2025. 9.

국회연구조정협의회 I 공동연구

# 기후위기와 탄소중립 대응 IV

## Responding to the Climate Crisis: Pathways to Carbon Neutrality

### [주요국의 국가감축목표 논의동향과 국회의 역할]

대한민국국회
THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA

기후위기와 탄소중립 대응 Ⅳ

# 주요국의 국가감축목표 논의동향과 국회의 역할

2025. 9

기후위기와 탄소중립 대응 Ⅳ

# 주요국의 국가감축목표 논의동향과 국회의 역할


**총괄 |** 홍일표 국회입법조사처 사회문화조사실장

**기획·조정 |** 이만우 국회입법조사처 사회문화조사심의관
구슬이 국회입법조사처 사회문화조사실 환경노동팀장

**작성 |** 이혜경 사회문화조사실 환경노동팀 입법조사관

**지원 |** 전진영 정치행정조사실 정치의회팀 입법조사관
박재영 경제산업조사실 산업자원농수산팀 입법조사관
안소연 사회문화조사실 환경노동팀 입법조사원



이 보고서는 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

• 본 보고서는 환경을 고려하여 재생용지를 사용하였습니다.

문의 : 사회문화조사실 환경노동팀 | 02)6788-4737 | hlee@na.go.kr
이 보고서는 국회예산정책처 홈페이지(www.nabo.go.kr)를 통하여 보실 수 있습니다.

기후위기와 탄소중립 대응 Ⅳ

# 주요국의 국가감축목표 논의동향과 국회의 역할

2025. 9

이 보고서는 국회의원의 의정활동을 지원하기 위하여 국회연구조정협의회에서 선정한 국가 주요 현안에 대하여 국회 소속기관 간의 공동연구를 통해 발간되었습니다.

# 연구진

| 구분 | 기 관 | 담 당 자 | 담당 업무 |
|---|---|---|---|
| 주관기관 | 국회 예산정책처 | 이진희 경제분석관 | (연구 총괄)<br>▪ 총론<br>▪ 탄소중립이 산업에 미치는 경제적 영향 분석<br>▪ 산업부문 탄소중립 이행 전략 |
| | | 이두영 경제분석관 | ▪ 정유 부문 탄소배출 구조·탄소중립 영향 분석<br>▪ 탄소중립이 산업에 미치는 경제적 영향 분석 |
| | | 설경원 경제분석관 | ▪ 철강 부문 탄소배출 구조·탄소중립 영향 분석<br>▪ 국내 산업부문 탄소중립 추진 현황 |
| | | 황소정 경제분석관 | ▪ 시멘트 부문 탄소배출 구조·탄소중립 영향 분석 |
| | | 김용균 경제분석관 | ▪ 석유화학 부문 탄소배출 구조·탄소중립 영향 분석<br>▪ 산업별 탄소배출 현황 국제 비교 |
| | | 이유섭 경제분석관 | ▪ 반도체 부문 탄소배출 구조·탄소중립 영향 분석<br>▪ 주요국 산업부문 탄소중립 정책과 규제 |
| | | 임길환 예산분석관 | ▪ 전환·산업 부문의 온실가스 감축 정책 및 재정사업 분석 |
| | | 김태은 예산분석관 | ▪ 폐기물 부문의 온실가스 감축 정책 및 재정사업 분석 |
| | | 이병철 예산분석관 | ▪ 기후위기 적응을 위한 정책 및 재정사업 분석 |
| 참여기관 | 국회 도서관 | 김남규 주무관 | ▪ 주요국 온실가스 배출 현황 |
| | | 임방희 주무관 | ▪ 미국의 탄소중립 추진 경과, 법령 및 정책 |
| | | 이정연 주무관 | ▪ 영국과 유럽연합의 탄소중립 추진 경과, 법령 및 정책 |
| | | 정유연 주무관 | ▪ 독일의 탄소중립 추진 경과, 법령 및 정책 |
| | | 김태현 주무관 | ▪ 일본의 탄소중립 추진 경과, 법령 및 정책 |
| | | 손성수 주무관 | ▪ 주요국 기업 대응 사례 |
| | 국회 입법조사처 | 이혜경 입법조사관 | ▪ 국제사회에서 논의된 주요국의 감축목표<br>▪ 주요국의 국내적 감축목표 논의동향<br>▪ 한국 국회의 대응과제 |
| | 국회 미래연구원 | 김은아 연구위원 | ▪ 국내 기후위기 대응 거버넌스<br>▪ 해외 탄소중립 추진체계 변화 과정과 효과<br>▪ 국내 거버넌스 개편방안 제언 |

# 서 문

기후위기를 단순히 환경 문제로 인식하던 시대는 지났습니다. 기후위기는 경제 문제이자 국가 안보의 문제입니다. 식량 안보와 국민 건강 등 다양한 분야에 이미 중대한 영향을 미치고 있습니다. 기후위기 대응과 탄소중립 실현이 생존을 위한 필수적 과제이자 국가경쟁력을 결정하는 시대입니다. 미래세대를 위해서라도 지금 당장 실천해야 할 중요한 사안입니다.

최근 유엔 국제사법재판소(ICJ)는 기후 변화에 대한 국가의 국제법상 의무와 책임을 명확히 하는 권고적 의견을 만장일치로 채택했습니다. 기후변화협약에 따른 온실가스 감축 의무를 이행하지 않는 것은 국제법 위반에 해당하고, 의무 위반국이 피해국에 법적 책임을 진다는 내용을 담고 있습니다. 기후위기 대응과 탄소중립 실현에 무임승차는 용인되지 않는다는 원칙을 확인한 것입니다.

RE100 등 국제사회의 탄소중립 추진 노력과 유럽연합의 탄소국경조정제도(CBAM) 및 탄소중립산업법(NZIA), 미국의 인플레이션 감축법(IRA) 등 환경 관련 보호무역주의도 강화되는 추세입니다. 기후위기 대응이 우리 산업경쟁력의 미래를 결정하는 시급한 현안이라는 의미입니다. 탄소 집약적 산업인 제조업을 기반으로 성장해 온 우리나라는 탄소중립 실현과 산업경쟁력 강화라는 두 마리 토끼를 동시에 잡아야 하는 대전환점에 있습니다.

이러한 변화는 산업계 전체에 전환의 압력과 혁신의 기회를 동시에 제공하고 있습니다. 우리 기업들이 탄소중립을 단기적인 비용이 아닌 장기 경쟁력 확보를 위한 전략적 투자로 인식하고, 산업구조 개편과 새로운 성장동력을 창출하는 계기로 활용한다면, 미래 경쟁에서 지속 가능한 우위를 선점할 수 있을 것입니다.

우리 국회는 기후위기 대응에 각별한 노력을 기울이고 있습니다. 이번 22대 국회의 비전으로 '기후국회'를 제시하고, '입법과 정책', '국회 조직의 실천 강화'를 두 축으로 여러 활동을 해오고 있습니다. 구체적인 입법을 통해 기후위기 대응 정책의 실효성을 확보하고자, 올해 3월 입법권과 예산 의견제시권이 부여된 '기후위기 특별위원회'를 출범시켰습니다. 기후특위는 온실가스 감축, 탄소중립 등 정부의 기후위기 관련 대책을

종합적으로 점검하고, 필요한 제도의 개선과 관련 정책에 대한 지원방안 등 기후위기 관련 안건을 심의하고 있습니다. 국회의 기후 실천 강화 프로그램도 다양하게 추진되고 있습니다. 특히 올 6월에는 '국회 탄소중립 선언식'을 갖고, 국회 차원의 탄소감축 로드맵을 발표했습니다.

이 보고서는 이러한 노력의 일환입니다. 국회 소속기관의 정책·연구 역량을 망라해, 기후위기 대응과 탄소중립 실현을 위한 과제를 제시하고 대안을 모색하는 공동연구를 수행했습니다. 탄소중립 실현이 산업에 미치는 영향, 기후위기 대응 관련 재정정책, 주요국의 감축 목표와 국회의 역할, 기후위기 대응 거버넌스, 해외의 탄소중립 사례 등을 연구한 결과가 담겨있습니다.

우리나라가 탄소중립을 통해 산업경쟁력을 강화하고, 우리 사회가 2050년 탄소중립 달성에 한 발짝 더 다가갈 수 있도록, 이 보고서가 의정활동에 유용한 자료가 되기를 기대합니다.

2025년 9월

국회의장 **우 원 식**

# 요 약

## 제1장 서론

■ 연구배경

○ 국내적 배경

- 2024년 8월 헌법불합치 판결을 받은「기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법」제8조제1항을 2026년 2월말까지 개정해야 하고, 2030년 국가 온실가스 감축목표 이후 2050년까지의 중간 감축 경로를 법률에서 규정해야 함

○ 국제적 배경

- 한국은 2025년 11월에 열릴 제30차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP30) 이전에 2035년 국가감축목표를 유엔에 제시하도록 권고받고 있음

■ 연구목적

○ 연구대상 및 연구목적

- 본 연구에서는 부문별 감축목표 및 구체적인 방법론은 연구 대상에서 제외함
- 1997년 이래 30여년간의 국가감축목표의 국내외 논의동향을 압축적으로 조명하여, 거시적인 관점에서 국가감축목표 논의에서의 국회 역할 변화에 주목해보고자 함

○ 기존 연구와의 차별성

- 기존 연구가 국가감축목표 설정에 있어 주로 정부 역할에 관심을 두었다면, 본 연구에서는 주요국의 국가감축목표 논의 과정에서 국회의 역할에 중점을 두고, 그 시사점을 도출하고자 함

## 제2장 국제사회에서 논의된 주요국의 감축목표

■ 한국

○ 국제사회에서 논의된 감축목표

- 한국은 「교토의정서」상 감축 의무국이 아니지만 2009년에 2020년 온실가스 배출 전망치(BAU) 대비 30% 감축을 자발적 목표로 제시하였고, 2015년에는 2030년까지 온실가스 배출 전망치(BAU) 대비 37% 감축목표를 제시함

- 2020년에는 2017년 배출량 대비 2030년까지 24.4% 감축목표를 유엔에 제출하였으며, 2021년에는 2018년 배출량 대비 2030년까지 40% 감축으로 목표를 상향함

○ 국회의 역할

- (비준 동의) 우리 국회는 국제적 기후변화 대응 노력 동참 및 한국의 국제적 위상 강화를 목표로 「유엔기후변화협약」, 「교토의정서」, 「파리협정」에 대해 이의 없이 혹은 압도적인 찬성으로 비준 동의안을 가결함
- (결의안 채택) 2020년 9월 국회는 '기후위기 비상 대응촉구 결의안'을 가결하여, 정부에 2030년 국가감축목표 상향 등을 촉구하였고, 2020년 말 정부는 국회의 결의안을 반영하여 상향된 감축목표를 유엔에 제출함

■ 미국

○ 국제사회에서 논의된 감축목표

- 미국은 1992년 「유엔기후변화협약」에는 참여하였으나, 1997년 미국 의회의 반대로 「교토의정서」에는 참여하지 않아 「교토의정서」상의 감축의무를 지지 않음
- 「파리협정」에 대해서는 가입·탈퇴·재가입·재탈퇴 과정을 거치면서, 자발적 감축목표 제시 의미가 희석됨

○ 의회의 역할

- (비준 동의) 의회는 「유엔기후변화협약」은 비준 동의하였지만, 「교토의정서」에 대해서는 의회의 비준 동의 절차가 개시되지 않았고, 「파리협정」은 의회의 비준 동의가 필요없는 협정이어서 연방정부의 행정협정(executive agreement)으로 가입·탈퇴·재가입·재탈퇴 결정이 이루어진 바 있음
- (결의안 채택) 개발도상국의 감축의무를 요구하지 않으면서, 미국 경제에 해가 되는 어떤 기후 협정에도 미국 정부가 참여해서는 안 된다는 1997년 상원의 버드-헤이글 결의안(Byrd-Hagel Resolution)은 이후 미국 뿐만 아니라 국제 기후협상에도 큰 영향을 미침

■ 독일

○ 국제사회에서 논의된 감축목표

- 독일은 EU의 회원국으로 「교토의정서」 및 「파리협정」상의 EU 감축목표를 회원국과 공동으로 이행하기 위해, EU내 최신 합의에 따라 배출권거래제(EU-ETS)에 포함되지 않는 부문 (교통, 건물, 농업, 폐기물 등)에 대해 EU 전체의 목표(40%)보다 높은 2030년까지 2005년 대비 50% 감축목표를 이행하고 있음

○ 의회의 역할

- (비준 동의) 연방의회(Bundestag)는 「유엔기후변화협약」·「교토의정서」·「파리협정」에 대한 「비준 동의법(Zustimmungsgesetz)」을 제정하여 관련 조약이 모두 국내법률의 효력을 가짐
- (결의안 채택) 2005년 「교토의정서」가 발효되기 전인 2002년에 연방의회(Bundestag)는 2020년까지 탄소 배출을 1990년 수준 대비 40% 감축하는 목표를 채택할 것을 촉구하는 선도적인 결의안을 채택한 바 있음

■ 영국

○ 국제사회에서 논의된 감축목표

- 영국은 EU의 회원국으로 「교토의정서」 및 「파리협정」의 의무를 이행하여 오다가, 브렉시트(Brexit) 이후 자발적 감축목표를 개별 회원국의 자격으로 제시하고 있으며, 2025년에 2035년까지 1990년 대비 81% 국가 감축목표를 제시함

○ 의회의 역할

- (조약 검토) 「유엔기후변화협약」·「교토의정서」·「파리협정」은 의회의 조약 검토 과정에서 심각한 반대나 비준을 가로막는 결의 없이 정부의 비준 절차가 진행됨
- (결의안 채택) 2019년 5월 영국 하원(House of Commons)의 '환경 및 기후 비상사태' 선포는 영국의 탄소중립 목표 법정화의 계기가 됨

■ 일본

○ 유엔에서 논의된 감축목표

- 「교토의정서」 제1차 공약기간(2008년부터 2012년까지)에 1990년 대비 평균 6% 감축 의무가 부여되었으나, 제2차 공약기간(2013년부터 2020년까지)에는 불참하였음
- 「파리협정」하에서 일본은 2015년에 2013년 대비 2030년에 26% 감축, 2022년에 2013년 대비 2030년에 46% 감축, 2025년에 2013년 대비 2035년 60% 감축 및 2040년 73% 감축목표를 유엔에 제출함

○ 국회의 역할

- (비준 동의) 「유엔기후변화협약」·「교토의정서」·「파리협정」의 비준에 있어서 일부 의원의 반대가 있었지만, 압도적인 찬성으로 비준을 함
  - 다만. 일본 정부의 「교토의정서」의 후속 수정협약(Doha Agreement)에 대한 불참선언은

비준된 조약의 탈퇴 형식이 아닌, 새로운 협약에 대한 불참이기 때문에, 별도의 국회의 승인이나 동의가 필요한 것은 아니었음

- (결의안 채택) 2020년 정부의 2050년 탄소중립목표 선언 이후, '기후비상사태선언'을 중의원과 참의원이 모두 만장일치로 채택하여 정부의 정책에 대한 강력한 지지를 보여줌

## ■ 중국

○ 유엔에서 논의된 감축목표

- 중국은 「교토의정서」상 의무감축국이 아니었으며, 「파리협정」하에서 2015년에 2030년까지 GDP당 탄소 배출량을 2005년 대비 60~65% 감축하겠다는 자발적 목표와 2021년에 2030년 이전 탄소 배출 정점 도달 및 2060년 이전 탄소중립 달성이라는 자발적 목표를 제시한 바 있음

○ 전국인민대표대회의 역할

- (비준 동의) 전국인민대표대회 상무위원회가 국무원의 심사를 거친 「유엔기후변화협약」·「교토의정서」·「파리협정」의 비준을 결정하여 국가 주석이 비준서에 서명함
- (결의안 채택) 2009년 8월 전국인민대표대회 상무위원회가 처음으로 기후변화에 대한 결의안을 승인함으로써, 이후 중국 정부가 국내외에서 기후정책을 촉진하는 계기를 마련함

## ■ 소결

○ 국가 감축목표의 국제적 논의 경향

- 나라마다 차이는 있을 수 있지만, 많은 경우 대체로 정부가 국가 감축목표 설정의 국제적 논의에 있어 주도적 역할을 하고, 의회는 이를 지원하거나 중요한 시점에 정부의 적극적 역할을 촉구하는 역할을 이행해 옴
- 각국의 정치·경제적 상황에 따라 차이가 있을 수는 있지만, 의원내각제가 정부와 의회가 기후 정책에 있어 상호 협력적 목소리를 내는 경향을 보이는 반면, 대통령제의 경우 정부와 의회가 다른 목소리를 내는 것이 가능함

○ 시사점

- 우리나라의 정치체계는 삼권분립을 기본으로 하는 대통령제이지만, 기후 문제는 초당적 협력이 필요한 문제이고 문제의식도 공유되어 있는 과제이므로, 2026년 2월을 기한으로 진행될 국회의 중간감축목표 관련 논의와 정부가 2025년 11월 이전에 국제사회에 제시할 계획인 2035년 국가감축목표 논의를 긴밀히 연계하여 조속하고 심도있는 논의를 본격화할 필요가 있음

## 제3장 주요국의 국내적 감축목표 논의동향

■ 한국

○ 국내적 감축목표

- 「저탄소 녹색성장 기본법」에서는 감축목표를 직접 명시하지는 않았으나, 이후 「탄소중립기본법」에서는 2050년 탄소중립 목표를 명시하고, 2030년 감축목표의 하한(2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35% 이상의 범위 하에서 대통령령이 정하는 비율)을 정하고 있으나, 동 규정이 2024년 8월 헌법불합치 판결을 받음

○ 국회의 역할

- (법률 제정) 우리나라는 「교토의정서」하에서 감축 의무가 없었음에도, 우리 국회는 선도적으로 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하였고, 이후 「탄소중립기본법」은 전 세계에서 14번째로 2050 탄소중립 이행을 법제화함
- (위원회 논의) 정부에서 기후 전담 부처가 신설된 적은 없고, 이에 대응하여 국회에도 기후 전담 상임위원회가 신설된 바가 없음
  - 다만, 제16대·제17대·제18대·제21대·제22대 국회에서 기후위기와 관련한 특별위원회가 비(非)상설로 운영된 바 있으며, 이 중 제22대 국회의 기후위기 특별위원회는 입법권과 예산의견 개진권을 가지는 것이 특징임

■ 미국

○ 국내적 감축목표

- 연방 법률에서 감축목표를 명시하고 있지는 않으며, 오바마·바이든 행정부에서는 행정명령(executive order)의 형식으로 감축목표가 제시된 바 있음

○ 의회의 역할

- (법률 제정) 2009년 이래로 다양한 기후 법안이 발의되었으나, 민주·공화 양당의 입장차이로 입법으로 이어지지 못하다가, 2022년 전기차 보급 확대·청정에너지 투자 및 청정제조업 육성·기술 지원 등의 내용을 담은 「인플레이션감축법(Inflation Reduction Act)」이 제정되어 기후 정책을 촉진 한 바 있음
  - 하지만 2025년 미국 의회는 「하나의 크고 아름다운 법(One Big Beautiful Bill Act)」을 제정하여, 「인플레이션감축법(Inflation Reduction Act)」상의 풍력 및 태양광 발전 프로젝트에 대한 세액 공제 혜택을 축소하는 법적 근거를 마련했음

- (위원회 논의) 연방정부에 기후 전담 부처가 신설된 적은 없고, 이에 대응하는 연방의회의 상임위원회에서도 기후 전담 상임위원회가 신설된 바가 없음
  - 다만, 민주당이 하원의 다수당을 차지한 시기를 중심으로 하원에 입법권이 없는 기후 특위(2007년 1월~ 2011년 1월, 2019년 1월~2023년 1월)가 설치되어 청문회 개최, 보고서 작성 등의 활동을 한 바 있음

■ 독일

○ 국내적 감축목표

- 2019년 제정된 「연방기후보호법」에서 2050년 탄소중립 목표 및 2030년까지 1990년 대비 온실가스 배출량을 최소 55% 감축목표가 명시됨
- 2021년 연방 헌법재판소의 헌법불합치 판결을 계기로 개정된 「연방기후보호법」은 2030년에서 2040년까지의 연도별 목표 법제화, 2045년 탄소중립 목표 및 2030년까지 1990년 대비 최소 65% 감축 등 보다 강화된 감축 의무를 담고 있음

○ 의회의 역할

- (법률 제정) 2021년 헌법재판소의 헌법불합치 판결을 계기로 「연방기후보호법」을 개정함에 있어 판결의 취지보다 적극적으로 2030년 목표를 상향하는 입법을 추진함
- (위원회 논의) 의원내각제의 특성상 연방의회(Bundestag) 법안과 예산 심의 권한을 가진 기후 관련 상임위원회의 구성이 정부 조직개편으로 연동되는 사례가 2021년과 2025년에 있었음

■ 영국

○ 국내적 감축목표

- 「2008 기후변화법」은 2008년 제정 당시 2050년 감축목표를 1990년 기준 80%로 제시한 바 있고, 2019년 개정으로 2050년 탄소중립 목표를 법정함

