

한경협 ESG Bulletin

2025. 9 | 제 19 호

K-ESG 얼라이언스 사무국에서는 회원서비스 강화와 ESG 저변 확대를 위해 한경협 ESG경영자문단이 ESG 핵심 이슈에 대해 콕 집어 설명드리는 'ESG Bulletin'를 매월 발행하고 있습니다.

국회 기후위기특별위원회의 역할과 과제 '집단행동이나, 집단자살이나... 우리의 손에 달려'

조선옥 국회 한정애의원(더불어민주당 정책위의장) 보좌관

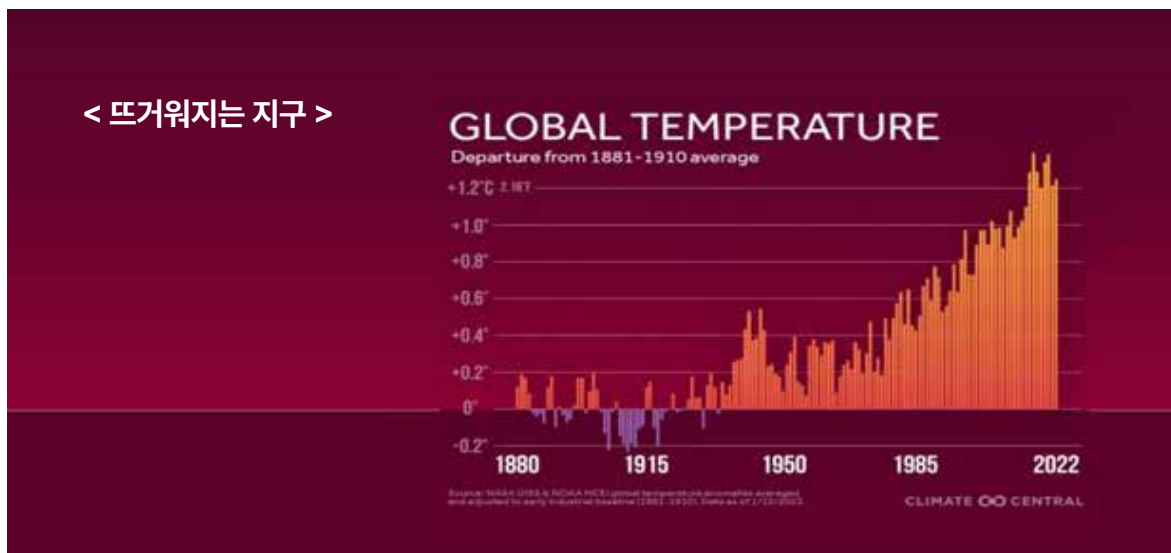
당장의 위협, 기후 위기

올해 초 3주에 걸쳐 500억 달러(약 73조 3,800억원)의 피해를 낸 캘리포니아 산불, 수십명의 희생자가 발생한 텍사스 홍수, 미국뿐 아니라 그리스, 튀르키예의 산불 등 전 세계가 폭염, 산불, 홍수 등 극심한 이상기후 현상으로 몸살을 앓고 있다. 우리나라 역시 7월 한 달 동안 폭염으로 지난해 3배 수준인 3,000여명의 온열환자가 발생하였으며 폭염으로 폐사한 가축만도 지난해 대비 10배가 넘는 100만 마리 이상이나 된다.

이렇듯 급격한 기후변화는 홍수, 가뭄, 한파, 산불 등의 자연재난과 화재, 감염병 등 사회재난, 일자리 감소 등 경제침체를 비롯한 전방위적인 기후위기로 강도와 빈도가 증가하고 있으며 몇십 년 뒤의 미래 문제가 아니라 현재의 우리 삶을 위협하는 현실의 문제가 되었다.



출처 : Climate Change, Vital Signs of the Planet - NASA



기후 위기 극복을 위한 탄소중립

기후변화에 관한 정부 간 협의체, 유엔 IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change)는 2023년 3월 발간한 6차 보고서를 통해, 인간 활동으로 배출된 온실가스로 인해 지구의 표면 온도가 과거 산업화 이전 1850년~1900년 대비 현재 2011~2020년 약 1.1°C 상승하였으며 이 중 이산화탄소의 기여 정도가 0.8°C만큼 해당한다고 평가했다. 동 보고서는 지구온난화를 막기 위해 전체 온실가스 배출량을 넷제로(Net-Zero)¹⁾ 상태로 만들어야 한다고 강조했다.

