



제433회국회(임시회)
제1차 기후에너지환경노동위원회

석탄화력발전소 폐지 및 폐지지역 자원에 관한 특별법안

석탄화력발전소 폐지지역 활성화 및 자원에 관한 특별법안

검 토 보 고

〈 석탄화력발전소 폐지지역 지원체계 마련 등〉

- 허성무의원 대표발의(의안번호 제2207506호)
- 서천호의원 대표발의(의안번호 제2207743호)

2026. 3.

기후에너지환경노동위원회

수석전문위원 신항진

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	7
1. 제정안의 개관	7
2. 제정안의 입법필요성	7
가. 석탄화력발전소 폐지정책 현황	7
나. 관련 사례 분석	11
다. 종합적 검토	16
3. 조문별 검토	24
가. 석탄화력발전소 폐지 및 폐지지역 정의	24
나. 기본계획 수립	28
다. 재정적 지원	33
라. 소득보조금 지급	37

※ 참고자료 41

1. 석탄화력발전소 폐지 관련 충남 4개 시·군 설문조사 41
2. 유럽 주요국 탈석탄 계획 42
3. 독일 탈석탄위원회 보고서 요약 44
4. 영국의 탈석탄 관련 지원 프로그램 45

I. 제안경위

【석탄화력발전소 폐지 및 폐지지역 지원에 관한 특별법안(의안번호: 2207506)】

1. 발 의 자 : 허성무의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2025. 1. 15.
3. 회부연월일 : 2025. 1. 16.

【석탄화력발전소 폐지지역 활성화 및 지원에 관한 특별법안(의안번호: 2207743)】

1. 발 의 자 : 서천호의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2025. 1. 23.
3. 회부연월일 : 2025. 1. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

【석탄화력발전소 폐지 및 폐지지역 지원에 관한 특별법안(의안번호: 2207506)】

제안이유

정부는 온실가스를 감축하고 기후위기 적응대책을 강화하며, 탄소중립 사회로의 전환을 촉구하기 위하여 2021년 9월 「기후위기 대응을

위한 탄소중립·녹색성장 기본법」을 제정하고, 단계적으로 노후 석탄 화력발전소의 가동을 중단할 계획임.

그런데, 정부는 석탄화력발전소 폐지와 관련하여 석탄화력발전소 노동자와 협력업체 노동자에 대한 고용대책이 충분하지 않을 뿐만 아니라 주변 지역에 거주하는 주민들과 해당 화력발전소 및 관련 산업에 종사하던 노동자 등은 경제적 기반을 잃고 지역 경제는 침체가 예상되고 있어 이에 대한 피해를 최소화하기 위한 지원 정책을 수립할 필요성이 제기되고 있음.

이에 석탄화력발전소 폐지를 명시하고 석탄화력발전소 폐지지역의 정의로운 전환 지원에 관한 기본계획 수립 등을 통해 그 과정에서 피해를 받는 노동자, 관련 사업자 및 폐지지역을 지원함으로써 석탄화력발전소 폐지로 인해 특정 지역에 발생할 수 있는 경제 위기를 예방하고 나아가 해당 지역의 경제 진흥과 주민 복리 증진을 도모하여 탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 정의로운 전환을 실현하고자 함.

주요내용

가. 이 법의 목적을 탄소중립 사회로 이행하는 과정에서 석탄화력발전소 폐지 및 폐지로 인하여 발생할 수 있는 지역경제 위기를 극복하기 위한 지원체계를 마련함으로써 지역경제를 진흥하고 석탄화력발전소 노동자의 고용안정 및 지역주민의 생활 향상을 도모함을 목적으로 함(안 제1조).

나. 정의로운 전환, 석탄화력발전소, 석탄화력발전소 폐지, 석탄화력발전소 폐지지역, 석탄화력발전산업, 석탄화력발전소 노동자, 대체산업 및 대체산업사업자를 정의함(안 제2조).

다. 기후에너지환경부장관은 석탄화력발전소 폐지지역의 정의로운 전환 지원에 관한 기본계획을 수립·시행하고, 시·도지사는 기본계획과 관할 구역의 지역적 특성 등을 고려하여 시행계획을 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 3년마다 수립·시행하도록 함(안 제5조 및 제6조).

라. 기후에너지환경부장관이 기본계획을 수립할 때 관할 구역 내 이해관계자의 의견을 수렴하기 위하여 기후에너지환경부에 석탄화력발전소 폐지지역 정의로운 전환 위원회를 둠(안 제7조).

마. 석탄화력발전소 폐지지역 관할 지방자치단체의 장은 환경영향조사를 실시하여 환경보전계획을 수립하고, 해당 계획을 지역개발계획에 반영하도록 함(안 제9조 및 제10조).

바. 석탄화력발전소 폐지에 따라 퇴직한 노동자에게 최대 5년의 범위에서 소득보조금을 지급하고, 폐지지역에 투자하는 기업에 대하여 고용보조금 및 교육훈련보조금 등을 우선 지급할 수 있도록 함(안 제11조 및 제12조).

