

녹색성장을 위한 민관협력(PPP)에 관한 연구

김재호



녹색성장 연구 13-23-①

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

녹색성장을 위한 민관협력(PPP)에 관한 연구

김재호

**녹색성장을 위한
민관협력(PPP)에 관한 연구**
**Public-private Partnership for
Green growth**

연구자 : 김재호 (충남대학교 교수)
Kim, Jae Ho

2013. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

- 2008년 8월 15일 이명박 대통령은 “건국 60주년”을 기념하며 다가올 새로운 60년의 국가비전으로 “저탄소 녹색성장”을 제시함. 그것은 현재 인류가 직면한 화석연료의 사용으로 인한 기후변화 문제에 대응하면서 새로운 성장을 위한 패러다임으로 “저탄소 녹색성장”을 국가발전전략으로 제시하여 경제성장과 환경보전의 융합과 조화를 통해 양자의 균형있는 지속가능한 발전을 추구하는 선진 국가 모델을 천명한 것임.
- 그런데 저탄소 녹색성장은 정부의 노력만으로는 실현될 수 없고 기업과 시민 등 민간 부문의 협력과 참여가 요구됨. 즉 녹색성장이라는 목적을 이루기 위해서는 PPP(Public Private Partnership: 민관협력제도)가 필요하다고 보임.

II. 주요 내용

- PPP에 대한 개관
 - 민관협력은 장기간에 설정되고 공동의 목적으로 특징되는 프로젝트의 영역에서, 행정주체와 사경제주체가 계약에 기초하여 책임과 리스크를 분담하는 방식으로 협력하는 것을 특징으로 함.

□ 외국의 녹색정책 관련 법제 및 사례

○ 일 본

- 일본은 에너지, 건축 등 각 분야별 영역을 개별적으로 나누어 입법하는 방식을 취하고 있음.
- 일본 정부는 저탄소 사회에 대한 정부지침을 비즈니스 관념으로 인식하여, 참여하는 기업의 활동에 손해가 가지 않으면서 수익을 창출하도록 정책을 마련함. 이는 정부정책이 하나의 기업전략으로 작용하게 하여 기업의 참여를 유도하는 방법이 됨.
- 정부와 민간이 공동으로 참여하여 녹색산업을 지원·촉진하는 정부조직 기구(NEDO)를 두고 있는데, 많은 투자가 필요하거나 경제적 수익이 장기간에 걸쳐 발생하는 사업의 경우에 정부가 함께 공동으로 수행하기 위하여 조직됨. 정부 주도의 일방적인 추진으로는 녹색성장이 실질적으로 구현이 될 수 없음을 인식하고 실제적으로 다양한 민간부문과 공동으로 사업을 추진해 나가는 기구임.

○ 미 국

- 녹색성장에 관한 핵심기술연구나 개발은 정부가 담당하고 이를 상용화하는 것은 민간부문에 맡기는 투 트랙 전략을 세워 추진하고 있음.
- 많은 지방정부들(유타주, 포틀랜드 등)이 자신들의 지역 특색에 맞추어 녹색정책을 수립하여 시행하고 있음.

○ 프랑스

- 프랑스에서는 환경과 지속가능한 발전을 달성하기 위한 목적으로 국가, 지방자치단체, 기업, 노동조합, NGO의 5주체가 모여

「환경그르넬」이란 협의체를 구성함. 정부가 일방적으로 국정과제를 정하고, 정책을 결정·수립한 것이 아니라 각 사회 구성원들과 함께 정책을 결정·수립한 것에 큰 의미가 있음.

- 프랑스는 온실가스 감축을 위하여 유럽 공동체 차원에서 실시하고 있는 온실가스 배출권 거래를 실시하고 있으며, 에너지 절약인증제 도입, 신재생 에너지 개발 등을 통해 민관이 협력하여 녹색성장을 이루어가고 있음.

○ 영 국

- 영국은 온실가스 감축을 위하여 저탄소 및 에너지 절약 기술에 대한 연구개발을 촉진하기 위하여 학계와 기업과 적극적으로 협력하며 지원을 확대하고 있음.
- 영국 정부는 국민과의 적극적 협력 하에 생활 속에서 배출되는 탄소량을 감축하고자 에너지 효율 책임제(Energy Efficiency Commitment, EEC)와 에너지 라벨링을 실시하고 있으며, 조세감면 등을 통해 신재생 에너지 활용을 장려하고 있음.

□ 우리나라의 녹색성장 관련 정책 현황 및 법제

○ 녹색성장 관련 정책 현황 및 분석

- 이명박 정부에서 추진된 녹색성장 정책 중 에너지정책과 4대강 사업과 관련하여 어떠한 과정에 따라 정책제시가 이루어졌는지 살펴보고, 문제점을 도출함. 정부의 녹색성장의 패러다임은 경제성장과 환경보전이 당위적 차원에서만 논의되고 전반적인 사회변화로 나아가지 못하고 있었음. 이전의 사회구조, 지향가치, 사회운영방식에 대한 반성이 필요하고, 우리가 살고 있는 환경과 조건을 바꾸어야 할 필요성이 있음.

- 녹색성장을 위한 에너지 정책이나 4대강 살리기 사업과 같은 국가계획사업은 정부 주도만으로는 이루어 낼 수 없으며, 기업과 학계, 시민단체, 국민이 국정 과업에 대한 일치된 의사로 협력하는 것이 필요함. 그러기 위해서는 행정의사결정(정책수립) 과정에서부터 민간이 참여하고 협력하는 것이 보장되어야 함.
- 그러나 에너지 정책의 기본방향과 토대인 제1차 국가에너지기본계획과 녹색뉴딜사업으로서의 4대강 사업 계획을 수립함에 있어서 국민에 대한 행정정보의 공개 및 접근권과 행정결정에의 참여권이 충분히 보장되지 않음. 정부주도로 성급하게 진행되어 민관협력이 제대로 이루어지지 않음.

○ 녹색성장 관련 법제 현황 및 분석

- 녹색성과 관련된 많은 법제(녹색법제) 중 「저탄소 녹색성장 기본법」과 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」의 체계분석을 통하여 민관협력적 방안이 실정법상 어떻게 규정되어 있는지를 살펴봄.
- 녹색성장 정책의 주체는 민간이어야 하고, 정부는 그 기반을 마련할 임무가 있음을 법이 규정하고 있음에도 불구하고 관련 규정상의 주요 주체가 대부분 정부로 되어 있는 문제점이 발견됨. 녹색성장에 관한 기본법인 「저탄소 녹색성장 기본법」에서 특히 그러하며, 따라서 민간의 참여영역이 좁게 규정되어 있는 문제점이 있음.

□ 새로운 PPP 모델 구축

- 녹색성장을 위한 PPP의 도입배경, 개념을 이해하고 민간의 참여와 협력의 필요성을 제기함

- 종래 PPP모델은 기관형성적 PPP와 계약에 근거한 PPP로 분류되어 왔음. 기관형성적 PPP는 다시 민관협업체 방식과 제3섹터 방식으로 나누고 있고, 계약에 근거한 PPP에는 민간투자사업(PFI)방식이 있음.
- 현재, 녹색성장과 관련하여 PPP방식이 성공적으로 수행될 수 있는 환경조성을 위한 요소를 제시함.

□ PPP모델 구현을 위한 법제 개선방안

○ PPP요소의 확충

- (정책단계에서 의견진술절차 보장)

이해관계인(기업, 시민단체나 일반 국민)에게 의견진술절차의 기회를 주어 정책참여를 보장할 수 있도록 녹색성장법에 규정함. 의견제출, 청문, 공청회 등의 의견진술의 기회는 계획 수립 단계 뿐만 아니라 정책 실시단계, 정책 책임단계에서 모두 활용이 되는 것이 공동결정적(Kondominate) 추진에 부합하므로, 각 단계에서 적절하게 민간이 참여할 수 있도록 하는 법조문화가 필요함. 비록 행정절차법에 규정이 되어 있지만 환경과 경제가 가미된 녹색성장이라는 특성 및 방향에 맞추어 녹색성장법에서 새롭게 구성할 필요가 있음.

- (보조금 등 다양한 지원제도 확보)

지원제도는 사실상 민간의 참여를 이끌어낼 수 있는 가장 빠르고 효과적인 방법이며, 이를 통해 기업은 정부 정책에 적극 참여하게 되고, 결과적으로 정부가 달성하려는 목표에 효과적으로 도달할 수 있을 것임. 현행 녹색성장법에서 많은 지원제도를 두고 있는데, 이윤추구가 제1목표인 기업입장에서 기술투

자 및 설비시설 등 리스크를 안고 정책에 참여하기 어렵기 때문에 이러한 규정을 두고 있는 것임. 그러나 각 규정들이 추상적이고 일반적인 기본원칙과 운용방향만을 제시하고 있어 실질적으로 이것이 구체화 되었을 때 혼란을 야기할 수도 있으므로 명확하고 구체적으로 표현될 필요성이 있음.

- (정책에 관한 정보와 자료 등의 공개청구권 인정)

국민의 행정참여를 촉진하거나 지원하는 보완적 기능을 인정할 수 있음. 정보공개예외에 해당하지 않는다면 일반 국민들에게 녹색성장 정책과 관련하여 공공기관이 보유한 각종 정보와 자료에 대한 공개청구권을 보장하고 공공기관들로 하여금 자발적 정보제공의무를 부과하는 규정을 두도록 함. 정보공개법이 공공기관의 정보공개에 관한 일반법의 지위에 있지만 녹색성장법은 녹색성장 정책을 실현하기 위한 많은 개별법령 중 기본법적 지위에 있으므로 민간의 정책참여 기회를 보장한다는 선형적인 의미에서 정보공개에 관한 규정을 녹색성장법 속에 명문화하는 것이 필요함.

○ 위험(Risk)분담체계의 구축

- PPP 계약 체결 당시 민간은 미리 사업내용에 대하여 자세한 기술과 함께 공정한 경쟁관계를 원하는 반면, 행정청의 입장에서는 예측 불가능한 사정에 대비하여 공익의 실현과 보장을 위해 재량적 조치의 가능성을 열어두고자 하는 입장이므로 양자는 갈등 및 대립관계로 구조화 되는 경향이 있음.

- 그러므로 사업으로 인하여 발생한 타인의 손해에 대하여 구체적인 책임분담의 범위와 체계 등이 사전에 규정되어 있지 않을 경우 많은 분쟁이 발생할 수 있으며, 이는 법적 안정성이라는 측면에서 대단히 우려되는 상황임.

- 민간입장에서 예상치 못한 리스크가 발생한 경우 민간에게 부담을 지우고 적절한 보상이 따르지 않는다면 정부의 정책에 신뢰를 갖지 못하고 공적사업에 참여할 의사도 갖기 어려울 것임. 녹색성장정책 실시에 따른 중국적인 성공에 대한 이익은 공익에 해당하는 경우가 대부분이므로 행정청도 발생한 손실에 대하여 책임을 지는 것이 바람직함.
- 각 산업분야별 특성을 고려해 볼 때 구체적인 리스크분담 범위나 비율 등을 일률적으로 규정하기는 어려움이 예상됨. 따라서 각 사업의 특성에 맞춰 민·관의 자본투자비율이나 참여도·기여도 등을 고려하여 리스크 분담을 시도해 볼 수 있을 것임.
- 그 외에 리스크 분담시 고려해야 할 사항을 생각해 보면, 해당하는 관련 기업뿐만 아니라 정부의 입장에서 리스크에 대한 위험은 있을 수 있으므로 그 관계 설정도 고려해야 할 것이며, PPP 유형에 따라 리스크 분담의 모습이 달라질 수도 있음. 또한 리스크 유형별로 분담의 양상이 달라져야 할 것이므로 그 유형을 대략적인 가능성을 기준으로 예시적으로 규정해 둘 필요가 있다고 봄.
- 뿐만 아니라 사업마다 고유한 특성이 있음을 감안한다면 각 사업에 고려해야 할 사항이 달라질 수 있으므로 획일적으로 어떠한 사항을 어떠한 비율로 누구에게 부담시킬 것이냐는 쉽게 결정할 문제가 아니라고 봄. 따라서 녹색성장법에서는 전체 분담체계의 절차나 범위 등 일반론적이며 원칙적인 규정을 두고, 구체적인 내용은 관련 사업을 예정한 개별법령에서 규율토록 함이 바람직하다고 생각됨.

Ⅲ. 기대효과

- 녹색성장 정책실시에 있어 민간(기업 내지 일반국민)의 역할에 대한 분석을 통해 정책실현 목표에 대한 실효성 확보 수단으로 연구될 수 있음.
- 녹색성장에 관한 주요 국가의 정책추진 현황 및 법제도 정보를 분석하고 자료를 제공함으로써 정책수립 및 추진과정에서 참고자료가 될 수 있음.
- 관련 법제 분석을 통하여 녹색성장법제에 대한 체계정당성 확보에 기여할 수 있으며, 「저탄소 녹색성장 기본법」과 녹색성장에 관련한 수많은 개별 법률들이 체계적·조직적으로 정합을 이룰 수 있는 개선방안 및 연구자료를 제공하여 국정추진에 기여함.

▶ 주제어 : 녹색성장, 녹색성장정책, 민관협력제도, 에너지 정책, 에너지 효율, PPP 모델, 리스크

Abstract

I . Background and objectives

- In celebration of the 60th anniversary of the foundation of the Republic of Korea, the Korean government presented the “Low Carbon, Green Growth” as the nation’s vision for the next 60 years. This “Low Carbon, Green Growth” has been presented as a development strategy which represents a new paradigm for growth as well as response to the issue of climate change caused by use of fossil fuels. At the same time, it represents proclamation of the advanced state model that seeks balanced and sustainable growth through convergence and harmonization between economic growth and environment preservation.

- This goal of “Low Carbon, Green Growth”, however, cannot be achieved solely by the efforts from the government, but requires cooperation and participation from companies and citizens in the private sector. In other words, achievement of “Low Carbon, Green Growth” requires Public-Private Partnership (PPP).

II. Main Contents

- This study analyzes Korean policies and legal status related with “Low Carbon, Green Growth”, based on the theoretical background including the concept of PPP. And then, the relevant legislations and cases from the major developed nations such as Japan, the United States and Europe are investigated and studied. On the basis of such findings, this study proposes the following improvements aimed at building and implementing a new PPP model for Green Growth.
- Firstly, more PPP elements should be included in the relevant legislations. The Framework Act on Low Carbon, Green Growth (hereinafter referred to as the “Framework Act”) should include provisions that guarantee procedures for statement of opinions by private companies, civic organizations and citizen in general during policy-related stages, so as to guarantee their participation in the policy process. Such opinion-statement procedures must be legislated in a way to allow for their participation in each policy stage, from the policy establishment stage to the implementation and responsibility stage.
- Such guarantee of participation of interested parties at each stage of policy implementation needs to be newly constructed

in the Framework Act, so as to account for the features and directions of Green Growth.

- Secondly, various support systems need to be secured, including government subsidies. Government support is one of the most effective way to induce participation from the private sector. The Framework Act includes a large number of support systems. The relevant provisions, however, consist of only the abstract and general basic principles, which may cause confusion in implementation of the policy. Therefore, the support systems need to be legislated in a more specific and detailed way.

- Thirdly, the relevant legislations should grant the right to request disclosure of information and materials related to the policy. Such right may function as a catalyst or support for the people's participation in the administration. Therefore, provisions should be adopted which guarantee the people's right to request disclosure of information and data related with Green Growth policies held by public agencies, as well as the public agencies' responsibility to willingly provide such information. While the Official Information Disclosure Act already includes such provisions, weaving such provisions on information disclosure into the Framework Act will have a symbolic meaning of guaranteeing opportunities for private parties to participate in the efforts for Green Growth.

- Fourthly, a risk-sharing system needs to be constructed for PPP. Failure to specify the scope of responsibility and the relevant systems at the time of signing the PPP agreements may lead to subsequent disputes and raise concerns about legal stability. This may represent unexpected risk on the part of the private parties, and lead to decrease of the credibility of government policies and avoidance of participation. As it is difficult to set the scope of risk-sharing for all cases, a better approach would be to establish provisions stating the basic standards for risk sharing in consideration of the ratio of capital investment, participation and contribution between the private and the public, while delegating the details to individual laws and regulations on the relevant projects.

III. Expected Effect

- This study analyzed the role of the private sector in implementation of Green Growth policies. Such analysis may function as a basis for studies on ensuring the effectiveness of the policy goals.
- In addition, the analysis on legislations related to the national strategy will be able to contribute to ensuring the legitimacy of the legal systems related with Green Growth, as well as to provide reference materials for policy establishment and im-

plementation by analyzing the policy status and legislations of major nations and providing the relevant materials.

- Furthermore, the study is expected to contribute to implementation of the state affairs by providing suggestions for improvement and research materials aimed at ensuring systematic and organizational consistency between the legislations on Green Growth, including the Framework Act.
- In conclusion, the environment issues have become one of the main concerns of the developed nations in this era of active international trade between the states. In light of the situation, development of environment and technologies in the private sector through implementation of highly effective Green Growth policies will be able to grant an advantageous position in the trade negotiations, as well as open up ways to trade with a variety of nations.

► Key Words : Green Growth, Green Growth policies, Public Private Partnership, Energy Police, Energy Efficiency, PPP Model, Risk,

목 차

요 약 문	5
Abstract	13
제 1 장 서 론	23
제 1 절 연구의 목적	23
제 2 절 연구의 범위 및 방법	26
제 2 장 민관협력(PPP)에 대한 개관	29
제 1 절 민관협력의 도입배경 및 개념	29
제 2 절 민관협력의 주요요소	32
제 3 장 녹색성장 정책 현황	35
제 1 절 외국의 정책 사례 및 분석	35
1. 일 본	35
2. 미 국	38
3. 프 랑 스	41
4. 영 국	44
5. 시사점	47
제 2 절 우리나라의 정책에 관한 현황 및 평가	51
1. 개 설	51
2. 에 너 지 정책	54
3. 4대강 살리기 사업	58
4. 평가 및 시사점	65

제 4 장 녹색성장 관련 법제 현황 및 평가 - PPP적 관점에서의 분석	71
제 1 절 개설 - 법제분석의 필요성	71
1. 기후변화대응 및 에너지 법제	73
2. 지속가능발전 및 녹색생활 법제	74
3. 녹색경제성장 법제	74
제 2 절 「저탄소 녹색성장 기본법」의 체계 및 분석	76
제 3 절 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」의 체계 및 분석	81
제 4 절 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」의 체계 및 분석	85
제 5 절 평 가	88
 제 5 장 새로운 PPP 모델 구축 및 법제 개선방안	93
제 1 절 새로운 PPP 모델 구축	93
1. 정책 내용에 있어서 참여의 양상 - 정책단계별 구분을 통한 참여	94
2. 정책 주체에 있어서 참여의 양상 - 민관협의체 구성에 의한 참여	97
제 2 절 PPP 모델 구현을 위한 법제 개선방안	102
1. 개 설	102
2. PPP요소의 확충	103
3. 위험(Risk)분담체계의 구축	115

제 6 장 결 론 121

참고문헌 125

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

녹색성장은 지난 이명박 정부에서 국가의 발전전략으로 제시한 후 중요한 정책과제가 되었는데, 저탄소 녹색성장이란 에너지와 자원을 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 「에너지 자립을 이루며, 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 신성장동력과 일자리를 창출하여 경제와 환경이 조화를 이루는 성장」을 말한다(저탄소 녹색성장 기본법 제2조 제1호 및 제2호 참조).

이러한 녹색성장의 핵심은 경제성장과 환경보전이 국가정책의 수립·시행과정에서 상충하는 관계에 있는 것이 아니라 양자가 선순환구조를 통하여 시너지효과를 발휘할 수 있는 관계에 있다고 보는 것이다. 즉 녹색기술, 녹색산업, 녹색제품, 녹색생활, 녹색경영을 이념으로 하여 기업의 경제활동 및 경영활동과 개인의 일상생활 및 사회·경제활동에 있어서 그것이 저탄소라는 생활규제의 대상이 되고 녹색성장이라는 경제발전의 범위 내의 것으로 확정되면서 사회적·윤리적 책임이 따르는 경제와 환경의 조화를 위한 정부·기업·개인의 참여와 협력의 관계를 지향하도록 하고 있는 것이다.

이러한 녹색성장이 성공적으로 달성되고 국가가 제시한 목표에 도달하기 위해서는 고려하여야 할 사항이 많다. 생각건대, 어떠한 정책과제를 선정할 것인지, 어떻게 정책의 추진방향은 결정할 것인지, 정책추진 방법 및 체계는 어떻게 모색하고 그 내용을 어떻게 결정할 것인지, 정책을 수립하고 추진하는 주체는 누구로 할 것이며, 주체들의 법적 지위는 어떻게 설정하고 상호간의 관계는 어떻게 설정할 것인지 등을 고려해야 할 것이다.

본 연구에서는 녹색성장을 이루기 위하여 고려해야할 많은 사항 중에서 효율적으로 정책을 수립하고 또 국가가 제시한 목표에 도달할 수 있는 가장 실질적이고 합리적인 방법을 민관협력(PPP : Public Private Partnership)으로 보고 이를 중심으로 검토하고자 한다.

민관협력이 무엇인가에 대해서는 장을 바꾸어 고찰해볼 것이지만, 현재는 법적으로나 학문적으로 명확한 개념정의가 일반화 되어있지 않다. 다만 작은 정부의 실현, 과잉규제의 탈피, 민간부문의 전문기술성 활용 등을 전제로 지금까지 행정주체가 전면적으로 담당하였던 공적 업무를 행정주체와 민간이 서로 역할분담을 하여 파트너십의 형태로 이를 수행하는 것으로 볼 수 있다. 그 방법으로서 민간위탁, 민간투자, 민영화 등의 개념을 포함하는 것으로 이해하기도 한다.¹⁾ 즉, 녹색성장 정책이라는 공적 업무를 수립하고 시행해 나가는 전 과정에서 기업 및 일반 국민의 참여와 협력이 요구되고 이를 필요로 하는 여러 과정에서 민간의 참여와 협력의 기회를 부여하여 이용하는 것이다.

녹색성장 정책은 특정한 영역에만 국한된 사업에 해당하는 것이 아니라, 환경·건설·에너지·교통·경제·농림수산·금융 등 산업의 전반에 걸친 정책으로 이를 달성하기 위해서는 정부의 의지도 필요하겠지만 수립된 정책을 실질적으로 적용하고 실천하려는 민간의 참여와 협력이 절실히 요구된다. 왜냐하면, 녹색성장을 국가비전, 국정목표로 하여 정부가 주도하면서 많은 정책을 추진한다고 하여도 이는 국민의 일상생활에 밀접한 여러 부분들과 모두 관련되어 있는 사업이기 때문에 이를 달성하기 위해서는 민간부문의 참여와 협력이 필연적으로 뒤따라야 하는 것이기 때문이다. 즉, 기업과 시민이 함께 에너지와 자원을 절약하여 온실가스과 오염물질의 배출을 줄이고, 기업과 학계가 협력하면서 청정에너지기술과 녹색기술을 개발하는 등 기업과

1) 이러한 정의내용은 강문수, “정부와 민간협업(민관협력)활성화를 위한 법제개선방안”, 법제, 법제처, 2013.4, p.47 참조.

학계, 일반 국민이 적극적으로 참여하여 추진해야만 성공리에 정책이 수행될 수 있는 것이다.

이처럼 정부의 노력만으로는 녹색성장 정책을 통하여 추진하고자 하는 목표를 달성할 가능성이 희박하고 효율성이 떨어질 수밖에 없기 때문에 관련 기업과 일반 국민 모두의 협력과 참여가 뒷받침 되어야 하며, 이를 통하여 비로소 녹색성장이 이루어질 수 있다는 점을 확인하고자 하는 것이다.

이러한 민관협력적 방식을 녹색성장 정책에 도입하고자 하는 것은 정부가 제시한 목표를 달성하기 위한 방식 중 가장 적절한 방안으로 생각되기에 제안한 것이지만 또한 이를 통하여 민간이 행정에 관심을 가지고 적극 참여함으로써 단순히 행정객체로서의 지위에만 머무르는 것이 아니라 국가행정의 또 하나의 주체로서의 역할을 담당하게 하여, 정부가 추진하는 정책에 민주적 정당성을 부여하고 상호신뢰감을 형성토록 하려는 것이다. 이는 헌법에서 보장하는 국민주권의 원리를 실천하는 행정의 바른 모습이라고 생각된다.

위에서 살펴본 바와 같이 녹색성장 정책이 성공리에 추진되고 효율적인 성과를 달성하기 위해서는 민관협력적 방식이 도입되어 시행되어야 하는 바, 이러한 방식이 도입되기 위한 법적 환경을 조성하는 것이 주요한 연구목적이 된다. 다시 말해, 선진외국의 정책사례를 통해 우리나라 정책의 문제점을 도출하고 이러한 문제점을 해결할 수 있는 것은 합리적인 법적 환경이 마련되어야 한다는 전제하에 관련된 현행 법제를 분석·평가하여 정책상 문제점이 법률상 근거를 통하여 해결될 수 있도록 하려는 것이다. 즉, 새로운 PPP 모델을 구축함으로써 녹색성장 정책의 실현방향을 제시하고, 구축한 모델이 구현되기 위해서는 현행 법제에 다양한 PPP 요소가 확충되어야 한다고 보아서 이를 위하여 법제 개선방안을 마련하고자 하는 것이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 총6장으로 구성되어 있는데 제1장에는 연구의 목적과 연구의 범위 및 방법을 제시한다.

제2장에서는 민관협력(PPP)에 대한 기본적 이해를 도모하기 위해 PPP의 개념과 필수요소에 대하여 개관한다.

제3장에서는 친환경적인 경제성장 정책을 우리보다 앞서 도입하여 추진하고 있는 일본, 미국, 프랑스, 영국에서의 녹색성장 정책사례와 우리나라에서 추진한 녹색성장 관련 주요 정책사례를 분석한다. 이를 통해 우리나라에서 실시하고 있는 녹색성장 정책을 성공적으로 달성하기 위한 시사점을 도출한다.

제4장에서는 현행 녹색성장 정책의 관련 법제 중 「저탄소 녹색성장 기본법」, 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」을 민관협력적 관점에서 분석을 하여, 관련법상 민관협력적 방식이 어떻게 구현되도록 명문화되어 있는지 살펴본다.

제5장에서는 녹색성장 정책이 성공리에 실시되기 위한 새로운 PPP 모델을 제시하고 이러한 모델이 도입되기 위한 법제 개선방안을 도출한다.

이러한 연구를 진행하기 위해 본 연구에서 채택한 대표적인 연구방법은 문헌연구이다. 많은 연구자들이 수행한 선행연구를 통해 연구의 방향을 찾고 수립한 연구목적에 부합할 수 있도록 관계 기관에서 발행한 보고서나 논문 외에도 웹사이트 검색을 통해 관련 자료를 수집하고 이를 정리·분석하도록 한다.

또한 정부가 제시한 녹색성장이라는 국가정책을 효율적이고 실질적으로 달성하기 위한 방향을 도출하기 위해서 우리나라보다 앞서 녹색

성장 정책을 실시하고 있는 선진외국(일본, 미국, 프랑스, 영국)의 정책사례를 살펴보고 비교법적 관점에서 시사점을 도출하도록 한다.

그리고 법치국가에 있어서는 국가작용이 법률에 따라 집행되어야 하는 것이므로 우리나라의 법 현실을 정확히 분석하는 과정이 필요하다는 것은 주지의 사실이다. 이에 따라 녹색법제 중 주요법제를 선별하여 그 체계를 살펴보고 민관협력적 관점에서 분석하여 녹색성장 정책이 제대로 추진될 수 있는 환경을 조성하기 위한 법적 개선방안을 도출하도록 한다.

제 2 장 민관협력(PPP)에 대한 개관

제 1 절 민관협력의 도입배경 및 개념

오늘날 국민과 국가의 사실적, 법적관계는 시장에서의 자유경쟁과 효율성을 중시하는 신자유주의와 신공공관리론적 질서의 확산, 민주주의의 발전에 따른 절차적·참여적 형태의 강화 등으로 요약된다. 전통적인 행정의 우월적 지위와 권위적 역할이 상대적으로 축소되고, 공적 의사결정과정에서의 민간참여의 확대, 민간부문과 정부부문간의 교섭적 활동과 협력적 대응의 증진 현상들이 활발히 논의되고 있다. 아울러 행정작용의 측면에서도 정부의 혁신과 행정기능의 합리화를 통한 탈규제 및 정부와 민간의 역할 분담과 협력체제의 형성 또한 중요한 목표가 되고 있는 양상이다.²⁾

이러한 시대적 변화의 현상으로 인하여 행정의 효율성의 제고가 현대행정 이념에 부합하게 되면서 민간의 효율적인 경영 방식을 행정에도 도입할 것이 요구되고 국가의 재정만으로는 공적서비스를 제공할 수 없게 됨으로써 민간자본을 유치하여 이러한 공적사업을 시행할 필요성도 나타나고 있다. 즉, 행정의 복잡다양성 및 행정수요의 증폭은 비례하여 국민의 행정에의 참여와 협력을 크게 요구하게 된 것이다.

여기에서 “참여”³⁾라 함은 일방적·고권적인 국가의 행정활동을 전제로 하여 사인이 관여하는 것을 의미하는 것으로서 경우에 따라서는

2) 문상덕, “참여와 교섭에 의한 행정과정과 행정분쟁의 해결”, 행정법연구 제18호, 한국행정법연구소, 2007. 하반기, p.328 참조.

3) 참여의 유형은 매우 다양한데 ① 일반시민에 대한 공적정보의 제공 및 교육·홍보를 통해 참여의 기회를 제공하는, 공적정보에 대한 참여 ② 행정결정과정에서 일반시민이 참여하는, 협의에 의한 참여 ③ 개인 및 소비자의 입장에서 환경보호의 주체적인 역할을 수행하는, 적극적인 참여의 유형으로 구분할 수 있다(김은주, “지속가능한 발전과 환경법상 참여제도에 관한 연구”, 공법연구 제38집 제3호, 한국공법학회, 2010.2, pp.267-268 참조).