앞서 2015년 12월, 프랑스 파리에서 열린 '제21차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP 21)'에서 채택된 파리협정에 따라 각국은 국가의 온실가스감축목표(NDC)를 5년마다 이전보다 더 높은 수준의 목표를 담고 있는 새로운 NDS를 제출하여야 하고 주기적으로 이행 사항들을 투명하게 점검하여야 한다.

1) 넷제로(Net-Zero)란 대기 중 온실가스 농도 증가를 막기 위해 인간 활동에 따른 온실가스 배출량을 줄이고 온실가스 흡수량을 늘려 순 배출량을 0으로 만드는 것을 의미한다.

우리나라의 경우 2015년 파리협정 채택 이후 2016년 국회 비준까지 마쳤으나, 본격적인 탄소중립 논의는 문재인 정부부터로 생각된다. 문재인 정부는 기후 위기의 심각성에 대한 국제사회의 흐름에 발맞추어 2020년 그린뉴딜 정책을 발표하였으며, 2020년 10월에는 문재인 대통령이 국회 시정연설을 통해 '2050 탄소중립 목표'를 선언했다.

2021년 1월 한정애 의원은 문재인 정부의 세 번째 환경부 장관에 지명됐다. 한정애 장관은 1월 22일 취임식에서 2021년은 탄소중립이 시작되는 역사적 전환점으로 문재인 정부의 기후·환경 정책의 체감 성과가 창출되는 해가 될 것이라고 밝혔다. 여야의 협치를 바탕으로 한정애 장관은, 2050 탄소중립 시나리오와 2030 국가 온실가스 감축목표 상향을 확정·발표('21.10)하였으며, 탄소중립 비전과 이행체계를 법제화했다.

탄소중립기본법안은 중장기 온실가스 감축목표 설정과 이를 달성하기 위한 국가기본계획의 수립·시행, 이행현황의 점검 등을 포함하는 기후 위기 대응체계를 정비하고, 기후변화영향평가 및 탄소흡수원의 확충 등 온실가스 감축 시책과 국가·지자체·공공기관의 기후 위기 적응대책 수립·시행, 정의로운 전환 특별지구의 지정 등 정의로운 전환시책, 녹색기술·녹색산업 육성·지원 등 녹색성장 시책을 포함하는 정책 수단과 이를 뒷받침할 기후 대응 기금 신설을 주요 골자로 하고 있다.

탄소중립기본법의 한계를 지적한 헌법재판소의 헌법불합치 결정

헌법재판소는 2024년 8월 29일 청소년·시민단체·영유아 등 미래세대가 직접 청구인으로 참여해 제기한 헌법소원 사건 4건에서 탄소중립기본법 8조 1항²⁾에 대해 재판관 전원일치로 "탄소중립기본법 제 8조 제1항에서 2031년부터 2049년까지의 온실가스 감축목표를 규정하지 않은 것은, 2050년 탄소중립의 목표 시점에 이르기까지 점진적이고 지속적인 감축을 실효적으로 담보할 수 없으므로, 미래에 과중한 부담을 이전하여 청구인의 기본권을 침해한다." 헌법불합치 결정을 하며 2026.2.28까지 개정할 것을 선고 하였다.(2020헌마389 등 결정)

헌법재판소는 "인간의 활동으로 배출된 온실가스가 대기 중에 축적되는 수준에 따라 지구 평균 기온이 상승한다는 과학적 사실로 인해 온실가스 배출로 인한 기후변화의 영향은 배출된 이후 회복할 수 없다는 '불가역성'을 그 특징으로 한다. 이에 따라 온실가스 감축의 노력이 늦어질수록 기후변화에 따른 위험과 기후변화의 결과에 대한 적응 조치의 부담이 커지므로 온실가스의 감축에는 '긴급한 필요성'이 인정된다."라며 "국가가 기후 위기 대응을 위한 구체적이고 실효성 있는 계획을 수립·집행해야 국민의 기본권이 보호된다."라는 점을 명확히 했으며, 미래세대를 포함한 국민 모두의 환경권을 실질적으로 보장하기 위한 국가의 법적·정책적 책임을 강조하였다.

