민주노총 총서 2022-03

KCTU

지자체 기후 위기 대응과 노동의 과제

류승민·이현정·한재각

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

발간사 ····· ii

요약 ····· vi

제1장 서론 ····· 2

제2장 지역 기후 불평등의 현황과 과제 ····· 6

제1절 서론 ····· 6

제2절 지역 기후 불평등의 현황과 과제 ····· 6

제3절 지역의 기후 위기 대응을 위해 극복해야 할 점들 ····· 29

제4절 소결 ····· 40

제3장 민주노총의 (지역) 기후정의 원칙 ····· 42

제1절 '지역'차원 기후 위기 대응의 현재 ····· 42

제2절 정의로운 전환에 대한 기존 연구 ····· 43

제3절 지역 기후정의의 주요 구성요소 파악 ····· 44

제4절 지역 기후정의의 원칙 ····· 45

제4장 지역 기후 위기 대응 정책 제안 ····· 52

제1절 목표와 추진 체계 ····· 52

제2절 정책 제안 ····· 60

결론: 지역 기후 위기 대응을 위한 노동의 과제 ····· 92

[부록 1] 민주노총 기후정의 조례안에 대한 소개 ····· 98

[부록 2] 해외 사례 ····· 139

참고문헌 ····· 151

표 목차

〈표 2-1〉 폭염 및 한파 위해성 평가 상위 10% 지역 ····· 8
〈표 2-2〉 노출성·취약성 평가 지역 및 폭염·한파 리스크 평가 지역 ····· 10
〈표 2-3〉 환경이슈의 구체적 사안들 ····· 27
〈표 2-4〉 역대 정부의 균형발전 정책 ····· 30
〈표 4-1〉 탄소중립법 및 시행령의 기후변화영향평가 제도 관련 조항 ····· 59
〈표 4-2〉 전국 20년 이상 노후 건물의 현황 ····· 74
〈표 4-3〉 버스 완전 공영제 사례 ····· 77
〈표 4-4〉 전국 광역시도 별 농가 및 성별별 농가인구 수 ····· 80
〈표 부록-1〉 민주노총 기후정의 조례(안) 구조 ····· 99
〈표 부록-2〉 환경부의 탄소중립 조례안과
민주노총의 기후정의 조례안의 주요 내용 비교 ····· 102

그림 목차

[그림 2-1] 기후변화로 인한 위험의 유형 ····· 7
[그림 2-2] 기후 적응 위험 ····· 11
[그림 2-3] 탄소유발계수가 높은 상위 5개 업종 지역 분포 ····· 13
[그림 2-4] 온실가스 감축 리스크 ····· 14
[그림 2-5] 소멸위험 기초지자체 수 ····· 18
[그림 2-6] 시도별 인구분포(2020년 기준 ····· 19
[그림 2-7] 수도권과 비수도권의 인구비중 변화 ····· 20
[그림 2-8] 권역별 GRDP 비율(%) 추이 ····· 21
[그림 2-9] 시도별 1인당 소득 유출입 추이(단위: 천원) ····· 23
[그림 2-10] 2011년, 2022년 시도별 지방소득세 징수액 ····· 24
[그림 부록-1] 아프리카계 미국인 인구가 30% 이상인 블랙벨트 ····· 138

발간사

발간사

기후 위기가 날로 심각해지고 있습니다. 전 세계적으로 매년 기록적인 폭염 등 이상 기후 현상이 보고되고 있으며, 그로 인한 노동자 대중들의 삶의 조건은 점점 더 악화되고 있습니다. 또한 기후 위기는 노동자와 작업장에도 직접적인 영향을 미치고 있습니다. 온실가스 감축 정책의 하나로 에너지 전환정책이 추진되면서 석탄 발전소의 노동자들, 특히 노동조건이 불안정한 노동자들의 일자리가 위기에 처해있습니다. 이러한 위기는 자동차 산업 등 다른 산업도 마찬가지 상황입니다. 그리고 이 모든 상황이 지역에서 불평등하게 일어나고 있습니다.

그러나 정부의 기후 위기 대응은 여전히 '경제 성장'을 최우선으로 삼아 자본에 대한 전폭적인 지원을 약속하고 있을 뿐입니다. 정작 삶의 위기에 처한 노동자에 대해서는 매우 소극적이고 관성적인 대응책만을 두루뭉술하게 언급하고 있을 뿐입니다. 지역 그린뉴딜을 선언했지만, 기존의 토건 중심의 개발사업과 다를 바가 없습니다. 그러나 이러한 방향성은 기후 위기의 근본적인 해법이 될 수 없으며, 오히려 현재 체제의 모순을 심화시킬 뿐입니다.

민주노총 연구보고서 『지자체 기후 위기 대응과 노동의 과제』는 노동의 시각에서 지역 차원의 기후 위기 대응을 위한 과제를 분석하고 있습니다. 이를 위해 기후 위기와 관련한 지역의 현황을 살펴보고, 그에

기초해 지역 기후 위기 원칙을 마련하여, 부문별로 구체적인 정책대안을 제시하고 있습니다. 여전히 논의하고 대응해야 할 과제들이 많겠지만, 이것을 토대로 지역에서의 여러 실천이 결합해 더 발전된 전망과 대안을 낳을 수 있기를 희망합니다.

본 연구보고서 발간에 참여해주신 류승민 민주노동연구원 연구위원, 이현정 녹색정치 LAB 그레 소장, 한재각 기후정의동맹 집행위원과 함께 애써주신 민주노총 기후위기특위의 김석 정책국장, 민주노동연구원의 이창근 연구위원께 감사의 인사를 드립니다. 그리고 연구보고서의 중간 발표 및 최종 발표회에 참석하여 소중한 조언을 아끼지 않으신 토론자분들께도 감사의 인사를 전합니다.

본 연구보고서가 지역에서 기후 위기에 대응하기 위한 노동의 과제를 모색하고 실천하는데 계기가 되기를 바랍니다.

2022년 7월 27일

전국민주노총조합총연맹 위원장 양경수 드림

요약

요약

기후 위기가 점점 심각해지는 가운데, 그 대응으로 온실가스 감축을 위한 노력이 다양한 방면에서 이루어지고 있다. 이는 중앙정부만이 아니라 지방정부 또는 지역에서도 중요한 문제로 떠오르고 있다. 특히 온실가스 감축을 위한 탈석탄 정책이 추진되면서, 해당 지역에서는 노동자들의 고용 위기와 함께 사회경제적 위기를 더욱 심각하게 우려하고 있다. 하지만 정부의 정책은 여전히 더딘 상황이며, 자본은 온실가스 배출에 책임을 회피하거나 새로운 이윤 창출의 기회로서만 바라보고 있을 뿐이다. 게다가 이러한 움직임은 기존의 사회경제적 불평등을 심화시킨다는 점에서 문제가 크다고 할 수 있다.

이에 이 연구는 기후정의의 관점을 더욱 분명히 하여 지역에서 기후위기 대응을 위한 노동의 과제를 모색해보려고 한다.

제2장 지역의 기후 불평등 현황과 과제

기후 위기의 영향은 광범위하고 무차별적이지만, 인구구성, 소득 및 직업 등의 경제적 구조, 사회 안전망 등의 조건에 따라서 지역 내에서뿐만 아니라 지역 간에도 차별적으로 나타날 수 있다. 이렇게 기후 위기의 지역적 특수성을 고려한다면, 지역 차원에서 기후 위기에 제대로 대응할 필요가 있다. 그러나 현재 진행 중인 지역소멸과 같은 사회경제적 위기는 기후 위기 대응에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

따라서 지역의 사회경제적 조건의 악화가 기후 위기의 문제와 중첩된다면, 지역에서의 삶의 조건은 더욱 피폐해질 것이므로, 지역의 기후 위기 대응은 사회경제적 문제의 해결과 동반되어야 한다. 이러한 맥락에서 이 장에서는 다음과 같은 내용을 논의하였다.

1)지역 기후 불평등 현황

기후 위기가 미치는 영향을 물리적 위험(Physical risk)과 전환적 위험(Transition risk)으로 구분할 수 있다. 그런데 이 위험은 지역 간에 차별적으로 나타나고 있다는 점이다. 첫째, 폭염과 한파와 같은 물리적 위험의 경우에, 한 연구조사에 따르면, 전라북도 일부 지역을 제외할 경우, 폭염 위험이 매우 크게 나타나는 지역들이 서울에 집중되어 있고, 한파 위험은 주로 강원도 및 인접 지역에서 높게 나타나고 있다고 한다.

둘째, 전환적 위험은 온실가스 감축 정책으로 인한 고용위기와 같은 사회경제적 영향을 의미한다. 한 연구조사에 따르면, 충남(당진, 보령 등), 경남(거제), 울산, 전남(광양, 여수 등) 등에서 위험이 크다는 결과가 나왔다. 충남의 경우에는 석탄 발전소가 다수 자리 잡았으며, 울산, 거제, 전남의 경우에는 화석연료 의존도가 높은 산업들이 주로 입지하고 있다.

그런데 지역은 기후 위기만이 아니라 지역소멸이라는 사회경제적 위기에도 직면하고 있다. 대표적으로 수도권과 비수도권 지역의 인구 및 소득 격차가 심화되고 있다. 이것은 지역(공간)적 불균형을 심화시킨 한국의 경제개발방식과 연관되는데, 이것은 기후 위기와 중첩되어 다음과 같이 지역의 삶의 조건을 악화시킬 것이다. 가령 지역소멸 위험이 큰 지역의 지방정부는 물리적 위험 등의 기후 위기 위험에 대한 대응 능력이 상대적으로 떨어질 것이며, 해당 지역에서 사회경제적으로 불평등한 위

치에 있는 당사자들이 입게 될 부담 역시 클 것이다.

2)지역의 기후 위기 대응을 위해 극복해야 할 점들

①(지역)균형발전정책과 (지역)그린뉴딜

지역 간 사회경제적 불균등의 문제를 해결하기 위해 2000년 이후로 균형발전정책이 시행되었지만, 지역 불균형 해소에 크게 이바지하지 못했다. 특히 지역 주도성 혹은 자치역량의 강화에 대해서는 여전히 논란이 많다. 게다가 현재의 기후 위기 상황에서 기존의 지역 개발정책이 친환경적이지 못했다는 점도 큰 문제이다. 따라서 지역의 기후 위기 대응은 기존 지역 개발 정책의 한계를 극복하는 방향으로 나가야 한다.

지역균형발전정책의 한계로서 다음과 같은 점에 주목해야 한다. 첫째, 지역의 역량은 제고되지 못했으며, 여전히 중앙정부 위주의 개발정책이 추진되고 있다는 점이다. 둘째, 지역개발정책과 환경 이슈, 특히 기후 위기 대응과의 충돌을 들 수 있다. 대표적으로 이명박 정부 시기의 4대강 개발과 같은 사례나, 최근의 신공항 건설 등이 이를 매우 분명하게 보여준다.

이러한 점에서 현재 진행 중인 지역 그린뉴딜은 기존의 균형발전정책의 한계를 극복하는 방향으로 나갈 필요가 있다. 그러나 지난 정부의 그린뉴딜에 대해서도 여러 문제점이 지적되고 있다. 가령 지자체 주도성이 부족하고 중앙정부의 정책에 종속되어 있다는 점을 들 수 있다. 게다가 진정한 그린(green)을 지향하는가에 대해서도 여러 문제가 지적되고 있는데, 특히 그린뉴딜 정책과 온실가스 감축과 관련된 탄소중립의 연계성이 부족하다는 지적은 이 정책의 가장 큰 한계점이라고 생각된다. 또한 정의로운 전환 등과 관련해서도 민주주의적 성격이나 노동권 강화 방안 등이 부족하다는 점도 큰 한계이다.

②지역의 정의로운 전환

전환적 위험에 대해 기존에 작동하던 대응 방식으로서 중앙정부가 추진하는 지역 및 산업의 고용 위기에 대응하기 위한 정책이 있다. 고용위기지역 지정제도, 산업위기대응특별지역 지원제도, 특별고용지원업종 지원제도가 대표적인 정책이다. 하지만 기존 정책은 제도 시행과 관련된 거버넌스 문제, 지자체의 역량 부족 문제, 지역적 특수성이 반영되지 못하는 문제 등이 한계점으로 지적된다. 더 나아가 노동 배제적인 신자유주의 노동체제를 바꾸지 못하는 한 이 제도는 분명한 한계를 지니고 있다고 할 수 있다. 따라서 지역의 정의로운 전환은 기존 제도의 한계를 극복할 필요가 있으며, 지역 노동자 또는 주민의 주체적인 참여를 통해 정의로운 전환의 방향, 내용, 정책의 시행 등이 이루어질 필요가 있다.

3)소결

기후 위기의 충격이 기존의 불평등한 구조를 더욱 심각한 상태로 만들 수 있다는 점에서 기후 위기와 사회구조적 불평등의 해결은 함께 모색되어야 하며, 이러한 모색을 위해서는 기존 방식에 대한 성찰이 필요하다. 환경과 조응하지 못하는 지역 개발의 관행이나 산업전환 등으로 인한 고용 위기에 피해자 구제 수준의 지속적이지 못한 정책에 대한 비판이 강하게 제기될 필요가 있다.

이러한 비판에 근거하여 기후정의의 관점에서 정책 대안을 모색할 필요가 있다. 기후정의는 사회구조적 불평등과 기후 위기의 깊은 연관관계에 주목하여 두 문제의 해결이 다르지 않다는 점에 주목하고 있다. 따라서 지역의 지속가능한 삶의 조건을 회복시키기 위해 지역 차원의 방안을 모색해보기 위한 논의의 토대가 마련될 필요가 있다.

제3장 민주노총의 (지역) 기후정의 원칙

1)지역 차원 기후 위기 대응의 현재

중앙정부는 〈탄소중립기본법〉을 바탕으로 시행령 전반에 걸쳐 지자체의 역할 강조하고 있지만, 몇 가지 문제점을 가지고 있다. 우선 현재 중앙정부가 수립한 NDC와 2050 탄소중립 시나리오는 지역별 현황, 계획 등과 전혀 조응되지 못한 채 상명하달식이 될 가능성이 클 것으로 예상된다. 또한 지자체의 책임만을 강조할 뿐 권한이나 역량 강화 방안, 예산지원 등 구체화되어 있지 않은데, 가령 핵심인 에너지 전환의 경우 중앙정부의 사무와 지방정부가 할 수 있는 일의 범위가 명확지 않다는 문제점도 간과할 수 없다. 그리고 지역에서는 탄소배출과 관련한 기본적인 통계 기반, 가령 배출 인벤토리, 산업 문제 등과 관련된 자료조차 구축되어있지 않다는 점도 큰 문제이다. 따라서 '지역'에서 기후정의를 논하려면 먼저 지역 내의 현황을 제대로 파악하는 것이 출발점이라고 할 수 있다.

2)정의로운 전환에 관한 기존 연구에서 나타난 원칙

기존 연구에 따르면 정의로운 전환을 위해 다음과 같은 원칙을 제시하고 있다.

첫째, 적극적인 탈탄소화를 추진하고 탄소 잠김을 회피한다.

둘째 기후변화와 감축 정책으로 영향받는 노동자, 여성, 지역 사회 등 MAPA(Most Affected People and Areas)를 적극적으로 지원한다.

셋째, 오염자가 전적으로 책임 부담하며, 국가가 적극적인 재정투자를 한다.

넷째, 기존의 사회경제적 불평등 해결과 권력 구조의 변화 추구한다.

다섯째, 좋은 삶, 의미 있는 노동 그리고 연대를 통한 사회의 재구성 지향한다.

여섯째, 기후와 산업 정책에서 민주주의 원칙을 실현하고 심화시킨다.

3)지역 기후정의의 주요 구성요소

기후정의의 4가지 요소를 지역의 관점에서 생각한다면 다음과 같은 질문을 던져볼 수 있다.

기후정의의 요소	지역 차원의 고려사항
승인적 정의	영향을 받는 사람은 누구인가?(주거취약계층, 농민, 여성, 전환 산업 노동자 등) 생태계의 급격한 변화가 예상되거나 취약성이 높아지는 지역은 어디인가?
분배적 정의	우리 지역은 기후 위기의 채무 지역인가, 채권 지역인가? 기후 위기의 원인을 제공하는 것은 누구이며, 피해를 받는 것은 누구인가?
절차적 정의	우리 지역에는 기후 위기 대응 거버넌스가 존재하는가? 존재한다면, 이 거버넌스의 구성과 운영은 얼마나 민주적인가? 기후 위기 당사자들의 의견을 제대로 반영할 수 있는 구조를 취하고 있는가?
생산적 정의	우리 지역에서 기후 위기를 가속하는 생산공정, 작업장은 어디인가? 저탄소 사회로의 전환과정에서 발생하게 될 대량실업에 대한 대책이 존재하는가?

4)지역 기후정의 원칙

하나, 지구적 차원의 정의를 위해서 한국의 공정한 책임을 인지하고 경제의 탈탄소화를 빠르게 추진해야 한다.

탈탄소 사회로의 전환을 위해, 2030년 등 단기의 구체적이고 급진적인 변화 계획을 포함한 구체적인 로드맵을 수립한다. 그리고 전 지구적 차원에서 기후 채무국에 해당하는 우리나라의 상황을 전제로 우리 지역

의 책임을 파악하고 계획을 수립한다. 전환 회피와 지연 요소를 파악하고 이를 극복할 수 있는 방안이 함께 수립되어야 한다.

하나, 기본 인권·생존권으로서의 노동권이 보장되어야 한다.

지역의 산업전환 과정에서 발생하는 노동자의 고용변화 규모와 영향 범위를 예측하고, 재고용 및 대체 고용, 보상, 교육, 전환기 동안의 생활 보장 등을 포함한 대안을 마련한다. 그리고 지역 차원의 논의 과정에서 노동자들의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동자들이 스스로의 미래를 책임있게 결정할 수 있는 기본적인 권리가 보장되어야 한다.

하나, '지역'의 기후정의를 실현하기 위해서는 분권과 자치의 원리가 기본이 되어야 한다.

에너지 분권의 원리에 따라 전력 자립을 원칙으로 하여, 생산과 공급 중심의 전력 공급 시스템을 사용량 감축과 효율화가 되먹임(feedback)될 수 있는 시스템으로 전환한다. 그리고 지역의 부문별 기후부채 현황을 확인하고, 이를 개선할 방안을 지역 주민, 노동자가 스스로 고민하고 개선할 수 있는 시스템을 구축한다. 이 과정에서 지역 공동체가 주체적으로 형성하는 커먼즈(commons)와 커머너(commoner)의 형성, 공공부문과의 파트너쉽 형성은 장기적인 지속가능성 확보를 위해 필수적이다.

하나, 에너지 등 필수재에 대한 공공성과 보편성을 확보하여 지역 주민들의 기본권을 보장한다.

지역 내 모두가 건강한 생활을 유지할 수 있는 적정 수준의 에너지, 물 공급을 보장한다. 또한 이와 관련해 민주적으로 통제될 수 있는 공영화 혹은 사회화된 공급 시스템을 구축한다.

하나, 생산의 지속가능성을 확보하고 순환 사회로의 전면적인 전환을 추구한다.

지역 내에서 가동 중인 사람과 환경에 유해한 생산과정을 파악하고 전환 방향을 제시해야 한다. 이를 위해 선형경제, 추출경제를 넘어, 순환 사회로의 전면적인 전환을 추구하며, 이 모든 순환과정은 가능한 지역 내에서 이루어지는 것을 원칙으로 한다. 여기서, 순환 사회로의 전면적인 전환이란 순환성 증진 수준을 넘어 성장 이외의 다른 길을 모색하는 탈성장(degrowth) 사회로 전환하는 것을 의미한다.

하나, 오염자 책임 부담과 공공 재정투자 지원을 원칙으로 한다.

이를 위해 대기업들과 부유층이 감축 및 정의로운 전환 비용을 부담하도록 하며, 공공적인 대규모 재정투자를 통해서 감축 정책으로 영향을 받는 노동자와 지역사회를 지원해야 한다. 이 과정에서 오염산업에 종사하는 노동자와 노동조합은 오염산업의 건강 영향과 위험의 1차 피해자이자, 현장을 가장 잘 알고 있는 당사자로서 지역사회와 함께 전환의 그림을 그리고, 녹색 단체협상 등을 통해 사용자 측에 직접적으로 문제 해결을 촉구하는 주체가 되어야 한다.

제4장 지역 기후 위기 대응 정책 제안

1)목표와 추진 체계

①비전 목표와 계획

[**비전**] 각 지자체는 사회적 불평등이 기후 위기의 핵심적인 원인이라는 점을 인식하고 기후정의 원칙에 따라 최소한 2050년 이전까지 빠른 시일 안에 탈탄소 사회 전환과 사회적 불평등 해결을 동시에 추진하는

정의로운 전환을 지향해야 한다.

[목표] 2050년의 탄소중립 달성뿐만 아니라, 2030년에 2010년 대비 50% 이상으로 하는 중간 감축목표도 설정하고 추진한다. 2030년의 구체적인 목표는 기후정의 위원회가 정하도록 한다. 또한 기후 위기와 관련하여 지역 주민들의 삶을 개선하고 사회적 불평등을 해소하기 위한 목표도 설정하여 추진한다.

[기후 위기 대응계획] 지자체장은 의무적으로 '기후 위기 대응과 정의로운 전환 기본계획'(이하, 기본계획)을 10년을 계획 기간으로 하여 5년마다 수립 및 시행해야 한다. 이에 대해 기후정의 위원회의 심의를 받아야 하며, 연차별 시행계획을 수립하고 시행해야 한다.

②거버넌스

국가 수준에서 구성된 '탄소중립·녹색성장위원회'는 기업 대표와 관계자는 대거 참여시킨 반면, 노동자를 비롯한 기후 위기 최전선 당사자들의 참여는 극히 적어 비민주적이라고 비판을 받고 있다. 따라서 대안으로서 기후정의 위원회가 설치되어야 한다.

'기후 위기 대응과 정의로운 전환 위원회'(약칭, 기후정의 위원회)는 민주적이고 공공적인 구성 방식을 통해서, 각 지자체의 기후 위기 대응 계획을 심의· 의결하며 그 이행을 점검한다. 이를 위해 위원회는 다음과 같이 구성된다.

- 공동위원장: 지자체장과 위촉 위원 중 호선된 1인
- 총 30~50명의 위원으로 구성, 연임 가능
- 지자체 공무원/의원(1/3) + 전문가(이해당사자추천)(1/3) + 이해당사자(추천)(1/3)
- 위촉 위원의 특정 성별이 6/10을 넘지 않도록 해야 함

여기에서 전문가 및 이해당사자 대표는 지역의 이해당사자 단체(노동조합, 농어민회, 여성단체, 시민단체, 환경단체, 중소상공인단체, 장애인단체, 경제단체)의 추천을 받아서 지자체장이 위촉한다.

③추진 기반

첫째, 정책 추진을 위해 다음과 같은 조직과 기구가 필요하다. 우선 기후 위기 대응을 추진하는 기후행정부를 설치하고 기후정의 책임관을 지정해야 한다. 또한 기후 에너지 및 정의로운 전환 사업 실무를 위한 전담 부서가 설치되어야 한다. 그리고 탈탄소 및 정의로운 전환 지원 센터가 설치·운영되어야 한다

둘째, 정책 추진 예산으로서 기후정의 예산이 수립되고 정의로운 전환 기금이 설치되어야 한다. 여기서 "기후정의 예산"이란 온실가스 감축, 기후변화 적응, 정의로운 전환을 위해서 사용되는 예산과 기금을 의미하며, 지자체는 전체 예산의 최소한 비율 이상(예를 들어, 20%)을 기후정의 예산에 배정할 의무가 있다.

셋째, 정책 추진과정에서 지자체 사이의 협력 및 갈등 조정하기 위해 기후정의 지방정부 연대와 같은 체계를 구축해야 한다.

④주민들의 참여/감시 기제의 강화

이를 위해 온실가스 감축인지 예결산 및 기후정의 예결산의 공개 및 시민감사제 도입이 필요하다. 탄소중립법에 의해서 규정된 온실가스 감축인지 예결산 사항 및 조례로 정하는 기후정의 예결산 사항에 대해서 공개하고, 시민들이 감시할 수 있도록 해야한다. 그리고 지자체장이 기후정의 예산 및 결산에 대해서 시민들의 질문에 답하고 의견을 청취하는 시민 감사제를 도입해야 한다

또한 지자체가 기후변화 대응을 위한 목표 및 계획 등의 이행에 소홀할 시 지자체장에 대한 주민소환도 요구할 수 있도록 해야 한다. 가령 지자체장이 온실가스 감축인지 예결산 제도의 시행, 기후정의 예산의 확보(최소 20%), 20년 이상 건축물을 대상으로 매해 3%의 그린 리모델링 추진, 2025년까지 전기 버스 100% 전환 의무를 위반한 경우, 지방자치법 제25조 및 주민소환에 관한 법률에 따른 주민소환을 추진할 수 있도록 조례에 근거 조항을 마련할 필요가 있다.

2)정책 제안

①정의로운 전환

i)정의로운 전환 대책의 수립추진 및 기후정의 기금의 설치 운영

이를 위해 지자체장에게 5년에 한 번씩 정의로운 전환 대책을 세우고 추진하는 역할이 부여되어야 한다. 그리고 노동자를 비롯한 기후 위기 최전선 당사자들이 기금운영에 참여해야 한다(기후정의 위원회에 운영 위임).

ii)노동 부문의 정의로운 전환

이를 위해 전환과정에서 발생할 수 있는 실업의 발생 등 고용 상태의 영향을 정기적으로 조사하고, 재교육, 재취업 및 전직을 지원하고 전환 기간 중의 생활을 지원하는 방안을 마련해야 한다.

별도의 운영위원회를 구성할 경우에 기후정의 위원회의 구성 방식을 따르도록 한다. 혹은 기후정의 위원회에 운영을 위임하는 방안도 검토할 수 있다.

지자체장에게 노사 당사자 간 단체교섭의 촉진을 위해 노력할 의무가 부여되어야 하며, 여기에는 필요할 경우에 따라 지역적 수준(예를 들어

서 산단 지역)에서 이루어지는 초기업 교섭을 지원하는 내용이 포함되어야 한다.

iii)지역공기업과 사회적경제 조직을 활용한 접근

지자체장에게 에너지 전환 혹은 친환경 공공교통 확대를 위해서 지역공기업을 설립하여 운영할 수 있도록 하며, 이를 지역 내 총고용을 유지하는 방안으로 활용할 수 있도록 한다.

지역 내 건물에 대한 그린 리모델링 추진 시, 지역 내 양질의 일자리가 창출/유지될 수 있도록 노동조건의 검토, 직업훈련의 제공 등과 관련하여 노동조합 및 사회연대경제 조직들과 협력한다.

전환과정에 시민들의 참여를 촉진하고 이익을 공유할 수 있는 커먼즈를 확충하기 위하여 협동조합, 사회적협동조합 및 사회적 기업을 지원한다. 또한 지역공기업들과도 에너지 전환, 노후주택 그린 리모델링, 폐기물의 수집·분류/처리, ·다회용 용기 사용 촉진 등과 관련하여 적극적으로 협력한다.

iv)기후변화로 인한 피해 예방 및 지원

여러 인프라가 기후변화로 인해서 받을 수 있는 부정적인 영향에 대해서 평가하고, 그 취약성을 보완하기 위한 계획을 수립하고 수행해야 한다. 가령 폭염 등으로 인해서 야외 작업하는 노동자들이 건강에 위해가 발생할 가능성이 높을 경우, 이에 대한 대응책으로서 노동자의 작업 중지 요구를 인지했을 때 지자체도 사업자에게 요청하고, 작업 중지 등으로 소득이 줄어들 경우 임금을 보전하는 대책 등이 마련되어야 한다.

②에너지: 민주적이고 공공적인 지역 에너지 전환

기존의 시장에 기반한 이윤추구형 재생에너지 확대 방식의 문제점을 극복하고, 지역 주도의 민주적이고 공공적인 에너지 전환을 위해 다음과 같은 정책 방안을 모색할 수 있다.

i)지역 에너지 계획을 주민과 노동자들이 참여하여 수립한다.

ii)지역 에너지 계획에는 에너지 자립도의 향상(기존의 중앙 집중적 에너지 공급 체제의 문제 극복), 에너지 소비의 적극적인 효율화와 감축 노력, 지역의 생태적·사회적 조건과 조화되는 재생에너지 확대 추진(재생에너지의 난개발 방지 및 수용성 제고)과 관련된 내용이 포함되어야 한다.

iii)필수재로서 에너지에 대한 기본권 보장이 명문화되어야 하며, 에너지 빈곤 문제를 해결하기 위한 정책이 포함되어야 한다.

iv)지역 내 에너지 산업에 대한 공공적이고 민주적인 소유 및 통제 방안이 포함되어야 한다. 그 방안으로 다음과 같은 방안을 모색할 수 있다.

- 공통자원으로서 재생에너지에 대한 수익을 공유 및 환원한다
- 지역 차원의 공공적이고 민주적인 에너지 전환 및 관리 주체를 형성한다 (예: 지역 에너지 공사 모델)
- 에너지 공기업의 공공적이고 민주적 운영을 통한 지역 공동체 에너지와의 공공 협력 방안을 모색한다.

③건물: 연간 3%씩의 그린 리모델링을 공적 재원으로 추진

에너지 이용 효율과 재생에너지의 사용 비율을 높여 건물 부문의 온실가스 배출을 최소화하는 녹색건축물과 그린 리모델링 정책과 함께 주거 복지를 향상하고 주거권을 보장하는 방안을 함께 추진한다. 이를 위

한 시행방안은 다음과 같다.

i) 대형 건물의 온실가스 배출 총량제 시행

ii) 지자체장에게 연간 3%씩 그린 리모델링 사업의 추진을 의무화한다. 관내 소재한 준공 후 조례 제정일 기준 20년 이상이 지난 건물 중 매년 3% 이상에 대하여 벽체 및 지붕 단열, 창호 교체, 난방기구 교체 등의 그린 리모델링을 하여 녹색건축물 인증을 받을 수 있는 정도에 이르도록 해야 한다.

iii) 그린 리모델링 추진과정에서 질 좋은 일자리를 창출해야 한다.

④교통/수송 부문: 친환경 무상 공공교통의 추진

교통 부문에서 온실가스 배출을 최소화하는 동시에 교통기본권을 보장할 수 있도록 친환경적인 공공적인 교통체계를 구축하고 확대한다. 이를 위해 다음과 같은 방안을 시행해야 한다.

i)지역 교통수단의 총주행거리 감소를 위해서 교통수요를 관리하고 대중교통의 수송분담률을 확대시키며, 대중교통 수단을 탈탄소화하는 정책을 추진한다.

ii)버스 등의 대중교통 운영을 완전 공영화하고, 교통 취약 지역과 계층에 대한 대중교통 서비스를 충분히 제공하며 이를 무상화하는 정책을 추진한다.

iii)공공성과 환경성을 높이기 위해 지역교통공사를 설치하고, 2025년까지 전기 버스 100% 전환 및 지하철 등의 전력에 대한 재생에너지화를 추진한다.

iv)친환경 대중교통 분야에서 양질의 일자리를 창출하고 노동권을 보호하기 위해서 지역교통공사를 적극 활용한다.

v)화물차 및 도로운송용 건설 기계를 친환경 차량으로 전환하도록 지

원한다.

⑤농업/먹거리: 농민의 소득안정과 농촌과 먹거리의 회복탄력성 강화

i)농민 기본소득(혹은 농민수당)의 전면 도입 및 제도 개선을 추진한다. 이것은 변동성이 높아진 기후 환경 하에서 농민의 안정적 수입 확보를 위한 방안으로, 지급방식을 농가 단위 지급에서 농민 개인 지급으로 변경하고 금액을 증대할 필요가 있다. 현재, 도 소재지는 모두 도입되어 다음과 같이 제각각인 형태로 지급되고 있는데, 추가적으로 광역시 농민이 소외되지 않는 형태로 전면적인 도입이 필요하다.

- 농가 단위 지급: 연 30만 원(경남도), 50만 원(충북도), 60만 원(전북도, 전남도, 경북도), 70만 원(강원도) - 농민 개인 지급: 연 60만 원(경기도), 40만 원(제주도)

ii)친환경 직불금 제도를 개선하여, 무경운 농법, 녹비작물 사용을 통한 비료 사용량 감소, 최적비료 사용 등을 통해 탄소배출 및 흡수와 직접 연계되는 방식을 지원한다.

iii)농촌 에너지 전환 및 에너지효율 개선을 지원한다. 최근 농림어업 부분 에너지 소비의 전기화가 빠르게 늘어나는 상황에서, 재생에너지 전력을 자가 생산하고 농촌지역 건물 난방을 재생에너지로 전환할 수 있도록 유도하는 것이 필요하다. 또한 그린 리모델링 등 농가의 에너지효율 개선 작업은 기후 위기 적응 과정에서 농민들을 보호하는 동시에 농촌의 탄소배출을 감축하기 위해서도 반드시 적극적으로 지원해야 한다.

iv)기후 변동성 급증에 따른 보완책이 마련되어야 한다. 이에 농업의

경우 가뭄, 혹한 등 이상 기후로 인한 흉작을 보상하고, 어업의 경우에는 어종 변화에 따른 어업 인프라 변화 지원 및 양식업에 대한 손실보상 시스템을 도입할 필요가 있다.

v)공공기관 및 지역 내 민간기업 구내식당에서 식단 전환 사업이 추진되어야 한다. 민간기업의 경우, 녹색 단협을 통해 식단 전환을 유도하고, 지자체는 로컬푸드(local food) 생산자를 연결시켜 주거나, 이에 대한 재정 지원을 추진한다. 또한 로컬푸드를 사용하여 푸드마일리지 감축하고, 상시 채식 바를 도입을 통한 채식 선택권 확보 및 채식의 날 도입을 추진할 필요가 있다.

⑥폐기물/자원순환: 순환 사회로의 전면적인 전환

i)도심지 폐기물 배출제로(Zero Waste) 로드맵을 수립하여, 지자체별 자체 음식물, 생활·재활용 폐기물 처리 시스템을 마련하고 이를 탄소배출제로 계획에 포함할 필요가 있다.

ii)일회용품 및 플라스틱 퇴출 계획 수립한다. 공공기관의 경우 2024년까지 일회용품 사용을 금지한다. 또한 최근 배달업체 등에서 노력을 기울이고 있지만, 일회용품은 전통시장 등 배달 이외의 영역에서도 폭넓게 사용되고 있다. 이에 전통시장과 지자체가 함께 다회용기 사업 진행하여, 사회적 인식 전환과 실질적인 일회용품 사용 감축의 효과를 얻은 마포구의 사례를 참고할 수 있다. 이와 관련하여 지역 다회용기 공공 대여 및 관리 시스템을 수립하고, 관련된 공공 일자리를 마련할 필요가 있다.

iii)공공 수리 및 재생기지를 설립하여, 수리권(Right to Repair) 보장과 계획된 진부화(planned obsolescence) 금지 운동을 추진한다. 현재 소비자분쟁 해결기준을 마련해 원활한 수리를 위해 품목별로 의

무 부품 보유기간을 제시하고 있지만, 부품 보유기간이 짧을 뿐 아니라 부품 보유기간조차 권고사항에 불과하기 때문에, 결국 제조업체가 신제품 구매를 강권하는 상황이다. 그리고 사설 수리업체들이 부분적으로 역할을 대신하고 있으나 대부분 영세한 상황이다. 이에 공공 수리 및 재생기지 설립을 통해 수리권을 보장하고, 민간 영세 노동을 공공부문으로 전환할 필요가 있다.

iv)재활용 폐기물 선별 및 분류센터를 직영화한다. 현재 대부분 민간 위탁 방식으로 유가성이 큰 항목만 재활용되는 문제가 있다. 따라서 직영화를 통해 폐기를 최소화하는 방향으로 개선할 필요가 있다.

⑦도시의 지속가능성 증진: 도시의 생태적 복원과 보전

i)도시 녹지를 보전 및 복원해야 한다. 이를 위해 일몰된 도시공원의 보전방안을 마련하는 차원에서 도시자연공원구역 지정, 보전녹지 편입 등을 추진한다. 또한 그린벨트 해제를 원칙적 금지하고, 시도지사의 그린벨트 해제 권한 남용을 막아야 한다.

ii)물순환 도시로의 복원을 추진한다. 기후 위기 시대 홍수 등의 재해를 방지하고 도시 생태계 건강성을 증진시킬 필요가 있기 때문이다. 이에 포장 최소화 및 투수성 포장 적용을 의무화하고, 재개발 및 도시정비 사업에서 수변공간 및 수생태계 복원의 범위를 확장하고 그 비중을 증가시킬 필요가 있다.

iii)난개발 금지를 위한 제도적 기반 마련한다. 이를 위해 지방도시계획위원회와 기후정의 조례를 연계시켜, 규제 완화를 통한 난개발을 금지해야 한다. 또한 지방도시계획위원회에서 재건축·재개발사업, 토지거래허가구역 지정, 개발행위의 허가, 민간공원 사업 시행 등의

추진 여부를 결정한다. 그리고 기후정의 조례의 제34조 1항[1)]이 반드시 반영되어서, 지방도시계획위원회의 결정이 기후정의의 입장에 맞게 난개발을 원칙적으로 막을 수 있도록 해야 한다.

