

# 2035년 국가온실가스감축목표 결정절차 중지 가처분 신청

채 권 자      한제아 외 2명  
별지 1 채권자 목록과 같습니다.  
채권자들 대리인  
법무법인 지향 담당변호사 이병주  
법무법인 진성 담당변호사 남성욱  
법무법인 해우 담당변호사 이치선  
변호사 장범식, 윤세종, 김영희, 김석연, 김민경, 최창민  
별지 2 대리인 목록과 같습니다.

채무자      1. 대한민국 (소관 환경부)  
법률상 대표자 법무부 장관 정성호  
과천시 관문로 47 정부과천청사 법무부 (T. 02-2110-3000, 우 13809)  
  
2. 탄소중립녹색성장위원회  
대표자 한화진 위원장  
세종 가림로 180 세종파이낸스센터3차 3층 (우 30121)

피보전권리의 내용      생명권·환경권 등 인격권에 대한 침해금지 청구권

## 신 청 취 지

1. 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.
2. 신청비용은 채무자들의 부담으로 한다.

라는 결정을 구합니다.

# 신 청 이 유

## 1. 당사자들의 지위

가. 채권자들은 헌법재판소가 2024. 8. 29. 헌법불합치 결정(이하 ‘이 사건 위헌 결정’이라고 합니다)으로 대한민국 국회에 2026. 2. 28. 기한으로 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(2021. 9. 24. 제정 법률 제18469호)」(이하 ‘탄소중립기본법’이라고 합니다) 제8조 제1항에 2031년부터 2049년까지의 기간에 대한 국가온실가스감축목표를 법률조항으로 입법하도록 명한 헌법재판소 2020헌마389(병합) 사건(이하 ‘이 사건 헌법소원’이라고 합니다)의 청구인들입니다.

나. 채무자 1 대한민국은 2035년 국가온실가스감축목표를 설정하고 이를 파리협정에 따른 국가결정기여(Nationally Determined Contribution, 이하 ‘NDC’라고 합니다)로서 유엔 기후변화기본협약 사무국에 제출하기 위한 절차를 진행하고 있는 대한민국의 행정부이고,

채무자 2 탄소중립녹색성장위원회는 위 2035년 국가온실가스감축목표 설정에 관한 심의 권한을 가지고 절차를 총괄하고 있는 대통령 직속 자문위원회입니다.

## 2. 이 사건 신청의 경위 및 기본사실

### 가. 기본사실 - 관련 법령 및 헌법재판소 위헌 결정의 논지

#### (1) 관련 법령 - 탄소중립기본법 제8조 제1항

탄소중립기본법 제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) 제1항은 “정부는 국가 온

실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축목표”라 한다)로 한다.”라고 규정하고 있고, 같은 법 시행령(2022. 3. 25. 대통령령 제32557호로 제정된 것) 제3조 제1항은 “법 제8조 제1항에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 40퍼센트를 말한다.”라고 규정하고 있습니다.

탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항에 따라서 대한민국의 2030년 국가온실가스감축목표는 2018년 배출량 대비 40% 감축으로 법률에 따라 결정되어 있으며, 대한민국 행정부는 위 법령에 따라 결정된 목표를 파리협정에 따른 대한민국의 2030년 국가결정기여(NDC)로 UN기후변화기본협약 사무국에 제출하였습니다.

한편 탄소중립기본법 제2조 제3호는 이 법의 제목이자 목표인 ‘탄소중립’을 ‘대기 중에 배출·방출 또는 누출되는 온실가스의 양에서 온실가스 흡수의 양을 상쇄한 순배출량이 영(零)이 되는 상태’로 정의하고, 이를 기초로 탄소중립기본법 제7조 제1항은 “정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가비전으로 한다.”라고 규정함으로써 대한민국의 2050년 국가온실가스감축목표를 순배출량 ‘0 (zero)’으로 규정하고 있습니다.

## **(2) 헌법재판소 2024. 8. 29.자 2020헌마389(병합) 위헌 결정의 논지**

이 사건 헌법소원은 채권자들을 포함한 청소년, 시민 및 영아와 어린이들이 2020. 3. 13. 이후 4건의 헌법소원을 통하여 국가온실가스감축목표를 규정한 탄소중립기본법 제8조와 같은 법 시행령 제3조, 그리고 연도별 및 부문별 감축목표와 이행수단을 규정한 탄소중립기본계획이 환경권 등 국민과 미래세대의 기본권을 보호하기에 현저히 미흡하여 헌법을 위반한 것이라고 주장한 사건입니다.

이에 대하여 헌법재판소는 2024. 4. 23. 및 같은 해 5. 21. 두 차례의 공개변론을 거쳐 2024. 8. 29. “탄소중립기본법 제8조 제1항은 헌법에 불합치된다.”는 결정을 내렸습니다. 이 사건 헌법불합치 결정은 최근 전세계적으로 전개되고 있는 기후소송 흐름 중 아시아 대륙에서는 처음으로 우리나라에서 내려진 기후소송 승소판결로서 국내는 물론 국제적으로도 많은 관심과 영향력을 미치는 역사적 결정으로 평가되고 있습니다{참고자료 1 헌법재판소 2020헌마389(병합) 결정문}.

이 사건 헌법소원에서 헌법재판소는 탄소중립기본법이 2030년 국가온실가스감축목표만 법률조항으로 입법하고 탄소중립 목표시기인 2050년에 이르기까지 2031~2049년의 기간에 대한 국가온실가스감축목표를 정하지 않은 것이 ‘과소보호금지원칙’과 ‘법률유보원칙’을 위반하여 국가의 기본권보호의무 위반에 해당한다고 판단하였습니다.

탄소중립기본법 제8조 제1항은 2031년~2049년까지의 감축목표에 관하여 그 정량적 수준을 어떤 형태로도 제시하지 않았다는 점에서 과소보호금지원칙 및 법률유보원칙에 반하여 기본권보호의무를 위반하였으므로 청구인들의 환경권을 침해한다. (결정문 58면 하단)

따라서 탄소중립기본법 제8조 제1항에 대해서는 단순위헌 결정을 선고하는 대신, 우리나라의 차기 국가결정기여 제출 일정, 구 녹색성장법(저탄소녹색성장기본법)을 폐지하고 체계를 변경하여 탄소중립기본법을 제정하는 국회 입법절차에 소요된 기간(약 1년 2개월), 전문적·기술적인 자료를 활용할 수 있는 제도적 기반, 기후위기의 긴급성에 비추어 온실가스의 급속한 감축을 위해 노력하고 관련 정책의 방향을 늦지 않게 제시할 필요성, 입법자가 2031년부터 2049년까지의 정량적인 온실가스감축목표의 대강에 관한 사회적 합의를 도출하는 데에 필요한 시간 등을 종합적으로 고려하여 2026. 2. 28.을 시한으로 개선입법이 있을 때까지 계속 적용을 명하는 헌법불합치 결정을 선고할 필요가 있다. (결정문 60면 하단)

헌법 제10조 제2항에 규정된 국가의 기본권보호의무 위배 여부를 판단하기 위한 ‘과소보호금지원칙 위반’과 관련하여, 헌법재판소는 2031년부터 2049년 사이의 감축목표를

정해두지 않고 현행 방식대로 5년 단위로 감축목표를 설정해 나가는 방식을 취할 경우에는 매번 단기적인 이익을 우선하여 느슨한 감축목표를 설정하게 되고, 이는 결국 미래에 과중한 부담을 이전하는 방식이 되어 기본권에 대한 정당한 보호가 이루어질 수 없다고 판단하였습니다.

