



제428회 국회(임시회)
제3차 기후위기 특별위원회

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

〈 국가 온실가스 배출량 감축 목표 설정 등〉

■ 정혜경의원 대표발의(의안번호 제2211068호)

■ 서왕진의원 대표발의(의안번호 제2211488호)

2025. 8.

기후위기 특별위원회

수석전문위원 신항진

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
1. 정혜경의원안(의안번호 제2211068호)	1
2. 서왕진의원안(의안번호 제2211488호)	2
III. 검토의견	5
1. 탄소예산 및 국가온실가스 배출량 정의 규정 신설 등	5
2. 2030년 이후 국가 온실가스 감축 목표 설정	18
3. 위원회 위원 위촉 시 장애인의 대표성 반영 근거 마련	28
4. 순배출량을 기준으로 한 이행현황 점검 등	32
5. 부칙	36
※ 참고자료	38
1. 기후 헌법소원 관련 현재 결정요지	38
2. 헌법재판소 결정문 중 탄소예산 관련 판단	39
3. 기후미래포럼 개요	40
4. 기후미래포럼 일정	41
5. 탄소중립위원회 민간위촉위원 구성현황	43

I. 제안경위

2025년 6월 25일 정혜경의원이 대표발의한 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안은 2025년 6월 26일 우리 위원회에 회부되었음.

2025년 7월 15일 서왕진의원이 대표발의한 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안은 2025년 7월 16일 우리 위원회에 회부되었음.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 정혜경의원안

현행법에 따르면, 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표로 하도록 하고 있고, 현행법 시행령은 중장기감축목표를 40%로 설정하고 있음.

그런데 정부가 2031년 이후 온실가스 감축 목표를 설정하지 않고 있는 것은 국민의 기본권을 충분하게 보호하지 못하는 것이라는 헌법재판소의 헌법불합치 판결이 나온 바 있음.

이에 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상을 감축하도록 규정하던 것을 2040년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 75퍼센트 이상 감축하도록 변경하고, 2050 탄소중립녹색성장위원회는 대통령령으로 정하는 바에 따라 탄소예산을 설정할 수 있도록 하며, 정부는 중장기감축목표등을 설정·변경하는 경우에는 탄소예산이 반영되도록 하는 등 온실가스 감축목표의 달성을 도모하려는 것임(안 제 8조 등).

2. 서왕진의원안

(1) 제안이유

현행법은 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년 대비 35% 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 규정하고 있을 뿐, 2031년 이후의 온실가스 감축 목표를 명확히 설정하지 않고 있음.

지난해 헌법재판소는 해당 법에서 2031년 이후의 온실가스 감축 목표에서 대강의 정량적 수준도 규정하지 않은 것은 기본권 보호 의무를 위반하여 국민의 환경권을 침해하는 것이라는 헌법불합치 결정을 하였음. 따라서 해당 결정의 취지에 부합하는 법률의 개정이 필요함.

또한 헌법재판소는 해당 결정에서 ‘감축목표 설정의 체계가 기후변화의 영향과 온실가스 배출 제한의 측면에서 미래에 과중한 부담을

이전하지 않는 방식으로, 또한 온실가스 감축이 실효적으로 담보될 수 있는 방식으로 제도화되어 있는지 등을 과학적 사실과 국제기준을 고려하여 판단하여야 한다'고 지적하였음.

이에 따라 탄소중립 정책 수립에 있어 국민 환경권 보장 취지를 보완하고, 온실가스 감축 목표 설정 시 미래에 과중한 부담을 이전하지 않는 방식으로 과학적 사실과 국제기준을 토대로 탄소예산을 산출하여 중장기감축목표를 설정하도록 규정함으로써 탄소중립 사회로의 전환을 촉진하고자 함.

아울러 온실가스 감축 목표 미이행 시 개선계획 수립과 이행에 대한 보완 조치가 필요하다는 지적이 있으므로, 감축 부족분을 차기년도 계획에 포함시키고 개선계획 미비 시 보완 조치를 하도록 하는 등 온실가스 감축 계획의 실효성을 높이도록 함.

(2) 주요내용

가. 온실가스 감축 및 기후위기 정책 대응 강화가 국민의 환경권을 보장하기 위함임을 명시함(안 제1조).

나. 탄소예산의 정의를 법률에 명시하고, 온실가스 감축 목표 설정 시 과학적 사실과 국제적 기준에 근거한 탄소예산을 고려하여 설정하도록 함(안 제2조 및 제3조).

- 다. 국가 온실가스 배출량을 제2조제3호 탄소중립 정의에 따라 ‘순배출량’으로 통일하고, 국가 온실가스 순배출량을 2018년 대비 2030년까지 40%, 2035년까지 65%, 2040년까지 85%, 2045년까지 95% 이상 감축하는 것을 중장기감축목표로 함. 이 때 탄소예산을 5년마다 산출하여 중장기감축목표에 반영하도록 함(안 제8조).
- 라. 온실가스 순배출량이 연도별감축목표에 부합하지 아니하는 경우 해당 부문을 관장하는 행정기관의 장은 당해연도 감축 부족분을 차기연도 연도별감축목표에 포함하여 감축 개선계획을 작성하도록 하고, 위원회는 개선계획이 미흡할 시 계획의 보완을 요구하도록 함(안 제9조).
- 마. 위원회의 심의·의결 사항 중 탄소예산 산출 기준에 대한 사항을 신설함(안 제16조).

III. 검토의견

1. 탄소예산 및 국가온실가스 배출량 정의 규정 신설 등

개정안은 ① 입법 목적에 ‘국민의 환경권 보장’을 추가하고(서왕진의 원안 제1조), ② 정의규정에서 ‘탄소예산’(안 제2조)과 ‘국가 온실가스 배출량’(정혜경의원안 제2조제8호의2)을 정의하며,

③ 기본원칙에 미래세대의 환경권을 명시하고, 국가 온실가스 감축 목표는 전 지구적인 감축 노력의 관점에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합하고 미래에 과중한 부담을 이전하지 않아야 하며, 과학적 사실과 국제기준에 근거하여 산출한 탄소예산을 고려하여 설정하도록 명시하려는 것임(서왕진의원안 제3조).

또한, ④ 2050 탄소중립녹색성장위원회(이하 “위원회”라 한다)가 대통령령으로 정하는 바에 따라 탄소예산을 설정할 수 있도록 하고, 탄소예산 설정 또는 변경 시 과학적 사실과 국제기준에 근거하여 온실가스를 실효적으로 감축할 수 있도록 하며, 중장기감축목표 등을 설정·변경하는 경우 탄소예산이 반영되도록 하고(정혜경의원안 제8조의2 신설), ⑤ 동 위원회가 탄소예산의 산출 기준 등에 관한 사항을 심의·의결하도록 규정하려는 것임(안 제16조).

[개정안 조문대비표]

현행	정혜경의원안	서왕진의원안
제1조(목적) 이 법은 기후위기의 심각한 영향을 예방하기 위하여 온실가스 감축 및 기후위기 적응대책을 강화하고 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생할 수 있는 경제적·환경적·사회적 불평등을 해소하며 녹색기술과 녹색산업의 육성·촉진·활성화를 통하여 경제와 환경의 조화로운 발전을 도모함으로써, <u>현재</u> 세대와 미래 세대의 삶의 질을 높이고 생태계와 기후체계를 보호하며 국제사회의 지속가능발전에 이바지하는 것을 목		제1조(목적) ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----국민의 환경권을 보장하며 <u>현재</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----

현행	정혜경의원안	서왕진의원안
적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에 서 사용하는 용어 의 뜻은 다음과 같 다. 1. ~ 17. (생략) <u><신설></u> <u><신설></u>	제2조(정의) ----- ----- -----. 1. ~ 8. (현행과 같 음) 8의2. “국가 온실가 스 배출량”이란 연간 국가 전체에 서 배출된 온실가 스의 총량에서 흡 수하거나 저장한 온실가스의 총량 을 뺀 것을 말한 다. 8의3. “탄소예산”이 란 2050년까지 탄 소중립을 달성하 기 위하여 5년 단 위로 설정되는 국 가 전체로 배출할 수 있는 온실가스 배출의 허용가능	----- -----. 제2조(정의) ----- ----- -----. 1. ~ 17. (현행과 같음) 18. “탄소예산”이란 지구 평균 기온 상승을 산업화 이 전 대비 최대 섭 씨 1.5도 이내로 제한하기 위하여 특정 연도 이후 우리나라가 배출

