

일본의 온난화대책법제의 문제점과 그 과제

야마무라 츠네토시*

번역: 이순태**

제1 지구온난화대책관련의 국내법

일본은 어떠한 온난화대책법제의 준비했는가

1. 환경기본법 제3조-4조(2003년)

제5조, 33조, 34조, 지구환경보전의 적극적 추진

2. 환경기본계획(기본법 제15조)(제1차~제3차)

제2절 1(1) 가. 지구온난화에 관한 노력

- 현재 제3차계획은 2006년 4월 8일 각의결정
- 현재의 내용 : 현상과 과제·목표·시책의 기본방향·중점노력 과제

3. 지구온난화대책의 추진에 관한 법률

- 정책법적 요소가 강하고, 구체적인 규제내용이 약함
- 수단의 다양성 : 기본적 수법·경제적 수법·협정수법·자주적 노력
- 2005년 2월 16일 이후에는 조약에 따른 책무의 국내담보법으로서의 성격을 가진 온난화대책추진법으로서 시행됨
- 목적달성계획은 법정계획이 됨
- 지자체는 온난화대책에 관한 실행계획의 수립의무 부담

* 변호사, 일본 고베대학 교수

** 한국법제연구원, 법학박사

- 정부의 목표달성계획이 달성되지 못할 때에는 목표달성을 위해 필요한 법개정, 신규유폐대책을 마련해야 할 의무가 발생함. 2008년도 개정예정

4. 지구온난화대책의 추진에 관한 법률의 요점

(1) 정의

- 「산정할당량」

다음 수량(이산화탄소 1톤 단위로 표기)을 말한다.

- ① 교토의정서의 목표를 바탕으로 선진국에 할당된 할당량
- ② 선진국의 산림면적 증가에 따른 흡수량
- ③ 공동실시(II)사업에 의한 삭감량으로서 호스트 국가(사업이 시행되는 국가)로부터 발행된 배출삭감단위
- ④ 청정개발메카니즘(CDM)사업에 의한 삭감량으로서 국제적으로 인증된 배출삭감량
- ⑤ 선진국에서의 산림경영 등의 인위적 활동에 따른 흡수량 등

(2) 교토의정서 목표달성계획(제8조·제9조)

정부는 교토의정서의 약속을 이행하기 위해 필요한 목표달성에 관한 계획을 수립
2007년도에 정부는 교토의정서목표달성계획에서 정한 목표 및 시책을 검토하고,
필요에 따라 변경
계획안은 대책추진본부가 작성하고 각의결정

【계획의 주요내용】

- ① 계획은 새로운 지구온난화대책추진대강을 기초로 작성한다.
 - 교토의정서의 6%삭감약속을 이행하기 위한 구체적 근거가 될 수 있는 대책의 전체모습을 제시
 - 온실효과가스별로 목표와 대책 및 그 실시일정을 기술
 - 개개의 대책에 대한 일본국 전체에 있어서의 도입목표량, 배출삭감예상량 및 대책을 추진하기 위한 시책을 포함
- ② 교토메카니즘의 활용, 산림정비 등의 흡수원대책에 대해 규정. 기술혁신을 도

모하기 위한 지원도 제시. 아울러 개발도상국의 산림회복이나 배출삭감에 대한 ODA등의 활용도 명기.

- ③ 계획은 시기마다 평가하고, 수정. 계획안에 정량적 평가·개정방법의 개략을 정함
- ④ 계획은 국가, 지방공공단체, 사업자 및 국민일반이 총력을 기울여 실시

(3) 지구온난화대책추진본부(제10조~제15조)

내각에 교토의정서목표달성계획안의 작성 등을 소관사무로 하는 지구온난화대책추진본부를 설치하고, 내각총리대신을 본부장, 내각관방장관, 환경대신 및 경제산업대신을 부분부장, 다른 모든 국무대신을 본부원으로 함

(4) 온실효과가스의 배출억제 등을 위한 시책(제20조~제22조)

