

저탄소 녹색성장 기본법에 관한 비판적 고찰

- 환경법의 지도이념으로서 '녹색성장'의 타당성 -*

윤 세 종 · 정 흥 범 · 최 지 은**

차 례

- I. 서론
- II. 녹색성장의 개념
- III. 비판적 고찰
- IV. 문제의 해결
- V. 결론

[국문초록]

「저탄소 녹색성장 기본법」은 기후변화와 환경오염을 줄이고 경제와 환경이 조화를 이루는 '저탄소 녹색성장'을 새로운 국가발전의 비전으로 제시하고 있다. 이 연구에서는 '녹색성장'의 개념과 연혁을 살펴보고 연속된 지속가능성의 관점에서 이를 평가하는 한편, '녹색성장'의 개념을 법적으로 사용함에 있어 어떠한 문제가 있는지, 이 법이 기후변화에 대응할 수 있는 새로운 환경법의 패러다임이 될 수 있는지를 분석하였다. 마지막으로 환경법의 명실상부한 기본법이 될 수 있는지를 평가하기 위해서 기본법적인 측면에서 검토하였고, '녹색성장'은 지속가능발전의 필수적 개념인 '형평'에 대한 고려를 결하고 있다고 평가하였다. 이에 이를 극복하기 위한 입법적, 해석론적 해결책을 제시하고자 한다.

* 이 논문은 한국환경법학회가 주최한 「제1회 대학원생 환경법 우수논문 공모」에서 우수상을 수상한 글을 수정·보완한 것임.

** 서울대학교 법학전문대학원 석사과정

I. 서론

2010년 4월 14일부터 시행된 「저탄소 녹색성장 기본법」은 기후변화와 환경오염을 줄이고 경제와 환경이 조화를 이루는 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 국가발전의 비전으로 제시하였다. 경제와 환경의 조화가 국가목표로서 필요타당한 것임은 재차 강조할 필요도 없을 것이며, 세계 9위의 온실가스 배출국으로서 국제적 책임을 부담하면서도 기후변화에 대한 인프라가 부족한 우리나라로서는 조속한 법제도 정비가 반드시 필요했다는 점¹⁾에서 고무적인 일이라 할 것이다.

「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정은 법적으로, 또 국가적으로 환경정책의 거시적인 방향을 제시하는 중요한 사건이라고 평가된다. 이 법은 법률 편제 상 「지속가능발전기본법」을 대체하는 기본법으로 제정되었고, 지속가능발전위원회를 환경부 산하로 이관하고 그 자리에 대통령 직속 녹색성장위원회를 설치하고 있다. 또한 환경 관련 기본법을 일반법으로 개정하는 한편, 다른 법과의 관계에 있어서도 저탄소 녹색성장을 우선적으로 고려하도록 하고 있다. 또한 다양한 환경 세부법령들의 용어를 ‘녹색’으로 변경함으로써 ‘녹색성장’의 이념을 환경법제도 전체에 적용하고 있어 명실상부한 환경-경제 정책 전반의 지도이념으로 작용하길 바라는 입법자의 의사를 엿볼 수 있다.

지침적 규정으로 이루어진 기본법의 특성상 아직 이 법이 어떠한 정책들로 현실화 될지 평가하는 것은 시기상조일 것이다. 오히려 국가정책, 특히 환경정책의 핵심적 개념으로 등장한 ‘녹색성장’의 의미와 그 함의를 평가하는 작업이 현재 단계에서 가장 필요할 것이라고 판단된다.

이 연구는 이 법 상의 ‘녹색성장’의 개념을 해석하고, 기존의 지속가능발전법 및 환경법과의 관계를 검토하고, 기후변화대응법제의 관점에서 유효성 및 타당성을 고찰하여 「저탄소 녹색성장 기본법」이 현 시점에서 환경법의 지도이념이 되기 위한 방안을 제시하고자 한다.

1) 조홍식, “우리나라 기후변화대책법의 전망”, 「환경법연구」, 제30권 제2호, 2008, 315면.

II. 녹색 성장의 개념

1. 녹색성장 개념의 연혁

(1) '녹색성장' 개념의 등장

'녹색성장'이라는 용어는 UN ESCAP(Economic and Social Commission for Asia and Pacific) 회원국들의 논의 속에서 공식적으로 사용되기 시작했다. ESCAP은 2005년 3월, 제5차 환경과 개발에 관한 장관회의(the Fifth Ministerial Conference on Environment and Development, MCED)를 서울에서 갖고, 여기서 '지속가능한 발전'을 위한 아시아와 태평양 지역에서의 이행 계획을 '녹색성장(green growth)'으로 정한 것이다.²⁾

위 회원국들은 '지속가능한 발전'을 이행하기 위해서 구체적인 국제적인 환경정책을 도출할 필요가 있다고 보았다. 실제로 '지속가능한 발전'이 넓은 해석의 여지를 담고 있다는 점에서³⁾, 그에 관한 국제협약을 이행하기 위한 지역단위의 논의는 이러한 구체화를 필연적으로 요구한다.

특히, 아시아와 태평양 지역 국가들은 역사적으로 볼 때, 근대적 경제성장을 뒤늦게 이루어가고 있다고 평가된다. 이 국가들이 스스로의 특수한 상황을 고려하여 구체적인 환경정책을 이행하려는 지역적 노력을 하고 있는 것이다. 또한 2010년 코펜하겐에서의 UN 기후변화 당사국총회(COP15)를 보아도, 기후변화에 대응하기 위한 전체 국제사회의 합의가 쉽게 이루어지지 않고 있다. 이런 현실 속에서 아시아와 태

2) UN ESCAP, *Greening Growth in Asia and the Pacific*, 3면 참조, http://www.unescap.org/esd/environment/publications/gg_asia_pacific/GreeningGrowth.pdf.

3) 김영준, 「노자도덕경을 통하여 살펴본 지속가능성의 의미」, 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 2006, 7-11면에서 지속가능성에 관한 기존 연구를 종합하면서, "지속가능성이란 고정된 성격의 것이 아니라 끊임없이 새롭게 재해석될 수 있는 여지의 개념"이라고 정리하였는데, 같은 맥락이라 할 수 있다.

평양 국가들이 ESCAP을 통하여 보다 구체화된 방향을 설정하고 주도적으로 환경정책을 실행하려는 과정에서 ‘녹색성장’의 개념이 도출된 것이다.

(2) UN ESCAP의 ‘녹색성장’ 개념의 구체적 내용

UN ESCAP은 녹색성장을 “Green Growth – Environmentally Sustainable Economic Growth for the Well Being Of All”이라는 슬로건으로 정의하고 있으며, ‘녹색성장’의 구체적인 원칙을 세 가지로 정하고 있다. 첫째, 경제성장의 질(Quality of economic growth)을 중시한다. 이는 친환경적인 경제성장을 이루어야 국민들의 행복이 증진될 수 있다는 점을 강조한 것이다. 둘째, 경제성장의 환경효율성(Eco-efficiency of economic growth)을 핵심원칙으로 내세운다. 환경효율성은 적은 자원을 사용하여 보다 많은 생산을 한다는 것으로, 환경부담을 최소화하기 위한 키워드로 제시되었다. 셋째, 환경성장에 대응되는 개념으로서 환경적 지속가능성(Environmental sustainability vis-à-vis environmental performance)을 인식한다. 단기적인 환경성장에 머무르지 않고, 장기적인 지속가능성에 관한 정책을 계획하는 것이 필요하다는 것이다.⁴⁾ 나아가 주요 내용을 보다 구체적으로 고민하고 있다. ㉠ 조세제도 개혁, ㉡ 지속가능한 인프라 구축, ㉢ 산업의 녹색화, ㉣ 지속가능한 소비 등이 그것이다.

2. 「저탄소 녹색성장 기본법」에서의 ‘녹색성장’

「저탄소 녹색성장 기본법」(이하 ‘법’이라 함) 상의 녹색성장 개념이 위와 같은 ESCAP에서의 논의를 반영하고 있는 것임은 명백하다. 위 논의를 전제하면서, 이 법률에서의 ‘녹색성장’은 어떤 의미로 사용된 것인지 살펴보려 한다.

먼저 법 제1조는 이 법이 “경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소(低炭素) 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을

4) UN ESCAP, *Greening Growth in Asia and the Pacific*, 8-15 참조.

높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적으로 한다”고 규정하고 있다. 이 법의 목적이자 핵심개념인 ‘저탄소 녹색성장’에 대해서는 법 제2조가 제1호에서 ‘저탄소’를 “화석연료(化石燃料)에 대한 의존도를 낮추고 청정에너지의 사용 및 보급을 확대하며 녹색기술 연구개발, 탄소흡수원 확충 등을 통하여 온실가스를 적정수준 이하로 줄이는 것”으로, 제2호는 “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”을 말한다고 정의하고 있다.

