



2020헌마389등

저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호 위헌확인

기후위기 대응을 위한 국가 온실가스 감축목표 사건

종국일자 : 2024. 8. 29. / 종국결과 : 헌법불합치, 기각, 각하

<기후위기 대응을 위한 국가 온실가스 감축목표 사건>

헌법재판소는 2024년 8월 29일 ① 정부가 ‘국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것’을 ‘중장기 국가 온실가스 감축 목표’로 하도록 규정한 ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법’(이하 ‘탄소중립기본법’) 제8조 제1항은 헌법에 합치되지 아니하고, 이 법률조항은 2026. 2. 28.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용되며[헌법불합치(계속 적용), 전원일치], ② 위 감축비율을 ‘40퍼센트’로 규정한 ‘기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령’ 제3조 제1항에 대한 심판청구를 기각하고[기각, 전원일치], ③ 정부가 2023. 4. 11. 수립한 ‘제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획’ 중 2023년부터 2030년까지의 부문별 및 연도별 배출·흡수량의 목표치를 설정한 ‘V. 중장기 감축 목표’ 가운데 ‘나. 부문별 감축목표’ 부분 및 ‘다. 연도별 감축목표’ 부분(이하 ‘이 사건 부문별 및 연도별 감축목표’)에 대한 심판청구를 기각하며[기각, 재판관 4(기각): 5(위헌확인)] ④ 나머지 심판청구와 공동심판참가 및 보조참가 신청을 모두 각하한다[각하, 전원일치]는 결정을 선고하였다.

□ 사건개요

[2020헌마389 사건]

○ 청구인들은 2001. 2. 15.생부터 2006. 11. 6.생까지의 사람들로서 청소년 환경단체인 ‘○○’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 구 녹색성장법 제42조 제1항 제1호에 따른 ‘온실가스 감축 목

표'를 '2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244만큼 감축하는 것'으로 규정한 것이, 기후위기에 대응하기 위한 온실가스 감축목표를 설정함에 있어 청구인들의 생명권, 환경권 및 평등권 등을 침해한다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

○ 청구인들은 이후 ④ 2022. 2. 16. 정부가 '국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것'을 '중장기 국가 온실가스 감축 목표'로 하도록 규정한 '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, 위 규정들은 각각 국가의 기본권 보호의무를 위반하고 미래세대 청구인들의 기본권을 과잉 침해하며 차별적으로 취급한다고 주장하면서 각 조항을 심판대상에 추가하는 청구취지 및 청구이유 추가 신청서를 제출하였다.

[2021헌마1264 사건]

○ 청구인들은 2021. 10. 12. 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 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

[2022헌마854 사건]

- 청구인들은 이 사건 심판청구 당시 출생하지 않은 태아 및 2012. 1. 4.생부터 2022. 3. 25.생까지의 사람들이다.
- 청구인들은 2022. 6. 13. 탄소중립기본법 시행령 제3조 제1항(위 ⑤와 같음)에 대하여 위 2021헌마1264 사건과 유사한 이유로 청구인들의 기본권을 침해한다고 주장하면서 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.
- 태아였던 청구인은 2022. 10. 6. 출생하여 당사자표시를 정정하였다.

[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 40퍼센트만큼 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 and Utilization and Storage, 탄소포집·이용·저장), 국제감축의 흡수 및 제거 부문으로 구분된 2030년의 부문별 배출량 및 흡수량 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 및 흡수량 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. 이 사건 헌법소원심판을 청구하였다.

[공동심판참가 및 보조참가 신청]

- 헌법재판소는 2024. 2. 15. 위 2020헌마389 사건에 나머지 사건들을 병합하였고, 이후 교도소에 수용 중인 공동심판참가신청인(이하 ‘신청인’이라 함)이 2024. 5. 29. 병합된 이 사건 헌법소원심판에 주위적으로 공동심판참가를, 예비적으로 보조참가를 신청하였다.

□ 심판대상

- 이 사건 심판대상은 아래 법령들과 계획이 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 목표’를 설정

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’이라 함) 제25조 제1항

▶ 2030년 국가 온실가스 총배출량을 배출전망치 대비 37%까지 감축

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’이라 함) 제25조 제1항

▶ 2030년 국가 온실가스 총배출량을 2017년 온실가스 총배출량의 24.4%만큼 감축

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

⑤ 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령(2022. 3. 25. 대통령령 제32557호로 제정된 것) 제3조 제1항

▶ 위 ④의 비율을 40%로 규정

⑥ 정부가 2023. 4. 11. 수립한 ‘제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획’(이하 ‘이 사건 기본계획’이라 함) 중 ‘Ⅴ. 중장기 감축 목표’ 가운데 ‘나. 부문별 감축목표’ 부분(이하 ‘이 사건 부문별 감축목표’라

