

녹색성장 자료 10-16-①

「 가

」

2010. 4. 5.

일 정

- 일 시 : 2010년 4월 5일 (월) 9:30~12:00
- 장 소 : 한국법제연구원 대회의실
- 주 제 : 녹색성장기본법 및 동법 시행령의 시행에 따른 국가 온실가스 인벤토리 구축을 위한 대기환경보전법 개정방안

- 사 회 : 박찬호(한국법제연구원 연구위원)

- 발 표
 - 이상진(환경부 기후대기정책과 서기관)
 - 한상운(한국환경정책영향평가연구원 책임연구원)
 - 이종영(중앙대학교 법학전문대학원 교수)

- 종합토론
 - 강광규(한국환경정책영향평가연구원 선임연구위원)
 - 이준서(한국법제연구원 부연구위원)
 - 현준원(한국법제연구원 부연구위원)
 - 손 현(한국법제연구원 초청연구원)

목 차

▣ 온실가스과 대기오염물질	5
1. 온실가스 성격	7
2. 우리나라 환경법 상 온실가스 규제 근거	9
3. 온실가스 위해성 관련 EPA 발표(09.12.7) 내용분석 및 전망	13
▣ 온실가스 규제를 위한 대기환경보전법의 개정방향	23
I. 관련법령의 요지	25
1. 녹색성장기본법 및 동시행령안	25
2. 대기환경보전법령	25
II. 규제대상으로서의 온실가스?- 대기환경보전법상 온실가스 규제의 부적절성- 법해석론 중심	27
III. 대기환경보전법상 온실가스규제 가능성 및 규제형태 -입법론을 중심으로-	28
IV. 온실가스 관리주체의 문제	29
▣ 온실가스 감축목표 도입에 따른 대기환경분야 법제정비 방안	33

온실가스와 대기오염물질

발표자 : 이 상 진
(환경부 기후대기정책과)

1. 가

□ 온실가스란 ?

○ 온실가스의 영향

- 온실가스는 지구대기 전체에 영향을 미쳐 폭염으로 인한 사망, 기온상승으로 인한 말라리아 환자 증가 등 국민건강에 영향
- 서식환경의 급격한 변화로 인한 생태계 파괴 등 환경에 간접적으로 영향

○ 최근 미국, 호주 등의 국가에서는 온실가스를 오염물질에 포함시켜 규제하는 움직임이 확산되는 추세

- IPCC는 일부 대기오염물질을 간접적인 기후변화 유발물질로 규정

※ 대기오염물질인 O3은 ‘직접적인 온실가스’로, CO · VOC · NOx 등은 ‘간접적 온실가스’로 규정

※ IPCC 보고서(‘07)는 기후변화 효과 있어 O3이 CO2, CH4 다음으로 가장 중요한 직접적인 온실가스라고 규정

○ 온실가스는 고전적인 환경문제와 동일하게 에너지 연소과정에서 나오는 부산물이며 경제활동에 따른 부작용

- 적정 수준의 온실가스는 지구온도를 일정하게 유지시켜 주는 이익을 주지만, 온실가스가 인위적으로 과다하게 발생하여 지구온난화라는 부작용을 유발하는 것이 문제

※ 자연상태에서 적정한 수준의 온실가스가 없다면 지구온도 -20℃ 예상

「온실가스 감축목표 도입에 따른 대기환경분야 법제정비 방안」

- 「다중이용시설 등의 실내공기질 관리법」은 CO₂를 ‘실내공간 오염물질’로 규정하고 다중 이용으로 인한 CO₂ 과다를 오염으로 규정
- 「대기환경보전법」은 온실가스가 기후 및 생태계에 문제를 유발하는 물질로 규정
 - 온실가스를 직접적인 대기오염물질로 규정하기 보다는 간접적인 대기오염물질임을 고려하여 기후·생태계 변화유발물질로 정의
 - ※ 기후·생태계 변화유발물질(제1조) : 지구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질로서 온실가스와 환경부령으로 정하는 것

□ 온실가스와 대기오염물질의 성격 비교

- 농도규제 vs. 총량규제
- 인체에 직접 영향 vs. 간접 영향
- 통합관리 vs. 분산관리
- 일반인의 수용성, 인식
- 비용효과성

2. 가

- 『**대기환경보전법**』은 온실가스 규제를 위한 가장 타당한 법률
 - “대기오염으로 인한 위해 예방” 뿐만이 아니라 “**대기환경의 적정하고 지속가능한 관리·보전**”까지가 목적(제1조)
 - “대기오염물질” 외 “기후·생태계 변화유발물질” 및 “온실가스” 정의(제2조)
 - 기후·생태계 변화유발물질 **배출 억제를 위한 시책**을 강구하고(제9조), 대기환경개선 종합계획에 **온실가스 감축계획 포함**토록 규정(제11조)

