



제433회국회(임시회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

석탄화력발전 중단과 정의로운 전환에 관한 특별법안 검 토 보 고

〈 석탄화력발전소 폐지지역 지원체계 마련 등 〉
■ 김정호 · 서왕진 · 정혜경의원 대표발의
(의안번호 제2214561호)

2026. 3.

기후에너지환경노동위원회
수석전문위원 신항진

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	5
1. 제정안의 개관	5
2. 제정안의 입법필요성	5
가. 석탄화력발전소 폐지정책 현황	5
나. 관련 사례 분석	9
다. 종합적 검토	14
3. 조문별 검토	22
가. 탈석탄 목표 연도의 설정 (안 제5조)	22
나. 탈석탄위원회 설치 (안 제9조 및 제10조)	23
다. 정의로운 전환 특별지구 지정 의제 (안 제11조)	25
라. 정의로운 노동전환과 고용승계 의무화 (안 제12조)	27
마. 재원의 확보 및 활용 (안 제14조)	29

※ 참고자료 31

1. 석탄화력발전소 폐지 관련 충남 4개 시·군 설문조사 31
2. 유럽 주요국 탈석탄 계획 32
3. 독일 탈석탄위원회 보고서 요약 34
4. 영국의 탈석탄 관련 지원 프로그램 35

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김정호·서왕진·정혜경의원 등 31인
2. 발의연월일 : 2025. 11. 26.
3. 회부연월일 : 2025. 11. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

국제사회에서 기후위기의 핵심적인 원인으로 석탄화력발전이 지목되어 왔고, 세계 각국은 석탄화력발전의 비중을 줄이는 것을 기후위기 대응을 위한 핵심 과제로 선정하여 그 폐쇄를 서두르고 있음.

석탄화력발전은 우리나라 온실가스 배출의 약 4분의 1을 차지하는 주요 배출원임. 정부는 제11차 전력수급기본계획을 통해 2038년까지 석탄화력발전소 40기의 폐쇄 등 단계적으로 폐쇄할 계획이지만, 그 이후에도 총 18기의 석탄화력발전소가 가동될 예정임.

현 정부가 2040년 탈석탄 목표 수립과 최근 탈석탄동맹(PPCA) 가입을 통해 국제사회에서 탈석탄 의지를 표방하고 있으나, 석탄화력발전을 조속히 폐쇄하려는 국제적인 흐름과 2050년 탄소중립 달성 목표에 부합하는 방향으로 보다 적극적인 조기 탈석탄정책 수립이 필요함.

더욱이 현재 우리나라에는 석탄화력발전을 직접적으로 제한할 수 있는 제도적 장치가 부재하며, 국가온실가스감축목표를 실질적으로 달성하기 위해서는 현재의 계획보다 더욱 가속화된 석탄화력발전 감축

계획이 필요하다는 지적이 있음.

이에 따라 석탄화력발전을 국제적 기준과 과학적 사실에 부합하는 시점에 조기 폐쇄하고, 그 대체 에너지원은 화석연료가 아닌 재생에너지가 되어야 함. 특히 이러한 탈석탄 전환 과정에서 석탄화력발전소가 위치한 지역사회와 석탄화력발전산업 종사 노동자들이 피해를 받지 않도록 고용안정과 생계유지, 지역경제 활성화를 위한 실효성있는 정의로운 전환 정책이 함께 수립되어야 함.

이에 본 법률안을 통해 탈석탄 이행과 정의로운 전환 과정에서 석탄화력발전사업자와 정부, 지방자치단체의 책임과 역할을 명확히 하고, 석탄화력발전의 조기 폐쇄 시점을 법제화하고자 함. 또한, 탈석탄 계획을 수립·시행하며 고용유지 및 근로조건 보호 등 노동자의 권리를 보장하고, 석탄화력발전 전환지역에 대한 지원계획을 수립·시행하도록 규정하고자 함. 이를 통해 온실가스 감축과 정의로운 전환을 기후정의에 부합하는 방식으로 달성하는 데 기여하고자 함.

주요내용

가. 이 법은 기후위기로부터 국민의 기본권을 보호하고 탄소중립 사회로의 전환을 촉진하기 위하여 석탄화력발전의 중단 및 그 종사자와 발전소 소재 지역에 대한 지원 등에 관한 사항을 규정함으로써 온실가스 감축과 정의로운 전환을 신속하고 기후정의에 부합하는 방식으로 추진하는 데 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 국가와 지방자치단체는 석탄화력발전 중단과 석탄화력발전산업 종사 노동자 및 석탄화력발전 전환지역의 정의로운 전환을 위한 정책을 수립·시행하여야 하며, 이에 필요한 재정적·행정적 지원을 하여야 함(안 제3조).

다. 탈석탄 시점은 2030년에서 2035년 사이에서 탈석탄위원회가 정하도록 함(안 제5조).

라. 기후에너지환경부장관은 탄소중립 및 중장기 국가 온실가스 감축 목표와 전력의 수급·전력계통의 안정적 운영, 정의로운 전환을 위한 노동자·지역사회의 보호 등을 고려하여 탈석탄계획을 수립·시행하도록 함(안 제6조).

마. 석탄화력발전사업자는 석탄화력발전소의 폐쇄 및 정의로운 전환 계획 등을 포함한 폐쇄신청서를 기후에너지환경부장관에게 제출하여야 하며, 폐쇄신청서를 제출하지 아니한 경우에는 탈석탄계획에 따라 폐쇄를 명할 수 있음(안 제7조).

바. 기후에너지환경부장관은 가동기간이 20년에 미달하는 석탄화력설비에 대하여 잔존가치 등을 고려하여 보상할 수 있으며, 폐쇄 계획에 대해 행정적·재정적으로 지원할 수 있음(안 제8조).

사. 석탄화력발전소의 폐쇄와 보상·지원, 고용안정, 전환지역 지원 등에 관한 사항을 심의·의결하고 그 이행을 감독하기 위하여 대통령 소속으로 탈석탄위원회를 두도록 함(안 제9조).

아. 정의로운 전환을 위하여 탈석탄 이행 과정에서 석탄화력발전산업

종사 노동자에 대하여 고용을 보장하도록 함(안 제12조).

자. 석탄화력발전 전환지역의 경제 진흥 및 지역주민의 생활 향상 등을 위한 지원계획을 수립·시행하도록 함(안 제13조).

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 개관

제정안은 에너지전환 정책 과정에서 노후 석탄화력발전소의 가동이 중단됨에 따라 그 주변 지역에 거주하는 주민들과 해당 화력발전소 및 관련 산업에 종사하던 근로자 등이 경제적 기반을 잃고 지역 경제가 침체하는 위기를 극복하기 위해 해당 지역에 대한 정의로운 전환 및 지원체계를 마련하려는 것임.

2. 제정안의 입법 필요성

가. 석탄화력발전소 폐지 정책 현황

제정안은 제안이유에서 제시한 바와 같이 탄소배출 감축을 위해 석탄화력발전소가 폐지되면서 지역경제에 막대한 파급효과가 미칠 것이 우려되는 상황에 대응하여 지역 경제 활성화를 위한 지원 정책을 수립함으로써, 지역주민과 산업 종사자의 피해를 최소화하려는 취지에서 발의되었음.

우리나라는 2050 탄소중립 시나리오¹⁾를 통해 2050년까지 실질적인 이산화탄소 배출량을 “0”으로 하려는 목표를 가지고 있으며, 이에 맞추어 2030 NDC(Nationally Determined Contribution, 국가 온실가스

1) 2050 탄소중립·녹색성장 위원회는 지난 '21년 10월 2050년까지 이산화탄소 순배출량을 0으로 하는 2050탄소중립 시나리오를 발표하였음.

감축목표)와 전력수급기본계획을 수립하였음.

