

녹색성장을 위한 법치행정과 환경협약의 역할분담

장 은 혜



녹색성장 연구 13-23-⑬

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

녹색성장을 위한 법치행정과 환경협약의 역할분담

장 은 혜

녹색성장을 위한 법치행정과 환경협약의 역할분담

Role Sharing between Law-Governed Administration
and Environmental Agreements for Green Growth

연구자 : 장은혜 (초청연구원)
Jang, Eun-Hye

2013. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 현 시점에서 녹색성장의 추진 필요성

- 녹색성장전략을 추진하던 정부가 막을 내린 현 시점에서 녹색성장이 갖는 의의를 찾고자 함.
- ‘녹색성장’이라는 개념이 전 정부의 단순한 창조물만은 아니며, 여전히 논란의 대상이 되고 있기는 하나 전 세계적인 지향가치를 포함하고 있는 점, 단기계획만으로는 달성할 수 없는 가치인 점에서 여전히 연구·분석하고 그 실천방안을 고민할 필요가 있음.

□ 법치주의와 환경협약과의 상관성

- 국제적으로 지속가능한 발전과 법치주의와의 상관성이 논제로 떠오르고 있음.
- 환경협약의 체결만으로 환경보호를 위한 노력이 배가되거나 실질적인 상황이 변화되는 것은 아님.
- 협약의 내용들이 각 국가들의 법규에 내면화되어 이를 직접 실천할 수 있을 때, 환경협약의 내용들이 의미를 갖게 됨.
- 실질적인 규범력 확보를 위해 법치주의와의 상관성이 강조되고 있음.

- 현대적 의미의 법치주의가 확립되어 있을 때에야 녹색성장을 위한 협약의 내용들이 국민들의 실생활에 접목되어 실현될 수 있음.

II. 주요 내용

□ 녹색성장의 현재적 의의

○ 녹색성장과 지속가능발전의 관계

- 지속가능발전은 국제사회가 모든 분야에서 추구해야 할 전 분야를 포괄하는 개념으로, 녹색성장은 이러한 포괄 목표를 달성하기 위한 경제 분야에서의 전략으로 이해.
- 녹색성장을 핵심기조로 내걸었던 정부가 막을 내린 상태에 있지만 녹색성장이 확고하게 개념을 정립했다고는 볼 수 없음. 지속적인 운영과정을 통해 발전시켜 나가야 함.
- 지속가능발전과의 관계에서 부족한 부분을 보완하고 우리 실정에 맞는 전략으로 발전시켜 나가야 함.

○ 녹색성장과 창조경제

- 5년의 기간 내에 가시적 성과를 보이는 사업에만 집착하다보면, 국가 경제와 사회정책 전반에 타당한 정책을 실행할 수 없음.
- 녹색성장정책은 국제적으로 ‘한국’이라는 브랜드를 걸어 확산시키는 것에는 어느 정도 성공했다고도 볼 수 있음. 그러나 지난 정부에서는 국민적 공감대를 이루어 자발적인 참여를 이끌어 냈다고 하기 보다는, 정부의 일방적인 구호로 끝났다는 비판도 상당함. 그렇기 때문에 현 정부의 역할이 중요.

- 지난 정부에서 걸모양을 만드느라 시간을 다 보냈다면, 이제 현 정부에서 그것들을 이어받아 속을 채워나가는 역할을 해야 함.
- 한국의 녹색성장을 모방하며 뒤따라오는 개발도상국들에게 녹색성장에 이어 ‘창조경제’를 달성하는 것이 필요하다는 인식을 준다면, 창조경제 역시 세계적 브랜드화가 가능할 수도 있음.
- 또한 지난 정부의 정책을 폐기하지 않고 현 정부에서 발전시키는 관용을 보여준다면, 현 정부가 막을 내린 후에도 다음 정권에서 이를 이어받아 ‘창조경제’를 더 발전시킬 수 있는 토양이 마련될 것임. 녹색성장의 지속적인 추진은 성공적인 ‘창조경제’ 달성을 위한 전제로서 기능할 것.

□ 녹색성장을 위한 법치행정

○ 녹색성장과 법치행정의 관련성

- 과거의 법치주의와 달리, 현대에 와서는 이를 사회질서 속의 ‘신뢰’의 문제와 연관시키고 이를 경제성장에 까지 확장함.

○ 거버넌스 개념의 등장과 법치주의의 변화

- 특정 정부가 일방적으로 정책기조를 결정하고, 법제도를 정비하여 이를 운영하는 것이 아니라, 사회의 모든 구성원이 이를 인지하고 협력해야만 사회 문제의 해결이 가능하다는 인식의 전환이 거버넌스 개념의 등장과 관련됨. 이에 따라 법치주의와 법치행정의 내용에도 변화가 생김.
- 무엇보다도 중요한 것은 법치행정 정립을 위한 행정부 스스로의 실현의지임.

□ 녹색성장을 위한 환경협약과 법치행정의 역할

○ 녹색성장과 환경협약의 관련성

- 녹색성장 정책은 기후변화와 환경의 문제를 전면에 두고 있음. 이러한 문제들은 국내에 한정된 조치로 달성할 수 있는 문제가 아님.
- 기후변화에 상대적으로 취약한 우리나라가 지속적인 발전을 할 수 있으려면 녹색성장을 통해 적극적으로 환경협약에 구속되고 국제적으로도 그 규범력이 확보될 수 있도록 노력해야 함. 협약의 내용과 효력들이 중요성을 갖는 만큼 이를 숙지하고 그에 따른 영향에 민감할 필요성이 있음.

○ 환경협약과 법치행정의 역할

- 환경협약이 국내에 규범화되어 수용될 수 있으려면 법치행정의 역할이 필요함. 정부일방의 법률제정 내지는 규칙제정을 통한 강제가 아니라, 사회 전반을 포함하는 거버넌스가 자발적으로 환경협약과 법규에 구속되어 적극적으로 녹색성장을 위한 정책들에 참여하는 것이 필요함.
- 참여와 협력을 전제로 하는 현대적 법치행정을 거버넌스 내에 내재화하고 거버넌스 스스로 협약에 따른 환경보호를 위해 국제규범에 구속되고자 한다면 국제환경협약이 협약체결로 끝나지 않고, 환경보호를 통한 지속적 발전의 기준으로 기능할 수 있게 될 것임.
- 환경협약들의 적극적인 수용과 실천은 창조경제의 규범화와 국제화를 위한 통로로서 작용하게 될 것임.

Ⅲ. 기대효과

- 녹색성장 전략의 지속적인 추진 근거 마련
- 녹색성장과 창조경제의 정책적 상관성 분석을 통한 정부 정책의 일관성 유지에 긍정적 작용을 할 것임

▶ 주제어 : 녹색성장, 창조경제, 법치주의, 법치행정, 환경협약

Abstract

I . Background and Objectives

- Necessity to achieve green growth at this point
 - Finding the meaning of green growth at this point where the term of the previous government which fostered green growth expired.
 - “Green growth” shouldn’t be regarded as mere political rhetoric of the previous government; though controversy centers on the motto, the government should consider how to research into, analyze, and implement “green growth” as it should be valued globally and cannot be achieved through short-term plans.
- Correlation between the rule-of-law and environmental agreements
 - Correlation between sustainable growth and the rule-of-law is emerging as an international issue to discuss.
 - It should be kept in mind that reaching an environmental agreement doesn’t constitute intensification of efforts to protect the environment or substantial change in the overall situation.
 - An environmental agreement becomes meaningful only when provisions of the agreement are integrated into the laws of each signing party and then are carried out.

- To ensure that the agreement is legally binding, correlation between the rule-of-law and the agreement should be established,
- Only when the rule-of-law in the modern sense is established, provisions of the environmental agreement for green growth can apply to the lives of ordinary people and then be implemented.

II. Main Contents

- Today's importance of green growth
 - The relationship between green growth and sustainable development
 - Sustainable development encompasses all objectives that the international society should pursue and green growth is the strategy in the economic sense to achieve these encompassing objectives.
 - Though the term of the precious government which set green growth as one of the top priorities expired, it cannot be said that green growth is firmly established in Korea. Therefore, continuous efforts should be put into to embrace the concept of "green growth" by the society.
 - What is lacking in terms of the relationship with the sustainable growth should be compensated and strategy for green growth should be adjusted for being suitable for Korea's situation.
 - Green growth and the creative economy
 - If the government concentrates only on activities which can yield tangible results within five years (for which the president serves), the government cannot enforce suitable economic and social polities.

- The previous government's green growth agenda somewhat contributed to the promotion of Korea's brand image. However, many people criticize that the agenda failed to evoke nationwide sympathy for voluntary engagement and ended up as government's unilateral rhetoric. In this vein, the resent government should play an important role.
- As the previous government focused on the establishment of the agenda, the present government should follow and push the agenda.
- If Korea can convince developing countries who are followings in Korea's footsteps of the necessity to build the "creative economy" as well as to achieve "green growth", the "creative economy" can be another contributing factor to Korea's brand image.
- In addition, as a means to show tolerance of the government, taking over and furthering the previous government's agenda, "green growth", instead of abolishing it should lay the foundation for the development of the "creative economy" even after the end of this government's term, as the next government would follow the agenda of the "creative economy".

Law-governed administration for green growth

- The relationship between green growth and law-governed administration
 - Unlike the past, today's rule-of-law is linked with the "credibility" of social order and expands into covering economic growth.
- The emergence of "good governance" and change in the rule-of-law

- The emergence of good governance is related to the realization that any social problem can be resolved only when all members of the society recognize the problem and cooperate with each other to solve it, rather than when the government unilaterally sets policy priorities and revises and manages the legal system. Consequently, this leads to the change in the rule-of-law and law-governed administration.
- The most important things for the solution of a social problem is the will of the administration to establish law-governed administration.

The role of law-governed administration and environmental agreements for green growth


- The relationship between green growth and environmental agreements
 - The government's green growth agenda grants priority to climate change and the environment. Such issues cannot be solved by measures whose scope is restricted to Korea.
 - Korea is relatively vulnerable to climate change. For continuous national development, Korea should aggressively participate in environmental agreements as part of green growth agenda and make sure the agreements are legally binding. As the provisions as well as effectiveness of the agreements are important, their importance should be the part of good governance and the government should be keenly aware of their influence.
- The role of law-governed administration and environmental agreements
 - Law-governed administration plays a critical role in integrating the provisions of environmental agreements into Korea's laws. Rather than unilateral legislation of laws or regulations by the government, good

governance encompassing the society's overall aspects should be voluntarily governed by environmental agreements and relevant laws and therefore aggressively reflected in the policies for green growth.

- Today's law-governed administration, which requires participation and cooperation as prerequisite, should be the part of good governance and good governance should abide by international rules for the protection of the environment based on environmental agreements. Then the agreement will be the basis for the continuous development through the protection of the environment.
- Aggressive adoption and implementation of environmental agreements will open the channel through which the standard of the creative economy is established and the creative economy is globally accepted.

III. Expected Effects

- Providing the basis for which the strategy for green growth is continuously pursued
- Encouraging the government to maintain its consistency in the policies of the government based on the analysis of correlation between green growth and the creative economy

 **Key Words:** green growth, creative economy, rule-of-law, law-governed administration, environmental agreements

목 차

요 약 문	3
Abstract	9
제 1 장 서 론	17
제 1 절 연구의 필요성 및 목적	17
제 2 절 연구의 범위와 방법	21
제 2 장 녹색성장의 현재적 의의	23
제 1 절 정부정책의 변화와 녹색성장	23
제 2 절 녹색성장의 의미와 지속가능발전	26
1. 녹색성장의 개념과 등장 배경	26
2. 녹색성장과 지속가능발전과의 관계	30
제 3 절 녹색성장과 창조경제	34
1. 현시점에서의 녹색성장	34
2. 창조경제 달성 전제로서의 녹색성장	36
제 3 장 녹색성장을 위한 법치행정	43
제 1 절 법치행정의 의의	43
1. 법의 지배와 법치주의	43
2. 법치주의와 법치행정	44
제 2 절 현대적 의미의 법치행정	50
1. 전통적 법치행정의 변화와 한계	50

2. ‘거버넌스’ 개념의 등장과 법치주의	51
3. 법치행정과 참여, 협력	54
제 3 절 녹색성장과 법치행정	56
1. 거버넌스와 녹색성장	56
2. 녹색성장과 현대적 법치행정의 접목	58
제 4 절 녹색성장을 위한 법치행정의 역할	59
1. 국민의식으로서의 법치행정	59
2. 녹색성장법제의 역할과 법치행정	60
3. 녹색성장의 지속가능성을 위한 법치행정	66
4. 창조경제와 녹색성장의 연결점으로서의 법치행정	76
제 4 장 환경협약과 녹색성장	87
제 1 절 환경협약의 국내적 수용	87
1. 환경문제의 국제화	87
2. 국제환경협약의 국내적 적용	89
제 2 절 환경협약과 법치행정의 관련성	95
제 3 절 녹색성장을 위한 환경협약과 법치 행정의 역할	99
제 5 장 결론 및 시사점	103
참고문헌	107

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

환경(Green)과 경제성장(Growth)의 조화 내지는 상생의 구체화 개념으로 제시된 “녹색성장(Green Growth)”은 지난 정부의 핵심 기조이자 목표로 기능을 해왔다. 정부 각 부처의 거의 모든 정책과 사업들이 녹색성장과의 관련성 하에서 추진되어 왔으며, 그러한 사업들은 현 정부에서도 실질적으로는 계속되고 있다. 그러나 녹색성장이 무엇을 의미하는지에 대해서는 아직까지도 명확히 합의되지 못하고 있고, 그러한 상태에서 새로운 정부의 등장과 함께 녹색성장이라는 기조는 묻혀가고 있다.

우리나라에서는 흔히, 지난 정부에서 유행하던 정책이나 핵심 기조 등을 현 정부에서 재사용(?)하는 것을 꺼리는 경향이 있다. 새로운 정부가 들어서면 새로운 정책을 내걸고, 새로운 사업을 시작해야 한다는 강박관념이 있는 듯하다. 물론, 각각의 정부마다 특징적인 정책을 내세우고, 창의적인 사업을 구상하여 진행하는 것은 독려할만한 것이며, 반드시 필요한 부분이다. 그렇지만 국가의 사업은 단기계획만으로는 충족될 수 없으며, 장기적 계획과 안목을 가지고 지속성을 유지하는 것 또한 중요하다. ‘녹색성장’의 경우 지난 정부에서 유행시킨 표제어이긴 하지만, 특정 정부의 단기적 사업으로 끝내버리기엔 이미 너무 많은 부문에 스며들어 있고, 세계적으로도 한국은 ‘녹색성장’으로 브랜드화(?)되어 있는 실정이다. 즉, 유엔환경계획(UNEP)이 주도하는 ‘세계녹색경제이니셔티브’에서는 2009년 3월 총론적 정책보고서인 ‘Global Green New Deal Policy Brief’를 발간하고, 같은 해 8월 녹색경제를 위한 각국의 정책을 소개·분석한 중간보고서를 발간하면서 그 첫 대상으로 한국의 녹색성장을 선정한 바 있다. 이 중간보고서에 따

르면 한국은 녹색성장을 위한 신재생에너지 활성화, 그린 홈 보급, 4대 강 살리기 운동 등을 수행하는, 전 세계를 대표하는 녹색성장 모범 실천국가로 묘사되고 있다. 또한 이 보고서에서는, 한국이 전 세계 국가 최초로 녹색성장을 국가 발전의 핵심 패러다임으로 선정하고, 이러한 비전의 구체화로서 녹색뉴딜계획, 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획을 수립한 것을 소개하였다. 녹색성장을 위한 서울이니셔티브(Seoul Initiative on Green Growth; GI)도 2005년 ‘제5차 아·태 환경개발 장관 회의’에서 우리나라의 제안으로 채택된 이후 지속적인 정책 포럼 등의 개최를 통해 한국이 녹색성장을 지향하는 여러 개발도상국들의 롤 모델로 부상할 수 있도록 하고 있다.

그런데 이러한 세계적 분위기와는 달리 국내에서의 ‘녹색성장’ 관련 평가는 다소 호의적이지만은 않다. 게다가 새로운 정부의 등장으로 ‘녹색성장’이라는 핵심 기조도 사라지고 정부 각 부처는 새 정부의 핵심기조인 ‘창조경제’의 정책화를 위해 ‘녹색성장’이라는 간판을 교체하는 일에 집중하는 분위기가 지배적이다. 이렇듯 ‘녹색성장’에 대한 국내의 비우호적 분위기는 전 정부의 일방적 정책 진행과 과도한 목표 설정, 국민적 합의 도출의 실패 등에서 비롯된 것이라 보아도 과언은 아닐 것이다. 그러나 ‘녹색성장’이라는 개념이 전 정부의 단순한 창조물만은 아니며, 여전히 논란의 대상이 되고 있기는 하나 전 세계적인 지향 가치를 포함하고 있는 점, 단기계획만으로는 달성할 수 없는 가치인 점에서 여전히 연구·분석하고 그 실천방안을 고민할 필요가 있다고 생각한다.

이에 본 연구에서는 이러한 ‘녹색성장’을 위해 국민적 합의를 얻어내고, 그에 따른 자발적 실천을 이끌어 내기 위해 필요한 것이 무엇인지를 다음의 측면에서 고민해 보고자 한다.

먼저는 녹색성장이 현시점에서 갖는 의미의 확인이다. 이를 위해서는 지속가능발전과 녹색성장과의 관계가 정리되어야 한다. 지속가능

발전은 녹색성장을 포괄하는 개념으로, 지속가능발전을 이루기 위해 언급된 것이 녹색경제이고, 이러한 녹색경제로 전환하기 위한 주요 수단으로 제시된 것이 녹색성장이다. 녹색성장에 대한 주요 비판을 드러내는 용어 중 하나가 ‘녹색세탁’인데, 이는 지난정부에서 정부 정책의 불합리한 측면까지도 녹색성장이라는 간판을 달아 포장하고 밀어붙이는 측면을 나타낸 것이다. 국내에서와 달리 국제사회에서 받은 녹색성장에 대한 좋은 평가가 유지되도록 하려면, 이러한 ‘녹색세탁’적 요소를 털어낼 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 ‘녹색성장’이 국제사회가 공동으로 추구하는 기후변화대응에 적합한 개념으로 확립될 수 있도록 다시금 방향설정을 할 필요가 있다.

다른 하나는 녹색성장과 법치행정과의 관련성이다. 전통적 법치주의는 개인의 자유와 권리보호를 위한 인권보장의 보루로서 논의되던 것이 일반적이었다. 그런데 오늘날에 와서는 이러한 법치주의를 경제발전과 관련지어 검토하기 시작했으며, 선진국 진입의 전제로 법치주의를 논하기도 한다. 2013년 2월 케냐의 나이로비에서 개최된 제27차 유엔환경계획 집행이사회 세계 장관회의에서는 지속가능한 발전과 법의 지배 사이의 강한 관련성이 더 분명해져야 함을 강조하였다. 이러한 분위기 속에서 녹색성장이라는 국가 전략을 내건 우리나라에서도 법치주의와 녹색성장의 관련성은 간과할 수 없는 문제가 되었다고 할 수 있다.

마지막으로는 녹색성장을 위한 환경협약의 역할 및 법치행정과의 관련성이다. 현재 다자간 국제환경협약의 대부분이 우리나라를 포함한, 전 세계 국가들의 비준을 받아 공식 발효되고 있다. 이러한 환경협약은 지속가능한 발전 내지는 녹색성장을 위해 국가들이 지켜야 할 환경적 기준을 제시하고, 결국에는 국가의 구성원인 국민들의 행동기준까지도 제시한다고 할 수 있다. 과거의 국제법 질서에서는 자국의 이익을 우선시하는 국가주권 때문에 자국의 국내법체계에 국제법이

개입하거나 간섭하는 것을 꺼리는 것이 기본적인 속성이었다. 그러나 현재에 문제되는 인권, 환경 등의 영역들은 국내법만으로 규율할 수 있는 영역이 아니라는 점에서 이와 관련한 협약과 국내법 간의 상호관계가 더욱 중요해지고 있다. 한편, 이러한 환경협약과 법치행정의 관련성 및 그 각각의 역할에 대한 고민이 있어야 한다. 국제기구들이 비록 성공적으로 창설되었다 하더라도, 그 자체로 효과가 발생할 것을 보증할 수는 없다.¹⁾

즉, 다자간 환경협약이 많은 국가들의 비준을 받아 발효 중에 있지만, 환경 협약의 비준만으로 환경오염물질의 배출이 줄어든다거나 멸종 동식물을 보호하기 위한 노력이 증대되는 것은 아니다. 이러한 국제 환경 협약들이 실질적인 영향력을 갖기 위해서는 이를 국내법에 수용하고 정책에 반영하여 실천하려는 적극적인 노력이 요구되는 것이다.

정부 정책이 현재적 의미를 갖고 성공적으로 자리 잡기 위해서는 그에 따른 법치행정이 전제가 되어야 한다. 그 동안 ‘녹색성장’은 정부정책과 행정계획의 일환으로 치부되었을 뿐, 이러한 전략에 대해 국민적 합의를 이루고, 그에 따른 민간의 자발적 참여를 유도하기 위한 노력이 부족했다. 국민적 합의 도출과 참여유도에 관해서는 녹색성장만이 문제되는 것이 아니다. 만일, 녹색성장 정책을 추진하면서 간과했던 부분들을 보완하지 않는다면 현 정부에서 제시한 창조경제도, 아무리 혁신적인 기조를 내세울지라도 공허한 구호에 그칠 뿐, 전 국민의 공감대를 얻는 국가의 진정한 실천전략으로 자리 잡을 수는 없을 것이다.

1) Carsten Helm/Detlef Sprinz, “Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes”, in: Beth A. Simmons ed, International Law: volume 6, Sage Publications Ltd, 2008, p. 329.

제 2 절 연구의 범위와 방법

‘녹색성장’은 지난 정부의 국가 전략이자 정책이었다. 정부 정책은 꾸준히 변경되어 왔는데, 정부 정책 중 전면에 나타나는 것은 주로 해당 정부의 경제정책이다. 따라서 이 글의 도입부에서는 각 정부의 경제관련 정책의 변화과정을 보고, 지난 정부의 녹색성장과 현 정부의 창조경제로 이어지는 과정을 볼 것이다. 한편, 녹색성장이 이미 지나간 정부의 정책인 만큼, 현재 시점에서 이러한 녹색성장이 갖는 의미가 무엇인지를 분석하고, 녹색성장의 기초가 된 ‘지속가능발전’을 살펴볼 것이다. 또한 지속가능발전과 녹색성장과의 관련성, 지난 정부의 경제정책인 녹색성장과 현 정부의 경제정책인 창조경제와의 관련성을 살필 것이다.

한편, 현대에 와서는 경제발전과 법치주의의 관련성에 주목하기 시작했는데, 녹색성장이라는 국가정책 실행이 법치행정과 어떤 관련성이 있는지를 분석할 것이다. 먼저는 법치주의와 법의 지배의 개념을 살펴보고 현대적 의미의 법치행정이 가야 할 길을 살필 것이다. 또한 법치행정의 관점에서 지난 정부의 녹색성장을 분석하고, 현 정부의 창조경제에 주는 시사점을 도출하고자 한다.

마지막으로는 국제환경협약과 녹색성장과의 관계를 살필 것이다. 녹색성장이라는 것이 우리 정부의 순수한 창조물만은 아니며, 녹색성장이라는 정책 자체가 국내에 국한한 문제를 해결하기 위해 제시된 전략이 아닌 점에서 국제환경협약과의 관련성이 중요한 의미를 갖게 된다. 궁극적으로는 녹색성장을 이루기 위해 법치행정과 환경협약의 각각의 역할을 살필 것이다.

이를 위해, 먼저는 관련 자료들의 수집·분석 작업을 할 것이다. 즉, 역대 정부로부터 현 정부에 이르기까지의 국가전략을 분석하고, 관련

제1장 서론

환경협약을 분석하는 작업을 할 것이다. 환경협약과 관련해서는 국내적인 내용과의 관련정보다는 주로 국제적 환경사항에 한정하여 작업을 할 것이다. 한편 문헌의 비교조사를 통해 법치행정과 법의 지배의 개념과 의의, 역할 등을 조사하고, 현재 국제사회에서 논의되는 법치주의의 흐름을 분석하고자 한다. 지난 정부와 현 정부의 법제도 분석과 관련해서는 인터넷을 통해 연혁조사를 하고, 현행 법률들을 수집·분석 작업을 수행하여 이를 종합할 것이다.

제 2 장 녹색성장의 현재적 의의

제 1 절 정부정책의 변화와 녹색성장

정부의 정책 기조 중 가장 크게 표면화되는 것은 경제정책이다. ‘한강의 기적’이라는 말까지 만들어내며 고도의 급성장으로 한국을 전세계에 나타냈던 것도 역대 정부의 경제정책의 성과 중 하나였다. 물론 그러한 급격한 성장으로 인한 사회적·환경적 폐해가 나타나면서 그 뒤를 잇는 정부에서는 -그 성패는 별개의 문제로 하더라도- 이러한 문제점들을 해결하기 위한 정책을 도입하여 시행해 오고 있다.

1996년 제7차 경제개발 5개년계획이 마무리되기까지 우리나라는, ‘경제개발 5개년 계획’²⁾에 기초하여 지속적으로 경제성장 정책을 추진해왔다. 제1차 계획(1962-1966)에서 제4차 5개년 계획(1977-1981)까지 지속적으로 추구한 정책³⁾은 자립경제구조(자립성장구조)의 실현이

2) 경제개발 5개년 계획은 한국의 경제적 구조를 전통적 농업국에서 개방형 공업국으로 단시일 내에 탈바꿈시키며 한국의 고속성장의 대명사로 불리게 만든 계획이기도 하다. 이러한 과정을 2차 대전 이후 독일의 성장을 의미하는 ‘라인강의 기적’과 비견하여 ‘한강의 기적’으로 부르기도 하며, 이러한 급성장은 뒤따르는 개발도상국들의 모범적 사례로 비추어지기도 하였다.

3) <제1차에서 제4차 경제개발 5개년 계획의 주요 특징>

구분	제1차 5개년계획	제2차 5개년 계획	제3차 5개년 계획	제4차 5개년 계획
계획 기조 및 목표	사회·경제적 악순환 단절 자립경제기반 축	- 산업구조의 근대화 - 자립경제 확립추진	- 성장, 안정 및 균형의 조화 자립적 경제구조 실현 지역의 균형발전	- 성장, 형평, 능률 자력성장구조의 실현 사회개발추진 기술혁신과 능률 향상
개발 전략	공업화 기반구축 불균형 성장	- 대외 지향형 공업화 - 불균형 성장	산업구조 고도화 대외지향형 성장 균형성장	기술집약산업개발 육성 대외지향형 성장 균형성장

제 2 장 녹색성장의 현재적 의의

었고, 제5차 5개년 계획(1982-1986)에서는 ‘경제안정기반의 정착’이라는 목표가 제시되었다.4) 제6차 5개년계획(1987-1991)에서는 비로소 ‘능률과 형평을 토대로 한 경제선진화와 국민복지의 증진’을 기본목표로 제시하면서 ‘형평’의 문제를 새로이 부각시키기 시작했다. 또한 동 수

주요 정책 과제	- 농업생산력 증대 - 에너지 공급원 확보 - 기간산업 및 사회간접자본 확충	- 식량자급 및 수자원 개발 - 공업구조 고도화의 기반조성 - 수출 촉진	주곡의 자급화 중화학공업 발전 사회간접자본확충 국민복지 향상	투자재원 자력 조달 국제수지 균형 새마을사업 확대 기술투자 확대 경제운용의 효율화 및 제도 개선
----------	--	--	--	---

자료: 박진근, 『세계경제 속의 한국경제 40년』, 박영사, 2000. 9. 13면.

4) <제5차, 제6차 경제·사회개발 5개년 계획의 주요 특징>

구분	계획기조 및 목표	개발전략	주요 정책과제
제5차 경제·사회개발 5개년 계획	안정, 능률, 균형 안정기조 정책 국민복지 증진	지식정보 집약산업 육성 대외지향형 성장 균형성장	물가안정 비교우위 산업육성 투자의 효율성 제고 시장경제 촉진 대외개방 노사관계 개선 사회개발 확충
제6차 경제·사회개발 5개년 계획	능률, 형평, 복지 경제사회제도 발전 및 질서의 선진화 산업구조 개선 기술입국 지역 간 균형	산업구조조정 및 고도화 자율 및 경쟁 개방 및 국제화 균형성장	적정성장 물가안정 국제수지개선 및 외채부담 완화 산업구조조정 및 기술향상 지역 간 균형 및 농어촌 개발 복지증진 시장경제질서확립 정부기능 재정립

자료: 박진근, 『세계경제 속의 한국경제 40년』, 박영사, 2000. 9. 13면.