이들 규정의 문언 상 의미를 살펴보면, 이 법이 에너지와 자원 절약, 탄소배출 감축을 성장동력의 수단으로 활용하여 궁극적으로는 경제성장을 목표로 한다는 것을 분명히 하고 있다. 이러한 입법의도는 법률안을 작성한 정부가 입법과정에서 제출한 자료를 통해서도 나타난다. 지식경제부의 “지식·혁신주도형 녹색산업 발전전략”은 UN ESCAP 주도의 녹색성장이 환경적 지속가능성에 중점을 두고 있어 경제적 지속가능성에 대한 고려가 미흡하다고 지적하면서 경제발전전략의 새로운 패러다임으로 녹색성장을 제시한다고 밝히고 있다.⁵⁾

같은 맥락에서 이 법의 녹색성장의 개념과 ESCAP이 상정하는 녹색성장의 개념에는 또 하나의 중요한 차이가 존재하는데, 바로 ‘형평’ 개념의 포섭 여부이다. 전술하였듯이, ESCAP은 녹색성장을 “모든 이의 복지(well-being)를 위한 환경적으로 지속가능한 경제 성장(environmentally sustainable economic growth for the well being of all)”이라고 정의하고 있으며, 이는 후술하는 지속가능성의 세 가지 지표인 환경(environment), 경제(economy), 형평(equity)의 구조를 따르고 있다. 하지만 이 법상의 녹색성장 개념의 정의에는 환경과 경제의 두 요소만이 포함되어 있음을 알 수 있다. 하지만 환경문제에 있어 형평(equity)이라는 요소는 단순한 복지적 재분배를 위한 것만이 아니라는 점에서, 이러한 법의 태도를 다시 검토해 보아야 할 것이다. 뿐만 아니라, 입법자료에서 드러나는 환경과 경제의 관계에 대한 태도가 경제성장 및

5) 지식경제부, 「지식·혁신주도형 녹색산업 발전전략」, 2008, 17면.

발전에 방점을 두고 있는 점도 검토를 요하는 것으로 지적되고 있다.⁶⁾ 이하에서는 지속가능발전을 중심으로 한 논의를 통해 이에 대해 자세히 살펴보도록 하겠다.

3. 지속가능발전과 녹색성장

‘지속가능발전’(ESSD, Environmentally Sound and Sustainable Development)은 1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 UN환경개발회의(UNCED)에서 채택한 ‘리우 선언’⁷⁾에 등장한 이래 환경과 경제의 관계를 규정하는 대표적인 개념으로 사용되고 있다. 하지만 무엇이 ‘지속가능한 발전’인가에 대해서는 다양한 견해가 존재하고, 실제로 상이한 의미로 쓰이고 있는 것으로 파악되고 있다.⁸⁾ 따라서 지속가능발전을 어떻게 정의할 것인가 보다는 지속가능발전을 환경문제를 둘러싼 담론(discourse)의 전개를 파악할 수 있는 틀로 보는 것이 유의미할 것이다.

(1) 연속적 개념으로서의 ‘지속가능성’

환경과 경제의 관계는 근본적으로는 지구가 제공할 수 있는 자원의 양인 공급과 인간이 살아가기 위해 필요한 자원의 양인 수요의 균형으로 나타난다. 그리고 발전이란 수요와 공급이 함께 증가하면서 더 많은 자원을 소비함으로써 보다 큰 효용을 향유하는 것을 의미하는 것으로 이해되어 왔다. 지속가능발전이라는 개념이 필요하게 된 것은 중

6) 전재경, “녹색성장기본법의 이론적 실현을 위한 법적 과제”, 『환경법연구』, 제31권 제1호, 2009, 4면.

7) Rio Declaration on Environment and Development, Principle 1 “Humans beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature.” Principle 3 “The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations.”, available at <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=78&articleid=1163> (최종방문일 2010. 5. 20.)

8) Fowke와 Prasad는 ‘지속가능발전’이 80개 이상의 정의로 사용되고 있음을 확인한 바 있으며, 이 가운데는 상충하는 정의도 존재하였다. Fowke and Prasad, *Sustainable development, cities and local government*, Australian Planner 33, 1996, 61–66, Williams and Millington, *The diverse and contested meanings of sustainable development*, *The Geographical Journal*, Vol. 170, No. 2, June 2004, 99에서 재인용.

래와 같은 방식으로 수요와 공급을 동시에 늘려나가는 방식의 성장에는 한계가 있다는 것을 깨닫고, 환경과 경제가 상충관계에 놓이게 되었음⁹⁾을 깨닫게 되었기 때문이다. 이러한 구조에서 이 문제를 해결하는 방법은 두 가지가 있는데, 하나는 공급의 한계에 맞추어 수요를 줄이는 것이고 다른 하나는 새로운 방식으로 공급을 늘리는 것이다.

이 점에서 Williams와 Millington은 지속가능성의 개념을 “약한 지속가능성(weak sustainability)”에서 “강한 지속가능성(strong sustainability)”을 양끝으로 하는 연속체(continuum)의 개념으로 파악할 것을 제안한다.¹⁰⁾

“약한 지속가능성”은 공급을 늘리는 방법에 초점을 맞춘다. 새로운 에너지를 개발하고, 에너지 소비효율을 높이고, 자원고갈 및 환경오염을 해결할 수 있는 기술을 개발함으로써 공급을 지속적으로 증가시키면, ‘발전’이 지속가능해진다는 것이다. 이 입장은 인간을 중심에 두고 자연을 정복의 대상으로 보는 고전적인 세계관의 연장선상에서, 자연을 이용하는 ‘방식’을 개선함으로써 환경의 한계를 극복할 수 있다고 본다. 반대로 “강한 지속가능성”은 수요측면을 강조하여 인간의 수요를 줄이지 않으면 진정한 의미의 지속가능한 발전은 불가능하다는 “생태주의적 접근”을 강조한다. 수요를 줄이지 않고 새로운 방법으로 공급을 늘리는 것은 ‘지구의 자연과 생태계의 지속’이 아닌 ‘발전의 지속’에 불과하다는 것이다.¹¹⁾

물론 위의 두 입장은 스펙트럼의 대립하는 양 극단에 해당하는 이념형(idealtyp)으로 그 자체로서 실용적 의미를 갖는 것을 아닐 것이다. 하지만 지속가능성 개념을 이 두 입장을 양극으로 하는 연속체(continuum)로 파악함으로써 현실에서 사용되는 지속가능발전의 의미의 위치가 어디인지를 가늠할 수 있을 뿐 아니라, ‘녹색성장’과 같이 환경과 경제의 관계를 설정하는 개념들의 의미를 보다 명확히 파악할 수 있다는 데에 그 의의가 있다.

9) 길종백, 정병걸, “녹색성장과 환경·경제의 통합: 변형과 전환 사이에서”, 『정부학연구』, 제15권 제2호, 2009, 49면.

10) Williams and Millington, *The diverse and contested meanings of sustainable development*, The Geographical Journal, Vol. 170, No. 2, June 2004, 100-103.

11) 이 모델에 대한 설명은 전계논문 100-102면을 참조하였다.

(2) 환경, 경제, 형평의 3E

지속가능발전의 개념을 처음 도입한 Brundtland 보고서는 이를 “미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전 (development that meets the ability of future generations to meet their own needs)”¹²⁾이라고 정의하였다. 이 정의는 “발전에 대한 권리는 미래세대와 현재 세대의 환경 및 발전에 대한 필요를 공정하게 충족시키는 방식으로 행사되어야한다 (The right to development must be fulfilled so as to equitably meet developmental and environmental needs of present and future generations)”고 규정한 ‘리우 선언’의 제 3원칙으로 계승되어 있다.

한편, 2002년 요하네스버그에서 열린 ‘지속가능발전을 위한 지구정상회의(WSSD)’에서 채택된 요하네스버그 선언문은 지속가능발전의 핵심적 요소로 “빈곤의 근절과 생산 및 소비의 방식의 전환”을 꼽으면서(11조), 빈부의 격차를 지속가능발전의 방해 요소로 지목하고(12조), 기아, 전쟁, 부패, 범죄, 인종차별과(19조) 여성에 대한 차별(20조)을 우선적으로 해결해야 한다고 천명하면서 분배와 형평의 문제를 한층 강조하였다. 이와 같이 지속가능발전을 경제(Economy), 환경(Environment), 형평(Equity)의 3E를 축으로 하는 발전의 형태로 이해하는 것이 현재까지 국제사회가 도출해낸 합의의 현주소라고 평가할 수 있을 것이다.

초기의 지속가능발전이 미래세대에 대한 배려로서 환경과 경제의 조화를 강조하였다면, 오늘날은 재분배 또는 형평의 문제가 중요한 축으로 인정되고 있다고 평가할 수 있고¹³⁾, 이는 지속가능발전의 의미를 파악하는데 있어서 대단히 중요한 시사점을 제공한다. Brundtland 보고서에서 이미 지적하였듯이, 일단 지속가능발전은 “모두의 기본적 필요를 충족시키고, 보다 나은 삶을 실현하기 위한 기회를 줄” 수 있어야 하

12) World Commission on Environment and Development (WCED), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, 1987, 24.

13) 함태성, “‘녹색성장’과 ‘지속발전가능’의 관계정립에 관한 법적 고찰”, 『환경법연구』, 제31권 제1호, 2009, 367면.

므로, 한 사회에서 기본적 필요가 충족되지 못하는 상태인 빈곤은 반드시 해결되어야 할 문제이다. 종래의 개발모형을 통해 경제성장을 이루더라도, 우리나라를 비롯한 20세기 후반의 개발도상국들이 그러하였듯, ‘파이’를 충분히 키우면 적하효과(trickle-down effect)에 의해 빈곤의 문제는 해결될 수 있다. 그러나 지속가능발전이 재분배의 문제를 중요한 축으로 강조하는 것은 더 이상 적하효과로 빈곤의 문제를 해결할 수 있을 만큼 ‘파이’를 충분히 키울 수 없다는 현실인식을 전제로 하고 있다. 즉, 대체 에너지와 자원을 개발하고 소비효율을 높이는 기술적 노력을 통해 공급을 늘리는 것만으로는 지속가능발전을 이룰 수 없다는 것을 인정하고, 환경적으로 지속 가능한 범위의 경제성장을 추구하되 그 성과의 분배를 통해 모두의 수요를 충족시켜야 한다는 것이다.

