

우리나라 기후변화대책법의 전망

조 홍 식*

차 례

- 序
- I. 기후변화대책법에 관한 논의의 필요성
- II. 국내의 기존 논의상황과 주요 선진국의 대응
- III. 기후변화대책법 설계 시 주의할 점
- IV. 기후변화대책법의 주요 내용
- 結

序

국제 사회는 현재 포스트교토의정서의 내용을 확정하기 위해 노력하고 있다. 포스트 교토의정서는 2012년으로 끝나는 교토의정서체제 이후인 2013년부터 2018년 사이의 온실가스 감축의무를 담게 된다. 우리나라는 포스트교토의정서체제에 편입되어 2013년 이후에는 어떤 형태로든 이산화탄소 배출량을 감축하여야 할 국제법상 의무를 부담하게 될 것으로 예측되고 있다. 교토의정서가 체결될 당시 우리나라는 개도국의 지위가 인정되어 감축의무를 면제받았지만, 포스트교토의정서는 그 동안 열외 취급을 받던 미국·중국·인도·한국 등을 포함시키는 것을 목표로 하고 있기 때문이다.

우리나라는 온실가스 배출량에 있어 세계 10위, OECD 6위이다. 또한 우리나라는 에너지다소비형 산업구조를 갖고 있을 뿐만 아니라 온실가스 배출량이 해마다 증가하여 증가율은 OECD 국가 중 수위에 오르고 있다. 우리나라는 2005년에 1990년과

* 서울대학교 법과대학 교수

비교하여 98% 증가한 온실가스를 배출한 바 있고, 향후에도 우리나라 경제가 매년 4~5%의 성장률을 기록할 경우, 온실가스도 연평균 2.2%로 지속적으로 증가할 것이 예상된다. 우리나라는 그 동안 지구의 대기를 아무런 대기없이 원하는 만큼 사용해 왔지만, 포스트교토의정서에서 온실가스 감축의무국으로 지정받게 되면 더 이상 그런 무제한의 자유를 누릴 수 없게 된다. 우리나라가 사용할 수 있는 대기의 양이 한정되게 되기 때문이다.

이와 같이 포스트교토의정서는 지구의 대기를 사용할 수 있는 권리를 그 의무대상국에게 할당하는 것이 된다. 다행스럽게도 탄소배출권의 할당은 기득권을 인정하는 “그랜드파더링(grandfathering)” 방식에 의해 우리나라의 과거 배출량을 기준으로 이루어지겠지만, 그렇다고 하더라도 온실가스 감축의무를 이행하는 데에는 엄청난 노력과 비용이 소요된다. 국민 개개인은 라이프스타일을 바꾸어야 하고 사회적으로는 산업구조를 개편하여야 하는, 이른바 “저탄소사회”로 이행하는 전사회적인 노력이 경주되어야 하는 것이다.

정부는 이와 같은 인식에 기초해 “기후변화 제4차 종합대책”(이하, “4차 대책”)을 마련하고 여러 측면에서 준비를 하고 있다. 이 글은 이런 노력의 일환으로 기획되고 있는 가칭 “기후변화대책법”의 입법과 관련된 이런 저런 논점을 다룬다. 어떤 정책을 실효성 있게 추진하기 위해서는 무엇보다도 법적 근거가 필요하고, 법제도는 한번만 들어지면 그 이후의 후속조치의 골격을 형성한다. 이것이 기후변화대책법의 내용을 심도 깊게 논의하여야 할 이유이다. 이하에서는 4차 대책의 내용이 입법될 때 제기될 수 있는 주된 논점을 살펴보기로 한다.

I. 기후변화대책법에 관한 논의의 필요성

1. 기후변화에 대한 국제법적 논의의 동향

(1) 기후변화협약 및 교토의정서

“기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)”은

1992년 브라질 리우회의에서 채택되었다. 우리나라는 지구온난화에 대응하기 위한 전세계적 노력에 동참하기 위해서 1993년에 47번째로 가입하였다. 1994년 발효한 기후변화협약은 온실가스 농도의 안정화라는 목적(제2조)을 달성하기 위해 선진국과 후발개도국에 대한 “공동의, 그러나 차별화된 책임” 원칙(제3조 제1항)에 입각하여, 참여 국가를 부속서I 국가와 그 이외의 국가로 나누고, 각각에 대하여 차별적 의무를 부과하고 있다.

기후변화협약을 구체화하기 위해 1997년 체결된 교토의정서는 미국의 불참에도 불구하고 2004년 러시아의 비준에 의하여 발효하여 현재 우리나라를 포함한 190여개 국가가 가입하고 있다. 교토의정서는 의무대상국에게 온실가스 감축의무를 부과하고 그 이행을 담보하는 체제를 마련하고, 의무대상국이 그 의무를 탄력적으로 수행할 수 있도록 하기 위한 교토메카니즘을 규정하고 있다.

교토의정서는 감축대상으로 여섯 종류의 온실가스(이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 불화탄소, 수소화불화탄소, 불화유황)를 규정하고(부속서 A), 38개 의무대상국으로 하여금 제1차 감축기간(2008년~2012년) 동안 온실가스를 1990년 수준보다 평균 5.2% 감축하도록 하고 있다(부속서 B). 이러한 의무준수의 이행을 보장하기 위하여 의무준수위원회의 운영규칙이 마련되었는데, 제1차 이행기간 중 달성하지 못한 양의 1.3배를 제2차 이행기간(2013년~2018년)에 부과한다는 내용을 담고 있다.¹⁾ 교토메커니즘은 온실가스의 효과적 감축을 위하여 도입한 시장기반 메커니즘으로, 공동이행 제도(Joint Implementation, “JI,” 교토의정서 제6조), 청정개발체제 (Clean Development Mechanism, “CDM,” 교토의정서 제12조), 배출권 거래제도 (Emission Trading, “ET,” 교토의정서 제17조)를 의미한다. 청정개발체제는 의무대상국인 부속서I 국가가 그 이외의 국가에서 온실가스감축사업을 통해 얻은 온실가스 감축실적을 부속서I 국가의 의무감축량으로 인정해주는 제도로서, 이를 통해 선진국은 온실가스 감축비용을 줄이고 후진국은 경제 발전의 기회를 제공받게 된다.²⁾ 배출권거래는 교

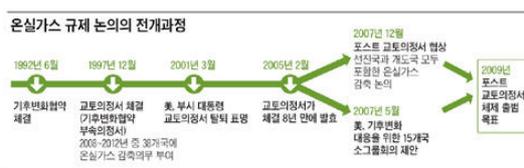
1) “Procedure and mechanism relating to compliance under the Kyoto Protocol,” Decision 27/CMP.1, §5a.

2) 우리나라의 경우 2008년 7월 18일까지 총 19건의 CDM사업을 등록하였다. 비록 그 숫자는 많지 않지만 “온산로디아 질소감축사업”이나 “울산화학 HFC감축사업”의 예에서와 같이 연간 온실가스감축량에 적지 않은 기여를 한 것으로 평가받고 있다. 국가환경기술정보센터 인터넷사이트 자료 참조. http://www.konetic.or.kr/?p_name=env_news&query=view&sub_page=PR&unique_num=122242 (2008).

토의정서에 정해진 감축목표치를 달성할 수 없는 경우, 그 배출초과분을 보충하기 위하여 목표를 달성한 다른 국가로부터 배출잉여분을 구입하게 하는 제도이다. 감축의 무국이 늘어나면 배출권거래가 더욱 활성화될 것으로 기대된다.³⁾

(2) 포스트교토의정서 협상 상황

교토의정서는 2008년부터 2012년까지의 온실가스 감축의무와 그 방식을 정하고 있다. 현재 세계 각국은 2013년부터 2018년까지의 온실가스감축의무를 담게 될 포스트교토의정서의 내용을 2009년까지 확정하기 위해 경쟁적으로 노력하고 있다. 그 동안 교토의정서체제를 비판해왔던 미국은 교토의정서체제 밖에서 새로운 '비구속적' 국제협력체제를 주도하려고 노력중이다. 미국은 2007년 9월 기후변화대응을 위한 주요국 회의를 개최하면서 국가별 여건을 고려한 자발적인 감축과 청정기술의 개발·이전의 중요성을 강조하고 있다. 하지만 국제사회의 주류는 UN의 주도 하에 기후변화협약 당사국총회(Conference of Parties, "COP")를 중심으로 교토의정서체제를 계승·발전시키려 노력하고 있다. 여기서는 '구속적' 국가감축목표의 설정과 배출권거래의 활성화를 강조하고 있다.



[그림 1] 온실가스규제논의의 전개과정⁴⁾

8. 14. 방문).

- 3) 전세계 탄소시장 규모는 확장일로에 있다. 2006년 300억 달러 규모였던 탄소시장은 2010년에는 그 5배인 1500억 달러에 이를 전망이다. 호경업, "인류발명 최대 히트작" 탄소시장 ... 팽창 또 팽창," 조선일보 2008년 4월 5-6일(27145호) C7.
- 4) 출전: 김현진·호경업, "포스트 교토의정서 체제" 기후변화협에 대비하라," 조선일보 2008년 4월 5-6일(27145호) C6.

