

# 기후변화와 건강영향

2014. 7. 15.

기후변화법제 자료 14-19-⑧

# 기후변화와 건강영향

2014. 7. 15.

## 일 정

1. 주 제: 기후변화와 건강영향
2. 일 시: 2014년 7월 15일(화) 13:00~17:00
3. 장 소: 질병관리본부 회의실
4. 진행순서
  - 사 회: 장은혜(한국법제연구원 초청연구원)
  - 주제발표
    - (1) 기후변화가 건강에 미치는 영향  
: 홍의표(한국법제연구원 부연구위원)
    - (2) 기후변화에 따른 건강권 확립을 위한 법제 및 정책 연구  
: 김용태(한경대학교 및 서울 사이버대학교 강사)
  - 종합토론  
조은희 과장(질병관리본부 기후변화TF)  
조수남 선임연구원(질병관리본부 기후변화TF)  
임숙향 연구원(질병관리본부 기후변화TF)  
김용태 박사(고려대학교 법학연구원)  
홍의표 박사(한국법제연구원 부연구위원)

# 목 차

## 【제 1 주제】

기후변화가 건강에 미치는 영향 .....	9
------------------------	---

## 【제 2 주제】

기후변화에 따른 건강권 확립을 위한 법제 및 정책연구 ....	19
------------------------------------	----

I. 서 론 .....	19
--------------	----

1. 문제제기 .....	19
---------------	----

2. 선행연구 검토 .....	21
------------------	----

3. 연구의 목적 .....	23
-----------------	----

II. 기후변화 일반론 검토 .....	23
-----------------------	----

1. 기후변화의 개념 .....	23
-------------------	----

2. 기후변화의 원인 .....	25
-------------------	----

3. 기후변화의 결과: 기후변화가 건강에 미치는 영향의 심각성 .....	28
---------------------------------------------	----

III. 기후변화와 헌법문제: 기본권과 공익의 관점에서 .....	29
--------------------------------------	----

1. 국민의 기본권 보호(1) .....	30
------------------------	----

2. 국민의 기본권 보호(2): 경영인의 경제활동의 자유 .....	35
---------------------------------------	----

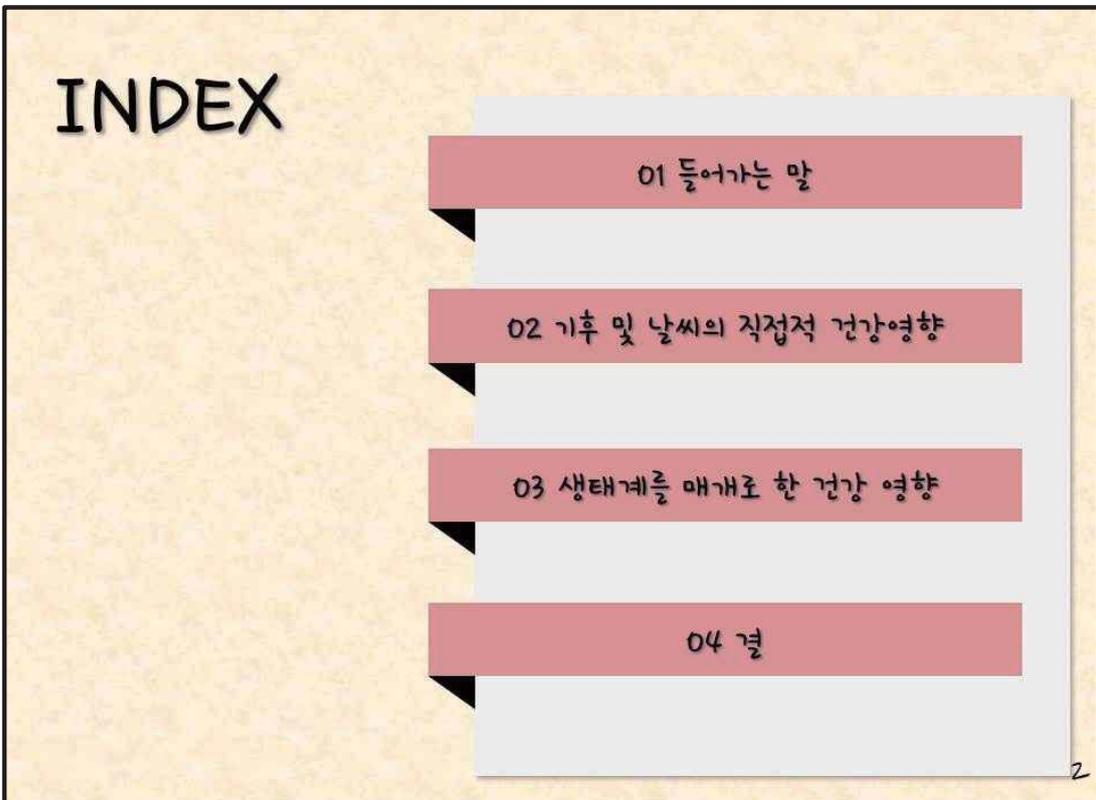
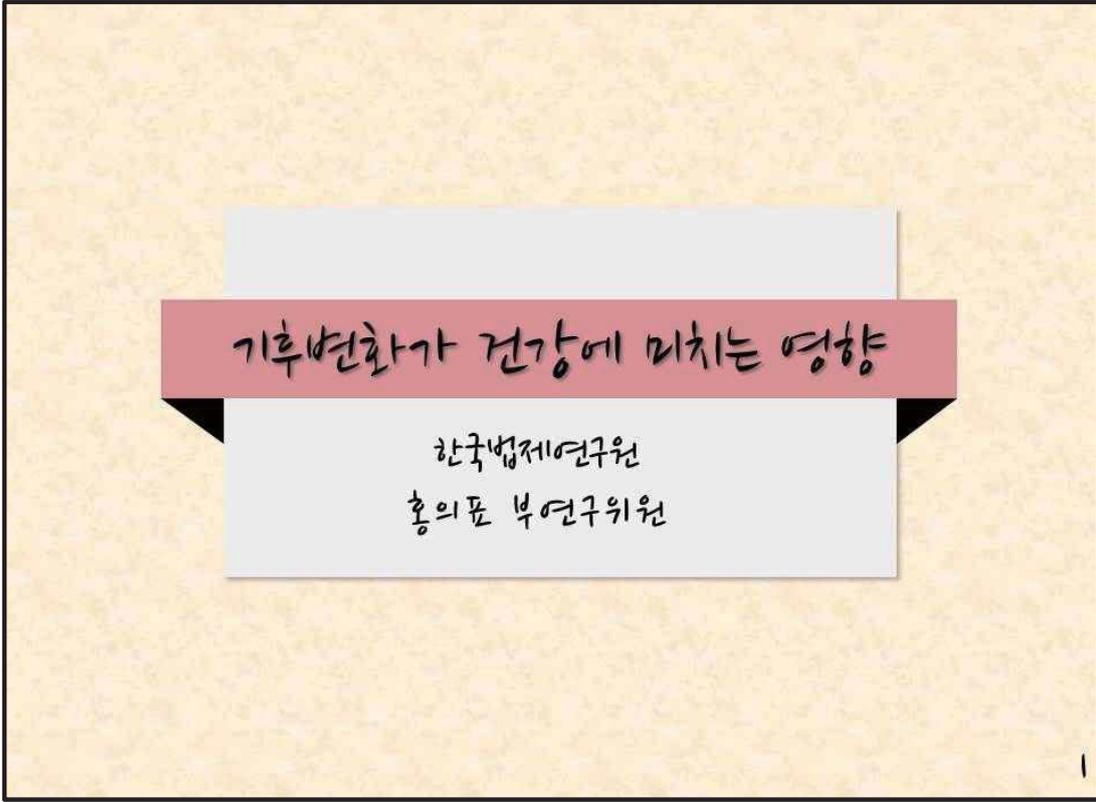
3. 국가공동체 구성원의 공익(1): 환경보전 .....	36
---------------------------------	----

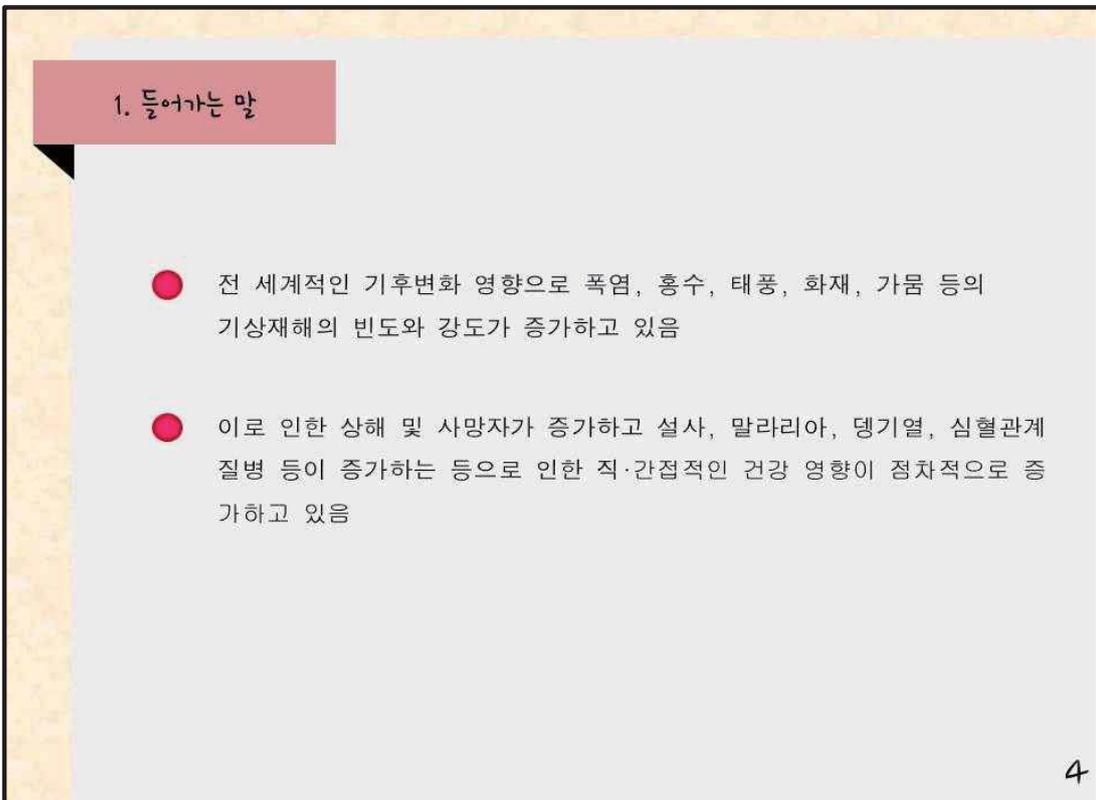
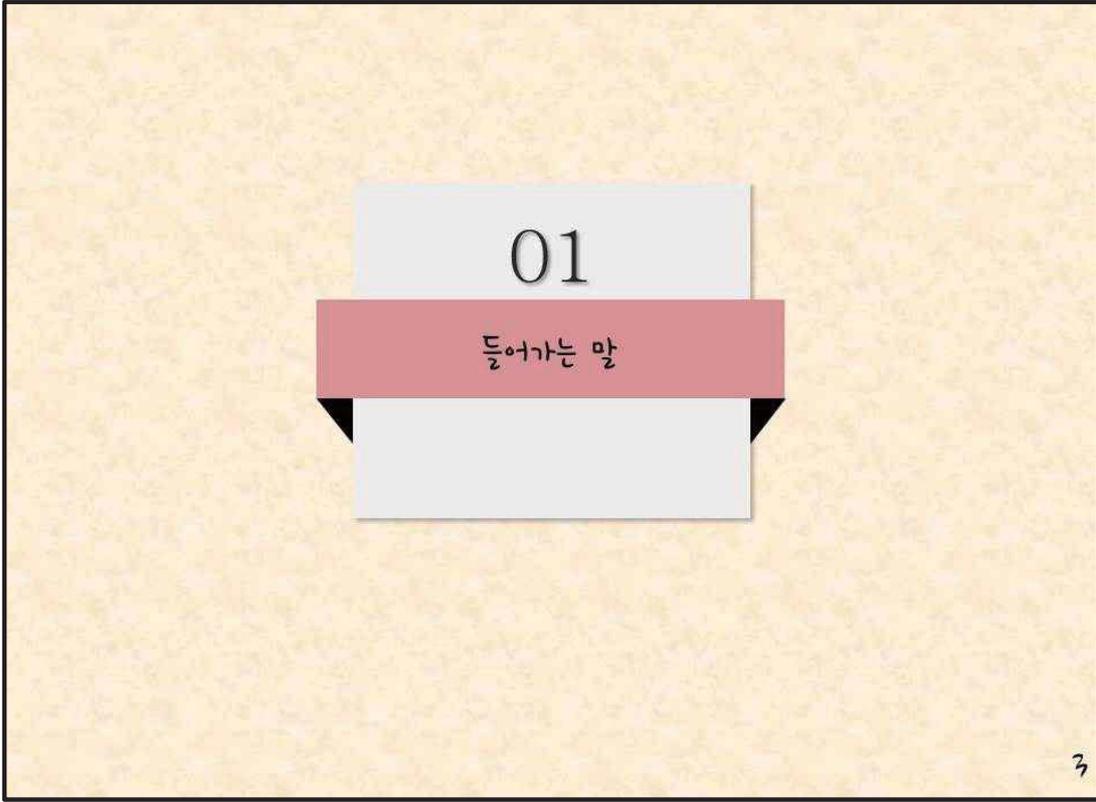
4. 또 다른 공익(2): 국민경제의 발전 내지 일자리 창출 .....	37
-----------------------------------------	----

