

## 지속가능발전과 녹색성장

전 재 경\*

### 목 차

#### I. 서 론

1. 문제제기
2. 지속가능발전의 개념과 목표
3. 지속가능발전의 과제

#### II. 지속가능발전의 국내법적 체계

1. 입법목적
2. 기본원칙
3. 전략적 목표와 우선순위
4. 전략의 수립 및 추진
5. 지표 및 평가

#### III. 저탄소 녹색성장 체계

1. 저탄소 녹색성장기본법(안)의 구조
2. 저탄소 녹색성장기본법(안)의 과제
3. 지속가능발전과의 관계

#### IV. 지속가능발전과 녹색성장의 조화

1. 지속가능발전 체계의 고려
2. 에너지 계획체계의 고려

#### V. 결 론

\* 한국법제연구원 연구위원, 법학박사

## I. 서 론

### 1. 문제제기

국회 기후변화대책특별위원회에는 현재 기후변화 대책을 내용으로 하는 3개의 의원입법안과<sup>1)</sup> 정부가 발의한 「저탄소 녹색성장기본법안」<sup>2)</sup>이 상정되어 있다. 정부법안의 적용범위가 의원입법안들의 그것을 포함하기 때문에 국회의 입법심사는 정부제출안을 중심으로 진행될 것으로 예상된다. 정부는 이 법안이 조기에 통과되기를 기대하면서 후속 입법작업을 서두를 것으로 예상된다. 녹색성장법 부칙에 언급된 지속가능발전기본법, 에너지기본법, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」과 폐기물관리법 등의 개정작업이 부처별로 진행 중이고 녹색성장법 시행령 등의 하위법령 입안작업도 빨리 추진될 것으로 예상된다. 정부 실무위원회 차원에서는 동법안의 시행령안이 마련되어 있다. 그러나 이 법안에 대하여서는 학계와 산업계에서 각기 다른 이유로 여러 가지 문제를 제기하고 있어 다른 요인들과 함께 법 제정이 늦어지고 있다. 「저탄소 녹색성장기본법안」은 빠르면 2009년 12월말에 국회를 통과하여 법률로 공포될 것으로 예상된다.

한국환경법학회는 「녹색성장기본법의 평가 및 법적과제」를 주제로 학술대회를 열었다<sup>3)</sup>. 이 학술대회는 정부가 국회에 제출한 저탄소 녹색성장기본법(안)의 취지<sup>4)</sup>, 산업계의 시각과<sup>5)</sup> 시민사회의 우려를 다룬 다음에 녹색성장법에 관한 법리적 검토, 환경법적 검토와 법적수단 등을 논하였는데, 녹색성장법이 다수의 중복과 저축을 초래하고 국제사회가 공인한 ‘지속가능발전’ 법체계를 현저

1) 기후변화대책기본법안(김성근의원: 2008.11.7 발의) · 기후변화 대응 및 온실가스 감축지원에 대한 기본법안(배은희의원: 2008.11.25 발의) · 기후변화대책기본법안(이인기의원: 2009. 1.14 발의).

2) 저탄소 녹색성장 기본법안(정부 : 2009년 2월 27일 발의 / 2009년 4월 2일 기후변화대책특별위원회 회부).

3) 한국환경법학회 제95회 학술대회 : 2009년 3월 28일(토) : 서울대학교 근대법학100주년기념관

4) 이창수(녹색성장위원회), “저탄소 녹색성장 기본법안의 제정 취지 및 정책적 · 법적 의미”, 학술대회 자료집 「녹색성장기본법의 평가 및 법적과제」(한국환경법학회 : 2009. 3.28), pp.1~6

5) 최광림(대한상공회의소), “산업계에서 바라본 녹색성장기본법의 추진방향과 향후과제”, 앞 환경법학회 자료집, pp.24~27

하게 동요시킨다는 데에 의견을 모았다. 한편, 국회 기후변화대책특별위원회 내부문건은<sup>6)</sup> 정부법안이 기후대책 업무별 주관부처를 모두 하위법령에 위임하였고, 녹색산업 지원과 관련하여 이를 구체화할 위임규정을 마련하지 않았으며, 지속가능발전 부분을 법체계에 포함시켰고, 부칙개정을 통해 타법의 핵심사항을 개정하고자 한다는 점들에 대하여 “보완이 필요하다”는 결론을 내렸다.

종래 지속가능발전(sustainable development : ESSD) 개념은 최상위 개념으로 국제적 합의가 어느 정도 이룩된 것으로 이해되었는데 「저탄소 녹색성장기본법안」이 출현하면서 녹색성장 개념이 지속가능발전 개념에 크게 영향을 미치고 있어 법리적 분석과 대안의 모색이 필요하다. 지속가능발전은 정책을 넘어 규범으로 자리를 잡아가고 있다. 이에 비하여 녹색성장(green growth)은 실정법의 옷을 입으려 하고 있지만 규범적 요소가 미흡하다. 이 글에서는 규범(norm)과 정책(policy)은 실체적으로 겹칠 수 있더라도 그 개념과 범주가 서로 다르다는 전제 아래 지속가능발전과 녹색성장의 관계를 분석하고 「저탄소 녹색성장기본법」의 출범을 계기로 양자가 조화를 이룰 수 있는 제도적 방안을 고찰한다.

