

기 후 변 화 법 제

ISSUE BRIEF

지역탄소중립
이슈브리프

2022-04호

실행력을 갖춘 지방정부 탄소중립 기본계획 수립하기

—
김동주

대한민국시장군수구청장협의회 전문연구관

기 후 변 화 법 제

ISSUE BRIEF

지역탄소중립
이슈브리프

2022-04호

실행력을 갖춘 지방정부 탄소중립 기본계획 수립하기

—

김동주

대한민국시장군수구청장협의회 전문연구관

실행력을 갖춘 지방정부 탄소중립 기본계획 수립하기

CONTENTS

I. 탄소중립기본법과 지방정부	03
II. 지방정부 탄소중립 기본계획	06
1) 일반사항	
2) 지방정부 탄소중립 기본계획의 수립	
3) 지방정부 탄소중립 기본계획의 이행·점검	
4) 지방정부 탄소중립 기본계획의 수립을 위한 중앙정부 지원사항	
III. 향후 방향	18
1) 탄소중립 기본조례 제정	
2) 시민참여 보장	
3) 중앙정부 지원 증대	



지역탄소중립 이슈브리프 제4호는 한국법제연구원 기후변화법제연구사업 제4회 지역탄소중립 제도구축 연속포럼 <도전적인 지역탄소중립계획 수립하기>(한국법제연구원 기후변화법제팀 주최, 녹색전환연구소 주관, 2022년 8월 9일, 대한상공회의소 회의실)의 지정 토론문과 종합토론 속기록을 반영하여 작성하였다.

실행력을 갖춘 지방정부 탄소중립 기본계획 수립하기

김동주

대한민국시장군수구청장협의회 전문연구원

I 탄소중립기본법과 지방정부

올해 3월 25일, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법」(이하 '탄소중립기본법'이라 함)이 본격 시행되었다. 탄소중립기본법은 지난 2010년 이명박 정부에서 만든 「저탄소 녹색성장 기본법」을 폐지하고 대체하여 제정된 법으로, 2050년 탄소중립 목표를 세계에서 14번째로 법제화하였고, 2030년 국가온실가스감축목표(NDC: Nationally Determined Contribution)를 '2018년 배출량 대비 40% 감축'으로 확정지었다.

정부는 2050년 탄소중립 목표를 달성하기 위해 '탄소중립 녹색성장 기본계획'(이하 '탄소중립 기본계획')과 기후위기 적응시책의 수립 및 이행점검, 기후영향평가 실시, 온실가스 인지에결산제도의 도입, 기후위기대응기금의 설치 등 다양한 정책수단을 추진하도록 규정하였다. 특히 '정의(正義)로운 전환'이 포함되어 사회안전망 마련, 특별지구 지정, 사업전환 지원 등 탄소중립 사회로 이행하는 과정의 피해를 사회적으로 분담하고 최소화하는 정책방향을 추진하는 근거를 마련하였다.

그 이전에 기초 지방정부는 기후위기 대응 및 탄소중립 실현을 위한 국내외적인 흐름에 보폭을 맞춰왔다. 2020년 6월 5일, '환경의 날'을 맞이하여 226개 기초 지방정부가 참여한 '기후위기 비상선언'을 했고, 한 달 뒤에는 환경부와 함께 '탄소중립 지방정부 실천연대'를 구성·출범시켰다.

기초 지방정부의 기후위기 대응을 위한 선도적 노력은 대한민국 국회의 기후위기 비상 대응촉구 결의안 채택(2020년 9월) 및 문재인 대통령의 탄소중립 선언(2020년 10월)에 이은 범정부 차원의 탄소중립 추진전략(2020년 12월)을 이끌어내는 원동력이 되기도 하였다. 이듬해인 2021년에는 P4G(Partnering for Green Growth and the Global Goals 2030) 정상회의에 맞춰 전국 243개 광역 및 기초 지방정부 전체가 나서 2050 탄소중립 선언도 하였다(2021년 5월 24일). 물론 현재까지 지방정부의 기후위기 대응은 몇몇 선도적인 곳을 제외하고는 관련 법적 권한 및 책무가 부족했기 때문에 여론 조성 위주의 선언적 행위 중심이라는 한계가 있다.

그런데 탄소중립기본법의 시행에 따라 계획수립 및 이행, 거버넌스 구성 및 운영, 각종 조직과 예산 등 새로운 역할이 지방정부에 부여되었다. 구체적으로 살펴보면 지방정부 탄소중립 기본계획과 기후위기 적응대책의 수립 및 이행점검 결과보고서의 매년 작성·제출, 지방탄소중립위원회의 구성 및 운영, 탄소중립지원센터의 설치와 탄소중립이행책임관의 지정 등으로, 지역사회를 관할하는 지방정부의 종합행정을 탄소중립이라는 목표달성을 위해 새롭게 구성해야 할 정도이다.

실제로 법이 시행되자마자 법 제36조(온실가스 종합정보관리체계의 구축)에 따라 지방 정부는 지난 6월 말까지 에너지 분야, 산업공정 분야, 농업·토지이용·산림 분야, 폐기물 분야 등의 온실가스 정보 및 통계를 온실가스종합정보센터로 제출해야 했다. 법에는 매년 3월 말일까지로 되어 있는데, 올해는 법 시행이 3월 25일이어서 6월 말까지 한시적으로 예외를 두긴 했지만, 내년부터는 매년 상반기에 온실가스 통계 제출, 탄소중립계획 이행점검 보고서와 기후위기적응대책 결과보고서의 작성, 위원회 심의와 환경부 제출 등의 절차를 정례적으로 밟아야 한다.



