



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제 1214호 | 2016년 10월 27일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 임성호 | www.nars.go.kr

파리기후변화협정의 국회 비준 동의 II: 국회의 세부 점검 과제¹⁾

이혜경*

1. 들어가며

파리기후변화협정 (이하, 파리협정)은 55개국 이상이 비준하고 비준국의 온실가스 배출량이 전 세계 총량의 55%를 넘으면 30일 후에 발효하도록 규정하고 있다. 중국(전 세계 온실가스 배출량의 20.09% 배출), 미국(17.89%), 인도(4.10%), 유럽연합(12.08%), 캐나다(1.95%), 북한(0.23%) 등이 비준하여 2016년 11월 4일 발효하게 되었다.²⁾ 한편 러시아(7.53%), 일본(3.79%), 호주(1.46%), 한국(1.85%) 등은 아직 국내절차를 마무리하지 못하고 있다.

제1차 파리협정당사국총회(CMA1)가 오는 11월 7일부터 18일까지 모로코에서 열릴 예정이며, 국회의 비준이 신속히 이루어지면 우리나라는 첫 총회에 회원국으로 참석하지만, 늦어지면 단순 참관국(observer state)으로 참여하게 된다.

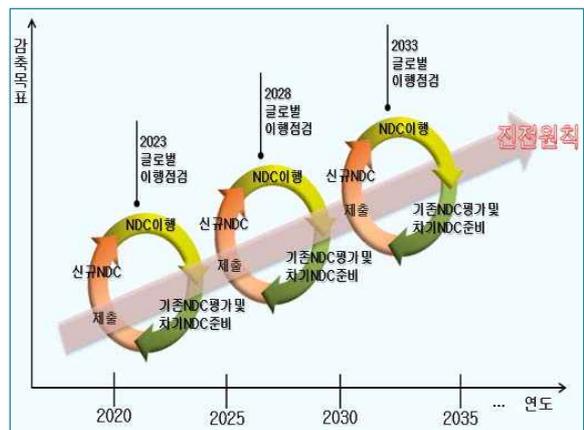
이 글에서는 비준 논의에 있어 국회의 주목해야 할 주요 이슈를 검토해 보고자 한다.

- 1) 이 글은 정민정, 「파리기후변화협정의 국회 비준 동의 I : 법적합의와 대응방향」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처 2016년10월26일에 이어 점검과제를 검토한다.
- 2) 체결 후 발효까지 7년 이상 걸린 교토의정서와 비교해볼 때, 파리협정은 보다 강력한 국제사회의 지지로 체결 후 1년 안에 발효하게 되었다.

2. 파리협정과 국가별 자발적 감축목표 설정

1992년 체결된 유엔기후변화협약을 근거로 1997년 체결된 교토의정서는 미국이 불참하고, 러시아·캐나다·일본 등이 탈퇴함으로써 실효성이 약화되었다. 반면 2015년 체결된 파리협정은 일부 선진국만 온실가스 감축의무를 부담했던 교토의정서와는 달리 선진국과 개도국이 자발적인 계획(Nationally Determined Contributions, NDC)에 따라 온실가스를 감축하도록 하고 있다.

[그림] 파리협정의 국가별 자발적 감축 계획과 진전 원칙



자료: 환경부.

각국의 자발적 감축 계획 (NDC) 불이행시 국제법상 제재가 있는 것은 아니지만, 국제사회의 종합적인 이행점검을 받도록 하고 있으며, 감축목표는 후퇴없는 진전을 이뤄내야 하는 것이 특징이다.