## 2. 지속가능발전의 개념과 목표

1987년의 Brundtland Report에 의하면, 지속가능발전(sustainable development)은 “미래세대들의 수요를 충족시킬 수 있는 미래세대들의 능력을 손상시키지 아니하면서 현재세대의 수요를 충족시키는 발전”(development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)이다. 우리나라 법제에서 정의하는 ‘지속가능발전’이라 함은 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전”을 말한다(지속가능발전기본법 제2조 제2호). 여기에서 ‘지속가능성’이란 “현재세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래세

6) 國會 기후변화대책특별위원회 수석전문위원, “기후변화대책 및 녹색성장 관련 제정 법률안 4건에 대한 검토보고서(2009.4)”, 국회환경포럼·한국환경회의·전국지속가능발전협의회 주최 「기후변화대책 및 녹색성장기본법 제정」 토론회 자료집(2009.6.8 : 국회도서관), p.169

대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”을 말한다(동 기본법 제2조 제1호).

지속가능한 발전은 환경에만 집중하는 것이 아니며, 일반적인 정책의 영역인 경제, 환경 및 사회를 포함한다. 이를 지지하기 위하여, 여러 가지 UN의 문서 중에 특히 2005년 세계 정상회의 결과문서(World Summit Outcome Document)는 “상호의존적이고 상호 증진적인 지속 가능한 발전의 세 기둥”(three-pillar approach)으로서 경제적 발전, 사회적 발전 및 환경 보호를 언급하였다.<sup>7)</sup> 한편 유네스코 세계 문화 다양성 선언(The Universal Declaration on Cultural Diversity, 2001)에서는 추가적인 개념으로서 “자연에게 있어서 생물 다양성이 중요하듯이, 인간에게 있어서 문화 다양성이 필요하다”고 언급하였다. 이에 따르면 문화 다양성은 단순한 경제적인 성장이 아니라 보다 만족스러운 지적, 감정적, 윤리적 및 정신적인 삶을 달성하기 위한 하나의 근원적 방법으로 지속가능한 발전의 네 번째 정책목표[기둥]가 된다.<sup>8)</sup>

지속가능발전의 개념과 목표는 국제환경법과 국내환경법 등에 현저한 영향을 미친다. 환경법과 지속가능성(sustainability)의 관계는 두 가지 방향에서 이루어진다. 첫째, 환경법은 생태적으로 지속가능한 생산과 소비의 양식(pattern)을 존중하는 쪽으로 사회가 움직일 수 있도록 도와주는가의 여부에 따라 지속가능성에 영향을 미칠 수 있다. 둘째로 지속가능성은 예컨대 일단의 법리, 제도 또는 수단들을 다른 것들보다 우선적으로 고려함으로써 관념적으로 또는 실제적으로 환경법에 영향을 미칠 수 있다.<sup>9)</sup>

지속가능발전은 그 규범적 기능에 주목하여야 한다. 지속가능 발전을 공적인 검증 없이 전문가들의 결정에 순응하여 순전히 기술적인 목표로서 자리매김함은 심각한 오해를 낳을 소지가 있다. 지속가능발전은 근원적으로 가치와 세계관(the sort of world in which we wish to live)에 관한 정치적 결정을 포함한

7) “① 경제적 진보, ② 사회적 진보 및 ③ 자연자원과 환경의 보호”로 구성되는 지속가능한 발전의 3가지 정책목표 즉 ‘3기둥론’(three-pillar approach)은 자연자원의 이용과 환경의 보호를 분리하여 ‘4가지’ 정책목표로 표현되기도 한다. Jane Holder and Maria Lee, *Environmental Protection, Law and Policy* 2nd.ed (Cambridge : 2007), p.244, note 38

8) <http://ko.wikipedia.org> : [그림] 지속가능한 발전의 도해, 참조

9) Benjamin J. Richardson and Stepan Wood, *Environmental Law for Sustainability* (Hart Publishing : 2006), p.13

다.<sup>10)</sup> 물론 지속가능발전이 추구하는 가치에 관하여 세계적 합의가 이루어지기는 어렵다.<sup>11)</sup> 지속가능발전의 규범적 특성은 아직 수사적 차원에서 수용되는 경향이 있지만, 다양한 사회적 목표들을 심각하게 조정하는 기능적 틀 (framework)로서 지속가능발전을 이용할 수 있을 것이다.<sup>12)</sup> 영국은 2005년에 모든 사람들이 그들의 개인적인 결정을 통하여 지속가능발전의 목표 전반(지속 가능한 소비와 생산, 기후변화와 에너지, 자연자원보호 및 환경증진, 지속 가능한 공동체)에 이바지할 수 있도록 지속가능발전에 관한 명료한 이해와 실행을 증진시킬 책무를 정부에 부여하였다.<sup>13)</sup>

### 3. 지속가능발전의 과제

산업화, 인구증가 및 급속한 기술의 발전은 환경에 인위적인 영향을 크게 미쳤다. 자연환경은 가격을 매길 수 없는 것처럼 보였고 지속가능한 정도를 넘어 이용되었다. 환경입법과 기타의 조치들은 상당한 진전을 이룩하였지만 우리가 생산자와 소비자로서 환경에 가하는 침해와 파괴에 대하여 충분한 책임을 지기 위하여서는 아직도 가야 할 길이 멀다. 환경에 미치는 불리한 영향들을 저지하기 위하여서는 기술적 요인들뿐만 아니라 저변에 깔린 경제적, 정치적 및 사회적 구조들을 탐구하는 것이 중요하다.

