

녹색성장과 산업법제의 대응

이종영*

차 례

I. 들어가는 말

II. 저탄소 녹색성장 법정책의 방향

1. 녹색성장의 개념
2. 기후변화협약에 대한 산업법제적 대응
3. 입법권자의 법률제정의무

III. 산업적응과 관련된 법제

1. 녹색성장에서 『산업발전법』의 역할
2. 부문별 경쟁력 강화시책과 녹색성장
3. 자원생산성 향상 제도
4. 산업의 기후변화대응
5. 지속가능한 산업발전의 기반구축

IV. 맺는 말

참고문헌

* 중앙대학교 법학전문대학원 교수

I. 들어가는 말

지구의 평균온도는 1900년 이후 60년간 불과 0.14℃ 상승한 것에 비하여, 1960년 이후에는 45년간 0.60℃ 상승하였다. 2001년 “기후변화에 관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)”의 3차 보고서에 의하면 21세기 말까지 지구표면의 평균기온상승은 평균 1.4℃ 내지 5.8℃가 될 것으로 추정된다. 이러한 기후변화는 현재 지구 곳곳에 다양한 기상이변을 발생시키는 것으로 보고되고 있다. 이상기온의 증가, 해수면의 상승은 기후변화가 가져온 하나의 징후라고 할 수 있다. 기후변화는 삼림, 농업의 생태시스템 및 해안의 주거지역에 중대한 부담을 가져오고, 집중호우와 장기적 가뭄을 가져와서 물생태계에 막대한 부정적 영향을 미치고 있다. 기후변화로 인한 식량부족, 물 부족, 홍수 그 밖의 자연재해 등은 인간의 삶에 대한 위협을 불러오고 있으며, 이러한 위협은 세계의 빈곤지역에서 보다 빈번하고 강하게 발생할 것으로 예측되고 있다. 기후변화의 주된 요인은 온실가스의 증가라는 견해가 현재로서 지배적이다.¹⁾ 지구온난화로 인하여 증가한 에너지가 지구전체에 고르게 분산되지 못함으로 인하여 특정지역의 기후가 급변하고 다양한 기상이변이 발생하고 있다는 것이다. 2007년 2월 “기후변화에 관한 정부간협의체”는 제4차 보고서에서 지구온난화의 원인을 자연현상이 아니라 인간의 활동에 의한 기인가능성을 90%로 추산함으로써 2001년 제3차 보고서상의 66%보다 24% 상승시켜 보고하고 있다.

2007년 말 인도네시아 발리에서 개최된 제13차 기후변화협약 당사국회의²⁾에서 Post-2012 전지구적 기후변화 대응체제 향후 논의를 위한 발리액

1) 1992년 3월 31일 독일 “지구기후보호전문위원회(Enquete-Kommission ‘Schutz der Erdatmosphäre’)”의 보고서도 역시 이산화탄소의 증가가 10년 당 약 0.3℃의 기온상승을 초래하는 것으로 기술하고 있다.

2) 국제사회가 기후변화가 초래하는 부정적인 영향을 회피하거나 감소시키기 위하여 우선적으로 수행한 것은 유엔 기후변화협약의 타결이었다. 1977년 스위스 제네바에서 최초의 세계기후변화회의가 개최되었다. 이 회의는 기후보호와 징조가 나타나고 있는 기후변화에 대한 계속적인 연구수행으로 결론을 지었다. 1988년 토론토에서는 “기후와 세계안전에 관한 회의”가 개최되었고, 이 회의는 2005년까지 세계적으로 약 20%의

선플랜(Bali Action Plan)이 제시되었다. 발리액션플랜은 ‘공통의 차별화된 원칙’과 이에 상응하는 능력에 따라 기후변화협약의 궁극적 목적을 이루기 위하여 전지구적·장기적 온실가스 감축목표를 포함한 장기적 협력행동에 대한 공통의 비전제시를 목적으로 하고 있다. 이에 따라 “기후변화협약 하에서 장기협력행동 특별작업반(Ad Hoc Working Group on Long Term Cooperative Action)”이 구성되어 향후 2년 동안 4차례의 회의를 가질 예정이고, 2009년까지 작업을 마무리하기로 결정하였다. 발리에서 개최된 기후변화협약회의에서 협약당사국은 기후변화협약의 궁극적 목적달성을 위하여 전지구적으로 심도 있는 온실가스감축이 필요하고, 기후변화 대응의 시급성에 대해 공감하였다. 발리액션플랜에 의하면 선진국은 “수량적 목표를 포함한 측정, 보고, 검증가능한 감축공약 및 행동”을 고려하여야 하고, 개발도상국은 “국가별 차별성을 고려하여 자발적 감축목표 또는 이에 상응하는 조치”를 취하도록 하고 있어 우리나라도 어떠한 형태로든 온실가스감축에 관한 의무부담을 질 수 밖에 없다. 우리나라는 특히 이산화탄소를 많이 배출하는 철강산업, 시멘트산업, 화학·정유산업, 자동차산업과 같은 중화학산업이 경제를 리드하는 산업구조를 가지고 있는 국가에 속한다. 기후변화협약은 이산화탄소를 많이 배출하는 산업구조를 가진 우리나라의 산업에 중대한 영향을 미칠 수 있으므로 기후변화협약에 대한 대응을 위한 법정책³⁾은 다른 무엇보다 중요한 사안에 속한다고

이산화탄소의 감축을 요구하였다. 1990년에 설립된 “기후변화에 관한 정부간 패널(Intergovernmental Panel on Climate Change: IPCC)”은 인간 활동에 의한 기후변화에 관한 과학적 내용을 포함하는 1차 보고서를 출간하였다. 인간 활동에 의한 온실가스 배출이 지구온난화와 관련이 있다는 과학적 증거가 제시됨에 따라 유엔총회(United Nations General Assembly)는 1990년에 “기후변화협약에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change, INC)”를 발족시켰다. 지구 전체의 온난화 억제 노력이 필요하다는 인식하에 동 협의체가 작성한 초안이 1992년 6월 브라질 리우데자네이로에서 개최된 유엔환경회의에서 기후변화에 관한 국제연합 기본협약(UNFCCC, United Nations Framework Convention on Climate Change), 소위 유엔기후변화기본협약(이하 “기후변화협약”이라 한다)으로 채택되었고, 유엔회원국 154개국이 서명함으로써 1994년 3월에 발효되었다. 이 협약에 가입한 국가들은 매년 협약의 이행방법 등 주요 사안들에 대하여 결정하기 위하여 당사국총회(COP, Conference of the Parties)를 개최하고 있다.

3) 우리나라는 기후변화협약에 대응하기 위하여 총리령으로 “기후변화협약 대책위원회

할 수 있다.⁴⁾

2008년 8.15 경축사에서 대통령은 새로운 국가비전으로 ‘저탄소 녹색성장’을 제시하였다. 새로운 정권이 출범하는 해에 밝힌 ‘저탄소 녹색성장’이라는 국정운영의 방향에 따라 정부는 이것이 우리나라의 미래경쟁력을 구축하는 방안이라는 인식을 바탕으로 중앙행정기관별로 ‘저탄소 녹색성장’을 위한 정책사례를 발표하였다. 기획재정부는 ‘일자리 창출을 위한 녹색 New Deal 사업 추진방안’을, 지식경제부는 산업분야에서 ‘신성장동력종합대책’을, 에너지분야에서 ‘그린에너지산업육성전략’을, 국무총리실은 ‘기후변화대응 종합기본계획’을, 녹색성장위원회는 ‘저탄소 녹색성장 기본법의 제정’을 후속 조치로 발표하였다. 대통령의 ‘저탄소 녹색성장’을 국가의 비전으로 제시한 이후 국가의 기후변화대책에 관한 입법정책은 대폭적인 전환을 하였다. 그 결과 “기후변화대책에 관한 법률(안)”을 기후변화에 대한 입법정책으로 채택하고자 한 정부는 기후변화대책에 환경산업을 신성장동력산업의 주력산업으로 추가하여 기후변화에 대한 소극적인 정책에서 해당 분야의 산업육성을 통해 적극적으로 기후변화와 선진국의 환경규제에 대응하고자 하는 방향으로 법정책을 수정하게 되었다.

이 논문은 ‘저탄소 녹색성장’이라는 국가의 정책비전에 대한 산업분야에서의 대응을 위한 법제도와 법정책을 검토하는 것을 그 목적으로 한다. 이에 따라 이하에서는 산업분야와 관련된 법률 중 산업의 경쟁력 강화와 발전을 도모하기 위해 제정된 『산업발전법』에서 반영하고 있는 ‘저탄소

등의 구성 및 운영에 관한 규정”을 운영하고 있다. 기후변화대책위원회는 국무총리 소속하에 있는 심의·조정위원회이며, 국무총리를 위원장으로 하고 있다. 위원회가 수행하는 심의·조정의 대상은 기후변화대책의 기본방향 및 전략기획, 기후변화대책 기본계획의 수립·시행·점검 및 평가, 기후변화와 관련된 국제협상 등 국제협력, 온실가스의 감축 및 통계, 기후변화에 대한 적응, 기후변화에 대한 연구개발 및 과학적 근거 제시, 기후변화와 관련된 교육·홍보, 그 밖에 위원장이 기후변화대책과 관련하여 필요하다고 인정하는 사항으로 하고 있다.

- 4) 기후변화협약이 타결된 후에 우리나라에 기후변화대책을 위한 입법활동이 시도되었으나 아직까지 성과를 내지는 못하였다. 그 동안 입법적 노력으로 16대 국회에서 이정일의원이 대표발의한 “지구온난화방지대책에관한법률안”은 2001년 12월 21일 발의되어 동년 12월 22일자로 환경노동위원회에 회부되었고, 17대 국회에서 이호웅의원이 대표발의한 법률의 명칭은 “지구온난화가스저감대책법안”으로 2004년 11월 5일 발의되어 동년 11월 6일자 국회 환경노동위원회에 회부되었으나 국회를 통과하지 못하였다.

녹색성장'과 관련된 사항에 관하여 논술한다. 이와 함께 『산업발전법』상 '저탄소 녹색성장'과 연계되는 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』에서 도입하고 있는 녹색성장과 직접적으로 관련되는 사항도 언급하도록 한다.

II. 저탄소 녹색성장 법정책의 방향

1. 녹색성장의 개념

(1) 해석의 방향

국회에 계류 중인 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에 의하면 ‘저탄소’를 “화석연료에 대한 의존도를 낮추고 청정에너지의 사용 및 보급을 확대하며 녹색기술 연구개발, 탄소흡수원 확충 등을 통하여 온실가스⁵⁾를 적정 수준 이하로 줄이는 것”으로 정의하고 있다. 또한 ‘녹색성장’을 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장”으로 정의하고 있다.⁶⁾ 그러나 이러한 개념정의에 대해서는 녹색성장의 개념에 대한 사회적 합의가 없는 상태에서 법률에서 먼저 개념을 정의하고자 한다는 비판이 제기되고 있다.⁷⁾ “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에 따

5) 온실가스는 ‘적외선 복사열을 흡수하거나 다시 방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스상태 물질로서’ 국제협약인 기후변화협약과 교토의정서를 포함하여 『에너지 기본법』과 『대기환경보전법』에서 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황로 열거적으로 규정하고 있다.

6) 녹색성장에 대한 개념을 ‘저탄소 녹색성장 기본법’에서 규정하고 있는 것과는 달리 녹색성장위원회는 기존의 경제성장 패러다임을 ‘환경친화적으로 전환하는 과정 중 파생되는 에너지·환경 관련 기술·산업에서 미래 유망품목과 신기술을 발굴해내고, 기존 산업과의 상호융합도 시도해 새성장동력과 새 일자리를 창출하는 것’으로 정하고 있다(<http://green.korea.kr>).

