

저탄소녹색성장기본법의 문제점과 개선 방안

김 병 기



녹색성장 연구 13-23-㉔

글로벌법제연구실 | 법제와 정책 연구

저탄소녹색성장기본법의 문제점과 개선 방안

김 병 기

저탄소녹색성장기본법의 문제점과 개선방안

Problems and Alternative of Basic Act on Low Carbon Green Growth

연구자 : 김병기(중앙대학교 교수)
Kim, Byung-Ki

2013. 9. 30.

요약문

I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 그동안 환경문제는 산업발전과 함께 고려되어야 하는 중요한 문제임에도 불구하고 단순히 감내하여야 하는 부수적인 효과로만 인식되었음. 그러나 오늘날 국제사회는 경제성장주의에서 탈피하여 환경문제에 집중하고 있으며, 특히 기후변화에 대응하기 위하여 국제협력체계를 구축하고 있음.
- 대표적으로 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서 기후변화대응에 관한 국제규범인 기후변화협약이 체결되었고, 현재 제18차 당사국총회에 이르기까지 기후변화에 대응하기 위한 논의는 계속되고 있음.
- 또한 각 국은 기후변화협약체제에 대응하기 위하여 실정에 맞는 법제도를 정비하고 있음. 미국은 그동안 기후변화에 대한 법제적 대응에 있어서 미온적인 태도를 보였지만, 2005년 에너지 관련 법제의 변화를 시작으로 「에너지 정책법」, 「에너지 자립 및 안보법」, 「청청대기법」 등을 제정하여 국제적인 조류에 합류하였으며, 현재 「미국청정에너지안보법」이 상원에서 심의중임.
- 독일은 「재생가능에너지법」과 「온실가스 배출권거래에 관한 법률」을 제정하여 시행하고 있으며, 일본은 우리의 「저탄소 녹색

성장 기본법』과 유사한 「지구온난화대책의 추진에 관한 법률」을 제정하여 시행하고 있음.

- 이렇듯 국제사회가 기후변화에 대응하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있는 현실에서, 우리도 국제사회에 협력하고 궁극적으로는 기후변화에 대응하기 위하여 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하여 시행하고 있음.
- 「저탄소 녹색성장 기본법」이 시대적 요청에 근거한다는 점은 분명함. 그러나 입법과정에서부터 현재까지 그 내용에 있어서는 몇 가지 문제점들이 지적되고 있기 때문에 이에 대한 검토가 요구됨. 또한 시행된 지 3년이 지난 현 시점에서 동법에 대한 평가도 요구됨.

□ 연구의 목적

- 본 연구는 「저탄소 녹색성장 기본법」에 대한 전반적인 분석을 통해 문제점의 도출하고 이에 대한 개선 방안을 모색하여 동법이 기후변화대응에 대한 실효적인 기본법으로서 위상을 정립하는 것을 목적으로 함.
- 이에 따라 기후변화대응 국제규범인 기후변화협약의 추진 경과 및 주요 외국의 녹색성장 법제의 검토, 「저탄소 녹색성장 기본법」의 입법과정에서 나타난 쟁점들과 시행 이후 도출되는 문제점 등의 검토, 특히 「저탄소 녹색성장 기본법」이 국내 기후변화대응과 관련하여 충실한 기본법으로서 위치할 수 있는 방안의 검토 및 「지속가능발전법」, 「에너지법」 등 다른 법률과의 관계를 검토하여 「저탄소 녹색성장 기본법」이 실효적인 입법으로서 나아갈 수 있는 방안을 제시하는 것을 목적으로 함.

II. 주요 내용

□ 기후변화협약의 추진 경과

- 기후변화협약은 기후변화대응에 대한 최초의 국제협약 및 원칙을 설정하였다는 점에서 의의가 있지만, 그 내용이 기본적·추상적이며 권고적 성격을 가지고 있다는 한계가 있음. 이에 따라 제3차 당사국 총회에서는 협약을 구체화하는 교토의정서가 채택됨.
- 교토의정서는 부속서 I 국가를 대상으로 제1차 공약기간인 2008년부터 2012년 동안 온실가스 배출량을 1990년 수준 대비 평균 5.2% 감축하는 구속력 있는 감축목표치를 설정하고, 공동 이행제도, 청정개발체제, 배출권 거래제를 도입하여 교토메카니즘이라는 시장원리를 배경으로 하는 온실가스 감축수단을 형성함.
- 그러나 교토의정서도 2012년에 종료되는 한계를 가지고 있음. 이에 따라 제3차 당사국총회 이후 Post-2012체제에 대한 논의가 시작되었으며, 제13차 당사국총회에서 발리로드맵을 채택, 제15차 당사국총회에서 코펜하겐 합의문 채택, 제16차 당사국총회에서 칸쿤 합의문 채택, 제17차 당사국 총회에서 더반플랫폼 채택, 제18차 당사국총회에서 도하기후게이트웨이 채택 등 경주 끝에 교토의정서를 연장하는 것에 합의함.

□ 주요 외국의 녹색성장 법제

- 미국은 누적 온실가스 배출량 1위를 기록하고 있는 국가임에도 불구하고 그동안 기후변화에 대한 법제적 대응에 있어서 미온적인 태도를 보였음. 그러나 2005년 에너지 관련 법제의 변화를

시작으로 현재 「에너지정책법」, 「에너지자립 및 안보법」, 「청정 대기법」 등을 제정·시행하고 있으며, 구체적인 온실가스 감축 목표를 설정 및 재생에너지의 보급, 배출권거래제의 도입에 관한 내용을 담고 있는 「미국청정에너지안보법」이 현재 상원에서 심의중임.

- 독일은 「재생가능에너지법」을 제정하여 시행하고 있는데, 재생 에너지의 사용은 기존의 화석연료를 대체하는 것으로서 온실가스 감축에 기여할 수 있음. 또 교토의정서체제에 대한 대응 및 온실가스의 실질적 감축을 위하여 「온실가스 배출권 거래에 관한 법률」을 제정하여 시행하고 있음.
- 일본은 「지구온난화대책의 추진에 관한 법률」을 제정하고 시행하고 있음. 동법은 우리의 「저탄소 녹색성장 기본법」과 마찬가지로 일본의 기후변화대응과 관련한 기본법으로서 교토의정서의 6% 감축의무의 이행을 담보하기 위한 배출삭감대책 및 배출량의 의무보고, 국가의 공표제도 등에 관한 내용을 담고 있음.

□ 「저탄소 녹색성장 기본법」의 문제점과 법제 개선 방안

- 기후변화협약과 각 국의 녹색성장 법제의 영향을 받아 현행 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되었음. 동법은 ‘성장’과 ‘환경’이 조화를 이룰 수 있는 기후변화대응책을 제시하고 있다는 점에서 의의가 있으며, 법체계상 녹색성장과 관련한 다른 법률들에 대해 기본법의 지위에 있음.
- 그러나 일반적인 기본법과 달리 「저탄소 녹색성장 기본법」은 녹색성장과 관련한 전 분야에 대한 정책 내지 입법사항 등 구체적인 내용들을 포함하고 있음. 이에 따라 동법에서 정하고 있는 내용들에 대한 교통정리가 요구됨.

- 특히 현행 법체계는 「저탄소 녹색성장 기본법」이 「지속가능발전법」을 포섭하고 있음. 이에 따라 지속가능발전과 녹색성장 개념의 연혁 및 그 내용 등을 비교하여 검토한 후, 「저탄소 녹색성장 기본법」이 나아가야 하는 방향을 설정하고 기후변화대응과 관련한 국내법체계의 정립 방안을 제시함.
- 구 「에너지기본법」은 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정에 따라 「에너지법」으로 제명이 변경되고, 그 주요 내용들이 이관되었음. 그러나 「저탄소 녹색성장 기본법」의 테두리 내에 에너지 정책 등을 규율하는 것이 타당한지 여부에 대해 의문이 있음. 이에 따라 양자의 관계를 분석하고 방향을 제시함.
- 현행 녹색성장 추진 체계는 녹색성장위원회가 조정하고, 집행은 각 정부부처가 하고 있음. 그러나 이원화된 녹색성장 추진 체계는 녹색성장 정책의 지속성을 확보할 수 없다는 일정한 한계가 존재한다. 이에 따라 지속성 및 효율성을 확보할 수 있는 녹색성장 추진 방안을 제시함.
- 이 외에 온실가스의 정의, 녹색성장과 원자력진흥종합계획의 관계, 정부주도의 녹색성장 추진 체계의 한계 등 개별규정에서 나타나는 문제점들을 분석하고 개선 방안을 제시함.

Ⅲ. 기대효과

- 현행 「저탄소 녹색성장 기본법」에 대한 문제점의 검토 및 개선 방안의 제시를 통해 합리적이고 체계적인 기후변화 대응 법적기반을 조성하고, 국제사회에 협력함.

- 국제사회의 동향 및 법제의 분석을 통해 현행 법률과 제도를 보완하고, 기후변화대응과 관련한 정부의 정책수립 시 주요 참고자료로 활용.
- 「저탄소 녹색성장 기본법」의 입법 과정에서부터 제기되었던 문제점과 시행 이후의 문제점 등의 검토를 통하여 동법이 실효적인 입법으로서 평가받을 수 있는 방안을 제시하는데 기여하고, 기후변화대응과 관련한 국내법체계를 정비함.
- 현행 「저탄소 녹색성장 기본법」의 개선 방안을 제시하여 저탄소 사회의 구현, 국민경제 발전의 도모 및 국민의 삶의 질을 향상시키는데 기여함.

▶ 주제어 : 저탄소 녹색성장, 지속가능발전, 저탄소 녹색성장 기본법, 지속가능발전법, 에너지법, 녹색성장위원회

Abstract

I . Background and objectives

Background

- Until now, although environmental issues are important enough to be considered along with industrial development, they have only been perceived as peripheral issues that need to be endured. However, the international society is focusing on these environmental issues distancing itself from excessive economic growth and is particularly establishing international cooperative system in order to respond to climate changes.
- June 1992, during United Nations Environmental Development Conference that was held in Rio de Janeiro, Brazil, United Nations Framework Convention on Climate Change, a regulation responding to climate changes, was signed. Up to the 18th Climate Change Conference, discussions have been continued in response to climate changes.
- In order to correspond to these Framework Conventions on Climate Change, each country is adjusting legislation that suits its purpose. Although the United States has shown tepid reaction in terms of legislative response to climate changes, starting from 2005 changes of legislation related to energy, it has joined the international

movement by enacting “Energy Policy Act”, “Energy Independence and Security Act”, and “Clean Air Act”. currently “American Clean Energy and Security Act” is also being deliberated in the Senate.

- Germany enacted and is enforcing “Renewable Energy Act” and “Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Act” and Japan enacted and is enforcing “Law Concerning the Promotion of the Measures to Cope with Global Warming” that is similar to our “Low-carbon Green Growth Act”.
- Joining the effort currently made by the international society corresponding to climate changes, we enacted and are enforcing the “Low-carbon Green Growth Act” to cooperate with the international society and ultimately to respond to climate changes.
- The “Low-carbon Green Growth Act” is evidently based on the present request, there have been several problems in terms of its legislative process and contents. Furthermore, evaluation concerning this law is needed, for it has been 3 years since its enforcement.

Purpose

- This research aims to draw evaluation and problems by analyzing the “Low-carbon Green Growth Act” and establish it as the basic law responding to climate changes by making improvements.
- Specifically, it aims to review the progress on the Framework Convention on Climate Change, an international regulation towards

climate changes, and green growth legislations of major foreign countries; and to review the issues brought upon in the process of legislating the “Low-carbon Green Growth Act” and its problems after its enforcement. In particular, it takes aim at providing measures for the “Low-carbon Green Growth Act” to function as the basic law concerning the response to climate changes and measures for the “Low-carbon Green Growth Act” to be an effective law in connection with other law such as “Sustainable Growth Act” and “Energy Act”.

II. Main Contents

- The Progress of the Framework Conventions on Climate Change
 - The Framework Conventions on Climate Change is meaningful in establishing the first international convention on corresponding to climate changes. Nonetheless, it is argued that the contents are too basic and it only has an advisory effect. The 3rd Climate Change Conference thereby adopted Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change that elaborates the Framework Conventions on Climate Change.
 - The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change set a binding reduction target of greenhouse gas emission that aims to reduce greenhouse gas emission from 2008 to 2012 as much as 5.2% compared to 1990. The Kyoto Protocol also established greenhouse gas emission reduction measures based on the Kyoto mechanism by introducing cap and trade.

- The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, however, has limitation since it ends in 2012. Thus, discussions on Post-2012 had began thereby adopting Valley Road Map in the 13th Climate Change Conference, Copenhagen Agreement in the 15th, Cancun Agreement in the 16th, Durban Platform in the 17th, and Doha Climate Gateway in the 18th, etc and finally agreeing to extend the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

Major foreign countries' Green Growth Legislation

- Despite the fact that the United States recorded number one in greenhouse gas emission, it had shown tepid attitude towards the legislative response to climate changes. In 2005, however, starting from changing energy related legislation, it is currently enforcing the “Energy Policy Act”, the “Energy Independence and Security Act”, and the “Clean Air Act.” The United States has also set a specific reduction target of greenhouse gas emission and “American Clean Energy and Security Act” containing contents regarding renewable energy supply and introduction of trade and cap is currently under deliberation in the Senate.
- Germany is enforcing “Renewable Energy Act”. Replacing the existing fossil fuel, the use of renewable energy can contribute to the reduction of greenhouse gas emission. Germany is also enforcing “Greenhouse Gas Emission Allowance Trading Act”
- Japan is enforcing the “Law Concerning the Promotion of the Measures to Cope with Global Warming”. This law, similar to our

“Low-carbon Green Growth Act”, is a basic law corresponding to the climate changes and contains emission reduction policy, report on emission, and the country's official announcement regulation to guarantee 6% reduction according to the Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change.

Problems and solutions of the “Low-carbon Green Growth Act”

- Influenced by the Framework Convention on Climate Change, the “Low-carbon Green Growth Act” was enacted. This Act is significant in the sense that it provides measures in response to climate changes that harmonizes both growth and environment. It is also in the position of basic law concerning other regulations related to green growth.
- Apart from other basic law, the “Low-carbon Green Growth Act” incorporates policy and legislation regarding every green-growth-related field. The contents in this Act thereby are required to be adjusted.
- Furthermore, in the current law system, the “Low-carbon Green Growth Act” incorporates the “Sustainable Development Act”. Thus, the concepts in both Acts need to be compared and reviewed, and domestic law system regarding the response to climate changes needs to be established that paves the way for the “Low-carbon Green Growth Act”.

- Previous “Energy Basic Law” and its contents were modified as the “Energy Act” along with the enactment of the “Low-carbon Green Growth Act”. Nonetheless, there has been questions whether it is appropriate to regulate energy policy within the boundary of the “Low-carbon Green Growth Act”. This research thereby analyzes the relation of the two and provides direction.
- Current Green Growth system is adjusted by the Green Growth Committee and each administrative departments. However, as this dual system has a limitation, this research reviewed measures to guarantee the sustainability of the Green Growth policy.
- This research also provides the definition of greenhouse gas, relation between Green Growth and Comprehensive Plan for Nuclear Energy Promotion, and solutions of the problems, such as limitation of government-driven Green Growth, that arise from the individual regulation.

III. Expected Effect

- This research can establish reasonable and organized legal grounds in response to the climate changes by analyzing the problems of the current “Low-carbon Green Growth Act” and suggesting solutions, and cooperate with the international society.
- Through the analysis of the trend and legislation of the international society, this research can complement active law

and regulation and can be used as significant reference when instituting government policy related to the response to climate changes.

- This research can contribute to provide measures for Current “Low-carbon Green Growth Act” to be considered an effective legislation by reviewing the problems raised from its enactment process and after its enforcement, and arrange domestic legal system related to the response to climate changes.
- This research can realize low-carbon society by presenting the future course for the “Low-carbon Green Growth Act” and contribute to the domestic economic growth and the quality of life of the citizens.

➤ **Key Words :** Low-carbon Green Growth, Sustainable Development, Low-carbon Green Growth Act, Sustainable Development Act, Energy Act, Green Growth Committee

목 차

요 약 문	5
Abstract	11
제 1 장 서 론	23
제 1 절 연구의 목적 및 필요성	23
제 2 절 연구의 방법 및 범위	24
제 2 장 저탄소 녹색성장에 관한 국제사회의 동향	27
제 1 절 국제규범으로서 기후변화협약	27
1. 기후변화문제에 대한 인식의 전환	27
2. 기후변화협약의 의의	28
3. 기후변화협약의 주요 내용	35
4. 협약체결 이후 논의의 동향	39
제 2 절 주요 외국의 기후변화대응 법제	50
1. 미 국	50
2. 독 일	53
3. 일 본	56
제 3 장 저탄소 녹색성장 기본법의 주요 내용	59
제 1 절 녹색성장 법정책의 도입 필요성	59
1. 온실가스 배출에 대한 책임과 의무	59
2. 신경제성장 패러다임의 요청	59

제 2 절 녹색성장의 개념과 특징	61
1. 녹색성장에 대한 국제적 논의의 전개	61
2. 국내 녹색성장의 도입과 그 개념	65
제 3 절 저탄소 녹색성장 기본법의 주요 내용	67
1. 입법추진 경과	67
2. 주요 내용	68
제 4 장 저탄소 녹색성장 기본법의 문제점과 법제 개선 방안	77
제 1 절 기본법으로서 위상 정립 방안	77
1. 법체계상 기본법의 의의와 기능	77
2. 저탄소 녹색성장 기본법의 기본법적 성격	79
3. 기본법으로서 정체성 확보 방안	81
제 2 절 관련 법률과의 관계 정립 방안	82
1. 문제제기	82
2. 「지속가능발전법」과의 관계	84
3. 「에너지법」과의 관계	97
제 3 절 녹색성장위원회의 기능 확대 논의에 대한 검토	102
1. 논의의 의의	102
2. 녹색성장위원회의 법적 성격과 기능	103
3. 녹색성장위원회의 기능적 한계와 녹색성장 정책의 지속성 확보 방안	103
제 4 절 개별 쟁점사항의 검토	106
1. 포괄적인 온실가스 정의 규정의 필요성	106
2. 녹색성장과 원자력진흥종합계획의 관계 검토	106

3. 정부주도의 녹색성장 추진 체계의 한계	108
제 5 장 결 론	111
참 고 문 헌	115

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적 및 필요성

산업발전은 우리의 삶의 질을 높여주는 긍정적인 효과를 가져왔지만, 환경문제라는 과제를 안겨주었다. 특히 온실가스로 인한 지구온난화의 문제는 인간의 생존과도 직결되는 중요한 문제이다.

지구온난화 내지 기후변화문제에 대해 적절하게 대응하기 위해서는 개별 국가들의 노력만으로는 부족하며 국제사회 전체의 노력이 요구된다. 이에 따라 오늘날 국제사회는 성장지상주의적 시각에서 탈피하여 기후변화대응에 대해 집중하고 있다. 대표적으로 1988년 체결된 UN 기후변화협약을 그 예로 들 수 있다. 기후변화협약은 기후변화대응에 관한 최초의 국제협약으로서 당사국총회를 통하여 발전을 거듭하고 있는데, 현재 제18차 당사국총회에 이르기까지 기후변화대응에 관한 논의를 지속하고 있다. 그리고 이러한 국제협약에 따라 각 국은 실정에 맞는 법제도를 정비하고 있다. 예컨대, 미국은 「청정에너지법」, 독일은 「온실가스 배출권거래에 관한 법률」, 일본은 「지구온난화대책의 추진에 관한 법률」 등을 제정하여 기후변화의 주된 원인인 온실가스를 감축하기 위한 노력을 기울이고 있다.

이와 같은 국제적인 조류와 함께 2008년 이전 정부는 저탄소 녹색성장을 국가비전으로 제시하였고, 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하였다. 동법은 기후변화문제를 인식하고 온실가스 감축을 목표로 하고 있다는 점에서 의의가 있다. 특히 영국의 경제학자 Stern이 성장과 환경은 분리하여 고려될 수 없다고 주장한 바와 같이 성장과 환경이 조화를 이룰 수 있는 기후변화대응책을 제시하고 있다는 점에서 선진법률로 평가받을 수 있다.

그럼에도 불구하고 입법과정에서는 물론 시행된 지 3년이 지난 지금까지도 동법에 대한 논란은 계속되고 있다. 그 중 대표적인 것이 「지속가능발전법」과 「저탄소 녹색성장 기본법」의 관계에 대한 문제이다. 동법이 제정되면서 구 「지속가능발전기본법」은 「지속가능발전법」으로 제명이 변경되었고, 주요 내용 또한 「저탄소 녹색성장 기본법」으로 이관되었다. 그러나 역사적으로 볼 때 지속가능발전은 ‘환경’, ‘성장’, ‘사회적 형평’을 포함하는 개념이고, 녹색성장은 ‘환경’과 ‘성장’ 두 요소를 중심으로 발생한 개념이다. 이에 따라 녹색성장의 테두리 안에 지속가능발전을 포섭할 수 있는지 여부에 대해 근본적인 의문이 제기되고 있으며, 이는 「에너지법」과의 관계에서도 마찬가지이다. 더하여 녹색성장위원회의 존폐문제도 함께 논의되고 있으며, 「저탄소 녹색성장 기본법」의 개별 규정에 대해서도 적지 않은 문제점이 제기되고 있다.

본 연구는 「저탄소 녹색성장 기본법」이 시행된 지 3년이 지난 현 시점에서 그동안 제기되었던 문제점들을 분석하고, 향후 동법이 발전적으로 시행될 수 있는 방안을 제시하고자 한다. 그리고 이를 위해 기후변화대응과 관련한 국제규범인 기후변화협약의 추진 경과와 주요 내용을 조사·분석하고, 각 국의 녹색성장 법제도에 대해서도 검토한다.

제 2 절 연구의 방법 및 범위

본 연구는 총 5개의 장으로 구분하여 보고서를 작성하였다. 제1장은 서론, 제2장은 저탄소 녹색성장에 관한 국제사회의 동향, 제3장은 「저탄소 녹색성장 기본법」의 주요 내용, 제4장은 「저탄소 녹색성장 기본법」의 문제점과 법제 개선 방안, 제5장은 결론이다.

먼저 제2장에서는 기후변화대응과 관련한 국제규범인 기후변화협약의 추진경과와 주요 내용들을 조사·분석하고, 각 국의 녹색성장 법

제에 대해서 검토한다. 기후변화협약은 기후변화대응과 관련한 최초의 국제협약이라는 점과 원칙을 설정하였다는 점에서 의의가 있지만, 그 내용이 기본적인뿐만 아니라 감축목표가 권고적 성격을 가지고 있다는 문제점을 가지고 있었다. 이를 보완하기 위하여 제3차 당사국총회에서 기후변화협약을 구체화하는 교토의정서가 채택되었고, 이후에는 2012년 종료되는 교토의정서를 보완하는 논의가 기후변화협약 당사국총회를 통하여 이루어지고 있다. 그리고 이러한 기후변화협약체제에 대응하기 위하여 미국, 독일, 일본은 각 국의 실정에 맞는 법제를 정비하고 있다.

제3장에서는 저탄소 녹색성장 법정책의 도입 배경과 녹색성장의 개념, 「저탄소 녹색성장 기본법」의 주요 내용에 대해 검토한다. 최단시간에 산업 및 경제개발을 성공적으로 달성한 우리나라도 온실가스 배출에 대한 책임과 의무가 있음은 당연하다. 더욱이 화석연료에 대한 의존도가 높은 우리의 경우 새로운 경제성장 패러다임이 요구되었고, 우리가 선택한 이념은 저탄소 녹색성장이다. 그리고 이를 법제화시킨 것이 「저탄소 녹색성장 기본법」이다.

제4장에서는 「저탄소 녹색성장 기본법」의 문제점과 개선방안에 대해서 검토한다. 가장 문제되는 것은 「지속가능발전법」과의 관계 문제이며, 같은 맥락에서 「에너지법」과의 관계도 문제된다. 또 기후변화대응과 관련한 충실한 기본법으로서 정체성을 확보하기 위한 방안을 검토하고, 녹색성장의 추진 체계 및 개별 규정들의 문제점과 개선 방안에 대해서도 검토한다.

제 2 장 저탄소 녹색성장에 관한 국제사회의 동향

제 1 절 국제규범으로서 기후변화협약

1. 기후변화문제에 대한 인식의 전환

산업혁명 이후 급속도로 산업발전과 경제성장이 이루어지면서 우리의 삶의 질은 지속적으로 향상되고 있다. 환경문제는 산업발전과 함께 고려되어야 하는 중요한 문제임에도 불구하고 그동안 단순히 감내하여야 하는 부수적인 효과 내지 문제로서 인식되었다. 당시에든 물론 환경문제에 대한 우려의 목소리가 존재하였지만, 산업발전의 필요성보다는 부각되지 못한 것이 사실이다. 그러나 오늘날 국제사회는 발전 내지 성장으로 인한 환경파괴의 부작용을 체감하면서 성장지상주의로 일관하던 경제정책에서 탈피하여 환경문제에 대해 집중하고 있다. 특히 지구온난화로 인한 기후변화는 장기적으로 인류 전체의 생존에 대한 심각한 위협으로 다가올 수 있다는 지적이 계속되고 있다.¹⁾

2006년 영국의 경제학자 Stern의 보고서에 따르면 21세기의 환경문제의 핵심은 기후변화문제라는 것을 지적하면서 개발과 기후변화는 상호연관성을 지니고 있기 때문에 양자 중 한 가지를 실패하여도 모두 실패하는 결과를 초래한다고 경고한다.²⁾ 즉 기후변화는 개발에 장애를 가져오며, 기후변화를 동반하는 개발은 결국 무의미한 개발이 되

1) 실제 대기 중 탄소 등 온실가스는 산업혁명 이후 석탄 등 화석 연료의 사용으로 전례 없이 빠른 속도로 증가하고 있으며, 과학적으로 온실가스는 지구온난화의 주된 원인으로 규명되었다. 온실효과로 인하여 지구온난화의 지표인 지구표면 온도는 지난 100년 동안(1906~2005) $0.74 \pm 0.18^{\circ}\text{C}$ 상승하였고, 지구평균 해수면은 1961년 ~ 1993년간 매년 1.8mm씩 상승하였다(<http://www.gihoo.or.kr/portal/change/change1.jsp>).