|

2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 일정 기간의 구간별로 어느 정도 정량적 수치를 전제로 한 감축목표가 (법률 규정으로) 있다면, 정부는 그 범위 안에서 개별 감축수단별 특성과 제반 상황을 종합적으로 고려하여 부문별 수단의 조정과 통합을 통한 구체적인 감축목표를 정할 수 있으므로, 온실가스 감축정책에 관한 정부의 재량을 존중하면서도 어느 정도 정책의 일관성을 확보할 수 있을 것이다. (결정문 48면)

탄소중립기본법 제8조 제1항에서는 2030년까지의 감축목표 비율만 정하고 2031년부터 2049년까지 19년간의 감축목표에 관해서는 어떤 형태의 정량적인 기준도 제시하지 않았는데, 같은 조 제4항의 온실가스감축목표 재설정 주기나 범위 등 관련 법령의 체계를 살펴보더라도 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 점진적이고 지속적인 감축을 실효적으로 담보할 수 있는 장치가 없으므로, 이는 미래에 과중한 부담을 이전하는 방식으로 감축목표를 규율한 것으로, 기후위기라는 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못하였다고 할 것이다. (결정문 49면 상단)

이 사건 가처분 신청과 관련하여 특히 중요한 부분은 ‘법률유보원칙 위반’입니다. 헌법재판소는 국가온실가스감축목표와 감축경로는 높은 수준의 사회적 합의가 필요한 영역으로 2031년부터 2049년까지 감축목표에 관한 대강의 정량적 수준은 반드시 ‘법률’에 직접 규정되어야 하는 의회유보 사항이라고 강조하였습니다.

탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2031년~2049년까지의 감축목표에 관하여 대강의 정량적 수준도 정하지 않은 것은, 앞서 본 바와 같이 미래에 과중한 부담을 이전하여 기후위기라는 위험상황에 상응하는 보호조치로서 필요한 최소한의 성격을 갖추지 못한 것이고, 그 주된 이유는 구체적인 감축목표를 정할 때 단기적일 수도 있는 정부의 상황 인식에만 의존하는 구조로

는 온실가스 감축정책의 적극성 및 일관성을 담보하기 어렵다는 것이다.

온실가스감축목표를 설정하고 그에 따른 감축경로를 계획하는 것은 현재의 국민의 기본권을 광범위하고 지속적으로 제한하게 되는 것임에도, 위험상황으로서의 기후위기의 성격상 미래의 부담을 가중시키지 않기 위해서는 가장 의욕적으로 감축목표를 정하고 계속 진전시켜야 한다. (결정문 57면 하단)

구체적인 감축수단에 관해서는 감축목표를 둘러싼 이해관계가 매우 다양하게 대립할 수도 있다. 이러한 사정들을 고려하면 중장기적인 온실가스감축목표와 감축경로를 계획하는 것은 매우 높은 수준의 사회적 합의가 필요한 영역에 해당하므로, 2031년 이후의 기간에 대해서도 그 대강의 내용은 헌법 외에 가장 높은 수준의 사회적 합의를 반영하는 규범인 ‘법률’에 직접 규정되어야 한다.

한편, 정기적인 선거를 통하여 구성되는 입법자의 경우 상대적으로 장기적인 대응책을 추구해야 할 기후위기와 같은 문제에 적절하게 대응하지 못하게 될 구조적 위험이 있고, 특히 이른바 미래세대는 기후위기의 영향에 더 크게 노출될 것임에도 현재의 민주적 정치과정에 참여하는 것이 제약되어 있다. 이러한 점에서 중장기적인 온실가스 감축계획에 대하여 입법자에게는 더욱 구체적인 입법의 의무와 책임이 있다고 볼 수 있다.

따라서 탄소중립기본법 제8조 제1항에서 2031년부터 2049년까지의 감축목표에 관하여 대강의 정량적 수준도 규정하지 않은 것은 의회유보원칙을 포함하는 법률유보원칙을 위반한 것이다. (결정문 58면 상단 이하)

2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지의 장기적인 국가 전체의 감축목표가 그때그때의 개별 감축수단별 특성과 제반 상황에 대한 정부의 종합적 고려에만 전적으로 의존한다면, 정부가 어떤 부문의 어떤 특성에 정책 역량을 집중하느냐에 따라 특정 연도의 감축목표 및 특정 기간의 감축경로가 크게 좌우될 수 있고, 온실가스 감축정책의 일관성도 확보되기 어렵다. (결정문 48면 상단)

헌법재판소는 이처럼 국가가 기후위기로부터 국민의 기본권을 보호하기 위해서 설정하는 국가온실가스감축목표는 ‘① 전지구적 감축 노력에 비추어 대한민국이 마땅히 부담해야 할 몫에 부합하고, ② 미래에 과중한 부담을 이전하지 않으며, ③ 실효적인 온실가스 감축을 담보할 수 있는 방식으로 제도화되어야 하고, 이는 ④ 과학적 사실과 국제적 기준을 고려하여 판단되어야 한다.’는 구체적인 실체적 요건을 제시하였고, 또한 ‘⑤ 온실가스감축목표를 규정하는 형식은 반드시 **법률**이 되어야 한다.’는 점을 분명하게 밝혔습니다. 그리고 2026. 2. 28.까지 국회가 이와 같은 요건을 충족하는 개정입법을 할 것을 헌법 불합치 결정을 통하여 명하였습니다.

#### **나. 정부가 단독으로 2035년 국가온실가스감축목표를 결정하는 행위의 위법성**

채권자들이 이 사건 가처분 신청에 나서게 된 가장 큰 이유는 대한민국의 국가온실가스감축목표가 법률에 의하여 규정되어야 한다는 헌법재판소의 명백한 결정에도 불구하고 국회의 개정입법이 이루어지기 전에 정부가 2035년 감축목표를 설정하고 이를 파리협정에 따른 국가결정기여(NDC)로 제출한다는 계획을 추진하고 있기 때문입니다(소갑 제1호증, 2035 국가온실가스감축목표 수립 추진상황 및 계획). 현재 정부는 위 계획에 따른 감축목표 초안의 보고(2025년 6월)나 사회적 합의 형성 절차(2025년 7월~9월) 일정 등이 제대로 이행되고 있지 않음에도 불구하고 언론보도에 따르면 정부는 임박한 2025년 9월까지 2035년 감축목표를 확정하여 UN에 제출한다는 계획을 유지하고 있는 것으로 나타나고 있습니다 (소갑 제2호증, 연합뉴스 2025. 7. 27.자 기사 “미래 삶 좌우 2035 온실가스 감축목표, 한달 논의로 수립될 판”).

그런데 현재 채무자 대한민국 정부가 추진하고 있는 바 2025년 9월까지 대한민국의 2035년 국가온실가스감축목표 국가결정기여(NDC)를 확정하려고 하는 것은 파리협정과 국제기후협약체계에 따른 법적 의무가 아니며, 단지 각 국가에 대한 권고 내지 장려(encourage) 사항에 불과합니다.

이 사건 위헌 결정은 2035년 국가온실가스감축목표를 포함하는 2031~2049년의 기간에 대한 국가온실가스감축목표가 입법부인 국회가 법률조항으로 규정하여야만 하는 입법유보 사항이라는 점을 분명히 판시하는 과정에서, 그 논거로써 정부가 파리협정에 따라 매 5년마다 10년 이후의 국가온실가스감축목표에 관한 국가결정기여(Nationally Determined Contribution, 약칭 ‘NDC’)를 제출하도록 ‘장려(獎勵, encourage)’되고 있는 것에 불과한 국제법의 법적 불완전성과 이러한 절차가 기후위기에 관한 국가의 기본권보호 의무를 이행하기에 크게 미흡하다는 것을 다음과 같이 판시한 바 있습니다.<sup>1)</sup> (소갑 제3호증, 제26차 기후변화기본협약 당사국총회 결정문 Decision 6/CMA.3)

가) 탄소중립기본법 제8조 제4항에서 온실가스감축목표를 원칙적으로 5년마다 재검토하고 변경하거나 새로 설정하도록 한 것은, 파리협정 제4조 제9항의 국가결정기여 제출 주기와 동일한 규율이다. 그리고 5년마다 제출하는 국가결정기여의 목표 시점이 ‘제출 시로부터 10년 후’라는 점은 탄소중립기본법이나 파리협정에 직접 규정되어 있지 않고, ‘파리협정 제4조 제10항의 국가결정기여를 위한 공통의 시간 계획’에 관한 2021년 제26차 유엔기후변화협약 당사국총회의 결정(Decision 6/CMA.3)에 근거를 두고 있다.

