

# 「저탄소 녹색성장기본법」의 ‘규제실패’ 검토 및 발전적 시행에 관한 연구

방 동 회\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 기후변화협약 관련 정부대책 갈등과 환경규제실패 일반론
- III. 저탄소 녹색성장기본법 제정과 규제실패 검토
- IV. 저탄소 녹색성장기본법의 발전적 시행
- V. 결어

## 【국문초록】

2010년 4월 14일 「저탄소 녹색성장기본법」이 시행되었다. 이 법은 “저탄소 녹색성장의 포괄적 개념 하에서 환경규제의 컨트롤 타워(control tower) 역할을 수행하는 기본법으로서의 지위를 갖는다. 이 논문은 「저탄소 녹색성장기본법」의 제정에 맞추어, 입법에 있어서 규제실패를 검토하고 향후 집행과정에 있어서 규제실패를 방지할 수 있는 방안을 제시함으로써 동 법률이 성공적으로 시행될 수 있게 하는데 목적이 있다.

규제실패란 규제법령이 달성하고자 하는 편익이 실현되더라도 그 비용이 너무 과다하여 편익의 실제적 효과가 존재하지 않거나, 예상하지 못한 부수효과가 야기되거나, 의도된 결과와 정반대의 결과를 초래하는 경우를 통틀어 칭하는 개념이다. 규제실패의 주요원인은 규제환경적, 규제입법적, 규제집행적 측면으로 대별된다. 「저탄소 녹색성장기본법」의 입법과정과 관련해서, 동 법과 「구 지속가능 발전

\* 감사원 감사연구원 연구관

기본법, 「구 에너지기본법」, 「대기환경보전법」과의 관계를 중심으로 - 특히, 규제환경 및 규제입법적 측면에서 - 규제실패 가능성을 검토한 결과, “녹색성장”의 실정법적 개념은 「구 지속가능발전 기본법」 “지속가능발전”을 포괄하므로, 「저탄소 녹색성장기본법」은 「구 지속가능발전 기본법」의 관계상 상위 기본법의 지위를 갖는다고 할 것이며, 「구 지속가능발전기본법」의 「지속가능발전법」으로의 개정은 규제실패에 해당하지 않는다고 봄이 맞다. 둘째로 「구 에너지기본법」상 ‘에너지기본계획’을 「저탄소 녹색성장기본법」으로 이관하는 등 양 법률간 관계를 ‘기본법-일반법 관계’로 재편성한 금번 개정은 ‘녹색성장’ 정책이 ‘에너지’ 정책을 포괄하는 상위체계에 해당하므로 규제실패에 해당하지 않는다고 할 것이다. 셋째로 현행 「대기환경보전법」상 ‘온실가스’에 관한 규제는 「저탄소 녹색성장기본법」의 ‘기후변화 대응 부분’으로 일원화시킴으로써 규제중복 및 추진체계 혼선 등으로 인한 규제실패 가능성을 방지함이 필요하다고 본다. 끝으로 이 논문에서는 「저탄소 녹색성장기본법」의 성공적 시행을 위하여 - 특히 규제집행적 측면에서 - “집행결함의 방지”, “범부처간 정책의 유기적 연계”, “상시적 규제실패 체크 및 피드백”을 규제실패 방지 방안으로 제시하였다.

## I. 서론

2010년 4월 14일 「저탄소 녹색성장기본법」이 시행됨으로써 녹색성장 정책이 법률적 근거를 가지고 추진할 수 있는 계기가 마련되었다.<sup>1)</sup> 이명박 정부는 2008년 8월 15일 건국 60년 경축사에서 「저탄소 녹색성장(Low Carbon, Green Growth)」을 새로운 국가비전으로 제시하고<sup>2)</sup>, 대통령 훈령인 「녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한

1) 국무총리실과 녹색성장위원회는 이날 국무총리와 녹색성장위원회위원장이 참석한 가운데 동법 시행선포식을 갖고 ‘녹색인증제 운영방안(지경부)’, ‘온실가스·에너지 목표관리방안(환경부)’을 설명하고, 녹색성장 실천의지를 재확인하였다. 더불어 이례적으로 동법과 동법 시행령의 영문판을 제작·배포하여 국제사회에 「저탄소 녹색성장기본법」의 시행을 홍보하였다. 녹색성장위원회 (2010), “녹색성장기본법, 2010년 4월 14일 시행”, 「국무총리실·녹색성장위원회 보도자료」.

2) 청와대 (2008), “제63주년 광복절 대한민국 건국 60년 경축사: 위대한 국민, 새로운 꿈”, [http://www.president.go.kr/president/speech/speech\\_view.php?uno=92&article\\_no=4&board\\_no=P04&search\\_key=&search\\_value=&search\\_cate\\_code=&order\\_key1=1&order\\_key2=1&cur\\_page\\_no=1&cur\\_year](http://www.president.go.kr/president/speech/speech_view.php?uno=92&article_no=4&board_no=P04&search_key=&search_value=&search_cate_code=&order_key1=1&order_key2=1&cur_page_no=1&cur_year)

규정<sup>3)</sup>을 제정함으로써 '행정규칙'의 근거 하에 녹색성장 정책을 추진하여 왔다. 금번 「저탄소 녹색성장기본법」의 제정은 그 간 행정부 내부적으로만 구속력을 가졌던 녹색성장 정책을 법률기반으로 격상시킴으로써 공공과 민간을 포괄하는 국가사회의 국정패러다임으로 '녹색성장 정책'을 정착시켰다는데 의의를 갖는다. 「저탄소 녹색성장기본법」은 경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지할 목적으로 제정되었다.<sup>4)</sup> 동법은 “총칙, 저탄소 녹색성장 국가전략, 녹색성장위원회, 저탄소 녹색성장의 추진, 저탄소 사회의 구현, 녹색생활 및 지속가능발전의 삶, 보칙”으로 총 7개장 64개 조문으로 구성되어 있다. 「저탄소 녹색성장기본법」은 다수 부처에서 개별 법률을 통하여 부분적으로 실시하고 있는 기후변화와 지구온난화, 신·재생에너지 및 지속가능발전 대책 등을 유기적으로 연계·통합함으로써 환경과 경제의 조화 가운데 저탄소 녹색성장 정책을 효율적·체계적으로 추진할 수 있도록 구성되어졌다. 동법은 「구 에너지기본법」, 「구 지속가능발전 기본법」, 「대기환경보전법」등 지식경제부, 환경부 등의 소관 법률과도 밀접한 관련을 갖는다. 따라서 동법에서는 기존 법률과의 중첩을 해소하기 위하여 부칙에서 「구 에너지기본법」, 「구 지속가능발전 기본법」등 무려 14개의 법률에 대한 개정사항을 규정하였다.<sup>5)</sup>

=2008&cur\_month=08 (검색일: 2010. 4. 19.)

3) 「녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 규정」[발령 2009. 1. 5][대통령실대통령훈령 제239호, 제정 제1조 목적 이 훈령은 기후변화와 에너지·자원위기에 대응하면서 신성장동력 확보를 통하여 지속가능한 녹색성장과 관련되는 정부정책을 심의하기 위해 필요한 기구의 구성 및 운영에 관한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

4) 「저탄소 녹색성장 기본법」[시행 2010. 4. 14][법률 제9931호, 2010. 1. 13, 제정 제1조

5) 「저탄소 녹색성장기본법」부칙 제4조(다른 법률의 개정)에서는 '에너지기본법'을 '에너지법'으로 '지속가능발전 기본법'을 '지속가능발전법'으로 제명을 변경하는 것을 포함하여 14개의 법률에 대한 개정사항을 포함하고 있다. 이와 관련하여 국회 법제사법위원회의 일부위원은 동법안의 '부칙'은 형식적·실질적 한계를 벗어났다고 지적하였다. 이러한 지적으로 당초 정부입법안에 비하여 부칙이 상당히 조정되었음은 사실이다. 상세한 사항은 뒤의 “Ⅲ. 「저탄소 녹색성장기본법」의 주요내용과 규제실패가능성 검토”에서 기술한다. 제284회국회(정기회)-법제사법제14차 (2010), 「법제사법위원회회의록 제14호」, 서울: 국회사무처, p. 14; 제284회국회(정기회)-법제사법소위제1차 (2010), 「법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제1호」, 서울: 국회사무처, pp. 2-9; 제284회국회(정기회)-법제사법

그간 - 특히 2008년 8월 이명박 대통령이 '저탄소 녹색성장'을 새로운 국가비전으로 선포한 이후 - 녹색성장 정책은 부처별로 다소 경쟁적으로 추진되어 온 게 사실이다. 지식경제부, 국가과학기술위원회, 녹색성장위원회, 중소기업청에서 소위 '녹색성장' 유관 정책을 쏟아 내었고<sup>6)</sup> 부처별 역할이 불분명하며 자원배분 과정에서 극도의 비효율을 초래하고 있다는 지적이 제기되었다.<sup>7)</sup> 또한 최근에는 「저탄소 녹색성장기본법 시행령 제정안」 입법예고 과정에서 '온실가스 감축에 대한 이중규제' 논란이 지적된 바 있다. 즉 개별 사업장의 온실가스 감축에 대하여 환경부장관이 미흡하다고 판단할 경우 현장조사와 재평가를 실시할 수 있도록 함으로써 지식경제부장관의 온실가스 감축량 평가 이후에도 또 다시 환경부의 규제를 받을 수 있다는 문제가 제기된 바 있다.<sup>8)</sup> 금번 「저탄소 녹색성장기본법」의 시행과 더불어 무엇보다도 숙고해야 할 사항은 소위 "환경규제"의 규제실패 상황"이 재현되지 않도록 하는 것이다. 동법의 입법과정에 있어서도 규제실패의 가능성은 노정되었으며, 입법 이전의 행정규칙에 근거한 정책의 시행과정에 있어서도 규제실패의 상황을 경험한 바 있다. 이명박 정부의 핵심 국가전략에 해당하는 녹색성장 정책을 추진함에 있어 기반법률인 「저탄소 녹색성장기본법」이 규제실패 상황에 빠지지 않도록 하는 것은 무엇보다도 중요한 일이다. 이 논문은 환경규제 일반에서 발생하는 규제실패 일반론을 살피고, 「저탄소 녹색성장기본법」의 규제실패 가능성을 기존법률과의 관계를 중심으로 검토·비판한 후, 동 법률이 규제실패 상황에 처하지 않고 발전적으로 시행될 수 있는 방안을 모색

소위제1차 (2010), 「법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제2호」, 서울: 국회사무처, pp. 13-17.

6) 지식경제부의 '그린에너지산업 발전전략'(08. 9. 11)', '그린에너지 전략로드맵'(08. 10. 31)' '지식·혁신주도형 녹색성장을 위한 산업발전전략'(08. 12. 2)', '그린IT전략'(09. 1. 15)', 국가과학기술위원회의 '녹색기술연구개발종합대책'(09. 1. 13)', 녹색성장위원회의 '중점 녹색기술개발과 상용화 전략'(09. 6. 15)', '녹색성장 국가전략 및 5개년 계획'(09. 7)', 중소기업청의 '녹색성장을 위한 중소기업 지원전략'(09. 3. 15.) 등이다. 한국과학기술기획평가원 (2010), "국가별 경제수준에 따른 녹색성장 정책 비교 분석", <http://www.kistep.re.kr/> (접속일 : 2010. 4. 19)

7) 송길호 (2010), "녹색성장 정책 부처 중복 많다", 「문화일보」, 3월 9일.