7) ‘녹색뉴딜’ 긴급진단, 이코노미 세계, No.25(2009.3.25 - 4.7.), 9면 참조. “저탄소 녹색성장 기본법”에서 ‘지속가능발전’의 개념을 녹색성장의 하위개념에 두고 성장위주의 법체계를 구성함으로써 법률 속에 함축된 철학적 빈곤이라는 비판이 제기되기도 한다. 사실 ‘지속가능한 발전’은 1987년 UN 세계환경발전위원회가 ‘우리 공동의 미래’라

른 녹색성장은 성장과 환경보호의 관계에서 볼 때 환경보호보다는 성장에 무게중심이 있다고 하여야 할 것이다.

(2) 소극적 녹색성장

“저탄소 녹색성장 기본법(안)”에 따른 녹색성장에 대한 해석은 소극적 또는 적극적으로 해석할 수 있다. 우선 녹색성장을 소극적으로 해석하는 경우, 기존에 국가가 성장에 관한 정책을 추진할 때 고려하지 않았던 환경보호를 국가의 성장정책에 반영하여 추진하는 것으로 해석할 수 있다. 녹색성장을 환경보호를 고려한 성장으로 해석하게 되면, “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 성장과 환경보호가 더 이상 조정할 수 없는 영역에서 환경보호가 성장을 위해 희생되어야 한다는 방향을 제시하는 것으로 이해된다. 또한 오염물질을 감축하는 전통적인 의미에서의 환경보호를 포함하여 생태효율성을 높이고, 인류의 지속가능한 발전을 위한 경제성과 환경성을 조화시키는 개념을 녹색성장으로 이해하는 견해도 녹색성장을 소극적으로 해석하는 경우라고 할 수 있다.

소극적 해석에 따른 녹색성장을 위하여 현재 정부가 국회에 제출한 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”과 같은 추가적인 입법이 필요한가에 대한 의문이 있을 수 있다. 소극적 측면에서 녹색성장은 사실 이미 환경부에서 운영하는 『대기환경보전법』, 『수질 및 수생태계 보전에 관한 법률』, 『자원의 절약 및 재활용 촉진에 관한 법률』, 『전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률』 등과 같은 법률에서 충분히 반영되어 있다. 그럼에도 불구하고 추가적으로 “저탄소 녹색성장 기본법”을 제정할 필요성이 있는가에 대한 논란이 충분히 가능하다. 이와 같이 녹색성장을 소극적으로 해석하는 경우 녹색성장에 따른 정책적 방향은 지난 1, 2차 오일쇼크 때와 같이 ‘한 등 끄기’ 운동 정도에 만족하게 된다. 그러나 일본의 경우 1, 2차 오일쇼크에 대한 대책으로 에너지절약형 조명기술개발을 시도하여 조명신기술에서 세계적으로 새로운 산업을 주도하였다.

는 보고서에서 개념을 정의하였고, 여러 국가에서 상당한 논의와 검증을 거쳐서 정립된 개념이라고 할 수 있다.

(3) 적극적 녹색성장

녹색성장을 적극적으로 해석하는 경우 녹색성장은 환경보호와 관련된 기술개발, 산업발전을 통하여 경제성장을 이끄는 정책적 방향을 제시하는 키워드로 작용할 수 있다. 소극적 의미의 녹색성장이 환경보호가 성장의 장애요소가 될 수 있으나 이러한 장애를 가능한 한 최소화하는 방향에서 성장정책을 추진하도록 하는 것인데 반해, 적극적 의미의 녹색성장이란 성장의 동력을 ‘녹색’으로 상징되는 환경기초기술·환경산업기술·환경건설토목기술 등의 개발을 통하여 환경산업, 환경건설팅산업, 환경금융산업, 환경도시건설산업을 국가의 선도산업으로 육성·촉진 및 지원하는 정책적 방향을 결정하는 것이라고 할 수 있다. 녹색성장의 개념을 적극적으로 해석하면, 녹색성장정책은 독일이나 덴마크와 같이 풍력에너지를 활용하는 기술을 개발하여 새로운 성장동력으로 하고, 태양광 발전이나 하이브리드 자동차의 개발을 통하여 성장을 이끄는 등의 정책으로 귀착하게 된다.

“저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 중요한 비중을 두고 있는 자원생산성 향상은 우리나라와 같이 천연자원이 절대적으로 부족한 국가에서 산업에 필요한 자원의 원활한 공급을 위하여 반영하고 있는 것으로 녹색성장을 적극적으로 해석할 때에 적합한 범정책이 수립될 수 있다. 기후변화와 고유가로 인한 경제위기에 봉착하여 있는 현재의 상황을 고려할 때, 녹색성장의 개념을 녹색성장을 통하여 사업기회를 창출하고 성장동력으로 삼기 위한 것으로 이해하는 것이 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”을 체계적이고 목적론적으로 해석하는 것이라 하겠다.⁸⁾ “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에 나타난 녹색성장의 의미는 법률전체의 구조와 내용을 분석할 때, 소극적으로 해석하는 것보다는 적극적으로 해석하는 것이 적합할 것이다. ‘녹색성장’과 ‘저탄소’의 개념을 상호 결합한 것도 역시 에너지절약 및 효율성 증대에 중점을 두는 소극적인 정책보다는 에너지 효율성을 증대하기 위한 기술의 개발과 에너지절약전문기업의 육성 등을 통하여 성장을 견인하는 정책적 방향을 설정하도록 하는 것으로 해석되어야 할 것이다.

8) 은종환, 녹색성장의 개념과 방향, 에코시안 리포트, 제23호(2009.3.18.), 1면.

결론적으로 ‘저탄소 녹색성장’은 에너지절약분야와 환경산업분야를 종래와 같이 생존을 위하여 부차적으로 발생하는 산업분야로 보는 것이 아니라, 신·재생에너지산업 및 환경산업을 국가의 성장을 위한 선도산업으로 하여 다른 산업을 견인하도록 하는 적극적인 정책으로 해석할 수 있다.

(4) 소 결

녹색성장의 개념과 방향에 따라 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”의 제정이 시의적으로 적합한가의 여부가 쟁점사항이 될 수 있다. 왜냐하면 이미 여러 선진국이 국가성장동력으로서 녹색성장에 필요한 원천기술을 보유하고 있고, 또한 이를 기반으로 재생에너지와 관련된 제품과 친환경제품을 세계시장에서 선점하고 있기 때문이다. 선진국이 형성하여 주도하고 있는 녹색산업분야에 우리나라가 진입하기 위해서는 우선 국내시장이 만들어져야 하지만, 아무런 준비 없이 시장만 마련되는 경우에는 이미 세계시장을 주도하고 있는 선진국의 녹색제품을 단순히 소비하는 국가로 전락할 수 있다는 우려가 있을 수 있다. 그러나 우리나라에서는 세계적인 경쟁력을 갖추었다고 인정되는 IT기술과 결합된 새로운 원천기술의 개발을 효율적으로 진행하는 것이 가능할 수 있다.

우리나라는 에너지 의존도가 높은 산업구조를 가지고 있으나, 개별산업에서의 에너지효율성은 이미 세계 최고 수준에 해당한다. 풍력발전이나 태양광발전과 관련하여 원천기술은 선진국이 주도하고 있으나, 설비제작, 설치, 운영부분에 있어서는 선진국과 비교할 때 경쟁력을 가지고 있다.9) “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에 따른 ‘저탄소 녹색성장’은 직접적으로 산업발전정책·에너지정책과 밀접한 연계하에서 추진될 때에 성공할 수 있다. 정부는 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 추구하는 목적달성을 위하여 온실가스저감정책, 융합기술의 개발 등을 통한 녹색성장 추진방향을 설정하고 있다.10)

9) 은중환, 전개 리포트, 2면.

10) 정부가 추진하고자 하는 녹색성장 10대 추진방향은 ①저탄소정책: 생태효율성 향상, ②녹색기술을 새로운 성장동력으로 하는 기후친화적 산업의 집중육성, ③고도의 융합기술 정책: IT, BT, NT기술 등의 융합녹색기술의 개발, ④새로운 일자리 창출: 2030년

이하에서는 저탄소와 관련된 기후변화협약에 대응하기 위한 법정책 방향과 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”의 정당성에 대한 분석을 통하여 관련 법률의 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 기후변화협약에 대한 산업법제적 대응

(1) 기후변화협약상 지구온난화방지의무

기후변화협약은 지구온난화 방지를 위한 각국의 일반의무사항과 특별의무사항을 규정하고 있다. 일반의무는 선진국과 개도국에 공통적으로 적용되는 의무사항으로, 개도국도 이행하여야 하는 최소한의 필요적 조치이다. 특별의무는 기존의 OECD 선진국 24개국과 (구)소련 및 동구권 사회주의국가(부속서 I 국가) 11개국에 적용되는 의무사항이다. 일반의무사항에 따르면 첫째, 각국은 모든 온실가스의 배출량 및 흡수량에 대한 국가통계를 작성하여 당사국총회에 제출해야 한다. 둘째, 기후변화방지에 이바지하는 국가전략을 수립·시행해야 하며, 이를 공식적으로 공표하여야 한다. 선진국의 경우 이와 유사하나, 정책의 구체성 및 법적 강도가 일반의무사항보다 훨씬 높은 특별의무를 부담하는 것이 특징이다. 셋째, 에너지·수송·산업부문의 기술개발, 기후변화 관측체계 확충, 산림 등 흡수원의 보호, 생태계보호, 국민의식제도 등 광범위한 분야에서 국가 간에 공동 협력하여야 한다. 넷째, 온실가스통계와 국가정책이행에 관한 당사국총회에 의무적으로 보고해야 한다. 선진국은 기후변화협약 발효 후 6개월 내(1994년 9월), 개도국은 3년 내(1997년 초)에, 또는 재정지원이 충분히 이루어진 후에 최초의 국가보고서를 제출해야 하며 그 후에는 주기적으로 제출해야 한다. 우리나라는 기후변화협약상 온난화방지의무를 지고 있으나,

까지 약 95만명의 일자리 창출, ⑤기업의 경쟁력 강화: 세계 친환경시장 선점, ⑥국토·도시·건축·교통·개조: 콤팩트시티형 저탄소 공간구조 지향, ⑦소비패턴까지 바꾸는 생활혁명: 탄소라벨링 및 에코효율성지표 개발, ⑧교육·환경정책: 컴퓨터 그래픽, 디지털가상세계, 원격학습, 방통융합, 가상현실 등 5대 융합형 콘텐츠 개발, ⑨환경친화적 세계정책: 환경오염에 대한 세금은 강화하되, 법인세 일부 감면 등을 통하여 조세 중립성 유지, ⑩국가브랜드를 높이는 외교정책: 그린 코리아 마케팅, 그린리더십 제고 등이다.

일반의무사항을 이행할 책임을 지는 국가에 속한다.¹¹⁾

기후변화협약에 대한 대책은 이미 변화된 기후변화로 인하여 발생하는 자연환경의 변화에 대한 적응에 관한 분야와 기후변화의 요인으로 평가되는 온실가스를 이제 부터라도 감축하는 분야로 분리될 수 있다. “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 내용에 기후변화대책으로 적응과 감축을 동시에 고려하고 있다. 기후변화에 대한 대응으로 집중호우, 도시홍수 등으로 인한 피해의 감축을 위하여 토목산업의 발전을 위한 정부의 시책을 수립하여 추진할 수 있도록 하고 있다. 온실가스의 감축에 관한 산업법제의 대응은 온실가스감축은 곧바로 에너지절약과 관련되기 때문에 에너지절약기술의 개발, 신·재생에너지의 개발·보급·확산과 관련된 에너지산업 정책이라고 할 수 있다. “저탄소 녹색성장 기본법(안)”을 적극적으로 해석할 때에 기후변화협약에 따른 지구온난화방지에 관한 국가의 의무는 기존의 환경법적인 시각에서 접근하여 수행할 수 없고, 산업발전과 연계된 환경과 산업의 융합과 통섭적인 사고에 의하여 비로소 실현될 수 있다고 하겠다. 지구온난화방지에 관한 국제법적인 의무를 우리나라는 「에너지기본법」, 「에너지이용합리화법」, 「산업발전법」, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」 및 「자원의 절약 및 재활용 촉진에 관한 법률」에 의하여 추진하고 있다. 이러한 법률은 실질적으로 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 추구하는 목적과 동일한 방향의 입법목적을 가지고 있는 법률이다. 에너지절약이나 온실가스저감기술, 온실가스포집기술, 온실가스저장기술과 같은 에너지기술은 직접적으로 지구온난화방지를 위한 에너지산업을 위한 기술이고, 이와 같은 기술개발을 통하여 국제법적인 의무인 지구온난화방지를 실현할 수 있음과 동시에 지구온난화방지에 관한 새로운 시장을 선점하여 새로운 산업발전의 원동력으로 할 수 있다. 이러한 측면에서 볼 때 지구온난화방지에 관한 국제법적인 의무를 상당한 정도에서 입법적으로 실현하고 있다고 할 수 있다.