함) 및 '다. 연도별 감축목표' 부분(이하 '이 사건 연도별 감축목표'라 하고, 양자를 합하여 '이 사건 부문별 및 연도별 감축목표'라 함)

▶ 정부가 위 ④, ⑤의 '중장기 국가 온실가스 감축 목표'를 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)

⑦ 이 사건 기본계획 중 'Ⅶ. 재정계획 및 기대효과' 가운데 '1. 재정투자 계획' 부분(이하 '이 사건 재정계획'이라 함)

▶ 정부의 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획 가운데 '탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 재원의 규모와 조달 방안'에 해당하는 내용(탄소중립기본법 제10조 제1항, 제2항 제10호)

※ 심판대상조항, 심판대상계획 및 관련조항은 [별지]와 같음.

□ 결정주문

1. 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(2021. 9. 24. 법률 제18469호로 제정된 것) 제8조 제1항은 헌법에 합치되지 아니한다. 위 법률조항은 2026. 2. 28.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용된다.

2. 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령(2022. 3. 25. 대통령령 제32557호로 제정된 것) 제3조 제1항, 정부가 2023. 4. 11. 수립한 제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획 중 'Ⅴ. 중장기 감축 목표' 가운데 '나. 부문별 감축목표' 부분 및 '다. 연도별 감축목표' 부분에 대한 심판청구를 모두 기각한다.

3. 청구인들의 나머지 심판청구와 공동심판참가인의 공동심판참가 및 보조참가 신청을 모두 각하한다.

□ 이유의 요지

1. 참가신청의 적법 여부: 부적법

○ 신청인의 주장은 기후변화에 대한 적응과 관련된 교정처우에 관한 것으로, 신청인은 이 사건 심판청구의 결과에 관하여 합일적으로 확정되어야 할 법적 지위에 있다고 보기 어렵고, 청구기간이 모두 지난 뒤에 공동심판참가를 신청하였으므로, 공동심판참가신청은 부적법하다. 신청인은 이 사건 심판청구의 결과에 법률상 이해관계가 있다고 보기 어려우므로 보조참가신청도 부적법하다.

2. 구 녹색성장법 제42조 제1항 제1호, 2016년 및 2019년 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항에 대한 판단: 부적법

○ 구 녹색성장법 제42조 제1항 제1호, 2016년 및 2019년 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항이 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, 위 구법조항들은 더 이상 청구인들을 비롯한 국민에게 적용될 여지가 없게 되었으며, 이로써 감축 기준이 상향되고, 그 형식 및 관련된 조항들의 체계도 변경되었다.

따라서 이 사건 심판청구 중 구 녹색성장법 제42조 제1항 제1호, 2016년 및 2019년 구 녹색성장법 시행령 제25조 제1항에 대한 부분은 주관적 권리보호이익이 소멸하였고, 헌법적 해명이 필요하다고 볼 수도 없으므로, 부적법하다.

3. 이 사건 재정계획에 대한 판단: 부적법

○ 이 사건 재정계획은 정부가 편성하고 국회가 의결하는 규범인 예산에 관한 중장기적인 계획을 정한 것일 뿐, 국민의 기본권에 직접적 영향을 미치는 공권력행사라고 보기 어려워 헌법소원심판의 대상이 되지 않으므로, 이에 대한 청구 부분은 부적법하다.

4. 탄소중립기본법 제8조 제1항[헌법불합치, 계속 적용, 개정 시한 2026. 2. 28.], 같은 법 시행령 제3조 제1항[기각]에 대한 판단

[이 사건의 쟁점]

○ ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’를 보장하는 환경권의 보호대상이 되는 환경에는 자연환경 뿐만 아니라 인공적 환경과 같은 생활환경도 포함된다. 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 국가와 국민이 ‘환경보전’을 위하여 노력할 의무에 포함된다.

○ 국가가 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리에 관한 보호의무를 다하지 않았는지를 헌법재판소가 심사할 때에는 국가가 이를 보호하기 위하여 적어도 적절하고 효율적인 최소한의 보호조치를 취하였는가 하는 ‘과소보호금지원칙’의 위반 여부를 기준으로 삼아야 한다.

개별 사례에서 과소보호금지원칙 위반 여부는 기본권침해가 예상되어 보호가 필요한 ‘위험상황’에 대응하는 ‘보호조치’의 내용이, 문제 되는 위험상황의 성격에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖고 있는지에 따라 판단한다. 이에 대한 판단이 전문적이고 기술적인 영역에 있거나 국제적 성격을 갖는 경우, 그러한 위험상황의 성격 등은 ‘과학적 사실’과 ‘국제기준’에 근거하여 객관적으로 검토되어야 한다.