8) 환경부가 지식경제부, 국토해양부, 농림수산식품부에서 각각 관리업체에 내린 온실가스감축 개선명령 등 행정행위에 대해 수정과 보완을 요청할 수 있도록 함으로써 기업체의 입장에서는 소관부처의 조사를 받고 또 다시 환경부에서도 조사받을 수 있게 됨으로써, 이명박 대통령이 제시한 온실가스 문제에 대한 소위 '싱글윈도' 원칙에 위배된다는 지적을 내놓았다. 전병득 (2010), "녹색성장기본법 입법예고: 온실가스 감축 이중규제 논란", 「매일경제신문」, 3월 30일.

하는 순으로 기술하기로 한다. 특히 환경규제의 실패 일반론의 검토에 있어서는 기존의 대표적 규제실패 케이스인 “기후변화협약 관련 정부대책 갈등” 사례를 실시하고 환경규제 실패의 위험성과 방지의 중요성을 실시하고자 한다. 결국 이 논문의 목적은 「저탄소 녹색성장기본법」의 성공적 시행 방안의 모색에 있으며, 그 방법론으로 환경규제의 일반적 특성과 관련하여 ‘규제실패의 가능성’을 검토하고 이에 근거하여 발전적 비판을 하는 연구방식을 채택하였음을 밝힌다.

## II. 기후변화협약 관련 정부대책 갈등과 환경규제 실패 일반론

규제의 실패에 관한 논의는 환경 법규의 해석과 적용, 더 나아가 환경정책과 관련한 입법에 있어서 중요한 시사점을 제공한다. 환경규제의 경우, 법적 문제의식 자체가 자주 변화하고, 법현상이 정치적, 기술적, 경제적인 상황에 의해 좌우되는 등 복잡한 현실과 가치 관련성을 가지고 있어서 규제실패에 대한 논의가 가장 긴요한 분야라고 할 수 있다.<sup>9)</sup> 본 항에서는 환경규제의 실패에 관한 개념, 원인 및 대응방안에 대한 일반적 논의를 검토하고자 한다. 이는 「저탄소 녹색성장기본법」의 규제실패 가능성 검토에 있어서, 분석의 틀로 사용하기 위함이다. 우선 우리나라 환경규제 실패의 대표 케이스인 “기후변화협약 관련 정부대책 갈등” 사례를 검토한 후 일반론을 전개하는 순으로 기술한다. 이는 환경규제 실패의 실제적 빈번성과 위험성을 적시함으로써 환경규제관련 입법에 있어서 규제실패에 관한 논의가 일반적으로 다뤄져야 할 방법론으로서의 구체적 필요성을 언급하기 위함이다.

### 1. 기후변화협약 관련 정부대책 갈등

1992년 브라질 리우에서 채택된 「기후변화협약(UNCCC)<sup>10)</sup>」과 1997년 12월 교토

9) 김유환 (1994), “환경법규에 있어서의 법규실패와 법적대응”, 『환경법연구』, 16: 110-166, 112 참조

10) 기후변화에 관한 국제협약은 지구온난화에 대한 과학적 자료가 증가함에 따라 범지구 차원의 노력이 필요하다는 인식이 확산됨에 따라 UN이 주관하여 1992년도 브라질 리우데자네이루에서 열린 환경회

에서 채택된 「교토의정서<sup>11)</sup>」에 대응하기 위하여<sup>12)</sup> 구 산업자원부와 환경부가 온실가스 배출통계 관련 사업을 중복으로 추진함으로써 예산을 낭비하고 산업계의 혼란 및 기후변화협약 대응정책에 혼선을 유발시킨 대표적 사건이 ‘기후변화협약 관련 정부대책 갈등’ 사례이다. 동 사건은 환경규제의 중복 입법 및 집행으로 환경 규제가 환경정책 추진에 있어서 장애가 되었던 케이스이다. 2005년 2월 교토의정서가 발효되어<sup>13)</sup> 선진국의 온실가스 감축의무가 현실화 되면서 우리나라도 온실가스 배출통계와 국제 온실가스 배출권거래제 시행에 대비하기 위한 준비가 구 산업자원부와 환경부간에 경쟁적으로 추진된 바 있다. 구 산업자원부는 「구 에너지기본법」(2006. 3. 3. 제정된 법률) 제19조의 규정<sup>14)</sup>에 따라 온실가스배출 통계 작성을 위해 배출계수를

의에서 채택되었으며, 1994년 3월에 발표되었다. 동 협약은 공통의무사항으로 온실가스 배출량 감축을 위한 국가전략 수립 및 온실가스 배출량 및 흡수량에 대한 국가보고서 작성 및 제출을 정하고 있다. UN (1992), *UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE*, New York: UN, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (Retrieved on 19 Apr 2010)

11) 교토의정서(Kyoto Protocol)는 기후변화협약(UNCCC)을 이행하기 위하여 누가, 얼마만큼, 어떻게 줄이는가에 대한 문제를 결정한 것으로 주요내용으로 선진국의 구속력 있는 감축목표 설정, 공동이행·청정개발체제·배출권거래제 등 시장원리에 입각한 새로운 온실가스 감축수단 도입, 국가간 연합을 통한 공동 감축목표달성 허용 등이 있다. UN (1998), *KYOTO PROTOCOL TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE*, New York: UN, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> (Retrieved on 19 Apr 2010)

12) 우리나라는 1993년 12월에 「기후변화협약」에 가입하였고, 2002년 12월에 국회에서 「교토의정서」를 비준하였다.

13) Entry into force: 16 February 2005, in accordance with article 25 (1) in accordance with article 25 (3) which reads as follows: "For each State or regional economic integration organization that ratifies, accepts or approves this Protocol or accedes thereto after the conditions set out in paragraph 1 above for entry into force have been fulfilled, this Protocol shall enter into force on the ninetieth day following the date of deposit of its instrument of ratification, acceptance, approval or accession." UN (1997), *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change, Kyoto*: UN, [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php) (Retrieved on 19 Apr 2010)

14) 「구 에너지기본법」[시행 2006. 9. 4][법률 제7860호, 2006. 3. 3. 제정] 제19조 (에너지 관련 통계의 관리·공표) 제1항 산업자원부장관은 제6조의 규정에 의한 국가에너지기본계획 및 에너지 관련 시책의 효과적인 수립·시행을 위하여 국내외 에너지수급에 관한 통계를 작성·분석·관리하며, 관련 법령에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 이를 공표할 수 있다. 제2항 산업자원부장관은 매년 에너지사용 및 산업공정 과정에서 발생하는 온실가스 배출량 통계를 작성·분석하며, 그 결과를 공표할 수 있다. 제3항 정부는 매년 온실가스 총배출량 통계를 작성·분석하며, 그 결과를 공표할 수 있다. 제4항 산

개발하였고, 환경부는 「대기환경보전법」(2007. 4. 27. 법률 제8404호로 개정되기 전의 법률) 제7조6의 규정<sup>15)</sup>에 따라 온실가스 배출계수를 개발하였다. 결국 온실가스 배출 통계에 관련한 양 법률 각 규정간 상충으로 인하여 온실가스 배출량 통계 작성에 혼란이 초래되고, 이를 근거로 한 「기후변화협약」 대응 정책의 혼선이 유발되는 결과를 초래하였다. 환경관련 법률의 입법에 있어서 목적 달성에 필요한 수단을 적정하게 배분하지 못함으로써 법률간 충돌이 발생하고 결국 정책 충돌과 국가예산의 낭용까지 초래 하게 한 환경규제 실패사례이다. 이 환경규제의 실패는 규제중복을 해소하는 입법론으로 해결되었다. 즉 현행 「에너지법」과 「대기환경보전법」은 온실가스 배출통계작성을 위한 배출계수 개발에 관한 규정을 삭제되고, 금번에 제정된 「저탄소 녹색성장기본법」<sup>16)</sup> 과 「동법 시행령」<sup>17)</sup>에서 온실가스 배출통계 작성의 총괄은 환경부장관에게, 소관부문별 통계작성은 해당 각부 장관에게 실시하도록 규정함으로써 '온실가스 배출통계 작성의 중복'이라는 환경규제의 실패 상황이 재차 발생하지 않도록 하였다.

기후변화협약 관련 정부대책 갈등 사례의 본질은 환경문제의 해결수단으로서 환경법이 적정함과 관련되어 있다. 즉 환경규제법규 자체의 적실성·타당성의 문제로 귀결된다. 우리나라의 환경입법은 다른나라의 경우에 비하여 비교적 충실한 내용과 체계를 갖추고 있다고 할 수 있다.<sup>18)</sup> 그럼에도 불구하고 환경법의 실제적 적정성에 관해서는 몇가지 문제점이 지적된다. 우선 동 사례의 경우에서도 나타났듯이 환경행정조직의 분산·중첩 문제를 제기하지 않을 수 없다. 즉 이는 환경부의 위상의

업자원부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 의한 통계를 작성함에 있어서 필요하다고 인정하는 경우에는 에너지 유관기관 또는 산업자원부령이 정하는 에너지사용자에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다. 제5항 산업자원부장관은 필요하다고 인정하는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 따라 에너지 총조사를 실시할 수 있다. 제6항 <생략>

15) 「대기환경보전법」[시행 2006. 12. 30][법률 제7779호, 2005. 12. 29. 일부개정] 제7조의6 (온실가스 배출계수의 개발 및 관리) 환경부장관은 정부의 온실가스 배출통계 작성을 위하여 단위당 온실가스 배출량을 산출하는 배출계수를 개발하고 이를 관리할 수 있다.

16) 「저탄소 녹색성장 기본법」제45조(온실가스 종합정보관리체계의 구축)

17) 「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」[시행 2010. 4. 14][대통령령 제22124호, 2010. 4. 13. 제정] 제36조 (국가 온실가스 종합정보관리체계의 구축 및 관리)

18) 이에 대하여 홍준형 교수는 현행 환경법령의 면모만 보아도 누구나 그 방대한 규모와 상세한 규율에 놀라움을 금할 수 없다고 실시한다. 홍준형 (2005), 「환경법」, 서울: 박영사, p. 1056 참조.

문제와도 밀접하게 관련된다. 환경부는 당초 환경처 출범이래 줄곧 행정부 내에서 다른 경제부처나 정치·행정부처에 비하여 단지 부차적인 중요성과 영향력을 갖는 부서로 인식되어 온 것이 사실이다.<sup>19)</sup> 문제는 환경부가 정부의 정책과정에서 환경정책을 상충하는 경제정책, 정치사회적 정책들과의 경쟁 속에서 얼마나 강력하게 정책을 관철시킬 수 있느냐에 있다고 파악된다.<sup>20)</sup> 동 사안에서도 “배출계수”의 문제를 탄소배출권거래제도와 연결된 경제정책으로 간주할 것인가와 환경 고유의 특성을 반영한 문제로 간주할 것이냐에 대한 함의적 다툼이 내재되어 있다고 사료된다. 이는 환경정책과 여타 경제·정치사회적 정책간의 관계를 어떻게 통할하고 조정할 것인가의 문제로 귀결되며, 결국 환경부에게 환경정책에 관한 정책통괄·조정기능을 회복시킬 수 있는 방안을 입법정책적으로 모색하는 것이 환경규제의 실패를 방지할 수 있는 방안이라고 사료된다. 이상에 살펴본 바와 같이 환경규제는 법현상이 경제적, 국제적, 정치적, 기술적인 상황에 의해 좌우되고, 복잡한 현실과의 가치 관련성을 가지므로 환경관련입법·해석·집행에 있어서 규제실패에 대한 탐색과 논의가 그 어느 곳보다도 중요한 분야라고 할 수 있다. 결국 「저탄소 녹색성장기본법」의 발전적 시행을 위해서 동 법률의 입법·해석·집행에 있어서도 환경규제의 실패여부 및 가능성을 검토하는 것은 무엇보다도 선결되어야 할 사항인 것이다. 이하에서는 항을 달리 하여 환경규제의 실패 일반론을 검토하기로 한다.