〈표-1〉 탄소중립기본법에 따른 지방정부의 역할

의무 규정	<ul style="list-style-type: none"> • (계획수립) '탄소중립 기본계획'과 '기후위기 적응대책'을 수립(매5년) 및 변경할 경우, 지방위원회 심의를 거쳐 환경부장관과 관할 시·도지사에게 제출(제12조, 제40조). - 추진상황에 대한 매년 점검하여 결과보고서를 작성하고, 지방위원회 심의 후 환경부장관과 관할 시·도지사에게 제출해야 함(제13조, 제40조). • (탄소예산) 예산과 기금이 기후변화에 미치는 영향을 분석하고, 재정운용에 반영하는 온실가스 감축 인지 예산제도를 실시해야 함(제24조). • (의회보고) 계획 및 대책의 수립 및 변경 시, 지방의회에도 보고해야 함(제78조). • (책임관) 소속 공무원 중에서 탄소중립이행책임관 지정(제79조).
임의 규정	<ul style="list-style-type: none"> • (거버넌스) 2050 지방탄소중립녹색성장위원회 구성 및 사무국 운영(제22조). - 주요 정책·계획 등에 대한 사항을 심의·의결하기 위해 위원회 구성. • (지원센터) 계획·대책의 수립·시행을 지원할 탄소중립 지원센터 운영 가능(제68조). • (기후기금) 지역특성에 따른 기후위기 대응사업 위해 설치 가능(제69조). • (실천연대) 탄소중립 지방정부 실천연대의 구성 및 운영, 복수의 대표자 선정 등.

이렇듯 지방정부는 탄소중립이라는 새로운 도전과제에 직면해있고, 지역의 탄소중립 목표를 달성하기 위해서는 관련 계획수립 및 실행을 체계적이고 효과적으로 추진해야 한다.

이를 위해 정부는 관계부처 합동으로 2020년 12월 발표한 '2050 탄소중립 추진전략'에 따라, 환경부가 주도하여 '지역사회 탄소중립 이행 및 지원 방안'을 마련하고 중앙정부의 탄소중립 지원을 위한 기본 방향을 정립하였다. 작년부터는 예산 지원 및 가이드라인 배포를 통해 지방정부의 탄소중립 기본계획 수립을 지원하고 있다. 이 글에서는 지방정부의 탄소중립 기본계획에 대해 구체적으로 살펴보겠다.

II 지방정부 탄소중립 기본계획

일반적으로 행정계획은 ‘행정주체가 미래에 달성하려는 어떤 목표를 설정하고 그를 위해 필요한 수단들을 조정하고 통합하는 작용이나 활동기준을 의미’한다.¹⁾ ‘탄소중립 녹색성장 기본계획’은 정부의 2050년 탄소중립 목표를 달성하기 위한 구체적이고 세부적인 내용을 작성한 행정계획이라고 볼 수 있다.

지방정부의 탄소중립 기본계획은 법 제11조(시·도 계획의 수립) 및 제12조(시·군·구 계획의 수립)에 따라 상위계획 및 지역적 특성을 고려하여 10년을 계획기간으로 하는 시·도 및 시·군·구 계획을 5년마다 수립·시행해야 하며, 법 제13조(국가기본계획 등의 추진상황 점검) 등에 따라 연도별 추진실적을 매년 평가한다.

1) 일반사항

가. 지방정부 탄소중립 기본계획의 수립 근거 및 내용

탄소중립기본법 제10조에 근거하여, 정부는 법 제3조 기본원칙에 따른 국가비전(2050 탄소중립) 및 중장기감축목표(2018년 배출량 대비 2030년까지 40% 감축) 등의 달성을 위해 20년을 계획기간으로 하는 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획(이하 “국가 기본계획”)을 5년 마다 수립·시행하여야 한다.

그리고 광역 지자체장은 법 제11조에 따라 국가기본계획과 관할 구역의 지역적 특성을 고려하여 10년을 계획기간으로 하는 시·도 탄소중립 녹색성장 기본계획을(이하 “시·도 계획”) 5년마다 수립하여야 하고, 기초 지자체장도 법 제12조에 따라 국가계획과 시·도 계획, 그리고 지역적 특성을 고려한 시·군·구 탄소중립 녹색성장 기본계획(이하 “시·군·구 계획”)을 5년마다 수립하여야 한다.

1 <법률신문> 생활법률상담.
<https://www.lawtimes.co.kr/Legal-Info/Print-Legal-Info?serial=453&type=LegalCounsel&tab=>



탄소중립기본법에 따르면 지방정부의 탄소중립 기본계획에는 다음의 내용이 포함되어야 한다.

〈표-2〉 지방정부 탄소중립 기본계획의 주요 내용

1. 지역별 온실가스 배출·흡수 현황 및 전망
2. 지역별 중장기 온실가스 감축 목표 및 부문별·연도별 이행대책
3. 지역별 기후변화의 감시·예측·영향·취약성평가 및 재난방지 등 적응대책에 관한 사항
4. 기후위기가 「공유재산 및 물품 관리법」 제2조제1호에 따른 공유재산에 미치는 영향과 대응방안
5. 기후위기 대응과 관련된 지역별 국제협력에 관한 사항
6. 기후위기 대응을 위한 지방자치단체 간 협력에 관한 사항
7. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 교육·홍보에 관한 사항
8. 녹색기술·녹색산업 육성 등 녹색성장 촉진에 관한 사항
9. 그 밖에 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위하여 시·도지사가 필요하다고 인정하는 사항

나. 지방정부 탄소중립 기본계획의 의미

지방정부가 수립하는 탄소중립 기본계획은 자율성, 책임성, 민주성 등 크게 3가지 의미를 부여할 수 있다.

