



제384회 국회(임시회)
제5차 환경노동위원회

탄소중립이행법안 마련을 위한 입법 공청회

2021. 2. 25.

국회 환경노동위원회

[목 차]

❖ **공청회 개최 계획** 1

❖ **진술 의견**

- ◆ 강찬수 중앙일보 환경전문기자 5
- ◆ 공성식 민주노총 공공운수노조 정책기획실장 9
- ◆ 남태섭 한국노총 공공노련 정책기획실장 23
- ◆ 마리아 카스티요 페르난데즈(H.E.Maria Castillo Fernandez)
주한유럽연합(EU) 대사 31
- ◆ 박정현 전국시장·군수·구청장협의회 대전 대덕구청장 43
- ◆ 이유수 에너지경제연구원 선임연구위원 49
- ◆ 장재현 그린피스 정책전문위원 55
- ◆ 지병구 한국자동차전문정비사업조합연합회 회장 권한대행 ... 67
- ◆ 정옥조 중소기업중앙회 혁신성장본부장 71
- ◆ 한상운 한국환경정책연구원(KEI) 선임연구위원 77

탄소중립이행법안 마련을 위한 입법 공청회

□ 목적

- 1994년 ‘기후위기에 관한 국제연합 기본협약’ 및 2015년 ‘파리협정’에 따라 정부가 선언한 ‘2050 탄소중립’ 목표를 달성하기 위하여 기후위기대응 추진체계 정비, 국제협약 당사국으로서 의무수행 등을 규정한 법률안 제정과 관련하여 전문가 등의 의견을 청취하여 심사에 참고하기 위함

※ 관련법안

- 2106016 기후위기대응법안(안호영의원 대표발의)
- 2106733 기후위기대응 기본법안(유의동의원 대표발의)
- 2102679 탈탄소사회로의 정의로운 전환을 위한 그린뉴딜 정책 특별법안(심상정의원 대표발의)
- 2105226 기후위기 대응을 위한 탈탄소사회 이행 기본법안(이소영의원 대표발의)

□ 일시 및 장소

- 일 시 : 2021.2.25.(목) 10:30
- 장 소 : 환경노동위원회 회의실(본관 622호)

□ 진술인명단

성명	소속	직위	비고
강찬수	중앙일보	환경전문기자	언론
공성식	민주노총 공공운수노조	정책기획실장	당사자
남태섭	한국노총 공공노련	정책기획실장	당사자
마리아 카스티요 페르난데즈 (H.E. Maria Castillo Fernandez)	주한유럽연합(EU)	대사	국제분야
박정현	전국시장·군수·구청장협의회	대전 대덕구청장	지자체
이유수	에너지경제연구원	선임연구위원	에너지분야
장재현	그린피스	정책전문위원	시민사회
지병구	한국자동차전문정비사업조합연합회	회장 권한대행	당사자
정옥조	중소기업중앙회	혁신성장본부장	경제분야
한상운	한국환경정책연구원(KEI)	선임연구위원	환경분야

❖ 진술 의견

강 찬 수

(중앙일보 환경전문기자)

2050 탄소 중립 이행 체계의 지속성 확보

강찬수 중앙일보 환경전문기자

2050년 탄소중립은 인류세(人類世·Anthropocene)로 일컬어지는 이 시대에 인류가 반드시 해결해야 할 과제이자 희망이다. 탄소중립 달성은 수많은 생물종을 사라지게 만들고, 기후재앙을 초래한 인류가 어리석음에서 벗어나 지구 생태계의 건강을 유지하고, 후손들의 삶을 지킬 수 있는 마지막 기회이기 때문이다.

《역사란 무엇인가》란 책에서 E. H. 카는 "역사란 과거와 현재의 끊임없는 대화"라고 했다. 과거와 현재의 상호작용을 얘기한 것이다. 그것처럼 탄소중립은, 기후재앙을 막기 위한 탄소중립은 미래와 현재의 끊임없는 대화로 이뤄낼 수밖에 없다.

우리가 바라는 미래는 어떤 모습이어야 할 것인지 그려보고, 그 미래의 잣대로 다시 현재의 위기 상황을 진단하고, 현재의 위기를 우리가 꿈꾸는 미래의 모습에 맞춰갈 방법을 찾아야 한다. 시행착오를 겪으며, 때로는 갈등과 충돌을 딛고 미래를 향해 나아가야 한다. 그래도 안 되면 미래의 모습을 달리 그려보기도 하고, 그 미래에서 현재를 돌아보고, 다시 현재로 돌아와서 미래를 바라보는 식의 접근이 필요하다는 것이다.

2050년까지 30년 동안 수없이 이런 일을 반복해야 한다. 지금의 에너지 정책도, 주택정책도, 공항이나 도로 건설도 이런 식의 접근이 필요하다. 원전이나 석탄도 지금의 관점에서는 필요하겠지만, 30년 후 또는 50년 후 미래의 관점에서 본다면 다를 수 있다. 지금 당장의 필요만 생각한다면, 그리고 눈앞의 선거와 표만 생각하고 사업을 벌인다면, 우리는 완전히 엉뚱한 방향으로 갈 수도 있다. 신중하지 못하고, 불필요한 일을 벌인다면 탄소중립에서 멀어질 수밖에 없다는 것이다. 30년은 결코 긴 시간이 아니다. 지금 우리가 행하는 하나하나가 2050년 탄소예산에 주름살을 새기고, 그림자를 드리울 것이다.

기후 위기 대응, 탄소중립, 에너지 전환 등과 관련한 여러 법안(이하 '탄소중립 이행 법안')은 차별화된 부분도 갖고 있지만, 많은 부분을 공유하고 있다. 기후 위기, 기후 재앙을 예방하자는 취지이기 때문일 것이다. 이들 법안은 탄소중립 달성을 위해 필요한 여러 사항을 잘 담고 있으나, 또 다른 측면에서 재고해야 할 점도 눈에 띈다.

우선 법안들에서는 기본 원칙을 제시했는데, 원칙은 가지 수가 너무 많은

것은 바람직하지 않다. 숫자를 줄여서 강조하는 ‘선택과 집중’이 필요할 것으로 보인다. 그 중에서도 정의, 인권, 세대간 형평성, 과학성은 중요한 원칙이 되어 할 것이다.

온실가스 감축을 이끄는 주요 수단으로 배출권거래제를 제시했는데, 배출권거래제만으로 탄소중립에 이르는 수준으로 온실가스를 줄이기에는 동력이 부족할 것으로 보인다. 탄소세 도입이 필요할 것인데, 화석연료 사용에 비례한 탄소세의 도입을 탄소중립 이행 법안에 구체적으로 반영하거나, 법리적으로 혹은 법체계상 어렵다면 이 법안에 근거 조항을 담고, 별도의 법에 반영하는 방안도 검토할 필요가 있다고 판단된다. 특히 탄소중립 달성에 필요한 재원을 기금이 아닌 탄소세로 충당하는 것이 바람직하다고 판단된다.

탄소중립을 위한 국가 계획 수립은 20년 단위 계획이 아닌, 아예 2050년 계획으로 못 박아야 한다. 아예 30년 전체를 계획기간으로 삼아야 하는 것이다. 물론 10년 단위의 중기 계획과 5년 단위 계획도 수립해야 한다. 특히, 5년과 10년 단위 계획은 새 정권이 출범한 후 1년 이내에 수립, 발표해야 한다. 1년 단위 이행 성적을 평가할 뿐만 아니라, 전임 정권의 5년 간 성적도 평가해야 한다.

사실 탄소중립은 정권 차원을 넘어서는 국가적 과제다. 과거 이명박 정부의 ‘녹색성장’이나 박근혜 정부의 ‘창조경제’처럼 정권이 바뀔 다음에 흐지부지되는 일이 없어야 한다. 따라서 탄소중립 위원회 자체의 지속가능성을 심각히 고려해야 한다.

관련 위원회는 대통령 직속으로 해야 하고, 민간위원의 임기는 5년으로 해서 이들도 정부와 마찬가지로 탄소중립 이행에서 일정 부분 책임을 지워야 할 것이다. 아울러 위원은 연임도 가능하도록 해야 한다.

법안에 반영할 수는 없겠지만, 민간위원장은 30년 후까지 탄소중립 과정을 지켜보며 이끌어 나갈 수 있는 불편부당한 젊은 인재를 찾아 앉히는 것도 정치권에서 고려해볼 필요도 있을 것이다. 또, 5년 단임의 대통령제로 대표되는 권력구조도 탄소중립의 순조로운 달성이란 관점에서 보면 헌법 개정을 통해 바뀌어야 할 부분이라 할 수 있다.

공 성 식

(민주노총 공공운수노조 정책기획실장)

기후위기 대응을 위한 법률안 제정 관련 의견

민주노총 공공운수노조 공성식 정책기획실장

1. ‘어떻게든’이 아니라 ‘어떻게’가 중요

○ 기후위기 대응을 위한 법제도 정비의 필요성이 부각되고 있다

- 2020년 9월 국회 ‘기후위기 비상선언 결의안’ 채택한데 이어 12월 정부는 ‘2050 탄소중립 추진전략’ 발표 등 국회와 정부 역시 기후위기를 인정하고 탄소중립을 선언하면서 관련 법 제도 정비의 필요성이 부각되고 있음
- 21대 국회에도 기후위기 대응과 탈탄소 전환, 녹색전환, 혹은 에너지전환을 위한 여러 법안들이 발의되어 있음

○ ‘어떻게든’이 아니라 ‘어떻게’가 중요하다

- 기후위기 대응 법률을 시급하게 제정하는 것도 중요하지만, ‘제대로 된’ 법률을 전 사회적 토론 속에 ‘제대로’ 만드는 일이 더 중요함
- 기후변화가 사회적 이슈가 된지 30년이 넘었음. 논의는 지속되었지만 기후위기로 악화되는 상황을 막지는 못 하였음. 근본적인 원인을 해결하는 급진적 해결책보다는 기존 질서에 순응하는 해결책이 득세했기 때문. 기업 활동의 자유와 수익성만 추구하는 시장은 문제를 해결하지 못 했음.
- 진짜 변화를 만들려면 기후위기의 근본 원인에 대한 성찰부터 시작할 필요

○ 기후정의 기본법 제정이 필요하다

- <기후위기 비상행동>은 기후위기의 목표를 명확히 하고, 그 책임과 해결 방향과 관련하여 ‘기후정의’ 원칙을 명확히 밝히는 <(가칭) 기후위기 대응을 위한 기후정의 실현과 탈탄소 사회 전환 기본법>(약칭 ‘기후정의 기본법’)을 제안하고 있음
 - * <기후위기 비상행동>은 기후위기에 대응하기 위한 시민, 시민사회단체의 연대체로 환경, 인권, 여성, 노동, 에너지, 정치 등 300여개 단체가 참여하고 있으며 공공운수노조도 참여 단체 중 하나임.
- 이 글은 기후정의기본법을 지지하는 입장에서 쓰여졌으며 내용 중 상당 부분은 기후위기 비상행동 기후 법제개편 내부 토론회 자료를 참고 (2021.2.4.)

2. 법제정 기본 방향

- 기후위기의 해결에 대한 명확한 목표와 원칙, 방향이 담겨져야 한다
 - 기후위기의 원인에 대한 충분한 문제의식과 극복방안이 담겨져야 함
 - 기후위기 해결 과정에서 발생할 수 있는 사회적 갈등을 해소하기 위해서는 해결의 분명한 원칙과 시민, 기업, 국가의 역할과 권리·의무를 명확히 규정해야 함

- 기후위기 대응의 원칙과 방향, 대응 체계, 대응 전략, 기금 설치 등 필수적이고 핵심적 내용을 담는 기본법 제정이 필요하다
 - 현재 지속가능발전법은 기후위기의 심각성과 시급성을 다루기에는 불충분하며 이와 별개로 기후위기대응기본법 제정 필요
 - 경제성장주의적 편향을 갖는 저탄소녹색성장기본법은 폐지하고 기후위기 대응 조항은 기후위기 대응을 위한 기본법에 통합하는 대신, 녹색경제에 대한 지원 부분은 별도 입법 필요

- 세부적인 내용을 규정하는 개별법 패키지 입법 및 기존 법률과의 관계 설정이 필요하다
 - 에너지기본법 등 기존 법률과의 관계 설정 필요
 - 기본법의 세부 내용은 개별법으로 정하도록 함

3. 쟁점별 검토

1) 기후정의와 정의로운 전환 실현을 목적으로 해야 함

- 방향
 - 기후정의에 관한 인지적, 절차적, 분배적, 실질적 정의가 모두 실현될 수 있어야 함
 - 기후위기 대응은 사회 불평등 해소와 함께 가야 함
 - 정의로운 전환은 단순히 수동적인 ‘사회적 안전망’의 제공을 의미하는 것이 아니며, 관련 노동자와 지역사회의 주도적 참여와 역량강화를 핵심으로 함

<기후정의기본법> 주요 내용

(정의)

“기후정의”란, 기후위기를 야기하는 온실가스 배출에 대한 사회계층별 책임이 상이하다는 점을 인정하고(인지적 정의), 기후위기로 영향을 받게 될 모든 이해당사자들이 의사 결정 과정에 동등하고 실질적으로 참여하며(절차적 정의), 기후위기 책임에 따라서 탈탄소사회 전환의 비용을 공정하게 분담하고(분배적 정의), 인권, 생명권, 건강권, 환경권, 성평등, 세대와 지역간 평등 등을 보장하는 것(실질적 정의)을 말한다.

“정의로운 전환”이란, 탈탄소사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자 등을 보호하여 전환 비용을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소화하며, 화석연료 기반의 산업 등에 의존하는 노동자와 지역사회가 전환 역량을 강화하여 전환 과정에 주도적으로 참여하는 정책방향이자 개별 정책을 말한다.

○ 기존 법안 검토

<p>이소영 의원안</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 목적 : 일자리 창출과 국민경제의 건강한 발전을 도모하여 국민의 삶의 질을 높이고 지속가능한 탈탄소사회 구현에 이바지 - 전환 원칙 : 국민 참여, 모든 단위 협력, 오염자 부담, 지역간 균형발전, 저소득층과 사회취약계층 적응 대책 마련, 노동자 보호와 불평등 완화
<p>안호영 의원안</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 목적 : 국민의 생명과 재산을 보호하며 지구환경을 보전함으로써 우리나라와 국제사회의 지속가능발전에 이바지 - 전환 원칙 : 취약한 계층·부문·지역 우선 고려, 환경정의 실현, 온실가스 감축 공동편익 달성, 민주적 참여 보장, 책임과 이익 분배, 불평등 극복
<p>유의동 의원안</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 목적 : 현재 세대와 미래 세대의 삶의 질을 높이고 생태계와 기후체계를 보호하며, 국제사회의 기후위기 대응에 적극적으로 기여 - 전환 원칙 : 화석연료에 기반한 일자리가 사라짐에 따라 노동자와 취약계층의 피해와 권익을 보호하고 지역경제에 미치는 피해를 최소화하기 위해 공적기금 조성 및 지원대책을 마련. 세대 간 형평성의 원칙, 비용의 책임과 능력의 정도에 따라 합리적으로 배분, 취약한 노동자와 계층과 지역을 우선 고려, 이해관계자의 참여 보장, 타 국가의 환경과 사회정의 저해하지 않아야

심상정 의원안	<ul style="list-style-type: none"> - 목적 : 탈탄소사회로의 전환과 그 전환 과정에서 발생할 수 있는 사회적·경제적 불평등을 함께 해소, 국민의 삶의 질을 높이고, 지속가능한 환경 및 사회 구축에 이바지 - 전환 원칙 : 근로자, 소상공인 등의 권리를 최대한 보장하고 지역사회 피해 최소화, 공공부문이 주도적으로 추진, 국민 참여 보장과 각 단위 협력
------------	--

- 온실가스 배출에 대한 계층별 책임의 상이함을 인정하지 않고 있으며, 책임에 따른 공정한 비용 부담이 규정되어 있지 않음
- 정의로운 전환, 또는 이와 유사한 개념이 언급되고 있으나 노동자의 위치가 잠재적 피해에 대한 보호로 한정되어 있고, 생산의 한 주체로서의 권리와 주도적 역할이 부여되고 있지 않음

2) 1.5도 제한과 기후정의 원칙에 부합하는 목표 설정이 이루어져야 함

○ 방향

- 탄소예산 개념에 입각하여 탄소중립 시기와 매년도 배출량 목표가 산정되어야 함.
- 한국 탄소예산의 설정에는 과학적 근거와 함께 ‘공정한 분담’ 방법이 적용되어야 함.
- IPCC 1.5도 특별보고서의 권고를 최소한의 감축목표로 하되, 정부는 2050년 ‘이전’에 탄소중립에 도달하고 2030년까지 온실가스 총배출량을 2010년 대비 50% ‘이상’ 감축해야 한다는 하한선을 두고, 이를 조기 달성하도록 규정함. 또한 2050년, 2030년 목표를 주기적으로 재검토하여 상향하도록 함.