2) Stern, Nicholas, The Economics of Climate Change : The Stern Review, Cambridge University, 2006.

기 때문에 지속적인 산업 및 경제의 성장을 위해서는 기후변화문제에 대한 고려가 선행되어야 한다는 것이다. 이는 경제학적 관점에서도 기후변화문제는 필연적으로 고민하여야 하는 과제라는 점을 대변해준다.

이렇듯 현실에서 기후변화문제는 국제사회의 전 영역에서 주목하고 있는 쟁점이다. 이러한 인식의 전환은 이후의 ‘지속가능한 발전’과 ‘녹색성장’ 담론의 기초가 되었고, 기후변화문제를 외면한 발전과 성장은 더 이상 용인할 수 없다는 국제사회의 공감대를 견인하였다.

2. 기후변화협약의 의의

기후변화의 원인이자 해결방법 중 대표적으로 거론되는 것은 단연 탄소 등 온실가스의 감축문제이다. 그리고 기후변화문제에 대해 효과적으로 접근하기 위해서는 각 국가의 개별적인 노력으로는 한계가 있으며 국제사회 전체의 노력이 요구된다. 이러한 인식하에 국제사회는 온실가스의 감축을 목표로 하는 국제협력체계를 구축하는 등 기후변화에 대응하기 위한 노력을 기울이고 있다.

대표적으로 1988년 UN총회 결의에 따라 세계기상기구(WMO)와 유엔환경계획(UNEP)에 “기후변화에 관한 정부간 패널(IPCC)”을 설치하였고, 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서는 기후변화협약(UNFCCC : United Nations Framework Convention on Climate Change)이 체결되어 1994년 3월 발효되었다.³⁾ 기후변화협약은 기후변화대응에 대한 최초의 국제협약인 점에서 중요한 의의를 갖는다.

기후변화협약체제에 대한 협의는 당사국총회(COP : Conference of Parties)를 중심으로 이루어져왔다. 주요 기후변화협약 당사국총회의 결과로는 먼저, 1997년 일본 교토에서 이루어진 제3차 당사국총회에서

3) 우리나라는 1993년 12월에 세계 47번째로 가입하였다(2008년 7월 기준 192개국 가입).

교토의정서(Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change)를 채택한 것이다. 기후변화협약은 체결당시 온실가스 배출의 관리 대상과 통제 목표, 기한 등 실질적인 시행과 관련하여 구체적인 목표를 설정하지 못하였다는 한계점을 드러내고 있었는데, 교토의정서는 이를 구체화하여 과거 산업혁명을 통해 온실가스 배출의 역사적 책임이 있는 선진국(38개국)을 대상으로 제1차 공약기간(2008~2012)동안 1990년도 배출량 대비 평균 5.2% 감축에 대해 규정하였다.

교토의정서가 채택된 이후로는 2007년 제13차 당사국총회에서 발리 로드맵 채택, 2009년 제15차 당사국총회에서 코펜하겐 합의문 채택, 2010년 제16차 당사국총회에서 칸쿤 합의문 채택, 2011년 제17차 당사국총회에서 더반플랫폼 채택, 2012년 제18차 당사국총회에서 도하 기후계이트웨이 채택 등이 기후변화협약 당사국총회의 주요 결과이다. 교토의정서가 기후변화협약을 보다 구체화하였음을 부인할 수는 없으나 2012년에 종료되기 때문에 이후의 기후변화협약체제에 대한 논의가 요구되었다. 이에 따라 기후변화협약 당사국들은 당사국총회를 통하여 교토의정서를 보완하려는 노력을 하였고, 현재 제18차 당사국총회에 이르기까지 효과적인 기후변화대응 방법을 모색하기 위하여 노력중이다.

<표1 기후변화협약 당사국총회 추진 경과4>

구분	개최시기 / 개최지	주요 내용
리우환경 회의	1992. 3 / 리우데자네이루 (브라질)	○ 기후변화협약체결(1994. 3. 발효) - 우리나라 가입(1993. 12)

4) 서원상, 기후변화협상의 최근 동향과 전망, 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 전망] I, 한국법제연구원, 2012, 표 3(150-153면)을 수정·보완함.

제 2 장 저탄소 녹색성장에 관한 국제사회의 동향

구 분	개최시기 / 개최지	주요 내용
제1차 당사국총회 (COP 1)	1995. 3. / 베를린(독일)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 온실가스배출량을 1990년 수준으로 되돌리기 위해 2000년 이후 새로운 의무사항이 필요함에 동의 ○ 2000년 이후의 온실가스 감축을 위한 협상그룹을 설치하고 논의결과를 제3차 당사국총회에 보고하도록 하는 베를린 위임(Berlin Mandate) 사항 결정
제2차 당사국총회 (COP 2)	1996. 7 / 제네바(스위스)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화에 관한 정부간협의체(IPCC)의 2차 평가보고서 중 “인간의 활동이 지구의 기후에 명백한 영향을 미치고 있다”는 주장을 과학적 사실로 공식 인정 ○ 미국과 EU는 감축목표에 대해 법적 구속력을 부여하기로 합의
제3차 당사국총회 (COP 3)	1997. 12 / 교토(일본)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화협약 부속서 I 국가들이 온실가스 배출량 감축 및 교토메카니즘을 규정한 교토의정서(Kyoto Protocol) 채택
제4차 당사국총회 (COP 4)	1998. 11 / 부에노스아이레스 (아리헨티나)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교토의정서의 세부이행절차 마련을 위한 행정계획(Buenos Aires Plan of Action) 수립 ○ 아르헨티나와 카자흐스탄이 비부속서 국가로서 처음으로 온실가스 감축 의무 부담 의사 표명
제5차 당사국총회 (COP 5)	1999. 11 / 본(독일)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 아르헨티나 감축목표 발표로 개도국의 감축 의무부담 문제가 부각되어 경제성장에 연동된 온실가스 배출목표를 설정 ○ 우리나라는 개도국의 경제성장을 보장하는 새로운 참여방식의 필요성을 지적하고, 자발적이며 비구속적이라는 전제하에 참여 의사 표명

구 분	개최시기 / 개최지	주요 내용
제6차 당사국총회 (COP 6)	2000. 11 / 헤이그(네덜란드)	○ 2002년 교토의정서 발효를 위하여 상세 운영규정 확정 예정이었으나 미국, 일본, 호주 등 Umbrella 그룹과 EU간의 입장차 이로 협상 결렬
	2001. 7 / 본(독일)	○ 헤이그회의의 속개회의 ○ 교토메카니즘, 흡수원 등에서 EU와 개도국의 양보로 캐나다, 일본이 참여하면서 협상이 극적으로 타결
제7차 당사국총회 (COP 7)	2001. 11 / 마라케쉬(모로코)	○ Marrakesh 합의문 채택 - 미국을 제외한 선진국과 개도국의 합의에 의하여 교토체제(Kyoto Regime) 출범의 결정적 계기 제공 - 개도국 의무부담을 위한 논의 시작
제8차 당사국총회 (COP 8)	2002. 10 / 뉴델리(인도)	○ 통계작성 및 보고, 교토메카니즘, 기후변화협약 및 교토의정서 향후 방향 등 논의 ○ 개도국에 대한 부정적 영향의 최소화 및 기술이전 등을 위한 선진국의 노력(교육·홍보)을 촉구하는 등 뉴델리 각료선언(The Delhi Ministerial Declaration)을 채택
제9차 당사국총회 (COP 9)	2003. 12 / 밀라노(이탈리아)	○ 교토의정서 발효를 전제로 한 이행체제 보완에 대한 논의 진행 ○ 기후변화특별기금(Special Climate Change Fund) 및 최빈국기금의 운용방안 타결 (기술이전 전문가그룹회의의 활동과 개도국의 적응 및 기술이전 등에 지원)
제10차 당사국총회 (COP 10)	2004. 12 / 부에노스아이레스 (아리헨티나)	○ 협약 10주년 실적평가, 향후전망 - 제1차 공약기간 이후 문제에 대하여 본격적인 문제 제기 시작(온실가스감축의 의무부담에 대한 비공식적 논의)

제 2 장 저탄소 녹색성장에 관한 국제사회의 동향

구분	개최시기 / 개최지	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> ○ 기후변화 완화방안과 적응방법 등 기후 변화의 영향 및 적응이 주요 의제로 대두 - 과학기술자문부속기구의 5개년 활동계획 수립(기후변화의 영향, 취약성 평가, 적응 수단 등의 수행)
<p style="text-align: center;">제11차 당사국총회 (COP 11)</p>	<p style="text-align: center;">2005. 11 / 몬트리올(캐나다)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년 이후 기후변화체제 논의체(기관) 구성에 합의 - 2012년 이후 선진국 의무부담 논의를 위해 특별작업반(AWG, Ad Hoc Working Group) 구성 ○ 2012년 이후 부속서 I 국가의 추가적 의무부담 협상을 시행할 것에 합의 ○ 교토의정서 이행을 위한 세부지침인 ‘파라케시 합의문’ 공식 채택(교토의정서 당사국 회의) - 개도국 및 경제전환국의 기후변화 대응 역량 강화 - 개도국에 대한 재정지원(최빈국기금, 적응기금 등 근거 마련) - 교토 메커니즘의 국내 온실가스 감축 보조수단으로 활용 - 교토의정서 의무준수 분과위 구성 및 미이행에 따른 벌칙 규정
<p style="text-align: center;">제12차 당사국총회 (COP 12)</p>	<p style="text-align: center;">2006. 11 / 나이로비(케냐)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 선진국의 제2차 공약기간에 대한 논의 일정 합의(추가 의무부담결정을 위한 온실가스감축 잠재량 및 감축수단 조사 등의 작업계획) ○ 선진국과 개도국의 장기협력 대화체제(Dialogue) 가동 - 인센티브 지급방식에 의한 개도국의 지속 가능한 개발 추진방안

구분	개최시기 / 개최지	주요 내용
		<ul style="list-style-type: none"> - 시장에 기반을 둔 새로운 온실가스 감축 수단 창출방안 등)
<p>제13차 당사국총회 (COP 13)</p>	<p>2007. 12 / 발리(인도네시아)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년 이후 선진국 및 개도국의 의무부담에 대한 논의 ○ 발리로드맵 채택 - 2012년 이후 기후변화체제에 대한 2009년 까지의 논의 일정 확정 - 선진국 및 개도국 등 모든 국가들은 측정·기록·검증(MRV) 가능한 방법으로 온실가스 감축을 수행 ○ 온실가스 장기대응 논의체제(Post - Dialogue)에 합의(AWG-LCA 창설)
<p>제14차 당사국총회 (COP 14)</p>	<p>2008. 12 / 포즈난(폴란드)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 발리와 코펜하겐 당사국총회의 중간 회의로서 중요한 의미. Post-2012 협상에 큰 진전은 없었으나, '09년 협상일정에 합의 ○ AWG - LCA 보고서(당사국 보고서 및 관련단체 의견 집대성) 제출(선진국과 개도국의 첨예한 입장 차이 확인)
<p>제15차 당사국총회 (COP 15)</p>	<p>2009. 12 / 코펜하겐(덴마크)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2012년 이후 기후변화체제에 대하여 정치적 선언 성격의 '코펜하겐 합의문' 채택과 동시에 협상 시한을 1년 연장 ○ 2010.1.31까지 부속서1 국가는 중기감축 목표 제출, 비부속서1 국가는 자발적 감축행동 제출 ○ 2010~2012기간 개도국 지원 단기 지원자금 300억 달러 조성, 2020년까지의 중기 지원자금은 매년 1,000억 달러 조성
<p>제16차 당사국총회 (COP 16)</p>	<p>2010. 12 / 칸쿤(멕시코)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ Post-2012 기후변화 대응체제에 관한 결정문인 칸쿤 합의(Cancun Agreement)가 채택 - Annex I 국가(선진국)의 감축목표와 non-Annex I 국가(개도국)의 감축행동을

제 2 장 저탄소 녹색성장에 관한 국제사회의 동향

구분	개최시기 / 개최지	주요 내용
		<p>구분하는 두개의 협상 트랙(교토의정서: KP)과 선진-개도국 장기협력행동(LCA))을 유지시키는 등 2009년 코펜하겐 합의의 내용을 발전시켜 유엔 체제 내로 수용</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 선진국의 감축목표를 2020년까지 1990년 대비 25%에서 40%로 조정 - 각 국가별 구체적 목표 및 이행방향에 관한 내용이 없어 이행 여부는 여전히 불투명 ○ 개도국의 감축행동에 대한 MRV제도를 이원화(자발적 감축행동 / 지원받은 감축행동)
제17차 당사국총회 (COP 17)	2011. 11 / 더반 (남아프리카공화국)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교토의정서 시한 연장 - 제2차 공약기간을 설정하기로 합의(2013년부터 캐나다 탈퇴) ○ ‘행동 강화를 위한 더반 플랫폼(Duban Platform for Enhanced Action)’으로 불리는 로드맵 채택 ○ 녹색기후기금(Green Climate Fund) 설계 위원회가 채택되어 녹색기후기금의 조속한 출범이 결정
제18차 당사국총회 (COP 18)	2011. 11 / 도하(카타르)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2013년부터 2020년까지 교토의정서 2차 공약기간 개시를 위한 의정서 개정 - 캐나다 탈퇴, 미국, 러시아, 일본, 뉴질랜드 거부 ○ 발리행동계획에 의하여 출범된 장기협력에 관한 협상트랙(AWG-LCA) 종료 ○ 2020년 이후 모든 당사국에 적용되는 新 기후체제를 위한 협상회의(ADP)의 2013-2015년간 작업계획이 마련 ○ 우리나라의 녹색기후기금(GCF) 유치 만장일치로 인준(endorsement)

3. 기후변화협약의 주요 내용

(1) 전문의 내용과 목적

기후변화협약은 전문과 26개조 및 2개의 부속서로 이루어져 있으며, 기후변화에 대한 기본원칙, 당사국의 의무사항, 국제적 실천을 위한 조직 사항에 대한 내용을 담고 있다.

협약의 전문에서는 기후변화와 그 부정적인 효과가 인류의 공통 관심사임을 선언하고, 그 근거를 인간의 활동에서 찾고 있다. 그리고 이를 해결하기 위해서는 국제적인 협력과 각 국가들의 정책을 통하여 환경보호 정책을 수립해 나가야 한다고 강조한다. 협약의 내용 중 주목할 만한 점은 온실가스의 배출량의 증가를 선진국의 책임으로 인정함과 동시에 개도국의 배출량의 증가를 우려하고 있다는 것이다.

협약의 제2조는 기후체계의 위험한 변화를 방지할 수 있는 수준으로 대기 중의 온실가스 농도를 안정화시키는 것을 목적으로 선언하고 있다. 즉, 대기 중의 온실가스의 농도를 생태계에 위협을 주지 않는 정도로 안정화시키고, 그 정도는 경제성장이 지속가능한 방법과 생태계가 자연히 기후변화에 적응할 수 있는 기간 내에 달성하는 것을 목표로 하고 있다.

(2) 협약의 기본원칙

협약의 제3조는 기본원칙을 규정하고 있다. 이는 형평과 공통의 차별된 책임원칙(common but differentiated responsibility), 개도국의 특별상황고려의 원칙(full consideration to the specific needs and special circumstances of developing countries), 사전예방원칙(precautionary principle), 지속가능한 개발원칙(sustainable development), 환경규제조치와 무역관련 원칙(relationship between environmental measures and trade)으로 구분된다.⁵⁾

5) 이에 대한 구체적인 내용은 이진행, 기후변화협약에 따른 교토의정서 체제, 고려

첫째, 형평과 공통의 차별된 책임원칙이란 기후변화에 대한 책임은 국제사회 전체의 책임이며, 다만 그 역사적 책임의 비중에 따라 선진국들과 개도국들은 의무부담에 있어서 차별된 책임이 요구된다는 것이다. 이는 전문에서도 밝히고 있듯이 기후변화의 주된 원인인 온실가스 배출에 대한 가장 큰 책임은 선진국들에게 있다는 것을 재차 확인할 수 있는 규정이다. 다른 한편으로는 개도국들을 환경협정에 적극적으로 참여시키기 위해서는 이들에 대한 고려가 선행되어야 한다는 인식하에 형성되었다. 비교적 역사적 책임의 비중이 적다고 할 수 있는 개도국들에게 선진국과 동일한 의무부담을 지울 경우 대립구도로 이어질 수밖에 없기 때문이다. 후술하겠지만 이러한 원칙은 협약의 전반적인 내용의 기초가 되었다.

둘째, 개도국의 특별상황의 고려원칙은 당사국들의 의무부담의 정도를 결정함에 있어서 기후변화에 민감하게 영향을 받는 국가와 협약의 체결로 인해 과중한 부담이 예상되는 국가에 대해 특별한 고려를 하여야 한다는 원칙이다.⁶⁾ 협약 제4조 제8항에서 규정하고 있는 소도서국가, 저지대 연안을 보유한 국가, 가뭄과 사막화에 취약한 지역을 보유한 국가, 도시대기가 고도로 오염된 지역을 보유한 국가, 산악 생태계를 포함하여 연약한 생태계 지역을 보유한 국가, 화석연료와 연관된 에너지 집약적 생산품의 생산, 가공, 수출 및 소비에 크게 의존하는 경제를 보유한 국가, 내륙국과 경유국 등은 기후변화에 대한 적응능력이 낮고 잠재적 영향력이 크다고 할 수 있기 때문에 동 원칙에 의한 특별한 고려의 대상이 된다.

셋째, 사전예방원칙은 기후변화방지대책을 강조한다. 이에 따르면 기후변화로 인한 피해가 과학적으로 충분히 예상 또는 입증되지 않은 시점일지라도 예방적 차원에서 기후변화에 대응하기 위한 대책을 수립하여야 한다. 이는 기후변화로 인한 피해를 과학적으로 입증하기까지

대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 2001, 47-62면 참조.

6) 성재호, 기후변화협약에 대한 소고, 서울국제법연구 제6권 제2호, 1999. 12, 179면.

상당한 시간의 소요가 불가피한 점을 고려할 경우 그 설득력은 충분하다.

넷째, 지속가능한 개발원칙은 당사국들의 발전을 위해 개발할 권리를 인정함과 아울러 기후변화를 고려하여 이를 위한 조치가 개발계획에 포함되어야 함을 의미한다. 국제사회의 많은 국가들이 성장지상주의에서 기후변화문제를 고민하게 된 시간은 그리 오래 지나지 않았다. 때문에 이들 국가들에게 개발욕구를 완전히 제한하는 것은 오히려 협약에 대한 반대로 이어질 수 있다. 또 기후변화에 대한 강력한 환경대책만을 고집할 경우, 이에 따른 사회적 비용으로 인해 국가들의 경제적 상황은 악화될 수밖에 없는 구조로 되어 있기 때문에 결과적으로 기후변화에 대한 적극적인 대응이 어려운 상황이 초래될 수 있다. 이러한 인식하에서 지속가능한 개발원칙은 대안으로서 환영받을 만하다. 기후변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 개발 및 경제성장이 뒷받침 되어야 한다는 점은 부인할 수 없고, 기후변화와 개발이 조화를 이룰 때 그 효과는 배가 되기 때문이다.

다섯째, 환경규제조치와 무역관련 원칙이다. 협약의 제3조 제5항 제1문은 개방적이고 지지받는 국제경제체제 추구하여야 하고, 모든 당사국들 특히 개도국들의 경제성장 및 발전에 협력하여 기후변화에 대해 효과적인 대응을 할 수 있게 한다고 규정하고 있다. 그리고 제2문에서는 국제무역에 있어서 기후변화 대응정책을 이유로 일방적으로 자의적인 무역규제, 부당한 차별, 위장된 무역제한 등을 제한하고 있다. 이러한 내용은 GATT에서도 찾아볼 수 있다.

(3) 당사국의 의무

전술한 원칙들을 배경으로 협약 제4조에서는 당사국들의 의무를 차별적으로 규정하고 있다. 제1항에서는 당사국 모두에게 적용되는 일반의무사항(일반공약), 제2항에서는 부속서 I 국가의 의무사항, 제3항에서부터 제5항은 부속서 II 국가의 의무사항을 규정하고 있다.

1) 일반의무사항

협약의 모든 당사국에게 적용되는 일반의무사항은 다음과 같다.

- 온실가스 배출원에 따른 인위적 배출량과 흡수원에 따른 흡수량에 관한 국가통계 작성 및 제출
- 온실가스 감축을 통한 기후변화 완화조치의 계획 수립 및 공표
- 산업·농업·에너지 등 전 분야에 걸친 온실가스 감축기술 및 공정 적용
- 생물자원·산림·해양 등 온실가스 흡수원의 보전 및 강화
- 기후변화로 인한 부정적 영향에 대비, 적응 및 대응계획 개발
- 기후체계에 관한 과학적·기술적·사회경제적 조사를 통해 기후변화에 대한 대응전략이 지니는 불확실성 축소 또는 제거
- 기후체계에 관한 과학적·사회경제적·법적 정보의 포괄적이고 신속한 교환

2) 부속서 I 및 부속서 II 국가의 의무

협약의 부속서 I에 포함된 42개국(Annex I 국가)에 대해서는 2000년까지 온실가스 배출 규모를 1990년 수준으로 줄이도록 권고하였으며, 부속서 I에 포함되지 않은 개도국(비부속서I 국가)에 대해서는 온실가스 감축과 기후변화 적응에 관한 보고, 계획 수립, 이행 등 일반적인 의무를 부여하였다.

부속서II에 포함된 24개 선진국(부속서II 국가: 1992년 협약 채택 당시 OECD회원국)에 대해서는 개도국의 기후변화 적응과 온실가스 감축 노력을 돕기 위해 재정과 기술을 지원하는 의무를 규정하였다.

<표2 협약체결 당시 부속서 및 비부속서 국가 현황 및 의무>

구분	부속서 I 국가	부속서 II 국가	비부속서 국가
국가	OECD회원국 24개국 및 경제이행국가(EIT : Economies in Transition)인 러시아, 발트해 연안 국가, 일부 동유럽 국가 및 EU	부속서 I 의 국가 중 OECD회원국 24개국	부속서 I에 포함되지 않은 개도국
의무	2000년까지 온실가스 배출 규모를 1990년 수준으로 줄이도록 권고	개도국의 기후변화 적응과 온실가스 감축 노력을 돕기 위해 재정과 기술을 지원하는 의무	온실가스 감축과 기후변화 적응에 관한 보고, 계획 수립, 이행 등 일반적인 의무

4. 협약체결 이후 논의의 동향

(1) 교토의정서 채택(제3차 당사국총회)

1) 기후변화협약의 구체화

기후변화협약은 기후변화에 대해 국제사회가 대응할 수 있는 첫 결음이 되었고, 원칙을 설정하였다는 점에서 의의가 있다. 특히 선진국과 개도국에 대한 차별적 의무부담체계를 규정하여 형평성이 고려된 점, 온실가스 감축의무의 이행과 동시에 경제적인 효율성도 강조된 점, 개정 및 의정서 등의 채택을 통하여 의무를 강화할 수 있도록 하는 유연성을 지니고 있는 점 등에 있어서 기후변화협약은 긍정적인 평가를 받는다. 그러나 한편으로 기후변화협약은 체결 당시 기본적인 내용들만 규정되어 있으며, 그 성격 또한 협약당사국 특히 선진국들

에게 법적 구속력 있는 의무를 부여하기 보다는 대부분 -1990년 이전의 수준으로 온실가스 배출량을 줄일 것을 권고하는 형태의- 선언적 규정에 지나지 않는다는 문제점을 가지고 있었다.⁷⁾ 이에 따라 1997년 12월 일본 교토에서 개최된 기후변화협약 제3차 당사국총회에서는 협약의 내용들이 구체적 내지 실질적으로 실현될 수 있는 방법을 담고 있는 교토의정서가 채택되었다.

제3차 당사국총회에서 교토의정서가 채택되기 이전에는 1995년 3월 베를린에서 제1차 당사국총회, 1996년 7월 제네바에서 제2차 당사국총회가 개최되었다. 이를 통해 기후변화협약상의 공약만으로는 기후변화 대응에 한계가 있다는 문제점이 도출되었고, 의정서 또는 협상을 통해 2000년 이후의 온실가스 배출량 제한방법을 논의하여야 한다는 것을 결정하였다.⁸⁾ 이후 이를 구체화 시킨 것이 제3차 당사국총회에서 채택된 교토의정서이다.

2) 교토의정서의 주요 내용

① 온실가스의 범위 및 배출량 감축목표 설정

제3차 당사국 회의의 주된 논점은 2000년 이후의 실질적인 온실가스 감축을 위한 목표와 기간을 설정하는 것이었다. 교토의정서의 주요 내용은 크게 3가지로 구분된다. 온실가스 범위의 설정, 각 당사국의 구체적인 온실가스 감축목표 설정, 교토메카니즘(Kyoto Mechanism)이라는 시장원리를 배경으로 하는 온실가스 감축수단의 형성이 그것이다.