11) 이에 관하여 자세한 것은 이종영·백옥선, 독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계, 중앙법학 제10집 제1호(2008.4), 395면 이하; 김수이, 2007 기후변화 협상동향과 향후 전망, KEE ISSUE PAPER, Vol.1, No.17, 2007.12.24, 6면 이하; Ch.Bail, Das Klimaregime nach Kyoto, EuZW 1998, S.457 ff.; A.Reuter, Grund- und Grundrechtsmängel des CO₂-Emissionshandels in der EU, RdE 2003, S.262 ff.

(2) 교토의정서상 의무부담

제2차 기후변화협약 당사국총회가 1996년 7월 스위스 제네바에서 개최되었고, 이 회의에서 미국과 유럽연합(EU)은 온실가스 감축목표에 대해 법적 구속력을 부여하기로 합의하였다. 이를 구체적으로 이행하기 위해 다음 해인 1997년 12월 10일 교토에서 기후변화협약에 관한 제3차 당사국총회가 개최되었다.¹²⁾ 이 회의에서 기후변화협약의 궁극적인 목적인 온실가스 농도의 안정화를 실현하기 위한 구체적인 이행방안을 규정한 소위 『기후변화협약에 관한 교토의정서(Kyoto Protocol)』가 채택되었다. 교토의정서는 법적 구속력이 있는 국제협약으로서 제1차 온실가스감축 의무이행기간(2008년부터 2012년까지)의 온실가스감축의무를 규정한 협약이다. 교토의정서 제3조제1항에 따라 산업국가(의정서 부속서 B에 속하는 국가)는 2008년부터 2012까지 온실가스를 1990년의 배출량을 기준으로 5%를 감축할 의무를 지게 되었다. 교토의정서는 최소 55개국의 비준서가 기탁된 후 90일이 경과한 날부터 효력을 발하도록 하였으나 미국과 러시아에 의한 비준서의 기탁반대에 직면하게 되었다. 그러나 러시아정부는 2004년 9월 30일 교토의정서에 비준을 결정하고 러시아 의회의 승인을 받게 되었다. 교토의정서에 대한 비준국이 적은 원인은 유럽연합의 배출권거래¹³⁾에 다른 국가는 특별한 관련성이 없었다는 데에 있었다.

교토의정서의 유연한 메카니즘에 대한 사고의 출발은 온실가스효과와 같은 지구전체적인 문제는 세계의 어느 곳에서 이산화탄소가 감축이 되

12) 자세한 것은 이종영·백옥선, 전계논문, 397면.

13) 배출권거래제도는 의무적으로 할당된 온실가스감축을 이행하기 위한 경제적 수단으로 할당된 온실가스감축량을 실현하기 위하여 해당 국가의 기업별, 부문별로 배출량을 할당하고, 의무감축량을 할당받은 기업은 감축의무를 이행하지 못할 경우 다른 국가의 기업으로부터 할당량을 매입하여 의무감축량을 달성하도록 하는 제도이다. 이에 관하여는 이종영·백옥선, 전계논문, 395면 이하; 김춘환, 배출권거래제도의 도입에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제3호(2009/2), 200면 이하; A.Reuter/R. Busch, Einführung eines EU-weiten Emissionshandels -Richtlinie 2003/87/EG, EuZW 2004, S.39 ff.; P.Graichen/E.Harders, Ais Ausgestaltung des internationalen Emissionshandels nach dem Kyoto-Protokoll und seine nationalen Umsetzungsvoraussetzungen, ZUR 2002, S.73 ff.; W.Frenz, Emissionshandel - Rückblick und Ausblick, ZUR 2006, S.394 ff.

는가는 중요하지 않다는 데에 두고 있다. 기후변화협약과 교토의정서의 핵심적인 사항은 지구 전체적으로 온실가스배출 그 자체를 감축하는 것이다. 그러므로 기후변화협약과 교토의정서의 목표는 가능한 효율적으로 온실가스를 감축하는 것이다. 사용가능한 경제적 수단으로 온실가스를 최대한 감축하기 위한 방안으로 강구된 것이 바로 교토의정서에서 채택한 유연한 메카니즘이라고 할 수 있다.¹⁴⁾ 교토의정서는 [부속서 I]에 속하는 국가들의 구체적인 온실가스 감축목표를 부여하고 있으나 온실가스 감축을 비용 효과적으로 이행할 수 있는 시장원리에 입각한 감축수단인 청정개발체제(CDM : Clean Development Mechanism)¹⁵⁾, 공동이행체제(JI : Joint Implementation)¹⁶⁾의 실질적 효과는 미지수로 남아 있다.

교토의정서에 따른 유연한 메카니즘과 직접 관련된 것은 온실가스 배출권거래제도라고 할 수 있다. 온실가스배출권 거래제도와 녹색성장의 입법목적은 상호 조화될 수 있는가에 관하여 논란이 될 수 있다. 왜냐하면 녹색성장의 방점을 녹색보다는 성장에 두는 경우 온실가스배출권거래제도의 도입은 온실가스의 배출을 감축하는 데에는 실질적으로 기여를 할 수 있으나 산업발전과 경제성장에 부정적으로 작용하기 때문이다. 또한 온실가스 배출권거래제도는 다양한 유형이 고려될 수 있으나 배출권거래제도를 국내에서 도입하게 되는 경우 국제협상에서 우리나라가 의무적으로 감축할 온실가스량을 할당받는 데에 기여하게 되어 국내의 산업에 대

14) 이종영, 전개논문, 296면.

15) 청정개발체제는 교토의정서 제12조에서 규정하고 있으며, 선진국이 개도국에 자본과 기술을 투자하여 발생된 온실가스 감축분을 해당 선진국의 배출저감 실적으로 반영되도록 하는 제도이다. 이에 관하여 자세한 것은 이종영, 독일의 청정개발체제(CDM)에 관한 법률, 토지공법연구, 제43집 제3호(2009/2), 295면 이하; M.Ehrmann, Das ProMechG: Projektbezogene Mechanismen des Kzoto-Protokolls und europäischer Emissionshandel, ZUR 2006, 414 ff.; ders., Das ProMechG: Verknüpfung des europäischen Emissionshandels mit den flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, in: M.Oldiges(Hrsg.), Immissionschutz durch Emissionshandel - Zwischenbilanz, S.101 ff.; ders., Das ProMechG - Verknüpfung des europäischen Emissionshandels mit den flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, EurUP 2005, 206 ff.; Ch.Kreuter-Kirchhof, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht. Die Koyto Mechanismen,S.259 ff.

16) 공동이행체도는 의정서 제6조에 규정하고 있으며, 선진국인 A국이 선진국인 B국에 투자하여 발생된 온실가스 배출 감축분을 A국의 배출저감실적으로 인정하는 제도이다.

한 피해가 우려될 수 있다. 특히 우리나라는 온실가스를 많이 배출하는 철강산업, 시멘트산업, 자동차산업이 주력산업인 국가이고, 이러한 주력산업은 다른 국가의 해당 산업과 비교할 때 온실가스를 현저하게 적게 배출하고 있다. 이러한 측면을 고려하여 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 제 46조에서 정부로 하여금 시장기능을 활용하여 효율적으로 온실가스를 감축하고 국제적으로 팽창하는 온실가스 배출권 거래시장에 대비하기 위하여 온실가스 배출허용총량을 설정하고 배출허용량을 거래하는 ‘총량제한 배출권 거래제’ 등을 실시하되, 배출허용량의 할당·등록 및 관리방법 등은 따로 법률로 정하도록 하였다. “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 배출권거래제도를 직접 정하지 않고, 배출권거래제도의 도입의 시기·방법에 관하여 또 다른 차원의 논의를 거쳐서 도입하도록 하고 있다.

3. 입법권자의 법률제정의무

(1) 국가의 차세대보호의무

인간의 활동에 의한 온실가스배출은 단기적으로 현세대에게 많은 대가를 지불하게 할 뿐 아니라, 수십 세대 또는 수백 세대에 걸쳐 환경변화와 이상기변을 초래할 수 있다. 이러한 이유 때문에 온실가스배출과 관련하여 후세대보호에 관한 논의가 진행되고 있다. 온실가스의 배출로 인한 지구환경의 변화로 인한 장기적인 위험은 경우에 따라 영원히 원래의 상태로 회복을 불가능하게 할 수도 있다. 따라서 국가가 기후변화에 대한 대책 및 온실가스를 감축하기 위하여 필요한 제도를 강구하는 기본결정을 하는 것은 정치적으로 합의할 수 있는 사안에 해당하지 않는다. 기후변화로 인한 지구전체의 생태계에 돌이킬 수 없는 상황이 발생할 수 있는 한, 기존의 헌법상 민주주의원리의 하나인 다수의 결정과 소수보호간의 관계가 새로운 문제로 등장한다. 다수결원리는 가변성을 전제로 한다. 한번 결정된 상황이 다시는 변화될 수 없다면 다수결원리는 그 정당성을 인정받을 수 없게 되어 다수결원리의 본질에 반할 수 있다.¹⁷⁾ 기후변화로 인

17) Jong-Yeong Yi, Staatszielbestimmung Umweltschutz in der Bayerischen Verfassung und ihre Auswirkung bei der Ausführung von Bundesgesetzen - am Beispiel Atomgesetz und

하여 지구환경 및 특정국가의 생태적 변화가 이미 발생한 경우에 온실가스배출을 찬성한다는 정치적·정책적으로 결정한 법률질서에 의한 온실가스배출의 증대로 이러한 위험이 야기되었다면, 결정 당시에 소수였거나 다수였던 사람들이 기후변화의 위험성을 발견하고 이에 대하여 반대하여도 이러한 반대가 실질적으로는 아무런 의미를 가질 수 없을 수도 있다. 왜냐하면 온실가스배출의 증대에 반대한 변화된 다수의 의견은 온실가스배출로 야기된 기후변화의 악영향으로 발생한 위험성을 실제적으로 다시는 회복할 수 없기 때문이다.

기후변화에 의하여 발생할 수 있는 위해성을 충분히 예측하는 것은 현재의 과학기술로는 한계가 있다. 기후변화로 발생할 수 있는 위험성의 장기성·다변성으로 인하여 앞으로 기후변화에 의하여 위험이 야기될 수 있는 지역에 살아갈 수많은 후세대들이 예측할 수 없는 환경적·생활적 피해를 받을 수 있다.¹⁸⁾ 후세대는 현세대가 건강보호, 농수산물의 경제적 생산, 환경오염의 제거, 생산원가가 저렴한 생산공정 등으로 향유하는 이익을 전혀 누리지 못하고, 다만 기후변화로 초래되는 환경적·경제적 위험만 넘겨받을 수 있다. 법윤리학적인 관점에서 후세대가 현세대에게 온실가스배출의 억제를 요구할 수 있는 권리를 가지는가에 관한 법적인 논의도 진행되고 있다. 만일 후세대에게 온실가스배출억제를 현세대에게 요구할 수 있는 권리가 인정되지 않는다고 하더라도, 국가는 최소한 후세대를 보호하여야 할 의무를 진다. 국가에게 이러한 후세대보호의무가 인정되는 것은 헌법의 연속성과 국가의 환경보호의무에서 기인한다.¹⁹⁾ 그러므로 국가가 후세대 보호의무를 가지는 경우 구체적으로 어느 정도의 의

Bundesimmissionsschutzgesetz -, S.27 ff.; H.Hofmann, Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, S.258 ff.; ders., Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S.87 ff.; D.Murswiek, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S.206 f.; Wagner, in: Wagner/Ziegler/Closs, Risikoaspekte der nuklearen Entsorgung, S.74, 95, 146 ff., 165 ff.

