

기후변화 대응을 위한 영국기후변화법의 분석을 통한 한국 기후변화대응법제 마련에 대한 시사점

Analysis of UKs Climate Change Act and Implications for Korean Climate Change Adaptation Legislation

저자 (Authors)	김두수, 이병희, 허인, 김민철 Kim Doosu, Lee Byounghee, Huh In, Kim Minchul
출처 (Source)	국제법학회논총 64(1) , 2019.3, 41-63(23 pages) THE KOREAN JOURNAL OF INTERNATIONAL LAW 64(1) , 2019.3, 41-63(23 pages)
발행처 (Publisher)	대한국제법학회 The Korean Society of International Law
URL	http://www.dbpia.co.kr/journal/articleDetail?nodeId=NODE07997500
APA Style	김두수, 이병희, 허인, 김민철 (2019). 기후변화 대응을 위한 영국기후변화법의 분석을 통한 한국 기후변화대응법제 마련에 대한 시사점. 국제법학회논총, 64(1), 41-63
이용정보 (Accessed)	이화여자대학교 203.255.***.68 2020/01/27 13:52 (KST)

저작권 안내

DBpia에서 제공되는 모든 저작물의 저작권은 원저작자에게 있으며, 누리미디어는 각 저작물의 내용을 보증하거나 책임을 지지 않습니다. 그리고 DBpia에서 제공되는 저작물은 DBpia와 구독계약을 체결한 기관소속 이용자 혹은 해당 저작물의 개별 구매자가 비영리적으로만 이용할 수 있습니다. 그러므로 이에 위반하여 DBpia에서 제공되는 저작물을 복제, 전송 등의 방법으로 무단 이용하는 경우 관련 법령에 따라 민, 형사상의 책임을 질 수 있습니다.

Copyright Information

Copyright of all literary works provided by DBpia belongs to the copyright holder(s) and Nurimedia does not guarantee contents of the literary work or assume responsibility for the same. In addition, the literary works provided by DBpia may only be used by the users affiliated to the institutions which executed a subscription agreement with DBpia or the individual purchasers of the literary work(s) for non-commercial purposes. Therefore, any person who illegally uses the literary works provided by DBpia by means of reproduction or transmission shall assume civil and criminal responsibility according to applicable laws and regulations.

기후변화 대응을 위한 영국기후변화법의 분석을 통한 한국 기후변화대응법제 마련에 대한 시사점*

김 두 수** 이 병 희*** 허 인**** 김 민 철*****

◀ 목 차 ▶

I. 서언

II. 영국의 기후변화법제에 관한 분석

1. 국가 보고서 및 프로그램
2. 보고 권한: 비위임된 기능
3. 보고기관: 위임된 웨일스의 기능

III. 한국의 기후변화대응법제 마련에 대한 시사점

1. 파리협정상의 기후변화 적응
2. 한국 기후변화대응법(안)에 대한 개관
3. 영국 기후변화법이 주는 시사점

IV. 결론

I. 서언

프랑스 파리에서 개최된 UN기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change: UNFCCC)¹⁾ 제21차 당사국총회(COP21)는 2015년 12월 12일에 2020년부터 모든 국가들에게 적용되는 신기후체제에 합의하여 파리협정(Paris Agreement)²⁾을 채택하였다. 이 파리협정의 채

* 투고일(2019.2.20.), 심사일(2019.3.16.), 게재확정일(2019.3.16.)

** 제1저자, 한국외국어대학교 외래교수, 법학박사

*** 국립생물자원관 보건연구관, 의학박사

**** 한국지식재산연구원 미래전략연구실 실장, 법학박사

***** 교신저자, 녹색기술센터 선임연구원, 법학박사

1) UNFCCC는 지구온난화 방지를 위하여 모든 온실가스의 인위적 방출을 규제하기 위한 협약으로, 1992년 5월 9일 채택되어 1994년 3월 21일 발효되었다. 우리나라는 1993년 12월 가입하였다.

2) 신기후체제인 파리협정(Paris Agreement)은 제21차 UNFCCC 당사국총회(COP21)에서 2015년 12월 12일 채택되어 2016년 11월 4일 발효되었다. 우리나라는 2016년 11월 3일 가입하였다. 이 파리협정은 국제사회 공동의 장기 목표로 '산업화 이전 대비 지구 기온의 상승폭(2100년 기준)을 섭씨 2도보다 훨씬 낮게(well below

택으로 모든 국가들은 온실가스 배출 감축에 동참해야 하며, 우리나라도 예외가 될 수 없어 온실가스 배출 감축목표를 국제연합(United Nations: UN)에 제시하고 체계적인 기후변화대응을 모색해야 한다.³⁾ 그런데 이 파리협정은 기후변화에 대한 전 지구적인 노력이 ‘감축(완화)’뿐 아니라 ‘적응’의 측면에서도 동등하게 매우 중요함을 공식적으로 다루고 있다. 이제 그만큼 기후변화 적응에 대한 국내외적 관심이 증대되고 기후변화 정책에서 적응의 중요성이 증대되었다. 우리나라도 기후변화 적응 정책을 추진하기 위한 법제도적 기반의 마련이 필요한 상황이다. 분명한 점은 기후변화에 대한 대응이 국내외적으로 감축만으로는 부족하고, 결국 감축과 병행하여 적응의 측면에서 실행되어야 제대로 된 기후변화대응의 효과를 달성할 수 있다는 사실이다. 따라서 이제는 감축정책 외에 적응정책 추진의 실효성 제고를 위한 적응 관련 법제의 강화가 필요하다.

그런데 현재 우리나라의 ‘저탄소녹색성장기본법’은 여러 내용이 혼재되어 있기 때문에 온실가스 감축목표의 달성이나 신기후체제 대응을 위한 적절한 법적 기능을 수행하기에는 한계가 있다. 이 저탄소녹색성장기본법 제48조 및 동법 시행령 제38조에 근거하여 기후변화 적응 대책의 수립 등 관련 정책을 추진하고 있으나, 적응 정책의 효과적·체계적 이행 및 정부·산업계·일반국민의 적응 능력 제고를 위해서는 보다 강화된 법제도의 마련이 필요하다.⁴⁾ 따라서 저탄소녹색성장기본법의 틀 내에서 별도로 ‘온실가스감축 및 기후변화적응’을 중심으로 운영되는 법제 마련이 필요하다.⁵⁾ 이러한 보다 개별적인 법률 제정을 통하여 경제활동으로 인한 온실가스배출을 감축하고, 기

2℃) 유지하고, 더 나아가 온도 상승을 1.5℃ 이하로 제한하기 위한 노력을 추구한다’고 합의하였다. 그런데, 문제는 이러한 목표를 달성할 이행방안을 실행할 수 있느냐이다. 현재로선 비관적인 전망이 많은데, 파리협정은 각국이 온실가스 감축목표를 스스로 정하는 ‘상향식 체제’로, 목표의 설정과 이행에 대해 국제법적 구속력이 없다. 파리협정은 각국이 앞으로 매 5년마다 최고 의욕 수준을 반영하여 이전보다 진전된 목표를 제시해야 한다고 정하고 있다.

- 3) 온실가스 감축 시행의 연장선상에서의 배출권거래제는 기후변화로 인한 세계적 환경위기를 다루기 위해 고안된 일종의 경제적인 법적 체계로서, 이 체계는 온실가스를 배출하는 실체들에게 제한을 가하도록 의도된 것으로 그들로 하여금 거래를 통해 효율적인 결과를 달성하도록 한다. Felicity Deane, *Emissions Trading and WTO Law* (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2015), p.1; 그런데 이러한 환경문제의 해결은 국제사회에서의 무역자유화, 개별 국가의 경제성장 가운데서 각 실체들의 입법자와 정책입안자에게 매우 어려운 도전이 되고 있다. 그러나 현재 국제사회에서 전개되고 있는 기후변화로 인한 악영향들을 고려할 때 이는 반드시 적극적·의무적으로 해결해야 할 사안이라고 하겠다. 박덕영·박영덕·이주윤·이준서 공역, 『탄소 관련 국제조정과 WTO 법』 (서울: 박영사, 2016), 7-8쪽 참조.
- 4) 우리나라의 ‘제2차 국가기후변화적응대책(2016~2020)’은 기후변화 적응 정책의 체계적 및 효과적 이행을 위하여 기후변화 적응 관련 법적 기반 강화를 기획하고 있는 바, 앞으로는 관련 법제도의 기반 구축에 탄력이 붙을 것으로 보인다.
- 5) 우리나라는 ‘저탄소녹색성장기본법’을 기후변화에 대한 감축 및 적응에 적합하게 수정·첨가·삭제하고, ‘기후변화대응법(안)’을 마련하여 기후변화 적응 등에 관한 대응 법제를 강화하는 방향으로 개선하고 있다. 새롭게 도입되는 법령의 명칭으로는 기후변화법, 기후변화적응법, 기후변화대응법 등이 적절해 보인다.

