)'가 도출된다고 주장하였다. 청구인들은 2030년 이후의 배출량 감축 의무로 인한 미래의 부담에 대해서 '모든 생활영역의 완전한 정지(Vollbremsung)'라고 명명하면서 공통적으로 자유권의 침해를 호소하였다.

2. 결정주문

(1) 기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문과 연계한 부칙 2는 헌법상의 요건을 충족하는 2031년 이후의 배출량 감소와 관련된 조항이 없는 한 기본권에 합치되지 않는다.

(2) 그 밖의 청구는 기각한다.

(3) 입법자는 늦어도 2022년 12월 31일까지 2031년부터의 지속적인 감축 목표를 사유에 따라 규정해야 한다. 기존 기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문과 연계한 부칙 2는 계속 적용 가능하다.

3. 결정이유

모든 사람은 생명과 신체를 훼손당하지 않을 권리를 갖는다.

11) [독일 기본법 제14조 제1항]
재산권과 상속권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다.

12) [독일 기본법 제2조 제1항]
모든 사람은, 다른 사람의 권리를 침해하지 않고 헌법질서나 도덕률에 반하지 않는 한, 자신의 인격을 자유로이 실현할 권리를 갖는다.

13) [독일 기본법 제20a조]
국가는 미래 세대들에 대한 책임을 인식하고 헌법적 질서의 범위에서 입법을 통해, 그리고 법률과 법에 정해진 바에 따라 집행 및 사법을 통해 자연적 생활기반과 동물을 보호한다.

14) [독일 기본법 제1조 제1항 제1문]
인간의 존엄성은 훼손될 수 없다.

(1) 자연인인 청구인에 한하여 헌법소원은 적법하다. 환경단체들에는 청구인 적격이 인정되지 않는다. 환경단체들은 '자연의 변호인(Anwälte der Natur)'으로서 유럽연합 기본권헌장 제47조[15]에 비추어 기본법 제19조 제3항[16]과 연계한 동법 제2조 제1항 및 제20a조의 침해를 주장하였다. 이들은 입법자가 기후변화를 막기 위한 적절한 조치를 취하지 않았으며 이를 통해 자연적 생활기반을 보호해야 하는 유럽연합법상 기속력 있는 원칙을 준수하지 않았다고 주장하였다. 그러한 청구적격은 기본법과 헌법소송법에서 전제하고 있지 않다.

(2) 기후변화의 위기로 인해 기본법 제2조 제2항 제1문과 제14조 제1항의 보호의무가 위배되었다는 점은 확인되지 않는다.

생명과 신체의 온전성에 대한 기본법 제2조 제2항 제1문에 따른 보호는 환경오염을 통한 피해로부터의 보호도 포함한다. 가령 기후변화의 영향에 따른 폭염, 산불과 들불, 폭풍, 폭우, 홍수, 눈사태나 산사태와 같은 극단적인 기상사건의 위험으로부터 국가가 생명과 건강을 보호해야 하는 의무를 포함한다. 이러한 국가의 보호의무는 미래 세대에 대한 객관법적인 보호의무를 뒷받침할 수 있다. 나아가 예컨대 기후변화로 인해 농사에 사용되는 토지와 부동산이 해수면 상승 또는 가뭄에 의한 피해를 입을 수 있으므로 기본법 제14조 제1항을 통해 보호되는 재산권도 기후변화로 인해 발생하는 재산피해에 대한 국가의 보호의무를 포함한다.

입법자에게 부여되는 형성의 여지를 감안한다면 이러한 보호의무의 위반은 확인되지 않는다. 기후중립의 목표를 따르지 않는 보호컨셉은 기후변화의 위험으로부터 국민의 생명, 건강 및 재산권 등을 보호해야 할 기본법상 국가의

15) 효과적인 권리구제와 중립적인 법원의 판단을 받을 권리
16) [독일 기본법 제19조 제3항]
내국 법인은 그 성격상 내국법인에 적용될 수 있는 기본권의 주체가 될 수 있다.