환경적으로 건전한 기술들과 환경친화적인 생활양식(environment-friendly way of life)을 유도하기 위하여서는 지금과 다른 경제적 징표와 의식적인 정치 사회적 변화를 필요로 한다. 아울러 환경정책들은 예방적이고 장기적이어야 한다. 현재세대(the people of today)에 영향을 미치는 결정들을 내림에 있어서 미래세대들(future generations)의 이익들을 보호하여야 한다. 많은 환경문제들은 국제협력을 통하여서만 해결될 수 있다. 그럼에도 이러한 협력의 틀은 충분

10) Jane Holder and Maria Lee, *opcit.*, p.256

11) 학자에 따라서는 지속가능발전의 핵심 관념을 ① 환경과 경제의 통합 ② 미래가능성(futurity) ③ 환경보호 ④ 형평(equity) ⑤ 삶의 질 ⑥ 참여의 6가지로 요약하기도 한다 : Jacobs, '*Sustainable Development as a Contested Concept*', pp.25~27

12) Jane Holder and Maria Lee, *opcit.*, p.261~262

13) UK Government, *Securing the Future : Delivering UK Sustainable Development Strategy*, Cm 6467 (2005), p.16~17

히 개발되지 아니하였다. 일부 정책들은 환경적 측면을 많이 강조하고 있지만 여전히 환경에 긍정적으로 작용하지 아니하는 정책들이 존재한다.

국제환경법협회(ILA) 지속가능발전법률위원회(CLASD)는 2002년의 「지속가능발전에 관한 국제법원칙에 관한 New Delhi 선언」에서 ① 자연자원의 지속가능한 이용을 보장할 국가의 의무 ② 형평(세대간 형평 및 세대내 형평)과 빈곤퇴치의 원칙 ③ 공통의 그러나 차별화된 국가 및 행위자들의 책임의 원칙 ④ 보건·자연자원 및 생태계에 대한 예방적 접근(precautionary approach)의 원칙 ⑤ 정보 및 정의에 대한 공중의 참여와 접근의 원칙 ⑥ 훌륭한 協治(good governance)의 원칙 ⑦ 인권과 사회경제적 및 환경적 목표들에 대한 통합과 관계의 원칙 등 7대원칙을 확인하였다.<sup>14)</sup>

우리나라는 OECD 국가로서의 지위에 어울리는 지속가능발전 전략을 필요로 한다. OECD 회원국들은 광범위한 정책들에서 지속가능개발을 점차 중요한 목표로서 설정하고 있다. 지속가능개발에 관한 각국의 제안들은 기본적으로 ‘의제 21’에 따른다. 현재까지 채택된 조치들을 이행하는 것만으로는 환경적으로 적응된 사회를 달성할 수 없다. 실천 프로그램에 담긴 제안들이 우리를 그러한 사회로 이끄는 것도 아니고 그 길에 이르는 다수의 중요한 단계들을 대표하지도 아니한다. 몇몇 분야에서는 아직도 개선의 여지가 많다.

## II. 지속가능발전의 국내법적 체계

우리나라 憲法 규정은 오래 전부터 “지속가능한 발전”의 이념을 구현하기에 적합하게 짜여져 있다. 현행 1987년의 헌법[제9장 경제]은 국토 및 자연자원의 관리와 관련하여 국토와 자원의 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립할 의무를 국가에 지웠고(제120조), 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 필요한 제한과 의무를 국가가 과할 수 있음을 선언하였다(제122조). 지속가능발전기본법은 헌법정신에 따라 지속가능발전 체계의 기본을 정한다.

14) Marie-Claire Cordonier Segger and Ashfaq Khalfan, *Sustainable Development Law* (Oxford University Press : 2004), p.98, 99~102

## 1. 입법목적

2007년의 지속가능발전기본법은 현재세대와 미래세대가 보다 나은 삶을 이룩할 수 있도록 국가와 지방자치단체의 지속가능한 발전전략을 수립·추진하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하기 위하여, 국가와 지방자치단체의 지속가능발전 기본전략과 그 이행계획을 수립·추진하고 지속가능발전지표의 운용 등 국가와 지방자치단체의 지속가능발전을 위한 제도적 기반을 마련하여 경제성장·사회통합·환경보전의 균형을 이룩할 목적으로 제정되었다.