현행	정혜경의원안	서왕진의원안
제3조(기본원칙) 탄소 중립 사회로의 이 행과 녹색성장은 다음 각 호의 기본 원칙에 따라 추진 되어야 한다.	<u>한 총량을 말한</u> <u>다.</u>	<u>가능한 온실가스</u> <u>의 잔여 총량을</u> <u>말한다.</u>
1. 미래세대의 <u>생존</u> 을 보장하기 위하 여 현재 세대가 저야 할 책임이라 는 세대 간 형평 성의 원칙과 지속 가능발전의 원칙 에 입각한다.	9. ~ 17. (현행과 같음)	제3조(기본원칙) ---- ----- ----- ----- -----. 1. ----- <u>생존</u> <u>과 환경권</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
2. ~ 8. (생략)		2. ~ 8. (현행과 같 음)
<u><신설></u>		9. <u>국가 온실가스</u> <u>감축 목표는 전</u> <u>지구적인 감축 노</u> <u>력의 관점에서 우</u> <u>리나라가 기여해</u>

현행	정혜경의원안	서왕진의원안
<신설>	제8조의2(탄소예산의 설정 등) ① 제15조 제1항에 따른 2050 탄소중립녹색성장 위원회는 대통령령 으로 정하는 바에 따라 탄소예산을 설정할 수 있다. ② 제15조제1항에 따른 2050 탄소중 립녹색성장위원회 는 탄소예산을 설 정 또는 변경할 때 에는 과학적 사실 과 국제 기준에 근 거하여 온실가스를	야 할 몫에 부합 하고 미래에 과중 한 부담을 이전하 지 않아야 하며, 과학적 사실과 국 제기준에 근거하 여 산출한 탄소예 산을 고려하여 설 정한다.

현행	정혜경의원안	서왕진의원안
	<u>실효적으로 감축할 수 있도록 하여야 한다.</u> <u>③ 정부는 중장기 감축목표등을 설정 · 변경하는 경우에는 탄소예산이 반영되도록 하여야 한다.</u>	
제16조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의 · 의결한다. 1. · 2. (생략) <u><신설></u>	제16조(위원회의 기능) ----- ----- ----- 1. · 2. (현행과 같음) 2의2. <u>탄소예산의 설정에 관한 사항</u>	제16조(위원회의 기능) ----- ----- ----- 1. · 2. (현행과 같음) 2의2. <u>탄소예산의 산출 기준 등에 관한 사항</u>
3. ~ 14. (생략)	3. ~ 14. (현행과 같음)	3. ~ 14. (현행과 같음)

「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 “탄소중립기본법”이라 한다) 제1조¹⁾는 기후위기의 심각한 영향을 예방하기

1) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제1조(목적) 이 법은 기후위기의 심각한 영향을 예방하기 위하여 온실가스 감축 및 기후위기 적응대책을 강화하고 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생할 수 있는 경제적·환경적·사회적 불평등을 해소하며 녹색기술과 녹색산업의 육성·촉진·활성화를 통

위하여 온실가스 감축 및 기후위기 적응대책을 강화하고 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생할 수 있는 경제적·환경적·사회적 불평등을 해소하며 녹색기술과 녹색산업의 육성·촉진·활성화를 통하여 경제와 환경의 조화로운 발전을 도모함으로써, 현재 세대와 미래 세대의 삶의 질을 높이고 생태계와 기후체계를 보호하며 국제사회의 지속가능발전에 이바지하는 것을 목적으로 하고 있음.

동법 제3조2)에 따라 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장은 세대 간 형평성의 원칙과 지속가능발전의 원칙, 과학적 근거와 기후정의의 바탕으로 한 국제사회와의 협력, 온실가스 감축·기후위기 적응·녹색성장·정의로운 전환의 민주적 추진 등을 기본원칙으로 규정하고 있음.

또한, 동법 제16조3)에 따라 위원회는 탄소중립 사회로의 이행과 녹

하여 경제와 환경의 조화로운 발전을 도모함으로써, 현재 세대와 미래 세대의 삶의 질을 높이고 생태계와 기후체계를 보호하며 국제사회의 지속가능발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

2) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제3조(기본원칙) 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. 미래세대의 생존을 보장하기 위하여 현재 세대가 저야 할 책임이라는 세대 간 형평성의 원칙과 지속가능발전의 원칙에 입각한다.
2. 범지구적인 기후위기의 심각성과 그에 대응하는 국제적 경제환경의 변화에 대한 합리적 인식을 토대로 종합적인 위기 대응 전략으로서 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장을 추진한다.
3. 기후변화에 대한 과학적 예측과 분석에 기반하고, 기후위기에 영향을 미치거나 기후위기로부터 영향을 받는 모든 영역과 분야를 포괄적으로 고려하여 온실가스 감축과 기후위기 적응에 관한 정책을 수립한다.
4. 기후위기로 인한 책임과 이익이 사회 전체에 균형 있게 분배되도록 하는 기후정의를 추구함으로써 기후위기와 사회적 불평등을 동시에 극복하고, 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 피해를 입을 수 있는 취약한 계층·부문·지역을 보호하는 등 정의로운 전환을 실현한다.
5. 환경오염이나 온실가스 배출로 인한 경제적 비용이 재화 또는 서비스의 시장가격에 합리적으로 반영되도록 조세체계와 금융체계 등을 개편하여 오염자 부담의 원칙이 구현되도록 노력한다.
6. 탄소중립 사회로의 이행을 통하여 기후위기를 극복함과 동시에, 성장 잠재력과 경쟁력이 높은 녹색기술과 녹색산업에 대한 투자 및 지원을 강화함으로써 국가 성장동력을 확충하고 국제 경쟁력을 강화하며, 일자리를 창출하는 기회로 활용하도록 한다.
7. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진 과정에서 모든 국민의 민주적 참여를 보장한다.
8. 기후위기가 인류 공통의 문제라는 인식 아래 지구 평균 기온 상승을 산업화 이전 대비 최대 섭씨 1.5도로 제한하기 위한 국제사회의 노력에 적극 동참하고, 개발도상국의 환경과 사회정의를 저해하지 아니하며, 기후위기 대응을 지원하기 위한 협력을 강화한다.

3) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제16조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의

색성장 추진을 위한 정책의 기본방향에 관한 사항, 국가비전 및 중장기감축목표등의 설정 등에 관한 사항, 국가전략의 수립·변경에 관한 사항 등을 심의·의결하도록 하고 있음.

참고로, 온실가스 배출량 산정 방식과 관련하여 우리나라는 교토의 정서 등 국제규정과 주요국 사례를 참고하여 기준년도인 2018년도는 총배출량, 목표연도는 순배출량으로 국가 온실가스 감축목표를 설정한 바 있으나,

2030년 온실가스 감축 목표 수립 시 감축목표를 시행령에서 40%로 상향하였음에도 기준년도인 2018년의 온실가스는 총배출량으로 제시하고 목표인 2030년 배출량은 순배출량으로 제시함에 따라 기준을 총배출량으로 동일하게 맞출 경우 실질적으로 30% 감축에 불과한 것으로 나타나 감축효과를 과다하게 산정하였다는 지적이 제기⁴⁾된 바 있음.

이에 개정안은 국민의 환경권 보장을 동법의 목적에 추가하여 향후

사항을 심의·의결한다.

1. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 정책의 기본방향에 관한 사항
 2. 국가비전 및 중장기감축목표등의 설정 등에 관한 사항
 3. 국가전략의 수립·변경에 관한 사항
 4. 제9조에 따른 이행현황의 점검에 관한 사항
 5. 국가기본계획의 수립·변경에 관한 사항
 6. 제13조에 따른 국가기본계획, 시·도계획 및 시·군·구계획의 점검 결과 및 개선의견 제시에 관한 사항
 7. 제38조 및 제39조에 따른 국가 기후위기 적응대책의 수립·변경 및 점검에 관한 사항
 8. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장에 관련된 법·제도에 관한 사항
 9. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 재원의 배분방향 및 효율적 사용에 관한 사항
 10. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장에 관련된 연구개발, 인력양성 및 산업육성에 관한 사항
 11. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장에 관련된 국민 이해 증진 및 홍보·소통에 관한 사항
 12. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장에 관련된 국제협력에 관한 사항
 13. 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항
 14. 그 밖에 위원장이 온실가스 감축, 기후위기 적응, 정의로운 전환 및 녹색성장과 관련하여 필요하다고 인정하는 사항
- 4) 경향신문, ‘2030년 온실가스 감축목표 40% 상향했다지만...사실상 30% 불과·불확실한 기술·해외감축 의존 등 문제점 수두룩...’, 2021.10.11.

모든 정책 판단 과정에서 국민의 환경권 보장을 우선적으로 고려하도록 하고(서왕진의원안), 위원회가 탄소예산 산출 기준 등을 심의·의결하여 온실가스 감축목표 설정 시 과학적·국제적 기준을 기반으로 탄소중립을 위한 정책 수립 및 이행점검의 명확성을 제고하며,

헌법재판소의 위헌⁵⁾ 취지를 고려하여 전 지구적 감축 노력에 부합하고 미래세대에 부담을 전가하지 않으며, 과학적·국제기준에 따른 탄소예산을 반영해 설정해야 한다는 내용⁶⁾을 추가함으로써 기후위기 대응의 정당성과 지속가능성을 제고하기 위한 것으로 긍정적인 취지로 판단됨.

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

첫째, 국가 온실가스 배출량을 순배출량으로 규정하는 정혜경의원안 제2조제8의2호와 관련하여 우리나라는 교토의정서 등 국제 규정과 주요국 사례를 참고하여 기준년도는 총배출량, 목표연도는 순배출량으로 국가 온실가스 감축목표를 설정하였으며,

온실가스 배출량 산정방식은 흡수·저장된 배출량(LULUCF⁷⁾)을 제

5) 헌법재판소는 탄소중립기본법이 2031년 이후의 온실가스 감축목표에 대해 대강의 정량적 수준도 규정하지 않은 것은 국민의 환경권을 침해한 것으로 보아 헌법 불합치 결정을 내린 바 있음(참고자료1).

6) 헌법재판소 결정문(2020헌마389)에서도 온실가스 감축의 구체적인 목표치가 전 지구적인 감축노력과 관점에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합하는지, 감축목표 설정의 체계가 기후변화의 영향과 온실가스 배출 제한의 측면에서 미래에 과중한 부담을 이전하지 않는 방식으로 또한 온실가스 감축이 실효적으로 담보될 수 있는 방식으로 제도화되어 있는지 등을 과학적 사실과 국제기준을 고려하여 판단하여야 한다고 결정한 바 있음.

7) LULUCF는 Land Use, Land-Use Change and Forestry의 약자로, 토지이용·토지이용변화·임업 부문을 의미하고, UNFCCC(유엔기후변화협약)와 IPCC(기후변화에 관한 정부간 협의체)에서 사용하는 온실가스 인벤토리 부문 구분 중 하나임.

외하는 ‘총배출량’⁸⁾과 이를 포함하는 ‘순배출량’⁹⁾을 별도로 구분하여 산정·관리하는 체계가 국제적으로 인정되고 있고, 각 국가별로 자국의 여건에 맞는 방식¹⁰⁾으로 감축목표를 정하고 있는 상황을 고려할 필요가 있음.

환경부, 산업통상자원부 및 위원회는 국가 온실가스 배출량을 순배출량으로 규정하게 되어 기준년도 배출량이 순배출량으로 변경될 경우(727.6백만톤→686.3백만톤), 국제사회에 이미 제출한 현행 2030 국가 온실가스 감축목표가 강화되는 효과가 발생(436.6백만톤 감축→411.7백만톤 감축)하게 되므로, 달성 가능성 등에 대한 관계부처 및 이해관계자의 의견수렴 등 사회적 협의와 국민적 논의가 필요한 사항으로 판단된다는 의견을 제출하였음.

[기준년도 배출량을 ‘순배출량’으로 적용 시 2030 NDC 영향]

	기준년도('18년)	목표연도('30년)	감축률
현행	727.6백만톤 (총배출량)	436.6백만톤 (순배출량)	40%
개정안	686.3백만톤 (순배출량)	411.78백만톤 (순배출량)	40%

자료: 환경부

참고로, 헌법재판소의 위헌확인 심판청구에서도 청구인들은 제기한 우리나라의 감축목표 선정방식(총배출량-순배출량)이 국민의 환경권 등을 침해한다는 취지로 주장하였으나, 헌법재판소는 위 주장을 기각

8) 총배출량은 LULUCF 분야를 제외한 에너지, 산업 등 분야별 배출량의 합계로 계산함.

9) 순배출량은 LULUCF 분야의 배출원 및 흡수원을 포함한 전 분야의 합계로 계산함.

10) (기준년도 총배출량 - 목표년도 순배출량): EU, 일본, 캐나다, 스위스, 노르웨이 등
(기준년도 순배출량 - 목표년도 순배출량): 미국, 영국, 호주, 브라질, 인도네시아 등

한 바 있음.

둘째, 탄소예산 정의 규정 신설, 기본원칙에 탄소예산 관련 사항 추가 및 탄소예산의 설정 등과 관련하여 환경부, 산업통상자원부 및 위원회는 탄소예산이 전 지구적으로 추정된 수치일 뿐이고, 확률에 따른 범위 값으로 상황에 따라 변동될 수 있는 개념으로, 각 국가별 탄소예산으로 나누는 방법에 대해 국제적으로 합의된 기준¹¹⁾이 없는 상황에서 법률로 탄소예산을 산정하도록 한 후 국가 감축목표 수립 시 이를 의무적으로 반영하도록 하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장¹²⁾임.

[개정안의 탄소예산 정의 규정 비교]

정혜경의원안	서왕진의원안
8의3. “탄소예산”이란 2050년까지 탄소중립을 달성하기 위하여 5년 단위로 설정되는 국가 전체로 배출할 수 있는 온실가스 배출의 허용가능한 총량을 말한다.	18. “탄소예산”이란 지구 평균 기온 상승을 산업화 이전 대비 최대 섭씨 1.5도 이내로 제한하기 위하여 특정 연도 이후 우리나라가 배출 가능한 온실가스의 잔여 총량을 말한다.

11) 누적배출량, 최근의 연간배출량, 인구수, GDP 등 다양한 기준이 국가별 부담을 결정하기 위한 기준으로 제시될 수는 있으나, 어떤 기준에 중점을 두느냐에 따라 국가별로 요구되는 감축부담이 크게 달라지기 때문에 해당 기준에 대하여 국제적으로 합의를 도출하는 것은 한계가 있는 상황임(참고자료1)

12) < (참고) 국가별 탄소예산 배분 방법에 따른 문제점 >(환경부 자료)

- ① 현재 배출비중에 따라 탄소예산을 배분하는 경우, 모든 국가는 현행 배출비중을 유지할 권리를 보유하게 되므로, 앞으로 경제발전 과정에서 온실가스 배출이 늘어날 것으로 예상되는 국가는 불만을 가질 수 있음.
- ② 인구비중에 따라 탄소예산을 배분하는 경우, 인구수가 많다는 이유만으로 더 많은 배출허용량을 할당받게 되므로, 인구수가 많은 탄소 저배출 국가(주로 개도국)에 탄소배출을 장려하는 잘못된 메시지를 줄 수 있음.
- ③ 탄소예산 배분 시 배출효율성(동일 GDP 대비 배출량)을 고려하는 경우, 더 많은 부가가치 창출이 전망될수록 더 많은 배출허용량을 할당받게 되는바, 상대적으로 높은 부가가치를 창출하는 기존 선진국에 유리하다는 불만이 제기될 수 있음.
- ④ 역사적인 누적배출량이 많을수록 지구 온난화에 책임이 더 크므로 누적배출량에 반비례하여 탄소예산을 할당하는 방법도 있을 수 있으나, 이 역시 누적배출량이 많은 국가에서 적은 국가로 생산시설 이전이 발생하여 전세계적인 감축에 도움이 되지 않을 수 있음.