후변화의 부정적 영향을 최소화시킴으로서 결국 인간의 삶의 질을 향상시킬 수 있을 것이다. 이처럼 기후변화대응을 위한 메커니즘을 강화하고 실질적인 기후변화적응 효과를 달성하기 위하여 국내에서는 ‘기후변화대응법안’이 2017년 7월 26일 국회에 발의된 상태이며, 선도적으로 추진된 영국의 ‘기후변화법 2008’⁶⁾을 분석·검토함으로써 우리나라의 기후변화대응을 위한 정책 추진의 실효성 제고 및 관련 법제 강화를 위하여 적절하고 합리적인 시사점을 제시할 수 있을 것이다.

II. 영국의 기후변화법제에 관한 분석

영국의 기후변화대응은 ‘기후변화법 2008’(Climate Change Act 2008, c. 27)을 중심으로 이행되고 있다. 기존 연구에서는 동법이 매우 간략하게 소개되어 있어 여기에서는 동법의 주요 내용을 상세하게 분석하고자 한다. 그 주요 내용은 ‘제4부 기후변화의 영향 및 기후변화에 대한 적응’(Part 4 Impact of and Adaptation to Climate Change)에서 규정하고 있다.

1. 국가 보고서 및 프로그램

1) 기후변화의 영향에 관한 보고서

영국 내무장관(Secretary of State)은 현재의 영국에 대한 ‘기후변화의 위험평가’ 및 ‘예상되는 기후변화의 (악)영향’을 포함한 내용을 의회(Parliament)에 보고해야 하는 국가 보고서 작성 및 보고 의무가 있다.⁷⁾ 영국 기후변화법 제56조에 따른 첫 번째 국가 보고서는 동 조의 발효 후 3년 이내에 의회에 제출하도록 하였고,⁸⁾ 그 이후의 후속 국가 보고서는 이전 보고서가 작성된 후 5년 이내에 의회에 제출되도록 하고 있다.⁹⁾ 내무장관은 국가 보고서 작성의 기간을 연장할 수 있으나, 이 경우 지체 이유를 설명해야 하며 의회에 제출될 기일을 정하여야 한다.¹⁰⁾ 그리고 내

6) 이와 관련된 전반적, 개괄적 내용에 관하여는 김두수, “영국의 기후변화대응법의 분석과 시사점”, 『국제법 동향과 실무』 제17권 제3호(2018.9), 9-13쪽 참조.

7) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 56 (1).

8) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 56 (2).

9) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 56 (3).

무장관은 동 조항에 따라 국가 보고서를 작성하여 의회에 제출하기 전에, 제57조상의 ‘기후변화 위원회’(Committee on Climate Change)의 조언을 고려해야 하며,¹¹⁾ 본 조항에 의거한 각 국가 보고서의 사본을 다른 국내기관들(관계부처들)에게 보내야 한다.¹²⁾ 이처럼 영국은 국가적 차원에서 적어도 5년마다 국가 보고서를 작성하여 관계부처 간 커뮤니케이션을 도모함으로써 기후 변화 영향에 적절히 대응하고 있다.

2) 기후변화 영향보고에 대한 기후변화위원회(Committee on Climate Change)의 조언

기후변화위원회는 영국 기후변화법 제56조에 따른 내무장관의 ‘국가 보고서 준비’에 관하여 ‘조언’할 의무가 있다.¹³⁾ 이 기후변화위원회는 의회에 보고서를 제출하기 6개월 이전(제56조 (2)-(4) 참조)에 보고서와 관련된 자문을 제공해야 한다.¹⁴⁾ 기후변화위원회는 내무장관에 대한 자문 제공 시 다른 국내기관들에게도 보고서의 사본을 보내야 한다.¹⁵⁾ 또한 제57조에 따라 조언을 한 후에 기후변화위원회는 합리적 실행으로 가능한 한 조속히 적절하다고 생각하는 방식으로 이 조언을 ‘공표해야’(must publish) 한다.¹⁶⁾ 영국은 기후변화위원회의 조언과 관련하여 다른 관계부처들에게도 이를 전달하도록 하고 있으며, 조언이나 자문의 내용을 공표하도록 함으로서 기후변화대응에 있어서 ‘투명성’을 제고하고 있는 것으로 보인다.

3) 기후변화 적응 계획(프로그램)

의회가 개최하기 전에 내무장관은 ① 기후변화에 대한 적응과 관련된 영국 정부의 목표, ② 그러한 목표를 달성하기 위한 정부의 제안 및 정책, ③ 제56조에 따른 가장 최근의 국가 보고서에서 확인된 위험을 다루는 제안 및 정책을 도입하기 위한 시간계획¹⁷⁾ 등의 기후변화 ‘적응 계획’을 상정하는 임무를 수행한다.

그런데, 이러한 정부의 ‘목표, 제안 및 정책’은 지속가능한 발전(sustainable development)에 기여할 수 있어야 하며,¹⁸⁾ 제58조에 의거한 각 적응 계획은 제56조상의 관련 국가 보고서를 작성

10) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 56 (4).

11) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 56 (5).

12) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 56 (6).

13) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 57 (1).

14) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 57 (2).

15) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 57 (3).

16) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 57 (4).

17) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 58 (1).

18) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 58 (2).

한 후 합리적으로 가능한 한 조속히 의회에 제출해야 한다.¹⁹⁾ 그리고 내무장관은 제58조 의거한 각 계획의 사본을 다른 국내기관들에게 보내야 한다.²⁰⁾ 이 또한 기후변화 영향에 대한 국가 보고서와 기후변화위원회의 조언에서와 같이 관계부처들 간 커뮤니케이션을 도모하고 그 내용의 투명성을 제고하고 있는 것으로 볼 수 있다.

4) 기후변화 적응과 관련된 경과보고

영국 기후변화법 제59조가 적용되는 제36조에 의거한 기후변화위원회의 각 보고서는 제58조(기후변화에 대한 적응)에 따라 의회에 제출된 계획(프로그램)에 명시된 목표, 제안 및 정책을 이행하기 위한 ‘진전(경과)에 대한 평가’를 포함해야 한다.²¹⁾ 제59조는 내무장관이 의회에 제출하기 전에 제58조에 의거한 첫 번째 계획을 제출한 이후 2년 후의 보고서에 적용되며,²²⁾ 그 이후에는 제59조 4항의 내무장관의 명령(by order)에 따라 기후변화위원회의 조언 후 2년 마다 실시된다.²³⁾ 여기에서 제59조 4항상의 명령은 거부결절차(negative resolution procedure)²⁴⁾²⁵⁾의 적용을 받는다. 이처럼 영국은 기후변화대응과 관련하여 형식적 차원에서 뿐만 아니라 실질적 차원에서 그 내용을 계획하고 평가하여 기후변화의 영향에 충분히 대응하고자 노력하고 있음을 알 수 있다.

5) 기후변화 적응 계획(프로그램): 북아일랜드

영국 기후변화법 제60조는 특별히 북아일랜드와 관련된 규정으로, 북아일랜드 담당부서는 북아일랜드 의회(Northern Ireland Assembly)가 개최하기 전에 영국 내무장관의 업무 수행과 유사한 다음과 같은 계획을 마련할 의무가 있다. 즉 ① 기후변화 적응에 관한 담당부서의 목표, ② 해당 목표를 달성하기 위한 담당부서의 제안 및 정책, ③ 제56조에 따른 가장 최근의 보고서에서 확인된 위험을 다루는 제안 및 정책을 도입하기 위한 시간계획²⁶⁾이 그것이다.

19) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 58 (3).

20) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 58 (4).

21) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 59 (1).

22) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 59 (2).

23) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 59 (3)-(4).

24) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 59 (5).

25) 영국에서는 행정입법 자체에 대해서 의회가 구체적인 통제를 하고 있다. 그 방식은 본회의 심사와 위원회 심사로 나누어진다. 본회의 심사 중 거부결절차(negative resolution procedure)가 있는데, 이는 행정입법을 의회에 제출하면 즉각적인 효력을 발생하지만, 제출된 날로부터 40일 이내에 행정입법을 폐기하는 결의를 할 수 있는 권한을 유보하고 있다. 이러한 유형이 가장 자주 이용되고 있는 통제수단이지만, 실효성은 높지 않다. 대개는 폐기 청원에 대한 논의 시간의 부족과 폐기 청원 가결에 필요한 정족수를 확보하기 힘들기 때문이다.

