

녹색성장기본법의 실현을 위한 법적과제

- 理論的 觀點에서 -

전 재 경*

차 례

- I. 문제의 제기
- II. 경제헌법 질서의 해석
- III. 특별법 질서
- IV. 분업과 협력
- V. 저탄소 목표관리
- VI. 맺 음 말

I. 문제의 제기

정부는 2009년에 ‘녹색성장’을 핵심 국정과제로 삼고 정부법안으로 「녹색성장기본법안」을 국회에 제출하였다. 법은 성장을 목적으로 표방할 수 있고 기본법은 정책적 목적을 담을 수 있다. 이른바 ‘녹색성장론’은 녹색의 경제를 통하여 성장을 추구할 것으로 전망된다. 그러나 녹색성장론은 “성장을 법으로 견인할 수 있는가”의 문제와 “지난 세월 동안 정부가 시장을 통한 성장을 배척하였는가”의 문제와 만난다. 파레토 후생경제학의 논리는 시장 참가자들의 후생을 향상시키기 위하여 정치적 개입을 없애고 시장의 자발적 교환에 의존할 것을 시사한다.¹⁾ 1997년 IMF구제금융 사태 이후

* 자연환경국민신탁

1) 제임스 M. 뷰캐넌, 「헌법적 질서의 경제학과 윤리학」(공병호·조창훈 옮김) (한국경제연구원 : 1996년), p.175

한국경제는 불균형등 몇 가지 도전들이 있었지만 고도성장을 추구하였고 세계경제로의 통합도는 더욱 높아졌다.²⁾ 2008년말 금융위기를 신호로 세계경제가 신자유주의의 끝자락을 탈출하려는 시점에서 우리나라는 ‘성장론’을 표방함으로써 여전히 자유주의적 시장경제에 의존하려는 모습을 보인다. 비록 성장을 목적으로 삼더라도 법을 통한 정부개입은 자유주의적 시장경제질서와 배치되는 측면을 지니고 있다. 성장을 위하여서는 정치적 개입을 줄여야 함에도 녹색성장기본법은 성장을 위하여 정치적 개입을 확장하려는 모순에 직면해 있다.

녹색기술이나 녹색산업과 관련된 기존의 법률들이 존재함에도³⁾ 정부가 “새로운 성장동력을 활용하여 국민경제의 발전을 도모하기 위하여” 녹색성장기본법을 제정함은 경제와 시장에 대한 개입과 조정에 박차를 가하겠다는 의지를 명백히 선언하는 것이다. 경제발전에 대한 제도적 접근은 법과 경제발전의 관계를 규명하는 분석의 기초이다. 재산권보장과 계약이행은 경제적 번영의 기초이다. 특히 법은 여러 제도들 중에서 경제를 발전시키고 성장을 촉진시키는데 있어 결정적인 역할을 수행한다.⁴⁾ 그러나 ‘녹색성장’의 개념과 범주 그리고 녹색성장의 길목에서 법의 기능과 한계 등에 관한 정밀한 검토 없이 법안이 제출되었음은 사회정치적 시나리오와 결부되지 아니한 법제개혁으로 이해된다. 녹색성장기본법은 정부의 성장의지를 강하게 드러내고 있다. 그러나 중앙집권적 경제는 도처에서 명백하게 비효율적이라는 인식이 확산되고 있다.⁵⁾ 부문별 시장을 육성하거나 산업촉진·기술개발을 지원하기 위한 법률들은 더러 존재하였지만 ‘경제성장’ 전반의 목표들을 입법목적으로 삼는 법률은 이례적이다. 개발도상국가들의 법은 개방형 또는 목표지향적인 기준들보다 정확한 준칙을 갖추는 것이 중요하다.⁶⁾

2) OECD 한국경제보고서 volume 2005/21 (재정경제부 : 2005), p.30 이하, 참조

3) 「산업발전법」·「과학기술기본법」·「기술개발촉진법」·「환경기술 개발 및 지원에 관한 법률」·「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」 등은 기술이나 산업의 녹색화를 촉진시킬 수 있다. 에너지 부문의 「에너지기본법」·「에너지이용합리화법」·「신에너지 및 재생에너지 개발이용보급촉진법」·「에너지 및 자원사업특별회계법」 등도 저탄소 시책에 기여할 수 있다.

