

녹색성장을 위한 환경정의의 기초연구

- 지속가능한 사회와 환경정의 -

김 성 배



녹색성장 연구 13-23-⑨

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

녹색성장을 위한 환경정의의 기초연구

- 지속가능한 사회와 환경정의 -

김 성 배

녹색성장을 위한 환경정의의 기초연구

- 지속가능한 사회와 환경정의 -

A Basic Research on Environmental
Justice for Green Growth

- A Sustainable Society and Environmental Justice -

연구자 : 김성배 (국민대학교 교수)
Kim, Sung-Bae

2013. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 이상기후로 인한 여러 가지 자연재해로 인하여 기후변화에 대한 일반인의 관심이 고조되었으며, 이명박 정부는 기후변화에 대한 인식과 대응으로 녹색성장이라는 새로운 전략을 채택하여 국가정책의 새로운 화두로 삼아서 거의 모든 정책에서 녹색성장을 연결하여 집행함
- 이명박 정부의 녹색성장은 초기에는 많은 학자들로부터 학문적 관점에서 비판을 받았으며 환경정책에 있어서 진정성과 환경보호문제로 인하여 학자들과 시민운동가에게 냉대를 받은 면도 존재하여 새로 출범한 박근혜정부가 녹색성장정책을 단순히 이어갈지 아니면 녹색성장정책을 폐기하고 다른 정책으로 전환할지, 기존에 논의되던 지속가능발전과 녹색성장을 어떻게 조화시킬지가 문제로 남아 있음
- 녹색성장에 부정적인 의견을 표출한 연구자가 참여한 최근 연구조사에서는 녹색성장의 폐기가 결론이 아니라 기후변화 전문가들도 녹색성장과 지속가능발전의 조화를 새로운 국정 기조로 제안하고 있음

□ 연구의 목적

- 녹색성장 개념의 폐기나 녹색성장 개념의 확장, 또는 지속가능발전 개념으로의 회귀가 아닌 둘 사이의 조화가 어떻게 가능한

지, 그러한 새로운 혼합적 국정기조 속에서 기후변화정책레짐이 어떻게 새로워져야 할지 모색하고자 함

- 녹색성장이 고정된 개념이 아니라 발전되고 재해석될 수 있다는 입장에서 지속가능발전과 녹색성장의 비교뿐만 아니라, 기존에 연구되고 제시된 견해를 바탕으로 녹색성장의 발전된 모습(녹색성장2.0)을 추구하는 기반으로 환경정의(환경적 형평성)가 어떻게 이용될 수 있는지 검증하고 환경정의의 도입을 통한 녹색성장2.0의 구현가능성과 필요성을 점검하고자 함
- 사회적 형평성을 제고를 통한 녹색성장을 보완·발전시키기 위해 환경정의와 녹색성장의 관계를 규명하고 연결점을 찾고자 함
- 국내에서 환경정의의 수용가능성을 헌법적 차원과 환경법적 차원에서 검토하고 환경정의개념이 적극적으로 수용된 녹색성장에서 조화와 한계 개념으로써의 역할을 수행하는 환경정의를 제시하며, 형평의 개념이 내재한 녹색성장의 변화와 현행 녹색성장기본법하의 형평성의 실현을 검토하며, 소통과 대화의 과정으로써의 녹색성장을 제시하고자 함

II. 주요 내용

- 녹색성장의 개념적 요소를 분석하고 그동안 제기되었던 반대론과 찬성론을 객관적으로 정리하고 평가하고 녹색성장개념과 지속가능한 발전개념을 생성과 발전의 관점에서 재평가하며 녹색성장의 발전을 위해 수용해야할 요소들을 사회발전과 시대정신 그리고 헌법적 요청을 기준으로 추출함고 동시에 최종적으로 녹색성장개념을 그대로 사용한다면, 반드시 녹색성장개념이 포섭

해야 할 요소들을 점검하여 현행 법률에 그 요소들이 반영되어 있는지를 검토하며, 환경정의개념이 녹색성장에 반영되어야 하는 정책적 취지와 현행 녹색성장법에 수용여부를 검토함

□ 지속가능발전 개념의 생성과 정착과정

- 지속가능발전의 논의 과정을 각 시대별로 정리하고 녹색성장을 비판하는 입장에서 주장하듯이 지속가능발전이 형평성을 내재한 개념이었는지 자기완결적으로 완성된 개념인지를 살펴보면서 역사적 시사점을 도출하였음
- 국제적으로 논의가 시작된 지속가능발전이므로 국제법상 지속가능발전의 개념과 법적 지위에 대해서도 살펴본 결과 국제적으로 지속가능발전에 대한 논란이 존재하지만 국제법상 지속가능한 발전의 핵심원칙으로 여겨지는 통합의 원칙, 개발권의 원칙, 지속가능한 이용의 원칙, 세대 내 형평의 원칙, 세대 간 형평의 원칙 등을 지속가능발전의 기본원칙으로 추출함
- 이를 통해서 국제적 논의의 국내적 수용과정에서 지속가능발전의 국내수용을 「지속가능발전 기본법」을 통해서 점검하고 국제적 논의와 우리 법상의 지속가능 발전을 비교함으로써 녹색성장의 비판에 대한 평가와 시사점을 도출하였음

□ 한국의 녹색성장과 녹색성장의 한계와 방향

- 녹색성장의 등장과 기원에 대해서 정리하고 녹색성장의 비판에서 정치적 논리를 제거하지만 기능적 측면에서 녹색성장위원회의 등장과 이로 인한 지속가능발전위원회의 위상저하 등과 함께 녹색성장위원회의 기능과 법적상태에 대해서 점검하였음

- 이명박 정부하에서 녹색성장에 대한 시민사회와 학계의 비판을 검토하면서 녹색성장의 문제점을 지적된 사항을 추출한 후, 지속가능발전과 비교하여 검토하였음
- 시민사회의 비판과 이론적 비판 그리고 법학적 비판으로 나누어 검토하면서 녹색성장의 한계로서 지적되는 형평성문제에 집중하였으며, 녹색성장에 대한 비판을 「지속가능발전법」에도 적용하여 보면서 녹색성장정책의 문제점인지 국내법화하면서 적절한 수용이 이루어지지 않은 경우임을 알 수 있었음
- 결국 지속가능발전뿐만 아니라 녹색성장도 국제적인 논의와 발맞추기 위해서는 사회적 형평성에 대한 고려가 적극적으로 이루어져야 한다는 결론에 이르게 됨

□ 사회적 형평성을 제고를 통한 녹색성장을 보완·발전

- 환경정의에 대한 국내의 논의현황을 사회적 논의현황, 인접학문분야의 논의현황 그리고 법학적 논의현황으로 분류하여 파악하여 법학차원의 환경정의논의 수준에 대해서 평가한 결과 인접학문분야에 비해서 환경정의에 대한 적극적 고려와 수용이 부족한 것으로 판단됨
- 환경정의의 원류인 미국의 환경정의를 간략히 살펴보았지만 미국의 환경정의론을 무분별하게 그대로 수용하게 되는 경우 인종차별이 외형적으로 존재하지 않는 우리나라에서는 왜곡된 결과를 도출할 수 있음
- 한국적 환경정의의 수용과 발전을 위해서는 환경부담과 이익의 형평의 관념을 미래적 측면뿐만 아니라 현재적 과거적 시점으로까지 확대적용하여 환경정의의 교정적 기능도 수용해야 함

- 사회적 형평성을 제고하고 사회적 형평성을 적극적으로 수용한 녹색성장인 녹색성장2.0을 위한 환경정의 적용가능성을 검토해보니, 법이론적 장애요소는 존재하지 않음
- 녹색성장을 정의할 때 환경은 단순한 수단이 아니라 한계개념과 목표개념으로 사용되어야 할 것이며 이런 역할을 수행하는 환경정의는 단순히 참여의 개념과 형평성을 추구하는 개념이 아니라, 경제발전을 위해서 환경을 침해할 수 없다는 적극적 원칙의 선언과 함께 경제발전의 한계로서 환경을 인식하는 기능을 수행하는 것임
- 녹색성장을 해석하면서 국내적으로는 지역균형발전과 소외된 존재에 대한 지원과 배려를 포함한 사회적 정의실현이 녹색성장의 내재된 개념으로 해석하거나 녹색성장의 개념을 수정하여 적극적으로 사회적 정의개념을 포함하도록 해야 할 것임
- 녹색성장은 결과뿐만 아니라 그 과정도 민주적·참여적·소수자배려적으로 운영되어야 한다는 것을 의미함 즉 환경정보의 공개에 있어서 단편적 공개에서 벗어나 통합적 영향을 평가할 수 있는 장치가 마련되어야 하며, 지역주민과 밀접한 관련을 가지는 정보의 경우 공개대상을 보다 구체화하고 의무적 공개를 해야 하며, 회복하기 힘든 위험의 경우에는 사전 예방적 차원에서 접근하여야 하고, 주민의 참여에서는 의미 있는 참여, 실질적 의미의 참여가 이루어지도록 해야 함

Ⅲ. 기대효과

- 녹색성장에 대한 정확한 이해를 증진하며, 녹색성장이 성

장·발전하는 개념으로써 부족한 부분을 명확히 하여, 향후 녹색성장의 개념에서 포섭해야 할 요소와 제외되어야 할 요소를 분명히 하며, 국제사회에서 통용되고 있는 지속가능발전과의 관계를 명확하게 설정하고 상호관계를 역사적 발전측면에서 통합하고 조화시킴으로써 국제사회에 우리가 제시한 녹색성장을 보다 명확히 할 수 있음

- 녹색성장 속에 사회적 형평성과 환경정의, 그리고 협력과 참여를 포함시켜서 이론을 구성함으로써, 향후 환경갈등과 환경분쟁의 소지를 미연에 방지할 수 있는 이론적 기반을 제시함으로써 국제사회에서 환경논의를 선도할 수 있는 이론적 기초를 제공함
- 외국의 사례를 무분별하게 적용하는 것이 아니라, 외국의 이론과 경험을 우리의 현실에 맞게 재구성하고 이론적 배경을 적용하여 발전적으로 수용함으로써 향후 국내의 논의에 있어서 보다 국내실정에 맞는 이론적 기초를 제공함
- 환경분야의 정책결정의 한 요소로 환경정의를 포함시킴으로써 환경갈등과 분쟁을 미연에 방지하며, 환경오염과 환경부담을 정책결정의 중요한 요소로 고려함으로써 환경부담의 형평성을 제고할 수 있도록 함
- 환경관련 규제와 법률의 개정하면서 환경정의를 수용한 녹색성장, 참여를 보장하는 녹색성장, 협력을 바탕으로 하는 녹색성장의 이론적 발전을 통하여, 녹색성장의 진화 (녹색

성장2.0)를 국제사회에 소개함으로써 국제사회에서 우리나라의 환경친화적 이미지를 제고함

▶▶ 주제어 : 녹색성장, 환경정의, 지속가능발전, 기후변화, 녹색성장기
본법, 사회적 형평성

Abstract

I . Background and objectives

Background of this study

- As climate change is becoming a worldwide phenomenon, reducing greenhouse gas has one of important environment concerns.
- The Lee Myung-bak government has constructed an active climate change policy regime based on the ideological foundation of green growth instead of the Environmentally Sound and Sustainable Development (ESSD).
- According to a recent survey research, the Lee government was partially successful in constructing a climate change policy regime based on the concept of green growth. Even a perception gap exists among experts in the government, business and civil society, setting of national greenhouse gas reduction target and implementation of greenhouse gas and energy target management system were evaluated positively, and green growth as a national management principle was judged to have been effective toward combating climate change.
- Concerning the future direction of the climate change policy regime, the majority of respondents supported harmony between the concepts of green growth and sustainable development as a new national

management paradigm, rather than abolition of the concept of green growth or a return to the concept of sustainable development.

Purpose of this study

- Analysing the legal possibility of harmony between the concepts of green growth and sustainable development as a new national management paradigm, rather than abolition of the concept of green growth or a return to the concept of sustainable development.
- Concept of green growth is not a fixed legal term but the notions of green growth can be changed and developed. In this reason, green growth can be changed into green growth 2.0 which is accept the criticism and reflect the equity.
- Identifying and finding the connecting point between green growth and ESSD environmental justice through enhancing social equity.
- Examining the acceptability of environmental justice in domestic constitutional dimension and the environmental law dimension.
- suggesting environmental justice as key player to harmonize green growth and ESSD to improve the social equity and citizen involvement.

II. Main Contents

- the development history and sentiment process of ESSD
- Discussing and organizing the history of sustainable development and analyzing the relationship with ESSD and equity whether the

ESSD always includes the element of social equity comparing to green growth.

- The concept of ESSD has been developed in international society so that it is needed to review ESSD in international law area; in international law, principle of ESSD is consisted with principle of integration, the principle of development rights, the principle of sustainable use, the equity principle and the principle of intergenerational equity.
- Discussing national and international acceptance of ESSD to accommodate the sustainable development Act and the green growth act and deriving the implications from ESSD and history of the development.

Korean Green Growth and the limitation of Green Growth

- Researching the origin of green growth and valuing the presidential Committee on Green growth
- reviewing and analyzing NGO and scholarly criticism on the green growth policy of the Lee government and suggesting the solution for this new government how new government can improve the green growth to green growth 2.0.
- To keep pace with the international movement of including social equity in one of important element of ESSD, Korean government need to embrace environmental justice in green growth policy.

□ complement and enhance the green growth with social equity

- Environmental justice is not a new concept but is pursuing a justice which is the heart of legal subject in environmental matter. In this viewpoint, environmental justice is not a strange theory nor a progressive idea which is not appropriate for legal practice. It is true that modern environmental justice movement had rooted in racial discrimination argument and racial segregation.
- In brief, Environmental justice is the combination of environment and justice. Justice has not only future-oriented notion but also progressing process and corrective notion (reflection of the past).
- In legal fields, there are some hesitance of accepting Environmental Justice on of legal tools compare to other scholarly fields.
- There is the possibility of distortion of environmental justice when US environmental justice theory is accepted by a literary because Korea is a single race state.
- If there has been injustice condition upon environmental well, there must be a correction process and measure first. In other words, if there are suffers from environmental damage, there must be a proper remedial process.
- Green growth 2.0 should include procedural justice which can allow the meaningful citizen participation and affirmative action for minorities.
- Green growth 2.0 should include societal justice and environment justice to correct the inequal burden of environmental harm.

- Green growth 2.0 should be interpreted with the principle of prevention and balancing the needs of current generation and future generation.

III. Expected Effect

- Promoting an accurate understanding of green growth, clarifying the needs and shortage of green growth 1.0, presenting developed green growth 2.0 to the international community.
- clarifying the factors of green growth which should be removed or added to harmonize with ESSD.
- Presenting clear relationship between green growth 2.0 and ESSD.

► **Key Words** : *Green Growth, Environmental Justice, Sustainable Development, Climate Change, the Basic Act on Low Carbon Green Growth, Social Equity*

목 차

요 약 문	5
Abstract	13
제 1 장 서 론	23
제 1 절 연구배경	23
제 2 절 연구내용	28
제 2 장 지속가능발전 개념의 생성과 정착과정	33
제 1 절 지속가능발전의 논의의 발전	33
1. 로마클럽의 성장의 한계	33
2. 1970년대 논의 전개	34
3. 1980년대의 논의와 1987년 우리의 공동의 미래	35
4. 1990년대의 논의 전개	38
5. 2000년대의 논의의 전개	41
제 2 절 국제법상 지속가능발전의 개념과 법적 지위	45
1. 지속가능한 발전의 개념의 모호성	45
2. 국제법적 지위	48
제 3 절 국제법상 지속가능한 발전의 핵심원칙	54
1. 통합의 원칙(Principle of Integration)	54
2. 개발권의 원칙(Principle of the Right of Development)	56
3. 지속가능한 이용의 원칙(Principle of Sustainable Use)	57
4. 세대 간 형평의 원칙(Principle of Inter-Generational Equity) ..	58

5. 세대 내 형평의 원칙(Principle of Intra-Generational Equity: Principle of Equitable Use)	60
제 4 절 지속가능발전의 국내적 수용	62
1. 2007년 지속가능발전 기본법안(정부안)	62
2. 현행 「지속가능발전법」	71
제 5 절 시사점	72
제 3 장 한국의 녹색성장과 한계에 대한 검토	77
제 1 절 녹색성장의 등장과 기원	77
1. 녹색성장의 등장	77
2. 녹색성장의 기원	78
제 2 절 녹색성장위원회의 등장	79
1. 지속가능발전위원회의 몰락	79
2. 녹색성장위원회의 화려한 등장	80
3. 녹색성장위원회의 설립근거 및 문제점	81
4. 녹색성장위원회의 조직 및 구성	82
5. 녹색성장위원회의 권한 및 기능	86
제 3 절 녹색성장에 대한 시민사회와 학계의 비판	88
1. 시민사회의 비판	88
2. 녹색성장에 대한 이론적 비판점	91
3. 녹색성장에 대한 법학적 비판점	97
제 4 절 지속가능발전과 녹색성장의 관계에 대한 법학적 검토	101
1. 「지속가능발전기본법」	102

2. 「녹색성장기본법」	106
3. 지속가능발전과 녹색성장의 올바른 평가	107
제 5 절 녹색성장의 성장발전을 위한 토대	108
1. 생성발전 개념으로서 녹색성장	108
2. 조화와 한계개념으로서 녹색	109
3. 형평의 개념이 내재한 녹색성장	110
4. 소통과 대화의 과정을 포함하는 녹색성장	111
제 4 장 사회적 형평성을 통한 녹색성장의 보완 (환경정의와 녹색성장)	113
제 1 절 환경정의에 대한 논의 현황	114
1. 환경정의의 사회적 논의	114
2. 인접학문분야에서의 논의	115
3. 법학분야에서의 환경정의	117
제 2 절 미국에서의 환경정의운동에 대한 간략한 검토	123
제 3 절 우리나라에서 환경정의 수용과 적용문제	127
제 4 절 녹색성장 2.0을 위한 환경정의의 적용	130
1. 환경정의의 도입가능성	130
2. 환경정의를 통한 조화와 한계개념으로서 녹색의 회복	131
제 5 장 결 론	137
참 고 문 헌	151

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경

온실가스의 증가로 인한 지구온난화가 가속되면서 지구촌은 각 지역별로 폭우와 극심한 가뭄, 남북극의 빙하 면적 감소 등의 원인으로 인한 해수면 상승, 식생변화 등 다양한 기후변화로 인한 피해를 입고 있다. 이상기후로 인한 여러 가지 자연재해로 인하여 기후변화에 대한 일반인의 관심이 고조되었으며, 이명박 정부는 기후변화에 대한 인식과 대응으로 녹색성장이라는 새로운 전략을 채택하여 국가정책의 새로운 화두로 삼아서 거의 모든 정책에서 녹색성장을 연결하여 집행하고자 하였다. 이명박 정부의 녹색성장은 초기에는 많은 학자들로부터 학문적 관점에서 비판을 받았으며 환경정책에 있어서 진정성과 환경보호문제로 인하여 학자들과 시민운동가에게 냉대를 받은 면도 존재한다. 새로 출범한 박근혜정부가 녹색성장정책을 단순히 이어갈지 아니면 녹색성장정책을 폐기하고 다른 정책으로 전환할지, 기존에 논의되던 지속가능발전과 녹색성장을 어떻게 조화시킬지가 문제로 남아 있다. 하지만 녹색성장이 옛날 정권이 창안하고 주도적으로 도입한 패러다임이라는 이유로 녹색성장을 폐기할 필요는 없다. 국제사회에 녹색성장을 주도적으로 소개하고 적극적으로 홍보한 것은 우리나라이며 이를 통해서 녹색기후기금을 유치하는 성과도 거두었다는 점도 고려되어야 할 것이다.¹⁾ 즉, 이명박 정부는 2000년대 들어 세계적으로

1) 2010년 12월 멕시코 칸쿤에서 선진국들이 2012년부터 2020년까지 연간 1000억 달러의 재원을 조성하는 녹색기후기금(GCF)을 유엔 상설기구로 설립하는 데 합의하였고, 2011년 12월 남아프리카공화국 더반에서 기금설계방안을 채택하였다. 녹색기후기금은 ‘제2의 세계은행(WB)’으로 불리며, 지구환경기금과 같은 기존 기후 관련 기금과 다르게 온실가스과 기후변화 대응에 재원을 집중적으로 투입한다는 점에서 차이가 있다. 2012년 10월 현재 GCF는 개발도상국과 선진국으로 구분된 총 24개국의 이사국과 대리이사국으로 구성되어 있다. 우리나라는 개도국의 대리이사국에 소

기후변화에 대한 인식과 대응이 더욱 본격화된 시점에서 ‘녹색성장’을 새로운 국가 발전 전략 기조로 삼고, 기후변화를 국가 경쟁력 제고의 화두로 삼았다. 이러한 기조 하에 2009년에 2020년까지 기준전망(Business-as-Usual) 대비 30% 감축이라는 자발적 온실기체 배출 감축 목표를 발표하였으며 UNEP(2010)는 “녹색성장을 위한 한국의 국가전략 개요(Review of the Republic of Korea's National Strategy for Green Growth)”에서, OECD (2012)는 “2050년까지의 OECD 환경 전망(OECD Environmental Outlook to 2050)”을 통해 한국 정부의 녹색성장 전략에 찬사를 보냈다. ‘녹색기후기금(GCF, Global Climate Fund)’ 사무국이 송도로 유치될 수 있었던 데는 이러한 국제사회의 인식이 영향을 미쳤다.

정권이 바뀐 이후 환경적으로 많은 비판을 받고는 있지만, 국내 기후변화정책과 관련해서도 이명박 정부는 적극성을 보였다는 평가를 받고 있다. 이명박 정부는 2008년 9월 ‘기후변화 대응 종합기본계획’을 발표하고 이어 그해 12월 후속계획을 발표하였으며 2012년 들어서는 2020년 BAU 대비 30% 감축이라는 국가 목표를 달성하기 위해 ‘온실가스·에너지 목표관리제’를 실시하였고, 2015년부터 배출권거래제 도입을 목표로 ‘온실가스 배출권의 할당 및 거래에 관한 법률’을 제정하였다. 목표관리제는 명령강제적 규제방식으로, 비록 약한 수준이긴 하지만 기업들이 반발했음에도 관철시켰다. 이명박 정부는 목표관리제를 통해 온실가스감축 산정·보고·검증(Measurement, Reporting and Verification, MRV) 체계를 세우면서 국가 온실가스 인벤토리를 국제적인 수준으로 구축해나가고 있다. 온실가스 감축을 위한 구체적인 정책이행시스템을 차근차근 마련해가고 있는 것이다.²⁾ 이러한 완화

속되어 있다. GCF 사무국은 2012년 10월 20일 인천 송도로 최종 결정되었고, 12월 9일 카타르에서 열린 제18차 유엔기후변화협약 당사국 총회에서 최종 인준을 마쳤으며, 2013년 공식 출범하였다.

2) 윤순진·원길연, 녹색성장에 기초한 이명박 정부 기후변화정책레짐에 대한 사회적

계획만이 아니라 기후변화 적응계획에서도 진전이 있었다. 2008년 12월에 13개 부처가 함께 국가 기후변화 적응 종합계획을 발표하였고 2009년 7월에는 환경부 주도로 한국환경정책평가연구원에 ‘국가기후변화적응센터’를 설립하였다. 2010년에는 ‘저탄소 녹색성장기본법(이하 녹색성장기본법)’에 근거해서 관계부처 합동으로 ‘국가 기후변화 적응대책(2011-2015)’를 수립 발표하였다.

그러나 이명박 정부의 성과와는 상관없이 다른 한편에서는 이명박 정부의 기후변화정책과 관련해서 논란이 아직도 계속되고 평가가 극명하게 양분되기도 하였다. 특히 녹색성장의 한 축으로 이명박 정부가 야심차게 시작한 4대강 살리기 사업은 이명박 정부는 정권동안 뿐만 아니라 아직도 사회적 과학적 환경적 논쟁이 되고 있다. 4대강 사업을 ‘홍수예방’과 ‘가뭄 대비 수자원 확보’ 등 기후변화 적응 대책으로, 원자력 발전을 저탄소 녹색기술 에너지원으로 규정하고 강력한 기후변화 완화방안으로 추진한 이명박 정부의 녹색성장에 대해 반대하거나 환경적 퇴보로 규정하는 입장에서는 녹색성장은 단순히 경제 성장을 위한 하나의 미사어구에 불과할 것이다. 이명박 정부하에서 4대강 사업과 원자력 발전은 각각 녹색뉴딜사업과 저탄소 녹색성장의 주춧돌이란 이름으로 녹색성장전략의 주요 핵심이자 주요 기후변화 대응책으로 추진되었지만 이들 사업에 대해서는 다양한 의견 표출되었으며 사회적 갈등이 존재하였다. 그리고 이미 설정된 국가 감축 목표의 적절성이나 도입 예정인 배출권 거래제에 대해서도 여전히 다른 의견들이 존재하고 있다.

그런데, 이명박 정부하에서 녹색성장에 대하여 명시적인 반대의견을 제시하고 혹독한 비판을 제기하였던 윤순진교수가 참여한 최근의 연구에서는 녹색성장에 대한 일방적 비판보다는 현실적인 대안을 찾아

수용과 평가, ECO 제16권 2호, 2012, 9면.

야 한다는 의견이 다수 제시되었다.³⁾ 위의 연구결과에 의하면 이명박 정부는 녹색성장이라는 국정 기조를 바탕으로 한 기후변화정책레짐을 구성하는 데 겉보기에 일정 정도 성공적이었던 것으로 확인되었다고 한다. 즉, 기후변화 대응정책 전반에 대해서는 평균 3.28점으로 대체로 긍정적으로 평가하였고 녹색성장이란 국정 기조가 기후변화 정책에 도움이 되었는지에 대해서도 평균 +0.35로 긍정적이었기 때문이다. 흥미로운 것은 위의 연구결과속의 전체적인 조사 결과는 대부분 국가 부문과 기업 부문의 응답이 영향을 미친 것으로 시민사회는 이명박 정부 기후변화정책레짐의 근간을 이루는 녹색성장 개념과 다양한 기후변화정책수단들에 대해 전반적으로 비판적인 입장을 취했음에도 불구하고 시민사회 부문에서도 기후변화정책레짐의 향후 방향에 대해서 지속가능한 발전이라는 국정기조로의 회귀에 대한 주문이 다른 부문에 비해서는 높았지만 녹색성장 개념을 버리고 지속가능발전이란 국정 기조로 회귀하기보다는 녹색성장과 지속가능발전을 조화시키는 것이 적절하다는 의견이 많았다. 즉, 이명박 정부의 녹색성장을 비판하던 대부분의 전문가와 시민단체들도 녹색성장의 폐기에는 반대하며 실천적 변화를 요구한다는 것이다. 또한 기후변화 전문가들은 국가 온실가스 감축목표 설정과 목표관리제 도입을 이명박 정부 기후변화정책레짐의 최대 성과로 꼽았다. 시민사회 부문에서는 감축목표가 낮다는 의견 비중이 부문 내 응답에서도 높았을 뿐 아니라 다른 부문에 비해서도 높았지만 감축목표의 설정 자체에 대해서는 긍정적으로 평가하였다.⁴⁾ 하지만 기후변화 적응정책은 세 부문 모두 대체적으로 미흡한 것으로 평가하였으며 녹색성장 기조에 따른 적응정책의 핵심 사업으로 추진했던 4대강 사업에 대해서 기업과 시민사회는 물론 국가 부문에게도 부정적인 평가를 하였다. 녹색성장을 재평가하기 위해서

3) 윤순진·원길연, 앞의 글, 23-48면 참조.

4) 윤순진·원길연, 앞의 글, 25-28면.

는 지난 정부가 실시한 4대강 사업과 녹색성장을 분절해서 살펴보아야지 녹색성장을 편견없이 분석하고 발전시킬 수 있다는 결론에 이를 수 있다. 녹색성장을 실현하는 기후변화 완화정책의 중추였던 원자력 발전 확대정책은 국가 부문과 기업 부문은 다소 긍정적으로 평가하였지만 시민사회 부문에서는 강력히 반대하였다. 원자력 발전의 향후 방향에 대해서는 전반적으로 단계적 폐쇄가 가장 높은 지지를 얻었는데 국가 부문의 경우 기후변화 대응에 원자력 발전이 다소 효과적이라는 의견을 보였음에도 불구하고 원자력 발전의 단계적 폐쇄를 선택한 비중이 가장 높았다. 지난 정부에서 추진된 녹색성장은 우리 사회에서 공론장이 구성되어 활발한 사회적 논의와 합의를 기초로 국정기조로 채택된 것이 아니라 어느 날 갑자기 이명박 대통령이 기념축사 연설을 통해 우리 사회가 받아들이도록 요구한 것이라는 근본적 문제점을 가지고 있다. 즉, 이 개념의 출발자체가 하향적이고 일방적인 방식으로 이루어졌기에 앞서 수년 간 사회적 논의를 통해 제정된 지속가능발전기본법이 발효된 2008년에서 지속가능발전을 대신하여 녹색성장이란 국정 기조를 도입하는 것이 왜 정당하고 합리적인지에 대한 사회적 논의와 합의가 이루어 질 수 없었다. 결국 사회적 형평성에 대한 관심이 부재하고 일반시민의 정책결정과정에서의 참여를 도외시한 채 녹색성장이 지속가능발전이란 가치를 대체하여 새로운 국정 기조로 제시되고 연이어 2009년에 녹색성장기본법이 제정된 것이다. 따라서 이러한 변화는 시민사회로부터 광범위한 동의를 얻지 못했으며 그 결과 녹색성장 기조하에 마련된 기후변화정책들은 충분한 지지를 얻어내지 못했다고 윤순진교수의 연구는 밝히고 있다.⁵⁾

그럼에도 불구하고 윤순진교수의 연구조사에서는 녹색성장의 폐기가 결론이 아니라 기후변화 전문가들도 녹색성장과 지속가능발전의

5) 윤순진·원길연, 앞의 글, 43면 참조.

조화를 새로운 국정 기조로 제안하고 있다는 것은 매우 흥미로운 결과이다. 결국 녹색성장 개념의 폐기나 녹색성장 개념의 확장, 또는 지속가능발전 개념으로의 회귀가 아닌 둘 사이의 조화가 어떻게 가능한지, 그러한 새로운 혼합적 국정기조 속에서 기후변화정책레짐이 어떻게 새로워져야 할지 모색해야 할 것이다. 시민사회조차 녹색성장 개념이 갖는 문제점을 인식하면서도 녹색성장 개념의 폐기가 아니라 지속가능발전 개념과의 접목과 조화를 요구한 것은 녹색성장 기조가 기후변화정책레짐의 구성에 일정 정도 기여했다는 점과 녹색성장이 녹색 가치를 오염시켰음에도 불구하고 녹색 가치의 전면화에 그나마 기여했다는 점을 인정하기 때문일 것이다. 따라서 어떻게 녹색가치를 진정성 있게 추구할 수 있을지, 녹색성장이 외면했던 사회적 형평성과 시민참여를 어떻게 제고할 수 있을지에 대한 진지한 검토가 필요하다는 것이 기존의 녹색성장에 대해서 비판적 입장을 주장하던 학자가 폭넓은 여론조사와 분석을 통해서 내린 결론이었다. 그렇다면, 녹색성장의 성과를 정치적으로 평가하는 것이 외에도 법학적으로는 녹색성장의 등장과 기존의 제시된 지속가능발전과의 상생적 조화를 이룰 수 있는 기초연구가 진행되어야 할 것이다.

본 연구는 녹색성장이 고정된 개념이 아니라 발전되고 재해석될 수 있다는 입장에서 지속가능발전과 녹색성장의 비교뿐만 아니라, 기존에 연구되고 제시된 견해를 바탕으로 녹색성장의 발전된 모습(녹색성장2.0)을 추구하는 기반으로써 환경정의(환경적 형평성)가 어떻게 이용될 수 있는지 검증하고 환경정의의 도입을 통한 녹색성장2.0의 구현가능성과 필요성에 대한 기초연구를 하고자 한다.

제 2 절 연구내용

지난 정부에서 정책의 한 축으로 사용한 녹색성장에 대한 국내의 비판에도 불구하고 국제사회에서 녹색성장은 하나의 정책아젠다로 수

용되기 시작하고, 국외적으로 우리나라의 녹색성장에 대한 긍정적인 평가가 나오고 있으며 녹색기후기금의 사무국을 인천 송도에 유치하는 등 녹색성장정책의 긍정적인 결과도 존재하고 있으므로 단순히 정권이 교체되었다는 사실만으로 녹색성장을 용도 폐기하기에는 현실적으로 불가능하다.

하지만 지속가능한 발전과의 관계에 대한 명확한 이론적 기반과 연구없이 녹색성장기본법을 통해서 녹색성장을 지속가능한 발전에 대한 상위개념을 위치시켰지만, 녹색성장이 온전히 지속가능한 발전을 포섭하지 못하는 문제점에 대한 개념적 정리가 필요하다.

녹색성장 또한 지속가능한 발전과 동일하게 생성·발전하는 개념으로 위치시키고, 현재 환경정책과 정부목표의 변화와 시대적 요청을 적극 수용하여, 녹색성장의 개념을 발전시킬 필요성이 존재하지만 그동안 미국을 중심으로 환경정의의 연구가 많이 축적되었고, 국내 환경정책과 환경법분야에서 소개는 되었지만 녹색성장의 개념발전을 위해 환경정의를 국내적 시각에 의해서 정리하고, 사회적 형평성과 참여보장을 위한 근거로 녹색성장의 한 부분으로 수용해야 하는 기초연구는 전혀 되어 있지 않고 있다.

그래서 본 연구는 녹색성장의 개념적 요소를 분석하고 그동안 제기되었던 반대론과 찬성론을 객관적으로 정리하고 평가하고 녹색성장개념과 지속가능한 발전개념을 생성과 발전의 관점에서 재평가하며 녹색성장의 발전을 위해 수용해야할 요소들을 사회발전과 시대정신 그리고 헌법적 요청을 기준으로 추출함고 동시에 최종적으로 녹색성장개념을 그대로 사용한다면, 반드시 녹색성장개념이 포섭해야 할 요소들을 점검하여 현행 법률에 그 요소들이 반영되어 있는지를 검토하며, 환경정의개념이 녹색성장에 반영되어야 하는 정책적 취지와 현행 녹색성장법에 수용여부를 검토하고자 한다. 연구내용을 장별로 살펴보면 아래와 같다.

제2장에서 지속가능발전 개념의 생성과 정착과정을 살펴보고자 한다. 제2장에서는 지속가능발전의 논의 과정을 각 시대별로 정리하고 녹색성장을 비판하는 입장에서 주장하듯이 지속가능발전이 형평성을 내재한 개념이었는지 자기완결적으로 완성된 개념인지를 살펴보면서 역사적 시사점을 도출하고자 한다. 또한 국제적으로 논의가 시작된 지속가능발전이므로 국제법상 지속가능발전의 개념과 법적 지위에 대해서도 살펴보고자 한다. 국제적으로 지속가능발전에 대한 논란이 존재하지만 국제법상 지속가능한 발전의 핵심원칙으로 여겨지는 통합의 원칙, 개발권의 원칙, 지속가능한 이용의 원칙, 세대 내 형평의 원칙, 세대 간 형평의 원칙 등을 살펴보고자 한다. 이를 통해서 국제적 논의의 국내적 수용과정에서 지속가능발전의 국내수용을 「지속가능발전기본법」을 통해서 점검하고자 한다. 그리고 국제적 논의와 우리 법상의 지속가능발전을 비교함으로써 녹색성장의 비판에 대한 평가와 시사점을 도출하고자 한다.

제3장에서는 한국의 녹색성장과 녹색성장의 한계와 방향에 대해서 살펴보고자 한다. 먼저 녹색성장의 등장과 기원에 대해서 정리하고 녹색성장의 비판에서 정치적 논리를 제거하지만 기능적 측면에서 녹색성장위원회의 등장과 이로 인한 지속가능발전위원회의 위상저하 등과 함께 녹색성장위원회의 기능과 법적상태에 대해서 점검하고자 한다. 또한 이명박 정부하에서 녹색성장에 대한 시민사회와 학계의 비판을 검토하면서 녹색성장의 문제점을 지적된 사항을 추출한 후, 지속가능발전과 비교하여 검토하고자 한다. 비판점은 시민사회의 비판과 이론적 비판 그리고 법학적 비판으로 나누어 검토하면서 녹색성장의 한계로서 지적되는 형평성문제에 집중하고자 한다. 녹색성장에 대한 비판을 「지속가능발전법」에도 적용하여 보면서 녹색성장정책의 문제점인지 국내법화하면서 적절한 수용이 이루어지지 않은 경우인지

를 진단하여 보고자 한다. 이를 통해서 녹색성장의 폐기가 아니라 녹색성장의 발전을 위한 토대를 마련하고자 한다.