→ 이와 같이 각 국가별 공정한 감축부담 분담에 관하여 다양한 학술적 논쟁은 있을 수 있으나, 이에 대한 국제적 합의는 없는 상황임.

참고로, 탄소예산은 전 지구 온도 상승을 특정수준(1.5~2℃)으로 제한하기 위한 잔여탄소배출허용총량(Remaining Carbon Budget)을 의미하고, IPCC 제6차 평가보고서에서는 산업화 이전 대비 지구 평균 기온 상승을 제한하는 목표온도(1.5℃, 1.7℃, 2.0℃)와 확률(17%, 33%, 50%, 67%, 83%)에 따라 추정된 전 지구적 탄소 예산을 제시한 바 있음.

[IPCC 제6차 평가보고서 상의 전 지구적 탄소예산]

1850~1900년 대비 추정된 한계온도(℃)	'10~'19년 대비 한계온도까지 남아 있는 지구온난화(℃)	2020년 초부터 산출된 잔여탄소배출총량(억톤CO ₂)				
		한계온도로 지구온난화 억제 가능성(%)				
		17%	33%	50%	67%	83%
1.5	0.43	9,000	6,500	5,000	4,000	3,000
1.7	0.63	14,500	10,500	8,500	7,000	5,500
2.0	0.93	23,000	17,000	13,500	11,500	9,000

자료: IPCC AR6 WG1 「기후변화 2021 과학적 근거」

기후 헌법소원 심판 청구인들은 탄소예산 개념을 인용하여 2030년 감축목표의 위헌성을 주장¹³⁾하였으나, 헌법재판소도 탄소예산과 관련하여 국가별 탄소예산 배분에 관한 국제적 합의나 국가적으로 공인될 만한 객관적인 도출 방식이 정해져있지 않다는 이유로 해당 주장을 수용하지 않은 바 있음(참고자료2).

13) 1.5℃를 50%로 달성 시 잔여배출허용총량(5천억톤)에 우리나라 인구비중(0.66%)을 적용할 경우, 우리나라의 잔여 탄소예산은 33.4억톤으로 2025년경 소진되므로 現 2030년 NDC는 국민의 환경권을 충분히 보호하지 못한다고 주장하였음.

2. 2030년 이후 국가 온실가스 감축목표 설정

개정안은 중장기 국가 온실가스 감축목표 수립 시 탄소예산을 고려하고(서왕진의원안 제8조제2항), 기준년도 배출량과 목표연도 배출량을 모두 순배출량으로 통일하며(서왕진의원안 제8조제1항),

국가 온실가스 배출량을 2018년 대비 감축[(정혜경의원안 '30년 50%, '35년 65%, '40년 75%), (서왕진의원안 '30년 40%, '35년 65%, '40년 85%, '45년 95%)]하도록 각각 규정하려는 것임.

[개정안 조문대비표]

현행	정혜경의원안	서왕진의원안
제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축목표”라	제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① ----- ----- --다음 각 호의 구분에 따른 비율만큼----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----	제8조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) ① -----국 가비전에 따라 탄 소예산을 고려하여 국가 온실가스 순 배출량을 2018년의 국가 온실가스 순 배출량 대비 다음 각 호에서----- ----- ----- ----- -----

현행	정혜경의원안	서왕진의원안
한다)로 한다.		----- -----.
<신설>	1. 2030년까지 2018 년의 국가 온실가 스 배출량 대비 5 0퍼센트 이상	1. 2030년까지 40퍼 센트 이상 감축
<신설>	2. 2035년까지 2018 년의 국가 온실가 스 배출량 대비 6 5퍼센트 이상	2. 2035년까지 65퍼 센트 이상 감축
<신설>	3. 2040년까지 2018 년의 국가 온실가 스 배출량 대비 7 5퍼센트 이상	3. 2040년까지 85퍼 센트 이상 감축
<신설>		4. 2045년까지 95퍼 센트 이상 감축
<신설>		② 정부는 중장기 감축목표의 설정과 이행 점검을 위하 여 대통령령으로 정하는 바에 따라 탄소예산을 5년마 다 산출하여야 한 다.
② ~ ④ (생략)	② ~ ④ (현행과	③ ~ ⑤ (현행 제2

현행	정혜경의원안	서왕진의원안
⑤ 정부는 중장기 감축목표등을 설정 또는 변경할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다. 1. ~ 9. (생략) <u><신설></u> ⑥ (생략) ⑦ 제1항부터 제6항까지의 규정에 따른 중장기감축목표등의 설정·변경 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	같음) ⑤ ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 9. (현행과 같음) 10. 아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인 등에 미치는 영향 ⑥ (현행과 같음) ⑦ (현행과 같음)	항부터 제4항까지와 같음) ⑥ ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. ~ 9. (현행과 같음) 10. 탄소예산 ⑦ (현행 제6항과 같음) ⑧ 제1항부터 제7항까지----- ----- ----- ----- ----- -----.

현행 탄소중립기본법 제7조제1항¹⁴⁾에 따라 정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로 하고 있고, 동법 제8조제1항¹⁵⁾ 및 동법 시행령 제3조제1항¹⁶⁾은 2030년까지 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 291만톤을 감축하기 위하여 에너지 전환, 산업, 수송, 국제감축 등 부문별 감축목표를 설정하였음.

14) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제7조(국가비전 및 국가전략) ① 정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가비전으로 한다.

15) 「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 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축 목표”라 한다)로 한다.

② 정부는 중장기감축목표를 달성하기 위하여 산업, 건물, 수송, 발전, 폐기물 등 부문별 온실가스 감축 목표(이하 “부문별감축목표”라 한다)를 설정하여야 한다.

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.

16) 「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 부문별 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 확대에 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: 환경부

또한, 온실가스 배출량 산정 방식과 관련하여 우리나라는 교토의정서 등 국제규정과 주요국 사례를 참고하여 기준년도인 2018년도는 총배출량, 목표연도는 순배출량으로 국가 온실가스 감축목표를 설정한 바 있으나,

2030년 온실가스 감축 목표 수립 시 감축목표를 시행령에서 40%로 상향하였음에도 기준연도인 2018년의 온실가스는 총배출량으로 제시하고 목표인 2030년 배출량은 순배출량으로 제시하여 기준을 총배출량으로 동일하게 맞출 경우 실질적으로 30% 감축에 불과한 것으로 나타나 감축효과를 과다하게 산정하였다는 지적이 제기¹⁷⁾된 바 있음.

한편, 2024년 8월 29일 헌법재판소는 탄소중립기본법 제8조제1항이 2031년부터 2049년 사이의 중장기 감축목표를 전혀 규정하지 않았다는 점이 과소보호금지원칙¹⁸⁾ 및 법률유보원칙¹⁹⁾에 위배되어 청구인들의 환경권을 침해한다고 판단하여 해당 조항에 대해 헌법 불합치 결정을 내린 바 있음.

구체적으로 헌법재판소는 온실가스 감축의 구체적인 목표치가 전지구적인 감축노력 관점에서 우리나라가 기여해야 할 몫에 부합하는지, 감축목표 설정의 체계가 기후변화의 영향과 온실가스 배출 제한의

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

18) 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.

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

측면에서 미래에 과중한 부담을 이전하지 않는 방식으로 또한 온실가스 감축이 실효적으로 담보될 수 있는 방식으로 제도화되어 있는지 등을 과학적 사실과 국제기준을 고려하여 판단하여야 한다고 결정한 바 있음(참고자료1).