○ 의회의 역할

- (법률 제정) 「2008 기후변화법」에서 2008년 감축목표를 법정한 것과 2019년에 동법을 개정하여 2050년 탄소중립 목표를 법제화한 것은 매우 선도적인 입법이었음
- (위원회 논의) 의원내각제의 특성을 반영하여 기후관련 정부조직이 개편될 경우 의회의 기후 관련 상임위 조직이 신설되는 사례가 2009년과 2023년 등에 있었음

■ 일본

○ 국내적 감축목표

- 「지구온난화대책계획」 등과 같은 하위법령에서 국가감축목표를 규율하고 있음

○ 국회의 역할

- (법률 제정) 「지구온난화대책추진에 관한 법률」·「탈탄소성장형 경제구조로의 원활한 이행의 추진에 관한 법률」 등에서 탄소중립 이행을 위한 구체적인 정책의 근거를 마련하고 있음
- (위원회 논의) 정부나 의회 상임위원회 조직에서 기후 전담 조직을 만들기 보다는 관련 기관이 소관 업무를 논의하는 방식으로 대응하고 있음

■ 중국

○ 국내적 감축목표

- 「5개년 국가발전계획」에서 단위 GDP당 에너지 소비 감소율 목표 및 이산화탄소 배출량 감소율 목표 등을 제시하고 있음

○ 전국인민대표대회의 역할

- (법률 제정) 기존 법률들은 저탄소나 지속가능발전 정도의 개념을 반영하고 있었는데, 2025년 시행된 「중화인민공화국 에너지법(中华人民共和国能源法)」은 탄소정점 및 탄소중립이라는 보다 적극적인 용어를 사용하고 있음
- (위원회 논의) 기후관련 전담부처가 없으며, 전국인민대표대회에도 기후 관련 독립적인 위원회는 없지만, 여러 위원회들이 각자의 소관 범위 내에서 기후 이슈를 다루고 있음

■ 소결

○ 국내적 감축목표

- 미국·일본·중국과 같이 법률상 감축목표를 가지지 않는 사례, 독일과 같이 중간감축 경로를 연도별로 법률에서 규정하는 사례, 영국과 같이 감축목표를 법정하면서, 탄소예산 방식으로 감축 경로를 제한하는 사례 등이 있음
- 한국의 현행 「탄소중립기본법」은 2030년 목표와 2050년 목표를 법정하여 중간 경로에 대해서는 정부의 폭넓은 재량을 허용하고 있으며, 헌법불합치 결정으로 2026년 2월까지 개정이 필요한 상황임

○ 국회의 역할

- (법률 제정) 감축목표를 법정하지 않는 나라의 경우에도 다양한 방식으로 자국 사정에 부합하게 감축목표를 이행하기 위한 법적 근거를 마련하고 있음
- (위원회 논의) 의회 상임위원회는 정부 조직과 대응되는 경향이 있음
  - 기후 전담 부처가 신설된 적이 없는 국가에서는 기후 이슈를 독립적으로 다루는 위원회를 운영하지 않거나(일본, 중국), 기후 특위 형태로 일시적으로 운영하는 사례(한국, 미국)가 있음
  - 정치적 상황과 정책적 우선순위에 따라 기후 관련 부처와 위원회의 역할이 유연하게 조정되어 온 사례로는 기후 전담 부처 및 위원회를 운영한 사례(영국)와 기후 관련 부처 및 위원회를 운영한 사례(독일) 등이 있음

○ 시사점

- 헌법불합치 판결에 따른 「탄소중립기본법」의 개정 논의 시 정부의 국가감축목표 설정재량의 폭을 다양하게 규율하고 있는 해외 입법례를 참고하여 우리의 특성에 맞는 최적의 방안을 마련할 필요가 있음
- 우리나라는 독일이나 영국과 같이 정부 조직 개편이 상대적으로 용이한 의원내각제 국가는 아니지만, 기후(환경)에너지부 신설 논의가 이루어지고 있어, 향후 기후에너지부 소관 상임위원회도 신설될 경우, 국회에서의 보다 심도있는 논의가 가능할 것으로 예상됨

## 제4장 한국 국회의 대응과제

■ 국제적 과제

○ 정부의 2035년 국가감축목표 논의과정에 국회도 필요시 기후특위를 중심으로 의견을 개진하여야 하고, 무엇보다 2035년 감축목표 논의가 「탄소중립기본법」상의 중간 감축목표 논의와 긴밀하게 연계되도록 국회와 정부는 긴밀한 협력을 강화해야 함

- 특히 독일과 영국은 2035년 목표 논의 이전에 의회가 관련 중간감축목표를 법률에서 구체적으로 먼저 규율했다는 점에 주목할 필요가 있음

○ 국회도 2026년 2월까지 「탄소중립기본법」 개정 논의를 미루기 보다는 가능한 정부와의 협의를 강화하여 2035년 감축목표와 「탄소중립기본법」개정 논의가 보다 신속하고 심도있게 이루어질 수 있도록 노력할 필요가 있음

■ 국내적 과제

○ 국회는 중간 감축목표를 「탄소중립기본법」에 규정하는 방안을 논의함에 있어 해외 입법례 중 구체적 목표의 법정화 사례(영국 탄소예산제, 독일 연간 목표 법정화)와 유연성 확보 사례(미국, 중국, 일본) 등을 참고하여 헌법재판소의 판결 취지와 국내 실정에 부합하는 최적 방안을 모색해야 함

○ 독일 의회가 2021년 「연방기후보호법」을 개정함에 있어서 헌법재판소의 판시내용보다 더 적극적인 선제적 입법을 한 것처럼, 우리 국회도 헌법재판소의 판시내용을 효율적으로 이행하기 위한 관련 입법과제를 개정과정에서 적극적으로 논의할 필요가 있음

○ '기후(환경)에너지부' 신설 등 정부 조직 개편 논의가 국회 상임위원회 개편 논의와 연동되어 이루어져서 기후위기 특별위원회가 상임위원회로 개편되더라도, '기후(환경)에너지부' 소관 업무에서 제외될 것으로 예상되는 산업·농업·교통 등 관련 이슈들을 연계해서 논의할 수 있는 특위 병행 방안도 검토할 수 있을 것으로 보임

# 목 차

제1장 서론 ····· 1

1. 연구의 배경 및 목적 ····· 3
2. 연구 주요 내용 ····· 5

제2장 국제사회에서 논의된 주요국의 감축목표 ····· 7

1. 한국 ····· 9
2. 미국 ····· 13
3. 독일 ····· 16
4. 영국 ····· 19
5. 일본 ····· 22
6. 중국 ····· 23
7. 소결 ····· 25

제3장 주요국의 국내적 감축목표 논의 동향 ····· 27

1. 한국 ····· 29
2. 미국 ····· 32
3. 독일 ····· 38
4. 영국 ····· 42
5. 일본 ····· 47
6. 중국 ····· 49
7. 소결 ····· 52

제4장 한국 국회의 대응과제 ····· 53

1. 국제 논의 대응과제 ····· 55
2. 국내 논의 대응과제 ····· 56

참고문헌 ····· 57

# 표 목차

[표 Ⅰ-1] 유엔기후변화협약 및 동 협약의 이행 조약 ····· 5
[표 Ⅱ-1] 국제사회에서 논의된 주요국의 최신 국가감축목표(2025.7.30.기준) ····· 25
[표 Ⅲ-1] 역대 기후 관련 국회 특위 ····· 31
[표 Ⅲ-2] 중국 「5개년 국가발전계획」상 에너지 소비 및 이산화탄소 감축목표 ····· 50

# 그림 목차

[그림 Ⅱ-1] 미국 온실가스 순배출 및 2035년 감축목표(2024.12) ····· 14
[그림 Ⅲ-1] 영국 과거 배출량, 정부의 예상 경로 및 목표(2024) ····· 45
[그림 Ⅲ-2] 2025년 제시된 일본의 2035년 및 2040년 국가감축목표 ····· 48

# I. 서론

1 연구의 배경 및 목적
2 연구 주요 내용

# 1. 연구의 배경 및 목적

2024년 8월말 헌법재판소는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하, 「탄소중립기본법」)」 제8조제1항이 2030년부터 2050년까지 감축 경로를 구체적으로 규정하지 않은 것이 헌법상 과소보호금지원칙과 법률유보원칙에 반한다며 헌법불합치 결정을 내렸다. 이에 국회는 동법 제8조제1항을 2026년 2월말까지 개정하여야 한다. 또한 우리나라는 「파리협정」 당사국으로 2025년 11월에 열릴 제30차 기후변화협약 당사국총회(COP30)이전에 2035년까지 감축하고자하는 온실가스 감축목표(이하, 2035년 국가감축목표)를 제출하도록 권고받고 있다. 국가감축목표와 관련한 국내외 과제가 동시에 주어진 셈이다.

**[조문 Ⅰ-1] 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」**

| |
|---|
| **제8조(중장기 국가 온실가스 감축목표등)** ① 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축목표(이하 "중장기감축목표"라 한다)로 한다.<br><br>[헌법불합치, 2020헌마389,2021헌마1264,2022헌마854,2023헌마846(병합), 2024. 8. 29., 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.] |

자료: 국가법령정보센터

삼권분립이라는 관점에서 이러한 상황을 살펴본다면, 헌법재판소는 국회가 중간 감축 경로를 보다 구체적으로 규정하도록 하여, 정부의 감축목표 설정의 폭넓은 재량을 제한하는 방향의 판결을 내린 것으로 볼 수 있다. 한편 2025년 2월 출범한 제2기 탄소중립위원회와 환경부는 기술작업반 시나리오를 토대로 관계부처 논의와 경제적 분석을 2025년 상반기 중에 마치고, 정부안을 탄소중립녹색성장위원회(이하, 탄녹위) 전체회의에 보고한 후, 각계 의견 수렴과 탄녹위 심의 의결을 거쳐 9월 중 2035년 국가감축목표(NDC)를 유엔에 제출할 계획을 제시한 바 있다.[1] 최근 정부는

1) 환경부, 「2035 국가 온실가스 감축목표 수립 추진 상황 및 계획,」", 『제2기 탄녹위 출범식 및 전체회의 발표자료2』, 2025.02.24. (최종검색일 2025.7.14.) 〈https://www.2050cnc.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=11&boardNo=5448&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=2&menuNo=10〉; 윤철순, 「한국·유엔, 2035년 NDC 조기 제출 협의…"책임 있는 감축목표 수립"」, 『투데이에너지』, 2025.8.27.

국제사회와의 연대를 강조하며, 늦어도 2025년 11월 브라질에서 열리는 제30차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP30) 이전에는 제출하겠다는 입장을 밝히기도 했다.[2] 국내외 환경단체들 역시 한국을 포함한 각국 정부가 국제사법재판소(ICJ)의 권고와 파리협정 1.5°C 목표에 부합하는 2035년 국가감축목표를 적극적으로 마련할 것을 촉구하고 있다.[3] 그러나 국내 논의 일정이 지체되면서 2025년 8월 말까지도 본격적인 공론화가 이루어지지 않았고, 2030년에서 2050년까지의 중간 경로에 관한 논의 또한 충분히 진전되지 못하고 있다. 정부의 2035년 국가감축목표 제시가 국회와의 충분한 논의 없이 먼저 이루어진다면 자칫 2035년 감축목표 제출 이후에 이루어질 국회의 입법권을 사실상 제한할 수 있다는 우려가 제기될 수 있는 상황이다.

이에 본 보고서는 기존 연구들이 주로 정부 역할에 초점을 맞춘 것과 달리, 국회가 감축목표 논의 과정에서 어떠한 역할을 수행해왔는지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 다만, 연구 범위를 명확히 하기 위해 감축목표 자체를 국가별로 비교한다거나, 주요국의 전환·산업·건물·수송 등 부문별 감축목표나 국가 감축목표 설정에 필요한 구체적인 방법론에 대한 논의는 본 연구의 대상에서 제외하고, 보다 거시적인 관점에서 논의의 결과물인 국가 감축목표 자체의 논의 과정에서 정부와 국회의 역할에 초점을 맞추어 보고자 한다. 정부의 국가 감축목표의 이행에 대한 평가 혹은 국회의 국정감사 기능도 본 보고서의 범위에서 제외한다. 또한 주요국의 사례를 살펴봄에 있어, 대통령제·의원내각제 등 정치제도적 특성을 심도있게 분석하는 것은 향후 더 깊이 있는 연구가 필요한 부분으로 남겨두고자 한다.

본 연구의 시간적 범위는 1992년 「유엔기후변화협약(UNFCCC)」채택 이후, 그 이행을 위해 체결된 「교토의정서(Kyoto Protocol)」의 이행 기간(2008년~2020년)과 그 후속 협정인 「파리협정(Paris Agreement)」의 이행기간을 그 대상으로 한다.

---

2) 환경부, 「2035 국가 온실가스 감축목표 수립 추진 상황 및 계획,」", 『제2기 탄녹위 출범식 및 전체회의 발표자료2』, 2025.02.24. (최종검색일 2025.7.14.) 〈https://www.2050cnc.go.kr/base/board/read?boardManagementNo=11&boardNo=5448&searchCategory=&page=1&searchType=&searchWord=&menuLevel=2&menuNo=10〉.

3) 윤철순, 「한국·유엔, 2035년 NDC 조기 제출 협의…"책임 있는 감축목표 수립"」, 『투데이에너지』, 2025.8.27.

[표 Ⅰ-1] 유엔기후변화협약 및 동 협약의 이행 조약

| 조약명 (영문명) | 체결일자 | 발효일자 |
|---|---|---|
| 유엔기후변화협약<br>(United Nations Framework Convention on Climate Change) | 1992년<br>5월 9일 | 1994년<br>3월 21일 |
| 기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 대한 교토의정서<br>(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change) | 1997년<br>12월 11일 | 2005년<br>2월 16일 |
| 파리협정<br>(Paris Agreement) | 2015년<br>12월 12일 | 2016년<br>11월 4일 |

자료: 유엔기후변화협약(UNFCCC) 사무국

## 2. 연구 주요 내용

제1장 '서론'에서 연구의 배경과 주요 내용을 소개한다. 특히 늦어도 2025년 11월 제30차 유엔기후변화협약 당사국 총회(COP30) 이전에 정부가 국제사회에 제시하도록 권고받고 있는 2035년 감축목표와 2026년 2월까지 국회가 「탄소중립기본법」 개정을 통해 제시해야 하는 2030년부터 2050년까지의 감축 경로 논의를 병행해야 하는 상황에서 정부와 국회의 관계, 특히 국회의 역할에 주목해야 할 필요성을 제시한다.

제2장 '국제사회에서 논의된 주요국의 감축목표'에서는 「유엔기후변화협약」하에서 논의되어 온 한국·미국·독일·영국·일본·중국의 감축목표 논의가 어떻게 진행되어 왔는지 살펴보고, 국제사회에서의 국가 감축목표의 논의에 있어 각국 의회가 조약의 비준동의나 결의문 채택 등의 방식으로 기여했던 역사를 정리해 보고자 한다.

제3장 '주요국의 국내적 감축목표 논의동향'에서는 한국·미국·독일·영국·일본·중국의 감축목표 논의가 국내적으로 어떻게 논의되어 왔는지를 살펴보고, 법률의 제정이나 기후특위 등의 방식으로 의회가 국내 감축목표 논의에 있어 어떠한 역할을 해왔는지를 검토해 보고자 한다.

제4장 '한국 국회의 대응과제'에 있어서는 국제적으로 제시해야하는 2035년 감축목표와 국내적으로 「탄소중립기본법」 개정과제를 풀어나감에 있어, 제2장과 제3장의 시사점을 바탕으로, 우리 국회의 대응 방향을 제시해 보고자 한다.

# II. 국제사회에서 논의된 주요국의 감축목표

1 한국
2 미국
3 독일
4 영국
5 일본
6 중국
7 소결

# 1. 한국

## 가. 유엔에서 논의된 감축목표

### 1) 2020년 감축목표

한국은 1997년 채택된 「교토의정서」 당시 비(非)부속서 I 국가로 분류되어 온실가스 감축 의무가 없었다. 그러나 2009년 12월 코펜하겐에서 열린 제15차 유엔기후변화협약 당사국총회(COP15)에서 2020년 온실가스 배출 전망치(Business as Usual, 이하 BAU) 대비 30% 감축이라는 자발적인 목표를 선도적으로 제시하며 기후변화 대응에 동참했다.

### 2) 2030년 감축목표

국제사회는 선진국에 의무적 감축 의무를 부과했던 「교토의정서」의 후속 협정 논의에서 각국이 자발적으로 감축목표를 정하는 접근 방식을 논의하였다. 한국은 2015년 6월 2030년까지 BAU 대비 37% 감축(해외 감축 11.3% 포함) 목표를 자발적 감축목표(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)로 유엔에 제출했다. 이후 2016년 11월 「파리협정」이 발효하면서, 이 목표가 한국의 첫 번째 국가감축목표(Nationally Determined Contribution, NDC)로 간주되었다.

**[글상자 1] INDC와 NDC**

INDC(Intended Nationally Determined Contributions)는 유엔기후변화 협약 당사국들이 「파리협정」 채택 전 유엔에 제출한 자발적 감축목표를 일컫는 용어였다. 2015년 12월 체결된 「파리협정」은 제3조 등에서 당사국이 자발적 감축목표인 NDC(Nationally Determined Contribution)를 제출하고, 시간의 경과에 따라 진전되는 노력을 보여야 함을 명시하였다. 또한 당사국총회결정(Decision 1/CP.21, para22)에 따라 당사국들이 기제출한 INDC는 「파리협정」 발효 후 제1차 NDC(Nationally Determined Contribution)로 간주되었고, 당사국들은 5년을 주기로 진전된 감축목표를 제시하고 있다. 예를 들어, 당사국들은 2020년을 전후로 2030년 감축목표를 제시하였고, 2025년 2월 10일이 2035년 감축목표의 제시 권고 기한이었으나, 당사국들이 합의하여 2025년 9월로 2035 NDC 제출 권고기한이 연장된 바 있고, 최근에는 늦어도 2025년 11월 중순 브라질에서 열리는 제30차 유엔기후변화협약 당사국회의(COP30)이전에 제출할 것이 권고되고 있다.

2020년 12월 한국은 국가감축목표 수립 방식을 기존 BAU 대비에서 감축목표의 절대량을 정하는 방식으로 변경하여, 2030년까지 2017년 배출량 대비 24.4%를 감축하겠다는 목표를 유엔에 제출했다. 2021년 12월에는 2030년까지의 국가감축목표를 2018년 배출량 대비 40% 감축으로 더욱 상향하여 제출했다.

### 3) 2035년 감축목표

2025년 상반기까지 2035년 감축목표는 아직 제시하지 않은 상황이며, 2025년 6월 국가인권위원회는 환경부장관 및 탄소중립녹색성장위원회 위원장에게 국제 기준에 부합하는 '2035년 국가감축목표' 수립을 권고한 바 있다.

## 나. 국회의 역할

### 1) 비준 동의

국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 대통령의 조약 체결·비준에 대한 동의권을 가지며, 헌법에 의해 체결·공포된 조약은 국내법과 같은 효력을 가진다 (「헌법」 제6조, 제60조, 제73조 등). 국회는 「유엔기후변화협약」·「교토의정서」·「파리협정」이 국회의 비준 동의가 필요한 조약으로 보고, 적극적으로 비준 동의를 하였고, 「유엔기후변화협약」·「교토의정서」·「파리협정」은 국내법과 같은 효력을 가지게 되었으며, 그 주요 논의 경과를 살펴보면 다음과 같다.