- 『**실내공기질관리법**』은 CO₂를“실내공기오염물질”로 규정
 - 대기환경보전법 제77조의2(친환경운전문화 확산 등)에서도 **온실가스를 오염물질에 포함하여 규정**
 - CO₂를 오염물질로 하면 인간, 동식물 등도 오염원이 되므로 오염물질로 볼 수 없다는 주장은 이미 현행법에도 반하는 논리(단지 **규제의 대상·방법·수준이 문제**)

- 『**대기법**』상 오염물질에는 이미 온실가스 상당수 포함
 - 시행규칙 [별표1]의 오염물질 목록은 탄화수소, 질소산화물, 불소화물을 포함하고 있어, 별도 오염물질 지정 없이 메탄, 아산화질소, 육불화황, 수소불화탄소, 과불화탄소 등 배출규제 가능

□ 대기환경보전법 제1조(목적) : “대기환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전”

<p>대기환경보전법 제1조(목적) 이 법은 대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해(危害)를 예방하고 대기환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전하여 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하는 것을 목적으로 한다.</p>	<p>에너지기본법 제1조 (목적) 이 법은 안정적이고 효율적이며 환경친화적인 에너지수급구조를 실현하기 위한 에너지정책 및 에너지관련 계획의 수립·시행에 관한 기본적인 사항을 정함으로써 국민경제의 지속가능한 발전과 국민의 복리향상에 이바지함을 목적으로 한다.</p>
--	--

○ 대기오염물질 외에도 “기후생태계변화유발물질”과 “온실가스”를 정의(제2조)하여 관리토록 규정(제9조)

<p>대기환경보전법 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. “대기오염물질”이란 대기오염의 원인이 되는 가스·입자상물질로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다. 2. “기후·생태계 변화유발물질”이란 지구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질(氣體狀物質)로서 온실가스와 환경부령으로 정하는 것을 말한다. 3. “온실가스”란 적외선 복사열을 흡수하거나 다시 방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스상태 물질로서 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황을 말한다.

제 9 조(기후·생태계 변화유발물질 배출 억제) 정부는 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위하여 국가 간에 환경정보와 기술을 교류하는 등 국제적인 노력에 적극 참여하고, 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위하여 조사·연구, 회수·재사용, 대체물질 개발 등의 시책을 강구하여야 한다.

○ 법 제11조 : 대기환경개선종합계획에 온실가스 감축계획 포함

제11조(대기환경개선 종합계획의 수립 등) ①환경부장관은 대기오염물질과 온실가스를 줄여 대기환경을 개선하기 위하여 대기환경개선 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 10년마다 수립하여 시행하여야 한다.

②종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1.~5.(중략)

6. 대기오염물질과 온실가스를 연계한 통합대기환경 관리체계 구축

○ 실내공기질 관리법 : CO₂를 “실내공기오염물질”로 명확히 규정

실내공기질관리법 시행규칙 [별표 1]

실내공간오염물질(제2조관련)

1. 미세먼지(PM₁₀)

2. 이산화탄소(CO₂)

3. 폼알데하이드(HCHO) (이하 생략)

○ 대기환경보전법 시행규칙 [별표1] : 대기오염물질 목록에 질소산화물, 탄화수소, 불소화물을 포함

대기환경보전법 시행규칙 [별표 1]	
대기오염물질(제2조 관련)	
1. 입자상물질	23. 이황화탄소
2. 브롬 및 그 화합물	24. 탄화수소
3. 알루미늄 및 그 화합물	25. 인 및 그 화합물
4. 바나듐 및 그 화합물	26. 붕소화합물
5. 망간화합물	27. 아닐린
6. 철 및 그 화합물	28. 벤젠
7. 아연 및 그 화합물	29. 스틸렌
8. 셀렌 및 그 화합물	30. 아크롤레인
9. 안티몬 및 그 화합물	31. 카드뮴 및 그 화합
10. 주석 및 그 화합물	32. 시안화물
11. 텔루륨 및 그 화합물	33. 납 및 그 화합물
12. 바륨 및 그 화합물	34. 크롬 및 그 화합물
13. 일산화탄소	35. 비소 및 그 화합물
14. 암모니아	36. 수은 및 그 화합물
15. 질소산화물	37. 구리 및 그 화합물
16. 황산화물	38. 염소 및 그 화합물
17. 황화수소	39. 불소화물
18. 황화메틸	40. 석면 (이하 생략)
19. 이황화메틸	
20. 메르캅탄류	
21. 아민류	
22. 사염화탄소	

3. 가 EPA (09.12.7)

< 주요 경과 >

□ '07.4.2, 美대법원, 메사추세츠주-EPA간 소송에 대한 최종판결에서 온실가스는 청정대기법상 대기오염물질이며, 청정대기법에 따라 EPA가 규제할 권한이 있다고 판결

