

기후변화와 국가의 책임

- 최근 정부에 온실가스 감축 상향을 명한 네덜란드 판례를 중심으로 -*

박 시 원** · 박 태 현***

<국문초록>

기후변화 국제체제에 있어 2015년은 중요한 해이다. 지금까지의 국제질서를 제공했던 유엔기후변화협약 하 교토의정서(Kyoto Protocol)가 2020년 완료됨에 따라 올해 말 파리총회(유엔기후변화협약 제21차 당사국총회)에서 교토이후 새로운 국제질서에 합의의 마무리하기로 하였기 때문이다. 각 국가는 교토의정서 제1차 공약기간이 끝나고 새로운 국제질서가 태동하기 전인 과도기적 시기에 각자 자신들의 상황을 반영한 상향식(bottom-up) 방식의 자발적인 온실가스 중기감축목표를 설정한 바 있다. 이러한 배경에서 네덜란드에서 중기감축목표의 적절성에 대한 소송이 이루어졌고, 최근 지방법원의 소송결과가 발표되었다. 네덜란드의 한 시민환경단체가 네덜란드 정부가 설정한 2020년 온실가스 감축 중기목표가 국제수준에 못 미치는 수준이며, 이는 기후변화라는 인류가 처한 위기를 대처하는 데에 있어 국가의 주의의무를 다하지 않은 위법행위임을 판단해 줄 것을 법원에 요청하는 소송이었다. 2015년 6월 네덜란드 지방법원의 판결문은 이 시민단체인 원고를 손을 들어주며 네덜란드 정부에게 감축목표치를 추가 상향시키도록 명령하였다. 법원은 기후변화 기후변화가 야기할 심각한 부정적 영향을 고려할 때, 국가는 온실가스 감축조치를 취할 주의의무가 있다고 인정하였다. 또한 네덜란드가 현행 목표수준은 (2020년까지 17%) 국제적 기후정책이 부속서 제1국가에 요구하는 2℃ 목표를 달성하기 위한 기준을 충족하지 않는다고 판시하였다. 이 판결문은 여러 가지 측면에서 의미가 있다. 유럽에서 정부의 기후변화 정책이 적절하지 않음이 위법함을 밝힌 첫 번째 사례이며, 유럽에서 인권법에 근거하여 정부의 기후변화 관련 행위(부작위)를 판단한 최초의 사례이기도 하다. 이 판례로 인해, 네덜란드 정부는 국제법상 의무이행을 위반하였을 때 여타 당사국에게 갖는 국가책임이외에, 국내에서 자국 국민들에게 별도의 의무를 갖는다는 점이 분명해졌다. 많은 국가들이 동 소송의 결과에 관심을 갖는 이유가 바로 이 때문이다.

주제어: 온실가스 감축목표, 네덜란드 기후변화 소송, 기후변화 국가책임, 기후변화와 인권, 기후변화와 국가의 주의의무

DOI: 10.18215/envlp.15..201509.15.167

* 이 논문 또는 저서는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2054969)

** 강원대학교, 법학전문대학원, 조교수.

*** 강원대학교, 법학전문대학원, 부교수.

I. 들어가며
II. 사건의 배경
III. 사건의 주요 쟁점과 법원의 판단
IV. 판결의 검토
V. 나가며

I. 들어가며

기후변화 국제체제에 있어 2015년은 중요한 해이다. 지금까지의 국제질서를 제 공했던 유엔기후변화협약 하 교토의정서(Kyoto Protocol)가 2020년 완료됨에 따라 올해 말 파리총회(유엔기후변화협약 제21차 당사국총회)에서 교토이후 새로운 국제 질서에 합의를 마무리하기로 하였기 때문이다. 2009년 코펜하겐총회에서도 같은 임무가 주어졌지만, 코펜하겐에서 세계 지도자들은 일정 부분 정치적 합의를 이루 었을 뿐, 새로운 국제법을 출범시키는 데에는 실패하였다. 포스트 교토체제에 대한 최종합의 시한이 2015년 12월인 것이다. 파리총회는 그런 의미에서 국제사회에 주 어진 두 번째 기회이며, 국제사회가 놓쳐서는 안 될 기회이다. 현재 우리는 교토의 정서 제1차 공약기간이 끝나고 파리합의의 결과물이 효력이 발휘하기까지 과도기 적 시기를 보내고 있다. 각 국가는 이 과도기적 시기에 자발적인 중기감축목표를 설정한 바 있다. 2010년 칸쿤에서 열린 제16차 당사국총회에서 각 국가는 자발적 으로 2020년까지 목표를 제시하였다. 우리나라도 이명박 대통령이 직접 국제사회 에 발표하고 국내법으로 법제화한 2020년까지 배출전망대비 30% 감축이라는 목표 를 제시하였다.¹⁾ EU는 1990년 대비 절대감축량 20~30%, 미국은 2005년 대비 17%, 중국은 2005년 대비 GDP 원단위 배출량 40~45% 감축 등, 각자 자신들의 상황을 반영한 상향식(bottom-up) 방식의 목표를 제시하였다.²⁾

그러한 배경에서 네덜란드에서 이 중기감축목표의 적절성에 대한 소송이 이루어

1) 우리나라 온실가스 중기감축목표는 「저탄소녹색성장기본법 시행령」 제25조 제1항에 명 시되어 있다.

2) 각국의 자발적 중기감축목표는 유엔기후변화협약 홈페이지에서 확인할 수 있다. 유엔기 후변화협약 부속서 I국가(소위 의무감축을 해야하는 선진국)의 중기감축목표와 부속서 II 국가(소위 개발도상국 및 후진국)의 중기감축목표는 각각 다음 링크를 참조.
http://unfccc.int/meetings/copenhagen_dec_2009/items/5264.php,
http://unfccc.int/meetings/cop_15/copenhagen_accord/items/5265.php

졌고, 최근 지방법원의 소송결과가 발표되었다. 네덜란드의 한 시민환경단체가 네덜란드 정부가 설정한 2020년 온실가스 감축 중기목표가 국제수준에 못 미치는 수준이며, 이는 기후변화라는 인류가 처한 위기를 대처하는 데에 있어 국가의 주의 의무를 다하지 않은 위법행위임을 판단해 줄 것을 법원에 요청하는 소송이었다. 언뜻 보기에 이러한 주장은 우리나라 사법제도에 익숙한 필자들에게 여러 가지 질문을 던졌다. 중기감축목표설정이라고 하는 것은 상당히 기술적인 행정행위이며, 또한 정치적 여러 가지를 고려한 결과일 터인데, 과연 사법부가 행정부의 감축목표의 적절성을 심사할 수 있는가? 그 판단 기준은 무엇인가? 시민단체가 적절성 판단을 요구할 수 있는가? 현재 한창 협상 중인 민감한 사안이 아닌가? 더욱 놀라운 것은 네덜란드 지방법원이 시민단체인 원고를 손을 들어주고 네덜란드 정부에게 감축목표치를 추가 상향시키도록 명령했다는 점이다.

필자들은 네덜란드의 이 소송이 함축하고 있는 여러 시사점에 주목하며, 쟁점을 중심으로 최대한 판결문을 성실하게 분석하고자 하였다(III). 다만 피고 네덜란드 정부에 감축의무를 명한 법원의 판결을 정확히 이해하려면 온실가스 감축목표에 관한 국제 공동체의 규범과 네덜란드 국내 규범의 발전 경과를 아는 것이 필요하므로 이에 관한 기술하였다(II). 그리고 이 판결이 가지는 의미를, 특히 한국의 사법제도 및 판결과 대비하여 간략히 검토하였다(IV). 덧붙여, 이 논문의 한계도 미리 밝히고자 한다. 이 글은 동 소송의 배경과 판결문을 분석하는데 중점을 두고자 한다. 동 판결문이 한국에 갖는 다양한 시사점, 즉 한국 온실가스 목표 적절성에 대한 사법 심사 가능성, 국가 보호의무의 판단기준에 대한 한국 판례의 입장, 시민단체의 원고적격 필요성 등은 추후 별도의 연구를 통해 소개하고자 한다.

II. 사건의 배경

1. 소송의 발단³⁾

3) 이하 내용은 영국 신문 Guardian지에 실린 원고(Urgenda, 환경 시민단체)측 변호사가 설명한 소송전개과정을 축약, 정리한 내용이다. Minnesma, Marjan, “Hague climate change verdict: ‘Not just a legal process but a process of hope’”, *The Guardian* (June 25, 2015), available at <http://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/jun/25/hague-climate-change-verdict-marjan-minnesma>

소송의 발단은 온라인상의 한 토론에서 시작되었다. Urgenda(Urgent Agenda)라는 환경 시민단체의 웹사이트에는 지속가능성에 대해 고민하는 전문가들이 모여 토론하는 공간이 있었다. 이 온라인 토론에서 어느 변호사⁴⁾가 던진 화두는 과연 정치만으로 기후변화문제를 해결할 수 있는가 하는 것이었다. 그는 정치가 아닌 다른 사회기능으로서 기후변화 문제를 해결할 수 있는 대안을 고민하다가 법원의 사법심사를 제안하였다. 그가 처음 제시한 논리는 기후변화에 관한 모든 상세한 자료를 제출한다면 판사가 기후변화 문제의 위급성과 심각성에 동의할 것이고 따라서 자연스럽게 국가는 자국민을 ‘보호할 의무(duty of care)’를 가지기 때문에 기후변화로부터 국민을 보호해야한다는 판결을 내릴 것이라는 것이었다. 이에 몇몇 변호사들이 그의 제안에 동의를 하여 본격적으로 소송을 준비하기 시작하였다.

모든 소송준비과정이 온라인상에서 공개적으로 이루어졌다. 기후변화 문제를 법정으로 가지고 간 선례가 없었기 때문에 이 소송은 네덜란드 첫 기후변화 소송이 될 것이고, 가능한 많은 전문가들의 도움이 필요했다. 원고측 변호사였던 Minnesma씨는 이 과정을 ‘민중청원(crowdpleading)’이라 표현하였다. 온라인상의 토론과정을 지켜보고 이 소송에 참여하겠다고 의사를 표시한 사람이 900명 가까이 되었다. Uregenda 재단은 이 공동원고단의 대표로서 소송을 시작하였고 소송시작 약 1년 6개월 후에 실제 법정에서 서게 되었다. 원고로 참여한 사람들은 사회 각층의 인사로 구성되었다. 교사, 보호시설근무자, 네덜란드 첫 우주인의 부인, 가수, 예술가, 건축가, 환경운동가 뿐 아니라 평범한 일반 시민들이 소송에 직접 참여하겠다는 의사를 표시하였다. 재판결과를 발표하는 날 약 100명의 넘는 원고들이 직접 법원에 출석하였고 이 중에는 수업을 빠지고 참석한 11살짜리 학생도 있었다. 판사가 원고승소라는 판결을 발표하자, 모든 참석한 원고들은 서로 부둥켜안으며 승리를 자축했다. 소송을 이끌었던 Minnesma 변호사는 이 소송을 회고하며 맺는 말로서, 처음에는 원고들이 계속 패소하다 어느 순간 사회시스템이 바뀌기 시작하고 원고들이 승소하기 시작했던 석면 소송사례를 예로 들며, 이번 기후변화소송이 네덜란드 외 다른 국가에도 희망의 씨앗으로 번지기 희망한다고 밝혔다.

2. 온실가스 감축목표에 관한 국제 규범의 발전 경과

네덜란드 법원은 네덜란드 정부가 보호의무를 위반하였는지 여부를 다투는 본안

4) Roger Cox라는 이 변호사는 후에 이 소송을 이끄는 변호인 중 한명이 된다.

을 판단하기에 앞서 고려했던 온실가스 감축목표를 둘러싼 국제 및 국내 규범의 발전 경과를 살펴보고 있다.⁵⁾ 판단의 준거가 될 수 있는 뚜렷한 국제규범이 존재하는지, 존재한다면 그러한 국제규범 하에서 네덜란드 정부는 국내감축정책을 어떻게 발전시켜왔는지 정리한다.

(1) 2007년 IPCC 제4차 평가보고서 (AR4/2007)⁶⁾

기후변화 과학적 사실에 관한 내용을 주기적으로 발표하는 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)의 2007년 제4차 평가보고서에 따르면 산업혁명 이후 지구 온도 상승을 2℃로 억제하기 위해서는 온실가스 농도를 450ppm으로 제한할 필요가 있다고 밝혔다. 또한 IPCC는 450ppm 목표를 맞추기 위해서는 부속서 제1국가(Annex I)는 2020년까지 1990년 대비 온실가스를 25~40% 감축해야 하며, 2050년까지 80~90%를 감축해야 한다. 그리고 부속서 제1국가 이외의 국가(Non-Annex I)는 배출전망치에서 상당히 감축(substantial deviation from baseline)해야 한다고 권고하고 있다. 이 권고 목표수준은 본 판결에 있어 중요한 위치를 차지하고 있다. IPCC는 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)의 과학적 자문을 하는 기구로서, 엄격한 의미에서 IPCC의 권고안이 회원국에게 곧바로 구속력 있는 의무사항을 부담지우는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 이 IPCC의 권고안은 UNFCCC 협상 과정에서 다양한 문서에 회원국의 합의를 이끌어내 중요한 준거치로서 역할을 하였다. 그리고 앞으로 기술한 판결문의 결론에 상당한 영향을 미쳤다.