## 2. 환경규제에서의 규제실패일반론

소위 ‘규제의 실패’는 규제의 성공에 대칭되는 개념으로 과학적으로 엄밀히 규정되지 않는 매우 포괄적이고 상대적인 개념이다.<sup>21)</sup> 규제실패론에 관하여는 아직 선스테

19) 환경부의 전신인 환경처는 정부조직상 국무총리소속하에 설치되어 정책통괄·조정기능만을 가질 뿐 독자적으로 부령을 발하거나 실효성 있는 환경규제를 집행할 수 없었다. 이를 극복하기 위하여 1994년 환경처가 환경부로 승격되었다. 그러나 집행부서로 승격된 환경부의 역할과 기능과 관련하여 환경부의 정책통괄기능의 소실에 대한 우려와 함께 그 집행능력에 대한 의문이 제기되고 있는 것이 현실이다. 홍준형 (2005), p. 1057.

20) 동지; *Ibid.*,

21) 홍준형 (2005), 「환경법」, 서울: 박영사, p. 1051; 김유환 (1994), “환경법규에 있어서의 법규실패와 법적대응”, 「환경법연구」, 16: 110-166, p. 112 참조; Cass R. Sunstein (1990), *After the Rights*



인(Cass R. Sunstein)의 논의가 일반적으로 통용되고 있다.<sup>22)</sup> 규제실패론에 있어서 무엇보다도 중요한 사항은 규제실패를 확정할 수 있는 판단기준에 관한 문제에 있다. 선스테인은 규제실패를 확정할 수 있는 기준은 '규제의 효과가 상대방에 따라 상이하게 나타날 수 있고', '규제성패의 판단은 주관적 견해에 의존할 수밖에 없으며', '규제의 비용과 편익을 정확하게 측정하기가 곤란하다'는 이유를 들어 일의적으로 존재하기 힘든 난점과 불확정적 속성을 지닌다고 하면서도 '규제성패'의 판단기준을 "규제법규" 그 자체에서 찾고 있다. 즉 규제법규가 그 규제를 정당화하는 기본적 목표들을 얼마나 달성했는가, 그리고 그 목표들을 최소한의 비용으로 달성했는가에 따라 - 즉 통상의 과잉금지 원칙에 부합하는가에 따라 - 그 규제가 성공적이었는가를 판단한다.<sup>23)</sup> 선스테인의 규제법규에 입각한 규제실패론은 구체적인 규제법규의 성패를 분석하는데 유용한 접근방법이라고 평가된다.<sup>24)</sup> 즉 규제법규가 달성하고자 하는 기본 목표를 해석하고 그 결과가 합리적인 지적 판단능력을 갖춘 평균적인 사회구성원이 납득할 만한 규제근거로 파악될 수 있다면 특정의 규제가 성공적인지를 판명할 수 있게 되는 것이다. 선스테인의 논의는 자칫 '규제의 근거' 및 '규제의 정당화 사유'를 도출하기 위한 "해석경쟁(Auslegungswettbewerb)"으로 나아갈 수 있으나, '규제근거 및 적절한 수단의 사용여부에 대한 해명'은 규제설치자의 당연한 의무이자 책무이며, 우리 헌법 제37조 제2항이 정하고 있는 - 규제에 있어서 최소한의 가이드라인에 해당하는 - "과잉금지의 원칙"과도 궤를 같이하고 있다는 점에서 규제실패론의 합당한 판단기준으로 설득력이 있다.<sup>25)</sup> 선스테인은 규제실패의 원인을 크게 2가지로 대별하여 제시한다. 첫째는 규제법규자체가 규제상황에 비추어 적절하게 형성되지 못했다

*Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge: Harvard University Press, pp. 75-77 참조

22) 홍준형 (2005), p. 1052; 김유환 (1993), p. 113.

23) Cass R. Sunstein (1990), p. 84.

24) 동지; 홍준형 (2005), p. 1053; 김유환 (1994), p. 113

25) 행정법학적 견지에서 "규제"는 "행정주체가 공익을 위하여 관련행위에 있어 비당사자적인 입장에서 지속성있는 규칙에 입각하여 일정한 목표를 가지고 의도적으로 국민의 사적행위를 제한하고 규율하는 행정작용"으로 정의 되고(최영규 (1993), "영업규제의 법제와 그 수단에 관한 연구: 규제행정론적 관점에서", 「서울대학교 박사학위논문」, p. 11), 규제를 헌법의 Boundary 내 - 특히 헌법 제37조 제2항 - 에서 평가하고 있는 우리나라의 일반화된 입장에서 볼 때 선스테인의 규제실패론은 "규제자체의 실패"를 판단하는 기준으로 설득력을 갖는다.

는 측면이고, 둘째는 일단 입법된 규제법규가 적절하게 집행되지 못함으로 인하여 규제실패가 발생하였다는 측면이다.<sup>26)</sup> 이는 규제입법적측면과 규제집행적측면으로 요약된다. 선스테인의 판단기준 - 규제입법적측면과 규제집행적측면 - 은 우리나라에 그대로 적용하기에는 무리가 있다고 지적된다.<sup>27)</sup> 즉 우리나라에 있어서는 규제자체 법규자체에 대한 판단 이외의 '규제환경'이라는 평가항목이 추가되어야 하며, 이는 미국과 달리 우리나라의 경우 법집행이나 법정립단계 뿐만 아니라 규제 환경적 측면에서 규제실패의 원인이 있는 경우가 빈번하므로 독자적 비중으로 취급될 필요가 있기 때문이다.<sup>28)</sup> 결국 규제법령 중 편익을 가져올지라도 그 비용이 너무 과다하여 편익의 실제적 효과가 손상되거나, 예상하지 못한 부수효과(side effect)가 야기되거나, 당초 규제의 지지자들의 기대에 훨씬 못 미치는 성과를 거두거나, 의도된 결과와 정반대의 결과를 초래하는 경우를 통틀어 규제의 실패라는 개념으로 묶을 수 있고<sup>29)</sup> 이러한 현상은 규제제도의 환경적 요인, 규제입법의 문제점, 규제집행상의 문제점 등에서 기인하는 것으로 볼 수 있다.<sup>30)</sup> 이러한 규제실패론의 3분적 접근법은 규제환경상 특별요인을 갖는 우리나라의 환경규제영역에서, 입법과정에서 규제실패가능성을 노정시킨 「저탄소 녹색성장기본법」에 대한 규제입법적 요인에 대한 규제실패론의 검토에 있어서, 향후 환경정책의 주요 패러다임으로 선도할 「저탄소 녹색성장기본법」의 규제집행적 측면의 규제실패없는 시행을 위해서, 유용한 분석틀이 될 수 있다고 사료된다.

26) Cass R. Sunstein (1990), pp. 75-77 참조

27) 다만 우리나라의 규제환경에 정확하게 일치될 수 없으므로 전적으로 대입시키기에는 무리가 있다고 지적된다. 홍준형 (2005), p. 1052; 김유환 (1993), p. 113.

28) 우리나라의 환경규제상황을 보면 규제의 형성과정인가 집행과정인가를 굳이 따지기 어려울 정도로 규제의 동기와 규제제도의 형성과 그 실현의 전과정에 만연되어 있는 근원적 실패원인의 요인들이 규제제도의 목적달성을 원천적으로 어렵게 만들고 있다. 김유환 (1994), p. 113, p. 136 참조.

29) 홍준형 (2005), p. 1054

30) 동지; 김유환 (1994), pp. 136-147 참조; 홍준형 교수는 환경규제의 법적과정(규제모델) 측면에서 규제실패의 판단기준으로 (1)환경법규 자체가 적정한가, (2)환경규제법규의 양적 확대 및 규율밀도·복잡성의 증대경향이 환경보호정책의 목표에 비추어 바람직한가, (3)환경법의 집행이 실효적인가, (4)환경법이 비공식적으로 회피되고 있는 것이 아닌가, (5)적정한 규제방안을 마련하고 있는가를 제시하고 있다. 홍준형 (2005), pp. 1055-1056 참조; 또한 최병선 교수는 (1)규제기관의 관료부패와 무능, (2)규제기관의 포획(Regulatory capture)을 규제실패의 원인으로 규제환경적 요인을 규제실패의 주요원인으로 제시한다. 최병선 (1992), 「정부규제론」, 서울: 법문사, p. 200 참조.

규제실패를 일으키는 규제제도의 환경적 요인으로는 경제개발논리의 우세, 환경행정체제의 미성숙 및 미정비, 규제시행을 위한 인적·물적 자원의 부족, 환경관련자의 전문성 부족, 정부와 민간의 적절한 분업의 실패가 제시된다.<sup>31)</sup> 우리나라의 환경규제제도에 있어서는 제도가 시행될 기본환경이 갖춰져 있지 않음은 상술하였다. 특히 '경제'라는 국가사회정책의 지배적 관념은 환경규제 및 투자의 가장 큰 저해요인이다. 즉 환경의지의 상대적 결여는 규제기관에게 근본적이고 원론적인 규제대책을 추진하기 어렵게 하고, 장기적인 환경계획을 실효성 있게 운영할 수 없게 한다. 또한 환경규제에 있어서 정확한 원칙이 수립되기 어렵고, 규제기관의 집행의지도 강화되기 어렵게 한다. 환경행정체제의 미성숙 및 미정비 역시 환경규제에 있어서 영향력을 가지는 실패요인이다. 환경행정영역은 종합적인 행정적 대응을 요구하는 분야임에도 불구하고 환경행정기능이 통합 내지 조정되기 힘들다면 환경규제는 실패할 수밖에 없게 된다. 결국 금번 「저탄소 녹색성장기본법」 제정은 “저탄소 녹색성장”이라는 국정 패러다임의 중요성 부각<sup>32)</sup>과 “대통령 직속의 녹색성장위원회”의 추진기구에 대한 위상 재정립<sup>33)</sup>을 통해 규제실패를 일으키는 환경적요인을 크게 제거하고 감소하게 하였다는데 큰 의의가 있다고 할 것이다.

규제입법 자체의 실패원인은 타행정부처와의 조정실패, 이익집단에 의한 소수이해반영, 근본적·전문기술적 정책판단과 분석에서의 실패, 장애요소에 대한 고려의 부족, 집행편의의 지나친 고려, 복합적 구조효과에 대한 고려부족, 수용성과 현실성에 대한 고려부족, 수범자의 경제적 동기에 대한 고려의 부족, 법규의 모순과 불일치 등이 제시된다.<sup>34)</sup> 특히 여타 행정부처와의 조정실패는 소위 '경제' 위주의 관념을 가지는 경제부처의 반발로 인하여 규제원안에 비하여 축소되고 변질됨으로써 발생하며

31) 김유환 (1994), pp. 136-140 참조.

