

기후변화 적응을 위한 지방자치단체의 표준조례안 연구

이준서



기후변화법제 연구 15-19-⑤

기후변화 적응을 위한 지방자치단체의 표준조례안 연구

이 준 서



기후변화 적응을 위한 지방자치단체의 표준조례안 연구

A Draft on Local Uniform Regulation for Climate
Change Adaptation

연구자 : 이준서(연구위원)
Lee, Jun-Seo

2015. 10. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 「저탄소 녹색성장 기본법」 제38조에서는 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 기후변화 적응대책에 따라 소관 사항에 대하여 기후변화 적응대책 세부 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있는데, 제1차 국가 기후변화 적응대책이 2015년 종료됨에 따라서 후속 대책의 마련이 요구되는 시점임
- 각 자치단체의 기후변화 관련 조례들이 어떻게 구성되어 있는지를 조사·분석하고, 기후변화 적응에 관한 핵심적인 사항들이 향후 이 조례들에 어떻게 반영되어야 하는지를 검토하고자 함

II. 주요 내용

- 현행 기후변화 관련 조례의 검토
 - 14개의 자치단체 중 6곳을 선정하여 제정 및 시행하고 있는 기후변화 대응조례를 분석함
 - 각 자치단체별 공통점과 차이점을 분석하고, 표준화 될 수 있는 사항을 검토함
 - 기후변화 적응대책의 종속성과 관련 제도에 대하여 분석함

□ 기후변화 적응대책의 법체계 분석

- 「저탄소 녹색성장 기본법」에 제시된 기후변화대응 기본계획과 기후변화 적응대책을 분석하고 양자 사이의 지위와 체계에 대하여 분석함
- 제1차 국가 기후변화 적응대책을 분석하고 제2차 국가 기후변화 적응대책 마련시의 논의 사항에 대하여 검토함
- 지방자치단체별 기후변화에 관한 조례를 검토함

□ 기후변화 적응대책과 관련된 표준조례를 제시함

- 표준조례의 의의와 문제점에 대하여 검토함
- 표준조례의 입법구상, 입법구성의 원칙과 기후변화 적응에 관한 표준조례안 일부를 제시함

Ⅲ. 기대효과

- 기후변화 적응대책 관련 표준조례안을 제시함으로써 현행 기후변화 대응조례를 보완할 수 있도록 함
- 각 자치단체에서 제정·시행하고 있는 기후변화에 관한 조례를 조사하고 기후변화 대응조례라는 형태의 조례들의 구성과 그 조례에 포함되어 있는 적응 관련 내용을 중점적으로 살펴보도록 함
- 검토의 목적은 적응 관련 조문들의 내용과 분량이 적절한지에 초점을 맞추도록 하겠지만, ‘기후변화 적응조례’라고

하는 별도의 조례가 분리 제정되어야 할지에 대한 타당성 검토도 수반될 것이다.

▶▶ 주제어 : 기후변화 적응대책, 기후변화대응계획, 기후변화 표준조례안, 저탄소 녹색성장 기본법, 표준조례

Abstract

I . Background and Purpose

- Regulations or ordinances can play a better role as a legal and institutional basis to give a suitable measure to climate change at the local level.
- Climate Change Plan and Strategy are understood as a policy directive from the central government and they need to be implemented at the local level in the same way.
- The object of this study is to make a standard enactment of a specific regulation or ordinance to come up with perspective on the degree to which climate change adaptation policy by analyzing and comparing the status of climate change related ordinance enactment.

II . Main Contents

- The climate change adaptation issues that gave rise to some regulations and ordinances on climate change is not sufficiently complete to implement.

- Local autonomy has important meaning because legislation by local governments can have greater impact on the lives of the citizen. And it can be enacted as a method of implementation on national plan and strategy at local level through separation of powers and enhancement of diverse autonomy at the local level.
- The climate change adaptation plan and strategy must take into account the effects of natural disaster, agriculture, production, construction, and other energy efficiency measures on final energy consumption. These plans will also establish procedures for the reform of planning and pricing schemes and access to local situation.
- Those local governments who passively enacted the regulation or ordinance on climate change adaption according to the central government's uniform plan and strategy tend not to have their own directive on climate change.

III. Expected Effect

- By reviewing laws and policies for climate change, improvements for Korean law could be devised.
- Introduction to the success factors along with detailed methods of implication of the climate change adaptation would be provided.

➤ **Key Words** : autonomous legislation, local governments, climate change regulation/ordinance

목 차

| | |
|-------------------------------|----|
| 요 약 문 | 3 |
| Abstract | 7 |
| | |
| 제 1 장 서 론 | 11 |
| 제 1 절 연구의 목적 | 11 |
| 제 2 절 연구의 범위 | 14 |
| 제 3 절 연구의 방법 및 구성 | 15 |
| | |
| 제 2 장 현행 기후변화 관련 조례의 검토 | 17 |
| 제 1 절 기후변화 대응조례의 분석 | 17 |
| 1. 광주광역시 기후변화 대응조례 | 19 |
| 2. 김해시 기후변화 대책 조례 | 21 |
| 3. 서울특별시 기후변화 대책조례 | 22 |
| 4. 수원시 기후변화 대책조례 | 25 |
| 5. 인천광역시 기후변화대응 조례 | 26 |
| 6. 창원시 기후변화 대책조례 | 28 |
| 제 2 절 기후변화 대응조례의 검토 | 30 |
| 1. 기후변화 적응대책의 종속성 | 31 |
| 2. 기후변화 적응대책 관련 제도 | 33 |
| | |
| 제 3 장 기후변화 적응대책의 체계 분석 | 35 |
| 제 1 절 법체계와 법정 계획 | 35 |

| | |
|------------------------------|----|
| 1. 저탄소 녹색성장 기본법의 개관 | 35 |
| 2. 기후변화대응 기본계획 | 38 |
| 3. 기후변화 적응대책 | 39 |
| 제 2 절 국가 기후변화 적응대책 | 43 |
| 1. 제1차 국가 기후변화 적응대책 | 43 |
| 2. 제2차 국가기후변화 적응대책 | 49 |
| 3. 검 토 | 50 |
| 제 4 장 기후변화 적응 표준조례 | 53 |
| 제 1 절 표준조례의 의의 | 53 |
| 1. 자치입법권의 의의 | 53 |
| 2. 표준조례의 문제 | 54 |
| 제 2 절 기후변화 적응 표준조례의 검토 | 56 |
| 1. 표준조례 제정 필요성에 대한 검토 | 56 |
| 2. 표준조례의 구성 체계와 유형 | 57 |
| 3. 기후변화 적응 표준조례안 | 58 |
| 제 5 장 결 론 | 67 |
| 참 고 문 헌 | 71 |

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

기후변화적응에 관하여 국제적인 논의가 전개되기 시작한 것은 1995년 기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, 이하 “IPCC”라 한다)가 제2차 보고서를 발간한 이후 부터이다.¹⁾ 이 보고서에서는 ‘적응가능성(adaptability)’을 예상된 혹은 실제의 기후변화에 대한 이행·절차·구조 체계상의 실행 가능한 조정의 정도라고 정의하면서,²⁾ 적응은 자발적 또는 계획적일 수 있으며, 조건에 대한 예측 또는 변화에 따라 수행될 수 있다고 밝힌 바 있다.³⁾ 이와 더불어 성공적인 적응 여부는 기술발전, 담당조직, 재정 및 정보의 교환 가능성에 달려 있다고도 하였다.⁴⁾ 따라서 정책결정자들이 온실가스를 감축하고 기후변화적응의 일환으로 취약한 시스템을 복원함으로써 어느 정도의 사전 예방적 조치를 채택해야 할지를 정해야 한다고 권고하고 있다.⁵⁾

제3차 보고서에서는 기후변화에 대한 대응방안으로 온실가스 감축과 기후변화 적응을 강조하고 있다. 이 보고서에서는 기후변화에 대한 적응은 모든 규모의 기후변화 감축 효과에 보완적인 필수전략

1) IPCC는 기후변화 문제에 대처하기 위하여 1998년 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)이 공동으로 설립한 기구이다. IPCC에서 발행하는 보고서는 각국의 과학자들이 참가하여 기후변화 추세와 원인, 기후변화에 따른 생태적·사회경제적 영향평가 및 대응전략을 분석한 것으로 기후변화에 대한 정부 간 협상의 근거자료로 활용되고 있다.

2) Intergovernmental Panel on Climate Change, *Summary for Policymakers: Scientific-Technical Analyses of Impacts, Adaptations and Mitigation of Climate Change*, IPCC Second Assessment Climate Change 1995, p. 28. <<https://www.ipcc.ch/pdf/climate-changes-1995/ipcc-2nd-assessment/2nd-assessment-en.pdf>>

3) IPCC, 앞의 보고서, p. 28

4) *Id.*, p. 29

5) *Id.*, p. 28

이고,⁶⁾ 기후변화에 대처하기 위해서는 적응과 적응용량이 중요하다고 강조하면서, 감축과 적응이 취약성을 감소시킬 수 있을지의 여부를 평가하고 있다.⁷⁾ 또한 적응이라는 것이 기후변화의 리스크를 줄이는 비용·효과적인 전략이며, 적응방안을 적절하게 구상하여야 지속가능한 발전과 국내·국제 및 세대 내·세대 간의 형평을 이룰 수 있다고 하였다.⁸⁾

IPCC의 제2워킹그룹은 제2차 보고서(SAR)에서 “기후변화의 영향평가(Impact Assessment of Climate Change)”라는 제목의 제1차 보고서(FAR)와는 달리, “기후변화의 영향·적응 및 저감(Impacts, Adaptation and Mitigation of Climate Change)”이라고 제목을 변경하였으며, 제3차 보고서(TAR)부터는 “영향, 적응 및 취약성(Impact, Adaptation and Vulnerability)”이라는 제목을 유지해오고 있다. 주목할 점은 제3차 보고서 이후로 ‘적응(adaptation)’은 ‘저감(mitigation)’과 구분되어 독립적인 영역으로 검토되고 있다는 것이다. IPCC 제3차 보고서에서 기후변화의 영향, 취약성, 적응정책의 필요성을 제시한 이후, IPCC 제4차 보고서에서는 적응정책을 지원하기 위한 기후변화의 영향 예측 및 평가가 강조되었다.⁹⁾

적응이라는 개념은 취약성이라는 개념과 결부되어 있었기 때문에, 초창기에는 상대적으로 기후변화의 영향에 취약한 개발도상국들에만 해당되는 사항으로 치부된 측면이 있었던 것으로 보인다. 그러나 2011년 태국에서 발생한 홍수의 여파로 현지에 진출한 일본의 파나소닉이

6) IPCC, Climate Change 2001: Impacts, Adaptation, and Vulnerability (Summary for Policy-makers), p. 6. <<https://www.ipcc.ch/ipccreports/tar/wg2/pdf/wg2TARspm.pdf>>

7) IPCC, 앞의 보고서, p. 8.

8) *Id.*

9) 현재 대기 중에 잔존하는 온실가스의 영향으로 인해 향후 수십 년간 기후변화의 피해가 지속될 것으로 예측됨에 따라, 완화정책을 통한 기후변화 대응 노력만으로 기후변화를 대응하기 보다는, 이미 발생하고 있는 또는 향후 발생할 기후변화의 영향 및 위험성에 적응할 수 있는 적응분야 또는 적응지역에 대한 정책적 검토 필요성을 제시한 것이다.

약 500억 엔에 가까운 손실을 입은 사례에서 보듯,¹⁰⁾ 기후변화에 대한 영향은 개발도상국에 한정되지 않고 선진국을 포함하여 전 지구적으로 확대되고 있다. 따라서 이제 적응에 대한 논의는 비단 개발도상국들 사이에서만 유효한 것은 아니다.

우리나라에서도 최근 들어 기후변화 적응에 대한 논의들이 활발해지고 있는데, 이른바 “빅 애스크(Big Ask)”라는 네트워크에서 제안한 기후변화법 제정 운동이 한 예이다.¹¹⁾ 이 네트워크는 약 4만 4천여 명의 시민들의 의견과 서명을 통하여 ‘기후변화대응기본법’을 구상하여 발의하기까지 이르렀는데,¹²⁾ 법안의 내용에는 현행 「저탄소 녹색성장 기본법(이하 “녹색성장법”이라 한다)」¹³⁾에서 미처 다루지 못한 기후변화 적응에 관한 사항들이 포함되어 있다.¹⁴⁾

한편, 녹색성장법에 따라 각 지방자치단체별로 기후변화 관련 조례가 제정되기도 하였는데, 지방자치단체의 기후변화대응 종합계획과 연차별 시행계획, 시·도 기후변화대책위원회의 설치 및 구성, 기후변화대응센터의 설치 및 지원을 비롯한 각종 기후변화대응 시책들¹⁵⁾이 포함된 “기후변화 대응 조례안”이라는 명칭의 조례들이 광역 및 기초 지방자치단체별로 제정 및 시행되고 있다.

10) 임지훈 외, 태국 홍수로 인한 일본기업 피해 현황, Kotra Executive Brief 11-023.

11) <<http://bigask.kr>>

12) <<http://bigask.kr/?p=45579>>

13) 이하 언급되는 법률명의 약칭은 국가법령정보센터의 것을 따르도록 한다.

14) 연혁적으로 녹색성장법은 2008년 추진되었던 ‘기후변화대책기본법’을 모태로 하고 있다. 현행법과 동일하게 당시 법안 또한 기후변화대응 종합계획의 수립, 배출권거래제의 도입, 온실가스 통계시스템(인벤토리)의 구축, 온실가스 배출사업자 보고의무 등을 주된 내용으로 다루었다. 이 법안에 에너지와 자원의 효율 및 산업의 성장에 관한 내용을 포함하여 발전시킨 것이 녹색성장법이다.

녹색성장법은 기후변화·에너지·자원 문제의 해결과 사회·경제 활동에서 에너지와 자원 이용의 효율성 증진 및 자원순환의 촉진을 ‘저탄소 녹색성장’을 추진하기 위한 기본원칙에 포함시키고 있다(제3조 제1호, 제5호 참조).

15) 신·재생에너지 보급 장려, 승용차 요일제, 친환경자동차의 보급, 기후변화영향조사 등이 있다.

녹색성장법 제48조 제4항에서는 “정부는 기후변화로 인한 피해를 줄이기 위하여 사전 예방적 관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며 대통령령으로 정하는 바에 따라 기후변화의 영향을 완화시키거나 건강·자연재해 등에 대응하는 적응대책을 수립·시행하여야 한다”고 규정하고 있고, 같은 법 시행령 제38조에서는 환경부장관에게 기후변화 적응대책의 수립·시행 의무를 부여하고 있다. 이와 더불어 시·도지사 및 시장·군수·구청장은 기후변화 적응대책에 따라 소관 사항에 대하여 기후변화 적응대책 세부 시행계획을 수립·시행하도록 하고 있는데(제38조 제2항), 제1차 국가 기후변화 적응대책이 2015년 종료됨에 따라서 후속 대책의 마련이 요구되는 시점이다.