- ① 지방공공단체는 교토의정서목표달성계획을 감안하여 종합적·효과적·계획적으로 정책실시
- ② 정부실행계획의 책정과 공표(사무·사업에 대해)
- ③ 지방공공단체실행계획의 책정과 공표(사무·사업에 대해)
- ④ 특정배출자의 온실효과가스 산정배출량의 보고와 억제조치계획

(5) 온난화방지활동의 추진(제23조~제26조)

- ① 도도부현추진원 : 주민에 대한 지도, 조언, 협력
- ② 도도부현방지활동추진센터(NPO 포함) : 계발, 홍보, 조언, 정보제공
- ③ 전국온난화방지활동추진센터 : 광역계발·홍보·조사연구 등
- ④ 지구온난화대책지역협의회 : 지구온난화대책을 추진하기 위한 활동을 하는 자(지자체와 상기 단체)는 배출억제에 필요한 조치를 협의하기 위해 지구온난화대책지역협의회를 조직

(6) 산림정비·보전 등에 따른 온실효과가스의 흡수원대책(제28조)

산림임업기본계획 등에 근거하여, 산림정비 등에 의한 흡수원대책을 추진

(7) 교토메카니즘의 활용을 위한 국내제도의 검토(부칙 제2조)

교토메카니즘(JI, CDM, 배출량거래)을 활용하기 위한 국내제도의 방향을 검토

(8) 할당량구좌장부 등(제29~제41조 및 제44조注1)

- ① 환경대신 및 경제산업대신은 할당량구좌장부를 작성하여, 산정할당량의 취득, 보유 및 이전(이하 “산정할당량의 관리”라 한다)을 위한 구좌를 개설한다.
- ② 산정할당량의 귀속은 할당량구좌장부의 기록에서 정하도록 한다.
- ③ 할당량구좌장부는 국가의 구좌와 명의인으로 구분되는 법인의 구좌로 한다.
- ④ 산정할당량을 관리하고자 하는 법인은 구좌를 개설하여야 한다.
- ⑤ 구좌개설을 받고자 하는 법인은 필요사항을 기재한 신청서를 환경대신 및 경제산업대신에 제출해야 한다.
- ⑥ 산정할당량의 거래 및 이전(이하 “이체”라 한다)은 산정할당량을 양도하는 구좌명의인의 신청으로 환경대신 및 경제산업대신이 양도, 양수에 관련되는 구좌에 대해 산정할당량에 대한 증감을 기록하는 것으로 한다.
- ⑦ 산정할당량의 양도는 양도인이 그 구좌에 대해 양도와 관련되는 산정할당량의 증가기록을 받지 않으면, 그 효력이 발생하지 않는다.
- ⑧ 국가 또는 구좌명의인은 그 구좌에 기록된 산정할당량을 적법하게 보유하는 것으로 추정한다.
- ⑨ 이체로 그 구좌에서 산정할당량의 증가기록을 받은 국가 또는 구좌명의인은 국가 또는 당해 구좌명의인에게 악의 또는 중대한 과실이 있는 경우를 제외하고, 당해 산정할당량을 취득한다.
- ⑩ 구좌개설신청 등에 관한 수수료 규정

(9) 벌칙(제48조 및 제50조)

구좌개설의 허위신청 등에 관한 벌칙규정

5. 온난화대책관련법

- 특정물질의 규제 등에 따른 오존층의 보호에 관한 법률
- 특정제품에 관한 프론트의 회수 및 파괴의 실시확보 등에 관한 법률

- 가전제품리사이클법
- 자동차리사이클법
- 농림관계법, 산림관리관련법, 농업관리관련법
- 원자력관련법

6. 2008년 개정법률안의 개요(민주당은 수정안을 준비중)

(1) 온실가스배출산정·보고·공표제도의 수정

- ① 사업자단위·프랜차이즈 단위에서의 배출량 산정·보고 도입
산정·보고·공표제도를 사업소단위에서 사업자단위·프랜차이즈 단위에 의한 배출량의 산정·보고로 개정한다. 또 내역으로서 종래 보고가 있었던 일정 규모이상의 사업소에 대해서는 배출량을 보고해야 하는 것으로 한다.
- ② 교토메카니즘 크레디트 등의 평가
국가는 사업자가 자주적으로 하는 교토메카니즘 크레디트의 취득 및 정부에 대한 이전, 국내에서의 타자의 배출억제에 대한 협력 등을 촉진하도록 배려한다.