사. 소상공인의 경영활동 지원, 대체산업 등의 지원, 지역기업의 우대 등을 규정함(안 제13조부터 제15조까지).

아. 국가로 하여금 기본계획 및 시행계획 시행에 필요한 비용을 기후

대응기금으로 할 수 있도록 하고, 기본계획의 추진현황과 평가결과 등을 국회에 보고하도록 규정함(안 제18조 및 19조).

참고사항

이 법률안은 허성무의원이 대표발의한 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 일부개정법률안」(의안번호 제7507호)의 의결을 전제로 하므로, 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정하여야 할 것임.

【석탄화력발전소 폐지지역 활성화 및 지원에 관한 특별법안(의안번호: 2207743)】

제안이유

탄소중립 사회로 이행하기 위해서는 이산화탄소를 배출하는 노후 석탄화력발전소의 감축 및 폐지가 필요한 상황으로, 기후에너지환경부는 전력수급기본계획에서 가동 후 30년이 지난 석탄화력발전소를 단계적으로 폐지하겠다는 정책 방향을 세웠음.

그러나, 석탄화력발전소 폐지 과정에서 나타날 발전소 및 협력업체의 일감 감소, 근로자 감축 등으로 인해 발전소가 위치한 지역의 경기 침체가 우려되는 상황에서 이른바 ‘정의로운 전환’을 위하여 해당 지역이 탄소중립 전환으로 인한 경제적 피해를 입지 않도록 종합적으로

지원체계를 마련할 필요성이 제기되고 있음.

이에 석탄화력발전소가 폐지되는 지역에 대한 종합적인 지원계획을 바탕으로 법률에 행정적·재정적 지원방안을 명시하여 석탄화력발전소가 폐지되는 지역 주민과 산업체 피해를 최소화하려는 것임.

주요내용

가. 이 법은 탄소중립 실현을 위한 에너지전환 과정에서 석탄화력발전소 폐지지역의 위기를 극복하기 위한 지원체계를 마련함으로써 석탄화력발전소 및 관련 산업 종사자의 고용안정과 지역주민의 생활향상 및 석탄화력발전소 폐지지역 활성화를 도모하는 것을 목적으로 함(안 제1조).

나. 기후에너지환경부장관은 석탄화력발전소 폐지지역에 대한 지원을 종합적·체계적으로 관리하기 위하여 석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 기본계획을 5년마다 수립하도록 함(안 제5조).

다. 기후에너지환경부장관은 석탄화력발전소 폐지지역의 경제 진흥과 지역주민의 생활 향상 등을 위하여 석탄화력발전소 폐지지역의 경제 진흥을 위한 창업의 촉진 및 창업자에 대한 지원 등 진흥사업을 추진하도록 함(안 제6조).

라. 석탄화력발전소 폐지지역의 지원을 위한 정책을 수립·시행하는 과정에서 주민참여를 보장하고 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 함(안 제7조).

마. 석탄화력발전소 폐지지역을 관할하는 지방자치단체의 장은 해당 지역의 환경을 보전하고 석탄화력발전소로 인한 환경오염 등을 해소하기 위한 계획을 수립하여 지역개발계획에 반영하도록 함(안 제8조).

바. 대체산업사업자는 석탄화력발전소 근로자와 석탄화력발전소 폐지지역 시·군의 관할구역에 거주하는 지역주민을 우선적으로 고용하도록 함(안 제10조).

사. 기후에너지환경부장관은 석탄화력발전소 폐지지역의 대체산업 육성지원에 관한 계획을 수립하여 고시하고, 해당 대체산업 육성에 필요한 자금의 전부 또는 일부를 지원하도록 함(안 제11조).

아. 석탄화력발전소 폐지지역의 경제 진흥, 석탄화력발전소 근로자의 고용안정 및 주민의 생활향상 등 사업 추진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금을 설치하도록 함(안 제13조).

자. 진흥사업의 원활한 시행을 위하여 필요하면 석탄화력발전소 폐지지역을 관할하는 지방자치단체에 대하여 「지방교부세법」에서 정하는 바에 따라 교부세를 확대하여 지원할 수 있도록 함(안 제16조).

차. 석탄화력발전소 폐지지역의 경제 진흥과 주민의 생활 향상을 위하여 예비타당성조사 실시와 규제자유특구 지정에 관한 특례를 규정함(안 제18조 및 제19조).

Ⅲ. 검토의견

1. 제정안의 개관

각 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 지원체계를 마련하려는 것임.

2. 제정안의 입법 필요성

가. 석탄화력발전소 폐지 정책 현황

제정안은 제안이유에서 제시한 바와 같이 탄소배출 감축을 위해 석탄화력발전소가 폐지되면서 지역경제에 막대한 과급효과가 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 제10차 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.