그런데, 이러한 담당부서의 목표, 제안 및 정책은 지속가능한 발전에 기여할 수 있어야 하며,²⁷⁾ 두 번째 및 후속 계획은 이전 계획에서 제시한 목표, 제안 및 정책을 이행하기 위한 진전(경과)에 대한 평가를 포함(수행)해야 한다.²⁸⁾ 그리고 제60조에 따른 각 계획은 제56조에 따라 보고서가 의회(Parliament)에 제출된 후 합리적으로 실행가능한 즉시 북아일랜드 의회(Assembly)에 제출되어야 한다.²⁹⁾ 나아가 북아일랜드 관련부서는 제60조에 따른 각 계획의 사본을 다른 국내기관들(관계부처들)에게 송부해야 한다.³⁰⁾ 이 내용은 제58조 및 제59조상의 ‘영국 정부’와 관련된 내용이 ‘북아일랜드 담당부서’로 명칭이 변경되었을 뿐, 관계부처 간 커뮤니케이션의 도모와 투명성 제고 및 보고서 내용에 대한 경과 평가의 측면에서 유사한 내용에 해당된다.

2. 보고 권한: 비위임된 기능

1) 보고 권한에 관한 내무장관의 지침

내무장관은 다음과 관련하여 보고기관(reporting authorities)에게 지침(guidance)을 제시한다. 첫째, 기관의 기능과 관련된 ‘기후변화의 현재 및 예측된 영향’을 평가할 것, 둘째, 기후변화 적응을 위한 제안 및 정책을 준비(마련)할 것, 셋째, 그 목적을 위해 다른 보고기관들(당국)과 협력하도록 할 것.³¹⁾³²⁾

2) 보고 준비에 대한 내무장관의 지시

내무장관은 다음 중 어느 하나를 포함하는 보고서를 준비(마련)하도록 보고기관(당국)에게 보고서 작성을 지시(direction)할 수 있다. 첫째, 기관의 기능과 관련된 기후변화의 ‘현재 및 예측된(예상되는)’ 영향에 대한 평가, 둘째, 기후변화에 대한 기관의 기능수행을 위해 기후변화 적응을 위한 기관의 제안 및 정책과 그 제안 및 정책을 도입하기 위한 시간계획, 셋째, 이전 보고서에서

26) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 60 (1).

27) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 60 (2).

28) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 60 (3).

29) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 60 (4).

30) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 60 (5).

31) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 61 (1).

32) 그런데, 이러한 제61조는 제66조에서 제69조까지의 웨일즈와 관련하여 위임된 기능(devolved functions)에는 적용되지 않는다. Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 61 (2).

제시된 제안 및 정책의 이행에 대한 기관의 진전(경과)에 대한 평가.³³⁾

한편, 내무장관은 둘 또는 그 이상의 보고기관들에 의한 합동보고서(joint report, 공동보고서) 작성을 지시할 수 있다.³⁴⁾ 또한 내무장관은 다음과 같은 지시를 내릴 수 있다. 즉 ① 보고서를 작성해야 하는 시간, ② 그 내용, ③ 그리고 특히 특정 지리적 영역(particular geographical area)을 포함하도록 요구할 수 있다.³⁵⁾³⁶⁾

3) 내무장관의 지침에 대한 준수

보고기관은 제62조에 따른 내무장관의 지침을 준수해야 하며, 둘 이상의 보고기관들이 공동보고서(합동보고서)를 작성하도록 지시한 경우, 그 목적을 위해 서로 협력하기 위해 합리적인 조치(reasonable steps)를 취해야 한다.³⁷⁾

그리고 보고서 준비 시 보고기관은 다음 사항을 고려해야 한다. 첫째, 제56조(기후변화의 영향에 대한 보고서)에 따른 가장 최근의 보고서, 둘째, 제58조에 따른 가장 최근의 계획(기후변화 적응 계획), 셋째, 제61조에 따라 내무장관이 발행한 지침.³⁸⁾³⁹⁾

한편, 보고기관은 보고서 사본을 내무장관에게 제출하되, 내무장관은 내무장관이 적절하다고 생각하는 방식으로 보고서를 공표해야(must publish) 한다.⁴⁰⁾ 다만, 다음의 경우에는 내무장관에게 공표를 요구하지 아니한다. 즉 ① 내무장관이 다음의 법령하에서 요청에 대한 응답으로 공시(disclose)를 거부 할 수 있는 정보: (i) 정보공개법 2000 (Freedom of information Act 2000) (c. 36) 또는 (ii) 환경정보규칙 (Environmental Information Regulations 2004) (S.I. 2004/3391) 또는 해당 규정을 대체하는 규칙, ② 제정법에 의해 공개가 금지된 정보⁴¹⁾가 그것이다.

33) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 62 (1).

34) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 62 (2).

35) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 62 (3).

36) 그런데, 이러한 제62조는 제66조에서 제69조까지의 웨일즈와 관련하여 위임된 기능(devolved functions)에는 적용되지 않는다. 이처럼 영국 기후변화대응법 제61조 및 제62조는 영국 내무장관의 보고기관에 대한 권한의 행사 또는 지시 사항으로서 웨일즈에 위임된 내용에 대하여는 적용되지 아니한다. Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 62 (4).

37) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 63 (1)-(2).

38) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 63 (3).

39) 그리고 보고기관이 ① 웨일즈 내에서 또는 웨일즈에 관하여 행사할 수 있는 기능을 가지고 있거나, ② 웨일즈에 기능이 위임된 경우, 이 경우에는 제66조, 그리고 제80조(기후변화에 대한 보고서: 웨일즈) 하 가장 최근 보고서에 따라 웨일즈 장관이 발행한 지침과 관련된 것으로 간주해야 한다. Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 63 (4).

40) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 63 (5)-(6).

41) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 63 (7).

4) 위임기관에 대한 동의 또는 협의(자문)

내무장관은 다음과 같은 기능과 관련하여 제61조상의 지침(guidance)을 제시하거나 또는 제62조상의 지시(direction)를 내리기 전에 위임된 기관의 동의(consent)를 얻어야 한다. 첫째, 기능이 위임된 기관과 어떤 각료에 의해 공동으로 행사될 수 있는 경우, 둘째, 기능이 오직 권한을 위임 받은 기관의 동의가 있는 경우에만 어떤 각료가 행사할 수 있는 경우.⁴²⁾

한편, 내무장관은 다음과 같은 기능과 관련하여 제61조상의 지침을 발행하거나 또는 제62조상의 지시를 내리기 전에 위임된 기관과 상의(consult)해야 한다. 첫째, 기능이 어떤 각료와 공동으로 행하는 것이 아닌 해당 위임된 기관에 의해 (단독으로) 수행되는 경우, 둘째, 기능이 오직 해당 위임된 기관과의 상의를 거친 이후에만 어떤 각료에 의해 수행되는 경우.⁴³⁾

5) 지시(방향) 제시의 권한행사를 위한 보고

내무장관은 내무장관이 제62조의 권한을 행사하여 보고기관에 지시를 내리기 전에 어떻게 해당 권한을 수행할 것인지에 관하여 사전에 의회(Parliament)에 보고해야 한다.⁴⁴⁾ 이처럼 내무장관의 보고권한에 대한 지침이나 지시, 이 지침에 대한 준수, 동의나 협의(자문)에 대한 위임기관에 대한 준수, 의회에 대한 사전 보고 등 영국 기후변화법은 매우 유기적으로 대응체계를 마련하고 있다고 보인다.

특히 의회에 대한 사전 보고서에는 다음을 밝혀야 한다. 첫째, 지시가 내려질 만한 상황, 둘째, 내무장관이 판단하는 우선순위로서의 지시의 권한 또는 권한의 종류.⁴⁵⁾

그런데 제65조에 따른 의회에 대한 사전 보고서의 어느 부분도 제62조에 따른 내무장관의 권한 행사에 영향을 미치지 아니하되, 의회에서 제65조에 따른 사전 보고서를 제시하기 전에 이 보고서에 영향을 받을 가능성이 있는 사람에 대하여는 내무장관이 적절히 고려하여 상담해야(must consult) 한다.⁴⁶⁾

이 제65조에 따른 첫 번째 보고서는 이 법안이 통과 된 후 12개월 이내에 의회에 제출되도록 하였으며, 이후 후속보고서는 제58조에 따라 다음 계획이 마련될 때까지 의회에 제출되도록 하고 있다.⁴⁷⁾ 한편 내무장관은 제65조에 따른 각 보고서의 사본을 다른 국가기관들에게 송부해야 한다.⁴⁸⁾

42) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 64 (1).

43) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 64 (2).

44) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 65 (1).

45) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 65 (2).

46) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 65 (4).

47) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 65 (5)-(6).