○ 환경권에 관한 보호조치의 구체적인 내용과 수준을 법률에 어느 정도 규정해야 하는지는 법률유보 또는 의회유보의 문제가 될 수 있다. 청구인들의 환경권 침해 여부의 심사기준으로는 기본권 보호의 무의 이행과 관련된 범위에서 의회유보의 문제를 포함하는 법률유보원칙 위반 여부도 문제 된다.

○ 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 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.

탄소중립기본법 제8조 제1항이 의회유보원칙을 포함하는 법률유보원칙을 위반하였는지 여부도 그 규율 대상인 온실가스 감축목표의 설정 방식이 기후위기에 대한 보호조치로서 갖추어야 하는 성격을 고려하여 판단하여야 한다.

[과소보호금지원칙 위반 여부]

○ [2030년까지의 감축목표] 입법자 또는 그로부터 위임받은 집행자가 여러 요소를 종합적으로 고려하여 정한 ‘특정 연도’의 감축목표 비율에 관한 ‘구체적 수치’에 대하여, 헌법재판소가 원칙적으로 입법자 또는 그로부터 위임받은 집행자의 권한과 책임을 전제로 하는 과소보호금지원칙을 적용하면서, 어떤 특정한 추정 방식과 평가 요소들을 채택하여 그 결과에 부합하지 않는다는 이유로 전 지구적 온실가스 감축 노력에 기여해야 할 우리나라의 몫에 부합하지 않는다고 단정하여 판단하기는 어렵다.

탄소중립기본법 제8조 제1항과 같은 법 시행령 제3조 제1항이 설정한 2030년까지의 중장기 감축목표로서 국가 온실가스 배출량을 2018년 대비 40%만큼 감축한다는 감축비율의 수치는, 배출량이 정점에 이른 2018년부터 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이를 때까지 점진적이고 지속적인 감축을 전제로 한 중간 목표에 해당하고, 그 비율의 구체적 수치 설정에는 개별적인 감축수단들의 특성과 이들 사이의 조합 등 다양한 고려 요소와 변수가 영향을 미치는 이상, 그 수치만을 이유로 미래에 과중한 부담을 이전하는 것이라고 단정하기 어렵다.

탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항이 설정한 2030년까지의 온실가스 감축목표 비율의 수치만으로는, 기후위기라는 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못한 것으로 볼 수 없다.

○ [2031년부터 2049년까지의 감축목표] 탄소중립기본법 제8조 제1항에서는 2030년까지의 감축목표 비율만 정하고 2031년부터 2049년까지 19년간의 감축목표에 관해서는 어떤 형태의 정량적인 기준도 제시하지 않았는바, 같은 조 제4항의 온실가스 감축목표 재설정 주기나 범위 등 관련 법령의 체계를 살펴보더라도 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 점진적이고 지속적인 감축을 실효적으로 담보할 수 있는 장치가 없으므로, 이는 미래에 과중한 부담을 이전하는 방식으로 감축목표를 규율한 것으로, 기후위기라는 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못하였다고 할 것이다. 구체적인 감축목표를 정할 때 단기적일 수도 있는 정부의 상황 인식에만 의존하는 구조로는 온실가스 감축정책의 적극성 및 일관성을 담보하기 어렵다.

○ [감축목표 미달성 시의 규율] 탄소중립기본법 제8조의 체계에 따라 설정된 온실가스 감축목표의 설정과 이행은, 파리협정 체제상 전 지구적 이행점검, 그리고 격년 투명성 보고서 제출·점검 등의 투명성 체계를 통하여 지속적으로 점검되고, 연도별 감축목표에 관해서는 매년 탄소중립녹색성장위원회 중심의 이행현황 점검 등을 통하여 목표가 달성되지 못한 부분에 대한 감축계획이 해당 부문의 업무를 관장하는 행정기관에 의하여 작성되고 정책에 반영된다. 특히, 배출권거래제가 적용되는 영역에서는 탄소중립기본법 제8조의 중장기 감축목표를 고려하여 설정되는 국가 배출권 할당계획의 계획기간별로 온실가스 배출허용총량이 적극적으로 관리되는 등의 방식으로 구체적인 배출량 목표의 달성이 실효적으로 보장된다. 배출량 목표 달성을 보장하기 위한 이러한 수단들을 탄소중립기본법 제8조 제4항의 온실가스 감축목표 재설정 주기 및 범위 등에 관한 체계에 보태어 보면, 매년 정량적 감축목표가 달성되지 않은 경우 추후의 감축목표에 미달성 부분을 추가하는 규율이 법률에 명시되어 있지 않다는 이유만으로, 탄소중립기본법 제8조 제1항의 온실가스 감축목표 설정 방식이 온실가스 감축을 실효적으로 담보할 수 있도록 설계되지 않은 것으로 보기는 어렵다.