첫째, 지방정부는 지역의 온실가스 배출, 경제·인문사회 등 상황을 스스로 분석하여 지역특성에 맞는 전략과 세부이행계획을 자율적으로 수립한다. 계획에 대한 이행 및 점검의 주체도 지방정부이기 때문에 지역의 특성을 반영하여, 지역민들과 함께 계획을 수립해야 한다.

둘째, 하향식으로 목표를 할당하는 방식이 아니라, 지방정부가 목표를 직접 수립하고 이행하여 국가목표에 기여하는 책임감을 가져야 한다. ‘2018년 배출량 대비 40% 감축’이라는 국가목표를 지방정부가 반드시 따라야 하는 것은 아니지만, 지방정부의 관할 범위 및 권한 내의 배출에 대해서는 국가목표를 이행하거나 또는 조금 더 상향된 목표를 달성해야 국가적인 감축 목표달성에 기여할 수 있을 것이다.

셋째, 지역주민과 지방위원회²⁾의 민주적 참여와 의견수렴 절차를 통해 탄소중립 중요성에 대한 국민인식을 제고하고 수용성을 확보할 수 있도록 민주성을 띠어야 한다. 계획 수립은 법에 따른 원칙과 책무이기도 하지만, 인력과 예산, 그리고 권한이 부족한 현재의 지방정부 정책추진 여건 하에서는 오히려 주민과 그들로 구성된 위원회의 참여가 절대적으로 필요하다.

다. 지방정부 탄소중립 기본계획의 추진경과

탄소중립기본법 시행 이전에 정부는 ‘지자체 기후변화 대응계획 수립’을 위한 예산 지원을 시작했다. 2021년부터 2022년까지 최근 2년간 환경부는 국고보조사업(지자체 탄소중립계획 수립)을 통해 총 127개 지자체의 기후변화 대응계획 수립을 지원하고 있다.

전체 243개(광역시 17개, 기초 226개) 대비 52.3% 수준으로, 실무를 담당하는 한국환경공단에 따르면, 2021년도 국비를 지원받은 37개 지자체(광역시 17개, 기초 20)는 2022년 말까지 모두 수립할 예정이며, 2022년도 대상 지자체 90개소는 용역계약 체결 등 지자체 추진 일정에 따라 진행 중이다.

〈표-3〉 지자체 탄소중립 기본계획 수립 추진 현황

구분	수립대상(a)	수립완료(b)	완료율(b/a)	용역계약 후 진행 중	용역계약 전
계	127				
2021년	37	11	30%	26	-
2022년	90	-	-	33	57

* 자료: 한국환경공단(2022. 08. 09. 포럼 자료집 발췌)

2 다만, 탄소중립기본법 제22조제4항에 의해, 지방위원회가 설치되지 않은 경우에는 탄소중립 기본계획에 대한 지방위원회의 심의는 생략이 가능하다. 그러나 위원회 심의를 형식적으로 보지 말고, 지역사회의 특성을 잘 반영했는지를 검토하고 주민의 의견을 반영하는 절차로서 인식하여 위원회를 운영하면 법 제정 목적에 보다 더 부합할 것이다.



2) 지방정부 탄소중립 기본계획의 수립

가. 계획수립 원칙

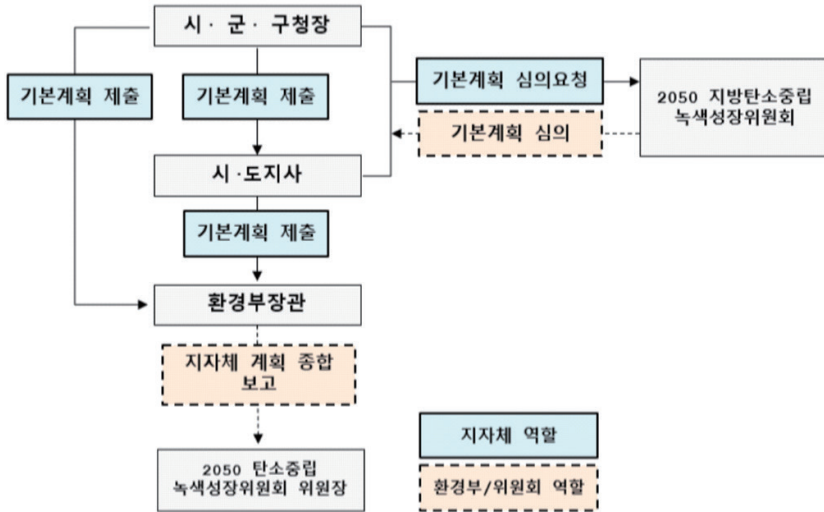
지방정부의 탄소중립 기본계획은 관련 법 등에 의거하여 다음의 원칙을 토대로 수립해야 한다.

첫째, 법 제7조에 따라 2050년까지 탄소중립을 목표로 지방정부의 중·장기 온실가스 감축전략을 수립한다. 지방정부는 계획의 수립 과정에서 기후위기에 미치는 영향과 함께, 경제와 환경의 조화로운 발전 등을 종합적으로 고려하여야 한다. 또 해당 지방정부의 지역적 특성과 여건 등을 고려해야 한다.

둘째, 온실가스 감축과 기후위기 적응을 포괄하는 계획을 수립한다. 감축 분야는 온실가스 배출·흡수 현황 및 전망, 중장기 온실가스 감축 목표 및 부문별·연도별 이행대책, 추진 상황 점검 방안을 포함하며, 적응 분야는 지역별 기후변화의 감시·예측·영향·취약성평가 및 재난방지 등 적응대책에 관한 사항을 포함한다. 이외에 지역별 국제협력, 지자체 간 협력 사항, 교육홍보 사항, 기후위기가 공유재산에 미치는 영향과 대응방안, 녹색기술 및 녹색산업 육성 등 녹색성장 촉진에 관한 사항을 포함한다.