(3) ‘지속가능발전’과 ‘녹색성장’

〈 표 1 〉 에너지원별 과세현황(2010년 2월 현재)

	제1조 [목적]	제2조 [정의]
저탄소 녹색성장 기본법	이 법은 경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소(低炭素) 녹색 성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적으로 한다.	2. “녹색성장”이란 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말한다.
지속가능발전법	이 법은 지속가능발전을 이룩하고 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함을 목적으로 한다.	2. “지속가능발전이란 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다.

위와 같이 3E의 인식은 이미 우리 법에 도입되어 있다. 지속가능발전법은 제2조

제2호에서 '지속가능발전'을 "경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전"을 의미한다고 정의하고 있어 3E의 요소를 충실히 반영하고 있다. 그렇다면 우리가 지속가능발전법에서 정의하고 있는 지속가능발전은 분명 공급과 수요의 측면을 동시에 고려하는 '약한 지속가능성'과 '강한 지속가능성'의 중간에 위치하고 있는 '적정 지속가능성 (moderate sustainability)'이라고 평가된다. '적정 지속가능성'은 어떤 선택이 지속가능한가를 판단함에 있어 공급의 측면과 수요의 측면, 그리고 수요의 측면에 대한 고려에서 논리적으로 연결되는 형평의 측면을 모두 고려하지 않으면 안 된다는 심사의 척도를 제공해 준다.

한편, 형평(Equity)를 제외하고 환경(Environment)과 경제(Economy)의 양자에 초점을 맞추고 있는 저탄소 녹색성장 기본법 상 녹색성장의 정의는 지속가능성의 스펙트럼 상 "약한 지속가능성"에 더욱 근접해 있는 것으로 평가된다.

이와 같이 일견 그 개념에서부터 '녹색성장'은 '형평'이라는 요소를 제외하는 것으로 보인다. 이를 지속가능성의 차원에 비추어 보면, 공급을 늘리는 방법을 추구하는 약한 지속가능성에 가까운 지향을 나타내는 것이다. 하지만 기후변화에 대응하기 위해서는, 에너지 효율을 높이고 새로운 기술을 개발하는 것만으로는 한계가 있을 것으로 평가되므로, 이런 측면에서 '녹색성장' 개념에 대한 발전적 비판을 시도해보려 한다.

Ⅲ. 비판적 고찰

'녹색성장'이 우리 사회에서 합의된 개념인지, 기후변화에 대한 '적응'을 고려하지 않은 문제, 기후변화대응을 위한 기본법에서 '형평'의 요소를 제외하는 것이 적절한지 여부에 관하여, 앞서 논의한 지속가능발전과의 개념적 차이를 바탕으로 하여 살펴본다. 「저탄소 녹색성장 기본법」이 환경정책의 방향을 제시하는 기본법으로서, 또 2013년 이후의 국제적인 기후변화 대응체제(Post-2012 체제)에 맞추어 입법된 기후

변화대응법으로서 기능을 제대로 수행할 수 있을 것인지, 몇 가지 기본적인 검토를 해야 할 필요가 있기 때문이다.¹⁴⁾ 특히, 환경적으로 지속가능한 경제성장을 추구하면서도, 그 성과의 분배를 통해 모두의 수요를 충족시키려는 강한 지속가능성에 대한 지향이 필연적으로 요구된다는 점에서, 형평의 문제에 관한 입법적, 해석론적 해결방법을 모색해보겠다.

1. 합의되지 않은 ‘녹색성장’ 개념의 법적 사용

(1) 국제사회의 합의 측면

환경을 이용함으로써 얻는 이익은 개인에게 귀속되지만 그로 인한 피해는 모두에게 귀속되는 경우가 많기 때문에 환경문제를 해결하기 위해서는 법과 제도를 통해 개개인의 이기적 행위를 통제할 필요가 있다는 환경법의 기본 이념¹⁵⁾은 개인 대신 국가를 단위로 하는 국제사회에서도 마찬가지로 적용된다. 따라서 기후변화와 같이 전(全) 지구적으로 일어나는 환경문제에 대응하기 위해서는 국제적인 합의와 협력이 필수적이다. 하지만 서로 다른 법제도와 문화를 가진 국가들을 아우를 수 있는 국제법적 장치들을 만들어내는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.

“지속가능발전”은 이러한 어려움 속에서도 20년 넘게 환경 담론의 중심적 개념으로 살아남았다. 지속가능발전은 1992년 리우 유엔환경개발회의와 2002년 세계지속가능발전정상회의를 통해 191개 국가가 받아들이고 채택한¹⁶⁾ 환경과 경제에 대한 국제사회의 기본적인 입장으로 공고히 자리매김하고 있는 것이다. 전술하였듯이 지속가능발전에 대한 다양한 입장과 해석이 존재하는 것은 사실이다. 그러나 ‘지속가능발전’이라는 개념적 틀 안에서 논의가 진행되고, 그 안에서 논쟁과 조정을 통한 개념의 정

14) 기후변화대책특별위원회 수석 전문위원, 「기후변화대책 및 녹색성장 관련 제정법률안 4건에 대한 검토보고서」, 2009. 1-3면; 제282회 국회(임시회) 2009. 4. 14. 「기후변화대책특별위원회 회의록」, 제5호, 29면 참조.

15) 조홍식, “환경법의 소묘”, 「서울대학교 법학」, 제40권 제2호, 1999, 321면.

16) http://ec.europa.eu/sustainable/history/index_en.htm(최종방문일 2010. 5. 20).

밀화와 국제적 합의를 얻어갈 수 있다는 데에 그 의의가 있고, 실제로 현재 그러한 합의들이 위 회의들의 선언문과 이행계획으로 생산되고 있다.

반면 녹색성장은 2005년 UN 아시아-태평양경제사회위원회(ESCAP) 회의에서 처음 사용된 지속가능발전에 비해 역사성이 부족한 것이 사실이다. 게다가 형평의 요소가 제거된 이 법의 녹색성장 개념은 UN ESCAP에서 논의되었을 때와 같은 지속가능발전의 구체화 개념으로서의 의미를 갖기 어렵다. 국제적 합의와 논의의 중심개념인 지속가능발전을 두고 굳이 새로운 개념인 녹색성장을 국가정책의 기초로 삼는 것은 동법 제1조가 규정하는 “국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약”한다는 목적과 배치되는 것이라 하지 않을 수 없다. 이러한 점에서 녹색성장을 국가적인 실천적 대응전략으로 삼고 지속가능발전을 지향해야 하는 지도원리로 삼는 것이 바람직할 것으로 판단된다.¹⁷⁾

(2) 국내적 합의 측면

입법과정에서 이 법안 통과에 반대한 조승수 의원은 녹색성장의 개념이나 범주에 대해 아직 우리 사회와 또 전문가 그룹에서 의견이 일치하고 않았고 합의되지 않았다는 점을 본회의에서 지적했다. 그리고 ‘녹색성장’에 관한 정의규정을 들어, 정부가 이를 성장을 위한 도구로 인식하고 있음을 비판하였다.¹⁸⁾ 실제로 녹색성장 추진계획 중 기후변화 적응정책의 일환으로 진행되고 있는 4대강 살리기는 반(反)환경서라는 강력한 반대에 부딪치고 있고, ‘녹색성장’이 환경과 경제의 조화 정이루는 발전의 이념이 될가 이를 지에 대한 의문이 끊임없이 제기되고 있다. 이는 입법단계에서부터 녹색성장의 개념에 대한 사회적 합의가 부재하였음을 의미한다. 사회의 일반인의 인식에 부합하고 널리 통용되는 것을 법적 용어로 선택하는 것이 일반적 효력을 가지는 법률에 적합할 것인데, 그렇지 못한 ‘녹색성장’이라는 개념을 선택한 것은 우리나라의 환경정책에 혼란을 가져올 수 있다.

17) 함태성, 전계논문, 370면.

18) 「제285회 국회(임시회) 국회본회의 회의록」, 제1호, 2009. 12. 29. 38면.

2. 기후변화와 새로운 환경법의 패러다임

(1) 정상성의 패러다임의 해체

기존의 환경 리스크들은 “자연계가 일정한 변화의 폭 안에서 변동한다”는 ‘정상성’(定狀性, stationarity)의 개념¹⁹⁾ 위에서 다루어져왔다. 예를 들어 대기나 하천에 특정 오염 물질의 농도가 지나치게 높아지면 그 물질의 배출을 줄이거나 물질을 제거함으로써 ‘원래’ 상태로 되돌리는 것이다. 이러한 ‘보존과 복원’이라는 패러다임은 오염뿐만 아니라 물, 산림, 수산물 등 자연자원 전체를 관리하는 기본적인 방식으로 기능해왔다.²⁰⁾ 그러나 기후변화의 리스크는 이러한 접근 방식으로 관리하기에 적절하지 않다.

현재 기후변화를 예측하는데 쓰이는 대기대순환모델(GCM, Global Circulation Model)은 전지구적 단위의 거시적 변화를 예측할 수 있을 뿐, 구체적으로 한 지역의 기후가 어떻게 변화할지에 대한 정보를 제공해주지 못한다.²¹⁾ 다시 말해 환경법이 규율대상이 될 수 있는 지리적 범위에서 기후변화 리스크(risk)가 앞으로 어떤 방식으로 현실화될지는 극히 예측하기 어렵다는 것이다. 기후변화에 수반되는 강수량, 기온, 해류, 해수위 등의 변화는 생물적·비생물적 자연환경의 총체적인 변화를 야기하면서 되돌아갈 ‘원래’의 상태 개념을 해체한다.