정계획에서는 ‘소외계층과 낙후부문에 대한 중점지원’을 중요과제로 제시하기도 했다.⁵⁾ 제7차 경제개발 5개년계획이 진행 중이던 김영삼 정부에서는 정부의 정책적 지원에 대한 의존성향이 큰 기업 부문의 자율성을 제고시켜 신성장 동력을 창출한다는 소위 ‘신경제’ 개념을 도입하기도 했다.⁶⁾ 신경제 도입에 따라 신경제 5개년 계획을 수립하였는데, 그 요지는 신경제도입을 위해 정부의 각종 규제를 완화하고 시장기능을 활성화하며, 성장지향형 경제개발계획을 지양하는 등의 내용이다. 이러한 신경제 전략은 ‘신경제 100일 계획’이라는 정책으로 인해 실패한 정책으로 평가 받고 있긴 하다. 뒤이은 김대중 정부는 전 정부의 실책으로 인한 위기를 수습하고 새로운 발전 기반을 구축하는 데 기여한 정권으로 평가받는다.⁷⁾ 동 정부에서는 재벌개혁에 초점을 둔 1단계 구조조정과 금융, 기업, 노동 및 공공부문 등 경제전반을 대상으로 한 투명성, 효율성 및 공익성 제고를 목표로 추진된 2단계 구조조정을 통해 당시 한국의 국민경제가, 아시아의 경제위기 국가들에 비해 비교적 원만히 위기극복을 할 수 있도록 했다는 평을 받는다. 그러나 동 정부는 인기 있는 정책을 통한 임기 내의 가시적 성과에 집착하면서 더 일관성 있고 체계적인 구조조정 정책을 수립하지 못했다는 평가도 함께 받고 있다.⁸⁾

지난 정부에서는 녹색성장 국가전략 및 녹색성장 5개년 계획을 제시하면서 이에 대한 비전으로 2020년까지 세계 7대, 2050년까지 세계 5대 녹색강국 진입을 목표로 기후변화 대응 및 에너지 자립, 신성장 동력 창출, 삶의 질 개선과 국가위상 강화 등의 추진전략을 정하고 10대 정책 방향⁹⁾을 마련하여 진행해왔다. 현정부에 와서는 ‘일자리 중

5) “경제개발 5개년계획” 한국 브리태니커 온라인,

<http://preview.britannica.co.kr/bol/topic.asp?article_id=b01g3121b>, [2013. 6. 12자 기사]

6) 박진근, 『한국 역대정권의 주요 경제정책』, 한국경제연구원, 2009. 496면 이하.

7) 박진근, 앞의 글, 500면 이하.

8) 박진근, 앞의 글, 501면 이하.

9) 지난 정부의 10대 정책 방향은 다음과 같다. 1) 효율적 온실가스 감축, 2) 탈석

심의 창조경제'라는 국정목표를 제시하고 그에 따른 추진전략¹⁰⁾을 마련하여 이를 홍보·운영 중에 있다.

지난 정부에서 제시한 '녹색성장'이라는 국가 비전은, 그동안의 경제개발 5개년 계획 등의 추진으로 인한 산업화·도시화에 따른 환경 문제의 대두, 에너지위기 및 탈화석에너지 시대의 도래, 기후변화 대응의 필요성 등에서 비롯된 것이다. 즉, 그간의 양적 성장에 대한 반성, 이를 벗어난 질적 성장의 패러다임을 정의하기 위해 사용된 개념이 '녹색성장'인데, 이에선 성장과 환경의 조화, 이를 위한 친환경산업 및 친환경기술 개발, 이러한 것들을 위한 혁신 등이 포함되었다.

제 2 절 녹색성장의 의미와 지속가능발전

1. 녹색성장의 개념과 등장 배경

녹색성장(Green Growth)이란 개념은 Economist지(2000. 1. 27)에서 최초로 언급되었다고 하며, 다보스 포럼¹¹⁾을 통하여 널리 사용되기 시작했다라고 알려져 있다.¹²⁾ 이후 이 개념은 저개발국의 빈곤퇴치를 위해 조

유·에너지자립 강화, 3) 기후변화 적응역량 강화, 4) 녹색기술개발 및 성장동력화, 5) 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성, 6) 산업구조의 고도화, 7) 녹색경제 기반 조성, 8) 녹색 국토·교통의 조성, 9) 생활의 녹색혁명, 10) 세계적인 녹색성장 모범국가 구현. - 녹색성장위원회, 「녹색성장 국가전략 및 5개년계획」 참고.

10) '일자리 중심의 창조경제'라는 국정목표에 대해서는 ① 창조경제 생태계 조성, ② 일자리 창출을 위한 성장동력 강화, ③ 중소기업의 창조경제 주역화, ④ 창의와 혁신을 통한 과학기술 발전, ⑤ 원칙이 바로 선 시장경제 질서 확립, ⑥ 성장을 뒷받침하는 경제 운영이라는 6가지의 추진 전략을 마련하여 제시하고 있다. - 공감코리아 korea.kr/common/download.do?fileId=144733952 검색일 2013.6.13.목.)

11) 세계의 저명한 기업인, 경제학자, 저널리스트, 정치인 등이 모여 범세계적 경제문제에 대해 토론하고 국제적 실천과제를 모색하는 국제민간회의로, 정식명칭은 세계경제포럼(World Economic Forum: WEF)지만, 스위스 다보스에서 매년 초 총회가 열려 다보스 포럼으로 더 잘 알려져 있다. 처음에는 '유럽인 경영 심포지엄'으로 출발했으나 1973년부터 참석 대상을 전 세계로 넓히고 정치인으로써까지 확대했다. - 한국학중앙연구원, 「한국민족문화대백과」, 2009. 참고.

12) 학술계에서는 녹색성장이라는 표현이 영국 켈(Keel) 대학교의 폴·이킨스(Paul Ekins)

직된 유엔 아시아태평양경제사회위원회(Economic and Social Commission for Asia and Pacific, ESCAP)를 중심으로 발전했고, 2005년 3월 서울에서 개최된 아태환경개발장관회의(ESCAP)에서 ‘녹색성장 서울 이니셔티브’¹³⁾를 추진하면서 국제사회에서의 논의가 본격화 되었다.¹⁴⁾ 이후 우리나라에서는 이명박 대통령이 건국 60주년 기념사에서 향후 60년의 국가비전으로 ‘저탄소 녹색성장’을 제시하고, 2008년 9월 기후변화대응을 위한 ‘기후변화 대응 종합 기본계획’을 수립하면서 본격화 되었다. 2009년 1월에는 경기활성화 및 일자리 창출을 위한 ‘녹색뉴딜사업 추진계획’을 수립했고, 대통령훈령으로 「녹색성장위원회 설립 및 운영에 관한 규정」¹⁵⁾이 공포되었으며, 녹색기술 육성을 위한 ‘녹색기술 연구개발 종합계획’이 수립되었다. 또한 녹색산업 및 고부가가치 서비스 산업 육성을 위한 ‘신성장동력 비전 및 발전전략’이 수립되었다. 그 이후 「저탄소 녹색성장 기본법」이 정부안으로 확정되면서 2010년 1월 제정·공포되었고, ‘녹색성장 국가전략’ 및 ‘5개년 계획’의 수립이 본격화되어 시행되기에 이르렀다.

녹색성장위원회에서 제시한 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획에서는 녹색성장의 개념을 “경제·환경의 조화·균형성장”으로 파악하고

환경정책학교수가 그의 저서(“Economic Growth and Environment Sustainability”)의 앞쪽 표지에서 부제(“The Perpects for Green Growth”)의 키워드로 사용하였고 또 서문과 뒤쪽 표지에서 “환경적으로 지속가능한 경제성장, 즉 녹색성장”이라고 하면서 처음 사용된 듯 하다고 소개하기도 한다.- 강석우, “저탄소 녹색성장 정책의 성과와 발전방향”, 『녹색성장 법제 연구논문집』, 법제처, 2012. 23면 참고.

13) 녹색성장 서울 이니셔티브는 아시아·태평양 지역에서의 효과적인 환경정책을 통한 지속가능한 경제성장에 목적을 두었다. 이러한 목적 달성을 위해, 1) 환경적 지속가능성을 위한 생태효율성의 증진, 2) 환경성과의 강화, 3) 경제성장과 기회의 촉진이라는 3가지 목적을 설정했다.UN, SEOUL INITIATIVE NETWORK on GREEN GROWTH, www.greengrowth.org/seoul.asp

14) 녹색성장위원회, 「녹색성장국가전략 및 5개년계획」, 2009. 7. 40면.

15) 녹색성장위원회의 설립과 관련하여 설립근거를 행정규칙인 훈령에 두는 것은 법치행정의 원칙에 반하는 것이라는 지적이 있었다(함태성, “녹색성장기본법의 법률적 해석과 모순”, 『녹색 없는 MB식 ‘녹색뉴딜사업’과 ‘녹색성장기본법’ 진단 토론회 자료집』, 한국환경회의, 2009. 2, 24면 이하 참고). 현재는 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정으로 그 법적 근거가 구비되어 있다(동법 제14조 이하 참고).

있다.¹⁶⁾ 이에 따르면 녹색성장은 “지속가능발전(경제발전·사회적 형평·환경보호 통합)의 추상성·광범위성을 정책실현 가능성면에서 보완한 것으로, 경제성장을 하되, 경제성장의 패턴을 환경친화적으로 전환시키자는 개념”이라 한다.

즉, 녹색성장이란 “환경적 측면을 강조하는 경제성장을 추구”하는 것으로, “경제성장과 환경파괴의 탈동조화(Decoupling) 실현”을 의도하는 것이라 한다. 이러한 개념을 구성하는 세 가지 기본 틀은 1) 환경과 경제의 선순환, 2) 삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명, 3) 국제기대에 부합하는 국가위상 정립이다.¹⁷⁾ 환경과 경제의 선순환에 대해서는 성장패턴과 경제구조의 전환을 통해, 환경과 경제 양측의 시너지(Synergy) 효과를 극대화하고 핵심 주력산업을 녹색화하며, 저탄소형 녹색산업 육성, 가치 사슬의 녹색화 추진을 내용으로 하고 있다. 삶의 질 개선 및 생활의 녹색 혁명에 대해서는 국토, 도시, 건물, 주거단지 등 우리 생활 모든 곳에서의 녹색생활 실천 및 녹색산업 소비기반 마련, 버스·지하철·자전거 등 녹색교통 이용을 활성화하고, 지능형 교통체계에 기반한 교통효율 개선추진을 내용으로 하고 있다. 국제기대에 부합하는 국가위상정립을 위해서는 국제적 기후변화 논의에 적극 대응함으로써, 녹색성장을 국가발전의 새로운 모멘텀으로 활용하고, 녹색가교 국가로서 글로벌 리더십 발휘를 통해 세계 일류의 녹색선진국으로 발돋움한다는 것을 내용으로 한다.

한편, UN 아시아태평양경제사회위원회(ESCAP)와 OECD에서 정의하는 녹색성장은 한국의 정의와 약간의 차이가 있다. ESCAP는 녹색성장이란 저탄소, 그리고 사회적으로 포괄적인 발전을 촉진하기 위한, 환경적으로 지속가능한 경제발전과정(economic progress)을 강조하는 정책이라고 본다. 즉, 녹색성장이란 전통적 경제시스템을 녹색화하는 과정이며, 녹색

16) 녹색성장위원회, 『녹색성장국가전략 및 5개년계획』, 2009. 7. 40면.

17) 녹색성장위원회, 앞의 글, 41면.

경제에 이르게 하는 전략이라고 보고 있다.¹⁸⁾ OECD에서는 녹색성장을 오염과 온실가스를 줄이고, 폐기물과 천연자원의 비효율적인 사용을 최소화하며, 생물다양성을 유지하는 반면 경제성장을 촉진시키는 것이라고 정의하면서, 우리가 웰빙을 의존하고 있는 자원들이 보장되도록 하면서 경제성장과 발전을 촉진시키는 수단들이라고 보고 있다.¹⁹⁾

국제사회에서 녹색성장 논의는 ‘녹색경제’에 대한 논의에서 비롯된 것인데, 이러한 녹색경제에 대해서도 역시 합의된 개념이 존재하는 것은 아니다. 유엔환경계획(UNEP)은 녹색경제를 “환경적인 위험과 생태적인 결핍을 크게 감소시키는 반면, 인간의 복지와 사회적 형평성을 증가시킬 수 있는 경제”로 정의했고, EU에서는 녹색경제를 “지속 가능한 발전으로 이끄는 방안”이라 했다. 우리는 「저탄소 녹색성장 기본법」 제22조를 통해 녹색경제를 “화석연료의 사용을 단계적으로 축소하고 녹색기술과 녹색산업을 육성함으로써 국가경쟁력을 강화하고 지속가능발전을 추구하는 경제”라고 하고 있다.

녹색성장은 환경보호의 필요성을 인식하고 있으나, 현실에서는 저개발 국가들의 빈곤의 문제를 해결하지 않으면서 환경보호만을 주장할 수는 없기 때문에, 경제개발을 통해 성장을 유도하되, 환경을 훼손하지 않는 방법으로 성장을 하자는 의미에서 주장된 개념이다. 이러한 의지는 「기후변화에 관한 국제연합 기본협약」에도 반영되어 있다. 동 협약에서는 “기후변화에 대한 대응은 사회적 및 경제적 발전에 대한 부정적인 영향을 피하기 위하여, 특히 개발도상국의 지속적인 경제성장 달성과 빈곤퇴치를 위한 정당하고 우선적인 요구를 충분히 고려하여 사회적 및 경제적 발전과 통합적인 방식으로 조정되어야 한다.”고 하고 있다.²⁰⁾

18) <http://www.greengrowth.org/> 2013.6.19. 검색

19) OECD, *Toward Green Growth*, 2011, p. 9.

20) United Nations Framework Convention on Climate Change.

2. 녹색성장과 지속가능발전과의 관계

(1) ‘지속가능발전’의 개념과 전개

지속가능발전(Sustainable Development, SD)의 개념에 대해서는 다양한 정의가 있지만, 국제사회에서 사실상 이 개념을 공식적인 원칙으로 인정받게 했던 브룬트란트 보고서(Brundtland Report)²¹⁾, “우리 공동의 미래(Our Common Future)”에서는 “미래 세대의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 발전”이라고 정의하고 있다.²²⁾ 이 개념은 ‘생태적으로 건전한 개발’을 의미하는 ‘ecodevelopment’라는 초기개념에서 비롯된 것인데, 그 당시에는 개발활동이 생태적 고려에 종속될 것을 우려한 국가들로 인해 지지받지 못하다가, 세계환경개발위원회(World Commission on Environment & Development)에서 발간한 보고서인 “우리 공동의 미래(Our Common Future)”가 1987년 UN 총회 결의안을 통해 승인되면서, 전지구적 환경정책의 목표로 설정되기 시작했다고 보고 있다.²³⁾

위 보고서에 따르면, 이러한 지속가능발전은 ‘필요의 개념’과 ‘한계의 이념’을 포함하는데, 필요의 개념은 특히 전 세계 가난한 사람들의 기본적인 필요를 의미하며, 한계는 현재와 미래의 필요를 충족시키는

21) 브룬트란트위원회는 UN사무총장의 요청으로 그 위원회의 위원장직을 맡았던 노르웨이 수상 부룬트란트 여사(Gro Harlem Brundtland)의 이름을 따서 지은 것이라 한다.

22) United nations, Our Common Future: Brundtland Report, 1987, “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts:

- the concept of ‘needs’, in particular the essential needs of the world’s poor, to which overriding priority should be given; and
- the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment’s ability to meet present and future needs.

23) 김기순, “지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석”, 『국제법학회논총』 제52권 제3호, 대한국제법학회, 2007. 12, 13면 이하.

환경의 능력에 대하여 기술과 사회적 조직 상태가 부과하는 한계를 의미한다고 한다.

비록, “우리공동의 미래”에서 정의하고 있긴 하지만, ‘지속가능발전’이란 개념 역시 정확하게 범위를 확정할 수 있는 것은 아니다. 이 개념 역시, 여전히 모호성과 애매성을 가지고 있고, 그에 따라 이를 주장하는 국가들 사이에서 그 개념이 다르게 나타나는 것을 알 수 있다.²⁴⁾ 그럼에도 불구하고, ‘지속가능발전’은 “환경문제를 해결하면서 동시에 인류행복을 증진하자는 유용한 개념으로 인식”되고 있다.²⁵⁾ 개념이 모호성과 애매성을 가지고 있다는 것은, 한편으로는 열린 개념이기에 발전 가능성을 충분히 담보한다는 의미이기도 하다. ‘지속가능발전’에 대해, 1980년대에 이미, 더 이상 이 개념이 국제사회의 슬로건이 될 수 없을 것이라는 주장도 있었다고 한다.²⁶⁾ 그러나 ‘지속가능발전’은 지금도 발전하는 개념으로 현재까지도 정부의 정책문서, 국제적 단체들, 사업 조직들에까지 상당한 영향력을 행사하고 있다.

(2) ‘지속가능발전’과 ‘녹색성장’

환경문제가 국제적 관심사로 부각되기 시작한 것은 1972년 스톡홀름에서 ‘유엔인간환경회의(WCED: World Commission on Environment and Development)’가 개최되면서이다.²⁷⁾ 이를 바탕으로 “우리 공동의 미래”가 가시화되고, 지속가능발전 개념도 함께 가시화되기 시작했다.

24) Desta Mebratu, “Sustainability and Sustainable Development: Historical and Conceptual Review”, Elsevier, 1998. p. 494.

25) 김관석/사득환, “‘지속가능한 발전’에 대한 이해와 개념정립”, 『한국정치학회보』 제32권 제4호, 한국정치학회, 1999. 2, 79면.

26) Desta Mebratu, supra note 24. p. 494.

27) 이 회의는 환경문제를 정치적 수준에서 다룬 최초의 회의였다는 점에서 의의를 갖는다. 이 회의를 통해 선진국뿐만 아니라, 개발도상국의 정부와 국민들의 환경에 대한 인식을 높였다는 평가를 받고 있다. 이를 통해 유엔인간환경선언, 세계환경의 날 지정권고를 포함한 인간환경을 위한 행동계획, 유엔환경계획(UNEP)의 창설 권고 등이 채택되었다(신현국, 『환경학 개론』, 신광문화사, 1995, 152면-157면 참고).

이후 1992년 환경과 개발에 관한 리우선언²⁸⁾을 통해 전지구적 차원으로 환경보호 이념이 고양되고, 2002년 요하네스버그 ‘지속가능발전을 위한 지구정상회의(WSSD)’가 개최되었다. 이 회의를 통한 선언문에서는 세계 각국이 지속가능발전 전략을 수립할 것을 권고하고 있었는데, 이에 부응하여 우리나라에서도 「지속가능발전 기본법」을 제정하고 이에 따른 전략을 수립하였다. 그러나 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되면서 「지속가능발전 기본법」은 「지속가능발전법」으로 개정되고, 국가지속가능발전 기본전략²⁹⁾에 관한 내용은 「저탄소 녹색성장 기본법」으로 흡수되면서 이 법에서는 삭제되었다.

「지속가능발전법」에 따르면, ‘지속가능성’이란 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”이라 하고, ‘지속가능발전’이란 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전”을 말한다고 하고 있다.³⁰⁾ 이러한 정의는 WCED의 발간 보고서 “우리 공

28) 리우회담은 1992년 6월 3일부터 6월14일까지 브라질의 수도 리우데자네이루에서 ‘지구를 건강하게, 미래를 풍요롭게’라는 슬로건 하에 개최된 지구 정상회담이다. 이 회담에서 환경과 개발에 관한 기본원칙을 담은 선언문이 채택되었는데, 이 선언문은 당초에는 현장에서 발표될 예정이었으나 개발도상국의 반대로 법적 구속력이 없는 ‘선언’으로 조정되었다. 한다. 리우선언의 전문은 다음과 같다. “환경과 개발에 관한 리우선언은 스톡홀름 선언을 재확인하고 모든 국가와 사회의 주요 분야, 그리고 모든 사람들 사이에 새로운 사회의 주요 분야와 새로운 차원의 협력을 창조함으로써 새롭고 공평한 범세계적 동반자 관계를 수립할 목적으로 모두의 이익을 존중하고, 지구의 환경과 개발체제의 통합성을 보호하기 위한 국제협정 체결을 위하여 노력하며, 우리들의 보금자리인 지구의 통합적·상호의존적 성격을 인식하면서 다음과 같이 선언한다.”

29) 구 「지속가능발전 기본법」 제4조 (국가지속가능발전 기본전략의 수립·추진) ① 정부는 1992년 브라질에서 개최된 유엔환경개발회의에서 채택한 의제21, 2002년 남아프리카공화국에서 개최된 세계지속가능발전정상회의에서 채택한 이행계획 등 지속가능발전에 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국가의 지속가능발전을 촉진하기 위하여 20년을 단위로 하는 국가지속가능발전 기본전략을 수립하고 추진하여야 한다.

30) 「지속가능발전법」 제2조

통의 미래”의 정의를 기초로 한 것이다. 한편, 「저탄소 녹색성장 기본법」에서는 ‘녹색성장’을 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다.”고 하고 있다.³¹⁾

‘지속가능발전’과 ‘녹색성장’의 관계에 대하여, ‘녹색성장은 지속가능발전에서 퇴화한 개념’이라 하기도 하고,³²⁾ 다른 한편은 ‘지속가능발전은 우리가 지향해야 할 이념적 측면이 강조되는 것이고, 녹색성장은 전략적이고 실천적인 측면이 강조되는 것’이라는 주장하기도 한다. 개념 정립의 여부와 관련해서도 “지속가능발전이라는 개념은 환경정책과 관련하여 오래 전부터 사용되어 왔고 세계적으로도 어느 정도 정립된 개념인 반면, 녹색성장의 개념은 비교적 최근에 등장한 개념으로 그 의미가 사회적으로 완전히 정립된 상태가 아니”라는 견해가 있다.³³⁾ 물론 ‘지속가능발전’이란 개념에 비할 때, ‘녹색성장’이라는 개념이 최근의 개념이지만, 지속가능발전 역시 아직까지도 완전히 정립된 개념이라 말하기는 어려울 것으로 보인다.

한편, 2002년 요하네스버그선언에서는 지속가능발전의 상호의존적이고 상호보완적인 3대 축으로 경제발전(economic development), 사회발전(social development), 환경보호(environmental protection)를 규정하고 이들을 증진·강화시키는 것이 지역, 국가, 세계의 공동책임이라고 선언한 바 있다.³⁴⁾ 또한 그 이전인 1992년 리우회의에서 지속가능 발전을 국제사회가 ‘모든 분야’에서 추구해야 할 중장기 목표로 합의하고 선언하였던 것을 상기할 때, 지속가능발전은 전 분야를 포괄하는 개념으로, 녹색성장은 이러한 포괄 목표를 달성하기 위한 경제 분야에서의 전략

31) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조

32) 임봉수/김도영, 앞의 글, 1면.

33) 장욱, “저탄소녹색성장기본법과 기후변화 대응”, 「토지공법연구」 제49집, 한국토지공법학회, 2010. 5, 231-232면 참고.

34) Johannesburg Declaration on Sustainable Development No.5.

으로 이해하는 것이 좋을 것 같다.

그렇다면 ‘녹색성장’은 ‘경제개발’ 내지는 ‘경제성장’의 일환으로 제시된 개념으로, 성장을 추구하되, “환경을 훼손하지 않고 오히려 보호하는 경제성장, 환경을 새로운 동력으로 하는 경제성장”의 의미를 갖는다.³⁵⁾ 물론 이러한 녹색성장의 개념에 대해서, 경제와 환경의 조화만을 추구할 뿐, 사회정의의 문제나 환경피해의 계층적·지역적 집중 문제 같은 사회적 측면에 대한 고려가 빠져있다는 비판이 가해지기도 했다.³⁶⁾ 그러나 녹색성장을 핵심 기조로 했던 정부가 이미 막을 내린 상태에 있지만, 아직도 ‘녹색성장’이라는 기조가 확실한 위상을 갖추고 있다거나 개념이 정립되어 있다고 볼 수는 없다. 이 개념은 여전히 발전 중인 개념이며, 이 개념을 통해 국제사회에 우리의 얼굴을 내밀었다면, 지속가능발전과의 관계 분석을 통해 우리 실정에 적합한 형태를 찾아나가는 것이 필요할 것으로 보인다. 특정 정부의 기조로 치부해 선불리 막을 내린다면, 국제사회에서의 우리의 위신도 함께 떨어질 수 있는 문제이기 때문이다. 지속가능발전과의 관계에서 부족한 부분이 많다면, 우리에게 부족한 부분의 보완을 통해 현 시점에서 도 의미를 갖을 수 있는 개념으로 발전시켜 나가야 한다.

제 3 절 녹색성장과 창조경제

1. 현시점에서의 녹색성장

창조경제가 국가 경제의 화두로 제시되고 있는 현시점에서는 ‘녹색성장’이 더 이상 의미를 갖지 못할 것이라는 견해도 종종 제시된다. 그러나 녹색성장 계획은 중장기계획으로, 현재도 진행 중이며, 운영과

35) 임봉수/김도영, “저탄소 녹색성장의 현재와 미래”, 『대전대학교 환경문제연구소 논문집』 제13호, 대전대학교 환경문제연구소, 2009, 1면.

36) 이상헌, “저탄소 녹색성장’의 특징과 문제점”, 『환경과 생명』 제58호, 환경과 생명, 2008. 12, 112면.

정을 통해 계속적으로 발전시켜 나가야 하는 계획이다. 또한 국제사회에서 녹색성장과 관련한 우리나라의 책임도 막중하다. 일례로 한국 정부에서 설립한 GGGI가 현재 국제기구로 되어, 녹색성장 패러다임의 연구 및 확산을 국제적으로 추진·조정하고 발전·확산시켜 나가고 있다. 이를 통해 우리 정부가 GGGI라는 글로벌 자산을 창출하는 주역이 되어 있는 것이다.

그런데 녹색성장이라는 것이 엄밀하게 따진다면, 선진국의 성장전략이라 보기는 어렵다. 이미 선진국의 대열에 서 있는 국가들은 ‘성장’이라는 것에 초점을 두기 보다는 ‘지속가능성’에 더 초점을 두고, 환경문제에 더 많은 관심을 두고 있는 것이 사실이기 때문이다. 따라서 그들에게 있어 주된 관심사가 되는 것은 ‘녹색’, 즉, 환경에 있지 ‘성장’에 있는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 우리나라가 ‘성장’에 관심을 두지 않을 수 없는 것은 우리나라의 어중간한 위치 때문이기도 하다.

현재 한국은 어엿한 OECD 회원국으로 선진국 대열에 합류하고 있다고 볼 수도 있지만, 우리의 사회구조, 경제구조, 경제 수준 등이 여타의 선진국들에 못 미치는 것 또한 사실이다. 반면, 신흥개발도상국들에 비할 때는 그들보다 높은 사회적·경제적 수준을 견지하고 있기 때문에 그들에 대한 선도국가로서의 책임성과 부담이 함께 지워져 있다. 이러한 어중간한 위상은 한편으론 우리에게 불리하게 작용할 수 있는 부분도 많다. 개발도상국도 선진국도 아닌 위치에서 양 측이 부담해야 하는 면을 모두 받아 안을 위험성도 있기 때문이다. 이러한 상황에서 ‘녹색성장’은 우리나라가 색깔 없는, 어중간한 위상을 가진 국가로서가 아닌, 선진국과 개발도상국 사이의 가교로서 역할을 할 수 있도록 하는 국가전략이 될 수도 있다.

2. 창조경제 달성 전제로서의 녹색성장

새 정부가 간판으로 내건 ‘창조경제’³⁷⁾에 대해서는 ‘녹색성장’과 마찬가지로 여러 가지 비판이 제기되고 있다. 그 비판의 일부는 ‘너무 모호하다’는 점과 ‘김대중 전 대통령 때 추진한 전략과 유사하다’는 점이다.³⁸⁾ 이러한 비판은 타당한 내용이긴 하지만, 부당한 측면도 있다.

먼저, ‘모호성’에 대한 부분이다. 전체를 아우르는 큰 ‘간판’이 너무 구체성을 띠면 국가전체를 담을 수 없다. 그야말로 ‘대문 간판’의 역할을 할 수 있으려면, 크고 열린 개념이어야 한다. 모호성이 있다는 것은, 열려있어 지속적인 발전이 가능하다는 의미로 새길 수도 있다. 국제적 전략목표인 ‘지속가능발전’ 역시 모호성으로 비판받으면서도, 끊임없이 인용되고, 각 정책에서 계속적으로 끌려가고 있다. 오히려 ‘닫혀있는 개념’이 국가목표가 될 때, 장기적 관점에서는 걸림돌이 될 수도 있다. 그러나 단순한 모호성과 막연함이 장점이 될 수는 없다. ‘지속가능발전’이 세계적으로 각광받는 것은 모호성으로 인해 명확한 선을 그을 수는 없지만, 일종의 공감대를 형성할 수 있다는 점에 있다. 받아들이는 입장에 따라 미묘한 차이를 보이기 는 하지만, 큰 틀에

37) 박근혜정부의 국정목표는 다음과 같다.

일자리 중심의 창조경제 1) 창조경제 생태계 조성, 2) 일자리 창출을 위한 성장동력 강화, 3) 중소기업의 창조경제 주역화, 4) 창의와 혁신을 통한 과학기술 발전, 5) 원칙이 바로선 시장경제 질서 확립, 6) 성장을 뒷받침하는 경제운영 2. 맞춤형 고용·복지 7) 생애주기별 맞춤형 복지 제공, 8) 자립을 지원하는 복지체계 구축, 9) 서민생활 및 고용안정 지원, 10) 저출산 극복과 여성 경제활동 확대, 3. 창의교육과 문화가 있는 삶 11) 꿈과 끼를 키우는 교육, 12) 전문인재 양성 및 평생학습 체제 구축, 3) 나를 찾는 문화, 모두가 누리는 문화 구현, 4. 안전과 통합의 사회 14) 범죄로부터 안전한 사회 구현, 15) 재난·재해 예방 및 체계적 관리, 16) 쾌적하고 지속가능한 환경 조성, 17) 통합과 화합의 공동체 구현, 18) 지역 균형발전과 지방분권 촉진 5. 행복한 통일시대의 기반구축 19) 튼튼한 안보와 지속가능한 평화 실현, 20) 행복한 통일로 가는 새로운 한반도 구현, 21) 국민과 함께 하는 신뢰외교 전개

38) “국회서 혼쫓난 ‘창조경제’ - 경제분야 대정부질문”, 경향신문 2013. 6. 12 자/검색 일 2013.6.27. http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201306122233515

서는 비슷한 색깔을 낼 수 있는 것이다. ‘지속가능발전’과 함께 진행 중인 ‘녹색성장’ 역시, 주장자에 따라 약간의 범위나 의미에서 차이를 보이지만 비슷한 색깔을 내며 만들어져 가고 있다. ‘창조경제’ 역시, ‘창조’라는 개념 자체가 명확한 선을 그을 수 있는 개념이 아니기 때문에, ‘명확성’이라는 자를 가지고 측정하려 한다면 낙제점을 받을 수밖에 없다. 그러나 정부가 그에 뒤따르는 전략을 어떻게 수립하고, 어떤 방향을 설정해 나가는가에 따라 국제적인 공감대를 형성할 수도 있는, 충분한 ‘가능성’을 가지고 있는 개념이다.