○ 아울러 EPA로 하여금 청정대기법 202(a)항에 따라 신규 자동차로부터 배출되는 온실가스가 대중의 건강 및 복지에 유해한 영향을 미치는 대기오염을 야기 혹은 그에 기여하는지 판단토록 판결

※ 동 소송은 청정대기법 202(a)항에 의거 EPA가 신규 자동차 온실가스를 규제할 수 있는가에 대한 시민단체·주정부-EPA간 이견으로 촉발됨

□ '07.12, EPA는 6대 온실가스가 공중보건을 위협한다는 내용의 보고서를 백악관에 제출하였으나, 부시 행정부 검토 거부

□ '09.2. 美 오바마 대통령은 캘리포니아 등에서 연방기준보다 강화된 자동차 배출가스 허용기준 설정을 막아온 부시행정부의 환경정책 재검토 지시

□ '09.4, EPA는 대법원 판결에 따른 후속조치로 온실가스가 인류보건에 위해하며, 자동차 온실가스가 대기오염에 기여한다는 초안을 발표

□ '09.12.7, 60일간의 여론수렴(약 380,000건 접수) 및 다양한 검토(부처간 검토 등)후, Lisa P. Jackson EPA 청장이 최종 검토결과 발표

「온실가스 감축목표 도입에 따른 대기환경분야 법제정비 방안」

- ※ 코펜하겐에서 열린 COP15('09.12.7~19)에서도 Jackson 청장은 동 결정과 함께 EPA가 청정대기법에 의해 주어진 권한에 따라 온실가스 규제를 시행할 방침임을 설명

< EPA 결정 주요 내용 >

□ EPA는 청정대기법 202(a)항의 규정에 따라, 아래와 같은 2가지 사실을 최종 판단

- (Endangerment Finding) 6개 주요 온실가스가 현재 및 차세대의 보건과 복지에 위해
 - (Cause or Contribute Finding) 신규 자동차에서 배출되는 온실가스가 대기오염(지구온난화 오염)에 기여
- ⇒ 이에 따라 EPA 청장은 청정대기법 202(a)항에 의거, 신규 자동차의 온실가스 배출기준을 설정할 수 있게 됨
- ※ 동 검토는 대법원의 최종판결문에 따른 조치로, 다음의 청정 대기법 202(a)항에 의거하여 2가지 사항에 대해 검토

Clean Air Act Section 202. Emission standards for new motor vehicles or new motor vehicle engines

(a) Authority of Administrator to prescribe by regulation

- (1) The Administrator shall by regulation **prescribe** (and from time to time revise) in accordance with the provisions of this section, **standards** applicable to the emission of any air pollutant from any class or classes of new motor vehicles or new motor vehicle engines, which in his judgment **cause, or contribute to, air pollution** which may reasonably be anticipated to **endanger public health or welfare**. (후략)

(EPA 청장은 규정에 의해, 그의 판단에 따라 대중의 건강과 복지를 저해할 것으로 충분히 예상되는 대기오염을 야기 혹

은 그에 기여하는, 신규 자동차 혹은 신규 자동차 엔진으로부터 배출되는 어떠한 대기오염물질의 방출에도 적용될 기준을 규정하여야 한다.)

- 대중의 건강과 복지 저해여부 판단 : Endangerment Finding
- 신규 자동차 배출가스 대기오염 기여여부 판단 : Cause or Contribute Finding

< 동 발표의 의미 >

□ 동 결정 자체로는 배출원에 대한 직접적 의무사항을 부과하지 않으나, 청정대기법에 의한 온실가스 규제의 발단이 될 전망

- (직접적) ‘09.9.15일 EPA와 NHTSA*에 의해 공동 제안된 승용차 온실가스 배출기준을 확정하는데 근거를 제공

* National Highway Transportation Safety Administration(연방고속도로교통안전국)

- (중장기적) EPA가 청정대기법상의 여타 대기오염물질 관리 수단을 온실가스 관리에 적용하는 근거로 사용될 전망

- 특히, 대기중 온실가스가 대중의 보건과 복지에 유해하다는 위험성 검토(Endangerment Finding)는 자동차 배출가스에 대해서만이 아니라 일반적인 온실가스에도 적용될 수 있는 근본적 내용

※ 동 결정을 청정대기법의 다른 규제조항에도 적용할 경우 사실상 대기오염물질 관리를 위한 기존 규제수단을 온실가스에도 적용 가능

※ 다만, 美상공회의소 등은 청정대기법에 의한 온실가스 규제

「온실가스 감축목표 도입에 따른 대기환경분야 법제정비 방안」

에 반대 소송을 제기하여 동 규제의 시행을 몇 년간 지체시키게 될 것으로 보임

□ 동 결정으로 인해 미국내 온실가스의 위해성 여부 및 규제 당위성 논란에 공식적으로 종지부, 특히 청정대기법에 의한 규제 당위성 최종화

○ 향후 온실가스 관리에 관한 세계적 추세에 큰 영향을 미칠 전망

※ 우리나라 대기환경보전법의 목적도 “대기오염으로 인한 국민 건강이나 환경에 관한 위해를 예방”하는데 목적이 있으므로, 美 EPA의 위해성 검토 결과를 바탕으로 온실가스를 대기오염물질로 지정 가능할 것으로 판단