18) 이종영, 국가의 후세대 보호의무와 유전공학의 안정성, 공법연구 제30집 제1호, 2001.12., 47면 이하.

19) H.W.Näser/U.Oberpottkamp, Zur Endlagerung radioaktiver Abfälle - Die Langzeitsicherheit. - Gleichzeitig ein Beitrag zur Konkretisierung der Verantwortung für zukünftige Generationen -, DVBl.1995, 138.

무를 부담하여야 하고, 어떠한 제도로써 해당하는 의무를 수행하여야 하는가에 관한 법적인 문제가 발생한다. 이러한 측면에서 국회가 기후변화에 대응하기 위하여 제안하는 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 헌법에 부여된 후세대 보호의무 및 환경보호의무를 실현하는 하나의 노력이라고 할 수 있다.

(2) 국가의 경제발전의무

현행 헌법은 환경보호와 후세대 보호의무를 특별하게 규정하고 있지 않으나, 국가의 경제성장기반조성의무와 사업자의 직업행사기본권에 대해서는 명문상 규정을 두고 있다. 헌법에서 보장되고 의무가 부과된 국가의 무가 상충하는 경우 서열상의 차이에서 해결하는 것이 아니라, 기본권 상호간의 상충 시와 같이 구체적인 경우에 “실제적 조화의 원리(Prinzip der praktischen Konkordanz)”에 따라 법익형량에 의하여 해결되어야 하고, 법률을 제정하는 입법권자는 입법활동에 이를 충분하게 고려하여야 한다.²⁰⁾ 이러한 점에서 헌법은 환경보호의무와 후세대 보호의무를 위하여 일방적으로 현세대를 살아가는 사업자의 자유를 희생하도록 요구하지 않는다. 구체적인 경우에 경합하는 국가목표 사이의 우선성에 대한 판단은 다양한 이익을 고려하는 입법권자의 정책적 결정에 놓이게 된다.²¹⁾ “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 ‘저탄소’와 ‘녹색’을 위하여 경제발전과 관련된 사업자의 기본권을 헌법상 실제적 조화의 원리에 반하게 제한할 수 있는 근거를 제공하는 법률이 아니라, ‘성장’에 무게를 둬으로써 헌법상 실제적 조화의 원리를 실현하는 법률이라고 할 수 있다.

환경보호와 경제발전 사이의 긴장관계는 이미 기본권 분야에서도 발생하고 있다. 환경보호와 경제발전의 최적의 조화는 영원한 인류의 과제라

20) A. Gern, Privatisierung des Forderungsmanagements der Kommunen, DÖV 2009, S.269ff.; J.-H. Klement, Schwerpunktbereichsklausur - Öffentliches Recht: Regulierungsrecht - Gestern klein, heute groß, JUS 2009, S.139ff.

21) V. Oschmann, Neues Recht für Erneuerbare Energien, NJW 2009, S.263 ff.; Th.Müller, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation der 31. Wissenschaftlichen Fachtagung, 2008, S. 191 (201ff.).

고 할 수 있다. 여기서 기후변화에 대응하기 위한 다양한 온실가스감축 정책을 경제발전정책보다 높은 가치를 부여받을 수도 있다. 그러나 기후변화대응을 위한 온실가스감축에 관한 헌법적 요구는 경제적 자유를 고려하지 않고는 오히려 헌법에 반하는 법률을 양성할 수 있다. 기후변화대응을 위한 입법정책은 헌법상 기본권의 특징을 존중하여야 한다. 법률도 소위 과잉금지 원칙과 기본권의 본질적 내용의 침해금지에 의한 내용적 제한을 받는다. 그러므로 온실가스감축을 통한 기후변화대응을 위한 헌법합치적 입법정책은, 경제주체가 책임을 가지고 기후변화에 대응하고 차세대의 보호를 위한 법정책 속에 통합될 때, 현세대와 후세대를 조화하고 헌법이 추구하는 가치를 실현하는 법률을 탄생시킬 수 있다.

Ⅲ. 산업적응과 관련된 법제

1. 녹색성장에서 「산업발전법」의 역할

「산업발전법」은 산업발전에 관한 국가의 기본법으로서 새로운 산업환경의 변화, 신산업의 등장, 국제적 산업환경의 변화에 대하여 산업계가 적응할 수 있도록 국가의 활동근거를 정립한 법률이다. 녹색성장을 위에서 언급한 바와 같이 적극적으로 해석한다면 기후변화협약으로 인하여 산업에 미치는 부정적·긍정적인 영향은 당연히 국가의 산업정책에 고려되어야 하는 사항이다.

현행 「산업발전법」²²⁾은 1986년 7월 1일 발효한 「공업발전법」의 제명을 변경하여 1999년 2월 8일 법률 제5825호로 공포된 법률이다. 「공업발전법」이 제정되기 전에 1967년 「기계공업 진흥법」, 「조선공업 진흥법」이 제정되었고, 1969년에 「전자공업 진흥법」, 1970년에 「철강공업 육성법」과 「석유화학공업 육성법」이 한시법으로 제정되었으며, 1971년 「비철금속제련

22) 산업정책은 80년대부터 90년대에는 업종별 육성정책, 기능별 지원정책에서 2000년대 이후부터는 시장 중심의 기업구조조정 정책으로 변화하였다. 이에 따라 관련된 법률도 50년대부터 70년대에는 업종별 개별법이 제정되어 운용되었고, 1986년부터 1998년에는 「공업발전법」, 1999년부터 「산업발전법」으로 통합·발전하고 있다.

사업법』, 1979년 『섬유공업 근대화촉진법』이 제정되어 운영되었다. 『공업발전법』이 제정되기 전까지 우리나라의 산업정책은 현재와 같은 기능별 산업정책이 아니라, 분야별 산업정책이었다고 할 수 있다. 분야별 산업정책은 개별 산업진흥법을 제정하여 운영함으로써 해당 분야의 산업을 일정한 정도까지 발전시키는 데에 기여를 하였다. 그러나 1986년 7월 1일 발효한 『공업발전법』은 당시까지 효력을 가지던 『기계공업 진흥법』, 『조선공업 진흥법』, 『전자공업 진흥법』, 『철강공업 육성법』, 『비철금속제련사업법』, 『석유화학공업 육성법』, 『섬유공업 근대화촉진법』인 개별 특정 산업분야의 발전을 위하여 제정되어 시행 중이던 법률을 폐지하고 국가의 산업발전에 관한 기본적인 방향을 설정하고 있다.

『산업발전법』은 산업의 경쟁력을 강화하고 그 균형 있는 발전을 도모하여 산업구조의 고도화를 촉진함으로써 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 함으로써(동법 제1조), 헌법이 추구하는 시장경쟁원리를 적극적으로 반영하고 있다. 1999년 제정 당시 『산업발전법』은 세계화·시장화에 따라 정부주도의 산업합리화 정책을 시장중심의 기업구조조정 정책으로 전환하는 데에 기여하였다. 1992년 WTO협정과 1995년 WTO출범, 1996년 OECD 가입 및 1997년 외환위기를 계기로 정부주도의 업종별 육성제도를 폐지하고, 기업구조조정 전문회사 제도 도입 등을 통해 산업의 구조개선에 중점을 두었다.

개정 이전의 『산업발전법』은 기후변화, 자원고갈 등과 같은 새로운 환경이슈 도래에 따른 산업환경의 패러다임 변화를 반영하지 못하였다. 또한 기업의 사회적 책임과 지속가능한 기업경영의 중요성이 증대함에 따라 지속가능한 경영시책의 수립 근거가 2007년 개정법률에 신설되었으나, 전체 산업의 기후변화 대응 역량 제고, 자원 생산성 향상 등을 통해 지속가능한 발전을 가능케 할 산업정책의 원칙과 전략 제시는 미흡하였다. 물론 기후변화와 자원고갈과 같은 녹색성장과 관련된 사안을 현재까지 국가가 전혀 방치한 것은 아니다. 이미 에너지와 관련하여서는 『에너지기본법』, 『에너지이용합리화법』, 『신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급·촉진법』에서 반영하여 수행하고 있고, 생산공정과 관련하여서는 『환

경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』에서 기후변화에 대응하는 법률을 운영하고 있으며, 이에 근거하여 온실가스 감축을 위한 정책²³⁾을 시행 중에 있다.

『산업발전법』은 2009년 4월 1일 전면적으로 개정되었다. 동개정은 지식기반경제시대의 도래와 기후변화·자원고갈 등 환경문제의 심화에 대응하여 산업의 혁신과 지속가능한 발전을 촉진하기 위하여 지식서비스산업을 육성하고, 산업부문별 지구온난화 등 기후변화에 따른 대응 역량 제고 및 자원생산성 향상을 위한 기반을 조성하는 데에 목적을 두었다. 『산업발전법』은 국가 산업발전정책방향을 설정하는 일반법으로서 특정된 산업분야에 대한 정책이 아니라 모든 산업분야에 공통적으로 적용되는 산업정책의 방향을 설정하는 법률이다. 저탄소 녹색성장은 환경을 상징하는 ‘녹색’보다는 ‘성장’에 방점이 있다. 이것은 녹색산업의 육성을 통한 산업발전을 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”의 핵심적인 내용이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 『산업발전법』에 반영되어 있거나 반영되어야 하는 저탄소 녹색성장을 위한 개별적 법정책을 분석할 필요성이 있다.

2. 부문별 경쟁력 강화시책과 녹색성장

(1) 부문별 경쟁력 강화시책의 내용적 적합성

개정 전의 『산업발전법』은 부문별 경쟁력 시책에 포함하여야 하는 사항에 산업부문별 경쟁력의 현황 및 강화방안, 기술·인력·입지 등 기업활동요소의 원활한 공급방안, 국제화 및 정보화의 촉진방안에만 한정하여 규정하였다.

그러나 2009년 5월 8일부터 시행되는 개정 『산업발전법』 제6조에 의하면 지식경제부장관은 중·장기 산업발전전망에 따라 산업부문별로 경쟁력을 강화하기 위한 부문별 경쟁력 강화시책을 수립하여야 한다. 부문별 경쟁력 강화시책은 산업부문별 경쟁력의 현황 및 강화 방안, 기술·인력

23) 온실가스 감축 기반 조성 및 감축 역량 제고를 위한 온실가스 저감 기술 및 신·재생 에너지 개발, 에너지이용효율 향상, 온실가스 배출 통계 작성, 온실가스 감축 등록소 개설, 자발적 협약 등을 통하여 온실가스감축에 관한 정책을 수행하고 있다.