제4장에서 사회적 형평성을 제고를 통한 녹색성장을 보완·발전시키기 위해 환경정의와 녹색성장의 관계를 규명하고 연결점을 찾고자 한다. 이를 위해 우선 환경정의에 대한 국내의 논의현황을 사회적 논의현황, 인접학문분야의 논의현황 그리고 법학적 논의현황으로 분류하여 파악하여 법학차원의 환경정의논의 수준에 대해서 평가하고 시사점을 도출하고자 한다. 또한 환경정의의 원류인 미국의 환경정의를 간략히 살펴보면서 외국이론의 수용에 있어서 유의할 점과 국내의 환경정의론의 형성·발전에 참고할 사안과 주의점을 도출해 보고자 한다. 이를 통해서 우리나라에서 환경정의의 수용 및 적용가능성을 점검하고자 한다. 마지막으로 사회적 형평성을 제고하고 사회적 형평성을 적극적으로 수용한 녹색성장인 녹색성장2.0을 위한 환경정의 적용을 검토하고자 한다. 먼저 국내에서 환경정의의 수용가능성을 헌법적 차원과 환경법적 차원에서 검토하고 환경정의개념이 적극적으로 수용된 녹색성장에서 조화와 한계 개념으로써의 역할을 수행하는 환경정의를 제시하며, 형평의 개념이 내재한 녹색성장의 변화와 현행 녹색성장기본법하의 형평성의 실현을 검토하며, 소통과 대화의 과정으로써의 녹색성장을 제시하고자 한다.

제 2 장 지속가능발전 개념의 생성과 정착과정

제 1 절 지속가능발전의 논의의 발전

1. 로마클럽의 성장의 한계

녹색성장에 대한 다양한 견해가 존재하고 있듯이 사실은 지속가능한 발전(Sustainable Development: Nachhaltige Entwicklung)의 기원과 현재의 의미에 대해서도 여러 가지 견해가 존재한다.⁶⁾ 국제사회에서 개발과 환경의 통합논의가 시작된 것은 1970년대 초로 거슬러 올라갈 수 있다. 1971년 스위스 Founex에서 개최된 개발 및 환경에 관한 전문가패널(Panel of Experts on Development and Environment) 회의, 같은 해 UN 총회에서 채택된 결의안 2849 (XXVI), 그리고 성장의 한계(The Limits to Growth)를 강조한 1972년 로마클럽⁷⁾(Club of Rome)의 연구보고서, 스톡홀름회의(United Nations Conference on the Human Environment: UNCHE, 1972) 등에서 환경과 개발을 통합해야 할 필요성이 논의되었다.⁸⁾

로마클럽은 1970년 6월 스위스 베른에서 열린 제1회 총회에서 미국 MIT시스템 다이내믹스 연구그룹에 제1단계 프로젝트 수행을 의뢰하였고 MIT의 Meadows 교수 등의 연구진은 컴퓨터를 이용한 시뮬레이션을 통해 현실 세계를 설명할 수 있는 분석 틀을 만들고, 과거의 경험을 계량화한 자료를 입력하여 미래의 현상을 합리적이고 과학적이

6) Douglas R. Porter, et al, The Practice of Sustainable Development, Washington, D.C.: ULI-the Urban Land Institute, (2000), p.1.

7) 로마클럽은 1970년 세계 각국의 과학자, 경제학자, 교육자, 경영자들을 구성원으로 설립된 민간연구단체로서 심각한 문제로 급속히 대두되고 있는 천연자원의 고갈, 환경오염, 개발도상국에서의 폭발적인 인구증가, 핵무기개발에 따르는 인간사회의 파괴 등 인류의 위기에 대한 해결책을 모색하기 위해서 설립되었다.

8) 김기숙, 지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례분석, 국제법학회논집 제52권 제3호, 2007, 13면.

며 객관적으로 예측하고자 하였다. 이들은 20세기 자원이용과 고갈상태, 인구증가, 환경오염, 소득, 개인별 식량소비 등의 변수들을 지구차원에서 함수화 하였다. 이 연구를 통하여 인구성장이 급격히 증가하는데 반하여 부존자원은 기하급수적으로 감소하고 있어 멀지 않은 장래에 가용 부족자원의 양이 인구성장을 지탱해줄 수 없는 상화이도래할 것이라는 다소 비관적인 예측결과를 제시하였다. 본 연구에서는 오직 성장을 멈춤으로써 실질적으로 위기를 방지하고 생존을 영위할 수 있다는 것으로 결론 내렸다. 이런 결과는 당시 고도성장을 추구하던 세계경제질서와 정책에 정면으로 배치되는 것으로서 다양한 비판을 받았다.⁹⁾

2. 1970년대 논의 전개

지속가능발전의 개념은 일명 스톡홀름회의¹⁰⁾라고 불리는 1972년 6월 스톡홀름에서 열린 UN인간환경회의(United Nations Conference on the Human and Environment: UNCHE)에서도 언급되고 있다. 하나뿐인 지구라는 슬로건 하에서 열린 동 회의를 통하여 지구환경 보전이 세계 공동의 과제로 제시되고, 환경보전원칙에 관한 권고사항을 담고 있는 UN인간환경성언과 UN환경계획(UNEP)의 설치가 결정됨으로써 환경보전과 경제발전에 대한 국제사회의 제도적 접근이 시작된 것으로 평가된다.

1973년 세계자연보전연맹(International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: IUCN)¹¹⁾에서 환경보전을 ‘지속가능한 삶의 질

9) 정영근·장민수, 지속가능발전의 논의와 발전방향, 질서경제저널 제10권 1호, 한국 질서경제학회, 2007, 63면.

10) ‘오직 하나뿐인 지구’를 표어로 스웨덴 수도 스톡홀름에서 세계의 환경문제가 세계적인 차원에서 종합적으로 논의되었기 때문에 스톡홀름회의라고도 한다.

11) 세계자연보전연맹(IUCN)은 세계의 자원과 자연의 보호를 위해 국제연합의 지원을 받아 1948년 설립된 국제기구이다. 제2차 세계대전으로 자연환경이 심하게 파괴되자 세계 각국은 파리에서 회담을 열고 기존의 국제자연보존연맹 국제자연보호사

을 성취하고 위하여 인간을 포함한 대기, 수질, 토양, 자연환경 및 생태계를 관리하는 것'이라고 정의되었으며, 1974년 멕시코에서 개최된 UN회의는 지속가능이라는 용어를 사용한 Cocoyoc선언을 채택함으로써 지속가능발전을 공식적 개념으로 수용하였으며, 2년 뒤에 체코에서 개최된 푸카레스크회의에서는 인구, 자원, 환경, 그리고 경제개발 상호간의 연계성을 고려한 통합적인 접근을 제안하였다. 1972년 스톡홀름회의에서는 이들 문제를 다루기는 하였으나 개별적인 사안만을 취급하였으며, 이어 생태개발(eco-development)이라는 개념이 대두되지만 급진적인 주장으로 취급되어 정책적인 관심을 받지 못하였다.¹²⁾

3. 1980년대의 논의와 1987년 우리의 공동의 미래

1) 지속가능발전의 등장과 논쟁

지속가능발전이라는 개념은 다의적으로 사용되었으며, 그 기원에 대한 주장도 차이는 있지만, 국제기구의 공식문서에 등장한 것은 1980년의 일이다. 즉, 세계자연보호연맹(IUCN)과 세계야생생물기금(World Wildlife Fund: WWF)¹³⁾이 UN환경계획(UNEP)의 프로젝트를 수행하면서 1980년 발표한 IUCN-UNEP 세계보존전략(World Conservation Strategy: WCS)에서 지속가능발전이라는 새로운 명칭이 정식으로 도입되었다. 세계보존전략은 생물자원의 보존이 인간 생존과 지속가능발전을 위해 기여함을 강조하고 있다. 세계보존전략은 생물자원의 보존

무국을 국제기구로 정식 발족시켰다. IUCN은 세계의 자원과 자연을 관리하고 멸종 위기의 동식물을 보호하기 위해 국제협력을 이끌어내는 국제외교 업무는 물론, 야생동물의 서식지와 환경을 보전할 가치가 있는 지역을 보호하기 위한 연구 조사도 병행한다. 현재 IUCN은 각국의 정부기관과 비정부기관을 지속적으로 받아들여 세계 최대 규모의 환경단체가 됐다.

12) 정영근·장민수, 앞의 글, 65 -66면.

13) 1961년 남획이나 자연 파괴로 급속히 자취를 감추어 가고 있는 야생 생물을 국제 협력으로 보호하기 위하여 마련한 기금.

이 인간 생존과 지속가능발전을 위해 기여함을 강조하고 있다. 즉, 본 전략에서는 “우리의 생존, 그리고 다음 세대를 위한 자연자원의 수탁자로서의 임무수행을 위해서 개발과 보전은 동등한 중요성을 갖는다”라는 표현을 사용하였고, 생태계·생명계의 유지, 생물종 다양성의 보전, 지속적인 자원이용의 확보 등 지속가능발전의 주요 구성요소를 언급하였다. 이어서 지속가능발전 개념은 1983년 유엔총회에서 설립한 세계환경개발위원회(World Commission on Environment & Development)에서 중심적 테마로 채택되었다.

지속가능발전에 대한 논의는 1980년대에 들어오면서 경제발전과 환경보전을 둘러싼 선진국과 개발도상국간의 갈등을 화해시키는 노력으로 확대되어 갔으며, 환경문제에 대한 국지적·개별적 대응이 갖는 한계로 인하여 국제기구차원에서 환경논의를 시작하였으나 개별국가별로 환경에 대한 인식수준과 경제발전수준 그리고 문화수준도 달라 갈등이 발생하게 된다. 즉, 이미 산업화가 끝난 선진국들은 대체로 경제발전보다는 환경보전의 중요성을 중시하고 있었던 반면에 선진국의 경제발전을 지켜보았던 개발도상국들은 절대빈곤에서 탈출하고 부강한 국가를 건설하기 위해서 경제개발위주의 정책을 추구하고자 하였다.

선진국과 개발도상국의 첨예한 입장차이로 인하여 환경 분야에 있어서 국제적 합의를 도출하는 것은 무척 힘겨운 일이었다. 예를 들면, 선진국은 미래의 환경보전을 주장하는 반면에 개발도상국은 과거 선진국이 환경을 희생시켜서 경제발전을 이룩했으므로 선진국의 강화된 환경책임을 강조하는 차별적 책임을 주장하였다. 선진국과 개발도상국의 갈등을 해결하기 위한 최초의 시도가 UN인간환경회의의 10주년을 기념하여 개최된 1982년 UN환경계획회의의이었다. 1982년 발표된 나이로비선언(Nairobi Declaration)¹⁴⁾과 세계자연헌장은 이러한 두 가지 입

14) 스톡홀름에서 국제 연합 인간 환경 회의가 개최된 지 10주년을 맞이하여, 전 세계의 국가들이 1982년 5월 10일부터 18일까지 나이로비에 모여서 국제 연합 인간

장의 차이를 대변한다. 세계국가공동체의 명의로 채택된 나이로비선언은 논의의 초점을 전반적으로 자원보호보다는 지구 자정능력 파괴 측면에 두고, 환경문제의 해결방안에 많은 부분을 할애하고 있으며, 사전적 예방행위로서의 환경관리와 환경영향평가의 필요성을 지적하는 등 선진국의 입장을 반영하고 있었다. 반면에 UN총회에서 채택된 세계자연환경헌장은 인간은 자연의 한 부분이며, 인간 이외의 모든 형태의 생명은 독특하며 존중되어야 하고, 인간은 이러한 인식에 합당한 도덕적 행위규범에 의해 지도되어야 한다며 도덕적 당위성을 강조하고 있다. 또한 자연세계의 파괴 및 악화의 원인은 지나친 소비와 자연자원의 오용, 그리고 적절한 세계질서 수립의 실패에서 비롯되었다는 점을 강조함으로써 개발도상국의 시각을 반영하고 있었다.¹⁵⁾

2) 우리의 공동의 미래

지속가능한 발전이란 개념은 1987년 4월 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development: WCED)가 “우리의 공동의 미래”라는 보고서(Brundtland보고서)를 발표¹⁶⁾하면서 등장하였다.¹⁷⁾ 보고서에서는 개발도상국이 세계무역구조의 불균형으로 인하여 경제

환경 회의에서 채택된 선언과 행동 계획을 이행하기 위한 모든 조치를 검토하고, 모든 정부와 국민에게 지금까지 이룩해 온 성과에 의지할 것을 엄숙히 요구하면서, 세계 환경의 현재 상태에 관해 심각한 우려를 표명하고, 세계적 차원과 지역적 차원과 국내적 차원에서 환경을 보호하고 향상시키기 위한 노력을 긴급히 강화해야 한다고 인정한다.

15) 정영근·장민수, 앞의 글, 66 - 67면.

16) World Commission on Environment and Development, Our Common Future, Oxford University Press, 1997.

17) ‘지속가능한 발전(Sustainable Development)’이라는 개념은 1987년 세계환경개발위원회(WCED)가 발표한 브룬트란트보고서(The Brundtland Report)의 ‘우리공동의 미래’에서 처음 제시됐다. 이 보고서에서 지속가능한 개발은 현세대의 개발욕구를 충족시키면서도 미래세대의 개발능력을 저해하지 않는 ‘환경친화적 개발’을 의미하는 것으로 사회 전 분야에서 각종 개발에 앞서 환경친화성을 먼저 평가해 정책에 반영함으로써 미래세대가 제대로 보존된 환경 속에서 적절한 개발을 할 수 있도록 하는 것을 말한다.

성장이 저하되기 때문에 환경적으로 건전한 정책을 채택할 수 없다고 강조하고 선진국은 개발도상국에게 자본과 기술을 이전할 것을 주장하는 한편 환경용량 내에서의 개발을 골자로 하는 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development: ESSD)개념을 제시하였다. 1987년의 동보고서에서 지속가능한 발전이 처음 정의되었을 때는 본 개념은 초기의 녹색성장과 유사하게 경제개발에 환경을 고려해야 한다는 취지였다.

4. 1990년대의 논의 전개

1) 1990년대의 논의의 발전

1988년에 개최된 UN총회에서는 지속가능발전을 위한 지도원칙이 마련되어야 한다는 내용의 결의와 함께 일명 지구정상회의(Earth Summit)으로 불리는 1992년 UN환경개발회의(UNCED)를 개최하기로 결정하였다.¹⁸⁾ 1991년에 개최된 서방 7개국 정상회의(G7)도 환경적으로 건전하며 지속가능한 발전을 지지한다는 경제선언을 발표함으로써 지속가능발전에 대한 국제적 관심을 재확인하는 계기를 마련하였다. UN의 결의에 따라, 1992년 브라질 리우데자네이루에서 100여 개국 이상의 대표들이 참석한 가운데 개최된 유엔환경개발회의는 1972년 스톡홀름회의 이래 20년간 끌어온 지구환경문제에 대한 종합적 규범체제를 마련하였다. 1992년의 리우회의에서는 선진국과 개발도상국의

18) 유엔환경개발회의는 유엔총회의 결의에 따라 1992년 6월 브라질의 리우 데 자네이루에서 개최되었다. 이 회의의 공식명칭은 UNCED(UN Conference on Environment and Development)이며, 지구정상회의(Earth Summit)이라고도 칭한다. 또는 개최지의 이름을 따서 리우 정상회의라고도 불린다. 회의는 1980년대 후반의 냉전체제가 와해되면서 새롭게 형성되는 국제질서의 중요한 현안으로 등장하고 있는 지구환경문제에 대한 범세계적 차원의 행동계획을 채택할 목적으로 개최되었다. 이 회의에는 178개 국가가 참석하였으며, 그 중 118개국에서 국가원수 또는 정부수반이 참석하였다. 우리나라에서는 정원식 국무총리가 수석대표로 참석하였으며, 우리나라는 리우 정상회의의 부의장국으로서 적극적인 활동을 하였다.

‘공동의, 그러나 차별된 책임’을 기본원칙중 하나로 설정함으로써, 지속가능한 발전을 위한 선진국과 개발도상국의 공동노력이 추진력을 얻게 되었다. 동 회의는 환경보호와 사회경제 발전의 시급한 문제들을 논의하였으며, 21세기 지속가능발전을 위한 ‘의제21(Agenda 21)’을 채택함으로써 환경과 조화된 지속가능발전을 국제사회가 추구해야할 구체적 정책이념으로 확립하였다. 동 회의에서 논의된 계획들을 효과적으로 추진하기 위하여 1992년 12월 유엔지속가능발전위원회(UNCS D)¹⁹⁾가 발족하게 되었으며, 동 위원회는 지역적, 국가적, 국제적 수준에서 리우회의결과의 이행여부를 감시하고 보고할 수 있는 권한을 부여받아서 지속가능발전에 대한 국제사회의 노력을 정리하고 있다.

2) 리우선언

국제사회가 환경과 개발의 조화를 추구해 나가는데 필요한 선언적 지침으로 알려진 리우선언은 5개항의 전문과 27개의 원칙으로 구성되어 있으며, 선진국과 개발도상국간의 상반된 입장을 잘 절충하여 전체적인 균형을 유지하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 원칙은 비록 강제적인 이행규정이 마련되지 않은 선언적 지침에 불과한 것이나, 지속가능발전에 관한 국제사회에서의 논의에 상당한 규범적 구속력을 갖는 것으로 평가되고 있다.

19) 유엔 지속개발위원회(UN Commission on Sustainable Development)는 지난 1992년 브라질 리우데자네이루에서 열린 ‘유엔환경개발회의(리우회의)’의 후속작업을 위해 설립된 기구로서 환경과 개발의 조화 및 통합을 목적으로 무역을 포함하여 환경 및 개발과 관련된 전반적인 문제를 포괄적으로 살펴보고 있다. 유엔환경개발회의에서 채택된 세부실천계획 ‘의제 21(Agenda 21)’에 대한 각국의 이행상황을 정기적으로 평가하고 지구적 차원의 지속가능한 개발전략을 마련하기 위해 이듬해 2월 상설기구로 발족했다. 유엔경제사회이사회(ECOSCO) 산하에 있는 이 기구는 각국의 ‘의제 21’ 이행상황, 특히 재정이전 및 기술이전 분야의 이행상황을 중점 검토하고, 각국 정부·국제기구·민간단체의 ‘의제 21’ 이행에 관한 보고서와 각종 국제환경협약의 체결 및 이행상황을 평가하며, ‘의제 21’ 이행을 위한 국제협력을 증진하는 역할을 담당하고 있다.

3) 의제21

리우선언이 환경보전과 경제발전의 조화에 대한 국제사회의 선언적 지침이라면 의제 21은 21세기를 향한 국제사회의 실천계획 혹은 행동 계획으로 볼 수 있다. 의제21은 전문과 개발과 환경의 사회경제적 측면을 다룬 제1부 7개장, 개발을 위한 자원의 보전과 관리를 다루는 제2부 14개장, 주요작업 그룹의 역할을 정한 제3부 10개장, 구체적 이행방안을 다룬 제4부 8개장으로 구성되어 총 39개 의제를 다루고 있다. 또한 각 개별의제는 실천기반, 목표, 활동사항 및 이행방안 등 4개 항목으로 구성되어 있으며, 활동사항과 이행방안은 각각 관리문제, 자료 및 정보, 지역 및 국제협력과 재정지원, 과학기술지원, 인적자원개발 및 이행능력 형성 등의 세부항목으로 나뉘어져 있다. 의제 21은 지속가능발전을 교과서적으로 이행하기 위해서는 환경청정기술의 개발과 실용화는 물론, 자체 재원조달 능력과 기술개발 능력이 부족한 개발도상국들을 대상으로 선진국들의 추가적인 재원지원과 기술이전이 필수적임을 밝히고 있다. 지구환경보전을 위하여 세계 각국은 ‘공동의, 그러나 차별화된 책임’을 부담한다는 의미에서 선진국의 보다 확대된 기여를 강조하고 있다.

4) 유엔지속가능발전위원회(UNCSD)

UNCSD는 유엔환경개발회의의 논의결과를 효과적으로 추진하기 위해 1992년 12월에 설립된 국제기구이다. 유엔환경지속가능발전위원회는 지역적, 국가적, 국제적 수준에서 유엔환경개발회의를 통해 결정된 의제21이 효과적으로 실행되고 있는지 여부를 감시하고 보고하는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 이외에도 UNCED가 추구하는 지속가능발전을 성취하기 위한 활동 및 정책방향을 제시하고 각국 정부 및 국제사회 중요 단체들과의 협력과 대화를 증진하기 위한 구체적 작업을 추진하고 있으며 여기에는 다양한 환경문제에 대한 워크숍과 국제회

의 주관작업이 포함되어 있다. 유엔지속가능발전위원회 회의에는 매년 50명 이상의 세계정상들과 1000개 이상의 비정부기구들이 참석하고 있으며 환경과 개발활동을 조화시키기 위한 UN내 지속가능발전에 대한 논의가 주류를 형성하고 있다. UN지속가능발전위원회의 회의는 매년 1회 개최되며, 대략 2-3주간 계속된다. 또한 유엔지속발전위원회 고위급 회의는 매년 UNCSD회의 후반기에 2-3일 정도 개최되고 주로 정책적인 사안이 협의된다.²⁰⁾

5. 2000년대의 논의의 전개

1) 지속가능발전세계정상회의(WSSD)

1997년 제19차 유엔환경특별총회에서는 1992년 지구정상회의에서 채택한 리우선언 및 의제21에 대한 국제사회 지난 10년간의 추진실적을 평가하고, 2002년 이후 지속가능발전전략을 마련하기 위하여 리우 지구정상회의 10주년이 되는 2002년에 지속가능발전 세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)를 개최하였다.²¹⁾ 2002년 회의의 목표와 중점논의 분야로 대다수의 국가들은 정부 및

20) 매년 총회에서는 농업, 기후변화, 산림관리 등 리우회의에서 채택된 내용 가운데 하나씩을 의제로 채택, 논의해오고 있다. UNCSD의 특징은 비정부기구(NGO)들의 활발한 참여다. 각국의 특수성을 강조하는 정부대표단과 달리 ‘그린피스’ 등 NGO들은 이 회의의 분과별 토의에 참여해 보다 객관적이고 범지구적인 의견을 제시하는 등 영향력 확대와 자신들의 의견이 구체화될 수 있도록 목소리를 높이고 있다. 한편 한국은 지난 1993년부터 매년 정부대표단을 이 회의에 파견하고 있으며, 1993~1995, 1999~2002년에 이어, 2003~2005년간 임기 3년의 지속개발위원회 이사국의 지위를 수입하였다. 우리나라는 1996년 의제 21을 국가실천계획으로 수립하여 UN에 제출하였고, 관계부처 간 협의와 조정을 수행할 범정부, 범국가적 기구로 2000년 9월 대통령 직속 지속가능발전위원회(PCSD)를 설치하여 의제21의 국가실천계획의 이행상황을 평가하고 보완하는 작업을 지속적으로 수행하고 있다.

21) 1992년 브라질 리우회담(유엔환경개발회의 UNCED)에서 지속가능발전의 미래를 위해 채택한 이른바 ‘의제 21’을 실천에 옮기기 위해 지난 10년간 어떠한 노력을 해왔는가를 평가한 후 앞으로 10년간 무엇을 할 것인가를 세계 정상들이 모여 논의한 자리다. 리우회의 이후 10년 만에 열린다는 의미에서 일명 ‘리우(Rio)+10’ 회의라고도 불리운다.

모든 이해당사자가 지속가능발전을 위해 수행한 성과의 종합평가, 의 제21에 포함되어 있지 않은 리우회의 이후 새로 제기된 문제 및 그러한 이슈들을 다루기 위해 추가적으로 취해야 할 대책 및 수단의 명확화, 2002년 회의결과의 효과적 조치, 의제21의 이행증진을 위한 실천 계획, 지속가능발전을 증진하기 위한 UN시스템의 능력 강화 등 대책 마련을 제시하였다.²²⁾

이 회의의 준비는 유엔환경회의(UNCED) 후속작업 및 의제21의 이행경과를 감시하기 위하여 UN산하에 설립된 기구인 지속가능발전위원회(Commission on Sustainable Development: CSD)가 담당하였다. 여기서 ‘지속가능한 발전’이란 ‘미래세대를 위한 자원 능력을 잃지 않으면서 현재세대의 필요를 충족시키는 발전’을 말한다. 즉 경제, 사회, 환경 등 분야에서 재생산이 가능하도록 절제된 상태의 개발을 의미한다. 이 회의에는 174개국에서 100여명의 국가수반과 대표단 및 각급 비정부기구(NGO) 회원들이 참석했으며, 폐막과 함께 세계 각국 정상들은 환경, 빈곤 등 6대 의제별 이행계획을 발표하였다.²³⁾ 이를 통해 지구온난화 방지협약인 교토의정서 발효를 앞당길 수 있게 됐다. 하지만 에너지 분야의 최대 현안이었던 대체에너지의 사용비율 및 시한 등 구체적 목표를 확정하는 데는 실패했다.

2) 요하네스버그 선언

2002년 8월에 남아프리카공화국의 요하네스버그에서 세계 각국의 정부, 산업단체, 시민단체 등이 모이고 국제연합(UN)이 개최한 국제회의인 WSSD의 성과로 ‘요하네스버그선언’이 채택되고, 구체적인 대처 방안을 세우기 위한 실시계획이 합의되었다. 정부간 협상의 결과, 지

22) 정영근·장민수, 앞의 글, 70면.

23) 세계의 빈민인구를 줄이기 위해 세계연대기금(WSF)설립(2015년까지), 깨끗한 식수를 공급받지 못하는 20억 인구 절반으로 감축(2015년까지), 어족자원 및 해양생태계 보호(2015년까지), 생물다양성 보존(2010년까지), 화학물질의 생산과 소비 제한(2020년까지), 교토의정서 비준추구, 대체에너지 사용확대 촉구 등

속가능발전에 대한 각국 정상의 정치적 의지를 표명한 ‘요하네스버그 선언문(Johannesburg Declaration)’이 채택되었다.²⁴⁾

2002년 6월 발리 준비회의 이후 ‘정치적 선언문’에 담긴 내용 요소들을 배포하고, 남아공화국이 준비한 1차 초안에 대해 그룹별 의견 수립이 이루어 졌는데, 이에 대해 분량이 길고 내용이 산만하다는 의견이 지배적이었으며, 결국 남아공화국이 제시한 2차 초안에 대해 그룹 대표들이 모여 최종적으로 검토하였다. 정치적 선언문은 요하네스버그 선언문으로 최종 채택되었다. 주요한 내용으로는 지속가능발전 추진의지 표명 및 미래세대에 대한 책임을 인식하고, 빈곤퇴치, 소비·생산패턴 변화, 자연자원 보호가 지속가능발전에 가장 중요한 목표가 된다는 것이다. 또한 세계화의 혜택과 비용이 불균등하게 배분되고 있어 개도국은 특히 어려움을 직면하고 있다는 내용을 포함하였다. 음용수, 위생, 주거, 에너지, 보건, 식량안보, 생물다양성, 자원, 시장 개방, 능력형성, 기술이전, 인적자원개발, 교육 및 훈련 등이 중요하며, 만성기아, 영양실조, 외국인 점령, 무장분쟁, 마약, 부패, 테러, 증오, HIV/AIDS 등에 적극적으로 대처해야 한다는 내용도 포함되어 있다. 여성, 원주민, 기업 등 주요그룹(major group)의 역할이 중요하며, 선진국에 대하여 국제적으로 합의된 공적개발원조(ODA) 수준 달성을 촉구하고 아프리카 개발 파트너쉽(NEPAD)지지 및 군·소도서국가를 지원하며 모든 차원의 거버넌스(Governance) 개선을 강조하고 있다. 또한 지속가능발전에 있어 유엔의 주도적인 역할을 지지하고, 요하네스버그 그 이행계획의 실천을 담보하고 있다.²⁵⁾

24) 요하네스버그 선언에서는 기아문제, 영양실조, 분쟁, 조직범죄, 자연재해, 테러리즘, 인종차별, 질병 등을 지속가능한 발전을 위협하는 심각한 위협 요인으로 지적하고, 이 같은 환경과 보건 문제를 해결하는 방안으로서 다자주의(multilateralism)를 강조하였다.

25) 정영근·장민수, 앞의 글, 70 - 71면.

3) 이행계획

WSSD에서는 의제21의 구체적 실천계획인 “이행계획(plan of implementation)”이 채택되었다. WSSD이행계획은 빈곤퇴치, 소비·생산, 자연자원 보전·관리, 이행수단 등 향후 10~20년에 걸쳐 국가·지역·국제적 차원에서 달성해야 할 지속가능발전 이행방안을 규정한 것이다. 2002년 2월에 개최된 제2차 UN준비회의에서 의장초안을 마련한 후 제3차 UN준비회의부터 본격 협상에 착수하였으며, 문안이 확정되고 공식 채택된 것은 WSSD마지막 날인 9월 4일이다. 이행계획에는 서론(제1조~제5조), 빈곤퇴치(제6조~제12조), 지속가능하지 못한 소비·생산 패턴 변경(제13~제22조), 경제사회 발전의 자연자원기반 보호·관리(제23조 제44조), 세계화시대의 지속가능발전(제45조), 건강과 지속가능발전(제46조~제50조), 군소 도서개도국의 지속가능발전(제52조~제55조, 제51조는 협의 도중 삭제), 아프리카의 지속가능발전(제56조~제65조), 기타 지역의 이니셔티브(제66조~제74조), 이행수단(제75조~제119조), 지속가능발전을 위한 제도적 틀(제120조~제153조) 등으로 구성되어 있다.

이행계획에 대한 평가는 보는 시각에 따라 상당한 차이가 있다. 이는 지난 10년간 국제사회의 지속가능발전 정도가 만족스럽지 못함에 따라 2002년 WSSD에 대한 국제사회의 기대가 많았기 때문이라는 분석이 있다. 2002년 회의에서 많은 관심이 집중된 재생에너지(renewable energy)와 관련한 구체적인 목표가 설정되지 못하고, 자원과 무역에서 2003년 3월 몬테레이와 2001년 11월 도화에서의 합의사항을 넘어서는 결과를 도출하지 못한 측면도 존재한다. 2002년 WSSD직전 뉴욕에서 개최된 선·개도국 핵심국가(Friends of the Chair, 25개국)회의에서는 몬테레이와 도하합의를 다시 논의하지 않는다는데 공감대를 형성하였다. 그러나 유엔밀레니엄 선언의 목표(빈곤인구, 음용수, 보건, 교육

등)를 재확인하고 위생, 화학물질, 어족자원, 생물다양성 등 분야에서 구체적인 목표를 설정한 것은 성과로 평가된다. 또한 이행계획에서는 ‘의제 21’과는 달리 구체적인 실천방안을 담기 위해 노력하였기 때문에 구체적인 목표와 연도가 없더라도 행동 지향적인 문구로 되어 있어 향후 10~20년 기간에 구체적으로 실천이 이루어질 경우 국제사회의 지속가능발전에 많은 진전이 있을 것이라는 평가도 존재하였다.²⁶⁾

제 2 절 국제법상 지속가능발전의 개념과 법적 지위

1. 지속가능한 발전의 개념의 모호성

지속가능한 발전의 개념도 초창기부터 확고히 정해진 것이 아니라 발전되고 있는 개념이었다. 그래서 지속가능한 발전을 한가지로 정의하기는 힘든 면이 존재한다. 지금까지 사용되고 있는 지속가능한 발전의 개념은 대체로 아래의 3가지 유형을 나누어 볼 수 있다. ① 가장 협의적 의미로 사용되는 경우는 어떤 특정 자원의 총 물량을 감소시키지 않으면서 그 자원의 증가분만 사용하는 것으로 이해된다. 예를 들면, 바다속의 물고기도 증가된 양만 어획하고, 식물의 경우도 증가된 분만 채취하여 언제든지 그 총량이 유지될 수 있도록 자연자원을 사용하자는 견해이다. 그런데 본 최협의설은 특정한 자원의 지속가능성을 보장해 줄 수는 있어도 다른 자원의 지속가능성을 저해할 수도 있다는 한계를 가지며, 자연증가되지 않는 자원의 경우에는 사용할 수 없다는 한계를 가지고 있었다. 이런 한계 때문에 ② 산림, 수자원, 동·식물 등을 총괄하는 생태계의 지속을 의미하는 확장된 의미의 지속가능한 발전 개념(협의설)이 나온다. 그러나 본 개념도 역시

26) 정영근·장민수, 앞의 글, 71면.

생태계의 지속만을 고집한다는 문제점이 지적되었다. ③ 지속가능한 발전을 광의적으로 파악하는 입장은 지속가능한 발전 속에 경제와 환경·생태계를 통합시켜서 지속가능성을 정의내리고 있다. 이런 입장의 지속가능한 발전에서는 지속가능한 발전의 추구하는 목표가 단순히 물질적인 자원의 보존이나 생태계만의 보호가 아니라 인간복지수준의 지속적 향상이 된다.²⁷⁾ 광의적 입장의 지속가능한 발전은 세계환경개발위원회의(WCED)의 Brundtland보고서에 의해 사용되고 리우선언과 Agenda21에 의해서 더욱 발전되는 지속가능한 발전의 기초가 된 개념이다.

지속가능발전은 개발과 환경보호를 통합함으로써 생태적인 붕괴나 절대 빈곤을 초래할 수 있는 과도한 개발을 막고, 지속적인 성장과 번영을 꾀하는 것을 목표로 한다. 기존의 개발은 환경보호를 고려하지 않는 방식으로 진행되어왔고, 따라서 개발과 환경은 서로 양립할 수 없는 관계였다. 그러나 지속가능발전은 자연환경과 경제적, 사회적 발전의 조화를 통해 이들을 상호의존적이고 상호지원 가능한 관계로 바꾸었다. 이 개념은 환경보호 없이는 지속적인 발전이 이루어질 수 없고, 경제적 발전 없이는 환경의 질을 유지하고 인류의 생활수준을 향상시킬 수 없다는 사실을 전제로 한다. 또한 다양한 환경적 요인을 고려함으로써 장기적으로 지속가능한 발전, 사회적·경제적인 지속가능성과 생태적인 지속가능성을 모두 충족시키는 발전을 추구한다. 따라서 이 개념은 제로 성장(zero growth)과는 별개의 것이며, 반성장정책(policy of no growth)과도 구별된다.²⁸⁾

27) Alan Gopin, "Environment Impact Assessment", Cutting edge for the twenty-first century, Cambridge University Press, 1995, p.10.

28) Patricia Birnie & Alan Boyle, International Law & the Environment (Oxford University Press, 2002), p.44-45

국제사회에서 일반적으로 승인된 지속가능한 개발의 개념은 세계환경개발위원회(WCED)의 보고서 “우리의 공동의 미래”에 의해서 정립되기 시작하였다. 앞에서 살펴보았듯이 우리의 공동의 미래에서는 지속가능한 발전을 미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 손상시키지 않으면서도 현재 세대의 필요성을 충족시키는 개발이라고 정의되었다. 이와 유사하게 UN환경계획의 집행이사회(Governing Council)는 “미래세대가 그들의 필요를 충족하는 능력을 해함이 없이 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전, 그리고 어떤 형태로든 국가주권을 침해하지 않는 방향의 발전”이라고 정의했다.

한편 지속가능발전 개념은 일정한 한계를 지니고 있는 것으로 지적되고 있다. 지속가능발전 개념에서 가장 문제가 되는 것은 개념 자체의 불확실성 내지 모호성(vagueness)으로, “지속가능발전”의 기준과 정의가 명확하게 제시되지 못하고 있다는 비판을 받고 있다.

환경보호를 고려하지 않는 경제발전이 지속가능발전의 기준을 충족시키지 못하는 것은 확실하지만, 지속가능성(sustainability) 또는 개발의 성격이나 기준이 무엇인지, 미래세대의 필요가 무엇인지, 현세대와 미래세대의 이익을 어떻게 배분해야 하는지를 구체적으로 설명하지 못하고 있으며, 경제적 발전과 환경보호 통합의 매개변수(parameters) 및 이를 측정하는 기준과 궁극적 목적을 결정하는 기준도 제시하지 못하고 있다는 것이다.²⁹⁾ 과학적불확실성과 환경 위험 평가에 대한 예측의 한계도 지속가능발전의 불명확성을 더해주는 요인이 되고 있다.³⁰⁾

29) Patricia Birnie & Alan Boyle, supra note 10, pp. 45-47; Lynton Keith Caldwell, supra note 4, p. 331

30) 김기숙, 지속가능한발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석, 국제법학회논집, 제 52권 제3호, 대한국제법학회, 2007, 16면.

2. 국제법적 지위

리우선언 원칙 27과 의제21 제 39장은 “지속가능발전 분야”의 국제법을 발전시킬 것을 요구하고 있으며, 이러한 요구는 1973년 CITES, 1989년 유해폐기물의 국가 간 이동 및 처분 규제에 관한 바젤(Basel) 협약, 1985년 오존층 보호에 관한 비엔나 협약과 몬트리올 의정서, 1994년 사막화방지협약, 2001년 잔류성 유기물질에 관한 스톡홀름협약, 1998년 로테르담협약 등 다수의 국제협약과 문서에 수용되고 있다. 지속가능발전 개념은 1992년 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change)과 생물다양성협약(Convention on Biological Diversity)에 커다란 영향을 주었고, 1972년 이후 다수의 지역 어업 및 해양 협정, 1985년 ASEAN 협정, 1998년 Aarhus 협약 등 300여개의 지역협정과 국제선언 등에서 주요 개념으로 채택되고 있다. 리우회의 이후 많은 정부들이 이 개념을 수용하여 국내 및 국제적 차원의 환경 정책에 채택하고 있으며, UNDP, UNEP, FAO, IMO, WTO 등의 국제기구도 이를 적용, 발전시키고 있다. 기존 국제법도 지속가능발전 개념의 영향을 받았으며, ICJ를 비롯한 국제법원의 판결³¹⁾과 국가관행에 서도 직·간접적으로 원용되고 있다.³²⁾ 이와 같이 지속가능발전 개념이 국제사회의 광범위한 지지를 받고 있으며 국제협약, 국가관행, 국제기구의 활동 및 국제 판례에 반영되는 국제법 개념이라는 점에는 이론의 여지가 없다. 그러나 이 개념이 국제법상 인정된 일반원칙인

31) 1983년 태평양 물개 사건, 중재재판(미국/캐나다), 1907년 Trail Smelter 사건, 중재재판(미국/캐나다), 1974년 핵실험 사건, ICJ(오스트레일리아, 뉴질랜드/프랑스), 1993년 해양경계획정 사건, ICJ(덴마크/노르웨이), 1996년 핵무기의 위협 및 행사의 적법성, ICJ(권고적의견), 1997 Gabčíkovo-Nagymaros Project, ICJ(헝가리/슬로바키아), 1999년 남방 참다랑어 사건, ITLOS(오스트레일리아, 뉴질랜드/일본), 2001 MOX Plant Order, ITLOS(아일랜드/영국) 등의 국제 판례가 있다.