<기후정의기본법> 주요 내용

(목적)

기후위기에 따른 지구적 위협에 대응하기 위하여 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 수준 대비 섭씨 1.5도 이내로 제한하고 <기후변화에 관한 국제연합 기본협약>과 <파리협정>을 준수

<p>(정의)</p> <p>“탄소예산”이란 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 수준 대비 섭씨 1.5도 이내로 제한하기 위해서 허용가능한 지구적 온실가스 배출총량으로, 이 중에서 공정한 방식으로 배분된 몫을 한국의 탄소예산으로 한다.</p> <p>(온실가스 감축목표 설정)</p> <p>① 정부는 2050년 이전에 국가 온실가스 순배출량을 영(零)으로 하는 탄소중립을 달성하여야 하고, 이 시점을 앞당기기 위해 노력하여야 한다.</p> <p>② 정부는 2030년까지 온실가스 총 배출량을 2010년 대비 50% 이상 감축하여야 하며, 이를 조기달성하기 위해 노력하여야 한다.</p> <p>③ 정부는 기후위기에 관한 최신의 과학적 지식·정보와 국제협약·협정에 따라 우리나라의 탄소예산을 추산하고 이 범위에서 제1항에 따른 목표를 5년마다 재검토하고, 제2항에 따른 목표를 매년 재검토하여야 한다. 다만, 「파리협정」에서 규정한 진전의 원칙을 따라, 제1항 및 제2항에 따른 목표는 재검토시 상향되어야 한다.</p>

○ 기존 법안 검토

<p>이소영 의원안</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 수준 대비 섭씨 1.5도 이내로 제한하는 데에 필요한 사회적·경제적 기반을 조성 - 정부는 2050년까지 국가 온실가스 순배출량을 영(零)으로 하는 탄소중립을 달성하여야 하고, 이 시점을 앞당기기 위해 노력(5년마다 재검토, 「파리협정」에 따른 진전의 원칙 준수) - 정부는 대통령령으로 정한 2030년 온실가스 총 배출량 목표를 달성하여야 하며, 이를 조기달성하기 위해 노력(매년 재검토, 「파리협정」에 따른 진전의 원칙 준수)
<p>안호영 의원안</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 지구 평균 기온 상승을 산업화 이전 대비 섭씨 2도보다 현저히 낮은 수준으로 유지하며 최대 섭씨 1.5도로 제한하기 위한 국제사회의 노력에 적극적으로 동참 - “탄소예산”이란 수립된 국가 온실가스 감축목표를 준수하는 한도에서 국가가 특정 기간 동안 배출할 수 있는 총 온실가스 배출량을 말한다 - 정부는 2050년까지 국내 온실가스 순배출량을 영으로 감축하기 위한 중장기 국가 온실가스 감축목표를 설정하고, 협정 등 국내외 여건을 고려하여 갱신 - 부문별 감축목표 5년 단위 갱신

유의동 의원안	- IPCC 「지구온난화 1.5℃ 특별보고서」의 권고를 바탕으로 국제사회의 책임 있는 일원으로서 역할을 성실히 이행 - 2030년까지 2017년 대비 1000분의 244 이상 감축하고, 2050년 이전까지 탄소중립을 달성, 2026~30년 단기 감축목표 설정
심상정 의원안	- 정부는 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」 등 기후변화 관련 국제협상을 고려하여 「저탄소 녹색성장 기본법」 제42조제1항제1호에 따른 온실가스 감축 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 전략을 추진

- 이소영 의원안은 2030년 목표 설정을 대통령령으로 위임하고 있고, 심상정 의원안은 정부에 목표 설정권을 넘기고 있음
- 안호영 의원안 역시 2030년 목표가 없고, 탄소예산을 언급하고 있지만 국내 산업 및 재정 등에 미치는 영향을 고려하여 설정하도록 함으로써 기후위기 해결에 부합하는 탄소예산을 설정하는 것이 어려울 것으로 보임
- 유의동 의원안은 2030년 NDC 감축목표(2017년 대비 24.4%)를 법안에 명시했으나 2021~2025년은 생략한 채 2026~2030년 목표를 설정

3) 국가의 책임, 기업의 기후대응 의무가 포함되어야 함

- ‘인권에 기반한 접근’이란, 기후위기를 인권의 관점에서 다루는 접근을 의미하며, 국가의 책무성 원칙, 기업의 기후대응 의무, 국제인권법 및 <기후협약>의 기준과 원칙 적용, 참여의 원칙, 투명성의 원칙 등을 포함
- 국가는 온실가스 감축을 시행하고 기후위기로 인한 피해로부터 사람들을 보호해야 하며, 기업은 온실가스 배출을 감소하고 피해를 보상할 의무를 지님

<p><기후정의기본법> 주요 내용</p> <p>(기본 원칙) 정부는 오염자 부담의 원칙에 따라 환경오염이나 온실가스 배출로 인한 경제적 비용이 재화 또는 서비스의 시장가격에 합리적으로 반영되도록 조세 체계와 금융체계 등을 개편하여 자원을 효율적으로 배분하며, 기후위기의 피해와 손실에 대해서 오염자가 구제 및 보상하도록 한다.</p> <p>(국가의 책무) 국가는 기후위기로 인한 피해로부터 모든 사람들을 보호해야 하며, 또한 비인간 생명과 생태계도 보호해야 한다</p>

<p>(사업자의 책무) 사업자는 온실가스 배출로 인한 기후위기 피해와 손실에 대해서 보상해야 할 책임을 가진다.</p> <p>(국민의 권리와 의무) 모든 사람은 기후위기의 피해로부터 보호받으며, 국가와 사업자들에게 온실가스 감축을 실현하도록 촉구할 권리를 지닌다.</p>

○ 기존 법안 검토

이소영 의원안	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자는 탈탄소경영을 선도하여야 하며 기업활동의 전 과정에서 온실가스의 배출을 줄이고, 탈탄소기술 연구개발과 탈탄소산업에 대한 투자 및 고용을 확대하는 등 기후위기 대응에 관한 사회적·윤리적 책임을 다하여야 한다 - 사업자는 정부와 지방자치단체가 실시하는 탈탄소사회 이행을 위한 정책에 적극 참여하고 협력하여야 한다
안호영 의원안	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자는 탄소중립 경영을 통하여 사업활동으로 인한 온실가스 배출을 최소화하고 기후위기로 인한 사업자에의 영향이 최소화되도록 노력하여야 하며 국가와 지방자치단체의 시책에 참여하고 협력하여야 한다.
유의동 의원안	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자는 온실가스 배출을 최소화하고 기후위기로 인한 사업의 영향과 피해를 줄이도록 노력하며 국가와 지방자치단체가 실시하는 기후위기 대응 시책 등에 적극 참여하고 협력하여야 한다.
심상정 의원안	<ul style="list-style-type: none"> - 사업자는 국가와 지방자치단체가 실시하는 그린뉴딜정책에 적극 참여하고 협력하여야 한다.

- 국가의 보호 의무와 사업주의 보상 책임에 대한 명확한 규정이 없음

4) 경제성장 중심주의를 극복하고 배출제로를 우선적인 목표로 삼아야 함

○ 방향

- 온실가스 배출을 야기하는 경제·산업·금융 활동과 이를 지원하는 정부 예산과 정책을 최대한 빨리 중단시켜야 함
- ‘탄소중립’과 구분되는 ‘배출제로’ 개념을 도입하고 우선적 목표로 삼아야 함

함. ‘배출제로’는 화석연료 연소에 의한 이산화탄소 배출량이 영(零) 상태이며, 탄소중립을 달성하기 위해서 배출제로를 우선적으로 추진하며 불가피한 경우에 제한적으로 국내의 자연 흡수원을 활용하도록 함

- 온실가스 감축을 추진하면서 또 다른 위험을 야기할 수 있는 기술공학적 수단과 불확실한 기술적 감축 수단은 피하고, 흡수원을 사용하더라도 국내의 자연 흡수원의 사용에 국한하여, 타 국가의 환경과 사회정의에 저해하지 않아야 함

<기후정의기본법> 주요 내용	
(정의) “배출제로”란 화석연료 연소에 의한 이산화탄소 배출량이 영(零) 상태를 말한다	
(기본원칙) 정부는 화석연료의 생산과 소비를 신속하고 과감하게 줄이고, 화석연료에 의존하지 않는 사회에 도달하기 위해 필요한 기술 및 경제·사회 기반 마련을 추진한다. 탄소중립을 달성하기 위해서 정부는 배출제로를 우선적으로 추진하며 불가피한 경우에 제한적으로 국내의 자연 흡수원만을 활용한다	

○ 기존 법안 검토

이소영 의원안	- “탈탄소”란 에너지 효율 혁신 등을 통한 에너지 소비 절감, 화석연료에 대한 의존 탈피와 재생에너지 보급 확대 등을 통한 에너지 전환, 탄소흡수원 확충 등을 통하여 온실가스 배출을 획기적으로 줄이는 것을 말한다 - 정부는 산림의 보전 및 조성을 통하여 탄소흡수원을 대폭 확충하고, 미이용 산림바이오매스의 적절한 활용방안을 강구하여야 한다.
안호영 의원안	- 사업자는 탄소중립 경영을 통하여 사업활동으로 인한 온실가스 배출을 최소화하고 기후위기로 인한 사업자에의 영향이 최소화되도록 노력하여야 하며 국가와 지방자치단체의 시책에 참여하고 협력하여야 한다.
유의동 의원안	- 탄소흡수원과 기후위기 적응 기능을 유지 및 확대하고 건강한 자연환경을 조성
심상정 의원안	-

- 온실가스 배출 축소를 위한 신속하고 과감한 목표 설정이 보이지 않음
- 탄소중립을 넘어서는 배출제로에 대한 목표 설정 없음

5) 온실가스 감축을 비롯한 기후위기 대응을 위해 목표수립과 이행을 책임 있게 추진할 체계를 구축해야 함.

○ 방향

- 국가기후위기위원회를 설치하고, 위원은 “기후과학, 온실가스 감축, 기후재난 예방 및 적응, 정의로운 전환 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람”으로 하며, 논의과정에서 “이해당사자 및 관련 집단”의 참여와 의견 반영이 이루어질 수 있도록 하여야 함.
- 국가기후위기위원회는 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 추진계획 및 관련 계획을 조정할 수 있는 권한을 부여하도록 함.

<기후정의기본법> 주요 내용

위원회는 대통령 소속 위원회로 하고, 중앙행정기관으로 간주, 위원장 1인 및 부위원장 1인을 포함한 15인의 위원으로 구성
위원회에 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 추진계획 및 관련 계획과 조정을 조정할 수 있는 권한을 부여, 국무총리가 점검평가하는 중앙추진 계획의 평가 절차, 기준, 결과 등에 대해서 협의하고 의견을 반영할 수 있는 권한을 부여

○ 기존 법안 검토

이소영 의원안	- 대통령 소속, 중앙행정기관으로 간주
안호영 의원안	- 국무총리 소속
유의동 의원안	- 국무총리 소속
심상정 의원안	- 대통령 소속, 노동단체, 생산자단체, 시민사회단체 추천

6) 정부의 예산과 정책 수립은, 탈탄소 목표 달성과 기후정의 실현을 기준으로 이루어져야 함

- 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은, 이 법에 따라 수립되는 국가전략, 감축 목표, 기본계획 등과 정합성을 이루어야 함.
- 온실가스 배출을 새롭게 증가할 수 있는 예산과 정책을 수립해서는 안되며 기존의 예산과 정책은 선별하여 중단하여야 함.
- 기후위기영향평가를 도입하여, 정부와 지방자치단체가 계획·정책·예산을 수립 시, 기후위기에 미치는 효과와 영향을 평가하고, 그 결과를 계획·정책·예산의 수립·시행에 반영하도록 함.

<기후정의기본법> 주요 내용

정부와 지방자치단체는 계획·정책·예산을 수립함에 있어서 온실가스의 배출·흡수 등 기후위기에 미치는 효과를 분석하고 예상되는 기후위기로 인해 입을 영향을 평가(이하 “기후위기영향평가”라 한다)하며, 그 결과를 계획·정책·예산의 수립·시행에 반영하도록 노력하여야 한다.