○ 탄소중립기본법 제8조 제1항은 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 그 정량적 수준을 어떤 형태로도 제시하지 않았다는 점에서 과소보호금지원칙을 위반하였다.

[법률유보원칙 위반 여부]

○ [2030년까지의 감축목표] 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2030년까지의 감축목표에 대하여 2030년을 목표연도로 한 2018년 대비 감축비율의 하한만 법률에서 정하면서 구체적인 감축비율의 수치는 대통령령에 위임하고 감축의 경로는 정부가 설정하는 부문별 및 연도별 감축목표에 따르도록 한 것은, 온실가스 감축목표와 감축경로의 설정이 과학적·전문적인 영역임과 동시에 여러 가지 사회경제정책, 외교적 상황 등도 고려해야 하는 영역이라는 점을 고려한 것으로, 법률유보원칙을 위반한 것으로 볼 수 없다.

○ [2031년부터 2049년까지의 감축목표] 온실가스 감축목표를 설정하고 그에 따른 감축경로를 계획하는 것은 현재의 국민의 기본권을 광범위하고 지속적으로 제한하게 되는 것임에도, 위험상황으로서의 기후위기의 성격상 미래의 부담을 가중시키지 않기 위해서는 가장 의욕적으로 감축목표를 정하고 계속 진전시켜야 한다. 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 필요하므로, 2031년 이후의 기간에 대해서도 그 대강의 내용은 '법률'에 직접 규정되어야 한다.

정기적인 선거를 통하여 구성되는 입법자의 경우 상대적으로 장기적인 대응책을 추구해야 할 기후위기와 같은 문제에 적절하게 대응하지 못하게 될 구조적 위험이 있고, 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 있다.

○ 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 대강의 정량적 수준도 규정하지 않은 것은 의회유보원칙을 포함하는 법률유보원칙을 위반한 것이다.

[환경권 침해 여부 및 결정 주문]

○ 탄소중립기본법 제8조 제1항은 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 그 정량적 수준을 어떤 형태로도 제시하지 않았다는 점에서 과소보호금지원칙 및 법률유보원칙에 반하여 기본권 보호 의무를 위반하였으므로 청구인들의 환경권을 침해한다.

○ 다만, 탄소중립기본법 제8조 제1항이 정한 2030년까지의 중장기 감축목표의 구체적인 비율에 대해서는 과소보호금지원칙 또는 법률유보원칙 위반으로 판단하기 어렵고, 위 조항의 규범영역 전부에 대한 효력을 상실시킬 경우 2050년 탄소중립의 목표 시점 이전에 그나마 존재하는 정량적인 중간 목표마저 사라지므로, 오히려 온실가스 감축에 관한 제도적 장치가 후퇴하는 더욱 위헌적인 상황이 발생하게 되며, 2031년부터 2049년까지의 정량적인 온실가스 감축목표에 대하여 그 수준을 어떻게 정할지 등에 대해서는 입법자에게 광범위한 입법형성의 권한이 있다.

따라서 탄소중립기본법 제8조 제1항에 대해서는, 우리나라의 차기 국가결정기여 제출 일정, 구 녹색성장법을 폐지하고 체계를 변경하여 탄소중립기본법을 제정하는 국회 입법절차에 소요된 기간(약 1년 2개월), 전문적·기술적인 자료를 활용할 수 있는 제도적 기반, 기후위기의 긴급성에 비추어 온실가스의 급속한 감축을 위해 노력하고 관련 정책의 방향을 늦지 않게 제시할 필요성, 입법자가 2031년부터 2049년까지의 정량적인 온실가스 감축목표의 대강에 관한 사회적 합의를 도출하는 데에 필요한 시간 등을 종합적으로 고려하여 2026. 2. 28. 을 시한으로 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 명하는 헌법불합치결정을 선고할 필요가 있다.

○ 탄소중립기본법 시행령 제3조 제1항은 같은 법 제8조 제1항의 위임을 받아 2030년 중장기 감축 목표의 구체적인 비율의 수치를 정한 것일 뿐이므로, 과소보호금지원칙에 반하여 기본권 보호의무를 위반하였다고 볼 수 없어 청구인들의 환경권 등 기본권을 침해하지 않는다.

□ 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표에 대한 기각의견(재판관 이종석, 재판관 이은애, 재판관 이영진, 재판관 김형두)

1. 감축경로 및 감축수단에 관하여 과소보호금지원칙을 위반하였는지 여부: 소극

○ 구체적인 연도별 배출량 목표로 구성되는 감축경로의 형태는 부문별로 이용 가능한 감축수단의 구체적인 특성과 기술적·경제적인 여러 여건, 개별 감축수단과 부문 간의 상호관계 등이 종합적으로 고려되어, 원칙적으로 부문별 감축수단의 선택과 조정에 관한 정부의 권한과 책임으로 결정될 수밖에 없다.