셋째, 국가 및 시·도 탄소중립 기본계획 등 상위 계획과 연계하고 지역적 특성과 여건을 반영한 실행계획을 수립한다. 국가전략 및 비전, 감축목표와 계획 등 상위계획뿐 아니라, 지역 간 연계성(광역-기초)을 고려하여 계획을 수립한다. 또 지역 주요 산업 및 온실가스 배출 특성, 지역 규모 등의 특성을 고려하여 목표를 설정한다.

〈그림-1〉 탄소중립기본법 상의 지자체 기본계획 수립 체계도



* 자료: 환경부, '지자체 탄소중립 녹색성장 기본계획 수립 가이드라인'. 6쪽(2022)

넷째, 세부 실행계획 수립 시, 내용을 최대한 구체화하고, 사업별 시행 주체를 제시하며, 현황분석/목표/추진전략/실행계획 간의 일관성을 고려하여 계획을 수립한다. 또한 시민, 민간단체, 전문가, 실무자 등 다양한 지역 이해관계자에게 정보공유, 의견제시 등의 기회를 제공한다. 특히 설문조사 및 공청회 등의 단순한 의견수렴 방법보다 시나리오 워크숍, 협의회, 포커스 그룹 운영 등 숙의적 시민참여 방법을 우선적으로 활용한다.

다섯째, 온실가스 감축성과 및 사업의 효과성에 대한 환류체계를 마련하여 추진계획의 효과성과 지속성을 확보한다. 계획 이행을 위한 모니터링 체계 구축, 이행성과 분석을 위한 실무 거버넌스 구축방안도 제시한다.

나. 계획 수립 절차

지방정부 탄소중립 기본계획은 2050 탄소중립을 목표로 지역적 특성과 여건을 반영하여, 10년의 계획기간 동안 온실가스 감축 및 기후변화 적응을 위한 종합계획을 수립하는 것이다. 특히 “탄소중립 정책추진 과정에서 초래되는 부정적 영향력을 최소화하고, 긍정적 파급



효과를 극대화하여, 지속가능한 지역발전을 도모하기 위한 과정으로 준비되어야 하고, 이를 위해서는 단계별로 연구를 통해 명확한 특성파악과 대응방안을 설계하는 것이 중요”하다.³⁾

〈그림-2〉 지방정부 탄소중립 기본계획 수립 절차

구분	절차	주요내용
계획 단계	기본계획 수립 계획 마련	· 추진일정, 방법 등 계획 마련
현황 분석 단계	국가기본계획 등 상위계획 분석	· 국·내외 관련 정책·동향 검토
	지역현황 및 여건 분석	· 지역현황·특성 조사 및 분석
	기존 대책의 성과 및 평가	· 주요 성과 및 한계, 시사점 파악
목표 수립 단계	비전 및 목표 설정	· 감축목표 및 전략 수립
감축 계획 수립 단계	부문별·연도별 이행대책 수립	· 부문별·연도별 세부이행과제 수립
	이행관리 및 환류체계 마련	· 이행 추진기반 및 환류계획 작성
	지자체 기본계획(안) 마련	· 시민단체, 전문가 등 지역의 이행 주체에 대한 의견수렴
보고 단계	보고회 개최	· 기본계획 수립 보고회 개최
	기본계획 심의 요청	· 기본계획(안) 지방위원회에 심의 요청
	지방위원회 심의	· 지방위원회 심의
	지자체 계획 최종 제출	· 시·도 및 환경부에 계획 제출

* 자료: 환경부, '지자체 탄소중립 녹색성장 기본계획 수립 가이드라인', 8쪽(2022)

3 신동원. "지역 탄소중립을 위한 방향과 과제". 『도전적인 지역탄소중립계획 수립하기』, 한국법제연구원·녹색전환연구소, 2022년 8월 9일.

계획을 수립하기 위해서는 먼저 국가 탄소중립 기본계획 등 상위계획과 지역의 여건을 분석해야 한다. 지역의 자연·인문·경제·에너지 등 현황뿐 아니라 부문별 온실가스 배출량 현황을 파악하고 향후 배출량도 전망하고, 지역의 배출 특성도 분석해야 한다.

다음으로 기존 계획에 대한 정량적·정성적 성과 분석을 통해 시사점을 도출한 후, 새로 적용되는 계획기간 동안의 비전과 목표를 설정해야 한다. 지역의 탄소중립 비전과 함께, 구체적인 온실가스 감축목표와 추진전략을 수립하고, 이와 함께 기후위기 적응 목표와 전략도 같이 수립해야 한다.

이러한 틀 안에서 10년의 계획기간 동안의 감축이행 로드맵과 부문별·연도별 세부이행 계획을 마련하고 그에 따른 소요예산까지 산출한다. 그리고 이행을 위한 행정체계 및 사업별 점검 및 환류 절차 등 이행관리체계도 포함시켜야 한다.

세부사업을 수립할 때 중요한 것이 지방정부 내부, 그리고 지역 간 협력이 무엇보다 중요하다. 탄소중립 기본계획은 여러 가지 행정계획 중의 하나이긴 하지만, 탄소를 배출하고 흡수하는 모든 행정행위에 영향을 끼쳐야 하는 종합적 계획이기도 하다.

즉, 단순히 환경부서만의 계획이 아니다. 조정식 성남시의회 의원은 지난 8월 7일 열린 포럼에 참석해 “탄소중립 기본계획은 지자체 내 상위계획으로서의 지위를 차지해야 하며, 도시계획, 에너지계획, 교통계획, 폐기물 관리계획 등의 시·군계획 수립 시에는 반드시 탄소중립요소를 반영할 수 있도록 탄소중립 추진부서와 공조 체계를 마련하여 협력할 수 있도록 의무를 부여해야 한다”고 말했다.

