



제433회 국회(임시회)
제9차 기후위기특별위원회

기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 중장기 국가 온실가스 배출량 감축 목표 설정 〉
■ 윤준병의원 대표발의(의안번호 제2214242호)

2026. 3.

기후위기 특별위원회
수석전문위원 신항진

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 2030년 이후 국가 온실가스 감축목표 설정 등	3
※ 참고자료	12
1. 기후 헌법소원 관련 현재 결정요지	12
2. 기후미래포럼 개요	13
3. 기후미래포럼 일정	14

I. 제안경위

2025년 11월 14일 윤준병의원이 대표발의한 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안은 2025년 11월 17일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가비전으로 삼고, 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35% 이상 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축목표로 설정하고 있음.

이에 정부는 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 달성을 위하여 2030년까지 2018년 온실가스 총배출량(727.6백만톤) 대비 40%인 291백만톤을 감축하기 위하여 에너지 전환, 산업, 수송, 국제감축 등 부문별 감축목표를 설정하였음.

이와 관련하여, 지난 2024년 8월 29일 헌법재판소는 현행법 제8조제1항이 2031년부터 2049년 사이의 중장기 감축목표를 전혀 규정하지 않았다는 점이 과소보호금지원칙 및 법률유보원칙에 위배된다고 판단하여 해당 조항에 대해 헌법 불합치 결정을 내렸음. 이와 함께 2025년

11월 10일 대통령 직속 2050 탄소중립녹색성장위원회는 2035년까지 온실가스 배출량을 2018년 대비 53~61% 감축하는 안을 의결하였음.

이에 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 취지를 고려하여 2050년까지 단계별 감축목표를 명확히 하면서 탄소중립녹색성장위원회가 의결한 온실가스 배출량의 범위에 부합하도록 보완하여 대한민국의 2050년 탄소중립 실현에 기여하려는 것임(안 제8조제1항·제3항).

III. 검토의견

1. 2030년 이후 국가 온실가스 감축목표 설정 등

개정안은 ① 국가 온실가스 배출량을 2018년 대비 2030년 35% 이상, 2035년 55% 이상, 2040년 70% 이상, 2045년 85% 이상으로 규정하는 한편, ② 5년을 계획기간으로 국가 전체와 각 부문에 대한 연도별 온실가스 감축목표를 설정하며, ③ 이 경우 연도별 감축목표는 기준 시점의 배출량에서 목표 시점까지 매년 일정한 수준으로 감축하는 선형감축 경로 이상이 되도록 설정하도록 하려는 것임(안 제8조).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 정부는 국가 온실가스 배출량을 <u>2030년까지</u> 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 <u>35퍼센트</u> 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축목표”라 한다)로 한다.	제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① ----- ----- <u>2050년까지</u> ----- ----- <u>다</u> ----- <u>음 각 호의 구분에 따른 비율</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
<신설>	1. 2030년까지 35퍼센트 이상 감축

<신 설> <신 설> <신 설> ② (생 략) ③ 정부는 중장기감축목표와 부문별 감축목표의 달성을 위하여 <u>국가 전 체와 각 부문에 대한 연도별 온실가 스 감축 목표(이하 “연도별감축목 표”라 한다)를 설정하여야 한다.</u> <후단 신설> ④ ~ ⑦ (생 략)	2. 2035년까지 55퍼센트 이상 감축 3. 2040년까지 70퍼센트 이상 감축 4. 2045년까지 85퍼센트 이상 감축 ② (현행과 같음) ③ ----- ----- <u>5년을 계획기간으로 국가-----</u> ----- ----- ----- --. <u>이 경우 연도별감축목표는 기준 시점의 배출량에서 목표시점까지 매 년 일정한 수준으로 감축하는 선형 감축경로 이상이 되도록 설정하여야 한다.</u> ④ ~ ⑦ (현행과 같음) 부 칙 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부 터 시행한다.
---	---

현행법 제7조제1항¹⁾에 따라 정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로
하고 있으며, 제8조제1항²⁾ 및 동법 시행령 제3조제1항³⁾은 2030년까지

- 1) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제7조(국가비전 및 국가전략) ① 정부는 2050년
까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을
국가비전으로 한다.
- 2) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ①
정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위
에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축목
표”라 한다)로 한다.
- ② 정부는 중장기감축목표를 달성하기 위하여 산업, 건물, 수송, 발전, 폐기물 등 부문별 온실가스 감축 목
표(이하 “부문별감축목표”라 한다)를 설정하여야 한다.