(2) 2010년 제16차 유엔기후변화협약 당사국 총회 칸쿤 합의(The Cancun Agreements)⁷⁾

⁵⁾ Urgenda Foundation v. The State of The Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment), case number / cause list number: C/09/456689 / HA ZA 13-1396, The Hague District Court. 판결문 원문은 네덜란드 사법부 홈페이지에 실렸으며, 필자들은 같은 홈페이지에 실린 영문 번역본을 참조하였다. 판결문의 영문 번역은 다음 링크 참조. <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2015:7196>

⁶⁾ Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (eds.)], IPCC, Geneva, Switzerland.

⁷⁾ United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, "Report of the Conference

UNFCCC의 제16차 당사국 총회에서 협약 당사국들은 IPCC 제4차 평가보고서(이하 “AR4”)가 요구한 큰 폭의 감축이 필요하며, 지구 온도 2℃ 상승 안정화를 위하여 과학과 형평성 원칙이 요구하는 장기 목표를 달성하기 위한 노력과 행동을 긴박히 취하기로 합의하였다. 특히 총회 합의문 Decision 1/CMP.6에서 부속서 제1 국가는 AR4에서 요구한 25~40% 감축목표를 인지하며, AR4에서 제시한 범위의 감축을 위해 선도적 노력을 경주하겠다고 밝혔다.

(3) 2013년 IPCC 제5차 평가보고서 (AR5/2013)⁸⁾

2013년 IPCC가 발표한 제5차 평가보고서에 따르면 2100년까지 450ppm으로 이산화탄소 농도를 안정화시키면 지구 온도 상승이 2℃를 넘지 않을 가능성은 66%이다.

(4) EU 창설조약 제191조⁹⁾

EU 창설조약(the Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU) 제191조는 EU가 “환경보호, 인간건강 보호, 자연자원의 신중한 사용, 지역적 및 세계적 문제의 해결, 특히 기후변화와 같은 문제해결을 위해 노력할” 것임을 천명하고 있다.

of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its sixth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010”, 15 March 2011, (FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1).

8) Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change 2013 The Physical Science Basis”, Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y. Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA.

9) “Treaty on the Functioning of the European Union; TFEU” Article 191,

1. Union policy on the environment shall contribute to pursuit of the following objectives:

- preserving, protecting and improving the quality of the environment,
- protecting human health,
- prudent and rational utilisation of natural resources,
- promoting measures at international level to deal with

regional or worldwide environmental problems, and
in particular combating climate change. (밑줄 필자)

(5) 제6차 EC 환경행동계획¹⁰⁾

제6차 EC 환경행동계획(Environment Action Programme)의 결정문(Decision 1600/2002EC)은 기후변화를 EC의 향후 10년간의 주요 과제로 인식하고, 산업혁명 이후 지구온도 2℃ 억제 및 온실가스 농도 550ppm에서의 안정화를 EC의 장기목표로 설정한다. 이러한 장기 목표 달성을 위해 전 지구적으로 IPCC가 제시하는 1990년 대비 70% 감축이 필요하다고 강조하였다.

(6) EU 차원의 배출권거래제 개시

EU 지침¹¹⁾(Directive 2003/87/EC¹²⁾, Directive 2009/29/EU¹³⁾로 개정)에 따라 EU 차원의 배출권 거래제가 시작되어 2020년까지 EU 차원에서 공동 감축목표를 20% 이상, 최대 30% 감축 목표로 설정하였다.

(7) EU 이사회의 2007 선언

EU 이사회(Council)는 2007년 1월 “기후 도전: 2℃ 목적 달성(The Climate Challenge: Reaching the 2℃ Degree Objective)”라는 제목의 선언문을 발표한다. 동 선언에 따르면 EU 차원의 이산화탄소 농도 목표는 550ppm보다 상향된 450ppm이 되어야 하며(이럴 경우 2℃의 목표를 달성할 가능성이 50%), 그러자면 2025년에 온실가스 배출이 정점을 찍은 후 감소 추세로 돌아서야 하는데, 선진국이 2020년까지 1990년 대비 15~30%를 감축하여야 한다. EU 의회는 EU 목표를 2020년까지 30%, 2050년까지 80% 제안하였다.

¹⁰⁾ Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002, “laying down the Sixth Community Environment Action Programme”, Official Journal of the European Communities, (L 242/1), 2002.

¹¹⁾ EU directive의 정의 내지는 의미와 대조해 보면 지침보다는 준칙이 더 타당한 번역이라고 주장하는 학자가 있다(김대순, 『국제법론』 제17판, 삼영사, 2013, 1706면, 각주 235). 타당한 지적이라고 생각한다. 다만 여기서는 편의상 통상 용례에 따르기로 한다.

¹²⁾ Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003, “establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC”, Official Journal of the European Union, (L 275/32), 2003.

¹³⁾ Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 “amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community”, Official Journal of the European Union, (L 140/63), 2009.

(8) 2009/4/23 Decision No. 406/2009/EC (the “Effort Sharing Decision”)¹⁴⁾

EC는 “노력 분담 결정문(Effort Sharing Decision)”을 통하여 장기 목표 2℃를 달성하려면 2050년까지 1990년 대비 50%를 감축해야 한다고 하며 이를 위해서 EU를 포함한 선진국은 2020년까지 30% 감축을 달성해야 할 필요가 있다고 촉구하였다. 배출권 거래제(ETS)에 포함되는 분야는 2020년까지 20% 감축을 달성할 예정이므로, 따라서 회원국들은 ETS에 포함되지 않는 분야를 포함하여 더 적극적인 감축정책을 마련하여 30% 감축을 달성하여야 한다고 한다. 네덜란드는 이러한 결정에 따라 2013~2020년 기간동안 ETS 비참여 분야에서 2005년 대비 총 16%를 감축하기로 결정하였다.¹⁵⁾ 동 지침은 EU의 감축목표는 회원국의 최소목표치이며, 동 결정은 회원국이 동 지침에서 합의한 목표보다 더 상회한 목표를 이행할 경우 어떤 불이익도 받지 않는다고 명시하고 있다(“This Decision should be without prejudice to more stringent objective.”)¹⁶⁾ 나아가 개별 회원국이 동 결정에서 제시한 목표보다 상회한 목표를 이행할 경우 동 결정의 어떤 제약사항도 적용받지 않을 것이라고 명시하고 있다.

(9) 2010년 EU 집행위원회의 보고서¹⁷⁾

2010년 5월 26일 EU 집행위원회(Commission)는 EU 의회, EU 이사회에 “온실 가스 감축 20%를 넘어서기 위한 선택지와 탄소 누출의 리스크 분석(Analysis of options to move beyond 20% GHG emission reduction and assessing the risk of carbon leakage)”라는 보고서(communication)를 제출하였다. 동 보고서에 따르면 온실 가스 감축을 위한 국제적 노력을 고취시키기 위해, EU는 감축목표를 2020년까지 20%에서 30%로 상향, 조정하였다.

14) Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 “on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community’s greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020”, Official Journal of the European Union, (L 140/136), 2009.

15) *Ibid.* 판결문 2.62.에서 재인용.

16) 판결문 2.62.

17) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage”, {SEC(2010) 650} /* COM/2010/0265 final.

(10) 2011년 EU 집행위원회의 보고서¹⁸⁾

2011년 3월 8일 EU 집행위원회는 EU 의회, EU 이사회에 “2050년 내 경쟁력 있는 저탄소경제로 전환하기 위한 로드맵(A roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050)”라는 보고서를 제출하였다. 동 보고서에 따르면 전 지구적 2℃ 상승 제한이라는 목표를 맞추기 위해 IPCC가 권고한 선진국들은 2050년까지 80~95% 감축목표가 EU의 장기목표임을 재확인하고 있다. 동 일정 계획에서 EU는 2050년까지 80% 감축을 할 것이고 이를 위해 2030년까지 1990년 대비 40%, 2040년까지 60% 감축할 수 있음을 제시하고 있다. EU는 2020년까지 온실가스 20% 감축, 재생에너지 20% 이용, 에너지 효율 20% 증가라는 목표를 설정한 바 있고, 모든 정책수단이 착실히 이행될 경우 2020년까지 온실가스 감축을 25%까지 달성할 수 있을 것으로 예상하며, 추가 달성도 가능하다고 한다.

(11) 2012년 EU 의회 로드맵 채택¹⁹⁾

2012년 3월 15일 EU 의회는 위에서 언급한 2011년 EU 집행위원회의 2050 로드맵을 결의, 채택(resolution)하였다. 동 결의에 따라 2030년, 2040년, 2050년까지 감축목표를 40%, 60%, 80%로 각각 채택하였다.

(12) EU 집행위원회 2015 파리 의정서 보고서²⁰⁾

2015년 2월 25일 EU 집행위원회는 EU 의회, EU 이사회에 “파리 의정서 - 2020 이후 지구적 기후변화 대응을 위한 청사진(The Paris Protocol - A blueprint for tackling global climate change beyond 2020)”이라는 보고서를 발표하였다. 동 보고서에 따르면 산업혁명 이후 기온 2℃ 상승 제한이라는 목표를 위해 EU 차원에서 2030년까지 온실가스를 40% 감축하겠다는 목표를 제시하였다.

18) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050”, {SEC(2011) 287 final} {SEC(2011) 288 final} {SEC(2011) 289 final}.

19) European Parliament resolution of 15 March 2012 on a Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 (2011/2095(INI)), (P7_TA(2012)0086).

20) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, “The Paris Protocol - A blueprint for tackling global climate change beyond 2020”, {SWD(2015) 17 final}, (COM(2015) 81 final).

3. 온실가스 감축목표에 관한 네덜란드 국내 규범의 발전 경과

법원은 판결에 앞서 국제규범의 발전 경과와 함께 네덜란드 국내 차원의 기후변화 대응정책의 발전 경과를 비교분석하였다. 주요한 정부 발표와 입장 변화는 다음과 같다.

(1) 헌법 제21조

네덜란드 헌법 제21조는 국가는 국토를 쾌적한 상태로 유지하고 생활환경을 보호하고 개선할 의무가 있다고 명시하고 있다.

(2) EU 배출권거래제 국내법화

네덜란드는 2004년 “EC 온실가스 배출허용거래제 지침의 이행법”²¹⁾을 새로이 제정하고 기존 환경관리법²²⁾ 개정을 통해 EU 차원의 온실가스 배출권거래제를 국내법으로 제도화하였다. 또한 2012년 EU Directive 2009/29/ECEU의 내용을 “EC 온실가스 배출허용거래제 지침의 검토법”²³⁾이라는 국내법을 제정하면서 이행하였다. 동 법에 따르면 EU 배출권거래제의 목표는 1990년 대비 2020년까지 최소 20%의 온실가스를 감축하는 것이다. 이를 위해 EU 지역 차원에서 배출권거래제 참여하는 분야(ETS)는 2005년 대비 2020년까지 21% 감축, 배출권거래제 비참여 분야(non-ETS)는 같은 기간 10% 감축을 달성해야한다. ETS에 참여하는 분야는 전 회원국이 같은 목표치를 공유하며, ETS에 참여하지 않는 분야는 국가별로 별도의 목표치를 할당받았다. 네덜란드의 비참여 분야의 목표는 2005년 대비 2020년까지 총 16%이다.²⁴⁾

(3) 2007년 기후변화정책

21) The EC Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Directive (Implementation) Act of 30 September 2004. 판결문 2.70.에서 재인용.

22) The Environmental Management Act. 네덜란드 국내 환경법인 환경관리법에 새롭게 16개의 챕터를 신설하여 배출권 거래제의 내용을 기술하고 있다. 판결문 2.70.에서 재인용.

23) The EC Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Directive (Review) Act of 12 April 2012. 판결문 2.70에서 재인용.

24) EU 배출권거래제는 2005년-2007년 첫 거래를 시작하였기 때문에 감축목표의 기준년도를 2005년로 표시한다. 반면 교토의정서에 따르면 선진국의 감축목표 기준년도가 1990이다. The new energy for the climate Work Programme of the Clean and Sustainable Project

2007년 네덜란드는 정부는 “청정 및 지속가능 프로젝트의 기후작업프로그램의 새로운 동력”²⁵⁾ 이라는 보고서를 발표하였다. 동 보고서에는 2020년까지 1990년 대비 네덜란드의 국가 온실가스 감축목표를 30%로 설정할 정부의 계획이 포함되어 있다. 동 보고서는 기후변화가 국가안보, 식량공급, 수자원관리 및 생물다양성에 큰 위협이 되어 있음을 설파하며, 네덜란드 정부의 적극적인 감축노력 필요성을 강조하고 있다. 당시 EU의 감축 목표는 2020년까지 20%, 국제적인 합의가 이루어진다는 가정 하에 30% 상향가능이라는 조건부 목표였기 때문에 네덜란드 정부는 EU의 목표와 네덜란드 목표가 정합하지 않을 수도 있다는 문제점을 인식하고 있었다. 또한 EU 목표와 네덜란드 목표가 부합하지 않을 경우에 대비한 계획도 함께 설명하였다.