유럽연합은 2007년 12월 인도네시아 발리에서 열린 제13차 당사국총회에서 선진국들이 2020년까지 온실가스 방출량을 1990년 대비 25~40%까지 감축할 것을 주장하였으나, 미국의 강력한 반대는 양측을 결국 온실가스를 ‘대폭’ 감축한다는 “발리 로드맵”에 타협하게 하였다. 발리 로드맵의 이행을 위해 2008년 4월 태국에서 개최된 첫 실무 회의는 지구촌 모든 나라가 새로운 기후협약에 참여한다는 “방콕 아젠다”를 채택하였는데, 이는 온실가스협상테이블에 미국의 참여합의를 이끌어냈다는 긍정적 평가를 받고 있다. 한편, 우리나라 이명박 대통령이 초청받은 G8정상회의가 2008년 7월 일본 홋카이도 도야코에서 개최되었는데, 이 회의에서도 기후변화협약이 주요 의제가 되었다.⁵⁾

2. 국내법적 준비의 필요성

기후변화문제는 ‘지구 규모’의 환경문제이다. 따라서 그 해결은 국제협력이 수반되지 않고는 결코 달성할 수 없다. 그런 까닭에, 우리나라가 국제사회의 일원임을 포기하지 않는 한, 개도국의 심성에 젖어 무임승차를 시도할 수는 없는 것이다. 이미 국민소득 2만 달러 시대에 들어선 우리나라가 무임승차에 성공할 가능성은 희박하고, 성공한다 하더라도 무임승차로 얻는 편익은 우리나라가 국제사회에서 지불하여야 할 명예비용에 비할 바가 못 되기 때문이다. 우리나라는 세계 9번째의 이산화탄소 배출국이기 때문에 포스트교토의정서 시대에 부속서[국가로 등극할 가능성이 높다. 이런 현실을 감안하면 지금부터라도 온실가스 감축의무를 부담할 것을 전제로 국내법과 제도를 정비하는 노력을 기울여야 할 것이다. 우리나라와 같이 기후변화적응을 위한 인프라가 미비한 상황에서는 법제의 정비가 필수적 조치이다.

기후변화협약과 교토의정서 등 국제환경조약은, 통상, 체결과 함께 국내법으로 수용되는 자동집행(self-executing) 조약이 아니다. 각 체약국은 조약의무를 국내에서 이행하기 위한 국내법을 제정·실시함으로써 그 조약의 목적·내용을 실현하여야 한다. 또한 조약에 일단 서명·비준하여 당사국이 된 경우라면, 이런 저런 국내 사정을 이유로 조약의무를 이행·준수하기 위해 제정된 국내법을 준수하지 않을 수도 없을 것이다.

5) 김현진·호경엽(註 4), C6; 김기성, “알맹이 없는 G8, 목소리 높인 G5,” 연합뉴스 2008년 7월 9일, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=104&oid=001&aid=0002167631> (2008. 8. 14. 방문).

뿐만 아니라, 우리의 환경법체계는 기후변화에 대한 대책을 강구할 의무를 정부에 부과하고 있다고 해석될 여지가 있다. 환경정책기본법은 “지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구”하는 것을 이념으로 하고 있으며(제2조), 현재까지 제시된 자연과학적 자료에 기초해보면 기후변화는 동법이 천명하는 사전예방의 노력이 경주되어야 할 대표적 예이기 때문이다(제7조의 2). 사전배려의 원칙의 내용에 관해서는 다기한 논의가 분분하지만,⁶⁾ 기후변화조약 제3조 제3항은, “과학적인 확실성이 충분히 존재하지 않음을 이유로... 예방적 조치의 강구를 연기할 이유로 하여서는 안 된다.”라고 규정하고 있음을 기억하여야 한다. 또한 최근에 미국 연방대법원이 결정한 *Massachusetts v. EPA* 사건도 상기할 만하다. 이 사건의 판결은 미연방 환경보호청(EPA)이 온실가스를 규제하지 않기로 한 결정을 재고할 것을 결정하면서, 다음과 같은 EPA의 두 가지 주장을 배척하였다.⁷⁾ 즉, ① 자동차로부터 나오는 온실가스가 대기청정법(Clean Air Act)상의 “대기오염물질”이 아니어서 EPA는 이에 대한 규제권한이 없다는 주장과 ② 설사 규제권한이 있다고 하더라도 기후변화 문제에 대한 과학적 불확실성 때문에 또한 이미 자발적 배출감축과 같은 프로그램으로 대응할 수 있는 문제이기 때문에 이를 직접 규제할 필요가 없다는 주장이 그것이다.

결론적으로 볼 때, 우리나라는 세계유수의 온실가스의 배출국일 뿐만 아니고, 기후변화협약의 체약국이며 나아가 교토의정서의 서명국이므로 이를 비준함으로써 생기는 법적 의무를 준수·이행하여야 한다. 이것이 우리나라가 기후변화대책법을 제정·정비하여야 하는 법적 이유이다.

II. 국내의 기존 논의상황과 주요 선진국의 대응

1. 국내의 기존 논의

우리나라는 1999년부터 종합대책을 마련하여 나름의 온실가스 감축성과를 거두었

6) 사전배려의 원칙에 관한 다양한 학설에 관해서는, 拙稿, “리스크법,” 서울대학교 **법학** 제43권 제4호, 27-128, 특히 73-87 (2002) 참조.

7) *Massachusetts v. EPA*, 127 S.Ct. 1438 (2007).

다. 가령 제1차 종합대책 기간(1999년~2001년) 동안 4.5%였던 온실가스 연평균 증가율이 제3차 종합대책 기간(2005년~2007년)에 들어서 2.8%로 감소된 것은 그 실례이다. 정부는 또한 기후변화 모니터링 및 연구개발 추진전략, 온실가스 감축잠재량 분석을 위한 통계기반의 구축 등을 통해 기후변화에 대한 예측·적응 및 협약 이행의 기반을 마련했다고 자평하고 있다. 하지만 그 동안의 대처노력에는 기후변화에 대응하기 위한 중장기 전략 및 목표가 부재하였다. 에너지다소비형 산업구조를 가지고 있는 상황에서 정부로서는 산업계의 부담을 감안하지 않을 수 없었을 것이다. 그 결과, 정부 영역에서는 부처별 과제에 대한 성과관리·평가가 면밀하게 진행되지 못하였고, 산업계는 증대된 불확실성으로 말미암아 기후변화에 대응하기 위한 투자에 적극적으로 나서지 못하였다. 또한 중장기 전략 및 목표의 부재는 국제협상에 임하는 우리 정부의 자세를 소극적 대응에 그치게 만들었다.

국가 차원의 전략 또는 비전의 부재는 법제적 측면에 가장 큰 영향을 미쳤다. 정부는 1999년 처음으로 환경부 주관 하에 “지구온난화대책법안”을 성안하였지만, 우리나라에 대한 의무부담을 가중시킬 수 있는 시기상조의 입법이라는 의견에 부딪쳐 입법에 이르지 못하였다. 같은 해 국민회의가 제시한 법률안과 2001년과 2004년 세 차례의 의원발의를 통해 제시된 법안들도 이 같은 사회분위기를 극복하지 못했던 것으로 판단된다.

2. 주요 선진국의 대응

어떤 이슈에 대한 국가적 대응의 정도는 법제에서 극명하게 드러난다. 국가의 정책을 정하는 법률은 - 아무리 상징적 입법이라 하더라도 - 정부에 일정한 법적 의무를 부과하기 때문이다. 대부분의 선진국은 기후변화에 대한 각국의 전략 및 목표를 담은 법률을 제정했거나 제정 중에 있다. 일본, 독일, 프랑스에 관해서는 2008년 4월 개최된 제91회 환경법학회 국제학술대회에서 보고되었으므로 이를 생략하기로 하고, 미국과 영국에 대해서 간단히 살펴본다. 영국 정부는 2006년 “기후변화및지속가능에너지법(Climate Change and Sustainable Energy Act)”를 제정하여 기후변화 대응체제를 제시하였고, 2007년 3월에는 온실가스 감축목표를 설정한 “기본법안(Draft Climate Change Bill)”을 의회에 상정하고 2008년 의회 통과를 목표로 이해관계인의 의견을 수렴중이다. 이 법률 안에는 감축의무를 충족시키지 못한 정부에 대하여 사법심사(judicial review)를 청구할

수 있다는 규정이 포함되어 있다. 그 동안 국제협상에 소극적 자세로 일관하던 미국도 2007년 들어 법제화를 통한 국내 이행기반을 강화하고 있다.⁸⁾ 캘리포니아주는 2006년 “캘리포니아지구온난화해결법(California Global Warming Solutions Act of 2006)”를 제정하여 주차원의 대응책을 선도하고 있는데, 주정부 차원에서 기후변화에 대한 대응을 선포한 주의 수가 점차 증가하고 있다. 연방차원에서도 방대한 내용의 “리버만-워너기후 안전법안(Lieberman-Warner's Climate Security Act)”이 2007년 12월 상원 환경노동위원회를 통과하였고 향후 상원 전체회의 및 정부와의 협의절차를 거칠 예정이다.