'25년 2월에 발표한 제11차 전력수급기본계획에 따르면 발전량 기준 전체 발전원 중 석탄발전소가 차지하는 비중은 '23년에 31.4%(184.9TWh)로 정부는 '30년까지 그 비중을 17.2%(110.5TWh)로 축소할 계획이며, 이를 위해 현재 운영 중인 노후 석탄발전소가 순차적으로 가동을 중단하게 될 것임.

[표] 2030년 전원별 발전량 비중 전망

(단위 : TWh, %)

		원전	석탄	LNG	신재생	청정수소	기타	합계
제9차 전기본	발전량	146.4	175.1	136.6	121.7	-	6.0	585.8
	비중	25.0	29.9	23.3	20.8	-	1.0	100
NDC 상향안	발전량	146.4	133.2	119.5	185.2	22.1	6.0	612.4
	비중	23.9	21.8	19.5	30.2	3.6	1.0	100
제10차 전기본	발전량	201.7	122.5	142.2	134.1	13.0	8.1	621.8
	비중	32.4	19.7	22.9	21.6	2.1	1.3	100
제11차 전기본	발전량	204.2	110.5	161.0	139.6	15.5	11.8	642.6
	비중	31.8	17.2	25.1	21.7	2.4	1.8	100.0

자료 : 기후에너지환경부

'25년 2월을 기준으로 우리나라에서 가동 중인 석탄화력발전소는 총 61기로 그중에 10기가 30년 이상 가동 중인 노후 석탄화력발전소이며 전체 석탄화력발전소의 절반가량인 29기가 당진, 보령, 서천, 태안 등 충남 서해안 지역에 위치하고 있는데, 제11차 전력수급기본계획에 따르면 정부는 석탄화력발전소 28기를 '36년까지 단계적으로 폐쇄²⁾하고

2) 기후에너지환경부에 따르면 노후화력발전소 폐지 일정상 예정 연도는 발전공기업 내부 지침에 따라 정해진 석탄화력발전소의 설계 수명 30년을 기준으로 한 것이고 발전사업허가 시 30년 가동 후 폐지가 의무적으로 반영된 사항은 아님.

일부는 LNG 발전소로 대체할 계획임.

[표] 석탄화력발전소 현황 및 폐지 일정 (제11차 전기본 기준)

연번	지역	발전소명*	용량 (MW)	연번	지역	발전소명	용량 (MW)
1	전남	여수#1	340	31	충남 29기	보령#3	550
2	2기	여수#2	329	32		보령#4	500
3	강원 10기	북평#1	595	33		보령#5('26)	500
4		북평#2	595	34		보령#6('26)	500
5		삼척그린파워#1	1,024	35		보령#7	500
6		삼척그린파워#2	1,024	36		보령#8	500
7		동해#1('29)	200	37		신보령#1	1,019
8		동해#2('29)	200	38		신보령#2	1,019
9		강릉안인#1	1,040	39		당진#1('29)	500
10		강릉안인#2	1,040	40		당진#2('29)	500
11		삼척화력#1	1,050	41		당진#3('30)	500
12		삼척화력#2	1,050	42		당진#4('30)	500
13	경남 14기	고성#1	1,040	43		당진#5('36)	500
14		고성#2	1,040	44		당진#6('36)	500
15		삼천포#3('26)	560	45		당진#7	500
16		삼천포#4('26)	560	46		당진#8	500
17		삼천포#5('27)	500	47		당진#9	1,020
18		삼천포#6('28)	500	48		당진#10	1,020
19		하동#1('26)	500	49		신서천#1	1,018
20		하동#2('27)	500	50		태안#1('25)	500
21		하동#3('27)	500	51		태안#2('25)	500
22		하동#4('28)	500	52		태안#3('28)	500
23		하동#5('31)	500	53		태안#4('29)	500
24		하동#6('31)	500	54		태안#5('32)	500
25		하동#7	500	55		태안#6('32)	500
26		하동#8	500	56		태안#7	500
27	인천 6기	영흥#1('34)	800	57		태안#8	500
28		영흥#2('34)	800	58		태안#9	1,050
29		영흥#3	870	59		태안#10	1,050
30		영흥#4	870				
31		영흥#5	870				
32		영흥#6	870				

* 음영 표시한 발전소는 폐지가 예정되어 있으며, 괄호 안의 연도는 폐지 예정 연도임.

자료 : 제11차 전력수급 기본계획

그런데, 석탄화력발전소의 폐지는 국가 전체 차원에서 탄소중립에 기여하는 것은 물론 발전소 주변 지역 대기 환경 개선에도 도움을 주는 것이 분명하나, 석탄화력발전과 관련된 산업체 및 인근에 거주하는 주민의 경제활동에는 부정적인 영향을 미칠 것으로 보임.

석탄화력발전소의 폐지가 본격적으로 진행되면 발전설비 운전, 연료 수송, 시설관리 등과 관련된 일자리가 크게 감소³⁾할 것으로 예상되며 인근에 거주하면서 판매업, 서비스업 등에 종사하는 지역주민을 고려하면 일자리 감소 효과⁴⁾⁵⁾는 커질 것으로 보임.

특히, 충청남도에서 실시한 설문조사 결과에 따르면, 석탄화력발전소가 소재한 4개 시·군(태안, 당진, 보령, 서천) 지역주민과 근로자는 대체산업 육성 등 산업 대책을 지역에 가장 필요한 지원으로 응답하였으며, 해당 지역에서는 본격적인 발전소 폐지 이전에 지역소멸을 방지할 수 있는 지원체계를 마련해달라는 요구를 하고 있음⁶⁾.

3) 석탄화력발전 부문의 인력 중 5개 발전공기업의 근로자는 지금도 순환근무 등을 통해서 다른 분야로 직무전환을 경험하였거나 경험하고 있어 석탄화력발전소 폐지로 인한 고용충격을 흡수할 수 있는 여력이 상대적으로 높으나, 발전공기업의 자회사나 협력업체는 일자리 위기를 겪을 가능성이 높음.

4) 기후에너지환경부가 '21년에 실시한 “정의로운 에너지전환을 위한 폐지 석탄발전소 활용방안 연구”에 따르면, 석탄화력발전소 폐지로 인한 전국의 취업유발감소 인원은 주변 상권 근로자 및 발전소 연관업체 근로자를 포함하여 약 25,000명에 달할 것으로 추정됨.

5) 다만, 기후에너지환경부는 해당 연구결과의 경우 석탄발전에서 생산하는 전력이 투입감소 항목으로 포함되고, LNG 대체로 인한 생산/고용 유발효과를 미반영한 측면이 있어 일자리 감소 효과에 일부 수정이 필요함을 설명함

6) 충청남도에서 지역주민을 대상으로 실시한 설문조사의 구체적인 결과는 [참고자료 1] 참조

나. 관련 사례 분석

세계 각국은 탄소중립 달성을 위해 이미 탈석탄 정책을 시행 중이며, 영국, 독일을 비롯한 유럽 국가들과 미국, 캐나다, 일본 등은 우리나라보다 앞서서 탈석탄 정책을 시행⁷⁾하면서, 화석에너지산업 축소의 부정적인 사회적·경제적인 영향을 최소화하기 위한 이른바 ‘정의로운 전환(just transition)’을 위한 정책도 병행하여 시행하고 있음.

따라서, 우리나라에서도 동 제정안과 같이 석탄화력발전소 폐지지역을 지원하는 정의로운 전환에 관한 입법 필요성을 논의하기 위해서는, 해외 주요국인 독일과 영국의 정의로운 전환 사례를 거버넌스와 지원 방안을 중심으로 간략히 분석하고 국내에서도 유사한 사례인 폐광지역 지원에 관한 정책을 살펴볼 필요가 있음.