이런 점에서 같은 날 포럼에 참석한 심성희 에너지경제연구원 선임연구위원도 “개별단위 사업을 체계적으로 패키지화하여 개별 건물, 사업장을 넘어서 커뮤니티, 산업단지 차원에서 추진될 수 있는 융·복합 사업으로 추진해야 한다”고 말했다. 나아가 “각 지자체가 갖고 있는 장점이 상이하므로 특정 행정구역 차원의 논의를 넘어서 지역 경계를 넘어서 사업연계를 통해 비용 효과적이고 실효성 높은 사업 개발 추진이 필요하다”면서 “커뮤니티 간, 산업단지 간, 그리고 초광역권 차원의 지역 간 연계 사업 개발”도 검토해야 한다고 덧붙였다.



이렇게 작성되는 지방정부 탄소중립 기본계획의 목차는 다음과 같다.

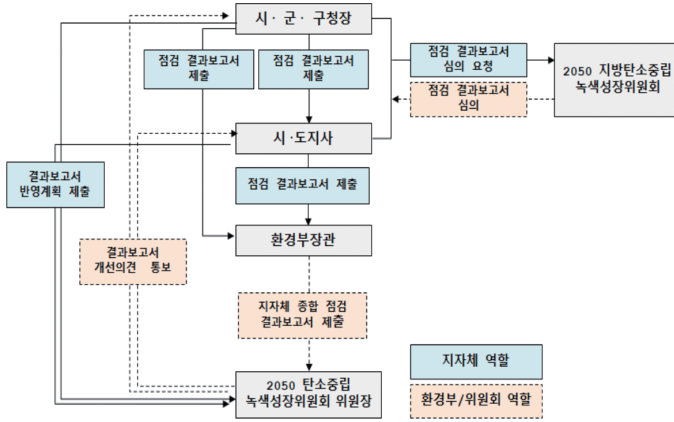
<p>I. 계획의 개요</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 목적 및 필요성 2. 관련 법령 및 계획 3. 계획 범위 및 추진체계 4. 추진절차 및 경과 <p>II. 기존 계획의 성과 및 평가</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기존 계획의 주요내용 2. 추진실적 평가 <ol style="list-style-type: none"> 2.1 기존계획 이행성과 분석 2.2. 종합평가 및 시사점 <p>III. 지역 현황 및 전망</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 기후위기대응 동향 2. 지역 환경요인 분석 3. 지역 온실가스 배출·흡수 현황 4. 지역 온실가스 배출·흡수 전망 	<p>IV. 비전 및 목표</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 2050 탄소중립 비전 2. 온실가스 감축 목표 및 전략 3. 기후위기 적응 목표 및 전략 <p>V. 온실가스 감축 계획</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 중장기 이행로드맵 2. 부문별·연도별 이행대책 3. 지역 온실가스 감축 기반 강화 4. 연차별 소요예산 및 재원계획 <p>VI. 이행 관리 및 환류</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 온실가스 감축 이행 추진기반 구축 2. 추진상황 점검 및 환류계획
--	--

위와 같이 작성한 초안을 바탕으로 지역 내 의견수렴 및 지방위원회 심의를 거쳐 환경부에 제출하여, 국가 위원회의 보고를 통해 확정짓게 된다.

3) 지방정부 탄소중립 기본계획의 이행·점검

탄소중립 기본계획은 다른 행정계획과는 달리 이행점검 절차를 매년 거쳐야 한다. 법 제 13조에 따라, 지자체 스스로 점검계획을 마련하고, 관련된 실적자료를 해당 부서별로 취합하여, 점검결과 보고서를 작성한다. 그리고 지방위원회 심의를 거쳐 환경부 제출을 통해 국가위원회에 보고하는 절차를 거치게 된다.

〈그림-3〉 탄소중립기본법상의 추진상황 점검 체계도



* 자료: 환경부, '지자체 탄소중립 녹색성장 기본계획 수립 가이드라인'. 7쪽(2022)

〈그림-4〉 추진상황 점검절차

구분	절차	주요내용	주체	일정(안)
계획 단계	해당연도 점검계획 마련	점검일정, 대상, 방법 등 점검 계획 수립	주관부서	5월 ~ 7월
	추진현황 점검 실적 검토	사업별 세부실적 자료 취합, 점검표 작성	소관부서	7월 ~ 12월
점검 단계	자체 점검자료 정리	(소관) 점검표 주관부서 제출 (주관) 사업별 점검결과 분석	소관부서 → 주관부서	12월 ~ 차년도 1월
	점검 결과보고서 작성	결과보고서 작성	주관부서	차년도 1월 ~ 2월
보고 단계	점검 보고회 개최	성과보고회 개최 의견 반영	주관부서	차년도 3월
	점검 결과보고서 제출	지방위원회 제출	주관부서 → 지방위원회	차년도 3월
	지방위원회 심의	지방위원회 심의	지방위원회	차년도 4월
	점검 결과보고서 제출	시·도(시군구 경우) 및 환경부 제출	지자체장 ↔ 환경부장관	차년도 5월
개선 의견 반영 단계	종합점검 결과보고서 위원회 제출	지역별 점검 결과 보고서 취합 및 종합 점검 결과보고서 작성·제출	환경부장관 → 위원장	차년도 7월
	결과보고서 개선의견 제시 및 반영계획 제출	개선의견 제시 및 차년도 점검 계획 반영	위원장 ↔ 지자체장	

* 자료: 환경부, '지자체 탄소중립 녹색성장 기본계획 수립 가이드라인'. 9쪽(2022)



탄소중립 기본계획의 이행점검을 위해 지방정부는 매년 수립된 계획에 대한 연도별 추진현황 점검을 실시하여, 계획의 적절성을 수정·보완하고 점검결과를 환류·보고해야 한다. 지역의 특성을 반영하여 수립한 지자체 정책을 스스로 진단하고 환류하는 자체평가(self-evaluation) 방식을 원칙으로 한다. 추진상황 점검은 해당 연도의 이행목표 달성도, 집행 실적, 사업성과 및 미흡·보완사항 등을 진단·평가하고 그 결과를 다음 연도 계획에 반영하기 위한 과정이다.