## 2. 기본원칙

지속가능발전기본법(제3조)은 국가와 지방자치단체에 대하여 ① 국민이 정책결정에 효과적으로 참여할 수 있도록 관련 제도를 정비하고 국민의 참여를 장려하고(제1호) ② 경제성장을 도모하고 새로운 기술지식을 계속 생산할 수 있도록 경제제도를 정비하고 기업경영의 혁신을 강화하도록 함으로써 지속가능한 경제발전을 촉진하고(제2호) ③ 경제성장 과정에서 발생할 수 있는 사회적 불평등을 해소할 수 있도록 사회제도를 정비하고 사회의 정의·안전과 통합을 촉진하며(제3호) ④ 새로운 문제 상황에 대처하기 위하여 행정제도를 지속적으로 정비하고, 혁신을 촉진할 것(제6호)을 명한다.

나아가 국가와 지방자치단체는 기업과 함께 ① 경제발전의 기초가 되는 생태학적 기반을 보호할 수 있도록 토지이용과 생산시스템을 개발·정비함으로써 환경보전을 촉진하고(기본법 제3조 제4호) ② 기술혁신 능력을 향상시키고, 그 잠재적인 영향을 체계적으로 평가하여 기술발전을 추진하여야 한다(기본법 제3조 제5호). 국가는 공정한 국제무역이 지속될 수 있는 국제경제체제를 구축하기 위하여 노력하여야 한다(기본법 제3조 제7호). 한편 국민은 국가의 지속가능성을 향상시키기 위하여 정책결정에 적극적으로 참여하고 협력하여야 한다(기본법 제3조 제8호).

### 3. 전략적 목표와 우선순위

지속가능개발 실천 프로그램(action programme)의 장기목표는 사회의 다양한 부문들이 자연과 인류에 대하여 그 수용능력보다 큰 영향을 미치는 아니하는 즉 환경적으로 건전한 사회를 이룩하는 것이다. 지속가능개발에 대한 각국의 제안들은 다가오는 세기에 초점을 맞춘, 1992년 유엔환경개발위원회(UNCED)에서 채택된, ‘의제 21’(Agenda 21)에 따른다. 현재까지 채택된 조치들을 이행하는 것만으로는 환경적으로 적응된 사회(environmentally-adapted society)를 달성할 수 없다. 실천 프로그램에 담긴 제안들이 우리를 그러한 사회로 이끄는 것도 아니고 그 길에 이르는 다수의 중요한 단계들을 대표하지도 아니한다. 몇몇 분야에서는 아직도 개선의 여지가 많다. 우리의 환경은 다른 국가들에서의 활동에 의하여 매우 많은 영향을 받으며 많은 문제들이 국제적 실천에 의하여 해결되어야 한다. 기술시스템을 재구성하는 것은 생활양식을 변화시키는 것만큼 많은 시간을 요한다.

### 4. 전략의 수립 및 추진

지속가능발전의 3대 축(three-pillar)인 경제발전, 사회적 통합, 환경보전을 균형 있게 추구할 수 있는 국가와 지방의 통합적인 전략이 필요하다는 전제 아래 지속가능발전기본법은 정부로 하여금 지속가능발전을 위한 비전과 목표 및 이를 달성하기 위한 전략과 원칙 등을 담은 「국가지속가능발전 기본전략」을 20년마다 수립하도록 하고(제4조), 지방자치단체의 장으로 하여금 이와 조화를 이루는 「지방지속가능발전 기본전략」을 20년 단위로 수립·추진하도록 명하였다(제5조).

중앙행정기관의 장은 국가지속가능발전 기본전략을 실행하기 위한 「국가이행계획」을 5년 단위로 수립·추진하여야 한다(기본법 제6조). 국가지속발전위원회는 2년마다 국가이행계획의 추진상황을 점검하고, 지방행정기관의 장은 지방지속가능발전 기본전략을 실행하기 위한 지방이행계획을 5년 단위로 수립·추진하도록 하며, 지방지속발전위원회는 2년마다 지방이행계획의 추진상황을 점검



하여야 한다(기본법 제9조). 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사는 다른 중앙행정기관이나 특별시·광역시·도·특별자치도의 국가이행계획 또는 지방이행계획이 그 중앙행정기관 또는 시·도의 이행계획의 시행에 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 상호 협의·조정하여야 한다(기본법 제7조).

## 5. 지표 및 평가

우리나라의 지속가능성이 국제적으로 낮게 평가되고 있어 지표 개발 및 평가시스템 등을 체계적으로 도입할 필요성이 있다. 국가와 지방자치단체가 작성한 지속가능성지표에 따라 국가지속가능발전위원회 및 지방지속가능발전위원회는 2년마다 국가와 지방자치단체의 지속가능성을 평가하고(기본법 제13조), 국가와 지방자치단체의 지속가능성보고서를 작성·공표하여야 한다(기본법 제14조).