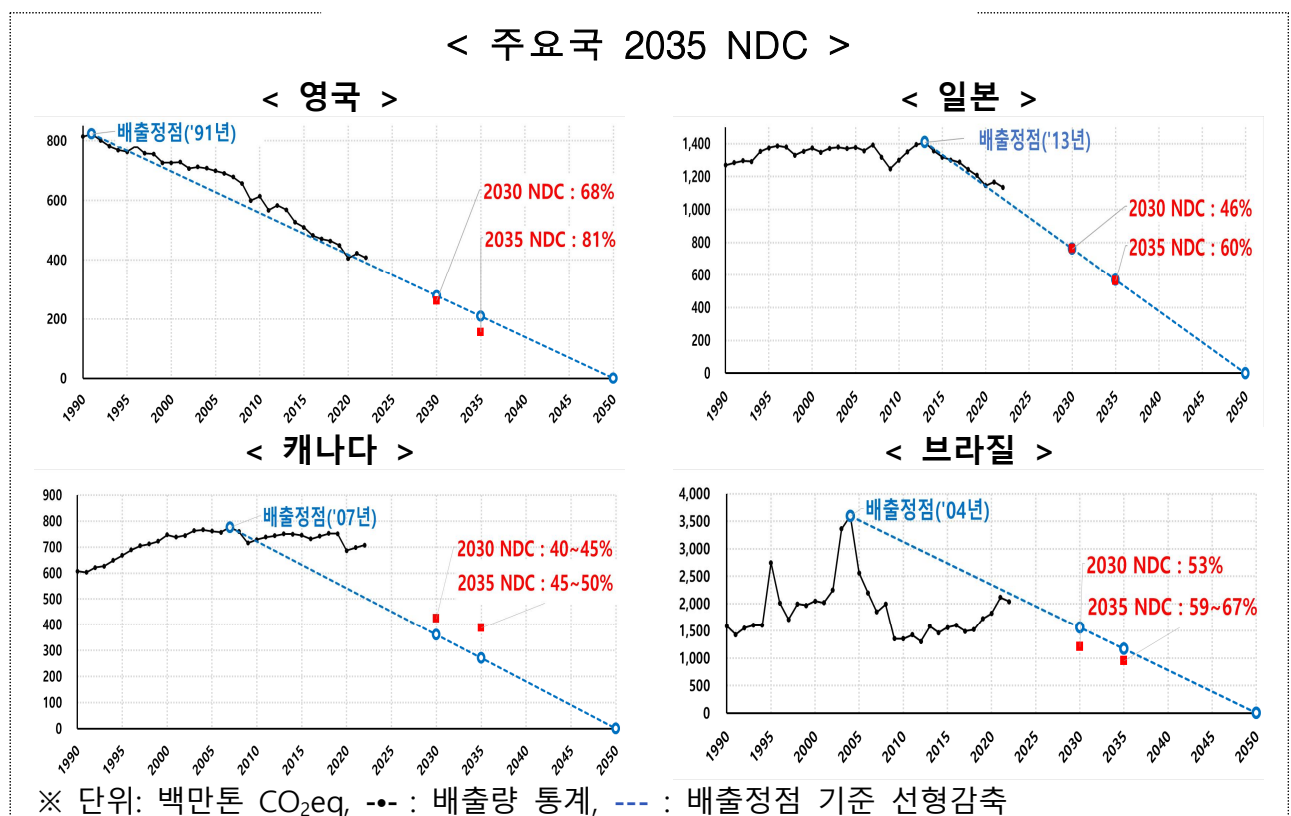
이에 개정안은 헌법재판소의 헌법불합치 결정의 취지를 고려하여 2030년부터 2045년까지 단계별 감축목표를 명확히 하고, 중장기 감축목표 설정 및 변경 시 미래세대 등 다양한 사회 구성원에 미치는 영향을 고려하도록 하며, 5년마다 탄소예산 산출을 의무화함으로써 정책의 예측가능성 및 일관성을 제고하고 과학적 근거에 기반한 감축계획 수립을 지원하며 연도별 계획수립 및 이행 관리의 책임성을 강화하고자 하는 것으로 이를 통해 2050년 탄소중립 실현에 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

[개정안에 따른 온실가스 감축목표 비교 표]

	현행	정혜경의원안	서왕진의원안
2030년	2018년 국가온실가스 배출량 대비 <u>40%</u>	2018년 국가온실가스 순배출량 대비 <u>50%</u>	2018년 국가온실가스 순배출량 대비 <u>40%</u>
2035년	-	순배출량 대비 <u>65%</u>	순배출량 대비 <u>65%</u>
2040년	-	순배출량 대비 <u>75%</u>	순배출량 대비 <u>85%</u>
2045년	-	-	순배출량 대비 <u>95%</u>
2050년	탄소중립 실현(순배출량 0)	현행과 같음	현행과 같음

2018년 국가 온실가스 배출량 대비 감축량을 서왕진의원안은 '30년 40%, '35년 65%, '40년 85%, '45년 95%, 정혜경의원안은 '30년 50%, '35년 65%, '40년 75%로 각각 규정하려는 것임.

참고로, IPCC 6차 보고서(2023년 3월)와 전구지적 이행점검 결과 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.



자료: 환경부

개정안과 관련하여서는 다음과 같은 사항을 고려하여 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 안 제8조제1항의 2030년 이후 감축목표 신설과 관련하여 정부는 분야별 전문가로 구성된 기후미래포럼을 발족(2024년 12월)하여 헌법재판소 결정에 부합하는 감축경로 및 입법대안을 2025년 11월경까지 국회에 제출하여 입법 절차를 지원할 예정(참고자료3·4)으로, 중장기 감축목표 설정 방법, 감축목표 수준 등에 대해서는 충분한 논의 및 이해관계자 의견 수렴 등이 선행되어야 하므로 신중한 검토가 필요하다는 환경부, 산업통상자원부 및 2050 탄소중립녹색성장위원회의 의견이 있으므로, 향후 정부가 제출할 감축목표(안)과 연계하여 이를 종합적으로 심사할 필요가 있을 것으로 보임.

둘째, 환경부 및 산업통상자원부는 2030년 국가온실가스 감축목표를 상향하는 안 제8조제1항제1호와 관련하여 관계부처 협의, 각계 의견 수렴, 대국민 소통, 탄소중립녹색성장위원회 및 국무회의 심의 의결 등을 거쳐 이미 UN에 제출되었는 바, 실행가능성과 이행수단에 대한 충분한 검토가 이루어지지 않은 상황에서 목표를 상향하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출²⁰⁾하였음.

셋째, 앞서 정의 규정 등에 대해 검토했던 바와 같이 온실가스 배출량 산정방식을 순배출량으로 규정하는 안 제8조제1항과 관련하여는

20) 또한 각 지자체별로 현행 법령에 따른 2030년 국가 감축목표(2018년 대비 40% 감축)를 기준으로 각 지자체별 탄소중립녹색성장 기본계획을 수립하였으므로, 현 시점에서 감축목표를 상향할 경우 기존 계획에 대한 전면 수정 등 혼선이 발생할 우려가 있다는 의견(경기도 여주시)임.

온실가스 배출량 산정방식은 흡수·저장된 배출량(LULUCF²¹⁾)을 제외한 ‘총배출량’²²⁾과 이를 포함하는 ‘순배출량’²³⁾을 별도로 구분하여 산정·관리하는 체계가 국제적으로 인정되고 있고, 각 국가별로 자국의 여건에 맞는 방식²⁴⁾으로 감축목표를 정하고 있는 상황을 고려할 필요가 있음.

역시 앞서 검토한 바와 같이 환경부, 산업통상자원부 및 위원회는 국가 온실가스 배출량을 순배출량으로 규정하게 되어 기준년도 배출량이 순배출량으로 변경될 경우(727.6백만톤→686.3백만톤), 국제사회에 이미 제출한 현행 2030 국가 온실가스 감축목표가 강화되는 효과가 발생(436.6백만톤 감축→411.7백만톤 감축)하게 되므로, 달성 가능성 등에 대한 관계부처 및 이해관계자의 의견수렴 등 사회적 협의와 국민적 논의가 필요한 사항으로 판단된다는 의견을 제출하였음.