보호의무에 명백히 부합하지 않는다. 대기 중 이산화탄소 축적을 높이는 모든 행위가 지구 온난화에 기여하고 대기로 일단 배출된 이산화탄소는 오래도록 머물며 제거가 거의 불가능하기 때문에 지구 온난화를 멈출 수는 없을 것이다. 또한 기후변화가 진행되도록 내버려 두고 기본법적 보호의무를 소위 적응대책[17](Anpassungsmaßnahme)을 통해서만 이행하려 하는 것도 적절하지 않을 것이다. 그러나 본 사안은 위 두 가지 경우(기후중립 목표를 따르지 않는 경우 및 국가의 보호의무를 적응대책을 통해서만 이행하려 하는 경우)에 해당하지 않는다. 결과적으로 입법자가 파리협약의 목표를 근거로 지구의 평균 기온 상승을 섭씨 2도보다 확실히 낮은 수준으로 가능한 한 1.5도까지로 제한함으로써 형성의 여지를 남용하였다는 점을 확인할 수 없다. 기후변화의 위험으로부터 기본권을 보호하기 위해 적응대책을 보조적인 보호로 사용하는 것이 원칙적으로 가능하다는 점 또한 중요하다.

이에 따라 방글라데시와 네팔에 거주하는 청구인에게도 독일의 기본법상 보호의무가 지구의 기후변화를 통해 임박하거나 이미 일어난 침해에 대해 조치를 취해야 하는 의무를 지우는지 여부는 이 사건에서는 판단할 필요가 없다. 결과적으로 기본권 보호의무의 침해가 상기한 바처럼 확인되지 않기 때문이다.

(3) 그럼에도 불구하고 기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문과 연계한 부칙 2에 따라 2030년까지 허용된 배출량은 2030년 이후에 허용되는 온실가스 배출량을 극도로 축소시키고 이를 통해 실질적으로 기본권을 통해 보호되는 자유를 위협하므로 기본권을 침해한다. ‘이시(異時)적 자유의 보장(intertemporale Freiheitssicherung)’으로서 기본권은 미래에 온실가스 감축을 일방적으로 부담해야 하는 총체적인 자유의 위협으로부터 청구인을 보호한다. 입법자는 기후중립이라는 목표를 달성하는 과정에서 자유권

17) 기후변화 적응 개념에 대해 IPCC(기후변화에 관한 정부 간 협의체)는 현재에 나타나고 있거나 미래에 나타날 것으로 예상되는 기후변화와 그 영향에 대해 조정해 가는 과정이라고 정의하였다.

의 보호를 보장하는 예방적 조치를 취했어야 했으나 지금까지 이를 행하지 않았다.

1) 심판대상조항들은 기본법을 통해 총체적으로 보호받는 자유권에 대한 제한과 유사한 작용(eingriffsähnliche Vorwirkung)을 유발한다. 이러한 자유를 어떠한 방식으로든 누릴 수 있는 가능성은 직접적이건 간접적이건 이산화탄소 배출량과 관계되며, 이산화탄소 배출이 현 상황에서는 지구 온난화에 광범위하고 불가역적인 영향을 미치므로 무한정 발생하는 기후변화를 입법자가 헌법적으로 방관할 수 없다는 헌법적 한계에 직면하게 된다. 지금 이산화탄소 배출을 허용하는 조항들은 미래의 자유에 대한 불가역적인 법적 위협이 된다. 왜냐하면 오늘날 허용되는 모든 이산화탄소 배출량이 기본법 제20a조에 부합하는 잔여 배출 가능성을 축소시키기 때문이다. 이에 상응하여 이산화탄소와 관련된 자유를 누리는 것은 점점 더 강하게 헌법상 요구되는 제한에 직면하게 된다. 이산화탄소와 관련된 자유를 누리는 것은 기후변화를 막기 위해 사실상 언제든 자제되어야 한다. 인간이 야기한 지구 대기 중의 이산화탄소 축적이 더 이상 계속되지 않을 때에 지구 온난화를 멈출 수 있기 때문이다. 2030년까지 탄소 할당량을 대규모로 소진하게 되면 과중한 자유의 희생이라는 위험이 첨예화된다. 오늘날 광범위한 이산화탄소 배출과 연관된 생활방식을 기후중립적 행동방식으로 이행하게 할 기술적·사회적 발전을 위한 시간적 여유가 단축되기 때문이다.

이처럼 현재의 배출량 규정을 통해 (단순히 사실상이 아닌) 법적으로 성립된 침해와 유사한 작용은 한편으로 이러한 작용이 기본법 제20a조의 객관법적 기후보호명령과 합치해야 함을 전제로 한다. 기본권의 제한은 근거규정이 근본적인 기초결정과 기본법의 일반적 원칙에 상응하는 때에만 헌법적으로 정당화될 수 있다. 이는 기본권으로 보호되는 자유에 대한 침해와 유사한 작용을 고려한다면 이 사안에도 적용된다. 고려해야 하는 기본법의 일반적 원

칙에 기본법 제20a조도 해당한다. 나아가 배출량 규정이 청구인의 미래의 자유에 대한 비례의 원칙에 어긋나는 부담으로 작용해서는 안 된다는 점도 헌법적 정당화의 전제가 된다.

