

지방정부 의견 수렴을 통한 국가 탄소중립 계획 수립의 필요성

- 일본 정부의 지역 탈탄소 로드맵 수립 사례를 중심으로 -

기후위기 대응·에너지전환 지방정부협의회 황석진 연구원

(이메일 : local2@climatechangecenter.kr)

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

2022.05.31

한국 정부는 2050년 탄소중립 달성 계획과 도전적인 2030년 감축 목표치를 국제사회에 제시한 바 있으며 제1차 국가 탄소중립·녹색성장 기본계획을 2023년 3월까지 수립해야 하는 상황이다. 국가의 탄소중립 달성을 위해서는 지방정부 단위에서의 탄소중립 달성이 필수적이며 이를 위해 지역의 목소리를 반영하여 중앙정부의 구체적인 전략을 수립하는 것이 필요하다. 이에 일본 정부의 지역 탈탄소 정책과 수립과정을 통해 한국 정부가 고려할 수 있는 과제들을 살펴보았다.

1. 들어가며

한국 정부는 2030년 온실가스 배출량을 2018년 대비 40% 감축하겠다는 목표의 NDC를 2021년 기후변화협약 사무국에 제출한 바 있다. 한국의 온실가스 배출량은 배출정점인 2018년 기준 727.6¹⁾ 백만톤CO₂eq이며 UNFCCC 당사국 중 11위, OECD 회원국 중 5위이다.[1] 한국 정부는 2020년 10월 국회연설에서 2050년 탄소중립 선언을 하였으며, 이후 대통령 소속 2050 탄소중립위원회가 2021년 5월 출범하였다. 기술 작업과 이해관계자 공청회 및 의견수렴 과정을 거쳐 위원회는 2050년 탄소중립 시나리오와 2030년 NDC 상향안을 2021년 10월 의결하였다. 야심찬 목표 설정을 하였음에도 위원회는 지방정부의 탄소중립 이행에 관한 구체적인 계획과 방향성은 포함시키지 않았다. 국가의 탄소중립을 이루기 위해서는 지방정부의 주도적인 역할을 통한 상향식 정책 수립 절차가 필수적이다. 그렇기에 중앙정부의 하향식 정책 수립과 동시에 유기적으로 작용할 수 있는 상향식 의견 수렴 절차 및 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 또한 지역의 자율성과 역량을 강화하고 보다 많은 권한을 이양하여야 한다. 현재 한국 정부는 탄소중립기본법 시행에 따라 2023년 3월까지 제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획을 수립하여야 하는 상황이며, 그렇기에 중앙정부는 지방정부와의 소통을 통해 전략을 제시하고 구체적인 이행계획을 수립하여야 한다.

이에 일본의 탄소중립 이행전략 중 지역 탈탄소 계획과 수립 과정을 살펴보고 한국에 적용될 수 있는 과제들을 살펴보고자 한다.

1) 2021년 국가 온실가스 인벤토리(1990-2019) 기준으로는 727.0백만톤 CO₂eq.

2. 일본 정부의 탈탄소²⁾ 정책 추진 동향

일본 정부(스가 前일본 총리)는 2020년 10월 국회연설에서 2050년 탄소중립 달성을 선언한 바 있다. 2021년 4월에는 2030년 온실가스 배출량을 2013년 대비 46% 감축한다는 목표를 발표하였고 50%까지도 감축을 도전하겠다는 의지를 표명하였다. 일본의 경우 교토의정서 채택을 배경으로 1998년 지구온난화대책 추진법을 제정한 바 있으며, 일본 지방정부들은 일본 내 이니셔티브인 2050년 제로카본시티 선언에 696개 자치단체 (42도도부현, 412시, 20특별구, 187정, 35촌)가 참여하고 있다.(2022년 4월28일 기준)[2] 일본 정부는 2050년 탄소중립을 선언하며 정부와 지방정부 간 협의회를 구성하겠다는 언급을 하였고 2020년 12월 국가·지방 탈탄소 실현회의를 처음 개최하였다. 실현회의는 의사결정기구로써 지역 탈탄소 로드맵을 검토하고 중앙정부와 지방정부 간 협력 관계를 구축하는데 목적이 있다. 2021년 6월 실현회의는 ‘지방에서 시작되는 다음 세대로의 이행전략’이 핵심 메세지인 지역 탈탄소 로드맵을 발표하였다. 탈탄소 로드맵은 지역 관계자들이 중심이 되어 현재 이용 가능한 최선의 기술을 최대한 사용하고 재생에너지원 등의 지역자원을 최대한 활용하여 지역 문제를 해결하겠다는 내용을 포함하고 있다.[3]