아울러 헌법재판소는 2023년 제28차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP28)가 공인한 "지구온난화를 1.5°C

2) 「탄소중립기본법제8조제1항」 "정부는 국가온실가스배출량을 2030년까지 2018년의 국가온실가스배출량 대비 35%이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축 목표로 한다.

로 제한하려면 2030년까지 전 세계 온실가스 배출량을 깊이 있고, 신속하고, 지속적인 방식으로 2019년 대비 43%, 2035년까지 60% 감축하고 2050년까지 이산화탄소 순배출 제로를 달성해야 한다는 점을 인지한다"라며 인용하였다. 이는 국가가 향후 온실가스 감축목표를 설정하는데 하나의 기준을 제시했다고 볼 수 있다.

국제사법재판소 권고, "온실가스 안 줄이면 국제법 위반"

한편 올해 7월에는 기후위기와 관련하여 국제적으로도 매우 의미 있는 결정이 내려졌는데 7월 23일 국제사법재판소는 네덜란드 헤이그에서 "파리협정 등 기후변화조약에 서명한 당사국은 온실가스 배출량을 줄이고 기후변화에 적응하기 위한 조치를 취할 의무를 가진다."며 "적절한 조치를 취하지 않을 경우 '국제적 불법 행위'에 해당할 수 있다."는 의견을 만장일치로 채택했다. 아울러 기후 위기로 피해를 입은 국가가 선진국에 손해배상을 청구할 수 있다는 점도 밝혔다.

재판소는 국제적 불법 행위의 예시로 화석연료를 생산하고 소비하거나, 화석연료 탐사를 허가하고 화석연료에 보조금을 제공하는 행위를 들었다. 유엔의 최고 사법기관인 국제사법재판소(ICJ)가 기후위기에 관한 판단을 내놓은 것은 이번이 처음이다. 재판소의 권고적 의견은 비록 법적 구속력은 없지만 국제법 해석이나 국제 분쟁 해결에 있어서 권위 있는 해석으로 인정받는다.

아울러 재판소는 교토의정서, 파리협정 등 기후 관련 협약과 몬트리올의정서, 생물다양성 협약 등에 서명한 당사국은 물론 국제관습법과 국제인권법에 따라 전 세계가 이런 의무와 책임을 진다고 했다. 이 판단에 따르면 파리협정에서 탈퇴한 미국도 기후변화에 대응할 의무를 갖게 된다. 국제사법재판소의 결정은 한국 정부의 2035년 국가온실가스감축목표(NDC) 설정에 영향을 미칠 것으로 보인다.

22대 국회 기후특위의 과제

지난 4월 30일, 한정애 국회의원을 위원장으로 22대 국회 기후특위가 출범했다. 20대 국회부터 국회기후변화포럼 (공동)대표와 문재인정부의 환경부 장관 등 상당기간 기후문제와 관련된 여러 직책을 맡아오며 의정활동의 상당부분을 기후위기 대응과 관련 제도 개선을 위해 활동을 해 온 한정애 위원장이기에 그 어느 때보다 기후특위의 활동에 관심이 커지고 있다.

무엇보다 22대 국회 기후특위의 우선 과제는 2035년 이후 국가 온실가스 감축목표(NDC) 설정과 이행 전략을 담은 탄소중립기본법을 개정하여야 한다. 개정 내용은 앞서 언급한 헌법재판소의 판결을 반영해 국가 감축 목표의 법정 감축을 의무화하고 국민의 대표인 국회의 의결을 받도록 하여 기후정책의 지속가능성을 담보하여야 할 것이다.

기후특위는 절차적 방안으로 연금개혁과 같은 공론화 방안을 고민하고 있는 것으로 안다. 공론화는 전문가 및

이해 관계자로 구성된 의제 숙의단을 통해 복수의 방안을 도출하고 일반시민으로 구성된 공론화 시민참여단에서 합의된 하나의 방안을 도출하여 내년 2월인 법안 개정 시한까지 최종 의사 결정을 할 것으로 예상된다.