3. 보고기관 : 위임된 웨일스의 기능

1) 보고기관에 대한 웨일즈장관들의 지침

웨일즈의 장관들(Welsh Ministers)은 보고기관들에 대해 다음과 같은 사항들에 대한 지침(guidance)을 제시할 수 있다. 즉 ① 기관들에게 위임된 웨일스 기능과 관련된 기후변화의 현재 및 예측된 영향을 평가할 것, ② 기후변화 적응을 위한 제안 및 정책을 준비(마련)할 것, ③ 그 목적을 위해 다른 보고기관들과 협력할 것.

2) 보고서 준비에 대한 웨일즈장관들의 지시

웨일즈 장관들은 보고기관에게 다음 중 어떤 것을 포함하는 보고서를 준비(마련)하도록 지시(direction)할 수 있다. 즉 ① 권한이 위임된 웨일스 기능과 관련하여 기후변화의 현재 및 예측된 영향에 대한 평가, ② 기능의 행사상 기후변화 적응을 위한 보고기관의 제안 및 정책, 그리고 그러한 제안 및 정책을 도입하기 위한 시간계획, ③ 이전 보고서에서 제시된 제안 및 정책 이행에 대한 기관의 진전(경과)에 대한 평가.⁴⁹⁾

한편 웨일즈 장관들은 둘 이상의 보고기관들에게 공동보고서를 준비하도록 지시할 수 있으며,⁵⁰⁾ 웨일즈 장관들은 다음과 같은 사항들에 관하여 지시할 수 있다. 즉 ① 보고서를 작성해야 하는 시간, ② 그 내용, ③ 그리고 특히 특정 지리적 영역(particular geographical area)을 포함하여 다루도록 요구할 수 있다.⁵¹⁾

3) 웨일즈장관들의 지침에 대한 준수

보고기관은 제67조에 의거한 어떠한 지시(directions)도 준수해야 하며, 둘 이상의 보고기관들이 공동보고서(합동보고서)를 작성하도록 지시한 경우, 그 목적을 위해 서로 협력하도록 합리적인 조치를 취해야 한다.⁵²⁾

보고서 준비시 보고기관은 다음 사항을 고려해야 한다. 첫째, 제56조(기후변화의 영향에 관한 보고서)에 의거한 가장 최근의 보고서, 둘째, 제58조에 의거한 가장 최근의 계획(기후변화 적응

48) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 65 (7).

49) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 67 (1).

50) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 67 (2).

51) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 67 (3).

52) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 68 (1)-(2).

계획), 셋째, 제61조에 따라 내무장관이 발표한 지침(guidance), 넷째, 제66조에 따라 웨일즈 장관들이 발표한 지침(guidance), 다섯째, 제80조(기후변화에 대한 보고서: 웨일즈)에 따른 가장 최근의 보고서.⁵³⁾

그리고 보고기관은 보고서 사본을 웨일즈 장관들에게 송부해야 하며,⁵⁴⁾ 웨일즈 장관들은 적절하다고 생각하는 방식으로 보고서를 공표해야(must publish) 한다.⁵⁵⁾ 다만, 다음의 경우에는 웨일즈 장관들에게 보고서 공표를 요구하지 아니한다. 즉 ① 다음의 법령 하에서 정보 제공 요청에 대한 응답으로 공개를 거부 할 수 있는 정보: (i) 정보공개법 2000 (c. 36) 또는 (ii) 환경정보규칙 2004 (S.I. 2004/3391) 또는 이 규정을 대체하는 규정, ② 제정법에 의해 공개가 금지된 정보.⁵⁶⁾

4) 내무장관의 동의 또는 협의(자문)

웨일즈의 장관들은 다음과 같은 기능과 관련하여 제66조상의 지침(guidance)을 제시하거나 또는 제67조상의 지시(direction)를 내리기 전에 내무장관의 동의(consent)를 얻어야 한다. 첫째, 기능이 왕실내각(Minister of Crown)이 웨일즈 장관들, 제1장관(First Minister) 또는 법률고문관(Counsel General)과 공동으로(jointly) 행사할 수 있는 기능에 해당하는 경우, 둘째, 기능이 오직 왕실내각의 동의(agreement)에 의하여 웨일즈 장관들, 제1장관 또는 법률고문관이 행사할 수 있는 기능에 해당하는 경우.⁵⁷⁾

그리고 웨일즈 장관들은 다음과 같은 기능과 관련하여 제66조상의 지침을 발부하거나 제67조상의 지시를 내리기 전에 내무장관과 협의해야(must consult) 한다. 첫째, 기능이 웨일즈 장관들, 제1장관 또는 법률고문관과 공동으로 수행하는 것이 아니라 왕실내각이 행사할 수 있는 기능에 해당하는 경우, 둘째, 기능이 왕실내각과 협의(consultation)한 이후에만 웨일즈 장관들, 제1장관 또는 법률고문관에 의해 행사 될 수 있는 기능에 해당하는 경우.⁵⁸⁾

53) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 68 (3).

54) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 68 (4).

55) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 68 (5).

56) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 68 (6).

57) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 69 (1).

58) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 69 (2).

Ⅲ. 한국의 기후변화대응법제 마련에 대한 시사점

1. 파리협정상의 기후변화 적응

1) 기후변화 정책의 변화

국제사회의 기후변화 관련 동향은 기존 교토의정서 체제에서 2015년 COP21의 ‘파리협정’ 체제로 바뀌면서 대상 범위, 목표 수준 등 여러 부분에서 기후변화 정책에 변화가 발생하였다. 첫째, 대상 범위와 관련하여, 기존 교토의정서 체제는 기후변화에 영향을 주는 온실가스 감축에만 초점을 두었지만, 파리협정 체제에서는 감축과 적응을 모두 포함한 포괄적 대응을 대상 범위로 설정하였다. 둘째, 목표 수준과 관련하여, 각 국가의 목표 수준 설정은 기존 하향식(Top-down) 방식에서 이제는 각 국가가 목표치를 정하고 이를 보고하는 상향식(Bottom-up)으로 방식이 변경되었다. 셋째, 대상 국가와 관련하여, 교토의정서 체제는 온실가스 배출량이 많은 37개 선진국과 유럽연합(European Union: EU)을 대상 국가로 하였지만, 파리협정 체제는 선진국과 개도국을 포함한 모든 당사국에 이행의무를 부여하였다. 넷째, 감축공약 시행 기간과 관련하여, 교토의정서는 공약기간을 1차(2008년~2012년), 2차(2013년~2020년)로 나누어 시행되었지만, 파리협정 체제에서는 2020년 이후 5년 단위로 감축목표를 제시하고 이를 갱신토록 설정하였다.

2) 기후변화 적응 관련 규정

파리협정에서는 기후변화 적응을 제7조(적응)와 제8조(손실과 피해)에서 다루고 있으며, ‘제7조 적응’에 대하여 적응의 글로벌 목표와 역할(1항, 2항), 적응의 원칙(5항), 개별 국가의 적응행동(9항), 적응 커뮤니케이션(10항~12항) 및 전 지구적 이행점검(14항) 등을 다루고 있다. 첫째, 기후변화 적응과 관련하여 당사국이 공통적으로 추구하는 목표와 역할을 설정하여 전 지구적 차원에서의 적응 방향을 규명하였다.⁵⁹⁾ 둘째, 적응의 원칙에서는 개도국의 의견 적극 반영, 통합적 접근, 취약계층 및 지역사회, 생태계 및 전통지식 등을 포괄적으로 언급하였다.⁶⁰⁾ 셋째, 기후변화 적응의 주체는

59) 파리협정 제7조 1항-2항; 그런데 파리협정은 신기후변화체제의 기본방향을 정하고 있는 법적 구속력이 있는 문서이기는 하나 준수메커니즘을 설치한다는 기본방향만 명문으로 규정하고 있고 구체적인 내용은 결여되어 있다고 할 수 있다. 박병도, “신기후변화체제의 국제법적 쟁점”, 『국제법학회논총』 제62권 제1호(2017.3), 58쪽 참조.

60) 파리협정 제7조 5항.

각 당사국이며, 당사국은 종합적이고 장기적인 적응 추진을 위해 국가적응계획(National Adaptation Plan: NAP) 등 적응과 관련한 계획을 수립하도록 하고 그 이행을 강조하였다.⁶¹⁾ 넷째, 국가적응계획(NAP), 국가별기여방안(Intended Nationally Determined Contributions: INDCs), 국가보고서(National Communication: NC) 등 적응 정보를 주기적으로 제출 및 갱신하고, 이는 사무국이 관리하는 공공등록부에 기록하며, 당사국은 2년 마다 1회 적응 관련 정보를 공유하도록 하고 있다.⁶²⁾ 다섯째, 적응행동 이행 강화, 적응과 적응을 위해 제공되는 지원의 적절성과 효과성 검토, 전 지구적 적응목표 달성 과정에서 나타난 전반적인 진전사항 검토 등 적응부문에 대하여 전 지구적 차원의 이행점검을 수행하도록 하고 있다.⁶³⁾

2. 한국 기후변화대응법(안)에 대한 개관

1) 법의 목적

2017년 7월 26일 발의된 기후변화대응법안의 목적은 경제·사회활동으로 발생하는 온실가스배출을 감축하고, 기후변화로 야기되는 부정적인 영향을 최소화함으로써 국민의 삶의 질을 향상시키고, 자연환경 및 기후시스템을 보호하는 것⁶⁴⁾이다. 이는 환경법과 정책의 선도자라고 할 수 있는 EU의 환경정책의 목적⁶⁵⁾에서도 명시되어 있는데, 결국 환경정책의 목적 중 하나인 환경의 질을 향상시키고, 개선 및 보호하는 것을 목적으로 하고 있다는 점에서 의미가 있으며, 이를 명문화 했다는 점은 이것이 환경정책이나 환경법의 목적이 되어야 한다는 측면에서 매우 의미가 있다.