3. 일본 정부의 지역 탈탄소 로드맵

일본 정부는 지방정부의 탈탄소화를 위해 체계적인 계획을 수립하여 진행하고 있다. 특히 2030년까지 집중적으로 실시할 수 있는 정책을 중심으로 구체적인 일정을 수립하여 실행하고 있다. 지역 탈탄소 로드맵의 주요 목표는 탈탄소 선행지역을 2030년까지 100곳 이상 만드는 것과 중점대책을 전국적으로 실시하는 것 두 가지로 구체적인 일정과 실행 가능한 정책을 정부에서 제시하고 있는 점이 특징이다.

(1)탈탄소 선행지역

일본 정부는 탈탄소 선행지역을 2030년까지 지역 내의 가정·상업 등 생활과 밀접한 부분에서 전력 소비로 인한 이산화탄소 배출 제로를 실현하는 지역으로 정의하고 있다. 탈탄소 선행지역은 지역 탈탄소 로드맵과 2021년 10월에 수립된 지구온난화 대책 계획에 따라 지방정부의 탈탄소 전략으로 추진되고 있다. 2030년 국가 온실가스 감축목표를 위해 2025년도까지 이행 기반을 체계적으로 구축하고 2022년부터 지역 선정을 시작할 계획이다. 지방정부가 신청하고 정부가 검토 후 선정해주는 방식이며 전력 부문의 탈탄소화 계획과 지역 특성에 맞는 추가적인 온실가스 감축 계획을 가지고 있어야만 한다. 이외에도 재생에너지원의 최대한 도입, 지역과제 해결과 주민 삶의 질 향상, 실현 가능성, 지역의 범위와 규모 설정, 계획 이행관리 방안 및 체계 수립, 상위법에 근거한 실행계획 수립을 갖추어야 한다. 제안을 할 수 있는 주체로 지방정부, 지방정부 간 공동, 지방정부와 기업, 대학 등과의 공동 제안도 허용하고 있으며 지방정부는 무조건 포함되어야 한다.[4]

(2)탈탄소 중점대책

탈탄소 로드맵은 탈탄소의 기반이 되는 8가지 중점대책과 3가지 기반 시책을 제시하고 있다.

2) 탈탄소(Decarbonation, 脱炭素)는 방출되는 탄소를 점진적으로 줄인다는 개념으로 탄소중립과 정확히 일치하는 개념은 아니나, 기후변화 대응을 위한 통상적인 탄소중립 정책의 개념으로 일본에서는 사용하기에 그대로 사용하였음.

중점대책으로 자가용 태양광 발전, 지역 공유형 재생에너지, 공공시설·빌딩의 에너지 절약과 재생에너지 전기사용 및 신축건물 ZEB 유도, 건물 에너지 절약 성능 향상, 무탄소 자동차, 자원순환 고도화, UNGC 등과의 탈탄소 지역개발, 농림수산업 생산력 향상과 지속가능성 확보를 제시하였으며 기반 시책으로는 지역 주도 체계 구축 및 국가의 적극 지원, 그린과 디지털의 융합으로 생활방식의 혁신, 사회 전체를 탈탄소로 향하게 하는 규칙의 혁신을 제시하였다.[5]

4. 한국 정부의 지방정부 탄소중립 추진 현황과 문제점

2020년 한국의 모든 지방정부들은 기후위기 비상선언을 하였으며, 2021년에는 2050 탄소중립 선언을 하였다. 2021년 탄소중립기본법이 제정됨에 따라 2022년부터 지방자치단체는 지방 탄소중립·녹색성장 기본계획 수립 의무를 가지게 되었다. 이외에도 탄소중립 계획 이행점검 및 환류체계, 탄소중립이행책임관 지정, 온실가스감축인지 예산제, 지방 탄소중립위원회 구성 등 지방정부 탄소중립 이행을 위한 법적 근거가 마련되었다.