□ 美의회에 의한 기후변화대응 입법이 지체되고 있는 가운데서도 오바마 대통령은 온실가스 배출을 규제할 수 있는 중요한 수단을 갖게 됨

□ 美행정부가 기존 법안을 활용하여 독자적으로 온실가스 규제를 추진할 수 있게 됨으로서 美의회의 기후변화 법안 조속처리 압박

※ 기후변화 법안이 통과된다고 하더라도 규제수단은 대부분 청정대기법에 타법개정 형태로 반영 (즉, 행정부가 기다리는 것은 의회를 통과한 국민적 합의안이지 새로운 법률적 규제수단이 아님 : 정치적 부담 고려)

□ 청정대기법상 ‘대기오염’ 및 ‘대기오염물질’의 정의

- (대기오염물질) 302(g)항에 “대기오염의 원인이 되는 물리적, 화학적, 생물학적, 방사성 물질”로 정의되어 있으나, 대기오염에 대한 구체적 정의 없음

Clean Air Act Section 302. Definitions

(g) The term ‘**air pollutant**’ means any **air pollution agent or combination of such agents**, including any physical, chemical, biological, radioactive (including source material, special nuclear material, and byproduct material) substance or matter which is emitted into or otherwise enters the ambient air.

(‘대기오염물질’이란 (원료물질, 특별한 핵물질, 부산물을 포함하여) 대기중으로 방출되거나 대기중으로 들어오는 어떠한 물리적, 화학적, 생물학적, 방사성 물질도 포함하는 대기오염의 원인물질 혹은 그 원인물질의 조합을 의미한다)

- (대기오염) ‘대기오염’에 대한 직접적 정의 조항은 없으나, 108(a)(1)항 등에 중복적으로 명시된 “대중의 건강이나 복지에 위해를 가할 것으로 예상되는 상태”를 대기오염의 정의로 볼 수 있음

Clean Air Act Section 108. Air Quality Criteria and Control Techniques

(a) (1) For the purpose of establishing national primary and secondary ambient air quality standards, the Administrator shall within 30 days after the date of enactment of the Clean Air Amendments of 1970 publish, and shall from time to time thereafter revise, **a list which includes each air pollutant-**

(A) emissions of which, in his judgment, **cause or contribute to air pollution** which may **reasonably be anticipated to endanger public health or welfare;** (이하 생략)

(1차 및 2차 외부대기질기준을 설정할 목적으로, EPA청장은...(중략)... 그의 판단에 따라, 대중의 건강과 복지에 위해를 가할 것으로 합리적으로 예상되는 대기오염을 야기 혹은 그에 기여할 것으로 판단되는 각각의 대기오염물질의 리스트를 발표하고, 때때로 개정하여야 한다.)

2

EU 가 -

* E-PRTR (European Pollutant Release and Transfer Register)

□ 제도 개요

- (개념) 사업장에서 **대기·물 및 토양**으로 배출하는 오염물질을 **매년 의무적으로 보고**하여 등록·공개하는 제도
- (목적) 환경오염물질 배출정보에 대한 대중의 알 권리 보장 및 정책결정 참여, 각종 환경정책의 수립·개선 유도 등
- (시행) 지침*채택('06.1월), 시행('07~), 1차년도 결과공개('09.7)

* REGULATION (EC) No. 166/2006 Of the European Parliament and of the Council of 18 Jan 2006, Concerning the establishment of a European Pollutant Release and Transfer Register

□ 보고대상 오염물질 : 총 91종 오염물질

- (대기) **6대 온실가스 포함**, 57종 대기오염물질
- (수질) 총인, 질소, 중금속(As, Cd, Cu) 등 67종 수질오염물질
- (토양) 61종 폐기물 및 토양오염물질

□ 의무보고 시설

- 연소시설, 금속, 광물, 화학, 폐기물처리, 펄프·제지, 축산, 식품·음료, 등 9개 산업, **65종의 배출시설 약 24,000개 사업장 (Annex I)**
 - 각 배출시설별, 오염물질별 **배출기준 초과시** 의무 보고대상 (Annex II)
 - 측정법 혹은 계산법을 활용하여 **통합보고양식**에 따라 보고 (Annex III)
- **EU-ETS 대상 배출시설 12,000개 또한 동 지침상 의무보고 대상**

<추가> E-PRTR(통합 오염물질 등록·관리 지침)상 온실가스 보고 근거

EN

Official Journal of the European Union

ANNEX II

Pollutants (*)