창조경제에 대한 또 다른 비판 중 하나인, ‘이전 정부의 추진 전략과 유사하다’³⁹⁾는 부분 역시, 일견 날카로운 지적인 동시에 부당한 지적이기도 하다. 한 국가의 정책 목표가 매 시대마다 새로운 것이어야 한다는 것 또한 강박관념이다. 국가를 운영하는 위치에 있는 자들에게 요구되는 것들은, 큰 틀에서는 어느 정도 동일하다. 다만, 그 중점을 어디에 두고 역량을 집중하는가에 있을 뿐이다. 큰 틀에서의 목표를 정했다 하여, 그것에만 모든 것을 투자하고 다른 것을 버릴 수는 없다. 역사를 되짚어보면 중요성을 가지는 것들은 결국 돌고 돌게 되어 있다.⁴⁰⁾ 물론 동일한 내용을 어떻게 그 시대에 변용하여 적실성 있게 운영하는가 하는 것은 그 시대 정부의 역량에 달려있다. 현 정부가 ‘창조경제’라는 표제 하에 김대중 정부 당시의 ‘신지식인 운동’과 유사한 전략을 채택한 것이, 당시로부터 15년 이상이 흐른 현재의

39) 김대중 정부에서 제시한 “신지식인은 학력에 상관없이 지식을 활용, 부가가치를 능동적으로 창출하는 사람, 또는 기존사고의 틀에서 벗어나 새로운 발상으로 일하는 방식을 혁신하는 사람.”을 일컫는 것으로 박근혜 정부의 창조경제는 신지식인 운동과 개념, 내용 면에서 일맥상통한다는 비판도 따른다.- “‘개념 모호’ 창조경제, 신지식인(DJ정부 사회의식개혁운동) 벤치마킹했나?”, 아주경제 2013. 4. 4. - 검색일 2013. 6. 28. <http://www.ajunews.com/common/redirect.jsp?newsId=20130404000572>

40) 이명박 정부의 100대 국정과제에도 역시 창조경제에서 강조하는 일자리 창출의 내용이 언급되어 있다. 56) 고용지원서비스 강화, 57) 직업능력개발 시스템의 수요자 중심 변경, 58) 여성과 고용취약계층을 위한 일자리 생성, 59) 비정규직 근로자의 보호와 능력개발 확대, 60) 사회적 기업 육성

한국사회에 다시금 필요하다는 정책적 판단 때문이라면,⁴¹⁾ 정권 초기부터 비난만 하는 것은 타당하지 않다.

문제는 이러한 비난에 대해 반박하려면, 현 정부의 대응 태도가 일관성을 보여야 한다는 점이다. 그 일관성이란 것은 성공과 실패 여부를 불문하고 전 정부의 성과물을 인정하고 이어받아 발전시키는 것이다. 만일 김대중 정부 당시의 신지식인 운동의 성공적 사례가 현 한국사회에 다시금 필요해서 그 부분을 선택했다면, 과감하게 인정을 하고 그 성공사례를 딛고 더 멀리 나갈 수 있는 방법을 모색해야 한다. 반대로 실패사례를 보완하여 현재에 재적용할 수 있다면 그에 따른 근거를 제시하면 된다.⁴²⁾ 제도의 유사성이 있다 하더라도, 만약 현

41) 정부가 창조경제를 제안하게 된 현 상황에 대한 분석은 다음과 같다.

- “현 시점은 성장률 저하, 복지에의 요구 증대, 저출산·고령화에 따르는 활력 둔화, 실업, 계층/세대간 갈등 심화 등 다양한 문제를 해결해야 할 시점이다. 현대 상황에서는 성장률 저하는 물론, 성장의 과실이 계층간·세대간에 불공정하게 배분되고 있다는 인식이 확산되고 있으며 저출산·고령화, 실업문제에 대한 비판적 전망이 불식되지 않고 있다. 이러한 시대적 도전의 극복은 상당 부분 우리 경제의 재도약에 달려 있으나, 노동, 자본 등 생산요소의 투입에 의존하는 성장이 한계에 봉착하고 잠재성장률의 하락이 지속되고 있고 선진국 진입을 목전에 두고 위기에 봉착해 있다. 따라서 대한민국의 미래 국가 발전 패러다임의 재정립이 필요한 시점이다. 이러한 과제들을 해결하고 선진국가 그룹에 진입하기 위해서는 자본과 노동 등 생산요소의 양적 투입에 의존하는 기존의 발전 전략이 아닌, 창조와 혁신에 기반하는 경제발전 모델을 정립해야 하며, 창조와 혁신이 경제발전 뿐만 아니라 국민의 행복·복지와 사회통합 등 사회적 가치의 실현에도 기여해야 한다.”- 최계영, 「창조경제의 비전과 정책 추진 방향」, 정보통신정책연구원, 2013. 2, 2면 이하.

42) 현 정부에서 제시하고 있는 ‘벤처와 창업이 활성화된 인프라 구축’에 대해서는 김대중 정부의 성과판단에서 이미 비판적 평가를 받은 바 있다. 이를 전략으로 제시할 경우 현재에 재적용하는 근거를 적시하고 구체적인 방안을 제시해야 현재의 여러 비판을 잠재울 수 있을 것이라 생각한다.

- “김대중 정권의 경제 정책 중 많은 후유증을 낳은 정책의 대표적 사례는 벤처기업 지원 정책이다. 경제위기의 충격과 속에서 고용창출과 IT 산업 육성이라는 두 과제가 결합되어 도출된 것이 IT 분야를 중심으로 한 벤처기업 육성책이다. 벤처의 성격상 실패의 가능성이 높은 소규모 기업들을 대규모 재정지원으로 대량생산하였으나 이들 중 성공적인 벤처는 극히 적었고, 그 과정에서 증권시장의 혼란과 불안을 가져오기까지 한 것은 정책적 시행착오였다.” - 박진근, 「한국 역대정권의 주요 경제정책」, 한국경제연구원, 2009. 502면 이하.

정부에서 ‘창조경제’라는 슬로건하에 추진한 정책들이 성공적으로 정착한다면, 이러한 제도적 유사성은 후일 ‘창조경제’의 개념 상의 연혁 정도로만 소개될 뿐, 비판의 잣대가 되지는 못할 것이다.

한편, 현 정부는 직전 정부의 ‘녹색성장’ 전략에 대해서도 더 포용력 있는 태도를 보일 필요가 있다. 이전 정부와 무언가 차별적인 전략을 제시해야 한다는 모종의 강박관념이 국가의 일관된 정책진행을 방해할 수 있다. 5년 이라는 짧은 기간 동안, 법제도 정비하느라 몇 년을 보내고 나면, 정책의 성과를 판단할 수 없는 시기에 새로운 정부가 들어서게 된다. 이런 과정이 정권교체기마다 반복된다면, 그 어느 정부라도 성공적인 국정운영을 했다고 평가받을 수 없다. 5년의 기간 내에 가시적 성과를 보이는 사업에만 집착하다보면, 국가 경제와 사회정책 전반에 타당한 정책을 실행할 수 없음은 자명한 사실이 기 때문이다.

전 정부의 ‘녹색성장’ 정책은 국제적으로 ‘한국’이라는 브랜드를 걸어 확산시키는 것에는 어느 정도 성공했다고도 볼 수 있다. 그러나 국내적으로는 사실상 그렇지 못하다. 도리어 지난 정부의 정권 초기부터 요란스럽게 ‘녹색’을 들먹였지만 국민적 공감대를 이루어 자발적인 참여를 이끌어 냈다고 하기 보다는, 정부의 일방적인 구호로 끝났다는 비판도 상당하다. 그렇기 때문에 현 정부의 역할이 중요하다. 한국이 ‘녹색성장’으로 국제사회에 얼굴을 내밀었는데, 국내에서는 그에 합당한 국민적 공감대가 형성되기도 전에 다른 전략이 제시되면서, 정책을 변경해 버리는 것은 옳지 않다. ‘창조경제’를 없이 하라는 것이 아니다. ‘녹색성장’이라는 발판을 딛고 더 멀리 갈 수 있는 방법을 모색해야 한다는 것이다.

녹색성장은 국제사회의 당면과제인 ‘기후변화대응’을 핵심으로 하고 있다. 세계적 당면과제를 전면에 내걸었기 때문에 국제사회에 먹혀들어간 것이다. 그렇다면 이러한 녹색성장으로 열려진 통로를 더 견고

히 하고, 그 위에 창조경제를 더해서 발전시키면 된다. 한국은 녹색성장으로 개발도상국의 기후변화대응을 선도해 가고 있다. 이러한 위상을 유지하려면, 이제는 세계에서만이 아니라 국내에서도 국민들이 자발적으로 녹색성장에 참여할 수 있는 분위기를 만들어주어야 한다. 지난 정부에서 걸모양을 만드느라 시간을 다 보냈다면, 이제 현 정부에서 그것들을 이어받아 속을 채워나가는 역할을 해야 한다. 녹색성장이 진정한 의미를 갖도록 하려면 이를 유행시킨 정부가 막을 내린 현 시점에서의 활동들이 더 중요하다. 국제사회에서의 위상과 달리 지난정부의 녹색성장이 기후변화대응보다는 ‘성장’에만 초점을 두었고, 지속가능발전에 대한 개념왜곡을 했다는 비판도 제기되었다.⁴³⁾ 국내에서의 비우호적 분위기가 이러한 사실에 근거한 것이라면, 이에 대한 교정이 시도되어야 한다. 지속가능발전과의 관계에서 왜곡된 개념들을 바로 잡고, 녹색을 가장한 성장에서 벗어나, 기후변화대응에 적실성을 갖춘, 환경친화적인 본래적 녹색성장으로 돌아가야 한다는 것이다.

그에 더해, 녹색성장에서 부족하다고 평가받았던 사회정의와 형평의 문제를 ‘창조경제’를 통해 덧입히고 보완해 나가면 녹색성장과 창조경제가 모두 활력을 얻을 수 있을 것이다.⁴⁴⁾ 또한 한국의 녹색성장을 모방하며 뒤따라오는 개발도상국들에게 녹색성장에 이어 ‘창조경제’를 달성하는 것이 필요하다는 인식을 준다면, 창조경제 역시 세계적 브랜드화가 가능할 수도 있다. 녹색성장이 있는 후 이어져야 할 전략으로 창조경제를 제시할 수도 있다는 것이다.

43) 최승국, “녹색운동 시각에서 본 기후변화 법제도의 문제점과 개선방안 - 녹색성장 기본법과 온실가스 감축목표를 중심으로”, ; 조홍식/이재협/허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010, 526면.

44) 창조경제 추진전략 5번째에서는 ‘원칙이 바로 선 시장경제 질서 확립’을 제시하면서 28) 경제적 약자의 권익보호, 29) 소비자 권익보호, 30) 실질적 피해구제를 위한 공정거래법 집행 체계 개선, 31) 대기업 집단 지배주주의 사익편취행위 근절, 32) 기업지배구조 개선, 33) 금융서비스의 공정경쟁 기반 구축이라는 추진과제를 제시하고 있다.

물론, 이명박 정부의 녹색성장 전략이 박근혜 정부에 와서 전적으로 폐기된 것은 아니다. 녹색성장 5개년계획과 녹색성장 중장기 계획 등이 진행 중에 있는 만큼 그 자체로도 진행이 되고 있거니와, 박근혜 정부에 와서는 또 다른 간판을 달고 그 전략들이 시행 중에 있기 때문이다. 국정목표 4 안전과 통합의 사회 중 ‘쾌적하고 지속가능한 환경 조성’이라는 추진전략 16이 그것이다. 이러한 현 정부의 추진전략은 지난 정부의 전략을 이어받되, 지난 정부에서 환경을 ‘성장’의 관점에서 경제와 융합하여 접근했다면, 이제는 그 자체로 다시금 ‘환경’의 관점에서 접근하도록 조정한 것이라 볼 수도 있다.

현 정부의 ‘쾌적하고 지속가능한 환경 조성’이라는 전략을 지난 정부의 10대 정책방향과 비교해 보면 다음과 같다.

이명박 정부 10대 정책과제	박근혜 정부 국정목표4 - 추진전략 16
효율적 온실가스 감축	온실가스 감축 등 기후변화 대응
탈석유·에너지 자립 강화	안정적인 에너지 수급 및 산업구조 선진화
녹색기술개발 및 성장동력화 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성	신재생에너지 보급 확대 및 산업 육성
기후변화 적응역량 강화	기상이변 등 기후변화 적응
산업구조의 고도화	-
녹색경제기반조성	-
녹색국토·교통의 조성	환경과 조화되는 국토개발
-	해양환경의 보전과 개발의 조화
생활의 녹색혁명	자원·에너지의 낭비를 줄여 자원순환사회 실현
세계적인 녹색성장 모범국가 구현	-

현정부의 환경관련 정책은 지난정부의 10대 정책과제와 비교할 때, 기후변화 대응이라는 포괄적인 틀을 같이 하면서, 국정목표와 추진전략에서 변화를 주고 있다. 그런데 전 정부의 녹색성장은 ‘환경조성’에 관한 사항만이 아니라, ‘창조경제’라는 경제분야 전략에도 이어져야 한다. 경제활동이 환경과 별도의 기제로 운영될 수 없음을 인식하고 이를 국가정책화 한 것이 지난 정부의 핵심적 국정 목표였다면 이를 바탕으로 그간 부족하다고 평가받았던 사회형평, 정의구현의 가치들을 덧붙여나가야 하기 때문이다. 현 시점의 한국사회에서는 ‘녹색성장’이라는 표제어를 감추기보다는 이를 활용해 창조경제를 활성화할 방안을 강구하는 것이 더 효율적이다. 또한 지난 정부의 정책을 폐기하지 않고 현 정부에서 발전시키는 관용을 보여준다면, 현 정부가 막을 내린 후에도 다음 정권에서 이를 이어받아 ‘창조경제’를 더 발전시킬 수 있는 토양이 마련될 것이다. 녹색성장의 지속적인 추진은 성공적인 ‘창조경제’ 달성을 위한 전제로서 기능할 것이다.

제 3 장 녹색성장을 위한 법치행정

제 1 절 법치행정의 의의

1. 법의 지배와 법치주의

엄밀하게 말하자면, 본래적인 법의 지배와 법치주의는 약간의 의미 차이가 있다. 그 연원에 있어서도, ‘법의 지배(Rule of Law)’는 영국제도의 특성을 반영한 권리보장의 원칙을 기초로 한 개념인 반면⁴⁵⁾, 법치주의(Rechtsstaat)는 독일적 특성을 반영한 것으로 국가 권력의 행사는 오직 법률에 의해서만 이루어져야 한다고 하는 일종의 제도적인 성격을 갖는다. 법의 지배와 법치주의는 모두 근대적 법원칙이지만, 연원에서 차이가 있는 만큼, 각각은 서로 상이한 형태를 띠면서 발달했다.⁴⁶⁾ 양자의 차이는 법의 지배와 법치주의의 본원인 영국과 독일 각각의 19세기 상황의 차이, 즉, 19세기 영국이 전형적인 근대적 자유주의국가였다면, 동시대 독일은 근대성과 전근대성을 혼재하여 갖고 있었다는 점에서 비롯되었다고 하고 있다.⁴⁷⁾ 그런데 현재에 와서는

45) 영국의 ‘법의 지배’ 이론을 확립한 것으로 인정받는 다이시에 따르면, 법의 지배의 의미는 크게 3가지로 설명될 수 있는데, 제2의 의미를 갖는 것은 ‘법 앞의 평등’이다. 당시 다이시가 주장한 평등원칙은 현대에서 주장되는 평등원칙과는 약간의 차이가 있는 것으로, 국가와 개인과의 평등을 강조한 점에 특징이 있다. 다이시에 따르면 “국가라 해서 개인보다 더 특별한 우대를 받을 수 없고, 국가의 기관인 공무원의 직무행위와 책임도 개인과 마찬가지로 일반법의 규율대상 이외의 것이 될 수 없다는.” 것이다. 다이시는 영국에는 행정법이 없다고 했는데, 그에 따르면 행정법의 존재는 법 아래 정부를 포함한 만인의 평등원칙과 모든 법률문제에 대하여 독립의 일반법원이 재판권을 가지는 영국헌법의 원리와는 정반대의 것이라고 했다. 이에 다이시는 영국과 같이 행정법이 없는 곳에 인간의 권리와 자유가 확립될 수 있고, 행정재판소가 없는 곳에 인간의 모든 권리가 강력히 보장될 수 있다고 말하며, 행정법 또는 행정재판소의 존재를 부정하는 것을 일종의 자랑으로 삼았다고 한다. - 홍현철, “다이시의 ‘법의지배’ 이론”, 『법학논문집』 제2집, 중앙대학교 법학연구원, 1974, 81-82면 참고.

46) 김강운, “근대의 법의 지배와 법치주의”, 『법학연구』 제19권, 한국법학회, 2005, 23면.

47) 근대 독일에서도 처음에는 법치국가는 인간의 권리 또는 국민의 권리 위에 구성

법의 지배와 법치주의를 혼용하여 사용하는 경우가 많고, 그 의미에 있어서도 서로 큰 차이를 보이지 않는 경향이 있다. 최근에는 영국식의 법의 지배와 독일식의 법치주의를 ‘넓은 의미의 법의 지배’와 ‘좁은 의미의 법의 지배’로 명명하고, ‘넓은 의미의 법의 지배’는 투표권의 보장과 책임성 등을 포함하는 ‘실질적 법치’의 내용을 포함하는 것으로, ‘좁은 의미의 법의 지배’는 합법성과 사법권 독립 등을 포함하는 형식적 법치에 가까운 내용으로 설명하는 견해도 있다.⁴⁸⁾

또한 국제기구의 발달에 따라 영미법계와 대륙법계의 국가들이 함께 합의기구를 형성해 감에 따라 국제법 존중을 위한 법의 지배 내지는 법치주의를 정의하기 위한 연구들이 계속되면서⁴⁹⁾, 현재에 와서는 법치주의와 법의 지배의 구별론이 큰 의미를 갖지 못하게 되었다. 따라서 이 글에서 역시 법의 지배와 법치주의를 다를 때에 동일하게 사용하되, ‘법치행정’이라는 용어와의 관계에서 일관성을 두기 위해 ‘법치주의’를 주된 용어로 사용하기로 한다.

2. 법치주의와 법치행정

(1) 의 의

법치주의는 입법, 행정, 사법의 모든 국가작용을 지배하는 원리로서, “오늘날의 법치주의는 국민의 권리·의무에 관한 사항을 법률로써 정해야 한다는 형식적 법치주의⁵⁰⁾에 그치는 것이 아니라 그 법률의 목

되고 권리보장을 그 본질로 하고 있었고, 그러한 의미에서 근대적 법의 지배와 공통점을 갖고 있었다. 그러나 이러한 실질적 법치국가이론은 Stahl에 이르러 완전히 포기되고 형식적 법치국가이론이 지배하게 된다(김강운, 앞의 글, 12면).

48) Jan-Erik Lane, “Good Governance: The two meanings of Rule of Law”, *International Journal of Politics and Good Governance*, Vol. 1, No. 1.1, 2010, p. 1.

49) http://www.unrol.org/article.aspx?article_id=25

50) 독일 나치스 하의 형식적 법치주의에서는 법률이 “의회의 동의형식”으로만 인식되어, 일단 법률로 규정되었다면 그 내용이 비민주적이고 위헌적이라 하더라도 통치의 수단으로서 문제 삼지 않았다. 따라서 법률의 내용이 기본권 보장과 헌법의

적과 내용 또한 기본권 보장의 헌법이념에 부합되어야 한다는 실질적 적법절차를 요구하는 법치주의를 의미”⁵¹⁾한다. 법치행정이란 이러한 법치주의가 행정에 투영된 것으로, 객관적 규범에 근거하여 행정이 이루어지도록 함으로써 객관적 근거 없이 이루어지는 국가작용에 대한 통제를 통해 국민의 자유와 권리를 보장하고자 하는 것이다. 독일은 기본법 제28조 제1항에서 “각 주의 헌법질서는 기본법상의 공화주의적, 민주적, 사회적 법치국가의 원칙에 부합하여야 한다.”⁵²⁾고 하여 법치국가 원리를 직접적으로 명시하고 있다. 우리의 경우 독일과 같이 법치주의 원리를 명시한 직접적인 규정은 존재하지 않지만, 기본권 제한에 관한 법률유보조항, 조세법률주의 등을 통해 법치주의원리를 헌법규정 곳곳에 담고 있다.⁵³⁾

(2) 법률유보의 원칙

법치주의는 행정의 조직, 작용에 대한 기준을 정립하고 그에 따른 준수를 요한다는 점에서 행정을 제한하는 역할을 한다. 그러나 다른 측면에서는 행정의 조직과 작용의 정당성을 확보하고, 행정에게 권한과 강제적인 관철력을 부여한다는 점에서 근본적으로 행정자체가 가능하도록 하는 역할을 하기도 한다. 이러한 점에서 법치행정의 중심을 이루는 원칙 중 하나는 법률유보의 원칙이다.

이념을 실현하고 있는가에 대해서는 무관심했다. 이에 더해 나치스 하에서 행정부가 입법부와 사법부의 권한까지 사실상 장악한 후에는, 입법부는 통법부(通法府)로서의 역할을 했을 뿐, 국민의 자유와 권리를 수호하는 역할을 하지 못하게 되었다.

51) 현재 1997. 7. 16. 96헌바36 등, 판례집 9-2, 44,

52) Grundgesetz Art. 28(1) Die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern muß den Grundsätzen des republikanischen, demokratischen und sozialen Rechtsstaates im Sinne dieses Grundgesetzes entsprechen.

53) 「대한민국헌법」 제37조 ① 국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다. ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

제59조 조세의 종목과 세율은 법률로 정한다

법치행정에 있어 법률유보의 원칙이란 일정한 행정작용에 대해서는 법률의 근거가 있어야만 그 행정이 이루어질 수 있다는 원칙을 말한다. ‘일정한’ 행정작용이라 하는 이유는 법률의 근거를 요하는 행정의 범위가 논란이 되는 까닭이다. 법률의 근거를 요하는 범위에 대해서는 침해유보설, 권력행정유보설, 급부행정유보설, 전부유보설, 중요사항유보설(본질성설) 등이 논해진다. 이전에는 국민의 자유와 권리를 침해하는 행정작용은 반드시 법률의 근거를 필요로 한다는 침해유보설이 통설이었다. 우리헌법은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한”할 수 있다고 하여 기본권 제한에 관한 법률유보의 원칙을 규정하고 있다.⁵⁴⁾ 행정작용은 이러한 기본권 제한의 가장 일반적인 유형을 형성하므로, 기본권 제한적인 행정작용은 동 헌법조항에 따라 법률의 근거를 요하게 된다는 점에서, 한 때 동 조항은 침해유보설의 근거로 원용되기도 했다. 그러나 헌법 제37조 제2항의 규정은 “기본권 제한의 수단을 규율하는 의미”를, 행정법상 법률유보의 원칙은 “행정작용의 근거를 규율하는 의미”를 갖는다는 점에서 양자가 반드시 동일한 의미를 갖는 것은 아니다.⁵⁵⁾ 또한 현대로 접어들면서 급부행정 역시 법률의 근거를 요한다는 주장이 제기되고 있다.⁵⁶⁾ 그 근거로는 i) 급부행정의 조달비용 역시 국민의 조세에 의한 것이므로, 이 역시 국회가 제정하는 법률이 제시하는 기준에 의해 공정하고 합목적적으로 지급되어야 하며, ii) 현대행정의 복잡성으로 인해 급부행정과 침해행정이 혼재되어 있고 그로인해 양자를 엄밀하게 구별하기가 쉽지 않으며, iii) 불공평한 급부 혹은 급부의 거부는 헌법상의 평등원칙에

54) 「대한민국헌법」 제37조 제2항

55) 석종현, “금융행정영역에서의 법률유보 및 위임입법 법리에 관한 고찰”, 『토지공법연구』 제17집, 한국토지공법학회, 2003, 197면.

56) 급부행정과 법률유보의 상관성에 대한 구체적인 문제는 김철용, “급부행정과 법률의 유보원칙”, 『고시계』 제31권 제6호, 1986. 5, 참고.

반하고, 급부를 거부당한 자에 대해서는 급부를 받을 권리를 침해하는 것이 됨을 든다.⁵⁷⁾ 결과적으로 법률유보의 적용범위와 관련하여 현재의 통설적 견해는, 국가의 행정작용 중 공익 실현, 국민의 기본권과 관련하여 중요하고 본질적인 것은 반드시 법적 근거를 필요로 한다는 중요사항 유보설(본질성설)이다.⁵⁸⁾ 우리 헌법재판소도 “오늘날 법률유보원칙은, 단순히 행정작용이 법률에 근거를 두기만 하면 충분하다는 것이 아니라, 국가공동체와 그 구성원에게 기본적이고도 중요한 의미를 갖는 영역, 특히 기본권적 중요성을 가진 영역에 있어서는 국민의 대표자인 입법자가 그 본질적 사항에 대해서 스스로 결정하여야 한다는 요구까지 내포하고” 있다고 하여 ‘본질성설’의 내용을 언급한 바 있다.⁵⁹⁾ 이러한 본질성 이론은 법률유보의 대상영역 결정, 영역 내에서 입법자 스스로가 규율할 사항과 위임이 가능할 사항의 구분, 입법에 의한 규율의 명확성 정도에 대한 기준을 제시하게 된다고 한다.⁶⁰⁾ 법률유보에 있어서 본질성 이론의 입장에 서게 되면, 독일의 오토마이어에 의해 제시되었던 법치행정의 3가지 요소, 즉, 법률의 범규

57) 김철용, 앞의 책, 34면.

58) “본질성이론에 의할 것 같으면, 1) 시민의 이익이 법률상의 권리로 고양되며, 특히 법률쪽이 개정절차의 요건이 보다 엄격하기 때문에 그 만큼 시민의 권리보호가 두터워지며, 2) 또한 행정정책이 공개적인 국회심의의 대상이 되기 때문에 그만큼 다양한 의견을 반영할 수 있으므로 정책에 대한 시민의 관심을 야기시킬 수도 있다는 이론에 따라 헌법상의 기본권보장을 위해 본질적인 경우에는 모든 행정영역에 법률의 수권을 요한다는 것이다. 이러한 본질성 이론에 입각하게 될 것 같으면, 예컨대 통첩이나 요령과 같은 행정규칙에 의거하여 자금교부나 서비스제공이 거부된 자가 취소소송을 제기하는 경우, 그 주장에 이유가 있다고 할 것 같으면 통첩이나 요령과 같은 권리성이 약한 제도 아래에 시민을 놓이게 한 것 내지 그러한 기본적인 급부제도를 통첩과 같은 행정규칙차원에서 규율하고 있는 점을 지적함으로써 통첩에 의거한 급부제도의 위법을 선언받을 수 있을 것이다.” - 서원우, “행정규칙의 기능과 법률유보원칙”, 『고시계』 제35권 제12호, 1990. 11, 16면.

59) 헌재 2012. 2. 23. 2011헌가13, 판례집 24-1상, 25, 27-27 재판관 김종대, 재판관 송두환, 재판관 이정미의 반대의견 참고.

60) Hartmut Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage., C. H. Beck, München, 2011, S. 129 ff.

창조력, 법률의 우위, 법률의 유보 중 법률의 유보와 법률의 우위만으로 법치행정을 설명하게 된다. 왜냐하면 본질성 이론에 따를 경우 법률의 법규창조력의 문제는 규율밀도 기준에 따라 법률유보의 문제로 전환되기 때문이다.⁶¹⁾

(3) 법률우위의 원칙

법률의 우위란, 행정작용에 대하여 의회가 제정한 법률이 우위에 있음을 말하는 것으로, 모든 국가 행정작용이 법률에 위반할 수 없음을 뜻한다.⁶²⁾ 즉, 모든 행정활동은 그 형식이 어떠한 것인지에 상관없이 법률에 위반할 수 없다.⁶³⁾ 물론 이 때의 법률은 합헌적 법률일 것을 요한다.⁶⁴⁾ 전통적인 법치행정의 개념원리에서만 아니라 현대 법치주의의 개념을 설명하는 견해도 법률의 우위를 법치주의의 요소로 제시한다. 즉, Fallon은 법치주의의 요소 중 하나로 법적 권위의 우위를 들고 있는데, 그에 따르면 법은 일반 시민뿐만 아니라 사법부를 포함한 정부일반을 지배해야 한다고 하고 있다.⁶⁵⁾ 독일기본법에서는 “입법

61) 석종현, 앞의 글, 206면.

62) “국가권력은 집행작용에서 단적으로 표현되지만, 그 집행작용이 집권자의 의도적인 의사에 의존할 때에는 국민의 자유와 권리는 불안정한 것이 되지 않을 수 없기 때문이다. 그리하여 모든 민주국가는 이러한 의미의 법치주의가 제도적으로 확립되어 있고, 특히 대륙법계 국가에서는 국민의 대표기관이 의회에서 제정되는 법률을 중요시하고 있다.”, 홍현철, 앞의 글, 87면.

63) 영국의 다이시는 법의 지배의 제1의미로서 “The absolute Supremacy or Predominance of Regular law”를 들고 있는데, 이것을 오늘날의 법치행정에 접목시키면, 행정의 적법성을 강조한 것이라고 볼 수 있다. “Regular law”의 우위는 법에 대한 권력의 우월성을 의미하기 때문이다. 다만, “다이시가 말한 법은 의회제정법이 아닌 구체적 사건과 결부된 법원의 판례법이라는 점과 순수한 자유주의적 국가관에 서, 국가권력을 최소한도로 약화하고 개인의 자유를 최대한도로 확대하기 위한 이 데올로기적인 의욕에서 주장되었다는 점이 오늘날 우리가 말하는 법치주의와 다를 뿐이다.” - 홍현철, 앞의 글, 87-88면 참고.