⑧기타: 공공 공간에서의 반기후광고 금지

탄소배출을 촉진하는 재화 및 서비스의 이용을 부추기는 광고산업을 규제할 필요성이 있다. 이에 민간 영역에서 이루어지는 광고를 규제하기는 당장에는 쉽지 않은 상황에서, 공공 영역, 즉 공공기관 및 공공시설에서 다음과 같은 반기후광고를 금지하도록 해야 한다.

i)화석연료를 수출, 수입, 판매, 가공한 제품의 소비를 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고.

ii)내연기관차 등 화석연료를 사용하는 제품의 소비를 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고

iii)항공사, 항공 여행 등의 소비를 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고

iv)쇠고기 등 온실가스를 많이 배출하는 식자재, 식품을 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고

v)일회용 플라스틱 제품의 이용을 촉진하는 광고

1) 본 보고서의 부록1 참고

1장

서론[2)]

류승민

기후 위기가 심각해지고 있다는 것은 두말할 나위가 없다. IPCC에서 발표되는 기후 위기 보고서가 새롭게 갱신될 때마다 그것의 심각성을 지적하는 경고 수위는 점점 높아지고 있다. 그와 관련된 한 가지 사례로서 가장 최근의 6차 보고서 중 제3 실무그룹에서 작성한 보고서에서는 추상적 수준에서 인간 행동의 책임을 말하는 것에서 좀 더 나아가 보다 근본적인 수준에서 사회경제적 개혁이 필요하다는 주장이 담겨있다. 물론 사회경제적 개혁의 방향과 내용은 논쟁적인 주제이다. 그러나 기후 위기 대응은 여전히 더딘 상황이며, 위기의 근본 원인에 대한 성찰이 부재한 현재 상황은 더욱 유감스럽다. 이런 현실을 멀리서 찾을 것도 없다. 지난해 2021년에 탄소중립 위원회가 만들어지면서, 그리고 거기에서 2050년 탄소중립 시나리오가 발표되면서 제기되었던 논란들은 우리가 처한 상황을 분명하게 보여주고 있다.

물론 기후 위기의 심각성은 단순히 기상 현상 때문에 발생하는 직간접적 위험만을 의미하지 않는다. 기존의 불평등한 사회경제 구조에서 기후 위기의 책임은 동등하지 않으며, 기후 위기의 위협적인 영향도 마찬

2) 본 연구 발표회에 토론자로 참석하여 아낌없이 조언해주신 박은영(대전충남녹색연합 사무처장), 이정필(에너지기후정책연구소 연구기획위원), 조혜진(민주노총 전북본부 사무처장)에게 감사드린다. 또한, 연구 진행 과정에서 도움을 주신 김 석(민주노총 정책국장), 이창근(민주노동연구원 연구위원)에게도 감사드린다.

가지다. 현실은 기후 위기의 책임이 덜한 국가들, 특히 남반구(Global South)에 속하는 국가들이 기후 위기에 더욱 취약한 상황에 놓여있다는 것이다. 국제적 차원의 기후 불평등은 일국 내에서도 동일하게 나타난다. 이미 옥스팜이나 세계불평등연구소의 연구보고는 고소득자들이 저소득자들보다 월등하게 많은 온실가스를 배출하고 있음을 지적한다. 즉 온실가스 배출 책임이 소득 격차에 따라 다르다는 것이다. 게다가 소득 불평등을 비롯한 성별, 인종 등 한 사회 내에서 존재하는 여러 불평등 요인들이 기후 위기와 밀접하게 관계를 맺고 있다는 점도 지적되고 있다. 그래서 우리는 기후 위기의 불평등성을 지역이라는 맥락에서 논의해보고 그 대응 방안을 찾아보려고 한다. 이를 위해 다음과 같은 점을 고려해야 한다.

첫째, 지역 차원에서 기후 위기의 불평등성을 논의한다는 것은 무슨 의미인가? 먼저 기후 위기는 지역 간에 다르게 나타날 수 있다. 즉 기후 위기의 영향은 그 지역의 특수성과 관련되어 다른 지역보다 더 심각하게 나타날 수 있다. 하지만 지역 간 상대적 차이만이 강조되어서는 안된다. 가령 장기간의 폭염과 같은 이상 기상 현상은 지역별로 다르게 나타날 수 있지만, 그 상대적 차이와 상관없이 지역마다 기후 위기의 위험은 차별적으로 나타날 수 있다. 즉 각 지역의 인구 연령 별 구성이나 소득 및 직업 등 경제적 구조, 그 지역의 사회 안전망 등의 조건에 따라서 피해의 양상은 불평등할 수 있다. 따라서 기후 위기와 관련하여 지역간 불평등과 함께 지역 내 불평등에 대해서도 주목해야 한다. 그리고 이것이 지역의 특수성과 밀접하게 연관된다는 점도 충분히 고려되어야 한다.

둘째, 이렇게 지역의 맥락에서 기후 위기를 고려한다면, 좀 더 구조적인 측면에서 지역이 처한 사회경제적 조건에 주목해야 한다. 현재 매우

심각해지고 있다고 논의되는 지역소멸이라는 말에서처럼, 사회경제적 조건이 열악한 지역의 대응 능력은 어떠할 것인가? 지역소멸은 그 자체로 심각한 문제이며, 지역 차원의 사회경제적 불평등을 대표한다. 그런데 이것이 기후위기 문제와 중첩된다면, 지역에서의 삶의 조건은 더욱 악화될 수 밖에 없다. 따라서 지역에서의 삶의 조건을 회복시키는 것, 즉 지역의 기후위기 대응은 기존의 사회경제적 불평등의 문제를 해결하는 것과 동반되어야 한다.

그러면 무엇을 어떻게 할 것인가? 우리는 기후정의의 관점에서 그 정책대안을 찾아보려고 한다. 현재의 자본 친화적이고 관료적인 기후 위기 대응 방안에 맞서서, 지역 차원에서 기후 위기의 최전선 당사자로서 노동자들이 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대해 논의해보려고 한다. 이에 2장에서는 우선 현황 파악에 주력하여 지역이 처한 기후 위기의 문제와 지역 소멸와 같은 사회경제적 불평등의 문제가 함께 다뤄져야 한다는 점을 강조하였고, 기존의 지역 개발 방식이나 공정 전환 정책에는 많은 한계가 있음을 지적하였다. 이어서 3장에서는 구체적 대응 방안을 위한 원칙으로서 민주노총의 지역 기후위기 원칙을 정의하였다. 기존의 기후정의 논의를 검토하고, 이에 기초하여 지역에서 기후 위기 대응을 위해 강조되어야 하는 점을 중심으로 8가지 원칙을 제시하였다. 4장에서는 3장의 원칙에 기초하여 기후 위기 대응으로 위해 반드시 실행되어야 할 정책 과제를 구체적으로 논의하였다. 그리고 부록에서는 지역에서 참고할만한 기후정의 조례의 예시 및 해외의 기후 위기 대응 사례를 소개하였다.

2장

KCTU

지역 기후불평등의 현황과 과제

류승민

1. 서론

이 장에서는 지역 차원의 기후 위기 대응 방안을 구체적으로 논의하기 위한 사전 작업으로 기후 위기와 관련된 지역의 현황을 논의한다. 이와 관련하여 다음과 같은 내용을 서술할 것이다. 2절에서는 기존 연구를 인용하여 지역의 기후 위기 현황을 살펴보고, 기후 위기 대응 능력과 관련하여 환경, 사회, 경제적 측면에서 지역이 처한 문제점을 논의해본다. 3절에서는 2절에서 논의한 지역의 문제점과 관련하여 현재 진행 중인 지역 차원의 기후 위기 대응방안이 가진 문제점과 향후 나아갈 방향을 논의한다. 마지막 4절은 소결로서 지역 차원의 기후 위기 대응의 의미에 대해 논의한다.

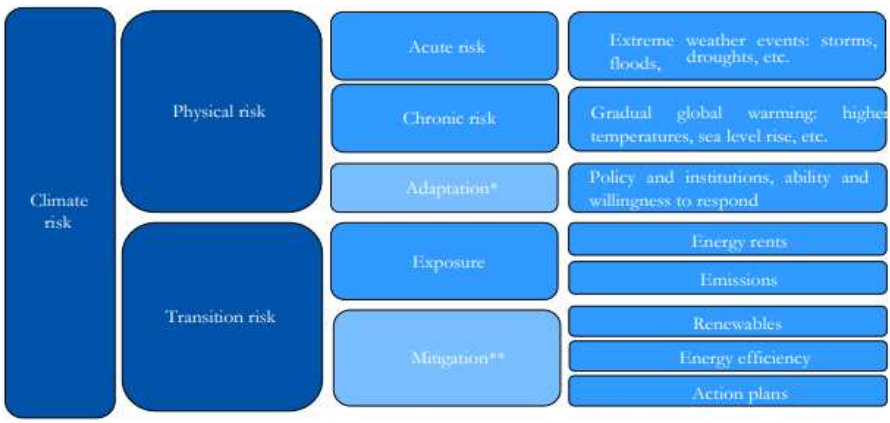
2. 지역 기후 불평등 현황

1)지역 기후위기 현황

기후위기는 우리 삶에 어떤 영향을 미치는가? 기후위기가 미치는 영향을 아래 그림과 같이 일반적으로 물리적 위험(Physical risk)과 전환적

위험(Transition risk)으로 구분한다.

[그림 2-1] 기후변화로 인한 위험의 유형



자료: 유럽투자은행(EIB)(2021)

우선 물리적 위험(Physical risk)은 기후변화 때문에 발생하는 기상 현상으로 인한 직간접적인 영향을 의미한다. 폭염, 한파, 태풍, 홍수, 가뭄과 산불과 같은 극단적인 기상 현상을 극단적인 위험(Acute risk)으로 볼 수 있으며, 점진적인 기온상승, 해수면 상승 등의 현상을 장기적 위험(Chronic risk)이라고 말할 수 있다. 그리고 전환적 위험(Transition risk)은 사회경제적 요인과 관련된다. 이것은 주로 에너지 전환 정책, 탄소 가격제 등과 같은 온실가스 감축 정책이 미치는 부정적인 영향을 의미한다. 가령 에너지 전환을 위한 석탄 발전소 폐쇄 정책은 직접적으로 석탄 발전소 노동자들의 일자리 위기로 이어진다. 그런데 이것은 더 나아가 주민들의 소비와 소득 감소, 이주 등으로 인한 인구 감소 등으로 이어져서, 결국 해당 지역은 사회경제적인 위기상황에 빠질 수 있다. 그런데 그 위기의 양상은 지역마다 차별적이므로, 그 불평등한 양상에 대해 살펴볼

것이다.

우선 물리적 위험과 관련해서, 하수정 외(2021)의 연구는 지역별로 그 위험이 불평등하게 나타나고 있음을 보여준다. 이 연구는 지역 불평등이라는 주제로 여러 측면에서 불평등한 현실을 보여주고 있는데, 기후 위기와 관련된 불평등도 논의하고 있다. 특히 폭염, 한파의 영향을 분석하고 있는데, 위해성, 노출성, 취약성이라는 세 가지 내용을 기준으로 다음과 같은 결과를 보고하고 있다.[3)]

첫째, 위해성은 인명손실, 부상 또는 기타 건강상의 영향, 재산, 인프라 및 환경자원에 대한 손상을 초래할 수 있는 위험으로서 정의된다. 즉, 주변 지역보다 상대적으로 폭염 또는 한파 일수가 많이 나타나는 지역이 위해성이 높은 것으로 평가된다. 그 결과는 아래 표와 같은데, 폭염의 위해성이 높은 지역이 수도권에 집중되어 있다면, 한파의 위해성은는 강원도 산간 지역에서 높은 것으로 나타나고 있다.

〈표 2-1〉 폭염 및 한파 위해성 평가 상위 10% 지역

목록	지역	
폭염 위해성 평가 상위 10% (21)	서울특별시(10)	용산구, 성동구, 동대문구, 마포구, 양천구, 강서구, 구로구, 영등포구, 송파구, 강동구
	대구광역시(2)	중구, 서구
	인천광역시(1)	계양구
	광주광역시(2)	서구, 광산구
	경기도(3)	부천시, 광명시, 고양시
	전라북도(3)	전주시, 익산시, 김제시
한파 위해성 평가 상위 10% (22)	경기도(4)	동두천시, 포천시, 연천군, 가평군
	강원도(12)	춘천시, 원주시, 태백시, 홍천군, 횡성군, 영월군, 평창군, 정선군, 철원군, 화천군, 양구군, 인제군
	충청북도(5)	충주시, 제천시, 괴산군, 음성군, 단양군
	경상북도(1)	문경시

자료: 하수정 외(2021)

3) 이하 내용은 경제인문사회연구회(2021) 16장의 내용을 참고하여 정리한 것이다.

둘째, 노출성은 기후변화의 악영향을 받을 수 있는 장소 및 환경에 있는 사회경제적 또는 문화적 자산으로 정의되며, 취약성은 기후변화 피해에 대한 민감성 등으로 정의된다. 위 연구에 따르면 노출성 상위 10% 지역은 강원도 산간지방을 제외한 전 지역에 걸쳐 고르게 분포된 것으로 나타났다. 그 중에서도 취약 지역으로서, 고흥군, 함평군, 신안군(이상 전남), 영양군(경북), 산청군(경남)이 뽑혔고, 이 지역의 특징으로서 고령자 비율, 독거노인비율, 기초생활수급자비율과 야외 노동자인구비율이 높게 나왔다는 점이다. 또한 취약성 상위 10%에 해당되는 지역으로서 군위군, 영양군(이상 경북), 양양군(강원), 고흥군, 강진군(이상 전남)이 뽑혔고, 이들 지역에서는 상하수도 보급률, 지역내총생산, 그리고 재정자립도가 낮게 나왔다는 점에서 특징적이다.

마지막으로 이 연구에서는 위해성, 노출성, 취약성을 종합해서 폭염 및 한파 리스크가 높은 지역을 뽑았는데, 그 결과는 아래 표와 같다. 표에서 나타나듯이, 전라북도 일부 지역을 제외하면, 폭염 리스크가 매우 높게 나타나는 지역들은 서울에 집중되어 있고, 한파 리스크는 주로 강원도 및 인접지역에서 높게 나타나고 있다.

〈표 2-2〉노출성·취약성 평가 지역 및 폭염·한파 리스크 평가 지역

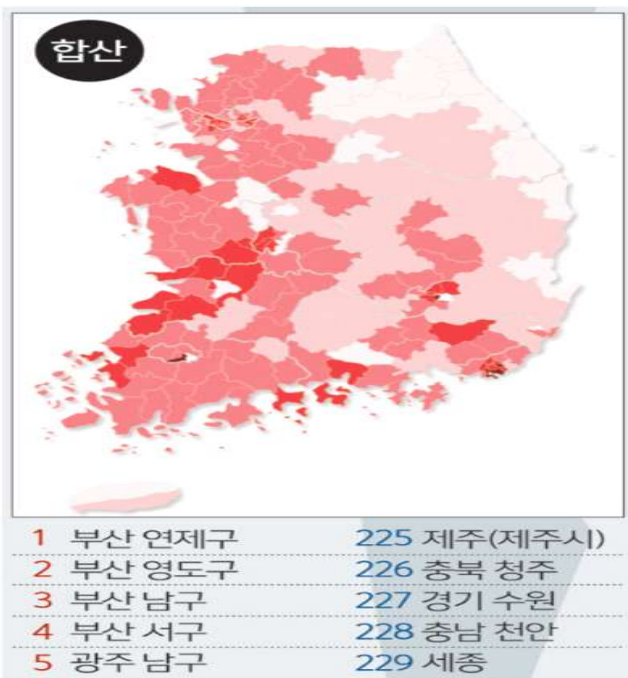
목록		지역
폭염 리스크 평가 상위 10% (13)	서울특별시 (8)	성동구(인구밀도, 도로면적, 녹지면적비율), 동대문구(인구밀도, 녹지면적비율, 무더위쉼터 설치개수, 재난방재관련 공무원수), 마포구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 응급의료기관수), 양천구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수), 강서구(총인구수, 장애인 인구, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력, 재난방재관련 공무원수), 구로구(인구밀도, 재난방재관련 공무원수), 송파구(총인구수, 인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력), 강동구(인구밀도, 녹지면적비율, 인구당 소방서인력)
	광주광역시 (1)	광산구(5세 미만 인구비율, 인구당 보건소 인력)
	경기도 (2)	부천시(총인구수, 인구밀도, 장애인 인구, 인구당 보건소 인력), 고양시(총인구수, 인구당 보건소 인력, 인구당 소방서인력)
	전라북도 (2)	전주시(총인구수, 장애인 인구, 인구당 보건소 인력, 재난방재관련 공무원수), 김제시(기초생활 수급자비율, 녹지면적비율, 건강보험 적용인구 비율, 무더위쉼터 설치개수)
한파 리스크 평가 상위 10% (7)	경기도 (1)	가평군(상수도 보급률, 인구당 응급의료기관수)
	강원도 (3)	횡성군(상수도 보급률, 하수도 보급률, 인구당 응급의료기관수), 철원군(재정자립도), 화천군(상수도 보급률, 재정자립도)
	충청북도 (3)	괴산군(상수도 보급률, 하수도 보급률), 음성군(상수도 보급률, 하수도 보급률), 단양군(건강보험적용인구비율, 인구당 응급의료기관수)

자료: 하수정 외(2021)

이 연구 결과는 무엇을 의미하는가? 우선 폭염과 한파 영향은 기후 적응의 문제와 관련된다. 위의 표에서 나타나는 위험 평가 요인을 살펴보자. 보건소나 소방서 및 재난방재 공무원 인력, 무더위쉼터, 인구당 응급의료 인력 등의 요인은 폭염과 한파 등의 이상 기후현상에 대한 지역의 대응 능력, 가령 지방정부의 대응 능력을 가늠할 수 있는 근거가 된다. 또한 장애인 인구, 5세 미만 인구, 건강보험 적용인구 비율 등은 그 지역에서 누가 폭염과 한파에 취약한가를 파악할 수 있는 요인이다. 둘째, 다른 요인들과 더불어 인구밀도나 총인구수도 중요한 것으로 꼽히고 있는데, 서울, 경기에서 뽑힌 지역에서 대부분 확인된다. 이것은 수도권의 과밀문제가 기후 위기와 관련되어 있다고 볼 수 있다.

또한 물리적 위험과 관련된 또 다른 조사 결과를 살펴보자. 세계일보에 보도된 기사에서는 이상기온 현상으로서 폭염에 주목하여 위험 취약 지역을 선정하고 있다. 선정 결과는 아래 그림과 같은데, 인구당 의료기관 수, 2030년 예상되는 65세 이상 인구 비율, 온도 상승 폭, 열대야 일수를 기준으로 적응 위험, 즉 물리적 위험에 대한 취약성을 보여주고 있다.[4)]

[그림 2-2] 기후 적응 위험



자료: 세계일보

4) 이하 내용은 다음 보도 기사를 참고하였음. "'너흰 만들어, 우린 쓸게'… 온실가스 감축 '환경 부정의' [기후위기 도미노를 막아라]" 세계일보 2020.07.13. (https://m.segye.com/view/20200712513331)

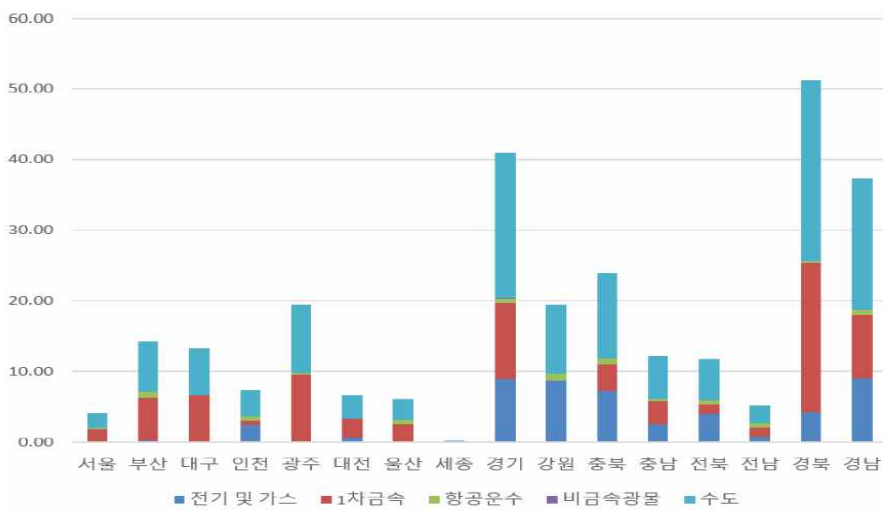
기사 내용을 요약하면, 적응에 가장 취약한 곳은 부산에 가장 많이 나타났고, 1위인 연제구를 비롯해 영도·남·서·동구가 10위권에 포함된다. 그리고 물리적 위험에 대한 취약성은 지역 사회 인프라나 도시화 정도 등에 영향을 받았다고 한다. 예를 들어 대구 중구와 서구의 경우에 기온 상승폭과 열대야 일수, 고령 인구 비율이 비슷하지만, 인구당 의료기관 수가 4배 차이가 났기 때문에, 중구보다 서구의 위험도가 훨씬 높게 나타났다고 한다. 즉 의료기관의 수만이 아니라 질적인 측면이 추가적으로 고려되어야겠지만, 현재 진행중인 기후 위기에 대한 대응 능력을 점검해야 한다는 차원에서 주목되는 사례라고 할 수 있다.

또한 서울 강서구와 강원 춘천시의 경우에도 고령 인구 비율과 기온 상승 폭, 인구당 의료기관 수에서는 큰 차이가 없지만, 도시화 정도의 차이 때문에 강서구가 춘천시보다 예상되는 열대야 일수가 더 많게 나타났다는 것이다(강서 19.8일, 춘천 1.0일). 즉 도시화 영향으로 인해 서울 지역의 양천·영등포·송파구 등이 고위험 지역으로 분류되었다고 한다. 그런데 이곳은 위에서 인용한 하수정 외(2021)의 조사 결과에도 나타나는 지역이기도 하다. 그런데 도시화의 정도는 인구과밀 등의 현상과 관련이 있으므로, 이미 지적한 것처럼 이런 요인들이 기후위기와 밀접한 관련이 있음을 확인할 수 있다.

물리적 위험과 함께 전환적 위험 역시 지역 주민 및 노동자들에게 심각한 영향을 미친다. 국내에서도 지난해 제정된 탄소중립 녹색성장 기본법은 온실가스 감축을 명시하고 있다. 따라서 앞으로 온실가스 배출감축으로 인한 산업구조의 전환과정에서 노동자들의 일자리 위기는 불가피하다. 그러면 그 위기는 어느 정도이고 지역마다 얼마나 다르게 나타날 것인가?

이것은 지역에 위치한 온실가스 다배출 산업의 비중에 따라 달라질 텐데, 이승윤 외(2021)의 연구는 사업채패널조사자료(7차 년도)를 이용하여 업종별 탄소유발계수를 구하고, 그것에 기초해 탄소유발계수 상위 5개 업종, 즉 전기 및 가스, 1차 금속, 항공운수, 비금속광물, 수도의 지역별 분포를 아래 그림과 같이 도출하였다.

[그림 2-3] 탄소유발계수가 높은 상위 5개업종 지역 분포



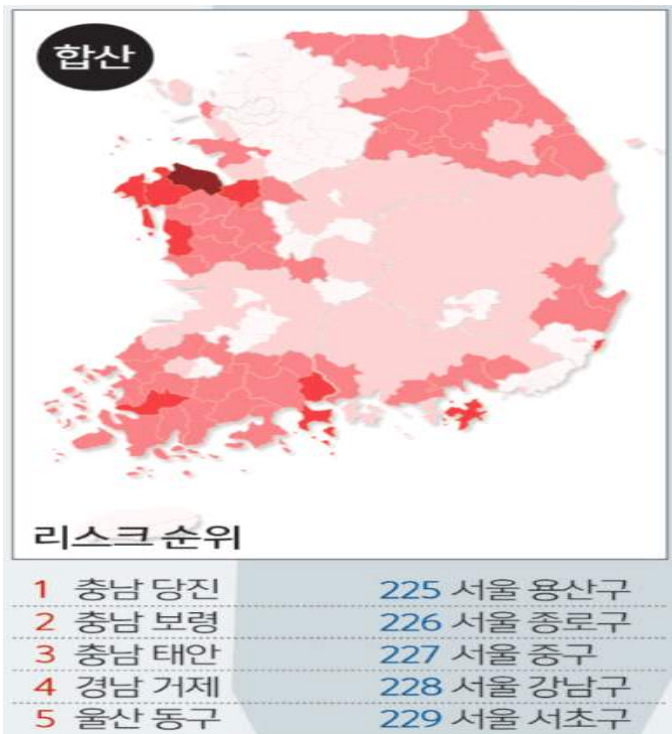
자료: 이승윤 외(2021)

이에 대해 이승윤 외(2021)에 따르면, 탄소유발계수가 높은 상위 5개 업종은 경북·경남 및 경기 지역에 밀집해 있다고 한다. 구체적으로 수도 업종의 경우 25.63%가 경북지역에 20.49%가 경기지역에, 18.67%가 경남 지역에 위치해 있으며, 1차 금속 업종은 21.15%가 경북에 위치해 있다는 것이다. 즉 지역별로 탄소 다배출 산업의 비중이 차이가 나기 때문에, 온실가스 감축 정책이 적극적으로 시행되었을 경우, 전환적 위험

역시 지역별로 불평등하게 나타날 것이다.

위에서 물리적 위험과 관련해 살펴본 세계일보 기사는 전환적 위험에 대해서도 이승윤(2021)보다 종합적인 조사 결과를 보고한다. 여기에서는 감축 위험을 온실가스 감축을 위한 산업전환 과정으로 인한 경제 및 고용이 영향 받는 정도로 정의한다. 이에 지역내총생산(GRDP)당 배출량, 지역 내 주요 배출기업 감축 의무, 지역 내 좌초위기산업 고용인구, 지자체의 재정자립도를 이용하여 감축 위험을 측정한다. 그 결과는 아래 그림과 같다.

[그림 2-4] 온실가스 감축 리스크



자료: 세계일보

위 그림에서 감축 위험이 높은 지역으로서 충남(당진, 보령 등), 경남(거제), 울산, 전남(광양, 여수 등) 등이 꼽힌다. 충남이 안고 있는 주된 위험 요인은 탈석탄 과정에 따른 것이다. 울산과 거제의 경우에는 좌초산업이라고 불리는 화석연료 의존도가 높은 산업들이 주로 입지하고 있으며, 전남도 사정은 마찬가지다. 또한 이 조사에서는 재정자립도를 포함시켜 지자체의 대응 능력 수준도 위험 요인으로서 고려하고 있는데, 고위험 지자체 중에는 재정자립도가 전국 평균(2019년 기준 44.9%)의 절반도 안 되어 산업 및 일자리 전환에 대한 대응 여력이 부족한 곳이 대부분이라는 평가를 내리고 있다.

이렇게 물리적 위험과 전환적 위험을 중심으로 지역에서 직면하고 있는 기후 위기의 양상에 대해 살펴보았다. 이에 대해 다음과 같은 점을 주목해야 한다.

첫째, 기후 위기의 위험은 지역적으로 다르게 나타난다. 위에서 폭염과 한파와 같은 물리적 위험의 지역적 격차를 확인할 수 있었다. 특히 이것은 이상 기상 현상의 극단적 현상만이 아니라, 도시화의 정도, 병원. 소방 및 재난 예방 시절 등의 사회적 인프라 등 사회경제적 요인도 중요하게 고려된다. 전환적 위험 역시 마찬가지다. 그리고 이 위험의 근본 원인과 관련해서 왜 특정 지역에 탄소 다배출 시설(산업단지, 발전소 등)이 밀집되어 있는가라는 물음이 제기될 수 있다. 즉 전환적 위험은 온실가스 감축정책이 직접적 원인이지만, 사회경제적 구조의 형성 과정에서 근본적인 원인을 찾을 수 있다.

둘째, 지역 간만이 아니라 지역 내에서도 기후 위기의 위험은 불평등하게 나타난다. 수도권 혹은 서울의 일부 지역에서 기후 위험이 높았다고 하더라도, 그 지역에서 비정규직 노동자, 장애인, 여성 또는 이주 노

동자와 같이 사회경제적으로 불평등한 위치에 놓인 사람들은 더욱 더 큰 위험에 노출되어 있을 수 있다. 가령 해당 지역에서 소득 불평등이 심각하다면, 폭염이나 한파에 대해 저소득층은 에너지 사용에 대해 고소득층보다 더 많은 비용 부담을 느끼게 될 것이다. 게다가 이러한 에너지 빈곤에 대해 지방정부의 대응 능력이 떨어지는 지역에서 기후 위기로 인한 불평등은 더욱 심화될 것이다.

또한 위기에 대해 특별한 조치가 취해지지 않는다면, 물리적 위험과 전환적 위험이 상대적으로 적은 생활환경을 찾아 다른 지역으로의 이주도 일어날 것이다. 하지만 불평등한 위치에 놓인 사람들에게 이주도 어렵기는 마찬가지다. 박인권(2018)에 따르면 “특히 사회적 약자들은 이동성이 낮아 장소에 더욱 고착되는 경향이” 있다고 지적하면서, “이동성이 낮은 것은 현대 사회에서 거주지를 바꾸는 일”이 “물리적 이사 비용뿐만 아니라 이주에 따른 추가적 통근 비용 실업 위험 사회관계의 단절 새로운 주거환경에 대한 적응 비용 등 부담해야 할 비용이 많기” 때문이라고 지적한다.

셋째, 특히 전환적 위험은 여러 의미를 지닌다. 우선 이 위험은 탄소 다배출 공장(시설)이 많은 지역일수록 높아진다. 그런데 이것은 이미 지적했듯이 사회경제적 구조, 즉 한국 경제의 발전 과정이 지역적(공간적) 불균형을 심화시키는 형태로 이루어졌다는 역사와 관련되어 있다. 대표적으로 수도권과 비수도권의 불균형 문제가 심각하다는 것은 어제 오늘 일이 아니다. 이 불균형은 경제적 측면만이 아니라, 온실가스 배출 등을 포괄하여 환경 문제의 측면에서도 발견된다.

가령 근래 탈석탄 과정에서 가장 높은 전환적 위험에 처한 충청남도 지역의 예를 들어보자. 충남은 대규모 석탄발전소로 인해 발전소에서 배출되는 온실가스 및 다른 유해 물질 때문에 다른 지역보다 환경 측면에

서 더 많은 부담을 지고 있었다. 여기에 근래에는 탈석탄 정책의 추진으로 발전소 노동자들의 고용위기와 함께 지역 경제의 위기 문제가 대두되고 있는 상황이다. 즉 충남의 사례는 수도권과 비수도권의 불평등, 즉 에너지 다소비 지역과 생산지역의 불일치로 인해 위험의 책임과 그것의 실질적 부담의 불일치를 여실히 보여주고 있다. 그렇다고 수도권이 이 문제에서 자유롭다는 것은 아니다. 서울과 수도권도 산업 집중과 인구 과밀로 인해 교통혼잡, 에너지 및 여타 자원의 과잉소비, 그로 인한 오염물질의 과잉배출 등으로 심각한 환경문제에 직면하고 있다(최병두, 2021;19).

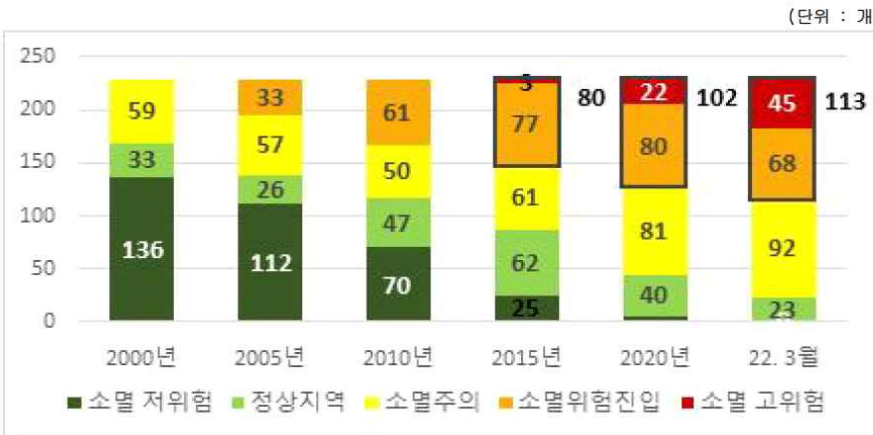
넷째, 그러면 우리가 직면한 기후 위기의 양상과 원인을 구체적으로 파악하기 위해서는 사회경제적 구조 분석이 동반되어야 한다. 즉 기후 위기의 지역 간 및 지역 내 불평등은, 이미 지적했듯이 지역(공간)적 불균형을 심화시킨 경제개발방식과 연관된다. 가령 지역소멸 위험이 높은 지역에서 물리적 위험 등의 기후 위기 위험에 대한 지방정부의 대응능력이 떨어질 것이며, 해당 지역에서 사회경제적으로 불평등한 위치에 있는 당사자들이 입게 될 부담 역시 클 것이다. 따라서 다음으로 논의할 내용은 지역소멸이라고 불리는 사회경제적 문제이다.

2)지역의 사회경제적 위기: 지방소멸을 중심으로

사회경제적 측면에서 지역의 위기 상황을 나타내주는 말이 바로 '지역소멸' 또는 '지방소멸'이다. 이 용어에서 수도권과 비수도권의 불평등이 분명하게 드러나고 있는데, 국내에서도 꾸준히 이 문제의 심각성이 지적되어 오고 있다. 아래 그림은 가장 최근에 고용노동부에서 발표된 지역소멸위험 조사 결과이다. 이에 따르면 2022년 3월을 기준으로 소멸위험

지역은 113곳이며, 전국 228개 시군구의 49.6% 정도라고 한다. 또한 2020년과 비교하면 2022년 3월에 새롭게 소멸위험에 직면한 지역은 11곳으로서, 통영이나 군산과 같은 제조업 쇠퇴지역이나 수도권 변두리의 포천, 동두천으로 확산 중이라고 보고하고 있다.

[그림 2-5] 소멸위험 기초지자체 수



자료: 국가통계포털(KOSIS), 2005, 2010. 2015, 2020년은 각 연도 주민등록연앙인구, 2021. 3월은 월별주민등록인구통계 활용.
주: 1) 제주와 세종은 각각 1개 지역으로 계산함.

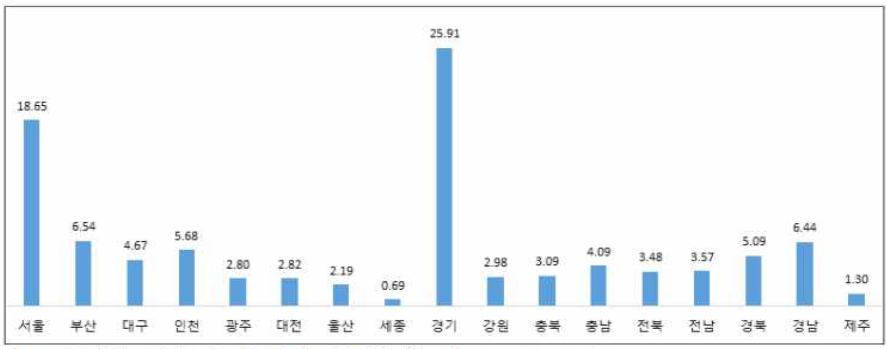
자료: 한국고용정보원(2022)

이 소멸 위험은 주로 지역 인구 현황과 관련되어 있는데, 관련 연구에 따르면 지역간 인구 분포의 현황은 다음과 같다.

첫째, 인구 분포에서 상당수의 인구가 수도권에 집중되어 있다. 아래 그림은 지역별 인구 분포를 보여준다. 2020년 기준으로 전체 인구는 약 5천 2백 만명인데, 서울, 경기, 인천을 포함한 수도권에 전체 인구의 50.24%가 거주하고 있다. 특히 경기도에는 25.91%에 달하는 약 1천 3백 만명이 거주하고 있다.