No	CAS number	Pollutant (*)	Threshold for releases (column 1)		
			to air (column 1a) kg/year	to water (column 1b) kg/year	to land (column 1c) kg/year
1	74-82-8	Methane (CH ₄)	100 000	— (?)	—
2	630-08-0	Carbon monoxide (CO)	500 000	—	—
3	124-38-9	Carbon dioxide (CO ₂)	100 million	—	—
4		Hydro-fluorocarbons (HFCs) (?)	100	—	—
5	10024-97-2	Nitrous oxide (N ₂ O)	10 000	—	—
6	7664-41-7	Ammonia (NH ₃)	10 000	—	—
7		Non-methane volatile organic compounds (NMVOC)	100 000	—	—
8		Nitrogen oxides (NO _x /NO ₂)	100 000	—	—
9		Perfluorocarbons (PFCs) (*)	100	—	—
10	2551-62-4	Sulphur hexafluoride (SF ₆)	50	—	—
11		Sulphur oxides (SO _x /SO ₂)	150 000	—	—
12		Total nitrogen	—	50 000	50 000
13		Total phosphorus	—	5 000	5 000
14		Hydrochlorofluorocarbons (HCFCs) (?)	1	—	—
15		Chlorofluorocarbons (CFCs) (*)	1	—	—

(중 략)

<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> EN Official Journal of the European Union </div>					
No	CAS number	Pollutant (1)	Threshold for releases (column 1)		
			to air (column 1a) kg/year	to water (column 1b) kg/year	to land (column 1c) kg/year
88	206-44-0	Fluoranthene	—	1	—
89	465-73-6	Isodrin	—	1	—
90	36355-1-8	Hexabromobiphenyl	0,1	0,1	0,1
91	191-24-2	Benzo(g,h,i)perylene		1	

온실가스 규제를 위한 대기환경보전법의 개정방향

발표자 : 한 상 운

(한국환경정책영향평가연구원 책임연구원)

I.

1. 녹색성장기본법 및 동시행령안

2009.3.26. 입법예고된 “녹색성장기본법 시행령안”(이하 ‘기본법시행령안’이라고 함)의 관련 핵심 내용은 온실가스 및 에너지 관리 부문을 “산업, 발전”(지식경제부), “건물, 교통”(국토해양부), “농업, 축산”(농림수산식품부), “폐기물”(환경부)로 구분하고, 관계중앙행정기관으로 하여금 소관 부문별로 관리업무를 분장하도록 하되, 다만 총괄운영기관은 환경부장관이 수행하도록 하였다.

또한 동시행령 제37조(교통부문의 온실가스 관리) 제1항에서는 자동차 평균 에너지 소비효율기준은 지식경제부장관이, 자동차 온실가스 배출허용기준은 환경부장관이 각각 정하되, 자동차 제작업체(수입업체를 포함한다)가 양기준 중 어느 한 가지를 택하여 준수하는 선택형 단일규제형태로 환경부장관이 지식경제부장관과 협의하여 고시하도록 하고 있다.

2. 대기환경보전법령

현행 대기환경보전법령에서는 동법 제2조 제1호에서 “대기오염물질”이란 대기오염의 원인이 되는 가스·입자상물질로서 환경부령으로 정하는 것으로서 현재 61종이 규정되어 있으며(동규칙 제2조 별표1), 이 가운데 사람의 건강과 재산이나 동식물의 생육(生育)에 직접 또는 간접으로 위해를 끼칠 우려가 있는 카드뮴 등 35종을 특정대기유해물질로 규정하고 있다.(동법 제2조 제9호, 동시행규칙 제4조 별표2)

‘대기오염’에 관해서는 정의된 바 없음. WHO는 ‘대기오염’을 대기 중에 인위적으로 배출된 오염물질이 한가지 이상 존재하여 오염물질의 양, 농도, 및 지속시간이 어떤 지역의 불특정 다수인에게 불쾌감을 일으키거나 해당지역에 공중보건상 위해를 끼치고, 인간이나 동식물의 활동에 해를 주어 생활과 재산을 향유할 정당한 권리를 방해받는 상태로 정의하고 있다.

그리고 동조 제2호에서 “기후·생태계 변화유발물질”이란 지구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질(氣體狀物質)로서 온실가스와 염화불화탄소(동시행규칙 제3조)를 말한다.

그리고 동법 동조 제3호에서 ‘온실가스’란 적외선 복사열을 흡수하거나 다시 방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스상태 물질로서 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황을 말한다고 규정하고 있다.

또한 동법 제46조 제1항에 따라 자동차 ‘배출가스’로서 규제대상은 시행령으로 규정하도록 되어 있는데 시행령에는 일산화탄소, 탄화수소, 질소산화물, 알데히드, 매연, 입자상물질(粒子狀物質)로 한정하여 규정하고 있다(동법 시행령 제46조).