본 연구에서는 현재 각 자치단체의 기후변화 관련 조례들이 어떻게 구성되어 있는지를 조사·분석하고, 기후변화 적응에 관한 조례가 필요한지, 만약 필요하다면 그 핵심적인 내용들을 향후 이 조례들에 어떻게 반영되어야 할지를 제안해보고자 한다.

제 2 절 연구의 범위

실제로 기후변화 적응대책에는 지방자치단체에 대한 고려가 보다 강하게 요구된다. 중앙 정부에서 일반적인 지침을 개발하여 제공한다고 하더라도 각 지역별 지리적·환경적·사회적 상황이 다르기 때문에 기후변화에 대한 취약성 및 적응대책이 상이할 수 있기 때문이다. 그렇다고 해서 적응대책에 관한 모든 사항을 각 지방자치단체에 일임하기도 어렵다. 지방자치단체별로 독립적인 구성의 적응 조례를 구비할 인적·물적 체계가 충분하지 않은 경우도 있기 때문이다. 어쨌든 적응대책의 실효성을 담보하기 위해서는 적절한 가이드라인과 더불어 지방자치단체의 주도적인 역할이 전제되어야만 한다.

물론 대부분의 자치단체는 녹색성장법과 시행령에서 정한 바에 따라 기후변화 대응조례를 제정하여 시행하고 있다. 그러나 이 조례들

은 주로 대응에 관한 내용으로 구성되어 있어서 각 자치단체별 특색 없이 거의 획일적이고 동일한 내용으로 이루어져 있다. 이러한 점을 감안하여, 본 연구에서는 우선 각 자치단체에서 제정·시행하고 있는 기후변화에 관한 조례를 조사하고 비교·분석하고자 한다. 그러나 그 구체적인 내용을 일일이 검토하기 보다는 기후변화 대응조례라는 형태의 조례들의 구성과 그 조례에 포함되어 있는 적응 관련 내용을 중점적으로 살펴보도록 한다. 검토의 목적은 적응 관련 조문들의 내용과 분량이 적정한지에 초점을 맞추도록 하겠지만, ‘기후변화 적응조례’라고 하는 별도의 조례가 분리 제정되어야 할지에 대한 타당성 검토도 수반될 것이다.

제 3 절 연구의 방법 및 구성

연구의 주된 방법은 문헌조사방법이다. 자치단체의 조례 검색에 대해서는 법제처의 국가법령정보센터의 웹사이트(<http://law.go.kr>)상의 자료를 참고하였다. 적응의 개념과 적응대책에 대해서는 이에 관련한 선행연구를 통하여 정립된 개념, 관련된 핵심 정책, 정책이행을 위한 수단 등을 검토하고자 하였다.

본 연구는 총 5개의 장으로 구성된다. 제1장 서론에 이어, 제2장에서는 기후변화대응에 관한 현행 조례들을 분석한다. 각 지방자치단체별로 제정한 기후변화 대응조례의 구성과 내용을 살펴보고, 별도의 기후변화 적응조례의 필요성 여부를 검토하도록 한다.

제3장에서는 기후변화적응에 관하여 법령에서 위임된 사항을 검토하고, 조례의 형식과 내용에 대한 분석을 하여, 제4장에서는 이상의 분석과 검토를 통하여 도출해낸 기후변화 적응에 관한 표준조례의 구성안에 대해 살펴보고, 제5장 결론에는 추가적인 사항들을 언급함으로써 글을 마치고자 한다.

제 2 장 현행 기후변화 관련 조례의 검토

제 1 절 기후변화 대응조례의 분석

「온실가스 배출감소를 위한 조례」나 「탄소기금 설치 및 운영조례」와 같이 기후변화와 관련이 있는 조례들을 더러 찾아 볼 수는 있으나, 기후변화에 관한 대응조례(이하 “기후변화 대응조례”라 한다)가 기후변화에 대한 각 자치단체의 노력을 대표하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이와 같은 기후변화 대응조례는 현재 총 244개의 자치단체¹⁶⁾ 중 일부만이 제정하여 시행되고 있다.

광역지방자치단체의 경우, 광주광역시, 서울특별시, 인천광역시가 각각 기후변화 대응조례를 제정·운영하고 있고, 기초지방자치단체의 경우에는 「광주광역시 남구 기후변화 대응 조례」, 「대전광역시 서구 기후변화대책기본조례」, 「서울특별시 강동구 기후변화 대응 조례」, 「서울특별시 구로구 기후변화 대응 조례」, 「서울특별시 노원구 기후변화 대응 기본조례」, 「서울특별시 송파구 기후변화 대응 조례」, 「서울특별시 서초구 기후변화 대응에 관한 조례」, 「서울특별시 양천구 기후변화 대응에 관한 조례」가 있다. 그 밖에 김해시, 수원시, 창원시가 각각 기후변화 대책 또는 대응조례를 운영하고 있다.

<표 1> 자치단체별 제정된 기후변화 대응조례

| 연 번 | 조례명 | 제 정 |
|-----|-----------------|------------|
| 1 | 광주광역시 기후변화 대응조례 | 2009.11.16 |

16) 2015년 1월 1일 현재 17개의 광역 자치단체, 226개의 기초자치단체가 있다. 행정자치부, 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황, 2015, 4면 참조. 상세한 내용은 행정자치부 홈페이지<http://www.moi.go.kr/firt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000055&nttId=46105> 참조.

제 2 장 현행 기후변화 관련 조례의 검토

| 연 번 | 조례명 | 제 정 |
|-----|--------------------------|------------|
| 2 | 광주광역시 남구 기후변화 대응 조례 | 2013.4.9 |
| 3 | 김해시 기후변화 대책 조례 | 2010.2.17 |
| 4 | 대전광역시 서구 기후변화대책기본조례 | 2013.6.17 |
| 5 | 서울특별시 강동구 기후변화 대응 조례 | 2012.12.12 |
| 6 | 서울특별시 구로구 기후변화대응 조례 | 2010.2.10 |
| 7 | 서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례 | 2013.8.1 |
| 8 | 서울특별시 노원구 기후변화 대응 기본조례 | 2013.10.10 |
| 9 | 서울특별시 서초구 기후변화 대응에 관한 조례 | 2009.12.8 |
| 10 | 서울특별시 송파구 기후변화대응 조례 | 2011.1.1 |
| 11 | 서울특별시 양천구 기후변화 대응에 관한 조례 | 2012.2.15 |
| 12 | 수원시 기후변화 대책 조례 | 2013.3.28 |
| 13 | 인천광역시 기후변화대응 조례 | 2013.7.29 |
| 14 | 창원시 기후변화대응 조례 | 2014.2.7 |

위의 <표>를 살펴보면, 현재까지 기후변화 대응조례를 제정하여 운영하고 있는 자치단체들이 의외로 그리 많지 않다는 것을 알 수 있다. 서울특별시를 제외하면, 아무래도 광역자치단체 또는 대도시권 자치단체가 조례를 운영하고 있는 경우가 많다. 이는 기후변화 관련 정책의 추진의지 혹은 역량이 상대적으로 광역자치단체와 대도시권에서 집중되어 있거나 이들 지역의 관심과 역량이 다른 지역보다 더 높은 것으로 해석할 수 있다.¹⁷⁾

이하에서는 각 자치단체별 조례의 구성과 내용상의 특징에 대해 비교·검토해보도록 한다. 각 조례들은 기본적으로 일반화된 형식과 내

17) 윤경준·박순애·이희선, “지방자치단체의 녹색성장 추진현황과 거버넌스”, 한국국정관리학회 하계 학술대회 논문집, 한국국정관리학회, 2010, 16면.

용을 갖추고 있지만, 각 자치단체마다 강조하거나 필요로 하는 점은 미소한 차이가 있기 때문에 조례의 내용이나 형식의 차이가 곧 해당 자치단체의 특성을 나타내는 것으로도 볼 수 있다. 다만 검토내용의 중복을 회피하고자 위 14개 대상 중 기초자치단체를 제외한 광역자치단체 및 대도시권의 조례만을 선별하여 살펴본다.

1. 광주광역시 기후변화 대응조례

<표 2> 광주광역시 기후변화 대응조례의 구성

| 조례명 | 조례 구성내용 |
|-----------------------|--|
| 광주광역시 기후변화 대응조례 | 제1장 총칙 제1조(목적), 제2조(용어의 정의), 제3조(시장의 책무), 제4조(사업자의 책무), 제5조(시민의 책무), 제6조(공공기관·학교·시민단체 등의 책무) |
| | 제2장 기후변화대응종합계획의 수립 제7조(기후변화대응 종합계획의 수립 및 시행), 제8조(연차별 시행계획의 수립 및 시행), 제9조(보고서의 공표) |
| | 제3장 온실가스 감축을 위한 조치 제10조(온실가스 배출량 등 산정), 제11조(온실가스 배출량 감축 계획서의 작성 등), 제12조(감축보고 등), 제13조(행사 간소화 운동), 제14조(차 없는 날), 제15조(친환경자동차의 보급 등), 제16조(도로 공작물 교체 등), 제17조(벽면 녹화 등) |
| | 제4장 기후변화대응 추진 체제 제18조(국제기후환경센터의 설립·운영), 제19조(사업), 제20조(재원조성), 제21조(사업연도), 제22조(사업계획서 등의 제출), 제23조(공유재산의 위탁 등), 제24조(공무원의 파견 및 겸임), 제25조(보고 및 검사 등), 제26조(도시환경협약 사무국 설치 및 운 |

제 2 장 현행 기후변화 관련 조례의 검토

| 조례명 | 조례 구성내용 |
|-----|--|
| | 영), 제27조(운영규정), 제28조(기금의 설치), 제29조(재정지원 등), 제30조(사무의 보조·위탁) |
| | 제5장 기후변화대응범시민협의회 제31조(기후변화대응범시민협의회 설치), 제32조(협의회의 구성), 제33조(협의회의 운영), 제34조(수당 등), 제35조(시행규칙) |

출처: 국가법령정보센터<<http://law.go.kr>>

광주광역시의 경우 기후변화 대응조례는 총 5장 35개의 조문으로 구성되어 있다. 총칙에는 각 주체별 책무가 제시되어 있는데, 시장, 사업자, 시민 외에 공공기관·학교·시민단체 등에게 기후변화 관련 교육실시의 책무를 부여한 것이 특색이 있다(제6조 제1항).

기후변화대응 종합계획의 내용에 시 기후변화 적응대책을 포함하도록 하였기 때문에(제7조 제2항 제3호), 이 체계대로라고 한다면 적응대책을 위한 별도의 조례는 불필요한 것으로 보인다.

그밖에 온실가스 감축을 위한 다양한 시책들과 국내·외 기후변화 정보공유와 교류협력을 위하여 국제기후환경센터를 설립·운영하도록 하고 있으며(제18조), 기후변화대응 종합계획 및 시행계획의 수립 등을 위하여 기후변화대응범시민협의회를 설치하여 운영하고 있다(제31조).

광주광역시의 경우 센터와 협의회 등 기후변화 관련 계획과 시책을 수립·추진하기 위한 인적·물적 기구에 중점을 두고 있는 것으로 보인다.

2. 김해시 기후변화 대책 조례

<표 3> 김해시 기후변화 대책 조례의 구성

| 조례명 | 조례 구성내용 |
|----------------------|--|
| 김해시 기후변화 대책 조례 | 제1장 총칙 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(온실가스 감축목표), 제4조(시의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(시민의 책무), 제7조(학교·시민단체·공공기관의 책무) |
| | 제2장 기후변화대응종합계획의 수립 등 제8조(기후변화대응종합계획), 제9조(연차별 시행계획) |
| | 제3장 기후변화대책위원회의 설치 등 제10조(기후변화대책위원회 설치 및 운영), 제11조(회의), 제12조(수당 등) |
| | 제4장 기후변화센터의 설치·운영 등 제13조(기후변화대응센터의 설치·운영 등) |
| | 제5장 온실가스 감축을 위한 조치 제14조(온실가스 배출량 등 산정), 제15조(행사 간소화 운동), 제16조(산림 등에 의한 흡수원 확충), 제17조(자동차의 사용 자제 등), 제18조(차 없는 날 등), 제19조(친환경자동차 구매·보급), 제20조(승용차 요일제 등 참여) |
| | 제6장 기타 시책 및 지원 등 제21조(기후변화 적응대책), 제22조(기후변화영향 조사 등), 제23조(국가 및 다른 지방자치단체 등과의 협력), 제24조(교육 및 홍보), 제25조(민간단체 등의 기후변화대응활동 촉진), 제26조(재정 지원 등) |

출처: 국가법령정보센터<<http://law.go.kr>>

김해시의 경우 기후변화 대응조례가 아닌 ‘대책조례’라는 표현을 사용하고 있는데, 이것이 대응이라는 용어와 딱히 구분하려고 사용된 것은 아닌 것으로 보인다. 이 조례는 총 6장 26개의 조문으로 구성되어 있다. 광주광역시와 동일하게 김해시의 조례에도 시장, 사업자, 시민 외에 공공기관·학교·시민단체 등에게 기후변화 관련 교육실시의 책무를 부여하고 있다(제7조 제1항).

이 조례에는 기후변화대응 종합계획의 내용에 기후변화로 인한 영향평가 및 적응대책에 관한 사항을 포함하도록 하고 있으면서(제8조 제2항 제3호), 기후변화 적응대책에 관한 조문을 두고 있기 때문에 광주광역시와 마찬가지로 적응대책을 위한 별도의 조례는 불필요한 것으로 보인다.

그러나 기후변화 적응대책에 관한 조문 내용이 “시장은 기후변화로 인한 장래의 다양한 환경현상으로부터 시민들의 인적·물적 피해 등 부정적 영향을 최소화하여 지속가능한 발전을 유지하기 위한 대책을 수립·시행하여야 한다”고 되어 있어, 적응대책에 포함되어야 할 내용이나 관련 시책이 아직까지도 구체화되지 않았다.

그밖에 기후변화대응종합계획을 심의하기 위하여 기후변화대책위원회를 설치·운영하고(제10조), 기후변화 관련 교육·홍보, 시책개발을 위하여 기후변화대응센터를 설치·운영하는 등(제13조) 기구를 갖추고 있으며, 온실가스 감축을 위한 다양한 시책들을 제시하고 있다.