이 결정은 제1항에서 국가결정기여를 ‘국가별로 결정한다는 성격’을 ‘재확인하고’(reaffirms), 제2항에서 5년 주기 10년 후 목표의 제출을 ‘장려한다’(encourages)라고 정하여, 각 당사국에 대한 효력이 매우 완화된 형태로 되어 있다. (결정문 44면)

5년마다 제출하는 국가결정기여(NDC)의 목표 시점을 ‘제출 시로부터 10년 후’로 정한 것은 위와 같이 법령상 의무가 아니라, 상황에 따라 바뀔 수도 있는 정부(행정부)의 판단 영역에 있으므로, 2031년 이후 온실가스 감축경로에 대한 일관된 정책의 준비와 이행을 담보한다고 보기 어렵다. (결정문 45면 상단)

---

1) 이 사건 헌법소원 위헌 결정문 이유 중 7. ‘탄소중립기본법 제8조 제1항, 같은 법 시행령 제3조 제1항, 이 사건 부문별 및 연도별 감축목표에 대한 판단’, 나. ‘탄소중립기본법 제8조 제1항 및 같은 법 시행령 제3조 제1항에 대한 판단’ (2) ‘과소보호금지원칙 위반 여부’ (나) ‘2031년부터 2049년까지의 감축목표’ 항목 중 43~47면

이러한 체계에서 2031년 이후의 구체적인 감축목표에 대한 정량적 기준이 대강이라도 정해져 있지 않으면, 5년 주기로 감축목표를 상향하는 속도는 구체적인 감축목표 수치를 정하는 시점에 정부가 파악하는 단기적인 상황과 여건에만 의존하게 될 가능성이 크다. (결정문 47면 상단 및 중단)

이 사건 헌법불합치 결정이 내려진 이후 국회는 2025. 3. 13.에 탄소중립기본법 개정을 담당할 기후위기 특별위원회를 설치하는 결의안을 통과시켰습니다(소갑 제4호증, 의안 번호 8898호 기후위기 특별위원회 구성의 건). 현재 국회 기후위기 특별위원회에서는 탄소중립기본법 제8조에 대한 개정안이 2건 발의된 상태로 개정입법에 대한 논의가 이제야 시작되는 상황이며, 헌법재판소가 제시한 개정입법 시한인 2026. 2. 28.까지는 6개월 정도의 시간이 남아있습니다.

따라서 우리나라의 2035년 국가온실가스감축목표를 헌법재판소가 정한 2026년 2월 28일까지 위 목표를 법률조항으로 규정할 입법 권한과 입법 의무를 아울러 가지고 있는 국회가 탄소중립기본법 제8조 제1항의 내용으로 헌법재판소 결정의 취지에 따라 2050년까지 전체 기간에 대한 국가온실가스감축목표와 함께 전 사회적인 충분한 논의를 거쳐서 결정하고, 우리나라 정부(행정부)는 앞으로 6개월 남은 내년 2026년 2월 말까지 입법부가 탄소중립기본법 제8조 제1항에 규정하는 2035년 국가온실가스감축목표로 법률에 명시하는 수치 또는 법률이 구체적 범위를 정하여 대통령령에 위임하는 범위 내에서 대한민국의 2035년 국가온실가스감축목표 국가결정기여(NDC) 수치를 결정하고 UN의 장려(encourage)에 따라서 제출하면, 우리나라의 2035년 국가온실가스감축목표의 결정 및 집행에 관한 사법부와 입법부와 행정부 간의 권한 및 위임관계에는 아무런 충돌이나 불일치가 없이 정당하고 적절하며 조화롭게 이루어질 수 있습니다.

그런데 현재 이 사건의 채무자들인 우리나라의 행정부와 탄소중립위원회는 상위의 입법권한 및 입법의를 가지고 있는 국회의 탄소중립기본법 제8조 제1항 개정 관련 입

법절차를 존중하지 않은 채, 행정부 내부의 밀실논의를 거쳐 2035년 국가온실가스감축목표를 불과 1달 안에 졸속으로 확정하고 국제연합에 제출하는 행정절차를 강행하려는 태도를 보이고 있습니다.

이러한 채무자 행정부의 태도는 2035년 국가온실가스감축목표 결정과 관련하여 그것이 행정부의 전속적인 집행 권한이 아니고 국민의 기본권의 요소에 해당하는 것으로서 국회의 입법유보 사항이라는 점을 명백히 한 사법부의 법적 해석에도 반하는 것이고, 헌법재판소의 헌법불합치 결정에 따라서 정부는 물론 전 사회와 국민들의 뜻을 모아서 2035년 국가온실가스감축목표를 설정하는 입법절차를 향후 6개월간 신중하고 적극적으로 진행하여야 하는 국회의 입법에 관한 권한도 불필요하고 부당하게 침해하는 위헌, 위법한 행동이 아닐 수 없습니다.

또한 무엇보다도 채무자 행정부의 UN에 대한 2035년 국가결정기여(NDC) 제출은 법적 의무사항이 아니라 국제법상의 장려 및 권유 사항에 불과한 것이므로 정부로서는 국제연합에 한국의 이러한 특수 사정을 설명하고 단 6개월 정도 국회의 2035년 국가온실가스감축목표 입법절차를 기다린 후 국회의 법이 제정되는 즉시 그에 부합하는 한국의 2035년 국가결정기여(NDC)를 제출하겠다고 협조와 양해를 구하는 것이 얼마든지 가능한 상황이라 할 것이므로, 굳이 행정부가 국회의 권한을 무시하고 국회의 결정권을 선취하여 2035년 국가온실가스감축목표를 결정하려고 하는 것은 권한의 남용과 졸속성은 물론 기후위기로부터 국민의 기본권을 보호하는데 부족한 가장 소극적인 수치로 2035년 국가온실가스감축목표를 결정하게 될 것이라는 심각한 우려를 자아내고 있는 상황입니다.

헌법재판소가 ‘국가온실가스감축목표는 현재와 미래세대의 기본권에 미치는 광범위한 영향을 고려할 때 반드시 법률로 규정해야 하는 의회유보 사항’이라고 천명하였음에도 불구하고 행정부가 법률의 합헌적인 위임을 받지도 않은 상태에서 2035년 감축목표를 정하는 것은 명백한 법률유보원칙 위반으로 국가의 기본권보호의무 위반에 해당하며, 그

자체로 환경권을 침해하고 기후위기로부터 보호받아야 할 국민들의 생명권과 신체의 건강에 관한 인격권을 모두 침해하는 위헌적이고 위법한 행위에 해당합니다.

이에 채권자들은 채무자들이 현재 2025년 9월 말까지 졸속으로 추진하고 있는 2035년 국가온실가스감축목표 결정과 관련된 절차를 중단하는 가처분을 신청합니다. 아래에서는 항을 바꾸어 채권자들의 피보전권리와 보전의 필요성을 차례로 말씀드리겠습니다.