* 사회문화조사실 환경노동팀 입법조사관, 법학박사, 788-4737, hlce@na.go.kr

3. 정부 감축 목표의 세부 점검

(1) BAU 대비 37% 감축 계획의 의미

우리 정부는 2030년 온실가스 배출 전망치(Business As Usual, BAU) 대비 37% 감축 목표를 유엔에 제출하고 야심찬 목표라고 자평하고 있다. 그러나 우리의 계획은 충분, 보통, 불충분 등급 중 불충분(inadequate) 등급으로 평가받는가 하면³⁾ 온실가스를 감축하겠다는 목표가 아니라 사실상 2030년에 1990년을 기준으로 81% 더 배출하겠다는 목표라는 비난까지 받고 있다.⁴⁾

[표] 주요 국가별 온실가스 감축안

국가	목표연도	기준연도	감축률
미국	2025년	2005년	26~28%
EU	2030년	1990년	최소 40%
멕시코	2030년	BAU 대비	25~40%
노르웨이	2030년	1990년	40%
캐나다	2030년	2005년	30%
스위스	2030년	1990년	50%
러시아	2030년	1990년	25~30%
한국	2030년	BAU 대비	37%

주: BAU는 아무런 감축 수단을 쓰지 않았을 때의 배출전망치, EU는 28개국 공통.

자료: 환경부.

우리나라의 감축 목표에 이러한 논란이 있는 이유는 감축률을 단순 비교할 경우 일견 높은 감축 목표를 설정하고 있는 것으로 보이지만, 우리의 감축목표를 미국이나 유럽연합 등과 같이 특정연도를 기준으로 한 절대 감축 목표량으로 분석해보면 실질 목표량은 매우 낮은 수준이기 때문이다. 우리 정부가 2030년 BAU를 850.6백만 톤⁵⁾으로

예상하고 있으므로, 37%감축목표를 적용하면 2030년 우리나라의 배출 목표는 약 535.8백만 톤이라고 할 수 있다. 한편 2015년 우리나라 인벤토리 자료에 따르면 우리나라의 온실가스 배출량⁶⁾은 2005년 556.2백만 톤이다. 따라서 우리나라는 2005년 기준으로 2030년에 3.66%를 감축하겠다고 계획한 것이라 해석할 수 있다. 이를 2005년 기준으로 2030년에 30%를 감축하겠다는 캐나다의 사례와 비교해 볼 때, 우리나라가 기후변화에 대한 역사적 책임을 지는 선진국이 아니며 에너지다소비형 산업구조를 가지고 있음을 고려하더라도, 우리의 목표가 정부의 주장처럼 세계 최고수준인 것으로 보기는 어렵다.

(2) 국제시장 활용 비중(11.3%)을 정한 의미

미약한 감축목표마저도 상당 부분이 국내 감축 계획에서 제외되어 있는 점도 주목해야 한다. 우리나라는 감축 이행시 국제시장을 활용해야 할 의무가 없다. 그럼에도 정부는 2030년 BAU의 11.3%(96백만 톤)를 국제 시장을 활용해 줄이겠다고 발표하였고, 그 구체적인 의미나 시기별 이행 계획을 설명하지 않고 있다.

정부가 우리 기업의 해외 감축사업을 재정적으로 지원하고 그 결과로 우리 기업이 획득한 국제 배출권의 일부를 활용할겠다는 것인지, 우리 기업이 외국의 감축사업에 자발적으로 참여하여 획득한 배출권을 정부가 유상으로 구매하겠다는 의미인지, 정부가 외국기관의 외국에서의 감축배출권을 사오겠다는 것인지, 여러 가지 상황을 혼합하겠다는 것인지, 그 외의 경우를 계획하고 있는지, 그 의미를 명확히 밝혀야 할 것이다.

국회는 11.3% 해외 감축 계획 이행 부담이 국민

3) <<http://climateactiontracker.org/indcs.html>>.

4) 「Hot and bothered」, 『The Economist Special Report: Climate Change』, 28 November 2015.

5) 850.6백만 톤CO₂eq가 정확한 표시이지만 이글에서는 편의상 CO₂eq단위를 생략하였다.

6) 토지이용, 토지이용변화 및 임업(Land Use-Land Use Change and Forestry)을 제외한 통계이다.

에게 세금을 통하여 전가될 가능성, 국내의 저탄소경제 역량강화에 쓸 수 있는 큰 비용을 해외에 투자한다는 점, 파리 협정이 진전의 원칙을 취하고 있어 국내 투자를 우선 하는 것이 장기적인 목표 달성에 유리하다는 점 등을 주목해야 한다.