2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 40% 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축목표로 설정하고 있음.

이에 정부는 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC) 달성을 위하여 2030년까지 2018년 온실가스 총배출량(727.6백만톤) 대비 40%인 291백만톤을 감축하기 위하여 에너지 전환, 산업, 수송, 국제감축 등 부문별 감축목표를 설정하였음.

-
- ③ 정부는 중장기감축목표와 부문별감축목표의 달성을 위하여 국가 전체와 각 부문에 대한 연도별 온실가스 감축 목표(이하 “연도별감축목표”라 한다)를 설정하여야 한다.
- ④ 정부는 「파리협정」(이하 “협정”이라 한다) 등 국내외 여건을 고려하여 중장기감축목표, 부문별감축목표 및 연도별감축목표(이하 “중장기감축목표등”이라 한다)를 5년마다 재검토하고 필요할 경우 협정 제4조의 진전의 원칙에 따라 이를 변경하거나 새로 설정하여야 한다. 다만, 사회적·기술적 여건의 변화 등에 따라 필요한 경우에는 5년이 경과하기 이전에 변경하거나 새로 설정할 수 있다.
- ⑤ 정부는 중장기감축목표등을 설정 또는 변경할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.
1. 국가 중장기 온실가스 배출·흡수 전망
 2. 국가비전 및 국가전략
 3. 중장기감축목표등의 달성가능성
 4. 부문별 온실가스 배출 및 감축 기여도
 5. 국가 에너지정책에 미치는 영향
 6. 국내 산업, 특히 화석연료 의존도가 높은 업종 및 지역에 미치는 영향
 7. 국가 재정에 미치는 영향
 8. 온실가스 감축 등 관련 기술 전망
 9. 국제사회의 기후위기 대응 동향
- ⑥ 정부는 중장기감축목표등을 설정·변경하는 경우에는 공청회 개최 등을 통하여 관계 전문가나 이해관계자 등의 의견을 듣고 이를 반영하도록 노력하여야 한다.
- ⑦ 제1항부터 제6항까지의 규정에 따른 중장기감축목표등의 설정·변경 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 3) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 시행령」 제3조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 법 제8조제1항에서 “대통령령으로 정하는 비율”이란 40퍼센트를 말한다.

[2030 국가 온실가스 감축목표]

(단위: 백만톤CO₂e, 괄호는 '18년 대비 감축률)

구분	부문	2018 실적	2030 목표		주요 감축수단
			기존 NDC ('21.10)	수정 NDC ('23.3)	
배출량(합계)		727.6	436.6 (40.0%)	436.6 (40.0%)	
배출	전환	269.6	149.9 (44.4%)	145.9 (45.9%) ¹⁾	- 전원믹스 재구성(석탄↓, 재생e↑ 등) - 전력시장 개선 등 수요 효율화
	산업	260.5	222.6 (14.5%)	230.7 (11.4%)	- 공정 효율화, 연·원료 전환 - 배출권거래제 고도화를 통한 자발적인 감축활동 유도
	건물	52.1	35.0 (32.8%)	35.0 (32.8%)	- 제로에너지건축, 그린리모델링 - 건물 효율개선
	수송	98.1	61.0 (37.8%)	61.0 (37.8%)	- 무공해차·선박 보급 - 내연차 기준강화, 주행거리 감축
	농축수산	24.7	18.0 (27.1%)	18.0 (27.1%)	- 저탄소 농축산업 기술 보급 - 설비 효율화·저탄소화
	폐기물	17.1	9.1 (46.8%)	9.1 (46.8%)	- 폐기물 원천감량 - 고부가가치 재활용 확대
	수소	(-)	7.6	8.4 ²⁾	- 그린수소 실증 및 인프라 구축 - 수소 활용범위 확대
	탈루 등	5.6	3.9	3.9	
흡수 및 제거	흡수원	(-41.3)	-26.7	-26.7	- 산림·습지 보호·복원 - 도시숲 등 신규흡수원 확대
	CCUS ⁴⁾	(-)	-10.3	-11.2 ³⁾	- 근거법 제정 및 상용화 R&D CCS 저장소 확보
	국제감축	(-)	-33.5	-37.5 ⁴⁾	- 국외 감축활동 수행 후 크레딧 거래

