

## 2050 탄소중립을 위한 파리협정 이행과 우리의 과제

최 재 철

재단법인 기후변화센터 공동대표, 전 기후변화대사

### 국문초록

글로벌 기후위기 대응을 위해 2015년 채택된 파리협정은 2021년부터 본격 이행에 들어갔다. 파리협정은 193개 당사국이 ‘상이한 국가 여건에 비추어 공통적이지만 그 정도에 차이가 나는 책임과 각자의 능력(CBDR/RC/NC)’이란 기본 원칙에 따라 매5년마다 ‘국가결정기여(NDC)’라는 온실가스 감축목표를 포함한 기후위기 대응계획을 제출하고 이행 성과를 매2년마다 보고하도록 하고 있다. 전 세계 온실가스 80%가량을 배출하는 G20 회원국을 비롯한 전 세계 140여 개국이 협정 기본 원칙을 고려하여 2050년, 2060년 또는 2070년을 탄소중립 목표년도로 제시하였다. 1992년 채택된 유엔기후변화협약에 따라 개도국으로 분류되었던 한국은 파리협정 협상과정에 선진국과 개도국의 명시적 구분 없이 각국의 역량과 여건에 따라 자발적으로 기후행동을 취하는 체제를 지지하면서 기존 선진국과 차별화된 입지를 확보하였다. 2020년 10월 한국 대통령의 2050 탄소중립선언은 파리협정이행을 위한 한국의 지위를 기존 선진국과 동일 선상에 두는 대단히 의욕적인 정책 전환이었다. NDC 목표의 후퇴금지 원칙을 담고 있는 파리협정의 규범을 고려할 때 5월에 출범하는 신정부의 역할이 매우

중요하다. 신정부는 기존 선진국들이 60여 년에 걸쳐 도달하려는 탄소중립목표를 불과 30년 만에 달성하겠다고 국제적으로 공언한 문 정부의 약속을 실질적으로 이행해 나가야 한다. 이를 위해 신정부는 좌우 진영대립을 벗어나서 우리 실정에 부합하는 혁신적이고 창의적인 기후 대응 정책을 마련하고 이행해야 한다. 국제 사회에서 말과 행동이 다른 ‘기후 악당’이란 오명에서 벗어나야 할 과제가 신정부 앞에 놓여 있다.

**Keywords:** 파리협정, CBDR/RC/NC, NDC, 2050탄소중립, 기후악당

## I. 들어가는 말

지난 2년간 지구촌은 코로나 팬데믹으로 인해 유례없는 위기를 겪었다. 과학기술과 의학의 획기적 진보에도 불구하고 코로나 위기는 아직 진행형이다. 코로나 바이러스의 발생 배경에는 인간의 활동에 기인한 기후변화와 생태계 훼손이 있다는 전문가들의 분석과 진단이 뒤따랐다. 당면한 글로벌 보건 위기와 이로 인한 경제적 불황을 벗어나기 위한 대안으로 ‘뉴딜(New Deal)’ 또는 ‘더 나은 재건(Build Back Better)’ 같은 정책들이 EU, OECD 등에서 제시되었다. 이러한 정책들의 핵심에는 우리 삶의 토대를 위협하는 기후 위기와 생태계 훼손을 극복하고자 하는 대응 방안들이 자리잡고 있다.

21세기에 들어서 가속화되는 기후위기에 대해 살펴보자. 세계기상기구(WMO)에 따르면 2013년에서 2021년이 산업혁명 이후 무더웠던 10개년에 속하며 2019년과 2020년이 가장 무더운 해였다고 한다.<sup>1)</sup> 온난화(warming)와 잦은 기상이변(extreme weather)으로 상징되는 기후변화의 원인은 이산화탄소(CO<sub>2</sub>)를 비롯한 온실가스의 대기중 농도가 높아지기 때문이다. 인간이

---

1) <https://public.wmo.int/en/media/press-release/2021-one-of-seven-warmest-years-record>