○ 기존 법안 검토

이소영 의원안	<ul style="list-style-type: none"> - 정부와 지방자치단체는 정책을 수립함에 있어서 온실가스의 배출·흡수 등 기후위기에 미치는 효과를 분석하고 예상되는 기후위기로 인해 입을 영향을 평가(이하 “기후위기영향평가”라 한다)하며, 그 결과를 정책의 수립·시행에 반영하도록 노력
안호영 의원안	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 소관정책 및 사업이 온실가스 감축 및 기후위기 적응 등에 미치는 영향을 분석·평가(이하 “기후변화영향평가”라 한다)하고, 그 결과를 정책과 사업의 수립·시행에 반영하도록 노력하여야 한다. - 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 환경부장관이 기후위기에 미치는 영향, 사업의 규모 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여 선정한 사업에 대하여 환경부령으로 정하는 바에 따라 기후변화영향평가를 실시하고 그 결과를 환경부장관에게 제출하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 「국가재정법」 제31조제1항에 따른 예산요구서에 포함된 세출예산사업

	2. 「국가재정법」 제66조제5항에 따른 기금운용계획안에 포함된 기금사업
유의동의원안	- 관계 중앙행정기관의 장은 「환경영향평가법」 제9조에 따른 전략환경영향평가를 실시하는 경우 온실가스 감축과 기후위기 적응을 고려한 기후위기 영향평가를 포함하여야 한다.
심상정의원안	-

7) 탄소다배출 산업의 감축 목표를 강화하고 에너지산업의 공공적 전환을 추진해야 함

- 철강, 석유화학, 정유, 시멘트 등 온실가스 다배출 산업의 감축 목표를 우선적으로 강화하고, 각 산업과 기업의 배출제로 계획을 제시하고 이를 준수하도록 해야 함
- 에너지산업의 민영화를 중지하고 공적/사회적 소유에 기반한 에너지전환을 추진해야 함

<p>에너지 전환을 위한 공공부문의 민주화와 녹색화 : 6대 과제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 송유나 외(2020), 공공적·민주적 에너지 전환과 에너지·전력 산업의 통합 모델, 사회공공연구원 연구보고서 <p>과제1. 전력거래제도를 개혁을 통한 발전 부문 경쟁체제의 중단</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 한전과 발전공기업 간의 전력시장 거래 폐지 ② 신규 석탄발전 퇴출 계획 마련 <p>과제 2. 발전공기업 간 경쟁 종식 및 발전 6개사의 조직 통합</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 경영평가제도의 사회환경노동 평가로의 변경(근본적 개혁) ② 탈원전, 탈석탄 과정의 공공적 고용 전환 전략 마련 <p>과제 3. 발전공기업의 녹색화: 통합 공기업을 통한 재생에너지의 획기적인 확대</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 에너지전환 발전공기업으로서의 조직 성격 및 체질 전환 ② 분산된 재생에너지 사업의 통합을 통한 재생에너지의 획기적 확대 ③ 지자체와의 협력을 통한 지역 재생에너지 사업 추진: 에너지 자립 도시 사업단

과제 4. 발전공기업의 민주화: 이사회와 사업 구조의 개혁을 통한 운영 구조의 민주화 및 노동조합, 시민의 집단적 참여 보장

과제 5. 가교 전원이자 변동성 대응 전원으로서의 복합화력 발전의 공공적 관리와 천연가스 직도입 중단

- ① 발전공기업을 통한 가스발전의 통합적 관리
- ② 가스공사의 천연가스 수급 기능 강화
- ③ 가스직도입 정책 폐기

과제 6. 에너지전환기구를 통한 에너지 공공부문의 민주화, 녹색화

- ① 에너지전환기구 산하에 한전, 발전공기업, 가스공사, 기타 에너지 공공기관을 두고 협력적 운영
- ② 에너지전환기구 운영의 민주화: 시민, 노동자의 집단적 참여 보장, 의회의 관리감독 강화
- ③ 에너지 자립 도시 및 권역 형성을 통한 분산형 전력망 구축
- ④ 가스공사를 통한 중장기적 수급 계획 수립 및 공공적 관리
- ⑤ 공공부문 전체의 민주화 및 녹색화

8) 기후위기 대응은 생태위기의 극복과 연결되며, 생물다양성의 보호 및 증진과 조화를 이루어야 함

- 기후위기와 생태위기는 모두 사회적 약자와 자연에 대한 수탈에 기반한 경제성장 중심주의에 뿌리를 두고 있음. 따라서 기후위기와 생태위기의 극복은 함께 이루어져야 함
- 기후위기의 대응은 생태계 보호와 생물다양성 증진과 조화를 이루어야 함

<기후정의기본법> 주요 내용

정부와 지방자치단체는 계획·정책·예산을 수립함에 있어서 온실가스의 배출·흡수 등 기후위기에 미치는 효과를 분석하고 예상되는 기후위기로 인해 입을 영향을 평가(이하 “기후위기영향평가”라 한다)하며, 그 결과를 계획·정책·예산의 수립·시행에 반영하도록 노력하여야 한다.

남 태 섭

(한국노총 공공노련 정책기획실장)

탄소중립을 위한 에너지전환 정책, 노동의 참여와 공공성

- 전국공공산업노동조합연맹 정책기획실장 남태섭

1 노동이 참여하는 에너지전환 사회적 대화

□ 탈탄소사회로의 이행을 위한 에너지전환이 화석연료기반 발전산업 노동자의 해고와 노동조건 악화로 이어지지 않도록 해야 함. 이를 위해 독일의 ‘탈석탄위원회’와 같은 국가적 수준에서 관련 이해관계자(노동조합 포함)들이 참여하는 사회적 대화가 필요,

- 단순히 석탄발전소 폐쇄에 따른 경제적 손실 보상을 추구하는데 국한되지 않고, 정의로운 에너지전환으로 의제를 확장하여 이해관계자가 탈탄소사회로의 이행을 위한 정책수립과정에 참여하고 이행과정을 공동관리.

- 석탄발전소 폐쇄의 속도, 관련 보상 유무와 방법, 영향받는 이해관계자(노동자 및 지역주민 등)의 지원 방법과 규모, 그리고 에너지 전환의 전략등에 대해서 체계적으로 논의하고 사회적 합의를 형성

○ (석탄화력발전소 폐쇄 계획) 정부는 향후 10년 내 석탄발전소의 36%인 22기를 폐쇄하기로 결정함. 이미 서천1·2호기를 비롯하여 3개 호기가 폐쇄완료 하고, 2022년 까지 경남의 삼천포 1·2호기, 전남의 호남 1·2호기, 충남의 보령 1·2호기 등 총 6기를 조기에 폐쇄할 예정.

○ (석탄화력발전소 폐쇄에 따른 감소 일자리 추정)

2021년 폐쇄예정 석탄발전소 사례조사 결과(*oo화력 : 250MWx2기)

직접운영	oo발전	190명
협력업체	경상정비	74명
	연료환경	49명
	청소·경비	34명
	대정비공사 인력	200명
합계		547명

<oo화력 폐지에 따른 예상 일자리 감소>

표준석탄화력 1개호기(50만KW) 폐지시 직접운영 200명, 협력업체 350명,

합계 직접고용 550명의 일자리 감소 함. 이를 기준으로 2022년 까지 6기를 폐쇄할 경우 감소되는 직접고용 일자리는 3천명에 달할 것으로 추정. 만일 10년 내 20기 조기폐쇄 시 직접운영 4,000명, 협력업체 7,000명, 합계 직접고용 11,000명의 일자리 감소 예상.

이 수치는 직접고용 대상만을 고려한 것으로 고용유발, 취업유발효과를 적용한 간접고용 인원은 제외한 수치. 간접고용인원을 포함한다면 감소되는 일자리는 훨씬 늘어나게 될 것.

정부통계에 의하면 재생에너지로 늘어나는 일자리는 2025년까지 10,000개, 2030년까지 1만3천개로 추정. 탈석탄으로 감소되는 일자리와 재생에너지 확대로 늘어나는 일자리 수치가 거의 동일. 재생에너지로 일자리가 창출된다고 하지만 전통에너지 분야에서 줄어드는 일자리를 감안해야.

○ **(LNG로 전환한다고 하지만)** LNG발전 설비 구조가 석탄발전보다 단순하기 때문에, LNG발전소의 인력 수요는 석탄발전의 절반 정도에 불과. 대략 1GW용량의 석탄발전소에는 714명, LNG 발전소에는 235명이 근무.

위 추정을 보다시피, 석탄화력발전은 직접고용 뿐만 아니라 간접고용 효과가 큰 산업. 석탄화력 조기 폐지 시 일자리문제 등 연관산업에 미치는 영향 등 사회적 비용이 함께 고려되어야.

○ **(독일의 사회적 대화)** 에너지전환의 모델로 여겨지는 독일의 경우 탈원전·탈석탄으로 인한 부작용을 해결하기 위해 노동조합이 참여한 사회적 대화를 해 왔고, 이를 통해 국가차원의 직무전환, 재교육 프로그램 수립 및 속도조절 등이 이루어지고 있음

○ **(탈석탄위원회, coal exit commission)** 석탄발전을 줄이는 등 탈석탄 정책에 대해 독일정부는 2018년 7월에 '성장, 구조변화 및 고용에 관한 위원회(일명 탈석탄위원회)'를 구성해 논의에 붙인 결과 2038년까지 석탄발전제로 권고안을 받음. 탈석탄에 반대하는 주에서도 참여했으며 탈석탄에 따라 피해를 입는 기업 등에 대한 구체적인 보상책이 포함.

○ **(탈석탄위원회에 노동조합 참여보장)** 탈석탄위원회를 중심으로 독일의 에너지전환 합의가 가능했던 이유는 탈석탄위원회의 구성이 구체적인 이

해당사자와 책임 있는 대변자와 실행주체들이 참여하여 효율적인 논의와 결과의 실효성을 담보한 것. 위원회에는 연방정부 부처 대표, 석탄산지 주정부 대표, 정당대표, 사회과학자와 시민단체 대표, 환경단체, 경영자 조직, 에너지 회사를 비롯하여 노동조합에서는 DGB(독일노총), Ver.di(공공노조), IG BCE(독일 광산·화학·에너지산업 노조)가 참여.

○ (독일노조 인터뷰) 독일 최대노조, 베르디의 에너지산업 대표와 인터뷰를 보면

“정부가 일자리를 보장해 준다고 했다. 일자리를 유지할 수 있고 사회적으로 받아들이는 것이 가능하다”

“탈석탄화를 진행할 때와 진행하지 않을 때 노동자의 삶의 질의 변화가 없어야 한다는 것이 가장 큰 목표이다.”

“8개 원전 조기폐쇄한 것에 대한 정부 배상이 결정되었다. 관련 위원회가 있었고 페르디 노조도 참여했다. 노동자 유지조건이 조약에 포함되어 있었다. 보상측면이 있었다. 이 위원회에는 연방정부, 회사, 원전노조 대표 등이 참여했다.”

○ (독일 노조 수용성이 높은 이유) 에너지산업 관련 노조는 탈핵과 탈석탄 논의기구에 참여해서 노동자들의 권익을 보호하기 위한 재원마련과 고정임금제도 등 에너지전환에도 노동자들의 삶의 질을 유지시키는 것을 목표로 활동을 하고 있으며 상당부분 관철이 되고 있어서 최근 들어 에너지전환에 대한 노동자들의 반발은 없는 편임.

○ (독일 에너지 노조의 갈등해결 과정의 시사점) 정부가 참여하는 공신력 있는 위원회를 통해, 관련 노동자의 대표성과 전문성을 겸비한 노동조합이 참여하였으며, 이를 이해관계자들이 함께 공유하며 대화와 토론을 통해 해결책을 찾아 나간 점. 에너지 전환 과정에서 나타나는 실직과 전직의 문제는 명백하였으나, 이들에게 직무전환과 새로운 일자리로의 전직 프로그램을 국가차원에서 수립하였고 그 과정에서 정부와 노동조합대표가 끊임없이 대화하고 협상하였음.

○ (한국형 탈석탄위원회) 독일은 ‘탈석탄위원회’에 관련노조를 참여하게 하고 대화와 협의로 갈등을 해결하여 성공적인 에너지전환을 이룰 수 있었

음. 우리도 에너지전환에 따른 전력산업의 구조변화가 소속 노동자의 해고와 노동조건 악화로 이어지지 않도록 ‘에너지전환 사회적 협의기구’에 관련 노동조합대표의 참여를 보장해야 함.

2 에너지공공성 기반의 에너지전환 정책

□ 에너지전환 과정에서 전력산업의 공공성이 훼손되지 않도록 재생에너지 확대에 발전공기업의 주도적 역할을 보장.

- 발전공기업은 대규모 프로젝트를 추진할 능력이 있으면서 민간 대기업처럼 이윤극대화에 좌우되지 않기 때문에 에너지전환이 과도한 이윤추구로 흐르는 것을 막을 수 있음. 재생에너지 사업에 규모의 경제를 이룰 수 있도록 공기업의 적극적이고 선도적인 역할 부여

□ 탈탄소사회로의 에너지전환 시대에 전력공급 시설의 소유·운영구조 등 재생에너지 확대에 따른 새로운 에너지시스템을 운영하는데 적합한 전력산업구조 논의가 절실한 시점

- 현재 경쟁체제의 5개 화력발전공기업, 1개 원자력발전공기업의 전력산업구조는 민영화와 효율성이 최우선의 가치로 대두되던 신자유주의 산물. 에너지전환과 사회적가치가 우선시 되는 현재에 부적합. 오히려 현재의 분할된 구조는 과다경쟁 등 전환을 더디게 하는 장애물이 되고 있음. ‘5개 화력발전 공기업 통합’ 및 ‘한국전력과의 수직통합’ 등 분할된 전력산업구조를 통합해, 에너지전환을 주도할 수 있는 기반 마련

○ (공공성과 에너지전환) 「전력산업구조개편 촉진에 관한 법률」이 제정되고 전력산업구조개편이 추진된지 올해로 20년. 90년대 말부터 추진된 전력산업구조개편은 사실상의 에너지산업 민영화 정책. 이후에도 정부는 다양한 방식으로 우회적인 민영화를 추진하고 있고 이미 화력발전 설비용량의 25%가 민간 발전회사 소유. 시간이 흘러 지금 에너지정책의 화두는 에너지전환 임. 성공적인 에너지전환을 위해 ‘시장활용 에너지전환’이 필요하다는 주장이 있지만, ‘에너지전환’과 ‘에너지 공공성’은 대립이 아님. 오히려 ‘공공성’이 보장되어야 정의로운 전환. ‘에너지전환’과 ‘에너지 공공성’은 동시에 추구되어야 할 전략

○ **(영국의 재공영화 주장)** 영국의 노동당은 “에너지 전환의 첫 걸음이 사유화된 전력산업을 다시 공유화하는 것”이라고 못 박으며, 전력산업 민영화의 元祖나라에서 ‘전력산업의 재공유화’가 쟁점이 되고 있음. 영국의 노동조합과 시민단체들은 공공부문을 재공유화하는 <We own it> 캠페인을 2013년부터 시작하였고, 이에 호응하여 노동당 대표였던 제레미 코빈은 에너지 등 공공서비스 재공영화 정책을 발표하였음.

영국 에너지시스템의 재공유화를 구상을 제시하고 있는 David Hall은 다음과 같이 설명하고 있음.

“새로운 공적 시스템은 재생에너지 개발을 포함한 새로운 목표를 가져야만 하며, 20세기 국유화 산업과 관련된 시민/소비자의 괴리감과 무책임성을 피해야만 한다. 새로운 구조는 지역적 조건과 수요에 보다 잘 반응하고 그에 책임을 지기 위해서, 지역적 수준의 공적 소유를 추구할 것이다”

○ **(지속가능한 전력산업구조개편 모색 필요)** 전력산업 구조개편 판단의 기준은 공급안정성 / 공공성 / 지속가능성(환경성) / 효율성을 들 수 있음. 이를 기반으로 에너지전환 시대에 적합한 발전공기업의 거버넌스를 새롭게 모색해 보아야 할 때. 공공 사회제는 공적 통제 아래에서 생산하고 공급하는 것이 가장 효율적이고 안정적 임.