### 3. 피보전권리

#### 가. 생명권과 환경권 등 인격권의 침해금지 청구권

@ 대법원 판례의 법리 - “헌법 제10조가 보장하는 생명권과 인격권의 침해에 대해서는 민법에 근거하여 침해행위의 배제를 청구할 수 있다.”

##### (1) 생명과 인격권에 대한 민사적 침해금지 청구권을 인정한 판례들

대법원 2000다37524, 37531 판결은 아래와 같이 판시하고 있습니다.

“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.”

위 판결과 같은 취지의 다수 판례들에서 대법원은 “명예는 생명, 신체와 함께 매우 중대한 보호법익이고 인격권으로서의 명예권은 물권의 경우와 마찬가지로 배타성을 가지는 권리라고 할 것이므로 (...) 명예를 위법하게 침해당한 자는 손해배상(민법 제751

조) 또는 명예회복을 위한 처분(민법 제764조)을 구할 수 있는 이외에 인격권으로서 명예권에 기초하여 가해자에 대하여 현재 이루어지고 있는 침해행위를 배제하거나 장래에 생길 침해를 예방하기 위하여 침해행위의 금지를 구할 수도 있다.”라고 일관되게 헌법 제10조가 보장되는 중대한 보호법익인 생명권, 신체권과 인격권에 대해서 민법에 기한 침해행위의 금지청구권이 인정된다고 판시하고 있습니다(대법원 2005. 1. 17. 2003마1477 결정, 2013. 3. 28. 2010다60950 판결 등).

생명권과 인격권은 모두 헌법 제10조에 의하여 함께 가장 강력하게 보장되는 권리에 해당하며, 대법원 판례는 생명과 인격권에 관한 민법적 보호를 인정하고 있습니다. 생명권과 인격권 사이의 관계에 관하여 대한민국 정부가 2022. 6. 21. 제출한 민법 개정안은 위 대법원 판례의 취지에 따라 ‘인격권’에 관한 민법 제3조의 2 제1항을 신설하고 인격권을 ‘사람의 생명, 신체, 건강, 자유, 명예, 사생활, 성명, 초상, 개인정보, 그 밖의 인격적 이익에 관한 권리’라고 정의함으로써, 생명권은 인격권의 핵심적 내용에 해당하고 인격권은 생명권을 보호한다는 권리라는 점을 제시하였습니다(소갑 제5호증, 2022. 4. 5. 정부 민법 개정안).

이처럼 헌법 제10조의 생명권 및 인격권 보호와 관련하여 민사상의 금지청구권이 인정된 사례로는 명예권뿐만 아니라,

① ‘층간소음으로부터의 사생활 보호를 위한 접근금지가처분이 허용된 사례’(대법원 2021. 9. 30.자 2020마7677 결정),

“인격권은 그 성질상 일단 침해된 후의 구제수단(금전배상이나 명예회복 처분 등)만으로는 그 피해의 완전한 회복이 어렵고 손해전보의 실효성을 기대하기 어려우므로, 인격권 침해에 대하여는 사전(예방적) 구제수단으로 침해행위 정지·방지 등의 금지청구권도 인정된다.”

② ‘민법 제750조, 제751조 등을 통하여 사생활의 비밀과 자유를 보호받을 권리’가

인정된 사례(대법원 2011. 9. 2. 2008다42430 전원합의체 판결),

“가. 헌법 제10조는 ‘모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.’고 규정하고, 헌법 제17조는 ‘모든 국민은 사생활의 비밀과 자유를 침해받지 아니한다.’고 규정하고 있다.

헌법상의 기본권은 제1차적으로 개인의 자유로운 영역을 공권력의 침해로부터 보호하기 위한 방어적 권리이지만 다른 한편으로 헌법의 기본적인 결단인 객관적인 가치질서를 구체화한 것으로서, 사법(私法)을 포함한 모든 법 영역에 그 영향을 미치는 것이므로 사인간의 법률관계도 헌법상의 기본권 규정에 적합하게 규율되어야 한다. 다만 기본권 규정은 그 성질상 사법관계에 직접 적용될 수 있는 예외적인 것을 제외하고는 사법상의 일반원칙을 규정한 민법 제2조, 제103조, 제750조, 제751조 등의 내용을 형성하고 그 해석 기준이 되어 간접적으로 사법관계에 효력을 미치게 된다(대법원 2008다38288 전원합의체 판결 참조).”

③ ‘민법 제750조, 제751조의 내용을 형성하며 사법상으로 보호를 받아야 할 종교에 관한 인격적 법익침해’가 인정된 사례(대법원 2010. 4. 22. 선고 2008다38288 전원합의체 판결),

“기본권 규정은 그 성질상 사법관계에 직접 적용될 수 있는 예외적인 것을 제외하고는 사법상의 일반원칙을 규정한 민법 제2조, 제103조, 제750조, 제751조 등의 내용을 형성하고 그 해석기준이 되어 간접적으로 사법관계에 효력을 미치게 된다. 종교의 자유라는 기본권의 침해와 관련한 불법행위의 성립 여부도 위와 같은 일반규정을 통하여 사법상으로 보호되는 종교에 관한 인격적 법익침해 등의 형태로 구체화되어 논하여져야 한다.”

④ ‘자신의 신체에 대한 처분권도 인격적 법익의 핵심적 내용’이라고 설시된 사례(대법원 2023. 6. 29. 선고 2021다286000 판결) 등이 있습니다.

“1) 헌법은 제10조 전문에서 "모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구

할 권리를 가진다."라고 하여 모든 기본권의 종국적 목적이자 기본이념이라 할 수 있는 인간의 존엄과 가치를 규정하였다. 이러한 존엄에는 삶에 대해서뿐만 아니라 죽음에 대한 존엄성도 포함된다. 자신의 신체에 대한 권리는 인격권의 핵심으로 당사자가 살아있는 동안은 물론 그 사후에도 최대한 존중되어야 하며, 사후 시체의 처리는 인간으로서의 존엄과 가치에 관한 근본적인 내용을 구성하는 까닭이다. 나아가 유족은 일정 기간 내에 매장·화장·봉안된 가족 또는 친지의 묘지에서 망인에게 경배와 추모 등 적절한 예우를 취하거나 시체·유골 등을 인수하여 분묘 등을 가꾸고 봉제사를 하고자 하는 권리를 보유하고, 이는 헌법 제10조의 행복추구권에 의하여 보장된다. 이러한 기본권이 실질적으로 보장되기 위해서는 국가권력으로부터 개인의 자유영역을 보호하는 것이 필요할 뿐 아니라 기본권 행사의 실질적인 조건을 형성하고 유지하는 국가의 적극적인 활동을 필요로 한다."

## (2) 생명권 등 인격권 침해에 대한 침해금지청구권

앞서 본 대법원 2000다37524, 37531 판결은 「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.」라고 실시하여 헌법 제10조가 보장하는 생명권과 인격권을 함께 강조하면서 생명권과 인격권 침해 시에 침해행위의 배제를 청구할 수 있다고 판시하고 있는바,

헌법 제10조가 인격권과 함께 가장 중요한 법익으로 보호하는 생명권과 관련하여 국가 권력 또는 타인에 의한 부당한 침해가 있을 경우에도 생명권의 침해를 이유로 그 침해행위의 배제를 구하여 권리를 구제받을 수 있다는 것은 위 대법원 판례의 취지에 따른 당연한 법리라고 할 것입니다.

앞서 말씀드린 바와 같이 생명권은 인격권 성립의 전제이며 근거이기 때문이며, 민법상의 방해배제 청구권을 가지는 인격권의 침해에는 당연히 생명권의 침해 또한 포함된다

고 보아야 합니다.