2) 법의 기본 방향 및 원칙

기후변화대응법안은 기본적으로 UNFCCC 및 파리협정을 준수하고, 온실가스배출 감축 및 기후변화 적응에 있어 형평성과 균형성이 견지되도록 하며, 사전예방의 원칙⁶⁶⁾이 적용되도록 하는

61) 파리협정 제7조 9항.

62) 파리협정 제7조 10항-12항.

63) 파리협정 제7조 14항.

64) 기후변화대응법안 제1조.

65) EU 환경정책의 목적은 EU운영조약(Treaty on the Functioning of the European Union: TFEU) 제191조 제1항에서 ① 환경의 질의 보전과 보호 및 향상, ② 인간건강의 보호, ③ 천연자원의 신중하고 합리적인 사용, ④ 지역적·지구적 환경문제 극복을 위한 국제적 차원의 조치촉구(기여)로서 조약상 명문으로 정하고 있다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 김두수, 『EU 환경법』 (파주: 한국학술정보, 2012), 146-156쪽.

66) 사전예방의 원칙이란, 만약 어떠한 활동이 환경에 대한 위협적인 결과를 초래할 것이라는 강한 의구심이 있는

등 기후변화대응의 기본원칙을 규정하고 있다.⁶⁷⁾ 이는 환경정책의 기본원칙⁶⁸⁾을 규정하고 있다는 측면에서 의미가 있다.

또한 정부와 시·도지사는 국가단위 또는 관할지역의 기후변화대응을 위한 종합계획을 5년마다 수립·시행하도록 하고, 관계 중앙행정기관의 장과 시·도지사⁶⁹⁾는 시행계획을 매년 수립·시행하도록 하고 있다.⁷⁰⁾ 이처럼 ‘연례보고서’를 발행하도록 하고 있다는 측면에서 의미가 있으며, 이것이 ‘검토보고서’로서의 기능으로 작성되는 등 실질적 이행체계를 강화하는 방향으로 나아가면 더욱 의미가 있을 것으로 보인다. 즉 연례보고서의 수준을 검토보고서 수준으로 하여 평가 및 개선 사항까지 구체적으로 규명하여 형식적인 수준에 머무르지 않고 실질적인 차원에서 적극 시행되는 것이 바람직할 것이다. 우리나라 기후변화대응법안의 내용이 비교적 강력한 것으로 보이는데, 향후 국회 본회의 통과가 관건이라고 볼 수 있다.

3) 기후변화위원회의 설치

기후변화대응법안은 기후변화 대응과 관련된 주요정책을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 ‘기후변화위원회’⁷¹⁾를 설치하도록 하고 있다. 이 기후변화위원회는 국무총리를 위원장으로 하여 당연직위원과 위촉위원으로 총 25인 이내로 구성된다. 공무원이 아닌 위원의 수가 전체 위원의 과반수가 되도록 하고, 위원회의 효율적 운영을 위하여 환경부장관이 간사위원의 역할을 수행한

경우, 그 활동에 대하여 감당할 수 없을 정도의 결과에 대한 과학적 근거의 연관성이 명확해지기 전까지 기다리기 보다는 너무 늦기 전에 조치를 취하는 것이 낫다는 것을 말한다. 상계서, 177-178쪽; 박균성·함태성, 『환경법』 (서울: 박영사, 2006), 53쪽; 홍준형, 『환경법』 (서울: 박영사, 2005), 100-101쪽; Philippe Sands, *Principles of international environmental law* (Manchester: Manchester Univ. Press, 1995), pp.208-209; Elli Louka, *International Environmental Law* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2006), pp.50-51; Stuart Bell and Donald McGillivray, *Environmental Law* (Oxford: Oxford Univ. Press, 2006), pp.70-73.

67) 기후변화대응법안 제3조.

68) EU 환경정책의 기본원칙으로는 일반적으로 ① 높은 수준의 보호원칙(high level of protection principle), ② 사전예방의 원칙(precautionary principle), ③ 방지의 원칙(prevention principle), ④ 근원의 원칙(source principle), ⑤ 오염자부담의 원칙(polluter pays principle), ⑥ 세이프가드(safeguard clause) 등이 있다. 김두수, 전계서(각주 65)), 175-186쪽; 한편 환경정책상의 고려사항으로는 특별히 ① 유용한 과학적·기술적 자료의 활용을 통한 환경 규제 정책의 실시, ② 다양한 지역에서의 상이한 환경적 조건들의 고려, ③ 입법적 작위 또는 부작위의 경우 잠재적인 기대이익과 비용 간의 균형, ④ 해당 지역의 균형 있는 발전의 도모 등이 있다. 상계서, 186-189쪽.

69) 기후변화 적응정책은 지방정부 차원에서 추진하는 것이 효과적이고 실질적인 성과를 낼 수 있다고 보는 견해도 있어 1989년 캐나다 토론토시의 온실가스 배출량 저감목표를 설정한 사례를 시작으로 각국이 지자체의 계획수립과 시행을 실행하기 시작했다. 사득환, “선진국의 기후변화 대응정책과 정책적 함의”, 『한국행정과 정책연구』 제11권 제2호(2013.12), 50쪽.

70) 기후변화대응법안 제8조, 제9조, 제10조.

71) 기후변화대응법안 제13조.

다. 이처럼 비공무원 위원을 과반수로 정하고, ‘기업, 학계, 시민단체 등’ 기후변화 대응에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 중에 국무총리가 위촉위원을 선임하도록 하고 있는 점⁷²⁾은 기후변화 대응에 대한 정부의 목표, 정책, 시간계획 등에 대하여 ‘각계의 민간의견’을 수렴하여 반영할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 이는 미국 하와이주, 로드 아일랜드주에서도 유사한 태도를 보이고 있는 바,⁷³⁾ 진지하고도 실질적인 기후변화 대응을 함에 있어 현실감 또는 현실성을 잘 반영할 것으로 기대된다. 이 위원회의 심의 대상으로는 기후변화 대응의 기본방향에 관한 사항, 국가종합계획 및 중앙시행계획의 수립·변경·시행에 관한 사항, 기후변화대응법안 제16조에 따른 국가보고서 등의 작성에 관한 사항, 제17조에 따른 온실가스 감축목표에 관한 사항, 배출권거래제 기본계획의 수립·변경·시행에 관한 사항, 기후변화 대응과 관련된 법·제도에 관한 사항, 기후변화 대응과 관련된 국제협상과 국제협력에 관한 사항, 기후변화 대응과 관련된 기금·재원·세제에 관한 사항, 그밖에 위원장이 기후변화 대응과 관련하여 필요하다고 인정하는 사항⁷⁴⁾이 있다.

4) 온실가스 종합정보센터

기후변화대응법안은 온실가스 감축목표의 달성을 위하여 온실가스 종합정보관리체계를 구축하고 환경부장관 소속으로 ‘온실가스 종합정보센터’⁷⁵⁾를 설치하도록 하고 있다. 그리고 온실가스 및 에너지 목표관리제와 온실가스 배출권거래제 시행의 법적 근거를 규정하고, 공공부문 목표관리제의 대상에 소위 헌법기관을 포함하도록 하고 있다.⁷⁶⁾ 다만 온실가스 종합정보센터는 소속부처와 상관없이 어느 기관보다 독립성과 전문성이 필요한 만큼 업무에 있어서는 독립성을 보장하고, 앞으로도 이러한 측면은 유지되어야 한다.

5) 기후영향평가의 실시

기후변화대응법안은 기후변화를 감시·예측하는 체계를 갖추고, 기후변화가 미치는 부정적(악)영향·취약성·위험을 조사·평가하며, 전략적환경영향평가를 실시할 경우 ‘기후영향평가’를 포함하도록 하고, 공공기관이 기후변화 적응 대책을 수립하도록 하고 있다.⁷⁷⁾ 다만, 전략적환경영향평가의 방법과 포함되어야 할 사항 등에 대해서는 현행 ‘환경영향평가법’ 및 하위법령에 구해

72) 기후변화대응법안 제13조 제2항-제5항.