· 입지·자원 등 기업활동 요소의 원활한 공급 방안, 국제화·친환경화 및 지식기반화의 촉진 방안, 자원생산성(제품을 생산하는 데 투입된 생산요소로서 자원의 양에 대한 산출량과 부가가치의 비율을 의미) 향상 방안, 산업부문의 온실가스 배출 감축 지원 방안, 산업부문별 지구온난화 등 기후변화에 따른 영향 분석 및 적응 방안을 포함하도록 규정되어 있다. 최근개정 전 『산업발전법』은 산업경쟁력 및 성장잠재력을 유지하면서 산업계 온실가스 문제를 해결하기 위한 중장기 산업발전 전략 수립의 법적 근거가 미흡하였고, 향후 산업계 온실가스 감축 의무 부담에 대비한 정부-산업계간 합리적인 감축 할당량 산정 협의 프로세스의 법적 기반이 정비되어 있지 않았다. 개정된 『산업발전법』 제6조는 산업부문별 경쟁력 강화시책을 새롭게 포함할 사항으로 추가하고 있다. 이것은 기존의 법률이 최근의 기후변화·자원고갈 등 새로운 환경이슈의 등장에 따른 산업발전 방향의 변화를 반영하지 못하고 있다는 입법권자의 판단에 기인하고 있다.

『산업발전법』은 국가가 산업발전을 계획을 수립하여 추진함에 있어 변화하는 산업환경과 관련된 중요한 사항을 고려하여 적합한 정책을 수립할 과제를 부여하고 있는 법률이다. 산업발전을 위한 국가의 정책방향과 전략에서 산업경쟁력 및 성장잠재력을 유지하면서 기후변화에 대한 산업계의 대응 역량을 제고하는 등 중장기 산업발전 비전 및 전략을 제시할 법적 근거를 마련하지 않고는 실제적으로 『산업발전법』의 목적을 달성하는 데에 한계가 있음을 정부가 인식한 결과라 할 수 있다. 이러한 측면에서 『산업발전법』의 부문별 경쟁력 강화시책에 저탄소 녹색성장의 핵심적 사항이라고 할 수 있는 자원생산성 향상과 기후변화에 따른 산업계의 영향과 이에 대한 대응을 포함한 것은 오히려 시의적으로 늦다고 할 수 있다. 우리나라는 현재 온실가스 배출량과 경제규모 및 국제협상 동향 등을 고려할 때 2013년부터 선진국 수준의 감축의무 부담이 가시화될 것으로 전망되고 있다.²⁴⁾ 기후변화협약에 따른 온실가스의 감축의무 부담은 경제

24) 우리나라는 현재 경제규모(GDP)의 측면에서 세계 13위이고, 에너지사용량 및 온실가스 배출량이 세계 10위인 국가이다. OECD 30개 국가 중 멕시코와 우리나라만이 현행 감축의무가 없는 국가에 속한다.

성장의 위축과 직결될 수 있음을 감안할 때 기존 산업 정책의 패러다임을 근본적으로 전환할 필요성이 있다.²⁵⁾

(2) 법률 간의 중복성

『산업발전법』의 개정을 둘러싼 논의과정에서 저탄소 녹색성장과 관련된 사항을 포함하는 것이 적합한지에 관한 비판적인 의견이 있었다. 『산업발전법』의 개정안이 국회에 제출되어 논의될 당시에 이미 정부에서 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”의 제정을 추진 중이었다. “저탄소 녹색성장 기본법(안)”이 제정되지 않은 상황에서 『산업발전법』에 유사한 내용의 규정을 신설하는 것 자체가 법체계상 적절하지 않아 보이며 조문 간 상충가능성 역시 전적으로 배제할 수는 없다는 비판적 견해²⁶⁾가 있었다.

『산업발전법』 제6조의 부문별 경쟁력 강화시책에 저탄소 녹색성장에 관한 사항을 포함하는 것은 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”의 제정 여부와 법체계적으로 상호 관련성이 없다고 판단된다. 『산업발전법』은 국가의 산업정책의 방향을 설정하는 데에 목적이 있고, 이를 위한 다양한 수단을 선택함에 있어서는 효율적이고 적합한 수단을 규정함으로써 정책수행자의 정책적 정당성을 부여하는 법률이다. “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 기본적으로 『산업발전법』과 같이 육성법이요, 규제법이 아니다. 그러나 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 저탄소 녹색성장을 실현하기 위하여 국가가 육성과 지원에 필요한 사업을 수행하도록 하는 규정이 대부분이기 때문에 『산업발전법』과 동일한 사업을 규정하고 있는 조문이 있을 수 있다. 또한 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 관할 중앙행정기관을 특별하게 정하지 않고, 대부분의 조문에 업무의 수행주체를 “정부”로 규정하고 있다. 이에 반하여 『산업발전법』의 조문의 주어는 대부분 지식경제부장관으로 규정되어 있다. 그러므로 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 규정하고 있는 “정부”가 『산업발전법』에서의 “지식경제부장관”에 대응된다. 『산업발전법』과 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 공통적으로 규정할 수 있는

25) 우리나라가 교토의정서방식에 따라서 2013년부터 의무부담시 GDP는 2015년 기준으로 0.1% - 0.8% 감소가 예상된다.

26) 권대수, 산업발전법 전부개정법률안 검토보고서, 국회 지식경제위원회, 2009.2, 7면.

사항으로 자원생산성 향상과 기후변화에 대한 영향과 적응방안을 강구하는 것은 사업자에 대한 의무를 부과하는 규정이 아니라 결과적으로 산업을 관장하는 지식경제부장관이 부문별 산업경쟁력 강화를 위한 시책을 수립하면서 고려하여야 하는 사항이기 때문에 중복적인 규정이라고 할 수 없다. 오히려 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 설정한 정책을 『산업발전법』에서 실행하는 것으로 양 법률은 상충하는 것이 아니라, 상호 연계하는 관계에 있다고 할 수 있다.

3. 자원생산성 향상 제도

(1) 자원생산성 향상과 순환자원의 활용증대에 관한 법제

우리나라는 자원의 해외의존도가 높은 국가에 속한다.²⁷⁾ 이로 인해 국제원자재 수급 불안정 등 외부적 충격에 대해 경제시스템이 위협에 노출되어 있다. 철, 비철금속 등 원자재의 경우 세계 경제활황, 중국의 수요증대 등으로 인해 2003년 이후 동, 아연, 니켈 가격이 폭등하였다.²⁸⁾ 국내 자원수요의 대부분은 해외로부터의 천연자원 수입²⁹⁾에 의해 충족되고 있으며, 순환자원을 활용한 자원확보의 역량이 취약한 상태에 있다. 전자·정보통신 산업 등의 발달과 철강산업 고부가가치 소재 생산 등으로 인해 비철금속 및 희유금속 국내수요가 급격히 증가하고 있으나 최근 중국과 인도 등의 수요증가로 비철금속, 희유금속의 가격이 급격히 상승함으로써³⁰⁾ 국내 기업의 채산성이 저하되고, 경제의 안정성이 약화되는 현상이 발생하고 있다.

27) 2005년도 원자재수입의존도는 철광 96.4%, 동광 100%, 연광 100%, 아연광 100%, 전기동 42.9%, 나프타 41.2% 등으로 집계되고 있다.

28) 2003년부터 2006년까지 비철금속의 가격 상승은 동(銅)의 경우 1,780에서 6,280로 3.5배, 아연의 경우 828에서 4,330로 5.2배로, 니켈의 경우 9,640에서 34,200로 3.5배 급등하였다.

29) GDP대비 에너지를 포함한 광물자원의 수입액 비중은 1990년에 4.0%^{dptj} 2000년에는 6.7%로 증가하였고, 총수입액 대비 광물자원 수입비중은 1990년 12.4%에 해당하는 7.2조원에서 2004년에는 16.7%로 40조원에 달하였다. 그 결과 국제광물자원의 가격이 10% 상승시에 GDP측정 구매력의 손실분은 1990년에 0.40%에서 2000년에는 0.67%^{fh} 증가하고 있다.

30) 국제희유금속 가격동향을 보면, 2002년에서 2007년까지 인듐가격은 약 8.5배, 니켈가격은 7.1배, 바나듐은 6.2배, 몰리브덴은 6.0배, 탄탈륨은 4.7배 급등하였다.

자원확보에서 순환자원의 중요성이 지속적으로 증가하여 순환자원 확보가 경제의 안정적 성장에 직결된다. 2004년 중국발 원자재 가격폭등은 고철의 가격 폭등에 기인하고 있으며, 최근 폐지의 해외유출로 인해 제지업계의 원자재 수급차질이 빚어지고 있다. 일본은 이미 순환자원을 자원 확보의 중요 부분으로 인식하고, 희소금속 및 비철금속의 회수를 높이려는 정책을 추진하고 있다.³¹⁾ 자원시장에서 공급되는 순환자원은 천연자원과 더불어 원자재 가격형성에 중요한 요소로 자리매김하고 있다.³²⁾ 그 결과 원자재의 사용을 줄이게 되어 녹색성장을 견인하게 되었다. 녹색성장의 중요한 요소라고 할 수 있는 순환자원의 활용증대는 해외에서 수입되는 천연자원의 가격이 상승하는 상황에서 전체 자원가격을 인하하는 가격안정화 효과를 유발하고 있다.

녹색성장의 산업적 대응을 위하여 순환자원 관련 산업을 발전시키는 것은 환경오염을 줄일 뿐만 아니라 고용 유발효과가 높아 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”이 달성하고자 하는 목적에 가장 부합하는 법정정책에 속한다.³³⁾ 녹색성장의 법정정책 수단은 천연자원의 절약을 위하여 경제발전을 완화하는 데에 있는 것이 아니라, 자원사용량의 증가를 허용하더라도 자원증가비율에 대한 경제성장 속도를 한층 가속화하는 데에 있다. 그러므로 경제성장 속도를 초과하는 자원사용량의 증가는 환경오염, 기후변화 등 외부비경제를 유발하여 경제의 지속가능성을 저해한다. 자원의 비효율적 사용으로 인한 총요소생산성(TFP : Total Factor Productivity)³⁴⁾의 정체는 경제의 대외경쟁력을 약화하는 원인이 된다. 『산업발전법』과 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 추구하는 녹색성장의 방향은 기업의 자원생산성 혁신과 재활용을 통하여 국내의 자원공급 활성화하는 것이라고 할 수 있

31) 일본의 경우 자원공급에서 순환자원의 비율(추정치)을 보면, 구리 14%, 납 57%, 아연 16%, 니켈 44%, 크롬 26%, 코발트 7%, 몰리브덴 14%로 집계되고 있다.

32) 2004년 국내의 조강생산량 47,521천톤 중 25,923천톤(54.6%)을 고철에서 충당(국내조달 70.9%, 해외수입 29.1%)함으로써 천연자원의 가격을 안정화하여 국내의 철강산업의 경쟁력을 강화하는 결과를 가져오고 있다.

33) 세계의 친환경산업 시장규모는 2005년 약 2,972억달러에서 2010년 7,845억달러로 추정되고, 연평균 21.4% 증대할 것으로 추정되고 있다.

34) 총요소생산성 구성요소(KLEMS)는 K(자본), L(노동), E(에너지), M(원재료), S(서비스)이다.

다. 지금까지의 자원정책은 천연자원 공급확대에 초점이 맞추어져 있어, 자원사용 절감, 자원의 순환적 이용의 수요관리 정책이 부족하였고, 천연자원 공급 확대정책은 국내의 자원가격을 낮추어 기업생산의 안정성을 보장하는 반면 경제 전체적으로 자원의 과잉사용을 초래하는 문제가 있었다. 녹색성장과 관련된 자원생산성의 향상은 천연자원의 축소보다는 순환자원의 이용증대를 의미하고, 순환자원의 사용을 증대하는 것과 관련된 산업의 육성과 관련되어 있다.