이상의 현행 대기환경보전법령에 따르면 ‘온실가스’는 기후·생태계 변화유발물질로서, 대기오염물질은 아니므로 대기오염물질에 따른 배출 규제를 받고 있지 아니하다. 다만 동법 제9조에서 “정부는 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위하여 국가 간에 환경정보와 기술을 교류하는 등 국제적인 노력에 적극 참여하고, 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위하여 조사·연구, 회수·재사용, 대체물질 개발 등의 시책을 강구하여야 한다”는 배출저감을 위한 조사 등 국가의 책무만을 규정하고 있다.

II. 가 ? 가

이와 관련하여 저탄소녹색성장기본법 및 동법 시행령 제정 입법예고안에 따르면

첫째, 온실가스를 대기오염물질로 볼 수 있는 명시적인 근거조항은 없음

둘째, 기본법 시행령 제37조(교통부문의 온실가스 관리) 제1항에서는 자동차 온실가스배출허용기준을 환경부장관이 정하도록 명시적으로 규정하고 있는 바, 이것은 온실가스를 대기환경보전법 제46조의 자동차 배출가스에 포함하는 것으로 보아 대기환경보전법 시행령을 46조에 온실가스를 추가하는 것으로 개정이 될 수 있음.

문제는 기본법시행령안에 의하면 온실가스를 대기오염물질로 보아 사업장 등의 대기오염물질 배출 규제와 마찬가지로 규제할 수 있는지 여부임

온실가스 목표관리를 위한 기본법시행령에 의하면 온실가스에 관한 관리부문도 4가지 부문으로 구분하여 ‘폐기물’ 부문에 한정하여 환경부 장관이 직접 관리할 수 있도록 하고 있다는 점에서

다른 3부문(산업, 발전”: 지식경제부, “건물, 교통”: 국토해양부), “농업, 축산”:농림수산식품부)에 대한 온실가스 관리는 각각의 주무관리기관의 장에 의하도록 하고 있다는 점에서

환경부 소관의 법률인 대기환경보전법에서 일률적으로 온실가스를 대기오염물질로 보아 배출규제를 하도록 하는 것은 법체계상의 혼란

「온실가스 감축목표 도입에 따른 대기환경분야 법제정비 방안」

을 야기할 우려가 있음.

물론 4부문의 온실가스관리를 환경부장관이 총괄운영할 수 있도록 하고 있다는 점에서 대기환경보전법에서 일률적으로 환경부장관이 규제할 수 있는지 여부에 관한 검토는 거쳐야 하지만 총괄운영기관으로서의 환경부 장관의 법적 지위가 기본법시행령에 의하여 실질적 권한을 부여하고 있지 않다는 점, 그리고 다른 3부문의 직접적 주무관리기관의 장들의 권한을 고려하여야 한다는 점에서 대기환경보전법의 복잡성을 가중시킬 수 있음.

Ⅲ. 가 가

위의 법해석론 관점에도 불구하고 대기환경보전법에서 온실가스를 규제할 수 있는 법률개정안을 제시할 수 없는 것은 아니라고 본다. 그 이유는 기본법시행령안은 시행령에 불과하므로 법체계상 대기환경보전법상에서 온실가스를 규제한다고 규정한다면 사후적으로 기본법시행령이 이에 맞추어 개정될 수 있기 때문이다(다만 실무적으로 그 가능성이 적다고 봄).

이 경우를 상정할 때 기존의 대기환경보전법령을 근거로 온실가스의 규제는 2가지 방법으로 규정할 수 있다.

첫째는 온실가스를 대기오염물질로 보아 기존의 대기오염물질 배출규제에 포함하는 일원적 방안,

둘째는 온실가스를 대기오염물질로 보기 어렵다면 기존의 “기후·생태계 변화유발물질”로서 대기오염물질과 달리 규제하는 이원적 방안이다.

온실가스를 대기오염물질로 볼 수 있는지 여부에 대한 판단은 우선 과학적, 기술적 접근에 의하여 논증되어야 하는 문제이다. 물론 과학기술계에서도 이에 대한 찬반이 있으며, 이를 확정하기에는 쉽지 않다.

다만 ‘규제대상’으로서의 온실가스를 상정한다면 온실가스배출 규제의 필요성이 법적으로 요구된다는 점을 논증하는 것은 어렵지 않으며, 따라서 대기환경보전법에서 온실가스 배출규제를 할 수 있다고 본다. 다만 어떤 방법에 의해서 규제할 것인가가 주된 문제인데 이것은 위에서 제시한 2가지 방안 가운데 하나가 되리라고 본다.

즉 위의 첫 번째 방안과 두 번째 방안 가운데 어느 방법으로 온실가스를 규제할 것인가는 온실가스 규제의 입법목적에 달성할 수 있는 규제형태를 살펴보고 판단하여야 한다.