73) 이 글의 각주 89) 참조.

74) 기후변화대응법안 제13조 제7항.

75) 기후변화대응법안 제18조.

76) 기후변화대응법안 제19조, 제22조, 제23조.

77) 기후변화대응법안 제25조, 제26조, 제27조, 제30조.

적인 내용이 규정되어 있는바, 타 법에서 전략적환경영향평가에 의무적으로 포함되어야 할 사항을 규정하는 것에 대해서는 신중한 검토가 필요할 것이다.

6) 국가기후변화적응센터의 지정·운영

기후변화대응법안은 기후변화 적응 역량강화를 지원하기 위하여 ‘국가기후변화적응센터’를 지정·운영할 수 있도록 하고 있다.⁷⁸⁾ 기후변화적응센터는 이미 2009년 7월에 한국환경정책·평가 연구원에 설립되어서 운영되고 있다. 특히 지자체 적응대책 이행활성화 기반구축, 적응대책 방법론 고도화 및 광역대책 역량강화 지원, 지역단위 적응대책 확산 및 촉진활성화와 관련한 정기 교육⁷⁹⁾ 등을 담당한다. 기후변화대응법안에서 이러한 센터의 설립을 법적근거로 두는 것은 안정적인 정책, 연구지원에 유익할 것으로 보인다.

7) 기후변화대응기금의 설치·운용·관리

기후변화대응법안은 기후변화 대응과 관련된 국내외 사업 등을 효율적으로 추진하기 위하여 ‘기후변화대응기금’을 설치하고 국무총리가 운용·관리하도록 하고 있다.⁸⁰⁾ 그리고 그 성격에 따라 온실가스감축계정, 기후변화적응계정, 기후변화연구개발계정, 기후변화국제협력계정 등으로 계정을 구분할 수 있도록 하며, 기금의 재원은 일반회계 및 특별회계로부터의 전출금, 국가 외의 자가 출연하는 현금·물품이나 그 밖의 재산 등으로 규정하고 있다. 다만 ‘국가재정법’ 제5조 제1항은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 경우에 한하여 기금을 설치할 수 있도록 하고 있는데, 기획재정부는 ‘특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요성’이 있는지가 불명확하여 기금 설치 필요성을 신중히 검토해야 할 것이다.

8) 기술·산업·인력의 발전 또는 양성, 교육·실천의 증진, 개도국 지원 등 국제협력

기후변화대응법안은 기후변화대응 기술·산업·인력을 발전 또는 양성하고, 국민의 기후변화대응 교육·실천을 증진하며, 개도국 지원 등 국제협력을 강화하도록 하고 있다.⁸¹⁾ 특히 법안 제36조

78) 기후변화대응법안 제28조.

79) 한국환경정책·평가연구원 국가기후변화적응센터, 지자체 기후변화 적응대책 실효성 및 적응능력 강화 지원 결과 자료집, 국가기후변화적응센터, 2016.12, 1-2 쪽 참고.

80) 기후변화대응법안 제31조, 제32조, 제33조; 기후변화대응기금의 설치·운용·관리는 재원과 관련된 것으로 쉽지 않은 영역인데, 우리나라와 유사하게 2012년 6월 6일 제정되어 동년 10월 10일 발효된 멕시코의 ‘기후변화일반법’(General Law on Climate Change)은 제80조에서 국가보조금뿐 아니라 민간 후원금, 국제기구 보조금 등을 운용하여 기후변화 관련 사업에 사용할 수 있는 기후변화기금에 관하여 규정하고 있다.

제3항에 따라 국가는 기후변화 기술·산업의 발전 지원 및 기후변화 협약·협정에 따른 기술의 국제협력력을 추진하기 위하여 기후기술협력센터⁸²⁾를 지정·운영할 수 있다. 그런데 무엇보다 우리나라가 먼저 기후변화대응을 충분히 강화한 후에 개도국 지원 등 국제협력에도 관심을 가져야 할 것이다.

3. 영국 기후변화법이 주는 시사점

1) 기후변화 영향에 관한 국가 보고서와 관련하여

영국 기후변화법 제56조에 의하면, 영국 내무장관은 현재의 영국에 대한 ‘기후변화의 위험평가’ 및 ‘예상되는 기후변화의 (악)영향’⁸³⁾을 포함한 내용을 국가 보고서⁸⁴⁾로 작성하여 의회(Parliament)에 보고해야 할 의무⁸⁵⁾가 있다. 이를 위하여 내무장관은 보고기관들(reporting authorities)에게 기후변화의 현재 및 예측된 영향을 평가하고, 기후변화 적응을 위한 제안 및 정책을 마련하도록 하며, 그 목적을 위해 다른 보고기관들(당국들)과 협력하도록 지침을 제공한다.⁸⁶⁾ 그런데 여기에서 주목할 내용은 현재의 위험평가와 미래에 예상되는 영향평가를 총 망라하여 보고서를 작성하고 이를 의회에 보고하도록 할 뿐만 아니라 국가적 차원에서 적어도 5년마다 국가 보고서를 작성하여⁸⁷⁾ 관계부처 간 커뮤니케이션을 도모함으로써 기후변화 영향에 적절히 대응하고 있다는 점으로, 이는 기후변화 영향 평가 및 보고서 작성과 관련하여 우리나라의 기후변화 대응 법제 마련에 있어서도

81) 기후변화대응법안 제36조, 제37조, 제38조.

82) 신기후체제에 대비하여 국내 기후기술협력력을 담당할 전문역량과 경험을 갖춘 인력양성이 시급한 상황이고, 특히 감축 및 적응기술 개발, 재원확보, 역량개발, 정책개발 관련 전문인력에 대한 수요가 높은 상황이다. 김민철, 최민혁, “환경정의의 실현과 관련된 기후기술 협력 사례 연구”, 『인권법평론』 제21호(2018.8), 전남대학교 공익인권법센터, 212쪽 참조.

83) 멕시코의 기후변화일반법은 제2조(목적) ④에서 “기후변화의 부정적인 영향에 대한 국민과 생태계의 취약성을 저감하고, 기후변화 대응에 필요한 국가 역량을 배양·강화”라고 규정하고, 제7조(연방정부의 권한) ⑩에서 “모든 교육 단계에서 기후변화에 대응할 수 있는 교육과 문화 확산을 촉진하며, 기후변화의 부정적인 영향에 대한 국민들의 경각심을 고취시키기 위해 교육 및 정보 제공 목적의 캠페인 추진”이라고 규정하여 기후변화의 ‘부정적 영향’을 명확하게 적시하여 대응하고 있다.

84) 멕시코는 범부처기후변화위원회(Inter-Ministerial Commission on Climate Change)가 기후변화일반법 제7조에 따라 국가 기후변화 완화 및 적응 정책 개발 및 추진, 연례보고서 발간, 사회 및 민간 부분의 기후변화 대응 지원 등의 임무를 수행하며, 제47조 ⑩(기후변화협의회에 정책, 전략, 행동, 목표 등에 관한 조언 요구)에 따라 제51조상의 사회, 민간, 학술 분야를 대표하는 최소 15인으로 구성되는 기후변화협의회(Climate Change Council)에 조언을 요구하여 기능을 수행한다.

85) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 56 (1).

86) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 61 (1).

87) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 56 (3).

고려할 필요가 있다.

2) 국가 보고서 작성에 대한 기후변화위원회의 조언과 관련하여

영국의 기후변화위원회는 영국 기후변화법 제57조에 의하면 제56조에 따른 내무장관의 ‘국가 보고서 준비’에 관하여 ‘조언’할 의무가 있으며,⁸⁸⁾⁸⁹⁾ 이는 의회에 보고서가 제출되기 6개월 이전(제56조 (2)~(4) 참조)에 동 보고서 관련 자문(조언)이 제공되도록 하고 이 조언을 신속하게 적절한 방법으로 공표⁹⁰⁾하도록 하고 있다. 우리나라의 기후변화 대응 법제 마련에 있어서도 영국의 기후변화위원회와 같은 조언을 제공할 기관을 설치하여 민관 각계의 다양한 의견을 수렴하는 과정을 공식적으로 마련⁹¹⁾하고 이를 투명하게 공개⁹²⁾하는 측면이 고려되어야 할 것이다.⁹³⁾ 이를 통해 산업 및 환경 관련 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하여 올바른 기후변화 대응이 이루어질 수 있을 것이다.

3) 기후변화 대응 또는 적응 계획(프로그램)과 관련하여

의회의 개회 전에 내무장관은 기후변화에 대한 적응과 관련된 영국 정부의 목표, 그러한 목표

88) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 57 (1).