4) edited by Hans-Bernd Schäfer and Angara V. Raja, *Law and Economic Development* (Edward Elgar Publishing Limited : UK, 2006), Introduction, p.xi

5) 제임스 M. 뷰캐넌, 앞의 책, p.44

6) Hans-Bernd Schäfer and Angara V. Raja, *op.cit.*, p.xii

녹색성장기본법은 2007년의 지속가능발전기본법과 맥락을 같이 하면서 기후변화 (climate change)에 대응하고자 한다. 녹색성장국가전략(법 제9조)의 핵심을 이루는 '녹색경제'는 개념적으로 지속가능발전(ESSD)을 내포한다(법 제22조제1항). 지속가능발전기본법이 환경정의(environmental justice)를 배경으로 지속가능성⁷⁾ 지표로 내걸고 지속가능발전⁸⁾ 목표로 관련 법률과 계획들 상호간의 조화와 협력을 주된 방법으로 하는 '대화의 법'이라면, 녹색성장기본법은 성장과 분배에 정부가 직접 개입하고 재정정책의 운용방향을 제시하는 '개입의 법'이라는 차원에서 두 법은 차이를 보인다. 경기침체를 맞아 다른 나라들은 대체적으로 경기부양을 위한 성장입법 없이 의회의 동의를 얻어 재정수단들을 구사하는데⁹⁾ 녹색성장기본법은 성장을 추구하면서도 법률에 구체적 재정적 조치를 담지 아니하고 모두 행정계획으로 위임하는 구조를 취한다.

이제 녹색성장기본법은 거스르기 어려운 입법과정에 돌입하였기 때문에 그 출현의 불가피성이나 법으로서의 존재가치 등을 따지는데 한계가 있지만 앞으로 법의 해석과 집행 그리고 관련 법률들과 행정계획 등의 정비와 이행을 위하여 법리적 한계와 과제를 검토함은 나름대로의 의미가 있을 것이다. 녹색성장기본법은 지속가능발전기본법과 달리 경제성장과 분배정의를 동시에 달성하려는 정책도구들을 표방하기 때문에 시장경제에 대한 지원과 개입(규제와 조정)의 양자를 포괄한다. 녹색성장기본법은 기업에 대한 지원과 축진을 넘어 광범위한 규제와 조정까지 구사한다는 점에서 정부의 시장개입을 규율하는 헌법규범의 적용을 받는다.

7) "지속가능성"이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다(지속가능발전기본법 제2조제1호).

8) "지속가능발전"이란 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전을 말한다(지속가능발전기본법 제2조제2호).

9) 미국의 Obama 정부는 상하양원의 동의를 얻어 세금감면과 인프라·교육·에너지·의료사업 등에 대한 재정지출을 골자로 하는 경기부양안을 추진중이다. 신후식·유승선·연훈수, 『경제위기의 전개와 대응』 (국회예산정책처 : 2009·3), p.49

II. 경제헌법 질서의 해석

정치경제(political economy)는 본질적으로 그리고 그 자체로서 어떠한 독립적으로 규정된 목적이나 목표를 가지지 못하며 기능도 없는 헌법적 질서로 생각된다.¹⁰⁾ 녹색성장기본법은 다른 법률들과 마찬가지로 헌법의 지도를 받기 때문에 이 기본법이 우리나라 헌법질서와 부합하는가의 여부가 검토되어야 한다. 경제학은 성장과 분배를 함께 추구하지만, 대한민국의 경제질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 하기 때문에(1987년의 헌법 제119조제1항), 성장과 분배는 다 같이 시장의 영역에 맡겨져 있는 것으로 이해된다. 경제적 헌법질서와 관련하여 헌법적 차원에서 먼저 검토되어야 할 과제는 성장에 대하여 정부가 어떠한 요건 아래, 어느 정도로 또 어떠한 방법으로 시장질서에 개입·조정할 수 있을 것인가의 여부이다.

첫째, 녹색성장에 대한 정부개입(규제와 조정)의 요건을 논한다. 사회적 시장경제 질서 아래에서는 분배가 왜곡될 경우에 정부가 시장질서를 규제·조정하기도 한다. 우리 헌법은 시장질서에 대한 정부에 의한 규제와 조정의 목적 및 권능을 규정한다. 헌법규정(제119조제2항)에 의하면 “국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여”를 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다. 즉 헌법상 정부에 의한 경제적 규제와 조정의 목적은 ①성장과 분배 ②시장지배와 경제력남용의 방지 ③경제민주화이다. 녹색성장기본법(제1조)은 “성장동력”을 목표로 내걸었다는 관점에서 일차적으로 헌법질서와 부합된다.

그렇지만, 헌법은 균형있는 성장과 분배를¹¹⁾ 저해하는 시장지배와 경제력 남용이 존재할 경우에 정부로 하여금 시장질서를 규제·조정할 것을 명령할 뿐이다. 아직 정책과 법제가 충분히 구체화되지 아니하고 ‘지속가능발전(ESSD)과의 차별화가 불확실한 ‘녹색성장’ 영역에서 정부개입이 필요할 정도의 시장실패가 존재한다고 보기 어렵다. 녹색성장기본법은 헌법질서에 따라 성장을 입법목적으로 설정할 수는 있어도, 해

10) 제임스 M. 뷰캐넌, 앞의 책, p.150

11) 균형에 관한 정책적 기초에 관하여서는 “거시경제정책은 안정·균형성장을 목표로 추진되어야 한다”는 명제를 참조할 것 : 앞의 책, 「OECD 한국경제보고서」, 요약 p.13

당 부문에서 시장지배와 경제력 남용이 존재하지 아니하는 한, 녹색기술과 녹색산업에 대한 규제와 조정은 곤란하다.

둘째, 녹색성장에 대한 정부개입의 내용을 논한다. 녹색성장기본법은 규제와 조정의 요소들을 담고 있다. 녹색성장위원회는 기후변화대응기본계획, 에너지기본계획 및 지속가능발전기본계획과 같은 행정계획들의 심의(제15조제3호)를 통하여 시장을 규제할 수 있다. 각종 행정계획들은 입법자들이 잘 인식하고 있지 못하지만 변형된 규제로 기능한다.¹²⁾ 공직자들은 계획을 통하여 공공선택을 합리화시키지만 선택의 부작용은 역설적으로 행정계획을 통하여 스며든다. 중첩적 계획을 지양하여야 할 것이다.

녹색성장위원회에 의한 개입수준이 문제된다. 녹색성장위원회는 녹색성장과 관련된 정책(제15조제5호)을 조정하거나 저탄소 녹색성장을 위한 재원의 배분방향 및 효율적 사용(제15조제7호)을 조정할 수도 있다. 녹색성장에 관한 규제와 조정은 자원순환의 촉진(제24조), 기후변화대응 및 에너지의 목표관리(제42조), 녹색국토의 관리(제52조) 또는 기후변화 대응을 위한 물관리(제53조) 등을 통하여 구체화될 수 있다. 녹색성장을 목적으로 삼는 이러한 규제와 조정 자체를 “잘못되었다”고 지적할 수는 없다.

헌법에 정부의 규제와 조정 권능을 규정하지 아니하더라도 정부는, 기본권의 본질을 침해하지 아니하고 권력분립의 원칙을 준수하는 한, 규제와 조정을 실행할 수 있다. 녹색성장기본법이 상정하는 규제와 조정은, 개별적으로는 타당성을 갖추고 있지만, 국토·에너지·환경 법제가 통상적으로 규율하는 준칙들이며 해당 시장의 지배와 경제력 남용을 해소하기 위한 것들이 아니다. 적어도 ‘성장’을 목표로 하는 기본법에서는 규제와 조정을 규정하더라도 성장을 왜곡하거나 성장의 부작용을 방지하기 위한 조치들이 우선하여야 할 것이다.

셋째, 녹색성장에 대한 정부개입의 방법을 논한다. 녹색성장기본법은 녹색성장에 대한 정부개입의 방법과 수단을 녹색성장위원회(제3장)라는 조직과 각종 기본계획들과 같은 행정계획에 의존하면서도 여전히 단절적인 행정계획들의 한계를 간과하고

12) 녹색성장기본법이 규정한 기후변화대응 기본계획(제40조), 에너지 기본계획(제41조), 지속가능발전 기본계획(제51조)과 같은 행정계획들은 시장에 대한 정부의 보편적인 개입방식이다. 행정국가에서 행정청은 법률이 아닌 계획을 통하여 일상적으로 시장을 규제한다.

있다. 녹색성장기본법은 제1차적으로 같은 법에 담긴 기본계획들이 다른 법률들에 담긴 행정계획들과 어떠한 관계를 맺을 것인가 그리고 기존 행정계획들에 의하여 추진되는 프로그램이나 프로젝트들은 녹색성장 체계에서 어느 정도의 취급효를 가질 것인가의 여부에 관하여 침묵을 지킨다.

제2차적으로 녹색성장기본법은 그 안에 담은 계획이나 시책들 상호간의 대화와 협력을 등한시한다. 예컨대, 녹색성장기본법에 규정된 녹색국토계획(제52조)은 국토환경 계획의 통합이라는 차원에서 자연환경보전법 등에 따른 환경계획과 조화를 이루는 것이 바람직스럽지만, '환경' 개념을 '녹색'으로 바꾸면서 환경계획이 실종되어 국토계획과 환경계획의 상호 고려 또는 대화 체계가 결여되었다. 이러한 비대칭적 정책집행 사례는 지속가능발전 시대에도 해소되지 못한 것이었다.

세계가 이미 사회주의 계획경제의 종말을 목격하였고¹³⁾ 대처리즘·레이거노믹스로 대변되는 신자유주의의 과탄을 겪고 있는 상황에서 양극단의 명령경제체제 또는 시장경제체제의 우수성을 논함은 사변에 불과하다. 우리나라 헌법은 일찍이 혼합경제체제를 지향하였다. 사회적 시장경제질서에서는 성장의 효율과 분배의 정의를 동시에 달성하기 위하여 행정계획과 병행하여 가격기구를 활용한다. 녹색성장기본법은 '성장의 법리'에 수반하여야 할 전통적인 재정학적 접근 즉 보조금 운용의 원칙, 공공부문의 직접생산 또는 한계 중소기업에 대한 경영지원 등을 소홀히 한다.

Ⅲ. 특별법 질서

기본법은 국가 전체의 법률들을 위요하는 헌법을 지칭하는 경우도 있고 그 아래 몇 개의 법률들을 거느리는 맹주의 법일 수도 있다. 일본과 우리나라에서는 정책의 방향과 대강을 선언하는 정책법으로서 기본법을 선호한다. 녹색성장기본법처럼 '기본법' 수준에서 경제에 대한 규제와 조정을 직접 규정하는 체계는 이례적이다. 녹색성장기본법은 법의 실효성을 높이기 위하여 다른 법률과의 관계(제8조)를 규정하는 한

13) 이 명제에 관한 논증은 "사회주의자의 神은 죽었다"는 뷰케년의 언명으로 같음한다: 제임스 M. 뷰케년, 앞의 책, p. 70

편 광범위한 타법개정(부칙 제3조)을 동반한다. 뿐만 아니라 기후변화 대응전략의 요체를 이루는 「총량제한 배출권 거래제」는 별도의 시행법을 제정하여 운용한다(제46조제3항).

녹색성장기본법의 등장으로 기본법의 개념과 효력이 변모하고 있다. 기본법은 해당 정책들의 기준을 정하기 때문에 “재판규범으로는 작용하지만 예산배정에도 도움이 되지 못하고 실효성이 약하다”는 관념을 벗고 각급 행정기관과 정책 및 예산에 영향을 미치며 시장질서에 개입하는 맹주법으로 발전하게 되었다. 기본법이 포괄적이면서도 강력한 특별법이 되지 말라는 내재적 제한은 존재하지 않지만, 특별법은 관련된 다른 법률들의 적용범위와 효력에 영향을 미치기 때문에 그 자신 완결된 체계를 갖추면서 다른 법률들을 인용하는 협주를 연출하여야 한다.

녹색성장기본법은 지속가능발전기본법과 같은 대화법의 지위를 넘어 특별법으로 나아가면서 협주를 저해하는 구조를 보인다. 예컨대, 동법 부칙(제3조)은 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」을 「녹색산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」로 제명을 바꾸면서 해당 법률내 모든 조항들의 “환경친화적 산업”이라는 용어를 모두 “녹색산업”으로 바꾸고 “환경경영”을 모두 “녹색경영”으로 또 “환경친화적 제품”을 모두 “녹색제품”으로 바꾸었다. “환경”이라는 핵심어를 모두 “녹색”으로 대체할 때 상당한 격차가 발생한다. 녹색성장기본법(제2조제4호)이 정의하는 “녹색산업”은 “경제·금융·건설·교통물류·농림수산·관광 등 경제활동 전반에 걸쳐 에너지와 자원의 효율을 높이고 환경을 개선할 수 있는 재화의 생산 및 서비스의 제공” 등을 추구하지만 종전의 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」(제3조)상의 종합시책은 ‘청정생산기술’ 개발을 주요과제로 추진하지만 제명과 달리 경제활동 전반에 걸치는 광범위한 녹색성장을 이행할 체계를 갖추고 있지 못하다.

IV. 분업과 협력

모든 법에는 법의 주역들이 존재한다. 녹색성장기본법은 각 조항들이 설정한 주체와 책무를 살펴 볼 때¹⁴⁾ 동법은 정부가 주역이다. 이는 녹색성장을 정부 혼자 추진

하겠다는 의지의 소산이다. 물론 정부는 재정금융 정책 등을 통하여 녹색성장을 견인할 수 있다. 과연 정부 혼자 녹색성장을 이룩할 수 있을 것인가?¹⁵⁾ 우리나라도 미국이나 유럽 국가들과 마찬가지로 금융위기를 겪고 경기후퇴에 당면해 있다. 선진국들은 기업의 자기자본비율을 턱없이 높여 금융과생상품을 키웠고 우리나라 투자기관들은 불확실성에 운명을 걸었다. 비슷한 후퇴국면에서 우리나라의 화폐가치가 상대적으로 많이 떨어져 심각한 외환위기에 봉착하고 있음은 우리 공공부문이나 민간부문이 외환시장을 관리하거나 대처할 능력이 없음을 의미한다. 금융·외환의 위기 속에서 정부 단독으로 명령과 통제가 수반하는 재정정책만으로 녹색성장을 추진하려는 함은 무모하다.

녹색성장의 실효성을 확보하기 위하여서는 민간부문(기업과 국민)의 참여가 필요하다. 기업과 국민은 무엇을 할 것인가? 녹색성장에 환경경영이 필수이고 배출권거래가 불가결한 수단이라면 환경경영을 유인하고 배출권 거래를 실현시킬 수 있는 법적 체계가 필요하다. 이 법적체계는 환경경영을 명령하고 배출권거래를 강제하는 명령통제형 규제체계만으로 달성되기 어렵다. 녹색생활 운동(제59조)은 법률에 생활운리를 선언한다고 하여 촉진되지는 않는다. 가계로 지칭되는 국민들이 각 영역별로 공동체를 형성하여 국민의 책무(제7조)와 같은 녹색운리를 실천할 수 있는 체계를 열어 놓아야 한다. 공동체에 책무만 부여할 것이 아니라 일정한 범위 내에서 실행권한을 부여하고 그에 따른 유인(인센티브)을 덧붙여야 할 것이다.

이윤을 제1의 경영기준으로 삼는 기업들의 경우에는 환경경영을 능동적으로 추진하기에 앞서 정부가 재정지원이나 세제감면 등의 조치를 먼저 이행하여 정책당국의 의지와 신뢰를 입증할 것을 요구할 가능성도 있다. 그러나 정부로서도 재정적 수단들을 수용할 준비가 되어 있지 아니한 시장에 대하여 재정지출을 확대하기 곤란할 것이다. 재정지출이 녹색성장으로 이어질 것인가의 여부가 불투명하고 정부가 녹색기업과 한계 기업들을 가려 내기도 어렵다. 시장부문에 대한 정부의 재정지출을 가능하게 만드는 보완장치가 필요하다. 시장을 영역별로 조직화하고 그 조직들에게 적

14) 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙을 규정한 녹색성장기본법 제3조는 제1호부터 제9호까지 모두 “정부”를 주체로 설정한다.

15) 녹색성장기본법은 “시장기능을 최대한 활성화하여 민간이 주도하는 저탄소 녹색성장을 추진한다”는 원칙을 선언한다(제3조제2호).

절한 재정권능과 책임을 부여할 수 있다. 정부라는 감시자가 시장이라는 사업자를 조직할 수는 없다. 시장 구성원인 기업들 스스로가 책임 있고 지속성 있는 조직체들을 만들고 금융기관 등이 조정자 역할을 수행하여 정부의 재정정책을 수용할 구조를¹⁶⁾ 갖추어야 할 것이다. 녹색성장기본법은 이러한 자율조직화의 길을 열어놓아야 한다.

V. 저탄소 목표관리

저탄소 사회경제는 녹색성장기본법을 출현시킨 배경이다. 저탄소는 녹색성장의 수식어가 아니라 녹색성장과 병행하는¹⁷⁾ 개념이다. 저탄소 개념이 녹색성장에 묻히거나 수식으로 머물지 않기 위하여서는 저탄소 사회경제를 달성할 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다. 그러자면 온실가스 감축목표를 정부만의 목표로 설정할 것이 아니라 가계와 기업의 공동목표 즉 국가목표로 설정하여야 할 것이다.

녹색성장기본법은 영국의 기후변화법안(Climate Change Bill)과 달리 일본의 입법에 따라 기후변화대응 기본계획(제40조제3항제3호)에 온실가스 감축목표를 규정하고 이를 기후변화대응 및 에너지의 목표관리(제42조제1항제1호)에 되풀이하여 규정한다. 온실가스 감축목표를 행정계획 단위로 넘기면 입법이 신속하고 정부도 번거로움을 덜겠지만, 의회 제정법으로 구체화되지 아니한 감축목표는 행정부의 목표이지 국가의 목표로 보기 어렵다.