본격적으로 화석연료를 사용하기 시작한 산업혁명을 분기점으로 살펴볼 때 대기중의 온실가스 농도는 19세기 중반 285ppm(parts per million)에서 2022년 초에 419ppm으로 높아졌으며 이로 인해 지구 평균온도는 산업혁명 이전 대비 1.1℃ 정도 상승하였다.<sup>2)</sup> 유엔기후변화협약(UNFCCC)체제는 지구 온난화를 야기하는 온실가스의 종류로 이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 메탄(CH<sub>4</sub>), 아산화질소(N<sub>2</sub>O) 및 4개 산업용 가스 등 7개 온실가스를 규제 대상으로 정하였다. 온실가스별 글로벌 배출량 비율을 살펴보면 CO<sub>2</sub> 76%, 메탄 16%, 아산화질소 6%, 산업용 가스 2% 등이다. 경제 부문별로는 전기/열 생산 25%, 농·목축/임업 24%, 산업 21%, 교통 14%, 건물 6%, 기타 에너지 10%로 구성된다. 국가별로는 중국 30%, 미국 15%, EU+영국 9%, 인도 7%, 러시아 5%, 일본 4%, 나머지 국가 30%로 구성된다.<sup>3)</sup>

## II. 파리협정: 탄소중립을 위한 글로벌 기후협력 토대

2021년부터 파리기후협정 체제가 본격 이행에 들어갔다. 코로나 팬데믹으로 인해 1년 연기되어 2021년 11월 영국 글래스고우에서 열린 기후변화협약 제26차 총회(COP 26)에서 파리협정 이행에 필요한 제반 규칙들이 마무리되었고 급세기 말까지 지구 평균온도 상승을 1.5℃로 억제하기 위한 2050 탄소중립과 석탄화력발전의 단계적 철폐 등 주요 정책 제안들이 발표되었다. 2015년 12월 파리에서 채택되어 2021년부터 이행에 들어간 파리협정이 유엔기후변화협약(UNFCCC) 및 교토의정서(Kyoto Protocol)와 어떤 관계가 있으며 무슨 내용으로 구성되었는지를 살펴보겠다.

---

2) <https://gml.noaa.gov/ccgg/trends/weekly.html>

3) 온실가스 배출통계는 인용 자료별로 상이함을 고려하여 2015년 파리협정 채택과정에 대부분의 국가들이 사용한 IPCC(2014) 제5차보고서의 자료를 인용하였다.

## 1. 유엔기후변화기본협약(UNFCCC)과 교토의정서(Kyoto Protocol)

1992년에 채택되어 1994년에 발효한 유엔기후변화협약은 ‘대기 중의 온실가스 농도의 안정화(stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere)’를 궁극적 목적으로 하고 있다. 1997년에 채택되어 2005년에 발효한 교토의정서는 온실가스 배출의 역사적 책임을 지닌 선진국(1990년 기준 OECD 24개 회원국), 러시아 및 동구권 국가들이 포함된 협약 부속서 I 당사자들이 제1차 공약기간(2008년~2012년)동안 평균 배출량을 1990년도 수준에서 최소한 5% 감축하도록 규정하고 있다. **부속서 I 국가들의 온실가스 감축 목표 달성을 지원하기 위하여 공동이행(Joint Implementation), 청정개발체제(Clean Development Mechanism) 및 배출권거래(Emissions Trading)로 구성된 유연성 체제를 도입하고 있다.** 그러나 교토의정서는 선진국들에 대한 강제적 감축의무 부여와 목표 미달성시의 패널티 부여 등으로 인해 미국의 비준 거부<sup>4)</sup>를 초래하였고 일본, 러시아 등의 제2차 공약기간 불참 선언 등으로 소기의 목적을 달성하지 못한 채 2020년 종료되었다.