양자에 의한 공동결정까지 포함되기도 하지만 어디까지나 행정결정의 주체는 국가인 것을 의미한다.⁴⁾ 이러한 참여는 의회민주주의의 한계를 지적하면서 직접민주주의를 강조하기 위해 대두된 개념으로, 이를 이유로 전통적인 관료제와 수직적인 행정질서의 틀이 깨어지고 행정법의 적용 대상과 범위에 있어서의 새로운 변화도 이러한 사인의 참여에서 기인하였다고 볼 수 있다.⁵⁾ 참여의 점증적 확대와 그 질적 발전을 통하여 1990년대 들어서 국가와 국민 간에는 협력의 관계가 형성되기에 이르렀으며, 이러한 협력관계의 형성은 행정법의 새로운 패러다임의 정립을 가져왔다. 다시 말해, 참여라는 수단을 통해 전통적인 행정법의 패러다임이 깨어지기 시작하였다면 새로운 패러다임의 정립은 협력이라는 수단을 통해 이루어졌다고 할 수 있는 것이다. 협력은 행정활동 자체가 공법상 계약 또는 비정형적 협상을 통해 이루어지는 것이므로 결정주체가 국가와 사인 양 당사자가 되는 것이다.⁶⁾ 이와 같은 협력에 의한 행정은 행정과정에서의 국민의 참여를 전제로 하여 행정주체와 국민이 상호 행정적 사안에 관한 정보를 교환하거나 논의를 전개하며 경우에 따라서는 일정한 의사결정에까지 이르는 행정활동 현상의 전체를 의미한다. 이러한 다양한 형태의 교섭과 협의를 통해 행정과 사인이 공동결정 등에 이를 수도 있게 되는데 이렇게 양자가 공동으로 행정적 결정에 이르게 되면 이제 사인도 단순한 행정의 객체가 아니라 행정주체적 지위에 서게 된다.⁷⁾

이와 같이 사인이 행정의 주체가 되어 행정업무에 참여하는 것을 민관협력이라고 하는데 이는 정부(공공)부문과 민간부문의 협력 일체

4) 김성주, “현대행정과 민관협력에 관한 고찰”, 한국군사학논집 제66집 제1권, 육군사관학교 한국군사학교육학회, 2010.2, p.141 참조.

5) 박정훈, “행정법의 구조변화로서의 ‘참여’와 ‘협력’”, 공법연구 제30집 제5호, 2002.6, p.1 이하.

6) 김성주, 앞의 논문, p.141 참조.

7) 문상덕, 앞의 논문, p.333 참조.

를 의미한다고 볼 수 있다. 그 의미를 자세히 살펴보면, 민관협력 (PPP: Public Private Partnership)이란 지금까지 행정주체가 전면적으로 담당하였던 공적 업무를 “행정주체”와 “민간”이 역할분담을 하여 파트너십의 형태로 수행하는 새로운 수법을 말한다.⁸⁾ 한편 독일의 경우에 있어서는 “공적인 손과 사인이 협력하는 경우, 또는 공행정과 사경제주체간의 협력적 작업의 다양한 가능성”이라고 보기도 한다.⁹⁾ 또한 일본의 경우에 있어서는 민관협력을 공사협동이라고 칭하면서 “행정주체의 사무로서 실시되거나 실시되어야 하는 일정한 사항을 사인인 민간사업자가 그 실시임무를 담당하여 행정목적의 실현에 기여하는 것”이라고 보기도 한다.¹⁰⁾ 이처럼 민관협력에 대한 개념 정의는 아직 명확하게 정립되어 일반화 되지 못한 실정이고 대체로 민간위탁, 민영화, 민간투자 등의 용어가 혼용되고 있어 더욱 개념상의 다의성이 가중되고 있는 것으로 보여진다.

한편 PPP의 성립형태를 기관형성적 PPP와 투자계약적 PPP로 분류하기도 하는데¹¹⁾ 전자는 민간과 정부가 하나의 공동결정체를 구성하여 국가 중요정책을 결정·수행하는 경우를 말하는 것으로, 예컨대 정부, 기업, 노동계 대표들로 구성되어 노동문제에 관하여 공동결정을 담당하는 경제사회발전노사정위원회가 이에 해당한다고 볼 것이다. 후자는 민간과 정부가 계약을 체결하고 공적 사업을 수행하는 경우를 말하는데, 예컨대 민간이 가진 자본을 이용하여 주요한 사회간접자본 시설을 건설·운영하게 하고 민간이 이용료를 징수할 수 있도록 하는

8) 강문수, 앞의 논문, 2013.4. p.47 참조.

9) Jan Ziekow, Die Erfahrungen und die Strategien von Public Private Partnership(PPP) in Deutschland, 2008 전문가초청 포럼(5), 한국법제연구원, 2008. 10. 1. 발표문 참조; 정남철, "민관협력에 의한 공적과제수행의 법적 쟁점", 공법연구, 제37집 제2호, 한국공법학회, 2008. 12, p.347.

10) 小早川光郎, "公私協働(PPP)をめぐる日本法の現状と論点", 공법연구 제37집 제1-1호, 한국공법학회, 2008.10, p.77.

11) 김해룡, “PPP에 있어서의 법적 과제”, 법학논고 제35집, 경북대 법학연구원, 2011, p.156; 강문수, 앞의 논문, p.551 이하 참조.

민간투자사업(PFI / Private Finance Initiative)이 이에 해당한다고 볼 것이다.

제 2 절 민관협력의 주요요소

국가가 단독으로 직접 업무를 수행하기보다는 민간과의 협력을 통하여 업무를 수행하는 민관협력형식이 구현되기 위해서는 여러 가지 요소들이 전제되어야 할 것이다.¹²⁾ 그런데 본 연구에서는 이러한 민관협력적 방식이 단지 행정의 수행유형 중의 하나로서 확립되어야 한다는 사실 자체 보다는 당초 국가가 세운 목표에 부합하는 성과를 달성하기 위하여 민관협력적 방식이 성공적으로 추진, 수행될 수 있는 환경을 조성하기 위한 필수적인 요소가 무엇인지에 대하여 더욱 유의하여 고찰해 보고자 한다.

첫째로 합리적인 시스템이 마련되어야 한다. 합리적인 시스템이란 민관협력을 통해 수행하려는 공적 사업이 효율적으로 추진될 수 있는 제도적 기반을 말하는 것으로, 정부부문과 민간부문 어느 한쪽의 이익에 치우치지 않도록 형평성, 투명성, 일관성 있는 제도를 만들어야 할 것이다. 뿐만 아니라 이러한 제도가 운영되는 과정에서 사회적 환경이나 상황에 유연하게 대처할 수 있는 운영상의 유연성도 필요 할 것이다.

둘째로 효율적인 파트너십이 형성되어야 한다. 효율적인 파트너십의 형성은 국가가 목표로 하는 공적 사업을 수행하기 위한 가장 적절한 환경을 형성하는 것으로서 이는 정부부문과 민간부문이 동등한 위치

12) 민관협력의 개념적 요소를 제시하면, ① 공공부문과 민간부문의 대등성으로 민관 협력에 참여하는 모든 당사자는 협상과 의사교환의 과정에서 동일한 권리를 가져야 한다. 그러므로 어느 한 당사자가 제기한 견해와 반론을 협상의 전체 과정에 동일한 영향력을 미친다. ② 공통의 이익창출을 위한 목표의 설정이다. ③ 파트너적 협동관계에서 나타나는 시너지효과이다. ④ 참여당사자의 독자성 보장과 책임회피의 금지이다. ⑤ 공법상 계약 등을 통한 협력관계의 제도화 등이 포함되어야 한다 (김성수, 「개별행정법」, 법문사, 2004, p.153 참조).

(참여하는 모든 자가 주체가 된다)에서 상호 이익을 달성할 수 있는 구조를 만드는 것이라 할 것이다. 이러한 환경조성은 민관협력적 방식이 정부 또는 민간이라는 하나의 주체가 추진하는 사업방식이 아니라 다양한 관련자가 참여하여 사업을 수행하는 것이 필수적으로 요구된다. 이와 같은 효율적인 파트너십의 형성을 통하여 추진하는 공적 사업은 공공성과 효율성을 동시에 달성해야만 한다. 여기서 공공성은 공익의 추구를 의미하는데, 이러한 공공성은 행정의 가장 중요한 개념 징표라 할 수 있으므로 국가가 수행하는 사업에 반드시 고려되어야 할 요소라고 할 수 있다. 효율성은 최소한의 투자로 최대의 효과를 내는 것이라고 볼 수 있는데, 민간부문의 참여를 통해 민간의 자본이나 전문기술성 혹은 경영방식을 도입하여 정부정책을 추진하려는 민관협력의 방식에서는 당연한 요소가 된다.

셋째로 민관협력적 방식을 도입하려는 정부의 정책의지와 민간의 적극적인 참여를 또 하나의 요소로 들 수 있다. 이는 앞서 제시한 요소(효율적인 파트너십 형성)를 충족시키기 위한 필요조건일 수 있으며, 민관협력을 구성하는 필수 개념요소가 된다. 특히 기존의 전통적이고 일방적, 수직적인 국가 중심의 행정체계가 아닌 민간의 효율적인 방식 등이 도입될 필요성이 증대되어 공적 사업이 추진될 필요성이 생겨나 민관협력이라는 방식이 이루어지고 있는 현실에서 민간의 참여는 반드시 수반되어야 하는 요소인 것이다. 또한 정부의 정책의지는 민관협력적 방식을 통해 추진되는 사업에 민간부문이 참여하고 협력할 수 있는 신뢰를 형성하게 되는 밑거름이 될 것이다. 뿐만 아니라 정부의 의지가 확립되어야 다양하고 합리적인 정책이 수립될 수 있고, 장기적인 공적 사업에 대한 불확실한 리스크에 대비해 창의적인 다양한 정책을 제시하여 사업주체 상호간의 책임을 명확히 할 수 있으며, 보다 성공적으로 목표를 달성하기 위한 법제, 행정, 재정 등의 여러 분야에서 다양한 지원제도를 마련할 수도 있다.

제 3 장 녹색성장 정책 현황

제 1 절 외국의 정책 사례 및 분석

1. 일 본

일본은 1970년대 오일쇼크 이후 에너지 효율성 제고, 신재생에너지 도입 등 에너지 안보의 제고를 위하여 지속적으로 노력하면서 1980년 「석유 대체에너지의 개발 및 도입 촉진에 관한 법률」, 1997년 「신에너지 이용 등의 촉진에 관한 특별조치법」 등의 제정을 통해 법·제도를 정비하였다.¹³⁾ 1998년 지구온난화의 방지를 목적으로 「지구온난화 대책의 추진에 관한 법률」이 제정되었으며, 이후 몇 차례의 개정을 거쳐 2008년 부터 동법은 일본의 지구온난화방지대책의 기본법으로서의 기능을 하고 있다.¹⁴⁾ 또한 일본은 2007년 이후 ‘저탄소사회’를 비전으로 제시하고 이를 달성하기 위해 ‘Cool Earth’, ‘Clean Asia Initiative’, ‘후쿠다 비전’, ‘저탄소사회 구축을 위한 행동계획’ 등을 대표적으로 제시하여 저탄소사회 달성을 위한 녹색기술 개발에 주력하고 있다.

일본 정부가 제시하는 저탄소 사회로 향하는 산업부문의 지침은 지구온난화 문제해결을 비즈니스와 결부시켜 상용화 내지 산업발전의 기회로 인식함으로써 기술개발과 생산 프로세스의 효율화를 달성하고, 전 과정평가(LCA: Life Cycle Analysis)를 고려한 순환 자원의 이용을 추진하며, 사원교육과 개도국 기술 이전 등을 통한 저탄소사회를 형성하려는 것으로 정책의 방향을 정하고 있다. 이에 따라 정부는 기

13) 송은희, “해외 사례를 통해 본 ‘저탄소 녹색성장’패러다임에 관한 연구”, 서석사 회과학논총 제4권 제2호(통권 제8호), 조선대학교 사회과학연구원, 2011, pp.240-241 참조.

14) 한상운, “저탄소 녹색성장의 구현과 생활기반구축을 위한 관련 법제의 대응”, 법 제연구 통권 제36호, 한국법제연구원, 2009.6, p.198 참조.

업활동에 수반하는 환경부하나 환경문제에 관하여 상세한 정보를 국민에게 공개하며, 저탄소사회 정책이 기업활동에 손해가 없도록 지속적인 비즈니스 모델을 변화시켜야 함을 인식시키고 있다.¹⁵⁾ 이처럼 일본은 저탄소 사회구현을 위해 노력을 하고 있는데 일본정부가 추진하는 녹색성장 사례 중 민·관의 상호협력으로 성공리에 진행된 것들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 지구온난화 대책에 대하여 사업자가 자주적이며 주체적으로 추진해야만 하는 ‘탄소발자국(Carbon Footprint)¹⁶⁾’제도의 도입을 살펴볼 수 있다. 일본 삿포로 맥주는 2009년부터 주력 맥주인 ‘쿠로라벨루’ 350ml 캔에 제조에서부터 유통과 폐기에 이르기까지 배출되는 이산화탄소의 양을 표시한다고 발표하였다. 일본 대기업 메이커 중에서는 최초이며 맥주 업계에서 세계 최초로 결정을 한 것으로 이러한 움직임은 일본의 다른 기업에도 영향을 주기 시작하였다.¹⁷⁾ 그리고 일본은 에코포인트라고 하는 탄소포인트 제도를 통하여 시민들이 생활에서 탄소를 줄이는데 노력하도록 장려하고 있다. 이 제도는 시민들이 에너지를 절약한 만큼 포인트를 부여받게 되고, 이는 인터넷 등록을 통해 인정받게 되며 적립된 포인트는 다른 제품을 구매하는데 현금화할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 제도는 시민들의 자발적인 탄소감축 움직임을 유도하는데 효과적인 메커니즘이다.¹⁸⁾

15) 국회환경노동위원회, “녹색성장을 위한 국회의 역할”, 대한민국국회, 2008, pp.43-44 참조.

16) 이는 인간의 활동이나 상품을 생산하고 소비하는 과정에서 직접 또는 간접으로 발생하는 이산화탄소의 총량을 말하는 것으로, 상품의 원재료 조달에서 폐기 및 재활용에 이르기까지의 라이프 사이클 전체를 통하여 배출되는 온실가스 배출량을 이산화탄소로 환산하여 표시한 것이며, 이는 2007년 9월 옥스퍼드 영어사전 개정판에 새로 등재된 신조어이다(이에 대하여는 ‘과학기술정책정보서비스’ 홈페이지 참조, https://www.now.go.kr/TrendIssue/trend_issue_v.jsp?tableName=BOARD_TREND&nowPage=164&dataType=9&new_class=04&recordPerPage_=10&uno=17345&q1=)

17) 송은희, 앞의 논문, p.242 각주29) 참조.

18) 국회환경노동위원회, 앞의 논문, p.45 참조.

또한, 녹색산업 관련 차세대 기술의 R&D투자와 산업화를 지원하여 신에너지·산업기술종합개발기구(NEDO- New Development Organization)를 중심으로 중장기적인 R&D투자 전략을 수립하고, 개발된 기술에 대한 사업성을 평가하며, 생물다양성을 배려하기 위한 가이드라인을 마련하였다¹⁹⁾. NEDO는 일본 경제산업성 산하 조직으로서 정부와 민간(민간기업, 대학, 공공연구소 등)이 공동으로 참여하여 녹색산업 관련 차세대 기술개발 및 산업화를 지원하는 조직을 말한다. 즉, 일본정부의 산업기술 및 에너지정책에 따라 민간기업이 혼자서 수행하기 곤란한 중장기적이고 위험부담이 큰 연구개발 프로젝트에 공동으로 참여토록 하여 운영해 오고 있다. 이는 환경에 초점을 맞춘 연구개발 프로젝트가 단기적으로 충분한 수입을 발생하는 경제 메커니즘을 갖추는 것이 어려운 현실 속에서 지속가능한 환경을 고려하여 관련 사업을 개발하기 위해서 민간기업에 의한 자발적인 노력만으로는 불충분하다는 인식하에 구성된 조직이라 할 수 있다.²⁰⁾

그리고 지역 차원에서는 효과적인 온실가스의 배출을 억제하기 위하여 도도부현과 지정도시, 중심도시 및 특례시 등은 화석연료 이외의 에너지 이용을 장려하고, 사업자나 주민이 행하는 온실가스의 발생억제활동을 촉진시키며, 도시환경을 정비 개선하고 폐기물의 발생억제에 관한 보급개발활동 등 순환형사회를 형성하도록(「지구온난화대책의 추진에 관한 법률」 제20조의3 및 제20조의4) 지방자치단체의 실행계획을 확충하고 있다. 또한 지역에 지구온난화방지활동추진센터를 설치하고(동법 제24조), 지구온난화방지활동추진원을 위촉하고 있다(동법 제23조). 2007년 제정된 「국가 온실가스 배출 감축 배려 계약 추진 법률」에 따르면 정부 및 지방자치단체는 배출되는 온실가스 감

19) 삼성경제연구소, 「녹색성장시대의 도래」, 2008, p.5.

20) Mitsukawa Hiroshi, “NEDO Pumps Up the Volume”, Look Japan, 2003.10.31. pp.1-2 참조.

축을 도모하기 위해 정부의 물자의 구입, 에너지 구입 등에 있어서 온실가스 저감노력을 하는 기업의 제품을 선 구매 하도록 하였고, 이에 해당하는 기업의 사업자에게 우대조치를 할 수 있도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라 정부 및 공공기관의 청사를 설계하고 시공할 때에는 에너지 이용 효율화와 온난화 방지에 관한 내용을 반드시 반영하도록 의무화하는 규정을 두고 있다.

마지막으로, 일본은 화학물질 배출량·이동량 신고(PRTR: Pollutant Release and Transfer Register)제도의 대상 화학물질을 확대하고 있는 바, 이는 1999년에 제정된 「특정화학물질의 환경에 대한 배출량의 파악 등 관리 개선 촉진에 관한 법률」을 근거로 하여 2000년부터 실시하고 있는 제도이다. 당해 제도는 법령에 의하여 지정된 화학물질을 취급하는 사업자가 지정 화학물질의 배출량·이동량을 파악하여 정부에 신고함으로써 환경이나 인체에 유해한 화학물질이 어떤 발생원으로부터 얼마나 환경에 배출되고 이동되었는지에 대한 데이터를 집계하여 공표하는 시스템을 의미한다. 따라서 신고대상에 포함된 화학물질을 제조하거나 사용하는 사업자는 배출한 화학물질의 종류와 양, 폐기물로서 처리하기 위해 사무소 밖으로 이동시킨 양을 파악하여 1년에 1회 정부에 제출하면 정부는 그 데이터를 종합하고 대상이 아닌 사무소, 가정, 자동차 등에서 배출된 대상 화학물질의 양을 추정하여 두 종류의 데이터를 동시에 발표하게 된다. 이처럼 사업자, 시민, 정부가 공동의 데이터를 바탕으로 화학물질에 대한 리스크를 감소시켜 나가자는 것이 이 제도의 취지인 것이다.

2. 미 국

오바마 정부가 제시한 녹색정책을 간략히 소개하면 ① 2050년까지 탄소 80% 감축 및 2023년까지 신재생에너지 비율 25% 향상 ② 500만

개 Green Job 창출 및 클린기술 보급을 위해 10년간 1,500억 달러 투자 ③ 기후변화에 리더쉽을 발휘하기 위해 기후변화협약(UNFCCC: United Nations Framework Convention on Climate Change)에 재참여 및 글로벌 에너지 포럼(Global Energy Forum) 신설 등을 들 수 있다. 이러한 정책을 실현하기 위해 미국은 투 트랙(Two Track) 전략을 세웠는데 이는 기초연구나 기술개발은 정부가 담당하고 이를 상용화하는 역할은 민간에게 맡기는 전략을 말한다. 이와 관련하여 진행 중인 대표적인 R&D 사업으로서는 선진에너지정책(AEI)과 수소 자동차 개발사업(HFI), 온실가스 저감을 위한 핵심기술 개발사업(CCTP) 등이 있다. 이 중에서 선진에너지정책은 2006년 부시 행정부가 밝힌 것으로 대체 에너지 기술 개발을 통해 2025년까지 원유 수입의 75%를 감축하겠다는 내용을 담고 있다. 이러한 정부의 적극적인 정책추진에 힘입어 민간에서도 벤처투자가 급증하고 있는데 2007년 168개 기업에 26억 달러가 투자되었다. 또한 핵심기술 및 제품개발연구는 국립연구소와 대학이 맡아서 담당 하고 있는데 로렌스 국립연구소는 버클리대학과 함께 태양·생화학·생물에너지의 미국 내 연구개발 사업을 주도하고 있으며 국립 신재생에너지연구소는 풍력 발전 설계를 추진하고 있다.²¹⁾

또한 정부는 그린정책으로 녹색강국 진입을 비전으로 내걸고 3대 전략, 10대 정책방향을 제시하였는데 이중 대표적인 것만 소개하면, ① 환경 우수 실적자에 대한 교부금 지급 ② 자발적 파트너십(Energy star, Climate Vision) 운영 ③ 하이브리드 차량 구입 등에 지급되는 인센티브 프로그램으로 세금공제, 주차장 무료 제공, 다인탑승차량 우대, 차선 이용권 등 제공 ④ 환경청의 중소기업 지원체도로 중소기업 혁신 지원 프로그램을 통해 환경산업 중소기업 육성, 환경법규 준수 지원센터 운영 등을 통해 규제 준수 부담 경감 ⑤ 기업경영과 환경보

21) 문화체육관광부, 「녹색성장, 대한민국의 그린오션전략」, Green Magazine&Book 2008 Winter, p.172.

호를 함께 고려한 경영관리기법인 환경관리시스템의 활용 등을 추진하고 있다.²²⁾

다음으로 녹색정책이 체계적으로 수립·시행되고 있는 대표적인 지방정부의 정책을 살펴보면, 먼저 유타주 솔트레이크(Salt Lake)시의 경제 및 환경 지속 성장 e2(economically & environmentally) 비즈니스 프로그램을 들 수 있다.²³⁾ 이 프로그램은 솔트레이크시의 기업체들을 지원하고 격려하기 위해 2003년도에 시작된 것으로서 시에서 근무하는 공무원들이 지역 기업들과 협조하여 에너지 절약, 쓰레기 재생 방법, 공기오염이 덜한 교통수단 선택, 현명한 물 사용 및 쓰레기 처분에 관한 정보와 연구결과를 제공하고, e2 비즈니스 정기회의를 통하여 사업주와 경영진들이 네트워크를 갖추어 아이디어를 공유하며 발생할 수 있는 문제에 대비하여 사전에 해결책을 찾아내는 일을 한다. 당해 프로그램에 많은 기업의 참여를 유도하기 위해서 솔트레이크시에서는 무료 광고 및 환경·경제 전문가에게 무료로 컨설팅을 받을 수 있는 서비스를 제공하고 솔트레이크시에서 발행되는 주간지 및 잡지(Catalyst Magazine·redirect guide Magazine)의 광고란을 이용할 경우 대폭 할인을 해주는 등의 혜택을 주고 있다. 이러한 프로그램에 참여하는 기업들은 절약된 자원사용을 통하여 원가를 절감하고, 새로운 고객을 창출하는 등 긍정적인 효과를 내고 있을 뿐만 아니라 기업이 환경보호 및 자신이 거주하는 지역에 기여하고 있다는 자부심을 느끼게 하여 많은 기업이 이에 동참하고 있다.

그리고 포틀랜드시(Portland)는 시민들과 민간 환경단체의 적극적 참여를 통하여 2040년 지역발전 장기계획(Region 2040)을 마련하였는데, 이 계획은 지역의 핵심 교통수단인 경전철노선을 따라서 고밀도 주택

22) 이는 특허청 블로그를 참조하였음. <http://blog.daum.net/kipoworld/813>.

23) 이와 관련하여서는 한국지방자치단체 국제화재단, “해외 녹색성장 기술 정책사례”, 2009.4, p.24 참조. http://green.kosca.or.kr/notice/notice_view.asp?idx=40&gubun_opt=02.

및 상업지역 개발을 유도하고, 시민들로 하여금 인근에 있는 강과의 접근성을 높이고, 수변공원을 적극 조성하려는 계획이다. 이러한 녹색 정책의 체계적 계획과 집행을 위하여 시장 직속으로 지속가능개발 담당부서(Office of Sustainable Development)를 설치하여 전문가 및 지역 단체 그리고 지역주민들과의 협력을 통해 지속가능한 개발에 대한 원칙과 방향, 구체적 실행방안을 조율해 나가고 있으며 주요 정책과제로는 그린빌딩 조성을 위한 기술개발 및 지원, 에너지 보존 및 효율성 강화, 자원 재활용 등을 포함하고 있다. 포틀랜드시의 이러한 노력은 2000년부터 2010년의 10년 간 시의 인구가 약 15% 증가하였음에도 불구하고 온실가스는 오히려 1990년대 초의 낮은 수준으로 유지하는 성과를 이루어 내기도 하였다.²⁴⁾

3. 프랑스

프랑스에서 저탄소 녹색성장과 관련하여 적용될 수 있는 법은 프랑스 헌법상의 환경헌장을 기초로 제정된 「기후계획(Plan Climat)」과 2005년에 제정된 「에너지 정책 유도계획법」(loi de programme du 13 juillet 2005 fixant orientations de la politique énergétique), 그리고 2009년 제정된 「환경그르넬²⁵⁾의 이행에 관한 법률」(projet de loi relatif à la mise en oeuvre du Grenelle de l'environnement, 이하 “그르넬 환경법”이라고 한다) 및 기타 관련 환경법이 있다. 특히 그르넬 환경법은 에

24) 김진오, “미국 녹색 정책의 변화와 비전”, 환경과 조경 통권 제265호, 2010.5 참조. 이는 e-메거진으로 http://www.lafent.com/mono/News/?ncode=ReadNews&news_id=5909&b_cate=2를 통해 검색.

25) 환경 그르넬(Grenelle de l'environnement) : “그르넬(Grenelle)”이란 명칭은 1968년 학생혁명 당시 Grenelle가에 위치한 총리 공관에서 정부대표, 직업대표 및 NGO대표들이 모여 합의를 이룬 것에서 유래한다. 환경그르넬은 2007년 5월 18일 당시 환경성 장관이었던 알랭쥐빠가 발의하였다. 논의는 40명으로 구성된 6개 실무그룹을 중심으로 이루어지는데 위원들은 국가, 지방자치단체, NGO, 경영자, 봉급자의 5개 집단의 대표들로 구성된다(이광윤, “프랑스의 기후변화 대응법제”, 성균관 법학 제 20권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2008.12, p.955.).

너지·기후·건물·원자력·녹색소비·생물다양성·지속가능발전 등 다양한 영역을 포괄하여 규정하고 있다. 동법은 2050년까지 온실가스 배출량을 1990년 수준의 1/4로 감축하고, 2020년까지 탄소부문에서 유럽 내 가장 효율적인 경제체제를 구축하는 것을 목표로 하고 있다.²⁶⁾

그르넬 환경법은 다른 외국의 법률과 비교하여 적극적인 공중참여의 입법과정을 거쳤다. 환경과 지속가능한 발전을 달성하기 위한 목적으로 2007년 10월 프랑스의 환경정책을 담당하는 모든 공공기관과 민간 단체들이 모여 협의체를 구성하였는데 이것이 「환경그르넬」이다. 국가, 지방자치단체, 기업, 노동조합, NGO의 5개 주체 대표들이 모여서 수차례의 국민토론, 여론조사 등 공중의 참여가 활발하게 이루어진 후 사회적 합의를 이루어 그르넬 환경법이 제정되기에 이르렀다.²⁷⁾

기후변화시대의 환경의 보전과 지속가능한 발전은 정부만이 아니라, 지방자치단체, 기업, 노동자 등 모든 사회 구성원이 당면한 공적 과제이다. 특히 기후변화에 따른 적응과 이에 대한 대처방안을 마련하는 문제와 환경보전과 함께 경제성장과 형평을 추구하는 지속가능한 발전의 문제는 특정한 영역이나 시간의 문제가 아닌 종합적이며, 장기적이고, 광역적인 공적 과제이다. 이러한 현대사회의 공적 과제는 중

26) 한상운, 앞의 논문, pp.191-192.

27) 입법과정을 시기별로 나누어 보면, 먼저 제1단계 시기(2007년 7월 25일-9월 25일)에 국가, 지방자치단체, 기업, 노동조합, NGO 등 5주체의 입법대상이 될 주요 6대 테마에 관한 의견조정이 있었다. 그리고 나서 제2단계(2007년 9월 28일-10월 19일) 기간 동안 국민토론(19회에 걸친 레지옹에서의 회의, 8회의 인터넷을 통한 포럼, 의회에서 2차례 회의, 31회의 여론조사 등 30,000명 이상의 참가)을 통한 공중참여가 활발히 이루어졌고, 제3단계(2007년 10월 24일, 25일, 27일)라 할 수 있는 환경정책의 구체적 결실인 입법안에 대한 협상과 의사결정(총무처장관이 주재하고 상기 5개 주체가 동의한 대통령이 제안한 268건의 합의서가 채택되었다)에 따라 제4단계(2007년 12월 이후)로 34개 실행위원회에서 합의사항의 시행을 위한 구체적 활동을 시작하였다. 이러한 환경 그르넬의 결실로 2009년 7월 23일 이른바 제1차 그르넬 법률이 채택되어 8월 3일 공포되었고, 제2차 그르넬 법률이 2010년 6월 29일 채택되어 7월 12일 공포되었다(전훈, “프랑스에서의 환경민주주의”, 환경법연구 제 33권 제2호, 한국환경법학회, 2011, pp.400-401.).

래와 같이 정부가 전적으로 계획을 수립하고 시행하며 책임을 질 수 있는 성질의 것이 아니다. 이러한 점에서 정부와 사회구성원의 각 대표가 협력하여 공적 과제를 수립·시행하며, 책임을 공유하는 프랑스의 환경 그르넬 연합이 우리에게 주는 시사점은 크다고 보여진다.

프랑스는 2005년 1월 1일자로 유럽공동체의 온실가스 배출권 거래제도(cap and trade)²⁸⁾를 도입하여 실시하고 있다. 이에 따라 각 기업은 매년 확인된 자신의 배출쿼터의 총량을 보고할 의무가 있다. 정해진 쿼터가 없는 경우 그것을 시장으로부터 매입할 수 있다.