[그림 2-6] 시도별 인구분포(2020년 기준)

(단위: %)



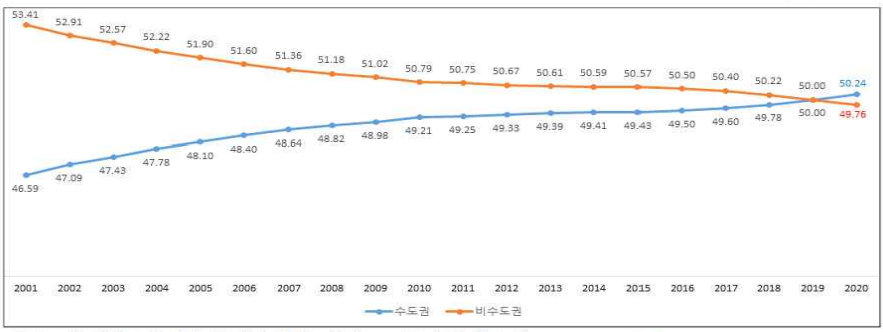
자료: 통계청, 주민등록인구현황, 국가통계포털<http://kosis.kr/>

자료: 하예영 외(2021)

둘째, 수도권과 비수도권의 인구 비중은 다음과 같이 변화했다. 아래 그림은 2000년 이후 기간 동안 수도권과 비수도권의 인구 비중 변화를 나타내고 있는데, 수도권 인구 집중 현상이 분명하게 나타나고 있다. 2000년대 초반에는 비수도권의 인구 비중이 수도권보다 높았지만, 2019년 이후에는 역전 현상이 확인되어, 2020년도에는 수도권이 50.24%, 비수도권이 49.76%의 비중을 차지한다.

[그림 2-7] 수도권과 비수도권의 인구비중 변화

(단위: %)



자료: 통계청, 주민등록인구현황 각년도, 국가통계포털<http://kosis.kr/>

자료: 하예영 외(2021)

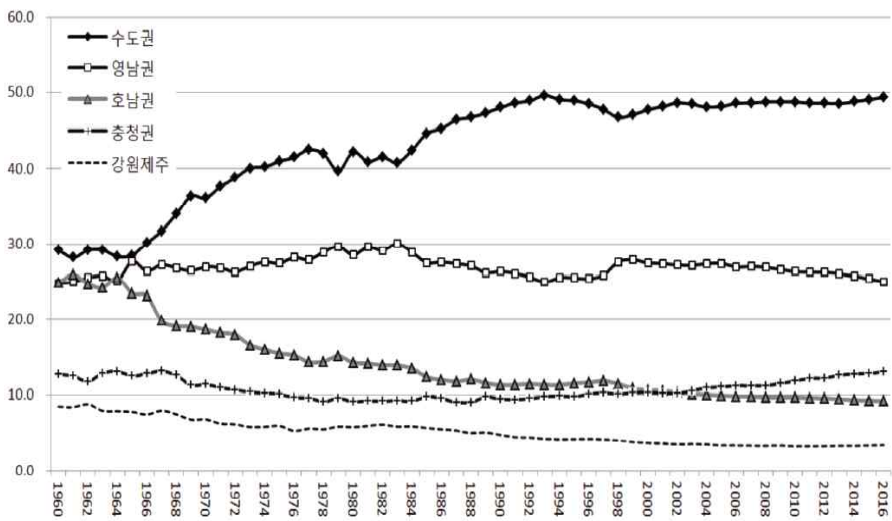
수도권의 비중 변화의 추이를 좀 더 살펴보자. 인구 비중은 2001년부터 2010년까지 꾸준하게 상승하다가, 2012년부터 2017년까지는 비교적 일정한 수준에서 유지되고 있다. 하예영 외(2021)에 따르면 그 이유는 그 기간에 수도권에서 공공기관 이전이 본격적으로 시작되었기 때문이라고 한다. 그러나 공공기관 이전이 마무리되기 시작한 2017년부터, 수도권의 인구 비중은 다시 상승하게 되었다(하예영 외, 2021, 3-4) 그리고 수도권으로의 인구 집중은 출산율 증가보다는 인구 이동에 의한 요인이 크게 작용하고 있다고 한다(하예영 외, 2021, 5-8). 특히 비수도권에서 수도권으로의 이동이 2017년을 기점으로 다시 증가하고 있는데, 특히 대학 진학이나 구직을 위해 20대 인구의 수도권 이동이 집중적으로 나타나고 있다. 그 결과 2020년도에는 약 1천 3백만명의 청년인구 중 54.5%가 수도권에 거주하고 있다고 한다.

이러한 인구의 지역적 격차와 더불어 주목해야 할 요인은 지역간 경제적 격차이다. 이 문제는 1997년 외환위기 이후 한국 사회가 직면하게

된 가장 심각한 문제 중 하나인 경제적 양극화 또는 불평등 문제의 하나라고 할 수 있다. 불평등 문제의 대표인 소득 격차의 문제는 2000년대 이후 두드러지게 나타났다면, 지역 간 격차, 특히 수도권과 비수도권의 격차는 이보다 훨씬 오래전부터 한국 사회에 구조화된 문제라고 할 수 있다(김정주, 2021). 먼저 몇 가지 지표를 통해 지역 격차의 문제를 파악해보자.

첫째 지역내총생산(GRDP)과 관련된 자료를 이용하여 지역 격차를 확인해보자. 여기에서 지역내총생산이란 일정기간 동안에 일정 지역내에서 새롭게 창출된 최종생산물 가치의 합으로서, 국내총생산(GDP) 개념을 지역에 적용한 것이다. 아래 그림은 권역별 GRDP 비율의 추이를 보여준다.

[그림 2-8] 권역별 GRDP 비율(%) 추이



자료: 김정주(2021)

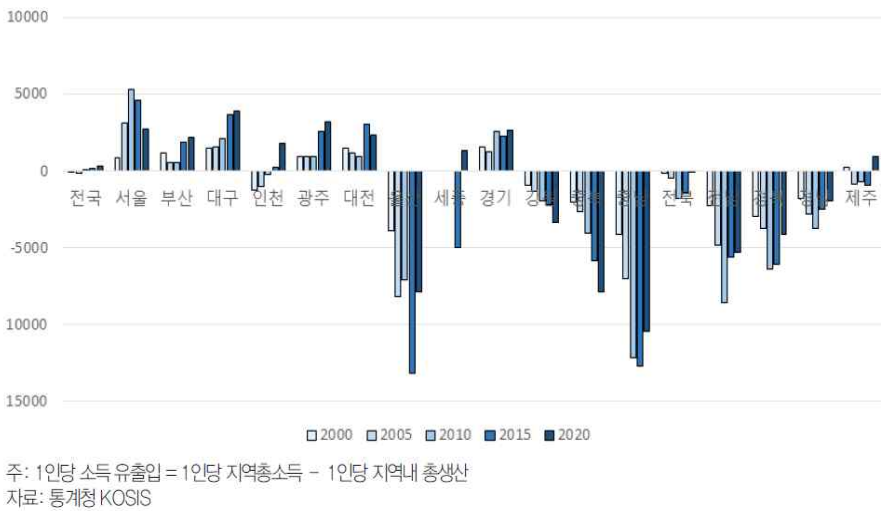
위 그림에서 김정주(2021)에 따르면 다음과 같은 점이 지적되고 있다(김정주, 2021). 첫째, 1960년대 후반부터 수도권의 GRDP 비율이 증가하고 있다. 즉 수도권 경제 규모가 다른 지역보다 커지기 시작해 50년간 지속적으로 확대되어 왔음을 알 수 있다. 둘째, 영남권과 호남권 사이의 격차는 1970년대 추진된 경제 개발 이후부터 벌어지기 시작했음을 알 수 있다. 그러나 두 지역 사이의 격차는, 영남권이 일정한 수준을 유지한 반면에, 호남권은 지난 50년간 상대적으로 계속 감소하는 모습으로 나타나고 있다. 셋째, 결론적으로, 지역 격차는 1970년대 경제개발 이후에 두드러졌으며, 그 모습은 3층 구조를 형성한다. 가장 핵심에는 수도권이 있으며, 그 아래에 영남권이 위치하고, 그 외 지역(호남, 충청, 강원 및 제주)이 상대적으로 저성장 상태에 놓여있다는 것이다(김정주, 2021).

둘째, 지역내총소득(GRI)을 이용해서 지역 격차를 확인할 수 있다. 지역내총소득(GRI)은 지역내총생산(GRDP)에 지역외 순수취 본원소득을 합한 값을 말한다. 우선 이것을 이용하는 이유는 지역내총생산(GRDP)의 단점 때문이다. 가령 어떤 기업의 본사와 생산공장이 지리적으로 떨어져있는 경우, 지역내총생산은 생산소득으로서 공장이 위치한 지역에서 발생한다. 하지만 공장에서 발생한 이윤이 기업 본사로 이전되기 때문에, 결국 공장이 위치한 지역의 지역내총생산 중 상당부분이 본사가 위치한 지역내총생산으로 이전되어 버리기 때문이다. 따라서 지역내총생산과 지역내총소득의 차이를 소득의 역외 유출입으로 파악할 수 있으며, 소득이 유입되는 지역과 유출되는 지역 간에 불평등이 존재한다고 말할 수 있다.

이것은 아래 그림과 같이 확인된다. 그림에서는 1인당 지역내총소득과 1인당 지역내총생산의 차이인 1인당 소득 유출입을 나타내고 있다. 수

도권에서는 소득의 순유입이 발생했지만, 비수도권에서는 소득의 순유출이 발생했다. 즉 비수도권에서 수도권으로 소득이 빠져나가고 있다는 것이다. 그리고 그림에서는 울산광역시를 제외한 모든 광역시에서 매년 소득 순유입이 나타나는 반면에, 수도권에 속하는 경기도를 제외한 모든 광역도에서는 매년 소득 순유출이 나타나고 있다. 이것은 비수도권에 속하는 지역간에도 수도권과 비수도권 사이에 형성된 소득 유출입 구조가 형성되어 있음을 의미한다. 즉 지역에서 광역시로의 일방적인 소득 유출 구조가 형성되어 있음을 알 수 있다(최병두, 2022: 16-17).

[그림 2-9] 시도별 1인당 소득 유출입 추이(단위: 천원)

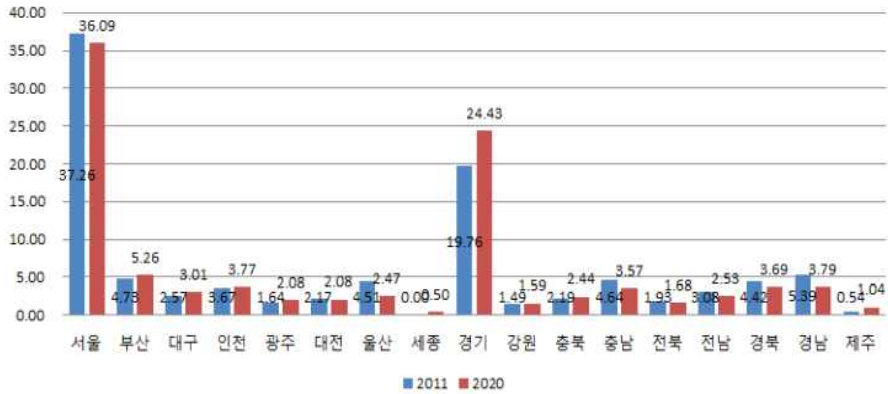


자료: 최병두(2022)

셋째, 수도권과 비수도권의 격차는 지방소득세 징수액 비중에서도 나타난다. 박창규(2022)는 전국 229개 시, 군, 구 및 특별자치시를 대상으로 2011년과 20년 징수실적을 이용하여 지방소득세 징수액 비중을 분

석했다. 이 분석결과에 따르면 서울과 경기도의 지방소득세 징수액 비중이 2011년에는 57%, 2020년에는 60.5%로 나타나고 있는데, 아래 그림은 전국 상황을 보여준다(박창규, 2022: 64-65).

[그림 2-10] 2011년, 2022년 시도별 지방소득세 징수액



자료출처 : 통계청 국가통계포털(KOSIS), 필자가 재구성

자료: 박창규(2022)

이렇게 지역소멸로 대표되는 인구와 경제의 지역적 격차, 특히 수도권과 비수도권의 격차는 지역에서의 삶의 조건을 악화시키는 현상이라고 할 수 있다. 가령 현재 상황이 유지되는 한, 다음과 같은 악순환 구도를 생각할 수 있다. 인구 과소 지역에서 상품 및 서비스 수요는 더욱 감소할 것이고, 이는 일자리와 소득의 추가적 감소로 이어질 것이다. 그리고 이러한 지역 경제의 악화는 다시금 인구에 부정적 영향을 미쳐, 저출산과 고령화 심화를 통해 인구가 더욱 감소하여 지역소멸 현상을 강화하게 될 것이다. 그리고 이 상황은 위의 세수 현황에서 확인되듯이, 지방정부의 문제 해결 능력의 감소와 동반되어 더욱 심각해질 것이다. 이런 상황에서 기후위기의 심화는 지역의 삶의 조건을 더욱 악화시킬 것이다.

위에서 언급했듯이, 지역소멸의 문제가 심각한 지역에서 기후위기로 인한 전환적 위험 및 물리적 위험이 동반된다면, 해당 지역 자체에서 해결할 수 있는 범위를 넘어선 문제가 발생할 것이다. 특히 해당 지역에서 가장 불평등한 위치에 놓인 당사자들의 부담은 더욱 심각한 수준에 이르게 될 것이다.

그런데 지역소멸이라는 지역간 격차만이 강조되어서는 안 된다. 왜냐하면 지역 내에서도 사회경제적 측면에서 불평등과 이와 관련되어 기후위기와 관련된 불평등이 존재한다. 사회경제적 측면에서 우위에 있는 수도권내에서도 사회경제적 측면에서나 기후위기와 관련해서 가장 취약한 당사자들이 존재하며, 현재 지역 소멸 위험에 처한 지역에서도 상황은 마찬가지다. 따라서 우리가 사회경제적 불평등과 기후 불평등을 함께 고려한다면, 지역 간 격차 문제만이 아니라, 가장 불평등한 위치에 있는 당사자들의 문제에 중점을 둘 필요가 있다.

3)지역이 처한 환경 불평등의 문제

마지막으로 살펴볼 내용은 지역이 처한 환경 문제이다. 기후위기는 여기에 포함되는 문제라고 할 수 있다. 우선 이 문제를 살펴보는 이유는 다음과 같다.

첫째, 지역이 처한 주된 환경 문제는 한국의 경제개발 과정의 산물이라고 할 수 있다. 우리는 주로 기후위기를 논의하고 있지만, 지역이 직면한 문제는 기후위기만이 아니다. 위에서 언급했던 충청남도의 석탄발전소나 전남·경남 등에 위치한 중화학 공업 단지의 사례 등을 들 수 있다. 이 사례들이 경제개발의 불가피한 결과라고 주장할 수 없다. 오히려 지역 소멸 현상에서 나타나듯이 성장의 성과는 전혀 평등하지 못했으며,

그 성장의 배후에 해당 지역 주민들은 특별한 보상 없이 환경 파괴로 인한 피해를 고스란히 입어오고 있었기 때문이다.

둘째, 경제개발과정에서 지역마다 다양한 환경 문제를 가지고 있다. 어떻게 보면 이와 관련해서는 수도권과 비수도권의 격차 혹은 불평등을 말할 수는 없다. 수도권의 경우에도 과밀화 및 도시화의 진전 등으로 인해 다양한 환경 문제를 가지고 있기 때문이다. 그러나 특정한 사안과 관련해서는 지역 간 환경 불평등에 대해 논의할 수 있다. 가령 현재의 에너지 시스템과 관련해서 석탄발전소와 같은 환경오염 시설은 수도권보다는 비수도권에 더 많이 입지하고 있다. 물론 지역 간 불평등과 함께 지역 내에 존재하는 불평등을 확인하는 것도 중요하다. 그렇다면 지역은 어떤 환경문제를 가지고 있는가?

논의를 위해서 한국환경연구원에서 나온 정우현 외(2020)의 연구를 인용하고자 한다.[5] 이 연구는 각 지역을 중심으로 활발하게 활동하고 있는 환경운동연합, 녹색연합, 환경정의의 중앙 및 지역조직(총 39개)으로부터 관련 자료를 수집하여 환경 이슈의 구체적인 사안들을 아래 표와 같이 정리하고 있다.

표의 내용에 따르면, 원자력(13.9%), 석탄화력(4.4), 열병합(3.9%), LNG(0.6%), 바이오(1.1%), 재생에너지(6.1%) 등 발전 시설 문제가 차지하는 비중이 30%로 가장 높았다. 그 다음으로 미세먼지(13.3%), 4대강(8.3%) 등이 높은 비중을 차지하고 있다. 그리고 발전시설 중 원자력 발전소가 주로 안전문제와 연관되어 지적되었다면, 석탄화력 및 열병합 발전소는 미세먼지, 태양광 등 재생에너지는 녹지파괴, 4대강은 수질 악화의 원인으로 지적받았다고 한다.

---

5) 이하 내용은 정우현 외(2020) 참고

〈표 2-3〉 환경이슈의 구체적 사안들

구 분	빈 도	백분율	구 분	빈 도	백분율
원자력 발전소	25	13.9	가습기살균제	4	2.2
석탄화력 발전소	8	4.4	공항	5	2.8
열병합 발전소	7	3.9	새만금	1	0.6
LNG 발전소	1	0.6	갯벌 매립	2	1.1
바이오 발전소	2	1.1	그린벨트	3	1.7
재생에너지	11	6.1	골프장	2	1.1
도시공원 일몰제	11	6.1	기후변화	4	2.2
4대강	15	8.3	중금속 오염	2	1.1
석면	7	3.9	하수처리	3	1.7
라돈	6	3.3	미군기지	7	3.9
GMO	9	5.0	생활 방사능	1	0.6
동물복지	5	2.8	석포제련소	1	0.6
케이블카	9	5.0	미세먼지	24	13.3
집단 암발병	1	0.6	수돗물	1	0.6
유독가스 누출	3	1.7			
합 계				180	100.0

자료: 환경NGO 의제수집 결과(부록 II)를 토대로 분석

자료: 정우현 외(2020)

이와 같은 조사에 근거하여 위 연구는 다음과 같은 4가지 시사점을 도출한다. 첫째, 가장 근본적이고 거시적인 관점에서 환경 문제의 원인은 인간의 사회경제적 활동의 결과라고 지적한다. 따라서 “환경 문제의 완화 혹은 해결을 위해서는 현재의 사회경제적 시스템의 근본적인 전환”이 반드시 요구된다.

둘째, 위의 조사 결과에 근거하여 환경 문제의 주된 원인은 개발 사

업에 있다고 지적한다. 조사에 따르면 건설 및 토목사업, 발전소, 관광개발, 공장 및 산업단지 등의 4개 부문이 개발 사업과 관련되며, 환경문제의 79.3%를 일으키고 있다고 한다. 이것은 한국 경제의 개발과정에서 내재화된 성장주의에서 그 원인을 찾을 수 있다. 따라서 지역 발전을 위한 각종 개발 사업이 "필연적으로 환경과 갈등을 일으키는" 구조가 형성되어 있다는 것이다.

셋째, "개발과 환경의 대결이었던 환경갈등"에 "환경과 환경의 충돌"이라는 새로운 현상이 더해져 더욱 복잡해지고 있다고 지적한다. 대표적인 사례가 재생에너지 문제를 둘러싸고 벌어지는 환경갈등인데, 이것 역시 두 번째 지적과 관련되어 있다. 근래 많이 비판받는 것처럼, 재생에너지 설비의 대형화와 난립은 여타 개발 사업과 차별성이 없으며, 이는 에너지 전환이 기존의 성장 중심의 사회경제 체제가 유지되는 가운데 단순히 발전원의 기술적 교체 혹은 새로운 수익 추구를 위한 기회로서 다뤄지고 있기 때문이다.

넷째, 환경오염 피해가 지역적으로 편중되어 있다는 점도 지적된다. 이 점이 바로 환경의 지역 간 불평등을 나타내는 것이다. 단일 사안으로 보면 원자력, 화력, 열병합, 재생에너지 등을 포함한 발전시설로 인한 환경피해 및 갈등이 전체의 30%를 차지한다고 한다.

3. 지역의 기후위기 대응을 위해 극복해야 할 점들

이 절에서는 지역에서 추진되고 있는 기후위기 대응 노력을 포괄적으로 평가하려고 한다. 기후위기 대응이 기존의 사회경제적 불평등의 해결과 함께 진행되어야 한다는 점에서, 기존의 정책 대응 방향이 가진 문제점을 비판하고 이를 극복할 필요가 있다. 이에 이 절은 (지역)그린뉴딜과 정의로운 전환 정책을 비판적으로 검토할 것이다.

1)(지역)균형발전정책과 (지역)그린뉴딜

지역이 처한 사회경제적 불평등을 어떻게 해결할 수 있는가? 그리고 이와 함께 기후위는 어떻게 대응할 수 있는가? 이에 대한 대표적인 정책이라고 할 수 있는 균형발전정책과 (지역)그린뉴딜을 논의해보자.

우선 균형발전정책은 기존의 지역발전정책의 부작용을 해소하기 위해서 시행되었다. 그것의 역사적 배경은 무엇인가? 국내에서 1960~70년대에 활발하게 이루어졌던 경제개발방식은 신속한 경제성장을 위해 국가에 의해 주도되었다. 특히 국가는 성장 거점을 지정하고 그곳을 중심으로 한 지역발전 정책을 시행하였다. 이러한 국가 주도 정책과 대외적으로 유리한 환경변화에 힘입어 1990년대에 이르기까지 빠른 속도로 경제가 성장했다. 그와 함께 산업화가 빠르게 진행되었고, 산업 구조 역시 도시형으로 빠르게 변했다. 그러나 빠른 성장의 부작용도 만만치 않았다. 대표적으로 수도권과 대도시의 과도한 인구 집중 및 산업 집중 문제가 심각해지기 시작했으며, 그 외 지역은 사회경제적으로 낙후되어 결국 지역소멸이라는 문제에 이르게 된 것이다.

따라서 위에서 여러 통계를 통해 확인했던 수도권과 비수도권의 격차

문제를 해결하기 위한 개입은 불가피했다. 이에 2000년대에 노무현 정부에서 처음으로 수도권에 집적된 이익을 분산시키고, 지역 격차를 줄이기 위해 균형발전정책이 추진되기 시작했다. 그 이후에도 이 정책은 이명박, 박근혜 정부에서도 연달아 추진되었고, 문재인 정부에 이르러서 지방분권적 국가균형발전정책이라는 이름으로 추진되었다. 아래 표는 각 정부의 균형발전정책의 핵심 내용을 요약하고 있다.

〈표 2-4〉 역대 정부의 균형발전 정책

구분	노무현 정부 ('04~'08)	이명박 정부 ('09~'13)	박근혜 정부 ('14~'17)	문재인 정부 ('18~'22)
정책 목표	혁신주도의 공간적 균형발전 (기능분산형 국가균형발전)	지역의 경쟁력 강화 및 특화발전 (일자리 창출)	지역행복 및 삶의 질 향상 (HOPE)	지역주도 자립적 성장기반 마련 (지방분권형 국가균형발전)
정책 대상	•행정구역	•행정구역 + 광역권 (초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권)	•행정구역 + 생활권 (지역행복생활권)	•행정구역 + 계획계약(포괄지원협약)
정책 수단	•국가균형발전5개년계획(2004-2008) •국가균형발전위원회 •국가균형발전특별회계 •국가균형발전특별법	•지역발전5개년계획(2009-2013) •지역발전위원회 •광역지역발전특별회계 •국가균형발전특별법	•지역발전5개년계획(2014-2018) •지역발전위원회 •지역발전특별회계 •국가균형발전특별법	•국가균형발전5개년계획(2018-2022) •국가균형발전위원회 •국가균형발전특별회계 •국가균형발전특별법
주요 정책	•혁신정책(RIS사업) •균형정책(신활력사업) •산업정책(시도전략산업) •공간정책(세종시/혁신·기업도시) •질적 발전정책	•5+2광역경제권정책 •기초생활권, 광역경제권, 초광역개발권 •행·재정 권한 지방이양 등 분권강화 •수도권-지방 상생발전	•지역행복생활권 정책 •지역경제 활력제고 •교육여건개선·인재양성 •문화·환경·복지·의료	•지역혁신체계 구축 및 혁신성장 •국가혁신융복합단지 지정·육성 •지역발전투자협약 •도시재생 뉴딜 •혁신도시 활성화
	▸국가균형발전 체계 정비	▸지역간 연계발전 강조	▸맞춤형·패키지 지원 강조	▸국가균형발전 체계재정비

자료 : 김선기(2015), 박진경·김선기(2017), 송우경(2017), 지역발전위원회(2018), 산업부(2018) 정리.

자료: 박진경 외(2018)

2000년대부터 거의 20년간 추진되었던 균형발전정책은 성공적이었을까? 지면의 한계상 기존 논의에 기초해 포괄적인 평가를 하고자 한다. 박진경 외(2018)의 연구는 역대 정부 정책들은 다음과 같은 한계를 가지고 있다고 지적한다.[6)]

우선 노무현 정부의 목표는 세종시, 혁신도시와 기업도시 등과 같이 수도권의 기능을 이전하는 '거점도시 개발전략'을 통해서 지역 간 불균형을 해소하는 것이었다. 그러나 수도 이전을 둘러싸고 소모적인 논쟁에 휩싸였고, 공공기관의 물리적 이전에 집중하여 지역 주민의 삶의 질 향상은 미흡했다는 비판을 받았다. 또한 여러 정부 부처가 신산업 육성을 포함하여 경쟁적으로 각종 지역 개발사업을 추진했는데, 결국 중복투자로 이어져서 비효율과 낭비를 초래했다는 평가도 주목할 만하다.

이명박 정부의 경우 초기 정책에서는 '5+2 광역경제권정책'을 내세워 시·도 경계를 넘는 광역 현안 해결 및 지역의 글로벌 경쟁력 강화를 강조하면서, 분산·중복투자를 지양하고 규모의 경제를 실현하도록 지역 간 연계발전 방향을 내세웠다. 그러나 초기의 '균형발전' 목표에서 점차 후퇴하면서, '신지역발전전략'이란 효율성과 경쟁력 중심의 방향성을 선택한다. 이와 함께 전반적인 추진 체계가 중앙 주도적으로 변화되면서, 지방정부의 역할이 크게 축소 되었다는 점이 문제로 지적된다.

다음으로 박근혜 정부는 종래의 산업과 인프라 중심의 거시적 정책을 주민 행복 및 삶의 질 향상 등 미시적 정책으로 전환하려고 했다는 점에서 특징적이다. 이를 위해 새뜰마을사업과 지역행복 생활권 선도사업 등과 같은 시군구간 연계를 통한 생활권 중심의 정책을 추진하였다. 그리고 이러한 정책 방향에 기초하여 이전 정부의 광역발전계획과 광역경제권 발전위원회를 폐지하였다. 그 대안으로 자치체의 자율성 및 책임성을 높이고 지역발전과 관련된 정책에 대한 주민들의 체감도를 높이려는 목적으로 시도발전계획을 부활시키기도 했다. 하지만 지역 생활권 정책은 정책 내용, 예산규모 등에서 빈약하다는 평가를 받았으며, 미시적 정

6) 이하 내용은 박진경 외(2018: 53-54)의 내용을 정리하였다.

책의 강조로 인해 광역권 발전전략 등이 미흡했으며, 특히 지역 일자리 위기 대응에 소홀하다는 비판을 받았다. 그리고 자치단체의 자율성과 책임성을 강화한다는 정책 방향성에도 불구하고, 지역개발의 주체적 기구라고 할 수 있는 지역발전위원회의 기능과 역할은 미약했으며, 시도생활권발전협의회는 형식적인 조직에 불과했다는 문제를 가지고 있었다.

마지막으로 문재인 정부 정책의 특징은 균형발전과 분권형 거버넌스를 강조한 지방분권형 국가균형발전을 내세웠다는 점에 있다. 이에 지방정부의 자율성을 높이는 자치분권, 지역혁신체계 개편과 균형발전 거버넌스 구축, 참여정부의 창조적 계승 등을 제시하였다. 그래서 2018년에 추진한 지방분권 개헌안에는 지방분권을 국가 운영의 기본방향으로 제시하여, 지방정부 구성에 자주권을 부여하는 차원에서 지방자치단체의 명칭을 지방정부로 변경하고, 사무배분과 관련해 보충성의 원칙 반영하며, 자치재정권도 보장한다는 내용이 포함되어 있었다. 그러나 개헌이 실패하면서 문재인 정부의 지역 정책에서 실제적 성과는 별로 없었다고 할 수 있다. 오히려 수도권 중심주의가 강화되었다는 비판이 높아졌다(이희환, 2021). 부동산 가격을 잡는다는 명목으로 수도권 3기 신도시 정책과 같은 개발정책에 몰두하여 수도권 집중을 더욱 강화하는 사태를 보여주었다. 이런 개발 중심 정책은 수도권만의 일은 아니었다. 가령 지역의 반발을 무마하기 위해 대도시에도 대규모 그린벨트 해제 계획 발표하거나, 많은 논란을 가져왔던 동남권 신공항 건설의 추진 등의 사례를 들 수 있다. 이에 대해 “중앙정부와 지자체의 개발 성과주의의 이해관계”가 만난 “최악의 국토정책”일 뿐만 아니라 “환경재앙 정책”이라는 비판에 주목할 필요가 있다(이희환, 2021).

이러한 역대 정부의 균형발전정책을 총괄적으로 평가한다면 다음과 같은 한계를 지적할 수 있다.

첫째, 역대 정부의 정책들은 다양한 방식으로 지역정책 또는 지역균형발전 정책을 추진했지만, 지역 간 불균형 문제는 여전히 해소되지 목하고 있는 상황이다. 지금도 심각해지고 있다고 평가받는 지역소멸 현상으로 평가한다면, 역대 정부의 정책들은 성공적이라고 말할 수 없을 것이며, 지역발전을 위한 정책 패러다임 자체의 변화가 필요해 보인다(김정주, 2021:94). 또한 균형발전과 동반되어 추진한 지방분권 역시 그렇다. 그렇다면 기존 정책의 한계는 무엇인가?

둘째, 지역균형발전은 지역 균형을 달성했는가? 이러한 문제는 국가균형발전특별회계, 소위 균특회계라는 제도에서 확인할 수 있다. 이것은 균형발전사업을 하나의 특별회계로 통합하여 수요자 중심의 지방재정지원을 위해 마련된 것이다. 그런데 이 제도는 본래 취지를 잘 살리지 못하고 있다. 가령 국가 전액보조가 아닌 지자체 부담이 연계되는 매칭펀드 방식이기 때문에 재원 여력이 부족한 지자체는 지역발전재원을 활용할 수 없다는 문제가 지적되어 왔다. 따라서 오히려 “지역 간 빈익빈 부익부”가 더욱 심화될 수 있다는 우려가 있다(고광용, 2021:49).

셋째, 지방분권과 관련하여 지역의 역량은 제고되지 못했다는 평가가 많다. 우선 여전히 지역 개발정책은 중앙정부 위주의 정책에 종속되어 있는 측면이 강하다. 또한 균특회계의 경우에도 큰 틀에서는 지자체의 재정 자율성(자립성)을 지향하지만, 사업선정이나 예산배분이나 사업평가에서 여전히 중앙정부의 간섭이 상당하다는 지적이 있다(박진경 외, 2018). 또한 균특회계 제도가 성공하기 위해서는 지역의 지역발전 역량 강화가 필수적이지만, “지역의 자율성과 창의성이 충분하지 않으며, 특히 사업추진 역량을 갖추고 있지 못하다”는 실정 역시 중요한 문제로서 지적된다(고광용, 2021:50).

넷째, 이러한 지역 정책에 대한 좀더 근본적인 한계를 지적하는 주장

도 있다. 역대 정부의 균형발전정책이 정책 목표나 세부적 내용에서 차이가 있지만, 결국 공간적 차원에서 불균형을 해소한다는 점에서 공통점이 있다고 평가할 수 있다. 하지만 이렇게 지역이라는 공간 혹은 장소에 기반한 접근은 다른 중요한 문제를 간과하고 있다는 비판이 있다(이하 박인권, 2020: 19-21) 박인권(2020)의 논의에 따르면, 이러한 접근은 "사회적 형평성의 관점에서 봄녀 지역주민들 전체와 부분의 동질성 가정에 기초"하고 있다고 한다. 즉 "못사는 지역의 사람들은 부유층이나 빈곤층 모두 못살기 때문에", "해당 장소를 발전시킴으로써" "지역 주민 모두 혜택을" 입을 수 있으며, 특히 "주요 정책대상인 빈곤층의 삶의 질도 함께 향상 시킬 수 있다."는 것이다. 그러나 이런 논리는 간단히 말해 지역이 부활한다고 거기에 사는 불평등한 지위에 처한 사람들의 상태가 개선되는 것이 확실하게 보장되지 못한다는 점이다. 가령 "지역정책의 혜택이 응당 혜택을 봐야하는 가난한 사람들에게 돌아가지 않고 부동산 소유자, 은행가 등 부유한 사람들에게" 돌아갈 수 있다는 지적은 주목할 만 하다. 특히 토건개발 등을 통한 "지역에 대한 투자가 해당 지역의 지가를 높여서 낮은 지가 때문에 살고있는 가난한 이들의 부담이 커질 수 도 있다"는 문제는 간과할 수 없을 것이다. 따라서 지역에 살고 있는 사람, 특히 가장 불평등한 지위에 놓인 주민들을 초점으로 놓고, 기존의 지역 정책에 대한 면밀한 평가를 내릴 필요가 있다.

그렇다면 기후위기 대응과 관련해 지난 정부에서 추진되었던 (지역)그린뉴딜 정책은 어떠한가? 기존의 균형발전정책의 한계를 극복하는 방향으로 나가고 있는가? 이것에 대해서도 여러 문제가 지적되고 있는 상황이다. 첫째 균형발전정책의 한계가 동일하게 지적되고 있다. 지자체 주도성 및 이를 위한 제도적 기반 부족하고, 중앙정부의 공모사업 등을 통

해 중앙정부의 정책에 종속되어 있다거나, 재정, 인력 및 정보 부족하다는 등과 같은 지적을 들 수 있다(관계부처 합동, 2021, 이유진·장윤복, 2021).

둘째, 환경을 적극적으로 고려한다는 점에서는 지역그린뉴딜은 기존 균형발전정책보다 진일보한 측면이 있다. 하지만 이것이 진정한 그린(green)을 지향하는지에 대해서도 여러 문제가 지적되고 있다. 특히 그린뉴딜을 위한 여러 정책과 온실가스 감축과 관련된 탄소중립의 연계성이 부족하다는 지적은 그린뉴딜의 가장 큰 한계점이라고 생각된다(이유진·장윤복, 2021, 고재경, 2021). 더 나아가 한편에서는 그린뉴딜을 이야기하면서 지역개발을 명목으로 반기후적인 정책이 추진되는 일관성 없는 일도 벌어지고 있다. 가령 가덕도 신공항 건설이 대표적인 사례인데, 이것을 옹호하는 논의에는 향후 국제 항공 수요의 증가 등 산업적, 경제적 이해관계만을 강조할 뿐, 개발로 인해 지역사회가 받게 되는 환경적 영향에 대한 고려가 전혀 없다고 할 수 있다.[7)]

셋째, 지역그린뉴딜의 주체의 문제이다. 지역그린뉴딜이 지역간 혹은 지역내 불균형을 해결하면서 생태적으로 살기 좋은 지역을 만드는 것이 목표라면, 해당 지역의 다양한 이해당사자들의 참여가 필요할 것이다. 그러나 여전히 행정 주도 방식의 경로를 따르고 있다는 점에서 문제라고 할 수 있다(이유진·장윤복, 2021). 특히 위에서 논의한 바대로, 산업전환의 과정에서 정의로운 전환이 중요 문제로 대두되고 있지만, 여전히 노동자의 참여와 권리가 보장되는 거버넌스 구조 역시 매우 부족한 상황이다.

---

7) 심지어 온실가스 감축과 관련해서는 탄소 흡수 및 절감 기술을 예로 들면서, 공항건설로 인한 항공 수요 증가가 기후변화 대응과 상충하지 않는다는 주장도 보인다(남종석 외, 2021).