한편 수립된 계획을 제대로 실행하기 위해서는 온실가스 감축이행 추진기반을 구축해야 한다. 탄소중립 정책 특성상 다양한 분야의 사업으로 구성되므로, 그와 관련한 전담조직 및 주관부서·소관부서 등을 적절히 지정해야 한다. 또한 효과적인 계획 추진과 수립된 목표를 체계적으로 관리하기 위하여 추진현황을 주기적으로 점검하고 수정·보완해 나갈 수 있는 이행 점검 및 환류체계를 구축해야 한다. 사업의 이행 및 성과 점검·환류 등의 절차를 마련하여 제시하고, 각 단계별 평가목적에 따라 평가지표를 개발하여 활용할 수 있다.

<그림-5> 이행평가 및 환류절차 예시

< 이행평가 및 환류 절차 예시 >			
구분	절차	주체	추진일정
계획 수립	해당연도 점검계획 마련	주관부서	5월~7월
점검 및 평가	↓		
	추진현황 점검 실적 검토	소관부서	7월~12월
	↓		
	자체 점검자료 정리	주관부서	12월~차년도 1월
보고 및 환류	↓		
	점검 결과보고서 작성	주관부서	차년도 1월~2월
	↓		
	점검 보고회 개최	주관부서	차년도 3월
	↓		
보고 및 환류	점검 결과 시민 공개 및 의견 수렴	주관부서	차년도 3월
	↓		
	점검 결과보고서 제출	주관부서	차년도 4월
	↓		
보고 및 환류	지방위원회 심의	지방위원회	차년도 5월

* 자료: 환경부, '지자체 탄소중립 녹색성장 기본계획 수립 가이드라인'. 32쪽(2022)

4) 지방정부 탄소중립 기본계획의 수립을 위한 중앙정부 지원사항⁴⁾

2022년 3월, 환경부는 탄소중립기본법 시행을 맞이하여 탄소중립 이행 관련 지자체 역할을 구체화하고, 조례 위임사항을 규정하는 내용을 포함하는 ‘참고 조례안’을 배포하였다. 그리고 2022년 7월 1일자로 시행되는 ‘탄소중립지원센터’에 앞서서 2022년 4월에는 센터의 지정 방법 및 성과평가 절차 등을 마련하는 ‘탄소중립 지원센터 지정·운영 지침’을 배포하기도 했다.

특히 지방정부 탄소중립 기본계획 수립과 관련하여, 환경부는 한국환경공단과 함께 가이드라인 마련 및 배포, 수립 비용 지원, 컨설팅 등의 지원을 하고 있다.

먼저 2022년 6월, 지자체 계획 수립 절차와 계획에 포함될 세부 작성 내용 및 추진상황 점검 방법의 표준화를 위한 ‘지자체의 탄소중립계획 수립 가이드라인’을 배포하였다. 이미 1년 전인 2021년 3월에 마련한 ‘지자체 기후변화 대응계획 수립 가이드라인’에 “추진상황 점검 관련 내용”을 추가하여 지자체의 의견을 수렴하여 보완 후 작성한 것이다. 향후 국가 계획 발표(2023. 3월 예정)전까지 전문가 자문회의를 진행하고 지자체 담당자 의견을 수렴하여 지속 보완 예정이라고 한다.⁵⁾

다음으로 지방정부의 기후변화 대응계획 수립 예산은 2021년에 광역 지자체 17개소 전체 및 기초 지자체 20개소, 2022년에 기초 90개소에 대해 국비를 지원했다(국비 약 7,000만원). 2021년 국고보조 대상 지자체(37개소) 중 기술검토 컨설팅을 희망하는 5개 지자체를 대상으로 수립 과정상 주요 내용에 대한 체크리스트 형식의 컨설팅을 진행하여, 지역적 특성을 반영하면서도 국가와 지자체 계획 간 연계성을 확보할 수 있도록 하였다.

4 김영규, “지자체 지원 및 협력방안”, 「도전적인 지역탄소중립계획 수립하기」, 한국법제연구원·녹색전환연구소, 2022년 8월 9일.

5 보완분야: 지자체 탄소중립 기반강화(국제협력, 교육·홍보, 녹색성장 촉진)의 세부 작성방법을 마련, 온실가스 배출 부문별 대표 감축모델 설정(국가계획과 연계), 감축목표 설정 방법 등 기존 가이드라인 개선사항, 연도별 부문별 감축수단 목표 및 이행실적을 알기 쉽게 분석 가능한 전산 관리 툴 마련 등



2021년도에 국비를 지원받은 37개 지자체를 대상으로는 기본계획에 대한 종합보고 및 추진상황을 점검하는 컨설팅을 연내로 실시하고, 지자체별 결과보고서를 작성할 예정이다.

이외에 지난 2년간(2021년~2022년) 87개 지자체의 2017년도 인벤토리를 제공하여, 온실가스 배출 기준년도('18년도)의 배출량 산정을 지원하였으며, 지자체 온실가스 감축 54개 사업별 감축원단위도 배포하였다. 감축효과가 크고 적용빈도가 높은 부문별 대표 감축수단을 중심으로 감축량 산정방법과 감축원단위 산정결과를 제공하였다.