## III. 저탄소 녹색성장 체계

저탄소 녹색성장기본법안은 기후변화(climate change) 대응을 계기로 출현하였다. 1992년에 체결된 기후변화협약(UNFCCC)에 따라 1997년의 기후변화협약 제3차 당사국총회는 교토의정서(Kyoto Protocol)를 채택하였다. 우리나라는 2002년에 교토의정서를 비준하였으나 개발도상국(non-annex I)으로 분류되어 아직 온실가스 배출량 감축의무를 지지 아니한다. 그러나 일부 선진국들은 한국·멕시코 등의 국가들이 자발적으로 감축의무를 부담할 것을 요구하며 제4차 당사국총회(COP4) 기간 동안 아르헨티나·카자흐스탄 등 일부 개발도상국들이 자발적으로 의무를 부담할 것을 선언함에 따라 제2차 공약기간인 2013년(post 2012)부터는 우리나라에 대한 온실가스 감축압박이 커질 것으로 전망된다.<sup>15)</sup> 저탄소 녹색성장기본법안은 이러한 배경 속에서 등장하였다.

15) 박찬호, 「주요국가의 녹색성장 법제에 관한 비교법적 연구」 (한국법제연구원 : 2009), p.15

## 1. 저탄소 녹색성장기본법(안)의 구조

저탄소 녹색성장기본법(안)은 저탄소 녹색성장 국가전략(제2장), 녹색성장위원회(제3장), 저탄소 녹색성장의 추진(제4장), 저탄소 사회의 구현(제5장), 녹색생활 및 지속가능발전의 실현(제6장) 등에 걸쳐 주요 정책방향과 개별 시책들을 담고 있어 보기 드문 ‘초대형’ 법률로서의 체계와 내용을 담았다. 녹색성장법은 저탄소 녹색성장을 축으로 온실가스와 지구온난화 그리고 기후변화에 당면한 지속가능발전을 염두에 두면서 녹색과 관련된 환경경제, 환경경영, 에너지, 기술, 산업, 제품, 금융, 일상생활 등을 핵심어로 설정하였다.

## 2. 저탄소 녹색성장기본법(안)의 과제

저탄소 녹색성장기본법(안)은 3개의 기본계획 즉 「기후변화대응기본계획」(제40조)·「에너지기본계획」(제41조)·「지속가능발전기본계획」(제51조)을 수단으로 산업구조(제23조), 자원순환(제24조), 중소기업(제33조), 일자리(제35조), 행정규제(제36조), 총량제한 배출권거래제(제46조), 원자력 산업(제49조), 국토관리(제52조), 물관리(제53조), 교통체계(제54조), 건축물(제55조), 농림수산(제56조), 생태관광(제57조) 및 소비문화(제58조) 등을 적용대상으로 삼고 있어, 녹색성장법 자체의 법리체계는 차치하고라도, 각각의 적용대상들을 규율하는 관련 법률들과 녹색성장법의 관계, 녹색성장법이 규정한 3개 기본계획들의 상호관계, 이 기본계획들과 다른 법률들에 규정된 수많은 행정계획들의 관계를 정교하게 형성하여야 하는 법률적·행정적 과제들을 안고 있다.

유엔환경계획(UNEP)은 한국의 녹색성장 전망보고서를<sup>16)</sup> 통하여 한국의 녹색성장 비전과 전략은 "국가의 성장패러다임을 1962년 박정희 대통령에 의해 수립된 제1차 경제성장5개년계획에서부터 강조한 '양적 성장'에서 저탄소 '질적 성장'으로 변환하고자 하는 중대한 시도이다. 이러한 시도는 정부가 오늘날

16) The United Nations Environment Programme as part of its Green Economy Initiative, *OVERVIEW OF THE REPUBLIC OF KOREA'S GREEN GROWTH NATIONAL VISION* (An Interim Report : August 2009), p.32

의 경제에서 획기적인 변화를 추구해야 한다는 사실을 인식하였음을 보여주며 정부가 급박한 현실과 변화의 크기에 대응할 수 있는 정책을 수립하고 이행할 수 있다는 것을 보여준다”고 결론을 짓고 한국의 녹색성장 비전과 전략의 목표는 기후변화, 에너지안보 강화, 신성장동력의 개발, 삶의 질 향상을 위한 생태계 복원 등에 걸쳐 종합적지만 “이러한 목표들이 경제, 사회, 환경 분야에서 지속가능한 발전을 달성하는데 기여할 수 있는 녹색경제를 이루어 낼 수 있을 것인지”는 아직 충분히 그리고 확고하게 답할 수 없다고 덧붙였다.

### 3. 지속가능발전과의 관계

저탄소 녹색성장기본법안의 어떠한 항목들이<sup>17)</sup> 지속가능발전기본법과 어떻게 충돌하는가에 관하여 구체적으로 살펴볼 필요가 있다. 녹색성장을 ‘지속가능발전’보다 넓은 개념으로 본다면, 미래세대의 몫[세대간 형평]에 대한 고려가 곤란하다. 녹색성장에서는 지역간·계층간의 형평도 배제될 수 있다. 이러한 추론은 경우에 따라 법의 기본이념인 정의(justice)의 원칙이 고려될 수 없음을 뜻한다.

