

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

독일 연방기후보호법 개정안에 관한 고찰

신상우

(선임연구원, 한국외국어대학교 EU연구소)

기 후 변 화 법 제
이 슈 페 이 퍼
2023-6호

기후변화법제 연구 23-16-⑥

발행일 2023년 10월 13일

발행인 한영수

발행처 한국법제연구원

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로 15
(반곡동, 한국법제연구원)

TEL (044) 861-0300

FAX (044) 868-9913

등록번호 1981. 8. 11. 제2014-000009호

ISBN 979-11-92875-93-4(95360)

<http://www.klri.re.kr>

1. 본원의 승인없이 轉載 또는 譯載를 禁함.
2. 이 책자의 내용은 본원의 공식적인 견해가 아님.

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

2023-6호

C / O / N / T / E / N / T / S

독일 연방기후보호법 개정안에 관한 고찰

신상우

(선임연구원, 한국외국어대학교 EU연구소)

I. 서론	6
II. 독일 기후보호에 관한 이론적 배경	10
1. KSG의 도입배경	10
2. 두 번째 개정안의 제출 배경	12
3. 입법 목적	13
III. KSG 개정안의 주요 내용	18
1. 법의 구성 체계	18
2. 법적 기후보호 목표	19
3. 목표 실패의 경우 후속 메커니즘	21
4. 기후문제 전문가 위원회	23
5. 하위 법적 수준	25

IV.

우리나라 탄소중립기본법의 규제 현황과 시사점

- 결론에 같음하여

1. 규제 현황

30

2. 시사점

30

32

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-6호

I.

서론

I. 서론

2019년에 발효된 독일 연방기후보호법(Bundes-Klimaschutzgesetz, KSG)은 연방헌법재판소(Bundesverfassungsgericht, BVerfG)의 판결¹⁾ 이후 독일 기후보호정책에 대한 명확한 프레임워크를 제시한다. KSG는 독일 연정 협약(Koalitionsvertrag)에서 연정 파트너(Koalitionspartner)를 거치면서 더욱 발전되었다. 게다가 독일 연방정부는 2023년 6월 21일 두 번째 KSG의 개정안을 발의하고, 동시에 포괄적인 기후보호 프로그램(Klimaschutzprogramm)을 제시하였다.²⁾ 이를 통해서 독일 연방정부는 야심찬 기후보호목표를 달성하고자 한다.³⁾ 이는 한편으로 2045년까지 온실가스 중립을 달성하고, 다른 한편으로 지구온난화를 최대 섭씨 1.5도로

제한하고자 한다.⁴⁾

새로이 발의된 개정안은 미래 지향적, 다년간 및 여러 부문에 걸쳐 포괄적인 기후보호계획(Klimaschutzplan)을 포함한다. 무엇보다 독일은 개정안을 통해서 지금까지 허용된 이산화탄소(CO₂) 배출량을 1톤 감축시켜야 하는 목표를 설정하고, 부문별 온실가스 배출량을 미래 발전에 초점을 맞추면서 모든 영역의 투명성과 책임성을 강화하고자 한다.⁵⁾ 게다가 개정안은 과거에 누락된 대상을 추적하는 것이 아니라, 오히려 미래를 바라보면서 목표 도달에 어려움이 예상되는 부문에 대하여 대책을 마련하고자 한다.⁶⁾

1) Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 – 1 BvR 2656/18 –.
2) Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Überblickspapier zur zweiten Novelle des Klimaschutzgesetzes, 2023, S. 1.
3) Bundesregierung, Klimaschutzgesetz und Klimaschutzprogramm: Ein Plan fürs Klima, 21. Juni. 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klimaschutzgesetz-2197410> (2023.7.14. 검색).
4) Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), a.a.O. (Fn. 2), S. 1.
5) Bundesregierung, 앞의 각주 3)의 웹사이트 (2023.7.14. 검색).
6) Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), a.a.O. (Fn. 2), S. 1.

KSG 개정안은 정치적 결정이 기후보호에 미치는 영향을 미래 지향적으로 예산하고, 이를 통해서 정치, 사회 및 경제에서 더 많은 계획 안전(Planungssicherheit)을 수립하고자 한다. 또한, 모든 배출 영역과 부문(예를 들어, 에너지 경제, 산업, 교통, 농업, 건물 및 폐기물 관리 등)에 대한 명확한 기준을 설정한다. 이는 전체 목표의 범위 내에서 배출량을 경제적으로 보다 빠르게 그리고 더욱 효율적으로 줄일 수 있는 재량 범위가 있는 경우 앞으로 더욱 배출량을 감축하는 데 유용하다.⁷⁾

KSG 개정안은 기후보호 정책과 관계된 과거를 회상하지 않고, 미래 발전을 바라본다. 또한, 미래에 온실가스 배출과 관계없이 전체 온실가스 배출량을 달성하는 데 중점을 두고 있다. 아울러 연방정부는 기후문제에 대한 독립적인 기후문제 전문가 위원회(Expertenrat für Klimafragen)의 역할과 권한을 강화하였다.⁸⁾ 독일은 기후 보호를 국가의 기후정책의 핵심목표로 설정하고, KSG 개정안과 함께 국제기준이 마련되었다고 평가한다. 그 밖에 독일은 2045년까지 탄소중립을 실현시키고, 그 결과 온실가스 총배출량이 크게 감소될 것으로 기대한다.⁹⁾

우리나라는 2021년 9월 24일 “기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법(이하 ‘탄소중립기본법’이라고 함)”을 제정·공포하고, 동법은 2022년 3월 25일 시행되었다. 그러나 탄소중립기본법의 구체적인 내용을 살펴보면 정부의 기후위기 대응에 대하여 비판이 제기되고 있다. 즉, 탄소중립기본법은 지구온난화 1.5도를 언급하고 있지만, 사실상 2도조차 가능한 수치를 담고 있지 않다. 게다가 탄소중립기본법이 만들어지는 과정에서 기후위기 대응에 실패하고 기후위기 대응이 목적이 아니라는 주장이 제기되고 있다.¹⁰⁾ 또한, 탄소중립기본법에 규정된 온실가스 감축 목표는 국제사회가 요구하는 기준에 한참 미치지 못한 온실가스 배출량 대비 35% 이상의 범위(탄소중립기본법 제8조 제1항)로 설정하고 있다.¹¹⁾ 이에 반해, 독일은 KSG 개정안 제3조 제2항에 따라서 탄소중립을 2045년까지 앞당기고 여기에 구체적인 탄소 감축 목표를 제시하고 있다.

이하 본 연구는 독일에서 발의된 KSG 개정안에 대하여 살펴보면서 한편으로 탄소중립을 이행하기 위한 국가의 제도적 기반을 마련하고, 다른 한편으로 현재 우리나라에서 시행 중인 탄소중립기본법에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

7) Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), a.a.O. (Fn. 2), S. 1.

8) Bundesregierung, 앞의 각주 3)의 웹사이트 (2023.7.14. 검색).

9) Bundesregierung, 앞의 각주 3)의 웹사이트 (2023.7.14. 검색).

10) 강한들, ‘탄소중립기본법’ 절차도 갖추지 못한 탄소중립기본계획, 경향신문 2023.3.21, <https://m.khan.co.kr/environment/environment-general/article/202303211726001#c2b> (2023.9.4. 검색); 이성진, “탄소중립법, 기후 대응 불가...미래세대 기본권 침해” 헌법소원 청구, 법률저널 2022.2.16, <http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=734338> (2023.9.4. 검색).

11) 한겨레, [사설] ‘기후위기 대응’ 진정성 의심케 하는 탄소중립기본법, 2021.8.26, <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/1009130.html> (2023.9.4. 검색).

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-6호

II.

독일 기후보호에 관한 이론적 배경

II.

독일 기후보호에 관한 이론적 배경

1. KSG의 도입배경

2015년 12월 국제 기후보호에 관한 파리협정¹²⁾은 제21차 유엔기후변화협약(UNFCCC)에서 기후보호를 위한 새로운 기후변화 체제를 수립하였다. 이제 선진국에만 온실가스 감축 의무를 부여한 교토의정서(Kyoto-Protokoll)와 달리, 회원국은 스스로 온실가스 감축 목표를 설정하고 준수하여야 한다.¹³⁾

파리협정의 체결 이후, 독일은 포괄적이고 구체적인 국가 기후보호 법안에 대하여 논의하였다. 이는 독일이 유럽연합(Europäische Union, EU) 회원국으로서 EU와 함께 파리협정에 가입하였기 때문이다.¹⁴⁾ 그 결과 독일은 EU와 함께 인위적인 온실가스 배출로 인한 지구 평균온도를 산업화 이전 수준 대비 2도(가능하면 1.5도)로 제한하는 지구 공동체의 목표를 채택하였다.

독일 연방정부는 파리협정과 EU 기후보호 입

12) BMWK, Abkommen von Paris, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-abkommen-von-paris.html> (2023.07.18. 검색).

13) Bodansky/Brunnée/Rajamani, International Climate Change Law, Oxford 2017 S. 214 f.; Franzius, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz: Auf dem Weg zum transnationalen Klimaschutzrecht?, ZUR 2017, 515 (515 ff.); Kreuter-Kirchhof, Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts - eine neue Chance für den Klimaschutz, DVBl 2017, 97 (97 ff.); Saurer, Klimaschutz global, europäisch, national - Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574 (1575).

14) Beschluss (EU) 2016/1841 des Rates vom 5.10.2016 über den Abschluss des im Rahmen des Rahmenübereinkommens der Vereinten Nationen über Klimaänderungen geschlossenen Übereinkommens von Paris im Namen der Europäischen Union, ABl. 2016 L 282, S. 1; Zustimmungsgesetz zum Pariser Abkommen, vom 12.12.2015, BGBl. 2016 II, S. 1082, veröffentlicht mit deutschsprachiger Übersetzung.