(2) 배출억제 등 지침의 산정

사업자는 사업활동에 따른 배출을 억제하기 위해 필요한 조치 및 정보제공 등 국민의 노력에 기여하는 조치 등을 취해야 하며, 이를 위해 주무대신(환경대신, 경제산업대신 및 사업소관대신)은 배출억제 등 지침을 책정한다. 지침에서 사업자에 대해 배출원 단위(바닥면적 등 경제활동량을 대표하는 단위당 배출량)의 수준이나 노력의 내용을 용도구분 마다 제시하도록 한다.

(3) 국민생활에서의 온실효과가스배출억제를 위한 노력촉진

배출억제 등 지침에서 국민의 일상생활에서의 온실효과가스배출억제를 위한 노력 및 이를 지원하는 자의 방향 등에 대해 구체적으로 명확히 할 것

(4) 신규식림·재식림 CDM사업에 따른 크레디트의 보전절차의 명확화

청정개발메카니즘(CDM)사업으로 발행되는 크레디트 중에서, 신규식림·재식림 CDM사업으로부터 발생하는 크레디트에 관련되는 국제합의상의 보전의무에 대해, 국

내법상 당해 의무의 주체, 이행방법 등의 보전절차를 정하도록 한다.

(5) 지방공공단체실행계획의 충실

지방공공단체실행계획 중에 도도부현, 지정도시, 중핵시 및 특례시(도도부현 등)는 그 구역의 자연적 사회적 조건에 따라 온실효과가스의 배출억제 등을 위한 시책을 수립한다.

(6) 지구온난화방지활동추진원, 도도부현지구온난화방지활동추진센터 등의 개정

현행의 도도부현 뿐만 아니라 지정도시, 중핵시 및 특례시에 있어서도 지구온난화 방지활동센터의 지정, 지구온난화방지추진원의 위촉이 가능하도록 한다.

또, 지방공공단체실행계획을 달성하기 위해 도도부현 등이 하는 시책에 대해 도도 부현 등의 지구온난화방지활동추진센터는 필요한 협력을 하도록 한다.

제2 에너지정책관련법

1. 에너지정책기본법

① 목적(제1조)

- 에너지 수급정책의 기본방침을 정함
- 국가·지방공공단체의 책무를 밝힘
- 수급정책의 장기적·종합적·계획적 추진(에너지 장기수급전망)
- 지구환경보전·지속적 발전사회에 대한 기여

② 안정공급의 확보(제2조)

③ 환경에 대한 적합(제3조)

- 에너지의 소비효율화
- 신에너지로의 전환
- 지구온난화의 보전형 에너지 수급
- 순환형사회 형성의 추진

④ 시장원리의 활용(제4조)

⑤ 국가·지자체·사업자·국민의 책무와 상호협력(제5조~제9조)

- ⑥ 에너지기본계획(수급에 관한 장기적·종합적·계획적 시책)의 수립(제12조)
- ⑦ 국제협력의 추진 : 국제기관, 연구자와의 협력, 다국간협력(제13조)
- ⑧ 에너지지식의 개발보급(제14조)
- ⑨ 국가, 지자체, 사업자의 책무(제5조~제7조), 국민의 노력(제8조)
이상의 주체간의 역할분담과 상호노력

2. 에너지사용의 합리화법(에너지절약법)

(1) 목적(제1조)

- 에너지연료자원의 유효한 이용확보
- 공장, 수송, 건축물 등에 있어서의 에너지 사용의 종합적 합리화 조치

(2) 에너지사용합리화기본방침(각의결정)