또한 프랑스는 건축물과 교통에 대한 에너지 절약 인증제(certificats d'economie d'energie)를 2005년부터 실시하고 있다. 이는 주거 또는 영업용 건물 등 다양한 분야에 있어서 가장 중요한 에너지 절약방법이다.²⁹⁾ 특히 건축물 분야(주거시설 및 제3차 산업의 영업시설)는 국가의 최종에너지소비의 46%를 소비하는 영역으로 건축부문의 에너지 소비를 줄이는 것은 프랑스 녹색성장의 핵심적인 전략이라 할 것이다.³⁰⁾ 동 제도에 따르면 기존 건물은 2020년까지 건물에너지 소비량의 38%를 감축하고 2050년까지 50%를 감축할 것을 목표로 하고 있다. 그리고 2007년부터는 100m²이상의 건물에 대해서는 최소한의 에너지 효율을 지키도록 건물을 수선 하고 점차 그 대상범위를 확대하도록 하고 있다. 에너지 소비 효율을 높이기 위해서는 건물을 재건축

28) 온실가스배출권거래제란 대기를 오염시키는 물질의 배출에 대하여 각 기업에게 허용배출량을 할당하고, 그 배출허용총량의 범위 내에서만 오염물질을 배출하게 하면서, 허용배출량을 초과하여 오염물질을 배출하고자 하는 기업은 타 기업으로부터 배출권을 구입하고, 오염물질의 배출량이 허용량보다 적은 기업은 타 기업에 여분을 매각할 수 있도록 하는 제도이다. 배출권의 할당, 실제 거래시장 형성 및 거래절차 등에 있어서 정부와 기업간의 협력이 필수적이므로 이른바 공사협력(Public-Private-Partnership)의 전형적인 형태로서 협력적 수단으로 평가될 수 있다 (이재삼, “저탄소녹색성장기본법상 배출권거래제도의 구체화방안”, 토지공법연구 제 49집, 한국토지공법학회, 2010, p.275 참조.).

29) 김현희, 「프랑스의 녹색성장법제에 관한 비교법적 연구 : 「환경 그르넬법 1」의 기후변화대응을 중심으로」, 한국법제연구원, 2010, p.52.

30) 김현희, 위의 논문, p.65 참조.

할 때 고효율의 열 차단 유리를 사용하는 등 자재의 사용에 있어서, 그리고 폐기물 처리나 온수를 생산할 때 태양열을 사용하는 등 환경적 기준에 적합하도록 설계되어야 한다. 그리고 주거건물이나 산업시설의 건설업자가 에너지 절약 시설을 건축하도록 의무화하고 에너지 절약 인증서를 발행하도록 한다. 프랑스는 에너지 절약 인증제를 도입함으로써 소비자의 주거선택권을 확대하는 동시에 온실가스 저감에 국민이 동참할 수 있게 하고 있다. 그리고 신재생에너지의 사용 및 효율적인 에너지 이용을 독려한 결과 태양열 에너지 이용 설치가 매년 두 배씩 증가하고 있는 상황이다.³¹⁾

또한 프랑스 정부는 국민들이 신재생에너지를 활용하도록 권장하기 위해 가정용 소형 풍력발전기를 설치하는 가정에 부가가치세를 감면(일반 세율인 19.6%를 5.5%로 인하) 하여 주고, 설비비 총액의 50%를 보조하며, 프랑스 전력공사(EDF)에서는 잉여 전력을 구매해 주는 등 각종 인센티브를 제공하고 있다.³²⁾ 이상에서 살펴본 바와 같이 프랑스 정부는 건축물의 에너지 인증제도의 도입, 부가가치세의 감면, 세금전용 등의 정책을 통하여 국민들이 온실가스 감축에 동참할 수 있도록 장려하고 있다는 점이 유의할 만하다.

4. 영 국

영국은 2008년 세계 최초로 정부의 온실가스 감축 의무를 명시하고, 이를 위해 중장기적인 목표와 실현방안을 규정한 「기후변화법」(Climate Change Act)을 제정하였고, 동법은 동년 11월 26일부터 발효

31) 이에 대한 자세한 내용은 한상운, 앞의 논문, p.193.

32) 이 사업은 전선망 연결이 어려운 산간, 전원지역의 단독주택 위주로 보급되기 시작하였다. 20kwh 발전기는 보통 연면적 200㎡ 정도의 가정에 전체 전력 소비를 충당할 수 있다. 초기 설비비용이 적지 않은데다가 풍량에 따라 경제성도 큰 차이가 나기 때문에 바람이 많은 지역 위주로 제한적으로 설치되고 있다(한국지방자치단체 국제화재단, 앞의 보고서, p.7.).

되었다. 영국은 동법에 의해서 2050년까지 온실가스 배출량을 1990년 대비 80% 까지 저감하며³³⁾, 이산화탄소 배출량을 2020년까지 최소 26% 저감하기로 법에 명시하였다(법 제1조제1항, 법 제5조제1항 (a),(b)).

영국 역시 프랑스와 마찬가지로 유럽공동체의 온실가스 배출권 거래제를 도입하고 시행하고 있다. 영국은 유럽연합에서도 가장 먼저 온실가스 배출권 거래제를 실시하였다. 영국의 「기후변화법」은 주무 장관 및 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 각 행정부에게 온실가스 배출권거래제도를 확대하고, 새로운 모양의 배출권 거래제도를 정할 수 있는 광범위한 위임권을 부여하고 있다. 그러나 이러한 위임입법 제정시에는 기후변화위원회의 조언 및 관계부처와의 협의를 거쳐야 한다.³⁴⁾ 또한 온실가스의 감축이라는 목표에 따라 저탄소 및 에너지 절약 기술에 대한 연구개발 및 상품화 촉진을 위해서 학계와 기업과 적극적으로 협력하며 지원을 확대하고 있다. 정부는 2009~2013년까지 에너지 기술개발 및 대학원생 훈련 프로그램에 3억 파운드를 지원하고, 민간 주도 기술개발 조직인 기술전략위원회(Technology Strategy Board)의 저탄소차량개발 사업에 1억 파운드를 지원하며, 에너지 기술 연구소(Energy Technologies Institute)의 에너지 기술개발 프로젝트에 10년간 11억 파운드를 지원할 예정이다. 또 환경변혁기금(Environment Transformation Fund)은 에너지기술 상용화 시범사업에 4억 파운드를 지원할 예정에 있다. 그리고 신재생에너지 및 원자력 발전 분야에도 지원을 확대하고 있다. EU는 2020년까지 에너지 수요의 20%를 재생 에너지로 공급할 것을 목표로 하고 있는데, 영국도 이에 따라 조력발전 등 신재생 에너지 기술개발을 위해 지원을 확대하고 있다.³⁵⁾

33) EU는 2050년까지 1990년 대비 온실가스를 50% 감축할 것이 목표인 것에 비해, 영국은 훨씬 더 높은 감축목표를 가지고 있음을 알 수 있다.

34) 김현준, “기후보호의 법적 과제”, 한양법학 제23집, 한양대학교 법학연구소, 2008.6, p.58.

35) 한국지방자치단체 국제화재단, 앞의 보고서, pp.38-39.

또한 영국정부는 국민과 적극적으로 협력하여 생활 속에서 배출되는 탄소량을 줄이고자 힘쓰고 있다. 영국에서 탄소배출량의 1/4은 주거부문에서 발생한다. 그래서 영국에서는 현재 가정에서의 에너지효율을 높이려는 목적으로 2001년 12월 15일부터 시행되는 전기·가스 에너지효율의무 명령 2001(Electricity and Gas(Energy Efficiency Obligations) Order 2001)을 법적 근거로 하는 에너지 효율 책임제(Energy Efficiency Commitment, EEC)를 시행하고 있다. 이것은 기존 주택의 에너지 효율성을 증진하기 위한 정책인데 이에 따르면 전기·가스 공급업자가 가정에서의 에너지 효율을 높이기 위해 단열재를 설치하거나 고효율 가전제품이나 보일러를 설치하는 등의 방법을 통하여 에너지 감축의무를 수행하도록 하고 있다.³⁶⁾

같은 맥락으로 가정에서 배출되는 탄소량을 줄이기 위해 영국정부는 온실가스 감축에 대한 국민들의 의식을 제고시키고 국민들이 이에 동참할 수 있도록 필요한 정보를 제공하며 부가가치세 감면 등을 통해 온실가스 감축을 장려하는 등의 노력을 하고 있다. 여러 정부기관들의 자금지원을 받아 에너지 절약 신탁(Energy Saving Trust, EST)을 설립하여 에너지에 대한 국민의 의식을 제고시키고 가정에서 실천할 수 있도록 구체적 방안을 제시하고 있다. 또 ‘에너지 절약 권장’ 로고와 같은 제도를 통하여 공산품을 보증하고 법적 라벨링을 통해 거래되고 있는 공산품들의 상대적인 성능 정보를 제공하고 있다. 또 부가가치세 감면 등의 조세정책을 병행하여 국민들이 에너지 절약에 동참할 수 있도록 지원하고 있다. 그 실례로 1998년 노약자 가정에서 중앙난방장치, 난방기구, 단열재 등 특정에너지감축제품들(Energy-saving Materials)을 설치할 때에는 부가가치세(VAT)의 5%를 감면해 주었다.

또한 화석연료의 사용을 줄이고 신재생에너지의 발전 비율을 높이기 위하여 2002년부터는 태양열 발전판이나 풍력·수력 터빈 등 신재생

36) 한상운, 앞의 논문, pp.186-187.

에너지를 활용하는 발전장치를 설치할 때에 부가가치세를 감면해 주고 있다.³⁷⁾ 영국은 이렇게 신재생 에너지 생산을 장려하는 정책을 통하여 2005년에는 2.25%에 불과했던 신재생에너지의 생산비율은 2020년 15%까지 확대하는 것을 목표로 하고 있다.³⁸⁾

5. 시사점

지금까지 살펴본 선진 외국의 법제 및 사례에 대한 평가 및 시사점을 각 나라별로 나누어 살펴보고자 한다.

일본의 경우 크게 세 가지 정도의 시사점을 도출할 수 있다. 우선 입법방식을 살펴보면 우리나라의 경우 저탄소 녹색성장 정책을 실현하기 위한 근거법은 「저탄소 녹색성장 기본법」으로서 여기에는 환경·산업·건설·금융 등을 통합하여 규정하고 있다. 그런데 일본의 경우 환경보전과 경제성장을 함께 추구하는 정책을 실시하는 것은 우리와 같지만 그 근거법은 우리의 경우처럼 통합법의 형식이 아닌 개별법에서 각각 규정을 하고 있다. 이러한 통합법의 형식과 개별법의 형식은 장단점이 있을 것이지만 어느 형식을 취할 것인지는 각국의 입법정책에 따라 달라질 내용이므로 일률적으로 어느 것이 옳다고 말할 수 없다. 일본의 경우와 같이 각 분야별 영역을 나누어 개별적으로 입법하는 방식은 정책의 안정성·지속성·독자성 등이 유지될 수 있는 장점이 있을 것이나, 반면에 정책의 연계성 및 일관성이 약화되거나 입법 효율성이 저하될 수 있는 단점이 있을 수 있다.³⁹⁾ 우리나라의 경우 처럼 분야별로 영역을 나누지 않고 통합하여 입법하는 방식은 이와는 반대로 장점과 단점이 제기될 것이다.

37) 한상운, 앞의 논문, pp.190-191.

38) 이재혁, “영국, 신재생에너지 전략”, 지구환경정책동향, 한국환경정책평가연구원, 2010.3.10, p.1.

39) 한상운, 앞의 논문, p.203 참조.

또한 일본은 저탄소 사회에 대한 정부지침을 비즈니스로 인식하여 참여하는 기업활동에 손해가 가지 않으면서 수익을 창출하도록 하는 친기업전략을 살펴볼 수 있다. 이러한 정부의 정책방향은 어떻게 보면 환경을 경제성장의 수단 내지는 방법으로 여긴다고 볼 수도 있겠지만 저탄소 사회로 변화하려는 국가정책을 실시하는 실질적인 주체가 기업이나 일반 국민이라는 점을 인식할 때 이는 해당 기업을 정부의 정책방향에 끌어들이려는 일종의 유인책으로 보여진다. 기업의 제1목표가 이익추구이므로 자신들의 활동 및 목표에 손해가 발생하면 아무리 훌륭한 국가정책일지라도 그 정책에 동참하지 않을 것이므로 정책을 하나의 기업전략으로 작용하게 하는 것이 기업의 참여를 독려하는 가장 좋은 방법이 될 것으로 생각된다.

그리고 일본 정부 산하기구 조직으로서 정부와 민간이 공동으로 참여하여 녹색산업을 지원하는 NEDO라는 민관공동체 형태를 살펴보면 우리도 정부부문과 민간부문의 합작의 방안 및 녹색성장을 지원하는 조직(현행 녹색성장위원회 등)의 방향 등을 새로이 설정해 볼 수 있다고 생각된다. 비록 NEDO가 정부 산하기구로서의 지위에 있지만 투자를 많이 필요로 하거나 경제적 수익창출에 장기간이 요구되는 사업의 경우 민간의 역할만으로는 부족하고 정부가 함께 공동으로 추진하여야 한다는 발상에서 시작되었음을 짐작해 볼 수 있다. 그렇다고 정부 주도의 일방적인 추진으로는 실질적인 구현이 될 수 없으므로 다양한 민간의 참여형태를 창안하여 함께 사업을 추진해 간다는 것과 실제적으로 이러한 기구를 만들어 운용한다는 것이 우리에게 시사하는 바가 크다. 따라서 현 정부에서도 현행 녹색성장위원회 등이 나아가야 할 방향을 어떻게 새로이 설정하고 모색해야 할 것인지에 관한 문제에서 참고가 될 수 있을 것이다.

미국의 경우는 두 가지의 주요 특징을 살펴볼 수 있다. 먼저, 녹색 정책을 실현하기 위해 세운 ‘투 트랙 전략’인데 이는 핵심기술연구나

개발은 정부가 담당하고 이를 상용화하는 것은 민간부문에 맡기는 것이다. 우리의 경우 사실상 기술개발과 그를 위한 기초연구를 정부가 담당하기에는 비용 부담이 있어 지원제도 등 유도정책을 통해 민간이 이를 수행하도록 하고 있다. 하지만 미국정부의 적극적인 투자와 정책추진으로 인해 민간에서도 벤처투자가 많이 이루어지고 있다는 점은 우리에게 시사하는 바가 크다고 생각된다. 즉, 일반 국민들이 투자자가 됨으로써 투자충도 안정적이고 견고하게 되며 녹색정책에 대한 민간의 참여도 활발하게 이루어지는 결과가 될 것이다. 또한 미국은 지방정부들이 자신들의 지역 특색에 맞추어 녹색정책을 수립하여 시행하고 있다. 생각건대 녹색정책의 시행은 중앙정부에서 국가의 정책 방향을 설정할 필요는 있지만 이를 어떻게 수행하여 나갈 것인가에 대한 구체적인 방식과 형태는 해당 지방자치단체에서 정하도록 함이 사실상 가장 합리적인 방안이 될 것이다. 예를 들어, 각 지방자치단체마다 에너지 소비나 에너지 공급의 방식이 다르고, 핵심산업의 구조도 다르기 때문에 녹색정책 목표를 일률적으로 정하는 것 보다 해당 지방자치단체가 처한 상황에 따라 다양하게 목표를 설정하고 달성할 수 있게끔 정부가 유도하는 것이 바람직 할 것이다.

프랑스의 사례에서 특기할 만한 점은 입법과정에서 국민의 참여를 적극적으로 보장하고 국민의 의견을 적극적으로 수렴한다는 점이다. 즉, 환경헌장 7조의 “누구든지 법에 규정된 조건과 범위 내에서 공적 기관에 의해 집행되는 환경에 관련되는 정보에 접근할 수 있으며, 환경에 영향을 미치는 공적 정책결정의 수립에 참여할 권리가 있다.”라고 규정을 충실하게 구체화하고 있는 것이다.

사실 정부가 복잡 다양하게 변해가는 현대 사회에서 미래를 전망하며 국정과제를 정하고, 일어날 수 있는 모든 법률관계와 법률문제를 규율하는 것은 불가능한 일이다. 미래를 위해 최선의 노력을 기울여 예측하고 계획을 세우지만 나중에는 그것이 잘못된 판단과 결정이었

음을 알게 될 때도 있다. 그러나 정부가 정책 사안에 관련된 정보를 독점하지 않고 공개할 수 있는 모든 정보를 민간부문과 공유하면서 국정과제를 정하고 결정에 대해 함께 책임질 기업과 시민들의 의사를 수렴하여 정책을 결정한다면 시행착오를 최소화 하면서 국민의 정책 수용성을 제고하게 될 것이다.

프랑스는 환경 그르넬법을 제정함에 있어 국가, 지방자치단체, 기업, 노동조합, NGO등 5개 주체가 모여서 함께 수행해가야 할 국정과제를 정하고 충분한 시간을 두어 각계의 의견을 수렴하여 2년이 지난 후 프랑스 환경그르넬 법을 제정하였다.

우리나라의 경우를 살펴보면, 정부는 이해관계인에게도 정보를 공개하지 않은 경우가 많고, 기업과 시민의 의견을 수렴하기 위해 충분히 여유있는 시간을 두면서 시민의 참여를 권유하지 않는 경우도 많다. 또 이해관계인이 아닌 환경단체에게는 참여권을 보장하지 않고 있는 것이 우리의 현실임을 감안할 때, 프랑스 정부가 각 사회구성원 대표를 정책결정 과정에 참여하게 하여 법을 제정하고, 정책을 결정하는 것은 우리에게 시사하는 바가 크다.

영국의 경우도 기후대응을 위한 관련 법률이나 정책의 결정시 절차상 신중한 논의와 함께 입법과정을 거치는데 그 절차에는 공청회는 물론 전문가 그룹 및 이해당사자와 관련 기관들의 의견이 반영될 수 있도록 체계화 되어있다. 특히 구체적 수단으로서 2005년부터 기후변화 소통운동(Climatic Change Communication Initiative)을 시행하고 있다는 점을 들 수 있다.⁴⁰⁾

또한 온실가스 감축을 위하여 저탄소 및 에너지 절약 기술에 대한 연구개발 및 상품화 촉진을 위해서 정부가 학계와 기업과 적극적으로 협력하며 지원을 확대하고 있다. 민관협력의 방법 중 유의할 만한 것은 민간의 자발적 규제 내지 참여를 유도하기 위하여 오염물질의 오

40) 한상운, 앞의 논문, p.205.

염총량배출제를 통하여 오염물질 배출권을 판매한다거나, 환경오염시설물을 개량하는 공장에 대하여 보조금을 지급하거나 배출부과금을 면제 또는 감액시켜주는 제도가 참고할 만한 예이다.⁴¹⁾

영국은 전 세계에서 탄소배출거래제를 가장 일찍 시작하였고 에너지 라벨링·에너지 효율 책임제를 도입하는 등 저탄소 배출을 위해 끊임없이 제도를 개발하고 있다. 또 탄소배출을 줄이기 위해 각 국가의 연구공동체나 민간 부문에 행정계획을 공개하고, 많은 지원금을 투자함으로써 기업과 시민의 자발적인 참여를 장려하고 있는 것도 실질적인 민관협력의 형태로서 우리에게 시사하는 바가 크다.

지금까지 선진 외국의 녹색성장 정책을 살펴보았다. 일본, 미국, 프랑스, 영국의 사례를 통해서 공통적으로 발견할 수 있는 사실은 온실가스 감축 및 기술개발, 신재생에너지 생산 등 녹색성장을 구체적으로 실현하기 위해서 민간이 참여하고 협력할 수 있도록 적극적으로 보장하고 있다는 사실이다. 녹색성장을 위한 정책수립단계와 집행단계에서 모두 민간이 참여할 수 있도록 법적·제도적으로 보장하고 있으며, 민간의 자율적 참여를 통해 녹색성장의 효율성을 제고시키고 있음을 알 수 있다. 그렇다면 이러한 외국의 정책방향과 비교하여 우리의 경우는 어떻게 정책이 추진되고 있는지 검토해 보도록 한다.

제 2 절 우리나라의 정책에 관한 현황 및 평가

1. 개 설

이명박 정부가 발표한 녹색성장정책은 3대 전략과 10대 정책으로 구성되어 있다.⁴²⁾

41) 김해룡, 앞의 논문, p.156.

42) 10대 정책방향으로 기후변화 적응 및 에너지 자립전략은 (1) 효율적 온실가스 감축 (2) 탈석유·에너지 자립 강화 (3) 기후변화 적응역량 강화, 신성장동력 창출전략은 (4) 녹색기술 개발 및 성장동력화 (5) 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성 (6) 산

첫 번째 전략은 기후변화 적응 및 에너지 자립으로서 효율적 온실가스 감축, 탈석유·에너지 자립 강화, 기후변화 적응역량 강화로 정책이 제시되어 있다. 효율적 온실가스 감축부문에서는 ‘탄소를 줄여가는 사회 구현’, ‘저탄소 그린 한반도 구현’이 포함되어 있고, 탈석유·에너지 자립강화정책은 에너지자립도를 2009년 32%에서 2020년 50%, 2050년 100%까지 증대시킨다는 목표를 세우고 있다. 그리고 기후변화 적응역량 강화부문에서는 기후 감시 및 예측능력 강화, 4대강 살리기 등 안정적 수자원 확보관리 등이 포함되어 있다.

두 번째 전략은 신성장동력 창출로서 녹색기술개발 및 성장동력화, 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성, 산업구조의 고도화, 녹색경제 기반 조성 등이 정책으로 포함되어 있다.

세 번째 전략은 삶의 질 개선과 국가위상 강화로서 녹색국토·교통의 조성, 생활의 녹색혁명, 세계적인 녹색성장 모범국가 구현 등이 실행정책으로 되어 있다.

위에서 제시한 녹색성장을 위한 정책 중 가장 중요한 것은 에너지 정책으로 볼 수 있는데⁴³⁾ 기후변화의 문제는 에너지와 직결되는 것이기 때문이다. 기후변화는 석유와 석탄 등의 화석연료의 사용으로 인한 온실가스의 급증에 기인한 것이다. 따라서 화석연료를 대체하는 신·재생 에너지의 개발과 에너지 효율의 향상이 저탄소 녹색성장의 핵심 정책이라고 할 수 있다. 앞에서 살펴본 외국의 녹색성장 정책의 방향도 에너지 공급원 중 신·재생 에너지의 의존도를 높이는 것과 에너지 소비의 효율성을 높이는 것에 초점이 맞추어져 있다.

이처럼 기후변화의 문제 중 가장 핵심은 에너지 문제이며 우리나라의 경우도 예외는 아니다. 따라서 우리의 녹색성장 정책을 살펴보려

업구조의 고도화 (7) 녹색경제 기반조성, 삶의 질 개선과 국가위상 강화전략은 (8) 녹색국토·교통의 조성 (9) 생활의 녹색혁명 (10) 세계적인 녹색성장 모범국가 구현으로 되어 있다(녹색성장위원회, http://www.greengrowth.go.kr/?page_id=2450).

43) 同旨, 윤순진, “고유가와 기후변화 시대의 에너지 대안”, 환경과 생명(통권 제57호), 환경과생명, 2008.9, p.127.

면 우선적으로 에너지 정책을 검토할 필요가 있다.

또한 이명박 정부에서 녹색성장을 위하여 추진했던 주요한 정책은 녹색뉴딜 사업이다. ‘녹색뉴딜’이란 저탄소·친환경·자원절약 등을 뜻하는 ‘녹색’ 성장전략에 일자리 창출을 뜻하는 ‘뉴딜’ 정책을 결합한 것으로 보인다. 환경위기와 자원위기의 심화에 대비하고 신성장동력을 확보하기 위한 녹색성장전략과 일자리 창출정책을 융합함으로써, 현재의 경제위기를 극복하고자 하는 의미가 담겨있다. 녹색뉴딜사업은 2009년 1월 정부가 4대강 살리기, 녹색 교통망 구축 등 36개 녹색뉴딜사업에 2012년까지 총 50조원을 투입해 96만개의 일자리를 창출하겠다는 목표를 가지고 추진하기 시작하였다. 그리고 녹색뉴딜사업 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 총 예산의 35.9%를 차지하는 4대강 살리기 및 주변 정비사업이다.

위에서 본 바와 같이 녹색성장을 위해 많은 정책들이 시행되었지만, 그 가운데서도 특히 예산과 노력을 집중하여 추진한 주요한 정책은 에너지 정책과 4대강 사업이다. 또한 정부가 추진해왔던 정책이 녹색성장을 위한 적절한 내용의 것인지에 대하여 학계와 시민단체의 많은 비판이 존재하는데 주로 논의가 집중되는 부분도 바로 이 에너지 정책과 4대강 사업이다.⁴⁴⁾

에너지 정책을 시행함에 있어서는 먼저 국가에너지기본계획을 수립하게 된다. 2008-2030년까지 예상되는 국내외 에너지의 수요와 공급, 환경친화적 에너지의 생산 등에 대하여 장기적인 목표를 세웠고, 이 국가에너지기본계획에 따라 에너지의 공급이 이루어지고 있는 것이다. 그런데 국가적이고 장기적인 국가에너지기본계획을 수립하는데 있어서 민간의 참여가 부족했다는 문제점이 지적되고 있다. 그러므로

44) 윤순진, “‘저탄소 녹색성장’의 이념적 기초와 실재”, ECO 제13권 1호, 2009; 윤경준, “저탄소 녹색성장 정책 다시보기”, 한국정책학회보 제21권 제2호, 2012.6; 이용훈, “공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구:4대강 사업 갈등사례를 중심으로”, 한국공공관리학보 제27권 제1호, 2013.3.

다음에서는 국가에너지기본계획의 수립과정을 살펴보고 민관협력이 어떻게 이루어졌는지 검토해 보도록 한다. 또한 4대강 살리기 사업은 2008년 하반기에 논의가 시작되었는데 2009년 6월 마스터플랜이 수립되어 이후 급속하게 추진되었다. 4대강 사업은 전국의 4대강의 본류에 보를 설치하는 등 대규모의 국토개발사업이지만, 관련 계획을 수립하는 과정에서 민간의 참여와 사회적 합의가 부족했다는 비판이 있다.

녹색성장을 실현하기 위해서는 정책을 집행하는 과정에서 기업과 학계, 시민 등의 참여가 필연적으로 요구될 수밖에 없다. 예컨대 온실가스 감축을 위하여 유럽 등 선진국에서 실시하고 있는 온실가스 배출권 거래제를 시행한다면 먼저 배출권 거래제에 참여할 기업을 선정하고, 선정된 각 기업에게 온실가스 배출량을 할당하며, 기업은 그 할당량을 준수해야 할 의무를 지게 되므로 모든 과정에서 민간이 참여하고 협력하는 것이 진정한 민관협력(PPP)이라고 볼 것이다. 정부가 먼저 정책을 수립한 이후에 집행과정에서 민간이 참여하도록 하는 것이 아니라, 프랑스의 환경 그르넬 연합처럼 정책수립 단계에서 민간의 의견을 수렴하고 사회적 합의를 이루어 정책을 집행하는 것이 더욱 이상적인 민관협력일 것이다.

그렇다면 주요한 녹색성장 정책인 에너지정책과 4대강 사업 정책을 수립·시행함에 있어서 민관협력의 관점에서 어떻게 추진되어 왔는지 살펴보고자 한다. 온실가스 배출권 거래제도는 아직 시행되지 않아 평가하기는 어려우므로, 당시 정부에서 시행했던 에너지 정책과 녹색뉴딜 사업의 핵심인 4대강 사업을 중심으로 검토해 보도록 한다.

2. 에너지 정책

(1) 제1차 국가에너지기본계획(2008-2030)의 수립

우리나라는 세계 10위의 에너지 소비국이면서 에너지 소비의 83%를 화석연료에 의존하고 있다. 이런 실정에서 에너지 분야에서도 녹

색성장을 달성하기 위한 방향으로 국가정책이 전환될 필요가 있다. 국가에너지기본계획은 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조 제3항의 에너지기본계획이라는 표제 하에 법정된 국내외 에너지 수요와 공급의 추이 및 전망에 관한 사항 외 5가지를 기본 내용으로 하여 에너지 분야에서 저탄소 녹색성장을 목표로 하는 중요한 행정계획이다. 또한 동 계획에 나타나고 있는 관련 규정의 궁극적 취지도 에너지 사용의 최소화 및 환경오염의 최소화, 녹색 에너지산업을 통한 일자리 및 성장동력의 창출, 에너지의 위기극복 및 자립기반 확립을 통하여 지속가능발전의 복지사회를 구현하는 것이다. 위와 같은 국가계획의 방향과 내용에서 확인되고 있는 것은 그 수립과 시행에 있어 정부의 판단과 노력만으로는 한계가 있고 기업, 학계, 시민이 함께 참여하여 수행과제와 수행 방법 및 절차를 결정하는 민관협력(PPP)이 이루어져야 한다는 점이다.

그런데 민관협력(PPP)이 이루어지기 위해서는 먼저 절차적 권리인 국민에 대한 정보공개·접근 청구권, 행정의사결정에서의 참여권의 보장이 필요하다. 그렇다면 국가에너지기본계획을 수립함에 있어서 민관협력이 어느 정도 이루어졌는지를 알아보기 위해 제1차 국가에너지기본계획이 수립되었던 과정⁴⁵⁾에 대하여 살펴보도록 한다.

제1차 국가에너지기본계획은 2006년 11월 제1차 국가에너지위원회에서 추진하기로 하였고, 2007년 3월 에너지경제연구원은 연구용역을 완료하였다. 이후에 에너지정책전문위원회와 갈등관리전문위원회 산하 TF팀의 활동을 통해서 수요전망에 대한 문제제기, 발전원 비중구성에 대한 문제제기가 있었으나 연구를 담당한 에너지경제연구원에서 받아들여지지 않아 합의에 이르지 못하였다.

45) 환경운동연합 에너지네트워크 블로그 참조, <http://blog.ohmynews.com/energynetwork/307211>.

2007년 12월 17일 에너지정책전문위원회와 갈등관리전문위원회에서 1차 연석회의를 통해 수요전망, 원자력, 에너지의 효율·신재생·개발 등 핵심분야에 관한 문제제기가 있었으며, 원전 적정 비중은 합의에 이르지 못했다.

2007년 12월 21일 국가에너지기본계획 수립을 위한 공청회를 개최하였는데, 원전 적정 비중은 정부안이 아닌 에너지경제연구원 용역결과만 발표하였고, 과도한 수요전망 문제, 전력분야에 치우친 계획, 수송·건축 분야 등의 미흡한 효율향상에 대한 문제제기가 있어 다시 검토하기로 하였다.