넷째, 부가적으로 에너지 전환에서 재생에너지 확대가 제일 우선 되어야 하지만, 현황은 수소산업에 치중하는 모습을 보이고 있다는 점이다(이유진·장윤복, 2021). 여기에는 에너지 전환 정책을 기존과 같은 대형 개발사업으로 여기는 관행도 한몫한 것으로 보인다. 게다가 에너지 전환을 위해서는 지역간 정책 조율도 필요한데, 그러한 점도 부족하다고 할 수 있을 것이다.

2) 지역의 정의로운 전환 모색

지역그린뉴딜과 더불어 탄소중립 목표 달성을 위해 탄소 다배출 산업의 전환이 추진중에 있다. 대표적으로 발전산업과 자동차 산업을 꼽을 수 있을 것이다. 그런데 위의 전환적 위기를 논의하면서 살펴보았듯이, 이 산업전환의 과정은 해당 산업의 노동자들뿐만 아니라 그것이 위치한 지역에서는 상당한 충격을 가져올 것으로 예상된다. 노동자들은 직접적으로 일자리 위기를 겪을 것이며, 해당 산업의 전환은 지역 경제 활동의 위축으로 이어져 지역의 사회경제적 위기로 이어질 것이다. 그리고 이로써 기존의 지역간 경제적 불평등이 더욱 심각해질 수 있다. 따라서 이 전환적 위기에 잘 대처할 필요가 있는데, 최근 주목받는 정책 대안이 정의로운 전환이다. 그렇다면 지역에서 정의로운 전환의 방향과 내용을 모색해볼 필요가 있다.

그런데 이 대안 모색은 이와 관련된 기존 제도의 한계를 극복하는 데서 출발해야 한다. 여기에서도 기존 제도와 현황을 검토하는 것에 초점을 둘 것이다. 즉 기존 제도는 산업전환 위기에 놓인 지역을 얼마나 잘 구제해왔는가? 그리고 그러한 과정에서 노동자들의 권익은 얼마나 보장되었는가?

우선 지역의 산업 및 고용 위기에 대해 여러 정책들이 시행되고 있다. 시기적으로 이미 2009년에 쌍용차 사태로 인해 평택시가 '고용개발촉진지역'으로 지정되었고, 2013년부터 시작된 조선업 위기를 배경으로 일련의 정책들이 추가적으로 시행되어 왔다. 가령 지역 및 산업의 고용위기에 대응하기 위한 중앙정부의 정책으로서 고용위기지역 지정제도, 산업위기대응특별지역 지원제도, 특별고용지원업종 지원제도가 있다. 그리고 지방정부가 공모하는 방식으로 운영하고 있는 고용안정 선제대응 패키지 지원사업이 있다. 특히 고용안정 선제대응 패키지 지원사업의 경우, 2021년에 충청남도가 공모하여 선정되었다. 당시 충남지역의 경우 탄소중립과 관련되어 석탄화력발전소를 조기 폐쇄하고, 자동차 부품산업이 위기를 맞이한 상황이었는데, 패키지 지원사업 공모는 바로 이런 위기에 대한 지방정부의 대응방안이었다.

하지만 기존 정책의 한계도 분명하다. 첫째, 지역의 위기대응 정책은 원칙적으로 지역 특수성을 반영하여 지역 주도로 계획되고 수행되어야 한다. 그러나 지역균형발전 정책과 마찬가지로 여기에서도 중앙정부의 주도성이 매우 강하게 나타난다. 물론 충청남도가 활용한 고용안정 선제대응 패키지 지원사업의 경우 다른 점이 있지만, 공모방식 자체가 지역의 자율성을 제약하는 방식이기 때문에 모든 지역이 선택 가능한 정책대안이 될 수 없다.

둘째, 이와 관련하여 기존의 중앙정부 중심적 정책은 위기 지역에 대해 "일괄적인 선정기준, 운영방식, 지원내용"을 정하고 있기 때문에, 지역의 특수성을 반영하지 못하고 있다. 남재욱(2021)에 따르면 기존 정책은 위기의 유형과 정도를 고려한 맞춤형 지원이 부족하고, 산업·고용위기를 사전적으로 모니터링하고 예방하는 대응체계가 부족하며, 노동시장 정책의 사각지대가 존재하는 문제 등을 지적하고 있다. 그리고 이런 단

점을 보완하는 차원에서 도입된 고용안정 선제대응 패키지 지원사업 역시 공모방식의 특성상 사업의 장기지속성이 보장되기 어렵다는 한계를 가지고 있다(남재욱, 2021:234-235).

셋째, 기존 정책의 운영과 관련된 문제도 지적된다. 우선 유사한 제도의 부처 간 유사·중복 문제로 인해 종합적인 대응이 이루어지지 않는 문제가 지적되고 있다. 위에서 열거한 제도 중에서 산업위기대응특별지역 지원제도는 산자부가, 고용위기지역 지정제도와 특별고용지원업종 지원제도는 고용노동부가 관리하고 있다. 또한 제도 간 연계가 잘 이루어지지 않는다는 지적도 있다(이하 남재욱, 2021:230-232). 특히 거버넌스 문제가 큰데 수직적이고 수평적 연계 부족하여, 중앙정부의 부처 간 및 중앙정부와 지자체의 연계가 원활하지 못하다는 것이다.

넷째, 첫 번째와 두 번째에서 지적한 내용과 관련되어, 고용 위기 대응에서 지자체의 역할이 미흡하다는 점도 지적된다. 이것은 다른 지역 정책에서도 비슷하게 나타나는 문제인데, 노동시장 관련 정책이 대체로 중앙정부 중심으로 결정되고 있는 것이 현재 상황이기 때문에, 지자체의 역할은 불분명하고 수동적일 수 밖에 없다는 것이다. 또한 위기 대응에 지역이 중심적 역할을 하기 위해서는 지역의 역량 확보가 전제되어야 하지만, 대개의 지방정부들은 구조조정 이슈에 대한 경험 및 리더쉽이 부족한 것도 현실이다(남재욱, 2021:232).

다섯째, 위에서 제시한 지역 위기 대응 정책에 대한 평가를 넘어서 좀 더 근본적인 문제를 제기한다면, 현재와 같은 신자유주의적인 노동체제에서는 기존 정책은 그 한계가 뚜렷하다는 점이다(이창근, 2021). 특히 노동시장이 유연화되고, 노동 배제적 거버넌스 구조하에서, 비정규직 노동자에 대한 실효성있는 정책이 시행되기는 어렵다. 또한 위와 같은 기존 대응책에서 당사자로서 노동자의 참여는 제대로 보장받지 못하고

있다. 게다가 지난 정부에서는 특히 노동 존중 정책을 내세웠지만, 노동 존중 정책의 수준은 각 지자체 별로 편차가 높게 나타났다는 점도 주목해야 한다(민주노총 정책연구원, 2019). 이러한 격차는 특정 지역의 노동자들이 기후위기에 더욱 취약할 수 있음을 보여준다.

따라서 이 한계를 극복하고 지역 차원의 정의로운 전환을 모색하기 위해서는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다. 첫째, 산업전환으로 인한 고용위기를 포함한 사회경제적 위기를 사전적으로 추적하고 예측하여, 이것에 기반한 대응계획을 마련할 필요가 있다. 그리고 이 예측과 계획 마련의 단계에서 산업전환에 가장 취약한 이해관계자들, 특히 노동자들이 주체적으로 참여할 수 있어야 한다(남재욱, 2021:240).

둘째, 지역이 대응 정책 실행의 중심이 되기 위해서는 지역의 역량 강화가 필수적이다. 우선 지역의 역량 강화를 위해 한계점으로 지적되고 있는 거버넌스 구조의 개선이 요구된다. 원칙은 지역 차원의 특수성을 반영하여 지역의 역량을 높이는 것인데, 여기에는 이미 지적했듯이 당사자로서 지역 노동자들과 주민들의 참여가 필요하다. 그리고 재정적인 문제 역시 중요하다.

셋째, 산업전환 과정에서 노동자들의 권익 보장을 위해 최소한 기존 노동시장 정책이 지역에서 잘 시행될 수 있도록 하는 기반이 강화되어야 한다(남재욱 외, 2021:244). 가령 노동자의 권익을 지역에서 보장하기 위한 제도개선을 통해, 지역별 편차를 줄일 필요가 있으며, 지방자치 취지에 맞는 노동 행정의 지자체 활성화 방안도 구체적으로 검토할 필요가 있다(민주노총 정책연구원, 2019). 더 나아가 중장기적으로 기존의 노동 배제적인 신자유주의 노동체제의 개혁을 위한 방향성과 내용을 모색할 필요가 있다.

4. 소결

이 장에서는 지역 차원에서 기후 위기 현황 및 기후위기 대응을 위해 극복해야 할 점들에 대해 살펴보았다. 기후 위기의 불평등한 양상은 지역 내에서뿐만 아니라 지역 간에도 나타나며, 이것은 기존의 사회경제적 불평등과 밀접한 관련이 있다. 그리고 기후 위기의 충격이 기존의 불평등한 구조를 더욱 심각한 상태로 만들 수 있다는 점에서 기후 위기와 사회구조적 불평등의 해결은 함께 모색되어야 한다.

이러한 모색을 위해서는 기존 방식에 대한 성찰이 필요하다. 환경과 조응하지 못하는 지역 개발의 관행이나 산업전환 등으로 인한 고용 위기에 피해자 구제 수준의 지속적이지 못한 정책에 대한 비판이 강하게 제기될 필요가 있다.

이러한 비판에 근거하여 기후정의의 관점에서 정책 대안을 모색할 필요가 있다. 기후정의는 사회구조적 불평등과 기후 위기의 깊은 연관관계에 주목하여 두 문제의 해결이 다르지 않다는 점에 주목하고 있다. 따라서 지역의 지속가능한 삶의 조건을 회복시키기 위해 지역 차원에서 그 방안을 모색해보기 위한 논의의 토대가 마련될 필요가 있다.

3장

KCTU

민주노총의 (지역) 기후정의 원칙

이현정

1. ‘지역’차원 기후위기 대응의 현재

중앙 정부는 〈탄소중립기본법〉을 바탕으로 시행령 전반에 걸쳐 지자체의 역할을 강조하고 있으며, 관련 조례를 제정할 수 있도록 위임 조항이 포함되어 있다. 그러나 현재 중앙 정부가 수립한 NDC와 2050 탄소중립 시나리오는 지역별 현황, 계획 등과 전혀 조응되지 않은 내용으로, 지금과 같은 상황에서는 중앙정부의 목표와 각 지방정부의 계획의 합이 일치하지 않을 가능성이 높다. 결국, 지금과 같은 구조에서는 중앙 정부의 목표를 달성하기 위해 실제로는 상명하달식 방식이 적용될 수 밖에 없다.

지자체의 책임만을 강조하고 구체적 권한이나 역량강화 방안, 예산지원 등은 구체화되어 있지 않고, 탄소배출저감의 핵심인 에너지 전환은 중앙정부의 사무로서 지방정부가 할 수 있는 일이 어느 정도일지 명확한 범위가 정립되지 못한 것도 큰 걸림돌이 될 것이다.

또한, 지역에서는 탄소배출과 관련한 기본적인 통계 기반조차 구축되어있지 않은 실정이다. 결과, 지역단위가 구체화될수록 에너지 공급 및 소비통계의 불확실성은 증가할 수 밖에 없으며, 지역에서 자체적으로 데이터를 구축하려고 해도 중앙정부의 배출 인벤토리가 산정과정의 기초자료 없이 결과 값만 공유되어 이마저도 쉽지 않은 상황이다. 또한, 산

업부문의 경우 배출기업의 기업 내부정보 등 최소한의 배출 및 관리정보조차 지자체에 공유되지 않고 있다.

이와 같은 상황에서 '지역'에서 기후정의를 논하려면 먼저 지역내의 현황을 제대로 파악하는 것이 출발점이 되어야 한다. 이를 바탕으로 전환의 구체적인 모습을 함께 구상하고, 지역 주민들과 공동체를 직접 보호하는 원칙하에 전환의 로드맵을 수립해야 할 것이다.

2. 정의로운 전환에 대한 기존 연구

'정의로운 전환 연구단(2022)'은 캐나다노총(1999), 국네노총 정의로운전환센터(2017), 스코틀랜드 정부 제출 보고서(Pinker, 2020), 스톡홀름환경연구소의 제안(SEI 2020), 미국의 기후정의동맹(Climate Justice Alliance: CJA), Cha et al(2019) 등을 기초로 하여 수정 보완하여 다음과 같은 원칙을 제시한 바 있다.

△ 적극적인 탈탄소화 추진 및 탄소잠김 회피
△ 기후변화와 감축정책으로 영향받는 노동자, 여성, 지역사회 등 MAPA[8]의 지원
△ 오염자 책임 부담과 국가의 재정투자 지원
△ 기존의 사회경제적 불평등 해결과 권력 구조의 변화 추구
△ 좋은 삶, 의미있는 노동 그리고 연대를 통한 사회의 재구성 지향
△ 기후와 산업 정책에서의 민주주의 원칙 실현 및 심화

8) MAPA(Most Affected People and Area): 최전선 당사자 및 지역

이 연구에서는 위에서 언급한 국가 차원에서의 정의로운 전환 원칙을 검토하고, 3절에서 파악한 지역 기후정의의 주요 구성요소를 고려한 후, 지역 규모에 적합한 기후정의 원칙을 선정하여 4절에 제시하였다.

3. 지역 기후정의의 주요 구성요소 파악

기후정의는 크게 승인적 정의, 분배적 정의, 절차적 정의, 생산적 정의로 구분할 수 있다(한상운 외, 2019). 네 가지 차원 중 한 가지라도 충족시키지 못할 경우, 대응 절차가 공정하지 못하거나(절차적 정의), 결과적으로 위기의 원인 제공자와 피해자가 다르거나(분배적 정의), 당사자/피해자의 범주를 잘못 파악하고 대응하거나(승인적 정의), 위험의 생산을 방치하는(생산적 정의) 등, 결과적으로 정의롭다고 할 수 없는 결과를 초래할 수 있다. 이러한 기후정의의 네 측면은 물론 전 세계적 차원, 국가 차원 등에서도 파악되어야 하지만, 가장 세심하고 정확하게 상황을 파악할 수 있는 단위는 지역이다. 지역에서는 지역 기후정의의 주요 구성요소를 파악하기 위해 다음과 같은 질문을 던질 수 있을 것이다.

i)승인적 정의

- 우리 지역에서 기후위기로 인해 영향을 받는 사람은 누구인가? (주거취약계층, 농민, 여성, 전환산업 노동자 등)
- 우리 지역에서 기후위기로 인해 생태계의 급격한 변화가 예상되거나 취약성이 높아지는 지역은 어디인가?

ii)분배적 정의

- 우리 지역은 기후위기의 채무지역인가, 채권지역인가?

- 우리 지역에서 기후위기의 원인을 제공하는 것은 누구(발전, 건물, 교통, 산업 등)이며, 이로 인해 피해를 받는 것은 누구인가?

iii)절차적 정의

- 우리 지역에는 기후위기 대응 거버넌스가 존재하는가?
- 존재한다면, 이 거버넌스의 구성과 운영은 얼마나 민주적인가?
- 기후위기의 당사자들의 의견을 제대로 반영할 수 있는 구조를 취하고 있는가?

iv)생산적 정의

- 우리지역에서 기후위기를 가속화하는 생산공정, 작업장은 어디인가?
- 저탄소 사회로의 전환 과정에서 발생하게 될 대량실업에 대한 대책이 존재하는가?

4. 지역 기후정의의 원칙

앞에서 살펴본 정의로운 전환의 원칙과, 지역 기후정의의 주요 구성요소 파악을 바탕으로 선정한 지역 차원의 기후정의의 원칙은 다음과 같다.

하나, 지구적 차원의 정의를 위해서 한국의 공정한 책임을 인지하고 경제의 탈탄소화를 빠르게 추진해야 한다.

- 실질적이고 충분히 빠른 배출 감축 계획을 포함하여, 탈탄소 사회로의 전환을 위한 구체적인 로드맵을 수립한다.

- 탈탄소 사회로의 전환을 위해, 2030년 등 단기의 구체적이고 급진적인 변화 계획을 마련한다.
- 전지구적 차원에서 기후 채무국에 해당하는 우리나라의 상황을 전제로 우리 지역의 책임을 파악하고 계획을 수립한다.
- 전환 회피와 지연 요소를 파악하고 이를 극복할 수 있는 방안이 함께 수립되어야 한다.

하나, 기본 인권·생존권으로서의 노동권이 보장되어야 한다.

- 지역의 산업전환 과정에서 발생하는 노동자의 고용변화의 규모와 영향범위를 예측하고, 재고용 및 대체고용, 보상, 교육, 전환기 동안의 생활 보장 등을 포함한 대안을 마련한다.
- 지역 차원의 논의 과정에서 노동자들의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등 노동자들이 스스로의 미래를 책임있게 결정할 수 있는 기본적인 권리가 보장되어야 한다.

하나, '지역'의 기후정의를 실현하기 위해서는 분권과 자치의 원리가 기본이 되어야 한다.

- 에너지 분권의 원리에 따라 전력자립을 원칙으로 하여, 생산과 공급중심의 전력 공급 시스템을 사용량 감축과 효율화가 되먹임(feedback)될 수 있는 시스템으로 전환한다.
- 지역의 부문별 기후부채 현황을 확인하고, 이를 개선할 방안을 지역 주민, 노동자가 스스로 고민하고 개선할 수 있는 시스템을 구축한다.
- 이 과정에서 지역 공동체가 주체적으로 형성하는 커먼즈(commons)와 커머너(commoner)의 형성, 공공부문과의 파트너쉽 형성은 장기

적인 지속가능성 확보를 위해 필수적이다.

하나, 에너지 등 필수재에 대한 공공성과 보편성을 확보하여 지역 주민들의 기본권을 보장한다.

- 지역 내 모두가 건강한 생활을 유지할 수 있는 적정 수준의 에너지, 물 공급을 보장한다.
- 민주적으로 통제될 수 있는 공영화 혹은 사회화된 공급 시스템을 구축한다.

하나, 생산의 지속가능성을 확보하고 순환 사회로의 전면적인 전환을 추구한다.

- 지역 내에서 가동중인 사람과 환경에 유해한 생산과정을 파악하고 전환 방향을 제시한다.
- 자원을 추출하여 생산-소비-폐기하는 선형경제, 추출경제를 넘어, 생산-소비-분해를 거쳐 다시 생산으로 이어지는 순환사회로의 전면적인 전환을 추구하며, 이 모든 순환과정은 가능한 지역내에서 이루어지는 것을 원칙으로 한다.
- 여기서, 순환 사회로의 전면적인 전환이란 재사용, 재활용 등을 늘리는 순환성 증진 수준을 넘어 지금의 문명 시스템이 지구의 한계를 넘어섰음을 인식하고 성장 이외의 다른 길을 모색하는 탈성장(degrowth) 사회로의 전환하는 것을 의미한다.

하나, 오염자 책임 부담과 공공 재정투자 지원을 원칙을 한다.

- 지금까지 경제적 이익을 창출하는 과정에서 대규모 온실가스를 배출해 온 대기업들과 부유층이 감축 및 정의로운 전환 비용을 부담

하도록 하며, 공공의 대규모 재정투자를 통해서 감축 정책으로 영향을 받는 노동자와 지역사회를 지원해야 한다.

- 이 과정에서 오염산업에 종사하는 노동자와 노동조합은 오염산업의 건강 영향과 위험의 1차 피해자이자, 현장을 가장 잘 알고 있는 당사자로서 지역사회와 함께 전환의 그림을 그리고, 녹색단협 등을 통해 사용자 측에 직접적으로 문제 해결을 촉구하는 주체가 되어야 한다.

하나, 기후재해 혹은, 급격한 기후변화로 위기에 놓인 지역 주민을 위한 즉각적이고 실질적인 조치를 취한다.

- 가뭄, 혹한, 폭우 등으로 인해 상하수도, 교통, 에너지 등 기반시설이 파손되거나 제대로 작동하지 않을 때, 대체 방안을 마련한다.
- 산불, 침수 등 재해로 인해 주거지가 소실되거나 일부 파손되어 이재민이 발생한 경우, 안정적인 주거시설을 마련하고, 가능한 빨리 원래의 집과 공동체를 복구할 수 있도록 지원해야 한다.

하나, 기후변화 자체, 또는, 기후변화 대응 정책으로 영향을 받는 사람들의 의사가 직접 반영될 수 있는 의사결정구조를 수립한다.

- 다양한 차원의 지역 내 당사자들이 직접 주체가 되어 공동의 미래를 결정할 수 있어야 한다. ‘주체’가 된다는 것은 시민참여, 의견수렴 등 듣기 좋은 민주적 절차의 외피나 피해자성을 강조하며 시혜의 대상으로 바라보는 것이 아니라 지금의 시스템이 가진 근본적인 모순을 파헤쳐 책임을 묻고 이를 바로잡을 권리를 가졌음을 의미한다.
- 여기에서 당사자들이란, 기후변화 자체로 영향을 받는 농민, 어민,

옥외노동자나 기후위기 대응을 위한 산업 전환으로 직접 영향을 받는 노동자 뿐 아니라, 재해위험지구 혹은 취약주거시설 거주자, 이동권에 제약이 있는 장애인, 취약성이 높은 빈민, 노인, 여성, 영유아, 기저질환자 등을 모두 포괄해야 한다.

4장

KCTU

지역 기후위기 대응 정책 제안

한재각[9)]

1. 목표와 추진 체계

1) 비전, 목표와 계획

가. 비전: 기후위기와 사회적 불평등 해결을 동시에 추진

각 지자체는 사회적 불평등이 기후 위기의 핵심적인 원인이라는 점을 인식하고 기후정의 원칙에 따라 최소한 2050년 이전까지 빠른 시일 안에 탈탄소사회 전환과 사회적 불평등 해결을 동시에 추진하는 정의로운 전환을 지향해야 한다. 여기서 "기후정의"란 기후 위기를 일으킨 책임과 그로 인한 피해가 계급별, 국가별, 지역별, 사회 계층별, 세대별, 성별, 생물종별로 다르다는 점을 인정하고, 기후 위기를 극복하는 과정에서 모든 이해 당사자들이 의사결정 과정에 동등하고 실질적으로 참여할 수 있게 하며, 기후 위기를 일으킨 책임에 따라 그 극복 비용과 혜택을 공정하게 나누어 인권, 건강권, 환경권, 성평등, 세대간 평등을 보장하는 것을 말한다. 또한 "정의로운 전환"이란 탄소중립으로 이행하는 과정에

9) 4장의 내용 중 에너지 부분은 류승민이, 농업/먹거리, 폐기물/자원순환, 도시의 지속가능성 부분은 이현정이 작성하였다.

서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소상공인 등을 보호하고 그에 필요한 비용을 사회적으로 공정하게 분담하며, 화석연료 기반의 산업 등에 의존하는 노동자와 지역사회가 전환 역량을 강화하여 전환 과정에 주도적으로 참여하는 정책 방향을 말한다. "탈탄소사회"란 온실가스 배출의 핵심적인 원인인 화석연료 사용을 중지하며 그 과정에서 발생하는 피해와 부작용을 예방 및 최소화하여 환경적·사회적·경제적으로 지속가능한 사회를 말한다.

나. 목표: 온실가스의 과감한 감축과 주민들의 삶 개선

탈탄소사회 전환과 사회적 불평등 해결을 동시에 추진한다는 비전을 구체화하는 목표로서, 온실가스 감축 목표와 기후 위기와 관련된 사회적 불평등 해소 목표를 제시한다. 우선 2050년[10]의 탄소중립[11] 달성뿐만 아니라, 2030년에 2010년 대비 50% 이상으로 하는 중간 감축목표도 설정하고 추진한다. 2030년의 구체적인 목표는 (아래에서 설명하는) 기후정의 위원회가 정하도록 한다. 중장기 감축목표와 함께, 연도별 감축목표도 설정·추진하도록 하여, 기후정의 위원회가 매년 이행 여부를 점검하도록 한다. 또한 기후위기와 관련하여 지역 주민들의 삶을 개선하고 사회적 불평등을 해소하기 위한 목표도 설정하여 추진한다. 예를 들어서

10) 탄소예산 개념에 입각한 분석에 의하면 '국제적 정의'를 고려하였을 때, 한국의 탄소중립 시기는 2040년까지 앞당겨져야 할 필요성이 있다. 탄소중립 달성 시기를 앞당기기 위한 논의는 향후 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

11) 탄소중립'이라는 용어가 가진 부정적 함의를 고려하였을 때 '배출제로' 혹은 '탈탄소 사회 전환'와 같은 용어로 대체할 필요가 있으나, 국회가 제정한 〈탄소중립법〉을 전면적으로 부정할 수 없다는 점을 고려하여 화석연료 사용의 축소 등 온실가스 배출을 줄이는 것을 최우선으로 하며 온실가스 흡수에 의한 감축은 최소로 한다는 원칙을 밝히는 것으로 대신한다.

공공임대주택의 확대와 녹색건축물화 추진, 공공교통의 확대를 통한 교통 취약 지역 및 계층에 대한 서비스 강화와 무상교통 추진, 폭염 등의 자연재난으로 인한 노동소득 감소 시의 지원 등을 검토할 수 있다.

다. 기후위기 대응 계획

지자체장은 '기후위기 대응과 정의로운 전환 기본계획'(이하, 기본계획)을 10년을 계획 기간으로 하여 5년마다 수립·시행해야 하며, 이에 대해 기후정의위원회의 심의를 받도록 한다. 또한 연차별 시행계획을 수립·시행한다. 기본계획에 들어가야 할 주요 내용은 다음과 같다: △중장기 감축목표 및 부문별·연도별 이행대책, △기후변화의 영향·취약성 평가 및 적응 대책, △정의로운 전환 대책, △기본계획의 시행에 소용되는 비용의 산정 및 재원조달 방법 등. 기후정의위원회는 기본계획 및 연차별 시행계획의 추진상황 및 주요 성과를 매년 정성·정량적으로 점검하고 보고서를 작성하고 공개한다.

2) 거버넌스: 기후정의위원회

가. 배경

지자체별로 기후위기에 대응하고 기후정의를 추구하며 정의로운 전환을 실현하기 위한 민주적이고 공공적인 거버넌스 체계를 구축하는 것이 필요하다. 국가 수준에서 구성된 '탄소중립·녹색성장위원회'는 기업 측 인사들과 전문가들을 대거 참여시킨 반면 노동자를 비롯한 기후위기 최전선 당사자들의 참여는 극히 적어 비민주적이라고 비판을 받고 있다.

또한 선도적으로 탄소중립위원회를 구성한 충청남도의 경우에도 전문가 중심으로 구성되어 있어서 지역 단체들이 규탄 성명을 발표한 바 있기도 하다. 그 외에 위원회를 구성하고 있는 몇몇 지자체들도 상황이 크게 다르지 않다.

나. 개요

각 지자체마다 '기후위기 대응과 정의로운 전환 위원회'(약칭, 기후정의 위원회)를 설치하고, 이해당사자들이 참여할 수 있는 민주적이고 공공적인 구성 방식을 통해서, 각 지자체의 기후위기 대응 계획을 심의·의결하며 그 이행을 점검하는 등의 역할을 하도록 한다.

다. 구성안

기후정의 위원회는 총 30명에서 50명으로 구성하며, 지자체장과 위촉위원 중에서 호선한 1명으로 공동위원장을 둔다. 위촉 위원은 특정 성별이 6/10를 넘지 않도록 한다. 지자체 공무원 및 지방 의원, 기후 위기 대응 등에 관한 전문가, 그리고 기후 위기 최일선 이해당사자 대표의 수를 동일하게 하며, 위원회 구성의 전문성과 민주성을 유지하도록 해야 한다. 또한 전문가 및 이해당사자 대표는 지역의 이해당사자 단체(노동조합, 농어민회, 여성단체, 시민단체, 환경단체, 중소상공인단체, 장애인단체, 경제단체)의 추천을 받아서 지자체장이 위촉한다. 이런 구성 방식은 전문가 중심의 사례(예: 충남조례의 위원회), 전문가 중심이지만 이해당사자가 추천하는 사례(예: 경기도조례안), 이해당사자 중심의 사례(예: 경제사회노동위원회)를 검토·평가하여 제안하였다.

라. 주요 역할

기후정의위원회의 주요 역할은 다음과 같다: △탈탄소사회 전환의 추진을 위한 정책의 기본방향의 심의의결, △비전 및 중장기 감축목표 등의 설정, △감축목표 이행현황의 점검, △기본계획 및 연차별 계획의 수립·변경, △기본계획 및 연차별 계획의 점검 결과 및 개선의견 제시, △유관 조례 제정·개정 및 행정계획 수립·변경의 검토, △기후변화영향 평가 결과의 검토, △기후정의예산의 심의의결, △기후정의기금의 운용, △정의로운 전환 대책의 심의의결 등.

3) 지방정부의 추진 기반(조직, 기구, 예산 등),

가. 조직과 기구

기후 위기 대응을 추진하는 기후행정부를 설치하고 기후정의 책임관을 지정한다. 우선 지자체장과 환경, 재무, 경제, 건설, 교통, 농업(또는 먹거리) 담당 부서 책임자들로 기후행정부를 구성하고, 위원회가 진행하는 연도별 부문별 감축목표의 이행 현황 점검 결과를 확인하고 이행되지 않았을 경우에 이에 대응하는 계획을 수립한다. 또한 기후정의 책임관을 지정하여 기후행정부의 간사 및 위원회의 사무처장을 겸임하도록 한다. 그리고 기후·에너지 및 정의로운 전환 사업 실무를 위한 전담 부서도 설치한다. 기후 위기 대응계획에 포함한 온실가스 감축, 기후변화 적응 그리고 정의로운 전환 사업을 전담하여 추진할 실무 부서를 설치한다. 마지막으로 탈탄소 및 정의로운 전환 지원 센터를 설치하여 운영한다. 이 센터는 위원회 활동과 기후·에너지 및 정의로운 전환 사업 실

무 부서 등을 지원하는 역할을 한다.

나. 예산

지자체장은 기후정의 예산을 수립하고 기후정의 기금을 설치해야 한다. 여기서 “기후정의 예산”이란 온실가스 감축, 기후변화 적응, 정의로운 전환을 위해서 사용되는 예산과 기금을 의미하며, 지자체장에게 지자체의 전체 예산의 최소한 비율 이상(20%)을 기후정의 예산에 배정하도록 의무를 부여한다. 이 기후정의 예산은 지자체가 수립하는 기후 위기 대응 기본계획을 추진하는데 부합하는 예산이어야 한다. 예를 들어서 아래에서 설명하는 그린 리모델링 사업이나 버스 완전 공영제 및 100% 전기버스 전환 등을 위한 예산을 포함한다.

또한 지자체장에게 기후 위기에 효과적으로 대응하고 정의로운 전환을 촉진하는데 필요한 재원을 확보하기 위해서 기후정의 기금을 설치하도록 한다. 이를 위해서 매년 발생하는 지자체의 순세계잉여금[12]의 일정 비율을 기금 재원으로 활용하고, 필요할 경우에 채권도 발행할 수 있도록 한다. 지자체 차원의 기후정의 기금을 설치하는 것과 관련하여 다음의 사정을 고려하였다. 〈탄소중립법〉은 중앙정부에 ‘기후 위기 대응 기금’을 설치하도록 하였으며, 지자체도 별도의 ‘기후 위기 대응 기금’을

12) “순세계잉여금은 잉여금 중 이월금 및 국·도비 사용잔액을 공제한 금액을 말하는 것으로, 순세계잉여금이 발생하는 이유는 세입예산액보다 실제수입이 많은 경우 및 세출예산액보다 실제 적게 지출한 경우(불용)에 발생하게 되며 순세계잉여금은 지방채의 원리금 상환 및 다음회계연도의 세입재원으로 활용할 수 있음” 서울재정포털 https://openfinance.seoul.go.kr/glossary?curPage=3#none

설치할 수 있도록 하고 있다. 노조가 주도적으로 개입하지 않을 경우에 엉뚱한 방향으로 기금이 활용될 수 있다. 따라서 기금의 이름을 '기후정의 기금'으로 하고 정의로운 전환을 위한 사업에 집중하여 활용할 수 있도록 제안한다.

다. 지자체 사이의 협력 및 갈등 조정

광역 지자체는 관할 내의 기초지자체들의 기후 위기 대응과 기후정의 실현을 위해서 지원해야 하며, 관련하여 광역 및 기초, 기초와 기초 지자체 사이의 갈등을 예방하고 관리하기 위한 체계를 구축한다(기후정의 지방정부 연대 구성). 기초 지자체는 광역 지자체 그리고 이웃한 기초지자체와 협력하여 기후 위기 대응과 기후정의 실현을 위해서 지역 기후정의 지방정부 연대에 참여한다.

4) 주민들의 참여/감시 기제의 강화

조례를 통해서 온실가스 감축 인지 예결산 및 기후정의 예결산 내역을 공개하고 이를 활용하는 시민 감사제를 도입할 것을 제안한다. 시민감사제도는 지자체장이 기후정의 예산 및 결산에 대해서 시민들의 질문에 답하고 의견을 청취하는 제도를 의미한다. 또한 기후변화영향평가의 기후정의위원회 검토 후 필요한 경우 주민투표를 권고할 수 있도록 한다. 기후정의 위원회는 탄소중립법 제23조의 기후변화영향평가 제도(아래 상자글 참조)의 평가 결과에 대해서 검토한 이후, 주민들에게 과도한 부담이 되거나 중대한 영향을 미친다고 판단한 경우에 지자체장에게 주민투표에 부칠 것을 권고할 수 있도록 하는 것이다.

〈표 4-1〉 탄소중립법 및 시행령의 기후변화영향평가 제도 관련 조항

○ 탄소중립법 제23조(기후변화영향평가): - 행정기관의 장과 사업자는 「환경영향평가법」에 따른 전략환경영향평가 또는 환경영향평가의 대상이 되는 계획 및 개발사업 중 온실가스를 다량으로 배출하는 사업 등 대통령령으로 정하는 계획 및 개발사업에 대하여는 기후변화에 미치는 영향이나 기후변화로 인하여 받게 되는 영향에 대한 분석 · 평가를 포함하여 실시하여야 한다. ○ 시행령의 제21조부터 제23조까지, 별표 2: 기후변화영향평가 대상 및 방법 중 기후변화영향평가 대상 - 전략환경영향평가(정책계획): 에너지 개발, 수자원 개발, 산지 개발, 도로 건설, 폐기물 처리시설 설치 분야 계획 - 전략환경영향평가(개발기본계획): 에너지 개발, 산업입지 및 산업단지 조성, 도시 개발, 항만 건설, 하천 이용 및 개발, 도로 건설, 폐기물 처리시설 설치 분야 계획 - 환경영향평가(개발사업): 에너지 개발, 산업입지 및 산업단지 조성, 도시 개발, 도로 건설, 공항 건설, 폐기물 처리시설 설치 분야 사업 ○ 기후변화영향평가 제도의 내용 - 행정기관의 장은 국제동향 및 국가비전 등 유관 계획과의 부합성, 기후변화에 미치는 영향 및 저감 전략, 기후변화로부터 받게 되는 영향 및 적응 전략 등을 고려한 분석 · 평가를 실시한다. - 사업자는 예상 온실가스 배출량 및 저감 방안, 기후변화 취약성과 위험성 평가 및 적응 방안 등을 고려한 분석 · 평가를 실시하도록 한다.

한편 수립한 목표 및 계획 등의 이행에 소홀할 시 지자체장에 대한 주민소환의 가능성을 제시할 필요가 있다. 예를 들어, △2030년 온실가스 중기감축 목표의 달성, △지자체장이 온실가스 감축 인지 예결산 제도의 시행, △기후정의 예산의 확보(최소 20%), △20년 이상 건축물을 대상으로 매해 3%의 그린 리모델링 추진, △2025년까지 전기 버스 100% 전환 의무를 위반한 경우, 지방자치법 제25조 및 주민소환에 관한 법률에 의한 주민소환을 추진할 수 있다고 조례에 근거 조항을 마련하는 것이다.

2. 정책 제안

1) 정의로운 전환

가. 정의로운 전환 대책의 수립·추진 및 기후정의 기금의 설치·운용

지자체장은 5년에 한 번씩 다음의 내용을 포함한 정의로운 전환 대책을 세우고 기후정의 위원회의 심의의결을 받아서 추진해야 한다. 그 대책에는 다음의 사항이 포함되어야 한다. 첫째, 후위기에 취약한 지역 및 계층 등에 대한 현황 파악과 영향 평가. 둘째, 전환 과정에서 불평등이 심화되거나 부정적 영향을 받게 되는 지역 및 계층 등의 현황 파악과 영향 평가.