마리아 카스티요 페르난데즈
(H.E.Maria Castillo Fernandez)
주한유럽연합(EU) 대사

1. 존경하는 환경노동위원회 위원님들, 증인분들, 그리고 신사 숙녀 여러분 안녕하십니까. 유럽연합을 대표해 탄소중립이행법안 마련을 위한 입법 공청회에서 말씀드릴 수 있는 기회를 주셔서 감사합니다.
2. 유럽연합과 한국은 긴밀한 전략적 파트너이자 유사 입장국입니다. 우리는 보편적 가치와 인권 존중이라는 원칙을 공유하며, 긴밀한 연관성을 가진 코로나19 팬데믹이나 기후변화와 같은 전세계적인 도전과제에 대해 다자주의 해결책을 찾기 위해 긴밀히 협력하고자 하는 공통된 이해관계를 갖고 있습니다.
3. 유럽연합과 한국은 녹색 및 디지털 전환을 바탕으로 회복 전략을 세우고 있습니다. 유럽과 한국은 각각 그린딜과 그린뉴딜을 통해 회복으로 나아갈 수 있는 토대를 마련했습니다. 기후 행동은 코로나19 위기 이전 보다 더욱 시급한 현안이 되었습니다.
4. 작년에 문재인 대통령께서 한국이 2050년까지 탄소 중립을 달성하겠다고 선언했을 때, 유럽집행위원회 위원장은 그같은 선언을 환영하며, 한국과 함께 파리협정 이행을 위해 협력하기를 기대한다고 밝혔습니다. 오늘의 공청회는 그같은 협력 과정에서 중요한 한 걸음을 더 내딛는 의미가 있다고 생각합니다.
5. 유럽연합은 한국이 약속한 바를 구체적인 행동으로 옮길 것을 촉구해 왔으며, 오늘의 논의를 거쳐 하나의 탄소중립이행법이 마련된다는 점과 여러 법안이 제안되었으며, 그 안에 담긴 새로운 내용들이 고무적이라고 생각합니다. 유럽연합과 마찬가지로, 한국이 탄소중립 목표를 법제화하고, 2050 탄소중립 목표 달성을 가능하게 할만큼 야심찬 새로운 2030 국가별 온실가스 감축목표(NDC)를 설정할 것을 강력하게 권고합니다.
6. 여러분께서 참고하실 수 있도록 유럽의 그린딜과 유럽을 기후 중립 대륙으로 만들기 위한 입법의안을 공유하고자 합니다.
7. 지구 온난화는 전세계가 함께 직면하고 있는 문제로, 전세계적인 대응을 요구합니다. 모든 국가가 자국의 기후 행동과 목표를 상향조정해야 합니다. 최근 한국을 비롯한 주요 국가들의 2050기후/탄소 중립 달성 선언 덕분에 지구의 평균온도 상승을 산업화 대비 2도 이하로 억제하는 목표가 달성 가능할지도 모르겠습니다.
8. 전세계 대부분의 정부는 코로나19 대응과 코로나19로 인한 경제적 타격을 해결하는 데 초점을 맞추고 있습니다. 코로나19 팬데믹은 인류의 안

녕과 환경이 얼마나 긴밀한 연관성을 갖는지 보여줬습니다. 코로나19로 인한 심각한 경제 침체로부터의 경제 회복을 지원하는 대규모 경기 부양책들은 이같은 점을 반영해야 하며, 저탄소 사회로의 전환을 저해하지 않는 방식으로 설계되어야 합니다.

9. 선진국들이 이같은 노력에 있어 솔선수범하는 모습을 보여야 합니다. 이에 유럽연합도 2050년까지 기후 중립을 달성하겠다고 선언한 것입니다. 이같은 장기적인 목표를 현실화하기 위하여, 유럽연합은 NDC를 상향조정했으며, 온실가스를 1990년 대비 최소한 55% 이상 감축한다는 내용의 2030 목표를 새롭게 설정했습니다. 우리가 이 목표를 달성할 수 있도록 올해 6월 관련 법안이 발의될 예정입니다. 우리의 약속은 법제화 될 것입니다.
10. 유럽 기후법(European Climate Law)은 사회적 공정성과 연대를 중심에 두고 유럽연합의 기후 정책이 나아갈 방향을 정해줄 것입니다. 이 법은 투자자들에게 장기적인 확신을 심어주고, 경제주체들과 시민들에게는 예측 가능성을 제공할 것입니다. 유럽연합은 기후행동에 대한 전략적인 방향과 기후 중립을 향한 돌이킬 수 없는 여정에 대해 국내외적으로 강력한 정치적 메시지를 전달하고 싶습니다.
11. 중요한 조항 가운데 하나가 바로 기후주류화(climate mainstreaming)에 관한 것입니다. 이 조항에서는 기후중립 목표가 향후 모든 법안의 영향 평가에 포함될 것임을 예고하고 있습니다. 이러한 조항을 통해 기후 법안 발의 시, 기후에 대한 영향을 항상 고려하게 되는 것입니다.
12. 기후 변화는 일어나고 있으며, 우리는 그 영향을 받으며 살아가야 합니다. 이에 기후법은 기후변화 적응 역할을 조명하고 있습니다. 기후법은 유럽연합 적응 전략과 더불어 유럽연합 회원국들의 적응 전략에 대한 법적 근거를 제공합니다.
13. 유럽연합은 특히 향후 3년간 7천5백억 유로의 예산이 집행될 차세대 EU 계획(Next Generation EUPlan)을 통해 녹색 회복을 주창하고 있습니다. 이 가운데 37%는 기후 관련 지출에 사용될 예정입니다. 유럽연합은 언행일치 원칙에 따라 예산을 투입하고 있습니다. 유럽연합과 회원국들은 공공기후재원에 가장 많은 기여를 하고 있습니다.
14. 파리협정을 채택할 당시 유럽연합의 NDC를 공유한 이후, 유럽연합은 2030 목표를 위한 노력을 재검토 했습니다. 유럽연합 지도자들은 최근 탄소 배출과 제거에 있어 1990년 수준 대비 최소 55% 이상을 감축하기

로 합의했습니다.

15. 이는 노력 공유, 배출권 거래, 토지 이용, 자동차 및 경량 상용차에 대한 탄소 배출 성능 기준에서부터 재생가능 에너지, 에너지 효율성 우선시 정책, 건물의 에너지 성능과 같은 다양한 정책에 적용되는 주요 유럽연합 법제의 개정(2021년 6월까지)을 의미하기도 합니다.
16. 전세계적으로 화석연료 사용은 점진적으로 폐지될 것입니다. 여전히 장기적으로 이러한 에너지에 막대한 투자를 계획하고 있는 국가들이 있다면, 굉장히 많은 비용을 들였지만 더이상 쓸모가 없는 자산만 남게 되는 리스크가 증가하고 있음에 주의할 필요가 있습니다.
17. 유럽연합은 오랜 기간 재생가능에너지에 대한 혁신적인 법제를 마련해 왔으며, 이로 인해 재생가능에너지는 탈탄소와 선도산업 구축에 있어 중요한 주춧돌 역할을 하게 되었습니다. 에너지 소비에서의 재생가능에너지 비중은 2004년과 2018년 사이 8.5%에서 18%로 지속적으로 증가했으며, 유럽연합은 2020년 20% 달성 목표를 달성한 것으로 추정되고 있습니다.
18. 에너지 효율성이 보완적인 역할을 하는 재생가능에너지로의 전환에 초점을 맞춘 조치들은 온실가스 배출 문제의 55% 정도만을 해결할 수 있습니다. 나머지 45%는 우리가 매일 사용하는 자동차, 의류, 음식 그리고 기타 제품의 생산과 관련 있습니다. 즉, 이러한 제품을 생산하기 위해 필요한 재료의 추출, 농사 및 처리 방식에 달려있는 것입니다. 그렇기 때문에 순환경제 전략과 함께 식량체계에 대한 행동도 제조업과 농업으로부터 발생하는 탄소 배출을 감축하는 데 중요한 것입니다.
19. 유럽연합의 녹색성장 및 회복 전략은 경제성장을 자원/에너지 사용 및 오염과 분리하고, 그 누구도 뒤쳐지는 일이 없도록 하면서 2050년까지 기후 중립을 달성하는 것을 목표로 하고 있습니다.
20. 성장과 기후 행동간에 상충되는 부분이 없긴 하지만, 유럽연합은 맞춤형 금융 및 실용적 지원을 내용으로 하는 정의로운 전환 메커니즘(Just Transition Mechanism)을 도입했습니다. 이를 통해 녹색 전환으로 가장 큰 영향을 받은 시민과 근로자들에 대한 지원뿐 아니라, 특히 타격을 많이 입은 분야에 필요한 투자가 이뤄질 것입니다.
21. 끝으로, 여러분께서 한국의 변화와 기후의제에 있어 선도적인 역할을 해주시기를 당부드립니다. P4G 정상회의와 기후변화협약 당사국총회가 예

정된 2021년 올해 새로운 NDC 목표 설정에 있어 구체적인 진전을 이루고, 2050 목표 달성을 위한 야심차고 구체적인 법안이 제안되기를 바랍니다.

22. 유럽연합은 한국의 녹색 전환에 있어 다양한 측면에서 협력을 강화할 준비가 되어있습니다. 2020년을 녹색 선언의 해라고 한다면, 2021년은 한국의 모든 목표와 야심찬 계획이 구체적인 행동계획과 명확한 시간표로 뒷받침되는 해가 되기를 바랍니다.

23. 오늘 이 자리에 초대해 주신 환노위 위원님들께 다시 한번 감사하다는 말씀드리며 마치도록 하겠습니다.

1. Honourable members of the Standing Committee for Environment and Labour, fellow speakers, ladies and gentlemen. Thank you for the opportunity to speak today on behalf of the European Union on the occasion of the Climate Emergency Response Act Public Hearing.
2. The EU and Korea are close strategic and likeminded partners. We share universal values and human right principles and a joint interest to work closely together to find multilateral solutions to our global challenges, such as the Covid pandemic or climate change both things closely interlinked.
3. We are both seeking recovery strategies based on green and digital transitions. We have both put in place the EU green deal and the Korean Deal, which set the basis for our recovery path. Climate action is even more urgent than before COVID-19.
4. When President Moon made the pledge for ROK's 2050 carbon neutrality last year the President of the European Commission welcomed the announcement and looked forward to working with ROK to deliver on the Paris Agreement. I see today's meeting as an important step in that process.
5. The EU has urged the ROK to translate its commitments into concrete action and we are encouraged by today's debate towards a single Climate Emergency Response Act and the proposals made as well as the new elements they contain. We strongly recommend you to, like the EU, put down into law your carbon neutrality goal, and to set a clear target for an updated 2030 NDC which is ambitious

enough to reach the 2050 goal.

6. In order to inform your work, allow me to share with you the experience of the EU Green deal and our legislative agenda to make Europe a climate neutral continent.
7. Global warming is a global problem requiring global responses. All countries need to raise their climate action and ambition. Recent commitments to become climate/carbon neutral by mid-century from major economies including ROK may bring the target of staying well below 2°C within reach.
8. The attention of most governments in the world has rightly been focused on fighting the COVID-19 pandemic and its economic fall-out. The pandemic has shown how interlinked human well-being and the environment are. The large scale stimulus policies to help our economies recover from the deep economic slump caused by the pandemic must reflect this fact and be designed in a way that they do not compromise the low carbon transition.
9. Developed countries have to lead by example. This is why the EU has also pledged to become climate neutral in 2050. In order to make this long-term target realistic, the EU has upgraded its NDC, and adopted a new 2030 target of at least -55% compared to 1990. Legislation will be proposed in June to ensure we meet this enhanced goal. Our promise will be set down in law.
10. The European Climate Law will set the direction of travel for EU climate policy, putting social fairness and solidarity at its heart. It will provide long-term certainty for investors and predictability to economic operators and citizens. We

want to send a strong political message, both at home and internationally on the EU's strategic direction on climate action and irreversible path to climate neutrality.

11. An important provision is the one on climate mainstreaming. This provision foresees that the objective of climate neutrality will be included in the impact assessment of all our legislature proposals in the future. This will ensure that when drafting future climate legislation, we will always have to consider its effects on the climate.
12. Climate change is happening and we have to live with its effects. The Climate Law therefore highlights the role of climate change adaptation. The Climate Law provides the legal base for Member States' adaptation strategies, in addition to the EU adaptation strategy.
13. The EU is promoting a Green Recovery in particular through its Next Generation EU Plan, endowed with a 750 billion € budget, which will be rolled out over the next three years. 37% will be earmarked for climate-related expenditure. We put our money where our mouth is: the EU and its member states remain the largest provider of public climate finance.
14. Since the communication of the EU's NDC at the time of adoption of the Paris Agreement, we have also revisited the ambition efforts of our 2030 target. EU Leaders recently agreed to at least 55% reduction below 1990 levels, including both emissions and removals.
15. This will imply revisions of the key EU legislative instruments (by June 2021) covering wide-ranging policy, from effort sharing and emissions trading, over land use

and CO2 emissions performance standards for cars and light commercial vehicles, to renewables, energy efficiency first, energy performance of buildings and energy taxation.

16. Fossil fuels will be phased out across the world. The countries still planning huge energy investments with a long lifecycle should beware the rising risk of ending up with expensive stranded assets.
17. The EU has a long history of innovation legislation on renewables that has made renewable energy a pivotal building block of decarbonisation and a leading industry. The share of renewable energy in energy consumption increased continuously between 2004 and 2018, from 8.5 % to 18% and the EU is on track to meet its 20% target for 2020.
18. Measures focused on a transition to renewable energy, complemented by energy efficiency, can only address 55% of greenhouse gas emissions. The remaining 45% comes from producing the cars, clothes, food, and other products we use every day – in other words, from extracting or farming and processing the material resources needed for making these products. This is why circular economy strategies as well as action on food systems will be important for reducing emissions from manufacturing and agriculture.
19. The EU's green growth and recovery strategy aims at achieving EU climate neutrality by 2050 with economic growth decoupled from resource/energy use and pollution and making sure that no one is left behind.
20. While there is no contradiction between growth and

climate action, the EU introduced the Just Transition Mechanism with tailored financial and practical support. It will help citizens and workers most impacted by the green transition and it will generate the necessary investments into areas particularly affected.

21. In closing, let me encourage you to continue to play a leading role in shaping the ROK and our climate agenda. To make sure 2021 , the year of the P4G and COP Summits, is a year of concrete progress towards a renewed NDC, as well as ambitious and concrete legislative initiatives to help meet the 2050 target.
22. The EU stands ready to intensifying cooperation on all the different aspects of Korea's green transition. 2020 was a year of green commitments, let 2021 be the year in which all the ROK goals and ambitions are linked together by concrete action plans and clear timetables.
23. Thank you again dear Honourable Member for inviting me here today.

박 정 현

(전국시장·군수·구청장협의회 대전 대덕구청장)

[탄소중립이행법안 공청회] 진술 자료

대전시 대덕구청장 박정현

0. '2050탄소중립' 선언

▶ 기초지방정부 기후비상선언

- 지난 6월 5일 전국 226개 기초지자체는 '기후위기비상선언' 을 통해 지구평균 온도 1.5℃ 상승을 억제하는 온실가스 감축 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 적극적으로 실천하겠다고 밝혔음
- 동시에 정부와 국회가 기후 비상상황임을 선포하고 '국가 2050탄소중립' 을 선언할 것을 요구함

▶ 국회

- 9월 24일 '기후위기 비상대응 촉구결의안' 반대 없이 국회 통과(찬성 252인, 반대 0인, 기권 6인)
- 2050년 온실가스 '순배출제로' 를 목표로 장기저탄소 발전전략 수립할 것이며, 기후위기 극복의 과정에서 발생하는 부작용과 비용이 사회적 약자, 노동자에게 전가되지 않도록 '정의로운 전환' 의 원칙을 준수하겠다고 밝힘

▶ 정부

- 10월 28일 국회 시정연설을 통해 '2050 탄소중립' 선언
- 11월 3일 국무회의를 통해 결코 쉽지 않은, 무거운 약속이며, 피할 수 없는 일이라면 능동적이고 적극적인 자세로 과감히 도전하겠다고 밝힘

1. 탄소중립 법안의 위상과 원칙

- '2050 탄소중립' 은 기초지방정부, 국회, 정부 모두가 선언하고 동의했음

- 오늘 논의되는 여러 법안은 국회 내부에서 다양한 논의를 거치고 있는 과정으로 알고 있음, 여기에서는 편의상 가칭 ‘탄소중립 법안’ 이라고 부르겠음
- 가칭 ‘탄소중립 법안’ 은 최근 정부가 선언한 ‘2050 탄소중립’ 목표를 달성하기 위한 근거가 되는 법안
- 2050년 탄소중립 달성 목표를 법제화하고, 실제 이행하기 위한 법적 근거로 작용할 예정임
- 대통령께서 발표하신 것처럼 기후위기 대응은 선택이 아니라 필수이며, 인류의 생존과 대한민국의 미래를 위해 반드시 가야만 하는 길임.
- 또한 2050년 탄소중립은 쉽지 않은 일이며 온실가스 감축을 위한 전 방위적 노력이 필요하고 ‘이를 계기로 우리 사회 전 영역의 혁신을 추동’ 해야 할 필요성을 제기함.
- 에너지전환 로드맵을 정교하게 가다듬고, 온실가스 감축 계획도 점검해야 하며 에너지전환 가속화를 위한 다양한 방안이 필요하고 산업 혁신 전략도 속도감 있게 추진할 것을 요청함. 또한 건물과 수송의 저탄소화와 순환경제로의 대전환, 그리고 기업과 노동자 보호 대책도 필요하다고 밝힘.
- 2050 탄소중립은 일부 사회의 변화가 아니라 ‘기존 시스템의 전면적인 혁신’ 을 필요로 하고, 경제·사회 구조의 대전환이며 코로나-19보다 더 큰 충격으로, 총체적이고 통합적이며 강력한 정책을 요구함
- 따라서 가칭 ‘탄소중립 법안’ 의 무엇보다 중요한 원칙은 ‘기후위기 대응, 온실가스 감축’ 을 모든 정책의 우선 순위에 두어야 한다는 것임
- 당연히 이 법은 모든 법의 최상위법(기본법)이 되어야 하며 강력한 이행을 동반할 수 있도록 구성되어야 함.
- 탄소중립위원회는 어느 한 부처의 소관이 아니라 전체 부처를 아우를 수 있어야 하며, 대통령을 위원장으로(혹은 국무총리를 위원장으로)하여, 한 곳의 정부 부처가 담당하는 것이 아니라, 통합적이고 체계적 정합성을 맞추어 이행되도록 해야 함.
- 통합적인 컨트롤 타워 역할을 하며 이행과 그 평가를 동시에 점검할 수 있도록 권한과 역할을 부여해야 함.