순환자원 활용의 증대는 현행 법체계에서 분리되어 운영되고 있어 순환자원의 통합적인 관리가 실현되지 않고 있다.³⁵⁾ 환경부에서 운영하고 있는 『자원의 절약 및 재활용 촉진법』은 제품의 재사용과 재활용에 관한 일반법으로서 기능을 수행하고 있는 법률이다. 또한 순환자원의 활용과 관련된 자원순환체계와 관련된 법률로는 『건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률』, 『전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률』 및 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』이 있다. 『건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률』은 건축폐기물의 재활용을 촉진하는 데에 목적을 두고 있는 법률로서 『자원의 절약 및 재활용 촉진법』의 특별법으로서 기능을 한다. 또한 『전기·전자제품 및 자동차의 자원순환에 관한 법률』은 전기·전자제품의 재활용 촉진을 목적으로 하는 법률로서 역시 『자원의 절약 및 재활용 촉진법』의 특별법에 해당한다. 이에 반하여 지식경제부장관이 운영하는 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』은 재제조에 관한 사항을 규정하고 있다. 재제조(Remufacturing)는 사용 후 제품을 회수하여 분해, 세척, 검사, 재조립 등의 과정을 거쳐 신제품과 유사한 성능을 갖도록 재상품화하는 행위이다. 재제조산업은 에너지·자원절감 및 고용 유발효과가 우수한 동시에 환경오염을 저감시키는 것으로 평가되고 있다.³⁶⁾ “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에 따른 녹색성장은 위에서 언

35) H. Luster, Das Elektroggesetz in der Rechtsprechung, NVwZ 2008, 722 ff.; 독일의 전기제품의 자원순환에 관하여 자세한 것은 BMU, Hinweise zum Anwendungsbereich ElektroG v. 24. 6. 2005, abrufbar unter: http://www.bmu.de/files/abfallwirtschaft/downloads/application/pdf/elektrog_hinweise.pdf.

36) 재제조제품은 신제품에 대비하여 에너지·자원을 80% 절감하고, 고용인원은 재제조 96,000, 철강제품 40,000, 제약 27,000(단위 : 명/매출액(100억\$))를 유발하는 것으로 집계되고 있다.

급한 바와 같이 녹색성장의 개념을 적극적으로 해석할 때 현재 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』에서 도입하고 있는 재제조와 같은 산업의 육성을 통하여 환경을 보호하는 것이다. 이러한 의미에서 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 재제조산업의 육성에 필요한 사항을 직접 규정하는 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』과 산업부문에서 녹색성장을 위하여 연계되어 있다고 할 수 있다.

(2) 『산업발전법』과 자원생산성의 연계필요성

국내 자원정책은 천연자원과 순환자원에 관하여 통합적으로 관리되지 않고, 중앙행정기관에 따라 분리되어 운영되고 있다. 지식경제부는 자원개발 및 천연자원의 수급안정을 담당하고, 환경부는 재활용 활성화에 관한 업무를 관장하고 있어, 천연자원인 1차 자원과 순환자원인 2차 자원의 통합적 관리정책이 없고, ‘생산단계’에서 자원생산성에 관한 것은 사실상 방치되고 있다. 국내의 자원관리에 순환자원의 중요성을 고려하여 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 제24조에 자원순환의 촉진에 관한 규정을 두고 있다. 동법률안 제24조에 따라 정부가 자원순환의 촉진을 위한 시책을 수립할 때에 고려할 사항으로 대표적인 것이 “자원생산성 향상”이다. 제품의 생산과정에서 천연자원 투입은 최소화하면서 부가가치의 창출을 증대하는 정책대응이 산업발전을 위하여 시급한 사안이라고 할 수 있다.³⁷⁾ 이를 위하여 국내외 자원의 수급전망, 자원의 안정적인 확보·공급 및 관리 대책 및 산업계 자원생산성 향상에 관한 시책의 수립이 필요하게 되었다.³⁸⁾

37) OECD는 2006년 9월에 발간된 ‘제2차 환경성과 평가 공식보고서’에서 한국을 이산화탄소 배출저감과 에너지와 원자재 사용의 효율성 향상을 위해 더 큰 노력이 필요한 국가로 지칭하였다.

38) 에너지자원의 효율성에 관한 독일의 제도적 수단에 관하여는 Th. Schomerus, *Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Energienutzung*, NVwZ 2009, S.418 ff.; „Eckpunkte für ein integriertes Energie- und Klimaprogramm“ v. 23./24. 8. 2007 (http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/klimapaket_aug2007.pdf); Bosecke, *EurUP* 2008, 122; G.Wustlich, *Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz - Ziel, Inhalt und praktische Auswirkungen*, NVwZ 2008, 1041.

『산업발전법』에 나타난 국가의 산업정책은 산업경쟁력을 강화하여 산업 발전을 촉진하는 데에 방향을 설정하고 있다. ‘저탄소 녹색성장’의 중요한 요소로 고려되는 것이 자원생산성의 향상이다. 자원생산성³⁹⁾ 향상은 ‘저탄소 녹색성장’에만 관련된 것이 아니라 산업의 경쟁력 강화와도 불가분의 관계에 있는 사항이다. 개정 『산업발전법』은 자원의 수급 전망·안정적인 확보 및 관리 대책 등을 포함하는 산업계 자원생산성의 향상 방안의 수립 근거를 신설하고, 자원생산성에 관한 통계조사의 시행 근거규정을 신설하며, ‘자원생산성’⁴⁰⁾ 향상을 위한 자원관련 전문기관을 지정할 수 있도록 하였다.

우리나라는 산업화의 발전에 따라 대량생산-소비-폐기의 경제구조가 정착되어 천연자원 고갈에 따른 자원의 효율적 활용 문제가 나타나고 있다. 천연자원의 감소에 따른 원부자재, 에너지비용의 증가로 천연자원의 효율적 이용과 순환자원⁴¹⁾의 산업적 활용은 기업 활동의 화두인 동시에 국가의 산업정책에서 포기할 수 없는 사안으로 등장하였다.⁴²⁾ 현재의 자원투입 수준을 유지하면서도 지속적인 GDP 증가를 달성하기 위해 ‘자원생산성 향상’은 산업정책에 필수적인 고려사항으로 등장하였기 때문에 이에 관한 법률적 규정이 필요하게 되었다.

산업화의 진전에 수반되는 천연자원의 고갈에 따라 자원의 효율적 활용이 중요한 문제로 대두되고 있다. 우리나라의 자원생산성은 선진국에 비해 저조⁴³⁾하기 때문에 산업의 자원생산성 향상에 관한 정책수립 및 기반구축이 시급하다는 판단에 따라 부문별 경쟁력강화시책에 자원수급방

39) 2005년 산업은행의 발표에 의하면 제조업 원가에서 원재료비 비중이 71.0%이며, 노무비 비중은 8.3%이다. 설비투자 비용절감에 비해 원재료비는 공정혁신, 설계 변경 등을 통해 비용절감의 여지가 상대적으로 높은 상황이다.

40) 자원생산성은 자원(물질)투입 1단위당 생산되는 제품의 부가가치(원/kg)로서 자원생산성 지수가 높을수록 자원을 효율적으로 사용하는 것을 의미한다.

41) 미국의 “자원절약 및 회수법(RCRA: Resource Cinservation and Recovery Act)”은 순환 자원의 활용촉진과 밀접한 관련성이 있는 법률이다.

42) 전국 제조업체 500개사를 대상으로 한 ‘원자재가격 상승에 따른 업계어로 실태조사’에서 전체 응답자의 98.8%가 피해를 입고 있는 것으로 파악되었다(08, 대한상공회의소).

43) 주요 국가의 자원생산성 비교(*00)

(단위 : 천원/톤)

안·자원생산성 향상 방안을 수립하도록 규정하였다. 산업의 자원생산성 향상은 자원 흐름의 전 과정에 대한 통계수집·조사·분석과 기술개발·보급을 통합적으로 추진하는 때에 비로소 성과를 낼 수 있다. 그러므로 자원흐름의 전 과정을 전문적으로 연속성을 가지고 추진할 수 있는 책임 있는 기관을 지정할 필요가 있다.

개정 『산업발전법』에서 자원생산성을 산업발전의 중요한 요소로 인식하여 이를 반영한 것은 결과적으로 ‘저탄소 녹색성장’의 목표를 산업분야에서 달성하기 위해 적합한 제도라고 할 수 있다. 『산업발전법』 제6조제2항제4호는 자원생산성을 “제품을 생산하는 데 투입된 생산요소로서 자원의 양에 대한 산출량과 부가가치의 비율을 의미”하는 것으로 규정하고 있다.⁴⁴⁾ 그러므로 『산업발전법』에 따른 자원생산성은 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 녹색성장을 소극적으로 해석하지 않고, 적극적으로 해석할 때에 실현될 수 있다. 『산업발전법』상 자원생산성은 단순히 자원의 절약을 넘어 자원을 효율적으로 사용하는 데에 있으며, 이를 통해 볼 때 자원의 사용을 감량하도록 하는 소극적인 정책과는 거리가 멀다. 그러므로 『산업발전법』에 따른 산업발전은 산업에서 자원사용의 여부에 관한 사항을 규정하는 것이 아니라 산업에 사용되는 자원의 효율성 향상을 통하여 산업발전을 견인하는 정책방향을 제시하는 것으로 해석하여야 하고, 이렇게 해석할 때에 『산업발전법』에 따른 자원생산성 향상은 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에 따른 녹색성장의 개념과 일치한다고 하겠다. 이러한 관점에서 볼 때에 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 반영하고 있는 “자원순환의 촉진”에 관한 시책의 실행법률을 『산업발전법』이라고 할 수 있다.

국 가	일 본	E U (15개국)	우리나라
자원생산성 (GDP / DMI)	2,937	1,242	1,000

44) 2009년 5월 8일부터 효력을 발하는 『산업발전법』 제6조제2항에 따른 “자원생산성”에 관한 개념은 정부가 법률안을 제출할 때에 없었던 규정이다. 국회의 검토의견서(권대수, 산업발전법 전부개정법률안 검토보고서, 2009.2, 국회 지식경제위원회, 9면)에 의하면 ‘자원생산성’의 의미가 개정안에 구체적으로 규정되어 있지 않을 뿐 아니라, 현행 법에서 사용되고 있는 ‘생산성’과 명확히 구별되지 않은 채 혼용되고 있으므로, 이러한 용어들을 명확히 구분하여 정의할 필요가 있다고 판단”된다는 의견을 반영하여 법률에서 추가적으로 규정하였다.

이제 더 이상 산업발전에서 천연자원만을 물적 자원으로 고려할 것이 아니라 순환자원을 고려하여 산업정책을 수립하고 추진할 수 있는 시대적 요청이 법률에서 체계적으로 반영되고 있다고 할 수 있다.

개정 『산업발전법』은 자원생산성 향상에 관한 세부적인 규정을 동법 제16조와 제17조에서 반영하고 있다. 동법 제16조는 산업의 자원생산성 향상에 관하여 규정하고, 지식경제부장관에게 자원의 수급과 이용을 통합적으로 고려하여 산업의 자원생산성 향상에 관한 종합적인 시책을 수립·시행할 의무를 부여하고 있다. 자원생산성 향상에 관한 종합시책에 자원생산성 향상의 목표 설정, 국내외 자원의 수급 추이와 전망, 산업생산에 필요한 자원의 안정적인 확보·공급 및 관리를 위한 대책, 산업의 자원생산성 향상 기술 및 경영기법의 보급·확산, 산업의 자원생산성 향상을 위한 교육훈련 및 인력양성, 그 밖에 산업의 자원생산성 향상을 위하여 지식경제부장관이 정하여 고시하는 사항을 포함하도록 하고 있다. 지식경제부장관은 자원생산성향상에 관한 종합시책을 수립하기 위하여 산업의 자원생산성에 관한 통계를 작성하도록 하고 있다. 개정 『산업발전법』에서 도입된 자원생산성 향상에 관한 종합시책을 통하여 산업정책적 차원에서 자원생산성 향상 목표 및 정책방향을 제시하고, 자원생산성 향상을 위한 구체적인 실행 방안을 수립하고 시행할 수 있고, 자원의 효율적인 사용에 따른 생산비용 절감 등으로 기업의 경쟁력이 향상되고, 자원생산성이 향상된다.