(1) 먼저, 독일은 발전용 석탄을 수입하는 우리나라⁸⁾와 달리 자국내 광산에서 채굴한 석탄을 이용하여 석탄화력발전소를 운영하기 때문에, 이산화탄소 배출 감축을 위한 에너지전환의 과정에서 석탄화력발전소를 폐지하면 석탄화력발전소뿐만 아니라 석탄을 생산하는 광산 인근 지역도 경제적 어려움을 겪을 우려가 큰 상황임.

7) 유럽 주요국의 탈석탄 계획 현황은 [참고자료 2] 참조

8) 우리나라 탄광에서 나오는 석탄은 대부분 무연탄으로 연탄을 제조하기에는 적합하나, 발전용 연료로는 부적합하여 대부분의 발전용 석탄은 외국에서 수입 중임.

이에, 독일 연방정부는 2018년 6월에 탄광지역 대표 및 에너지 산업계 등 다양한 이해관계자가 참여⁹⁾한 ‘성장·구조변화·고용위원회(Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, 이하 “탈석탄위원회”라 한다)를 설립하여 위원들이 도출한 사회적 합의를 최종 보고서의 형태로 제출한 후에 그 내용¹⁰⁾을 입법화하였는데,

이에 따라 「연방기후보호법(Bundes-Klimaschutzgesetz)」, 「탈석탄법(Kohleausstiegsgesetz)」, 「석탄지역 구조강화법(Strukturstärkungsgesetz)」 3개의 법률이 제정되었음.

법률별 주요 내용을 살펴보면, ① 「연방기후보호법」에서는 2050년까지 온실가스 중립 목표를 달성하도록 명시하고 이를 위한 중간목표를 설정하였으며, ② 「탈석탄법」은 탈석탄 목표와 함께 석탄화력 발전설비의 단계적인 폐지에 관한 사항을 규정하였고, ③ 「석탄지역 구조강화법」은 탈석탄 과정에서 영향을 받는 지역 경제의 구조적 변화에 대응하기 위한 지원방안에 관하여 규정하였음.

구체적인 지원 내용은 ① 조기 폐쇄되는 석탄화력발전소의 발전사업자에 대한 보상¹¹⁾, ② 기존 석탄화력발전소의 천연가스 또는 재생에

9) 구체적인 위원회 인원은 연방의회 3명, 연방정부 1명, 탄광지역 대표 7명, 산업계 5명, 에너지 산업계 대표 4명, 환경단체 3명, 노동조합 대표 3명 등 총 31명으로 구성되었음.

10) 독일 탈석탄위원회 보고서의 주요 내용은 [참고자료 3] 참조

11) 무연탄화력발전소는 2027년까지 경매를 통해 폐지하고 이후에는 강제로 폐지하되 빨리 폐지할수록 인센티브가 커지는 구조이고, 갈탄화력발전소는 연방정부와 발전사업자 간의 계약을 통

너지원 사용 열병합발전소로의 전환 보너스 지급, ③ 석탄산업 및 화력발전사 근로자에 대한 고용조정 지원금 지급¹²⁾, ④ 인프라 건설, 기업·공공기관 유치 등을 통한 탄광지역 재정지원 기금 조성¹³⁾ 등임.

(2) 반면, 영국은 풍부한 석탄 매장량을 기반으로 18세기 유럽 산업혁명의 주역이 되었지만, 탈석탄 정책과 별개로 이미 석탄 채굴이 경제성 저하 등을 이유로 감소하는 추세여서 석탄화력발전소의 폐지가 탄광업계에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 보임.

또한, 영국이 2013년에 도입한 전력시장개혁(Electricity Market Reform, EMR)은 영국의 석탄발전 감축에 큰 역할을 한 것으로 평가받는데, EMR 정책의 세부적인 내용은 ① 차액정산계약(Contract for Difference, CfD)을 기반으로 하는 고정가격매입제도¹⁴⁾, ② 용량시장제도(Capacity Market, CM)¹⁵⁾, ③ 탄소포집시설 설치를 유도하는 신규 화석연료발전소 탄소배출량 제한(Emission Performance Standard, EPS)¹⁶⁾, ④ 탄소가격의 하한을 정하는 탄소가격하한 제도(Carbon Price F

한 폐지를 진행 중임.

12) 고용전환 지원금은 2038년까지 예정된 탈석탄 정책의 일정에 따라 영향을 받을 최대 40,000명의 노동자에게 지급될 것으로 추정됨.

13) 「석탄지역 투자법(Investitionsgesetz Kohleregionen, InvKG)」 및 여러 교통노선법(Verkehrswegegesetze)를 제·개정하였음.

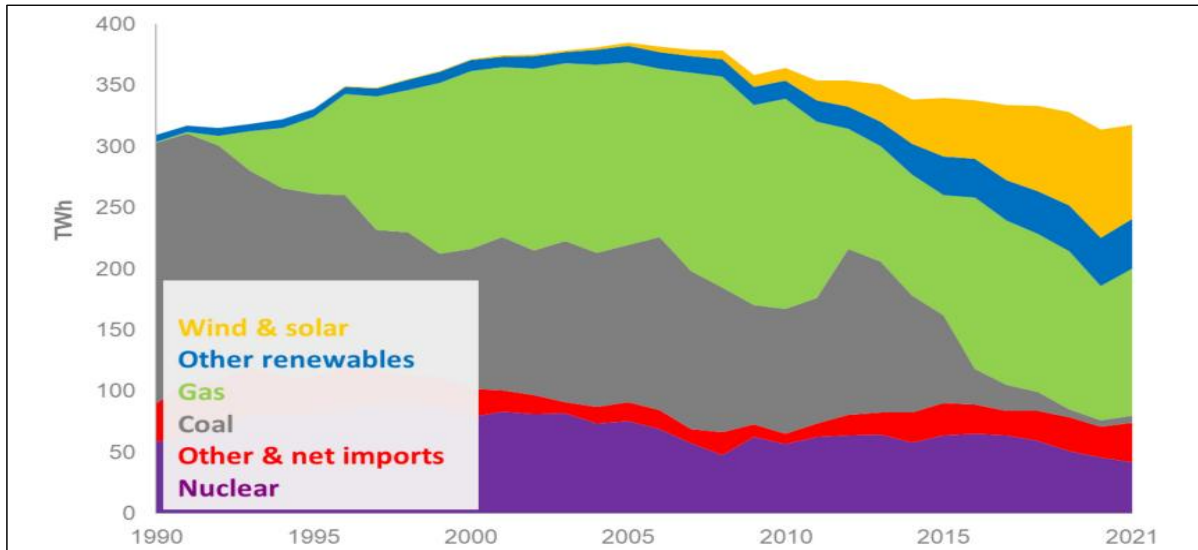
14) 신재생에너지 등 저탄소 발전원 투자자는 당초 계약한 가격에 비해 전력가격이 하락하더라도 전력가격의 변동과는 상관없이 일정 기간 일정 수준의 계약가격(strike price)으로 정산받는 것이 보장됨.

15) 신규설비투자를 유인하여 안정적인 전력을 공급하기 위한 정책으로 설비에비력 확보를 통해 재생에너지의 간헐성을 보완하나, 기존 화력발전소가 용량시장에서 높은 경쟁력을 가져 탈석탄 정책에는 기여하지 않았다는 지적이 있음.

16) 설비용량 50MW 이상의 신규 화석연료발전소에 대한 EPS의 제한 기준은 450kg/MWh로 제시되었는데 이는 탄소포집시설(CCS) 설비가 설치되지 않으면 달성할 수 없는 수준으로 신

loor, CPF)¹⁷⁾로 구분됨.

