

2026. 2. 23.

## 헌법불합치 결정과 공론화의 의미

2024년 8월29일, 헌법재판소는 탄소중립기본법 제8조에 대해 헌법불합치 결정을 내렸습니다. 2020년 이후 청소년, 시민, 어린이 등이 원고가 되어 제기한 아시아 최초의 기후소송에 대한 결정이었습니다. 헌법재판소는 2031년 이후부터 2049년까지의 감축목표가 법률로 규정하지 않은 것이 헌법에 부합하지 않는다고 판단했습니다. 하지만 이것은 단순히 감축목표의 숫자나 법률 조문의 문제가 아닙니다. 기후위기가 헌법이 보장한 기본권의 문제이고, 국가가 기후위기 대응을 통해 기본권을 보호하는 헌법의 책무를 다해야 한다는 것을 확인하는 선언이고, 기업의 이익과 경제성장을 핑계로 기후위기로 인한 인권침해를 뒷전에 미뤄왔던 잘못을 바로잡아야 한다는 헌법적 요구입니다.

지난 해 11월 정부가 설정한 2035년 감축목표(NDC)는 헌법불합치 결정이 명확하게 제시한 국가의 온실가스 감축목표 설정에 요구되는 기준에 미치지 못하였습니다. 헌법재판소는 국가 온실가스 감축목표 설정을 정부에게 맡길 수 없으며, 국민의 직접적인 선출을 받은 입법자로서 국회가 반드시 법률로 정해야 한다는 “법률유보”를 천명하였습니다. 2035 NDC의 실패는 헌법불합치 결정 이행을 제때에 이행하지 못한 국회에게도 분명히 책임이 있습니다. 바로 이러한 이유로 탄소중립기본법 개정은 반드시 현재 결정의 취지에 충실하게 이루어져야 합니다. 이번 탄소중립기본법 개정이 헌법불합치 결정에 따른 국가의 기본권보호의무 이행을 위한 마지막 기회입니다.

하지만 기후헌법소원의 당사자로서, 우리는 현재 국회 기후특위에서 추진 중인 탄소중립기본법 개정 공론화에 대해 크게 우려하지 않을 수 없습니다. 공론화가 제대로 이루어지기 위해서는 이를 준비하고 실행하는 조직의 균형있는 구성, 미래세대를 비롯한 시민의 기본권 보호라는 핵심 질문에 부합하는 대표단의 구성, 그리고 헌법불합치 결정에 기반한 의제의 설정이 필수적입니다. 그리고 이는 충분한 시간을 가지고 충실한 준비가 이루어질 때만 가능합니다. 제대로 된 숙의가 전제되지 않는 공론화는 시민참여를 통한 대의민주주의의 보완수단이 아니라 입법자의 정치적 책임을 시민들에게 전가하는 수단이라는 비판을 면할 수 없습니다.

우리는 이번 공론화를 통해 헌법불합치 결정이 제대로 이행되고, 우리 공동체의 기후위기 대응의 전환점이 마련되기를 바라는 기후헌법소원의 당사자로서 탄소중립기본법 개정 공론화 절차에 관한 의견을 제출합니다.

#### 탄소중립기본법 공론화 절차 요구사항

첫 번째, 공론화의 의제 설정은 헌법재판소 결정의 틀 내에서 결정되어야 합니다. 헌법재판소는 2031년 이후 2050년 탄소중립 시점까지 장기감축경로를 법률에 규정하지 않은 것이 국민의 환경권을 침해한다고 판단하였습니다. 이에 따라 국회가 과학적 사실과 국제기준에 근거해 ▲ 전 지구적 감축 노력에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합하고 ▲ 미래에 과중한 부담을 이전하지 않도록 새로운 감축 목표를 설정해야 한다고 결정하였습니다. 따라서 이번 공론화에서는 헌법재판소의 요구사항을 중심으로 의제가 설정되어야 합니다.