(4) 2008년 UNFCCC 협상에서 네덜란드 정부의 입장²⁶⁾

2008년 4월 당시 네덜란드 주거, 공간계획 및 환경부 장관과 개발협력부 장관은 네덜란드 UNFCCC 협상대표단에게 보낸 편지에서 다음과 같은 정부 입장을 피력하고 있다. 첫째, 네덜란드 정부는 전지구적 목표인 기온 상승 2℃ 억제 목표를 지지하며, 둘째 EU의 공통 목표인 2020년까지 30% 수치를 지지한다. 셋째, 개발도상국을 포함한 최대한 많은 국가가 지구적 감축목표에 참여해야한다. 또한 동 편지에는 2007년 인도네시아 발리에서 열린 제15차 당사국총회에서 네덜란드 협상대표가 선진국들이 감축에 있어 선도적으로 25~40% 감축목표를 설정해야한다고 주장한 바 있다고 명시하고 있다.

(5) 2009년 UNFCCC 협상에서 네덜란드 정부의 입장

2009년 연말에 열린 코펜하겐 당사국총회를 준비하며, 당시 네덜란드 주거, 공간계획 및 환경부 장관은 2009년 10월 의회에 “코펜하겐 협상의 목적과 EU집행위원회 기후재정 발표 지지”²⁷⁾라는 제목의 편지를 통해 네덜란드 정부의 협상 목적을

25) The new energy for the climate Work Programme of the Clean and Sustainable Project (*Werkprogramma Nieuwe energie voor het klimaat van het project Schoon en Zuinig*), 판결문 2.71.에서 재인용.

26) 판결문 2.72.

27) The Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, “Objective of the negotiations in Copenhagen and appreciation of the Commission's announcement about climate financing”, 판결문 2.73에서 재인용.

설명하고 있다. 동 편지에서 네덜란드 정부는 협상의 세 가지 쟁점이 감축목표, 개도국 감축노력 참여, 기후재정이라고 설명하며, 선진국들이 지금까지 발표한 감축목표가 2℃ 목표 달성을 위해 필요한 25~40% 목표에 미치지 못하고 있다고 지적하고 있다.

(6) 2013년 “기후 아젠다: 회복탄력성, 번영, 친환경” 보고서

2013년 사회기반 및 환경부 장관은 “기후 아젠다: 회복탄력성, 번영, 친환경”²⁸⁾이라는 보고서를 발표하였다. 보고서의 내용에 따르면 네덜란드의 감축정책과 경제침체의 결과 온실가스 감축량은 정점을 지나 감소하고 있다. 이러한 추세라면 네덜란드는 교토의정서의 제1차 공약기간(2008-2012)의 감축목표와 2020년 중기감축목표²⁹⁾를 무난하게 달성할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 이 사실이 네덜란드가 장기 감축목표를 달성하기에 충분하다는 것을 뜻하지는 않는다. 2050년까지 기후-중립 경제(climate-neutral economy)를 실현하기 위하여 네덜란드 정부는 필요한 추가적인 노력(required extra acceleration)을 경주할 것임을 보고서에서 다짐하고 있다.

(7) EU차원의 감축목표에 대한 네덜란드 정부의 입장

2013년 9월 사회기반 및 환경부 장관은 의회에 보내는 편지를 통해 최근 EU 그린백서에서 제안하고 있는 2030년까지 40% 감축 목표를 지지한다고 밝혔다. 이를 위해 네덜란드는 EU 배출권거래제의 필요한 구조적 강화조치를 고려하고 있다고 밝혔다.³⁰⁾ 또한 2015년 2월 사회기반 및 환경부 장관은 의회에 보내는 편지를 통해 2015년 말 열린 파리 당사국총회를 준비하며, 네덜란드는 2014년 10월에 EU가 발표한 EU 전체의 감축목표 (2030년까지 40%, 2050년까지 80~95% 목표)를 승인한다고 밝혔다.³¹⁾

4. 소결

²⁸⁾ The Ministry of Infrastructure and the Environment, “Climate Agenda: Resilient, Prosperous and Green” 판결문 2.74에서 재인용.

²⁹⁾ 보고서에서 중기목표는 EU ETS의 목표(ETS 참여분야 21%, 비참여분야 16%)를 인용하고 있다. 판결문 2.73에서 재인용.

³⁰⁾ 판결문 2.76.

³¹⁾ 판결문 2.77.

국제사회에서 선진국의 선도적 리더십을 강조하며, IPCC는 2°C 온도상승억제 목표를 달성하기 위해서 선진국은 2020년까지 25~40% 감축을 달성할 것을 권고하였다. EU는 이에 발맞추어 2020년까지 1990년대비 30% 감축목표를 설정하였다. 네덜란드는 2007~2009년 기간동안 적극적인 감축 목표 설정(2020년까지 1990년 대비 30% 감축)을 고려한 바 있으나 동 목표가 법제화, 공식화 되지는 않았다. 네덜란드는 EU의 배출권거래제에 참가하며 배출권거래제 참여분야는 2020년까지 2005년 대비 21% 감축, 비참여분야는 16% 감축목표를 설정하였다. 현재 배출량 추세에 따르면 네덜란드는 교토의정서의 제1차 공약기간 감축목표와 EU 배출권거래제 감축목표를 무난하게 달성할 수 있을 것으로 예상된다. 최근 파리총회를 준비하며 네덜란드는 EU가 발표한 EU 차원의 감축목표(2030년까지 40%, 2050년까지 80~95%)를 승인한 바 있다.

III. 사건의 주요 쟁점과 법원의 판단

1. 소의 제기와 주요 쟁점

네덜란드 정부는 유럽연합(EU)의 회원국으로서 EU 지역차원의 온실가스 배출권 거래제에 참여하였다. 배출권거래제 하에서 네덜란드가 할당받은 감축목표는 2020년까지 2005년 대비 16~21%이다.³²⁾ 이는 1990년도 대비로 계산하여 14~17%의 수치이다. 2007~2009년 당시 네덜란드 정부는 자체적인 2020년 국가 감축목표를 1990년대비 약 30%로 설정할 계획을 발표한 바 있다.³³⁾ 그러나 중도좌파 내각이 실각하고 2010년 중도우파 정권이 시작되면서 네덜란드의 기후정책에도 변화가 있었다.³⁴⁾ 새로운 Mark Rutte 총리는 지난 정권이 고려했던 온실가스 감축목표의 상향화를 백지화하였다. 2012년 11월 에라스무스 대학교 산하 ‘네덜란드 지속사회

³²⁾ Decision No. 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of the European Union of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas remissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 (OJEU L 140).

³³⁾ The new energy for the climate Work Programme of the Clean and Sustainable Project (*Werkprogramma Nieuwe energie voor het klimaat van het project Schoon en Zuinig*), 판결문 2.71. 재인용.

³⁴⁾ 네덜란드 내각의 집권연도와 정치적 성향에 대한 정보는 Wikipedia 참조. https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_cabinets_of_the_Netherlands

전환연구소(DRIFT)’에서 발족한 Urgenda(Urgent Agenda)라는 시민단체는 네덜란드 정부(Ministry of Infrastructure and the Environment)에 중기 온실가스 감축목표를 40% 까지 상향해 줄 것을 촉구하는 내용의 서신을 발송하였다.³⁵⁾ 같은 해 12월 환경부 장관은 이 요청에 대해 기후변화가 야기하는 문제와 사태의 시급성에는 동감하며, Urgenda가 요구하는 25~40% 구간이 정부의 목표라고 하면서도, 기후변화 문제 해결을 위한 전 지구적 노력이 전반적으로 충분하지 않고, 문제 해결을 위한 다양한 정책수단이 있을 수 있으므로 네덜란드의 목표를 수정하지 아니할 것이라고 답변하였다.³⁶⁾ 그러자 Urgenda는 네덜란드의 온실가스 감축목표가 국제사회가 요구하는 감축목표인 25~40%에 미치지 못하는 것은 국가책임을 저버리는 것으로 국민에 대한 보호의무를 위반한 것이라고 주장하며, 법원에 정부에게 온실가스 감축목표의 상향을 명할 것을 청구하는 내용의 소를 제기하였다. 원·피고가 제출한 각각의 주장을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 원고의 주장³⁷⁾

현재 지구 온실가스 배출 수준은 지구 온도의 평균 2℃ 이상 상승으로 이어질 것이고, 이는 심각한 결과를, 경우에 따라서는 재앙적 결과를 유발할 위험한 기후 변화로 이어질 것이 분명하다. 이러한 배출 수준은 사회통념상 상당한 주의의무(due care)에 반하는 것으로, 원고에 대하여 위법한 것이다. 나아가 이는 유럽인권협약(European Convention on Human Right, ECHR) 제2조 및 제8조를 침해하거나 위반한 것이다. 전 지구적 온실가스 배출의 일부를 이루는 네덜란드의 온실가스 배출은 절대량에서도 그리고 인구 1명당 배출량(per capita)에서도 과다하며, 이로써 네덜란드의 온실가스 배출은 위법한 것이 된다. 네덜란드가 이러한 온실가스 배출을 관리, 통제 그리고 규제할 능력이 있다는 사실은 네덜란드에게 전체 배출 총량 수준과 관련 정책에 대한 “체계적 책임(systemic responsibility)”이 있음을 뜻한다. 이러한 점에 비추어 네덜란드의 배출 수준이 위험한 기후변화의 여러 가지 원인 중 하나에 (실질적으로) 기여한다는 사실은 네덜란드 정부에 (책임)귀속될 수 있고 또 되어야 한다. 네덜란드 헌법 제21조에 비추어 정부는 이러한 위험한 기후변화의 발생에 기여한 데 대한 책임을 질 수 있다. 나아가 국내 및 국제법

35) 판결문 2.6.

36) 판결문 2.7.

37) 판결문 3.2.

(“no-harm”이라는 국제법 원칙, 유엔 기후변화협약, 그리고 유럽창설조약을 포함한다) 아래에서 네덜란드는 위험한 기후변화를 예방하기 위해 국가의 배출 수준을 감축해야 할 개별적 의무와 책임을 진다. 이러한 주의의무는 네덜란드가 주위적으로는(principally) 2020년까지 1990년 대비 25~40% 감축이 실현되어야 하고, 선택적으로(alternatively) 2030년까지 1990년 대비 40% 감축을 달성할 필요가 있음을 의미한다. 현행 기후정책으로는 네덜란드 정부가 주의의무를 현저히 불이행하고 있으므로 위법하다.

(2) 피고 정부의 반론³⁸⁾

우선 원고는 다른 나라의 현재 또는 미래 세대의 이익과 권리를 방어하는 한도 내에서 부분적으로 청구권(cause of action)³⁹⁾이 없다. 이와 별개로, 정부의 행위로 귀속가능한 어떤 위법한 행위로서 원고에게 사실상의 피해가 발생하지 않았다는 점에서 이 청구는 허용되지 아니한다. 또한 네덜란드 민법 제162조 및 제296조의 요건이 충족되지 않았다. 정부는 전 지구적 온도 상승을 2℃로 억제할 필요가 있다는 것을 인정하며, 정부의 노력은 이 목표를 이행하는 과정이다. 네덜란드의 목표는 유엔 기후변화협약과 EU 배출권 거래제 등 국제적 수준에 정합하며 장기 목표를 달성해나가는 데 필요한 수준이다. 국가는 원고가 청구에서 주장한 감축 목표를 달성하기 위한 조치를 취해야 할 법적 의무가 없다. 네덜란드의 기후정책-온실가스 감축 정책과 적응 정책을 포함한다-은 ECHR의 제2조와 제8조의 위반이 아니다. 원고의 청구를 (일부라도) 인용하는 것은 국가의 정책수립에 필요한 재량권을 침해하는 것이다. 이는 권력분립 체계에 간섭하는 것이고, 또 국가의 국제협상력을 해친다.

(3) 소송 쟁점

당사자의 주장에서 보는 바와 같이 이 사건(소송)의 핵심 쟁점은 피고 네덜란드 정부가 원고 단체에 온실가스 감축 규제를 강화할 법적 의무를 지는가 하는 것이었다. 원고는 피고가 원고와 사회 전체에 대한 보호의무를 게을리 했다고 주장한

38) 판결문 3.3.

39) cause of action은 田中英夫의 영미법사전(동경대학출판회, 1991)에 따르면, 1. 소송원인(청구를 실제법적으로 기초 지우는데 필요한 사실), 2. 청구권(그러한 사실이 존재하는 경우에 발생하는 실제법적 권리)을 의미한다. 여기서의 문맥상 청구권으로 새겼다.

반면 피고는 국가의 온실가스 정책이 국제기준에 맞춰 적절한 수준이라고 반론하였다. 아울러 원고가 단체 청구를 제기할 적합한 자격이 있는지, 또 국가의 (기후 변화) 정책에 개입하는 이 소송이 권력분립의 원칙과 관련하여 어떠한 문제가 있는 것은 아닌지 하는 점이 다루어졌다.

