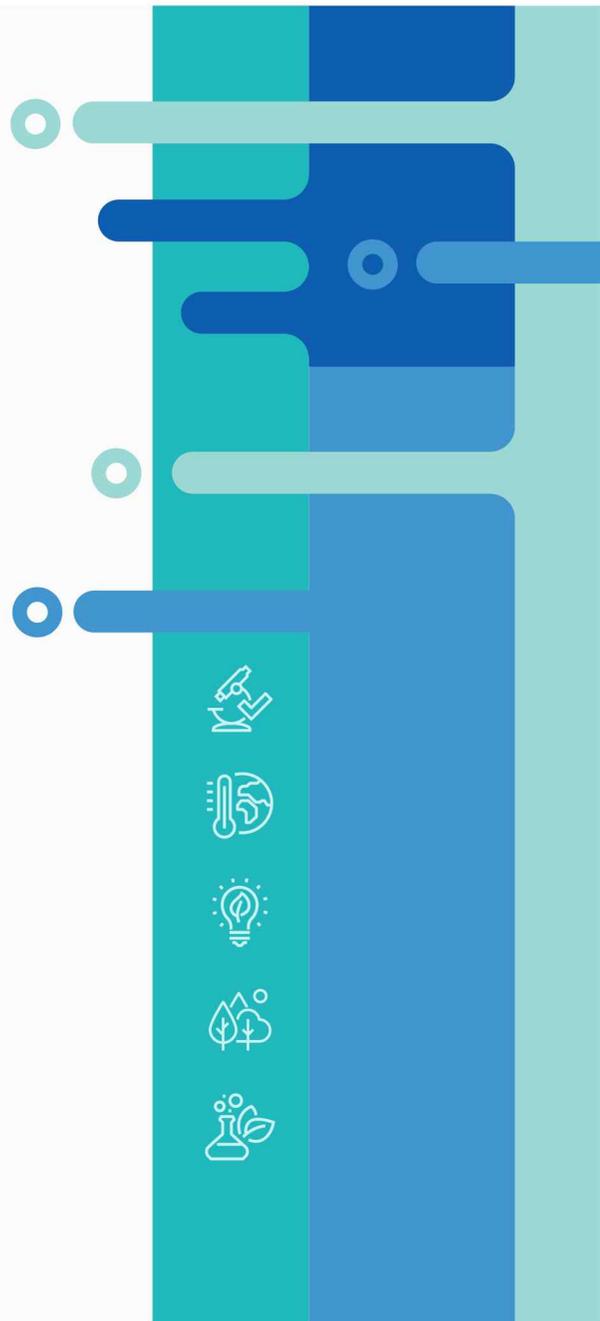


NIGT BRIEF

2023 글로벌 기후소송 동향 주요 내용 및
기후기술 국제협력 시사점

심유영 / 정용운





심유영, 정용운 / 국가기후기술협력센터

하이라이트

- '23년 6월 및 7월 그린섬 기후변화 환경연구소와 유엔환경계획은 각각 글로벌 기후소송 보고서(Global trends in climate change litigation:2023 snapshot, Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review)를 발간, 기후소송이 전 세계 기후 거버넌스 강화를 위한 정책적 수단이자 기후 위기 완화를 위한 '기후 행동'에 직접적인 영향을 미치는 전략임을 강조
- 증가하는 기후소송의 유형이 기후변화 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) 및 파리협정(Paris Agreement)과 같은 국제사회의 탄소 감축 노력에 힘을 보태고 있다는 점에서 각 보고서는 전 세계 기후소송 동향 분석 의미의 중요성과 향후 소송 사례 증가 및 소송 동향에 관한 예측 필요성을 주장
- 다가오는 제28차 유엔기후변화협약 당사국총회(Conference of Parties, COP 28) 의제 진전 및 국제사회의 기후변화 대응을 위한 기후기술 선도 국가로서 우리 정부의 기후기술 방향성을 고려, 본 브리프에서는 아래와 같은 정책제언 제시
 - 유엔기후변화협약 기술 선도국 간 기후기술 한계 극복 및 대안을 고려한 현실적인 탄소 감축 목표 수립 및 국제협력을 활용한 양·다자 기술개발 R&D 지원 방안 모색
 - 기후위성, 비친환경적 투자 및 사업 등을 지양하기 위한 자발적 규제 수단 마련을 위하여 민·관이 활용, 적용 가능한 공신력 있는 과학 정보 기반 온실가스 감축 규제 부담 최소화 및 준수율 강화를 목표로 하는 정량적 기후기술 평가체계 개발