물론 파리협정 후속 협상에서 새로운 시장메커니즘의 논의가 어떠한 방향으로 진행될지, 그 국제시장가격이 어떻게 형성될지 예상하기 어렵다.⁷⁾ 참고로, 교토의정서체제하의 청정개발체제(Clean Development Mechanism)의 배출권(CERs)은 톤당 20유로에 육박하기도 하고 1유로 미만으로 떨어지기도 하였다. 유럽연합의 배출권 거래제(EU-ETS)의 배출권(EUAs)은 톤당 30유로에 육박하는 경우도 있었으나, 최근 1년간은 3.8유로에서 8유로사이의 가격을 형성하고 있다. 하지만, 유럽연합이 배출권 비축제도(Market Stability Reserve, MSR)를 실시할 예정이고, 프랑스 등이 최저가격을 30유로로 정하는 국내 법안을 논의 중이어서 향후 가격 상승이 예상된다.

여러 가지 불확실성에도 불구하고, 국회는 우리 정부가 11.3%에 해당하는 96백만 톤을 국내에서 감축하지 않고 국제시장을 활용하겠다고 한 계획의 의미를 분석해 볼 필요가 있다. 향후 국제 배출권 가격이 CERs의 중간 가격인 10유로를 형성하고, 현재의 환율과 유사한 환율이 유지된다고 가정해보면, 정부 계획은 1조원 가량의 비용이 주기적으로 소요될 가능성도 있으므로 국회는 여러 가지 리스크(risk)를 신중하게 검토해야 한다. 국회

7) 정부는 지난 9월 국회에 제출한 비준 동의서에서 예산조치가 별도로 필요 없다고 설명하면서, 비용 추계서 미첨부 사유로 “예상되는 비용이 연평균 10억 원 미만이거나 한시적인 경비로서 총 30억 원 미만인 경우” 및 “의안의 내용이 선언적·권고적 형식으로 규정되는 등 기술적으로 추계가 어려운 경우”에 해당한다고 근거를 제시한 바 있다.

가 비준하면 파리협정은 국내법과 같은 효력을 지니게 되고, 협정의 이행을 위해 필요한 예산 계획까지 함께 묵인하는 결과를 초래할 수 있기 때문이다.

(3) 산업부문 감축률을 12%로 제한한 의미

정부는 37%의 감축목표를 발표하면서 산업계의 부담을 12%로 제한한다고 밝힘으로써 산업계의 부담을 상당부분 완화시켜 주었다.⁸⁾ 문제는 산업부문에서 줄인 부담은 불가피하게 다른 분야로 전가된다는데 있다. 따라서 정부는 국내감축분 25.7% 중 13.7%를 비 산업부문에서 어떻게 감축할 계획인지, 전력·건물·수송·공공 등 개별 분야 계획에 어떻게 반영하고 있는지 밝혀야 한다. 정부가 상대적으로 감축여력이 많지 않은 비 산업부문의 감축만으로 13.7%의 감축 목표를 달성할 수 있다는 점을 국회에 설득력 있게 설명할 수 없다면, 적어도 BAU 37%의 목표 달성을 위한 정부의 세부 계획들은 재검토될 필요가 있다.

4. 정부 이행 현황의 세부 점검

(1) 각 부처의 대응 체계 수립 현황

2016년 2월 국무조정실, 기획재정부, 미래창조과학부, 외교부, 농림축산식품부, 산업통상자원부, 환경부, 국토교통부 합동으로 「기후변화대응 체계 개편방안」을 마련하였다. 국무조정실이 컨트롤타워의 역할을 하여, 장기 감축목표에 따라 부문별 감축 목표를 정해주면, 각 부처는 이를 기

8) 2014년 정부가 발표했던 2020 로드맵은 수송(34.3%), 건물(26.9%), 전환·발전(26.7%), 공공(25.0%), 산업(18.5%), 폐기물(12.3%), 농·어업(5.2%)으로 부분별 감축률을 정한 바 있다. 정부는 2015년 발표한 감축목표를 이행하기 위한 새로운 로드맵을 2016년 말에 제시할 계획이라고 하지만, 그 주요 내용을 비준 전 국회에 보고할 필요가 있다.