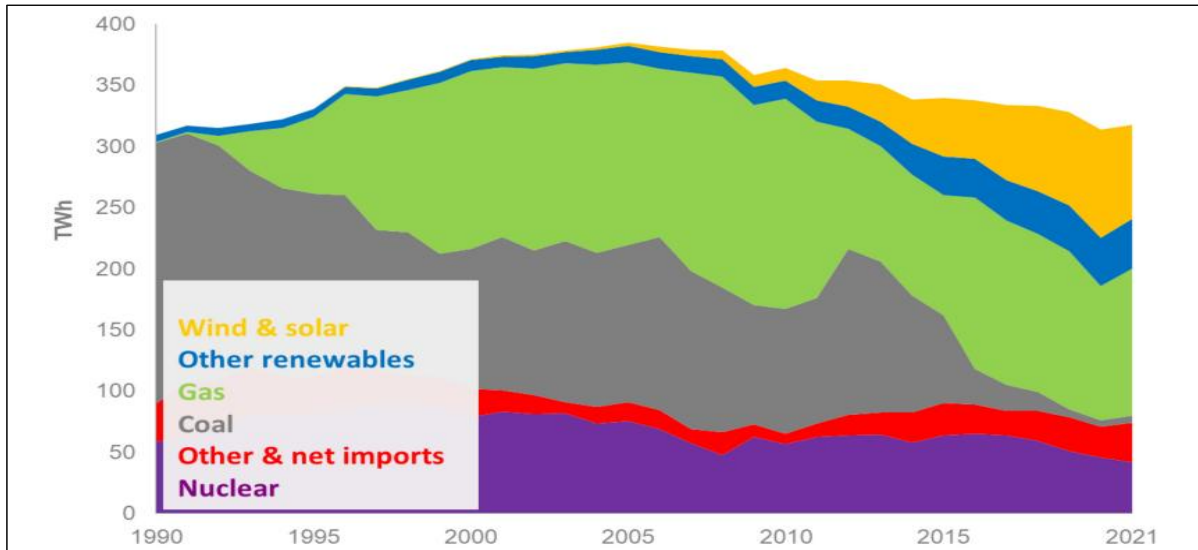
14) 신재생에너지 등 저탄소 발전원 투자자는 당초 계약한 가격에 비해 전력가격이 하락하더라도 전력가격의 변동과는 상관없이 일정 기간 일정 수준의 계약가격(strike price)으로 정산받는 것이 보장됨.

15) 신규설비투자를 유인하여 안정적인 전력을 공급하기 위한 정책으로 설비예비력 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 입법을 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

구 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 수립하려 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 과정에서 지역 경제 기반을 잃는 석탄화력발전소 주변 지역에 대한 지

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

원방안을 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 전환²²⁾’에서 탄소중립 사회로의 이행과정에서 지역이나 산업에 발생할 수 있는 부담이나 피해를 최소화할 수 있는 방안에 관하여 규정하고 있음.

구체적으로는 기후위기 사회안전망 마련(제47조), 정의로운전환 특별 지구 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.

22) 「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 산업위기대응특별지역 지정²³⁾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

23) 「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 것²⁴⁾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 조성²⁵⁾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.

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

25) 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.

이에 대하여, 기후에너지환경부는 석탄화력발전소 폐지로 인하여 경제적인 영향을 받는 지역을 지원해야 한다는 입법취지에는 공감하나, ① 특별법안에 규정된 고용보조금 지급이나 부담금 감면과 같이 구체적인 지원 방식에 대해서는 관계부처에서 수용이 곤란하다는 의견을 제시하는 등 신중하게 검토할 필요가 있고,

② 발전사업자가 미리 지자체나 지역주민 등 이해관계자의 의견을 수렴하여 발전소 폐지, 설비·부지 재활용 등과 관련한 종합적인 계획을 제출하면 이를 바탕으로 정부가 계통영향분석을 실시한 뒤 정부의 승인 절차를 거쳐 폐지계획에 법적 효력을 부여하고, 그에 따른 필요한 지원방안을 마련함으로써 석탄화력발전소 폐지 절차 전반을 체계적으로 정립²⁶⁾할 필요가 있다는 입장임.

26) 참고로, 기후에너지환경부는 현재 석탄화력발전소 폐지계획은 발전사업자의 자발적인 폐지의 향에 기반하여 이루어져 변동성이 매우 높음. 이로인해 사전에 폐지지역 지원을 위한 지원체계와 수단을 마련하는 것이 현실적으로 어려운 상황이라고 설명함

3. 조문별 검토

가. 석탄화력발전소 폐지 및 폐지지역 정의

두 제정안은 모두 특별법을 통해 지원을 받는 대상인 “석탄화력발전소 폐지지역”을 정의하고 있고, 허성무의원안은 별도로 “석탄화력발전소 폐지”의 정의에 관하여 규정함(안 제2조).