키워드

- 기후소송(Climate Litigation), 기후 기술(Climate Technology), 기술 지원(Technical Assistance), 연구 개발(Research and Development), 국제 협력(International Cooperation)

들어가며

기후소송 배경 및 의의

- 기후소송은 기후 대응 정책 기반 마련 및 활성화를 위한 정책 수립의 촉구를 위하여 정부를 대상으로 진행되는 공법소송과 기후변화에 대한 원인을 제공한 기업을 상대로 기업의 행위 및 책임을 묻는 사법 소송으로 구분¹⁾
- 최초 기후소송은 1990년 미국 정부 기관을 상대로 '국가환경정책법(National Environmental Policy Act, NEPA)'의 위반을 주장한 사례가 있으며 이후 2000년대 중반 유럽 국가를 중심으로 확산, '2015년 파리협정' 채택 및 '우르헨다 사건(Urgenda Foundation v. State of the Netherlands case)'²⁾을 기점으로 세계적으로 증가 추세 양상

¹⁾ David Markell & J.B. Ruhl, An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?, 64 Fla. L. Rev. 15 (2012)

- 최근 발생한 기후소송의 동향은 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP 26)에서 강조된 주요 내용²⁾과 일치하며 그랜섬 기후변화 환경연구소(Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment)와 유엔환경계획(UNEP)의 보고서는 최근 진행된 기후소송 사례³⁾가 기후 거버넌스 변화에 영향을 미친다고 주장, 이는 소송 결과가 기후변화 대응 행동에 유리하게 작용하여 새로운 기후 정책 및 행동으로 발전되는 법률의 선순환구조를 의미
- * 탄소 배출 감축을 위한 국가의 목표 및 행동 증진, 모든 에너지 부문 관련 화석 연료 사용의 단계적 축소, 효과적인 기후 행동 및 정의로운 전환 제공을 위한 사회 전반의 협력, 환경 체제의 변화를 위한 도구로 금융을 활용할 필요성 등
- ** 개인 책임에 대한 소송, 온실가스 제거 또는 네거티브 배출 기술에 지나치게 의존하는 감축 공약에 문제를 제기하는 소송, 단기 잔류 기후변화 유발 물질에 초점을 맞춘 소송, 기후와 생물 다양성 연관성을 명시적으로 다루는 소송, 기후변화가 초래한 손실과 피해에 대한 법적 구제 수단 소송 등

2023 글로벌 기후소송 동향의 주요 내용³⁾

글로벌 기후소송 동향 전반에 관한 이해⁴⁾

- UNEP은 미국 콜롬비아 법대 신하 기후법 전문 연구기관인 기후변화법센터(Sabin Center for Climate Change Law)와 진행한 기후소송 관련 공동 연구 결과로 세 번째 보고서「글로벌 기후소송 보고서: 2023년 현황」을 '23년 7월 발간
- 런던정경대학교(LSE)의 신하 기구인 그랜섬 기후변화 환경연구소도 기후변화법 센터에서 관리하는 데이터베이스를 기반으로 다섯 번째 보고서「기후변화 소송 글로벌 동향 2023 스냅샷」을 '23년 6월 발간

표 1 2015년~2023년 기후소송 유형 요약

전략 유형	상세 내용	피고 유형 및 사례 수
정부 프레임 워크	국가 경제 및 사회 전체에 영향을 미치는 기후 목표 및 정책 이행에 대해 제기하는 소송으로 인권 보호를 포함, 국가 차원의 목표와 계획을 강화하여 모든 차원에서 더욱 진취적인 정책 결정을 위한 기반 제공	정부 (81건)
기업 프레임 워크	기업의 지배구조 및 의사결정의 변화를 요구함으로써 기업의 다배출 활동을 지속하는 것을 중지하기 위해 진행되는 소송으로 기업 전체 정책 및 전략에 초점을 맞추고 인권 및 환경 실사 기준을 주로 활용	기업 (17건)
통합 기후 고려 사항	유해한 특정 정책 및 사업을 중단하는 한편, 기후 고려사항, 표준, 원칙 등 통합하여 정책결정자가 기후 문제를 보다 중점적으로 다루고 이를 정부 의사결정에 반영하게 하는 소송 기후 영향을 심도 있게 고려하지 않고 추진된 새로운 정책에 대해 문제 제기, 기존에 낮은 측정된 정책의 목표 수준을 수정하는 데 초점	정부 및 기업 (206건)
자금 흐름 제한	기후 행동과 일치하지 않는 사업에 대한 공·사적 자금의 흐름에 문제를 제기하는 소송 금융 의사결정에 기후 위기의 중요성을 증폭시키는 것으로 탄소 배출량이 많은 활동의 비용을 증가시켜 해당 활동이 법적으로 허용되더라도 경제성을 상실하여 실행 불가능하게 하는 데 활용	정부 (54건)
적응 실패	정책 실현 또는 시설 개발 과정에서 기후 위험의 영향을 고려하지 않은 것에 대해 정부 또는 민간에 문제를 제기하여 민·관이 의사결정 과정에서 물리적인 기후 위험을 더욱 고려하도록 하는 것을 목표 기후변화로 인한 시설과 지역의 미래 위험에 대한 고려 및 해결 실패, 저탄소 전환과 관련하여 물리적인 변화에 대한 위험을 식별하여 관리하는 시스템 개발의 실패를 의미	정부 및 기업 (14건)