이 점과 관련하여, 대법원 2025. 1. 23. 선고 2024두33556 판결은 가정폭력으로 인한 생명 및 신체 침해와 관련하여, 이를 보호할 사법적 의무의 존재를 인정한 바 있습니다.

1) 인간의 존엄성은 최고의 헌법적 가치이자 국가목표규범으로서 모든 국가기관을 구속하므로, 국가는 인간이 가지는 불가침의 기본적 인권인 인간의 존엄과 가치를 보호할 의무가 있다(헌법 제10조). 또한 혼인과 가족생활은 개인의 존엄과 양성의 평등을 기초로 성립되고 유지되어야 함과 아울러 국가는 이를 적극적으로 보장할 의무를 부담한다(헌법 제36조 제1항). 가정은 인간의 내밀한 사적 영역으로서 국가의 개입이 자제되어야 하는 공간이기도 하지만, 다른 한편으로 가정공동체 구성원의 생명과 안전에 터 잡아 그들의 인간존엄성을 보호하는 것은 국가의 가장 중요한 의무 중 하나이므로, 국가는 가정폭력이 발생하는 가정을 더 이상 내밀한 사적 영역으로 남겨둘 것이 아니라 가정 내에서 발생한 폭력에 능동적이고 적극적으로 대응하여 국민의 생명·신체의 안전을 위하여 적절하고도 효율적인 조치를 취해야 할 의무가 있다. 이와 같은 기본권보호의무는 입법, 행정, 사법 등의 모든 국가작용을 구속한다.

한편 생명권이 모든 기본권 중에서 가장 본질적이고 가장 중요한 기본권에 해당한다는 자명한 법리를 천명한 헌법재판소 결정은 아래와 같이 판시하고 있습니다.

헌법재판소 1996. 11. 28. 선고 95헌바1 결정

인간의 생명은 고귀하고, 이 세상에서 무엇과도 바꿀 수 없는 존엄한 인간존재의 근원이다. 이러한 생명에 대한 권리는 비록 헌법에 명문의 규정이 없다 하더라도 인간의 생존본능과 존재목적에 바탕을 둔 선형적이고 자연법적인 권리로서 헌법에 규정된 모든 기본권의 전제로서 기능하는 기본권 중의 기본권이라 할 것이다.

**나. 헌법 제10조의 생명권 = 헌법 제35조의 환경권 (상호 밀접, 불가분성)**

## (1) 생명권과 환경권의 관계

이처럼 다수 대법원 판례의 법리에 의하면, 헌법 제10조가 가장 중요한 법익으로 보장하는 생명권과 인격권이 침해되었거나 침해될 개연성이 있는 경우에는 민법에 근거하여 침해행위의 금지를 구할 피보전권리가 인정됩니다.

생명권, 신체 및 인격권에 대한 민법상 침해금지를 인정하는 위 법리에 따르면, 생명·신체의 자유를 보호하는 토대를 이루면서 생명권과 상호 불가분의 관계를 가지는 환경권 역시 민법상 침해금지를 구할 수 있는 권리로서 인정받아야 하고, 생명권, 환경권 등 인격권이 침해되었거나 침해될 개연성이 있는 경우에는 당연히 민법에 기한 불법행위 침해금지를 청구할 수 있다고 보아야 합니다.

관련하여 이 사건 위헌 결정 등 헌법재판소 판례들은 헌법 위반의 판단에 있어서 생명권과 환경권을 구분하거나 분리시키지 않고 밀접, 불가분의 권리로서 함께 판단하여 왔다는 사실을 확인할 수 있습니다.

### 헌법재판소 2015헌바280 결정

헌법은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”고 규정하여(제35조 제1항) 국가에 환경보전을 위하여 노력하여야 할 의무도 부여하고 있는데, 환경피해는 생명·신체의 안전과 같은 중요한 기본권적 법익 침해로 이어질 수 있으므로, 국가는 사인인 제3자에 의한 환경침해로 인하여 국민의 생명·신체에 위험이 초래될 경우 적극적으로 기본권 보호조치를 취할 의무를 진다(헌재 2008. 7. 31. 2006헌마711 참조).

이 사건 2020헌마389(병합) 위헌 결정은 헌법상의 생명권 침해와 환경권 침해를 함께 주장한 청구인들의 위헌 주장에 대하여 ‘생명권은 환경권과 밀접, 불가분하다는 이유로 환경권 침해 여부의 판단을 통해 생명권 침해의 여부도 함께 판단한다’는 점을 아래와

같이 명시한 바 있습니다.

헌법재판소 2020헌마389(병합) 결정문 (이 사건 헌법소원)

(나) 청구인들은 위 조항들 및 계획으로 인하여 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’뿐만 아니라, 생명권, 행복추구권과 멸종저항권, 신체의 자유, 거주이전의 자유, 직업선택의 자유, 주거의 자유 등을 포함하는 포괄적 자유권, 인간다운 생활을 할 권리 등이 침해된다고 주장한다.

그런데 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]

헌법은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.”라고 규정하여(제35조 제1항) 국민의 환경권을 보장함과 동시에 국가에게 국민이 건강하고 쾌적하게 생활할 수 있는 양호한 환경을 유지하기 위하여 노력하여야 할 의무를 부여하고 있다. 환경권은 생명·신체의 자유를 보호하는 토대를 이루며, 궁극적으로 ‘삶의 질’ 확보를 목표로 하는 권리이다. [결정문 18면]

헌법 제10조의 규정에 의하면, 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 지고 기본권은 공동체의 객관적 가치질서로서의 성격을 가지므로, 적어도 생명·신체의 보호와 같은 중요한 기본권적 법익 침해에 대해서는 그것이 국가가 아닌 사인에 의해서 유발된 것이라고 하더라도 국가가 적극적인 보호의 의무를 진다. 그렇다면 국가에게 국민의 기본권을 적극적으로 보장하여야 할 의무가 인정되는 점, 헌법 제35조 제1항이 국가

와 국민에게 환경보전을 위하여 노력하여야 할 의무를 부여하고 있는 점, 환경침해는 사인에 의해서 빈번하게 유발되므로 입법자가 그 허용 범위에 관해 정할 필요가 있는 점, 환경피해는 생명·신체의 보호와 같은 중요한 기본권적 법익 침해로 이어질 수 있는 점 등을 고려할 때, 일정한 경우 국가는 사인에 의한 국민의 환경권 침해에 대해서도 적극적으로 기본권 보호조치를 취할 의무를 부담한다. [결정문 19면]

이처럼 헌법 제10조로 보장하는 생명권 등 인격권의 침해와 헌법 제35조로 보장하는 환경권의 침해는 서로 밀접하고 분리할 수 없는 상호불가분의 관계에 있으므로, 헌법 제35조에 위반하여 국가권력 및 사인이 환경권을 침해하는 행위에 대해서는 생명권 등 인격권 침해행위와 마찬가지로 민법에 기한 침해금지의 청구가 가능하다는 대법원 판례들이 적용되어야 할 것입니다.

## (2) 피보전권리로서 환경권의 내용

헌법재판소는 우리 헌법이 국민의 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 보장하고 있고, 위 권리에는 기후환경도 포함되며 국가에 기후변화의 원인을 줄여 이를 완화하거나 그 결과에 적응하는 조치를 해야 하는 적극적 의무가 있음을 인정하였습니다. 특히 헌법재판소는 2020헌마389(병합) 결정에서 “환경권을 행사함에 있어 국민은 국가로부터 건강하고 쾌적한 환경을 향유할 수 있는 자유를 침해당하지 않을 권리를 행사할 수 있고, 일정한 경우 국가에 대하여 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있도록 요구할 수 있는 권리가 인정되기도 하는바, 환경권은 그 자체가 종합적 기본권으로서의 성격을 지닌다”고 판시함으로써 환경권이 자유권적 기본권과 사회권적 기본권의 성격을 모두 가지고 있다는 점을 명확히 하였고, “기후변화로 인하여 생활의 기반이 되는 제반 환경이 훼손되고 생명·신체의 안전 등을 위협할 수 있는 위험에 대하여, 기후변화의 원인을 줄여 이를 완화하거나 그 결과에 적응하는 조치를 하는 국가의 기후위기에 대한 대응의 의무도 여기에 포함된다”고 하여 기후변화가 환경권의 문제라는 점을 명백히 밝혔습니다.