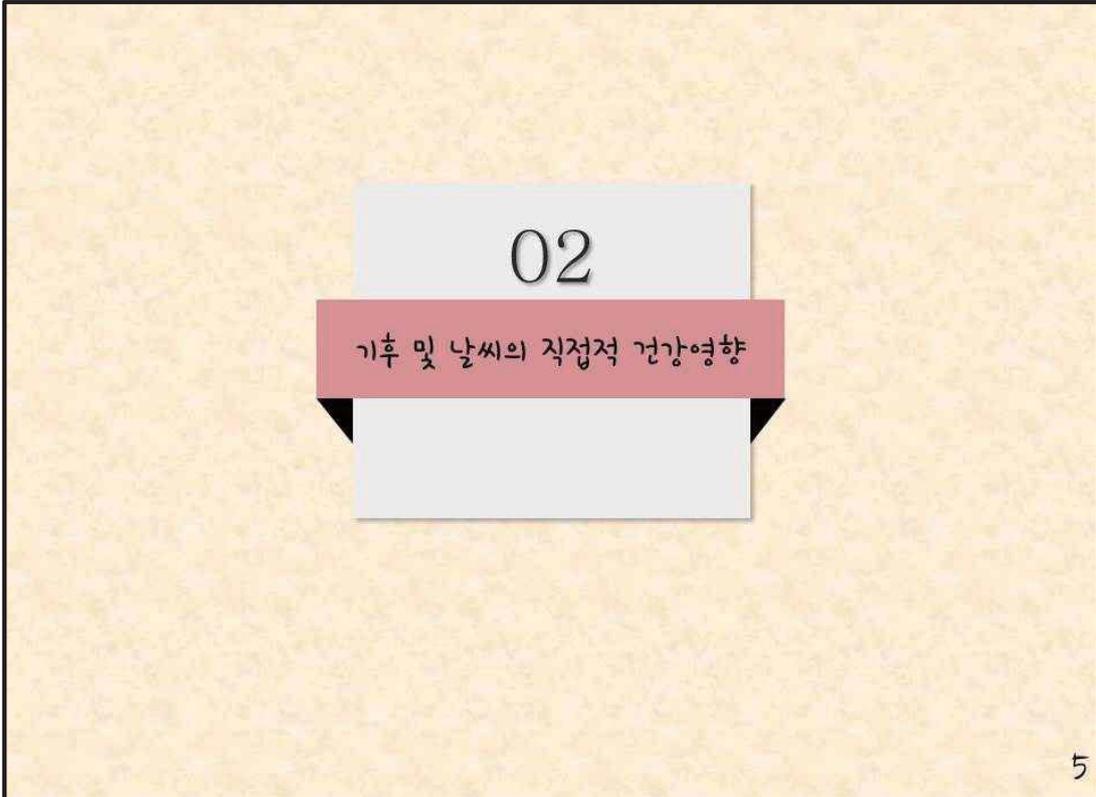
5. 충돌하는 법익 사이의 형량 .....	38
-------------------------	----

IV. 국민의 건강권 확보를 위한 국가의 적극적 책무 .....	39
1. 기후변화에 대응하는 두 시선 .....	39
2. 기후변화에 대응하는 국내에서의 법제 및 정책적 노력들 .....	40
3. 개선방안과 앞으로 남은 문제들 .....	41
V. 결 론 .....	45

# 제 1 주제







**2. 기후 및 날씨의 직접적 건강영향**

(1) 한파와 폭염의 건강영향

- 우리나라에서의 2011~2013년 폭염으로 인한 온열질환의 추이<sup>1)</sup>
  - 온열질환 신고 환자수는 2012년 대비 1.2%증가
  - 2013년 신고된 온열질환자는 총 1,195명이고 그 중 14명이 사망
  - 2012년도와 비교했을 때 열실신, 열부종을 제외하고 모든 온열질환에서 환자 발생이 증가했으며, 특히 열탈진이 1.4% 증가
- 도시에서의 폭염피해
  - 폭염과 관련한 건강 피해는 농촌에서보다 도시에서 더 크게 발생
  - 도시에서의 열섬효과(heat island)가 콘크리트나 아스팔트 같은 열 보존 표면이 풍부한 도시에서 대기온도를 상승시키기 때문<sup>2)</sup>

1) 질병관리본부, 2013년도 폭염으로 인한 온열질환 신고현황 연보, 11면 이하.  
2) 오성남/김정우/이태영/신임철/이규석/안순일, 기후와 문화, 시그마프레스 2011, 249면.

【제 1 주제】 기후변화가 건강에 미치는 영향

2. 기후 및 날씨의 직접적 건강영향

● 우리나라에서의 한파 피해

- 2013년 이상기후보고서에 따르면, 1월 상순과 2월 상순~중순에 기온이 큰폭으로 떨어지면서 우리나라에서도 전국에 한파가 발생한 것으로 보고<sup>3)</sup>
- 2013~2014년 우리나라에서 한파로 인한 한랭질환의 경우, 신고된 한랭질환자는 총 264명이며, 그 중 18명이 사망한 것으로 보고됨<sup>4)</sup>

3) 관계부처합동, 『2013년 이상기후 보고서』, 2014, 28면.

4) 질병관리본부, 2013~2014년 한파로 인한 한랭질환 신고현황, 12면.

2. 기후 및 날씨의 직접적 건강영향

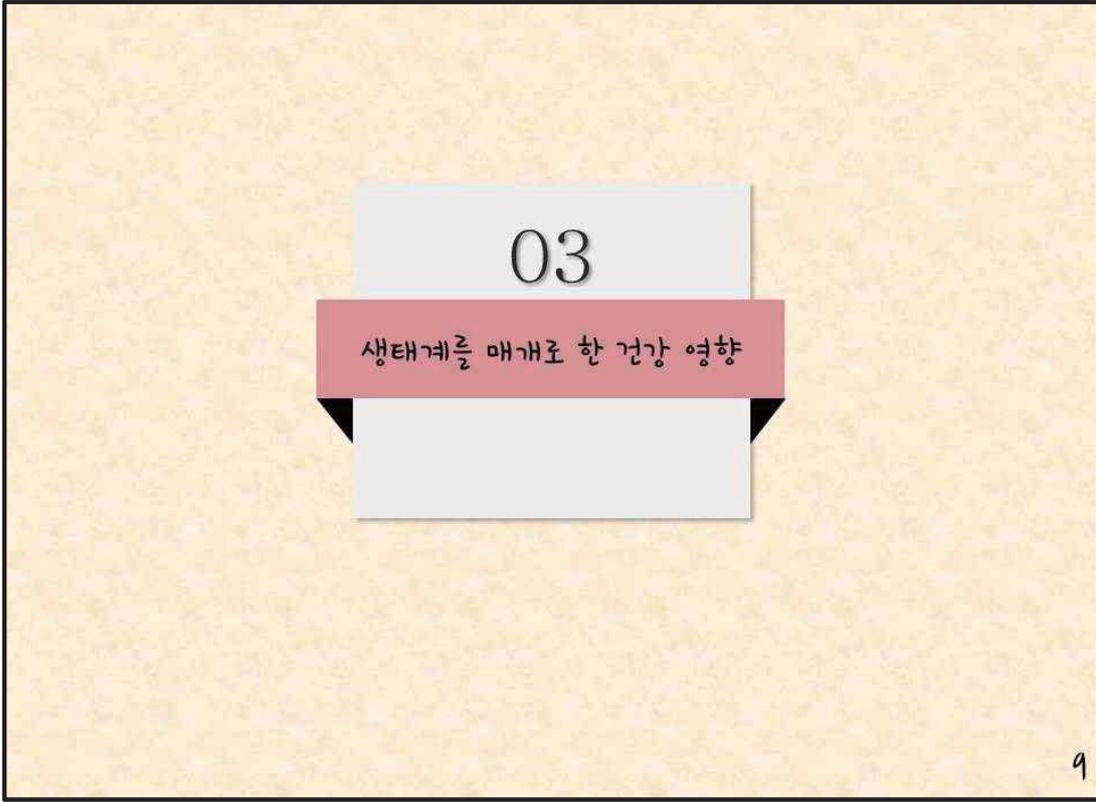
(2) 기상재해

● 기후변화로 인한 극한 기상현상은 홍수, 가뭄, 태풍 등의 기상재해를 더 빈번하게 발생시킴

● 홍수로 인한 건강영향<sup>5)</sup>

- 홍수발생 자체의 즉각적 영향으로는 익사하거나 단단한 물체에 휩쓸려 사망하거나 상해를 입는 경우를 들 수 있음
- 오염된 물을 섭취하거나 오염된 물에 접촉되어 질환을 얻는 경우, 과밀한 이재민 수용으로 인한 호흡기 질환 및 전염성 질환의 발생도 홍수로 인해 발생하는 건강영향에 해당함
- 홍수 직후 곰팡이 및 진균류의 번식은 알레르기 체질의 사람들에게 위협이 되고, 홍수 피해지역에서 나타나는 알코올 중독 및 생리적 장애, 행동장애 등은 장기적인 건강영향으로 보고

5) 장재연/조승현, 한반도 기후변화 영향평가 및 적응프로그램 마련 - 기후변화로 인한 건강피해 가능성 조사 및 피해 점검정책 방향에 관한 연구, 환경부, 2003. 9, 33-34면.



**3. 생태계를 매개로 한 건강 영향**

(1) 매개숙주 및 기타 전염병

- 전염병의 발생 등은 일반적으로 기후에 민감한 것으로 알려져 있음
- 기온이 높아질 경우 모기가 성충이 되는 비율이 증가되며, 발육기간이 단축되고, 알의 수가 증가되면서 결과적으로 모기의 수도 증가
  - 이러한 현상 때문에 모기를 매개로 하는 질병인 말라리아, 황열, 뎅기열, 뇌염 등은 계절적인 패턴을 보이고 있으며, 이는 기온의 변화에 민감하게 영향을 받음<sup>6)</sup>
- 우리나라에서 직접적으로 발생되지는 않더라도 해외 여행 등을 통해 감염병이 유입되는 경우가 늘고 있어, 이에 대한 질병 감시 및 정보제공 역시 있어야 할 것임<sup>7)</sup>

---

6) 장재연/조승현, 한반도 기후변화 영향평가 및 적응프로그램 마련 - 기후변화로 인한 건강피해 가능성 조사 및 피해 점검정책 방향에 관한 연구, 환경부, 2003. 9, 56면

7) "지난해 해외유입 감염병 중 '뎅기열' 가장 많아", 메디컬투데이, 2014. 7. 1. 자. 검색일 : 2014. 7. 1.

【제 1 주제】 기후변화가 건강에 미치는 영향

3. 생태계를 매개로 한  
건강 영향

(2) 음식물 및 물을 매개로 한 질병발생

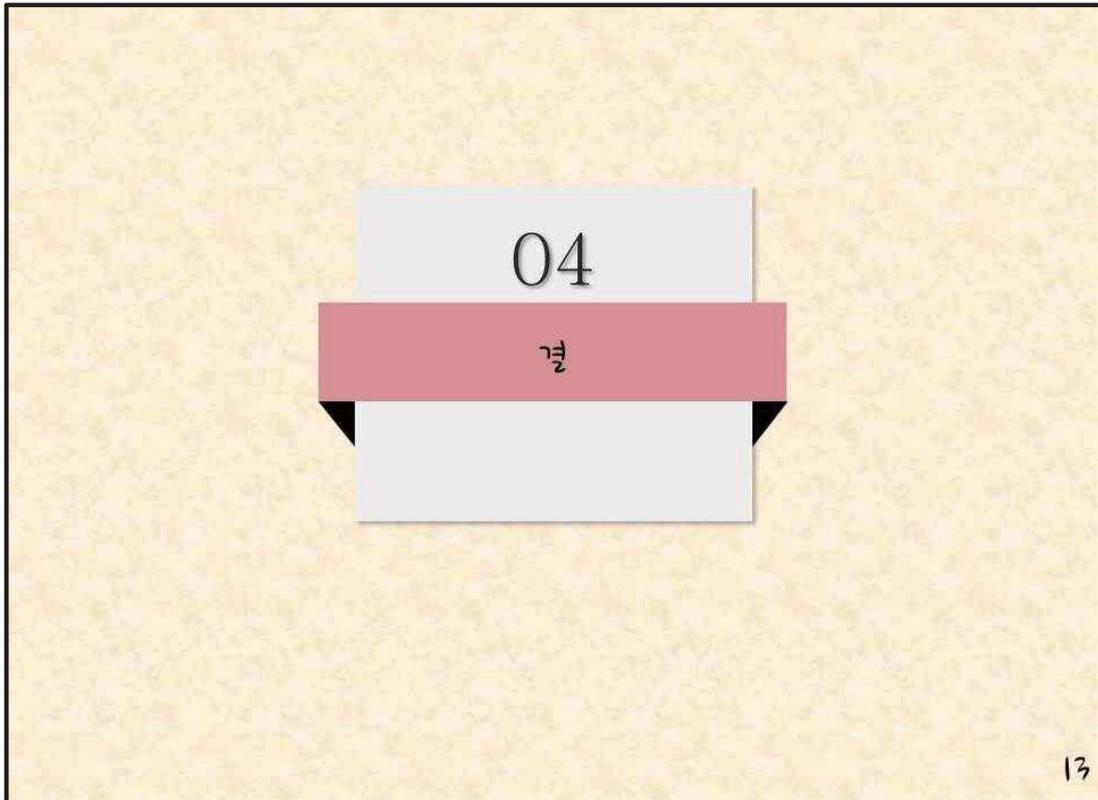
- 식중독의 발생률은 여름철에 높아짐
- 식중독과 관련된 질병은 국민에 대한 홍보 및 정보제공, 교육 등이 중요한 분야임
- 식품 및 물과 관련해서는, 생산 단계의 안전관리를 비롯하여, 수확 후 관리, 제조·가공, 유통 및 소비의 식품 공급 전단계를 포함한 통합관리를 통해 기후변화로 인한 위험에 대응할 필요가 있음<sup>8)</sup>

8) 박기환, "기후변화대응 식품안전관리 연구 소개" ppt 자료, 기후변화대응 식품안전관리 연구사업단. 2013.