2. 법원의 판단

(1) 당사자적격에 관하여

네덜란드 민법 (Book 3, Section 303)에 따르면 개인 또는 법인은 청구에 자신의 (own), 개별(personal) 이익이 충분하다고 인정되는 경우 민사법원에 소를 제기할 자격(권한)이 있다.⁴⁰⁾ 특히 네덜란드 민법 (Book 3, Section 303 a)에서는 완전한 법적 능력을 가진 재단이나 사단은 일반 이익(general interest) 내지 타인들의 집합 이익(collective interest)의 보호와 관련하여 재단 또는 사단의 정관에서 정하고 있는 목적에 비취 그 단체가 이러한 일반 내지 집합 이익을 대표하고 있다고 인정되는 경우에 제소할 수 있다.⁴¹⁾

원고의 당사자적격에 관하여 정부는 원고가 이 소송에서 국가를 상대로 구하고 있는 배출 감축의 명령은 원칙적으로 네덜란드 입법이 허용하고 있는 단체청구(the group of claims)로서, 민법 Book 3, Section 303 a에 따라 청구가능하다며 다투지 아니하였다. 그러나 정부는 원고가 다른 나라의 현재 또는 미래 세대의 권리 또는 이익을 방어, 보호하는 한에서 당사자적격이 없다고 주장하였다.⁴²⁾

법원은 원고의 청구는 허용되는 단체청구에 속하는 것이라고 보고, 특히 해석지침(Explanatory Memorandum)에는 환경을 보호하기 위한 환경단체의 청구는 보호를 필요로 하는 사람들(집단)을 특정하지 않더라도 허용될 수 있다고 기술하고 있음을 지적하였다.⁴³⁾ 즉, 법원은 “Urgenda는 더 지속가능한 사회를 위하여 노력하고, 네덜란드에서 이를 시작한다”고 규정하고 있는 원고의 정관 제2조는 (목적의) 우선사항을 밝히는 것으로 (활동의 목적을) 네덜란드 영토에 국한시키려는 것은 아님을 증명하는 것으로, 원고가 방어, 보호하고자 하는 이익은 정관에 규정된 목적에 비취 네덜란드의 이익이 주된 것이지만 그것이 유일한 이익은 아니라고 하며,

40) 판결문 4.4.

41) 판결문 4.4.

42) 판결문 4.5.

43) 판결문 4.6.

따라서 원고의 청구는 민법 Book 3, Section 303 a의 요건을 충족하여 전면적 범위에서 허용된다고 판시하였다.⁴⁴⁾

(2) 현행 기후변화과학과 기후변화정책에 관하여

법원은 기후변화과학과 기후변화정책에 대한 원피고의 증거를 바탕으로 다음과 같은 평가를 내리고 양측의 이견을 확인하였다. IPCC의 2007년 보고서(AR4)는 온실가스 농도를 450ppm으로 제한하는 시나리오는 지구 온도 2℃의 상승을 억제할 수 있는 가능성을 50%로 예측하였다. 2013년 보고서(AR5)에서는 그 실현가능성을 66%로 상향 조정하였다.⁴⁵⁾ 그리고 이 450ppm 시나리오를 현실화하기 위해서는 부속서 제1국가는 온실가스를 2020년까지 공동으로 1990년 대비 25~45% 감축할 것을 강력히 권고하고 있다.⁴⁶⁾ 네덜란드는 이러한 내용이 담겨진 이른바 칸쿤 합의문(제16차 기후변화협약 당사국 총회에서 결의)에 서명한 바 있다. 이러한 국제적 배경아래 EU는 2020년 감축 목표를 1990년 대비 20%로 설정하되, 다른 부속서 제1국가도 상응한 감축 노력을 하는 것을 조건으로 감축 목표를 30%로 상향 조정할 것이라고 발표하였다.⁴⁷⁾ 2007년부터 2009년까지 사이에 네덜란드는 2020년 감축 목표를 1990년 대비 30%로 설정한 바 있으나, 이후 목표를 하향 조정함으로써 현재 네덜란드의 감축 목표는 2005년 대비 ETS 분야(EU의 배출권 거래제 참여 분야)는 21%, 비참여 분야는 16%이다(이를 비교조정하면 1990년 대비 약 14~17% 정도의 수치다).⁴⁸⁾ 한편, 2014년 페루 리마에서 열린 제20차 기후변화협약 당사국 총회에서 2015년 국제적 기후합의를 마무리하기 위해 2015년 당사국 총회 이전에 각 국가는 스스로 설정한 국가 감축 목표를 공개하기로 약속하였고, 이에 따라 EU는 2014년 역내 감축 목표를 2030년까지 1990년 대비 40%로 발표하였다.⁴⁹⁾ 네덜란드는 여기에 동조하면서도 EU의 감축 목표 달성을 위해 자국의 개별 목표를 어느 수준으로까지 설정할 것인지는 따로 발표하지 아니하였다.⁵⁰⁾

원고와 피고는 공히 기후변화로 인한 피해가 심각하다는 데 동의하고 있고, 따

44) 판결문 4.6-4.10.

45) 판결문 4.21.

46) 판결문 4.23.

47) 판결문 4.25.

48) 판결문 4.26.

49) 판결문 4.29.

50) 판결문 4.31.

라서 감축의 필요성에는 찬동한다. 하지만 감축 속도와 감축 수준에서 서로 의견을 달리하고 있다. 원고는 감축 속도를 늦춤으로써 장래의 감축 노력에 부담을 주며, 이는 장래에 감축 목표 달성의 실패 가능성을 높이고 있다고 주장하였다.⁵¹⁾ 또한 현행 감축 속도와 수준을 높이는 것이 장기 감축 목표를 달성하는데 비용효과적(cost-effective)이라고 주장하였다. IPCC의 2013년 보고서(AR5)도 2030년에서 2050년까지 사이로 감축 노력을 이루는 것은 점점 더 비현실적인 감축 기술에 대한 의존도를 높이는 것이라 지적한 바 있다. 피고 네덜란드는 2020년까지 17% 감축을 달성하면 2030년까지 40%, 2050년까지 80~95% 감축 달성이 가능하다고 주장하였지만, 구체적인 수치와 경로를 제시하지는 않았다. 2030년과 2050년의 중·장기 목표의 수준에 대해서 양측은 다투지 아니하였다. 따라서 기후과학과 국제 기후정책 내에서 받아들여지고 있는 기준인 1990년 대비 25-40% 보다 낮은 네덜란드의 현행 2020년 감축 목표가 주의의무를 위반한 것인지 하는 것이 법적쟁점이 되었다.⁵²⁾

(3) 국가의 법적 의무의 존부

원고는 여러 법률을 근거로 피고가 법적 의무를 지니며 이를 위반하였다고 주장하였다. 첫째, 네덜란드 헌법 제21조에 명시된 국민의 환경권을 보호하는 의무와, 국제환경조약과 국제환경법의 일반원칙을 지킬 의무를 위반하였으며, 둘째, 유럽인권협약 제2조 및 제8조에 명시된 생명권과 개인권 보호 의무를 위반하였으며, 셋째, 네덜란드 민법 제6장 제162조의 불법행위의 구성요건인 주의의무(duty of care)를 위반하였다. 추가로 원고는 네덜란드 민법 제5장 제37조의 불법방해 법리도 활용될 수 있음을 주장한 바, 각각의 법적 근거에 관하여 법원은 다음과 같이 판단하였다.⁵³⁾

1) 헌법 제21조 및 여타 국제협약 위반 여부에 관하여

네덜란드 헌법 제21조는 국가에 쾌적한 생활(livability)과 생활환경(living environment)의 보호 및 개선에 관한 주의의무(duty of care)를 부과하고 있다.⁵⁴⁾

51) 판결문 4.32.

52) 판결문 4.34.

53) 판결문 4.35

54) 판결문 4.36.

인구 밀도가 높고 저지대인 네덜란드의 경우 이러한 주의의무는 가령 홍수, 해일 등의 예방, 수자원 관리 그리고 생활환경과 같은 중요한 현안과 관련되어 있다. 이 헌법 조항은 그러나 주의의무의 이행방식이라든지 혹은 이 조항이 다른 조항과 대립하는 경우 이를 어떻게 고려하여야 하는지에 관해서는 아무 것도 정하지 않고 있다. 따라서, 이 헌법 조항에 따른 과제를 어떻게 수행하여야 하는지에 관해서는 정부가 재량권을 가진다고 할 것이다.⁵⁵⁾

기후변화는 단일 국가의 영토를 넘어선 전 지구적인 문제로, 그 해결을 위해서는 전 지구적 차원의 협력이 필요하다. 유엔 차원에서는 유엔 기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change Convention, UNCCC)을 마련하여 국제적 노력의 조율을 꾀하고 있는데, 네덜란드도 이 협약의 참가당사국이다. 매년 협약 당사국들이 참가하는 총회에서 채택된 대부분의 결정문(이른바 ‘COP Decisions’)은 엄밀히 말해 법적 구속력을 없지만, 당사국의 의무에 직접적으로 영향을 미친다.⁵⁶⁾ 이러한 맥락에서 원고는 또한 국제관습법인 “무해(no harm)” 원칙-어떠한 국가도 다른 국가에 중대한 피해를 야기하는 방식으로 자신의 영토를 사용하거나 또는 제3자로 하여금 이를 사용하게 할 권리는 없다-을 주장하였는데, 피고는 이 원칙의 적용가능성을 다투지 아니하였다.⁵⁷⁾

생활환경의 배려(care)와 보호는 점점 더 EU 차원에서 결정되고 있다. EU의 창설조약 TFEU(Treaty on the Functioning of the European Unions) 제19조도 EU 차원의 환경정책 원칙을 명시하고 있다.⁵⁸⁾ 동 조항에 따르면 EU의 환경정책은 Directive⁵⁹⁾ 형식을 통해 조율된다. EU 배출권 거래제를 설계한 Directive(ETS

55) 판결문 4.36.

56) 다양한 형태의 국제협약문은 각각 다른 법적 구속력을 갖는다. 당사국의 동의와 비준이 요구되는 조약(Treaty)과 의정서(Protocol)는 해당 당사국에 법적 구속력을 가지나, 당사국 총회의 결정문(COP Decision)은 별도의 동의와 비준을 요구하지 않는다는 점에서 일반적으로 해당 당사국에 법적 구속력을 미치지 않는 것으로 본다. 당사국 총회 결정문의 법적 성격에 관한 분석은 박시원(2012), “제17차 유엔 기후변화 더반 당사국 총회의 평가와 정책적 시사점”, 환경정책 연구, 11(3), 149-171, 본문 및 각주 8 참조. 당사국총회의 결정문은 당사국이 별도의 국내 비준 절차를 거치지 않는다는 점에서 법적 구속력을 없지만, 협약을 구체적으로 이행하는데 있어서 중요한 상세규정이 결정문을 통해 결정되었다. 예를 들어 교토의정서 본문에서 배출권거래제(Emission Trading)와 청정개발메커니즘(Clean Development Mechanism)의 간략한 개념만 소개되었고, 제도의 운영과 관련된 상세규정은 추후 결정문을 통해 결정되었고, 제도에 참여하는 당사국에 효력을 미친다.

57) 판결문 4.38.

58) 판결문 4.40.

59) EU directive는 흔히 EU 지침으로 번역된다. 그런데 김대순 교수는 이를 준칙으로 번역하는 것이 더 타당하다고 주장한다(김대순, 국제법론 제17판, 삼영사, 2013, 1706면(각주

Directive in Chapter 16 of the Environmental Management Act)에 따라 네덜란드는 2020년까지 2005년 대비 ETS 분야 21% 감축, 비-ETS 분야 16% 감축을 공약한 바 있다.⁶⁰⁾

국제법적 관점에서 보면, 네덜란드 정부는 UN 기후변화협약과 교토의정서 그리고 국제법의 일반원칙인 “무해” 원칙에 구속된다.⁶¹⁾ 그러나 이러한 국제법에 따른 정부의 의무는 다른 나라에 대하여 가지는 의무일 뿐 원고에 대하여 직접적으로 부담하는 의무는 아니다. 따라서 네덜란드 정부가 그러한 의무를 불이행하였다가 것이 곧바로 원고에게 위법한 행위를 한 것으로 볼 수 없다.⁶²⁾ 그러므로 원고는 직접적으로 위 협약과 의정서, 원칙에 의지할 수 없다. 다만, 국내법의 불확정 기준과 개념, 합리성 및 (도덕적 사회적) 적절성, 일반이익 내지 법원칙을 해석, 적용함에 있어 법원은 그러한 국제법적 의무를 고려할 수 있다. 이러한 식으로 위와 같은 국제법 상의 의무는 국내법에서 “반영효(reflex effect)”를 가진다.⁶³⁾

그러나, 이 사실은 한 국가가 국제 사회와 주변 국가에 가지는 국제법적 의무의 본질을 변화시키는 것은 아니다. 이는 유럽 창설조약 및 여타 EU법을 준수해야 하는 네덜란드의 의무도 다르지 않아, 네덜란드도 Directive에서 규정된 목적에 부합하게 국내 입법을 조정해야 할 의무를 진다. 원고는 자신에 대한 국가의 법적 의무를 국제법에서 끌어낼 수 없다.⁶⁴⁾ 그러나, 위에서 기술한 대로 이것이 EU 조약 또는 Directive상의 조항이 국내법의 일반 기준을 통해 영향력(=반영효)을 가질 수 있다는 사실을 방해하지 아니한다.

2) 유럽인권협약 제2조 및 제8조 위반에 관하여

네덜란드의 현행 기후 정책이 원고의 인격적 권리를 침해하였는지를 평가함에 있어, 법원은 단체인 원고가 유럽인권협약 제34조의 규정의미에서, 협약 제2조(생명권) 및 제8조(개인권)의 위반의 직·간접적 피해자가 될 수 없다고 판단한 바 있다. 자연인과 달리 법인에게서는 침해될 수 있는 물리적 온전성(physical integrity)이라는 것도, 간섭받을 수 있는 사생활(privacy)이라는 것도 있을 수 없다고 보았기

235) 참고). 이 글에서는 directive라고 하였다.