국회 기후특위의 또 다른 주요 과제는 배출권거래제를 현실화하여 2030 국가 온실가스 감축목표 달성에 이바지하도록 하는 것이다. 우리나라의 국가 온실가스 배출량을 제어하는 가장 주요 수단인 온실가스 배출권거래제(ETS)는 2015년 도입되어 국내 온실가스 배출량 약 70%를 차지하는 700여 개 기업이 참여하고 있다. 발전, 철강, 석유화학, 시멘트, 반도체 등 주요 산업군이 대상이며, 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O), 불화탄소류 등 6대 온실가스를 관리한다. 하지만 현재 배출권 유상할당 비율은 약 10% 수준으로, 유럽연합 ETS의 50%, 미국 캘리포니아주의 100%에 비해 낮다. 이로 인해 배출권 가격도 톤당 23만 원에 머물러, 산업계의 감축 유인이 충분하지 않다.

< 주요 국가별 배출권 유상할당 현황 >

구분	한국	EU	미국(캘리포니아)	캐나다(퀘벡)
유상 할당 비율	0%('15~'17)→3%('18~'20) →10%('21~'25) ※할당량 기준 4%	발전: 100% 산업: 70%('30년까지 100%) ※할당량 기준 57%	발전: 100% 산업: 차등적용 ※할당량 기준 62%	발전: 100% 산업: 차등적용 ※할당량 기준 67%
탄소 누출 업종	100% 무상할당('15~'25) ※ 비용발생도 × 무역집약도 ≥ 0.002	현행 100% 무상할당 → '34년까지 100% 유상할당으로 전환(CBAM 도입) ※ 배출집약도×무역집약도 > 0.2	현행 100% 무상할당 ※ 배출집약도, 무역집약도 고려	현행 100% 무상할당 ※ 배출집약도, 무역집약도 고려

2026년부터 시행될 제4차 국가 배출권 할당계획(NAP)은 이러한 문제를 개선할 것으로 보인다. 주요 내용은 국제적 수준에 맞게 단계적으로 유상할당 비율을 확대하는 등 배출권 가격을 정상화하여 배출권 제도가 NDC 달성에 복무하도록 하는 것이다. 이 과정에서 부문별 할당 역시 마련될 것이다. 관련하여 기후특위는 매주 화요일 조찬 세미나를 통해 전문가 등의 의견을 수렴 중이다.

무엇보다 기후특위는 단순 규제 강화에 그치지 않고, 탄소중립 전환 과정에서 기업과 산업이 감당해야 할 경제적 부담 완화를 위한 지원책 마련에도 힘쓰고 있다. 세제 혜택, 연구개발 투자 확대, 녹색금융 활성화, 전환 설비 금융지원 등이 포함된다. 이런 지원책은 '공정한 전환(Just Transition)'원칙에 맞춰 산업 경쟁력 유지와 일자리 보호를 동시에 도모하는 방향이다.

미래를 위한 국가 전략, 탄소중립에 기업의 적극적인 참여 있어야

우리나라는 급속한 경제성장 과정에서 철강, 석유화학, 시멘트 등 고탄소 배출 산업 구조가 형성되었고, 이들 산업이 국가 온실가스 배출량의 상당 부분을 차지한다. 이들 산업의 탄소중립 전환은 단순한 환경 정책이 아니라 대한민국 경제성장과 국민 삶, 미래세대를 위한 국가 전략이다. 탄소국경조정세와 같은 국제 규제가 현실화하는 상황에서 우리 기업 경쟁력을 지키고 국가 경제의 지속가능성을 확보하는 유일한 길이다.

지속가능한 미래를 위해 기업과 정부, 국민이 함께 힘을 모아야 한다. 특히, 기업들의 적극적 참여가 필수적이다. 산업계의 주도적 역할이 없으면 어떤 정책도 성공할 수 없기에 기업들의 적극적인 참여가 필수적이다. 기후위기는 모두의 책임이며, 함께 풀어가야 할 과제다. 이제 향후 10년의 기후 행동이 모든 것을 결정하게 된 것이다.