64) 김철용, 『행정법 I』, 박영사, 2010, 31면.

65) Richard H. Fallon, The Rule of Law as a Concept in International Discourse, 97 COLUM. L. REV. 1, 7-8(1997), quoted in *Rule of law Handbook: A Practitioner's Guide for Judge Advocates*, p. 10.

은 헌법질서에, 행정과 사법은 법률 및 권리에 기속된다.”고 하여 그러한 내용을 제20조 제3항에 담고 있다.⁶⁶⁾ 이러한 행정권의 모든 활동에는 행정입법도 포함되므로, 행정권이 정립하는 행정규칙은 당연히 법률에 위반되어서는 안 되며, 위임명령의 경우에도 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 경우에만 제정할 수 있다.

(4) 기타 법치주의의 요소

법치주의를 i) 법에 따른 국가의 구성, ii) 법 앞의 평등 보장, iii) 법과 규칙의 제공, iv) 법과 규칙이 효율성과 공정성을 규정, v) 인권의 옹호라는 5가지 “목적(goals)”의 관점에서 정의하는 견해도 있다.⁶⁷⁾ 한편, Fallon은 법치주의의 요소로 앞에서 든 법률의 우위 외에도, i) 법적 규칙, 기준, 원칙의 포용력, ii) 법치주의의 실효성(efficacy), iii) 안정성(stability), iv) 독립된 사법부에 의한 공정한 법집행 등을 들고 있다.⁶⁸⁾ 법적 규칙, 기준, 원칙의 포용력이란 사람들은 법을 이해할 수 있어야 하며, 그에 따라 법을 준수할 수 있어야 함을 의미한다. 실효성은 법이 사람들에게 대부분의 영역에서 실질적인 지침이 되어야 함을 의미한다. 안정성의 요소는, 법이 사람들에게 있어 시간에 따른 행동, 조치들을 계획하고 촉진하기 위해 상당정도로 안정화될 수 있어야 함을 의미한다고 한다.

66) Grundgesetz Art. 20(3) Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.

67) Rachel Kleinfeld, Competing Defining of the Rule of Law, in *PROMOTING THE RULE OF LAW ABROAD: IN SEARCH OF KNOWLEDGE* 31, 35(Thomas Corothers ed., 2006), quoted in *Rule of law Handbook: A Practitioner's Guide for Judge Advocates*, p. 11.

68) Richard H. Fallon, The Rule of Law as a Concept in International Discourse, 97 *COLUM. L. REV.* 1, 7-8(1997), quoted in *Rule of law Handbook: A Practitioner's Guide for Judge Advocates*, p. 10.

이를 바탕으로 법률유보와 법률의 우위 외의 법치주의의 다른 요소들을 정리해보면, 합헌성, 평등성, 명료성, 법적 안정성으로 요약할 수 있는데, 구체적으로 다음과 같다.

1) 법률의 실질적 규정 내용이 헌법에 합치되어야 하며, 공정하고, 인권을 보장하는 데 적합해야 한다.

2) 법 앞의 평등을 보장해야 한다. 즉, 법률의 우위에서와 마찬가지로, 개인, 공·사 단체, 정부를 비롯한 입법, 사법부 모두에 대한 평등한 법 적용이 보장되어야 한다.

3) 법이 명확하여 사람들이 법을 이해할 수 있어야 하고, 이를 준수할 수 있어야 한다.

4) 법적 안정성의 보장으로, 수범자가 그 법에 따라 자신의 행위를 계획할 수 있어야 하고, 이러한 법이 수범자에게 실질적인 행동 지침으로 기능할 수 있어야 한다.

이러한 요소들은 법치행정을 정의하기 위해 전제되는 당연한 사항이기도 하지만, 법치주의가 형성되어야 비로소 실현될 수 있는, 상호적인 관계에 있는 것들이다. 이같은 법치행정의 요소들은 현대로 오면서 더 다양한 것들을 수용하고 적용해야 하는 과제를 안고 있다.

제 2 절 현대적 의미의 법치행정

1. 전통적 법치행정의 변화와 한계

전통적인 법치행정은 법률에 따라 행정권의 독단적 행사를 제한하고, 이를 통해 국민의 기본권을 보호하는 것이 궁극의 목적이었다. 이때 중심이 된 기본권은 자유권적 기본권으로, 이러한 기본권 보장을 위해 근대사회에서는 행정의 활동을 철저히 법률에 기속시키고자 하였고, 이때의 법률은 행정을 억제하고 견제하기 위한 수단이었다. 그런데 현대에는 자유권적 기본권만이 아니라 인간다운 생활을 할 권

리, 나아가 생존권을 비롯하여 깨끗한 환경에서 살아갈 권리 등을 포함하는 사회적 기본권, 환경권 등도 국가가 보장해야 할 기본권으로 인식하고 있다. 이러한 국민의 권리를 보호하기 위해 국가는 적극적으로 국민의 기본권을 실현할 책임을 지게 되고, 이에 따라 행정의 역할범위도 점차로 확대되는 추세에 있다. 한편, 이러한 새로운 유형의 기본권들은 기존의 자유권과 다르게 행정의 적극적인 활동이 있어야 보장될 수 있는 성격의 권리라는 점에서, 행정을 법률로 철저히 단속하려 했던 전통적인 법치행정의 이념을 넘어서는 현대적인 법치행정의 원리가 제시될 필요가 있다. 법치행정이 행정을 제한하는 전통적인 기능에서 행정을 지원하는 현대적 법치주의로 넘어설 수 있어야 한다는 것이다. 권한의 남용을 문제삼을 수 있으려면 권한이 부여되어야 한다. 따라서 전통적으로 논의되었던 법률의 행정제한적 기능은, 현대적 의미에서는 법률의 행정지원적인 역할을 전제로 논의되어야만 한다. 법치주의의 이러한 양면성은 참여와 융합을 중심 개념으로 하는 거버넌스의 등장에 따라 더 부각되고 있다.

2. ‘거버넌스’ 개념의 등장과 법치주의

현대에 접어들면서, 집권층으로서의 행정부를 의미하는 ‘정부(Government)’와는 구별되는, ‘거버넌스(Governance)’라는 개념이 등장했다. 거버넌스는 단순히 정부를 의미한다기 보다는 통치방식, 관리방식으로 번역이 되기도 하고⁶⁹⁾, 정부를 포함한 시민사회 및 기타의 주체들을 포함하는, 사회전반을 담는 구성체로 이해되기도 한다. 거버넌스를 특별한 통치의 유형과 관련된 것으로 이해하는 견해는, 이 개념이 정치적 행위자, 기관들, 이익집단, 시민사회, 초국가적 정부와 같이 각기 다른 목적과 목표를 가진 광범위하고 다양한 행위자들 사이에서의 지속적

69) Dong-a's Prime English-Korean Dictionary.

인 협력과 응집을 가능하게 하는 통치유형이라고 보기도 한다.⁷⁰⁾

거버넌스에 대해서도 역시 합의된 특정 개념이 존재하는 것은 아닌 것 같다. 여러 문헌과 정책 문서에서 사용되고 있지만, 거버넌스에 대해 일관된 개념을 이끌어 낼 수는 없는 상황이기 때문이다.⁷¹⁾ 그러나 거버넌스란 개념이 기존의 국가 또는 정부, 통치 등을 대체하는 새로운 개념이 아니라는 것에 대해서는 어느 정도 합의가 되어 있는 듯하다. 거버넌스는 이들을 대체하는 것이 아니라 이들을 포함하는 다면적이고 다층적인 개념으로 이해되고 있다는 것이다.⁷²⁾

국제사회에서 인용되는 ‘거버넌스 원칙’이란 국가 자신을 포함한 공·사 법인, 기업, 기관 및 모든 개개인이 법에 대해 책임성을 가지며, 공공연히 공포되고, 공정하게 시행되며 독립적으로 판단되는 국제적 인권 규범과 기준에 따르는 것을 뜻한다고 하고 있다.⁷³⁾ 여기에서의 거버넌스 원칙은 법률의 우위를 고수하기 위해 필요한 수단만이 아니라, 법 앞의 평등, 법에 대한 책임성, 법의 적용에서의 공정성, 권력 분립, 정책결정에의 참여, 법적 안정성, 자의금지, 절차적·법적 명확성

70) Yannis Papadopoulos, “problems of Democratic Accountability in network and Multi Level Governance”, Paper for presentation at the “Connex” RG 2 follow-up workshop on “Accountability in multi-level governance”, University of Lausanne, June 23-24, 2006, and at the “Connex” session “EU-Multi Level Governance and Democracy”; 20th IPSA World Congress, Fukuoka(Japan), July 9-13, 2006, p. 2. quoted in J. Pierre, “Introduction: Understanding Governance, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000, pp. 1-10.

71) 거버넌스 개념이 불명확할 수밖에 없는 원인으로, 1) 개념 자체에 대한 이해에 차이가 있고, 2) 거버넌스의 본질상 개념정의에 어려움이 있으며, 3) 거버넌스가 논의되는 범주가 논자에 따라, 또 논의의 목적에 따라 상이하며, 4) 국제연합과 같은 국제기구의 발전방향을 제시하기 위하여 거버넌스 이론을 적용하는 경우가 있고, 5) 환경문제, 재정문제, 사이버공간 등 개별 정책 영역을 거버넌스 이론으로 접근하는 경우가 있음을 들고 있다. - 전광석, “공공거버넌스의 공법이론; 구조이해와 기능”, 『공법연구』 제38집 제3호, 한국공법학회, 2010. 2. 166-167면 참고.

72) 전광석, 앞의 글, 168면.

73) IDEA, Informal Discussion on Linkages between the rule of law, democracy and sustainable development, Thursday, 19 April, from 13. 15 to 14. 45 at the Permanent Mission of Italy to the UN, p. 3.

까지 요구한다.⁷⁴⁾

이러한 거버넌스 개념의 등장이 의미를 갖는 것은, 국가, 더 나아가 국제사회에 이르기까지 이를 관리하고 운영하는 것은 이제 더 이상 정부만의 전유물이 아니라는 자각에 있다.⁷⁵⁾ 즉, 특정 정부가 일방적으로 정책기조를 결정하고, 법제도를 정비하여 이를 운영하는 것이 아니라, 사회의 모든 구성원이 이를 인지하고 협력해야만 사회 문제의 해결이 가능하다는 인식의 전환이 거버넌스 개념의 등장과 관련을 갖는 것이다.

거버넌스 개념이 행정에 미치는 영향은, 국민은 더 이상 행정이나 정부 정책의 일방적인 객체가 아니라는 인식의 전환에 있다. 이러한 거버넌스 개념이 등장하면서 법치주의에 대한 인식도 새로워지고 있다.

먼저는 ‘바람직한 거버넌스(Good Governance)’는 법치주의에 달려있고, 법치주의는 실질적인 법질서 준수에 달려있다는 주장이 그 중 하나이다.⁷⁶⁾ 이 때, ‘바람직한 거버넌스’가 무엇을 의미하는지에 대해서는 물론 논란이 있지만, 일반적으로 제시되는 것은 공개성, 참여, 책임성, 예측가능성, 투명성 등을 특징으로 하는 구성체라고 하고 있다.⁷⁷⁾

OECD에서 ‘바람직한 거버넌스’의 개념요소로 제시하는 바도 참여, 투명성, 효율성, 대응성, 책임성, 합의 지향성, 형평성과 포섭성으로 일

74) “The rule of law transitional justice in conflict and post-conflict societies”, 23 August 2004, S/2004/616, paragraph 6, recalled in “Delivering justice: programme of action to strengthen the rule of law at the national and international levels”, 16 March 2012, A/66/749, paragraph 2.

75) “거버넌스 이론은 가장 기본적으로는 전통적인 ‘국가-국민’의 단선적이고 일방적인 관계가 더 이상 국가작용을 설명하는 이론도구가 될 수 없다는 점에서 출발한다. 그리고 국가작용이 국가의 일방적인 의사결정과 집행, 그리고 사회영역에 대한 적용으로는 더 이상 설명될 수 없으며, 이 모든 단계에서 행위자들 간의 대화와 협력, 그리고 의사소통이 이루어진다고 이해한다.” - 전광석, “공공거버넌스의 공법이론; 구조이해와 기능”, 『공법연구』 제38집 제3호, 한국공법학회, 2010. 2. 169면.

76) Durwood Zaelke, Matthew Stilwell, Oran Young, “What Reason Demands: Making Law Work for Sustainable Development”, Compliance, Rule of Law & Good Governance, ICECE, 2005. pp. 30-31

http://inece.org/mlw/Chapter1_ZaelkeStilwellYoung.pdf

77) Durwood Zaelke, Matthew Stilwell, Oran Young, supra note 76. p. 40.

반적인 견해와 유사하다.⁷⁸⁾ 이러한 ‘바람직한 거버넌스’를 존재하게 하는 ‘법치주의’란, ‘국가와 관련되는 것으로 분류되는 그 어떤 행위’가 사회의 모든 성원으로 구성된 독립된 기관에 의해, 예견가능하고, 효과적으로 그리고 공정하게, 일련의 규범에 의해 지배되는 것이라고 하고 있다.⁷⁹⁾

그런데 이때의 법치주의는 단순히 ‘법률을 수단으로 하는 지배(rule by law)’와는 구별해야 한다.⁸⁰⁾ ‘법률을 수단으로 하는 지배’란 법률이 정부(Government)의 지배도구이며, 이 경우의 정부는 법률 위에(above the law) 있는 것으로 여겨지기 때문이다. 진정한 법치주의(rule of law)가 의미하는 바는, 정부를 포함하여 법률을 통해 형성된 사회의 모든 구성원이 법률에 따라 통치되는 것을 말한다.⁸¹⁾ 이런 의미에서 법치주의라는 것은 모든 권력의 헌법적 제한까지도 전제하는 개념이라고 할 수 있다.

3. 법치행정과 참여, 협력

거버넌스는 국가와 관련된 것이지만, 그것은 또한 민간기업과 시민 사회의 조직을 포함하는 것이기 때문에 국가를 초월한 것이기도 하다. 제도평가적 요소가 가미된 ‘바람직한 거버넌스’와 약간의 차이가 있는 ‘민주적인 거버넌스’라는 개념은 법치행정의 현대적 구현이라는 관점에서 주목할 필요가 있다. 민주적인 거버넌스는 정부가 책임성과 투명성을 유지하면서 동시에 개인과 시장, 시민사회는 자치역량으로 새로

78) Xavier Grffe, “The Instrument of Good Governance”, OECD.

<http://www.oecd.org/regional/leed/34949100.pdf> 참고

79) Durwood Zaelke, Matthew Stilwell, Oran Young, supra note 76. p. 41.

80) IDEA, Informal Discussion on Linkages between the rule of law, democracy and sustainable development, Thursday, 19 April, from 13. 15 to 14. 45 at the Permanent Mission of Italy to the UN, p. 2.

<http://www.idea.int/un/upload/Concept-Note-IDEA-IDLO-Italy-rev-5-0-Final.pdf> 참고

81) IDEA, supra note 80, p. 2.

은 역할을 수행하는 것을 통해, 정부와 시민사회의 자치역량이 결합하여 시너지를 창출하는 거버넌스를 뜻한다. 유엔개발계획(United Nations Development Programme)에서는 민주적 거버넌스를 i) 인권과 기본적인 자유를 존중하여 인간적 존엄성을 가진 삶을 영위하고, ii) 자신들의 삶에 영향을 미치는 의사결정에 목소리를 내며, iii) 의사결정자들이 책무성을 갖도록 하고, iv) 사회적 상호작용이 포용적이며 공정한 규율, 제도, 실천에 따르도록 하는 원칙들을 중시하는 것이라고 하고 있다.⁸²⁾

민주적 거버넌스가 법치행정과의 관계에서 중요성을 갖는 것은 정부만이 아니라 국가를 구성하는 개인, 시민단체, 공공기관 등이 직접 책임성을 갖고 스스로 법적 구속을 받으며 국가 전략을 실천하게 되기 때문이다. 민주적 거버넌스 하에서 법치행정의 개념이 정립되고 실현될 때라야, 정부 일방만이 아니라 정부와 개인, 시민사회의 상호작용하에 법치주의를 현실화할 수 있는 토양이 형성될 수 있다. 법률의 우위에 따라 국가를 포함한 모든 거버넌스의 구성체가 법의 구속 아래 놓이며, 법률유보의 전제가 되는 법률의 형성은 공개성, 참여, 투명성 등이 철저히 보장되어 입법자와 수법자의 융합이 있어야 한다.⁸³⁾ 법률의 실질적 규정 내용 역시 형식적으로 입법부를 통과하는데 그치는 것이 아니라, 규정 내용 자체가 헌법에 합치되어야 하고, 공정해야 하며, 개인의 인권을 보장하는데 적합한 것이어야 한다. 법 앞에 평등을 보장하여, 국가, 개인, 시민단체, 공사단체가 법률의 적용에 있어 다르지 않아야 한다. 또한 법적 안정성의 보장을 통해, 정책입안자의 전유물로서의 법이 아니라 수법자 모두가 그 법에 따라 자신의 행위를 계획할 수 있고, 실질적인 행동지침으로 기능할 수 있게

82) http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/results/results/r_democratic_governance.html

83) 민주적 거버넌스 하에서 시민은 더 이상 규범의 일방적인 수법자가 아니다. 입법 과정에서 시민은 전문가로 자문을 하고, 공청회를 통해 자기 발언을 하며, 인터넷상의 다양한 경로를 통해 비공식적으로 법률안을 제안하는 역할까지도 하고 있다.

되어 거버넌스 내의 모든 수범자가 이를 준수할 수 있어야 한다. 이러한 법치주의의 요소들 각각이 분리되지 않고 유기적으로 연계되어 이행될 수 있을 때 거버넌스 내에서 현대적 법치행정이 정착할 수 있게 될 것이다.

이러한 민주적 거버넌스 하에서의 법치행정은 단순히 정부를 중심으로 한 ‘행정’을 제한하기 위한 것이 아니라, 행정과정에 협력하고 참여하는 개인, 단체들에게 올바른 정책 방향을 모색할 수 있는 기준과 지향점이 되어야 할 것이다.

제 3 절 녹색성장과 법치행정

1. 거버넌스와 녹색성장

거버넌스 개념은 정부(Government)개념을 중심으로 논해지던 국정 과제들이 이제는 더 이상 정부의 전유물이 아니며, 따라서 사회 전반의 관심과 참여가 없이는 더 이상 국가의 정책 과제들이 진행될 수 없다는 시대적 당위를 담고 있다는 점에서 의미가 있다. 거버넌스 개념을 등장하게 한, 새로운 국가 과제의 대표적인 영역은 환경 분야이다. 전통적인 사회문제로 거론되던 노동자 문제, 빈곤문제는 그 해결책 모색이 국가 또는 정당의 선도로 시작되었다. 그러나 환경문제는 이와 달리 일종의 시민운동 차원에서, 사회단위의 자극에 의해 정책화되기 시작한 분야라는 특징이 있다.⁸⁴⁾ 그에 더해 환경은 기존의 국가과제와 달리 “규범적으로 뿐 아니라 사실적으로 국가가 처분할 수 없는 공공재”에 해당하기 때문에,⁸⁵⁾ 전통적 국가과제의 집행구조와는 차이를 보일 수밖에 없다.

84) 전광석, “공공거버넌스의 공법이론; 구조이해와 기능”, 『공법연구』 제38집 제3호, 한국공법학회, 2010. 2, 175면.

85) 전광석, 앞의 글, 175면.

그런데 녹색성장은 이러한 특수분야인 환경에, 정부의 전통적 과제인 빈곤퇴치, 이를 위한 수단이면서 목적 개념인 성장이라는 영역을 결합한 개념이다. 그렇기 때문에 전통적 과제를 해결하듯 정부 주도만으로 이를 추진할 경우, 궁극적인 목표에 도달할 수 없는 태생적인 구조를 가지고 있는 것이다. 정부의 단순한 구호로서가 아닌, 우리가 세계에 제시한 진정한 ‘녹색성장’을 이루기 위해서는 이런 의미에서, 현대 행정에 적합한 법치행정, 앞서 언급한 바람직한 거버넌스에 포함될 수 있는, 그리고 국제적인 거버넌스 원칙을 함께 적용받을 수 있는 현대적 의미의 법치행정을 확립해 가는 것이 필수적이다. 이러한 것들은 현 정부에서 녹색성장을 계속 진행해 나가기 위해서뿐만 아니라, 창조경제라는 새로운 정책 기조들을 정립해 나가기 위해서도 반드시 필요하다.

녹색성장이 기존의 정부 과제와 다른 차원의 과제라고 한다면, 정부 단위를 넘어선 거버넌스 개념을 전제로 녹색성장이 추진되어야 할 필요가 있다. 앞서 녹색성장의 개념 분석을 하고, 이를 소개할 때에 녹색성장과 관련한 국제적 위상과 달리 국내적 인식이 그다지 호의적이지 않았던 부분을 지적한 바 있다. 이러한 현상의 기저에는 녹색성장이 거버넌스 단위에서 추진되기보다 정부 주도로 정부의 일방적인 정책으로 실행된 부분이 크게 작용한 것으로 생각된다. 환경문제는 정부가 일방적으로 규제한다고 하여 규제될 수 있는 것이 아니다. 정부는 환경과 관련한 주변의 것들을 규제할 수 있을 뿐, 환경 자체를 규제할 수는 없으며, 규제가 아무리 강해도 시민사회에서 능동적으로 이를 이행하지 않는다면 실질적으로 환경보호는 이루어질 수 없기 때문이다.

환경을 보호하며 지속적인 성장을 도모하겠다는 녹색성장의 전제는, 환경이 정부만이 아니라, 국가를 구성하는 개인, 시민단체, 공공기관, 각종 단체 등이 직접 책임성을 가지고 지키려고 할 때 지킬 수 있는

공공재라는 것을 인식하는데 달려있다. 따라서 현시점에서 녹색성장을 이어가고자 한다면, 거버넌스 단위에서 이를 다시 시행할 수 있어야 하고, 그 구성원 모두가 이를 공감할 수 있도록 해야 한다.

2. 녹색성장과 현대적 법치행정의 접목

전통적인 법치행정과 현대적 법치행정의 분수령이 되는 개념은 ‘참여’와 ‘협력’이다. 전통적 개념에서는, 시민사회를 구성하는 개인, 단체 등은 정부와는 확연히 구별되는 존재였고, 행정의 단순한 객체에 불과했으며, 정부와 대립된 위치에 서 있는 나약한 존재였다. 따라서 강력한 힘을 가진 정부를 제한하고 제도화하기 위해 제시된 것이 법치행정의 원리였다고도 할 수 있다. 그런데 현대적 의미에서는, 행정은 개인의 참여와 협력을 바탕으로 운영되고, 그렇기 때문에 개인은 행정의 단순한 객체가 아니며, 일방적으로 정부와 대립된 존재로 규정할 수도 없다. 그렇다면 현대의 법치행정은 단순히 행정을 법에 따르도록 강제하고 제한하는 수단적 개념이 아니라 법을 통해 권한을 부여하고 적극적으로 행위할 수 있도록 하는 능동적 개념까지도 포함하는 것이어야 한다. 이러한 현대적 의미의 법치행정은 좁게는 행정을 규율하거나, (혹은 권한을 부여하는 점에 있어서는) 행정을 지원하는 것이지만, 이를 더 폭넓게 이해할 경우 행정에 참여한 국민까지도 규율하고 지원하는 역할을 하는 것이다. 이러한 현대적 법치행정이 녹색성장과 만나면, 녹색성장은 정부일방이 주도해야 할 정책이 아니라, 시민 개개인, 각종 공사단체가 정부와 협력하고, 그 과정에 참여하면서 만들어 가야 할 공동의 과제가 된다. 녹색성장을 위한 각종 정책들은 시민 참여를 촉구하기 위해 공개되어야 하고, 그 과정과 결과의 투명성이 보장되어야 하며, 누구나 접근 가능하도록 열려 있어야 한다. 또한 정책의 제안자·입안자와 수범자가 분리되지 않고 국민 개개인도 직접 녹색성장을 위한 정책을 제안하고 입안할 수 있어야 하며, 정부와 시민 각각

이 모두 자발적으로 이를 실현하기 위한 노력을 경주할 수 있어야 한다. 녹색성장은 법치행정의 테두리에서 실현되어야 하므로, 그 정책과 관련 규정 및 내용이 헌법에 합치되어야 하며, 공정해야 하고, 개인의 인권을 보장하는데 적합한 것이어야 한다. 녹색성장을 ‘목적’으로 한다하여 개인의 인권이 경시되고 법 앞의 평등이 보장되지 않는다면, 이는 법치행정의 관점에서 바로잡아야 할 부분이다. 또한 현대적 법치행정의 관점에서 녹색성장을 실현하고자 한다면, 정부 일방이 아닌 수범자 모두가 녹색성장과 관련한 법에 따라 자신의 행위를 계획할 수 있어야 하고, 이러한 규정 내용들이 수범자들에게 실질적인 행동 지침으로 기능하면서, 자발적으로 이를 준수할 수 있는 토양이 형성되어야 한다. 녹색성장에 있어 ‘법치행정’은 더 이상 녹색성장 정책을 추진하는 정부를 제한하기 위한 수단적 원리로 치부해서는 안 된다. 법치행정은 녹색성장을 지향하는 정부와 개인, 시민단체, 시장의 모든 기구들이 협력할 수 있는 기본 테두리로서의 의미를 갖는 것이다.

제 4 절 녹색성장을 위한 법치행정의 역할

1. 국민의식으로서의 법치행정

현대 법치행정에서의 핵심은, 법치주의라는 것이 “제도의 문제인 동시에 보다 근본적으로는 의식의 문제”라는 것을 인식하는 데에 있다.⁸⁶⁾ 이는 행정에 대한 국민의 신뢰성 제고가 법치행정 실현에 무엇보다도 중요하다는 의미가 된다. 한국에 있어 녹색성장의 경우, 법제가 부족하진 않았다고 판단된다. 녹색성장에 관련된 법제생성 분야는 전 정부의 녹색성장 전략 추진에 따라 발 빠르게 움직여 왔고, 선진 법제에 못지않은 합리적인 법규들을 빠른 시간 동안에 생성해 온 것

86) 조홍석, “선진국 진입 전제로서의 신뢰와 원칙”, 『공법학연구』 제12권 제4호, 한국비교공법학회, 2011. 11, 345면.

으로 보인다. 문제는 법규의 미비가 아니었다. 지난 정부의 녹색성장에서 문제가 된 것은, 생성된 법규가 국민들에게 충분히 인식되지 못하고 공감대를 형성하지 못했던 부분이었다. 대국민 홍보와 공감대 형성은 아직도 진행 중이다. 현 정부에서 이를 이어받아 공감대 형성을 이룰 수 있다면, 녹색성장을 통해 추진하고자 했던 성과들이 실현 가능하다고 생각된다.

녹색성장에 있어 법치행정의 핵심적 역할은 정부에 대한 ‘신뢰성 제고’에 있다.⁸⁷⁾ 정부가 추진하는 일에 대해 맹목적인 비판의 눈으로 보지 않고, 공감하며 협력할 수 있도록 하는 것이 현대적 법치행정의 역할이다. 남용되는 권력에 대한 견제와 비판은 당연히 필요하다. 그러나 현대 사회에서 더욱 더 문제되는 것은 커져가는 정부에 대한 무관심과 불신이다. 법치행정을 통해 녹색성장이 정부만의 구호가 아니라 국민의 생활을 아우르는 논제임을 인식시킬 수 있어야 한다.

2. 녹색성장법제의 역할과 법치행정

(1) 녹색성장법제의 의의

녹색성장 법제는 “녹색성장이라는 국가비전을 실현하기 위한 법령의 집합 또는 체계”를 말하는 것으로, “녹색성장을 실현하기 위한 제반 정책을 체계적이고 일관적으로 수용해 나갈 수 있도록 법령에 규정한 것”을 말한다.⁸⁸⁾ 이러한 녹색성장법제는 크게는 다음과 같은 두 가지 특징을 갖는다.⁸⁹⁾

87) 녹색성장의 정책수단의 하나로 언급되었던 것은 “도덕적 설득”이었다. 그 전개방향으로 제시된 것은 “생활수칙 개발”, “요인 후광효과 활용”으로 ‘녹색성장에 교육 또는 홍보를 통해 시민의식 전환을 추진’한다는 것을 내용으로 했다. 그러나 이러한 도덕적 설득이 얼마나 많은 국민들에게 노출되었는지는 알 수 없다. 의식에 관한 문제, 교육에 관한 문제는 더더욱 장기간을 두고 진행되어야 하는 문제이다.

88) 박지은, “녹색성장법제의 범위와 체계”, 『녹색성장 법제(I) - 저탄소 녹색성장과 법제적 대응』, 법제처, 2010. 10, 35면.

89) 녹색성장법제의 특징과 관련한 내용은, 박지은, 앞의 글, 37-42면, 현준원, “저탄

첫째, 녹색성장법제는 별도의 영역으로 발전되어 왔던 환경, 에너지, 기술개발 등의 서로 다른 법제분야를 녹색성장이라는 하나의 목적을 달성하기 위하여 유기적으로 통합시킨 ‘융합법제’이다. 융합법제로서의 녹색성장법제는, 그간 별개의 법제분야로 다루어지던 사항들을 임의적으로 통합시켰기 때문에 같은 녹색법제 내에서도 각각의 영역들 간에 상충, 중복되는 문제가 자주 발생하게 된다.⁹⁰⁾ 이러한 상충·중복의 문제는 정책집행단계에서 소관부처 간 이해관계와 얽히게 되면, 부처 간의 견대립으로 인해 녹색성장관련 정책 추진에 걸림돌로 작용하기도 한다.⁹¹⁾

둘째, 녹색성장법제는 기후변화대응, 지속가능발전 등에서 비롯된 것으로 이러한 논제들은 국내에서 자생적으로 발전되었다기 보다는 국제사회의 공론장에서 도입되었다는 특징이 있다.

