

지속가능발전의 개념과 법적 효력에 관한 검토*

황 계 영**

차 례

- I. 서 론
- II. 지속가능발전의 개념
- III. 지속가능발전의 법적 효력
- IV. 지속가능 발전을 위한 법체계의 정비방안
- V. 결 론

[국문초록]

지속가능발전은 1992년 리우선언 이후 요하네스버그를 비롯한 수차례의 국제적인 회의에서 향후의 세계적인 발전을 인도할 기본원칙으로 확인되어 왔다. 2015년 UN은 국제사회가 지속가능 발전을 달성하기 위한 분야별 목표와 구체적인 추진과제들을 담은 지속가능 발전목표(SDGs)를 채택하였다.

지속가능발전의 개념에 대해서는, 국제환경법에서는 1987년에 발표한 보고서 “우리 공동의 미래(Our Common Future)”에서 제시한, “미래 세대가 자신들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 훼손하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전”이라는 정의를 일반적으로 수용하고 있다. 이에 대해서는, 지속가능발전은 지나치게 포괄적이고 모호한 개념이며 따라서 현실적으로 구체적인 정책의 지침을 제시하지 못한다는 비판이 있는 것도 사실이나, 과거 전통적인 경제성장 위주의 발전 패러다임에서 벗어나, 경제와 환경, 사회의 영역을 통합적으로 고려하는 발전의 개념과 방법론을 제시하여 준다는 점에서 국제법뿐만 아니라 국내법 체계에서 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다. 또한 지속가능발전의 개념이 강한 의미의 것으로 볼 것인지, 약한 의미의 것으로 볼 것인지는 이를 실현하기 위한 국제법 및 국내법적 제도와 구체적인 수단에 의해서 판단되어야 할 것이다.

지속가능발전이 국제사회와 각국 정부들이 추구해야 할 목표 또는 비전으로서의

* 본 논문은 2016. 8 ~ 2017. 7 실시한 직무훈련(University of California, Berkeley) 결과보고서의 제2장 및 제5장을 바탕으로 수정·보완한 것으로, 전적으로 필자의 개인적인 견해임

** 환경부 국장, 법학박사

의미를 가지고 있다는 것에는 의문의 여지가 없다고 할 것이나, 이것이 국제법 또는 국내법에 있어서 법규범으로서의 효력을 가지고 있다고 볼 수 있는지에 대해서는 견해의 대립이 있다. 오늘날 국제법규 상의 성문화와 관련 결정 사례들을 종합적으로 고려할 때, 지속가능발전은 적어도 다양한 정책적 의사결정의 맥락에 있어 실제 논의에 대한 강력한 지침을 제공한다는 측면에서 규범적인 효력을 가진다고 할 수 있을 것이다. 그러나 지속가능발전을 국가적인 차원에서 체계적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 이를 뒷받침해줄 법체계를 마련하고 기존의 법령들을 정비하는 노력이 수반되어야만 한다.

I. 서론

2015년 9월 개최된 제70차 UN 총회에서는 2015년으로 그 기한이 만료되는 새천년 개발목표(Millennium Development Goals: MDGs)의 후속목표로 총 17개의 목표(Goal)와 169개 세부과제(Target)들로 이루어진 지속가능 발전목표(Sustainable Development Goals: SDGs)를 채택했다.¹⁾

이들 지속가능 발전목표(SDGs)는 2030년까지 국제사회에 발전의 기본방향과 원칙 등을 제시하는 핵심적인 패러다임의 역할을 할 것으로 예상되며, 특히 MDGs가 주로 빈곤퇴치 및 개도국 지원에 초점을 맞춘 것과는 달리 지속가능 발전목표는 최빈국들을 비롯한 개발도상국들뿐만 아니라 선진국들을 포함한 모든 국가들을 적용 대상으로 하는 발전목표라는 점에서, 국내적으로도 SDGs, 특히 그 가운데서도 환경 관련 목표들의 달성을 촉진하기 위한 전략과 법령 등에 대한 정책적·제도적인 대응 체계를 검토할 필요가 제기되고 있다.

이러한 SDGs를 효과적으로 이행하기 위한 방안을 도출해내기 위해서는, 우선 그 바탕을 이루고 있는 ‘지속가능발전’에 대한 정확한 이해가 필요한바, 본 논문에서는 국제법 및 국내법적인 측면에서 ‘지속가능발전’의 개념과 그 법적 성격을 중점적으로 검토하고자 한다.

¹⁾ United Nations, General Assembly Resolution 70/1 (A/RES/70/1), “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development” (2015.10.21.)

