

## 기후변화 전략에 따른 환경법제의 대응(초록)

# Reformation of Environmental Legal System According to the Climate Change Strategy

전재경

한국법제연구원

### I. 연구배경 및 목적

#### 1. 연구배경

지구 온난화로 표상되는 기후변화(climate change)는 지구 생태계의 변화와 함께 인류의 생존에 대한 문제로 다가왔다. 인류는 그동안 기술문명에 편승하여 경제성장과 생활의 편리함을 우선하면서 야생동식물을 멸종 위기종으로서 보호하는 시혜적 정책을 추구하였으나 이제 기후변화로 인하여 인류 자체가 멸종 위기의 운명에 처하게 되었다. 2007년 11월에 스페인 발렌시아에서 열린 제27차 기후변화에 관한 정부간 협의체(IPCC)는 「기후변화 2007 종합보고서」는 인간활동으로 인한 전 지구 온실가스 배출량이 산업화 이후로 증가하여 1970년부터 2004년 사이에 70% 증가하였다고 보고하였다. 2009년 12월에 코펜하겐에서 열리는 기후변화회의는 교토의정서체제가 종료되는 2012년 이후의 대응방안을 논의할 예정이다.

우리 정부는 국무총리실 주관으로 「기후변화대응 종합기본계획(2008~2012)」을 수립하고 이에 따라 「기후변화대책기본법안」(2008)을 입법예고하였다. 국회 김성곤의원실도 「기후변화대책기본법안」(2008)을 발표하였다. 환경부는 2008년 9월말과 10월초에 걸쳐 한국-유럽연합 기후변화 대응 워크숍과 기후변화 대응정책 국제포럼을 열어 양측의 대응전략을 분석하는 한편 한국·중국·인도 등 「비부속서 I 국가」들의 「POST 2012」 대응방안을 모색하였다. 한국환경법학회는 2008년 5월에 「기후변화에 대한 환경법적 대처방안」을 주제로 국내외 학자들을 초청하여 각국의 입법동향과 과제 등을 논의하였다. 2007년 5월에는 국내 전문가 중심의 「기후변화포럼」이 창립되었다.

#### 2. 연구목적

우리 정부가 발표한 종합기본계획은 기후변화 대응전략의 일환으로 「법적·제도적 기반강화」를 선정하여 ①기후변화 대응을 위한 법체계를 정비하고 ②국제기준에 부합하는 국가배출통계 시스템을 구축하고 ③신·재생 에너지 보급 관련 규제를 합리화시키며 ④배출권거래제를 도입한다는 방안을 포함시켰다. 배출권거래제는 청정개발체제(CDM)·공동이행(JI)과 함께 교토의정서가 표방한 “신축성” 체제의 핵심이다. 기후변화대책기본법안은 이러한 법체계 정비의 구체적 실천에 해당한다. 다수 선진국들의 동향에 비추어 그리고 한국이 OECD국가군에 포함되어 있음을 감안할 때 기후변화대책기본법의 제정은 매우 바람직스럽다. 교토의정서체제가 2012년에 종료됨을 감안하면 그 이후를 법적으로 대비하여야 할 것이다.

일반적으로 국제협약은 국내법과 동일한 효력을 발하기 때문에 기후변화협약과 교토의정서의 국내적 이행을 위하여 별도의 법률을 제정하지 아니할 수도 있다. 그러나 기후변화협약(1992)과 그에 따른 교토의정서(1997)의 국제적 대응과 국내적 이행을 위하여 관련 법제의 정비는 필수적이다. 기후변화 대응체제는 산업 뿐만 아니라 생활양식 전반의 변화를 요구하기 때문에 기존 국내법제와 상충되는 경우가 있고, 또 기존 국내법제가 모르는 이행영역들이 발생하기 때문에 각국은 대체적으로 교토의정서 체제를 준수하기 위하여 관련 국내법들을 정비하고 있다.