1) 태양광, 수소 등 청정에너지 확대로 400만톤 추가 감축

2) 수소 수요량 최신화에 따른 공급량 확대 반영 (블루수소 +10.5만톤 → 온실가스 0.8백만톤↑)

3) 국내 CCS 잠재량 반영(0.8백만톤), CCU 실증경과 등을 고려한 확대(0.1백만톤)

4) CCUS(Carbon capture and storage) : 탄소 포집·활용·저장 기술

5) 민관협력 사업 발굴 및 투자 확대 등을 통해 국제감축량 400만톤 확대

자료: 기후에너지환경부

또한, 온실가스 배출량 산정 방식과 관련하여 우리나라는 교토의정서 등 국제규정과 주요국 사례를 참고하여 기준년도인 2018년도는 총

배출량, 목표연도는 순배출량⁴⁾으로 국가 온실가스 감축목표를 설정하였는데, 이에 따라 2030년 온실가스 감축 목표 수립 시 감축목표를 시행령에서 40%로 상향하였음에도 그 기준을 총배출량으로 일치시키는 경우 실질적인 감축 수준은 약 30%에 그치는 것으로 나타나 감축 효과가 과다하게 산정되었다는 지적이 제기⁵⁾된 바 있음.

한편, 2024년 8월 29일 헌법재판소는 탄소중립기본법 제8조제1항이 2031년부터 2049년 사이의 중장기 감축목표를 전혀 규정하지 않았다는 점이 과소보호금지원칙⁶⁾ 및 법률유보원칙⁷⁾에 위배되어 청구인들의 환경권을 침해한다고 판단하여 해당 조항에 대해 헌법 불합치 결정을 내린 바 있음.

구체적으로 헌법재판소는 온실가스 감축의 구체적인 목표치가 전 지구적인 감축노력 관점에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합하는지, 감축목표 설정의 체계가 기후변화의 영향과 온실가스 배출 제한의 측면에서 미래에 과중한 부담을 이전하지 않으면서 온실가스 감축이 실효적으로 담보될 수 있는 방식으로 제도화되어 있는지 등을 과학적 사실과 국제기준을 고려하여 판단하여야 한다고 결정한 바 있음.

4) 순배출량 = 총배출량-흡수·제거량

5) 경향신문, ‘2030년 온실가스 감축목표 40% 상향했다지만...사실상 30% 불과·불확실한 기술·해외감축 의존 등 문제점 수두룩...’, 2021.10.11.

6) 과소보호금지원칙은 국가가 국민의 기본권을 보호하기 위하여 최소한의 보호조치를 마련해야 한다는 원칙으로, 기본권은 국가의 침해로만 훼손되는 것이 아니라 국가의 방치나 소극적 대응을 해도 침해될 수 있음.

7) 법률유보원칙은 국민의 기본권에 중대한 영향을 미치는 사항은 반드시 국회가 제정한 법률로 규정해야 한다는 원칙임.