Ⅲ. 기후변화대책법 설계 시 주의할 점

1. 법제도설계의 일반이론

법의 본질은 ‘일반추상성’에 있다. 특정한 사람을 겨냥하지 않고 일반적으로 적용되며, 사안의 추상적 성격을 간취하여 다종다양한 구체적 사건을 포섭하는 것이다. 그리하여 법률을 입안할 때에는 최소단어를 사용하여 가능한 많은 사건을 포섭할 수 있도록 하여야 한다. 하지만 법률의 입안이 일반추상성에만 기울어 법적용자의 재량을 제한 없이 허용해서는 안 될 것이다. 따라서 법률 입안 작업의 성패는, ‘일반추상성’과 ‘명확성’이라는 상충하는 요구를 여하히 충족할 것인가에 달려 있다고 하겠다.

이 문제를 해결해주는 일반 공식이나 알고리즘은 생각할 수 없고, 있다고 해도 그 실제적 가치는 미미할 것이다. 여기서는 법률입안시 염두에 두어야 할 두 가지 점만을 지적하고자 한다. 먼저 위안으로 삼을 수 있는 현실은, 어떤 법제도의 성패는 결국 법률의 제정자와 적용자의 상호작용이 얼마나 원활한가에 달려 있다는 것이다. 비트겐슈타인이 통찰했듯이, 규칙만으로는 해석에 있어서의 불확정성을 극복할 수 없다. 아무리 규칙을 구체적이고 정치하게 제정하여도 예상치 못했던 새로운 사건이 터지게 되어 있고, 이런 상황에서 규칙의 의미는 그 규칙적용자가 확립한 구체적 관행(convention)이 존재할 때

8) 미국의 입장에 관한 유용한 문헌으로는 J.R. Deshazo, “Timing and Form of Federal Regulation: The Case of Climate Change,” 155 *University of Pennsylvania Law Review* 1499 (2007)

비로소 확정될 수 있는 것이다.⁹⁾ 따라서 규칙제정자는 규칙적용자의 작업, 즉 규칙의 해석과정을 염두에 두고 규칙을 제정하여야 하며, 규칙적용자도 규칙제정자가 처한 규칙제정 당시의 조건을 인지한 채 규칙제정자의 의사를 최대한 존중하면서 해석하여야 한다. 이와 같은 “법과정(legal process)”상의 분업을 고려한다면, 법제도설계의 강조점은 명확성보다는 일반추상성에 두어져야 할 것이다.

다음으로 주목할 것은 “복잡성이론(complexity theory)”이다.¹⁰⁾ 이에 따르면 법체계의 가치는 그 체계가 가지는 사회현상에 대한 설명가능성이나 예측가능성에 달려 있는 것이 아니라 그 체계가 不意打(surprise)를 이겨낼 수 있는 능력, 즉 지속가능성에 달려 있다. 법체계의 지속가능성을 향상시키기 위해서는 안정성·단순성·적응성을 갖추어야 하는데, 이를 위해서는 대중적·분절적 입법을 자제함으로써 불평등의 감소에 목표를 두어야 한다. 복잡성이론은 기후변화대책법 설계시 두 가지 시사점을 제시하는데, 하나는 구체적 사건의 처리를 염두에 둔 규칙은 자칫 불평등을 증가시킬 수 있다는 것이고, 다른 하나는, 가급적 기존의 법률규정과 모순·중복을 피해야 하고, 양자의 관계를 정립해주어야 한다는 것이다.

2. 기후변화 문제의 특수성 및 법제도설계에 있어서의 그 함의

(1) 문제의 특수성

온실가스에 의한 기후변화는 종래의 환경공해와는 그 성격이 전혀 다르다. 종래의 공해는 배출원이 특정될 수 있어서 그 배출원의 경제활동에 대한 규제가 비교적 용이하였던 반면, 온실가스에 의한 기후변화는 배출원이 특정할 수 없을 정도로 다종다기하다. 온실가스는 생산, 수송, 정부영역, 민간 등 거의 모든 부문에서 배출되고 있고, 사

9) Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigation* ss. 143 & 185 (1976).

10) 우선은 拙稿, “리스크규제의 합리화: 유전자변형생물체를 중심으로,” **국제기준과 법의 지배**(장승화 편저), 201, 264-266 (2004) 참조. 참고문헌으로는 J.B. Ruhl, “Complexity Theory As a Paradigm for the Dynamical Law-and-Society System: A Wake-Up Call for Legal Reductionism and the Modern Administrative State” 45 *Duke Law Journal* 849(1996); J.B. Ruhl & Harold J. Ruhl, Jr., “The Arrow of the Law in Modern Administrative State: Using Complexity Theory to Reveal the Diminishing Returns and Increasing Risks the Burgeoning of Law Poses to Society,” 30 *U.C. Davis Law Review* 405 (1997).

업체는 물론 정부와 지자체뿐만 아니라 일반 국민 모두가 온실가스 배출책임에서 자유롭지 않다. 따라서 이 문제는 사회전체를 환경저부하형으로 바꿔야만, 다시 말해 사회구조와 라이프스타일을 바꾸어 “저탄소사회”로 가야만 해결할 수 있는 문제이다.

사정이 이렇다 보니 정책의 우선순위를 어떻게 설정하여야 하는가가 문제해결의 핵심이슈가 된다. 지구의 대기는 지구인들이 배출하는 가스의 ‘수채(sink)’로서, 이제까지 지구인들은 적어도 하늘의 대기만큼은 무상으로 원하는 대로 사용할 수 있었다. 기후변화대책으로 제시되는 온실가스배출량의 할당은, 지구의 대기를 마치 ‘토지개혁’하듯이 각 나라에 배분하는 것이다. 이렇게 배분된 대기의 사용권은 다시 각국의 국민에게 배분되어야 한다. 배분이 어떻게 되느냐에 따라 각인의 경제활동이 제약되고 이 제약에서 벗어나기 위해서는 경제활동을 저탄소형으로 바꾸든지 아니면 다른 사람으로부터 온실가스배출권을 구입하여야 한다.

이와 같이 기후변화정책의 내용은 온실가스배출권의 ‘배분’의 양상을 좌우할 것이고, 이 배분은 사회구성원 사이에 형성된 기존의 ‘분배’상태에 영향을 미치게 된다. 기후변화정책이 가지는 이러한 ‘재분배정책’으로서의 성격은, 기후변화정책을 둘러싼 정책결정과정을 사회 구성원 모두가 자신의 이익을 위해 경쟁하는 각종 정책의 경연장으로 만들 것이고, 그 결과 복잡한 제도설계로 귀결될 가능성이 높아진다.

기후변화대책법의 내용을 복잡하게 만드는 또 하나의 요인은 기후변화의 ‘리스크’로서의 성격, 다시 말해 기후변화와 관련한 인류의 지식이 일천하다는 데 있다.¹¹⁾ 일반적으로 법이 제정·시행되는 영역은 그 영역에서 벌어지는 인간 활동 및 그 결과에 대해 경험칙이 형성되어 있고, 따라서 문제가 되는 것은 그와 같은 인간 행위에 대하여 “어떠한 실천적 판단을 내릴 것인가?”일 뿐이다. 하지만 기후변화에 대해서는 인간의 지식이 너무나 일천하다. 일반적으로 환경법은, 특히 환경기준은 “자연과학적 발견에 근거한 가치판단(scientifically informed value judgment)”¹²⁾을 전제로 설정되는데, 기후변화에 관한 자연과학적 지식은 일시적이고 불확실하다. 이러한 불확실성의 조건은 정책결정자에게 모종의 ‘선택’을 강요하고, 그 선택의 내용은 그 사회가未知的 리스크에 대해서 어떤 자세 – 위험회피적 자세나 위험수용적 자세 –를 취하고 있

11) 리스크의 성격에 관해서는 拙稿(註 6), 33-43; 拙稿(註 10), 204-218 참조.

12) A. Dan Tarlock, “The Nonequilibrium Paradigm in Ecology and the Partial Unraveling of Environmental Law,” 27 *Loyola L.A. Law Review* 1121, 1133 (1994).

는지에 따라 변화하게 마련이다. 이것이 기후변화대책법의 내용을 복잡하게 하는 또 하나의 원인이다.

(2) 기후변화대책법 설계에 있어서의 함의

기후변화가 가지는 위와 같은 특성은 두 가지 논점을 제시한다. 첫째, 기후변화의 특성은 기후변화대책을 설계함에 있어 포괄적 합리성(comprehensive rationality)에 터 잡아 일거에 모든 문제를 해결하려는 방식보다는 漸增主義(incrementalism)의 방식을 취하게 한다.¹³⁾ 정책을 입안하기 위해서는 과학적 합리성이 담보되고 정치적 수용성이 뒷받침되어야 하는데, 기후변화대책은 두 가지 측면 모두에서 어려움에 노출되어 있기 때문이다. 따라서 기후변화에 대한 대책의 전 과정을 몇 개의 단계로 나누고 각 단계마다 중요한 기존 대책의 효과를 평가·검토하고 이를 토대로 다음 단계의 새로운 대책을 취할지 여부를 결정하는 단계적 접근(step-by-step approach)이 필요하다고 본다.¹⁴⁾ 이 과정에서 자연과학적 실증연구, 정책 및 법제도의 연계가 필요하다. 실증연구의 결과는 기존 정책수단의 성과를 평가할 수 있게 할 뿐만 아니라 차후 보다 구체적인 목표의 설정을 가능케 한다. 구체적 목표가 설정된 경우에는 고안 중의 제도를 시뮬레이션을 통해 검증하여야 한다.