89) 미국 하와이 주의 경우에 ‘기후변화법’(Bill Text: HI SB559, 2017) 제5조(Section 5)는 하와이 기후변화 완화 및 적응 위원회(Hawaii climate change mitigation and adaptation commission)를 설치하여 동 위원회의 기능, 의무 및 권한을 부여하고 있으며, 각계의 구성원으로 구성되어 다양한 의견을 수렴하고 있다; 미국 로드 아일랜드의 경우에는 ‘복원법 2014’(Resilient Rhode Island Act of 2014 - Climate Change Coordination Council)를 통하여 기후변화조정협의회(협의체)(Climate Change Coordinating Council)를 설치·운영하고 있으며, 기후변화조정협의회 자문위원회(advisory board)가 설치되어 자문역할을 수행하고 있고, 과학기술적 측면에서의 자문역할을 위하여 기후변화조정협의회 과학기술자문위원회(science and technical advisory board)가 별도로 설치되었다.

90) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 57 (4).

91) 멕시코의 기후변화일반법 제45조상의 범부처기후변화위원회(대통령을 위원장으로 하여 각 부처 장관급으로 구성)는 제51조상의 기후변화협의회(사회, 민간, 학술 분야 대표 최소 15인으로 구성)의 조언을 통해 기능을 수행하며, 제109조에 따라 중앙정부, 주정부, 지방자치단체는 국가 기후변화 정책의 계획, 추진, 감독의 과정에서 사회의 동반자적인 참여를 촉진해야 하며, 이와 관련하여 제110조에 따라 범부처기후변화위원회는 사회 및 민관이 기후변화 적응 및 완화와 관련된 의견을 개진하고 사업을 제안할 수 있도록 회의를 소집하는 등의 역할을 수행해야 한다; 필리핀의 ‘기후변화법 2009’(Climate Change Act of 2009) 제5조는 제4조의 기후변화위원회(Climatic Change Commission) 구성에 있어서 위원으로 부처 장관 외에 학계 대표, 경제계 대표, NGO대표를 포함하고 있다. 이 기후변화위원회는 제8조의 기후변화청(Climatic Change Office)의 실무적 지원을 받는다.

92) 기후변화 관련 정보의 투명성과 공개와 관련하여 멕시코는 기후변화일반법 제106조에 따라 정부 및 기후변화 관련 위원회나 기타 유관기관은 요청시 모든 정보를 일반 국민에게 공개할 의무가 있다.

93) 김두수, 전게서(각주 6)), 15쪽.

를 달성하기 위한 정부의 제안 및 정책, 제56조에 따른 가장 최근의 국가 보고서에서 확인된 위험을 다루는 제안 및 정책을 도입하기 위한 시간계획을 포함하는 ‘계획’을 작성하여 의회에 상정하는 임무를 수행⁹⁴⁾하는데, 이러한 정부의 ‘목표, 제안 및 정책’은 지속가능한 발전에 기여⁹⁵⁾하도록 하고 있다. 이 기후변화 대응 계획은 앞에서 말한 국가 보고서에 수록되는데, 내무장관은 국가보고서에 수록될 내용에 기후변화 영향 평가, 기후변화 적응 목표, 제안 및 정책 외에 이와 관련된 시간계획 및 이행경과 평가내용도 수록되도록 보고기관들에게 지침을 내리며,⁹⁷⁾ 필요한 경우 둘 이상의 보고기관들이 공동보고서(합동보고서)를 작성하도록 지시할 수 있고,⁹⁸⁾ 특정 지리적 영역을 포함시키도록 지시할 수 있다.⁹⁹⁾ 관건은 국가 보고서에 작성된 계획이 실제 지속가능한 발전을 위하여 얼마만큼 지향하고 있느냐 하는 것으로서, 이는 기후변화 대응 법제 마련을 위한 우리나라의 경우에도 마찬가지라고 할 수 있으며, 결국 이에 대한 투명성을 제고하기 위해서는 이를 조언하는 기후변화위원회의 객관적인 타월한 조언(자문)의 역할이 필요하며 이에 대한 국회의 심의가 진정성 있게 이루어질 필요가 있다.¹⁰⁰⁾

4) 국가 보고서 및 계획(프로그램)의 이행점검과 관련하여

영국 기후변화법 제59조는 제36조에 의거한 기후변화위원회의 각 보고서가 제58조(기후변화에 대한 적응)에 따라 의회에 제출된 계획에 명시된 목표, 제안 및 정책을 이행하기 위한 ‘진전(경과)에 대한 평가’를 포함¹⁰¹⁾하도록 하고 있다. 매 2년 마다 실시되는 이러한 이행점검은 영국이 기후변화대응과 관련하여 형식적 차원에서 뿐만 아니라 실질적 차원에서 그 내용을 계획하고 평가하여 향후 개선하고 기후변화의 영향에 충분히 대응하고자 노력하고 있음을 알 수 있다.¹⁰²⁾ 이러한 측면에서 우리나라의 기후변화 대응 법제 마련은 형식적 체계의 마련과 함께 실질적인 기후변화 대응이 이루어질 수 있도록 이행점검 또는 평가 및 개선에 관한 진척사항 보고 절차를

94) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 58 (1).

95) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 58 (2).

96) 지속가능한 발전으로의 통합의 원칙(integration principle)에 관하여는 Jan H. Jans and Hans H.B. Vedder, *European Environmental Law* (Groningen: Europa Law Publishing, 2012), p.22; 김두수, 전게서(각주 65)), 132-138쪽.

97) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 62 (1).

98) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 62 (2).

99) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 62 (3).

100) 김두수, 전게서(각주 6)), 16쪽.

101) Climate Change Act 2008(c.27), Part 4, Section 59 (1).

102) 멕시코는 기후변화일반법 제98조에 따라 평가위원회를 통해 정부의 기후변화 관련 정책을 주기적으로 평가하도록 하고 있는데, 이 위원회는 기후변화 정책의 실효성 등을 평가하여 정책의 일부 또는 전체를 변경, 추가하거나 조정하도록 권고하는 역할을 수행한다.

구체적으로 마련¹⁰³⁾하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

5) 공공기관 시행계획과 관련하여

영국은 기후변화 적응과 관련, 보고기관에 대한 소관 행정기관의 지도 및 지시에 관하여 규정하고 있다. 영국 기후변화법 제61조에서 제66조까지는 공공기관의 적응보고제도(Adaptation Reporting Powers: ARP)를 운영하는데, 이 ARP의 목적은 공공서비스나 기반시설을 책임지고 있는 주요 기관들에 대한 기후변화 리스크에 대한 이해증진 및 자체적인 역량강화를 도모하기 위한 것이다. 즉 국가는 주요 공공기관의 적응수준과 적응역량을 평가·관리하여 효율적 적응을 위한 지원체계를 마련하고, 적응관련 공공기관은 기후변화 위험을 인식하고 적응계획을 수립하여 자체적인 적응능력의 향상을 도모하게 된다. 이러한 공공기관으로는 전력, 물, 가스, 교통, 통신 등 공공서비스 및 기반시설을 제공하는 기관과 공공성격을 갖는 공기업이 해당된다. 이들 공공기관은 기후변화 영향 및 리스크를 평가한 후 적응 계획을 수립하여, 이를 담은 기후변화 적응 보고서를 준비하여 매 5년마다 관할기관인 환경식품농림부(Department for Environment, Food and Rural Affairs: DEFRA)의 장에게 보고한다. 이후 DEFRA는 이 보고서를 분석·평가하여 대중에서 배포한다.¹⁰⁴⁾¹⁰⁵⁾

우리나라의 이러한 ARP의 도입에 따른 기대효과로는, ① 국가 차원의 기후변화 리스크 관리 체계 구축이 가능하며, 공공부문 조직들이 현재 어느 정도의 적응역량을 지니고 있는지 평가 및 관리가 가능하다. 그리고 이는 국가 기후변화 리스크 평가시 주요 분야의 기후변화 리스크 지도 작성에 활용될 수 있다. ② 주요 공공시설의 기후위험 관리를 위한 지원이 가능하다. 즉 정부는 국가의 주요 서비스와 인프라의 기후변화 준비 정도를 평가하고, 준비 과정에서의 어려움을 파악할 수 있으며, 공공부문 기관들이 자율적으로 기후변화에 적응 노력을 기울이는 동안 발생할 수 있는 어려움들을 정부 차원에서 지원할 수 있다. ③ 실제 기후변화로 인한 영향의 발생시 기업뿐 아니라 사회 전체에 미치는 파급을 줄이고 피해와 복구비용을 최소화할 수 있다.¹⁰⁶⁾

103) 김두수, 전게서(각주 6)), 16쪽.

104) 한국환경정책·평가연구원, 『기후변화 적응 법령안 마련 및 법제화 지원』 (2016. 12), 45-46쪽.