2. 2050탄소중립을 위한 지역 의견수렴과 협력방안

- 2050 탄소중립은 앞으로 30년 후인 2050년에는 온실가스 배출을 거의 하지 말아야 하는 것을 의미하고, IPCC 1.5℃ 경로를 따르자면, 2030년까지 2017년 대비 55%를 감축해야 함
- 먹고, 자고 일하고 이동하는 일상생활 전반에서부터 산업이나 여행까지 모든 면에서 다른 삶을 살아야 한다는 것임
- 이런 사회에서 2050년 탄소중립 목표를 법제화하고 이행한다는 것은 아주 과격적인 삶을 요구하는 것이고 누군가에게는 사회·경제적으로 엄청난 손실과 불편을 감수해야 하는 길일 수도 있음.
- 따라서 이 법이 실행되기 위해 중요한 것은 ‘사회적 합의’ 를 이루어내는 과정임.
- 탄소중립위원회는 강력한 실행력과 함께 사회적 합의를 이루어 낼 수 있는 다양한 이해관계자들이 참여해야 하며, 특히 지역(지방정부와 지역주민들)의 의견과 협력이 필수임
- 법안에는 지역의 역할을 강조하며 지역 탄소중립위원회와 탄소중립계획을 수립하도록 하고 있음
- 온실가스 배출량의 86% 이상이 에너지 부분이므로 지역에너지 전환과 기후위기 적응 및 대응 계획에 구체적인 실행 계획이 담겨야 하고 이를 이행하기 위한 기반(예. 지역에너지센터 등) 지원이 필요함
- 중앙정부의 탄소중립계획과 정합성을 가져야 하지만, 정부 주도의 일방적인 정책이 아니라 전체 논의 과정에서 지역의 의견을 충분히 수렴하고 협력할 수 있도록 지역을 대표하고 지역의 목소리를 반영할 수 있는 사람이 탄소중립위원회 위원으로 역할을 할 수 있도록 해야 함.
- 또한 지역의 특성을 반영하고 책임을 다할 수 있도록 정책 수립과 결정, 이행의 권한을 부여하고 재정(기후기금의 포괄보조금)적, 인적 지원을 충분히 해주어야 함.

이 유 수

(에너지경제연구원 선임연구위원)

탄소중립이행법안 공청회 진술서(에너지부문)

이유수(에너지경제연구원 선임연구위원)

전 세계적으로 온실가스 배출에 따른 지구온난화의 피해가 심각해지고 있습니다. 폭염, 폭설, 흑한, 태풍, 산불 등 이상기후에 따른 온갖 재난으로 국가경제에 막대한 손실발생과 복구비용 부담이 증가하고 있습니다. 이미 국가별 CO₂ 배출감소를 위한 정부 정책 및 조치를 이행하거나 민간차원에서 강화된 노력이 있지만 재난은 가속화되고 있습니다. 최근 국가차원에서 2050 탄소중립 목표 선언과 탄소국경조정 제도도입 논의와 함께 민간차원에서 RE100 캠페인의 강화 등의 움직임은 모든 경제활동이 온실가스 배출을 줄이지 않고는 지속가능하지 않음을 명확히 하고 있습니다. 우리나라도 전 지구적 환경문제 해결에 동참하는 의미와 경제적 생존경쟁을 위해서는 하루빨리 모든 경제 및 사회활동 기반을 저탄소 사회로 이행하는 체제로 변화시켜야 합니다. 특히, 무역을 통한 대외의존도가 높은 우리나라 경제는 가능한 빠른 시일 내에 대비하지 않으면, 당장 대외적 산업경쟁력 하락에 직면하여 경제 위기로 이어질 수도 있습니다.

우리나라는 온실가스 감축목표를 수립하여 목표달성을 위한 노력을 기울여 왔고 결과로서 온실가스 원단위가 감소하고 있으나 여전히 GDP와 온실가스 배출량이 동조화현상을 보이고 있습니다. 또한 그 동안 추진된 저탄소 녹색성장 기본법을 비롯하여 배출권거래제, 목표관리제 등 온실가스 감축제도를 시행하고 있지만, 보다 강화된 국제사회 기준에는 부족한 것이 사실입니다. 또 한편으로 에너지전환정책을 통해 재생에너지 공급의 확대와 산업, 수송, 건물부문에서 온실가스 감축을 위한 정책대안을 마련하여 제도적 기반을 마련하고 있지만 2050년 탄소중립 목표를 달성하기 위한 실현가능성 측면에서는 미흡한 상황입니다. 따라서 저탄소 사회로의 이행 및 촉진을 위한 법적토대 마련과 경제·사회 전반에 걸친 이행체계 구축이라는 포괄적인 개념에서 조속한 탄소중립 이행 기본법안의 마련은 의미가 크다고 할 수 있을 것입니다.

이 법안은 기본적으로 온실가스 감축을 위한 경제 및 사회 구조의 대전환과 관련하여 법안의 취지와 목적이 명확해야 하며, 탈탄소 사회이행을 위한 국가전략이 실현될 수 있도록 종합적이고 체계적인 제도적 이행 기반 마련이 명시될 필요가 있을 것입니다. 우선, 저탄소 사회로의 이행을 위해서는

우리나라 온실가스 배출량의 약 87%를 차지하는 에너지부문에 대한 구체적인 이행방안 없이는 불가능합니다. 기존에 시행해 오던 온실가스 감축 관련 제도, 즉 온실가스 감축목표의 도전적 설정과 목표관리제, 배출권거래제 등과 종합정보관리체계의 강화 등을 위주로 기후위기에 대한 체계적 대응을 위해 제정안을 마련하는 것은 효율적 이행의 목적은 달성할 수 있을지 모르지만, 현실적으로 탄소중립 목표달성에는 미흡할 수 있습니다. 에너지부문의 운영시스템이 온실가스 감축목표를 달성하기 위한 운영구조와는 다소 거리가 있기 때문입니다. 따라서 친환경 설비중심의 에너지운영 시스템 및 시장 구조, 가격체계 등에 대한 전반적 변화가 수반되어야 할 것입니다. 오랜 기간 동안 경직적으로 운영되어 온 에너지 운영시스템이 변화되지 않고서는 탄소중립 이행에는 한계가 있을 것입니다. 따라서 이 법안에서 에너지부문에 대한 정책관련 사항이 명시될 필요성이 있습니다.

특히, 탄소중립 이행을 위해서는 에너지전환정책이 핵심적인 역할을 할 것으로 기대가 되지만 에너지믹스 변화위주의 행정계획에 불과하여 에너지 운영시스템의 변화에 대한 방안이 마련될 필요가 있습니다. 에너지전환정책과 관련해서는 재생에너지 확대와 에너지효율 개선이 가장 중요한 수단일 것입니다. 특히, 재생에너지 확대는 전력공급의 안정성 측면에서 계통연계와 관련된 기술적 및 시장 제도적 보완사항이 필요하고, 에너지효율 개선은 가격체계와 밀접한 관련을 가집니다. 에너지시장의 가격신호가 제대로 작동하는 구조로의 전환이 에너지 설비운영의 효율화뿐만 아니라 에너지이용 효율 향상에도 지대한 영향을 미치기 때문입니다.

다음으로 탄소중립 이행법안에서 지자체의 역할에 대한 사항이 중요할 것입니다. 근본적으로 저탄소 사회로의 이행을 위한 친환경 발전설비 확대와 소비자의 역할 증대를 통한 에너지 공급시스템의 변화는 지역적 단위에서 활성화될 것입니다. 일정지역 중심으로 친환경 분산에너지자원의 확대와 시장거래를 통한 에너지 신기술 및 사업의 활성화뿐만 아니라 일자리 창출과도 연계되도록 할 필요가 있습니다. 따라서 그 동안 중앙집중적인 에너지공급 시스템과 온실가스 감축목표 이행이 탑다운(Top-down)방식으로 할당하는 형태위주로 진행되었다면, 결국 저탄소 사회로의 이행은 중소기업의 친환경 발전설비를 중심으로 분산에너지자원이 확대되는 구조로의 전환이 필요할 것입니다. 이러한 구조로의 이행에는 지자체의 역할증대가 필요하며, 중앙행정기관의 의사결정에 적극적으로 참여하도록 하여 현실적인 온실가스 감축

목표 이행을 수행할 수 있도록 할 필요가 있습니다. 그리고 중앙행정기관과 지자체의 유기적 협조체계 하에서 온실가스 관련 종합정보체계를 구축할 필요가 있습니다. 따라서 이 법안에서 지자체의 권한 및 기능의 강화와 함께 중앙행정기관과 연계하여 온실가스 감축이행이 원활히 추진될 수 있도록 하는 부분이 강조될 필요가 있습니다.

마지막으로 탄소중립 이행관련 법안은 저탄소 녹색성장 기본법을 대체하여 에너지, 환경, 경제, 사회 등 각종 분야에서 통합적이고 체계적으로 온실가스 감축 촉진을 위한 보다 포괄적인 개념의 성격을 가지는 것으로 이해될 필요가 있습니다. 그리고 이 법안의 위상정립이 필요할 것으로 보이는데, 에너지법과의 관계를 어떻게 정립할 것인가에 따라서 기후위기 대응계획의 제정 시기 및 주기 등에 영향을 미칠 것을 보입니다. 탄소중립 이행 법안이 모든 분야를 포함하는 포괄적 기본법으로서의 위상을 가진다면, 체계적 이행방식이 구축될 수 있을 것으로 보입니다. 즉, 탄소중립 이행관련 법안에서 포괄적 개념을 다루고 에너지법에서 정합성을 유지하면서 에너지관련 이행계획이 구체적으로 반영될 수 있는 방식을 고려해 볼 수 있을 것입니다.

장 재 현

(그린피스 정책전문위원)

< 그린피스 기후위기 대응 기본법 공청회 진술서 >

* 제한된 시간 고려하여 가장 핵심적인 부분에 대해서만 진술함. 네 개의 안에 대한 병합심사 과정에서 위원회 대안이 나오면 이에 대한 자세한 의견서는 차후에 제출하고자 함

* 그린피스가 시민사회 전체의 의견을 대표하는 데 한계가 있기에 공청회 당일 서면으로 제출한 시민사회 연대체인 '기후위기 비상행동'의 의견도 참고해주시기를 요청함

1. 기후위기 대응 기본법의 성격과 원칙

- 국제사회와 과학계와 국민의 시급한 기후위기 대응에 대한 요구에 응답하여 지난 2020년 9월 28일 국회 본회의에서 통과(재석 258인 중 찬성 255인)한 '기후위기 비상 대응 촉구 결의안'에서 결의된 주요 내용이 이번 법제화에서 흔들림 없이 반영되어야 함. 특히, 아래 내용의 반영이 중요함.
 - 현재 상황을 '기후위기'로 엄중히 인식함
 - IPCC의 「지구온난화 1.5℃ 특별보고서」의 권고를 엄중히 받아들이며 2030년 국가 온실가스 감축목표를 이에 부합하도록 적극적으로 상향함
 - 정의로운 전환의 원칙 준수
- 최근 유엔사무총장은 빠른 온실가스 감축이 필요함을 다시 강조하며, 2021년이 기후위기 대응의 성공과 실패를 결정짓는 해가 될 것이라고 강조함. 미국 바이든 행정부의 존 케리 기후 특사 역시 G20 경제계 지도자들 협의체인 B20 회의에서 현재 어떤 국가도 기후위기를 막기 위한 노력을 제대로 하고 있지 못하다고 지적하며 현재보다 탈석탄은 5배 빠르게, 재생에너지 확대는 6배 빠르게, 전기차 확대는 22배 빠르게 해야 한다고 강조했다. 4월 22일로 예정된 기후정상회의에서 한국과 미국을 포함한 주요 온실가스 배출국의 불충분한 2030년 목표 강화가 주로 논의될 예정임
- 기후위기에 대한 과학적 결론은 이미 너무 명확하고 처방도 확실한 상황에서 제정되는 법인 만큼 최신 과학적 논의와 이를 기반으로 한 국제사회의 최신 대응 수준에 부합하도록 법이 제정되어야 함. 지난해 네덜란드에

서, 그리고 올해 프랑스에서 시민과 시민사회가 정부를 상대로 한 기후 소송에서 정부가 패소한 것처럼 온실가스 감축의 의무를 다하지 못하는 정부에 대한 세계 시민들의 요구는 갈수록 더 강화될 것임

- 또한, 한국과 같이 GDP 대비 수출 비중이 높은 국가에서 국제 시장의 기후규제에 빠르게 대응하지 않으면 이는 **경제 전반의 심각한 위기로 돌아 오게 될 것임**. 세계 최대 자산운용사인 블랙록은 지난 2월 18일 기업이 온실가스 배출량을 공개하고 주요 기업에 감축 계획을 수립해 공개할 것을 구체적으로 요구하기 시작했음. 일본 역시 소니, 닛산 등을 포함해 92개 기업들이 함께하는 일본기후이니셔티브(JCI)가 일본 정부를 상대로 기후규제 시대의 제품 수출을 위해 현재 22-24%인 2030년 재생에너지 발전 비중 목표를 40-50%로 강화해 달라고 요구한 바 있음. 또한 유럽과 미국에서 시작된 탄소 국경세 도입을 위한 논의는 올해 본격적으로 논의가 시작되어 가까운 미래에 수출중심 한국경제에 상당한 부담으로 다가오게 될 것임. 결의안에서 언급된 **‘환경과 경제의 공존’**을 위해서는 **경제를 고려한 온실가스 감축 속도 조절이 아니라 오히려 과학적 결론에 부합하는 과감한 감축이 요구됨**
- 한국 역시 세계 주요 온실가스 다배출 국가이며 국제사회에 약속했던 **2020년 온실가스 목표를 지키지 못하였음**. 이번 기본법 제정에서 핵심은 과거 저탄소 녹색성장 기본법 시행령에 국가 온실가스 감축목표가 명시되어 있었음에도 왜 지켜지지 못했는지, 왜 목표 달성에 실패해도 아무도 책임을 지지 않는 것인지, 애초에 목표를 달성할 수 있는 책임과 권한이 제대로 주어졌는지 등에 대한 교훈을 반영하여 새롭게 제정되는 기본법에서는 어떻게 정해진 온실가스 감축 목표를 정부와 우리 사회가 이행하도록 효과적으로 강제할 수 있을 것인가에 논의가 집중되어야 함