현재 우리나라는 에너지와는 달리 철, 비철금속, 석재, 목재 등과 같은 자원수급 현황파악이 상당할 정도로 미흡하여 자원수급에 대한 예측합리성이 낮다. 현행 자원관련 통계는 주로 주요 자원의 수출입 현황에 대한 분석을 위주로 이루어지고 있다.⁴⁵⁾ 그 결과 생산공정에 투입된 자원의 경로에 대한 분석 데이터는 없는 실정이다. 예를 들면, 수입된 철광석이 국내에서 정련공정을 거쳐 얼마의 원자재가 생산되고 어느 업종에서 이들 원자재가 어느 정도 사용되는지, 고철이 다시 원자재 생산에 투입되는지에 대한 정량적인 분석 자료는 작성되어 있지 않다. 또한 개정된 『산업발

45) C. Kaiser/D. Stern, Die fünfte Novelle der Verpackungsverordnung - eine kritische Würdigung, ZUR 2008, S.358ff.

전법』에 따른 자원관련 통계는 경제전체의 물질흐름분석⁴⁶⁾을 통한 자원생산성의 계량과 목표수립, 자원의 안정적 확보·공급 계획을 마련하기 위해 자원별 수급 현황에 대한 통계체제 구축을 실현할 수 있다. 개정 「산업발전법」 제16조에서 도입된 자원생산성 통계로 인하여 자원생산성 및 자원관리 정책의 합리성을 제고하기 위한 정보체계를 구축하고 정책의 실행력을 담보할 수 있는 이행기반이 마련된 것으로 평가된다.

동법 제17조는 자원생산성에 관한 업무를 규정하고 있다. 이에 의하면 지식경제부장관은 자원생산성 향상 및 지속가능한 자원관리에 관한 업무를 효율적으로 하기 위하여 자원생산성 향상 및 관리에 관하여 전문성이 있다고 인정하여 기관으로 하여금 국내외 자원에 대한 수급 현황, 재고물량, 소비 동향, 해외시장 정보 등의 조사에 관한 업무, 산업생산에 많은 영향을 미치는 자원의 확보, 공급, 사용 등 자원의 전과정(全過程)⁴⁷⁾에 대한 조사 및 관리에 관한 업무, 자원생산성에 관한 통계의 작성·분석·관리 등 통계와 관련된 업무, 산업의 자원생산성에 관한 현황 조사 및 제공에 관한 업무, 산업의 자원생산성 향상을 위한 기술개발 및 경영기법의 보급·확산에 관한 업무, 그 밖에 자원생산성 향상 및 지속가능한 자원관리에 관하여 대통령령으로 정하는 업무를 하도록 하고 있다.

4. 산업의 기후변화대응

우리나라는 현재 경제규모 및 온실가스 배출량을 고려할 때, 기후변화협상의 진행에 따라 온실가스 배출 감축의무가 부과될 가능성이 높다. 산업정책적인 측면에서 당면한 현안인 산업계의 온실가스 배출을 감축하기 위한 정책방향 및 이행 수단 등을 종합적으로 고려한 체계적인 시책 수립과 수행이 요청되고 있다. 온실가스 배출 감축뿐만 아니라 향후 국내

46) 물질흐름분석(MFA)은 각각의 원료나 물질, 재료의 흐름을 자원의 전생애에 걸쳐 파악하는 방법으로 자원생산성 측정의 기초자료로 활용된다.

47) 순환자원과 폐기물의 관계는 동전의 양면과 같은 관계이고, 순환자원의 활용증대는 결과적으로 폐기물관리를 최적으로 실현하는 방안이 될 수 있다. 이에 관한 체계적 정리는 M. Dieckmann, Entsorgungsautarkie der Mitgliedstaaten nach der Novelle der EG-Abfallrahmenrichtlinie - Spielräume und Grenzen für Maßnahmen zum Schutz der nationalen Entsorgungsstrukturen -, ZUR 2008, S.505 ff.; O. Kropp, Umfang und Dauer der abfallrechtlichen Verantwortung des Abfallerzeugers und -besitzers, ZUR 2008, S.410 ff.

산업구조를 기후친화형 산업구조로 전환시키기 위한 산업발전정책 패러다임 정립이 필요하다.

이를 위하여 산업의 온실가스 배출감축을 촉진하기 위해 다음의 시책을 수립하여 실행할 필요성이 있다. 산업의 온실가스배출 감축을 촉진하기 위해서는 산업활동에서 발생하는 온실가스배출 현황의 파악과 전망, 산업의 온실가스 배출감축을 위한 기술의 개발·보급·확산, 산업의 온실가스 배출감축을 위한 교육훈련 및 전문 인력의 양성, 산업의 온실가스 배출감축 등과 관련된 산업 육성 대책 마련, 온실가스 배출량의 정량·보고·검증에 관한 표준 및 기준 정립 등을 포함한 시책을 체계적으로 수행하여야 한다.

산업의 온실가스배출감축에 관한 시책의 수행은 산업계의 온실가스 배출감축과 향후 기후친화형 산업구조 구축을 위한 중장기 계획의 수립 및 구체적인 전략 이행을 위한 기반을 조성하게 된다. 또한 온실가스 감축과 관련하여 다양한 법률에 의해 추진되고 있는 제도를 일반화하여 『산업발전법』에서 규정함으로써 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 규정하고 있는 국가전체의 온실가스감축에 관한 기본계획과 연계하여 산업계에서 온실가스배출감축을 체계적으로 이행할 수 있게 되어 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”과 『산업발전법』의 연계를 통해 국가 전체적으로 통합적이고 체계적인 온실가스배출감축 정책이 추진될 수 있다. 개정된 『산업발전법』에서 산업계의 온실가스배출감축에 관한 시책수립에 관한 사항이 반영되지 못한 것은 비판의 여지가 있다. “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 국가전체의 온실가스배출감축에 관한 기본계획을 수립하고, 이 기본계획에 근거하여 제조업을 중심으로 하는 산업분야, 수송분야, 농수산분야, 국토·건설분야에서 분야별로 적합한 이행계획을 수립하도록 함으로써 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에 따른 온실가스배출감축이 효율적으로 달성될 수 있다. 그런데 개정된 『산업발전법』은 산업계의 온실가스배출의 체계적 감축을 위한 시책의 수행을 반영하고 있지 않음에 따라 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”과 충분한 연계가 되지 못하였다는 점은 비판의 여지가 있다고 본다.

기후변화에 대응하는 온실가스감축에 가장 민감한 분야는 무엇보다 산업계라고 할 수 있다. 기후변화협약에 근거한 온실가스배출감축은 이제 새로운 무역장벽으로 작용하고 있다. 실제 유럽연합은 신규로 등록된 자동차의 CO₂ 배출량을 2008년까지 1995년을 기준으로 하여 25%를 감축하는 자율협정을 이미 1999년에 체결하였다. 또한 세계반도체협회는 반도체 산업 PFCs 배출량을 2010년까지 1995년을 기준하여 10% 이상 감축하는 것에 대하여 1999년 합의하였다. 그러므로 향후 산업계에서 업종별·기업별 온실가스 감축의무를 부담하여야 한다. 이러한 감축의무를 부여받을 때에 업종별 또는 기업별 합리적인 온실가스감축할당량의 산정을 위한 기준과 민관협의의 프로세스를 구축할 필요가 있다. 기업의 온실가스 배출량에 대한 정량·보고·검증에 관한 표준을 확립하지 않게 되면, 산업계의 온실가스배출감축을 위한 제도는 의미가 없게 된다.

산업계의 온실가스 배출감축의 의무가 현실화될 경우를 대비하여 정부-산업계간 사전협의를 통해 합리적인 온실가스 의무부담을 도출할 수 있는 절차적 정당성을 마련하여야 한다. 이것은 온실가스배출과 관련된 표준정립을 통해 합리적으로 산업계에 온실가스배출감축량을 도출할 수 있을 뿐만 아니라 검증에도 활용할 수 있다.

5. 지속가능한 산업발전의 기반구축

“저탄소 녹색성장”의 열쇠는 환경이다. 환경은 더 이상의 훼손을 인간이 스스로 방지하는 데에 방점이 있는 분야이다. 위에서 언급한 바와 같이 산업과 환경의 보전은 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 녹색성장을 소극적으로 해석하더라도 도출되는 일반적인 방향이라고 할 수 있다. “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에서 달성하고자 하는 ‘녹색성장’을 위하여 ‘21세기 최대 화두인 환경’을 고려할 때 지속가능한 산업발전을 목표로 하는 새로운 산업정책 수립 및 기반 구축이 필요하고, 산업의 지속가능성을 평가할 수 있는 기준 및 지표를 개발하여 그 결과를 새로운 산업발전정책에 반영하는 정책 평가 및 환류 체계를 구축하여야 한다.⁴⁸⁾

48) 국가 차원의 지속가능발전지표는 90년대 후반이후 UN, OECD, 유럽 국가들을 중심

개정된 『산업발전법』 제18조는 이를 반영하여 지속가능한 산업발전의 평가기준 및 지표에 관하여 규정하고 있다. 이에 의하면 지식경제부장관은 지속가능한 산업발전을 위하여 산업의 지속가능성을 측정·평가하기 위한 평가기준 및 지표를 설정하여 운영할 수 있도록 하고, 평가기준과 지표를 활용하여 산업의 지속가능성을 측정·평가하고 그 결과를 산업발전시책에 반영하도록 노력할 의무를 진다.

국가차원의 지속가능발전지표⁴⁹⁾는, 개발되어 활용되고는 있으나 산업에 특화된 지속가능성 평가 기준 및 환류체계는 존재하지 않는다는 판단에 따라, 산업의 지속가능성을 평가할 기준과 지표를 개발하여 산업정책의 타당성을 제고하는 것을 목적으로 한다.

지속가능한 산업발전을 달성하기 위한 시책에 포함될 사항은 중·장기 산업발전전망 내 산업의 지속가능성 전망, 지속가능한 산업발전의 기반구축, 부문별 경쟁력강화시책에 산업의 친환경화 촉진방안이 될 수 있다. 지식경제부장관은 산업의 지속가능성 평가기준 및 지표를 설정하여 운영함으로써 기후변화, 자원고갈 등 산업경쟁력 저해요인을 해결하고 이를 새로운 성장의 기회로 활용하는 산업구조 구축에 기여할 수 있다. 산업의 지속가능발전지표를 활용하여 산업의 지속가능성을 진단하고 취약점을 도출하여 이를 정책 수립에 환류시킴으로써 산업정책의 타당성을 제고할 수 있는 효과를 기대할 수 있다고 본다.

IV. 맺는 말

『산업발전법』 제27조는 위에서 언급한 “저탄소 녹색성장”과 밀접한 관련성을 가지는 자원생산성향상과 온실가스배출감축에 대한 사업을 실현하는 방안으로 기업의 연구개발, 생산성 향상 및 온실가스 배출 감축과

으로 개발하여 활용하고 있다. 우리나라는 2006년 10월 『지속가능발전 기본법』에 의거하여 사회·환경·경제 3개 분야, 77개 지표로 구성된 국가지속가능발전지표를 개발하여 운영하고 있다.

49) 『지속가능발전 기본법』 제13조제1항에 의하면 “국가나 지방자치단체는 국가지속가능발전지표 또는 지방지속가능발전지표를 작성하여 보급하여야 한다.”