둘째, 기후변화의 특성은 정책혼합형 법제도를 필요로 한다. 기후변화대책법의 입안은 이제껏 무상으로, 원하는 만큼 사용할 수 있었던 대기라는 공적 자원을 대상으로 하여, 본격적으로 그 사용 및 보호책임에 관한 법제도를 구성하는 시도이다. 따라서 우리 국민 모두는 기후변화대책법의 내용에 대하여 나름의 이해관계를 가지게 되고, 이에 더하여 기후변화와 관련한 자연과학적 불확실성은 문제를 더욱 복잡하게 한다. 정책혼합형 법제도는 이와 같은 문제의 특성에 착목하여 각종 정책수법, 즉 전통적 명령통제에 기한 규제적 수법, 자발적 협약(voluntary agreement), 보조금·세금·거래가능배출권 등의 경제적 수법 모두를 동원하여 기후변화에 대한 대책을 강구하여야 한다는 주장이다.¹⁵⁾

13) 자세한 것은, Colin S. Diver, "Policymaking Paradigms in Administrative Law," 95 *Harvard Law Review* 393 (1981).

14) 同旨, 大塚直(編), 地球温暖化をめぐる法政策 105, 249 (2004) 참조.

법제도설계에 있어 널리 받아들여지는 주장은, 법정책은 법원칙의 효율성 제고에 초점을 맞추어야 하며, 그로 인한 분배적 측면에서의 문제, 다시 말해 소득분배의 공정성의 문제는 조세나 보조금 등의 경제정책에 의하여야 한다는 것이다.¹⁶⁾ 또한 환경정책으로서 경제적 수법만을 채용하는 것이 바람직하다는 주장도 다수의 경제학자로부터 제기되어 왔다. 하지만 기후변화대책의 경우에는 기술한 특성으로 인해 이와 같은 일반론만으로 제도설계에 임할 수 없다고 본다.¹⁷⁾ 먼저 효율성의 측면에서 보면, 경제적 수법만으로 제도설계를 일관하기에는 정보적 기초가 마련되어 있지 않으며, 이와 같은 상황에서 경제적 수법만으로 규율한다면 모니터링에 엄청난 비용이 소요될 것이다. 형평성의 측면은 더 문제이다. 탄소세의 경우는 세율, 탄소배출권의 경우는 초기배분이 분배 문제를 야기할 것이고 이는 제도의 정치적 수용 여부에 큰 영향을 미치게 된다. 이 같은 상황 속에서 복수의 정책목표를 달성해야 하는 기후변화 대책은 혼합정책형 법제도를 필요로 하게 될 것이다.

IV. 기후변화대책법의 주요 내용

1. 기후변화 제4차 종합대책의 개요

최근 정부는 기후변화가 최우선 의제로 급부상되고 있는 국제사회의 상황을 간파하고 기후변화에 대한 자세를 적극적 대응으로 전환할 필요를 느끼고 있는 것 같다. 우리나라의 온실가스배출량은 1990년 대비 2배 가까이 증가하여 급기야는 국제사회의 사찰대상으로 분류되어버린 느낌이다.¹⁸⁾ 이에 우리 정부는 2007년 10월 총리지시

15) *Id.* 249-52 참조.

16) 대표적으로는 폴린스키를 들 수 있다. M. Polinsky, *An Introduction to Law and Economics* 119-127 (2d ed. 1989). 하지만 본문의 주장은 “재산권이 설정되지 않은 공적 자원의 사용 및 보호책임”에 관해서만 타당하다고 본다. 한편, 효율성 기준과 정의성 기준의 관계에 관해서는 박세일, **법경제학** 98-116(2000); 平井宜雄, **法政策學** §3.4 (1995); Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law* §2.2 & §2.3(5th ed. 1998) 참조.

17) 同旨, 大塚直(註 14), 251-52 참조.

18) 우리의 온실가스 감축노력에 대한 국제사회의 평가는 최하위급에 머물고 있다. 일례로, 유럽의 Climate

사항으로 기후변화 대응을 국정의 최우선의제로 설정하고 범정부·사회적으로 체계적인 대응을 준비하고 있다. 그 동안 추진되었던 제1차~제3차 종합대책은 기후변화에 대해 소극적·수세적 자세로 일관하여 여러 측면에서 한계를 노정하였음은 이미 본 바와 같다. 이에 정부는 국무조정실 산하의 기후변화대책기획단을 조직하여 2007년 12월 기후변화 제4차 종합대책(2008년~2013년)을 마련하여 국가 차원의 비전과 목표, 분야별 중점추진대책을 제시하고 있다. “4차 대책”은 [표 1]이 보여주듯이, 1999년 환경부가 제시한 법률안보다 보다 구체적이고 적극적인 내용을 담고 있다. 이하에서는 4차 대책의 내용이 기후변화대책법안의 내용이 될 때 상정할 수 있는 주된 법정정책적 논점에 대해 살펴보기로 한다.

[표 1] 기후변화 4차 종합대책과 지구온난화대책법안의 비교

기후변화 4차(2008-13) 종합대책 개요 (국무조정실, 2007)		지구온난화대책법안 (환경부안, 1999)	
비전	국제적 위상에 부합하는 온실가스 감축 및 기술개발을 통한 기후변화 영향 최소화		제1조 목적
목표	온실가스감축목표설정		제7조제2항 온실가스배출억제 목표설정
	기후변화적응대책 수립 시행으로 사회경제환경적 피해 최소화		
	선진국 수준의 온실가스 감축기술 확보		
분야별 중점 추진 대책	연구개발	에너지수급체계개편	
		원자력비중확대	
		탄소흡수원확대	
		탄소시장활성화	
적응분야	범사회적역량 강화	지자체네트워크구축 국민캠페인추진	제4조 지방자치단체의 책무 제19조 지구온난화 방지 교육 및 홍보
		주요부문별적응대책수립 시행	제11조 제4항 제5목은 지구온난화로 인한 적응대책 수립 및 그 시행의 조정을 지구온난화방지대책위원회의의심의사항으로규정
연구개발	기후변화대응 핵심기술력 확보	기초원천기술 및 핵심기술개발	
		연구개발투자의 전략성 강화	

Action Network는 2007년 한국의 기후변화대응수준을 평가대상 56개 국가 중 48위로 평가한 바 있다.

인프라구 축	민·관 합동추진체계구축	
	기후변화대책법제정추진	제15조 법제상의 조치
	기후변화대응재원대책강구	제16조 재정지원 등
	국가인벤토리시스템구축	(제21조 국가보고서작성)
국제협력 강화	협상전략 수립	제11조 제4항 제3목은 지구온난화방지대책위원회 심의사항으로 기후변화와 관련된 국외대책 수립 및 그 시행의 조정을 명시
	국제공조 및 개도국 지원	제20조 국제협력의 증진

2. 입법의 필요성, 입법 형태 및 입법 목적

1999년 이후 여러 차례 실패했던 기후변화대책법이 입법되어야 하는 이유는 이미 본 바와 같다. 요컨대 그 동안의 성장으로 개도국의 지위를 주장할 수 없는 형편에 있는 우리나라로서는 이제 국제법적 의무 부담을 회피하기 위해 전략적으로 행동하기보다는 이에 적극적으로 대처하는 것이 현명하다는 것이다. 또 그렇게 함으로써 감축의무 부담에 관한 협상에서 주도권을 쥌 수 있기 때문이다. 2008년부터 온실가스 감축의무를 부담하게 된 일본이 10년 전인 1998년에 “지구온난화대책추진에관한 법률”을 제정하고 준비해온 사실을 상기할 필요가 있다. 우리나라가 2013년 의무를 부담하게 되면 지금부터 5년의 짧은 기간만이 주어진다. 필요한 준비를 하기에는 턱 없이 부족한 기간이다. 지금이라도 조속히 입법을 하여야 할 것이다.

기후변화대책법의 입법 형태로는, 구체적 달성목표·시행기준 및 이를 달성하기 위한 정책수단을 명시하는 방식이 이런 목표·수단을 향후 제정할 수 있도록 하는 근거를 마련하는 골격입법(기본법) 방식보다 타당하다. 기본적 틀을 갖추는 방식으로 시작하는 것이 앞서 본 자연과학적 불확실성과 정치적 수용성의 측면에서 볼 때 현명하지만 우리에게 주어진 시간이 부족하기 때문이다. 하지만 골격입법의 방식을 채택하는 경우라고 한다면, 법개정이나 후속입법의 필요가 없을 정도로 적절한 기후변화대책이 마련되기 위해 필요한 사항을 빠짐없이 입법하여야 한다.