초로 세부 목표를 정하고 필요한 정책개발과 감축 이행까지 책임지는 ‘관장부처 책임제’를 도입한 것이다. 따라서 국회의 각 관련 위원회에서는 국무조정실 및 7개 부처의 이행 계획을 확인할 필요가 있다.

(2) 배출권거래제의 운영 현황

국회는 2013년 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」을 제정하여 온실가스의 효율적인 감축을 위한 법적 근거를 마련하였다. 그러나 현재 배출권 시장의 거래는 상당히 위축되어 있는 상황이다.

2016년 5월 정부는 「저탄소 녹색성장기본법 시행령」 및 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 시행령」을 개정하여, 배출권거래제의 관장을 환경부 소관에서 기획재정부 및 4개 부처(산업통상자원부·환경부·농림축산식품부·국토교통부)체제로 전환하고⁹⁾, 환경부 소속이었던 온실가스종합정보센터를 국무조정실 소속으로 이관하였다. 이러한 배출권 거래제도의 소관 부처의 변경은 배출권을 사거나 팔려고 계획했던 시장 참여자에게 관련 정책의 변화 가능성을 고려하게 하였고, 시장의 불확실성을 높여 거래를 주저하게 만드는 요인을 제공한 측면이 있었다.

할당량을 배정하거나 시장안정화를 위한 예비보유량을 활용함에 있어서도 투명성과 예측가능성을 높이는 방안이 마련될 필요가 있다. 유럽연합이 배출권거래의 운영에 있어 정부 개입의 상·하한선의 가격과 개입의 방식을 사전에 정해놓는 배출권 비축제도(MSR)의 시행을 준비하고 있는

9) 지난 3월 녹색위 서면심의에서는 배출권거래제 총괄기능이 기재부에서 환경부로 이관하는 것이 합리적이지 않으며, 안전의 중요성을 감안하면 서면심의는 부적절한 방식이라는 반대의견도 있었다.

것을 주목할 필요가 있다.

(3) 석탄 관련 보조금 이행 현황

온실가스배출의 주범인 석탄화력발전소를 줄이기 위해 미국은 석탄과의 전쟁을 선포하고, 중국은 석탄소비총량제를 시행하고 있다. 그러나 우리나라의 전력수급계획은 큰 변화가 없다.

게다가 우리나라는 수출신용기관을 통한 해외 석탄발전 지원금 규모에서 OECD국가 중 1위를 기록하고 있다.¹⁰⁾ 한국수출입은행(이하, 수은)이 GCF 이행기구 승인신청을 하자¹¹⁾ 수은이 필리핀, 베트남 등에 진출하는 우리 기업의 석탄발전 사업에 자금을 지원해 왔던 문제가 국내외에서 제기된 바 있다. 참고로, 미국과 프랑스는 탄소포집 기술이 적용된 화석발전소나 최빈국이 다른 전력을 생산할 대안이 없을 경우를 제외하고 해외 석탄 사업 보조금 지원을 금지하고 있다.

5. 나가며

파리협정의 발효를 앞두고 국회의 신속한 비준이 기대되고 있다. 하지만 정부는 파리 협정 이행을 위한 준비를 어떻게 하고 있는지를 먼저 충분히 설명하여야 할 것이다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.

10) 「Hidden Costs: Pollution from coal power financed by OECD Countries」, Oil Change International & WWF, November 2015.

11) GCF 이행기구는 개발도상국의 기후변화사업을 제안·관리·평가하여 이사회에 보고하는 등 중요한 역할을 수행하기 때문에 GCF는 이행기구 인증을 엄격히 심사하고 있다. 지난 6월 GCF이사회는 수출신용기관(Export Credit Agency) 참여의 적절성을 두고 국가 간 이견이 있어 수은을 포함한 이행기구 후보의 승인 여부를 연기한 바 있으며, 최근 수은은 GCF의 이행기구(Implementing Entity)의 신청을 보류한 것으로 알려지고 있다.