- 대신에 의한 공표
- 에너지수급의 장기전망 등을 감안해서 결정

(3) 조치 제3장

- ① 공장 : 목표계획달성조치기준(경제산업대신)
관리공장의 지정·에너지관리자 규정
- ② 수송 : 목표계획달성조치기준(동상)
특정화물수송사업자의 지정(권고·명령)
하주에 대한 조치(권고·명령)
여객에 대한 조치(지도·조언)
- ③ 건축물 : 건축자의 노력의무(지도·조언)
- ④ 기계·기구 : 제조사업자의 노력(권고·명령·표시)

(4) 2008년 개정법안의 내용

- ① 공장·오피스 등의 에너지절약 대책 강화
현행 에너지절약법에서는 대규모 공장·오피스에 대해 공장단위의 에너지관리의

무를 부담하게 하고 있지만, 산업부문만이 아니라 오피스나 편의점 등의 업무부문에 있어서의 에너지절약 대책을 강화하기 위해 다음과 같은 조치를 강구한다.

- 사업자단위(기업단위)의 에너지관리의무를 도입
- 프랜차이즈 체인에 대해서도 개개 사업자로 이해하여, 사업자단위의 규제와 동일한 규제를 도입

② 주택·건축물의 에너지절약 대책 강화

현행 에너지절약법에서는 대규모 주택·건축물(2000㎡이상)을 건축하고자 하는 자 등에 대해 에너지절약 노력에 관한 신고 의무를 부과하고 있지만, 가정·업무부문에서의 에너지절약대책을 강화하기 위해 다음과 같은 조치를 강구한다.

- 대규모 주택·건축물의 담보조치의 강화(지시, 공표에 명령을 추가적으로 도입)
- 일정 중소규모 주택·건축물도 신고의무 등의 대상으로 추가
- 주택을 건축하여 판매하는 사업자에 대해, 주택의 에너지절약성능향상을 촉진하는 조치 도입(다수의 주택을 건축·판매하는 자에게는 권고, 명령 등에 의한 담보)
- 주택·건축물의 에너지절약성능의 표시 등을 추진

③ 시행기일

2009년 4월 1일. 다만, 일부 규정은 2010년 4월 1일

3. 석유대체에너지의 개발 및 보급의 촉진에 관한 법률

대체에너지법은 에너지의 안정적이며 적절한 공급이라고 하는 관점에서 석유대체 에너지의 개발 및 도입을 촉진하는 법적 구조로서 제정되었다.

「석유대체에너지의 공급목표(각의결정)」의 책정·공표 등과 신에너지·산업기술 종합개발기구가 실시하는 각종 사업을 규정하고 있다.

또한, 석유대체에너지의 공급목표는 에너지수요 및 석유공급의 장기전망, 석유대체에너지개발의 상황 그 밖의 사정을 감안하고, 환경의 보전에 유의하면서 정하는 것으로 하고 있다. 위와 같은 사정의 변동이 있고 필요가 있다고 인정될 때에는 공급목표를 개정하는 것으로 하고 있다.

4. 신에너지이용 등의 촉진에 관한 특별조치법

신에너지법은 신에너지이용 등의 촉진을 가속화하기 위해 1997년 4월에 제정. 국가·지방공공단체, 사업자, 국민 등의 각 주체의 역할을 명확하게 하는 기본방침(각 의결정)의 책정, 에너지이용 등을 하는 사업자에 대한 금융상의 지원조치등을 규정.