지난 해 정부가 “대국민 공개논의”를 표방하며 진행한 2035 NDC 결정 과정에서는 헌법재판소가 제시한 기준이 전혀 논의되지 않았고 결과적으로 2035 NDC에도 반영되지 않았습니다. 소위 ‘산업계의 부담’이나 ‘감축 기술의 적용 가능성’ 중심으로 설정된 의제에서는 헌법재판소의 결정을 이행하는 논의 자체가 어렵다는 사실이 경험적으로 확인되었습니다. 이번 공론화에서는 정부의 실패를 반복하는 일이 발생해서는 안 될 것입니다.

두 번째, 공론화위원회와 자문단 역시 헌법재판소 결정 취지에 부합하도록 구성되어야 합니다. 국회 기후특위에 따르면, 이번 공론화의 추진체계는 여야 간사가 참여하는 공론화위원회와 산하 자문단, 그리고 입법조사처가 주도하는 지원단으로 구성될 계획입니다. 하지만 현재까지 알려진 위원회와 산하 자문단의 구성을 보면 헌법재판소의 결정을 충실하게 설계하고 반영할 수 있을지 의문입니다. 특히 위원회 산하 자문단은, 기존 논의 구조를 그대로 답습하면서 부문별 감축 기술 중심으로 구성되어 있습니다. 이번 공론화의 주제는 개별 부문과 감축수단에 관한 기술적 논의가 아니라 우리 공동체가 기후위기에 대해 어떤 방향으로 나아갈 것인지, 미래세대의 기본권에 대한 보호를 어떻게 이행할지에 대한 질문이 되어야 합니다. 특히 공론화의 목적이 헌법재판소의 결정을 이행하기 위함이라는 점을 감안할 때, 자문단에 기후헌법소원 대리인단의 참여가 반드시 필요합니다.

세 번째, 공론화의 의제와 대안을 설정하는 의제숙의단은 숙의와 사회적 합의 도출이 가능하도록 기후위기 당사자 그룹으로 구성되어야 합니다. 공론화에서 가장 중요한 의제의 설정은 기후위기의 당사자인 시민 중심으로 구성되어야 합니다. 현재 의제숙의단은 전문가로 구성된 자문단과 산업, 시민사회, 미래세대로 구성된 시민대표가 동수로 구성되어 진행되는 것으로 예정되어 있으나 절반에 불과한 시민대표 내에서도 산업 대표와 시민사회(노동계 포함) 추천대표가 동수로 구성되어 있는 등 실질적인 기후위기 당사자의 대표성이 너무 낮아 즉시 수정이 필요합니다. 지난 **2035** 감축목표 논의에서 보였던 산업계의 입장을 감안할 때, 헌법재판소의 결정 이행을 논의하는 의제숙의단에 산업계의 참여가 필요한지 자체가 의문이며, 현재 구성과 같이 과대대표되는 방식은 매우 바람직하지 않습니다. 이런 방식은 숙의를 통해 사회적 합의를 도출하는 공론화의 취지는 물론, 헌법재판소 결정 취지에 부합하지 않습니다.

네 번째, 자문단과 지원단, 용역사가 추진하는 기초자료와 자료집 제작, 설문조사 등 일련의 내용과 과정이 헌법재판소의 결정 취지를 충실히 반영하고 투명하게 공개되어야 합니다. 참고로 기후특위가 용역사에 제시한 과업지시서에는 헌법재판소 결정문과 관련된 내용이 전혀 반영되어 있지 않습니다. 따라서 공론조사 과정에서 편향된 자료가 시민들에게 제공될 가능성이 매우 높은 상황입니다. 외부의 검증 절차를 도입해서 시민대표단에게 제공될 기초자료와 자료집의 왜곡을 막을 필요가 있습니다. 지원단과 용역사, 그리고 자문단이 제공하는 자료의 객관성을 검증할 수 있는 검증위원회 설치 등 별도의 절차 마련이 시급합니다.