**[조문 Ⅱ-1] 「대한민국헌법」**

| |
|---|
| **제6조** ① 헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.<br>**제60조** ① 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.<br>**제73조** 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다. |

「유엔기후변화협약」의 경우 국회는 정부로부터 국제적 협력에 동참할 필요성[4]과 우리나라가 동 협약상 개도국으로 분류되어 동 협약 가입 시 선진국으로부터 필요한 기술이전이나 재정지원을 받을 수 있는 이점이 있다는 설명[5]을 들었다. 1993년 11월 국회는 「유엔기후변화협약 비준동의안」을 이의없이 가결하였다.[6]

「교토의정서」의 비준 필요성에 대해 정부는 국회에 OECD 회원국인 우리나라가 비준을 계속 미룰 경우 국제사회로부터의 압력에 직면하게 될 것이 분명하고, 「교토의정서」 비준 시 우리나라의 산업계가 사전에 충분한 시간을 가지고 대비할 수 있도록 주의를 환기시키는 효과가 있다는 점을 설명하였다.[7] 2002년 10월 '국회 기후변화협약대책특별위원회'는 국제적인 지구온난화방지노력에의 동참 필요성, 세계 각국의 「교토의정서」 비준현황 및 2003년 초 발효가능성, 비준지연시 국제사회의 비난가능성, 향후 협상력 제고, 2002년 10월말 열릴 제8차 당사국총회 참석 시 입장 등을 종합적으로 고려하여 볼 때, 시급히 원안대로 통과시키는 것이 바람직하다는 의견서를 제출하기도 하였다.[8] 결국 2002년 10월 국회는 제8차 기후변화협약 당사국총회(COP8)가 열리는 중에 「교토의정서」 비준동의서를 이의없이 가결하였다.[9]

「파리협정」 비준에 대해 정부는 국회에 제조업 중심 산업 구조와 높은 화석 에너지 의존도는 경제적 부담이 될 수 있지만, 산업·에너지 구조 혁신과 신산업 육성의 기회로 삼을 필요가 있음을 설명하였고, 국회에서는 주요국 비준으로 「파리협정」 발효가 임박했으므로, 국제 협상에 주도적 역할을 할 필요성 등이 검토되었다.[10] 2016년 11월 국회 본회의 의결 직전에는 우원식 의원의 토론 신청이 있었는데, 비준 동의안 자체를 반대하는 취지는 아니었고, 오히려 우리 정부에 대한 보다 적극적인 대응을 독려하는 내용이었다. 토론 직후 이루어진 국회의 표결에서 재석 261인 중 찬성 254인, 기권 7인으로 「파리협정」 비준동의안은 가결되었다.[11]

---

4) 대한민국국회사무처, 「외무통일위원회회의록 제165회-외무통일제8차」, 1993.11.26.
5) 국회 외교통일위원회, 「기후변화에관한국제연합기본협약비준동의서 심의보고서」, 1993.11.
6) [140504] 기후변화에관한국제연합기본협약비준동의안(정부) (최종검색일 2025.5.22.) 〈https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=012608〉
7) 정부, 「기후변화에관한국제연합기본협약에대한 교토의정서비준동의안」, 2002.7.11; 국회 통일외교통상위원회, 「기후변화에 관한 국제연합기본협약에 대한 교토의정서비준동의안 검토보고서」, 2002.10.
8) 국회 기후변화협약대책특별위원회, 「기후변화에관한국제연합기본협약에대한 교토의정서비준동의안에 대한 의견서」, 2002.10.
9) 국회사무처, 국회본회의회의록 제234회 제12차, 2002.10.30.; [161614] 기후변화에관한국제연합기본협약에대한교토의정서비준동의안(정부) (최종검색일 2025.5.22.) 〈https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=021395〉
10) 정부, 「파리협정 비준동의안」, 2016.9.1; 국회외교통일위원회, 「파리협정 비준동의안【정부 제출】검토보고서」, 2016.10.

### 2) 결의안 채택

2020년 9월 국회는 '기후위기 비상 대응촉구 결의안'[12]을 재석 258인 중 찬성 252인, 기권 6인으로 가결하였다.[13] 동 결의안은 정부가 2030 국가 온실가스 감축목표를 적극적으로 상향하고, 2050년 온실가스 순배출 제로(Net-Zero Greenhouse Gas Emissions)를 목표로 책임감 있는 장기저탄소발전전략(Long-term low greenhouse gas Emission Development Strategy, LEDS)을 수립하여 국제사회에 제출할 것을 촉구하였다. 또한 정부가 관련 정책을 수립·추진할 것을 촉구하고, 이를 위해 정부와 적극 협력하겠다는 의지를 표명하였다. 국회의 이러한 결의안은 2020년말 정부가 2017년 배출량 대비 24.4% 감축목표를 담은 2030년 국가 온실가스 감축목표(NDC)와 2050년 탄소중립을 달성하기 위한 우리나라의 장기저탄소발전전략(LEDS)을 유엔에 제출[14]하는데 중요한 계기가 되었다.

**[글상자 2] NDC와 LEDS**

「파리협정」 당사국들은 동 협정 제4조 제3항 및 제4조 제9항 등에 따라 자국의 상황에 맞는 자발적 감축목표(NDC)를 준비, 통보, 유지하고 5년마다 이전 목표보다 더 높은 수준의 감축목표를 반영하여 제시하고 있다.

또한 당사국들은 「파리협정」 제4조 19항 등에 따라 「파리협정」의 장기 온도목표(산업화 이전 대비 2℃ 아래로 유지, 1.5℃까지 노력)를 고려하여 장기저탄소발전전략(Long-term low greenhouse gas Emission Development Strategy, LEDS)을 수립하고 전달하고 있다.

---

11) 국회사무처, 「국회본회의회의록 제346회 제11차」, 2016.11.3.; [2002040] 파리협정 비준동의안(정부)(최종검색일 2025.5.22.) 〈https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_A1H6I0A9P0G1F1O7J3S2K3D6H6K1B4〉

12) [2104133] 기후위기 비상 대응 촉구 결의안(대안)(환경노동위원장)(최종검색일 2025.5.22.) 〈https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_W2E0Q0O9N2C1G1F8S3A2G4P9U0M8K6〉 참고로, 동 결의안 관련 대안반영폐기 의안목록은 다음과 같다. [2103762] 기후위기 비상선언 및 대응 촉구 결의안(임이자의원 등 21인); [2101645] 탈탄소 사회로의 전환을 위한 기후위기대응 및 특별위원회 설치 결의안(강은미의원 등 12인); [2101198] 기후위기 비상 대응 촉구 결의안(한정애의원 등 48인); [2101312] 기후위기 비상선언 결의안(김성환의원 등 109인)

13) 국회사무처, 「국회본회의회의록 제382회-제9차」, 2020.9.24.

14) 외교부, 「우리나라 국가온실가스감축목표[NDC] 및 장기저탄소발전전략[LEDS] 유엔기후변화협약사무국 제출」, 『보도자료』, 2020.12.31.

## 2. 미국

### 가. 유엔에서 논의된 감축목표

#### 1) 2012년 감축목표

미국은 1992년 「유엔기후변화협약」의 당사국으로, 1997년 채택된 「교토의정서」의 협정과정에 참여하였다. 「교토의정서」 부속서B는 미국에 2008년부터 2012년까지 1990년 대비 온실가스 7% 감축 의무를 부여했다. 그러나 1997년 미 상원은 개발도상국 감축 의무가 없는 어떠한 기후 협정에도 미국이 참여해서는 안 된다는 '버드-헤이글 결의안(Byrd-Hagel Resolution)'을 만장일치로 채택했다. 클린턴 대통령은 1998년 「교토의정서」에 서명했으나, 이러한 의회의 분위기를 감안하여 상원의 비준동의 절차에 회부하지 않았다. 이후 2001년 조지 W. 부시 대통령은 「교토의정서」 반대 입장을 분명히 하면서 미국은 「교토의정서」 협정 이행에 불참했다.

#### 2) 2025년 감축목표

오바마 행정부는 「파리협정」을 상원 비준이 필요한 조약(treaty)이 아닌 대통령 단독으로 체결할 수 있는 행정협정(executive agreement)으로 판단하고, 2015년 3월에는 2025년까지 2005년 대비 26~28% 감축하겠다는 자발적 감축목표(INDC)를 유엔에 제출하며 「파리협정」 체결에 참여하고, 가입하였다. 하지만 2017년 6월 트럼프 대통령은 행정명령(executive order)을 통해 「파리협정」 탈퇴를 결정하였다. 다만, 「파리협정」 규정상 탈퇴 효력은 다음 대선일 다음 날 발생하여, 트럼프 대통령 1기 재임 기간 대부분 동안 미국은 국제법상 「파리협정」 당사국이었다.

**[글상자 3] 미국의 행정협정과 행정명령**

미국의 행정협정(executive agreement)이란 국가 간에 외교 관계에서 발생하는 행정적인 사항이나 기술적인 문제를 해결하기 위해 조약보다 간결한 절차로 체결하는 협정으로, 의회의 동의가 필요없다.

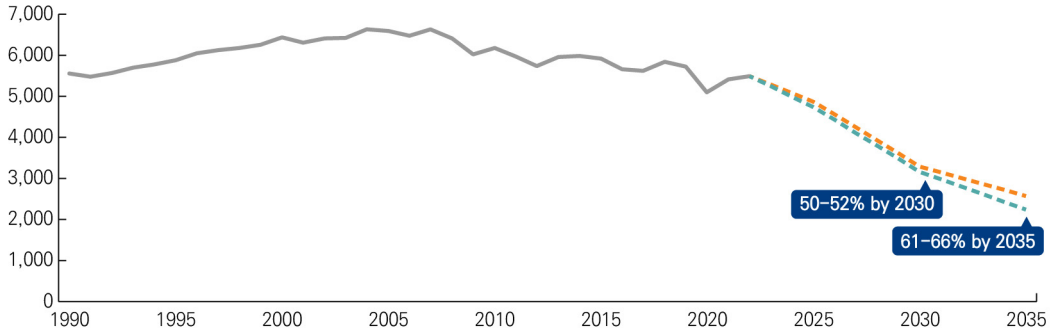
미국의 행정명령(executive order)은 헌법과 법률의 범위내에서 대내적으로 대통령이 연방정부의 행정을 지시하는 명령이며, 의회의 승인이 필요 없다.

### 3) 2030년 및 2035년 감축목표

2021년 1월 바이든 대통령은 취임 첫날 「파리협정」 재가입을 결정하는 행정명령에 서명했다. 2021년 4월 바이든 행정부는 2030년까지 2005년 대비 50~52% 국가감축목표를 유엔에 제시했고, 2024년 12월에는 2035년까지 2005년 대비 61~66% 감축목표를 발표했다. 하지만, 트럼프 대통령은 2025년 1월 재취임 직후 「파리협정」 탈퇴 행정명령에 서명하였고, 「파리협정」의 규정상 2017년에 추진된 탈퇴가 3년 걸린 것과 달리, 2025년에 진행될 재탈퇴는 1년이 소요될 예정이다.

**[그림 Ⅱ-1] 미국 온실가스 순배출 및 2035년 감축목표(2024.12)**

(세로 단위: 백만 이산화탄소 환산톤)




주1: 회색 실선은 과거 배출량 (Historic Emissions)
주2: 주황 점선은 낮은 목표 예상 배출량
주3: 녹색 점선은 높은 목표 예상 배출량
주4: 2030년까지 50~52% 감축목표, 2035년까지 61~66% 감축목표
자료: 미국, 2035 NDC[15)]

## 나. 의회의 역할

### 1) 비준 동의

「유엔기후변화협약」은 미국 연방정부가 연방의회의 비준 동의를 받아 체결한 조약으로 국내법과 같은 효력을 가진다(미국 「헌법」 제6조제2항). 반면 미국 정부는 미국에 대한 감축의무를 부여하고 있는 「교토의정서」의 경우 의회의 비준동의를 받는 것이 사실상 어렵다는 판단하에 동 의정서에 대한 불참을 결정하였다.

15) UNFCCC, 「The United States' Nationally Determined Contribution Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2035 Emissions Target」 (최종검색일 2025.5.9.) 〈https://unfccc.int/sites/default/files/2024-12/United%20States%202035%20NDC.pdf〉

하지만 「파리협정」은 당사국의 감축의무를 명시하지 않아, 의회의 비준이 필요 없는 조약이기 때문에 행정부의 결정으로 참여할 수 있었다. 역설적이게도 가입뿐만 아니라 탈퇴에 있어서도 의회의 승인이 필요 없기 때문에, 참여와 탈퇴, 재참여와 재탈퇴 모두 행정부의 결정으로 쉽게 이루어질 수 있었다.

최근 트럼프 행정부의 「파리협정」 재탈퇴 결정의 효력이 발생하는 2026년 1월 이후 미국은 「파리협정」을 이행할 의무는 없다. 그러나 국가 보고서와 온실가스 배출량 목록 제출 등의 「유엔기후변화협약」 당사국으로서의 의무는 유지하게 될 것으로 보인다. 왜냐하면 의회가 비준한 「유엔기후변화협약」은 탈퇴에 있어 상원의 2/3 이상의 찬성을 필요로 하기 때문에 「유엔기후변화협약」의 탈퇴는 어려울 것으로 예상되기 때문이다.[16] 참고로, 2025년 현재 미국 상·하원 모두 공화당이 다수당이다.

### 2) 결의안 채택

미국 상원의 1997년 버드-헤이글 결의안은 미국의 「교토의정서」 불참을 초래했을 뿐만 아니라, 「교토의정서」 후속협정 협상에 있어서도 국제사회가 미국의 참여를 유도하기 위해 자발적 감축목표로 합의하게 되는 사실상의 파급력을 발휘했다고 볼 수 있다.

참고로, '1997년 버드-헤이글 결의안'과 유사한 내용을 담은 하원 결의안(H.Res. 211)[17]을 같은 해 102명의 하원의원이 공동발의한 바 있으나 의결되지 못하였다. 2018년에는 2050년 탄소중립 목표를 담은 「그린뉴딜 결의안」이 상·하원에서 발의되었으나, 의결까지 이루어지지는 못하였다[18]. 2025년에는 트럼프 대통령의 '「파리

16) Matti Goldberg et al.,"Five things to know about the U.S. withdrawal from the Paris Agreement", Woodwell Cliamte Research Center, 30 January 2025. (최종검색일 2025.5.20.) 〈https://www.woodwellclimate.org/us-withdrawal-paris-agreement/〉

17) H.Res.211 — 105th Congress (1997-1998) Expressing the sense of the House of Representatives regarding the conditions for the United States becoming a signatory to any international agreement on greenhouse gas emissions under the United Nations Framework Convention on Climate Change (최종검색일 2025.5.27.) 〈https://www.congress.gov/bill/105th-congress/house-resolution/211?q=%7B%22search%22%3A%22H.Res.211+%E2%80%94+105th+Congress+%281997-1998%29%22%7D&r=1&s=6〉

18) H.Res.109 - 116th Congress (2019-2020) Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal. (최종검색일 2025.6.2.) 〈https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-resolution/109〉 S.J.Res.8 - 116th Congress (2019-2020) A joint resolution recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal. (최종검색일 2025.6.2.) 〈https://www.congress.gov/bill/116th-congress/senate-joint-resolution/8〉

협정」 재탈퇴 결정'에 대한 하원의원(163인)의 반대결의안[19]과 미국의 주·도시·원주민공동체·기업·고등교육기관 등 기타 기관이 「파리협정」 목표달성을 위해 노력해야 한다는 상원의원(23인)의 결의안[20]이 계류 중이며, 정부의 「파리협정」 미국 탈퇴를 지지하는 하원 결의안[21]도 계류 중이다.

# 3. 독일

## 가. 유엔 및 유럽연합에서 논의된 감축목표

### 1) 2012년 감축목표

「교토의정서」에 따라 유럽연합(European Union, 이하 EU)은 2008년부터 2012년까지 1990년 대비 평균 8% 감축목표를 설정했다. EU 회원국들은 공동 목표(일명 'EU Bubble')를 달성하기 위한 각 회원국들의 감축목표에 합의하였고, 독일은 1990년 대비 평균 21% 감축하기로 하였다.

### 2) 2020년 감축목표

「교토의정서」 후속 기간에 대한 도하 개정안(Doha Agreement)은 EU에 대해 2013년부터 2020년까지 1990년 배출량 대비 20% 감축 의무를 명시했다. 추가로, 다른 선진국의 동등한 감축 약속과 개발도상국의 기여를 조건으로 2020년까지 1990년 대비 30% 감축이라는 EU의 조건부 목표도 제시되었다. EU 회원국간 합의인 노력공유결정(Effort Sharing Decision, 이하 ESD)에 따라 독일은 배출권거래제

---

19) H.Res.68 — 119th Congress (2025-2026) - Expressing strong disapproval of the President's announcement to withdraw the United States from the Paris Agreement. (최종검색일 2025.5.27.) 〈https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-resolution/68?q=%7B%22search%22%3A%22paris+agreement%22%7D&s=1&r=3〉

20) S.Res.36 — 119th Congress (2025-2026) - A resolution expressing the sense of the Senate that the United States, States, cities, Tribal nations, businesses, institutions of higher education, and other institutions in the United States should work toward achieving the goals of the Paris Agreement. (최종검색일 2025.5.27.) 〈https://www.congress.gov/bill/119th-congress/senate-resolution/36?q=%7B%22search%22%3A%22paris+agreement%22%7D&s=1&r=4〉

21) H.Con.Res.29 — 119th Congress (2025-2026) Expressing support for the withdrawal of the United States from the Paris Agreement. (최종검색일 2025.5.27.) 〈https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-concurrent-resolution/29/cosponsors?s=1&r=2&q=%7B%22search%22%3A%22paris+agreement%22%7D〉

(Emission Trading System, 이하 EU-ETS)에 해당하지 않는 부분에 대해 2020년까지 2005년보다 14% 감축목표가 주어졌다.

### 3) 2030년 감축목표

2015년 EU는「파리협정」체결 과정에서 2030년까지 1990년 대비 40% 감축목표를 유엔에 제출했고, 2020년에는 목표를 상향하여 2030년까지 1990년 대비 55% 감축목표와 이행방안(일명, 'Fit for 55')를 제시했다. 독일은 2023년 개정된 노력공유규정(Effort Sharing Regulation, 이하 ESR)에 의해 EU-ETS의 적용을 받지 않는 부분(교통, 건물, 농업, 폐기물 등)에 대해 EU 전체의 목표(40%)보다 높은 2030년까지 2005년 대비 50% 감축목표를 이행하고 있다.

참고로, EU-ETS 적용을 받지 않는 분야에서의 EU 회원국들간 노력공유(Effort Sharing)를 위한 각 회원국의 감축목표는 결정(DECISION No. 406/2009/EC 등)에서 규정(Regulation (EU) 2023/857 등)의 형태로 EU법상의 구속력이 강화되어 왔다.

**[글상자 4] EU 법률체계**

1. **규정(Regulation)**: 모든 내용이 구속력을 갖고 있으며, 모든 회원국 내에서 직접적인 효력을 가짐.

2. **지침(Directive)**: 회원국을 구속하지만, 형식과 수단의 선택은 회원국에 유보되어 있음.

3. **결정(Decision)**: 특정한 회원국 또는 특정인만을 구속함.

4. **권고(Recommendation), 의견(Opinion)**: 법적 구속력 없음.

자료: 세계법제정보센터[22)]

22) 세계법제정보센터 (최종검색일 2025.5.12.) 〈https://world.moleg.go.kr/web/wli/nationReadPage.do?ISO_NTNL_CD=EU〉

### 4) 2035년 감축목표

EU 집행위원회는「유럽기후법」개정안 논의를 2040년 기후 목표를 포함하여 진행하고 있으며, 2035년 국가감축목표(NDC)는 2040년 목표가 확정된 후 2050년 감축목표와 연계하여 국제사회에 제시될 계획이다.[23]

## 나. 의회의 역할

### 1) 비준동의

독일 「기본법(Grundgesetz)」 제59조제2항에 따르면, 국제 조약은 연방정부가 체결하지만, 특정 종류의 조약, 특히 연방의 입법 사항에 속하거나 독일 국민의 권리와 의무에 영향을 미치는 조약은 연방의회(Bundestag)의 동의(Zustimmung)를 얻어야 하고, 일반적으로 조약비준동의의 경우 관련 법률을 제정한다.

독일 연방의회(Bundestag)는 1994년 3월 23일 「유엔기후변화협약 비준 동의법」[24], 2002년 5월 31일 「교토의정서 비준 동의법」[25]을, 2016년 9월 28일 「파리협정 비준 동의법」[26]을 제정하여, 「유엔기후변화협약」·「교토의정서」·「파리협정」은 모두 국내 법률의 효력을 갖게 되었다.

**[글상자 5] 독일 양원제**

1. **연방의회 (Bundestag)**: 국민이 직접 선출한 의원들로 구성되며, 입법의 중심적인 역할을 하며, 상임 위원회는 연방의회의 소속이다.
2. **연방상원 (Bundesrat)**: 독일의 16개 주(州) 정부 대표들로 구성되어 주 정부의 이해관계를 대변하여, 연방 법률 제정에 주 정부의 의견을 반영하는 역할을 한다.

23) European Parliament, “Updating the EU’s Nationally Determined Contribution to the Paris Agreement”, At a Glance, 5 June 2025. (최종검색일 2025.7.28.) 〈https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_ATA(2025)772893〉
24) Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen.
25) Gesetz zu dem Protokoll vom 11. Dezember 1997 zu dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen.
26) Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015.

### 2) 결의안 채택

2002년 연방의회(Bundestag)는 같은 해 요하네스버그 지속가능개발을 위한 세계정상회의(2002.8.26.~2002.9.4.)를 앞두고, 연방정부가 지속가능개발에 대한 국제적 책임에 부합할 것을 촉구하는 결의안을 채택하여, 2020년까지 탄소 배출을 1990년 수준 대비 40% 감축하는 목표를 채택할 것을 촉구하였다.[27] 이는 이후 「교토의정서」 제2기 공약기간(2013년~2020년) 독일이 1990년 배출량 대비 20% 감축 의무를 부담했던 것을 감안하면 당시로서는 매우 선도적인 목표였다.

# 4. 영국

## 가. 유엔 및 유럽연합에서 논의된 감축목표

### 1) 2012년 감축목표

「교토의정서」 채택 이후, 유럽연합(EU)과 영국은 2008년부터 2012년까지 1990년 대비 평균 8%의 온실가스 감축목표를 설정했다. 영국은 EU내 부담공유협정(Burden Sharing Agreement, 이후 노력공유결정(ESD) 및 노력공유규정(ESR)의 형태로 논의됨)에 따라 동기간 12.5% 감축목표가 할당되었다.