[그림] 영국 전원별 발전량 추이



자료 : 에너지경제연구원

이처럼 영국에서는 시장경제의 가격결정 메커니즘이 반영된 제도를 통해 석탄발전소 감축이 이루어졌으므로, 독일과 같이 정부가 입법 등을 통해 적극적으로 정의로운 전환 정책을 추진하지는 않았으며 개별 지원 프로그램을 통해 소규모로 진행¹⁸⁾되었음.

(3) 탈석탄에 적극적인 독일과 영국 두 국가의 사례를 분석한 결과, 시장친화적인 제도들을 활용하면서 전력시장을 개혁한 영국의 사례보다는 입법을 통해 탈석탄 정책을 추진하는 독일의 사례가 우리나라의

규 석탄화력발전소의 건설을 제한하는 역할을 하였음.

17) 기존 탄소배출권 가격에 일정 수준의 탄소가격부담금(Carbon Price Support, CPS)을 추가하여 탄소가격의 하한을 정하였으며, 이를 통해 탄소배출이 많은 화석연료발전소는 입찰 경쟁력이 약화되어 영국 발전시장에서 서서히 퇴출되었음.

18) 영국이 시행한 탈석탄 관련 개별 지원 프로그램의 구체적인 내용은 [참고자료 4] 참조

현실에 부합하는 측면이 있으며,

특히, 독일은 입법과정에 앞서 탈석탄위원회를 통해 사회적인 합의를 이끌어냈다는 점에서, 우리나라도 탈석탄 정책 및 정의로운 전환을 원만하게 추진하기 위해서는 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 국민수용성을 확보할 수 있는 논의과정이 필요해 보임.

다만, 입법을 통하여 탈석탄 정책을 추진하면서도 영국이 탄소배출 감축을 위해 도입한 인센티브 제도(차액정산계약, 탄소가격부담금 등)를 활용하여 정책추진에 필요한 사회적 비용을 줄이고 관련 기업들에 대한 불필요한 규제를 최소화한 것처럼 이와 유사하게 입법을 통한 탈석탄 정책의 부작용을 완화할 수 있는 방안도 아울러 강구될 필요가 있을 것으로 보임.

(4) 한편, 우리나라는 이미 1980년대 석탄산업의 쇠퇴로 인한 폐광 지역 경제 쇠퇴 및 지역기업 경영 악화 등의 문제를 해결하기 위하여 「폐광지역개발 지원에 관한 특별법」(이하 “폐특법”이라 한다)을 1995년 12월에 제정하였는데, 이는 동 제정안과 일부 유사성이 있는 사례라고 볼 수 있음.

폐특법을 통해 진행한 주요 사업은 6개로, ① 대체산업창업지원융자, ②

폐광지역진흥지구개발사업, ③ 탄광지역개발사업, ④ 폐광지역경제자립형개발사업, ⑤ 폐광지역개발기금 조성, ⑥ 투자법인 설립이며, 최근까지도 진행 중인 사업은 대체산업창업지원융자¹⁹⁾와 폐광지역개발기금²⁰⁾ 조성임.

폐특법이 제정된 후 27년간 폐광지역에 대한 인프라 건설 등을 통해 기반시설이 확충되고 정주여건이 개선되기는 하였으나, 지역경제 활성화를 위해 필요한 대체산업 육성 등의 성과는 상대적으로 미흡하였다는 평가²¹⁾를 받고 있으며 기후에너지환경부는 이를 보완하기 위해 중장기적 관점의 폐광지역 발전전략을 수립²²⁾하려 하고 있음.

따라서, 향후 정의로운 전환 과정에서 석탄화력발전소 폐지지역을 지원할 때 지역경제가 침체되는 것을 방지하고 지역주민들의 일자리를 확보할 수 있는 대체산업 육성 및 기업 유치 방안 등에 대하여 중점적으로 논의할 필요가 있음.

다. 종합적 검토

해외 사례들에 비추어 우리나라에서도 탈석탄 정책을 실시하는 과

19) 폐광지역에 대체산업을 유치하기 위해 폐광지역 내 기업에 자금을 저리로 융자해주는 사업

20) 강원랜드 당기순이익의 25%를 재원으로 하여 조성되는 기금

21) 기후에너지환경부가 수립한 제6차 석탄산업 장기계획에 따르면 폐광기금 중 대체산업 육성사업 비중은 전체의 25.8%에 불과하는 등 대체산업 육성 등을 통한 가시적인 폐광지역진흥 성과 창출에 있어 다소 미흡한 한계가 있다고 설명하였음

22) 이외에 기후에너지환경부는 조기폐광 지자체(화순·태백·삼척) 경제진흥 개발사업 시행, 대체산업 융자지원, 폐광지역 지정면세점 설립 추진 등을 수행하고 있음.

정에서 지역 경제 기반을 잃는 석탄화력발전소 주변 지역에 대한 지원방안을 입법해야 한다는 필요성이 제기되고 있음.

먼저, 현행법 체계를 살펴보면, 우리나라는 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 “탄소중립기본법”이라 한다)을 제정하여 탄소중립정책에 대한 포괄적인 내용을 다루고 있는데, 제7장 ‘정의로운 전환²³⁾’에서 탄소중립 사회로의 이행과정에서 지역이나 산업에 발생할 수 있는 부담이나 피해를 최소화할 수 있는 방안에 관하여 규정하고 있음.

구체적으로는 기후위기 사회안전망 마련(제47조), 정의로운전환 특별지구 지정(제48조), 녹색산업 업종으로의 사업전환 지원(제49조), 공정한 이익 공유를 위한 협동조합 활성화(제52조) 및 정의로운전환 지원센터 설립(제53조) 등의 지원방안을 마련하고 있으며,

제10장에서 기후대응 기금을 설치할 수 있는 근거를 마련하고 그 용도에 “기후위기 대응 과정에서 경제적·사회적 여건이 악화된 지역이나 피해를 받는 노동자·계층에 대한 일자리 전환·창출 지원”을 명시하고 있어 석탄화력발전소 폐지로 경제적 영향을 받는 지역에도 지원은 가능할 것으로 보임.

23) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

13. “정의로운 전환”이란 탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 직·간접적 피해를 입을 수 있는 지역이나 산업의 노동자, 농민, 중소기업인 등을 보호하여 이행 과정에서 발생하는 부담을 사회적으로 분담하고 취약계층의 피해를 최소화하는 정책방향을 말한다.

그리고, 정부의 노후 석탄화력발전소 가동 중단 및 폐지는 탄소배출 감축목표를 정한 2030 NDC를 달성하기 위한 것으로, 그 과정에서 석탄 화력발전소가 집중된 충남 서해안 지역 등에 산업구조 전환으로 인한 일자리 감소, 지역 상권 침체 등의 문제는 탄소중립 기본법에 따른 정의로운 전환이 필요한 사례에 해당할 것으로 보임.

다만, 현행 탄소중립기본법은 정의로운전환 특별지구로 지정된 지역에 대하여 신산업 육성, 재취업 촉진 등을 포함한 종합적인 지원대책의 수립·시행을 규정하고 있으나 지금까지 특별지구 지정이 이루어지지 않아 지역 지원방안이 구체적으로 마련되어 있지 않고 기후대응 기금의 용도도 정의로운 전환 외에 다른 사업이 많아 석탄화력발전소 폐지지역에 충분한 규모로 지원이 이루어지기 어려울 우려가 있음.

[표] 탄소중립기본법 정의로운 전환 관련 규정

「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」

제7장 정의로운 전환

제47조(기후위기 사회안전망의 마련) ① 정부는 기후위기에 취약한 계층 등의 현황과 일자리 감소, 지역경제의 영향 등 사회적·경제적 불평등이 심화되는 지역 및 산업의 현황을 파악하고 이에 대한 지원 대책과 재난대비 역량을 강화할 수 있는 방안을 마련하여야 한다.