105) 또한 영국은 기후변화법을 바탕으로 적응분과위원회(Adaptation Sub-Committee: ASC)를 신설하였다. 이로 인해 적응대책의 모니터링 및 평가가 가능하게 되었다. 이러한 모니터링 및 평가를 위한 틀의 목적은 기후위험에 대한 취약성 변화의 추이, 적응대책이 국가적응프로그램의 목표달성에 기여하는 정도, 기후위험이 장기정책에 포함되어 있는 정도를 알기 위함이다. Konstanze Schönthaler, National level Monitoring and Evaluation of Climate Change Adaptation in the United Kingdom, OECD report (2013.1), p.9.

106) 한국환경정책·평가연구원, 전게서, 49쪽.

IV. 결 언

기후변화에 대한 국제조약인 파리협정을 통해 온실가스 감축 외에 기후변화 적응의 중요성이 세계적으로 부각·강화되고 있다. 그러나 현재 우리나라는 저탄소녹색성장기본법이 효과적으로 기후변화 적응정책을 추진하기 어렵기 때문에 이를 위한 보완 입법이 필요하다.

이를 위하여 기후변화대응법안이 국회에 발의된 사항이며, 앞에서 살펴본 바와 같이 영국 기후변화법은 우리나라 기후변화 적응입법에 유익한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 특히 우리나라가 주목할 내용은 영국 기후변화법상의 정기적인 국가 보고서의 작성 및 이에 대한 평가, 관계부처들 간의 유기적인 정보교환과 협력, 기후변화위원회의 조언과 민간의 의견 수렴, 국가 보고서 등의 공표를 통한 투명성 제고, 체계적이고 실질적인 기후변화에 대한 적응정책의 추구 등이다.

그런데, 기후변화에 대한 취약성은 국가별, 지역별로 다르기 때문에 기후변화 적응은 국가단위와 지역단위의 노력이 동반되어야 한다.¹⁰⁷⁾ 특히 기후변화에 있어 취약한 지방정부의 적응역량을 강화하고 필요시에는 중앙정부에서 지원도 가능한 법적 근거가 있다면 이상적일 것이다. 현재의 기후변화대응법안은 제11조에서 기초지자체의 장에게 국가종합계획과 광역종합계획에 따라 매년 기후변화대응 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 기초지자체도 기후변화 대응을 위해 노력해야 한다는 점은 중앙정부나 지방정부가 모두 공감한다. 그러나 이 법안이 국가종합계획(법안 제8조)과 중앙시행계획(법안 제9조), 광역종합계획과 광역시행계획(법안 제10조)을 수립·시행하도록 하고 있음을 감안하면 기초지자체에게도 시행계획을 수립·시행하도록 의무를 부여하는 것은 재정 등의 여건이 상이한 현 상황에서는 다소 과도한 행정부담으로 작용할 소지가 있다.¹⁰⁸⁾ 하지만 이러한 유의점을 반영한 기후변화대응법의 제정으로 합리적이고 실효적인 기후변화 적응 정책이 수립되어 실시될 것으로 기대된다.

무엇보다 기후변화에 대한 감축 또는 완화 외에 기후변화 적응에 대한 인식 제고, 적응 관련 예산의 확대를 통하여 기후변화에 대한 보다 충실한 법적 기초의 마련 및 대응이 가능할 것이다.

107) 김홍균, “기후변화에 대한 대응: 기후변화적응법의 제정”, 『법제연구』 제48호(2015.6), 179쪽.

108) 국회 환경노동위원회, 지속가능발전법 전부개정법률안 및 기후변화대응법안 검토보고서, 국회 환경노동위원회 전문위원 검토보고서, 2017.9, 57-59쪽 참조.

◀ 국문초록 ▶

기후변화에 대한 국제조약인 파리협정을 통해 온실가스 감축 외에 기후변화 적응의 중요성이 세계적으로 부각·강화되고 있다. 그러나 현재 우리나라는 저탄소녹색성장기본법이 효과적으로 기후변화 적응정책을 추진하기 어렵기 때문에 이를 위한 보완 입법이 필요하다.

이를 위하여 기후변화대응법안이 국회에 발의된 상황이며, 앞에서 살펴본 바와 같이 영국 기후변화법은 우리나라 기후변화 적응입법에 유익한 시사점을 제공할 수 있을 것이다. 특히 우리나라가 주목할 내용은 영국 기후변화법상의 정기적인 국가 보고서의 작성 및 이에 대한 평가, 관계부처들 간의 유기적인 정보교환과 협력, 기후변화위원회의 조언과 민간의 의견 수렴, 국가 보고서 등의 공표를 통한 투명성 제고, 체계적이고 실질적인 기후변화에 대한 적응정책의 추구 등이다.

그런데, 기후변화에 대한 취약성은 국가별, 지역별로 다르기 때문에 기후변화 적응은 국가단위와 지역단위의 노력이 동반되어야 한다. 특히 기후변화에 있어 취약한 지방정부의 적응역량을 강화하고 필요시에는 중앙정부에서 지원도 가능한 법적 근거가 있다면 이상적일 것이다. 현재의 기후변화대응법안은 제11조에서 기초지자체의 장에게 국가종합계획과 광역종합계획에 따라 매년 기후변화대응 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있다. 기초지자체도 기후변화 대응을 위해 노력해야 한다는 점은 중앙정부나 지방정부가 모두 공감한다. 그러나 이 법안이 국가종합계획(법안 제8조)과 중앙시행계획(법안 제9조), 광역종합계획과 광역시행계획(법안 제10조)을 수립·시행하도록 하고 있음을 감안하면 기초지자체에게도 시행계획을 수립·시행하도록 의무를 부여하는 것은 재정 등의 여건이 상이한 현 상황에서는 다소 과도한 행정부담으로 작용할 소지가 있다. 하지만 이러한 유의점을 반영한 기후변화대응법의 제정으로 합리적이고 실효적인 기후변화 적응정책이 수립되어 실시될 것으로 기대된다.

무엇보다 기후변화에 대한 감축 또는 완화 외에 기후변화 적응에 대한 인식 제고, 적응 관련 예산의 확대를 통하여 기후변화에 대한 보다 충실한 법적 기초의 마련 및 대응이 가능할 것이다.

◀ 주 제 어 ▶

영국의 기후변화법, 기후변화대응법안, 기후변화 적응, 기후변화 영향, 기후변화위원회, 국가 보고서

◀ ABSTRACT ▶

Analysis of UK's Climate Change Act and Implications for Korean Climate Change Adaptation Legislation

Kim Doosu^{*}, Lee Byounghee^{**}, Huh In^{***}, Kim Minchul^{****}

The Paris Convention, an international treaty on climate change, has highlighted the importance of climate change adaptation in addition to reducing GHG emissions worldwide. However, since the Low-carbon Green Growth Basic Law is not effective in promoting climate change adaptation policy in Korea, complementary legislation is needed.

As mentioned above, the UK Climate Change Act can provide useful implications for Korea's climate change adaptation legislation. In particular, Korea should pay attention to the preparation and evaluation of periodical national reports, organic information exchange and cooperation among related ministries, advice from the Committee on Climate Change, public comments, increase transparency through publication of national reports and the pursuit of adaptive policies for systematic and substantial climate change under the UK Climate Change Act.

However, since the vulnerability to climate change varies by country and region, the climate change adaptation should be accompanied by national and regional efforts. It would be ideal, especially if there is a legitimate basis for strengthening the adaptive capacity of local governments that are vulnerable to climate change and, if necessary, supporting the central government. The current draft Climate Change Response Act requires the head of the local governments to establish and implement an annual climate change response implementation plan in accordance with the Comprehensive National and Regional Comprehensive Plan. The central government and local governments all agree that basic local governments should also work to counter climate change. However, considering

* First Author, Hankuk University of Foreign Studies, Adjunct Professor

** National Institute of Biological Resources, Senior Researcher

*** Korea Institute of Intellectual Property, Chief of Department of Future IP Strategy Research

**** Corresponding Author, Green Technology Center, Senior Researcher

that the bill requires the establishment and enforcement of the comprehensive national plan(Article 8), the Central Implementation Plan(Article 9), the Comprehensive Plan and the Metropolitan City Plan(Article 10), the obligation to establish and enforce the implementation plan is likely to be a somewhat excessive administrative burden in the present situation where the conditions such as finance are different. However, it is expected that reasonable and effective climate change adaptation policy will be established and implemented by the enactment of the Climate Change Response Act reflecting these considerations.

Above all, in addition to mitigation of climate change, it will be possible to establish and respond to a deeper legal basis for climate change through raising awareness of climate change adaptation and expanding adaptation budgets.

◀ Key words ▶

UK Climate Change Act, Climate Change Adaptation Legislation, Climate Change Adaptation, Climate Change Impact, Committee on Climate Change, National Reports