32) 김기숙, 앞의 글, 18면.

가, 또한 법적 구속력을 갖는 개념인가 하는 문제에 대해서는 학자들 간의 견해가 일치하지 않고 있다.

1) 부정설

일부 학자들은 지속가능한 개발 개념이 국제법적 원칙으로 보기 어렵다는 입장을 가지고 있다. 이들은 지속가능한 개발은 비교적 최근에 대두된 개념으로 모든 국가들, 특히 개도국들의 광범위한 지지를 받고 있지 않다는 점에서 국제법의 규범으로서의 확고한 지위를 갖는다고 할 수 없다고 본다.³³⁾ 또한 이들은 지속가능한 개발이라는 용어가 매우 모호하고 그 성격상 근본적인 불확실성을 지니고 있을 뿐만 아니라 국제환경법상 합의된 정의가 존재하지 않으며 개념을 측정하는 기준도 명확하지 않기 때문에 이를 국제법적 원칙으로 보기 어렵다고도 본다.³⁴⁾ 또한 이들은 지속가능발전 개념이 성격상 근본적인 불확실성을 지니고 있을 뿐만 아니라 개념을 측정하는 기준이 명확하지 않기 때문에 이를 국제법적 원칙으로 보기 어렵다고 본다. 또한 지속가능발전 개념과 그 구성요소는 조약 해석이나 적용, 국가관행 및 국제기구에 영향을 미칠 수 있는 하나의 목표로서 기존 법을 중요한 변화와 발전으로 이끌 수는 있지만, 개발이 지속가능해야 한다는 국제법적 의무나 책임 이들은 지속가능한 개발 개념과 그 구성요소가 조약해석이나 적용, 국가관행 및 국제기구에 영향을 미칠 수 있는 하나의 목표로서 기존 법을 중요한 변화와 발전으로 이끌 수는 있지만 개발이 지속가능해야 한다는 국제법적 의무나 책임은 아직 확립되지 않았다고 보고 있기도 하다.³⁵⁾

33) 김홍균, 국제환경법, 홍문사, 2010, 78면.

34) 노명준, 신국제환경법, 법문사, 2003, 87-88면.

35) Patricia Birnie & Alan Boyle, *International Law & the Development* (Oxford University Press, 2002), pp. 44-47, 84-96.

2) 긍정설

이에 대해 지속가능한 개발 개념이 이미 국제법상의 개념으로 확립되었으며 일반적인 국제법 원칙 중의 하나라고 보는 입장도 존재한다.³⁶⁾ 이들은 1893년 Pacific Fur Seal 사건 이후 많은 조약과 국제문서, 국제법원의 판결이 직·간접적으로 이 개념을 지지하면서 국가가 자연자원의 지속가능한 이용을 보장할 책임이 있다는 원칙 또한 지지하여 왔다고 본다.³⁷⁾ Gabčíkovo-Nagymaros Project 사건의 재판관이었던 Weeramantry 판사는 지속가능발전 개념의 법적 성격을 인정하고 있으며, 나아가 법적 구속력까지 인정하고 있다. 그에 따르면 국제법상 새로운 규범과 기준으로서 발달된 지속가능발전 개념은 단순한 개념이 아니라 규범적 가치(normative value)를 갖는 원칙으로서, 논리적 필요성뿐만 아니라 전 지구 공동체의 광범위하고 일반적인 승인에 의해 현대국제법의 필수적인 부분이 된 것이 명백하고, 국제관습법의 성격을 지니고 있다고 본다. Weeramantry 판사는 국제공동체의 일반적 지지는 공동체 모든 국가의 명시적인 지지를 의미하지는 않는다고 보고, 따라서 모든 국가의 명시적 지지가 국제관습법 원칙 확립의 필요조건은 아니라고 보고 있다.³⁸⁾ 그는 환경과 개발을 조화시키는 개념은 새로운 것이 아니고 수천 년 전부터 형성되어 왔다고 주장하며, 스리랑카, 일본, 중국, 잉카문명 등의 고대 관개사업이 자연과 조화를 이루어 실시되었음을 예로써 들고 있다. 따라서 지속가능발전 개념은 현대 국제법의 원칙일 뿐만 아니라 인류가 유산으로 물려받은 고대

36) 오선영, 지속가능한 개발의 국제법적 발전과정 및 국내 법체계에 대한 시사점에 관한 소고, 법학연구, 연세대학교 법학연구원, 2011, 176면.

37) Philippe Sands, Principles of International Environmental Law (Cambridge University Press, 2003), pp. 10-11, 252-255.

38) Brierly교수도 국제관습법이 성립하기 위해서 모든 국가가 특정한 관행을 지지할 필요는 없다고 보고 있다. J. Brierly, The Law of Nations (Oxford university Press), 1963, p. 61.

이념 중의 하나이며, 오랜 관행에 의해 설정된 것임을 강조하고 있다. 또한 지속가능발전 개념은 환경관련 분쟁 해결에 중요한 역할을 하고 있고 그 구성요소는 확고한 국제법 영역에서 유래하였다고 보며, 구속력이 있고 광범위한 다수의 국제협약에 명시적으로 반영되고 있다는 점에서 법적 구속력을 갖는다는 입장을 취하고 있다.³⁹⁾

3) 검토

부정설에서 지적하는 것처럼 지속가능발전 개념의 법적 지위에 대한 논란은 개념의 모호성과 기준의 불명확성에서 유래하는 것이다. 지속가능발전 개념이 모호하고 그 기준이 명확하지 않은 것은 사실이다. 그러나 국제사회에서는 지속가능발전 개념과 그 기준을 명확히 하기 위한 노력을 계속하고 있으며, 이 개념이 보편화되고 국내 및 국제 환경정책에 적용되는 과정에서 그 기준과 정의가 차츰 객관화되고 명확하게 되어가는 단계에 있다. Patricia Birnie와 Alan Boyle도 지속가능발전 개념의 매개변수와 기준이 더 명확하게 될 수 있는 가능성을 부인하지 않고 있다.⁴⁰⁾

그런데, 긍정설에서 주장하는 것처럼 지속가능발전이 국제관습법 체제에 속하는 것인지를 판단하기 위해서는 먼저 이 개념이 국제관습법의 성립요건을 충족시키는지를 파악할 필요가 있다. 국제관습법은 “법으로서 인정된 일반관행의 증거로서의 국제관습(international custom as evidence of a general practice accepted as law)⁴¹⁾”이며, 성립요건으로서 ‘일반적 관행’과 ‘법적 확신(opinio juris)’을 필요로 한다. 일반적 관행은 동일한 형태의 실행이 반복 계속되어 일반성을 갖게 된 것으로, ‘일반적 관행’의 증거가 되는 ‘실행’은 국가가 조약 기타 국제문서를

39) Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, Gabčíkovo-Nagymaros Project, ICJ Report (1997), pp. 89-111.

40) 김기숙, 앞의 글, 20면.

41) ICJ 규정 제 38조 (1)항 (b).

수락하는 것 등을 포함하는 국가적 실행과 국제조직의 결의 또는 실행을 의미한다. ‘실행’은 지속적이고 균일한 관행(constant and uniform usage)으로서 반복될 필요가 있고 상당한 시간을 필요로 하지만, 오늘날 국제사회가 빠르게 변화함에 따라 새로운 관습이 단시일에 성립될 수도 있다. 이때 중대한 영향을 받는 이해관계국을 포함한 각국의 실행이 그 기간 내에 광범하고 균일하게 반복된 것으로 충분하며 시간적 요인은 문제가 되지 않는다고 본다.⁴²⁾ 이러한 입장은 북해대륙붕 사건에 관한 ICJ의 판결⁴³⁾에 서도 확인되고 있다.

지속가능발전 개념은 다수의 국제조약, 국제선언, 국제기구의 설립 문서, 지역선언, 세계은행(World Bank) 등 국제금융기관의 관행, 국가 관행 등에 폭넓게 반영되거나 적극적으로 명시되어 있으며, 국제공동체의 모든 부문과 모든 차원에서 광범위하고 일반적인 승인을 받고 있다. 특히 환경관련 국제협약은 국제사회 대다수의 국가들이 당사국으로 가입한 다자조약으로서 입법조약의 성격을 가진 구속력이 있는 협약의 범주에 속한다. 이들 협약 기타 국제문서에 반영된 지속가능발전 개념은 오랜 기간 동안 지속적으로 반복되어 온 것은 아니고 새로이 형성되었지만, 오늘날 환경문제의 심각성으로 인류의 존립이 위태롭기까지 한 상황에서 짧은 기간 내에 광범위하고 균일하게 반복되었다. 따라서 지속가능발전 개념은 ‘일반적 관행’의 증거가 되는 ‘실행’의 요건을 충족시키고 있으며, 이러한 ‘실행’이 반복·계속되어 일반성을 갖고 있음이 인정되므로 ‘일반적 관행’의 요건도 충족시킨다고 보아야 할 것이다.

‘법적 확신’은 ‘어떤 실행이 국제법상 필요하다든 신념을 가지고 행동하는 것’을 말하며 단순한 예양이나 관례가 아니라 ‘국제법상 권리·의무로서 부과되었다는 판단에 따라 행동하는 것’을 필요로 한다.

42) 이한기, 국제법강의, 박영사, 2002, 86-87면.

43) North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Netherlands & Denmark), ICJ Reports, 1969, pp. 42-43. para. 73-74.

그러나 일정한 관행이 권리·의무 관계로서 부과되지 않았더라도 국제법상 허용된 것이라는 판단 아래 행하여진 경우에는 법적 확신의 존재가 인정될 수 있다.⁴⁴⁾ 그런데 지속가능한 개발이라는 개념은 이미 선진국과 개도국을 포함한 국제사회 전체의 보편적인 승인을 받고 있으므로 국제사회 구성원 사이에 지속가능한 개발이라는 개념이 국제법상 권리·의무라는 인식이 없다고 하더라도 이것이 국제법상 허용된 것이라는 인식은 존재한다고 보는 것이 타당하다. 한편 지속가능한 개발은 환경과 관련된 문제에 있어서는 국제법적으로 중요한 규범으로 구체화되어 가고 있다고 볼 수도 있다. 즉, 국제환경법의 법원을 형성하는 중요한 국제관습법 내지 법의 일반원칙으로 발전해 가고 있는 것이다.⁴⁵⁾ 국제사법재판소 또한 1997년 *Gabcikovo-Nagymaros Dam* 사건에서 새로운 국제환경규범이 발전하고 있는데, 이 규범 중의 하나로 지속가능한 개발을 언급한 바 있다.⁴⁶⁾ 특히 1998년의 새우-바다거북 사건에서 향소기구인 WTO 협정 전문이 ‘세계자원의 최적 이용은 지속가능발전의 목적에 따라 이루어져야 함’을 명시적으로 인정하면서, 지속가능발전은 ‘경제적·사회적 발전과 환경보호를 적절히 통합하는 것으로 일반적으로 수락된 개념’으로서 UN해양법협약을 포함한 국제협약 및 선언에 의해 지지되고 있다고 보기도 하였다.⁴⁷⁾ 이러한 사례들에 비추어 본다면 지속가능한 발전의 범규성은 적어도 국제환경법의 법원칙으로 정립되어 있다고 볼 수 있을 것이다.⁴⁸⁾

44) 이한기, 앞의 책, 89-90면.

45) 김홍균, 앞의 책, 78면.

46) *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, 37 I.L.M. 162 (1998): 1997 I.C.J. 7 (1997), §140.

47) *United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products (U.S. v. India, Malaysia, Pakistan, Thailand)*, WTO Appellate Body Report, 1998, paras. 127-130.

48) 오선영, 앞의 글, 9면; 김기숙, 앞의 글, 21면.

제 3 절 국제법상 지속가능한 발전의 핵심원칙

지속가능한 개발이 국제환경법의 중요한 원칙이 되었다는 점에 대해서는 강력한 반론은 존재하지 않는 것 같지만 그 구체적인 의미가 무엇인지에 대해서는 통일된 의견이 존재하지 않는다. 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)도 지속가능한 개발의 개념에 대해서는 정의를 하면서도 정작 중요한 구체적 내용에 대해서는 함구하고 있다. 이러한 침묵은 다른 많은 국제환경문서에서도 마찬가지인데 그 결과 지속가능한 개발의 구체적 의미에 대해서는 선진국과 개도국의 입장에 따라 그 의미와 해석이 달라진다.⁴⁹⁾ 사정이 이러므로 지속가능한 개발의 핵심개념을 통일적으로 정리하기는 어렵지만 리우선언을 기초로 살펴보면 통합의 원칙, 개발권의 원칙, 지속가능한 이용의 원칙, 세대 내 형평의 원칙, 세대 간 형평의 원칙 등의 요소로 구성되어 있는 것으로 보고 있다.

1. 통합의 원칙(Principle of Integration)

통합의 원칙은 경제적, 사회적 개발 계획과 이행에 환경적 고려를 통합시키고, 환경적 의무를 설정, 해석, 적용함에 있어서 경제적, 사회적 발전의 필요성을 고려해야 한다는 것을 의미하며, 지속가능발전 요소 중 가장 중요하고 법적 의미가 강한 요소이다. 이 원칙을 국내 및 국제적 차원에서 용이하게 적용하기 위해서는 환경정보의 수집이나 배포, 환경영향평가, 공공 의사결정에의 참여 등이 요구되고 있다.⁵⁰⁾ 리우선언 원칙 4는 “지속가능한 발전을 성취하기 위해 환경보호는 발전 과정의 중요한 일부를 구성하며 발전과정과 분리시켜 고려해

49) 김홍균, 앞의 책, 74면.

50) Patricia Birnie & Alan Boyle, 앞의 글, 95면.

서는 안 된다.”고 규정함으로써 통합원칙을 명시하고 있다. 환경과 경제의 통합적 접근방법은 1972년 스톡홀름 회의 이전부터 시도된 것으로 1949년 자원 보존 및 이용에 관한 제 1차 UN회의(the First UN Conference on Conservation and Utilization of Resources)에서 처음으로 보존과 개발 사이의 연계가 이루어졌다.

1971년 UN 총회에서도 이러한 입장이 확인되었으며 리우회의 이후에 통합의 개념이 보다 널리 인정되었다. 이러한 통합적 접근방법은 1972년 스톡홀름회의에서 주요 논제로 논의되었고, 1992년 리우선언에서 채택된 이래 1992년 기후변화협약(제 3조 4항), 1992년 생물다양성협약(제 6조 b항), 1994년 사막화방지협약(제 4조)등 많은 국제협약, 1974년 Paris 협약(제 6조 2항 d), 1978년 Kuwait 협약(전문), 1985년 ASEAN 협약(제2조 1항)등의 지역협정 및 1982년 세계자연헌장(Paras 7,8)등의 선언⁵¹⁾ 등에서 채택되고 있다. ICJ도 1997년 Gabčíkovo-Nagymaros Project 사건에서 환경보호 및 경제적 발전의 통합 필요성을 결정적 요소의 하나로 간주함으로써 이러한 입장을 반영하고 있다. 국제경제기구들의 경우는 오랫동안 환경문제의 국제적 통합 문제에 직접적인 관심을 보이지 않았으나 1980년 이후 이러한 입장에 변화를 보여, 세계은행을 비롯한 기타 다자 개발은행은 환경 평가를 대출정책에 포함시키는 등의 통합 노력을 하고 있으며, WTO는 이들보다 조금 늦게 이러한 대열에 합류하였다. 2002년 요하네스버그선언과 WSSD 이행계획에서는 경제적 발전뿐만 아니라 사회적 발전을 강조함으로써 통합의 대상영역을 넓히고 있다.⁵²⁾

51) 1982년 세계자연헌장(Paras 7,8), 1995 Washington Declaration on Protection of the Marine Environment from Land-based Activities(UNEP/OCA/LBA/IG.2/L.4, 1995: 전문) 기타.

52) 김기숙, 앞의 글, 23면.

2. 개발권의 원칙(Principle of the Right of Development)

리우선언 원칙 3은 “개발의 권리는 개발과 환경에 대한 현세대와 미래세대의 필요를 형평하게 충족할 수 있도록 실현되어야 한다.”고 규정함으로써 개발권의 원칙(Principle of the Right of Development)을 명시하고 있다. 이러한 개발권의 원칙에 의하면 각 국가의 개발권을 인정하되 현 세대와 미래세대의 필요를 동시에 충족시키는 방향으로 실현해야 한다. 이 원칙은 개도국 측의 입장을 반영한 것으로, 그들의 주된 관심사는 환경보호 보다 경제적 성장과 빈곤의 타파이기 때문에 환경보호를 이유로 경제개발에 가해지는 국제법상 제한에 반발을 하고, 환경보호를 수용하는 조건으로 재정지원과 기술이전을 요구해 왔다. 따라서 이 원칙은 개발권의 명시적 인정을 요구하는 개도국과 지속가능발전의 증진을 요구하는 선진국 간의 타협안으로 채택된 것이라고 볼 수 있다. 리우선언 원칙 3은 국제공동체가 개발권 개념을 완전히 인정한 첫 번째 사례이다.

일부 국가는 개발권이 독립된 권리가 아니고 단지 하나의 목표일뿐이라는 점을 들어 개발권 인정에 반대하면서 리우선언 원칙 3을 수락하지 않고 있기도 한다.⁵³⁾ 그러나 인류의 보편적 복지를 실현하기 위해서는 필요최소한의 개발이 선행될 필요가 있다. 국내에서 환경에 대한 관심 또한 개발을 통해 국민들의 생활수준이 어느 정도 향상된 후에야 비로소 태동되기 시작하였다. 결국 개발권은 경제적 이익을 실현하기 위해서 뿐만 아니라 인류의 행복과 복지를 실현하기 위한 필요불가결한 기본적 인권으로서 지속가능한 개발 개념의 중요한 요소를 이루는 권리에 해당된다고 보는 것이 타당하다. 우리나라가 지속가능한 개발의 핵심요소를 국내법에 투영시킴에 있어서도 이러한 개발권의 존재를 인식하여 환경과 개발의 실질적인 조화를 이루도록

53) Patricia Birnie & Alan Boyle, 앞의 글, 87면.

해야 할 것이다. 이는 아래에서 설명하는 환경과 개발의 통합 원칙을 위한 전제로 요구되는 것이기도 하다.⁵⁴⁾ 한편 리우선언은 원칙 2의 ‘국가책임에 관한 규정’을 통하여 개발권을 제한하고 있다. 즉각 국가의 자원개발 주권을 인정하되, 그 개발 활동이 다른 국가나 국제공역에 피해를 주어서는 안 된다는 국제법상 원칙을 명시하고 있다.⁵⁵⁾ 이 원칙은 1972년 스톡홀름 선언 원칙 21에서 유래한 것으로 국제사회에서 국제책임의 원칙으로서 널리 수용되고 있으며, 이를 위반하는 경우 법적 구제(legal remedy)를 발생시키는 국제관습법적 의무로서 확립되어 있다.⁵⁶⁾ 스톡홀름선언 원칙 22호는 스톡홀름선언 원칙 21호의 내용을 보다 구체화하기 위해서 국제책임에 대한 제도적 보장을 규정하고 있으나 리우선언에서는 이 원칙이 채택되지 않았다.⁵⁷⁾

3. 지속가능한 이용의 원칙(Principle of Sustainable Use)

지속가능한 이용의 원칙에 의하면 자연자원은 지속가능한 이용, 즉 자연자원의 재생산능력을 넘지 않는 범위 내에서 이용되어야만 한다. 지속가능이용의 원칙은 국제법상 육지, 물, 기타 자연자원에 대한 이용을 제한하는 개념으로 작용한다. 1982년 세계자연헌장(World Charter for Nature)은 생태계와 육지, 대기 및 해양의 자원이 “최적의 지속가능 생산성(optimum sustainable productivity)”을 얻고 유지하도록 요구하는 한편, 생물자원이 자연적인 재생산능력을 초과하여 이용되어서는

54) 오선영, 앞의 글, 178면.

55) 본 원칙은 1975년 국가의 경제적 권리 및 의무에 관한 헌장(유엔경제헌장), 1979년 대기오염의 장거리 국경이동에 관한 제네바 협약, 1982년 해양법 협약, 1985년 오존층보호를 위한 비엔나 협약, 1989년 유해폐기물의 국가간 이동 및 처분 규제에 관한 바젤(Basel) 협약, 1992년 기후변화 협약과 생물다양성 협약 및 리우 선언 등에 규정되어 있다. 1987년 미국 법학회에서 작성한 미국 대외관계법도 이와 동일한 취지의 규정을 두고 있다. 김기숙, 앞의 글, 각주 37면.

56) 1972년 12월 15일 채택된 유엔총회 결의안 996호(XXVII)는 이 원칙을 환경관련 국제책임의 기본원칙으로 수락하고 있다.

57) 김기숙, 앞의 글, 24면.

안 된다는 것을 규정함으로써 지속가능한 이용의 원칙을 확인하고 있다³⁹⁾. 리우선언은 지속가능이용 원칙을 직접적으로 정의하는 대신, 원칙 8을 통해 지속가능하지 않은 생산과 소비패턴의 감소 및 제거, 적절한 인구정책 등에 대해 지속가능성을 적용하고 있다. 리우선언은 지속가능한 이용의 원칙을 직접적으로 규정하고 있지 않지만 원칙 8에서 지속가능하지 않은 생산과 소비패턴의 감소 및 제거, 적절한 인구정책 등에 대해 지속가능한 이용의 원칙을 간접적으로 명시하고 있다. 국제법이 각 국가에 대해 자연자원의 지속가능이용 의무를 부과하고 있는지, 즉 지속가능한 이용이 규범적 의미를 가지고 있는지와 관련하여 국제법상 자연자원의 보존 및 지속가능이용에 대한 의무를 체계적으로 승인하기는 어렵고 국제하천에 관한 협약 등과 같이 특정한 제도가 존재하는 경우에만 규범력을 인정할 수 있다는 견해도 존재한다.⁵⁸⁾ 그러나 대다수의 협약이 전문 또는 본문규정을 통하여 각 당사국이 지속가능한 이용을 해야만 하는 당위성과 의무를 인정하고 있으며 이러한 협약규정이 국제기구의 관행을 통해 실질적으로 이행되고 있기 때문에 지속가능이용개념의 규범성을 인정하는데 무리는 없어 보인다.⁵⁹⁾

4. 세대 간 형평의 원칙(Principle of Inter-Generational Equity)

세대 간 형평의 원칙(Principle of Inter-Generational Equity)에 의하면 자연자원을 이용할 때에는 현 세대와 미래세대의 이익을 형평하게 고려해야만 한다. 이 원칙은 미래세대를 위하여 지구를 수탁하고 있는 현재 세대는 자연자원을 미래세대의 이익을 위하여 보존하여야 한다는 생각에 기초하고 있다. 그러므로 각 세대는 자신이 물려받은 것보

58) Patricia Birnie & Alan Boyle, 앞의 글, 88-89면.

59) 오선영, 앞의 글, 179-180면.

다 더 악화되지 않은 상태의 자연환경을 미래세대에 물려주어야만 하는 의무를 부담하게 되는 것이다. 세대 간 형평의 원칙은 주로 미래세대에게 소송을 제기할 수 있는 법적 지위를 인정할 수 있는지와 관련하여 주로 문제가 된다. 일부 학자들은 현재나 과거의 잘못된 행위에 대해 미래세대가 소송을 제기하는 것이 실현가능성을 인정하기 어렵다는 이유로 소송적격을 인정하는 것에 대해 부정적인 입장을 취하기도 한다.⁶⁰⁾ 세대 간 형평의 원칙이 처음으로 명시된 것은 1946년 국제포경협약(International Convention for the Regulation of Whaling: ICRW)으로, 이 협약은 전 세계 국가들의 관심사가 ‘미래세대를 위해 고래자원을 보호’하는데 있다고 보았다.⁶¹⁾ 이러한 관점은 1972년 스톡홀름선언으로 이어져 이 선언 원칙 1에서 “인간은 현 세대와 미래세대를 위해 환경을 보호하고 개선할 중대한 책임을 갖는다.”고 규정하고 있고, 이 같은 원칙은 1980년 채택된 UN 총회 결의안 35/8을 거쳐 1992년 리우선언 원칙 3과 1993년 비엔나 인권선언으로 이어지고 있다.

세대 간 형평의 원칙이 국제법 기본구조의 한 부분을 이루고 있다는 것은 학자들 사이에서 별다른 이견이 없다. ICJ에서도 이 원칙을 수용하여 1996년 핵무기의 위협 또는 행사의 적법성에 관한 권고적 의견에서 미래세대의 이익을 인정한 바 있다. 핵폐기물의 해양투기 중단, 포괄적인 남극 생태계보호 및 광물개발금지와 남극대륙의 세계공원 지정, 국제포경위원회(Int'l Whaling Commission)의 고래잡이 규제 등은 미래세대의 이해관계를 고려하는 조치로서 취해진 것이며, 생물다양성협약(전문, 제 1조, 15조 7항), 기후변화 협약(제 3조1항, Annex I), 1996년 런던협약 개정의정서(전문) 등의 국제협약도 세대 간 형평의 개념을 인정하고 있다. 1993년 Oposa 사건⁶²⁾에 대해 필리핀 대법

60) Patricia Birnie & Alan Boyle, 앞의 글, 260면.

61) 1968년 African Conservation Convention, 1972년 World Heritage Convention 등도 형평의 원칙을 도입한 초기 조약에 해당한다,

62) *Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources*

원에서는 별목허가발급에 반대하는 원고가 그들 세대와 미래세대를 위해 소송적격을 갖는 것을 인정하였지만 다른 나라에서는 아직 이러한 선례가 없으며, 현재나 과거의 잘못된 행위에 대해 미래세대가 소송을 제기하는 것에 대해 실현가능성을 인정하기 어렵다는 것이다. 부정적 입장의 주장처럼 현세대와 미래세대의 이익의 조정 및 이익과 분배의 부담 문제는 아직 명확하게 설정되어 있지 않으며, 미래세대의 소송적격을 인정하는 사례도 극소수이다. 그러나 미래세대의 이익은 이미 ICJ와 국제관행, 다자협약 등에서 확고하게 인정되고 있으며, 환경위기로 인해 미래세대의 이익이 위협받을 가능성이 늘어남에 따라 앞으로 미래세대의 소송적격을 인정하는 사례가 점차 늘어나고 현세대와 미래세대의 이익 배분 문제도 더 명확해질 것으로 보인다.⁶³⁾

5. 세대 내 형평의 원칙(Principle of Intra-Generational Equity: Principle of Equitable Use)

세대 내 형평의 원칙(Principle of Intra-Generational Equity)이란 자연 자원을 이용할 때 다른 나라의 사정을 고려하여 형평성 있게 처리해야 한다는 원칙을 말한다. 이 원칙은 서로 다른 수준의 경제발전과 환경적·사회적 필요 및 우선순위를 가진 국가들, 즉 선진국과 개도국 사이의 부의 불균형을 시정하고 빈곤층의 필요에 우선순위를 부여하는 것을 주된 내용으로 한다.⁶⁴⁾ 그러나 형평성의 구체적 기준을 설정하기 어려운 상황에서 이러한 형평성에 대해서는 선진국과 개발도상국간에 많은 논란이 제기되어 왔다.⁶⁵⁾ 예를 들면 산업혁명 이후 200여 년 동안 선진국들은 자국의 경제성장을 위해 많은 양의 화석연

(July, 30, 1993), 33 ILM, p. 173, (1994).

63) 김기숙, 앞의 글, 27면.

64) 오진규·조경엽, 지속가능한 개발을 위한 에너지·탄소세 활용방안 연구, 에너지경제연구원, 2001, 7-8면.

65) 김홍균, 앞의 책, 76면.

료를 소비하였으며 이로 인한 이산화탄소배출이 현재의 지구온난화 위험을 초래하였음을 부인할 수 없음에도 불구하고 더 이상의 지구온난화를 방지하기 위해 향후 이산화탄소 배출을 규제하고자 한다. 하지만 이는 이제 막 경제성장을 도모하고자 하는 개도국의 입장에서 볼 때 도저히 받아들일 수 없는 선진국의 오만과 자기책임을 망각한 횡포일 뿐이다. 기후변화협약에서는 이러한 문제와 관련하여 국가간의 형평성을 고려하는 원칙으로 ‘공동의 그러나 차별화된 책임 (common but differentiated responsibilities)’이라는 원칙을 명시하고 있으나 실제 이를 실행에 옮기는 일은 쉽지 않다. 한편 세대 내 형평은 비단 선진국과 개도국간의 형평만을 의미하는 것은 아니고 국가 내에서의 계층 간의 형평까지도 아우르는 광의의 형평을 의미한다.⁶⁶⁾

Brundtland보고서는 지속가능성의 개념은 세대 간의 사회적 형평뿐만 아니라 각 세대내의 형평을 위한 관심사를 의미한다고 강조함으로써 세대 내 형평의 원칙을 지속가능발전의 주요한 요소로 포함시키고 있다. 리우선언은 세대 내 형평의 개념에 대해서는 직접적으로 언급하지 않고 있으나 원칙 3에서 개발권이 형평하게 실현될 것을 요구하고 있고, 원칙 5에서 모든 국가와 국민이 세계 대다수 사람들의 기본 수요를 충족시키기 위하여 빈곤 퇴치를 위한 협력을 할 것을 요구함으로써 간접적으로 그 의미를 제시하고 있다.

생물다양성협약(제1조, 제15조 7항), 기후변화협약(제3조 1항, 제4조 2항 a), 1987년 몬트리올 의정서(The Montreal Protocol on Substances That Deplete the Ozone Layer, 1987: 전문) 등은 이 원칙을 중요한 요소로 수용하고 있으며, 이러한 움직임은 재정지원과 기술이전, 공동의 그러나 차별적 책임론, 국가별 특수성 고려 등의 형태로서 나타나고 있다. 특히 생물다양성협약은 유전자원에 대한 적절한 접근과 기술이전을 통해 생물다양성을 보전하고, 유전자원에서 나오는 이익을 공평

66) 오선영, 앞의 글, 181면.

하고 형평하게 분배(fair and equitable sharing)하는 체제를 확립하고 있다. 이는 곧 개도국에게 자국 영토 내에서 발견되는 유전자원의 이용에서 얻어지는 이익을 형평하게 분배할 자격을 부여한다는 것으로, 세대내 형평의 원칙을 구체화하고 있다. 몬트리올 의정서는 오존층 파괴물질의 전 세계적 배출총량을 형평하게 규제할 예방조치를 취하는 것을 목적으로 하며, 기후변화협약은 협약당사국에 형평에 입각한 기후체계의 보호를 요구하고 있다. 세대 내 형평의 원칙이 국제법상 일반적으로 확립된 법원칙이라는 데에는 학자들 간에 이견이 없다.⁶⁷⁾

제 4 절 지속가능발전의 국내적 수용

1. 2007년 지속가능발전 기본법안(정부안)

이명박 정부의 정책화두였던 녹색성장이 우리사회에 대두되지 이전에 이미 국제법과 국제환경법분야에서 논의되던 지속가능발전의 수용이 다양한 학문분야에서 논의되기 시작하였으며, 이러한 노력의 일환으로 정부는 2007년 6월 5일 「지속가능발전 기본법안」을 국회에 제출하였다.

1) 제안이유

동법의 제안이유는 ① 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶을 이룩할 수 있도록 국가와 지방자치단체의 지속가능한 발전전략을 수립·추진하고, ② 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하기 위하여, ③ 국가와 지방자치단체의 지속가능발전 기본전략과 그 이행계획의 수립·추진, 지속가능발전지표의 운용 등 국가와 지방자치단체의 지속가능발전을 위한 제도적 기반을 마련하고 ④ 경제성장·사회통합·환경보전의 균형을 이루기 위하여 지속가능발전에 관한 기본

67) 김기숙, 앞의 글, 28면.

법을 제정하려는 것이었다. 동법의 제안이유에는 국제사회에서 논의되던 세대간의 형평성과 세대내의 형평성을 달성하고 보다 나은 환경에서 생활할 수 있도록 하지만, 경제성장·사회통합·환경보전의 균형을 이루려고 하였다.

2) 주요내용

(1) 지속가능한 발전의 기본원칙의 명확화 (동법안 제3조)

2007년 당진 「산림기본법」 등 34개 법률에서 명확한 정의 없이 지속가능발전이라는 용어를 사용하고 있어, 그 개념과 기본원칙을 규정할 필요성이 제기되었고 정책결정에 대한 시민들의 참여를 장려하는 등 지속가능한 발전을 위한 기본원칙을 명시하고자 하였다. 또한 UN에서 채택된 지속가능발전과 관련한 주요원칙을 명시함으로써 지속가능발전의 개념을 확립하고, 그 지향점을 명확하게 제시하고자 하였다.

제 3 조(기본원칙) 지속가능발전은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. 국가와 지방자치단체는 시민들이 정책결정에 효과적으로 참여할 수 있도록 관련 제도를 정비하고 시민들의 참여를 장려한다.
2. 국가와 지방자치단체는 경제성장을 도모하고 새로운 기술지식을 계속 생산할 수 있도록 경제제도를 정비하고 기업경영의 혁신을 강화하도록 함으로써 지속가능한 경제발전을 촉진한다.
3. 국가와 지방자치단체는 경제성장 과정에서 발생할 수 있는 사회적 불평등을 해소할 수 있도록 사회제도를 정비하고 사회의 정의·안전과 통합을 촉진한다.
4. 국가, 지방자치단체 및 기업은 경제발전의 기초가 되는 생태학적 기반을 능동적으로 보호할 수 있도록 토지이용과 생산시스템을 개발·정비함으로써 환경보전을 촉진한다.
5. 국가, 지방자치단체 및 기업은 기술혁신 능력을 향상시키고, 그 잠재

적인 영향을 체계적으로 평가하여 높은 수준의 주의를 기울이는 방향으로 기술발전을 추진한다.

6. 국가와 지방자치단체는 새로운 문제 상황에 대처하기 위하여 행정제도를 유연성과 자기교정능력(自己矯正能力)이 있도록 정비하고, 혁신을 촉진한다.
7. 국가는 공정한 국제무역이 지속될 수 있는 국제경제체제를 구축하기 위하여 노력한다.
8. 국민은 국가의 지속가능성을 향상시키기 위하여 정책결정에 적극적으로 참여하고 협력하며, 그 결과에 대하여 책임을 공유(共有)한다.

동 법안 제3조에는 참여의 원리, 지속가능한 경제발전촉진의 원리, 사회의 정의·안정과 통합의 촉진, 환경보전의 촉진, 기술발전의 추진, 행정제도혁신, 국제경제체제구축, 국민협력원칙 등을 규정하고 있었다.

(2) 국가 및 지방자치단체의 지속가능발전 기본전략의 수립·추진
(안 제4조 및 제5조)

동 법안은 지속가능발전의 3대 축인 경제발전, 사회적 통합, 환경보전을 균형 있게 추구할 수 있는 국가와 지방의 통합적인 전략 마련의 필요성이 있다는 전제하에서 정부는 지속가능발전을 위한 비전과 목표, 이를 달성하기 위한 전략과 원칙 등을 담은 국가지속가능발전 기본전략을 20년마다 수립하도록 하고, 지방자치단체는 이와 조화를 이루는 지방지속가능발전 기본전략을 20년 단위로 수립하도록 하였다. 국가기본전략과 지방기본전략을 수립함으로써 국가 및 지방자치단체 차원에서 지속가능발전을 달성하기 위한 체계적인 노력을 수행할 수 있게 될 것이라고 전망하였다.

제 4 조(국가지속가능발전 기본전략의 수립·추진) ① 정부는 의제21(1992년 브라질에서 개최된 유엔환경개발회의에서 채택한 의제21을 말한다. 이하 같다), 요하네스버그이행계획(2002년 남아프리카공화국에서 개최된 세계지속가능발전정상회의에서 채택한 이행계획을 말한다. 이하 같다) 등 지속가능발전에 관련된 국제적 합의를 성실히 이행하고, 국가의 지속가능발전을 촉진하기 위하여 20년을 단위로 하는 국가지속가능발전 기본전략(이하 “국가기본전략”이라 한다)을 수립하고 추진하여야 한다.

② 정부는 국가기본전략을 수립하려는 때에는 에너지·교통·국토이용·농업, 빈곤·건강·교육, 생태·물·해양·산림 등 경제·사회·환경 분야를 모두 균형 있게 고려하여야 한다.