3. 서울특별시 기후변화 대책조례

<표 4> 서울특별시 기후변화 대책조례의 구성

| 조례명 | 조례 구성내용 |
|-------|---|
| 서울특별시 | 제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(온실가스 감축목표), 제 |

| 조례명 | 조례 구성내용 |
|----------------------|--|
| 기후변화 대응에 관한 조례 | 4조(시의 책무), 제5조(자치구의 책무), 제6조(사업자의 책무), 제7조(시민의 책무) |
| | 제2장 기후변화대응종합계획의 수립: 제8조(기후변화대응종합계획), 제9조(연차별 시행계획), 제10조(시의회 보고), 제11조(기후변화백서) |
| | 제3장 기후변화대책위원회: 제12조(기후변화대책위원회 설치·운영), 제13조(회의), 제14조(수당 등) |
| | 제4장 온실가스 감축을 위한 조치: 제15조(온실가스 배출량 등 산정), 제16조(온실가스 배출량 감축계획 등), 제17조(온실가스 배출량 감축보고 등), 제18조(온실가스 배출량 감축계획 등의 공표), 제19조(건축물의 친환경기준 적용), 제20조(자동차의 사용자 제 등), 제21조(자동차의 공회전 금지), 제22조(친환경자동차 구매·보급), 제23조(승용차 요일제 등 참여), 제24조(차 없는 날), 제25조(자전거 등 이용활성화), 제25조의2(에코마일리지 제도) |
| | 제5장 기후변화 적응을 위한 조치: 제26조(기후변화 적응대책), 제27조(기후변화영향 조사체계 구축), 제29조(기후변화 영향·취약성 평가) |
| | 제6장 기후변화 대응을 위한 지원 등: 제29조(기후변화대응연구센터 설치·운영), 제30조(국가 등과의 협력관계), 제31조(교육 및 홍보), 제32조(기금의 설치), 제33조(재정지원 등) |

출처: 국가법령정보센터<<http://law.go.kr>>

서울특별시의 경우 기후변화 대응조례는 총 6장 33개의 조문으로 구성되어 있다. 특징적인 것은 “2030년까지 온실가스 총배출량을 2005년을 기준으로 하여 40퍼센트를 감축”하겠다는 온실가스 감축목표를 제시하고 있다는 점인데(제3조 제2항), 자치단체 차원에서 이렇게 감

축목표를 구체적으로 제시한 사례는 서울특별시가 유일하다.¹⁸⁾ 이 감축목표와 연계된 조치는 제4장 중에서 제15조부터 제18조에 제시되어 있는데, 온실가스 배출량의 산정과 감축계획, 감축보고, 감축계획의 공표에 관한 사항이다.

또한 앞서 살펴본 두 시(市)와는 다르게 공공기관·학교·시민단체 등의 책무에 대해서는 별다른 내용이 없다.

이 조례에는 기후변화대응 종합계획의 내용에 기후변화로 인한 영향평가 및 적응대책에 관한 사항을 포함하도록 하고 있으면서(제8조 제2항 제3호), 기후변화 적응대책에 관한 조문을 두고 있기 때문에 광주광역시와 마찬가지로 적응대책을 위한 별도의 조례는 불필요한 것으로 보인다.

특히, 제5장의 3개 조문을 기후변화 적응을 위한 별도의 내용으로 구성하고 있는데, 기후변화 적응대책을 수립·시행하고(제26조), 기후변화영향 조사체계를 구축하는 한편(제27조), 기후변화 영향·취약성 평가를 실시할 것을 정하고 있다(제28조).

그밖에 기후변화대응종합계획을 심의하기 위하여 기후변화대책위원회를 설치·운영하고(제12조), 온실가스 감축방안을 연구하고 기후변화 대응을 위한 시책을 개발하기 위하여 기후변화대응연구센터를 설치·운영하는 등(제29조) 기구를 갖추고 있으며, 기후변화 시책 추진을 위한 자체 재원의 조달을 위하여 기후변화기금을 설치·운영하는(제32조) 등 온실가스 감축을 위한 시책들을 제시하고 있다.

18) 다른 자치단체의 조례에 나타나 있는 온실가스 감축목표 관련 조문의 내용은 감축목표를 정하여 이를 기후변화종합대책에 포함하여야 한다는 내용으로 서울특별시 조례 제3조 제1항에 해당한다.

4. 수원시 기후변화 대책조례

<표 5> 수원시 기후변화 대책조례의 구성

| 기본조례명 | 조례 구성내용 |
|----------------------|---|
| 수원시 기후변화 대책 조례 | <p>제1장 총칙 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(온실가스 감축목표), 제4조(시의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(시민의 책무), 제7조(학교·시민단체·공공기관의 책무)</p> |
| | <p>제2장 기후변화대응종합계획 수립 제8조(기후변화대응종합계획), 제9조(신·재생에너지 기본계획), 제10조(연차별 시행계획), 제11조(기후변화백서)</p> |
| | <p>제3장 <삭제></p> |
| | <p>제4장 온실가스 감축을 위한 조치: 제18조(온실가스 배출량 등 산정), 제19조(건축물의 친환경기준 적용), 제19조의2(공공시설의 사용료 등 감면), 제20조<삭제>, 제22조(자동차의 사용자제 등), 제22조(자동차의 공회전 금지), 제23조<삭제>, 제24조(승용차 요일제 등 참여), 제25조(차 없는 날), 제26조(자전거 등 이용 활성화), 제27조<삭제>, 제28조(기후변화영향 조사체계 구축), 제29조(기후변화영향·취약성 평가)</p> |
| | <p>제5장 기후변화 대응을 위한 지원 등 제30조(기후변화대응연구사업위탁), 제31조(다른 단체들과의 협력), 제32조(교육 및 홍보), 제33조(민간단체 등의 기후변화대응 활동 촉진), 제34조(재정지원 등)</p> |
| | <p>제6장 기후변화 기금 기타 특별회계 설치 및 운영 제35조(기금 설치), 제36조(기금 조성), 제37조(기금 용도), 제38조(기금 운용 및 관리), 제39조(기금운용심의위원회 설치), 제40조(준용규정), 제41조(시행규칙)</p> |

출처: 국가법령정보센터<<http://law.go.kr>>

수원시의 경우도 ‘대책조례’라는 표현을 사용하고 있으며, 총 6장 41개의 조문으로 구성되어 있다. 검토대상 중 가장 많은 조문을 구성한 것으로 보이나 제3장의 6개 조문이 삭제된 상태여서 사실상 다른 조례들과 유사한 분량을 갖추고 있다.

광주광역시와 김해시와 동일하게 수원시의 조례에도 시장, 사업자, 시민 외에 공공기관·학교·시민단체 등에게 기후변화 관련 교육실시의 책무를 부여하고 있다(제7조 제1항).

이 조례에도 기후변화대응 종합계획의 내용에 기후변화 영향평가 및 적응대책에 관한 사항을 포함하도록 하고 있어(제8조 제2항 제4호), 적응대책을 위한 별도의 조례는 불필요한 것으로 보인다. 서울특별시와 같이 기후변화 적응대책을 위한 별도의 장을 구성하지는 않았으나, 기후변화영향 조사체계의 구축(제28조)과 기후변화영향·취약성평가(제29조)에 관한 근거 규정을 두고 있다.

한편, 기후변화대응종합계획과 더불어 신·재생에너지 기본계획을 별도로 수립하도록 하고 있는 점이 특징이다(제9조). 그밖에도 다른 시와는 달리 별도의 심의기구인 기후변화대책위원회를 두지 않고 있다는 점, 기후변화 관련 교육·홍보, 시책개발을 위하여 기후변화대응센터를 설치·운영하는 것이 아니라 이를 민간에게 위탁할 수 있는 근거를 두고 있는 점(제30조), 자체의 재원조달을 위하여 기후변화 기금을 설치·운영하도록 하고 있다(제35조)는 점이 특징이다.

5. 인천광역시 기후변화대응 조례

<표 6> 인천광역시 기후변화대응 조례의 구성

| 기본조례명 | 조례 구성내용 |
|-------|---------|
| 인천광역시 | 제1장 총칙 |

| 기본조례명 | 조례 구성내용 |
|------------|--|
| 기후변화 대응 조례 | 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(시의 책무), 제4조(자치군·구의 책무), 제5조(사업자의 책무), 제6조(시민의 책무) |
| | 제2장 기후변화대응종합계획의 수립 제7조(기후변화대응종합계획), 제8조(연차별 시행계획), 제9조(시의회 보고), 제10조(기후변화보고서) |
| | 제3장 기후변화대책위원회 제11조(기후변화대책위원회), 제12조(위원회의 기능), 제13조(회의), 제14조(수당 등) |
| | 제4장 온실가스 감축을 위한 조치 제15조(온실가스 배출량 등 산정), 제16조(온실가스 배출량 감축 계획 등), 제17조(온실가스 배출량 감축보고 등), 제18조(온실가스 배출량 감축계획 등의 공표), 제19조(건축물의 친환경기준 적용), 제20조(산림 등에 의한 흡수 작용의 보전 등), 제21조(차 없는 날), 제22조 자동차의 사용자제 등), 제23조(승용차 요일제 등 참여), 제24조(친환경자동차 구매·보급), 제25조(신·재생에너지 보급 장려 등), 제26조(자전거 등 이용 활성화), 제26조의2(친환경운전 확산운동 전개) |
| | 제5장 기후변화 적응을 위한 조치 제27조(기후변화 적응대책), 제28조(기후변화영향 조사체계 구축), 제29조(기후변화 영향·취약성 평가) |
| | 제6장 기후변화 대응을 위한 지원 등 제30조(기후변화관련 연구기관 및 단체의 지원), 제31조(국가 등과의 협력관계), 제32조(교육 및 홍보), 제33조(기금의 설치), 제34조(재정지원 등) |

출처: 국가법령정보센터<<http://law.go.kr>>

인천광역시의 경우 조례는 총 6장 34개의 조문으로 구성되어 있다. 이 조례에도 기후변화대응종합계획의 내용에 기후변화로 인한 영향평가 및 적응대책에 관한 사항을 포함하도록 하고 있으면서(제7조 제2

항 제3호), 기후변화 적응을 위한 조치에 관한 조문을 별도로 두고 있기 때문에 광주광역시와 마찬가지로 적응대책을 위한 별도의 조례는 불필요한 것으로 보인다. 기후변화 적응을 위한 조치의 내용은 앞서 살펴본 서울특별시·수원시와 동일하게 기후변화적응대책(제27조), 기후변화영향 조사체계 구축(제28조), 기후변화 영향·취약성 평가(제29조)로 구성되어 있다.

서울특별시와 유사하게 온실가스 배출량 산정(제15조), 온실가스 배출량 감축계획(제16조), 온실가스 배출량 감축보고(제17조), 온실가스 배출량 감축계획 등의 공표(제18조) 등 온실가스 감축을 위한 조치 관련 조문이 갖추어져 있다.

그밖에 기후변화대응종합계획을 심의하기 위하여 기후변화대책위원회를 설치·운영하고(제12조), 기후변화 관련 교육·홍보, 시책개발을 위하여 연구기관을 및 단체를 지원할 수 있는 근거를 만들었으며(제30조), 자체 재원 조달을 위한 기후변화기금을 설치·운용하도록 하고 있다(제33조).

6. 창원시 기후변화 대책조례

<표 7> 창원시 기후변화 대응조례의 구성

| 기본조례명 | 조례 구성내용 |
|----------------------|---|
| 창원시 기후변화 대응 조례 | 제1장 총칙: 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(시장의 책무), 제4조(사업자의 책무), 제5조(시민의 책무), 제6조(학교·시민단체·공공기관 등의 책무) |
| | 제2장 기후변화대응 종합계획 수립 등 제7조(기후변화대응 종합계획) |
| | 제3장 온실가스 배출 감축 등을 위한 조치 |

| 기본조례명 | 조례 구성내용 |
|-------|--|
| | <p>제8조(온실가스 배출량 등 산정), 제9조(공공시설의 사용료 등 감면), 제10조(자동차로 인한 온실가스 감축), 제11조(기후변화 대응 교육센터 설치운영), 제12조(기후변화대응 민간협력), 제13조(기후변화대응 특화시책 발굴 추진)</p> <p>제4장 녹색생활 시민실천 확산 추진</p> <p>제14조(탄소포인트제 시행), 제15조(저탄소 녹색아파트 등 인증 사업), 제15조의2(기후행동의 날 운영), 제16조(시민 교육 및 홍보)</p> <p>제5장 창원시 기후변화대응위원회 설치 및 운영</p> <p>제17조(기후변화대응위원회 설치), 제18조(위원회의 구성), 제19조(위원회의 운영), 제20조(수당 등), 제21조(시행규칙)</p> |

출처: 국가법령정보센터<<http://law.go.kr>>

창원시 조례는 총 5장 21개의 조문으로 다른 조례보다 비교적 간결하게 구성되어 있다. 이 조례에도 시장, 사업자, 시민 외에 공공기관·학교·시민단체 등에게 기후변화 관련 교육실시의 책무를 부여하고 있으며(제6조 제1항), 기후변화대응종합계획의 내용에 기후변화 취약성 등 영향평가 및 기후변화 적응대책에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다(제7조 제2항 제4호).

그밖에 기후변화대응 특화시책 발굴을 추진하도록 한 점(제13조)과 탄소포인트제를 시행하는 점(제14조)이 특징이다. 기후변화대응종합계획을 심의하기 위하여 기후변화대응위원회를 설치·운영하고(제17조), 기후변화 관련 교육·홍보, 시책개발을 위하여 기후변화대응 교육센터를 설치운영하고 있다(제11조).

제 2 절 기후변화 대응조례의 검토

이상 살펴본 자치단체별 기후변화 대응조례의 구성과 내용을 정리해보면 다음과 같은 잠정적인 결론을 도출할 수 있다.

첫째, 감축시기와 감축량을 토대로 온실가스 감축목표가 구체적으로 제시되어 있는 자치단체는 서울특별시 외에는 없었다.

둘째, 기후변화 적응대책에 관하여는 “적응대책을 수립·시행하여야 한다”와 같이 여전히 추상적·선언적인 규정에 머물러 있으며, 그 내용에 포함될 구체적인 시책이나 제도가 부족하다는 것이다.

셋째, 기후변화대응종합계획의 내용에 적응대책을 포함시키고 있기 때문에 현재의 조례 체계상으로는 기후변화 적응대책을 위한 별도의 독립적인 조례는 불필요하다는 점이다.

넷째, 기후변화시책의 추진을 위한 자체 재원 조달을 위하여 기후변화기금을 설치·운영하고 있으나, 기금의 재원과 용도에 대한 사항이 구체적으로 마련되어 있지 않는 경우가 많다.

다섯째, 대체적으로는 동일하거나 유사하지만 자치단체별로 차별화된 시책이 다소 포함되어 있다는 점이다. 예컨대, 건축물의 친환경기준, 차 없는 날, 자동차의 사용자제, 자동차의 공회전 금지, 승용차 요일제, 친환경자동차 구매·보급, 자전거 이용활성화 등은 어느 정도 공통된 시책에 해당하지만, 광주광역시의 벽면녹화¹⁹⁾나 행사 간소화운동, 서울특별시의 에코 마일리지 제도,²⁰⁾ 김해시와 인천광역시의 산림 등에 의한 흡수 작용의 보전,²¹⁾ 수원시의 그린카드를 이용한 공공

19) 「광주광역시 기후변화 대응 조례」 제17조(벽면 녹화 등) 시장은 건축물 등 일체의 공작물의 벽면 및 옥상 또는 주변 녹화에 노력하고 시민운동을 전개하여야 한다.