II. 지속가능발전의 개념

1. 개설

지속가능발전의 개념에 대해서는 하나의 보편적으로 합의된 정의가 존재하고 있는 것은 아니나, 국제환경법에서 일반적으로 수용되고 있는 정의는 “미래 세대가 자신들의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 훼손하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전”이라고 할 수 있다. 이는 1983년 UN 총회의 결정에 의하여 설치된 ‘세계 환경 및 발전에 관한 위원회(WCED: World Commission on Environment and Development)’, 또는 동 위원회를 이끈 위원장의 이름을 딴 ‘브룬틀란드 위원회’가 1987년에 발표한 보고서 “우리 공동의 미래(Our Common Future)”에서 제시한 것으로, 동 보고서는 “인류는 미래 세대가 자신들의 필요를 충족할 수 있는 능력을 손상하지 않으면서 현재의 필요를 충족할 수 있도록 발전이 지속되게 하는 능력을 가지고 있다”고 설명함으로써 지속가능발전의 핵심적 내용을 제시했다.²⁾ 지속가능발전은 1992년의 리우선언과 Agenda21을 통해 국제사회에서 널리 수용되게 되었다.

지속가능발전의 개념은 기본적으로 인류 사회의 발전에 대한 기존의 논리가 더 이상 타당성을 갖기 어렵고, 새로운 발전 패러다임이 필요하다는 인식이 국제사회에 확산됨에 따라서 등장하게 되었다고 할 수 있다.

기존의 발전 논리에 대한 중요한 비판은, 만약 모든 인류가 기존의 일반적인 자원 채취, 생산, 소비 및 환경오염의 패턴을 채택한다면, 인류는 빠르게 지구의 수용한계 내지는 세계의 자원의 부양능력을 초과하게 될 것이고 결국 지구의 생태계는 붕괴되어야 할 것이라는 것으로, 이는 기존의 주류적인 경제발전 모델은 지속불가능하다는 것을 의미하는 것이다.³⁾ 브룬틀란드 위원회는 발전을 경제성장의 동의어로 받아들이는, 즉 경제성장과 발전을 동일시하는 기존의 지배적인 패러다임에 대한 대안으로

2) Chairman of the World Commission on Environment and Development, Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future, U.N. Doc. A/42/427, Annex (Aug. 4, 1987)

3) Marie-Claire Cordonier Segger, The Role of International Forums in the Advancement of Sustainable Development, 10 Sustainable Development Law & Policy 4 (Fall, 2009), p.4

“지속가능발전”의 개념을 채택했으며, 환경과 발전 사이의 연계와 의사결정에 있어서 경제적 고려와 환경적 고려의 통합을 특히 강조하였다. 즉, 위원회의 지속가능한 발전의 개념에 대한 설명의 핵심에는, 경제발전, 환경보호 및 형평(또는 사회적 발전)의 세 가지 가치들이, 실제로 밀접하게 상호의존적이며, 따라서 이들이 서로 개별적으로 성취될 수 없다는 인식이 존재한다고 할 수 있다.⁴⁾ 따라서 지속가능발전은 현재의 자원과 복지 등에 관한 의사결정 과정에 있어 인류의 장기적인 필요들에 우선순위를 부여하는 정책에 경제적, 환경적, 사회적 고려사항들을 통합하는 것이 필요함을 강조하는 개념이라고 할 것이다.⁵⁾

2. ‘지속가능발전’ 개념의 등장

“세계 환경 및 발전에 관한 위원회(WCED)”의 보고서가 환경과 발전에 관한 국제적인 논의에 있어 ‘지속가능발전’의 개념을 대중화시킨 것은 사실이지만, 그 기초가 되는, 인류는 지구의 수용능력 이내에서 생활을 영위하고, 현재 세대의 수요뿐만 아니라 미래 세대의 필요도 충족할 수 있도록 자연자원을 관리할 필요가 있다는 관념은 훨씬 이전부터 존재했다고 할 수 있다. 이러한 주장들 가운데는 지속가능발전의 개념을 지지하는 국가 행위의 증거는, 태평양에서 물개의 지속 불가능한 남획을 방지하기 위해 물개의 개체 수 보호를 위한 수단을 일방적으로 채택할 수 있다고 미국이 주장한, 1893년의 태평양 물개 중재사건(Pacific Fur Seals Arbitration)까지 거슬러 올라간다는 견해도 있으며⁶⁾, 더 이전으로는 영국에서 Magna Carta 이후 채택되었던 산림의 보전과 관리에 관한 Carta de Foresta에서 이미 그 개념을 찾아볼 수 있다는 주장도 있다.⁷⁾

4) Ileana M. Porras, The City and International Law: In Pursuit of Sustainable Development, 36 Fordham Urban Law Journal 537 (April, 2009), p.567

5) Keith H. Hirokawa, Saving Sustainability, 46 Environmental Law Review 10151 (February, 2016), p.10152