[표] 석탄화력발전소 폐지 및 폐지지역 정의

허성무의원안	서천호의원안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. “석탄화력발전소 폐지”란 「전기사업법」 제25조에 따른 전력수급기본계획에 따라 석탄화력발전소 석탄설비의 폐지 또는 석탄발전량 제약 등을 말한다. 4. “석탄화력발전소 폐지지역”이란 석탄화력발전소가 설치되어 있거나 있었던 지역 및 그 인접 지역으로서 해당 발전소가 폐지됨에 따라 경제적 피해가 예상되는 지역으로서 기후에너지환경부장관이 지정하는 지역을 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “석탄화력발전소 폐지지역”이란 석탄화력발전소가 설치되어 있거나 있었던 지역 및 그 인접 지역(해당 시설부터 15킬로미터 이내에 위치한 지역을 말한다)으로서 해당 석탄화력발전소 폐지로 인한 경제적 피해를 고려하여 기후에너지환경부장관이 지정하는 지역을 말한다.

석탄화력발전소 폐지지역의 정의와 관련하여, 두 제정안은 모두 석탄화력발전소가 설치되어 있거나 있었던 지역 외에 그 인접 지역을 석탄화력발전소 폐지지역에 포함하도록 하고 있고, 구체적인 지역은 기후에너지환경부장관이 지정하도록 함.

석탄화력발전소 폐지지역을 법률에 구체적으로 정의하지 않고 기후에너지환경부장관이 지정하도록 하면 행정부가 재량권을 가지고 특별법의 지원을 받는 대상과 범위를 정할 수 있게 됨.

석탄화력발전소의 폐지 시점, 기존 설비의 가동 상황, 주변 지역의 주민 거주 현황 및 환경에 미친 영향 등이 석탄화력발전소마다 다를 수 있으므로 이러한 사항들을 고려하여 특별법이 적용될 수 있도록 폐지지역 지정에 대한 재량권을 행정부에 인정할 필요가 있음.

다만, 서천호의원안의 경우 인접 지역을 석탄화력발전시설로부터 15km 이내에 위치한 지역으로 제한하고 있는데 이 경우 석탄화력발전소 폐지지역의 범위는 발전설비 반경 15km 이내의 지역으로 한정되어 범위에 대한 재량은 주어지지 않을 것으로 보임.

따라서, 법률로 인접지역의 구체적인 범위를 발전설비 반경 특정거리 내 지역으로 한정할지와 그 기준이 되는 거리를 15km로 정하는

것이 적절한지 종합적으로 검토할 필요가 있음.

석탄화력발전소 폐지의 정의와 관련하여, 허성무의원안은 「전기사업법」 제25조에 따른 전력수급기본계획에 따라 석탄화력발전소 석탄 설비의 폐지 또는 석탄발전량 제약 등으로 정의함.

석탄화력발전소의 폐지는 기후에너지환경부가 수립하는 전력수급기본계획에 따라 이루어지고 있으며 현재 제11차 전력수급기본계획(2024~2038년)에 따르면 2038년까지 총 40기의 노후석탄화력발전소를 폐지하고 LNG나 양수·수소전소·암모니아 혼소 발전으로 전환²⁷⁾할 계획임.

그러나, 전력수급기본계획은 국민생활이나 국민경제에 중대한 영향을 미치기는 하나 법적으로 구속력이 없는 비구속적 행정계획이어서 석탄화력발전소 폐지도 법적 강제력 없이 정책을 근거로만 이루어지고 있음.

따라서, 특별법에 석탄화력발전소의 폐지를 별도로 정의하면 석탄화력발전소 폐지의 법적 근거를 명확하게 하는 효과가 있을 것으로 보임.

27) 정부는 기존 제10차 전력수급기본계획에 따라 2036년까지 폐지 후 LNG 복합화력 발전소로 전환할 28기의 노후 석탄화력발전소 외에 2037~2038년에 추가로 12기의 발전소를 폐지하는 것으로 계획함.

다만, 해당 정의에는 발전설비의 폐지 외에 발전계약 등을 포함하고 있는데 일시적인 발전량 제약이나 작은 규모의 발전계약도 석탄화력발전소 폐지로 보는 것은 특별법의 취지에 부합한다고 보기 어렵고 특별 지원을 받는 대상도 대폭 확대될 것으로 보임.

그러므로, 석탄화력발전소 폐지에 발전설비의 발전량 제약을 포함시키려면 구체적인 범위를 규정하거나 하위법령에 위임하여 정하는 방안을 고려할 필요가 있음.

나. 기본계획 수립

두 제정안은 기후에너지환경부장관이 폐지지역에 대한 지원을 종합적·체계적으로 관리하는 데 필요한 기본계획을 주기적으로 수립하도록 하고 이에 맞추어 기후에너지환경부장관 또는 시·도지사가 시행계획을 수립하도록 규정함(허성무의원안 제5조 및 제6조, 서천호의원안 제5조 및 제19조).