법을 실행하기 위하여 2016년 처음으로 “기후 보호계획 2050(Klimaschutzplan 2050)”을 단행하였다. 여기에 2018년 3월 기독교민주당(Christlich Demokratische Union, CDU), 기독교사회당(Christian Social Union, CSU) 및 사회민주당(Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD)간 연정 합의¹⁵⁾는 기후 보호목표를 법으로 규정하고자 공개적으로 제안하였고, 그 결과 법안의 실행 여부에 대하여 연방 차원에서 논의되었다.¹⁶⁾ 또한, 연방정부는 2019년 “기후보호 프로그램 2030(Klimaschutzprogramm 2030)¹⁷⁾을 위한 초석을 마련하였다.¹⁸⁾

2019년 초 연방환경부(Bundes-Umweltministerium)가 KSG에 대한 법률 초안¹⁹⁾을 제출하면서 본격적으로 입법 메카니즘이 작동되었고, 같은 해 가을 독일은 기후보호를 위한 법적 발전을 이루었다. 2019년 10월 초 연방 환경부는 또 다른 법률 초안을 제출하였고,²⁰⁾ 연방정부와 정부 내각은 연방하원(Bundestag)에 동일한 법안을 제출하였다.²¹⁾ 2019년 10월 25일 연방하원에서 제1차 독회가 진행되었고,²²⁾ 이어서 연방환경위원회(Bundesumweltausschuss)와 협의하였다.²³⁾ 2019년 11월 15일 제2차, 제3차 독회와 연방하원과 입법 결정이 이루어졌다.²⁴⁾ 마침내 2019년 11월 29일 연방상원(Bundesrat)은 KSG를 통과

-
- 15] Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 19. Legislaturperiode 12.3.2018, S. 140 f.
- 16] Stäsche, Landesklimaschutzgesetze in Deutschland: Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven unter Berücksichtigung der aktuellen bundespolitischen Lage, ZUR 2018, 131 (131 ff.).
- 17] Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030, https://www.gdw.de/media/2019/11/m10a_2019-09-20-klimaschutzprogramm-data.pdf (2023.07.18. 검색).
- 18] Saurer, Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR (2020), 433 (433).
- 19] Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), Februar 2019, <http://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf> (2023년 7월 19일 검색).
- 20] Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg/Entwurf/ksg_refe_bf.pdf (2023년 7월 19일 검색).
- 21] Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU, CSU und SPD für ein Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 22.10.2019, BT-Drs. 19/14337; Gesetzentwurf der Bundesregierung für ein Gesetz zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 18.10.2019, BR-Drs. 521/19.
- 22] BT-Plenarprotokoll 19/122 vom 25.10.2019, S. 15123A.
- 23] Beschlussempfehlung des Umweltausschusses vom 13.11.2019, BT-Drs. 19/15128; Bericht des Umweltausschusses vom 14.11.2019, BT-Drs. 19/15230.
- 24] BT-Plenarprotokoll 19/128 vom 15.11.2019, S. 16037B; S. 16060A.

시키고,²⁵⁾ 연방 관보에 공고하였다.²⁶⁾

2. 두 번째 개정안의 제출 배경

2019년 독일에서 KSG가 발효되고, 동시에 전 세계 기후변화는 극심한 가뭄과 집중호우 등 눈에 띄게 악화되었다. 더욱이 기후변화에 관한 정부 간 패널은 파리협정에서 지구 평균온도의 상승에 대한 제한을 1.5도를 초과하지 않을 것으로 예상하고, 2도 미만의 제한을 달성하기 어렵다고 예상하였다.²⁷⁾

2021년 3월 24일 독일 BVerfG는 2019년 12월 12일에 발효된 KSG가 기본법(Grundgesetz, GG)²⁸⁾ 제20a조에 규정된 미래 세대의 기본권을 침해한다고 결정하였다. 무엇보다 BVerfG는 GG 제20a조가 국가에 입법권자로서 자신의 행동을 기후중립달성을 위하여 이행하도록 의무를 부과하였다. 아울러 기후보

호의 중요성은 다른 중요성에 비해 반드시 우선적으로 간주되는 것은 아니지만, 기후변화가 진행되면서 균형 조정과정에서 기후보호에 대한 요구사항의 상대적인 비중이 지속적으로 증가하고 있다고 판단하였다.²⁹⁾ 게다가 BVerfG는 2030년 이후 CO2 배출량 감축에 대한 명확한 규정을 가지고 있지 않다고 비판하였다.³⁰⁾

이와 같은 배경 하에 독일 연방의회는 과거의 경험을 평가하고 BVerfG의 요구사항을 고려하면서 KSG 개정의 필요성을 제기하였다.³¹⁾ 연방의회는 KSG 제8조에 규정된 연간 총배출량 예산이 초과되는 경우 이를 해결하기 위한 후속 조정메커니즘(Nachsteuerungsmechanismus)의 부재와 예측 가능한 목표 설정이 실패되는 경우 KSG가 이에 대하여 추적할 수 있는 근거 규정을 가지고 있지 않은 것으로 평가하였다. 무엇보다 연방의회는 계획된 목표 설정을 초과하는 경우 이를 적시에 식별하고 해결할 수 있도록 기후문제 전문가 위원회를 보다 미래 지향적으로 발전되도록 권고하

25) Bundesrat, 983. Sitzung, 29. 11. 2019, BR-Drs. 606/19(B).

26) Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), verkündet am 17. 12. 2019 als Art.1 des Artikelgesetzes zur Einführung eines Bundes-Klimaschutzgesetzes und zur Änderung weiterer Vorschriften vom 12.12.2019, BGBl. I S. 1513, gemäß Art. 4 in Kraft getreten am Tag nach der Verkündung.

27) BR-Drs. 384/23, S. 1; BT-Drs. 20/8290, S. 1.

28) Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478).

29) BVerfG, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18; BR-Drs. 384/23, S. 1; BT-Drs. 20/8290, S. 1.

30) HAUFE, Entschärftes Klimaschutzgesetz: Reform passiert Kabinett, 21.06.2023, https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/klimaschutzgesetz_84342_543040.html (2023.8.29. 검색).

31) BR-Drs. 384/23, S. 1; BT-Drs. 20/8290, S. 1.

였다.³²⁾ 결과적으로 독일 연방의회는 KSG의 개정을 통해서 법의 통제 메커니즘을 개선하고자 한다.³³⁾

KSG 개정안은 2015년 9월 25일 유엔 총회 결의안 “우리 세계 변화: 지속 가능한 발전을 위한 UN 어젠다 2030(Transformation unserer Welt: die UN-Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung)” 결의안을 적합하게 도달하기 위하여 작성되었다. KSG 개정안은 무엇보다 “기후변화와 그 영향에 대처하기 위한 긴급 조치를 실행하는” UN 어젠다 2030의 지속 가능한 13개 목표를 달성하기 위한 것이다. 개정안은 지속 가능한 목표의 체계적인 공동 사고의 의미에서 모든 영역에서 효과적이고, 동시에 책임 있고 투명한 기관을 구축하는데 기여한다.³⁴⁾

개정안과 함께 연방정부는 연간 총배출량 예산이 초과되는 경우 사전적·예방적이고 효율적으로 대응하고 그리고 목표 달성을 위해 합의된 조치의 효율성을 높이고, 무엇보다 기후보호에 대한 책임을 연방정부의 부문별 업무보다 더욱 강화하는 것을 목표로 설정하였다.³⁵⁾

3. 입법 목적

KSG 개정안 제1조는 KSG의 입법 목적에 대하여 규정하고, 동법 제1조 제1문에 따라서 독일은 글로벌 기후변화의 영향으로부터 보호하기 위하여 국가 기후보호목표를 달성하고 유럽 목표를 준수하여야 한다. 그러나 독일의 야심찬 기후보호목표는 크게 변화되지 않았다. 그럼에도 불구하고 KSG 개정안은 기후보호를 더욱 더 적극적이고 효율적으로 달성하고자 한다. 게다가 KSG 개정안은 미래 지향적, 다년간 및 부문간 예산에서 비중 있게 수행하도록 작성되었다. 무엇보다 KSG의 중요한 변화는 이전 법률보다 1톤 더 많은 CO2의 배출을 규제하고, 이를 통해서 온실가스 총배출량이 앞으로 10년 동안 크게 감소할 것으로 기대한다.³⁶⁾

현행 KSG 제3조 제1항 제1호에 의하면, 독일은 2030년까지 기준 연도인 1990년 대비 기후 후에 악영향을 미치는 온실가스 배출량을 55%에서 65%로 설정하였다. 이는 BMKW에 의하면 오늘날 존재하는 80%의 격차에 대하여 기후보호 프로그램을 통해서 실현가능하

32) BR-Drs. 384/23, S. 1; BT-Drs. 20/8290, S. 1.

33) BR-Drs. 384/23, S. 1; BT-Drs. 20/8290, S. 1.

34) BR-Drs. 384/23, S. 1 f.; BT-Drs. 20/8290, S. 1 f.

35) BR-Drs. 384/23, S. 2; BT-Drs. 20/8290, S. 2.

36) Die Bundesregierung, Ein Plan fürs Klima, 21. Juni 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klimaschutzgesetz-2197410> (2023.9.16. 검색).

다.³⁷⁾ 여기에 허용 가능한 목표량은 최대 4억 4천만 톤의 CO2이며, 2045년까지 기후 중립을 구속력 있게 달성하고자 한다.³⁸⁾

KSG는 2030년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 65% 감축이라는 중간 목표를 설정하고, 2045년까지 순온실가스 중립 달성(KSG 개정안 제3조 제2항)이라는 법적 정립을 통해서 경제와 사회 및 모든 국가 기관에 대하여 장기적으로 바라볼 수 있는 랜드마크(Orientierungsmarken)를 설정하였다. KSG는 장기적으로 부문별 온실가스 배출량 감축을 위한 지침으로서 다년간에 걸쳐 기업과 개인이 신뢰하고 계획할 수 있는 것을 목적으로 한다.³⁹⁾

입법 개정안의 새로운 점은 기후 목적의 준수가 건축부문이 통제되는 것처럼, 더이상 다양한 영역에 따라서 소급적용하는 것이 아니라 앞으로 다년간 그리고 부문을 초월하여 예산된다. 이제 연방정부는 2년 연속 목표를 달성하지 못하는 경우 2030년까지 어느 영역에서 어떤 조치와 함께 허용된 총배출량에 도달하여야 하는지 공동으로 결정한다. 게다가 각 부처는 할당된 기후 목표가 도달되지 않는 경우

조치를 제안하여야 하고, 해당 부문이 올바른 길을 가고 있는지 여부에 대하여 완전히 투명성있게 공개되어야 한다.⁴⁰⁾

독일은 “회고 대신 전망(Ausblick statt Rückblick)”이라는 모토 아래 기후보호목표를 달성하고자 한다. 다년간 예산은 새로운 도구로서 계획되었고, 이제 회고하는 것 대신 승인된 배출량을 여러 부문에 걸쳐 그리고 다년간에 걸쳐 전체 배출량을 예산하고 검토하는 것이다. 먼저 2021년에서 2030년 사이 여러 부문에 걸쳐 총배출량의 예산이 결정된다. 만약 승인된 배출량이 허용 가능한 한도를 초과하고 기후문제 전문가 위원회가 동 예산을 인지하는 경우 재조정이 행해진다. 그러나 연방정부가 2021년부터 2030년까지 총배출량 예산이 전체 물량을 준수하기에 충분하다고 결정하는 경우 재조정은 행해지지 않는다.⁴¹⁾

37) RGC Manager, Weiteres Klimapaket - Entwürfe für eine Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes und für ein Klimaschutzprogramm 2023 liegen vor, 20.06.2023, <https://portal.rgc-manager.de/news/weiteres-klimapaket-entwuerfe-fuer-eine-reform-des-bundes-klimaschutzgesetzes-und-fuer-ein-klimaschutzprogramm-2023-liegen-vor> (2023.07.18. 검색).