③ 국가기본전략에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 지속가능발전의 현황 및 여건변화와 전망에 관한 사항
2. 지속가능발전을 위한 비전과 목표에 관한 사항
3. 지속가능발전을 위한 비전과 목표를 달성하기 위한 기본전략과 원칙에 관한 사항
4. 지속가능발전을 위한 경제·사회·환경의 기본정책 방향에 관한 사항
5. 지속가능발전의 주요 지표에 관한 사항
6. 그 밖에 지속가능발전을 위하여 필요한 사항

④ 국가기본전략을 수립하거나 변경하려는 때에는 제15조에 따른 국가지속가능발전위원회(이하 “국가위원회”라 한다)와 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 국무회의의 심의를 생략할 수 있다.

⑤ 정부는 제14조에 따른 국가지속가능성보고서와 경제적·사회적·환경적 여건의 변화를 고려하여 국가기본전략을 5년마다 전반적으로 재검토하고, 필요한 경우 이를 정비하여야 한다.

⑥ 제1항부터 제5항까지의 규정 외에 국가기본전략의 수립방법·절차와 정부 내의 업무분담체계 및 추진절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(3) 이행계획의 수립 및 추진상황 점검(안 제6조부터 제9조까지)

동 법안은 국가기본전략을 구체적으로 실행하기 위하여 각 중앙행정기관 및 지방자치단체별로 이행계획을 수립하고, 추진상황을 점검할 수 있도록 하였다. 즉, 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본전략을 실행하기 위한 이행계획을 5년 단위로 수립하고, 2년마다 이행계획의 추진상황을 점검 하도록 하였다. 이행계획의 수립과 주기적인 추진상황의 점검을 통하여 국가 및 지방자치단체의 지속가능발전을 위한 이행 노력을 제고할 수 있을 것이 예상되었다.

(4) 지속가능발전지표 및 지속가능성의 평가·공표(안 제13조 및 제14조)

국제적으로 우리나라의 지속가능성이 매우 낮게 평가되고 있어 지표 개발 및 평가 시스템 등을 체계적으로 도입할 필요성이 제기되었기에, 동 법안은 국가와 지방자치단체가 작성한 지속가능성 지표에 따라 국가 및 지방 지속가능발전위원회는 2년마다 국가와 지방자치단체의 지속가능성을 평가하도록 하고, 국가와 지방자치단체의 종합적인 지속가능성 보고서를 작성·공표하도록 제도를 마련하였다. 지속가능성 평가를 통하여 지속가능성이 취약한 정책분야를 파악하고 개선할 수 있을 것으로 예상하였다.

(5) 국가 및 지방 지속가능발전위원회 설치(안 제15조부터 제19조까지)

2007년 동 법안이 제출될 당시 이미 대통령령을 근거로 하여 국가 차원의 지속가능발전위원회가 대통령 자문기관으로 설치·운영되고 있고, 지방자치단체 차원의 지속가능발전위원회가 조례를 근거로 하여 개별적으로 설치·운영되고 있었다. 그러나 향후 보다 지속가능발전의 체계적 추진을 위하여 그 설치근거를 마련할 필요성이 제기되고 있었다. 그래서 동 법안은 국가 및 지방 지속가능발전위원회의 설치

근거를 마련하며, 시·도의 지방지속가능발전위원회의 장이 국가지속가능발전위원회에 참여하도록 하여 국가와 지방간의 유기적 협력체계를 구축하도록 하였다. 이에 대해서는 국가와 지방자치단체의 지속가능발전전략을 합리적으로 수립·추진하고 국가와 지방자치단체간의 효율적인 추진 협력체계를 마련하게 될 것이라는 예상을 하고 있었다.

(6) 지속가능발전 정보망의 구축·운영 등(안 제20조부터 제22조까지)

동법안의 제안이유에 따르면 국민과 시민단체나 기업 등 다양한 주체가 지속가능발전과 관련한 정보를 얻고, 적극적인 활동에 참여할 필요성이 제기되고 있었다. 그래서 정부는 지속가능발전에 관한 정보를 보급·확산시키기 위하여 지속가능발전정보망을 구축·운영할 수 있도록 하고, 국가와 지방자치단체는 시민사회단체나 기업 등이 추진하는 지속가능발전과 관련한 활동을 지원하도록 동법안은 근거규정을 마련하였다. 제안이유를 살펴보면 지속가능발전정보망을 통하여 국민들이 관련 정보를 쉽게 활용할 수 있게 되고, 지속가능발전과 관련된 민간분야 활동이 활성화될 것으로 예상하고 있었다.

3) 동법안의 평가와 수정가결

(1) 동법안의 평가

국회심사과정과 소위원회 토론과정에서 검토된 사항을 사항을 살펴보면 아래와 같다.

가. 국내 지속가능발전 수준향상 필요성

2007년 당시국토기본법 등 34개 법률에서 ‘지속가능발전’이란 용어를 사용하고 있으나 아직 법률적·행정적으로 그 개념이 정립되어 있지 않을 뿐만 아니라 우리나라의 지속가능성은 OECD 최하위권⁶⁸⁾으로

68) 2006년 WEF(세계경제포럼)가 발표한 지속가능성지수에 의하면 우리나라는 전체

선진국 진입에 걸림돌이 되고 있었으며 지속가능발전 추진과 관련하여서는 정부는 2000년 9월 대통령 자문기구로 지속가능발전위원회를 설치하였고⁶⁹⁾ 2006년 10월에는 국가차원의 지속가능발전 전략과 이행 계획은 수립하였으나, 이를 구체화하기 위한 제도적 장치나 법적 뒷받침이 부족하여 실행력 확보에 어려움이 많은 실정이었다. 그래서 「지속가능발전법」안은 시의적절한 입법이라고 판단하고 있었다.

나. 지속가능발전을 위한 제도적 기반마련 필요성

범정부계획인 국가지속가능발전 기본전략 및 이행계획의 수립과 추진, 주기적인 점검 및 평가를 위한 제도적 기반을 마련하고, 지방 차원에서도 지방지속가능발전 기본전략 및 이행계획의 수립 등 지속가능발전 제도를 마련하기 위하여 지속가능발전제도를 법제화할 필요가 있다고 판단하고 있었다.

다. 국제사회 협력과 지속가능발전 선도국가 진입 필요성

1992년의 리우회의, 2002년의 WSSD(world summit on sustainable development : 세계지속가능발전정상회의) 등에서 각국에 지속가능발전 이행제도를 마련할 것을 권고하였고, 각 선진국들은 이미 지속가능발전을 국정 원리로 채택하여 운영하고 있으며⁷⁰⁾, 세계 경제 흐름상 국가지속가능성 제고를 위한 구체적·가시적 조치가 필요하므로 지속가능발전기본법을 마련하여 지속가능발전 선도국가로 진입할 필요가 있다고 할 것으로 판단하였다.

146개국 중 122위

69) 1992년 6월 리우선언 이후 UN은 각국에 의제21 실천계획의 수립 및 이행을 위하여 국가지속가능발전위원회 설치를 권고함.

70) 우리나라는 헌법 제35조에 환경권만 명시한 것에 반하여 법규정(헌법 : 프랑스·스위스, 법률 : 벨기에·캐나다 퀘벡), 정부조직(지속가능발전부 : 스웨덴·프랑스, 녹색각료회의 : 영국·독일), 정책결정(전 부처 환경경영체제도입 : 영국, 지속가능발전 감사 : 캐나다)의 형태로 세계 각국에서 반영되고 있다.

라. 지속가능발전 기본원칙(안 제3조)

동 법안 제3조에서는 국가 및 지방자치단체, 기업, 그리고 국민이 정치, 경제, 사회, 생산, 기술 및 행정 등 국정 전반에 대해 지속가능 발전을 위해 지향하여야 할 기본원칙을 제시하고 있었는데, 국회심사 과정에서 제시된 의견들은 제3조의 기본원칙은 UN이 제시한 지속가능 발전 7대 기본원칙을 우리나라의 상황을 고려하여 수정한 것으로서, 국가 및 지방자치단체는 지속가능 발전을 위한 정치·경제·사회 등의 각 제도를 정비하도록 하고, 기업은 생태학적 기반을 능동적으로 보호할 수 있는 생산시스템 개발, 기술혁신 능력 향상으로 지속가능 발전에 이바지하도록 하며, 국민은 이러한 국가의 정책결정에 적극적으로 참여하고 협력하도록 규정하고 있다고 판단하면서 이런 기본원칙은 세대간 조화와 균형을 고려한 지속가능발전의 큰 틀과 방향을 제시한 것으로서 별다른 문제점은 없는 것으로 판단하였다.

마. 국가 및 지방의 지속가능발전 기본전략의 수립·추진(안 제4조 및 제5조)

동 법안이 지속가능발전 기본전략을 20년 단위로 수립·추진하도록 한 것은 이 기본전략이 지속가능발전의 비전과 목표, 기본전략과 원칙에 관한 사항을 포함하고 있어서 비교적 장기적으로 전략을 수립하도록 하는 것이 필요하기 때문이고, 지방차원에서 별도로 기본전략을 수립하도록 한 것은 지방자치단체의 경우 당해 지방의 특성을 고려하고 자율성을 보장하기 위한 것으로 판단하였으며, 국회의 심사보고서는 제정안은 우리나라가 그동안 경제성장과정에서 환경오염문제가 지속적으로 제기되었고, 지역·계층·세대간 갈등으로 사회통합이 미흡했던 점을 감안하여 경제·사회·환경이 균형있게 발전하는 지속가능 발전 전략을 비교적 장기에 걸쳐 체계적으로 수립·추진하려는 것으로서 바람직한 것으로 판단하고 있었다.

(2) 정부안의 수정가결

가. 수정이유

국회의 심사보고서는 동 법안은 지방 지속가능발전 기본전략 및 이행계획과 국가지속가능발전위원회 사이에 연결고리를 두지 않아서 전체 국가 차원의 지속가능발전 추진에 애로점이 있을 것으로 판단하고 있었다. 물론 동 심사보고서도 국가와 지방자치단체가 상하개념이 아니고 동등한 주체이기 때문에 국가가 지방자치단체에 명령·지시하는 것은 현대 지방자치원리에는 부합하지 아니한다는 것은 인식하고 있었으나, 전국적으로 이루어지는 지속가능발전 추진상황을 파악하고 각 지방 간의 조화를 추구하기 위해서는 최소한의 연결점은 필요하다고 할 것으로 판단하였기에 지방 지속가능발전 기본전략 및 이행계획의 수립시 이를 국가위원회에 제출하도록 하는 방안에 대한 검토가 필요하다는 의견을 피력하였다.⁷¹⁾ 그래서 결국 국가와 지방의 연계강화를 위해 지방기본전략 및 이행계획 수립·변경시 국가지속가능발전위원회에 제출하는 규정을 신설하고, 민간의 참여 활성화를 위하여 국가위원회 및 지방위원회의 구성시 공무원이 과반수를 넘지 않도록 하는 등 규정을 신설하였다.

다. 주요 수정내용

가) 국가와 지방의 연계강화

지방기본전략 및 지방이행계획 수립·변경시 국가위원회에 제출토록 하고(수정안 제5조 제4항 및 제6조 제5항), 전국적으로 이루어지는 지속가능발전의 추진상황 파악 및 각 지방간의 조화를 추구하기 위해

71) 이러한 내용을 정부는 입법 추진 초기에는 고려하였으나 중앙과 지방을 동등한 주체로 인정하는 “지속가능발전 거버넌스” 추세와 시민사회단체의 의견을 반영하여 삭제한 것임.

지방기본전략 및 지방이행계획을 수립 또는 변경하는 경우 국가위원회에 제출토록 하여 국가와 지방의 연계 강화를 통해 기본전략 및 이행계획이 차질 없이 추진될 수 있도록 하였다.

나) 민간과 공무원의원의 비율조정 등

국가위원회 및 지방위원회의 구성 시 민간위원의 비율을 정하였는데(수정안 제17조 제1항·제3항·제4항, 제18조 제3항), 국가위원회에서 공무원이 아닌 위원 비율이 과반수를 넘도록 하고, 지방위원회의 구성시도 국가위원회의 구성에 준하여 정하도록 하고, 국가위원회 위원 중 보궐위원에 대한 잔여임기 규정을 삭제하였다. 위원회의 구성과 관련한 사항을 명확히 하고, 민간위원의 참여를 활성화 할 수 있도록 하였다.

2. 현행 「지속가능발전법」

「지속가능발전 기본법」은 「저탄소 녹색성장기본법」이 제정되면서, 2010년 1월 13일 「지속가능발전법」으로 격하되게 된다.

1) 삭제된 규정들

「지속가능발전법」으로 격하되면서 2010년 1월 13일 「지속가능발전 기본법」의 핵심규정이었던 제3조의 기본원칙조항이 삭제되고, 제2장 지속가능발전 기본전략등의 핵심조항이 삭제되게 된다. 삭제된 조항은 제4조 (국가지속가능발전 기본전략의 수립·추진), 제5조 (지방지속가능발전 기본전략의 수립·추진), 제6조 (이행계획의 수립·추진), 제8조 (지속가능발전책임관의 지정), 제12조 (정책에 관한 의견의 제시) 등이 삭제되었다. 앞에서 「지속가능발전 기본법」의 제정과정에서 살펴보았듯이 삭제된 규정들은 「지속가능발전 기본법」의 근간을 이루

고 있던 핵심조문들이었다. 그래서 「녹색성장기본법」에 대해서 비판적인 입장을 취하는 견해는 「녹색성장기본법」을 폐지하거나 격하하고, 「지속가능발전기본법」을 기준으로 재편해야 한다는 주장을 하기도 한다.

2) 현행 「지속가능발전법」의 지속가능발전

동법은 “지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함을”을 목적으로 하고 있다고 목적조항에서 밝히고 있다. 동법의 입법목적에는 ①국제사회의 노력에 동참이라는 수동적인 목적과 외부적 영향에 대응이 있었지만 ② 현 세대와 미래세대의 동시의 배려와 삶의 질 향상이 있었다.

또한 동법은 지속가능성과 지속가능발전을 정의하고 있다. 동법 제2조 제1호는 지속가능성을 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”으로 정의하고 있다. 즉 지속가능성을 현재 세대와 미래세대의 조화와 균형으로만 정의하고 있다. 하지만 동법은 지속가능발전을 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전”이라고 정의하고 있어서, 간접적으로 사회적 형평을 선언하고 있다.

제 5 절 시사점

녹색성장에 대한 비판적 입장을 견지하는 입장에서는 녹색성장의 개념의 모호성과 불명확성 등을 지적하지만, 지속가능한 발전도 그 출발은 불안하였고 여러 가지 논란이 계속되고 있다. 즉, 지속가능발

전 개념의 법적 지위에 대한 논란은 개념의 모호성과 기준의 불명확성에서 유래하는 것이다. 지속가능발전 개념이 모호하고 그 기준이 명확하지 않은 것은 사실이다. 그러나 국제사회에서는 지속가능발전 개념과 그 기준을 명확히 하기 위한 노력을 계속하고 있으며, 이 개념이 보편화되고 국내 및 국제 환경정책에 적용되는 과정에서 그 기준과 정의가 차츰 객관화되고 명확하게 되어가는 단계에 있다. 지속가능한 발전의 역사적 발전을 보면, 녹색성장개념도 역사적으로 발전할 수 있다는 결론에 이르게 된다.

또한 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)도 지속가능한 개발의 개념에 대해서는 정의를 하면서도 정작 중요한 구체적 내용에 대해서는 함구하고 있으며 이러한 침묵은 다른 많은 국제환경문서에서도 마찬가지인데 그 결과 지속가능한 개발의 구체적 의미에 대해서는 선진국과 개도국의 입장에 따라 그 의미와 해석이 달라지고 있다. 해석이 달라질 수 있기에 지속가능한 개발의 핵심개념을 통일적으로 정리하기는 어렵지만 리우선언을 기초로 살펴보면 통합의 원칙, 개발권의 원칙, 지속가능한 이용의 원칙, 세대 내 형평의 원칙, 세대 간 형평의 원칙 등의 요소로 구성되어 있는 것으로 보고 있다. 녹색성장과의 관계를 기준으로 보면, 녹색성장론에 대한 비판적 움직임에서 보면, 결국 지속가능한 발전에는 세대내 형평의 원칙과 세대 간의 형평의 원칙이 포함되어 있는데, 현재의 녹색성장의 운영과 실제에는 형평성의 고려가 부재하다고 보는 것이다. 즉, 녹색성장을 비판하는 입장에서 적어도 원론적 수준의 통합의 원칙이 녹색성장에는 반영되어 있다고 볼 것이다. 통합의 원칙은 경제적, 사회적 개발 계획과 이행에 환경적 고려를 통합시키고, 환경적 의무를 설정, 해석, 적용함에 있어서 경제적, 사회적 발전의 필요성을 고려해야 한다는 것을 의미하며, 지속가능발전 요소 중 가장 중요하고 법적 의미가 강한 요소이다. 다만, 지속가능발전의 초기비판은 발전을 위한 지속성 혹은 발전을 위

한 통합의 원칙이라는 비판이 제기된 것과 2002년 요하네스버그선언과 WSSD 이행계획에서는 경제적 발전뿐만 아니라 사회적 발전을 강조함으로써 통합의 대상영역을 넓히고 있다는 점은 녹색성장의 재구성에서 반드시 참조해야 할 부분이다.

녹색성장이 성장을 위한 녹색의 훼손이라는 비판은 사실 지속가능발전에서도 제기되는 비판이다. 환경보호를 위해 무조건 개발을 억제할 수 없다. 개발권의 존재를 인식하여 환경과 개발의 실질적인 조화를 이루도록 해야 할 것이다. 국제적 시각에서는 인류의 보편적 복지를 실현하기 위해서는 필요최소한의 개발이 선행될 필요가 있으며, 국내에서 환경에 대한 관심 또한 개발을 통해 국민들의 생활수준이 어느 정도 향상된 후에야 비로소 태동되기 시작한다는 사실을 기초해서 보면, 결국 개발권은 경제적 이익을 실현하기 위해서 뿐만 아니라 인류의 행복과 복지를 실현하기 위한 필요불가결한 기본적 인권으로서 지속가능한 개발 개념의 중요한 요소를 이루는 권리에 해당된다고 보는 것이 타당하다는 점은 녹색성장에도 요구된다. 개발권의 원칙은 인류의 복지와 국민의 복지에 득이 되는 방향으로 해석되어야 하며, 국민의 기본적 생활수준을 유지할 수 있는 방향으로 해석되고 추구되어야 하기에 결국 국민의 생존권의 보장과 최소한의 인간적 존엄이 유지되는 방향으로 녹색성장이 해석되고 적용되어야 한다는 점은 반드시 참조할 부분이다.

지속가능한 발전상의 세대 간 형평의 원칙(Principle of Inter-Generational Equity)에 의하면 자연자원을 이용할 때에는 현 세대와 미래세대의 이익을 형평하게 고려해야만 하고 본 원칙은 미래세대를 위하여 지구를 수탁하고 있는 현재 세대는 자연자원을 미래세대의 이익을 위하여 보전하여야 한다는 생각에 기초하고 있다. 결국 녹색성장도 반드시 세대간의 형평성을 고려할 수 있는 구조가 되어야 한다는 점이다. 즉, 녹색성장은 현 세대와 미래세대의 이익을 적절히 고려하고 현

세대의 이익을 위해서 미래세대의 욕구와 환경이익을 포기하게 할 수 없다는 것이다. 결국 녹색성장은 경제성장을 위한 환경고려가 아니라 미래세대와 현 세대의 형평성을 동일하게 추구하기 위한 정책적 고려로 해석되어야 한다. 즉, 경제성장을 위한 신재생에너지의 전환이 아니라 미래세대를 고려한 에너지정책이 필요하다는 결론에 이르게 된다. 녹색성장은 단순히 탄소를 저감하는 성장이 아니라 미래에 발생할 수 있는 위험에 대해서도 반드시 고려해야 한다는 결론에 이르게 된다.

지속가능발전은 세대간의 형평성뿐만 아니라 세대내의 형평성에도 많은 관심을 기울이고 있다. 녹색성장에서 세대내의 형평성은 중앙과 지방의 형평성, 수도권과 낙후지역의 형평성, 도시와 농촌의 형평성, 사회지도층과 서민의 형평성, 중산층과 서민의 형평성, 전문직 종사자와 급여생활자의 형평성등 다양한 분야로 응용되고 변형되어 적용될 수 있다. 녹색성장이 추구해야 하는 세대내의 형평성은 결국 환경정의론과 연결되어 지게 된다. 즉, 환경의 부담과 환경이익을 특정한 자 혹은 특정 지역에 편중시키서는 안되면 환경이익과 부담의 공평적 배분과 교정적 정의가 도래해야 진정한 녹색성장이 달성될 수 있다.

국제적인 지속가능발전의 논의에 비하여 우리의 「지속가능발전법」도 녹색성장에 대한 비판적 입장을 피력하는 학자의 주장을 적용하면 아직은 많은 발전이 필요한 법률구조와 내용을 담고 있다. 결국, 녹색성장의 도약과 재해석은 그 동안 제기된 비판들을 건설적으로 수용하여 발전을 하는 과정으로 해결될 수 있다.

제 3 장 한국의 녹색성장과 한계에 대한 검토

제 1 절 녹색성장의 등장과 기원

1. 녹색성장의 등장

녹색성장은 이명박 정부의 정책적 화두였는데, 2008년 8월 15일 광복절행사에서 이명박 대통령은 “대한민국 건국 60년을 맞는 오늘, 저는 저탄소 녹색성장을 새로운 비전의 축으로 제시하고자 합니다. 녹색성장은 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장입니다. 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임입니다.”라고 밝혔다.⁷²⁾ 이명박 대통령의 경축사에서는 녹색성장을 “온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장”이라고 정의하였기에 기존에 사용되던 지속가능한 발전(sustainable development)와 녹색성장의 관계가 문제되었다. 또한 법적으로는 2010년 1월 13일 「저탄소 녹색성장 기본법(이하 녹색성장기본법)」이 제정되었으며 동법은 본문 64개의 조문과 부칙4개 조문으로 구성되어 있다. 그런데 동법 보칙 제4조에서 녹색성장기본법과 상충하는 기존법률을 대폭 수정하고 있고, 특히 「지속가능발전 기본법」을 「지속가능발전법」으로 하였으며 보칙 제15조에서 기존의 대통령소속의 국가지속가능발전위원회를 지속발전위원회로 격하하면서 환경부장관소속으로 하였다. 「녹색성장기본법」 제2조 제2호에서 녹색성장을 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운

72) “대한민국 건국 60년을 맞는 오늘, 저는 저탄소 녹색성장을 새로운 비전의 축으로 제시하고자 합니다. 녹색성장은 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장입니다. 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임입니다.” 2008.8.15. 광복 63주년 이명박 대통령의 경축사 중 일부

일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장”이라고 정의하고 있다. 즉 「녹색성장기본법」에는 녹색성장을 경제와 환경이 조화를 이루는 성장이라고 정의하고 있다. 법률상의 개념을 문헌적으로 받아들인다면, 경제와 환경이 조화를 이루는 성장이지만 「녹색성장기본법」의 목적조항을 보면 “이 법은 경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전에도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함”을 목적으로 하고 있기에 경제발전을 위해 환경을 수단으로 삼는 성장이라고 해석될 수도 있다.

2. 녹색성장의 기원

녹색성장(Green Growth)이라는 용어의 기원에 대해서는 여러 가지 의견⁷³⁾이 있으나 2000년 Paul Ekins의 “Economic Growth and Environmental Sustainability: The Prospects for Green Growth”라는 책이 발간되기도 하였다.⁷⁴⁾ 세계무대에서 녹색성장을 공식적으로 처음 사용하기 시작한 것은 2005년 3월 UN 아시아·태평양경제사회위원회(ESCAP)가 서울에서 개최한 제5차 아시아·태평양 환경과 개발에 관한 각료회의

73) Economist지 2000년 1월 27일자판 ‘GREEN GROWTH’ 기사에서 환경영향(environmental impact)을 고려치 않은 경제정책평가는 부적절한 것이라고 언급했다. 2000년 1월 스위스의 다보스에서 열린 세계경제포럼에서 보고된 예일대(Yale University) 보고서는 지속가능경제성장을 위해서 환경의 중요성을 강조했다. Economist지는 이 내용을 기사화하면서 ‘green growth’ 용어를 사용했다. 또한 2001년 1월 25일자 Economist지에서는 녹색성장(green and growing)을 새롭게 등장한 시장지표로 제시하였는데, 경제활동의 환경적 적절성, 혹은 시장의 환경적 건전성을 평가하기 위한 지표로서 사용되었다. <http://www.economist.com/node/487011>

74) 이 책에서는 환경적으로 지속가능성과 경제성장의 관계를 다루고 있다. Paul Ekins, Economic Growth and Environmental Sustainability: The Prospects for Green Growth 1 (2000).

(Conference on Environment and Development in Asia and the Pacific)이다. 이 회의에서는 아·태 지역 저개발국가들이 경제성장의 필요성과 환경보전의 필요성을 어떻게 조화시킬 것인가가 논의의 중심이었고⁷⁵⁾ 녹색성장은 빈곤감소와 환경보호라는 상호 충돌될 수 있는 정책을 동시에 달성할 수 있는 전략 및 정책으로 제시되었으며 이에 대해 서울 이니셔티브를 채택하였으며 2005년 11월 UN ESCAP은 “Map to Green Growth for Asia and the Pacific”에서 내용을 구체화하였다.⁷⁶⁾

제 2 절 녹색성장위원회의 등장

1. 지속가능발전위원회의 몰락

녹색성장위원회는 노무현 정부에서 기후변화와 관련된 업무를 처리하기 위해 설치된 지속가능발전위원회의 업무를 계승하고 확장한 측면이 있어서 녹색성장위원회의 조직 및 운영에 대해살펴보기 위해서는 녹색성장위원회의 전신이라고 할 수 있는 우선 지속가능발전위원회의 설립 및 변천과정을 살펴볼 필요가 있다. 앞에서 살펴보았듯이 1992년 리우 UN환경개발회의에서 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development, ESSD) 즉 지속가능한 발전이 21세기 지구환경보전을 위한 기본원칙으로 선언되었다. 「지속가능발전 기본법」의 제안이유에서 나오듯이 우리나라도 세계지속가능발전정상회의에서 채택된 이행계획을 수립·시행하고, 기후변화협약 등 지구환경문제에 종합적·체계적으로 대응하기 위한 국가전략수립·조정기구가 필요하게 되었다. 그래서 2000년 9월 대통령소속자문기구로서 지속가능발전위원회가 설립되어 참여정부시절

75) 김은경, “이명박 정부 녹색성장의 허구성:철학의 부재로 인한 질 낮은 일자리, 환경 파괴, 경제적 비효율.” 한국미래연구원 뉴스레터 제1호, 2009.

76) 김성배, 녹색성장과 지방자치법제에 대한 공법적 고찰, 법학논고, 경북대학교 법학연구원, 2010, 211면.

범국가적 정책조정자로서의 역할을 수행해왔다.

2000년 9월 설립된 지속가능발전위원회는 2010년 환경부산하의 위원회로 위상이 격하될 때까지 위원회의 조직에 따라 위원회의 기능적 측면에서도 변화가 있었다. 2006년 5월 제3기 위원회까지는 대통령자문기구로서 성격이 강하여 관계 부처 장관이 참여하여 지속가능성에 대한 자문의견을 제시하거나, 사회통합을 위한 갈등관리시스템구축과 관련하여 정책자문을 하는 성격이 강했다. 그러나 자문기구로서의 한계가 있고 개별부처에서 지속가능발전 전담부서를 운영하고 있지 않는 데다가 부처의 개별정책을 지속가능한 관점에서 조정하는 상위부서로서의 역할도 없다는 비판이 있었다. 이러한 비판에 따라 위원회가 갈등관리조직으로 위상과 조직이 강화되는 방향으로 나아가면서 위원회라기보다는 직접실무 정책을 수립하는 연구원과 같은 역할을 수행하게 되는 문제점이 발생했다. 이에 따라 새롭게 조직을 개편할 필요성에 따라 2006년 5월 제4기 위원회가 출범하였고, 전문위원회와 연구팀을 사회 및 건강부문, 국토 및 자연부문, 산업 및 에너지 부문, 지속가능발전이행, 갈등 조정의 5개 부문으로 나누었다. 또한 정책을 지자체단위에서 실현하기 위해 지역지속가능발전위원회의 조직을 함께 갖추도록 하였다. 그러다 17대 대통령직인수위원회가 들어오면서 폐지대상 위원회로 그 역할이 축소되고 명목상의 위원회로만 존속하다가 2010년 제정된 「저탄소녹색성장기본법」의 부칙에 의해 환경부산하 위원회로 위상이 격하되게 된다.⁷⁷⁾

2. 녹색성장위원회의 화려한 등장

이명박 대통령의 2008년 8월 15일 광복절 연설이후, 2008년 12월 녹색성장위원회 설립 준비팀이 구성되고 「저탄소 녹색성장기본법」 제정

77) 김성욱·이병량, 녹색성장위원회의조직기반에대한비판적검토: 이론적 근거를 중심으로, 한국조직학회보 제7권 제1호, 2010.4, 126-130면.

을 추진하게 된다. 즉, 「저탄소 녹색성장기본법」은 2009년 12월 29일 국회를 통과하지만, 녹색성장위원회는 그 이전에 설립되어서 실질적으로 「녹색성장기본법」을 입안기초를 마련하였으며, 많은 활동을 주도적으로 추진하였다. 녹색성장위원회는 2008년 11월 대통령은 저탄소 녹색성장 추진체계를 마련할 것을 지시하였고 이에 따라 기존의 기후변화대책위원회, 국가에너지 위원회, 지속가능위원회 등에서 대책을 마련하였고 동년 12월 녹색성장위원회 설립 준비팀인 구) 녹색성장기획단이 발족하였다. 2009년 1월 5일 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 대통령훈령이 공포되면서 2009년 2월 16일 제1차 녹색성장위원회 개최와 함께 기후변화대책위원회, 국가에너지위원회, 지속가능발전위원회가 기능적으로 통합된 제1기 녹색성장위원회가 공식출범하게 되었다. 제1기 녹색성장위원회에서는 8차에 걸쳐 녹색성장위원회가 개최되었고, 그 기간 동안 녹색성장위원회가 「저탄소 녹색성장기본법」과 동법에 대한 행정입법제정 작업에 주도적인 역할을 수행하게 되고, 4대강 살리기사업을 포함한 특색성장 국가전략 및 5개년 계획 수립, 국가중기(2020) 온실가스 감축목표 발표, 녹색중소기업 육성 및 종합지원대책을 발표하는 녹색성장과 관련된 주요정책을 수립하고 관련사항을 추진하였다.⁷⁸⁾

3. 녹색성장위원회의 설립근거 및 문제점

녹색성장위원회는 이명박 정부에서 정책적 화두로써 제시한 녹색성장을 범정부차원에서 추진하기 위해서 설치한 위원회였지만 형식적 의미의 법률이 아닌 대통령훈령인 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정에 근거하여 설립되었다. 또한 2009년 1월 15일 저탄소 녹색성장기본법안의 입법예고가 녹색성장위원회 위원장의 이름으로 공

78) 장욱, 녹색성장위원회의 조직 및 운영에 관한 공법적 고찰, 환경법연구 제33권 1호, 한국환경법학회, 201면.

고되었는데 녹색성장위원회의 위원장이 입법예고의 주체가 될 수 없다는 논란이 발생하였다. 우여곡절 속에 국회를 통과된 「저탄소 녹색성장기본법」에 의해 녹색성장위원회가 법률상 위원회로 활동할 수 있는 근거를 마련하였다. 국가정책의 중대성과 시급성이라는 이유로 대통령의 지시와 실질적으로 조직이 갖추어진 이후 발해진 행정입법에 의해 녹색성장위원회가 시작되었다는 사실은 행정조직법정주의와 법치행정의 원칙과 법치국가의 원칙을 침해하는 것이었다.

우리 헌법이 행정조직법정주의를 택하고 있는 이유는 국가기관의 설치 및 운영은 국민생활에 막대한 영향을 미치고 국민의 혈세가 들어가는 중요한 사안이므로 국민의 대표로 구성된 국회에서 제정된 형식적 의미의 법률에 의해서만 국가조직을 창설하고 변경할 수 있도록 하여 조직의 안정성과 국민에 의한 통제도 이루어지게 하려는 취지이다. 그럼에도 불구하고 대통령의 지시와 대통령훈령에 의해 설립된 녹색성장위원회가 형식적 의미의 법률에 의해서 설립된 국가지속가능발전위원회, 국가에너지위원회 등 관련 위원회를 무력화시키고, 사실상 이들 위원회가 가진 기능을 통폐합하면서 상위의 위원회로 기능하며 녹색성장에 관련된 주요한 정책을 수립하고 포괄적으로 추진하는 것은 헌법정신에 반하는 소지가 있다.⁷⁹⁾

4. 녹색성장위원회의 조직 및 구성

「녹색성장기본법」 제3장 녹색성장위원회는 제14조(녹색성장위원회의 구성 및 운영), 제15조(위원회의 기능), 제16조(회의), 제17조(분과위원회), 제18조(녹색성장기획단), 제19조(공무원 등의 파견 요청), 제20조(지방녹색성장위원회의 구성 및 운영), 제21조(녹색성장책임관의 지정) 등 7개의 조문으로 구성되었다.

79) 장욱, 앞의 글, 211면; 함태성, 녹색성장과 지속가능발전의 관계정립에 관한 법적 고찰, 환경법연구 제31권 1호, 2009, 360-361면.

1) 대통령소속의 심의위원회

녹색성장위원회는 국가의 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책을 심의하기 위하여 대통령소속 녹색성장위원회를 구성하고, 위원회는 50인의 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있었다.

2) 2인의 공동위원장체제

녹색성장위원회는 국무총리와 대통령이 기후변화, 에너지·자원, 녹색기술·녹색산업, 지속가능발전 분야 등 저탄소 녹색성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉한 민간위원중에서 지명하는 민간위원이 공동으로 위원장을 맡게 되는 체제를 마련하였다.

3) 민관합동위원 (당연직 위원과 위촉위원)

「녹색성장기본법」에서는 위원회의 위원은 당연직 위원과 위촉위원으로 구성되어 있다. 동법상의 당연직 위원은 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 지식경제부장관, 환경부장관, 국토해양부장관 등 대통령령으로 정하는 공무원으로 규정하고 있었는데, 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정에 의하면 이들 이외에도 대통령실 국정기획수석비서관과 한국개발연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 한국교통연구원, 한국환경정책·평가연구원 및 국토연구원 원장과 에너지관리공단 이사장이 당연직 위원으로 포함되어 있었다.⁸⁰⁾ 「녹색성장기본법」과 시행령을 제정하면서 10개 부처 장관과 국무총리실장 등 13인이 당연직 위원이 되도록 하고 있었다. 즉 처음 녹색성장위원회 훈령 제정 당시에는 녹색성장과 관련되는 정부출연연구기관의 장도 당연직 위원으로 구성하여 정책형성에 연구소의 조력을 받았으나, 다른 당연

80) 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정 제2조 제4항 제1호.

직 위원과의 직급 등을 고려하여 시행령 제정과정에서 제외한 것으로 보인다.⁸¹⁾

민간직 위원은 기후변화, 에너지·자원, 녹색기술·녹색산업, 지속가능발전 분야 등 저탄소 녹색성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 대통령이 위촉하는 사람인데, 실무상 민간직 위원이라고 하지만, 법적으로는 녹색성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 공무원을 임명해도 문제는 없다. 다만, 규정의 취지가 가버넌스차원에서 민간의 전문가를 위촉하라는 의미로 해석하는 것이 바람직하며, 실제도 민간 전문가들로 구성되어 있다. 이명박 정부때는 35명의 민간위원이 녹색성장위원회 위원으로 위촉되었다.

4) 분과위원회

위촉위원들은 위원회의 업무를 효율적으로 수행하고 지원하도록 하기 위해 분과위원회에 소속되어 위임된 업무를 처리하도록 되어 있었다.⁸²⁾ 분과는 녹색제도·금융분과(5명), 녹색성장·산업분과(10명), 기후변화·에너지분과(10명), 녹색생활·지속발전분과(10명)등 4개 분과로 나누어 설치되었다. 그런데 동법 시행령 제13조는 제1항은 법 제17조 제1항에 따라서 위원회에 두는 분과를 3개만을 명시적으로 나열하고 있다. 즉, 녹색성장·산업 분과위원회: 국가전략, 재정, 법제도, 녹색기술, 녹색성장 관련 일자리 창출 및 인력양성 등의 분야, 기후변화·에너지 분과위원회: 법 제40조 및 제41조에 따른 기후변화대응 기본계획 및 에너지기본계획, 법 제45조에 따른 온실가스 종합정보관리체계 구축, 법 제46조에 따른 배출권거래제 등의 분야, 녹색생활·지속가능발전 분과위원회: 법 제50조부터 제54조까지의 규정에 따른

81) 장욱, 앞의 글, 212면.

82) 제17조(분과위원회) ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행·지원하고 위원회가 위임하는 업무를 검토·조정 또는 처리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.