② 정부는 탄소중립 사회로의 이행에 있어 사업전환 및 구조적 실업에 따른 피해를 최소화하기 위하여 실업의 발생 등 고용상태의 영향을 대통령령으로 정하는 바에 따라 정기적으로 조사하고, 재교육, 재취업 및 전직(轉職)

등을 지원하거나 생활지원을 하기 위한 방안을 마련하여야 한다.

제48조(정의로운전환 특별지구의 지정 등) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 위원회의 심의를 거쳐 정의로운전환 특별지구(이하 "특구"라 한다)로 지정할 수 있다.

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

② 정부는 특구로 지정된 지역에 대하여 다음 각 호의 지원을 포함하는 대책을 수립·시행하여야 한다.

1. 기업 및 소상공인의 고용안정 및 연구개발, 사업화, 국내 판매 및 수출 지원
2. 실업 예방, 실업자의 생계 유지 및 재취업 촉진 지원
3. 새로운 산업의 육성 및 투자 유치를 위한 지원
4. 고용촉진과 관련된 사업을 하는 자에 대한 지원
5. 그 밖에 산업 및 고용 전환을 촉진하기 위하여 필요한 행정상·금융상 지원 조치 또는 「조세특례제한법」 등 조세에 관한 법률에서 정하는 바에 따른 세제상의 지원 조치

③ 정부는 제1항에 따른 지정사유가 소멸하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 위원회의 심의를 거쳐 특구 지정을 변경 또는 해제할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 특구의 지정·변경·해제, 지원의 내용·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제49조(사업전환 지원) ① 정부는 기후위기 대응 및 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 영향을 받을 수 있는 대통령령으로 정한 업종에 종사하는 기업 중 「중소기업기본법」 제2조제1항에 따른 중소기업자가 녹색산업 분야에 해

당하는 업종으로의 사업전환을 요청하는 경우 이를 지원할 수 있다.

② 제1항에 따른 사업전환 지원의 대상, 녹색산업 분야에 해당하는 업종, 선정 절차, 지원의 종류 및 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제50조(자산손실 위험의 최소화 등) ① 정부는 온실가스 배출량이 대통령령으로 정하는 기준 이상에 해당하는 기업에 대하여 탄소중립 사회로의 이행이 기존 자산가치의 하락 등 기업 운영에 미치는 영향을 평가하고, 사업의 조기 전환 등 손실을 최소화할 수 있는 지원 시책을 마련하여야 한다.

② 정부는 투자자 등의 보호를 위하여 기업 등 경제주체가 기후위기로 인한 자산손실 등의 위험을 투명하게 공시·공개하도록 하는 제도를 마련하여야 한다.

제51조(국민참여 보장을 위한 지원) ① 정부는 탄소중립 사회로의 이행을 위한 정책의 수립·시행 과정에서 국민참여를 보장하고 국가와 지방자치단체의 정책 제안 플랫폼을 통해 제안된 의견을 반영하기 위하여 「행정절차법」 제52조 및 제53조에 따라 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

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

제52조(협동조합 활성화) ① 정부는 신·재생에너지의 보급·확산 등 에너지 전환과 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생하는 이익을 공정하고 공평하게 공유하기 위하여 「협동조합 기본법」 제2조제1호 및 제3호에 따른 협동조합 및 사회적협동조합의 활동을 행정적·재정적·기술적으로 지원할 수 있다.

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

제53조(정의로운전환 지원센터의 설립 등) ① 국가와 지방자치단체는 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 일자리 감소, 지역경제 침체 등 사회적·경제적 불평등이 심화되는 산업과 지역에 대하여 그 특성을 고려한 정의로운 전환 지원센터(이하 "전환센터"라 한다)를 설립·운영할 수 있다.

② 전환센터의 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 탄소중립 사회로의 이행에 따른 일자리 및 지역사회 영향 관련 실태조사
2. 산업·노동 및 지역경제의 전환 방안, 일자리 전환모델의 연구 및 지원
3. 재취업, 전직 등 직업전환을 위한 교육훈련 및 취업의 지원

4. 업종전환 등 기업의 사업전환에 관한 컨설팅 및 지원
 5. 관련 법령·제도 개선 건의
 6. 그 밖에 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 취약한 지역 및 계층을 지원하기 위하여 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 국가와 지방자치단체는 전환센터의 설립·운영에 소요되는 예산을 지원할 수 있다.
- ④ 제1항에서 제3항까지의 규정에 따른 전환센터의 설립·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

또한, 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」(이하 “지역산업위기대응법”이라 한다)에서 지역 산업 및 경제 여건이 악화되는 지역을 산업위기선제대응지역 및 산업위기대응특별지역으로 지정²⁴⁾하여 해당 지역과 산업을 신속히 지원할 수 있으므로,

석탄화력발전소의 대규모 가동 중지로 지역 경제가 침체될 가능성이 큰 충남 서해안 인근 지역 등도 지역산업위기대응법을 통해 재정적·행정적 지원을 받을 수 있을 것으로 보임.

다만, 지역산업위기대응법을 통한 지원은 재난 등으로 인한 생산시설 피해, 특정 업종의 불황, 생산기지의 이전 등 산업의 구조적 변화에 따

24) 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. (생략)
2. “산업위기선제대응지역”이란 예상치 못한 대내외 충격, 지역의 주된 산업 내 기업의 도산·구조조정 등으로 인하여 지역의 주된 산업의 현저한 악화가 예상되는 지역으로서 제8조에 따라 지정된 지역을 말한다.
3. “산업위기대응특별지역”이란 지역의 주된 산업의 침체로 인하여 지역경제 여건이 현저하게 악화된 지역으로서 제10조에 따라 지정된 지역을 말한다.

큰 지역 경제 위기에 대응하기 위한 것²⁵⁾인데,

석탄화력발전소 폐지지역에 대한 지원은 탄소중립 사회로의 이행이라는 정부의 정책 추진과정에서 공익을 달성하기 위해 불가피하게 피해가 발생하는 지역을 지원하는 것으로 지역산업위기대응법과 취지와 목적이 완벽하게 부합한다고 보기는 어려움.

참고로, 독일은 우리나라의 탄소중립기본법에 대응되는 연방기후보호법과 별개로 탈석탄법과 석탄지역 구조강화법을 제정하여 석탄화력발전소 폐지로 인해 지역 경제구조에 변화가 생기는 지역을 적극적으로 지원하고 이에 필요한 재원을 마련하기 위해 기금을 조성²⁶⁾하고 있음.

따라서, 탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 경제적·사회적 피해를 보는 지역이나 부담을 지게 되는 산업체 등에 대하여 탄소중립 기본법 또는 지역위기산업대응법의 관련 규정에 근거하여 구체적으로 지원하기에는 한계가 있는 상황에서, 제정안과 같이 석탄화력발전소 폐지지역을 대상으로 하는 개별법을 별도로 제정하는 것은 앞서 살펴본 국내·외 유사사례를 감안할 때 일정 수준 필요성이 인정될 것으로 보임.

25) 참고로, 산업위기선제대응지역의 경우 태풍 ‘힌남노’로 인해 큰 피해가 발생한 포항시가 지정되었으며, 산업위기대응특별지역의 경우 울산 동구, 거제, 군산, 목포 등이 지정되었음.

26) 다만, 독일의 탈석탄 정책으로 인해 지원이 필요한 지역은 탄광지역을 중심으로 하고 있어, 이미 1980~1990년대에 석탄 광산을 폐광하고 폐특법으로 이를 지원하고 있었던 우리나라와는 상황에 차이가 있음.

특히 본 제정안은 전면 폐지 시점을 기존 정부 목표(2040년)보다 앞당긴 2030년~2035년으로 설정하고, 대통령 소속의 위원회 신설 및 공공기관 등의 고용승계 의무화 등 강력한 규제 및 보호 조치를 포함하고 있다는 점에서 타 법안들과 구별되는 특징을 가짐.