3. 생태계를 매개로 한  
건강 영향

(3) 대기질 악화에 따른 건강위험

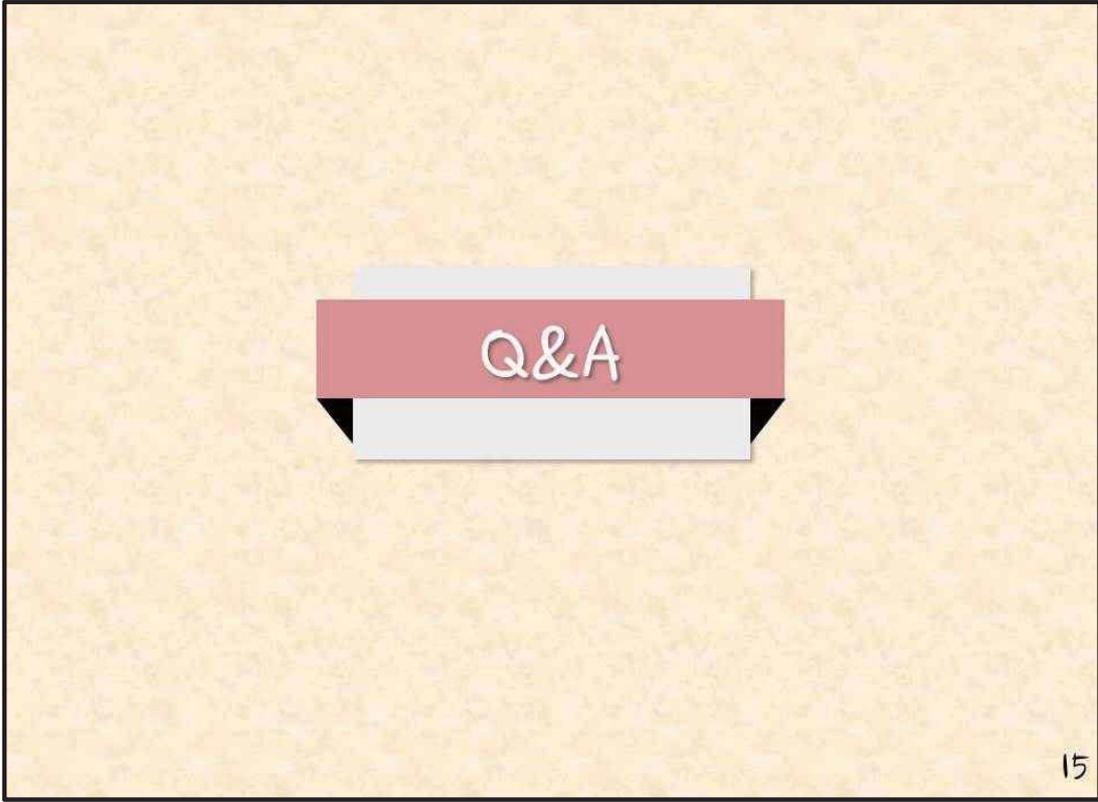
- IPCC의 제4차 보고서 및 제5차 보고서
  - 기후변화로 인한 대기질 악화가 건강에도 영향을 미친다고 하고 있음
- 기후변화는 북반구에서 봄철 꽃가루시기를 앞당기는 데 영향을 줌
- 새로운 알레르기를 유발하는 대기물질에 의해 식물군의 변화들은 민감도를 증가시킴
- 기후변화와 대기오염으로 인한 건강 영향
  - 급성 호흡기 질환의 유병률과 사망률을 높이고 다른 질병에 의한 사망률도 증가시킴
  - 폐질환이 있는 민감집단에 대한 영향도 문제
  - 대기오염 물질이 인체에 미치는 인자로는 오염물질의 종류, 농도, 지형 및 기상조건, 개인차, 인구밀도, 생활환경과 생활조건이 있고, 많은 도시에서의 사망과 질병의 증가는 더운 기간의 높은 오존 농도와 관련이 있는 것으로 보고됨



4. 결

- 기후변화가 건강에 미치는 영향은 다양한 연구와 사례를 통해 입증되고 있음
- 향후 기후변화 진전에 따라 그 규모와 범위가 확대될 것으로 전망됨
- 선진국들은 이미 대부분 건강 분야를 기후변화 적응정책의 핵심 분야로 선정
- 기후변화로 인한 다양한 현상들이 궁극적으로는 인간의 생명과 건강에 영향을 준다는 점에서 기후변화가 건강에 끼치는 영향은 간과할 수 없는 문제임

14



## 제 2 주제

# 기후변화에 따른 건강권 확립을 위한 법제 및 정책연구

김 용 태

(고려대 법학연구원, 법학박사)

## I. 서론

### 1. 문제제기

날씨에 따라 우리의 생활 및 몸의 상태가 크고 작은 영향을 받는다는 것은 누구나 쉽게 겪는 일이다. 기후(climate)는 기상학적으로 “날씨의 장기적인 경향”이라고 정의된다. 따라서 기후가 인간에게 미치는 영향은 가히 절대적이라고 할 수 있다. 기후에 따라 생활풍습만이 아니라 정치·경제·사회·문화 등 거의 모든 분야에 있어서 영향을 받는다는 사실을 우리는 인류의 문명과 역사를 통해 얼마든지 발견할 수 있다.

인류는 빙하기가 끝나면서 기온이 상승하자 농경생활이 가능해지고 이에 따라 문명이 발달하기 시작했다. 결국 기후변화가 인간의 삶을 극적으로 변화시켰다고 할 수 있는데, 그런 변화를 가져온 기온상승은 약 4°C 정도였다. 이렇게 상승한 기온은 지난 1만년 동안 약간의 변동은 있었지만 거의 비슷한 수준을 유지해 왔고, 이런 지구환경의 조건에 맞춰 지역마다 다양한 문명이 발달했다. 그런데 20세기에 들어와 지구의 기온증가 추세가 여러 경로를 통해 확인되었고 이러한 추세는 일시적인 것이 아니라 지속적으로 가속되고 있다는 점이 확인

되었다. 특히 20세기 후반의 지구의 기온상승은 지난 1만년 역사동안 유래를 찾을 수 없을 정도로 매우 급격한 변화를 보이고 있다.

이러한 기후변화는 언뜻 생각하기에는 작은 변화일지 모르나 지구 환경에 막대한 영향을 줄 수 있는 변화이다. 우리 몸의 체온이 불과 몇 도만 올라가도 심하게 앓게 되는 것과 마찬가지로 원리이다. 이미 지구온난화<sup>1)</sup>는 지구 곳곳에서 극심한 폭염현상, 홍수나 가뭄 등 강수량의 변화, 해수면 상승,<sup>2)</sup> 자연재해의 원인이 되고 있다. 이러한 기후 변화는 생태계의 변화를 일으키고, 나아가 사람들의 건강에 직간접적인 영향을 미칠 수밖에 없는 것이다.<sup>3)</sup>

- 1) “지난 한 세기 동안 지구 전체의 온도가 0.74°C 상승한데 비해 한반도의 기온은 무려 1.5°C나 상승하였다. 이로 인해 한반도의 기후가 아열대성으로 바뀌고 있고 한반도 인근에서 잡히는 어종이 완전히 바뀌고 있다. 지난 여름에는 엄청난 규모의 해파리 떼가 습격하여 어장을 망치고 해수욕을 즐기던 수많은 시민들이 해파리에 쏘여 곤혹을 치르기도 했다. 기후변화로 한반도 주변의 여름 바다는 이미 인간들이 고기를 잡거나 해수욕을 즐기기에 적절하지 않은 곳으로 변해버린 것이다. 기후변화가 이제 투발루나 몰디브에서만 위기로 나타나는 것이 아니라 지구촌 어느 곳에서나 닥친 위기이며 그 위기는 시민들의 삶을 변화시키고 생태계에 심각한 악영향을 가져오고 있다. 이제 기후변화는 우려가 아닌 현실이며, 우리 모두의 생존의 문제가 되었다. 기후변화에 대응하는 대책을 마련하는 것은 경제발전과 환경보전을 놓고 선택의 저울질을 할 수 있는 사항이 아니라 ‘사느냐, 아니면 죽느냐?’의 선택의 문제가 된 것이다. 때문에 유엔을 포함한 국제사회에서 기후변화에 대응하기 위해 다양한 노력을 기울여 오고 있다.” 이상 최승국, “녹색운동 시각에서 본 기후변화 법제도의 문제점과 개선방안-녹색성장 기본법과 온실가스 감축목표를 중심으로-”, 조홍식·이재협·허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010, 523쪽.
- 2) 예를 들어 지구온난화 등으로 인해 과거 몰디브(Maldives)의 해변 모래사장은 이미 바닷물로 가득 들어차 있다. 수년 전에 설치해 둔 거대한 포대방파제들은 이미 수면 아래로 가라앉아 버린 것을 목격할 수 있다. 심지어 몰디브를 구성하고 있는 많은 휴양지의 섬들이 향후 몇 년 이내에 바다 속으로 가라앉을 것으로 전망되고 있다.
- 3) 장재연·김시현, “기후변화와 건강”, 『대한보건협회』 제34권 제1호, 대한보건연구, 2008, 38쪽. 예를 들어 수십 년 전까지만 하더라도 우리나라는 사계절이 뚜렷한 온대기후에 속한다고 알려져 있었으나, 이제 그러한 말은 옛말이 되었고, 이미 아열대기후로 진입한 것으로 보여진다. 해수면 온도의 상승으로 명태없는 명태축제가 열리고 있으며, 제주도를 중심으로 열렸던 유채꽃 축제가 전국에서 열리고 있으며, 모피가게가 사라진 반면 빙과가게는 늘어나고 있으며, 겨울방학은 줄어든 반면 여름방학은 늘어나고 있으며, 여름에 집중적으로 발생했던 피부병들이 오랜 기간 동

## 2. 선행연구 검토

기후변화와 관련하여 다양한 학문분야에서 연구가 진행되고 있는데, 주요한 연구들을 살펴보면 국제환경법 분야, 환경행정법 내지 환경행정 분야, 의학 분야 등으로 대별해 볼 수 있다.

### (1) 국제환경법 분야

국제환경법 분야에서는 WTO 규범을 비롯하여, 기후변화협약 (UNFCCC), 교토의정서, 유엔기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), 외국의 기후변화관련법제 등에 대한 내용을 연구대상으로 삼는다. 즉 조약이나 일반적으로 승인된 국제법규, 외국의 법제를 주요연구대상으로 삼고 있다.<sup>4)</sup>

### (2) 환경행정법 내지 환경행정(environmental administration) 분야

환경행정법 분야에서는 「환경정책기본법」을 비롯하여 「자연환경보전법」, 「수질 및 생태계 보전에 관한 법률」, 「토양환경보전법」, 「폐기물관리법」, 「유해화학물질관리법」, 「저탄소 녹색성장 기본법」 등에 표현된 내용 및 법적 규제를 연구대상으로 삼는다. 우선 환경보전을 위한 행정, 보다 구체적으로 말하여 환경행정이란 각종 산업의 비약적인 발달과 인구의 도시 집중 등으로 인하여 생겨나는 환경오염문제를 효율적으로 해결하고 앞으로 예측되는 환경오염을 미연에 방지하여 쾌적한 생활환경의 조성·유지와 자연환경의 관리·보전을 위하여 환

---

안 발생하고 있는 것이다.