지속가능발전 기본계획, 녹색생활 확산, 녹색국토, 녹색건축물, 저탄소 교통체계 구축, 물 관리 등의 분야 등이다. 동조 제2항에서 위의 3개의 분과이외에 국제협상·국제협력, 기업 고충처리 분야 등을 소관 업무로 하는 분과위원회를 위원회의 의결을 거쳐 둘 수 있다고 규정하고 있다. 그러므로 녹색제도·금융분과는 위원회의 의결에 의해 설립된 분과이다. 동 분과에서 담당하는 것이 녹색기후기금의 유치사업이었기에 국제협상, 국제협력 등의 소관사무로 분류할 수 있을 것이다.⁸³⁾

5) 녹색성장기획단

녹색성장기획단은 위원회 및 분과위원회의 운영 및 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 위원회에 설치되었다.(동법 제18조) 녹색성장기획단의 관장사항은 위원회 및 분과위원회 운영의 지원에 관한 사항, 위원회 및 분과위원회의 회의에 부칠 안건의 작성·검토, 중앙추진계획 및 지방추진계획의 수립 지원 및 협의·조정에 관한 사항, 저탄소 녹색성장과 관련된 조사·연구 및 관련 사업의 지원에 관한 사항, 위원회 및 분과위원회의 운영과 관련하여 제36조에 따른 온실가스 종합정보센터(이하 “센터”라 한다)와의 협력에 관한 사항, 그 밖에 위원회 및 분과위원회 업무의 운영을 지원하기 위하여 위원장이 지정하는 사항 등이다. 녹색성장기획단의 단장은 청와대 녹색성장기획관과 가급 고위공무원이 공동으로 맡았으며, 60인 이내의 전문가 실무그룹이 있었으며, 녹색성장기획국, 에너지정책국, 기후변화대응국, 녹색산업국, 녹색생활지속발전국등의 5개의 국과 국제협력팀으로 이루어져 있다.

83) 반대의견 장욱, 앞의 글, 213면.

5. 녹색성장위원회의 권한 및 기능

녹색성장위원회는 법률상 정책심의위원회로서 정부위원회중의 자문기관에 해당한다. 법률상 위원회의 심의사항은 아래와 같다.(동법 제 15조)

1. 저탄소 녹색성장 정책의 기본방향에 관한 사항
2. 녹색성장국가전략의 수립·변경·시행에 관한 사항
3. 기후변화대응 기본계획, 에너지기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항
4. 저탄소 녹색성장 추진의 목표 관리, 점검, 실태조사 및 평가에 관한 사항
5. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 저탄소 녹색성장과 관련된 정책 조정 및 지원에 관한 사항
6. 저탄소 녹색성장과 관련된 법제도에 관한 사항
7. 저탄소 녹색성장을 위한 재원의 배분방향 및 효율적 사용에 관한 사항
8. 저탄소 녹색성장과 관련된 국제협상·국제협력, 교육·홍보, 인력양성 및 기반구축 등에 관한 사항
9. 저탄소 녹색성장과 관련된 기업 등의 고충조사, 처리, 시정권고 또는 의견표명
10. 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항
11. 그 밖에 저탄소 녹색성장과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

법률상의 심의위원회로서 자문기관에 해당하는 녹색성장위원회는 지난 정부의 핵심정책을 입안하고 실질적으로 집행하는 기능을 수행하였다. 그런데, 「녹색성장기본법」상의 녹색성장위원회의 기능은 매우 광범위하였다. 예를 들면, 6호의 저탄소 녹색성장과 관련된 법제도에 관한 사항만으로도 거의 모든 에너지정책과 기후변화관련 정책에 관련된 법제도와 연결된 모든 사항을 심의할 수 있다는 결론에 이르게

된다. 또한 2호의 녹색성장국가전략의 수립·변경·시행에 관한 사항을 심의하는 것이 녹색성장위원회의 역할이었기에 이명박정부의 핵심 정책아젠다를 심의하는 위원회였다.

녹색성장위원회는 녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정 제1조에서 명시한 것과 같이 “녹색성장과 관련되는 정부정책을 심의하기 위해 필요한 기구의 구성 및 운영”이 그 기본적인 기능이며, 「녹색성장기본법」에서도 심의기능이외에는 법률상 다른 기능을 가지고 있지 않았다. 그런데, 녹색성장위원회는 정부의 녹색성장 정책의 심의와 조율하는 기관으로 표현되는데, 이때 심의와 조율의 의미가 자문의 의미를 넘어서 집행 혹은 결정의 의미를 지니는 것으로 변질하게 되었다. 지난 정부 하에서 실제 녹색성장위원회는 녹색성장과 조금이라도 관련된 모든 중요한 일을 하고 있었다. 녹색성장국가전략을 직접 수립한다든지, 녹색성장과 관련된 국·내외 동향을 파악하고, 스스로 법과 정책을 생산하는 조직이 되어 있었다.

문제는 대통령이 새로운 비전으로 밝힌 녹색성장을 추진하는 자문위원회가 모든 국가의 중요한 정책을 수립, 심의하고 나아가 집행을 의뢰하는 형태로 운용되면서 다른 정부위원회와는 차원이 다른 위상을 가지게 되었다는 것이다. 또한 녹색성장은 그 개념이 쉬운 표현이기는 하지만, 그 범위가 무한정 확장될 수도 있는 매우 불완전하면서 명확히 정의되지 않은 정책목표였기에 대통령의 의지와 공동의장인 국무총리의 위상에 따라서 모든 국가 정책과 예산배분과 사용의 우선순위를 녹색성장위원회에서 결정하고, 녹색성장과 연관된 모든 국제회의까지도 녹색성장위원회가 관여하게 된다는 위험성이 존재하였다. 이는 기존의 지속가능발전위원회의 심의사항과 비교해도 쉽게 파악할 수 있다. 기존의 지속가능발전위원회가 대통령 자문위원회이자 지속가능발전 관련 심의기관으로서 심의했던 사항은 구체적인 법조항에 따른 계획이나 보고서, 지표 작성 등에 국한된다. 결국 구체적 실체가 있는 특정 계획에 대해서만 심의를 실시했던 지속가능발전위원회에

비해 녹색성장위원회는 매우 포괄적이고 추상적인 내용에 대해서도 심의를 요구함으로써 최고 권력으로 군림할 수 있는 토대가 마련되어 있었다.⁸⁴⁾

제 3 절 녹색성장에 대한 시민사회와 학계의 비판

녹색성장을 발표한 대통령이 성공한 경제인 출신인 이명박 대통령이었기에 그 진정성이 의심될 수 있는 상황이었으며, 녹색성장의 내용과 배경에 대한 강도 높은 비판도 존재하였지만, 이명박 정부시절에는 녹색성장에 관한 수많은 논문과 연구가 진행되었다. 많은 연구와 녹색성장의 각 학문분야에 연결시키려는 연구가 있었음에도 불구하고 여전히 시민사회에서는 녹색성장을 비판하거나 진정성을 의심하는 견해가 많았으며, 환경학과 환경공학 그리고 환경법학적 관점에서 녹색성장을 비판하는 의견이 다양하게 제기되었다.

1. 시민사회의 비판

(1) 현실성과 방향성문제

녹색성장전략은 신생 에너지를 획기적으로 확대하려고 하였는데, 당시 에너지 기본계획에서는 2030년까지 신재생 에너지 보급 목표가 1차 에너지의 9%에 불과하였다. 그래서 녹색성장을 기치로 든 이명박 정부는 2030년 11%, 2050년 20%로 급격하게 상향 조정하였으며, 이 목표를 달성하기 위해서 필요한 자금은 설비투자 100조원, 연구개발투자 11조5000억에 달하는데 그 재원을 마련할 방안이 분명하지 않다는 것이다.⁸⁵⁾

84) 김성욱·이병량, 녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토: 이론적 근거를 중심으로, 한국조직학회보 제7권1호, 한국조직학회, 2010, 146면.

85) 이상현, 저탄소 녹색성장의 특징과 문제점, 환경과 생명, 2008,

태양광 주택 10만호 보급사업(2006년에서 2012년까지 10만호 보급)의 추진실적도 2008년 15% 정도에 불과한데, 그린홈 100만호 프로젝트가 제대로 실현될 수 없을 것이라고 예상하였다. 또한 다양한 녹색 기술들 가운데 어떤 기술이 비용 효과적이고 사회적으로도 바람직한가에 대한 사회적 논의와 평가가 거의 존재하지 않다는 비판도 존재하였다.

(2) 원자력의 친환경성여부에 대한 논쟁

이명박 정부는 원자력을 저탄소 녹색성장의 한 부분으로 집중 육성하고자 하였다. 당시에는 원자력에 대한 위험성이 지금처럼 국민들에게 각인 되지는 않았지만, 체르노빌원자력발전소 사건등 주요 원자력 사고를 기억하고 있던 시민단체를 중심으로 원자력에 대한 우려를 표명하였다. 즉, 원자력이 온실가스를 발생시키지 않기 때문에 기후변화 대응에 적절하다는 주장에 대해 의문을 표시하였는데, 독일 생태연구소의 1990년 연구에 의하면 원자력 발전소의 건설과 폐기라는 전 과정을 고려하면 1kw의 전기를 생산하는데 54그램의 이산화탄소를 발생시키는 것에 비하여 오히려 열병합 발전이 이산화탄소 배출 저감에 더 효과가 있다고 한다.⁸⁶⁾ 또한 후쿠시마원전사고 이후 원자력발전소에서 발생할 수 있는 안전사고에 대해서 국민적 우려가 생긴 것은 물론이며, 원전사고가 발생하면 환경적으로 회복불가능하며 경제적으로도 복구비용이 천문학적으로 들어갈 수 있다는 사실이 간접적으로 밝혀지고 있다.

86) 이필렬, 원자력발전과 에너지 대안 (www.kojinwon.com/612); 이상현, 앞의 글, 117-118.

(3) 녹색성장에 대한 재원배분문제

이명박 정부에서는 녹색성장을 기치로 내걸었지만, 온실가스배출을 줄이는데 효과적인 탄소세부과는 논의에만 그치고 배출권거래제의 도입도 계속해서 미뤄지고 있었다. 당시 우리나라 에너지 부분의 연간 총 보조금 규모를 보면 환경 유해 보조금이 연간 약 4조 8697억 원이었으며, 환경친화적 보조금은 연간 약 4208억 원에 이르렀다.⁸⁷⁾ 즉, 에너지에 관련된 지출을 하면서 결과적으로 환경에 유해한 부문에 지출을 더 많이 하고 있다는 것이다. 환경친화적 세제 개혁을 하려면 이런 구조를 변경해야 할 것이다. 예를 들면, 석유위기와 기후변화대응에 적절한 대응을 하기 위해서는 친환경교통수단의 확충을 위한 제도 개선과 환경마련에 예산을 우선 배정해야 할 것이다. 그러므로 자전거도로의 건설과 이용확대 및 차선책으로 대중교통시설의 개선과 자가용이용 억제를 위한 세제개편을 해야 할 것이다.

그런데 당시 우리나라 자동차도로 확충 및 개선과 관련된 예산을 집계해보면 대략 105조 3454억 원 정도에 이르게 된다. 이를 자세히 나누어 보면, 고속도로 사업(2000년 ~ 2005년)에 25조 1070억 원, 국도 확장 사업 (1998년 ~ 2005년)에 28조 6937억 원, 국도 대체 우회 사업 (2000년 ~ 2006년)에 19조 7447억 원, 지방 도로사업 (2007년 ~ 2026년)에 25조 원, 교통혼잡도로 개선사업(2006년부터)에 6조 8000억 원이 사용되었거나 사용될 예정이었다. 반면에 자전거 관련 예산은 1998년에서 2006년까지 총 약 4745억 원이 사용되었을 뿐이었다. 교통혼잡으로 인한 사회적 비용은 2005년 국내총생산(GDP)의 4.4%에 달했는데, 이는 일본 0.79%, 미국 0.65%, 영국 1.25%에 비해 높은 비용이 소모되고 있었다.⁸⁸⁾ 그래서 저탄소 녹색성장을 위해서는 녹색에

87) 강만옥, 에너지·전력 부문 보조금의 환경 친화적 개편 방안과 파급효과연구(1), 한국환경정책평가연구원 정책보고서, 2007.

88) 이상현, 앞의 글, 118면.

산과 재정에 대한 청사진이 먼저 제시되고 국민적 공감대를 형성하고 정책을 홍보할 필요가 있다는 지적이 있었다.

2. 녹색성장에 대한 이론적 비판점

1) 태생적 한계

녹색성장에 대해 비판적인 견해를 취한 학자들 중에서는 태생적 한계를 지적하는 의견이 있었다.⁸⁹⁾ 녹색성장의 출발을 UN아·태환경과 개발 장관회의로 보면서, 본 회의는 아·태지역 저개발 국가들이 경제성장의 필요성과 환경 보전의 필요성을 조화시키고 발전시키는 방안이 논의의 중심이었다고 본다. 이러한 협의 과정에서 아·태지역 내 저개발국가들이 경제성장과정에서 환경의 질을 훼손해온 소위 선진국들과는 달리 당면한 빈곤문제를 해결하기 위해 경제성장을 추구하면서도 환경을 훼손하지 않는 상생방안을 모색하도록 권장하면서 녹색성장이라는 용어를 도입한 것으로 보았다. 따라서 녹색성장의 본래 의도는 환경적으로 지속가능한 경제성장을 추구하자는 취지로 파악한다. 이런 녹색성장이란 개념적으로 지속가능한 발전 개념에 기초를 둔 개념이지만, 두 개념은 적용대상이나 배경, 지향하는 목표가 약간의 차이를 나타내는 것으로 파악하였다. 즉 2002년 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전에 관한 세계정상회의(WSSD)에서는 지속가능한 발전의 주요 요소로 “경제, 환경, 사회”라는 세 가지 열개에 대해서는 합의를 이루었다. 다시 말해 경제성장과 환경보호, 사회정의의 세 차원을 두루 균형적으로 고려하는 것이 지속가능한 발전이라고 보았다.⁹⁰⁾

89) 이기앗, 지구살림살이를 위한 녹색성장, 환경철학, 한국환경철학회, 2011, 9면 이하 참조.

90) 윤순진, 저탄소 녹색성장의 이념적 기초와 실재, ECO 제13권1호, 2009, 231면 이하 참조.

그런데 녹색성장은 그 출현배경으로 볼 때 빈곤과 기아라는 궁핍의 상황에 놓인 저개발국가들을 위한 개발로서, 이들 국가들이 일정 수준의 경제성장을 실현하되 그로 인해 파생되는 어쩔 수 없는 환경오염을 최소화하도록 유도하는 것이다. 그래서 녹색성장에 대해서 일부 학자들은 몇 가지 핵심적인 비판을 하게 된다. 먼저 선진국 혹은 선진국문턱에 있으며 G20의 회원국이면서 세계경제규모 12위권에 해당하는 한국에서 저개발국가들을 위한 경제성장 지침으로 마련된 녹색성장은 국가성장패러다임으로써 적절하지 않다는 비판이다. 둘째, 지속가능한 발전은 국제사회에 통용되는 개념임에도 불구하고 녹색성장은 아·태지역에 한정된 지역적 개념으로써 21세기 탈근대를 사는 전 세계적 차원에서는 새로운 패러다임으로 지역적 한계를 가진다는 비판이다. 셋째, 녹색성장은 지속가능발전에서 발전의 중심축으로 제시한 사회적 형평성을 도외시함으로써 지속가능발전에서 오히려 후퇴한 개념으로써 새로운 패러다임으로 적절하지 못하다는 비판이 있다.⁹¹⁾

2) 가장된 환경보호로써 녹색성장

녹색성장이 환경과 성장의 균형점을 찾는 패러다임으로 본다고 할 때 녹색은 환경을 대변하는 것이지만, 성장을 하기 위한 보조적 개념으로 환경이 사용되었다는 비판이 존재한다. 녹색경제실현을 위한 외국의 움직임을 보면 재생가능에너지확대와 에너지 효율향상, 그리고 조세제도 등 법제도 개혁 등을 새로운 녹색경제 실현을 위한 핵심요소로 보고 있다. 이런 다면적인 접근을 할 때 환경과 경제를 동시에 살리고 고용을 창출하는 효과도 함께 실현 될 수 있을 것이다.⁹²⁾ 그러나 우리나라에서 녹색성장은 녹색에너지기술이 중심이 되어야 한다는 선언이 있었음에도 불구하고 재생에너지와 에너지 효율향상을 위

91) 이기상, 앞의 글, 10면.

92) 이기상, 앞의 글, 11면 이하 참조.

한 기술개발과 시장 확대에 예산배정이 획기적으로 늘어나거나 녹색 기술개발이 녹색성장정책의 중심이 있지 못하였다. 그 대신 4대강 개발사업이 녹색성장의 한 부분으로 자리 잡았으며, 환경단체와 시민단체의 많은 비판으로 인하여 정부는 오히려 4대강 살리기사업의 홍보와 관련 사업에 많은 예산과 정책적 관심을 기울였었다.

4대강 살리기 마스터 플랜에 따르면 4대강 살리기 사업에 소요되는 재원은 총 22.2조원(본 사업에 16.9조원, 직접 연계사업에 5.3조원)에 달하고 그 결과 약 34만 명의 일자리가 창출되고 약 40조원의 생산유발효과가 발생할 것으로 예상하고 있지만 일자리 창출가능성에 대해 한국은행의 2006년 산업연관표에 제시된 건설업 취업유발계수인 17.3명/10억 원과 생산유발계수 또한 2.04를 단순 적용하여 산출하였다. 이러한 일자리들은 장기간동안 지속되지 않는 단순일자리이며 일자리 수 산출에 있어서 취업유발계수와 생산유발계수를 단순 적용함으로써 일자리 창출 효과를 과다 계상했을 가능성이 높다는 데 문제의 심각성이 있다.⁹³⁾ 4대강 살리기 마스터플랜에 따르면 4대강 살리기는 범정부차원에서 강별 종합계획을 수립, 단기간에 예산을 집중 투입함으로써 물문제를 해결함은 물론 강 중심으로 국토를 재창조하는 종합 프로젝트였다. 4대강 살리기 사업은 수자원 확보, 홍수방어, 수질개선과 생태복원, 주민과 함께 하는 복합 공간 창조, 강중심의 지역발전 등을 5대 핵심 추진과제로 한다. 이 사업의 접근은 강변저류지나 홍수터 복원을 통해 하천에게 공간을 돌려주는 선진국에서의 복원방식과는 달리 하천변에 다양한 시설물들을 설치하고 보 설치, 퇴적토 준설, 제방과 댐 및 농업저수지 증고를 통해 수자원을 확보하는 방식을 취하고 있었다. 따라서 대규모 준설이 하천 생태계를 파괴하고 보 설치가 물의 흐름을 차단하여 수질을 악화시킬 뿐 아니라 홍수피해와

93) 윤순진, 앞의 글, 257면.

수질악화가 진행되는 지류가 아니라 본류를 대상으로 홍수예방과 수질개선사업이 이루어지는 것은 본말이 전도된 것이라는 비판이 제기되었다.⁹⁴⁾ 실제로 현재 4대강 개발사업이후, 낙동강의 녹조현상에 대한 많은 보고와 보 설치이후의 환경파괴와 생태계교란에 대한 보고와 논쟁이 계속되고 있다.

이명박 정부의 에너지 정책에서는 앞에서 살펴본 원자력발전이 저탄소 녹색발전으로 분류되고 핵심육성산업이 되었다. 그런데, 지금의 전력란을 초래한 것은 원자력발전소관련 각종 비리와 노후 원전문제에 대한 국민적 합의를 이루지 못한 것이 주요한 원인이다. 또한 일본의 원자력발전소 사고에서 볼 수 있듯이 원자력발전과 관련된 모든 실질적 비용과 위험비용을 감안하면 원자력이 녹색발전이라고 단언하기에는 힘들 것이다.

결국 이런 이유들로 인하여 이명박 정부의 녹색성장은 성장지상주의를 녹색으로 치장한 것에 불과하다는 비판이 제기되었고 녹색성정은 성장에 보다 큰 무게 중심을 두고 있으며 환경은 성장을 지속하기 위해 고려해야 할 요소이자 적극적인 성장을 달성하는 수단정도로만 인식되고 있었다는 비판이 제기되었다.

3) 형평성의 고려의 부족

「녹색성장법」에서는 형평성이라는 단어가 단 한번 등장하게 된다. 그래서 앞에서 본 정책적 방향과 현실과 함께 법적으로도 후퇴한 개념이라는 비판이 제기된다. 「녹색성장법」을 환경을 성장을 위한 기회로 인식하고 있으며, 기후변화대응은 환경에 대한 인류의 새로운 자각이 아니라 경제성장의 기회로서 기후친화산업을 통한 경제성장과 발전을 이룩하는 조치들을 의미하게 되었다는 견해들이 존재한다. 사

94) 윤순진, 앞의 글, 258면.

회적 형평의 개념은 분배와 사회정의와 연결되는 개념인데, 경제성장과 발전에 무게중심을 두게 되면, 사회적 형평은 후순위로 물러나게 된다. 또한 국제경쟁력확보를 차원에서 보면, 우리나라 산업은 계속해서 국제경쟁력이 확보되어야 하기에 사회적 형평은 항상 후순위에서 머물러 있어야 하며, 결국은 무시되는 요소에 불과하게 된다. 사회적 형평성의 고려의 부족은 녹색성장에 대한 치명적인 비판이므로 다시 한 번 면밀히 검토해 보고자 한다.

4) 녹색성장개념의 한계

녹색성장은 국제 사회적으로는 기존의 지속가능한 발전을 대처하는 개념이 아니라, 환경개념의 발전과정에서 환경과 경제의 마찰을 줄이기 위해, 환경과 경제가 충돌하는 것이 아니라 경제발전을 환경 친화적 혹은 환경보호를 위한 기술발전을 통한 경제의 지속적 발전을 추구한다는 한계를 지니고 있으며, 지역적으로는 아태지역에 한정되고 있었다. 하지만 녹색성장은 저탄소사회를 촉진하고 생태적으로 지속가능한 발전정책을 수립하고자 하였다. UN 아시아·태평양경제사회위원회는 아태지역의 필요성에 맞추어 건전한 소비와 생산의 촉진, 녹색시장과 녹색경영, 지속가능한 사회간접자본, 환경세와 예산개혁, 환경효율지표의 검토 등 5가지 중점부분을 선정하였다. 그래서 녹색성장은 탄생부터 아·태지역이라는 지역적 한계성뿐만 아니라 아직까지 이론적 기반이 취약하고 여전히 개념적으로 정립되지 않은 발전되고 있는 개념이라는 한계를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 「녹색성장기본법」이 기존의 「지속가능발전 기본법」을 「지속가능발전법」으로 개명하고 「녹색성장기본법」을 상위법으로 규정하였으므로, 「녹색성장기본법」이 법률적 정합성을 갖추기 위해서는 먼저 녹색성장개념이 지속가능한 발전을 포섭하는 상위개념⁹⁵⁾이어야 한다는 결론에 이르게 된

다. 결국 스탠 콕스의 주장을 받아들이는 견해에서는 녹색과 성장은 결코 어울릴 수 없는 모순된 조합이라는 결론에 이르게 된다.⁹⁶⁾

5) 환경과 성장의 불가능한 타협

견해에 따라서는 경제성장과 환경보호는 함께 추구할 수 없는 목표라는 의견이 존재한다. 우리나라의 녹색성장을 매우 비판적으로 평가한 외국 학자의 견해를 빌리자면, 정부주도의 녹색성장은 바이오연료, 태양전지, 연료전지, 원자력 에너지, 청정석탄, 친환경 자동차, LED전구, 바이오신약, 소프트웨어, 디자인 등의 영역을 다루고 있다. 만일 한국의 녹색성장정책이 성공한다면, 높아진 에너지 소비나 더 많은 탄소배출로 이어진다는 제본스 패러독스(Jevons Paradox)를 입증하는 또 하나의 사례로 기록될 것이고, 사실 이러한 시도는 구시대적이고 무모한 사업확장을 녹색 페인트와 첨단기술로 포장하는 것이라고 하였다.⁹⁷⁾

스탠 콕스는 세계적 경제질서가 경제적 부를 효과적으로 창출해왔지만 동시에 환경을 황폐하게 만들고 생태계를 파괴하는 환경재앙을 야기하여 왔다는 것을 지적하면서, 자본주의의 대안을 찾지 못한다면 절대로 지구를 구할 수 없다고 주장하였다. 이윤추구와 함께 인간과 자연의 복리를 고려하는 이른바 지속가능경영의 3대 축의 균형발전을 추구하는 녹색자본가들의 노력은 영구작동기계를 만들려는 노력과 마찬가지로 실패할 수밖에 없다고 주장하였다. 또한 그는 경제발전이 더욱 가속화 될수록 유해한 폐기물이 축적되는 속도는 빨라질 수밖에 없으며 폐기물을 처리하기 위해서 또 다시 에너지를 사용하지 않는다면 폐기물은 그 자리에 그대로 머물게 될 것으로 예상하였다. 이런

95) 문상덕, 녹색성장기본법에 대한 환경법적 검토, 환경법연구, 제31권 1호, 2009, 29-30면.

96) 이기상, 앞의 글, 14면.

97) 스탠 콕스(추선연 역), 녹색성장의 유혹, 난장이, 2009, 8-9면.

현상은 마치 자원을 소모하고 노동을 투입하는 방식으로 운용되는 경제는 화학약품을 사용하고, 그 다음 비싼 돈을 들여 호수와 강을 정상으로 복원하는 과정을 반복하는 악순환이 계속되는 것과 마찬가지로 주장하였다. 결국 그는 성장하지 않는 자본주의 경제를 유지하려는 것은 중력이 없는 태양계를 유지하는 것과 같은 것이라는 견해를 밝혔다.⁹⁸⁾

3. 녹색성장에 대한 법학적 비판점

1) 법제의 혼란

이명박정부는 녹색성장정책을 효율적으로 추진하기 위해서 2010년 1월 13일 「녹색성장기본법」을 제정하고, 동년 4월 14일부터 시행하였다. 동 법은 기후변화, 에너지, 녹색산업의 진흥 등을 하나의 법에 통합하여 담으면서 기본법이라는 제명을 달고 있다. 우리 법제상의 법률간의 우선순위를 두지 않지만, 실무계에서는 마치 기본법은 헌법과 법률사이 존재하여 헌법보다는 하위이지만 법률보다는 효력상 상위에 위치하고 있다는 오해와 외곡을 만들고 있었다. 또한 동법은 부칙에서 「녹색성장기본법」과 충돌될 수 있는 기존의 법률을 대폭수정하였다. 앞에서 언급한 것처럼 「지속가능발전 기본법」을 「지속가능발전법」으로 변경하고, 제3조와 제6조를 삭제하고 제7조 등 다수의 조문을 개정하여 「녹색성장기본법」을 기본법으로, 「지속가능발전법」을 「녹색성장기본법」의 하위법 내지 실행법으로 그 성격을 변경하였다. 그런데 녹색성장에 대해 비판적인 입장을 취하는 학자들은 이론적으로 지속가능한 발전이라는 개념은 경제성장, 환경보호, 사회정의라는 세 가지 요소를 그 내용으로 하는 반면에 녹색성장이라는 개념은 이 세 가지 요소 중 경제성장과 환경보호 두 가지만을 그 내용으로 하는

98) 스탠 콕스, 앞의 책, 269면.

상대적으로 하위의 개념으로 보았다. 그러므로 이런 입장에서는 상대적으로 더 좁은 개념의 정책을 수행하기 위한 법률이 상대적으로 더 넓은 개념의 정책을 수행하기 위한 법률의 상위에 올라가 있는 논리적인 모순을 초래하였으며, 법제의 혼란을 초래하였다고 보았다.⁹⁹⁾

2) 녹색성장의 개념적 혼란

사회학과 환경윤리학에서뿐만 아니라 법학에서도 녹색성장의 개념의 문제점을 지적하는 견해가 등장하였다. 특히 우리나라의 법학은 개념을 중심으로 발전하고 해석하고 적용하기에 개념적 혼란이라는 비판은 치명적인 비판일 수 있다. 녹색성장개념의 비판은 지속가능발전과 관련해서 개념의 명확성과 범위가 주로 문제가 되었다. 많은 견해들이 제시되었지만 법학문헌에 등장한 비판점을 중심으로 살펴보면 아래와 같다.¹⁰⁰⁾

“지속가능한 발전이란 개념은 환경적 지속성, 경제적 효율성, 사회적 형평성의 균형·조화 및 현세대와 다음세대 사이의 형평성을 강조하는 개념으로서, 국제사회의 보편적 실천개념으로 통용되고 있는 개념이다. …그런데, 녹색성장이 생태환경의 보전과 사회·경제발전을 의미한다고 좁게 본다면, …사회통합적 측면은 녹색성장에 반영되지 않았기 때문에, 지속가능발전보다는 협소한 개념으로 이해될 수 있다. …그러나 생태계 보전과 경제발전은 지속가능발전의 두 요소이기도 하며, 사회통합 없는 경제발전은 불가능하다는 점을 감안하면, 녹색성장의 이념 또한 사회통합이념을 포함하는 것으로 해석하는 것이 타당하다”고 주장하는 견해¹⁰¹⁾도 있다.

99) 안성경, 녹색성장론에 대한 비판적 연구, 한양법학 제21권 제3집, 한양법학회, 2010, 27면.

100) 안성경, 앞의 글, 23-24면 참조.

101) 이현석, 녹색성장법에 따른 국토이용법제의 과제, 토지공법연구, 제49집, 2010.5. 111-129면

이러한 입장에 따르면, “결국 녹색성장과 지속가능발전은 유사한 개념¹⁰²⁾이거나 같은 개념형식이다. 녹색성장의 개념을 지속가능발전과 비교 검토하는 견해들은 녹색성장이라는 개념도 스스로 자명하지 않은, 해석을 요하는 개념이라는 것이라는 결론에 이르게 된다. 녹색성장이라는 개념을 사용하는 것에 호의적인 연구자 사이에서도 그 개념의 내포와 외연이 서로 다른 것은 녹색성장도 지속가능한 발전과 마찬가지로 추상적이고 모호한 것이라는 것을 반증한다고 한다.¹⁰³⁾ 이것은 녹색성장정책을 주도하는 측에서 주장하는 것처럼, 녹색성장이라는 개념이 지속가능한 발전이라는 개념과는 달리 구체적이고 명확하여, 실천적 개념으로 활용할 수 있다는 것과 배치되는 결과이다. 요컨대, 필자는 지속가능한 발전이나 녹색성장이나 그 추상성 또는 명확성에 있어서 원칙적으로 동일한 수준이라고 판단하면서 동일한 수준의 추상성 또는 명확성을 가진 두 개념 중 어느 개념을 선택하는 것이 좋은가의 문제만 남는데 그런데 지속가능한 발전이라는 개념은 그 개념이 등장한 이후 상당한 시간 동안 전 세계적으로 사용되어 왔고, 그 시간동안 그 구체적 내용이 무엇인지 국제적으로 상당히 논의가 진행되어 경제성장, 환경보호, 사회정의라는 세 가지를 그 내용으로 하는데 합의가 도출되었으며, 그 세부실천방안에 관해서도 많은 합의가 이루어진 개념이기에 녹색성장보다 더 학문적으로 적합한 개념이라는 결론을 도출하고 있다.

3) 녹색성장의 이론적 한계로써 형평성의 부재

녹색성장은 학문적·이론적 관점에서 먼저 제기된 개념이 아니라 정책적·실무적 관점에서 먼저 제기된 개념이라는 것을 전제하면, 녹색성정을 본격적으로 제기한 정부에서는 “녹색성장은 지속가능발전의

102) 이헌석, 앞의 글, 116면.

103) 안성경, 앞의 글, 23면.

추상성·광범위성을 정책실현가능성면에서 보완경제성장을 하되, 경제성장의 패턴을 환경친화적으로 전환시키자는 개념이다. 환경적 측면을 강조하는 경제성장을 추구하여 경제성장과 환경파괴의 탈동조화(Decoupling)를 실현하겠다는 전략이”라고 설명한다.¹⁰⁴⁾ 그리고 그 하위요소에는 ① 환경과 경제의 선순환, ② 삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명, ③ 국제기대에 부합하는 국가위상 정립이 있다고 설명하고 있다. 「녹색성장기본법」에서도 “저탄소란, 화석연료(化石燃料)에 대한 의존도를 낮추고 청정에너지의 사용 및 보급을 확대하며 녹색기술 연구개발, 탄소흡수원 확충 등을 통하여 온실가스를 적정수준 이하로 줄이는 것을 말한다(제2조 제1호)”고 규정하고, “녹색성장이란, 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다(제2조 제2호)”고 규정하고 있을 뿐이다. 그래서 녹색성장에 대해서 비판적 입장을 취한 학자들을 지속가능한 발전이라는 개념은 경제성장, 환경보호, 사회정의라는 세 가지 요소를 그 내용으로 하는데 반하여 녹색성장이라는 개념은 이 세 가지 요소 중 경제성장과 환경보호 두 가지만을 그 내용으로 하는 것으로써 문제가 있다는 지적을 한다.

지속가능한 발전에 한 축으로써 사회정의라는 요소는 경제성장, 환경보호에 부가되는 또 하나의 개념이 아닌, 경제성장과 환경보호의 조화와 균형을 위하여 반드시 필요한 요소라는 견해에 따르면 사회정의란 계층 사이의 사회 정의, 세대 사이의 사회정의와 국제간 사회정의를 말하게 된다. 개인의 빈곤은 환경 친화적 삶을 어렵게 만들기 때문에, 빈곤은 곧 반환경적인 측면이 있으며, 사회구성원 모두에게 환경보호의무를 부과하고 환경 친화적 삶을 유도하기 위해서는 이들

104) 안성경, 앞의 글, 24-25면 참조.

을 빈곤으로부터 해방시켜야 한다고 보며 국가의 빈곤은 환경 친화적 삶을 어렵게 만들기 때문에 국제사회의 구성원 모두에게 환경보호의무를 부과하고 환경 친화적 삶을 유도하기 위해서 선진국이 저개발국가에 빈곤으로부터 해방될 수 있도록 지원하여야 한다고 주장한다. 그리고 현 세대가 제한된 자연자원을 남용하여 경제성장을 이루어 자신들의 욕구를 충족하면, 미래 세대는 욕구를 충족하기 위하여 경제성장을 이룰 자연자원이 부족하게 되므로 지속가능한 발전을 위해서는 계층 사이의 사회정의, 세대 사이의 사회정의와 국제간 사회정의가 반드시 전제되어야 한다고 본다. 이런 주장에 의하면 사회정의는 앞의 두 요소와 분리되어 지속가능한 발전의 부가적인 한 요소로 존재하는 것이 아니라, 두 요소의 조화와 균형을 위하여 반드시 필요한 요소라는 점을 인식하여야 한다. 그런데 녹색성장은 이러한 사회정의요소를 도외시하고 있으며 사회적 형평성을 고려하지 못하는 녹색성장은 환경정책을 위한 전략적 개념으로서 불완전한 개념이라는 결론에 이르게 된다. 즉 녹색성장이란 개념이 경제성장과 환경보호라는 두 마리의 토끼를 잡기 위한 획기적인 개념으로서 인정받을 것 같았지만, 실상 이는 환경보호에 충실할 수 없는 개념으로 구성되어 있다는 결론에 이르게 된다는 것이다.

제 4 절 지속가능발전과 녹색성장의 관계에 대한 법학적 검토

녹색성장에 대한 비판중에 핵심은 사회적 형평성의 고려여부와 환경과 성장의 관계 지움에 있다. 그럼 국내법적으로 지속가능발전기본법과 「녹색성장기본법」과의 내용을 분석할 필요가 있다.¹⁰⁵⁾

105) 전재경, 지속가능발전과 녹색성장, 서강법학 제11권 제2호, 2009, 30면 이하 참조.

1. 「지속가능발전기본법」

1) 입법목적

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

2) 기본의무와 원칙¹⁰⁶⁾

지속가능발전기본법(제3조)은 국가와 지방자치단체에 대하여 ① 국민이 정책결정에 효과적으로 참여할 수 있도록 관련 제도를 정비하고

106) 제3 조 (기본원칙)지속가능발전은 다음 각 호의 기본원칙에 따라 추진되어야 한다.

1. 국가와 지방자치단체는 국민이 정책결정에 효과적으로 참여할 수 있도록 관련 제도를 정비하고 국민의 참여를 장려한다.
2. 국가와 지방자치단체는 경제성장을 도모하고 새로운 기술지식을 계속 생산할 수 있도록 경제제도를 정비하고 기업경영의 혁신을 강화하도록 함으로써 지속가능한 경제발전을 촉진한다.
3. 국가와 지방자치단체는 경제성장 과정에서 발생할 수 있는 사회적 불평등을 해소할 수 있도록 사회제도를 정비하고 사회의 정의·안전과 통합을 촉진한다.
4. 국가·지방자치단체 및 기업은 경제발전의 기초가 되는 생태학적 기반을 보호할 수 있도록 토지이용과 생산시스템을 개발·정비함으로써 환경보전을 촉진한다.
5. 국가·지방자치단체 및 기업은 기술혁신 능력을 향상시키고, 그 잠재적인 영향을 체계적으로 평가하여 기술발전을 추진한다.
6. 국가와 지방자치단체는 새로운 문제 상황에 대처하기 위하여 행정제도를 지속적으로 정비하고, 혁신을 촉진한다.
7. 국가는 공정한 국제무역이 지속될 수 있는 국제경제체제를 구축하기 위하여 노력한다.
8. 국민은 국가의 지속가능성을 향상시키기 위하여 정책결정에 적극적으로 참여하고 협력한다.