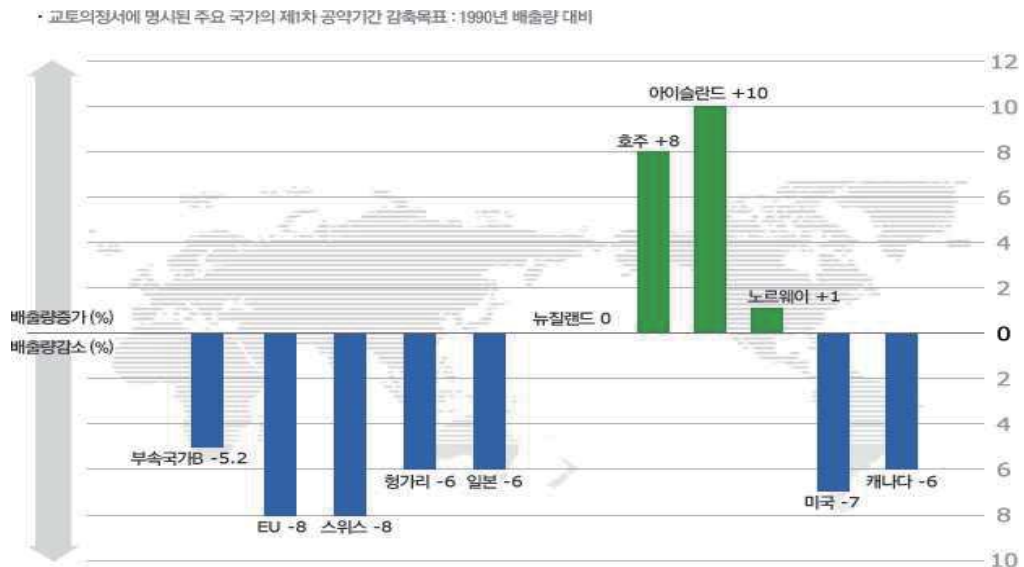
구체적으로 교토의정서 제3조 제8항은 기후변화의 주된 원인인 온실가스를 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황으로 정의하고, 의정서 제3조 제1항에서는 -협약 당시보다 6

7) 현준원, 저탄소 녹색성장 분야의 법제적 성과와 과제, 2012년 녹색성장 법제 연구 논문집, 2012, 39면.

8) 이진행, 전개 논문, 123면 이하.

개국을 추가한- 부속서I 국가들이⁹⁾ 제1차 공약기간인 2008년부터 2012년 까지 온실가스 배출량을 1990년 수준 대비 평균 5.2% 감축하여야 하는 구속력 있는 감축목표치를 설정하였다. 비부속서 국가에 대해서는 기후변화협약에서와 마찬가지로 온실가스 감축과 기후변화 적응에 관한 보고, 계획 수립, 이행 등 일반적인 조치를 규정하였다.

<그림1 교토의정서 부속서 I 국가의 온실가스 감축목표¹⁰⁾>



② 교토메카니즘

교토의정서의 또 다른 특징은 의정서 제6조의 공동이행제도(JI : joint implementation), 제12조의 청정개발체제(CDM : Clean Development Mechanism), 제17조의 배출권 거래제(ETS : Emission Trading Scheme)의 도입을 통해 기후변화대응에 대한 시장 메카니즘을 형성하고, 이를 통해 개도국에 대한 재정지원과 기술이전을 도모하는 등 UN

9) 우리나라의 경우 교토의정서 채택 당시 OECD국가였으나, IMF로 인해 개도국으로 분류되었다.

10) <http://www.gihoo.or.kr/portal/measure/measure1.jsp>.

기후변화체제를 보다 구체화 시키는 계기를 마련했다는 점이다.¹¹⁾

공동이행제도는 부속서 I 국가 간에 공동으로 수행하는 온실가스 배출저감 프로젝트에서 발생하는 배출량 저감량을 다른 부속서 I 국가로부터 감축량을 취득하거나, 다른 부속서 I 국가에게 감축량을 이전하는 등 당해국가간의 합의에 따라 배분할 수 있는 제도이다.

청정개발체제는 부속서 I 국가가 비부속서 국가에서 온실가스 감축 사업을 수행해 얻은 감축량의 일부를 자국의 감축량으로 인정받을 수 있는 제도이다. 이는 큰 틀에서는 공동이행제도와 유사하다고 할 수 있지만, 참여대상이 선진국은 물론 개도국도 포함되며, 시행년도 또한 2000년부터 시작된다는 점에서 차이가 있다.

배출권 거래제는 온실가스의 총 배출한도 및 국가별 배출한도를 설정하고 배출권리를 부여한 후 각 국가가 시장원리에 따라 배출권을 거래할 수 있는 제도이다. 감축의무 초과 달성국은 배출권을 판매할 수 있으며, 미 달성국은 자국의 목표달성을 위한 배출권의 매입이 가능하다.¹²⁾

<표3 교토메카니즘의 비교¹³⁾>

구분	배출권 거래제(ETS)	공동이행제도(JI)	청정개발체제(CDM)
근거	의정서 제17조	의정서 제6조	의정서 제12조
참여국	부속서 I 국가	교토의정서상 감축의무를 받은 선진국(부속서B 국가)	선진국 및 개도국 모두 가능
시행시기	2008년	2008년	2008년

11) 아시아 각국의 녹색성장 법제 현황 분석과 교류 및 지원 가능성 연구, 법제처 정책연구보고서, 2011, 18면 이하.

12) 이종영·백옥선, 독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계, 중앙법학 제10집 제1호, 2008, 405면.

13) 유엔환경계획 한국위원회, 교토의정서, UNEP Press, 2002, 26면.

구분	배출권 거래제(ETS)	공동이행제도(JI)	청정개발체제(CDM)
거래방식	국가간 잉여배출권 거래(배출권 자체의 거래)	프로젝트에서 나온 배출감축단위(ERC)를 이전하거나 취득	개도국의 프로젝트에서 나온 공인배출감축(CER)을 취득
단위	할당된 배출권의 일부분	배출감축단위(ERC)	공인배출감축(CER)

(2) Post - 2012체제에 대한 논의

1) 발리로드맵 채택(제13차 당사국총회)

Post - 2012체제란 교토의정서의 공약기간(2008 ~ 2012) 이후의 온실가스 감축체제를 의미한다.¹⁴⁾ 주된 논점은 한국을 포함한 온실가스 감축의무 비대상국들에 대한 감축의무의 부과 및 2012년 이후 온실가스 감축체제이다. Post-2012체제에 대한 논의는 교토의정서에 대한 부정적인 평가로부터 근거한다.¹⁵⁾ 2008년부터 효력이 발생한 교토의정서의 체제는 미국, 중국, 인도 등 온실가스 대량배출국의 참여가 불발되었고, 2012년에 종료되기 때문에 포괄적인 기후변화대책이 요구되었다.

이에 따라 2007년 12월 인도네시아 발리에서 개최된 제13차 당사국총회에서는 Post-2012체제에 대한 논의가 이루어졌고, 발리행동계획(Bali Action Plan)의 채택과 동시에 선진국과 개도국 모두가 참여하는 새로운 기후변화대응체제를 2009년까지 마련한다는 발리로드맵(Bali Road map)이 마련되었다.¹⁶⁾ 동 회의를 통해 국제사회는 Post - 2012체

14) 이를 “포스트 교토체제”로 표현하기도 한다.

15) 감축의무를 지는 국가가 너무 한정적이라는 점, 대상기간이 5년으로 짧은 점, 감축목표의 설정에 있어서 각 국가의 감축잠재능력을 고려하지 못하였다는 점, 협상방식이 정치적 대립을 조장한다는 점 등(정성춘, 기후변화의 국제적 논의동향과 한국의 대응, 녹색성장: 국가성장전략의 모색 토론회, 2008. 4면 이하).

16) 이에 대한 자세한 내용은 정성춘, 상계 논문, 5면 이하 참조.

제에 대한 본격적인 협의를 시작하게 되었으며, 미국 및 개도국이 모두 참여하는 새로운 협의의 장을 열었다는 점에서 의의가 있다.

발리로드맵은 두 가지 협상트랙을 설정하였다. 이는 교토의정서에 따른 선진국의 추가감축 작업반(AWG-KP)과 기후변화협약에 따른 장기협력에 관한 작업반(AWG-LCA)에서 2009년까지 발리로드맵에 따른 주요 의제를 협상하는 것으로 구분된다.¹⁷⁾ 교토의정서 협상트랙의 주요 의제는 Post-2012체제에 대한 논의로서 2012년 이후 의무감축국가의 추가감축과 선진국이 수량화된 감축목표를 추구하고, 공약이나 행동으로서 실천에 옮기는 방향에 대한 것이다.¹⁸⁾ 기후변화협약 협상트랙의 주요 의제는 공유비전, 온실가스 감축, 기후변화 적응, 기술개발과 이전, 재정지원으로 구분되며, 특징적인 점은 선진국에게만 의무를 부여하는 방법이 아닌 개도국의 참여도 규정하였다는 점이다.¹⁹⁾

발리행동계획 1(a)는 기후변화협약의 온실가스농도의 안정화를 달성하기 위해 각국이 장기적인 협력행동에 대해 공동의 비전을 가지자는 것을 목표로 하고 있다. 선진국은 이 조항을 개도국의 참여를 유도하기 위해 활용하고 개도국의 참여가 필수적임을 강조하지만, 개도국들은 선진국의 제정 및 기술 지원이 포함될 것과 선진국들이 먼저 중기 목표를 설정하고 이행하여야 한다고 주장한다.

1(b)는 온실가스 감축에 대해 규정하고 있는데, 선진국의 온실가스 감축의 약속이나 그 행위는 ‘측정 가능하고, 보고 가능하며, 검증 가능한(MRV : Measurable, Reportable and Verifiable)방법’으로 이루어져야 한다는 점에 합의하였다. 또한 개도국의 지속 발전을 고려한 감축행동을 요구하고 있으며 여기에는 선진국의 기술, 자원 지원과 연계하여 측정·보고·검증가능한 감축이 되어야 한다는 조건을 부여하고 있다.

이 외에 1(c)는 기후변화 적응을 위해 개도국의 지원과 관련한 국제

17) 이하에서는 전자를 ‘교토의정서 협상트랙’, 후자를 ‘기후변화 협상트랙’이라 한다.

18) 전계 법제처 정책연구보고서, 21면.

19) 이에 대한 자세한 내용은 정성춘, 전계 논문, 5면 이하 참조.

협력 및 기후변화 영향을 전후로 하여 리스크 관리 및 대책에 관하여 규정하고, 1(d)는 기술개발 및 이전과 관련하여 친환경 기술이전·확산 가속화 방안과 기존 및 신규 기술 R&D 협력을 규정하고 있다. 1(e)는 재정지원에 대해 개도국에 대한 신규재원 제공과 개도국의 감축, 적응 이행 강화에 대한 인센티브를 규정하고 있다.

<표4 발리로드맵의 주요내용²⁰⁾>

구분	주요내용
공유비전	○ 글로벌한 장기 감축목표
온실가스 감축	○ 모든 선진국의 측정·보고·검증가능한 감축공약·행동 - 수량적 감축목표 포함 - 상호간 노력의 상용성 확보 - 국별 여건 차이 고려 ○ 개도국의 지속 발전을 고려한 적절한 감축 행동 - 기술, 재원 지원과 연계하여 측정·보고·검증 가능한 감축
기후변화 적응	○ 개도국의 적응활동을 지원하기 위한 국제협력 ○ 기후변화 영향이 발생하기 전의 리스크 관리 ○ 피해가 발생한 이후의 상황에 대처하기 위한 대책
기술개발과 이전	○ 감축과 적응을 지원하기 위한 기술개발 및 이전활동 요구 - 기술개발이나 이전의 장애물을 제거하기 위한 메카니즘 확립 - 재정적 인센티브 제공 - 환경친화적 기술의 배치·보급·이전을 촉진하기 위한 방안 장구 - R&D 협력, 특정 부분에서의 기술협력
재정지원	○ 감축, 적응, 기술협력을 지원하기 위해 자금지원과 투자를 원활하게 하는 메카니즘 구축 - 충분하고 예측가능한 자금원의 확보 및 이에 대한 접근성 확보 - 신규의 추가적인 자금원을 제공

20) 박천규, 발리로드맵 채택후 국내 온실가스 감축방향, 환경정보 제30권 제375호, 2008, 10면.

구분	주요 내용
	<ul style="list-style-type: none"> - 개도국의 감축과 적응에 대한 인센티브 제공 - 기후변화에 특히 취약한 국가들의 적응비용을 지원하기 위한 혁신적 방안 강구 - 공공부분과 민간부분의 탄소친화적 투자를 촉진할 것

2) 코펜하겐 합의문 채택(제15차 당사국총회)

발리로드맵 채택 이후 2009. 12. 덴마크 코펜하겐에서 개최된 제15차 당사국총회에서도 2012년 종료되는 교토의정서를 대체하기 위한 방안이 주요 논제였다. 동 회의에는 주요 국가 간의 정치적 선언 성격의 ‘코펜하겐 합의문(Copenhagen Accord)’이 채택되었다.

주요내용은 먼저, -2050년까지의 전 세계적 장기감축목표치 설정에 대한 합의는 실패하였지만- 기온상승을 산업화 이전 대비 2℃ 이내로 억제하는 것에 대해 합의하였다. 또한 선진국인 부속서 I 국가들이 2010. 1. 30.까지 중기감축목표를 제출하고, 개도국 비부속서 I 국가들이 2010. 1. 31.까지 자발적 감축행동을 제출하는 것에 대한 합의를 이끌어냈다. 이 중 지원을 받지 않는 독자적 감축행동은 2년마다 국가보고서에 수록하고 자체적으로 측정·보고·검증(MRV)하도록 하였으며, 지원을 받는 감축행동은 Registry에 등록하고 국제적 MRV를 실시하기로 하였다.²¹⁾

코펜하겐 합의의 가장 큰 특징은 재정과 관련하여 2010~2012년 동안 개도국에 대한 단기 지원자금 300억불 조성, 2020년까지의 중기지원자금은 매년 1,000억불을 조성하여 온실가스 감축 및 이행을 위해서 사용하기로 하였다는 점이다. 또한 코펜하겐 합의에 포함된 내용의 효과적인 이행을 위하여 “녹색기후기금(Green Climate Fund)²²⁾”과

21) 코펜합의문에 대한 자세한 내용은 정서용, 코펜하겐 합의에 대한 국제법적 검토, 서울국제법연구 제17권 제1호(통권32호), 2010, 130면 이하 참조.

22) 녹색기후기금은 개도국의 온실가스, 저감, 능력형성, 기술 개발 및 이전과 관련된

“기술메카니즘(Technology Mechanism)” 등 새로운 관리체제 신설에도 합의하였다.²³⁾

3) 칸쿤 합의문 채택(제16차 당사국총회)

제16차 당사국총회는 2010. 11. 멕시코 칸쿤에서 개최되었다. 동 회의에서도 Post-2012체제에 대한 논의가 중심이 되었다. 제15차 당사국총회에서 채택되었던 코펜하겐 합의문은 정치적 합의의 수준에 불과했지만, 동 회의에서 채택된 칸쿤합의문(Cancun Agreement)은 그것을 발전시켜 UN체제내로 수용하였다는 점에서 의의가 있다.

칸쿤 합의는 대부분 코펜하겐 합의의 내용을 재확인함과²⁴⁾ 동시에 선진국의 감축의무 및 감축목표를 2020년까지 1990년 대비 25~40%로 감축할 것으로 설정하고, 기술이전과 관련하여 개도국의 수요와 정책을 분석하기 위한 기술집행위원회(TEC : Technology Executive Committee)의 구성 및 기후기술센터(CTC : Climate Technology Centre)의 설립에 대해 합의하였다.²⁵⁾

Post-2012체제에 대한 논의는 선진국과 개도국간의 경제적·정치적 이해관계가 첨예하게 대립하여 난항을 거듭하였다. 주요 개도국들은 일반적으로 경제성장에 장애가 되는 구속적인 온실가스 감축 방안을 반대하면서 선진국의 책임과 지원을 강조하였고, 주요 선진국 들은 개도국의 참여가 없는 협상은 의미가 없음을 강조하였다. 특히 미국은 중국의 참여를 Post-2012체제 협상의 전제조건으로 주장하였다. 이에 따라 동 회의에서는 Post-2012체제 대한 합의점을 이끌어내지 못하

개도국내 프로젝트, 프로그램, 정책 및 다른 행동들을 지원하기 위한 기후변화협약의 재정 메카니즘의 운영체제로서 역할을 하게 될 것으로 기대된다.

23) 차명제, 코펜하겐 COP 15의 쟁점과 한국의 과제, 환경사회학연구 ECO 제14권 1호, 2010, 238면.

24) 재정지원과 관련하여 코펜하겐 합의문에 담긴 내용을 재확인 하였지만, 구체적인 조성방법에 대한 합의는 이끌어내지 못하였다.

25) 서원상, 전개 논문, 158면.

고, 단지 ‘가능한 빠른 시일 안에’ 교토의정서 연장에 관한 합의를 결정한다는 수준에서 Post-2012체제에 대한 협상 종료시점을 2011년 남아프리카공화국 더반에서 개최된 제17차 당사국총회로 연기하였다.²⁶⁾

4) 더반플랫폼 채택과 교토의정서 연장 합의(제17차 당사국총회)

Post-2012체제의 논의를 위한 제17차 당사국총회는 2011. 11. 남아프리카공화국 더반에서 개최되었다. 동 회의에서는 2020년 이후의 법적 구속력 있는 포괄적 기후변화체제를 설정하도록 하는 더반플랫폼(Durban Platform)이 채택되었다. 이는 교토의정서와는 달리 기후변화 협약의 모든 당사국들이 참여하는 것이 특징이다.²⁷⁾

동 회의의 최대 성과는 선진국들의 교토의정서의 연장에 대한 합의를 이끌어 냈다는 점이다.²⁸⁾ 그동안 대부분의 선진국들이(미국, 중국, 인도 등) 주요 온실가스 배출국임에도 불구하고 교토의정서에 따른 배출량 의무감축 국가에 포함되지 않기 때문에 교토의정서의 제2차 공약기간의 설정에 대해 부정적인 입장을 취하였다. 그러나 동 회의를 통하여 EU, 호주, 뉴질랜드, 스위스, 노르웨이 등 주요 선진국들의 2차 공약기간의 설정에 대한 동의를 이끌어 내면서 2012년 종료되는 교토의정서체제를 연장에 대한 합의에 성공하였다.²⁹⁾

이 외에도 동 회의를 통하여 녹색기후기금에 대한 조성 방안 및 운영에 대한 구체적 계획 수립되었다.³⁰⁾ 이때 녹색기후기금의 설립 및 운영위원회 설립도 함께 결정되었으며, 이후 우리나라의 녹색기후기금(Green Climate Fund) 사무국 유치의 기초가 되었다.

26) 녹색성장연구실, 칸쿤 기후변화협약 당사국총회의 협상 결과 및 시사점, Posco 경영연구소, 2011, 1면 이하.

27) 서원상, 전계 논문, 159면.

28) 교토의정서의 연장기간에 대한 결정은 제18차 당사국총회로 연기되었다.

29) 이경아, 제17차 기후변화협약 당사국총회(COP17)결과의 주요 내용, 국제금융뉴스, 2011. 12. 14, 27면.

30) 포스코경영연구소, 남아공 더반 기후변화협약 당사국 총회 협상 결과 및 시사점, Issue & Trend, 2012. 1. 31, 2면.

5) 도하기후게이트웨이 채택(제18차 당사국총회)

비교적 가장 최근인 2012. 11. 카타르 도하에서 제18차 당사국총회가 개최되었다. 동 회의에서는 2012년 만료예정인 교토의정서를 연장하는 것에 합의하는 도하기후게이트웨이(Doha Climate gateway)가 채택되었는데, 구체적으로 제3차 당사국총회에서 채택된 교토의정서의 1차 공약기간(2008 ~ 2012)을 2020년까지 연장하였고 EU, 호주, 스위스, 노르웨이 등 선진국들이 참여한 가운데 2013. 1. 1.부터 제2차 공약기간이 개시되었다.³¹⁾ 교토의정서의 규정에 의하면 개정부터 시행까지 9개월이 소요되지만, 공백이 발생할 것을 우려하여 개정의 ‘잠정적 적용(Provisional Application)’을 통해 해결하였다.³²⁾

제18차 당사국총회는 1990년 대비 평균 5% 온실가스 감축이라는 목표가 제대로 달성되지 못한 상황에서 2012년 이후 기후변화대응 협력체계를 설정하는 회의로서 중요한 의미를 갖는다. 하지만 미국, 중국, 인도, 일본, 러시아 등 국가들이 불참하면서 그 실효성에 대한 비판도 함께 제기되고 있다.³³⁾ 한편, 제2차 공약기간에도 교토메카니즘은 유지되지만, 감축목표가 없는 부속서B 국가와 제2차 공약기간 미참여국은 청정개발체제의 참여만이 허용된다.³⁴⁾

동 회의의 또 다른 특징은 발리로드맵에 따른 선진국과 개도국간의 장기협력에 관한 협상트랙(AWG-LCA)이 종료되고, 제17차 당사국총회

31) 환경부 보도자료(2012. 12. 9).

32) 정지원·서정민, 도하 기후변화 당사국총회 결정과 GCF 유치 시사점, KIEP 오늘의 세계경제 Vol. 12 No. 29, 대외경제정책연구원, 2012. 12. 17, 4면.

33) 캐나다는 교토의정서 탈퇴하였으며, 러시아와 일본, 뉴질랜드는 제2차 공약기간 불참선언, 중국·인도는 교토의정서의 의무감축을 수락할 의사가 없었다. 이에 따라 연장된 교토의정서는 전 세계 15%만 규제하는 허울뿐인 기후변화체제 전략하였다는 비판이 제기된다(서원상, 전게서, 164면; 정상화, 도하 기후변화협약 총회와 국제기후변화레짐, 정세와 정책, 2013. 3, 13면).

34) 장현숙·김윤지, 도하 기후변화회의의 결과 및 시사점, Trade Focus Vol.11 No.51, 한국무역협회, 2012. 12, 4면.

에서 채택된 도하플랫폼의 연장선상에서 2015년까지 매년 2회의 회의를 개최하여 새로운 국제기후변화대응체제에 대한 논의 및 온실가스 감축 목표를 높이기로 하였다는 점이다. 더하여 우리나라의 입장에서는 인천 송도의 녹색기후기금(Green Climate Fund) 사무국 유치가 만장일치로 인준되었다는 점에서도 의미가 있다.

<표5 교토의정서 내용의 비교³⁵⁾>

구분	제3차 당사국총회	제18차 당사국총회
공약기간	2008 - 2012	2013 - 2020
온실가스 의무감축이행국	37개국 탈퇴(1): 미국	37개국 탈퇴(4): 일본, 러시아, 캐나다, 뉴질랜드 (편입(4): 몰타, 키프로스, 크로아티아, 벨라루스)
온실가스 감축목표	1990년 대비 평균 5.2%	1990년 대비 최대 20% (2014년 재설정 예정)
법적 성격	각국 의회의 승인으로 법적 구속력	각국 정부 차원의 약속으로 법적 구속력 없음

제 2 절 주요 외국의 기후변화대응 법제

1. 미 국

(1) 입법 동향

전체 온실가스 배출량의 36%를 차지하며 누적 온실가스 배출량 세계 1위를 기록하고 있는 미국은 기후변화협약의 당사국임에도 불구하고

35) 장현숙·김윤지, 전계 논문, 5면을 일부 수정 함.

고, 그동안 기후변화에 대한 법제적 대응에 있어서 미온적인 태도를 보였다.³⁶⁾ 물론 1990년대 후반부터 기후변화에 대응하기 위한 입법적 노력이 없었던 것은 아니지만, 대부분 부결되는 등 실질적인 입법화는 이루어지지 못했다.³⁷⁾

그러나 2005년 에너지 관련 법제의 변화를 시작으로 하여 기후변화에 대응하기 위한 법제를 정비하고 있으며, 오바마 행정부는 2009에서 2018년까지 청정에너지, 그린카, 그린홈 등 개발에 1,500억 달러를 투자하여 500만개의 高소득 일자리를 창출한다는 구체적인 목표를 제시하는 등 정책적으로도 기후변화에 대응하기 위한 노력을 기울이고 있다.³⁸⁾

현재 미국의 기후변화대응과 관련한 대표적인 법률은 「에너지 정책법(Energy Policy Act)」과 「에너지 자립 및 안보법(Energy Independence and Security Act)」, 「청정대기법(Clean Air Act)」 등이 있으며, 2009. 10. 국가온실가스 감축·보고·검증(MRV) 시스템을 도입하는 의무보고규정(Mandatory Reporting of Greenhouse Rule)도 연방행정입법으로 제정되었다.³⁹⁾ 또한 같은 해 구체적인 온실가스 감축 목표를 설정, 재생에너지의 보급 및 배출권거래제의 도입에 관한 내용을 담고 있는 「미국청정에너지안보법(American Clean Energy and Security Act of 2009)」이 발의되었고, 현재 하원을 통과하여 상원에서 심의중이다.⁴⁰⁾

36) 기후변화협약은 선진국들이 1990년 수준으로 2000년까지 온실가스배출을 동결한다는 구속력이 없는 감축의무를 포함하였다. 기후변화협약에 참여하되 구속력 없는 의무를 추구하는 것이 당시부터 최근까지 미국정부의 입장이다.

37) 전계 법제처 정책연구보고서, 28면.

38) 박찬호, 주요 국가의 녹색성장법제에 관한 비교법적 연구(I), 경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서 09-06-37(1), 19면.

39) 기후변화협약 제13차 당사국총회에서 선진국의 온실가스 감축의 약속이나 그 행위는 ‘측정 가능하고, 보고 가능하며, 검증 가능한(MRV) 방법으로 이루어져야 한다는 점에 합의한 바 있다.

40) 2007년 2050년까지 온실가스 배출량을 2005년 대비 63% 감축하도록 하는 기후안보법(Climate Security Act of 2007)이 발의되었으나 부결되었다.

(2) 「에너지 정책법」과 「에너지 자립 및 안보법」

2005년에 제정된 「에너지 정책법」은 해외 에너지에 대한 에너지 의존도를 낮추는 것을 주요 목적으로 하고 있다. 구체적으로 동법은 기존의 주요 에너지원인 석유와 가스, 석탄의 개발을 촉진하기 위한 재정상의 지원, 에너지효율이 높은 제품의 생산과 이용의 장려, 공공시설의 재생연료와 에너지효율이 높은 제품의 이용 등에 관하여 규정하고 있다.⁴¹⁾ 또한 기존의 원자력발전소에 대한 지원과 신원자력발전소의 건설을 조장하기 위한 발전세 공제, 대부보증 및 리스크 방호 등의 유인책 등을 규정하고 있다. 동법은 의회가 최초로 제정한 포괄적인 에너지 정책에 대한 법률이라는 점에서 의미가 있지만, 여전히 화석연료에 의존하고 있다는 점에서 일정한 한계가 있다는 비판이 있다.⁴²⁾

이후 2007년 「에너지 자립 및 안보법」이 제정되었다. 동법은 에너지 독립과 안보의 향상, 신재생에너지의 생산량 증가, 에너지 효율성이 높은 제품 및 건물, 자동차의 에너지 효율성 향상, 온실가스와 석탄사용의 대처에 관한 연구 증진, 미국 정부의 에너지 사용의 개선 등을 주된 내용으로 하고 있다.⁴³⁾ 구체적으로 자동차와 경트럭을 생산하는 기업 기업에 대해 평균연비 목표기준을 2020년까지 1갤런당 35마일을 달성할 것을 의무적으로 부과하고 있다. 그리고 재생연료의무구매제도에 의한 재생연료의무사용량을 2008년 90억 갤런에서 시작하여 2022년까지 360억 갤런까지 증가시키도록 하고 있다. 이 외에도 조명, 전기기기 제품의 에너지 효율 기준 등을 정하고 있다.

