

지역 기후대응기금 및 기후대응 포괄보조금제 정책 제안

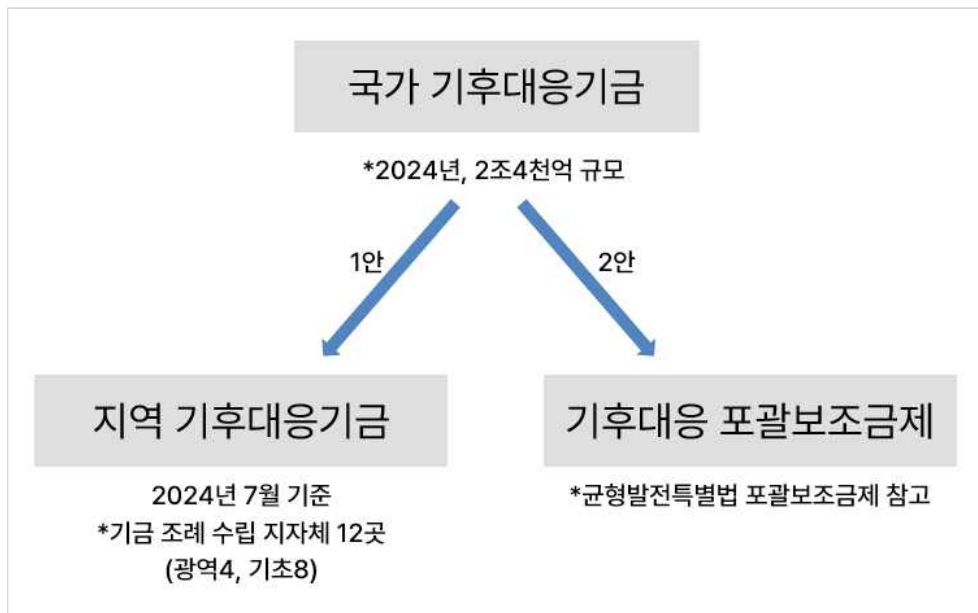
지역 특성에 맞는 기후대응 사업 추진을 위한
① 지역 기후대응기금 지원 ② 기후대응 포괄보조금제 도입

작성: 황석진 연구원 (local2@climatechangecenter.kr)

※ 해당 내용은 기후위기 대응·에너지전환 지방정부협의회 공식 입장이 아닌, 작성자 개인의 의견임을 알려드립니다.

2024.09.03.

- 중앙정부 기후대응기금을 활용해 ① 지역 기후대응기금 지원 ② 기후대응 포괄보조금제 도입을 제안



□ 제안 요약

- 지역의 기후위기 대응 및 효과적인 온실가스 감축을 위해서는 실제로 사업을 집행하고 운영하는 지역 특성에 맞는 예산 활용 및 사업 운영이 중요함
- 낮은 재정자립률과 행/재정적 권한이 상대적으로 부족한 지방정부의 주도적인 역할 정립과 다양한 사업 모델 창출을 위해 기존과 다른 방식의 고민이 필요한 시점
- 최근, 최종 2개소를 선정하는 2023년 탄소중립 선도도시 공모 사업에 98개의 지자체가 신청한 점은 지역 탄소중립 사업에 충분한 수요가 존재함을 알 수 있음
- 이에, ① 지방정부가 설치하여 운영하고 있는 <지역 기후대응기금>에 대한 기금 지원, ② 기후대응 포괄보조금제 도입을 통해 지역 특성에 맞는 사업 추진 환경 조성을 위한 기후대응기금 지원 방안 마련을 제안하고자 함