2) 기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문과 연계한 부칙 2가 기본법 제20a조에 위배되는지 여부는 아직 확인되지 않는다.

ⅰ) 기본법 제20a조는 국가로 하여금 기후를 보호하고 기후중립을 이룰 의무를 부과한다. 기후보호는 다른 요청에 비해 무조건적인 우위를 점하지 않으며 갈등이 있는 경우에는 다른 헌법적 가치와 및 헌법적 원칙과 비교·형량해야 한다. 오늘날 기후변화의 불가역적인 상황으로 인해 헌법적 기후보호 목표의 기준이 되는 기온의 임계점을 상회하는 방식의 행위는 협의의 요건 - 예컨대 기본권의 보호 - 을 통해서만 정당화될 수 있다. 이때 형량에 있어서 기후보호 요청의 상대적 비중은 지속되는 기후변화로 인해 상대적으로 증가한다.

기본법 제20a조에서 도출되는 기후보호 의무는 기후와 지구 온난화가 전지구적인 현상이며 기후변화 문제가 한 국가의 기후보호 노력만으로 해결될 수 없다는 점과 상충되지 않는다. 기본법 제20a조의 기후보호 과제는 특수한 국제적 측면을 지닌다. 기본법 제20a조는 국가로 하여금 기후보호 문제 해결을 위해 초국가적인 차원에서도 노력해야 할 의무를 부과한다. 국가는 다른 국가의 온실가스 배출을 지적함으로써 자신의 책무를 회피해서는 안 된다. 국제적인 국가들의 연합을 통한 할당이라는 특수성으로부터 기후보호를 위한 자체적인 조치를 실제로 취하고 다른 국가로 하여금 협력을 회피하도록 부추기지 않아야 하는 헌법적 요청이 도출된다.

기본법 제20a조의 개방적인 규범성과 해당 조문에서 명시적으로 입법을 통

해 자연적 생활기반을 보호해야 한다고 규정하고 있음을 근거로 기후보호명령을 준수해야 하는 헌법적 통제를 배제할 수 없다. 기본법 제20a조는 법정에서 다툴 수 있는 법규범이며, 환경적 관심사를 다루는 정책 과정을 특히 이에 당면한 미래 세대의 관점과 연결시켜야 한다.

입법자는 기후보호법 제1조 제3항에서 파리협약의 목표를 근거로 선언함으로써 기본법 제20a조의 기후보호목표를 구체화해야 하는 과제와 형성여지의 특권을 인식하고 산업화 이전의 수준에 비해 지구의 평균 기온 상승을 확실하게 섭씨 2도 이하로 가능한 한 1.5도 이하로 제한해야 한다고 하였다. 이는 헌법재판에서 심사의 기초가 된다.

ii) 입법자의 형성여지를 감안하면 기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문과 연계한 부칙 2가 기본법 제20a조에서 도출되는 헌법적 기후보호명령에 위배된다는 점을 확인할 수 없다.

기온 상승의 정도를 확실하게 섭씨 2도 이하로 가능한 한 1.5도로 유지하는 헌법상 기준은 전 지구적인 잔여 탄소예산으로 환산될 수 있으며 이는 개별 국가에 분배가 가능하다. ‘기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)’는 기온변화의 정도에 따라 발생할 수 있는 다양한 가능성을 염두에 두고 - 일말의 불확실성이 남아 있음을 밝히며 - 검증된 절차를 통해 구체적인 전 지구적 잔여 탄소예산을 발표했다. 이를 바탕으로 독일 연방정부의 ‘환경문제 전문가협의회(Sachverständigenrat für Umweltfragen)’는 파리협약에 합치되는 2020년 이후의 독일에 할당된 구체적인 국내 잔여 탄소예산을 설정하였다. 여기에 내포된 불확실성과 평가로 인해 해당 예산의 수치는 현재로서는 헌법재판의 심사를 위한 정확한 수치적 기준이 될 수 없다. 입법자에게는 형성의 여지가 남아 있다. 이러한 형성의 여지는 입법자가 정책적으로 방만하게 운용해서는

안 된다. 환경과 관련된 인과관계에 있어서 학문적인 불확실성이 존재한다면 기본법 제20a조는 입법자에게 특별한 주의의무를 부과한다. 이에 따라 극심하거나 불가역적인 침해의 가능성이 있다는 경고를 고려해야 한다.