정의로운 전환 대책을 추진하는데 필요한 재원을 마련하기 위해서, 지자체장은 기후정의 기금을 설치하고 운용한다. 기후정의 기금은 사용처는 △정의로운 전환을 위한 사업의 시행과 지원을 포함하며, 이외에 △온실가스 감축 및 기후위기 적응 기반 조성 · 운영, △그린 리모델링 사업의 투자와 지원, △친환경 공공교통 사업의 투자와 지원, △기후 위기 대응에 필요한 융자 · 투자 또는 그 밖에 필요한 금융지원, △ 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출, △차입금의 원리금 상환 등에 사용하도록 한다. 기후정의 기금은 △지자체 일반회계의 전출금, △지자체 이외 자의 출연금 및 기부금, △순세계잉여금의 전입금, △ 금융기관 등으로부터의 차입금, △채권 발행 자금 등으로 조성한다. 그리고 운용을 기후정의 위원회이 맡아서 한다.

나. 노동 부문의 정의로운 전환

정의로운 전환 대책에 있어서 핵심적인 부문이 노동이라는 점을 누구도 부인할 수 있기에, 별도로 정책을 제시할 필요가 있다. 지자체장은 전환 과정에서 발생할 수 있는 고용 상태의 영향을 정기적으로 조사하고, 고용의 유지 및 확대, 재교육, 재취업 및 전직을 지원하고 전환 기간 중의 생활을 지원하는 방안을 마련해야 한다. 그리고 지자체장은 지역 내 총고용을 유지하기 위해서 (아래에서 제안하는) 지역 공기업을 활용하는 방안을 마련한다.

또한 지자체장은 작업장 단위에서 정의로운 전환을 위한, 대등하고 민주적인 노사 당사자간 단체교섭을 촉진하기 위해서 노력해야 한다. 필요할 경우에 지역적 수준(예를 들어서 산단 지역)에서 초기업(산업별·직종별·지역별) 교섭의 추진을 지원해야 한다. 또한 지역별 기후 노정 교섭이 의무적으로 보장되어서, 노동자들이 지자체에게 기후 위기에 따른 노동조건 악화 및 고용불안 대응, 정의로운 전환 실현 등을 위해 필요한 의견을 제시하고 논의할 수 있어야 한다. 산업과 노동의 정의로운 전환을 위한 거버넌스를 구축하는 것은 기후정의 위원회의 구성과 운영만으로는 충분하지 않다. 기본적으로 노사 당사자간의 단체교섭이 거버넌스의 토대가 되어야 한다.[13)]

---

13) 관련하여 다음의 노조법 제49조를 상기할 필요가 있다: “국가 및 지방자치단체는 노동관계 당사자간에 노동관계에 관한 주장이 일치하지 아니할 경우에 노동관계 당사자가 이를 자주적으로 조정할 수 있도록 조력함으로써 쟁의행위를 가능한 한 예방하고 노동쟁의의 신속·공정한 해결에 노력하여야 한다.”

다. 지역공기업과 사회적경제 조직을 활용한 접근

지자체장은 에너지 전환 혹은 친환경 공공교통 확대를 위해서 지역 공기업을 설립하여 운영할 수 있도록 하며, 이를 지역 내 총고용을 유지하는 방안으로 활용해야 한다. 예를 들어서 재생에너지 및 에너지 효율화 등을 추진하는 것과 동시에 이 분야의 양질의 일자리 창출 및 노동권을 보호하기 위해서 지역 에너지공사를 적극 활용할 수 있다. 또한 친환경 공공교통의 확대와 함께 이 분야의 양질의 일자리 창출 및 노동권을 보호하기 위해서 지역교통공사를 적극 활용할 수 있다. 비슷하게 폐기물의 재활용 및 시민들의 수리권 보장을 위해서 지역자원 순환공사를 설치하고, 양질의 일자리 창출 및 노동권을 보호하기 위해서 적극 활용할 수 있다. 이런 지역 공기업들의 민주적 운영을 위해서 해당 이사회에 시민 이사와 함께 노동이사가 참여하도록 보장한다.

한편 탈탄소 사회로의 전환과정에 시민들의 참여를 촉진하고 이 과정에서 발생하는 이익을 공유할 수 있는 커먼즈를 확충하기 위하여 아래와 같은 분야의 협동조합, 사회적협동조합 및 사회적 기업을 지원한다. △재생에너지의 생산, 에너지 절약 및 효율화 사업, 에너지 복지 사업 등 에너지전환 사업, △노후주택의 리모델링 사업, △재활용 폐기물의 수집, 분류, 처리 등의 사업, △다회용 용기 사용을 촉진하는 사업 등. 또한 이들 협동조합이 지역 공기업들과 협력하는 방안을 강구해야 한다. 한편 지역 내 건물에 대한 그린 리모델링 추진 시, 지역 내 양질의 일자리가 창출·유지될 수 있도록 노동조건의 검토, 직업훈련의 제공 등과 관련하여 노동조합 및 사회연대경제 조직들과 협력한다.

라. 기후변화로 인한 피해 예방 및 지원

지자체장은 관내의 여러 인프라(도로, 교량, 터널, 상하수도, 에너지 공급 시설 등)가 기후변화로 인해서 받을 수 있는 부정적인 영향에 대해서 평가하고, 그 취약성을 보완하기 위한 계획을 수립하고 수행해야 한다.

폭염 등으로 인해서 야외 작업하는 노동자들이 건강에 위해가 발생할 가능성이 높을 경우에 대한 대응책 마련이 필요하다. 특히 지자체가 발주한 공사 시 혹서기 작업 중단을 보장해야 한다. 또한 민간 영역의 공사 일자리도 폭염 등으로 안전을 위협받아 노동자들이 사업자에게 작업 중지를 요구한 사실을 인지할 경우, 지자체장도 사업자에게 적절한 대응을 취할 것을 요청해야 한다. 또한 기후 위기로 인해 발생하는 혹한, 폭설, 폭염과 미세먼지 심화 등 기상 이변, 기후 재난에 대비하기 위한 노동자 보호 대책을 마련한다. 특히 지자체장은 혹서기에 노동자들의 휴게시간 보장, 휴게시설 확충, 생수와 제빙기에 대한 접근을 보장하도록 사업자에게 요청해야 한다. 이때 타워 크레인을 비롯한 건설기계 노동자들에 대한 폭염 대책은 특별히 점검되어야 한다. 또한 지방자치단체 및 산하 공공기관 발주 공사가 기후 위기 대응으로 인한 노동시간 단축, 작업 중지권 보장에 따른 작업 중지 시 임금 보전 대책을 마련한다.

2) 에너지 : 민주적이고 공공적인 지역 에너지 전환

가. 개요

에너지와 관련된 정책은 대체로 중앙정부의 영역으로서, 지방정부의 역할은 매우 제한적이다. 그러나 기존의 원자력과 화석연료를 기반으로 한 에너지 체제를 재생에너지로 전환하는 것이 중요한 과제인 한, 지역의 역할이 더 중요해질 수 있다.

그러나 지역의 중요성이 강조되고 있는 상황에도 불구하고, 지방정부의 역할은 매우 제한적인 것이 현실이다. 우선 에너지 전반의 정책은 중앙정부의 비중이 높아서 지방정부의 개입 여지가 크지 않다. 에너지 전환을 위한 탈석탄, 탈원전 정책은 중앙정부가 주도하고 있으며, 재생에너지 확대와 관련해서도 지방정부의 역할은 제한적이다.

또한 재생에너지 확대와 관련해서 협동조합이나 에너지 자립마을 등의 형태로 자발적인 움직임도 있지만, 그 배경에는 RPS 제도가 존재한다. 즉 이 제도 모형에 따라 수익 유인형 민간 참여 모형이 지배적이라고 할 수 있다. 게다가 기존의 에너지 공기업들도 재생에너지 사업에 참여하고 있지만, 직접적인 개발 및 운영보다는 지분투자나 자회사 형태가 다수이다. 지역 기반의 재생에너지 관련 설비가 늘어나고 있는 상황에서 지방정부의 책임 있는 역할이 점점 중요해질 것임에도 불구하고, 현재와 같은 상황에서 지방정부가 담당할 책임성의 범위는 매우 불확실하다고 할 수 있다.

따라서 지역 기반의 에너지 전환은 이러한 한계를 극복할 필요가 있다. 이를 위해 아래와 같은 과제를 구체화할 필요가 있다.

①지역 주민과 노동자들이 참여하는 에너지 계획의 수립
②에너지 자립도의 향상
③적극적인 에너지 소비 효율화와 감축의 추진
④지역의 생태·사회적 조건과 조화되는 재생에너지 확대 추진
⑤에너지 복지와 에너지 기본권의 확립
⑥지역 내 에너지 산업의 공공적 민주적 소유 및 통제

나. 지역 주민과 노동자들이 참여하는 에너지 계획의 수립

현재의 탈석탄과 탈원전의 방향과 속도를 조절하는 것이 중앙정부의 책임이라고 한다면, 재생에너지의 확대는 지방 또는 지방과 중앙의 협력에 의해 확대되어야 한다. 이를 위해서 어느 정도의 재생에너지 설비가 필요하며, 설비의 설치와 운영과 관련된 주민 수용성이나 생태의 미치는 영향이 얼마나 되는지에 대해서 지역 차원의 면밀한 조사가 필요하다. 이런 조사에 기반하여 중앙정부 차원의 에너지 수급계획과 조응하도록 지역 차원의 재생에너지 설비의 중장기 계획을 세울 필요가 있다.

이러한 면밀한 조사와 계획과 관련된 기존의 제도로서 지역 에너지 계획이 있다. 하지만 이 제도는 성격과 위상이 불분명하고 실행력을 담보하지 못한다는 문제점을 지적받고 있다. 그리고 중앙계획에 종속적이어서 지역의 특수성을 반영하지 못한다는 점도 문제라고 할 수 있다. 물론 문재인 정부 들어서 이러한 문제점을 개선한 새로운 가이드 라인(2019년)이 발표되었지만, 얼마나 실행력을 발휘하고 있는지 분명하지 않으며, 장기적인 계획을 담지 못한다는 한계는 여전하다고 할 수 있다. 게다가 지방정부가 반드시 이행해야 하는 의무적인 사항도 아니다.

따라서 이렇게 위상과 실행력이 불확실한 지역 에너지 계획은 기후

위기 대응계획의 일부분으로 흡수하여, 지역 주민과 노동자가 주체가 되어 다른 대응 계획과 조응하는 실행가능한 장기적 계획으로서 수립될 필요가 있다. 그리고 이러한 장기적 계획에는 에너지 자립의 목표, 에너지 효율화 등을 통한 온실가스 감축, 지역의 생태·사회적 조건의 고려, 에너지 복지 등의 내용이 포함되어야 한다.

다. 에너지 자립의 향상

지역 중심의 기후 위기 대응계획은 온실가스 감축과 더불어 지역의 에너지 자립도의 향상을 목표로 해야 한다. 에너지 자립도의 향상은 전기 에너지와 관련하여 다음과 같은 의미를 지닌다.

지역 도시가스 회사나 지역난방공사 등 열에너지 사업자에 의해 공급되는 난방에너지와 달리 전기 에너지의 자립도는 지역 간 편차가 상당한 정도로 나타나고 있다. 이것은 많은 경제·사회적 비용을 발생시키고 있는 기존 전력 공급 체제의 문제, 즉 에너지 생산과 소비 지역이 일치하지 않는 문제를 반영한다.

이에 에너지 자립의 향상은 전기 에너지와 관련하여 기존 체제의 문제점을 해결한다는 의미를 지닌다. 또한 지역에서 필요한 에너지는 지역에서 생산한다는 점에서 에너지 전환의 주요 수단인 재생에너지가 가진 기술적 성격과도 조응한다.

에너지 자립의 장·단기적 계획이 기후 위기 대응계획에 포함되어야 한다. 이를 위한 주된 정책은 에너지 수요를 감축하거나 재생에너지를 확대하는 방안 등이 될 것이다.

물론 지역마다 에너지 자립을 실제로 확립할 능력의 차이가 발생할 수 있다. 가령 재생에너지 확대를 목표로 하더라도, 재생에너지 확대의

실행 가능성에서 지역 간 격차가 발생할 수 있으므로, 중앙정부의 지원이나 에너지 공기업과의 공공협력 방안도 원활하게 이루어질 수 있어야 한다.

라. 적극적인 에너지 소비 효율화와 감축의 추진

온실가스의 실질적인 감축을 위해서는 재생에너지로의 에너지 전환만 이루어져서는 안된다. 인간의 기본적 생활 충족을 위해 충분한 에너지 공급이 보장되는 한에서 중장기적인 에너지 수요 감축이 필요하다. 그리고 에너지 소비 효율화 및 감축을 목표로 에너지 수요 관리가 적극적으로 실행되어야 한다.

에너지 수요관리는 기본적으로 지역 내에 자리한 공장, (공공)기관 등의 건물, (대중)교통, 가정 등에서 소비되는 에너지를 관리하는 정책으로서, 지방정부가 효과적으로 시행할 수 있는 정책 중 하나이다.

에너지 수요 관리 대상과 관련하여 건물 분야는 수요관리의 핵심 분야라고 할 수 있다. 건물 부문에서 줄여야 하는 온실가스는 발전과 산업 부문에 이어 가장 많은데, 계속되는 도시화로 인해 건물 에너지의 소비도 증가하고 있는 구조이기 때문에 보다 철저한 에너지 수요관리가 필요하다. 또한 전기차 보급이 확대되고 있는 수송·교통 부문에서도 차량 에너지 수요 관리가 중요하다.

이러한 계획 아래에서 특히 지역 내 에너지 사업자들에 대한 에너지 소비 효율화 및 감축을 위한 투자를 강제할 필요가 있다. 그리고 이와 관련하여 2018년부터 시범사업으로 추진되고 있는 에너지공급자 효율향상 의무화제도(EERS)를 참고할 수 있다.

마. 지역의 생태적·사회적 조건과 조화되는 재생에너지 확대 추진

에너지 효율화 및 감축과 더불어 시행 가능한 방안은 재생에너지를 확대하는 방안이다. 그러나 현재 재생에너지 설비를 설치하는 것과 관련하여 주민 수용성, 환경 부하 등의 문제를 낳고 있다.

현재 환경 부하와 관련해서는 환경영향평가를 실시하는 방안이 시행되고 있지만, 입지 발굴이 완료된 이후 전략환경영향평가를 실시하도록 되어 있어서, 환경적 영향을 제대로 반영하지 못한다는 한계가 있다. 또한 재생에너지 계획 및 개발과정에서 농민, 어민 등 지역 주민이 배제되고 있어서 그로 인한 갈등도 심화되고 있지만, 이를 해결하는 방안도 매우 제한적인 상황이다.

따라서 입지 조건에 따라 가변적일 수 있는 재생에너지의 환경 영향을 체계적으로 조사하고, 지속적으로 모니터링할 수 있는 체계가 지역 차원에서 마련될 필요가 있다. 또한 이 체계 속에는 지역 주민과 소통할 수 있는 방안 역시 마련되어야 한다. 추가적으로 재생에너지 관련 폐기물의 문제 역시 지방정부와 중앙의 협력하에 대응 방안이 마련될 필요가 있다.

바. 지역 내 에너지 산업의 공공적 민주적 소유 및 통제의 필요성

재생에너지 확대 목표와 더불어 중요한 것은 그것의 소유 및 운영에서의 공공성과 민주성을 확립하는 일이다.

현재와 같은 수익 유인형 혹은 시장 기반적 민자발전 모델이 신속한 재생에너지 비중 확대를 가져올지 불확실하다. 또한 사업 수익이 오로지 민간으로 귀속되기 때문에, 지역에의 환원 역시 불확실하다. 한편 현재

와 같은 상황에서 에너지 공기업에 재생에너지 사업을 전담 시킨다고 하더라도 문제는 달라지지 않는다. 물론 정부 규제를 받고 있지만, 기본적으로 수익성 추구를 목표로 하는 민간기업과 다를 바 없기 때문이다.

따라서 지역 차원의 공공적이고 민주적인 재생에너지 시설의 운영을 위해서는 시장 기반적 재생에너지 확대 정책을 비판하면서, 지역 차원에서 실행 가능한 정책들을 모색해 볼 수 있다. 이를 위해 다음과 같은 방안들을 제안할 수 있다. 이 방안들은 방향성에서 상호 보완적으로 실행할 수 있을 것으로 보인다.

①이익 공유 모델[14)]

이익 공유 모델은 재생에너지 개발사업에서 발생하는 수익의 활용과 관련된 대안적 모델이다. 기존의 주민 참여형 개발방식이 있지만, 주민의 지분투자 방식으로 이루어지고 있어서, 주민 참여는 매우 제한적이며 도구적으로 활용되고 있다.

반면 제주도의 경우에는 바람을 공유자원으로 규정한 '제주도 풍력자원 공유화 기금 조례'(2016)에 기초하여, 제주도가 직영하는 풍력발전기의 수입금과 제주 에너지 공사의 이익배당금뿐 아니라, 민간 풍력발전 사업자의 자발적 기부금을 재원으로 하여 재생가능에너지 개발·이용·보급과 교육·홍보 사업 및 취약계층 에너지 지원사업으로 활용하고 있다는 점에서 참고할 만한 사례라고 할 수 있다.

물론 이 모델만으로는 민간 사업자의 관리·통제 방안이 부재하고, 기금이란 예산제약에 공공적 재생에너지 사업이나 에너지 복지 사업을 과감하게 확대하는 것에 제약이 있을 수 있다. 따라서 이것은 아래의 공공

14) 김동주(2021)의 논의를 참고하였다.

협력모델이나 지역 에너지공사 방안과 함께 실행하면 그 효과가 높을 것으로 보인다.

②지역 에너지 공사

에너지 전환의 요소 중 하나인 지역화/분산화를 강조하면서, 지역차원의 공공성 확대를 주체적으로 실행할 행위자로서 지역 에너지 공사를 설립하여 운영하는 방안이 있다.

전력 부문과 관련하여 지역 에너지 공사는 중앙 집중적인 기존 체제의 대안으로서 배전 부문과 소매 판매를 책임지고, 재생에너지 발전의 확대 시행 및 시설의 운영, 그리고 에너지 효율화 사업에서 중심적인 역할을 수행하면서 지역의 에너지 자립도를 높이는데 기여한다.

지역 에너지 공사는 기존의 에너지 공기업과 위와 같은 사업과 관련해 공공적 협력 방안을 모색할 수 있다. 아니면 지역에 위치한 에너지 공기업의 공공적 관리 주체가 될 수도 있다. 또한 지역의 여러 공동체 에너지 시도들을 지원하며 상호 협력 체제를 구축할 수 있다.

③공공협력모델[15)]

공공협력모델은 간단히 말해, 에너지 공기업과의 협력을 통해 지역 에너지 전환을 추진하는 것을 의미한다.

이 모델의 배경으로서 다음과 같은 점들을 지적할 수 있다. 우선 다양한 이유에서 지역 주민 주도의 공동체 에너지에 대한 관심이 높아지고 있지만, 공동체 에너지 참여의 격차, 지역화의 한계, 불확실한 장기적 효과 등에 대한 문제도 제기되고 있다는 것이다. 또한 해외의 재공영

15) 홍덕화(2021)의 논의를 참고하였다.

화(remunicipalization) 사례들은 시장 주도형 에너지 전환의 대안적 모델로서 제시되고 있다. 즉 시장의 불안정성을 극복하고 체계적이고 안정적인 에너지전환을 추구하는 방안으로 주목받고 있다.

공공협력 모델에서 에너지 공기업은 두 가지 역할을 할 수 있다. 첫째, 에너지 공기업은 자신이 가진 자원과 역량을 이용하여 지역의 여러 공동체 에너지 시도를 활성화시킬 수 있다. 둘째, 에너지 공기업은 공적 투자를 늘리는 방향으로 재생에너지 사업을 확대한다면, 재생에너지 시설을 민간자본보다 더 낮은 비용으로 안정적으로 확대할 수 있다. 이와 더불어 에너지 공기업의 사업 목표 역시 재생에너지 확대와 에너지 수요 축소로 조정되어야 하며, 운영 방식도 시장이 아닌 민주적 통제가 이루어지는 방향으로 변화되어야 한다.

상기와 같은 실행 방안들이 공공적이면서 효과적이기위해서는 지방분권의 확립과 중앙정부 차원의 국가 에너지 체제 개혁이 함께 이루어지지 않으면 안 된다. 지방분권이 확립되어 중앙정부가 책임지던 설비에 대해서도 운영 및 관리의 자율성이 보장된다면, 민주적이고 공공적으로 운영되는 지역에너지공사나 공공협력모델은 지역 에너지 시스템의 운영 주체가 될 수 있다. 하지만 에너지 시스템은 망(network)으로 연결되어 있기 때문에, 지역 차원의 운영은 더 상위 단위에서 조정될 필요가 있다. 이런 점에서 국가 에너지 체제의 개혁도 필요하다.

이와 관련하여 현재 에너지 공기업의 변화와 개혁이 필요하다. 즉 지역 차원에서 에너지 공기업의 역할이 강조되려면, 에너지 부문에서의 수익성 위주의 경쟁 체제를 중장기적으로 지양해나가는 개혁이 필요하다. 이와 더불어 기존 공기업 경영 체제나 평가체계의 개혁을 통해 에너지 전환의 시대에 부합하는 공공적 경영 모델도 모색될 필요가 있다.

사. 에너지 복지 및 기본권

기후변화는 에너지 빈곤을 심화시킬 수 있기때문에, 중앙정부나 지방정부가 이 문제에 대해서도 체계적인 대응 방안이 필요하다. 에너지 빈곤 문제와 관련해서는 현행 에너지법에 에너지 복지사업의 실시 근거와 내용이 포함되어 있다. 그러나 중앙정부와 지방정부, 에너지 공급기관 및 에너지 복지사업 시행기관 각각 통합적이고 적극적인 역할을 규정하고 있는 것은 아니다.

따라서 에너지 빈곤 대응 정책이 보다 실효성 있기 위해서는, 우선 지방정부가 중심이 되어 지역의 에너지빈곤층에 대한 자세한 실태조사를 통해, 에너지 사용량과 비용을 파악하는 동시에 주거 복지 등 기본적인 생활을 위해 필요한 것이 무엇인지에 대해 명확하게 파악할 필요가 있다.

또한 에너지 기본권이 확립될 필요가 있다. 첫째, 현재의 에너지 복지체제는 연료비 지원, 요금 할인과 같은 사후 처방적 복지정책과 에너지 효율 향상과 관련된 사전예방적 복지정책이 병행하고 있지만, 이 정책들은 사망 사고 등의 사회적 논란을 배경으로 급하게 제정되어 체계적이지 못하다는 문제점을 가지고 있다. 따라서 인간의 공통적 욕구를 사회적으로 책임진다는 관점에서 에너지 사용에 대한 기본권을 확립할 필요가 있다. 둘째, 기존 복지제도에서 사전예방적 복지정책이 보다 강화될 필요가 있다. 에너지 효율 향상 사업은 그린 리모델링 사업과도 연계될 수 있으며, 에너지 복지사업에도 온실가스 감축 효과를 고려할 수 있다는 점에서 주목할 만하다.[16]

---

16) 진상현 외(2022)을 참고하였다.

3) 건물: 연간 3%씩의 그린리모델링을 공적 재원으로 추진

가. 개요

지자체장은 에너지이용 효율과 재생에너지의 사용 비율이 높여 건물 부문의 온실가스 배출을 최소화하는 녹색건축물과 그린 리모델링 정책과 함께 주거 복지를 향상하고 주거권을 보장할 수 있는 방안을 함께 추진한다.

나. 대형 건물의 온실가스 배출 총량제 실시

지자체장은 관내 소재한 대형 건물(온실가스에너지목표관리제 대상 건물)에 대한 온실가스 배출 총량제를 시행하여 부문별 감축목표를 달성하는데 기여하도록 요구한다. 이는 기후정의의 오염자 책임 원칙에 따라서 강조되어야 할 정책이다.

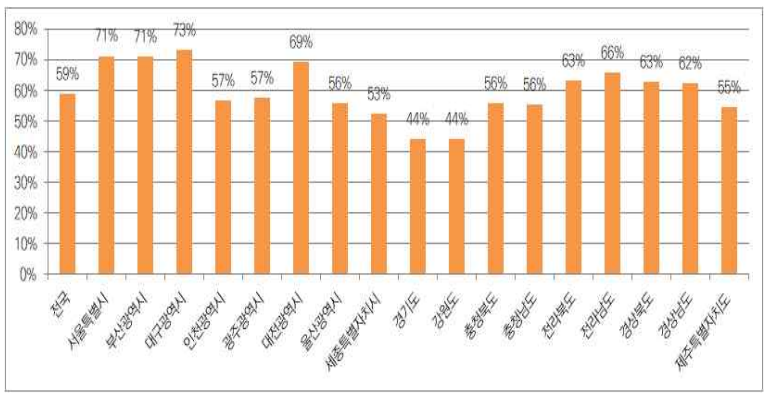
다. 그린리모델링 사업의 추진 의무화

건물 분야의 핵심적인 사업으로, 관내 소재한 준공 후 20년 이상이 지난 건물 중 매년 3% 이상에 대하여 벽체 및 지붕 단열, 창호 교체, 난방기구 교체 등의 그린 리모델링을 하여 녹색건축물 인증받도록 해야 한다. 이를 위하여 지방정부는 그린 리모델링 사업을 위해서 재정적, 행정적으로 지원하며, 이에 필요한 예산을 기후정의 예산에 반영해야 한다. 재정 지원 방식은 일정 금액 이하는 무상 지원 그리고 나머지에 대해서는 저리 장기 융자 등, 사업이 원활히 추진될 수 있는 방식을 적극

검토한다.

〈표 4-2〉 전국 20년 이상 노후 건물의 현황

전국에서 20년 이상 노후 건물은 대략 427만 동으로 전체의 59%를 차지하고 있으며, 서울 71%(42만 동), 경기 44%(53만 동), 대전 69%(9만 동), 제주 55%(1만 동)이다(자료: 녹색전환연구소)



그린 리모델링 사업은 주거 복지를 향상하는 목표를 동시에 추구해야 한다. 따라서 사업은 공공건물 및 공공임대주택 등, 주거빈곤층 거주 주택을 우선적인 사업 대상으로 삼아서 추진해야 한다. 또한 사업 진행 시 임차인에게 임시 거주 시설을 제공하고, 임대 주택의 경우 사업 이후에 임대료 등을 낮추도록 협약을 맺도록 한다. 관련해서 '주거복지조례' 등을 별도로 제정할 필요가 있다.

라. 그린 리모델링 추진 과정에서 질좋은 일자리 창출

지역 내 건물에 대한 그린 리모델링 추진 시, 지역 내 양질의 일자리

가 창출·유지될 수 있도록 노동조건의 검토, 직업훈련의 제공 등과 관련하여 노동조합 및 사회연대경제 조직들과 협력한다.

4) 교통/수송 부문: 친환경 무상 공공교통의 추진

가. 개요

지자체는 교통 부문에서 온실가스 배출을 최소화하는 동시에 교통기본권을 보장하고 지역 교통 격차를 줄일 수 있도록 친환경적인 공공적인 교통체계를 구축하고 확대해야 한다. 또한 지역 내에서의 내연기관차의 판매·운행 축소 정책을 수립·시행하고, 지역 교통수단의 총주행거리 감소[17]를 위해서 교통수요를 관리하고, 공공교통의 수송 분담률을 증가시키며, 공공교통 수단을 탈탄소화하는 정책을 추진한다. 버스 등의 공공교통 운영을 완전 공영화하고, 교통 취약 지역과 계층에 대한 대중교통 서비스를 충분히 제공하며 이를 무상화하는 정책을 추진한다.

나. 교통수요 관리

교통 부분에서 정부 및 지자체의 온실가스 감축 정책은 주로 전기차 보급 및 충전소 확보 등에 초점이 맞춰져 있지만, 친환경 자동차 전환에 앞서 더 강조되어야 할 것은 지역 내 교통량을 감축하는 것이다. 이런 접근은 프랑스 파리시의 '15분 도시', 브라질 꾸리치바 시의 교통 정책

17) 정부도 2050년 탄소중립시나리오에 총주행거리의 15% 감소 목표를 시킨다는 목표를 포함하고 있다.

등을 참고할 수 있다. 지자체장은 다음 사항을 포함하는 교통수요 관리 대책을 마련하도록 한다: △혼잡통행료 및 교통유발부담금 제도 개선, △버스·저공해차량 전용차로 및 승용차 진입제한 지역 확대, △공용주차장 설치 제한 및 축소, △녹색교통 진흥구역의 지정 및 확대.

다. 친환경 공공교통의 강화

지자체장은 버스·트렘 등 대중교통수단을 확대하고 공공성과 환경성을 높이기 위하여 대중교통 완전 공영제 등을 추진하며, 이를 위해서 지역교통공사 등을 설립하여 운영할 수 있다. 이를 통해서 △완전 공영제 버스 노선의 확대 및 교통 취약 지역을 줄이기 위한 노선 조정 및 확대, △노인/청소년 등을 시작으로 무상 대중교통의 도입 및 확대, △지하철, 버스(광역버스, 마을 버스 포함), (공유)자전거, 개인이동수단(PM) 및 도보 등의 다양한 교통수단의 연계성 강화, △2025년까지 전기 버스 100% 전환, 지하철 등의 전력에 대한 재생 에너지화 추진, △도보 및 자전거 수송분담률 확대 목표 설정 및 행정적, 재정적 지원(예를 들어, 도보 및 자전거 이동 시 인센티브 제공)를 추진한다.

〈표 4-3〉 버스 완전공영제 사례

— 강원도 정선군, 전남도 신안군: 버스운영과에서 직접. 운전기사는 공무직 — 화성시가 도시공사에서 버스운영부에서 운영. 신규 노선과 적자노선에 대해서 완전공영제로 전환. — 버스 완전공영제 전환은 그리 어렵고 시간이 많이 걸리는 일은 아님. 정선군은 완전공영제 전환에 6개월이 걸렸으며, 회성시는 3개월 밖에 걸리지 않음. — 강원도 정선군 사례의 세부적 내용: 2020년 7월 20일 실시. 2019년 적자노선 운영하는 운수회사에 25억원의 운행손실 지원금 지급. '공영버스 사업 운영 조례' 제정. 26억원으로 버스 및 각종 장비의 민간 버스회사의 자산을 인수. 65세 이상 노인과 초중고등학생, 국가유공자, 장애인 등 교통약자 무료, 주민/관광객 1000원. 월평균 이용객 46,690명 중 무료 이용객은 60.2%인 28,1000명, 운영예산 연간 42-25억원. 2024년까지 전기버스 10대 도입, 2023년부터는 수소버스 순차적 도입 방안 검토[18]

라. 교통 부문의 정의로운 전환

지자체장은 친환경 대중교통 분야의 양질의 일자리 창출 및 노동권을 보호하기 위해서 지역교통공사를 적극 활용한다. 지역교통공사의 이사회에 시민 이사와 함께 노동이사가 참여하도록 보장한다. 한편 화물차·도로운송용 건설 기계(덤프 트럭 등)의 친환경 차량으로의 전환을 지원한다. 이때 중고판매 금지 조건부 대폐차 보조금의 지원을 확대할 필요가 있다. 또한 최근 완화된 버스 차량 제한을 다시 강화한다.

향후 5년 안에 모든 버스를 전기버스가 교체하기 위한 예산을 기후정의예산에 반영한다. 이때 국내에서 전기버스 수요가 없어서 구매 결정 후에도 실체 교체까지 시간이 많이 걸린다는 점을 고려해서 예산을 수

18) https://www.khan.co.kr/local/Gangwon/article/202111182125025
https://www.khan.co.kr/local/Gangwon/article/202111181526001

립해야 한다. 한편 광역 내의 지방정부들이 협력하여 전기버스 공동구매 계획을 수립하고 보다 저렴한 가격과 빠른 시일 안에 전기버스 교체가 이루어질 수 있도록 추진할 수 있다.

4) 농업/먹거리: 농민의 소득안정과 농촌과 먹거리의 회복탄력성 강화

가. 개요

기후변화는 세계 농업과 식량 체계의 지형을 근본적으로 바꾸고 있다. 최근 우크라이나 전쟁이 불러온 식량 위기가 우리나라에 즉각적으로 영향을 미치는 상황을 보면, 기후 위기에 의한 영향이 얼마나 클지 간접적으로 가늠할 수 있다. 또한, 농촌과 농민은 변동성이 높아진 기후 환경하에 가장 취약한 지역이며 직군이다.

수입에 의존하고 있는 먹거리 수급의 안정성을 확보하고, 농민의 안정적 수입 확보를 위한 방안을 마련해야 한다.

나. 농민 기본소득(혹은 농민수당)[19] 전면 도입 및 제도개선

최근 기후 위기로 인한 농업의 불안정성 증가, 농민의 기본권(생존권) 보장, 농업 농촌의 공익적 역할에 대한 사회적 보상, 농촌지역의 인구 유입 등을 위해 농민 기본소득의 필요성이 제기되어 왔다. 농민의 소득

19) 여기서 '기본소득'은 보편적 기본소득과는 다른 의미이다. 농업을 국가의 기간이 되는 부문으로 인정하고, 농민을 이 부문을 전담하는 주체로 인정하여 공영화 함을 의미한다. 그러나 '기본소득'이라는 용어가 가지고 있는 본래의 의미를 고려할 때, 농민수당 등 다른 용어가 더 적절하다는 의견이 있어 병기하였다.

보장을 위한 대표정책인 농업 직불금은 농지 면적을 기준으로 지급하기 때문에 빈부격차가 크다. 2헥타르 이상을 가진 농민은 전체의 10퍼센트도 안 되는데 전체 직불금의 75%를 받아 간다.[20] 농민·농촌 기본소득은 농민을 기준으로 지급하기 때문에 이런 문제를 해소할 수 있다.

2021년 경북도가 도 단위 광역지자체 중 마지막으로 농민수당 조례를 제정하면서, 전국 9개 도 모두 농민수당을 지급하기 시작했다. 농민수당은 대체로 농가단위로 지급되며, 연 30만원(경남도)부터 50만원(충북도), 60만원(전북도, 전남도, 경북도), 70만원(강원도)로 제각각이다. 전남도 화순군의 경우 도비와 군비를 합쳐 연 120만원을 지급하도록 올해 초부터 변경되었다. 농가가 아닌 농민 개인에게 지급하는 곳은 경기도와 제주도로, 각각 연간 60만원과 40만원을 지급한다.

농가 단위로 지급하는 경우 여성, 청년 농민 등의 기본권이 침해되는 여지가 있어 농민 개인에게 지급하는 것으로 개선될 필요가 있다. 또한, 재정 확보를 통해 실질적으로 생존권을 보장할 수 있도록 금액을 늘려야 한다.

또한, 광역시의 경우 농민수당 조례를 제정한 곳은 울산, 인천 2곳에 불과한데, 그나마도 예산이 배정되지 않거나, 협의가 완료되지 않아 구체적인 지급계획을 세우지 못한 상황이다. 광역시 중에도 도·농 복합시의 성격이 강한 지역에는 적지 않은 농민들이 존재한다. 대표적으로 대구광역시의 경우 5만 명이 넘는 농민이 존재한다. 광역시 소재의 농민들이 소외되지 않기 위해서는 전면적인 농민 기본소득을 도입할 필요가 있다.

---

20) 한겨레, 2021년 6월 22일자 기사, '농촌기본소득, 기후위기 시대 농촌 가치 지키는 게 목표', https://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/1000342.html.

〈표 4-4〉 전국 광역시도별 농가 및 성별별 농가인구 수

행정구역별	농가(가구)	농가인구 (명)	농가인구(남) (명)	농가인구(여) (명)
전국	1,031,210	2,215,498	1,100,028	1,115,470
서울특별시	7,031	15,767	8,171	7,597
부산광역시	11,137	25,044	12,646	12,399
대구광역시	23,893	54,006	27,920	26,085
인천광역시	12,647	28,128	13,848	14,280
광주광역시	14,708	35,403	17,558	17,845
대전광역시	12,241	29,025	14,843	14,183
울산광역시	13,408	30,584	15,029	15,556
세종특별자치시	6,573	15,348	8,036	7,312
경기도	114,901	280,300	140,849	139,451
강원도	68,300	150,005	75,051	74,955
충청북도	70,177	151,793	76,619	75,174
충청남도	120,324	252,078	124,255	127,824
전라북도	90,862	188,689	92,814	95,875
전라남도	146,024	290,551	139,677	150,875
경상북도	169,774	348,303	173,882	174,421
경상남도	117,660	244,924	120,397	124,526
제주특별자치도	31,549	75,548	38,434	37,114

다. 친환경 직불금

현재의 친환경 직불금은 연간 논은 ha당 유기 70만원, 무농약 50만원, 과수는 유기 140만원, 무농약 120만원, 채소·특작·기타 품목은 유기 130만원, 무농약 110만원을 지원하고 있는 상황이다.