1. 배경 및 문제점

I. 제언 배경

- 국가적 과제인 2050년 탄소중립 달성¹⁾을 위해서는 부처와 기관을 비롯한 모든 이해관계자들의 전향적인 노력이 필요하며, 특히 지역에서 실제로 사업을 집행하고 운영하는 지방정부의 역할이 중요함
 - 2018년 기준 전체 지자체의 관리권한 내 온실가스 배출량은 국가 배출량의 43.5%로²⁾ 사업 수행과 예산 집행이 이루어지는 지방정부에 실질적 역할 부여가 필요
- 낮은 재정자립률과 행/재정적 권한이 상대적으로 부족한 지방정부에 주도적인 역할을 부여하고 새로운 기회를 창출할 가능성을 열어주기 위해서는 기존의 중앙정부 위주 운영 방식에서 지역에 보다 많은 권한과 예산의 이양이 필요함
 - 지역의 주도적인 역할이 강조되고 있음에도 권한 및 예산의 한계로 온실가스 감축 역시, 중앙부처의 공모/매칭 사업, 예산에 좌우되고 있는 실정
 - 탄소중립에 대한 관심과 자치역량을 가진 지자체에게 주도적인 사업 수행 능력을 배양하고, 포괄보조금을 통한 자원 이양으로 지역에서 사업을 발굴하고 성과를 창출해낼 수 있도록 예산 활용 기준을 정해 지역에게 예산을 이양할 필요성이 있음

II. 중앙정부 재원 중심의 지역 탄소중립 실행 구조

- 지방정부는 낮은 재정자립률로 인해 탄소중립 및 기후대응 사업을 중앙정부가 추진하는 국고보조금 또는 공모 사업을 통해 주로 추진하고 있으며, 이는 제도적으로 지역의 주도성과 새로운 기회 창출 능력을 제한하는 구조임
 - 2018년을 기준으로 17개 광역시도별 관리권한 내 배출량의 총합은 316.6백만톤으로 국가 총배출량 727.6백만톤의 43.5% 수준이며, 효과적인 온실가스 감축을 위해서는 중앙과 지역 간 적절한 예산 분배가 이루어져야함
 - 지역의 온실가스 관리권한으로 분류된 수송, 건물 부문에서도 전기차 보급, 그린리모델링과 같은 중앙정부 보조금 사업은, 중앙정부의 보조금 규모로 지자체의 감축 목표 달성 여부가 결정되며, 지역은 규제 권한도 없어 감축에 한계가 있음

1) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제7조(국가비전 및 국가전략) ① 정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로 하여 탄소중립 사회로 이행하고 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가비전으로 한다.

2) 2018년 기준, 17개 광역시도의 관리권한 내 총배출량 합은 316.6백만톤으로, 같은 해 국가 총배출량 727.6백만톤의 43.5% 수준임. (출처: 환경부 온실가스종합정보센터, 17개 광역시도 탄소중립·녹색성장 기본계획)

- 지역 특성에 따른 기후위기 대응 사업 추진을 위하여 지자체는 탄소중립기본법 제69조 4항3)에 근거하여 별도의 조례를 두어 지역기후대응기금을 설치할 수 있음에도 재원 문제로 적극적인 사업 발굴이 어려움
 - 2024년 7월 기준, 지역기후대응기금 조례를 별도로 수립한 지자체는 광역 4곳(서울, 경기, 전남, 전북), 기초 8곳(광명, 노원, 도봉, 동대문, 서대문, 성동, 창원, 수원)으로, 총 12개에 그치는 수준을 보이고 있음
 - 기금 근거를 마련한 지역에서도 제한된 예산으로 인해 규모있는 온실가스 감축 정책 추진에 한계가 존재하는 상황으로 기금 운용 의지가 있는 지자체를 지원할 방안을 마련할 필요가 있음

〈표〉 지역 기후대응기금 설치 및 운용에 관한 조례 제정 지자체 현황

No.	조례명
1	경기도 기후대응기금 설치 및 운용 조례
2	광명시 기후대응기금 설치 및 운용 조례
3	서울특별시 기후대응기금의 설치 및 운용에 관한 조례
4	서울특별시 노원구 기후대응 기금 설치 및 운용에 관한 조례
5	서울특별시 도봉구 기후대응기금 설치 및 운용 조례
6	서울특별시 동대문구 기후대응기금 설치 및 운용 조례
7	서울특별시 서대문구 기후위기 대응 및 기금 설치·운용에 관한 탄소중립 기본 조례
8	서울특별시 성동구 기후대응기금 설치 및 운용 조례
9	전라남도 기후대응기금 설치 및 운용 조례
10	전북특별자치도 기후대응기금 설치 및 운용 조례
11	창원시 기후대응기금 설치 및 운용 조례
12	수원시 탄소중립 기본 조례