## 2. 파리협정(Paris Agreement)

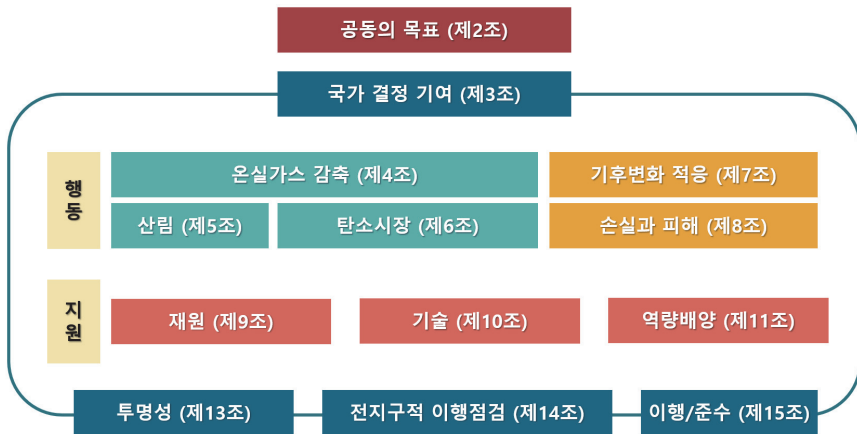
**파리협정은 기후변화협약에 따라서(under the UNFCCC) 채택된 법적 문서이다.** 따라서 기후변화협약의 궁극적 목적을 달성하기 위하여 구체적이며 포괄적인 조항들을 포함하고 있다. 선진국 중심의 교토의정서와는 달리 모든 국가가 협정의 목적 달성을 위해 의무를 이행하여야 한다. **국가별 목표 작성과 이행을 위하여 하향식(top down) 접근 방식을 취한 교토의정서와는 달리 파리협정은 상향식(bottom up) 접근방식을 채택하고 있다.** 이러한 이유로 파리협정은 2015년 12월 12일 채택 이후 2016년 11월 4일 발효에 이르기까지

---

4) 2001년 3월 George Bush 미국 대통령은 교토의정서가 미국 경제에 ‘심각한 해(serious harm)’를 끼칠 수 있다면서 의정서의 비준 거부를 선언하였다.

불과 1년이 채 걸리지 않았다. 1997년 12월에 채택된 교토의정서가 2005년 2월 발효까지 무려 7년 이상이 걸린 점과 비교할 때 파리협정에 대한 선진국과 개발도상국들의 폭넓은 지지를 확인할 수 있다. 기후변화협약과 교토의정서에 의한 과도기 이행 체제가 2020년 말로 종료되고 2021년부터 파리협정 체제가 본격 이행에 들어갔다.

2022년 3월 현재 193개 국가(EU 포함)가 참여하고 있는 파리협정의 주요 구조는 아래와 같이 부문별로 정리할 수 있다.



파리협정은 3개 목적을 제시하여 기후변화협약의 추상적 목적을 보완하고 있다. ① 지구평균기온 상승을 산업화 이전 대비 2℃ 훨씬 미만 유지와 1.5℃ 상승 제한 추구, ② 기후변화의 부정적 영향에 대한 적응과 회복력 증진, ③ 금융의 흐름을 저탄소 기후 탄력적 발전 방향으로 유도라는 목표로 구체화하였다.<sup>5)</sup> 그리고 온실가스 배출원에 의한 인위적 배출과 흡수원에 의한 제거 간의 균형을 의미하는 기후 또는 탄소 중립을 금세기 하반기에 달성할 것을 제시하였다. 이와 관련하여 1.5℃ 온난화에 관한 과학적 연구결과가 미

5) 파리협정 제2조 제1항 참조

흡한 점을 감안, IPCC에 1.5℃ 온난화의 영향과 글로벌 온실가스 배출경로에 관한 특별 보고서를 2018년에 제공할 것을 요청하였다.

파리협정은 모든 당사자에게 협정 조문의 이행 의무를 부과하고 있다. **중전의 선진국과 개도국이란 이분적 체제를 벗어나 모든 국가가 “서로 다른 국가 여건에 비추어, 형평성과 공통적이지만 그 정도에 차이가 나는 책임과 각자의 역량” 원칙을 반영하여 협정을 이행하여야 한다.**<sup>6)</sup> 모든 당사자는 파리협정 목적을 달성하기 위한 약속을 스스로 결정하고 이를 ‘국가결정기여(NDC)’에 담아 매5년마다 기후변화협약 사무국에 통보하여야 한다.<sup>7)</sup>