32) 「저탄소 녹색성장기본법」 제1조(목적) 이 법은 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 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적으로 한다.

33) 「저탄소 녹색성장기본법」 제14조(녹색성장위원회의 구성 및 운영) 제1항 국가의 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 녹색성장위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

34) *Ibid.*, at 140-144.

우리나라는 특히 빈번하다. 금번 「저탄소 녹색성장기본법」을 입법하는 과정에 있어서 다른 법률과의 관계를 정하는 부칙에 대한 법제사법위원회 논의에서도 ‘타상임위 또는 타행정부처와의 조정’ 문제가 집중적으로 조명된 바 있다.<sup>35)</sup> 또한 법규의 모순과 불일치로 인한 환경규제의 실패원인으로 빈번하게 등장한다. 이는 앞에서 검토한 “기후변화협약 관련 정부대책 갈등”의 경우에서도 확인된 바 있다.<sup>36)</sup>

환경규제법규의 집행상 실패원인은 환경적 요인으로 인한 규제실패의 원인과 규제입법 자체의 실패 원인과 대부분 중복되며, 추가적으로 피규제자의 환경의 사회적 비용에 대한 인식부족, 불충분한 집행, 과도한 통제와 비효율성, 비민주적 집행과정, 사법적 통제의 무력성 등이 제시된다.<sup>37)</sup> 특히 불충분한 집행으로 인한 규제실패의 사유는 행정기관의 분산과 행정기관 간의 협조체제의 미비, 규제기관의 부처이기주의에서 주로 기인한다. 「저탄소 녹색성장기본법 시행령」 입법예고 과정에서 제기된 ‘온실가스 감축에 대한 이중규제’ 논란<sup>38)</sup> 역시 이에 해당하며, 환경부와 여타 부처 간의 협조체제의 완비가 중요하게 요청되는 부분이다. 여기까지 환경규제의 실패의 개념과 그 원인들을 분석하였다. 이하에서 환경규제의 실패를 방지하기 위한 방안을 검토한다.

### 3. 환경규제 실패 방지 방안

환경규제의 실패를 방지하는 방안은 곧 환경규제실패의 원인에 대한 대응책으로 달리 표현되며, 규제환경적 측면, 규제입법적 측면 및 규제집행적 측면으로 분류하여

35) 제284회국회(정기회)-법제사법제14차 (2010), 「법제사법위원회회의록 제14호」, 서울: 국회사무처, p. 14; 제284회국회(정기회)-법제사법소위제1차 (2010), 「법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제1호」, 서울: 국회사무처, pp. 2-9; 제284회국회(정기회)-법제사법소위제1차 (2010), 「법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제2호」, 서울: 국회사무처, pp. 13-17.

36) 앞의 II. 1. 기후변화협약 관련 정부대책 갈등 참조

37) 김유환 (1994), pp. 144-147 참조.

38) 환경부가 지식경제부, 국토해양부, 농림수산식품부에서 각각 관리업체에 내린 온실가스감축 개선명령 등 행정행위에 대해 수정과 보완을 요청할 수 있도록 함으로써 기업체의 입장에서는 소관부처의 조사를 받고 또 다시 환경부에서도 조사받을 수 있게 됨으로써, 이명박 대통령이 제시한 온실가스 문제에 대한 소위 ‘싱글윈도’ 원칙에 위배된다는 지적을 내놓았다. 전병득 (2010), “녹색성장기본법 입법예고: 온실가스 감축 이중규제 논란”, 「매일경제신문」, 3월 30일.

설명될 수 있다. 즉 규제의 환경, 규제의 형성, 규제의 실현단계로 구분된다. 규제환경적 측면에서는 환경위험인식의 제고, 환경정치력의 강화, 환경언론, 환경교육, 환경시민단체의 활성화, 환경산업의 육성, 환경정보의 유통활성화, 환경윤리의 제고 등이 환경규제의 실패를 방지하는 방안으로 제시된다.<sup>39)</sup> 규제입법적 측면에서는 타행정부처와의 조정, 다수이해의 공평한 반영, 근본적·전문기술적 정책판단과 분석, 장애요소에 대한 고려, 집행편이의 균형적 고려, 복합적 구조효과에 대한 고려, 수용성과 현실성에 대한 고려, 수법자의 경제적 동기에 대한 고려, 법규의 정합성과 일치성 등을 제시할 수 있다. 규제입법적 측면에 대해서는 환경법의 제도구조별 특성을 중시하여 절차법적 대응, 조직법적 대응, 작용법적 대응, 실효성확보를 위한 대응, 소송법적 대응으로 구분하여 설명되기도 한다.<sup>40)</sup> 규제집행적 측면에서는 법집행권자에 대한 환경의 사회적 비용에 대한 인식 제고, 법률에 따른 엄정한 집행, 민주적 집행과정의 확보, 사법적 통제의 실효성 제고 등을 제시할 수 있다. 추가하여 환경규제의 실패를 법해석의 원리와 결부시키고 법해석론적 관점을 입법에 있어서 참고한다면 규제실패에 대한 가장 실효적인 대응책으로 기능할 수 있을 것으로 사료된다. 이는 결국 「저탄소 녹색성장기본법」의 제정을 맞아 과거 환경규제 실패에 관한 법해석 논의를 동 법률의 시행과 보완입법에 참고함으로써 환경규제의 실패를 미연에 방지할 수 있게 하는데 있어서 큰 의의를 갖을 수 있다고 사료된다. 목차를 변경하여 이상에서 검토한 환경규제의 실패 일반론을 「저탄소 녹색성장기본법」의 제정과정과 주요내용을 중심으로 규제실패의 가능성 검토하기로 한다.

39) 김유환 교수는 환경규제실패는 법제도의 형성과 실현단계 이전에 환경위험의 인식의 정도, 환경행정의 정치적, 경제적 관련, 환경기술과 환경산업의 수준, 환경인력의 전문성 등의 근본적 차원에서 극복될 수 있다고 실시한다. 김유환 (1994), pp. 147-148

40) 이 견해는 규제실패의 방지방안을 각 항목별로 환경관계절차법의 정비, 환경행정의 총괄적 조정기능 강화, 환경재정법의 정비, 환경형법과의 균형관계도모, 집단분쟁 관련소송제도의 정비를 제시한다. *Ibid.*, at 148-152; 홍준형 교수는 환경상 규제실패의 극복방안으로 환경법의 적정성 확보, 환경법의 복잡세분화에 따른 폐단 제거 및 환경법인식 제고, 환경법의 실효성 제고 방안 모색, 환경법의 비공식적 회비를 방지할 수 있는 법제도적 장치의 완비, 환경분쟁에 대한 효과적인 권리구제수단의 확보 등을 제시한다. 홍준형 (2005), p. 1070 참조.

### Ⅲ. 저탄소 녹색성장기본법과 규제실패 검토

「저탄소 녹색성장기본법」은 2008년 11월 7일 김성곤의원이 대표발의한 기후변화 대책기본법안, 2008년 11월 25일 배은희의원이 대표발의한 기후변화 대응 및 온실가스 감축지원에 대한 기본법안, 2009년 1월 14일 이인기의원이 대표발의한 기후변화 대책기본법안과 2009년 2월 27일 정부가 제출한 저탄소 녹색성장 기본법안 등 4건의 법률안을 통합하여 기후변화대책특별위원회 대안으로 제안된 저탄소 녹색성장 기본법안이 2009년 12월 30일 국회 본회의를 통과하고 2010년 1월 13일 공포됨으로써 시행된 법률이다. 「저탄소 녹색성장기본법」은 다수 부처에서 개별 법률을 통하여 부분적으로 실시하고 있는 기후변화와 지구온난화, 신·재생에너지 및 지속가능발전대책 등을 유기적으로 연계·통합하는 법률이다. 동법률은 기후변화 대응, 에너지 정책, 녹색산업 진흥, 지속가능 발전을 포함하고 있으며<sup>41)</sup>, 환경·국토·산업·에너지·생활기반 등의 전 분야와 연계된다. 즉 「대기환경보전법」, 「구 지속가능발전 기본법」, 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」, 「구 에너지기본법」, 「환경기술개발 및 지원에 관한 법률」, 「환경친화적 산업구조로의 전환촉진에 관한 법률」, 「친환경상품 구매촉진에 관한 법률」등 과 직·간접으로 연관관계를 맺는다. 이와 같이 광범위한 사항을 포괄함으로써 소위 ‘저탄소 녹색 성장에 관한 기본법 위의 기본법’을 지향하고 있는 동 법률에 대해서는 기존 「구 에너지기본법」과 「구 지속가능발전 기본법」등 유관 법률과의 법체계 문제가 입법과정상에서 핵심쟁점으로 부각된 바 있다. 특히 부칙을 통한 다른 법률의 핵심사항의 개정은 국회 입법과정에서 환경규제의 실패가능성에 대한 논란까지 야기시켰다. 이하에서는 「저탄소 녹색성장기본법」의 다른 법률과의 관계에서 발생할 수 있는 규제실패의 가능성 문제를 주요 분야 및 쟁점별로 검토하기로 한다. 특히 입법과정에서 노정된 환경규제의 실패 가능성에 대한 논란을

41) 「저탄소 녹색성장기본법」은 제1장 총칙, 제2장 저탄소 녹색성장 국가전략, 제3장 녹색성장위원회 등, 제4장 저탄소 녹색성장의 추진, 제5장 저탄소 사회의 구현, 제6장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현, 제7장 보칙으로 구성되어 있으며, 각 장에서 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙(제3조), 저탄소 녹색성장 국가전략(제9조), 녹색성장위원회의 구성 및 운영(제14조), 녹색경제·녹색산업의 육성·지원(제23조), 기후변화대응 기본계획(제40조), 지속가능발전 기본계획의 수립·시행(제50조), 국회 보고(제62조)를 주요내용으로 담고 있다.

설시함으로써 향후 환경 관련 입법에 있어서 규제실패 논란이 재현되지 않도록 한다.