2008년 6월 4일 국가에너지기본계획 수립을 위한 제2차 공청회를 추진하다가 국가에너지위원회 위원들과 시민단체의 논란이 있자 하루 전날 공개토론회로 변경하여 1차 공개토론회를 개최하였다. 이때 과도한 수요전망, 효율과 재생에너지 미흡, 원전 비중 과다 등 기존의 문제점이 다시 지적되었다.

2008년 6월 26일 에너지정책전문위원회와 갈등관리전문위원회의 연석회의를 통해 국가에너지기본계획의 주요골자 및 공론화의 절차, 방법 등을 논의·결정하였다. 8월까지 국가에너지기본계획을 확정짓는 것은 성급한 추진이므로 8월에서 12월 사이에 목표시한을 잡아 논의 하자는 의견이 중론이었던 것과 달리 지식경제부에서 8월 말 국가에너지위원회를 열어 국가에너지기본계획을 확정할 것을 전제로 한 달여 동안(7/10~8/13) 워크숍과 토론회, 공청회를 끝낼 계획을 밝혔다.

2008년 7월 10일 ~ 8월 13일 까지 4차례의 워크숍, 공개토론회, 에너지정책전문위원회와 갈등관리전문위원회의 연석회의, 공청회 등을 개최하였다. 공기업, 정부출연기관, 산업계와 제1, 2차 워크숍을 갖고 시민단체와 2차례의 워크숍을 가졌다. 내부기관이나 산업계에서는 예상대로 별 이견이 없었으나 시민단체 및 관련 전문가와의 워크숍에서는 기존의 문제제기가 지속되었는데 반영되지 않았고, 2차 공청회는 시민단체의 참여 없이 강행되었다.

(2) 민관협력의 관점에서 본 국가에너지기본계획의 문제점

제1차 국가에너지기본계획에 담긴 에너지 정책에 대해서 신재생 에너지에 대한 투자가 저조한 것과 원자력의 비중을 높이는 것이 과연 ‘녹색’인가 하는 것에 대해서는 많은 학자들과 시민단체의 비판⁴⁶⁾이 있다. 그러나 여기서는 에너지 정책 내용의 적절성과 합리성의 문제보다는, 절차적인 측면 - 국가에너지 기본계획을 수립하는 과정 - 에서 민관협력이 이루어졌는지에 한정하여 검토해 보기로 한다.

국가에너지기본계획은 우리나라의 에너지 정책의 방향을 좌우하며, 결국 국민의 삶에 직접적인 영향을 미치는 행정계획이다. 따라서 국가에너지기본계획을 결정함에 있어서 민간이 충분히 참여할 수 있는 시간과 기회가 마련되어야 한다. 현행 행정절차법 제46조는 국민생활에 큰 영향을 주는 사항, 국민의 이해가 상충되는 사항, 국민의 의견수렴이 필요한 사항 등에 대하여는 행정예고를 하도록 하여 행정계획을 미리 알림으로써 행정에 대한 예측가능성과 참여를 보장하고 있다. 행정계획의 경우는 행정절차법상 직접적 절차규정을 두고 있지 않더라도 규제적·구속적 효과를 가지는 때에는 행정예고절차를 통해 사전통지, 의견청취(의견제출, 청문, 공청회), 이유제시의 효과를 보완적으로 실현한다고 보는 것이다. 즉 행정계획이 처분에 해당하는 경우에는 이에 대하여 동법상의 처분절차가 적용되고 해당되지 않더라도 국민생활에 영향이 큰 경우에는 행정예고절차에 의하여 절차법적 규율이 인정되는 것이다.⁴⁷⁾ 또한 동법 시행령 제24조의3에 따르면 행정청이 행정예고를 할 때 입안할 내용에 대하여 홈페이지에 자세한

46) 윤순진, “저탄소 녹색성장’의 이념적 기초와 실제”, ECO 제13권 1호, 2009, pp.242-244; 윤경준, “저탄소 녹색성장 정책 다시보기”, 한국정책학회보 제21권 제2호, 2012.6, pp.50-55; 함태성, “녹색성장과 에너지법제의 대응”, 법제연구 제36호, 2009, pp.128-130.등.

47) 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2013, p.378 이하.

내용을 게재하여야 하고, 제24조의4에서는 행정청은 행정예고 결과 제출된 의견을 검토하여 정책·제도 및 계획에의 반영여부를 결정하고, 그 처리결과 및 처리이유 등을 지체 없이 의견제출자에게 통지하거나 공표하여야 한다고 규정하고 있다.

그런데 제1차 국가에너지기본계획을 수립함에 있어서 공청회 때 정부안을 발표하지 않고 에너지경제연구원 용역결과만 발표하여 정보공개에 소극적이어서 공청회 때 논란이 되었고, 의견을 제시한 부분에 대해서 다시 검토도 이루어지지 않았으며, 그렇게 처리한 이유도 제시되지 않았다. 오히려 2차 공청회를 추진하려다가 국가에너지위원회 위원들과 시민단체의 논란이 있자 하루 전날 공개토론회로 바꾸며 2차 공청회는 시민단체의 참여 없이 강행되는 등 아직 충분한 사회적 합의가 이루어지지 않았지만, 국가에너지기본계획을 확정하면서 더 이상의 시민의 참여를 제한하였다.

이러한 일련의 절차와 과정을 검토하여 볼 때, 제1차 국가에너지기본계획은 행정처분으로서의 법적 성질을 인정하지 않는다 하더라도 국민의 정보 공개·접근권과 행정결정에의 참여권이 충분히 보장되지 않았던 것으로 볼 수도 있으므로 최소한 행정예고의 절차적 규율을 소홀히 한 점을 부정할 수 없어 행정절차법과 시행령의 위반문제가 제기될 수 있다고 생각한다.

3. 4대강 살리기 사업

(1) 4대강 살리기 사업의 추진경과

녹색성장의 또 다른 주요한 방안은 녹색뉴딜사업 중 4대강사업인데, 에너지 정책과 마찬가지로 민관협력의 관점에서 검토해 보도록 한다.

이 사업에서 말하는 “4대강”이란 ‘한강, 낙동강, 금강, 영산강’을 말하며, “4대강 살리기 사업”이란 “『하천법』 제3조, 제24조 및 제25조에 따른 유역종합치수계획 및 하천기본계획, 그 밖의 관련법령에 따라 4대강에 대하여 시행되는 사업 중 홍수·가뭄을 방지하여 물 문제를 해결하고, 하천생태계를 복원·활용하며, 지역균형발전과 지역경제 및 문화·관광을 활성화하기 위하여 체계적·중점적으로 관리·시행하는 사업”을 말한다.⁴⁸⁾

그런데 4대강 사업을 추진함에 있어서 민관협력이 잘 이루어졌는지의 여부, 절차적 권리인 국민의 정보공개·접근 청구권과, 행정의사결정에서의 참여권이 잘 보장되었는지의 여부 등이 문제될 수 있는데 이를 알아보기 위하여 4대강 사업이 이루어졌던 경과를 살펴보면 다음과 같다.⁴⁹⁾

4대강 살리기 사업에 대한 논의는 2008년 하반기에 시작되었다. 그리고 2008년 12월 지역발전위원회에서 한국형 녹색뉴딜사업으로 4대강 살리기 사업을 추진하기로 결정하였으며 2008년 12월부터 건설기술연구원 주관으로 관련 연구기관이 참여하여 마스터플랜을 작성하기로 하였다. 2008년 12월부터 2009년 3월까지 나주, 안동, 충주 및 부산 등에서 선도사업이 착공되었다. 2009년 1월 29일 『4대강 살리기 기획단의 구성 및 운영에 관한 규정 (대통령훈령 제242호)』을 제정하였으며, 2009년 4월 14일 “4대강 살리기 기획단”을 “4대강 살리기 추진본부”로 확대·개편하였다. 2009년 4월 17일 『4대강 살리기 추진본부의 구성 및 운영에 관한 규정(대통령훈령 제246호)』을 제정하였고, 2009년 4월 27일에는 관계기관 합동 중간보고대회를 개최하였다.

48) 「4대강살리기추진본부의구성및운영에관한규정(2009.4.17 대통령훈령 제246호)」 제 2조 제1항, 제2항. 현재는 국토해양부 훈령으로 2013년 1월 1일부터 시행하고 있다.

49) 정훈, “4대강 정비사업에 따른 법적 쟁점”, 법학논총 제30집 제1호, 전남대 법률행정연구소, 2010, p.307; 국토해양부 4대강 살리기 추진본부, 4대강 살리기 마스터플랜, 2009.6, p.6.

2009년 5월 7일~19일 4대강 인근 12개 시·도를 대상으로 지역설명회를 12회 개최 하였으며, 2009년 5월 14일~22일에는 전문가의 자문 및 토론회를 개최하였다. 2009년 5월 21일~22일에는 물환경학회, 수자원학회 등 관련학회 토론회를 개최하였으며, 2009년 5월 25일에는 전문가, 시민 공청회를 개최하였고, 2009년 6월 8일 『4대강 살리기 마스터플랜』을 최종 확정하여 발표하였다.

(2) 민관협력의 관점에서 본 4대강 살리기 사업의 문제점

4대강 살리기 사업 역시 사업예산의 타당성 문제, 녹색성장 목표에 부합하는 녹색사업으로 볼 수 있는가의 문제⁵⁰⁾, 4대강 사업수행주체의 문제, 하천법상 계획절차의 위반문제 등 전반적으로 위법이 있다는 비판을 받고 있다.⁵¹⁾ 그러나 여기서는 4대강 살리기 사업정책을 수립함에 있어서 민간의 참여가 보장되었는지에 대한 관점에서 문제점을 살펴보고자 한다.

1) 계획수립절차상 문제

행정계획을 “행정주체가 일정한 행정활동을 위한 구체적 목표를 설정하고, 서로 관련된 행정수단의 조정과 종합을 통하여, 장래에 그 목표를 실현하기 위한 활동의 기준이 되는 것, 또는 그 설정 및 제시행위”라고 할 때, 4대강 사업(4대강 살리기 마스터플랜)은 국토해양부(행정주체)가 기후변화에 대비하고 자연과 인간의 공생 및 국토재창조, 지역균형발전 및 녹색성장의 목표를 가지고, 그 목표를 달성하기 위하여 관련 부처들을 유기적으로 연계하고 통합하는 기준으로 이는 곧

50) 윤순진, 앞의 논문, p.258(주, 45); 윤경준, 앞의 논문, p.51.

51) 김성배, “4대강 정비사업과 하천법관련 공법적 쟁점”, 토지법학 제26-1호, 2010.6, pp.187-193; 송호신, “저탄소 녹색성장에 대한 법정정책적 과제”, 법학논총 제28집 제3호, 한양대학교 법학연구소, 2011, pp.146-147 등.

행정계획으로서의 성질을 갖는다고 볼 수 있다.⁵²⁾ 통상 행정계획이 수립되는 순서는 계획입안→ 예고(고시)→ 의견청취→ 관계기관 협의·조정→ 확정→ 사업인정→ 고시→ 사업실시 등의 과정을 거치게 된다. 나아가 사업실시단계에서 각종 인·허가와 환경영향평가, 문화재 조사 등 많은 절차가 이어진다.⁵³⁾

행정계획은 행정주체에게 폭넓은 계획재량권이 인정되고 있어 관계되는 공익과 사익간의 이해를 조정하고 갈등을 해소하는 과정에서 타당성을 상실할 우려가 높으므로 계획재량권을 사전에 통제하는 방법이 요구된다. 그 방법으로는 계획수립절차의 강화를 통하여 계획주체의 권한남용을 방지하는 것을 생각해 볼 수 있는데 이러한 계획수립절차는 전문적 지식을 도입하여 계획내용의 합리성 및 타당성을 위한 절차, 관련 행정기관과의 업무조정을 위한 절차, 이해관계인의 권익보호를 위한 절차, 주민참여를 통한 계획안에 대한 민주적 통제를 위한 절차 등을 들 수 있다.

4대강 사업의 경우 그 공간적 범위가 ‘한강, 낙동강, 금강, 영산강, 섬진강 및 주요지류 국가하천(13개)를 대상으로 전국적 범위의 사업이며, 국토부, 농림부, 환경부 등의 여러 관계부처를 통한 대규모의 사업으로 공익과 사익간의 큰 이해갈등이 발생할 수 있다. 따라서 4대강 사업은 행정계획으로 행정주체에게 폭넓은 계획재량권이 인정되어 앞서 논의한 바와 같이 공·사익 갈등 조정 및 해소의 과정에서 타당성 있는 통제가 반드시 필요하다. 정부는 4대강 사업의 추진과정에서 전문가의 자문 및 토론회를 개최하고, 지역설명회, 공청회를 개최하여 주민의 권익보호 및 참여절차를 통한 민주적 통제를 위하여 노력하였으나, 사업의 규모와 영향력에 비하여 매우 짧은 시간(약 1년)에 4대

52) 김재호, “행정계획론 소고”, 법학연구 제18권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2007.6, p.51.이하; 국토해양부 4대강 살리기 추진본부, 위의 보고서, p.7.

53) 정훈, 앞의 논문, p.314-317.

강 사업의 계획을 수립하였다. 이는 정부가 형식적으로만 전문가나 시민단체, 주민을 대상으로 의견을 수렴하는 절차를 거치고, 충분한 참여절차 없이 사회적 합의와 수용이 거의 이루어지지 않은 채 급하게 「4대강 살리기 마스터 플랜」을 수립하고 4대강 사업을 추진한 것으로 보인다.⁵⁴⁾

2) “사전환경성검토”와 “환경영향평가”의 문제

4대강 사업과 같은 대규모 사업은 환경정책기본법에 의한 ‘사전영향성검토’(현재는 환경영향평가법상 전략환경영향평가)와 환경영향평가법상 ‘환경영향평가’를 거쳐야 한다. 사전환경성검토는 계획수립 이전에 행해져야 하며, 환경영향평가는 계획수립 이후 사업실시 이전에 행해져야 한다.

그런데 정부가 발표한 “4대강 살리기 마스터플랜”에 의하면 마스터플랜의 수립 착수 전부터(2008년12월 이전)검토가 진행중이었으며, 그 이전의 각 유역별 사전환경성검토 추진 성과 즉 남한강(2003년 5월-2009년 6월), 낙동강(2003년 12월-2009년 6월), 금강(2007년 11월-2009년 6월), 영산강(2007년 8월-2010년 6월)의 사전환경성검토 성과를 활용할 수 있다고 하였다. 또한 마스터플랜 발표 후 5개월만인 2009년 11월 6일 환경부는 환경영향평가협의를 완료하였다. 그렇다면 4대강 사업을 시행함에 있어서 적법한 절차가 이루어졌는지 살펴보기 위해서는 “사전환경성검토(전략환경영향평가)”와 “환경영향평가”가 잘 이루어졌는지 확인해 볼 필요가 있다.⁵⁵⁾

“사전환경성검토”(전략환경영향평가)는 각종 개발계획이나 개발사업을 수립·시행할 경우, 초기 단계에서 입지의 타당성, 주변환경과의 조화 등 환경에 미치는 영향을 고려하여 개발과 보전의 조화, 곧 환

54) 同旨 정훈, 앞의 논문, pp.319-320.

55) 이에 대한 상세한 내용은 정훈, 앞의 논문, p.320.

경친화적인 개발을 꾀할 목적으로 도입되었다. 즉, 기존의 환경영향평가제도가 입지의 타당성 등 근본적으로 친환경적인 개발을 유도하는데 한계가 있고, 난개발로 인하여 국토훼손, 수질오염, 교통난 등이 심각한 사회문제로 대두됨에 따라 도입된 제도이다.⁵⁶⁾

한편 “환경영향평가”란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 “승인등”이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다(환경영향평가법 제2조 제2호).

이와 같이 행정계획의 수립이 요구되는 개발사업의 경우 행정계획 수립 전에 사전환경성검토(전략환경영향평가)를 거쳐야하고, 행정계획 확정 후 개발사업의 인·허가 전에 환경영향평가를 받아야 하는데, 이 경우 동일한 사업에 대해 두 단계의 절차를 거치는 과정에서 주민의 의견수렴절차 등 중복되는 절차가 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해, 당시 구 환경영향평가법 제33조 제1항은 사업자는 환경영향평가대상인 개발사업의 행정계획 수립단계에서 사전환경성검토를 실시한 경우에는 환경영향평가를 하면서 사전환경성검토서의 내용을 활용하여 환경영향평가서 등을 작성할 수 있다고 규정하였다.

사전환경성검토(전략환경영향평가)와 환경영향평가를 4대강 사업에 비추어 살펴보면 ‘4대강 살리기 마스터플랜’을 행정계획으로 볼 경우 계획의 확정 후, 사업 실시 전에 환경영향평가를 받으면 되고, 계획 확정단계에서는 환경영향평가를 마칠 필요는 없다. 그러나 이 마스터플랜은 행정계획이기 때문에 계획 수립 전에 사전환경성검토(전략환경영향평가)를 마쳐야 한다.

56) 현행법상으로는 환경영향평가법상 전략환경영향평가로서 행정계획의 적정성 및 입지의 타당성을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것으로 용어의 입법적 정의를 하고 있다(환경영향평가법 제2조제1호).

앞서 언급한 것처럼 마스터플랜에 의하면 2009년 6월 이전에 사전 환경성 검토를 마친 것으로 되어 있는데, 현실적으로 2008년 하반기 부터 4대강 사업을 시작하였음에도, 4대강 지역과 주변지역에 대하여 사전환경성검토를 마친다는 것은 거의 불가능하다.⁵⁷⁾ 또 정부는 이전에 행했던 각 유역별 검토성과를 활용한 것으로 보이는 사전환경성검토(전략환경영향평가)는 특정한 사업에 대하여 그 사업이 미칠 영향을 미리 검토하는 제도인데, 4대강 사업이 구상되기 전에 다른 사업을 위해 행해졌던 사전환경성검토(전략환경영향평가)는 4대강 사업에 활용할 수 없는 것이다.⁵⁸⁾

4대강 사업은 과업지시서도 공개하지 않고 건설기술연구원에서 모든 정보를 차단한 상태에서 4대강 살리기 계획을 수립하였다.⁵⁹⁾ 국가의 중대한 계획을 결정, 수립함에 있어서는 가능한 한 모든 정보와 자료, 의견을 수집하여 결정하는 것이 당연하다. 행정결정에 대한 정보에 국민이 자유롭게 접근할 수 있게 보장하고, 행정결정에 대하여 자신의 의견을 자유롭게 제출할 수 있도록 보장하여야 함에도 행정결정에 대한 정보에 접근할 수 없었고, 의견을 제출할 수도 없게 한 것은 행정절차상에 문제가 있다고 보여진다.

또한 4대강 사업은 전국에 걸쳐 행해지는 것이므로 국토계획에 해당한다. 이와 같은 전국적인 대규모 사업에 있어서 계획절차는 계획 입안단계에서 실시까지 수많은 절차와 시간이 소요되는 대규모의 사업이다. 그런데 1개월이라는 짧은 시간 안에 지방설명회, 전문가 그룹

57) 4대강 살리기 사업에 대한 ‘사전환경성검토’에 대해 절차적으로 위법했다는 비판이 있다. 윤순진에 따르면 선도사업이라는 이름으로 안동과 나주에서 강 정비사업에 들어갔는데(2008년 12월) 안동2지구 선도사업의 경우 사전환경성검토가 끝나지 않은 상황에서 착공식을 강행하였고, 구미지구의 경우 해평 습지 등 멸종위기 천연기념물이 서식하는 곳인데도 사전환경성 검토를 거치지 않은 채 착공한 것이었다(윤순진, 앞의 “저탄소 녹색성장”의 이념적 기초와 실재”, p.257, 각주 29).

58) 정훈, 앞의 논문, p.320.

59) 윤순진, 앞의 논문, p.258(주, 45).

의 자문, 공청회 등을 거쳐 확정하였기에 사업의 타당성에 대해 사업 내용에 대한 전문가, 시민단체, 이해관계인의 의견수렴이 부족한 가운데 착공에 들어간 것으로 본다면 상술한 에너지기본계획에 있어서와 같이 최소한 행정예고 등의 절차적 규율을 소홀히 했다는 비판을 면하기 어려울 것으로 보인다.

4. 평가 및 시사점

위에서 살펴본 녹색성장을 위한 에너지 정책과 4대강 살리기 사업과 같은 국가계획사업은 기업과 국민의 참여와 협력 없이 정부 주도 만으로는 결코 이루어 낼 수 없다.

이제 국민은 단지 행정결정을 따르는 수동적인 주체만이 아니라, 공적 과제를 함께 결정하고, 수행하며, 책임을 지는 적극적이고 능동적인 주체인 것이다. 이렇게 국민이 능동적인 주체가 되기 위해서는 행정의사 결정과정에서부터 참여하고 협력하는 것이 보장되어야 한다.

이러한 관점은 환경과 관련하여 민간 참여를 보장하고 있는 환경인권협약인 오르후스 협약(Aarhus Convention)⁶⁰에서도 찾아볼 수 있다.

유럽공동체 및 그 구성국들은 1998년 6월 25일 덴마크의 오르후스에서 「환경절차에 있어서 정보에의 접근 및 참가권에 관한 유엔 경제이사회 협약」(UN/ECE-Konvention über Informationszugangs-und Beteiligungsrechte in Umweltverfahren)을 체결하였는데 이른바 오르후스 협약(Aarhus Convention)으로서 2001년 10월 30일에 발효되었다.⁶¹

60) 오르후스 협약(Aarhus Convention)의 원래 명칭은 ‘환경문제에 있어서 정보로의 액세스, 의사결정에서의 공중참여, 사법으로의 액세스에 관한 협약’(the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters)인데, 일반적으로 오르후스 협약이라고 불리고 있다.

61) 한귀현, “환경법상 공중참가제도에 관한 연구”, 공법학연구 제9권 제4호, 한국비교공법학회, 2007, pp.294-295.

오르후스 협약은 그 명칭에서 명확히 하고 있는 바와 같이 환경에 관련된 결정절차에 있어서 민간의 참여강화를 목표로 하고 있다. 동 협약은 이 목표를 이루기 위해 3개의 핵심요소를 들고 있다. 즉 첫째로, 동 협약 제4조 및 제5조에 따른 환경에 관한 정보에의 개개인의 접근, 둘째로 동 협약 제6조 내지 제8조에 따른 일정한 환경에 중대한 영향을 미치는 결정에 있어서의 공중의 참가, 셋째로 동 협약 제9조에 따른 행정법상의 이의절차규정 및 환경업무에 있어서의 사법에의 접근이며 이를 통해서 민간참여 강화를 실현한다.⁶²⁾

오르후스 협약 가운데 특히 두 가지 요소, ‘환경정보에의 접근’과 ‘환경결정에의 공중참여’가 이루어질 때, 민간의 참여가 보장되고 있다고 말할 수 있다. 오르후스 협약은 환경결정과 관련하여서 민간의 참여를 보장한 것이지만, 오르후스 협약을 통하여 단지 환경결정 뿐 아니라 행정결정의 전 영역에서 민간의 참여를 보장하는 두 가지 원리를 발견할 수 있다.

첫 번째는 ‘행정정보에의 접근권’이다. 민간과 정부가 함께 정책(계획)을 수립하고, 집행하기 위해서는 먼저 서로가 가진 정보를 공유하는 것이 필요하다. 대부분의 경우, 행정은 민간보다 훨씬 더 정확하고 전문적이며 최신의 정보를 가지고 있을 가능성이 높다. 따라서 민간이 정부가 가지고 있는 정보를 공개하도록 요구할 수 있는 권리가 보장될 때 민간은 이 정보를 바탕으로 행정의사결정 과정에 실질적, 효과적으로 참여할 수 있을 것이다. 이와 같은 맥락으로 우리의 환경관련 법률에서도 정보접근권을 보장하고 있다.

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제5조에서는 “모든 국민은 정보의 공개를 청구할 권리를 가진다.”고 하여 국민의 정보공개청구권을 보장하고 있다. 또한 「환경정책기본법」 제24조 제1항에서는 “환경부장관은 모든 국민에게 환경보전에 관한 지식·정보를 보급하고, 국민이

62) 한귀현, 위의 논문, p.295.

환경에 관한 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 노력하여야 한다.”라고 규정하고 있으며, 「환경영향평가법」 제66조 제1항에서는 “환경부장관은 다른 법령에 따라 공개가 제한되는 경우를 제외하고는 정보지원시스템 등을 이용하여 환경영향평가서등을 공개할 수 있다.”라고 규정하여 정부(행정청)가 국민에게 적극적으로 정보를 공개할 것을 규정함으로써 국민의 환경정보에 대한 접근권을 보장하고 있다. 이처럼 정보접근권의 보장은 개인이 행정에 참여하기 위한 필요조건이 된다.

두 번째는 ‘행정의사결정에의 참여권’이다. 정부가 보통 단독으로 행하는 행정 집행과정에서만 민간이 참여할 수 있게 하는 것보다 그 첫 단계인 행정계획의 수립, 결정에 개인의 참여가 보장될 때 진정한 민간참여가 이루어졌다고 볼 수 있을 것이다.

현행 법에서도 행정결정에 민간의 참여를 보장하고 있는 경우가 있는데, 환경영향평가법상 주민의 의견수렴절차가 바로 그것이다. 「환경영향평가법」 제13조 제1항, 제2항에서 전략환경영향평가서 초안을 공고하고 설명회나 공청회를 개최하여 평가 대상지역 주민과 관계전문가 등 대상지역 주민이 아닌 자의 의견을 듣도록 규정하고 있고, 제15조에서는 의견수렴 절차를 거친 뒤에 개발기본계획의 중요한 사항을 변경하려는 경우에는 다시 주민 등의 의견을 재수렴해야 한다고 규정함으로써 행정결정 과정에서 주민의 참여를 보장하고 있다.

그런데 에너지 정책의 핵심인 제1차 국가에너지기본계획을 수립함에 있어서 공청회 때 정부안을 발표하지 않고 에너지경제연구원 용역결과만 발표함으로써 정부는 국민이 정책결정에 필요한 행정정보를 공개하는데 소극적으로 임하였다. 또한 의견을 제시한 부분에 대해서 다시 검토도 이루어지지 않았으며, 정부가 의견을 거부한 이유도 제시하지 않았다. 이런 정부의 태도는 현행 「행정절차법」 제22조에서 ‘의견청취’와 제23조에서 ‘처분의 이유제시’를 규정하고 있는 것과는 다른 태도이다. 오히려 2차 공청회를 추진하려다가 국가에너지위원회

위원들과 시민단체의 논란이 있자 하루 전날 공개토론회로 바꾸며, 2차 공청회는 시민단체의 참여 없이 강행되는 등 아직 충분한 사회적 합의가 이루어지지 않았지만, 국가에너지기본계획을 확정하면서 국민의 참여를 보장하지 않고 오히려 더 이상의 시민의 참여를 제한하였다. 이런 과정을 살펴볼 때, 제1차 국가에너지기본계획은 국민의 정보 공개·접근권과 행정결정에의 참여권이 충분히 보장되지 않은 상태에서 수립되었음을 알 수 있다.

그리고 4대강 사업의 경우에 있어서도 이는 전국에 걸쳐 이루어지는 국토계획이며, 행정계획이라는 점에 유의할 필요가 있다. 국토계획은 미래를 향하여 장기적으로(20년 단위로) 계획을 세워야 하기 때문에, 계획을 수립하는데 오랜 시간에 걸친 연구와 국민의 의견을 수렴하는 절차들을 필요로 한다. 그러나 정부는 거의 만 1년 만에 전국을 대상으로 하는 4대강 사업의 계획을 수립하였다. 전문가나 시민단체, 주민을 대상으로 의견을 수렴하는 절차를 충분히 거치지 않고 형식적으로 절차를 충족시키며 사회적 합의와 수용을 소홀히 한 채 급하게 「4대강 살리기 마스터 플랜」을 수립하였다.⁶³⁾

4대강 사업은 과업지시서를 공개하거나 다른 전문가나 시민단체의 의견을 수렴하는 과정 없이 건설기술연구원에서 일방적으로 4대강 살리기 계획을 수립하였다. 국가의 중대한 계획을 수립함에 있어서 가능한 한 모든 정보와 자료, 의견을 수집하여 시행하는 것이 당연하다. 행정결정에 대한 정보에 국민이 자유롭게 접근할 수 있게 보장하고 행정결정에 대한 자신의 의견을 자유롭게 제출할 수 있도록 보장하여야 함에도 중대한 행정결정인 4대강 사업에 대한 정보에 접근할 수 없었고 의견을 제출할 수 없게 한 것은 행정절차법에 대한 위반이 될 수 있다고 보여진다.

63) 이에 관하여는 정훈, 앞의 논문, pp.314-317.

4대강 정비사업과 같은 전국적인 대규모 사업에 있어서 계획절차는 계획입안단계에서 실시까지 수많은 절차와 시간이 소요되는 대규모의 사업이다. 그런데 1개월이라는 짧은 시간 안에 지방설명회, 전문가 그룹의 자문, 공청회 등을 거쳐 확정하였기에 사업의 타당성에 대한 전문가, 시민단체, 이해관계인의 의견수렴이 부족한 가운데 착공에 들어간 것이라고 볼 수 있다.

저탄소 녹색성장은 정부와 함께 기업과 시민의 협력이 없이는 이루어질 수 없다. 그러나 앞에서 살펴본 것처럼 녹색성장의 주요 정책의 수립·결정과 시행과정에서 정보의 공개와 민간의 참여가 제대로 이루어지지 않은 채 정부 주도로 성급하게 진행되어 민관협력이 제대로 이루어지지 않았음을 알 수 있다. 앞에서 살펴본 선진국들의 녹색성장 정책을 살펴보면 정책 수립과 집행과정에서 민간의 참여를 적극적으로 보장한 것을 알 수 있다. 이러한 점에서 우리의 경우도 녹색성장을 성공적으로 이루기 위해서는 민간의 참여를 적극적으로 보장하고 또한 이를 지원하는 법제가 마련되어야 한다.