다섯 번째, **2050**년까지의 장기감축경로를 결정할 시민대표단을 헌법재판소 결정 취지에 맞게 구성해야 합니다. 헌법재판소의 헌법불합치 결정에서는 현행 법률이 미래세대의 환경권을 보장하지 못한다는 점이 강조되었습니다. 그러므로 이번 숙의 과정에서는 미래세대의 목소리를 폭넓게 보장하는 것이 무엇보다 중요할 것입니다. 현재 제시된 대표단 구성안에 포함된 미래세대 대표성 강화는 유아와 어린이 인구를 청년/청소년에 더한 것으로 인구 구성 대표성을 그대로 반영하는 것에 불과하고 별개로 구성되는 미래세대 대표단의 운영 방식이나 권한이 불명확하여 형식적 절차에 그칠 위험이 있습니다. 기후위기의 피해가 지금 존재하는 “젊은” 세대로서의 미래세대뿐 아니라 태어나지 않은 앞으로의 모든 인류에게 미친다는 점을 고려하면 미래세대 대표성은 최소한 **50%**가 되어야 할 것입니다.

마지막으로 두 달에 불과한 공론화 일정을 늘려야 합니다. 위에서 제시된 필수적인 사항들이 반영되기 위해서는 4월 중순까지 진행하는 공론화 일정은 턱없이 부족합니다. 제대로 된 준비가 이루어지지 못하는 공론화는 그 결과를 떠나 졸속으로 추진되었다는 비판을 피하기 어렵습니다. 2035년 국가 온실가스 감축 목표를 준비하고 논의하는 과정도 약 2년이 걸린 점을 감안할 때, 2050년까지의 감축 목표를 두 달 안에 결정한다는 것은 어불성설입니다. 지난 신고리 5,6호기, 연금개혁 등 수많은 공론화 과정이 최소한 4개월 이상 진행되었다는 사례도 고려되어야 합니다. 또한 작년말에서 올해초에 정부가 주도하여 진행한 2035 NDC 대국민 공개논의, 신규원전 공론화가 허울뿐인 ‘공론화’라는 거센 비판을 받으며 사회적 합의에 도움이 되지 않고 있음을 목격하고 있습니다. 국회의 공론화가 정부의 이런 잘못된 전철을 결코 반복해서는 안됩니다.

2026년 5월말까지로 설정된 기후위기대응특별위원회의 임기는 국회의 합의를 통해 충분히 연장이 가능합니다. 과거에도 특별위원회의 활동기간을 여야 합의를 통해 연장한 사례는 수없이 많습니다. 지금 중요한 것은 헌법불합치 결정을 제대로 이행하는 개선입법을 이루는 것입니다. 국회가 이를 위한 절차로 공론화를 선택한만큼, 공론화가 충실이 진행되도록 하는 것이 최우선의 과제가 되어야 합니다.

## 결론

국회는 헌법재판소 결정 이행을 위한 막중한 정치적 책임을 지고 있습니다. 사실 현재의 헌법불합치 결정은, 국회가 탄소중립기본법 입법과정에서 제때에 그 역할과 책임을 다하지 않은 결과이기도 합니다. 이번 탄소중립기본법 개정 공론화는 기후위기라는 존재론적 위기에 대해 우리 대한민국이 기울이는 노력의 수준 전체를 좌우하는 중요한 국가목표를 정하는 과정이자 기후재난 앞에 위태로운 시민의 기본권 보호의 향방을 가르는 중대한 과정입니다. 이러한 막중한 과정이 졸속 공론화로 흘러서는 결코 아니될 것입니다.

지금은 헌법재판소 결정을 실천할 시간입니다. 탄소중립기본법 공론화가 헌법재판소 결정의 취지대로 다시 설계되어야 합니다.

기후헌법소원 당사자

(청소년기후소송, 아기기후소송, 시민기후소송, 탄소중립기본계획위헌소송, 기후소송  
대리인단)