

기후변화와 산림관련 법률 분석: 미국, 한국, 일본 사례연구¹⁾

The Forest Sector in the Climate-Related Acts: United States, Republic of Korea and Japan

박미선^{1*}, 김명은², 윤여창²

(¹서울대학교 농업생명과학 연구원, ²서울대학교 산림과학부)

국내외에서 산림부문 기후변화 대응 전략을 담는 법률을 제정하였다. 본 연구에서는 산림탄소시장 관련 내용을 포함한 각국 법률을 비교 분석함으로써 기후변화 대응 산림부문 정책의 특성을 파악하기 위하여 제도 분석(Institutional Analysis) 방법론을 활용하였다. '규칙으로서의 제도(institutions-as-rules)(Ostrom, 1986)'에 대한 접근을 바탕으로 Crawford and Ostrom(1995)이 제시한 제도의 다섯 가지 구성성분을 중심으로 기후변화 대응 산림부문 법률을 분석하였다. 사례연구는 자발적 산림탄소시장을 구축하였거나 준비 중인 일본, 미국, 한국의 기후변화와 산림관련 법률 또는 법률(안)을 분석자료로 활용하여 법률이 지시하고 있는 대상(attribute), 그 대상에게 요구되는 역할(aim), 역할의 수준(deontic)과 조건(conditions) 그리고 역할을 이행하지 못할 경우의 처벌(or else)을 분석하였다.

미국 청정에너지안보법(안)(2009), 일본 지구온난화대책의 추진에 관한 법률(1998), 한국 저탄소녹색성장기본법(2010)을 분석한 결과, 세 국가 모두 기후변화 대응 산림 전략 수립 및 실행에 있어서 정부의 역할이 두드러졌다. 국가 차원에서 종합적인 기후변화 대응 국가계획을 수립하고 각 전문분야별 세부 전략을 세우도록 하고 있다. 일본 지구온난화대책 추진을 위한 법률에 따르면 온실가스의 배출량 삭감 및 흡수작용의 보전 및 강화를 위해 정부는 교토의정서 목표달성 계획을 수립하고 정부실행계획을 책정해야 하고, 도도부현 및 시정촌에서는 지방공공단체실행계획을 책정해야 한다. 한국 저탄소녹색성장기본법에 따르면 정부는 저탄소녹색성장국가전략과 기후변화대응 기본계획을 수립해야 하고, 중앙행정기관은 저탄소녹색성장 추진계획을 수립해야 한다. 여기에서 간접적으로 산림부문 중앙행정기관인 산림청의 역할이 제시되었다.

각 법률이 담고 있는 기후변화 대응 정책 수립·실행의 핵심주체를 살펴보면, 미국 법안에서는 기후변화 관련 업무에 대한 총괄적인 책임을 환경청에 부여하지만 산림탄소상쇄사업 목록 제시, 사업계획안 승인, 제3자 검증에 대한 요구 등 산림탄소상쇄제도 구축 관련 사항은 농무부가 담당한다. 미국 법안은 국제산림탄소상쇄권을 인정하면서 국제개발처와 환경청이 온실가스 감축이라는 공통 목표 달성을 위해 협의하도록 요구하고 있다. 이와 같은 구조는 환경부와 국제개발부의 환경통합정책 실행을 뒷받침한다. 한국 녹색성장기본법은 추진계획 수립과 정보 및 통계 작성 등 중앙행정기관의 역할 제시를 통해 산림부문 중앙행정기관인 산림청의 의무 이행을 간접적으로 명시하고 있다. 일본 지구온난화대책의 추진을 위한 법률은 환경대신(환경성)에게 기후변화 관련 대부분의 내용에 대한 주요 책임을 부여한 반면, 임야청의 역할은 구체적으로 기술하지 않았다.

기후변화 관련 법률은 기후변화 대응 계획 수립·실행을 위한 새로운 조직 구성과 전문 인력 배치를 촉진하는 조항을 담고 있다. 미국 청정에너지안보법(안)은 '미국 농무부 온실가스 배출감축 및 격리 자문위원회'를 구성하도록 요구하였고, 일본 지구온난화대책의 추진을 위한 법률은 의무사항은 아니지만 국가단위에서 전국 지구온난화방지활동추진센터(전국센터), 지역단위에서 지구온난화방지활동추진센터(지역센터)를 지정할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 지방공공단체실행계획 협의회를 조직하고 지구온난화방지활동추진원을 지정하여 다양한 주체들이 정책 수립과 실행에 참여할 수 있는 체제를 독려하고 있다. 한국 저탄소녹색성장기본법은 공공부문 정부 관료와 민간부문 전문가들로 이루어진 녹색성장위원회를 구성하도록 요구한다. 법률은 녹색성장위원회에 분과위원회를 두도록 요구하고, 산림공무원(고위 공무원단)이 산림분야 안전에 대하여 의견을 제시할 수 있도록 하였다. 산림청은 저탄소녹색성장 업무를 전담하는 인력(녹색성장책임관)을 배치할 수 있다. 따라서 세 국

1) 본 연구는 산림청 '산림과학기술개발사업과제번호: S210910L010100'의 지원에 의하여 이루어진 것입니다.

가 법률이 모두 기후변화 대응 행정력 강화에 힘쓰고 있음을 알 수 있다.

미국 법안은 다른 두 법률에 비해 산림탄소상쇄사업에 관한 내용을 비교적 상세하게 담고 있다. 일본과 한국 법률은 미국법안처럼 제도에 대한 구체적인 설명보다는 개괄적인 기후변화 대응 체제 구축에 초점을 맞추고 있다. 따라서 일본과 한국은 산림탄소상쇄제도 운영을 위해 관련 법률이나 지침 등을 별도로 마련하였다. 국가별 법률의 차이점 중 특히 주목할 부분은 미국 법안이 상쇄 유형 등에 대한 다양한 의견을 수렴하고, 사업 계획서 승인 및 상쇄권 발행에 관한 이의 신청이 가능한 청원제도 운영에 관한 조항을 포함하고 있는 점이다. 이와 같은 의사소통 구조는 산림탄소상쇄체제의 수정·보완을 위해 필요할 뿐만 아니라 분쟁을 예방할 수 있는 방안이기도 하다.