38) HAUFÉ, Entschärftes Klimaschutzgesetz 앞의 각주 30)의 웹사이트 (2023.8.28. 검색).

39) BT-Drs. 19/14337, S. 17; Saurer, Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2018, 581 (585).

40) HAUFÉ, Entschärftes Klimaschutzgesetz 앞의 각주 30)의 웹사이트 (2023.8.28. 검색).

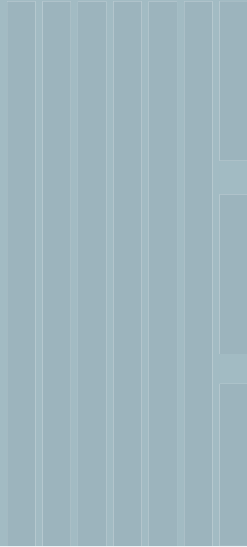
41) RGC Manager, 앞의 각주 37)의 웹사이트 (2023.07.18. 검색).

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

2023-6호



기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-6호

Ⅲ.

KSG 개정안의 주요 내용

III.

KSG 개정안의 주요 내용

1. 법의 구성 체계

KSG 개정안은 5개의 장(총 19개 조문)과 4개의 부칙으로 구성된 간결한 연방법이다. 이는 지난 10년 동안 대부분 독일 연방주에서 제정된 주 기후보호법(Landes-Klimaschutzgesetz)과 유사한 범주에 속한다.⁴²⁾

KSG 개정안 제1장은 법의 목적(제1조)과 개념 정의(제2조)에 대하여 규정하고 있다. KSG 개정안 제2장은 제3조에서 제8조까지 규정하고 있으며, 여기에서 핵심 내용은 제3조에 규정된 “국가 기후보호목표”와 제4조에 규정된 ”

연간 총배출량, 위임입법“에 관한 사항이다. KSG 개정안 부록 2a(2020년부터 2030년까지 연간 총배출량) 및 부록 3(2031년부터 2040년까지 연간 감축 목표)은 KSG 개정안 제4조와 관계된다.

현행 KSG와 달리, KSG 개정안 부록 2b는 새로 도입되었으며, 2020년부터 2030년까지 연간 배출량에 대하여 설명하고 있다. 그러나 KSG 개정안 부록 2b는 내용상 수정 없이 KSG 개정안 제5조 제1항과 결부된다. 또한, KSG 개정안 제5a조는 배출 데이터의 연간 생성, 평가 및 공시에 대하여 규제하면서 KSG의 배출감소 규정을 EU “에너지 연합 및 기후 보호를 위한 지배구조 시스템 규정”⁴³⁾과 연결시

42) Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen vom 29.1.2013, GV. NRW, S. 29 (insges. 10 Paragraphen); Klimaschutzgesetz Baden-Württemberg vom 23.7.2013, GBl. BW, S. 229 (insges. 11 Paragraphen); Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein vom 7.3.2017, GVBl. SH, S.124 (insges. 11 Paragraphen).

43) Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr.

켰다. KSG 개정안 제6조는 벌금 규정, KSG 개정안 제7조는 유럽 기후보호규정(Europäische Klimaschutzverordnung)⁴⁴⁾에 관한 시행 규정 및 KSG 개정안 제8조는 연간 배출량을 초과하는 경우 후속 메커니즘에 대하여 규정하고 있다.

KSG 개정안 제3장은 기후보호 프로그램(KSG 개정안 제9조)과 보고의무(KSG 개정안 제10조)에 대하여 규정하면서, 연방정부로 하여금 온실가스 배출 추이, 기후보호 프로그램 이행 상태 및 비상 프로그램 등에 대하여 연간 기후보호 보고서를 작성하도록 명령하고 있다. KSG 개정안 제4장은 기후문제 전문가 위원회에 관한 법적 근거를 마련하고(KSG 개정안 제11조, 제12조), 여기에 기후문제 전문가 위원회의 독립성과 업무에 대하여 명시하고 있다.

KSG 개정안 제5장은 공공부문 역할모델기능(Vorbildfunktion)에 관계된다. 여기에는 공공부문이 고려하여야 할 요구사항(KSG 개정안 제13조 제1항)과 연방의 투자계획, 선정 및 실행에 대한 요구사항(KSG 개정안 제13조 제2항)을 규정하고 있다. KSG 개정안 제14조는 연방-주 협력에 대한 최종 규정으로서 연방주

의 기존 기후보호법에 대하여 긍정적으로 설명하고, KSG 개정안 제15조는 기후중립 연방행정부에 대하여 설명하고 있다. 끝으로 KSG 개정안 제16조는 경과규정으로 2021년 8월 18일에 발효된 구KSG 제8조에 명시된 즉시프로그램(Sofortprogramme)의 적용과 유럽위원회에 의하여 작성된 프로젝트 데이터(Projektionsdaten)를 KSG 개정안 제5a조에 규정된 프로젝트 데이터로서 간주하는 내용을 명시하고 있다.

2. 법적 기후보호 목표

(1) 주요 목표

KSG 개정안 제1조의 규제 목적은 명시적으로 유엔기후변화협약(UNFCCC)에 근거한 파리협정에 따른 것이다. 이는 산업화 이전 대비 지구 평균 기온 상승 폭을 섭씨 2도 이하(가능하면 섭씨 1.5도 이내)로 제한하도록 요구하고 있다(KSG 개정안 제1조 제3문). 게다가 동 조문은 2045년까지 독일 온실가스 중립 목표를

663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 94/22/EG, 98/70/EG, 2009/31/EG, 2009/73/EG, 2010/31/EU, 2012/27/EU und 2013/30/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2009/119/EG und (EU) 2015/652 des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates.

44) Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris, ABl. 2018 L 156, S. 26.

포함하고 있다(KSG 개정안 제3조 제2항 제1문). 여기에서 온실가스 중립은 KSG 제2조 제9호에 규정되어 있으며, 동 호에 따라서 온실가스 중립은 인위적인 온실가스 배출과 흡수원에 의하여 온실가스 분해 사이의 균형을 의미한다.⁴⁵⁾

KSG 첫 번째 법률 초안 제3조 제1항은 1990년 대비 2020년까지 최소 -40%, 2030년까지 최소 -55%, 2040년까지 최소 -70%, 2050년까지 최소 -95%의 점진적인 온실가스 배출량 감소에 대하여 중간 목표를 설정하였다.⁴⁶⁾ 그러나 구KSG는 예를 들어, 2025년, 2035년 또는 2040년과 같이 5년 내지 10년 단위의 중간 목표를 설정하지 않았다. 이는 KSG의 첫 번째 적용 단계에서 온실가스 배출 단계에 대한 접근을 주저할 위험성으로 인하여 정치적으로 비판받았다.⁴⁷⁾

이제 독일은 새로운 KSG 개정안과 함께 기후 보호목표를 구속력 있게 달성하고자 한다.⁴⁸⁾ KSG는 독일이 국가 및 국제적인 기후목표를 달성하고 지구 기후보호에 기여하고자 한다. KSG 개정안은 2045년까지 온실가스 중립을 달성할 수 있도록 온실가스 배출량을 감소시

키는 것이다. 이를 통해서 독일은 2050년 이후 마이너스 온실가스 배출(Negative Treibhausgasemissionen)을 실현하고자 한다(KSG 개정안 제3조 제2항 제2문). KSG는 건물 에너지법(Gebäudeenergiegesetz) 또는 탈석탄법(Kohleausstiegsgesetz)과 같은 구체적인 기후보호조치를 규정하고 있는 다른 많은 법률과 규정에 대한 기본법을 형성한다. 그 결과 KSG는 기후보호에 관한 연방정부의 공동 책임을 보장한다.⁴⁹⁾

KSG 개정안은 기후보호목표를 변경하지 않고, 오히려 이전 법률보다 1톤 더 많은 CO2 배출량을 제한시키는 것이다. 1990년에서 2030년까지 최소 65%, 2040년까지 최소 88%, 2045년까지 온실가스 중립 달성이라는 독일 기후보호목표와 총배출 허용량(2030년: CO2 환산량 4억 4천만 톤)의 점진적인 감소는 개정안에 의하여 더욱 강화된다.⁵⁰⁾

(2) 연간 총배출량

KSG 개정안 제4조 제1항 제1문은 국가 기후 보호목표를 KSG 개정안 제3조 제1항에 따라 준수하기 위하여 부문간 및 다년간 총배출량

45) BT-Drs. 19/14337, S. 24.

46) Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom Februar 2019, S. 3.

47) Umweltministerin von Rheinland-Pfalz Höfken, BR-Plenarprotokoll vom 8.11.2019, 982. Sitzung, S. 511.

48) BT-Drs. 19/14337, S. 17 f.; Bundesumweltministerin Schulze, BT-Plenarprotokoll 19/122 vom 25.10.2019, S. 15123D.

49) Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 앞의 각주 2)의 개요문서, S. 4.

50) Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, 앞의 각주 2)의 개요문서, S. 4.

으로 규정하고 있다. 이는 현행 KSG 제4조 제1항 제1문이 에너지 경제, 산업, 건물, 운송, 농업, 폐기물 관리 및 기타 등 개별 부문으로 규정한 것과 다르다. 게다가 현행 KSG는 각 부문의 특정 배출량에 대한 구체적인 할당은 KSG 부록 1에(KSG 제4조 제1항 제2문), 2030년까지 연간 배출량은 부록 2에 명시하고 있다(KSG 제4조 제1항 제3문). 동 규정은 KSG 개정안과 거의 비슷하다. 단지 KSG 개정안은 2030년까지 연간 총배출량을 부록 2a에, 2031년부터 2040년까지 연간 감축 목표는 부록 3에 명시함으로써 연간 총배출량과 감축 목표를 세분화하고 있는 점에서 차이가 있다.