파리 협정은 기후위기에 대응하기 위한 행동으로 온실가스 감축뿐만 아니라 이미 지구평균온도가 산업화이전 대비 1℃ 이상 상승하고 있는 현실에 적응하기 위한 역량과 회복력 증진을 제시하고 있다. 특히 기후위기에 취약한 개발도상국들은 국가결정기여(NDC) 이행을 위하여 선진국들로부터 자원, 기술, 역량배양 등의 지원을 받을 수 있다. 각 당사자는 자신이 제시한 NDC 이행 실적을 강화된 투명성(Enhanced Transparency) 체제하에서 평가를 받게 된다. 글로벌 차원의 파리협정 이행성과 점검은 매5년 단위로 ‘전 지구적 성과점검(global stocktake)’이란 이름으로 진행되며 제1차 성과점검은 2023년에 있을 예정이다.

---

6) 파리협정 제2조 제2항; This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances.

7) 파리협정 제3조와 제4조 제2항에 따라 “국가결정기여”(Nationally Determined Contributions: NDC)를 작성하여 매5년 단위로 UNFCCC에 통보하여야 한다.

### III. 주요국가의 탄소중립 목표설정과 이행 정책 현황

#### 1. IPCC 특별보고서 발표:2050 탄소중립목표 설정 배경

기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)<sup>8)</sup>는 2018년 10월 인천 송도에서 가진 제44차 총회에서 ‘**1.5℃ 지구온난화(Global Warming of 1.5℃)**’에 관한 **특별보고서**를 채택하였다. 특별 보고서는 산업화 이전대비 평균기온 2℃ 상승과 1.5℃ 상승 시 예상되는 피해 규모와 파급효과를 비교하여 볼 때 **1.5℃ 상승 이내로 억제하여야만 예측 가능한 지속 발전이 가능하다고 강조하였다**. 그리고 이미 1℃이상의 평균기온 상승이 이루어진 점을 감안할 때, 2030년까지 2010년대 온실가스 배출량을 45% 줄이고 **2050년까지 CO<sub>2</sub> 배출량을 순제로(net zero)로 만들어야만 1.5℃ 상승 억제 목표를 달성할 수 있다고 밝혔다**. 2℃ 상승 억제 목표를 달성하기 위해서 2070년까지 순배출 제로를 만들어야 함과 비교할 때 탄소중립 목표를 무려 20년 앞당겨야 한다는 배출 경로를 제시하였다.

2018년 11월 폴란드 카토비체에서 열린 COP 24에 제출된 IPCC 특별보고서에 대한 국가별 반응은 지지와 비판 그룹으로 나뉘어졌다. 열띤 논의 끝에 채택된 COP 24 결정문은 IPCC 특별보고서에 담긴 내용을 환영하는 것이 아닌 IPCC가 2015년 COP 21에서 요청한 작업을 완료한 것을 환영한다는 것이었다.<sup>9)</sup> 미국, 사우디, 러시아 등 비판 그룹의 입장 때문이었다. IPCC는 2022년 11월 이집트 샤름 엘셰이크(Sharm el-Sheik)에서 개최되는 제27차 기후변화총회(COP 27) 이전에 제6차 평가보고서를 발표할 계획이다. IPCC

---

8) IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change): 기후변화의 원인과 영향을 평가하고 국제적 대응책 마련을 위해 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)에 의해 1988년 수립되었다. 3개 실무그룹과 1개의 Task Force로 구성되어 있으며 5년~7년 주기로 발간되는 IPCC 보고서 작성에는 전 세계 3,000여 명의 전문가들이 참여한다.

9) UNFCCC, Decision 1/24, IV. Para.26; Welcomes the timely completion of the IPCC Special Report on Global Warming of 1.5℃ in response to the invitation from Parties in decision 1/CP.21.para.21

제6차 평가보고서를 구성하는 제1 실무작업반의 6차 보고서가 2021년 8월에 발표되었고 제2 실무작업반과 제3실무작업반의 보고서는 2022년 3월과 4월에 각각 발표되었다. 이들 3개 실무작업반의 보고서는 각국이 제출한 NDC를 제대로 이행한다고 하더라도 1.5℃ 상승이 예상보다 10년 빠른 2040년대에 일어날 수 있다고 전망하였다. 온난화로 인한 돌이킬 수 없는 피해를 방지하기 위한 기회의 문이 닫히기 전에 각국은 온실가스 감축과 기후변화 적응 노력을 강화하여야 한다고 강조하고 있다.