41) 이희정·박찬호, 미국의 에너지관련 법제에 관한 비교법적 연구, 비교법제 연구 28-05, 한국법제연구원, 33면; 전계 법제처 정책연구보고서, 51면.

42) 이준서, 녹색성장 구현을 위한 에너지 관련 법제의 정비방안 연구, 녹색성장 연구 10-16-7, 한국법제연구원, 2010, 128면.

43) 이준서, 전계 보고서, 130면.

(3) 「미국청정에너지안보법」

「미국청정에너지안보법」은 2009. 6. 하원에서 찬성 219대 반대 212의 표결로 통과한 이후 현재 상원에서 심의 중이다. 동법은 미국 의회사상 최초로(하원에서) 통과된 온실가스 감축목표를 포함한 법안이다. 동법은 2005년 대비 2020년까지 17% 감축 등 구체적인 온실가스 감축목표를 설정하고 있다.⁴⁴⁾ 이는 기후변화협약에서 선진국에게 요구하는 수준보다 낮은 수치임에도 불구하고 유럽연합과 일본 등 선진국에게 환영을 받는다. 그동안 미국은 교토의정서체제에 대해 불참의사를 밝히는 등 적극적으로 기후변화협약체제에 대응하지 않았고, 온실가스 대량 배출국인 미국의 적극적인 참여가 없는 기후변화협약체제는 더 이상의 진전이 사실상 어려울 수밖에 없었기 때문이다.

법안을 발의했던 헨리 왁스먼(Henry A. Waxman)과 에드워드 마키(Edward J. Markey)의 이름을 사용하여 왁스먼-마키 법안(Waxman-Markey Bill)이라고도 불리는 동 법안은 국가기후변화 및 에너지에 대한 포괄적인 법률로서 온실가스 감축목표 외에도 청정에너지 확대를 위한 지원, 건물·가전제품, 수송, 산업 활동에서의 에너지 효율 향상, 온실가스 배출량 규제·거래제 등과 관련한 내용들을 담고 있다.

2. 독일

(1) 재생가능에너지법

재생에너지의 사용 등의 에너지 소비체제의 전환을 통해서도 온실가스의 감축에 기여할 수 있다. 특히 선진국들에게 평균 5.2% 수준으로 온실가스를 감축하여야 한다는 의무를 부여하고 있는 교토의정서체제에 적절하게 대응하기 위해서는 온실가스의 주된 원인인 화석연

44) 현준원, 전계 논문, 55면.

료의 소비를 줄이는 노력과 함께 재생에너지의 역할이 중요하다.

유럽연합의 국가 중 인구비율이 가장 높을 뿐만 아니라 최대 에너지 소비국인 독일에 있어서 재생에너지와 관련한 법정책의 전개는 에너지 안보와 기후변화대응과 관련하여 더욱 중요하다고 할 수 있다. 이에 따라 독일은 재생에너지 사용을 촉진하기 위한 유럽연합 차원의 지침이 제정되기 이전부터 「재생가능에너지법(Erneuerbare Energien Gesetz)」을 제정하여 시행하고 있다.⁴⁵⁾

「재생가능에너지법」은⁴⁶⁾ 기후 및 환경보호 관점에서 에너지를 공급하는 것을 지속적으로 발전시키기 위하여, 그리고 장기적인 외부 효과도 고려함으로써 에너지 공급의 경제적인 비용을 줄이고, 화석 연료자원의 보호 및 재생에너지로부터 전기를 생산하기 위한 기술의 지속적인 발전을 지원하는 것을 목적으로 제정되었다(제1조 제1항).

동법의 주된 내용은 재생가능에너지로부터 전기를 지원하고, 화석에너지에 대한 새로운 수요를 제한하는 것이다. 동법 제1조 제2항은 전체 전기에너지 사용량 중 재생에너지의 비율을 구체적으로 제시하고 있는데, 이에 따르면 2020년까지 최소한 35%, 2030년까지 최소 50%, 2040년까지 최소 65%, 2050년까지 최소 80%로 재생에너지의 비율을 높여야 한다. 재생에너지의 범위에는 ‘파력·조석·해류 에너지를 포함하는 수력, 풍력, 태양광에너지, 지열, 생물가스, 폐기물 가스 및 진흙가스를 포함하는 바이오매스와 가정폐기물, 산업 폐기물의 생분해 가능부분으로부터 생산된 에너지가 포함된다(제3조). 이 외에도 동법은 재생가능에너지원을 이용하여 생산된 전기의 의무사용 및 재생에너지로부터 생산된 전력의 매입 가격에 대한 고정요금제의 적용 등에 대해서도 규정하고 있다.

45) 「재생가능에너지법」은 2000년부터 제정·시행되었다가, 2004년 ‘전력 분야에 있어서의 재생에너지법을 새롭게 규정하기 위한 법률(Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien)’의 제정으로 인하여 전면 개정되었다. 또 2009년, 2011년에도 일부 내용이 개정되었다.

46) http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/eeg_2009/gesamt.pdf.

(2) 온실가스 배출권거래에 관한 법률

유럽연합이 교토의정서체제에 대한 대응 및 온실가스 감축을 위하여 선택한 것은 배출권거래제도이다.⁴⁷⁾ 2003년 유럽연합은 온실가스 배출인증의 거래시스템에 관한 2003/87/EG 지침을 제정하였다. 동 지침의 목적은 2005년 1월 1일에 유럽연합내의 배출거래시스템의 구축이다.⁴⁸⁾ 이에 따라 유럽연합국들은 배출권거래 이행체계를 구축하여야 했고, 독일은 2004년 「온실가스 배출권거래에 관한 법률」을 제정하였다.⁴⁹⁾

동법은 온실가스의 발생을 비용효율적으로 감축하여 지구기후보호에 기여하고, 온실가스를 다량 배출하는 활동에 대해 유럽공동체의 배출권거래제도 안에서 온실가스배출권 거래의 기초를 마련하기 위하여 제정되었다. 또한 교토의정서상 교토메카니즘과 유럽공동체 배출권거래제도와 연계에 기여함을 목적으로 하고 있다(제1조).

동법은 총 제6장 제25조로 구성되어 있다. 제1장은 총칙, 제2장은 배출의 허가 및 감독, 제3장은 배출권과 할당, 제4장은 배출권의 거래, 제5장은 벌칙, 제6장은 공통규정에 대해 규정하고 있다. 주요 내용은 배출허가에 관한 사항(제4조), 배출량 조사 및 보고(제5조) 국가 할당계획의 수립(제7조 및 제8조)과 배출권의 할당 청구권과 신청 절차(제9조 및 제10조), 할당결정에 대한 권리구제(제12조) 등이 있다.

한편, 국가할당계획은 「온실가스배출권의 국가할당에 관한 법률」에 근거한다. 동법은 할당기간별로 제정되는데, 국가할당계획에 대해 법적 구속력을 부여하며 그 세부 내용을 규율한다.⁵⁰⁾

47) 교토의정서는 제6조의 공동이행제도, 제12조의 청정개발체제, 제17조의 배출권 거래제의 도입을 통해 기후변화 대응에 시장 메카니즘(교토메카니즘)을 형성하였다.

48) 이종영·백옥선, 전계 논문, 409면.

49) 동법은 배출권거래의 기본법이며, 독일 배출권거래제도의 근거법률이다(W. Frenz, Emissionshandel - Rückblick und Ausblick, ZUR 2006, S.394ff).

50) 「2007 할당법」 및 「2012 할당법」에 대한 자세한 내용은 M. Martin / J. Gebauer,

3. 일 본

기후변화협약의 부속서 I 에 속하는 일본은 1990년부터 기후변화에 적절하게 대응하기 위한 정책 등을 수립하고 있다. 특히 제3차 당사국총회가 일본 교토에서 개최된 이후 ‘교토의정서 목표달성계획’을 통하여 1990년 대비 2020년까지 온실가스 6% 감축목표를 제시하였고, 1998년 「지구온난화대책의 추진에 관한 법률」(이하 지구온난화대책법)을 제정하였다.

이후 제7차 당사국총회에서 교토의정서의 운용규칙이 합의되었고, 동법은 이를 근거로 2002년 교토의정서의 체결, 승인 및 교토의정서의 국내대책을 정하는 내용의 개정을 하였다. 2005년에는 사업자에 대해 온실효과가스의 배출량을 국가에 의무적으로 보고하고, 국가는 보고된 데이터를 집계하여 공표하는 제도 등을 도입하는 등의 개정을 하였고, 2006년에는 교토메카니즘에 의한 삭감량의 취득, 보유 및 할당량계좌부의 정비, 크레디트거래의 안전 확보 등에 대해서 정하는 개정을 하였다.⁵¹⁾

그리고 교토의정서체제가 개시되는 2008년에는 교토의정서의 6% 감축의무의 이행을 담보하기 위한 배출삭감대책의 추가적 조치의 실시 및 교토의정서 제1차 공약기간 이후의 장기적인 배출감축을 위한 기반의 정비를 위한 개정을 하였다.⁵²⁾

「지구온난화대책법」은 일본의 기후변화대응과 관련한 기본법으로 위치하고 있다는 점에서 우리의 「저탄소 녹색성장 기본법」과 유사하

“Alles umsonst?” Zur Zuteilung von CO2-Emissionszertifikaten: Ökonomische Idee und rechtliche Rahmenbedingungen, ZUR 2007, S.225ff 참조; 이종영·백옥선, 전계 논문, 415면 이하.

51) 최우용, 일본의 지구온난화 대책관련법제의 내용 및 과제, 동아법학 제45호, 2009. 11, 106면 이하.

52) 박찬호, 주요국가의 녹색성장 법제에 관한 비교법적 연구(VI), 경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서 09-06-37(6), 95면.

다고 할 수 있다. 동법은 각 국의 녹색성장 법제와 마찬가지로 기후 변화에 대응하기 위하여 제정되었다. 동법은 제1조(목적)에서부터 교토의정서의 의무이행을 목표로 하고 있음을 분명히 하고 있다. 주요 내용은 제1장 총칙에서 국가 등의 책무(제3조 ~ 제6조) 등을 규정하고, 제2장에서는 교토의정서 목표달성 계획에 관하여 다루고 있다. 그리고 제3장에서는 지구온난화대책을 종합적이고 계획적으로 추진하기 위해 지구온난화대책 추진본부를 두고 있다. 제4장은 온실가스 배출 억제 등을 위한 시책에 관하여 규정하고 있는데, 제21조의 2에서는 사업 활동에 수반하여 상당한 온실가스를 배출하는 자로써 시행령에서 정하는 자에 대해 온실가스 산정배출량을 의무적으로 보고하도록 규정하고 있다.

한편, 2008년 민주당은 교토 의정서의 6% 감축 목표의 달성을 담보하고, 기존대책을 보완 및 강화하기 위하여 「지구온난화대책기본법(안)」을 발의하였지만, 실질적으로 입법화되지 못하였다. 동법안의 주요 내용은 그동안 민주당이 주장해오던 1990년 대비 2020년까지 25%, 2050년까지 80% 의무감축 등 국가목표를 설정하고, 온실가스의 종류의 범위에 국제적으로 인식되는 6개 물질뿐만 아니라 ‘프레온류 가스’를 포함하고 있는 점이 특징적이다. 또한 신에너지를 통해 생산된 전기에 대하여 일정기간 동안 일정한 가격으로 전기를 매수하는 제도인 고정가격매수제도를 도입하고 있다. 이 외에도 탄소세 부과, 배출권거래제의 의무거래시행 등에 관하여 규정하고 있다.

제 3 장 저탄소 녹색성장 기본법의 주요 내용

제 1 절 녹색성장 법정책의 도입 필요성

1. 온실가스 배출에 대한 책임과 의무

기후변화로 인한 지구온난화의 문제는 인간의 삶에 위협적으로 다가오고 있다. 불과 10년 전 또는 20년 전과 비교하더라도 지금의 이상기후현상은 누구나 체감이 가능할 정도이다.

기후변화에 대한 가장 큰 책임은 그 동안 산업 및 경제성장에만 집중하였던 선진국들에게 있다고 할 수 있음은 앞서 지적한 바와 같다. 그렇다 하더라도 기후변화의 주된 원인인 온실가스를 실질적·효과적으로 감축하기 위해서는 선진국들뿐만 아니라 -차별적이더라도- 개도국을 포함한 국제사회 전체의 노력이 요구된다. 온실가스 저감을 위해서 개도국들의 노력이 절실하다는 것은 향후 온실가스 배출량 예측결과에서도 입증되었고, 이에 대한 국제적인 공감대도 이미 형성되어 있다.

최단시간에 산업 및 경제개발을 성공적으로 달성한 우리나라의 경우에도 그 책임을 부인할 수 없음은 물론이다. 그리고 국제사회의 일원으로서 기후변화대응에 대한 일정한 역할을 담당하여야 하는 의무가 있다. 이러한 상황에서 우리나라는 성장 자체를 중단하기 보다는 성장과 환경이 조화를 이룰 수 있는 ‘저탄소 녹색성장’이라는 새로운 패러다임을 제시하여 국제생존경쟁에서도 살아남기 위한 방법을 선택하였다.

2. 신경제성장 패러다임의 요청

‘녹색성장’의 개념이 도입된 배경은 크게 3가지로 구분된다. 첫째 우리나라는 지구온난화에 취약하며 직접적인 영향을 받는다는 점이

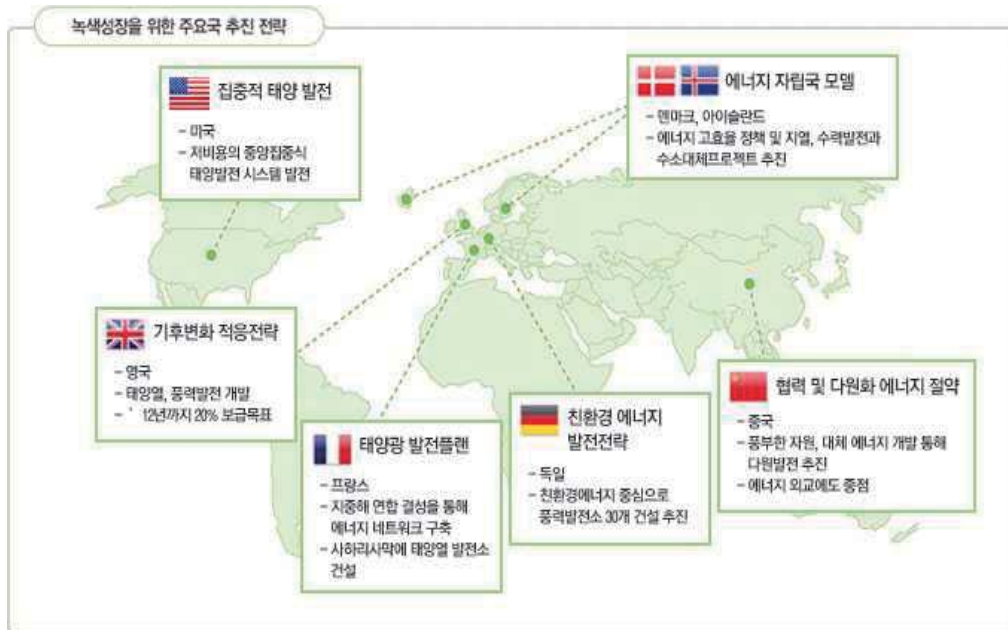
다. 지난 100년 동안 세계 평균기온은 0.74℃ 상승하였고, 금세기말 최고 6.4℃ 상승될 것으로 예상되고 있다. 지구온난화는 가뭄, 홍수, 폭염, 생태계 파괴 등의 형태로 표출되고 있으며, 이로 인하여 매년 세계 GDP의 5~20% 경제손실이 발생할 것으로 예측되고 있다. 특히 우리나라의 경우 지구온난화에 취약하며 직접적인 영향을 받고 있다. 지난 100년간(1912~2008) 평균기온은 1.7℃ 상승하였으며 겨울철 지속 기간은 22~49일 단축되었고, 여름철에는 집중호우와 고온현상이 반복되고 있다.

둘째, 우리나라는 화석연료에 대한 수입의존도가 높고, 신재생에너지 보급 수준이 미미하다는 점이다. 전 세계적으로 에너지원의 85%를 화석연료에 의존하고 있으며, 이러한 소비구조로 인하여 자원고갈이 가속화되고 화석연료의 과다사용으로 인한 온실가스 배출량도 급격히 증가하고 있다. 특히 우리나라의 경우 2006년 기준 에너지다소비산업인 제조업 등의 비중이 8%로 미국3.1%, 일본 4.6%에 비하여 높으며, 에너지의 97%를 수입에 의존하기 때문에 가격변동에도 민감할 수밖에 없는 구조로 되어 있다.

셋째, 신성장동력 창출의 필요성이다. 1970년대 오일쇼크 이후 독일과 덴마크는 에너지 자립국을 성취하였고, 이들 국가를 모델로 하여 녹색성장에 대한 국제사회의 관심도가 높아졌다. 또한 탄소배출권 시장, 신재생에너지 등 녹색시장·녹색산업을 새로운 국가 성장동력으로 활용하려는 움직임도 증가하고 있다. 이러한 국제정세와 부합하게 우리나라도 산업을 저탄소 구조로 전환하여 산업발전과 환경문제 해결의 선순환 구조를 정착시키고 지속가능한 성장잠재력을 확충하여야 할 필요성이 있다. 그동안 우리나라는 중화학, 전자 등 주력산업 육성을 통해 단기간에 고도의 경제성장을 달성하였으나 현재는 정체된 분위기에 있으며, 특히 기존의 화석연료의 의존구조로는 경제·사회·환경의

부정적 영향이 불가피하기 때문에 새로운 경제성장 동력을 확보할 필요성이 있는 것이다.⁵³⁾

<그림2 주요국가의 녹색성장 추진 전략⁵⁴⁾>



제 2 절 녹색성장의 개념과 특징

1. 녹색성장에 대한 국제적 논의의 전개

(1) 개요

종래의 환경문제에 대응하기 위한 정책들은 단순히 규제 모습만을 가지고 있었다. 그러나 이러한 일방적인 환경규제정책들은 개발에 대한 장애요소가 되기 때문에 오히려 부정적인 효과를 발생시킨다는 지적이 가능하다. 특히 온실가스 감축을 위하여 각 국가들이 일순간 모든 개발을 중단하고 규제에만 집중하는 것은 환경문제에 대한 적절

53) http://www.greengrowth.go.kr/?page_id=2444.

54) http://www.egg.go.kr/images/about/2011_why_map.gif.

한 대응이라고 할 수 없다. 개발과 환경에 대한 고려가 조화를 이루는 경우 그 효과가 배가될 수 있다.

이러한 인식하에서 등장한 개념이 ‘지속가능발전(ESSD : Environmentally Sound and Sustainable Development)’과 ‘녹색성장(Green Growth)’이라는 개념이다. 후술하겠지만 양 개념은 서로 다양한 해석이 가능하지만, 광의로 ‘성장’과 ‘환경’을 조화롭게 한다는 점에서는 동일하다고 할 수 있다.

(2) 제5차 아·태지역 환경과 개발 장관회의

‘녹색성장’이라는 용어는 최초로 Economist(2000. 1. 27)에서 언급되었다. 그리고 2005년 3월 UNESCAP(United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific)주최 하에 서울에서 개최된 ‘제5차 아·태지역 환경과 개발 장관회의(Ministerial Conference of Environment and Development)’에서도 지속가능한 경제성장을 의미하는 개념으로서 ‘녹색성장’이 제시되었다.⁵⁵⁾

이때 제시된 ‘녹색성장’의 개념은 3가지 원칙에 근거한다. 경제성장의 질(Quality of economic growth), 경제성장의 환경효율성(Eco-efficiency of economic growth), 환경적 지속가능성(Environmental sustainability vis-à-vis environmental performance)이 그것이다.⁵⁶⁾ 여기서 경제성장의 질은 친환경적인 경제성장을 이루어야 국민의 행복이 증진될 수 있다는 점을 강조한 것이며, 경제성장의 환경효율성은 적은 자원을 사용하여 보다 많은 생산을 한다는 것으로서 환경부담을 최소화하기 위한 방법으로 제시되었다. 환경의 지속가능성은 단기적인 환경성과가 아닌 장기적인 지속가능성에 관한 정책을 계획하는 것이 중요하다는 것이다.⁵⁷⁾

55) UN ESCAP, Greening Growth in Asia and the Pacific, 2011, p.3.

56) Ibid., pp.8.

57) 윤세종·정홍범·최지은, 저탄소 녹색성장 기본법에 관한 비판적 고찰, 환경법연

동 회의에서는 환경보호 그 자체에만 무게를 둔 것이 아니라 성장과 환경을 함께 고려하자는 목적으로 ‘녹색성장’의 개념을 사용하였다. 2006년을 기준으로 아·태지역은 세계 빈곤 인구의 2/3가 거주하고 있고, 안전하지 않은 음용수를 먹는 사람이 6억 명 이상, 위생시설이 없는 인구가 19억 명, 전기나 현대적인 에너지 서비스를 받지 못하는 인구가 8억 명 등이 거주하는 빈곤한 지역이기 때문에 경제성장의 필요성을 배제하고 환경보전을 논의할 수가 없는 상황이었기 때문이다.⁵⁸⁾

(2) 2009년 OECD 각료이사회

2009년 프랑스 파리에서 개최된 OECD 각료이사회에서는 경제위기 극복과 녹색성장에 대한 비전을 담은 ‘녹색성장선언문(Green Growth Declaration)’이 채택되었다.⁵⁹⁾ 녹색성장선언문의 주요 내용은 다음과 같다.⁶⁰⁾

- 경제위기 극복과 환경적, 사회적으로 지속가능한 성장이 모든 국가들이 당면하고 있는 핵심 과제라는데 인식을 공유하고 경제위기 극복과 위기 이후의 경제성장을 위해 녹색성장전략 추진노력을 강화하기로 합의
- 저탄소 기반시설과 청정기술개발 등에 대한 녹색 투자를 확대하고 자원의 지속가능한 관리를 촉진해 나기로 함
- 녹색성장을 저해하는 정책을 개선 또는 제거하기 위한 국내 정책 개혁을 촉진해 나가기로 함

구 32권 2호, 2010, 320면.

58) 이상헌, 저탄소 녹색성장의 특징과 문제점, 환경과 생명 통권58호, 2008, 111면 이하.

59) 당시 우리나라의 한승수 국무총리가 OECD 각료이사회 의장으로서 회의를 주재하였다.

60) 주 OECD 대한민국 대표부, 2009년도 OECD 각료이사회 의의와 성과(<http://oecd.mofa.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=15&boardid=1838&seqno=697727>).

제 3 장 저탄소 녹색성장 기본법의 주요 내용

- 노동시장과 인적자본 정책을 녹색성장 정책과 연계하여 추진함으로써 녹색일자리 창출을 유도해 나가기로 함
- 녹색 IT 등 청정기술의 개발, 시장메커니즘의 조성 및 개도국의 녹색성장 추진을 위한 국제협력을 강화하기로 함
- 2009년 12월 코펜하겐 기후변화 총회에서 post-2012 기후변화협약 타결을 위해 최선의 노력을 경주하기로 합의
- 개발협력원조를 통해 개도국들의 녹색성장을 지원할 수 있도록 국제공조를 강화하기로 함
- OECD로 하여금 각국의 녹색성장 노력을 정책적으로 지원할 수 있도록 ‘OECD 녹색성장전략’을 수립하도록 함

동 회의는 OECD 회원국들이 경제위기 대응과 위기 이후의 지속가능 성장을 위한 녹색성장 전략의 유용성과 중요성을 확인하고 실천노력을 강화하기로 합의함에 따라, 녹색성장전략이 21세기 세계경제의 주도적인 성장 패러다임으로 확산될 수 있는 계기가 마련되었다는 점에서 그 의의가 있다.

이를 전후로 하여 전 세계적으로 “녹색뉴딜(Green New Deal)”, “녹색경제(Green Economy)”, “녹색개발(Green Development)” 등의 개념이 발생하였고, 국내적으로는 “녹색건축”, “녹색도시”, “녹색경영”, “녹색소비”, “녹색금융”, “녹색기술”, “녹색산업”, “녹색법제” 등 다양한 영역에서 ‘녹색’이란 용어가 사용되고 있다. 현재도 각 영역에서 ‘녹색’과 관련된 개념의 발생은 진행형이다.⁶¹⁾

61) 김은주, 녹색도로를 위한 법제연구, 환경법연구 33권 3호, 2011, 67면.

2. 국내 녹색성장의 도입과 그 개념

(1) 도입 배경

‘녹색성장’이라는 개념은 이명박 대통령이 2008년 8·15 경축사에서 ‘저탄소 녹색성장(Low Carbon, Green Growth)’을 국가비전으로 제시하면서 국내에 본격적으로 사용되기 시작하였다.⁶²⁾ 이러한 국가비전의 선포는 기후변화문제에 대한 국제적인 노력에 동참하여 탄소 등 온실가스 배출을 규제하고, 그로 인한 기후변화 등의 문제를 해결하기 위해 녹색기술과 녹색산업 등을 신성장 동력으로 활용함으로써 경제성장 이른바 녹색성장을 이룩해야 한다는 필요에서 채택된 법정책이다.⁶³⁾

한편으로 ‘경제’ 내지 ‘성장’과 ‘환경’은 서로 모순되는 개념이기 때문에 이들 개념의 결합가능성에 대해 의문이 제기될 수 있다. 하지만 이미 많은 선진국들은 ‘경제’ 내지 ‘성장’과 ‘환경’을 결합한 개념으로서 ‘지속가능발전’ 또는 ‘녹색성장’ 등의 개념들을 새로운 경제성장 패러다임으로 제시하고 있으며, 국제회의에서도 위 개념들은 더 이상 생소한 개념이 아니다. 이에 따라 우리도 ‘성장’과 ‘환경’을 조화시킬 수 있는 ‘녹색성장’을 새로운 국가비전으로 제시한 것이다.