총량제한 배출권거래제(cap and trade system)(제46조)는 기후변화에 대응하는 실효적인 도구이다.¹⁸⁾ 그러나 종래 에너지·철강·자동차·조선·해운·반도체 부문에

16) 「사업자의 책무」를 규정하는 법 제6조는 “온실가스와 오염물질의 배출을 줄이고 녹색기술 연구개발과 녹색산업에 대한 투자 및 고용을 확대하라”는 경영방침을 담고 있지만 정부(제4조) 또는 가계(국민)(제7조)와의 협력(거버넌스) 체계 구축에 이르지 못한다. 위기관리를 위한 협력적 거버넌스에 관하여서는 ; 정용덕, “위기관리자로서의 정부와 공공거버넌스 구축”, 제2회 국정과제 세미나 「일자리창출과 녹색성장 전략추진을 위한 대토론회」(경제인문사회연구회 : 2009), session 5 - p.120 이하, 참조

17) 저탄소 녹색성장 = 저탄소 + 녹색성장

18) 우리나라 정부는 산업배출가스를 규제하기 위하여 2007년까지 ‘배출권거래’ 제도를 도입할 예정이라고

종사하는 기업들은 대체적으로 배출권의 강제적 도입과 할당에 반대하였다. 반대 기업들은 미국과 같은 나라도 아직 도입하지 않은 제도를 우리나라가 서둘러 도입할 필요가 없다고 주장한다. 미국은 종래 도쿄의정서 수용을 거부하였지만 뉴욕·시카고 등지를 중심으로 배출권 거래 임의시장이 운영중이고 주정부들은 그들의 관할범위 내에서 배출권 거래를 확대시키고 있다.

기업이 배출권 할당에 반대하면 정부와 가계는 합당한 배출권을 계산하고 조세체계와 금융체계를 개편하여(법 제3조제7호) 이를 시장가격에 반영시켜야 할 것이다. 녹색성장기본법은 탄소시장 개설(제28조제5호)을 상정하고 있으나 탄소시장 참가가 어려운 한계 기업들에 대한 배려, 탄소신탁(carbon trust) 및 배출권신탁과¹⁹⁾ 같은 구체적인 이행장치를 결여하고 있다.

일단의 학자들은 배출권 가격이 시장가격에 내재화되면 소비자에게 전가되고 그 충격과가 사회적 취약계층에 미칠 것이라고 우려한다. 그러나 소비자전가를 우려한다면 가격기구나 조세체계를 정상적으로 운용하기 어렵다. 정부는 사회안전망을 보완하여 상위계층의 소득이 하위계층의 소득보전으로 연결되어 소비자전가의 충격을 흡수할 수 있는 완충장치를 갖출 수 있다.

녹색국토의 관리(제52조), 기후변화 대응을 위한 물관리(제53조) 및 저탄소 교통체계(제54조)에 내륙수로와 관련된 정부의 시책들이 완전히 누락되어 있음은 해당 시책들의 적부 여부를 떠나 녹색경제(제22조)의 구현에 공백을 야기할 것이다. 정부가 종래의 법절차와 행정계획을 원용하여 내륙수로 개발이나 4대강 정비사업 등을 추진하고자 할 경우에 녹색성장기본법이 그리는 녹색경제나 녹색성장 체계와 접목시키는데 애로를 겪을 것으로 보인다.

OECD에 보고하였다. 앞의 책 「OECD 한국경제보고서」, p. 22 : 평가 및 권고 제13. “지역간 균형 및 환경 오염 관리를 위해서는 시장친화적인 정책을 사용해야 한다”, 참조

19) 排出權 信託에 관한 법리의 개요는; 中央三井 Trust Holdings, “排出權における信託活用”(第5章), 「排出權 信託」(中央經濟社: 2008), 163頁 以下, 參照

VI. 맺 음 말

녹색성장기본법은 당초 기후변화 대응이라는 경제논리에서 출발하여 중간에 경기 침체와 조우하면서 정치논리가 가미되었다. 정치논리는 흔히 경제논리를 왜곡시켜 생산요소의 이동과 자원의 적정분배를 방해한다. 녹색성장기본법이 선언한 각종 원칙과 행동강령들은 객관적 법질서보다는 정책의지의 선언에 가깝다. 행정부 중심으로 입법이 추진되다보니 국회가 행정기관이나 민간에 부여할 수 있는 권한과 유인이 부족하다. 녹색성장기본법은 종래 행정국가화의 경향을 탈피하지 못하고 규제와 조정을 병행함으로써 성장의 법리에 충실하지 못하다. 정부개입은 성장을 목적으로 삼지만 헌법이 규정하는 개입의 요건과 방법을 갖추고 있지 못하다. 또한 정부개입의 내용들이 부적절하다.

녹색성장기본법은 기본법이기에 때문에 모든 조항들이 모두 실효성을 지니고 있을 수는 없다. 대부분의 성장 조항들은 정책방향과 윤리강령을 규정한다. 이러한 측면에서 녹색성장기본법은 여전히 정책법으로서의 지위를 지닌다. 다른 법률들이나 계획에 영향을 미치면서 특별법적 성격을 발휘하는 다수의 정부개입 조항들은 실효성 확보라는²⁰⁾ 불확정 과제를 안는다. 녹색성장기본법은 이후의 이행법의 제정이나 관련 법제의 정비에서 다른 법률이나 계획들을 최대한으로 원용하여야 할 것이다. 녹색성장은 민간과 시장의 몫임을 감안하여 노동력과 생산요소들의 이전에 유념하는 한편 공동체의 구축과 시장의 조직화 그리고 적절한 수권과 책임의 부여가 불가결하다.

“성장의 피로”라는 명제가 새롭다. 녹색성장도 성장에 따르는 부작용을 겪을 수 있다. 성장에서 오는 편익은 점차 체감한다. 성장의 비용도 증가할 수 있다. 녹색성장을 목적으로 하는 각종 지원과 혜택들이 도덕적 해이로 이어지지 아니하고 자연자원의 고갈을 방지하면서 깨끗하고 안전한 경제성장 즉 녹색경제로 발전하여야 할 것이다. 기후변화 대응이 녹색성장에 묻히는 흐름을 차단시켜야 한다. 배출권거래제와 같은 대응장치가 정치논리에 희생되지 않도록 외부효과를 내재화시키는 공정한 가격기구의 정립이 요청된다.

20) “구조적 실현 가능성도 없는 이상적 기준 [효율성·공정성·자유]에 대하여 실패를 증명한다는 것은 부적절하다” : 제임스 M. 뷰캐넌, 앞의 책, p.54

참고문헌

- 경제인문사회연구회, 『일자리창출과 녹색성장 전략추진을 위한 대토론회』 제2회 국정과제세미나(2009·3·10~11)
- 신후식·유승선·연훈수, 『경제위기의 전개와 대응 : 외환위기와 최근의 금융위기를 중심으로』(국회예산정책처 : 2009·3)
- 은중환, “녹색성장의 개념과 방향”, 『에코시안 리포트』(2009)
- 유영성, “녹색성장, 탄소배출권거래제 그리고 경기도가 할 일”, 『GRI웹뉴스』(경기개발연구원 : 2009)
- 미래기획위원회, 『녹색성장의 길』(중앙Books : 2009·2)
- 기획재정부, 『일자리 창출을 위한 녹색 New Deal』(2009)
- 국무총리실, 『기후변화대응 종합기본계획』(2008)
- 지식경제부, 『신성장동력 종합대책』(2008)
- 문화체육관광부, 『녹색성장 대한민국의 그린오션 전략』(2008)
- 법제처 종합법령정보센터 www.klaw.go.kr
- 대통령직속 녹색성장위원회 www.greengrowth.go.kr
- 대한민국정책포털 <http://green.korea.kr>
- 中央三井 Trust Holdings, 『排出權信託』(中央經濟社 : 2008)
- Edited by Hans-Bernd Schäfer and Angara V. Raja, *Law and Economic Development* (Edward Elgar Publishing Limited : UK, 2006)
- OECD 한국경제보고서 volume 2005/21 (재정경제부 : 2005)
- 제임스 M. 뷰캐넌, 『헌법적 질서의 경제학과 윤리학』(공병호·조창훈 옮김) (한국경제연구원 : 1996년)