## 2. 1.5℃ 목표 확산을 위한 국제적 노력

1.5℃ 상승 억제를 위한 2050 탄소중립 목표 확산 노력은 UN, EU 및 군소 도서국 그룹 중심으로 활발히 전개되었다. Antonio Guterres UN 사무총장은 2019년 9월 유엔 기후행동 정상회의(UN Climate Action Summit)를 개최하여 70여 개국으로부터 2050 탄소중립 약속을 이끌어냈다.<sup>10)</sup>

2019년 12월 출범한 EU 집행위원회(위원장: Ursula von der Leyen)는 2050 탄소중립을 핵심으로 하는 ‘유럽 그린 딜(European Green Deal: EGD)’을 새로운 성장 전략을 제시하였다. 그리고 2050 탄소중립 목표 달성을 위한 중간 경로인 2030년 온실가스 감축 목표를 기존의 1990년 대비 40%에서 최소 55% 이상으로 상향 조정하는 내용의 유럽 기후법(European Climate Law)을 2021년 6월에 제정하였다. 2030년 감축목표 상향에 따라 EU의 핵심 정책 수단인 배출권 거래제도(ETS)를 개편하고 재생에너지 보급과 에너지 효율성 목표를 상향하였다. 이러한 과정에 나타날 탄소 누출(carbon leakage) 방지와 시장에서의 EU 기업의 경쟁력 보호 등을 위하여 탄소국경조정제도(Carbon Border Adjustment Mechanism: CBAM)도입을 추진하고 있다. 온실가스 감축 목표가 낮고 기후 대응 노력이 미흡한 국가들로부터 수입되는 상품에 대해 EU 기업들과 동등한 기후 비용을 부과하겠다는 것이다. EU가

---

10) <https://www.un.org/en/climatechange/2019-climate-action-summit>



Brexit 위기를 극복하기 위해 제시한 유럽 그린딜(EGD)은 2020년 발생한 코로나 팬데믹, 가속화되는 기후 위기 등과 맞물리면서 국제 사회의 주목과 긍정적인 평가를 받았다.<sup>11)</sup>

아시아 대륙에서는 중국이 탄소중립 목표설정의 선두 주자로 나섰다. 중국 시진핑 주석은 2020년 9월 유엔총회에서 **2060 탄소중립 목표와 함께 2030년 이전에 온실가스 배출정점(emissions peak)을 이루겠다고** 선언하였다. 중국이 기존 선진국 그룹보다 10년 늦은 2060년을 탄소중립 목표연도로 설정한 이유는 파리협정에 반영된 서로 다른 국가 여건을 고려하고 공동의 그러나 차별화된 책임과 각자의 역량 원칙에 근거한 것으로 밝혔다. 후속 조치로 중국의 CO<sub>2</sub> 총배출량의 40%를 점하는 2,200여 개의 석탄화력발전소를 대상으로 하는 전국 단위 배출권 거래시장을 2021년 7월 개장하였다.

중국의 뒤를 이어 2020년 10월 초 일본 스가(Suga) 총리는 탄소배출 감축을 새로운 성장원으로 하는 **사과의 전환과 함께 2050 탄소중립 목표를 선언**하였다. 후속 조치로 2030 NDC 목표를 2013년 대비 23% 감축에서 46% 감축으로 상향하고 2050년 에너지 믹스 목표를 재생에너지 50~60%, 원자력과 CCUS를 겸비한 화력발전 30~40%, 수소/암모니아 10% 등으로 제시하였다. **2021년 5월 EU와 녹색 동맹을 체결하여 2050 탄소중립을 위한 공동협력 방안을 모색하고 국제 탄소시장을 활용하여 1억 탄소 톤을 감축**하겠다고 밝혔다. 일본은 2010년대부터 국제 온실가스 감축 협력사업으로 개발하여 온 공동 크레딧체제(Joint Crediting Mechanism: JCM)를 파리협정 체제하의 국가 간 협력사업 유형으로 추진하면서 2021년 말까지 17개 개발도상국과 양자 협력을 체결하고 국제탄소시장 출범을 선도하고 있다.