## 1. 「지속가능 발전법」과의 관계

「저탄소 녹색성장기본법」은 부칙 제4조 제10항에서 「구 지속가능발전 기본법」에 관한 개정사항을 열거하고 있다. 살펴보면 우선 제명을 '지속가능발전 기본법'에서 '지속가능발전법'으로 변경하고, 기본원칙(구 지속가능발전 기본법 제3조), 국가지속가능발전 기본전략의 수립·추진(구 지속가능발전 기본법 제4조), 지방지속가능발전 기본전략의 수립·추진(구 지속가능발전 기본법 제5조), 이행계획의 수립·추진(구 지속가능발전 기본법 제6조)을 삭제하였다. 또한 현재 대통령 소속으로 구성되어 있는 국가지속가능발전위원회(구 지속가능발전 기본법 제15조)를 환경부장관 소속의 지속가능발전위원회로 격하시켰다. 「저탄소 녹색성장기본법」 부칙은 「구 지속가능발전 기본법」의 제1조(목적)와 제2조(정의)를 제외한 모든 조항을 삭제, 변경, 수정하였다. 이에 대하여 국회 법제사법위원회 우윤근 위원은 저탄소 녹색성장기본법안의 입법과정에서 「저탄소 녹색성장기본법」 부칙은 타법 개정의 정도를 넘어섰다고 지적하였다. 즉 제1조와 제2조를 제외한 전 조항에 대한 개정은 「구 지속가능발전 기본법」 자체의 개정입법에 의하여 다뤄져야 함이 마땅하며, 따라서 해당 행정부처와 상임위원회의 권한을 침해할 수 있다고 지적하였다. 이에 대하여 권태신 국무총리실장은 「저탄소 녹색성장기본법」이 개별 상임위원회에서 토의한 것이 아니라 기후변화특위라는 특위에서 심사하도록 되어 있고, 「구 지속가능발전 기본법」의 개정도 여러 부처가 걸려있으므로 기후변화특위에서 다뤄지게 될 것 이므로 해당 상임위의 권한 침해는 없다고 반박하였다.<sup>42)</sup> 이에 대하여는 부칙의 형식적 한계에 대한 해석에 앞서 우선 「구 지속가능발전 기본법」과의 「저탄소 녹색성장기본법」의 관계의 문제에 대한 검토가 선행되어야 한다고 사료된다. 즉 실제적 관계에 대한 검토는 부칙의 형식적 한계에 대해서도 일정부분의 답을 제공할 수 있기 때문이다. 또한 양 법률 간의 관계분석이 「저탄소 녹색성장기본법」의 규제 실패 가능성에 대한 검토를 동반하게 됨은 당연하다.

42) 제284회국회(정기회)-법제사법제14차 (2010), 「법제사법위원회회의록 제14호」, 서울: 국회사무처, pp. 14-15

제284회 정기국회 기후변화대책특별위원회의 유원일 의원은 ‘지속가능발전위원회는 리우회담에서 지속가능한 사회를 만들기 위해서 국제적으로 협약이 되어있으므로, 대통령 직속기구로 있어야 한다는 점’을 강조하고, 김재윤 의원은 ‘지속가능발전위원회의 문제는 이미 국제기준이고 국제적 합의를 통해서 각 국가가 지속가능한 발전을 추진하고 있으며, 우리나라도 여야간 합의로 지속가능발전 기본법을 만들었다고 지적하면서 「저탄소 녹색성장기본법」상 녹색성장위원회와 「구 지속가능발전 기본법」상의 지속가능발전위원회는 병렬해서 존치되어야 한다고 주장하고 있다. 끝으로 김상희 의원은 ‘「저탄소 녹색성장기본법」은 정책 추진체계에 있어서 무리한 측면이 많다고 지적하면서 도저히 체계상 맞지 않는 지속가능발전 기본법과는 관계조정이 필요하다고 피력한다.<sup>43)</sup> 즉 지속가능발전 기본법은 그대로 두고 녹색성장 기본법을 제정하여 기후변화 대책과 지속가능 발전을 양대 축으로 가져가는 것이 마땅하고 오히려 더욱 설득력이 있다’고 주장한다. 결국 「저탄소 녹색성장기본법」안에 「구 지속가능발전 기본법」을 포함시킬 수 있는가? 다시 말하면 “저탄소 녹색성장”의 개념안에 “지속가능발전”을 포함시킬 수 있는가의 문제로 귀결된다.

지속가능발전은 “환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development)”의 줄임표현으로 1987년 4월 세계환경개발위원회(WCED)가 발간한 “우리 공동의 미래(Our Common Future)”에서 제시되었다. 그 후 1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 UN환경개발회의(UNCED)의 “리우선언”에서 환경정책의 중심테마가 되었다.<sup>44)</sup> 이후 “지속가능발전”에 관한 논의는 환경정책, 경제정책, 더 나아가 사회정책의 세가지의 통합을 추구하는 모습으로 변모되었다.<sup>45)</sup> 이러한 관념을 「구 지속가능발전 기본법」에서도 수용하고 있다. 즉 동 법률 제2조(정의) 제2호에서 “지속가능발전”을 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전” 이라고 정의하고 있다. 한편 ‘녹색성장’의 개념은 2005년 환경부와 유엔아태경제사회위원회(UNESCAP)가 공동 주최한 “아·태

43) 제284회국회(정기회)-기후변화대책특별제3차 (2010), 「기후변화대책특별위원회회의록 제3호」, 서울:국회사무처

44) 박균성·함태성 (2008), 「환경법」, 서울: 박영사, p. 59

45) 지속가능발전은 오늘날, 환경 또는 생태(Environment od Ecology), 경제(Economy), 균등(Equity)의 3E를 의미한다. 박균성·함태성 (2008), p. 60



환경과 개발에 관한 장관회의(MCED)”에서 우리나라가 주창하여 회의결과인 “서울이 니셔티브(SI)”에서 처음 채택된 개념이다.<sup>46)</sup> 녹색성장위원회에 따르면 ‘녹색성장’은 지속가능발전의 추상성·광범위성을 정책실현 가능성면에서 보완한 개념으로 “환경과 경제의 선순환 구조를 통해 양자의 시너지를 극대화하여 삶의 질을 개선하고 생활상 녹색혁명을 실현함으로써 국제기대에 부합하는 국가위상을 정립시킨다”는 관념으로 지칭된다.<sup>47)</sup> 즉 녹색성장이란 경제성장패턴을 환경친화적으로 만들어 새로운 성장기회를 확보하자는 개념으로 선진사회 실현을 위한 원인요법에 착안한 구체적 정책해법이다.<sup>48)</sup> 따라서 녹색성장은 “경제와 환경의 조화·균형성장”이라는 개념에서 출발하며, 이는 「저탄소 녹색성장기본법」상 ‘녹색성장’의 정의규정에도 반영되어 있다. 즉 동 법률은 ‘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. (제2조 제2호) 법률상 정의규정만 놓고 보면 녹색성장의 개념에는 지속가능발전에 포함되어 있는 ‘사회적 형평성’이 포함되어 있지 않아 녹색성장의 개념이 지속가능발전 보다 협소하게 판단된다. 그러나 「저탄소 녹색성장기본법」의 체계와 구조를 놓고 보면, 우선 “저탄소 녹색성장 국가전략(동법 제9조)”의 하위에 “지속가능발전 기본계획(제50조)”을 두고 있어 ‘저탄소 녹색성장’ 아래 ‘지속가능발전’을 위치하게 하고 있으며, “저탄소 녹색성장 국가전략(동법 제9조)”에 포함된 ‘녹

46) ‘녹색성장의 개념은 우리나라의 압축·고도성장에 따른 환경훼손의 경험을 바탕으로 향후 지속가능한 경제성장의 모델을 제시하기 위해 주창된 개념으로 아시아·태평양 지역의 개발도상국가에 있어서의 환경친화적 경제성장의 방법의 의미로 사용되었다고 지적한다. 송동수 (2009), “녹색성장과 국토법제의 대응”, 「법제연구」, 36: 69-106, p. 72 참조.

47) 녹색성장위원회는 녹색성장의 3대요소와 내용으로 (1)환경과 경제의 선순환(성장패턴과 경제구조의 전환을 통해, 환경과 경제 양측의 시너지(Synergy) 효과 극대화, 핵심 주력산업의 녹색화, 저탄소형 녹색산업 육성, 가치 사슬의 녹색화 추진) (2)삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명(국토 도시, 건물, 주거단지 등 우리 생활 모든 곳에서의 녹색생활 실천 및 녹색산업 소비기반 마련, 버스·지하철·자전거 등 녹색교통 이용을 활성화하고, 지능형 교통체계에 기반한 교통효율 개선 추진), (3)국제기대에 부합하는 국가위상 정립(국제적 기후변화 논의에 적극 대응함으로써, 녹색성장을 국가발전의 새로운 모델로 활용, 녹색 사고 국가로서 글로벌 리더십 발휘를 통해 세계 일류의 녹색선진국으로 발돋움)을 제시한다. 녹색성장위원회 (연도미상), “녹색성장이란”, <http://www.greengrowth.go.kr/www/green/Is/is.cms> (검색일: 2010. 4. 19.)

48) 송동수 (2009), p. 72 참조.

색경제 체제의 구현에 관한 사항(동조 제2항 제1호)<sup>49)</sup>으로 “정부는 저탄소 녹색성장을 추진할 때 지역 간 균형발전을 도모하며 저소득층이 소외되지 않도록 지원 및 배려하여야 한다. (제22조 제4항)”를 염두하고 있는 점으로 보아 「저탄소 녹색성장기본법」상 ‘저탄소 녹색성장’의 개념안에는 ‘지속가능발전’이 포함되어 있다고 해석함이 타당하다고 사료된다.<sup>50)</sup> 결국 「저탄소 녹색성장기본법」이 「지속가능발전법」의 규범적 측면의 편제와 개념에 있어서 상위에 위치하고 있다는 결론이 도출되고 규제입법적 측면에서 규제실패의 가능성은 존재하고 있지 않다고 판단할 수 있다. 다만, 규제환경적 측면에서 규제실패의 상황이 존재가능한지는 별개의 문제이다. 즉 ‘녹색성장’의 실질법적 개념을 ‘지속가능발전’을 포괄하는 상위의 개념으로 존치하여 규제입법 자체적인 측면에서는 규제실패상황이 존재하지 않는다 하더라도 실제적 개념과 규범적 개념간의 괴리로 인하여 규제를 둘러싼 환경요인에서 비롯되는 규제실패 상황은 발생할 수 있다는 점이다. 이에 대하여 「저탄소 녹색성장기본법」은 스스로 녹색성장의 의미를 지속가능발전보다 작은 개념으로 정의하고 있으면서도, 실제로는 녹색성장이 지속가능발전을 포괄하는 더 큰 개념인 것처럼 사용하고 있다는 점에서 개념상 혼란 내지 모순이 있는 것으로 보인다고 하면서, 이러한 개념상 혼란 내지 체계상의 문제를 바로잡기 위해서는 동 법률이 추구하는 ‘녹색성장’의 개념에 대한 진지한 고민과 성찰이 필요하다는 지적을 하는 바<sup>51)</sup>, 동 의견은 둔보이다.<sup>52)</sup> 결국 동 의견에

49) 저탄소 녹색성장기본법 제9조(저탄소 녹색성장 국가전략) 제1항 정부는 국가의 저탄소 녹색성장을 위한 정책목표·추진전략·중점추진과제 등을 포함하는 저탄소 녹색성장 국가전략(이하 “녹색성장국가전략”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

제2항 녹색성장국가전략에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 제22조에 따른 녹색경제 체제의 구현에 관한 사항
2. 녹색기술·녹색산업에 관한 사항
3. 기후변화대응 정책, 에너지 정책 및 지속가능발전 정책에 관한 사항
4. 녹색생활, 제51조에 따른 녹색국토, 제53조에 따른 저탄소 교통체계 등에 관한 사항
5. 기후변화 등 저탄소 녹색성장과 관련된 국제협상 및 국제협력에 관한 사항
6. 그 밖에 재원조달, 조세·금융, 인력양성, 교육·홍보 등 저탄소 녹색성장을 위하여 필요하다고 인정되는 사항

제3항 <생략>

50) 이에 대하여 같은 해석의견으로 조홍식·황형준 (2009), “녹색성장과 환경법제의 대응”, 「법제연구」, 36: 37-68, p. 51; 함태성 (2009), “녹색성장과 ‘지속가능발전’의 관계정립에 관한 법적 고찰: 저탄소 녹색성장기본법(안) 제정에 관한 법적 논쟁과 관련하여”, 「환경법 연구」, 31(1), p. 368 이하 참조

따르면 규제입법적 측면의 규제실패상황과 규제환경적 측면의 규제실패상황을 동시에 고려해야 한다는 의미이며, 규제입법적 측면에서는 '녹색성장'의 실정법적 개념의 확대와 '녹색성장'의 개념에 대한 사회인식제고 등이 동시에 동반되어야 하는 것이다.

## 2. 「에너지법」과의 관계

에너지법과의 관계에 있어서도 지속가능발전법과의 관계에서와 유사한 조건하에서 환경규제의 실패 가능성에 대한 검토가 요청된다. 「저탄소 녹색성장기본법」은 부칙에서 「구 에너지기본법」의 본질적 내용에 대한 개정사항을 규정하고 있다. 동법 부칙 제4조 제7항은 에너지기본법의 제명을 에너지법으로 변경토록 하고, 「구 에너지기본법」 제3조 '에너지정책의 기본원칙'을 삭제하였다. 또한 「구 에너지기본법」상 기본원칙(제5조)·기본계획(제7조)을 「저탄소 녹색성장기본법」상 기본원칙(제39조)·에너지기본계획(제41조)으로 변경하고 「구 에너지기본법」상 기본원칙·기본계획을 「저탄소 녹색성장기본법」으로 이관시켰다. 「구 에너지기본법」상 「국가에너지위원회(제9조)」를 「에너지위원회」로 명칭을 축소시키고, 위원장을 지식경제부 장관으로 하향 조정하였다. 전체적으로 보면 「에너지기본법」을 「저탄소 녹색성장기본법」의 하위의 부속 법률로 격하시킨 것으로 판단된다. 「에너지기본법」의 개정 내용을 담은 「저탄소 녹색성장기본법」 부칙 규정에 대해서도 「지속가능발전 기본법」과 같은 맥락으로 법제사법위원회의 논쟁이 빈발하였으며, 특히 우윤근 의원은 법률용어 중에서 가장 중요한 개념 제목이므로 원칙적으로 상임위원회에서 철저히 심의하는게 타당하다는 지적을 내놓기도 하였다.<sup>53)</sup>

51) 조홍식·황형준 (2009), p. 51.

52) 유사한 의견으로 함태성 교수는 녹색성장의 개념을 경제와 환경외에 사회발전까지 고려하는 지속가능발전의 개념보다 우위에 두는 관계설정은 적절하지 않다고 지적하면서, 녹색성장에도 지속가능발전의 개념 중 사회적 형평성에 관한 이념이 반영되어야 한다는 견해를 피력한다. 함태성 (2009), pp. 369-372.

53) 이로 인하여 법제사법소위는 2009년 11월 27일과 2009년 12월 3일 2차례에 걸쳐서 진행되었다. 제284회국회(정기회)-법제사법소위제1차 (2010), 「법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제1호」, 서울: 국회사무처, pp. 2-9; 제284회국회(정기회)-법제사법소위제1차 (2010), 「법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제2호」, 서울: 국회사무처, pp. 13-17.

「에너지법」과의 관계에 있어서 「저탄소 녹색성장기본법」에 대한 규제실패 가능성에 대한 검토의 쟁점은 「에너지법」의 주요부문을 「저탄소 녹색성장기본법」의 체계 하에서 검토하는 것이 타당한가에 관한 문제이다. 즉 ‘에너지’ 문제를 ‘저탄소 녹색성장’의 틀 안에서 바라보는 것이 합당한가에 관한 정책방향적 측면의 검토로 귀결된다.

우리나라의 에너지 법제에 관해서는 에너지 문제 발생에 대해 근본적 대책의 수립보다는 임시방편적인 미봉책 수립에 의존한 면이 크다.<sup>54)</sup> 정부는 이러한 문제 해결을 위하여 2006년 3월에 「에너지 기본법」을 제정하였다.<sup>55)</sup> 그럼에도 에너지 관련 법률이 에너지원별, 주무관청별, 관리체계별로 다양한 기준과 체계에 따라 복잡하게 분산됨으로 인해 에너지 관련 정책의 비체계가 불가피하다는 측면이 지적되었고,<sup>56)</sup> 최근에는 지구온난화가 심화되고 기후변화에 따른 국제적 환경이 급변함에도 불구하고 기후변화 및 에너지 위기가 신속하고 능동적으로 대응하지 못하고 있으며, 에너지 법제 역시 에너지정책의 새로운 패러다임을 적절하게 반영하지 못하고 있다는 문제가 제기되고 있는 상황에 처해 있다.<sup>57)</sup> 이러한 에너지 관련 총체적 문제점을 해결하기 위한 방안으로 「저탄소 녹색성장기본법」은 ‘녹색성장의 패러다임 안에서 ‘에너지’를 포함시킴으로써 에너지 정책의 원칙과 방향을 제시한 것으로 분석된다. 이는 「저탄소 녹색성장기본법」의 제2조 정의 규정을 통해서도 확인된다. 동법은 “녹색성장”을 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자

54) 에너지관련법제는 에너지원별, 쟁점별, 사안별로 규정된 개별법 중심으로 입법이 이루어지다 보니 복잡하고 상호연계가 원활하지 못하여 체계적인 법령정비 및 법령 상호간의 관계설정이 필요한 상황이라고 지적된다. 함태성 (2009), “녹색성장과 에너지법제의 대응”, 「법제연구」, 36: 107-138, p. 111 참조.

55) 「구 에너지기본법[시행 2006. 9. 4][법률 제7860호, 2006. 3. 3. 제정]의 제정이유는 다음과 밝히고 있다. “에너지기본법을 제정하여 에너지정책에 대한 장기적·통합적 비전을 제시하고, 에너지정책의 기본원칙을 천명하며, 에너지 관련 개별법 및 정책의 유기적 연계성을 강화함으로써 에너지빈국인 우리나라가 급변하는 국제에너지시장의 여건변화에 능동적으로 대처할 수 있는 기반을 조성하고, 나아가 에너지정책의 환경친화성, 사회적 수용성 및 형평성도 제고함으로써 국민경제의 지속가능한 발전과 국민의 복리향상에 기여하려는 것임.” 법제처 국가법령정보센터 (연도미상), “에너지기본법[시행 2006. 9. 4] [법률 제7860호, 2006. 3. 3. 제정]”, <http://www.moleg.go.kr/> (검색일 : 2010. 4. 19.)

56) 최봉석 (2006), “에너지관리에 관한 기본법제의 현황과 과제”, 「석유」, p. 93 참조.

57) 탄소배출권거래 등과 같은 새로운 수단들이 아직 체계적이고 실효성있게 입법화되지 못하고 있음을 실시하고 있다. 함태성 (2009), p. 111 참조.

리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장”이라고 개념화함으로써 에너지를 ‘녹색성장’의 기초요소로 포함시키고 있다. 또한 동법은 에너지정책의 기본 원칙(제39조)을 명시적으로 규정하고, 에너지기본계획(제41조)을 수립·시행하도록 하며 기후변화대응 및 에너지의 목표관리(제42조)를 의무화하고 있다. 종합하면 「저탄소 녹색성장기본법」은 에너지 문제를 기후변화대응과 함께 녹색성장의 관점에서 분석·기획하도록 하는 체제로 구성되어 있음을 확인할 수 있다. 결국 「에너지법」과의 관계에 있어서 「저탄소 녹색성장기본법」은 규제입법적 측면과 규제환경적 측면에서 규제실패 상황이 존재하고 있지 않다고 판단된다. 오히려 「구 에너지기본법」을 「저탄소 녹색성장기본법」의 체제로 수용함으로써 녹색성장의 패러다임속에서 에너지문제를 파악할 수 있도록 하는 것은 규제환경적 측면에서 규제실패상황을 방지하는 방안으로 사료되며, 「구 에너지기본법」의 관련 규정을 개정하는 것은 규제입법적 차원에서 규제실패상황을 방지하는 방안으로 평가할 수 있다.

### 3. 「대기환경보전법」과의 관계

「저탄소 녹색성장기본법」은 부칙에서 「대기환경보전법」상 ‘환경부장관의 온실가스 배출계수의 개발 및 관리에 관한 규정(제12조)’을 삭제하도록 하고, 이를 위한 재정적·기술적 지원에 관한 규정(제81조 제1항 제2호)을 삭제하도록 했다. 「대기환경보전법」은 대기오염으로 인한 국민건강이나 환경에 관한 위해를 예방하고 대기환경을 적정하고 지속가능하게 관리·보전하여 모든 국민이 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 수 있게 하는 것을 목적으로 제정된 법률이고<sup>58)</sup>, 「저탄소 녹색성장기본법」은 경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 것을 목적으로 하는 법률로서<sup>59)</sup> 규제의 대상 영역으로 각각 ‘대기오염물질, 기후·생태계 변화유발물질, 온실가스 등<sup>60)</sup>’과 ‘온실가

58) 「대기환경보전법」 제1조(목적)

59) 「저탄소 녹색성장기본법」 제1조(목적)

60) 「대기환경보전법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. “대기오염물질”이란

스<sup>61)</sup>를 명시하고 있다. 즉 양 법률은 법률의 목적과 규제대상영역의 중첩에 대한 규제실패의 가능성에 대한 검토가 필요하다.

「대기환경보전법」은 기후·생태계 변화유발물질에 관하여 정부가 기후·생태계유발물질의 배출을 줄이기 위하여 국제적 노력에 참여하고, 시책을 강구하도록 하고 있다. (동법 제9조) 온실가스에 관하여는 환경부장관에게 종합계획을 수립·시행하도록 하고 있다. (동법 제11조 제1항, 제2항) 또한 환경부장관 및 시·도지사에게 전국적인 대기오염 및 기후·생태계 변화유발물질의 실태를 파악하기 위하여 측정망을 설치하고 대기오염도 등을 상시측정 하도록 하고 있다. (동법 제3조) 즉 「대기환경보전법」은 기후·생태계유발물질과 온실가스의 정책수립과 기후·생태계 변화유발물질에 대한 실태측정에 관해서는 규정을 두고 있으나 온실가스의 실질적 감축을 위해 반드시 필요한 감축목표의 설정, 온실가스 배출통계의 관리체계 및 온실가스 배출권의 거래제도에 관해서는 규정을 불비함으로써 대기환경보전법의 불완전성을 면치 못하고 있는 상황에 있었다.<sup>62)</sup> 반면 금번에 제정된 「저탄소 녹색성장기본법」은 대기환경보전법상의 기존 규제제도에 관한 내용을 포괄하고 있을 뿐만 아니라 온실가스의 실질적인 감축이 이뤄질 수 있도록 규제수단을 다양하게 정하고 있다. 즉 기후변화 대응계획을 수립·시행하도록 하고 있으며(동법 제40조), 온실가스 감축 목표관리를 시행하도록 하고(동법 제42조), 온실가스 감축의 조기행동을 촉진(동법 제43조)하며,

대기오염의 원인이 되는 가스·입자상물질로서 환경부령으로 정하는 것을 말한다. 2. “기후·생태계 변화유발물질”이란 지구 온난화 등으로 생태계의 변화를 가져올 수 있는 기체상물질(氣體狀物質)로서 온실가스와 환경부령으로 정하는 것을 말한다. 3. “온실가스”란 적외선 복사열을 흡수하거나 다시 방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스상태 물질로서 이산화탄소, 메탄, 아산화질소, 수소불화탄소, 과불화탄소, 육불화황을 말한다. 4.-18. <생략>

「대기환경보전법 시행규칙」 제2조(대기오염물질) 「대기환경보전법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 대기오염물질은 별표 1과 같다. 제3조(기후·생태계 변화 유발물질) 법 제2조제2호에서 “환경부령으로 정하는 것”이란 염화불화탄소를 말한다.

61) 「저탄소 녹색성장기본법」 제2조(정의) 1.-8. <생략> 9. “온실가스”란 이산화탄소(CO<sub>2</sub>), 메탄(CH<sub>4</sub>), 아산화질소(N<sub>2</sub>O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF<sub>6</sub>) 및 그 밖에 대통령령으로 정하는 것으로 적외선 복사열을 흡수하거나 재방출하여 온실효과를 유발하는 대기 중의 가스 상태의 물질을 말한다. 10.-15. <생략>

「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」 제2조(온실가스) 「저탄소 녹색성장 기본법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제9호에 따른 수소불화탄소(HFCs)와 과불화탄소(PFCs)는 별표 1과 같다.

62) 조홍식·황형준 (2009), p. 54.

온실가스 배출량을 보고하도록 의무지우고 있다. (동법 제44조), 또한 온실가스 종합 정보관리체계를 구축하도록 하고(동법 제45조), 총량제한의 배출권 거래제를 도입할 수 있는 근거를 두고 있다. (동법 제46조) 교통부문의 온실가스관리(동법 제47조)와 기후변화 영향평가(동법 제48조)에 관한 사항도 규정하고 있다. 「저탄소 녹색성장기본법」의 기후변화에 관한 규제체계는 “기후변화 현상에 대한 과학적 분석(scientific analysis), 온실가스의 감축(mitigation), 기후변화에 대한 적응(adaptation)의 국제적인 3단계 대응전략을 충실하게 반영한 입법으로 평가된다.<sup>63)</sup> 따라서 온실가스에 관하여는 「저탄소 녹색성장기본법」의 규제체계가 「대기환경보전법」을 포괄하고 있다고 할 수 있다. 결국 금번 「저탄소 녹색성장기본법」 부칙에서 「대기환경보전법」 제12조의 ‘환경부장관의 온실가스 배출계수의 개발 및 관리’를 삭제토록 한 것은 규제 중복 및 혼동으로 인한 규제실패를 미연에 방지하기 위한 조치로서 평가된다.<sup>64)</sup> 즉 규제입법적 측면에서 규제실패 존재가능성을 차단한 사례이다. 이에 더하여 「대기환경보전법」 제11조의 환경부장관의 온실가스 종합계획 수립 및 시행<sup>65)</sup> 부분도 「저탄소 녹색성장기본법」 기후변화대응 기본계획(제40조)<sup>66)</sup>과 중첩되므로 규제실패 가능성이 존재하므로 규제입법적 차원에서 「대기환경보전법」 제11조의 부분개정이 필요하다고 사료된다.<sup>67)</sup>

63) 조홍식·황형준 (2009), p. 54.

64) 동 규정은 앞에서 살핀 바와 같이 에너지기본법상 배출계수작성에 관하여 부처 간 정책갈등이 발생한 환경규제의 실패사례로서 이를 개선하기 위하여 금번 「저탄소 녹색성장기본법」 제정시 반영되었다고 평가할 수도 있다. 사례의 내용은 앞의 II. 1. 기후변화협약 관련 정부대책 갈등 참조.

65) 「대기환경보전법」 제11조 (대기환경개선 종합계획의 수립 등) 제1항 환경부장관은 대기오염물질과 온실가스를 줄여 대기환경을 개선하기 위하여 대기환경개선 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 10년마다 수립하여 시행하여야 한다.

66) 「저탄소 녹색성장기본법」 제40조(기후변화대응 기본계획) 제1항 정부는 기후변화대응의 기본원칙에 따라 20년을 계획기간으로 하는 기후변화대응 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다.

67) 동지; 조홍식·황형준 (2009), p. 56 조홍식 교수는 이에 더하여 「대기환경보전법」상 정부의 기후·생태계변화유발물질 감축정책 추진(제9조), 기후·생태계 변화유발물질의 실태 측정(제3조) 등의 규정들 역시 규제실패 가능성을 차단하기 위하여 삭제·수정하는 것이 바람직하다는 의견을 피력하고 있다.

#### IV. 「저탄소 녹색성장기본법」의 발전적 시행

지금까지 환경규제의 실패에 관한 일반이론을 「저탄소 녹색성장기본법」에 적용하여 동법제정에 따른 다른 법률과의 관계를 중심으로 규제실패 가능성에 대한 검토를 하였다. 이상의 규제실패 검토는 규제환경적측면과 규제입법적측면에서 주로 다루졌다. 이는 최근에 「저탄소 녹색성장기본법」 제정되고 이제 막 시행되게 됨으로써 실제적으로 동 법률의 집행 자체가 부재한 데 그 원인을 찾을 수 있다. 이하에서는 「저탄소 녹색성장기본법」이 이제 막 시행된 시점에서 규제집행적 측면을 중심으로 규제실패를 방지할 수 있는 방안<sup>68)</sup>을 논한다. 「저탄소 녹색성장기본법」의 법률적 특성에 기인하여 쟁점 중심으로 기술한다.

##### 1. 집행결합의 방지(추진체계 단일화)

「저탄소 녹색성장기본법」 제정 및 시행의 성과는 분산된 녹색정책을 강력한 추진 주체로 집결했다는 점에 있다.<sup>69)</sup> 즉 「저탄소 녹색성장기본법」 제정은 “저탄소 녹색성장”이라는 국정 패러다임의 중요성 부각<sup>70)</sup>과 “대통령 직속의 녹색성장위원회”의 추진기구에 대한 위상 재정립<sup>71)</sup>을 통해 규제실패를 일으키는 환경적요인을 크게 제거

68) 일반적 측면에서 규제집행상 규제실패를 방지할 수 있는 방안으로는 환경위험인식의 제고, 환경정치력의 강화, 환경언론, 환경교육, 환경시민단체의 활성화, 환경산업의 육성, 환경정보의 유통활성화, 환경윤리의 제고, 타행정부처와의 조정, 다수이해의 공평한 반영, 근본적·전문기술적 정책판단과 분석, 장애요소에 대한 고려, 집행편이의 균형적 고려, 수용성과 현실성에 대한 고려, 법집행권자에 대한 환경의 사회적 비용에 대한 인식 제고, 법률에 따른 엄정한 집행, 민주적 집행과정의 확보, 사법적 통제의 실효성 제고 등을 제시한 바 있다. 앞의 II. 3. 환경규제실패 방지방안 참조.

69) 이에 대하여 조홍식 교수는 동법률을 기후변화에 관한 최초의 종합입법으로 평가한다. 조홍식·황형준 (2009), p. 39

70) 「저탄소 녹색성장기본법」 제1조(목적) 이 법은 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 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지함을 목적으로 한다.

71) 「저탄소 녹색성장기본법」 제14조(녹색성장위원회의 구성 및 운영) 제1항 국가의 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 녹색성장위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.



하고 감소하게 하였는데 큰 의의가 있다고 할 것이다. 이제까지의 환경규제가 다수의 정부부처에 무체계하에 분산되어 있고, 주무부처인 환경부는 법적으로나 사실상으로나 권한행사를 효과적으로 총괄조정할 수 있는 처지에 있지 못했다. 동 법률은 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행에 관한 사항을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 녹색성장위원회를 두고(제14조), 국가가 각종 정책에 있어서 경제와 환경의 조화로운 발전 및 기후변화에 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하도록 함으로써 그간 '경제개발논리의 우세'로 인하여 환경규제의 간과되는 현상이 지양되도록 하였다. (제4조) 또한 저탄소 녹색성장 국가전략(제9조), 중앙행정기관 및 지방자치단체의 추진계획 수립·시행(제10조, 제11조), 국무총리의 추진상황 점검 및 평가(제12조)를 규정함으로써 추진체계와 환류체계를 동시에 마련함으로써 녹색성장위원회를 중심으로 시스템적인 종합 환경규제체계를 완비하게 하였다. 결국 규제집행측면의 규제실패 방지를 위해서 법률의 규정에 근거한 엄격한 집행과 시행, 민주적 집행과정의 확보, 타행정부처와의 조정, 다수이해의 공평한 반영, 근본적·전문기술적 정책판단과 분석, 장애요소에 대한 고려, 집행편이의 균형적 고려, 수용성과 현실성에 대한 고려가 종합적으로 요청된다고 할 것이다.

## 2. 범부처간 정책의 유기적 연계

「저탄소 녹색성장기본법」은 다수 부처에서 개별 법률을 통하여 부분적으로 실시하고 있는 기후변화와 지구온난화, 신·재생에너지 및 지속가능발전대책 등을 유기적으로 연계·통합하는 법률이다. 국회 기후변화대책특별위원회의 김상희 의원은 「저탄소 녹색성장기본법안」의 심사과정에서 추후 집행 시 야기될 수 있는 중요한 규제실패의 상황을 예측하고 이에 대한 주장을 실시한 바 있다. 김상희 의원은 녹색성장위원회는 「저탄소 녹색성장기본법」에 의거하여 기본계획을 3개나 수립을 하는데 기후변화대응기본계획과 에너지기본계획은 2개라 하더라도 밀접하게 에너지 부문으로 연결되어 있으므로 두가지 기본계획을 수립하는 데 큰 무리가 없다고 생각하지만, 지속가능발전 기본계획은 정치·경제·사회 등이 포함되는 국가의 큰 방향이므로 본질상 녹색성장과 분리해야 한다는 의견을 표명하였다. 이에 대하여는 상술한 바와

같이<sup>72)</sup> '녹색성장'의 실제적·규범적 개념에 관한 숙려와 재고가 요청된다고 할 것이다. 즉 「저탄소 녹색성장기본법」이 '녹색성장'의 실정법적 개념안에 '지속가능발전'의 개념을 포함시키고 있음에도 불구하고 실제상의 간극에서 비롯되는 규제환경적 요인의 규제실패를 간과해서는 안 될 것이다. 따라서 '녹색성장'의 광의적 개념화를 도모할 수 있도록 정부의 '지속가능발전'을 포괄하는 적극적인 '녹색성장' 정책의 집행과 환경교육의 강화, 다수이해의 공평한 반영, 근본적·전문기술적 정책판단과 분석 등의 노력이 경주되어야 할 것이다.

그간 녹색성장 정책의 부처별 경쟁적 추진에 대해서도 규제집행적 측면에서 규제 실패를 방지하는 노력이 강구되어야 할 것이다. 즉 '녹색성장' 정책에 대하여 부처별 역할이 불분명하고 자원배분 과정에서 극도의 비효율을 초래된 부분에 대하여 「저탄소 녹색성장기본법」시행을 계기로 녹색성장위원회를 중심으로 범부처 정책의 유기적 연계와 조정이 이뤄져야 하며, 특히 「저탄소 녹색성장기본법」상 녹색성장 국가전략에 의거하여 부처별 중복추진 요소가 제거되고 R&D-실용화-산업화 연계가 이뤄져야 한다.<sup>73)</sup> 즉 규제집행상 규제실패 방지를 위하여 법률에 따른 엄정한 집행, 민주적 집행과정의 확보, 타행정부처와의 조정, 다수이해의 공평한 반영, 근본적·전문기술적 정책판단과 분석 등이 요청된다 할 것이다.