### 2) 2020년 감축목표

2012년 도하 개정안에 따라 2013년부터 2020년까지 EU는 1990년 대비 20% 감축 의무를 가졌다. 영국은 2009년 EU 내 노력공유결정(ESD)에 따라 EU-ETS가 적용되지 않는 부문(교통, 건물, 농업, 폐기물)에 대해 2020년까지 2005년 대비 16% 감축 의무를 부여받았다.

---

27) "Resolution of the 14th German Bundestag, adopted at its 236th session on 16 May 2002, Printed Paper 14/9052: 2002 World Summit on Sustainable Development in Johannesburg: Helping Sustainable Development Achieve a Breakthrough" (최종검색일 2025.6.2.) 〈https://webarchiv.bundestag.de/archive/2006/0103/htdocs_e/orga/03organs/04commit/02commper/14_9052_eng.pdf〉

### 3) 2030년 감축목표

2015년 EU는 2030년까지 1990년 대비 40% 감축목표(INDC)를 제출했고, 이는 EU가 「파리협정」을 비준한 2016년 10월에 국가감축목표(NDC)로 확정되었다. 2018년 노력공유규정(ESR)에서 영국은 2030년까지 2005년 대비 37% 감축 의무를 부여받았다. 그러나 2020년 브렉시트(Brexit) 이후, 영국은 EU의 국가감축목표(NDC)에서 제외되었고, 2023년 개정된 노력공유규정(ESR)에서도 영국의 감축 의무는 삭제되었다. 영국은 2020년 12월 독자적으로 2030년 국가감축목표(NDC)를 유엔에 제출하며 1990년 대비 68% 감축목표를 제시했다.

### 4) 2035년 감축목표

영국은 2025년 1월에 2035년 국가감축목표를 제출했는데, 이는 2024년 11월 제29차 기후변화협약당사국총회(COP29)에서 영국 총리가 발표한 1990년 대비 81% 감축(국제 항공 및 해운 배출량 제외) 목표를 반영한 것이다.

## 나. 의회의 역할

### 1) 조약 검토

영국에서는 전통적으로 국왕을 대신하여 행정부가 조약체결권을 행사하기 전에 의회의 승인은 법적으로 요구되지 않았다.[28] 그러나 조약의 내용이 국민에게 공개되지 않은 상태에서 비준되는 것을 방지하고 투명성을 확보하기 위해 1924년 당시 외무부차관이었던 아서 폰손비(Ponsonby)경이 비준을 요하는 조약은 비준 전 21일간 의회에 제출하는 방안을 제안하여 관례(Ponsonby Rule)로 자리잡았다. 한 때 이러한 관례가 폐기되기도 하였으나, 「2010년 통치구조개혁법(Constitutional Reform and Governance Act 2010)」으로 성문화되어, 영국 정부가 조약을 체결하거나 비준하려는 경우, 의회에 해당 조약을 제출하여 일정 기간 (21일) 동안 의회가 해당 조약을 검토하고 반대 여부를 결정할 수 있도록 하고 있다. 동법은 하원이 조약 비준에 반대하는 결의안을 통과시키면, 정부는 조약 비준을 해야 하는 이유를 설명하는 성명을 제출할 수 있도록 하고 있다. 하지만 하원은 추가 21일 기간이 경과한 후 다시 반대 결의안을 통과시킬 수 있어, 하원의 반대가 있을 경우 사실상 조약의 비

28) 김덕주, 「국제법과 국내법의 관계: 이론과 실제」, 국립외교원 외교안보연구소 『2015년 정책연구시리즈』, 2015.

준이 어려울 수 있다. 「유엔기후변화협약」, 「교토의정서」, 「파리협정」의 경우 이러한 의회의 조약 검토 과정에서 심각한 반대나 비준을 가로막는 결의 없이 정부의 비준 절차가 진행되었다.

참고로, 국왕이 체결한 조약이 영국 내에서 직접 법으로서 효력을 가진다면 입법에서 의회우위원칙이라는 헌법상의 원칙을 침해할 수 있어, 영국에서 조약은 그 자체로서 국내법으로 효력을 갖지 않고, 국내적 적용과 집행을 위해서는 별도의 법을 제정해야 한다.[29] 영국 의회는 「2008년 기후변화법(Climate Change Act 2008)」의 제·개정을 통해 관련 조약의 국내적 이행을 위한 법적 근거를 마련하였다.

### 2) 결의안 채택

2019년 5월 영국 하원(House of Commons)은 '환경 및 기후 비상사태'를 선포했다. 이는 법적 구속력이 있는 것은 아니지만, 멸종저항(Extinction Rebellion, 일명 XR)이라는 사회운동이 제기하는 2050년 탄소중립의 필요성을 여야가 초당적 합의에 의해 반대없이 의결하였기 때문에 국내 정치적으로 큰 의미를 가졌다.[30] 동 결의는 이후 2019년 6월 「2008년 기후변화법(Climate Change Act 2008)」의 개정으로 2050년 탄소중립이 법정 목표로 규정되는 등 영국의 기후변화 대응 노력이 한층 강화되는 계기를 마련하였다고 볼 수 있고, 국제적으로는 국가 단위의 의회 차원에서는 최초의 기후비상사태 선언으로 기록되고 있다.[31]

**[글상자 6] 멸종저항 운동**

멸종저항(Extinction Rebellion, XR)은 지구 기후 시스템의 위험한 '티핑 포인트(tipping point)'를 피하고, 사회적·생태학적 붕괴의 위험을 줄이기 위해 비폭력 시민 불복종 방식으로 정부의 즉각적인 조치를 촉구하는 국제시민운동으로 2018년 런던에서 시작되었다.

29) 최태현 외, 「국제법(조약, 관습법)의 국내적 적용체계에 관한 연구」, 법제처 용역 보고서, 2007. (최종검색일 2025.6.2.) 〈https://www.moleg.go.kr/board.es?mid=a10401000000&bid=0006&act=view& list_no=17124&nPage=3〉

30) "United Kingdom: Bipartisan UK Parliament declares a climate emergency, Climate Emergency Declaration", 2 May 2019. (최종검색일 2025.6.2.) 〈https://climateemergencydeclaration.org/united-kingdom-bipartisan-uk-parliament-declares-a-climate-emergency/〉

31) Jo Adetunji, "UK becomes first country to declare a 'climate emergency'", The Conversation, 2 May 2019. (최종검색일 2025.6.2.) 〈https://theconversation.com/uk-becomes-first-country-to-declare-a-climate-emergency-116428〉

# 5. 일본

## 가. 유엔에서 논의된 감축목표

### 1) 2012년 감축목표

일본에 대해서 「교토의정서」의 제1차 공약기간인 2008년부터 2012년까지 1990년 대비 평균 6% 감축 의무가 부여되었다. 참고로, 2010년 12월 일본은 2012년 이후 교토 의정서의 제2차 공약기간에 불참 의사를 밝혀, 2012년 카타르 도하에서 열린 제18차 당사국총회(COP18)에서 채택된 도하 개정안에 일본의 국가감축목표는 포함되지 않았다.[32)]

### 2) 2030년 감축목표

2015년 7월 일본은 2013년 대비 2030년에 26% 감축목표(INDC)를 제출하였고 2022년 일본은 2030년 감축목표를 2013년 대비 46% 감축으로 상향(가능한 50%까지 감축 노력) 및 2050년 탄소중립 목표를 담아 국가감축목표(NDC)를 제시했다.

### 3) 2035년 및 2040년 감축목표

2025년 2월 일본은 2013년 대비 2035년 60% 감축, 2040년 73% 감축한다는 상향된 목표를 담은 2035년 및 2040년 자발적 감축목표를 유엔에 제출했다.[33)]

## 나. 국회의 역할

### 1) 조약 승인

일본에서는 원칙적으로 내각이 체결한 조약은 국회의 승인을 거쳐야 그 효력이 발생한다(일본 헌법 제73조). 「유엔기후변화협약」, 「교토의정서」, 「파리협정」의 비준에

---

32) 참고로, 교토의정서 첫 번째 공약기간 불참국(미국) 및 두 번째 공약기간 불참국(일본, 러시아, 캐나다, 뉴질랜드)을 제외하면 도하 개정안 참여국 전체의 배출량은 전 세계배출량의 15%에 불과하였다. 외교부, 기후변화협상 (최종검색일 2025.5.10.) 〈https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20150/contents.do〉

33) “Japan’s Nationally Determined Contribution (NDC)”, 2025.2.(최종검색일 2025.5.12.) 〈https://unfccc.int/sites/default/files/2025-02/Japans%202035-2040%20NDC.pdf〉

있어서 일부 의원의 반대가 있었지만, 압도적인 찬성으로 비준하였다. 특히 「교토의정서」의 경우 2002년 국회 승인 당시 일본 산업에 대한 부담 증가와 미국의 불참으로 인한 형평성 문제 등이 일부에서 제기되었으나, 의장국으로서 리더십을 발휘할 필요성에 대다수 의원이 찬성하였다. 참고로, 정부의 「교토의정서」의 후속 수정협약(Doha Agreement)에 대한 불참선언은 비준된 조약의 탈퇴 형식이 아닌, 새로운 협약에 대한 불참이기 때문에, 별도의 국회의 승인이나 동의가 필요한 것은 아니었다.

#### 2) 결의안 채택

2020년 10월 요시히데 총리는 국회 연설에서 2050년까지 탄소중립 목표를 제시하였고, 이후 이를 뒷받침하는 '기후비상사태선언'이 중의원과 참의원에서 모두 만장일치로 채택되어, 정부의 탄소중립에 대한 강력한 지지를 보여주었다. 동 선언이 구체적인 감축목표를 제시하고 있지는 않지만, 양원의 기후변화에 대한 위기의식을 표현하고 있으며, 이후 90개 이상의 지방자치단체와 기업 등의 동 선언에의 동참을 유도하였다.[34]

## 6. 중국

### 가. 유엔에서 논의된 감축목표

#### 1) 2030년 감축목표

「교토의정서」는 개도국에 대한 감축 의무를 부과하지 않고 있어, 중국이 「교토의정서」 후속협정 협상 과정 중인 2015년 6월에 2030년까지 GDP당 탄소 배출량을 2005년 대비 60~65% 감축하겠다는 자발적 감축목표(INDC)[35]를 유엔에 제출하면서 국제사회에서의 중국의 국가감축목표에 대한 논의가 본격화되었다. 2021년에 중국은 「파리협정」에 따라 2030년 이전 탄소 배출 정점 도달 및 2060년 이전 탄소 중립 달성이라는 상향된 자발적 감축목표(NDC)를 제출하였다.[36]

---

34) 川田俊男 · 石井徹,「「気候非常事態宣言」相次ぐ 自治体や企業など90近く」,『朝日新聞』, 2021年5月21日.
35) ENHANCED ACTIONS ON CLIMATE CHANGE: CHINA' S INTENDED NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTIONS1(최종검색일 2025.5.12.)〈https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Published%20Documents/China/1/China's%20INDC%20-%20on%2030%20June%202015.pdf〉
36) "China's Achievements, New Goals and New Measures for Nationally Determined Contributions"

### 2) 2035년 감축목표

2025년 가을에 2035년 감축목표를 제출할 것으로 예상되고 있으며, 전 분야를 포괄하는 상향된 국가감축목표의 제시를 준비하고 있는 것으로 알려지고 있다.[37]

## 나. 전국인민대표대회의 역할

### 1) 비준 여부 결정

비준이 필요한 조약의 경우 전국인민대표대회 상무위원회가 국무원의 심사를 거친 조약의 비준 여부를 결정하고, 비준 결정이 내려지면 국가 주석이 비준서에 서명을 한다(「중화인민공화국 헌법」 제67조 및 「중화인민공화국 조약체결절차법」 제7조 등). 중국은 관련 절차를 거쳐 「유엔기후변화협약」·「교토의정서」·「파리협정」에 대한 비준서를 유엔에 기탁하였다.

### 2) 결의안 채택

2009년 8월 전국인민대표대회 상무위원회가 처음으로 기후변화 대응의 중요성과 국제협력을 촉구하는 내용을 담은 기후변화 관련 결의안을 승인하였는데, 이는 2009년 12월 코펜하겐에서 열린 제15차 당사국총회(COP15)를 앞두고 경제발전 권리를 강조하는 등 중국의 협상 입지를 강화하는데 기여하였고, 국내적으로도 기후정책을 촉진하는 계기를 마련하였다.[38] 비록 코펜하겐에서 열린 제15차 당사국총회(COP15)에서 국제사회가 법적 구속력 있는 합의 도출에는 실패했지만, 중국과 미국이 법적 구속력 있는 감축목표의 수용 등에 있어서 근본적인 입장 차이를 확인했던 것은 「파리협정」 협상의 성공에 건설적인 계기를 마련한 것으로 볼 수 있다.

---

(최종검색일 2025.5.12.) 〈https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/China%E2%80%99s%20Achievements%2C%20New%20Goals%20and%20New%20Measures%20for%20Nationally%20Determined%20Contributions.pdf〉

37) 손영호, 「중국 유럽연합과 고위급 기후회담 열어 "올 가을에 2035 NDC 발표하겠다"」, 『비지니스포스트』, 2025.7.15; Atharva Deshmukh, "China says updated NDCs will cover all sectors", Net Zero Investor, 4 April 2025.

38) Jonathan Watts, "Chinese legislature passes its first climate change resolution", *Guardian,* 27 August 2009.

# 7. 소결

## 가. 주요국 논의 비교

각국의 감축목표는 그 역사적 배경이나 산업적 특성을 반영하고 있어 단순 비교는 어렵지만, 적어도 주요국은 국제사회에 「파리협정」에 따른 자발적 국가감축목표를 상향하여 제시하고 있다.

**[표 Ⅱ-1] 국제사회에서 논의된 주요국의 최신 국가감축목표(2025.7.30.기준)**

| 국가 | 최신 국가감축목표 |
|---|---|
| 한국 | 2030년까지 2018년 온실가스 배출량 대비 40% 감축 |
| 미국 | 「파리협정」 탈퇴 절차 진행 중 |
| 독일 | 「파리협정」상 유럽연합의 목표를 이행하기 위한 회원국간 합의에 의해<br>배출권거래제(EU-ETS)에 포함되지 않는 부문(교통·건물·농업·폐기물)에서<br>EU 전체의 목표(40%)보다 높은 2030년까지 2005년 대비 50% 감축 |
| 영국 | 2035년까지 1990년 대비 81% 감축<br>(국제 항공 및 해운 배출량 제외) |
| 일본 | 2035년까지 2013년 대비 60% 감축,<br>2040년까지 2013년 대비 73% 감축 |
| 중국 | 2030년 탄소배출 정점 및 2060년 탄소중립 |

자료: 유엔기후변화협약(UNFCCC) 사무국 등

한국·독일·영국·중국 등의 주요국 입법부는 대체로 국제사회에서의 감축목표 논의에 있어서, 조약의 비준에 동의하고, 중요한 순간에 정부가 보다 적극적으로 참여할 수 있도록 촉구하는 역할을 해왔다고 볼 수 있다. 일본의 경우도 대체로 주요국과 같이 국회가 국제사회의 감축목표에 적극적인 동향을 보여왔지만, 「교토의정서」 제2기 불참과 관련해서도 사실상 정부 입장에 동조하였는데, 이는 의원내각제의 특성을 반영한 것으로 보인다. 또한, 미국 정부는 「교토의정서」에 대한 의회의 비준 동의를 기대하기가 어려워 「교토의정서」에 가입하지 못했고, 대선 결과에 따라 「파리협정」에 대한 참여 및 탈퇴를 의회 동의가 필요하지 않은 형식을 통해 반복하면서, 의회뿐만 아니라 정부도 국내·정치적 상황에 따라 국제적 협력에 많은 차이를 보여왔다.

## 나. 시사점

유엔에서 논의되는 주요국의 국제감축목표의 설정에 있어서 일차적으로는 각국 정부가 주도적인 역할을 하고, 의회는 일상적으로 정부의 이러한 노력을 지원하지만, 결정적인 역할이 필요할 때는 자국 정부에 보다 적극적인 역할을 촉구하는 결의안을 제시하기도 한다. 각국의 정치·경제적 상황에 따라 다를 수 있지만, 의원내각제적 성격을 가진 나라의 경우 정부와 의회가 상호 협력적인 목소리를 내기가 상대적으로 용이한 것으로 보이며, 정부와 의회의 상호 견제와 균형이 상대적으로 강한 대통령제의 경우 국내 정치 지형의 변화에 따라 정부와 의회가 국제사회에서의 국가감축목표 논의에 다른 목소리를 내는 경우도 있다.

한국 국회와 정부는 기후변화 이슈에서 긴밀히 협력을 바탕으로 국제적 리더십을 발휘해왔지만, 이론상으로는 대통령제의 특성상 정부와 의회 간의 정책 충돌 가능성이 있을 수 있다. 특히 2035년 국가감축목표에 대한 본격적 논의가 지연되고 있는 상황에서, 정부가 2035년 국가감축목표를 2025년 11월에 열릴 제30차 기후변화협약 당사국총회(COP30)이전에 유엔에 제출할 계획을 밝히고 있어, 국회와 정부의 협의가 다소 소홀히 이루어질 가능성이 있다. 다행히 기후 이슈에 대한 초당적으로 문제의식이 공유되고 있지만, 2035년 국가감축목표를 포함한 중간경로 논의를 정부와 국회가 함께 보다 적극적으로 공론화하는 것이 필요한 시점이다.

# III. 주요국의 국내적 감축목표 논의 동향

1 한국
2 미국
3 독일
4 영국
5 일본
6 중국
7 소결

# 1. 한국

## 가. 국내적 감축목표

### 1) 「저탄소 녹색성장 기본법」에 근거한 감축목표

2010년 제정된 「저탄소 녹색성장 기본법」은 중장기 감축목표를 5년마다 수립·시행하는 기후변화 대응 기본계획에 반영하도록 하였다. 동법 시행령의 2010년 제정 당시 2020년 감축목표를 온실가스 배출전망치(BAU) 대비 30%로 제시하였다가, 2016년 개정하여 37%로 감축목표를 상향 제시하였다. 이후 2019년에는 동법 시행령을 2030년 국가 배출 목표를 2017년 온실가스 배출량의 24.4% 감축하는 것으로 개정하여, 온실가스 감축목표 설정 방식을 기존의 배출전망치(BAU) 방식에서 절대량 방식으로 변경하였다.

**[조문 Ⅲ-1] 「저탄소 녹색성장 기본법」 및 동법 시행령 주요 조항**

**「저탄소 녹색성장 기본법」(2010.1.13.제정 2010.4.14. 시행)**

**제40조(기후변화대응 기본계획)** ① 정부는 기후변화대응의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 기후변화대응 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

③ 기후변화대응 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

3. 온실가스 배출 중장기 감축목표 설정 및 부문별·단계별 대책

**「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」(2010. 4. 13 제정, 2010.4.14. 시행)**

**제25조(온실가스 감축 국가목표 설정·관리)** ① 법 제42조제1항제1호에 따른 온실가스 감축목표는 2020년의 국가 온실가스 총배출량을 2020년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 30까지 감축하는 것으로 한다.

**「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」(2016. 5. 24 일부 개정, 2016.6.1. 시행)**

**제25조(온실가스 감축 국가목표 설정·관리)** ① 법 제42조제1항제1호에 따른 온실가스 감축목표는 2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2030년의 온실가스 배출 전망치 대비 100분의 37까지 감축하는 것으로 한다.

**「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」(2019. 12. 31. 일부 개정, 2019. 12.31. 시행)**

**제25조(온실가스 감축 국가목표 설정·관리)** ① 법 제42조제1항제1호에 따른 온실가스 감축목표는 2030년의 국가 온실가스 총배출량을 2017년의 온실가스 총배출량의 1000분의 244만큼 감축하는 것으로 한다.

### 2) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」상 감축목표

2021년 9월에는 「저탄소 녹색성장 기본법」을 폐지하고, 이를 대체하는 「탄소중립기본법」이 제정되었는데, 동법은 2050년 탄소중립 목표를 법률에 직접 명시한 것이 특징이다. 또한 동법은 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35% 이상의 범위 하에서 대통령령이 정하는 비율을 감축목표로 하도록 하였고, 이를 근거로 대통령령에서는 감축목표를 40%로 하였다. 하지만 헌법재판소는 2024년 8월 동법이 2031년 이후부터 2050년 탄소 중립 목표 시점까지의 온실가스 감축목표를 구체적으로 설정하지 않은 것이 미래 세대의 환경권을 침해하여 헌법에 합치되지 않는다고 판단하였고, 국회는 2026년 2월까지 동법 제8조제1항을 개정하여야 한다(헌법재판소 2024. 8. 29. 선고 2020헌마389등).