60) 판결문 4.41.

61) 판결문 4.42.

62) 판결문 4.43.

63) 판결문 4.43.

64) 판결문 4.44.

때문이다. 따라서, 원고는 협약 제2조와 제8조에 직접적으로 의거할 수 없다는 것이 법원의 입장이었다. 그럼에도 법원은 위 조항을 상세히 해석해 보는 것이 네덜란드 민사법 관련 조항(Book 6, Section 162)⁶⁵⁾의 불문 기준(unwritten standard)인 주의(care)와 같은 사법상의 일반 기준을 상세히 밝히고, 또 이행에 있어 해석의 원천으로 기능할 수 있다고 보아 협약 제2조와 제8조 의미를 검토하고자 한다.⁶⁶⁾

첫째, 생명권(right to life)을 보호하는 유럽인권협약 제2조는 국가에 관할권 내 사람의 생명을 보호하기 위한 적절한 조치를 취하여야 할 적극적 의무를 부과하고 있다. 이는 국가와 직접적으로 관련되지 않은 사인(私人)의 행위에 의한 침해 위협의 경우에도, 정부 기관이 협약상의 권리를 보장하기 위한 조치를 취하여야 할 의무를 부담함을 의미한다. 또한 유럽인권협약 하의 사건을 심리하는 유럽인권법원은 위와 같이 국가에 부과된 적극적 의무는 위험한 행위-원자력 검사나 유독물을 배출하는 또는 폐기물 수집 부지를 가진 화학공장의 운영[그것이 정부기관이 운영하던 사기업이 운영하든지 간에]-의 맥락에서 적용될 수 있다고 하였다. 그리고 같은 법원은 정부는 자연 재해의 결과로 인해 생명권이 침해되는 것을 방지할 의무가 있다고 해석한 바 있다. 반드시 사망에 이르지 않은 심각한 생명의 위협의 경우에도 동 협약 제2조는 적용될 수 있다.⁶⁷⁾

둘째, 유럽인권협약 제8조는 사생활 및 가족생활을 존중받을 권리를 다루고 있는데, 동 조는 환경보호나 자연보전을 직접적으로 언급하고 있지 않기 때문에 환경피해에 적용되지 않는다고 할 수도 있다. 그러나 유럽인권법원은 환경피해가 직

65) 네덜란드 민법 제6장 제162조는 일반적인 불법행위(tort, unlawful act)를 규정하고 있는 조항이며, 본문은 다음과 같음.

(영문번역본은 <http://www.dutchcivillaw.com/legislation/dcctitle6633.htm> 참조)

Title 6.3 Tort (unlawful acts)

Article 6:162 Definition of a 'tortious act'

1. A person who commits a tortious act (unlawful act) against another person that can be attributed to him, must repair the damage that this other person has suffered as a result thereof.
2. As a tortious act is regarded a violation of someone else's right (entitlement) and an act or omission in violation of a duty imposed by law or of what according to unwritten law has to be regarded as proper social conduct, always as far as there was no justification for this behaviour.
3. A tortious act can be attributed to the tortfeasor [the person committing the tortious act] if it results from his fault or from a cause for which he is accountable by virtue of law or generally accepted principles (common opinion). (밑줄 필자)

66) 판결문, 4.45-46.

67) 판결문, 4.49.

접적으로 그리고 중대하게(seriously) 개인과 가족의 생명 또는 주거에 영향을 미칠 때 동 조항이 환경피해 사건에 적용될 수 있다고 밝히며, 이 때 법원이 고려해야 할 두 가지 쟁점으로, 1)행위와 개인에 대한 부정적 영향 간에 인과관계(causal link)가 존재하는지, 2)피해가 수인한도(certain threshold)를 넘었는지를 들고 있다. 일반적으로 유럽인권협약 제8조는 불필요한 공권력의 개입으로부터 개인의 사생활을 보호하는데 목적이 있지만, 또한 어떤 경우에는 정부기관이 개인의 사생활을 보호할 목적에 걸맞은 적극적인 조치를 채택할 의무를 부여하기도 한다. 이 의무는 환경피해사태에서 국가의 행위에 의한 직접 피해 뿐 만 아니라 사인에 의한 피해까지 확대된다. 게다가 유럽인권법원은 동 조항을 보다 적극적으로 해석하여 환경피해의 경우 정부는 국민에서 환경 리스크를 알릴 의무(duty to inform the public about environmental risks)가 있다고 설시한바 있다.⁶⁸⁾

3) 주의의무에 관한 법원의 중간평가 및 해석적 방법론

앞서 본 바와 같이, 본 법원은 원고에 부담하는 국가의 법적의무가 네덜란드 헌법 제21조, 국제관습법상의 “무해”원칙, 유엔 기후변화협약(및 관련 의정서) 그리고 유럽 창설조약 제191조에서 도출될 수 없다고 하였다. 그러나 법원은 유럽인권협약 제2조와 제8조와 더불어 위 규정들은 원고에 부담하는 주의의무(duty of care)를 다하였는지라는 문제에 있어 두 가지 측면에서 여전히 의미를 가진다고 생각한다.⁶⁹⁾ 첫째, 위 규정들로부터 국가가 자신의 과제와 권한을 수행함에 있어 국가에게 부여된 재량권이 어느 정도인지를 파악할 수 있으며, 둘째, 이 규정들의 설립 목적이 국가가 준수하리라 기대되는 최소한의 주의의 정도를 결정하는데 관련성이 있기 때문이다. 법원은 따라서 국가의 주의의무와 재량권의 범위를 판단하기 위하여 국제 기후정책 및 유럽 기후정책의 목적과 이 정책들이 기반하고 있는 원칙을 고려할 것이라고 밝혔다.⁷⁰⁾

국가가 위험한 기후변화를 방지하는데 충분하지 않은 조치를 취함으로써 자신의 주의의무를 위반하였는지 하는 문제는 네덜란드 사법사(史)에서 다루어진 적이 없는 쟁점이다. 법원은 주의의무 위반을 판단하기 위하여 여러 가지 요소를 고려해

68) 판결문, 4.50.

69) 법원은 원고가 네덜란드 민법 제5조 제37항의 불법방해(nuisance) 법리에 근거하여 의무 위반을 주장한 사안에 대해서는 다른 민법조항인 제6조 제162항의 주의의무 위반을 판단함으로써 별도의 독립적인 중요성이 없다고 판시하였다. 판결문 4.51 참조.

70) 판결문, 4.52.

야 한다고 하면서도, 특히 두 가지 측면이 중요한 고려대상이라고 하였다. 하나는, 국가의 위법한 과실이 위험한 것이었는지(unlawful hazardous negligence) 판단해야 한다는 점과, 다른 하나는 국가의 행위를 판단함에 있어 어느 정도 국가의 재량권을 인정할 것인지 하는 것이다. 국가가 주의의무를 실행하는 방법에는 재량권을 갖지만, 그 재량권이라는 것은 한계가 없는 것은 아니기 때문이다. 즉, 국가의 주의 정도가 일정 기준 이하여서 안 된다는 것이다. 법원은 주의의무의 심사와 국가의 재량권이 전적으로 구분되는 문제는 아니라고 하면서, 결국 주의의무를 부담해야 하는 자의 주의의무의 정도는 그 사람이 처한 특정한 지위, 특히 그의 의무와 권한을 모두 고려하여 결정된다고 설명하였다. 이에 따라 주의의 기준이 조정될 수 있다는 것이다.⁷¹⁾

4) 주의의무의 판단 기준

원고는 주의의무 기준을 판단함에 있어 네덜란드 대법원 판례(“Kelderluik” ruling)⁷²⁾와 그 판례로부터 발전한 위험과실의 원칙(doctrine of hazardous negligence)⁷³⁾을 강조하였다. 피고가 지적한 바와 같이 위험과실의 원칙과 기후변화를 다루는 동 사건은 똑같은 사건은 아니다. 기후변화는 국제적인 위험을 다루며 실상 언제 어디서 어느 정도의 위험이 발현할 것인지가 불확실하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 법원은 위험과실의 원칙은 기후변화가 갖는 위험을 고려할 때 기후변화 문제와 어느 정도 유사성이 있다고 판단하였다. 따라서 법원은 동 사건의 주의의무의 기준을 판단하는데 있어 위험과실의 원칙에서 고려하는 요건들을 활용할 것이라 밝혔다.⁷⁴⁾

국가가 정할 수 있는 정책결정의 범위가 어디까지인지는 원칙적으로 국가에 수여된 법령상의 의무와 권한에 의해 결정된다. 법원은 그러나 기후변화에 따른 위험의 성격(전 지구적 원인)과 위험의 특성에 따른 이행 성격(네덜란드의 생활 기후에 손상을 야기할 수 있는 전 지구적 위험에 대한 리스크 관리의 분담)으로 인하

71) 판결문, 4.53.

72) HR 5 November 1965, ECLI:LNL:HR:1966:AB7079, NJ 19666, 136, 판결문 4.54에서 재 인용.

73) 법원은 판결문에서 위험과실의 원칙이 정확히 어떤 것인지 상세히 정의하고 있지는 않다. 네덜란드 판례를 통해 발전된 불법행위(Torts)의 한 이론이라고 생각되며, 후에 설명할 법원의 논리에 따르면, 위험한 행위를 한 자는 통상적인 주의의무보다 더 높은 기준의 주의의무를 행하여야 하며, 행위자의 재량권은 축소된다는 내용임을 유추할 수 있다.

74) 판결문, 4.54.

여 기후변화협약과 유럽창설조약 등에서 설정한 목적과 원칙 또한 네덜란드의 정책결정의 범위와 주의의무를 결정하는데 있어 고려되어야 한다고 하였다.⁷⁵⁾

법원은 유엔 기후변화협약상의 원칙 가운데 네덜란드의 정책결정의 범위와 주의의무의 범위를 확정하는데 있어 특히 관련성 있다고 인정되는 원칙으로, (1)형평성에 기반한 기후체제의 보호, (2)사전주의의 원칙, 그리고 (3)지속가능발전의 원칙을 들고 있다.⁷⁶⁾ 또한 유럽창설조약 제191조 제1문이 정하고 있는 유럽 기후정책의 목적 가운데 이 사건과 관련성 있는 원칙으로, (1)높은 보호수준의 원칙(환경 정책이 우선적으로 고려되어야 하고, 지역별 격차를 감안하되 그 정책은 엄격하게 이행되어야 한다는 원칙), (2)사전주의의 원칙, 그리고 (3)사전예방의 원칙을 지적하였다.⁷⁷⁾ 이러한 목적과 원칙은 국가가 자신의 권한을 행사하는 틀과 방식을 상당 정도 결정하며, 따라서 이것들은 국가가 원고에 위법한 행위를 하였는지를 평가하는데 있어 하나의 중요한 관점을 구성한다고 설파하였다.

구체적으로 법원은 국가의 주의의무의 기준을 판단하는데 있어 다음을 고려할 수 있다고 설명하였다. (i)기후변화로 인한 피해의 성질과 규모; (ii)기후변화로 인한 피해에 대한 지식과 예견가능성; (iii)위험한 기후변화가 발생할 가능성; (iv)국가의 행위(혹은 부작위)의 성질; (v)사전주의적 조치를 취함에 따른 부담; (vi)공법상 원칙을 충분히 고려한 공적 의무를 이행하는 국가의 재량권 등이 그것이다. 특히 국가의 재량권을 판단함에 있어 최신의 과학적 지식, 가용한 기술적 선택지, 조치의 비용 대비 효과 등을 고려해야 한다.⁷⁸⁾

법원은 이상을 실시한 다음 주의의무에 관하여 구체적 판단으로 나아갔다. 먼저 (i)부터 (iii)까지의 고려사항과 관련하여, 양 당사자는 기후변화에 따른 비가역적이고 심각한 결과를 최소화하기 위하여 국가는 사전주의적 조치를 취해야한다는 점에 동의하였다. 이는 국가가 2020년 기준으로 취해야 할 감축 조치의 범위와 관련된다. 이와 관련하여 법원은 다음 두 가지 사실을 확정한다. 첫째, 기후변화협약 당사국들의 현재 감축 목표는 2℃ 목표를 실현하기에 충분하지 아니하고, 따라서 위험한 기후변화의 가능성은 매우 높은 것으로 보아야 한다. 둘째, 광범위한 감축 조치 없이는 2030년 무렵 전 지구적 온실가스 배출량은 2℃ 목표 달성이 불가능한 수준에 이르게 될 것이다. 법원은 이 두 가지 사실에 덧붙여 네덜란드 정부가

75) 판결문, 4.55.

76) 판결문, 4.56.

77) 판결문, 4.60.

78) 판결문, 4.63.