또, 정부 간 기후변화패널(IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change)의 제4차 평가보고서(Fourth Amendment Report)에 따르면 기후변화는 온실가스 감축 노력에 관계없이 이미 대기 중에 축적된 온실가스의 영향으로 수십 년, 또는 수백 년

19) Milly et al., *Stationarity Is Dead: Whither Water Management?*, Science Vol. 319 No. 5683, 2009. 2. 1., 573.

20) Craig, “*Stationarity is Dead*” – *Long live Transformation: Five Principles for Climate Change Adaptation Law.* Harvard Environmental Law Review Vol. 34 No. 1, 2010, 22.

21) IUCN, IISD, SEI-B, Intercooperation, *Sustainable Livelihoods and Climate Change Adaptation: Review of Phase One*, 2004, 2, available at http://www.iisd.org/pdf/2004/envsec_sustainable_livelihoods.pdf.

간 진행될 것으로 예측되고 있다.²²⁾ 즉, 온실가스의 감축은 장기적인 의미의 대책이 될 수 있을 뿐이며, 당장 온실가스를 산업화 이전 수준까지 감축할 수 있다 해도 최소 한 세대 이상의 기간 동안은 기후를 '원래'의 상태로 되돌릴 수는 없다는 것이다. 또한 이산화탄소의 배출이 생산 활동, 보다 근본적으로는 생명 활동에 수반되는 필수적인 결과인 만큼 이산화탄소를 감축하는 데에는 본질적인 한계가 존재할 수밖에 없다. 그러므로 온실가스 감축과 함께 기후변화에 대한 적응(adaptation)이 기후변화 대응의 중요한 축이 되어야 한다.

이처럼 '보존과 복원'이라는 고전적 패러다임으로 접근할 수 없는 기후변화 리스크는 장기적으로 온실가스 감축, 단기적으로는 기후변화 적응을 통해 관리해야 하는데, 이러한 접근 방식은 반드시 형평의 개념을 필요로 한다.

(2) 기후변화와 형평

먼저 장기적 대책인 온실가스 감축은 세대 간 형평의 고려를 통해 이루어진다. 기 발생 기후변화(committed climate change)로 인해 기후변화가 최소 한 세대 이상 진행된다면 온실가스의 감축의 혜택은 실질적으로 미래세대에게만 귀속된다고 해도 과언이 아니다. 기후변화를 둘러싼 담론의 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것이 온실가스의 감축인 것에서 볼 수 있듯이, Brundtland 보고서에서 제시한 "세대 간의 형평"은 기후변화와 같이 장기적으로 발생하는 환경 리스크의 대응에 반드시 필요하다.

또, 단기적 대책인 기후변화에 대한 적응은 세대 내의 형평을 고려하여 이루어져야 한다. 기후변화 적응은 각 사회단위가 갖는 기후변화에 대한 적응력(resilience)과 취약성(vulnerability)을 기초로 이루어진다. 그리고 기후변화는 종래의 '오염'과는 달리 공동체가 의존하고 있는 환경의 총체적인 변화를 가져오기 때문에 기후변화의 영

22) IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2007: *The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA., 16.

향(impact)은 필수적으로 과학적 예측만이 아닌 사회경제적인 맥락에서 이해되어야 한다. '오염'으로 대표되는 종래의 환경 리스크는 리스크가 발생시키는 비용을 어떻게 분담할 것인가의 문제만을 제기했다면 기후변화는 비용과 편익을 동시에 발생시키거나 계층, 지역, 산업에 따라 상이한 영향을 줄 수 있기 때문이다. 예컨대 우리나라의 경우 지난 해수온의 변화로 명태의 어획량은 크게 줄어들었지만 평균 기온의 상승으로 사과 재배 가능 면적은 늘어난 것²³⁾과 같이 산업별로 미치는 영향이 상이할 수 있다. 특기할 것은 매년 폭염으로 사망하는 피해자의 대부분이 노인이라는 사실이 잘 보여주듯²⁴⁾ 취약한 계층일수록 기후변화의 충격에 더 민감하게 반응하게 된다는 것이다.

따라서 기후변화 리스크는 장기 및 단기적인 리스크의 평가와 대응의 과정에서 기존의 환경 리스크보다 더욱 높은 사회적 고려를 요하며, 사회적 통합이 기후변화 리스크에 대응하는 데에 중요한 요소로 작용하게 된다.²⁵⁾ 그러나 「저탄소 녹색성장 기본법」 상의 녹색성장은 기후변화를 기존의 환경오염과 같이 '저탄소'를 통해 '줄일' 수 있는 대상으로 상정하는 기존의 환경법 패러다임에 머무르고 있을 뿐만 아니라 기후변화 리스크의 대응에 필수적인 형평의 개념을 결하고 있는 점이 문제로서 지적된다.

3. 환경 '기본법'으로서의 「저탄소 녹색성장 기본법」 검토

(1) 기본법의 개념

현행 법체계하에서는 약 마흔 여개의 '기본법'이라는 제명을 가진 형식적 기본법이 마련되어 있다. 또한 제명과는 관계없이 민법, 형법과 같이 실질적인 기본법으로 여

23) 녹색성장위원회, 「저탄소 녹색성장 추진방안 강연자료」, 2010, 5-6면.

24) 시사저널, 폭염 사망 예방, '경고'에 달렸다, 2008. 7. 30.

<http://www.sisapress.com/news/articleView.html?idxno=46832#>(검색 2010. 5. 27.).

25) 김종백·정병걸, "녹색성장과 환경·경제의 통합: 변형과 전환 사이에서", 「정부학연구」, 제15권 제2호, 2009, 66면.

겨지는 다양한 법들이 각각의 법 영역과 법 분야에서 중심을 이루고 있다. 기본법이라는 제명을 가지고 있진 않지만, 그 밖에 유사한 성격을 띠는 법으로는 진흥법, 육성법, 조성법, 촉진법 등이 다수 존재하는데, 그 내용이나 규정의 방식을 비교해 보아도 기본법과의 차이를 찾을 수가 없으며, 결국 제명의 차이는 입법자의 주관적인 의사에 기한 것으로 여겨지고 있다.²⁶⁾ 따라서 기본법은 그 명칭과 상관없이 정책 입법 혹은 프로그램법의 전형이라 할 수 있으며, 국가의 주요 정책 과제에 대하여 그 방향을 제시하는 성격을 가지는 법이라고 정의할 수 있다. 기본법의 구체적인 기능과 특성은 아래와 같다.

첫째, 기본법은 국가 정책의 방향제시 및 정책마련의 기초가 된다. 각종 기본법의 목적 규정에서 확인할 수 있는 것처럼, 기본법을 통해 특정 정책의 이념이나 기본에 대해 정하고, 그에 의거하여 장기적이고 종합적인 정책을 추진하게 된다. 과학 기술과 사회의 변화에 따라 지향해야 할 이념에 변화가 생긴 경우에 기본법이 기본이 되어 구체적인 법 제도의 정비가 이뤄지게 되는 것이다.

둘째, 기본법은 정책의 일관성을 담보한다. 적어도 기본법상에 규정된 정책들에 대해서는 정권의 변화와 정치 흐름과 관계없이 일정기간은 지속될 것으로 기대할 수 있으며 이는 수법자의 입장에서 법적인 안정성과 곧바로 연결 된다. 또한 법령의 수가 증가하며, 법제도가 고도화됨에 따라 발생할 수 있는 법률 간의 이해 상충, 모순의 문제를 기본법을 통해 효율적으로 조정할 수 있다.

마지막으로, 기본법은 행정을 통제하는 기능을 한다. 기본법이 관련 분야의 제도, 정책의 대강과 이념을 정하고 틀을 형성하여, 각 행정부에서 이에 대응하는 조치를 마련할 것을 촉구하는 것이다. 기본법에 법률로써 정하여야 할 사항들이 모두 규정되어야 하는 것이 아니라 행정에 의한 별도의 법률이나 집행법이 요구되는데, 정책 형성에 기여하는 행정부를 기본법이라는 이념을 통해 원하는 방향으로 통제할 수 있는 것이다.

26) 박영도, 「기본법의 입법모델 연구」, 한국법제연구원, 2006, 21면.

(2) 기본법으로서 저탄소 녹색성장법의 평가

(가) 환경 기본법으로 저탄소 녹색성장법

우리나라의 환경법은 이제 새로운 국면을 맞이하였다. 60년대의 공해방지법, 70년대의 환경보전법을 거쳐 80년대에는 환경권이 하나의 권리로 인정되기 시작하였고 90년대에는 환경정책 기본법을 통해 환경 보전 정책의 기틀을 마련하였다. 2000년대에 이르러 비로소 지속가능발전법이 제정되었고²⁷⁾ 기존의 환경 보전 위주의 환경법에서 기후변화라는 복잡한 리스크를 관리할 수 있는 기초가 마련되어 환경문제에 보다 능동적으로 대처할 수 있게 되었다.

「저탄소 녹색성장 기본법」은 지속가능발전법의 연장선상에 있는 법으로, 환경문제를 경제활동의 외부효과로 규제하려 했던 기존의 환경법과는 그 체계를 달리하여 환경과 경제의 관계를 설정하고 관리하는 종합적인 목표를 제시하고 있다. 모든 산업 분야에서 환경을 주된 요소로 고려하고, 나아가 환경을 오히려 새로운 성장 동력으로 삼는 모습이 기존의 환경법 체계와 상당히 이질적인 모습을 띄고 있다고 평가할 수도 있을 것이다.²⁸⁾

그러나 환경이라는 개념은 정적인 개념이 아니라 동적인 개념이다. 환경은 다양한 요소로 구성되어 있으며 주요 요소들은 산업이 발달함에 따라 끊임없이 달라지고 있다. 특히 환경의 전반과 그에 의존하는 다양한 경제 사회적 측면에서 제기되는 기후 변화 리스크를 관리하는 것이 오늘날 환경법이 담당해야 할 중요한 역할이다. 또, 환경정책기본법 제2조가 “지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구”하는 것을 요구하고 있듯이, 우리 환경법체계는 기후변화에 대응하는 법적 장치를 요구하고 있다.²⁹⁾ 저탄소 녹색성장법은 이러한 배경에서 환경과 연관되는 사회 및 경제

27) 고문현, “환경정책의 변화와 입법”, 『국회도서관보』, 제44권 제2호, 2007, 76-87면.

28) 한편 이에 대해서 문상덕, “녹색성장기본법에 대한 환경법적 검토”, 『환경법연구』, 제31권 제1호, 2009,에서는 환경법의 핵심 원리인 자원배분의 효율성과 자원배분의 형평성의 두 가지 관점에서 저탄소 녹색성장기본법의 환경법 포섭 여부에 대하여 평가하였다. 저탄소 녹색성장기본법의 주요 내용 중 일부는 환경법의 원리와 상응관계에 있는 한편 일부는 그렇지 않은 것으로 평가하였다.

29) 조홍식, “우리나라 기후변화대책법의 전망”, 『환경법연구』, 제30권 제2호, 2008, 316면.

의 전반을 규율하려는 목적에서 제정되었다고 볼 수 있다.

이러한 성격은 「저탄소 녹색성장 기본법」의 개별 규정에서 명시적으로 드러나고 있다. 이 법은 제8조의 규정에 따라, 저탄소 녹색성장에 관하여는 다른 법률에 우선하여 적용되며(제1항), 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)고 규정하여 이 법이 경제와 환경에 관한 정책의 방향성을 지시하는 지도법임을 규정하고 있다.

이에 따라 정부가 저탄소 녹색성장을 위한 정책 목표와 추진 전략, 중점추진과제 등을 수립하고 시행함에 있어, 경제 체제, 기술 분야, 기후변화, 에너지, 국토개발, 교통체계와 자원조달, 조세에 이르기까지 저탄소 녹색성장의 원리가 적용된다. 즉, '녹색성장'의 지도원리로서의 적합성과 별론으로 녹색성장법의 형식적 위치 상 이 법이 정의하는 녹색성장이 포괄하는 범위를 고려하면 이 법은 결과적으로 환경법 뿐 아니라 실질적으로 사회 및 경제의 전반에 대한 총괄적인 지도원리로서 기능하게 된다.

(나) 다른 환경 기본법들과의 관계를 통한 평가

그러나 「저탄소 녹색성장 기본법」의 기본법적인 평가는 그 내재적인 성격으로만 판단될 것이 아니라 관련 환경기본법들과의 관계에서 총체적으로 판단되어야 할 것이다. 위 법 부칙 제4조가 관련 법령의 내용을 매우 광범위하게 변경하고 있다는 점에서³⁰⁾ 특히 관련 법령과의 관계가 매우 중요하다고 할 수 있다.

30) 부칙을 통한 이러한 개정은 다음과 같은 점에서 문제가 있다. 즉, 다른 법령은 관련 위원회의 구체적 검토를 거쳐 입법된 것이므로, 이를 이 법률에서 부칙으로 개정해버리는 것은 다른 위원회의 권한을 침해하는 것이 될 수 있다. 보다 근본적으로는 부칙에서 다른 법령의 실질적 내용을 개정하는 것은 입법절차를 무시하는 문제가 있다. 이는 입법과정에서 지속적으로 논의되었으나, 용어를 정리한다는 정도로 의미를 축소하여 넘어갔다고 보인다(제284회 국회(정기회) 2009. 12. 3. 법제사법위원회 법안

1) 「환경정책기본법」

지금까지는 「환경정책기본법」이 환경 정책과 입법의 구심점 역할을 하고 있었다. 「환경정책기본법」의 기본 이념은 제2조에 명시되어 있는데³²⁾, 헌법상의 환경권을 구체화하고 환경과 개발의 조화와 현명한 이용을 통해 세대 내 형평과 세대 간의 형평의 보장을 그 핵심으로 하고 있다. 이런 이념을 바탕으로 환경 정책의 기본 방향을 제시하고, 정책 추진 및 입법 의무를 규정하여 국가 환경 정책의 기초를 확립하고 실제 환경정책 기본법에서 구현하고자 하는 세부적인 사항들이 개별 환경법령으로 제정되어 운영되고 있는 것을 확인할 수 있다.

「저탄소 녹색성장 기본법」에서는 「환경정책기본법」과의 관계에 대한 명확한 규정을 두고 있지 않고 있다. 현 환경법 체계는 통일적으로 이루어져 있지 않고 약 44개의 개별법들로 이루어져 있어 「환경정책기본법」이 환경법의 핵심 역할을 한다 하더라도 그 체계 자체가 매우 산만한 것이 사실이다.³³⁾ 그런데 이 법 제8조에서 저탄소 녹색성장에 한해서는 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다고 한다고 규정하고 있어 이런 혼란을 더욱 가중시키고 있다.

심사 제2소위원회 회의록 제2호 13면 참조).

31) 이러한 지적은 국회 기후변화대책특별위원회와 법제사법위원회, 본회의에서 반복하여 나왔으며, 기후변화대책특별위원회 수석 전문위원, 「기후변화대책 및 녹색성장 관련 제정법률안 4건에 대한 검토보고서(2009. 4.)」에 그 주장이 잘 정리되어 있다.

32) 환경의 질적인 향상과 그 보전을 통한 쾌적한 환경의 조성 및 이를 통한 인간과 환경간의 조화와 균형의 유지는 국민의 건강과 문화적인 생활의 향유 및 국토의 보전과 항구적인 국가발전에 필수불가결한 요소임에 비추어 국가·지방자치단체·사업자 및 국민은 환경을 보다 양호한 상태로 유지·조성하도록 노력하고, 환경을 이용하는 모든 행위를 할 때에는 환경보전을 우선적으로 고려하며, 지구의 환경상 위해를 예방하기 위한 공동의 노력을 강구함으로써 현재의 국민으로 하여금 그 혜택을 널리 향유할 수 있게 함과 동시에 미래의 세대에게 계승될 수 있도록 함을 이 법의 기본이념으로 하고 있다. 이는 이 법이 단순한 환경의 보호 내지 보존의 개념을 넘어 지속가능한 발전 (Environmentally Sound and Sustainable Development)를 추구하고자 한다는 것을 알 수 있다.

33) 「환경정책기본법」과 개별법과의 관계가 명확하지 않으며, 규제의 내용도 중복되어 있고 지나치게 많은 내용들을 하위 법령에 위임하는 형식으로 이루어져 있어 국민과 기업들이 제대로 이해하지 못하고 있다는 비판이 있다. 이상돈, “「환경정책기본법」과 환경대책 개별법”, 「사법행정」, 제375호, 1992, 32-39면.

2) 「지속가능발전법」

「지속가능발전법」³⁴⁾과의 관계도 문제가 될 수 있다. 우리나라에서 「지속가능발전법」은 실제 「저탄소 녹색성장 기본법」 이전에는 지속가능발전 기본법으로 작동하던 법이고 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이룬다는 지속가능성이라는 개념을 그 기본으로 하여³⁵⁾ 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 위해 제정되었다.

앞서 녹색성장의 개념을 살펴보면, 「지속가능발전법」을 간단히 살펴봤는데, 보다 구체적으로 현재 우리나라에서의 「지속가능발전법」과 「저탄소 녹색성장 기본법」의 관계를 검토한다.

가) 우열관계 논의

「저탄소 녹색성장 기본법」에서는 ‘지속가능발전’의 개념을 「지속가능발전법」상의 개념으로 보고 있다고 규정하여(제2조 제8호), ‘지속가능발전’을 ‘저탄소 녹색성장’ 속으로 포섭하고 있지만, 지속가능발전 기본계획의 수립 등을 제6장에 “녹색생활 및 지속가능발전의 실현”에 배치하여 녹색성장의 하위 개념으로 파악하고 있는 것으로 보

34) 종래 「지속가능발전 기본법」이었으나, 「저탄소 녹색성장 기본법」 부칙에 의해 「지속가능발전법」으로 법령이 바뀌면서 형식적으로도 기본법으로서의 지위를 잃었다. 즉, 부칙 제4조 제10항에서 「지속가능발전 기본법」의 제명을 「지속가능발전법」으로 수정하면서, 법규정을 삭제 또는 변경하고 있다. 입법 과정에서 이런 내용의 정부안에 대하여, 이렇게 하면 「저탄소 녹색성장 기본법」은 「지속가능발전 기본법」을 흡수·포괄하는 상위법의 지위를 갖게 되며 「지속가능발전 기본법」은 실질적 내용을 상실하게 된다는 비판이 있었다. 즉, ㉠ 보다 큰 개념인 지속가능발전을 녹색성장의 틀 속에 통합하는 것은 개념적 부조화의 문제가 있고, ㉡ 「지속가능발전법」으로 바뀐 후의 지속가능발전위원회는 지속가능성 평가와 자체 운영 등의 집행적 기능만 하게 되어 법체계상 혼란이 있을 수 있으며, ㉢ 국제사회에서 통용력을 가지고 있는 지속가능발전이라는 개념을 녹색성장으로 대체하면, 그 통용력이 저하될 우려가 있다는 것이다(기후변화대책특별위원회 수석 전문위원, 「기후변화대책 및 녹색성장 관련 제정법률안 4건에 대한 검토보고서(2009. 4.)」 참조).

35) 「지속가능발전법」의 목적은 ‘지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 하는 것’이며 ‘환경보전에 관한 국민의 권리·의무와 국가의 책무를 명확히 하고 환경정책의 기본이 되는 사항을 정하여 환경오염과 환경훼손을 예방하고 환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전함으로써 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있도록 함을 목적’으로 하는 「환경정책기본법」보다도 더 추상적으로 규정되어 있다.

이다. 법령이 바뀐 것뿐만 아니라 「지속가능발전법」이 담당하고 있는 국가 정책 수립과 관련된 많은 부분들이 삭제되었고, 다른 법령에 따른 계획관계에 관하여는 「저탄소 녹색성장 기본법」과 「지속가능발전법」의 기본 계획에 따라야 한다고 규정하고 있으며 또한 녹색성장위원회는 대통령 직속기관으로 규정해 두면서, 지속가능발전위원회는 환경부 장관 소속으로 변경이 되어 그 기능이 대폭적으로 축소되어 있는 것을 확인할 수 있다.

많은 부분에서 「저탄소 녹색성장 기본법」이 「지속가능발전법」을 대체하고 있으며, 일정 부분에서 「저탄소 녹색성장 기본법」이 「지속가능발전법」보다 우위에 있는 형식을 취하고 있는 것을 확인할 수 있다. 이런 관계 설정의 문제를 아래에서 구체적으로 살펴보기로 한다.

나) 구체적 내용의 비교

저탄소 녹색성장은 화석 연료의 사용을 낮추고 청정에너지의 사용 및 보급을 확대하며 녹색기술 연구개발, 탄소 흡수원 확충 등을 통하여 온실가스를 적정 수준 이하로 낮추는 '저탄소' 부분과 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장 동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 말하는 '녹색성장'의 두 가지 요소로 구성되어 있다.³⁶⁾

이처럼 '녹색성장'은 「지속가능발전법」에 비하여 "경제 발전"이라는 요소를 강조하는 환경과 경제의 조화에 주안점을 두면서 '지속가능발전'이라는 개념을 대체하려는 것인데, 그 자체로 기존의 지속가능발전 개념을 포섭할 수 있을 것인지 의문이 있으며, 나아가 '저탄소'에 방점을 둔 것은 지속가능발전의 다양한 측면을 배제하는 듯한 인상마저 주고 있다.

「저탄소 녹색성장 기본법」은 명칭에서도 확인할 수 있듯이 저탄소, 즉 탄소를 줄이는 방안에 대해 명시적으로 천명하고 있다. 그러나 수많은 요소들이 지속가능발전이라는 개념을 동적으로 구성하고 있으며³⁷⁾, 오히려 저탄소라는 개념은 지속가능발

36) 전재경, 전제논문, 11면.

37) 지속가능발전의 개념에는 탄소 순환, 바이오매스, 태양광, 폐수 처리와 같은 다양한 개념이 혼재되어 있으며 이러한 개념들은 서로 영향을 주고받는 관계에 있다. 바이오매스 에너지를 위해 태양광 에너

전을 이루는 수많은 원리 중 하나에 불과하다고 평가할 수 있겠다. 저탄소가 지속가능발전의 정도를 나타내는 지표가 될 수 있는 것은 자명하다. 저탄소만을 지속가능발전의 척도라고 한다면, 상대적으로 탄소를 적게 배출하는 기업은 지속가능발전이 충분히 이뤄졌다고 평가할 수 있을 것이고 그렇지 못한 기업은 지속가능발전에 대한 충분한 준비가 이뤄지지 못했다고 비판할 수 있겠다.

예컨대 연료전지만으로 움직이는 자동차를 상정해보면, 무조건적인 저탄소가 지속가능발전성을 담보하지 못한다는 것을 확인할 수 있다. 이론상으로 연료전지는 탄소를 배출하지 않으므로 저탄소만을 고려했을 때 지속가능발전성의 정도는 매우 높다고 평가할 수 있다. 하지만 연료전지 자동차가 가져오는 연료 수급 과정에서의 탄소 배출과 대기 오염, 에너지 효율, 폐기물 관리 등도 함께 고려대상이 되어야 하는 것이 당연할 것이다.

다) 검토

결국 저탄소 녹색성장이라는 라는 개념은, 지속가능발전을 포괄할 수 없는 개념이라는 것을 확인할 수 있다. 실제로 「저탄소 녹색성장 기본법」안에 대해 지속가능성이라는 개념을 축소한다는 비판이 있었고, 이에 따라 지속가능성이라는 개념을 새로 정의하지 않고 「지속가능발전법」의 개념으로 사용하는 것으로 변경되었으나, 여전히 기본법과 일반법 사이에서 오는 근본적 문제점까지 해결될 수는 없을 것이다.

3) 「에너지법」과의 관계

가) 우열관계의 문제

「에너지법」 역시 「지속가능발전법」과 마찬가지로 「저탄소 녹색성장 기본법」 이전에는 기본법이었으나 ‘기본’이란 말이 삭제되어 「에너지법」이 되었고, 「저탄소 녹색성장 기본법」으로 인해 에너지 정책의 기본원칙, 적용 범위, 국가에너지 기본계획의

지가 사용되기도 하며, 바이오 매스를 통해 보다 손쉬운 폐수 처리가 가능해 지는 등 환경과 경제, 사회, 문화적 개념들이 복잡한 시스템(one complex total system)을 구성하는 것이다. Hartmut Bossel, *Indicators for sustainable Development : Theory, Method, Applications*, IISD, 1999, 21~23 참조.

수립 등이 전부 삭제되거나 상당부분 개정된 것을 확인할 수 있다. 개정된 부분에 의하면, 「에너지법」에서도 저탄소 녹색성장의 기본 이념을 고려해야 하며, 대통령이 말도록 규정되어 있던 에너지 위원장은 지식경제부 장관이 하는 것으로 바뀌었다.

그렇다면, 「에너지법」 역시 「저탄소 녹색성장 기본법」의 이념을 따라야 하는 관계에 있다고 평가할 수 있다. 전술한 지속가능발전과 「저탄소 녹색성장 기본법」 사이에서 발생한 문제와 마찬가지로, 에너지와 저탄소 녹색성장의 개념의 관계가 문제될 수 있다. 「에너지법」이 목적으로 하고 있는 안정적이고 효율적이며 환경 친화적인 에너지 공급구조를 실현하기 위한 에너지정책 및 에너지 관련 계획의 수립·시행에 저탄소 녹색성장의 이념을 도입해야 한다는 것이다. 그러나 전술한 하였듯이 저탄소 녹색성장은 에너지법에서 목표로 하고 있는 에너지 활용의 한 지표에 불과하지만 이를 기본법으로 정하여 협의의 개념요소를 우위에 놓는 오류를 범하고 있다고 평가할 수 있다.

나) '원자력' 정책에 관한 사항의 포섭³⁸⁾

특히 주목해야 할 것은 이 법이 기본적으로 「에너지법」 내지 「원자력법」의 규율 사항인 원자력 정책에 관한 내용을 포섭하려 하고 있다는 점이다. 「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」은 제40조에서 「녹색국토 관련계획」을 [별표6]에서 구체적으로 규정하면서, 「원자력법」 제8조의2 제1항에 따른 「원자력진흥종합계획」 등 원자력 관련 정책을 포함시키고 있다.

우선 형식의 면에서 위 시행령은 위법의 소지가 있다. 첫째, 수권법률인 「저탄소 녹색성장 기본법」에서 이런 사항을 규정하고 있지 않기 때문에, 국민의 권리의무에 영향을 미칠 수 있는 사항인 「원자력」 정책을 시행령에서 새로이 규정하는 것은 위임 입법의 한계를 넘는 것이 될 수 있다. 특히 그 입법과정을 살펴보면, 원자력에 관한 규정을 포함할 것인지에 관하여 많은 논의를 거쳐, 결국 제외했다는 점³⁹⁾에서 위 법

38) 윤순진, “기후변화 대응전략으로서의 원자력발전정책에 대한 비판적 검토”, 「한국행정학보」, 제37권 제4호, 2003에서는 원자력과 기후변화정책의 문제를 보다 면밀히 검토하고 있다.

39) 제282회 국회(임시회) 2009. 4. 14. 「기후변화대책특별위원회 회의록」, 제5호, 14, 33-34, 37-38면; 제284회 국회(정기회) 2009. 11. 9. 「기후변화대책특별위원회 회의록」, 제3호, 2-6면; 제284회 국회(정

률의 취지는 더욱 명확해진다. 그럼에도 불구하고 ‘원자력’ 정책에 관한 내용을 시행령 ‘별표’에 규정한 것은 명백한 문제점이라 할 수 있다.

둘째, 현행 「에너지법」 제5조에 의하더라도, “원자력의 연구·개발·생산·이용 및 안전관리에 관하여는 「원자력법」 등 관계 법률이 정하는 바에 따른다”고 하여, 「저탄소 녹색성장 기본법」의 적용범위의 예외를 정하고 있어, 이를 시행령에서 포섭하려고 하는 것은 법체계상의 부조화를 낳게 된다.

전술하였듯 「저탄소 녹색성장 기본법」에서는 지속가능발전이라는 개념을 「지속가능발전법」에서 차용하고 있다. 지난 20년 동안 논의되어 온 지속가능발전 개념의 핵심은 세대 내 그리고 세대 간의 형평에 맞는 자원의 분배에 있다. 이에 맞춰 지속가능발전과 가장 밀접한 관련이 있고, 또한 그 이념에도 가장 적합하다고 생각되는, 신재생에너지는 ‘지구나 태양을 에너지원으로 하여 자연적인 프로세스를 거쳐 지속적으로 에너지를 공급할 수 있는 에너지’로 정의되고 있다.⁴⁰⁾ 원자력이 다른 에너지원에 비해 같은 양의 에너지를 공급하면서도 적은 탄소를 배출하는 것은 확실하다. 그러나 단순히 적은 양의 탄소를 배출하는 사실만으로 지속가능발전이라고 단정할 수는 없을 것이다.

원자력 발전은 효율도 높으며, 탄소도 적게 배출하는 이상적인 에너지원으로 평가되고 있다. 그러나 유럽에서는 원자로를 점차 폐쇄하고 있으며, 호주 정부도 “Green Growth Policy”에서 의식적으로 원자력을 배제시키고 있다.⁴¹⁾ 그 이유는 바로 그 자체의 안정성과 폐기물처리 때문이다. 고준위 폐기물은 원자 당 kW 단위의 엄청난 열을 방출하고, 2년 동안 물속에 보관해야 하며, 또 수십 년 동안 폐기 전처리 단계를

기회) 2009. 11. 27. 「법제사법위원회 법안심사 제2소위원회 회의록, 제1호, 2-8면; 제285회 국회(임시회) 2009. 12. 29. 국회본회의 회의록 제1호 38면 참조.

40) “Renewable Energy is energy that is derived from natural processes that are replenished constantly. In its various forms, it derives directly or indirectly from the sun, or from heat generated deep within the earth.” International Energy Agency (IEA), Renewables Information, 2003. <http://www.iea.org>에서 참조. 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 2조에서도 원자력을 신재생 에너지라는 개념에서 배제하고 있다.

41) 저탄소 프로젝트를 위한 사전 단계로 각 에너지원의 탄소 배출량을 계산하였는데, 이 과정에서 원자력은 배제되었다. Robin Batterham, Australia-Korea Green Growth International Workshop 발표자료, 2010, 22면

거쳐 몇 백 년을 거친 폐기의 단계를 밟는다. 중준위 폐기물의 경우 시멘트로 봉인하여야 하고 봉인 뒤에도 가능한 인간의 손이 닿지 않는 곳에 뒹야 한다. 한국 원자력 연구원에 의하면 2009. 12. 31. 기준으로 현재 12, 672드림의 중/저준위 방사성 폐기물이 임시 저장되어 있다고 한다. 원자력 발전의 폐기물을 처리하는 방법이 개발되지 않는 이상, 원자력 발전은 '미래의 환경을 '현재' 오염시키고 있는 것에 불과하다. 이는 지속가능발전의 핵심인 세대 간 형평에 정확히 배치되는 결과인 것이다.

(다) 소결론

국회가 이념, 방향, 대강을 제시하여 정부에게 그 구체화를 명하는 단계에서 명확하게 하지 않으면 기본법이라는 것은 형식에 불과하게 되는 것이며, 또한 기본법은 그 규정내용이 정당성 확보를 위해 고도로 추상적으로 규정되어 있어 구체적으로 시행하는 실시 법률에 의해 그 내용이 형성되어야 하는 것이다. 그러나 「저탄소 녹색성장 기본법」은 환경적 리스크가 매우 큰 원자력을 저탄소 녹색성장에 포섭하는 우를 범하였고, 이는 지속가능발전 대신 저탄소 녹색성장의 개념을 무분별하게 도입한 결과라고 할 수 있다. 이런 점에서 '저탄소 녹색성장'이라는 이념으로 다른 환경법령과의 관계에서 적절한 기본법의 역할을 담당할 수 있는지에 대해 의문을 제기하지 않을 수 없다.

IV. 문제의 해결

1. 입법적 해결

살펴본 바와 같이 이 법상 녹색성장은 지속가능성의 필수적 요소인 형평(equity)에 대한 고려를 결하여 환경법의 지도이념이 되기는 부족하다고 평가된다. 따라서 기본적으로는 「지속가능발전법」을 다시 「지속가능발전기본법」으로 바꾸고 지도원리로서의 위치를 회복시키는 것으로 이러한 문제를 해결할 수 있을 것이다.

또한 녹색성장의 개념을 정립한 UN ESCAP의 개념정의에 충실하게 이 법 상의 녹색성장의 개념을 개정하는 것도 해결책이 될 수 있다. 이러한 경우에도 「지속가능발전법」에 따른 기본계획의 수립 및 이행이 여전히 녹색성장의 하위 계획으로서 '녹색생활'의 일환으로 남게 되는 문제가 있게 된다.

녹색성장이 "3E"를 축으로 하는 지속가능발전을 목표로 한다는 점을 분명히 한다면 오히려 「지속가능발전법」을 「저탄소 녹색성장 기본법」에 통합시키고 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회를 통합하는 것을 고려할 수 있다. 이로써 정책의 일관성과 통합성을 제고하고 '지속가능발전의 이행전략으로서의 녹색성장'이라는 원래의 의도를 살릴 수 있을 뿐 아니라, 아시아-태평양 지역의 특화된 개념으로서 '녹색성장'의 이니셔티브(initiative)를 우리나라가 선점하여 주도하는 역할도 기대할 수 있을 것이다.

2. 해석론적 해결

녹색성장이 가지고 있는 개념적 한계에도 불구하고, 「저탄소 녹색성장 기본법」이 기후변화법제로서 필요한 여러 가지 제도들을 규정하고 있는 것은 사실이다. 미국의 기후변화법안이 2009년 6월 하원을 통과한 후 1년이 지나도록 상원을 통과하지 못하고 있다는 사실이 보여주듯, 다양한 이해관계와 정책목표들이 충돌하는 기후변화법제를 마련하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이런 점에서 우리가 일단 「저탄소 녹색성장 기본법」이라는 기후변화 기본법을 갖춘 것은 앞으로의 기후변화 대응법제를 마련하는데 있어서 중요한 초석이 될 수 있으며, 특히 정부가 이 법에 대한 강력한 추진의지를 가지고 있다는 점도 고려할 필요가 있다. 따라서 「저탄소 녹색성장 기본법」의 틀 안에서 법개정과 동등한 결과를 얻어낼 수 있는 해석론을 제시하는 것은 의미가 크다.

위와 같은 해석론의 단초는 「저탄소 녹색성장 기본법」의 개별규정에서 찾을 수 있다. 이 법 제4장 '저탄소 녹색성장의 추진'은 '저탄소 녹색성장의 구체적 내용을 녹색경제, 녹색산업, 녹색경영, 녹색기술 등을 그 구체적 내용으로 하여 설명하고 있다. 주목해야 할 것은 제22조가 녹색경제를 "화석연료의 사용을 단계적으로 축소하고 녹

색기술과 녹색산업을 육성함으로써 국가경쟁력을 강화하고 지속가능발전을 추구하는 경제”라고 정의하고 있어, 하위 개념인 녹색경제에 다시 지속가능발전이 포섭되어 있다는 점이다. 여기서 지속가능발전은 법 제2조 제8호에 의해 「지속가능발전법」상의 지속가능발전을 의미하게 된다. 또한, 제22조 제4항은 “저탄소 녹색성장을 추진할 때 지역 간 균형발전을 도모하며 저소득층이 소외되지 않도록 지원 및 배려하여야 한다.”고 규정하여 때 성을 고려하도록 하고 있다. 제39조의 제5호는 에너지정책 등의 기본원칙에서 “국민이 저탄소 녹색성장의 혜택을 고루 누릴 수 있도록 저소득층에 대한 에너지 이용 혜택을 확대하고 형평성을 제고하는 등 에너지와 관련한 복지를 확대한다”고 규정하고 있어 개별적 정책원리로 형평을 도입하고 있다.

문제는 이러한 규정이 편제 상 총칙에 있지 아니하고 세부 장(章)에 규정되어 있어 이 법 제8조가 정하는 다른 법률과의 관계에서 적용되는 “이 법의 목적과 기본원칙”에 포함되어 있지 않다는 점이다. 또한, 세부 장(章) 가운데 제38조 기후변화대응의 기본원칙의 경우는 형평성에 대한 고려 규정을 따로 규정하고 있지 않고 있다는 점은 기후변화법제로서 이 법의 성격에 큰 한계로 작용할 수밖에 없다.

이 문제의 극복방안으로 제22조 제4항의 적극적 해석을 제안한다. 이 규정의 문언은 이 법의 목표인 ‘저탄소 녹색성장’을 추진할 때 “지역 간 균형발전”과 “저소득층의 지원 및 배려” 의무를 부과하고 있다. 그렇다면 이 규정이 편제상으로는 하위 규정이지만 실질적인 의미는 총칙 규정의 일부를 이루는 것으로 보고, 제22조 제4항이 형평의 요소를 담고 있는 한, 제1조 목적규정의 ‘저탄소 녹색성장’과 제2조의 ‘녹색성장’의 정의는 실질적으로 형평의 요소를 포함하고 있는 것으로 해석되어야 한다.