이에 개정안은 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 취지를 고려하여 2030년, 2035년, 2040년, 2045년 각각의 감축목표를 설정하고, 정부가 국가 전체 및 각 부문에 대해 5년을 계획기간으로 하는 연도별 온실가스 감축목표를 설정하도록 하며, 연도별 감축 목표는 선형감축경로 이상이 되도록 규정하려는 것으로,

이를 통해 현행법 제8조제1항의 위헌성을 없애고 2050년 탄소중립 실현에 기여할 수 있다는 점에서 입법취지는 타당해 보임.

[개정안에 따른 온실가스 감축목표 비교]

	현행	윤준병의원안
2030년	2018년 국가온실가스 배출량 대비 <u>40%</u>	2018년 국가온실가스 순배출량 대비 <u>35%</u>
2035년	-	2018년 대비 <u>55%</u>
2040년	-	2018년 대비 <u>70%</u>
2045년	-	2018년 대비 <u>85%</u>
2050년	탄소중립 실현(순배출량 0)	현행과 같음

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항을 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 정부는 대국민 공개 논의, 공청회, 부처 협의 등을 거쳐 당시 2050 탄소중립녹색성장위원회와 국무회의 심의를 통해 2035 국가 온실가스 감축목표(NDC)를 2018년 대비 53~61%으로 설정하고 국제사회에 이를 보고한 바 있음.

[2035 국가 온실가스 감축목표]

(단위: 백만톤CO₂eq, 괄호안 값은 '18년 대비 감축률)

구분	부문	'18년	'24년	2035 NDC			
				△53%		△61%	
				배출량 (18比 감축률)	감축량 (24比)	배출량 (18比 감축률)	감축량 (24比)
순배출량		742.3	651.4	348.9	△302.5	289.5	△361.9
배출	전력	283.0	218.3	88.3 (△68.8%)	△130.0	70.0 (△75.3%)	△148.3
	산업	276.3	250.9	209.1 (△24.3%)	△41.8	190.6 (△31.0%)	△60.3
	건물	52.1	43.6	24.2 (△53.6%)	△19.4	22.8 (△56.2%)	△20.8
	수송	98.8	97.5	39.3 (△60.2%)	△58.2	36.8 (△62.8%)	△60.7
	냉매	23.1	35.0	27.4 (+18.6%)	△7.6	25.5 (+10.4%)	△9.5
	농축수산	27.6	25.6	20.0 (△27.5%)	△5.6	19.5 (△29.3%)	△6.1
	폐기물	19.4	17.5	9.2 (△52.6%)	△8.3	9.0 (△53.6%)	△8.5
	탈루	3.7	3.2	2.6 (△29.7%)	△0.6	2.4 (△35.1%)	△0.8
	수소	0	0	8.1	+8.1	6.5	+6.5
흡수 및 제거	흡수원	-41.6	-40.2	-38.3	+1.9	-39.3	+0.9
	CCUS	0	0	-11.2	△11.2	-20.3	△20.3
	국제 감축	0	0	-29.8	△29.8	-34.0	△34.0