그러나 탄소 감축에 도움이 되는 무경운 농법의 경우 직불금 대상이 아니고, 이 외에도 녹비작물 사용을 통한 비료 사용량 감소, 최적비료 사용 등 탄소배출/흡수와 직접 연계하여 직불금 제도를 개선해 농업 부문에서의 탄소 감축을 보다 적극적으로 유도할 필요가 있다.

라. 농촌 에너지 전환 및 에너지효율 개선 지원

최근 농림어업 부분 에너지 소비의 전기화가 빠르게 진행되고 있는 것으로 나타난다. 2001년 농림어업 에너지 소비량의 85.9%를 차지하던 석유류 소비는 2016년 기준 59.5%까지 점유율이 낮아진데 반해, 전기 소비량은 2010년 이후 연평균 5.9%의 증가율을 보이며 2016년 점유율이 38%까지 높아졌다.[21)]

농촌의 전력사용량이 늘어나고 있는 만큼 이를 재생에너지로 전환할 필요성도 높아지고 있다. 재생에너지 전력 자가생산 및 농촌지역 건물 난방을 재생에너지로 전환하도록 지방정부가 적극 지원해야 한다.

또한, 2015년 농업총조사에 의하면 농·어가 108만호 중 1989년 이전에 지어진 주택에 거주하는 가구가 42만호에 달하며 건물에너지 효율이 낮은 단독주택이 83%를 차지하는 등 농촌의 주거환경은 굉장히 열악하다.[22)] 그린 리모델링 등 농가의 에너지효율 개선 작업은 기후 위기 적응 과정에서 농민들을 보호하는 동시에 농촌의 탄소배출을 감축하기 위해서도 반드시 적극적으로 지원해야 한다.

마. 기후 변동성 급증에 따른 손실보상책 마련

앞에서 언급한 농민의 안정적인 수입 확보를 위해서는 기본소득 혹은 농민수당 성격의 기본적 지원 이외에도 기후변화로 직접적으로 타격을 받는 농어업에 대한 보상이 제도가 필요하다. 농업의 경우 가뭄, 혹한

---

21) 국회입법조사처, 2021, 농업부문 최종에너지 소비 현황 및 향후과제.
22) 박미정, 김정국, 신민지, 오수민, 남해경, 유지황, 김은자, 임창수, 2019, 농촌 노후주택 정비를 위한 건물에너지 분석, 한국농촌건축학회논문집 제21권 3호 통권74호.

등 이상 기후로 인한 흉작을 보상하는 시스템을 마련하고, 어업의 경우 어종 변화에 따른 어업 인프라 변화에 대한 지원과, 양식업에 대한 손실 보상 시스템을 도입해야 한다.

바. 공공기관 및 지역 내 민간기업 구내식당 식단 전환 사업

공공기관의 경우 즉각적으로 구내식당에서 로컬 푸드를 사용하여 푸드마일리지를 감축하고, 채식의 비중을 늘리는 등 친환경 식단으로 변경한다.

민간기업의 경우, 노동조합에서 녹색 단협을 통해 식단 전환을 유도하고, 지자체는 친환경 식단으로 전환하는 기업에 대해 로컬푸드 생산자 연결 및 재정 지원을 통해 먹거리 전환 사업의 확산을 유도한다.

또한, 상시 채식바를 도입하여 채식 선택권을 확보하는 한편, 모두 채식을 하는 채식의 날을 도입한다.

5) 폐기물/자원순환: 순환사회로의 전면적인 전환

가. 개요

전 지구적으로, 또한, 우리나라 내에서도 쓰레기의 외부화는 큰 문제를 일으키고 있다. 유엔환경총회(UNEA)는 2022년 3월 2일 케냐 나이로비에서 열린 제5차 총회에서 '플라스틱 오염을 끝내기 위한 법적 구속력 있는 국제협약'을 2024년까지 만들기로 합의[23]한 바 있다. 서울시의 경우 폐기물 소각장만 4개 존재하고, 매립장은 전무한 상황이다. 인천시는 2025년 이후 서울시의 폐기물을 매립지에 반입하지 않겠다고 선언한 상황이다. 비단 서울시의 경우가 아니더라도, 도시지역의 폐기물 처리가 주변 지역으로 전가되는 일은 매우 흔하다. 폐기물 처리의 가장 중요한 원칙은 폐기물 발생량 자체를 감축하는 것인데, 이러한 전가는 도시지역 주민들이 폐기물 감축의 필요성을 느끼지 못하게하여, 폐기물 문제의 근본적인 해결을 어렵게 한다. 이에 다음과 같은 조치가 필요하다.

나. 도심지 폐기물 배출제로(Zero Waste) 로드맵 수립

미국의 그린 뉴딜 계획 초안[24]에는 네 번째 파트로 도시의 지속가능성과 회복탄력성 강화를 위한 방안들이 포함되어 있다. 여기에는 2040

23) 뉴스펭귄, 2022년 3월 5일자 기사, "유엔 플라스틱 규제협약 협상기간, '2년의 면죄부' 아냐", https://www.newspenguin.com/news/articleView.html?idxno=10879.
24) Greg Carlock and Emily Mangan, 2018, A Green New Deal: A Progressive Vision for Environmental Sustainability and Economic Stability, Data for Progress.

년을 목표연도로 하여 도심지 배출 폐기물 제로화가 포함되어 있다.

우리나라의 지자체는 준비 기간을 거쳐 2050년 목표로 지자체별 자체 음식물·생활·재활용 폐기물 처리 시스템 마련 계획을 수립할 것을 제안한다. 또한, 이러한 폐기물 처리·처분 계획은 지역의 탄소배출제로 계획에 포함되어야 할 것이다.

다. 일회용품/플라스틱 퇴출 계획 수립

유엔환경총회(UNEA)가 2022년 3월 결의한 내용에 따라 우리나라에서도 2024년 공공기관 내 일회용품 사용 금지를 실시한다.

또한, 전 사회적으로 일회용품 사용을 줄이기 위한 최근 배달업체 등도 자발적으로 일회용품을 줄이기 위한 정책이 요구된다. 다회용기 배달 서비스 도입, 앱 내 일회용 수저 안 받기 기본값 변경[25] 등을 추진하고 있다. 그러나 일회용품은 전통시장 등 배달 이외의 영역에서도 폭넓게 사용되고 있으며, 이를 전반적으로 개선하기 위한 사회적 분위기 조성이 필요하다. 최근 마포구의 사례처럼 전통시장과 지자체가 함께 다회용기 사업을 진행할 경우 사회적 인식 전환과 실질적인 일회용품 사용 감축의 효과를 높일 수 있다. 이를 좀 더 확대하여 지역별 다회용기 공공 대여·관리 시스템을 수립하고 공공 일자리를 마련하는 사업을 추진할 수 있을 것이다.

---

25) 아주경제, 2022년 2월 1일자, “"일회용품 줄이자"…배달앱 3사, 친환경 배달 문화 구축 앞장’, https://www.ajunews.com/view/20220201094230495.

라. 공공 수리 및 재생기지 설립

폐기물 관리와 순환성 향상의 가장 첫 번째 단계는 쓰던 물건을 버리지 않고 오래 쓰는데서 시작된다. 때문에, 전 세계적으로 수리권(Right to Repair) 보장과 계획된 진부화(planned obsolescence) 금지 운동이 일어나고 있다.

특히 전자제품의 경우 작은 부품 하나의 고장으로 전체를 버리게 되는 경우가 많다. 소비자분쟁해결기준에 따르면 원활한 수리를 위해 품목별로 의무 부품 보유기간을 제시하고 있는데, 스마트폰이나 PC, 노트북 등은 부품 보유기간이 4년이며, TV와 냉장고는 8년, 세탁기 6년으로 설정되어 있다. 실제 사용가능한 기간에 비해 부품 보유기간이 짧다는 문제뿐 아니라, 명시된 부품 보유기간조차 권고사항에 불과해 업체들이 이를 지키지 않는다고 해서 제재를 가할 수는 없는 실정이다.[26] 결국 제조업체가 신제품 구입을 강권하는 셈이다.

제조업체가 책임을 회피하는 사이 사설 수리업체들이 부분적으로 역할을 대신하고 있다. 폐가전제품을 수거하여 분해하고, 사용가능한 부품을 선별하여 보유했다가 의뢰가 들어오면 수리해주는 업체들이 존재한다. 공식 A/S 센터에서 부품이 단종되었다는 이유로 수리 불가 판정을 받았다가 이런 사설 업체를 통해 수리를 했다는 후기를 어렵지 않게 찾아볼 수 있다.

그러나, 이러한 사설 수리업체는 매우 영세한 경우가 많고, 믿을만한 업체를 찾기 위해 개인이 많은 노력을 기울여야 한다. 이러한 상황을 개

---

26) 소비자경제신문, 2019년 3월 29일자, '무늬만' 부품 보유기간…수리 불편 겪는 소비자들', http://www.dailycnc.com/news/articleView.html?idxno=54717.

선하기 위해 공공 수리 및 재생기지를 설립하면, 개인의 입장에서는 쉽게 찾아가고 믿고 맡길 수 있어 수리권을 보장받을 수 있고, 민간 영세 노동을 공공부문으로의 전환하는 효과도 누릴 수 있다.

마. 재활용 폐기물 선별 및 분류센터 직영화

현재 재활용센터는 대부분 민간위탁이 되어 있으며, 이로 인한 문제가 심각한 수준[27]이다. 계속 민간에 재활용 부분을 맡겨놓을 경우 이윤을 중심으로 재활용을 하게 되어 유가성이 큰 항목만 재활용하게 되는 문제가 있다.

그러므로, 재활용 폐기물 선별 및 분류센터를 직영화하여 폐기를 최소화하는 방향으로 개선할 필요가 있다.

cf) (중앙정부)생산자책임재활용제도(EPR:Extended Producer Responsibility)개선[28]

- 지방정부의 폐기물/자원순환 정책의 노력이 제대로 효과를 보기 위해서는 중앙정부의 정책이 함께 개선되어야 한다.
- 재활용 과정에서 수거와 선별 비용은 전체 과정에서 소요되는 비용의 약 20~50%에 달하지만, 재활용기준비용 산정에 반영되지 않다. 또한, 폐기되는 부분에 대한 비용도 빠져있다. 실질적인 사회적 비용이 재활용 시장에서 생산자에게 전가되지 않아 재활용 비용 일부를 지자체에 거주하는 주민이 부담하고 있는 실정이다.
- 이를 개선하기 위하여 수거, 선별 비용을 생산자에게 부과하고, 거둬들인 비용을 지자체에 배분하여 제대로 재활용이 이루어지도록 유도할 필요가 있다.

27) https://www.nocutnews.co.kr/news/5640732
28) https://www.ajunews.com/view/20210107162607987

6) 도시의 지속가능성 증진: 도시의 생태적 복원과 보전

가. 개요

도시의 지속가능성을 높이는 것은 도시의 회복탄력성(resilience)을 높여 기후 위기 시대의 큰 변동 자체를 완화시키거나, 적응력을 높일 수 있는 가장 좋은 방안이다. 그러나 2022년 현재에도 우리나라의 도시들은 삶의 터전보다 재산으로서의 가치에 매몰되어 난개발 위험에 노출되어 있다. 대선에서는 용적률 상한이 주요한 이슈가 되었으며, 3기 신도시들은 그린벨트를 해제하여 건설되고 있다. 이러한 압력에 맞서 도시의 녹지와 개발밀도를 낮추는 것은 기후 위기시 대에 필수적인 일이다.

나. 도시 녹지 보전 및 복원

일몰된 도시공원의 보전방안 마련해야 한다. 서울시의 경우와 같이 전체를 도시자연공원구역 지정하거나 보전녹지로 편입하는 등의 대책을 실행해야 한다.

또한, 그린벨트 해제를 원칙적으로 금지해야 한다. 2015년 법이 개정되어 30만㎡ 이하의 그린벨트 해제 권한이 시도지사에게 이양되어 난개발의 신호탄이 되었다. 기후 위기 시대, 그린벨트 해제 권한이 남용되어서는 안된다.

다. 물순환 도시로의 복원

우리나라 대도시 도심지역은 불투수 면적율이 높아 물순환 왜곡이 문

제 되고 있다. 빗물이 한꺼번에 유출되어 홍수와 수질 악화가 발생하는 한편, 건기에는 하천이 건천화된다. 서울 청계천 유역의 불투수 면적율은 71.5%에 달하고, 울산 태화강(52.3%), 대전 유등천하류(51.2%), 광주 광주천(46.9%) 등으로 불투수 면적률이 유역의 건강성을 악화시키는 기준인 25%를 웃도는 소권역이 51곳으로 조사된 바 있다.

이를 개선하기 위해 포장 최소화 및 투수성 포장 적용을 의무화할 필요가 있다. 또한, 재개발 및 도시정비 사업에서 수변공간 및 수생태계 복원의 범위를 확장하고 비중을 늘려야 한다.

라. 난개발 금지를 위한 제도적 기반 마련 –지방도시계획위원회와 기후정의 조례의 연계

난개발을 허용하는 방식은 여러 가지 방법이 있다. 앞에서 언급한 그린벨트 해제 이외에도 녹지지역 건축 제한 완화, '국토의 계획 및 이용에 관한 법률'에 따라 용도지역 중 1·2종 일반주거지역을 2·3종으로 높여주는 종상향, 용적률 제한의 직접적인 상향, 고도제한·경사도·이격거리 제한 완화 등이 있다.

또한 개별 사업에 대한 '지방도시계획위원회'[29]의 심의에도 권고사항 등이 영향을 많이 미치고 있다. 지방도시계획위원회는 시·도지사가 결정하는 도시·군관리계획의 심의 등 시·도지사의 권한에 속하는 사항과 국토교통부장관의 권한에 속하는 사항 중 시·도 및 시·군·구에 위임된 사항의 심의 등을 담당하고 있는데, 대규모 개발제한구역 해제 및 관리, 공공주택지구 지정 등을 제외한 대다수의 도시계획 관련 승인 권한이

29) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제113조 및 제114조

중앙정부에서 지방정부로 점차 이양된 상황이다.[30] 지방도시계획위원회 심의결과에 따라 지자체는 재건축·재개발사업, 토지거래허가구역 지정, 개발행위의 허가, 민간공원 사업 시행 등의 추진 여부를 결정하게 되며, 이는 국민의 재산권에 큰 영향을 미친다. 이러한 지방도시계획위원회의 결정을 기후정의의 입장에 맞게 난개발을 원천적으로 막는 방향으로 일치시킬 필요가 있다. 이를 위해 도시계획위원회 심의 시 아래 부록에서 제시할 기후정의 조례의 제34조 1항이 반드시 반영되도록 연계해야 한다.

7) 기타: 공공 공간에서의 반기후광고 금지

재화 및 서비스의 이용을 부추겨서 온실가스 배출을 증가시키는 광고 산업을 규제할 필요성이 있다. 예를 들어서 프랑스 기후시민의회가 자동차 광고를 금지할 것을 요구했던 것을 생각해볼 수 있다. 지자체 수준에서 민간 영역에서 이루어지는 광고를 규제하는 것은 당장에는 쉽지 않은 상황에서, 지자체의 권한을 이용하여 공공 영역에서 이를 먼저 시도할 수 있다. 이는 시민들에게 공공부문이 기후위기 해결을 위해서 진지하게 접근하고 있다는 메시지를 전달할 수 있는 주효한 방법이 될 것이다. 또한 중앙정부 차원에서 반기후 광고를 법률로 규제하는 운동의 시발점을 마련할 수 있을 것이다.

구체적으로 지자체장이 권한이 미치는 공공기관 및 공공시설에 게재되는 광고에 반기후광고를 금지하도록 하는 것이다. 이때 반기후 광고란

30) 김예성(2021)을 참고

다음을 포함한다: △화석연료를 수출, 수입, 판매, 가공한 제품의 소비를 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고, △내연기관차 등 화석연료를 사용하는 제품의 소비를 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고, △항공사, 항공 여행 등의 소비를 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고, △쇠고기 등 온실가스를 많이 배출하는 식재료, 식품을 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고, △일회용 플라스틱 제품의 이용을 촉진하는 광고 등.

결론

결론: 지역 기후위기 대응을 위한 노동의 과제

류승민, 이현정, 한재각

기후 위기가 심각해지고 있다는 것은 더 말할 것도 없다. 하지만 이 심각성만 강조하면서 일종의 공포를 조장하는 선전도 횡횡하고 있는 현실이다. 모두가 경각심을 갖고 나름의 실천에 적극적으로 참여한다면 정말 좋을 것이다. 그러나 공포 마케팅은 어쩔 수 없다는 비관주의를 팽배하게 하거나, 어떤 방식이든 상관없이 표면적인 실천 대응만을 강조하며 기후 위기의 근본적 원인과 대응 방식에 대한 성찰을 부차적으로 만드는 효과를 낳기도 한다. 온실가스 감축이라는 과제만 달성한다면, 그것이 어떤 방식이건, 누구에게 책임을 묻거나 면죄부를 주던, 누가 불평등한 상태에 놓이던 무슨 상관이겠는가? 물론 온실가스 감축 목표도 중요하지만, 그 과정에 대한 고민이 소홀해서는 안 된다. 지난해 발표되었던 2050년 탄소중립 시나리오가 논란이 되었던 이유도 바로 이점에 있다. 또한 시나리오가 선언한 감축 목표가 턱없이 부족했다는 점도 많은 비판 대상이 되었다. 하지만 보다 근본적인 문제점은 기후 위기에 심각한 영향을 받는 노동자, 여성, 장애인 등에 대해 전혀 고려하지 않았으며, 이들을 단순한 구제 대상 정도로 여긴 점이다. 그리고 그것이 기후변화 대응을 위해 기존의 불평등한 사회경제적 구조의 해결, 즉 현 체제의 전환에 대한 전망이 부재한 현상 유지적 미봉책일 뿐이었다는 점도 빼놓

을 수 없다.

그렇다면 대안은 무엇인가? 특히 기후 위기를 다양한 형태로 직면하고 있는 지역 차원에서의 대안은 무엇인가? 그 지역의 주민이자 노동자인 우리는 무엇을 어떻게 해야 할 것인가? 여기에서는 결론을 대신하여, 앞에서 논의한 기후정의 원칙과 대응 방안을 기초로, 지역 차원의 기후 위기 대응을 위한 노동의 과제를 논의해 볼 것이다.

첫째, 구체적 방안을 통해 기후정의를 실천하기 전에, 기후 위기와 관련해서 지역 내 현황을 상세하게 파악해야 한다. 가령 다음과 같은 내용에 대해 살펴볼 필요가 있다.

온실가스 배출과 관련하여 누가 가장 큰 책임을 지고 있는가? 만약 온실가스 배출 감축이 없다면 그 지역에 미치는 부정적인 영향은 얼마나 클 것인가? 폭염 및 한파 등 이상 현상 및 온실가스 감축 정책으로 인한 산업구조 전환에 가장 취약한 노동자 및 지역 주민은 누구인가? 이렇게 불리한 상황에 놓여있는 노동자나 지역 주민에 대해 지자체가 시행하던 기존 대책은 무엇이었는가? 이러한 지역 차원의 위기에 대해 그 대응 방안을 논의하고 실천하기 위한 거버넌스는 얼마나 민주적으로 작동하고 있는가? 즉 이런 사항들에 대한 면밀한 조사를 통해, 지역 내에서 온실가스 배출 현황과 더불어 기후 위기와 관련된 불평등이 어느 정도인지 분명하게 할 필요가 있다.

둘째, 이러한 현황 파악은 지역이 가진 사회경제적인 불평등을 파악하는 것과 연관되어 이루어져야 한다. 즉 사회경제적으로 매우 불평등한 처지에 놓인 노동자와 지역 주민이 기후 위기에 더욱 취약한 상황에 놓일 가능성이 높기 때문에, 기후 위기의 대응은 사회경제적 불평등의 해결을 동반 혹은 상호 전제해야 한다. 따라서 3장에서 논의한 것처럼, 기

후정의에는 다음과 같은 것이 반드시 포함되어야 하고, 노동자 및 지역 주민이 주체가 되어 다음과 같은 것이 지역에서 확립될 수 있도록 노력해야 한다.

우선 "기본 인권·생존권으로서의 노동권"이 보장되어야 한다. 산업전환의 과정의 영향 유무와 상관없이 일할 수 있는 권리 및 일자리를 유지할 권리, 그리고 노조를 형성하여 교섭할 수 있는 권리 등이 기본적으로 보장되어야 한다. 또한 노동자이기도 한 지역 주민의 관점에서 "에너지 등 필수재에 대한 공공성과 보편성이 기본권으로서" 보장되어야 한다. 가령 현재 진행 중인 기후 위기에 제대로 대응하기 위해서는 인간의 기본적 생활을 위한 필수재(혹은 필수서비스)의 공공적 공급이 반드시 필요하다. 가령 지역 주민들이 폭염과 한파를 피하기 위해 적정한 수준의 에너지와 물을 공급받아야 한다. 또한 기후 위기로 인해 인적 피해를 입었을 경우 공공적 의료와 돌봄의 혜택을 받아야 한다. 즉 기후 위기 시대에 필수재 혹은 필수서비스는 지역 주민의 당연한 기본권으로서 그 공급이 보장되어야 한다. 다음으로, 지역 차원에서 노동권과 필수재에 대한 기본권은 지역 내 당사자들이 주체가 되어 "분권과 자치의 원리"에 입각해 결정되어야 한다.

물론 이 권리는 지역과 무관한 보편적인 권리지만, 그것의 구체적인 실현과정에서 노동자나 지역 주민을 포괄하는 "지역 내 당사자들이 주체가 되어 공동의 미래를 결정할 수 있어야 한다"는 것이 원칙이 되어야 한다.

셋째, 위에서 논의한 것을 기초로 지역의 관점에서 기후정의를 구체적으로 실현할 방안을 찾아서 실행할 수 있도록 해야 한다. 이것을 위해 5장의 내용을 참고할 수 있다. 5장에서는 정의로운 전환, 에너지, 건물, 교통/수송부문, 농업/먹거리, 폐기물/자원순환, 기타 등 모두 7가지 영역

에서 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대한 핵심적인 내용을 담고 있다. 그리고 이런 방안의 추진과 관련된 거버넌스의 틀에 대한 논의도 포함되어 있다. 하지만 이와 관련해서 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다.

우선 실행 방안의 모색과 실천에는 기본적으로 지역에서 무엇이 얼마나 필요한가, 지역에서 그것을 추진할 역량을 얼마나 가지고 있는가에 대한 고민이 반영되어야 한다. 가령 온실가스 감축을 위해 지역에서 재생에너지 확대를 통한 에너지 전환을 추진할 경우, 필수재로서 기본적 생활을 유지하는데 충분한 전력이 공급되기 위해서 어떤 재생에너지 설비가 얼마나 설치되어야 하는가, 설치할 수 있는가에 대한 문제를 해결해야 한다. 하지만 불가피하게도 지역 간 격차가 존재하므로, 모든 지역이 이 문제를 자립적으로 해결할 수 있지는 않을 것이다. 따라서 이 문제 해결을 위해서는 지역 간 협력도 반드시 필요하고, 이 협력에는 중앙정부 차원의 조정과 지원도 반드시 필요하다. 따라서 지역에서 기후 위기 대응 방안을 모색할 때, 그것은 주체적이고 자립적으로 이루어지되, 지역 간 협력 및 전국 차원의 조정(지원)에 대한 요구도 동반되어야 한다. 그리고 이 모색 과정에서 지역 내 당사자들이 주체가 되어야 함은 너무나 당연하다.

넷째, 기후위기 대응 방안의 모색은 중장기적 관점에서 체제 전환의 방향과 내용을 모색하는 것으로 이어져야 한다. 4장에서 제시된 분야별 대응 방안들을 현재 진행 중인 기후 위기에 대한 즉각적으로 시행되어야 하는 동시에, 근본적인 사회경제적 모순을 해결하기 위한 중장기적 대응 방안이 되어야 한다. 만약 후자의 측면이 간과되거나 부재 하다면, 현재 주류적인 기후 위기 대응 방안과 차별성이 떨어질 것이다. 또한 기후정의의 원칙과도 맞지 않게 될 것이다. 따라서 지역의 기후 위기 대응은 사회경제적 모순의 해결을 동반함으로써, 지역에서의 삶의 조건을 변

혁시킬 뿐만 아니라 장기적이고 거시적 차원에서 체제 전환의 밑거름이 되어야 한다.

부록

[부록 1] 민주노총 기후정의조례안에 대한 소개[31)]

○ 이 조례안은 선행 조례안을 검토하고 민주노총 및 산하 가맹 조직의 의견을 반영하여 마련한 것이다. 특히 기후위기 경기비상행동이 개발한 〈경기도 탄소중립 정의로운 전환 기본 조례(시민안)〉를 기초로 삼아서, 기후정의와 정의로운 전환 접근을 보다 강화하는 방향으로 대폭 수정보완한 것이다. 또한 같은 방향에서 수정 보완된 녹색당의 기후정의 조례안도 참고하였다.

○ 조례 명칭은 〈기후위기 대응과 정의로운 전환 기본 조례〉로 하며, 약칭을 〈기후정의조례〉로 하였다.

- 광역지자체 수준에 맞춰 개발한 조례안은 총 8장(보칙 별도)의 52개 조항(부칙 별도)으로 구성되어 있다. 조례안이 이렇게 방대한 조항을 가지는 이유는 기후 위기가 사회의 모든 영역에 관련이 되어 있고 기후정의를 실현하는 일은 사회의 총체적인 변화가 필요하기 때문이다. 뿐만 아니라 환경부가 제안하고 있으며 포괄적인 조항을 가진 탄소중립 조례안과 맞서기 위해서도 불가피하다.

31) 이하 조례안 해설 및 조례안은 한재각이 작성하였다.

〈표 부록-1〉 민주노총 기후정의조례(안) 구조

장	조항
제1장 총칙	제1조 (목적) 제2조 (정의) 제3조 (기본원칙) 제4조 (지자체의 책무) 제5조 (공공기관 및 사업자의 책무) 제6조 (지자체민의 권리와 책무) 제7조 (다른 조례와의 관계)
제2장 비전 및 온실가스 감축 목표, 기본계획 수립 등	제8조 (비전) 제9조 (중장기 온실가스 감축 목표 등) 제10조 (감축목표 이행현황의 점검 등) 제11조 (기본계획의 수립 등) 제12조 (기본계획의 추진상황 점검) 제13조 (조례 제정·개정 등에 따른 통보 등)
제3장 기후위기 대응 정의로운 전환 위원회 등	제14조 (위원회의 설치) 제15조 (위원회 회의의 개최) 제16조 (위원회의 기능) 제17조 (사무처 및 [지자체]민정책참여단 등의 설치) 제18조 (조사 및 의견청취 등) 제19조 (탄소중립 지원센터의 설립) 제20조 (온실가스 종합정보관리체계의 구축)
제4장 온실가스 감축 시책	제21조 (기후변화영향평가를 실시한 계획 및 사업에 대한 주민투표) 제22조 (온실가스감축인지 예·결산제도) 제23조 (공공부문 온실가스 목표관리) 제24조 (탄소중립 도시 지정 노력) 제25조 (지역 에너지전환의 추진) 제26조 (녹색건축물의 확대) 제27조 (녹색 공공교통의 확대) 제28조 (순환경제와 자원순환 문화의 활성화) 제29조 (탄소흡수원 등의 확충) 제30조 (녹색생활 운동 지원 및 교육 · 홍보) 제31조 (기후위기를 심화하는 광고 금지)
제5장 기후위기 적응 대책	제32조 (기후위기 적응대책의 수립·시행) 제33조 (기후위기 적응사업의 시행) 제34조 (녹색공간의 보전·관리)

	제35조 (기후위기 대응을 물 관리) 제36조 (농림수산업의 전환 촉진 및 농어촌의 에너지전환) 제37조 (지역주민 건강 적응) 제38조 (기후위기 적응센터 지정)
제6장 정의로운 전환 등	제39조 (정의로운 전환 대책의 수립·시행) 제40조 (노동 부문의 정의로운 전환) 제41조 (정의로운 전환 특별지구의 지정 요청) 제42조 (정의로운 전환 지원센터의 설립) 제43조 ([지자체]민 참여 보장을 위한 지원) 제44조 (협동조합 및 사회적경제 활성화) 제45조 (기후정의지방정부연대의 구성)
제7장 기후정의예산과 기후정의기금의 설치 및 운용	제46조 (기후정의예산의 확보) 제47조 (기후정의기금의 설치) 제48조 (기후정의기금의 용도)
보칙	제49조 (기후정의책임관의 지정) 제50조 (주민소환) 제51조 (권한의 위임과 위탁) 제52조 (시행규칙)
부칙	제1조 (시행일) 제2조 (다른 조례의 폐지)

○ 녹색당의 기후정의 조례안(2022년 5월)을 많이 참고하기는 했지만, 비교하였을 때 다음과 같은 점에서 차이를 가진다.

- 기후정의 예산의 민주적 통제가 가능하도록, “기후시민 감사제” 도입을 제안하였다. 즉, 일 년에 한번 지자체장이 기후정의 예산에 관해서 시민들로부터 질문과 의견을 듣고 답변을 하도록 하였다.
- 순환경제 부문에서도 지역 공기업을 설립하여 이를 활용하여 공공부문을 강화하고 정의로운 전환과 질좋은 일자리를 창출할 수 있도록 하였다(제28조 4항).
- 기후위기 적응대책를 수립하면서 ‘지역, 계층, 젠더, 산업, 노동, 세

대, 장애인, 이주민 등'에 대해서 세부적으로 구분하도록 하였다(32조의 2항: 정의로운 전환 대책에 관한 39조의 2항 1호를 기후위기적응대책에서 포함시키는 것이 좋겠다는 토론을 반영하였다).

○ 가장 집중적으로 보완한 것은 제40조의 '노동 부문의 정의로운 전환' 조항이다.

- 우선 사업장 단위의 노사교섭을 넘어서 필요할 수 있는 '초기업 교섭'을 법률적으로 명확히 하기 위해서 '산업별·직종별·지역별 교섭'으로 표현을 수정했다(3항).
- 지자체장에게 지자체와 산하 공공기관이 발주하는 공사 중 기후재난으로 작업이 중지되어 해당 공사를 위해 일하던 노동자들이 일정 기간 소득을 얻지 못했을 경우에 임금을 보전하는 대책을 마련하도록 하였다(4항).
- 관련하여 '기후재난'에 대해서 별도로 용어 정의를 제시하였다. 즉, "기후재난"이란 재난 및 안전관리법 제3조에서 규정한 '자연재난'을 의미한다고 명시했다(제2조 10호)
- 또한 노동자들의 정의로운 전환을 위해서 관할 구역 내의 노동조합 대표자들과 노정교섭을 하도록 의무를 부여했다(5항).

○ 민주노총의 기후정의조례안을 환경부의 탄소중립조례안의 주요 차이점을 비교해보면 아래 표와 같다.

- 조례가 담고 있는 주요 조항에 대한 설명은 보고서의 5장을 참고할 수 있다.

〈표 부록-2〉 환경부의 탄소중립조례안과 민주노총의 기후정의조례안의 주요 내용 비교

구분	환경부의 탄소중립조례안	민주노총의 기후정의조례안
비전	별도 비전 설정 없음. 〈탄소중립법〉 비전을 원용	사회적 불평등이 기후위기의 근본적 원인임을 인식, 기후정의 원칙에 따라 2050년까지 탄소중립을 추진, 탈탄소 사회로 전환하고 사회적 불평등도 해결하는 정의로운 전환을 추구
주민의 권리와 책무	주민 권리 규정 없음. 녹색생활을 적극 실천하고, 시 · 도의 시책에 참여하며 협력, 온실가스의 배출을 억제하기 위해 노력	기후위기의 피해로부터 보호받으며, 지자체와 사업자에게 온실가스 감축 및 정의로운 전환을 실현하도록 요구할 권리
감축 목표	- 중장기 감축목표 미정 (기본계획상에 포함할 것 규정)	- 2030년까지 50%이상 감축(2018년 대비), 위원회 결정 중기감축목표 미달성시 주민소환 대상 명시
건물	- 녹색건축물의 활성화를 위해 신축 및 기존 건축물 소유자가 시장이 정하는 기준·절차를 따르도록 함(구체적인 조항 없음)	- 건축된 지 20년 이상 공공 및 민간 건축물 매년 3%씩 그린리모델링 추진 의무화, - 공공건물/공공임대주택 우선 - 임차인의 부담 증가가 없도록 대책 마련 의무화 *주거기본조례' 별도제정
교통	- 자동차 사용 자제, 자전거 이용 등의 주민의 노력 강조 - 시장은 도심내 자동차 제한 시책 수립·시행 가능 - 친환경차 보급 확대 위한 재정 지원	- 보행, 자건거 등의 이용 확대를 통한 통합요금 체계 마련 - 친환경 공공교통 강화(버스 완전 공영제 실시, 2025년까지 전기 버스 100% 전환, 취약 지역 및 계층에 대한 교통 서비스 강화)
정의로운 전환	정의로운전환지원센터 설립	정의로운전환 대책(영향평가 및 지원 대책)수립 노동 부문의 정의로운전환 대책까지 별도 제시 정의로운 전환 특별지구 지정요청 및 지원센터 설치

위원회	- 지자체 소속 3급 이상 공무원 2.탄소중립 정책에 대한 식견과 경험이 풍부한 사람 중 50인 내 위원 위촉(구체적인 구성 기준 없음) - 탄소중립 비전 및 온실가스 감축목표, 시행계획 심의/의결	- 공무원/지방의원, 전문가, 이해당사자 대표 동수 위촉 지역단체들이 전문가 및 이해당사자 대표를 위촉 위원으로 추천하여 민주성 강화 - 기후정의예산, 녹색건축물, 공공교통, 개발사업 등으로 심의/의결 확대
기후영향 평가	특별한 규정 없음	- 위원회가 결과를 검토하고, 중대한 영향을 미치는 사업에 대한 주민투표 권고
지역공기업	특별한 규정 없음	지역에너지전환, 친환경 공공교통, 자원순환 등을 위해서 지역공기업 설립 가능
기후정의 예산	온실가스감축인지예결산 제도 이외의 별도 규정 없음	기후정의예산을 별도 규정하고, 전체 예산의 최소 20% 이상 의무화 필요할 경우 채권 발행 기후시민감사제도 도입
다른조례와의 관계	다른 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례에서 정하는 바 따름	이 조례에 반하는 조례가 있을 경우 다른 조례에 우선하여 이 조례 적용

OO시/도 기후위기 대응과 정의로운 전환 기본 조례(민주노총안)

2022. 7. 27

제1장 총칙

제1조(목적) ①이 조례는 전 지구적 기후 위기에 대응하기 위하여 온실가스를 보다 빨리 감축하고 기후 위기에 적응하기 위한 대책을 마련하며, 탈탄소사회로의 이행 과정에서 기후정의와 정의로운 전환을 실현하여 현재 세대와 미래 세대의 삶의 질을 향상하면서도 생태계와 기후체계를 보호하여 지구의 지속가능 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

② 이 조례는 「기후 위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 "법"이라 한다) 및 같은 법 시행령(이하 "시행령"이라 한다)에서 위임한 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정하는 것도 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어는 아래에 별도로 정하는 것 이외는 법의 용어 정의를 따른다.

1. "기후정의"란 기후 위기를 일으킨 책임과 그로 인한 피해가 계급별, 국가별, 지역별, 사회 계층별, 세대별, 성별, 생물종별로 다르다는 점을 인정하고, 기후 위기를 극복하는 과정에서 모든 이해 당사자들이 의사결정 과정에 동등하고 실질적으로 참여할

수 있게 하며, 기후 위기를 일으킨 책임에 따라 그 극복 비용과 혜택을 공정하게 나누어 인권, 건강권, 환경권, 성평등, 세대간 평등을 보장하는 것을 말한다.