1992년 이후부터, 그리고 확실하게는 2007년 이후부터는 지구온난화와 거기에 수반되는 리스크를 알고 있었다는 점을 고려할 때, 위험한 기후변화에 따른 고도의 리스크를 감안하여, 국가는 이를 예방하기 위한 조치를 취해야 할 중대한 주의의무를 진다고 하였다.⁷⁹⁾

국가 행위(부작위)의 성질이라는 고려사항 (iv)과 관련하여, 정부는 자신이 직접 온실가스를 배출하는 것은 아니므로 원인자(가운데 하나)로 볼 수 없다고 주장하였다. 그러나 법원은 정부가 네덜란드 총 배출량 수준을 통제할 권한을 가진다는 것은 명백한 사실이며, 따라서 원고를 비롯한 제3자의 이익침해 여부를 판단하는데 있어 세심한 주의가 필요하다고 지적하였다. 이와는 별도로, 네덜란드 정부는 유엔 기후변화협약과 교토의정서에 서명함으로써 국가단위의 배출량을 줄일 책임과 향후 위험한 기후변화를 예방하기 위하여 필요한 최대 감축노력을 할 의무를 부여받은 바 있다. 또한 온실가스의 대부분이 시민과 기업 부문에서 배출되는 것은 맞지만, 지속가능한 사회로 전환하는데 있어 시민과 기업은 비(非)화석 에너지원의 가용성에 의존함은 분명하다. 이러한 가용성은 태양에너지나 풍력 등 녹색 에너지를 제공하는 국가의 정책수단에 의존하기 때문에, 이러한 점에서 국가가 결정적인 역할을 담당한다. 법원은 정부가 네덜란드에서 국내차원의 온실가스 배출량을 감축하기 위한 적정하고 유효한 법령적·제도적 틀을 마련해야 할 고도의 주의를 부담하여야 한다고 판시하였다.⁸⁰⁾

사전주의적 조치를 취하는데 따른 부담이라는 고려사항 (v)와 관련하여, 법원은 사전주의 조치가 지나친 부담이 되는지를 판정하려면, 우선 그 조치가 그 자체로 값비싼 것인지, 또 발생가능한 피해에 견줘 값비싼 것인지, 그 조치의 효과는 어떠한지, 마지막으로 (가능한) 기술의 가용성 등을 고려해야 한다고 설명하였다. 원피고는 온실가스 감축 목표를 상향하는데 따른 비용 대비 효과에 관해 의견을 달리 하였다. 원고는 2020년 25-40%라는 (엄격한) 감축 목표를 유지하는 것이 비용 대비 효과적이라고 주장한 반면, 피고는 2030년에 40% 감축, 2050년에 80% 감축을 실현하는 것 (또) 비용 대비 효과적이라고 주장하였다. 법원은 이에 대해 다음과 같이 판단하였다. 네덜란드 정부는 대외 정책으로 부속서 제1국가에 요구되는 2020년 감축 목표 (1990년 대비) 25-40%에서 출발하여, EU의 목표인 2020년 30% 감축 목표를 정식화하였다. 2009년 정부 내각은, 2°C 목표를 달성하기 위하여 2020

79) 판결문, 4.65.

80) 판결문, 4.66.

년까지 필요하다고 과학적으로 확립된 감축 배출량은 25-40%이라고 밝힌바 있다. 분명히 이 감축 목표는 당시 비용 대비 효과적인 것으로 여겨졌다. 그런데 정부가 국가 감축 목표를 (30%에서 20%로) 하향 조정하기로 한 결정이 개선된 과학적 통찰에 따른 것인지 아니면 30%의 감축 목표 유지가 경제적으로 책임을 질 수 없기 때문인지에 대해 정부는 아무런 주장을 하지 않았다. 오히려 2015년 4월 14일에 진행된 심리에서, 정부는 감축 목표를 위한 조건이 단기간 내에 충족된다면, 네덜란드가 2020년 EU의 30% 목표를 달성하는 것은 가능할 것이라고 재확인하기까지 하였다. 이러한 점에 근거하여 법원은 엄격한 감축 목표를 준수하는데 심각한 장애가 없다는 결론을 내렸다.⁸¹⁾ 법원은 또한 오직 온실가스 저감만이 단기적으로 그리고 장기적으로도 기후변화의 위험을 회피하기 위한 효과적 수단방법이라는 IPCC 보고서를 인용하며 저감 조치가 실제로 효과적인 유일한 수단이라고 덧붙였다.⁸²⁾ 이러한 고려사항에 근거하여, 법원은 최신의 과학기술적 지식의 관점에서 위협한 기후변화를 예방하려면 저감이 가장 효과적이고, 적정조치를 지연하는 것보다 지금 취하는 것이 비용 대비 더 효과적이라고 결론 내렸다. 그리고 네덜란드 정부는 가능한 빨리, 가능한 많이 온실가스를 감축할 주의의무가 있다고 판단하였다.⁸³⁾

법원은 (vi)의 국가가 현재의 기후 정책으로 충분히 주의를 다하였는지 라는 물음에 대답함에 있어 국가의 재량권이 또한 고려되어야 한다고 지적하였다. 헌법 제21조에 따른 의무에 근거하여 국가는 기후정책을 구체화하는데 있어 광범한 재량권을 가지지만, 이러한 재량권이 무제한적인 것은 아니다. 특히 기후변화와 같이 심각하고 생명을 위협하는 고도의 리스크가 있는 경우 정부는 적절하고 효과적인 조치를 취함으로써 국민들을 보호해야 할 의무를 가진다고 할 수 있다. 법원은 자연적으로 이러한 물음은 특정한 상황에서 무엇이 적합하고 효과적인가를 판단하는 문제로 귀착되며, 의사결정의 과정에서 국가가 주의를 다하여 다양한 이해관계를 고려하였는지가 그 출발점이 되어야 한다고 하였다. 원고는 국가가 2020년에 감축 목표를 40%, 30% 또는 최소한 25%를 적용하는 경우 자신의 주의의무를 다 하는 것이라고 주장하였다. 국가는 계획하고 있는 적응조치를 언급하여 원고의 이러한 주장을 다투었다.⁸⁴⁾ 그러나 법원은 적응조치는 기후변화의 결과로부터 국민을 제한적 수준으로만 보호할 뿐, 현재와 같이 온실가스의 배출이 지속된다면 전 지구

81) 판결문, 4.67-70.

82) 판결문, 4.71.

83) 판결문, 4.73.

84) 판결문, 4.74.

적 온난화로 인해 적응비용이 과도하게 높아질 것이라 지적하였다. 그러므로 적응 조치는 장기적으로 앞서 언급한 결과로부터 국민을 보호하는데 불충분하며, 온실가스 배출량을 감축하는 것만이 위험한 기후변화에 맞서는 효과적 구체책이라고 강조하였다.⁸⁵⁾ 또한 법원은 국가 재량권의 범위를 판단함에 있어 기후변화라는 특수한 리스크로 인해 발전된 다양한 공법적 원칙들을 고려해야한다고 설명하였다.⁸⁶⁾ 그 중 형평성(fairness)의 원칙은 두 가지 측면에서 이해될 수 있는데 첫째, 네덜란드 등 선진국은 개발도상국보다 감축노력에 있어 선도적 리더십을 발휘해야 하며 둘째, 현재 세대와 미래 세대가 공평하게 부담을 나눠야 한다는 점이 강조된다. 현재 부담을 지연하여 부당하게 미래세대에서 부담을 가중시켜서는 안 된다는 것이다. 또한 정부가 지켜야 할 주요한 원칙으로서 사전주의 원칙과 사전예방의 원칙이 있다. 사전주의 원칙은 과학적 불확실성이라는 이유 때문에 사전조치를 미룰 수 없다는 점이 강조되지만, 또한 비용효과적 측면을 고려할 수는 있다. 따라서 이러한 공법적 원칙을 고려하였을 때, 네덜란드 정부가 현시점에서 수준 높은 감축 조치를 취하지 않는 방어논리로서 비용의 문제를 제기할 수 있었다. 그러나 앞에서 살펴 본 듯이, 정부는 높은 수준의 감축목표를 설정하는 것이 비용면에서 심각한 문제를 일으킨다는 어떠한 명백한 증거를 제시하지 않았다. 따라서 법원은 높은 수준의 감축목표가 네덜란드의 거시 경제적 측면에서 부담이 된다고 결론지을 수 없다.

한편 피고는 네덜란드의 배출량이 전 지구적 배출총량에서 차지하는 미미한 기여도(0.5%)를 감안한다면, 네덜란드에서 높은 수준의 온실가스 배출목표를 요구하는 원고의 청구를 인용하더라도, 이것이 전 지구적 규모에서 그리 효과적이지 않을 것이라고 주장하였다(원고가 주장한 25-45%의 감축 목표를 달성하더라도 전 지구적 배출총량에서 단지 0.04-0.09% 정도가 추가적으로 감축되는 것에 불과하다). 이러한 추가 감축이 전 지구적 배출량에 거의 영향을 미치지 않을 것이라는 점에서 본다면, 추가 감축을 위한 청구가 인용되는 것에 원고는 아무런 이익이 없다고 주장하였다.⁸⁷⁾ 법원은 그러나 피고의 이러한 주장은 받아들일 수 없다고 분명히 하였다. 법원의 논리에 따르면, 기후변화가 전 지구적 문제이고, 따라서 전 지구적 책임성이 요구된다는 것은 확립된 사실이다. 법원은 유엔기후변화협약 제16차 당

85) 판결문, 4.75.

86) 유엔기후변화협약은 세대간 형평의 원칙(3.1조), 선진국과 후진국의 공동의 그러나 차별적 책임원칙(제3.1조), 사전주의 원칙(3.3조), 지속개발의 원칙(3.4조) 등을 포함하고 있다.

87) 판결문, 4.78.

사국총회(칸쿠회의)에서 당사국들이 제시한 감축 공약에 기초한 유엔환경계획(UNEP)의 보고서를 인용하며, 이산화탄소 감축 희망과 실제 배출량 간의 간극이 2030년까지 발생할 것인바, 이는 추가적인 감축 조치가 국제적 차원에서 취해야져 함을 의미하고, 네덜란드를 비롯하여 모든 나라가 가능한 한 최대한의 범위에서 감축 조치를 이행할 것을 촉구한다고 한다. 따라서 다른 나라들에 견줘 네덜란드 배출량이 적다는 사실이 국가의 주의의무의 관점에서 사전주의적 조치를 취해야 할 의무에 아무런 영향을 미치지 않는다는 것이다. 결국 인간에 의한 온실가스 배출은, 그 양이 아무리 미미하더라도, 대기 중 이산화탄소 농도를 증가시키며, 궁극적으로 위험한 기후변화에 기여하는 것이다. 배출 감축 의무는 기후변화협약의 서명당사국 사이에서 연대 책임과 개별 책임 모두와 관련된다고 한다.⁸⁸⁾

또한, 정부는 네덜란드는 EU 배출권거래제를 참여하는 국가로서 EU 배출권거래제가 설정한 감축목표(ETS참여분야 감축 21%)보다 더 높은 감축목표를 기업에 요구할 수 없다고 주장하였다. 법원은 이러한 정부의 주장도 인정하지 않았다.⁸⁹⁾ 위에서 언급한대로, EU 배출권거래제도 하에서 개별국이 거래제도에 설정된 목표보다 추가적인 감축정책을 별도로 시행할 수도 있으며, 이미 다른 여타 국가들도 여러 개별 정책을 통해 강도 높은 감축을 실행하고 있기 때문이다. 마지막으로, 추가적인 감축목표가 네덜란드 기업에 “공정한 경쟁의 장”을 왜곡하여 소위 탄소누출(carbon leakage) 문제를 야기할 것이라는 피고의 주장에 대해 법원은 피고가 그 주장을 적절히 설명하지도, 그 주장을 증명하는 문서도 제출하고 있지 않다고 지적하였다. 나아가 법원은 엄격한 국내 기후정책을 이행하고 있는, 네덜란드의 일부 이웃나라들(영국, 덴마크, 스웨덴)의 기업의 경우 그러한 정책이 불공정한 경쟁의 장을 낳았다고 인정할만한 어떠한 표식도 없다고 덧붙였다.⁹⁰⁾

5) 주의의무 위반에 대한 법원의 결론

결론적으로 법원은 기후변화로 인한 결과의 심각성과 위험한 기후변화가 진행될 수 있는 커다란 개연적 리스크를 고려한다면, 국가는 감축조치를 취할 주의의무가 있다고 인정하였다. 현재 지구적 온실가스 배출량에 네덜란드가 차지하는 기여도가 미미하다 하다는 사정이 이러한 의무에 영향을 미치지 아니한다. 위험한 기후변화 진행을 막기 위해서 필요한 최소한의 시나리오는 온실가스 농도를 450ppm까지 억

88) 판결문, 4.79.

89) 판결문 4.80.

90) 판결문 4.81.