자료: 기후에너지환경부

개정안에서는 2035년까지 2018년 대비 최소 55% 이상을 감축하도록 하고 있는데,

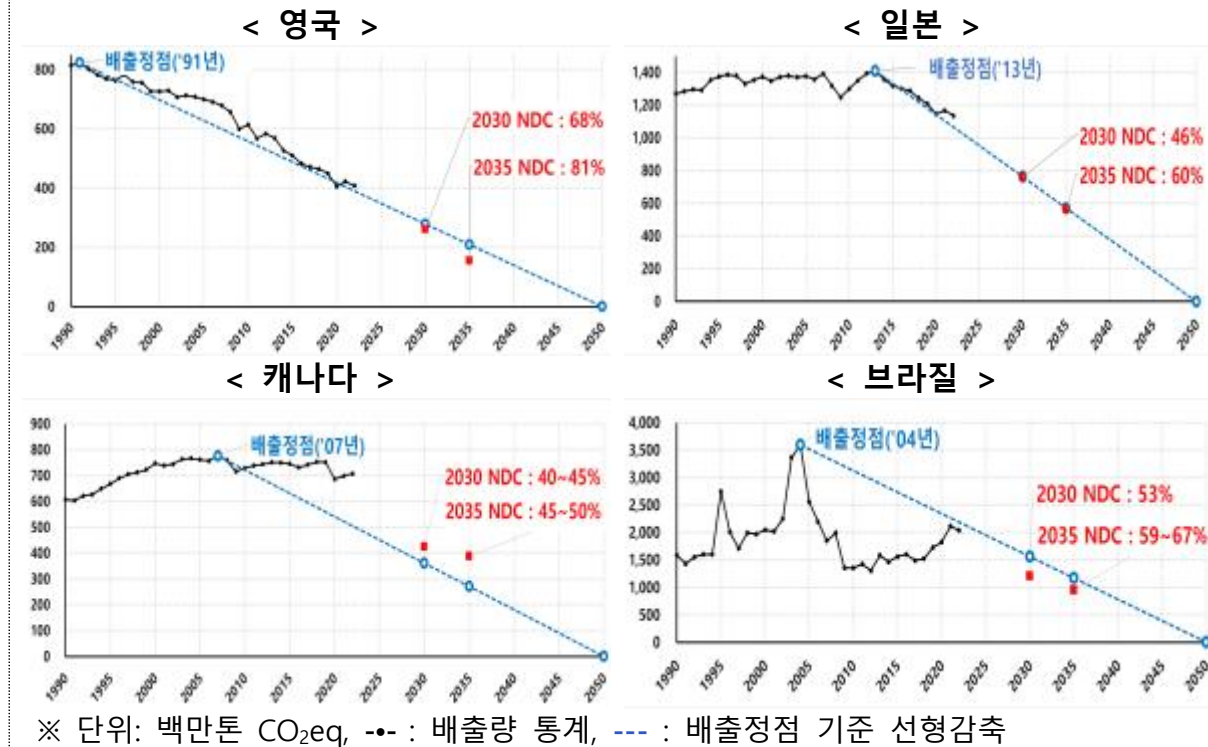
기후에너지환경부는 정부가 수립한 2035 NDC 하한인 53% 이상으로 규정할 필요가 있다는 의견을 제시한바(55%→53%), 이를 감안하여 검토할 필요가 있음.

둘째, 개정안에서 2035년 이후 5년 주기의 목표 감축량을 규정하고 선형감축경로 이상의 연도별 감축 목표를 설정하도록 한 것과 관련하여,

현재 국회 기후위기 특별위원회에서 중장기 감축경로에 대한 대국민 공론화를 진행하고 있으며, 이 과정에서 중장기 감축경로의 수준과 이를 달성하기 위한 부문별·연도별 감축목표에 관한 다양한 의견이 제시될 것으로 예상됨. 이에 더하여 정부 차원에서도 헌법불합치 결정 이후 기후에너지환경부 주관으로 분야별 전문가 48인으로 구성된 기후미래포럼이 발족되어 장기 감축경로와 입법 대안에 대해 논의 중인 점을 고려할 때, 공론화 및 포럼의 논의 결과를 함께 반영하여 종합적으로 심사할 필요가 있다는 기후에너지환경부의 의견을 감안할 필요가 있음.

참고로, IPCC 6차 보고서(2023년 3월)와 전구지적 이행점검 결과에 따르면 1.5℃ 목표달성을 위해 2035년까지 2019년 대비 60% 감축이 필요하며, 영국은 선형경로보다 강화된 수준, 일본은 선형경로 수준, 그 외 대부분 국가들은 선형경로보다 완화된 목표를 각각 제시한 바 있음.