20) 「서울특별시 기후변화 대응에 관한 조례」 제25조의2(에코마일리지 제도) ① 시장은 에너지절약을 통한 온실가스 감축을 위하여 에코마일리지 제도를 실시할 수 있다. ② 시장은 에코마일리지 제도에 참여하는 시민, 단체 등에 대하여 평가를 통해 예산지원을 할 수 있다.

21) 「인천광역시 기후변화대응 조례」 제20조(산림 등에 의한 흡수 작용의 보전 등) ①

시설의 사용료 등 감면,22) 창원시의 탄소포인트제와 기후행동의 날 운영 등은 각 자치단체별로 차별화된 시책에 해당한다.

이 중 기후변화 적응대책과 관계된 사항에 대해서만 상세히 검토하기로 한다.

1. 기후변화 적응대책의 종속성

제 〇 조(기후변화대응종합계획) ① 〇〇시장(이하 “시장”이라 한다)은 기후변화시책의 종합적이고 계획적인 추진을 위하여 5년마다 〇〇시기후변화대응종합계획(이하 “기후변화대응종합계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 제1항의 기후변화대응종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 온실가스 배출현황 및 전망
2. 온실가스 배출억제 목표 설정과 달성을 위한 제도적 추진사항
3. 기후변화로 인한 영향평가 및 적응대책
4. 기후변화에 대한 교육 및 홍보대책
5. 사업시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원조달 방법
6. 그 밖에 기후변화대응종합계획의 추진을 위하여 필요한 사항

③ 시장이 기후변화대응종합계획을 수립하는 때에는 제12조제1항에 따른 기후변화대책위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 기후변화대응종합계획

시 및 자치군·구는 온실가스의 감축을 위하여 탄소순환시스템의 지속적 확충에 노력하여야 한다. ② 시 및 자치군·구는 온실가스의 감축을 위하여 산림의 탄소흡수원 기능 보전을 위해 노력하여야 한다. ③ 시 및 자치군·구는 불가피하게 산림을 훼손할 시에는 대체조림을 위해 노력하여야 한다.

22) 「수원시 기후변화 대책 조례」 제19조의2(공공시설의 사용료 등 감면) ① 시는 저탄소 녹색생활 활성화를 위한 그린카드를 소지하고 그린카드로 사용료 등을 납부할 사람에게 공공시설의 사용료·관람료를 감면할 수 있다.

② 제1항에 따라 감면할 수 있는 공공시설과 감면율은 다음과 같다.

1. 화성 : 전액 감면
2. 박물관 : 전액 감면
3. 장안구민회관 : 10퍼센트 감면

을 변경하는 경우에도 또한 같다. 다만, 규칙이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 시장은 제3항에 따라 확정된 기후변화대응종합계획을 공표하여야 한다.

비록 1개의 조문이기는 하지만 녹색성장법에서는 기후변화대응 기본계획과 기후변화 적응대책을 별개의 것으로 구분하고 있다. 그러나 검토대상이었던 조례에서는 전부 기후변화 적응대책을 기후변화대응 종합계획의 한 부분으로 포함하고 있다.

기후변화대응종합계획에 포함하였더라도 별도로 기후변화 적응대책에 관한 규정을 둔 예도 있는데, 해당 조문의 내용은 대체로 다음과 같다.

제 ○ 조(기후변화 적응대책) 시는 기후변화로 인한 장래의 다양한 환경현상으로부터 시민들의 인적·물적 피해 등 부정적 영향을 최소화하여 지속가능한 발전을 유지하기 위한 대책(이하 “기후변화 적응대책”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

이 경우에도 기후변화 적응대책이 무엇이며 어떠한 내용이 포함되어야 하는지가 불분명하기는 마찬가지이다.

기후변화대응종합계획에 대한 적응대책의 종속성은 구조적인 문제라기보다는 구체적인 내용의 부재에서 기인하는 것으로 생각된다. 이에 대해서는 다음 장에서 법체계적 검토를 통해 면밀히 살펴보도록 하겠지만, 대응계획과 구별되는 적응대책의 내용이 있다면 조문의 독립적 구성은 물론 별도의 조례 제정도 가능할 수 있다. 따라서 기후변화 적응대책의 세부 내용을 어떻게 구성할 것인지에 대한 발굴이 필요하다.

2. 기후변화 적응대책 관련 제도

기후변화 적응과 관련해서는 적응대책의 수립·시행, 조사체계 구축, 취약성 평가라는 3개의 조문 구성이 가장 일반적인 것으로 보인다.

제 ○ 조(기후변화영향 조사체계 구축) 시는 기후변화로 인하여 발생하는 환경의 변화상황과 시민건강에 미치는 영향 등을 조사하기 위하여 기후변화 영향 조사체계를 구축하여야 한다.

제 ○ 조(기후변화 영향·취약성 평가) 시는 기후변화 적응대책을 수립함에 있어 기후변화 영향평가 및 기후변화 취약성평가를 실시하여야 한다.

따라서 기후변화 영향조사와 취약성 평가가 적응대책과 어떻게 연관되어 각각의 제도적 기능을 하는지에 대한 검토가 필요하다. 기후변화 적응대책의 수립에 조사체계에 관한 사항을 포함하고, 이 조사체계를 통하여 기후변화에 대한 실질적인 영향과 취약성을 평가하고, 이 결과를 어떻게 환류(feed-back)할 것인지에 대한 일련의 절차가 마련될 필요가 있다.

제 3 장 기후변화 적응대책의 체계 분석

제 1 절 법체계와 법정 계획

1. 저탄소 녹색성장 기본법의 개관

2008년 ‘저탄소 녹색성장’이라는 국정목표를 기반으로 ‘제1차 국가 에너지기본계획’(2008)이 수립되었고, 이후 ‘그린에너지산업발전전략’(2008), ‘신성장동력비전 및 발전전략’(2009), ‘녹색성장국가전략 및 5개년 계획’(2009)이 발표되었다.²³⁾ 더불어 이러한 계획과 전략들을 추진하기 위한 기구로 녹색성장위원회가 설립되었으며(2008), 법제적으로 뒷받침하기 위해 「녹색성장 기본법」(2009)이 제정되었다.

<표 8> 저탄소 녹색성장 기본법의 구성

| | |
|------------------------|--|
| 제 1 장 총 칙 | 제 1 조 목 적 제 2 조 정 의 제 3 조 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙 제 4 조 국가의 책무 제 5 조 지방자치단체의 책무 제 6 조 사업자의 책무 제 7 조 국민의 책무 제 8 조 다른 법률과의 관계 |
| 제 2 장 저탄소 녹색성장 국가전략 | 제 9 조 저탄소 녹색성장 국가전략 제 10 조 중앙행정기관의 추진계획 수립·시행 제 11 조 지방자치단체의 추진계획 수립·시행 제 12 조 추진상황 점검 및 평가 제 13 조 정책에 관한 의견제시 |

23) 이준서, 녹색성장 구현을 위한 에너지 관련 법제의 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2010, 31면.

제 3 장 기후변화 적응대책의 체계 분석

| | |
|-------------------------------|---|
| <p>제 3 장 녹색성장위원회 등</p> | <p>제14조 녹색성장위원회의 구성 및 운영 제15조 위원회의 기능 제16조 회 의 제17조 분과위원회 제18조 녹색성장기획단 제19조 공무원 등의 파견 요청 제20조 지방녹색성장위원회의 구성 및 운영 제21조 녹색성장책임관의 지정</p> |
| <p>제 4 장 저탄소 녹색성장의 추진</p> | <p>제22조 녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙 제23조 녹색경제·녹색산업의 육성·지원 제24조 자원순환의 촉진 제25조 기업의 녹색경영 촉진 제26조 녹색기술의 연구개발 및 사업화 등의 촉진 제27조 정보통신기술의 보급·활용 제28조 금융의 지원 및 활성화 제29조 녹색산업투자회사의 설립과 지원 제30조 조세 제도 운영 제31조 녹색기술·녹색산업에 대한 지원·특례 등 제32조 녹색기술·녹색산업의 표준화 및 인증 등 제33조 중소기업의 지원 등 제34조 녹색기술·녹색산업 집적지 및 단지 조성 등 제35조 녹색기술·녹색산업에 대한 일자리 창출 등 제36조 규제 선진화 제37조 국제규범 대응</p> |
| <p>제 5 장 저탄소 사회의 구현</p> | <p>제38조 기후변화대응의 기본원칙 제39조 에너지정책 등의 기본원칙 제40조 기후변화대응 기본계획 제41조 에너지기본계획의 수립 제42조 기후변화대응 및 에너지의 목표관리 제43조 온실가스 감축의 조기행동 촉진 제44조 온실가스 배출량 및 에너지 사용량 등의 보고</p> |

| | |
|-------------------------|--|
| | <p>제45조 온실가스 종합정보관리체계의 구축</p> <p>제46조 총량제한 배출권 거래제 등의 도입</p> <p>제47조 교통부문의 온실가스 관리</p> <p>제48조 기후변화 영향평가 및 적응대책의 추진</p> |
| 제 6 장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현 | <p>제49조 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙</p> <p>제50조 지속가능발전 기본계획의 수립·시행</p> <p>제51조 녹색국토의 관리</p> <p>제52조 기후변화대응을 위한 물 관리</p> <p>제53조 저탄소 교통체계의 구축</p> <p>제54조 녹색건축물의 확대</p> <p>제55조 친환경 농림수산의 촉진 및 탄소흡수원 확충</p> <p>제56조 생태관광의 촉진 등</p> <p>제57조 녹색성장을 위한 생산·소비 문화의 확산</p> <p>제58조 녹색생활 운동의 촉진</p> <p>제59조 녹색생활 실천의 교육·홍보</p> |
| 제 7 장 보 칙 | <p>제60조 자료제출 등의 요구</p> <p>제61조 국제협력의 증진</p> <p>제62조 국회 보고</p> <p>제63조 국가보고서의 작성</p> <p>제64조 과태료</p> |

출처: 국가법령정보센터(<<http://law.go.kr>>) 「저탄소 녹색성장 기본법」의 구성을 편집

이 법은 제1장 총칙에 이어, 저탄소 녹색성장 국가전략(제2장), 녹색성장위원회(제3장), 저탄소 녹색성장의 추진(제4장), 저탄소 사회의 구현(제5장), 녹색생활 및 지속가능발전의 실현(제6장)으로 구성되어 있다. 이 중 기후변화와 밀접한 관련이 있는 부분은 바로 제5장이다.

제5장에는 기후변화대응의 기본원칙(제38조)과 함께 기본계획(제40조)에 관한 조문이 있고, 기후변화대응 및 에너지의 목표관리(제42조), 온실가스 배출량 및 에너지 사용량 등의 보고(제44조), 온실가스 종합정보관리체계의 구축(제45조), 총량제한 배출권 거래제 등의 도입(제46조)에 관한 사항들이 있으며, 마지막에는 기후변화 영향평가 및 적응대책의 추진(제48조)에 관한 사항이 제시되어 있다.

그런데 제5장에서 제시된 시책은 대체적으로 그 목표를 기후변화에 대한 대응과 온실가스의 감축에 두고 있으나, 기후변화대응 기본계획과 더불어 에너지기본계획이 포함되어 있다. 여기에는 에너지기본계획이 에너지 부문 전반에 관한 독립적인 계획으로서의 성격을 갖는 것인지와 이 기본계획을 통하여 어떠한 시책을 달성하려고 하는 것인지에 대한 내용이 구체적이지 못하다는 문제가 있다.²⁴⁾

2. 기후변화대응 기본계획

녹색성장법에서는 기후변화대응에 대하여 기후변화대응 기본계획을 수립·시행하도록 하고 있는데, 여기에 포함될 내용은 주로 온실가스의 감축과 기후변화 대응에 대한 세부 대책들이 주를 이룬다.

제40조(기후변화대응 기본계획) ③ 기후변화대응 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국내외 기후변화 경향 및 미래 전망과 대기 중의 온실가스 농도변화
2. 온실가스 배출·흡수 현황 및 전망
3. 온실가스 배출 증장기 감축목표 설정 및 부문별·단계별 대책
4. 기후변화대응을 위한 국제협력에 관한 사항
5. 기후변화대응을 위한 국가와 지방자치단체의 협력에 관한 사항
6. 기후변화대응 연구개발에 관한 사항
7. 기후변화대응 인력양성에 관한 사항

24) 이준서, 앞의 보고서, 36면.

8. 기후변화의 감시·예측·영향·취약성평가 및 재난방지 등 적응대책에 관한 사항
9. 기후변화대응을 위한 교육·홍보에 관한 사항
10. 그 밖에 기후변화대응 추진을 위하여 필요한 사항

동법은 “기후변화대응 및 에너지의 목표관리”라는 제명으로 정부로 하여금 국내 여건 및 각국의 동향 등을 고려하여 범지구적인 온실가스 감축에 적극 대응하고 저탄소 녹색성장을 효율적·체계적으로 추진하기 위하여 온실가스 감축 목표, 에너지 절약 목표 및 에너지 이용효율 목표, 에너지 자립 목표, 신·재생에너지 보급 목표사항에 대한 중장기 및 단계별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 강구하여야 함을 규정하고 있다(제42조 제1항).

아울러 실질적인 관리와 감독을 위하여 정부는 위의 목표를 달성하기 위하여 관계 중앙행정기관, 지방자치단체 및 대통령령으로 정하는 공공기관 등에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 기관별로 에너지절약 및 온실가스 감축목표를 설정하도록 하고 그 이행사항을 지도·감독할 수 있다(제42조 제3항). 또한 정부는 이러한 목표를 달성할 수 있도록 산업, 교통·수송, 가정·상업 등 부문별 목표를 설정하고 그 달성을 위하여 필요한 조치를 적극 마련하여야 한다(제42조 제4항). 그 밖에도 온실가스 감축의 조기행동 촉진(제43조), 온실가스 배출량 및 에너지 사용량 등의 보고(제44조), 온실가스 종합정보 관리체계 구축(제45조), 총량제한 배출권 거래제 등의 도입(제46조), 교통부문의 온실가스 관리(제47조) 등이 있다.

3. 기후변화 적응대책

녹색성장법에서는 단지 1개의 조문에서만 적응에 관하여 다루고 있다. 정부는 제48조 제4항 및 동법 시행령 제38조에 근거하여 5년 단

위의 국가 기후변화 적응대책을 수립 및 시행하며, 이와 관련한 관계부처 및 지자체는 소관 사항에 대해 세부시행계획을 수립 및 시행하여야 한다. 녹색성장법에 따라서 관계부처 및 지자체는 세부시행계획을 수립하여야 한다. 동법 제48조는 적응대책의 근거와 세부시행계획의 수립을 마련하기 위한 기본계획이라 할 수 있다.

법률 제48조(기후변화 영향평가 및 적응대책의 추진) ① 정부는 기상현상에 대한 관측·예측·제공·활용 능력을 높이고, 지역별·권역별로 태양력·풍력·조력 등 신·재생에너지원을 확보할 수 있는 잠재력을 지속적으로 분석·평가하여 이에 관한 기상정보관리체계를 구축·운영하여야 한다.