2) Climate Change Litigation Databases. 2015. Urgenda Foundation v. State of the Netherlands.

3) UNEP. Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review. 2023.

4) LSE. Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot. 2023.

보상	기후변화와 관련된 손해에 대해 금전적인 배상을 주장하는 소송으로 '오염자 부담 원칙'을 적용, 높은 탄소 배출 활동과 관련하여 이익에 직접 영향을 주어 근본적으로 온실가스 배출을 억제하는 효과 구현	정부 및 기업 (17건)
기후 위상	제품 또는 서비스가 실질적으로 기후 대응과 관련한 행동 및 목표에 차이 존재, 기후 친화적 주장에 문제 제기 넷제로(Net-zero), 기후 중립, 삼림벌채 방지 등 저탄소 미래로의 전환에 대한 기여에 관련된 부정확한 정보 제공에 초점을 맞추어 잘못된 정보 또는 캠페인이 기후변화 피해 및 위험에 영향을 미치는 것을 방지 (총 57건 중 기업 대상만 52건)	정부 기업 (57건)
개인 책임	기후 위험을 적절하게 관리하지 못한 책임을 특정 개인(주주, 연기금 수혜자, 기업 이사, 회계사 등)에게 돌려 정부 또는 민간이 직접 기후 문제의 우선순위를 정하도록 장려하는 소송	개인 (8건)
글로벌 지침	기후 문제에 대한 국제법원의 규범적 권한에 관여하여 기후 외교의 미래 발전과 향후 국제, 국내 법원 재판에 의한 개별 국가의 법적 의무 해석에 영향을 미치는 소송 온실가스에 관련하여 즉각적인 행동의 제약은 없으나 추가 조치를 위한 강력한 기반을 구축하는 데 기여	정부 (4건)

※ '2023 Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot(2023)' 참고하여 저자 재구성