정부는 2021년 10월 ‘지역사회 탄소중립 이행 및 지원방안’에서 ‘지역 하나하나가 실현하는 2050 탄소중립’의 비전을 세우고, 2050년까지 모든 지역의 탄소중립을 실현하겠다는 계획을 수립한 바 있다. 탄소중립 도시의 비율을 2030년 20%, 2040년 60%, 2050년 100%로 만들겠다는 목표 아래 지역 주도 이행체계 구축, 이행역량 및 기반 강화, 중앙과 지역 협치 실현의 3대 부문과 8대 과제를 제시하였다. 또 광역단체의 주요 배출특성에 따라 대도시 집중형, 산업발전 특화형, 복합유형으로 분류하여 유형별 이행전략과 수립방향을 설정하였다.[6] 과감한 목표임에도 구체적인 계획은 부재한 상황으로 연도별 계획과 실제 탄소중립 도시 비율 달성을 담보할 이행전략 수립이 필요하다.

탄소중립위원회가 수립한 2050 탄소중립 시나리오와 2030 NDC 상향안에서도 지방정부의 탄소중립 이행 전략이나 지원에 대한 방향성과 구체적 계획은 제시하지 않았다. 다만, 지방정부가 지역 특성에 맞게 정책을 추진하도록 제도와 예산을 지원하겠다는 과제가 존재한다는 내용만이 담겼다. 또한 탄소중립위원회 위원 97명(위원장 2명, 당연직 18명, 위원 77명) 중 지방정부를 대표하는 위원은 2명(대한민국 시·도지사협의회장, 기후위기대응·에너지전환 지방정부협의회장)만이 참여하였다. 계획 수립과정에서 지방정부와의 공청회, 각 지역과 협의회의 의견 수렴을 받는 절차를 거쳤지만 위원회 8개의 분과 중 지방정부의 탄소중립 이행을 구체적으로 다루는 분과는 없었다.[7]

5. 향후 과제

일본 사례를 보면 2020년 12월 국가·지방 탈탄소 실현회의 구성, 2021년 6월 지역 탈탄소 로드맵 수립, 2021년 10월 국가 지구온난화계획을 수립하였다. 지방정부의 목소리를 담고 체계적인 일정을 통해 국가 탄소중립 계획에 지방정부의 탄소중립 이행 계획을 포함시킨 점을 알 수 있다. 2023년 3월 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획 수립을 앞둔 한국 정부는 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

첫째, 지방정부의 탄소중립을 위해 중앙정부와 지방정부 간 논의기구를 구성할 필요가 있다. 환경부가 제시한 계획의 3대 과제 중 중앙과 지역의 협치 실현이 있다. 필요성을 정부도 인지하고 있기에 논의기구를 구성하여 지방정부 탄소중립의 이행방향에 대한 논의를 함께

시작하여야 한다. 논의기구를 새로운 조직을 통해 구성하는 것이 아니라 현재 2050 탄소중립녹색성장위원회의 구성을 재조정하여 마련하는 방안도 고려할 수 있다.