4) 예를 들어 김한택, 『국제환경법과 정책』, 강원대학교·환경부, 2010; 김호철, 『기후변화와 WTO-탄소배출권 국경조정』, 경인문화사, 2011; 박덕영 편저, 『세계 주요국의 기후변화법제』, 한국학술정보, 2012; 이소영, “기후변화 대응을 위한 탄소라벨링과 WTO규범에 의한 규율가능성”, 『국제법학회논총』 통권 제123호, 대한국제법학회, 2011. 12, 167쪽 이하.

경보호 및 공해 대책에 대한 정책을 수립·형성·집행하는 활동을 말한다.

따라서 환경행정은 환경정책기본법이 그 기본이념으로 제시하고 있는 바와 같이 “환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경 간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 반드시 필요한 요소임에 비추어 국가, 지방자치단체, 사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구환경상의 위해(危害)를 예방하기 위하여 공동으로 노력함으로써 현 세대의 국민이 그 혜택을 널리 누릴 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 그 혜택이 계승될 수 있도록 하여야 한다”(동법 제2조 제1항). 이를 위해서는 국가와 지방자치단체는 물론 사업자나 국민 모두가 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하여야 할 것이며, 환경을 이용하는 행위를 할 때에는 무엇보다 환경보전을 우선적으로 고려하도록 행정을 수행하여야 한다.

### (3) 의학 분야

의학 분야에서는 기후변화로 인해 생기는 다양한 건강이상 징후들에 대해 예진하고 대응방안들을 제시한다. 즉 의학 분야에서는 주로 기후변화가 건강에 미치는 영향을 의학적 견지에서 직접적이고 전문적으로 분석하여 진단하고 대책을 마련한다. 예를 들어 폭염 현상으로 인한 건강 피해, 기상재해로 인한 건강 피해, 기후변화와 전염성 질병, 기후변화 적응 대책의 실태와 과제 등에 대한 검토가 그것이다.<sup>5)</sup>

5) 이는 장재연, “기후변화와 건강”, 『환경과 생명』 통권 제59호, 환경과 생명, 2009. 3, 127쪽 이하 참고. 또한 장재연·김시현, “기후변화와 건강”, 『대한보건협회』 제34권 제1호, 대한보건연구, 2008, 38쪽 이하; 최은진, “기후변화에 대한 보건부문의 적응대책”, 『보건복지포럼』 제135호, 한국보건사회연구원, 2008. 1, 45쪽 이하도 참고.

### 3. 연구의 목적

간략하게 살펴본 바와 같이 기후변화에 대한 연구는 법학에서는 행정법(특히 환경행정법)이나 국제법(특히 국제환경법) 등을 중심으로 논의되었고, 의료계에서는 의료전문가들을 중심으로 논의되어 왔다. 그리고 정부에서는 환경부<sup>6)</sup>나 보건복지부를 중심으로 관련 업무를 담당하고 있다. 이처럼 “기후변화”, 특히 “기후변화와 건강”과 관련하여, 국가 법질서의 근간이라 할 수 있는 헌법적 연구 내지 인식방법은 전무하다고 할 수 있다. 따라서 이번 연구는 “기후변화에 따른 건강권 확립”을 직접적인 주제로 다룬 헌법이론적 분야에서의 시론적 연구라고 할 수 있다.<sup>7)</sup>

## II. 기후변화 일반론 검토

### 1. 기후변화의 개념

기후와 기상은 모두 같은 대기현상이므로 많은 공통점을 가지고 있지만, 기후가 장기간의 대기현상을 종합한 것인 반면, 기상은 시시각각으로 변하는 순간적인 대기현상을 가리킨다는 점에서 차이가 있다. 기후변화란 현재의 기후계가 자연적인 요인과 인위적인 요인에 의해 점차 변화하는 것을 말한다.<sup>8)</sup>

6) 우리나라에서는 기후변화에 대한 업무를 환경부가 주로 담당한다고 할 수 있다. 즉 환경부의 환경정책실 산하에 “기후변화협력과”가 설치되어 활동하고 있는데 여기서 주로 기후변화에 대한 정책들이 계획되고 집행되고 있는 것이다.

7) 물론 기후변화에 따른 건강권 문제를 헌법적 관점에서 전반적으로 다룬 문헌은 아니지만, 다음과 같은 선행연구들이 있다. 박병도, “기후변화 취약성에 대한 인권적 접근-환경정의와 건강권을 중심으로-”, 한국법제연구원 편, 『기후변화와 녹색성장(법제의 성과와 전망) III』, 2012, 373쪽 이하 참고; 전종익, “탄소배출권의 헌법적 성격과 거래제도”, 조홍식·이재협·허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010, 249쪽 이하 참고; T. Koivurova, S. Duyck, L. Heinämäki, “제12장 기후변화와 인권”, 한국법제연구원 역, 『기후변화와 법』, 2013, 284쪽 이하 참고.

8) 자연적 요인에는 대기, 해양, 육지, 설빙, 생물권 자신의 내적 요인 외에, 화산 분

【제2 주제】 기후변화에 따른 건강권 확립을 위한 법제 및 정책연구

한편 기후변화를 그 원인이 어디에 있는 전형적인 기후의 정의를 나타내는 30년 평균기후의 변화로서 단순하게 표현하려는 견해도 있다. 이에 따르면 기후변화란, 일반적으로 인간의 활동에 의한 온실효과와 화산폭발로 인한 성층권 에어로졸의 증가 등의 자연적인 원인에 의한 효과를 포함하는 전체 자연의 평균 기후변동을 나타낸다.

결국 기후변화(Climatic Change)는 줄곧 모든 기상이상 현상의 총칭으로 사용할 수도 있겠지만, 지구상의 기후는 결코 안정될 수 없기 때문에 하나의 기후형태로부터 다른 모습의 기후형태로 옮겨가는 중요한 변화를 일컫는 것이 적절하다 할 것이다.<sup>9)</sup> 기후변화협약(UNFCCC) 제1조에서는 기후변화를 “직접적 또는 간접적으로 전체 대기의 성분을 바꾸는 인간 활동에 의한, 그리고 비교할 수 있는 시간동안 관찰된 자연적 기후변동을 포함한 기후의 변화”로 정의한다.

우리나라의 경우 「저탄소 녹색성장 기본법」이나 「기상법」 등에서도 기후변화를 정의하고 있다. 즉 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조 제12호는 “사람의 활동으로 인하여 온실가스의 농도가 변함으로써 상당 기간 관찰되어 온 자연적인 기후변동에 추가적으로 일어나는 기후체계의 변화를 말한다”로, 「기상법」 제2조 제7호는 “인간 활동이나 자연적인 요인으로 기상현상이 평균상태를 벗어나는 것을 말한다”로 기후변화를 정의하고 있다.

---

화에 의한 성층권의 에어로졸(부유 미립자) 증가, 태양 활동의 변화, 태양과 지구의 천문학적 상대위치 관계 등의 외적 요인이 있다. 인위적 요인에는 화석연료 과다 사용에 따른 이산화탄소 등 대기 조성의 변화(온실효과에 의한 지구 온난화), 인위적인 에어로졸에 의한 태양 복사의 반사와 구름의 광학적 성질의 변화(산란 효과에 의한 지구 냉각화), 과잉 토지 이용이나 장작과 숲 채취 등에 의한 토지 피복의 변화 등이 있다. 또 국지적으로는 인공열 등에 의한 도시 기후의 변화 등도 문제가 된다. 이상 기상청 기후변화정보센터(<https://www.climate.go.kr:8005/index.html>) 참고. 구체적인 내용은 “II. 2. 기후변화의 원인” 참고.

9) 기후변화홍보포털([http://www.gihoo.or.kr/portal/2013\\_Portal/html/index.jsp](http://www.gihoo.or.kr/portal/2013_Portal/html/index.jsp)) 참고.

## 2. 기후변화의 원인

지구가 생긴 이후로 기후는 계속해서 변화하고 있는데, 그 원인으로 는 다음과 같이 자연적 요인과 인위적 요인으로 구분해서 살펴볼 수 있다.<sup>10)</sup> 이러한 기후변화의 원인 중 우리의 관심사는 단연 “인위적 요인”에 집중된다고 할 것이다.<sup>11)</sup>

### (1) 자연적 요인

#### ① 내적 요인

내적 요인이란 대기가 다른 기후시스템과의 상호작용을 일으켜 생기는 기후변화의 원인이다. 예를 들어 기후시스템에서 상호작용하는 요소들로는 대기, 해양, 바다 얼음, 육지, 또는 이들의 특징(식생,<sup>12)</sup> 반사도, 생물체와 생태계), 눈 덮은 정도, 육지 얼음, 물 수지<sup>13)</sup> 등이 있다.

#### ② 외적 요인

외적 요인이란 화산 분화에 의한 성층권의 에어로졸 증가, 태양 활동의 변화, 태양과 지구의 천문학적 상대위치 관계 등 외부적 요인에 의해 이루어지는 기후변화의 원인이다. 예를 들어 대기 상층에서 태

---

10) 이하의 내용은 기상청 기후변화정보센터(<https://www.climate.go.kr:8005/index.html>)의 내용을 정리해서 수록한 것이다.

11) 2007년 11월, 유엔기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC) 제4차 평가보고서는 “지난 50년간 관찰된 지구온난화의 대부분은 인간활동 때문이다”라고 밝히고 있다. 동 보고서는 산업혁명 이후 일어난 지구온난화에 대한 책임이 화석연료 및 토지개발과 관련된 인간의 활동에 의해서 유발된 것이라는 의견을 피력하고 있는 것이다. 즉 IPCC는 동보고서에서 지구온난화를 “명백한 인류의 책임”이라고 적시하고 있다.

12) 식생(植生)이란 자연환경의 중요한 구성 요소 가운데 하나로 지표를 덮고 있는 식물적 생물공동체의 전체를 말하는데, 기온·강수량·토양·지형 등의 영향을 받아 지역의 자연환경을 잘 반영한다.

13) 물 수지(收支, water balance 또는 hydrologic balance라고도 함)란 지구상의 어떤 지역에서 일정 기간 동안 물의 유입과 유출이 균형을 이루는 상태를 말한다.

【제2 주제】 기후변화에 따른 건강권 확립을 위한 법제 및 정책연구

양복사와 지구복사를 합한 순 복사량의 섭동<sup>14)</sup>(攝動, perturbation)은 기후시스템에 큰 영향을 주게 되고, 화산폭발 때 분출되는 화산재나 미세먼지 등이 오랫동안 대기 중에 떠 있으면 태양복사를 차단하게 되어 기온이 낮아지게 된다.

## (2) 인위적 요인

### ① 강화된 온실효과(greenhouse effect)

산업화 이후 대기 중 온실가스(greenhouse gas)의 농도가 현저하게 증가되었다. 즉 화석연료(석탄, 석유, 가스 등의 에너지원)의 연소 및 삼림연소로 온실가스가 대량으로 대기 중 방출되고 있으며, 질소비료 사용, 폐기물 소각, 냉매·세척제·스프레이의 막대한 사용으로 산업화 이전보다 CO<sub>2</sub>(40%), CH<sub>4</sub>(메탄, 150%), N<sub>2</sub>O(아산화질소, 20%)의 증가가 있어 왔다. 그리고 이러한 많은 온실가스들은 장기간 대기 중에 남아 있게 되어, 지구온난화<sup>15)</sup>의 주범이 되고 있다.

### ② 에어로졸(aerosol, =연무질)의 효과

인간의 활동으로 인한 산업화는 대기 중의 에어로졸의 양을 변화시켰다. 이처럼 인간의 활동에 의해 만들어진 에어로졸은 며칠동안만 대기 중에 남아있기 때문에 산업화 지역과 같은 발원지역 부근에 집중되는 경향이 있다. 에어로졸에 의한 복사강제력은 매우 강한 지역적 유형을 갖고 있으며, 온실기체의 증가에 따른 지구온난화에 짧은 기간 동안만 영향을 미치는 특색이 있다.

---

14) 섭동이란 행성의 궤도가 다른 천체의 힘에 의해 정상적인 타원을 벗어나는 현상을 말하는데, 여기서는 “정상적인 상태를 벗어나는 경우”로 보면 된다.

15) “지구온난화”란 석유류의 연소에서 발생하는 이산화탄소, 축산폐수 등에서 발생하는 메탄, 과용되는 질소 비료의 여분이 분해되면서 발생하는 아산화질소 등 소위 온실가스들이 대기로 들어가 잔류하면서 그들의 온실효과로 대류권의 기온이 상승하는 현상이다.

③ 토지피복<sup>16)</sup>(ground coverage)의 변화

과잉 토지 이용이나 장작과 숲 채취 등에 의해 토지 이용도가 변화하게 되는데, 이는 기후변화의 한 요인이 된다. 예를 들어 도시화나 산업화로 인한 고층 건축물의 등장을 들 수 있다.

④ 삼림파괴

삼림은 종의 서식과 생물 다양성의 보존은 물론, 기후와 물의 순화, 영양분의 순환에 의해서 인류의 생명유지시스템의 일부로서 역할을 담당한다. 그런데 이와 같은 소중한 인류의 자산인 삼림은 도로 건설, 벌목, 농업의 확장, 댐감으로의 삼림 사용 등을 이유로 무참히 파괴되고 있다.