**[조문 Ⅲ-2] 「탄소중립기본법」 및 동법 시행령 주요 조항**

**「기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법」(2021.9.24. 제정, 2022.3.25 시행)**
**제7조(국가비전 및 국가전략)** ① 정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가비전으로 한다.
**제8조(중장기 국가 온실가스 감축목표등)** ① 정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것을 중장기 국가 온실가스 감축목표(이하 "중장기감축목표"라 한다)로 한다.

**「기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법 시행령」(2022.3.25. 제정, 2022.3.25. 시행)**
**제3조(중장기 국가 온실가스 감축목표등)** ① 법 제8조제1항에서 "대통령령으로 정하는 비율"이란 40퍼센트를 말한다.

## 나. 국회의 역할

### 1) 법률 제정

우리나라는 「교토의정서」하에서 온실가스 감축 의무가 없었음에도 국회가 선도적으로 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하였다. 이후 이를 대체하는 「탄소중립기본법」을 제정하여 세계에서 14번째로 2050 탄소중립 이행을 법제화하였다.[39]

39) 환경부, 「2050 탄소중립을 향한 경제·사회 전환 법제화 탄소중립기본법 국회 통과」, 보도자료, 2021.8.30. (최

### 2) 위원회 활동

국회 상임위원회 구성은 정부조직과 밀접한 관련이 있다. 한국에서는 기후를 전담하는 정부 부처가 신설된 바 없으며, 국회에서도 비상설 기후특위가 간헐적으로 운영되어 왔다. 특위가 심의·의결권을 갖는지 여부가 특위 구성 당시에 결정되는데, 제21대 국회의 '기후위기 특별위원회' 등 기존의 기후 관련 특별위원회는 입법권이나 예산권이 없는 비상설 특위로, 정부의 업무보고를 받거나 활동보고서를 채택하는 등의 활동을 하였다. 그러나 제22대 국회의 '기후위기 특별위원회'[40]는 비상설 특위이지만, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」과 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」에 대한 심사·의결권과 기후대응기금의 기금운용계획과 관련해 예산결산특별위원회에 의견을 제시할 수 있는 의견 개진권을 가진다는 점에서 이전에 비해 실질적으로 권한이 강화되었다.

**[표 Ⅲ-1] 역대 기후 관련 국회 특위**

| 대수 | 위원회명 | 활동기간 | 특징 |
|---|---|---|---|
| **제22대** | **기후위기 특별위원회** | **20250313 ~ 20260529** | **비상설 특위<br>입법권과 예산의견 개진권 있음** |
| 제21대 | 기후위기 특별위원회 | 20221208 ~ 20240529 | 비상설 특위<br>입법권과 예산권 없음 |
| 제18대 | 기후변화대응·녹색성장 특별위원회 | 20110629 ~ 20120529 | |
| | 기후변화대책 특별위원회 | 20090916 ~ 20091231 | |
| | 기후변화대책 특별위원회 | 20080826 ~ 20090825 | |
| 제17대 | 기후변화협약대책 특별위원회 | 20050302 ~ 20051231 | |
| 제16대 | 기후변화협약대책 특별위원회 | 20020828 ~ 20040529 | |
| | 기후변화협약대책 특별위원회 | 20001220 ~ 20020529 | |

자료: 국회 사무처[41]

---

종검색일 2025.5.20.) 〈https://www.2050cnc.go.kr/flexer/view/BOARD_ATTACH?storageNo=39〉

40) [2208898] 기후위기 특별위원회 구성의 건(의장) (최종검색일 2025.6.5.) 〈https://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Y2N5Q0F3N1H3R1K3J4F1Q2K0P6K2E0〉

41) 국회상임위원회 및 특별위원회 (최종검색일 2025.6.5.) 〈https://committee.na.go.kr:444/cmmit/

## 2. 미국

### 가. 국내적 감축목표

#### 1) 오바마 행정부 행정명령 및 트럼프 1기 행정부 행정명령

2009년 10월 오바마 대통령은 연방정부의 지속가능성에 관한 행정명령 13514호[42]에 서명하였고, 연방 기관의 측정가능한 환경성과 목표를 설정했다. 이에 따라 35개 연방 기관은 2008년 기준 대비 2020년 온실가스 감축목표를 2010년 1월 4일까지 백악관 환경품질위원회(the White House Council on Environmental Quality)와 관리예산국장(Director of the Office of Management and Budget)에게 제출하였고, 이에 근거하여 2010년 1월 오바마 대통령은 연방정부에 2020년까지 28% 온실가스 감축목표를 이행할 것을 지시하였다.[43]

2015년 3월 오바마 대통령은 미국 연방정부의 온실가스 배출량을 10년 안에(2025년까지 2008년 수준에서) 40% 감축하고, 연방정부의 총 에너지 소비량 중 재생에너지 사용 비율을 30%까지 늘리는 것을 목표로 제시하는 행정명령 13693호에 서명하였다.[44] 기존의 행정명령 13514호를 대체하는 행정명령 13693호[45]는 더 강화된 온실가스 감축목표를 설정하여, 연방정부의 지속가능성을 향한 통합 전략을 수립하고 온실가스 배출량 감축을 연방 기관의 우선순위로 만들고자 하였다.

하지만 트럼프 대통령은 2018년 행정명령 13834호에 의해 오바마 행정부의 구체적인 온실가스 감축목표를 포함한 지속가능성 계획인 행정명령 13693호 등을 폐지하였다.[46]

---

cmitInfo/cmmitInfoSpcList/listHistory.do?menuNo=2000126〉

42) Administration of Barack H. Obama, “Executive Order 13514—Federal Leadership in Environmental, Energy, and Economic Performance”, 5 October 2009.

43) The White House, “President Obama Sets Greenhouse Gas Emissions Reduction Target for Federal Operations”, 29 January 2010. (최종검색일 2025.5.9.) 〈https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/president-obama-sets-greenhouse-gas-emissions-reduction-target-federal-operations〉

44) The White House, “Executive Order -- Planning for Federal Sustainability in the Next Decade”, 19 March 2015. (최종검색일 2025.5.9) 〈https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/03/19/executive-order-planning-federal-sustainability-next-decade〉

45) EO 13514 (Archive) - revoked by EO 13693 on March 19, 2015, Sec. 16(b) (최종검색일 2025.5.9.) 〈https://www.fedcenter.gov/programs/eo13514/〉

46) Federal Register, “Efficient Federal Operations (Executive Order 13834 of May 17, 2018)” (최종검색일 2025.7.28) 〈https://www.federalregister.gov/documents/2018/05/22/2018-11101/efficient-federal-operations〉

### 2) 바이든 행정부 행정명령 및 트럼프 2기 행정부 행정명령

2021년 12월 바이든 대통령은 연방정부의 「지속가능성을 통한 청정에너지 산업 및 일자리 촉진 행정명령 제14057호」에 서명하였으며, 동 행정명령(executive order)은 2050년까지의 탄소중립 목표 및 2030년까지 온실가스 배출량을 2008년 수준에서 65% 감축시키는 목표 등을 담고 있다.[47] 2024년 말 바이든 대통령은 국제사회에 2035년까지 2005년 대비 61~65% 감축목표(2035 NDC)를 발표하였지만[48], 동 목표를 반영하는 행정명령을 별도로 제정하지는 않았다.

그러나 트럼프 대통령은 재집권 직후인 2025년 1월 「유해한 행정명령 및 조치의 초기 취소 행정명령 제14148호」에 서명하여[49], 바이든 대통령의 행정명령 제14057호 등을 폐지하여, 기후 규제를 없애고, 화석연료 중심의 에너지 독립을 최우선 가치로 두는 정책을 이행하고 있다.

## 나. 의회의 역할

### 1) 법률 제정 논의

「미국 청정 에너지 및 보안법(American Clean Energy and Security Act, 일명 Waxman-Markey Bill)(안)」[50]은 2009년 6월 하원은 통과하였으나, 상원을 통과하지 못하여 입법으로 이어지지는 못하였다. 이후에도 기후변화 관련 입법 노력이 꾸준하게 이루어져 왔으나,[51] 양당의 입장차이(민주당 찬성·공화당 반대)로 입법에 어려움

---

47) Joseph R. Biden, Jr., “Executive Order 14057—Catalyzing Clean Energy Industries and Jobs Through Federal Sustainability”, December 08, 2021.(최종검색일 2025.5.9) 〈https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14057-catalyzing-clean-energy-industries-and-jobs-through-federal〉

48) The White House, “FACT SHEET: President Biden Sets 2035 Climate Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs, Reducing Costs for All Americans, and Securing U.S. Leadership in the Clean Energy Economy of the Future”, 19 December 2024. (최종검색일 2025.5.9) 〈https://bidenwhitehouse.archives.gov/briefing-room/statements-releases/2024/12/19/fact-sheet-president-biden-sets-2035-climate-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-reducing-costs-for-all-americans-and-securing-u-s-leadership-in-the-clean-energy-economy-of-the-future/〉

49) Donald J. Trump (2nd Term), “Executive Order 14148—Initial Rescissions of Harmful Executive Orders and Actions”, January 20, 2025. (최종검색일 2025.5.9.) 〈https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14148-initial-rescissions-harmful-executive-orders-and-actions〉

50) H.R.2454 - American Clean Energy and Security Act of 2009, 111th Congress (2009-2010) (최종검색일 2025.6.4.) 〈https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/2454〉

을 겪었다. 특히 오바마 행정부는 집권 초기 에너지·기후 관련 법안을 통과시키기 위해 의회와 긴밀히 협력하며[52] 많은 노력을 기울였으나, 법적 근거를 마련하는데 성공하지 못하여 의회의 승인이 필요없는 행정명령(executive order)을 통해 자발적 감축목표를 국내적으로 이행하였다.

2022년 8월 제정된 「인플레이션감축법(Inflation Reduction Act, IRA)」은 직접적인 감축목표를 제시하고 있지는 않지만, 전기차 보급 확대·청정에너지 투자 및 청정제조업 육성·탄소포집 기술 지원·기후복원력 투자 강화 등의 내용을 담고 있는 넓은 의미의 기후변화 관련 입법이다. 사실 바이든 행정부의 기후 정책의 강력한 법적 근거가 된 「인플레이션감축법(IRA)」의 입법과정은 순탄하지 않았다. 하원에서는 사회복지 및 기후변화 관련 지출 계획을 담은 '더 나은 재건 법안(Build Back Better Act)'이 간신히 통과(찬성 220표, 반대 213표)되었으나, 상원에서 논의에 난항을 겪는 과정에서 인플레이션감축법(IRA)으로 수정되었고, '무제한 토론 및 수정 투표(vote-a-rama)'을 거쳐 공화당 의원의 전원 반대로 찬반 동수가 되자, 카멀라 해리스 부통령이 캐스팅 보트를 행사하여, 하원으로 재송부 후 가결(찬성 220표, 반대 207표) 되었다.[53]

---

51) 최준영 외, 「미국의 기후변화정책변화 및 입법전망」, 국회입법조사처 『이슈와 논점』, 2010.5.24.

52) The White House, "President to Attend Copenhagen Climate Talks", 25 November 2009. (최종검색일 2025.5.8.) 〈https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/president-attend-copenhagen-climate-talks〉

53) "H.R.5376 — 117th Congress (2021-2022), Inflation Reduction Act of 2022."(최종검색일 2025.6.16.)〈https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376?q=%7B%22search%22%3A%22%5C%22Inflation+Reduction+Act+of+2022%5C%22%22%7D&s=5&r=1〉; "Senate Concludes Vote-a-Rama, Passes Inflation Reduction Act", 7 August 2022. (최종검색일 2025.6.16.)〈https://www.bhfs.com/insights/alerts-articles/2022/senate-concludes-vote-a-rama-passes-inflation-reduction-act〉

## [글상자 7] 미국 상원의 토론 규칙

**1. 필리버스터(Filibuster): 무제한 토론을 통한 의사 진행 방해**

상원 규칙에는 토론 시간에 대한 제한이 거의 없기 때문에, 발언권을 얻은 의원은 시간이나 발언주제에 제약을 받지 않고 얼마든지 발언할 수 있어, 소수당 또는 개별 의원이 특정 법안이나 안건에 대한 표결을 지연시키거나 막기 위해 사용하는 전술이다.

**2. 클로처(Cloture): 토론 종결 동의**

필리버스터를 통한 의사진행 방해를 막기 위해 제도화된 상원 규칙으로, 클로처를 발동하기 위해서는 상원 재적 의원의 5분의 3(현재 100명 중 60명) 이상의 찬성으로 발동된다. (단, 2013년 공직자 인준 동의안에 대한 클로처 요건은 과반 찬성으로 완화되었다.) 클로처가 가결되면 해당 안건에 대한 토론 시간은 최장 30시간으로 제한되며, 새로운 수정안 제출도 제한된다.

**3. 보트 어 라마(Vote-a-rama): 수정안에 대한 연속 투표**

'보트 어 라마'는 클로처가 발동된 이후, 무제한으로 수정안을 제출하고 이에 대해 연속적으로 투표하는 절차로, 클로처 발동으로 토론 시간은 제한되지만, 수정안 제출 자체에는 제한이 없기 때문에 각 정당의 의원들은 자신들의 입장을 표명하거나 상대방에게 정치적 압력을 가하기 위해 수많은 수정안을 제출한다. 각 수정안에 대한 토론 시간은 매우 짧게 제한되며, 곧바로 표결이 진행되며, 이러한 과정은 밤샘으로 이어지는 마라톤 투표 형태로 진행되는 경우가 많아 "vote-a-rama"·"vote-arama"·"vote-a-thon" 라는 이름이 붙었다.

자료: 전진영, 「미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점」 및 미국 상원[54] 등

54) 전진영, 「미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점, 국회입법조사처 『NARS 현안보고서』 제56호, 2009.12.22.; "Vote-aramas" (최종검색일 2025.7.15.) 〈https://www.senate.gov/legislative/votearama.htm〉

하지만 현재 미국 상·하원의 과반수를 확보하고 있는 공화당은 2025년 3월 「인플레이션감축법(Inflation Reduction Act, IRA)」에 따라 제공되는 불필요한 자금의 취소가 필요하다며 동 법안을 폐지하기 위한 법안을 발의하는가 하면[55], 2025년 7월에는 트럼프 2기 행정부의 주요 공약을 실현하기 위한 예산법안(H.R. 1)인 일명「하나의 크고 아름다운 법(One Big Beautiful Bill Act, OBBBA)」을 제정하였다[56]. 동 법은 인플레이션감축법(IRA)에 기반하여 바이든 정부가 제공하였던 풍력 및 태양광 발전 프로젝트에 대한 세액 공제 혜택을 2027년까지 조기 종료하는 등 트럼프 2기 행정부의 탈기후정책의 법적 근거를 마련하고 있다.

### [글상자 8] 「하나의 크고 아름다운 법」 입법과정

2025년 5월 22일, 미국 하원은 H.R. 1 법안, 즉 「하나의 크고 아름다운 법(One Big Beautiful Bill Act, OBBBA)」(안)을 투표를 통해 통과시켰다. 이후 2025년 7월 1일, 상원은 이 법안에 대한 수정안을 수십 개씩 연달아 표결하는 보트 어 라마(Vote-a-rama)를 거쳐 최종 수정안을 통과시켰다. 이에 따라 2025년 7월 3일, 하원은 상원에서 수정된 법안을 찬성 218표, 반대 214표로 수정안에 대한 동의(concurrence)를 하였다. 동 법안은 2025년 7월 4일 트럼프 대통령의 서명을 거쳐, 같은 날 공포(Public Law No. 119-21)되었다. 물론「인플레이션 감축법(IRA)」과 「하나의 크고 아름다운 법(OBBBA)」이 기후 이슈만 규율하는 법은 아니지만, 기후·에너지 정책의 관점에서「인플레이션 감축법(IRA)」이 바이든 행정부의 친환경 에너지 세액 공제 확대정책의 법적 근거를 마련했다면, 「하나의 크고 아름다운 법(OBBBA)」은 「인플레이션 감축법(IRA)」에 기반한 풍력 및 태양광 발전 프로젝트에 대한 세액 공제 혜택을 조기 종료하고 하여, 트럼프 2기 행정부의 친환경 에너지 세액 공제를 축소정책의 법적 근거를 마련했다고 볼 수 있다.

55) "H.R.191 — 119th Congress (2025-2026)-Inflation Reduction Act of 2025" (최종검색일 2025.6.16.) 〈https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/191?s=6&r=1&q=%7B%22search%22%3A%22%5C%22Inflation+Reduction+Act+of+2025%5C%22%22%7D〉

56) "H.R.1 - 119th Congress (2025-2026)- One Big Beautiful Bill Act" (최종검색일 2025.8.28.) 〈https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/1〉

### 2) 위원회 활동

미국 연방의회의 위원회 구성은 연방정부 조직과 연관성을 가지는데, 연방정부에서 기후를 전담하는 행정부 조직이 운영된 바는 없어, 의회에서는 비상설 기후 특위의 형식으로 운영된 사례가 있다. 예를 들어, 민주당이 하원의 다수당을 차지했던 시기인 제110대~제111대 의회(2007년 1월 ~ 2011년 1월)에서 '하원 에너지 독립 및 지구 온난화 특별위원회(United States House Select Committee on Energy Independence and Global Warming)'가 활동한 바 있으며, 제116대~제117대(2019년 1월~ 2023년 1월)에는 '하원 기후위기 특별위원회(United States House Select Committee on the Climate Crisis)'가 활동한 바 있다.

이러한 비상설 기후특위는 하원의 상임위원회가 가지는 법안심사권이나 예산심의 권한은 가지지 않았다. 예를 들어 2007년 초의 '하원 에너지독립 및 지구 온난화 특별위원회'의 설립결의안에 대한 논의에 있어, 위원회가 불필요하다는 공화당의 반대가 있었으며, 에너지·상업위원회(Energy and Commerce Committee)와 세입위원회(Ways and Means Committee) 등 연관 위원회의 부정적 의견에 직면하여, 입법권이 없는 자문 형식의 특별위원회로 2007년 3월 269대 150표로 채택되었고, 청문회, 브리핑, 최종 보고서 작성[57] 등의 활동을 활발히 하였다. 또한 2019년에 설립된 '하원 기후위기 특별위원회'도 조사·권고 역할에 그쳐, 「깨끗한 에너지 경제와 건강하고 회복력 있고 정의로운 미국을 위한 의회 대응 계획[58]」 등 보고서를 작성하고, 청문회를 개최하는 활동을 하였다.

---

57) H. Rept. 111-709 - FINAL STAFF REPORT FOR THE 111TH CONGRESS SUBMITTED BY MR. MARKEY, CHAIRMAN, SELECT COMMITTEE ON ENERGY INDEPENDENCE AND GLOBAL WARMING (최종검색일 2025.6.4.) 〈https://www.congress.gov/congressional-report/111th-congress/house-report/709/1〉

58) House Select Committee on the Climate Crisis, "Select Committee Democrats Release 'Solving The Climate Crisis', A Congressional Roadmap For Ambitious Climate Action", Press Release, 30 June 2020. (최종검색일 2025.6.4) 〈https://castor.house.gov/climatecrisis/news/press-releases/climate-plan-press-release.html#:~:text=In%20June%20of%202020%2C%20the,lives%20every%20year%20by%202050〉; National Low Income Housing Coalition, "House Select Committee on the Climate Crisis Releases Final Report; Includes Disaster Housing Recovery Coalition Priorities", 19 December 2022. (최종검색일 2025.6.4) 〈https://nlihc.org/resource/house-select-committee-climate-crisis-releases-final-report-includes-disaster-housing#:~:text=House%20Select%20Committee,Dec%2019%2C%202022〉

# 3. 독일

## 가. 국내적 감축목표

### 1) 「연방 기후보호법」제정 이전 감축목표

2007년 독일 정부는 2020년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 40%까지 감축한다는 목표를 제시하고, 이를 이행하기 위해 목표 달성을 위해 연방환경부·연방경제부·연방교통부가 공동으로 총 29개의 정책 과제가 담긴 「통합 에너지·기후 프로그램(Integriertes Energie-und Klimaprogramm)」[59]을 발표했다.

2010년 독일 정부가 발표한 「에너지개념 2010(Energiekonzept2010)」[60]에서는 1990년 대비 2020년까지 40%, 2030년까지 55%, 2040년까지 70%, 2050년까지 80%~95% 감축 계획을 제시한 바 있다.

2013년 기독교민주연합(CDU)·기독교사회연합(CSU)·사회민주당(SPD)은 연정협약을 통해 기존 목표(2050년까지 독일의 온실가스 배출량을 1990년 대비 80~95% 감축)에 합의하였다. 2015년 6월부터 2016년 3월까지 독일 연방 주, 지방자치단체, 협회 및 시민들이 협력하여 2030년까지 적용될 전략적인 기후보호조치에 대한 97개의 제안 목록을 준비하여 연방 환경부 장관에게 제시하였고, 연방정부는 「파리협정」과 유럽연합의 논의 동향 등을 반영하여 구체적인 이행방안이 담긴 2016년 「기후보호계획2050(Klimaschutzplan 2050)」[61]을 발표하였다.