이후 국내적으로 2008. 9. 기후변화 대응을 위한 ‘기후변화 대응 종합 기본계획’ 수립, 2009. 1. 경기활성화 및 일자리 창출을 위한 ‘녹색 뉴딜사업 추진계획’, 녹색기술 육성을 위한 ‘녹색기술 연구개발 종합 계획’, 녹색산업 및 고부가가치 서비스 산업 육성을 위한 ‘신성장동력

62) “대한민국 건국 60년을 맞는 오늘, 저는 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 비전의 축으로 제시하고자 합니다. 녹색성장은 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장입니다. 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신 국가발전 패러다임입니다.(이명박 대통령 대한민국 건국 60년 경축사, 2008. 8. 15).”

63) 송호신, 저탄소 녹색성장에 대한 법정정책적 과제, 법학논총 28권 3호, 한양대학교 법학연구소, 2011, 128면.

비전 및 발전전략'수립, 2009. 3.부터는 '녹색성장 국가전략 및 5개년 계획'수립이 본격화되는 등 '녹색성장'과 관련한 정책의 수립이 가속화 되었다. 또한 정부주도하에 2009. 2. 녹색성장위원회의 출범, 2010. 4. 「저탄소 녹색성장 기본법」이 시행되었다.

(2) 녹색성장의 개념

녹색성장위원회는 지속가능발전(경제발전·사회적 형평·환경보호 통합)의 추상성·광범위성을 정책실현 가능성면에서 보완하는 개념으로 녹색성장을 정의한다. 이는 경제성장을 하되 경제성장의 패턴을 환경친화적으로 전환 시키는 의미이며, 녹색성장을 통하여 환경적으로 지속가능한 경제성장을 추구하고, '경제성장과 환경파괴의 탈동조화(Decoupling)를 실현하고자 하는 것이다.

이러한 '녹색성장'의 개념은 3가지의 개념적 징표로 설명된다. '삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명', '환경과 경제의 선순환', '국제기대에 부합하는 국가위상 정립'이 그것이다.

여기서 '삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명'이란 국토, 도시, 건물, 주거단지 등 우리 생활 모든 곳에서의 녹색생활 실천 및 녹색산업 소비기반 마련하고, 버스·지하철·자전거 등 녹색교통 이용을 활성화 하고 지능형 교통체계에 기반한 교통효율 개선 추진하는 것이다.

'환경과 경제의 선순환'은 성장패턴과 경제구조의 전환을 통하여 환경과 경제 양측의 시너지효과를 극대화시키고, 핵심 주력산업의 녹색화, 저탄소형 녹색산업 육성, 가치 사슬의 녹색화를 추진하는 것이다.

마지막으로 '국제 기대에 부합하는 국가위상 정립'은 국제적 기후변화 논의에 적극 대응함으로써 녹색성장을 국가발전의 새로운 모멘텀으로 활용하고, 녹색 가교 국가로서 글로벌 리더십 발휘를 통해 세계 일류의 녹색선진국으로 발돋움하고자 하는 것이다.⁶⁴⁾

64) 녹색성장위원회, 녹색성장 국가전략 및 5개년계획, 2009. 7, 14면 이하.

<그림3 녹색성장위원회의 녹색성장의 개념65>



제 3 절 저탄소 녹색성장 기본법의 주요 내용

1. 입법추진 경과

기후변화협약의 체결 및 현재 제18차 당사국총회에 이르기까지 국제사회의 기후변화대응에 대한 논의는 지금도 계속되고 있으며, 이러한 국제적 흐름 및 논의의 동향과 함께 각 국은 나름대로 기후변화에 대응하기 위한 정책과 법제를 정비하고 있다.

이러한 국제사회의 조류와 함께 우리나라도 2008년 이명박 대통령에 의하여 -기후변화대응 전략으로서- ‘녹색성장’이 국가비전으로 제시되었고, 이후 ‘녹색성장’에 대한 국내적 논의가 가속화 되면서 수많은 정부정책들이 수립과⁶⁶⁾ 동시에 법적 대응방법으로서 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되었다.

65) http://www.greengrowth.go.kr/wp-content/themes/newspro2891/images/sub_top/concept_ban_01.jpg.

66) 2008년 9월 민·관·학을 통합한 녹색성장정책포럼이 출범하였고, 2008년 9월 지식경제부의 그린 에너지사업 발전전략, 2008년 9월 국무총리실의 기후변화대응 종합기본계획 등 다양한 정부정책들이 수립되었다.

「저탄소 녹색성장 기본법」의 입법과정에서는 2008. 11. 7. 김성곤 의원이 대표 발의한 「기후변화대책기본법(안)」, 2008. 11. 25 배은희 의원이 대표 발의한 「기후변화 대응 및 온실가스 감축지원에 대한 기본법(안)」, 2009. 1. 14. 이인기 의원이 대표 발의한 「기후변화대책기본법(안)」 등 의원입법의 형태로도 기후변화에 대응하기 위한 입법적 노력이 있었다.⁶⁷⁾

그러나 이러한 의원입법들은 2009. 2. 27. 정부가 발의한 「저탄소 녹색성장 기본법」(안)의 범위 안에 포함된다는 이유로 본회의에 회부되지 못하였고, 정부법안인 「저탄소 녹색성장 기본법(안)」이 2009년 12월 29일 국회 본회의를 통과하였다. 이후 동법은 2010. 1. 13. 공포되었고, 2010. 4. 14. 시행되었다.

이전에도 1999년 환경부의 지구온난화방지대책법(안)과 의원입법의 형태로 2001년 지구온난화가스 저감대책법(안), 2004년 지구온난화 방지대책법(안) 등 기후변화에 대응하기 위한 입법적 노력이 있었으나 실질적으로 입법화되지는 못하였다. 당시 국가 경제위기를 경험하면서 국가정책의 방향과 국민의식은 경제성장에 초점을 두고 있었고, 기후변화협약에 따르더라도 우리나라는 실질적 의무감축을 하여야 하는 국가에 해당하지 않았기 때문이다.⁶⁸⁾

2. 주요 내용

「저탄소 녹색성장 기본법」은 기후변화·에너지·환경문제는 물론 녹색기술·녹색산업구조로의 전환과 발전, 녹색국토·도시·건물·교

67) 당시 제안된 의원입법들은 대체적으로 기후변화대응이 국토·교통·건축·산업·에너지·환경·생활 등 광범위한 걸쳐 이루어져야 한다고 규정하고 있는데 그 구조가 취약하며, 기후변화위원회를 상정하고 있으나 그 법적지위가 심의기구에 머물러 있는 등 지속적이고 체계적인 계획 수립과 집행이 어려울 것이라는 비판이 제기된다(전재경, 저탄소 녹색성장 기본법안의 실효성 증진방안, 최신외국법제정보 통권 제36호, 13면 이하).

68) 김춘환, 한국의 기후변화에 대한 환경법적 대응과 과제, 조선대학교 법학논총 제19집 제2호, 2012. 8, 155면 이하.

통 등 저탄소 녹색성장에 관한 내용을 포괄적으로 규정하고 있으며, 저탄소 녹색성장에 관한 기본법이다.

「저탄소 녹색성장 기본법」은 총 제7장 제64조항으로 구성되어 있다. 제1장은 총칙, 제2장은 저탄소 녹색성장 국가전략, 제3장은 녹색성장 위원회, 제4장은 저탄소 녹색성장의 추진, 제5장은 저탄소 사회의 구현, 제6장은 녹색생활 및 지속가능발전의 실현, 제7장은 보칙을 규정하고 있다.

(1) 총 칙

1) 제정 목적과 녹색성장의 개념

제1조에 의하면 「저탄소 녹색성장 기본법」은 경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적으로 제정되었다. 제2조에서는 법상 사용되는 개념(저탄소, 녹색성장, 녹색기술, 녹색산업, 녹색제품, 녹색생활, 녹색경영, 지속가능발전, 온실가스, 온실가스배출, 지구온난화, 기후변화, 자원순환, 신·재생에너지, 에너지 자립도)을 정의하고 있는데, 동법에서 정의하는 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.

2) 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙

제3조는 정부의 저탄소 녹색성장 추진에 대한 기본원칙을 규정하고 있다. 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 기후변화·에너지·자원 문제의 해결, 성장동력 확충, 기업의 경쟁력 강화, 국토의 효율적 활용 및 쾌적한 환경 조성 등을 포함하는 종합적인 국가 발전전략을 추진한다(제1호).

둘째, 시장기능을 최대한 활성화하여 민간이 주도하는 저탄소 녹색 성장을 추진한다(제2호).

셋째, 녹색기술과 녹색산업을 경제성장의 핵심 동력으로 삼고 새로운 일자리를 창출·확대할 수 있는 새로운 경제체제를 구축한다(제3호).

넷째, 국가의 자원을 효율적으로 사용하기 위하여 성장잠재력과 경쟁력이 높은 녹색기술 및 녹색산업 분야에 대한 중점 투자 및 지원을 강화한다(제4호).

다섯째, 사회·경제 활동에서 에너지와 자원 이용의 효율성을 높이고 자원순환을 촉진한다(제5호).

여섯째, 자연자원과 환경의 가치를 보존하면서 국토와 도시, 건물과 교통, 도로·항만·상하수도 등 기반시설을 저탄소 녹색성장에 적합하게 개편한다(제6호).

일곱째, 환경오염이나 온실가스 배출로 인한 경제적 비용이 재화 또는 서비스의 시장가격에 합리적으로 반영되도록 조세(租稅)체계와 금융체계를 개편하여 자원을 효율적으로 배분하고 국민의 소비 및 생활 방식이 저탄소 녹색성장에 기여하도록 적극 유도한다. 이 경우 국내 산업의 국제경쟁력이 약화되지 않도록 고려하여야 한다(제7호).

여덟째, 국민 모두가 참여하고 국가기관, 지방자치단체, 기업, 경제단체 및 시민단체가 협력하여 저탄소 녹색성장을 구현하도록 노력한다(제8호).

아홉째, 저탄소 녹색성장에 관한 새로운 국제적 동향을 조기에 파악·분석하여 국가 정책에 합리적으로 반영하고, 국제사회의 구성원으로서 책임과 역할을 성실히 이행하여 국가의 위상과 품격을 높인다(제9호).

3) 국가 등의 책무

제4조부터 제7조까지는 국가, 지방자치단체, 사업자, 국민의 책무를 규정하고 있다. 국가는 정치·경제·사회·교육·문화 등 국정 의 모든 부문에서 저탄소 녹색성장의 기본원칙이 반영될 수 있도록 노력하여야 한다(제4조 제1항). 지방자치단체는 저탄소 녹색성장 실현을 위한 국가시책에 적극 협력하여야 한다(제5조 제1항). 사업자는 녹색경영을 선도하여야 하며 기업활동의 전 과정에서 온실가스와 오염물질의 배출을 줄이고 녹색기술 연구개발과 녹색산업에 대한 투자 및 고용을 확대하는 등 환경에 관한 사회적·윤리적 책임을 다하여야 한다(제6조 제1항). 국민은 가정과 학교 및 직장 등에서 녹색생활을 적극 실천하여야 한다(제7조 제1항).

4) 다른 법률과의 관계

제8조에 의하면 「저탄소 녹색성장 기본법」은 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 적용된다(제1항). 또한 저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우에는 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하여야 하며(제2항), 국가와 지방자치단체가 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책은 제3조에 따른 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙 및 제9조에 따른 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화를 이루도록 하여야 한다(제3항).

(2) 저탄소 녹색성장 국가전략의 수립과 시행

제2장은 저탄소 녹색성장 국가전략의 수립과 시행에 관하여 규정하고 있다. 정부는 국가의 저탄소 녹색성장을 위한 정책목표·추진전략·중점추진과제 등을 포함하는 저탄소 녹색성장 국가전략을 수립·시행하여야 하며(제9조 제1항), 녹색성장국가전략을 수립·변경하는

경우에는 녹색성장위원회의 심의 및 국무회의의 심의를 거쳐야 한다(제9조 제3항). 중앙행정기관의 장은 녹색성장국가전략의 효율적·체계적 이행을 위해 중앙추진계획을 수립·시행하여야 하며(제10조 제1항), 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사는 녹색성장국가전략과 조화를 이루는 지방녹색성장 추진계획 지방녹색성장 추진계획을 수립·시행하여야 한다(제11조 제1항).

(3) 녹색성장위원회

제3장은 녹색성장위원회의 운영과 관련한 사항들을 규정하고 있다. 녹색성장위원회는 국가의 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하기 위하여 설치되었으며, 국무총리 소속으로 되어 있다(제14조 제1항). 이전 정부에서 녹색성장위원회는 대통령 소속기관으로 되어 있었지만, 현 정부가 들어서면서 정부조직 개편과 함께 국무총리 소속기관으로 개정되었다.

제15조에 의하면 녹색성장위원회는 저탄소 녹색성장 정책의 기본방향에 관한 사항(제1호), 녹색성장국가전략의 수립·변경·시행, 후변화 대응 기본계획에 관한 사항(제2호), 에너지기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항(제3호), 저탄소 녹색성장 추진의 목표 관리·점검·실태조사 및 평가에 관한 사항(제4호), 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 저탄소 녹색성장과 관련된 정책 조정 및 지원에 관한 사항(제5호), 저탄소 녹색성장과 관련된 법제도에 관한 사항(제6호), 저탄소 녹색성장을 위한 재원의 배분방향 및 효율적 사용에 관한 사항(제7호), 저탄소 녹색성장과 관련된 국제협상·국제협력, 교육·홍보, 인력양성 및 기반구축 등에 관한 사항(제8호), 저탄소 녹색성장과 관련된 기업 등의 고충조사, 처리, 시정권고 또는 의견표명(제9호), 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항(제10호), 그 밖에 저

탄소 녹색성장과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항에 관하여 심의한다(제10호). 한편, 제18조에서는 위원회 및 분과위원회의 운영 및 업무를 효율적으로 지원하기 위한 녹색성장기획단 설치에 관하여 규정하고 있으나, 2013. 3. 23. 법의 개정으로 인하여 삭제되었다.

(4) 저탄소 녹색성장의 추진

제4장은 저탄소 녹색성장의 추진과 관련항 사항을 규정하고 있다. 제22조는 녹색경제·녹색산업 구현을 위한 4가지 기본원칙, 제23조는 녹색경제·녹색산업의 육성·지원, 제24조는 자원순환의 촉진, 제25조는 기업의 녹색경영 촉진, 제26조는 녹색기술의 연구개발 및 사업화 등의 촉진, 제27조는 정보통신기술의 보급·활용, 제28조는 금융의 지원 및 활성화, 제29조는 녹색산업투자회사의 설립과 지원, 제30조는 조세 제도 운영, 제31조는 녹색기술·녹색산업에 대한 지원·특례 등, 제32조는 녹색기술·녹색산업의 표준화 및 인증 등, 제33조는 중소기업의 지원 등, 제34조는 녹색기술·녹색산업 집적지 및 단지 조성 등, 제35조는 녹색기술·녹색산업에 대한 일자리 창출 등, 제36조는 규제 선진화, 제37조는 국제규범 대응에 관한 사항을 규정하고 있다.

(5) 저탄소 사회의 구현

기후변화대응과 관련한 국제적 논의의 중점은 지구온난화의 주된 원인인 탄소 등 온실가스 배출의 제한이다. 이에 대응하기 위하여 제5장은 저탄소 사회 구현을 위한 가장 실효적인 규정들을 담고 있다.

구체적으로 기후변화대응 정책 및 관련 계획의 기본원칙(제39조)과 에너지정책 등의 에너지정책 및 에너지와 관련된 계획의 기본원칙(제39조)을 설정하고, 기후변화대응 기본계획 및 에너지기본계획의 수립과 시행에 관하여 규정하고 있다(제40조 및 제41조). 이 외에도 기후

변화대응 및 에너지목표관리(제42조), 온실가스 감축의 조기행동 촉진(제43조), 온실가스 배출량 및 에너지 사용량 등의 보고(제44조), 온실가스 종합정보관리체계의 구축(제45조), 총량제한 배출권 거래제 등의 도입(제46조), 교통부문의 온실가스 관리(제47조), 기후변화 영향평가 및 적응대책의 추진(제48조)에 관하여 규정하고 있다. 「저탄소 녹색성장 기본법」 입법예고(안)은 제49조에서 탄소 사회의 구현을 위한 방법으로 원자력산업의 육성에 관하여 규정하고 있었으나 시민단체 등의 많은 비판으로 인해 삭제되었다.⁶⁹⁾

(6) 녹색생활 및 지속가능발전의 실현

제6장은 녹색생활 및 지속가능발전의 실현을 위하여 국가 시책의 기본원칙을 설정하고(제49조), 지속가능발전과 관련된 국제적 합의의 성실한 이행 및 국가의 지속가능발전 촉진을 위하여 20년을 계획기간으로 하는 지속가능발전 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다(제50조 제1항).

또한 녹색국토의 관리(제51조), 기후변화대응을 위한 물 관리(52조), 저탄소 교통체계 구축(53조), 녹색건물의 확대(54조), 친환경 농림수산의 촉진 및 탄소흡수원 확충(제55조), 생태관광의 촉진 등(56조), 녹색성장을 위한 생산·소비문화의 확산(제57조), 녹색생활 운동의 촉진(제58조), 녹색생활 실천의 교육·홍보(제59조)를 통하여 녹색생활 및 지속가능발전을 실현하고자 한다.

69) 원자력 산업은 방사성폐기물, 원전과 방폐장 건설에 따른 사회적 갈등, 치명적 사고의 위험성 등으로 국제적으로도 녹색 또는 청정에너지로 인정하지 않고 있으며 원자력발전소 확대와 이를 통한 전력소비 증가정책은 ‘에너지다소비형 경제구조’를 오히려 강화시키고 ‘에너지이용효율’을 저하시키며 ‘지속가능한 신경제체제’ 구축에 걸림돌이 될 것이라는 점을 근거로 녹색성장 기본법 기본 원칙에 위배되는 원자력 관련 항목은 삭제되어야 한다고 주장하였다(환경운동연합, 녹색성장기본법 의견서, 2009, 10면 이하).

(7) 기 타

제7장 보칙에서는 녹색성장위원회의 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관의 장에 대한 저탄소 녹색성장에 관한 정보 또는 자료의 제출요구권을 규정하고(제60조), 국제협력 증진(제61조), 국회보고(제62조), 국가보고서의 작성(제63조), 과태료(제64조)에 관하여 규정하고 있다.

제 4 장 저탄소 녹색성장 기본법의 문제점과 법제 개선 방안

제 1 절 기본법으로서 위상 정립 방안

1. 법체계상 기본법의 의의와 기능

「민법」과 「형법」 등 그 실질적인 법적 성격이 기본법적 성격을 가지고 있는 법률이 다수 존재한다는 것을 별론으로 하더라도 현행법제에는 기본법이라고 명칭하고 있는 법률이 다수 존재한다.⁷⁰⁾

이러한 기본법들은 국회가 법률을 제정하면서 기본법이라는 명칭을 부여하여 그 법률의 공식명칭으로 하고 있으며, 관련된 영역에 대해 기본적인 골격과 원칙 등을 설정하거나 국가의 기본조직을 정하고 있다는 특징이 있다.⁷¹⁾

현재 우리나라에는 기본법체계의 본질적인 내용에 대한 이론의 정립이 충분하게 되어 있지 않지만, 보다 일찍이 법체계상 기본법이라

70) 법제처가 운영하는 국가법령정보센터에서 “기본법”으로 검색하면 현재 55개의 기본법(건강가정기본법, 건강검진기본법, 건설산업기본법, 건축기본법, 경찰공무원보건안전및복지기본법, 고용정책기본법, 과학기술기본법, 관광기본법, 국가보훈기본법, 국가정보화기본법, 국가표준기본법, 국세기본법, 국어기본법, 국제개발협력기본법, 국토기본법, 군인복지기본법, 근로복지기본법, 농어업·농어촌및식품산업기본법, 문화산업진흥기본법, 물류정책기본법, 민방위기본법, 방송통신발전기본법, 보건의료기본법, 부담금관리기본법, 사회보장기본법, 산림기본법, 소방기본법, 소비자기본법, 식품안전기본법, 여성발전기본법, 영상진흥기본법, 인적자원개발기본법, 자격기본법, 자원봉사활동기본법, 재난및안전관리기본법, 재한외국인처우기본법, 저출산·고령사회기본법, 저탄소녹색성장기본법, 전기통신기본법, 전자문서및전자거래기본법, 정부업무평가 기본법, 제품안전기본법, 중소기업기본법, 지방세기본법, 지방자치단체금관리기본법, 지식재산기본법, 진실·화해를위한과거사정리기본법, 철도산업발전기본법, 청소년기본법, 토지이용규제 기본법, 해양수산발전기본법, 행정규제기본법, 행정조사기본법, 협동조합기본법, 환경정책기본법)이 있으며, 시행령까지 포함하면 150개의 법령이 존재한다.

71) 박영도, 기본법의 법제상의 위치, 최신외국법제정보 5, 1993. 12, 274면.

는 명칭을 도입하여 사용하고 있는 일본의 경우 그동안 충분한 논의를 통하여 기본법의 의의와 기능 등에 대한 내용들을 체계적으로 정립하고 있다. 이 점에서 기본법제도에 대한 일본의 논의는 중요한 참고대상이 된다.⁷²⁾

일본에서 기본법은 일정한 분야에 대한 국가의 제도·정책·대책에 관한 기본원칙과 그 대강 등을 명시한 법률로 정의된다.⁷³⁾ 이러한 개념정의는 현재 우리나라에서도 수용되고 있다. 또한 그 내용적 구조는 일정한 분야에 대한 국가의 제도·정책·대책에 관한 기본원칙을 정하는 형태로서 관련 법령을 지도하는 방향으로 되어 있다.

기본법은 다음과 같은 기능을 갖는다. 첫째 국가의 주요 시책의 전체의 내용을 제시하고 이를 종합화 하는 기능, 둘째 행정에 대한 지속적 압박 기능 및 시책의 실시담보기능, 셋째, 종합조정입법기술, 넷째, 법제도의 연구기능이다. 이에 따라 기본법은 법률이라는 형식으로 인해 헌법보다는 하위에 위치하지만, 관련 분야에 대한 시책의 방향을 제시하는 점에서 기본법이 존재하는 영역에서의 다른 법률보다는 상위에 위치하는 우월적 성격을 갖는다.⁷⁴⁾ 더하여 기본법은 계몽적 성격, 방침적·비완결적 성격, 계획법적 성격, 부처횡단적 성격, 국민의 권리·권리 의무에 관한 규율로서의 성격 등을 갖고 있다.⁷⁵⁾

72) 일본의 기본법체계에 대한 논의는 “박정훈, 입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구, 법조 Vol.58 No.12, 2009”를 참고하여 작성함.

73) 일본에서의 기본법의 분류는 기본법이라는 명칭이 부여되어 있는 여부 즉, 형식적인 측면으로부터 근거한다(박정훈, 상계 논문, 277면). 하지만 우리의 경우에는 일본과 달리 입법체계상 기본법에 대한 충분한 논의의 정립이 없이 기본법이 제정되고 있으며 기본법이라는 명칭이 부여되어 있지 않더라도 기본법의 정의를 충족하는 법률이 다수 존재하기 때문에 이 모두를 기본법의 범위에 포함하여 논하는 것이 적절하다.

74) 박정훈, 전계 논문, 288면 이하.

75) 이에 대한 자세한 내용은 김현준, 저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계, 공법연구 제 39권 2호, 2010, 492면 이하 참조.

2. 저탄소 녹색성장 기본법의 기본법적 성격

「저탄소 녹색성장 기본법」의 법적 성격을 논함에 앞서 법의 입법취지를 검토할 필요가 있다. 법의 제정에 기여하였던 녹색성장위원회의 이창수(녹색성장위원회 기획국장)에 따르면 「저탄소 녹색성장 기본법」의 입법취지 및 정책적·법적 의미는 다음과 같다.⁷⁶⁾

첫째, 기후변화·에너지 문제 대응에 그치는 것이 아니라 기존의 요소투입형 경제발전방식과 경제와 환경의 부조화를 뛰어넘으려는 새로운 국가 발전전략에 관한 법이다. 선진국들이 지속가능발전을 강조한 것과는 달리, 저탄소 사회 구축과 함께 신성장 동력을 창출하여 한 차원 높은 국가발전을 도모하고 성숙한 세계국가로서 국격과 국제적 위상을 제고하는 하이브리드형 전략을 추구하려는 것이다.

둘째, 종합법이자 경제산업발전 지원법이다. 녹색기술과 R&D, 녹색산업구조로의 전환 및 발전, 녹색국토·도시·건물·교통 등 저탄소 녹색성장에 관한 내용을 포괄적으로 규정하고 있다.

셋째, 저탄소 녹색성장과 관련하여 상위 규범적인 성격을 지니는 기본법이다. 저탄소 녹색성장을 국정의 핵심의제로 설정하여, 에너지·지속가능발전 등 관련 타법에 우선하여 적용하고, 타법의 제·개정 시에는 이 법의 목적과 원칙에 부합토록 하는 한편, 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책도 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화토록 하였다.

넷째, 기능적 통합법이다. 구 「에너지기본법」, 「지속가능발전기본법」, 2008년 정부안으로 제정 추진 중이었던 「기후변화대책기본법(안)」과의 기능적 통합을 추진하였다.

다섯째, 목표관리형 성과관리법이다. 종전 분리되어 수립·시행되고 있었던 기후변화와 에너지 대책을 하나의 법체계 내에서 유기적으로

76) 이창수, 저탄소 녹색성장 기본법의 입법취지 및 의미, 월간법제, 2009. 11, 4면 이하.

연계 및 핵심목표들을 설정, 목표의 효율적 달성을 위해 추진상황을 주기적으로 점검·평가하는 경영학적 관리방식을 도입하였다.