6) Alhaji B. M. Marong, From Rio to Johannesburg: Reflections on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development, 16 Georgetown International Environmental Law Review 21 (Fall, 2003), p.23

7) Daniel Magraw & Andrea Martinez, Magna Carta and Sustainable Development, 33 GPSolo 68 (March/April, 2016), p.69

그러나 오늘날 사용되고 있는 ‘지속가능발전’의 개념에 대한 논의는, 1960년대에 들어서면서 많은 사람들이 생태가 우리 삶의 모든 측면들과 밀접한 관련이 있을 뿐만 아니라, 환경이 경제를 비롯한 사회 모든 분야에 영향을 미칠 것이라는 것을 깨닫기 시작했고, 환경의 질이 다양한 방식으로 삶의 질과 연관된다는 인식이 빠르게 확산되면서 본격화되었다고 할 수 있을 것이다. 이러한 논의과정에는 특히 UN 등 국제기구와 비정부기구(NGO) 등이 중심적인 역할을 수행하였다.

UN총회는 1962년에 각국 정부들에게 경제개발계획의 가능한 한 가장 이른 시기에 자연자원 보호수단들을 통합하도록 하는 결의안을 통과시켰고 이를 위해 개발도상국들에게 지원을 제공할 것을 촉구하였으며⁸⁾, 1968년에는 자연환경의 질과 인권과의 관계를 인정하는 결의를 채택했고, 이는 환경을 사회적, 정치적 관점에서 사고하는 계기를 마련해주었다. 또한, UN 내에서 인간 환경 문제에 대한 “포괄적인 검토”의 틀을 마련하는 것을 목적으로 1972년에 “UN 인간환경회의(Conference on the Human Environment)”를 개최할 것을 제안함으로써 국제적인 논의가 본격화될 수 있도록 하였다.⁹⁾

이에 따라 1972년 6월, 스웨덴 스톡홀름에서 개최된 “UN 인간환경회의”에 모인 세계 지도자들은 지속적인 환경훼손으로 인한 문제들에 대응하기 위한 방안들을 논의하였다. 그러나 동 회의의 결과물로 채택된 스톡홀름 선언은 경제와 사회 발전의 중요성을 강조했지만, 환경과 발전 간의 관계에 대해서는 언급하지 않았으며, 또한 동 회의에서는 부유한 선진국과 가난한 개발도상국 간에 선명한 의견대립이 있었다. 즉, 선진국들은 주로 환경보호에 관심을 가졌었던데 반하여, 개발도상국들은 발전의 문제가 환경의 제단에 희생되는 것을 원하지 않았다.¹⁰⁾ 즉, 지속가능발전 개념의 핵심에는, 그 개념 형성의 초기부터, 개발도상국들의 경제 성장에 대한 필요와 환경과 사회에 대한 산업 개발의 부정적인 효과를 국제환경법의 발전을 통해서 제한하고자 하는 접근방식 간의 긴장관계가 존재하여 왔다고 할 수 있으며¹¹⁾, 이러한 입장 차이는

⁸⁾ Alhaji B. M. Marong, 앞의 논문, p.24

⁹⁾ James C. Kraska, Global and Going Nowhere: Sustainable Development, Global Governance & Liberal Democracy, 34 Denver Journal of International Law & Policy 247 (Summer, 2006), p.262

¹⁰⁾ U.N. Conference on the Human Environment, Report on the United Nations Conference on the Human Environment, A/CONF.48/14/Rev.1 (Jun. 16, 1972)

아직도 전 세계 선진국들과 개발도상국 진영 간의 긴장 요인으로 남아 있는바, 지속가능발전의 추구는 이러한 간극을 줄이기 위한 노력을 반영한다고도 할 수 있다.¹²⁾ 이후 1982년에는 UN 총회에서 「세계자연헌장(World Charter for Nature)」이 채택되었는데, 동 헌장에서는 각국이 “최적의 지속가능한 생산성”을 지향할 것을 요구했으며, 이어 1983년에는 ‘환경과 발전에 관한 세계위원회(WCED)’의 설치를 결정함으로써 그 결과물로 1987년 “우리 공동의 미래(Our Common Future)” 보고서가 출간되게 되었다.