이러한 대규모의 삼림제거는 물 순환에 심각한 영향을 미치는데, 결국 연속적으로 강수량에 영향을 미쳐 삼림의 성장이나 농업에 부정적인 영향을 주게 된다. 또한 삼림제거 과정에서 불이나 분해에 의해서 대기 중으로 이산화탄소를 배출하게 되는데, 이는 온실효과에 영향을 미쳐 지구온난화를 더욱 강화하게 만들어 버린다.<sup>17)</sup>

---

16) 토지피복이란 일반적으로 지표면에 존재하는 물질 및 그 분포 상황을 가리킨다.

17) 참고로 사막화란 자연적인 기후 변동이나 인간의 간섭에 의해 기존의 사막이 확대되는 현상을 말한다. 아프리카의 사하라 사막의 경우 1986년 이후에 계속적으로 가뭄이 지속되고 있다. 그 결과 사막이 아프리카 남부로 점차 넓어지고 있다. 지구의 기후는 여러 가지 복합적인 요인에 의해서 일어나는 것이지만, 이것은 결과적으로는 지구온난화의 영향으로 생긴 결과라고 볼 수 있다. 우리나라의 경우 심각한 사막화 경향은 나타나지 않고 있으나 도시, 도로, 공업 단지, 골프장 등의 조성으로 많은 삼림이 훼손되고 있으며 비옥한 토양이 강우에 유실되고 과도한 경작으로 인해 지력이 쇠퇴하고 있다.

이상 기상청 기후변화정보센터(<https://www.climate.go.kr:8005/index.html>) 참고.

### 3. 기후변화의 결과: 기후변화가 건강에 미치는 영향의 심각성

기후변화는 대부분의 사람들에게 건강상의 악영향을 미친다. 자연생태계 및 인간의 건강은 기후변화의 정도와 속도에 민감하며, 일부는 매우 취약한 것으로 나타나고 있다. 인간이 유발한 기후변화는 자연생태계 뿐만 아니라 인간의 건강을 비롯하여 사회·경제제도에도 스트레스 요인으로 나타나고 있다.

기후변화가 식수공급 및 수질, 식량생산, 자연생태계의 변화에 영향을 주기 때문에, 인간의 건강문제는 기후변화에 매우 민감하다 할 것이다. 기후변화는 직접적으로 건강에 영향을 미쳐 사망률의 증가, 질병의 유발 등을 가져온다.<sup>18)</sup> 또한 간접적으로 병원 매개체의 범위 및 계절의 확장으로 매개성 감염병<sup>19)</sup>의 전염가능성이 증가한다. 이와 같이 많은 곤충, 음식, 물을 매개로 전염되는 질병은 기후변화에 민감한 것으로 알려져 있다.

한편 열대 및 아열대 기후 지역에서의 기후변화는 세계의 물 순환에 부작용을 가져올 것이고, 심한 가뭄과 홍수를 낳을 것이다. 가뭄은 건강에 심각한 위협을 초래한다. 청정한 수원이 증발됨에 따라, 사람들은 전염성이 매우 높은 수인성(水因性) 질환(water-borne disease) 같은 비매개성 질병의 증가를 야기할 수도 있는 더욱더 오염된 대체원에 의존하게 된다. 마찬가지로 홍수도 농작물의 익사 및 파작 위험을 증가시킬 뿐만 아니라, 매개곤충의 활동영역을 넓힘으로써 질병을 퍼뜨리고 농업오염원이 식수원으로 흘러 들어가게 된다. 또한 기후변화

---

18) 예를 들어 제주도 지역의 급속한 아열대화 경향에 대해 신종 질병 출현 위험을 경고하고 있다. 구체적인 내용은 환경일보, “제주 급속 아열대화, 신종 질병 출현 위험”, 2014. 6. 26. 기사 참고.

19) 대표적으로 말라리아, 뎅기열, 황열병, 뇌염 등이 있다.

는 식량생산에 영향을 미쳐 식량확보가 어려운 지역의 사람들의 건강에 영향을 주게 되고, 해수면 상승<sup>20)</sup>으로 거주지를 이전해야 하는 지역의 사람들에게 광범위적으로 건강문제에 영향을 줄 수 있다.<sup>21)</sup>

이와 같이 기상이변 등 다양한 지구의 기후변화는 직간접적으로 인간의 건강을 위협한다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

### Ⅲ. 기후변화와 헌법문제: 기본권과 공익의 관점에서

이미 살펴본 바와 같이, 기후변화와 관련하여 국가의 기본법 내지 근본법이라 할 수 있는 헌법에서의 연구는 거의 없었다고 할 것이다. 하지만 기후변화의 문제나 기후변화에 따른 국민의 건강침해 등의 문제는 현세대 국민의 기본권적 측면이나 미래세대의 기본권적 측면에서 볼 때 공동체 구성원들에게 직접적인 영향을 미치는 문제라 아니 할 수 없다. 따라서 “기후변화에 따른 건강권 확립을 위한 법제 및 정책”을 연구함에 있어서도 그 시발점은 공동체 질서의 규범적 기준이라 할 수 있는 우리 헌법이 되어야 한다. 이하에서는 기후변화와 관련하여 헌법적인 관점에서 생각해 볼 수 있는 쟁점들에 대해서 구체적으로 살펴보려고 한다.

---

20) 지구온난화에 의해 지구 전체 담수량의 약 90%를 가두고 있는 남극의 빙산이 일 년에 약 1조톤이라는 엄청난 양의 얼음 덩어리를 방출하고 있다. 만약 해수면이 1m 상승하면 방글라데시 같은 저지대 지역은 지도상에서 사라질 것이며, 세계 경작지의 1/3 이상이 피해를 입게 될 것이다. 또한 해수면 상승으로 인해 전 지구적으로 대부분의 해안이 위협을 받을 것으로 예상되며, 우리나라는 서해안과 남해안에서 침수할 우려가 있다. 전 지구적으로 해안지역의 습지 손실이 2080년대에는 약 30%가 손실할 우려가 있고, 해안지역 거주민의 피해는 2050년대에 약 700만 명에 이를 것으로 예상하고 있다.

이상 기상청 기후변화정보센터(<https://www.climate.go.kr:8005/index.html>) 참고.

21) 박병도, “기후변화 취약성에 대한 인권적 접근-환경정의와 건강권을 중심으로-”, 한국법제연구원 편, 『기후변화와 녹색성장(법제의 성과와 전망) III』, 2012, 388-389 쪽 참고.

## 1. 국민의 기본권 보호(1)

### (1) 건강권 또는 보건권

헌법은 기본권의 하나로서 건강권 또는 보건권을 규정하고 있다.<sup>22)</sup> 헌법의 체계를 고려해 볼 때 신체를 훼손당하지 않을 권리의 내용을 이루는 “건강권”은 국민의 신체의 완전성과 건강성을 침해하지 못하도록 하는 소극적 방어권으로서의 성격을 갖는 개념이라 할 수 있다.<sup>23)</sup>

한편 헌법 제36조 제3항은 “모든 국민은 보건에 관하여 국가의 보호를 받는다”고 하여 국민의 기본권으로서 보건권을 규정한다.<sup>24)</sup> 이

---

22) 물론 헌법 내지는 법적인 고려 없이 “의료권” 혹은 “건강권”이라는 용어를 사용하는 문헌들도 있다. 이에 대해서는 김정화·이경원, “의료개혁의 현안과 정책과제”, 『한국행정학보』 제31권 제4호, 한국행정학회, 1997, 184쪽; 김선민, “노인 건강권의 사회적 의제화를 위하여”, 『월간 복지동향』 제34호, 참여연대 사회복지위원회, 2001. 8, 8-11쪽 참고; 국가인권위원회, 『노인복지서비스에서의 노인건강권 보장 실태조사』, 2007. 23쪽 이하 참고. 그리고 『보건의료기본법』 제10조는 “① 모든 국민은 이 법 또는 다른 법률이 정하는 바에 의하여 자신과 가족의 건강에 관하여 국가의 보호를 받을 권리를 가진다. ② 모든 국민은 성별·나이·종교·사회적 신분 또는 경제적 사정 등을 이유로 자신과 가족의 건강에 관한 권리를 침해받지 아니한다”고 하여 건강권을 규정한다. 물론 보건이라는 것이 “건강을 지키고 유지하는 일”을 의미한다는 점에서 건강과 밀접한 관련을 맺는 개념임은 부인할 수 없을 것이다. 그리고 이들 문헌 등에서 사용하고 있는 “건강권”이라는 개념은 우리가 이야기하는 보건권과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

23) 건강권(right to health)은 국제적 차원에서도 논의되고 있는데, WHO(세계보건기구)에서 최초로 건강권을 논의한 이후 수많은 국제적 또는 지역적 인권협약에 법적 구속력을 갖춘 형태로 명문화되었다. 구체적인 내용은 박병도, “기후변화 취약성에 대한 인권적 접근-환경정의와 건강권을 중심으로-”, 한국법제연구원 편, 『기후변화와 녹색성장(법제의 성과와 전망) III』, 2012, 389쪽 이하 참고; 김희성·홍은경, “건강권 및 의료접근권에 관한 비교법적 고찰 입법배경 및 사회문화적 관점을 중심으로-”, 『강원법학』 제36권, 강원대학교 비교법학연구소, 2012. 6, 233쪽 이하 참고. 특히 김희성 교수는 국제법을 연구하고 있는데, 건강권 및 의료접근권을 인간다운 생활을 할 권리의 보장내용으로 이해하고 있다.

24) 종래 개인의 건강을 지키고, 만약 건강에 대한 침해가 있을 경우에 이를 회복시키는 것은 당사자의 사적 과제로 인식되는 것이 일반적이었으며, 이를 국가의 과제로 인식한 경우는 그리 많지 않았다. 즉 국가가 은혜적인 차원에서 빈민구휼제도를 두거나 가난한 병자에 대한 치료시설을 운영한 예들은 있었지만, 그것이 국가의 법

보건권의 개념과 관련해서는 “위생적인 생활환경을 조성함으로써 국민의 건강을 유지할 수 있도록 하며, 나아가 건강을 해친 국민이 건강을 회복할 수 있도록 국가의 적극적인 활동을 요청할 수 있는 권리”<sup>25)</sup>라는 점에 어느 정도 견해의 일치를 보이고 있다.<sup>26)</sup>

모든 인간은 건강<sup>27)</sup>을 제일의 재산으로 생각하며 건강한 삶을 가지려고 노력한다. 그리고 인간은 누구든지 건강하게 살 권리가 있으며 건강하게 살 수 있어야 한다. 만약 인간이 천하를 손에 얻었다고 하더라도 자신의 생명을 잃는다면 그것은 아무런 의미가 없게 된다. 예로부터 인간의 오복(五福) 가운데 하나로 장수(長壽)를 드는데, 이는

---

적 의무로 인식되지는 않았다. 이와 같이 보건에 대한 보호가 국가의 법적 과제로 인식된 것은 사회국가원리가 등장하면서부터이다. 즉 이를 최초로 명문화한 것은 바이마르공화국 헌법 제119조 제2항이라 할 수 있는데, “가족의 순결과 건강은 유지되어야 하며, 국가와 공공단체는 이를 지원하여야 한다”라는 규정이 그것이다. 우리의 경우에도 제헌헌법 제20조를 통하여 이를 보장해 왔으며 일부 수정을 거쳐 지금에 이르고 있다.

25) 장영수, 『헌법학』, 홍문사, 2011, 851쪽.

26) 질병을 헌법적 문제로 바라보면서, 예방적 보건·사후적 보건과 소극적 보건·적극적 보건 등에 대해 언급하고 있는 문헌으로는 이준일, 『헌법과 사회복지법제』, 세창출판사, 2010, 104-105쪽 참고.

27) 건강이 무엇인가에 대한 합의를 도출하기는 쉽지 않다. 그 이유는 건강이라는 것이, 좁은 의미로는 의학적인 개념인 동시에, 넓은 의미로는 종교적, 철학적, 문화적, 사회적인 사상과 밀접한 관련을 맺고 있기 때문이다. 따라서 여기에서는 건강의 개념과 관련하여 소극적인 관점과 적극적인 관점에서 간략하게 살펴보기로 한다. ① 우선 전통적으로 건강이란 질병의 부재상태(absence of disease)로 정의되어 왔다. 따라서 건강의 분석은 질병의 분석과 등치될 수 있는 것으로 보았다. 이러한 전통적 관점은 건강을 자체적으로 추구하여야 할 적극적인 목표가 아니라, 질병의 치료를 통하여 성취되는 소극적인 목표로 봄으로써 건강의 보전보다는 치료에 중점을 두는 현대의료의 단점을 강화시킨다는 약점을 가지고 있다. ② 다음으로 세계보건기구(WHO) 규약의 전문에서는 건강을 “단순히 허약성이나 질병이 없는 상태가 아니라 신체적, 정신적, 사회적으로 완전한 안녕상태”로 정의하고 있는데, 이는 건강을 적극적인 목표로 삼고 있는 것이다. 하지만 이러한 세계보건기구의 개념 정의에 대해서도 “건강을 복지와 연관시킴으로써 성취될 수 없는 사회적 목표를 성취하고자 하는 점에서 비판받아 마땅하다”거나, “인생의 모든 것을 보건의료제도 및 이를 조정하는 자의 관정에 맡기고자 한다는 점에서 ‘의학적 제국주의’(medical imperialism)의 전형적 표상이다”라는 비판이 제기된다. 이상 문제우 외, 『의료보장론』, 고문사, 1990, 117-122쪽 참고.