5. 에너지 등의 사용합리화 및 자원의 유효이용에 관한 사업활동의 촉진에 관한 임시조치법

목적 : 사업자들의 에너지 및 특정물질에 대한 사용합리화, 사용이 끝난 제품 등과 부산물의 발생억제, 재생자원 및 재생부품의 이용에 따른 자원의 유효 이용에 관한 사업활동의 촉진에 관한 소요조치를 강구함으로써 새로운 경제적 환경에 적응한 자원에너지의 합리적이며 적절한 이용 등을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 기여하는 것(제1조)

제1조(목적)

에너지의 안정적이며 적절한 공급을 확보하는데 이바지하기 위해, 전기사업자의 신에너지 등의 이용에 관한 필요한 조치를 강구함으로써, 환경의 보전에 기여하고 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것을 목적

- 신에너지전기등의 이용목표(대신)
- 신에너지연간이용예정기준이용료의 신고(전기사업자)
- 대신의 권고·명령
- 전기공급연간량의 신고(전기사업자)

제3절 일본의 지구온난화대책과 에너지정책의 방향

1. 정책의 문제점

(1) 지구온난화방지의 시책

- ① 지구온난화방지행동계획(1990년)
- ② 지구온난화방지에 관한 기본방침(1999년)

- ③ 지구온난화대책추진대강(1998년)
- ④ 지구온난화대책추진대강(개정 2002년)
- ⑤ 교토의정서목표달성계획(2005년개정 2008년 예정)

(2) 종래 정부정책의 구조적 문제

- ① 정부의 산업경제발전정책에 따른 배출량의 증대. 도로·신칸센·농업기계화 등에 따라 사업자가 생산을 증대하고, 그 생산과정과 생산물의 소비증대에 따라 배출량이 증대되었다.
- ② 탈온난화사회의 형성정책의 결여
 - 1) 사회자본정비계획 등 각종 장기계획 등을 실시하는데 따른 에너지수요의 증가, 온실효과가스의 증가가 충분히 검토되지 않았다.
 - 2) 종래의 정책은 수요가 있으면 한다고 하는 필요주의에 근거하고 있었다. 수요억제의 발상이 없다(예, 東京高判2005·10·20、大高判2005·12·8)
 - 3) 현재, 경제성장률이 2%정도이나, 정부의 정책목표 3%이상이 될 경우의 온실효과가스의 예측이 불충분, 대량소비의 증대에 따른 예측도 포함되어야 한다.
- ③ 국가·지자체의 계획도 행정자신의 활동에 따른 배출량억제가 중심이고, 공공사업 등 새로운 정책실시에 따른 온실효과가스의 증대에 대한 억제책이 없다.
- ④ 현재, 장래의 입법·정책이 온난화에 미치는 영향평가가 없다.
- ⑤ 기업의 에너지소비증대를 초래하는 편리한 제품의 개발이나 모델변경에 따른 에너지소비의 증대를 통제하는 시스템이 결여되어 있다.

(3) 멈추지 않는 에너지수요를 수반하는 국가시책

「신산업창조전략2005」에 관해 살펴보고자 한다.

2004년 5월에 수립되었는 바, 다음과 같은 산업군을 시야에 두고 있다.

- ① 국제적 경쟁에서 이길 수 있는 고부가가치산업으로서의 분야
 - 연료전지 : 정치용연료전지의 상품시장화
 - 정보가전 : 사업자간의 공통기반 구축
 - 로봇 : 서비스 로봇, 생산공정 로봇화

콘텐츠 : 일본의 소프트 파워의 강화

② 이를 위한 제품, 서비스의 수요창조방책

③ 2005년 3월 기술전략맵을 책정

제품, 서비스의 수요창출을 위한 방책이나 수요의 실현에 필요한 기술, 기술목표

④ 2005년에 「지적 자산경영개시지침」수립

이상과 같은 시책은 수요의 창조시책에 따라 에너지소비를 더욱 증대시킨다. 정부가 스스로 에너지 소비를 증대시키는 것은 온난화대책과 모순된다.

여기서도 이러한 시책의 온난화 영향평가를 의무지워야 한다.