제 4 장 녹색성장 관련 법제 현황 및 평가 - PPP적 관점에서의 분석

제 1 절 개설 - 법제분석의 필요성

녹색성장이라는 과제는 이명박 정부에서 국가정책방향의 가장 핵심적 사항 중에 하나였다. 이에 대하여 현 정부에서 주창하는 창조경제의 실현수단으로서도 녹색성장이 지향하는 가치는 여전히 중요한 과제가 되어야 할 것이다. 왜냐하면, “환경”에 대한 가치와 국가경쟁력을 대변하는 “성장”이라는 국가목표는 비단 우리나라에서만 국한되어 연구되고 있거나 정책적 관점에서 지속되어온 것이 아니라 전 세계적인 추세이자 흐름이며 앞으로도 여전히 중요과제로 인식될 것이기 때문이다.

여기서 유의할 점은 위에서 언급한 녹색성장이 지향하는 가치란 지난 정부에서 추진한 녹색성장 정책 자체에 대한 가치를 말하는 것이 아니다. 다시 말해 지난 정부에서의 녹색성장은 환경 자체의 보호나 사후처리 방식 보다는 성장의 방식을 녹색화 하자는 것으로⁶⁴⁾, 성장에 방점을 두고 성장의 한 수단으로서 즉, 경제성장을 달성하기 위한 필요충분조건으로서의 환경보전정책이라 할 수 있다.

지구온난화와 기후변화에 대한 대응책으로서도 녹색성장은 중요한 과제가 되었으며 반기문 유엔사무총장은 기후변화 대응을 UN의 3대 우선과제 중 하나로 설정하였다.⁶⁵⁾ 이를 통하여 지속가능한 경제발전

64) 녹색성장위원회에서는 녹색성장에 대해, “녹색성장은 경제성장을 하되 경제성장의 패턴을 환경친화적으로 전환시켜서 환경적으로 지속가능한 경제성장을 의미하는 개념으로서 환경과 경제의 선순환구조를 통하여 시너지 효과를 극대화하여 우리 생활 모든 곳에서의 녹색혁명을 일구어 내고 국제적 기후변화 논의에 적극 대응함으로써 국제위상에 부합하는 녹색선진국으로 도약할 수 있다”고 하였다. (녹색성장위원회, 「녹색성장 국가전략」, 2009.7, pp.40-41.)

65) United Nations Environment Programme, *Climate Change Strategy For the UNEP*

은 인류가 추구하는 이상이며 기후변화 대응은 지구를 위하여 추진하여야 할 당면목표로 인식하게 되었다.⁶⁶⁾ 이처럼 전 세계가 협력하여 이루려고 하는 녹색성장은 경제·사회·환경이 상호조화를 이루며 진정한 의미에서 미래세대를 배려하고 세계적인 환경보호(나아가 재생에 이르는) 흐름에 맞는 정책을 말하며, 이러한 가치는 현 정부에서도 관심을 가지고 추진해야 할 정책목표인 것이다. 따라서 지난 정부에서 의미를 두고 사용하였던 녹색성장이라는 용어는 개념뿐만 아니라 정책추진 방향 또한 변화될 필요성이 있다고 하더라도 현 정부에서는 이를 당면 과제로 설정하여 정책방향을 결정하여야 할 것이다.

나아가 “환경”과 “성장”이라는 두개의 큰 가치를 성공적으로 실현하기 위해서는 정책이 체계적이고 효율적으로 이루어질 수 있어야 할 뿐만 아니라 이를 위하여 합리적인 법제화가 필요하다고 생각된다. 왜냐하면, 현대 법치국가에서는 정부가 정책을 수립하고 결정함에 있어 근거가 되는 것이 법령이며, 그 근거법이 효율적이고 합리적으로 규정이 되어야 정부의 정책방향도 당해 법령을 근거로 일관성 있고 체계적이며 효율성 있게 정립되어 실현될 수 있는 것이기 때문이다. 더욱이 녹색성장 정책은 특정한 개별사업에만 국한되는 것이 아니라 국토·교통·건축·산업·환경·에너지 구조의 전환 및 생활양식의 변화와 같이 광범위한 분야에 걸쳐 근본적인 접근이 필요한 것이므로 합리적인 법제화가 필수적이라 할 것이다. 합리적인 법제화라는 의미는 다양한 시각에서 정의할 수 있겠지만 법에서 규정하려는 목적을 명확히 천명하여 그 목적을 달성할 수 있는 방안을 염두에 두고 입법 목적에 부합하는 여러가지 하위 규범의 조문들을 체계적이고 유기적으로 결합하도록 규정하는 것이라고 볼 수 있다.

Programme of Work 2010-2011, p.4.

66) 전재경, “저탄소 녹색성장 기본법법안의 실효성 증진방안”, 법제연구 통권 제36호, 한국법제연구원, 2009.6, p.8 참조.

이하에서는 녹색성장의 입법목적에 부합하는 원칙을 세우고 그 원칙에 입각하여 정책이 수립되어 구현될 수 있도록 법제가 구비되어 있는지를 살펴보고자 한다. 즉, 녹색성장을 국가가 달성해야 할 목표로 설정하였을 때 이러한 국가목표에 도달할 수 있는 최적의 환경이 실정법에서 제대로 마련이 되어 있는지에 대하여 초점을 맞추어 살펴보고자 한다. 녹색성장이 이루어질 수 있는 최적의 환경이란 일방적인 정부주도로 정책이 추진되는 것이 아니라, 정책 운용에 있어 기업·민간단체·일반시민 등 민간이 참여할 기회가 마련된 것을 말한다. 즉, 정부의 의지와 민간의 적극적인 참여라는 협력형태가 이루어져야만 비로소 녹색성장을 달성하게 되는 것이다.

이러한 목적에 입각하여 녹색성장 정책의 관련 법규를 분석해보고자 한다. 정부가 제시하는 녹색성장 정책의 법적 근거로는 다양한 법들이 있는데(일명 녹색법제), 이를 분야별로 크게 나누면 ① 기후변화 대응 및 에너지 법제 ② 지속가능발전 및 녹색생활 법제 ③ 녹색경제 성장 법제로 구분할 수가 있다.⁶⁷⁾ 이를 다시 세분화하여 각각에 해당하는 법에는 어떠한 것들이 있는지를 살펴보면 다음과 같다.

1. 기후변화대응 및 에너지 법제

- ㉠ 온실가스 법제: 온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률 등
- ㉡ 에너지 법제: 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법, 원자력진흥법, 해외자원개발 사업법 등
- ㉢ 산림조성 법제: 산림기본법, 산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률 등
- ㉣ 물 관리 법제: 하천법, 물의 재이용 촉진 및 지원에 관한 법률 등
- ㉤ 기후변화 적응 법제: 연안관리법, 자연재해대책법 등

67) 이러한 분류의 상세는 박지은, “녹색법제의 범위와 체계”, 법제, 법제처, 2010.7, p.42.

2. 지속가능발전 및 녹색생활 법제

- ㉠ 생태계 보전 법제 : 지속가능발전법, 환경정책 기본법, 해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률 등
- ㉡ 녹색국토 법제 : 국토기본법, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 도시 및 주거환경 정비법 등
- ㉢ 녹색건물 법제 : 건축법, 주택법 등
- ㉣ 녹색교통 법제 : 지속가능 교통물류 발전법, 대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률, 자전거이용 활성화에 관한 법률 등
- ㉤ 녹색자동차 법제 : 환경친화적 자동차의 개발 및 보급 촉진에 관한 법률, 자동차관리법 등
- ㉥ 녹색농축수산 법제 : 친환경농어업 육성 및 유기식품 등의 관리·지원에 관한 법률, 가축분뇨의 관리 및 이용에 관한 법률 등
- ㉦ 녹색소비 법제 : 환경기술 및 환경산업 지원법, 녹색제품 구매 촉진에 관한 법률 등

3. 녹색경제성장 법제

- ㉧ 녹색기술 법제: 과학기술기본법, 산업기술혁신 촉진법 등
- ㉨ 녹색경영 법제: 산업발전법, 환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률 등
- ㉩ 녹색경제 법제: 교통·에너지·환경세법, 환경개선비용 부담법 등
- ㉪ 자원순환 법제: 폐기물관리법, 자원의 절약과 재활용촉진에 관한 법률 등

이상의 모든 법제를 살펴보고 현행 녹색법제들이 민관협력적 방법을 얼마나 잘 구현하고 있는지를 분석·평가할 필요가 있으나, 여기서는 대표적인 법제 세 가지를 선택하여 분석하고자 한다. 먼저, 「저

탄소 녹색성장 기본법」은 녹색성장에 관련된 전 분야를 총체적으로 포괄하면서 광범위한 내용을 모두 담고 있으며 기본법으로서 기본원칙과 정책방향을 제시하고 있다고 볼 수 있으므로⁶⁸⁾ 동법에 대한 분석과 평가가 특히 필요하다고 생각된다. 그리고 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」과 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」을 순차적으로 분석해보고자 한다. 이들 법제를 선택한 이유는 온실가스 배출권거래제가 2015년부터 시행될 예정에 있으며 이를 위한 정부의 온실가스 배출권 거래제도의 기본 설계가 완료된 상태이다.⁶⁹⁾ 따라서 그 제도의 근거가 되는 법률인 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」에 대한 분석을 실시할 필요성이 크다고 판단되었다. 또한 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」을 선택한 이유는 진정한 의미에서 환경보호와 경제성장을 함께 달성하기 위해서는 기존의 산업구조 자체가 변화되어야 한다고 판단되기 때문이다. 현재의 산업구조는 석탄과 석유 등 화석연료를 기반으로 한 독점적 에너지 구조를 형성하고 있는데 이러한 산업화로 인하여 대기에 엄청난 양의 이산화탄소가 배출되고 있다. 이에 의하여 기후변화에 따른 문제가 전 세계적으로 발생하고 있어 환경보전을 위한 여러 협약들이 체결되는 상황에 있는 것이다. 따라서 이러한 구조적인 문제가 해결되지 않는 한 진정한 녹색성장이 불가능할 것이므로 환경친화적인 산업구조로의 변화를 통하여 궁극적으로 삶의 방식이 변화되어야 한다는 관점에서 특히 동법을 검토할 필요가 있다.

68) 현재 기본법의 성질이나 법적 지위에 관하여 논의가 되고 있으며(상위법으로서의 지위에 있는지 등), 우리나라에서 제정되어 있는 것만 59건으로 다양한 기본법이 제정되어 있다. 각각의 법적 성격과 효력도 서로 상이한 만큼, 녹색성장법도 어느 정도의 위상과 지위를 가졌는지에 대하여 여러 학자들이 견해가 나뉜다. 이에 관하여는 후술하도록 한다.

69) 이에 관하여는 ‘국무총리실 공식블로그’를 참조하였음. <http://pmoblog.tistory.com/603>.

제 2 절 「저탄소 녹색성장 기본법」의 체계 및 분석

「저탄소 녹색성장 기본법」(이하 ‘녹색성장법’이라고 한다)은 개별법의 제정 또는 개정을 전제로 하고, 정부가 저탄소 녹색성장을 실현하고자 할 경우 준수하여야 할 기본원칙과 취할 수 있는 정책을 집약한 법률⁷⁰⁾로서, 경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는데 이바지함을 그 목적으로 한다(동법 제1조).

본 법은 총 7장 64조 부칙 4개 조문으로 이루어져 있으며, 정부가 저탄소 녹색성장을 위한 정책목표, 추진전략을 포괄적으로 수행하도록 하면서 녹색경제, 녹색산업창출, 녹색산업투자회사 설립, 온실가스 감축 등 정부의 모든 정책분야를 포괄하고 있다.⁷¹⁾

<표 1> 저탄소 녹색성장기본법의 주요내용

각 장의 명칭	법 조항	주요 내용
제1장 총칙	제1조~ 제8조	법의 목적과 저탄소 녹색성장, 녹색기술 등의 용어정의, 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙, 국가와 지자체 및 사업자, 국민의 책무에 대한 규정, 다른 법률과의 관계 등
제2장 저탄소 녹색성장	제9조~ 제13조	저탄소 녹색성장 국가전략의 수립·시행, 중앙행정기관과 지자체의 추진계획의 수립·시

70) 오준근, “저탄소 녹색성장을 위한 입법의 경과와 그 행정법적 과제”, 공법학연구 제11권 제3호, 한국비교공법학회, 2010.8, p.224 참조.

71) 장 욱, “저탄소녹색성장기본법과 기후변화 대응”, 토지공법연구 제49집, 한국토지공법학회, 2010.5, p.236 참조.

제 2 절 「저탄소 녹색성장 기본법」의 체계 및 분석

각 장의 명칭	법 조항	주요 내용
국가전략		행, 추진상황 점검 및 평가, 정책에 관한 의견 제시 등
제3장 녹색성장위원회등	제14조~ 제21조	녹색성장위원회의 구성 및 운영과 기능에 관한 전반적인 내용, 분과위원회와 공무원 등의 파견요청, 지방녹색성장위원회의 구성 및 운영, 녹색성장책임관의 지정 등
제4장 저탄소 녹색성장의 추진	제22조~ 제37조	녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙의 제시 및 육성·지원, 자원순환 및 기업의 녹색경영, 녹색기술의 연구개발 및 사업화 등의 촉진, 녹색사업추진회사의 설립지원, 녹색기술·산업지원·특례 표준화 및 인증, 단지조성, 조세와 금융지원, 정보통신기술과 중소기업지원 등에 관한 세부적 사항, 일자리창출과 규제 선진화와 국제규범 대응 등
제5장 저탄소 사회의 구현	제38조~ 제48조	기후변화대응 및 에너지정책 등의 기본원칙과 계획수립, 기후변화대응 및 에너지의 목표관리, 온실가스 관련 체계 구축, 총량제한 배출권 거래제, 기후변화 영향평가및적응대책추진등
제6장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현	제49조~ 제59조	녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙, 지속가능발전 기본계획의 수립·시행, 녹색국토·물·교통체계·건축물관리, 농·수산과 생태관광 촉진, 녹색성장을 위한 생산·소비문화의 확산, 녹색생활운동의 촉진, 교육·홍보 등
제7장 보칙	제60조~ 제64조	자료제출 등의 요구, 국제협력의 증진, 국회보고와 보고서 작성, 과태료 등

동법의 구조체계 및 내용은 <표 1>과 같으며 이 중 민관협력과 관련된 주요 조문을 중심으로 검토해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다.

제1장 총칙부분에서는 제3조(저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙), 제

4조(국가의 책무), 제5조(지방자치단체의 책무)를 규정하고 있으며, 제6조와 제7조는 사업자와 국민의 책무를 각각 규정하고 있다.

제3조는 녹색성장 정책을 추진함에 있어 기본원칙들을 규정하고 있는데, 본조 각호 모두 정책추진의 주체를 “정부”로 규정하고 있어 정부가 주체가 되어 정책을 주도하도록 그 역할을 부여하고 있다. 또한 제4조에서도 녹색성장 정책이 수립되기 위한 여러 가지 지원 등의 조치를 국가의 책무로 규정을 하고 있다.

그런데 여기서 유의하여 살펴보아야 할 규정이 제3조 제2호이다. 즉, “정부는 시장기능을 최대한 활성화하여 민간이 주도하는 저탄소 녹색성장을 추진한다”고 규정하고 있는데, 당해 조문에서 저탄소 녹색성장은 민간이 주도하는 것으로 규정하고 있음을 명확히 하고 있다. 다시 말해, 저탄소 녹색성장을 주도하는 것은 민간이고 민간이 주도하는 저탄소 녹색성장이 바람직한 모델이라는 것을 확인하고 있다고 보여진다. 나아가 민간이 역할을 다하여 제대로 저탄소 녹색성장이 자리매김할 수 있는 터전을 마련하는 것은 정부의 역할인 것으로 해석될 수 있다. 또한 제3조 제8호는 “정부는 국민 모두가 참여하고 국가기관, 지방자치단체, 기업, 경제단체 및 시민단체가 협력하여 저탄소 녹색성장을 구현하도록 노력한다”고 규정하고 있으며, 제6조 제2항에서는 “사업자는 정부와 지방자치단체가 실시하는 저탄소 녹색성장에 관한 정책에 적극 참여하고 협력하여야 한다.”고 명시하고 있다.

당해 세가지 조문(제3조 제2호, 8호 및 제6조 제2항)을 통해 알 수 있는 것은 저탄소 녹색성장 정책은 정부만의 독점물이 아니라 기업이나 시민단체, 일반국민 모두가 참여하고 협력해야만 이루어지는 것이라는 점을 확인하고 있다는 것이다. 즉, 민간과 정부의 상호 협력으로 공행정 목적을 달성하는 민관협력을 통해서 저탄소 녹색성장 정책이 안착되고 진정한 저탄소 사회구현을 이룰 수 있음을 동법에서 예정하고 있는 것이다.

그러나 문제는 이렇듯 동법에서 기업과 국민의 참여와 협력이 바탕이 되는 민간주도의 저탄소 녹색성장이어야 함을 명시하고 있음에도 불구하고 기타 다른 조문에서는 거의 대부분 정부 혹은 국가가 주체가 되어 일방적으로 녹색성장 정책을 이끌어 가도록 규정되어 있다는 점이다. 예컨대, 저탄소 녹색성장 국가전략을 규정한 제2장은 제9조(저탄소 녹색성장 국가전략)부터 제13조(정책에 관한 의견제시)로 총 5개 조문으로 구성되어 있는데, 해당 부분에서 국가전략 및 추진계획의 수립·시행의 주체가 “국가 혹은 정부”로 규정되어 있다. 뿐만 아니라, 제4장 저탄소 녹색성장의 추진, 제5장 저탄소 사회의 구현 그리고 제6장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현에 관한 각 조문에서 녹색성장 정책을 수립·시행하기 위하여 정부의 역할을 규정하고 있으며 다양한 분야의 산업 정책을 육성·지원하기 위한 시책마련의 의무도 정부에게 부여하고 있다.

이와 관련하여 동법에서 저탄소 녹색성장 정책의 시행에 있어서는 기업 및 일반 국민의 협력과 참여가 필요하다고 규정되어 있음에도 불구하고 실질적으로 기업 및 국민에게 정책의 수립에서 시행에 이르는 어느 단계에도 그 역할을 담당하는 주체로서의 지위·기능을 부여하고 있지 않다고 볼 수 있다.

<표 2> 녹색성장법상 지원제도 관련 조항

조 문	내 용
제23조	녹색경제·녹색산업의 육성·지원
제24조	자원순환 촉진 및 자원생산성 제고를 위한 자원순환 산업의 육성·지원
제25조	기업의 녹색경영을 촉진하는 기술지원, 중소기업에 대한 지원
제26조	녹색기술 연구개발 및 사업화를 촉진하는 금융지원, 전문인력 양성 등
제27조	정보통신기술 및 서비스의 녹색화 촉진

제 4 장 녹색성장 관련 법제 현황 및 평가 - PPP적 관점에서의 분석

조 문	내 용
제28조	녹색금융활성화를 통해 녹색기술·산업에 대한 금융지원유도 및 새로운 금융상품개발
제29조	자금모집·위험회피 등을 위해 정부가 출자하는 녹색산업투자회사를 설립하고 민간기업 등에 녹색성장 사업을 촉진하는 예산지원
제31조	녹색기술과 녹색산업에 대한 보조금지급, 신용보증 및 세제감면, 외국인투자 지원 노력
제32조	녹색기술·산업의 표준화 기반구축, 국제표준화 활동 등 지원
제33조	대·중소기업 녹색경제·산업·기술 공동사업 우선지원, 대기업의 기술지도·이전 및 기술인력 파견의 확대지원
제34조	녹색기술·산업집적지 및 단지를 구축하여 사업수행에 필요한 비용을 출연
제35조	녹색일자리 창출활동에 대한 재정적·기술적 지원
제36조	환경오염과 온실가스를 줄이는 기준 등을 도입하는 경우 규제체계를 선진화
제37조	외국의 저탄소녹색성장 제도·정책에 관한 동향 및 정보를 수집·조사·분석하고 대응체계 구축
제42조	온실가스 감축, 에너지 사용목표달성을 위한 재정·세제·경영·기술 지원, 실태조사 및 진단, 자료 및 정보제공
제43조	온실가스 과다배출 및 에너지 과다소비업체의 목표관리실적 인정 및 그 실적을 거래하는 조기행동 촉진
제47조	저탄소·고효율·친환경 교통수단의 제작·보급을 위한 재정·세제지원, 연구개발 및 관련제도의 개선
제54조	녹색건축물 확대를 위한 특례, 자금, 조세감면

위 <표 2>는 동법에서 규정하고 있는 각종 정부 지원제도를 나타낸 것이다. 이처럼 많은 지원제도를 두고 있는 것은 당해 제도를 유인책으로 하여 기업 및 일반국민의 참여를 높이기 위해서라고 생각된다.

즉, 동법에서 규율하고 있는 지원제도를 통하여 이해관계 있는 기업 등은 정부가 실시하는 정책에 참여를 하게 될 것인데 기업 내지 일반 국민들의 실질적이고 직접적인 참여가 정책추진에 필요함을 나타내고 있는 것으로 볼 수 있다.

정부는 녹색기술·녹색산업 등에 대한 개괄적이고 포괄적인 “지원” 정책을 마련하고 제도를 도입함으로써 녹색성장의 기틀을 제공하고 이러한 정책 및 제도를 기반으로 기업이나 민간에서 관련 기술 발전 및 상품 개발 등이 이루어져 실질적인 녹색성장이 구현되도록 하고 있다. 따라서 녹색성장 정책이 실질적으로 구현되기 위해서는 민간의 적극적인 참여가 필수적인 요소가 되고 있는 것이다. 녹색성장이라는 국가적 사업(목표·역무)을 수행하기 위해서는 정부부문의 정책수립과 민간부분의 협력이 유기적으로 상호결합 되어야만 가능한 것임을 법의 각 규정이 확인하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

이를 통해 알 수 있는 것은 녹색성장사업에서 민간의 참여와 협력이 필수불가결한 것임을 정부도 인식하고 있다는 것으로, 녹색성장과 민관협력(PPP)은 밀접하게 관련되며 성공적인 정책이 되기 위해서는 민관협력이라는 방식은 반드시 수반되어야 하는 하나의 전제 요건이 된다고도 할 수 있다.

제 3 절 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」의 체계 및 분석

녹색성장법 제46조에서는 총량제한 배출권 거래제의 도입을 명시하고 있는데, 당해 규정을 통해 정부는 시장기능을 활용하여 효율적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하기 위한 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 운용할 수 있다. 이러한 제도에는 온실가스 배출허용총량을 설정하고 배출권을 거래하는 제도 및 기타 국제적으로 인정되는 거래제도를 포함한다. 동법에서는 당해 제도의 실시를 위한 배출

허용량의 할당방법, 등록·관리방법 및 거래소 설치·운영 등은 따로 법률로 정하도록 하고 있어, 이에 따라 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」(이하 ‘배출권거래법’이라고 한다)이 제정되었다. 즉, 배출권 거래제의 제도적 기반이 되는 동법의 목적은 온실가스 배출권을 거래하는 제도를 도입함으로써 시장기능을 활용하여 효과적으로 국가의 온실가스 감축목표를 달성하는 것이다(법 제1조). 동법에서 규정하고 있는 배출권 거래제를 통해 할당된 감축 의무량을 준수하여 배출허용량을 초과하지 않은 기업은 남은 배출권을 판매하고, 감축 의무량을 준수하지 못하여 배출허용량을 초과한 기업은 배출권을 구매하게 된다. 배출권 거래제의 가장 큰 특징은 해당 기업의 온실가스 감축목표 달성이 곧 효율적인 비용절감을 가져온다는 것이다. 즉, 온실가스 감축의무 대상 기업들은 직접적으로 온실가스를 감축함으로써 인하여 소요되는 비용과 배출권 시장에서 판매되는 배출권 가격을 비교하여 더 효율적으로 비용절감이 되는 쪽을 선택하여 감축 목표를 달성할 수 있기 때문이다.

이러한 배출권 거래제를 통해 온실가스 감축이라는 국가적 목표를 성취해야 하기 때문에 정부의 일방적이고 규제차원의 규정이 많을 수밖에 없을 것이지만, 그 목표에 이르기 위해서는 대상기업의 적극적인 참여와 적절한 시장기능이 수반되어야만 하므로 정부의 일방적인 조치만으로는 불가능하다는 것이 당해 제도의 본질적인 것이다. 이와 관련하여 동법의 구성·체계를 검토하면 아래 표와 같다.

<표 3> 배출권거래법의 주요내용

각 장의 명칭	법 조항	주요 내용
제1장 총칙	제1조~ 제3조	목적, 정의, 기본원칙
제2장	제4조~	기본계획, 할당계획의 수립, 배출권 할당위

제 3 절 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」의 체계 및 분석

각 장의 명칭	법 조항	주요 내용
기본계획의 수립 등	제7조	원회 설치·구성 및 운영
제3장 할당대상업체의 지정 및 배출권 할당	제8조~ 제18조	업체지정, 배출권 할당, 조기감축실적 인정, 배출권 할당 조정·취소
제4장 배출권의 거래	제19조~ 제23조	배출권의 거래, 배출권 거래소, 시장안정화
제5장 배출량의 보고·검증 및 인증	제24조~ 제26조	배출량의 보고·검증·인증, 배출량 인증 위원회
제6장 배출권의 제출, 이월· 차입, 상쇄 및 소멸	제27조~ 제34조	배출권의 제출, 이월 및 차입, 상쇄, 소멸, 과징금
제7장 보칙	제35조~ 제40조	금융·세제상 지원, 국제 탄소시장의 연계, 실태조사, 이의신청, 수수료
제8장 벌칙 및 과태료	제41조~ 제43조	벌칙, 과태료

여기에서 민간(기업 등)의 참여 가능성이 어떻게, 어느 정도로 규정되어 있는지와 배출권 거래가 이루어질 수 있는 시장의 안정화를 위해 정부가 어떠한 노력을 하도록 규정하고 있는지에 대하여 살펴보도록 한다.

먼저, 계획수립단계(제2장)라 할 수 있는 기본계획수립(제4조)과 배출권 할당계획수립(제5조) 단계가 있는데, 전자에서는 계획을 수립하거나 변경할 때에는 이해관계인의 의견을 수렴해야 한다고 규정하고 있으며, 후자에서는 계획수립 전에 공청회 개최를 통해 이해관계인의 의견을 들어야 하고, 그 의견이 타당하다고 인정할 때에는 이를 반영토록 규정하고 있다. 이를 통해 정부의 배출권거래제 기본계획 수립 및 변경시 이해관계인의 참여가 반드시 수반되어야 함을 법에서 명시

하고 있음을 알 수 있다.

다음으로 할당대상업체 지정 및 할당단계(제3장)에 관하여 살펴보면, 대상업체 지정에 있어 정부가 정한 기준에 해당하는 업체 이외에도 할당대상업체로 지정받기를 원하는 업체도 신청에 의하여 참여할 수 있도록 하였으며(제8조), 대상업체로 지정된 업체는 할당신청서를 작성하여 할당신청을 하도록 규정을 하고 있고(제13조), 배출권 할당에 대하여 직권이나 신청에 따라 추가 할당이나 배출권 할당량을 조정할 수 있는 조정의 기회도 부여하고 있다(제16조). 이를 통하여 배출권 할당업체 지정과 할당은 처분적 요소가 강하여 정부의 일방적인 조치로 행해질 수 있으나, 동법에서는 직·간접적으로 관련있는 업체들이 배출권 할당과정에 적극 참여하여 자신들의 위치 즉, 할당대상업체로 지정될 것인가의 여부 및 지정되었다면 그 신청수량 등은 어느 정도가 적합할지 등을 스스로 결정할 수 있는 기회를 열어두었음을 알 수 있다.

또한, 배출권 거래(제4장)에 있어서 배출권 거래 방법에 대하여는 매매 이외의 방법으로도 가능토록 함으로써(제19조) 해당업체가 그 방법을 자율적으로 선택할 수 있을 것으로 보여지며, 주무관청의 배출권 거래소 지정 및 설치·운영(제22조) 그리고 거래시장 안정화 조치(제23조) 등을 통해 시장에서의 질서유지, 거래 안정화 및 효율성을 도모하기 위한 정부의 노력을 규정함으로써 안정화된 시장을 통하여 사업자들은 당해 정책에 대한 정부의 신뢰가 형성되어 지정된 업체 이외에 다른 업체들도 적극 참여할 수 있는 환경이 마련될 것이다.

그 외에 실제 배출되는 온실가스양이 할당받은 배출허용량보다 많은 경우 과징금을 부과토록 하고 있는데, 과징금부과 전 미리 당사자나 이해관계인의 의견제출의 기회가 주어져야 한다고 규정하고 있으며(제33조), 배출권거래제 도입으로 인한 기업의 경쟁력 감소를 방지하고 배출권 거래 활성화를 위한 설비나 기술개발을 위하여 금융상·

세계상 지원을 할 수 있도록 규정하고 있다(제35조). 또한 할당대상업체 지정, 배출권할당, 할당조정, 할당취소, 과징금 부과 등의 처분에 대해 이의신청을 할 수 있도록 함으로써(제38조), 이해관계가 있는 기업체에 대한 참여의 기회를 부여하고 있다.

온실가스 저감 목표는 정부가 일방적으로 제시하고 설정하는 정책방향으로 자칫 규제의 영역으로만 인식될 수 있다. 그러나 규제만으로는 해당 목표를 달성하지 못한다. 배출권거래제가 활성화되기 위해서는 시장의 역할과 환경이 기업체를 정책참여로 이끌어 내는 중요한 요인이 되는데 효율적이고 안정적인 시장이 형성될 수 있도록 하는 합리적인 규제는 필수적이겠지만 그 시장을 믿고 적극적으로 참여하는 다수의 기업체가 없다면 시장이 잘 갖추어 진다하더라도 실질적인 주체의 참여 없이는 목표달성을 이루지 못할 것이기 때문이다. 기업체의 적극적인 참여와 협력은 정부의 일방적이고 고권적인 규제만으로는 이끌어낼 수는 없고, 주체로서의 인식과 정부에 대한 신뢰 등이 바탕이 되어야만 가능할 것이다. 이처럼 합리적인 정부의 규제와 자율적이면서 안정적인 시장의 형성, 적절한 지원제도 그리고 실질적인 정책의 주체로서의 역할부여 등이 잘 이루어져야만 효과적이며 성공적인 녹색성장 정책이 이루어질 수 있는 것이다.