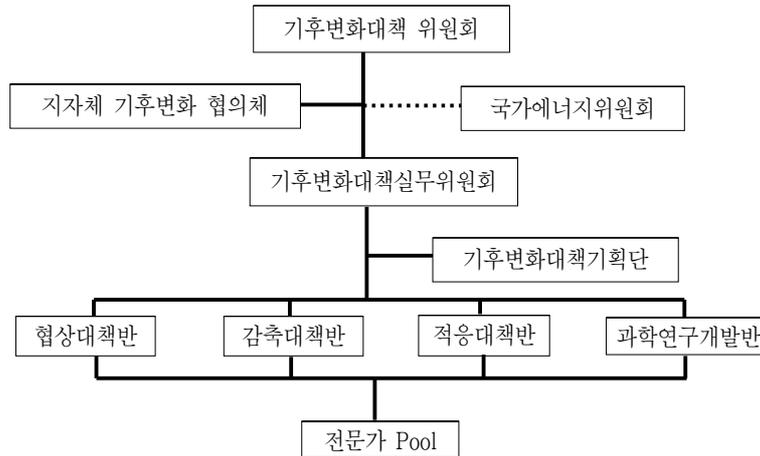
기후변화대책법이 지향해야 할 입법의 목적으로는 두 가지를 상정해볼 수 있다. 첫 번째 입장은, 온실가스배출 감축 목표 달성을 위한 수단에만 치중하는 것으로 스

위스가 2000년에 제정한 “이산화탄소배출억제에 관한 연방법”이 이에 속한다. 두 번째 입장은, ‘이산화탄소 저감’에만 그치지 않고 ‘기후변화’에 대처하기 위하여 사회구조 내지 라이프스타일의 “저탄소사회”로의 전환을 도모하는 것이다. 미국 상원에 계류 중인 법률안과 같이 기후를 국가 안보의 한 측면으로 보는 시각도 여기에 속한다. 전자는 온실가스의 저감에만 치우쳐 소극적인 반면, 후자는 국민의 박약한 공감대나 자연과학적 불확실성으로 인해 시기상조로 보일 수 있다. 결국 양 극단 사이에서 절충점을 찾아야 할 것이다. 구체적 목표는 이산화탄소 배출 감축에 둘 수밖에 없겠지만, 그 수단은 배출구 통제에 그칠 것이 아니라 에너지 수급관리, 청정에너지 확보 등 저탄소사회로의 이행을 확보하는 제도적 기반의 마련에서 찾아야 할 것이다. 입법 목적의 결정은 기후변화대책법 내용 전반에 큰 영향을 미치는 것으로 신중을 기하여야 한다. 가령 입법 목적이 저탄소사회로의 진입이라고 한다면 국가·지자체·사업자·국민의 책무의 내용이 보다 포괄적이고 근저적인 것이 되어야 한다.

“4차 대책”은 “국제적 위상에 부합하는 온실가스 감축 및 기술개발을 통한 기후변화 영향을 최소화”하는 것을 비전으로 제시하고 그 목표로 “온실가스 감축목표 설정,” “기후변화적응대책 수립·시행으로 사회·경제·환경적 피해 최소화,” “선진국 수준의 온실가스 감축 기술의 확보”를 들고 있다. 4차 대책의 (감축분야) 세부목표에는 “기후친화형 신산업구조 유도”도 있지만, 4차 대책의 목표는 근본적인 사회구조·라이프스타일의 변화보다는 온실가스 감축에 초점이 맞추어진 것으로 보아야 한다. 향후 벌이질 수 있는 여러 상황, 가령 기후변화가 지금보다 더 중요한 지구적 의제가 될 경우를 고려한다면, 기후변화대책법에서는 보다 근본적 목표의 설정이 필요하다고 본다.

3. 기후변화대책 추진체계

기후변화는 국민 모두가 기여하고 있고, 따라서 모두가 함께 공동의 노력을 기울이지 않으면 이에 대하여 효과적으로 대응할 수 없다. 4차 대책은 기후변화대책의 종합적·체계적·효율적 추진을 위해 국가, 지자체, 산업계, 국민 등 각 주체별 책무에 대하여 규정할 것을 예정하고 있다.



[그림 2] 정부 기후변화 대응 조직체계 개편(안)

4차 대책은, [그림 2]에서 볼 수 있듯이, 추진 주체로서 “기후변화대책위원회”를 제시하고 그 직계 산하에 기후변화대책실무위원회, 네 개의 분야별 실무작업반(협상대책반, 감축대책반, 적응대책반, 과학연구개발반) 및 전문가 풀을, 방계 산하에 지자체 기후변화협의체 및 기후변화대책기획단을 설치하고 있다. 기후변화대책위원회는 1999년의 “지구온난화대책법안”이 고안한 기후변화대책위원회를 민·관합동기구로 개편한 것으로 보인다. 4차 대책은 또한 정부와 지자체간 기후변화 정책협의회를 발족·운영할 것을 준비하고 있다. 기후변화 문제를 해결하기 위해서는 이를 범정부·사회적 의제로 설정하고, 이에 대처하기 위해 경제·산업·사회문화·환경·인문계의 전문가와 지자체 및 시민단체 등이 참여하는 총체적 조직체계를 만들 필요성을 인식한 것이다. 민간이 참여하는 방식에는 큰 이의를 제기할 수 없을 것이다. 국민에게 책무를 부과하면서 그 내용을 정하는 주체의 구성에서 국민을 제외하는 것은 앞뒤가 맞지 않기 때문이다. 정부주도의 일방형 대응구상보다는 쌍방향 대응구상이 현장에서의 정보수집과 문제해결적 정책구상에 있어서도 효과적인 것이다.

실제적 측면에서 두 가지의 논점이 남아있다. 첫째, 정책결정기관인 기후변화대책위원회를 국무총리 산하에 둘 것인지 아니면 대통령 산하에 둘 것인지의 문제이다. 이 문

제 또한 기후변화대책의 성격규정과 연계되어 있는 것인데, 저탄소사회로의 전환을 목표로 한다면 안정된 임기와 추진력을 가진 대통령의 직속위원회로 하는 것이 바람직하다. 기후변화대책의 수립·이행은 국가전략적 결정이 필요한 경우도 있기 때문이다. 둘째, 하위정책의 결정 또는 정책의 집행 주체를 정부부처간 협의체 형태로 할 것인가 아니면 주무부처를 정할 것인지의 문제이다. 1999년 환경부안은 대책의 실무적 수행을 “관계중앙행정기관”으로 정하여 예컨대 연차별 시행계획의 수립 및 실적 평가를 이들 기관이 하는 것으로 규정한 바 있다. 생각건대 4차 대책은 2008년에 우리나라의 국제적 위상에 걸맞은 중장기 국가감축목표를 제시하고 이 목표를 토대로 단계적 이행계획을 수립·시행한다는 방침을 정하고 있는데, 이와 같은 이행계획을 실무적 차원에서 책임지고 수행할 주무부처를 상설기구로서 특정하는 것이 대책의 실효적 집행의 측면에서 바람직하다고 본다. 대책의 수립·이행에는 추상적·일반적 성격의 계획의 수립·조정 뿐만 아니라 가령 온실가스 농도측정, 배출량산정 또는 기후변화 영향조사 등 매우 구체적·기술적인 ‘현장’ 작업이 필요하고, 무엇보다도 체계적이고 일관성 있는 리더십이 절대적이기 때문이다. 1999년 국회가 제안한 “지구온난화가스저감대책법안”은 환경부 산하의 실무기획단 및 사무국의 설치를 제시한 바 있다.

정책수단의 유형	내용	원리·종류
행위 수단 (Conduct instruments)	오염원의 생산기술·공정을 규정하는 규제; 명령통제규칙 (command-and-control rules)	전통적 환경규제; 설비·공정 기준; 오염제어기술 기준(구득가능최고기술); 민사상 과실기준
가격 수단 (Price instruments:)	오염원으로 하여금 오염행위의 사회적 비용을 지불하도록 강제하는 규제; 유인책기준 규칙 (incentive-based system)	책임 규칙(liability rule): 환경세, 보조금, 환경예치금
수량 수단 (Quantity instruments)	환경권/오염권을 배분하는 규제: 성취기준 규칙 (performance-based standards)	재산권 규칙 (property rule): 성취기준(배출량기준), 거래가능배출권
정보공유 수단 (Information disclosure)	환경오염에 관한 정보를 공유하게 함으로써 정치의 장에서 담론을 형성하도록 함	청문기회, 환경영향평가, 환경데이터베이스

[표 2] 정책수단의 종류

4. 정책수단의 선택

기후변화대책은, 저탄소사회로의 전환을 목표로 하는 경우는 물론이고 온실가스저감에 대해서만 초점을 맞추는 경우에도, 각종 정책수단을 혼합해 사용할 때 비로소 소기의 성과를 거둘 수 있다. 기후변화대책은 사회의 모든 영역에 걸친 다종다양한 환경·에너지문제를 겨냥하고 있기 때문에 어느 하나의 정책수법만으로는 도저히 문제 모두를 해결할 수 없는 것이다. 따라서 [표 2]에서 볼 수 있는 각종 정책수법, 즉 명령통제형 행정규제, 정보공유, 자발적 협정, 경제적 유인책(탄소세, 거래가능배출권, 보조금) 등의 장단점을 비교분석해 당해 문제에 맞추어진 혼합정책(policy-mix) 혹은 변종정책(hybrid policy)을 만들어내야 한다.