현재로서는 이러한 주의의무의 위반을 확인할 수 없다. 불확실성이 내포되어 있음에도 불구하고 IPCC의 예측에 따른 전 지구적인 잔여 탄소예산의 수치를 고려해야 한다는 사실에는 변화가 없다. 기후보호법 제4조 제1항 제3문과 연계한 부칙 2에 규정된 배출량을 통해 환경문제 전문가협의회가 IPCC의 예측을 바탕으로 설정한 잔여 예산을 2030년까지 대부분 소진하게 된다. 하지만 이러한 정도의 과오는 현재 잔여 예산 계산에 포함된 불확실성과 비교하면 헌법재판의 제지를 받을 정도의 충분한 근거가 되지 않는다.

3) 그렇지만 기후보호법 제3조 제1항 제2문과 제4조 제1항 제3문과 연계한 부칙 2는 기본법 제20a조에 따라 기본권을 보호하는 방식으로 비례의 원칙으로부터 도출되는 기후중립에 필요한 이산화탄소 배출량의 감축을 시간적으로 골고루 배분해야 하는 요청을 충족하지 못하였다.

ⅰ) 이에 따르면 한 세대에게 상대적으로 적은 감축 부담을 주어 탄소예산의 대부분을 사용하게 하고 동시에 미래세대에게 과중한 감축 부담을 부과하여 그들의 삶에서 자유를 총체적으로 희생하도록 하는 일이 있어서는 안 된다. 미래에는 극단적인 자유의 제한이 기후보호를 위해 비례의 원칙에 부합하고 헌법적으로 정당화될 수 있을 것이다. 그렇기 때문에 자유에 대한 과도한 희생을 받아들여야만 하는 위험이 예견된다. 미래의 자유에 대한 부담의 전환점이 현재의 탄소 배출 허용 규정에 따라 설정되므로 미래의 자유권에 대한 영향력은 오늘날의 관점에서 비례적이어야 한다. 기본법 제20a조의 객관법적 보호의무 또한 미래세대가 이 세계를 극도의 절제를 통해서만 유지해 나갈 수 있지 않도록 자연적 생활기반을 소중히 관리하여 후세에 물려

주어야 할 필요성을 포함한다.

2030년 이후 헌법상 요구되는 온실가스 감축의 부담은 매우 과중할 것이다. 그러한 부담이 너무 심각하여 오늘날의 관점에서 요구될 수 없는 기본권의 침해[18]와 연관되는지 여부는 확인되지 않는다. 그렇지만 과중한 부담의 위험은 높으며 이러한 위험은 2030년 이후에 임박한 감축의 부담을 해결하기 위해 기본권을 보호하는 예방책과 연계되는 경우에만 미래의 해당 자유권과 합치될 수 있다. 또한 적시에 기후중립으로 이행해야 할 필요가 있다. 구체적으로는 조기에 향후 온실가스 감축을 형성하는 투명한 기준을 마련하여 필수적인 발전 및 이행과정에 방향을 제시하고, 이로부터 발전에 대한 충분한 압력과 계획의 안정성을 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해 한편으로는 헌법적으로 필수적인 앞으로의 감축기준을 2030년 이후 및 먼 미래에 이르기까지 충분한 정도로 적시에 확정해야 한다. 다른 한편으로는 연간 감축량과 감축기준을 세분화하여 확정함으로써 충분히 구체적인 방향성을 정립해야 할 것이다.

ii) 입법자는 기후보호법 제4조 제6항 제1문에서 온실가스 감축 그래프를 불충분하게 규정하였다.[19] 연방정부로 하여금 2025년에 이르러서야 법규명령을 통해 이후의 배출량을 확정하도록 한 것만으로는 충분하지 않다. 적어도 특정한 시간적 간격을 두고 앞으로의 확정을 투명하게 결정해야 한다는 점이 규정되었어야 한다. 또한 기후보호법 제4조 제6항에 규정된 방식을 통해서는 앞으로의 감축그래프를 적시에 인지하는 것이 보장되지 않는다. 이에 따라 2030년 이후의 연간 감축량을 2025년에 확정하는 것이 적시에 이루어질 수 있을지가 이미 우려되는 상황이다. 이러한 첫 확정 이후에도 기후보호

18) 현재의 기후보호법에 따라 2030년까지 1990년에 비하여 55% 이상 온실가스 배출을 감축하는 것은 이미 2019년 당시 상당한 감축이 이루어진 상황을 감안할 때 실질적으로 배출량을 크게 줄일 필요가 없게 된다. 2031년 이후의 생활방식이 더 고강도의 이산화탄소 사용과 관련될 것으로 예상되므로 해당 시기 이후의 배출량 감축은 더 긴박하고 강력해질 수밖에 없다.