기후변화대응의 문제는 특정 국가의 노력으로 해결될 수 있는 문제가 아니다. 따라서 이를 위해 국제사회에서는 가능한 한 많은 국가들의 참가를 독려해 국제규범을 정립해 나가고 있다. 기후변화 대응을 위한 국제규범의 시초가 되는 것은 1992년 UN 환경정상회의에서 채

소 녹색성장 분야의 법제적 성과와 과제”, 「2012년 녹색성장법제 연구논문집」, 법제처, 2012, 44-46면의 내용을 요약정리한 것이다.

90) 기후변화 대응과 관련해서, 이를 업무영역에 포함시키고 있는 부처는, 기후예측 등의 업무를 담당하는 기상청뿐만 아니라, 국방부, 국토교통부, 기획재정부, 농림축산식품부, 미래창조과학부, 산업통상자원부, 안전행정부, 외교부, 해양수산부, 환경부 등으로 엄밀하게 들어갈 경우 이에서 빠지는 부처가 없을 정도이다. 이런 경우 기후변화대응을 위한 정책이 하나 입안되려면 관계 부처 협의만으로도 상당한 시일을 요하는 경우가 많다.

91) 일례로 2010년에 기상청은 「기상법」 개정을 통하여 기상청이 우주기상 관측 및 예보업무를 할 수 있는 법적 근거를 마련하고자 했는데, 이에 대해 방송통신위원회는 우주물리현상에 대한 관측 및 예보업무는 방송통신위원회가 「전파법」에 따라 40여년간 수행해온 업무이므로 「기상법」의 개정이 불필요하다는 입장을 표명한 바 있다. 결국에는 2011. 9. 30. 「기상법」의 개정을 통하여 기상청에서는 우주공간의 물리적 현상이 기상현상 등에 미치는 영향에 대한 예보 및 특보를 할 수 있도록 조항 신설(제14조의2)을 하였다. 「전파법」 제61조 제2항에서는 전파연구의 일환으로 우주전파 수신기술 연구 및 수신자료 분석(제7호), 지자기 및 전리층의 관측(제8호), 태양 흑점의 관측(제9호), 지자기 및 전리층의 관측, 태양 흑점의 관측에 따른 관측 결과의 분석 및 예보·경보를 할 수 있도록 하여 업무 영역을 조정하였다.

택된 「기후변화협약」으로 동 협약은 각국이 온실가스 감축의무를 부담하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이에 대한 후속조치로 온실가스감축을 명문화한 「교토의정서」가 1997년 채택되었는데, 당시 우리나라는 교토의정서상의 온실가스 감축의무를 지는 부속서 I 국가에 포함되어 있지 않았지만, 많은 견해가 결국엔 우리나라도 이에 동참할 수밖에 없는 상황이 될 것으로 예측했다. 이에 우리나라가 국제사회의 일원으로서 이러한 흐름에 동조해야 하는 것이 현실이라면 녹색성장의 개념 도입을 통해 국제적 문제에 적극대응하고 이를 기회로 삼고자 도입된 것이 녹색성장이라는 것이다. 이러한 상황에서 만들어진 녹색성장법제는 국제적 논의를 배경으로 하고 있기 때문에 그 중심개념과 제정목적 자체가 국제협약과의 관련성이 높을 수밖에 없다. 일례로 「지속가능발전법」⁹²⁾, 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」⁹³⁾, 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」⁹⁴⁾, 「습지보전법」⁹⁵⁾ 등은 국제규범의 내용을 수용하여 제정된 것으로 관련 협약의 내용들을 상당부분 포함하고 있고, 동 협약의 이행을 목적으로 하는 경우도 상당하다.

92) 「지속가능발전법」은 2002년 요하네스버그 지속가능발전을 위한 지구정상회의의 선언문에서 세계각국이 지속가능발전 전략을 수립할 것을 권고함에 따라 우리나라에서도 이를 제정하고 그에 따른 전략을 수립하기 위해 제정된 법률이다. 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정으로 인해 「지속가능발전 기본법」으로 애초에 제정되었던 것을 「지속가능발전법」으로 개정하면서 녹색성장과의 관계설정문제로 인해 많은 비판을 받고 있다.

93) 이 법은 제정 당시에는 「야생 동식물 보호법」으로 규정하다가, 현재 제명을 변경하여 운영하고 있다. 동법에서는 「멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약」의 내용을 상당부분 포함하고 있다.

94) 2012. 2. 1. 제정된 동법은 제1조에서 생물다양성의 종합적·체계적인 보전과 생물자원의 지속가능한 이용을 도모하고 「생물다양성협약」의 이행에 관한 사항을 정함을 목적으로 함으로 명시하고 있다.

95) 동법에서는 습지보호지역으로 지정할 수 있는 지역을 1. 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역, 2. 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생 동식물이 서식·도래하는 지역, 3. 특이한 경관적·지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역으로 명시하면서 관련 국제협약의 내용들을 포함시키고 있다.

국제사회의 논의를 배경으로 형성된, 녹색성장법제가 갖는 이 같은 특징은 국제사회에서 우리의 입지를 강화할 수 있는 기회로 작용할 수 있다. 즉, 단순히 환경협약의 내용을 승인하는 것뿐만 아니라 그와 관련한 국내의 법률군을 형성하고 체계화하면서 녹색성장 관련 법제를 국제적으로 선도할 수 있는 기회가 될 수도 있다는 것이다. 한 국가의 법률이 특정분야에서 선진적 법률로 인식되기 시작하면, 그 특정 분야에서만이 아니라, 기타의 광범위한 분야에서도 연이어 참고 대상으로 인식되어 지속적으로 연구대상이 될 가능성이 크다. 녹색성장 분야에서 우리가 법제영역을 공고히 하고 이를 국제적으로 선도할 수 있게 된다면, 녹색성장에 뒤이은 창조경제 법제 형성에서도 다른 국가들을 선도하는 입장에 설 수 있을 것이다. 녹색성장법제가 현재에 완성단계에 있다고 볼 수 없는 점, 또한 현재까지는 녹색성장이 국제적 논의사항들을 더 많은 부분 수용하고 있는 점을 감안할 때, 창조경제법제 형성에 앞서 녹색성장법제의 정비와 공고화도 지속적으로 추진되어야 할 국가과제의 하나로 보아야 한다.

(2) 녹색성장기본법의 득과 실

녹색성장 법제의 대표적 산물은 「저탄소 녹색성장 기본법」이다. 동법은 2010년 1월에 제정·공포되어 에너지 절감 및 효율화, 신·재생에너지의 개발, 자원개발 등을 통한 녹색경제성장을 목표로 하고 있는 녹색성장분야의 ‘기본법’이다. 동법은 2008년 광복절 축사 이후 요란하게 언급되던 ‘녹색성장’과 녹색관련 개념들을 법적으로 정의하였고,⁹⁶⁾ 녹색성장과 관련한 다른 법률들의 제·개정에도 있어 추진 기준

96) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
 1. “저탄소”란 화석연료(化石燃料)에 대한 의존도를 낮추고 청정에너지의 사용 및 보급을 확대하며 녹색기술 연구개발, 탄소흡수원 확충 등을 통하여 온실가스를 적정수준 이하로 줄이는 것을 말한다.
 2. “녹색성장”이란 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환

이 되어왔다.

법률에 의한 행정이라는 관점에서, 그간 추진된 녹색성장정책을 평

경혜손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다.

3. “녹색기술”이란 온실가스 감축기술, 에너지 이용 효율화 기술, 청정생산기술, 청정에너지 기술, 자원순환 및 친환경 기술(관련 융합기술을 포함한다) 등 사회·경제 활동의 전 과정에 걸쳐 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 온실가스 및 오염물질의 배출을 최소화하는 기술을 말한다.
4. “녹색산업”이란 경제·금융·건설·교통물류·농림수산·관광 등 경제활동 전반에 걸쳐 에너지와 자원의 효율을 높이고 환경을 개선할 수 있는 재화(財貨)의 생산 및 서비스의 제공 등을 통하여 저탄소 녹색성장을 이루기 위한 모든 산업을 말한다.
5. “녹색제품”이란 에너지·자원의 투입과 온실가스 및 오염물질의 발생을 최소화하는 제품을 말한다.
6. “녹색생활”이란 기후변화의 심각성을 인식하고 일상생활에서 에너지를 절약하여 온실가스와 오염물질의 발생을 최소화하는 생활을 말한다.
7. “녹색경영”이란 기업이 경영활동에서 자원과 에너지를 절약하고 효율적으로 이용하며 온실가스 배출 및 환경오염의 발생을 최소화하면서 사회적, 윤리적 책임을 다하는 경영을 말한다.
8. “지속가능발전”이란 「지속가능발전법」 제2조제2호에 따른 지속가능 발전을 말한다.
9. “온실가스”란 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF₆) 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질을 말한다.
10. “온실가스 배출”이란 사람의 활동에 수반하여 발생하는 온실가스를 대기 중에 배출·방출 또는 누출시키는 직접배출과 다른 사람으로부터 공급된 전기 또는 열(연료 또는 전기를 열원으로 하는 것만 해당한다)을 사용함으로써 온실가스가 배출되도록 하는 간접배출을 말한다.
11. “지구온난화”란 사람의 활동에 수반하여 발생하는 온실가스가 대기 중에 축적되어 온실가스 농도를 증가시킴으로써 지구 전체적으로 지표 및 대기의 온도가 추가적으로 상승하는 현상을 말한다.
12. “기후변화”란 사람의 활동으로 인하여 온실가스의 농도가 변함으로써 상당 기간 관찰되어 온 자연적인 기후변동에 추가적으로 일어나는 기후체계의 변화를 말한다.
13. “자원순환”이란 「자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 자원순환을 말한다.
14. “신·재생에너지”란 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 신에너지 및 재생에너지를 말한다.
15. “에너지 자립도”란 국내 총소비에너지량에 대하여 신·재생에너지 등 국내 생산에너지량 및 우리나라가 국외에서 개발(지분 취득을 포함한다)한 에너지량을 합한 양이 차지하는 비율을 말한다.

가한다면, 기본적으로 형식적인 부분에서의 구색은 맞추고 있다고 할 수 있다. 어찌되었건 법률제정을 통해, 그리고 효율적(?)이고 통일적인 타 법률 제·개정을 통해 법적 근거를 마련하고 정책을 추진해 왔기 때문이다. 그런데 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정을 통해, “다른 법률에 우선하여” 동법을 적용하도록 하고, 다른 법률의 제·개정시 동법의 목적과 기본원칙에 맞추도록 하며, 국가와 지방자치단체가 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책도 동법에 따른 기본원칙 및 국가전략과 조화를 이루도록 강제⁹⁷⁾한 부분은, “기본법”이라는 법체계에 우선적 효력을 부여하지 않는 우리나라에서는 이례적인 부분이다.⁹⁸⁾ 하지만, 국민의 대표기관인 국회에서 통과되고 대통령에 의해 공포되었으므로, 형식적인 면에서는 큰 문제가 없다.

문제는, 이러한 「저탄소 녹색성장 기본법」을 통해서 결과적으로 ‘헌법’과 ‘(일반)법률’의 중간적 효력을 갖는 “기본법”이라는 법형식을 창설한 것이 되는데, 이에 대한 국민적 합의 도출, 대국민 홍보 내지는 공고 등이 충분했던가에 대해서는 회의적이다. “기본법”의 우선적 효력을 인정하지 않는 우리나라에서는 “기본법”이라는 명칭을 사용하는 경우라도, 동법에서처럼 ‘거의 모든 법률’에 우선하는 이러한 ‘강력한’ 효력을 부여하지는 않는다.⁹⁹⁾ 물론, 이와 같은 강력한 효력이 부여되었기 때문에, 여러 중앙 행정부처를 아우르는 법률들을 ‘통제’하고 단기간에 ‘녹색성장법제’라는 법령군을 형성할 수는 있었지만, 이 부분

97) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제8조(다른 법률과의 관계)

98) 동법의 효력과 명칭을 강조하기 위해서인지, 동법의 제정으로 그간 ‘기본법’이라는 명칭을 사용했던 법률들의 제명이 변경된 바 있다. 이를테면, 「지속가능발전 기본법」은 「지속가능발전법」으로, 「에너지기본법」은 「에너지법」으로 변경되는 등 일부 법률의 제명이 변경된 바 있다.

99) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제8조(다른 법률과의 관계) ① 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다. ② 저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체가 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은 제3조에 따른 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙 및 제9조에 따른 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화를 이루도록 하여야 한다.

에서부터 국민의 자발적 참여와 관심을 배제시키는 원인이 되지는 않았는지 반성이 필요한 부분이다.

다시 확인하자면, 녹색성장의 개념, 녹색성장의 추진, 국제적 위상 강화 등 녹색성장을 통한 전 정부의 정책과 성과는 어찌되었건 긍정적으로 평가받는 것이 타당하다고 생각한다. 그러나 법치행정의 관점에서 본다면, 법률에 의한 행정을 ‘실질적’으로 실현했던 것인지에 대해서는 재고의 여지가 있다. 국제적 위상과 달리 녹색성장에 대한 국내의 공감도가 높지 않았던 이유, 정부의 교체가 있자 곧바로 ‘녹색성장’이라는 간판을 내리기에 바쁜 국내의 분위기가 ‘실질적 법치행정’에서 하자가 있었기 때문은 아닌지 다시 생각해 볼 필요가 있다. 정부만의 녹색성장은 의미가 없다. 강력한 법률규정에 따라 강제적으로 시행되는 녹색성장이 아니라, 공동체에 속한 개인, 공·사 단체가 참여하고 협력하여 자발적으로 각종 정책들을 운영할 수 있어야 녹색성장이 성공적으로 정착할 수 있다.

3. 녹색성장의 지속가능성을 위한 법치행정

(1) 녹색성장법제의 현황

앞서도 언급했듯 녹색성장 법제의 대표적 산물은 「저탄소 녹색성장 기본법」이다. 그 외에 ‘녹색’이라는 단어를 전면내세웠던 법률로는 「녹색건축물 조성 지원법」¹⁰⁰⁾, 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」¹⁰¹⁾이 있다. 이 중 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」의 경우는 2004. 12. 31에 「친환경상품구매촉진에 관한 법률」이란 제명으로 제정되었던 법률을 2011. 4. 5. 「녹색제품 구매촉진에 관한 법률」로 제명변경을 하고, 녹색제품에 대한 정보관리체계를 확립하는 등의 내용을 추가·정리한 법률이다.

100) 법률 제11365호, 2012. 2. 22. 제정, 2013. 2. 23. 시행.

101) 법률 제10550호, 2011. 4. 5. 개정, 2011. 4. 5. 시행.

편의상 녹색성장법제를 에너지산업, 녹색국토·교통, 녹색경제, 녹색생활, 녹색식품, 녹색농림축산 등으로 구분하기도 하는데, 구분하는 경우에도 이는 어디까지나 분석상 편의를 위해서일뿐, 녹색성장법제 자체는 기존의 이같은 분류체계를 초월한 융합적 성격을 갖는 영역임을 강조하고 있다.¹⁰²⁾

‘녹색’이란 단어를 전면에 내세우지는 않았지만 녹색성장법제로 분류되는 법률들 중 녹색성장을 정부의 핵심기조로 하면서 새롭게 제정했던 법률로는 대표적으로 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」¹⁰³⁾이 있다.

그 외의 법률들의 경우 녹색성장법제로 체계화하고 있지만,¹⁰⁴⁾ 녹색

102) 녹색성장 정책의 관점에서 이를 체계화하기도 했는데, 그 분류는 기후변화대응 정책, 녹색에너지 정책, 녹색기술개발 및 녹색산업 정책, 녹색국토, 녹색생활 및 녹색외교이다.

“녹색성장정책은 하나의 정책이라기보다는 정책패키지로 볼 수 있다. 녹색성장 정책은 기후변화정책, 에너지정책, 산업정책, 지속가능발전정책을 두루 포괄하고 있는 일종의 패키지 정책이다. 즉, 지구온난화 및 에너지 문제 등을 포함하고 있는 환경부와 경제성장 및 삶의 질 향상 등을 포함하고 있는 경제부문을 포괄하는 종합적인 발전정책으로서의 성격을 지닌 보다 상위의 정책이다.” - 황병상, “환경과 성장의 조화: 새 정부를 위한 녹색성장 제언”, 『한국정책학회 하계학술발표논문집』, 한국정책학회, 2013, 218-219면 참고.

103) 법률 제11419호, 2012. 5. 14. 제정, 2012. 11. 15. 시행

104) 또 다른 녹색성장법제 분류체계의 일례는 다음과 같다.

녹색성장법제	1) 녹색에너지산업법제	- 온실가스법제 - 에너지법제 - 녹색기술법제 - 녹색산업법제
	2) 녹색국토해양법제	- 녹색국토관리법제 - 녹색물관리법제 - 녹색교통법제 - 녹색건축법제
	3) 녹색경제 및 생활법제	- 녹색경영법제 - 녹색금융·세제 지원법제 - 녹색생태관광법제 - 녹색소비법제
	4) 녹색농림수산식품법제	- 녹색농수산물법제 - 녹색산림법제

성장을 정책화한 지난 정부 당시에 신규로 제정된 법률이라기보다는, 기존의 법률들을 일부 개정하여 녹색성장이라는 정책에 맞도록 정리하고 보완한 경우가 상당하다. 물론 기존 법률에 조문을 추가하거나 장·절의 추가를 통해 부분적으로 신설을 한 경우도 다수 있다. 「에너지법」¹⁰⁵⁾의 경우는 2006. 3. 3. 「에너지기본법」으로 제정되었다가 「저탄소 녹색성장 기본법」 부칙에 따라 「에너지법」으로 개정되었다. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」의 경우 1987. 12. 4. 「대체에너지개발촉진법」으로 제정되었던 법률을 1997. 12. 13. 전부개정을 통해 「대체에너지개발및이용·보급촉진법」으로 변경했다가, 2004. 12. 31. 다시 전부개정을 통해 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법」으로 변경을 한 법률이다. 「에너지이용합리화법」의 경우는 1979. 12. 28. 처음 제정되었던 법률인데, 2011. 7. 25. 일부개정을 통해 에너지사용자 및 공급자의 에너지 부문 경영 효율성을 극대화하기 위한 에너지 경영시스템 도입 및 정부지원 근거를 마련하는 등의 내용을 추가하면서 녹색법제의 울타리 안으로 들어갔다. 「대기환경보전법」의 경우도 1990. 8. 1. 처음 제정된 법률인데, 2012. 5. 23. 일부개정을 통해 기후·생태계 변화유발물질 배출 억제를 위해 환경부장관이 추진해야 할 사업을 구체적으로 명시하고¹⁰⁶⁾ 국가기후변화

현준원, 앞의 글, 51면 표.

105) 「에너지기본법」 법률 제7860호, 2006. 3. 3. 제정, 2006. 9. 4. 시행.

106) 「대기환경보전법」 제9조(기후·생태계 변화유발물질 배출 억제) ① 정부는 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위하여 국가 간에 환경정보와 기술을 교류하는 등 국제적인 노력에 적극 참여하여야 한다. ② 환경부장관은 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하여야 한다.

1. 기후·생태계 변화유발물질 배출저감을 위한 연구 및 변화유발물질의 회수·재사용·대체물질 개발에 관한 사업
2. 기후·생태계 변화유발물질 배출에 관한 조사 및 관련 통계의 구축에 관한 사업
3. 기후·생태계 변화유발물질 배출저감 및 탄소시장 활용에 관한 사업
4. 기후변화 관련 대국민 인식확산 및 실천지원에 관한 사업
5. 기후변화 관련 전문인력 육성 및 지원에 관한 사업
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업

③ 환경부장관은 기후·생태계 변화유발물질의 배출을 줄이기 위하여 환경부령으

적응센터를 운영하도록¹⁰⁷⁾ 하는 등 동법도 녹색성장의 큰 틀에 포함될 수 있는 법률로 개정·보완했다. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」¹⁰⁸⁾에서는 2012. 2. 1. 일부개정을 통해 ‘국토 이용 및 관리의 기본 원칙’에 “기후변화에 대한 대응 및 풍수해 저감을 통한 국민의 생명과 재산의 보호”를 포함시켰는데,¹⁰⁹⁾ 흔히 녹색성장법제를 체계화 할 때 동 조항은 녹색 국토의 일부로 분류된다.

이상과 같은 예에서 알 수 있는 것은 녹색성장이라는 것이 지난 정부에서 새롭게 주장하고 제시한 특이한 정책기조만은 아니라는 점이다. 즉, 녹색성장의 개념 범위와 녹색성장의 구체화 기조에 있어서 논란이 있기는 했지만, 녹색성장이라는 간판을 걸고 시행되는 상당수의 정책들은 이전의 정부에서부터도 필요성을 인식하고 꾸준히 실행해 오던 정책의 일부였다는 것이다. 물론 ‘온실가스 배출권 거래제’와 같은 정책은 기존의 정부에서는 시행하지 않았던, 녹색성장 정책 하에서 신설된 제도이긴 하다.

그러나 특정 제도를 제외하고는 그 이전 정부에서도 그 필요성을 인식하고 지속적으로 추진해 온 정책들이 상당수 존재한다. 이 부분에 대해서는 동전의 양면과 같은 해석이 가능하다. 먼저 부정적인 관

로 정하는 바에 따라 제2항 각 호의 사업의 일부를 전문기관에 위탁하여 추진할 수 있으며, 필요한 재정적·기술적 지원을 할 수 있다.

107) 「대기환경보전법」 제9조의2(국가 기후변화 적응센터 운영) ① 환경부장관은 「저탄소 녹색성장 기본법」 제48조제4항에 따른 국가 기후변화 적응대책의 수립·시행을 위하여 국가 기후변화 적응센터를 운영할 수 있다. ② 제1항에 따른 국가 기후변화 적응센터의 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조의3(공기조화기 냉매의 관리 및 처리) ① 환경부장관은 기후·생태계 변화유발물질 중 공기조화기 냉매의 배출을 줄이고 회수·처리하는 등 관리방안을 마련하여야 한다. 이 경우 환경부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. ② 냉매를 사용하는 공기조화기를 가동하는 건물 및 시설의 소유자 또는 관리자는 제1항에 따른 관리방안에 따라 냉매를 적절히 관리하고 회수·처리하여야 한다. ③ 제1항에 따른 관리방안 마련에 필요한 공기조화기의 규모, 건물 및 시설 기준, 냉매의 관리·회수·처리 방법 등은 환경부령으로 정한다.

108) 법률 제6655호, 2002. 2. 4. 제정, 2003. 1. 1. 시행.

109) 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제3조 제8호.

점에서 이를 판단한다면, 그 이전 정부에서부터 추진해오던 사업을 명칭만 바꾸어 녹색이라는 옷을 입혔을 뿐, 지난 정부의 실질적 창조물이 아니라는 비판이 가능하다. 즉, 지난 정부에서 지나치게 녹색을 들먹이며 요란을 떨었지만, 그다지 특별할 것이 없다는 부정적 판단도 가능하다는 것이다. 반면, 그 동안 꾸준히 시행되어 오던 제도인 경우라도, 지난 정부의 녹색성장이라는 정책 기조를 통해서 환경과 경제의 동반 성장이라는 융합적 패러다임을 확산시키고, 개별 정책으로 시행되던 환경과 경제 정책을 유기적으로 연결시키기 시작했다는 점에 주목할 경우, 지난 정부의 녹색성장 정책에 지나치게 혹평만을 할 수는 없게 된다.

이런 관점에서, 정책을 뒷받침하는 녹색성장법제 역시, 당시 정부의 정책기조를 위해 지나치게 많은 법률을 신규로 제정하고, 기존법률을 폐기처분해 버렸다면, 도리어 법률을 통해 국민 생활을 계획하고 예측할 수 있어야 한다는 법적 안정성 부분에서 더 많은 문제를 야기했을 수도 있다. 새로운 개념정의와 정책 설정이 필요한 부분에 대해서는 신규로 법률을 제정하되, 그렇지 않은 부분에 대해서는 전체적인 틀은 유지하고 녹색성장 정책을 적용하기 위해 필요한 부분들을 일부 개정하고 정비했던 지난 정부의 방식이 법치행정의 관점에서는 더 타당했다는 평가도 가능한 것이다. 기존정책의 계수보다는 도리어 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정으로 지나치게 다른 법률을 약화시킨 부분이 비판의 대상으로 주목받을 필요가 있다. 현 정부에서 창조경제의 정책화를 위해 행여라도 지난 정부의 「저탄소 녹색성장 기본법」과 같은 성격을 갖는 법률제정의 유혹을 느낀다면 조금 더 신중을 기해야 할 것으로 생각된다.

(2) 지속가능발전과 녹색성장의 법치행정상 관계정립

2002년 요하네스버그에서 ‘지속가능발전을 위한 지구정상회의(WSSD)’가 개최되고, 동 회의를 통한 선언문에서 세계 각국이 지속가능발전을 위한 전략을 수립할 것을 권고함에 따라, 우리도 2007. 8. 3. 「지속가능발전 기본법」을 제정한 바 있다. 1992년 리우회의에서 지속가능발전을 국제사회가 모든 분야에서 추구해야 할 중장기 목표로 합의하고 선언한 점, 2002년 요하네스버그 선언에서 지속가능발전의 상호의존적이고 상호보완적인 3대 축으로 경제발전, 사회발전, 환경보호를 규정하고 이를 증진·강화시키는 것이 지역, 국가, 세계의 공동책임이라고 선언한 점 등을 볼 때,¹¹⁰⁾ 녹색성장은 지속가능발전이라는 포괄 목표를 달성하기 위한 경제 분야에서의 전략으로 이해하는 것이 타당하다는 점은 앞서 언급한 바 있다. 그런데 지난정부에서는 녹색성장을 전면에 내세우려는 의욕이 지나쳐서 녹색성장을 지속가능발전 보다 상위의 개념으로 설정한 것이 아니냐는 의혹을 많이 받았다. 그러한 비판을 뒷받침하는 것이 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정을 통해 그 부칙 제4조 제10항에서 「지속가능발전 기본법」을 「지속가능발전법」으로 개정하고 기본원칙, 기본전략 등을 삭제 조치했던 부분이다.¹¹¹⁾

110) Johannesburg Declaration on Sustainable Development No. 5. Accordingly, we assume a collective responsibility to advance and strengthen the interdependent and mutually reinforcing pillars of sustainable development - economic development, social development and environmental protection - at the local, national, regional and global levels.

111) 「저탄소 녹색성장 기본법」 부칙 <법률 제9931호, 2010.1.13> 제4조(다른 법률의 개정) ⑩ 지속가능발전 기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제명 “지속가능발전 기본법”을 “지속가능발전법”으로 한다.

제3조부터 제6조까지를 각각 삭제한다.

제7조를 다음과 같이 한다.

제7조(국가·지방이행계획의 협의·조정) 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 다른 중앙행정기관이나 특별시·광역시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 「저탄소 녹색성

또한 지속가능발전 기본계획의 수립·시행에 관한 사항도 「저탄소 녹색성장 기본법」에 포함시키면서 녹색성장을 상위개념에 두고 지속가능발전이 시행되는 듯한 규정구조를 취하고 있다.¹¹²⁾

녹색성장과 지속가능발전의 관계는 ‘녹색성장’이 지난 정부에서 본격화되면서부터 논란이 되어 왔다. 녹색성장을 현시점에서 재점검하고 발전시키기 위해서는 이러한 논란을 정리하고 양자의 관계정립을 분명히 해야 할 필요가 있다. 그렇게 할 때에 창조경제와의 관계설정도 더욱 분명해 질 수 있기 때문이다.

녹색성장은 궁극적으로 지속가능발전을 위한 것이다. 지속가능발전은 경제발전을 하되 환경과의 상생구도를 놓치지 않도록 하고, 그에 더해 사회형평의 문제까지도 포괄할 수 있어야 한다는 당위성을 담고

장 기본법」 제50조제4항에 따른 중앙 지속가능발전 기본계획(이하 “국가이행계획”이라 한다) 또는 같은 조 제5항에 따른 지방 지속가능발전 기본계획(이하 “지방이행계획”이라 한다)이 그 중앙행정기관 또는 시·도의 이행계획의 시행에 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 상호 협의·조정하여야 한다. 이 경우 중앙행정기관의 장이나 시·도지사 또는 그 협의·조정 사항에 관하여 제15조에 따른 지속가능발전위원회(이하 “위원회”라 한다) 또는 「저탄소 녹색성장 기본법」 제20조에 따른 해당 지방녹색성장위원회의 의견을 들을 수 있다.

제8조를 삭제한다.

112) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제50조(지속가능발전 기본계획의 수립·시행) ① 정부는 1992년 브라질에서 개최된 유엔환경개발회의에서 채택한 의제21, 2002년 남아프리카공화국에서 개최된 세계지속가능발전정상회의에서 채택한 이행계획 등 지속가능발전과 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국가의 지속가능발전을 촉진하기 위하여 20년을 계획기간으로 하는 지속가능발전 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

② 지속가능발전 기본계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 「지속가능발전법」 제15조에 따른 지속가능발전위원회의 심의를 거친 다음 위원회와 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

③ 지속가능발전 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지속가능발전의 현황 및 여건변화와 전망에 관한 사항
2. 지속가능발전을 위한 비전, 목표, 추진전략과 원칙, 기본정책 방향, 주요지표에 관한 사항
3. 지속가능발전에 관련된 국제적 합의이행에 관한 사항
4. 그 밖에 지속가능발전을 위하여 필요한 사항

있다. 이러한 지속가능발전을 위해 녹색성장이 이루어져야 한다는 기본틀을 설정한 후에 그에 따른 기본 전략, 우선순위가 재배정되어야 하며, 법률의 체계도 개선되어야 한다.