2. 2030년 온실가스 감축 목표 강화와 탄소예산 접근법 도입

- 2050년 탄소중립은 기후변화가 최악의 상황으로 진행되는 것을 막기 위한 마지노선임. 이는 화석연료에 기반한 우리의 사회경제시스템의 대전환을

의미하기 때문에 매우 어려운 장기 과제이나 기후 재앙을 막기 위한 한국의 장기 목표로서 명확히 규정되고 제시되어야 함

- 2050년 온실가스 감축 목표 보다 중요한 것은 중기 목표인 **2030년 감축 목표**임. IPCC의 1.5도 특별보고서는 2018년 기준 1.5도 내로 지구평균기온의 상승을 제한하기 위해서 인류가 추가적으로 배출할 수 있는 탄소의 양, 즉 탄소예산(carbon budget)이 약 4,200억톤이라고 평가한 바 있음. 이후 이미 3년(2018-2020)이 지났기에 한 해 약 420억톤(2018년 기준)의 온실가스가 배출되었다고 가정하면 이제 **탄소예산은 3,000억톤도 남지 않았고, 이와 같은 속도라면 7년 안에 기후재앙의 임계점인 1.5도 상승을 초래하는 온실가스 배출을 하게 됨.** 게다가 이 탄소예산 역시 66%의 확률임. 다시 말해 이 탄소예산 안으로 배출하더라도 1.5도 상승을 막지 못할 확률이 여전히 1/3이라는 것을 의미함
- 따라서, 한국의 현재 2030년 온실가스 감축목표인 2017년 대비 **2030년까지 24.4% 감축**은 국제사회와 과학계의 반복된 평가대로 **‘매우 불충분’한 목표**임. 결의안대로 1.5도 특별보고서의 권고 - 2030년까지 2010년 대비 45% 감축 -에 맞춰 강화되어야 함. 기후정책 전문 연구기관인 클라이밋 애널리틱스는 2020년 5월 보고서를 통해 **“한국이 공정한 역할 분담을 하기 위해선 NDC 목표가 2017년 대비 최소 70%로 강화되어야 한다”**고 분석한 바 있음
- 2030년 중기 목표보다 더 중요한 것은 **‘탄소예산(carbon budget)’ 접근**이 법에 반영되는 것임. 온실가스 감축에 있어서 중요한 것은 ‘점’이 아니라 ‘면적’임. 즉 2030년 한국의 온실가스 배출량(점)도 중요하지만, 더 중요한 것은 2021년부터 2030년까지 한국의 누적배출량(면적)임. 영국, 프랑스, 뉴질랜드 등은 기후변화 법에 이러한 탄소예산 접근을 도입(개념을 정의하고, 탄소 예산을 정하고, 이행 및 점검도 탄소예산에 기반하여 실행)하고 있음. 따라서, 단일 시점에 대한 목표에 치중하기보다는 중기적 관점에서 **누적 배출량을 제한**해야 하고 이에 따른 매해의 목표를 매년 점검하고, 전년도 목표가 달성되지 못했을 경우 탄소예산(누적배출량)에 맞춰서 다음 연도의 목표가 상향되고 이를 위한 추가적인 정책 수단이 도입되어 이행되어야 함.

기후위기비상행동

(03879) 서울특별시 성북구 성북로19길15 (전화) 070-7438-8522

문서번호: 2102-002

시행일자: 2021. 2. 18

수신 : 정당 대표

참조 : 정당 원내대표, 정책위의장, 기후위기 관련 국회의원

제목 : <(가칭) 기후정의 기본법> 제정 제안

1. <기후위기비상행동>(이하 비상행동)은 기후위기에 맞선 적극적인 대응을 촉구하기 위해 노동, 농민, 여성, 환경, 에너지, 종교, 인권 등 사회 각계각층의 단체와 개인으로 구성된 기구입니다. 2019년 출범한 비상행동은, 기후위기에 적극적으로 대응함으로써 기후정의의 실현과 탈탄소사회로의 전환을 위한 활동을 전개하고 있습니다.

2. 작년 국회 기후비상결의안 이후 기후위기 대응을 위한 법안들이 발의되어 국회에서 논의 중에 있습니다. 그런데 이 법안들은 날로 가속화하는 기후위기를 해결하기에는 많은 한계와 문제가 있다는 것이 기후위기비상행동의 입장입니다.

3. 기후위기비상행동은 근본적인 기후위기 극복을 위해서는 “기후정의”의 원칙에 입각한 새로운 기본법안이 필요하다고 봅니다. 이에 <기후위기 대응을 위한 기후정의 실현과 탈탄소 사회 전환 기본법>(약칭 기후정의 기본법)의 제정의 필요성을 제기하며, 그 내용을 제안하고자 합니다. (별첨자료 참조)

4. 기후위기 극복을 위한 법제도개편의 첫걸음으로, 비상행동이 제안 내용이 담긴 기본법이 제정될 수 있기를, 21대 국회에 요청하는 바입니다.

■ 문의: 황인철 집행위원장 (070-7438-8511, hic7478@greenkorea.org)

#별첨자료: <기후위기 대응을 위한 기후정의 실현과 탈탄소 사회 전환 기본법>의 방향과 주요내용

끝

#별첨자료

<기후위기 대응을 위한 기후정의 실현과 탈탄소 사회 전환 기본법>
(약칭 ‘기후정의 기본법’)

1. <기후정의 기본법>의 필요성과 방향

- 작년 국회와 정부가 기후위기를 인정하고 탄소중립을 천명하면서 이를 뒷받침할 법제도를 마련할 필요성이 부각되고 있음.
- 국회는 지난 해 9월 ‘기후위기 비상선언 결의안’을 채택하였으며, 대통령은 10월 국회 시정연설에서 2050년 탄소중립을 선언하였고, 정부는 12월에 ‘2050 탄소중립 추진전략’을 발표하였음.
- 또한 국회는 기후위기 비상선언 결의를 통해서 정부에게 “2030 국가 온실가스 감축목표를 IPCC 1.5℃ 특별보고서의 권고에 부합하도록 적극적으로 상향하고, 2050년 온실가스 순배출 제로를 목표로 책임감 있는 장기 저탄소발전전략을 수립하여 국제사회에 제출하며, 이를 이행하기 위한 정책을 수립·추진할 것”을 촉구하고 이를 위해 적극 협력하겠다고 약속한 바 있음.
- 국회에는 여러 의원들이 기후위기에 대응과 탈탄소 전환, 녹색전환, 혹은 에너지전환을 위한 여러 법안들을 발의하고 있음. 이 가운데 기후위기 대응의 전반적인 원칙과 체계를 담고 있는 기본법을 우선적으로 논의되고 있음.
- 그런데 기존에 발의된 법안들은 기후위기의 원인이 되는 경제성장 중심주의와 불평등체제에 대한 충분한 문제의식과 극복방안이 담겨있지 못함. 전반적으로 시장과 기술을 중심으로 온실가스를 감축하겠다는 전략이 지배적이어서 법안의 유효성에 회의적임.
- 기후정의 원칙을 명시적으로 그리고 실질적으로 반영하고 있지 않고 있어 기후위기의 해결 과정에서 사회적 갈등이 예고되고 있음. 법안 전체가 탈탄소 경제 전환을 위한 지원에 초점을 맞추면서, 사람들이 기후변화로 부터 보호받을 권리, 기업의 온실가스 감축 의무, 이를 보장해야 할 국가의 책무성에 관심을 두는 접근이 크게 부족한 상황임.

- 이는 기후변화를 야기하는 온실가스 배출 계층과 그로부터 발생하는 피해를 받는 계층이 일치하지 않는 ‘기후불의(climate injustice)’를 바로잡고, 온실가스 배출에 비례하는 책임을 지도록 하여 기후정의를 실현하기 위한 전략이 부재하다는 것을 의미함.
- 이에 기후위기의 목표를 명확히 하고, 그 책임과 해결 방향과 관련하여 ‘기후정의’ 원칙을 명확히 밝히는 <(가칭) 기후위기 대응을 위한 기후정의 실현과 탈탄소 사회 전환 기본법>(약칭 ‘기후정의기본법’)을 제안하고자 함.
- 이 법안은 ‘인권 기반 접근’, ‘정의로운 전환’ 전략 등과 같이 기후정의 원칙에 부합하는 대응 방향을 확고히 하도록 하고, 기후위기 대응의 원칙과 방향, 탄소감축 목표, 대응 체계 등 필수적이고 핵심적인 내용을 담는 기본법의 형태가 되어야 하겠음.
- 기존의 녹색성장기본법은 폐지를 전제로 함. 녹색성장기본법은 기후위기 대응의 기본법으로 삼기에는 ‘녹색경제’(혹은 ‘탈탄소 경제’)의 육성과 지원 등, 경제성장주의적 편향을 보여주고 있으며, 이미 급변하고 있는 현재의 기후위기 상황을 반영하고 있지 못하기 때문임.
- 이 법안은 기후정의의 기본원칙과 정의로운 전환의 정책 방향을 바탕으로 기후위기에 대응하면서, 탈탄소 사회로 이행하는 전환 과정을 포괄적으로 규정하는 ‘기본법’ 성격의 입법구조를 갖추.
- 따라서 해당 기본법의 목적과 취지를 구체적으로 뒷받침하는 일반법 및 특별법 형태의 법안들을 종합적으로 제·개정하는 패키지 입법 과정이 추가로 필요하겠음.

2. <기후정의 기본법>의 원칙과 주요내용

- 1.5도 제한의 과학적 근거와 기후정의 원칙에 부합하는 목표 설정이 이루어져야 함.
- 탄소예산 개념에 입각하여 탄소중립 시기와 매년도 배출량 목표가 산정되어야 함.
- 한국 탄소예산의 설정에는 과학적 근거와 함께 ‘공정한 분담’ 방법이 적용되어야 함.

- IPCC 1.5도 특별보고서의 권고를 최소한의 감축목표로 하되, 정부는 2050년 ‘이전’에 탄소중립에 도달하고 2030년까지 온실가스 총배출량을 2010년 대비 50% ‘이상’ 감축해야 한다는 하한선을 두고, 이를 조기 조기 달성하도록 규정함. 또한 2050년, 2030년 목표를 주기적으로 재검토하여 상향하도록 함.

(정의)
 “탄소예산”이란 지구 평균기온 상승을 산업화 이전 수준 대비 섭씨 1.5도 이내로 제한하기 위해서 허용가능한 지구적 온실가스 배출총량으로, 이 중에서 공정한 방식으로 배분된 몫을 한국의 탄소예산으로 한다.

(온실가스 감축목표 설정)

① 정부는 2050년 이전에 국가 온실가스 순배출량을 영(零)으로 하는 탄소중립을 달성하여야 하고, 이 시점을 앞당기기 위해 노력하여야 한다.

② 정부는 2030년까지 온실가스 총 배출량을 2010년 대비 50% 이상 감축하여야 하며, 이를 조기달성하기 위해 노력하여야 한다.

③ 정부는 기후위기에 관한 최신의 과학적 지식·정보와 국제협약·협정에 따라 우리나라의 탄소예산을 추산하고 이 범위에서 제1항에 따른 목표를 5년마다 재검토하고, 제2항에 따른 목표를 매년 재검토하여야 한다. 다만, 「파리협정」에서 규정한 진전의 원칙을 따라, 제1항 및 제2항에 따른 목표는 재검토시 상향되어야 한다.

○ 모든 탈탄소 전환 및 기후적응 정책은 기후정의와 정의로운 전환의 원칙에 부합하도록 보장해야 함.

- 기후정의에 관한 인지적, 절차적, 분배적, 실질적 정의가 모두 실현될 수 있어야 함.
- 기후위기 대응은 사회 불평등 해소와 함께 가야 함.
- 정의로운 전환이 단순히 수동적인 ‘사회적 안전망’의 제공을 의미하는 것이 아니라, 관련 노동자와 지역사회의 주도적 참여와 역량강화가 이루어져야 함.

(정의)
 “기후정의”란, 기후위기를 야기하는 온실가스 배출에 대한 사회계층별 책임이 상이하다는 점을 인정하고(인지적 정의), 기후위기로 영향을 받게 될 모든 이해당사자들이 의사 결정 과정에 동등하고 실질적으로 참여하며(절차적 정의), 기후위

기 책임에 따라서 탈탄소사회 전환의 비용을 공정하게 분담하고(분배적 정의), 인권, 생명권, 건강권, 환경권, 성평등, 세대와 지역간 평등 등을 보장하는 것(실질적 정의)을 말한다.

“정의로운 전환”이란, 탈탄소사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자 등을 보호하여 전환 비용을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소화하며, 화석연료 기반의 산업 등에 의존하는 노동자와 지역사회가 전환 역량을 강화하여 전환 과정에 주도적으로 참여하는 정책방향이자 개별 정책을 말한다.

○ 기후정의를 위한 ‘인권 기반 접근’에 따라, 사람들은 ‘권리의 보유자’이며, 국가와 기업은 ‘의무의 담지자’라는 책무성 원칙이 담겨야 함.

- ‘인권에 기반한 접근’이란, 기후위기를 인권의 관점에서 다루는 접근을 의미하며, 국가의 책무성 원칙, 기업의 기후대응 의무, 국제인권법 및 <기후협약>의 기준과 원칙 적용, 참여의 원칙, 투명성의 원칙 등을 포함함.
- ‘권리의 보유자’인 사람은 ‘의무의 담지자’인 국가와 기업에 대해 온실가스 감축과 기후위기 적응 대책 마련을 ‘인권의 이름으로’ 요구할 수 있음. 국가는 온실가스 감축을 시행하고 기후위기로 인한 피해로부터 사람들을 보호해야 하며, 기업은 온실가스 배출을 감소하고 피해를 보상할 의무를 지님.

○ 경제성장 중심주의를 배격하고 배출제로와 기후정의 실현을 우선적인 목표로 삼아야 함.

- 온실가스 배출을 야기하는 경제·산업·금융 활동과 이를 지원하는 정부 예산과 정책을 최대한 빨리 중단시켜야 함.
- 기존의 경제성장을 우선으로 한 사회경제체제를, 기후위기 대응과 기후정의 실현을 우선으로 하는 방향으로 전환해야 함.
- 온실가스 감축을 위한 녹색경제 그리고 돌봄 등의 사회적 필수 노동과 사회적 불평등 해결에 대한 국가적 지원을 대폭 강화해야 함.

○ 화석연료 이용을 최대한 빨리 중지해야 하며, 그 과정에서 핵발전, CC(U)S 등 불확실하고 위험을 내재한 기술적 수단의 사용을 배제해

야 합.

- 석탄·석유·가스 등 화석연료 및 핵에너지 사용설비의 단계적 퇴출 및 관련 보조금의 단계적 폐지가 이루어져야 함.
- 화석연료 중단과 탈탄소 전환을 촉진하기 위한 조세 및 금융 제도를 운영하여야함.
- ‘탄소중립’과 구분되는 ‘배출제로’ 개념을 도입함. ‘배출제로’는 화석연료 연소에 의한 이산화탄소 배출량이 영(零) 상태이며, 탄소중립을 달성하기 위해서 배출제로를 우선적으로 추진하며 불가피한 경우에 제한적으로 국내의 자연 흡수원을 활용하도록 함.
- 온실가스 감축을 추진하면서 또 다른 위험을 야기할 수 있는 기술공학적 수단과 핵발전을 배제해야 함. CC(U)S 등 불확실한 기술적 감축 수단을 피해야 함.
- 흡수원을 사용하더라도 국내의 자연 흡수원의 사용에 국한해야 하며, 국내의 기후위기 대응을 위해 타 국가의 환경과 사회정의를 저해하지 않아야 함.