< 주요국 2035 NDC >



한편, 현재 국회 기후위기특별위원회에 개정안과 유사한 취지로 국가 온실가스 배출량 감축 목표 설정 등을 내용으로 하는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 개정안(정혜경의원 대표발의 제2211068호, 서왕진의원 대표발의 제2211488호, 이소영의원 대표발의 제2212261호, 위성곤의원 대표발의 제2212539호, 박지혜의원 대표발의 제2212947호)들이 계류되어 있으므로, 이를 함께 연계하여 심사할 필요가 있음.

참고 1

기후 헌법소원 관련 헌재 결정요지

청구인 주장	헌재 결정	헌재 결정 이유
❶ '31~'49년 감축목표 부재 ※ (심판대상) 탄소중립기본법 제8조제1항 - 입법자는 '30년까지 목표만 정했을 뿐 '31년~'49년 감축목표에 대해 어떠한 형태의 정량적 기준도 제시하지 않음 ⇒ 법률유보원칙 위반, 청구인의 환경권 등 침해	○ 헌법불합치(재판관 전원 일치) - 다만, 해당 조항에 대한 위헌 결정 시 '30년 목표'마저 상실되는 상황 발생 ⇒ 입법 소요 기간을 고려, '26.2.26일'을 시한으로 개선입법이 있을 때까지는 계속 적용 ※ 獨 헌재 결정('21.4)과 유사 → 獨 정부 입법완료	○ 중·장기적 온실가스 감축목표 및 경로를 제시하는 것은 입법자의 의무이나, '31~'49년 감축목표 無 ⇒ 탄소중립 목표 시점까지 지속적인 감축을 담보할 수 있는 법적 근거 부재
❷ '30년 감축목표를 '18년 대비 40%로 규정 ※ (심판대상) 탄소중립기본법 시행령 제3조제1항 ⇒ 과소보호금지원칙 위반, 청구인의 환경권 등 침해	○ 기각(재판관 전원 일치)	○ '30년 감축목표('18년 대비 40%)는 탄소중립에 이를 때까지의 중간 목표에 해당 - 비율 설정(40%)시 다양한 고려 요소 존재 - 위 수치만으로는 미래에 과중한 부담을 전가하는 것이라고 단정하기 어려움
❸ 배출량 목표치 산정방식 관련 위헌 주장 ※ (심판대상) 제1차 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획('23.4) ⇒ 자의적인 용어 사용으로 감축 수준이 낮아져 (40%→36.4%) 청구인의 환경권 등 침해 * 총배출량 - 순배출량	○ 기각(합헌 4 : 위헌 5) ※ 위헌정족수 6인에 미달	○ (합헌, 4인) 현행 법령에 '배출량'의 의미가 명확하게 규정되어 있지 않아 위헌으로 판단 곤란 ○ (위헌, 5인) 자의적인 용어 사용으로 보호조치 수준을 낮춘 행정계획이 적용됨 (법률우위원칙, 과소보호 금지원칙 위반)