제안된 정부 법안대로 추진된다면, 녹색성장과 지속가능발전 사이에 이중체계가 초래될 수 있다. 정부 법안은 탄소감축 목표치를 법에 직접 명시하지 아니하고 행정계획으로 위임하는<sup>18)</sup> 등 모든 목표들의 추구를 모두 정부의 책무로 규정함으로써 시장과 공동체의 참여 기회를 상대적으로 제약한다. 이에 비하여 지속가능발전 체계는 국제사회에 통용되는 협치(협동규제 *cross-regulation* : 거버넌스) 체계이다. 녹색성장기본법은 시장주의를 지향하며 정부 중심주의에 머물러 있다. 지속가능발전 체계를 녹색성장 체계에서 수정한다면 정부의 명령·통제 체계가 협치 체계를 수정하는 결과를 빚을 것이다.

17) 지속가능발전기본법과 관련하여 문제가 제기될 수 있는 저탄소 녹색성장기본법안의 조항은 다음과 같다 : ①안 제9조(녹색성장 국가전략에서 지속가능발전 정책에 관한 사항을 다룬다) ②안 제15조(녹색성장위원회는 지속가능발전기본계획을 심의한다) ③안 제50조(녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙을 규정한다) ④안 제51조(정부는 지속가능발전 기본계획 5년마다 수립·시행한다).

18) 국무회의는 2009년 11월 17일에 우리나라 온실가스 감축목표를 배출전망치(BAU) 대비 30%를 줄이는 방안[2005년 기준 4% 감축]을 확정하였다. 김재정, “녹색성장 정책의 방향과 과제”, 제14회 소비자의 날 기념 세미나 「녹색성장과 소비자 참여」 (한국소비자원 : 2009.12), p.18

물론 저탄소 녹색성장기본법안 체계에 따른다면, 「지속가능발전기본계획」은 강력한 체계로 부상할 수 있다. 그러나 국토계획에 대응하는 환경계획에 관한 언급이 없고 ‘녹색’의 정의와 범주를 규정하고 있지 않아, ‘녹색체계’가 ‘환경체계’를 대체하지 못함으로써 환경계획이 사각지대에 놓이게 된다.

## IV. 지속가능발전과 녹색성장의 조화

### 1. 지속가능발전 체계의 고려

국제사회가 오랫동안 모색한 지속가능발전의 개념과 목표들을 위축시키지 아니하고 관련 기본법 상호간의 체계적 조화를 도모하기 위하여서는 ‘녹색성장’(GND) 영역은 녹색성장기본법에 맡기고 ‘지속가능발전’(ESSD) 영역은 지속가능발전기본법에서 규율함이 바람직스럽다. 즉 지속가능발전에 관한 계획고권과 조직고권을 기존 법률[지속가능발전기본법]에 그대로 존치시키는 방안이 보다 유연하다. 물론 녹색성장기본법은 그 정의규정에서 ‘지속가능발전’ 개념을 수용할 수 있을 것이다.

아울러 지속가능발전 체계와 녹색성장 체계가 다를 경우에 후자를 우선시킬 수도 있다. 녹색성장기본법에 지속가능발전 체계를 규정하고 이를 직접 변경하기보다는 지속가능발전 체계를 바깥[다른 법률]에 두고 녹색성장 체계에 우월적 효력을 부여함이 보다 적절하다. 지속가능발전에 대한 녹색성장위원회의 관할권은 제9조(저탄소 녹색성장 국가전략)와 제10조(중앙행정기관의 추진계획 수립·시행) 그리고 제50조(녹색생활 및 지속가능발전 기본원칙)로 충분하다. 필요하다면 제40조(기후변화대응기본계획)으로 ‘지속가능발전기본법’에 따른 지속가능발전기본계획을 수정할 수도 있다.

기본법안에 규정되어 있는 법률 조항 3개를 다음과 같이 정리함으로써 입법 충돌의 문제를 해결할 수 있을 것이다 : 우선 저탄소 녹색성장기본법안 제15조(위원회의 기능)제3호에서 “지속가능발전 기본계획”을 삭제한다. 다음에 법안 제51조(지속가능발전 기본계획)를 삭제한다. 아울러 법안 부칙 제3조제10항중 ‘제16조(위원회의 기능)제1호’에서 “「저탄소 녹색성장 기본법」 제51조에 따

른…”을 삭제한다.

## 2. 에너지 계획체계의 고려

지속가능발전이나 기후변화대응에서는 에너지관리가 핵심이다. 지속가능발전 체계와의 관계에서 저탄소 녹색성장기본법안(제41조)의 에너지기본계획의 수립 및 이행체제도 문제가 된다. 에너지 관리 부문에 대한 녹색성장기본법안의 규정들은 과잉이다. 에너지기본계획 체계를 가져오지 않아도 소기의 목적을 거둘 수 있다. 에너지계획 체계를 녹색성장기본법으로 편입시킬 경우에 녹색성장기본법이 이행법의 기능을 수행하기 때문에 기본법으로서의 기능이 저하된다. 녹색성장위원회가 에너지계획을 직접 관장하여야 할 뿐만 아니라 종래의 에너지위원회는 지위가 격하되어 에너지 통합관리가 어려워진다.