KSG 개정안 제4조 제3항은 연방정부에 연방하원의 동의를 얻어 부록 2a에 명시된 연간 총배출량 예산을 변경할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이 경우 연방상원의 동의는 불필요하다. 아울러 KSG 개정안 제4조 제4항에 따라서 연방정부는 2024년에 2031년에서 2040년까지, 2034년에 2041년에서 2045년까지 연간 총배출량 예산에 대한 연간 감축 목표를 검토하여야 한다. 동 조항은 현행 KSG 제4조 제5항, 제6항과 거의 변화가 없다. 현행 KSG 제4조 제5항과 제6항에 명시된 권한 규정은 연방하원의 환경 위원회의 소견에 의하여 도입되었다.⁵¹⁾

KSG 개정안 제4조는 현행 KSG 제4조에 규정된 “연간 배출 허용량과 연간 감축 목표”를 “연간 총배출량”으로 대체하였다. 이는 국가 기후 보호 목적의 달성을 위한 연간 총배출량의 근본적인 구속력을 변경하지 않는다. 오히려 독일 연방의회는 앞으로 연간 총배출량 예산이 결정적인 역할을 할 것으로 설명한다. 여기에서 연간 총배출량 예산이 초과되는 경우 후속 메커니즘이 실행된다. 아울러 연방정부의 전반적인 책임은 강화되고 기후보호가 연방정부의 단면적 과제로서 형성되었다.⁵²⁾

3. 목표 실패의 경우 후속 메커니즘

KSG는 부문별 차별화된 감축 목표에 그치지 않고, 여기에 더 나아가 목표 달성이 실패되는 경우 그에 적합한 후속 메커니즘을 가지고 있다. 이를 위하여 KSG 개정안 제5조는 연방환경청(Umweltbundesamt)에 모든 부문에 대하여 배출량 데이터를 수집할 수 있는 권한을 부여하였다.⁵³⁾ 따라서 연방환경청은 2020년부터 부록 1에 의거 하여 전체 및 부문별 온실가스 배출량에 대한 데이터를 작성하여야 한다(KSG 개정안 제5조 제1항 제1문). 2030년까지 에너지 경제, 산업, 운송, 건물, 농업, 폐

51) Beschlussempfehlung des Umweltausschusses vom 13.11.2019, BT-Drs. 19/15128, S. 5.

52) BR-Drs. 384/23, S. 17; BT-Drs. 20/8290, S. 18.

53) Öko-Institut Berlin, Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030(Kurzbericht), Dessau-Roßlau 12/2020, S. 22.

기물 관리 및 기타 부문에 대한 연간 배출량은 부록 2b에 따른다(KSG 개정안 제5조 제1항 제2문). KSG 개정안 제5조 제1항 제3문에 따라서 연방환경청은 보고 연도 배출량 데이터를 게시하고 매년 3월 15일까지 기후문제 전문가 위원회에 제출하여야 한다.

연방환경청은 KSG에 명시된 배출량 데이터의 작성과 보고의무에 따라서 2021년 3월 15일까지 2020년도에 대한 배출량 데이터를 처음으로 게시하고 보고하였다.⁵⁴⁾ 기후보호 프로그램 2030에 의하면 KSG에 의하여 결정된 2030년도 배출량 예산(Emissionsbudget)은 추가 메커니즘 없이 이산화탄소 환산량(CO₂-Äquivalent)을 약 7천만 톤 초과한 것으로 확인되었다.⁵⁵⁾

그 밖에 KSG 개정안은 연간 총배출량 예산이 초과되는 경우 연방정부에 부문별 배출량 감소를 보장하기 위하여 KSG 개정안 제8조에 따라서 후속 메커니즘을 실행시키도록 요구하고 있다. 따라서 연방정부는 KSG 개정안 제8조 제1항 제1문에 따라서 해당 연도의 연간 총배출량 예산을 준수할 수 있도록 후속 메커니즘을 단행하여야 한다. 그러나 연방정부가 KSG 개정안 제8조 제1항 제1문에 따라서 반

복적인 배출가스 초과를 확인한 년도 또는 연방정부가 전년도에 제8조 제1항 제1문에 따라서 요건을 충족하는 결의안을 이미 통과시킨 경우에는 후속 메커니즘은 실행되지 않는다(KSG 개정안 제8조 제1항 제2문). 연방정부는 결의한 후속 메커니즘을 연방하원에 보고하여야 한다(KSG 개정안 제8조 제3항).

그 밖에 KSG 개정안 제8조 제2항 제1문은 모든 관할 연방 부처, 특히 배출량 초과에 책임이 있는 관할 부처는 3개월 이내에 실행 가능한 프로젝트 데이터를 제안하도록 요구하고 있다. 제안된 후속 메커니즘은 기후문제 전문가 위원회가 연간 총배출량 예산의 미이행분에 의하여 보충할 수 있어야 한다.⁵⁶⁾ 또한, KSG 개정안 제8조 제2항 제1문에 의한 후속 메커니즘은 해당 부문뿐만 아니라, 다른 부문에서도 제안할 수 있다(KSG 개정안 제8조 제2항 제2문). 여기에서 독일 연방정부는 필요한 후속 메커니즘의 결정에 대하여 공동기관으로서 참여한다.⁵⁷⁾

그 밖에 KSG 개정안 제8조 제2항 제3문에 따라서 연방정부는 해당 부문, 다른 부문 또는 부문을 초월하여 조언할 수 있고 늦어도 같은 해에 신속하게 후속 메커니즘을 결정하여야

54) Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt, Treibhausgasemissionen 2020: Emissionshandlungspflichtige stationäre Anlagen und Luftverkehr in Deutschland (VET-Bericht 2020), Berlin 2021.

55) Öko-Institut Berlin, a.a.O. (Fn. 53), S. 22.

56) BR-Drs. 384/23, S. 22; BT-Drs. 20/8290, S. 22.

57) BR-Drs. 384/23, S. 22; BT-Drs. 20/8290, S. 22.

한다. 후속 메커니즘이 결정되는 경우 연방정부는 장기적으로 효과적이고, 경제적으로 합리적이며 사회적으로 공정한 전환에 초점을 맞추어야 한다.⁵⁸⁾ 연방정부는 후속 메커니즘에 대하여 결의안을 작성하기 전에 기후문제 전문가 위원회가 온실가스 감축에 대한 후속 메커니즘을 검토할 수 있어야 한다. 후속 메커니즘에 대한 심사 결과는 후속 메커니즘 결의안 초안에 첨부되어야 한다(KSG 개정안 제8조 제2항 제5문, 제6문).

4. 기후문제 전문가 위원회

KSG 개정안 제11조는 기후문제 전문가 위원회의 독립성, KSG 개정안 제12조는 업무에 대하여 규정하고 있다.

(1) 독립성

먼저 기후문제 전문가 위원회의 독립성에 대하여 살펴보면, KSG 개정안 제11조 제1항 제1문은 기후문제 전문가 위원회의 구성에 대하여 규정하면서 분야별 5명의 전문가로 구성된다고 명시되어 있다. 아울러 KSG 개정안 제11조 제1항 제2문은 기후문제 전문가 위원회의 선정 기준에 대하여 명시하고 있으며, 무엇보다 기후학(Klimawissenschaft), 경제학

(Wirtschaftswissenschaft), 환경학(Umweltwissenschaft) 및 사회 문제(Soziale Fragen)에 대하여 뛰어난 지식과 경험을 가진 자로 설명하고 있다.

그 밖에 KSG 개정안 제11조 제1항 제4문은 명시적으로 남성과 여성의 동등성을 보장하고 있다. 전문가 위원회의 임기는 KSG 개정안 제11조 제1항 제2문에 따라서 5년이며, 1회에 한하여 연임이 가능하다(KSG 개정안 제11조 제1항 제5문). KSG 개정안 제11조 제1항 제2문에 따라서 연방정부는 기후문제 전문가 위원회의 구성원에 대하여 지명 권한을 가진다. 기후문제 전문가 위원회의 독립성은 구성원 중에서 의장을 결정할 수 있는 권한에 의하여 강화된다(KSG 개정안 제11조 제2항). 기후문제 전문가 위원회의 독립성에 대한 KSG 개정안은 큰 변화를 가지고 있지 않다.

(2) 업무

기후문제 전문가 위원회는 KSG 개정안 제5조 제1항, 제2항에 규정된 배출 데이터(Emissionsdaten)와 KSG 개정안 제5a조에 명시된 프로젝트 데이터(Projektionsdaten)를 조사하고, 연방 환경청에 의하여 전달된 데이터를 평가한 후 연방정부와 연방하원에 1개월 이내에 전달하여야 한다(KSG 개정안 제12조 제1항 제1문). 이를 통해서 기후문제 전문가 위원회는 모든 부문에 대하여 온실가스 배출량 합

58] BR-Drs. 384/23, S. 22; BT-Drs. 20/8290, S. 22.

계가 연간 총배출량 예산을 초과하는지 또는 미만인지를 산출하여야 한다(KSG 개정안 제12조 제1항 제2문). 동시에 기후문제 전문가 위원회는 부록 2b의 고려하여 개별 부문에 대한 프로젝트 데이터와 프로젝트 데이터의 발전을 연간 배출량과 비교할 수 있다(KSG 개정안 제12조 제1항 제3문). 그 결과 기후문제 전문가 위원회는 개별 부문의 연간 배출량과 비교하여 예측 가능한 데이터와 발전 방향을 제시할 수 있다.⁵⁹⁾

KSG 개정안 제12조 제2항은 연방정부가 후속 메커니즘에 대한 결의안을 작성하기 이전에 기후문제 전문가 위원회로 하여금 해당 메커니즘의 기반이 되는 온실가스 감축에 필요한 메커니즘을 검토하도록 명령하고 있다. 또한, 연방정부 및 연방하원은 KSG의 목적을 달성하기 위하여 기후문제 전문가 위원회에 특별 보고서의 작성을 위임할 수 있다(KSG 제12조 제4항).