〈표-4〉 지자체 온실가스 감축사업 감축원단위 배포 개수

구분	에너지전환	건물	수송	농축산	폐기물	흡수원
54개	9	15	12	5	7	6

또한 앞으로 부문별 감축원단위 추가개발, 온실가스 감축량 산정 방법론, 지역 스스로 온실가스 감축량 산정이 가능하도록 온실가스 감축 관리툴 배포, 지자체 탄소중립 감축 선도모델 제시 등을 할 예정이다(2022년 8월부터 2023년 5월까지). 2023년부터는 지역 배출 특성별로 맞춤형 감축수단 개발을 강화할 예정이다. 배출 부문별 감축수단 다차원 분석 및 경제적 효과를 산정하고, 감축사업 우선순위를 마련한다. 한편 현재 17개 광역단위 지자체 탄소중립 지원센터에 대한 교육 및 컨설팅도 추진할 예정이다.

한편 기후변화홍보포털(gihoo.or.kr)을 활용한 교육도 꾸준히 진행 중이다. 지자체 실무자 교육영상 VOD자료를 작성하여 게시하거나, 지자체 탄소중립 기본계획 수립 관련 FAQ를 배포하였다.

III 향후 방향

위에서 지방정부의 탄소중립 기본계획에 대한 사항과 이를 위한 중앙정부의 지원내용을 살펴보았다. 지방정부 탄소중립 기본계획을 수립하고 이행점검을 하는 궁극적 목표는 지역 사회의 탄소중립 실현이다. 이를 위해서는 지방정부 내부의 실행력을 확보할 수 있는 법률적 근거로서 자치법규인 탄소중립 기본조례를 제정해야 하고, 시민들의 참여를 보장해야 하며, 중앙정부의 더 많은 지원이 필요하다.

1) 탄소중립 기본조례 제정

무엇보다도 지방정부의 탄소중립 기본계획을 시의적절하게 추진하기 위해서는 상위법령에 위임된 사항을 두루 반영하면서도 지역적 특성을 고려한 '탄소중립 기본조례'부터 제정해야 한다. 조례는 기존 지방정부 내의 조직과 인력, 재정을 탄소중립 실현을 위한 방향으로 재조정할 수 있는 실행력을 제공할 수 있으며, 시민들의 참여를 보장하는 법적 근거가 될 수도 있다.

이미 지난해 9월부터 경기기후위기비상행동은 탄소중립 조례 제정을 위한 시민안을 만들기 위해 활동했고, 올해 6월 말 경기도의회에서 조례가 제정되었기에 현재는 주민발의를 통한 조례 개정 운동을 펼치고 있다. 또 지방선거를 앞두고 올해 4월에는 녹색당, 노동당, 진보당, 정의당 등 4개 진보정당이 공동으로 기후정의 조례 제정을 위한 선언을 하기도 했다. 서울 구로구, 경기 성남시 등에서는 의원주도로 시민사회와의 간담회를 거쳐 조례를 제정하기도 했다.



되돌아보면 올해 상반기는 대통령선거와 지방선거라는 주요 정치일정으로 인해 평소보다 지방의회가 많이 열리지지는 못했지만, 8월말 까지 광역은 11개소⁶⁾, 기초는 약 25개소⁷⁾에서 탄소중립 관련 조례를 제정했다.

앞으로 더 많은 지방정부에서 탄소중립 기본조례를 제정할 예정이므로, 그 과정에서 ‘기본조례’로서의 성격을 보다 분명히 해야 한다. 2022년 8월 7일, 포럼에 참석한 조정식 성남시의원이 지적한 것처럼, “지방정부의 탄소중립은 한 부서에서 할 수 있는 일이 아닌데도 불구하고, 탄소중립은 환경 분야라고만 인식하여 사업추진 부서가 환경부서에 책임을 전가하는 경향을 보였으며, 협업에 있어 소극적 태도를 취하고” 있는 게 사실이다. 즉, 온실가스를 배출하고 흡수하는 관련 부서가 서로 협력할 수 있는 제도적 근거로서 탄소중립 기본조례를 만들어야 할 것이다.

2) 시민참여 보장

탄소중립기본법 제3조(기본원칙) 7호는 “탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진 과정에서 모든 국민의 민주적 참여를 보장한다”고 되어 있고, 법 제4조(국가와 지방자치단체의 책무) 제7항은 “국가와 지방자치단체는 (중략) 국민과 사업자에게 관련 정보를 투명하게 제공하며, 이들이 의사결정 과정에 적극 참여하고 협력할 수 있도록 보장하여야 한다.”고 명시되어 있다.

따라서 지방정부는 기후위기 대응을 위해 시민들의 참여를 보장하면서 시민들과 함께 탄소중립 사회로의 전환에 앞장서야 한다. 시민들 또한 관련 조례의 제·개정, 계획수립 및 이행, 위원회의 구성 및 운영에 적극적으로 참여할 수 있어야 한다.

6 제주, 서울, 대전, 충남, 부산, 울산, 경기, 경남, 대구, 강원, 전남, 전북, 세종.

7 전남 해남, 서울 강북, 경기 군포, 충남 천안, 서울 동대문, 경기 고양, 서울 은평, 전북 전주, 강원 원주, 경기 성남, 서울 성동, 강원 속초, 대구 달서, 전남 여수, 경기 과천, 서울 구로, 대구 수성, 경기 하남, 대전 서구, 대전 대덕, 경기 광명, 대구 북, 서울 도봉, 서울 서대문, 충남 태안.