에너지기본계획을 에너지기본법에 존치시키되 녹색성장위원회 관계자를 국가에너지위원회 당연직 위원에 포함시킬 수 있다. 아울러 에너지기본법에 대한 녹색성장기본법의 우월적 지위를 확보하기 위하여 ‘녹색성장 국가전략(제9조) 또는 관련 기본계획에 따라 에너지기본법에 따른 에너지기본계획을 수정할 수 있다’는 특례를 녹색성장기본법에 규정할 수도 있을 것이다. 물론 이러한 규정을 두지 아니하여도 제9조(저탄소 녹색성장 국가전략), 제10조(중앙행정기관의 추진계획 수립·시행), 제39조(에너지정책 등의 기본원칙) 및 제42조(기후변화대응 및 에너지의 목표관리)에 근거하여 에너지기본법에 대한 녹색성장위원회의 관할권을 충분히 확보할 수 있을 것이다.

저탄소 녹색성장기본법안의 법률 조항 3개를 다음과 같이 정리하는 것으로 이 문제의 해결이 가능하다 : 우선 법안 제15조(위원회의 기능)제3호에서 “에너지기본계획”을 삭제한다. 다음에 법안 제41조(에너지기본계획의 수립)를 삭제한다. 아울러 법안 부칙 제3조제7항에서 “제7조제1항 중 ‘기본계획’을 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조에 따른…”을 삭제한다.

## V. 결 론

저탄소 녹색성장기본법(안)은 그 장점에도 불구하고 대단히 광범위한 적용범위로 인하여 환경 및 산업과 관련된 다른 법률들과의 마찰을 빚어 신속한 출현에 장애를 겪었다. 종래 국제사회가 정립한 ‘지속가능한 발전’(ESSD)의 개념이 ‘녹색성장’(green new deal) 이념과 상충되지 아니하다면 지속가능발전법과 같은 동반자적 관계의 법률을 존치시키면서 상호 협력체계를 구축하는 포용이 필요하다. 경제성장을 목표로 삼는 대부분의 정부 정책들은 법적안정성을 바탕으로 하는 법규범과 기본적인 긴장관계에 놓여 있다. 지속가능발전을 국제사회가 정립하고 있는 ‘규범’으로 새기고 녹색성장을 우리 정부가 추진하는 ‘정책’으로 새긴다면 양자는 공존의 여지가 있을 것이다.

정책은 법률의 형식을 통하여 구체화되지만 규범 그 자체는 아니다. 물론 배출권거래제와 같은 녹색성장 정책의 일부 내용들은 규범으로 정립될 수 있다. 그러나 녹색성장은 전체적으로 볼 때 아직 기후변화에 대응하는 시장과 공동체의 규범으로까지 발전되지 아니하였다는 측면에서 정부의 정책 수준에 머물러 있으며 따라서 저탄소 녹색성장기본법안은 정책법으로서의 성격이 두드러진다. 정책법에 강제적 요소를 많이 부여함은 법의 실효성을 저하시킬 우려가 있다. 법안이 발효하더라도 녹색성장이라는 ‘정책’이 지속가능발전이라는 ‘규범’을 위축시키지 아니하기 위한 배려가 필요하다.

저탄소 녹색성장기본법안은 초대형 법안으로서 적용범위가 광범위하고 기본법과 이행법으로서의 외연을 동시에 지니고 있어 갑론을박이 많다. 기후변화 대응과 관련하여 산업계는 배출권거래제(emission trading system)의 도입에 대하여 시기상조를 내세워 반대한다. 환경진영에서는 녹색성장에 원자력산업의 진흥을 포함시키는 조치에 대하여 ‘청정’ 에너지가 곧 ‘녹색’ 에너지는 아니라는 이유로 반대를 표명한다. 원자력산업을 찬성하는 입장에서는 저탄소를 이유로 원자력을 ‘녹색’으로 보려고 하지만 안전 문제 때문에 녹색으로 보기 어렵다. 일부 조항들에 대한 시비로 인하여 기후변화대응과 녹색뉴딜이라는 전체 목표가 좌초되는 사태를 회피할 수 있는 절충안을 찾아야 할 것이다.

현재 심의중인 법안들은 우선에 필요한 응급조치로서 「지속가능발전기본법」·

「에너지기본법」, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」 등의 개정을 상정하고 있지만, 저탄소 사회는 유럽의회가 지침이 시사하는 바와 같이 폭넓은 변화를 전제로 하며 ‘녹색산업’은 경제 전반에 걸치기 때문에 산업 관련 법과 제도의 정비도 이제 출발점에 서 있다. 우선 급한 대로 법안이 소폭 수정된 상태로 공포되더라도 정책 당국은 향후의 개정법 또는 법집행 과정을 통하여 정책법으로서의 특성을 전제하고 기본법으로서의 지위를 감안하여 다른 법률 또는 계획들과의 관계를 고려하여야 할 것이다.

지속가능발전기본법이 다른 법률이나 계획들을 지휘·명령하는 지위에 있지 아니하기 때문에 저탄소 녹색성장법은 지속가능발전법 체계를 크게 수정하지 아니하면서도 필요에 따라 종래의 지속가능발전 체계를 강화시키는 특칙을 둘 수 있다. 녹색성장법은 원자력산업 육성 조항 및 배출권거래 조항과 관련하여 각각 시민사회와 산업계로부터 반발을 받고 있다. 녹색성장법이 배출권거래를 별도 법률로 규정하도록 수권하고 있고 원자력산업은 에너지기본계획에서 주요항목으로 설정하고 있기 때문에 녹색성장법은 입법의 출현에 방해가 되는 쟁점들을 다른 법률로 넘기고 녹색성장 쪽에 주력하는 것도 대안이 될 수 있다.