탄소중립기본법 제4조는 국가와 지방자치단체의 책무로 기후정의와 정의로운 전환의 원칙에 따라 기후위기로부터 국민의 안전과 재산을 보호하여야 하고(제6항), 기후변화 현상에 대한 과학적 연구와 영향 예측 등을 추진하고, 국민과 사업자에게 관련 정보를 투명하게 제공하며, 이들이 의사결정 과정에 적극 참여하고 협력할 수 있도록 보장하여야 하며(제7항), 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 국제적 노력에 능동적으로 참여하고, 개발도상국에 대한 정책적·기술적·재정적 지원 등 기후위기 대응을 위한 국제협력을 적극 추진하여야 할 것(제8항)을 규정하고 있습니다. 또한, 탄소중립기본법은 국가나 지방자치단체의 책무뿐만 아니라 공공기관인 채무자들에게도 탄소중립 사회로의 이행을 위한 국가 및 지방자치단체의 정책에 적극 협조할 책무 및 이 사건 사업의 예산의 수립과 집행, 사업의 선정과 추진 등 모든 활동에서 기후위기에 미치는 영향을 최소화하도록 노력해야 할 책무를 부여하고 있습니다.

이와 같이 헌법상 환경권에 기후변화의 피해로부터 안전할 권리가 포함된다는 사실, 그리고 탄소중립기본법 등 관계법령의 규정취지나 조리에 비추어 기후변화에 관한 국가의 대응을 요구하는 것에 관해서는 환경권이 충분히 사법상의 권리로 인정될 수 있습니다.

특히, 환경권의 법적 지위와 의미에 관한 획기적인 진전을 천명한 헌법재판소의 이 사건 2020헌마389(병합) 결정이 있기 전에도 이미 환경권은 사법상의 권리로 인정되어 왔습니다. 청주지방법원은 “개개 국민에게 구체적인 사법상 권리로서의 환경권을 인정한 명시적인 법률규정이 없다 하더라도, 식수에 관한 환경이익에 대하여는 헌법 제35조 제1항의 정신에 따른 환경정책기본법 및 먹는물관리법의 각 규정 취지에 비추어, 또한 식수 오염의 피해가 인간생존에 대한 근원적인 위협을 의미한다는 조리에 비추어도, 오염되지 않은 식수를 음용할 구체적인 사법상 권리로서의 환경권이 예외적으로 인정된다고 보아야 할 것이고, 그 권리의 내용으로서도 부당침해에 대한 손해배상청구는 물론, 사후적 금전배상으로는 회복, 전보할 수 없는 생존에 직결된 환경이익을 침해받는 이상, 그 침해의

위험을 사전에 방지하기 위한 유지청구권도 부여된다고 보지 않을 수 없으므로 식수오염의 가능성 있는 공사를 진행하고자 하는 사업자로서는 그 공사로 인하여 식수오염의 위험이 전혀 없음을 스스로 소명하지 못하는 한 그 공사중지청구를 거부할 수 없다.”라고 판단하여(청주지법 1998. 2. 26. 선고 97카합613 판결 참조), 명시적인 법률의 규정이 없더라도 관련 법령의 취지와 조리에 비추어 오염되지 않은 식수를 음용할 구체적인 사법상 권리로서 환경권을 인정하기도 하였습니다. 이와 같은 사례를 고려한다면 기후변화 대응 의무 및 기후변화로부터 안전할 권리와 관련하여 환경권이 사법상 권리로서 인정될 수 있다는 점은 분명합니다.

헌법 제35조 제1항 및 탄소중립기본법의 각 규정 취지 등과 기후변화의 피해가 인간 생존에 대한 근원적인 위협을 의미한다는 조리에 비추어 채권자들의 안정된 기후체계에 서 생활할 구체적인 사법상 권리로서의 환경권이 인정되어야 하고, 그 권리의 내용은 위와 같은 위험을 사전에 방지하기 위한 유지청구권이 포함되어야 합니다. 기후변화가 야기하는 피해는 불가역적인 특성을 가지고 있어 손해배상이나 사후적 금전 배상으로는 완전한 회복이나 전보가 불가능하기 때문에 권리의 온전한 보호를 위해서는 피해가 발생하지 않도록 사전에 이를 방지할 수 있어야 하기 때문입니다.

앞에서 말씀드린 바와 같이 대법원은 “명예는 생명, 신체와 함께 매우 중대한 보호법익이고 인격권으로서의 명예권은 물권의 경우와 마찬가지로 배타성을 가지는 권리라고 할 것이므로 사람의 품성,德行, 명성, 신용 등의 인격적 가치에 관하여 사회로부터 받는 객관적인 평가인 명예를 위법하게 침해당한 자는 손해배상(민법 제751조) 또는 명예회복을 위한 처분(민법 제764조)을 구할 수 있는 이외에 인격권으로서 명예권에 기초하여 가해자에 대하여 현재 이루어지고 있는 침해행위를 배제하거나 장래에 생길 침해를 예방하기 위하여 침해행위의 금지를 구할 수도 있다.”라고 판시한바(대법원 2005. 1. 17. 자 2003마1477 결정), 생명, 신체 등 인격권이 침해되었거나 침해될 개연성이 있는 경우에는 침해의 금지를 구할 수 있습니다.

인격권, 생명권, 신체에 대한 권리 등을 배타적 권리로 인정하는 위 법리에 따르면, 생명·신체의 자유를 보호하는 토대를 이루는 환경권 역시 배타적 권리로 인정받아야 하고, 위와 같은 환경권, 생명권, 인격권 등이 침해되었거나 침해될 개연성이 있는 경우에는 침해의 금지를 구할 수 있다고 보아야 합니다.

#### **다. 행정청의 위법한 작위 및 부작위에 대한 금지청구권**

최근의 대법원 2024. 12. 19. 선고 2022다289051 전원합의체 판결은 “장애인의 접근권이 헌법상 보장되는 기본권이다(적극), 장애인의 접근권이 비장애인과 동등한 수준의 접근을 보장할 수 있는 특정 시설과 설비를 설치할 것을 국가나 사인에게 적극적으로 요구할 수 있는 권리로 구체화되기 위한 요건과 국가의 의무 / 행정청이 정당한 이유 없이 장애인의 접근권 보장을 위한 개선입법의무를 이행하지 않는 경우, 그 행정입법 부작위는 위법하다(적극).” 라고 판시한 바 있습니다.

위와 같이 국가의 불법행위를 인정한 전원합의체 판결을 이 사건에 적용하면, 위 판례에서 행정입법의 부작위도 민사상 불법행위를 구성하는 것처럼 이 사건에서 행정청의 위법한 작위도 민사상 불법행위를 구성하며, 따라서 민법에 기한 불법행위 금지청구가 가능하다고 할 것입니다.