제 4 절 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」의 체계 및 분석

「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」은 환경친화적인 산업구조의 구축을 촉진하여 에너지와 자원을 절약하고 환경오염을 줄이는 산업활동을 적극 추진함으로써 환경보전과 국가경제의 지속가능한 발전에 이바지함을 목적으로 제정된 법이다. 아울러 이를 뒷받침하기 위하여 관계 장관은 5년마다 환경친화적 산업구조로의 전환을 촉진하는 종합시책을 수립하도록 하고 있다(동법 제1조, 제3조).

<표 4> 환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률의 주요내용

각 장의 명칭	법 조항	주요 내용
제1장 총칙	제1조~ 제2조	목적, 정의
제2장 환경친화적인 산업구조로의 전환	제3조~ 제14조	종합시책 수립, 산업환경 실천과제 발굴 및 추진, 산업계에 대한 지원, 녹색경영컨설팅사업 육성, 국제협력 촉진, 보조금 지급, 녹색경영 추진본부 지정, 지역협의회 구성
제3장 녹색경영의 촉진	제15조~ 제19조	녹색경영 촉진시책 마련, 녹색경영체제 인증, 환경경영체제 인증, 산업환경정보망 구축
제4장 자원순환형 산업구조의 구축	제20조~ 제23조의5	자원순환형 산업구조로의 전환 촉진, 생태산업단지 지정, 환경설비 및 재제조제품 관련, 전문연구기관 지정·운영
제5장 보칙	제24조~ 제28조	온실가스배출 저감조치, 청정생산지원센터 등 지정취소 등, 권한위임·위탁
제6장 벌칙	제29조~ 제32조	벌칙, 과태료

동법의 구성·체계 및 내용은 <표 4>와 같으며 여기서 민관협력과 관련 있는 규정들을 검토하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

먼저, 제4조에서는 정부에서 수립한 환경친화적인 산업구조로의 전환을 위한 종합시책(제3조)을 효율적으로 추진하기 위한 실천과제를 사업자단체가 발굴하여 추진할 수 있으며, 추진하는데 지원이 필요하다고 판단되는 때에는 정부에 필요한 지원을 요청할 수 있고, 정부는 요청에 대하여 지원에 필요한 조치를 마련해야 함을 규정하고 있다. 일반적으로 사업의 계획단계에서 수립하는 종합시책의 경우 정부주도로 이루어져 관련 산업체 등의 민간에 대한 참여의 기회는 부여되어 있지 않지만, 당해 종합시책을 추진함에 있어 정책실시 초기단계에서

는 업종별·품목별 산업계가 자체적으로 실천가능한 과제를 스스로 추진하고 지원이 가능한 과제는 지원요청도 할 수 있게 함으로써 민간의 참여가 보장되어 있음을 알 수 있다.

또한 정부는 환경친화적인 산업구조의 구축을 촉진하기 위하여 여러 가지 지원제도를 두고 있는 바, 사업자가 생산공정을 개선하거나 설비를 고쳐 바꾸거나 신설 또는 증설하는 설비투자자금 등을 지원할 수 있고(제5조), 청정생산기술, 녹색제품의 설계·생산기술 등 기술개발사업에 대하여 지원할 수 있으며(제6조), 기업 등이 녹색경영을 도입하고 실행하는데 필요한 역무를 기업 등에 제공하는 사업 즉, 녹색경영컨설팅사업을 육성하고(제6조의2), 생태산업단지를 지정하는 등 사업을 지원한다(제21조). 그리고 산업환경정보망을 구축·운영하여 기업들에게 정보를 제공하는 산업환경정보망을 구축하고(제17조), 공공기관, 사업자단체, 연구기관 등에 필요한 비용을 충당하게 하기 위한 보조금을 지급할 수 있도록 규정하고 있다(제12조). 이 외에 많은 자금 지원 등의 방안이 규정이 되어 있는데 이는 환경친화적인 산업구조로의 개편에서 민간기업의 참여가 수반되어야 하므로 법규정에서 이러한 참여를 적절히 유인할 수 있는 방안을 마련한 것으로 생각된다.

이 외에도 녹색경영의 보급·확산과 환경친화적인 산업구조로의 전환촉진을 위하여 사업을 효율적으로 추진하고 민간의 자발적인 참여가 확대되도록 녹색경영 추진본부를 설치하여 운영토록 하고 있으며(제13조), 지역별·공업단지별로 해당 지역의 기업·학계·연구소·중소기업 지원 유관기관 등의 관계자로 구성된 협의회를 구성하여 정보교류 및 지원방안 협의 등 산업환경 개선을 효율적으로 추진하기 위한 활동을 하고 있다(제14조). 또한 녹색경영에 관한 지식·정보 및 기술을 보급하기 위하여 사업자단체·대학·연구기관 등과 협력하여 녹색경영에 관한 교육 및 홍보사업을 추진하고 있다(제18조). 이처럼 동법에서는 환경친화적인 산업구조로의 전환촉진을 위한 민간의 자발

적인 추진체계를 구축하기 위하여 법률상 여러 가지 규정을 두고 있음을 알 수 있다.

제 5 절 평 가

녹색성장법의 지위에 대하여는 앞에서 언급하였지만 녹색성장법을 상위법으로 보아 기타 다른 법률에 비해 우월적인 효력을 지니는가에 대하여 논의가 있다.⁷²⁾ 녹색성장법은 정부가 추진하려는 특정한 정책 즉, 녹색성장을 이루기 위한 근거법률이고, 그 외 다양한 녹색법제들(앞에서 제시한 녹색법제 분류 참조)은 이러한 정부정책을 구체적으로 실시하기 위한 시행법에 해당한다고 볼 수 있다. 따라서 기본법을 상위법으로 볼 수 있는지, 다른 법률에 비해 우월적 효력을 가지는지 등에 대한 깊이 있는 연구를 하지 않더라도 녹색성장법과 다른 녹색법제간의 관계를 가늠해 볼 수 있다고 본다. 즉, 일명 녹색법제라고 하는 법들은 정부가 지향하는 국가목표(환경과 성장을 함께 고려한 녹색성장)를 실현하기 위하여 제정된 것으로, 이러한 규범의 근간이 되는 국가목표의 방향 또는 내용에 모순되거나 상호 배치될 수는 없을 것이다. 이를 체계정당성(Systemgerechtigkeit)의 원리라고 하며, 이러한 원리가 적용되는 실시(시행)법들은 녹색성장법의 목적과 기본원칙에 부합되어야 한다.⁷³⁾ 이에 관하여 명문규정을 두고 있는데, 녹색성장법 제8조 제1항에서는 “저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다”고 하고 제2항에서는 “저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과

72) 그 대표적인 논문으로는, 김현준, “저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계”, 공법연구 제39권 제2호, 한국공법학회, 2010.12; 오준근, 앞의 31) 논문; 그 외 기본법의 위치를 다룬 논문으로 박영도, “기본법의 법제상의 위치”, 법제연구 제5호, 한국법제연구원, 1993.12; 박정훈, “입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구”, 법조 제58권 제12호, 법조협회, 2009.12. 등이 있다.

73) 이에 관한 전반적인 이해는 김현준, 위의 논문 참조.

기본원칙에 맞도록 하여야 한다”라고 규정하고 있는 바 이는 녹색성장 관련 법률 상호간에 규범적인 모순이 발생하지 않도록 하기 위한 입법자의 의도로 볼 수 있다.

이러한 관계를 고려하고 앞서 분석한 법제들의 내용을 생각해보면, 과연 녹색성장법이 실질적으로 기본법으로서의 역할⁷⁴⁾을 하는지에 대한 의문이 있다. 즉, 동법은 녹색성장이라는 새로운 국가전략에 대해서 총체적 그림을 제시하는 의미를 가지기 때문에 그와 관련된 다양한 시책을 종합적으로 제시하여야 하고, 녹색성장의 기본이념들이 구체화되어야 한다. 이렇게 기본법에 규정된 내용들을 근거로 관련 행정부처는 정책을 수립·시행해야 하는 의무를 부담하고, 입법자는 기본법의 내용들이 효과적으로 구현될 수 있도록 개별적 시행법을 규정해야 하는 의무를 부담하게 된다. 이러한 법률을 매개로 한 행정부와 입법부의 긍정적 순환구조는 녹색성장 시책의 구체적 실현을 담보하고 관련법률과의 종합·조정 효과 기대할 수 있게 한다.⁷⁵⁾

녹색성장법에서는 녹색성장 정책의 실현에 있어서 민간의 역할이 대단히 중요하며, 따라서 참여의 기회를 부여하기 위한 여러 가지 지원제도 등을 규정함으로써 민간의 참여를 확대하기 위한 방안을 모색해 놓았음은 앞서 살펴본 바와 같다. 하지만 다른 법률에 비해 실질적으로 민간이 참여하여 의견을 제시하고 이것이 반영되는 등 정책을 함께 시행하여 나가는 파트너로서의 참여의 기회제공은 사실상 미흡하다고 보여 진다.

이를 구체적으로 살펴보면 녹색성장법 제3조 제2호 제8호 및 제6조에서 규정된 바와 같이 저탄소 녹색성장은 민간에 의해 주도되어야만 국가에서 제시하고 계획한 정책이 실현되는 것이 된다. 또한 동법

74) 기본법이 가지는 역할에는 ① 중요시책의 전모제시 및 종합화 기능, ② 행정에 대한 지속적 압박 및 시책의 실시담보 기능, ③ 종합조정의 입법기술 기능, ④ 법체도의 연구기능 등이 있다(박정훈, 앞의 논문. pp.288-292 참조).

75) 김현준, 앞의 논문, p.496.

전반에서 규정하고 있는 정부의 녹색정책 실현을 위한 여러 지원제도들도 사실상 녹색성장 정책의 실질적인 주체는 “민간”임을 의미한다는 것 등을 앞에서 살펴보았다. 즉, 정부나 국가의 역할은 녹색성장 정책의 주도적인 주체가 아니라 당해 정책이 잘 시행되고 실현될 수 있는 환경을 만들어 주는 것이며, 그렇게 견고히 만들어진 환경속에서 비로소 기업이나 국민에 의하여 주도적인 정책이 실현될 수 있는 것이다. 이처럼 본질적으로 녹색성장 정책의 실질적인 주체는 “민간”이어야 함에도 불구하고 기본법으로서 역할을 하는 현행 녹색성장법에서는 민간(기업 및 국민)이 주체적으로 정책의 일원으로 포섭되어 있지 못하고 모든 정책과정이 “정부주도”로 되어 있다. 이는 동법이 전반적으로 정책을 수립·시행하기 위한 정부의 기본원칙들에 대한 선형적인 규정들로 이루어져 있기 때문으로 생각된다. 즉, 동법의 구성 중 ‘제4장 녹색성장의 추진’, ‘제5장 저탄소 사회의 구현’, ‘제6장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현’ 등 각 부분은 특히 이에 규정된 내용을 토대로 시행법에서 구체적인 내용들이 조문화되어 정책에 반영되어야 할 것이므로 동법에서 일반적이고 선형적인 기본원칙만을 제시한 것으로 볼 수도 있을 것이다. 그러나 민관협력을 국가가 달성하려는 녹색성장이라는 지향목표를 가장 잘 실현시킬 수 있는 방법 중 하나로 본다면 그리고, 이에 대한 필요성을 인지하고 민간과는 함께 그 지향목표를 달성하고자 하는 파트너 관계에 있음을 이해한다면 이에 대하여도 기본법에서 충분히 명시되어야 할 것이며, 이를 토대로 개별적 시행법에서도 이러한 정부의 방향내지 의지를 이해하여 법제화가 이루어져야 할 것이다.

그런데 녹색성장법에서와는 달리 「온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률」이나 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」에서는 민간의 참여를 유도하는 자금 지원제도 이외에 민간이 자발적으로 사업에 참여하여 협력하고 협의할 수 있는 기회를 추진체계 속

에 많이 규정을 하고 있어 각 법률을 근거로 하여 추진되는 녹색성장 정책에 대한 근거법으로서의 역할을 다하고 있다고 보여 진다. 예컨대, 배출권거래법 제4조 및 제5조에서는 계획의 수립·변경시 이해관계인의 의견을 수렴토록 규정하고 있으며, 제33조에서는 과징금부과 전에 당사자나 이해관계인에게 의견제출의 기회가 주어지도록 하고 있고, 제38조에서는 할당대상업체 지정, 배출권 할당, 할당조정·취소 처분에 대해 이의신청을 할 수 있도록 규정하여 기업에 대한 참여의 기회를 부여하고 있다. 뿐만 아니라 「환경친화적 산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률」 제4조에서는 정부의 종합시책 추진을 위한 실천과제를 사업자단체가 발굴하여 추진할 수 있도록 규정하고 있으며, 이를 위해 필요한 정부지원을 요청할 수도 있다. 그리고 제13조에서는 녹색경영 추진본부를 설치·운영하도록 하여 사업을 효율적으로 추진하고 민간의 자발적인 참여가 확대되도록 하고 있으며, 제14조에서는 지역별·공업단지별 해당 지역의 기업·학계·연구소·중소기업 지원 유관기관 등의 관계자로 구성된 협의회를 구성하여 산업환경 개선을 효율적으로 추진할 수 있도록 법제화 하고 있다.

따라서 녹색성장법이 다른 녹색법제들의 기본법으로서 역할을 다할 수 있도록 개정이 필수적으로 요청된다고 생각되며, 각 개별 사업 모두를 통칭하는 법제인 만큼 구체적인 세부적인 사항은 규율하기가 어려울 것이므로, 일반법적인 역할을 할 수 있도록 일반론적인 규율이 필요하다고 생각된다. 이에 대한 자세한 논의는 목차를 바꾸어 제 5장에서 살펴보도록 한다.

제 5 장 새로운 PPP 모델 구축 및 법제 개선방안

제 1 절 새로운 PPP 모델 구축

환경과 성장을 함께 고려하는 녹색성장은 전 세계의 정책흐름이자 국가경쟁력을 높일 수 있는 방안이 됨은 앞에서 살펴보았다. 이러한 녹색성장이 국가의 정책목표로 설정되는 것에서 그치는 것이 아니라 최종적으로 정책이 수립·시행됨으로써 당초 목표에 도달하여야만 할 것이다. 그렇다면 녹색성장 정책이 성공적으로 시행되기 위해서는 어떠한 환경이 이루어져야 하며, 어떠한 방식으로 시행되어야만 할 것인가가 문제이다. 이에 대한 해답은 민간과 행정의 대화와 협력을 통해 파트너십을 형성하여 공적업무를 수행하는 민관협력의 방식임은 앞서 계속 언급하여 왔다. 즉, 민관협력적 방식을 통하여 녹색성장이 추진되는 것이 실질적으로 목적을 달성할 수 있는 가장 효과적인 방안이 되는 것이다.

앞의 제3장에서는 우리나라를 비롯한 선진외국에서 추진된 녹색성장 관련 정책사례를 소개하고, 이에 대하여 평가를 하였다. 이들 중 특히 선진외국의 사례를 통해 우리는 녹색성장 정책 수립·시행을 위해서는 민관협력의 방식이 요구됨을 알 수 있었던 바, 민간이 정책에 참여할 수 있는 기회를 정부가 다양하게 제공하고 이에 민간이 적극적으로 정책에 참여함으로써 정부가 제시한 정책목표를 효율적이고 합리적으로 달성할 수 있음을 확인하였다. 그러나 우리나라에서는 녹색성장 정책에서 이러한 민관협력의 방식이 실질적으로 수립·시행되지 못한 측면이 있음을 살펴 보았다.

그렇다면 녹색성장 정책에서 민관협력의 방식이 어떻게 구현될 수 있을 것인가. 즉, 녹색성장 정책이 성공리에 실현되기 위해 제시할 수

있는 PPP 모델에는 어떠한 것이 있을 것인지가 문제이다.

사실 PPP 모델을 특정하여 제시하기에는 어려움이 있다. 왜냐하면 민관협력 자체가 민-관의 파트너십을 통하여 국가가 제시한 정책을 함께 시행해가는 것을 뜻하므로 그러한 개념에 부합하는 민-관 협력 형태 내지는 유형은 다양하게 제시할 수 있으며, 제시된 유형 모두를 PPP 모델로 볼 수도 있기 때문이다.

생각건대 녹색성장 정책을 시행하기 위한 PPP 모델을 구축하는 것은 정부가 제시한 대상사업을 추진함에 있어서 “민간 참여”의 유형·정도·방식 등 정부와는 다른 주체로서의 민간의 참여모습에 대한 다양한 형태를 분석, 구성하고 체계화하는 작업일 것이다. 이하에서는 정부정책의 내용을 결정함에 있어서 민간이 참여하는 유형과 정부정책을 수행하는 주체로서 민간이 참여하는 유형으로 구분하여 각각의 구분에 따라 민간부문은 어떠한 양상으로 참여를 할 수 있을지에 대하여 살펴보기로 한다.

1. 정책 내용에 있어서 참여의 양상 - 정책단계별 구분을 통한 참여

녹색성장 정책을 단계별로 구분하여 민간의 참여 양상을 유형화해 볼 수 있을 것이라 생각된다. 즉, 정책을 단계별로 구분하면 어떠한 정책을 수립할 것인가를 제안하는 계획수립(의제설정 및 입안)단계, 제안된 의제를 채택할 것인지 결정하는 정책결정단계, 결정된 정책을 집행하는 정책집행단계, 그리고 정책집행이 완료된 후의 정책평가 및 책임단계로 구분할 수 있다.

이렇게 구분되는 각 정책단계에 민간의 참여기회를 제공하도록 하는데 모든 단계에 민간이 참여할 기회를 제공해야할 것인가의 여부는 일률적으로 판단할 수는 없을 것으로 생각된다. 왜냐하면 녹색성장

정책 자체가 워낙 폭넓은 사업을 대상으로 하고 있어서 사업별 특성이 뚜렷하기 때문에 대상 사업별로 그 특성에 따라 어느 단계에서 어느 정도의 참여를 제공할 것인가를 결정하는 것이 바람직 할 것이기 때문이다.

이에 관하여는 정부정책의 의사결정 과정에 민간참여는 긍정적인 효과와 부정적인 효과가 동시에 제시될 수 있다는 선행연구의 분석이 있다. 전자는 정부입장에서는 정부정책의 학습기회를 통한 이해촉진, 이를 통한 공동체 차원에서의 해결책 모색, 정책의 목표달성에서의 용이성 등이 있으며 민간(시민)입장에서는 정부정책에 대한 학습효과, 정책결정자에 대한 설득 기회 확보, 이를 통한 정부와의 대립적 갈등관계의 최소화 등이 제시된다. 후자는 정부, 민간(시민)의 입장에서 공통적으로 장기간의 소요에 따른 정부정책의 의미 상실, 이해집단간의 극단적 이기주의로 인한 선택의 악화위험 등이 제시된다.

<표> 시민참여의 긍정적 측면과 부정적 측면⁷⁶⁾

	긍정적인 측면		부정적인 측면
	정부입장	시민입장	
의사 결정 과정	<ul style="list-style-type: none"> • 정부기구와 정부역할에 대한 학습기회 제공 • 정책문제, 공동체 차원의 해결책 모색과 관련하여 시민들을 설득하고 순응하게 하는 역할 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 의사결정 과정에 대한 학습기회 제공 • 정부 정책결정자들을 설득할 수 있는 기회 제공 • 활동가적 시민의식 배양 • 관련기술의 습득 기회 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 많은 시간 필요 • 결정된 결과가 목살되게 되면 모든 협약과정이 무의미한 것으로 결과할 위험성

76) 은재호, 양현모, 윤종설, 박홍엽, 「참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구」, 한국행정연구원, 2008.12.31, p.34.

	긍정적인 측면		부정적인 측면
	정부입장	시민입장	
의사 결정 결과	<ul style="list-style-type: none"> • 정책에 대한 반대나 방해를 해소하고 정책 목표 달성의 용이성 증대 • 소송비용 절약 • 보다 나은 정책 수행 	<ul style="list-style-type: none"> • 정부를 설득하고 계도하는 역할수행을 통해 정부로 하여금 시민들과 협력하게 하여 성공적인 정책수행을 유도 • 면대면 접촉을 통한 상호이해 증진 • 대립적 관계발생 예방 • 갈등으로 야기될 수 있는 소송비용 절감 	<ul style="list-style-type: none"> • 심각하게 대립되는 이해집단의 영향으로 잘못된 결정을 내릴 가능성 상존 • 심각한 이기주의의 영향

이러한 양자의 측면이 있을 수 있음을 정부는 인식하고 정책단계별로 민간의 참여나 협력의 기회를 제공함에 있어 우려되는 부정적인 면이 최소화 될 수 있도록 정책 수행의 체계를 구성해야 할 것이다. 예컨대 정책결정의 패러다임 및 정책결정자의 의식전환, 시민단체 구성원의 역할 재인식, 참여적 의사결정방법의 활용을 위한 기법개발⁷⁷⁾ 등은 유의할 만한 지적이다. 특히 민간과 정부의 상호간에 갈등으로 발생될 수 있는 행정작용의 지체와 행정쟁송으로의 확대를 사전에 예방하여 공적 과제의 수행에 있어 구체적 타당성과 실질적 정의를 구현할 수 있도록 하여야 할 것이다. 어쨌든 공공성과 민간의 자율성이 가장 합리적으로 동시에 달성될 수 있도록 참여의 유형을 합리적으로 결정할 수 있는 법제화의 작업도 고려해 볼 일이다.

77) 김유환 외, 공공갈등과 참여적 의사결정, 『공공갈등관리의 이론과 기법』, 대통령자문지속가능발전위원회, 2005, p.146 이하.

2. 정책 주체에 있어서 참여의 양상 - 민관협의체 구성에 의한 참여

(1) 녹색성장위원회 등 정부부처 자체가 협의체로 기능

정부부문과 민간부문이 녹색성장 정책을 위한 협력 파트너로서 합의적 의사결정을 이루기 위해 민관협의체를 구성함으로써 국가정책에 참여할 수 있을 것이다. 이때 이 협의체에게 어떠한 지위를 부여하느냐에 따라 협의체의 운영방법 및 성격이 달라질 것으로 생각된다.

비록 현 정부에서는 대통령직속 이었던 녹색성장위원회를 총리직속으로 그 지위를 격하시키고 지난 정부보다 위원회의 업무비중이 다소 낮아지긴 하였지만, 아직까지는 녹색성장 정책에 관하여 전반적인 업무를 담당하는 것에는 변함이 없다고 본다. 그렇다면 당해 위원회의 구성원을 민간부문에서와 정부부문에서 적절한 비율로 구성하여 위원회 자체가 민관협의체로서 기능을 할 수 있도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있을 것이다.

현행 녹색성장위원회의 위원장은 2명으로 당연직 위원장인 국무총리와 민간위원장으로 구성되며 위원은 당연직 위원(13명, 각부장관 등 공무원)과 민간위원(33명)으로 구성된다. 이처럼 민간위원이 구성원으로 참여를 하지만 이는 대통령이 위촉하도록 하고 있기 때문에⁷⁸⁾ 사실상 민간부문의 이해관계가 최대한 충실하게 반영되어 정책이 입안되고 결정될 수 있을 것인지가 의문일 수 있다. 따라서 녹색성장위원회는 녹색성장 정책 달성을 위하여 민-관의 파트너십이 형성될 필요

78) 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정 제2조(녹색성장위원회의 구성)

④ 위원회의 위원은 다음 각 호의 자가 된다.

1. 생략
2. 기후변화, 에너지, 지속가능발전 분야 등 녹색성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자

성이 있다. 따라서 다양한 이해관계가 교차하는 부문에서는 이들 간의 유기적 관계가 형성되도록 업무를 추진할 수 있는 실질적인 실행 조직으로서의 역할을 할 수 있도록 위원회 조직을 스스로 개편할 필요성이 있다고 생각된다.

우선 행정조직법적 측면에서 이와 같이 실행조직으로 개편된다면 일단 녹색성장을 추진하는 정책을 입안, 결정하고 실행함에 있어서 민-관의 이해관계자간의 합리적 조정이 가능할 것으로 보이며 이러한 면에 기초하여 심의·의결을 담당하게 함으로써 녹색성장위원회는 대표적인 민관협의체의 기능을 수행할 수 있을 것으로 생각된다.

(2) 관계 정부부처 등의 지원을 통한 협의체 구성

관계 정부부처나 지방자치단체의 지원, 협력을 통하여 관련 기업체, 시민단체 및 이해관계인 등이 상호 협력하고 조정하여 민관협의체를 구성하는 유형이 있을 수 있다. 이러한 협의체는 지방자치단체와 해당주민 및 지역시민단체 등이 참여함으로써 지역단위의 지역사회민관 협의체로 구성될 수도 있고, 특정한 산업부분의 관련 기업체 및 시민단체 등이 참여하여 산업분야별 민관협의체가 구성될 수도 있다.

지역사회민관협의체의 경우 해당하는 지역의 특성에 맞추어 정책을 입안하고 결정하여 그 지역의 강점을 살리면서 녹색성장 정책이 추진되어 지역의 성장발전에도 현실적으로 도움이 되는 긍정적인 효과를 가져 올 것으로 생각된다. 예를 들어, 제주도 김녕리 앞바다에는 다른 제품과는 다른 모양의 풍력발전기가 있는데, 이는 제주도의 바다가 장애물이 없어 육지에 비해 바람이 균질하고 세기 때문에 설치될 수 있었다. 이 발전기를 통해 신재생에너지의 생산이 가능할 수 있었는데, 동해안도 좋은 바람길이 있지만 수심이 깊어 풍력발전기를 설치할 수 없는 것에 비해 입지적인 조건이 만족되어 가능한 일이다.⁷⁹⁾

79) 이러한 예는 한겨레신문, “물 많고 바람 센 제주, 신재생에너지 개발의 ‘화수분’”

그러나 이러한 지역사회민관협의체의 경우 지방자치단체가 중요한 구성원이 되어 관 주도형의 협의체가 설립될 수도 있어 자칫 민관협력의 본래 취지를 살리지 못할 우려도 있다. 또한 우리나라의 경우는 지방자치단체간에 면적, 인구, 재정규모, 행정력 등의 편차가 심하여 각 지방자치단체별로 협의체가 구성된다 하더라도 해당 지역의 예산에 따라 협의체가 원활하게 활동을 하지 못하여 지역간의 불균형을 야기해 사회문제가 될 우려가 있으므로 이러한 점들을 고려하여 협의체를 구성·운영하여야 할 것이다. 즉, 녹색성장 정책을 최종적으로 담당하는 중앙부처는 각 지역별 민관협의체가 활성화될 수 있도록 제반환경을 조성할 필요가 있으며 각 지방자치단체는 민관협의체가 목적에 부합하여 운영될 수 있도록 민간부문의 위원 구성 비율을 정하고, 다양한 민간기관들이 구성원이 될 수 있도록 하여 정책수립에 참여할 수 있도록 중립적인 지원을 하여야 할 것이다.

산업분야별 민관협의체는 에너지, 금융, 경제, 환경 등의 특정분야를 위해 관계부처 및 관련 산업체와 시민단체 등이 모여 구성된다. 앞서 살펴보았듯이 녹색성장 정책은 거의 모든 분야의 사업들을 대상으로 환경친화적인 성장을 이루고자 하는 정책이기 때문에 실제로 정책을 수립하고 추진함에 있어서는 각 산업별 특성을 고려하여 목표를 설정하고, 세부 정책내용을 수립해나가야 할 것이므로 특정분야별로 민관협의체를 구성하는 것이 목표달성에 용이할 것으로 생각된다.

현재 운영되고 있는 협의체를 몇 가지 소개하면, 먼저 산업통상자원부가 제2차 에너지기본계획을 수립하기 위하여 구성한 협의체를 들 수 있다. 이는 정부, 학계, 민간공익단체(NGO), 산업계 등이 참여하는 민간 워킹그룹(WG)과 관계부처 간에 협의체를 구성하여 에너지기본계획의 초안 작성단계부터 모든 이해관계자들이 직접 참여하도록 운영한다. 이 협의체에서 작성된 초안은 일반 국민의 의견수렴과 에너지

참조(2013년 9월 17일자 기사).

지위원회, 녹색성장위원회, 국무회의 등 3단계 심의를 통하여 확정할 예정에 있어 정부가 제시하는 에너지 정책에 모든 국민이 직접적인 이해관계자가 되어 참여할 수 있는 기회를 제공하고 있음을 알 수 있다.⁸⁰⁾ 그리고 아직 설립하지는 않았지만 설립예정인 것을 소개하면, 미래창조과학부와 경제5단체가 창조경제를 실현하기 위하여 민관공동협의체를 구성토록 하고 있다.⁸¹⁾ 본 협의체는 창조경제를 실현하기 위한 공동 협력과제를 발굴·추진하고 민간의 의견과 대정부 정책 건의사항을 수렴해 나가며 사회전반에 창조경제 문화를 확산하는 등의 업무를 할 예정이다. 창조경제 패러다임은 기업 등 민간이 주도적으로 변화를 이끌어야 정착될 수 있다는 인식하에 미래창조과학부에서는 민관협의체를 구성하고자 적극 노력하고 있다. 마지막으로 원자력발전소 부품에 대한 위조로 원전가공이 중단된 가운데 원전 비리 척결을 위한 민관협의체가 구성되었다.⁸²⁾ 이 협의체에는 산업통상자원부, 한국수력원자력 등과 원전을 건설하는 대형 시공사와 중소 협력업체들이 모여 구성되었으며, 원전이 위치한 지방자치단체도 참여할 예정이다. 협의체는 원전관련 문제는 관련 전문가와 인프라가 국내에 부족한 것이 주요 원인이라고 판단하여 전문인력 확보 방안도 모색할 예정이다. 이를 통해 원전의 구조적인 문제점을 해결함과 동시에 수출 전문인력 확보 등의 긍정적인 역할을 가져오고 새로운 일자리 창출에도 효과가 있을 것으로 판단된다.

이러한 산업부문별 협의체는 분야별 전문성이 요구된다는 점에서 지역단위의 협의체보다 민간성이 강하고 민간부문의 자주성이 크기

80) 해당 협의체에 관한 자세한 내용은 뉴시스, “산업부, ‘2차 에너지기본계획’ 수립 작업 본격화” 참조(2013년 5월 9일자 기사).

81) 이와 관련한 내용은 한국경제, “미래부-경제5단체 ‘창조경제민관협의체’ 만든다” 참조(2013년 5월 24일자 기사).

82) 이에 관한 자세한 내용은 문화일보, “원전건설사 7곳 ‘비리척결’ 민관협의체 구성” 참조(2013년 6월 3일자 기사).

때문에 의사결정과정에 참여의 기회나 참여비율이 높아 민관협력의 장점이 잘 나타날 것으로 생각된다.