- 지역별로 온실가스 배출 유형과 구조가 다르기에 지역의 여건을 충분히 고려하여 사업과 정책을 시행하여야 하며, 중앙정부가 모든 지역을 고려한 정책을 펼치기는 불가능함
 - 산업구조, 인구수, 지리적 요건에 따라 기후변화 대응에 관한 온실가스 감축, 기후적응, 시민참여 등에서 지역별 우선순위는 상이할 수 밖에 없음
 - 탄소중립을 이미 달성하거나, 달성에 가까워진 지역은 인구가 적고, 산업이 없는 지역이므로 온실가스 감축보다는 다른 기후변화 대응에 집중해야함
 - 지역별로 직접 배출량과 간접 배출량의 총량, 비중의 차이에서 기인하는 온실가스 배출 유형은 지역별로 상이하며, 기초지자체의 경우 광역보다 지역별로 더 큰 차이가 남

3) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제69조(기후대응기금의 설치) ④ 지방자치단체는 지역 특성에 따른 기후위기 대응 사업을 추진하기 위하여 조례로 정하는 바에 따라 지역기후대응기금을 설치할 수 있다.

〈표〉 17개 광역시도별 2018년 관리권한 내 직접, 간접 배출량

지역 구분	총배출량(직접+간접)	직접배출량	간접배출량
경기	77,643	38,295	39,348
서울	46,107	18,680	27,427
경남	20,998	12,024	8,974
경북	20,756	12,341	8,414
인천	18,093	9,929	8,164
충남	17,842	10,807	7,035
부산	16,628	8,729	7,899
전남	16,493	10,637	5,856
전북	15,378	9,383	5,995
대구	12,343	6,164	6,179
강원	12,178	6,321	5,857
충북	12,174	6,412	5,762
대전	8,559	4,153	4,407
광주	7,569	4,069	3,501
울산	7,268	3,603	3,665
제주	4,381	2,403	1,978
세종	2,191	933	1,258
합계	316,600	164,882	151,719

- 지역별로 탄소중립 추진 목표는 상이할 수 밖에 없으며, 특히 강원특별자치도⁴⁾는 이미 탄소중립에 가까워진 수준으로, 1차 광역 탄소중립·녹색성장 기본계획에서 2030년 감축목표를 기준연도인 2018년 대비 97% 감축을 제시한바 있음
- 중앙정부 위주의 사업 운영과 중앙집권식 예산 집행방식으로는 지역 특성에 맞는 사업을 제안하고 추진하기에는 한계가 존재할 수 밖에 없음