○ 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는, 각 부문별 감축수단의 선택과 조정에 관련된 정부의 권한 행사에 위법사유 또는 명백한 재량일탈을 발견하기 어려우므로, 그에 따라 형성되는 감축경로의 형태만으로 미래에 과중한 부담을 이전한 것으로 단정할 수 없다.

○ 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는, 전체적인 감축 후의 배출량 목표치를 2021년에 국가결정 기여 상향안을 마련할 당시와 동일하게 유지하면서 산업 부문과 탄소포집·이용·저장(CCUS) 및 국제감축 부문의 비중을 조정한 것이고, 이에 관해 위법사유 또는 명백한 재량일탈이 있다고 보기 어려운 이상, 위와 같은 감축 부문 간 비중의 조정을 이유로 탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항이 설정한 중장기 감축목표를 달성할 수 없도록 설계된 것이라고 단정할 수도 없다.

○ 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는 감축경로 및 감축수단에 관한 계획을 수립하는 관점에서는 기후위기라는 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못하였다고 보기 어려우므로, 과소보호금지원칙을 위반하였다고 할 수 없다.

2. 배출량 목표치 산정 방식에 관하여 과소보호금지원칙 또는 법률우위원칙을 위반하였는지 여부: 소극

○ 탄소중립기본법 제8조 제1항은 그 자체로 ‘총배출량’, ‘순배출량’이 아닌 ‘배출량’이라는 용어를 사용하고 있을 뿐이고, 위 조항의 위임에 따른 같은 법 시행령 제3조 제1항 역시 배출량에 대한 언급 없이 그 감축비율만을 40퍼센트로 규정하고 있으며, 그 밖에 탄소중립기본법 및 같은 법 시행령에서 사용되는 ‘배출량’의 의미를 정의하거나 그 산정 방식을 구체화한 규정은 없다.

탄소중립기본법 제2조 제3호에서 ‘탄소중립’을 정의하면서 ‘순배출량’이라는 용어를 명시적으로 사용하면서도, 그러한 탄소중립을 달성하기 위한 국가 온실가스 감축 목표에 관한 위 제8조 제1항에서는 단순히 ‘배출량’이라는 용어를 사용하였다는 점에 비추어 보면, 위 제8조 제1항의 ‘배출량’이 반드시 ‘순배출량’을 의미한다고 단정할 수 없다.

탄소중립기본법은 국회의원이 발의한 기후변화 대응 관련 법률안 8개를 통합·조정한 환경노동위원회 대안을 의결하여 제정된 것인데, 대안을 의결하는 과정에서 ‘배출량’의 구체적 의미에 관한 논의는 없었던 것으로 보이며, 같은 조항에서 동일한 용어를 사용하였다고 하더라도, 이를 반

드시 같은 의미로 새겨야 하는 것은 아니고, 그러한 용어를 사용한 맥락에 따라서 다른 의미로 새길 수도 있다.

이 사건 부문별 및 연도별 감축목표에서의 ‘배출량(합계)’ 표시는 탄소중립기본법 및 같은 법 시행령에서 배출량의 의미를 정의하지 않은 상황에서 우리나라가 제출한 국가결정기여에 기재된 내용과 대체로 일치하는 방향으로 기준연도 배출량을 총배출량으로, 목표연도 배출량을 순배출량으로 산정한 것이므로 탄소중립기본법 제8조 제1항에 위반되는 산정 방식이라고 할 수 없다.

우리나라는 탄소중립기본법 제정으로 폐지된 구 녹색성장법 등에서 2030년의 국가 온실가스 감축목표를 설정하고 그 이행을 위한 노력을 지속적으로 해왔으므로, 구법에서 정한 ‘기준연도의 총배출량 기준’을 새로운 법에서도 유지할 필요가 있다. 2050년까지 탄소중립을 목표로 하고 있고 이를 달성하기 위한 중간 목표인 2030년의 ‘배출량’은 이에 상응하여 ‘순배출량’으로 해석하는 것이 타당한 것으로 보이나, 2018년은 이미 지나간 시점으로 단지 특정목표의 달성 여부를 측정할 때 비교 대상으로서의 의미만 가지므로, 법문이 ‘배출량’이라고만 하였는데도 이를 반드시 ‘순배출량’으로 새겨야 할 당위는 없다.

이러한 점들을 종합하면, 탄소중립기본법 제8조 제1항의 ‘배출량’이 총배출량 또는 순배출량 중 어느 하나만을 의미하거나 순배출량을 의미하는 것으로 해석할 수 없으므로, 이러한 해석을 전제로 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표가 상위 법령에 위반되었다고 할 수 없다.