### 2) 「연방 기후보호법」상 감축목표

2019년 제정된 「연방기후보호법(Bundes-Klimaschutzgesetz)」은 2050년까지 탄소 중립(Treibhausgasneutralität)을 장기적인 목표로 제시하고(동법 제1조), 2030

---

59) Integriertes Energie- und Klimaprogramm (IEKP) der Bundesregierung (최종검색일 2025.5.11) 〈https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Industrie/integriertes-energie-und-klimaprogramm.html〉; 안병옥, 「지난10년간독일환경정책의평가와전망」, 프리드리히 에버트 재단, 2010년 5월.(최종검색일 2025.5.11.) 〈https://library.fes.de/pdf-files/bueros/seoul/07375.pdf〉

60) "Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung", 28 September 2010. (최종검색일 2025.5.11) 〈https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/439778/794fd0c40425acd7f46afacbe62600f6/2017-11-14-beschluss-kabinett-umwelt-data.pdf?download=1〉

61) "Klimaschutzplan 2050: Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung", November 2016. (최종검색일 2025.5.11.) 〈https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Industrie/klimaschutzplan-2050.html〉

년까지 1990년 대비 온실가스 배출량을 최소 55% 감축하는 목표를 법률에 정하였다(동법 제3조제1항).[62]

### [조문 Ⅲ-3] 2019년 제정 독일「연방기후보호법」주요 조항

**제1조 법의 목적**

이 법은 국내 기후보호 목표 이행과 유럽 목표 지침(Zielvorgaben) 준수를 보장해 세계 기후변화로 발생하는 영향을 막는 것을 목적으로 합니다. (이 법은) 지구의 평균 온도 상승을 산업혁명 이전과 비교하여 평균 2도 이하, 가능하다면 1.5도까지 제한하는 것을 목표로 하는 유엔기후변화협약에 따른 파리협정의 의무를 규정하는 기초를 마련하는데, 이는 세계 기후변화가 미치는 파장을 가능한 한 최소화로 유지하기 위함이며, 그리고 2019년 9월 23일 뉴욕에서 열린 유엔기후행동정상회의에서 독일이 발표한 선언, **즉 2050년까지 (온실가스 배출을 완전히 상쇄하는) 온실가스중립(Treibhausgasneutralität)을 장기적 목표로 추구**하기 위함이다.

**제3조 국가 기후 목표**

(1) 온실가스 배출량은 1990년대비 단계적으로 줄어들고 있다. 2030년 목표연도까지 최소 감축률은 55%이다. (이하 생략)

자료: 국회도서관 번역자료[63]

하지만 2021년 4월 독일 연방 헌법재판소(Bundesverfassungsgericht)는 2019년 제정된「연방기후보호법」이 2030년 이후의 구체적 감축계획을 설정하지 않은 것이 의회 유보의 입법사항에 대한 포괄위임금지원칙 등을 위반하고, 미래세대에게 과도한 감축 부담을 부과하여 자유권을 침해한 것으로 판시하였다. 사실, 헌법재판소가 2030년 목표와 관련된 위헌 결정을 한 것은 아니지만, 독일은 동법을 개정하여 2030년 목표 상향(1990년 대비 55→65%), 2040년까지 최소 88% 감축, 2045년 탄소중립, 2050년 이후 마이너스 배출 등을 명시하였다(동법 제3조 등). 또한 2031년에서 2040년까지의 연도별 목표(동법 부칙3) 및 6개분야(에너지경제, 산업, 교통, 건물, 농업, 폐기물 및 기타)의 2031년~2040년 연도별 배출예산(동법 부칙2)을 법정하였다.

62) 독일연방기후보호법 (Bundes-Klimaschutzgesetz, 2019년 12월 12일 제정) (최종검색일 2025.5.11) 〈https://law.nanet.go.kr/foreignlaw/foreignIndex/foreignIndexView.do?countPerPage=10&cn=TLAW1202100327〉

63) 연방기후보호법(Bundes-Klimaschutzgesetz, 2019. 12. 12 제정) 원문·국문(최종검색일 2025.5.11) 〈https://law.nanet.go.kr/foreignlaw/foreignIndex/foreignIndexView.do?countPerPage=10&cn=TLAW1202100327〉

**[조문 Ⅲ-4] 2021년 개정된 독일「연방기후보호법」주요 조항**

**제3조 국가 기후 목표**

(1) 온실가스 배출량은 다음과 같이 1990년 대비 점진적으로 감축한다.

1. 2030년까지 최소 65%,
2. 2040년까지 최소 88%.

(2) 2045년까지 온실가스 배출량을 순온실가스 중립 수준까지 감소시켜야 한다. 2050년 이후에는 마이너스 온실가스 배출량을 달성해야 한다. (중략)

**부칙2- 연간 배출량 허용수치(제4조 관련)**

단위:MtCO2eq(백만 톤 이산화탄소 환산량)

| 구분 | '20 | '21 | '22 | '23 | '24 | '25 | '26 | '27 | '28 | '29 | '30 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 에너지 분야 | 280 | | 257 | | | | | | | | 108 |
| 산업 | 186 | 182 | 177 | 172 | 165 | 157 | 149 | 140 | 132 | 125 | 118 |
| 건물 | 118 | 113 | 108 | 102 | 97 | 92 | 87 | 82 | 77 | 72 | 67 |
| 교통 | 150 | 145 | 139 | 134 | 128 | 123 | 117 | 112 | 105 | 96 | 85 |
| 농업 | 70 | 68 | 67 | 66 | 65 | 63 | 62 | 61 | 59 | 57 | 56 |
| 폐기물 관리 및 기타 | 9 | 9 | 8 | 8 | 7 | 7 | 6 | 6 | 5 | 5 | 4 |

**부칙3-2031년부터 2040년까지의 연간 완화 목표(제4조 관련)**

| 연도 | '31 | '32 | '33 | '34 | '35 | '36 | '37 | '38 | '39 | '40 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| '90년 대비 연간감축목표 | 67% | 70% | 72% | 74% | 77% | 79% | 81% | 83% | 86% | 88% |

자료: 국가환경산업기술정보시스템 번역자료[64)]

## 나. 의회의 역할

### 1) 법률 제정 논의

독일 연방의회(Bundestag)는 2019년 「연방기후보호법」을 제정하였고, 2021년 헌법재판소의 헌법불합치 판결을 계기로 동법을 개정함에 있어서 판결의 취지보다

64) 독일 연방기후보호법(2021.08.18.개정) 원문·국문·영문(최종검색일 2025.5.11.) 〈https://www.konetic.or.kr/user/P/PD/PD001_R01.do?cntnsSn=9050&cntnsId=PD000001〉 및 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), "Lesefassung des Bundes-Klimaschutzgesetzes 2021- mit markierten Änderungen zur Fassung von 2019", 7 July 2021. (최종검색일 2025.5.11.) 〈https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/ksg_aendg_2021_3_bf.pdf〉

적극적으로 2030년 목표를 상향하였고, 2030년 이후의 중간 경로를 명시함에 있어서도 연도별 목표를 법정하는 방식을 취하여 매우 적극적인 역할을 하였다고 볼 수 있다. 또한 독일은 EU회원국으로 독자적으로 유엔에 국가감축목표를 제출하지는 않지만, 유엔과 EU의 2035년 국가감축목표 논의 이전에 독일의 2035년 감축목표가 법률에 정해져 있는 점도 주목할 필요가 있다.

참고로, 2025년 3월 우리나라의 「헌법」에 해당되는 독일 「기본법」에 대한 제143차 개정안이 양원을 통과하여[65] 연방정부가 2045년 기후 중립 달성을 위한 대규모 특별 기금(최대 5,000억 유로)을 조성할 수 있는 헌법적 기반을 마련했다(독일 「기본법」 제143h조 신설).[66]

### 2) 위원회 활동

독일의 경우 의원내각제의 특성상 연방의회(Bundestag) 법안과 예산 심의 권한을 가진 기후상임위원회의 구성이 정부 조직 개편으로 연동되는 경우가 있다. 예를 들어 2021년 9월 총선으로 구성된 제20대 연방의회는 '기후보호 및 에너지 위원회(Ausschuss für Klimaschutz und Energie)' 상임위원회로 신설하였고, 2021년 12월 출범한 연방정부는 기존의 경제에너지부에 기후 관련 업무를 추가하여 경제기후보호부(Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz)로 정부조직을 개편한 바 있다. 또한 2025년 2월 총선으로 구성된 제21대 연방의회는 '환경·기후행동·자연보호·핵안전위원회(Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit)[67]'와 '경제기후보호위원회(Ausschuss für Wirtschaft und Energie)[68]'등을 상임위원회로 설립하였고, 정부는[69] 연방 환경·기후변화대응·자연보호·원자력안전부(Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit)[70]와 경제에너지부(Bundesministerium für Wirtschaft und

65) Paddy Belton, "Germany's Greens successfully write 'net zero' commitment into Constitution", Brussels Signal, 21 March 2025.
66) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (최종검색일 2025.6.4.) 〈https://www.gesetze-im-internet.de/gg/〉
67) Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (최종검색일 2025.6.20.) 〈https://www.bundestag.de/umwelt〉
68) Ausschuss für Wirtschaft und Energie (최종검색일 2025.6.20.) 〈https://www.bundestag.de/wirtschaft_und_energie〉
69) The Federal Ministries (최종검색일 2025.7.20.) 〈https://www.bundesregierung.de/breg-en/federal-government/ministries〉

Energie)[71] 등을 운영하고 있다. 현재 독일의 경우 기후·에너지 이슈가 분리되어 있어, 기후·에너지 정책을 총괄하는 전담 부처가 있다고 보기는 어려울 수 있지만, 적어도 정치적 상황과 정책적 우선순위에 따라 기후 및 에너지 정책을 담당하는 위원회와 정부의 역할이 의원내각제의 성격을 반영하여 유연하게 조정되어 왔다고 볼 수 있다.

# 4. 영국

## 가. 국내적 감축목표

### 1) 「2008 기후변화법」상 감축목표

2008년 영국은 「2008 기후변화법(Climate Change Act 2008)」을 제정하고, 2050년에 1990년 대비 80% 감축목표를 법정하였으며, 2019년 동법을 개정하여 2050년 목표를 1990년도 대비 최소 100%로 상향하였다.[72]

**[조문 Ⅲ-5] 「2008 기후변화법」 제1조제1항 제·개정 경과**

| |
|---|
| **제1조 2050년의 목표 (2008년 제정)**<br>(1) 장관(소관 중앙행정기관 장)은 2050년 영국의 순탄소계정을 1990년 기준 80% 이상 감축할 의무를 부담한다.<br><br>**제1조 2050년 감축목표 (2019년 개정)**<br>(1) 장관은 2050년 영국의 순탄소계정을 1990년 기준 100% 이상 감축할 의무를 부담한다. |

자료: 세계법제정보센터·법제연구원 번역자료[73]

70) Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (최종검색일 2025.7.20.) 〈https://www.bundesumweltministerium.de/〉
71) Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (최종검색일 2025.7.20.) 〈https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Navigation/DE/Home/home.html〉
72) Climate Change Act 2008 (최종검색일 2025.5.12) 〈https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/resources〉
73) 「영국 2008 기후변화법-2008년 제정 원문」 번역문 (세계법제정보센터) (최종검색일 2025.5.12.) 〈https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslXmlViewerPage.do?DLD_CFM_NO=07MBLU3U6JVGV58NF1YX&FL_SEQ=95183〉; 「영국 2008 기후변화법-2019년 개정」 번역문 (한국법제연구원) (최종검색일 2025.5.12.) 〈https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=3091&AST_SEQ=305〉; 두 번역문의 번역상의 차이를 일부 조정하였다.

### 2) 「2008 기후변화법」에 근거한 중간 목표

「2008년 기후변화법」 제4조는 2050년 탄소중립을 이행하기 위해, 5년 단위의 배출허용총량을 의미하는 탄소예산(Carbon Budget)을 정부가 어떻게 설정해야 하는지 규정한다.

**[조문 Ⅲ-6] 「2008 기후변화 (2008년 제정)」 제4조**

| |
|---|
| **제4조 탄소예산(Carbon Budget)**<br>(1) 장관은 다음 각호의 의무를 부담한다.<br>(a) 2008~2012년의 기간을 최초의 5년의 기간("예산기간")마다 영국의 순탄소계정의 배출량("탄소 예산")을 설정하고,<br>(b) 각 예산기간별 영국의 순탄소계정이 탄소예산을 초과하지 않도록 하여야 한다.<br>(2) 개별 예산 기간 당 탄소예산은 이 편이 시행된 후에 설정될 수 있으나,<br>(a) 2008~2012년, 2013~2017년, 2018~2022년 예산기간의 경우 2009년 6월 1일 이전에,<br>(b) 그 이후의 예산기간에 관해서는 당해 기간이 개시되기 12년전 연도 6월 30일 이전에 설정되어야 한다. |

자료: 법제연구원 번역자료[74)]

「2008년 기후변화법」 제4조에 따라 정부는 동법상의 기후변화위원회(Climate Change Committee)의 자문을 받아 5년 단위 탄소 예산을 미리 편성하여, 「탄소 예산명령」(Carbon Budget Order)으로 제정하고 있다. '「탄소 예산 명령」은 의회의 제1차 입법(Primary Legislation)'에서 위임받은 권한에 따라 정부 부처가 구체적인 실행 방안을 규정하는 제2차 입법(Secondary Legislation)의 성격을 가진다.

74) 「영국 2008 기후변화법」 제4조는 제정 이후 2025년 5월 12일 기준으로 개정이 이루어지지 않았다. 동법 번역문 (한국법제연구원) (최종검색일 2025.5.12.) 〈https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=3091&AST_SEQ=305〉

## [글상자 9] 영국 감축정책 개요

「2008년 기후변화법」은 영국 정부가 발의하여 의회가 압도적인 찬성으로 통과시킨 법률로, 하원의원 646명 중 단 5명만이 반대표를 던졌을 정도로 초당적인 지지를 받았다. 동법에 근거하여, 정부는 5년 단위의 탄소예산명령(carbon budget order)을 의회의 승인을 받아 제정하고, 탄소예산명령을 구제화하는 계획이나 전략을 수립하여 기후정책을 이행하고 있다.

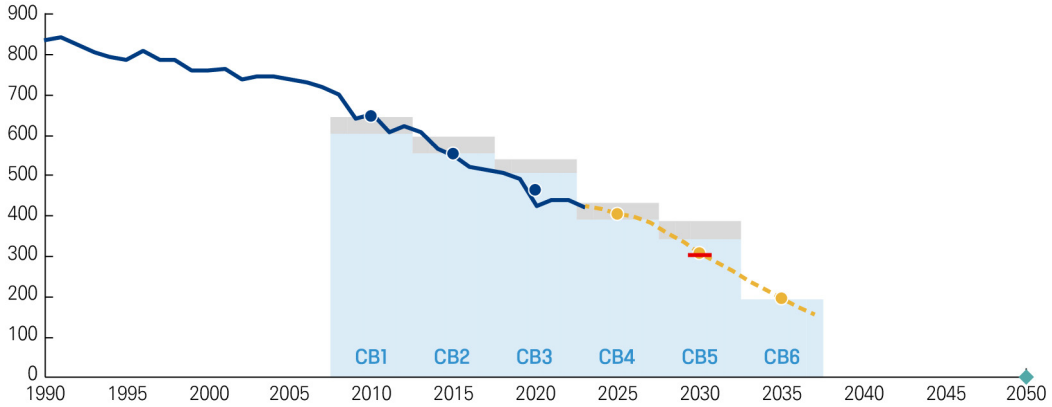
「2008년 기후변화법」이 의회를 중심으로 제정되는 제1차 입법(Primary Legislation)이라면, 5년 단위의 탄소예산명령(carbon budget order)은 정부가 주도하지만 의회의 승인을 받아야 하는 제2차 입법(Secondary Legislation)이다. 또한 정부는 이러한 입법을 이행하기 위한 다양한 정책을 수립하고 있다.

참고로, 정부의 '2021년 탄소중립전략(Net Zero Strategy)'이 불법이라는 고등법원의 판결에 따라 정부가 2023년 '탄소예산실행계획(Carbon Budget Delivery Plan)'을 제시하였으나, 동 계획도 불법이라는 고등법원의 판결에 따라 정부는 2025년 10월까지 수정된 계획을 발표할 예정이다.

자료: 영국 기후변화위원회 및 하원 의회조사국 등[75)]

75) Climate Change Committee of UK, "CCC Insights Briefing 1-The UK Climate Change Act", Oct 2020. (최종검색일 2025.5.12.) 〈https://www.theccc.org.uk/wp-content/uploads/2020/10/CCC-Insights-Briefing-1-The-UK-Climate-Change-Act.pdf〉; Nuala Burnet & Iona Stewart, "The UK's Plans and Progress to Reach Net Zero by 2050". UK House of commons Library, 12 August 2025. (최종검색일 2025.8.28.) 〈https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9888/〉

## [그림 Ⅲ-1] 영국 과거 배출량, 정부의 예상 경로 및 목표(2024)




| 예산기간 | 탄소 예산 ($MtCO_2eq$) | 근거 법령 | 이행 현황 |
|---|---|---|---|
| 제1차 탄소 예산 (CB1:2008-2012) | 3,018 | 「2009년 탄소 예산 명령」 (Carbon Budget Order 2009) | 달성 |
| 제2차 탄소 예산 (CB2:2013-2017) | 2,782 | 「2011년 탄소 예산 명령」 (Carbon Budget Order 2011) | 달성 |
| 제3차 탄소 예산 (CB3:2018-2022) | 2,544 | 「2016년 탄소 예산 명령」 (Carbon Budget Order 2016) | 달성 |
| 제4차 탄소 예산 (CB4:2023-2027) | 1,950 | 「2021년 탄소 예산 명령」 (Carbon Budget Order 2021) | 이행 중 |
| 제5차 탄소 예산 (CB5:2028-2032) | 1,725 | 「2021년 탄소 예산 명령」 (Carbon Budget Order 2021) | 이행 예정 |
| 제6차 탄소 예산 (CB6:2033-2037) | 965 | 「2021년 탄소 예산 명령」 (Carbon Budget Order 2021) | 이행 예정 |
| 제7차 탄소 예산 (CB7: 2038-2042) | (780)* | 「2023년 탄소 예산 명령」 (The Carbon Budget Order 2023) | 이행 예정 |

* 제7차 탄소예산(CB7: 2038-2042)에 대해 기후변화위원회는 535$MtCO_2e$를 정부에 권고하였으며, 의회의 논의를 거쳐 2026년 6월까지 탄소 예산 명령이 제정될 예정임

주: 짙은 파란색 실선(Historical emissions): 1990년부터 현재까지 실제 온실가스 배출량
옅은 파란색 막대(Carbon budgets, CB): 탄소예산 기간별(CB1~CB7) 허용 배출량
옅은 회색 막대(Int. aviation and shipping, IAS): 국제 항공·해운 부문의 배출량
노란 원(Carbon Budget Delivery Plan CB averages): 해당기간 정부 예상 배출 평균량
노란 점선(CBDP indicative pathway): 정부 예상 감축 경로
빨간선: 국가감축목표(NDC)에 국제 항공·해운(IAS) 배출예상량 포함 경로

자료: 영국 기후변화위원회 등[76)]

76) 동 분석은 2021년 5월에 국회입법조사처가 발간한 「영국 「기후변화법」의 이행현황 및 국내적 시사점」의 분석내용 중 일부를 발췌·정리 한 것이다. 최신 내용은 영국 기후변화위원회의 현황 자료를 업데이트 하였

## 나. 의회의 역할

### 1) 법률 제정 논의

영국 의회는 2008년 세계 최초로 법적 구속력이 있는 감축목표를 법정하였고, 2019년에는 2050년 탄소중립 목표를 법정하여, 감축목표에 국내법적 구속력을 부여하는데 선도적인 역할을 하였다. 또한 해당 법안의 감축목표와 5년 단위의 탄소 예산(Carbon Budget)은 전력 부문의 배출량을 줄이는 데 도움이 되었으며, 온실가스 감축과 지속적으로 경제성장을 동시에 달성하는데 기여한 것으로 평가받고 있다[77].

또한, 영국 정부가 국가감축목표를 국제사회에 제시하기 이전에 먼저 「2008년 기후변화법」의 개정을 통해 관련 국가감축목표를 입법에 먼저 반영하고 있는 점도 주목할만하다. 예를 들어, 영국 정부가 2025년초 유엔에 제출한 2035년 국가감축목표는 「2008년 기후변화법」에 근거한 제2차 입법(Sceondary Legislation)인 제6차 탄소예산(「2021년 탄소 예산 명령, Carbon Budget Order 2021)에 부합하는 범위내에서 제시된 것이다.