여섯째, 국제기준을 반영한 법이다. UN·EU 등 국제사회에서 요구하고 있는 국제기준을 고려하였다.

일곱째, 현실성과 유연성을 고려한 법이다. 총량제한배출권거래제의 도입근거를 마련하면서도 그 도입을 재량사항으로 규정하고 여타 국제적으로 인정되는 거래방식도 수용하는 한편, 세부내용은 따로 법률로 정하도록 하여 법률유보원칙을 준수하면서 정책의 합리성·타당성 및 유연성이 확보될 수 있도록 하였다.

여덟째, 기업과 소비자의 변화를 유도하기 위한 신호(signal)를 보내는 법이다.

이상을 종합하면 「저탄소 녹색성장 기본법」은 기본법의 본질적인 요건을 충족하고 있다고 할 수 있다. 먼저, 국가 발전전략을 제시하고, 상위규범적인 성격을 지닌다는 점에서 기본법의 계몽적 성격과 자기완결적이 아닌 방침적·비완결적 성격을 갖고 있으며, 현실성과 유연성을 고려한 법이라는 점에서도 방침적·비완결적 성격을 가지고 있다. 또한 기업과 소비자의 변화를 유도하기 위한 신호를 보내는 법이라는 점에서도 계몽적 성격을 찾을 수 있다.⁷⁷⁾

「저탄소 녹색성장 기본법」의 개별적 규정에서도 기본법적 기능과 성격을 찾아볼 수 있다. 동법 제1조는 “이 법은 경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있는데, 이 점에서 동법은 국가의 주요 시책의 전체의 내용을 제시하는 등 계몽적 성격을 가지고 있

77) 김현준, 전계 논문, 493면 이하.

다.78) 또한 법 제3조는 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙을 설정하여 국가 시책의 원칙을 정하고 있고, 제9조는 저탄소 녹색성장 국가전략, 제10조는 중앙행정기관의 추진계획 수립·시행, 제11조는 지방자치단체의 추진계획 수립·시행, 제40조의 기후변화대응 기본계획, 제50조는 지속가능발전 기본계획의 수립·시행 등을 의무사항으로 규정하고 있다는 점에서 기본법의 기능 중 행정에 대한 지속적 압박 기능 및 시책의 실시담보기능 내지 계획법적 성격을 가지고 있다고 할 수 있다.79)

3. 기본법으로서 정체성 확보 방안

일반적으로 기본법은 세분화되고 복잡한 법률체제를 보완하기 위하여 제정된다. 그리고 그 내용은 해당 분야의 관련 법률들을 체계적 내지 유기적으로 조율·조정하기 위하여 공통적으로 적용 가능한 이념, 원칙, 방향 등을 설정하는 것에 그친다.80) 일본에서도 기본법은 일정한 사항에 대한 기본원칙과 그 대강 등을 명시한 법률로 정의되고, 국가 주요시책의 전체 내용에 대한 제시·종합화 기능, 계몽적 성격 및 방침적·비완결적 성격을 가지고 있음은 앞서 살펴본 바와 같다.

그러나 「저탄소 녹색성장 기본법」은 일반적인 기본법과는 달리 녹색성장과 관련한 전 분야에 대한 정책 내지 입법사항들을 포함하고 있다. 예컨대 법 제3조 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙, 제22조 녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙, 제38조 기후변화대응의 기본원칙, 제39조 에너지정책 등의 기본원칙, 제49조 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙 등 동법에서 규정하고 있는 기본원칙만 하더라도 5개에 이른다.

78) 저탄소 녹색성장 기본법에서의 목적조항은 단순히 현재의 상황을 인정하는 것이 아니라, 저탄소 녹색성장이라는 개로운 국가적 과제에 대한 국민의 관심을 높이며, 새로운 질서를 창조하고자 하는 입법자의 국민에 대한 계몽의지를 나타내고 있다 (김현준, 전계 논문, 494면)

79) 김현준, 전계 논문, 494면 이하.

80) 장 욱, 저탄소녹색성장기본법과 기후변화 대응, 토지공법연구 제49집, 2010. 5, 233면.

녹색성장과 관련한 기본원칙을 「저탄소 녹색성장 기본법」의 테두리 안에서 설정하는 것은 당연하지만, 문제는 위 원칙들이 내용적으로 차이가 없다는 점이다. 또 기존의 타 법률에서 이미 제시되었거나 일부 수정한 원칙들을 단순히 나열하였다는 인상이 강하며⁸¹⁾, 기존의 법령체계도 여전히 유지되고 있다는 점이다.

녹색성장은 그 추상성으로 인해 다수의 기본원칙을 규정할 경우 동 법에서 다루지 않은 사항들은 녹색성장의 범위에서 제외되는 것으로 간주될 가능성이 있다. 때문에 모든 개별 원칙들을 녹색성장 기본법에서 다루어야 하는지에 대해서 의문이 있으며, 동 법에서 정하고 있는 기본원칙에 대한 교통정리가 요구된다. 후술하겠지만 에너지정책 등의 기본원칙은 「에너지법」에서 관장하는 것이 효율적인 것과 같이 녹색성장과 관련하여 개별 입법에서 다루는 것이 적절한 규정들은 개별법으로 이관하는 작업이 필요하다.⁸²⁾ 그리고 「저탄소 녹색성장 기본법」상 기본원칙은 시대적 상황의 변화에 탄력적 대응이 가능하고 녹색성장과 관련한 전 영역을 포괄할 수 있는 정도로 설정되어야 할 필요가 있다.⁸³⁾ 이렇게 된다면 「저탄소 녹색성장 기본법」의 기본법적 정체성을 확립할 수 있을 뿐만 아니라 개별 법률들의 정체성의 보장 또한 기대할 수 있다.

제 2 절 관련 법률과의 관계 정립 방안

1. 문제제기

「저탄소 녹색성장 기본법」은 제명은 물론 그 내용에 있어서도 기본법적 기능을 하며 기본법적 성격을 가지고 있음은 부인할 수 없다.

81) 문상덕, 녹색성장기본법에 대한 환경법적 검토, 환경법연구 31권 1호, 2009, 19면.

82) 이종영, 녹색성장기본법(안) 토론문, 저탄소 녹색성장 기본법(안) 관련 긴급 토론회, 2009, 4면.

83) 장 욱, 전개 논문, 234면.

그러나 동법이 다른 법률과의 관계에 있어서 상위법적 효력을 가질 수 있는 지 여부에 대해서는 의문이 있다.

이러한 문제에 대해 접근하기 위해서는 먼저 법체계상 기본법의 위치 및 그 효력에 대한 논의가 선행되어야 한다. 즉, 기본법이 다른 법률에 대해 상위법적 효력을 가질 수 있는지 여부 또는 신법우선원칙, 특별법우선원칙과의 관계에 대한 논의에서부터 출발하여야 한다.

그러나 이미 대법원은 기본법이란 명칭이 부여된 기본법이 관련한 일반 법률에 대해 상위법적 효력을 갖는다는 것을 인정하였고⁸⁴⁾, 현행 「저탄소 녹색성장 기본법」 제8조는 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 적용된다는 점을 분명히 하고 있다. 따라서 그러한 논의는 별론으로 하고, 「저탄소 녹색성장 기본법」이 다른 법률을 포괄할 수 있는 기본법으로 위치할 수 있는지 여부에 대해서 검토 한다.

특히, 가장 문제가 되는 것은 「저탄소 녹색성장 기본법」과 「지속가능발전법」과의 관계이다. 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정 이전에는 구 「지속가능발전기본법」이 기후변화문제에 대응하기 위한 대표적인 법률로서 위치하고 있었다. 그러나 저탄소 녹색성장기본법이 제정되면서 구 「지속가능발전기본법」은 제명부터 「지속가능발전법」으로 개정되었고, 내용적으로도 기본법적 성격의 규정들이 대부분 삭제되고 이관되었다. 이에 따라 「저탄소 녹색성장 기본법」이 「지속가능발전법」을 포섭하는 기본법으로서 위치할 수 있는지 여부에 대해 의문이 발생하며, 이와 같은 맥락에서 「에너지법」과의 검토도 요구된다.

84) “국세기본법 제14조의 규정은 실질과세의 원칙을 선언하고 있으나, 한편 같은 법 제3조 제1항의 규정에 의하면, 세법이 위 제14조에 대한 특례규정을 두고 있는 때에는 그 세법이 정하는 바에 따르도록 하여 위 국세기본법 규정의 우선적용을 배제하고 있는 바, 위 특례규정으로서 상속세법 제32조의2는 권리의 이전이나 그 행사에 등기·등록·명의개서등을 요하는 재산에 있어서 실질소유자와 명의자가 다른 경우에는 국세기본법 제14조의 규정에 불구하고 그 명의자로 등기등을 한 날에 실질소유자가 명의자에게 증여한 것으로 본다고 규정하고 있으므로, 위 상속세법 제32조의2는 상위법인 국세기본법에 전혀 저촉되지 않을 뿐 아니라 헌법 제59조가 규정한 조세법률주의에도 반하지 않는다(대법원 1989.03.14. 선고 88누2632 판결).”

2. 「지속가능발전법」과의 관계

(1) 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정과 구 「지속가능발전기본법」의 개정

「저탄소 녹색성장 기본법」 부칙 제4조 제10항은 구 「지속가능발전기본법」의 개정사항을 규정하고 있다. 구 「지속가능발전기본법」은 제명부터 「지속가능발전법」으로 변경되었고, 제3조(지속가능발전의 기본원칙)·제4조(국가지속가능발전 기본전략의 수립·추진)·제5조(지방지속가능발전 기본전략의 수립·추진)·제6조(이행계획의 수립·추진) 등 「저탄소 녹색성장 기본법」의 내용과 중첩되는 부분들이 삭제되었다. 또한 국가지속가능발전위원회는 그 명칭에서 ‘국가’란 문구가 삭제되었고, 대통령 소속에서 환경부장관 소속으로 그 지위도 강등되었다. 결국 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정으로 인하여 구 「지속가능발전기본법」은 목적 및 정의규정을 제외하고 모든 규정들이 삭제 또는 변경·수정되었고, 「저탄소 녹색성장 기본법」은 지속가능발전기본에 대해 법체계상 상위법의 지위에 위치하게 되었다.

현행 「저탄소 녹색성장 기본법」의 개별규정에서도 지속가능발전에 관한 내용을 상당수 포함하는 등 동법이 「지속가능발전법」보다 상위법임을 추측할 수 있는 규정들을 쉽게 찾아볼 수 있다. 먼저 동법은 녹색성장에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용된다고 규정하고 있다(제8조). 그리고 저탄소 녹색성장 국가전략을 수립·시행하여야 한다고 규정하면서, 녹색성장국가전략의 범위에 지속가능발전 정책에 관한 사항을 포함하고 있다(제9조 제2항 제3호). 녹색성장위원회의 심의사항에도 지속가능발전 기본계획이 포함되어 있으며(제15조 제3호), 지속가능발전을 추구하는 경제를 녹색경제로 표현하고 있다(제22조 제1항). 나아가 제6장(녹색생활 및 지속가능발전의 실현)에서는 녹색

생활 및 지속가능발전의 기본원칙을 설정하고(제49조), 지속가능발전 기본계획의 수립·시행(제50조)을 의무화하고 있다.

(2) 지속가능발전과 녹색성장 개념의 비교

1) 지속가능발전 담론의 전개

① 브룬트란트 보고서

녹색성장의 정확한 이해를 위해서는 관련 개념들과의 정립이 요구된다. 일반적으로 ‘녹색성장’과 ‘지속가능발전’ ‘환경친화적 개발’은 대동소이한 개념으로 이해된다.⁸⁵⁾ 이 중 가장 의문시 되는 점은 ‘녹색성장’과 ‘지속가능발전’이 어떻게 다른지 여부이다.

지속가능발전이란 개념은 최초 1987년 WCED(World Commission on Environment and Development)가 발간한 “우리의 미래(Our Common Future)”라는 주제의 브룬트란트 보고서(Brundtland Report 1987)에서 사용되었다.⁸⁶⁾ 동 보고서에서는 “미래세대의 욕구충족 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 욕구를 충족시키는 방식의 개발”을 지속가능발전이라고 정의하였다.

② 1992년 유엔환경개발회의

이후 1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED : United Nations Conference on Environment and Development)에서 환경적으로 건전하고 지속가능개발(ESSD)의 구현을 위한 지구환경질서의 기본규범인 ‘리우선언’과 21세기를 향한 구체적 환경보전 실천계획인 ‘의제 21(Agenda 21)’이 채택되고, 지속가능발전을 위

85) 강현호, 녹색성장을 위한 부동산 법제의 과제, 부동산법학 16권, 2009, 25면; 황병상, 환경과 성장의 조화 : 새 정부를 위한 녹색성장 제언, 2013 한국행정학회 하계 학술대회 겸 국제학술대회 자료집, 218면.

86) UN WCED, Our Common Future, 1987(http://conspect.nl/pdf/Our_Common_Future-Brundtland_Report_1987.pdf).

한 행동계획을 수립을 세우는 것에 대해 합의하였다. 그러나 당시의 지속가능발전이라는 개념은 추상적이었을 뿐만 아니라 국제적인 합의도 이루어지지 않은 상태였다.⁸⁷⁾

한편, 같은 해 UN은 지속가능발전위원회(CSD : Commission on Sustainable Development)를 설치하여 각 국가에 지속가능발전 추진체계를 구축하도록 권고하였다.⁸⁸⁾

③ 2002년 요하네스버그 선언

오늘날 지속가능발전은 환경적 지속성, 경제적 효율성, 사회적 형평성의 균형·조화 및 현세대와 다음세대 사이의 형평성을 강조하는 개념으로 이해되며, 국제사회의 보편적 실천개념으로 통용되고 있다.⁸⁹⁾

이러한 개념정의는 2002년 환경문제에 대한 전 지구적 대책마련을 위해 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최된 지구정상회의(WSSD : World Summit on Sustainable Development)에서 채택된 요하네스버그 선언문에서 그 골격이 형성되었다.

요하네스버그 선언문 제11조에 따르면 지속가능발전의 실현을 위한 핵심요소는 빈곤퇴치, 소비 및 생산 패턴의 변화 및 경제적·사회적 개발을 위한 자연 자원의 보호에 있다는 것을 인식하면서, 제12조는 글로벌 차원의 변형, 안보 및 안정을 위협하는 주요 요인으로 우리 사회를 부자와 빈자로 양분하는 사회적 경계선과 선·후진국간의 점차 커지는 격차를 지적한다. 그리고 제19조에서는 지속가능발전에 심각한 위협으로 다가오는 악조건의 범위에 만성적인 기근, 영양부실, 식민지, 군사 충돌, 불법적인 마약 복용, 계획적 범죄, 부패, 자연 재해,

87) 김성배, 녹색성장 2.0시대의 녹색관광 3.0과 걷기열풍의 법제화 방안검토, 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 전망] I, 2012, 310면.

88) 윤순진, '저탄소 녹색성장'의 이념적 기초와 실재, ECO 2009년 제13권 제1호, 226면.

89) 이현석, 녹색성장법에 따른 국토이용법제의 과제, 토지공법연구 제49집, 2010, 115면.

불법적인 무기 거래, 인신 매매, 테러, 인종·종교 및 기타 차원의 사회적 소수자에 대한 불관용 및 차별, 외국인혐오증, 풍토병 및 HIV/AIDS, 말라리아·결핵과 같은 각종 전염 가능 질병 등을 포함시키고 있다.⁹⁰⁾

종합하면 지속가능발전은 경제(Economy), 환경(Environment), 형평(Equity) 3E를 중심으로 구성되고, 이러한 공식은 현재가지도 통용되고 있다. 현행 「지속가능발전법」도 지속가능성에 기초한 경제의 성장 및 사회의 안정과 통합, 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 지속가능발전으로 정의하여 국제사회의 지속가능발전담론에 대한 일반적인 인식을 수용하고 있다(제2조 제2호).

<그림4 지속가능발전의 개념의 전개>



2) 지속가능발전과 녹색성장의 비교

이상을 종합하면 녹색성장과 지속가능발전은 기존의 성장지상주의와 외관상 명확한 구분이 가능하고, ‘성장’ 내지 ‘경제’와 ‘환경’의 조화를 위하여 정립된 개념이라는 점에서 - 광의로는- 유사한 개념으로 이해할 수 있다.⁹²⁾ 하지만 주목하여야 하는 점은 우리의 녹색성장의 개념에는 지속가능발전의 요소 중 ‘사회적 정의’ 또는 ‘사회적 형평’

90) <http://www.unescap.org/esd/environment/rio20/pages/Download/johannesburgdeclaration.pdf>

91) 김병완, 지역의 지속가능한 녹색성장을 위한 지방의제21의 추진전략과 방법, 녹색전담21 세미나 발표자료, 2011. 8, 6면.

92) 이헌석, 전개 논문, 115면.

이 결여되어 있다는 점이다. 이 점에서 지속가능발전이 녹색성장보다 상위의 개념이라고 할 수 있다.⁹³⁾

반면, 녹색성장과 지속가능발전이 유사한 개념 내지 녹색성장이 지속가능발전을 보완하는 개념이라고 주장하는 견해가 있다.⁹⁴⁾ 이에 따르면 지속가능발전은 그 범위가 광범위하고 포괄적이라는 한계로 인해 실현가능성이 적다고 비판하면서, 이를 보완하기 위하여 녹색성장이라는 개념이 등장하였다고 한다. 더하여 생태계 보전과 경제발전은 지속가능발전의 두 요소이며, 사회통합 없는 경제발전은 불가능하다는 점을 근거로 녹색성장 또한 사회통합이념을 담고 있고, 녹색성장은 지속가능발전과 유사한 개념 또는 지속가능발전으로부터 도출된 개념이라고 한다. 우리나라의 녹색성장위원회도 녹색성장을 지속가능발전(경제발전·사회적 형평·환경보호 통합)의 추상성·광범위성을 정책실현 가능성 측면에서 보완하는 개념이라고 설명한다.

그러나 녹색성장의 개념은 UN 아·태지역 환경개발 장관회의에서 아·태지역의 빈곤 극복을 위한 성장과 함께 환경적 지속가능성도 확보하자는 목적으로 태생하였기 때문에 지속가능발전과는 그 역사적 출발점과 목적에서부터 차이가 있다. 2011년 OECD의 Towards Green Growth 보고서에서도 “지속가능한 개발은 녹색성장의 중요한 맥락을 제공하며, ... 녹색성장은 지속가능한 개발을 대체하는 것이 아니라, 지속가능한 개발의 하위 아젠다로 간주되어야한다”고 하여 지속가능발전이 녹색성장에 대해 상위의 개념이라는 점을 확인하고 있다.⁹⁵⁾

UN 아·태지역 환경개발 장관회의의 영향을 받아 제정된 현행 「저

93) 김성옥·이병량, 녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토, 한국조직학회 보 제7권 제1호, 2010, 124면; 윤경준, 저탄소녹색성장 다시보기, 한국정책학회 Vol.21 No.2, 2012, 40면; 윤세종·정홍범·최지은, 전개 논문, 326면; 윤순진, 전개 논문, 234면; 황병상, 전개 논문, 217면.

94) 김광수, 녹색성장을 위한 개별 부동산법제의 개선방안, 부동산법학 제16집, 2009, 2면; 이현석, 전개 논문, 116면.

95) OECD, Towards Green Growth, 11p(<http://www.oecd.org/greengrowth/48224539.pdf>).

탄소 녹색성장 기본법」 제2조 제2호도 녹색성장을 “경제와 환경이 조화를 이루는 성장”으로 정의하여 지속가능발전이 추구하는 ‘사회적 정의’ 또는 ‘사회적 형평’에 관한 내용은 찾아볼 수 없다.

<표6 지속가능발전과 녹색성장의 비교⁹⁶⁾>

구분	지속가능발전	녹색성장
기구	UNCSD	UNESCAP
태동	Brundtland Report 1987	UN 아·태 지역 환경개발 장관 회의(05.3)
대상	국제사회 전체	아·태지역 국가
배경	성장의 결과인 환경오염 복구	성장 단계에서 환경오염 방지
목적	경제성장, 사회발전, 환경보호 동시 추구	빈곤 극복과 환경적 지속가능성 확보

(3) 녹색성장 개념의 선진화 방안

전술한 바와 같이 녹색성장은 지속가능발전보다 협소한 개념일 뿐만 아니라, 지속가능발전담론의 전개과정과 비교할 때 그 역사성도 부족하다. 때문에 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정은 전 세계적 논의를 통해 진화한 지속가능 발전을 20년 전의 개념으로 후퇴시키고 있다는 비판이 제기되기도 한다.⁹⁷⁾

우리가 선택한 녹색성장은 제5차 아·태지역 환경과 개발 장관회의에서 성장과 환경을 함께 고려하자는 목적으로 제시된 녹색성장과 동일하다고 할 수 있다. 이러한 의미의 녹색성장은 성장할 필요성이 높은 빈곤 국가들의 경제성장을 촉진하면서 그로 인한 환경비용을 줄일

96) 지식경제부, 지식·혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략, 2009, 17면.

97) 함대성, 녹색성장과 지속가능발전의 관계정립에 관한 법적고찰, 환경법연구 31권 1호, 2009, 368면.

수 있도록 하는 것에는 유용할 수 있다.⁹⁸⁾ 하지만 우리의 경우 이미 OECD에 가입하여 선진국의 대열에 합류하였고, 2013년 1분기 기준 세계 GDP 순위 15위에 해당하는 등 빈곤을 넘어서 충분한 성장을 하였다. 때문에 아·태 지역의 빈곤 국가들을 겨냥하여 도출된 ‘사회적 형평’을 도외시하고 있는- 녹색성장을 우리나라에 적용하는 것이 적절한지 여부에 대해 의문이 제기될 수밖에 없으며, 우리의 경우에는 보다 선진화된 국가정책의 기초를 고민하여야할 필요가 있다.⁹⁹⁾

그럼에도 불구하고 「저탄소 녹색성장 기본법」은 입법취지에서부터 저탄소 녹색성장 추진과 관련하여 “상위 규범적인 성격을 지니는 기본법”이라고 하고, 이를 위해 저탄소 녹색성장을 국정의 핵심의제로 설정 및 에너지·지속가능발전 등 관련 타법에 우선하여 적용하고, 타법의 제·개정 시에는 이 법의 목적과 원칙에 부합토록 하는 한편, 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책도 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화토록 하였다고 한다.

이러한 입법취지는 「저탄소 녹색성장 기본법」의 개별 규정을 통해 확인이 가능하다. 먼저 제2조 제8호에서 지속가능발전의 개념을 「지속가능발전법」상의 개념으로 보고 있다고 규정하여 저탄소 녹색성장의 범주에 지속가능 발전을 포함하고 있으며, 제9조 제2항에서는 녹색성장 국가전략에 지속가능발전 정책에 관한 사항을 포함, 제6장에는 녹색생활 및 지속가능발전의 실현을 두면서 지속가능 발전을 녹색성장의 하위개념으로 파악하고 있다.¹⁰⁰⁾

결국 이 경우 사회적 형평 내지 사회적 정의를 도외시하고 있는 녹색성장이 보다 넓은 개념인 지속가능 발전을 포괄하는 개념으로 사용 되는 모순이 발생한다. 일견에서는 「저탄소 녹색성장 기본법」 제22조 제4항이 “정부는 저탄소 녹색성장을 추진할 때 지역 간 균형발전을

98) 윤순진, 전계 논문, 232면.

99) 김성욱·이병량, 전계 논문, 125면; 윤순진, 전계 논문, 232면.

100) 함태성, 전계 논문, 368면.

도모하며 저소득층이 소외되지 않도록 지원 및 배려하여야 한다”고 규정하고 있고, 제35조 제1항이 “정부는 녹색기술·녹색산업에 대한 일자리를 창출·확대하여 모든 국민이 녹색성장의 혜택을 누릴 수 있도록 하여야 한다” 규정하고 있다는 점을 근거로 녹색성장위원회가 녹색성장을 지속가능발전을 보완하는 개념이라고 정의한 것과 같이 우리가 선택한 녹색성장의 개념에는 지속가능발전이 추구하는 사회적 형평의 이념이 포함되어 있다고 주장한다.¹⁰¹⁾

물론, 이러한 해석론적 방법을 통하여 지속가능발전보다 협의로 이해되는 녹색성장의 개념에 사회적 정의 내지 사회적 형평을 포함하여 문제의 해결에 접근할 수 있다. 그러나 이 경우에도 「저탄소 녹색성장 기본법」은 스스로 녹색성장의 의미를 지속가능발전보다 협의로 정의하면서, 실제로는 녹색성장이 지속가능발전을 포괄하는 개념으로 사용되는 점에서 개념상의 혼란 내지 모순이 발생한다. 따라서 이러한 문제의 근본적인 해결을 위해서는 녹색성장의 정의규정에 사회적 형평 내지 사회적 정의 즉, 사회적 약자에 대한 배려와 관련한 내용을 명확히 하여 지속가능발전의 이념을 빠짐없이 반영할 수 있는 방법을 모색하여야 한다.¹⁰²⁾

또 제3조의 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙에서도 “사회적 약자와 소외계층에 대한 배려를 강화하고 지역적 불균형을 완화하고 해소할 수 있도록 제도를 정비하고 정책적 지원을 강화한다”라는 내용의 추가가 고려될 수 있다.¹⁰³⁾

101) 김성배, 전계 논문, 315면; 방동희, 저탄소 녹색성장 기본법의 구제실패 검토 및 발전적 시행에 관한 연구, 환경법연구 제32조 1호, 2010, 324면.

102) 함태성, 전계 논문, 372면.

103) 이러한 내용은 저탄소 녹색성장 기본법이 입법예고 되기 이전에 존재하였으나, 입법예고(안)에서는 삭제되었다.

<표7 저탄소 녹색성장 기본법 개정(안)>

구분	현행	개정(안)
저탄소 녹색성장 기본법 제2조 제2호	2. “녹색성장”이란 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 <u>새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다.</u>	2. “녹색성장”이란 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 <u>새로운 일자리를 창출해 나가는 등 성장의 혜택이 모든 국민에게 돌아갈 수 있게 함으로써 경제와 환경이 조화를 이루고 사회적 형평이 고려되는 성장을 말한다.</u>
저탄소 녹색성장 기본법 제3조 제10호	10. (신설)	10. 정부는 사회적 약자와 소외계층에 대한 배려를 강화하고 지역적 불균형을 완화·해소할 수 있도록 제도를 정비하고 정책적 지원을 강화한다.