- 전 세계 기후소송 분석을 위해 두 기관은 동일 데이터베이스 활용, 그랜섬 기후변화 환경연구소의 보고서는 549건의 판결 중 약 55%가 기후에 긍정적인 결과로 작용함을 주장, 소송의 판결 여부와 별개로 제소 자체로서 피고의 향후 행보에 부담이 될 수 있음을 강조
- 소송 결과의 주요 골자는 원고가 패소할지라도 기후소송을 토대로 기후 담론을 형성할 수 있다는 점이며 결국 기업과 금융기관의 의사 결정자들이 기업의 법적 의무와 책임 소재를 고려하여 올바른 미래기후 행동을 장려할 수 있음을 설명
- UNEP의 보고서는 2020년 발간된 보고서 이후 2022년 12월 31일까지 발생한 소송을 중심으로, 그랜섬 기후변화 환경연구소의 보고서는 1986년부터 2023년 5월까지 진행된 총 2,341건의 사건 중, 지난 12개월간 발생한 190건의 소송 중심으로 사례 및 동향 설명
 - 2015년 이후 제기된 기후소송은 1,157건으로 확인, 2021년에는 266건으로 최다 소송 제기되었으며 이는 지난 5년간 발생한 소송 수의 약 2배
 - 분석 내용은 기후소송이 지리적 관점에서 북반구를 중심으로 발생하고 있음을 나타내며 최다 기후소송 국은 미국 1,590건이며 다음으로 호주 130건, 영국 102건, EU 67건, 독일 59건, 브라질 40건, 캐나다 35건 순으로 집계
 - 총 135건의 남반구 사례 중, 50건 이상 2020년 이후 접수되었으며 불가리아, 중국, 핀란드, 루마니아, 러시아, 태국 및 터키 등 남반구 7개 지역의 새 소송 사례 확인, '23년 7월 기준 우리나라에는 총 5건의 기후소송⁵⁾ 제소
- 기후소송은 건강한 환경에 대한 권리, 개발 절차와 환경법의 괴리에서 발생하는 피해 관련 공법소송을 일반적으로 다루며 주로 정부를 상대로 비정부 기구 및 개인이 제소하나, 최근 들어 기업 및 지방 정부 등 피고 범위의 확장 추세가 확인
 - 기업 대상 사법 소송 분야는 기존의 화석 연료 기업 대상에서 에너지, 운송, 금융, 식·농업 등 다양한 산업군으로 확대되고 있으며 일반적으로 기업 소송이 가장 많았던 미국 외의 지역에서도 기업을 대상으로 한 '기후 위상' 사례가 증가
- 보고서는 기후소송 결과가 행위자의 행동 변화 요구와 직결된다는 점에서 행위자의 비용과 위험을 증가시키는 직접적 영향, 대중의 인식 또는 정부의 정책을 점진적으로 변화하게 하는 간접적 영향으로 분류
- 국제기구에 제소된 총 4건의 사례⁶⁾ 중, 국제해양법재판소(ITLOS), 미주인권재판소(ACHR), 유엔국제사법재판소(ICJ)에 제소된 3건은 기후변화 피해를 초래한 국가에 대한 법적 책임 강화를 촉구하는 권고사항이고 1건은 국제형사재판소(ICC)에 기후변화 영향을 미친 원인 행위자로 기업 이사회의 소임에 대한 책임을 문제 제기한 불만 사항

5) 한겨레. 국내 5번째 기후소송 제기...“탄소중립계획, 법정 목표 미달” 2023. <https://www.hani.co.kr/art/society/environment/1099008.html> (접속일: 2023.07.17.).

6) Sabin Center for Climate Change Law 2023. Climate Change Litigation Databases. <http://climatecasechart.com>. (접속일: 2023.07.31.).

글로벌 기후소송 주요 동향 및 논점

- UNEP의 보고서에 의하면 글로벌 기후소송 보고서에서 공통으로 발견되는 기후소송 동향에 관한 쟁점은 ①기후 대응과 관련한 정부 정책의 인권 및 미래세대 자유 보장 여부, ②건강한 환경에 대한 권리로서 파리협정의 초법성 준수 여부
- 유엔인권이사회(UHRC)가 인정한 '건강한 환경을 향유 할 권리'⁷⁾에 관하여 기후변화를 초래한 행위자의 책임을 개별 국가가 법적 구속력 발휘를 통하여 관리, 국경을 넘는 피해를 보호할 필요 등이 강조되며 기후 관련 정부 정책의 근거 마련을 위한 국제사회의 움직임 관측
- 온실가스 감축을 위한 기후 정책이 각 정부의 재량권이라는 관점에서 소제기를 위한 원고적격 여부와 소송 결과 등에 차이가 있으나, 최근 동향은 정부가 아닌 기업으로 피고 범위 확장, 기존 공법소송에서 사법 소송으로 사례와 유형이 복잡해지는 상태
- 법규범의 정립과 연결되는 '정부 프레임워크' 전략 유형은 관련 내용의 약 70% 이상이 인권 보호 등 기초 헌법 내용에 근거하며 공법으로 구분 가능, 지난 12개월간 발생한 51개의 기후소송 사례 중, 34개국에서 확인되며 꾸준히 증가
- '23년 7월 EU는 '지속가능성 실사 지침(Directive on Corporate Sustainability Due Diligence, CSDDD)'⁸⁾을 승인하며 기업경영에 기후변화가 고려 및 계획될 필요성에 대한 국제사회의 노력에 동참, 기업의 인권 및 환경에 대한 책임 불이행 시 손해배상 등 경제 및 행정상 불이익 부여를 통한 범정부 차원의 규제 구축 및 집행 방안 마련
- 최근 가장 급격히 증가한 '기후위성'으로 구분된 소송 유형은 기업의 기후 공약 불이행, 기업 제품 속성 등의 허위 표기, 기후 행동 관련 투자 및 지원에 대한 과장, 기후 위험 정보 미공개 등과 관련된 내용을 포괄적으로 다루며 기업의 신뢰도가 경제 및 행정적 손실과 연결될 수 있음을 설명
- 주요 탄소배출 기업(Carbon Majors)이 주도적으로 온실가스 배출량을 줄여야 한다는 국제사회의 공감대 기반, '보상(오염자 부담 원칙), '기업 프레임워크,' '기후위성' 등 소송 전략 및 피고 유형 다각화
- '개인 책임'과 관련된 최근의 사법 사례는 기업 및 금융법에 기반한 합리적 투자 전략 구성요소에 중점을 두며 기업의 법적 의무와 책임을 기업 전체가 아닌 의사결정의 권한을 갖는 일부 개인으로 초점을 맞추어 주주와 투자자 보호
- 의사 결정자의 책임 명확화 및 능동적 개입을 낮은 투자 수익률 방지 및 기후변화 불확실성의 위험 축소와 연계, 기업 행위 결과가 미래기후 환경에 미치는 영향뿐만 아니라 과거에 발생한 피해 및 손실까지 고려하는 소급 적용 필요성 대두
- 기업 내 재무 의사 결정자의 행동 및 역할의 결과가 미래 환경 변화에 직접적인 영향을 미치고 의사 결정자의 사고방식이 기후변화의 불확실성을 고려한 선택일 필요가 있다는 관점에서 '개인 책임'과 '적응 실패'로 재무 의사 결정자의 책임 범위 확장, 예측 가능 미래 결과에 대해 기업이 다차원적으로 고려할 필요성 강조
- '자금흐름 제한'과 같은 전략 유형은 주로 산림 벌채, 화석 연료 공급, 석유 탐사 및 생산 등의 중지를 위하여 정부나 민간의 사업 추진 과정에서 기후 대응을 우선순위로 고려하도록 압박하는 수단으로 활용