둘째, 논의기구를 통해 지방정부 탄소중립 로드맵을 수립하여야 한다. 지방정부의 의견을 수렴하여 중앙정부가 계획을 수립하는 일방향적 방식이 아니라 중앙과 지역이 함께 의논하여 결정하는 방식이 도전적 탄소중립 목표 달성을 위해 필요하다. 탄소중립 사회로 넘어가기 위해서는 생활과 밀접한 부문을 적극적으로 관리하여야 하는데 건물, 교통, 폐기물 부문의 감축은 지방정부의 역할이 절대적이기 때문이다. 일본의 경우 지역 탈탄소 로드맵 수립 이전에 국가·지방 탈탄소 실현회의에서 기초지방정부, 광역지방정부, 도서지역, 협의회 등 다양한 지역사회의 의견을 듣는 과정을 거쳤으며 해당 실현회의에는 지역의 대표들이 참여하고 있다.[8]

셋째, 2030년 감축목표 달성을 위해 최상위 계획에서 지방정부 탄소중립 이행에 전략과 구체적인 실현 방안을 제시할 필요가 있다. 탄소중립기본법에는 국가 탄소중립 기본계획 수립 시 기후위기 대응을 위한 국가와 지방자치단체의 협력에 관한 사항을 포함하도록 하고 있다. 도전적인 온실가스 감축 목표를 달성하기 위해서는 지방정부와 협력 계획을 넘어 지방정부에 보다 많은 권한과 자율성을 부여하여 창의적인 정책과 실험들을 유도할 필요가 있다.

넷째, 탄소중립을 지방정부의 새로운 기회로 활용하여야 한다. 지방정부에는 기후위기 뿐만 아니라 인구감소와 지역소멸, 폐기물 처리 등의 문제도 함께 존재한다. 탄소중립을 활용하여 지역경제 활성화와 사회적 문제를 함께 해결할 수 있는 보다 포괄적인 시각으로 접근하여야 한다. 일본의 지역 탈탄소화 계획은 지역의 과제 해결, 지역의 매력과 삶의 질을 향상시킨다는 내용을 담고 있다는 점을 참고할 필요가 있다.

다섯째, 지방정부 공동으로 탄소중립을 달성할 수 있는 제도적 장치 마련도 고민해볼 수 있다. 243개의 모든 지방정부, 특히 기초지방자치단체는 단독으로 탄소중립을 달성하기에는 어려움이 있을 수 있다. 인구수별 기준과 온실가스 배출 유형에 따른 기준을 마련하여 지방정부 간 탄소중립 연합을 구성하여 탄소중립 이행을 촉진할 필요가 있다. 제도를 마련하며 타 지역에 책임만 전가하는 유형의 연합은 발생하지 않도록 주의하여야 한다. 또한 지방정부 간 공동으로 계획을 수립하고 이행하는 방식은 지역 간 교류를 활성화시켜 지역에 새로운 동력을 만들 수도 있다.

[자료 출처]

- [1] 2050 탄소중립위원회, 2021.8, 『2050 탄소중립 시나리오 초안』
- [2] “環境省, これまでに表明した地方公共団体.” (일본 지방정부의 제로카본 시티 참여), 2022년 4월 28일, <https://www.env.go.jp/policy/zerocarbon.html>, (2022년 5월26일 열람)
- [3] 나성인, 2021, 『일본 지자체의 탈탄소 정책의 현황과 과제』, 한국지방행정연구원
- [4] “環境省, 脱炭素先行地域募集要領 (第1回)” (탈탄소 선행지역 모집요령(제1회)), 2021년 12월, <https://www.env.go.jp/press/110359.html>
- [5] “脱炭素ポータル, 国・地方脱炭素実現会議 (第3回) で『地域脱炭素 ロードマップ』が決定” (국가·지방 탈탄소 실현 회의에서 (제3회) 지역 탈탄소 로드맵 결정), 2021년 7월 9일, https://ondankataisaku.env.go.jp/carbon_neutral/topics/20210709-topic-06.html
- [6] 관계부처합동, 2021.10.21, 『지역사회 탄소중립 이행 및 지원방안』
- [7] 2050 탄소중립위원회 보도자료, 2021년 5월 29일
- [8] “国・地方脱炭素実現会議ヒアリング結果概要” (국가·지방 탈탄소 실현회의 공청회 결과), 2021년 4월, <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/datsutanso/dai2/gijisidai.html>