국민의 참여를 장려하고(제1호) ② 경제성장을 도모하고 새로운 기술 지식을 계속 생산할 수 있도록 경제제도를 정비하고 기업경영의 혁신을 강화하도록 함으로써 지속가능한 경제발전을 촉진하고(제2호) ③ 경제성장 과정에서 발생할 수 있는 사회적불평등을 해소할 수 있도록 사회제도를 정비하고 사회의 정의·안전과 통합을 촉진하며(제3호) ④ 새로운 문제 상황에 대처하기 위하여 행정제도를 지속적으로 정비하고, 혁신을 촉진할 것(제6호)을 의무 지웠다.

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

3) 지속가능발전의 전략적 목표와 현실

지속가능개발 실천 프로그램(action programme)의 장기목표는 사회의 다양한 부문들이 자연과 인류에 대하여 그 수용능력보다 큰 영향을 미치는 아니하는 즉 환경적으로 건전한 사회를 이룩하는 것이다. 지속가능개발에 대한 각국의 제안들은 다가오는 세기에 초점을 맞춘, 1992년 유엔환경개발위원회(UNCED)에서 채택된, ‘의제 21’(Agenda 21)에 따른다. 현재까지 채택된 조치들을 이행하는 것만으로는 환경적으로 적응된 사회(environmentally-adapted society)를 달성할 수 없으며 실천 프로그램에 담긴 제안들이 우리를 그러한 사회로 이끄는 것도

아니고 그 길에 이르는 다수의 중요한 단계들을 대표하지도 아니한다. 몇몇 분야에서는 아직도 개선의 여지가 많이 남아 있으며 우리의 환경은 다른 국가들에서의 활동에 의하여 매우 많은 영향을 받으며 많은 문제들이 국제적 실천에 의하여 해결되어야 하며 기술시스템을 재구성하는 것은 생활양식을 변화시키는 것만큼 많은 시간을 요한다는 견해가 존재한다.¹⁰⁷⁾

4) 전략의 수립 및 추진

지속가능발전기본법은 정부로 하여금 지속가능발전을 위한 비전과 목표 및 이를 달성하기 위한 전략과 원칙 등을 담은 국가지속가능발전 기본전략을 20년마다 수립하도록 하고(제4조), 지방자치단체의 장으로 하여금 이와 조화를 이루는 지방지속가능발전 기본전략을 20년 단위로 수립·추진하도록 명하였다(제5조). 중앙행정기관의 장은 국가지속가능발전 기본전략을 실행하기 위한 국가이행계획을 5년 단위로 수립·추진하여야 한다(기본법 제6조). 국가지속발전위원회는 2년마다 국가이행계획의 추진상황을 점검하고, 지방행정기관의 장은 지방지속가능발전 기본전략을 실행하기 위한 지방이행계획을 5년 단위로 수립·추진하도록 하며, 지방지속발전위원회는 2년마다 지방이행계획의 추진상황을 점검하여야 한다(기본법 제9조). 중앙행정기관의 장이나 특별시장·광역시장·도지사·특별자치도지사는 다른 중앙행정기관이나 특별시·광역시·도·특별자치도의 국가이행계획 또는 지방이행계획이 그 중앙행정기관 또는 시·도의 이행계획의 시행에 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 상호 협의·조정하여야 한다(기본법 제7조).

107) 전재경, 앞의 글, 32면.

5) 지표 및 평가

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

6) 「지속가능발전법」과 형평성

녹색성장을 비판하는 입장에서는 지속가능한 발전은 환경보호, 경제발전 그리고 사회적 통합과 형평성이라는 3대축을 중심으로 이론 구성되어 있고 이를 달성하려는 국제적 노력이 결집되었다고 한다. 하지만 2007년 제정된 「지속가능발전 기본법」은 법문상 “형평”이라는 단어를 한 번도 사용하지 않는다. 다만, 사회의 안정과 통합을 언급하는데 사회의 안정과 통합이 사회적 형평성을 의미할 수도 있지만 사회의 안정과 통합은 다의적으로 해석될 수 있는 개념이며, 오히려 경제성장을 위한 도구개념으로 해석될 위험성도 존재한다. 동법 제3조 3호는 “국가와 지방자치단체는 경제성장 과정에서 발생할 수 있는 사회적 불평등을 해소할 수 있도록 사회제도를 정비하고 사회의 정의·안전과 통합을 촉진한다.”고 명시하고 있어서, 간접적으로 사회의 정의·안전과 통합을 촉진하는 방안으로 사회적 불평등의 해소를 사용하고 있다. 결국 우리 법제에서는 녹색성장을 비판하는 주된 입장에서 원하는 정도의 사회적 형평성이 투영된 지속가능발전이 입법화된 것은 아니라는 결론에 이를 수 있다. 오히려 녹색성장이 등장하면서 녹색성장을 비판하기 위하여 지속가능발전의 형평성이 더욱 강력하게 제기되고 발전되었다고 보아야 할 것이다.

2. 「녹색성장기본법」

1) 「녹색성장기본법」의 구조

「녹색성장기본법」은 기본법이라는 명칭에도 불구하고 저탄소 녹색성장 국가전략(제2장), 녹색성장위원회(제3장), 저탄소 녹색성장의 추진(제4장), 저탄소 사회의 구현(제5장), 녹색생활 및 지속가능발전의 실현(제6장) 등에 걸쳐 주요 정책방향과 개별 시책들을 담고 있었다. 녹색성장법은 저탄소 녹색성장을 축으로 온실가스과 지구온난화 그리고 녹색과 관련된 환경경제, 환경경영, 에너지, 기술, 산업, 제품, 금융, 일상생활 등을 핵심어로 설정하였다.¹⁰⁸⁾

2) 「녹색성장기본법」의 과제와 외부평가

「녹색성장기본법」은 3개의 기본계획 즉 기후변화대응기본계획(제40조)·에너지기본계획(제41조)·지속가능발전기본계획(제51조)을 수단으로 산업구조(제23조), 자원순환(제24조), 중소기업(제33조), 일자리(제35조), 행정규제(제36조), 총량제한 배출권거래제(제46조), 원자력 산업(제49조), 국토관리(제52조), 물관리(제53조), 교통체계(제54조), 건축물(제55조), 농림수산(제56

조), 생태관광(제57조) 및 소비문화(제58조) 등을 적용대상으로 삼고 있다. 그래서 녹색성장법 자체의 법체계는 별론으로 하더라도, 각각의 적용대상들을 규율하는 기존의 관련 법률들과 녹색성장법의 관계, 녹색성장법이 규정한 3개 기본계획들의 상호관계, 「녹색성장기본법」상의 기본계획들과 다른 법률들에 규정된 수많은 행정계획들의 관계를 정교하게 형성하여야 하는 법률적·행정적 과제들을 안고 있었다. 유엔환경계획(UNEP)은 한국의 녹색성장 전망보고서를¹⁰⁹⁾ 통하여 한국의

108) 전재경, 앞의 글, 34면.

109) The United Nations Environment Programme as part of its Green Economy

녹색성장 비전과 전략은 "국가의 성장패러다임을 1962년 박정희 대통령에 의해 수립된 제1차 경제성장 5개년계획에서부터 강조한 ‘양적 성장’에서 저탄소 ‘질적 성장’으로 변환하고자 하는 중대한 시도이며 이러한 시도는 정부가 오늘날 의 경제에서 획기적인 변화를 추구해야 한다는 사실을 인식하였음을 보여주며 정부가 급박한 현실과 변화의 크기에 대응할 수 있는 정책을 수립하고 이행할 수 있다는 것을 보여준다고 평가하면서 한국의 녹색성장 비전과 전략의 목표는 기후변화, 에너지안보 강화, 신성장동력의 개발, 삶의 질 향상을 위한 생태계 복원 등에 걸쳐 종합적이지만 “이러한 목표들이 경제, 사회, 환경 분야에서 지속가능한 발전을 달성하는데 기여할 수 있는 녹색경제를 이루어 낼 수 있을 것인지”는 아직 확실히 충분한 결론을 내릴 수는 없다고 하였다.

3. 지속가능발전과 녹색성장의 올바른 평가

지속가능발전기본법도 「녹색성장기본법」이 지니고 있었던 문제점들을 같이 가지고 있는 경우가 분명히 존재하고 있었다. 예를 들면, 기본법명칭을 사용하면서 기존법률과의 관계가 모호해지고 기본법은 일반법의 상위 효력을 가진 법률로 오해되고 곡해되는 경우도 존재하였다. 녹색성장에 비하여 「지속가능발전법」은 외부적 압력을 받았고 국제적 움직임을 따라가려는 피동적인 목적도 가지고 있었다. 또한 지속가능발전이 비록 국제 사회적으로 더 많은 논의되고 개념이 정립되어 가고 있었지만, 여전히 지속가능발전의 개념도 확고했다고 보기보다는 형성·발전되는 과정에 있었으며, 학자들마다 상의한 개념요소로 이루어져 있었다고 보는 것이 올바른 평가이다. 「지속가능발전법」에서는 「녹색성장기본법」에서 단 한번 사용되었다고 비판받던 형평이라는 단어를 단 한 번도 사용하지 않았다.

Initiative, OVERVIEW OF THE REPUBLIC OF KOREA'S GREEN GROWTH NATIONAL VISION (An Interim Report : August 2009), p.32

제 5 절 녹색성장의 성장발전을 위한 토대

1. 생성발전 개념으로서 녹색성장

영국의 경제평론가 칼레츠키(Anatole Kaletsky)의 저서인 자본주의 4.0은 자본주의를 자유방임의 고전자본주의(자본주의 1.0), 1930년대 정부의 역할을 강조한 수정자본주의(자본주의2.0), 1970년대 말 시장의 자율성을 강조했던 신자유주의(자본주의3.0)에 이어 다음에 도래할 네 번째 버전의 자본주의를 의미하며 이런 접근법은 자본주의라는 개념도 시대에 따라서 발전하였다는 것을 보여준다.¹¹⁰⁾ 녹색성장은 지속가능한 발전에 비하여 국제적 태동도 늦었으며 지역적인 한계를 가지고 시작한 개념은 분명하다. 하지만 녹색성장의 비전을 세계무대에 본격적으로 제시 한 국가는 바로 우리나라이다. 또한 우리나라가 주도가 된 녹색성장은 이제 국제적인 정책 의제의 일부로 자리 잡아가고 있다. 예를 들면, 2008년 유엔환경계획(United Nations Environment Program, UNEP)은 녹색경제성장전략(Green Economy Initiative)을 출범시켰고 2009년 6월 경제협력개발기구(OECD)의 30개 회원국은 녹색성장선언(Declaration of Green Growth)에 동참했으며, 2012년 개최된 유엔지속가능발전정상회의(Rio+20 Summit)는 주요 주제 중 하나로 “녹색경제”에 주목했고 2012년 5월 세계은행은 『포괄적 녹색성장 보고서 Inclusive Green Growth』를 발간했다.

녹색성장이 지속가능한 발전을 대체하기에 개념적으로 부적합하다는 비판이 많이 제기되고 있지만 분명한 것은 녹색성장이 개념적으로는 일반인에게 더 친숙하고 이해하기 쉬운 용어라는 사실이다. 녹색

110) 아나톨 칼레츠키(위선주 역), 자본주의 4.0 신자유주의를 대체할 새로운 경제 패러다임, 컬처앤스포리, 2011. Anatole Kaletsky, Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis, PublicAffairs, 2010.

성장은 국제적으로 덜 성숙한 것이기에 지속가능한 발전이라는 개념을 고수해야 한다는 의견에는 쉽게 동의할 수 없다. 그 이유는 지속가능한 발전의 개념 또한 출발은 미약하였으며, 상충하는 경제와 환경을 조화시키기 위해 등장하였고, 경제발전을 위해 환경을 이용한다는 비판도 제기되었지만 점차 그 개념을 발전시켜 사회정의(형평)의 요소를 추가시키면서 경제와 환경 그리고 형평의 요소를 축으로 하는 개념으로 발전하였기 때문이다. 현 정부에서 주도적으로 사용하였기에 차기정부가 들어서고 나서, 녹색성장법제와 사업에 대한 평가는 있을 것이다. 하지만, 단순히 과거의 정부의 정치구호였다는 사실만으로 실질은 동일하지만 명칭만 다시 변경한다면, 일반국민의 혼란을 가중시킬 뿐만 아니라 재정적 낭비요소가 될 수 있다. 녹색성장은 지속가능한 발전에 비해서 그 개념요소의 평이성으로 인하여 일반국민에게 많이 전파되었다고 본다. 녹색성장은 용어자체가 취학기아동이면 알 수 있는 쉬운 용어인 “녹색”과 “성장”이라는 요소로 이루어져 있기에 지속가능한 발전보다는 친화적 용어로 보인다. 그렇다면, 현재의 과제는 녹색성장을 대처한 다른 개념을 찾는 것이 아니라, 녹색성장개념안에 그동안 제기된 비판을 수요하게 하고 현재 법제에서 담아낼 수 있는 요소를 찾아내서 발전시키는 것이 바람직 할 것이다. 녹색성장에 결여된 요소를 보강하고 비판을 수용하여 발전된 녹색성장은 녹색성장 2.0이 될 것이다.

2. 조화와 한계개념으로서 녹색

「녹색성장기본법」은 녹색성장을 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장”이라고 정의하고 있다. 개념정의를 분석하면 크게 3가지 부분으로 이루어 졌다. 도

입부분은 기후변화대책과 환경보호이며, 중간부분은 청정에너지개발과 녹색기술개발을 통한 새로운 성장동력확보와 일자리창출이고 최종부분은 경제와 환경의 조화를 이루는 성장으로 되어 있다. 이 정의방식 때문에 녹색성장을 환경보장을 가장한 경제우선법이라는 비판을 받고 있다. 녹색성장을 정의할 때 환경은 단순한 수단이 아니라 한계개념과 목표개념으로 사용되어 져야 할 것이다. 즉, 지구온난화방지가 목표이고 환경침해를 가하는 경제성장에는 제동을 거는 제한적 요소로서 환경은 위치 지워져야 하며, 환경이익과 경제성장을 조화하는 개념으로 사용되어야 할 것이다.¹¹¹⁾

3. 형평의 개념이 내재한 녹색성장

앞에서 살펴보았듯이, 「녹색성장기본법」의 녹색성장정의에는 사회적 정의실현을 위한 개념요소가 들어 있지 않다. 하지만 법 제4장 (저탄소 녹색성장의 추진) 제22조 (녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙) 제4호에서는 정부가 녹색성장을 추진할 때 지역 간 균형발전에도모하고 저소득층이 소외되지 않도록 지원하고 배려할 것을 기본원칙으로 천명하고 있다. 즉 녹색과 성장이라는 단순한 2요소의 만남이 아니라, 지역균형발전과 사회적정의실현을 내포한 개념으로서 녹색성장이라고 보아야할 것이다. 또한 UN ESCAP는 녹색성장(Green Growth)을 모든 존재의 복지를 위한 환경적으로 지속가능한 발전(Environmentally Sustainable Economic Growth for the Well Being of All)이라고 개념정의하고 있다.¹¹²⁾ 녹색성장의 목표개념으로서 모든 존재의 복지를 설정하고 있는 것이다. 모든 존재의 복지를 상성하기 위해서는 사회적 정의를 현재 녹색성장의 개념요소에 추가해야만 한다. 그러므로

111) 김성배, 앞의 글, 214면.

112) Masakazu Ichimura, UNESCAP to promote Environmentally Sustainable Economic Growth for well-being of all, http://kitakyushu.iges.or.jp/activities/workshops_seminars/Surabaya/Opening%20Session/UNESCAP%20Introduction.pdf

녹색성장을 해석하면서 국내적으로는 지역균형발전과 소외된 존재에 대한 지원과 배려를 포함한 사회적 정의실현이 녹색성장의 내재된 개념으로 해석하거나 녹색성장의 개념을 수정하여 적극적으로 사회적 정의개념을 포함하도록 해야 할 것이다.

4. 소통과 대화의 과정을 포함하는 녹색성장

환경과 개발(발전)의 긴장관계는 비단 국제사회에서만 존재하는 것이 아니다. 대규모 개발사업이나 과학적 판단이 불확실한 경우에 발생하게 된다. 환경과 개발의 긴장관계는 사회적 갈등과 반목으로 이어지며, 공공사업의 경우에는 국가에 대한 불신으로 이어지면, 개발사업인근주민과 수혜자들의 간의 갈등으로 이어지게 된다. 환경갈등을 완전히 차단하거나 예방하는 방법은 존재하지 않지만 적어도 불필요한 환경갈등의 발생을 줄이거나 완화시키는 방법은 존재한다. 먼저 환경갈등을 줄이기 위해서는 공권력의 주체이며 계획주체인 국가와 국민간의 협력체계를 구축하는 것이다. 협력은 국민을 진정한 주권자로 인식하고, 쌍방향적 의사소통을 통해서만 달성될 수 있다. 녹색성장은 환경과 개발의 조화뿐만 아니라, 각 참여자의 협력을 바탕으로 달성되는 과정도 중요하게 된다.¹¹³⁾ 그러므로 환경정보접근권, 환경행정절차참여권, 환경사법이용가능성의 확장이 필요하게 된다. 또한 단순히 참여와 의견개진을 보장하는 것이 아니라, 참여와 의견개진을 통해서 제기된 각종 이해관계를 조정하는 과정과 이익을 정당하게衡量하고 평가하여 참여자를 수궁하게 하는 과정이 녹색성장의 한 요소가 되어야 한다. 즉 녹색성장은 결과뿐만 아니라 그 과정도 민주적·참여적·소수자배려적으로 운영되어야 한다는 것을 의미한다.

113) OECD, improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist, 2002, 2p.

제 4 장 사회적 형평성을 통한 녹색성장의 보완 (환경정의와 녹색성장)

녹색성장에 대한 핵심적 비판은 사회적 형평에 대한 고려가 부족하거나 없다는 것이다. 발전된 형태의 지속가능한 발전을 포섭하는 녹색성장이 되기 위해서는 반드시 사회적 형평성의 고려가 녹색성장에 포함되어야 한다. 그런 의미에서 환경정의는 녹색성장과 지속가능한 발전의 관계를 연결해 주는 잊어버린 퍼즐의 역할을 수행할 수 있다. 그런데 법학과 환경법학에서의 환경정의(environmental justice)에 대한 논의는 1999년 전후를 기준으로 사그라져 버린 것 같다. 간단히 보면, 환경정의는 새로운 것이 아니라 법학이 추구하는 왕국인 정의실현의 문제이며, 다만 정의의 논의가 환경부분에 좁혀져 있는 것이다. 그러므로 우리 환경법학계에 잊혀진 왕국인 환경정의에 대한 법학적 논의를 다시 해야 할 이유는 충분히 존재한다.¹¹⁴⁾

인접학문분야에서는 비교적 활발히 환경정의가 논의되었고 환경정의를 정면에 내세운 시민운동이 시작된 것에 비하면, 법학계의 논의는 많이 부족하며, 또한 우리 환경법차원에서도 환경정의와 지속가능한 발전은 그동안 어떤 연결점도 가지지 못한 것 같다. 하지만 환경정의의 개념적 요소인 환경편의와 부담의 공평이라는 요소를 살펴보면 환경정의와 지속가능한 발전은 밀접하게 연결되어 있으며, 사회적 형평성이 부재하거나 부족하다는 비판을 받고 있는 녹색성장을 수정하고 발전시킬 수 있는 결정적 역할을 수행할 수 있다는 결론에 이르게 된다.

114) 정의론은 법학의 숙제이며 현재 진행형이지만, 여기서는 정의론에 대한 항목을 다루지 않으려고 한다. 다만, 우리 법학에서 주로 논의되는 서양의 정의론에 대한 동양 정의론의 재검토가 필요하며, 인치와 법치등 근대법학의 제 출발점에 대해서도 재검토가 필요하다는 입장을 간략히 밝힌다. 예치와 덕치 그리고 법치의 문제는 동양에서는 2200년 전에 형식적 법치주의가 몰락하고 예치와 덕치가 동양의 정치철학의 모범으로 자리 잡게 되었다. 인치로 비판받지만, 서양철학자들이 궁극적인 이상으로 삼았던 이데아도 결국 예치와 덕치가 이루어진 사회와 크게 다르지 않았다.

제 1 절 환경정의에 대한 논의 현황

환경정의에 대한 인접학문분야에서의 활발한 논의와 환경정의를 표방한 시민운동단체의 출현 등에 비추어 보면, 법학에서의 환경정의에 대한 논의는 아직 활발하지 못하다고 평가된다. 그래서 본 장에서는 국내 언론에서 환경정의의 소개역사, 인접학문분야에서 환경정의 논의현황과 방향 그리고 법학분야에서의 환경정의의 논의를 검토하고, 환경정의의 출발지인 미국의 논의를 살펴보면서, 국내 환경법분야에서의 환경정의 나갈 방향에 대해 점검하고자 한다.

1. 환경정의의 사회적 논의

환경정의라는 용어가 국내에 처음 소개된 것은 1994년 한 국내언론에서 미국의 환경인종주의의 심화와 환경정의운동의 등장에 대해 전하고 클린턴 행정부가 환경정의를 최우선 과제로 채택한 배경을 소개하는 기사¹¹⁵⁾를 통해서라고 한다.¹¹⁶⁾ 보수언론으로 알려진 동일한 언론사의 1996년 3월 24일자 사설에서 김영삼 대통령의 「환경 대통령」 선언을 소개하면서 “환경 상황의 악화는 국민간의 불평등을 심화시키기도 하며, 환경개선 대책의 혜택과 부담이 국민간에 평등하게 배분되지 못함에 따라 또 다른 갈등을 일으키고 있다. 따라서 환경정의에

115) 조선일보, “미 환경 인종차별/ 유색인종 거주지 공해시설 집중”, 1994.8.31. “정치-경제적 힘없어 피해 아칸소주, 형평법 제정 국세조사서 드러나 최근 미국에서는 독성물질을 처리하는 시설 부근에 사는 유색인종이 계속 늘어나고 있는 것으로 나타났다. 환경인종주의가 보다 심화, 주거환경이 좋지 않은 지역으로 가난한 유색인종의 유입이 증가하고 있는 것이다. 이는 미국의 정책대안센터와 기독교회연합, 전국유색인종지위향상협회(NAACP)가 지난 90년의 국세조사를 바탕으로 공동조사한 결과 드러났다. 보고서가 분석대상으로 삼은 쓰레기 관련시설은 5백30군데. 이중 87년 이후에 세워진 것만 해도 1백15군데가 넘는다.”

116) 윤순진, 환경정의 관점에서 본 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정, ECO 2006년 제10권 1호, 2006, 15면.

근거한 정책으로 이러한 갈등을 풀어나가지 않으면 진정한 환경복지는 이루어지지 않을 것이다.”라며 환경복지와 환경갈등해소를 위해 환경정의차원의 접근을 주장하였다.¹¹⁷⁾ 그 후 우리 사회는 1997년 초 서울에서 개최되는 세계환경회의를 기념하여 지구환경 문제를 인류가 공동으로 극복하기 위한 환경윤리에 관한 서울선언을 채택하기 위해 준비를 하였다. 동 선언은 스톡홀름 선언 25주년을 맞는 1997년 6월 5일(세계 환경의 날) 인류문명의 지속가능한 발전을 위해 새로운 환경윤리관의 보다 구체적 모색을 위해 준비되었는데, “모든 국가 민족 세대가 동등한 권리와 의무를 지니며 행복을 누릴 권한을 지닌다.”는 환경정의사상을 포함하고 있었다.¹¹⁸⁾ 또한 시민운동차원에서 1998년 환경정의의 구현을 목표로 환경정의시민연대가 출범하게 되었으며¹¹⁹⁾ 환경정의시민연대를 중심으로 환경정의포럼이 발족되어 환경정의에 관한 사회적 논의를 확대해 나갔다.¹²⁰⁾ 우리나라의 환경운동관련 시민단체는 광의의 환경정의차원의 시민운동을 한 것으로 볼 수 있지만, “환경정의”라는 단체가 출범하고 나서는 다른 환경시민운동단체에서는 환경정의를 활동의 전면에 내세우기는 상당히 부담스럽게 된 것도 사실이다.

2. 인접학문분야에서의 논의

국내의 환경정의는 행정학, 도시공학, 지리학, 환경공학, 사회학 등 다양한 분야에서 미국의 환경정의를 소개하고 분석하면서 다양한 의

117) 조선일보, 천격이 권력 가지면 「환경 대통령」의 과제, 사설, 1996.3.24. 종합 3면.
http://srchdb1.chosun.com/pdf/i_service/pdf_ReadBody.jsp?Y=1996&M=03&D=24&ID=9603240304

118) 매일경제, 환경윤리 서울선언문 채택, 1997.5.8. 35면.

119) 동 단체의 기원은 1992년 (사)경실현 환경개발센터로 거슬러 올라간다. 그 후 1998년 11월 30일 (사)환경정의시민연대로 명칭을 변경하고 제2기가 출범하였으며, 2004년 2월 4일 “환경정의”로 명칭을 변경하게 된다. <http://eco.or.kr/about/history/>

120) 참조, 윤순진, 앞의 글, 15면.

국의 이론과 기존의 정치철학과 사회분석론과 연결시켜 전개하고 있다. 예를 들면, 지리학에서는 환경정의연구의 근본적인 질문을 환경위험의 공간적 분포가 다른 인종, 사회경제적 집단 사이에 형평한 것인지를 분석하는 것이라고 한다.¹²¹⁾ 국내의 환경정의연구를 다양한 차원에서 분류할 수 있겠다. 먼저 환경정의가 국내에서 출발한 것이 아니기에 ㉠ 시기적으로 분류하자면 ㉠환경정의논의의 도입시기에는 미국의 환경정의이론과 배경을 국내에 도입하는 기초연구가 존재한다. ㉡ 환경정의론의 응용기에는 미국의 환경정의개념을 기준으로 국내의 환경분야의 불평등 혹은 부정의상황에 도입하여 환경정의적 차원에서 문제를 해결하고자 하는 시도들이 존재하였다. ㉢ 이론적 차원에서 보면, ㉢초기 환경정의의 도입시기에는 인종갈등 혹은 환경인종주의의 관점의 이론이 중심이 되었다가, ㉣다양한 반론과 관점을 소개하면서 환경정의개념의 다양화와 국내 적용을 모색하는 연구들이 진행되었다. 예를 들면, 기존의 환경정의론을 주류환경정의로 분류하면서 주류 환경정의론을 평등주의적 환경정의론을 규정하면서 진보적인 실천적 환경정의론으로 나아가며 하며, 이를 위해서 공동체주의적 정의론을 도입하여 생산결정에 참여를 강조하는 새로운 관점이 요구된다고 주장하기도 하였다.¹²²⁾ 맑스의 자본론에서 환경정의를 직접 언급하지는 않았지만, 환경정의에 적용될 수 있는 주요한 요소들이 있을 것으로 보고 분석하면서 필요의 원칙과 노동의 원칙, 부정의의 비판과 정의의 이론화, 그리고 생산적 정의와 분배적 정의를 도출하여 응용한 연구들이 존재한다.¹²³⁾ ㉤ 또한 기존의 환경정의개념의 한계성을 인정하고, 새로운 환경정의재유형화작업을 분석하면서 생산적 정의와

121) 이인희, 환경 불평등에 관한 이론적 고찰, 공간과 사회, 2008, 34면.

122) 이상현, 실천적 환경정의론을 위하여, 환경과생명 제14권, 환경과생명, 1997, 38면 이하.

123) 최병두, 자연·노동·정의: 맑스적 환경정의론, 공간과 사회 제13호, 2000, 206면 이하.

실질적 정의의 개념의 불명확성, 기존의 환경정의와 새로운 환경정의의 비차별성, 새로운 유형의 환경정의의 실천적 문제점 등을 지적하는 연구에서는 환경정의론이 국내 환경문제에 대한 적용사례가 많지 않음을 고려할 때, 경험적 적용확대를 주장하기도 하였다.¹²⁴⁾

인접학문에서 환경정의논의를 분석하면, ① 미국의 논의를 소개하면서 인종적 요소까지 포함하여 환경정의를 개념화하는 연구, ② 미국의 논의를 소개하면서 인종적 요소는 희석시켜 단순한 고려요소중 하나로 대처하거나 국내의 이주노동자등 소수자로 변화시키는 개념을 사용하는 연구 ③ 환경정의를 민중운동, 실천운동의 차원에서 계급투쟁과 연결시켜 설명하려는 연구 ④ 환경정의를 지속가능한 발전과 연결시키고 기후변화와도 연결시킬 수 있는 고리를 만들어서 설명하는 연구 ⑤ 다양한 환경관점을 기반으로 인간중심의 환경론에서 벗어나서 생태론적 환경관에서 환경정의를 개념화하고 연구하는 시도 ⑥ 다양한 철학적 논의를 바탕으로 하지만 공동체중심적인 환경정의론을 개념화하고 연구하는 시도 등 다양한 시도들이 있다. 이런 다양한 시도들은 학문적 바탕과 토양의 차이가 있지만, 법학보다는 자유롭고 더 활발한 논의가 되고 있다는 사실은 부정하기 힘들다. 그런데 이런 다양한 논의가 오히려 법학적 관점에서 환경정의를 수용하기 힘들게 하는 면들도 존재하고 있다.

3. 법학분야에서의 환경정의

법학분야에서의 환경정의는 ‘잊혀진 왕국’에 해당한다고 해도 과언이 아니다. 환경법분야에서 환경정의는 금기어가 되었다고 평가할 수 있을 정도로 환경정의에 관한 논의가 그 동안 활발하지 않았던 것으로 평가된다.

124) 박재목, 환경정의 개념의 한계와 대안적 개념화, 환경사회학연구 제10권 2호, 한국환경사회학회, 2006, 75면 이하.

1) 도입초기와 환경정책기본법으로 수용노력

법학에서 환경정의는 1998년 환경정책평가연구원이 수행한 “우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 II”에서 등장하게 되는데, 당시 연구에 의하면 환경정의를 “지속가능한 발전을 지지하고, 사람들이 그들의 환경이 안전하고 육성적이고 생산적이라는 확신을 지닐 수 있는 삶의 조건을 지지하며, 분배적 정의가 우선하는 지역사회를 지지하는 제도적 정책결정, 문화적 형태”라고 포괄적으로 정의하고 있다.¹²⁵⁾ 또한 본 연구에서 환경정책기본법부분을 집필한 연구자는 “지속가능한 발전’과 ‘환경정의’의 개념들을 바탕으로 삼아 환경정책기본법의 기본이념에 이들 두 가지 이념을 추가하여 보다 명시적으로 천명하는 법개정이 이루어져야 할 것이다.”이라고 주장하였다.¹²⁶⁾ 그리고 본 연구에서는 환경정의의 정책적 함의로 비선호시설의 입지결정방식의 전환, 실질적 참여기회의 보장, 환경형평성측면에서 환경정책의 평가를 제시하였다. 이런 환경법적 연구성과¹²⁷⁾는 1999년 환경정책기본

125) 노상환·홍준형·이상돈, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 II, 환경정책·평가연구원, 1998, 3.1 참조.

126) 본 연구부분은 홍준형교수가 수행한 것으로 파악되는데 “이를 그동안 국내외 환경정책의 변화를 반영하여 좀더 미래지향적인 환경정책의 기본이념으로 발전시킬 필요가 있다. 특히 1992년의 리우회의 이후 환경정책의 규범적 원리로 발전되어 온 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development : ESSD)’의 이념과 환경보전의 혜택이 국민 모두에게 공평하게 돌아갈 수 있도록 환경정의(Environmental Justice)의 개념을 기본이념에 추가하고 이를 위한 이론적·철학적 논거를 제시함으로써 환경정책기본법의 이념적 목표를 보완하는 것이 바람직하다고 생각한다.”고 서술하고 있다.

127) 동 연구에서는 “제2조 (기본이념) 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강하고 문화적인 생활의 향유, 국토의 보전 및 국가와 인류사회의 항구적인 발전에 필수 불가결한 요소임에 비추어 환경에 대한 부하를 줄이고 지속적 발전이 가능한 사회를 구축하기 위하여 다음과 같은 사항을 환경정책의 기본이념으로 삼는다. 2. 국가·지방자치단체·그 밖의 공공단체는 환경에 관한 정책을 수립, 집행함에 있어 현재의 국민으로 하여금 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어 지역이나 인구 집단, 소득수준 등 어떠한 이유로도 불합리한 차별은 받음이 없이 그 혜택을 널리

법 개정¹²⁸⁾으로 결실을 볼 수도 있었으나 이런 노력들은 좌초하고 만다. 2002년 한나라당 전재희 의원의 대표발의한 개정안은 정면으로 환경정의문제만을 다루고 있었지만 이 역시도 실패하고 만다.

2) 환경정의를 계급갈등과 사회변동을 노리는 좌파의 풍조로 해석하는 견해

특이한 점은 환경정책기본법상에 환경정의요소를 도입하려는 시도
에 대해 명시적인 반대를 표명한 법학자는 1998년 한국환경정책평가
연구원이 수행한 연구에 공동연구로 참여한 연구자였다.¹²⁹⁾ 이상돈 교
수는 환경정의의 도입에 대해 환경부 실무자가 “환경정의론이 미국에
서 주류 환경보호주의자의 관심영역으로 편입되어가고 있으며, 환경
정책과 관련된 환경불평등을 예방 또는 치유하기 위해서는 환경정책
결정과정과 그 산물로서 환경정책정반에 환경정의의 유구를 반영할
수 있는 장치가 필요하다는 이유에서 환경정책기본법 제2조에서 환경
적 혜택이 현재의 국민으로 하여금 지역이나 소득수준 등 어떠한 이
유로도 불합리한 차별을 받음이 없이 널리 골고루 향유되어야 하며,
동시에 미래의 세대에 계승되어야 한다는 것을 포함하게 되었다”는
설명에¹³⁰⁾ 대해서, 이런 판단은 잘못된 정부에 근거한 것이며, 환경정
의에 관한 논의가 나온 것은 환경부 공무원들 사이에 막연한 ‘좌파적
사고’가 만연한 증거라는 비판을 하였다.¹³¹⁾ 동 견해에 의하면, 환경정
의는 인종문제라는 특유한 사회적 골칫거리를 안고 있는 미국의 특유

골고루 향유할 수 있게 하는 동시에 이를 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 하여
야 한다.”고 환경정의를 기본이념에 명시적으로 포함시키는 개정안을 제시하였다.

128) 개정안 제2조.

129) 참고 이상돈, 환경정의론에 관한 연구, 법학논문집 제30집 제1호, 중앙대학교 법
학연구소, 2006; 노상환·홍준형·이상돈, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구
II, 환경정책·평가연구원, 1998.

130) 전병성, 우리나라 환경정책기본법의 개정방향, 환경정책기본법 발전방향 정립을
위한 토론회, 자료집, 1999.4.9., 33-34면.

131) 이상돈, 지역과 소득을 고려한 환경정책?, 첨단환경기술, 1999년 6월호, 23 - 25
면; 이상돈, 앞의 글, 76면 재인용.

한 문제이며 구태여 우리 사회에 접목시키려는 시도자체가 의심스러운 것이라고 하면서, 환경정의를 수용하려는 시도는 사회의 모든 갈등을 계급개념으로 설명하고 사회갈등을 조장하여 사회적 변혁을 도모하려는 좌파적 풍조와 관련 있다고 진단하였다. 또한 환경부가 2000년 6월에 발표한 ‘새천년 국가환경비전과 추진보고서’에서 “21세기의 국가발전은 모든 사회집단 간의 환경정의를 바탕으로 이루어야 하는데, 환경오염의 피해는 저소득층 등 사회적 약자와 노인, 어린이 등 생물학적 양자에게 불평등하게 집중되고 있다.”라는 부분에 대해서 미국의 EPA가 채택한 환경정의 프로그램보다 더욱 강한 계급 혁명적 성격을 띄고 있는 것이 분명하다고 평가하면서, 생태사회주의강령이 포함되어 있으며, 미국에서 환경정의론은 그다지 중요한 위치를 차지하지 않고 있으며 환경정의론이 주장하는 문제들은 환경정책과 관련해서 풀어나갈 수 있는 성질의 것도 아니라고 보았다.¹³²⁾

3) 환경정의를 명시적으로 사용하지 않지만 참여를 강조하여 간접적으로 환경정의를 수용하는 입장

환경정의를 명시적으로 사용하지 않지만, 지속가능한 발전과 참여제도를 연결하면서 간접적으로 환경정의요소를 법제도에 투영시키려는 노력이 존재한다.¹³³⁾ 환경정보의 공개에 있어서 단편적 공개에서 벗어나 통합적 영향을 평가할 수 있는 장치가 마련되어야 하며, 지역주민과 밀접한 관련을 가지는 정보의 경우 공개대상을 보다 구체화하고 의무적 공개를 할 것을 주장하며, 회복하기 힘든 위험의 경우에는 사전 예방적 차원에서 접근하여야 하고, 주민의 참여에서는 의미 있는 참여, 실질적 의미의 참여가 되도록 해야 한다는 주장이 존재한다.¹³⁴⁾

132) 이상돈, 앞의 글, 91면.