② 정부는 기후변화에 대한 감시·예측의 정확도를 향상시키고 생물자원 및 수자원 등의 변화 상황과 국민건강에 미치는 영향 등 기후변화로 인한 영향을 조사·분석하기 위한 조사·연구, 기술개발, 관련 전문기관의 지원 및 국내외 협조체계 구축 등의 시책을 추진하여야 한다.

③ 정부는 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 기후변화로 인한 생태계, 생물다양성, 대기, 수자원·수질, 보건, 농·수산물, 산림, 해양, 산업, 방재 등에 미치는 영향 및 취약성을 조사·평가하고 그 결과를 공표하여야 한다.

④ 정부는 기후변화로 인한 피해를 줄이기 위하여 사전 예방적 관리에 우선적인 노력을 기울여야 하며 대통령령으로 정하는 바에 따라 기후변화의 영향을 완화시키거나 건강·자연재해 등에 대응하는 적응대책을 수립·시행하여야 한다.

⑤ 정부는 국민·사업자 등이 기후변화 적응대책에 따라 활동할 경우 이에 필요한 기술적 및 재정적 지원을 할 수 있다.

시행령 제39조(기후변화 적응대책의 수립·시행 등) ① 환경부장관은 법 제48조제4항에 따라 다음 각 호의 사항이 포함된 기후변화 적응대책을 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐 5년 단위로 수립·시행하여야 한다.

1. 기후변화 적응을 위한 국제협약 등에 관한 사항

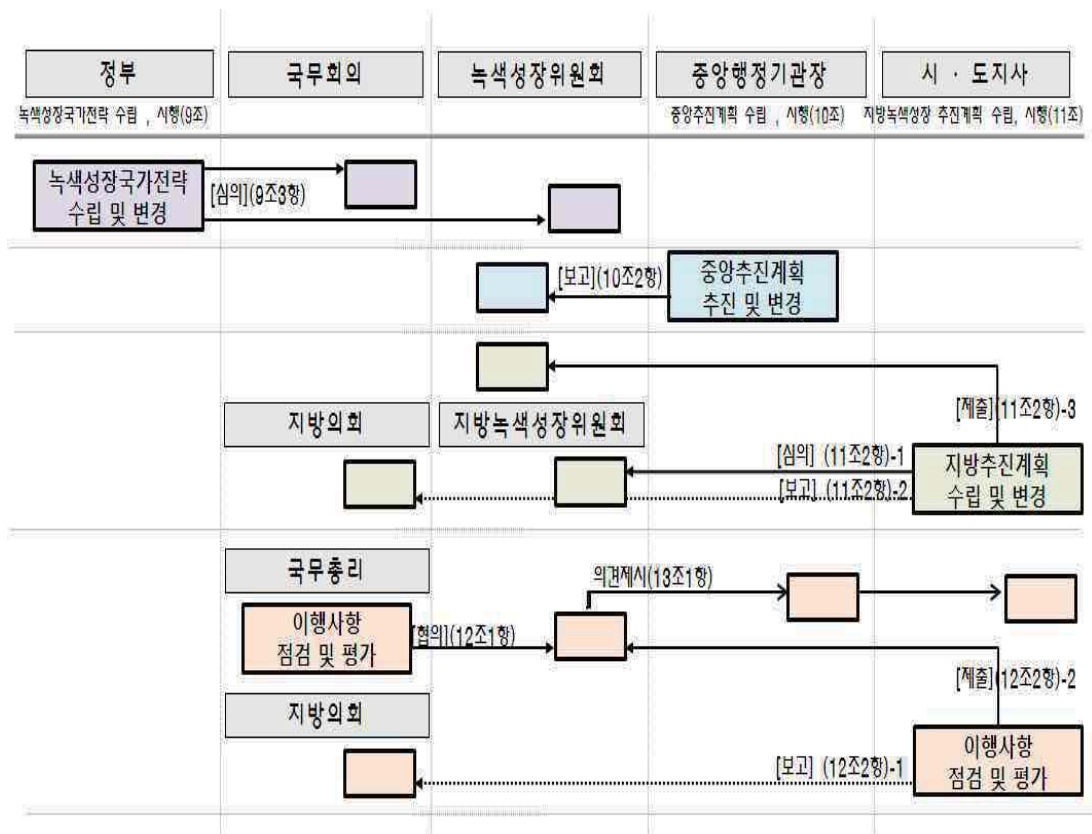
2. 기후변화에 대한 감시·예측·제공·활용 능력 향상에 관한 사항
 3. 부문별·지역별 기후변화의 영향과 취약성 평가에 관한 사항
 4. 부문별·지역별 기후변화 적응대책에 관한 사항
 5. 기후변화에 따른 취약계층·지역 등의 재해 예방에 관한 사항
 6. 법 제58조에 따른 녹색생활운동과 기후변화 적응대책의 연계 추진에 관한 사항
 7. 그 밖에 기후변화 적응을 위하여 환경부장관이 필요하다고 인정하는 사항
- ② 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 제1항에 따른 기후변화 적응대책에 따라 소관 사항에 대하여 기후변화 적응대책 세부 시행계획을 수립·시행한다.
- ③ 환경부장관은 제2항에 따른 세부 시행계획 시행의 적정성 등을 확인하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에 대하여 매년 그 실적을 점검할 수 있다.
- ④ 환경부장관은 제1항에 따른 기후변화 적응대책 및 제2항에 따른 세부 시행계획의 수립·시행을 위하여 관계 중앙행정기관의 고위공무원단에 속하는 공무원으로 구성된 협의체를 구성·운영할 수 있다.
- ⑤ 환경부장관은 제2항에 따른 세부 시행계획의 수립·시행 및 제3항에 따른 실적 점검을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다.

동법 시행령 제38조에서는 기후변화 적응대책의 수립 주체와 내용, 세부 시행계획의 수립과 시행 등에 관한 사항을 정하고 있다. 대부분의 기본계획들은 5년 또는 10년의 주기로 수립·시행하도록 하고 있는데, 이 법에서는 기후변화의 유동성·불확실성을 고려하여 적응대책을 5년 단위의 주기로 정하도록 한 것을 볼 수 있다. 또한 기후변화에 대한 대응 및 적응역량을 높이기 위하여 지역별 특성을 고려한 적응대책을 수립할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 이에 따라 세부 시행계획의 수립 주체를 기초지방자치단체(시·군·구)로 확대하였다.

그러나 그 구체적인 내용이나 절차 등에 대해서는 별도로 다루지 않고 있다.

기후변화 적응대책에는 다양한 분야가 연계되어 있기 때문에 적응과 관련한 의사결정을 위해 환경부뿐 아니라 관계 중앙행정기관의 고위공무원으로 구성된 협의체를 구성·운영할 수 있도록 하고, 적응대책과의 연계를 위해 세부 시행계획의 수립·시행 및 실적 점검을 위해 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있도록 하였다. 녹색성장법에 따라 구성된 기후변화 적응에 관한 각 기관의 역할은 다음과 같다.

<그림 1> 저탄소 녹색성장법에 따른 중앙행정기관 및 기초지자체의 기후변화 적응을 위한 역할



출처 : 이수재 외, “국가정책의 적응평가제도 도입방안”, 한국환경정책평가연구원 · 환경부, 2012, 16면.

제 2 절 국가 기후변화 적응대책

1. 제1차 국가 기후변화 적응대책

국가 기후변화 적응 기본계획이 수립됨에 따라, 2011년에는 광역지자체의 기후변화 적응 세부이행계획이, 2012년에는 기초지자체 단계의 기후변화 적응 세부이행계획이 시범적으로 수립되었다. 이에 정부는 기후변화 대응을 향후 달성해야 할 국정과제로 선정하고 기후변화 감축 및 대응과 관련하여 주요 추진사항을 계획하였다.²⁵⁾

<표 9> 기후변화 대응과 관련된 국정과제 선정

| 구분 | 감축(mitigation) | 적응(adaptation) |
|---------|------------------------------|---------------------------------|
| 국정과제 번호 | 89 | 90 |
| 과제명 | 온실가스 감축 등 기후변화 대응 | 기상이변 등 기후변화 적응 |
| 주관부서 | 국무조정실 | 환경부 |
| 협업부서 | 환경부, 외교부, 기재부 | 복지부, 기상청 |
| 과제개요 | 기후변화 등 환경문제에 적극적으로 대응하고, 환경과 | 기후변화의 위기를 기회로 활용한 ‘지속가능사회’를 구현하 |

25) “기후변화에 대한 적응(adaptation)의 경우 기상이변, 기후변화로 인한 부문별·지역별 영향에 적응하는 것으로 정책목표로 하며, 이를 위하여 기후변화에 따른 영향조사 및 분석, 평가, 기후변화 관련 데이터베이스의 구축과 관련 정보의 공유 및 확산과 기후변화 적응 관련 범부처 대응체계 마련 등이 중요한 정책수단으로 부각되고 있다. 이와 동시에 기후변화 영향평가 및 적응을 위한 민간과의 협력체계 구축 그리고 개도국에 대한 기후변화 적응 지원 확대 등을 통한 국제 네트워크 강화 등도 기후변화 적응을 위한 과제이다.” 이수재, “기후변화 적응전략 종합연구”, 한국환경정책평가연구원(2013), 11면.

제 3 장 기후변화 적응대책의 체계 분석

| 구분 | 감축(mitigation) | 적응(adaptation) |
|---------|--|---|
| | 성장이 선순환되도록 하고, 지구환경문제 해결에 선도적 역할 수행 | 고, 정부와 민간 등 사회 전 분야에서 기후변화에 대한 적응 역량을 제고함 |
| 주요 추진계획 | 온실가스 감축목표의 효과적 이행 배출권 거래제 시행(2015년 이후) 관련 제도적 기반 및 역량 강화 범지구적 기후변화 및 환경 문제에 적극적 역할 수행 2020년 이후 신기후체제 협상전략 수립 국제적인 기후재원 공여국으로서의 역할 강화 - 개도국 지원 장기재원인 GCF 조성 및 활용 녹색 ODA 비중 확대 | 기후변화 감시, 예측능력의 확보 및 이상기후 대응능력 강화 환경위성체 확보 이상기후 환경영향평가체계 구축 기후변화로 인한 질병관리 강화 및 생물다양성 보전 - 취약계층의 기후변화에 기인한 질병관리 강화 기후/생태계 모니터링 시스템 구축 지속가능한 물순환체계 구축 - 저영향개발 기업 적용 민간의 기후변화 적응대책 수립 지원 - 공공기관 적응대책 수립 기후변화 적응사업 해외진출 지원 |

출처 : 원대성 · 엄기증, 박근혜정부 기후변화정책에 따른 강원도의 대응방안, Green Issue 2013-08, 한국기후변화 대응연구센터, 2013, 4면.

이후 2005년에 수립된 제3차 기후변화협약 대응종합대책(2005-2007)에서 기후변화 적응의 개념이 최초로 등장했고, 2008년에 수립된 제4차 대책(2008-2012)에서는 기후변화 적응을 주요 부분으로 다루기 시작했다. 이러한 정책적 필요성에 따라 2008년 12월에 환경부가 총괄하고 13개 정부부처가 참여하는 국가기후변화 적응 종합계획을 발표

하였다. 2009년과 2012년에는 국가기후변화 적응 종합계획을 기초로 하여, 각 부처 차원에서의 세부이행계획을 수립하였는바, 여기에는 국내 기후변화 적응정책의 여건, 비전 및 목표, 추진전략, 부문별 추진과제, 추진체계 등이 포함되어 있다. 이 종합계획과 녹색성장을 근거로 국가기후변화 적응대책이 수립되었다.

<표 10> 2011-2015년 국가 기후변화 적응대책의 분야 및 세부과제

| 분야 | 세부과제 |
|-----------|--|
| 건강 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 폭염 및 자외선 적응 <ul style="list-style-type: none"> - 폭염의 건강영향 감시 및 취약성 평가체계 구축 - 폭염 및 자외선 피해 저감대책 마련 ○ 기상재해 적응 <ul style="list-style-type: none"> - 기상재해로 인한 건강영향 감시 및 저감대책 마련 ○ 전염병 적응 <ul style="list-style-type: none"> - 자연생태계 변화에 따른 건강영향 조사·감시시스템 구축 - 전염병 조사감시 및 관리 강화 - 매개체 전염병 적응 연구개발 강화 ○ 대기오염 및 화학물질 적응 <ul style="list-style-type: none"> - 대기오염 거동에 따른 건강영향 감시 및 취약성평가 시스템 구축 - 취약계층의 대기오염 피해 저감 - 화학물질의 거동에 따른 건강영향 감시 및 취약성 평가 시스템 구축 ○ 알레르기 적응 <ul style="list-style-type: none"> - 알레르기 질환 유발 환경인자 관리 강화 - 기후변화에 따른 알레르기질환 예방·관리 |
| 재난 /재해 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 방재체계 <ul style="list-style-type: none"> - 기후변화에 따른 자연재해 위험도 분석 - 기후변화 대응 방재기준·제도 강화 - 재해보험 활성화 |

제 3 장 기후변화 적응대책의 체계 분석

| 분야 | 세부과제 |
|----|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ 방재인프라 <ul style="list-style-type: none"> - 안전한 국토기반 조성을 위한 재해예방사업 추진 - 한발 앞선 대응을 위한 재해 복구 시스템 개선 - 기후변화 대응 우수유출 저감시설 설치 - 폐기물 처리시설의 안정적 관리 및 방재체계 구축 - 기후변화 기상재해의 능동적 대응을 위한 기상조절 기술개발 - 집중강우 대비 하수도시설 개선 ○ 사회기반시설 <ul style="list-style-type: none"> - 기후변화에 따른 국토 취약지역 분석 및 적응방안 마련 - 기후변화 적응 친화적인 국토이용계획 수립 및 국토 관리체계 구축 - 도시의 기후변화 적응능력 제고 - 기후변화 적응 방재도시 조성사업 추진 |
| 농업 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기후친화형 농축산업 육성 <ul style="list-style-type: none"> - 기후변화에 따른 작물생산 영향평가 및 예측 - 기후변화 적응 품종 및 신작물 개발 - 기후변화 적응 재배기술 개발 - 기후변화 대응 가축 개량·관리기술 개발 - 농업용수의 효율적 이용 및 절약 기술 개발 - 기후변화 대응 농업용수의 안정적 공급방안 마련 ○ 농축산업 피해방지대책 <ul style="list-style-type: none"> - 농업부문 기후변화 취약성 평가 - 농업기상재해 경감을 위한 대응 기술 개발 - 풍수해 예방을 위한 농업기반시설 확충 - 기후변화에 따른 병해충 확산 방지 시스템 구축 - 외래병해충 발생 예측 시스템 개발 - 온난화에 따른 가축질병 방지 대책 마련 |
| 산림 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 산림기능 침 회복력 유지증진 <ul style="list-style-type: none"> - 기후변화 취약 산림생물자원 보호관리 - 기후변화 적응 산림 수자원의 체계적 관리 |

| 분야 | 세부과제 |
|-------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ 임업생산성 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 임업부문 영향/취약성 평가 - 기후변화 적응 임업 생산성 유지·증진 ○ 산림피해방지대책 <ul style="list-style-type: none"> - 기후변화에 따른 산림재해 취약성 평가 - 산림재해예방 및 피해저감 시스템 고도화 - 산림병해충 예찰 및 조기방제 체계 구축 - 기후변화 적응 산림관리 실연사업, 평가 및 환류 |
| 해양/수산 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 연안 및 해수면 상승대책 <ul style="list-style-type: none"> - 해수면 상승 대응 연안 취약성 평가 - 연안 외력변화 예측 및 대응을 위한 과학적 관리체계 구축 - 기후변화 대응 국토 해안 지형변화 및 적응방안 수립 ○ 수산업 생산성 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 한반도 연근해 어황 및 주요 수산자원 변화 관리방안 마련 - 미래 수산자원 확보방안 마련 - 관측 인프라 구축 및 연안어장 관리 강화 ○ 수산업 피해방지 <ul style="list-style-type: none"> - 수산생물 감염성 질병 대책 수립 - 해양산성화 대응 어장피해 저감대책 추진 - 연근해 수산업 재해 경감 대책 수립 |
| 물관리 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 영향 및 취약성 평가 <ul style="list-style-type: none"> - 기후변화에 따른 물관리 모니터링 보강 - 기후변화에 따른 물관리 분야의 영향분석 및 취약성 평가 ○ 홍수 및 가뭄 대책 <ul style="list-style-type: none"> - 홍수에 강한 국토기반 조성 - 물이용 효율화를 통한 수요관리 - 안정적 수자원 확보 - 대체수원 기술개발과 시설 확충 - 하천의 기후변화 적응능력 극대화 - 기후변화에 적응하는 물관리 선진화 및 관리 대책 |