정책수단의 선택은 몇 가지 요인에 의해 좌우된다. 먼저 들 수 있는 요인은 당해 수단의 도입을 가능하게 하는 ‘사회적 여건(가령 정보적 기초)’의 준부이다. 아무리 훌륭하게 설계된 제도라고 하더라도 정책환경이 이에 미치지 못하면 모니터링 등 행정·관리비용이 지나치게 커지게 된다. 다음은 ‘기존 제도와의 조화가능성’이다. 정부는 하나의 정책목표만을 추구하는 것이 아니며, 그 정책목표들은 각기 다른 제도와 관련되어 있다. 따라서 여타의 기존 제도와의 조화를 고려하지 않으면 당해 정책의 실효성을 담보할 수 없다. 가장 중요한 요인은 ‘구체적 정책목표’이다. 혼합정책은 다수의 정책목표의 동시 달성을 목표로 하는데, 문제 상황마다 정책목표의 내용과 우선 순위는 다를 것이다. 기후변화대책의 목표는 크게 효율성과 형평성으로 나누어 볼 수 있는데, 환경목표의 실현, 비용효과성의 달성(정책적 효율성), 기술혁신의 인센티브(동태적 효율성)가 전자에,¹⁹⁾ 분배의 문제가 후자에 속한다. 이런 요소들이 종합되어 당해 혼합정책의 정치적 수용가능성을 결정할 것이다.

이상의 정책목표 중 어느 것이 우선순위에서 앞서야 하는가는 사안별로 판단하여야 하고, 정책목표의 우선순위가 정해지면 이를 달성할 수 있는 정책수단의 최적조합을 찾아내야 한다. 가령 이산화탄소 배출의 저감을 목표로 정책수단을 설계할 때 형평성보다는 효율성에 초점을 맞춘다면, 정책결정자는 피배분자의 특성을 고려하지 않고 배분되는 재화의 특성만을 고려하는 “배분지향적 평등”기준에 입각해 명령

19) 大塚直(註 14), 251, 254.

통제적 규제 수단을 채택할 수 있다.²⁰⁾ 피규제자 모두를 같은 기준에 의해 다루는 명령통제 방식은 제도설계 및 집행에 비용이 덜 들어간다는 점에서 비용효과적이다. 다른 한편, 분배의 문제가 최우선의 정책목표가 된다면, 정책결정자는 피배분자의 특성, 즉 '분배'에 착목해 배분하는 "분배지향적 평등"기준에 입각해 탄소배출권을 차등적으로 할당할 수 있다. 특히 배출권거래제도를 도입하는 경우 초기배분의 문제는 형평성이 전면에 부각되는 심각한 문제가 될 것이다. 기득권을 인정하는 그랜드파더링 방식을 취할지 아니면 경매 방식에 의할지에 따라 관련당사자의 이해관계가 크게 갈릴 것이기 때문이다.²¹⁾ 전자가 피배분자의 분배상태에 비례해 배분하는 방식이라면 후자는 "배분지향적 평등"을 지향하는 방식이라 할 수 있다. 4차 대책에는 업종별 감축한계비용 및 대내외 경쟁력을 고려하여 할당하는 방안이 포함되어 있다. 한편, 다수의 경제학자들에 따르면 효율성 기준에 근거해서 정책수단을 선택한다면, 환경보호를 위한 정책수단은 ① 명령통제 수단보다는 경제적 유인책을 선택하되, ② 보조금은 그 사용을 자제하고, ③ 거래배출권보다는 환경세를 선택하여야 한다.²²⁾

하지만 실제에 있어서는 이런 일반론에 의지하기보다는 구체적 사정을 분석해 그에 맞는 맞춤형 정책수단을 채택하여야 한다. 이를 위해서는 구체적 제도를 설계하기 전에 정책현실을 정확히 파악하여야 한다. 어쨌든 기후변화대책법은 다양한 정책혁신의 가능성을 열어두기 위해서 모든 정책수단의 채택을 가능하게 하는 근거 규정을 마련하여야 한다.

5. 단계적 이행과정의 수립

4차 대책은 중장기 국가목표를 토대로 단계적 이행계획을 수립·시행할 것을 천

20) 平井宜雄(註 16), 107.

21) 이에 관한 유용한 문헌으로는 Nathaniel O. Keohane, "The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy," 22 *Harvard Environmental Law Review* 313 (1998); Robert R. Nordhaus, "Assessing the Options for Designing a Mandatory U.S. Greenhouse Gas Reduction Program," 32 *Boston College Environmental Affairs Law Review* 97 (2005).

22) 자세한 것은 Jonathan Baert Wiener, "Global Environmental Regulation: Instrument Choice in Legal Context," 108 *Yale Law Journal* 677 (1999).

명하고 있다. 기후변화대책법은 아래 예시와 같이 단계적 이행을 가능하게 하는 근거 규정을 마련하여야 한다.

기후변화대책의 핵심은 경제주체들이 무상으로 마음껏 사용하던 대기의 사용을 제약하는 데 있다. 따라서 적지 않은 규제저항이 예상되고 그런 만큼 단계적 이행과정이 필요하다. 또한 기후변화대책을 수행하기 위한 제도적 기반, 예컨대 탄소배출권을 할당하기 위해서는 그 전제가 되는 정보의 수집(기령 온실가스 배출량·흡수량의 목록작성)이 선행되어야 한다. 이 두 가지 측면에서 기후변화대책의 제1단계는 업계가 자율적으로 자신의 행동계획을 수립하도록 하는 것이 되어야 한다. 자주적 행동계획은 임의적·자율적이어서 비용합리성과 정치적 수용성이 높을 것이다. 4차 대책도 기업의 자발적 감축노력 강화를 위한 민관 공동대응체계의 구축을 천명하고 있다. 하지만 업계에 방임해 버리면 실효성이 사라지고 신뢰성·투명성에 문제가 생기게 되므로, 대안으로 자발적 협정(voluntary agreement; negotiated regulation)을 고려하여야 한다. 이는 정부가 업계와 협정을 맺고, 업계로 하여금 기업별 온실가스 삭감계획을 정부에 제출하게 하며, 정부 또는 제3자에 의해 진척상황을 관리·인증·공표하게 하는 것을 의미한다. 4차 대책은 자발적 협약의 지속력 강화를 목표로 하고 있다. 다른 한편, 대규모 사업자, 다시 말해 일정량 이상의 온실가스를 배출하는 사업자에게는 온실가스의 배출량을 산정해 국가에 보고할 의무를 부여하여도 무방할 것이다. 대규모 사업자는 온실가스 배출에 큰 책임을 지고 있고 또한 산정작업을 할 경제력이 구비되어 있기 때문이다.

제2단계는 탄소세를 필두로 하는 온실가스에 대한 세제의 도입 및 자발적 협정방식과의 연계이다.²³⁾ 기후변화대책은 사회의 전 부문(산업·민생·운송)에 걸친 것이고, 또한 사회전체가 대처하지 않으면 안 되는 문제이다. 따라서 비용효과성의 측면이 극히 중요하고, 그런 만큼 경제적 유인책의 도입, 그 중에서도 세제의 도입은 피할 수 없을 것이다. 차제에 현재의 에너지 세제를 탄소배출의 관점에서 다시 정리하는 것이 바람직하다고 본다. 4차 대책도 온실가스 저감에 대한 세제 인센티브를 강화할 것을 준비하고 있다. 한편, 자발적 협정방식과 세제를 연계하여야 하는 이유는 이러하다. 제1단계의 자발적 협정이 작동하도록 하기 위해서는, 협정 참여의 유인책이 있어야 하고 협정 이행확보를 위해 협정 목표 미달성의 경우 불이익조치가 따라

23) 大塚直(註 14) 272-73.

야 한다. 이러한 유인체계를 성립시키기 위한 방안으로서 ① 온실가스의 배출에 관한 세를 부과하고, 협정참가자에 관해서는 일정한 감세조치를 취함과 동시에, ② 미이행의 경우에는 차기에 관해서는 감세조치를 취소하는 조치 혹은 기중된 세금을 부과하는 방법을 생각해볼 수 있다. 세금만으로는 구체적인 정량적 목표가 설정되지 않는 측면이 있는데, 세금을 자발적 협정과 연계함으로써 정량적 목표를 설정할 수 있고, 따라서 국가로서도 계획적 온실가스의 감축을 시행할 수 있게 될 것이다.