### 3. 상시적 규제실패 체크 및 피드백(지속적인 법체계 정합성 도모)

금번 「저탄소 녹색성장기본법」제정에 있어서, 다소 무리하고 신속했던 입법과정, 기본법 위의 기본법이라는 일반적 평가는 외부 환경에 대한 대응이라는 불가피했던 상황에서 기인한 결과라 해도 과언이 아니다. 동 법률의 제정에 있어서, 2009년 12월 7일부터 12월 18일까지 개최되는 제15차 기후변화협약 당사국총회에서 이뤄지는 협상에서 OECD회원국이자 다량의 온실가스 배출국인 우리나라가 Post-2012체제에서 부담하여야 할 감축의무라는 국제적 압력 등이 규제의 외부환경요인이 크게 작용했다고 사료된다. 이는 실제로 국회 법사위 논의과정을 통해서 동법안이 통과될 수 있

72) 앞의 II. 1. 지속가능발전법과의 관계상 규제실패 검토 참조

73) 한국과학기술기획평가원 (2010), p. 8 참조.

있던 결정적 요인으로 작용하였음을 확인할 수 있다.<sup>74)</sup> 결국 이후에 이뤄져야 할 더 크고 막중한 작업은 향후과제로, 「저탄소 녹색성장기본법」에 대해서 우리나라의 환경규제체계에 입각하여 규제환경, 규제입법, 규제집행상 규제실패를 검토하고 방지·극복하기 위한 노력을 지속적으로 경주함이다. 즉 상시적 규제실패상황에 대한 모니터링과 검토, 그리고 대안 마련을 통해 「저탄소 녹색성장기본법」이 경제와 환경의 조화로운 발전을 도모하는 진정한 기본법의 위상을 갖도록 하여야 할 것이다. 결국 동 법률이 저탄소 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 국민의 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 있어서 주춧돌이 될 수 있도록 하여야 할 것이다.

## V. 결어

2010년 4월 14일 「저탄소 녹색성장기본법」이 시행되었다. 동 법률은 기존 경제중심의 규제패러다임을 “환경과 경제의 조화”라는 규제패러다임으로 획기적으로 변화시킨 제도이다. 또한 기존에 분산되어 있던 환경규제를 일관된 체계로 포섭하고 연결하는 역할을 수행하였다. 이 논문은 급변에 발효된 「저탄소 녹색성장기본법」의 성공적 시행을 위하여 규제실패의 분석 틀을 활용하여 규제실패 가능성에 대한 검토를 실시하고 규제실패 방지 방안을 찾는 데 목적을 두었다.

규제실패란 규제법령 중 편익을 가져올지라도 그 비용이 너무 과다하여 편익의 실제적 효과가 손상되거나, 예상하지 못한 부수효과(side effect)가 야기되거나, 당초 규제의 지지자들의 기대에 훨씬 못 미치는 성과를 거두거나, 의도된 결과와 정반대의 결과를 초래하는 경우를 통틀어 칭하는 개념으로 그 원인은 규제환경적 측면, 규제입법적 측면, 규제집행적 측면으로 나눌 수 있다. 이 논문은 「저탄소 녹색성장기본법」

74) 제284회국회(정기회)-법제사법제14차 (2010), 「법제사법위원회회의록 제14호」, 서울: 국회사무처, p. 14; 제284회국회(정기회)-법제사법소위제1차 (2010), 「법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제1호」, 서울: 국회사무처, pp. 2-9; 제284회국회(정기회)-법제사법소위제1차 (2010), 「법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제2호」, 서울: 국회사무처, pp. 13-17.

의 입법과정과 관련하여 「구 지속가능발전기본법」, 「구 에너지기본법」, 「대기환경보전법」과의 관계를 중심으로 규제실패의 가능성 여부를 검토하였다. 이에 따르면, 먼저 “녹색성장”의 실정법적 개념은 “지속가능발전”을 기 포괄하므로, 「저탄소 녹색성장기본법」이 「지속가능발전법」의 상위 기본법에 해당하고, 결국 「저탄소 녹색성장기본법」부칙에서 「지속가능발전법」과 「저탄소 녹색성장기본법」관계를 획정한 사항은 규제실패에 해당하지 않으며, 오히려 교제실패를 방지하기 위한 조치로 파악된다. 둘째로 ‘녹색성장’의 실정법상 개념이 ‘에너지’를 그 개념요소로 포괄하는 상위의 관념이므로 「구 에너지기본법」상 ‘에너지기본계획’을 「저탄소 녹색성장기본법」로 이관하는 등 양 법률간 관계를 기본법-일반법의 관계로 체계화시킨 법률개정은 규제실패에 해당하지 않는다. 끝으로 「대기환경보전법」상 온실가스에 관한 규제는 「저탄소 녹색성장기본법」이 총괄적 규제사항을 관장하고 있으므로 「대기환경보전법」상 온실가스에 관한 규제를 일괄 이관시킴으로써 규제실패가 일어나지 않도록 함이 필요하다. 「저탄소 녹색성장기본법」의 성공적 시행을 위한 규제실패 방지 방안으로 집행결합의 방지, 범부처간 정책의 유기적 연계, 상시적 규제실패 체크 및 피드백이 필요하며, 이를 통하여 「저탄소 녹색성장기본법」이 환경과 경제를 조화하는 기본법률로 자리매김하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 김유환(1994), “환경법규에 있어서의 법규실패와 법적대응”, 『환경법연구』, 16: 110-166
- 녹색성장위원회 (2010), “녹색성장기본법, 2010년 4월 14일 시행”, 『국무총리실·녹색성장위원회 보도자료』, 4월 14일
- 녹색성장위원회 (연도미상), “녹색성장이란”, <http://www.greengrowth.go.kr/www/green/Is/is.cms> (검색일: 2010. 4. 19.)
- 박균성·함태성 (2008), 『환경법』, 서울: 박영사
- 송길호 (2010), “녹색성장 정책 부처 중복 많다”, 『문화일보』, 3월 9일.
- 송동수 (2009), “녹색성장과 국토법제의 대응”, 『법제연구』, 36: 69-106
- 전병득 (2010), “녹색성장기본법 입법예고: 온실가스 감축 이중규제 논란”, 『매일경제신문』, 3월 30일.
- 제284회국회(정기회)-기후변화대책특별제3차 (2010), 『기후변화대책특별위원회회의록 제3호』, 서울: 국회사무처
- 제284회국회(정기회)-법제사법소위제1차 (2010), 『법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제1호』, 서울: 국회사무처
- 제284회국회(정기회)-법제사법소위제1차 (2010), 『법제사법위원회회의록: 법안심사제2소위원회(임시회의록) 제2호』, 서울: 국회사무처
- 제284회국회(정기회)-법제사법제14차 (2010), 『법제사법위원회회의록 제14호』, 서울: 국회사무처
- 제285회국회(임시회)-제1차 (2010), 『국회본회의회의록 제1호』, 서울: 국회사무처
- 조홍식·황형준 (2009), “녹색성장과 환경법제의 대응”, 『법제연구』, 36: 37-68
- 청와대 (2008), “제63주년 광복절 대한민국 건국 60년 경축사: 위대한 국민, 새로운 꿈”, [http://www.president.go.kr/kr/president/speech/speech\\_view.php?uno=92&article\\_no=4&board\\_no=P04&search\\_key=&search\\_value=&search\\_cate\\_code=&order\\_key1=1&order\\_key2=1&cur\\_page\\_no=1&cur\\_year=2008&cur\\_month=08](http://www.president.go.kr/kr/president/speech/speech_view.php?uno=92&article_no=4&board_no=P04&search_key=&search_value=&search_cate_code=&order_key1=1&order_key2=1&cur_page_no=1&cur_year=2008&cur_month=08) (검색일: 2010. 4. 19.)

- 최영규 (1993), “영업규제의 법제와 그 수단에 관한 연구: 규제행정론적 관점에서”, 「서울대학교 박사학위논문」
- 최병선 (1992), 「정부규제론」, 서울: 법문사
- 최봉석 (2006), “에너지관리에 관한 기본법제의 현황과 과제”, 「석유」
- 한국과학기술기획평가원 (2010), “국가별 경제수준에 따른 녹색성장 정책 비교 분석”, <http://www.kistep.re.kr/> (접속일 : 2010. 4. 19)
- 함태성 (2009), “‘녹색성장’과 ‘지속가능발전’의 관계정립에 관한 법적 고찰: 저탄소 녹색성장기본법(안) 제정에 관한 법적 논쟁과 관련하여», 「환경법 연구」, 31(1)
- 함태성 (2009), “녹색성장과 에너지법제의 대응”, 「법제연구」, 36: 107-138
- 홍준형 (2005), 「환경법」, 서울: 박영사

- Cass R. Sunstein (1990), *After the Rights Revolution: Reconceiving the Regulatory State*, Cambridge: Harvard University Press
- UN (1992), *UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE*, New York: UN, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf> (Retrieved on 19 Apr 2010)
- UN (1997), *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Kyoto: UN, [http://unfccc.int/kyoto\\_protocol/status\\_of\\_ratification/items/2613.php](http://unfccc.int/kyoto_protocol/status_of_ratification/items/2613.php) (Retrieved on 19 Apr 2010)
- UN (1998), *KYOTO PROTOCOL TO THE UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE*, New York: UN, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf> (Retrieved on 19 Apr 2010)

- 감사원(<http://www.bai.go.kr/>)
- 국회(<http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp>)
- 대법원(<http://www.scourt.go.kr/main/Main.work>)
- 법제처(<http://www.moleg.go.kr/>)
- 헌법재판소(<http://www.ccourt.go.kr/>)

**[Abstract]**

Review of 「Framework Act on Low Carbon, Green Growth」  
based on Regulation Faliure Theory for Successful  
Enforcement of the Framework Act

Donghee, Bang

On 14 Apr 2010, 「Framework Act on Low Carbon, Green Growth」 goes into effect. The foremost reason for the enactment of the Framework Act on Low Carbon, Green Growth is to implement measures to effectively address climate change and energy issues and promote sustainable development, which are partially implemented by various ministries and offices pursuant to respective Acts and subordinate statutes, by flexibly bringing them together or integrating them. In a word, This Act plays a role as ‘Control Tower of Environmental Regulation’ including the Sustainable Development Act, the Energy Act, the Air-Environment Conservation Act and so on. This study is focused on review of the act based on regulation faliure theory in order to enforce the act successfully. According to the synthetic review, Regulation Faliure doesn't apply to this act in the point of legislation by reason of organizing other Act(the Sustainable Development Act, the Energy Act and so on) systematically. This study propose three Suggestion for Successful Enforcement of this act. the one is the prevention of enforcement fault. the second is the harmonization of partner(other ministratation), the other is continuous check and feedback of Regulation Faliure.

주 제 어 저탄소 녹색성장기본법, 규제실패, 녹색성장, 지속가능발전, 에너지, 온실가스배출, 지속가능발전법, 에너지법, 대기환경보전법

Key Words The Framework Act on Low Carbon, Green Growth, Regulation Faliure, Green Growth, Sustainable Development, emissions of greenhous gases, The Sustainable Development Act, The Energy Act, The Air-Environment Conservation Act