2. “정의로운 전환”이란 기후 위기와 탄소중립으로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소상공인 등을 보호하고 그에 필요한 비용을 사회적으로 공정하게 분담하며, 화석연료 기반의 산업 등에 의존하는 노동자와 지역사회가 전환 역량을 강화하여 전환 과정에 주도적으로 참여하는 정책 방향을 말한다.
3. “탈탄소사회”란 온실가스 배출의 핵심적인 원인인 화석연료 사용을 중지하며 그 과정에서 발생하는 피해와 부작용을 예방 및 최소화하여 환경적·사회적·경제적으로 지속가능한 사회를 말한다.
4. “에너지 전환”이란 기후 위기 대응과 환경성, 안전성, 지속가능성을 추구하기 위해서 원자력과 화석연료 기반 에너지를 신·재생에너지로 전환하는 한편, 에너지 절약과 효율을 통해서 에너지소비량을 낮추고 지역별 에너지자립율을 높이며 에너지 기본권의 보장 등 에너지산업의 공공성을 강화하여, 에너지의 생산, 전달, 소비에 이르는 시스템 전반을 전환하는 것을 말한다.
5. “숙의적 시민참여”란 [지자체]민의 인구학적 구성을 반영하여 무작위로 선발된 [지자체]민들에게 주어진 주제에 관한 충분한 정보를 제공하고 토론하도록 하여 얻은 결론을 의사 결정 과정에 반영하는 것을 의미한다.
6. “기후정의 예산”이란 제4장의 온실가스 감축시책, 제5장의 기후위기 적응 대책, 제6장의 정의로운 전환 대책을 위해서 사용되

는 예산과 기금을 의미한다.

7. “시민참여형 에너지 전환”이란 [지자체]민 주도의 에너지전환 추진과 이익공유를 통해 안정적 에너지 공급 및 에너지 자립에 기여하는 것을 말한다.
8. “녹색생활”이란 [지자체]민의 생산·소비·활동 등 일상생활에서 에너지와 자원을 절약하고 녹색제품으로 소비를 전환함으로써 온실가스와 오염물질의 발생을 최소화하는 생활을 의미한다.
9. “기후재난”이란 재난및안전관리법 제3조에서 규정한 ‘자연재난’을 의미한다.

제3조(기본원칙) [지자체]의 탄소중립 실현과 탈탄소사회 전환은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. [지자체]는 기후 위기의 심각성에 대한 합리적 인식을 토대로, 기후정의의 원칙에 따라 탈탄소사회 전환을 추진하여 기후 위기의 손실과 피해로부터 [지자체]민을 보호해야 한다.
2. [지자체]는 오염자 책임의 원칙에 따라서 온실가스 다배출 사업자가 우선적으로 온실가스를 감축하도록 정책을 수립하고 추진해야 한다.
3. [지자체]는 기후 위기 적응에 관한 정책을 수립하고 추진하며, 이때 기후 취약계층에 대해서 보호하기 위해서 우선적으로 노력한다.
4. [지자체]는 기후 위기와 사회적 불평등을 동시에 극복하기 위해서 노력하며, 이를 민주적이고 공공적으로 추진하여 정의로운 전환을 실현한다.

5. [지자체]는 탄소중립을 추진하면서 화석연료 사용의 축소 등 온실가스 배출을 줄이는 것을 최우선으로 하며 온실가스 흡수에 의한 감축은 최소로 한다.
6. [지자체]는 탈탄소사회로의 전환 과정에서 [지자체]민과 이해당사자들의 민주적 참여를 보장한다.
7. [지자체]는 시·군의 자발적인 기후 위기 대응 활동을 촉진하고 정의로운 전환을 지원하기 위해 지방자치단체 간의 소통 및 공동 협력을 증진해야 한다.
8. [지자체]는 기후 위기가 인류 공통의 문제라는 인식 아래 「파리협정」에 따른 온실가스 감축을 위한 국제사회와 국가의 노력에 적극 동참하고, 개발도상국의 환경과 사회정의를 저해하지 않으며, 기후 위기 대응을 지원하기 위한 국제협력을 강화한다.

제4조([지자체]의 책무) ① [지자체]는 탈탄소사회 전환을 위하여 국가 시책에 적극 협력하여야 한다.

② [지자체]는 경제 · 사회 · 교육 · 문화 등 모든 부문에 제3조에 따른 기본원칙이 반영될 수 있도록 노력하여야 하며, 관련 규칙 개선, 재정투자, 시설 및 시스템 구축 등 제반 여건을 마련하여야 한다.

③ [지자체]는 각종 계획의 수립과 사업의 집행과정에서 기후 위기에 미치는 영향을 우선적으로 고려하여야 하고, 자신이 시행주체가 되는 사업과 관련하여 발생하는 온실가스 배출을 없애기 위해서 노력하여야 한다.

④ [지자체]는 지역적 특성과 여건을 고려하여 탈탄소사회 전환의 이행을 위한 대책을 수립하여 추진하여야 한다.

⑤ [지자체]는 기후 위기 대응 정책을 정기적으로 점검하여 이행 성과를 평가하고, 국제협상의 동향과 주요 국가 및 지방자치단체의 정책을 분석하여 면밀한 대책을 마련하여야 한다.

⑥ [지자체]는 기후정의와 정의로운 전환의 원칙에 따라 기후 위기로부터 [지자체]민의 안전을 보호하여야 한다.

⑦ [지자체]는 [지자체]민에게 기후변화 관련 정보를 투명하게 제공하며, [지자체]민이 [지자체]의 의사결정 과정에 적극 참여하고 협력할 수 있도록 보장하여야 한다.

⑧ [지자체]는 온실가스 감축과 에너지 전환 등을 통한 탈탄소사회 전환 활동을 장려하고, 재정 지원 등 필요한 조치를 마련하여야 한다.

⑩ [지자체]는 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사, 같은 법 제76조에 따른 지방공단, 사업자 및 주민이 온실가스를 효과적으로 감축하고 기후 위기에 적응할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다.

제5조(공공기관 및 사업자의 책무) ① 공공기관은 탈탄소사회 전환의 이행을 위한 [지자체]의 시책에 적극 협조하고, 온실가스의 과감한 감축을 위해 노력하며, 예산의 수립과 집행, 사업의 선정과 추진 등 모든 활동에 있어서 기후 위기에 미치는 영향을 최소화하도록 노력하여야 한다.

② 사업자는 녹색경영을 통하여 사업활동으로 인한 온실가스 배출을 최소화하고 녹색기술 연구개발과 녹색산업에 대한 투자 및 고용을 확대하도록 노력하여야 하며, [지자체]의 시책에 참여하고 협력하여야 한다.

제6조([지자체]민의 권리와 책무) ① 모든 [지자체]민은 기후 위기의 피해로부터 보호받으며, [지자체]와 사업자에게 온실가스 감축 및 정의로운 전환을 실현하도록 요구할 권리를 갖는다.

② [지자체]민은 가정, 학교, 사업장 등에서 녹색생활을 적극 실천하고, [지자체]의 시책에 참여하며 협력하여야 한다.

제7조(다른 조례와의 관계) 탄소중립 실현과 탈탄소사회 전환에 관하여 이 조례에 반하는 조례가 있을 경우 다른 조례에 우선하여 이 조례를 적용한다.

제2장 비전, 온실가스 감축 목표, 기본계획 수립 등

제8조(비전) ① [지자체]는 사회적 불평등이 기후 위기의 근본적 원인임을 인식하면서 기후정의 원칙에 따라 2050년까지 탄소중립을 추진하여 탈탄소사회로 전환하고 그 과정에서 사회적 불평등까지도 함께 해결하는 정의로운 전환을 추구한다.

② [지자체]는 기후 위기에 관한 최신의 과학적 지식·정보, 국제협약·협정, 법 제7조에 따른 국가비전 및 국가전략, 그리고 [지자체]의 책임과 역량 등의 여건을 종합적으로 고려하여 탄소중립 달성 시점을 앞당기기 위하여 노력한다.

제9조(중장기 온실가스 감축 목표 등) ① [지자체]는 온실가스 배출량을 2030년까지 2010년의 온실가스 배출량 대비 50퍼센트 이상의 범위에서 제14조에 따른 위원회가 정하는 비율만큼 감축하는 것을

중장기 온실가스 감축 목표(이하 “중장기감축목표”라 한다)로 한다.

② [지자체]는 중장기감축목표를 달성하기 위하여 발전, 산업, 건물, 교통, 농축산업, 폐기물 등 부문별 온실가스 감축 목표(이하 “부문별감축목표”라 한다)를 설정하여야 한다.

③ [지자체]는 중장기감축목표와 부문별감축목표의 달성을 위하여 [지자체] 전체와 각 부문에 대한 연도별 온실가스 감축 목표(이하 “연도별감축목표”라 한다)를 설정하여야 한다.

④ [지자체]는 [지자체]내외 여건을 고려하여 중장기감축목표, 부문별감축목표 및 연도별감축목표(이하 “중장기감축목표등”이라 한다)를 5년마다 재검토하고 필요할 경우 「파리협정」 및 법 제8조 제4항의 진전의 원칙에 따라 이를 변경하거나 새로 설정하여야 한다. 다만, 사회적·기술적 여건의 변화 등에 따라 필요한 경우에는 5년이 경과하기 이전에 변경하거나 새로 설정할 수 있다.

⑤ [지자체]는 중장기감축목표등을 설정 또는 변경할 때에는 다음 각 호의 사항을 고려하여야 한다.

1. [지자체]의 중장기 온실가스 배출·흡수 전망
2. 국가비전 및 국가전략
3. 부문별 온실가스 배출 및 감축 기여도
4. 온실가스 감축 등 관련 기술 전망
5. 국제사회의 기후 위기 대응 동향

⑥ [지자체]는 부문별연도별 감축목표의 이행을 추진하기 위해 [지자체장]과 환경, 재무, 경제, 건설, 교통, 농업(또는 먹거리) 담당 부서 책임자들로 기후행정부를 구성한다.

⑦ [지자체]는 중장기감축목표등을 설정·변경하는 경우에는 공청회 개최 등을 통하여 관계 전문가와 [지자체]민 및 이해당사자 등의 의견을 듣고 이를 반영하도록 노력하여야 한다.

⑧ 제1항부터 제5항까지의 규정에 따른 중장기감축목표등의 설정·변경 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제10조(감축목표 이행현황의 점검 등) ① 중장기감축목표 및 부문별감축목표를 달성하기 위하여 제14조에 따른 위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 연도별, 부문별 감축목표의 이행현황을 매년 점검하고, 그 결과보고서를 작성하여 기후행정부와 지방의회에 제출하고 공개해야 한다.

② 제1항에 따른 결과보고서에는 온실가스 배출량이 연도별감축목표에 부합하는지의 여부, 제1항에 따른 점검 결과 확인된 부진사항 및 그 개선사항과 그 밖에 규칙으로 정하는 사항이 포함되어야 한다.

③ 제1항에 따른 점검 결과 온실가스 배출량이 연도별감축목표에 부합하지 않는 경우 해당 부문에 관한 업무를 관장하는 행정기관의 장은 보고서 제출일로부터 3개월 이내에 긴급 온실가스 감축계획을 작성하여 기후행정부와 위원회에 제출하여야 한다.

④ 기후행정부는 연도별감축목표에 제3항에 따른 긴급온실가스 감축계획을 반영한 감축안을 수립하여 위원회의 검토를 받아 지방의회에 제출하여야 한다.

⑤ 제1항에 따른 이행현황 점검방법 및 결과보고서 공개 절차, 제3항에 따른 온실가스 감축 계획의 제출 방법 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제11조(기본계획의 수립 등) ① [지자체장]은 법 제11조에 따라 국가기본계획과 관할 구역의 지역적 특성 등을 고려하여 10년을 계획기간으로 하는 지자체 기후 위기 대응과 정의로운 전환 기본계획(이하 "기본계획"이라 한다)을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. [지자체]의 비전과 추진전략
2. 국내외 기후변화 경향과 온실가스 배출·흡수 현황 및 전망
3. 제9조에 따른 중장기감축목표 및 부문별·연도별 이행대책
4. 기후변화의 영향·취약성평가 및 재난방지 등 적응대책에 관한 사항
5. 정의로운 전환에 관한 사항
6. [지자체]의 공유재산에 미치는 영향과 대응방안
7. 기본계획의 시행에 소요되는 비용의 산정 및 재원조달 방법
8. 탈탄소사회의 추진을 위한 교육·홍보에 관한 사항
9. 기후 위기 대응을 위한 지방자치단체 간 협력 및 국제협력에 관한 사항
10. 그 밖에 탈탄소사회 전환의 추진을 위하여 위원회가 의결한 사항

③ [지자체장]은 기본계획을 수립 또는 변경하는 경우에는 제15조에 따라 위원회의 심의를 거쳐야 하며, 이를 [지자체]의회에 보고하고 환경부장관에게 제출하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 심의를 생략할 수 있다.

④ [지자체장]은 탄소중립기본계획의 체계적인 이행을 위하여 연

차별 시행계획을 수립·시행하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 기본계획의 수립·시행 및 변경, 제출·보고 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제12조(기본계획의 추진상황 점검) ① 제14조에 따른 위원회의 위원장은 중장기감축목표 달성 등 기본계획 및 연차별 시행계획의 추진상황 및 주요 성과를 매년 정성·정량적으로 점검하고, 그 결과 보고서를 작성하여 위원회의 심의를 거쳐 공개하여야 한다.

② [지자체장]은 제1항의 결과 보고서를 환경부장관에게 제출하여야 한다.

③ 위원장은 제1항 및 제2항에 따른 점검 결과 개선이 필요한 사항에 관하여 [지자체장]에게 개선의견을 제시할 수 있다. 이 경우 [지자체장]은 특별한 사정이 없는 한 해당 기관의 정책 등에 이를 반영하여야 한다.

④ [지자체장]은 시, 군, 구의 계획 이행을 촉진하기 위하여 필요한 지원시책을 마련하여야 한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 점검 방법 및 공개 절차와 제4항에 따른 지원시책의 마련 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제13조(조례 제정·개정 등에 따른 통보 등) ① [지자체장]은 탈탄소사회 전환 비전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 조례를 제정·개정 또는 폐지하려고 하거나, 기본계획과 관련이 있는 행정계획을 수립·변경하려는 때에는 위원회에 그 내용을 통보하여야 한다.

② 위원회는 제1항의 규정에 따라 통보받은 조례 또는 행정계획의

내용을 검토한 후 그 검토결과를 [지자체장]에게 통보하여야 한다.

③ 위원회는 제2항에 따른 검토에 필요한 경우 [지자체장]에게 관련 자료를 제출하도록 요청할 수 있다. 이 경우 [지자체장]은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다.

④ [지자체장]은 제3항에 따라 검토결과를 통보받은 때에는 해당 조례의 제·개정, 폐지 또는 행정계획의 수립·변경에 그 검토 내용을 적절하게 반영하여야 한다.

⑤ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 검토 대상, 방법 및 통보 절차 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제3장 기후 위기 대응과 정의로운 전환 위원회 등

제14조(위원회의 설치) ① [지자체장]은 제8조의 비전을 실현하기 위해서 법 제22조에 따라 관련 주요 정책 및 기본계획과 그 시행에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기후 위기 대응과 정의로운 전환 위원회(이하 "기후정의위원회"라 한다)를 구성·운영한다.

② 위원회는 공동위원장 2명을 포함한 30명 이상 50명 이내의 위원으로 구성하며, 위원의 임기는 2년으로 하되 한 차례 연임할 수 있다.

③ 공동위원장의 한 명은 [지자체장]으로 하고, 다른 한 명은 위촉직 위원 중에서 호선한다.

④ 위원회의 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람으로 하고, 「양성평등기본법」 제21조 제2항에 따라 특정 성별이 위촉 위원 수의 10분의 6을 초과하지 않도록 하며, 위촉 위원의 연령이

편중되지 않도록 해야 한다.

1. [지자체]의 담당 공무원 및 그 밖에 규칙으로 정하는 공무원
2. [지자체]의회 소관 상임위원회 의원 및 그 밖에 [지자체]의회 의장이 추천하는 의원
3. 기후과학, 온실가스 감축, 기후 위기 예방 및 적응, 에너지 전환, 정의로운 전환, 시민참여, 민관협치 등의 분야에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 [지자체장]이 위촉하는 사람
4. 여성, 노동자, 농어민, 중소상공인, 장애인 등 기후 위기로 영향받는 이해당사자를 대표할 수 있는 사람 중 [지자체장]이 위촉하는 사람

⑤ 제4조 제3호와 제4호에 따라 위원을 위촉할 때에는 노동조합, 농어민회, 여성단체, 시민단체, 환경단체, 중소상공인단체, 장애인단체, 경제단체로부터 적어도 1인의 후보를 각 추천받아야 한다.

⑥ 위원 중 제4조 제1호와 제2호에 의한 위원 수, 제4조 제3호에 의한 위원 수, 그리고 제4조 제4호에 의한 위원 수는 같아야 한다.

제15조(위원회 회의의 개최) ① 위원회의 회의는 위원장이 필요하다고 인정하는 때 또는 재적위원 3분의 1 이상의 회의 소집 요청이 있는 때에 위원장이 이를 소집한다.

② 위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원회 활동에 소요되는 비용은 예산의 범위에서 활동비·수당

· 여비 등의 형태로 지급할 수 있다.

④ 제척, 기피, 회피 및 회의수당 지급, 기타 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제16조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의 · 의결한다.

1. 탈탄소사회 전환의 추진을 위한 정책의 기본방향에 관한 사항
2. 제8조 · 제9조에 따른 비전 및 중장기감축목표등의 설정 등에 관한 사항
3. 제10조에 따른 감축목표 이행현황의 점검에 관한 사항
4. 제11조에 따른 기본계획 및 연차별 계획의 수립 · 변경에 관한 사항
5. 제12조에 따른 기본계획 및 연차별 계획의 점검 결과 및 개선 의견 제시에 관한 사항
6. 제13조에 따른 유관 조례 제정 · 개정 및 행정계획 수립 · 변경의 검토에 관한 사항
7. 제21조에 따른 기후변화영향평가에 관한 사항
8. 제26조에 따른 녹색건축물 확대에 관한 사항
9. 제27조에 따른 녹색 공공교통 확대에 대한 사항
10. 제32조에 따른 기후 위기 적응대책에 대한 사항
11. 제34조에 따른 녹색공간의 보전.관리에 관한 사항
12. 제39조에 따른 정의로운 전환 대책에 관한 사항
13. 제46조에 따른 기후정의예산에 관한 사항
14. 제47조에 따른 기후정의기금의 운용에 관한 사항
15. 중장기감축목표등 설정, 대책 및 계획 수립에 관한 [지자체]민 참여·공론에 관한 사항

16. 위원회 소속 사무처 및 분과위원회, [지자체]민정책참여단의 구성 및 운영에 관한 사항
17. 그 밖에 위원회의 의결로 온실가스 감축, 기후 위기 적응 및 정의로운 전환과 관련하여 필요하다고 인정하는 사항

제17조(사무처 및 [지자체]민정책참여단 등의 설치) ① 위원회는 그 소관 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 규칙으로 정하는 바에 따라 사무처를 설치하여야 한다.

② 위원회는 그 소관 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 규칙으로 정하는 바에 따라 분과위원회 또는 특별위원회를 둘 수 있다.

③ 위원회는 관련 업무에 대한 [지자체]민의 폭넓은 의견수렴과 정책 참여를 도모하기 위하여 숙의적 시민참여 방식으로 구성하고 운영하는 정책참여단을 둘 수 있다.

④ 그 밖에 사무처, 분과위원회 또는 특별위원회, [지자체]민정책참여단의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제18조(조사 및 의견청취 등) ① 위원회는 위원회, 분과위원회 및 특별위원회의 운영을 위하여 필요한 경우 다음 각 호의 요구 또는 조사를 할 수 있다.

1. 관계 행정기관의 장에 대한 자료·서류 등의 제출 요구
2. 이해관계인·참고인 또는 관계 공무원의 출석 및 의견진술 요구
3. 관계 행정기관 등에 대한 현지조사

② 관계 행정기관의 장은 탈탄소사회 전환과 관련하여 소속 공무

원이나 관계 전문가를 위원회에 출석시켜 의견을 진술하게 하거나 필요한 자료를 제출할 수 있다.

제19조(탄소중립 지원센터의 설립) ① [지자체장]은 지역의 탄소중립 실현과 탈탄소사회 전환에 관한 계획의 수립·시행과 에너지 전환 촉진 등을 지원하기 위하여 법 제68조에 따라 지역에 탄소중립 지원센터(이하 "지원센터"라 한다)를 설립하여 운영한다.

② 제1항에 따른 탄소중립 지원센터는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 제11조와 제12조에 따른 기본계획의 수립·시행·추진사항 점검 지원
2. 제20조에 따른 온실가스 종합정보관리체계의 구축과 정보공개
3. 제25조에 따른 지역 에너지전환 추진의 지원(다만 제25조 제2항의 지역에너지공사가 설립될 경우에 이 업무를 위임할 수 있음)
4. 제30조에 따른 녹색생활 운동 지원 및 교육·홍보
5. 제32조에 따른 기후 위기적응대책의 수립·시행 지원
6. 제43조에 따른 [지자체]민참여 보장을 위한 지원
7. 제44조에 따른 협동조합 등의 지원
8. 그 밖에 탈탄소사회 전환에 필요한 사항으로서 규칙으로 정하는 업무

③ [지자체장]은 지원센터에게 예산의 범위에서 사업을 수행하는 데에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

④ 제1항 내지 제3항에 따른 지원센터의 설립·사업 및 평가 등에

관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제20조(온실가스 종합정보관리체계의 구축) ① [지자체]는 지역 내 온실가스 배출량·흡수량, 배출·흡수 계수(係數) 등 온실가스 관련 각종 정보 및 통계를 개발·분석·검증·작성하고 관리하는 종합정보관리체계를 구축·운영하여야 한다.

② [지자체]는 지역 내 온실가스 통계 산정·분석 등을 위해 에너지·산업공정·농업·폐기물·해양수산·산림 등 부문별 정보 및 통계를 매년 작성하여, [지자체]민과 시·군에 공개하여야 한다.

제4장 온실가스 감축 시책

제21조(기후변화영향평가를 실시한 계획 및 사업에 대한 주민투표) 위원회는 법 제23조에 따른 기후변화영향평가 결과가 [지자체]민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 경우 [지자체장]에게 주민투표법에 따라 기후변화영향평가를 한 계획 또는 사업을 주민투표에 부칠 것을 권고할 수 있다.

제22조(온실가스감축인지 예·결산제도) ① [지자체장]은 법 제24조 및 관계 법률에서 정하는 바에 따라 예산과 기금이 기후변화에 미치는 영향을 분석하고 이를 지방자치단체의 재정 운용에 반영하는 온실가스감축인지 예·결산제도를 실시하여야 한다.

② [지자체장]은 제1항에 따른 온실가스감축인지 예·결산서를 [지자체]의회와 위원회에 제출하고 공개하여야 한다.

③ [지자체장]은 제1항에 따른 온실가스 감축인지 예·결산서 그리고 제46조에 따른 기후정의예산에 대해서 공개적인 자리에서 충분한 시간을 가지고 [지자체]민들의 의견을 청취하고 질문에 답해야 한다.

제23조(공공부문 온실가스 목표관리) ① [지자체], 교육청, 공공기관 등(이하 "공공기관등"이라 한다)은 중장기감축목표등을 달성하기 위하여 법 제26조 및 시행령에 정하는 바에 따라 해당 기관별로 온실가스 감축 목표를 설정해야 한다.

② 공공기관등은 제1항에 따른 목표를 준수하여야 하며, 매년 이행실적을 정부에 제출하고 공개하여야 한다.

제24조(탄소중립 도시 지정 노력) [지자체장]은 법 제29조에 의한 탄소중립도시를 지정받기 위하여 노력하여야 한다.

제25조(지역 에너지 전환의 추진) ① [지자체장]은 기후 위기에 대응하기 위하여 지역별로 에너지 절감·효율 및 재생에너지의 보급 · 확대 등 시민참여형 에너지 전환 및 자립 방안을 마련하는 등 시 · 군의 에너지 전환을 추진하는 정책을 수립 · 시행하여야 한다.

② [지자체]는 지역 에너지 전환을 민주적이고 공공적으로 원활히 추진하기 위해서 지방공기업을 설립할 수 있다. 이에 관해서는 별도의 조례를 통해서 규정한다.

③ [지자체]는 제1항에 따른 에너지 전환 지원 정책의 시행에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위에서 시 · 군에 보조할 수 있다.

④ [지자체장]은 사업자에게 상업용 재생에너지 발전 설비의 설치를 농지와 산지 외의 지역에 우선적으로 설치하도록 유도해야 한다.

제26조(녹색건축물의 확대) ① [지자체장]은 에너지이용 효율과 재생에너지의 사용비율이 높고 온실가스 배출을 최소화하며 주거복지를 향상하기 위해 녹색건축물과 그린 리모델링을 확대하기 위한 정책을 수립·시행하여야 한다.

② [지자체장]은 건축물의 설계·건설·유지관리·해체 등의 전 과정에서 에너지·자원 소비를 최소화하고 온실가스 배출을 줄이기 위하여 설계기준 및 허가·심의를 강화하는 등 설계·건설·유지관리·해체 등의 단계별 대책 및 기준을 마련하여 시행하여야 한다.

③ [지자체장]은 [지자체]내 소재한 대형 건물(온실가스에너지목표관리제 대상 건물)에 대한 온실가스 배출 총량제를 시행하여 제9조 제2항에 따른 부문별 감축목표를 달성하는데 기여해야 한다.

④ [지자체장]은 [지자체]내 소재한 사용승인 후 조례 제정일 기준 20년 이상이 지난 건물(공공기관이 소유한 건물과 그렇지 않은 건물을 모두 포함한다) 중 매년 3% 이상에 대하여 벽체 및 지붕 단열, 창호 교체, 난방기구 교체 등의 그린리모델링을 지원하여 녹색건축물 인증을 받도록 해야 한다.

⑤ [지자체장]은 제4항을 이행할 때 노후 공공건물 및 공공임대주택에 대한 그린 리모델링을 우선하여야 한다.

⑥ [지자체장]은 제4항을 하기 위하여 필요한 경우 재정적 지원을

할 수 있다.

⑦ 지자체장은 제4항의 그린 리모델링을 추진하면서 상가건물임대차보호법 또는 주택임대차보호법에 의해 보호받는 임차인 및 기타 규칙으로 정한 임차인의 부담이 증가하지 않도록 대책을 마련해야 한다.

제27조(녹색 공공교통의 확대) ① [지자체장]은 온실가스 배출을 최소화하는 동시에 교통기본권을 보장하고 지역 교통 격차를 줄일 수 있는 친환경적인 공공적 교통체계를 구축하고 확대해야 한다.

② [지자체장]은 내연기관차의 판매·운행 축소 정책을 수립·시행하며, 전기자동차, 수소전기자동차 등 환경친화적 자동차 및 충전시설의 보급을 촉진해야 한다.

③ [지자체장]은 [지자체]내 교통수단의 총주행거리 감소를 위해서 교통수요관리와 대중교통수송분담률 증가에 대한 중장기 및 단계별 목표를 설정·관리하여야 한다.

④ [지자체장]은 다음 각 호의 사항을 포함하는 교통수요관리대책을 마련하여야 한다.

1. 혼잡통행료 및 교통유발부담금 제도 개선
2. 버스·저공해차량 전용차로 및 승용차 진입제한 지역 확대
3. 공용주차장 설치 제한 및 축소
4. 통행량을 효율적으로 분산시킬 수 있는 지능형교통정보시스템의 확대·구축
5. 녹색교통진흥구역의 지정 및 확대

⑤ [지자체장]은 버스·트렘 등 대중교통수단을 확대하고 공공성과 환경성을 높이기 위하여 다음 각 호를 목표로 하여야 한다.

1. 무상 대중교통의 확대
2. 교통망 취약지역에 대한 공영버스 노선 설치 및 증가
3. 대중교통(마을버스를 포함) 완전공영제 도입
4. 2025년까지 전기 버스 100% 전환

⑥ [지자체장]은 제5항을 이루기 위해 지역공기업을 설립할 수 있다. 이에 관해서는 별도의 조례로 정한다.

⑦ [지자체장]은 자전거 및 자전거 이용시설의 보급을 촉진하기 위하여 자전거 수송분담률 확대 목표를 정하고 이를 위한 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.

⑧ [지자체장]은 대중교통, 자전거, 보행의 통합적 교통 수단화를 위한 교통 요금 체계를 마련하여야 한다.

제28조(순환경제와 자원순환 문화의 활성화) ① [지자체장]은 [지자체] 내에서의 폐기물의 발생량을 감소시키기 위한 목표를 설정하고 달성을 위해서 노력해야 한다.

② [지자체장]은 제품의 지속가능성을 높이고 버려지는 자원의 순환망을 구축하여 투입되는 자원과 에너지를 최소화하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 시책을 수립·시행하여야 한다.

1. 제조 공정에서 사용되는 원료·연료 등의 순환성 강화에 관한 사항
2. 폐기물의 선별·재활용 체계 및 재제조 산업의 활성화에 관한 사항
3. 에너지자원으로 이용되는 목재, 식물, 농산물 등 바이오매스의 수집·활용에 관한 사항
4. [지자체] 자원 통계 관리체계의 구축 등 자원 모니터링 강화

에 관한 사항

③ [지자체장]은 소비자들의 제품과 서비스의 구매 및 이용에서 에너지 사용의 감소, 온실가스 및 환경오염물질 배출의 감축을 이루어질 수 있도록, 다음 각 호의 사항을 포함하는 시책을 수립·시행하여야 한다.

1. 사업자의 재화 및 서비스의 생산과 제공에 따른 환경적, 사회적 비용의 투명한 공개 유도
2. 에너지 · 자원의 투입과 온실가스 및 오염물질의 발생을 최소화하는 제품의 사용 · 소비의 촉진 및 확산
3. 자원의 순환성 강화 및 재활용 제고에 관한 사항
4. 소비자의 수리권 확대에 관한 사항
5. 일회용 용기 사용 축소와 다회용 용기 사용을 촉진하는 지원책에 관한 사항

④ [지자체장]은 제3항을 이루기 위해 지역공기업을 설립할 수 있다. 이에 관해서는 별도의 조례로 정한다.

제29조(탄소흡수원 등의 확충) [지자체장]은 산림지, 농경지, 초지, 습지, 정주지 또는 바다숲 등에서 온실가스를 흡수하고 저장(흡수된 온실가스를 대기로부터 영구 또는 반영구적으로 격리하는 것을 말한다)하는 「탄소흡수원 유지 및 증진에 관한 법률」 제2조 제10호에 따른 탄소흡수원(단, 같은 호 중 산림바이오매스 에너지를 제외한다)을 조성 · 확충하거나 온실가스 흡수 능력을 개선하기 위한 시책을 수립 · 시행하여야 한다.

제30조(녹색생활 운동 지원 및 교육 · 홍보) ① [지자체장]은 녹색생활

운동이 민간주도형의 자발적 실천운동으로 전개될 수 있도록 관련 민간단체 및 기구 등에 대하여 필요한 재정적·행정적 지원 등을 할 수 있다.

② [지자체장]은 녹색생활의 확산을 위하여 다음 각 호의 제도를 시행할 수 있다.

1. 가정용 또는 상업용 건물을 대상으로 전기, 상수도, 도시가스 등의 사용량을 절감하는 수준에 따라 인센티브를 부여하는 제도
2. 승용·승합 자동차의 연간 주행거리 감축률에 따라 인센티브를 부여하는 제도
3. 그 밖에 조례로 정하는 탈탄소사회로의 전환 관련 [지자체]민 인식을 확산하고 실천을 지원하기 위하여 필요한 제도

③ [지자체장]은 탈탄소사회 전환에 관한 학교 및 사회에서의 교육·홍보를 확대함으로써 사업자와 [지자체]민 등이 관련 정책과 활동에 자발적으로 참여하고 일상생활에서 녹색생활을 실천할 수 있도록 하여야 한다.

제31조(기후 위기를 심화하는 광고 금지) ① [지자체장]은 지방자치법상 재산, 공공시설, 공공기관의 재산 및 [지자체] 예산이 지원되거나 지원된 시설, 차량, 책자 및 홍보물에 다음의 각 호에 해당하는 상업적 광고가 게재되지 않도록 하여야 한다.

1. 화석연료를 수출, 수입, 판매, 가공한 제품의 소비를 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고
2. 내연기관차 등 화석연료를 사용하는 제품의 소비를 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고

3. 항공사, 항공 여행 등의 소비를 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고
4. 쇠고기 등 온실가스를 많이 배출하는 식재료, 식품을 촉진하는 광고 및 그러한 사업 및 회사에 대한 광고
5. 일회용 플라스틱 제품의 이용을 촉진하는 광고
6. 기타 온실가스를 다량 배출하는 재화와 서비스의 소비를 촉진하기 위한 광고

② 제1항을 시행하기 위하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제5장 기후 위기 적응 대책

제32조(기후위기 적응대책의 수립 · 시행) ① [지자체장]은 국가 기후위기 적응대책과 지역적 특성 등을 고려하여 법 제40조에 따라 관할 구역의 기후위기 적응에 관한 대책(이하 "기후 위기적응대책"이라 한다)을 5년마다 수립 · 시행하여야 한다.

② 기후위기 적응대책에는 다음 각 호의 사항을 필수적으로 포함하여야 하며, 이때 지역, 계층, 젠더, 산업, 노동, 세대, 장애인, 이주민 등에 대해서 세부적으로 구분하여 다루어야 한다.

1. 부문별 · 지역별 기후 위기의 영향과 취약성 평가에 관한 사항
2. 기후 위기에 따른 취약계층 · 지역 등의 재해 예방에 관한 사항
3. 제34조(녹색공간의 보전·관리) 제2항 각 호, 제35조(기후 위기 대응을 위한 물 관리) 각 호, 제36조(농림수산업의 전환 촉진 및 농어촌의 에너지 전환) 제2항 각 호에 관한 사항

③ 기후 위기적응대책을 수립하거나 변경하는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 규칙으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

④ [지자체]는 기후 위기 적응대책에 따라 [지자체]민, 시·군 및 공공기관 등이 기후 위기에 대한 적응역량을 강화할 수 있도록 필요한 기술적, 행정적, 재정적 지원을 할 수 있다.

⑤ 제1항 내지 제4항에 따른 기후 위기적응대책의 수립·시행 및 변경, 점검, 지원시책 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

1. 기후 위기에 취약한 지역, 계층, 젠더, 산업, 노동, 세대, 장애인, 이주민 등의 현황 파악과 영향평가에 관한 사항

제33조(기후 위기 적응사업의 시행) ① [지자체]는 기후 위기적응대책을 실행하고, 기후변화로 심화되는 환경오염·훼손에 종합적·효과적으로 대응하며, 기후 위기에 따른 자연환경의 변화나 자연재해 등으로부터 취약한 지역 및 계층 등을 중점적으로 보호·지원하기 위하여 기후 위기 적응사업을 시행할 수 있다.

② [지자체]는 제1항에 따른 기후 위기 적응사업의 시행을 위하여 필요한 경우 비용의 전부 또는 일부를 보조할 수 있다.

제34조(녹색공간의 보전·관리) ① [지자체]는 기후 위기로부터 안전하며 지속가능한 공간구조(이하 “녹색공간”이라 한다)를 보전·관리하기 위하여 다음 각 호의 계획을 수립·시행할 때 기후 위기 대응에 관한 사항을 반영하여야 한다.

1. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 에 따른 도시기본계

획 등

2. 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 에 따른 계획 등
3. 「재난 및 안전관리 기본법」에 따른 계획 등
4. 그 밖에 녹색공간의 보전·관리를 위하여 규칙으로 정하는 계획 등

② [지자체]는 녹색공간을 조성하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 시책을 마련하여야 한다.

1. 도시 및 농어촌의 온실가스 배출량 감축, 마을·도시 단위의 에너지 자립 및 자원 순환성 제고
2. 산림·녹지·습지의 확충, 광역 생태축 보전 및 생태계 복원
3. 개발대상지 및 도시지역 생태계서비스 유지·증진
4. 농지 또는 해양의 친환경적 개발·이용·보존
5. 도로·철도·공항·항만 등 인프라 시설의 친환경적 전환
6. 도로·공항·항만 등(철도를 제외한다)의 인프라 시설의 추가 건설과 확장의 엄격한 제한
7. 친환경 교통체계의 확충
8. 자연 재난과 사회재난으로 인한 자연환경 및 지역사회의 피해 최소화와 회복력 제고

③ [지자체]는 제1항에서 정한 계획을 수립하거나 제2항에서 정하는 시책을 마련할 때에는 미리 위원회의 의견을 들어야 한다.

제35조(기후 위기 대응을 위한 물 관리) [지자체]는 기후 위기로 인한 가뭄, 홍수, 폭염 등 자연재해와 물 부족 및 수질악화와 수생태계 변화에 효과적으로 대응하고 모든 [지자체]민이 물의 혜택을 고루

누릴 수 있도록 하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 시책을 수립·시행하여야 한다.