### 2) 위원회 활동

영국에서는 의원내각제의 특성을 반영하여 기후관련 정부조직이 개편될 경우 의회의 위원회 조직도 개편되는 경향을 보여왔다. 예를 들어 2008년 기후·에너지를 전담하는 독립적인 행정부처로 에너지기후변화부(Department of Energy and Climate Change)가 신설되자, 2009년 영국 하원에는 에너지기후변화부의 지출, 행정, 정책 등을 검토하고 감독하는 에너지기후변화 상임위원회(Energy and Climate Change Select Committe)가 신설되었다. 2016년 기업·에너지·산업전략부(Department for Business, Energy & Industrial Strategy)으로의 개편 시에는 영국 하원도 기업·에너지·산업전략 상임위원회(Business, Energy and Industrial Strategy Select Committee) 등으로 개편하였다. 2023년에는 에너지안보 및 넷제로부(Department of Energy Security and Net Zero)가 신설되자 하원에 에너지안보 및 넷제로 상임위원회(Energy Security and Net Zero Select Committee)가 출범하여 에너지안보 및 넷제로부 정책과 활동을 감독하는 역할을 하고 있다.

---

다.; "2024 Progress Report to Parliament", 18 July 2024. (최종검색일 2025.5.12.) 〈https://www. theccc.org.uk/publication/progress-in-reducing-emissions-2024-report-to-parliament/〉

77) "What is the 2008 Climate Change Act?", 30 April 2020. (최종검색일 2025.6.4.)〈https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-the-2008-climate-change-act/#:~:text=The%20Climate%20Change%20Act%20was,target%20set%20by%20a%20country.〉

# 5. 일본

## 가. 국내적 감축목표

### 1) 「교토의정서 목표달성 계획」상 감축목표

1998년 「지구온난화대책의 추진에 관한 법률」[78]에서 감축목표를 명시하고 있지 않으나, 동 법에 근거하여 2002년 3월 「지구온난화대책추진대강」[79] 이 수립되어 정부의 기본적인 정책 방향이 제시되었다. 2005년 4월 수립된 「교토의정서 목표달성계획」[80]에서는 「교토의정서」 제1차 공약기간(2008~2012년)의 일본의 6% 감축목표를 이행하기 위한 구체적인 정책이 제시되었다.

### 2) 「지구온난화대책계획」상 감축목표

이후 2016년 5월에는 「파리협정」과 일본의 INDC(2013년 대비 2030년 26% 감축) 목표를 반영하여 「지구온난화대책계획」이 제정되었고, 2021년 10월에는 상향된 NDC 목표(2013년 대비 2030년 46% 감축)를 반영하여 「지구온난화대책계획」이 수정[81]되었다. 2025년에는 유엔에 제출한 2035/2040 자발적 감축목표(NDC)와 화석연료에서 재생에너지로 사회를 변혁하기 위한 2023년 녹색전환(Green Transformation, 일명 GX) 정책 등을 반영하여 「지구온난화대책계획」을 개정[82]하였다.

---

78) 地球温暖化対策の推進に関する法律 (최종검색일 2025.5.12.) 〈https://laws.e-gov.go.jp/law/410AC0000000117/〉

79) 地球温暖化対策推進大綱(平成 14年３月 19日,地球温暖化対策推進本部決定) (최종검색일 2025.5.12) 〈https://www.env.go.jp/earth/ondanka/taiko/all.pdf〉

80) 京都議定書目標達成計画 (최종검색일 2025.5.12) 〈https://www.env.go.jp/earth/ondanka/kptap/plan.html〉

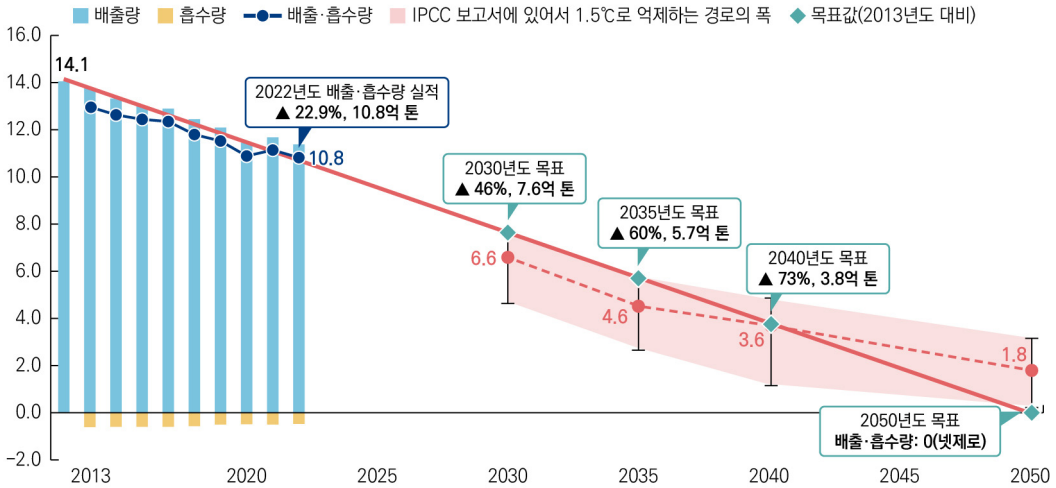
81) 地球温暖化対策計画(令和３年10月22日閣議決定) (최종검색일 2025.5.12) 〈https://www.env.go.jp/earth/ondanka/keikaku/211022.html〉

82) 地球温暖化対策計画 (令和７年２月18日閣議決定) (최종검색일 2025.5.12)〈https://www.env.go.jp/earth/ondanka/keikaku/250218.html〉; 日本の新たな温室効果ガス削減目標 (NDC) とGX推進政策について (1/2) (최종검색일 2025.5.12.) 〈https://ondankataisaku.env.go.jp/carbon_neutral/topics/20250314-topic-69.html〉

[그림 Ⅲ-2] 2025년 제시된 일본의 2035년 및 2040년 국가감축목표

(세로축 단위: 억톤)

※ 목표는 모두 2013년도 대비




자료: 일본 환경성[83]

## 나. 국회의 역할

### 1) 법률 제정 논의

일본은 감축목표를 법률에 명시하는 것을 최소화하여, 이행의 유연성을 확보하고 있는 것이 특징이다. 「지구온난화대책추진에 관한 법률」은 1998년 제정 당시 감축목표의 구체적인 수치가 제시되지는 않았으나[84] 2021년 개정법률[85]에서는 "2050년까지 일본의 탈탄소 사회(인간의 활동에 의해 발생하는 온실 효과 가스배출량과 흡수 효과의 보존 및 향상에 의해 흡수되는 온실효과가스흡수량의 사이에 균형이 유지되는 사회)"라는 표현으로 2050년 탄소중립 목표를 제시하고 있다.

참고로, 2023년 5월에는 「탈탄소성장형 경제구조로의 원활한 이행의 추진에 관한 법률(일명, 그린트랜스포메이션(GX) 추진법)」[86]이 제정되었는데, 2023년도부터

83) 日本の新たな温室効果ガス削減目標NDC) とGX推進政策について1/2) (최종검색일 2025.5.12.) 〈https://ondankataisaku.env.go.jp/carbon_neutral/topics/20250314-topic-69.html〉

84) 「地球温暖化対策の推進に関する法律」 (平成十年法律第百十七号) (최종검색일 2025.6.4.) 〈https://www.japaneselawtranslation.go.jp/ja/laws/view/3796/ja〉

85) 地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律 (令和三年法律第五十四号 (최종검색일 2025.6.4.) 〈https://laws.e-gov.go.jp/law/410AC0000000117/20210602_503AC0000000054〉

86) 脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律 (최종검색일 2025.6.4.) 〈https://laws.e-gov.go.jp/law/505AC0000000032〉

10년간 탈탄소성장형경제구조이행채(GX경제이행채) 발행이나 탄소가격제 도입 등의 내용을 담고 있다.

### 2) 위원회 활동

일본 정부는 기후 전담 부처를 신설하지 않고 있으며, 국회도 기후관련 상임 위원회를 별도로 만들기 보다는 중의원의 환경위원회(環境委員会)나, 경제산업위원회(経済産業委員会), 참의원의 환경위원회, 경제산업위원회 등에서 각각 소관 업무를 논의하는 방식으로 대응하고 있다. 다만, 필요시 관련 임시 특위를 구성하기도 하는데, 예를 들어 원자력문제조사특별위원회(原子力問題調査特別委員会)는 후쿠시마 원전 사고의 진상 규명 및 원자력 안전 대책을 다루면서, 에너지 정책 전반 및 탈탄소화 목표에 대한 논의로 연계되기도 한다.[87]

## 6. 중국

### 가. 국내적 감축목표

중국에서 국가 온실가스 감축목표를 법률에서 규정한 경우는 찾기 어려웠고, 「5개년 국가발전계획」에서 단위 GDP당 에너지 소비 감소율 목표 및 이산화탄소 배출량 감소율 목표 등을 제시하고 있다.

기존의 '에너지 소비 규제'는 에너지 믹스나 소비효율을 개선하는데는 효율적이지만, 규제 대상이 탄소배출량이 아니다보니 탄소중립 정책 이행에는 한계가 있어, '에너지 소비규제' 에서 '탄소배출규제' 로 전환하기 위해[88] 국가발전개혁위원회(National Development and Reform Commission, NDRC) 주도로 「제15차 국가개발계획(2026년~2030년)」기간부터 '총탄소배출량 목표'를 반영하고 관련 법률을 개정하는 방안을 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.[89]

---

87) 原子力問題調査特別委員会の会議録議事情報一覧(최종검색일 2025.7.15.) 〈https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/0265_l.htm〉
88) 김나연, 「중국의 2025년 경제·에너지 정책 추진 방향과 평가」, 『세계 에너지시장 인사이트』, 제25-7호, 2025.4.14.
89) 김지연, 「"2026년 총배출량 규제 시작" 中 온실가스 감축 정책 강화」, 『그리니엄』, 2024.8.6.

### [표 Ⅲ-2] 중국 「5개년 국가발전계획」상 에너지 소비 및 이산화탄소 감축목표

| | 에너지 소비 규제 | | 탄소배출 규제 |
|---|---|---|---|
| | 단위GDP당 에너지 소비 감소율 목표* (이행)** | 에너지 소비총량 | 단위GDP당 이산화탄소 배출량 (탄소배출집약도) 감축목표(이행) |
| 제11차 계획기간 (2006년~2010년) | 20% (19.1%) | - | - |
| 제12차 계획기간 (2011년~2015년) | 16% (18.2%) | 40억tce (43억tce) | 17% (20%) |
| 제13차 계획기간 (2016년~2020년) | 15% (13.2%) | 50억tce (49.8억tce) | 18% (18.8%) |
| 제14차 계획기간 (2021년~2025년) | 13.5% | 적정수준 | 18% |

주1: '단위GDP당 에너지 소비 감소율 목표' 관련 수치는 대략적인 수치임
주2: 최종 수치가 기관 간의 협의나 최종 데이터(최종 에너지 소비량과 GDP 수치) 확정에 따라 변경될 수 있음
자료: 중국 제11차~제14차 5개년 계획 및 에너지경제연구원 등 자료 취합[90]

90) 김나연, 「중국의 2025년 경제·에너지 정책 추진 방향과 평가」, 『세계 에너지시장 인사이트』, 제25-7호 2025.4.14.; 이혜경, 「중국의 녹색발전 국내외 정책 동향과 시사점」, 국회입법조사처 『이슈와 논점』, 2017.6.9.; 'China Releases 12th Five-Year Plan for Energy Development', China Briefing, 2013.2.6., (최종검색일 2025.6.13.) 〈https://www.china-briefing.com/news/china-releases-12th-five-year-plan-for-energy-development/〉; Eric Yep et al.,'ANALYSIS: China's energy intensity caps poorly timed amid ongoing fuel shortages', S&P Global, 2021.7.29., (최종검색일 2025.6.13.) 〈https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/energy-transition/092921-analysis-chinas-energy-intensity-caps-poorly-timed-amid-ongoing-fuel-shortages〉; 중국정부기관(중화인민공화국 국가발전개혁위원회, National Development and Reform Commission) '十三五"时期 , 我国单位GDP能源消耗降低13.2%, (최종검색일 2025.6.13.) 〈https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fzzlgh/gjfzgh/202112/t20211225_1309661.html〉; 'CHINA: 13th Five-Year Plan for Energy Development', Asia Pacific Energy Portal, (최종검색일 2025.6.13.), 〈https://policy.asiapacificenergy.org/node/2918; Ministry of Public Security of the People's Republic of China, 'Full Text: Responding to Climate Change: China's Policies and Actions', (최종검색일 2025.6.13.), 〈https://www.mps.gov.cn/n2255079/n6865805/n735 5748/n7355818/c8188690/content.html〉; The State Council - the People's Republic of China, '5-year plan spotlights green development', 2022.1.24., (최종검색일 2025.6.13.) 〈https://english.www.gov.cn/policies/latestreleases/202201/24/content_WS61ee88b6c6d09c94e48a4301.html〉; WANG Qingyi, '2023 China Energy Data', 2024, (최종검색일 2025.6.13.) 〈https://www.igdp.cn/wp-content/uploads/2024/07/2024-07-15-IGDP-Data-Manual-EN-2023-Energy-Data.pdf〉

## 나. 전국인민대표대회의 역할

### 1) 법률 제정 논의

1989년 12월 제정된 「중화인민공화국 환경보호법(中华人民共和国环境保护法)」의 경우 2014년 4월 개정(2015년 1월 시행)을 통해 “저탄소”나 “지속 가능한 경제적, 사회적 발전”이라는 용어가 포함된 정도였다. 그러나 2024년 11월 제14기 전국인민대표대회 상무위원회 제12차 회의를 통과(2025년 1월 시행)한 「중화인민공화국 에너지법(中华人民共和国能源法)」에는 국제사회의 녹색 저탄소 전환과 지속 가능한 발전을 촉진한다는 내용뿐만 아니라, 탄소 정점과 탄소중립을 적극적이고 안정적으로 추진한다는 내용까지 포함되어 있다. 비록 법률에서 감축목표가 명시되고 있지는 않지만, 국내외의 기후정책이 강화되고 있는 동향을 반영하여 최신 법률에는 더 적극적으로 기후정책의 내용이 법률에 반영되고 있다.

참고로, 2025년 6월 전국인민대표대회 상무위원회 제15차 회의에서 『생태환경법전』 초안을 예비 심의했으며(2025년 9월 2차 심의 예정), 국무원은 중국 최초의 기후대응 행정법령인 「탄소 배출권 거래 관리 잠정 조례」(2024년 1월 제정, 2024년 5월 시행)을 마련하여 탄소시장의 건전한 발전을 효과적으로 보장하고 촉진하고 있다.[91]

### 2) 위원회 활동

중국 전국인민대표대회에는 상설적인 전문위원회를 중심으로 운영되는 것이 일반적이어서, “기후변화”라는 명칭의 독립적인 위원회는 없지만, 환경 및 자원 보호위원회를 중심으로 재정경제위원회, 농업농촌위원회 등에서 관련 논의가 이루어지고 있다.

---

91) 中华人民共和国生态环境部, 「法规司司长：立法取得重大突破，开启生态环境法治新阶段 | 新闻发布会答问实录」, 『新闻发布』, 2025年 5月 27日(최종검색일 2025.6.20.) 〈https://www.mee.gov.cn/ywdt/xwfb/202505/t20250528_1120216.shtml〉

# 7. 소결

## 가. 주요국 논의 비교

주요국의 국내 감축목표 이행에 있어서, 감축목표를 법정하지 않는 나라의 경우에도 각국 의회는 다양한 방식으로 자국 사정에 부합하게 감축목표를 이행하기 위한 법적 근거를 마련하고 있다. 주요국 사례를 비교해보면, 미국·일본·중국과 같이 법률상 감축목표를 가지지 않는 나라도 있고, 독일과 같이 중간감축 경로를 연도별로 법률에서 규정하는 나라도 있으며, 영국과 같이 감축목표를 법정하면서 탄소예산 방식으로 감축 경로를 제한하는 경우도 있다. 헌법불합치 판결을 받은 한국의 현행 「탄소중립기본법」은 2030년 목표와 2050년 목표를 법정하여 중간경로에 대해서는 정부의 폭넓은 재량을 허용하고 있다.

또한 의회에서의 주요국의 논의 동향을 비교해보면, 의회 위원회 조직이 정부 조직과 대응되는 경향이 있어, 기후 전담 부처가 신설된 적이 없는 국가에서는 기후 이슈를 독립적으로 다루는 위원회를 운영하지 않거나(일본, 중국), 기후 특위 형태로 일시적으로 운영하는 사례(한국, 미국)가 있다. 반면, 기후·에너지 전담 부처 및 위원회를 운영한 사례(영국)와 기후 관련 부처 및 위원회를 운영한 사례(독일)는 의원내각제적 성격을 반영하여 정치적 상황과 정책 우선순위에 따라 기후 및 에너지 정책을 담당하는 부처와 위원회의 역할이 유연하게 조정하고 있다.

## 나. 시사점

우리 국회는 2024년 8월의 헌법불합치 판결에 따른 「탄소중립기본법」의 개정 논의 시 정부의 감축목표설정 재량을 다양하게 인정하고 있는 해외 입법례를 참고해 한국에 맞는 최적의 방안을 찾아야 할 것으로 보인다. 또한 기후 이슈를 독립적인 상임위원회로 운영하는 독일과 영국의 경우는 정부 부처 개편과 밀접히 연관된 사례이며, 우리나라는 독일이나 영국과 같이 정부 조직 개편이 상대적으로 용이한 의원내각제 국가는 아니지만, 기후(환경)에너지부 신설 논의가 이루어지고 있는 만큼 독일이나 영국과 같은 상설 기후위원회의 신설과 병행될 경우 국회에서 국가감축목표의 설정·이행 등과 관련한 보다 심도 있는 논의가 가능할 것으로 예상된다.

# IV. 한국 국회의 대응과제

1 국제 논의 대응과제

2 국내 논의 대응과제

# 1. 국제 논의 대응과제

본 보고서의 제2장(국제사회에서 논의된 주요국의 감축목표)에서 살펴보았듯이 주요국 의회는 국제적인 감축 논의에 있어서 관련 조약의 비준 동의나 결의안 채택을 통하여 결정적인 역할을 하여 왔고, 우리 국회도 다른 의회에 못지 않게 적극적인 역할을 하여 왔다. 우리 정부가 2025년 11월 전에 국제사회에 2035년 국가감축목표를 제시할 준비를 하고있는 중요한 시점에서, 우리 국회의 능동적인 역할이 다시금 요구되고 있다.

우선 국회는 단순히 정부가 「파리협정」을 성실하게 이행할 것을 촉구하거나, 정부가 결정한 국가감축목표를 단순히 보고받는데 그치는 것이 아니라, 2035년 국가감축목표수립 논의에 보다 주도적으로 참여해야 한다. 특히 국회 내 기후특위를 중심으로 정부의 국가감축목표 수립 과정에 초기부터 청문회나 보고서 작성, 결의안 채택 등의 방식으로 적극적인 의견 표명을 하는 방안이 가능할 것으로 보인다.

무엇보다 본 보고서 제2장(국제사회에서 논의된 주요국의 감축목표) 및 제3장(주요국의 국내적 감축목표 논의 동향)을 비교해보면, 주요국의 감축목표의 자국 내 논의 동향은 중요 시기별로 국제사회에서의 논의와 상호 밀접한 연관성을 보이고 있다. 특히 독일과 영국에서는 선도적 입법으로 국가감축목표의 수립에 있어 법률과 정책의 정합성을 유지하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 우리 정부가 2025년 11월 이전에 2035년 국가감축목표를 제출할 계획을 세우고 있는 만큼, 헌법불합치 판결로 인해 2026년 2월까지 국회가 개정해야 하는「탄소중립기본법」논의와 적극적으로 연계시킬 필요성을 인식해야 한다. 2035년 감축목표의 논의 시 국회와 협의가 충분하게 이루어지지 못한다면, 2035년 감축목표가 먼저 정해짐으로 인하여 「탄소중립기본법」의 입법 재량을 사실상 축소할 우려가 있을 수 있기 때문이다. 이는 국회가 적극적으로 중간 목표를 설정하도록 요청한 헌법재판소의 판결취지에도 반하는 결과를 초래할 수도 있다. 따라서 국회는 2026년 2월까지「탄소중립기본법」개정 논의를 미루기보다는 정부와 협의를 강화하여, 2035년 국가 감축목표 수립과 법 개정이 긴밀하게 병행될 수 있도록 노력할 필요가 있다. 정부로서도 국회와 긴밀한 협의하에 2035년 국가감축목표를 제시하는 것이 국제사회에서 한국의 국가감축목표에 대한 신뢰도를 높이는 계기가 될 수 있을 것이다.

## 2. 국내 논의 대응과제

국내 기후위기 대응 역량을 강화하기 위해 우리 국회는 입법과제와 거버넌스 개선과제를 안고 있다. 무엇보다 가장 시급한 과제는 헌법불합치 판결을 받은 「탄소중립기본법」을 개정하여 2026년 2월까지 2030년부터 2050년까지의 중간 감축 경로를 법률에 규정하는 것이다. 이를 위해 본 보고서 제3장(주요국의 국내적 감축목표 논의 동향)에서 살펴본 해외 입법례는 다양한 방식으로 정부의 국가감축목표 재량의 폭을 법률에서 규율하고 있었다. 미국·일본·중국은 법률에서 중간 국가감축목표 설정하지 않고 있어, 국가감축목표 설정에 가능한 정부의 재량을 부여하고, 감축의 유연성을 확보하고 있는 사례이다. 반면, 중간 감축목표를 법률에서 규율하거나 의회의 승인을 얻도록 하고 있는 독일이나 영국의 사례는 국회가 정부의 감축목표 설정 재량을 상당히 제약하고 있는 사례이다. 우리나라는 헌법재판소 판결에 따라 현행법보다는 정부의 중간 감축목표설정의 재량을 제한하는 방식의 입법을 해야하는 상황이지만, 국회가 우리 법체계와 실정에 맞는 최적의 균형점을 모색하는 지혜가 필요한 시점이다.