건강의 뒷받침 없이는 이루어질 수 없는 것으로 그만큼 건강이 우리의 삶에 있어서 중요한 위치를 차지한다고 하겠다. 결국 참된 삶의 영위란 건강을 전제로 하는 것이기에, 건강 없이는 희망찬 비전이나 불타오르는 욕망도 아무런 의미가 없는 것이 되며 가족의 행복이나 참된 삶의 가치도 상실하게 되는 것이다.<sup>28)</sup>

건강은 개인적으로 존엄성을 가진 인간으로서 살아갈 수 있는 전제 조건일 뿐만 아니라 행복 그 자체이자 행복을 추구할 수 있는 기본조건이라 할 수 있다. 아울러 국가적인 측면에서 국민의 건강은 국가공동체의 존립과 발전의 기본적 요소라고 할 수 있다. 따라서 국가가 국민의 건강을 적극적으로 보호하는 것은 개인을 위해서만이 아니라 국가공동체를 위해서도 당연하고 불가피한 과제라고 할 수 있다.<sup>29)</sup>

보건권의 법적 성격과 관련해서는 자유권적 측면과 사회권적 측면을 동시에 가지고 있다는 견해가 주를 이룬다고 할 수 있다.<sup>30)</sup> 물론 이러한 견해들도 보건권이 “국민의 건강보호를 위해 국가에 대하여 적극적인 배려와 급부를 요구할 수 있는 권리라는 점에서 사회적 기본권의 성격이 보다 강하다”거나, “보건권의 주된 성격은 어디까지나 사회적 기본권성”이라는 점을 인정한다.

이러한 견해들이 이야기하는 바와 같이 보건권에 국가의 건강침해 행위의 중지를 요구하는 자유권적 측면이 있다는 점을 부정할 수는 없을 것이다. 하지만 국가의 건강침해행위에 대한 중지요구가 신체를 훼손당하지 않을 권리에서 우선적으로 보장된다고 이해한다면, 보건권은 국민의 건강보호를 위한 사실적 기초를 보장해주도록 요구하는

28) 전은석 외, 『건강과 복지』, 양서원, 2008, 9쪽.

29) 계획열, 『헌법학(중)』, 박영사, 2007, 823쪽.

30) 계획열, 『헌법학(중)』, 박영사, 2007, 823쪽; 권영성, 『헌법학원론』, 법문사, 2010, 711-712쪽; 허영, 『한국헌법론』, 박영사, 2011, 452-454쪽; 성낙인, 『헌법학』, 법문사, 2011, 777쪽; 정종섭, 『헌법학원론』, 박영사, 2011, 783-784쪽; 강경근, “국민의 보건권에 관한 헌재의 최근 결정”, 『고시연구』 통권 제375호, 고시연구사, 2005. 5, 137쪽; 헌재 1995. 4. 20. 91헌마11; 헌재 1998. 7. 16. 96헌마246.

사회적 기본권으로 이해하는 것이 타당할 것이다.<sup>31)</sup> 또한 보건권과 건강권을 개념적으로 구별하는 입장에서 볼 때, 보건권은 사회적 기본권으로 이해하는 것이 타당하다고 생각한다.

결국 헌법상의 건강권에 기초하든, 보건권에 기초하든, 일반 국민은 기후변화에 따른 건강권 침해에 대하여 건강침해행위의 중지를 요구할 수 있고, 건강보호를 위한 사실적 기초를 보장해주도록 요구할 수 있게 된다.

## (2) 환경권

인간은 자연 속에서 태어나 자연과 더불어 살다가 자연으로 돌아가는 존재이다. 인간이 역사 이래 자연을 이용하고 파괴하면서 살아왔으나, 그러한 파괴현상은 자연의 자정능력을 초과하지 않는 한 문제되지 않았다. 그러나 급속한 과학기술의 발달과 산업화 및 도시화는 자정능력을 상회하는 대량의 오염물질을 방출시키게 되었고, 대규모의 자연파괴는 전반적인 생태계의 위기를 초래하게 되었으며, 급기야 인간의 건강한 삶을 위협하는 상황에 이르렀다. 이제는 환경문제가 자원이나 에너지의 고갈과 그에 대한 대책 등과 같은 문제가 아니라 인류의 생존에 관한 문제가 되었다. 즉 환경은 인간의 건강 및 생존과 불가분의 관계를 갖는 문제가 된 것이다. 오늘날 존엄성을 가진 인간으로서의 생활을 비롯하여 행복추구권, 생명권, 신체의 완전성에 관한 권리, 보건에 관한 권리 등은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리가 보장될 때만 가능하다는 데 환경권의 의의가 있다고 할 것이다.<sup>32)</sup>

특히 기후변화의 인위적 원인으로 지목되는 강화된 온실효과, 에어로졸 효과, 토지피복의 변화, 삼림파괴 등은<sup>33)</sup> 인간의 삶을 윤택하게

31) 이준일, 『헌법학강의』, 홍문사, 2011, 736쪽; 장영수, 『헌법학』, 홍문사, 2011, 851쪽.

32) 계획열, 『헌법학(중)』, 박영사, 2007, 792쪽. 참고로 환경권과 관련하여, 헌법의 기본원리의 하나로서 “환경국가 원리”를 드는 견해도 있다.

33) 이에 대해서는 “Ⅱ. 2. 기후변화의 원인” 참고.

하기 위한 과정에서 나온 결과물이었다. 그런데 아이러니하게도 인간의 삶을 윤택하게 하기 위한 과정에서 생겨난 무차별적인 환경파괴는 인간의 삶 자체를 천천히 위협하는 무서운 결과들을 초래하고 있는 것이다.

헌법 제35조는 “① 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. ② 환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다. ③ 국가는 주택개발정책 등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다”고 하여, 기본권으로서 환경권을 규정하고 있다.<sup>34)</sup>

### (3) 국가의 기본권 보호의무 내지 보호권의 법리

기본권 보호의무의 문제는 자유(기본권)에 대한 국가의 위협 못지않게, 사회적 세력에 의한 자유의 위협이 심각한 현대 산업사회의 현실에서 자유를 헌법적 차원에서 효과적으로 보호하기 위하여 독일의 판례를 중심으로 발전되어 왔으며, 우리 헌법재판소의 결정을 통해서도

---

34) 모든 기본권은 기능에 따라 방어권, 급부권, 평등권으로 구분할 수 있는데, 급부권은 다시 규범적 급부권인 보호권과 절차권으로, 사실적 급부권인 사회권으로 이루어진다. 따라서 “환경권은 국가가 쾌적한 환경을 오염·훼손하는 경우에 이러한 제약행위를 중지해달라고 요구할 수 있는 방어권을 포함한다. 또한 쾌적한 환경에 대한 사인(私人)인 제3자의 오염·훼손행위로부터 보호하는 입법을 요구할 수 있는 보호권도 포함한다. 그리고 국가를 상대로 쾌적한 환경에 관한 절차를 보장하는 입법을 요구할 수 있는 절차권도 포함한다. 보호권과 절차권의 경우에 국가는 쾌적한 환경을 보호하고 쾌적한 환경에 관한 절차를 보장하는 입법을 해야 할 의무를 부담한다. 환경권은 일반적으로 사전예방적인 공해예방청구권(환경보전청구권)과 사후회복적인 공해배제청구권(환경복구청구권)으로 구체화된다고 설명되는데 이 가운데 전자가 방어권의 핵심적 내용이 되고, 후자는 환경권에 대한 사후구제적인 의미에서의 절차권을 구성한다...사회권으로서 환경권은 환경보호를 위한 사실적·재정적 기초를 보장해주도록 요구하는 권리로 이해된다. 환경도 개인에게 충분한 자력이 보장되고 시장에 충분한 공급만 제공된다면 개인이 시장에서 구입할 수 있는 대상이기 때문에 방어권이나 보호권 또는 절차권에 의한 보강으로 충분하지 않고 사회권에 의한 보강이 필수적이다.” 구체적인 내용은 이준일, 『헌법학강의』, 홍문사, 2011, 291쪽 이하, 730-731쪽 참고.

수용되었다.<sup>35)</sup> 즉 “기본권 보호의무란 기본권적 법익을 기본권 주체인 사인에 의한 위법한 침해 또는 침해의 위험으로부터 보호하여야 하는 국가의 의무를 말하며, 주로 사인인 제3자에 의한 개인의 생명이나 신체의 훼손에서 문제되는데, 이는 타인에 의하여 개인의 신체나 생명 등 법익이 국가의 보호의무 없이는 무력화될 정도의 상황에서만 적용될 수 있다”고 한다.<sup>36)</sup>

## 2. 국민의 기본권 보호(2): 경영인의 경제활동의 자유

기후변화의 인위적 원인으로 지목되는 강화된 온실효과, 에어로졸 효과, 토지피복의 변화, 삼림파괴 등에 대해<sup>37)</sup> 국민의 건강권(또는 보건권) 내지 환경권 등의 기본권을 절대적으로 주장한다면, 다른 하나의 기본권이라 할 수 있는 경제활동의 자유<sup>38)</sup>는 그 어떠한 경우에도 주장될 수 없게 된다.

국민의 건강 내지 환경을 침해하는 행위에 대해 법적 규제를 가하는 경우 가장 먼저 생각할 수 있는 문제는 그 규제가 과도하여 경제활동의 자유 내지 영업의 자유를 제한하는 것은 아닌가 하는 문제이

35) 기본권 보호의무란 광의로는 누구에 의해서든, 그리고 어떤 원인에 의해서든 항상 자유권적 법익이 위협받고 있는 경우에 기본권 보호를 위하여 개입할 국가의 의무를 말하지만, 협의로는 기본권에 의하여 보호되는 개인의 법익을 사인(私人)인 제3자의 위법적 제약으로부터 보호하여야 할 국가의 의무를 말한다. 구체적인 내용은 계획열, 『헌법학(중)』, 박영사, 2007, 105쪽 이하 참고.

36) 헌재 2009. 2. 26. 2005헌마764 등. 이와 관련하여 “기본권 보호의무” 또는 “보호의무”로 이론구성하지 않고, “보호권”(권리)으로 이론구성 할 수도 있다. 즉 “보호권은 기본권에 대한 사인인 제3자의 제약행위를 전제로 하여 국가에 대해서 그러한 제약행위로부터 보호를 요구하는 권리를 말한다. 이러한 보호의 내용은 기본권을 침해하는 제3자의 행위로부터 보호하는 입법, 주로 형사법(금지과 처벌)의 제정이다. 따라서 보호권은 국가에 대해서 제3자의 기본권 침해로부터 보호하는 입법을 요구하는 권리를 뜻한다. 이러한 권리에 상응하여 국가는 보호입법의 의무를 지는데 이것을 기본권 보호의무 또는 줄여서 보호의무라고 부른다.” 구체적인 내용은 이준일, 『헌법학강의』, 홍문사, 2011, 293-294쪽 참고.

37) 이에 대해서는 “Ⅱ. 2. 기후변화의 원인” 참고.

38) 헌법상 직업의 자유(제15조) 중 직업행사(=수행)의 자유에 의해 보호된다.

다. 예를 들어 국민의 건강 내지 환경을 보호하기 위하여, 법적 규제를 가함에 따라, 지금까지 자유롭게 허용되는 행위라고 생각했던 일정한 행위가 법적 허가를 받아야만 가능한 행위가 되고, 법적 허용치를 초과하는 행위를 하기 위해서는 상당한 비용을 지불해야 하는 경우 이러한 법적 규제는 경영자의 입장에서 경제활동 내지 영업의 자유를 침해한다는 주장이 가능해진다. 더불어 종래 허용되어 오던 행위에 대해 법적 규제를 가하여 경영인의 재산적 가치를 침해하는 경우 헌법상 재산권을 침해할 수도 있다. 물론 재산권 및 경제활동의 자유에 대한 제한이 공공의 목적을 위하여 비례성원칙의 범위 내에서 이루어진다면 그것은 헌법상 기본권에 대한 정당한 제한이 될 것이다.<sup>39)</sup>

### 3. 국가공동체 구성원의 공익(1): 환경보전

지구의 환경은 한 국가 내의 문제에 그치는 것이 아니라 이미 전 지구적인 국제문제가 되었다. 예를 들어 일본의 방사능 누출이 인접 국가에 직간접적인 영향을 미치고, 세계 각국의 온실가스 증가로 인한 지구온난화는 전 지구를 연일 뜨겁게 달구고 있다. 이 글에서 다

---

39) 이는 “EU 및 영국의 배출권거래제도”가 경제활동의 자유의 관점에서 문제는 없는지에 대한 내용을 참고하여 재구성해 본 것이다. 구체적인 내용은 황형준, “EU 및 영국의 배출권거래제도-현황과 법적 쟁점-”, 조홍식·이재협·허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010, 138-139쪽 참고. 즉 “국내배출권거래제도를 도입하는 경우, 기업에 대하여 어떠한 형태로든 온실가스의 배출을 규제할 필요가 있는바, 기업활동에 대하여 이러한 제약을 가하는 것이 헌법 제22조 제1항이 보장하는 직업선택의 자유 가운데 직업수행의 자유라고 할 수 있는 영업의 자유에 저촉되는 것은 아닌가? 특히 배출권을 유상할당하는 경우에는, 배출권을 낙찰할 수 없는 기업은 생산활동에 현저한 지장을 불러올 우려가 있는바 이러한 상황이 영업의 자유에 저촉되는 것은 아닐까 하는 점이다. 이에 관하여는 국내배출권거래제도를 이용한 온실가스의 배출규제 그 자체가 바로 위헌이라고 할 수는 없고, 국내배출권거래제도에 의한 온실가스의 배출규제가 영업의 자유를 제약하여 비례의 원칙의 관점에서 허용될 수 있을지의 문제가 검토되어야 할 것이다.” 이상 문상덕, “일본의 온실가스 배출권거래제도의 현황과 전망”, 조홍식·이재협·허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010, 239쪽.