KSG 개정안 제12조 제5항 제1문은 기후문제 전문가 위원회에 배출 및 프로젝트 데이터를 기반으로 적합한 기후보호 메커니즘의 추가 개발에 대한 전문가 의견을 준비할 수 있도록 규정하고 있다. 이를 통해서 KSG 개정안은 연방정부가 KSG의 목적을 달성하는데 기여하고자 한다.⁶⁰⁾ 그 밖에 KSG 개정안 제12조 제5항

제2문에 따라서 연방정부는 KSG 개정안 제8조, 제9조에 따른 후속 메커니즘을 실행하는 경우 기후문제 전문가 위원회의 의견을 고려하여야 한다. 이를 통해서 독일은 후속 메커니즘의 작성과 결정에서 정치적 이권을 생각하지 않고 기후문제 전문가 위원회의 평가와 제안을 검토하도록 보장하고자 한다.⁶¹⁾

게다가 KSG 개정안 제12조 제6항은 기후문제 전문가 위원회에 연방정부의 모든 공공기관에 대하여 업무 수행에 필요한 경우 데이터에 접근할 수 있는 권한을 부여하고 또 사용할 수 있도록 승인하고 있다. 아울러 기후문제 전문가 위원회는 기후보호와 관계된 문제를 해결하기 위하여 당국, 전문가, 비즈니스 조직 및 환경협회 대표에게 의견을 듣고 질문할 수 있는 권한을 가진다.

(3) 소결

독일 기후문제 전문가 위원회는 독일 주 기후보호법(Landes-Klimaschutzgesetz)과 영국의 2008년 기후변화법(Climate Change Act 2008, CCA 2008)에 근거한 기후변화 위원회(Committee on Climate Change)의 모델을 기반으로 도입하였다.⁶²⁾ 영국 기후변화 위원회는 CO2 예산 평가와 기후보호 목표 달성에서 중요하게 기능한다(CCA 2008 제36조).

59) BR-Drs. 384/23, S. 24; BT-Drs. 20/8290, S. 24.

60) BR-Drs. 384/23, S. 24; BT-Drs. 20/8290, S. 24.

61) BR-Drs. 384/23, S. 25; BT-Drs. 20/8290, S. 24.

62) Saurer, NuR 2020, 433 (436).

독일의 초기 기후보호에 관한 입법안은 기후 문제 전문가 위원회에 기후보호 정책과 미래 발전에 대한 의견표명 가능성 및 연간 주요 보고서의 제출의무 등을 부여하지 않았다.^{63]} 그러나 KSG 개정안 제12조는 기후문제 전문가 위원회에 배출 데이터와 프로젝트 데이터에 대한 조사 권한, 온실가스 감축에 필요한 후속 메커니즘에 대한 검토 권한, 특별 보고서의 작성에 대한 위임 권한과 의견제시 권한 등을 부여하고 있다. 무엇보다 기후문제 전문가 위원회에 연방정부의 모든 공공기관의 데이터에 접근할 수 있는 권한과 사용 권한을 보장하고 있으며, 더 나아가 기후보호와 관계된 문제를 해결하기 위하여 당국, 전문가, 비즈니스 조직 및 환경협회 대표에게 질의 응답할 수 있을 권한을 부여하고 있다. 이와 같은 독일 기후문제 전문가 위원회의 폭넓은 업무영역과 권한은 배출가스를 효율적으로 감시하고 기후보호 목적을 달성하는 데 있어 크게 기여할 것으로 생각된다.

5. 하위 법적 수준

KSG의 하위 법적 수준은 다양한 형태를 포함

하고 있다. 여기에는 무엇보다 연방정부에 의하여 결의된 기후보호계획, 기후보호 프로그램 및 보고의무가 해당된다.

(1) 기후보호계획 및 기후보호 프로그램

기후보호계획 2050은 2016년에 독일 연방 정부에 의하여 결의되었다. 그러나 KSG와 KSG 개정안은 기후보호계획에 대하여 법률규정으로 명시하고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 독일 연방 정부는 기후보호계획 2050을 앞으로 지속적으로 발전시키고자 한다.^{64]} KSG 개정안 제2조 제7호는 기후보호계획의 개념을 “파리협정 및 유럽 지배구조규정(Europäische Governance-Verordnung) 제15조에 따른 독일의 장기전략”으로서 정의하고 있다.^{65]} 따라서 기후보호계획을 새로이 수정하는 경우 유럽 및 국제법의 규정을 따라야 한다.^{66]}

기후보호계획은 KSG 개정안 제9조에 규정된 연방정부의 기후보호 프로그램과 구분된다. 기후보호 프로그램의 작성의무는 실질적인 정치적 행동을 확인하기 위한 통제 메커니즘(Steuerungsmechanismus)으로서 간주된다.^{67]} 따라서 연방정부는 입법 기간이 시작된 이후 늦어도 12개월 이내에 기후보호 프로그램을 결정하여야 한다. 게다가 연방정부는 기

63] Saurer, NuR 2020, 433 (436).

64] BT-Drs. 19/14337, S. 26.

65] BT-Drs. 19/14337, S. 26.

66] Saurer, NuR 2018, 581 (586).

67] BT-Drs. 19/14337, S. 33.

후보호계획을 수정한 이후 새로운 기후보호 프로그램이 결정되어야 하는지 검토하여야 한다(KSG 개정안 제9조 제1항 제1문). 이를 통해서 새로운 정부는 기후보호 프로그램의 수정사항을 초기 단계에서 파악하고 이에 대하여 정치적 책임을 부담하게 된다. 게다가 기후보호 프로그램의 조기 결의는 채택된 메커니즘이 후속 프로젝트에 이용될 수 있도록 하기 위해서이다.^{68]}

첫 번째 기후보호 프로그램은 연방정부가 기후보호계획 2050을 실행시키기 위하여 2019년 10월 기후보호 프로그램 2030의 형태로 결의하였다.^{69]} 기후보호 프로그램은 연방정부가 KSG 개정안 제5a조에 따라서 개별 부문에서 그리고 부문을 초월하여 국가 기후보호 목적을 달성하기 위하여 어느 기후보호 조치가 행해져야 하는지를 현재 프로젝트 데이터의 고려 하에 결정한다(KSG 개정안 제9조 제1항 제2문).

기후보호 프로그램에 대하여 연방정부는 공개 협의 절차에서 연방 주, 지방자치단체, 경제 단체, 시민사회단체 및 연방정부의 과학자문기구(Wissenschaftliche Begleitgremien)를 참여시킬 수 있다(KSG 개정안 제9조 제3항).

(2) 보고의무

KSG 개정안 제10조는 연방정부의 보고의무에 대하여 규정하면서, 동시에 동 규정은 EU 기후보호법의 지배구조 메커니즘의 통합을 실현하고자 한다.^{70]}

KSG 개정안 제10조 제1문에 따라서 연방정부는 매년 기후보고서(Klimaschutzbericht)를 작성하여야 한다. 여기에는 전체 온실가스 배출량 및 부문별 온실가스 배출량의 발전단계, KSG 개정안 제9조에 따른 기후보호 프로그램 및 KSG 개정안 제8조에 따른 후속 메커니즘의 이행 상태 및 예상 온실가스 감축 효과 등이 속한다.

기후보고서는 KSG 개정안 제10조 제2문에 따라서 최초 2024년에 작성되고, 그 후 2년마다 작성되어야 한다. KSG 개정안 제10조 제2문에 명시된 매 2년 단위의 작성 기간은 유럽 지배구조규정(Europäischen Governance-Verordnung)^{71]} 제18조를 따른 것이다.^{72]} 그 밖에 연방정부가 기후보고서를 작성하는 경우 EU 내 이산화탄소 가격제(CO₂-Bepreisung)의 상태와 추가 발전, 기술 및 국제 개발과 국가 탄소 가격제와 호환성 및 국가 기후보호목표가 포함되어야 한다. 연방정부는 전년도 기후보호

68] BR-Drs. 384/23, S. 23; BT-Drs. 20/8290, S. 23.

69] Frenz/Overath, Das Klimapakett der Umweltregierung, UPR 2019, 479 (479 ff); Franzius, Auf dem Weg zum Klimaschutzgesetz, EnWZ 2019, 435 (437).

70] Saurer, NuR 2020, 433 (437).

71] Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11.12.2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. 2018, L 328, S. 1.

72] BT-Drs. 19/14337, S. 34.

보고서를 6월 30일까지 독일 연방하원에 전달하여야 한다(KSG 개정안 제10조 제3문).

(3) 위임입법

KSG는 한편으로 다수의 위임입법(Verordnungsermächtigung)을 가지며, 다른 한편으로 독일 연방하원의 승인을 필요로 한다. 이는 연방정부를 핵심 연방 부처가 아닌 기관으로서 간주하면서 기후보호의 목적을 달성하고자 한다.^{73]}

위임입법은 전반적으로 중요하다. 왜냐하면, 연방정부는 연방상원의 동의 없이 일정한 사항에 대하여 책임과 권한을 가지고 있기 때문이다. 대표적으로 KSG 개정안 제5조 제7항을 제시할 수 있다. 여기에는 연방정부가 배출 데이터의 조사와 전달에 대하여 책임을 결정할 수 있는 권한(제1호), 어느 데이터를 조사하고 전달하여야 하는지 결정할 수 있는 권한(제2호), 데이터의 조사와 전달에 대한 요구사항을 결정할 수 있는 권한(제3호) 및 데이터의 조사와 결정에 대한 절차를 규제할 수 있는 권한(제4호) 등이 해당된다. 무엇보다 KSG 개정안 제5조 제7항 제5호는 연방정부에 부록 2b의 부문에 대한 배출원의 할당을 변경할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 다만 배출원 할당 변경이 온실가스 배출량에 대하여 통일된 국제적인 보고서를 보장하기 위하여 필요로 하고 EU

법과 충돌하지 않아야 한다.^{74]}

그 밖에 KSG 개정안 제5조 제7항은 2021년 3월에 발행된 연방 환경청의 첫 번째 배출량 보고서와 관계된다. 또한, KSG 개정안 제11조 제5항에 규정된 기후문제 전문가 위원회의 조직과 업무에 관한 규정은 전문가 위원회의 첫 번째 구성과 직접적으로 연결된다. 연방환경청에 의하여 작성된 KSG 제12조 제1항에 따라서 배출량 데이터의 검토 의무는 2021년 3월에 처음으로 발효되었다.^{75]}

그 밖에 위임규정은 국제적 온실가스 배출량 보고서의 통일을 확보하기 위하여 적합한 법적 내지 정치적 규제를 위하여 중요하다.^{76]}

73] Saurer, NuR 2020, 433 (437).

74] Saurer, NuR 2020, 433 (437).

75] Saurer, NuR 2020, 433 (437).