트럼프 행정부하에서 파리협정을 탈퇴하였던 미국은 2021년 1월 20일 바이든 대통령 취임과 함께 파리협정에 복귀하였다. 2021년 4월 22일 지구의 날을 맞이하여 세계 40개국 정상을 초청하여 기후정상회의(Leaders Summit

---

11) EU 그린 딜의 추진현황: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en)

on Climate)를 개최하고 미국의 2050 탄소중립과 중간 경로인 2030 NDC 목표를 2005년 대비 50~52% 감축으로 제시하였다.<sup>12)</sup> 기후위기 대응과 일자리 창출을 위한 인프라 예산 1.2조 달러를 집행하면서 추가 재원으로 2~3조 달러 규모의 사회복지형 'Build Back Better' 예산을 위해 의회와 협의 중에 있다. 그리고 현재 3%에 불과한 태양광 비중을 2035년까지 40%로 확대하겠다는 야심적인 목표를 제시하였다.

탄소중립목표 채택을 주저하던 일부 G20 국가들도 2021년 11월 영국 글래스고우에서 개최된 기후변화 총회(COP 26)를 계기로 탄소중립 목표연도를 제시하였다. 미국과 영국의 강한 압력을 받은 호주는 2050년을, 터키는 공화국 수립 130주년이 되는 2053년을, 인도네시아, 사우디, 러시아는 2060년도를, 인도는 2070년을 탄소중립 목표연도로 발표하였다. 이로써 세계 온실가스 배출량의 80%를 점하는 G20 회원국들이 모두 탄소중립 목표 대열에 동참하게 되었다.<sup>13)</sup>

## IV. 한국의 2050 탄소중립 목표 선언과 신정부의 과제

### 1. 문재인 정부의 2050 탄소중립 선언과 2030 NDC 목표 상황

문재인 대통령은 2020년 10월 28일 국회 시정 연설에서 2050년 탄소중립 목표를 선언하였다. 중국의 2060 탄소중립 선언과 일본의 2050 탄소중립 선언에 뒤이어 나온 것으로 국제 사회의 많은 관심을 끌었다. 지난 수년 동안 한국은 국내에서의 미흡한 온실가스 감축 활동과 해외 석탄 발전 금융지원으로 국제 사회의 비난을 받아왔다. **G20 국가 중에 호주, 캐나다와 함께 2020**

12) <https://www.state.gov/leaders-summit-on-climate/>

13) <https://www.euronews.com/2021/10/31/g20-leaders-turn-to-climate-change-on-last-day-of-summit-as-focus-shifts-to-cop26>

년 온실가스 감축 약속을 지키지 못한 국가로 분류되었다. 그렇지만 한국에  
게는 기존 선진국들과는 달리 유엔기후변화협약 체제하에서 온실가스 감축 의  
무를 지니지 않은 non-Annex I 그룹에 속한다는 도피처가 있었다.

한국은 파리협정 협상 과정에 선진국과 개도국의 명시적 구분 없이 모든  
국가가 자국의 역량과 여건을 고려하여 자발적인 기후 행동을 취하는 자체  
적 차별화(self-differentiation)를 강조하였다. 세계 10위권의 온실가스 배출국  
가로서 지구 온난화의 역사적 책임을 지닌 기존 선진국들과는 차별화된 책임  
을 지닌다는 의미였다. 이러한 맥락에서 한국은 지난 2015년 6월 30일  
UNFCCC 사무국에 제출한 ‘국가결정기여의향서(INDC)’의 목표를 2030년까지  
배출전망치(Business-As-Usual: BAU) 대비 37% 감축으로 설정하였다.  
그리고 이전의 목표보다 진전(progression)이라는 2014년 기후변화총회  
(COP 20)의 합의 사항을 존중하여 2020년 감축목표(BAU 대비 20% 감축)보  
다 다소 높게 설정하였다. 국제 환경 단체들은 불충분한 목표라고 비난 하였지  
만 에너지 집약적 산업 구조가 높은 국가로서 감내해야 할 비난이었다. 2017  
년 문재인 정부 출범 후 BAU 37% 감축목표는 2019년 10월 제2차 기후변화  
대응 기본 계획 채택에 따라 2017년 배출량 대비 24.4% 감축이라는 절대 목  
표로 전환되어 2020년 말에 UNFCCC 사무국에 통보되었다.

