

2035년 국가온실가스감축목표 결정절차 중지 가처분 신청 경위와 의미

이병주

1. 가처분 신청의 핵심 요지

이 가처분 신청은 국회가 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라 **2026. 2. 28.** 탄소중립기본법 제8조에 **2031~2049년**의 국가온실가스감축목표를 법률로 입법할 때까지, 채무자인 대한민국 정부와 탄소중립녹색성장위원회가 **2035년** 국가온실가스감축목표(NDC)를 행정절차를 통해 설정하고 유엔에 제출하려는 계획을 중단해 달라고 법원에 요청하는 것입니다.

이 사건 가처분신청의 채권자들은 이 사건 헌법소원의 청구인이었던 청소년과 시민 및 아기/어린이들이며, 이들은 정부의 이러한 행위가 피보전권리인 국민의 생명권·환경권 등 인격권에 대한 침해금지 청구권을 위협한다고 주장하고 있습니다.

2. 가처분 신청의 배경: 헌법재판소의 위헌 결정

이 가처분 신청의 가장 중요한 배경은 바로 **2024년 8월 29일** 헌법재판소의 결정입니다. 헌법재판소는 '탄소중립기본법' 제8조 제1항이 **2031년부터 2049년까지**의 온실가스 감축 목표를 법률로 정하지 않고 대통령령에 맡긴 것이 헌법에 불합치한다고 결정했습니다.

이 결정의 핵심 논리는 두 가지 원칙을 위반했다는 것입니다.

* 과소보호금지원칙 위반: 헌법재판소는 현재의 감축 목표가 **2050년** 탄소중립 목표를 달성하기에 충분하지 않아 미래 세대에게 과도한 부담을 전가한다고 보았습니다. 정부가 단기적인 이익을 우선하여 느슨한 감축 목표를 설정할 구조적 위험이 있다는 점을 지적했습니다.

* 법률유보원칙 위반: 헌법재판소는 국가온실가스감축목표는 국민의 기본권에 광범위하고 지속적인 영향을 미치므로, 그 대강의 내용은 반드시 국회에서 법률로 정해야 한다고 강조했습니다. 즉, 온실가스 감축 목표 설정은 행정부의 전유물이 아니라 입법부의 권한이라는 겁니다.

이러한 이유로 헌법재판소는 국회가 **2026년 2월 28일까지** 관련 법률을 개정하도록 기한을 정했습니다.

3. 정부의 계획과 채권자들의 주장

문제는 정부가 헌법재판소 결정 이후에도 **2035년** 국가온실가스감축목표를 자체적인 행정절차를 통해 **2025년 9월까지** 확정하여 줄속적으로 유엔에 제출하려 한다는 점입니다. 채권자들은 이 계획이 위헌적이고 위법하다고 주장하며 그 근거를 제시하고 있습니다.

* 법적 의무 아님: 정부는 **2035년 NDC** 제출이 국제법상 의무라고 주장하지만, 채권자들은 파리협정에 따른 **NDC** 제출은 '장려(encourage)' 사항일 뿐 법적 강제성이 없다고 반박합니다. 헌법재판소 결정문에서도 위헌 결정의 이유 중에 이 점을 명확히 판시하고 있습니다.

* 입법부 권한 침해: 헌법재판소는 감축목표를 반드시 법률로 정해야 한다고 했는데, 정부가 국회의 개정 입법이 이루어지기도 전에 목표를 확정하려는 것은 입법부의 권한을 침해하는 것이라고 비판합니다.

* 줄속 결정 우려: 채권자들은 정부의 밀실 논의를 통해 목표가 줄속으로 결정되면, 헌법재판소가 지정한 바와 같이 국민의 기본권을 보호하기 위해 미흡한 수준으로 목표가 설정될 가능성이 높다고 우려합니다. 이는 결국 국민의 생명권과 환경권을 침해하는 결과를 초래할 수 있습니다.

4. 피보전권리: 생명권·환경권 등 인격권

가처분 신청이 인용되려면 피보전권리와 보전의 필요성이 인정되어야 합니다. 채권자들은 자신들의 피보전권리가 '생명권·환경권 등 인격권에 대한 침해금지 청구권'이라고 주장합니다.

* 대법원 판례: 채권자들은 대법원 **2000다37524, 37531** 판결 등 대법원의 일관된 판례들을 인용하며, 헌법 제10조가 보장하는 생명권, 인격권이 침해될 경우 민법에 근거하여 침해 행위의 금지를 청구할 수 있다고 주장합니다. 층간소음, 사생활 침해 등의 사례를 예로 들며, 이러한 원칙이 기후 위기로 인한 환경권 침해에도 적용되어야 한다고 강조합니다.

대법원 **2000다37524, 37531** 판결: “헌법 제10조에서는 '모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가진다.'라고 규정하여 생명권, 인격권 등을 보장하고 있어 어떤 개인이 국가 권력 또는 타인에 의하여 부당히 인격권의 침해를 받았을 경우에는 인격권의 침해를 이유로 그 침해행위의 배제와 손해배상을 청구하여 그 권리를 구제받을 수 있다.”

* 생명권과 환경권의 연관성: 헌법재판소는 이 사건 위헌결정을 비롯하여 이미 여러 차례 결정에서 생명권과 환경권을 서로 밀접하고 불가분의 관계로 보았습니다. 기후변화로 인한 환경 훼손은 결국 생명·신체의 안전을 위협하므로, 환경권 침해는 곧 생명권 침해와 같다고 주장합니다.