(3) 새로운 법인(제3섹터 방식)으로의 협의체 설립

녹색성장 정책을 추진하기 위한 주체를 제3섹터 방식을 활용하여 설립한 새로운 법인으로 할 수도 있을 것이다. 즉, 정부부문과 민간부문이 공동으로 구성한 민관협의체를 제3섹터 방식의 하나로서 법인으로 설립하면 공공성과 자발성을 동시에 담보할 수 있을 것이다.

제3섹터의 개념은 법률상 개념도 아니고 학문상 개념도 아니기 때문에 논자에 따라 다르게 그 정의를 내리고 있지만⁸³⁾ 일반적으로, 제3섹터는 국가, 지방자치단체나 공기업 등의 행정부문을 의미하는 제1섹터와 민간기업 등의 민간부문을 의미하는 제2섹터와는 구분되는 공동체영역으로 정리할 수 있다. 즉, 제3섹터는 지방자치단체나 공기업 등 공공부문을 제1섹터라고 하고, 제2섹터를 민간기업 등의 민간부문이라고 하는 것과 비교하여 공공부문도 민간부문도 아닌 제3의 중간부문의 관념임을 전제로 공공부문의 공익성과 민간부문의 수익성을 동시에 보장하고자 하는 방식을 양자가 합동하여 법인으로 설립하고, 그 법인의 이름으로 관련 사업을 시행하는 방식이다.⁸⁴⁾

최근 아시아나항공은 에너지관리공단과 저탄소 녹색성장 실현과 기후변화 대응에 상호 협력하는 업무협약을 체결하였는데 이 협약이 환경보호를 위하여 국내 최초로 정부기관과 민간기업간에 체결된 제3섹터 방식의 업무협약이다.⁸⁵⁾ 양자는 온실가스 감축을 위한 프로그램을

83) 여영현, 박정규, “제3섹터 운영효율화를 위한 제도적 연구”, 한국정책과학학회보 제14권 제1호, 한국정책과학학회, 2010.3, p.173 참조.

84) 김성수, 앞의 책, p.445.

85) 이에 관하여는 아주경제, “아시아나-에너지관리공단 녹색성장 위해 손 맞잡아” 참조(2009년 5월 27일자 기사) <http://www.ajunews.com/kor/view.jsp?newsId=20090527000105>.

추진하고 교육홍보 방안도 공동으로 실행하는 등 저탄소 녹색성장을 실현하기 위한 환경보호 협조 체제도 구축하기로 상호 합의하였다.

우리나라의 경우 민관합작법인으로 출자비율에 따른 소유구조로 파악하여 지방자치단체가 자본금의 50% 미만을 출자하고 민간부문이 그 이상을 출자한 지방공기업형 제3섹터가 대표적이다.⁸⁶⁾ 이처럼 제3섹터 방식을 통해 녹색성장 정책을 추진할 경우 관련 민간부문에서의 자본투자가 이루어져 해당 지방자치단체와의 관계를 유지할 수 있고, 지방자치단체의 취약한 재정상황에서 녹색성장 정책이 추진되는 것보다 민간의 자본이 투입되어 재정확보와 동시에 재정지출 측면에서 운용의 효율성을 성취할 수 있으며 자원배분의 합리화 등도 꾀할 수 있는 장점이 있을 것이다. 나아가 이러한 활동을 통하여 지역개발이 이루어져 궁극적으로 지역경제의 발전도 추구할 수 있을 것이다.

제 2 절 PPP 모델 구현을 위한 법제 개선방안

1. 개 설

앞서 살펴본 바와 같이 녹색성장 정책이 정착되고 효율적으로 시행되기 위해서는 민간의 협조와 참여가 반드시 수반되어야 하며 이는 사실상 현행 법제에서도 확인되고 있는 것이 사실이다. 이에 근거하여 녹색성장에서의 PPP모델을 제시하였는데 이러한 PPP모델이 실제적으로 정책상 활용되고 유용한 모델로 작동되기 위해서 현행 법제에 어떠한 내용이 규정되어야 할 것인가를 중심으로 법제 개선방안에 초점을 맞추어 살펴보고자 한다.

현대국가에서는 정부부문과 민간부문과의 상호공조를 통하여 공적과제를 발견하고, 해결방안을 모색해야 할 필요성이 커지고 있음은

86) 여영현, 박정규, 위의 논문, p.174 참조.

주지의 사실이다. 이러한 행정상 현실을 반영하여 상세하게 입법을 하기에는 분명히 한계가 있을 것이지만 법치국가의 기본원칙에 부합하기 위해서는 의회입법 원리를 포기할 수 없으므로⁸⁷⁾ 오늘날 행정 현실을 반영한 법제 개선방안에 대한 연구는 반드시 수행되어야 한다고 생각된다. 뿐만 아니라 법치국가에서의 경제성장에 있어서도 법의 존재가 필수적이라 할 것이므로⁸⁸⁾, 더욱이 법제 연구가 필요하다.

그러나 녹색성장은 환경보전과 경제성장이라는 큰 영역을 함께 추구하는 국가적 과제이므로 다양한 분야에 걸쳐 이루어지는 정책이며, 그에 따른 전문성도 복잡다양 할 것이 예상된다. 따라서 어떠한 내용이 구체적으로 규정되어야 하는지를 자세하게 제시하기에는 어려움이 있다. 그러므로 본고에서는 녹색성장 정책에 민관협력적 방식이 정립될 수 있는 원칙적이고 본질적인 사항에는 어떤 것이 있으며, 녹색성장법은 이러한 내용을 담기 위해 어떻게 개선되어야 하는지에 대하여 살펴보고자 한다. 이때 많은 녹색법제 중에서 녹색성장법만을 한정하는 이유는 동법이 녹색법제의 상위법이자 기본법의 기능을 수행한다는 전제에서 비롯되었다.

2. PPP요소의 확충

(1) 개 설

앞에서 녹색법제 중 세 개의 법률을 선별하여 녹색정책 사업이 실시될 때 민간 참여부분에 대하여 법이 어떻게 규정을 하고 있는지에 대하여 살펴보았다. 녹색성장법에서는 정책추진의 기본원칙이 규정되어 있는바, 이에 따르면 녹색성장 정책을 주도하는 주체는 민간이며,

87) 강문수, 앞의 논문, p.72 참조.

88) Frank B. Cross, *Law and Economic Growth*, Texas Law Review Vol.80, No.7, 2002, p.12.

정부는 시장기능 활성화를 통하여 정책이 제대로 추진될 수 있도록 그 기반을 마련하는 역할을 담당하는 것을 내용으로 하고 있음을 알 수 있었다. 또한 국가기관, 지방자치단체, 기업, 경제단체 및 시민단체를 비롯한 국민 모두가 참여하고 협력하여 저탄소 녹색성장이 구현될 수 있도록 하여야 함을 명시하고 있으며, 많은 지원제도를 규정함으로써 기업 등 민간이 정책에 참여할 수 있도록 유도하고 있음도 확인하였다. 하지만 실질적으로 정책이 실시되기 위한 계획 수립단계에서 정책 시행단계, 그리고 정책이 완료된 이후의 시기까지 단계를 나누어 살펴보았을 때, 녹색성장법에서 내용으로 하는 법적주체로서의 민간의 참여와 역할이 실질적으로 미흡함을 알 수 있었다.

PPP는 본질적으로 민-관간의 협력이라는 지속적인 대화와 조정을 통하여 공적 과업을 추진하는 일련의 제도인 바 두 개의 톱니바퀴가 맞물려 돌아가듯 민-관이 유기적으로 결합하여 수행하는 형태가 이루어져야만 진정한 민관협력이라는 제도적 효과가 극대화 될 것이다.⁸⁹⁾ 현행 법제에서 규정된 내용으로 짐작하건데 녹색성장 정책에서 민간과 정부의 관계는 함께 사업을 계획하고 공동으로 협력하여 결정해 가는 진정한 파트너의 관계가 아니라 일방적으로 정부가 수립한 정책에 따라 정부에서 제시하는 여러 가지 지원제도를 통하여 민간의 참여가 소극적으로 이루어져 정책달성을 위한 주요 파트너로서의 민간에 대한 실질적인 기능분담이 이루어지지 않고 있다. 즉 민간의 참여의 기회와 방법 그리고 책임 및 권리에 대한 제시가 부족한 것으로 보인다.

정부는 법을 적용·집행하지만 스스로 그 법의 주체는 될 수 없으며 녹색성장법에서도 법의 주체가 필요한데 그 주체는 시장과 기업이다.⁹⁰⁾ 이러한 점을 전제로 법의 개정방향이 모색되어야 할 것이라면

89) 김해룡, 이정연, “도시정비사업과 민관협력”, 외법논집 제36권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2012.8, p.128 참조.

녹색성장법에서 고려될 수 있는 PPP적 요소는 다양하게 제시될 수 있으나 가장 중요한 것을 선별하여 검토하도록 한다.

(2) 정책단계에서 의견진술절차의 보장

국가실현목표(녹색성장)를 달성하기 위하여 기본법상 추가되어야 할 PPP요소로 가장 먼저 손꼽을 수 있는 것이 의견진술절차(의견청취절차)⁹¹⁾이다. 즉, 녹색성장법에 이해관계인(기업, 시민단체, 일반 국민)에게 의견진술절차의 기회를 주어 정책참여를 보장토록 하는 것인 바, 의견진술절차는 행정절차법상 보장되는 것으로 의견제출, 청문, 공청회⁹²⁾를 내용으로 한다.

오늘날 행정은 단순히 정책을 수립하고 법을 집행하는 기능뿐만 아니라, 의회를 통한 위임입법의 현상으로 광범위한 재량권을 가지고 국민생활에 중대한 영향을 미치는 중요한 정책을 결정하는 기능까지 담당하고 있다. 이에 따라 행정절차에 대한 법적 규율을 통해 행정청의 행정작용이 이루어지기 전에 이해관계인들의 절차적 참여를 보장함으로써 행정의 적법·타당성을 확보하고 권익침해의 가능성을 사전에 방지하는 실질적인 권익확보 수단이 필요하다는 인식에 따라 행정

90) 전재경, 앞의 논문, p.18 참조.

91) 행정처분의 상대방 등 이해관계인에게 행정처분 전에 의견진술의 기회를 주는 행정절차를 이해관계인의 입장에서 보면 의견진술절차라고 할 수 있으며, 행정청의 입장에서 보면 의견청취절차라고 할 수 있다(박균성, 「행정법론(상)」, 박영사, 2013.2. p.576.). 본 연구에서는 이해관계인에게 의견진술의 기회를 부여하여 일종에 권리로서 작용을 할 수 있도록 한다는 점에 비추어 의견진술절차라고 표현하도록 한다.

92) 그 개념을 각각 살펴보면, 의견제출이란 ‘행정청이 어떠한 행정작용을 하기에 앞서 당사자 등이 의견을 제시하는 절차로 청문이나 공청회에 해당하지 아니하는 절차’(동법 제2조 제7호)를 말하며, 청문이란 ‘행정청이 어떠한 처분을 하기에 앞서 당사자 등의 의견을 직접 듣고 증거를 조사하는 절차’(동조 제5호)를 말한다. 그리고 공청회란 ‘행정청이 공개적인 토론을 통하여 어떠한 행정작용에 대하여 당사자 등, 전문지식과 경험을 가진 자 기타 일반인으로부터 의견을 널리 수렴하는 절차’(동조 제6호)를 말한다.

절차법이 제정되었음은 주지의 사실이다.⁹³⁾ 행정처분에 있어 이해관계인에게 의견진술의 기회를 부여하는 것은 행정절차상 가장 핵심적 요소이며, 특히 침익적 처분의 상대방에게 방어의 기회를 주는 것은 자연적 정의로부터 요청되는 것이고 이해관계인의 권익을 보호하기 위해 필요한 것⁹⁴⁾이므로 반드시 보장되어야 할 것이다. 이해관계인의 참여를 통해 행정청은 자신들이 행하는 공적업무에 대하여 일반 국민들로부터 신뢰를 형성함으로써 국가작용에 대한 정당성이 확보되는 결과로 이어질 수 있다. 국민들은 정부정책에서 단순한 행정객체가 아닌 또 다른 행정의 주체라는 인식을 갖게 되어 국가적 업무가 바로 자신들의 일이며 따라서 자신들이 적극적으로 참여해야 한다는 참여의지를 가질 수 있을 것이다.

이러한 필요성으로 인하여 행정절차법에서는 의견진술절차를 규정하고 있는 바, 법 제22조에서 적용되는 인정범위를 명시하고 있다. 즉, 제22조 제1항과 제2항에서는 각각 청문과 공청회가 인정되는 경우를 규정하고 있는데, 제1호에서는 ‘다른 법령 등에서 청문(공청회)을 실시(개최)하도록 규정하고 있는 경우’와, 제2호에서는 ‘행정청이 필요하다고 인정하는 경우’가 그것이다. 그리고 제3항에서는 행정청이 당사자에게 의무를 과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 청문 혹은 공청회를 부여한 경우 외에는 당사자 등에게 의견제출의 기회를 주어야 한다고 명시하고 있다. 즉, 당사자가 의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우를 제외(동조 제4항)하고는 행정처분의 근거법령에서 청문, 공청회, 의견제출 중의 어느 한 가지라도 의견진술절차로서 거치도록 규정이 되어 있다면 행정청은 이를 실시하여야 하는 것이다.

93) 김항규, “행정절차법상 청문에 대한 실천적 논증이론의 적용요건”, 한국행정학보 제30권 제4호, 한국행정학회, 1996.12, p.20 참조.

94) 박균성, 앞의 책. pp.575-576 참조.

이러한 행정절차는 헌법적 근거도 가지고 있다고 보여지는 바, 우선 헌법 제12조 제1항에 규정된 적법절차의 원칙을 들 수 있다. 헌법재판소는 “우리 현행 헌법에서는 제12조 제1항의 처벌, 보안처분, 강제노역 등 및 제12조 제3항의 영장주의와 관련하여 각각 적법절차의 원칙을 규정하고 있지만 이는 그 대상을 한정적으로 열거하고 있는 것이 아니라 그 적용대상을 예시한 것에 불과하다고 해석하는 것이 우리의 통설적 견해이다. (중략)... 따라서 적법절차의 원칙은 헌법조항에 규정된 형사절차상의 제한된 범위 내에서만 적용되는 것이 아니라 국가작용으로서 기본권제한과 관련되든 관련되지 않든 모든 입법작용 및 행정작용에도 광범위하게 적용된다고 해석하여야 할 것”⁹⁵⁾이라고 판시하였다. 한편 행정절차의 이념적·법적근거를 민주국가원리, 법치국가원리 또는 인간의 존엄과 가치에 관한 헌법 제10조 등에서 찾기도 한다.⁹⁶⁾ 청문절차는 단순히 상대방에게 자기방어의 기회를 부여하는 것을 넘어 국민의 행정예의 참가를 통한 행정의 민주화에 기여하는 것이므로 그 근거는 민주국가원리에서 찾을 수 있다는 것이다.

어쨌든 행정작용에 있어서 상대방이나 이해관계인은 기본권의 포괄성 및 법률유보의 한계규정인 헌법 제37조에 의해서도 의견진술의 기회를 가진다고 보는 것이 타당하다.

그렇다면, 개별법에 근거가 없어도 헌법에서 직접 근거를 도출하여 적용할 수 있는지가 문제될 수 있다. 이와 관련하여 변호사법 제15조의 ‘법무부장관은 형사사건으로 공소가 제기된 변호사에 대하여 그 판결이 확정될 때까지 업무정지를 명할 수 있다’라는 규정에 대하여 헌법재판소는 “법무부장관의 일방적인 명령에 의하여 변호사의 업무가 정지되게 된다는 것이다. 형사사건으로 기소된 경우에 이를 이유로 징계절차에 붙여져 그 업무를 정지시키는 것이 아니다. 따라서 징

95) 헌법재판소 1992. 12. 24. 92헌가8 결정.

96) 김남진, 「행정법 I」, 법문사, 2012.3, p.389 참조.

계절차에 있어서와 같이 당해 변호사가 자기에게 유리한 사실을 진술하거나 필요한 증거를 제출할 수 있는 청문의 기회가 보장되지 아니하며, 이러한 의미에서 적법절차를 존중하지 아니한 것이 된다”⁹⁷⁾라고 판시하여, 헌법 제12조의 적법절차조항은 직접 구속력있는 헌법적 근거로 보고 있음을 알 수 있다.

이러한 적법절차의 원리에 대한 실정법적 표현으로서의 행정절차법은 목적과 취지에 있어 국가 행정작용의 민관협력에 관한 한, 간접적인 법적 근거라고도 볼 수 있는데 특히 의견진술절차를 통하여 혹시 있을지도 모르는 국민의 권익에 대한 위법·부당한 피해를 사전에 방지하고 행정청으로 하여금 자기시정의 기회를 갖도록 한다는 점과 동 절차는 행정법관계에 있어서 엄격히 지켜질 것이 요구되므로 그 예외 사유가 되는 행정절차법 제21조 제4항 제3호의 ‘당해 처분의 성질상 의견청취(진술)가 현저히 곤란하다거나 명백히 불필요하다고 인정될 만한 상당한 이유’는 엄격하게 해석되어야 한다는 점도 이를 확인해 주는 것이라고 볼 수 있다. 또한 동 절차의 내용으로서 공청회는 행정청과 상대방의 양면적 관계를 기본전제로 하되 제3자의 이익도 배려할 필요가 있는 절차로서 행정청의 재량권의 적절한 행사와 공익·사익의 조화를 위하여 이해관계인 등 일반사인의 의견수렴을 위한 절차인 것이다. 그리고 행정절차법상 행정예고절차의 대상으로서 국민 생활에 매우 큰 영향을 주는 사항, 국민의 이해가 상충되는 사항, 국민에게 불편·부담을 주는 사항, 국민의 의견을 수렴할 필요가 있는 사항을 규정하고 이에 대한 정책·제도 및 계획의 수립·시행·변경의 경우에는 행정예고를 법적 의무규정으로 함으로써(행정절차법 제46조, 동 시행령 제24조) 행정작용과 공적 과제에 대한 국민의 참여 문제를 실정법화 하고 있는 것이다. 이러한 점에서 행정의 민주화, 행

97) 헌법재판소 1990. 11. 19. 90헌가48 결정.

정의 적정화, 행정의 능률화를 이념으로 하는 행정절차법은 국가가 정책과 제도를 구체화 하는 과정에서 국민의 참여 즉 민관협력(PPP)의 간접적인 법적 근거로 보는데 무리가 없을 것으로 보인다.

어쨌든 의견진술절차는 헌법상에 근거가 있는 것이므로 개별법에서 규정을 하고 있다면 반드시 이행되어야만 하고, 만약 이러한 절차를 거치지 않은 절차상 하자에 대해서는 위법이 성립되는 것이다. 다만, 처분의 성질상 의견청취가 현저히 곤란하거나 명백히 불필요하다고 인정될만한 상당한 이유가 있는 경우 등 행정절차법 제21조 제4항 각 호에 해당되는 경우에만 예외가 인정된다.

만약, 개별법에서 미처 이에 관하여 규정을 하지 못하였다면, 행정절차상의 위법여부에 관한 분쟁이 발생하였을 때 많은 혼란이 예상된다. 따라서 녹색성장 정책의 실시에 따른 이러한 분쟁을 사전에 예방하기 위하여 녹색성장법에 위와 같은 내용의 규정을 두어 녹색성장 정책을 수립, 실시하려고 할 때 이해관계인의 참여를 보장하는 것이 바람직할 것으로 생각된다. 기타 다른 녹색법제에서 모두 개정이 어렵다 하더라도 기본법의 지위에 있는 녹색성장법에 이러한 조문을 두게 되면 동법 제8조 제1항에 의하여 다른 법률에 우선하여 적용될 것이므로 문제가 해결될 것으로 보인다.

녹색성장 정책이 워낙 폭넓은 사업을 대상으로 하기 때문에 이러한 의견진술절차의 기회에 포함되어야 할 범위 및 사안은 사업에 따라 약간 상이할 수 있을 것이나 해당 사업과 이해관계가 있는 사업체 및 시민단체의 경우 정부의 정책과정에 반드시 포함되도록 하여 의견을 제시하고, 그 의견이 적정하다고 판단되는 경우 이를 적극적으로 정책에 포함될 수 있도록 법에서 명문화가 되는 것이 바람직하다 할 것이다. 물론 행정절차참여권은 앞서 살펴본 바와 같이 행정절차법에 규정이 되어 있지만 환경과 경제가 가미된 녹색성장이라는 특성 및 방향에 맞추어 환경 행정절차참여권을 환경인권 내지 환경권의 보장

차원에서 녹색성장법에서 새롭게 구성할 필요가 있다고 본다.⁹⁸⁾

이러한 의견제출, 청문, 공청회 등의 의견진술의 기회는 계획 수립 단계 뿐만 아니라 정책 실시단계, 최종 검토인 정책 책임(평가)단계에서도 모두 활용되는 것이 공동결정적(Kondominate) 추진에 부합하므로, 각 단계에서 적절하게 민간의 참여가 이루어질 수 있도록 법규상 명문화하여야 할 것이다.

(3) 보조금 등 다양한 지원제도 확보

민간의 참여를 제고하기 위해 확충되어야 할 PPP 요소로 보조금을 비롯한 다양한 지원제도를 명문으로 규정할 필요가 있다. 이러한 지원제도는 사실상 민간의 참여를 이끌어낼 수 있는 가장 빠르고 효과적인 방법일 수 있으며, 이를 통하여 기업은 정부 정책에 적극 참여하게 되어 정부가 달성하려는 목표에 효과적으로 도달할 수 있을 것이다. 즉, 보조금 등의 지원제도와 같은 경제적 유인 방식은 전통적인 명령·통제 방식의 규제에 비하여 탄력적인 제도운영이 가능할 뿐만 아니라 제도의 운용에 있어 효율성을 보장해 준다는 점에서 최근에 더욱 선호되고 있으며, 특히 피규제자로 하여금 여러 가지 목표 달성 방안 중에서 최적의 선택을 할 수 있도록 도와줌으로써 민주적이고 자율적인 의사결정을 보장해 준다는 장점이 있다.⁹⁹⁾

그러나 이러한 경제적 유인 방식은 자칫하면 환경적 불평등을 심화시킬 수 있기 때문에 각 제도의 전제가 되는 현황 파악 및 최초의 권리배분이 적절하게 이루어질 수 있도록 유의해야 할 것이며¹⁰⁰⁾, 또한 경제적 유인책을 시행함에 있어서는 기준을 정하여 시장에 일관된 방

98) 이에 관하여 김현주, “환경인권으로서의 환경행정절차 참여권”, 토지공법연구 제 38집, 한국토지공법학회, 2007.11, p.355 참조.

99) 조홍식, 황형준, “녹색성장과 환경법제의 대응”, 법제연구 통권 제36호, 한국법제연구원, 2009.6, p.45 참조.

100) 조홍식, 황형준, 위의 논문, p.45 참조.

향으로 실시하여야 할 것이다. 예를 들어 한국환경정책평가연구원이 발표한 ‘에너지·전력부문 보조금의 환경친화적 개편 방안과 파급효과 연구’에 따르면 에너지 부문에서 환경에 무익한 무연탄 발전 지원 등 환경유해보조금은 연간 약 4조 8,697억원에 이르는 것으로 추정되고¹⁰¹⁾, 전력부문의 환경유해보조금은 연간 약 2조 86억원에 이르는 것으로 추정된다¹⁰²⁾고 하는데, 이러한 환경유해보조금을 폐지할 경우 이산화탄소 및 대기오염물질 발생량이 줄어들어 환경보존에 크게 도움이 될 것이라는 분석이 있다.¹⁰³⁾ 즉, 녹색성장의 관점에서 이러한 환경유해보조금의 존속필요성을 재검토하여 환경에 무익한 불필요한 지급을 가능한 줄이고 환경에 유익한 보조금 지급에 이를 활용하도록 하여야 할 것이다.¹⁰⁴⁾

현행 녹색성장법에서는 경제적 유인방식의 긍정적인 측면을 고려한 결과인지 보조금 지급을 비롯한 각종 지원제도를 두고 있는데, 대표적으로는 제25조에서 규정한 기업의 녹색경영을 지원·촉진하기 위한 기술지원, 중소기업의 녹색경영에 대한 지원, 제26조에서 규정한 녹색기술의 연구개발 및 사업화 등을 촉진하기 위하여 녹색기술 평가기법 개발·보급 및 금융지원, 제28조에서 규정한 녹색경제 및 녹색산업의 지원을 위한 재원조성 및 자금지원, 새로운 금융상품 개발, 제31조에서 규정한 녹색기술·녹색산업에 대해 보조금 지급, 신용보증 및 세제감면의 지원 등이 그것이다. 이처럼 녹색성장 정책 참여를 유도하기 위해 금전 급부 및 조세감면 등이 기업들에게 자금지원의 형태로 제공되고 있으며, 그 외 다양한 지원정책이 마련되어 있다.

101) 강만옥, 황욱, 이상용, 「에너지·전력부문 보조금의 환경친화적 개편방안과 파급효과연구(I)」, 한국환경정책평가연구원, 2007.12, p.115.

102) 강만옥, 황욱, 이상용, 위의 책, p.151.

103) 이는 전자신문 “환경유해보조금 폐지, 환경보존에 도움” 참조(2009년 3월 4일 기사) http://www.etnews.com/news/device/energy/2102132_1480.html 참조(검색일자 2013.8.11).

104) 조홍식, 황형준, 앞의 논문, p.46 참조.

또한 녹색성장 정책이 효율적으로 이루어지기 위해서는 관련 기업에게 기술투자 및 설비시설의 변화가 요구된다. 즉, 녹색성장 정책의 핵심은 새로운 녹색산업을 일으키고 기존의 반환경적 산업을 친환경 산업으로 구조를 전환시키는 것이기 때문에 기존과는 다른 기술개발 및 설비시설의 변화가 필수적이다. 그런데 이러한 시설 및 기술투자에 개인 기업이 독자적으로 연구를 진행하기엔 리스크가 너무 크므로 녹색성장이라는 정부 정책에 동의를 하고 참여를 원한다 하더라도 이윤추구가 주목적인 기업입장에서는 이러한 리스크를 안고 정책에 참여하기는 어려울 수 있다. 따라서 정부가 적극적으로 해당 기업에 대하여 금융이나 세제 등의 금전 지원을 비롯한 다양한 정부 지원이 제공되어야만 할 것인 바, 현행 기본법상 여러 형태의 지원정책에 대한 기본원칙을 규정하고 있다. 그러나 녹색성장 정책 실현을 위해 민간의 참여를 활성화하기 위한 유인책으로 다양한 금전 지원 등의 지원 제도를 녹색성장법에서 규정을 하고 있으나, 각 규정들을 면밀히 살펴보면 조문들이 너무나 추상적이고 일반적인 기본원칙과 운용 방향만을 제시하고 있어 실질적으로 이것이 구체화되었을 때 혼란을 야기할 수도 있다. 특히 조세감면에 관계되는 감면보조금은 재정적 수단으로서의 지원제도로 볼 수 있으나 이는 조세법률주의의 예외로서 개별법의 명문의 규정을 요한다는 점¹⁰⁵⁾에서 이러한 제도가 시행되기 위해서는 관련법에서 구체적으로 근거가 마련될 필요가 있다.

(4) 정책에 관한 정보와 자료 등의 공개청구권 인정

PPP 요소의 확충과 관련하여, 일반 국민들에게 녹색성장 관련 정보 공개청구권을 인정하는 방안을 생각할 수 있다. 즉, 일반 국민들에게 녹색성장 정책과 관련하여 주무관청 및 공공기관이 보유하고 있는 각

105) 허강무, “보조금행정에 대한 법적통제”, 법학연구 제23집, 전북대 법학연구소, 2002, p.136 참조.

종의 정보와 자료에 대한 공개청구권을 보장하고 공공기관의 자발적 정보제공의무를 부담하게 하는 규정을 둬으로써 국민의 행정참여를 촉진하고 지원하는 보완적 역할을 담당할 수 있다.¹⁰⁶⁾

국가 등 공공기관에 대한 정보공개는 현행 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」(이하 “정보공개법”이라고 한다)에서 규정하고 있는데 동법은 국민의 알권리를 보장하고 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보하기 위하여 제정되었다(제1조). 알권리란 개인의 자기 실현을 가능하게 하기 위한 개인적인 권리로 일반적으로 접근할 수 있는 정보원으로부터 방해받지 않고 듣고 보고 읽을 자유와 권리를 말한다.¹⁰⁷⁾ 이는 주권자인 국민이 그의 주권을 행사하기 위해서는 국정의 운영과 관련된 정보를 자유롭게 수집할 수 있어야 하며 적극적으로 국가에 대하여 국정운영과 관련된 정보를 요구할 수 있는 권리를 주권자인 국민에게 보장하여야 한다는 관념에서 국민의 기본권의 하나로 인식되었으며, 이를 뒷받침해 주기 위해 정보공개제도가 도입되었고, 실정법으로 보장하기에 이르렀다.¹⁰⁸⁾

동법에 따라 공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민으로부터 공개청구가 있을 때에는 원칙적으로 공개해야 하는데(법 제3조), 일정한 한도 내에서 예외가 존재하여 정보의 비공개가 인정될 수도 있다. 즉, 법 제9조에서 국가안전보장, 국방·통일·외교 등에 관한 정보, 개인의 생명·신체·재산에 관한 정보 등으로 유형화하여 규정하고 있는 바, 이 외의 경우에는 공공기관은 국민의 정보공개 신청에 대해 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 정보에 대해 당해 정보를 열람하거나 사본·복제물을 교부해야만 한다(제2조 제1호, 제2호).

106) 문상덕, 앞의 논문, p.341 참조.

107) 김철수, 「헌법학신론」, 제21전정신판, 박영사, 2013, p.440 참조.

108) 박진우, “정보공개법상 법령에 의한 비공개정보에 관한 고찰”, 동아법학 제43호, 동아대학교 법학연구소, 2009.2, p.30 참조.