다만, 이에 대하여 기후에너지환경부, 행정안전부, 고용노동부 등 관계부처는 폐지 시점 단축에 따른 전력수급 영향, 기존 위원회(탄소중립녹색성장위원회)와의 기능 중복, 고용승계 의무화가 초래할 타 구직자와의 역차별 및 형평성 논란 등을 사유로 신중한 검토가 필요하다는 입장을 제시하고 있으므로 조문 심사 시 세밀한 논의가 필요할 것으로 보임.

3. 조문별 검토

가. 탈석탄 목표 연도의 설정 (안 제5조)

제정안은 모든 석탄화력발전소 폐쇄가 완료되는 시점을 2030년에서 2035년 사이의 연도 중에서 탈석탄위원회가 정하도록 규정함(안 제5조).

[표] 탈석탄 목표연도

제정안
제5조(탈석탄 목표연도) 모든 석탄화력발전소 폐쇄가 완료되는 시점은 2030년에서 2035년 사이의 연도 중 하나로 제9조에 따른 탈석탄위원회가 정한다.

제정안은 국제사회의 기후위기 대응 흐름에 맞추어 현행 정부 목표보다 가속화된 탈석탄 일정을 법제화하려는 취지로 보임.

다만, 전원(電源) 믹스 및 발전소 폐지 일정은 국가의 전력수요 예측, 계통 안정성, 대체 전원(LNG, 신재생 등)의 건설 진행 상황 및 국민의 전기요금 부담 등을 종합적으로 고려하여 결정될 필요가 있음.

기후에너지환경부는 최근 탈석탄동맹(PPCA)에서 제시한 우리나라의 탈석탄 목표 시한이 2040년이라는 점을 고려할 때, 2030~2035년 전면 폐쇄는 기존 계획 대비 지나치게 단축된 일정이며 향후 전력 공급의 안정성에 영향을 미칠 수 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함.

나. 탈석탄위원회 설치 (안 제9조 및 제10조)

제정안은 탈석탄 목표 연도 설정, 탈석탄계획 수립, 보상 및 고용안정 등을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 '탈석탄위원회'를 두도록 규정함(안 제9조 및 제10조).

[표] 탈석탄위원회의 설치 및 기능

제정안
제9조(탈석탄위원회의 설치) ① 석탄화력발전소의 폐쇄, 석탄화력발전사업자에 대한 보상 및 지원, 석탄화력발전산업 종사 노동자의 고용유지 등 고용안정, 석탄화력발전 전환지역의 지원 등에 관한 사항을 심의·의결하고 그 이행을 감독하기 위하여 대통령 소속으로 탈석탄위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ② 위원회는 위원장 2명을 포함한 30명 이상 40명 이하의 위원으로 구성한다. ③ 위원장은 국무총리와 제4항제2호 및 제3호의 위원 중에서 대통령이 지명하는 1인으로 한다. ④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 사람으로 하고, 각 호의 위원을 동수로 구성한다. 1. 기획예산처장관, 재정경제부장관, 기후에너지환경부장관, 산업통상부장관, 고용노동부장관, 석탄화력발전소 폐쇄 지역의 광역 및 기초 지방자치단체의 장 등 대통령령으로 정하는 공무원 2. 석탄화력발전산업 종사 노동자 대표, 석탄화력발전소 폐쇄 지역 주민 대표, 석탄화력발전사업자 대표, 전국적 규모의 노동단체 추천을 받은 사람 3. 기후과학, 온실가스 감축, 재생에너지, 탈석탄, 정의로운 전환 등의 관련 분야에 학식이나 경험이 풍부한 사람으로서 대통령이 위촉하는 사람 ⑤ 위원의 임기는 3년으로 하며, 연임할 수 있다. ⑥ 그 밖에 위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제10조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결하고, 그 이행

제정안
상황을 감독한다. 1. 제5조에 따른 탈석탄 목표연도를 정하는 사항 2. 제6조에 따른 탈석탄계획의 수립·변경에 관한 사항 및 석탄화력발전소 폐쇄에 관한 사항 3. 석탄화력발전사업자에 대한 보상 및 지원에 관한 사항 4. 석탄화력발전산업 종사 노동자의 고용유지 등 고용안정 및 근로조건 저하 방지 등 정의로운 전환에 관한 사항 5. 제13조에 따른 지원계획을 포함한 석탄화력발전 전환지역의 지원에 관한 사항 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

제정안은 석탄화력발전 폐지에 관한 사회적 공론화의 장을 마련하고 중대한 정책의 심의 기능을 부여한다는 측면에서 의의가 있음.

다만, 행정안전부는 현재 국가 탄소중립 정책 전반을 총괄하는 기구로서 대통령 소속의 「2050 탄소중립녹색성장위원회」가 이미 설치·운영되고 있으므로, 별도의 위원회를 신설하는 것은 행정기관위원회법상 위원회 중복 설치 제한 취지에 어긋날 우려가 있다는 의견을 제시함.

따라서 행정의 효율성을 고려하여 기존 위원회를 활용하거나 그 산하에 분과위원회를 설치하는 방안 등의 대안에 대하여 논의할 필요가 있음.

다. 정의로운 전환 특별지구 지정 의제 (안 제11조)

제정안은 석탄화력발전 전환지역을 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따른 '정의로운전환 특별지구'로 지정된 것으로 의제하도록 규정함(안 제11조).

[표] 정의로운 전환 특별지구 지정 의제

제정안
제11조(정의로운전환 특별지구 지정 의제) 석탄화력발전 전환지역은 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제48조에 따른 정의로운전환 특별지구로 본다.

이는 폐지지역에 대한 신속한 지원이 이루어질 수 있도록 행정 절차를 단축하려는 조치로 이해됨.

다만, 현행 「탄소중립기본법」 제48조²⁷⁾에 따르면 '정의로운전환 특

- 27) 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제48조(정의로운전환 특별지구의 지정 등) ① 정부는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 위원회의 심의를 거쳐 정의로운 전환 특별지구(이하 “특구”라 한다)로 지정할 수 있다.
1. 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 급격한 일자리 감소, 지역경제 침체, 산업구조의 변화에 따라 고용환경이 크게 변화되었거나 변화될 것으로 예상되는 지역
 2. 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 사회적·경제적 환경의 급격한 변화가 예상되거나 변화된 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 지역
 3. 그 밖에 위원회가 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생할 수 있는 사회적·경제적 불평등을 해소하기 위하여 특구 지정이 필요하다고 인정하는 지역
- ② 정부는 특구로 지정된 지역에 대하여 다음 각 호의 지원을 포함하는 대책을 수립·시행하여야 한다.
1. 기업 및 소상공인의 고용안정 및 연구개발, 사업화, 국내 판매 및 수출 지원
 2. 실업 예방, 실업자의 생계 유지 및 재취업 촉진 지원
 3. 새로운 산업의 육성 및 투자 유치를 위한 지원
 4. 고용촉진과 관련된 사업을 하는 자에 대한 지원
 5. 그 밖에 산업 및 고용 전환을 촉진하기 위하여 필요한 행정상·금융상 지원 조치 또는 「조세특례제한법」 등 조세에 관한 법률에서 정하는 바에 따른 세제상의 지원 조치

별지구'는 급격한 일자리 감소, 지역경제 침체 등 사회적·경제적 환경의 급격한 변화 요건을 충족하는지 여부를 관련 부처 조사단의 현지 실사 및 위원회의 심의를 거쳐 지정하도록 그 요건과 절차를 엄격히 규정하고 있음.