76] Saurer, NuR 2020, 433 (437).

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

기후변화법제 이슈페이퍼

2023-6호

IV.

우리나라 탄소중립기본법의
규제 현황과 시사점
- 결론에 같음하여

IV.

우리나라 탄소중립기본법의 규제 현황과 시사점 - 결론에 같음하여

1. 규제 현황

우리나라는 기후위기의 심각성에 대한 인식을 바탕으로 국제사회의 흐름에 발맞추어 2020년 7월 “그린뉴딜 정책”, 같은 해 9월 “기후위 기비상대응 촉구 결의안” 및 같은 해 10월 “탄소중립 목표”를 선언하였다.⁷⁷⁾ 이와 같은 활발한 논의 과정속에서 탄소중립기본법이 제안되었다. 마침내 국회는 2021년 8월 31일 다양한 의견조율 과정을 거치면서 탄소중립기본법을 통과시키고, 동법은 2021년 9월 24일 공포되고 다음 해 3월 25일 시행되었다.

이처럼 탄소중립기본법이 제정됨으로써 우리

나라는 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 법적·제도적 기반을 마련하였다.⁷⁸⁾ 이로써 전 세계 14번째로 2050 탄소중립 비전과 이행체계가 법제화되었다.⁷⁹⁾ 아울러 탄소중립기본법이 제정되면서 기존 “2050 탄소중립위원회”는 법률에 따른 “2050 탄소중립 녹색성장위원회(이하 ‘녹색성장위원회’라고 함)”로 명칭이 변경되었다. 무엇보다 기존에는 중앙정부와 전문가 위주의 회의체였다면, 이제 아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업, 시민사회단체 등 다양한 사회계층이 참여하는 체계로 전환되었다(탄소중립기본법 제 15조 제5항).

환경부는 탄소중립기본법이 제정됨으로써 향후 30여 년간 추진할 탄소중립 정책의 근간이

77) 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법, 제정이유.

78) 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법, 제정이유.

79) 국무조정실, 탄소중립 비전과 온실가스 감축 의지 법제화, 2050 탄소중립 사회로 나아갑니다, 보도자료 2022.3.22, 2면.

마련되었다고 평가한다.⁸⁰⁾ 실제로 탄소중립기본법은 탄소중립을 실현하기 위하여 온실가스 감축(탄소중립기본법 제23조 이하), 기후위기 적응(탄소중립기본법 제37조 이하), 정의로운 전환(탄소중립기본법 제47조 이하), 녹색성장(탄소중립기본법 제54조 이하), 탄소중립 사회 이행과 녹색성장(탄소중립기본법 제65조 이하) 및 기후대응기금의 설치와 운용(탄소중립기본법 제69조 이하) 등을 마련하였다. 탄소중립기본법은 한편으로 이전까지 선언 수준이었던 2050 탄소중립을 법제화하였고, 다른 한편으로 2050 탄소중립을 위하여 2030년까지 이행하여야 할 중간 목표를 설정하였다는 점에서 시사하는 바가 크다.⁸¹⁾

그러나 정부는 제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획을 발표할 때까지 탄소중립기본법에 규정된 절차들을 지키지 않았다.⁸²⁾ 즉, 탄소중립기본법 제7조 제3항은 “국가전략을 수립·변경하려는 경우 공청회 개최 등을 통하여 관계 전문가, 지방자치단체, 이해관계자 등의 의견을 듣고 이를 반영하도록 노력하여야 한다”고

규정하고 있다. 더욱이 탄소중립기본법 부칙 제3조는 “국가전략과 국가기본계획은 이 법 시행일부터 1년 이내에 수립”하도록 명시하고 있다.

그럼에도 불구하고 공청회는 법정기한을 불과 3일 앞둔 날짜로 공지되었고, 최소한의 주요 내용조차 알리지 않은 상태에서 의견을 수렴하였다.⁸³⁾ 녹색성장위원회 관계자는 “의견 수렴, 전체 회의, 국무회의 등 절차가 있어서 2023년 3월 25일까지 탄소중립 기본계획을 수립하기가 어렵다고 말하였다.⁸⁴⁾ 또한, 전문가 설문 조사 역시 대부분 조잡하고 사실관계에 적합하지 않다. 오직 기업을 위한 민원고충에 관한 편향된 의견 수렴만 존재하고, 그 어떤 이해당사자와 대화나 소통이 없었던 것으로 평가된다.⁸⁵⁾ 아울러 현행법과 시행령은 단순히 내용만 포함하고 있어 정의로운 전환으로의 이행 과정에서 직·간접적으로 피해를 입을 수 있는 산업과 프로그램 및 지원 방법 등에 대하여 구체적으로 제시되어 있지 않다는 비판이 제기되고 있다.⁸⁶⁾

80) 국무조정실, 앞의 각주 79)의 보도자료, 6면; 배상훈, 탄소중립기본법 국회 통과… “국내현실 고려 필요”, EPJ 2021.9.08, <https://www.epj.co.kr/news/articleView.html?idxno=28674> (2023.8.29. 검색).

81) 노건우, [녹색전환을 한다고요?] 탄소중립기본법을 읽는 3월, 녹색전환연구소 2023.2.27, <http://igt.or.kr/column/69371> (2023.8.30. 검색).

82) 강한들, 앞의 각주 10)의 경향신문 (2023.9.4. 검색).

83) 환경운동연합, 밀실논의, 위법한 구성, 기업의 민원창구 이런 탄소중립녹색성장위원회는 필요없다, 보도자료 2023.3.15, <http://kfem.or.kr/?p=230418> (2023.8.30. 검색).

84) 강한들, 탄소중립 기본계획 법정기한 3일 전에야 공청회?...의견 수렴 제대로 않고 졸속 수립, 경향신문 2023.3.9, <https://www.khan.co.kr/environment/environment-general/article/202303091431001> (2023.9.4. 검색).

85) 환경운동연합, 앞의 각주 83)의 보도자료 (2023.8.30. 검색).

86) 신혜지, 탄소중립기본법 시행과 지자체, 시민사회의 역할, CC매니저 2022.3.31, <https://climatuscollege.org/94/?q=YToyOntzOjEyOjRZl3b3JkX3R5cGUlO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UuO2k6MTt9&bmode=view&idx=1116>

이하 독일에서 발의된 KSG 개정안을 중심으로 우리나라 탄소중립과 녹색성장에 필요한 그 입법적 개선 방향에 대하여 검토하고자 한다.

2. 시사점

(1) 온실가스 감축 목표 설정 방향

탄소중립기본법 제8조 제1항은 “정부는 국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년의 국가 온실가스 배출량 대비 35% 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것”을 목표로 설정하고 있다. 아울러 동법 시행령 제3조 제1항은 “대통령령으로 정하는 비율이란 40%”라고 명시하고 있다. 이는 2030년까지 온실가스 배출량을 2018년도 대비 40%를 감축하겠다는 정부의 강력한 의지이다.⁸⁷⁾

현재 우리나라는 탄소중립기본법 제8조 제1항에 명시된 “국가 온실가스 배출량 40%의 비율”에 대하여 한편으로 제조업 비중이 높은 국

내 여건을 고려하는 경우 쉽지 않다는 산업계의 입장과⁸⁸⁾, 다른 한편으로 온실가스 배출량 40%의 목표 설정은 지구 온도 상승을 예방하기에는 턱없이 부족하다는 견해⁸⁹⁾로 나누어지고 있다.

먼저 산업계의 입장을 살펴보면, 제조업 중심인 우리나라의 산업구조와 관련 기술 수준 등을 고려하는 경우 40%의 감축 목표는 쉽지 않다는 생각이다. 무엇보다 철강산업, 석유화학업계, 자동차, 건설, 가전, 섬유 등 관련 산업 역시 에너지 효율이 상당 부분 고도화되어 있기 때문에 현재 기술로서 탄소배출량을 더욱 감축시키는 것은 어렵다는 입장이다.⁹⁰⁾ 게다가 환경부와 정부는 정부의 온실가스 감축 정책이 ‘기본권을 침해하지 않는다’는 입장이다.⁹¹⁾

이에 반해, 국가인권위원회는 국가가 미래 세대의 자유와 권리를 보호하기 위하여 최소한의 조치를 취하지 않는 기본권 보호 의무를 위반하였고, 온실가스 감축 작용을 위한 입법적 조치를 충분히 하지 않았다는 점에서 ‘위헌’이라고 판단하였다.⁹²⁾ 아울러 탄소중립기본법 제8조 제1항에 규정된 감축 목표는 “미래 세대

1149&t=board (2023.8.29. 검색).

87) 주선영, 8년 내 탄소배출 40% 감축...‘탄소중립기본법’시행, 조경뉴스, 2022.3.24, https://www.lafent.com/inews/news_view.html?news_id=130482 (2023.8.29. 검색).

88) 김재필, 탄소를 줄여야 기업도 지구도 산다, KDI 경제정보센터, 2022년 5월호, 74면.

89) 이성진, 앞의 각주 10)의 법률저널 (2023.8.30. 검색).

90) 김재필, 앞의 각주 88)의 칼럼, 2022년 5월호, 74면.

91) 오유진, “감축목표치 낮다”...인권위, 탄소중립법 위헌 의견, 전기신문, 2023.6.13, <https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=321380> (2023.8.30. 검색).