(4) 기후변화대응 법체계 재구성 논의의 검토

「저탄소 녹색성장 기본법」과 「지속가능발전법」의 관계 문제를 기후변화대응과 관련한 현행 법체계를 재구성하여 해결하자는 견해들이 있다. 이러한 견해들은 「저탄소 녹색성장 기본법」상 녹색성장의 개념

에 사회적 평등을 포함시켜 문제의 해결에 접근하기 보다는 개념상의 논란이 끊이지 않는 ‘녹색성장’ 개념을 고집할 필요성이 있는지 여부에 대해 근본적인 의문을 제시하면서¹⁰⁴⁾, 국제사회에서 보편적으로 합의되고 정착된 지속가능발전의 개념의 중요성을 더욱 강조한다는 것이 특징이다.

이와 관련하여 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정 이전에는 「저탄소 녹색성장 기본법」이 담고 있는 주요 내용을 「지속가능발전기본법」에 전부 또는 상당 부분 추가 삽입함으로써 「지속가능발전기본법」을 내용적·수단적으로 더욱 풍부한 것으로 확대·발전시키거나, 「저탄소 녹색성장 기본법」의 추진 의도와는 반대로 이념적·원칙적 항목들은 「지속가능발전기본법」이 흡수하고, 친환경 경제성장과 관련되는 사항만을 모아서 가칭 ‘녹색성장추진법’을 신설하여 양자의 전체법과 분과법의 체계를 역으로 구성하는 방안이 제시되었다.¹⁰⁵⁾

현재도 이와 비슷한 주장들을 어렵지 않게 접할 수 있다. 대표적으로 지난 2013. 6. 13. 개최된 지속가능발전을 위한 국회토론회에서는 현행 「저탄소 녹색성장 기본법」의 실질적인 한계를 배경으로¹⁰⁶⁾ 「지속가능발전기본법」을 복원하고, 「저탄소 녹색성장 기본법」과 「에너지법」을 개편하는 방안이 제시되었다. 이때 제시된 대안은 총 7개이다.¹⁰⁷⁾

첫째, 「저탄소 녹색성장 기본법」을 「기후변화대책법」으로 개정하는 방안(대안1), 둘째, 「저탄소 녹색성장 기본법」을 「에너지법」과 통합하

104) 조홍식·황형준, 녹색성장과 환경법제의 대응, 법제연구 제36호, 2009, 52면.

105) 문상덕, 전계 논문, 30면 이하.

106) 지난 정부에서 기후변화 대응을 위해 ‘녹색성장’을 선택했지만, ‘녹색’과 ‘지속가능발전’의 차별화가 용이하지 않았고 기후변화에 능동적으로 대응하여 산업구조를 지속가능한 시스템으로 전환하는데 견인차 역할을 해야 할 본래의 목적을 실현하는데 한계가 있었다는 점과 녹색성장위원회가 녹색성장사업에 포함된 4대강 사업, 원전 확대 등 ‘지속가능발전’에 위배되는 사업을 점검하지 못했다는 점이다.

107) 권기태, 지속가능발전법과 저탄소 녹색성장 기본법 개편방향 제안, 지속가능발전을 위한 국회토론회 자료집, 2013. 6. 13.

여 「기후변화에너지법」으로 개정하는 방안(대안2), 셋째, 「저탄소 녹색성장 기본법」을 「지속가능발전기본법」으로 통합하는 방안(대안3), 넷째, 「저탄소 녹색성장 기본법」과 「에너지법」을 「지속가능발전기본법」으로 통합하는 방안(대안4), 다섯째, 「저탄소 녹색성장 기본법」을 폐지하고 모든 조문을 일반법으로 이관하는 방안(대안5), 여섯째, 「저탄소 녹색성장 기본법」을 「저탄소 녹색전환법」으로 개정하는 방안(대안6), 일곱째, 「저탄소 녹색성장 기본법」상 지속가능발전과 관련한 법조문을 삭제하고 현행 법률체계를 유지하는 방안(대안7)이 그것이다.

<표8 「지속가능발전기본법」 복원에 따른 「저탄소 녹색성장 기본법」 및 「에너지법」 개편 방안>

구분	취 지	내 용
대안1	당초 녹색성장법의 주요 입법취지였던 지구온난화에 따른 기후변화를 막기 위하여 국제적인 대응에 동참하고 온실가스 감축목표를 설정하는 등 기후변화에 대응하기 위한 법률취지에 집중한다. 법률에서 기후변화대응이라는 목적을 분명히 하고 이를 위한 구체적인 대응을 규정하는 것이다.	<ul style="list-style-type: none"> - 온실가스 감축 등 기후변화에 대응하기 위한 조문을 중심으로 개정한다. - 기타 일반법으로 구현 가능한 것은 이관한다.
대안2	녹색성장법이 에너지정책과 기후변화대책에서 주요한 내용임에도 불구하고 「에너지법」이 별도로 존재했던 것을 하나의 법률의 통합하여 시너지를 증대시킨다. 기후변화대책과 에너지정책이 밀접한 관련이 있는 만큼 동일한 법률로 규정하고자 하는 것이다.	<ul style="list-style-type: none"> 에너지정책, 기후변화대책을 중심으로 단일한 법률로 통합한다. - 기타 일반법으로 구현 가능한 것은 이관한다. - 추진기구로서 녹색성장위원회를 기후변화에너지위원회로 변경하며, 지방녹색성장위원회는 삭제하거나 지방기후변화에너지위원회로 변경한다.

구분	취 지	내 용
대안3	<p>지속가능발전과 녹색성장의 개념에서 왔던 혼돈을 해소하고, 지속가능발전에 대한 강한 드라이브를 걸기 위하여 지속가능발전 기본법으로 통합한다. 지방지속위 운영과 지방의제21 운동을 비롯하여 지방의 지속가능발전을 위한 노력들이 녹색성장법에 의하여 제약받는 요소를 해소한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능발전 기본법을 중심으로 통폐합한다. - 녹색성장법의 법조문의 상당부분을 일반법으로 이관한다 - 추진기구로서 녹색성장위원회를 국가지속가능발전위원회로 변경하며, 지방지속가능발전위원회를 둔다.
대안4	<p>지속가능발전의 중요한 부분이 되는 에너지와 기후변화를 단일 체계에서 다루기 위하여 「에너지법」, 녹색성장법을 지속가능발전 기본법으로 통합한다. 지속가능발전을 강력히 추진할 수 있는 토대를 마련한다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 「지속가능발전기본법」을 중심으로 녹색성장법, 「에너지법」을 통폐합한다. - 「저탄소 녹색성장 기본법」 법조문의 상당부분을 일반법으로 이관한다 - 추진기구로서 녹색성장위원회와 에너지위원회를 포괄하여 국가지속가능발전위원회로 변경하며, 필요시 산하에 에너지특별위원회를 두어 원활한 에너지 기본계획 수립을 검토한다. 지방은 지방지속가능발전위원회를 설치하여 통합한다.
대안5	<p>기본법을 넘어서는 과도한 권한과 내용을 정비하고 법률의 정합성을 찾아가기 위하여 녹색성장법을 폐지하고 일반법으로 이관하는 것이다. 녹색성장에 대한 부정적 인식을 해소하고 일반법 체제로 전환하기 위한 것이다.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 「저탄소 녹색성장 기본법」 폐지를 통해 일반법으로 이관한다. - 필요한 기후변화대책법 제정 등으로 안정적으로 저탄소사회를 구현하도록 한다.

제 4 장 저탄소 녹색성장 기본법의 문제점과 법제 개선 방안

구분	취 지	내 용
대안6	녹색성장법의 기본 골격을 유지하되, 상당히 개발된 도시들도 고려하여 성장 패러다임에서 벗어나 개발된 우리사회를 녹색전환으로 유도하고 저탄소 사회를 질적으로 추구하기 위하여 녹색전환법으로 개정한다.	<ul style="list-style-type: none"> - 큰 틀을 유지하되 기본적인 사항만 남기고, 일반법으로 구현 가능한 것은 이관한다. - 추진기구로서 녹색성장위원회를 존치하거나 축소하며(녹색전환위원회로 명칭변경도 검토), 지방녹색성장위원회는 임의규정으로 개정한다.
대안7	법률제정의 장기성과 부처간, 시민사회, 산업계의 논란 재현으로 인한 어려움을 고려하고, 정부정책의 일관성을 유지하는 차원에서 최대한 현행 법률체계를 유지한다. 다만 저탄소녹색성장법으로 개정하여 지속가능발전 기본법의 하위로 둔다.	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능발전분야만 「지속가능발전기본법」으로 이관하고, 「지속가능발전기본법」의 하위법으로 규정한다. - 추진기구로서 녹색성장위원회를 존치하되 축소하며, 지방녹색성장위원회는 임의규정으로 개정한다.

종합하면 위 대안들은 모두 「저탄소 녹색성장 기본법」의 기본법적 성격을 일반법으로 격하시키거나 폐지, 또는 「지속가능발전기본법」을 복원하여 그 하위 법률에 위치시키고자 한다. 이러한 대안들은 「저탄소 녹색성장 기본법」 자체에 대한 비판 내지 이전 정부의 녹색성장 정책에 대한 비판으로부터 근거한다. 따라서 각각의 장·단점이 있겠지만 지난 정부에서 적극적으로 추진하였던 녹색성장에 대해 비판적인 시각에서는 모두 매력적인 대안으로 여겨질 수 있다.

그러나 위 대안의 개별적 검토는 차치하더라도 녹색성장이 국가비전으로 제시된 후 5년이 지났고, 「저탄소 녹색성장 기본법」이 시행된지 3년이 지난 지금 위 대안에서 제시하는 체제로의 전환은 더 많은 복잡한 문제들을 야기할 수 있다. 특히 그동안 정부의 녹색성장

정책과 입법 등으로 인하여 국민들에게 비교적 친숙하게 여겨지는 녹색성장을 일순간 포기하고 새로운 개념을 도입하거나 새로운 정책과 법제도를 모색한다면 국민들에게 혼란을 가져다 줄 수 있을 뿐만 아니라 국가재정의 낭비도 우려된다.

따라서 이러한 문제에 접근에 있어서는 고도의 신중함과 충분한 논의가 요구된다. 그리고 현 시점에서 「저탄소 녹색성장 기본법」의 근본적인 문제의 해결과 발전을 위해 취할 수 있는 적절한 태도는 이를 대체할 수 있는 법체계 및 개념들을 도입하는 것보다 그 동안의 비판을 수용할 수 있는 입법적 방법의 검토와¹⁰⁸⁾, 해석론적 방법으로도 「저탄소 녹색성장 기본법」과 관련 법률들이 조화를 이룰 수 있는 방안이 고려되어야 한다.

3. 「에너지법」과의 관계

(1) 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정과 에너지 정책의 이관

「지속가능발전법」과의 관계와 같은 맥락에서 「에너지법」과의 관계도 문제된다. 「저탄소 녹색성장 기본법」 부칙 제4조 제7항에 의하면 구 「에너지기본법」은 「에너지법」으로 제명이 변경되었고, 구 「에너지법」 제3조의 에너지정책의 기본원칙이 삭제되었다. 제5조의 적용범위, 제6조의 국가에너지 기본계획 수립 등도 전부 삭제되거나 개정되었다. 또한 제9조의 국가에너지위원회의 명칭이 에너지위원회로 변경되었으며, 위원장은 대통령에서 지식경제부장관으로 변경되었다.

그리고 구 「에너지기본법」에서 규정하고 있던 주요 내용들은 대부분 「저탄소 녹색성장 기본법」으로 이관되었다. 구체적으로 현행 「저탄소 녹색성장 기본법」 제39조는 에너지정책 등의 기본원칙을 설정하고, 제41조 제1항은 정부는 에너지정책의 기본원칙에 따라 20년을 계

108) 김성배, 전제 논문, 2012, 314면.

획기적으로 하는 에너지계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 이 외에도 에너지와 관련한 규정을 다수 포함하고 있다. 이처럼 「저탄소 녹색성장 기본법」은 「에너지법」과의 관계에 있어서도 「에너지법」을 포괄하는 법률로서 위치하고 있다.

(2) 「에너지기본법」체제로의 전환

일견에서는 구 「에너지기본법」을 「저탄소 녹색성장 기본법」의 체제로 수용하고 구 「에너지기본법」의 관련 규정을 개정하는 것은 규제환경적 측면과 규제입법적 측면에서 규제실패상황으로 전개되지 않으며, 오히려 규제실패상황을 방지하는 결과가 된다고 평가한다.¹⁰⁹⁾ 이러한 견해는 구 「에너지기본법」에 대한 비판에서부터 출발한다. 즉, 구 「에너지기본법」이 에너지정책 전반을 규율하기 위하여 제정되었음에도 불구하고 그동안 기후변화 및 에너지 위기에 신속하게 대응하지 못하고 있었던 측면과 에너지 정책의 새로운 패러다임을 적절하게 반영하고 있지 못하고 있는 상황을 강조하면서, 이를 해결하기 위해 「저탄소 녹색성장 기본법」은 녹색성장의 패러다임에 에너지를 포함시켜 에너지 정책의 원칙과 방향을 제시하였다는 것이다.

그러나 위와 같은 긍정적인 평가에도 불구하고 「저탄소 녹색성장 기본법」에서 에너지 관리체계를 포함하는 것이 적절한지 여부에 대한 의문은 여전히 해소되지 않는다. 녹색성장의 이념은 에너지 활용에 있어서 하나의 지표에 불과하고, 에너지 영역은 더욱 다양한 영역에 걸쳐 있기 때문이다.¹¹⁰⁾ 이러한 상황에서 「에너지기본법」을 「에너지법」으로 변경하고 에너지 정책과 관련한 주요 내용을 「저탄소 녹색성장 기본법」에 규정하는 것은 오히려 과잉이라는 지적을 피할 수 없다.¹¹¹⁾ 더하여 「저탄소 녹색성장 기본법」상 에너지 정책에 관한 내용은 추상

109) 방동희, 전계 논문, 326면 이하.

110) 윤세중·정홍범·최지은, 전계 논문, 339면.

111) 전재경, 지속가능발전과 녹색성장, 서강법학 제11권 제2호, 2009. 12, 37면.

적인 기본원칙 및 기본계획의 수립을 선언하는데 그치기 때문에 「저탄소 녹색성장 기본법」 그 자체가 우리나라의 에너지 정책에 관한 포괄적 기본법으로서 역할을 하기에는 무리가 있어 보인다는 비판도 함께 제기되고 있다.¹¹²⁾

법 제41조 제3항은 에너지기본계획에 포함되는 사항을 규정하고 있는데, 첫째 국내외 에너지 수요와 공급의 추이 및 전망에 관한 사항(제1호), 둘째, 에너지의 안정적 확보, 도입·공급 및 관리를 위한 대책에 관한 사항(제2호), 셋째 에너지 수요 목표, 에너지원 구성, 에너지 절약 및 에너지 이용효율 향상에 관한 사항(제3호), 신·재생에너지 등 환경친화적 에너지의 공급 및 사용을 위한 대책에 관한 사항(제4호), 다섯째, 에너지 안전관리를 위한 대책에 관한 사항(제5호), 여섯째, 에너지 관련 기술개발 및 보급, 전문인력 양성, 국제협력, 부존 에너지자원 개발 및 이용, 에너지 복지 등에 관한 사항(제6호)이 그것이다.

에너지기본계획은 에너지와 관련한 정책을 설정하고, 분야별 에너지 정책을 조정하는 기능을 하는 등 에너지 전반에 대한 사항을 종합적으로 정하는 것이다. 에너지 문제는 정치·경제·환경 등 다양한 영역과 직접 관련되어 있다. 또 온실가스 배출의 약 65%의 원인이 에너지 소비에 의하여 발생한다.¹¹³⁾ 이러한 점을 고려할 때 에너지기본계획은 에너지 문제를 보다 집중하여 다룰 수 있는 「에너지법」에서 규율하는 것이 적절하다. 물론 녹색성장과 관련성이 전혀 없다고는 할 수 없지만, 「저탄소 녹색성장 기본법」에서 에너지기본계획을 규정하는 것은 에너지기본계획의 범위를 축소하는 결과가 될 수 있다. 또 에너지기본계획의 사항 중 에너지의 안정적 확보 및 에너지 안전 등에 관한 사항들은 실질적으로 녹색성장과의 관련도가 높지 않다.¹¹⁴⁾

112) 허성욱, 기후변화시대의 에너지법, 경제규제와 법 제4권 제1호, 2011. 248면.

113) 류권홍, 에너지 안보와 에너지 법제의 현황, 환경법연구 34권 2호, 2012, 94면.

114) 저탄소 녹색성장을 위한 에너지 법제의 현황 분석과 개선방안 연구, 법제처 정

이에 대한 연장선상에서 에너지 정책의 기본원칙도 「에너지법」으로 이관하는 것이 법체계적으로 적합하다. 에너지 정책의 기본원칙은 에너지기본계획의 방향을 설정하는 하는 것이기 때문이다. 관련성의 정도에 있어서도 「저탄소 녹색성장 기본법」은 「에너지법」보다 후순위에 위치한다.¹¹⁵⁾

결론적으로 현재 구 「에너지기본법」에서 삭제되면서 현행 「저탄소 녹색성장 기본법」으로 이관된 내용들을 다시 「에너지법」으로 이관할 필요가 있다. 특히 에너지 정책 등의 기본원칙, 에너지기본계획 등은 「에너지법」에서 관할하는 것이 적절할 수 있다. 이렇게 된다면 「에너지법」이 에너지 전반에 대한 기본법 역할을 하여 효율적인 에너지 정책의 수립에 기여할 수 있다. 미국이 「에너지 정책법」을 통해 에너지 관리에 관한 일원적인 법제도를 마련하여 에너지와 환경을 포괄하는 정책을 실현하도록 하고 있는 점은 주목할 만하다.

한편, 이 경우 「저탄소 녹색성장 기본법」과 「에너지법」의 관계가 문제될 수 있다. 즉 「저탄소 녹색성장 기본법」이 「에너지법」에 대한 지도 법률로서 위치할 수 있는지 여부가 문제된다. 그러나 이러한 문제는 「저탄소 녹색성장 기본법」 또는 「에너지법」에서 에너지 정책 등의 기본원칙 내지 에너지 관련 국가계획 등을 수립하는 경우 저탄소 녹색성장의 이념을 고려하여야 한다는 규정을 두는 것만으로도 「에너지법」에 대한 지도 법률로서 역할을 충분히 할 수 있을 것으로 판단된다.

더하여 현행 「에너지법」을 「에너지기본법」으로 그 제명을 변경하는 방안도 함께 고려해 볼만하다. 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되면서 구 「에너지기본법」의 주요 내용들이 이관되었기 때문에 그 제명을 「에너지법」으로 변경한 것으로 보인다. 그러나 기본법이라는 문구

책연구과제보고서 2012. 11, 15면.

115) 전계 법제처 정책연구과제보고서, 20면.

가 삭제된 단순한 「에너지법」은 관련한 타 법률들과의 관계에서 문제가 발생할 수 있다.¹¹⁶⁾ 「에너지법」은 그 태생부터 에너지와 관련한 분야의 개별법들을 통합·지도하기 위하여 제정되었다는 점을 간과 하여서는 안 된다. 물론 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정으로 인해 관련영역의 다른 기본법의 존재가 법체계상 혼란을 가져올 수 있지만, 이미 「저탄소 녹색성장 기본법」 제8조는 다른 법률에 우선하여 적용한다고 규정하고 있으며, 전술한 바와 같이 「에너지법」 내지 「에너지기본법」상 주요 정책 등이 저탄소 녹색성장의 이념과 부합하여야 한다는 규정의 신설만으로도 「저탄소 녹색성장 기본법」은 「에너지기본법」에 대한 견인차 역할을 함과 동시에 지도 법률로서 위치가 가능하다.

마지막으로 「저탄소 녹색성장 기본법」 제41조 제2항에 따라 에너지기본계획은 녹색성장위원회의 심의를 거쳐야 하는데, 외형적으로 녹색성장위원회에 지나치게 많은 권한이 집중되어 있다. 전술한 바와 같이 녹색성장위원회는 에너지기본계획뿐만 아니라 기후변화대응기본계획과 지속가능발전기본계획, 저탄소 녹색성장 정책의 기본방향, 녹색성장국가전략, 중앙행정기관 및 지자체의 저탄소 녹색성장과 관련된 정책 조정 및 지원에 관한 사항, 관련한 법제도에 관한 사항 등 다양한 업무를 총괄하는데, 녹색성장위원회가 지나치게 많은 업무를 효율적으로 수행할 수 있을지 의문이다. 하나의 위원회가 많은 권한을 가지게 되면 실제 중요한 사항을 심도 있게 심의하지 못하는 문제가 발생할 수 있다.¹¹⁷⁾

더욱이 녹색성장위원회가 에너지기본계획을 직접 관장할 경우, 에너지 관리는 녹색성장위원회와 에너지위원회로 분할되어 오히려 에너지 통합관리가 어려워 질 수 있다. 따라서 이러한 문제의 해결은 녹색성

116) 이종영, 기후변화대책과 관련한 법률안에 대한 진술문, 기후변화대책관련 법안에 관한 공청회, 2009, 7면.

117) 이종영, 상계 진술문, 6면.

장위원회의 기능 중 에너지기본계획을 삭제하고, 녹색성장위원회 위원을 에너지위원회의 당연직 위원에 포함시키는 방법 등이 고려될 수 있다.¹¹⁸⁾ 이와 함께 에너지위원회를 다시 국가에너지위원회로 격상시키는 것도 고려되어야 할 사항이다.

제 3 절 녹색성장위원회의 기능 확대 논의에 대한 검토

1. 논의의 의의

현재 「저탄소 녹색성장 기본법」에 대한 논의에 있어서는 4대강을 포함한 지난 정부의 녹색성장 정책에 대한 비판들과 함께 「저탄소 녹색성장 기본법」의 폐지 또는 일반법으로의 전환, 「지속발전기본법」을 복원하여야 한다는 주장들이 가장 유력하다. 연상선상에서 녹색성장위원회에 대해서도 그 기능 및 조직에 관한 문제점을 찾고 해결방안을 제시하는 것이 아니라 조직 자체에 대한 폐지문제에 집중하고 있다.

이러한 현실에서 녹색성장위원회의 기능 및 조직에 대한 논의는 일면 현실과 역행한다는 비판을 받을 수 있다. 그러나 전술한 바와 같이 「지속가능발전기본법」을 복원하는 것만이 대안이 아니며, 오히려 그동안 제기되었던 현행 「저탄소 녹색성장 기본법」의 문제점들을 개선하는 것이 기후변화문제에 대한 적절한 대응이 될 수 있다. 이 점에서 녹색성장위원회의 방향을 제시하는 것은 국내 녹색성장 정책 추진의 효율성 확보 및 「저탄소 녹색성장 기본법」의 선진화에 기여하는 것으로서 그 의의를 찾을 수 있다.

118) 전재경, 전계 논문(주 111), 37면.

2. 녹색성장위원회의 법적 성격과 기능

녹색성장위원회는 국가의 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하기 위하여 설치되었다(제14조 제1항). 녹색성장위원회는 최초 대통령 훈령인 ‘녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정’에 설립 근거를 두고 있었다. 때문에 법치주의 및 행정조직법정주위에 위반된다는 비판이 있었으나¹¹⁹⁾, 이후 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정과 동시에 법적 근거를 갖추게 되면서 그러한 문제는 일단 해소되었다. 또한 「저탄소 녹색성장 기본법」 제정 시에는 대통령 소속으로 되어 있었으나, 현재는 정부개편에 따른 2013. 3. 23. 법 개정을 통해 국무총리소속으로 변경되었다.

녹색성장위원회의 성격을 합의제 행정기관으로 볼 것인지 또는 자문위원회로 볼 것인지 여부가 문제될 수 있다. 법 제15조는 위원회의 기능을 규정하고 있는데, 녹색성장위원회는 녹색성장과 관련한 거의 모든 분야에 대해 심의하는 기능만을 갖고 있을 뿐 국가의사를 결정하여 외부에 표시할 수 있는 권한은 없다. 이 점에서 녹색성장위원회는 국무총리소속 자문위원회의 성격을 갖고 있다고 할 수 있다.

3. 녹색성장위원회의 기능적 한계와 녹색성장 정책의 지속성 확보 방안

녹색성장위원회는 환경, 교육, 문화, 과학기술, 국토개발 등 녹색성장과 관련한 거의 모든 분야에 대해서 총괄하고 조정하는 기능을 갖

119) 행정규칙에 의해 우선적으로 녹색성장위원회의 설립부터 추진한 것은 헌법상의 대원칙인 법치주의나 행정법상의 행정조직법정주의에 중대한 위협이 될 수 있으며, 법률에 의해 위원회가 설립된 것이 아니라 먼저 출범하여 수립된 녹색성장위원회가 저탄소 녹색성장 기본법의 제정을 추진하고, 그 법을 통해서 위원회의 존립의 정당성 근거를 만드는 것은 본말이 전도된 경우이며, 법치행정 원칙을 규정한 취지에 맞지 않는다는 지적이 있다(장 옥, 녹색성장위원회의 조직 및 운영에 관한 공법적 고찰, 환경법연구 33권 1호, 2011, 210면 이하)

는다. 그럼에도 불구하고 녹색성장위원회는 그 법적 성격이 자문위원회에 해당하기 때문에 집행업무를 수행하지 못하는 것은 물론 근거 법령의 제·개정과 관련하여 어떠한 권한도 갖지 못하는 한계가 있다.