(3) 녹색성장 국가전략 및 계획의 현재적 적용

지난 정부에서 녹색성장을 너무 전면화하려다보니, 녹색성장과 큰 관련성이 없는 사업까지도 모두 녹색성장에 포함시키고, 녹색성장에 넣어서는 안 되는 영역까지도 녹색성장으로 포장하면서 합리화하는 과정은 ‘녹색세탁’이라는 비난을 받기까지 했다.¹¹³⁾ 현 정부에서는 녹색성장과 관련하여 지난 정부에서 간과했던 부분들을 바로잡고 보완하여 녹색성장 계획을 수정하고 다시 세울 수 있어야 한다. 녹색성장의 테두리에 포함시킬 수 있는 사업 영역을 조금 더 분명히 하고, 그에 따른 법적·제도적 지원 및 규제를 합리적으로 조정할 수 있어야 한다. 따라서 현 정부에서 녹색성장 정책을 추진함에 있어서 우선순위를 갖고 실행해야 하는 것은, 녹색성장과 관련없는 영역의 내용을 녹색성장 5개년 계획에서 제외하고 현정부에서 현실에 맞도록 재수정하는 것이다.¹¹⁴⁾

지난 정부 10대 정책별 추진계획 중 6번째, 산업구조의 고도화 부분에는 첨단융합산업육성과 고부가 서비스산업 육성이 포함되어 있다.¹¹⁵⁾ 첨단산업으로 예시하고 있는 것은 방송통신 융합, IT 융합기술,

④ 중앙행정기관의 장은 제1항에 따른 지속가능발전 기본계획과 조화를 이루는 소관 분야의 중앙 지속가능발전 기본계획을 중앙추진계획에 포함하여 수립·시행하여야 한다.

⑤ 시·도지사는 제1항에 따른 지속가능발전 기본계획과 조화를 이루며 해당 지방자치단체의 지역적 특성과 여건을 고려한 지방 지속가능발전 기본계획을 지방추진계획에 포함하여 수립·시행하여야 한다.

113) MB정부 녹색성장 ‘낙제점’...“돈벌이로 변질된 녹색세탁”, 한겨레 2012. 6.6.자 기사. 검색일 2013. 8. 21.http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/536527.html

114) 황병상, 앞의 글, 233면.

115) 녹색성장위원회, 녹색성장 국가전략 및 5개년계획, 24면.

신소재, 바이오 산업 등 첨단융합산업이다. 또한 고부가 서비스산업으로 예를 드는 것은 식품, 의료, 관광 산업 등으로 이러한 부분은 크게 ‘녹색’이라는 포장과는 관련이 없었던 부분이다.¹¹⁶⁾ 이러한 분야에 대해서는 현 정부의 창조경제로 그 구체적 실현을 넘기고, 녹색성장은 녹색성장 그 자체에 관련있는 분야에 집중하는 것이 합리적이라 할 것이다.

(4) 행정계획의 법치국가적 적용

녹색성장이라는 정책을 경제, 그리고 환경 분야, 더 나아가 국가 전 분야로 확산시키고 이를 운영하기 위해서는 ‘계획’이 불가피하다. 즉, 정책실현의 수단으로 법적 근거 마련에 이어, 그에 따른 ‘행정계획’이 세워지고 각종정책이 실현되는 것이다.¹¹⁷⁾

특별히 행정계획은 전문적이며 기술적인 재량이 많이 인정되고, 형성의 자유 또한 넓게 인정된다. 그러나 행정주체는 “행정계획에 관련된 자들의 이익을 공익과 사익 사이에서는 물론, 공익 상호간과 사익 상호간에도 정당하게 비교·교량하여야 하고 그 비교·교량은 비례의 원칙에 적합하도록 하여야 하는 것이므로, 만약 이익형량을 전혀 하지 아니하였거나 이익형량의 고려대상에 포함시켜야 할 중요한 사항을 누락한 경우 또는 이익형량을 하기는 하였으나 그것이 비례의 원칙에 어긋나게 된 경우에는 그 행정계획은 재량권을 일탈·남용한 위법한 처분”이 된다.¹¹⁸⁾

한편 모든 행정계획은 조직법적 근거를 가지고 발동된다. 그러나 모

116) 황병상, 앞의 글, 233면.

117) “국가 기능 중 사회형성적, 경제분배적 기능이 확대됨에 따라 장기적·종합적 활동기준이 필요하게 되었고 다원적 사회구조와 자원의 유한성으로 이해조정 및 행정수요에 대한 효율적 대응이 요청됨으로써 행정계획의 필요성이 대두되었으며, 과학·정보매체의 발달로 미래예측에 대한 정확도가 제고되는 등 현재는 행정계획론의 발전적 전개요건이 충족되고 있는 실정이다. - 김재호, “행정계획론 소고”, 『법학연구』 제18권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2007. 6, 50면.

118) 대법원 1997.09.26. 선고 96누10096 판결[택지개발예정지구지정처분취소등]

든 행정계획이 작용법적인 근거를 가지고 있는 것은 아니며, 모든 행정계획에 작용법적 근거를 요하는 것도 타당하지는 않다.

녹색성장을 추진하기 위해 법에서 의무화한 행정계획들이 상당히 많다.¹¹⁹⁾ 그런데 이러한 계획 영역에서는 행정행위, 법규범 등에 영향을 주는 “법원의 관여적 법치국가 형식”이 무너진다는 문제점이 있다.¹²⁰⁾ 즉, 다시 말하면 행정계획에 의해 국민의 권익침해가 발생한 경우 이를 소송의 대상으로 할 수 있는지에 대해 일관된 답을 제시할 수 없는 문제점이 있다. 이러한 문제는 행정계획의 법적 성질과 관련하여 나타난다.

일반적으로 행정계획은 “다수인에 대한 행위 형식을 지시한다는 점에서 규제적 요소를 포함”하고 있다.¹²¹⁾ 또한 행정계획은 “행정행위와 달리 그 내용이 매우 포괄적이며”, “그 형성의 과정이 비교적 장기성을 띠게 되고”, “수범자의 범위가 구체적으로 확정되지 않거나 확정된다 하여도 다수의 수범자를 예정”하고 있다.¹²²⁾ 이런 이유로 행정계획에는 광범위한 형성의 여지가 있다고 인정되고, 이러한 것들을 계획재량¹²³⁾이라 부르기도 하는데, 대국민 차원의 신뢰성 획득이라는 면에

119) 「저탄소 녹색성장 기본법」 제10조(중앙행정기관의 추진계획 수립·시행) ① 중앙행정기관의 장은 녹색성장국가전략을 효율적·체계적으로 이행하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 소관 분야의 추진계획(이하 “중앙추진계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ② 중앙행정기관의 장은 중앙추진계획을 수립하거나 변경하는 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제14조에 따른 녹색성장위원회에 보고하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.

120) 은승표, “헌법과 행정법적 관점하에서의 계획과 법치국가주의 - 독일에서의 논의를 중심으로”, 『토지공법연구』 제9집, 한국토지공법학회, 2000. 4면.

121) 백승주, “처분적인 행정계획의 법적 성질과 법적 성질 간의 관계 고찰”, 『토지공법연구』 제42집, 한국토지공법학회, 2008, 457면.

122) 김중보, “계획확정행위와 행정행위의 구별”, 『행정법연구』 제7권, 행정법이론실무학회, 2001. 9, 283면.

123) “계획재량이란 행정계획의 수립과정에서 계획법규범에 의하여 행정주체가 가지게 되는 계획상의 형성의 자유를 말한다. 행정계획은 미래지향성을 가지며 그 대상도 변화하므로 행정계획에는 복수의 선택가능성이 있을 뿐만 아니라, 계획의 결정에는 모든 중요사정과 관계인의 권익에 대한 조정·형량이 요청된다. 따라서 행정

서 행정계획의 처분성 인정여부 및 재량여부와 상관없이 행정기관 스스로가 그에 따른 국민의 권리침해에 대한 구제방법을 강구해 가는 것이 타당할 것으로 생각된다.

현 정부가 추진하는 「정부3.0」 전략에 따라 국가의 계획내용과 계획 절차 등이 투명하게 공개되고, 이에 대해 의견청취, 이의권 보장 등을 제공한다면, 그간의 일방적 정책집행이라는 비난에서 벗어날 수 있는 계기가 될 수 있을 것으로 본다.¹²⁴⁾

4. 창조경제와 녹색성장의 연결점으로서의 법치행정

(1) 정부 3.0(스마트정부) 구현에 따른 법치행정의 환경변화

정부 3.0은 객관적 정의가 존재한다거나 정형화된 형태를 지칭하는 것은 아니지만¹²⁵⁾, 일부 공통적인 것은 ‘국민 중심적, 맞춤형 정부’라는 것이다. 정부 3.0이란, “국민과의 소통과 참여를 기반으로 국가의 정책

계획은 광범위한 자기창조적 형성의 자유를 가지게 된다. 또한 법률은 원칙적으로 계획이 추구해야 할 목적과 그에 의하여 촉진 또는 보호되어야 할 이익만을 규정하는데 그치며 계획의 요건·효과에 관해서는 규정하지 않고 공백규정으로 두고 있는 것이 보통이다. 즉, 행정행위 등의 수권규범이 요건-효과에 대하여 정하는 가언명제 또는 조건적 규범구조인데 대하여, 행정계획의 수권규범은 목적-수단에 대하여 정하는 목적적 규범구조라는 점이 특색이다.” - 김재호, 앞의 글, 68면.

124) 정부 3.0 추진과제의 전략¹⁾은 소통하는 투명한 정부로, 이는 공공정보를 민간에 적극 공개·공유하고 민·관 협치를 활성화하는 한편, 공공정보를 바탕으로 새로운 비즈니스와 일자리를 만들어 창조경제를 지원하는 정부라고 한다. 주요내용으로는, 개방형 공공정보 활용 체계를 마련하고 정부의 경직된 조직문화를 개선하여 대국민신뢰도를 제고하는 것, 국민들의 생활과 밀접한 관계를 갖는 교육, 복지, 환경 등의 공공데이터를 유관 민간기관이 적극적으로 활용하여 국민편익 제고에 기여하는 것, 민간기업과 국민들이 공공데이터를 창조적으로 자유롭게 이용함으로써 창업과 마케팅·신상품 개발 등에 활용하여 새로운 서비스 개발과 경제적 가치창출 기회를 제공하는 것, 공공정보를 통합적인 측면에서 효율적으로 관리할 수 있는 데이터 센터 구축 및 통합관리 체계 마련, 정부주도형 정책 결정과정을 지양하고, 민간의 창의성과 지성을 활용하여 상호간의 정책 아젠다 발굴을 통한 개방형·참여형 민주주의 실현이 있다.

125) 한국정보화진흥원, 「정부 3.0 새로운 대한민국을 꿈꾸다」, 2013. 5, 13면.

과 서비스를 함께 개선해가는 정부”, “개인의 다양한 요구를 만족시키기 위해 모든 것을 다 제공하는 것이 아니라 플랫폼을 제공하는 정부”인데,¹²⁶⁾ 이러한 정부 3.0은 “의미중심(semantic)웹¹²⁷⁾이라는 웹 3.0의 개념이 도입된 개인화된 정부로서, 더욱 진화된 개념”이라고 한다.¹²⁸⁾

정부 3.0의 구현방향 중 하나는 ‘열린 정부’이다.¹²⁹⁾ 열린 정부란, 정부의 업무와 정보를 투명하게 공개하고 국민과 소통하며 국민과 함께 서비스를 만들어가는 ‘국민에게 열린 정부’를 말한다고 한다. 이러한 열린 정부는 정부의 효과적인 의사결정과 서비스 제공을 가능하게 하며 부패를 방지하고 국민들의 신뢰를 강화시킨다고 하고 있다. 이런 열린 정부의 구성요소는 개방형 정부와 소통·참여형 정부이다.¹³⁰⁾

126) 한국정보화진흥원, 앞의 글, 28면.

127) 웹의 발전단계에 대해서는 다음의 사이트를 참고.

<http://socialcapitalreview.org/gov-3-0-has-entered-the-building/>

Web 1.0	The Web	Information
Web 2.0	The Social Web	People
Web 3.0	The Semantic Web	Knowledge
Web 4.0	The Ubiquitous Web	Intelligence

128) 이민화/차두원, 「제2한강의 기적, 창조경제」, 북콘서트, 2013. 6, 308면.

129) 열린 정부에 관한 이하의 내용은 한국정보화진흥원, 앞의 글, 30면 이하의 내용이다.

130) 한국정보화진흥원, 「IT&SOCIETY 스마트 사회 실현을 위한 신 국가정보화전략 분석 ④ - 미국」, 2011. 10, 18면.

미국은 2009년 오바마 대통령 취임에 따라 투명성, 참여, 협업이라는 열린 정부 3대 구현원칙에 따라 각각의 추진전략과 서비스 모델을 개발하여 추진했다. 먼저 투명한 정부는 공공정보의 개발과 공유, 활용을 통한 신가치를 창출하는 정부를 말한다. 여기에서는 정부가 무엇을 어떻게 하고 있는지 시민에게 투명하고 정확하게 전달하게 되며, 정부 업무에 대한 성과 평과와 피드백을 통해 업무능력이 향상된다고 한다. 참여지향적 정부에서는 정책결정과정에 실질적인 시민참여 기회를 제공한다. 이것은 IT 신기술을 활용한 양방향 소통으로 정책 결정 과정에 적극적인 시민참여를 촉구하며, 다수의 참여자들간 합의를 바탕으로 아젠다 설정, 정부정책 수립의 전문성 및 집행의 효율성을 증진시킨다고 한다. 협력도모형정부에서는 정책 이해관계자간 협력체계 구축을 통한 공공서비스 선진화를 추진하게 된다. 이에 따라 정책영역의 특성을 반영한 이해관계자간 협력으로 해당 영역에 적합한 콘텐츠를 형성하게 되며, 정부 기관 간 효과적인 협업체계구축으로 업무효율화 및 공공서비스 선진화를 추진한다고 하고 있다.

‘개방형 정부’란 국민에게 정부와 공공기관에서 생산한 공공정보를 제공하여 투명성을 개선시키고, 민간에서 활용할 수 있도록 정보를 개방하는 정부를 말한다. 이러한 정부정책과 정보의 공개는 국민이 청구한 정보 또는 문서를 공개하는 수준을 넘어 언제든지 조회·확인이 가능한 상시 공개체계를 확립하여 정부의 투명성과 신뢰성을 향상시키고 국민참여를 촉진하는 것을 목표로 한다.¹³¹⁾

이러한 개방형 정부를 실현하기 위한 법률적 기반으로 2013. 7. 30. 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」이 제정되었고, 2013. 10. 31.에 그 시행을 앞두고 있다. 이 법에서는 “공공기관이 보유·관리하는 데이터의 제공 및 그 이용 활성화에 관한 사항을 규정함으로써 국민의 공공데이터에 대한 이용권을 보장하고, 공공데이터의 민간 활용을 통한 삶의 질 향상과 국민경제 발전에 이바지함”을 목적으로 한다고 밝히고 있다. 여기에서 제공대상이 되는 ‘공공데이터’란 “데이터베이스, 전자화된 파일 등 공공기관이 법령 등에서 정하는 목적을 위하여 생성 또는 취득하여 관리하고 있는 광(光) 또는 전자적 방식으로 처리된 자료 또는 정보”를 말하며,¹³²⁾ ‘제공’이란 “공공기관이 이용자로 하여금 기계 판독이 가능한 형태의 공공데이터에 접근할 수 있게 하거나 이를 다양한 방식으로 전달하는 것”¹³³⁾을 말한다고 하고 있다. 공공기관이 보유한 정보에 관해서는 1996. 12. 31. 제정되어 현재까지 시행되고 있는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 있다. 이 법에서는 공공기관이 보유·관리하는 정보를 국민의 알 권리 보장 등을 위하여 적극적으로 공개하도록 이미 규정하고 있었다.¹³⁴⁾ 그런데 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」이 국민이 요구한

131) 미국의 경우는 정부의 투명성, 국민참여, 협력의 보장을 위해 모든 정책의 결정과 예산집행 과정을 공개하고 있다고 한다. 예컨대, USASpending.gov, IT Dashboard와 같은 사이트에서 정부예산집행과정을 공개하고 있다.

132) 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률」 제2조 제2호.

133) 「공공데이터의 제공 및 이용활성화에 관한 법률」 제2조 제4호.

134) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제3조(정보공개의 원칙) 공공기관이 보유·

정보를 단순히 ‘공개’하는 것에 그쳤다면, 시행예정 중에 있는 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」은 공공기관이 보유·관리하는 정보를 ‘공개’하는 수준을 넘어 언제든지 조회·확인이 가능한 ‘상시 공개체계’를 확립하여 ‘정부의 투명성과 신뢰성을 향상시키고 국민 참여를 촉진’하겠다는 ‘개방형 정부’의 취지가 반영되어 있는 것으로 보인다.

‘소통·참여형 정부’란 국민과 정부가 직접 소통하고, 정부의 정책 결정과 공공서비스의 개선에 정부의 모든 과정에서 국민참여를 허용하는 정부이다.¹³⁵⁾ 이를 위해 정부와 국민이 직접 대화할 수 있는 채널과 창구를 확대하고 그를 통해 국민의 의견이 수렴될 수 있는 체계를 마련하는 것을 목표로 한다. 이를 위해서는 정부의 모든 기관들을 비롯해 비영리기관, 기업, 그리고 개인과 같은 민간영역도 함께 사용할 수 있는 혁신적인 도구와 방법이 제공되어야 하며, 정책결정과정에서 실질적인 시민참여기회를 제공할 수 있어야 한다. 또한 IT 신기술을 활용하여 양방향 소통을 활성화 하고, 이에서 더 나아가 정책 집행 및 평가, 의제형성, 전자투표, 청원의 단계까지도 국민이 참여하도록 하여 민관이 협력하고 소통하도록 하는 것이 요구된다. 정부와 민간의 소통 수단으로 사용되는 대표적인 것은 소셜미디어인데, 이러한 소셜미디어는 양방향성, 평등성, 진정성 등을 특성으로 하면서 정부와 각기 이해관계자가 직접 소통할 수 있다는 장점이 있다.¹³⁶⁾ 이러한 환경변화에 대한 지속적인 대응기반을 구축하고 발전시켜서 정부에 대한 신뢰성을 향상시킬 수 있도록 하는 것은 현 정부의 과제 중 하나가 될 것이다.

관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다.

135) 열린 정부 중 소통·참여형 정부에 관한 이하의 내용도 한국정보화진흥원, 앞의 글, 36면 이하의 내용이다.

136) 한국정보화진흥원, 「정부 3.0 새로운 대한민국을 꿈꾸다」, 2013. 5, 75면.

<정부 3.0>은 전자정부의 발전단계 중 일부를 지칭하는 것으로, 웹의 발전단계에 따라 전자정부 모델을 명명하는 것이라 한다.¹³⁷⁾ 이러한 전자정부의 발전단계에 따라 정부 역할 및 국정운영 주체에도 변화가 있게 된다.

구분	Gov. 1.0	Gov. 2.0	Gov. 3.0
정부의 역할	통치	조정	협치
국가운영주체	정부	정부 (시민참여)	정부&국민
정부행정형태	관료주의	합리주의	민주주의
정부정책 결정방식	정부단독결정	정부 내부결정 (외부 소수 관계자 참여)	집단지성 등의 활용
정부정책 - 국민역할	정부 결정 후 통보받음	국민과 협의하여 결정	정책의제부터 국민이 결정
국민의 역할	수동적	관심적 참여자	능동적·주도적 참여

<출처> 한국정보화진흥원, 「정부 3.0 새로운 대한민국을 꿈꾸다」, 2013. 5, 19면.

정부 역할에 있어서는, 이전에는 정부가 전형적인 ‘통치’를 해왔다면, 이제는 정부 일방의 통치가 아닌 국민의 참여를 포함한 ‘협치’로 변화가 되고 있다. 즉, 거버넌스 개념의 등장에 따라 국정운영의 주체 역시 정부에 한정되지 않으며, 정부와 국민이 함께 그 주체로 등장하게 된 것이다. 이렇듯 정부의 역할과 국정운영 주체에 변화가 있다는 것은 ‘법치행정’의 기본적인 환경에도 변화가 생기고 있음을 의미한다.

정부와 국민의 협치가 기본이 되어간다는 것은 법치행정의 규율대상 자체가 정부를 포함한 국민 전체로 확대되는 것을 뜻한다. 이는

137) 한국정보화진흥원, 「정부 3.0 새로운 대한민국을 꿈꾸다」, 2013. 5, 18면.

더 나아가, 행정에 대해 제한적 기능을 주로 하던 법치행정의 범위 자체가 재설정되는 것을 의미한다. 정부를 포함한 거버넌스 전체의 협력으로 이루어지는 행정에서 전체가 되는 것은 개인, 시민단체 등 개별 국민들의 역량강화 및 영향력 증대이다. 그런데 이 때 국민의 참여가 보장되고 증대된다고 하여 무조건 타당한 결과가 나타나는 것은 아니다. 즉, 현대사회의 복잡성과 다양성을 수용하고 그에 따른 가치들을 반영하기 위해서는 시민들의 참여가 최대한 보장되어야 하지만, 행정활동에 대한 다양한 구성원의 참여를 확대함에 앞서, 이들이 행정활동에 참여하면서 발생할 수 있는 효율성, 대표성, 포폴리즘, 합리성의 문제점 또한 고려해야 한다.¹³⁸⁾ 이러한 고려 없이 무조건적으로 참여확대에만 초점을 둘 경우 정책결정의 비효율성, 비합리성의 문제가 더 크게 나타나고, 국민 통합을 도리어 저해하는 역설적 상황이 나타날 수도 있기 때문이다.

국민 참여의 고려대상으로서 효율성의 문제는, “대규모의 이질적 구성원들을 가진 공동체의 경우 합의 과정에 상당한 시간과 노력이 필요”함을 말한다. 대표성의 문제라는 것은, “정책결정 과정이 개방되어 있더라도 실질적으로 참여하는 시민은 일부분에 지나지 않음”을 뜻한다. 즉, 일상생활에 얽매인 저소득층은 사실상 이러한 참여의 여유가 없다는 것이다. 포폴리즘의 문제는, “정부가 의도적으로 제한된 정보만 제공하면서 자신들이 의도한 방향으로 시민참여를 통제할 가능성”을 배제할 수 없으며, “정부가 정책결과에 자신이 없거나 사회적 저항을 유발할 수 있는 정책에 대해 책임성 회피의 수단으로 시민 참여를 활용”할 가능성이 크다는 것이다. 마지막으로 합리성의 문제라는 것은, “공익 측면이 아니라 특정집단의 사적 이익 추구 수단”으로 참여

138) 참여에서 고려할 문제점에 대해서는 다음의 내용을 가지고 온 것이다. - 윤성이, “스마트정부의 참여와 소통”, 『제15회 스마트정부(Gov. 3.0) 오픈 포럼』자료집, 한국정보화진흥원, 2012. 9. 19.; 재인용, 한국정보화진흥원, 『정부 3.0 새로운 대한민국을 꿈꾸다』, 2013. 5, 68면.

제도가 악용될 수 있으며, “시민의 정책 전문성 부족으로 잘못된 판단을 할 가능성”이 있음을 뜻한다.

행정의 전반적인 과정에 국민참여를 확대하고, 참여확대에 따른 문제점들을 고려하여 대비책을 추진하는 포괄기준은 법치행정의 원리가 되어야 한다. 이러한 법치행정을 둘러싼 환경의 변화는 정부 3.0 구현이 실제화 되면서 더 가속화되고 있다. 법치행정을 적용받는 대상 또한 더 이상 정부에 한정되지 않는다. 법치행정을 적용받는 대상은 정부와 협력하여 행정활동을 이루어 가는 모든 국민으로 확대되고 있는 것이다. 행정을 제한하고 객관화하던 전통적 법치행정의 기능은 정부 3.0 시대에 와서는 행정을 형성·지원하는 기능과 더불어 발전하고 있다.

(2) 정부 3.0에 따른 녹색성장의 지속가능성 증대

녹색성장은 정부 일방의 의욕만으로 달성할 수 있는 정책이 아니다. 녹색성장은 정부를 포함하여 일반 국민 개개인, 시민단체, 지방자치단체, 기타의 각종 공사단체들이 모두 참여하고, 이를 공유할 때에야 그 성과를 담보할 수 있다. 그런 의미에서, 전통적 법치행정과 현대적 법치행정의 분수령이 되는 ‘참여’와 ‘협력’이라는 기제가 공동체에 각인될 때라야 비로소 녹색성장의 기틀이 확고해 질 수 있다.

현 정부에서 제시한 <정부 3.0>은 그간 국민적 공감대 형성에 실패했다는 평가를 받았던 녹색성장에 ‘참여’와 ‘협력’을 보완할 수 있는 기회로 작용할 것이다. 녹색성장을 위해 필요한 ‘계획’과 그에 따른 ‘실행’, 그에 대한 ‘평가’가 모두 공개되고, 단순 공개를 넘어 수시로 이해관계자 및 관심 있는 일반 국민들이 이를 ‘확인’하고, 적극적으로 ‘의견 개선’을 할 수 있다면 더 이상 녹색성장이 정부만의 정책으로 끝나지는 않을 것이기 때문이다. <정부 3.0>의 구현을 통해 정부에서는 녹색성장이 단순히 지난 정부의 홍보성 정책이 아님을 알리는 것

도 필요하다. 녹색성장이 등장하게 되었던 국제적 논의사항들은 지난 정부의 막이 내렸다 하여 없어지지 않았기 때문이다. 우리는 여전히 국제적 기후변화 논의에 대응책을 마련하고 지속적으로 환경문제에 긴장의 끈을 놓지 말아야 한다. 온실가스 감축을 위한 노력, 에너지 자립 강화, ‘녹색생활’이라 칭했던 교통수단, 국토개발, 기타의 전 영역에서의 환경친화적 실천사항들의 추진은 계속되어야 한다.

<정부 3.0>의 구현이 의미를 갖는 것은 이를 통해 쌍방향의 의사소통이 이루어질 것을 기대하기 때문이다. 단순히 정부가 일방적으로 의사전달만을 하는 도구로서의 ‘전자정부’였다면, 지난 정부의 기제들을 폐기하겠다는 현 정부의 강력한 의지가 깃들면 지난 정부의 정책 기제들은 그대로 묻혀버릴 수도 있다. 그러나 <정부 3.0>이라는 제도 하에서는 녹색성장, 그리고 기후변화와 환경문제에 주목하는 개인, 단체가 여전히 활동한다면 그들의 활동이 또한 정부에도 투입될 것이기 때문에 단순한 시민사회의 활동으로 끝나지 않는다. 정부가 아닌 민간이 중심이 되어 시작한 활동인 경우라도 행정으로 투입되고 반영될 수 있을 것이기 때문이다. 따라서 현 정부가 추진하는 <정부 3.0>은 녹색성장의 지속가능성을 보장하고, 이를 더 발전시킬 수 있는 제도로 기능할 것으로 기대된다.

(3) 지속가능발전을 위한 녹색성장과 창조경제의 접점

법치행정은 지속가능발전을 위한 녹색성장과 창조경제의 접점으로 기능할 수 있다. 녹색성장은 환경적으로 지속가능한 경제성장을,¹³⁹⁾ 창조경제는 지속가능한 성장과 가치를 실현하는 경제를 뜻한다면,¹⁴⁰⁾ 두 정책 기제는 결국 지속가능한 성장이라는 공통의 목표를 위한 전략으로 볼 수도 있을 것이다. ‘지속가능성’에 대해 “현재 세대의 필요

139) 녹색성장위원회, 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획, 2009. 7, 14면.

140) 최계영, 「창조경제의 비전과 정책 추진 방향」, 정보통신정책연구원, 2013. 2, 8면.

를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”이라 정의하고, ‘지속가능발전’을 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전”이라고 정의한 것을 기초로,¹⁴¹⁾ 녹색성장과 창조경제의 관계를 설정하고 그 위상을 정립해 나가는 것도 필요할 것으로 생각된다.

창조경제의 핵심요소로 제시되기도 했던 ‘사회적 자본’은 이러한 관계설정을 위한 접점으로 기능할 수 있는 개념이라 생각된다. ‘사회적 자본’이란 “한 개인이 그 안에 참여함으로써 특정한 행동을 하는 것을 가능하게 만들어주는 사회구조 혹은 사회적 관계의 한 측면”을 말한다.¹⁴²⁾ 이러한 사회적 자본의 예로 들어지는 것은 사람들이 서로에 대해 가지는 의무와 기대, 사람들 사이의 정보유통망, 규범과 효과적인 제재, 자발적인 조직이다.¹⁴³⁾ 이러한 사회적 자본의 혜택 중 하나로 들어지는 것은 “사회적 자본을 가진 사람들 간에 가치관, 규범, 목적의 공유를 통해서 결속감을 만들어낼 수 있다.”¹⁴⁴⁾는 것이다¹⁴⁵⁾. 사람들이 서로에 대해 갖는 의무와 기대는 ‘신뢰’로 표현되기도 하는데, 이러한 신뢰는 “사회적 자본인 동시에 다른 유형의 사회적 자본을 형

141) 「지속가능발전법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지속가능성”이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다.
2. “지속가능발전”이란 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다.

142) 박찬웅, “사회적 자본, 신뢰, 시장”, 『한국사회학회 심포지움 논문집』, 한국사회학회, 2000. 5, 81-82면.

143) 박찬웅, 앞의 글, 84-86면.

144) 박찬웅, 앞의 글, 87면.

145) “사회적 자본은 정치·경제·사회·문화 등의 다양한 분야에서 적용되는 개념이다. 따라서 학자들 또한 사회적 자본에 대하여 분야별로 제각기 다르게 정의하고 있으나 공통적인 개념은 신뢰·네트워크·도덕·규범 등으로 표현되고 있다.” - 이승철, “마을공동체의 동체의식과 사회적 자본 연구”, 『한국학연구』 43권, 고려대학교 한국학연구소, 2012. 12, 435면.