루고 있는 기후변화도 마찬가지이다. 하루하루 무감각하게 느끼는 기후변화가 훗날 우리가 살고 있는 지구에 엄청난 재앙으로 다가올 것이 분명하기 때문이다.<sup>40)</sup> 더 이상 기후변화의 진행에 무감각해서는 안 될 것이다. 세계 각국의 나라와 국민들이 환경보전의 노력을 통하여 기후변화의 양상이나 속도를 중단하거나 늦춰야 할 것이다. 그것이 바로 지구를 빌려 쓰고 있는 현 세대의 구성원들이 미래 세대의 구성원들을 위해 할 수 있는 최선의 방법인 것이다. 지구의 환경은 어떤 특정한 국가나 기업이 독점할 수 있는 성질이 아니고, 국가공동체 구성원 전체, 혹은 세계시민공동체 구성원 전체의 공익이기 때문이다. 이런 맥락에서 우리 헌법 제35조도 모든 국민에게 환경권을 부여하면서, 국가와 국민(기업경영인 포함)은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다고 규정하고 있다.

#### 4. 또 다른 공익(2): 국민경제의 발전 내지 일자리 창출

국가나 지방자치단체, 그리고 경영인 등은 적극적으로 각종 개발, 건설, 사업 등을 시행하면서 국민경제의 발전 내지 국민의 일자리를 창출하는 공익적 목적을 수행한다. 물론 그러한 공익적 목적을 수행하는 과정에서 환경을 파괴하고 공해를 발생시킴으로써 환경권을 침해할 수 있고, 특히 국가나 지방자치단체는 소극적으로 제3자의 환경침해행위를 허용·묵인·방관함으로써 환경권을 침해할 수 있다.<sup>41)</sup>

---

40) “기후변화는 인류 문명사에서 가장 큰 재앙이 될 것이다. 이미 기후변화가 환경과 생태계에 커다란 영향을 미치고 인간 건강과 생명을 심각하게 위협하는 사태는 너무나 흔하게 확인된다. 더구나 그 규모와 피해가 사상 최대 기록을 계속 갱신하는 것도 예사롭지 않다…기상 관측 이래 최대라는 현상이 매년 일어나면서 피해가 커지고 있음에도 불구하고 그것을 불길한 징조로 보지 않고 단순한 우연이라고 생각하는 것은 헛똑똑이 인간들의 어리석음의 소치일지 모른다.” 이상 장재연, “기후변화와 건강”, 『환경과 생명』 통권 제59호, 환경과 생명, 2009. 3, 136-137쪽.

41) 계획열, 『헌법학(중)』, 박영사, 2007, 808쪽 참고.

더불어 각종 개발행위들을 통하여 국민경제의 발전 내지 일자리 창출이라는 공익적 목적이 실현되기도 하지만, 현실적으로 자본주의 후진국이나 개발도상국의 경우 그러한 상태는 거의 찾아 볼 수 없으며, 오히려 일반 국민의 환경권은 부당하게 침해되고 일부 자본가들에 의하여 지배되는 기업만이 경제개발이라는 공공복리의 이름으로 철저히 보호되는 결과가 나타나고 있다.<sup>42)</sup>

## 5. 충돌하는 법익 사이의 형량

이번 항목에서는 “기후변화와 헌법문제”를 가지고 살펴보았다. 여기에서 중요한 점은 국민의 건강권·환경권, 환경보전이 절대적이지 않듯, 경영인의 영업의 자유나 국민경제의 발전·일자리 창출도 절대적이지 않다는 점이다.<sup>43)</sup> 즉 국민의 건강권이나 환경권을 절대적으로 보호하기 위하여 환경을 훼손하는 행위가 일체 허용되지 않는 것은 아니며, 경영인의 영업의 자유나 국민경제의 발전·일자리 창출을 극대화하기 위하여 국민의 건강권이나 환경권이 절대적으로 무시될 수 있는 것도 아니다. 결국 헌법상의 모든 기본권은 타인의 기본권이나 공익 등을 위하여 제37조 제2항에 따라 제한될 수 있으며,<sup>44)</sup> “비례성원칙”에 반하지 않는 한<sup>45)</sup> 헌법적으로 정당한 기본권 제한으로 평가될 수 있다.<sup>46)</sup>

42) 석인선, 『환경권론』, 이화여자대학교 출판부, 2007, 247-248쪽 참고.

43) 극단화시켜 보면 환경우선론 대 (경제)개발우선론으로 구별 지을 수 있다.

44) 헌법 제37조 제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다”고 규정한다.

45) 기본권 제한의 정당화 논의에 대해서는 이준일, 『헌법학강의』, 홍문사, 2011, 330쪽 이하 참고. 비례성원칙이란 기본권 제한의 목적에 비례적인 수단을 사용하라는 원칙을 말한다. 여기서 기본권 제한의 목적에 비례적인 수단이란 기본권 제한의 목적을 실현하는데 적합하고(적합성원칙, =최대화명령), 그러한 목적의 실현으로 발생할 수 있는 다른 목적에 대한 피해를 최소화하며(필요성원칙, =최소화명령), 다른 목적과 조화롭게 실현될 수 있는 수단을 뜻한다(좁은 의미의 비례성원칙, =합리적 형량의 명령, =최적화명령).

46) 물론 견해에 따라서는 기본권 제한이 정당한지 여부를 평가하는 과정에서 “본질

## IV. 국민의 건강권 확보를 위한 국가의 적극적 책무

### 1. 기후변화에 대응하는 두 시선

기후변화 관련 이슈를 논의할 때 가장 우선적으로 발견되는 인식 차이는 “기후변화가 진실인가”에 대한 반응일 것이다. 환경 전문가들을 중심으로 기후변화 또는 지구온난화로 인해 야기될 인류의 재앙은 우리의 상상을 초월할 것이라는 우려가 제기되고 있고, 실제로 크고 작은 자연재해가 빈번히 발생하면서 이러한 우려는 점차 현실화되고 있다. 특히 기후변화는 다양한 형태로 우리의 건강에 크고 작은 영향을 미치고 있다.<sup>47)</sup>

그러나 국제사회 전부가 위와 같은 인식을 같이 하는 것은 아니다. 일부에서는 기후변화 또는 지구온난화는 과학적으로 완전히 증명될 수 있거나, 현재의 임박한 리스크가 존재하는 것이 아니기 때문에, 과학적으로나 정책적으로 상당한 불확실성이 있는 상황이며, 선진국들이 자국 이익을 보호하기 위하여 이를 전략적으로 활용하고 있다는 시각으로 바라본다.

이러한 대립되는 인식 차이로 인해, 기후변화에 따른 세계 각국의 정책적인 입장이나 대응도 상이하다. 예를 들어 대재앙적 결과를 가

---

내용침해금지의 원칙”이 준수되었는지도 고려될 수도 있다.

47) 예를 들어 문화일보, “폭염 대처법, 열사병 땀 물 마시고 열사병 땀 물 뿌려라”, 2014. 7. 15. 참고; 헬스조선, “마른 장마 원인 엘니뇨, 건강에 미치는 영향은?”, 2014. 7. 15. 참고; 연합뉴스, “WMO·WHO, 기후변화 따른 보건문제 공동대처”, 2014. 7. 9. 참고; 정책브리핑(보건복지부), “본격적인 폭염대비 취약계층 건강주의 당부”, 2014. 7. 11. 참고; 울산종합일보, “폭염으로 인한 시민 건강관리 대응책 마련한다”, 2014. 7. 9. 참고; 뉴시스, “기후변화로 건강 가장 나빠지는 대도시는 부산”, 2014. 6. 25. 참고; 중앙SUNDAY, “평소엔 무관심, 사고 나면 큰 피해, 세월호 사고와 기후변화는 닮은꼴”, 2014. 5. 4. 참고; 정책브리핑(보건복지부), “빨리 찾아온 무더위, 건강관리 이렇게 하세요!”, 2014. 5. 29. 참고; 의협신문, “부산대병원·APEC 기후센터, 기후변화와 질병 공동연구”, 2014. 1. 21. 참고; 쿠키뉴스, “WHO, 기후변화로 건강피해 우려 증가”, 2013. 11. 22. 참고.

저울 리스크를 원천봉쇄해야 한다는 입장에서부터 미래의 기술적 해결에 맡기자는 태도까지 그 스펙트럼이 다양함을 들 수 있다.<sup>48)</sup> 어쨌든 우리의 경험을 통해서도 알 수 있듯이, 지구의 급격한 기후변화는 이미 우리 앞에 주어진 현실이 되었다. 기후변화에 따른 건강권이나 환경권 등의 실현을 위하여 정부나 환경단체, 그리고 국민 모두가 관심을 가지고 노력해야 할 때라고 생각한다.<sup>49)</sup>

## 2. 기후변화에 대응하는 국내에서의 법제 및 정책적 노력들

앞서 살펴본 바와 같이, 기후변화의 문제는 헌법상의 기본권을 비롯하여 공익적인 관점에서든 많은 논의를 필요로 하는 주제이다. 특히 기후변화에 따른 국민의 건강권 침해는 해가 바뀔수록 그 정도가 심화되어 국가사회적인 종합적인 대책이 시급하다고 할 것이다.

우리나라의 경우 때늦은 감이 있지만,<sup>50)</sup> 이명박 정부 시절인 2008년 8월 15일 광복절 경축사에서, 이명박 대통령은 향후 60년 국가비전으로 “저탄소 녹색성장”을 천명하고, 이어서 G8 확대정상회의에서 전지구적인 기후변화 대응 노력에 적극 동참할 의지를 강조하면서, 기후변화정책이 국가의 핵심 어젠다로 급부상하게 되었다. 이후 대통령

48) 김호철, 『기후변화와 WTO-탄소배출권 국경조정』, 경인문화사, 2011, 11쪽 참고.

49) 장재연, “기후변화와 건강”, 『환경과 생명』 통권 제59호, 환경과 생명, 2009. 3, 136쪽 이하 참고.

50) 국회에서는 「지구온난화방지대책에관한법률안」(2001년 12월 21일 발의, 이정일 의원 등 20인 외 1인, 임기만료폐기), 「지구온난화가스저감대책법안」(2001년 12월 27일 발의, 이호웅 의원 등 23인, 임기만료폐기), 「지구온난화방지대책법안」(2004년 11월 5일 발의, 이호웅 의원 등 27인, 폐기), 「기후변화대책기본법안」(2008년 11월 7일 발의, 김성곤 의원 등 33인, 대안반영폐기), 「기후변화 대응 및 온실가스 감축 지원에 대한 기본법안」(2008년 11월 25일 발의, 배은희 의원 등 21인, 대안반영폐기), 「기후변화대책기본법안」(2009년 1월 14일 발의, 이인기 의원 등 25인, 대안반영폐기) 등이 제출된 바 있다. 한편 국회의 입법과정과는 별도로 정부는 「저탄소 녹색성장 기본법안」(2009년 2월 27일, 대안반영폐기)을 제출하였다.

직속으로 정부의 녹색성장 정책을 조율하는 녹색성장위원회를 발족시키고(2009년 1월),<sup>51)</sup> “기후변화 적응 및 에너지 자립”, “녹색기술·녹색산업의 신성장 동력 창출”, “삶의 질 개선과 국가위상 강화”라는 3대 전략과 이를 달성하기 위한 10대 정책과제를 내용으로 하는 ‘녹색성장 5개년 계획(2009-2013)’을 발표하고, 총 107조원을 투입할 계획임을 밝혔다(2009년 7월).<sup>52)</sup>

또한 “경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소(低炭素) 녹색 성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장 동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적으로” 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되어 현재 시행 중에 있으며(2010년 1월 13일 제정, 동법 제1조), 동법 제46조(총량제한 배출권 거래제 등의 도입)에 근거하여 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이 제정되어 현재 시행 중에 있다(2012년 5월 14일 제정).