[표] 기본계획 수립

허성무의원안	서천호의원안
제5조(석탄화력발전소 폐지지역의 정의로 운 전환 지원에 관한 기본계획 수립 등) ① 기후에너지환경부장관은 석탄화력발전소 폐지지역의 정의로 운 전환 지원에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 3년마다 수립·시행하여야 한다.	제5조(석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 기본계획의 수립 등) ① 기후에너지환경부장관은 석탄화력발전소 폐지지역에 대한 지원을 종합적·체계적으로 관리하기 위하여 석탄화력발전소 폐지지역 지원에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 5년마다 수립하여야 한다.
② 기본계획은 기후에너지환경부장관이 관계 중앙행정기관(대통령 소속 기관 및 국무총리 소속 기관을 포함한다. 이하 같다)의 장 및 석탄화력발전소 폐지지역의 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 의견을 수렴한 후, 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색	③ 기후에너지환경부장관은 기본계획을 수립·변경하려는 때에는 미리 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의한 후 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제15조에 따른 2050 탄소중립녹색성장위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 기본계획 중 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경

허성무의원안	서천호의원안
성장 기본법」 제15조에 따른 2050 탄소중립녹색성장위원회의 심의를 거쳐 확정한다. 다만, 기본계획 중 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다. ③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 제8조에 따른 주민참여 2. 제9조에 따른 환경보전계획 수립 3. 제10조에 따른 환경영향조사 실시 4. 제11조에 따른 소득지원 등 지원 5. 제12조에 따른 고용보조금 지급 등 지원 6. 제13조에 따른 소상공인 경영활동 지원 7. 제14조에 따른 대체산업 등의 지원 8. 제15조에 따른 지역기업 우대 9. 그 밖에 석탄화력발전소 폐지지역의 경제 진흥 및 주민생활 향상을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항	하는 경우에는 그러하지 아니하다. ② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 석탄화력발전소 폐지지역 지원의 기본목표와 중장기 계획에 관한 사항 2. 석탄화력발전소의 폐지에 따른 피해 및 대책에 관한 사항 3. 석탄화력발전소 근로자의 고용·취업 현황 및 지원에 관한 사항 4. 석탄화력발전소 폐지지역의 경제 진흥 및 주민 생활 향상에 관한 사항 5. 석탄화력발전소 폐지지역에 대한 차별화된 지원 전략과 제6조에 따른 진흥사업에 관한 사항 6. 석탄화력발전소 부지의 활용에 관한 사항 7. 그 밖에 석탄화력발전소 폐지지역의 발전을 위하여 필요한 사항 ⑤ 기후에너지환경부장관은 기본계획 및 시행계획을 수립하기 위하여 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관

허성무의원안	서천호의원안
④ 그 밖에 기본계획의 수립·시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제6조(석탄화력발전소 폐지지역의 정의 로운 전환 지원에 관한 시행계획의 수립 등) ① 석탄화력발전소 폐지지역의 시·도지사는 기본계획과 관할 구역의 지역적 특성 등을 고려하여 석탄화력발전소 폐지지역의 정의로운 전환 지원에 관한 시행계획(이하 “시·도 시행계획”이라 한다)을 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 3년마다 수립·시행하여야 한다. ② 제1항에 따른 시·도 시행계획의 수립·시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제19조(국회 보고) 기후에너지환경부장관은 매년 정기국회 개회 전까지 기본계획의 추진현황 및 전년도 평가 결과 등에 관한 보고서를 작성하여 국회에 제출하여야 한다.	의 장 또는 지방자치단체의 장에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 자료의 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ⑥ 그 밖에 기본계획 및 시행계획의 수립·시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 기후에너지환경부장관은 기본계획에 따른 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ⑥ 그 밖에 기본계획 및 시행계획의 수립·시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

두 제정안은 기본계획의 수립 주기, 시행계획 수립 주체 및 주기,

국회 보고 절차 등에 차이가 있음.

[표] 기본계획 및 시행계획 비교

	허성무의원안	서천호의원안
수립 주체	◦ 기본계획 : 기후에너지환경부장관 ◦ 시행계획 : 시·도지사	◦ 기본계획 : 기후에너지환경부장관 ◦ 시행계획 : 기후에너지환경부장관
수립 주기	◦ 기본계획 : 3년 ◦ 시행계획 : 3년	◦ 기본계획 : 5년 ◦ 시행계획 : 1년
탄소중립기본법과의 관계	◦ 기본계획 수립이나 변경 시 미리 탄소중립기본법 제15조에 따른 2050 탄소중립녹색성장위원회의 심의를 거치도록 규정	
국회 보고 여부	◦ 매년 정기국회 개회 전까지 기본계획 추진현황 및 전년도 평가결과 등 국회 제출	◦ (규정 없음)

석탄화력발전소의 폐지는 중장기에 걸쳐 순차적으로 진행되고 이로 인한 석탄화력발전소 폐지지역의 경기침체는 지역 경제구조의 변화로 인한 것이기 때문에 체계적인 지원을 위해서는 발전소 폐지 계획에 부합하는 중장기 지원 기본계획을 수립할 필요가 있음.

그리고, 석탄화력발전소 폐지로 인한 피해를 최소화하는 것은 탄소중립기본법에 따른 정의로운 전환에 해당하므로 특별법에 따른 기본계획과 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획이 상호 충돌하지 않고 합리적으로 연계되도록 할 필요가 있음.