결론

글로벌 기후소송의 향후 방향성

- 두 보고서는 기후소송의 향후 방향성으로 인권 및 기후법 등 기존의 기후소송이 다루던 내용에서 확장하여 기후 대응

⁷⁾ UNHRC. Right to a healthy environment: good practices, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. United Nations General Assembly Human Rights Council. 2020.

⁸⁾ EU. Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937. 2022.

관련법 보완에 따른 온실가스 흡수원 보호, 환경 실사와 관련한 생물 다양성 보존, 해양 보호, 극한기후 발생으로 인한 피해, 단기 체류 대기 오염 물질(SLCP) 피해, 국제 투자 협정 기반 국가 간 중재, 취약 계층 구제 등 관련 내용이 향후 글로벌 기후소송 동향으로 부상할 가능성 예측

- 또한, 기후소송의 증가에 따른 법적 정의 구체화 필요성, 급격한 기후변화로 발생하는 이민자, 실향민, 망명 신청자 관련 소송, 기상재해 전후 소송, 기후변화 취약집단과 관련된 정책변경 또는 피해보상 소송 등의 증가 전망
- 학계와 국제기구에서는 공통적으로 기후소송이 기후변화의 완화 및 적응을 촉진하기 위한 중요 요인으로 작용하며 실제로 현시점에서 소송이 기후 위기 대응을 위하여 가장 강력한 법적 수단임을 인정
- 기후변화와 법적 책임 간 연관성을 보여주는 방법으로 기후변화 거버넌스 구축 및 이행을 위한 책임성, 투명성, 정직성을 제고, 이해당사자 사이에서 더욱 진보한 기후 대응 촉진 방안 제시
 - 국제기구 포함하여 개별 국가의 기후과학 및 속성 관련 연구 강화, 기후 관련 국내외 법·제도 관련 연구 심화, 지속가능성 공시 표준화 및 활성화 등 지금보다 다각화된 기후 대응 방안으로 꾸준히 기후 체제 및 거버넌스 개혁 움직임을 촉진할 필요성 언급
 - 기후소송 사례 증가가 단순히 특정 국가가 직면한 기술격차 및 환경에 따른 피해가 아니라 인류 전반에 나타나는 공동 위험에 대한 대응이라는 점에서 이를 야기한 대상에게 더욱 명확한 책임을 요구하는 강화된 국제사회의 합의를 예측, 기후 거버넌스 구축을 중심으로 기후 대응과 관련된 개별 국가의 법적 의무 구체화 및 기준 마련 등을 예상