이와 관련하여 고용노동부는 발전소 폐지 예정이라는 단일한 사실만으로 기존 법률의 요건 심사 및 재량적 판단 절차를 생략하고 특구 지정을 법률로 강제(의제)하는 것은 기존 제도의 취지를 몰각할 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시하고 있음.

따라서 타 산업위기 지역과의 형평성 및 기존 법 체계와의 정합성에 문제가 없는지에 대하여 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보임.

③ 정부는 제1항에 따른 지정사유가 소멸하는 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우 위원회의 심의를 거쳐 특구 지정을 변경 또는 해제할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 특구의 지정·변경·해제, 지원의 내용·방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

라. 정의로운 노동전환과 고용승계 의무화 (안 제12조)

제정안은 석탄화력발전사업자가 소속 노동자의 고용을 유지할 수 없는 경우, 공공기관(발전사업자) 및 지방공기업으로 하여금 해당 노동자의 고용을 의무적으로 승계하여 보장하도록 규정함(안 제12조).

[표] 정의로운 노동전환

제정안
제12조(정의로운 노동전환) ① 국가 및 지방자치단체와 석탄화력발전사업자는 탈석탄 이행 과정에서 석탄화력발전산업 종사 노동자의 고용을 유지하고 근로조건이 저하되지 아니하도록 하여야 한다. ② 국가 및 지방자치단체는 석탄화력발전사업자가 불가피하게 그 소속 석탄화력발전산업 종사 노동자의 고용을 유지할 수 없는 경우에는 다음 각 호의 기관으로 하여금 그 노동자의 고용을 승계하여 고용을 보장하도록 하여야 한다. 1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 발전사업자 2. 「지방공기업법」 제3조제1항에 따른 지방공기업 중 발전사업자 ③ 제2항에도 불구하고 정부는 청소, 경비, 시설관리 등 석탄화력발전사업에 수반되는 노무로서 대통령령으로 정하는 노무에 종사하는 석탄화력발전산업 종사 노동자에 대하여는 발전사업자가 아닌 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 또는 지방공기업으로 하여금 그 고용을 승계하여 보장하도록 할 수 있다. ④ 정부는 석탄화력발전사업자와 위탁(재위탁의 경우를 포함한다)에 관한 계약을 체결한 수탁자가 그 소속 석탄화력발전산업 종사 노동자의 고용을 유지할 수 없는 경우에도 제2항 및 제3항에 준하여 그 고용을 보장하여야 한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 정한 고용의 유지, 승계, 보장 및 근로조건의 저하 방지를 위하여 필요한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안은 산업 전환 과정에서 기존 석탄화력발전 노동자의 실직을 방지하고 생존권을 보호하려는 조치로 이해됨.

행정안전부 등 관계부처는 지방공기업과 국가 공공기관 간의 보수 및 근로조건 격차가 크고 직무 연관성이 담보되지 않은 상태에서 일률적인 고용승계를 의무화하는 것은 불합리한 측면이 있다는 의견을 제시함.

특정 산업 종사자에 대한 법적 고용 의무화는 청년 등 타 구직 계층에 대한 채용 기회 축소 및 역차별 논란을 야기할 수 있고, 해외의 정의로운 전환 사례(독일, 영국 등)에서도 직접적인 고용승계를 법률로 강제한 사례를 찾기 어렵다는 점을 감안하여 타 산업 위기 지역 노동자와의 형평성을 종합적으로 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

마. 재원의 확보 및 활용 (안 제14조)

제정안은 탈석탄 및 전환지역 지원에 필요한 재원을 일반회계, 고용보험기금, 기후대응기금, 지역균형발전특별회계 등으로 충당할 수 있도록 규정함(안 제14조).

[표] 재원의 확보 및 활용

제정안
제14조(재원의 확보 및 활용) ① 국가와 지방자치단체는 이 법에 따른 탈석탄 및 석탄화력발전산업 종사 노동자와 석탄화력발전 전환지역의 정의로운 전환에 필요한 재원을 확보하기 위하여 노력하여야 한다.
② 이 법에 따른 탈석탄과 석탄화력발전산업 종사 노동자 및 석탄화력발전 전환지역의 정의로운 전환에 필요한 보상 및 지원 등은 다음 각 호의 재원으로 충당할 수 있다.
1. 일반회계
2. 「고용보험법」에 따른 고용보험기금
3. 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따른 기후대응기금
4. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 따른 지역균형발전특별회계
5. 그 밖에 기후에너지환경부장관이 탈석탄계획 및 석탄화력발전산업 종사 노동자와 석탄화력발전 전환지역의 정의로운 전환에 필요한 보상 및 지원 등에 필요하다고 인정하여 정하는 재원

제정안은 정의로운 전환에 필요한 막대한 보상 및 지원 재원을 다각도로 확보하려는 취지로 보임.

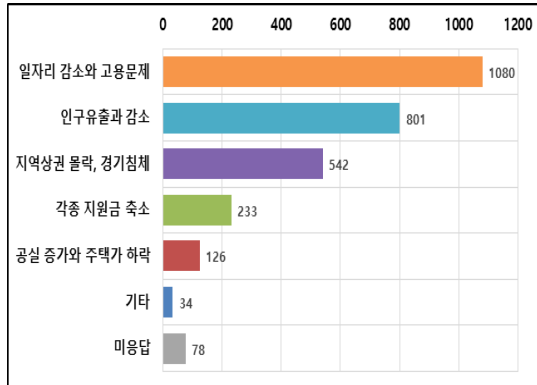
다만, 활용 재원 중 「고용보험법」에 따른 고용보험기금은 노사가 납부한 보험료를 기반으로 전국적으로 동일한 기준의 실업급여 및 직업능력개발사업 등을 지원하기 위해 설치된 기금임.

고용노동부는 특정 산업(석탄화력발전)의 잔존가치 보상이나 해당 산업 노동자만을 위한 별도의 재원으로 고용보험기금을 활용하는 것은 기금의 설치 목적 및 용도에 부합하지 않아 수용이 곤란하다는 의견을 제시하고 있는바, 재원 조달 방식의 적절성에 대해서는 보다 심도 있게 논의할 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5537

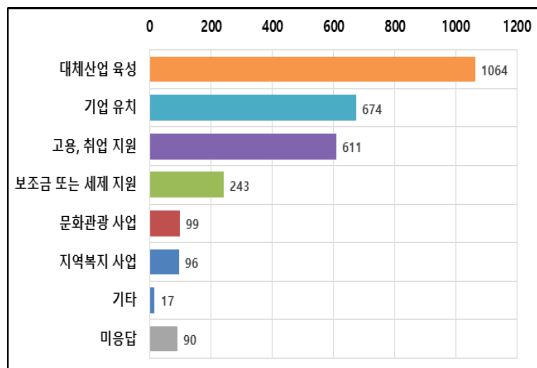
[참고자료 1] 석탄화력발전소 폐지 관련 충남 4개 시·군* 설문조사

1. 석탄화력발전소 폐지될 때 나타날 가장 큰 문제점 (2개 선택)



응답	응답수	
	합계	
일자리 감소와 고용문제	1,080	37.3%
인구 유출과 감소	801	27.7%
지역상권 몰락 등 경기침체	542	18.7%
각종 지원금 축소	233	8.1%
공실증가와 주택가 하락	126	4.4%
기타	34	1.2%
미응답	78	2.7%

2. 석탄화력발전소 폐지지역에 필요한 지원(2개 선택)



응답	응답수	
	합계	
대체산업 육성	1,064	36.8%
기업 유치	674	23.3%
고용, 취업 지원	611	21.1%
보조금 또는 세제 지원	243	8.4%
문화관광 사업	99	3.4%
지역복지 사업	96	3.3%
기타	17	0.6%
미응답	90	3.1%