따라서, 두 제정안과 같이 기본계획 수립 시 2050 국가기후위기대응
위원회 심의 절차를 거쳐 확정하도록 규정하면 국가 탄소중립 녹색성
장 기본계획과 상호조화를 이루도록 할 수 있을 것으로 보임.

다만, 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획의 수립주기가 5년이므로
기본계획의 수립주기를 정할 때 해당 계획의 연계성을 고려하여 주기
를 5년으로 일치시킬 필요성이 있는지 검토가 필요해 보임.

다. 재정적 지원

허성무의원안은 국가가 기본계획 및 시행계획의 원활한 시행을 위하여 탄소중립기본법 제69조에 따른 기후대응기금으로 필요한 비용을 지원할 수 있도록 규정하였고(허성무의원안 제18조제1항).

서천호의원안은 석탄화력발전소 폐지지역 지원에 대한 재원을 확보하기 위하여 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금을 설치하도록 규정하고 있음(서천호의원안 제13조).

[표] 재정적 지원

허성무의원안	서천호의원안
제18조(국가 등의 지원) ① 국가는 기본계획 및 시·도 시행계획을 원활하게 시행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 비용의 전부 또는 일부를 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제69조에 따른 기후대응기금으로 지원할 수 있다.	제13조(지원기금의 설치) ① 정부는 석탄화력발전소 폐지지역의 경제진흥, 석탄화력발전소 근로자의 고용안정 및 주민의 생활향상 등 사업 추진에 필요한 재원을 확보하기 위하여 석탄화력발전소 폐지지역 지원기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치한다. ② 기금은 각 호의 재원으로 조성한다. 1. 정부의 출연금 2. 정부 외의 자의 출연금 및 기부금 3. 다른 회계 및 기금으로부터의 전

허성무의원안	서천호의원안
	입금 4. 기금 운영으로 생기는 수익금 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금 ③ 기금을 지출할 때 자금 부족이 발생하거나 발생할 것으로 예상되는 경우에는 기금의 부담으로 금융기관, 다른 기금 및 그 밖의 재원으로부터 차입을 할 수 있다.

석탄화력발전소 폐지로 인해 피해가 발생하는 지역, 산업체, 근로자, 주민 등에 대한 지원은 탄소중립기본법 제2조제13호에 따른 “정의로운 전환”에 해당함.

탄소중립기본법 제69조에 따르면 기후대응기금은 기후위기에 효과적으로 대응하고 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장을 촉진하는 데 필요한 재원을 확보하기 위해 설치하였고,

같은 법 제70조제3호에서는 기후대응기금의 용도로 “기후위기 대응 과정에서 경제적·사회적 여건이 악화된 지역이나 피해를 받는 노동자·계층에 대한 일자리 전환·창출 지원”을 규정하고 있음.

따라서, 허성무의원안과 같이 석탄화력발전소 폐지지역 지원을 위해

기본계획 및 시행계획을 수립하는데 들어가는 비용을 기후대응기금으로 지원하는 것은 기후대응기금을 설치한 취지와 목적에 부합하는 측면이 있음.

한편, 서천호의원안은 기후대응기금이나 전력산업기반기금과 같이 기존에 정부가 운용 중인 기금을 활용하지 않고 석탄화력발전소 폐지지역을 지원하기 위한 기금을 신규로 설치하도록 규정함.

현재도 정의로운 전환을 위한 비용을 기후대응기금에서 지출하고 있으나 기후대응기금의 용도가 다양하고 지원이 필요한 대상도 많아 석탄화력발전소 폐지지역 지원만을 위한 기금을 신설하면 해당 지역에 대한 보다 집중적인 지원이 가능해질 것으로 보임.

다만, 「국가재정법」 제14조²⁸⁾에 따르면 기금의 재원은 목적사업과 연계성이 있고 안정적인 조달이 가능²⁹⁾해야 하는데 제정안에 따라 조성

28) 「국가재정법」

제14조(특별회계 및 기금의 신설에 관한 심사) ② 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 심사를 요청받은 경우 기금에 대하여는 제1호부터 제4호까지의 기준에 적합한지 여부를 심사하고, 특별회계에 대하여는 제4호 및 제5호의 기준에 적합한지 여부를 심사하여야 한다. 이 경우 미리 자문회의에 자문하여야 한다.