관련된 조직의 설치 및 운영, 『산업기술혁신 촉진법』 제42조에 따른 전문생산기술연구소 및 『산업기술연구조합 육성법』에 따른 산업기술연구조합의 설립·운영, 한국생산성본부, 『특정연구기관 육성법』에 따른 특정연구기관 및 『과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률』에 따른 정부출연연구기관이 하는 사업 참여, 『산업기술혁신 촉진법』 제11조 및 제19조에 따른 산업기술개발사업 및 산업기술기반조성사업 참여, 연구개발에 대한 투자 촉진, 외국 선진기술 도입에 관한 사업을 장려하도록 하고 있다. 이를 위한 수단으로 지식경제부장관은 기술개발 등을 통하여 현저한 생산성 향상 또는 온실가스 배출 감축을 한 사업자 등을 선정하여 포상하는 등의 필요한 지원을 할 수 있다. 이를 통하여 지식경제부장관은 ‘기업간 협력을 통하여 자원생산성의 향상과 온실가스 배출을 감축하는 사업’에 대해 필요한 지원을 할 수 있다. 또한 기업의 산업기술·생산성의 향상 및 온실가스 배출감축을 촉진하기 위하여 온실가스 배출감축과 관련된 조직의 설치·운영을 장려하고, 기술개발 등을 통하여 현저한 생산성 향상 또는 온실가스 배출 감축을 한 사업자를 선정·포상하고, 성공사례를 보급함으로써 기업간 협력을 통한 개별 기업의 온실가스 감축 비용부담 경감, 순환자원을 활용한 자원 생산성 제고 등의 시너지 효과를 창출할 수 있다.

저탄소 녹색성장과 관련된 산업대응에서 요구되는 또 다른 분야는 에너지를 사용하는 제품에 대한 에너지효율성에 대한 사항이다. 이미 유럽연합은 2005년 7월 6일에 제정된 유럽연합 『에너지사용제품에 관한 지침(2005/32/EG)』⁵⁰⁾에 의하여 에너지 효율이 낮은 에너지사용제품에 대한 제재를 하고 있다. 녹색성장을 실현하기 위하여 에너지제품과 관련된 국제경쟁력을 강화하기 위하여 현재 지식경제부와 환경부에서 운영하고 있는 법률 간에 통합이 필요하다.

녹색성장에 대한 산업적 대응을 고려하면, 현재 국회에 상정된 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”은 『산업발전법』 및 『환경친화적 산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률』을 연계할 수 있는 법체계를 구축할 필요성이 있다. 녹

50) 이에 관하여는 이종영, 유럽연합의 에너지사용제품지침, 공법학연구, 제9권제1호(2008.2), 395면 이하 참조.

색성장을 국가의 새로운 성장동력으로 부각시키면서 대외적인 환경규제에 대응하기 위해서는 환경보전의 비중을 산업발전보다 크게 두기 보다는, 적극적으로 온실가스배출 저감을 위한 기술개발을 통하여 친환경제품을 개발하고 이러한 친환경제품이 시장경쟁력을 가질 수 있도록 국가가 지원하고 장려하는 데 중점을 두어야 한다. 산업분야에 있어 녹색성장은 환경오염을 축소하기 위하여 환경오염방지시설의 설치를 강화하는 것보다는 경쟁력이 있는 환경설비산업을 육성하는 정책방향을 설정하는 것이라고 하겠다. 또한 기후변화에 대한 녹색성장형 대응은 환경설비에서도 저탄소 에너지절약형 시스템의 도입을 증대하는 정책을 추진하는 것이라고 할 수 있다.

“저탄소 녹색성장 기본법(안)”의 부칙은 다른 법률의 개정을 하고 있다. 그 중 현재 『에너지기본법』을 “에너지법”으로 제명을 개정하고, 『지속가능발전기본법』을 “지속가능발전법”으로 개정하고 있다. 또한 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』을 “녹색산업구조의 전환촉진에 관한 법률”로 제명을 변경함과 동시에 현행 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』에서 사용하고 있는 ‘환경’을 ‘녹색’으로 개정하고 있다. 이는 “저탄소 녹색성장기본법”의 집행법을 현행 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』로 하겠다는 의지를 표출한 것으로 평가된다. 실제 현행 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률』의 많은 내용은 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”의 실행과 밀접한 관련성을 가지고 있는 법률이라고 할 수 있다. 그러나 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”에 포함된 많은 정책적 사항을 “녹색산업 구조로의 전환촉진에 관한 법률”에서 구현하기 위해서는 “저탄소 녹색성장 기본법(안)” 부칙에서 규정하는 것처럼 단순한 용어의 개정에 머물러서는 충분하지 않다. 녹색성장의 목적달성을 위해서는 법제적으로 “저탄소 녹색성장 기본법(안)”을 효과적으로 집행하기 위한 법률인 “녹색산업 구조로의 전환촉진에 관한 법률”의 내용적 보완을 통하여 구체적이고 적합한 정책적 수단을 보충하는 대폭적인 개정이 필요하다.

주제어 기후변화, 배출권거래, 자원생산성, 재제조, 산업발전법

참 고 문 헌

- 권대수, 산업발전법 전부개정법률안 검토보고서, 국회 지식경제위원회, 2009. 2.
- 김수이, 2007 기후변화 협상동향과 향후 전망, KEE ISSUE PAPER, Vol.1, No.17.
- 김춘환, 배출권거래제도의 도입에 관한 연구, 토지공법연구, 제43집 제3호, 2009. 2.
- ‘녹색뉴딜’ 긴급진단, 이코노미 세계, No.25(2009.3.25 - 4.7.).
- 은중환, 녹색성장의 개념과 방향, 에코시안 리포트, 제23호, 2009. 10. 18.
- 이종영, 국가의 후세대 보호의무와 유전공학의 안정성, 공법연구 제30집 제1호, 2001. 12.
- 이종영, 독일의 청정개발체계(CDM)에 관한 법률, 토지공법연구, 제43집 제3호, 2009. 2.
- 이종영, 유럽연합의 에너지사용제품지침, 공법학연구, 제9권제1호, 2008. 2.
- 이종영·백옥선, 독일 온실가스배출권거래법의 제정배경과 체계, 중앙법학 제10집 제1호, 2008. 4.
- Bail, Ch., Das Klimaregime nach Kyoto, EuZW 1998, S.457 ff.
- BMU, Hinweise zum Anwendungsbereich ElektroG v. 24. 6. 2005: http://www.bmu.de/files/abfallwirtschaft/downloads/application/pdf/elektrog_hinweise.pdf.
- Dieckmann, M., Entsorgungsautarkie der Mitgliedstaaten nach der Novelle der

- EG-Abfallrahmenrichtlinie - Spielräume und Grenzen für Maßnahmen zum Schutz der nationalen Entsorgungsstrukturen -, ZUR 2008, S.505 ff.
- Ehrmann, M., Das ProMechG - Verknüpfung des europäischen Emissionshandels mit den flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, EurUP 2005, 206 ff.
- Ehrmann, M., Das ProMechG: Projektbezogene Mechanismen des Kzoto-Protokolls und europäischer Emissionshandel, ZUR 2006, 414 ff.
- Ehrmann, M., Das ProMechG: Verknüpfung des europäischen Emissionshandels mit den flexiblen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, in: M.Oldiges (Hrsg.), Immissionsschutz durch Emissionshandel - Zwischenbilanz, S.101 ff.
- Frenz, W., Emissionshandel - Rückblick und Ausblick, ZUR 2006, S.394 ff.
- Gern, A., Privatisierung des Forderungsmanagements der Kommunen, DÖV 2009, S.269ff.
- Graichen, P./Harders, E., Ais Ausgestaltung des internationalen Emissionshandels nach dem Kyoto-Protokoll und seine nationalen Umsetzungsvoraussetzungen, ZUR 2002, S.73 ff.
- Hofmann, H., Nachweltschutz als Verfassungsfrage, ZRP 1986, S.87 ff.
- Hofmann, H., Rechtsfragen der atomaren Entsorgung, S.258 ff.
- <http://green.korea.kr>
- Jong-Yeong Yi, Staatszielbestimmung Umweltschutz in der Bayerischen Verfassung und ihre Auswirkung bei der Ausführung von Bundesgesetzen - am Beispiel Atomgesetz und Bundesimmissionsschutzgesetz -, S.27 ff.
- Kaiser, C./Stern, D., Die fünfte Novelle der Verpackungsverordnung - eine kritische Würdigung, ZUR 2008, S.358ff.
- Klement, J.-H., Schwerpunktbereichsklausur - Öffentliches Recht: Regulierungsrecht

- Gestern klein, heute groß, JUS 2009, S.139ff.

Kreuter-Kirchhof, Ch., Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht. Die Kyoto Mechanismen, S.259 ff.

Kropp, O., Umfang und Dauer der abfallrechtlichen Verantwortung des Abfallerzeugers und -besitzers, ZUR 2008, S.410 ff.

Lustermann, H., Das Elektroggesetz in der Rechtsprechung, NVwZ 2008, 722 ff.

Müller, Th., in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation der 31.

Murswiek, D., Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, S.206 f.

Näser, H.W./Oberpottkamp, U., Zur Endlagerung radioaktiver Abfälle - Die Langzeitsicherheit. - Gleichzeitig ein Beitrag zur Konkretisierung der Verantwortung für zukünftige Generationen -, DVBl.1995, 138.

Oschmann, V., Neues Recht für Erneuerbare Energien, NJW 2009, S.263 ff.

Reuter, A., Grund- und Grundrechtsmängel des CO2-Emissionshandels in der EU, RdE 2003, S.262 ff.

Reuter, A./Busch, R., Einführung eines EU-weiten Emissionshandels -Richtlinie 2003/87/EG, EuZW 2004, S.39 ff.

Schomerus, Th., Rechtliche Instrumente zur Verbesserung der Energienutzung, NVwZ 2009, S.418 ff.

Wagner, in: Wagner/Ziegler/Closs, Risikoaspekte der nuklearen Entsorgung, S.74, 95, 146 ff., 165 ff.

Wustlich, G., Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz - Ziel, Inhalt und praktische Auswirkungen, NVwZ 2008, 1041

Response of Green Growth and Industrial Law

YI, Jong - Yeong*

The president presented ‘green growth with low carbon’ for a new national vision with a congratulatory message in August. 15. 2008. Accordingly, the direction of national legislation policy was drastic switched on the climate change. As a result, the government which wanted to adopt legislative measures to climate change by “Act on Climate Change Measures (bill)” modified the legislative policy from passive response to climate change measures simply to active one against climate change and environmental regulations in developed countries through developing related industry by adding environmental industry to the new growth industry for climate change.

“Act of Low Carbon Green Growth (bill)” defines a term of the ‘green growth’ as “harmony out of economic growth and the environment” which reduce climate change and environmental damage by efficient use of energy and resources saving, acquire sources of new growth and make new jobs through research and development on clean energy and green technology etc. The green growth according to “The Act of Low Carbon Green Growth (bill)” focus on the growth rather than environmental protection in view of the relationship between growth and environmental protection. ‘Green growth with low carbon’ can be interpreted as a active policy for making new-recycle energy industry and environmental industry as a leading industry for the growth of the country tow another industries rather than treating the field of energy saving and environmental industry like secondarily created and developed industries in the result of considering development such as the traditional industry.

* Professor, Law School, Chung-Ang University

The legal response for “green growth with low carbon” shall be reflecting and working in the field of energy, such as “Energy Act”, “Act of Rational Use of Energy”, “Act of New Energy and Renewable Energy Development · Use · Supply · Promotion” and operating in response to climate change in the field of production process, such as “Act of Facilitating the Transition to Environmentally Friendly Industrial Structure”, therefor, reduction policies for the greenhouse gas are implemented on the basis of those laws.

“Act of Industry Development” has been fully revised in April 1, 2009. The revised law aims to develop the knowledge-service industry for facilitating industry innovation and sustainable development, and to enhance response capabilities in industry segments to climate change such as global warming, and to create a foundation for improving resources productivity in response to advent of knowledge-based economy era and deepening environmental issues including climate change and resource depletion etc. The green growth and the improvement of associated industrial productivity mean to increase use of circulating resources rather than to reduce the natural resources, and focus on fostering industry associated with increasing the use of circulating resources. Legal response for facilitating industrial utilization of circulating resources is primarily reflected in the revised “Act of Industrial Development”.

<p>Key Words Climate Change, Emission Trading, Productivity of Resource, Remanufacturing, Industry Development Act</p>