제하는 것이고, 네덜란드는 이 시나리오 달성을 돕는 감축조치를 취할 의무가 있다.⁹¹⁾ EU차원의 2020년까지 20%(네덜란드는 17%)의 배출량 감축이라는 네덜란드 현재의 정책만으로는 네덜란드 정부가 국제기후과학과 국제기후정책이 부속서 제1 국가에 요구하는 2°C 목표를 달성하기 위한 기준을 충족하지 않는다는 것은 인정된 사실이다.⁹²⁾ 이에 법원은 현재의 낮은 감축 목표가 높은 감축 목표(40%, 30% 또는 25%)를 채택하는 것과 비교하여 장기적으로 기후에 부담을 준다는 원고의 주장에 동의하였다. 그리고, 네덜란드 정부가 낮은 감축 경로를 선택함으로써 사실상 위험한 기후변화 리스크를 심각하게(significant) 부추기며, 따라서 현재 정부가 선택한 20% 미만의 목표는 과학적으로 증명되고 인정된 2020년까지 25-40% 감축이라는 정책에 대한 충분히 설득력 있는 대안이 될 수 없다는 원고의 주장도 인정하였다.⁹³⁾

6) 불법행위의 다른 요건

법원은 네덜란드 정부가 주의의무 위반을 판단한 뒤, 불법행위를 규정하고 있는 민법 제6조 제162항⁹⁴⁾의 주의의무 이외의 다른 요건들에 대해서도 모두 원고의 주장을 인정하였다. 첫째, 네덜란드의 온실가스 총배출량의 증가 원인은 정부의 행위(미진한 기후정책)에 귀속된다(attributability).⁹⁵⁾ 둘째, 기후변화의 위험과 네덜란드에서 진행되고 있는 기후변화 현상은 이미 확립된 사실이며, 네덜란드가 기여하는 전세계 배출량이 현저히 감축되지 않고서는 기후변화로 인한 위험한 결과는 현실화 될 것이라는 것도 확립된 사실이라는 점을 고려할 때, 원고가 받은 손해가 존재한다.⁹⁶⁾ 셋째, 네덜란드 정부의 기후정책과 전세계 기후변화 영향간에는 이미 앞에서 살펴보았듯이 인과관계가 존재한다.⁹⁷⁾

(4) 권력분립: 감축 목표의 결정⁹⁸⁾

91) 판결문 4.83.

92) 판결문, 4.83-84.

93) 판결문, 4.85.

94) 위 주석 65.

95) 판결문, 4.87.

96) 판결문, 4.89.

97) 판결문, 4.90.

98) 한편 피고는 감축 명령에 관한 청구의 인용이 예컨대 2015년 말 파리 당사국 총회에서 네덜란드의 협상 지위에 손상을 줄 수 있다고 주장하였으나 법원은 동 판결로 인해 정

법원은 정부에 이산화탄소 배출량의 감축 목표를 다시 정할 것을 명하는 내용의 이 사건이 권력분립이라고 하는 (대의)정부의 구성 원리의 관점에서 어떠한 문제점이 없는지를 검토하며 다음과 같이 실시하였다.

“법원이 정치 영역을 침범해서는 안 된다. 판사는 선거를 통해 선출된 대표가 아니라는 점에서 민주적 정당성을 갖지는 못하지만, 또 다른 점에서 민주적 정당성을 가질 수 있다. 즉 판사의 권위와 거기에 수반되는 “권력(power)”은 판사에게 법적분쟁을 해결할 과제를 준, 민주적으로 제정된 법률에 근거한다. 이 과제는 국민이, 개별적으로 또는 집합적으로, 정부의 권위에 맞서는 사건에까지 확장된다.⁹⁹⁾ 원고의 청구는 본질적으로 법적 보호와 관련되어 있고, 따라서 “사법심사”를 요구한다. 이것이 원고의 청구를 인용해 줌으로써 정치적 결과를 초래하고, 이를 통해 법원이 정치적 의사결정에 영향을 줄 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 그러나 이것은 법치국가 하에서 법원에 내재된 역할이다. 법원이 심사하는 법적 쟁점이 정치적 의사결정의 대상이 될 수 있다는 사실만으로 법원의 사법심사 역할과 권한이 제한을 받는 이유가 될 수 없다.”¹⁰⁰⁾

여기서 법원은 정부가 법원의 명령을 이행하는 것이 불가능하다는 주장도, 정부가 보호하고자 하는 이익에 심각한 피해가 야기된다고 주장도 한 바 없음을 다시 한 번 상기시킨다.¹⁰¹⁾ 그러면서 법원은 이 사건 청구는 국가가 특정한 입법적 조치나 어떤 특정한 정책을 채택하는 것을 명하거나 금지하려는 의도를 가지고 있지 않음을 강조하였다. 또한 법원이 이 사건 청구를 인용하더라도, 국가는 법원의 명령을 어떻게 준수할 것인지를 결정할 수 있는 완전한 자유를 보유한다. 따라서 이 사건에서 감축명령과 관련한 원고 청구의 일부 내지 전부를 인용하는데 있어 삼권분립(*trias politica*)이라는 일반 원칙이 아무런 장애가 되지 않는다고 결론짓는다.¹⁰²⁾

다만 법원의 개입에 따라 어떠한 결과가 일어날지를 평가하는 것이 어려울 수

부가 국제 협상에서 어느 정도 제약받을 수 있다는 주장이 별도의 중요성을 가지지 않는다고 하였다(판결문, 4.100).

99) 판결문, 4.97

100) 판결문, 4.98.

101) 판결문, 4.100.

102) 판결문, 4.102.

있다는 점을 감안한다면 법원이 자제를 해야 한다는 논리 역시 적용될 수 있다고 한다. 그러나 법원이 행해야 하는 자제는 국가의 재량권으로부터 나오는 자제인 것이지 그것보다 더 나아간 사법의 한계를 설정하는 것은 아니라고 한다.¹⁰³⁾ 이러한 점에서 보면 법원은 최소한의 수치라고 할 수 있는 25% 보다 높은 특정한 감축목표를 강제하는 것은 국가에 부여된 재량권과 충돌한다고 하며, 그러한 의무를 명하지 않겠다고 못 박았다.¹⁰⁴⁾

IV. 판결의 검토

1. 단체소송과 원고의 제소 자격

원고가 국가를 상대로 온실가스 배출을 더 감축할 것을 명하는 판결을 구하는 이 사건과 같은 유형의 소를 제기할 자격이 있는가 라고 하는 이른바 당사자적격의 문제에서 원고의 청구는 소위 단체소송의 범주에 해당하는데 이는 네덜란드 민법 제3조 제313a항에 따라 일정한 요건의 충족을 전제로 허용된다. 따라서 이 사건에서도 원고의 당사자적격에 관한 문제는 당사자 간에 사실상 (크게) 다투어지지 아니하였다.

이 부분과 관련하여 주의해야 할 점이 있는데 그것은 바로 이 사건 소송의 성격과 관련되는 것이다. 한국의 소송제도에 친숙한 사람들은 우선 이 사건 소송이 행정소송이냐 민사소송이냐 하는 의문을 가질 수 있는데 결론부터 말하면 이 사건 소송은 민사소송이다. 앞서 언급한 바와 같이 원고는 네덜란드 정부의 온실가스 감축목표는 국민에 대한 보호의무라고 하는 국가책임을 해태한 것이라고 주장하며, 정부에 온실가스 감축목표를 상향하라는 취지의 명령을 법원에 구하고 있다. 말하자면 원고는 국가의 보호의무 위반이라고 하는 불법행위를 근거로 그 구제조치로 온실가스 감축목표의 상향을 청구하는 것이다. 따라서 여기서의 당사자적격이라는 문제는 한국의 행정소송에서 논하는 그러한 의미에서의 원고적격의 문제로 이해하기 보다는 단체인 원고가 네덜란드 민법이 규정하는 있는 단체소송을 제기할 자격요건을 갖추고 있느냐 하는 문제로 이해하는 것이 타당하다.

103) 판결문, 4.102.

104) 판결문, 4.86.

2. 피고 정부의 보호의무와 온실가스 감축의무

피고인 네덜란드 정부가 과연 원고에게 온실가스를 현재 정부의 감축계획보다 더 저감해야 할 법적 의무를 부담하는지 하는 문제에 대해서는, 원고는 피고가 네덜란드 헌법 제21조, 유럽인권협약 제2조 및 제8조, 네덜란드 민법 제37조 및 제162조에 의하여 그러한 의무가 있다고 주장하였다. 그런데 이러한 법적의무는 궁극적으로 국가의 보호의무에서 나오는 것인데 법원은 그러한 법적의무가 네덜란드 헌법 제21조, 국제관습법상의 “무해”원칙, 유엔 기후변화협약(및 관련 의정서) 그리고 유럽창설조약 제191조에서 도출될 수 없다고 하였다. 그렇지만 이 규정들은 국가가 자신의 과제와 권한을 수행함에 있어 국가에게 부여된 재량권이 어느 정도인지 하는 문제와, 또 국가가 준수하리라 기대되는 최소한의 주의의 정도를 결정하는데 관련성이 있다고 하며, 따라서 법원은 국가의 주의의무와 재량권의 범위를 결정하기 위하여 국제 기후정책 및 유럽 기후정책의 목적과 이 정책들이 기반하고 있는 원칙을 고려할 수 있다고 하였다.

필자들은 특히 이 부분이 이 판결이 보여준 논증적 정수(精髓)라고 본다. 특히, 판결에서 법원이 원고 승소 판결의 중요한 근거로 삼은 감축정책의 적절성의 기준은 IPCC가 발표한 Annex I 국가 25~40% 감축 권고안이다. 유엔기후변화협약의 과학자문기구인 IPCC가 제시한 동 권고안은 추후 협약 당사국총회 결정문(COP Decision)을 통해 협약 당사국들의 지지를 받은 바 있다. 그러나 당사국총회 결정문은 동 판결에서 지적하고 있듯이 강학상 국제법적으로 구속력 있는 규범이라고 할 수 없다. 그런데 법원이 이러한 구속력이 없는 국제규범에 근거하여 정부 행위를 불법이라고 판단한 것은 소극적인 감축정책의 문제점을 지적하는 원고의 문제의식에 동감하며 보다 적극적으로 국제법을 해석하려는 의지가 반영된 것이 아닌가 생각된다.

3. 권력분립 원칙과 최소 감축의무

법원은 기후변화로 인한 어떤 결과의 심각성과 위험한 기후변화 발생의 커다란 개연적 위험성을 고려한다면, 네덜란드 정부는 보호의무로서 온실가스 감축조치를 취할 주의의무가 있다고 판단하였다. 그리고 그 주의의 정도는 네덜란드의 현재의 배출량 감축목표는 국제적으로 부속서 제1국가에 요구하는 2°C 목표를 달성하기 위한 기준을 충족하지 않고 따라서 상향 조정될 필요가 있음을 분명히 하였다. 다

만 권력분립의 원칙과 관련하여 국가의 재량권을 존중한다면 법원이 25%라는 최소한의 수준 이상으로 높은 수준의 감축 목표를 채택하도록 강제할 수 없음도 또한 분명히 하였다.

한편 이 사건 판결은 한국의 헌법재판소가 국민의 환경권 보호와 관련하여 국가가 보호의무를 위반하였는지 하는 문제에서 심사기준으로 채택한 바 있는 ‘과소보호 금지’ 원칙에 따른 논증방식과 거의 비슷하다는 점에서 무척 흥미롭다. 사건은 이렇하다. 청구인은 2006. 5. 31. 실시된 전국 동시지방선거의 선거운동 과정에서 후보자들이 확성장치 등을 사용하여 소음을 유발함으로써 정신적·육체적 고통을 받았다고 하면서, 현행 공직선거법이 선거운동 시 확성장치의 출력수 등 소음에 대한 허용기준 조항을 두지 아니하는 등 불충분하여 청구인의 행복추구권 및 환경권을 침해한다는 이유로 헌법소원심판을 청구하였다. 헌법재판소는 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장해야 할 국가의 의무와 관련하여, 헌법 제10조의 규정에 의하여 국가가 국민의 기본권을 적극적으로 보장하여야 할 의무가 인정된다는 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 있다는 점, 환경피해는 생명·신체의 보호와 같은 중요한 기본권적 법익 침해로 이어질 수 있다는 점 등을 고려할 때, 일정한 경우 국가는 사인인 제3자에 의한 국민의 환경권 침해에 대해서도 적극적으로 기본권 보호조치를 취할 의무를 진다고 하였다. 그러나 국가가 기본권에 대한 보호 의무를 진다고 하더라도, 그것을 입법자가 어떻게 실현하여야 할 것인가는 원칙적으로 권력분립원칙과 민주주의원칙에 따라 국민에 의해 직접 민주적 정당성을 부여받고 정치적 책임을 지는 입법자의 책임범위에 속하는 것이고, 헌법재판소는 이를 제한적으로만 심사할 수 있을 따름이라며, 헌법재판소는 국가가 국민의 기본권적 법익 보호를 위하여 적어도 **적절하고 효율적인 최소한의 보호조치**를 취했는가 하는 이른바 ‘과소보호 금지원칙’의 위반 여부를 심사기준으로 삼아야 한다고 하였다.¹⁰⁵⁾

생각건대, 네덜란드 법원과 한국 법원은 공히 침해된 국민의 기본권(보호의무)을 확인하고 사법적으로 이를 구제해야 하는 사법본질적 의무와 기본권 보호의무 내용과 정도를 결정함에 있어 국가의 재량권을 확인하고 또 존중해야 한다는 타 국가기관과의 관계에서 나오는 의무 사이에서 나름 적절한 균형을 찾으려는 과정에

105) 헌재 2008.07.31, 2006헌마711, 판례집 제20권 2집 상, 345.

서 이와 같이 엇비슷한 결과가 나온 것이 아닌가 한다. 그런 점에서 한국의 판결은 물론 이 판결은 사법부가 국가의 정책에 개입하는데 있어 참고해야 할 선례라고 본다.

V. 나가며

이 소송에서 원고의 청구는 감축을 명하는 부분, 확인판결을 구하는 부분, 그리고 정보 공개를 명하는 부분으로 구성되었다. 그런데 법원은 감축 청구를 제외한 나머지 청구는 모두 기각하면서¹⁰⁶⁾, 피고에게 “네덜란드의 연간 온실가스 총배출량을 규제하여 2020년까지 1990년 대비 최소 25% 감축시켜야한다.”고 명하였다.