1. 부담금 등 기금의 재원이 목적사업과 긴밀하게 연계되어 있을 것
2. 사업의 특성으로 인하여 신속적인 사업추진이 필요할 것
3. 중·장기적으로 안정적인 재원조달과 사업추진이 가능할 것
4. 일반회계나 기존의 특별회계·기금보다 새로운 특별회계나 기금으로 사업을 수행하는 것이 더 효과적일 것
5. 특정한 사업을 운영하거나 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 회계처리할 필요가 있을 것

29) 예를 들어, 탄소중립기본법 제69조에 따라 설치되는 기후대응기금은 정부의 출연금 등 외에도 온실가스 배출권 유상 할당에 따라 발생하는 수익금을 재원으로 하며, 일반회계로부터의 전입금도 교통·에너지·환경세 수입의 1천분의 70에 해당하는 금액으로 구체화하고 있음. 또한,

되는 기금은 ① 정부의 출연금, ② 정부 외의 자의 출연금 및 기부금, ③ 다른 회계 및 기금으로부터의 전입금, ④ 기금 운영으로 생기는 수익금, ⑤ 그 밖에 대통령령으로 정하는 수입금만으로 재원이 구성되므로 중장기적으로 안정적인 재원을 조달할 수 있는 방안³⁰⁾을 검토할 필요가 있음.

추가로, 「국가재정법」 제5조제1항에 따라 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없으므로 「국가재정법」 개정이 병행되어야 함.

폐특법 시행령 제16조제2항에 따르면 폐광지역개발기금은 폐광지역 카지노업 총매출액의 100분의 13을 재원으로 하여 조성되고 있음.

30) 이와 관련하여, 기획재정부는 주된 수입원인 정부출연금과 기금 목적사업간의 연계성이 미흡하고 자체수입 없이 재원 대부분을 정부 등의 출연에 의존할 수밖에 없어 중장기적으로 안정적 재원조달이 곤란한 등 「국가재정법」 제14조에 따른 기금 신설 기준에 부합하지 않는다는 입장임.

라. 소득보조금 지원

허성무의원안은 석탄화력발전소 폐지에 따라 퇴직한 석탄화력발전소 노동자에게 실업급여와 별개로 최대 5년의 범위에서 소득보조금을 지급하도록 규정하고(안 제11조제1항), 이 법 시행 전에 폐지된 석탄화력발전소의 근로자에 대해서도 소득보조금을 소급하여 지급하도록 함(안 부칙 제2조).

[표] 소득보조금 지원

허성무의원안
제11조(소득지원 등) ① 국가는 석탄화력발전소 폐지에 따라 퇴직한 석탄화력발전소 노동자에게 「고용보험법」 제37조에 따른 실업급여에도 불구하고 「근로기준법」 제2조제1항제6호에 따른 평균임금에 해당하는 금액의 소득보조금을 지급하여야 한다. 이 경우 최대 5년의 범위에서 지급하되, 구체적인 소득보조금의 지급기간, 지급대상, 지급기준 및 지급절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
부칙
제2조(소득보조금의 소급적용) 제11조제1항에 따른 소득보조금은 이 법 시행전 최초로 석탄화력발전소가 폐지된 경우부터 적용한다.

허성무의원안 제2조제6호는 석탄화력발전소 노동자를 “석탄화력발전소 및 관련 협력업체에서 근무하고 있거나 근무하였던 노동자로서 기후에너지환경부장관이 지정하는 노동자”로 정의하고 있음.

석탄화력발전소 또는 그 협력·관련 업체의 노동자들은 석탄화력발전소 폐지로 인한 경제적 영향을 직접 받는 대상으로 이들의 고용안정이나 생계에 대한 지원이 필요함.

이에, 제정안은 고용·교육훈련보조금 우선 지급, 고용안정·직업능력개발사업 우선 시행과 같은 고용안정을 통한 간접적인 생계지원 외에 퇴직한 석탄화력발전소 노동자에게 국가가 직접 소득보조금을 주는 현금성 지원을 하도록 의무를 두어 노동자에 대한 생계지원을 강화하려는 것임.

특히, 제정안은 「고용보험법」 제37조에 따른 실업급여에도 불구하고 소득보조금을 지급하도록 규정하고 있어 석탄화력발전소 노동자는 다른 산업 종사자가 받는 실업급여에 더하여 특별히 지원을 받을 수 있게 될 것임.

이처럼, 경제구조 변화 과정에서 특정 산업에 종사하던 퇴직한 노동자에게 정부가 직접 추가로 현금 지원을 하는 것이 적절한지는 다른 산업 분야와의 형평성, 개별 노동자당 지원 가능 규모, 재정 투입 규모, 고용전환에 미치는 효과 등을 종합적으로 고려하여 입법정책적으로 검토할 필요가 있음.

다만, 제정안은 부칙으로 이러한 소득보조금의 지원을 법률 시행 전 최초로 석탄화력발전소가 폐지된 경우부터 소급하여 적용하도록 규정하고 있는데 적용 시점이 명확하지 않은 것으로 보임.

국내에서 최초로 석탄화력발전소가 폐지된 사례는 1970년 당인리화력발전소 1, 2호기로 50년 이상의 기간을 소급하여 적용해야 하나 제정안에서 정의한 ‘석탄화력발전소 폐지’의 정의를 엄격하게 따른다면 제1차 전력수급기본계획에 따라 군산석탄화력발전소가 폐지³¹⁾된 시점인 2004년으로 최소 21년을 소급적용해야 할 것으로 보임.