헌법재판소 **2020헌마389(병합)** 결정: “기후위기로 인한 환경훼손의 위험에는 생명·신체의 안전에 대한 위험도 포함되고, 행복추구권은 다른 기본권에 대한 보충적 기본권으로서의 성격을 지니고 있으며, 기타 여러 기본권들이 침해된다는 청구인들의 주장은 결국 기후위기로 인하여 생활의 기반이 되는 환경이 훼손되는 결과 다양한 자유와 권리가 침해될 위험이 있다는 것이다. 그러므로 심판대상인 위 조항들 및 계획과 가장 밀접한 관계에 있는

환경권의 침해 여부를 판단하는 이상 생명권, 행복추구권 및 기타 청구인들이 주장하는 권리들의 침해 여부에 대해서는 별도로 판단하지 않는다. [결정문 17면]

* 행정청에 대한 금지청구권: 최근 대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 전원합의체 판결은 행정청의 위법한 행위(작위 및 부작위)가 민사상 불법행위를 구성한다고 인정했습니다. 따라서 정부의 위헌적 행위인 2035년 감축목표 설정 절차는 민법에 기한 불법행위 금지 청구의 대상이 된다고 주장합니다.

5. 보전의 필요성

채권자들은 정부의 행위가 왜 즉시 중단되어야 하는지, 보전의 필요성을 다음과 같이 주장합니다.

* 회복 불가능한 피해: 2035년 감축목표는 2050년 탄소중립 달성까지 전체 감축 경로의 시작점이자 핵심입니다. 만약 정부가 단독으로 느슨한 목표를 설정하고 유엔에 제출하면, 이는 나중에 되돌리거나 변경하기가 매우 어렵습니다. 온실가스는 한 번 배출되면 돌이킬 수 없기 때문에, 이는 미래 세대가 감당해야 할 '탄소예산'을 낭비하는 결과를 낳게 됩니다.

* 다른 구제수단 부재: 행정소송이나 헌법소원 절차는 이미 행정처분이 내려진 후에야 다룰 수 있는 사후적 구제수단입니다. 하지만 2035년 감축목표가 확정되어 제출되면 채권자들의 권리에 회복하기 어려운 침해가 발생하므로, 사전에 이를 막기 위해서는 이 가처분 신청이 유일한 방법이라는 점을 강조합니다.

* 합리적인 대안: 가처분이 인용되어 정부의 절차가 중단되더라도 아무런 문제가 발생하지 않습니다. 정부는 헌법재판소가 정한 2026년 2월 28일까지 국회의 입법 절차를 기다려, 법률에 명시된 목표를 바탕으로 2035년 NDC를 제출하면 됩니다. 이 방법이 오히려 헌법적 요구와 국제사회의 기후 위기 대응 노력에 부합하는 것이라고 설명합니다.

6. 결론

결론적으로 이 가처분 신청은 사법부(의 위헌 결정을 존중하고, 입법부가 온전한 권한을 행사하여 기후 위기에 대응할 수 있도록 정부의 위헌적인 행정절차를 중단해 달라는 요청입니다. 이 사건 가처분신청은 이를 통해 국민과 미래 세대의 생명권, 신체 및 인격권적 법익을 보호하고자 하는 절실한 바람을 담고 있으며, 기후위기의 해결에 진심으로 공감을 가지는 법원의 현명한 가처분 인용을 기대하며 호소합니다.

탄소중립법 개정을 위한 전략과 전망

“기후위기를 끝내기 위한 적극적인 참여의 길과 방법”

남성욱

○ 헌법불합치결정

2024. 8. 29. 헌법재판소는 대한민국의 청소년·시민·어린이와 아기들이 제기한 기후소송 헌법소원에 대하여 탄소중립법 제8조 제1항에 대한 헌법불합치결정(일부위헌결정)을 내림. 국회에 대하여 2026. 2. 28.을 기한으로 탄소중립법 제8조 제1항에 탄소중립목표시기인 20250년 이전의 “2031~2049년 기간에 대한 온실가스감축목표”를 법률로 규정할 것을 명함.

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

○ 탄소중립기본법 개정운동의 특징

2026. 2. 28.까지라는 명확한 기한이 존재함. 의제 역시 명확함.

○ 전략과 전망

- 기후시민을 찾자 - “적극적 개정을 위한 시민적 중력의 강화”
- 다양한 시민단체들과 시민들의 탄소중립기본법 개정운동 참여를 독려
- 전국과 지역의 연대 토론회, 강연회 등의 개최

▫ 우선 탄중법 제8조 제1항의 개정 집중

▫ 동력이 모아지면 “2030년 감축목표의 강화”와 탄소중립기본계획(1차 탄기본)의 실효적 개정 작업

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

○ 구체적 일정(안)

- 2025. 8. 13. 탄소중립기본법 개정운동본부를 구성/탄소중립기본법 제8조의 개정방안 마련

- 2025. 8. 14. 2035년 온실가스감축목표(NDC)를 줄속적이고 소극적으로 결정하지 말 것을 요구/가처분 신청 및 기자회견

채무자 대한민국 정부와 채무자 탄소중립녹색성장위원회는 헌법재판소의 2024. 8. 29. 2020헌마389(병합) 헌법불합치 결정에서 정한 2026. 2. 28.의 법 개정기한에 대한민국 국회가 2031년~2049년 기간에 대한 국가온실가스감축목표를 법률로 규정하는 입법절차를 마칠 때까지, 행정절차를 통하여 대한민국의 2035년 국가온실가스감축목표를 설정하거나 이를 파리협정에 의한 국가결정기여(Nationally Determined Contribution)로 유엔기후변화기본협약 사무국에 제출하는 행위를 하여서는 아니된다.

- 2025. 9.~ 2026. 2. 세미나, 토론회, 지역별 강연회

- 2025. 10. 국회의 국정감사과정 참여

- 2025. 10. 탄소중립기본법 개정 국회 국민동의 청원