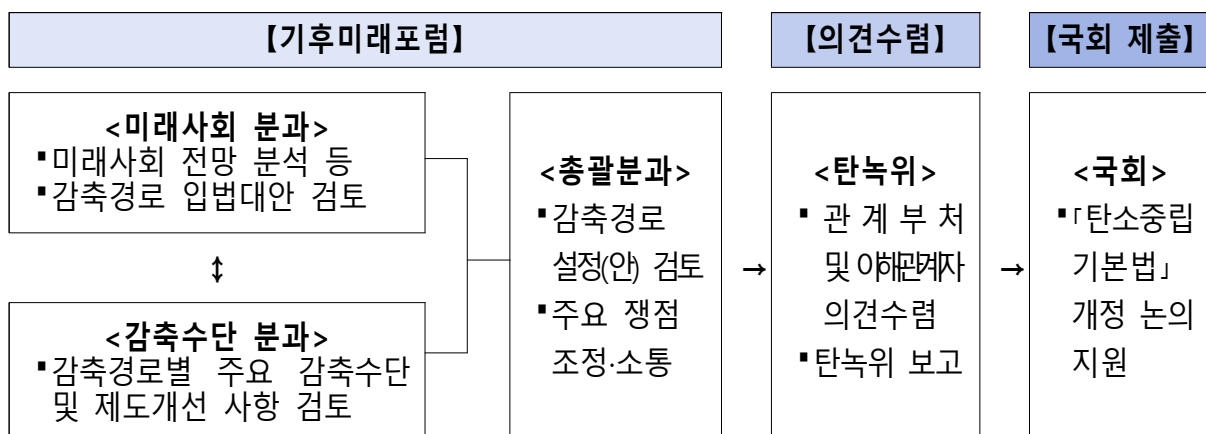
참고 2

기후미래포럼 개요

□ 「기후미래포럼」 출범 배경 및 과업 범위 ('24.12~)

- (배경) 현재는 탄소중립기본법 제8조제1항에 대하여 헌법불합치 결정('24.8.29)을 하고 국회가 '26.2월까지 입법개선 조치를 할 것을 요구
 - 이에 국회가 원활히 입법개선 조치를 추진 할 수 있도록 각종 정보 제공, 정책 대안제시 등 정부의 후속조치 필요
- (구성) 총 48명의 분야별 전문가*로 구성
 - * 온실가스·미래전망·경제·과학기술·법률 전문가, 산업계·시민사회·노동계·미래세대 등
 - (총괄 분과) 포럼 전반에 대한 기획·조정(각 분과 위원장 및 간사)
 - (감축수단 분과*) 복수의 감축경로에 대한 부문별 감축수단 검토
 - * 감축수단 분과는 ①에너지, ②비에너지, ③농축수산·폐기물·흡수원 등 3개 小분과로 분류
 - (미래사회 분과) 미래사회 거시 전망(인구·사회·과학기술 등), 감축경로별 장·단점, 위험성 제거를 위한 입법대안 등 검토
- (과업 범위) 2035 NDC는 수립 절차가 既 진행 중이므로, 포럼은 '36~'49년 감축 경로 담당

< 전체 진행 흐름도 >



참고 3

기후미래포럼 일정

시기	회의체	주요 내용
12월	제1차 전체포럼	- 포럼 운영목표 및 운영계획 공유 - 헌법소원 결정 의의, 장기 감축경로 마련방안 등
1월 ~ 2월	총괄분과	장기 감축경로 설정방안 마련, 경로 수립원칙 등 논의
	세부분과	(감축분과) 2035 NDC 추진현황, 2050 LEDS 등 기존 부문별 감축경로 사례 검토, 부문별 감축경로 수립 원칙, 감축경로 설정 방안 등 논의 (미래분과) 미래사회 거시적 전망(인구, 산업 사회구조 등), 장기 감축경로를 고려한 입법대안 등 논의
3월 ~ 4월	총괄분과	개별분과 진행상황 점검 및 조정(월 1~2회)
	세부분과	(감축분과) 감축경로별 주요 감축수단 검토 및 (미래분과) 감축경로별 장·단점 분석
		감축경로 초안 확정
	제2차 전체포럼	중간 논의결과 공유
5월 ~ 6월	총괄분과	주요 쟁점사항 조정, 입법대안 검토
	세부분과	(감축분과) 부문별 감축 시나리오 보완 ※ 필요시 외부전문가 세미나, 이해관계자 의견수렴 추진 (미래분과) 감축경로별 미래사회 전망 및 비전 제시
7월 ~ 10월	세부분과	(감축분과) 각 감축시나리오별 모델링 연구 지속 - 실현가능성, 정책조합 및 소요비용 등 분석 (미래분과) 입법대안 등 관련 쟁점 지속 논의
	제3~4차 전체포럼	감축경로 및 입법대안 관련 기후미래포럼(안) 검토
11월 ~	국회 법 개정	- 대국민 의견수렴 등 공론화 절차 진행 - 국회 기후특위 법안심사 및 국회 본회의 통과