따라서, 해당 규정은 현재 문언에 따라 제정안의 소득보조금이 소급하여 적용되는 시점이 명확하지 않을 우려가 있고 나아가 어느 기준을 따르더라도 최소 21년이라는 장기간을 소급하여 적용하는 상황이 발생할 수 있음.

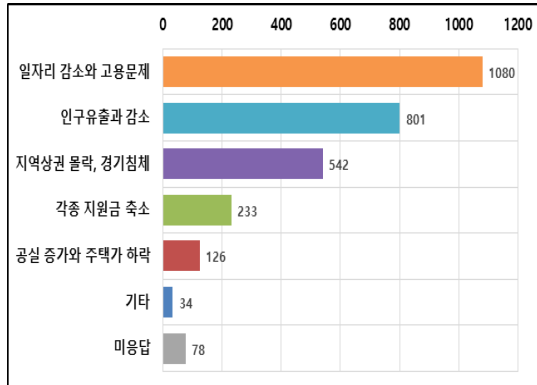
퇴직한 석탄화력발전소 노동자에게 소득보조금을 지급하는 것은 정부의 에너지 정책으로 인해 발생한 노동자 개인의 피해를 보전해주는 취지가 반영된 것이므로 퇴직시점과 보조금 지급 시점이 지나치게 벌어지는 것은 규정의 취지에 부합하지 않는 측면이 있음.

31) 제1차 전력수급기본계획(2002~2016)에 포함된 발전설비 폐지 계획에 반영된 가장 이른 석탄화력발전소 폐지는 영월석탄화력발전소 1, 2호기이나 2021년 12월에 폐지되어 전력수급기본계획 확정 시점(2022년 8월)에는 이미 폐지된 상황이었음.

문 의 처
02)6788-5537

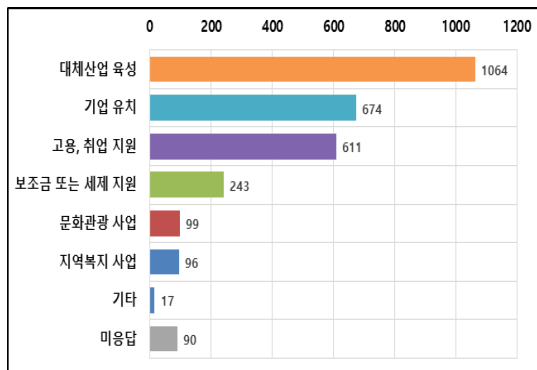
[참고자료 1] 석탄화력발전소 폐지 관련 충남 4개 시·군* 설문조사

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

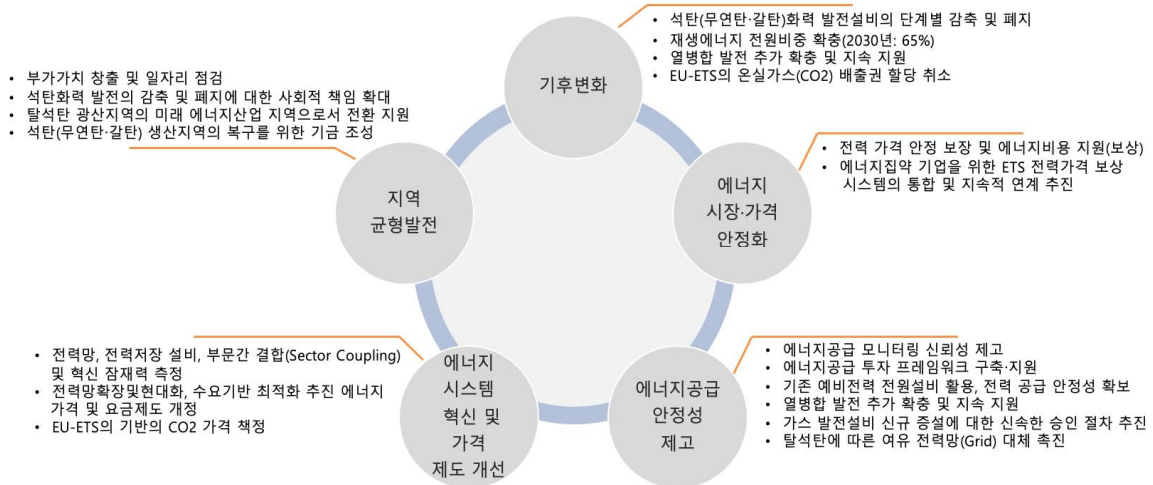
폴란드	2021년	COP26에서 Global Coal to Clean Power Transition Statement 서명
프랑스	2016년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
	2017년	당초 계획보다 앞당긴 2022년까지 탈석탄 계획, 2019년 이에 대한 에너지 및 기후법 제정
	2022년	탈석탄 계획 2022년에서 2023년으로 변경
핀란드	2016년	2030년까지 에너지생산을 위한 석탄 사용 금지 발표, 2019년 이에 대한 법제화
헝가리	2019년	2030년까지 탈석탄 계획 발표
	2021년	당초 계획보다 앞당긴 2025년까지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