[기준년도 배출량을 ‘순배출량’으로 적용 시 2030 NDC 영향]

	기준년도('18년)	목표연도('30년)	감축률
현행	727.6백만톤 (총배출량)	436.6백만톤 (순배출량)	40%
개정안	686.3백만톤 (순배출량)	411.78백만톤 (순배출량)	40%

자료: 환경부

21) LULUCF는 Land Use, Land-Use Change and Forestry의 약자로, 토지이용·토지이용변화·임업 부문을 의미하고, UNFCCC(유엔기후변화협약)와 IPCC(기후변화에 관한 정부간 협의체)에서 사용하는 온실가스 인벤토리 부문 구분 중 하나임.

22) 총배출량은 LULUCF 분야를 제외한 에너지, 산업 등 분야별 배출량의 합계로 계산함.

23) 순배출량은 LULUCF 분야의 배출원 및 흡수원을 포함한 전 분야의 합계로 계산함.

24) (기준년도 총배출량 - 목표년도 순배출량): EU, 일본, 캐나다, 스위스, 노르웨이 등
(기준년도 순배출량 - 목표년도 순배출량): 미국, 영국, 호주, 브라질, 인도네시아 등

3. 위원회 위원 위촉 시 장애인의 대표성 반영 근거 마련

개정안은 2050 탄소중립녹색성장위원회(이하 “중앙위원회”라 한다) 및 2050 지방탄소중립녹색성장위원회(이하 “지방위원회”라 한다) 위원 위촉시 장애인 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받아 대표성을 반영할 수 있도록 근거를 마련하고, 중앙위원회 위원 위촉시 사회계층의 대표성을 반영하는 위원을 2분의 1이상 되도록 하려는 것임(정혜경의원안 제15조제5항·제9항 및 제22조제3항).

[개정안 조문대비표]

현행	정혜경의원안
제15조(2050 탄소중립녹색성장위원회의 설치) ① ~ ④ (생략)	제15조(2050 탄소중립녹색성장위원회의 설치) ① ~ ④ (현행과 같음)
⑤ 제4항제2호에 따라 위원을 위촉할 때에는 아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, <u>중소상공인</u> , 시민사회단체 등 <u>다양한 사회계층</u> 으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 각 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 하여야 한다.	⑤ ----- ----- ----- <u>중소상공인, 장애인</u> ----- --- <u>다양한 사회계층</u> 으로부터 <u>후보를 추천받아</u> ----- ----- -----.
⑥ ~ ⑧ (생략)	⑥ ~ ⑧ (현행과 같음)
<u><신설></u>	⑨ 제4항제2호에 따라 위원을 위촉할 때에는 제5항에 따라

축 시 아동, 청년, 여성, 노동자 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 듣도록 하고 있음. 그러나 장애인의 경우 기후위기 취약계층으로 기후위기로 인한 직·간접적 영향을 받고 있음에도 기후위기 관련 정책 수립 시에 의견을 개진할 수 있는 창구가 공식적으로 마련되어 있지 않은 측면이 있음.

특히 현재 2기 2050 중앙 및 지방 탄소중립위원회 민간위촉위원 구성현황을 살펴보면 장애인 위원이나 장애 관련 전문가가 전혀 없는 상황(참고자료5)으로,

기후위기 대응 정책을 추진함에 있어 장애인이 소외되지 않고, 기후위기가 또 다른 불평등²⁷⁾으로 이어지지 않도록 할 필요가 있다고 할

1. 기획재정부장관, 과학기술정보통신부장관, 산업통상자원부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 국무조정실장 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 공무원

2. 기후과학, 온실가스 감축, 기후위기 예방 및 적응, 에너지·자원, 녹색기술·녹색산업, 정의로운 전환 등의 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람

⑤ 제4항제2호에 따라 위원을 위촉할 때에는 아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인, 시민사회단체 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천받거나 의견을 들은 후 각 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 하여야 한다.

⑥ 위원회의 사무를 처리하게 하기 위하여 간사위원 1명을 두며, 간사위원은 국무조정실장이 된다.

⑦ 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없는 때에는 국무총리인 위원장이 미리 정한 위원이 위원장의 직무를 대행한다.

⑧ 제4항제2호의 위원의 임기는 2년으로 하며 한 차례에 한정하여 연임할 수 있다.

⑨ 제1항부터 제8항까지의 규정에 따른 위원회의 구성과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

26) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제22조(2050 지방탄소중립녹색성장위원회의 구성 및 운영 등) ① 지방자치단체의 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 주요 정책 및 계획과 그 시행에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 지방자치단체별로 2050 지방탄소중립녹색성장위원회를 둘 수 있다.

② 지방위원회는 지방자치단체의 장과 협의하여 지방위원회의 운영 및 업무를 지원하는 사무국을 둘 수 있다.

③ 지방위원회의 구성, 운영 및 기능 등 필요한 사항은 조례로 정한다. 이 경우 위원을 위촉할 때에는 아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인, 시민사회단체 등 다양한 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 하여야 한다.

④ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지방위원회가 설치되지 아니한 경우 제11조제4항(제12조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 제13조제2항, 제14조제2항 및 제40조제2항·제4항에 따른 심의 또는 통보를 생략할 수 있다

27) 정부 및 기업의 친환경 정책으로 인하여 1회용품 줄이기 정책 등은 장애인직업재활시설 등의 직접적인 매출하락으로 이어지는 사례도 나타나고 있고, 이러한 매출감소가 고용된 장애인들의 실직으로 이어질 수

것임²⁸⁾.

이에 개정안은 중앙위원회 및 지방위원회 위원 위촉 시 장애인들의 의견을 전달할 수 있는 법적 근거를 마련하여 기후위기 관련 정책 수립 시 이를 반영하고, 기후위기 대응을 위한 정책 수립 과정에서 기후위기 취약계층인 장애인의 입장을 고려하는 등 장애인의 권리를 폭넓게 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련한다는 측면에서 타당한 것으로 보임.

다만, 위원회는 현행법 제15조제5항의 ‘아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인, 시민사회단체 등’은 다양한 사회계층에 대한 예시로 장애인, 종교계 등 명시되지 않은 계층도 포함된 것으로 볼 수 있어 개정 실익이 크지 않을 수 있고, 위원 위촉 시 대표성 외에도 전문성·공정성 등에 대한 종합적인 고려가 필요하므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출하였으므로 이를 고려하여 심사할 필요가 있음.

환경부는 다양한 사회계층 의견을 수렴할 필요가 있다는 점에서 후보추천 대상에 ‘장애인’을 추가할 필요가 있으며, 후보 추천을 하지 않더라도 의견을 제시할 수 있게 한 현행 규정²⁹⁾은 유지할 필요가 있다는 의견을 제출하였음.

있음.

28) 한국장애인개발원, ‘탄소중립 녹색사회를 위한 장애인에 대응 방안 연구’, 2022.10.

29) 개정안은 의견을 제시하는 사항을 삭제하고자 하는데, 이는 후보 추천을 의무화하기 때문임.

4. 순배출량을 기준으로 한 이행현황 점검 등

현행법은 온실가스 배출량을 기준으로 연도별감축목표의 이행현황 점검 및 결과보고서를 작성하고 있는데, 개정안은 ① 온실가스 순배출량을 기준으로 이행현황 점검 및 결과보고서를 작성하도록 하고, ② 점검결과 온실가스 순배출량이 연도별감축목표에 부합하지 아니하는 경우 행정기관의 장은 당해연도 감축 부족분을 차기년도 연도별감축 목표에 포함한 온실가스 감축 개선계획을 제출하도록 하며, ③ 제출된 계획이 미흡하다고 판단되는 경우 계획의 보완을 요구할 수 있도록 하려는 것임(안 제9조).