그동안 저탄소 녹색성장 추진 체계는 녹색성장 위원회가 전반적인 조정업무를 담당하고, 정부 각 부처는 중앙추진계획을 수립 및 집행하는 형태로 되어있다. 그러나 녹색성장과 관련한 업무는 각 부처의 업무를 포괄하는 성격을 가지고 있기 때문에 그 관할을 설정하는데 어려움이 있을 뿐만 아니라 부처 간 업무 충돌로 인한 갈등도 우려된다.¹²⁰⁾

이러한 현행 녹색성장 추진체계의 한계점에 대응하고자 정부는 구 지식경제부(현 산업통상자원부) 소관인 에너지 관련 업무와 환경부의 녹색성장 관련 업무, 현행 녹색성장위원회의 기획 업무를 통합하는 기후에너지부를 신설하는 방안을 검토하기도 하였으며, 학계에서는 녹색성장위원회를 기존의 자문위원회에서 행정위원회로 전환하자는 견해¹²¹⁾, 녹색성장원과 부총리제제도의 도입하자는 견해¹²²⁾ 등 다양한 해결책들을 제시하기도 하였다. 이렇게 볼 때 -각 대안마다 장·단점은 존재하지만- 녹색성장과 관련한 정책의 추진에 있어서 현행 녹색성장위원회의 기능은 한계가 있다는 점과 모든 정부부처를 지휘할 수 있는 기관의 필요성 내지 녹색성장 정책의 전반에 대한 전문적인 집행기관의 필요성에 대해서는 이미 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있다.

저탄소 녹색성장은 전 세계의 기후변화대응 논의의 흐름의 영향을 받아 우리가 선택한 이념으로서 현재에만 머무르는 것이 아니라 앞으로 그 지속성이 보장되어야 한다. 그리고 이를 위해서는 녹색성장 정책의 추진에 있어서 조정과 집행을 동시에 할 수 있는 통합적인 전

120) 김춘환, 전계 논문, 162면.

121) 장 옥, 전계 논문, 215면.

122) 김춘환, 전계 논문, 162면.

문기관이 요구된다. 제시된 모든 대안은 이러한 문제점을 인식하고 있다는 점에서 의미가 있다. 유력한 대안은 새로운 정부 부처의 신설과 녹색성장위원회의 기능 확대 방안이다. 특히 새로운 정부 부처를 신설할 경우 상당한 시간적·경제적 손실을 감내하여야 한다는 점과 그 동안 녹색성장위원회가 축적한 전문성을 고려할 경우, 녹색성장위원회를 행정위원회로 전환하여 일정 부분에 대한 집행권한을 부여하는 건해는 경청할 만하다.

그러나 이 경우에도 독립제 행정기관이 아닌 합의제 행정기관이 녹색성장의 집중적이고 효율적인 추진에 있어서 적합한지 여부에 대한 논의가 전제되어야 한다.¹²³⁾ 더하여 현재 법 개정을 통해 대통령 소속에서 국무총리 소속으로 변경되고, 녹색성장기획단의 폐지 등 조직이 축소된 녹색성장위원회가 모든 정부부처를 지휘할 수 있을지 여부에 대해서도 충분한 검토가 요구된다.

한편, 법 제20조 제1항은 “지방자치단체의 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하기 위하여 시·도지사 소속으로 지방녹색성장위원회를 둘 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 따라 지방자치단체는 특별한 정함이 없는 한 지방녹색성장위원회의 설치와 폐지에 있어 자유롭다. 지방녹색성장위원회의 설치와 폐지는 정부정책과 연계하여 발전된 녹색성장 추진체계를 확립할 수 있고, 지방의 지속적인 녹색성장 추진과 확산 및 지역의 특성에 맞는 녹색성장 정책의 수립에 기여할 수 있다는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다. 이 점에서 지방녹색성장위원회의 설치여부를 임의규정으로 설정하는 것이 타당한지는 의문이다. 특히 지방자치시대에서 저탄소 녹색성장이라는 국가목표를 달성하기 위해서는 지방자치단체의 역할이 중요하기 때문이다.

123) 합의제 행정기관은 독립제 행정기관과 비교할 때 적시적인 대응이 곤란하다는 이유를 근거로 녹색성장을 위해서 적합하지 않다는 비판이 있다(김춘환, 전계 논문, 162면).

제 4 절 개별 쟁점사항의 검토

1. 포괄적인 온실가스 정의 규정의 필요성

법 제2조 제9호는 “온실가스란 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF₆) 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질을 말한다.”고 규정하고 있다. 그리고 동법 시행령 [별표 1]은 수소불화탄소 및 과불화탄소 물질에 관하여 규정하고 있다. 이러한 온실가스의 범위는 기후변화협약 제3차 당사국총회에서 채택된 교토의정서 제3조 제8항에서 규정하고 있는 온실가스의 범위를 그대로 반영하고 있다.

그러나 진화하는 과학기술로 인해 지금까지 발견되지 않았던 새로운 온실가스 유발물질이 발견될 수 있는 가능성은 여전히 존재한다. 때문에 이러한 부분을 고려하지 않고 명시적·구체적으로 온실가스 범위를 규정하는 것은 문제될 수 있다. 특히 비교적 개정이 어려운 법률에서 규정하는 것은 더욱 그러하다. 따라서 이러한 온실가스 정의규정은 하위법령에 위임하고, 그 범위 또한 구체적으로 열거하기 보다는 미래에 발견될 수 있는 온실가스 유발물질들도 포괄할 수 있는 예시적·추상적인 규정으로 대체할 필요성이 있다.¹²⁴⁾

2. 녹색성장과 원자력진흥종합계획의 관계 검토

법 제51조는 “정부는 건강하고 쾌적한 환경과 아름다운 경관이 경제발전 및 사회개발과 조화를 이루는 국토(이하 “녹색국토”라 한다)를

124) 고문헌, 녹색성장의 개념과 저탄소녹색성장기본법, 토지공법연구 제49집, 2010, 258면 이하.

조성하기 위하여 국토종합계획·도시·군기본계획 등 대통령령으로 정하는 계획을 제49조에 따른 녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙에 따라 수립·시행하여야 한다”고 규정하고 있다. 그리고 동법 시행령 [별표 6]에 의하면 「원자력법」에 따른 원자력진흥종합계획이 녹색국토 관련계획의 범위에 포함되어 있다.

동법 시행령은 두 가지 문제점을 가지고 있다. 첫째, 녹색성장과 대치되는 원자력과 관련한 내용을 규정하여 법의 제정 목적을 흐리고 있다는 점이다. 원자력은 기후변화의 주된 원인인 이산화탄소의 배출량이 거의 미미하다는 이유로 청청에너지 기술로 소개되기도 하지만, 냉각수의 해양유입 및 발전과정의 폐열방출 등에 의한 열오염현상과 방사능 물질의 누출이라는 생태적 위험요소를 내재하고 있다.¹²⁵⁾ 이러한 원자력의 특징을 지속가능발전 내지 녹색성장의 이념 하에서 검토할 경우 탄소배출이 적다는 점에서는 긍정되지만, 치명적인 환경오염 가능성을 내재하고 있다는 점에서 지속가능발전 내지 녹색성장의 이념에 포함될 수 없다는 결론이 도출된다. 결국 동 시행령은 양자가 대치되는 영역임에도 불구하고 녹색국토 관련계획에 원자력진흥종합계획을 포함시키고 있는 오류를 범하고 있다.

둘째, 법체계상 부조화를 이룬다. 앞서 지적한 원자력의 위험성으로 인해 「저탄소 녹색성장 기본법」의 입법과정에서도 원자력에 관한 내용은 삭제되었다. 그럼에도 불구하고 시행령에서 원자력에 관한 내용을 규정하는 것은 법률에서 규정하고 있지 아니한 것을 정하고 있는 것으로서 법체계상의 부조화를 이루는 것은 물론, 위임의 한계를 벗어난 규정이라고 할 수 있다.¹²⁶⁾ 따라서 시행령에서 정하고 있는 녹색국토 관련계획의 범위에 원자력진흥계획은 제외되어야 한다.

125) 이에 대한 자세한 내용은 윤수진, 기후변화 대응전략으로서의 원자력발전정책에 대한 비판적 검토, 한국행정학보 제37권 제4호, 2003, 372면 이하.

126) 윤세종·정홍범·최지은, 전제 논문, 339면.

3. 정부주도의 녹색성장 추진 체계의 한계

「저탄소 녹색성장 기본법」 제3조의 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙, 제22조 녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙, 제38조 기후변화대응의 기본원칙, 제39조 에너지정책 등의 기본원칙 등 거의 모든 영역에 있어서 활동주체를 정부로 설정하고 있다. 정부가 녹색경제·녹색산업의 육성·지원(제23조), 기업의 경영촉진(제25조), 금융의 지원 및 활성화(제28조), 조세 제도의 운영(제30조) 등의 정책을 통하여 기업과 국민 등으로부터 녹색성장을 견인할 수 있지만, 이 외에 모든 녹색성장 정책의 추진을 정부 혼자서 할 수 있는지 여부에 대해서는 의문이다. 녹색성장의 실효성을 확보하기 위해서는 기업과 국민 등의 역할이 중요하다.¹²⁷⁾ 법 제6조 및 제7조에서 사업자의 책무와 국민의 책무를 설정하고 있지만, 이를 통해 기업과 국민의 참여를 촉진할 수 있는 것은 아니다.

에너지 이용효율 및 온실가스 감축문제에 있어서도 지나친 정부주도는 기업의 활동에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 동법 시행령 제30조는 관리업체에 대한 목표관리 방법 및 절차를 규정하고 있는데, 정리하면 부분별 관장기관은 매년 9월 30일까지 관리업체의 다음 년도 온실가스 감축, 에너지 절약 및 에너지 이용효율 목표를 설정하고 관리업체 및 센터에 통보(제1항), 통보받은 관리업체는 다음 년도 이행계획을 전자적 방식으로 매년 12월 31일까지 부문별 관장기관에게 제출(제4항), 이후 관리업체는 이행계획을 실행한 실적을 다시 부문별 관장기관에게 보고(제5항), 부문별 관장기관은 이행실적을 평가한 후 목표에 미치지 못하거나 보고의 내용 중 측정·보고·검증 방법의 적용에 미흡한 사실이 발견되는 경우 개선명령 등 필요한 조치 후 환경

127) 전재경, 녹색성장기본법의 실현을 위한 법적과제, 환경법연구 31권 1호, 2009, 10면.

부장관에게 통보(제6항), 개선명령을 받은 관리업체는 이행계획의 수립시 이를 반영하도록 되어 있다(제7항). 종합하면 에너지 이용효율 및 온실가스 감축문제는 행정규제형 관리대상일 뿐이다. 이러한 행정규제적 온실가스 감축 정책은 오히려 부정적인 효과를 수반할 수 있다. 온실가스의 실질적인 감축효과를 기업들로부터 이끌어 내기 위해서는 인센티브에 관한 규정을 포함하여야 한다. 배출권거래제도라는 경제적 유인책이 존재한다 하더라도 지나친 정부 주도는 시장의 기능을 왜곡할 수도 있다.¹²⁸⁾ 또한 환경경영을 명령하고 배출권거래를 강제하는 명령통제형 규제체계만으로는 녹색성장의 실효성을 확보하기도 어렵다.¹²⁹⁾

이는 국민과의 관계에 있어서도 마찬가지이다. 녹색생활 및 지속가능발전을 실현은 정부주도의 녹색생활 운동의 촉진(제58조)과 녹색생활 실천의 교육·홍보(제59조)를 통하여 달성할 수 있는 것이 아니다. 인센티브제 등의 도입 등 국민의 참여를 유도할 수 있는 방안이 모색하여야 한다.

128) 이상천, 저탄소녹색성장기본법령상의 법적 문제점, 법학논집 14권 4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2010, 252면.

129) 전재경, 전개 논문(주 127), 10면.

제 5 장 결 론

환경문제에 대한 국제사회 인식의 전환은 기후변화협약이라는 국제 규범을 견인하였고, 이에 따라 각 국은 실정에 맞는 법과 제도를 정비하고 있다. 연장선상에서 우리도 저탄소 녹색성장을 국가비전으로 제시하였고, 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하였다. 「저탄소 녹색성장 기본법」은 국제사회에 대해 협력하고, 궁극적으로 기후변화문제를 인식하고 있다는 점에서 의의가 있다. 특히 성장을 포기할 수 없는 우리의 현실을 고려하여 단순히 온실가스를 줄이기 위한 방법이 아닌 성장과 환경을 조화시킬 수 있는 방법을 선택한 접근은 타 선진국의 법률과 비교하여도 손색없는 입법이라고 평가할 수 있다.

그러나 법률에서 환경과 성장을 동시에 고려할 수 있을 만큼 현실적 여건과 학문적 성숙함이 그것을 뒷받침 해줄 수 있는지는 의문이다. 「저탄소 녹색성장 기본법」은 입법과정에서부터 환경단체 및 산업계 등으로부터 비판을 받는 등 상당한 진통이 있었다. 정부의 입법 의지가 강하지 않았더라면 실현되지 못했을 정도이다. 우여곡절 끝에 제정된 「저탄소 녹색성장 기본법」은 시행 이후에도 일면 국제적 조류에 합류하고, 본격적인 국내 기후변화대응 논의의 장을 열었다는 점에서는 긍정적인 평가를 받았지만, 다른 한편으로는 졸속입법으로 평가되는 등 그동안 많은 문제점들이 제기된 것도 사실이다.

그 중에서도 특히 지금까지 논란이 끊이지 않는 것은 「지속가능발전법」과 「저탄소 녹색성장 기본법」의 관계 정립에 관한 문제이다. 이에 대한 논의에 있어서는 「지속가능발전기본법」을 복원하고, 「저탄소 녹색성장 기본법」을 폐지 내지 일반법으로 전환하자는 주장이 가장 유력하다. 이와 함께 녹색성장위원회에 대한 논의에 있어서도 국가지속가능발전위원회 복원 및 녹색성장위원회의 폐지문제가 골자를 이룬다.

앞서 살펴본 바와 같이 지속가능발전은 녹색성장과 비교할 때 그 역사성에서 차이가 있을 뿐만 아니라, 개념적으로도 많은 요소를 포함하고 있다. 때문에 사회적 형평이 배제된 녹색성장 개념을 선택한 정부 정책에 대해 비판이 가해질 수밖에 없다. 그러나 녹색성장이 국가비전으로 제시된 지 5년이 지났고, 「저탄소 녹색성장 기본법」이 시행된 지 3년이 지난 현 시점에서 「지속가능발전기본법」체제로 전환하는 방법이 적절한지는 의문이다. 이 경우 더 많은 문제점이 발생하는 것은 물론 상당한 사회적 비용도 필수적이기 때문이다.

결국 국내 기후변화대응 법체계를 효율적으로 정비하기 위한 방법은 「저탄소 녹색성장 기본법」의 정비로 귀결되고, 법의 폐지를 통한 정비가 아닌 그 동안 제기되었던 문제점 들을 보완하는 방법이 적절하다고 할 수 있다. 사회적 형평이 배제된 녹색성장의 개념이 문제라면 동 개념을 보다 선진화 하여 사회적 형평을 포함시킬 수 있는 방안을 모색하여야 한다. 물론 사회적 형평을 포함하는 녹색성장의 개념에 대해 국제사회의 동의를 구할 수 있을지 여부는 의문이지만, 지속가능발전도 처음부터 사회적 형평을 개념요소로 포함하고 있었던 것이 아니며 오랜 논의를 통하여 확대되고 발전하였다는 점에 비추어 녹색성장 또한 향후 논의를 통하여 발전할 가능성이 전혀 없는 것도 아니다.

위와 같은 근본적인 문제가 해결된 이후의 과제는 내용적으로 충실한 기본법으로서 위상을 정립하는 문제이다. 「저탄소 녹색성장 기본법」에는 성격과 맞지 않는 원칙들과 계획들이 다수 포함되어 있다. 대표적으로 에너지 정책 등과 관련한 내용이다. 이러한 내용들은 「에너지법」 등 개별 법률로 이관하여야 한다. 기본법은 문자 그대로 관련 다른 법률들에 대해 기본이 되어야 한다. 따라서 「저탄소 녹색성장 기본법」은 관련 법률 전체를 지휘할 수 있는 통칙적인 내용들로

구성하고, 구체적 개별적인 내용들은 개별 법률로 이관하는 작업을 통하여 기본법으로서 위상을 정립하여야 한다.

정권의 교체와 함께 이전 정부에서 추진하였던 주요 법정정책들은 역사속으로 사라지는 경우가 보통이다. 그러나 녹색성장의 경우에는 상황이 다르다. 녹색성장은 전 세계의 기후변화대응 논의의 흐름의 영향을 받아 우리가 선택한 이념으로서 현재에만 머무르는 것이 아니라 앞으로도 그 지속성이 보장되어야 하는 것이다.

현 정부가 -폐지가 우려되던 가운데- 녹색성장위원회의 생명을 연장한 것은 녹색성장의 위와 같은 특수성에 동의하면서 추진을 지속하겠다는 의지를 보여준 것으로 평가할 수 있다. 다만, 현행 녹색성장 추진 체계에 한계가 있음에도 불구하고 -다른 대안의 제시 없이- 녹색성장위원회를 국무총리소속으로 변경하고, 그 조직을 축소하였다는 점에서는 아쉬움이 남는다.

참 고 문 헌

I. 국내문헌

1. 단행본

녹색성장위원회·한국법제연구원, 주요국가의 녹색성장·기후변화 법령집(I), 2010.

녹색성장위원회·한국법제연구원, 주요국가의 녹색성장·기후변화 법령집(II), 2010.

녹색성장위원회·한국법제연구원, 주요국가의 녹색성장·기후변화 법령집(III), 2010.

박영도, 입법학 입문, 한국법제연구원, 2008.

법제처, 2012 녹색성장 법제 연구논문집, 2012.

조홍식·이재협·허성욱, 기후변화와 법의지배, 박영사, 2010.

한국법제연구원, 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 전망] I, 2012.

한국법제연구원, 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 전망] II, 2012.

한국법제연구원, 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 전망] III, 2012.

2. 논 문

강현호, 녹색성장을 위한 부동산 법제의 과제, 부동산법학 16권, 2009.

고문헌, 녹색성장의 개념과 저탄소녹색성장기본법, 토지공법연구 제49집, 2010.

참고문헌

- 권기태, 지속가능발전법과 저탄소 녹색성장 기본법 개편방향 제안, 지속가능발전을 위한 국회토론회 자료집, 2013. 6. 13.
- 김광수, 녹색성장을 위한 개별 부동산법제의 개선방안, 부동산법학 제16집, 2009.
- 김성배, 녹색성장 2.0시대의 녹색관광 3.0과 걷기열풍의 법제화 방안 검토, 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 전망] I, 2012.
- 김성욱·이병량, 녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토, 한국조직학회보 제7권 제1호, 2010.
- 김은주, 녹색도로를 위한 법제연구, 환경법연구 33권 3호, 2011.
- 김춘환, 한국의 기후변화에 대한 환경법적 대응과 과제, 조선대학교 법학논총 제19집 제2호, 2012. 8.
- 김현준, 저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계, 공법연구 제 39권 2호, 2010.
- 문상덕, 녹색성장기본법에 대한 환경법적 검토, 환경법연구 31권 1호, 2009.
- 박영도, 기본법의 법제상의 위치, 최신외국법제정보 5, 1993. 12.
- 박정훈, 입법체계상 기본법의 본질에 관한 연구, 법조 Vol.58 No.12, 2009.
- 박천규, 발리로드맵 채택후 국내 온실가스 감축방향, 환경정보 제30권 제375호, 2008. 5.
- 방동희, 저탄소 녹색성장 기본법의 구체실패 검토 및 발전적 시행에 관한 연구, 환경법연구 제32조 1호, 2010.
- 류권홍, 에너지 안보와 에너지 법제의 현황, 환경법연구 34권 2호, 2012.

- 서원상, 기후변화협상의 최근 동향과 전망, 기후변화와 녹색성장[법제의 성과와 전망] I, 한국법제연구원, 2012.
- 성재호, 기후변화협약에 대한 소고, 서울국제법연구 제6권 제2호, 1999. 12.
- 송호신, 저탄소 녹색성장에 대한 법정정책 과제, 법학논총 28권 3호, 한양대학교 법학연구소, 2011.
- 윤경준, 저탄소녹색성장 다시보기, 한국정책학회 Vol.21 No.2, 2012.
- 윤세종·정홍범·최지은, 저탄소 녹색성장 기본법에 관한 비판적 고찰, 환경법연구 32권 2호, 2010.
- 윤수진, 기후변화 대응전략으로서의 원자력발전정책에 대한 비판적 검토, 한국행정학보 제37권 제4호, 2003.
- 윤순진, ‘저탄소 녹색성장’의 이념적 기초와 실재, ECO 2009년 제13권 제1호.
- 이상천, 저탄소녹색성장기본법령상의 법적 문제점, 법학논집 14권 4호, 이화여자대학교 법학연구소, 2010.
- 이상헌, 저탄소 녹색성장의 특징과 문제점, 환경과 생명 통권58호, 2008.
- 이진행, 기후변화협약에 따른 교토의정서 체제, 고려대학교 대학원 법학과 박사학위논문, 2001.
- 이종영·백옥선, 독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계, 중앙법학 제10집 제1호, 2008. 4.
- 이창수, 저탄소 녹색성장 기본법의 입법취지 및 의미, 월간법제, 2009. 11.
- 이헌석, 녹색성장법에 따른 국토이용법제의 과제, 토지공법연구 제49집, 2010.

참고문헌

- 장현숙·김윤지, 도하 기후변화회의의 결과 및 시사점, Trade Focus Vol.11 No.51, 한국무역협회, 2012. 12.
- 장 옥, 저탄소녹색성장기본법과 기후변화 대응, 토지공법연구 제49집, 2010. 5.
- _____, 녹색성장위원회의 조직 및 운영에 관한 공법적 고찰, 환경법연구 33권 1호, 2011,
- 전재경, 녹색성장기본법의 실현을 위한 법적과제, 환경법연구 31권 1호, 2009.
- _____, 저탄소 녹색성장 기본법안의 실효성 증진방안, 최신외국법제 정보 통권 제36호, 2009. 6.
- _____, 지속가능발전과 녹색성장, 서강법학 제11권 제2호, 2009. 12.
- 정상화, 도하 기후변화협약 총회와 국제기후변화레짐, 정세와 정책, 2013. 3.
- 정서용, 코펜하겐 합의에 대한 국제법적 검토, 서울국제법연구 제17권 제1호(통권32호), 2010. 6.
- 정성춘, 기후변화의 국제적 논의동향과 한국의 대응, 녹색성장: 국가 성장전략의 모색 토론회, 2008.
- 조홍식·황형준, 녹색성장과 환경법제의 대응, 법제연구 제36호, 2009.
- 차명제, 코펜하겐 COP 15의 쟁점과 한국의 과제, 환경사회학연구 ECO 제14권 1호, 2010.
- 최우용, 일본의 지구온난화 대책관련법제의 내용 및 과제, 동아법학 제45호, 2009. 11.
- 허성욱, 기후변화시대의 에너지법, 경제규제와 법 제4권 제1호, 2011.

- 현준원, 저탄소 녹색성장 분야의 법제적 성과와 과제, 2012년 녹색성장 법제 연구논문집.
- 함태성, 녹색성장과 지속가능발전의 관계정립에 관한 법적고찰, 환경 법연구 31권 1호, 2009.
- 황병상, 환경과 성장의 조화 : 새 정부를 위한 녹색성장 제언, 2013 한국행정학회 하계학술대회 겸 국제학술대회 자료집.

3. 연구보고서 및 정책자료

- 김병완, 지역의 지속가능한 녹색성장을 위한 지방의제21의 추진전략과 방법, 녹색전남21 세미나 발표자료, 2011. 8.
- 녹색성장연구실, 칸쿤 기후변화협약 당사국총회의 협상 결과 및 시사점, Posco 경영연구소, 2011.
- 녹색성장위원회, 녹색성장 국가전략 및 5개년계획, 2009. 7.
- 박찬호, 주요 국가의 녹색성장법제에 관한 비교법적 연구(I), 경제·인문사회연구회 미래사회협동연구총서 09-06-37(1).
- 아시아 각국의 녹색성장 법제 현황 분석과 교류 및 지원 가능성 연구, 법제처 정책연구보고서, 2011.
- 이경아, 제17차 기후변화협약 당사국총회(COP17)결과의 주요 내용, 국제금융뉴스, 2011. 12. 14.
- 이준서, 녹색성장 구현을 위한 에너지 관련 법제의 정비방안 연구, 녹색성장 연구 10-16-7, 한국법제연구원, 2010.
- 이종영, 녹색성장기본법(안) 토론문, 저탄소 녹색성장 기본법(안) 관련 긴급 토론회, 2009.

참고 문헌

- 이희정 · 박찬호, 미국의 에너지관련 법제에 관한 비교법적 연구, 비교법제 연구 28-05, 한국법제연구원, 2008.
- 정지원 · 서정민, 도하 기후변화 당사국총회 결정과 GCF 유치 시사점, KIEP 오늘의 세계경제 Vol. 12 No. 29, 대외경제정책연구원, 2012. 12. 17.
- 저탄소 녹색성장을 위한 에너지 법제의 현황 분석과 개선방안 연구, 법제처 정책연구보고서, 2012.
- 지식경제부, 지식 · 혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략, 2009
- 포스코경영연구소, 남아공 더반 기후변화협약 당사국 총회 협상 결과 및 시사점, Issue & Trend, 2012. 1. 31.
- 환경운동연합, 저탄소 녹색성장기본법 의견서, 2009.

II. 국외 문헌

- Michael Adam / Helmar Hentschke / Stefan Kopp-Assenmacher, Handbuch des Emissionshandelsrecht, 2005.
- Mario Martini / Jochen Gebauer, “Alles umsonst?” Zur Zuteilung von CO₂-Emissionszertifikaten: Ökonomische Idee und rechtliche Rahmenbedingungen, Zur 2007.
- Nicholas Stern, The Economics of Climate Change : The Stern Review, Cambridge University, 2006.
- OECD, Towards Green Growth, 2011.
- Tomain, Joseph P, Ending Dirty Energy Policy : Prelude to Climate Change, Cambridge University Press, 2011.
- UN WCED, Our Common Future, 1987.

UN ESCAP, Greening Growth in Asia and the Pacific, 2008.

Walter Frenz, Emissionshandel - Rückblick und Ausblick, ZUR 2006.

_____, Emissionshandelsrecht : Kommentar zum TEHG und ZuG,
2007.