제3단계는 협정참가자의 배출권 거래에의 참가이다.²⁴⁾ 2단계 협정 참가자에 대해서 감세하는 것은, 효율적 자원배분을 해할 위험이 있다. 따라서 협정참가자에게 배출권을 거래하도록 함으로써 효율적 자원배분 저해 요인을 최소화할 수 있다는 발상이다. 배출권거래제도와 협정의 조합은, 합의의 형식을 빌리고, 협정에 의해 배출권의 초기배분을 결정함으로써, 배출권할당에 '분배'문제를 피하고 정치적 수용성을 제고할 수 있다. 제2단계에서 제3단계로 넘어갈 수 있는 대상은 중규모 이상의 발생원이고, 소규모 발생원에 대해서는 세금에 의해 해결하는 것이 바람직하다. 배출량을 준수하는지 여부를 모니터링 하는 데 적지 않은 비용이 들기 때문이다. 명령통제방식의 규제와 보조금은, 기술혁신이 필요한 경우에서와 같이 제한적으로 사용하는 것이 바람직할 것이다.²⁵⁾

6. 거래배출권에 관한 법리적 문제점

우리나라가 향후 온실가스감축의무를 지게 되면 교토메카니즘을 이용할 가능성이 높다. 에너지효율이 비교적 높은 상황에서는 온실가스를 줄이는 것보다 배출권을 구입하는 편이 경제적이기 때문이다. 교토메카니즘의 이용이 활성화되기 위해서는 국내적으로도 배출권이 거래될 수 있어야 한다. 외국기업으로부터 취득한 배출권을 국내적으로 거래하고 저축하고 임대할 수 있다면 국외취득 배출권은 보다 효용가치가 높을 것이기 때문이다. 그런데 거래배출권은, 수없이 많은 제도설계가 뒤따라야 비로소 이루어질 수 있는 일이다. 존재하지 않았던 '온실가스배출권'이라는 새로운 재산권을 창설하고 또 그 거래를 안전하게 보장하여야 하기 때문이다. 이를 위해 기후변화

24) *Id.* 273-74.

25) *Id.* 274.

대책법은 할당된 배출량을 기록하는 ‘할당량(권)등록부’를 만들어 배출권의 취득, 보유, 이전을 위한 관리계좌를 마련하여야 할 것이다. 이것이 마련되어야 국내적으로 배출권거래의 예행연습을 할 수 있고, 이런 경험은 향후 교토메카니즘을 적절히 이용할 수 있는 기초가 된다.

기실 배출권 또는 배출할당량에 관해서는 수없이 많은 법적 쟁점이 제기되고 있다. 배출권의 개념을 여하히 정의할 것인지, 할당량등록부에의 기재를 거래의 성립요건으로 할지 아니면 대항요건으로 할지, 선의취득을 인정할 것인지 여부 등 술한 의문이 있다. 가령 배정받은 배출가능한 탄소의 할당량에 대해 어느 정도 ‘재산권’으로서의 성질을 부여하느냐, 구체적으로는 회계처리상 혹은 세무처리상 자산으로서 취급하여야 하는지 여부에 관하여 보면, 2005년부터 역내에서 배출권거래제도를 시행하고 있는 유럽연합에서조차 구성원 국가마다 다른 입장을 취하고 있다.²⁶⁾ 공법적으로는 더 큰 논란이 야기되고 있다. 2004년부터 배출권거래제도를 입법해 시행하고 있는 독일의 경우를 보면,²⁷⁾ 배출권할당에 관해 수많은 법적 분쟁이 제기되고 있다. 1849건의 배출권의 배분통지에 대해 816건의 불복신청이 있었고, 이중 350건 정도가 재산권 침해, 영업의 자유침해 등을 이유로 행정소송으로 발전했다.²⁸⁾ 또한 배출권 할당이 기본법이 정한 재산권의 침해에 해당한다고 주장하는 소송도 제기되고 있다.²⁹⁾ 할당을 그랜드파더링 방식에 의할지, 경매 방식에 의할지 아니면 혼합방식에

26) European Environment Agency, Application of the emissions trading directive by EU Member States, EEA Technical report, No. 2/2006, 33-39. 한편 EU는 당분간 이 점을 통일할 것 같지는 않다고 한다. 大塚直, “地球温暖化對策推進法の改正と國內排出枠取引制度の胎動,” **NBL** no. 844, 22, 28, fn. 13 (2006. 11. 1.).

27) 두 가지의 법률이 입법되었다. EU의 배출권거래지침의 시행을 위한 골격법으로 제정된 배출권거래법 (Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in den Gemeinschaft, TEHG)과 개별시설에의 배분방법을 정하기 위한 국별배분계획법(Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007, ZuG2007)이 그것이다. 후자는 2007년까지 유효한 한시법인데, ZuG 공포후 3주간 동안 사업자로부터 신청을 받아 이에 기초해 2004년 12월 중순에 배분계획이 책정되고 2005년초부터 제도가 시행되기 시작하였다. 신청기간에 2060개의 사업소로부터의 신청이 이루어졌고 이에 대한 배분통지는 1849건 행해졌다고 한다. 大塚直(註 26), 29-30.

28) *Id.* 30.

29) 연방입미시온방지법에 의한 허가가 내려져 있었는데, TEHG 및 Zug가 제정되어 허가된 것의 일부가 박탈

의할지에 따라 이해관계가 크게 갈리기 때문이고, 따라서 평등원칙 위반 여부가 쟁점이 될 공산이 크다.

이와 같이 배출권 배분에 의해 이해관계가 갈리게 되면 이 제도의 입안에 관해 각종 이익집단의 발호가 예상되고 그 결과 제도의 규칙은 복잡다단하게 될 것이다. 규칙이 복잡할수록 그에 대한 불복은 커지고 체계의 생존가능성이 떨어짐은 복잡성이론에서 이미 분 바이다. “규칙의 간소화”를 도모하여야 할 것이다.³⁰⁾ 또한 이 제도의 조속한 입안·시행이 필요하다. 국제사회의 대응을 지켜보면서 그 상황 발전에 입각해 논의를 거듭해 결정하여야 할 것이지만, 시간이 부족하기 때문에 확실한 것은 조속히 입안·시행하여야 한다. 가령 환경부 산하에 배출권거래 전담부서를 만들고 관련 행정비용을 마련하기 위한 조치도 취하여 배출권거래제도의 설정·이행기반을 마련하여야 한다. 배출권거래제도가 작동하기 위해서는 챙겨야 할 사항이 너무나 많고,³¹⁾ 정착을 위해서는 많은 비용과 시간이 소요됨을 잊어서는 안 된다.³²⁾ 다행히 4차 대책에는 “배출권거래소 도입,” “탄소펀드 조성,” “배출권거래회사 설립지원” 등에 관한 계획이 포함되어 있다. 기후변화대책법은 이런 계획을 실현할 수 있도록 근거 조문을 마련하여야 할 것이다.

7. 기후변화대책의 후속조치 및 실효성 확보방안

기후변화대책이 실효적으로 이행되기 위해서는 법제적 후속조치가 마련되어야 한

된 것이 기본법의 재산권보장에 반한다는 주장이다. *Id.* 31.

30) 同旨, *id.* 30.

31) 독일의 경우, 배출권배분에 관련한 일체의 의사소통과정이 ‘인터넷’상에서 이루어지고, 배출권 거래는 EU 전체에서 전자적으로 행해진다고 한다. 예컨대 시설조업자가 배출권을 신청하기 위해서는, 우선 외부 독립의 검증인에게 기록을 송신하고, 검증인은 현장을 검증한 후 “검증인의 의견”을 조업자에 송신한다. 그 후, 조업자는 신청서를 연방환경청 산하의 배출권거래부(DEHSt)로 송신하고, DEHSt는 신청서에 있는 데이터를 체크한 후 할당량(allowance)의 수를 산정한 후 조업자에 배분통지를 발신한다. 배분에 관한 데이터의 수집은 이와 같이 조업자로부터의 검증된 신청서에 기초해 이루어졌다. 실제의 배출이 배분된 배출권만큼 되는지 여부를 감시하는 모니터링은 DEHSt의 책임이다. *Id.* 29-30.

32) EU와 같은 소위 하류형(downstream)의 배출권거래제도를 채택하는 경우에는 검증 및 모니터링 비용이 크다. 이 비용을 절약할 수 있는 제도설계를 하여야 하고, 또 필요재원의 조달 방안도 마련하여야 할 것이다.

다. 따라서 기후변화대책법에는 기후변화대책의 실시에 필요한 법제상의 조치를 취할 의무를 국가와 지자체에 부과하여야 하고, 필요한 재정지원에 관한 규정도 마련하여야 한다. 예산에 관한 규정도 삽입해두는 것이 실효성확보에 긴요할 것이다. 또한 현재의 행정조직을 기후변화대책의 효율적 추진을 위해 정비하고 운영의 개선을 위한 조치도 마련하여야 한다. 가령 주무부처인 환경부장관이 관계행정기관의 협력을 요구할 수 있다는 규정을 상정할 수 있다. 기후변화대책에 대한 국민의 관심과 노력을 촉구하기 위한 노력도 병행하여야 하므로, 교육 및 홍보 시책에 관한 규정도 필요할 것이다.