[개정안 조문대비표]

현행	서왕진의원안
제9조(이행현황의 점검 등) ① (생략)	제9조(이행현황의 점검 등) ① (현행과 같음)
② 제1항에 따른 결과 보고서에는 온실가스 <u>배출량</u> 이 연도별감축목표에 부합하는지의 여부, 제1항에 따른 점검 결과 확인된 부진사항 및 그 개선사항과 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.	② ----- ----- <u>순배출량</u> ----- ----- ----- ----- -----.
③ 제1항에 따른 점검 결과 온실가스 <u>배출량</u> 이 연도별감축목	③ ----- ----- <u>순배출량</u> -----

현행	서왕진의원안
표에 부합하지 아니하는 경우 해당 부문에 관한 업무를 관장하는 행정기관의 장은 온실가스 감축 계획을 작성하여 위원회에 제출하여야 한다. <신설> ④·⑤ (생략)	-----장은 당해 연도 감축 부족분을 차기연도 연도별감축목표에 포함한 온실가스 감축 개선계획-----. ④ 위원회는 제3항에 따라 제출된 계획을 심의하여 개선의 목적에 미흡하다고 판단되는 경우 해당 부문에 관한 업무를 관장하는 행정기관의 장에게 계획의 보완을 요구하여야 한다. ⑤·⑥ (현행 제4항 및 제5항과 같음)

현행 탄소중립기본법 제9조³⁰⁾에 따라 위원회는 중장기감축목표 및

30) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제3조(중장기 국가 온실가스 감축 목표 등) 제9조(이행현황의 점검 등) ① 위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 중장기감축목표 및 부문별감축목표를 달성하기 위하여 연도별감축목표의 이행현황을 매년 점검하고, 그 결과 보고서를 작성하여 공개하여야 한다.

② 제1항에 따른 결과 보고서에는 온실가스 배출량이 연도별감축목표에 부합하는지의 여부, 제1항에 따른 점검 결과 확인된 부진사항 및 그 개선사항과 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.

③ 제1항에 따른 점검 결과 온실가스 배출량이 연도별감축목표에 부합하지 아니하는 경우 해당 부문에 관한 업무를 관장하는 행정기관의 장은 온실가스 감축 계획을 작성하여 위원회에 제출하여야 한다.

④ 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 및 공공기관의 장은 제2항에 따른 부진사항 또는 개선사항이 있는 경우 해당 기관의 정책 등에 이를 반영하여야 한다.

⑤ 제1항에 따른 이행현황의 점검 방법 및 결과 보고서의 공개 절차, 제3항에 따른 온실가스 감축 계획의 제출 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

부문별감축목표를 달성하기 위하여 연도별감축목표의 이행현황을 매년 점검하고, 그 결과 보고서를 작성하여 공개하도록 하고 있으며, 결과보고서에는 온실가스 배출량이 연도별감축목표에 부합하는지의 여부, 점검 결과 확인된 부진사항 및 그 개선사항을 포함하도록 규정하고 있음.

개정안은 기존의 배출량 기준에서 순배출량 기준으로 전환함으로써 흡수원과 국제감축을 포함한 종합적 온실가스 관리가 가능하고, 목표 미달 시 신속한 보완체계를 마련하여 감축목표 관리의 일관성을 확보하며, 위원회의 보완 요구 권한을 통해 책임성 및 관리감독 기능을 강화할 수 있는 측면이 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안과 관련하여 다음과 같은 사항에 대하여 추가적인 논의가 이루어질 필요가 있을 것으로 보임.

첫째, 국가 온실가스 배출량을 순배출량으로 규정하는 정혜경의원안 제2조제8의2호와 관련하여 앞서 검토한 바와 같이 우리나라는 교토의정서 등 국제 규정과 주요국 사례를 참고하여 기준년도는 총배출량, 목표연도는 순배출량으로 국가 온실가스 감축목표를 설정하였으며,

온실가스 배출량 산정방식은 흡수·저장된 배출량(LULUCF³¹⁾)을 제외하는 ‘총배출량’³²⁾과 이를 포함하는 ‘순배출량’³³⁾을 별도로 구분하여

31) LULUCF는 Land Use, Land-Use Change and Forestry의 약자로, 토지이용·토지이용변화·임업 부문을 의미하고, UNFCCC(유엔기후변화협약)와 IPCC(기후변화에 관한 정부간 협의체)에서 사용하는 온실가스 인벤토리 부문 구분 중 하나임.

32) 총배출량은 LULUCF 분야를 제외한 에너지, 산업 등 분야별 배출량의 합계로 계산함.

33) 순배출량은 LULUCF 분야의 배출원 및 흡수원을 포함한 전 분야의 합계로 계산함.

산정·관리하는 체계가 국제적으로 인정되고 있고, 각 국가별로 자국의 여건에 맞는 방식³⁴⁾으로 감축목표를 정하고 있는 상황을 고려할 필요가 있음.

아울러 환경부는 국가 온실가스 배출량을 순배출량으로 규정하게 되어 기준년도 배출량이 순배출량으로 변경될 경우(727.6백만톤→686.3백만톤), 국제사회에 이미 제출한 현행 2030 국가 온실가스 감축목표가 강화되는 효과가 발생(436.6백만톤 감축→411.7백만톤 감축)하게 되므로, 달성 가능성 등에 대한 관계부처 및 이해관계자의 의견수렴 등 사회적 협의와 국민적 논의가 필요한 사항으로 판단된다는 의견을 제출하였음.

둘째, 환경부는 이행점검을 강화하는 안 제9조제3항 및 제4항과 관련하여 연도별 목표 설정 이후 여건 및 상황 변화로 인하여 당초 설정한 목표가 과다·과소하게 될 경우도 있고, 태풍 등 우발적 사건으로 인하여 연도별 목표 달성이 곤란한 사정이 존재할 수 있으므로 소관 부처의 이행책임을 강화하면서도 관련 제반 상황을 종합적으로 고려할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다는 의견임.

34) (기준년도 총배출량 - 목표년도 순배출량): EU, 일본, 캐나다, 스위스, 노르웨이 등
(기준년도 순배출량 - 목표년도 순배출량): 미국, 영국, 호주, 브라질, 인도네시아 등

5. 부칙

개정안 부칙은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 하고(안 부칙 제1조), 위원회 위원 구성은 이 법 시행 이후 개정규정에 따라 위촉되는 위원부터 적용하도록 하며(정혜경의원안 부칙 제2조), 종전의 규정에 따라 정한 중장기감축목표등은 이 법 시행일부터 6개월 이내에 재설정하도록 규정(서왕진의원안 부칙 제2조)하려는 것임.

[개정안 부칙 조문대비표]

정혜경의원안	서왕진의원안
제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.
제2조(위원 구성에 관한 적용례) 제15조제5항 및 제9항의 개정규정은 이 법 시행 이후 같은 개정규정에 따라 위촉되는 위원부터 적용한다.	제2조(중장기감축목표등 설정에 관한 경과조치) 이 법 시행 당시 종전의 규정에 따라 정한 중장기감축목표등은 이 법 시행일부터 6개월 이내에 이 법에 따라 재설정하여야 한다.

시행령 준비 소요기간 등을 고려할 때 시행일을 공포 후 6개월로 설정하고, 장애인 등 대표성 있는 위원 위촉 시 적용례를 규정하여 혼선이 발생하지 않도록 한 규정은 별다른 문제가 없을 것으로 보임.