성하기 위한 기반”이 되는 특징을 가지고 있다.¹⁴⁶⁾ 신뢰가 법치행정의 영역에 들어오면, 국가 구성원 상호간의 법과 제도의 준수로 이어질 수 있다. 국가 구성원 사이에 신뢰가 바탕이 되지 않으면 법과 제도의 준수가 도리어 그 해당자에게 손해를 끼칠 수 있다는 사고가 만연하게 되고, 이러한 현상은 결국 법·제도의 존재에도 불구하고 법치가 이루어질 수 없게 만들기 때문이다. 정부와 정책 결정자에 대한 신뢰 및 대국민신뢰가 형성되면 정부 정책의 일관성이 유지될 수 있고, 기업이 신뢰에 기초하여 사업추진을 할 경우 사회적 가치를 우선시 하는 사회적 기업이 활성화될 수 있는 바탕을 형성하게 될 것이다.¹⁴⁷⁾ 더구나 녹색성장의 기초가 되는 ‘환경’의 문제는 신뢰를 바탕으로 하지 않으면 아무리 법·제도적 기반을 공고히 해도 궁극적인 목표에 달성할 수 없는 한계점이 있다. 환경 자체는 규율할 수 없는 공공재이므로 결국, 사람들의 행위만을 규율할 수 있을 뿐인데, 서로에 대한 신뢰가 바탕이 되지 않으면 이러한 규율이 실효성을 갖기 어렵고, 궁극적으로 강한 법적 규율을 하고 있음에도 환경이 개선되지 않는 상황이 초래되기도 한다. 창조경제의 핵심 요소로서의 ‘사회적 자본’ 역시 이러한 신뢰를 바탕으로 할 때라야 형성이 가능한 것이고 이는 궁극적으로 현대적 법치행정의 정립을 통해 가능한 것이다.

현 정부에 와서는 “대한민국의 미래 국가 발전 패러다임의 재정립이 필요한 시점”임을 강조하며,¹⁴⁸⁾ “추종자에서 선도자로 전환하는 열쇠로서의 창조와 혁신”을 위해 ‘창조경제’가 국가발전 패러다임으로 재설정되어야 함을 주장한다.¹⁴⁹⁾ 타당한 지적이다. 그러나 한 국가의

146) 박찬웅, 앞의 글, 98면.

147) “신뢰는 공공재로서의 특성이 있다. 즉, 신뢰는 항상 배신의 가능성을 수반하기 때문에 합리적 개인이라면 남들은 자신을 신뢰하기 원하지만, 일단 사회적으로 신뢰가 형성되면 그 혜택을 누릴 수 있기 때문에 자신은 남들을 신뢰하기를 꺼리게 되고, 결과적으로 사회적으로 신뢰가 형성되기 힘들다.” - 박찬웅, 앞과 동일.

148) 최계영, 앞의 글, 2면.

149) 최계영, 앞의 글, 3면.

패러다임이 지속성을 갖지 못하고 정부의 변경이 있을 때마다 각각 단절된 정책이 반복된다면 그 어떤 정책도 혁신 패러다임으로의 기반을 공고히 할 수 없다. 법치행정을 접점으로 하여 녹색성장과 창조경제가 단절없이 발전할 수 있도록 하는 것은 현 정부의 역량에 달려 있다고 할 것이다.

제 4 장 환경협약과 녹색성장

제 1 절 환경협약의 국내적 수용

1. 환경문제의 국제화

현재의 환경문제는 다양하고 복잡하며, 광역적·전지구적인 성격을 띠고 있다. 환경이 무엇인지에 관해 정확히 정의가 내려진 것은 아니다. 좁은 의미에서 환경은, “대기, 물, 태양, 동·식물계와 같은 자원 및 이들 자원들과의 상호작용”, 즉 우리가 흔히 말하는 ‘자연’에 관련된 것으로 정의하고, 넓은 의미에서는 “좁은 의미의 환경과 더불어 경관 및 문화유산을 형성하는 재산을 포함”한다고 보며, 가장 넓은 의미로는 “자연환경의 심미적 가치와 휴양활동 등에 따른 자연 상태의 향유와 같이 자연환경의 존재로부터 기인하는 공공의 서비스와 그 이용까지도 포함”한다고 정의한다.¹⁵⁰⁾ 우리 실정법에서도 직접적으로 “환경”이 무엇인지를 정의한 법은 많지 않은데, 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」 제2조를 통해, 환경이 자연환경과 그에 종속되고 연관된 생태계를 말한다고 규정하고 있다.¹⁵¹⁾ 환경과 함께 ‘생태계’라는 개념도 등장했는데, 1992년 생물다양성협약에서는 ‘생태계’를 “식물·동물 및 미생물 군락과 기능적인 단위로 상호작용하는 비생물적 환경의 역동적인 복합체”로 정의한 바 있다.¹⁵²⁾ 우리 법에서는 ‘자연생태계’란 “일정한 지역의 생물공동체와 이를 유지하고 있는 무기적 환경이 결합된 물질계 또는 기능계를 말하며, 화석·종유석 등과 같이 퇴적 작용, 풍화작용, 용해작용 또는 화산활동 등에 의하여 자연적으로 생성

150) 김홍균, 「국제환경법」, 홍문사, 2010, 3면.

151) 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」 제2조 3. “남극환경”이라 함은 남극지역의 자연환경과 그에 종속되고 연관된 생태계를 말한다.”고 하여 환경이 자연환경과 그에 종속되고 연관된 생태계를 말한다.

152) Convention on Biological Diversity, 31. I. L. M 818 (1992) §2.

된 물질을 포함한다.”고 하고 있다.¹⁵³⁾

산성비, 지구온난화, 오존층 파괴, 사막화, 생물다양성 감소, 해양오염, 유해폐기물, 화학물질의 국가 간 이동 등 환경문제가 전지구적 문제로 등장함에 따라 특정 국가 또는 지역의 노력만으로는 더 이상 이러한 환경문제를 해결할 수 없게 되었다. 따라서 이제는 환경문제의 방지를 일개 국가만 책임진다는 것은 기술적·재정적·행정적·정치적 한계 등으로 불가능하며 무엇보다도 실효성이 없다. 1972년 6월 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의(United Nations Stockholm Conference on the Human Environment)에서 채택된 ‘스톡홀름선언’¹⁵⁴⁾ 중 원칙 21에서는, “각 국가는 유엔헌장과 국제법의 원칙에 따라 자국의 환경정책에 의거하여, 자국의 자원을 개발할 주권을 가지며, 자국의 관할권 또는 통제 내의 활동이 다른 국가나 국가관할권의 한계를 벗어난 지역의 환경에 피해를 끼치지 않도록 할 책임이 있다.”고 규정하고 있다.¹⁵⁵⁾

여기에서 나타나듯, 환경 피해와 관련하여, 특정국가의 환경오염 유발행위가 다른 국가에 피해를 주는 것을 막기 위하여 ‘월경피해 금지의 원칙’(Prevention of Environmental Harm principle)이 확립되기에 이르렀는데, 이 원칙은 현재 ‘국제관습법’적 지위를 차지하고 있다고 보고 있다.¹⁵⁶⁾ 「오존층 보호를 위한 비엔나 협약」 전문에서도 이러한 스

153) 「독도 등 도서지역의 생태계 보전에 관한 법률」 제2조 제2호. 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제2조 제1호에서는 해양생태계를 “일정한 해역의 생물공동체와 이를 둘러싼 무기적 또는 유기적 환경이 결합된 물질계 또는 기능계를 말한다.”고 하고 있다.

154) Stockholm Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, 11 I. L. M. 1416(1972).

155) Principle 21 of the Stockholm declaration clearly states, “States have in accordance with the Charter of the United Nations and the principles of international law, the sovereign right to exploit their own resources pursuant to their own environmental policies, and the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction.”

156) 김홍균, 앞의 책, 63면.

특홀름 선언의 원칙 21이 규정하고 있는 내용을 상기할 것을 명시하면서 이러한 내용을 확인하고 있다.¹⁵⁷⁾ 이 같은 협약 등을 통해서 추론할 수 있는 것은, 한 국가의 오염, 자원의 이용, 환경피해는 그대로 다른 국가에도 영향을 미치기 때문에, 이제 환경문제를 해결하기 위해서 모든 국가가 공동으로 협력하여야 하는 시대가 되었다는 것이고, 국제적으로도 이를 위한 법적 개념을 정립해 나가기 시작했다는 점이다. 이러한 환경문제의 국제화 경향은 환경에 관련한 영역에서의 국내 주권의 영향력에도 변화를 가지고 왔고, 앞서 언급한 거버넌스 논의가 본격화되는 배경이 되기도 했다.

2. 국제환경협약의 국내적 적용

(1) 국제법규의 국내적 수용과 위상

환경협약의 국내적인 적용은 국제환경협약의 국내적 수용으로 이루어지게 된다. 환경협약이 국내적으로 이행될 수 있기 위해서는 그러한 원칙들을 “공동체가 추구할 하나의 가치로 부여하는 방법, 정책결정과정에서 절차적으로 반영하는 방법, 그들 원칙을 반영한 행정정책을 수립하고 이행하는 방법 등”이 제시될 수 있을 것이다¹⁵⁸⁾. 녹색성장을 국가 전략목표로 제시하고 추진한 지난 정부의 정책의 경우, 이러한 국제사회의 환경적 관심사를 “공동체가 추구할 하나의 가치로 부여”한 전형적인 예시가 될 수 있을 것이다. 물론 이들 원칙을 제도화하고 이행하려면 국내법 자체에 반영하는 것이 가장 효과적인 방법이 될 수 있다.¹⁵⁹⁾ 현재 국제 환경분야의 협약 등이 반영되어 있는 국

157) Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer, 26 I. L. M. 1529 (1987) Preamble.

158) 김진현, “국제환경협약의 국내적 수용과 규범적 결합 및 함치성”, 『비교법학연구』 5권, 한국비교법학회, 2005, 101면.

159) Susan L. Smith, “Ecologically Sustainable Development: Integrating Economics, Ecology and Law”, *Willamette Law Review*, vol. 31, 1995. p. 301.

내법으로는 「생물다양성 보전 및 이용에 관한 법률」¹⁶⁰⁾, 「유전자변형 생물체의 국가간 이동 등에 관한 법률」¹⁶¹⁾, 「폐기물의 국가 간 이동 및 그 처리에 관한 법률」¹⁶²⁾, 「남극활동 및 환경보호에 관한 법률」¹⁶³⁾, 「잔류성유기오염물질 관리법」¹⁶⁴⁾, 「지속가능발전법」¹⁶⁵⁾, 「습지보전법」¹⁶⁶⁾ 등이 있다. 그 외에도 각 개별법에 국제환경협약의 이행을 위

160) “1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서 채택된 「생물다양성협약(CBD, Convention on Biological Diversity)」에 따라 생물다양성 보전과 생물자원의 지속가능한 이용정책을 보다 체계적으로 추진하고, 2010년 10월 제10차 생물다양성협약 당사국 총회에서 채택된 「생물다양성협약 부속 유전자원에 대한 접근 및 유전자원 이익 이익의 공정하고 공평한 공유에 관한 나고야 의정서」에 나타난 생물주권을 강화하려는 국제적 추세에 대응하기 위하여 국가생물다양성전략 수립, 국가 생물종 목록 구축, 생물자원 국외반출 승인 및 외국인의 생물자원 획득 신고, 국가생물다양성센터 운영, 생물자원 이익 공유 및 전통지식 보호, 생태계 위해 위태생물 관리 등에 관한 제도적 기반을 마련하려는 것임.” - 제정이유 참고.

161) “최근 들어 유전자 조작 기술의 발달로 다양한 유전자 변형 생물체가 개발되어 사용됨에 따라 유전자 변형생물체로 인한 국민의 건강 등에 미칠 위해를 사전에 방지하기 위하여 국제협약으로 바이오 안전성에 관한 카르타헤나의정서가 채택되었는바, 우리나라도 이에 가입하기 위하여 유전자 변형 생물체의 국가 간 이동에 관한 사항을 정하는 등 동 협약의 시행을 위하여 필요한 사항을 정하려는 것임.” - 제정이유 참고.

162) 제1조(목적) 이 법은 「유해폐기물의 국가간 이동 및 그 처리의 통제에 관한 바젤협약」 및 같은 협약에 따른 양자간·다자간 또는 지역적 협정을 시행하기 위하여 폐기물의 수출·수입 및 국내 경유를 규제함으로써 폐기물의 국가 간 이동으로 인한 환경오염을 방지하고 국제협력을 증진함을 목적으로 한다.

163) 제1조(목적) 이 법은 우리나라가 남극조약 및 환경보호에관한남극조약의정서의 시행 등 남극관련 국제협력체제에 적극적으로 참여하기 위하여 남극활동에 필요한 사항을 정함으로써 남극환경의 보호와 남극관련 과학기술의 발전에 기여함을 목적으로 한다.

164) 제1조(목적) 이 법은 「잔류성유기오염물질에 관한 스톡홀름협약」의 시행을 위하여 동 협약에서 규정하는 다이옥신 등 잔류성유기오염물질의 관리에 필요한 사항을 규정함으로써 잔류성유기오염물질의 위해로부터 국민의 건강과 환경을 보호하고 국제협력을 증진함을 목적으로 한다.

165) 제22조(국내외 협력 등) ① 국가와 지방자치단체는 지속가능발전을 위하여 긴밀하게 상호 협력하여야 한다. <개정 2010.1.13.> ② 국가와 지방자치단체는 의제21과 요하네스버그이행계획 등 지속가능발전을 위한 국제사회의 약속과 규범들을 성실하게 이행하고 협력하여야 한다. ③ 국가와 지방자치단체는 기업·시민사회단체 등이 지속가능발전을 위하여 추진하는 다양한 국내외 활동을 지원하여야 한다.

166) “생물 다양성의 보고인 동시에 오염물질정화기능을 가진 습지를 효율적으로 보전·관리함으로써 국토의 효율적 이용을 도모하고, 물새 서식처로서 국제적으로 중

한 권고 내지는 국제협력을 위한 사항들이 조문 단위로 들어가 있는 경우도 있다.¹⁶⁷⁾

일반적으로 국제법은 주권국가들 사이의 법적 관계를 규율하는 반면, 국내법은 국가 내 구성원 간의 법적 관계를 규율하므로, 국제법과 국내법은 그 법원, 규율대상 및 범규범으로서의 성질 등을 달리한다. 우리헌법은 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.”¹⁶⁸⁾고 규정하고, 부칙 제5조에서는 “이 헌법시행 당시의 법령과 조약은 이 헌법에 위배되지 아니하는 한 그 효력을 지속한다.”¹⁶⁹⁾고 규정하고 있는데, 일반적 견해는 이 규정의 해석을 통해 조약에 대해서는 별도의 적용을 위한 변형절차 없이 그 자체가 바로 국내법의 일부로 수용되고 효력을 발휘할 수 있다고 보고 있다. 조약의 위상에 대해서는, “헌법에 위배되지 아니하는 한 효력을 지속한다.”는 헌법 부칙 제5조와 중요조약의 체결·비준에 대해 국회에 동의권을 부여하고 있는 제60조 제1항¹⁷⁰⁾을 근거로 하여 헌법보다는 하위의 위상을, 법률과는 동등한 위상을 가진 규범

요한 습지에 관한 협약과 관련한 국제협력의 증진에 이바지하려는 것임.” - 제정이유 참고.

167) 「기상법」 제33조(국제기상협력의 추진) ① 기상청장은 기상업무 관련 국제기구 및 다른 국가와의 협력을 통하여 다음 각 호의 업무 등을 추진하며, 기상업무 분야의 기술발전을 위한 국제적 노력에 적극 참여하여야 한다. 1. 국제기구 회원국의 합의에 따른 국제기상 등 협력체의 국내 설립 2. 아시아·태평양경제협력체의 기후 관련 국제협력체의 기후정보서비스 및 기후변화 관련 기술개발 3. 기상업무에 관한 정보와 기술의 교환 4. 인력교류 5. 공동조사·연구 ② 기상청장은 남북한 간 기상업무의 상호교류 및 협력을 증진할 수 있도록 노력하여야 한다 ③ 기상청장은 예산의 범위에서 제1항 및 제2항에 따른 협력사업을 추진하는 데에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다. ④ 제1항 및 제2항에 따른 국제협력 및 남북협력의 대상·추진방안 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

168) 「대한민국헌법」 제6조 제1항

169) 「대한민국헌법」 부칙 <헌법 제10호, 1987.10.29> 제5조

170) 「대한민국헌법」 제60조 ① 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

으로 해석하는 견해가 다수를 차지한다.¹⁷¹⁾ 따라서 법률과 동등한 위상을 갖는 조약은, 헌법에 의하여 체결·공포되어 대한민국을 구속하는 조약에 한하며, 국회가 그 체결·비준에 동의한 경우에 한하여 국민에 대해 구속력을 갖는다.

한편, 헌법 제6조 제1항에 따라 “일반적으로 승인된 국제법규” 역시 국내법과 같은 효력을 갖게 된다. 그런데 이 때 “일반적으로 승인된 국제법규”가 무엇인지가 문제된다. 국제법 학계에서는 “일반적으로 승인된 국제법규”란, “조약을 제외한 관습 국제법규를 의미하는 것으로서 대한민국의 승인과 관련 없이 국제 공동체에서 일반적으로 승인되고 있는 관습 국제법규를 의미”한다고 보고 있다.¹⁷²⁾ 국제사법재판소 규정 제38조 제1항(b)에서는 국제관습법을 “법으로 수락된 일반관행의 증거로서의 국제관습”이라고 하고 있다.¹⁷³⁾ 국제관습법 역시 조약과 마찬가지로 헌법보다는 하위의 위상을, 법률과는 동등한 위상을 갖는 것으로 해석되고 있다. 따라서 이러한 조약과 국제관습법의 내용이 법률과 저촉·충돌할 경우 ‘신법우선의 원칙’ 혹은 ‘특별법 우선의 원칙’에 따라서 법률관계를 해결하게 될 것이다.¹⁷⁴⁾

171) 심영규, 앞의 글, 327면.

172) 최태현/이재민, 「국제법(조약, 관습법)의 국내적 적용체계에 관한 연구」, 법제처, 2007, 67면.

173) Statute of the International Court of Justice Article 38(1) The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

- a. International conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
- b. International custom, as evidence of a general practice accepted as law;
- c. the general principles of law recognized by civilized nations;
- d. subject to the provisions of Article 59, [e. that only the parties bound by the decision in any particular case,] judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

174) 심영규, 앞의 글, 332면.

(2) 국제환경협약과 거버넌스

국제협약 혹은 국제 사회에서의 다자간 각종 합의가 우리나라에서 효력을 갖기 위해서는 우리 헌법상의 절차를 거쳐야 한다. 이 때, 헌법에 따른 국제사회에서의 각종 협의 등의 주체는 대통령 및 그를 수반으로 하는 행정부가 된다.¹⁷⁵⁾ 그런데 국회는 대통령을 비롯한 행정부에서 체결·비준한 조약에 대해 동의권을 가지므로¹⁷⁶⁾, 헌법에서 규정한 중요 조약에 대해 국회의 비준·동의를 받지 못하면 그 조약은 국내적으로 효력을 갖지 못한다. 그런데 이러한 ‘법정된 권력의 합리적 분리’는 실제상황에서는 적절하게 실현되지 못할 때가 많다.

먼저는, ‘국회 동의권의 실질성’에 대한 회의가 그 중 하나다. 즉, 대통령을 주축으로 한 행정부가 선도적 역할을 하는 국제적 합의에 대해서는, 헌법상 권한에도 불구하고, 국회가 그에 대한 동의를 거부하는 경우는 드물다.¹⁷⁷⁾ 왜냐하면 국제적 합의가 이루어졌다는 사실에는 이미 어느 정도 해당 국가가 그것을 존중한다는 의미를 내포하고 있기 때문에, “헌법의 규범적 가능성에도 불구하고 국가 간의 합의 혹은 다자적인 합의가 국내 헌법이 예정하고 있는 절차에서 거부되는 경우는 사실상 찾아보기 힘들다.”는 것이다.¹⁷⁸⁾

175) 「대한민국헌법」 제73조 대통령은 조약을 체결·비준하고, 외교사절을 신임·접수 또는 파견하며, 선전포고와 강화를 한다.

「대한민국헌법」 제66조 ① 대통령은 국가의 원수이며, 외국에 대하여 국가를 대표한다.

② 대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다.

③ 대통령은 조국의 평화적 통일을 위한 성실한 의무를 진다.

④ 행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다.

176) 「대한민국헌법」 제60조 ① 국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다. ② 국회는 선전포고, 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역안에서의 주류에 대한 동의권을 가진다.

177) 전광석, “공공거버넌스의 공법이론: 구조이해와 기능”, 「공법연구」 제38집 제3호, 한국공법학회, 2010. 2, 176면.

178) 전광석, 앞과 동일.

또 다른 하나는, 국제적 합의 도출에 있어서 거버넌스의 영향력이 증대되고 있는 현실 때문이다. 현대사회에서는 행정부의 조약 체결·비준과 국회의 동의만으로 국제법이 국내적 효력을 ‘실질적으로’ 갖기는 어렵다. 즉, 거버넌스 단위에서 이를 공감하고 수용하지 않으면, 정부가 일방적으로 이를 추진할 경우 ‘형식적으로 적법하게’ 진행이 될지라도, 실질에 있어서는 국민의 반발과 저항감만을 키우게 되고, 이러한 것들은 결국 정부에 대한 불신으로 나타나게 된다. 2008년 당시 촛불시위를 촉발시켰던, ‘미국산 소고기 수입에 관한 한미 양국 간의 행정부차원의 합의’가 전형적인 예라 할 수 있다.¹⁷⁹⁾ 일반적인 협약과 달리 환경협약에 있어서는 이러한 거버넌스 차원의 공감이 더 큰 의미를 갖게 된다. 정부 일방의 주도만으로 협약이행을 강제하는 것이 어려운 대표적인 분야가 환경 분야이기 때문이다.

거버넌스 단위에서 협약을 수용하고 이행 중인 대표적인 예는 지속가능발전을 위한 ‘지방의제 21’을 들 수 있다.¹⁸⁰⁾ 물론 이 ‘지방의제 21’은 환경 분야에만 그 범위가 제한되어 있지 않으며 경제·사회부문까지 그 추진 영역이 광범위하다.¹⁸¹⁾ ‘지방의제 21’의 추진기구는

179) “미 소고기 반대 성금모금에 시민참여 줄이어 - 집회 참가자·네티즌 십시일 반...하루 100만원 넘어”, 매일신문 2008. 6. 3(화). 검색일 2013. 9. 3.

http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=25163&yy=2008

180) 1992년 유엔환경개발회의(UNCED : United Nations Conference on Environment and Development)의 개최를 통해 채택된 리우선언, 기후변화 협약, 생물다양성 협약과 의제 21에서는 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD:Environmentally Sound and Sustainable Development)이라는 이념을 정하고, 동 의제 28장에서는 지구환경보전을 위한 지방정부 차원의 「지방의제 21(Local Agenda 21)을 채택할 것을 권고하여 지역주민, 기업과 합의하여 지방의제 21을 작성, 실천해 나가도록 했다. 의제 21은, “범지구적으로 생각하고, 광역적으로 계획하고, 지역적으로 행동하라(Think Globally, Plan Regionally, Act Locally)”라는 명제 아래 시민, 행정, 기업, 시민단체, 근로자, 전문가, 청소년 등 모두가 참여하여 토론과 합의를 통한 민주적 절차를 거쳐 실천과제를 함께 실천해 나가도록 하는 참여자치 운동으로 진행 중에 있다.

<http://www.guro.go.kr/env/envinfo/guromovement/guromovement01.jsp> 참고.

181) 지방의제 21은 물, 대기, 토양, 해양, 산림, 생물종 등 자연자원의 보전과 관리를 위한 지침뿐만 아니라 빈곤퇴치, 건강, 인간정주, 소비행태의 변화 등 사회경제적 이슈까지 폭넓게 다루고 있고, 구체적인 실현 수단으로서 재정의 확충, 기술의 이

일방적인 지방정부도 그렇다고 순수한 시민단체도 아닌 그야말로 ‘거버넌스’라는 새로운 유형이다. 즉, 지방정부와 시민단체, 각 개인이 구성원으로 참여하면서 의제를 설정하고, 계획을 세우며, 각각에 분담된 역할과 임무를 수행하는 것이다. 이러한 거버넌스라는 공동체 속에서는 일방이 명령하고 다른 일방이 복종하는 관계가 아니라, 상호 간에 우위를 점하지 않는 구성원들의 합의에 따라 공동체가 운영이 된다는 특징이 있다. 국제협약의 국내적 수용과정에서 이러한 거버넌스의 등장이 본격화·실질화하고 있는 것으로 보인다.

제 2 절 환경협약과 법치행정의 관련성

환경에 대한 국제적 관심이 높아지면서 1972년 스톡홀름 회의 이후로 상당히 많은 수의 환경과 관련한 국제조약들이 체결되고, 국제관습법이 생성되는 등 환경 분야의 국제법규가 본격적으로 발전하고 있다. 이러한 국제협약의 증가 추세와 관련하여 이를 바라보는 시각이 나뉘고 있다. 즉, 이러한 협약이 발효됨에 따라 실제로 각 국가에서 환경을 보호하기 위한 노력들이 배가될 수 있다는 입장과, 단지 국제적으로 환경보호라는 명분의 우위를 점하려는 경쟁적 의사의 표현일 뿐이라는 입장이 그것이다.

국제환경협약의 실효성에 대해 회의적인 입장을 취하는 견해에 따르면,¹⁸²⁾ 국제사회에서의 협력이나 국제법(국제협약 등)은 국가 간의 권

전, 과학의 발전, 교육 및 홍보의 확대, 국제협력의 강화 등에 대한 세부적인 지침과 아울러 추진과정에서의 사회 각계각층의 광범위한 관심과 참여를 보장하기 위한 파트너쉽과 거버넌스를 강조하고 있다. - 지속가능포털(<http://ncsd.go.kr/>), 전국지속가능발전협의회 참고(<http://www.la21.or.kr/sub/la02.asp>). 지방의제 21은 각 자치단체별로도 추진체가 구성되어 운영 중에 있다.

182) 보통 국제관계이론에서는 이러한 입장을 “현실주의 이론(Realist theory)”이라 부른다. - Kenneth W. Abbott, *International Relations Theory, International Law, and The Regime Governing Atrocities in Internal Conflicts*, *American Journal of International Law* 93-2, 1999(April), pp. 364-365.

력관계와 이해관계를 반영하고 있을 뿐이기 때문에, 각 국가들은 자국의 이익을 증진시킬 때는 협력하고 국제협약 등을 준수하지만, 그렇지 않을 때는 국제협약 등 국제법의 규범력을 무시하게 된다고 한다.¹⁸³⁾ 이러한 견해는 “국가는 국제협약을 통해 합의 당사자 간의 ‘상호호혜’가 보장되거나 장기적인 실익을 거둘 수 있다고 예상할 때에 그 내용을 준수하고자 하며, 만일 이러한 기능적 혜택이 없고 협약의 준수가 국익에 손해를 미친다면 그 합의사항을 이행하지 않는 쪽을 선택하게 된다.”고 본다. 따라서 국제적으로 환경협약의 체결이 증가하고 활성화된다 하더라도, 이러한 협약이 상호 국가에 이익을 주지 않는 한, 국제협약은 환경보호에 실질적인 영향을 미치지 않는다고 보게 된다.

반면에, 국제관계에 있어서 자국에 이익이 되는지의 여부만이 전적으로 국제협약 준수에 영향을 미치는 것은 아니라고 보는 입장이 있다.¹⁸⁴⁾ 이러한 입장에 서있는 학자들은 자국의 이익이 국제협약 준수 여부에 영향을 미치는 중요한 요소라는 점은 인정하지만, 그 외의 규범적 가치도 국가의 정체성과 역할을 구성하기 때문에 그에 따라 협약의 준수여부가 달라질 수 있다고 보는 것이다. 국제관계이론에서 구성주의(Constructivism)라고도 불리는 이러한 견해는, 국가안보와 경제(security and wealth)라는 가시적 이익이 물론 국제관계에서 우세하게 나타나는 것은 사실이지만, 특정한 방법으로 그러한 선호를 변화시킬 수 있다고 한다.¹⁸⁵⁾ 구성주의를 취하는 입장에서는 국가 간 협력의 사회적이고 규범적인 측면을 강조한다.¹⁸⁶⁾

183) Richard H. Steinberg, Trade-Environment Negotiations in the EU, NAFTA and WTO: Regional Trajectories of Rule Development, *91 AJIL* 231(1997) (analyzing influence of powerful states). quoted in Kenneth W. Abbott, *Ibid.*, p. 365.

184) Kenneth W. Abbott, *Ibid.*, pp. 367-368.

185) Kyle W. Danish, International Relations Theory, in Daniel Bodansky, Jutta Brunee, and Ellen Hey(eds.), *Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press: New York, 2007, pp. 215-216.

186) *Ibid.*, p. 216.