그 이유는 규제형태가 기존의 대기오염물질 규제형태와 다르지 않다면, 첫 번째 방안(온실가스를 대기오염물질에 포함)으로 가는 것이 규제 효율성이나 수용성 측면에서 바람직 할 것이고, 그 반대로 규제형태가 다르다면 2번째 방안(온실가스를 “기후·생태계 변화유발물질” 보아 대기오염물질과 달리 규제)으로 가는 것이 옳다.

이와 같은 논의는 온실가스가 대기오염물질과 본질적으로 같은지 여부에 대한 과학기술적 논증과 상관없이 정책적 관점에서 판단할 수 있다.

IV. 가

○ “저탄소 녹색성장 기본법”은 저탄소 녹색성장에 필요한 기반조성과 이를 통한 저탄소 사회 구현을 직접적 목적으로 하는 포괄적 기본법이다(기본법 제1조).

- 기본법상 저탄소 사회구현은 법목적적 가치를 가지며, 녹색성장은 이를 구현하기 위한 수단적 가치이다.
- 또한 ‘저탄소’는 온실가스감축을 위한 주된 수단이며, ‘에너지이용합리화’는 환경과 경제의 상생이라는 새로운 패러다임에 기초한 ‘녹색성장’을 달성하기 위한 수단이다(기본법 제2조 제1호, 제2호).

○ 현행 기본법상 ‘온실가스 감축’과 ‘에너지이용’에 관하여 동일 조문에서 규정하고 있지만 이것은 반드시 그 정책을 집행하는 단계에서까지 동일하게 규율되어야 한다는 의미는 아니고, 다만 에너지 이용에 따른 온실가스 감축과의 부분적 관련성과 입법의 편의성 등을 고려한 것으로 보아야 한다.

- 따라서 온실가스는 그 배출이 직접적 ‘규제’ 대상이고, 에너지 이용은 인센티브 등 시장유인적 수단에 의하여 합리적 이용을 유도할 수 있을 뿐 원칙적으로 직접적 ‘규제’대상이 될 수 없다.
- 이와 같은 기본법적 가치를 고려할 때 시행령에서 온실가스 규제와 에너지 이용을 분리하지 않고 동일한 선상에서 환경부와 부문관리기관에서 공동으로 관리하도록 한 것은 중대한 오류이다.

○ 녹색성장기본법상의 입법목적 등을 고려할 때 정부조직법에서 정한 바에 따라 온실가스배출규제는 환경부소관, 녹색성장기반구축을 위한 에너지 이용에 관해서는 지식경제부소관으로 단순화할 필요가 있다.

- 현행 부문관리기관의 분장에 환경부의 총괄운영기관 지정은 정책집행의 복잡성만 가중시키면서 반대로 그 필요성이나 합리적 사유가 없다.

- 지식경제부를 제외한 환경부, 농림수산식품부, 국토해양부의 에너지 이용에 관한 관리업무는 그 동안의 지식경제부의 업무(정부조직법 제32조 제1항에는 ‘에너지’에 관한 사무를 관장하도록 함)를 분산시켜 업무의 효율성을 저해할 우려가 있다.
- 또한 환경부도 정부조직법에 따라 환경오염물질 배출규제의 권한(정부조직법 제34조 제1항에는 환경오염방지에 관한 사무를 관장하도록 하고 있음)을 특히 ‘온실가스’에 한정하여 지식경제부, 농림수산식품부, 국토해양부로 관할을 분장할 특별한 사유가 없다.

온실가스 감축목표 도입에 따른 대기환경분야 법제정비 방안

발표자 : 이 종 영

(중앙대학교 법학전문대학원 교수)

1. 대기오염물질/기후·생태계 변화유발물질/온실가스의 개념

- 대기환경보전법 제2조에서 3개의 개념을 사용하고 있음
 - “대기오염물질”: 대기오염의 원인이 되는 가스·입자상물질로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다.
 - ※ 환경부령 제2조 [별표 1] 60개의 물질
 - “기후·생태계 변화유발물질”: 지구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질(氣體狀物質)로서 온실가스와 환경부령으로 정하는 것을 말한다.
 - ※ 환경부령 제3조(기후·생태계 변화 유발물질) 법 제2조제2호에서 “환경부령으로 정하는 것”이란 염화불화탄소를 말한다.
 - “온실가스”: 적외선 복사열을 흡수하거나 다시 방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스상태 물질로서 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황을 말한다.
- 개념구별의 의미
 - 대기오염물질/기후·생태계 변화유발물질/온실가스로 개념을 구별하는 것은 온실가스가 대기오염물질에 속하지 않는다는 것으로 법률적으로 명시하는 것임
 - 온실가스를 대기오염물질에 포함시킬 수 있도록 함
- 개념의 구별은 온실가스를 대기오염물질과 분리하는 법체계로 갈 것이라는 것을 예시함
- 해소방안
 - 제 1 안: 온실가스인벤토리의 법적 근거를 대기환경보전법에 두는 방안: 대기환경보전법에서 온실가스의 인벤토리를 관장하려면 대기오염물질에 온실가스를 포함