92) 김강국, ‘온실가스 40% 감축’ 탄소중립법에 인권위 위헌 소견, ESG 경제 2023.6.13, <https://www.esgeconomy.com/>

의 자유와 권리에 대한 사전적 침해에 해당되고”, 1.5도 이내로 기후위기를 막을 수 없을 뿐만 아니라 배출 가능한 탄소량을 고려했을 때 세대간 형평성을 침해한다고 볼 수 있다는 주장이다.⁹³⁾

그 밖에 2020년 3월 청소년기후행동 청소년 활동가 19명, 2020년 11월 당시 서울 중학교에 재학 중인 청소년 2명, 2021년 10월 기후위기비상행동과 녹색당 및 2022년 6월 5세 이하 아기와 어린이들로 구성된 아기기후소송단은 탄소중립기본법이 명시한 온실가스 배출량 감축 목표가 미래 세대의 기본권을 보장하기에 충분하지 않다면서 헌법소원 심판을 청구하였다.⁹⁴⁾

독일 BVerfG는 구KSG가 각 부문별 감축 목표를 명확하게 명시하고 있음에도 불구하고 해당 목표가 미래 세대에 부담이 된다는 이유로 위헌 결정을 하였다. 이는 불충분한 배출량 감축 목표와 이행방안이 미래 세대의 기후 대응에 있어 부담으로 전가될 수 있기 때문이

다.⁹⁵⁾ 그 결과 독일은 2050년까지 마이너스 온실가스 배출을 달성하기 위하여 2030년까지 국가 기후보호목표를 55%에서 65%로 상향 조정하였다. 향후 몇십 년 내 CO2와 기타 온실가스에 대한 적극적인 감축이 이루어지지 않는다면, 21세기 동안 지구온난화는 섭씨 2도를 초과할 것으로 예상된다.⁹⁶⁾ 더욱이 “기후변화에 관한 정부 간 협의체”는 2018년 ‘지구온난화 1.5도 특별보고서’에서 전 세계가 2030년까지 2010년 대비 45%를 줄여야 ‘기후 파국’을 막을 수 있다고 경고했다.⁹⁷⁾ 또한, 미국, 영국 등 선진국들은 대체로 온실가스 배출 정점 연도 대비 50~60% 감축을 약속했다.⁹⁸⁾

아울러 EU는 “Fit for 55 Package”를 통해서 온실가스 배출량을 1990년 대비 2030년 55%까지 감축하고, 2050년까지 탄소중립을 달성하도록 각종 배출규제를 강화하고 있다.⁹⁹⁾ 여기에 2026년부터 적용되는 탄소국경조정제도(CBAM)는 우리나라 산업계에 커다란 충격을 가져올 것으로 예상된다. CBAM은 온실가스

news/articleView.html?idxno=3861 (2023.8.29. 검색).

93) 김강국, 앞의 각주 92)의 ESG 경제 (2023.8.29. 검색); 이성진, 앞의 각주 10)의 법률저널 (2023.8.30. 검색).

94) 오유진, 앞의 각주 91)의 전기신문, 2023.6.13. (2023.8.30. 검색).

95) 김민철/한민지/여준호, 2050 탄소중립이행 및 국가경쟁력 제고를 위한 국내외 입법·정책 연구, 녹색기술센터 연구보고 (2021-002) 2021.12, 95면.

96) The Working Group, contribution to the Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, IPCC 2021, S. 14.

97) 한겨레, 앞의 각주 11)의 사실, 2021.8.26 (2023.8.30. 검색); 임세웅, 기후위기 대응 못하는 탄소중립기본법 제정되나, 매일노동뉴스 2021.8.20, <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=204525> (2023.9.4. 검색).

98) 한겨레, 앞의 각주 11)의 사실, 2021.8.26 (2023.8.30. 검색).

99) 머니투데이, EU 탄소국경세에 韓철강 소비상...5년 뒤부터 매해 수조원 뜯긴다, 2021.7.15, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021071510141868484> (2023.9.17. 검색).

배출규제가 느슨한 국가에서 생산된 제품을 EU로 수출하는 경우 해당 제품 생산과정에서 발생하는 탄소배출량 추정치에 세금을 부과하는 조치를 말한다. EU의 CBAM에 대응하기 위하여 수출주도형 탄소 다배출 기업뿐만 아니라, 경제에 참여하는 모든 기업들은 생산 공정을 탈탄소화하여야 할 필요성이 요구된다.¹⁰⁰⁾

따라서 기후위기의 심각성, 국제사회의 감축 목표 설정 및 EU의 탄소중립 목적을 위한 각종 배출규제 강화 등을 고려하는 경우 온실가스 감축 목표는 반드시 상향 조정되어야 한다. 앞서 말한 기후변화에 관한 정부 간 협의체, 미국, 영국, 독일 및 EU 등의 온실가스 감축 목표를 고려하는 경우 2018년 국가 온실가스 배출량 대비 최소 55% 이상으로 설정하여야 한다. 이를 통해서 한편으로 제조업 비중이 높은 우리나라 산업환경이 EU의 온실가스 배출 규제에 적합하게 발전되고, 다른 한편으로 탄소중립과 온실가스 감축을 실현함으로써 탄소중립기본법 제1조에서 규정하고 있는 현재 세대와 미래 세대의 삶의 질과 궁극적으로 국제사회의 지속 가능한 발전에 이바지할 것으로 생각된다.

(2) 후속 메커니즘의 도입

탄소중립기본법 제8조 제2항은 “정부는 중장기감축목표를 달성하기 위하여 산업, 건물, 수송, 발전, 폐기물 등 부문별 온실가스 감축 목

표를 설정하여야 한다”, 동조 제3항은 “정부는 중장기감축목표와 부문별감축목표의 달성을 위하여 국가 전체와 각 부문에 대한 연도별 온실가스 감축 목표를 설정하여야 한다”고 명시하고 있다. 게다가 탄소중립기본법 제8조와 동법 시행령 제3조는 국가 온실가스 감축 목표, 부문별 온실가스 감축 목표 및 연도별 온실가스 감축 목표의 설정 변경에 관한 사항에 관하여 규정하고 있을 뿐, 감축 목표가 달성되지 못하는 경우 이에 대한 후속 메커니즘을 가지고 있지 않다.

이에 반해, 독일 KSG 개정안은 부문별 차별화된 감축 목표에 그치지 않고, 감축 목표가 달성되지 않는 경우 이에 적합한 후속 메커니즘을 가지고 있다. 따라서 독일은 후속 메커니즘을 통해서 해당 연도의 연간 총배출량 예산을 준수하도록 강제하고 있으며, 더 나아가 목표 달성에 도달한 다른 부문에서 지원함으로써 온실가스 감축 목표를 달성하고자 한다. 이와 같은 독일의 후속 메커니즘은 현행 우리나라 탄소중립기본법을 강화하는 데 있어 시사하는 바가 매우 크다고 생각된다. 따라서 우리나라 역시 독일 KSG 개정안 제8조에 규정된 후속 메커니즘을 탄소중립기본법에 도입함으로써 탄소중립기본법이 설정한 감축 목표가 달성되지 않는 경우 그에 대응할 수 있는 방안을 구체적으로 마련하는 것이 필요하다.

(3) 녹색성장위원회의 구성

100) 김민철/한민지/여준호, 앞의 각주 95)의 연구보고, 2021.12, 93면.

탄소중립기본법 제15조 제1항은 “정부의 탄소 중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 주요 정책 및 계획과 시행에 관한 사항을 심의·의결하기 위한 대통령 소속 자문 위원회”로서 2050 녹색성장위원회에 대하여 규정하고 있다. 위원회의 위원장은 국무총리와 위원 중에서 대통령에 의하여 지명된다(탄소중립기본법 제15조 제3항).

게다가 탄소중립기본법 제15조 제4항은 위원회의 구성에 관하여 규정하면서, ① 기획재정부장관, 과학기술정보통신부장관, 산업통상자원부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 국무조정실장 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 공무원(제1호) 및 ② 기후과학, 온실가스 감축, 기후위기 예방 및 적응, 에너지·자원, 녹색기술·녹색산업, 정의로운 전환 등의 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람(제2호)으로 열거하고 있다.

그러나 녹색성장위원회가 처음부터 법을 무시하고 구성되었다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 탄소중립기본법 제15조 제5항은 녹색성장위원회의 민간위원이 구성되는 경우 아동, 청년, 여성, 노동자, 농어민, 중소기업인, 시민사회단체 등 다양한 사회계층으로부터 후보를 추천 받거나 의견을 수렴한 후 각 사회계층의 대표성이 반영될 수 있도록 요구하고 있다. 그러나 녹색성장위원회의 구성원은 대부분 교수, 전문가 및 경영단체와 기업을 대표하는 사람들

로 구성되어 기후위기에 직접적으로 관계된 당사자들은 철저히 배제되었다고 평가된다.¹⁰¹⁾

따라서 녹색성장위원회의 구성에 있어 기후위기에 직접적으로 관계된 당사자들의 의견을 최대한 수렴할 수 있도록 탄소중립기본법 제15조 제5항에 명시된 다양한 사회계층이 녹색성장위원회의 구성원으로서 구성되어야 한다. 이를 통해서 편향된 기본계획의 수립을 예방할 수 있으며, 다른 한편으로 기후위기의 직접 당사자들이 기후재난으로부터 안전하게 살아갈 수 있을 것으로 생각된다.

(4) 녹색성장위원회 구성원의 수

우리나라 탄소중립기본법 제15조 제2항은 녹색성장위원회를 “위원장 2명을 포함한 50명 이상 100명 이내의 위원으로 구성한다”고 명시하고 있다. 이는 집단 의사결정 방법으로서 복수의 전문가가 많은 자료와 정보를 가지고 문제를 해결하는 방식이라고 생각된다.

이와 같은 집단의사결정 방법은 독단적 위험을 극복하고 다양한 의견 수렴이 가능하다는 장점이 있지만, 다른 한편으로 집단이 갖는 특수성으로 인하여 다방면에서 문제점을 가지고 있다. 즉, 구성원의 수가 증가할수록 의사소통은 더욱 어려워지고, 각자 발언 시간은 더욱 짧아진다. 또한, 거대 집단에서 의사 표현을 잘하는 공격적인 소수의 구성원이 회의를 지배

101] 환경운동연합, 앞의 각주 83)의 보도자료, 2023.3.15 (2023.8.30. 검색).