[논문투고일 : 2009. 11. 16, 논문심사일 : 2009. 12. 15, 게재확정일 : 2009. 12. 23]

▶ 주제어

지속가능발전 · 저탄소 · 녹색성장 · 지속가능발전기본법 ·

저탄소녹색성장기본법 · 미래세대 · 에너지이용 · 배출권거래 · 원자력산업

## 참고문헌

- 김재정, “녹색성장 정책의 방향과 과제”, 제14회 소비자의 날 기념 세미나 「녹색성장과 소비자 참여」 (한국소비자원 : 2009.12)
- 박찬호, 「주요국가의 녹색성장 법제에 관한 비교법적 연구」 (한국법제연구원 : 2009)
- 전재경, “저탄소 녹색성장기본법안의 실효성 증진방안”, 「법제연구」 제36호 (한국법제연구원 : 2009)
- 국회환경포럼·한국환경회의·전국지속가능발전협의회 주최 「기후변화대책 및 녹색성장기본법 제정」 토론회자료집(2009.6.8 : 국회도서관)
- 환경부, 보도자료「환경부, 유엔환경계획(UNEP)과 녹색성장 정책보고서 작성추진」(2009.4)
- 국회 기후변화포럼, 토론회 자료집 「저탄소 녹색성장의 추진전략 및 녹색·기후법 입법방향」(국회 기후변화포럼 : 2009.4.16)
- 지식경제부, 「녹색성장을 위한 탄소시장 활성화 자료집 2009」 (에너지관리공단 : 2009.4)
- 한국환경법학회, 학술대회 자료집 「녹색성장기본법의 평가 및 법적과제」(한국환경법학회 : 2009.3.28)
- 2009년 G8 환경장관회의 *Chair's Summary* 2009. 4.
- United Nations Environment Programme, *Climate Change Strategy For the UNEP Programme of Work 2010-2011*
- The United Nations Environment Programme as part of its Green Economy Initiative, *OVERVIEW OF THE REPUBLIC OF KOREA'S GREEN GROWTH NATIONAL VISION* (An Interim Report : August 2009)
- UNEP/SEFI, *Public Finance Mechanisms to Mobilise Investment in Climate Change Mitigation*, United Nations Environment Programme, 2008
- World Watch Institute, “Defining Green Jobs”, *Green Jobs : Toward decent work in a sustainable, low-carbon world*, UNEP/ILO/IOE/ ITUC,



September 2008

Jane Holder and Maria Lee, *Environmental Protection, Law and Policy*  
2nd.ed (Cambridge : 2007)

Benjamin J.Richardson and Stepan Wood, *Environmental Law for Sustainability*  
(Hart Publishing : 2006)

Frank B. Cross, Law and Economic Growth (Texas Law Review Vol.80 :  
1737)(2002), *Law and Economic Development* (2006)

Marie-Claire Cordonier Segger and Ashfaq Khalfan, *Sustainable Development  
Law* (Oxford University Press : 2004)



## Abstract

The Harmonization of Sustainable Development Law  
and Green Growth Law in Korea

Jaekyong, Chun

(A Member of Research, Korea Legislation Research Institute)

Korean Government rendered to the National Parliament a bill toward climate change, *that is*, 'the Basic Law for Low Carbon and Green Growth' early in 2009, which will be enacted as a statute on December, 2009. The main goal of this bill is so called 'green growth' which is similar to the concept of green new deal policy in the U.S.A.

The bill has positioned the concept of green growth on the highest grade in the internal legal system relating to economy, land use, energy, industry and environment. The bill has a status and nature of policy act. But the concept of green growth is newly coming and yet strange to present legal system. There is already the Basic Law for Sustainable Development in Korea which has also a status and nature of policy act.

The application extent of the new bill is very broad, so it encompasses all endeavors toward low carbon society, enhancement of job opportunity, cap and trade system, use of natural resources, and atomic energy. The most difficult problem of the new bill is that the concept and planning system of green growth is superior than the concept and planning system of sustainable development.

The goal of green growth aims mainly at the internal economic development. But the goal of sustainable development contains the aims of economic and social progress, protection of the environment and use of nat-

ural resources. As a result, the coverage of the sustainable development is broader than that of green growth. Though the system of green growth has the nature of traditional command and control likewise another government regulations, the frame of sustainable development has the nature of *so called* governance principle.

To prevent and harmonize the conflicts between the new bill of green growth and the existing sustainable development statute, first of all, the concept of sustainable development should be regard as a legal norm established by the international society and the concept of green growth should be regarded as an economic policy trying to foster the internal economy. And then the scheme of sustainable development planing and that of energy use planing prescribed in the new bill should be reverted to the existing statutes.

▶ Key words sustainable development, future generation, green growth, green new deal, low carbon, cap and trade, energy use, atomic energy, legal norm, economic policy