나아가, 국회는 독일 의회가 헌법재판소 판결보다 더욱 적극적으로 법률을 개정했던 것처럼, 관련 입법과제를 선제적으로 발굴하여 효율적인 국가감축목표 이행 방안을 모색해야 한다. 예를 들어, 정부의 국회 보고 의무를 국가기본계획을 수립·변경 직후에 하고 있는 것을(「탄소중립기본법」제78조제1항) 사전적 협의가 가능하도록 하는 방안을 검토해볼 수 있을 것으로 보인다.

거버넌스의 측면에서는 정부의 기후(환경)에너지부 신설과 국회의 기후 관련 위원회의 상설화가 함께 이루어진다면, 보다 실효적이고 지속적이며 전문적으로 기후 이슈를 논의할 수 있을 것으로 기대된다. 의원내각제 사례이기는 하지만, 정치적 상황과 정책적 우선순위에 따라 기후를 담당하는 위원회와 정부의 역할을 유연하게 조정하는 영국과 독일 사례의 경험을 참고해볼 필요가 있다. 나아가 장기적으로 기후(환경)에너지부가 신설되더라도, 필요한 경우 기후(환경)에너지부의 소관에 속하지 않는 산업·농업·교통 등 관련 이슈들을 연계해서 논의하기 위한 특위 병행 방안도 모색할 수 있을 것으로 보인다.

# 참고문헌

## 국문 문헌


강승진, (2005), 「교토의정서 발효의 의미」, 『에너지경제연구원 에너지포커스』 제2권 제1호.

권오성. (2005). 「교토의정서 체제의 환경세 관련 정책」, 『재정분석』 2005년 4월호.

김나연, 2025. 04. 14, 「중국의 2025년 경제·에너지 정책 추진 방향과 평가」, 『세계 에너지시장 인사이트』, 제25-7호.

김지연, 2024. 08. 06, 「"2026년 총배출량 규제 시작" 中 온실가스 감축 정책 강화」, 『그리니엄』.

김종익 외.(2024). 「지속가능발전기본법」의 이행실태 분석 및 실효성 제고방안 연구. 국회입법조사처 정책연구용역보고서.

김환이, 「【ESG 동향】 국내외 기후환경단체 33곳, 한국 정부 포함 각국에 2035년 NDC 상향 촉구」, 『임팩트온』, 2025년 8월 25일.

소병천. (2023). 「기후위기 대응을 위한 실질적 법적 대안」. 『국제법학회논총』 제68권 제4호(통권 171호).

손영호, 2025.07.15, 「중국 유럽연합과 고위급 기후회담 열어 "올 가을에 2035 NDC 발표하겠다"」, 『비지니스포스트』.

안병옥, (2010), 「지난10년간독일환경정책의평가와전망」, 프리드리히 에버트 재단.

윤철순, 2025.08.27.「한국·유엔, 2035년 NDC 조기 제출 협의..."책임 있는 감축목표 수립"」, 『투데이에너지』.

이혜경, 2017. 06. 09, 중국의 녹색발전 국내외 정책 동향과 시사점, 국회입법조사처 『이슈와 논점』.

_____, 2017. 06. 20, 「미국 트럼프 대통령의 파리협정 재협상 결정의 배경과 전망」, 국회입법조사처 『이슈와 논점』

_____, 2021. 05. 27, 「영국 「기후변화법」의 이행현황 및 국내적 시사점」, 국회입법조사처 『외국 입법·정책 분석』.

_____, 2025. 02. 12, 「미국의 파리협정 재탈퇴 의의와 시사점」, 국회입법조사처 『이슈와 논점』.

전진영, 2009.12.22.,「미국의회의 입법과정과 우리 국회에 대한 시사점, 국회입법조사처

『NARS 현안보고서』제56호.
최준영 외, 2010. 05. 24, 「미국의 기후변화정책변화 및 입법전망」, 국회입법조사처 『이슈와 논점』.
최태현 외, (2007), 「국제법(조약, 관습법)의 국내적 적용체계에 관한 연구」, 『법제처 용역보고서』.

**영문 문헌**

Atharva Deshmukh, "China says updated NDCs will cover all sectors", Net Zero Investor, 4 April 2025.
China Briefing,'China Releases 12th Five-Year Plan for Energy Development', 2013.2.6., https://www.china-briefing.com/news/china-releases-12th-five-year-plan-for-energy-development/
Eric Yep et al., 'ANALYSIS: China's energy intensity caps poorly timed amid ongoing fuel shortages', S&P Global, 2021.7.29., https://www.spglobal.com/commodity-insights/en/news-research/latest-news/energy-transition/092921-analysis-chinas-energy-intensity-caps-poorly-timed-amid-ongoing-fuel-shortages
Faddy Belton, 2025. 03. 21, "Germany's Greens successfully write 'net zero' commitment into Constitution", Brussels Signal, https://brusselssignal.eu/2025/03/germanys-greens-successfully-write-net-zero-commitment-into-constitution/
Grantham Research Institute on Climate Change & the Environment, "What is the 2008 Climate Change Act?", https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/explainers/what-is-the-2008-climate-change-act/#:~:text=The%20Climate%20Change%20Act%20was,target%20set%20by%20a%20country
Jo Adetunji, 2019. 05. 02, "UK becomes first country to declare a 'climate emergency'", The Conversation, 2 May 2019,
Jonathan Watts, 2009. 08. 27, "Chinese legislature passes its first climate change resolution", Guardian, https://www.theguardian.com/environment/2009/aug/27/china-climate-change

Joseph R. Biden, Jr., (2021), “Executive Order 14057—Catalyzing Clean Energy Industries and Jobs Through Federal Sustainability”, https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14057-catalyzing-clean-energy-industries-and-jobs-through-federal

Matti Goldberg et al., (2025), “Five things to know about the U.S. withdrawal from the Paris Agreement”.

National Low Income Housing Coalition, (2025), “House Select Committee on the Climate Crisis Releases Final Report; Includes Disaster Housing Recovery Coalition Priorities”, https://nlihc.org/resource/house-select-committee-climate-crisis-releases-final-report-includes-disaster-housing#:~:text=House%20Select%20Committee,Dec%2019%2C%202022

WANG Qingyi, ‘2023 China Energy Data’, (2024), https://www.igdp.cn/wp-content/uploads/2024/07/2024-07-15-IGDP-Data-Manual-EN-2023-Energy-Data.pdf

## [보도자료 등 정부 문서]

### 국내 문서

국가인권위원회, 2025.6.26., 「인권위,“국제기준 부합하는 온실가스 감축목표 수립 권고, 미래세대 부담 최소화 강조”」

국회사무처, 2025. 05. 22, 「국회본회의회의록 제346회 제11차」

기후변화협약대책특별위원회, 2002. 10, 「기후변화에관한국제연합기본협약에대한 교토의정서비준동의안에 대한 의견서」

대한민국 정책브리핑, 2009. 12. 18, 「이 대통령 “기후변화 문제 ‘나부터’ 행동해야」

대한민국국회사무처, 1993. 11. 26, 「외무통일위원회회의록 제165회-외무통일제8차」

_____, 2002. 10. 30, 「국회본회의회의록 제234회 제12차」

대한민국정부, 2002. 07. 11, 「기후변화에관한국제연합기본협약에대한 교토의정서비준동의안」

_____, 2016. 09. 01, 「파리협정 비준동의안」

외교부, 2020. 12. 31, 「우리나라 국가온실가스감축목표[NDC] 및 장기저탄소발전전략

[LEDS] 유엔기후변화협약사무국 제출」
_____, 2020. 12. 31,「우리나라 국가온실가스감축목표[NDC] 및 장기저탄소발전전략 [LEDS] 유엔기후변화협약사무국 제출」
외교통일위원회, 1993. 11,「기후변화에관한국제연합기본협약비준동의서 심의보고서」
_____, 2016. 10,「파리협정 비준동의안【정부 제출】검토보고서」
주독일 연방공화국 대한민국 대사관 본분관, 2020. 10. 07,「교토의정서에 대한 도하 개정안(Doha Amendment) 연내 발효」
통일외교통상위원회, 2002. 10,「기후변화에 관한 국제연합기본협약에 대한 교토의정서비준동의안 검토보고서」
환경부, 2016.06.「교토의정서 이후 신 기후체제-파리협정 길라잡이」.
_____, 2021. 08. 30,「2050 탄소중립을 향한 경제·사회 전환 법제화 탄소중립기본법 국회 통과」
_____, 2025.02.24.「2035 국가 온살가스 감축목표 수립 추진 상황 및 계획」,『제2기 탄녹위 출범식 및 전체회의 발표자료 2』.

**해외 문서**

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (독일 연방 경제기후보호부), “Energiekonzept für eine umweltschonende, zuverlässige und bezahlbare Energieversorgung”
Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, “Klimaschutzplan 2050: Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung”
Climate Change Committee of UK (2020), “CCC Insights Briefing 1-The UK Climate Change Act”
Climate Change Committee of UK, (2024), “2024 Progress Report to Parliament”
Donald J. Trump (2nd Term), (2025), “Executive Order 14148—Initial Rescissions of Harmful Executive Orders and Actions”, https://www.presidency.ucsb.edu/documents/executive-order-14148-initial-rescissions-harmful-executive-orders-and-actions
DECISION No 406/2009/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce

their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020

Environment, Food and Rural Affairs Committe of UK, (2023), "ONS Response to Behaviour Change report"

European Commission, 1998. 01. 26, "2106th Council meeting ENVIRONMENT Luxembourg, 16-17 June 1998"

Ministry of Public Security of the People's Republic of China, 'Full Text: Responding to Climate Change: China's Policies and Actions', https://www.mps.gov.cn/n2255079/n6865805/n7355748/n7355818/c8188690/content.html

The White House, (2009). "President to Attend Copenhagen Climate Talks"

_____, (2001), "Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts"

_____, (2010), "President Obama Sets Greenhouse Gas Emissions Reduction Target for Federal Operations"

_____, (2015), "Executive Order -- Planning for Federal Sustainability in the Next Decade"

_____, (2015), "FACT SHEET: U.S. Reports its 2025 Emissions Target to the UNFCCC"

_____, (2017), "President Trump Announces U.S. Withdrawal From the Paris Climate Accord"

_____, (2024), "FACT SHEET: President Biden Sets 2035 Climate Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs, Reducing Costs for All Americans, and Securing U.S. Leadership in the Clean Energy Economy of the Future"

_____, (2025), "PUTTING AMERICA FIRST IN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL AGREEMENTS"

_____, (2025), "President to Attend Copenhagen Climate Talks"

UK Government, "United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland's 2035 Nationally Determined Contribution Presented to Parliament by the Secretary of State for Energy Security and Net Zero by Command of His

Majesty”
United States Executive Order No. 13,514, 3 C.F.R. 273 (2010), reprinted as amended in 42 U.S.C. § 4321 note (2012), archived at FedCenter.
U.S. Department of State, 2025. 05. 20, “On the U.S. Withdrawal from the Paris Agreement”
中华人民共和国国家发展和改革委员会 (중화인민공화국 국가발전개혁위원회, National Development and Reform Commission) ‘十三五”时期 , 我国单位GDP能源消耗降低13.2%
脱炭素ポータル(일본 환경성), “日本の新たな温室効果ガス削減目標(NDC) とGX推進政策について(1/2)”

## [웹사이트]

Asia Pacific Energy Portal, https://policy.asiapacificenergy.org/node/2918
Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), https://www.bundesumweltministerium.de/
Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz(BMJV)- Gesetze im Internet https://www.gesetze-im-internet.de/
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE), https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Navigation/DE/Home/home.html
Committee of UK, https://committees.parliament.uk/committee/62/environmental-audit-committee/publications/reports-responses/
Environment and Climate Change Committee of the Government of UK, https://publications.parliament.uk/pa/ld5803/ldselect/ldenvcl/64/6402.htm
Environmental Audit Committee of the Government of UK, https://committees.parliament.uk/committee/62/environmental-audit-committee/
INDC, https://www4.unfccc.int/sites/submissions/indc/Submission%20Pages/submissions.aspx
US Senate, https://www.senate.gov/legislative/votearama.htm
UNFCCC, https://unfccc.int/NDCREG

原子力問題調査特別委員会の会議録議事情報一覧 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_kaigiroku.nsf/html/kaigiroku/0265_l.htm
국회상임위원회 및 특별위원회, https://committee.na.go.kr:444/cmmit/cmitInfo/cmmitInfoSpcList/listHistory.do?menuNo=2000126
세계법제정보센터, https://world.moleg.go.kr/web/wli/nationReadPage.do?ISO_NTNL_CD=EU
외교부, https://www.mofa.go.kr/www/wpge/m_20150/contents.do

## [의회 자료]

### 국내 법률(안)

[140504] 기후변화에관한국제연합기본협약비준동의안(정부)
[2002040] 파리협정 비준동의안(정부)
[2101198] 기후위기 비상 대응 촉구 결의안(한정애의원 등 48인)
[2101312] 기후위기 비상선언 결의안(김성환의원 등 109인)
[2101645] 탈탄소 사회로의 전환을 위한 기후위기대응 및 특별위원회 설치 결의안(강은미의원 등 12인)
[2103762] 기후위기 비상선언 및 대응 촉구 결의안(임이자의원 등 21인)
[2104133] 기후위기 비상 대응 촉구 결의안(대안)(환경노동위원장)
[2208898] 기후위기 특별위원회 구성의 건(의장)

### 해외 법률(안)

「독일연방기후보호법(Bundes-Klimaschutzgesetz, 2019년 12월 12일 제정)」의 번역본(국회도서관), https://law.nanet.go.kr/foreignlaw/foreignIndex/foreignIndexView.do?countPerPage=10&cn=TLAW1202100327
독일연방기후보호법(Bundes-Klimaschutzgesetz, 2021년 8월 18일 개정), https://www.konetic.or.kr/user/P/PD/PD001_R01.do?cntnsSn=9050&cntnsId=PD000001
「영국 2008 기후변화법-2008년 제정 원문」의 번역본(세계법제정보센터), https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslXmlViewerPage.do?DLD_CFM_NO=07MBLU3U6JVGV58NF1YX&FL_SEQ=95183

「영국 2008 기후변화법-2019년 개정」 번역문(한국법제연구원), https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgslInfoReadPage.do?CTS_SEQ=3091&AST_SEQ=305

DECISION No 406/2009/EC OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 23 April 2009 on the effort of Member States to reduce their greenhouse gas emissions to meet the Community's greenhouse gas emission reduction commitments up to 2020

Regulation (EU) 2018/842 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement and amending Regulation (EU) No 525/2013

Regulation (EU) 2023/857 of the European Parliament and of the Council of 19 April 2023 amending Regulation (EU) 2018/842 on binding annual greenhouse gas emission reductions by Member States from 2021 to 2030 contributing to climate action to meet commitments under the Paris Agreement, and Regulation (EU) 2018/1999 (Text with EEA relevance)

Gesetz zu dem Protokoll vom 11. Dezember 1997 zu dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. Mai 1992 über Klimaänderungen(기후변화에 관한 유엔 기본협약에 대한 1997년 12월 11일 의정서(교토의정서)에 관한 법률), BGBl. II

Gesetz zu dem Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen vom 9. über Klimaänderungen(1992년 5월 9일 기후변화에 관한 유엔 기본협약에 관한 법률), BGBl. II

H.Con.Res.29 — 119th Congress (2025-2026) Expressing support for the withdrawal of the United States from the Paris Agreement

House Select Committee on the Climate Crisis, 2020. 06. 30, "Select Committee Democrats Release 'Solving The Climate Crisis', A Congressional Roadmap For Ambitious Climate Action"

H. Rept. 111-709 - FINAL STAFF REPORT FOR THE 111TH CONGRESS SUBMITTED BY MR. MARKEY, CHAIRMAN, SELECT COMMITTEE ON

ENERGY INDEPENDENCE AND GLOBAL WARMING
H.R.2454 - American Clean Energy and Security Act of 2009, 111th Congress (2009-2010)
H.Res.109 - Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal. 116th Congress (2019-2020)
H.Res.211 — 105th Congress (1997-1998) Expressing the sense of the House of Representatives regarding the conditions for the United States becoming a signatory to any international agreement on greenhouse gas emissions under the United Nations Framework Convention on Climate Change
H.Res.68 — 119th Congress (2025-2026) - Expressing strong disapproval of the President's announcement to withdraw the United States from the Paris Agreement
S.J.Res.8 - A joint resolution recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal.116th Congress (2019-2020)
S.Res.36 — 119th Congress (2025-2026) - A resolution expressing the sense of the Senate that the United States, States, cities, Tribal nations, businesses, institutions of higher education, and other institutions in the United States should work toward achieving the goals of the Paris Agreement
S.Res.98 - A resolution expressing the sense of the Senate regarding the conditions for the United States becoming a signatory to any international agreement on greenhouse gas emissions under the United Nations Framework Convention on Climate Change
UK Government, (2022), "Government Response Lords ECC Report 20221212"
UK Government, "Climate Change Act 2008"
京都議定書目標達成計画(교토의정서 목표달성계획)
地球温暖化対策の推進に関する法律(지구온난화완화대책 추진에 관한 법률)
地球温暖化対策の推進に関する法律の一部を改正する法律 (지구온난화대책의 추진에 관한 법률의 일부를 개정하는 법률)
地球温暖化対策計画(지구온난화대책, Plan for Global Warming Countermeasures)
地球温暖化対策推進大綱(지구온난화대책추진대강)

脱炭素成長型経済構造への円滑な移行の推進に関する法律 (탈탄소 성장형 경제구조로의 원활한 이행 추진에 관한 법률

**기타 자료**

Nuala Burnet & Iona Stewart (2025), "The UK's Plans and Progress to Reach Net Zero by 2050". UK House of commons Library

"Resolution of the 14th German Bundestag, adopted at its 236th session on 16 May 2002, Printed Paper 14/9052: 2002 World Summit on Sustainable Development in Johannesburg: Helping Sustainable Development Achieve a Breakthrough"

Schlußbericht der Enquete-Kommission "Schutz der Erdatmosphäre" zum Thema: Mehr Zukunft für die Erde - Nachhaltige Energiepolitik für dauerhaften Klimaschutz (G-SIG: 13000085)

U.S. Congress Research Service, (2017), "Climate Change: Frequently Asked Questions About the 2015 Paris Agreement"

[유엔 자료]

**유엔 문서**

Doha amendment to the Kyoto Protocol, 2021.

KYOTO PROTOCOL TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE, 1998.

UNFCCC, 「The United States' Nationally Determined Contribution Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2030 Emissions Target」

_____, 「The United States' Nationally Determined Contribution Reducing Greenhouse Gases in the United States: A 2035 Emissions Target」

**각국의 유엔제출 문서**

China's Achievements, New Goals and New Measures for Nationally Determined Contributions

ENHANCED ACTIONS ON CLIMATE CHANGE: CHINA' S INTENDED NATIONALLY DETERMINED CONTRIBUTIONS

Submission of Japan's Intended Nationally Determined Contribution (INDC)

SUBMISSION BY LATVIA AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

UK Government, "United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland's Nationally Determined Contribution Presented to Parliament by the Secretary of State for Business, Energy, and Industrial Strategy by Command of His Majesty"

UK Government, "United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland's Nationally Determined Contribution"

United States Nationally Determined Contribution, (2021), "U.N. Framework Convention on Climate Change"

Update of the NDC of the European Union and its Member States-SUBMISSION BY GERMANY AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

Update of the NDC of the European Union and its Member States-SUBMISSION BY SPAIN AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

Update of the NDC of the European Union and its Member States-SUBMISSION BY SPAIN AND THE EUROPEAN COMMISSION ON BEHALF OF THE EUROPEAN UNION AND ITS MEMBER STATES

기후위기와 탄소중립 대응 Ⅳ
주요국의 국가감축목표 논의동향과 국회의 역할

| | |
|---|---|
| 발간일 | 2025년 9월 |
| 발행처 | **국회예산정책처**<br>서울특별시 영등포구 의사당대로 1<br>(tel 02 · 2070 · 3114) |
| 디자인·인쇄 | 더서울미디어(주) (tel 02 · 2274 · 3588) |

ISBN 979-11-6799-229-1 (93350)
ⓒ 국회예산정책처, 2025

국민을 지키는
미래로 나아가는 국회

(07233)서울특별시 영등포구 의사당대로 1
Tel. 02-2070-3114 www.nabo.go.kr

| | |
|---|---|
| 발간등록번호 | 31-9700527-002176-01 |
| ISBN | 979-11-6799-229-1 (93350) |

대한민국국회
THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOREA