

# 녹색성장위원회의 조직 및 운영에 관한 공법적 고찰\*

장 옥\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 우리나라 정부위원회 제도 현황 및 문제점
- III. 녹색성장위원회의 조직 및 운영과 법적 문제
- IV. 녹색성장위원회의 위상 및 기능정립을 위한 관련 법제 개선방안
- V. 결론

## [국문초록]

우리 정부는 기후변화와 에너지 위기를 극복하기 위해 녹색성장정책을 표방하고, 이를 총괄하는 기구로서 녹색성장위원회를 설립하였다. 그러나 녹색성장정책 전담기구의 필요성이나 국제협력의 측면에서 녹색성장위원회 설립의 정당성은 인정받을 수 있다. 그러나 녹색성장위원회의 설립과정을 살펴보면 절차법적 측면에서 문제가 있는 정부위원회이다. 또한 현행 녹색성장위원회의 법적 성격은 정부위원회 중 대통령 소속의 자문위원회로 볼 수 있는데, 법적 안정성 측면에서도 문제가 있다. 그동안 녹색성장위원회 뿐만 아니라 정부위원회들이 임의적으로 설립된 것은 정부조직법에서 위원회 설립 및 절차와 관련한 일반적 기준이 없었기 때문이다. 따라서 헌법에 부합하는 정부조직을 구성하기 위해서는 정부위원회의 설치요건 및 절차에 대한 일반적 기준이 정부조직법에 규정되어야 한다. 정부위원회를 정부조직법에서 성격과 기능에 따라 각각 기준을 정한다면 녹색성장위원회는 행

\* 이 논문은 2009년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2009-413-B00026).

\*\* 연세대학교 법학연구원 연구교수

정위원회로 법적 지위를 부여하는 것이 타당하다. 녹색성장위원회를 행정위원회로의 법적 지위를 부여하는 경우 녹색성장 정책을 효율적으로 추진하고, 위원회의 안정성을 가져올 수 있다. 또한 현행법에서는 녹색성장위원회의 업무범위가 지나치게 포괄적으로 규정되어 있는데 업무영역 범위를 보다 구체화하여 담당하게 할 필요가 있다.

## I. 서론

이명박 정부는 환경과 공존하면서 경제성장을 이룩한다는 녹색성장을 시대의 새로운 패러다임으로 삼고, 사회 전 분야에 있어서 녹색성장정책을 추진하고 있다. 이에 따라 ‘저탄소녹색성장기본법’을 제정하면서 이를 관장할 기관으로 녹색성장위원회를 설치하였다.<sup>1)</sup>

녹색성장위원회는 과거 노무현 정부에서 기후변화와 관련된 업무를 처리하기 위해 설치된 지속가능발전위원회의 업무를 승계 및 확장한 측면이 있다. 따라서 녹색성장위원회의 조직 및 운영에 대해 살펴보기 위해서는 녹색성장위원회의 전신이라고 할 수 있는 우선 지속가능발전위원회의 설립 및 변천과정을 살펴볼 필요가 있다. 1992년 리우 UN환경개발회의에서 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development, ESSD)’ 21세기 지구환경보전을 위한 기본원칙으로 천명되었다. 우리나라도 세계지속가능발전정상회의에서 채택된 이행계획을 수립·시행하고, 기후변화협약 등 지구환경문제에 종합적·체계적으로 대응하기 위한 국가전략수립·조정기구가 필요하게 되었다. 이러한 취지에서 2000년 9월 대통령 소속 자문기구로서 지속가능발전위원회가 설립되어 참여정부 시절 범국가적 정책조정기체로서의 역할을 해왔다<sup>2)</sup>. 그러나 이명박 정부 초기 2008년

1) 녹색성장기본법에서 규정하고 있는 업무들은 환경부, 지식경제부, 국토해양부, 과학기술부 등 부처별 단적 성격이 있기 때문에 이를 총괄하기 위한 부처 또한 여러 부처가 공통적으로 참여할 수 있는 대통령 소속의 위원회를 설치할 필요가 있다고 하고 있다.(김현준, “저탄소녹색성장기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계”, 공법연구 제39집 제2호, 한국공법학회, 2010.10, 495쪽).

2) 2000년 9월 설립된 지속가능발전위원회는 2010년 환경부 산하의 위원회로 위상이 격하될 때까지 위

8월 15일 건국60주년 기념사에서 저탄소녹색성장을 새로운 사회의 패러다임으로 제시하면서 2008년 12월 녹색성장위원회 설립준비팀이 구성되고 저탄소녹색성장기본법 제정을 추진하게 된다.

이후 2009년 1월 5일 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 대통령훈령이 공포되면서 2009년 2월 16일 제1차 녹색성장위원회 개최와 함께 기후변화대책위원회, 국가에너지위원회, 지속가능발전위원회가 기능적으로 통합된 제1기 녹색성장위원회가 공식 출범하게 되었다. 제1기 녹색성장위원회에서는 8차례에 걸쳐 녹색성장위원회가 개최되었고, 그 기간 동안 녹색성장위원회가 저탄소녹색성장기본법 및 시행령 제정 작업에 주도적인 역할을 하여 시행하게 되고, 4대강 살리기를 포함한 녹색성장 국가 전략 및 5개년 계획 수립, 국가 중기(2020년) 온실가스 감축 목표 발표, 녹색중소기업 육성 및 종합지원대책을 발표하는 등 최근의 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 관련된 사항들을 추진해왔다. 2010년 7월 13일 양수길 민간위원장이 녹색성장위원회의 공동위원장으로 취임하면서 제2기 녹색성장위원회가 출범했고 현재에 이르고 있다<sup>3)</sup>.

현재 녹색성장위원회는 설립된 지 2년여가 지났지만, 이 위원회가 헌법 및 행정조직법적 측면에서 적법하게 설립되었는지 되돌아 볼 필요가 있다. 또한 기후변화와 에너지 위기 문제에 효과적으로 대처하기 위한 행정기구로서 적절한 유형을 갖추고

원회의 조직에 따라 위원회의 기능적 측면에서도 변화가 있었다. 2006년 5월 제3기 위원회까지는 대통령자문기구로서 성격이 강하여 관계 부처 장관이 참여하여 지속가능성에 대한 자문의견을 제시하거나, 사회통합을 위한 갈등관리시스템 구축과 관련하여 정책자문을 하는 성격이 강했다. 그러나 자문기구로서의 한계가 있고 개별부처에서 지속가능발전 전담부서를 운영하고 있지 않는데다가 부처의 개별 정책을 지속가능한 관점에서 조정하는 상위부서로서의 역할도 없다는 비판이 있었다. 이러한 비판에 따라 위원회가 갈등관리조직으로 위상과 조직이 강화되는 방향으로 나아가면서 위원회라기보다는 직접 실무 정책을 수립하는 연구원과 같은 역할을 수행하게 되는 문제점이 발생했다. 이에 따라 새롭게 조직을 개편할 필요성에 따라 2006년 5월 제4기 위원회가 출범하였고, 전문위원회와 연구팀을 사회 및 건강부문, 국토 및 자연부문, 산업 및 에너지 부문, 지속가능발전이행, 갈등 조정의 5개 부문으로 나누었다. 또한 정책을 지자체 단위에서 실현하기 위해 지역지속가능발전위원회의 조직을 함께 갖추도록 하였다. 그러다 17대 대통령직인수위원회가 들어오면서 폐지대상 위원회로 그 역할이 축소되고 명목상의 위원회로만 존속하다가 2010년 제정된 저탄소녹색성장기본법의 부칙에 의해 환경부 산하 위원회로 위상이 격하되게 된다(김성욱·이병량, “녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토 : 이론적 근거를 중심으로”, 한국조직학회보 제7권 제1호, 2010.4, 126-130쪽 참조).

3) <http://www.greengrowth.go.kr/www/about/history/history.cms> 참고.

있는지, 법적 권한이 부여되어 있는지 살펴보는 것은 의미 있는 일이라 생각된다. 녹색성장위원회가 현행법이 규정하고 있는 위원회 유형들 중 적절한 형태를 살펴보기 위해서는 먼저 우리 현행법 하에서의 정부위원회<sup>4)</sup> 제도를 검토할 필요가 있다. 즉, 정부조직법에서 정부위원회의 성격 및 기능에 따라 적절한 유형의 위원회가 설치될 수 있도록 법적 기준이나 절차가 규정되어 있는지, 그렇지 않다면 법치행정의 원칙에 따라 정부위원회가 설립 및 운영되기 위해서는 관련 법조항들이 어떻게 재정비되어야 하는지를 논의해보아야 한다. 이러한 논의에 기초하여 저탄소녹색성장과 관련한 주요 정책을 심의하고, 관련 부처 간의 업무를 조정하는 역할을 하고 있는 녹색성장위원회의 정부위원회로서의 법적 지위에 대해 살펴보고 현행 법제상의 조직 및 운영에 대한 문제점을 검토해보고자 한다. 또한 향후 녹색성장위원회가 기후변화에 대응하여 영속적이고 중추적인 행정기구로 자리 잡을 수 있기 위한 관련 법제 정비방안에 대해서도 제시하고자 한다.

## II. 우리나라 정부위원회 제도 현황 및 문제점

### 1. 정부위원회 제도 의의 및 법적 근거

정부위원회란 특정한 문제에 대하여 토의하거나 결정하기 위해 복수의 자연인으로 구성되는 합의제 기관으로서 행정부 산하의 위원회 기관을 말한다. 기존의 행정부서로서는 현대 국가에서 발생하는 복잡하고 다양한 사회 경제적 문제를 해결할 수 없는 한계에 직면하는 경우가 많았고, 이러한 문제를 해결하기 위해 각 분야의 전문화된 인력이 참여하는 행정위원회가 집단적 의사시스템을 통해 각종 이해관계를 조정 및 해결하는 역할을 하게 되었고, 나아가 이러한 위원회는 민주적 정당성을 제고

4) 일반적으로 행정학 등에서는 정부위원회라고 명칭하고 있으며, 법학에서는 자문기관으로서의 위원회, 의결기관으로서의 위원회, 합의제행정관청으로서의 위원회를 (행정상)위원회라고 표현하거나 행정위원회 등으로 표시하고 있다. 이 글에서는 합의제행정관청으로서의 성격을 가지는 협의의 행정위원회와 구별하기 위해 행정위원회와 자문위원회 등을 포괄하는 위원회를 정부위원회라고 명명하기로 한다.

할 뿐만 아니라 독립제 관청에서 권한남용의 제어하는 기능까지 수행하게 되었다. 우리나라에서 위원회 제도가 행정에 도입된 초기에는 자문에 응하기 위하여 설치된 집행권 없는 자문위원회가 대부분이었으나 점차 판단의 독립성, 공공성 및 신중성을 보장할 필요에서 독립적이고 집행권을 가진 합의제 행정관청으로서의 위원회가 설치되어 왔다.<sup>5)</sup>

정부위원회 설치의 법적 근거는 일반적으로 헌법과 정부조직법에서 찾는다. 먼저 우리 헌법은 3권 분립의 원칙에 따라 헌법 제66조에서 “행정권은 대통령을 수반으로 하는 정부에 속한다”라고 규정하고 있으며, 헌법 제96조에서 “행정각부의 설치·조직과 그 직무범위는 법률로 정한다”라고 규정한다고 함으로써 행정조직법정주의를 취하고 있다. 이에 근거하여 국가의 중앙행정조직을 구성하는 일반법이 정부조직법이다. 정부조직법은 행정 각부에 관한 규정을 마련하고 있는 동시에 동법 제5조에서 “행정기관에는 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있는 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정위원회 등 합의제 행정기관을 둘 수 있다”라고 규정함으로써 정부위원회에 대한 설치의 정당성을 부여받고 있다. 그런데 이 규정에서 의미하는 행정위원회 등 합의제 행정기관에 자문위원회를 포함시킬 수 있을 것인지 문제가 된다. 왜냐하면 동법 제4조에서 “행정기관에는 그 소관사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 시험연구기관, 교육훈련기관, 문화기관, 의료기관, 제조기관 및 자문기관 등을 둘 수 있다”라고 규정하여 자문위원회의 경우에는 별도의 설치 근거 규정을 마련하고 있기 때문이다.

이와 관련해서는 최근 제정된 “행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률”<sup>6)</sup>을 살펴볼 필요가 있다. 이 법에서 독립적 관청의 성격을 가진 행정위원회는 동법 제5조 제1항에 의거하여 설치요건을 규정하고, 행정위원회를 제외한 자문위원회의 경우에는 동조 제2항에서 별도의 요건을 규정하고 있기 때문이다. 나아가 정부조직법

5) 김정해·조성한, “정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안”, 현대사회와 행정 제17권 제2호, 2007. 8, 162쪽.

6) 행정의 효율성을 제고하기 위해 설립된 정부위원회들이 오히려 책임행정을 저해하고 예산낭비를 초래한다는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔다. 따라서 다른 행정기관과의 업무 중복을 방지하는 한편 무분별한 행정위원회의 설립을 규제하기 위해 위원회의 설립을 행정안전부장관과 협의하도록 이 법에서 규제하고 있다.

의 하위 법령인 대통령령 「행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙」에서도 행정위원회와 자문위원회의 설치 근거를 구별하여 규정하고 있다, 즉 동 시행령 제21조에 의하면 "법 제5조의 규정에 의하여 행정기관에 그 소관사무의 일부를 독립하여 수행할 필요가 있을 때에는 법률이 정하는 바에 의하여 행정기능과 아울러 규칙을 제정할 수 있는 준입법적 기능 및 이의의 결정 등 재결을 행할 수 있는 준사법적 기능을 가지는 행정위원회 등 합의제행정기관을 둘 수 있다."라고 규정하고 있다. 이외는 별도로 동 통칙 제20조에서는 자문기관으로서의 위원회 설치를 설치할 수 있다고 함으로써 협의의 행정위원회와 자문위원회 구분하여 설치 근거 규정을 두고 있다.

정부조직법 등 관련 규정을 검토해볼 때 합의제 행정기관으로서의 행정위원회는 행정기관은 독립된 사무를 수행하는 기관으로서 법률에 의해 설립되어야 하고, 자문위원회의 경우에는 행정기관에 소속되어 그 소관사무의 일부에 대해 심의 조정하는 기능을 수행하는 기관으로서 대통령령에 의해서도 설립이 가능하도록 되어 있다.

## 2. 우리나라 정부위원회의 유형 및 현황

2010년 말 발간된 행정안전부 통계연보에 따르면<sup>7)</sup> 우리나라의 2009년 말 현재 설치되어 활동하고 있는 정부위원회<sup>8)</sup>는 441개로 그 전 해인 2008년 보다는 많은 위원회가 폐지 내지 통합되어 있지만 최근 다시 정부위원회가 증가하는 추세에 있다. 2010년 행정안전부에서 발간한 통계연보에 의하면 정부위원회 중 행정위원회는 42개이며 자문위원회가 399개이다.

정부위원회를 소속기관 별로 대통령 소속 위원회가 22개, 국무총리 소속 위원회가 57개, 부처별 소속 위원회가 360개, 그 외 어느 기관에도 소속되지 않은 독립형 위원회가 2개이다. 정부위원회는 기준에 따라 다양하게 분류할 수 있지만 여기서는 위원회를 일반적으로 분류하는 기준인 성격과 기능에 따라 행정위원회와 자문위원회로 분류하여 검토하고자 한다.<sup>9)</sup>

7) 2010 행정안전부 통계연보 79-86쪽 참조(<http://www.mopas.go.kr/gpms/html/ebook/ebook010/index.htm>).

8) 상기 통계연보에서는 정부위원회로 표시되어 있다. 본 논문에서는 논의의 일관성을 위해 정부위원회로 명명하기로 한다.

## 가. 행정위원회

행정위원회는 행정수반으로부터 어느 정도 독립된 지위를 누리면서 행정관청적인 성격을 가진 합의제 기관을 말한다. 또한 행정위원회는 상설위원회로서 정권을 초월한 연속성을 가지는 동시에 관청으로서의 성격을 가지므로 그 결정은 법적 구속력을 가지며 많은 경우 위원회 산하에 보좌기구를 갖는다.<sup>10)</sup> 또한 행정집행권을 가지면서 경우에 따라 규칙을 제정할 수 있는 준입법권과 재결권을 행사하는 준사법권도 가진다.

행정위원회는 일반적인 행정기관이 담당하는 것이 적절하지 않다고 인정되는 사무를 중립적이고 공정하게 처리할 수 있도록 하기 위하여 설치하는데, ‘행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에 의하면 앞서 설명한 자문위원회 설립 요건 이외에 기존 행정기관 업무와 중복되지 않고 독자성이 있으며, 업무의 계속성, 상시성의 요건을 갖출 경우 설립할 수 있도록 하고 있다. 그러므로 행정위원회의 직무수행에 관하여는 행정조직 계층성에 따른 지휘, 감독이 인정되지 않는 것이 원칙이고 그것을 실현하기 위한 수단으로서 위원의 신분보장이 확보되고<sup>11)</sup>, 법률에 의해서만 설치되도록 하고 있다.

2010년 행정안전부에 발간한 통계연보에 의하면 규제개혁위원회, 방송통신위원회, 친일반민족진상규명위원회, 친일반민족행위자재산조사위원회, 군의문사진상규명위원회 5개 위원회가 대통령 소속하의 행정위원회로 활동하고 있다. 그리고 공정거래위원회, 금융위원회, 국민권익위원회 등 16개 행정위원회가 국무총리 소속하에 있고, 각 행정부처에 19개 행정위원회가 소속되어 있다.

9) 최송화 교수는 위원회를 성격 및 기능에 따라 분류, 부설되는 기관을 표준으로 한 분류, 설립근거 법령에 따른 분류로 그 구분기준을 나누고, 성격 및 기능에 따른 분류에 따라 행정관청, 자문(조사, 심의)기관, 의결(재결, 시험)기관으로, 부설되는 기관을 표준으로 독립위원회, 정부조직법 제2조 제2항의 행정기관에 부설되는 위원회, 정부조직법 이외의 다른 법률에 의하여 행정기관으로 규정된 것, 지방자치단체에 설치되어 있는 지방자치단체 기관인 것, 공공단체에 설치된 것, 위원회를 구성하는 부분위원회, 분과위원회, 전문위원회로, 마지막으로 설치근거를 표준으로 하여 헌법에 의한 것, 법률에 의한 것, 명령에 의한 것으로 나누어 분류하고 있다(최송화, “우리나라의 행정상 위원회에 관한 연구”, 법학(서울대법학연구소), 1972, 247-249쪽).

10) 김정해·조성한, 전계 논문, 185쪽.

11) 김호정, “대통령 소속 위원회 운영과 행정조직법정주의”, 의법논집 제27집, 2007.8, 504쪽.

### 나. 자문위원회

자문위원회는 특정 개인 또는 조직 전체에 대한 자문을 통해 각종 이익 반영, 전문적 의견청취, 특정사안의 조사·분석 등을 제공하도록 설치된 참모기관의 성격을 지닌 합의제 기관을 말한다.<sup>12)</sup> 자문위원회는 자문함에 그치므로 조언적 성격이 강하고 법적인 구속력을 발휘하지 못한다. 2008년 제정된 ‘행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 제5조 제1항에 의하면 업무의 내용이 전문적이거나 경험이 있는 사람의 의견을 들어 결정할 필요가 있고, 업무의 성질상 신중할 절차를 거쳐야 할 필요가 있을 때 자문위원회를 두도록 하고 있다.

자문위원회는 행정관청의 자문에 응하여 스스로 중요정책·기본적 계획 등에 관해 조사 심의할 수 있을 뿐 의사결정권도 없고, 대외적으로는 의사를 표시하지도 못한다.<sup>13)</sup> 또한 자문위원회는 헌법, 법률, 대통령령, 부령 또는 훈령에 의해 설치가 가능하다. 2010년 행정안전부 통계연보에 따르면 자문위원회의 경우에는 대통령에 소속이 17개, 국무총리 소속이 41개 그리고 나머지 341개는 각 부처 소속이다. 그 중 설치 근거를 헌법 및 법률에 두고 있는 것이 349개이며, 나머지 50개의 자문위원회는 대통령령에 근거하여 설치하고 있다.

### 3. 우리나라 정부위원회 설치 및 운영상의 문제점

정부위원회는 관련 정책 전문가의 참여를 통해 민주성을 제고하기 위해 발전하여 온 제도인데, 실제에 있어서는 민주주의가 발전한 선진국보다는 권위주의적 성격이 강한 후진국에서 악용되어 온 사례가 많았다<sup>14)</sup>. 또한 정부위원회 운영과 관련한 문제점으로 가) 대통령 자문위원회의 과도한 권한남용, 나) 식물위원회의 발생과 위원

12) 김호정, 전계논문, 504쪽.

13) 행정위원회는 아니지만 자문위원회와는 구별되는 의결위원회가 있다고 한다. 의결위원회는 의사결정권만 있고 정해진 의사를 대외적으로 표시할 수 있는 권한을 갖지 못하는 기관으로서 각종 징계위원회 또는 인사위원회 등이 여기에 해당한다. 의결기관은 법률로서 설치가 가능하고 의결기관의 결정에 독립적 관청은 구속받게 된다(홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2010, 44쪽).

14) 김정해·조성환, 전계 논문, 186쪽.

회의 형식적 운영, 다) 정부위원회의 중복 및 실태 파악 곤란, 라) 정부 정책이 정당화 수단으로서 행정위원회 활용 등을 들고 있다.<sup>15)</sup> 이하에서는 우리나라 정부위원회의 설치 및 운영과 관련한 법적인 문제점을 살펴보고자 한다.

#### 가. 행정조직법정주의 위배

행정조직을 규율하고 있는 일반법인 정부조직법에 의하면 행정위원회의 경우에는 법률에 근거하고, 그 외 자문위원회의 경우에는 대통령령에 의해서도 설치할 수 있음을 규정하고 있기 때문에 현재 설치되고 운영되고 있는 각종 정부위원회들은 정부조직법상 문제가 없는 것처럼 보인다. 그러나 헌법 제96조의 “행정각부의 설치·조직과 그 직무범위는 법률로 정한다.”라는 규정에 근거하여 마련된 정부조직법은 헌법이 지향하고자 하는 통치구조의 원리에 부합하지 못하는 측면이 있다. 즉 정부조직은 기본적으로 국민의 기본권을 핵심내용을 전제로 하는 공익이라는 행정목적을 실행하는 실질적인 기구이기 때문에 정부의 정책을 집행하고 실행하는 기관은 헌법의 통치구조의 기본원리 하에서 조직되고 구성되어야 한다는 것이다.<sup>16)</sup> 따라서 정부위원회의 경우에도 헌법상 근거를 가져야 하고 원칙적으로 행정조직에 관한 일반법인 정부조직법에 의해 설치근거를 마련하여야 한다. 물론 2008년에 제정된 ‘행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에서 정부위원회의 설치 기준을 마련하고 있긴 하지만 일반법인 정부조직법에서 일반적인 기준을 규정하여 두는 것이 타당한 것으로 보여 진다.

또한 현재 대통령 소속의 많은 정부위원회들이 헌법상의 근거를 갖지 못하여 정당성을 상실하고 있다고 비판한다.<sup>17)</sup> 즉 헌법은 대통령 소속 기관으로 감사원, 국가안보보장회의, 국가원로자문회의, 민주평화통일 자문회의, 국제경제자문회의, 과학기술자문회의를 두고, 헌법상 열거된 경우 외에는 모든 행정기관은 원칙적으로 국무총리의 통할 하에 두고 있다. 이와 같은 헌법의 취지는 대통령의 독단을 견제하여 국정을 신중하게 운영하도록 함으로써 대통령제의 폐단을 보완하고 책임정치를 구현하기 위

15) 정부위원회 운영의 정책적 문제점에 대해서는 김정해·조성환, 전계 논문, 187-192쪽 참조.

16) 김호정, 전계논문, 510-511쪽.

17) 김호정, 전계논문, 511-513쪽.

한 것이다. 헌법재판소<sup>18)</sup>는 예외적으로 대통령 소속의 행정기관을 설치할 필요가 있을 때에도 그 설치, 조직, 직무범위 등에 관하여 반드시 법률, 즉 정부조직법에 규정을 두어야 하고 그 목적, 기능 등이 헌법의 통치구조 기본원리에 적합할 뿐만 아니라 그 권한의 남용 내지 악용을 막기 위한 효율적인 통제장치가 있어야 한다고 판시하였다. 따라서 개별 법률에서 대통령 소속의 위원회를 설치하여 실질적으로 정책결정을 하는 것은 헌법의 통치구조에 반한다. 나아가 법률이 아닌 대통령령으로 설치된 위원회는 헌법상 행정조직법정주의에도 위배된다.

#### 나. 행정권한법정주의 위배

행정각부 및 행정기관의 직무권한을 법률로 정하는 원칙을 행정권한법정주의라 한다. 행정 각 부 및 행정기관의 직무권한을 법률로 정하는 데는 두 가지 목적이 있다. 행정의 중복, 모순, 그리고 책임의 불분명을 피하고 행정의 전문화를 도모하며 외부적 영향으로부터의 차단을 위해 행정임무의 최상의 수행을 보장함과 동시에 명백한 권한의 확정을 통해 사인의 권리보호에 기여하고 함에 의미를 갖는다.<sup>19)</sup> 다른 한편으로는 법률이 정한 행정기관의 직무범위는 대통령도 마음대로 변경할 수도 없도록 하고, 그 직무범위를 명확히 함으로써 각 부 장관이 자기 소관업무에 대하여 자기 책임 하에 직무를 수행하게 함에 그 의미가 있다. 그리고 행정기관은 조직규범에 정한 소관사무의 범위 내에서 일반적인 권한을 갖고, 법률유보의 원칙에 의해서 다른 법 주체에 대한 특정한 권한의 행사에 있어서는 작용법적인 법률의 근거가 있어야 한다.<sup>20)</sup>

그런데 소관 부서인 행정관청의 업무를 지원하고 효율성을 제고하기 위해 설치된 정부위원회들의 역할과 권한이 증대하게 되면서 위원회가 주요 국정과제를 주재하고 처리하게 되고 행정관청은 위원회가 발표한 정책을 뒤처리하는 행정기관으로 변질되는 현상까지 발생하게 되었다. 행정위원회의 경우에는 법률에 따라 설립되어 행정부와 유사한 행정권을 갖고 있으나 자문위원회는 정책수립, 부처 간 협조와 지원, 지원실적의 점검 및 평가로 업무영역이 제한되어 있고 행정집행권을 가지고 있지 않

18) 헌재 1994.4.28선고 89헌마86, 89헌마221 참고.

19) 홍정선, 전거서, 17쪽.

20) 박균성, 행정법론(하), 박영사, 2007, 17쪽.

다<sup>21)</sup>. 그럼에도 불구하고 자문위원회가 소관 업무영역의 범위를 넘어서는 권한을 행사하는 경우 행정권한법정주의 원칙을 위배하는 것이 된다.

#### 4. 정부조직법상 정부위원회 관련 규정 재정비

오늘날 현대 행정에 있어서 중요한 기능을 수행하고 있는 정부위원회에 대한 민주적 정당성과 법적 정당성을 확보하기 위해서는 행정조직법적 측면에서 일반법인 ‘정부조직법’ 또는 ‘행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에서 관련 규정이 개정되어야 할 것이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 현행 정부조직법에서는 행정위원회 등 합의제 행정기관의 설치에 관한 포괄적인 규정만 있는데, 행정위원회와 자문위원회를 구별하여 각각의 설치요건 및 절차 그리고 각각의 권한의 범위에 대해 일반적인 기준이 정해져 있어야 한다. 비록 ‘행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’에서 행정위원회와 자문위원회의 설치요건 등에 대해 규정하고 있지만 정부위원회 유형별 기본적인 설치 요건이나 절차에 대해서는 정부조직법에서 규정하고, 세부적인 사항에 대해서 ‘행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률’ 또는 각 개별 법률에서 위임할 수 있도록 하여야 할 것이다. 그렇게 함으로써 현재 개별 법령에 의해서 무계획하게 설립되는 위원회의 남설을 방지할 수 있는 사전 통제장치를 마련하는 길이 될 것이다. 특히 행정위원회의 경우에는 행정관청으로서 국민의 기본권 및 공익에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 설치뿐만 아니라 그 폐지의 경우에도 엄격한 요건과 법적 절차를 통해서 이루어지도록 해야 할 것이다.

둘째, 헌법상 허용된 경우 외에는 정부위원회를 국무총리 또는 행정 각부의 소속하에 두도록 하고, 각 행정부처의 소관 업무와는 관련이 없거나 두 개 이상의 부처의 업무와 연계되어 있어 어느 한 부처에 부속시키기 적당하지 않는 경우에는 정부위원회를 국무총리 소속하에 두도록 함으로써 정부위원회 설치에 있어서 소관부처에 대한 기준을 명확히 할 필요가 있다.<sup>22)</sup>

21) 김호정, 전계논문, 517-519쪽.

22) 국가인권위원회와 같이 행정위원회 중 어느 행정기관에도 소속시키기에 적당하지 않아 독립적인 형태를 띠고 있는 경우도 있다. 그런데 이러한 형태의 독립형 행정위원회는 미국에서 발달된 독립규제

셋째, 행정권한법정주의에 따라 정부위원회를 독립성과 집행권을 가진 행정상위원회와 단순히 자문 또는 심의기능만을 가진 자문위원회를 엄격히 구분하여 자문위원회가 실질적인 정책 집행권을 행사하는 경우를 방지 하도록 하여야 할 것이다. 이를 위해서는 '정부조직법' 또는 '행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률'에서 위원회의 권한 범위를 확정하고, 사후적으로 통제할 수 있는 장치를 마련하여야 할 것이다.

### Ⅲ. 녹색성장위원회의 조직 및 운영과 법적 문제

#### 1. 녹색성장위원회의 설립근거 및 법적 지위

녹색성장위원회는 현 정부에서 가장 역점을 두고 추진하고 있는 저탄소녹색성장 관련 정책을 추진할 필요성에 의해 설치한 위원회로서, 앞서 녹색성장위원회의 설립 과정에서 살펴본 바와 같이 대통령훈령인 '녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정'에 근거하여 설립되었다.<sup>23)</sup> 2010년 제정 시행된 '저탄소녹색성장기본법'에 의해 녹색성장위원회가 법률상 위원회로 활동할 수 있는 근거를 갖추긴 하였지만<sup>24)</sup> 국가 정책의 중대성 및 시급성이라는 이유로 행정규칙에 의해 우선적으로 녹색성장위원회의 설립부터 추진한 것은 헌법상의 대원칙인 법치주의나 행정법상의 행정조직법정주의에 중대한 위협이 된다. 우리 헌법 여러 조문에서 행정조직법정주의를 채택하도록 한 이유는 행정기관의 설치 및 운영은 국민생활에 지대한 영향을 미쳐 일반 국민에

위원회와 그 성격이 유사하다고 볼 수 있는데, 국무총리나 행정 각 부 어느 한 기관에도 부속되지 않는 독립형 행정위원회에 대해서도 정부조직법에서 그 설립근거와 설립기준에 대한 별도의 규정을 두는 것도 고려해 볼 만 하다.

23) 지난 참여정부에서의 위원회의 난립 및 예산 낭비 등을 지적하면서 현 정부에서는 위원회를 통폐합하겠다는 의지를 표명하였지만 오히려 참여정부시절 416개이던 위원회 숫자가 2009년 말에 441개로 오히려 증가한 것을 보이기도 했다(2010 행정안전부 통계연보 79쪽 참조, <http://www.mopas.go.kr/gpms/html/ebook/ebook010/index.htm>).

24) 이전 본 저자의 논문에서 저탄소녹색성장법에서 녹색성장위원회의 설립근거를 두고 있는 것은 단순히 타당하다고 언급했는데 그쳤지만 설립과정상의 문제가 있음을 인정하고 일부 수정하기로 한다(장욱, "저탄소녹색성장기본법과 기후변화대응", 토지공법연구 제49집, 2010.5, 240-241쪽).

게 세금 등 경제적 부담을 가하게 되는 바 국가의 형성유지에 중대한 사항이 되고, 따라서 이를 국회에 유보시킬 필요 있다고 본 것에 기인한다(중요사항유보).<sup>25)</sup>

그럼에도 불구하고 법규명령도 아닌 행정규칙에 의해 설립된 녹색성장위원회가 기존의 법률에 의해 설립된 국가지속가능발전위원회, 국가에너지위원회들을 사실상 무력화시키고, 이들 위원회들이 가진 능을 통합하여 상위의 위원회로서 기능하면서 녹색성장에 관한 주요 정책을 포괄하여 추진하게 하는 것은 법치주의의 중대한 침해 소지가 있다.<sup>26)</sup> 더 나아가 법률에 의해 위원회가 설립된 것이 아니라 먼저 출범하여 수립된 녹색성장위원회가 관련 법 제정을 추진하고, 그 법을 통해서 위원회 존립의 정당성 근거를 만드는 것은 본말이 전도된 경우이며, 법치행정 원칙을 규정한 취지에도 맞지 않는다.<sup>27)</sup>

녹색성장위원회의 법적 지위와 관련하여 합의제 행정관청인 행정위원회인지 자문 위원회인지 여부가 문제된다. 이와 관련하여 저탄소녹색성장기본법 제4조 제1항에서 녹색성장과 관련한 주요 정책을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 둔다고 하고, 제5조에서도 위원회의 업무상 기능이 심의임을 명시함으로써 대통령 소속하의 자문 위원회에 해당한다고 할 것이다.

### 3. 녹색성장위원회의 조직 및 구성

국가의 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책을 심의하기 위하여 대통령 소속의 녹색성장위원회를 구성하고, 위원회는 50인 이내의 위원으로 구성하도록 되어 있다. 녹색성장위원회의 위원장은 국무총리와 대통령이 위촉하는 녹색성장분야 민간 전문가 중 1인이 공동으로 하도록 규정하고 있다<sup>28)</sup>. 위원회의 위원은 당연직 위원과 위촉위원으로 구성되어 있다. 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정에 의하면 이들 이외

25) 홍정선, 전거서, 8쪽.

26) 함태성, “녹색성장법의 법률적 해석과 모순”, 녹색없는 MB정부의 녹색뉴딜사업과 녹색성장기본법 진단 토론회 자료집, 한국환경회의, 2009, 24-25쪽 참조.

27) 정권 교체 내지 정권을 가진 자의 번심 내지 정책기조의 변화에 의해 언제든지 기존의 위원회를 무력화시키고 새로운 위원회를 조직하여 자신의 기호에 맞는 정책을 실현할 수 있는 호위부대로서 위원회를 악용할 수 있는 여지를 남겨두게 된다.

28) 저탄소녹색성장기본법 제14조 제4항.

에도 대통령실 국정기획수석비서관과 한국개발연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 한국교통연구원, 한국환경정책·평가연구원 및 국토연구원 원장과 에너지관리공단 이사장이 당연직 위원으로 포함되도록 구성하도록 되어 있었는데<sup>29)</sup>, 녹색성장기본법과 시행령을 제정하면서 10개 부처 장관과 국무총리실장 등 13인이 당연직 위원이 되도록 하고 있다<sup>30)</sup>. 즉 처음 녹색성장위원회 훈령 제정 당시에는 녹색성장과 관련되는 정부출연연구기관의 장도 당연직 위원으로 구성하도록 하였으나 다른 당연직 위원과의 직급 등을 고려하여 시행령 제정과정에서는 제외한 것으로 보여 지며 현재 녹색성장위원회의 당연직 위원들은 녹색성장기본법 및 시행령에서 정한 13인이 당연직 위원으로 임명되어 활동하고 있다.<sup>31)</sup> 따라서 법체계상 상위 규범인 녹색성장기본법 및 시행령에 따라 위원회의 설립 및 운영에 관한 규정도 개정할 필요가 있다.

위원회 위원으로 당연직 위원 외에도 기후변화, 에너지, 지속가능발전분야 등 녹색성장과 관련된 학식과 경험이 풍부한 자들 중에서 대통령이 위촉하는 자를 민간위원으로 하도록 하고 있다. 현재 35명의 민간위원이 녹색성장위원회 위원으로 위촉되어 있고, 이들 위촉위원은 위원회의 업무를 효율적으로 수행하고 지원하도록 하기 위해 분과위원회에 소속시켜 위임된 업무를 처리하도록 하고 있다.<sup>32)</sup> 그런데 동법 시행령 제13조에 제1항에 의하면 녹색성장·산업분과위원회, 기후변화·에너지분과위원회, 녹색생활·지속가능발전위원회의 3개분과 위원회에 민간위원을 소속시키고 있는데 반해 실제 운영에 있어서는 이들 분과위원회에 외에 녹색제도·금융분야를 분과위원회로 두고 5명의 위원을 소속시키고 있다.<sup>33)</sup> 물론 동법 시행령 제13조 제2항에서 이들 분과위원회 외에 국제협상, 국제협력, 기업 고충처리분야 등을 소관업무로 하는 분과위원회를 위원회 의결을 거쳐 설치할 수 있음을 규정하고 있지만 녹색제도

29) 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정 제2조 제4항 제1호 참조.

30) 저탄소녹색성장기본법 시행령 제10조(녹색성장위원회의 구성 및 운영) ① 법 제14조제4항 제1호에서 "기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 지식경제부장관, 환경부장관, 국토해양부장관 등 대통령령으로 정하는 공무원"이란 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 행정안전부장관, 문화체육관광부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 환경부장관, 여성가족부장관, 국토해양부장관, 방송통신위원회위원장, 금융위원회위원장 및 국무총리실장을 말한다.

31) <http://www.greengrowth.go.kr/www/about/department/branch04/branch04.cms> 참조.

32) 저탄소녹색성장기본법 제17조 참조.

33) 29)번 각주 사이트 참고.

· 금융 분과 위원회가 제2항에서 말하는 분야에 관한 분과위원회인지는 의심스러우며 위원회의 의결을 거쳐 새롭게 창설된 위원회인지도 불명확하다.<sup>34)</sup> 즉 위원회의 조직 및 구성에 있어서도 행정조직법정주의에 근거하여 조직을 구성하기 보다는 그때 그때의 상황 판단에 따라 관련 법규에 대한 면밀한 검토없이 조직을 구성하고 있는 문제점이 발생한다.

그리고 녹색성장기본법에 의하면 녹색성장기획단을 두도록 하여 위원회와 분과위원회의 운영 및 업무를 효율적으로 지원하도록 하고 있다.<sup>35)</sup> 녹색성장기획단은 다시 국제협력팀, 기후변화대응팀, 녹색기술산업팀, 녹색생활지속발전팀, 녹색성장기획팀, 에너지정책팀의 6개 부서에 공무원을 파견 및 선발하여 녹색성장과 관련된 정책개발 및 업무를 수행하는 실무부서로서의 기능을 하도록 하고 있다. 그 외에도 지방자치단체에 저탄소 녹색성장과 관련된 정책을 심의하기 위해 지방녹색성장위원회를 둘 수 있도록 하고 있다.<sup>36)</sup>

#### 4. 녹색성장위원회의 권한 및 기능

녹색성장위원회는 저탄소 녹색성장과 관련된 정책을 심의하는 기구로서 정부위원회 중 자문기관에 해당한다. 위원회에서 구체적으로 심의하는 사항은 다음과 같다(동법 제15조).

1. 저탄소 녹색성장 정책의 기본방향에 관한 사항
2. 녹색성장국가전략의 수립·변경·시행에 관한 사항
3. 기후변화대응 기본계획, 에너지기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항
4. 저탄소 녹색성장 추진의 목표 관리, 점검, 실태조사 및 평가에 관한 사항
5. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 저탄소 녹색성장과 관련된 정책 조정 및 지원에 관한 사항
6. 저탄소 녹색성장과 관련된 법제도에 관한 사항

34) 녹색제도·금융분과위원회는 분과위원회 조직 분류상 최상위 위치시키고 있으며 녹색성장·산업분과위원회 소관사무로 법제도 부분을 관장하도록 하고 있는데 소관업무가 중첩되어 있는 여지도 있다.

35) 저탄소녹색성장기본법 제18조 참조.

36) 저탄소녹색성장기본법 제20조 참조.

7. 저탄소 녹색성장을 위한 재원의 배분방향 및 효율적 사용에 관한 사항
8. 저탄소 녹색성장과 관련된 국제협상·국제협력, 교육·홍보, 인력양성 및 기반 구축 등에 관한 사항
9. 저탄소 녹색성장과 관련된 기업 등의 고충조사, 처리, 시정권고 또는 의견표명
10. 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항
11. 그 밖에 저탄소 녹색성장과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

이와 관련하여 헌법 제89조의 국무회의 심의사항과의 관계가 문제가 된다. 헌법 제89조에서 국정의 기본계획과 정부의 일반정책, 행정각부의 중요한 정책 수립과 조정은 국무회의 심의사항으로 하고 있다. 그런데 이명박 대통령이 2008년 개국60주년 기념사에서 밝힌 바와 같이 녹색성장 정책이 국가의 중요한 정책과제로 추진해나갈 것을 천명하면서 녹색성장위원회에서 관련 정책을 심의하도록 하고 있다. 녹색성장 위원회의 위원으로는 정부의 주요부처 장관이 포함되어 있고, 실질적인 심의사항도 국무회의 심의사항이라고 할 수 있는 녹색성장 기본 정책을 비롯한 녹색성장과 관련된 부처 간의 정책 조정 등도 포함되어 있다고 할 수 있다. 만약 상기 열거된 사항에 대해 국무회의 심의를 거치지 않고 녹색성장위원회의 심의만을 거쳐 정책을 집행한다면 헌법상 필수적 심의기구인 국무회의를 기능을 형해화시키는 것이 되어 위헌무효가 될 것이다. 반면에 녹색성장위원회의 심의가 국무회의를 심의의 전 단계 내지 예비단계 심의로서 기능한다면 행정의 효율성 및 전문성을 통해 신속한 정책을 수행하기 위한 기구로서의 녹색성장위원회의 설립취지를 망각하는 것이 될 것이다. 또한 국무회의나 녹색성장위원회의 구성원이 중첩되어 있는 부분이 많은데 불필요하게 2중적인 절차를 거치게 하는 비효율성도 발생하게 된다.

그리고 녹색성장위원회는 법에서 정한 사항을 심의하는 자문기관으로 규정하고 있지만 실질적인 조직이나 업무에 있어서는 정책을 수립하고 시행하는 실질적인 업무를 수행하는 행정관청으로서의 역할을 하고 있다고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

37) “지속가능발전위원회가 심의기능에 충실한 위원회였던 반면 녹색성장위원회는 기능적 측면에서 정책을 결정하고 이의 실행력을 담보하기 위한 기관이다. 또한 조직적 측면에서도 하부조직이 운영의 효율화와 업무 지원 위주로 되어 있어 기존의 자문기관 또는 심의기관이라기보다는 정책을 효율적으로 집행하기 위한 태스크포스와 같은 형태를 띠고 있는 것으로 보인다.”라고 하고 있다(김성욱·이병량).

#### IV. 녹색성장위원회의 위상 및 기능 정립을 위한 관련법제 개선방안

##### 1. 행정위원회로 법적 지위 전환

정부위원회를 정부조직법에서 국민의 기본권 및 공익에 미치는 영향 등을 고려하여 행정위원회와 자문위원회로 설치 근거 등을 규정하여야 할 필요가 있음은 제2장에서 언급한 바 있다. 녹색성장위원회의 경우 현행법 하에서는 자문위원회로 규정하고 있는데, 이는 녹색성장위원회가 가지는 위상이나 기능 등을 고려할 때 재고되어야 할 것이다. 기후변화에 효율적으로 대처하고 신성장동력을 모색하기 위한 중추기구로서의 녹색성장위원회는 기존의 정부의 어느 한 부서에서 관련 업무를 수행하는 것은 사실상 불가능하다. 또한 녹색성장 관련 업무들을 효율적으로 추진하고 지속적으로 추진하기 위해서는 그 법적 지위가 보장될 수 있는 행정위원회로의 위상 정립이 필요하다고 보여 진다. 물론 그 전제로 정부조직법 등에서 행정위원회로 설치 및 폐지에 대한 요건 및 절차를 규정하는 것이 선행되어야 할 것이다. 녹색성장위원회의 존립의 안정성을 확보하고 법적 위상을 높이는 것이 녹색성장 관련 정책의 지속성과 안정성을 담보하게 되는 길이 될 것이다. 앞서 녹색성장위원회의 설립과정 뿐만 아니라 존폐를 거듭해온 자문위원회들에서 보았듯이 정권자의 정책적 판단 내지 정치성향에 의해 위원회가 설립되어 강력한 권한을 발휘하다가도 정권의 교체에 의해 역사의 뒤안길로 사라지기도 한다. 정부위원회를 법치행정의 영역에 머무르게 하는 동시에 법적 안정성을 담보하기 위해 각 유형별 설치 근거와 기준을 정부조직법에서 규정할 필요가 있음을 역설하였고, 녹색성장위원회의 경우에도 보다 법적 안정성이 보장되는 행정위원회 법적 지위를 부여하는 것이 타당하다고 보여 진다.

그리고 실제로 녹색성장위원회가 수행하는 업무 내지 기능을 살펴볼 때 단순한 자문 내지 심의 기능에 머무르지 않고 실질적으로 집행적 기능을 행사하고 있다고 볼 수 있고, 다른 자문위원회와 비교할 때 녹색성장위원회 내에 실무적인 행정집행기능을 수행할 수 있는 행정조직을 갖추고 있다. 따라서 자문위원회로 법적 지위를 부여

하면서 그 운영은 행정위원회와 같이 변칙적으로 운영하기 보다는 현실적인 업무 성격에 부합하게 행정위원회로 법적 지위를 부여하는 것이 바람직할 것이다.

## 2. 위원회 조직 및 구성에 있어서 재 편제

현재 녹색성장위원회는 대통령 소속하의 위원회로 되어 있다. 그러나 앞서 본 바와 같이 헌법상 허용되는 경우 외에는 정부위원회를 국무총리 또는 각 행정부처 소속하에 두는 것이 헌법이 정한 통치구조 원리에 부합한다. 또한 정부위원회를 국무총리 총괄하에 두도록 함으로써 대통령이 독단적으로 행정업무를 집행하는 것을 견제할 수 있는 기능을 하게 된다.<sup>38)</sup> 이와 같은 견지에서 녹색성장위원회를 어느 기관에 소속하에 둘 것인지 위원회의 업무 내지 기능 등을 고려하여 결정하여야 할 것이다. 생각건대 녹색성장관련 업무 여러 부처에 업무가 걸쳐 있는 경우가 많고, 부처를 초월하여 정책을 결정하고 집행할 필요가 있는 경우가 많기 때문에 행정의 어느 한 부서에 소속하여 두기 보다는 국무총리 소속하에 두는 것이 바람직할 것이다.<sup>39)</sup>

그리고 녹색성장위원회의 위원 구성과 관련하여 녹색성장법 등에서 관련 행정부처장관으로 구성된 당연직 위원과 민간위촉위원들로 구성된 50인 이내의 비상임위원으로 되어 있다. 녹색성장 관련 업무의 상시성과 계속성을 보장하기 위해서는 소수의 위원으로 구성된 상임위원으로 구성할 필요가 있다. 현재의 조직은 국무회의의 심의기능과 중첩될 뿐만 아니라 주요 정부부처 장관이 망라되어 편제되게 함으로써 비상대책위원회와 같은 성격을 가지게 되었고, 형식적인 기구로 전락할 우려가 있다. 또한 조직이 지나치게 비대화됨으로써 위원간의 정책협의에 도달하는데 어려움을 겪을 수 있어, 행정의 신속성 및 효율성 측면에서 문제가 될 수 있다. 따라서 위원 구성에 있어서 소수의 상임위원과 비상임의 위촉위원으로 구성된 위원회를 구성함으로써 상설기구화하고, 상임위원을 분과별 위원회의 장으로 임명하고, 위촉위원들을 분

38) 김호정, 전계논문, 512쪽.

39) 국가인권위원회와 같이 업무의 성격상 국무총리 또는 행정부처 소속하에 두는 것이 적당하지 않는 경우 독립형 위원회의 형태가 있을 수 있다. 이러한 성격의 위원회는 행정수반 및 의회로부터 독립된 미국의 독립규제위원회 제도를 원용하여 정부조직법에 근거 규정을 두는 것도 생각해볼 필요가 있다. 이에 대한 구체적인 고찰은 다음 연구에서 미루기로 한다.

과별 위원회에 소속하게 하여 정책결정 및 집행의 효율성을 기할 필요가 있다.

또한 위원회의 위원장을 국무총리와 민간에서 위촉된 위원장으로 공동위원장 체제를 취하고 있는데 이 또한 행정기관으로부터 독립된 성격을 보장하기 위해 상임위원들 중에서 1인을 단독 위원장으로 임명하여 정책을 총괄하도록 하는 것이 타당하다고 보여 진다.

### 3. 업무 범위의 구체화 및 기능 제고

녹색성장위원회를 행정위원회로 전환할 경우 그 소관 업무범위를 어떻게 정할 것인지가 중요한 과제가 된다. 현행 녹색성장위원회에서 관장하는 업무들은 환경부 등 기존의 행정기관의 업무범위와 충돌할 여지가 있다. '행정기관 소속 위원회의 설치 및 운영에 관한 법률' 제4조에서도 행정위원회로 설치하기 위해서는 기존 행정기관의 업무와 중복되지 아니하고 독자성이 있어야 하고, 업무의 계속성, 상시성이 있어야 함을 요구하고 있다. 특히 문제가 되는 것이 업무의 독자성 여부에 대한 판단일 것이다. 녹색성장위원회 업무의 독자적 영역 판단과 관련해서는 국무총리 소속하의 행정위원회인 공정거래위원회나 금융위원회가 좋은 예가 될 것이다. 공정거래위원회나 금융위원회의 업무<sup>40)</sup>는 포괄적으로는 기획재정부의 소관사무범위<sup>41)</sup>에 속한다고 볼 수 있다. 다만 기업의 공정한 경쟁 등을 촉진하기 위한 사항들과 관련해서는 관련 전문가들로 구성된 행정관청인 공정거래위원회에서, 금융 및 통화 정책 등에 관해서는 금융위원회에서 담당하게 함으로서 행정의 전문성 효율성을 제고하고 있다. 마찬가지로 녹색성장위원회의 경우에도 현행의 특정 영역으로 업무영역 범위를 구체화하여 담당하게 함으로써 전문적인 업무를 처리하는 합의제 행정관청으로서의 행정위원회로 전환하는 것을 고려할 필요가 있다. 현행 녹색성장기본법 등에서는 소관사무 범위를 지나치게 포괄하여 규정함으로써 다른 행정부서의 업무충돌 가능성뿐만 아니라

40) 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제36조(공정거래위원회의 소관사무), 금융위원회의 설치 등에 관한 법률 제17조 (금융위원회의 소관사무) 참조.

41) 정부조직법 제23조 제1항 기획재정부장관은 중장기 국가발전전략수립, 경제·재정정책의 수립·총괄·조정, 예산·기금의 편성·집행·성과관리, 화폐·외환·국고·정부회계·내국세제·관세·국제금융, 공공기관 관리, 경제협력·국유재산·민간투자 및 국가채무에 관한 사무를 관장한다.

헌법상 최고 심의기관인 국무회의 심의사항과도 중첩되는 측면이 있음은 앞서 언급한 바 있다.<sup>42)</sup> 녹색성장국가정책의 기본 방향이나 계획은 국정의 기본 계획에 해당하므로 국무회의의 심의사항으로 하고, 그에 따른 구체적인 전략 수립 및 정책개발 등에 대한 사항은 녹색성장위원회의 소관사무로 하는 것이 타당할 것이다. 예를 들면 탄소배출권거래제의 도입에 따른 배출량 할당방법 결정, 녹색기술·녹색산업 표준화 및 인증을 위한 지침개발, 신재생에너지 개발 등과 관련된 사항, 그리고 그러한 지침 개발에 따른 관리, 감독 업무 등을 소관업무로 하여야 할 것이다. 그 외에 저탄소녹색성장과 관련된 사항으로서 여러 부처에 연관되어 있어 어느 한 부처에 소관시키기 어려운 사항에 대해서도 녹색성장위원회의 소관업무로 하는 것이 타당하다. 녹색성장위원회의 구체적이고 전문화된 영역에 업무 획정은 다른 행정기관과의 분쟁의 소지를 줄일 뿐만 아니라 궁극적으로 위원회 영속적인 보장을 담보하게 될 것이다. 행정위원회로서의 녹색성장위원회의 구체적인 업무영역 확정과 아울러 기능적 측면을 제고시키기 위해서 집행권뿐만 아니라 준입법, 준사법적 기능을 부여하여야 할 것이다. 녹색성장위원회가 준사법적 기능을 행사하기 위해서는 위원회가 행한 행정처분에 대해 위법 또는 부당함을 다룰 수 있는 재판의 전심기구로서 행정심판위원회를 구성하는 것이 필요하다.