우리 정부의 종합기본계획은 법체계 정비에 관하여 “저탄소 녹색성장을 위한 법적 기반을 마련하고…환경영향평가에 탄소집약도·생태효율성 등의 개념과 기준을 반영할

것을 검토한다”는 취지를 담고 있다. 신·재생 에너지 보급 관련 규제 합리화에 관하여서는 “신·재생 에너지 입지 등에 대한 적극적 규제개혁을 추진한다”는 방침을 표명한다. 배출권거래제도에 관하여서는 “2009년까지 기본계획안을 마련하고 국제탄소거래시장에서 거래를 강화한다”는 구상을 제시한다. 정부계획은 신성장 동력 등을 골자로 하는 「목표별 추진과제」에 비하여 법적·제도적 기반강화에 관한 구체안이 미흡하다.

## II. 주요 국가들의 입법전략

### 1. 일본국

일본국은 1998년에 「지구온난화 대책의 추진에 관한 법률」을 제정하여 총칙(제1장), 교토의정서 목표달성계획(제2장), 지구온난화대책추진본부(제3장), 온실효과가스의 배출의 억제 등을 위한 시책(제4장), 산림 등에 의한 흡수작용의 보전등(제5장), 할당량 구좌부 등(제6장), 보칙(제7장) 및 벌칙(제8장)을 규정하였다. 2007년에 제정한 「국가 등에 있어서의 온실효과 가스 등의 배출 삭감을 배려한 계약의 추진에 관한 법률」은 정부 및 지방자치단체 등이 배출하는 온실효과 가스 등의 삭감을 촉진시키기 위하여 정부물자와 에너지의 구입 등에서 온실가스 저감노력을 기울이는 기업과 사업자를 우대하고자 한다.

### 2. 영국

영국은 2006년에 「기후변화 및 지속가능 에너지법」(the Climate Change and Sustainable Energy Act)을 제정하여 에너지 시책전반에 대한 부분적 수정을 추진하였다. 2003년의 지속가능에너지법(the Sustainable Energy Act)을 개정하는 2006년의 법은 지방자치단체와 지역사회(community)에 대한 책무를 강조하고 소동력(microgeneration) 및 에너지효율의 증진과 유연한 수요관리 기술(dynamic demand technologies)의 개발을 촉진하고자 한다. 2007년에 정부가 기후변화 대응에 즈음한 영국의 국제적 리더십을 강조하면서 의회에 제출한 기후변화법(안)(the Climate Change Bill)은, 기본법적인 성격을 지닌 법안으로서, 장기 감축목표[2050년까지 1990년 수준의 60% 감축을 의무화]와 탄소예산계정(제1장)을 설정하고 기

후변화위원회(별표1)를 설치하고 배출권 거래체계의 근간(별표2)을 구 체적으로 마련하는 한편 정부에 법집행 권한(제3장)을 부여하고 의회에 대한 보고요건(제4장)을 규정하였다.

### 3. 캐나다

캐나다는 2007년에 교토의정서 이행법(the Kyoto Protocol Implementation Act)을 제정하여 이산화탄소 배출 저감계획과 이행평가제도의 수립을 의무화시키고 국가환경경제원탁회의(the National Round Table on the Environment and the Economy)를 설치하여 환경부장관의 자문에 응하게 하는 한편 ‘환경 및 지속가능한 발전위원장’으로 하여금 탄소저감계획의 집행상황을 하원의장에게 보고할 의무를 부과하였다. 주정부 단위에서는 알버타주가 「기후변화 및 저감관리법」(2007년 7월 1일 시행)을 제정하였고, 퀘벡주는 2007년 10월 1일부터 에너지 관련 제조업자들에게 탄소세를 부과하였다.