제 3 장 기후변화 적응대책의 체계 분석

| 분야 | 세부과제 |
|--------------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> ○ 수질 및 수생태 관리대책 - 기후변화로 인한 하천 및 호수 수질악화 관리대책 - 기후변화 적응을 위한 하천 수질개선 및 수생태 보전·복원 |
| 생태계 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 모니터링 및 영향·취약성 평가 - 기후변화 취약 생태계 및 지표종 모니터링 - 기후변화 생태계 영향 및 취약성 평가 ○ 적응대책 - 생물종/유전자원/생태계 다양성 보존 및 복원 - 훼손 및 단절된 생태계 연계를 위한 생태축 복원 - 외래종 및 돌발 대발생 생물 피해 방지를 위한 관리체계 구축 - 생태계 관리를 위한 거버넌스 구축 및 홍보강화 |
| 기후변화 감시 및 예측 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화 현상 감시 - 3차원 입체 기후변화 감시체계 구축 - 구지규모(도시) 기상·기후 감시 및 자료 활용 ○ 예측자료 생산 - 국가 표준 기후변화 시나리오 개발 - 지역 기후 및 극한기후 정보 생산 ○ 한국형 예측모델 개발 - 전지구 기후변화예측모델 개발 - 한반도 지형에 적합한 지역기후모델 개발 ○ 감시예측정보 활용체계구축 - 극한 기상 조기 예·경보를 기술 고도화 - 기후·대기환경 통합 예측 모델링 시스템 구축·운영 - 기후변화 감시 및 예측정보 서비스 강화 |
| 적응산업 /에너지 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 영향 및 취약성 평가 - 산업/에너지 분야 기후변화 영향 예측 및 취약성 평가 ○ 기후변화 위기관리 및 기회 활용 - 산업분야 적응대책 수립 유도 - 기후변화 적응 신사업·유망사업 발굴 및 지원 |

| 분야 | 세부과제 |
|-------------|--|
| | - 기후변화로 인한 에너지 공급 안정성 확보 |
| 교육홍보 및 국제협력 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 교육·홍보 및 기반 구축 - 기후변화 적응 이해도 제고를 위한 교육 및 홍보 - 기후변화 적응 역량 강화를 위한 인프라 및 기반 구축 ○ 국제협력 - 기후변화 적응을 위한 국제 협력기반 구축 |

출처 : 관계부처 합동(기획재정부, 교육과학기술부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 국토해양부, 소방방재청, 농촌진흥청, 산림청, 기상청), 저탄소 녹색성장 기본법 시행에 따른 국가기후변화 적응대책(2011~2015), (2010. 10), 25-26면의 내용을 일부 수정

국가기후변화 적응대책은 총 10개 부문으로 구성되어 있으며, 이 중 7개는 부문별 적응대책이고, 나머지 3개 부문은 기후변화 적응을 위한 기반마련을 위한 대책이다. 부문별 적응대책은 크게, 건강, 재난·재해, 농업, 산림, 해양·수산업, 물관리, 생태계 등으로 총 7개 부문으로 나누어 수립한다. 한편 부문별 적응기반대책은 기후변화 감시 및 기후변화 영향 예측, 적응산업·에너지, 교육홍보 및 국제협력 등으로 구분된다.

2. 제2차 국가기후변화 적응대책

2010년에 관계부처 합동으로 발표된 제1차 국가기후변화 적응대책은 녹색성장법 제48조 제4항과 동법 시행령 제38조 제1항에 근거하여, 국가차원에서 수립된 기후변화 영향평가 및 적응에 관한 최초의 법정계획이라는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 계획 또한 범부처 간 협업에 기초하여 적응대책을 수립하는 방향이라기보다는, 각 부처별

로 제시한 기후변화 관련 조사와 적응대책을 취합한 수준이라는 지적도 있다.

녹색성장법 시행령 제38조에 따르면, 환경부장관의 주관으로 “부문별, 지역별 기후변화의 영향 및 취약성 평가, 기후변화 적응대책 등에 관한 사항”이 포함된 국가기후변화 적응대책을 관계 중앙행정기관장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐 5년 단위로 수립·시행해야 한다. 제2차 국가적응대책에 수립될 내용은 이에 따라 (i) 기후변화 적응을 위한 국제협약 등에 관한 사항, (ii) 기후변화에 대한 감시, 예측, 제공, 활용능력 향상에 관한 사항, (iii) 부문별, 지역별 기후변화 영향과 취약성 평가에 대한 사항, (iv) 기후변화에 따른 취약계층, 지역 등의 피해예방에 관한 사항, (v) 녹색생활운동과 기후변화 적응대책의 연계추진에 관한 사항, (vi) 기타 환경부 장관이 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되어야 할 것이다.

3. 검 토

(1) 기후변화 영향평가와 적응대책의 상호관련성

기후변화 적응대책은 녹색성장법을 근거로 하여 그 내용을 보다 구체화하면서 이루어진다. 그러나 국가 차원에서는 각 지역별로 다양하게 전개되는 기후변화에 대한 적응 방향을 일반화하기가 어렵고, 지역 또한 기후변화 영향으로부터 취약한 계층이나 지역에 대한 차등적인 대책이 필요해짐에 따라 법에서는 각 지역별 기후변화로 인한 효율적 적응방법을 모색하고, 특성에 맞는 기후변화 적응역량을 제고하기 위하여 기후변화 적응대책의 시행 주체를 시·군·구 등 기초 지방자치단체에까지 확대하였다.

적합한 적응정책 수립을 위해서는 지역 및 부문별 기후변화 영향 및 취약성에 대한 분석과 평가, 적응대책과 기후변화 영향 상호간의

연계, 정부-민간의 기후변화 적응역량 제고 등을 통한 적극적인 기후 변화 대응이 필요하다. 그러나 현재 기후변화 영향평가와 적응정책의 근거법령인 녹색성장법의 경우 체계적이고 통합적인 기후변화 영향평가의 수행과 효율적인 적응정책간의 연계를 도모하기에는 한계가 있어 보인다. 기후변화에 대응에 관해서는 2013년 제정된 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」과 같은 독립적 법률이 녹색성장법과 체계를 맞추어 조율하고 있으나, 적응을 위한 제도나 대책 수립에 관한 법령은 그 내용이나 체계가 빈약한 편이다.

제 4 장 기후변화 적응 표준조례

제 1 절 표준조례의 의의

1. 자치입법권의 의의

지방자치단체는 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있으며(「헌법」 제117조 제1항),²⁶⁾ 이에 대한 구체적인 사항은 「지방자치법」에 제시되어 있다. 자치입법권은 각 자치단체가 해당 자치사무를 규범적으로 구체화·현실화하기 위한 수단이 된다.²⁷⁾ 따라서 자치입법권은 법제적 차원에서 지방자치제도를 보장하기 위한 핵심적인 요소가 되며, 각 자치단체의 문제는 해당 자치단체가 자체적으로 자기 책임 하에 규율하도록 하는데 그 의의가 있다.²⁸⁾

「헌법」이 지방적인 의미를 갖는 법규범의 정립권한을 지방자치단체에 부여한 것은 지방문제는 해당 지방민이 가장 잘 판단할 수 있다는 점, 그리고 지방의 문제를 해당 지방민이 자기책임으로 규율하도록 하고자 하는 점에 근거하며, 그리하여 규범정립자와 규범수범자 사이의 간격을 줄이고자 함에 있다.²⁹⁾

자치입법권은 자치행정권의 본질적인 구성부분이나,³⁰⁾ 「헌법」은 자치입법권의 범위와 행사에 제한을 가하고 있고,³¹⁾ 지방자치단체가 정립하는 법규범인 조례에 대하여는 「헌법」 및 법령에 의한 제약이 존

26) 「대한민국헌법」 제117조 ① 지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다. ② 지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.

27) 홍정선, 「신지방자치법」 제2판, 박영사, 2013, 293면.

28) BVerfGE 33, 125, 157 f.

29) BVerfGE 33, 125, 157f. (홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2013, 293면에서 재인용)

30) H. Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. I, 1975, S. 89; 홍정선, 앞의 책, 60면 참조.

31) 홍정선, 앞의 책, 60면.

재하며, 그 제약은 조례의 내용·제정절차 양면에 걸치는데, 주로 문제가 된 것은 내용에 관한 것이다.³²⁾

자치행정의 자기책임성은 지역적 특성에 관한 일반적 규율을 자기 스스로 설정할 수 있을 때 가능하다. 이에 「헌법」 제117조 제1항은 지방자치단체가 “법령의 범위안에서” 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다고 명시하고 있다.

2. 표준조례의 문제

「헌법」 제117조 제1항에 근거한 「지방자치법」 제22조는 자치사무에 관한 일반수권조항이다.³³⁾ 지방자치단체는 개별 법률상 별도의 수권이 없이도 「지방자치법」 제22조 본문에 근거하여 자치사무에 관한 조례를 발할 수 있다. 또한 이 규정에서는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무(소관사무)에 관하여 조례를 제정할 수 있음을 명시하고 있다. 다만, 주민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 사항, 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다. 자치입법 또한 행정의 법률적합성의 원칙을 적용받는다. “법령의 범위 안에서”라는 표현은 조례와 행정의 법률적합성의 원칙을 나타내는 것으로 이해할 수 있다.³⁴⁾

조례제정권은 자기책임에 의한 사무의 수행을 위해 보장하기 위한 것인 결과, 조례로 규율할 사항은 자치사무와 법령에 의해 지방자치

32) 斎藤誠, 現代地方自治の法的基層, 有斐閣, 2012, 286頁 參照.

33) Erichsen, Kommunalrecht, S. 158 참조. (홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2013, 318면에서 재인용)

34) 판례는 그 의미를 “법령에 위반되지 않는 범위 내”로 판단하고 있다. 대법원 2009. 4. 9. 선고 2007추103판결; 대법원 2002. 4. 26. 선고 2002추23판결(지방자치법 제15조 본문은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다”고 규정하는바, 여기서 말하는 ‘법령의 범위 안에서’란 ‘법령에 위반되지 않는 범위 내에서’를 가리키므로 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다).

단체에 속하는 사무, 즉 단체위임사무가 대상이 된다. 따라서 기관위임사무는 원칙적으로 조례제정의 대상이 아니며, 자치입법이 필요한 경우에도 규칙으로 규율해야 한다.

조례는 지방의회에 의해서 제정됨에도 불구하고(그 민주적 정당성에도 불구하고) 이러한 지역적·민주적 정당성은 지방자치단체가 본질적으로 집행권의 주체라는 점과 조례의 제정 주체인 지방의회와 해당 지역과의 밀접성 때문에 역설적으로 법률과 같은 정도의 민주적 정당성을 제공하지는 못한다.

이러한 점에서 국가법질서의 통일성 확보와 법령과 합치하는 조례의 원활한 제정·시행 등을 목적으로 일반적인 규율이 제시되기도 하는데, 대표적인 사례가 중앙 부처에서 모범적인 조례안을 제시하는, 이른바 표준조례의 제공이다.

아무래도 표준조례는 법령의 합치성이나 조례 제정의 지원이라는 차원에서 중앙 부처와 각 지방자치단체 사이에서 법령의 제정과 이행에 대한 편의성을 도모하려는 측면이 강한 것 같다. 실효적인 조례의 제정이라는 차원에서도 표준조례는 정부의 정책에 대한 일관성 있는 정책의 실현이 가능하게 한다. 따라서 이에 관한 이론적인 내용은 아직 충분히 발전되지 않은 것으로 보이나, 실무적인 필요에 따라 활용되고 있다.

물론 표준조례에 관한 사항이 체계화되거나 표준조례의 수용을 의무화할수록 자치단체의 입장에서는 자치행정의 다양성이 훼손되거나 행정을 획일화한다는 문제가 있을 수 있다. 그러나 현재 시행되고 있는 표준조례의 경우, 사용의무가 있는 것은 아니어서 지방자치단체는 그 이용여부에 대해 자유롭게 결정할 수 있다.³⁵⁾ 따라서 표준조례의 제시 자체를 자치입법권에 대한 침해라고 보기는 어렵지만, 현실적으

35) 조성규, “자치입법의 활성화를 위한 지방자치단체장의 역할”, 한국지방자치법학회 2008년 추계학술대회자료집, 91면.

로는 지방자치단체들이 입법능력의 한계 등을 이유로 거의 표준조례에 따르고 있는 형편이어서 각 지역의 특유한 상황을 반영하기 위해서는 표준조례안을 기반으로 하여 조례의 내용을 각 지역의 특성에 맞도록 일부 조정하여 입법할 필요가 있다.

제 2 절 기후변화 적응 표준조례의 검토

1. 표준조례 제정 필요성에 대한 검토

해석에 대한 논란이 있을 수 있으나, 기후변화에 대한 적응 관련 조례를 제정한다면 이는 위임조례라기 보다는 자치조례이며, 필수조례라기보다는 임의조례로 볼 수 있다. 녹색성장법 시행령에서 관계 중앙행정기관의 장, 시·도지사 및 시장·군수·구청장에게 환경부에서 제시하는 기후변화 적응대책에 따라 소관 사항에 대하여 기후변화 적응대책 세부 시행계획을 수립·시행한다고 규정하고 있으나(제38조 제2항), 이것을 세부 시행에 대한 위임으로 해석하거나, 세부 시행계획을 필수적으로 조례를 제정해야 한다는 의미로 보기는 어렵기 때문이다.