○ 이 사건 부문별 감축목표에 비교 기준이 되는 2018년의 ‘배출량(합계)’ 부분에 ‘흡수 및 제거’ 부분을 반영하지 않은 ‘총배출량’만을 기재함으로써 산림 노령화 등의 영향으로 온실가스 흡수량이 줄어드는 추세를 반영하지 못하는 결과가 된다 하더라도, 우리나라가 국가결정기여에 2018년도를 기준으로 온실가스 배출량을 ‘727.6백만 톤’이라 기재하면서 ‘LULUCF 제외’(excluding LULUCF) (‘토지이용, 토지이용 변화 및 임업’(LULUCF: Land Use, Land Use Change and Forestry)이란 국토를 토지이용 목적과 형태에 따라 산림, 농지, 초지, 습지, 주거지, 그 밖의 범주로 구분하여 각 토지이용 범주별 인위적인 활동에 따른 온실가스 흡수량·배출량과 토지이용변화에 따른 온실가스 흡수량·배출량을 산출하기 위하여 규정한 정의·방식·규칙을 말함(탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률 제2조 제9호 참조).)

를 명시한 이상, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표가 위와 같은 추세를 반영하지 못하였다는 사정만으로 파리협정이 추구하는 ‘투명성’에 반한다고 볼 수는 없다.

○ 탄소중립기본법 제7조 제1항이 2050년까지 ‘탄소중립’이라는 목표를 설정한 이상, 같은 법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항이 정한 40퍼센트라는 수치는 탄소중립으로 나아가는 중간 단계이고, 향후 수립될 행정계획을 종합하여 2050년까지 탄소중립을 달성할 가능성이 열려 있으므로 설령, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표의 ‘배출량(합계)’을 ‘순배출량’으로 통일하는 경우에는 40퍼센트에 다소 못 미치는 감축목표가 설정된다고 하더라도 이를 이유로 국가가 환경권의 보호를 위한 ‘최소한의 보호조치도 다 하지 않았다’고 판단하기는 어렵다. 오히려 우리나라는 탄소중립기본법 제정 이전부터 탄소중립을 위하여 노력해 왔고, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표 역시 이러한 노력의 연장선상에서 지속적으로 ‘온실가스 흡수’ 활동을 확대·증진하여 탄소중립을 달성하고 궁극적으로 기후위기를 해소하는 것을 명백히 지향하고 있는 이상, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표가 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장해야 할 국가의 의무를 최소한으로도 이행하지 않았다고 보기는 어렵다.

○ 탄소중립기본법 제8조 제1항을 해석함에 있어 비교 기준이 되는 2018년의 ‘배출량(합계)’은 총배출량으로, 목표가 되는 2030년의 ‘배출량(합계)’은 순배출량으로 해석하면 안 된다는 명확한 근거가 없으므로, 위와 같은 해석에 기초하여 40퍼센트라는 부문별·연도별 감축목표를 설정한 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는 탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항 등 법령에 위반되지 않으며, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표가 기후위기 해소를 지향하면서 기후위기를 완화하기 위한 구체적 목표를 일응 합리적으로 설정하고 있는 이상 과소보호금지원칙에도 반하지 않는다.

□ 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표에 대한 위헌의견(재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 정정미, 재판관 정형식)

1. 감축경로 및 감축수단에 관하여 과소보호금지원칙을 위반하였는지 여부: 소극

○ 앞의 재판관 4인의 기각의견과 같음.

2. 배출량 목표치 산정 방식에 관하여 과소보호금지원칙 또는 법률우위원칙을 위반하였는지 여부: 적극

○ 탄소중립기본법 제8조 제1항은 하나의 조항에서 ‘국가 온실가스 배출량’이라는 동일한 용어를 2018년도와 2030년도에 관하여 두 번 사용하면서 다른 설명은 붙이지 않았으므로, 이러한 법률조항의 문언에 따르면 양자의 ‘배출량’ 기준을 달리 할 수 없고, 감축의 비율을 정한 계산식의 측면에서도 입력되는 값과 산출되는 값의 기준이 다를 수는 없다.

정부가 기준연도와 목표연도의 배출량 기준을 달리하여 ‘총배출량·순배출량’ 기준으로 배출량의 목표치를 산정한 것은, 2030년의 단년도 감축목표를 정하면서 기준연도인 2018년과 목표연도인 2030년에 관하여 동일하게 ‘국가 온실가스 배출량’이라고 하고, 양자 사이의 ‘감축비율’을 정량화한 탄소중립기본법 제8조 제1항의 체계를 정부가 자의적으로 변경함으로써, 실질적으로는 감축의 수준을 낮추어 탄소중립기본법 제8조 제1항이 정한 중장기 감축목표의 제도적 실효성을 훼손한 것이다.