이 판결문은 여러 가지 측면에서 의미가 있다. 정부의 기후변화 정책이 적절하지 않음이 위법함을 밝힌 유럽의 첫 사례이다. 또한 이 소송은 유럽에서 인권법에 근거하여 정부의 기후변화 관련 행위(부작위)를 판단한 최초의 사례이기도 하다. 유럽과 달리 미국에서는 기후변화 관련한 소송이 활발히 진행되었다.¹⁰⁷⁾ 그러나 미국에서 진행된 대부분의 기후변화 소송도 원고가 원고적격(standing) 등 절차적인 심사를 통과하지 못해 본안까지 이르지 못하였다. 대부분의 판례에서 미국법원은 원고의 인과관계 입증 실패, 행정부의 재량권 인정, 사법부가 판단할 수 없는 정치적 사안 등을 이유로 원고적격을 인정하지 않았다.¹⁰⁸⁾ 원고적격을 인정하고 나아가

106) 국가의 행위가 위법하다는 확인을 구하는 청구는 감축 명령을 구하는 청구와 별도로 제기할 소의 이익이 없다는 이유로 기각되었다. 정보 공개 청구와 관련하여 원고는 정부의 미진한 기후정책이 사회 구성원들로 하여금 기후문제의 심각성과 긴급성에 관하여 그릇된 정보를 주고 있으며, 따라서 원고가 제시하는 방법대로 정부가 네덜란드 사회에 정보를 제공해야만 높은 수준의 감축을 달성 할 수 있는 사회적 기반을 형성할 것이라는 주장하였다. 그러나 법원은 감축을 명하는 청구가 인용됨으로써 이러한 정보 제공의 효과는 어느 정도 해소될 수 있을 것이고, 또 정부는 법원의 명령을 이행하는 과정에서 어떤 정책수단을 활용할 것인지에 관해 완전한 자유를 보장받으며, 그 정책수단이 아직 결정된 것이 아니기 때문에 국가가 사회에 적절한 정보를 제공할 수 없다고 미리 단정할 이유가 없다며 정보 공개 청구를 기각하였다(판결문, 4.104-107).

107) 비슷한 사례로는 미국 매사추세츠 주정부가 미진한 미국 연방정부의 기후변화 정책을 문제 삼아 그 위법함을 대법원에서 인정한 판례가 있다. *Massachusetts v. EPA*, 549 U.S. 497 (2007). 미국 기후변화 소송에 대한 자세한 분석은 박시원(2013) “기후변화 대응을 위한 대안적 방법으로서의 미국 환경소송에 대한 고찰”, 『강원법학』 제38권, 221-252면 참고.

108) 미국 초기 기후변화 소송으로 원고적격을 인정받지 못한 판례로는 *Foundation of Economic Trends v. Watkins* 794 F. Supp. 395 (D.D.C. 1992); *City of Los Angeles v.*

본안에서 미국 연방정부의 온실가스 규제 의무를 밝힌 기념비적인 대법원 판례 *Massachusetts v. EPA*에서도 대법원이 원고적격을 인정할 수 있었던 데에는 원고가 準주권(quasi-sovereignty)을 갖는 매사추세츠 지방정부였다는 점이 크다고 여겨진다. 게다가 대법원이 본안에서 다루었던 쟁점은 미국 연방법인 청정대기법(Clean Air Act)하에서 미국 환경청의 온실가스 규제 권한 여부를 밝히는 것으로 국내법의 해석에 한정되었고 규제 정도의 적절성은 다루지 않았다. 오히려 *Massachusetts v. EPA* 판례 이후 미국 법원은 이제 환경청이 청정대기법 하에서 온실가스 규제를 시작하였기 때문에 미국 보통법(common law)의 불법행위(nuisance) 법리에 근거하여 시민단체들이 제기한 대부분의 소송을 각하하기도 하였다.¹⁰⁹⁾ 다시 말해, 기후변화 소송이 활발했던 미국에서도, 원고가 원고적격이라는 절차적 요건을 인정받고 본안에서 기후변화와 국가책임을 판단한 사례는 극히 드물다는 것이다. 따라서 기후변화 소송 자체가 매우 드물었던 유럽에서 원고적격을 인정하고, 나아가 본안에서 다양한 국제법 및 국내법을 근거로 정부책임을 논하고 규제의 적절성을 다룬 이 사건은 그 자체로서 의미가 크다고 할 것이다. 이 판례로 인해, 네덜란드 정부는 국제법상 의무이행을 위반하였을 때 여타 당사국에게 갖는 국가책임이외에, 국내에서 자국 국민들에게 별도의 의무를 갖는다는 점이 분명해졌다. 많은 국가들이 동 소송의 결과에 관심을 갖는 이유가 바로 이 때문이다.¹¹⁰⁾ 이미 여러 유럽국가에서 이와 비슷한 소송이 준비 중이며, 동 소송 결과로 인해 더욱 많은 시민소송이 시작될 수 있으리라 여겨진다.¹¹¹⁾ 모두에 설명하였듯이 이 판결은 지방법원의

NHTSA 912 F.2d 487 (D.C. Cir. 1990) 참고. 원고적격은 인정받았으나 다른 절차적 결격사유로 원고패소한 판례로는 *Comer v. Murphy Oil USA*, 2007 WL 694285 (S.D. Miss. Aug. 30, 2007) (unpublished ruling), rev'd, 585 F.3d 855 (2009)가 있다. 참고로 이 사건은 허리케인 카트리나로 인해 피해를 받은 미시시피 걸프만 유역의 토지소유자가 정유회사를 상대로 제기한 소송이다. *Native Vill. of Kivlina v. Exxon Mobil Corp.* 663 F. Supp. 2d 863 (N.D. Cal. 2009)는 알래스카주의 키발리나시와 그 주민이 정유, 에너지, 전력회사를 상대로 제기한 소송이다. 법원은 해당 문제의 정치적인 성격으로 사법부의 판단이 적합하지 않으며, 원고가 인과관계를 입증하지 못했다는 이유로 원고적격요건을 충족하지 못하였다고 판시하였다.

109) *American Electric Power Co. v. Connecticut*, 564 U.S. _____, (2011). 보통법의 불법행위법리에 근거하여 정부의 책임을 다룬 대법원 판례에서 원고패소.

110) Briggs, Helen, "Climate change: Is the Dutch court ruling 'a game changer'?", *BBC News*, (June 24, 2015), available at <http://www.bbc.com/news/science-environment-33261474>. Schiermeier, Quirin, "Landmark court ruling tells Dutch government to do more on climate change", *Nature News*, (June 24, 2015), available at <http://www.nature.com/news/landmark-court-ruling-tells-dutch-government-to-do-more-on-climate-change-1.17841>.

판결이다. 2015년 9월 네덜란드 정부는 이 사건을 항소할 것이라고 발표하였다.¹¹²⁾ 정부는 특히 지방법원의 국제법적 해석을 문제 삼을 것이라 밝혔다. 항소와 별개로 네덜란드 감축목표의 상향 작업은 계속된다고 정부는 분명히 하였다. 아직은 지방법원의 판결이 효력이 있기 때문이다. 향후 상급심의 판결에 귀추가 주목된다.

투고일자 2015.07.10, 심사일자 2015.09.24, 게재확정일자 2015.09.30

111) 본 소송의 시작된 이후 덴마크에서는 약 8,000명의 시민들이 소송을 준비 중이고 노르웨이에서도 비슷한 소송이 준비 중이다. Howard, Emma, "Hague climate change judgement could inspire a global civil movement", *The Guardian* (June 24, 2015), available at <http://www.theguardian.com/environment/2015/jun/24/hague-climate-change-judgment-could-inspire-a-global-civil-movement>.

112) "Dutch government to appeal against carbon emissions ruling", *Reuters*, (Sept 1, 2015), available at <http://www.theguardian.com/environment/2015/sep/01/dutch-government-to-appeal-against-carbon-emissions-ruling>

참고문헌

[국내문헌]

김대순, 『국제법론』 제17판, 삼영사, 2013.

박시원, “제17차 유엔 기후변화 더반 당사국 총회의 평가와 정책적 시사점”, 『환경 정책 연구』, 11(3), 2012.

박시원, “기후변화 대응을 위한 대안적 방법으로서의 미국 환경소송에 대한 고찰”, 『강원법학』 제38권, 2013.

[외국문헌]

Briggs, Helen, “Climate change: Is the Dutch court ruling ‘a game changer’?”, BBC News, June 24, 2015.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “The Paris Protocol - A blueprint for tackling global climate change beyond 2020”, {SWD(2015) 17 final}, (COM(2015) 81 final).

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050”, {SEC(2011) 287 final}{SEC(2011) 288 final}{SEC(2011) 289 final}.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “Analysis of options to move beyond 20% greenhouse gas emission reductions and assessing the risk of carbon leakage”, {SEC(2010) 650} /* COM/2010/0265 final.

Decision No. 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of the European Union of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas remissions to meet the Community’s greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020 (OJEU L 140).

Decision No 406/2009/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 “on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community’s greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020”, Official Journal of the European Union, (L 140/136), 2009.

Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002, “laying down the Sixth Community Environment Action Programme”, Official Journal of the European Communities, (L 242/1), 2002.

Directive 2009/29/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 “amending Directive 2003/87/EC so as to improve and extend the greenhouse gas emission allowance trading scheme of the Community”, Official Journal of the European Union, (L 140/63), 2009.

Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003, “establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC”, Official Journal of the European Union, (L 275/32), 2003.

“Dutch government to appeal against carbon emissions ruling”, Reuters, Sept 1, 2015.

European Parliament resolution of 15 March 2012 on a Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 (2011/2095(INI)), (P7_TA(2012)0086).

Howard, Emma, “Hague climate change judgement could inspire a global civil movement”, The Guardian, June 24, 2015.

Intergovernmental Panel on Climate Change, Climate Change 2007: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, Pachauri, R.K and Reisinger, A. (eds.)], IPCC

Intergovernmental Panel on Climate Change, “Climate Change 2013 The Physical Science Basis”, Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Stocker, T.F., D. Qin, G.-K. Plattner, M. Tignor, S.K. Allen, J. Boschung, A. Nauels, Y.

Xia, V. Bex and P.M. Midgley (eds.)]. IPCC.

Minnesma, Marjan , “Hague climate change verdict: ‘Not just a legal process but a process of hope’”, The Guardian, June 25, 2015.

Schiermeier, Quirin, “Landmark court ruling tells Dutch government to do more on climate change”, Nature News, June 24, 2015.

United Nations Framework Convention on Climate Change, Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol, “Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol on its sixth session, held in Cancun from 29 November to 10 December 2010”, 15 March 2011, (FCCC/KP/CMP/2010/12/Add.1).

[국내 판례]

현재 2008.07.31, 2006헌마711

[외국 판례]

American Electric Power Co. v. Connecticut, 564 U.S. _____, (2011)

Comer v. Murphy Oil USA, 2007 WL 694285 (S.D. Miss. Aug. 30, 2007) (unpublished ruling), rev'd, 585 F.3d 855 (2009)

Foundation of Economic Trends v. Watkins 794 F. Supp. 395 (D.D.C. 1992); City of Los Angeles v. NHTSA 912 F.2d 487 (D.C. Cir. 1990)

Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497 (2007)

Native Vill. of Kivlina v. Exxon Mobil Corp. 663 F. Supp. 2d 863 (N.D. Cal. 2009)

Urgenda Foundation v. The State of The Netherlands (Ministry of Infrastructure and the Environment), C/09/456689 / HA ZA 13-1396, The Hague District Court

<Abstract>

Climate Change and State Responsibility

- Focus on the Recent Dutch Case of Ordering Higher Mitigation Target of Greenhouse Gas - *

Park, Si-Won** · Park, Tae-Hyun***

The year 2015 is a very important one for international climate regime. Signatories to the UN Framework Convention on Climate Change have agreed to finalize an agreement for the post-Kyoto climate regime at the 21st Conference of Parties to the UNFCCC in Paris at the end of this year. Most countries that are parties to the UNFCCC have announced voluntarily their mid-term greenhouse gas mitigation targets based on their own circumstances, in a bottom-up manner. Against this backdrop, there was an interesting litigation going on in the Netherlands, of which the opinion of the district court has published very recently. A civic environmental group brought a suit against the Dutch government because the government current mitigation target is too weak to address serious climate change result, therefore violating its duty to care its citizens. In June 2015, the court opined that the government of the Netherlands has a duty of care to set the mitigation target no less than a science-based international standard of 20~40% reduction based on 1990 by 2020, which is an agreed standard for Annex I countries to meet the 2°C goal. This court decision is meaningful in various aspects. First, it is the first case in Europe to find the government's duty of care to protect its citizen by establishing an adequate mitigation target. Second, it is also the first case to find a government's action guilty based on the human right laws. Based on this opinion, it is now clear that the government has the obligation against its citizen in violating international laws in addition to its obligation against

*This work was supported by the National Research Foundation of Korea Grant funded by the Korean Government (NRF-2013S1A3A2054969).

** Kangwon National University, School of Law, Assistant Professor.

***Kangwon National University, School of Law, Associate Professor.

other countries under the international regime. Many countries are keen to follow closely this case for a very good reason.

Key words: Greenhouse gas mitigation target, Netherlands' climate change litigation, Climate change state responsibility, Climate change and human right, State's duty of care and climate change