하는 현상이 나타난다. 이는 결과적으로 다른 구성원들로 하여금 자발적인 회의에 참여를 꺼리게 만든다. 무엇보다 집단규모가 거대해 질수록 파벌과 동맹이 발달하기 쉽고, 보다 큰 갈등 요소가 발생할 소지가 다분하다. 그 결과 회의는 많은 시간을 필요로 하고 구성원간 일치된 합의는 더욱더 어려워진다.^{102]}

많은 연구에서 집단의 규모와 그 집단에서 도출되는 아이디어의 수량, 상호작용의 패턴 및 집단의 합의 정도 등에 대하여 실험이 이루어졌다. 이들 연구결과에 의하면, 집단의 규모가 약 7명 이상의 수를 초과하는 경우 그 집단의 의견 수렴 과정은 비효율적인 것으로 판명되었다. 즉, 구성원의 규모가 7명 이상이거나 더 많은 경우 구성원의 회의에 대한 참여도, 불평 등의 정도, 제시된 아이디어에 대한 억제 현상 등이 강하게 나타난다.^{103]} 아울러 장귀숙은 “집단의사결정기법에 관한 연구”에서 개방된 의사소통과 부드러운 회의 진행을 유도하는데 있어 적합한 구성원의 수는 3명에서 9명이 바람직하다고 주장한다.^{104]}

2020년 11월 11일 이소영 의원 등 46인이 제안한 “기후위기 대응을 위한 탈탄소사회 이행 기본법안(이하 ‘탈탄소사회기본법’이라고 함)”^{105]}은 탄소중립기본법과 동일하게 기후위

기 대응, 지구 평균 기온 상승 제한 및 국민의 삶의 질 향상과 지속 가능한 탈탄소사회 구현을 목적으로 한다(탈탄소사회기본법 제1조). 동조 제19조 제1항을 살펴보면, “위원회는 1인 및 부위원장 1인을 포함한 9인의 위원으로 구성하며”라고 명시되어 있다. 게다가 독일 KSG 개정안 제11조 제1항 제1문 역시 기후문제 전문가 위원회를 5명의 전문가로 구성하고 있다. 이와 같은 구성은 독일이 대부분 영국 기후변화 위원회를 따라서 도입한 것이다. 이를 통해서 독일은 과학적 기반의 평가와 권장 사항에 의거하여 기후보호목표를 달성하고자 한다.^{106]}

따라서 탄소중립기본법 제15조 제2항을 “위원회는 위원장 1인과 5명 내지 10명 이내의 위원으로 구성한다”고 개정하는 것이 필요하다. 이를 통해서 녹색성장위원회의 회의 과정속에서 발생 가능한 타협 가능성, 의사소통의 속도 저하와 갈등 심화, 상호간 분열, 소요 시간과 비용 증가 및 소수 사람에게 의한 지배 가능성 등의 문제점을 해결할 수 있을 것으로 생각된다. 아울러 위원회의 축소에 의하여 발생할 수 있는 각 분야에 관한 전문지식이 결핍될 수 있다. 이를 해결하기 위하여 탄소중립기본법 제21조에 규정된 사무처 구성원의 자격과 역할 및 기능을 강화함으로써 위원회가 수행하는

102] 장귀숙, 집단의사결정기법에 관한 연구, 인적자원관리연구 2000.8, 209면.

103] 장귀숙, 앞의 각주 102)의 논문, 2000.8, 223면.

104] 장귀숙, 앞의 각주 102)의 논문, 2000.8, 210면.

105] 의안번호 5226, 이소영 의원 대표발의, 2020.11.11.

106] BT-Drs. 19/14337, S. 35.

업무를 효과적으로 보조할 수 있도록 하여야 한다.



참고문헌

- » 국무조정실, 탄소중립 비전과 온실가스 감축 의지 법제화, 2050 탄소중립 사회로 나아갑니다, 보도자료 2022.3.22
- » 김민철/한민지/여준호, 2050 탄소중립이행 및 국가경쟁력 제고를 위한 국내외 입법·정책 연구, 녹색기술센터 연구보고 (2021-002) 2021.12
- » 김재필, 탄소를 줄여야 기업도 지구도 산다, KDI 경제정보센터, 2022년 5월호, 7-7
- » 장귀숙, 집단 의사결정기법에 관한 연구, 인적자원관리연구 2000.8, 201-232
- » Bodansky, Daniel/Brunnée, Jutta/Rajamani, Rajamani, International Climate Change Law, Oxford 2017
- » Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Überblickspapier zur zweiten Novelle des Klimaschutzgesetzes, 2023
- » Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Überblickspapier zur zweiten Novelle des Klimaschutzgesetzes
- » Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt, Treibhausgasemissionen 2020: Emissionshandelspflichtige stationäre Anlagen und Luftverkehr in Deutschland (VET-Bericht 2020), Berlin 2021
- » Franzius, Claudio, Das Paris-Abkommen zum Klimaschutz: Auf dem Weg zum transnationalen Klimaschutzrecht?, ZUR 2017, 515-524
- » Franzius, Claudio, Auf dem Weg zum Klimaschutzgesetz, EnWZ 2019, 435-442
- » Frenz, Walter/Overath, Mascha, Das Klimapaket der Umweltregierung, UPR 2019, 479-483
- » Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, Ein neuer Aufbruch für Europa Eine neue Dynamik für Deutschland Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 19. Legislaturperiode 12.3.2018
- » Kreuter-Kirchhof, Charlotte, Das Pariser Klimaschutzübereinkommen und die Grenzen des Rechts - eine neue Chance für den Klimaschutz, DVBI 2017, 97-104
- » Öko-Institut Berlin, Treibhausgasemissionsminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030(Kurzbericht), Dessau-Roßlau 12/2020
- » Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) vom Februar 2019
- » Saurer, Johannes, Klimaschutz global, europäisch, national - Was ist rechtlich verbindlich?, NVwZ 2017, 1574-1579
- » Saurer, Johannes, Perspektiven eines Bundes-Klimaschutzgesetzes, Nur 2018, 581-587

- » Saurer, Johannes, Grundstrukturen des Bundes-Klimaschutzgesetzes, NuR 2020, 433-439
- » Stäsche, Uta, Landesklimaschutzgesetze in Deutschland: Erfahrungen und Entwicklungsperspektiven unter Berücksichtigung der aktuellen bundespolitischen Lage, ZUR 2018, 131-143
- » The Working Group, contribution to the Sixth Assessment Report, Climate Change 2021: The Physical Science Basis, IPCC 2021
- » 강한들, 탄소중립 기본계획 법정기한 3일 전ैया 공청회?...의견 수렴 제대로 않고 졸속 수립, 경향신문 2023.3.9, <https://www.khan.co.kr/environment/environment-general/article/202303091431001> (2023.9.4. 검색)
- » 강한들, '탄소중립기본법' 절차도 갖추지 못한 탄소중립기본계획, 경향신문 2023.3.21, <https://m.khan.co.kr/environment/environment-general/article/202303211726001#c2b> (2023.9.4. 검색)
- » 김강국, '온실가스 40% 감축' 탄소중립법에 인권위 위헌 소견, ESG 경제 2023.6.13, <https://www.esgeconomy.com/news/articleView.html?idxno=3861> (2023.8.29. 검색)
- » 노건우, [녹색전환을 한다고요?] 탄소중립기본법을 읽는 3월, 녹색전환연구소 2023.2.27, <http://igt.or.kr/column/69371> (2023.8.30. 검색)
- » 머니투데이, EU 탄소국경세에 韓철강 초비상...5년 뒤부터 매해 수조원 뜯긴다, 2021.7.15, <https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021071510141868484> (2023.9.17. 검색)
- » 배상훈, 탄소중립기본법 국회 통과... "국내현실 고려 필요", EPJ 2021.9.08, <https://www.epj.co.kr/news/articleView.html?idxno=28674> (2023.8.29. 검색)
- » 신혜지, 탄소중립기본법 시행과 지자체, 시민사회의 역할, CC매니저 2022.3.31, <https://climatuscollege.org/94/?q=YToyOntzOjEyOiJrZXI3b3JkX3R5cGUiO3M6MzoiYWxsIjtzOjQ6InBhZ2UiO2k6MTt9&bmode=view&idx=11161149&t=board> (2023.8.29. 검색)
- » 오유진, "감축목표치 낮다"...인권위, 탄소중립법 위헌 의견, 전기신문, 2023.6.13, <https://www.electimes.com/news/articleView.html?idxno=321380> (2023.8.30. 검색)
- » 이성진, "탄소중립법, 기후대응 불가...미래세대 기본권 침해" 헌법소원 청구, 법률저널 2022.2.16, <http://www.lec.co.kr/news/articleView.html?idxno=734338> (2023.9.4. 검색)
- » 임세웅, 기후위기 대응 못하는 탄소중립기본법 제정되나, 매일노동뉴스 2021.8.20, <https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=204525> (2023.9.4. 검색)
- » 주선영, 8년 내 탄소배출 40% 감축... '탄소중립기본법' 시행, 조경뉴스, 2022.3.24, https://www.lafent.com/inews/news_view.html?news_id=130482 (2023.8.29. 검색)
- » 한겨레, [사설] '기후위기 대응' 진정성 의심케 하는 탄소중립기본법, 2021.8.26, <https://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/1009130.html> (2023.9.4. 검색)
- » 환경운동연합, 밀실논의, 위법한 구성, 기업의 민원창구 이런 탄소중립녹색성장위원회는 필요없다, 보도자료 2023.3.15, <http://kfem.or.kr/?p=230418> (2023.8.30. 검색)
- » Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Abkommen von Paris, <https://www.>

- [bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-abkommen-von-paris.html](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/klimaschutz-abkommen-von-paris.html)
(2023.07.18. 검색)
- » Bundesregierung, Klimaschutzgesetz und Klimaschutzprogramm: Ein Plan fürs Klima, 21. Juni. 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klimaschutzgesetz-2197410> (2023.7.14. 검색)
 - » Die Bundesregierung, Ein Plan fürs Klima, 21. Juni 2023, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/klimaschutzgesetz-2197410> (2023.9.16. 검색)
 - » Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030, https://www.gdw.de/media/2019/11/m10a_2019-09-20-klimaschutzprogramm-data.pdf (2023.07.18. 검색)
 - » HAUFE, Entschärftes Klimaschutzgesetz: Reform passiert Kabinett, 21.06.2023, https://www.haufe.de/immobilien/wirtschaft-politik/klimaschutzgesetz_84342_543040.html
(2023.8.29. 검색)
 - » Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), Februar 2019, <http://www.klimareporter.de/images/dokumente/2019/02/ksg.pdf> (2023년 7월 19일 검색)
 - » Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/ksg/Entwurf/ksg_refe_bf.pdf (2023년 7월 19일 검색)
 - » RGC Manager, Weiteres Klimapaket - Entwürfe für eine Reform des Bundes-Klimaschutzgesetzes und für ein Klimaschutzprogramm 2023 liegen vor, 20.06.2023, <https://portal.rgc-manager.de/news/weiteres-klimapaket-entwuerfe-fuer-eine-reform-des-bundes-klimaschutzgesetzes-und-fuer-ein-klimaschutzprogramm-2023-liegen-vor>
(2023.07.18. 검색)

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

2023-6호

기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER

2023-6호

기 후 변 화 법 제

ISSUE

PAPER

2023-6호



기 후 변 화 법 제

ISSUE PAPER



한국법제연구원

KOREA LEGISLATION RESEARCH INSTITUTE

주소 30147 세종특별자치시 국책연구원로 15(반곡동, 한국법제연구원)

TEL (044) 861-0300 / FAX (044) 868-9913

ISBN 979-11-92875-93-4



9 791192 875934