(4) 배출예측 메카니즘의 결합

① 현행 예측대상이 각종 활동주체의 사업활동과정에서의 배출에 대해서만 예측한 것에 불과하다. 기업이 생산한 제품을 이용함으로써 얻어지는 개별 제품의 에너지효과의 향상만으로 상품소비량의 절대량이 증대되었다는 점을 고려하지 않고 있다. 텔레비전 수신기의 대형화, 로봇의 도입, 모델변경에 따른 신규 구매로 증대되는 배출량도 예측해야 한다.

② 국가·지자체의 사회자본정비정책·계획(공공사업 등)에 수반되는 교통량의 증가나 에너지사용의 증가에 수반되는 배출량이 고려되지 않고 있다.

③ 자주행동계획의 결점

국가·지자체, 기업의 자주계획 속에 ①, ②의 관점에서 본 사회배려정책이 결여되어 있다.

④ 기업의 CSR

CSR에 판매프로세스에서의 대량소비, 편리성의 마인드컨트롤 전략에 대한 CSR이 필요하다.

⑤ 시민의 CSR(Citizen Social Responsibility)

시민도 온난화에 대한 CSR의식에 따른 자주활동이 약하다. 기업의 대량소비의 마인드컨트롤에 빠지는 경향이 강하다.

(5) 배출량의 통계데이터를 둘러싼 문제

- 목록 책정의 편의를 위해 부문이 나누어져, 목표의 수치도 분할되어 왔다.

- 현실의 정책실현이라고 하는 관점에서는 이 부문에 관한 사고와 개개 주체의 활동과의 사이에는 간극이 있다.
- 기업 - 공장·생산(산업부문), 오피스(업무 그 밖의 부문), 차량(운수부문). 이로써는 활동전체의 책임이 모호(또한, 평가의 곤란)

(6) 교토의정서는 조약의 기술적인 요소를 포함하고 있다.

- 대강(大綱)은 순수하게 부문별 배출량의 목표를 제시하고 있는 것은 아니다.
- 흡수원의 목표는 배출원대책과는 이질
- 국민의 노력, 획기적인 기술개발에 의한 배출량의 삭감은 부문마다의 원단위 삭감의 목표와는 정합하지 않는다
- 현재의 대강은 어떤 정책·시책을 강구하면, 그것이 원단위적으로 어떤 정도의 삭감효과를 가지는지를 계산하고, 이로써 삭감량을 정량화해 가는 발상으로 조직되어 있다(국민의 보다 높은 노력에 의한 삭감은 평가불가능하게 된다)

2. 향후의 대책방향

- 배출원의 원단위를 삭감할 뿐인 현 정책만으로는 전체로서의 배출삭감은 불가능
- 생산물의 소비과정에서의 배출의 통제를 포함한 배출삭감을 생각해야 하는가
→ 원단위를 삭감하더라도 소비가 증대되면 배출량이 증가된다.
- 현행 시스템은 사업자의 업무과정(생산판매과정)에서만 배출량의 억제책에 불과하다. 이상에 대한 대책으로서 다음과 같은 것을 법제화해야 한다.
 - ① 정부 중앙행정기관 정책의 통합필요성
 - 1) 사회자본정비계획 등의 장기정책과 온난화정책의 통합
 - 2) 중앙행정기관 정책에 대한 에너지 삭감·온난화 평가의 의무부과
 - 3) 위 평가에서의 대체정책안의 검토와 온난화비용효과분석
 - ② 사업자의 영업정책에서의 온난화 영향평가의 의무부과
 - 1) 대체안의 검토와 생산물소비에 따른 에너지량 영향평가의 의무화

- 2) 제품의 모델 변경 등에 따른 대량판매·대량소비를 위한 미디어에 의한 소비자의 마인드 컨트롤의 억제
- 3) 제품의 라이프사이클 장기화의 촉진
- 4) 1), 2), 3)에 대한 사업자의 온난화대책보고서의 작성과 공표화

3. 집행관리시스템의 확립

이상 서술한 각종 정책계획의 집행을 적절하게 확보하기 위해서는 집행관리시스템을 확립해야 한다. 이를 위해서는 다음과 같은 시스템을 도입(공공민간기관)해야 한다.