「온실가스 감축목표 도입에 따른 대기환경분야 법제정비 방안」

- 제 2 안: 온실가스와 대기오염물질을 구분하고, 온실가스인벤토리에 관하여는 배출권거래제 관한 법률이 제정될 때에 그 법률에서 규정하는 방안
- 제 3 안: 대기환경보전법에서 온실가스인벤토리의 구축에 관하여 규정하고, 대기오염물질과 온실가스를 분리하여 규정하는 방안

2. 상시측정

- 대기환경보전법 제3조의 개정
 - 상시측정의 대상을 현행 대기오염물질과 기후·생태계 변화유발물질에 추가하여 “온실가스”를 포함할 필요
- 측정망의 설치
 - 환경부령 제11조제1항(국가측정망의 종류)에 “온실가스농도를 측정하기 위한 지구대기측정망”을 추가할 필요
 - 환경부령 제11조제2항(지자체측정망의 종류)에 “도시지역의 온실가스 농도를 측정하기 위한 도시대기측정망”을 추가할 필요
- 종합적으로 측정할 수 있는 시스템의 구축(지자체의 장이 측정 → 환경부장관이 지정하는 기관에 제출)

3. 인벤토리구축

- 온실가스의 배출원 및 배출량 조사
 - 저탄소녹색성장 국가전략 추진계획을 합리적으로 합리적으로 수립·시행하기 위하여 전국의 온실가스 배출원 및 배출량을 조사할 수 있도록 함
 - 시·도지사 및 지방 환경관서의 장은 환경부령으로 정하는 바에 따라 관할 구역의 배출시설 등 온실가스의 배출원 및 배출량을 조사하도록 함

- 환경부장관 또는 시·도지사는 온실가스의 배출원 및 배출량 조사를 위하여 관계 기관의 장에게 필요한 자료의 제출이나 지원을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 관계 기관의 장은 특별한 사유가 없으면 따라야 한다.
- 온실가스의 배출원과 배출량의 조사방법, 조사절차, 배출량의 산정방법 등에 필요한 사항은 환경부령으로 정함

4. 온실가스배출 사업자에 대한 측정기기의 부착에 필요한 조치

- 온실가스배출사업자에 대한 온실가스배출량을 측정하기 위한 측정기기의 부착:
 - 제 1 안: 규제방식: 사업자에 대하여 부착의무를 부과하는 방안
 - 제 2 안: 지원방식: 사업자에 대하여 측정기기의 부착에 필요한 기술 및 비용을 지원
 - 제 3 안: 유도방식: 사업자에 대하여 부착의무를 부여하고, 부착에 필요한 비용이나 기술을 지원하는 방안
- 측정기기 부착사업자에 대한 행위금지: 측정기기의 정상작동을 유지할 의무부여
 - 측정기기의 고의적인 작동중지를 하는 행위
 - 작동되지 않는 측정기기의 방치하는 행위
 - 측정기기의 결과를 허위 등으로 작성하여 행위
- 측정기기의 품질보증
 - 측정기기의 인증(인증기관, 인증표시, 인증제품사용의무)
 - 측정기기의 고장 등으로 작동중지시 즉시 수선하도록 하고, 유지관리에 관한 사항 필요
- 위반자에 대한 행정처분과 배출량의 가산제도 가능

「온실가스 감축목표 도입에 따른 대기환경분야 법제정비 방안」

○ 측정기기와 연결하여 측정결과를 전산처리할 수 있는 전산망의 운영에 관한 사항

5. 온실가스배출부과금(탄소세)

○ 기본부과금과 초과부과금

6. 온실가스 배출감축에 관한 홍보방안의 강구

7. 온실가스의 배출감축을 위한 교육훈련 및 인력양성에 관한 규정도입

8. 온실가스배출량이 높은 사업에 대한 조치

○ 제 1 안: 온실가스배출영향분석제도

- 도시개발사업, 산업단지개발사업, 교통체계개편계획의 경우에 온실가스배출영향분석제도의 도입

○ 제 2 안: 온실가스배출영향분석에 따라 사업자가 자발적으로 배출 감축계획을 수립하여 환경부장관에게 제출 → 온실가스배출감축계획에 대한 수정요청할 수 있음 → 사후관리

9. 지원제도

○ 온실가스의 배출을 줄이기 위한 온실가스배출감축시설투자, 온실가스흡수 및 저장시설, 온실가스감축용 기자재의 제조·설치·시공, 그 밖에 온실가스배출의 감축에 관한 사업에 대하여 금융·세제상의 지원 또는 보조금의 지급, 그 밖에 필요한 지원에 관한 규정의 도입
- 사업자와 온실가스배출자에 대한 협조를 가능하도록 함