1. 깨끗하고 안전한 먹는 물 공급과 가뭄 등에 대비한 안정적인 수자원의 확보
2. 수생태계의 보전·관리와 수질 개선
3. 물 절약 등 수요관리, 적극적인 빗물관리 및 하수 재이용 등 물 순환 체계의 정비 및 수해의 예방
4. 자연 친화적인 하천의 보전·복원
5. 수질오염 예방·관리를 위한 기술 개발 및 관련 서비스 제공 등

제36조(농림수산업의 전환 촉진 및 농어촌의 에너지전환) ① [지자체]는 기후 위기에 대응하여 농지, 해양 등 농수산생태계 보전 및 보호를 바탕으로 식량주권를 확보하고 지역 먹거리 순환 체계를 보장함으로써 탈탄소 사회로의 전환에 기여하기 위하여 농림수산의 전환 시책을 수립·시행하여야 하며, 이 시책을 수립하는 과정에 농어민들이 실질적으로 참여할 수 있도록 해야 한다.

② 제1항에 따른 농림수산의 전환 시책에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 농생태학적 유기농업 등 농림수산구조의 전환에 관한 사항
2. 농림수산 분야 화석연료 사용량 감축, 에너지 효율과 재생에너지 보급 등에 관한 사항
3. 기후 위기 대비 지역 내 식량자급률 제고에 관한 사항
4. 지역 먹거리 순환 체계 구축, 친환경농산물의 생산·유통 확대, 식생활 개선 및 식품 폐기물 저감에 관한 사항

③ [지자체]는 농어촌 지역의 특성을 고려하여 주택 난방 등 분야의 에너지전환을 추진하여야 한다.

④ [지자체]는 「농업·농촌 및 식품산업 기본법」 제14조에 따른 계획을 수립·시행할 경우 제1항에 따른 시책을 반영하여야 한다.

제37조(지역주민 건강 적응) ① [지자체장]은 기후취약계층이 기후 위기로 인한 재난, 사고. 질병로부터 안전과 건강을 확보할 수 있는 환경을 조성하기 위하여 필요한 사항을 지원하여야 한다.

② [지자체장]은 기후취약계층에게 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 안전 및 건강관리를 위하여 필요한 지역보건의료기관, 공공보건의료기관, 감염병병원 등의 설립, 시설 개선, 인력 충원
2. 취약지역의 안전 및 건강 확보를 위한 환경 개선
3. 재난, 사고, 질병 예방을 위하여 필요한 장비 및 용품의 제공
4. 그 밖에 기후취약계층의 안전과 건강 환경을 조성하기 위하여 필요하다고 인정되는 사항

제38조(기후 위기 적응센터 지정) ① [지자체장]은 기후 위기적응대책의 수립·시행을 지원하기 위하여 기후 위기 적응센터(이하 “적응센터”라 한다)를 설립하거나 지정할 수 있다.

② 적응센터는 기후 위기적응대책 추진을 위한 기후 위기 적응 관련 사업으로서 규칙으로 정하는 사업을 수행한다.

③ [지자체장]은 적응센터에 대하여 예산의 범위에서 사업을 수행

하는 데에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

④ 제1항 내지 제3항의 규정에 따른 적응센터의 지정·사업 및 평가 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제6장 정의로운 전환 등

제39조(정의로운 전환 대책의 수립·시행) ① [지자체장]은 기후정의의 원칙에 따라 이해당사자와 [지자체]민의 실질적인 참여와 협력에 기초해서 정의로운 전환 대책을 마련하고 추진해야 한다.

② [지자체장]은 법 제47조에 따라 관할 구역의 정의로운 전환 대책을 5년마다 수립·시행하여야 하며, 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 탈탄소사회로의 전환 과정에서 불평등이 심화되거나 부정적 영향을 받는 지역, 계층, 젠더, 산업, 노동, 세대, 장애인, 이주민 등의 현황 파악과 영향평가에 관한 사항
2. 정의로운 전환을 위한 지원 및 관리 방안에 관한 사항
3. 정의로운 전환을 위한 사회적 합의 및 민관협치에 관한 사항
4. 정의로운 전환을 위한 지방협력 및 국제협약 등에 관한 사항
5. 그 밖에 정의로운 전환을 위해 필요한 사항으로서 위원회가 정하는 사항

③ 정의로운 전환 대책을 수립하거나 변경하는 경우에는 위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 규칙으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제40조(노동 부문의 정의로운 전환) ① [지자체장]은 제39조 제2항의 제2호, 제3호에 따라 탈탄소사회로 이행하는 과정 중 사업 전환과 구조적 실업에 따른 피해를 최소화하기 위하여 고용상태의 영향을 정기적으로 조사하고, 고용의 유지와 확대, 재교육, 재취업 및 전직(轉職), 전환 기간 중의 생활 등을 지원하기 위한 방안을 마련하여야 한다.

② [지자체장]은 지역 내 총고용을 유지하기 위해 제25조 제2항 및 제27조 6항에 따른 지역공기업을 설립하여 활용할 수 있다.

③ [지자체장]은 정의로운 전환을 위해서 노사 당사자간의 단체교섭, 필요할 경우에는 산업별·직종별·지역별 교섭을 촉진하도록 노력하여야 한다.

④ [지자체장]은 지역 내에서 일하는 노동자들이 기후재난으로 신체적, 정신적 건강 위해를 피하기 위해 작업중지를 사업자에게 요구한 사실을 알게 된 경우, 해당 사업자들에게 위 요구에 적절히 응할 것을 요청해야 한다.

⑤ [지자체장]은 지자체와 산하 공공기관이 발주하는 공사 중 기후재난으로 작업이 중지되어 해당 공사를 위해 일하던 노동자들이 일정 기간 소득이 감소했을 경우에 임금을 보전하는 대책을 마련해야 한다.

⑥ [지자체장]은 1항부터 4항까지를 포함하여, 노동자들의 정의로운 전환을 위해서 관할 구역 내의 노동조합 대표자들과 교섭을 해야 한다.

제41조(정의로운 전환 특별지구의 지정 요청) ① [지자체장]은 법 제48

조에 따라 위원회와 협의하여 정부에게 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 정의로운 전환 특별지구(이하 “전환특구”라 한다)로 지정할 것을 요청할 수 있다.

1. 탈탄소 사회로의 전환 과정에서 급격한 일자리 감소, 지역경제 침체, 산업구조의 변화에 따라 고용환경이 크게 변화되었거나 변화될 것으로 예상되는 지역
2. 탈탄소 사회로의 전환 과정에서 사회적·경제적 환경의 급격한 변화가 예상되거나 변화된 지역으로서 법 시행령으로 정하는 요건을 갖춘 지역
3. 그 밖에 위원회가 탈탄소 사회로의 전환 과정에서 발생할 수 있는 사회적·경제적 불평등을 해소하기 위하여 전환특구 지정이 필요하다고 인정하는 지역

② [지자체장]은 전환특구로 지정된 지역에 대하여 다음 각 호의 지원을 포함하는 대책의 수립·시행을 정부에 요청하여야 한다.

1. 기업 및 소상공인의 고용 안정 및 유지 지원
2. 실업 예방, 실업자의 생계 유지 및 재취업 촉진 지원
3. 새로운 녹색산업의 육성 및 투자 유치를 위한 지원
4. 고용촉진과 관련된 사업을 하는 자에 대한 지원
5. 법 제49조에 따른 녹색산업 분야에 해당하는 업종으로의 사업전환을 요청하는 중소기업에 대한 지원
6. 그 밖에 산업 및 고용 전환을 촉진하기 위해 필요한 행정상·금융상 지원 조치 또는 「조세특례제한법」 등 조세에 관한 법률에서 정하는 바에 따른 세제상의 지원 조치

제42조(정의로운 전환 지원센터의 설립) ① [지자체장]은 법 제53조에 따라 산업과 지역의 특성을 고려하여 제39조와 제40조의 시책 추진을 지원하기 위해서 정의로운 전환 지원센터(이하 “전환센터”라 한다)를 설립·운영할 수 있다.

② [지자체장]은 전환센터의 설립·운영에 소요되는 예산을 지원할 수 있다.

③ 제1항, 제2항에 따른 전환센터의 설립·운영 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제43조([지자체]민참여 보장을 위한 지원) ① [지자체장]은 탄소중립 실현 및 탈탄소 사회로의 전환을 위한 정책의 수립·시행 과정에서 [지자체]민참여를 보장하고 민관협치를 활성화하며, 이해당사자 및 시민사회의 정의로운 전환을 위한 공익활동을 장려하기 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 지원 범위·방법 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제44조(협동조합 및 사회적경제 활성화) ① [지자체장]은 탈탄소 사회로의 전환 과정에 시민들의 참여를 촉진하고, 이 과정에서 발생하는 이익을 공정하고 공평하게 공유하기 위하여 다음의 각 호의 사업을 영위하는 협동조합(「협동조합 기본법」 제2조 제1호 및 제3호에 따른 협동조합 및 사회적 협동조합을 의미한다)을 행정적·재정적·기술적으로 지원할 수 있다.

1. 재생에너지의 생산, 에너지 절약 및 효율화 사업, 에너지 복지 사업 등의 시민참여적 에너지전환 사업

2. 노후주택의 리모델링 사업
3. 재활용 폐기물의 수집, 분류, 처리 등의 사업
4. 다회용 용기 사용을 촉진하는 사업
5. 기타 탈탄소사회 전환 과정에 시민을 참여시키고 이익을 공유하기 위한 사업

② 제1항에 따른 지원 범위·방법 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제45조(기후정의 지방정부 연대의 구성) ① [지자체]는 법 제65조에 따라 탈탄소사회로의 전환을 위한 지방자치단체 간의 상호 협력을 증진하기 위하여 지방자치단체의 장이 참여하는 기후 위기 대응과 정의로운 전환을 위한 지방정부 실천연대(이하 "기후정의 지방정부 연대"라 한다)를 구성·운영할 수 있다.

② 제1항의 기후정의 지방정부 연대의 구성·운영 등에 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제7장 기후정의 예산과 기후정의 기금의 설치 및 운용

제46조(기후정의 예산의 확보) ① [지자체]는 기후정의예산으로 [지자체] 전체 예산([지자체]가 설치, 적립, 운용하는 모든 기금을 포함한다)의 20% 이상을 편성하여야 한다.

② [지자체]는 기후정의 예산 비중이 전년도에 비해 매년 진전되는 노력을 시현하여야 한다.

③ [지자체]는 기후정의 예산을 확보하기 위해서 채권을 발행할 수 있다.

제47조(기후정의 기금의 설치 및 운용) ① [지자체]는 기후 위기에 효과적으로 대응하고 탈탄소사회로의 정의로운 전환을 촉진하는 데 필요한 재원을 확보하기 위하여 법 제69조 제4항에 따라 기금을 설치하고, 그 이름을 기후대응과 정의로운 전환 기금(이하 "기후정의 기금"이라 한다)으로 칭한다.

② 기후정의 기금은 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. [지자체] 일반회계로부터의 전출금
2. [지자체] 외의 자의 출연금 및 기부금
3. 제3항에 따른 순세계잉여금으로부터의 전입금
4. 제4항에 따른 금융기관·다른 기금과 그 밖의 재원으로부터의 차입금
5. 제5항에 따라 발행한 채권에 의한 금원
6. 기금을 운영하여 생긴 수익금
7. 그 밖에 조례로 정하는 수입금

③ [지자체]는 매 회계연도마다 순세계잉여금의 50% 이상을 기금에 전입하여야 한다.

④ 기후정의 기금을 지출할 때 자금 부족이 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 경우에는 기금의 부담으로 금융기관, 다른 기금 또는 그 밖의 재원으로부터 차입할 수 있다.

⑤ [지자체장]은 기후정의 기금을 지출할 때 자금 부족이 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 경우에는 채권을 발행할 수 있다.

⑥ 제1항에서 제5항에 따른 기금의 조성·운용 및 관리 등에 관하여 필요한 사항은 별도의 조례로 정한다.

제48조(기후정의 기금의 용도) 기후정의 기금은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 용도에 사용할 수 있다.

1. 온실가스 감축 및 기후 위기 적응 기반 조성·운영
2. 제26조에 따른 그린 리모델링 사업의 투자와 지원
3. 제27조에 따른 친환경 공공교통 사업의 투자와 지원
4. 정의로운 전환을 위한 사업의 시행과 지원
5. 기후 위기 대응에 필요한 융자·투자 또는 그 밖에 필요한 금융지원
6. 기금의 조성·운용 및 관리를 위한 경비의 지출
7. 차입금의 원리금 상환
8. 그 밖에 기후 위기 대응을 위하여 조례로 정하는 용도

보칙

제49조(기후정의책임관의 지정) ① [지자체장은] 탈탄소사회 전환의 원활한 이행을 위하여 [지자체] 소속 공무원 중에서 기후정의 책임관을 지정한다.

② 기후정의 책임관은 제9조 제6항에 따른 기후행정부의 간사가 되며, 제14조에 따른 위원회의 사무처장을 겸한다

③ 제1항에 따른 기후정의 책임관의 지정 요건 및 임무 등에 관하여 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

제50조(주민소환) [지자체장]은 이 조례 제9조 1항, 제21조 제1항, 제22조 제1항, 제26조 제4항, 제27조 제5항 제4호 및 제46조 제1항

내지 제2항 중 어느 하나를 위반한 경우 지방자치법 제25조 및 주민소환에 관한 법률에 의한 주민소환 대상이 된다.

제51조(권한의 위임과 위탁) ① [지자체장]은 이 조례에 따른 권한의 일부를 조례로 정하는 바에 따라 시장·군수는 또는 소속 기관의 장에게 위임할 수 있다.

② [지자체장]은 이 조례에 따른 업무의 일부를 조례로 정하는 바에 따라 공공기관 또는 조례로 정하는 기후 위기 대응 관련 전문기관에 위탁할 수 있다.

제52조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 기타 필요한 사항은 규칙으로 정한다.

부칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다.

제2조(다른 조례의 폐지) 「[지자체]저탄소 녹색성장 기본 조례」는 폐지한다.

[부록 2] 해외 사례[32)]

1. 미국 미시시피주 잭슨시의 시민들이 주도하는 정의로운 전환 사례[33)]

1) 배경

○ 잭슨시 기본 현황

- 잭슨시는 미시시피주의 주도로 면적 293 ㎢에 인구 16만 4천여 명(2018년 기준)의 도시이다.
- 19세기 후반에 시작된 빠른 철도개발이 잭슨을 교역의 중심지가 되도록 하였으며, 1930년에 잭슨의 근처에서 천연 가스전이 발견되어, 공장들에 싼 연료를 공급할 수 있게 되었다. 이에 따라 1960년대에는 "잭슨 경제 발전을 위한 활동 프로그램"이 시작되고, 60년대 후반-70년대 초반 사이에 70개 기업들이 잭슨에 공장을 지었다.
- 남부에서 가장 중요한 상업의 중심지가 되었으며, 공업은 자동차와 비행기의 부품과 모터 생산 공업이 발달하였다.
- 1980년대까지 인구가 늘어나다 이후 서서히 줄어들기 시작했다.

○ 딥 사우스와 블랙벨트의 핵심지역

32) 해외사례 1절은 이현정, 2절은 류승민이 작성하였다.
33) Morena, E. et al.(2020)의 4장을 참고하였다.

- 아프리카계 미국인의 비율이 30%가 넘는 블랙벨트는 처음엔 목화 농장을 지탱하는 비옥한 검은 흙(지질) 때문에 붙여진 이름이지만, 이후에는 사회문화적 이유로 블랙벨트라 불리게 되었다.

[그림 부록-1] 아프리카계 미국인 인구가 30% 이상인 블랙벨트

자료: https://en.wikipedia.org/wiki/Deep_South

○ 잭슨시의 경제적 위기

- 매각, 탈산업화, 교외 도피, 세금 감소, 만성적으로 낮은 고용율, 실업, 열악한 교육시설, 노후하고 쇠퇴하는 기반시설 등은 복합적으로 잭슨시의 경제적 위기를 불러왔다.
- 또한, 역사상 가장 큰 세금 감면으로 인한 공공성의 약화 역시 잭슨시의 경제에 악영향을 미쳤다.

○ 환경/기후 관련 위험

- 잭슨시는 어린이 발달장애와 발암 위험성이 매우 높은 도시이다.
- 또한, 2016년 미국 천식 및 알레르기 재단이 선정한 '알레르기 수도'의 오명을 가지고 있기도 하다.
- 수돗물의 납 농도는 연방의 즉각 조치 수준(action level)을 넘어섰지만, 이러한 사실을 관료들이 고의로 6개월을 방치한 이후 알려졌으며, 이는 명백한 인종차별로 지적되었다.
- 잭슨시에 만연한 도시 폐기물 불법투기로 인한 메탄 및 탄소발생은 기후 위기의 중요한 원인으로 지목되기도 하였다.

2) 운동의 형성 과정

○ 저항과 투쟁의 뿌리

- 이 지역은 민주적 권리, 경제적 정의, 자기결정권을 위한 투쟁이 지속적으로 이루어졌으며, 특히 Deep South의 아프리카인들을 위한 투쟁의 역사가 깊다.
- 잭슨협동조합의 창립 멤버는 대부분 지역기반운동, 커뮤니티 그룹 및 정치 조직과 관련되어 있는데, 구체적으로는 Republic of New Afrika movement, Malcolm X Grassroots Movement (MXGM), 잭슨인민운동 등의 뿌리에서 시작되었다고 할 수 있다.

○ 그룹형성계기 –허리케인 카트리나(2005)와 그 여파

- 뉴올리언즈에 비해 미시시피에 미친 영향은 잘 알려지지 않은

데, 이 역시 인종차별의 영향이라고 평가되고 있다.

- 저자를 포함해 많은 사람들이 이 난관 속에서 기후 위기의 심각성과 행동이 시급한 이유, 가장 심각하게 노출되는 사람은 누구인지 등에 대한 집단의식이 형성되었다고 평가하고 있다.

3) 잭슨 협동조합(Cooperative Jackson)

○ 잭슨 협동조합의 설립

- 2014년 5월 1일 발족
- 흑인이나 라틴 공동체의 평범한 사람들을 조직하고 권한을 부여하여, 시민들이 맞닥뜨린 사회, 경제, 환경 시스템의 위기로부터 파생되는 매일 매일의 투쟁과 걱정들(깨끗한 공기로 숨쉬고, 오염되지 않은 물을 마시고, 건강한 음식을 양껏 먹는)을 해결하는 것을 목표로 설립되었다.
- 또한, 잭슨시에 생기있고, 생태적으로 재생가능하고 민주적인 연대경제(solidarity economy)를 구축하는 동시에, 이러한 노력을 보다 광범위한 생태사회주의 프로젝트에 안착시키는 역할을 추구하는 것으로 명시하고 있다.

○ 잭슨 협동조합의 구성

- 커뮤니티 센터와 30필지의 토지를 중심으로 다음과 같은 여러 협동조합이 주 구성원으로 참여하고 있다.
- 도시농업 협동조합 –Freedom Farm(2에이커(약250평)에서 농산물 제배)
- 카페 –Nubia ’s Place and Catering Cooperative

- 조경/유기폐기물 수집 및 퇴비화 협동조합 –Green Team

○ 잭슨 협동조합의 밸류 체인

- 서로 연결되어 있는 강화된 밸류 체인을 형성하여 순환경제를 원칙으로 운영되고 있다.
- 디지털 방식으로 제작된 최초의 주택과 공동 구조물을 설치하고, 상호의존적인 협력기업을 형성하였다. 결과, 도시농장, 퇴비화 작업, 보육, 태양열 설치 및 유지보수, 보안, 예술 및 문화, 식료품점 등에서의 일자리가 포함되어 있다.
- 이 과정에서 공동토지 및 주택 등 토지신탁을 확장하였다. 장기적인 지속가능성 확보를 위해 '우리땅이 아니면 아무것도 세우지 않는다'는 원칙을 가지고 있다.
- 효과적인 탄소 흡수를 위한 토양재생, 퇴비화 강화를 통한 폐기물 제로 이니셔티브 구축 및 식량주권 및 안보 달성을 공동의 목표로 한다.

○ 도시 정치와의 연계

- 제도정치에 참여하여 시 정부가 2025년까지 배출제로 및 제로 웨이스트 상태에 도달하도록 압력을 가할 필요성을 제시하며 다음과 같은 요구를 제시하고 있다.

☑ 시 소유 및 운영 모든 건물의 그린 리모델링
☑ 모든 시립 건물에 태양광 패널 배치
☑ 시가 구동하는 모든 차량을 전기자동차로 점진 교체
☑ 지속가능한 대중교통 시스템 개발

☑ 포괄적인 재활용 프로그램 구현 및 재활용 유도 및 보상 시스템 구축 & 폐기물 관리 및 재활용 분야의 민간 및 공공부문 일자리 창출
☑ 모든 유기쓰레기 수집 및 퇴비화 프로그램 구축
☑ 학교, 대학, 병원 등 대량 폐식용유를 모아 에너지화 및 재사용
☑ 지역식품생산헌장 제작 및 지역식품생산 및 유통을 장려
☑ 더 많은 일자리 창출 및 운송&냉장 필요성 제거
☑ 인센티브 프로그램은 잭슨 거주자 대상으로 역사적으로 차별받고 자본이 부족한 지역사회 출신의 생산자 지원

4) 전망

○ 이탈과 과제
- Nubia 카페 협동조합의 노동자 소유주는 정치적인 이유로 독립하기로 하였다. 집단적 정치적 전망과 세계관, 생태사회주의의 약속을 따르길 원하지 않는다고 이유를 밝혔으나 본질적으로 재정적인 문제가 있었다고 평가된다.
- 결과적으로, 지역사회 수준에서 착취하지 않고, 재생 시스템을 개발하는 희생을 감수할 수 있는가의 과제를 남겼다.

○ 변혁적 정의로운 전환(Transformative just transition)의 제안
- 다양한 수준과 공간에서, 동시에 노동자 계급, 기후 위기에 가장 책임이 적은 최전선, 빈곤층, 다수의 흑인 및 라틴계 커뮤니티, 국제주의적 관점에서의 연대와 저항의 글로벌 네트워크를 조직할 것을 제안하고 있다.

- 또한, 지속가능한 생산 방법에 뿌리를 둔 새로운 노동자 소유/관리 기업을 건설하여, 작업장과 산업을 지속가능한 관행으로 전환하는 것을 목표로 제시하고 있다.
- 이 운동을 주도한 Kali Akuno는 '이제 낭비할 시간이 없습니다. 생태사회주의냐 야만이냐의 기로에서, 선택은 우리의 몫'이라는 말로 체제전환의 필요성을 제시하고 있다.

4) 한계와 한국적 함의

○ 잭슨시는 인구 16만여명의 작은 도시로, 우리나라로 따지면 당진(2020년 기준, 16만7천명)과 비슷한 수준이다. 서울시의 구(최대지역 송파구 2020년 기준 66만3천명)와 비교하면 훨씬 적은 수준이며, 밀도로 따지면 더 차이가 크다.

○ 또한, 잭슨협동조합의 규모도 공동경작지 250평 수준으로 많은 인구를 부양할 정도의 규모가 아니다.

○ 그러나, 허리케인 카트리나라는 재해를 계기로 지역에서 스스로를 지키기위한 자발적이며 종합적인 대책을 마련하기 시작했다는 의의가 있다. 그렇기에, 작은 규모라 할지라도 경제적으로 매우 취약한 사람들에게 가지는 상대적 의의는 작지 않을 수 있다.

○ 또한, 지역 주민들의 자발적인 운동이 지역 정치를 바꾸는 원동력이 되었다는 것도 눈여겨 볼 만 하다. 잭슨협동조합은 지역운동단위들이 추구한 네 가지 목표, 독립적인 정치 수단을 만드는 것,

사람들의 집회를 통한 민주적 절차 구축(민주적 절차), 협동조합 설립, 새로운 세대의 조직원 교육[34] 등의 비전 아래 설립되었다. 이러한 운동의 성과로 운동의 주축이었던 초크웨 루뭄바는 2014년 시장에 당선되기도 했다.

○ 우리나라에도 에너지 전환, 자원순환 등과 관련한 민간의 활동이나, 지역 협동조합 사례들과는 달리 여러개의 협동조합이 협력하여 농사, 먹거리, 퇴비화 문제까지 지역 내에서 종합적으로 순환성을 높이는 시도라는 점에서 배울점이 있다. 현재 연결되어 있는 단위들만이 아니라 '상호 연결된 협동조합의 연합이나 네트워크를 구축하는 것을 목표[35]'로 하는 운동의 확장 가능성은 눈여겨볼만 하다.

34) 잭슨협동조합 홈페이지
https://cooperationjackson.org/blog/2015/4/12/a-revolution-of-ideas-economic-democracy-and-jackson-mayor-chokwe-lumumbas-legacy-one-year-later?rq=lumumba
35) 잭슨협동조합 홈페이지 https://cooperationjackson.org/prospective-coops

2. 쿠바의 기후대응 정책: “Taera Vida(Task: Life)”[36]

1) 배경

○ 쿠바는 전 세계 탄소 배출량의 0.08%만 책임지고 있지만, 카리브 섬은 기후변화의 불균형적 영향으로 큰 타격을 받고 있다. 허리케인, 가뭄, 집중호우, 홍수와 같은 극한 기상 현상의 빈도와 심각성이 증가하여 생태계, 식량 생산 및 공중 보건에 피해를 주고 있다.

○ 해수면 상승으로부터 해안선 보호 조치가 이루어지지 않는다면, 금세기 말까지 쿠바 영토의 최대 10%가 물에 잠길 수 있다고 한다. 이로 인해 해안 마을을 사라지고, 물 공급이 오염되며, 농경지와 관광해변이 파괴되어, 인구의 약 9%에 해당하는 100만 명이 불가항력적으로 이주할 수 밖에 없다는 것이다.

2) 정책의 역사적 배경

○ 쿠바 정부는 2017년 봄에 기후변화에 대처하기 위한 장기 계획인 Tarea Vida(Life: Task)를 승인했다.

○ Tarea Vida는 위험과 자연재해를 예측하고 대응하는 데에 세계 최고 수준의 기록에 근거하고 있다. 또한 기후변화 대응 및 환경보

36) 이하 내용은 Helen Yaffe(2020)와 “Tarea Vida plan to face climate change” (https://www.climate-laws.org/geographies/cuba/policies/tarea-vida-plan-to-face-climate-change)의 내용을 참고하였다.

호에 대한 쿠바의 선진적인 경험을 배경으로 한다.

- 쿠바는 이미 1976년에 세계 최초로 헌법에 환경문제를 포함시켰고, 환경보호 및 천연자원의 합리적 이용을 위한 국가위원회가 설립되었다. 또한 UN의 브룬트란트 보고서가 나오기 11년 전에 지속가능한 발전이라는 개념을 세상에 소개하였다고 한다. 1992년에는 지속 가능한 개발에 대한 약속이 쿠바 헌법에 도입되었다. 그리고 기후변화의 영향에 대한 과학적 조사가 시작되었다. 1994년에는 과학기술환경부(CITMA)가 새롭게 설립되었고, 1997년에 국가환경전략이 수립되어 채택되었고 법률 81호가 통과되었다. 그리고 이 법에 따라 CITMA는 환경 정책을 통제, 지시 및 실행할 수 있는 광범위한 권한을 부여받았으며, 쿠바에서 활동하는 외국 기업의 활동에 대해서도 경계와 제한을 부여할 수 있었다.

3) 정책의 내용

○ 이 계획(Tarea Vida)은 위험에 처한 인구와 지역을 식별하여, 기후 과학자, 생태학자 및 사회과학자들이 지역사회, 전문가 및 정부 당국과 협력하여 특정한 위험에 대응하는 전략적 영역과 과제의 층위를 제정하고 있다. 그리고 2017년부터 2100년까지 단계적이고 점진적으로 시행하기 위해서, 이 계획에는 다음과 같은 목표를 제시하고 있다.

○ 주요 목표는 다음과 같다. ①가장 취약한 것으로 식별된 15개 지역에서 필요한 기후 변화 적응을 위한 조치 및 프로젝트 수행, ② 쿠바 군도의 해변을 보존 및 완전히 복구, 3) 가뭄 대처의 일환으

로 물의 가용성 및 사용 보장, ④토양을 최대한 보호하기 위해 재조림을 지시, ⑤가장 큰 피해를 입는 맹그로브 숲으로 산호초를 복원, ⑥적응 및 완화 조치를 구현, 통제 및 평가.

○ 특히 취약 지역에 대해 다음과 같은 조치를 계획하고 있다. ①홍수로 인해 사라질 위협이 예상되는 해안 정착촌에 새 주택 건설 금지, ②저지대 해안 지역의 인구 밀도를 감소시킴, ③해안가 침수에 대비한 새로운 기반 시설 개발, ④해수면 상승과 가뭄으로 인한 토지 이용 변화에 농업 활동을 적응시킴, ⑤해안에 인접한 경작지를 줄이고 작물을 다양화, ⑥위협받는 정착지 및 기반시설의 재편 과정을 계획, ⑦ 유도된 자연 솔루션(해변 복구, 재조림)과 같은 저비용 조치로 이 과정을 시작함.

○ 이러한 야심찬 국가 계획은 어떻게 가능했던 것일까? 첫째, 쿠바의 국가 주도의 중앙 계획 경제의 장점을 꼽을 수 있다. 기후 변화에 대한 시장 해법에 의존하는 다른 국가 정부와 달리, 쿠바는 민간 이익을 장려하지 않고도 자원을 동원하고 전략을 실행할 수 있다는 것이다. 둘째, Tarea Vida는 이미 지적했듯이 위험과 자연재해를 예측하고 대응하는 데에 세계 최고 수준의 기록을 기초로 하고 있다. 이것은 이미 허리케인에 대한 대응과 2020년 3월 이후 COVID-19 전염병과 관련하여 입증된 바가 있다고 한다. 셋째, 1963년에 있었던 파괴적인 허리케인(플로라) 이후에 만들어진 쿠바의 민방위 시스템을 들 수 있다. 이 시스템에는 “극단적인 기상 현상의 영향에 대한 조기 경보를 위한 운영 및 기술 절차”가 갖춰져 있어서 국방위원회가 이 시스템을 조정하고 전국의 도, 시 및

이웃 수준에서 재생산된다고 한다. 마지막으로, 쿠바의 지역 데이터 수집 및 분석 능력을 들 수 있다.

○ 일부 정책 실행에 대해 소개하면 다음과 같다. 우선 에너지 전환과 관련하여 재생에너지로의 전환 및 환경보호를 법적으로 규정하고 있다. 그리고 기후변화에 취약한 공동체를 보호하는 조치로서, 정부가 새 주택, 사회서비스 및 공공 기반 시설 건설을 포함한 이전 비용을 지불하고 있다. 물론 이러한 과정에는 공동체 거주자가 반드시 의사 결정 및 건설 과정에 참여해야 한다는 점이 주목할 만하다.

4) 한국적 함의

○ 쿠바의 사례는 우선 적극적인 기후 적응 정책을 펼치고 있다는 점에서 주목할 만하다. 기후 위기 대응정책은 주로 온실가스 감축정책 위주이기는 하지만, 현재 이상 기상 현상에 대한 대응도 선제적이고 적극적으로 이루어질 필요가 있다.

○ 쿠바 사례의 또 다른 함의는 국가 주도의 기후 위기 대응 정책이 가능하다는 점이다. 비용 효율성을 강조하여 기후 위기 대응에서도 시장 주도의 방식이 선진국을 비롯해 우리나라에서도 주된 정책 방향으로 제시되고 있다. 그러나 그 효과성에 대한 논란이 여전한 상황에서, 경제체제가 다르긴 하지만, 정부 개입의 방향과 내용에 대해 참고할 만한 지점이 있다고 생각된다.

참고문헌

관계부처합동(2021), 「지역사회 탄소중립 이행 및 지원방안」, 환경부

김동주(2021), 「기후위기 시대, 탄소중립과 에너지전환을 위한 지역사회의 과제 : 제주특별자치도 사례를 중심으로」, 『보다정의』 제3호, 정의정책연구소.

김예성(2021), 「지방도시계획위원회 운영현황과 개선과제」, 『NARS 입법·정책』 제82호, 국회입법조사처.

김정주(2021), 「경제양극화, 지역경제, 그리고 지역화폐」, 『뉴머니: 지역화폐의 현재와 미래』, 경기연구원 엮음, 다홀미디어.

고광용(2021), 「민주화 이후의 지방자치와 균형발전 정책 진단과 처방」, 『보다정의』 제3호, 정의정책연구소.

고재경(2021), 「지역의 탄소중립, 목표 선언 넘어 실행이 중요!」, 『이슈&진단』 NO.451, 경기연구원.

남재욱·조성익·크리스티나 히슬(2021), 「탈탄소 사회로의 이행과 정의로운 전환을 위한 정책과제」, 기본연구 2021-22, 한국직업능력연구원.

남종석·송영조(2021), 「가덕도 신공항의 지속가능성에 관한 연구」, 『경제와 사회』 제134호, 비판사회학회.

민주노총정책연구원(2019), 「'노동존중 시대' 지방정부 노동정책 실태비교」, 민주노총 총서 058.

박인권(2018), 「사회적 약자의 삶과 지역균형발전: 역량의 지역격차 분석」, 『공간과 사회』 vol.28, no.2, 통권 64호, 한국공간사회학회.

박인권(2020), 「'부분' 대 '전체-사회적 약자와 전체 인구의 삶의 질 지역 격차의 비교」, 『지역연구』 제36권 제1호, 한국지역학회지.

박진경·이제연(2018), 「지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 2018-14.

박창규(2021), 「지역경제의 위기와 지역순환경제」, 『보다정의』 제3호, 정의정책연구소.

이승윤·김태환(2021), 「정의로운 전환을 위한 적극적노동시장정책의 방향에 대한 소고」, 『한국사회정책』 vol.28, no.4, 한국사회정책학회.

이유진·장윤석(2021), 「기초지자체 그린 뉴딜 정책 수립 현황과 이행장벽 분석」, 녹색전환연구소

이창근(2021), 「'정의로운 전환'의 구조적 제약과 현실화를 위한 노동정책 방향-노사관계론적 접근」, 『기후위기와 노동』, 민주노총 총서 2021-08.

이희환(2021), 「다시 지방분권 개헌을 기획하자: 문재인 정부 4년 지방정책을 되돌아보며」, 『황해문화』 제112호, 새얼문화재단.

정우현 외(2020), 「포용적 녹색사회를 위한 사회환경 기획연구」, 한국환경연구원

정의로운전환연구단(2022), 「한국의 정의로운 전환 : 전환, 전략 그리고 과제」, 에너지기후정책연구소.

진상현, 고재경(2021), 「보편적 기본 서비스 관점에서 한국 에너지

복지 정책의 타당성 분석」, 『융합사회와 공공정책』 제15권 제4호.

최병두(2021), 「초광역(도시)권, 지역불균형 심화의 대안인가?」, 『보다정의』 제3호, 정의정책연구소.

하예영·김예성(2021), 「지방소멸 위기지역의 현황과 향후 과제」, 『 NARS 입법·정책』 제85호, 국회입법조사처.

하수정 외(2021), 「지역 불평등:현황과 개선방안」, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 21-55-01.

한국고용정보원(2022), 「'22년 3월, 전국 시군구 2곳 중 1곳은 소멸위험지역」, 한국고용정보원 보도자료(2022-04-29).

한상운 외(2019), 「기후정의 실현을 위한 정책 개선방안 연구」, 한국환경연구원.

홍덕화(2021), 「에너지 전환 경로로서 공공 협력의 방향 탐색: 발전자회사의 재생에너지 사업을 중심으로」, 『기억과 전망』 vol., no.44, 통권 44호, 한국민주주의연구소.

Edouard Morena, Dunja Krause and Dimitris Stevis ed.(2020), 「Just Transitions

Social Justice in the Shift Towards a Low-Carbon World」, PLUTO PRESS

EIB(2021), 「Assessing climate change risks at the country level: the EIB scoring model」, EIB Working Paper 2021/03.

Helen Yaffe(2022), 「Cuba Shows How to Take Action on Climate Change」, JACOBIN

◈ **집필진**

- **류승민** (민주노동연구원 연구위원)
- **이현정** (녹색정치LAB 그레 소장)
- **한재각** (기후정의동맹 집행위원)

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

- **발 행 일** 2022년 7월 27일
- **펴 낸 곳** 전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원
  04518 서울특별시 중구 정동길 3 경향신문사 13층
  전화 (02)2670-9291 / 팩스 (02)2670-9299
- **홈페이지** http://kctuli.kctu.org
- **블 로 그** http://blog.naver.com/kctuli