○ 온실가스 감축을 비롯한 기후위기 대응을 위해 목표수립과 이행을 책임 있게 추진할 체계를 구축해야 함.

- 국가기후위기위원회를 설치하고, 위원은 “기후과학, 온실가스 감축, 기후재난 예방 및 적응, 정의로운 전환 등에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람”으로 하며, 논의과정에서 “이해당사자 및 관련 집단”의 참여와 의견 반영이 이루어질 수 있도록 하여야 함.
- 국가기후위기위원회는 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 추진계획 및 관련 계획을 조정할 수 있는 권한을 부여하도록 함.
- 기후위기 대응을 위한 정부부처의 개편도 이루어져야 함.

○ 정부의 예산과 정책 수립은, 탈탄소 목표 달성과 기후정의 실현을 기준으로 이루어져야 함.

- 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은, 이 법에 따라 수립되는 국가전략, 감축 목표, 기본계획 등과 정합성을 이루어야 함.
- 온실가스 배출을 새롭게 증가할 수 있는 예산과 정책을 수립해서는 안되며 기존의 예산과 정책은 선별하여 중단하여야 함.

- 기후위기영향평가를 도입하여, 정부와 지방자치단체가 계획·정책·예산을 수립 시, 기후위기에 미치는 효과와 영향을 평가하고, 그 결과를 계획·정책·예산의 수립·시행에 반영하도록 함.

- 탄소다배출 산업의 감축 목표를 강화하고 에너지산업의 공공적 전환을 추진해야 함
 - 철강, 석유화학, 정유, 시멘트 등 온실가스 다배출 산업의 감축 목표를 우선적으로 강화하고, 각 산업과 기업의 배출제로 계획을 제시하고 이를 준수하도록 해야 함.
 - 에너지산업의 민영화를 중지하고 공적/사회적 소유에 기반한 에너지전환을 추진해야 함.

- 기후위기 대응은 생태위기의 극복과 연결되며, 생물다양성의 보호 및 증진과 조화를 이루어야 함.
 - 기후위기와 생태위기는 모두 사회적 약자와 자연에 대한 수탈에 기반한 경제성장 중심주의에 뿌리를 두고 있음. 따라서 기후위기와 생태위기의 극복은 함께 이루어져야 함.
 - 기후위기의 대응은 생태계 보호와 생물다양성 증진과 조화를 이루어야 함.

지 병 구

(한국자동차전문정비사업조합연합회 회장 권한대행)

진술서 없음

정 옥 조

(중소기업중앙회 혁신성장본부장)

환노위, 탄소중립이행법안 관련 중소기업계 의견

먼저 오늘 탄소중립이행법안 마련을 위한 입법 공청회에 중소기업계 의견을 전달하는 기회를 주셔서 감사드립니다.

이번에 법을 제정하는 취지가, 전 세계적으로 파리협정을 맺고, 각 국가별 기후위기에 대응하기 위해 국내 온실가스 감축목표를 설정하는 등 체계적인 전략을 마련하기 위함이라는 것에는 전적으로 공감합니다.

그간, 국내에서는 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」 제정을 통해 기후변화 대응에 적극 나섰음에도 지난 10년간 온실가스 양은 감축되지 않고, 오히려 증가하였습니다. 이에, 오늘 논의되는 4가지 법안은 기존의 법을 보완하고, 기후위기에 철저히 대응하기 위해 마련하는 것으로 기업 또한 적극적으로 동참할 필요성이 있다고 생각합니다.

하지만, 이번 제정법안과 밀접하게 연관이 있는 산업계, 소비자, 공공기관 중 특히, 인적, 물적 자원이 부족한 중소기업의 미칠 영향을 파악하고, 의견 수렴하는 과정이 부족하여, 몇 가지 보완사항을 요청 드리고자 합니다.

① 중소기업계 의견수렴 및 영향분석 필요

먼저, 제정 법안을 마련하는 과정에서 우리나라 기업의 99%, 종사자의 83%를 차지하는 중소기업계의 의견이 충분히 반영되지 않은 것 같습니다.

[중소기업계 영향분석 강화]

법안을 제정하려면 그 법 적용대상이 다수를 차지하는 중소기업에게 어떠한 영향을 미치는지에 대한 영향 분석이 충분히 이뤄져야 하는데, 중소기업 영향평가가 미흡하다고 봅니다. 앞으로 법안 제정 시 산업계 특히, 우리 중소기업계 의견을 폭 넓게 수렴해 주시기를 부탁드립니다.

[국가기후위기대응위원회 위원에 중소기업계 위촉]

이에, 유의동 의원님과 이소영의원님께서 대표발의하신 두 개의 법안 내용에 정부의 국가종합계획을 수립하고 변경할 때, ‘국가기후위기대응위원회’ 심의를 받도록 되어있는데, 산업계 위원이 포함되어있지 않아 기업 의견이 충분히 반영되기 어렵다고 생각합니다.

이에, 이행 주체인 기업의 참여를 위한 제반여건 조성을 위해 국가 기후위기대응위원회에 산업계 위원을 포함해 주시기 바랍니다.

② 기업 규모에 따라 시행시기 차등화 등

두 번째는, 기업 규모에 따라, 시행시기를 차등 적용해주시기 바랍니다. 최근 몇 년간 화평법·화관법 등 환경규제가 급속도로 강화되고 있습니다.

[규모별 시행시기 차등화]

그러나 기업 규모가 대·중·소 및 소상공인으로 다양하게 나뉘어져 있음에도 불구하고, 기업현실을 고려하지 않고, 대중소기업이 동일한 획일적인 기준을 적용하고 있습니다. 이에, 자금, 인력이 부족한 영세 중소기업이 제도를 이행하는데 부담이 크고, 경영에도 큰 리스크로 작용합니다.

따라서 기업의 규모를 고려하여 단계적인 시행을 요청 드립니다. 현재 주52시간제의 경우에도 종사자 수를 기준으로 기업규모를 나누고, 적용시기를 차등화하고 있음에 따라, 탄소중립이행법안도 안정적인 연착륙을 위해 단계적으로 차등적용을 해주시기 바랍니다.

[충분한 홍보방안 강구]

또한, 중소기업은 환경법 대응을 위한 전담 인력의 부족으로 신규 법안에 따른 환경 변화를 인지하고 대응하는데 까지 많은 시간이 필요합니다. 이에, 세부 시행 기준을 수립하고 이를 중소기업 전체에서 대응할 수 있도록 충분한 홍보 활동과 계도 기간의 확보를 요청 드립니다.

③ 인센티브 부여 및 금융지원

세 번째는, 규제 이행 중소기업에 대한 인센티브 부여와 금융·세제지원을 요청 드립니다.

국민과 근로자의 안전을 위해 환경·노동규제가 점차 강화되고, 탈탄소사회로의 전환에 따른 각종 기업의 의무사항이 확대되어, 기업부담이 더욱 가중되는 실정입니다. 이에, 규제를 적극적으로 이행하는 중소기업에 인센티브를 부여하고, 탄소중립에 투자할 수 있도록 ‘시설투자 세액공제’와 ‘저금리 대출시스템’ 도입 등 다양한 금융·세제 정책을 마련해주시기 바랍니다.

추가로, 현재 부득이하게 탄소를 배출할 수밖에 없는 시멘트, 석회석 등의 업종은 2050년까지 탄소배출 제로(zero)라는 목표에 도달하기 위해 사업전환을 해야 하는 경우가 발생합니다. 이처럼 탄소중립과 연계하여 사업전환이 필요한 중소기업 업종이 많이 모여 있는 지역을 중심으로 일자리 창출 지원책도 마련해주시길 부탁드립니다.

④ 국가경쟁력 고려한 사회적 합의 선행 必

네 번째는, 심상정의원님께서 발의하신 「탈탄소사회로의 정의로운 전환을 위한 그린뉴딜정책 특별법안」 관련입니다.

법안 제3조에 의하면, “2050년 탈탄소사회 실현을 목표로” 라는 문구가 되어있는데, 2050년 탈탄소사회 실현을 위해서는 우리나라 경제·사회 전반의 전환을 요구하고 있어, 관련 내용에 대해서는 국가경쟁력을 고려한 사회적 합의가 필수적으로 선행되어야 한다고 봅니다.

특히, 제조업 중심의 우리나라 산업 구조 상 2050년까지 탄소배출량 제로를 달성하기 위해서는 많은 경제적 비용이 수반되어 이에 대한 사회적 합의와 공동 부담의 노력이 절실합니다.

따라서 탄소중립 정책마련 시 탄소중립 기술개발 실용화 및 경제성 확보에 대한 객관적 자료를 토대로 산업계에서 실현가능한지 확인하고, 산업계가 제시한 의견에 대해 피드백하며 쌍방향 의사소통을 통해 현실적인 탄소중립 정책을 수립해야 합니다.

⑤ 지원시책 병행

마지막으로 중소기업은 탄소중립이행을 위한 전담인력이 많이 부족합니다. 채용할 여력도 많지 않습니다. 중소기업이 탄소중립의 중요성에 대해 인식하고, 필요시설 구축 등 대응을 할 수 있도록 행정적, 재정적인 다양한 지원 대책을 강구해 주시기 바랍니다.

한 상 운

(한국환경정책연구원(KEI) 선임연구위원)

환노위 탄소중립이행법안에 관한 공청회 검토의견(2021.2.25.)

한상운(한국환경정책·평가연구원, 선임연구위원)

◆ 입법필요성

기후위기로 인한 탄소중립이행 등 발의된 관련 법안들의 취지와 배경, 그리고 내용 등을 살펴 볼 때 작금의 지구적 기후위기를 겪으면서 만사지탄이지만 매우 필요한 입법들임

◆ 관련입법내용요약

○ 감축분야

- 목표 - 국가과제로서의 목표명시: 2050 탄소중립/탈탄소 (순배출량 '0')
- 계획 - 국가전략(이, 심), 중앙/지방추진계획(이, 심), 국가/지방기본계획(이,유,안), 공공기관대응계획(이)/적응대책(유, 안)
- 추진주체 - 위원회: 기후위기위(이, 유), 기후변화위(안), 뉴딜정책특위(심)
- 자원 - 기금: 기후위기대응기금(이, 유)
- 추진방안
 - 기후위기영향평가(이, 유, 안)
 - 탄소중립도시(이), 기후탄력도시(안), 그린뉴딜특별지구(심)
 - 다배출업체: 목표관리제(이, 유)
 - 배출권거래제(이, 유)
 - 국외감축사업(안)
 - 국제협력(이, 유, 안, 심)
 - 순환경제(이)
 - 온실가스종합정보관리체계(이, 유, 안)

<녹색전환>

- 에너지전환과 건축/교통/농업·농수산/국토/산업 등 부문별 전환(이)
- 자산손실(이)
- 녹색전환지원(이), 사업전환지원(이), 산업전환특별지구(이), 그린뉴딜특별지구(심)

• 이행평가

- 미이행시 소관 장관은 저감계획작성 제출(이). 실적매년평가 차년도 계획 반영(유), 환경부장관 개선명령(안)

○ 적응분야

• 시행방안

- 기후변화감시·예측/영향·취약성 조사평가 및 공개(이, 유, 안)
- 적응대책수립시행(이, 유, 안)
- 국가기후위기적응센터 지정(유, 안)
- 적응법률유보(유)
- 탈탄소사회이행책임관 지정(이)

• 이행평가

- 이행점검·평가(유, 안), 점검결과공개(안)

◆ 기존 기후정책에 대한 평가와 입법현실

○ 기존정책에 대한 평가와 성찰 반영 필요

- 기존 기후대응정책에 대한 분석 및 평가결과 반영 미흡

• 기존 정책에 대한 평가

- 국내온실가스배출량의 지속적 증가(현재까지)
- 기후적응대책의 실효성 확보 부족
- 정책실패(?) 원인(?)

○ 기존 기후대응 정책실패의 요인

- 외부적 요인(기후위기문제의 본질적 특성에 기인)
 - 지구적 대응실패(국내정책 한계)
 - 산업혁명이후의 경제성장 중심의 욕구충족 지향(민주주의 한계)
 - : 종래의 자본주의에 기초한 이윤추구 중심과 결부된 화석연료산업의 경제구조심화
 - 생물다양성 보전실패(멸종/위기종 증가)와 탄소흡수원(열대우림, 생태계, 습지 등)의 대규모 파괴로 인한 탄소흡수량 감소에 따른 순배출량 증가
- 내재적 요인(국내제도상의 한계)
 - 사회적 합의 부족에 따른 정치적 부담
 - 대통령제 국가에서의 기후위기대응 실천을 위한 권력구조 개선에 대한 관심부재 (경제 vs. 기후·환경의 기울어진 운동장 회복)
 - 위원회 중심 추진체계의 한계(위원회/부처의 책임 부재)
 - 계획이행을 담보할 수 있는 책임소재 불분명 등 법적 수단의 흠결
 - 정부주도의 한계(민간영역에서의 대응정책의 지원과 관심부족)

○ 대외입법현실과 전망

- 지구적으로 극단적 기상이변으로 인한 재난발생과 일상생활의 붕괴
 - 호주산불(6개월), 미국 캘리포니아 산불/텍사스 한파 등
- 국제적으로 기후위기를 국가안보 또는 인권과 연계성 강화(유엔/미국/호주 등)
- EU 탄소국경조정제(CBAM) 도입('23 시행예정)
 - 역내 수입품가격에 대한 탄소가격화
 - 한국 등 무역국가의 수출단가 상승으로 기업채산성 악화
- 결론: 기존 기후대응정책과 달리 향후 국내기후대응정책의 이행확보가 관건

◆ 입법안의 이행확보 강화방안

<감축분야> - 도표1 참조

- 감축목표 설정의 구체성 제고
 - ： 목표조정 가능성과 2050 탄소중립을 위한 경로목표 명시
 - 목표년도 또는 감축율의 조정가능 명시(진전의 원칙 반영)
 - 감축잠재량의 주기적 평가
 - 주요 감축기술의 평가공개
 - 2030/40년도 단기목표명시
 - 부처별 목표달성 중심 시행령 전제

- 탄소가격화(CARBON PRICING) 대비 입법강구
 - 탄소세 도입을 통한 재원의 근거마련 필요(배출권거래제 대상업종 이외)
 - 탄소국경조정제도(CBAM)에 대응한 국내제도도입의 근거마련 검토

- 탄소흡수전략 강화
 - 탄소감축전략과 비교하여 정책에서 소외된 탄소흡수전략을 강화할 필요가 있음
 - 자연·생태분야의 생물다양성 확보 방안의 중요성 강조 필요
 - 입법배경, 목적 등 입법총강에 규정 필요
 - ‘탄소흡수’에 관한 별도의 조문 추가 고려
 - 생태계 기반 접근법 또는 자연 기반 해법을 통해 복원사업 등 생물다양성 강화를 위한 적극적 사업발굴 등 강조 필요

- 이행점검과 환류체계 강화
 - 매년 부처별 달성목표설정 및 이행점검결과 공개
 - 목표미달성 사유 소명의무 명시 추가
 - 목표미달성 사유의 정당성이 있는 경우 적극적 추가 보완책(예산/조직 등) 강구의무 규정