○ 탄소중립기본법의 체계와 입법목적 등에 비추어 보면, 정부가 탄소중립기본법 제8조 제2항 및 제3항에 근거하여, 같은 조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항이 정한 중장기 감축목표의 비율을 달성하기 위하여 부문별 및 연도별 감축목표를 설정할 때에는, 기준연도와 목표연도의 ‘국가 온실가스 배출량’ 수치를 산정하면서 ‘탄소흡수원등을 활용한 감축실적’을 고려하여 양자 모두 ‘순배출량’을 기준으로 하는 것이 합리적으로 보인다.

과학적·정책적으로 기준점과 목표점의 수치 산정 기준을 달리하면 기준점부터 목표점에 이르는 경로의 곡선을 그릴 수 없고, 합리적인 감축경로가 관리되지 않는다.

이 사건 연도별 감축목표의 흡수원 부문 수치를 보면, 목표연도에 이르기까지 흡수량이 감소하는 것으로 되어 있으므로, 만약 기준연도에는 흡수량을 반영하지 않고 목표연도에만 반영한다면, 실제로는 흡수량이 줄었음에도 흡수량이 늘어서 ‘국가 온실가스 배출량’이 감축된 것과 같은 왜곡이 발생하게 되는데, 이는 파리협정이 추구하는 ‘투명성’에 반하고 그만큼 다른 부문의 실질적인 감축 노력을 강화하는 데에도 장애가 된다.

이 사건 부문별 및 연도별 감축목표에서 설정한 2030년의 국가 온실가스 배출량 목표치는, 탄소중립 기본법 제8조 제1항의 ‘국가 온실가스 배출량’을 모두 ‘순배출량’으로 해석하는 경우 2018년 대비 36.4%만큼을, ‘총배출량’으로 해석하더라도 2018년 대비 29.6%만큼을 감축하는 것이 되어, 어느 모로 보나 탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항이 설정한 40%의 감축비율에 미치지 못한다. 그러므로 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는 탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항에서 설정한 2030년까지의 중장기 감축목표를 달성할 수 없도록 설계되었고, 이것은 각 부문의 감축목표 비중과 감축경로의 형태와 무관하다. 이에 따라 법령상 온실가스 감축목표가 실제로 그만큼의 온실가스 감축으로 이어질 수 없음이 명백해지므로, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는 기후위기에 대한 완화 조치를 규율하는 법적인 제도로서의 실효성을 확보하지 못하였다.

○ 법치행정의 원칙상 행정작용에는 법률에 반하지 않아야 한다는 ‘법률우위원칙’이 적용되고, 이에 더하여 해당 행정작용의 본질적인 사항에 관해서는 법률에 적극적인 근거가 있어야 한다는 ‘법률유보원칙’이 적용된다. 이 경우 법률을 해석하는 최종적인 권한은 권력분립의 원칙에 따라 사법부에 있다. 특히, 기본권침해의 위험상황에 대응하는 보호조치의 제도적 형성과 집행에 관하여 과소보호금지원칙을 적용하는 것은 입법자에 대한 존중에서 출발하는데, 그 위임을 받은 집행자의 법률해석으로 입법자가 형성한 제도의 체계를 자의적으로 변경하여 보호조치의 수준을 낮추는 것까지 허용할 수는 없다.

이 사건 부문별 및 연도별 감축목표에서 정부가 채택한 ‘기준연도 총배출량·목표연도 순배출량’의 배출량 목표치 산정 방식은, 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 입법자가 온실가스 감축목표를 정량화한 체계를 자의적으로 변경하여 기후위기를 완화하는 보호조치의 수준을 낮추는 것이므로, 이와 같은 정부의 법률해석은 받아들일 수 없다.

○ 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는, 배출량 목표치 산정 방식의 관점에서 탄소중립기본법의 문언과 체계, 입법목적에 어긋날 뿐만 아니라, 구체적인 온실가스 감축목표의 수치 산정에 고려되어야 하는 과학적 사실과 국제적 행동 기준, 법령이 설정한 온실가스 감축목표를 달성하기 위하여 수립된 행정계획으로서의 제도적 실효성의 측면에서도 기후위기의 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못한 것으로 과소보호금지원칙을 위반하였거나, 또는 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 온실가스 감축목표를 정량화한 체계를 정부가 자의적으로 변경하여 보호조치의 수준을 낮춘 행정계획으로서 법치행정의 법률우위원칙을 위반하였다.

○ 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표는 국가 온실가스 배출량의 목표치 산정 방식에 관하여 과소보호금지원칙 또는 법률우위원칙에 반하여 기본권 보호의무를 위반하였으므로 청구인들의 환경권을 침해한다.