특히 향후 10년을 계획기간으로 하여 5년 단위로 수립되는 지역 탄소중립 기본계획을 시민참여형으로 만들어야 계획에 따른 세부사업의 실행과 이행점검 과정에서도 시민들의 참여를 확대시킬 수 있다. 기존의 여타 행정계획처럼 전문가 위주의 연구용역은 시민들의 접근성을 제한할 수 있으므로, 지역에너지계획 등 최근에 시민참여형으로 수립했던 행정계획 사례를 참고 및 보완하여 더 많은 참여를 위한 방법을 개발하고 적용할 수 있어야 한다.

최근 서울시 은평구에서는 동 단위의 “탄소중립 실행계획”을 주민공론장을 통해 수립하고 있다. 이 최초의 실험은 국가에서부터 지방정부를 거쳐 마을까지 이어지는 탄소중립 계획을 시민참여를 넘어 주민주도로 수립할 가능성과 현실성을 충분히 보여주고 있다.

3) 중앙정부 지원 증대

현재도 중앙정부는 계획 수립을 위한 예산 지원, 가이드라인 배포, 컨설팅 및 교육 등 여러 가지 지원을 하고 있다. 그럼에도 지방정부는 탄소중립 실행을 위한 충분한 지원이라고 느끼지 못하고 있어서 더 많은 지원이 필요한 상황이다.

먼저, 아직 국가 탄소중립 기본계획이 수립되기 전이므로, 해당 계획 수립 이전에 국고 지원을 통해 연구용역으로 추진 중인 ‘지자체 기후변화대응계획’은 탄소중립기본법에 따른 지방정부의 탄소중립 기본계획으로 인정받을 수 없다. 그렇다면 이미 먼저 계획을 수립한 지자체는 향후 1~2년 후에 국가계획과 시·도 계획 등 상위계획을 반영한 지방정부 탄소중립 기본계획을 변경 수립해야하는데, 이에 대한 국비지원은 불투명한 상태다.

한편 계획의 세부사업들을 이행하기 위해서도 상당히 많은 예산이 소요되는데, 탄소중립기본법에 지역 기후위기대응기금을 설치할 수 있는 근거는 마련되었지만, 기금의 재원을 마련할 수 있는 재정지원은 마련되지 못했다.

특히 신규 법령 제정에 따라 과거보다 업무는 늘어난데 비해 인력충원도 어려운 상황이다. 지난 7월 행정안전부가 발표한 ‘새 정부 인력운영 방안’에 따르면, “지방자치단체는 향



후 5년간 기준인력을 2022년 수준으로 유지하고, 신규 행정수요는 인력증원이 아닌 재배치로 우선 대응하여 인력운영의 효율성을 제고할 예정”이라고 한다.⁸⁾ 이렇게 되면 탄소중립기본법에 따라 지자체가 해야 할 각종 업무를 법령에 따른 주어진 시기에 맞춰 제대로 이행될 수 있을지 상당히 걱정이 든다.

따라서 중앙정부는 지방정부의 탄소중립 전담부서의 위상 강화, 지방정부의 탄소중립 업무추진을 위한 온실가스 배출 산정 전문 인력의 양성, 온실가스 감축 원단위의 통일 및 감축효과에 대한 검증방법론 개발, 지방정부로 권한이양을 통한 자율적인 온실가스 배출 감축 신규사업의 발굴 및 시행, 지방정부 온실가스 감축 원단위 가이드라인 및 지방정부 온실가스 감축과 관련한 통계·보고서·평가자료 등에 대한 신속한 정보 공개 등 추가 지원을 적극적으로 해줄 필요가 있다.

8 행정안전부 보도자료, “행안부, 늘어난 정부인력 효율화 추진한다”, 2022년 7월 12일.

참고문헌

- 관계부처합동, 지자체 탄소중립 이행기반. 2021년 11월.
- 환경부, '지자체 탄소중립 녹색성장 기본계획 수립 가이드라인'. 2022년 6월.
- 한국법제연구원·녹색전환연구소, 제4회 지역탄소중립 제도구축 연속포럼, “도전적인 지역탄소중립계획 수립하기” 자료집. 2022년 8월 9일.

제 4 회 지역탄소중립 제도구축 연속포럼

도전적인 지역탄소중립 계획 수립하기

2022.8.9(화) 10:00~12:50 대한상공회의소 중회의실A

 온라인 생중계 (유튜브 채널: 한국법제연구원)

개회	개회사	축사	축사
	김계홍 한국법제연구원장	강현수 국토연구원장	이창훈 한국환경연구원장
사회	한정미 한국법제연구원 미래법제사업본부장		
기초 발제	지역탄소중립 이행을 위한 지원방안 - 탄소중립기본계획을 중심으로	송인준 환경부 기후전략과 사무관	
	지역탄소중립을 위한 통합적 접근 - 탄소중립 연구와 지역의 과제	신동원 한국환경연구원 탄소중립연구실장	
	탄소중립 기본계획 수립·실행을 위한 법제도 개선 사항	박종순 국토연구원 그린인프라연구센터장	
	지역탄소중립 이행을 위한 데이터 구축	심성희 에너지경제연구원 기후변화정책연구팀 선임연구위원	
토론	지자체 지원 및 협력 방안	이준서 한국법제연구원 선임연구위원	
	광역단위 기본계획 수립 및 과제	박성권 온실가스종합정보센터 정보관리팀 연구사	
	기초단위 기본계획 수립 및 과제	김영규 한국환경공단 탄소중립지원처 차장	
	지자체 탄소중립 기본계획 수립과 시민참여	정재현 서울특별시 환경정책과 기후에너지전략팀장	
	종합토론 및 질의응답	조정식 성남시의회 의원	
		신근정 지역에너지전환 전국네트워크 공동대표	
		좌장 이유진 녹색전환연구소 부소장	



기 후 변 화 법 제
**ISSUE
BRIEF**