* 태안, 당진, 보령, 서천
자료: 충청남도

[참고자료 2] 유럽 주요국 탈석탄 계획

국가	연도	내용
그리스	2019년	2028년까지 탈석탄 계획 발표
	2021년	당초 계획보다 앞당긴 2025년까지 탈석탄
	2022년	탈석탄 계획 2025년에서 2028년으로 변경
네덜란드	2017년	2030년까지 탈석탄 계획 발표, 2019년 이에 대한 법제화
덴마크	2017년	PPCA(Powering Past Coal Alliance) 가입, 2030년까지 탈석탄 계획
	2021년	당초 계획보다 앞당긴 2028년까지 탈석탄
독일	2019년	독일탈석탄위원회 2038년까지 탈석탄 계획 권고, 2020년 이에 대한 법제화
	2021년	당초 계획보다 앞당긴 2030년까지 탈석탄 계획 발표
루마니아	2021년	2032년까지 탈석탄 계획 발표
	2022년	당초 계획보다 앞당긴 2030년까지 탈석탄
몬테네그로	2021년	2035년까지 탈석탄 계획 발표
벨기에	2016년	유럽 내 최초로 석탄을 사용한 국가에서 탈석탄 국가로 전환
북마케도니아	2021년	2027년까지 탈석탄 계획 발표
불가리아	2021년	2038-40년까지 탈석탄 계획 발표
스웨덴	2017년	2022년까지 탈석탄 계획 발표
	2020년	유럽 내 세 번째 탈석탄 국가로 전환
스페인	2021년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
슬로바키아	2019년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
슬로베니아	2022년	2033년까지 탈석탄 계획 발표
아일랜드	2018년	PPCA 가입, 2025년까지 탈석탄 계획
영국	2015년	2025년까지 탈석탄 최초 선언
	2020년	당초 계획보다 앞당긴 2024년까지 탈석탄 계획
오스트리아	2016년	2023년까지 탈석탄 계획 발표
	2019년	당초 계획보다 앞당긴 2020년까지 탈석탄 계획
	2020년	유럽 내 두 번째 탈석탄 국가로 전환
	2022년	2020년 탈석탄 국가로 전환되었으나, 2022년 6월 석탄 1기 예비전력으로 배치, 2023년까지 탈석탄 계획
이탈리아	2017년	2025년까지 탈석탄 계획 발표
체코	2022년	2033년까지 탈석탄 계획 발표
크로아티아	2021년	2033년까지 탈석탄 계획 발표
포르투갈	2017년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
	2019년	당초 계획보다 앞당긴 2023년까지 탈석탄 계획
	2020년	당초 계획보다 앞당긴 2021년까지 탈석탄 계획
	2021년	유럽 내 네 번째 탈석탄 국가로 전환

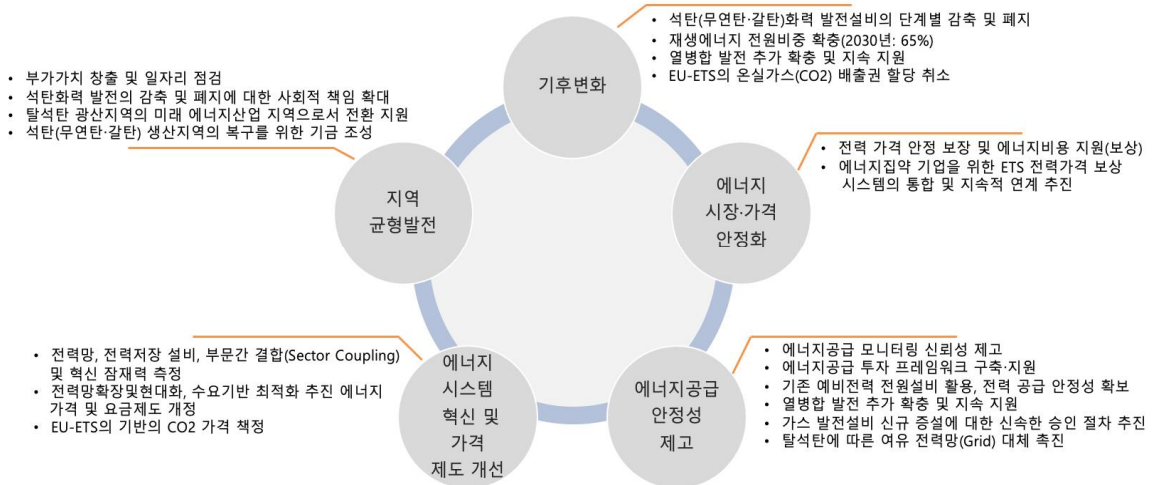
폴란드	2021년	COP26에서 Global Coal to Clean Power Transition Statement 서명
프랑스	2016년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
	2017년	당초 계획보다 앞당긴 2022년까지 탈석탄 계획, 2019년 이에 대한 에너지 및 기후법 제정
	2022년	탈석탄 계획 2022년에서 2023년으로 변경
핀란드	2016년	2030년까지 에너지생산을 위한 석탄 사용 금지 발표, 2019년 이에 대한 법제화
헝가리	2019년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
	2021년	당초 계획보다 앞당긴 2025년까지 탈석탄

자료: 에너지경제연구원

[참고자료 3] 독일 탈석탄위원회 보고서 요약

○ 독일은 정부의 에너지 및 기후변화 정책에 대한 사회적 합의를 도출하기 위해 2018년 6월에 ‘성장·구조변화·고용위원회(Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung, 이하 ‘탈석탄위원회’)'를 설립하였으며, 2019년 1월, 탈석탄위원회는 추진해야 할 에너지 정책 방향과 과제를 최종보고서 형식으로 제출하는 것으로 활동을 종료함.

○ 탈석탄위원회가 제출한 최종보고서의 내용은 아래와 같음.



자료 : 에너지경제연구원

[참고자료 4] 영국의 탈석탄 관련 지원 프로그램

대상	분야	정책
소비자 /가정	보상	에너지 집약 산업의 전기 요금에 대해서는 선택한 녹색 요금을 보상한 후 면제 진행
	구조조정 지원	가정 및 상업용 건물 태양 전지판 설치 보조금 지급
	적응 지원	에너지 효율에 대한 자문 제공
노동자	보상	6~12개월 임금 수준의 퇴직 일시금 지급 - 주 정부 실업 수당 및 장애수당 제공 - 기타 복지 혜택 제공
	구조조정 지원	퇴직 후 6~12개월 동안 채용 및 직업훈련 자문 제공
	적응 지원	석탄산업 사회복지 단체(Coal Industry Social Welfare Organization)에 대한 정부 자금 지원
기업	보상	- 영국 재무부 재정적 손실 흡수 - EU 법규에 따라 민간 석탄 생산업체에 보조금 제공 - 영국 재무부가 광부의 건강 보상 및 환경 관련 책임 흡수
	구조조정 지원	시장경제로 인한 기업 다각화(석탄발전소→가스, 광산 회사→부동산 개발회사) 모색
	적응 지원	세금 및 규제 완화
지역사회	보상	수익지원보조금제도(Revenue Support Grant System) 마련하여 광산 및 발전소 폐쇄에 따른 지방 정부의 재산세 세입 손실 보상
	구조조정 지원	- 정부가 지원하는 탄광부지 매립 프로그램 마련 - EU 구조 기금(Structural Funds) 지원 - 영국 지역정책 일환으로 석탄 채굴지역에 대한 실업 대책지원지역(Assisted Area) 지위 획득 - 폐광 지역에 대한 인프라 투자
	적응 지원	- 석탄지역(Coalfields) 커뮤니티 프로젝트에 대한 정부 재정 지원 - 재생신탁(Regeneration Trust) 마련 - 유산 및 지역사회 프로젝트를 위한 복권 기금 마련 - 국립광산박물관 기금 제공

자료: 에너지경제연구원