예컨대, 국제관계이론에서 구성주의를 선도하는 사람 중 하나인 알렉산더 벤츠(Alexander Wendt)는 공유된 지식(shared knowledge), 물질적 자원(material resource), 관행(practices)의 세 가지 요소를 포함하는 사회구조로서의 국제제도를 기술한다.¹⁸⁷⁾ 첫 번째 요소인 공유된 지식은 다른 나라와 그들의 협력국을 포함한 국가에 대해 국가의 정책결정을 담당하는 엘리트들이 갖는 세계관을 반영한다.¹⁸⁸⁾ 이러한 공유된 지식은 두 번째 요소인 물질적 자원에 관한 상대적 통제에 대하여 그들의 평가에 반영될 중요의미가 무엇인지를 결정한다.¹⁸⁹⁾ 예컨대, 미국에게 있어 영국이 가진 500개의 핵무기는 북한이 가진 5개의 핵무기보다 위협하지 않다. 왜냐하면 미국에게 상대적으로 영국은 우호국이지만 북한은 그렇지 않기 때문이다.¹⁹⁰⁾ 우호나 적대감은 공유된 합의가 갖는 기능이다.¹⁹¹⁾ 여기서 벤츠의 구성주의는 공유된 합의가 국가의 행위를 통해서 나타난다는 점을 강조한다.¹⁹²⁾ 또한 사회구조(Social structure)는 오로지 과정 속에서만 존재하는데, 이러한 사회구조는 행위자들이 주도하는 것도 아니고 물리적 역량도 아닌 ‘관행’이라고 한다.¹⁹³⁾

구성주의자들은 각 국가는 국제 제도라는 사회구조 속에 그들이 참여하는 것을 통해 그들의 정체성을 찾고, 이익을 획득할 수 있음을 강조한다. 즉, 국가 간 신뢰에 기초한 제도 속에 국가와 사회구조 사이의 ‘상호 건설적인’ 관계가 존재하는 것이며, 이러한 참여를 통해 국가들은 그들의 정체성을 발견하고, 신뢰는 실용적 계산으로 전환된다는 것이다.¹⁹⁴⁾ 이러한 입장에 선 학자들은 “국제협약 체결과정의 합

187) *Ibid.*

188) *Ibid.*

189) *Ibid.*

190) *Ibid.*

191) *Ibid.*

192) *Ibid.*

193) *Ibid.*

194) *Ibid.*

법성은 협약 비준국들이 국제협약을 준수할지의 여부를 결정짓는 요인”으로 작용하며, “국제협약이 국제사회의 민주주의적 협상과 정당한 합의과정을 통해 체결되었다면 국가는 그 합의사항을 공정하다고 여기게 되며, 따라서 국익에 상관없이 그 사안을 지키는 것이 옳다.”고 여기게 된다는 것이다.¹⁹⁵⁾ 이러한 현상은 비민주주의 국가보다는 민주주의 국가에서 더 현저하게 나타나는데, 그 이유는 민주주의가 가지고 있는 법치주의 원칙 때문이라고 한다.¹⁹⁶⁾ 즉, 민주주의 국가에서 사회 구성원들은 법이 개인의 자유를 구속할 수 있는 합법성을 지닌다는 것을 인지하고 있기 때문에, 그 국가가 특정사안에 대해 국제협약을 비준했다면, 정부나 사회 구성원 모두 그 국제협약의 합의 내용을 충실히 이행해야 한다는 ‘내재화된 규범’을 갖게 된다는 것이다.¹⁹⁷⁾ 우리도 헌법 제6조에 따라 “헌법에 의하여 체결·공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력”을 가지게 되므로, 만일 국가가 국익을 이유로 국제협약의 합의사항을 위반한다면 법치주의라는 통치원칙을 스스로 저버리는 결과를 가져오는 경우가 생긴다.¹⁹⁸⁾

이러한 의미에서 국제환경협약의 체결이 단순히 선언적 의미만을 갖는 것은 아니며, 국제관계에서의 사안들이 국가의 ‘법치주의’의 운영방향과 맞아떨어질 때는 실질적인 효과를 발생시킬 수도 있다. 그러나 어떤 경우에라도 국제관계에서 ‘국익’이 협약 준수의 최우선 고려사항이 되는 것을 부인할 수는 없다고 본다. 따라서 국제협약의 실효성을 논할 때에 국익 실현여부가 중심이 되지 않을 수 없다는 것이

195) Abram Chayes and Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995); 재인용, 정수현, 앞의 글, 38면.

196) 정수현, 앞과 동일.

197) Anne-Marie Slaughter, “International Law in a World of Liberal States”, *European Journal of International Law* 6, 1995, pp. 532-533. ; 재인용, 정수현, 앞과 동일.

198) 정수현, 앞과 동일.

다. 그러나 특정 국가의 법치주의적 성격은 국제환경협약의 구속력을 강화한다는 주장¹⁹⁹⁾에서 나타나는 것처럼, 개별 국가들이 전적으로 국익에 의해서만 움직이는 것은 아니며, 국익을 중심으로 행위를 하지만 다른 규범적 요소에 따른 변화가능성이 있을 것으로 생각된다. 이러한 규범적 요소에 따른 변화가능성은 ‘정부’라는 한정된 주체가 아닌, 거버넌스라는 확장된 실행주체가 기능할 때 가능하다. 실제로 협약 당사자로서의 정부는 국내에서의 정치적 책임을 회피하기 위해서라도 전적으로 국익에 따라 움직일 수밖에 없을 것이다. 그러나 시민 단체 등을 중심으로 하는 조직체는 정치적 책임에서 비교적 자유롭기 때문에 환경, 인권 등의 공익을 고려하고 이를 추진해나가는 것이 상대적으로 수월한 부분도 있다. 더구나 환경으로 인한 피해는 종국적으로는 특정국가에 국한하지 않고, 전지구의 사람들에게 영향을 끼친다. 따라서 거버넌스 단위에서 환경을 위한 협약 이행을 촉구하고, 거버넌스 스스로 협약에 따른 환경보호를 위해 국제 규범에 구속되고자 한다면, 국제환경협약이 협약체결로 끝나지 않고, 환경보호를 통한 지속적 발전의 기준으로 기능할 수 있게 될 것이다.

제 3 절 녹색성장을 위한 환경협약과 법치행정의 역할

사회전반에서 법치행정이 그 역할을 할 수 있도록 하려면, 거버넌스가 민주적이고 바람직한 방향으로 운영될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 거버넌스에 소속된 구성원 각각이 책임감을 가지고 사회의 규범에 반응하고, 사회가 추구하는 가치에 공감하며 참여할 수 있어야 한다. 만일 정부가 강제력을 가지고 불이익을 부과하는 규제적인 정책을 제시하고 이를 진행한다면, 이는 정부가 ‘법’을 수단으로 해서 협

199) 정수현, “민주주의와 국제환경협약의 준수”, 『국제정치논총』 제52권 제3호, 한국국제정치학회, 2012. 35면.

약이행을 강제하는 것이 된다. 그러나 이러한 협약의 내용에 대해 거버넌스 차원에서 공감하지 못한다면, 구성원들은 정부의 규제를 피할 탈법적인 방법에 의존하거나, 촛불시위와 같은 저항적 행위가 나타나게 될 것이다. 만일 정부차원에서도 협약 이행을 강제할 의사가 없고, 거버넌스 단위에서도 협약의 내용에 공감하지 않고 있다면, 그 협약은 형식적으로 체결절차만을 밟았을 뿐, 실제 환경을 위한 행위에 어떤 영향도 줄 수 없게 될 것이다. 반면, 정부차원에서 협약이행을 강제하지 않더라도, 구성원 각각이 이에 공감하고 반응하면서 참여한다면, 협약의 발효에 따라 실제적으로 환경을 보호하기 위한 노력들이 나타나게 될 것으로 생각된다. 즉, 거버넌스 차원에서 국제협약의 규범력을 인정하고 이를 준수하고자 한다면, 정부가 일방적으로 강제하는 것 이상으로 그 효과가 나타날 수 있다는 것이다.

현대적 의미의 법치행정은 공동체의 구성원 각각이 공동의 가치에 대해 규범력을 인정하고 이를 준수하려는 의식의 변화에 그 초점이 있다. 현대적 법치행정이 거버넌스 내에서 정착하고 공동체 구성원 각각의 의식 속에 뿌리내린다면, 환경협약의 이행강제 수단과 상관없이 각각의 협약이 사회 속에서 규범력을 발휘할 수 있게 될 것이다.

녹색성장은 단순히 ‘경제성장’을 목표로 하는 기체가 아니다. 녹색성장은 경제의 ‘성장’만을 추구하던 과거의 정책들이 환경을 파괴하고 궁극적으로는 인간 자체를 파멸로 몰고 갈 수 있다는 데 대한 반성적 사고를 기반으로 한 개념이다. 따라서 성장을 하되, 환경과 조화를 이루며, 파괴적인 성장이 아니라 지속가능한 발전을 하자는 의지의 표현이 녹색성장이다. 이러한 녹색성장에는 ‘환경’이 전제되어 있는 만큼, 특정국가의 일방적인 의지만으로 이를 추진할 수 없으므로, 국제적인 협력과 합의가 더욱 중요성을 갖게 된다. 특정 국가가 녹색성장을 위한 기준과 목표를 제시한다 해도, 국제적으로 공감하고 협력하지 않으면 그 효과는 미미하거나 도리어 정책 자체가 무용지물이 될

수도 있다. 또한 환경이 갖는 공공재로서의 특징, 더 구체적으로는 공공재가 갖는 외부 비경제²⁰⁰⁾의 특성 때문에, 국제적 협력 없는 녹색성장 정책은 오래 지속되지 못하고 실패할 확률이 크다. 따라서 녹색성장을 위해서는 국제사회에서 환경협약을 통해 국제적인 합의를 이끌어 내고, 국제적으로 공감할 수 있는 공동의 기준을 정립하여 추진해 나가는 것이 그 무엇보다도 절실하다.

국제적으로 정립된 환경 관련 협약들이 추상적인 규범으로 끝나지 않으려면, 현대적 법치행정의 내재화를 통해 이러한 협약사항들을 자발적으로 인지하고 실행해 나갈 수 있는 법적 토양이 생성되어야 한다. 결국 녹색성장이 성공적으로 정착하고 발전하기 위해서는 환경협약과 법치행정의 적절한 역할분담이 전제되지 않으면 안 된다. 즉, 행정을 ‘통제’하기 위한 전통적 법치행정이 아니라, 거버넌스 내 모든 구성원의 자발적 참여와 협력을 전제로 하는 현대적 법치행정이 뿌리를 내린 가운데, 환경 협약의 내용들을 강제적 준수사항으로 이행하는 것이 아니라 자발적 이행사항으로 인식하는 의식의 전환이 필요하다.

200) 다른 사람에게 의도하지 않은 손해를 입히고도 이에 대한 비용을 지불하지 않는 것을 말한다. 출처:[네이버 지식백과] 외부비경제 [external diseconomy] (매일경제, 매경닷컴)

제 5 장 결론 및 시사점

녹색성장이 갖는 의미는 현재의 우리에게도 여전히 유용하다. 녹색 성장을 특정 정부, 구체적으로는 지나간 정부의 정책으로 치부하고 정부의 변경에 뒤따라 이를 덮어버리기엔 너무 많은 가치들이 이에 관련되어 있다. 더구나 ‘녹색성장’이라는 개념은 전 정부의 단순한 창조물만은 아니며, 여전히 논란의 대상이 되고 있기는 하지만 전 세계적인 지향가치를 포함하고 있고, 단기계획만으로는 달성할 수 없는 가치라는 점에서 여전히 연구·분석하고 그 실천방안을 고민할 필요성이 있다.

현 시점에서 녹색성장의 의의를 찾고자 한다면, 그동안 애매하게 진행이 되었던 지속가능발전과의 관계 정립부터 바로 해야 할 필요가 있다. 지난 정부에서 녹색성장을 전면에 내세우고 이를 우선시하다보니, 녹색성장이라는 것이 환경이라는 개념으로 포장한 성장제일주의의 또 다른 구호가 아닌가라는 의심을 사기도 했다. 따라서 현 시점에서 궁극적으로 추구하는 녹색성장을 이루어 가기 위해서는 지속가능발전과의 관계가 재정립되어야 한다. 지속가능발전은 국제사회가 모든 분야에서 추구해야 할 전 분야를 포괄하는 개념으로, 녹색성장은 이러한 포괄 목표를 달성하기 위한 경제 분야에서의 전략으로 이해하는 것이 필요하다. 또한 녹색성장을 핵심기조로 내걸었던 정부가 막을 내린 상태에 있지만, 녹색성장이라는 개념이 확고하게 정립되었다고 볼 수는 없다. 녹색성장의 지속적인 추진을 위해서는 지속적인 운영과정을 통해 지속가능발전과의 관계에서 부족한 부분을 보완하고 우리 실정에 맞는 전략으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

한편, 새로운 정부가 들어설 때마다 5년의 기간 내에 가시적 성과를 보이는 사업에만 집착하다보면, 국가경제와 사회 정책 전반에 타당한

정책을 실행할 수 없게 된다. 녹색성장정책은 국제적으로 ‘한국’이라는 브랜드를 걸어 확산시키는 것에는 어느 정도 성공했다고 볼 수 있다. 그러나 지난 정부에서는 국민적 공감대를 이루어 자발적인 참여를 이끌어냈다고 하기 보다는, 녹색성장이 정부의 일방적인 구호로 끝났다는 비판도 상당했다. 그렇기 때문에 녹색성장을 위해서는 현 정부의 역할이 중요하다. 지난 정부에서 걸모양을 만드느라 시간을 다 보냈다면, 이제 현 정부에서 그것들을 이어받아 속을 채워가는 역할을 할 필요가 있다. 더구나 현 정부에서 녹색성장을 발판삼아 나간다면 창조경제 역시 활성화시킬 수 있는 기회가 될 수도 있다. 즉, 한국의 녹색성장을 모방하며 뒤따라오는 개발도상국들에게 녹색성장이 이어 창조경제를 달성하는 것이 필요하다는 인식을 준다면, 창조경제 역시 세계적 브랜드화가 가능할 수도 있을 것이기 때문이다.

또한 지난 정부의 정책을 폐기하지 않고 현 정부에서 발전시키는 관용을 보여준다면, 현 정부가 막을 내린 후에도 다음 정권에서 이를 이어받아 창조경제를 더 발전시킬 수 있는 토양이 마련될 수 있을 것이다. 그런 의미에서 녹색성장의 지속적인 추진은 성공적인 창조경제 달성을 위한 전제로서 기능할 수도 있을 것이다.

한편, 국제적으로 지속가능한 발전과 법치주의와의 상관성이 논제로 떠오르고 있다. 환경에 대한 국제적 관심이 높아짐에 따라 각종 환경협약의 체결이 증가하고 있지만, 이러한 협약의 체결만으로 환경보호를 위한 노력이 배가된다거나 실질적인 상황이 변화되는 것은 아니다. 협약의 내용들이 각 국가들의 법규에 내면화되어 이를 직접 실천할 수 있을 때 환경협약의 내용들이 의미를 갖게 되는 것이다. 그렇기 때문에 환경협약의 규범력 확보라는 관점에서 법치주의와의 상관성이 강조되고 있다. 법치주의가 확립되어 있을 때라야 녹색성장을 위한 환경협약의 내용들이 국민들의 실생활에 접목되어 실현될 수 있기 때문이다.

과거의 법치주의와는 달리 현대에 와서는 법치주의를 사회 속의 신뢰의 문제와 연관시키고 이를 경제성장과의 관계에까지 확장하는 경향이 늘고 있다. 이러한 법치주의의 변화의 중심에는 거버넌스라는 새로운 공동체적 단위가 있다. 즉, 현대 사회에서는 특정 정부가 일방적으로 정책 기조를 결정하고, 법제도를 정비하여 이를 운영하는 것이 아니라, 사회의 모든 구성원이 이를 인지하고 협력해야만 사회 문제의 해결이 가능하다는 인식의 전환이 거버넌스의 등장과 관련된다. 이에 따라 법치주의와 법치행정의 실질적 내용에도 변화가 생기게 되었다. 즉, 행정을 통제하기 위한 전통적인 법치주의에서 거버넌스 내의 모든 구성원이 자발적으로 법률을 인지하고 준수하는 중에 참여하고 협력하는 현대적 의미의 법치행정이 의미를 갖게 된 것이다.

환경협약이 국내에 규범화되어 수용될 수 있으려면 현대적 의미의 법치행정이 그 역할을 할 수 있어야 한다. 즉, 정부일방의 법률제정 내지는 규칙제정을 통한 강제가 아니라, 사회 전반을 포함하는 거버넌스가 자발적으로 환경협약과 법규에 구속되어 적극적으로 녹색성장을 위한 정책들에 참여하는 것이 필요하다.

녹색성장 정책은 기후변화와 환경의 문제를 전면에 두고 있다. 이러한 문제들은 국내에 한정된 조치로 달성될 수 있는 문제가 아니다. 기후변화에 상대적으로 취약한 우리나라가 지속적인 발전을 할 수 있으려면 녹색성장을 통해 적극적으로 환경협약에 구속되고 국제적으로도 그 규범력이 확보될 수 있도록 노력할 수 있어야 한다. 또한 협약의 내용과 효력들이 중요성을 갖는 만큼, 정부만이 아니라 거버넌스 단위에서도 이를 숙지하고 그에 따른 영향에 민감할 필요성이 있다. 국제적으로 정립된 환경 관련 협약들이 추상적인 규범으로 끝나지 않으려면, 현대적 법치행정의 내재화를 통해 이러한 협약사항들을 자발적으로 인지하고 실행해 나갈 수 있는 법적 토양이 생성되어야 한다. 결국 녹색성장이 성공적으로 정착하고 발전하기 위해서는 환경협약과

법치행정의 적절한 역할분담이 전제되지 않으면 안 된다. 즉, 행정을 ‘통제’하기 위한 전통적 법치행정이 아니라, 거버넌스 내 모든 구성원의 자발적 참여와 협력을 전제로 하는 현대적 법치행정이 뿌리를 내린 가운데, 환경 협약의 내용들을 강제적 준수사항으로 이행하는 것이 아니라 자발적 이행사항으로 인식하는 의식의 전환이 필요하다. 이러한 환경협약의 적극적인 수용과 실천은, 녹색성장의 정착과 발전 뿐만 아니라 창조경제의 규범화와 국제화를 위한 통로로써도 작용하게 될 것이다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

- 강석우, “저탄소 녹색성장 정책의 성과와 발전방향”, 『녹색성장 법제 연구논문집』, 법제처, 2012.
- 강재규, “환경보호협약의 가능성 및 법적 문제”, 『저스티스』 70호, 한국법학원, 2002. 12.
- 고문현, “녹색성장의 개념과 저탄소녹색성장기본법”, 『토지공법연구』 제49집, 한국토지공법학회, 2010.
- 곽일천, 『국제환경협약의 국내 대응기반 구축 - 환경기술개발을 위한 국가전략 수립체계 연구』, 한국환경정책평가연구원, 1999.
- 김강운, “근대의 법의 지배와 법치주의”, 『법학연구』 제19권, 한국법학회, 2005.
- 김기순, “지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석”, 『국제법 학회논총』 제52권 제3호, 대한국제법학회, 2007. 12.
- 김성수, “동북아시아의 다자간 환경협약에 관한 연구”, 『지방정부연구』 제3권 제2호, 한국지방정부학회, 1999.
- 김유향, “기후변화법과 녹색성장법 리뷰”, 『의정연구』 제15권 제1호, 국회입법조사처, 2009.
- 김은주, “지속가능한 발전과 환경법상 참여제도에 관한 연구”, 『공법 연구』 제38집제3호, 한국공법학회, 2010.
- 김재호, “행정계획론 소고”, 『법학연구』 제18권 제1호, 충남대학교 법 학연구소, 2007. 6,

참고문헌

- 김중보, “계획확정행위와 행정행위의 구별”, 『행정법연구』 제7권, 행정법이론실무학회, 2001. 9.
- 김진현, “국제환경협약의 국내적 수용과 규범적 결합 및 합치성”, 『비교법학연구』 5권, 한국비교법학회, 2005.
- 김철용, “급부행정과 법률의 유보원칙”, 『고시계』 제31권 제6호, 1986. 5.
- 김철용, 『행정법 I』, 박영사, 2010.
- 김관석/사득환, “‘지속가능한 발전’에 대한 이해와 개념정립”, 『한국정치학회보』 제32권 제4호, 한국정치학회, 1999. 2.
- 김항규, “거버넌스 하에서의 법치행정의 과제”, 『한국공공관리학보』, 한국공공관리학회, 2004.
- 김호석, 『지속가능발전 관점에서의 녹색성장 의미와 평가방안에 관한 연구』, 한국환경정책평가연구원 정책보고서, 2009.
- 김홍균, 『국제환경법』, 홍문사, 2010,
- 나인균, “국제연합(UN)에서의 법의지배(rule of law) 원리”, 『국제법학회논총』 제50권 제1호, 대한국제법학회, 2005. 4.
- 녹색성장위원회, 『녹색성장 국가전략 및 5개년 계획』, 2009. 7.
- 박지은, “녹색성장법제의 범위와 체계”, 『녹색성장 법제(I) - 저탄소 녹색성장과 법제적 대응』, 법제처, 2010. 10.
- 박진근, 『세계경제 속의 한국경제 40년』, 박영사, 2000. 9.
- 박진근, 『한국 역대정권의 주요 경제정책』, 한국경제연구원, 2009.
- 박찬웅, “사회적 자본, 신뢰, 시장”, 『한국사회학회 심포지움 논문집』, 한국사회학회, 2000. 5.

- 백승주, “차분적인 행정계획의 법적 성질과 법적 성질 간의 관계 고찰”, 「토지공법연구」 제42집, 한국토지공법학회, 2008.
- 법제처, 「2012년 녹색성장법제 연구논문집」, 2012.
- 법제처, 「녹색성장 법제(I) - 저탄소 녹색성장과 법제적 대응」, 2010. 10.
- 서원우, “행정규칙의 기능과 법률유보원칙”, 「고시계」 제35권 제12호, 1990. 11.
- 석종현, “금융행정영역에서의 법률유보 및 위임입법 법리에 관한 고찰”, 「토지공법연구」 제17집, 한국토지공법학회, 2003.
- 신현국, 「환경학 개론」, 신광문화사, 1995.
- 심영규, “국제법규의 국내적 수용과 사회국가의 실현”, 「한양법학」 제37권, 한양법학회, 2012.2.
- 은승표, “헌법과 행정법적 관점하에서의 계획과 법치국가주의 - 독일에서의 논의를 중심으로”, 「토지공법연구」 제9집, 한국토지공법학회, 2000.
- 이근호, 「녹색성장 관련 내용 교육과정 반영 방안 연구」, 한국교육과정평가원, 2008. 12.
- 이민화/차두원, 「제2한강의 기적, 창조경제」, 북콘서트, 2013. 6,
- 이상헌, “‘저탄소 녹색성장’의 특징과 문제점”, 「환경과 생명」 제58호, 환경과 생명, 2008. 12,
- 이승철, “마을공동체의 동제의식과 사회적 자본 연구”, 「한국학연구」 43권, 고려대학교 한국학연구소, 2012. 12.
- 이재삼, “현대적 의미의 법치행정의 원리”, 「토지공법연구」 제8집, 한국토지공법학회, 1999.

참고문헌

- 임봉수/김도영, “저탄소 녹색성장의 현재와 미래”, 『대전대학교 환경문제연구소 논문집』 제13호, 대전대학교 환경문제연구소, 2009.
- 장 옥, “저탄소녹색성장기본법과 기후변화 대응”, 『토지공법연구』 제49집, 한국토지공법학회, 2010. 5.
- 장용석/조문석/정장훈/김용현/최정윤, “융합사회와 거버넌스”, 『사회와 이론』 제18호, 한국이론사회학회, 2011.
- 전광석, “공공거버넌스의 공법이론; 구조이해와 기능”, 『공법연구』 제38집 제3호, 한국공법학회, 2010. 2.
- 정경수, “미국의 예외주의와 국제적 법의 지배”, 『서울법학』 제20권 제3호, 서울시립대학교 법학연구소, 2013. 2.
- 정수현, “민주주의와 국제환경협약의 준수”, 『국제정치논총』 제52권 제3호, 한국국제정치학회, 2012.
- 정희성 외, 『녹색성장 성과연계 등 Rio+20 대응방안 마련 연구』, (사) 환경과 문명, 2011. 12.
- 조홍석, “선진국 진입 전제로서의 신뢰와 원칙”, 『공법학연구』 제12권 제4호, 한국비교공법학회, 2011. 11.
- 조홍식/이재협/허성욱 편저, “저탄소 녹색성장의 현재와 미래”, 『대전대학교 환경문제연구소 논문집』 제13호, 대전대학교 환경문제연구소, 2009.
- 조홍식/이재협/허성욱 편저, 『기후변화와 법의 지배』, 박영사, 2010.
- 차두원, 유지연, 『창조경제의 개념과 주요국 정책 분석』, 한국과학기술기획평가원, 2013.3.
- 차문중, “법·질서의 준수가 경제성장에 미치는 영향”, 『KDI 정책포럼』 제173호, 한국개발연구원, 2007. 1.

- 최계영, 「창조경제의 비전과 정책 추진 방향」, 정보통신정책연구원, 2013. 2,
- 최태현/이재민, 「국제법(조약, 관습법)의 국내적 적용체계에 관한 연구」, 법제처, 2007.
- 한국정보화진흥원, 「IT&SOCIETY 스마트 사회 실현을 위한 신 국가정보화전략 분석 ④ - 미국」, 2011. 10.
- 한국정보화진흥원, 「정부 3.0 새로운 대한민국을 꿈꾸다」, 2013. 5.
- 한국학중앙연구원, 「한국민족문화대백과」, 2009.
- 한국환경회의, 「녹색 없는 MB식 ‘녹색뉴딜사업’과 ‘녹색성장기본법’ 진단 토론회 자료집」, 한국환경회의, 2009. 2.
- 함태성, “녹색성장기본법의 법률적 해석과 모순”, 「녹색 없는 MB식 ‘녹색뉴딜사업’과 ‘녹색성장기본법’ 진단 토론회 자료집」, 한국환경회의, 2009. 2.
- 현준원, “저탄소 녹색성장 분야의 법제적 성과와 과제”, 「2012년 녹색성장법제 연구논문집」, 법제처, 2012.
- 홍현철, “다이시의 ‘법의지배’ 이론”, 「법학논문집」 제2집, 중앙대학교 법학연구원, 1974.
- Rainer Pitschas/정남철 역, “행정의 법치국가적 적합성과 행정의 전문정책적 자치 사이의 독일행정법”, 「공법연구」 제32집 제2호, 한국공법학회, 2003.

II. 해외문헌

- Abbott, Kenneth W. *International Relations Theory, International Law, and The Regime Governing Atrocities in Internal Conflicts*, *American*

참 고 문 헌

- Journal of International Law* 93-2, 1999(April),
- Brownlie, Ian, *Brownlie's principles of public International law*, Oxford University Press, 2012.
- Chayes, Abram/Chayes, Antonia Handler, *The New Sovereignty: Compliance with International Regulatory Agreements*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995).
- Danish, Kyle W., International Relations Theory, in Daniel Bodansky, Jutta Brunee, and Ellen Hey(eds.), *Oxford Handbook of International Environmental Law*, Oxford University Press: New York, 2007.
- European Union, "Treaty establishing a Constitution for Europe", *Official Journal of the European Union Vol 47*, 2004. 12.16.
- Fallon, Richard H. The Rule of Law as a Concept in *International Discourse*, 97 COLUM. L. REV. 1, 7-8(1997)
- Grffe, Xavier "The Instrument of Good Governance", OECD.
- Helm, Carsten/Sprinz, Detlef, "Measuring the Effectiveness of International Environmental Regimes", in: Beth A. Simmons ed, *International Law: volume 6*, Sage Publications Ltd, 2008.
- IDEA, Informal Discussion on Linkages between the rule of law, democracy and sustainable development, Thursday, 19 April, from 13. 15 to 14. 45 at the Permanent Mission of Italy to the UN.
- IDLO, Informal discussion on Linkages between the rule of law, democracy and sustainable development, Thursday, 19 April 2012, at the Permanent Mission of Italy to the UN.
- Kleinfeld, Rachel, Competing Defining of the Rule of Law, in

PROMOTING THE RULE OF LAW ABROAD: IN *SEARCH OF KNOWLEDGE* 31, 35(Thomas Corothers ed., 2006)

Lane, Jan-Erik, “Good Governance: The two meanings of ‘Rule of Law’”, *International Journal of Politics and Good Governance*, Vol. 1, No. 1.1, 2010.

Maurer, Hartmut, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage., C. H. Beck, München, 2011,

Mebratu, Desta “Sustainability and Sustainable Development: Historical and Conceptual Review”, Elsevier, 1998.

Pierre, J., “Introduction: Understanding Governance”, in J. Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000

Raustiala, Kal, “Compliance & Effectiveness in International Regulatory Cooperation,” *Case Western Reserve Journal of International Law* 32(Summer 2000).

Rule of law Handbook: A Practitioner's Guide for Judge Advocates.

Simmons, Beth A., *International law: volume 6*, Sage Publications Ltd, 2008.

Slaughter, Anne-Marie ,“International Law and International Relations Theory: A Dual Agenda”, *American Journal of International Law* 87-2 (April 1993).

Slaughter, Anne-Marie, “International Law in a World of Liberal States”, *European Journal of International Law* 6, 1995.

Smith, Susan L., “Ecologically Sustainable Development: Integrating Economics, Ecology and Law”, *Willamette Law Review*, vol. 31, 1995.

참 고 문 헌

Steinberg, Richard H. “Trade-Environment Negotiations in the EU, NAFTA, and WTO: Regional Trajectories of Rule Development”, in: Beth A. Simmons ed, *International Law*: volume 6, Sage Publications Ltd, 2008.

United nations, Our Common Future: Brundtland Report, 1987.

United Nations, Report of the World Commission on Environment and development: Our Common Future, 1987.

Yannis Papadopoulos, “problems of Democratic Accountability in network and Multi Level Governance”, Paper for presentation at the “Connex” RG 2 follow-up workshop on “Accountability in multi-level goverance”, University of Lausanne, June 23-24, 2006, and at the “Connex” session “EU-Multi Level Goverance and Democracy”; 20th IPSA World Congress, Fukuoka(Japan), July 9-13, 2006.

Zaelke, Durwood/Stilwell, Matthew/Young, Oran, “What Reason Demands: Making Law Work for Sustainable Development”, *Compliance, Rule of Law & Good Governance*, ICECE, 2005.