이러한 해석을 통해 녹색성장은 에너지와 자원 소비를 단계적으로 줄여 기후변화와 환경오염에 대처하고 산업구조를 친환경적으로 전환함으로써 경제의 성장, 사회의 안정과 통합, 환경의 보전이 조화를 이루는 발전이라는 의미를 획득하게 된다. 총칙상의 목표와 기본원칙을 위와 같이 해석함으로써 다른 법률과의 관계는 물론 이 법 내부에서 형평성 고려의무를 따로 두고 있지 않은 기후변화대응 기본원칙에도 형평성의 고려를 포섭시킬 수 있게 되어 지속가능발전의 구체화로서 녹색성장의 진정한 이념이 법제도 일반에 일관적으로 적용될 수 있을 것이다.

IV. 결 론

현재 세대와 미래 세대 간의 형평, 그리고 현재 세대 간의 형평이라는 지속가능성의 기준은 단순한 재분배의 관점이 아니라, 기존의 방식을 통한 성장의 한계를 인식하고 그 전체 위에서 공동체의 존속을 추구한다는 근본적인 인식의 반영이다. 또한 기후변화 리스크(risk)는 기존의 환경 리스크와 달리 '오염의 통제'라는 접근만으로 제어될 수 있는 것이 아니다. 온실가스의 감축을 통한 저감(mitigation)과 함께 기후변화의 영향에 대한 사회경제적 평가와 대응을 통한 적응(adaptation)이 동시에 추진되어야 한다. 따라서 「저탄소 녹색성장 기본법」상의 녹색성장이 기후변화와 지속가능한 발전을 위한 환경정책의 지도이념으로서 자리하기 위해서는 반드시 사회적 형평에 대한 고려를 포섭하는 개념으로 해석되어야 한다.

현 정부가 녹색성장의 기치 아래 추진하는 '4대강 살리기' 등의 정책이 환경적으로 건전한 것인지에 대한 논란이 계속되고 있고, 녹색성장이 새로운 국가비전으로서 유효한지에 대한 문제제기도 끊이지 않고 있다. 이는 녹색성장의 개념과 의미에 대한 사회적 합의가 아직 부족하다는 의미⁴²⁾이며, 동시에 '녹색성장'이 이와 같은 논의와 합의의 과정을 통해서 민주적으로 구성되는 개념이라는 의미이기도 하다. 「저탄소 녹색성장 기본법」은 이제 시행되었을 뿐이며, 앞으로 탄소배출거래제를 비롯한 중요한 입법적, 정책적 과제들이 산적해있다는 점에서 '녹색성장'에 대한 사회적 합의는 선결되어야 할 문제이다. 이 연구는 녹색성장의 의미를 비판적으로 분석하고, 기후변화 대응과 지속가능한 발전이라는 인류적 목표에 호응할 수 있는 녹색성장의 해석론을 제시함으로써 이러한 논의에 기여하고자 하였다.

논문투고일 : 2010. 7. 31. 심사일 : 2010. 8. 9. 게재확정일 : 2010. 8. 20.

42) 이에 대한 실증적 분석은 하민철, 윤건수, "메타프레임으로서 녹색성장(Green Growth) 정책", 「한국정책학회보」, 제19권, 1호, 2010. 을 참고하였다.

참고문헌

- 고문현, “환경정책의 변화와 입법”, 『국회도서관보』, 제44권 제2호, 국회도서관, 2007.
- 국회, 제282회(임사회), 2009. 4. 14. 기후변화대책특별위원회 회의록 제5호, 2009.
- _____, 제284회(정기회), 2009. 12. 3. 법제사법위원회 법안심사 제2소위원회 회의록 제2호, 2009
- _____, 제285회(임사회), 2009. 12. 29. 국회본회의 회의록 제1호, 2009.
- 기후변화대책특별위원회 수석 전문위원, 「기후변화대책 및 녹색성장 관련 제정법률안 4건에 대한 검토보고서」, 2009.
- 길종백, 정병걸, “녹색성장과 환경·경제의 통합: 변형과 전환 사이에서”, 『정부학연구』, 제15권 제2호, 고려대학교 정부학연구소, 2009.
- 김영준, “노자도덕경을 통하여 살펴본 지속가능성의 의미”, 석사학위논문, 서울대학교 환경대학원, 2006.
- 김유향, “기후변화법과 녹색성장법 리뷰”, 『의정연구』, 제15권 제1호, 한국의회발전연구회, 2009
- 김관석·사득환, “‘지속가능발전’에 대한 이해와 개념정립”, 『한국정치학회보』, 제32집 제4호, 한국정치학회, 1998.
- 녹색성장위원회, 「저탄소 녹색성장 추진방안 강연자료」, 2010.
- 문상덕, “녹색성장기본법에 대한 환경법적 검토”, 『환경법연구』, 제31권 제1호, 한국환경법학회, 2009.
- 박영도, 「기본법의 입법모델 연구」, 한국법제연구원, 2006.
- 시사저널, “폭염 사망 예방, ‘경고’에 달렸다”, 2008. 7. 30.
- 윤순진, “기후변화 대응전략으로서의 원자력발전정책에 대한 비판적 검토”, 『한국행정학보』, 제37권 제4호, 한국행정학회, 2003.
- 전재경, “녹색성장기본법의 이론적 실현을 위한 법적 과제”, 『환경법연구』, 제31권 제1호, 한국환경법학회, 2009.

- 정서용, “저탄소 녹색성장기본법(안)의 국제법적 검토”, 『서울국제법연구』, 제16권 제2호, 서울국제법연구원, 2009.
- 조영탁, “이명박 정부의 ‘녹색 뉴딜’의 문제점과 개선방향”, 『공간과 사회』, 제31호, 한국공간환경학회, 2009.
- 조홍식, “우리나라 기후변화대책법의 전망”, 『환경법연구』, 제30권 제2호, 한국환경법학회, 2008.
- 조홍식, “환경법의 소묘”, 『서울대학교 법학』, 제40권 제2호, 서울대학교 법학연구소, 1999.
- 지식경제부, 『지식·혁신주도형 녹색산업 발전전략』, 2008
- 하민철·윤건수, “메타프레임으로서 녹색성장(Green Growth) 정책”, 『한국정책학회보』, 제19권 제1호, 한국정책학회, 2010.
- 함태성, “‘녹색성장’과 ‘지속발전가능’의 관계정립에 관한 법적 고찰”, 『환경법연구』, 제31권 제1호, 한국환경법학회, 2009.
- 홍준형, 『환경법』, 박영사, 2001.
- Robin Batterham, Australia–Korea Green Growth International Workshop 발표자료, 지식경제부, 2010.
- Bossel, Indicators for sustainable Development : Theory, Method, Applications, IISD, 1999.
- IPCC, 2007: Summary for Policymakers. In: Climate Change 2007: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York, NY, USA, 2007.
- IUCN, IISD, SEI–B, Intercooperation, Sustainable Livelihoods and Climate Change Adaptation: Review of Phase One, 2004.
- Craig, “Stationarity is Dead” – Long live Transformation: Five Principles for Climate Change Adaptation Law,” Harvard Environmental Law Review Vol. 34 No. 1, 2010.

- Fowke and Prasad, "Sustainable development, cities and local government," Australian Planner 33, 1996.
- Milly et al., "Stationarity Is Dead: Whither Water Management?," Science Vol. 319 No. 5683, 2009.
- UN ESCAP, Greening Growth in Asia and the Pacific, 2009.
- Williams and Millington, "The diverse and contested meanings of sustainable development," The Geographical Journal, Vol. 170, No. 2, June 2004.
- World Commission on Environment and Development (WCED), Our Common Future, Oxford University Press, Oxford, 1987.

[Abstract]

A Critical Study on “Green Growth” as Policy Directive
for Environmental Law

Youn, Se Jong · Chung, Hong Bum · Choi, Ji Eun

“Framework Act on Low Carbon Green Growth Act” of 2010 proposes an ambitious vision for national policy towards economy and environment. This piece of legislation is particularly important because it not only establishes the basis for climate change policies but replaces “Sustainable Development” with “Green Growth” as a directive idea for all environmental policies and regulations.

This research attempts to analyse the meaning of green growth in the Act and its validity as the environmental policy directive in context of climate change. This research focuses on the fact that the definition of green growth in the Act employs “environment” and “economy” but not “equity”, three factors that constitute “sustainable development”.

However, this research finds that “equity” has become a critical concern regarding climate change, because climate change is an unpredictable, long-lasting, and complex risk. Without consideration of equity, green growth will not only be a concept that lacks international and domestic consensus, but will have potential conflict with other legislations that regulate environmental risks.

Analysis of this research suggests, as a conclusion, that i) sustainable development regains its status as the directive idea or, ii) the definition clause of the Act is revised adopting “equity” or, iii) “equity” is interpretively included in green growth in consideration of Art. 22 of the Act.

주 제 어 저탄소 녹색성장 기본법, 녹색성장, 저탄소, 기본법, 지속가능한 발전, 기후변화, 환경법, 지도이념

Key Words Green Growth, Low Carbon, Environmentally Sound and Sustainable Development, Climate Change, Environmental Law, Policy Directive