다만, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표의 효력을 바로 상실시킬 경우 이를 기초로 계획된 개별적인 온실가스 감축대책들이 그 정량적 목표를 잃게 되어 오히려 온실가스 감축에 관한 제도적 장치가 후퇴하는 더욱 위험적인 상황이 발생하게 된다. 또한, 기준연도와 목표연도의 배출량 산정 기준을 탄소중립기본법 제8조 제1항의 해석에 따라 바로잡으면서 각 부문별 및 연도별 배출량 목표의 수치를 구체적으로 어떻게 조정할지에 대해서는 정부에게 광범위한 행정계획 형성의 권한이 있다.

따라서 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표에 대해서는 위헌임을 확인하되, 그 결정의 기속력으로 정부가 부문별 및 연도별 감축목표를 결정의 취지에 부합하도록 변경하는 계획을 세워 시행할 때까지

효력을 유지하는 의미에서 취소결정은 하지 않는 것이 타당하므로, 청구인들의 환경권을 침해하여 위헌임을 확인하는 주문의 결정을 선고해야 할 것이다.

□ 결정의 의의

- 이 사건은 기후위기 대응을 위한 완화조치로서 국가가 법령 및 행정계획으로 설정한 온실가스 감축목표가 불충분한지를 다룬 헌법소원으로, 헌법재판소는 관련 사건 4건을 병합하여 2024. 4. 23. 및 5. 21. 두 차례 공개변론을 진행하는 등의 심리 끝에 2024. 8. 29. 결정을 선고하였다.
- 국가가 온실가스 감축목표를 설정하는 행위인 법령 및 행정계획에 대하여, 헌법재판소는 침해 여부가 문제 되는 주요 기본권이 ‘환경권’임을 확인하고, 그 침해 여부를 ‘국가의 기본권 보호의무’에 관한 과소보호금지원칙과 법률유보원칙 등을 기준으로 판단하였다.
- 헌법재판소는 과소보호금지원칙의 적용과 관련하여 심판대상이 된 법령과 행정계획이 ‘기후위기’라는 ‘위험상황’의 성격에 상응하는 ‘보호조치’로서 필요한 최소한의 성격을 갖추었는지를 과학적 사실과 국제기준을 고려하여 판단하였다. 법률유보원칙의 적용에 관해서는, 중장기적인 온실가스 감축목표와 감축경로를 계획할 때에는 매우 높은 수준의 사회적 합의가 필요하다는 점, 미래세대는 민주적 정치과정에 참여하는 것이 제약되어 있다는 점과 관련하여 입법자에게 더욱 구체적인 입법 의무와 책임이 있음을 고려하였다.
- 이러한 심사는 헌법 전문에서 ‘우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보할 것을 다짐’하고, 헌법 제35조 제1항에서 ‘환경권’을 독자적 기본권으로 규정함과 아울러 국가와 국민이 ‘환경보전’을 위하여 노력할 의무를 규정하였다는 점을 주요 근거로 한다.
- 이 사건에서 헌법재판소는 온실가스 감축목표의 제도적 실효성에 중점을 두고 심리하였고, 이에 따라 탄소중립기본법 제8조 제1항은 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 그 정량적 수준을 어떤 형태로도 제시하지 않았다는 점에서 헌법에 합치되지 않는다고 판단하였다.
- 심판대상별 결론 요약은 아래 표 참조.

[심판대상별 결론 요약]

심판대상	결론	의견분포
탄소중립기본법 제8조 제1항	헌법불합치 (계속적용) 개정 시한 2026. 2. 28.	전원일치
탄소중립기본법 시행령 제3조 제1항	기각	전원일치
이 사건 기본계획 중 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표	기각 ²⁾	기각의견 4인 (재판관 이종석, 재판관 이은애, 재판관 이영진, 재판관 김형두)
		위헌확인 의견 5인 (재판관 김기영, 재판관 문형배, 재판관 이미선, 재판관 정정미, 재판관 정형식)
구 저탄소 녹색성장 기본법 및 같은 법 시행령 조항 (구법조항)	각하	전원일치
이 사건 기본계획 중 이 사건 재정기획	각하	전원일치
공동심판참가신청 보조참가신청	각하	전원일치

[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	
			기존 ('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 확대에 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)

제7조(국가비전 및 국가전략) ① 정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가비전으로 한다.

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 중장기감축목표, 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 기본원칙에 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 자원의 규모와 조달 방안

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

제3조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ② 환경부장관은 법 제8조 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 중장기 국가 온실가스 감축 목표, 부문별 온실가스 감축 목표 및 연도별 온실가스 감축 목표(이하 “온실가스중장기감축목표등”이라 한다)의 설정·변경에 관한 업무를 총괄·조정한다.

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.