#### 4. 기타 관련 규정 정비

현재 녹색성장위원회와 관련하여 규정을 두고 있는 것은 저탄소녹색성장기본법 및 동법 시행령과 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정이 있다. 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 대통령훈령에 의해 녹색성장위원회가 설립되었지만 후속적으로 저탄소녹색성장기본법이 제정되면서 위원회의 설치에 대한 근거를 두고 있다. 그러나 위원회의 구성과 같은 이들 각각에 규정된 규정들 사이에 세부적인 측면에서 차이가 있어 법적 정합성이 저해되는 측면이 있다. 따라서 이들 각 규정들이 유

42) 저탄소녹색성장기본법 제9조 제3항에서도 녹색성장국가전략의 수립 및 변경에 대해서 녹색성장위원회의 심의와 국무회의 심의를 모두 거치게 하고 있는데, 최고심의기관으로서의 국무회의 기능을 훼손하는 것일 뿐만 아니라 2중적인 행정절차를 거치게 함으로써 행정의 효율성 및 신속성을 저해할 수 있는 소지가 있다.

기적으로 연결될 수 있도록 정비되어야 할 것이다. 물론 앞서 언급한 녹색성장위원회를 독립규제위원회의 형태로 바꾸고 관련 법 규정을 정비할 경우에도 그에 맞추어 하위규범들을 정비하도록 하여야 한다.

그리고 실질적으로 녹색성장위원회 및 하부조직을 구성하고 조직할 때에도 법치 행정의 원칙에 입각하여 관련 규정을 면밀히 검토한 후 그에 부합하도록 조치를 취하여야 할 것이다.

#### IV. 결론

정부위원회에 대한 설치 요건이나 기준에 대한 일반적인 법원리가 없었기 때문에 정책 집행자의 정치성향이나 개인적 선호도에 의해 많은 위원회들이 설립되고, 폐지되는 과정을 겪어왔다. 헌법에 근거한 정부조직을 구성하기 위해서는 정부조직법에서 정부위원회인 행정위원회와 자문위원회의 설립 요건 및 절차 등에 관한 일반적 기준을 각각 규정하여야 한다. 특히 행정위원회는 행정관청으로 국민의 권익에 직접적으로 영향을 미치는 경우가 많기 때문에 설치 및 폐지에 엄격한 요건을 규정하도록 할 필요가 있다. 또한 헌법상 허용되는 경우를 제외하고는 모든 정부위원회는 국무총리 총괄하에 두도록 함으로서 헌법상의 통치구조 원리에 부합한다고 보여 진다.

이러한 원칙에 따라 정부조직법에서 정부위원회의 설치 및 권한에 대한 일반적 기준을 정립할 경우 현행 녹색성장위원회는 그 기능상 자문위원회 보다는 행정위원회의 형태로 규정하는 것이 바람직하다고 보여 진다. 그리고 현재 녹색성장위원회가 실질적으로 담당하는 업무의 성격이나 조직 구성에 비추어 보더라도 행정위원회의 형태로 하는 것이 타당하다. 향후 녹색성장위원회가 영속적으로 녹색성장 관련 정책들을 효율적으로 추진하고, 안정적인 정책을 추진하기 위해서는 행정관청으로서의 성격을 가진 행정위원회로 법적 지위를 부여하고, 집행권뿐만 아니라 준입법적 기능, 준사법적 기능을 행사할 수 있도록 해야 한다. 그러나 녹색성장위원회를 행정위원회로 전환하더라도 그 소속을 국무총리 하에 두는 것이 헌법상의 통치구조 원리에 부합한다. 그리고 녹색성장위원회가 담당해야 할 업무범위와 관련해서는 현행 녹색성장

기본법에서와 같이 지나치게 포괄적으로 규정할 것이 아니라 업무영역 범위를 보다 구체화하여 담당하게 할 필요가 있다. 헌법상 최고 심의기관으로서의 국무회의 기능을 형해화하지 않기 위해서도 그 조직 구성에 있어서도 위원회 위원들을 행정부처 장관으로 하는 것은 지양하고, 국정의 기본 계획에 해당하는 녹색성장국가정책의 기본 방향이나 계획은 국정의 국무회의의 심의사항으로 남겨 두어야 한다.

논문투고일 : 2011. 3. 31.	심사일 : 2011. 4. 15.	게재확정일 : 2011. 4. 22.
----------------------	--------------------	----------------------

## 참고문헌

- 김성욱·이병량, “녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토 : 이론적 근거를 중심으로”, 한국조직학회보 제7권 제1호, 2010.4.
- 김영섭, “한국의 행정위원회 제도 소고 -한·미 비교를 통한 대안의 모색-”, 한양대 사회과학논총, 제11집, 1992.
- 김유향, “기후변화법과 녹색성장법 리뷰”, 의정연구 제15권 제1호, 2009.
- 김정해·조성한, “정부위원회의 운영 및 관리상의 문제점과 개선방안”, 현대사회와 행정 제17권 제2호, 2007. 8.
- 김호정, “대통령 소속 위원회 운영과 행정조직법정주의”, 외법논집 제27집, 2007. 8.
- 김현준, “저탄소녹색성장기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계”, 공법연구 제39집 제2호, 한국공법학회, 2010. 10.
- 박균성, 「행정법론(하)」, 박영사, 2007.
- 성낙인, 「헌법학」, 법문사, 2006.
- 유진식, “금융감독행정과 행정조직법-금융감독위원회를 중심으로”, 공법연구 제32집 제2호, 한국공법학회, 2003. 12.
- 장욱, 2010 행정안전부 통계연보.
- “저탄소녹색성장기본법과 기후변화대응”, 토지공법연구 제49집, 토지공법학회, 2010. 5.
- 조명래, “한국에서 녹색정부의 필요성과 실현방안”, 지역사회개발연구 제28집 제1호, 2003. 6.
- 천대운, “녹색성장정책의 과제와 전략에 관한 소고-뉴스메체에서 언급된 쟁점들을 중심으로-”, 2009한국정책학회 하계학술대회자료집, 2009.
- 최송화, “우리나라의 행정상 위원회 제도에 관한 연구”, 법학(서울대법학연구소), 1972.
- 함태성, “녹색성장법의 법률적 해석과 모순”, 녹색없는 MB정부의 녹색뉴딜 사업과 녹색성장기본법 진단 토론회 자료집, 한국환경회의, 2009.
- 홍정선, 「행정법원론(하)」, 박영사, 2010.

홍준형, “행정절차법상 처분기준 설정·공표와 합의제 행정청의 행정절차”, 행정법연구 제20호, 한국행정법학회, 2008.

2010 행정안전부 통계연보 at <http://www.mopas.go.kr/gpms/html/ebook/ebook010/index.htm>

<http://www.greengrowth.go.kr>

**[Abstract]**

The study on the organization and operation of Committee  
on Green Growth in the public law

Jang, Wook

Korea government announced the green growth policy in order to solve climate change and energy crisis. It created the Committee on Green Growth to administrate tasks related with the green growth policy. It is justifiable to establish the Committee in relation to the necessity of having an organization in charge of the green growth policy and international cooperation. The procedural aspect in relation to establishing the Committee is, however, controversial. The legal status of the Committee can be considered as an advisory committee under the President. It creates a potential problem in terms of legal stability. The arbitrary establishment of other governmental committees as well as the Committee on Green Growth has been possible due to the absences of general standards related with the establishment and operation of committees in National Government Organization Act.

Therefore, this article argues that the National Government Organization Act should contain general standards about the procedure and requirement for establishing government committees in order to form constitutionally agreeable government organizations. It also suggests that reclassification of the National Government Organization Act according to its character and function justifies the legal status of the Committee on Green Growth as an administrative commission. This article further claims that new status of the Committee would efficiently advance the green growth policy and the stability of the Committee. It finally concludes that overly generalized responsibilities of the Committee need to be specified in order to avoid unnecessary conflicts with other government organizations.

주 제 어 정부조직법, 정부위원회, 자문위원회, 행정위원회, 녹색성장위원회, 위원회의 법적 지위  
Key Words The National Government Organization Act, Government committee, Advisory committee, Administrative commission, Committee on Green Growth, The legal status of the Committee