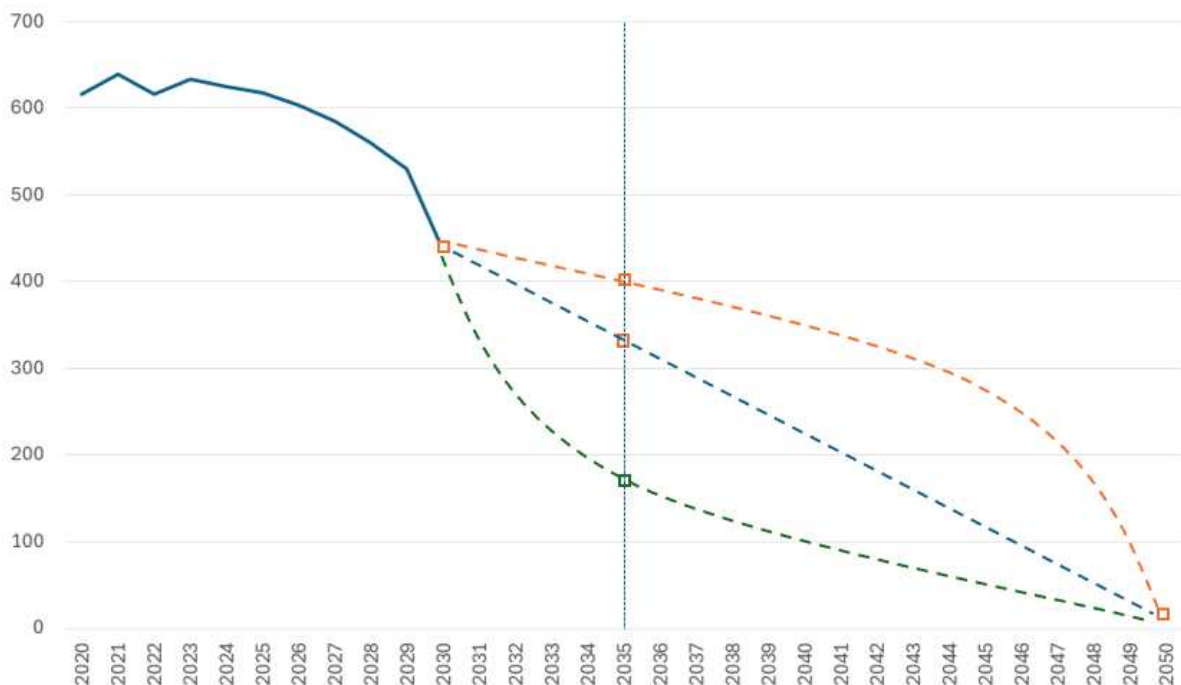
#### **라. 소결**

따라서 채권자들은 헌법 제10조가 가장 중요하게 보호하는 생명권 등 인격권의 가장 핵심적인 내용인 기후위기와 관련된 환경권을 침해하는 피청구인 국가권력의 행위에 대하여 대법원 판례의 법리에 따라 침해행위의 금지를 청구할 수 있으며, 이것이 이 사건 가처분 신청의 적법한 피보전권리에 해당합니다.

## 4. 보전의 필요성

### 가. 2035년 감축목표의 중요성

이 사건 가처분이 긴급하게 필요한 첫 번째 이유는 2035년 감축목표가 어떻게 설정되는지가 2035년뿐 아니라 2050년 탄소중립 달성 시점까지 전체 기간의 기후대응 수준 전반을 좌우하는 결정적인 역할을 하기 때문입니다. 즉, 2035년 감축목표가 기후변화 피해를 막기에 충분한 수준으로 설정되지 못한다면 온도제한 목표 자체의 달성 가능성이 현저히 낮아질 뿐 아니라 미래에 과중한 부담을 전가하게 될 위험도 현격히 높아질 수밖에 없습니다.



[그림 1] 2035년 감축목표에 따른 장기감축경로 형태

위 그림에서 보듯 헌법불합치결정에 따라 법률로 규정되어야 하는 2031년~2049년 기

간 동안의 ‘장기감축경로’의 형태는 2030년 이후 첫 목표로 정해지는 2035년 목표가 어떤 수준이냐에 따라 좌우됩니다. 감축경로의 형태는 감축부담의 시간적 분배를 나타내는 것이므로 감축경로가 어떤 형태를 취하는지에 따라 헌법재판소가 요구한 ‘미래에 과도한 부담을 전가해서는 아니된다.’는 요건의 충족 여부를 결정하게 됩니다.

정부가 2035년 감축목표를 발표하지 않은 현시점에서 목표 설정의 중단을 구하는 가처분을 신청하는 이유는 입법부가 담당하고 있는 전체경로의 설정 작업과 별개로 정부가 단일 연도 목표를 설정할 경우 단기적 이익을 우선하는 경향에 따라 과학적 사실과 국제적 기준에 미달하는 목표가 설정될 가능성이 매우 높고 이는 결국 전체 경로에서 미래에 과도한 부담을 전가하게 되는 결과를 야기하여 궁극적으로 국가의 기본권보호의무 이행이 실패하게 되기 때문입니다.

이와 같은 경향성은 정부에 대한 불신이나 근거 없는 우려가 아니라 헌법재판소도 지적하고 있는 구조적인 문제입니다. 헌법재판소는 2020헌마389 결정에서 “이러한 체계에서 2031년 이후의 구체적인 감축목표에 대한 정량적 기준이 대강이라도 정해져 있지 않으면, 5년 주기로 감축목표를 상향하는 속도는 구체적인 감축목표 수치를 정하는 시점에 정부가 파악하는 단기적인 상황과 여건에만 의존하게 될 가능성이 크다.”라고 지적하며 정부의 판단이 가지고 있는 구조적인 한계를 분명히 밝히고, 나아가 구체적으로는 “온실가스 다배출업종이 많은 제조업 중심의 산업구조를 가진 우리나라에서 정부가 사회경제 정책 등을 고려하여 온실가스감축목표를 결정할 경우, 단기적인 감축의 부담을 완화하고자 하는 유인이 많을 것인데, 이 때문에 감축비율을 가속화하지 못하면 그만큼 산업구조 개선 속도도 느려져서 이후의 감축부담이 다시 가중되는 악순환이 생길 수 있다”는 점과 “이와 같이 온실가스감축목표가 상향되는 진전의 속도가 지나치게 느려지면, 감축경로 전체의 모양도 크게 불룩한 형태가 되어 온실가스의 누적 배출량이 많아질 뿐만 아니라, 2050년 탄소중립의 목표 달성은 요원해질 수밖에 없다.”는 점을 경고하였습니다.

헌법재판소가 감축목표를 정하는 시적 범위에 관하여 “2030년 이후부터 2050년까지 전체 기간에 대한 감축경로를 정할 것”을 요구하고, 감축목표를 정하는 형식에 관해서는 “반드시 법률로 정할 것”을 요구한 것은 바로 이와 같은 정부 판단의 구조적 한계를 보완하고자 한 것이므로, 정부가 단독으로 2035년 국가온실가스감축목표를 정한다면 이는 헌법적 요구에 정면으로 반하는 위헌적인 결과가 될 것입니다.

## 나. 탄소예산 소진과 회복불능의 기후피해

채권자들이 가처분 절차를 통해 정부의 2035년 감축목표 설정 절차에 대해 긴급한 중단을 요청하는 것은 한 번 2035년 감축목표가 설정되고 국제사회에 제출되게 되면 이를 변경하는 것이 현실적으로 어려울 뿐 아니라 입법부가 법률을 통해서 설정할 2050년까지의 남은 감축경로가 정부가 2035년 목표를 전제로 설정될 가능성이 매우 높기 때문입니다.