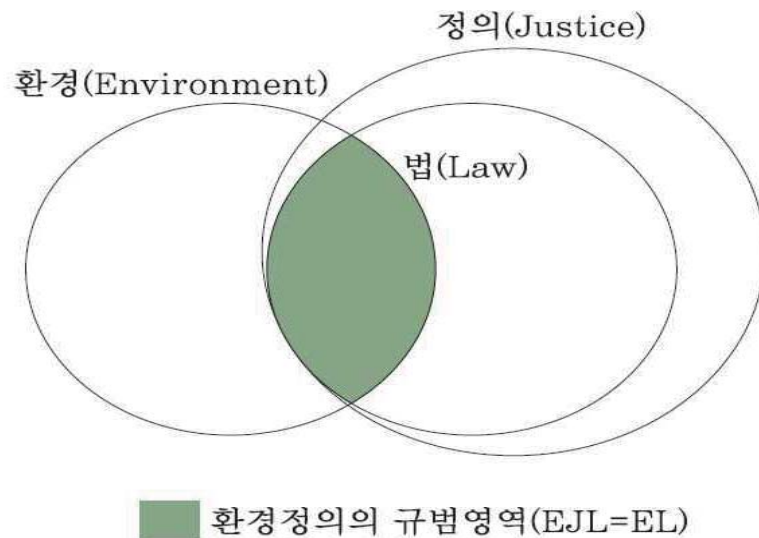
133) 대표적인 글로는 김은주, 지속가능한 발전과 환경법상 참여제도에 관한 연구, 공법연구 제38집 제3호, 2010.

134) 김은주, 앞의 글, 23면.

4) 환경정의에 대한 분석적 연구

한국환경정책평가연구원에 근무하는 한상운박사는 환경법학에서는 거의 최초로 의미 있는 환경정의에 대한 규범적 분석연구를 수행하였다.¹³⁵⁾ 그의 연구에서는 그 동안의 법학계에서는 환경정의에 대한 논의가 활성화되지 못하였다는 것을 지적하면서 환경정의의 규범적 영역으로의 수용을 고민하여 환경, 정의, 법의 3면 관계를 분석하였다.¹³⁶⁾

<그림> 환경·정의·법의 관계¹³⁷⁾



결론적으로 그에 의하면, 환경정의는 환경과 정의 그리고 법의 교집합이지만, 환경은 사실적 영역이며, 정의와 법은 당위의 영역으로 보고 있다. 환경정의가 무엇인지 명확한 사회적 합의를 이루기는 어렵

135) 한상운, 환경정의의 규범적 의미, 환경포럼 제12권 제2호, 한국환경정책평가연구원, 2008.; 한상운, 환경정의의 규범적 의미, 환경법연구 제31권 1호, 한국환경법학회, 2009.

136) 한상운, 앞의 글, 2008, 5면.

137) 한상운, 앞의 글, 2008, 5면의 그림을 복사하여 사용하였음.

지만, 결론적으로 환경정의는 환경을 보호하면서 인간간의 자원배분의 공평성뿐만 아니라 환경피해의 차별방지와 인간과 인간이외의 존재와의 공평성을 확보하고, 의사결정과정에 민주적 참여가 보장되는 것으로 이해할 수 있다고 보았으며¹³⁸⁾ 법적 측면에서의 환경정의의 의미와 내용은 전향적으로 확장될 필요가 있으며 환경정의의 입법화 시도가 필요한 것으로 보았다.¹³⁹⁾

앞에서 언급한 법학자의 논의이외에도 몇몇 학위논문¹⁴⁰⁾이 존재하는데 그 중에서 현재는 환경법학자로 활발한 활동을 하는 이유봉 박사의 ‘환경정의 법적 실현에 관한 연구’라는 논문이 있다.¹⁴¹⁾ 동 논문에서는 미국의 환경정의론의 발전을 상세히 소개하고 우리나라의 사례에 연결시켜 논의를 전개하고 있으며, 환경정의는 미래적 가치와 방향을 제공하며, 사회적 구심점으로 기능하고, 상호관계성의 인식을 반영하고 있다고 보면서, 환경정의를 실현하기 위해 참여, 환경권의 보호, 평등적 실현을 포함하여야 한다고 주장하였다.¹⁴²⁾

5) 최근 공법학의 연구와 환경정의

2013년 2월 발간된 논문에서 김은주 교수는 공생발전을 위한 이론적 토대와 환경정의를 연결시키고 있는데 환경정의를 “환경법, 규제 및 정책의 개발 및 집행과 관련하여 인종, 피부색, 민족적 기원(national origin)과 관계없이 모든 사람들이 공정하게 대우받고 실질적으로 참여할 수 있는 것”으로 정의하고 환경행정의 영역에서 환경적 결정에 영향을 받는 모든 지역사회 구성원이 실질적으로 참여할 수 있도록 절차

138) 한상운, 앞의 글, 2009, 348면.

139) 한상운, 앞의 글, 349면.

140) 최재훈, 환경문제와 정의의 새로운 차원: 생태적 정의 정립을 위하여, 경희대학교 석사논문, 2002.; 송대원, 환경정의 실현을 위한 환경규제 패러다임의 전환: 지속가능발전을 위한 기업의 자발적 참여 확보방안을 중심으로, 고려대학교 석사논문, 2011.

141) 이유봉, 환경정의 법적 실현에 관한 연구, 이화여자대학교 대학원 석사논문, 2001.

142) 이유봉, 앞의 글, 84 - 88면 참고.

적 개선이 이루어질 필요가 있으며 환경법규들은 공정성을 확보할 수 있도록 관련규정을 개정할 필요가 있다고 주장하였다.¹⁴³⁾ 구지선 박사는 환경정의는 “오염·훼손에 의한 환경피해의 예방, 환경영역에서의 형평성 실현, 그리고 환경정책결정절차의 공정성 확보를 내용 ... 환경 정의는 모든 사회구성원이 환경편익과 환경위험을 공평하게 부담하는 것, 그리고 개발이나 환경정책의 시행 등에 있어 공정한 대우(fair treatment)를 받으며 그 과정에서 의미 있는 참여의 기회(meaningful involvement)를 보장받는 것으로 구체화될 수 있다.”¹⁴⁴⁾고 보고 있지만 환경정의를 환경불평등을 소개하는 도구로써 사용하고 있으며, 명확하게 환경정의와 환경불평등의 관계를 밝히지는 않지만 환경정의의 하위 개념으로 환경불평등을 사용하고 있으며 환경불평등을 환경정의의 구체화된 개념으로 사용하고 있으며 환경정의보다는 환경형평의 실현 또는 환경불평등의 개선이라는 용어를 선호하고 있다.

제 2 절 미국에서의 환경정의운동에 대한 간략한 검토

논자에 따라서는 미국의 환경정의의 시작을 미국 종합환경대응법 (CERCLA)을 촉발시킨 Love canal사건¹⁴⁵⁾을 잡기도 하지만¹⁴⁶⁾ 일반적

143) 김은주, 공생발전을 위한 이론적 토대, 환경정의론 - 미국에서의 이론과 법제도를 중심으로, 공법연구 제41집 제3호, 2013. 317면 이하.

144) 구지선, 환경불평등의 개선에 관한 공법적 검토, 공법연구 제13권 제4호, 2012, 295면 이하.

145) “Love canal사건은 뉴욕주 나이가라폭포시주변에서 일어난 토양오염사건이다. 러브수로는1890년대 수로를 만들어 낙차를 이용한 발전소를 건설하려고 한 사람의 이름에서 나온 것으로 경제공황 등의 이유로 사업을 포기하고 남아 있는 곳에 유해폐기물이 버려지고 나중에 그곳에 학교와 마을이 조성되었는데 이곳에서 나온 악취와 유독가스 그리고 질병발생으로 인하여, 재난지역으로 선포되었던 사건이다. 환경오염사건의 대명사로 대표되었다.” 김성배, 브라운필드법의 문제점과 그 시사점, 환경법연구 제31권 1호, 한국환경법학회, 2009, 115-116면 참조.

146) 대표적인 견해는 Thomas Hobbs Fletcher, From Love Canal to Environmental Justice 47-49 (2003).

으로 미국에서 환경정의(doctrine of environmental justice)개념은 1981년 시민운동가인 Benjamin Chavis가 환경적 인종차별(“environmental racism.”)이라는 용어를 처음 주장하게 된 사건에서 시작한다고 본다.¹⁴⁷⁾ 러브수로(Love canal)사건을 환경정의 기원으로 보는 입장에서면 인종이 환경정의의 중요한 요소라기보다는 소득과 기타 여러 가지 요소를 고려한 소수자의 개념을 사용하게 된다. 그런데, 초기의 환경인종차별론이 주장되면서 미국 의회의 회계감사원(United States General Accounting Office)은 미국 남동부에 위치한 유독폐기물처리장에 대한 입지평가를 하게 되었고 그 결과 유독폐기물처리장이 불평등하게 가난한 흑인지역사회에 가까이 위치되었다고 결론 내렸다.¹⁴⁸⁾ 또한 1992년에 미국 EPA는 폐기물처리장의 위치가 실제로 인종에 관련됨을 “모든 지역사회에서 위험 줄이기” 라는 보고서(“Reducing Risk in All Communities” report)에서 확인하였다.¹⁴⁹⁾ 다른 연구에서는 인종이 위험지역에 대한 노출에 가장 중요한 인구통계학적 예측변수라고 주장하면서, 인종(Race)은 수입(Income)보다도 더 중요한 요인임을 밝히고 있었다.¹⁵⁰⁾

1992년, 하원 의원 John Lewis와 Al Gore 상원의원은 환경정의를 성문화하려는 최초의 시도로 1992년의 환경정의법안(Environmental Justice Act of 1992)을 제안하였다.¹⁵¹⁾ 동 법안에서는 일정 건강 기준을 만족

147) PCB 유해폐기물처리장을 유색인종의 지역사회인 노스캐롤라이나주에 위치시키려는 것을 반대하는 항의로부터 시작되었다. Dollie Burwell & Luke W. Cole, Environmental Justice Comes Full Circle: Warren County Before and After, 1 Golden Gate U. Env'tl. L.J. 9, 24 (2007).

148) U.S. General Accounting Office, GAO/RCED-83-168, Siting of Hazardous Waste Landfills and Their Correlation with Racial and Economic Status of Surrounding Communities, (U.S. Government Printing Office, 1983); see Burwell & Cole, 앞의 글, at 36-38.

149) U.S. Environmental Protection Agency, EPA 230-R-92-008, Reducing Risk For All Communities (1992).

150) United Church of Christ, Commission for Racial Justice, Toxic Wastes and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socio-Economic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites (1987).

151) H.R. 5326, 102d Cong. (2d Sess. 1992); S. 2806, 102d Cong. (2d Sess. 1992); see

시키는 것으로 평가되기 전까지 추가적인 독성 시설의 설치계획의 중단과 함께 환경적 영향이 높은 지역("environmental high impact areas")과 가장 독성이 심한 지역을 설정하고 대책을 마련하는 내용을 담고 있었다. 1994년에 Clinton 대통령은 행정명령(executive order)에서 환경정의(environmental justice)를 연방기관을 구속하는 정책으로서 설립하는 대통령령(Exec. Order No. 12,898)을 공포했으며¹⁵²⁾ EPA는 환경정의(environmental justice)를 NEPA에 통합하는 방법에 대한 지침들(guidelines)을 발표했다.¹⁵³⁾

EPA에 의하면, 환경정의는 개발, 시행 그리고 환경법의 강화, 규제 그리고 정책 등과 관련해서 인종, 피부색, 출신국, 또는 수입에 관계 없이 모든 사람에게 의미 있는 참여(meaningful involvement)를 보장하고 공정한 처우(Fair treatment)를 하는 것이다. 공정한 처우(Fair treatment)는 어떤 집단의 사람들도 산업적인, 정부적인 그리고 상업적인 영업 활동들 또는 정책들로 인한 부정적인 환경결과(negative environmental consequences)의 불평등한 분배를 용인해서는 안 된다는 것을 의미한다. 의미 있는 참여(meaningful involvement)는 다음의 사항을 뜻한다. ① 사람들은 그들의 환경 또는 건강에 영향을 미칠 수 있는 활동에 대한 의사결정에 참여할 기회를 가진다. ② 공공의 참여와 기여(Contribution)는 규제기관의 결정에 영향을 줄 수 있어야 한다. ③ 공공의 우려는 의사결정과정에서 고려되어 한다. ④ 의사결정자는 영향을 받을 가능성이 있는 사람들을 찾고 그들의 참여를 용이하도록 하여야 한다. 또한 대통령령 12898(Executive Order 12898)는 1964년 연방인권법 (federal Civil Rights Act of 1964) Title VI 그리고 NEPA가

Bradford C. Mank, Environmental Justice and Discriminatory Siting: Risk-Based Representation and Equitable Compensation, 56 Ohio St. L.J. 329, 353 (1995).
 152) Exec. Order No. 12,898, 59 Fed. Reg. 7629 (Feb. 16, 1994); Memorandum on Environmental Justice, 30 Weekly Comp. Pres. Doc 279 (Feb. 11, 1994).
 153) U.S. EPA, Final Guidance for Incorporating Environmental Justice Concerns in EPA's NEPA Compliance Analyses (1998).

환경정의 논의에 필수적일 것이라는 사실을 분명히 하였다.

1997년에 연방환경위원회(Council on Environmental Quality: CEQ)는 어떻게 연방기관이 환경정의를 다루어야 하는가에 대한 새로운 지침(new guidance)을 공표했다.¹⁵⁴⁾ 이 지침은 연방기관이 환경정의를 다루는 데에 사용되는 새로운 모델이 되었다.¹⁵⁵⁾ 현재 미국에서는 환경정의에 관한 단일의 법률은 존재하지 않지만, NEPA에 의해서 중요한 연방기관의 행위에 대한 환경영향성검토(environmental review analysis)를 수행할 때는 환경정의의 문제를 반드시 반영하도록 하여야 한다.¹⁵⁶⁾ 현재 미국 연방법률에 의하면 EIS의 대안책(alternatives) 분석은 잠재적인 영향을 해결하고 정책의 목적을 달성하기 위해 선택의 합리적인 범위를 필요로 하는데,¹⁵⁷⁾ 만일 그 정책이 환경정의문제(environmental justice concerns)를 제기한다면, 그 지침은, 합리적으로 고려되기 위해서, 대안책의 범위는 “영향의 불균형적인 본질의 평가뿐만 아니라, 환경정의문제가 우려되는 지역사회에 대한 영향의 정도 반드시 평가하도록 하고 있다.¹⁵⁸⁾

학문적 차원에서의 미국의 환경정의의 논의는 크게 분류하면 ① 초기연구(1980년대): 인종차별적 차원에서 환경정의의 문제를 제기하고 실질적 연구를 통해 입증하던 연구 ② 중기연구(1990년): 인종을 주요 변수로 한 연구에 대한 반론과 문제제기를 통해 환경차별을 부정하는

154) Council on Environmental Quality, Executive Office of the President, Environmental Justice, Guidance Under the National Environmental Policy Act (Dec. 10, 1997).

155) E.g., U.S. N.R.C., Environmental Review Guidance for Licensing Actions Associated with NMSS Programs (Aug. 22, 2003) & U.S. NRC, Procedural Guidance for Preparing Environmental Assessments and Considering Environmental Issues (May 24, 2004), discussed in U.S. NRC, Policy Statement on the Treatment of Environmental Justice Matters in NRC Regulatory and Licensing Actions, 69 Fed. Reg. 52,040, 52,041 (Aug. 24, 2004).

156) 40 C.F.R. § 1508.14 (2012) (“경제 또는 사회 영향은 환경 영향 성명서에 대해 준비를 시키기 위한 의도가 아니었다.”).

157) 40 C.F.R. § 1502.14(a) (2012).

158) U.S. EPA, 앞의 글, at 3.2.5.

연구와 환경정의를 인종중심에서 다른 변수를 포함하여 확대하려는 연구 ③ 정합적 연구(2000년대): 다양한 환경정의개념을 포괄하고, 인접사회과학에서 사용하는 다양한 정의개념과 연관시켜 논의를 진행하는 연구, 인종차별을 부정하는 연구에 대한 재반론적 연구, ④ 최근의 연구(2010년대): 기후변화와 환경정의를 연결하고, 지속가능한 발전과 환경정의를 연결하여 환경정의를 주류 환경법학자의 관심대상으로 포섭하거나 최근의 연방대법원과 주법원의 판결을 근거로 평등권과 인권의 해석에 대한 새로운 시도를 논의하는 연구로 분류할 수 있다.

제 3 절 우리나라에서 환경정의 수용과 적용 문제

환경정의(Environmental Justice)의 정확한 번역은 환경에서의 정의 실현 혹은 환경적 정의가 되어야 하겠지만, 이미 환경정의를 우리 사회에서 하나의 상징과 보통명사로써 자리 잡았다. 그런데, 환경정의로 번역함으로써, 환경정의를 기존의 정의론과 환경법과 동떨어진 논의로 오해될 소지가 있다. 또한 현대적 의미의 환경정의를 탄생하고 발전한 미국의 논의를 소개하다 보면, 그 동안 단일민족주의에 의해서 인종적 다양성이 존재하지 않거나 무시되었기에 인종문제가 사회적 문제로 대두되지 않은 우리나라에 적용될 수 없는 이론으로써 미국의 역사적 사회적 병폐에 뿌리를 둔 지역적·문화적 현상내지 운동으로 소개되기도 하였다. 하지만 법학은 그 나라의 문화와 사회를 반영하는 “마술거울”(magic mirror)로서의 역할을 수행하여야 하며, 사회현상을 반영하여야 하기에 미국의 이론을 그대로 수입할 이유도 존재하지 않으며, 또한 미국의 이론을 한국화하는 것을 거치지 않고 단순히 배격할 필요도 존재하지 않는다.

환경정의는 간단히 보면, 법학에서 추구하는 목표인 “정의”를 추구하고 있지만 그 영역이 환경분야에 좁혀져 있는 개념이다. 환경개념의 다양성과 환경법에서 규범적으로 의미가 있는 환경의 향유주체와 환경의 보호목적에 대해서 다양한 견해가 존재하고 있으므로, 실정법으로 명문화되지 않은 환경정의는 다양한 형태의 이론으로 등장할 수밖에 없다. 또한 아리스토텔레스 등 그리스철학자와 수많은 동양철학자들로부터 유래하여 수 천년동안 사회학, 정치학, 사회학, 법학의 연구대상이 되었던 정의마저도 다양한 견해가 존재하기에 환경정의는 원래 존재하였지만 부각되지 못한 존재였을 뿐 전혀 새로운 개념은 아니다. 다만, 그 새로운 발견과 해석을 촉발한 동력에는 미국의 인종차별의 전력과 결합한 환경부담의 불평등현실이 상당한 부분을 차지하였다. 규범학인 법학적 관점에서 바라본 정의에 관해서, 기존의 훌륭한 연구에 첨언하자면, 정의는 단순히 미래지향적 요소만을 가지고 있는 것이 아니라, 과거지향적·현재진행적·미래지향적 요소를 모두 포괄한다는 점이다. 하지만, 기존의 서구의 환경정의연구는 앞으로 있어야 할 환경적 배분과 결과에 집중하는 모습을 보였다. 물론 국내의 연구도 환경정의를 앞으로 있어야 할 미래지향적 관점에서 바라보거나, 현재에 실현되어야 할 상태로써 접근하였다. 하지만 정의는 분명히 부정의한 상태가 존재한다면, 그 부정의한 상태를 교정하는 상태(교정적 정의)가 먼저 도래해야 다음의 논의를 가능하게 된다. 환경정의를 환경분야에서 요구되는 정의라고 정의하면, 환경분야에 부정의 상태가 존재한다면, 그 결과와 부담을 떠안았던 피해자를 구제하는 조치들이 정책적으로 채택하고 사법정책적 고려(Judicial policy argument)를 해야 할 것이다. 미국에서 인종차별의 과거를 반성하는 교정적 평등(주로 역차별이라고 번역됨:affirmative action)을 적용하여 현재 진행되지 않는 과거의 불평등에 대해서도 시정하려는 노력들이 이러한 예이다.

국내 환경실무에서 환경정의는 잊혀진 왕국일 뿐만 아니라, 금지된 단어이다. 이런 결과가 발생한 이유에는 법학적 관점에서는 수용하기 힘든 다양한 환경론, 정의론, 평등론이 결합된 결과이기도 하다. 환경정의논의를 국내 법학에서 이어가려 한다면, 국내 법학계에서 수용가능한 논의선상에서 환경정의의 범위를 한정하고 시작해야 할 것이다. 마치, 성적 자기결정권과 동성결혼의 합헌적 논의를 1970년대 한국의 법학계에서 시작하였다면 오히려 반발을 가져왔겠지만 2010년대에는 자신의 정치적 성향·종교적 신념·인간관등에 따라서 내심으로는 격렬히 반대할 수는 있지만, 다른 이의 성적자기결정권을 묵인 혹은 참아줄 수 있는 수준에는 와 있다고 본다. 환경정의논의에서 현재의 한국 환경법학계를 고려한다면, 환경정의의 논의를 국내수준에서 시작해야 하며, 환경권의 향유대상은 국민(인간·단체)으로 한정하여 동식물과 자연자체에 대해 환경권의 확대가능성은 우선 배제하고 논의를 시작하여야 하고, 어떠한 요소이든 환경분야에서 환경혜택과 환경부담에서 차별이 생긴 분야에서 그 의도와는 상관없이 그 차별의 시정에 대해 논의해야 할 것이다. 법과 정의를 동일한 개념으로 볼 수도 있고, 법과 정의를 어느 한쪽이 큰 개념으로 상정할 수도 있다. 이런 논의는 환경법이 환경을 대상으로 하는 법이지만, 다른 법률과 달리 정책적 고려와 기술적 고려를 할 수 밖에 없는 사실을 보면 더욱 뚜렷해진다. 한국 환경법차원에서 환경정의를 실현하기 위해서는 기존의 차별적 결과를 시정하는 조치와 법제도 그리고 해석론이 선행되어야 하며, 이런 교정조치들을 바탕으로 현재 진행형의 환경정의와 미래지향적 환경정의를 추구해야 할 것이다.

제 4 절 녹색성장 2.0을 위한 환경정의의 적용

1. 환경정의의 도입가능성

환경정의의 도입필요성에 대한 검증을 통과하더라도, 환경정의의 도입가능성에 대한 논증이 필요하다. 환경정의도입가능성의 문제는 법이론적 문제와 입법현실적 문제로 나누어 볼 수 있는바, 법이론적 문제는 ① 법이론상의 방해요소존재여부 ② 환경정의와 헌법상의 원리의 정합성문제 ③ 환경정의와 기존법질서의 충돌문제로 나누어 볼 수 있다.

이에 대해서 살펴보면, 먼저, 환경정의의 도입에 있어서 법이론상 방해요소는 근본적으로는 존재하지 않는다. 다만 해석상 환경정의의 범위와 향유자에 있어서 자연과 생물을 포함시킬 것인지 여부에 있어서 견해의 차이가 존재하는 것은 근본적인 방해요소가 아니라 해석상의 문제이다. 또한 환경정의를 수용에 있어서 현재 법이론상 수용가능한 부분부터 수용하자는 저자의 입장에서는 전혀 문제되지 않는다. 환경정의는 법학에서 고민하고 다루는 정의문제이며, 그 정의문제가 고민되는 분야가 환경영역이라는 특징을 가지고 있을 뿐이기에 환경정의를 배척해야 할 법이론상의 이유는 발견되기 어렵다.

둘째, 앞에서 살펴본 것처럼, 이미 우리 헌법에도 환경정의의 근거로 볼 수 있는 다수의 규정이 존재하고, 해석상 환경정의는 헌법서문과 개별조문에서 도출될 수 있으므로 환경정의와 헌법상의 원칙들은 “인간의 존엄과 가치” 그리고 “행복추구”라는 동일한 방향으로 귀결될 수 있으므로 현재의 헌법해석과 기본원리와 정합성(integrate)을 이룬다.

셋째, 환경정의의 개별실천이 기존의 법질서와 충돌하는지 살펴보면, 학자에 따라서는 환경정의가 환경법상의 기본원칙인 오염자부담

의 원칙과 배치된다고 하는데, 환경정의는 오염자부담의 원칙의 실질적 실현을 추구하기에 환경법상의 기본원칙¹⁵⁹⁾과 조화를 이룰 수 있다. 환경법상 기본원칙중 사전배려의 원칙과 사전예방의 원칙, 사전배려의 원칙, 지속가능성의 고려와도 조화를 이루고 있으며, 현재 인접사회과학과 법학에서도 강조되는 참여의 원칙과 절차적 정당성의 강조 혹은 협치(governance)와도 잘 연결된다. 다만, 환경정의와 충돌될 수 있는 이해관계는 분명히 존재하고 있지만, 재산권이 불멸의 진리로 추앙받던 시대와 달리 재산권의 내재적 제약, 토지의 공공재로서의 성격, 신뢰보호의 원칙의 재검토필요성이 제기되는 시대적 흐름을 반영한다면, 이런 충돌은 기존의 확립된 기본권간에도 기본권충돌내 이 법익의 상충현상이 있는 것을 감안하면 충분히 조정 내지 극복가능한 부분이다.

2. 환경정의를 통한 조화와 한계개념으로서 녹색의 회복

녹색성장에 대한 비판으로 녹색의 옷으로 변장한 경제성장, 경제성장을 위한 환경의 도구화 등이 제기된다. 경제성장과 환경이 전혀 조화할 수 없다는 견해도 존재하지만, 이런 견해는 녹색성장뿐만 아니라 지속가능한 발전에 대해서도 회의적이라는 사실을 잊어서는 안 된다. 하지만 법적으로 분석하면 「녹색성장기본법」은 녹색성장을 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력

159) 본인은 현재 국내 환경법교재, 국제환경법교재나 일부 외국의 글에서 언급되는 환경법상의 기본원칙은 모두 재검토되어야 한다는 입장을 취하고 있다. 간단히 언급하자면, 환경법상의 기본원칙은 다른 법률과는 특유한 원칙이어야 하며, 다른 법영역(예컨대, 민법, 형법, 재정법, 토지법, 지방자치법 등등)에서는 없는 원칙이거나 강화된 원칙들이어야 한다. 그런 점에서 오염자부담의 원칙은 법일반원칙적 성격을 지니지 환경법상의 원칙이라고 하기 힘들다. 여기에 대한 자세한 논문을 추후에 발표할 예정이지만, 환경법상의 기본원칙으로는 소급효가능성의 원칙이 있을 수 있다.

을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장”이라고 정의하고 있다. 개념정의를 분석하면 크게 3가지 부분으로 이루어 졌다. 도입부분은 기후변화대책과 환경보호이며, 중간부분은 청정에너지개발과 녹색기술개발을 통한 새로운 성장동력 확보와 일자리창출이고 최종부분은 경제와 환경의 조화를 이루는 성장으로 되어 있다. 이 정의방식 때문에 녹색성장을 환경보장을 가장한 경제우선법이라는 비판을 받고 있다.

녹색성장을 정의할 때 환경은 단순한 수단이 아니라 한계개념과 목표개념으로 사용되어 져야 할 것이다. 즉, 지구온난화방지가 목표이고 환경침해를 가하는 경제성장에는 제동을 거는 제한적 요소로서 환경은 위치 지워져야 하며, 환경이익과 경제성장을 조화하는 개념으로 사용되어야 할 것이다.¹⁶⁰⁾ 이렇게 환경과 경제가 조화하고 경제성장의 한계 개념으로 사용되기 위해서는 환경정의가 적극적으로 개입하여 환경과 경제발전이라는 두 가지 요소이외에 사회적 형평성이 담보되고 세대내 갈등의 치유와 세대간의 갈등방지 그리고 국지적 형평성은 물론이고 국가간의 형평성을 담보할 수 있도록 해야 한다. 이런 역할을 수행하는 환경정의는 단순히 참여의 개념과 형평성을 추구하는 개념이 아니라, 경제발전을 위해서 환경을 침해할 수 없다는 적극적 원칙의 선언과 함께 경제발전의 한계로서 환경을 인식하는 기능을 수행하는 것이다. 부차적으로는 경제발전의 이익을 배분하는 개념으로 환경정의가 사용될 수 있지만, 한계개념으로써의 환경정의는 경제와 환경과의 관계를 설정지우는 주요한 역할을 수행해야 한다.

3) 형평의 개념이 내재한 녹색성장

많은 학자들은 녹색성장에는 사회적 정의실현 내지 사회적 형평을 담보하는 기능을 수용하지 못하고 있다고 비판하고 있다. 그러나 앞

160) 김성배, 앞의 글, 214면.

에서 살펴 본 것처럼 지속가능발전 또한 초기에는 경제와 환경의 조화라는 두 가지 요소만을 가지고 출발하였으며, 지속가능발전이 가능성과 그 개념의 불분명함에 대한 논쟁도 존재하였다. 결국 국제적인 논의가 국내로 수용되었던지 국내적인 논의를 국제적으로 전파하던간에 현재의 개념이 어떤 요소로 이루어져 있으며, 어떤 목표와 지표를 가지고 실천되는지를 보아야 하지만, 모든 정책과 개념들은 변화하고 있다는 사실도 인정해야 할 것이다. 「녹색성장기본법」의 녹색성장정의에는 사회적 정의실현을 위한 개념요소가 들어 있지 않다. 하지만 법 제4장 (저탄소 녹색성장의 추진) 제22조 (녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙) 제4호에서는 정부가 녹색성장을 추진할 때 지역 간 균형발전을 도모하고 저소득층이 소외되지 않도록 지원하고 배려할 것을 기본원칙으로 천명하고 있다. 즉 녹색과 성장이라는 단순한 2요소의 만남이 아니라, 지역균형발전과 사회정의실현을 내포한 개념으로서 녹색성장이라고 적극적으로 해석할 여지가 존재한다. 이런 사회적 형평성고려를 강화할 수 있는 것이 바로 환경정의를 통한 녹색성장의 발전일 것이다.

UN ESCAP는 녹색성장(Green Growth)을 모든 존재의 복지를 위한 환경적으로 지속가능한 발전(Environmentally Sustainable Economic Growth for the Well Being of All)이라고 개념정의하고 있다.¹⁶¹⁾ 녹색성장의 목표개념으로서 모든 존재의 복지를 설정하고 있는 것이다. 모든 존재의 복지를 상성하기 위해서는 사회적 정의를 현재 녹색성장의 개념요소에 추가해야만 한다. 그러므로 녹색성장을 해석하면서 국내적으로는 지역균형발전과 소외된 존재에 대한 지원과 배려를 포함한 사회적 정의실현이 녹색성장의 내재된 개념으로 해석하거나 녹색성장의

161) Masakazu Ichimura, UNESCAP to promote Environmentally Sustainable Economic Growth for well-being of all, http://kitakyushu.iges.or.jp/activities/workshops_seminars/Surabaya/Opening%20Session/UNESCAP%20Introduction.pdf

개념을 수정하여 적극적으로 사회적 정의개념을 포함하도록 해야 할 것이다. 이런 이유로 환경정의는 우리 환경법에서 적극적 고려 인자로 반드시 포함되어야 하며, 특히 성장위주의 녹색성장, 퇴보한 녹색성장에서 탈피하기 위해서는 반드시 형평성이 기반이 되는 환경정의적 요소가 녹색성장에 투영되어야 한다. 이런 환경정의요소가 투영된 녹색성장은 신재생에너지의 선정과 대체에너지의 선정에 있어서 사회적으로 소외된 계층에게 미치는 영향을 평가하고 미래세대에 발생할 수 있는 위험성을 평가하고 적극적 고려요소로 삼아야 한다는 결론으로 이어지게 된다. 녹색성장에서 중요한 조문으로 제22조 (녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙) 제4호 “정부가 녹색성장을 추진할 때 지역 간 균형발전을 도모하고 저소득층이 소외되지 않도록 지원하고 배려”가 고려되어야 한다는 것을 의미하며, 녹색경제·녹색산업 구현의 위한 기본원칙에서 녹색성장의 기본원칙으로 승격되어야 한다는 것을 의미한다.

4) 소통과 대화의 과정을 포함하는 녹색성장

환경과 개발(발전)의 긴장관계는 비단 국내에서만 존재하는 것이 아니다. 국제적으로도 환경과 경제발전이 양립할 수 있는 개념인지에 대한 논쟁이 존재하고 있다. 하지만 환경과 경제발전에서 중요한 것은 인간복지이므로 환경보호를 위해서 모든 물질문명을 포기하거나 경제발전을 전혀 도외시 할 수는 없다. 전지구적 생태학적 차원에서 보면, 문명의 시계를 되돌리는 것이 지구건강과 생태계다양성 측면에서는 유리할 것이다. 그러나 좋은 환경도 그 것을 누릴 수 있는 주체가 존재해야 하고, 그 주체가 자신의 최소한 행복을 추구할 수 있는 조건이 만족되어야 하는데, 법률적으로 그 주체는 현재는 자연인과 법인 그리고 자연인의 모임에 한정하여 해석하는 것이 현실적이다. 환경정의가 법학적 영역에서 자리잡지 못하게 되는 중요한 원인중에

하나는 현재의 법이론과 법현실을 고려하지 못한 이상론적인 환경정의론을 주장하고 관철시키고자 하는 움직임에 대한 반발이 강하게 존재하기 때문이다. 환경정의의 법학적 도입에 있어서 소통과 대화가 필요할 것이다.

경제성장을 위한 대규모 개발사업이나 과학적 판단이 불확실한 경우에는 환경갈등이 발생하게 된다. 환경과 개발의 긴장관계는 사회적 갈등과 반목으로 이어지며, 공공사업의 경우에는 국가에 대한 불신으로 이어지면, 개발사업인근주민과 수혜자들의 간의 갈등으로 이어지게 된다. 환경갈등을 완전히 차단하거나 예방하는 방법은 존재하지 않지만 적어도 불필요한 환경갈등의 발생을 줄이거나 완화시키는 방법은 존재한다. 먼저 환경갈등을 줄이기 위해서는 공권력의 주체이며 계획주체인 국가와 국민간의 협력체계를 구축하는 것이다. 협력은 국민을 진정한 주권자로 인식하고, 쌍방향적 의사소통을 통해서만 달성될 수 있다. 녹색성장은 환경과 개발의 조화뿐만 아니라, 각 참여자의 협력을 바탕으로 달성되는 과정도 중요하게 된다.¹⁶²⁾ 그러므로 환경정보접근권, 환경행정절차참여권, 환경사법이용가능성의 확장이 필요하게 된다. 또한 단순히 참여와 의견개진을 보장하는 것이 아니라, 참여와 의견개진을 통해서 제기된 각종 이해관계를 조정하는 과정과 이익을 정당하게 형량하고 평가하여 참여자를 수궁하게 하는 과정이 녹색성장의 한 요소가 되어야 한다. 즉 녹색성장은 결과뿐만 아니라 그 과정도 민주적·참여적·소수자배려적으로 운영되어야 한다는 것을 의미한다.

특히 환경정의를 “환경법, 규제 및 정책의 개발 및 집행과 관련하여 인종, 피부색, 민족적 기원(national origin)과 관계없이 모든 사람들이 공정하게 대우받고 실질적으로 참여할 수 있는 것”으로 정의하고 환

162) OECD, improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist, 2002, 2p.

경행정의 영역에서 환경적 결정에 영향을 받는 모든 지역사회 구성원이 실질적으로 참여할 수 있도록 절차적 개선이 이루어질 필요가 있으며 환경법규들은 공정성을 확보할 수 있도록 관련규정을 개정할 필요가 있다는 입장¹⁶³⁾에서는 대화와 소통으로써의 환경정의의 역할을 강조하기에 녹색성장을 지속적 추구를 위해서 필연적으로 환경정의 요소가 녹색성장에 투영되어야 한다. 결국 녹색성장의 원칙에 환경정보공개와 의미 있는 주민참여의 원칙이 들어 있어야 한다는 결론에 이른다. 즉, 환경정보의 공개에 있어서 단편적 공개에서 벗어나 통합적 영향을 평가할 수 있는 장치가 마련되어야 하며, 지역주민과 밀접한 관련을 가지는 정보의 경우 공개대상을 보다 구체화하고 의무적 공개를 해야 하며, 회복하기 힘든 위협의 경우에는 사전 예방적 차원에서 접근하여야 하고, 주민의 참여에서는 의미 있는 참여, 실질적 의미의 참여가 이루어지도록 해야 한다.

163) 김은주, 공생발전을 위한 이론적 토대, 환경정의론 - 미국에서의 이론과 법제도를 중심으로, 공법연구 제41집 제3호, 2013. 317면 이하.

제 5 장 결 론

이명박 정부는 기후변화에 대한 인식과 대응으로 녹색성장이라는 새로운 전략을 채택하여 국가정책의 새로운 화두로 삼아서 거의 모든 정책에서 녹색성장을 연결하여 집행하고자 하였다. 이명박 정부의 녹색성장은 초기에는 많은 학자들로부터 학문적 관점에서 비판을 받았으며 환경정책에 있어서 진정성과 환경보호문제로 인하여 학자들과 시민운동가에게 냉대를 받은 면도 존재한다.