### 4. 미국

교토의정서체제와 유리되어 있는 미국은 여전히 국가 차원의 입법적 대응을 늦추면서 주 정부 단위의 접근을 시도하고 있다. 10개의 주들은 각종 설비들로부터 탄소의 배출을 제한하고 오염물질량에 따라 비용을 지급하게 하는 프로그램들을 2008년 9월말까지 착수하기로 결정하였다. 미국에서는 일부 회사들이 2003년에 문을 연 ‘Chicago기후거래소’에 참여하고 있다. ‘New York상사거래소’는 최근에 ‘RGGI(Regional Greenhouse Gas Initiative)배출권선물거래’를 개시하였다(International Herald Tribune, Sept.17, 2008).

### 5. 중국·인도

급속한 경제성장과 함께 중국은 가장 거대한 오염자 중의 하나가 되고 있다. 중국은 기후변화에 맞서기로 정치적인 결정을 내렸다. 중국은 2010년까지 재생 에너지의 비중을 10% 늘리고 에너지 소비를 20% 줄인다는 목표를 세웠다. 그러나 중국은 양적인 감축목표를 수용할 자세를 갖추고 있지 아니하다. “2012년 교토의정서가 만료된 후에 새로운

국제기후변화체제가 성립하려면 현재의 교토의정서 아래에서 탄소배출 감축의무를 부담하지 아니하는 중국이나 인도와 같은 국가들이 감축합의 체제 속으로 들어와야 한다.”(Guido Sacconi, 유럽의회 기후변화위원회 위원장, 2007 : Beijing)

## 6. 유럽연합

유럽연합(EU)의회는 2006년 12월에 「일상생활에서의 변화」를 이끌어 낼 수 있는 구체적인 실천방안을 결의하였다 : ①TV, 스테레오 및 전등과 같은 가전제품들의 플러그를 뽑는다[가전제품은 EU 사용전력의 30%를 사용한다. TV의 대기전원(standby)은 TV 사용전력의 45%에 해당한다]. ②가정에서 과대난방을 하지 아니한다[난방온도를 1℃ 낮추면 7%의 에너지를 절약할 수 있다]. ③자동차 사용을 줄이기 위하여 걷거나, 자전거를 타고, 대중교통수단을 이용한다[엔진연료 1리터는 CO<sub>2</sub> 2.5kg에 해당한다]. ④지혜롭게 운전한다[시속 120km에서의 연료소비는 80km에서의 그것과 비교하여 30% 늘어난다. 자동차 바퀴의 낮은 공기압은 높은 연료소모를 의미한다].

## Ⅲ. 우리나라 환경법질서의 재편

### 1. 기본법의 실효성

우리나라는 기본법을 제정하면서 관련 법제들의 정비에 입법적 노력을 기울이지 못하지만, 기본법이 실효성을 갖추기 위하여서는 그 제정에 즈음하여 관련 법제들의 정비가 선행되거나 병행되어야 한다. 즉 기본법이 “기본법”답기 위하여서는 그 지휘를 받는 몇 개의 법률군을 거느려야 한다. 기후변화대책기본법(안)에서 정한 감축목표를 달성하기 위하여서는 산업·교통·건축·에너지·폐기물 등 기후변화와 밀접한 관련이 있는 사회경제 영역에서 설계·생산·유통·소비 등의 양식이 바뀌어야 하고 관련 법률들은 이러한 변화를 제도적으로 뒷받침하여야 할 것이다. 탄소를 흡수하는 산림 등 자연자원 관리법제, 재정지원을 돕는 금융법제 그리고 탄소배출을 원천적으로 줄일 수 있는 기술개발 관련 법제 등의 동반 정비가 추진되어야 할 것이다. 일상생활에 있어서도 종래 폐기물 대책의 일환으로 추진되었던 재활용 체계는 이제 “순환사회의 형성”이라는 관점에서 생활양식

전반으로 확장되어야 할 것이다.

### 2. 감축목표

우리의 기후변화대책기본법안은, 감축목표에 관한 국가적 합의가 불충분하고 국제협상에서 우리나라가 “앞서” 나가기 어렵다는 이유 등으로, 감축목표가 결여된 종합계획과 연차별 시행계획을 상정한다. 목표달성에 관한 계획은 있으나 목표치[기준년도/목표량]가 없다[영국 기후변화법안 제1조(the target for 2050)제1항 참조 : “It is the duty of the Secretary of State to ensure that the net UK carbon account for the year 2050 is at least 60% lower than the 1990 baseline”]. 온실가스의 현황을 조사하고 추이를 전망하기만 하고 구체적인 달성 ‘목표’가 없는 계획이 법정계획으로서 성립될 수 있을 것인가가 우려된다.

### 3. 배출권거래

탄소배출권의 거래는 시장원리를 원용한 탄소총량관리에 해당한다. EU는 2005년부터 2020년까지 “할당거래제”(cap and trade system)로 알려진 배출권거래체계(ETS)를 실시하고 있다. EU의 배출허용권(allowance)은 CO<sub>2</sub> 1톤당 28€에 거래된다. 배출권 거래가 현실적으로 이루어지려면 먼저 국가적/지역적 감축목표를 달성하기 위한 배출총량을 결정하고 이를 각각의 산업부문 또는 개별 사업장 단위로 할당한다 다음에 사업자 상호간의 시장거래를 통하여 효율을 추구하도록 하는 ‘유인’하는 정교한 체제가 필요하다. 배출권거래체계는 경제적 인프라(SOC)의 일종이다. “배출허용량의 거래를 허가한다”는 강화상 ‘특허’원칙의 선언만으로는 배출권거래가 이루어지기 어렵다. 실행력이 있는 구체적인 기준들이 별표(schedule)로 마련되어야 한다. 배출권 거래 체계에 관한 별도의 기술적·절차적 입법이 필요하다.

### 4. 연료보조금

화석연료에 대한 보조금 문제도 선결과제이다. 기후변화에 효율적으로 대응하기 위하여서는 에너지 효율의 개선에 못지 않게 에너지 소비량 자체를 줄여야 하는데 직접·간접의 화석에너지 보조금들은 에너지 소비구조의 변화를 가로막기 때문이다. UN사무차장 겸 유엔환경계획(UNEP)사무

총장 슈타이너(Achim Steiner)는, “많은 화석연료 보조금은…기후변화라는 시장실패의 한 부분이다”고 밝히면서, “2009년말의 코펜하겐 기후변화회의까지 각국 정부는 에너지 보조금을 재검토해야 하고, 자원을 낭비하고 재생에너지 개발을 지연시키며 공공 교통수단의 에너지절약 설비도 입을 방해하는 보조금들을 단계적으로 철폐해야 한다”고 제안한다(<http://unep.or.kr/bbs>).

## 5. 기술개발

국제사회가 원하는 수준의 온실가스를 감축하기 위하여서는 “고도기술(hi-tech)”의 개발이 필요하다. CO<sub>2</sub>의 배출을 줄이기 위하여서는 발생억제/포집 기술의 개발이 필수적이다. 신·재생 에너지의 개발과 보급에 대한 특별한 접근이 필요하다. 기후변화대응기금을 설치하고 이 기금의 용도에 “과학기술연구개발”이라는 용어를 넣는 것만으로는 기술개발의 장려가 곤란하다. 개발기금의 지원을 금융기관에 위

탁하고 금융기관이 지원/대출에 물적 담보를 요구하는 구태를 벗어나야 한다. 신중 담보방법을 창안하고 기술개발에 실패하였을 경우에 “면책과 그 상한선” 조항 등이 고려되어야 할 것이다.

## IV. 인용문헌

기후변화포럼·기후변화센터, 기후변화대책기본법 어떻게 제정할 것인가, 입법토론회 자료집(국회 김성곤의원실 : 2008.9.24)

Press Service, *Info* (2008, 2007 and 2006), European Parliament  
한국환경법학회, 환경법연구 제30권 2호(2008.8)

IPCC, 2007 : Climate Change 2007 : *Synthesis Report*. IPCC, Geneva, Switzerland

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Draft Climate Change Bill*(2007), London, UK

문준조, 기후변화협약과 국내 입법방향에 관한 연구(한국법제연구원 : 1999)