19) 연방헌법재판소는 기후보호법 제4조 제6항을 직접 심사하지 않고 이시적 자유권 보장으로서의 미래 세대의 기본권 침해와 그 비례성의 판단에 관해 해당 침해가 헌법적으로 정당화될 수 있는지에 관한 내용에서 보충적으로 심사하였다.

법 제4조 제6항 제1문이 먼 미래에 대한 확정을 충분히 보장하지 않으므로 적시성이 보장되지 않는다. 입법자가 법규명령의 제정 방식을 고수하고자 한다면 법규명령 제정권자에게 연간 허용되는 배출량의 책정 기준에 대해 더욱 상세히 제시해야 한다. 특히 입법자는 법규명령 제정권자에게 2025년 이전에 첫 확정을 의무지우거나 2025년의 확정이 미래의 어느 시점까지 이르러야 하는지에 관한 법률 규정을 훨씬 이전에 제정권자에게 제시해야 한다. 입법자가 감축그래프의 지속적인 개선을 온전히 수행하고자 한다면 필수적인 사항을 충분한 미래에 이르기까지 적시에 직접 규정해야 한다.

ⅲ) 기후보호법 제4조 제6항은 아직까지 기본법 제80조 제1항[20]으로부터 도출되는 명확성의 원칙 및 법률유보의 원칙을 충족하지 않고 있다. 입법자는 2030년 이후 시기의 연간 배출량을 직접 규정하거나 법규명령 제정권자에게 구체적 규정에 대한 기준을 제시해야 한다.

4. 결정의 의의

본 결정을 통해 '이시적 자유권 보장'이라는 새로운 기본권의 가능성이 제시되었다. 독일 연방헌법재판소는 최근까지만 해도 기후보호와 관련된 문제에 대해서 소극적인 태도를 취하고 있다는 비판을 받아 왔다. 그러나 이번 결정을 통해 기본법 제20a조와 일반적 행동의 자유(기본법 제2조 제1항)를 연결하여 미래 세대의 자유권 보호에 있어서 입법자가 입법에 일정한 한계를 갖는다고 설시하였다. 연방헌법재판소는 명시적으로 언급하지는 않았지만 이시적 자유권의 보장을 통해 '세대 간 정의(Generationengerechtigkeit)'가

20) [독일 기본법 제80조 제1항]
법률에 의하여 연방정부, 연방장관 또는 주정부에 법규명령 제정권을 부여할 수 있다. 이 경우 법률은 수권의 내용, 목적 및 범위를 정하여야 한다. 법규명령에는 그 법적 근거를 명시하여야 한다. 수권된 사항이 다시 위임될 수 있음을 법률에서 규정하고 있는 경우, 수권된 사항의 위임을 위해서는 법규명령을 필요로 한다.

기본법상의 (법정에서 소송 가능한) 목적이 된다는 점을 암시하고 있다. 이에 따르면 자연환경은 인류의 공동재산이므로 모든 세대가 이를 향유할 수 있지만 이 재산을 사용하는 것은 미래 세대의 희생을 바탕으로 하는 특권이다. 세대 간 정의를 환경뿐만 아니라 사회보장(가령 건강보험, 연금, 국가부채 등)의 영역에까지 확장시키려는 논의 또한 존재한다. 하지만 연방헌법재판소가 이번 판결에서 지구 온난화의 불가역성을 거듭 강조함으로써 이를 통한 미래의 기본권의 침해를 인정하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 사회보장체계 영역에는 적어도 지금까지는 언제든지 조정 가능한 구성요건(가령 기여금 또는 급여의 액수나 연방의 보조금 등)이 존재하므로 기후변화의 사례와는 구분될 수 있다.

한편 우리나라에서도 청소년들이 온실가스 배출량 감축과 관련하여 '저탄소 녹색성장 기본법' 제42조 및 같은 법 시행령 제25조 등에 대한 헌법소원을 제기하였고(2020헌마389) 현재 헌법재판소에서 심리중이다. 독일 기본법 제20a조와 같은 '미래세대에 대한 책임'에 관한 규정을 두고 있지 않은 우리 헌법 체계하에서 헌법재판소가 어떠한 논리로 어떠한 결론을 내릴지 주목해볼 필요가 있다.