자치조례는 지방자치단체의 권한으로 자기책임 아래 이루어지는 자치입법의 개념이며, 행정각부의 행정입법은 국가의 권한으로 행하여지는 타율적 법정립이라는 점에서 행정입법과는 그 존립기반을 달리하는 것으로 보아야 한다.³⁶⁾ 필수조례 중에는 지방자치법 등 지방자치에 관한 법령상 지방의회와 집행기관 상호간의 관계에 있어 지방의회의 권한을 확보하기 위해 반드시 조례로 규정하도록 명시한 사항이 다수 포함되어 있는데, 적응 관련 조례는 이러한 성격은 아니라는 것이다.

36) 강수경, 지방자치단체의 조례제정권의 한계, 법학연구 제24집, 2006, 39면.

2. 표준조례의 구성 체계와 유형

표준조례는 각기 다양한 지역 전반에 공통적으로 적용되는 규정을 정한 것으로 해당 내용에 대한 원칙적·기본적 사항을 총괄적으로 규정하는 것이 일반적이다. 법률과 비교하자면 ‘기본법’이란 명칭을 사용하고 있는 법률의 경우와 마찬가지로 표준조례에서 구현하려는 사항, 예를 들면 제도의 기본이념, 시민의 기본적인 권리나 의무, 시장의 책무 등 총괄적이고 포괄적인 사항³⁷⁾을 정하는 것이다.

선언적인 차원에서만 머물지 않고 표준조례가 구현하고자 하는 사안을 기본적으로 제시하고, 이를 구체적으로 시행하기 위해서 필요한 정보를 공개함으로써 시민의 자율적 참여를 유도하면서, 시민과 자치단체가 협력하는 방식도 가능하다.

이 유형에서 보다 적극적인 유형으로 발전시킨다면, 앞서 제시한 원칙적·기본적인 사항에 정책과 제도의 운용과 이행을 위한 내용을 포함시키는 것도 가능하다. 물론 그 구체적인 내용은 표준조례의 취지와 해당 조례가 구현하고자 하는 정책 목표에 따라 달라질 수 있으며, 이러한 운용과 이행에 관한 내용이 표준조례의 구성에 필수적인 사항은 아니다.

아무래도 표준조례가 해당 지방자치단체가 구현하고자하는 사항에 대한 원칙적·기본적 사항을 총괄적으로 제시하고자 하는 성격이 있고, 또한 표준조례를 통하여 구현하고자 하는 사안은 최종적으로 해당 지역의 시민에게 적용되는 측면을 고려하면 앞서 살펴본 구성체계 이외의 구체적이고 세부적인 집행적 사항은 입법구성의 대상에서 제외된다고 하겠다.

표준조례와 같이 표준화된 모델을 제시하는 것이 지방자치단체의 특성과 구현하고자 하는 사항, 그리고 해당 지역주민의 관심과 의견

37) 법제처, 자치법규 입안메뉴얼, (2013. 12), 63면.

을 반영하지 못하여 자치의 실질적 의미를 무색하게 할 수 있다. 즉 표준화된 입법체계는 어느 의미에서 일련 된 체계를 구성하고 있다는 생각이 들 수 있는 반면, 통일적이고 형식적인 틀로 인하여 지방자치의 본연의 의미를 소실시킬 수 있다는 점은 앞서 지적한 바와 같다.

다만, 표준조례도 그 제정에 있어서는 다른 개별 조례와 달리 최고 규범의 성격을 가지고 있으므로 특정한 사항에 대해서는 그 체계를 제시할 필요가 있다. 이것은 법률이 체계 정합성을 필요로 하는 것과 같은 맥락이라 하겠다.

3. 기후변화 적응 표준조례안

현 법체계상 기후변화 대응과 구분되는 적응에 관한 독립적인 조례가 필요한지에 대해서는 긍정하기가 어렵다. 다수의 연구에서 지적하는 바와 같이 지금까지 적응에 관한 내용은 소극적이었고 심지어 기후변화 대응의 일부로 치부되기도 하였다는 문제점들에 대해서는 충분히 공감하는 바이다. 그러나 이와 같은 문제점들을 조례의 방식으로 해결하기에는 무리가 있으며, 설령 기후변화 적응 조례를 제정한다고 하더라도 그 조례를 구성할 구체적인 내용들에 관한 논의가 아직 충분히 성숙되어 있지는 않은 것 같다.

흔히 대응이라고 일컬어지는 기후변화에 대한 완화(mitigation)는 기후변화를 유발하는 주된 원인인 인간활동으로 인해 발생하는 온실가스 배출을 저감하는데 초점이 맞추어져 있으며, 적응(adaptation)은 기후변화의 영향을 극복하기 위한 전략으로서 기후변화의 부정적 영향을 줄이고 기후변화에 따른 긍정적 영향을 극대화하는 것에 집중되어 있다. 기후변화로 인한 문제를 해결하기 위해서는 기후변화 영향평가를 통해 분석된 기후변화의 영향과 취약성에 대응하기 위하여 적응과 완화정책을 연계하여 고려해야 하며, 다방면에 걸친 문제를 분석·검토할 필요가 있다.

필수적인 선결조건은 아니지만 독립적인 기후변화 적응 조례의 제정은 녹색성장법을 필두로 하는 현행 법체계의 정비를 전제로 한다. 기후변화 대응에 상응하는 적응정책과 시책들을 수용할 수 있는 보다 거시적 차원에서의 법체계 정비가 이루어지지 않는다면, 각 자치단체별 적응에 관한 시책을 마련하고 이행하는 것은 선언적이거나 한시적 프로그램에 대한 지원의 수준을 벗어날 수 없다.

별도의 기후변화 적응 조례는 필수적인 것도 아니며 의무사항도 아니라는 전제 하에, 이하에서는 앞서 살펴본 기후변화 적응대책의 주요 3조문, 즉 적응대책의 수립·시행, 조사체계 구축, 기후변화 영향조사에 대한 표준안을 제시하도록 한다.

(1) 기후변화 적응대책

제 ○ 조(기후변화 적응대책) ① 시는 기후변화로 인한 장애의 다양한 환경현상으로부터 시민들의 인적·물적 피해 등 부정적 영향을 최소화하여 지속가능한 발전을 유지하기 위한 대책(이하 “기후변화 적응대책”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 시는 지방추진계획의 수립을 효율적으로 지원하기 위하여 관련 지침을 정하여 관계 군수·구청장에게 통보할 수 있다.

③ 시가 수립하는 기후변화 적응대책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 기후변화 적응을 위한 국제협약 등에 관한 사항
2. 기후변화에 대한 감시·예측·제공·활용 능력 향상에 관한 사항
3. 부문별·지역별 기후변화의 영향과 취약성 평가에 관한 사항
4. 부문별·지역별 기후변화 적응대책에 관한 사항
5. 기후변화에 따른 취약계층·지역 등의 재해 예방에 관한 사항
6. 법 제58조에 따른 녹색생활운동과 기후변화 적응대책의 연계 추진에 관한 사항
7. 그 밖에 기후변화 적응을 위하여 환경부장관이 필요하다고 인정하는 사항

가장 기본적인 것은 기후변화 적응대책을 수립할 수 있는 근거를 제시하는 것이다. 이 대책에는 물론 중앙과 지방, 광역과 기초자치단체 사이의 연계가 중요하다. 따라서 각 주체별로 어떠한 연결관계를 통하여 계획을 조율할 수 있는지를 밝혀야 한다. 법령에 의하여 정부의 계획에 대한 세부 시행계획을 광역자치단체가 수립하고 이에 대한 대강의 내용을 기초자치단체에 전달하여, 기초자치단체에서 이를 수용하는 형태를 고려하였다.

기후변화의 발생과 그로 인한 영향의 발생 및 적응정책의 수립은 일련의 흐름으로 이해할 수 있다. 이를 위해서는 기후변화와 영향에 대한 과학적 데이터를 수집·축적·분석하고, 기후변화 관련 최신 데이터를 바탕으로 기후변화로 인한 영향 및 위험평가를 하고 이에 대한 적응정책의 적절성을 검토하여야 한다. 또한 기후변화 적응정책의 수행을 위한 진척상황이나 효과를 평가하고 이에 대한 환류를 바탕으로, 더욱 효과적인 적응정책을 계획하고 실시하는 과정을 포함하여야 한다. 따라서 기후변화에 대한 감시·예측·제공·활용 능력 향상에 관한 사항을 기후변화 적응대책에 포함하도록 하였고, 나아가 부문별·지역별 기후변화의 영향과 취약성 평가에 관한 사항, 기후변화에 따른 취약계층·지역 등의 재해 예방에 관한 사항 등을 포함할 수 있도록 하였다.

기후변화 적응대책은 기후변화로 발생한 긴급 대응을 위한 단기적 적응대책과, 향후 기후변화 예측에 의한 각 분야별 적응대책 및 기반시설 강화 등 중장기적 적응대책, 그리고 적응대책 수립을 위해 기본적으로 필요한 정보를 정비하고 기후변화 및 적응에 관한 의식향상에 대한 내용을 주로 포함하고 있다. 또한 이러한 적응대책은 국가 및 지방공공단체 등 담당부서를 명확히 하고 있고, 각 주체의 역할실행 및 연계를 나타내고 있다.

(2) 기후변화대책 · 적응위원회

제 ○ 조(기후변화대책위원회 설치 · 운영) ① 기후변화대응종합계획 및 연차별 시행계획의 수립과 그 조정에 관한 사항을 심의하고, 기후변화시책의 결정 · 집행 등의 과정에 전문가 및 시민의 의견을 반영하는 등 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시장 소속하에 기후변화대책위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

1. 기후변화대응종합계획의 효율적 추진을 위한 기반구축에 관한 사항
2. 기후변화대응종합계획의 수립 · 변경 및 그 시행에 관한 사항
3. 연차별 시행계획의 수립 · 변경 및 그 시행에 관한 사항
4. 그 밖에 기후변화시책추진을 위하여 위원장이 필요하다고 인정하여 부의하는 사항

② 위원회는 위원장 1명을 포함하여 20명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원장은 행정1부시장으로 하고 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 경우에는 기후환경본부장이 그 직무를 대행한다.

④ 위원장은 위원회의 업무를 총괄하며 대외적으로 위원회를 대표한다.

⑤ 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 기후환경본부장, 공원녹지국장, 도시교통본부장, 도시계획국장, 주택건축국장, 물순환안전국장
2. 기후변화 대응에 대한 식견과 경험이 풍부한 자 중에서 시장이 위촉하는 자

⑥ 위촉직 위원의 임기는 2년으로 하되 연임할 수 있다. 다만, 보궐위원의 임기는 전임자의 남은 기간으로 한다.

⑦ 위원회의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 경우에 분과위원회를 둘 수 있다.

제 ○ 조(기후변화적응분과위원회 설치 · 운영) ① 기후변화대책위원회의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 기후변화적응에 관한 분과위원회를 둔다.

② 위원회는 다음의 업무를 수행한다.

1. 해당 시 · 도의 기후변화 적응과 관련된 기본적인 시책 마련
2. 기후변화 영향평가제도의 운용을 위한 시책 마련
3. 기후변화 취약성평가에 따른 취약성의 해소 및 지원방안 마련

적응에 관한 시책을 마련하고 지원하기 위하여 기후변화적응위원회를 둘 수 있도록 한 것인데, 동 위원회를 별도로 설치하는 방법보다는 기존에 있는 위원회의 분과로 구성하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

기후변화적응분과 위원회가 가지는 법적 의무는 기후변화에 관하여 지방자치단체에 자문을 제공하며, 기후변화 적응 프로그램의 수립 및 이행평가 수행하는 것이다.

(3) 기후변화영향 조사체계의 구축

제 ○ 조(기후변화영향 조사체계 구축) 시는 다음 각호의 사항들을 조사하기 위하여 기후변화 영향 조사체계를 구축하여야 한다.

1. 기후변화로 인하여 발생하는 환경의 변화상황
2. 시민건강에 미치는 영향 등의 조사
3. 기후변화 적응에 관한 분과위원회의 업무 지원

기후변화영향에 대한 조사체계는 앞서 제시한 감시 및 보고 제도와 연동하여 기후변화에 효과적으로 대비하는 한편, 정부와 이해관계자들이 기후변화에 적응하기 위한 정책결정에 있어 기후변화에 따른 영향과 위험성, 문제점 등을 정확히 파악하고, 국가 정책 및 공공서비스가 기후변화에 대한 효율적인 적응과 준비 정도를 평가할 수 있도록 하기 위함이다.

(4) 기후변화 영향평가 및 취약성평가

제 ○ 조(정의) (중략)

3. “기후영향평가”란 기후에 따라 영향을 받는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 기후변화의 위험성을 사전에 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다.

4. “취약성평가”란 기후변화에 대한 인체 및 시설의 취약성 등의 조사하는 것을 말한다.

제 ○ 조(기후변화 영향평가) ① 기후변화 영향평가 대상계획을 수립하려는 시장은 영향평가를 실시하기 전에 평가준비서를 작성하여 제○조에 의한 기후변화대응위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항을 결정하여야 한다.

1. 영향평가 대상지역
2. 토지 및 해양이용구상안
3. 대안
4. 평가 항목·범위·방법 등

② 시장은 제1항에 따라 영향평가서를 검토할 때에 필요하면 관계 전문가의 의견을 듣거나 그에게 현지조사를 의뢰할 수 있고, 사업자 또는 시장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

제 ○ 조(기후변화 취약성 평가) ① 시는 매년마다 기후변화에 대한 인체와 시설의 취약성평가를 실시하여야 한다.

② 취약성평가의 조사항목은 홍수(태풍 및 호우를 포함한다), 가뭄, 폭염, 폭설 및 해수면 상승 등의 기후변화 현상에 대한 다음 각 호의 항목으로 한다.

1. 기후노출 정도: 인체 및 해당 시설이 위치한 지역의 과거 기후변화 경향 및 미래에 예측되는 기후변화 정도
2. 기후변화 민감도: 기후 관련 자극에 의하여 인체 및 해당 시설이 해롭거나 이로인한 영향을 직·간접적으로 받는 정도
3. 기후변화 적응능력: 인체 및 해당 시설이 기후변화에 맞게 스스로 조절하거나 우려되는 피해를 감소시키는 등 기후변화에 대처하는 능력

③ 시장은 취약성평가를 관련 전문기관에 의뢰하여 조사하게 할 수 있다.

④ 시장은 취약성평가와 관련하여 사업자에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

⑤ 시장은 취약성평가를 실시한 후 그 결과에 대한 평가서를 작성하고 이를 해당 사업자에게 통보하여야 한다.