문 정부는 파리협정 제4조 제19항에 따른 2050 장기 저탄소 발전전략  
(LEDS)을 2020년 말까지 제출하기 위해 ‘2050 저탄소사회 비전 포럼’을 운  
영하였다. 정부 부처, 산업계, 녹색성장위원회 등에서 추천한 인사들로 구성된  
비전 포럼은 1년여간의 활동 결과를 바탕으로 2050년 감축목표를 2017년 대  
비 최대 75% 감축에서 최소 40% 감축에 이르는 5개의 시나리오를 제안하였  
다. 그러나 문 정부는 2020년 중반 온라인 공청회 등을 통해 이해관계자의 의  
견이 수렴되었다고 보고 대통령의 10월 28일 국회 시정 연설을 통해 2050  
탄소중립 목표를 선언하고 구체적 이행 방안을 작성하기 위한 ‘2050 탄소중립  
위원회’를 설립하였다.

2021년 5월 30일 출범한 탄소중립위원회는 10월에 2050 탄소중립 시나리

오를 발표한 데 이어 2030년 NDC 목표를 2018년 배출량 대비 40% 감축으로 상향 건의하였다. 이 과정에 한국 국회는 2050 탄소중립과 2030년 NDC 목표를 2018년 대비 35% 이상 감축을 명문화하는 탄소중립 기본법을 제정하였다. 문재인 대통령은 2021년 11월 1일 영국 글래스고우에서 개최된 COP 26 정상회의 세션에서 한국의 상향된 2030 NDC(2018년 배출량 대비 40% 감축)를 발표하였고 12월에 상향된 NDC를 UNFCCC 사무국에 통보하였다. 이로써 한국은 그동안 주장해 왔던 자체적 차별화 접근을 버리고 미국, 영국, EU, 일본 등 기존 선진국들과 온실가스 감축을 위한 동일선상에 서게 되었다고 볼 수 있다.

## 2. 신정부의 과제

온실가스 감축 목표를 담은 NDC는 파리협정 제4조 제2항의 적용을 받는다.<sup>14)</sup> 각국은 협정 제4조 제2항에 따라 NDC 목표 달성을 위한 국내적 조치를 수립하고 이행해야 하는 국제법적 의무를 지닌다. 비록 NDC에 포함된 온실가스 감축목표를 달성하지 못하더라도 목표 달성을 위해 최선을 다하였다는 모습을 보여야 한다. 그리고 앞으로 제출하게 될 NDC는(예: 2035, 2040 등) 협정 제4조 제3항의 규정에 따라 2030 NDC 목표보다 진전된 것이어야 한다.

한국의 2050 탄소중립 목표와 상향된 2030 NDC 목표는 국제 사회에서 찬사를 받을 정도로 의욕적이다. 세계 130여 개국이 2050 탄소중립 목표를 선언하였지만 기존의 선진국을 제외한 대부분 국가는 목표 달성을 위한 선진국의 기후 재원과 기술의 지원을 전제로 하고 있다. 한국과 같이 에너지 집약적 산업과 제조업 비중이 높은 국가는 찾아볼 수 없다. **한국은 2030 NDC 목표 달성을 위해 연평균 4.17%의 탄소배출 감축을 이행해야 한다. 2030 NDC**

---

14) 파리협정 제4조 제2항: Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.

목표 달성을 위한 연평균 감축율이 EU 1.98%, 미국 2.81%, 일본 3.56% 수준임을 감안할 때 우리의 감축목표가 얼마나 야심적인가를 엿볼 수 있다.