다만, 개정안 제8조제1호에 따라 2030년까지의 부문별·연도별 감축 목표를 수정할 경우 기존에 국제사회에 제출한 2030 국가 온실가스 감축목표에 대한 재설정 작업이 필요하므로, 부문별 감축 잠재량 분석, 관계부처 협의, 이해관계자 의견수렴 및 공청회, 의원회 심의 등이 필요하므로 최소 6개월 이상의 기간이 소요될 수 있는 점을 고려하여야 할 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5533

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 목표마저 상실되는 상황 발생 ⇒ 입법 소요 기간을 고려, '26.2.26일을 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, 과소보호금지원칙 위반)

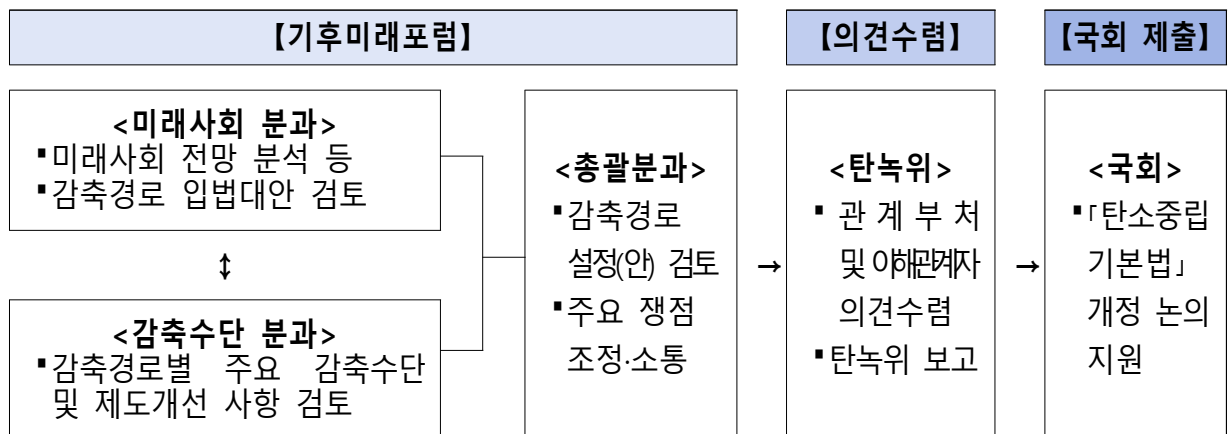
< 탄소예산 관련 헌법재판소 결정문(2024. 8. 29., 2020헌마389) >

- ◇ 다양한 통계적 평가의 기법과 계산식, 그리고 단계별 평가 요소에 많은 불확실성을 내포하는 추정적 방법으로 온실가스 감축목표 비율의 수치를 도출하는 경우, 이러한 도출 방식에 국제적으로 이의를 제기하기 어려운 합의 또는 사법기관에서 원용할 수 있을 정도로 신뢰할 만한 국내 기관의 공개적인 산출 절차는 존재하지 않는 상황이다. 더 나아가 온실가스 감축목표 비율의 구체적 수치를 결정하는 것은 사회경제정책이나 외교정책 등의 요소까지 고려할 수밖에 없는 영역이기도 하다.
- 그러므로 입법자 또는 그로부터 위임받은 집행자가 위와 같은 여러 요소를 종합적으로 고려하여 정한 '특정 연도'의 감축목표 비율에 관한 '구체적 수치'에 대하여, 헌법재판소가 원칙적으로 입법자 또는 그로부터 위임받은 집행자의 권한과 책임을 전제로 하는 과소보호금지원칙을 적용하면서, 어떤 특정한 추정 방식과 평가 요소들을 채택하여 그 결과에 부합하지 않는다는 이유로 전 지구적 온실가스 감축 노력에 기여해야 할 우리나라의 몫에 부합하지 않는다고 단정하여 판단하기는 어렵다(결정문 p.40).
- ◇ 청구인들은 위와 같은 감축목표는 앞서 본 바와 같이 산출되는 우리나라의 탄소예산을 조기에 소진시키는 것이고, 선형감축경로는 법적인 의미가 없을 뿐만 아니라, 그 자체로도 '균등한 비율'이 아니라 '균등한 양'의 감축으로 후반부로 갈수록 실질적인 감축부담을 증가시키는 형태이므로, 미래에 과중한 부담을 이전하는 것이라고 주장한다.
- 그러나 우리나라의 탄소예산 배분에 관해서는 국제적 합의나 국가적으로 공인될만한 객관적인 도출 방식이 정해져 있지 않고, 감축경로의 모양이 어떤 형태가 되는지는 개별적인 감축수단들의 특성과 이들 사이의 조합 등 여러 요소가 영향을 미치는 것인데, 2030년의 감축목표 비율은 2050년 탄소중립에 이를 때까지의 중간 시점의 목표에 관하여 일응 선형감축경로보다 상회하는 수준으로 정하였다는 것일 뿐, 전체 감축경로의 모양을 정한 것으로 보기는 어렵다(결정문 p.41).

□ 「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(위원장 유승직 숙명여대 교수)
 - * 온실가스·미래전망·경제·과학기술·법률 전문가, 산업계·시민사회·노동계·미래 세대 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 4

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 추진 현황, 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) 최종 도출
11월 ~ 내년 2월	국회 법 개정	- 대국민 의견수렴 등 공론화 절차 진행 - 국회 기후특위 법안심사 및 국회 본회의 통과

참고 5

탄소중립위원회 민간위촉위원 구성현황

1. 2050 탄소중립위원회 민간위촉위원 구성현황

※자료: 환경부

□ 1기 탄중위 : 위원장(1) + 위촉직(78)

※ 중도 사퇴한 위원 포함

구 분	현황	비 고
성별비율	· 여성(28명, 35%) · 남성(51명, 65%)	·
연령분포	· 10대(1명), 20대(2명), 30대(7명), 40대(10명), 50대(40명), 60대(19명)	· 청년(19~34세) : 6명 · 평균연령 : 53세
직능별	· 전문가(44명) * 학계 22명, 공공기관 22명 · 각계 대표(35명) * 산업계 12명, 시민사회 10명, 청년 4명 종교계 4명, 지자체 3명, 노동계 1명, 농업 1명	

□ 2기 탄중위 : 위원장(1) + 위촉직(32)

구 분	현황	비 고
성별비율	· 여성(7명, 21%) · 남성(26명, 79%)	
연령분포	· 30대(2명), 40대(4명), 50대(19명), 60대(8명)	· 청년 1명(김승완 교수)
직능별	· 전문가(27명) * 학계 19명, 공공기관 6명, 로펌 2명 · 각계 대표(6명) * 중소기업(2), 시민사회(2), 지자체(1), 산업계(1)	

※ 노동계 대표는 없으나, 한국고용정보원 본부장 선임

2. 광역 탄소중립·녹색성장위원회 위원 구성 현황

※ 자료: 환경부

구분	총인원	구성		민간현황							
		정부	민간	학계	시민단체	노동계	농업계	청년	산업계	시의원, 공공기관 등	기타
서울	40	10	30	13	2			5	2	공공(4)	법조인(2), 컨설팅(1), 학회(1)
부산	50	6	44	13	4			1	11	공공(13), 의원(2)	
대구	15	6	9	5				2	1	공공(1)	
인천	30	8	22	3	2				4	공공(9), 의원(1)	탄중센터(1) 의료계(1) 언론(1)
광주	50	7	43	10	2	2			12	공공(11), 의원(4)	금융(1), 의료계(1)
대전	20	6	14	6	1				1	공공(5), 의원(1)	
울산	27	3	24	1	3		1	4	4	공공(9), 의원(1)	산림조합(1)
세종	20	6	14	3	1			1		공공(7), 의원(2)	
경기	40	15	25	6	6				3	공공(5), 의원(2)	법조인(1), 언론(1) 금융(1)
강원	30	6	24	9	3		1		2	공공(8), 의원(1)	
충북	30	6	24	9	4		1		3	공공(4), 의원(1)	법조인(1), 언론(1)
충남	50	9	41	8	3			5	4	공공(16) 의원(3)	법조인(1), 금융(1)
전북	29	9	20	6	2		1		3	공공(4) 의원(3)	법조(1)
전남	40	15	25	7	3	1		4	2	공공(8)	
경북	24	7	17	4	3				5	공공(2) 의원(2)	산림기술인(1)
경남	30	8	22	4	4		2	1	1	공공(8), 의원(1)	탄중센터(1)
제주	66	22	44	15	5		3	2	10	공공(8)	예술(1)