기후변화로 인한 영향(impact)이란 자연환경과 인간이 구성한 인위적 시스템에 대한 기후변화의 결과를 의미하며,³⁸⁾ 기후변화의 영향이 어느 부문에 나타나는가에 따라서 기후변화의 영향을 시장적 영향(market impact)과 비시장적 영향(non-market impact)으로 구분하기도 한다.³⁹⁾ 최근 이러한 영향의 총칭인 기후변화로 인한 집합적 영향의 중요성이 점차 부각되고 있으며, 이것이 바로 기후변화에 대한 대응정책 수립의 핵심근거가 된다. 그러나 집합적 영향의 경우 그 평가나 측정이 매우 어렵기 때문에 기후변화로 인한 집합적 영향을 측정하기 위해서는 다양한 변수들⁴⁰⁾을 검토해야 한다.

기후변화로 인한 영향에 대한 분류 외에 기후변화에 따른 취약성(vulnerability)⁴¹⁾에 대한 분석 역시 기후변화로 인한 적응정책 수립에

38) “기후변화 영향에 대한 적응 여부에 따라 잠재적인 영향(potential impact)과 잔여 영향(residual impact)으로 구분할 수 있다. 잠재적 영향이란, 적응을 고려하지 않았을 때 나타날 수 있을 것이라고 예측되는 기후변화로 인한 모든 영향을 의미한다. 잔여영향은 사후적으로 기후변화에 대한 적응이 이루어진 이후에 예측되는 기후변화의 영향을 말한다.” 한화진 외, “기후변화 영향평가 및 적응시스템 구축 I”, 한국환경정책평가연구원, 2007, 42면.

39) “이것은 기후변화로 인한 시장 및 산업에의 2차적 영향과 연관이 있다. 시장적 영향이란 시장의 거래와 연관되어 있으며, 국내 총생산에 기후변화가 직접적인 영향을 주는 것으로, 농축산업, 임업, 어업 등이 기후변화의 영향을 받음으로서 이러한 1차 농산물의 공급과 가격변화가 그 예이다. 기후변화의 비시장적 영향이란 생태계 혹은 인간의 복지에 영향을 주거나 또는 시장에서 거래되는 것과는 직접적 연관이 없는 기후변화 영향을 말한다. 특히 이러한 영향을 총칭하여 집합적 영향(aggregate impact)라고 하는데, 이것은 부문별, 산업별, 지역별로 다양하게 나타나는 기후변화의 모든 영향을 통합한 것을 의미한다. 영향의 집합은 서로 다른 부문과 산업, 지역에서 나타나는 기후변화의 상대적 중요성과 밀접한 연관이 있다.” 서완석, “기후변화 리스크 공시시스템의 도입에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2013, 21-23면.

40) 기후변화로 인해 영향을 받는 사람의 전체 수, 일차생산성의 변화, 변화를 겪는 시스템의 수, 경제적 비용의 총합 등이 이에 속한다.

41) 기후변화에 따른 취약성이란 기후변동성(climatic variability)이나 극단적인 기상현상을 포함하는 기후변화의 악영향에 대하여, 자연적 시스템 또는 인위적 시스템이 받아들일 수 없는 정도 또는 대처할 수 없는 정도라고 정의할 수 있다. 기후변화로 인한 취약성은 시스템이 노출된 기후변동의 크기와 속도, 시스템의 민감도, 시스템의 기후변화 적응능력의 종합적 함수라고 할 수 있다.

핵심적인 역할을 한다. 기후변화에 대한 적응을 위해서는 기후변화의 영향으로 인한 현 체계의 취약한 부분을 점검할 필요가 있다. 기후변화로 인한 취약성이 큰 부분을 찾아내는 작업이 기후변화로 인한 영향을 구체적으로 평가하고 이를 위한 적응대책을 수립하기 위한 선행 단계가 되는 것이다.

이때의 영향이란 직접적 영향, 예를 들어, 평균온도의 상승이나 하강, 온도범위의 변화, 급격한 온도변이 등의 변화에 대한 반응으로서의 작물생산량의 변화 등을 들 수 있으며, 간접적 영향, 즉 해수면 상승으로 인해 나타나는 연안범람의 빈도수 증가로 인한 피해 등을 모두 포함한다. 어느 지역·대상·분야에서 기후변화로 인한 영향과 취약성이 확인되는가, 이러한 취약성을 보완하기 위하여 어떠한 정책을 실시할 것인가에 대하여, 정부·지방자치단체·민간 등 다양한 주체의 참여와 정책의 제안, 능동적인 이행이 요구된다.

기후변화의 영향을 비롯하여 그에 대한 취약성을 예측하고 분석하는 것은 기후변화에 대한 적응과 완화대책을 수립하는 과정에서 서로 상이한 역할을 하기도 한다. 기후변화 완화정책을 주된 목적으로 하는 경우 온실가스 감축에 의해 달성 가능한 기후변화의 영향이 얼마나 감소했는지를 예측하고 분석하게 된다. 반면, 적응대책을 주된 목적으로 하는 경우 기후변화에 특히 취약한 지역이나 대상 및 분야를 발굴하여 해당 지역·대상·분야에서 나타나는 기후변화의 영향과 취약성을 평가한 후 필요한 적응대책을 수립하고, 이러한 적응대책에 필요한 비용편익 분석(cost-benefit analysis)을 위한 정보를 수집·분석하는 것이 기후변화 영향평가와 적응대책 수립간의 주된 작업이 된다.

제 5 장 결 론

매년 기록을 갱신하는 폭염과 가뭄과 같이 기후변화는 영향은 이제 우리의 일상생활에서도 현실적으로 인지되고 있다. 이러한 기후변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 기후변화를 야기하는 온실가스의 감축과 완화를 도모하는 동시에, 향후 발생할 기후변화의 영향을 예측하고 이에 적응하기 위한 작업이 통합적·균형적으로 이루어져야 한다.

녹색성장법에서 제시하고 있는 기후변화 적응에 관한 사항은 기후변화 영향 및 취약성 평가와 적응대책 수립이다. 기후변화 영향 및 취약성 평가는 그 주체가 정부이며, 평가대상은 생태계, 생물다양성, 대기, 수자원·수질, 보건, 농·수산식품, 산림, 해양, 산업, 방재 등으로 구분되어 있다. 정부는 부문별로 기후변화 영향을 평가하는 과정에서 해당 부문의 관계 주무부처와 협의하고, 해당 부문에 대한 기후변화 영향에 대한 조사 및 평가 결과를 보고서 및 계획의 형태로 구성해야 하며, 이 계획을 일반 국민들에게 공표하여야 한다(제38조, 제48조).

기후변화 적응 관련 주무부처인 환경부는 기후변화의 영향을 완화시키거나 건강, 자연재해 등에 대응하는 기후변화 적응대책을 수립, 시행해야 한다. 구체적으로는 ① 부문별, 지역별 기후변화의 영향과 취약성 평가에 관한 사항, ② 부문별, 지역별 기후변화 적응대책에 관한 사항, ③ 기후변화에 따른 취약계층, 지역 등의 재해예방에 관한 사항 등을 중심으로 관계 중앙행정기관의 장과의 협의 및 위원회의 심의를 거쳐 5년 단위로 수립, 시행해야 한다. 그리고 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체 또한 이 기후변화 적응대책에 따라 소관 업무와 관련된 기후변화 적응대책의 세부실행계획을 수립·시행하여

야 한다. 환경부 장관은 해당 세부 실행계획 이행 등을 확인하기 위해 매년 그 실적을 점검할 수 있다.⁴²⁾

기후변화 적응이란 기후변화에 대한 환경적·사회적 영향을 예측·평가하고 이에 대한 적절한 적응대책을 강구하는 것인 만큼, 동 법에서 정하고 있는 것처럼 부문별·지역별로 기후변화 영향을 평가하고 적응대책을 수립하기 위해서는 생태계, 생물다양성, 대기, 수자원 및 수질, 보건, 농수산식품, 산림, 해양 산업, 방재 등 모든 부문에서 기후변화로 인한 영향을 체계적으로 평가하고 이에 대한 적응계획을 수립한 후, 이러한 기후변화 영향을 통합적으로 평가하고 보다 효율적인 적응대책을 국가차원에서 제시하고 수행하여야 할 것이다.

그러나 녹색성장법에서는 저탄소 녹색성장 국가전략에 따른 기후변화 대응책 점검 및 성과평가에 기후변화 적응평가 및 보고를 포함하도록 하고 있고, 법의 주된 목적이 온실가스 감축과 배출권 거래제 등을 통한 기후변화 완화에 초점이 맞추어져 있다. 실제로 동법 제38조의 기후변화 대응 기본원칙에서 확인할 수 있는데, 동 조문에는 기후변화 대응을 위한 온실가스 감축에 대한 규정은 있으나, 기후변화 적응에 대한 정의나 필요성에 대한 언급은 구체적으로 되어 있지 않다. 즉 녹색성장법 전반에서 기후변화 영향평가 및 적응정책의 수립, 시행에 관한 조문은 제48조 단 한 조문에 그치고 있다.

기후변화 영향평가 및 적응대책 수립 및 연계와 관련한 법제개선은 우선적으로 시급하고 현실가능성 있는 부분에서 이루어져야 할 것이다. 기후변화 영향평가 및 적응대책은 현행 녹색성장법 제48조와 동법 시행령 제38조에 근거하여 이루어지고 있다. 그러나 기후변화 대응은 온실가스의 감축과 기후변화의 적응이라는 두개의 축이 균형 있게 운영되어야 함에도 불구하고, 현행 법제는 온실가스 감축에 편중

42) 우리나라의 경우, 기후변화 적응을 위해 환경정책평가연구원 산하에 기후변화 적응센터를 설립하여, 적응에 관련된 실질적 업무를 수행하도록 일임하고 있다.

되어 있다. 이를 해결하기 위해 기후변화 영향평가 및 적응대책 수립과 관련하여 구체적이고 절차적인 내용을 포함할 수 있는 현행 녹색성장법을 개정하는 방안을 생각해볼 수 있다.

또한 2013년 12월 개정을 통해, 기초지방자치단체에도 기후변화 적응 세부시행계획을 수립을 의무화하고 있으므로, 광역지방자치단체와의 기후변화 적응계획과의 연계와 협력에 관한 법제적 근거를 강화할 필요가 있다. 이에 따라 정책수립에 있어 각 자치단체와 지역주민 공동의 참여와 정책이행에 있어 적극적인 노력이 필수적임에도 불구하고, 아직 기후변화 적응에 대한 인식이 미흡한 상황이어서, 기후변화 적응대책의 수립과 이행에 대한 각 주체별 협력도 미진한 상황이고, 적응대책 관련 자치단체 사이의 격차도 상이한 상황이다.⁴³⁾ 따라서 보다 체계적인 기후변화 영향평가와 적응대책의 수립의 제도적 연계 구축과 적응대책의 효율적 수행을 위한 법제 개선을 검토할 필요가 있다.

본 연구에서는 이러한 법제 개선이 전제되지 않은 상황에서는 기후변화 적응 조례의 제정 여건에는 많은 한계가 있다는 것을 전제하였다. 현 법체계 하에서는 별도의 기후변화 적응 조례는 필수적인 것도 아니며 의무사항도 아니다. 그럼에도 녹색성장법의 개정이 현실적으로 용이하지 않은 점을 감안하여 몇 가지 조문에 대해서만 표준조례의 안을 제시하였다. 첫째는 기후변화 적응대책을 수립할 수 있는 근거를 제시하는 것이다. 둘째는 적응에 관한 시책을 마련하고 지원하기 위하여 기후변화적응위원회를 둘 수 있도록 한 것이다. 셋째는 기후변화영향에 대한 조사체계를 마련하는 것이다. 마지막으로 기후변화에 관한 영향평가와 취약성평가를 자치단체 차원에서도 제도화하는 것이다.

43) 이상신, “기후변화 영향평가 수행현황 및 개선방향”, 기후변화 적응대책 수립을 위한 기후변화 영향평가의 법제화, 한국법제연구원 워크숍 자료집(2014. 7. 31).

현행 국가기후변화 적응대책은 기후변화로 인한 영향을 파악하기 위한 연구개발과 자료 구축 및 분석에 초점이 맞추어져 있다. 향후 기후변화적응대책은 연구개발과 자료 구축에 따른 제도적 개선을 수립하는데 중점을 둘 것으로 예상된다. 이러한 과도기적 시점에서 기후변화 적응 표준조례는 향후의 법령 개정 또는 기후변화 적응대책의 수립과 이행에 앞서 법령과 조례를 사전적으로 연계하는 기초를 마련한다는 점에 의의가 있다.

참 고 문 헌

단행본

관계부처 합동(기획재정부, 교육과학기술부, 행정안전부, 문화체육관광부, 농림수산식품부, 지식경제부, 보건복지부, 환경부, 국토해양부, 소방방재청, 농촌진흥청, 산림청, 기상청), 저탄소 녹색성장 기본법 시행에 따른 국가기후변화 적응대책(2011~2015), 2010.

법제처, 자치법규 입안메뉴얼, 2013.12.

원대성·엄기증, 박근혜정부 기후변화정책에 따른 강원도의 대응방안, Green Issue 2013-08, 한국기후변화 대응연구센터, 2013.

이수재 외, 국가정책의 적응평가제도 도입방안, 한국환경정책평가연구원·환경부, 2012.

이수재 외, 기후변화 적응전략 종합연구, 한국환경정책평가연구원, 2013.

이준서, 녹색성장 구현을 위한 에너지 관련 법제의 정비방안 연구, 한국법제연구원, 2010.

한화진 외, 기후변화 영향평가 및 적응시스템 구축 I, 한국환경정책평가연구원, 2007.

홍정선, 신지방자치법, 박영사, 2013.

齋藤誠, 現代地方自治の法的基層, 有斐閣, 2012.

H. Pagenkopf, Kommunalrecht, Bd. I, 1975.

Intergovernmental Panel on Climate Change, *Summary for Policymakers: Scientific-Technical Analyses of Impacts, Adaptations and Mitigation*

of Climate Change, IPCC Second Assessment Climate Change 1995, 2001.

논 문

강수경, “지방자치단체의 조례제정권의 한계”, 법학연구 제24집, 2006.

서완석, “기후변화 리스크 공시시스템의 도입에 관한 연구”, 한국법제연구원, 2013.

이상신, “기후변화 영향평가 수행현황 및 개선방향”, 기후변화 적응 대책 수립을 위한 기후변화 영향평가의 법제화, 한국법제연구원 워크숍 자료집(2014. 7. 31).

이수재, “국가 기후변화 적응정책 방향”, 그린 ICT 미래전망과 비즈니스 전략세미나 자료, 미래창조과학부·산업통상자원부, 그린ICT포럼, (2013. 4. 23).

윤경준·박순애·이희선, “지방자치단체의 녹색성장 추진현황과 거버넌스”, 한국국정관리학회 하계 학술대회 논문집, 한국국정관리학회, 2010.

임지훈·김경운·김성환, “태국 홍수로 인한 일본기업 피해 현황”, Kotra Executive Brief 11-023.

조성규, “자치입법의 활성화를 위한 지방자치단체장의 역할”, 한국 지방자치법학회 2008년 추계학술대회자료집.