파리협정은 각국이 약속한 사항을 제대로 이행하는지를 살펴보는 강화된 투명성 체제<sup>15)</sup>와 이행 촉진적 성격의 의무 준수 제도<sup>16)</sup>를 규정하고 있다. 기후 행동에 대한 상호 신뢰와 확신을 구축하기 위한 강화된 투명성 체제는 매 2년 단위 보고서를 통해 각국의 이행 현황을 검토한다. **투명성 체제하의 제1차 이행보고서를 2024년에 제출하여야 한다.** 한국이 2030 NDC 목표 달성을 위한 제대로 된 정책을 이행하고 있는지를 첫 번째로 평가받는 기회이다.

문 정부가 수립한 의욕적인 기후 목표는 오는 5월에 출범하는 신정부에 의해 본격 이행된다. 신정부가 취할 수 있는 정책 대안의 폭이 그리 넓지 않아 보인다. 지금 정부가 수립한 2050 탄소중립 목표와 2030 NDC 목표(2018년 배출량 대비 40% 감축)를 앞서 설명한 후퇴 금지 합의에 따라 하향 조정할 수 없기 때문이다. 그렇다면 신정부가 우선 적으로 취해야 조치는 NDC 이행 계획의 실행 가능성 검토이다. 석탄발전의 단계적 철폐와 함께 우리 경제를 지탱할 현실적인 에너지 믹스(energy mix)에 대한 합의가 시급하다. 원전과 재생에너지의 활용 확대, 공기업이 독점하는 전력산업과 시장의 분산화 추진 등을 통해 기후위기 대응과 에너지 안보 확보라는 두 마리 토끼를 동시에 잡을 수 있도록 정책의 정합성을 높여야 한다. 이러한 당면과제를 제대로 이행할 수 있도록 해당 분야 정부 조직과 공기업의 개편이 정부 출범 초기에 이루어져야 한다.

우리가 파리협정의 자체적 차별화 접근방식을 뛰어넘어 수립한 의욕적인 2050 탄소중립 목표와 2030 NDC 목표가 우리에게 부메랑이 되어 돌아오지 않도록 해야 한다. 이를 위한 만반의 후속 조치를 취하는 것이 신정부에게 주

---

15) 파리협정 제13조는 상호 신뢰와 확신을 구축하고 파리협정의 효과적 이행을 위한 강화된 투명성체제에 대해 규정하고 있다.

16) 파리협정 제15조는 협정 규정의 이행을 원활하게 하고 준수를 촉진하기 위한 촉진적 성격의 전문가 위원회 구성을 규정하고 있다.

어진 당면과제이다. 우리가 제시한 목표를 어떠한 방식으로 이행할 것인지는 스스로 감당해야 할 몫이다. **파리협정은 우리가 목표 이행을 위해 창의성과 유연성을 발휘할 수 있는 다양한 플랫폼을 제공하고 있다. 파리협정 제6조에 반영된 탄소 가격제(carbon pricing) 도입과 국제탄소시장(global carbon market)이 대표적 사례이다.**<sup>17)</sup> 우리 산업계와 시민사회가 이러한 플랫폼을 잘 이용하여 온실가스 감축의 주역이 될 수 있도록 신정부가 여건을 마련해 주어야 한다. 정부, 산업계, 시민사회단체가 2050 탄소중립 목표의 의미를 이해하고 이행에 힘을 모을 때 국제 사회에서 ‘기후 악당’<sup>18)</sup>으로 낙인찍히는 사례가 다시는 일어나지 않을 것이다. **외고**

---

17) 파리협정 제6조는 국가들 간의 NDC 이행을 위한 자발적 협력 추구를 인정하고 있다. 자발적 협력 추구의 유형으로 제6조 제2항의 국가 간 협력적 접근, 제6조 제4항의 메커니즘 및 제6조 제8항의 비시장 접근을 제시한다.

18) [https://www.climatechangenews.com/2016/11/04/south\\_korea\\_climate\\_villains/](https://www.climatechangenews.com/2016/11/04/south_korea_climate_villains/)