<적응분야> 도표2 참조

- 적응분야 별도의 장으로 분리 필요
 - 제4장 국가기후위기적응대책 등(안)
 - 제8장의 ‘기후변화 적응’과 ‘정의로운 전환대책’의 장 분리 필요(이)
 - 기후변화 적응에 해당하는 ‘제8장 기후위기 적응과 정의로운 전환대책’을 ‘제8장 기후변화 적응’으로 하고 제9장에 ‘정의로운 전환대책’으로 수정[이]
 - 기후변화적응과 정의로운 전환의 중요성과 규율범위와 내용이 광범위하다는 점을 고려
 - 제5장 기후변화 과학 및 적응 (유)

- 용어정리
 - ‘기후위기대응’ vs ‘온실가스감축’(=‘협약 감축’과 ‘흡수’) vs ‘기후변화적응’
 - 국가적응대책을 ‘국가적응계획’,
 - 부문별 적응대책을 ‘부처별 적응시행계획’으로
 - 공공기관 기후변화 적응대책을 ‘공공기관 적응계획’으로

- 기후변화적응정책의 목표 명시
 - 적응정책의 목표는 ‘기후변화 취약성 저감과 회복력(resilience) 증진’
 - 감축목표인 ‘탄소중립’과 대비하여 적응정책의 중요성 강화 필요

- 과학기반구축 : 기후변화영향 조사/분석/평가 및 결과공개
 - 영향·취약성 평가와 더불어 ‘리스크’ 평가도 추가 필요
 - 적응정보관리체계 구축 추가필요(온실가스종합정보센터의 감축분야 한정)

- ‘기후변화적응의 확산 및 촉진’에 관한 조문신설
 - 적응정책의 주류화 방안(국토/농수산/생태계 등)
 - 기후변화적응 취약한 계층/지역/산업/시설 등의 정보 및 재정 지원
 - 정보지원서비스 강화
 - 전담인력(책임관제도 도입)
 - 민간영역주도의 플랫폼 마련 필요 - 지역별 세부적응사업의 자치유도
 - 국가적응센터의 설치근거와 더불어 ‘지역적응센터’의 추가
 - 모니터링을 통한 적응진척점검 결과도 적응보고서에 포함 필요

- 기후변화영향평가 대상범위 확대[안 제13조 제3항]
 - 위 안에 따르면 국토종합계획, 도시기본계획, 에너지기본계획 등 기후변화에 직접적으로 관련되는 계획은 기후변화영향평가대상에서 제외되는 등 기후영향평가의 본래의 취지에 부합하지 않은 형태로 운영될 가능성이 큼

<추진주체분야 - 탄소중립위원회> 도표3참조

- 현행 발의안의 추진주체는 모두 위원회 설치가 공통
 - 기후위기위(이. 유), 기후변화위(안), 뉴딜정책특위(심)
 - 이 가운데 대통령직속(이, 심), 국무총리 소속(유,안)
 - 향후 위원회 명칭은 ‘탄소중립위원회’로 변경하고 대통령직속으로 설치예상
 - 위원회의 유명무실화 가능성
 - 기후위기대응 추진동력 상실

- 부처중심의 기후위기대응 필요
 - 위원회 설치의 필요
 - 부처와 연계된 공동책임부여
 - 기후정책의 통합조정은 환경부가 하여야 함
 - 그러나 현행 정부조직법상 사무관장범위에 기후정책업무는 공백

※「정부조직법」 제39조(환경부) ① 환경부장관은 자연환경, 생활환경의 보전, 환경오염방지, 수자원의 보전·이용 및 개발에 관한 사무를 관장한다.
 ② 기상에 관한 사무를 관장하기 위하여 환경부장관 소속으로 기상청을 둔다.

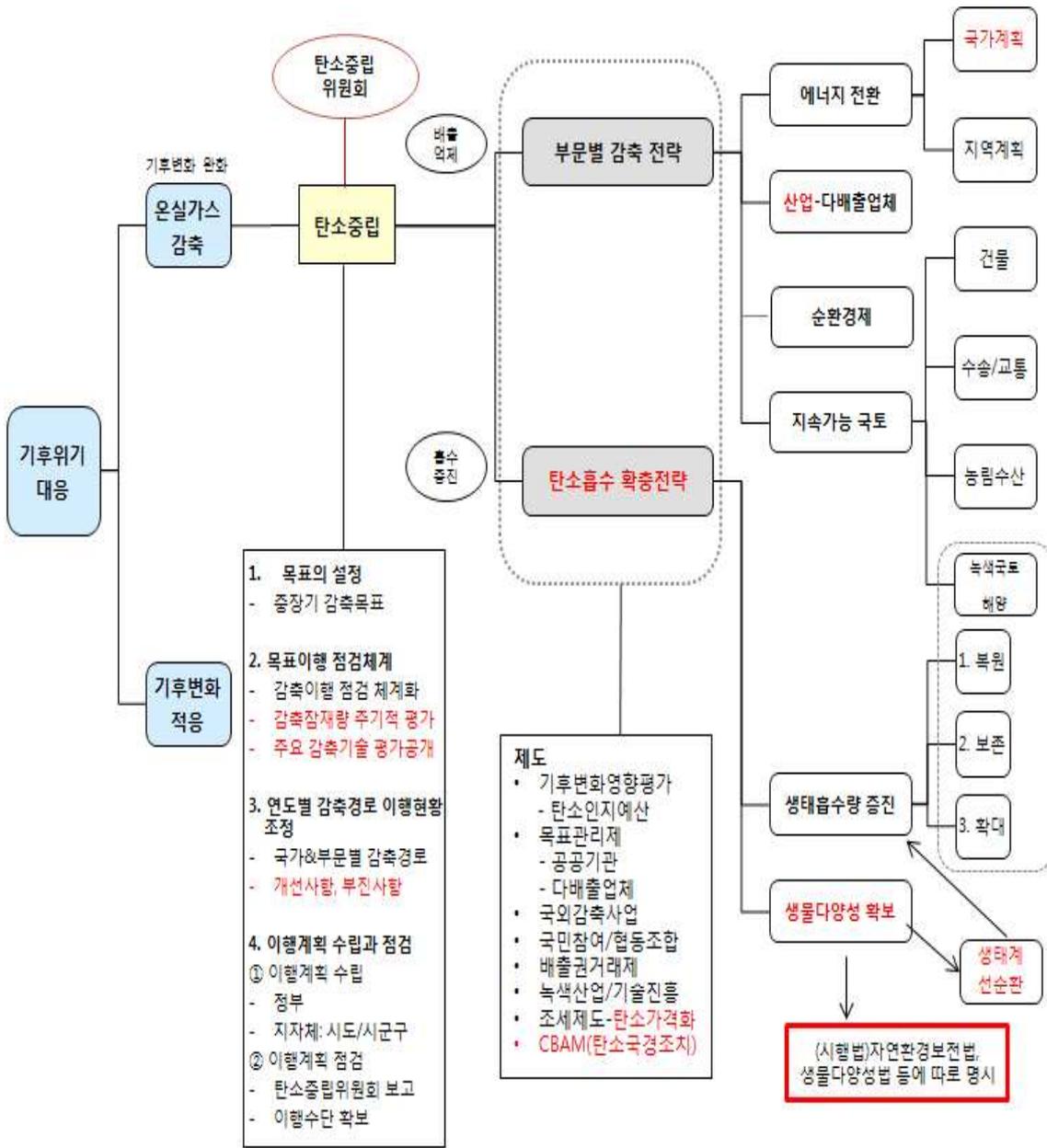
- 정조법 개정을 통한 기후·환경부 신설(부총리)
 - 기후정책사무의 중요성은 향후 지속적으로 가중될 것으로 예측
 - 정조법 개정을 통한 부처 소관사무로 개정필요(타법개정형식)
 - 환경부를 기후·환경부로 변경하고 업무의 내용을 고려하여 그 위상을 부총리로 격상 필요
 - 위원회 중심 추진체계의 한계 극복
 - 계획이행을 담보할 수 있는 책임소재 분명(각 부처의 장관)
 - 기후정책의 국무회의 기능강화 예상

- 경제중심의 기울어진 운동장을 견제와 균형의 원리에 따라 회복가능성 제고
- 지속가능사회 실현의 핵심

○ 탄소중립위원회의 구성과 권한

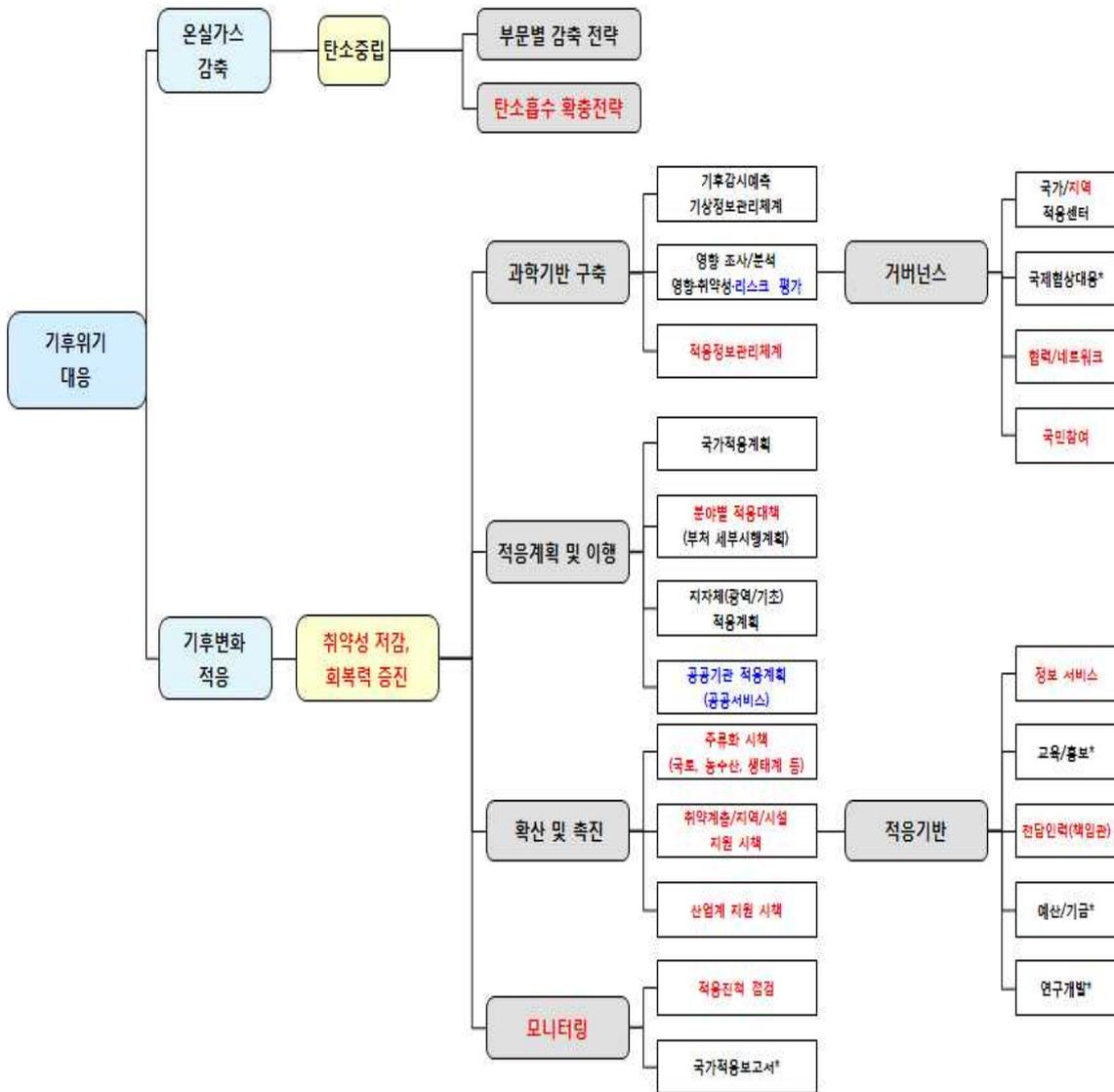
- 탄소중립위원회의 위원장을 기후·환경부 장관과 민간위원장(부총리급) 공동
- 탄소중립위원회의 심의·의결을 통하여 장관이 부처통할 및 집행
- 정부주도의 한계 극복
- 위원회의 민간영역과의 협력강화와 정책유연성 확보

도표1 감축분야 임법 체계



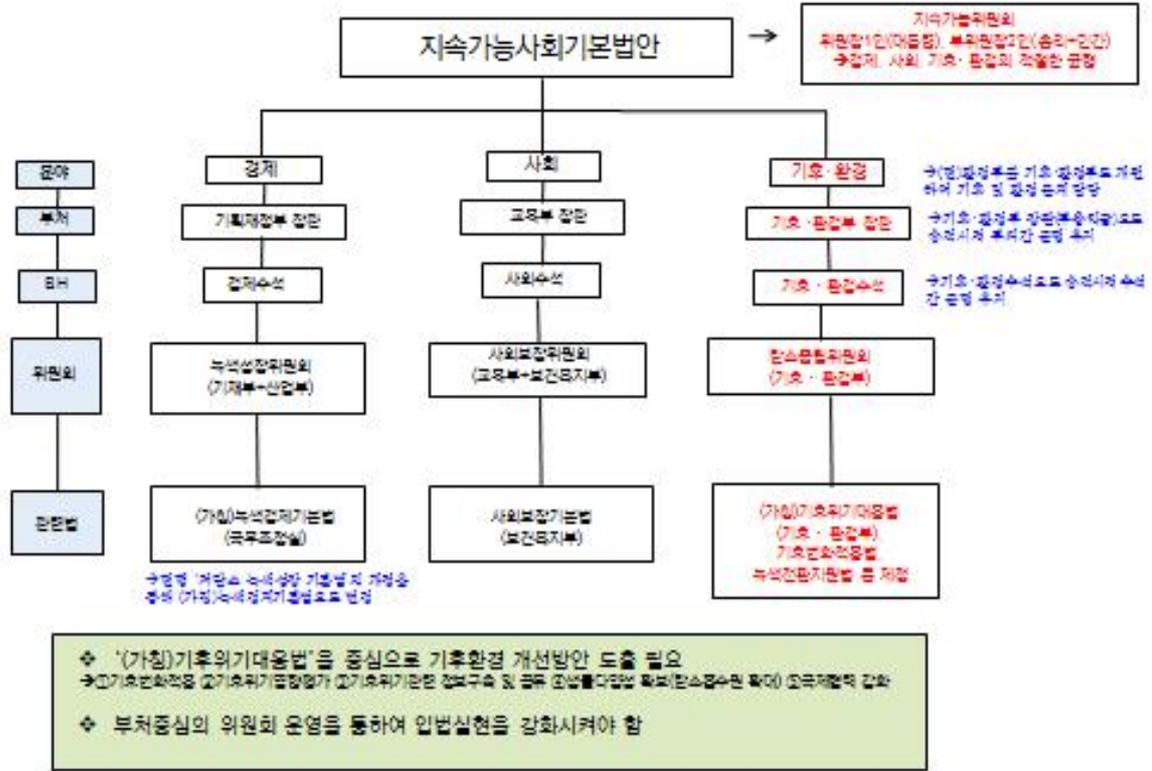
참조: 신동원, 그린뉴딜입법대응TF 전문가워크숍(KEI,21.02.01) 수정

도표2 기후변화적응관련 입법 체계



참조: 신지영, 그린뉴딜입법대응TF 전문가워크숍(KEI, 21.02.01) 수정

도표3 기후환경부/탄소중립위원회



한상운, 그린뉴딜입법대응TF 전문가워크숍(KEI, 21.02.22) 수정