〈그림〉 강원특별자치도 제1차 탄소중립·녹색성장 기본계획 온실가스 감축목표

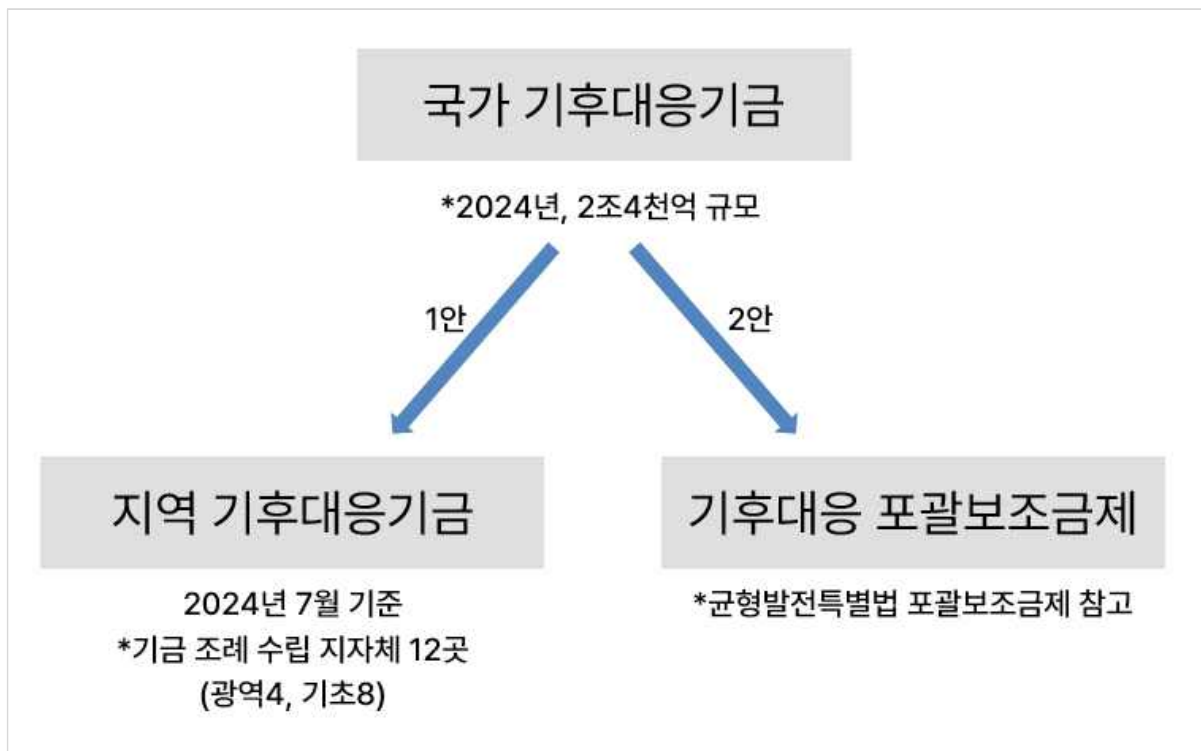


4) 국가 기본계획 수립 시, 국가 온실가스 감축목표를 기준연도인 2018년은 총배출량, 목표연도인 2030년은 순배출량(총배출량-흡수·제거량)을 기준으로 설정함에 따라 지역의 계획들도 따라야 했다. 이에 흡수량이 기존에 많았던 강원특별자치도의 경우 추가 감축 노력을 더해, 2018년 총배출량 대비 2030년 감축 목표는 97.4%로 설정하였고, 강원을 제외한 다른 광역 시도의 평균적인 감축목표인 40% 수준과 크게 차이가 나게 되었다.

- 한편 2024년 환경부와 국토교통부가 **최종 2개소**를 선정하는 <탄소중립 선도도시 사업>에 총 **98개**의 지자체가 응모하여, 탄소중립 사업에 관한 지자체의 수요가 충분히 입증된 바 있으므로 중앙정부는 각종 지원과 예산을 적극 확대할 필요가 있음
 - 탄소중립 선도도시 사업은 온실가스 감축을 추진하는 지역에 정부 예산을 지원하는 사업으로, 민간의 기술력과 자본을 적극 활용하고 정부·지역·민간 공동의 협력 체계구축을 통해 지속가능한 탄소중립도시 선도모델을 마련하려는 사업임
 - 2023년 해당 사업 공모에 총 98개의 지자체가 응모하였고, 예비후보지로는 39개가 선정되었으며, 이후 추가 공모에 따른 평가를 통해 2024년 10월 최종 2개소를 지정할 예정⁵⁾