시사점

- 국제사회는 매년 유엔기후변화협약 당사국총회를 개최하여 온실가스 배출량 감소를 위한 개도국 기술지원 활성화 등을 모색, 정책기구 기술집행위원회(TEC)와 이행기구로서 기후기술센터네트워크(CTCN) 설립, 공동업무 계획('23~'27)를 확정하는 등 다각화된 노력을 추진 중이나, IPCC 제6차 평가보고서 제3차 실무보고서에서 중요하게 강조된 기후 인력양성 및 기술금융 지원⁹⁾ 등 더욱 진보된 기후변화 대응 행보가 촉구되며 실질적인 이행은 지연
- 이러한 상황에서 두 건의 기후소송 동향 보고서를 통하여 기후변화 대응과 관련된 헌법상의 기본권 보호 및 사회법상의 법익 보호 중요성이 국제사회에 새롭게 대두, 소송의 결과가 기후 행동을 촉구하는 가장 강력한 법적 수단으로 작용하는 점 확인
- 따라서, 온실가스 감축을 실질적으로 구현할 수 있는 과학기술 R&D 정책의 보완 및 강화를 추진하여 현실적인 탄소 감축 목표 수립 및 개발을 추진할 필요성을 제안
- COP 28의 전 지구 이행 점검을 앞둔 시점에서 탄소 중립을 위한 국제사회의 강력한 규제 본격화가 예상되기에 우리 정부도 온실가스 감축 목표달성을 위한 초국가적 노력의 중요성을 인지하고 향후 증가할 기후소송의 유형 및 사례에 대비하여 다각화된 기후기술 R&D 협력 및 국가 NDC 목표와 실제 배출량 감소 조치 간 발생하는 격차의 감소를 위한 심도 있는 연구 추진 방안의 모색 필요하기에 우리 정부의 기후기술 국제협력 방안으로 아래의 두 가지 정책제언 제시
 - 국내·외 기후소송 가속화 및 선도국 간 기후기술에 대한 의존도를 균형 있게 유지할 수 있는 현실적인 탄소 감축 목표 수립을 위한 기후기술 내실화 방안 구축 및 해외 기술이전 성공 사례 발굴을 위한 양·다자 기술개발 연구 추진
 - 기후위성, 비환경적 투자 및 사업 등의 지양을 위한 자발적 규제 수단으로 규제 부담 최소화 및 준수율을 강화할 수 있는 과학 정보에 기초한 국제표준 기후기술 정량 정보 체계 구축

⁹⁾ Intergovernmental Panel on Climate Change. Summary for policymakers. In Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Geneva, 2022.

참고문헌

- 1) David Markell & J.B. Ruhl, 2012. An Empirical Assessment of Climate Change in the Courts: A New Jurisprudence or Business as Usual?, 64 Fla. L. Rev. 15
- 2) Climate Change Litigation Databases. 2015. Urgenda Foundation v. State of the Netherlands.
<http://climatecasechart.com/non-us-case/urgenda-foundation-v-kingdom-of-the-netherlands/> (접속일: 2023.07.17.).
- 3) UNFCCC. COP 26. 2021. <https://unfccc.int/event/cop-26> (접속일: 2023.07.07.).
- 4) UNFCCC. COP 27. 2022. <https://unfccc.int/event/cop-27?item=12> (접속일: 2023.07.17.).
- 5) UNEP. Global Climate Litigation Report: 2023 Status Review. 2023.
<https://www.unep.org/resources/report/global-climate-litigation-report-2023-status-review> (접속일: 2023.07.27.).
- 6) LSE. Global trends in climate change litigation: 2023 snapshot. 2023.
<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/global-trends-in-climate-change-litigation-2023-snapshot/> (접속일: 2023.07.03.).
- 7) 한겨레. 국내 5번째 기후소송 제기...“탄소중립계획, 법정 목표 미달” 2023.
<https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/1099008.html> (접속일: 2023.07.17.).
- 8) Sabin Center for Climate Change Law 2023. Climate Change Litigation Databases.
<http://climatecasechart.com>. (접속일: 2023.07.31.).
- 9) UNHRC. Right to a healthy environment: good practices, Report of the Special Rapporteur on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment. United Nations General Assembly Human Rights Council. 2020.
https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FHRC%2F43%2F53&Language=E&DeviceType=Desk_top&LangRequested=False (접속일: 2023.07.03.).

본 발간물은 국가녹색기술연구소의 한국연구재단 수탁사업 일환으로 “기후기술 국제협력을 위한 정책 지원사업 (1711192709)” 수행 내용을 요약·정리한 것입니다.