이런 노력과 동시에 여타의 국가정책을 수립할 때 기후변화대책을 반영시키도록 의무지우는 것도 중요한 점이다. 기술한 바와 같이 기후변화대책을 단순히 온실가스의 저감대책만으로 생각하지 않고 저탄소사회로의 전환을 모색하는 계기로 받아들인다면, 기후변화에 대한 기본 정책은 다른 정책의 수립 혹은 다른 법률의 제정 시에 이를 반영하도록 하여야 한다. 문제는 이와 같은 방침을 여하히 수행하는가이다. 생각할 수 있는 방안은 새로운 규제의 제정이나 기존 규제의 강화시에 행정규제기본법상의 '규제영향평가'를 받게 하고, 이 때 기후변화 혹은 기후변화대책에 끼치는 영향을 함께 평가하도록 하는 방법이 있다.

또한 기후변화대책법이 실효적이기 위해서는 기존의 다른 법과의 관계를 분명히 설정하여야 한다. 기후변화대책의 초점을 저탄소사회로의 전환 또는 단순한 온실가스저감에 들지 여하에 따라 기후변화대책법이 포섭하는 범위가 달라진다는 것은 기술한 바와 같거니와, 잠재적으로 기후변화대책법과 상충하는 법률의 범위도 마찬가지로 변화하게 된다. 어쨌거나 기후변화가 에너지사용과 온실가스배출과 직접적인 관련을 맺고 있기 때문에, 에너지, 재생에너지, 발전·전기사업, 원자력발전, 대기환경, 폐기물, 자원순환, 도시교통, 건축 관련 법률은 모두 기후변화대책법과 잠재적 모순·상충·중복·보완의 관계에 있다고 할 수 있다. 기후변화대책법은 '준용' 또는 '의제'의 방식으로 이들 법률과의 관계를 정리하여야 한다. 또한 기후변화대책법의 후속법률도 제정시에 기후변화대책법과의 관계를 명시하여야 한다.

기후변화대책법은 또한 국민들이 기후변화대책에 협력하기 위하여 필요한 기술적·정보적·재정적 지원을 정부가 하도록 규정하여야 한다. 4차 대책은, 기후변화에 적응력 제고, 기후변화 영향평가, 에너지 진단제도의 확대, 환경친화적 제품설계 및

생산 촉진을 위한 제도적 기반 구축, 배출권 거래제 시범사업의 실시, (가칭) 기후변화 대응 연구개발 추진 협의회의 설립, 산·학·연 연계 네트워크 구축 등 다양한 지원책을 준비하고 있다.

8. 자료제출 등의 요구 및 사법심사 가능성

기후변화대책이 실효성 있게 이행되는 데 국민의 관심만큼 큰 역할을 하는 것은 없을 것이다. 온 국민이 감시자로 기능한다면 정부나 사업체 가릴 것 없이 큰 부담을 느낄 것이다. 이를 위해 예컨대 국민에게 온실가스배출량에 관한 정보의 개시청구권을 인정하는 방안을 고려할 만하다. 정보가 국민들 사이에 공유되면 논의가 일어나고 정치과정이 작동해 올바른 정책형성·집행에 이를 수 있다. 또한 정부가 기후변화대책법의 규정대로 대책을 추진하지 않는 경우에 대처하기 위해서, 이에 대한 감독권을 의회 또는 법원에게 인정하는 방법을 상정해볼 수 있다. 영국의 “Draft Climate Change Bill”은 양자 모두를 채택하여 의회에게는 정부의 정책이행 감독권을 부여하고, 국민에게는 사법심사를 청구할 수 있도록 허용하고 있다. 벤치마킹할 만한 사례라 생각한다.

結

그 동안 “환경과 경제의 통합”이 많은 사람에 의해 주창되어 왔다. 기후변화는 지구의 대기를 더 이상 무상으로, 원하는 만큼 사용할 수 없도록 만들었다. 기후변화는 인류 모두가 공동의 노력을 기울이지 않고는 극복할 수 없는 지구적 규모의 위기이지만, 이 계기를 선용한다면 ‘환경보호가 곧 경제적으로도 합리적인 행위’가 될 수 있는 사회구조를 만들 수 있을 것이다. 기후변화협약은 에너지다소비형 산업구조의 우리나라에게 큰 부담이 될 수 있다. 우리나라가 2013년 이후 의무감축국이 된다면 연간 50억 달러 이상의 온실가스 감축비용을 지출하여야 될 것이라는 예상도 있다. 하지만 우리가 하기에 따라서는 기후변화는 또 다른 도약의 기회가 될 수도 있을 것이다. 기후변화대책법은 기후변화를 새로운 기회로 만들기 위해서 반드시 제정되어야

하는 법률이다. 기후변화대책의 단계적 이행, 혼합형 정책수단의 채택, 배출권 거래의 활성화는 그 내용의 중핵이 되어야 한다. 앞으로 이에 관한 연구에 상호제현의 동참을 촉구해마지 않는다.

참고문헌

- 박세일, 법경제학 98-116(2000)
조홍식, “리스크법,” 서울대학교 법학 제43권 제4호, 27-128, 특히 73-87 (2002)
조홍식, “리스크규제의 합리화: 유전자변형생물체를 중심으로,” 국제기준과 법의 지배 (장승화 편저), 201, 264-266 (2004)
- 大塚直(編), 地球温暖化をめぐる法政策 105, 249 (2004)
大塚直, “地球温暖化對策推進法の改正と國內排出枠取引制度の胎動,” NBL no. 844, 22, 28, fn. 13 (2006. 11. 1.)
平井宜雄, 法政策學 §3.4 (1995)
- J.R. Deshazo, “Timing and Form of Federal Regulation: The Case of Climate Change,” 155 *University of Pennsylvania Law Review* 1499 (2007)
Colin S. Diver, “Policymaking Paradigms in Administrative Law,” 95 *Harvard Law Review* 393 (1981)
Nathaniel O. Keohane, “The Choice of Regulatory Instruments in Environmental Policy,” 22 *Harvard Environmental Law Review* 313 (1998)
Robert R. Nordhaus, “Assessing the Options for Designing a Mandatory U.S. Greenhouse Gas Reduction Program,” 32 *Boston College Environmental Affairs Law Review* 97 (2005)
M. Polinsky, *An Introduction to Law and Economics* 119-127 (2d. ed. 1989)
Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law* §2.2 & §2.3(5th ed. 1998)
J.B. Ruhl, “Complexity Theory As a Paradigm for the Dynamical Law-and-Society

System: A Wake-Up Call for Legal Reductionism and the Modern Administrative State” 45 *Duke Law Journal* 849(1996)

J.B. Ruhl & Harold J. Ruhl, Jr., “The Arrow of the Law in Modern Administrative State: Using Complexity Theory to Reveal the Diminishing Returns and Increasing Risks the Burgeoning of Law Poses to Society,” 30 *U.C. Davis Law Review* 405 (1997)

A. Dan Tarlock, “The Nonequilibrium Paradigm in Ecology and the Partial Unraveling of Environmental Law,” 27 *Loyola L.A. Law Review* 1121, 1133 (1994).

Jonathan Baert Wiener, “Global Environmental Regulation: Instrument Choice in Legal Context,” 108 *Yale Law Journal* 677 (1999)

Ludwig Wittgenstein, *Philosophical Investigation* ss. 143 & 185 (Blackwell, 1976).

<Abstract>

A Prospect of Korea's Climate Change Response Act

Cho, Hong Sik

This essay concerns Korean government's institutional response to “climate change.” Recently, Korean government is expected to enact “Climate Change Response Act.” Chapter I. describes the international environment where Korean government is situated. Korea is expected to be classified among Annex I countries under Post-Kyoto Protocol regime beginning in 2013, which necessitates Korean government to get prepared in terms of legal infrastructure. Chapter II. introduces relevant efforts under discussion in Korea and legal measures taken by Annex I countries such as United Kingdom and United States. Chapter III. discusses a number of issues that are expected to be raised when Korean government

designs Climate Change Response Act. A general theory about design of legal institution, complexity theory, peculiarities of climate change, incrementalism, and policy-mix are among those issues. Chapter IV. deals with major issues that Climate Change Response Act should face. Form, purpose, steering organization, policy instruments, step-by-step approach, emission trading, and judicial review are among those issues. This essays comes to the conclusion, "The sooner measures, the better result."

주 제 어 공동이행제도, 교토메카니즘, 경매 방식, 그랜드파더링 방식, 기후변화대책법, 기후변화
대책추진위원회, 기후변화협약, 단계적 접근법, 리스크, Massachusetts v. EPA, 배출권
거래제도, 복잡성이론, 사전배려의 원칙, 영업의 자유, 자발적 협정, 재산권, 저탄소사회,
접증주의, 정책혼합, 청정개발체제, 탄소세, 탄소배출권, 평등, 포스트교토의정서체제

Key Word Joint Implementation, Kyoto Mechanism, auction, grandfathering, Climate Change
Response Act, Climate Change Response Committee, United Nations Framework
Convention on Climate Change, step-by-step approach, risk, Massachusetts v.
EPA, emission trading, complexity theory, precautionary principle, occupational
liberty, voluntary agreement, property, low-carbon society, incrementalism,
policy-mix, Clean Development Mechanism, carbon tax, carbon emission right, right
to equal treatment, Post-Kyoto Protocol regime