2. 정책 제안

- 지자체의 기후변화 대응 역할 강화를 위한 국가 기후대응기금 지원방안 마련



- 중앙정부 기후대응기금을 활용해 ① 지역 기후대응기금 지원 ② 기후대응 포괄보조금제 도입을 제안

5) 지역과 민간 중심의 탄소중립 이행을 위한 「탄소중립 선도도시」 공모 가이드라인(안), 환경부·국토교통부, 2024.03

- 지역 기후대응기금에 시드머니를 지원하는 방식은 초기 기금 구축에 도움이 되며, 포괄보조금제는 중앙정부의 보조금 사업과 다르게 지방정부 스스로 지역에 적합한 사업을 발굴하는 새로운 기회로 작용할 수 있음
 - 국가균형발전특별법에 따라 정부는 각 시도 및 시군구별로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금을 편성, 지원하고 있어 이를 참고할 필요가 있음
 - 중앙정부 주도 사업별 지원 방식에서 포괄적이고 전향적인 재정 지원 방안을 마련한다면, 이는 지역 실정에 맞는 온실가스 감축 및 기후변화 대응 사업을 발굴하는 마중물로 기능할 수 있음
 - 중앙정부는 기금 운용의 용도와 포괄보조금제 활용 사업 범위에 관한 일정한 기준 수립과 사업 모니터링 및 사후관리를 강화할 필요가 있고, 지역 사업 발굴에 있어 한국환경공단 등의 기관을 통한 컨설팅 지원 방안을 고려할 것을 제안
- 또한 제22대 국회의원 선거 공약으로 국민의힘과 더불어민주당 모두 기후대응기금 규모를 확대할 것을 밝힌 바 있으므로, 추후 확대될 기후대응기금의 규모에 맞춰 활용 방안 논의를 시작할 것을 제안함
- 국민의힘은 2024년 2조 4000억인 기후대응기금 규모를 2027년까지 5조원으로 확충, 더불어민주당은 2027년까지 7조원 이상 확보하겠다는 공약을 발표하였음

3. 결론 및 기대효과

- 2050년 탄소중립 달성은 중앙정부 단독으로 실현할 수 없고, 중앙정부가 주도할 수 있는 영역과 그렇지 않은 영역을 명확히 구분하여 권한과 책임을 지방정부와 나누어 효과적으로 추진할 필요가 있음
 - 본 정책 제안은 지역을 가장 잘 아는 지방정부가 사업을 발굴하고 새로운 기회를 창출해낼 수 있다는 점에서 대한민국이 안고 있는 인구위기, 지방소멸, 기후위기 등의 복합적인 문제를 해결할 수 있는 단초로써 기능할 수 있음
- 중앙정부 주도 사업공모와 보조금 방식의 사업으로는 특성이 각각 다른 지역에 적합한 탄소중립 정책 실현에는 한계가 존재하기에, 지역이 자체적으로 실행 모델을 발굴하여 추진할 수 있는 방식으로 예산 운영 패러다임의 변화가 필요함
 - 국비 보조사업 및 공모사업의 정형화 된 예산 집행 방식은 다양한 지역의 특성에 맞게 능동적으로 대응하기에는 한계가 명확히 존재함

- 중앙정부가 제공하는 재원을 받기 위해 지방정부가 현실성 없는 사업을 기획하는 등의 불필요한 행정력 사용은 지양하도록 해야 함
 - 또한, 다년간 수행되어 검증된 중앙정부의 사업을 광역지자체에게 예산 집행 권한을 넘겨 지역에 맞춰서 운영할 수 있도록 자율성을 높일 필요가 있음
- 자치역량이 존재하는 지자체와 온실가스 감축이 시급한 지역 위주로 먼저 지원하여, 실질적인 정책과 사업을 발굴할 수 있는 방식을 마련하여야 함
- 지역 간의 기계적인 형평성을 고려하기보다 목표 해결 가능성이 높고, 문제 해결 역량이 갖춰진 지자체에서 먼저 시도할 수 있도록 제도 운영을 시작해볼 필요가 있음
 - 이에, 첫 마중물로 지역에서 설치하는 지역 기후대응기금에 대해 중앙에서 기금 일부를 지원 또는 균형발전특별법을 참고하여 기후대응 포괄보조금제를 마련할 것을 제안하는 바임
 - 기금 및 포괄보조금제의 기본적인 운영, 지출 방향과 기준은 중앙정부에서 설정하여, 무분별하거나 용도에 맞지 않는 지출은 예방하는 동시에 사업 진행과정의 모니터링과 사후관리를 강화하여야 함
 - 중앙정부는 한국환경공단 등의 기관을 활용하여 지자체의 기금 및 보조금 활용에 있어 활용범위를 정해두고 컨설팅을 지원 해주는 역할을 수행할 것을 제안
- 지역이 탄소중립 및 기후위기 대응 방안을 민간 기업, 시민사회와 함께 발굴하는 상향식 접근이 가능하도록 중앙정부는 자유로운 환경 조성에 노력하여야 함
- 또한, 지자체 관리권한 외의 부문에 관한 지자체의 추가적인 감축 노력에 대한 인센티브 정책을 마련하여 중앙과 지역이 함께 협력하여 탄소중립을 속도감 있게 실현할 수 있는 다양한 방안들을 고민할 필요가 있음