특히 헌법재판소가 지적한 바와 같이 정부의 판단 구조하에서 부족한 수준의 감축목표가 설정되고 이에 터잡아 남은 장기감축경로 역시 느슨하게 설정될 경우 정부가 설정하는 부문별 감축정책과 규제 역시 감축목표에 연동하여 느슨한 수준으로 마련될 수밖에 없습니다. 문제는 온실가스, 특히 이산화탄소는 한번 대기 중에 배출되면 불가역적으로 온실효과를 증가시키기 때문에 느슨하게 설정된 목표에 따라 다량의 온실가스가 배출된 결과는 나중에 목표를 강화한다고 하더라도 회복되거나 복구할 수 없다는 점입니다.

이와 같은 관점에서 과학자들은 온실가스의 잔여배출허용총량, 즉 우리가 온도제한목표를 지키기 위해 배출할 수 있는 온실가스의 총량이 제한되어 있다고 지적하고 있으며, ‘한정된 자원’과도 같은 이 총량을 미래세대와 공평하게 나눠서 써야 한다는 점에서 이를 “탄소예산”이라고도 부르고 있습니다. 정부가 단독으로 설정하는 2035년 감축목표가 느슨한 수준에 머무른다면 이 탄소예산은 매우 빠른 속도로 소진되고, 미래세대는 극단적인

감축을 실현시켜야 하는 고통스러운 과정을 감내하거나 온도제한에 실패하고 훨씬 심각한 수준의 기후피해를 감내해야 하는 상황에 처할 수밖에 없습니다.

이것이 2035년 감축목표 설정이 반드시 헌법적 요건에 부합하는 방식과 절차를 통해 이루어져야 하는 가장 중요한 이유이며, 정부가 단독으로 2035년 감축목표를 설정하는 절차가 즉시 중단되어야 하는 긴급한 필요입니다.

#### **다. 다른 법적 구제수단의 부재**

채권자들은 기본권의 주체인 국민으로서 기후변화 피해로부터 안전할 권리를 가지고 있으며, 이를 사법상의 권리로 행사하기 위하여 이 사건 가처분을 신청합니다. 채권자들이 행정청을 상대로 사법상의 권리를 행사하는 것은 가처분의 대상인 2035년 감축목표 설정이 채권자들의 권리에 직접적인 영향을 미치고 있기 때문이며, 다른 절차를 통해서 이를 방지할 법적 수단이 존재하지 않기 때문입니다.

국가의 행정행위에 대한 쟁송을 규정하는 행정소송법은 행정처분이 내려진 이후 예야이에 대한 항고소송을 허용하며, 행정처분에 대한 집행정지 신청은 항고소송의 계속을 전제로 하므로 행정처분이 내려지기 전에 이를 다룰 방법이 존재하지 않습니다. 이 사건의 경우 정부가 2035년 감축목표를 설정하고 이를 UN에 제출할 경우 이미 채권자들의 권리에 회복하기 어려운 침해가 발생하게 되므로 행정소송법상 절차로는 권리의 보호를 구하기 어렵습니다.

마찬가지로 기본권 침해에 대한 구제수단인 헌법재판소법에 따른 헌법소원심판의 경우도 “공권력의 행사”가 이루어진 이후에 이를 다룰 수 있고, 헌법소원심판 절차에서는 별도의 보전처분에 대한 규정을 두고 있지 않아서 행정소송법 상 항고소송과 마찬가지로 사후적인 헌법심사의 가능성만 있을 뿐 이 사건과 같이 채권자들의 권리에 회복하기 어

려운 침해를 사전에 방지할 수 있는 구제수단이 되지 못합니다.

따라서 채권자들이 기후변화 피해로부터 안전할 권리로서 환경권의 침해를 방지하고, 국가에게 헌법이 요구하는 기준과 방식에 부합하는 감축목표 설정을 요구하기 위해서는 사법상 권리 행사로서 이 사건 가처분이 반드시 필요합니다.

#### 라. 합헌적인 절차를 통한 감축목표 설정의 합리성

마지막으로 이 사건 가처분이 내려지더라도 정부가 2035년 국가온실가스감축목표를 설정하고 기후변화의 피해로부터 국민들을 보호하는 의무를 이행하는 데에는 아무런 장애가 발생하지 않으며, 오히려 정부가 단독으로 2035년 감축목표를 설정하지 않고 국회의 입법을 통해 법률로서 전체 감축경로에 대한 목표를 설정한 후, 법률의 위임에 따라 구체적인 목표와 감축수단을 설정하는 것이 헌법이 요구하는 기준과 방식에 부합합니다.

먼저 헌법재판소가 지적하고 있는 바와 같이 파리협정에 따른 감축목표, 혹은 국가결정기여(NDC)의 제출시기는 국제기구인 협정의 사무국이 정하여 당사국들에게 권고(encourage)하는 실무상, 혹은 행정적인 기준일 뿐 그 자체로 국제법적 의무를 구성하지 않습니다. 실제로 사무국이 애초에 제시했던 2035년 국가결정기여(NDC)의 제출 권고 기한은 2024년 말이었고, 이 권고 기한은 2025년 2월로 연장되었으나 현재까지 197개 당사국 중에 NDC의 제출을 완료한 국가는 29개뿐입니다(소갑 제6호증, UN NDC 등록부 현황). 결국 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 취지를 위반하면서까지 2025년 9월까지 사무국에 2035년 감축목표를 제출해야 할 법적 의무는 존재하지 않습니다.

오히려 국제사회는 각국이 제출한 국가결정기여(NDC)의 총합이 파리협정의 온도제한 목표에 미달하고 있다는 사실에 끊임없이 우려와 경고를 표현하고, 당사국들에게 더욱 의욕적인 목표의 제출이 반드시 필요하다는 점을 호소해 왔습니다(소갑 제7호증, 연합뉴

스 2024. 10. 25.자 기사, 유엔 “현정책 유지 땀 지구온도 최고 3.1도↑…재앙초래”).

이와 같은 취지를 고려할 때 국회가 헌법불합치 결정의 취지에 부합하는 장기감축경로를 법률로 규정하고, 이 법률의 내용을 바탕으로 한 2035년 감축목표를 정부가 국가결정기여로 작성하여 국제사회에 제출하는 것이 오히려 국제법과 국제사회의 요구에 부합하는 일이 될 것입니다.

## 5. 결 론

이상에서 말씀드린 바와 같이 이 사건 채권자들의 신청은 적법, 타당하며, 사법부의 위헌 결정에 따른 입법부의 온전하고 적법한 기후위기 대응을 위해서 절실하게 필요한 상황입니다.

부디 재판부께서 헤량하시어 우리나라 국민과 미래세대가 건전하고 안정된 기후 속에서 안전하게 생명과 신체와 인격권적 법익을 행사하는 것이 가능할 수 있도록 이 사건 신청을 인용하여 주시기를 간절히 소망합니다.

## 소 명 자 료

1. 소갑 제1호증    환경부 2035 국가온실가스감축목표 수립 추진상황 및 계획
1. 소갑 제2호증    연합뉴스 2025. 7. 27.자 기사, “미래 삶 좌우 2035 온실가스 감축목표, 한달 논의로 수립될 판”
1. 소갑 제3호증    제26차 유엔기후변화협약 당사국총회 결정(Decision 6/CMA.3)
1. 소갑 제4호증    의안번호 8898호 기후위기 특별위원회 구성의 건

- 1. 소갑 제5호증 2022. 4. 5. 정부 민법 개정안
- 1. 소갑 제6호증 UN NDC 등록부 현황
- 1. 소갑 제7호증 연합뉴스 2024. 10. 25.자 기사, 유엔 “현정책 유지 땀 지구온도 최고 3.1도 ↑…재앙초래”

## 참 고 자 료

- 1. 참고자료 1 헌법재판소 2024. 8. 29. 2020헌마389(병합) 결정문

2025. 8. 14.

채권자 한제아, 김서경, 황인철

위 채권자들 대리인

서울중앙지방법원 귀중