### 3. 개선방안과 앞으로 남은 문제들

앞서 살펴본 바와 같이, 기후변화와 밀접한 관련을 맺으면서 시행되고 있는 현행 법률은 「저탄소 녹색성장 기본법」이라 할 수 있다. 동

---

51) 박근혜 정부로 들어서면서 녹색성장위원회의 위상이 많이 낮아졌는데, 대표적으로 대통령 직속으로 되어 있던 것을 국무총리 소속으로 격하시켰다. 한편 에너지와 환경은 지난 국민의 정부(김대중 대통령) 이후 계속 지속적으로 대통령이 관심을 갖고 대통령이 주재하는 위원회를 통해 지속적으로 다뤄왔다. 즉 국민의 정부 때 출범한 지속가능발전위원회, 참여정부(노무현 대통령)의 국가에너지자문회의 및 국가에너지위원회, 그리고 이명박 정부의 녹색성장위원회까지 총 15년 동안 대통령의 주요 관심사였다. 그 기간 동안 아젠다21, 새만금, 방폐장, 해외자원개발, 신재생에너지, 국가에너지기본계획, 스마트그리드, 자발적 온실가스 감축목표, 기후변화대응 기본계획 등 굵직굵직한 이슈들이 위원회에서 논의·심의되었다.

52) 녹색성장위원회, 『녹색성장 국가전략』 및 『녹색성장 5개년 계획(2009-2013)』 참고.

법은 법률제정과정에서, 국회의원들이 제안한 소위 ‘기후변화대책법’의 상당 부분의 내용을, 정부가 제안한 「저탄소 녹색성장 기본법안」에 흡수하는 형태로 마련된 것이었다.<sup>53)</sup>

물론 동법에 대해서 “그 내용을 들여다보면 아직 한국 사회가 체감하고 있는 기후위기에 대한 인식 수준과 그 대응의 필요성에 대한 절박함이 얼마나 낮은 것인가를 실감하게 되는 것도 사실이다.”<sup>54)</sup> 몇 가지를 들어 보면 다음과 같다.<sup>55)</sup> 예를 들어 동법은 기후변화에 대응하

---

53) 이에 대해서는 김유향, “기후변화법과 녹색성장법 리뷰”, 『의정연구』 제27권, 한국의회발전연구회, 2009, 327쪽 이하 참고. 또한 조홍식, “우리나라 기후변화대책법의 전망”, 『환경법연구』 제30권 제2호, 2008, 311(318)쪽 이하 참고.

54) 최승국, “녹색운동 시각에서 본 기후변화 법제도의 문제점과 개선방안-녹색성장 기본법과 온실가스 감축목표를 중심으로-”, 조홍식·이재협·허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010, 524쪽. 더 나아가 최승국은 “실효성 있는 온실가스 감축방안 마련을 위해서는 온실가스 배출을 억제하고 감축방안을 마련하기 위한 법과 제도가 필요하다. 또한 온실가스를 충분히 감축한다고 하더라도 이미 배출된 온실가스로 인한 기후변화의 진행이 당분간 계속될 것이기 때문에 기후변화에 대한 적응방안을 마련하는 법과 제도를 보완하는 것도 미룰 수 없는 과제이다. 더 나아가 기후변화를 포함한 환경문제는 선진국이나 부유층보다는 저개발국과 저소득층, 사회 약자에게 치명적으로 나타난다. 때문에 기후변화로 인한 사회 약자를 보호하기 위한 장치도 시급히 마련되어야 한다. 이러한 이유에서 기후변화 대응을 위한 올바른 법과 제도를 마련하는 것은 더 이상 미룰 수 없는 주요 의제가 될 것”이라고 한다. 위의 글, 524쪽. 한편 박병도 교수는 이러한 점과 관련하여 “기후부정의”(climate injustice)라는 개념을 사용하고 있다. 예를 들어 “모순되게도 기후변화 유발의 책임은 거의 없는 국가나 계층이 그로 인한 피해에 더 노출되어 있는 상황”을 들 수 있다. 즉 “전통적인 농어업 국가인 방글라데시는 기후변화에 원인을 제공한 책임이 매우 미약한데 비하여 기후변화로 인한 영향에 취약한 대표적인 국가이다.” 이와 같이 기후부정의란 기후변화에 대한 책임이 거의 없는 국가들이 도리어 높은 위험에 빈번하게 노출되는 현상을 가리킨다. 이에 대해서는 박병도, “기후변화 취약성에 대한 인권적 접근-환경정의와 건강권을 중심으로-”, 한국법제연구원 편, 『기후변화와 녹색성장(법제의 성과와 전망) III』, 2012, 377쪽 이하 참고.

55) 이하의 내용은 최승국, “녹색운동 시각에서 본 기후변화 법제도의 문제점과 개선방안-녹색성장 기본법과 온실가스 감축목표를 중심으로-”, 조홍식·이재협·허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010, 525쪽 이하 참고. 이하에서 소개하고 있는 내용 외에도 최승국은 “녹색성장과 지속가능발전에 대한 개념 왜곡”, “기존의 환경법제와 거버넌스 기능을 현저히 해칠 우려”, “총량제한 배출권 거래제도의 후퇴와 배출권 거래제의 한계”, “온실가스 감축목표와 방향이 제시 안 됨” 등을 지적하고 있다.

는 기본법 성격으로 제정된 것이었으나 실상은 기후변화 대응법안이 라기보다는 녹색‘성장’에 초점을 맞춘 종합법(환경과 경제를 망라함) 으로서의 성격을 강하게 갖는다고 할 수 있다. 앞서 언급했듯이, 동법의 목적이 드러난 제1조 어디를 보더라도 기후변화의 심각성에 대한 인식과 기후문제 해결에 대한 의지를 전혀 찾아볼 수 없다. 이와 같이 동법이 기후변화 방지를 위한 순수한 환경법적 성격을 벗어나 있음으로 해서 법에서 추구하는 내용상의 충돌이 발생할 경우 기후변화 방지라는 중요한 목표를 추구하는데 분명한 한계를 보일 가능성을 배제할 수 없다.

또한 동법에는 기후변화 대책이나 녹색성장 그 자체와는 무관한, 이명박 정부의 국책사업을 뒷받침하고자 하는 굵직한 독소조항들이 포함되어 있어, 동법안의 입법취지 자체를 의심스럽게 만들고 이는 입법과정에서 심각한 논란을 낳기도 했다. 대표적으로 원자력 산업 육성과 4대강 정비사업과 관련한 내용이 그것이다.

또한 동법은 사회적 약자를 보호하기 보다는 기업의 입장을 대변하고 있다고 생각된다. 온실가스 감축을 위해서는 “환경친화적인 조세제도”의 도입이 필요하다. 동법이 처음 입법예고 되었을 때에는 이러한 부분이 반영되어 있었으나, 최종 법안에서 내용의 일부 수정이 있었지만, 법률이 기업의 입김을 벗어나지 못한 쪽으로 결론이 나버렸다.<sup>56)</sup> 결국 정부에서도 탄소세 도입 등을 통해 조세제도의 혁신이 필요함을 인식하고 있었음에도, 입법과정에서 산업계 등의 로비에 의해 그 내용이 사라져 버린 것이다. 결국 동법은 기후변화 방지를 위해 꼭 필요한 몇 안 되는 내용조차 기업들의 압력에 의해 사라지고 기업의 입장만을 대변하는 것으로 바뀌게 되었다.<sup>57)</sup>

56) 동법 제30조(조세 제도 운영)는 “정부는 에너지·자원의 위기 및 기후변화 문제에 효과적으로 대응하고 저탄소 녹색성장을 촉진하기 위하여 온실가스와 오염물질을 발생시키거나 에너지·자원 이용효율이 낮은 재화와 서비스를 줄이고 환경친화적인 재화와 서비스를 촉진하는 방향으로 국가의 조세 제도를 운영하여야 한다”고 규정한다.

57) 이처럼 환경친화적 조세제도 도입의 실패는 그 자체로 끝나는 문제가 아니라, 온

몇 가지만 언급한 것이지만, 이러한 많은 문제점들은 기후변화의 기본법임을 자처하고 있는 현행 「저탄소 녹색성장 기본법」에 많은 변화를 요구하고 있다. 물론 그 변화의 방향은 동법의 내용을 개정하는 수준이 있을 수 있겠고,<sup>58)</sup> 이와 달리 법률의 이름을 변경하고 새로운 내용을 삽입하는 등 전면 개정(제정) 수준이 있을 수 있겠다.<sup>59)</sup> 예를 들어 가칭 ‘기후변화대책기본법’을 제정하고, 여기에 기후변화로 인한 국민의 건강권 보호를 명시하고, 기업들에게 탄소세(혹은 환경세<sup>60)</sup>)를 부과하는 등의 내용이 될 것이다.<sup>61)</sup>

---

실가스 감축을 위한 책임이 기업으로부터 일반 소비자, 특히 서민들에게 전가된다는 점이다. 우리나라는 국제협상에서 어떤 형태로든 온실가스 감축목표를 설정할 수밖에 없을 것이고, 기업들이 회피한 책임은 사회적 약자에게 넘어 올 수밖에 없기 때문이다.

58) 이는 기존의 법률을 보완하는 수준으로 평가할 수 있다.

59) 이는 기존의 법률과 별도로 새로운 법률을 제정하는 수준으로 평가할 수 있다.

60) 조세와 관련해서는 다음의 문헌들을 참고하기 바란다. “환경세”에 대해서는 윤지현, “환경세와 ‘담세력에 따른 과세’ 원칙 간의 관계에 관한 시론(試論)”, 조홍식·이재협·허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010, 367쪽 이하 참고. “탄소세”에 대해서는 최승국, “녹색운동 시각에서 본 기후변화 법제도의 문제점과 개선방안-녹색성장 기본법과 온실가스 감축목표를 중심으로-”, 조홍식·이재협·허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010, 522쪽 이하 참고. 또한 제19대 국회에서는 현재 「기후정의세법안」(박원석 의원 등 12인, 2013년 6월 28일 발의)이 발의되어 있는 상태이다. 동법안은 “온실가스 배출과 과세대상과의 연계성이 높으며 온실가스 배출 억제와 단계적 원자력 발전소 비중을 줄여나가기 위한 가장 핵심적인 세제인 기후정의세를 도입하여, 국제환경의 변화에 대응하고 기후변화 관련 산업을 육성하면서 에너지 전환과 녹색일자리 창출, 에너지 취약계층 지원사업에 필요한 재원을 확보하고자 하는 것”이라고 한다.

61) 최근 2014년 7월 7일, 국회 지속가능발전특별위원회(위원장 한명숙)와 빅애스크(Big Ask, =커라단 요구, =기후변화법 제정 운동) 네트워크는 「새로운 기후변화법 제정의 방향과 과제」라는 주제로 국회의원회관에서 토론회를 개최했다. 동 세미나에서도 한편은 “녹색성장기본법이 존재하는 상황에서 새로운 추가입법 필요성이 낮다”, “우리나라 통합정보관리시스템상 평가가 불가능한 상황에서 2050년까지의 온실가스 장기 감축 목표를 설정하는 것은 바람직하지 않다”, “기후변화 대응 논의는 환경적인 측면뿐만 아니라 경제적 측면과 사회적 측면을 함께 검토해야 해법이 가능하다”고 주장한 반면, 한편은 “녹색성장기본법은 실제로 기후변화대응보다는 성장에 초점이 맞춰져 있고 장기감축목표의 부재, 기후변화 대응계획의 실질적 이행방안 미흡, 에너지정책의 하위구조 등의 문제점을 안고 있다”며 “별개의 기후변화법 제정이 시급하다”, “현행법의 한계를 감안할 때 기후변화대응기본법의 제정은

## V. 결 론

결론적으로 지구의 기후변화는 인간의 건강(권)을 침해하는 치명적인 결과를 가져올 수 있다. 즉 IPCC(유엔기후변화에 관한 정부간 협의체)는 인류가 지금과 같은 수준으로 온실가스를 배출하면, 2020년에는 양서류가 멸종하게 되고, 4억 명에서 많게는 17억 명에 이르는 인류가 물 부족에 시달리게 될 것이라고 경고한 바 있다. 또한 홍수와 폭우, 말라리아와 같은 각종 전염병이 일상화된다고 경고하였다.

이를 볼 때 지금 시점에서 국가와 기업, 그리고 국민 모두가 적극적으로 협력하여 기후변화에 대처하지 않게 되면, 가까운 미래에 감당할 수 없을 만큼의 전국가적 내지는 전지구적 재앙을 마주하게 될 지도 모른다. 기후변화의 문제를 단순히 경제논리로만 접근하기에는 국가공동체 구성원의 건강문제에 치명타를 줄 수도 있다는 점에서, 하루바삐 헌법에 기초하여 법률과 국제법규들을 법체계에 맞도록 정비하고, 이에 기초한 정책들을 일관성있게 추진해 나갈 필요가 있다고 생각한다.

---

시기적으로 적절하다”, “(기후변화법 제정 과정에서) 감축목표를 달성하지 못할 경우 불이행에 대한 제재조치를 포함해 강력한 규정을 담아야 한다”, “(기후변화법 초안은) 5년의 기간마다 단기 감축목표를 설정하도록 하고 있다”며 “온실가스 중기목표를 세우자는 주장 때문에 기후변화법안이 만들어지지 않을까 우려된다”고 주장하였다. 구체적인 내용은 환경일보, “기후변화법 제정 지지부진”, 2014. 7. 11. 참고.