새로 출범한 박근혜정부가 녹색성장정책을 단순히 이어갈지 아니면 녹색성장정책을 폐기하고 다른 정책으로 전환할지, 기존에 논의되던 지속가능발전과 녹색성장을 어떻게 조화시킬지가 문제로 남아 있다. 하지만 녹색성장이 옛날 정권이 창안하고 주도적으로 도입한 패러다임이라는 이유로 녹색성장을 폐기할 필요는 없다. 국제사회에 녹색성장을 주도적으로 소개하고 적극적으로 홍보한 것은 우리나라이며 이를 통해서 녹색기후기금을 유치하는 성과도 거두었다는 점도 고려되어야 할 것이다. 그러나 이명박 정부의 성과와는 상관없이 다른 한편에서는 이명박 정부의 기후변화정책과 관련해서 논란이 아직도 계속되고 평가가 극명하게 양분되기도 하였다. 특히 녹색성장의 한 축으로 이명박 정부가 야심차게 시작한 4대강 살리기 사업은 이명박 정부는 정권동안 뿐만 아니라 아직도 사회적 과학적 환경적 논쟁이 되고 있다.

4대강 사업을 ‘홍수예방’과 ‘가뭄 대비 수자원 확보’ 등 기후변화 적응 대책으로, 원자력 발전을 저탄소 녹색기술 에너지원으로 규정하고 강력한 기후변화 완화방안으로 추진한 이명박 정부의 녹색성장에 대해 반대하거나 환경적 퇴보로 규정하는 입장에서는 녹색성장은 단순히 경제성장을 위한 하나의 미사어구에 불과할 것이다. 그런데, 이명박 정부하에서 녹색성장에 대하여 명시적인 반대의견을 제시하고

혹독한 비판을 제기하였던 윤순진교수가 참여한 최근의 연구에서는 녹색성장에 대한 일방적 비판보다는 현실적인 대안을 찾아야 한다는 의견이 다수 제시되었다. 흥미로운 것은 위의 연구결과속의 전체적인 조사 결과는 대부분 국가 부문과 기업 부문의 응답이 영향을 미친 것으로 시민사회는 이명박 정부 기후변화정책레짐의 근간을 이루는 녹색성장 개념과 다양한 기후변화정책수단들에 대해 전반적으로 비판적인 입장을 취했음에도 불구하고 시민사회 부문에서도 기후변화정책레짐의 향후 방향에 대해서 지속가능한 발전이라는 국정기조로의 회귀에 대한 주문이 다른 부문에 비해서는 높았지만 녹색성장 개념을 버리고 지속가능발전이란 국정 기조로 회귀하기보다는 녹색성장과 지속가능발전을 조화시키는 것이 적절하다는 의견이 많았다. 즉, 이명박 정부의 녹색성장을 비판하던 대부분의 전문가와 시민단체들도 녹색성장의 폐기에는 반대하며 실천적 변화를 요구한다는 것이다.

4대강 사업에 대해서 기업과 시민사회는 물론 국가 부문에게도 부정적인 평가를 하였다. 녹색성장을 재평가하기 위해서는 지난 정부가 실시한 4대강 사업과 녹색성장을 분절해서 살펴보아야지 녹색성장을 편견없이 분석하고 발전시킬 수 있다는 결론에 이를 수 있다. 녹색성장개념의 출발자체가 하향적이고 일방적인 방식으로 이루어졌기에 앞서 수년 간 사회적 논의를 통해 제정된 지속가능발전기본법이 발효된 2008년에서 지속가능발전을 대신하여 녹색성장이란 국정 기조를 도입하는 것이 왜 정당하고 합리적인지에 대한 사회적 논의와 합의가 이루어 질 수 없었다. 결국 사회적 형평성에 대한 관심이 부재하고 일반시민의 정책결정과정에서의 참여를 도외시한 채 녹색성장이 지속가능발전이란 가치를 대체하여 새로운 국정 기조로 제시되고 연이어 2009년에 녹색성장기본법이 제정된 것이다.

그럼에도 불구하고 윤순진교수의 연구조사에서는 녹색성장의 폐기가 결론이 아니라 기후변화 전문가들도 녹색성장과 지속가능발전의

조화를 새로운 국정 기조로 제안하고 있다는 것은 매우 흥미로운 결과이다. 결국 녹색성장 개념의 폐기나 녹색성장 개념의 확장, 또는 지속가능발전 개념으로의 회귀가 아닌 둘 사이의 조화가 어떻게 가능한지, 그러한 새로운 혼합적 국정기조 속에서 기후변화정책레짐이 어떻게 새로워져야 할지 모색해야 할 것이다

이를 위해서 녹색성장이 고정된 개념이 아니라 발전되고 재해석될 수 있다는 입장에서 지속가능발전과 녹색성장의 비교뿐만 아니라, 기존에 연구되고 제시된 견해를 바탕으로 녹색성장의 발전된 모습(녹색성장2.0)을 추구하는 기반으로써 환경정의(환경적 형평성)가 어떻게 이용될 수 있는지 검증하고 환경정의의 도입을 통한 녹색성장2.0의 구현가능성과 필요성에 대한 기초연구가 필요하다.

지속가능발전의 역사적 발전과 국제사회의 논의를 면밀히 살펴보면, 녹색성장에 대한 비판적 입장을 견지하는 입장에서는 녹색성장의 개념의 모호성과 불명확성 등을 지적하지만, 지속가능한 발전도 그 출발은 불안하였고 여러 가지 논란이 계속되고 있다는 사실이 발견된다. 즉, 지속가능발전 개념의 법적 지위에 대한 논란은 개념의 모호성과 기준의 불명확성에서 유래하는 것이다. 지속가능발전 개념이 모호하고 그 기준이 명확하지 않은 것은 사실이다. 그러나 국제사회에서는 지속가능발전 개념과 그 기준을 명확히 하기 위한 노력을 계속하고 있으며, 이 개념이 보편화되고 국내 및 국제 환경정책에 적용되는 과정에서 그 기준과 정의가 차츰 객관화되고 명확하게 되어가는 단계에 있다. 지속가능한 발전의 역사적 발전을 보면, 녹색성장개념도 역사적으로 발전할 수 있다는 결론에 이르게 된다.

환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)도 지속가능한 개발의 개념에 대해서는 정의를 하면서도 정작 중요한 구체적 내용에 대해서는 함구하고 있으며 이러한 침묵은 다른 많은 국제환경문서에서도 마찬가지인데 그 결과 지속가능한 개발의 구체적 의미에 대해서는 선진국

과 개도국의 입장에 따라 그 의미와 해석이 달라지고 있다. 해석이 달라질 수 있기에 지속가능한 개발의 핵심개념을 통일적으로 정리하기는 어렵지만 리우선언을 기초로 살펴보면 통합의 원칙, 개발권의 원칙, 지속가능한 이용의 원칙, 세대 내 형평의 원칙, 세대 간 형평의 원칙 등의 요소로 구성되어 있는 것으로 보고 있다. 녹색성장과의 관계를 기준으로 보면, 녹색성장론에 대한 비판적 움직임에서 보면, 결국 지속가능한 발전에는 세대내 형평의 원칙과 세대 간의 형평의 원칙이 포함되어 있는데, 현재의 녹색성장의 운영과 실제에는 형평성의 고려가 부재하다고 보는 것이다. 즉, 녹색성장을 비판하는 입장에서 적어도 원론적 수준의 통합의 원칙이 녹색성장에는 반영되어 있다고 볼 것이다. 통합의 원칙은 경제적, 사회적 개발 계획과 이행에 환경적 고려를 통합시키고, 환경적 의무를 설정, 해석, 적용함에 있어서 경제적, 사회적 발전의 필요성을 고려해야 한다는 것을 의미하며, 지속가능발전 요소 중 가장 중요하고 법적 의미가 강한 요소이다. 다만, 지속가능발전의 초기비판은 발전을 위한 지속성 혹은 발전을 위한 통합의 원칙이라는 비판이 제기된 것과 2002년 요하네스버그선언과 WSSD 이행계획에서는 경제적 발전뿐만 아니라 사회적 발전을 강조함으로써 통합의 대상영역을 넓히고 있다는 점은 녹색성장의 재구성에서 반드시 참조해야 할 부분이다.

녹색성장이 성장을 위한 녹색의 훼손이라는 비판은 사실 지속가능발전에서도 제기되는 비판이다. 환경보호를 위해 무조건 개발을 억제할 수 없다. 개발권의 존재를 인식하여 환경과 개발의 실질적인 조화를 이루도록 해야 할 것이다. 국제적 시각에서는 인류의 보편적 복지를 실현하기 위해서는 필요최소한의 개발이 선행될 필요가 있으며, 국내에서 환경에 대한 관심 또한 개발을 통해 국민들의 생활수준이 어느 정도 향상된 후에야 비로소 태동되기 시작한다는 사실을 기초해서 보면, 결국 개발권은 경제적 이익을 실현하기 위해서 뿐만 아니라

인류의 행복과 복지를 실현하기 위한 필요불가결한 기본적 인권으로서 지속가능한 개발 개념의 중요한 요소를 이루는 권리에 해당된다고 보는 것이 타당하다는 점은 녹색성장에도 요구된다. 개발권의 원칙은 인류의 복지와 국민의 복지에 특이 되는 방향으로 해석되어야 하며, 국민의 기본적 생활수준을 유지할 수 있는 방향으로 해석되고 추구되어야 하기에 결국 국민의 생존권의 보장과 최소한의 인간적 존엄이 유지되는 방향으로 녹색성장이 해석되고 적용되어야 한다는 점은 반드시 참조할 부분이다.

지속가능한 발전상의 세대 간 형평의 원칙(Principle of Inter-Generational Equity)에 의하면 자연자원을 이용할 때에는 현 세대와 미래세대의 이익을 형평하게 고려해야만 하고 본 원칙은 미래세대를 위하여 지구를 수탁하고 있는 현재 세대는 자연자원을 미래세대의 이익을 위하여 보전하여야 한다는 생각에 기초하고 있다. 결국 녹색성장도 반드시 세대간의 형평성을 고려할 수 있는 구조가 되어야 한다는 점이다. 즉, 녹색성장은 현 세대와 미래세대의 이익을 적절히 고려하고 현 세대의 이익을 위해서 미래세대의 욕구와 환경이익을 포기하게 할 수 없다는 것이다. 결국 녹색성장은 경제성장을 위한 환경고려가 아니라 미래세대와 현 세대의 형평성을 동일하게 추구하기 위한 정책적 고려로 해석되어야 한다. 즉, 경제성장을 위한 신재생에너지의 전환이 아니라 미래세대를 고려한 에너지정책이 필요하다는 결론에 이르게 된다. 녹색성장은 단순히 탄소를 저감하는 성장이 아니라 미래에 발생할 수 있는 위험에 대해서도 반드시 고려해야 한다는 결론에 이르게 된다.

지속가능발전은 세대간의 형평성뿐만 아니라 세대내의 형평성에도 많은 관심을 기울이고 있다. 녹색성장에서 세대내의 형평성은 중앙과 지방의 형평성, 수도권과 낙후지역의 형평성, 도시와 농촌의 형평성, 사회지도층과 서민의 형평성, 중산층과 서민의 형평성, 전문직 종사자와 급여생활자의 형평성등 다양한 분야로 응용되고 변형되어 적용될

수 있다. 녹색성장이 추구해야 하는 세대내의 형평성은 결국 환경정의론과 연결되어 지게 된다. 즉, 환경의 부담과 환경이익을 특정한 자 혹은 특정 지역에 편중시키서는 안되면 환경이익과 부담의 공평적 배분과 교정적 정의가 도래해야 진정한 녹색성장이 달성될 수 있다.

국제적인 지속가능발전의 논의에 비하여 우리의 「지속가능발전법」도 녹색성장에 대한 비판적 입장을 피력하는 학자의 주장을 적용하면 아직은 많은 발전이 필요한 법률구조와 내용을 담고 있다. 결국, 녹색성장의 도약과 재해석은 그 동안 제기된 비판들을 건설적으로 수용하여 발전을 하는 과정으로 해결될 수 있다.

지속가능발전기본법도 「녹색성장기본법」이 지니고 있었던 문제점들을 같이 가지고 있는 경우가 분명히 존재하고 있었다. 예를 들면, 기본법명칭을 사용하면서 기존법률과의 관계가 모호해지고 기본법은 일반법의 상위 효력을 가진 법률로 오해되고 곡해되는 경우도 존재하였다. 녹색성장에 비하여 「지속가능발전법」은 외부적 압력을 받아 국제적 움직임을 따라가려는 피동적인 목적도 가지고 있었다. 또한 지속가능발전이 비록 국제사회적으로 더 많은 논의되고 개념이 정립되어 가고 있었지만, 여전히 지속가능발전의 개념도 확고했다고 보기보다는 형성·발전되는 과정에 있었으며, 학자들마다 상의한 개념요소로 이루어져 있었다고 보는 것이 올바른 평가이다. 「지속가능발전법」에서는 「녹색성장기본법」에서 단 한번 사용되었다고 비판받던 형평이라는 단어를 단 한 번도 사용하지 않았다.

녹색성장이 지속가능한 발전을 대체하기에 개념적으로 부적합하다는 비판이 많이 제기되고 있지만 분명한 것은 녹색성장이 개념적으로는 일반인에게 더 친숙하고 이해하기 쉬운 용어라는 사실이다. 녹색성장은 국제적으로 덜 성숙한 것이기에 지속가능한 발전이라는 개념을 고수해야 한다는 의견에는 쉽게 동의할 수 없다. 그 이유는 지속가능한 발전의 개념 또한 출발은 미약하였으며, 상충하는 경제와 환

경을 조화시키기 위해 등장하였고, 경제발전을 위해 환경을 이용한다는 비판도 제기되었지만 점차 그 개념을 발전시켜 사회정의(형평)의 요소를 추가시키면서 경제와 환경 그리고 형평의 요소를 축으로 하는 개념으로 발전하였기 때문이다. 현 정부에서 주도적으로 사용하였기에 차기정부가 들어서고 나서, 녹색성장법제와 사업에 대한 평가는 있을 것이다. 하지만, 단순히 과거의 정부의 정치구호였다는 사실만으로 실질은 동일하지만 명칭만 다시 변경한다면, 일반국민의 혼란을 가중시킬 뿐만 아니라 재정적 낭비요소가 될 수 있다. 녹색성장은 지속가능한 발전에 비해서 그 개념요소의 평이성으로 인하여 일반국민에게 많이 전파되었다고 본다. 녹색성장은 용어자체가 취학기아동이면 알 수 있는 쉬운 용어인 “녹색”과 “성장”이라는 요소로 이루어져 있기에 지속가능한 발전보다는 친화적 용어로 보인다. 그렇다면, 현재의 과제는 녹색성장을 대처한 다른 개념을 찾는 것이 아니라, 녹색성장개념안에 그동안 제기된 비판을 수요하게 하고 현재 법제에서 담아낼 수 있는 요소를 찾아내서 발전시키는 것이 바람직 할 것이다. 녹색성장에 결여된 요소를 보강하고 비판을 수용하여 발전된 녹색성장은 녹색성장 2.0이 될 것이다.

녹색성장을 정의할 때 환경은 단순한 수단이 아니라 한계개념과 목표개념으로 사용되어 져야 할 것이다. 즉, 지구온난화방지가 목표이고 환경침해를 가하는 경제성장에는 제동을 거는 제한적 요소로서 환경은 위치 지워져야 하며, 환경이익과 경제성장을 조화하는 개념으로 사용되어야 할 것이다.

녹색과 성장이라는 단순한 2요소의 만남이 아니라, 지역균형발전과 사회정의실현을 내포한 개념으로서 녹색성장이라고 보아야 할 것이다. 또한 UN ESCAP는 녹색성장(Green Growth)을 모든 존재의 복지를 위한 환경적으로 지속가능한 발전(Environmentally Sustainable Economic Growth for the Well Being of All)이라고 개념정의하고 있다. 녹색성장

의 목표개념으로서 모든 존재의 복지를 설정하고 있는 것이다. 모든 존재의 복지를 상성하기 위해서는 사회적 정의를 현재 녹색성장의 개념요소에 추가해야만 한다. 그러므로 녹색성장을 해석하면서 국내적으로는 지역균형발전과 소외된 존재에 대한 지원과 배려를 포함한 사회적 정의실현이 녹색성장의 내재된 개념으로 해석하거나 녹색성장의 개념을 수정하여 적극적으로 사회적 정의개념을 포함하도록 해야 할 것이다.

환경과 개발(발전)의 긴장관계는 비단 국제사회에서만 존재하는 것이 아니다. 대규모 개발사업이나 과학적 판단이 불확실한 경우에 발생하게 된다. 환경과 개발의 긴장관계는 사회적 갈등과 반목으로 이어지며, 공공사업의 경우에는 국가에 대한 불신으로 이어지면, 개발사업인근주민과 수혜자들의 간의 갈등으로 이어지게 된다. 환경갈등을 완전히 차단하거나 예방하는 방법은 존재하지 않지만 적어도 불필요한 환경갈등의 발생을 줄이거나 완화시키는 방법은 존재한다. 먼저 환경갈등을 줄이기 위해서는 공권력의 주체이며 계획주체인 국가와 국민간의 협력체계를 구축하는 것이다. 협력은 국민을 진정한 주권자로 인식하고, 쌍방향적 의사소통을 통해서만 달성될 수 있다. 녹색성장은 환경과 개발의 조화뿐만 아니라, 각 참여자의 협력을 바탕으로 달성되는 과정도 중요하게 된다. 그러므로 환경정보접근권, 환경행정 절차참여권, 환경사법이용가능성의 확장이 필요하게 된다. 또한 단순히 참여와 의견개진을 보장하는 것이 아니라, 참여와 의견개진을 통해서 제기된 각종 이해관계를 조정하는 과정과 이익을 정당하게 형량하고 평가하여 참여자를 수궁하게 하는 과정이 녹색성장의 한 요소가 되어야 한다. 즉 녹색성장은 결과뿐만 아니라 그 과정도 민주적·참여적·소수자배려적으로 운영되어야 한다는 것을 의미한다.

녹색성장에 대한 핵심적 비판은 사회적 형평에 대한 고려가 부족하거나 없다는 것이다. 발전된 형태의 지속가능한 발전을 포섭하는 녹

색성장이 되기 위해서는 반드시 사회적 형평성의 고려가 녹색성장에 포함되어야 한다. 그런 의미에서 환경정의는 녹색성장과 지속가능한 발전의 관계를 연결해 주는 잊어버린 퍼즐의 역할을 수행할 수 있다. 그런데 법학과 환경법학에서의 환경정의(environmental justice)에 대한 논의는 1999년 전후를 기준으로 사그라져 버린 것 같다. 간단히 보면, 환경정의는 새로운 것이 아니라 법학이 추구하는 왕국인 정의실현의 문제이며, 다만 정의의 논의가 환경부분에 좁혀져 있는 것이다. 그러므로 우리 환경법학계에 잊혀진 왕국인 환경정의에 대한 법학적 논의를 다시 해야 할 이유는 충분히 존재한다.

인접학문분야에서는 비교적 활발히 환경정의가 논의되었고 환경정의를 정면에 내세운 시민운동이 시작된 것에 비하면, 법학계의 논의는 많이 부족하며, 또한 우리 환경법차원에서도 환경정의와 지속가능한 발전은 그동안 어떤 연결점도 가지지 못한 것 같다. 하지만 환경정의의 개념적 요소인 환경편익과 부담의 공평이라는 요소를 살펴보면 환경정의와 지속가능한 발전은 밀접하게 연결되어 있으며, 사회적 형평성이 부재하거나 부족하다는 비판을 받고 있는 녹색성장을 수정하고 발전시킬 수 있는 결정적 역할을 수행할 수 있다는 결론에 이르게 된다.

환경정의의 도입필요성에 대한 검증을 통과하더라도, 환경정의의 도입가능성에 대한 논증이 필요하다. 환경정제도입가능성의 문제는 법이론적 문제와 입법현실적 문제로 나누어 볼 수 있는바, 법이론적 문제는 ① 법이론상의 방해요소존재여부 ② 환경정의와 헌법상의 원리의 정합성문제 ③ 환경정의와 기존법질서의 충돌문제로 나누어 볼 수 있다. 이에 대해서 살펴 보면, 먼저, 환경정의의 도입에 있어서 법이론상 방해요소는 근본적으로는 존재하지 않는다. 다만 해석상 환경정의의 범위와 향유자에 있어서 자연과 생물을 포함시킬 것인지 여부에 있어서 견해의 차이가 존재하는 것은 근본적인 방해요소가 아니라 해석상의 문제이다. 또한 환경정의를 수용에 있어서 현재 법이론상 수용가

능한 부분부터 수용하자는 저자의 입장에서는 전혀 문제되지 않는다. 환경정의는 법학에서 고민하고 다루는 정의문제이며, 그 정의문제가 고민되는 분야가 환경영역이라는 특징을 가지고 있을 뿐이기에 환경정의를 배척해야 할 법이론상의 이유는 발견되기 어렵다. 둘째, 앞에서 살펴본 것처럼, 이미 우리 헌법에도 환경정의의 근거로 볼 수 있는 다수의 규정이 존재하고, 해석상 환경정의는 헌법서문과 개별조문에서 도출될 수 있으므로 환경정의와 헌법상의 원칙들은 “인간의 존엄과 가치” 그리고 “행복추구”라는 동일한 방향으로 귀결될 수 있으므로 현재의 헌법해석과 기본원리와 정합성(integrate)을 이룬다. 셋째, 환경정의의 개별실천이 기존의 법질서와 충돌하는지 살펴보면, 학자에 따라서는 환경정의가 환경법상의 기본원칙인 오염자부담의 원칙과 배치된다고 하는데, 환경정의는 오염자부담의 원칙의 실질적 실현을 추구하기에 환경법상의 기본원칙과 조화를 이룰 수 있다. 환경법상 기본원칙중 사전배려의 원칙과 사전예방의 원칙, 사전배려의 원칙, 지속가능성의 고려와도 조화를 이루고 있으며, 현재 인접사회과학과 법학에서도 강조되는 참여의 원칙과 절차적 정당성의 강조 혹은 협치(governance)와도 잘 연결된다. 다만, 환경정의와 충돌될 수 있는 이해관계는 분명히 존재하고 있지만, 재산권이 불멸의 진리로 추앙받던 시대와 달리 재산권의 내재적 제약, 토지의 공공재로서의 성격, 신뢰보호의 원칙의 재검토필요성이 제기되는 시대적 흐름을 반영한다면, 이런 충돌은 기존의 확립된 기본권간에도 기본권충돌내이 법익의 상충현상이 있는 것을 감안하면 충분히 조정 내지 극복가능한 부분이다.

녹색성장에 대한 비판으로 녹색의 옷으로 변장한 경제성장, 경제성장을 위한 환경의 도구화 등이 제기된다. 경제성장과 환경이 전혀 조화할 수 없다는 견해도 존재하지만, 이런 견해는 녹색성장뿐만 아니라 지속가능한 발전에 대해서도 회의적이라는 사실을 잊어서는 안 된다.

녹색성장을 정의할 때 환경은 단순한 수단이 아니라 한계개념과 목표개념으로 사용되어 져야 할 것이다. 즉, 지구온난화방지가 목표이고 환경침해를 가하는 경제성장에는 제동을 거는 제한적 요소로서 환경은 위치 지워져야 하며, 환경이익과 경제성장을 조화하는 개념으로 사용되어야 할 것이다. 이렇게 환경과 경제가 조화하고 경제성장의 한계 개념으로 사용되기 위해서는 환경정의가 적극적으로 개입하여 환경과 경제발전이라는 두 가지 요소이외에 사회적 형평성이 담보되고 세대내 갈등의 치유와 세대간의 갈등방지 그리고 국지적 형평성은 물론이고 국가간의 형평성을 담보할 수 있도록 해야 한다. 이런 역할을 수행하는 환경정의는 단순히 참여의 개념과 형평성을 추구하는 개념이 아니라, 경제발전을 위해서 환경을 침해할 수 없다는 적극적 원칙의 선언과 함께 경제발전의 한계로서 환경을 인식하는 기능을 수행하는 것이다. 부차적으로는 경제발전의 이익을 배분하는 개념으로 환경정의가 사용될 수 있지만, 한계개념으로써의 환경정의는 경제와 환경과의 관계를 설정지우는 주요한 역할을 수행해야 한다.

많은 학자들은 녹색성장에는 사회적 정의실현 내지 사회적 형평을 담보하는 기능을 수용하지 못하고 있다고 비판하고 있다. 그러나 앞에서 살펴 본 것처럼 지속가능발전 또한 초기에는 경제와 환경의 조화라는 두 가지 요소만을 가지고 출발하였으며, 지속가능발전이 가능성과 그 개념의 불분명함에 대한 논쟁도 존재하였다. 결국 국제적인 논의가 국내로 수용되었던지 국내적인 논의를 국제적으로 전파하던간에 현재의 개념이 어떤 요소로 이루어져 있으며, 어떤 목표와 지표 를 가지고 실천되는지를 보아야 하지만, 모든 정책과 개념들은 변화하고 있다는 사실도 인정해야 할 것이다.

녹색성장을 해석하면서 국내적으로는 지역균형발전과 소외된 존재에 대한 지원과 배려를 포함한 사회적 정의실현이 녹색성장의 내재된 개념으로 해석하거나 녹색성장의 개념을 수정하여 적극적으로 사회적

정의개념을 포함하도록 해야 할 것이다. 이런 이유로 환경정의는 우리 환경법에서 적극적 고려 인자로 반드시 포함되어야 하며, 특히 성장위주의 녹색성장, 퇴보한 녹색성장에서 탈피하기 위해서는 반드시 형평성이 기반이 되는 환경정의적 요소가 녹색성장에 투영되어야 한다. 이런 환경정의요소가 투영된 녹색성장은 신재생에너지의 선정과 대체에너지의 선정에 있어서 사회적으로 소외된 계층에게 미치는 영향을 평가하고 미래세대에 발생할 수 있는 위험성을 평가하고 적극적 고려요소로 삼아야 한다는 결론으로 이어지게 된다. 녹색성장에서 중요한 조문으로 제22조 (녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙) 제4호 “정부가 녹색성장을 추진할 때 지역 간 균형발전을 도모하고 저소득층이 소외되지 않도록 지원하고 배려”가 고려되어야 한다는 것을 의미하며, 녹색경제·녹색산업 구현의 위한 기본원칙에서 녹색성장의 기본원칙으로 승격되어야 한다는 것을 의미한다.

환경과 개발(발전)의 긴장관계는 비단 국내에서만 존재하는 것이 아니다. 국제적으로도 환경과 경제발전이 양립할 수 있는 개념인지에 대한 논쟁이 존재하고 있다. 하지만 환경과 경제발전에서 중요한 것은 인간복지이므로 환경보호를 위해서 모든 물질문명을 포기하거나 경제발전을 전혀 도외시 할 수는 없다. 전지구적 생태학적 차원에서 보면, 문명의 시계를 되돌리는 것이 지구건강과 생태계다양성 측면에서는 유리할 것이다. 그러나 좋은 환경도 그 것을 누릴 수 있는 주체가 존재해야 하고, 그 주체가 자신의 최소한 행복을 추구할 수 있는 조건이 만족되어야 하는데, 법률적으로 그 주체는 현재는 자연인과 법인 그리고 자연인의 모임에 한정하여 해석하는 것이 현실적이다.

경제성장을 위한 대규모 개발사업이나 과학적 판단이 불확실한 경우에는 환경갈등이 발생하게 된다. 환경과 개발의 긴장관계는 사회적 갈등과 반목으로 이어지며, 공공사업의 경우에는 국가에 대한 불신으로 이어지면, 개발사업인근주민과 수혜자들의 간의 갈등으로 이어지

게 된다. 환경갈등을 완전히 차단하거나 예방하는 방법은 존재하지 않지만 적어도 불필요한 환경갈등의 발생을 줄이거나 완화시키는 방법은 존재한다. 먼저 환경갈등을 줄이기 위해서는 공권력의 주체이며 계획주체인 국가와 국민간의 협력체계를 구축하는 것이다. 협력은 국민을 진정한 주권자로 인식하고, 쌍방향적 의사소통을 통해서만 달성될 수 있다. 녹색성장은 환경과 개발의 조화뿐만 아니라, 각 참여자의 협력을 바탕으로 달성되는 과정도 중요하게 된다. 그러므로 환경정보 접근권, 환경행정절차참여권, 환경사법이용가능성의 확장이 필요하게 된다.

또한 단순히 참여와 의견개진을 보장하는 것이 아니라, 참여와 의견개진을 통해서 제기된 각종 이해관계를 조정하는 과정과 이익을 정당하게 형량하고 평가하여 참여자를 수궁하게 하는 과정이 녹색성장의 한 요소가 되어야 한다. 즉 녹색성장은 결과뿐만 아니라 그 과정도 민주적·참여적·소수자배려적으로 운영되어야 한다는 것을 의미한다. 특히 환경정의의 “환경법, 규제 및 정책의 개발 및 집행과 관련하여 인종, 피부색, 민족적 기원(national origin)과 관계없이 모든 사람들이 공정하게 대우받고 실질적으로 참여할 수 있는 것”으로 정의하고 환경행정의 영역에서 환경적 결정에 영향을 받는 모든 지역사회 구성원이 실질적으로 참여할 수 있도록 절차적 개선이 이루어질 필요가 있으며 환경법규들은 공정성을 확보할 수 있도록 관련규정을 개정할 필요가 있다는 입장에서는 대화와 소통으로써의 환경정의의 역할을 강조하기에 녹색성장을 지속적 추구를 위해서 필연적으로 환경정의 요소가 녹색성장에 투영되어야 한다.

결국 녹색성장의 원칙에 환경정보공개와 의미 있는 주민참여의 원칙이 들어 있어야 한다는 결론에 이른다. 즉, 환경정보의 공개에 있어서 단편적 공개에서 벗어나 통합적 영향을 평가할 수 있는 장치가 마련되어야 하며, 지역주민과 밀접한 관련을 가지는 정보의 경우 공개

제 5 장 결 론

대상을 보다 구체화하고 의무적 공개를 해야 하며, 회복하기 힘든 위험의 경우에는 사전 예방적 차원에서 접근하여야 하고, 주민의 참여에서는 의미 있는 참여, 실질적 의미의 참여가 이루어지도록 해야 한다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

김홍균, 국제환경법, 홍문사, 2010.

노명준, 신국제환경법, 법문사, 2003.

스탠 콕스(추선연 역), 녹색성장의 유혹, 난장이, 2009.

아나톨 칼레츠키(위선주 역), 자본주의 4.0 신자유주의를 대체할 새로운 경제 패러다임, 컬처앤스포리, 2011. Anatole Kaletsky, Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis, PublicAffairs, 2010.

이한기, 국제법강의, 박영사, 2002.

2. 논문 및 정책보고서

강만옥, 에너지·전력 부문 보조금의 환경 친화적 개편 방안과 파급 효과연구(1), 한국환경정책평가연구원 정책보고서, 2007.

구지선, 환경불평등의 개선에 관한 공법적 검토, 공법연구 제13권 제4호, 2012.

김기숙, 지속가능발전 개념의 법적 지위와 적용사례분석, 국제법학회논집 제52권 제3호, 2007.

김기숙, 지속가능한발전 개념의 법적 지위와 적용사례 분석, 국제법학회논집, 제52권 제3호, 대한국제법학회, 2007.

참 고 문 헌

- 김성배, 녹색성장과 지방자치법제에 대한 공법적 고찰, 법학논고, 경북대학교 법학연구원, 2010.
- 김성배, 브라운필드법의 문제점과 그 시사점, 환경법연구 제31권 1호, 한국환경법학회, 2009.
- 김성욱·이병량, 녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토: 이론적 근거를 중심으로, 한국조직학회보 제7권1호, 한국조직학회, 2010.
- 김성욱·이병량, 녹색성장위원회의조직기반에대한비판적검토: 이론적 근거를 중심으로, 한국조직학회보 제7권 제1호, 2010.
- 김은경, “이명박 정부 녹색성장의 허구성:철학의 부재로 인한 질 낮은 일자리, 환경 파괴, 경제적 비효율.” 한국미래연구원 뉴스레터 제1호, 2009.
- 김은주, 공생발전을 위한 이론적 토대, 환경정의론 - 미국에서의 이론과 법제도를 중심으로, 공법연구 제41집 제3호, 2013.
- 김은주, 공생발전을 위한 이론적 토대, 환경정의론 - 미국에서의 이론과 법제도를 중심으로, 공법연구 제41집 제3호, 2013.
- 노상환·홍준형·이상돈, 우리나라 환경법체계 정비에 관한 연구 II, 환경정책·평가연구원, 1998.
- 문상덕, 녹색성장기본법에 대한 환경법적 검토, 환경법연구, 제31권 1호, 2009.
- 박재묵, 환경정의 개념의 한계와 대안적 개념화, 환경사회학연구 제 10권 2호, 한국환경사회학회, 2006.
- 안성경, 녹색성장론에 대한 비판적 연구, 한양법학 제21권 제3집, 한양법학회, 2010.

- 오선영, 지속가능한 개발의 국제법적 발전과정 및 국내 법체계에 대한 시사점에 관한 소고, 법학연구, 연세대학교 법학연구원, 2011.
- 오진규·조경엽, 지속가능한 개발을 위한 에너지·탄소세 활용방안 연구, 에너지경제연구원, 2001.
- 윤순진, 저탄소 녹색성장의 이념적 기초와 실재, ECO 제13권1호, 2009.
- 윤순진, 환경정의 관점에서 본 중·저준위 방사성 폐기물 처분장 입지선정과정, ECO 2006년 제10권 1호, 2006.
- 윤순진·원길연, 녹색성장에 기초한 이명박 정부 기후변화정책레짐에 대한 사회적 수용과 평가, ECO 제16권 2호, 2012.
- 이기상, 지구살림살이를 위한 녹색성장, 환경철학, 한국환경철학회, 2011.
- 이상돈, 지역과 소득을 고려한 환경정책, 첨단환경기술, 1999.
- 이상돈, 환경정의론에 관한 연구, 법학논문집 제30집 제1호, 중앙대학교 법학연구소, 2006.
- 이상헌, 실천적 환경정의론을 위하여, 환경과생명 제14권, 환경과생명, 1997.
- 이상헌, 저탄소 녹색성장의 특징과 문제점, 환경과 생명, 2008.
- 이유봉, 환경정의 법적 실현에 관한 연구, 이화여자대학교 대학원 석사논문, 2001.
- 이인희, 환경 불평등에 관한 이론적 고찰, 공간과 사회, 2008.
- 이현석, 녹색성장법에 따른 국토이용법제의 과제, 토지공법연구, 제 49집, 2010.

참 고 문 헌

- 전병성, 우리나라 환경정책기본법의 개정방향, 환경정책기본법 발전 방향 정립을 위한 토론회, 자료집, 1999.
- 전재경, 지속가능발전과 녹색성장, 서강법학 제11권 제2호, 2009.
- 정영근·장민수, 지속가능발전의 논의와 발전방향, 질서경제저널 제 10권 1호, 한국질서경제학회, 2007.
- 최병두, 자연·노동·정의: 맑스적 환경정의론, 공간과 사회 제13호, 2000.
- 최재훈, 환경문제와 정의 새로운 차원: 생태적 정의 정립을 위하여, 경희대학교 석사논문, 2002.; 송태원, 환경정의 실현을 위한 환경규제 패러다임의 전환: 지속가능발전을 위한 기업의 자발적 참여 확보방안을 중심으로, 고려대학교 석사논문, 2011.
- 한상운, 환경정의의 규범적 의미, 환경포럼 제12권 제2호, 한국환경정책평가연구원, 2008.; 한상운, 환경정의의 규범적 의미, 환경법연구 제31권 1호, 한국환경법학회, 2009.
- 함태성, 녹색성장과 지속가능발전의 관계정립에 관한 법적 고찰, 환경법연구 제31권 1호, 2009.

II. 국외 문헌

- Alan Gipin, "Environment Impact Assessment", Cutting edge for the twenty-first century, Cambridge University Press, 1995.
- Dollie Burwell & Luke W. Cole, Environmental Justice Comes Full Circle: Warren County Before and After, 1 Golden Gate U. Env'tl. L.J. 2007.

- Douglas R. Porter, et al, *The Practice of Sustainable Development*, Washington, D.C.: ULI-the Urban Land Institute, 2000.
- Minors Oposa v. Secretary of the Department of Environment and Natural Resources* 1993.
- North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Netherlands & Denmark)*, ICJ Reports, 1969.
- Patricia Birnie & Alan Boyle, *International Law & the Environment* Oxford University Press, 2002.
- Philippe Sands, *Principles of International Environmental Law* Cambridge University Press, 2003.
- Separate Opinion of Vice-President Weeramantry, Gabčíkovo-Nagymaros Project*, ICJ Report 1997.
- The United Nations Environment Programme as part of its Green Economy Initiative, *OVERVIEW OF THE REPUBLIC OF KOREA'S GREEN GROWTH NATIONAL VISION An Interim Report* : August 2009.
- Thomas Hobbs Fletcher, *From Love Canal to Environmental Justice* 2003.
- U.S. Environmental Protection Agency, EPA 230-R-92-008, *Reducing Risk For All Communities* 1992.
- United Church of Christ, Commission for Racial Justice, *Toxic Wastes and Race in the United States: A National Report on the Racial and Socio-Economic Characteristics of Communities with Hazardous Waste Sites* 1987.

참 고 문 헌

United States-Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products
(U.S. v. India, Malaysia, Pakistan, Thailand), WTO Appellate
Body Report, 1998.

World Commission on Environment and Development, Our Common
Future, Oxford University Press, 1997.