지금까지 정보공개법에서 규정된 원칙들과 예외, 청구권자, 공공기관의 의무 등에 대한 내용을 살펴보았는데, 이것은 녹색성장 정책을 시행함에 있어서도 마찬가지로 적용이 되어져야 할 부분이다. 특히 녹색성장 정책의 경우 다른 정책들에 비하여 국민의 참여가 반드시 요구되며, 얼마만큼의 국민의 참여와 협력이 수반되었느냐에 따라 성공적인 정책달성이 이루어졌느냐 아니냐를 결정하기 때문에, 녹색성장 정책을 수립하고 시행함에 있어 관련된 정보를 자유롭게 수집·획득할 수 있는지는 국민의 국정참여의 기회제공과 밀접한 관련이 있는 것이다. 따라서 녹색성장 정책을 시행하는 운영과정에서도 정보공개법이 적용되어 정보의 비공개원칙이 적용되어져야 할 부분이 아니라면 공공기관은 정보공개를 원칙으로 함이 타당할 것이다. 이때, 정보공개법이 추구하는 목적이 정보의 자유롭고 완전한 공개가 이루어질 때 달성할 수 있다는 점에서 정보의 비공개는 예외적으로 존재하여야 하며, 이를 위해서는 비공개 대상 정보조항은 엄격하게 해석하는 것이 바람직하다¹⁰⁹⁾.

여기서 고려해야 할 점은 이러한 내용을 녹색성장법에 규정할 필요가 있는지 여부이다. 즉, 정보공개법이 공공기관의 정보공개에 관한 일반법의 지위에 있기 때문에 굳이 녹색성장법에 이러한 내용을 규정할 필요가 없을지도 모른다. 그러나 녹색성장법은 녹색성장 정책을 실현하기 위한 많은 개별법령 중 기본법적 지위에 있고, 환경보전과 경제성장이라는 두 개의 가치를 함께 실현해 갈 수 있는 최적의 방법이 민관협력이라고 할 때 민간의 정책참여의 기회를 보장한다는 선행적인 의미에서 정보공개에 관한 규정을 동법 속에 명문화하는 것은 상징적 의미가 있을 것으로 생각된다.

현행 녹색성장법에는 국가의 책무로서 녹색성장의 정착·확산을 위하여 사업자와 국민, 민간단체에 정보의 제공 및 재정지원 등 필요한

109) 박진우, 위의 논문, p.30 참조.

조치를 할 수 있음을 규정(제4조제3항)하고 있을 뿐 사업자를 비롯한 일반 국민의 정보제공 요구(청구)에 대하여 행정주체의 실질적인 의무 및 강제력은 부여하지 않아 명확한 규정이 필요한 것으로 보인다. 따라서 정책 실시와 관련된 자료에 대한 공개청구권을 해당 기업뿐만 아니라 일반 국민이 요구할 때에 정보공개법상 비공개 사유에 해당하는 특별한 경우가 아니라면 공개함을 원칙으로 한다는 규정을 신설하고, 자세한 절차 및 내용은 정보공개법의 규정을 준용한다는 내용이면 족할 것으로 생각된다.

그 외에 녹색성장 산업에 속하는 기업들이 협의회나 조합 등을 자율적으로 설립하여 정책결정 과정 등에 참여하여 목표를 설정하고 또 정책실시에 있어 자신들의 의사를 지속적으로 반영할 수 있는 방안을 마련하는 것도 필요할 것이다.

한편 각 지방자치단체의 조례나 행정계획을 통하여 주민들에게 녹색성장 관련 내용의 교육을 실시하거나 생활양식으로 전환하기 위한 교육장을 신설하는 등 자구책을 마련할 수 있는 길을 열어 두고, 지역적 정책현안에 주민들이 직접 참여하여 결정할 수 있는 길을 마련하는 등 주민참여제를 적극 도입하는 방안도 민관협력 요소의 확충이라고 볼 수 있을 것이다.

3. 위험(Risk)분담체계의 구축

PPP 사업에 있어서 미리 예측하지 못한 사업상의 리스크에 대비하여, PPP 계약 체결 당시 민간기업은 행정청에 대하여 미리 사업내용의 구체적 사항과 함께 공정한 협상체제를 유지하도록 원하는 반면에 행정청의 입장에서는 예측 불가능한 사정을 예상하여 공익의 실현과 보장을 위해 재량적 조치의 가능성을 크게 열어두고자 할 것이므로 서로 입장이 대립되는 경향이 있다.¹¹⁰⁾ 그러므로 사업으로 인하여 발

생한 손해에 관하여 구체적인 책임분담의 범위와 체계 등이 사전에 규정되어 있지 않을 경우 많은 분쟁이 발생할 여지가 있으며, 이는 법적 안정성의 측면에서 논란의 여지가 있는 것이다.¹¹¹⁾

다시 말해, PPP사업 추진에 따른 리스크 분담에 대한 합의가 구축되어 있지 않은 경우 매우 어려운 법적 분쟁에 빠질 수 있으며, 이는 PPP 법제에 있어 그 절차에 관한 구축만큼이나 중요한 요소가 된다고 생각된다.¹¹²⁾ PPP사업은 본질적으로 행정청과 민간의 합작 사업이므로 그 운영상의 책임은 행정청과 민간이 공동으로 함께 지는 것¹¹³⁾이라는 인식하에서 PPP사업이 추진되기 전에 당해 사업으로 인해 발생할 수 있는 리스크분담에 관하여 민-관이 함께 논의하고 합의가 이루어져야 할 것이다.

리스크의 개념에 관하여는 사업위험(Project Risk) 또는 위험(Risk)이라고 표현하면서 주로 금융관련 분야 등에서 그것의 관리차원으로 실무적 분석과 평가가 이루어져 왔지만 법률적으로 명확히 정의되어 있지 못한 상황에 있다.¹¹⁴⁾ 그러나 “통상 위험이란 어떤 행위 또는 의사결정 과정에서 예상치 못한 상황이 발생하는 것”이라고 보기도 하는데¹¹⁵⁾ 어떠한 형식으로든 민-관이 상호협력을 통해 공적업무를 수행하려고 할 때, 당시 미처 예상하지 못한 상황이 발생할 가능성이 있고, 이때 손실이 발생할 것임은 분명하나 단지 그 가능성이나 범위·정도를 예상하지 못한다는 점에 착안하여 본고에서는 예상치 못한 상황으

110) 김해룡, “공적사업의 민간화에 있어서의 법적과제”, 외법논집 제35권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2011.2, pp.217-218 참조.

111) 강문수, 앞의 논문, p.75 참조.

112) 김해룡, 이정연, 앞의 논문, p.129 참조.

113) 小幡納子, 「供物法とPFIに関する法的考察, 塩野古希, 行政法の発展と変革」, 有斐閣, 2001, p.795 以下 참조.

114) 황창용, “민관협력사업에 있어서 행정주체의 사업위험분담”, 원광법학 제27권 제4호, 원광대학교 법학연구소, 2011.12, p.359 참조.

115) 심상달, 최도성, 최석준, 황이석, 김성민, 정건호, 박경애, 최지은, 「사회기반시설 민간투자사업의 위험측정 및 분석연구」, 한국개발연구원, 2005, p.13.

로 인하여 손실이 발생할 가능성을 리스크라고 보기로 한다.

그렇다면 일반적으로 민관협력사업에서 나타날 수 있는 사업위험의 유형과 항목에는 어떠한 것들이 있을 것인지가 문제될 수 있는 바 이에 하여는 다음과 같이 분류하는 견해가 있다.

<표> 민관협력사업에서 나타날 수 있는 사업위험의 유형과 항목¹¹⁶⁾

유형	항목
건설위험	인·허가의 지연 및 애로/부지 매수 지연 및 민원 발생/예상을 초월하는 열악한 부지조건(위치, 지형, 지질 등)/출자자의 출자지연 및 능력부족/대주의 대출 기피 및 지연/건설기간 중 자연재해/건설기간 중 전쟁, 내란, 파업 등 불가항력 사태/인력, 자재 등의 애로 및 가격인상/시공자의 부도, 시공능력 부족/부적절한 설계/부적절한 공법의 사용/건설 중 법규, 감리, 감독 규정의 변경
운영위험	가격(사용료)결정권의 제약/관리자의 경험부족, 부적합/예상을 초과하는 과도한 운영비의 소요/적용하고 있는 관리기술의 부적합/원재료 가용성 확보 미흡/원재료 가격의 폭등/예기치 못한 추가시설 투자요인 발생/요구수준 부적합 및 이에 따른 손실
시장위험	예측치 못한 시장수요 과소 및 사용료 하락/가격, 물량에 대한 구매자의 계약 불이행
기타위험	정부에 의한 시설의 몰수 등/보험부보(保險付保) 내용의 부적정 및 미가입/잔존가치(Residual Value Risk) 등

사정변경으로 인하여 예상치 못한 손실이 발생한 경우뿐만 아니라 사업의 존폐의 문제에 대하여도 민-관의 책임분담을 합의하여 결정함으로써 정부에 대한 상호 신뢰감을 형성하고 또한 공적사업에 대한 국민들의 참여와 협력을 이끌어 낼 수 있을 것이다.

특히 녹색성장 정책은 국가적 목표로 이를 달성하게 되면 환경보전(재생에 이르는)과 동시에 경제성장을 이룸으로써 대내적으로는 국민

116) 심상달 외, 위의 논문, p.16.

생활의 안정을 가져오고 대외적으로는 국가경쟁력과 국가의 위상이 높아짐으로써 국민들은 자부심과 긍지를 갖게 되며 많은 경제상 이익을 향유하게 될 것이다. 그러나 사실상 이러한 긍정적인 측면은 당장의 이익을 추구하는 기업이나 생활유지가 최우선인 일반 국민에게는 추상적일 수 있다. 그렇기 때문에 녹색성장 정책이 수립되어 실시되기 위하여는 규제적인 요소 뿐 아니라 많은 지원제도나 인센티브 등이 제시되는 것이다. 또한 녹색성장 정책이 구현되기 위해서는 기존의 기술방식이나 설비시설로는 부족하고 이에 대한 개발이 필수불가결한 바, 이를 위해서는 초기자본이 많이 투자가 되어야 하지만 이러한 자본투자도 일반적으로 민간기업의 영역에 속하게 된다.

이러한 현실적인 측면을 고려할 때, 민간입장에서 예상치 못한 리스크가 발생한 경우 배상능력이 부족한 자신에게 모든 부담을 지우고 적절한 보상이 따르지 않는다면 정부의 정책에 신뢰를 갖지 못하여 공적사업에 참여할 의사를 갖지 못할 것이다. 이는 민관협력 활성화를 위한 노력에 반하는 결과를 가져 올 우려가 있으며 당해 사업의 종국적인 성공에 대한 이익은 공익에 해당하는 경우가 대다수일 것이므로 행정청도 발생한 손실에 대하여 일정정도 책임을 지는 것이 바람직 할 것이다.

그렇다면 이러한 리스크 분담을 위해서 어떠한 것들을 고려해 볼 수 있을 것인가.

녹색성장 정책이 모든 분야, 에너지, 건축, 온실가스, 산업, 금융 등 전반을 다루는 복합적인 정책이며, 그 기본법인 녹색성장법도 이러한 모든 분야를 포괄하는 일반원칙을 규정한 법이기 때문에 각 산업분야의 특성을 고려한다면 구체적인 리스크 분담의 범위나 비율 등을 일률적으로 규정하기는 어려움이 예상된다. 따라서 각 사업의 특성에 맞춰 민·관의 자본투자비율이나 참여도·기여도 등을 고려하여 리스크 분담을 시도해 볼 수 있을 것이다.

또한 해당하는 관련 기업뿐만 아니라 정부의 입장에서 리스크에 대한 위험은 있을 수 있으므로 그 관계를 어떻게 설정할지도 고려해야 할 것이며, PPP 유형에 따라 달라지는 리스크 분담에 대해서도 고려하여야 한다. 뿐만 아니라 리스크는 예측이 불가능한 상황으로 인하여 발생할 가능성이기 때문에 그 유형을 구체적으로 제시하기는 어렵지만 대략적인 가능성을 예시적으로 규정해 둠으로써 리스크 유형별로 분담의 양상이 달라질 수 있음도 고려할 필요가 있다고 본다.

이 외에도 사업마다 고유한 특성이 있음을 감안한다면 사업마다 고려해야 할 사항이 달라질 수 있으므로 획일적으로 어떠한 사항을 어떠한 비율로 누구에게 분담시킬 것이냐는 쉽게 결정할 문제가 아니라고 본다. 따라서 녹색성장법에서는 전체 분담체계의 절차나 방법·범위 등 일반론적이며 원칙적인 규정들을 두고, 구체적인 내용은 관련 사업을 예정한 개별법령에서 규율토록 함이 바람직하다고 생각된다.

제 6 장 결 론

지난 이명박 정부에서는 녹색성장이 큰 화두가 되어 정책이 성립된 반면 이번 정부에서는 사실 녹색성장이라는 말이 거의 거론되지 않고 있으며, 또한 대통령직속 부서였던 녹색성장위원회도 총리직속으로 그 지위가 격하되었다. 물론 녹색성장이라는 단어를 굳이 사용하지 않더라도 환경과 경제라는 가치는 여전히 중요한 과제로서 정부 정책을 입안하고 추진하는데 있어 많은 부분이 고려될 것이라는 점은 믿어 의심치 않는다. 왜냐하면 녹색성장은 현 정부의 정책추진의 주요 방향인 ‘창조경제’를 이루기 위한 새로운 방향을 제시할 수 있는 과제이며, 현재 가장 해결해야하는 숙제 중 하나인 ‘일자리 창출’에도 많은 기여를 할 것이고, 앞으로 국가발전의 원동력이 될 주요 의제이다. 따라서 정권이 교체됨에 따라 녹색성장의 목적과 취지가 바뀌고, 정책 방향의 변화에 따라 소극적으로 결정하여서는 안된다. 즉, 그것은 정부의 관심도에 따라 투자되고, 집중되는 정도가 달라질 선택적 사항이 아닌 것이다. 물론 정권에 따라 전체적인 정부추진의 방향이 상이할 수는 있으므로 정책이 어떠한 용어로, 어떠한 업무를 추진할 것인가 하는 업무의 내용은 물론 바뀔 수는 있을 것이다.

세계화·국제화된 현대사회에서 경제성장은 필수불가결하다. 국민의 권리를 보장하고 안전한 삶을 영위하게 하는 것이 국가 존립의 큰 가치이자 목적이라고 할 때, 경제성장을 통한 국가경쟁력 강화는 현대사회에서 중요한 국가 역무라 할 수 있을 것이다. 그러나 그렇다고 하여 환경을 등한시 할 수 있는 것은 아니다. 환경보호는 이제 인류의 보편적 가치로서 환경과 성장은 분리하여 어느 하나만을 선택하고 취할 수 있는 것이 아니다. 이제는 환경과 성장 두 가지를 함께 인류의 가치로 받아들여야 할 때라고 생각한다. 특히 우리 헌법 제35조 제1항에서 ‘국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다’라고

명시하고 있는 바, 이를 통하여 국가 등 행정주체 뿐만 아니라 모든 국민이 참여하고 협력하여 공동으로 접근해 나갈 때 비로소 환경보전은 효율적으로 해결될 수 있음을 알 수 있다. 따라서 환경과 성장에 대한 국가의 역무뿐만 아니라 국민도 환경보전에 적극 협력하여야 할 의무가 있는 것이다.

사실 이제는 이전처럼 환경을 침해하는 방법으로 수익을 낼 수 있는 방안이 있다고 해도 국제사회에서 이를 허용하지는 않을 것이며, 그러한 방법으로는 국가경쟁력 또한 높일 수 없을 것이다. 세계 여러 나라들과의 교역을 통해 경제가 성장하는 국제사회에서, 환경은 필수적인 요소이며 특별한 것이 아닌 일반화된 가치가 되었다. 즉, 환경보전이라는 가치를 배제한 채 경제성장을 이야기하고 이를 달성할 수 있는 목표로 인식하는 것은 있을 수 없는 것이다. 이러한 구조 속에서 경제성장 나아가 국가경쟁력 강화를 위한 유일한 선택은 환경과 성장을 함께 고려한 녹색성장 정책임을 인식하여야 한다.

환경과 성장을 동시에 고려한 정책을 성공리에 실현하기 위해 본고에서 제시한 방안은 민과 관이 상호협력하는 파트너십을 통해 함께 공적업무를 추진해 나가는 민관협력 방식으로서, 이는 현행법(녹색성장법 등의 녹색법제)에서 명시하고 있으며 선진 외국의 녹색성장 관련 여러 정책들에서도 이러한 민간의 참여와 협력을 수반하는 민관협력적 방식이 가장 효율적이며 필수적으로 요구된다는 것을 확인하였다. 즉 외국 여러 나라에서 실시하여 성공리에 추진되고 있는 다양한 녹색성장 정책들이 실제로 해당 전문가 및 기업체를 비롯한 민간의 참여를 수반하기 위한 것들이었음을 살펴보았다. 본고에서는 정책적 견지에서 민관협력의 방안을 도입 내지는 활성화해야 한다는 일반론적인 논의뿐만 아니라 행정주체가 녹색성장 정책을 실시할 때 어떠한 점이 고려가 되고 또 어떠한 형태로 민간의 참여를 활성화 할 수 있는지 그 모델을 제시하고, 이를 법제화하기 위해 논의되어야 할 점들

에 대해 초점을 맞추어 검토 하였다. 덧붙이자면 녹색성장정책에서 민관협력의 방안을 도입하여 구체적으로 실현하기 위해 새로운 PPP 모델을 제시하였고, 이러한 모델이 구축된 것만으로는 부족하고 실제로 정책수립·시행 과정에서 이것이 도입될 수 있는 근거를 마련하기 위해서는 정책추진의 근거법에 이러한 내용이 명문화되는 것이 필요하다는 생각에 여러 가지 PPP 요소를 녹색성장법상에 규정될 수 있도록 법제개선방안을 제시하였다.

정책수립과정에서 민관협력 방안을 도입하는 가장 핵심포인트는 민간 참여의 길을 어떻게 열어줄 것이며, 이를 어떻게 보장해 줄 것이냐의 문제라고 생각된다. 즉, 행정주체와 파트너의 관계를 형성하며 정책을 수립해 나갈 민간의 범위를 어떻게 확정할 것인지, 또 다른 파트너인 민간의 참여유형을 어떻게 구성하며, 어느 과정에서 참여를 형성할 것인지, 그리고 둘 이상의 공동파트너가 함께 정책을 수립한 경우 발생한 손해나 손실은 어떻게, 어떤 구조로 분담을 해나갈 것인지 그 책임을 명확히 하는 것 등이 민관협력 방안에서 반드시 논의되어야 할 것으로 생각된다.

이전의 민간참여가 행정청이 정보를 제공받아 이를 행정결정에 활용하는 등의 국가를 중심으로 한 참여의 형태였다면, 최근 녹색성장 정책실현을 위한 민간의 참여는 명목상의 참여가 아닌 국가 등 행정주체와의 파트너로서 실질적인 참여의 형태이어야 한다. 일반 국민의 적극적인 참여와 협력을 통해 정부의 정책이 잘 실현될 수 있도록 일반 국민과 행정주체는 정책실현의 파트너임을 인식하고 법령상 그 근거를 구현해 낼 수 있도록 해야 할 것이며, 정부 또한 이에 따라 저탄소 녹색성장 정책의 방향 및 추진체계를 수립하여 세계 어느 나라보다 성공리에 녹색성장을 이룰 수 있도록 준비하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

(1) 단행본

- 강만옥, 황욱, 이상용, 「에너지·전력부문 보조금의 환경친화적 개편 방안과 파급효과연구(Ⅰ)」, 한국환경정책평가연구원, 2007.12.
- 국토해양부 4대강 살리기 추진본부, 4대강 살리기 마스터플랜, 2009.6.
- 김남진, 「행정법 I」, 법문사, 2012.3.
- 김동희, 「행정법 I」, 박영사, 2013.
- 김성수, 「개별행정법」, 법문사, 2004.
- 김유환 외, 공공갈등과 참여적 의사결정, 「공공갈등관리의 이론과 기법」, 대통령자문지속가능발전위원회, 2005.
- 김철수, 「헌법학신론」, 제21전정신판, 박영사, 2013.
- 김현희, 「프랑스의 녹색성장법제에 관한 비교법적 연구」-「환경 그린법 1」의 기후변화대응을 중심으로 -, 한국법제연구원, 2010.
- 녹색성장위원회, 「녹색성장 국가전략」, 2009.7.
- 문화체육관광부, 「녹색성장, 대한민국의 그린오션전략」, Green Magazine & Book 2008 Winter.
- 박균성, 「행정법론(상)」, 제12판, 박영사, 2013.2.
- 반기로, 「프로젝트 파이낸스」, 한국금융연수원, 1999.
- 삼성경제연구소, 「녹색성장시대의 도래」, 2008.

참 고 문 헌

심상달, 최도성, 최석준, 황이석, 김성민, 정건호, 박경애, 최지은, 「사회기반시설 민간투자사업의 위험측정 및 분석연구」, 한국개발연구원, 2005.

은재호, 양현모, 윤종설, 박홍엽, 「참여적 의사결정을 통한 갈등해결 방안 연구」, 한국행정연구원, 2008.12.31.

홍정선, 「행정법원론(상)」, 박영사, 2013.

홍준형, 「행정법」, 법문사, 2011.

(2) 학술논문

강문수, “정부와 민간협업(민관협력) 활성화를 위한 법제개선방안”, 법제, 법제처, 2013.4.

국회환경노동위원회, “녹색성장을 위한 국회의 역할”, 대한민국국회, 2008.

김성배, “4대강 정비사업과 하천법관련 공법적 쟁점”, 토지법학 제 26-1호, 2010.6.

김성주, “현대행정과 민관협력에 관한 고찰”, 한국군사학논집 제66집 제1권, 육군사관학교 한국군사학교육학회, 2010.2.

김은주, “지속가능한 발전과 환경법상 참여제도에 관한 연구”, 공법연구 제38집 제3호, 한국공법학회, 2010.2.

김진오, “미국 녹색 정책의 변화와 비전”, 환경과 조경 통권 제265호, 2010.5.

김항규, “행정절차법상 청문에 대한 실천적 논증이론의 적용요건”, 한국행정학보 제30권 제4호, 한국행정학회, 1996.12.

- 김재호, “행정계획론 소고”, 법학연구 제18권 제1호, 충남대학교 법학연구소, 2007.6.
- 김해룡, “공적사업의 민간화에 있어서의 법적과제”, 외법논집 제35권 제1호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2011.2.
- _____, “PPP에 있어서의 법적과제”, 법학논고 제35집, 경북대학교 법학연구원, 2011.2.
- 김해룡, 이정연, “도시정비사업과 민관협력”, 외법논집 제36권 제3호, 한국외국어대학교 법학연구소, 2012.8.
- 김현주, “환경인권으로서의 환경행정절차 참여권”, 토지공법연구 제38집, 한국토지공법학회, 2007.11.
- 김현준, “저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계”, 공법연구 제39권 제2호, 한국공법학회, 2010.12.
- _____, “기후보호의 법적 과제”, 한양법학 제23집, 한양대학교 법학연구소, 2008.
- 문상덕, “참여와 교섭에 의한 행정과정과 행정분쟁의 해결”, 행정법연구 제18호, 한국행정법연구소, 2007. 하반기.
- 박상인, 윤순진, 이봉의, “환경규제와 경쟁정책”, 2008공정거래조정원 협력연구 보고서, 2008.11.
- 박영도, “기본법의 법제상의 위치”, 외국법제정보 제5호, 한국법제연구원, 1993.12.
- 박정훈, “입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구”, 법조 제58권 제12호 통권 제639호, 법조협회, 2009.12.
- 박정훈, “행정법의 구조변화로서의 ‘참여’와 ‘협력’”, 공법연구 제30집 제5호, 2002.6.

참고문헌

- 박지은, “녹색법제의 범위와 체계”, 법제, 법제처, 2010.7.
- 박진우, “정보공개법상 법령에 의한 비공개정보에 관한 고찰”, 동아법학 제43호, 동아대학교 법학연구소, 2009.2.
- 박태현, “환경과 개발가치의 통합을 위한 협의적 의사결정에 관한 시론”, 환경법과 정책 제10권, 2013.5.
- 송은희, “해외 사례를 통해 본 ‘저탄소 녹색성장’패러다임에 관한 연구”, 서석사회과학논총 제4권 제2호(통권 제8호), 조선대학교 사회과학연구원, 2011.
- 송호신, “저탄소 녹색성장에 대한 법정책적 과제”, 법학논총 제28집 제3호, 한양대학교 법학연구소, 2011.
- 여영현, 박정규, “제3섹터 운영효율화를 위한 제도적 연구”, 한국정책과학학회보 제14권 제1호, 한국정책과학학회, 2010.3.
- 오준근, “저탄소 녹색성장을 위한 입법의 경과와 그 행정법적 과제”, 공법학연구 제11권 제3호, 한국비교공법학회, 2010.8.
- 윤경준, “저탄소 녹색성장 정책 다시보기”, 한국정책학회보 제21권 제2호, 2012.6.
- 윤순진, “‘저탄소 녹색성장’의 이념적 기초와 실제”, ECO, 2009년 제13권 1호.
- _____, “고유가와 기후변화 시대의 에너지 대안”, 환경과 생명(통권 제57호), 환경과생명, 2008.9.
- 윤종설, 정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안-Governance 관점의 정책사례 분석을 중심으로 KIPA 연구보고서, 2007.
- 이광윤, “프랑스의 기후변화 대응법제”, 성균관 법학 제20권 제3호, 성균관대학교 법학연구소, 2008.12.

- 이승우, “도시개발에서 민관협력 사업의 현황 및 활성화 방향”, 한국 건설산업연구원, 2011.11.
- 이용훈, “공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구:4대강 사업 갈등사례를 중심으로”, 한국공공관리학보 제27권 제1호, 2013.3.
- 이재삼, “저탄소녹색성장기본법상 배출권거래제도의 구체화방안”, 토지공법연구 제49집, 한국토지공법학회, 2010.
- 이재혁, “영국, 신재생에너지 전략”, 지구환경정책동향, 한국환경정책평가연구원, 2010.3.10.
- 장 욱, “저탄소녹색성장기본법과 기후변화 대응”, 토지공법연구 제49집, 한국토지공법학회, 2010.5.
- 전재경, “저탄소 녹색성장 기본법법안의 실효성 증진방안”, 외국법제정보 통권 제36호, 한국법제연구원, 2009.6.
- 전 훈, “프랑스에서의 환경민주주의”, 환경법연구 제33권 제2호, 한국환경법학회, 2011.
- 정남철, “민관협력(PPP)에 의한 공적과제수행의 법적 쟁점”, 공법연구 제37집 제2호, 한국공법학회, 2008.12.
- 정 훈, “4대강 정비사업에 따른 법적 쟁점”, 『법학논총』 제30집 제1호, 전남대 법률행정연구소, 2010.
- 조홍식, 황형준, “녹색성장과 환경법제의 대응”, 법제연구 통권 제36호, 한국법제연구원, 2009.6.
- 최인이, “거버넌스 시각에서 바라본 노사정 파트너십: 노사정위원회의 사례를 중심으로”, 시민사회와 NGO 제6권 제1호, 2008.
- 최준영, “최근 EU-ETS에서의 배출권 가격급락 원인과 시사점”, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2013.5.31.

참 고 문 헌

- 한국지방자치단체 국제화재단, “해외 녹색성장 기술 정책사례”, 2009.4.
- 한귀현, “환경법상 배출권거래제도에 관한 연구”, 공법학연구 제9권 제2호, 한국비교공법학회, 2006.
- 한귀현, “환경법상 공중참가제도에 관한 연구”, 공법학연구 제9권 제4호, 한국비교공법학회, 2007.
- 한상운, “저탄소 녹색성장의 구현과 생활기반구축을 위한 관련 법제의 대응”, 법제연구 통권 제36호, 한국법제연구원, 2009.6.
- 함태성, “녹색성장과 에너지법제의 대응”, 법제연구 제36호, 한국법제연구원, 2009.6.
- 허강무, “보조금행정에 대한 법적통제”, 법학연구 제23집, 전북대학교 법학연구소, 2002.
- 황창용, “민관협력사업에 있어서 행정주체의 사업위험분담”, 원광법학 제27권 제4호, 원광대학교 법학연구소, 2011.12.

2. 외국문헌

- Frank B. Cross, Law and Economic Growth, Texas Law Review Vol.80, No.7, 2002.
- Jan Ziekow/A. Windoffer, “Public Private Partnership als Verfahren-Struktur und Erfolgsbedingungen von Kooperationsarenen”, NZBau, 2005.
- Jan Ziekow, Die Erfahrungen und die Strategien von Public Private Partnership(PPP) in Deutschland, 2008 전문가초청 포럼(5), 한국법제연구원, 2008. 10. 1. 발표문.
- Mitsukawa Hiroshi, “NEDO Pumps Up the Volume”, Look Japan, 2003. 10.31.

United Nations Environment Programme, Climate Change Strategy For the
UNEP Programme of Work 2010-2011.

Ziekow/Windoff, “Public Private Partnership als VerfahrenStruktur und Erf
olgsbedingungen von Kooperationsarenen”, NZBau(2005)

小幡納子, 「供物法とPFIに関する法的考察, 塩野古希, 行政法の発展と変
革」, 有斐閣, 2001.

小早川光郎, "公私協働(PPP)をめぐる日本法の現状と論点", 공법연구 제
37집 제1-1호, 한국공법학회, 2008.10.

3. 웹사이트

과학기술정책정보서비스 홈페이지

국무총리실 공식블로그

녹색성장위원회

대한민국 정부포털 공감코리아 홈페이지

특허청 블로그

환경운동연합 에너지네트워크 블로그

4. 판결문

대법원 2011. 4. 21. 자 2010무111 전원합의체

헌법위원회의 제2008-564호 결정문

헌법재판소 1990. 11. 19. 90헌가48 결정

헌법재판소 1992. 12. 24. 92헌가8 결정

5. 신문기사

뉴시스, “산업부, ‘2차 에너지기본계획’ 수립 작업 본격화”

참 고 문 헌

(2013년 5월 9일자 기사)

아주경제, “아시아나-에너지관리공단 녹색성장 위해 손 맞잡아”

(2009년 5월 27일자 기사)

전자신문 “환경유해보조금 폐지, 환경보존에 도움”

(2009년 3월 4일 기사)

한겨레, “물 많고 바람 센 제주, 신재생에너지 개발의 ‘화수분’”

(2013년 9월 17일자 기사)

한국경제, “미래부-경제5단체 ‘창조경제민관협의체’만든다”

(2013년 5월 24일자 기사)