한편, 비정부기구에 의한 지속가능발전 개념의 대표적인 논의 사례로는, 1980년에 발표된 국제자연보전연맹(IUCN)의 「세계보전전략(WCS: World Conservation Strategy)」을 들 수 있다. 동 전략에서는 지구의 변화가 모든 인류의 생존과 복지를 보장할 수 있도록 발전에 관한 의사결정에 자원보전에 대한 고려를 통합할 것을 촉구하면서, 필수적인 생태적 과정과 생명지원 시스템의 유지, 유전적인 다양성의 보전 및 생물종과 생태계의 지속가능한 이용이라는 보전전략의 세 가지 목표를 제시한바 있다.¹³⁾

3. ‘지속가능발전’ 개념의 발전 및 확산

1992년 브라질 리우에서 개최된 “지구정상회의(Earth Summit)”, 또는 ‘UN 환경과 개발회의’에서는 회의의 결과물로 ‘환경과 발전에 관한 리우 선언’을 채택했으며, 동 선언에서는 발전에 대한 우리의 사고를 시급하게 전환해야 할 필요성을 반영하여 ‘지속가능발전’을 명시적으로 목표로 제시하고, 이를 국제사회가 구체적으로 실행하기 위한 계획으로 「Agenda21」을 마련하였다. 「Agenda21」은 빈곤퇴치와 경제적 효율성, 그리고 환경관리 사이의 연관성에 높은 우선순위를 두고 지속가능발전의 개념에

11) Ariel Meyerstein, *Global Finance and the Sustainable Development Agenda*, 12 *Sustainable Development Law & Policy* 15 (Spring, 2012), p.15

12) Ved P. Nanda, *The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals*, 44 *Denver Journal of International Law & Policy* 389 (2016), pp.390-391

13) International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources(IUCN), *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* (1980), at Ch. 1, P 12.

심층적인 의미를 부여한 것으로 평가되고 있다.¹⁴⁾

리우선언에 따르면, 지속가능발전은 세대간 형평(intergenerational equity, 제3원칙); 환경보호의 발전 과정에의 통합(제4원칙); 세대내 형평(intra-generational equity)과 빈곤 퇴치(제5원칙); 개별 국가의 특별한 발전 및 환경적 필요의 고려(제6원칙); 지속불가능한 생산과 소비의 감축(제8원칙); 인구의 감소(제8원칙); 효과적인 환경 입법(제11원칙) 등을 포괄한다.

지구정상회의 이후 지속가능발전의 개념은 일련의 대규모 UN 정상회의에 의해 다듬어졌다. 예를 들면, 1995년의 코펜하겐 선언에서는 지속가능발전과 사회적 발전 간의 관계에 대해서, “우리는 경제발전과 사회발전, 그리고 환경보호가, 모든 인류의 보다 높은 삶의 질을 달성하기 위한 우리의 노력의 틀인, 지속가능발전의 상호의존적이며 서로 강화하는 구성요소들임을 깊이 확신한다”고 밝힌바 있다. 동 선언은 또한 사회발전, 특히 빈곤층의 발전을 촉진하는 활동들을 통한 환경적으로 지속가능한 경제 활동 달성의 중요성을 강조했다.¹⁵⁾

지속가능발전은 1992년 리우선언 이후 요하네스버그를 비롯한 수차례의 국제적인 회의에서 향후의 세계적인 발전을 인도할 기본원칙으로 확인되어 왔다.

이러한 논의를 거쳐 발전되어 온 지속가능발전의 개념이 환경적인 측면에서 전통적인 환경보호와 구별되는 가장 큰 차이점은, 그것이 환경만이 아니라 그 이상에 초점을 맞추는 점이라고 할 수 있다. 지속가능발전은 경제발전, 환경보호, 그리고 사회적 형평성 간의 균형을 잡고 통합하고자 하는 장기적인 관점을 제공하며¹⁶⁾, 이를 통해서 환경법과 정책에 있어서 종종 고려대상에서 제외되는 가치와 목표를 수용할 수 있도록 하여야 한다는 것이다.¹⁷⁾

4. 새천년 발전목표(MDGs)와 지속가능발전목표(SDGs)의 채택

¹⁴⁾ Ved P. Nanda, 앞의 논문, p.391

¹⁵⁾ Imrana Iqbal & Charles Pierson, A North-South Struggle: Political and Economic Obstacles to Sustainable Development, 16 Sustainable Development Law & Policy 16 (Spring, 2016), p.17

¹⁶⁾ Lincoln L. Davis, Assured Water Supply Laws in the Sustainability Context, 4 Golden Gate University Environmental Law Journal 167 (Fall, 2010), p.168, p.181

¹⁷⁾ Alyson C. Flournoy, Building and Environmental Ethic from the Ground up, 27 Environs Environmental Law & Policy Journal 53 (Fall, 2003), p.77

지속가능발전의 개념이 국제적으로 수용되고 확산되어 감에 따라 이를 어떻게 구체적으로 구현할 것인가에 대한 논의가 활발하게 이루어지기 시작했으며, 1996년 OECD는 일련의 “국제적인 발전목표(International Development Goals)”를 제안하는 보고서¹⁸⁾를 발간했고, 이것이 향후 “새천년 발전목표(MDGs: Millenium Development Goals)”의 기초가 되었다.¹⁹⁾

2000년 9월에 UN에서 개최된 정상회의에서는 “새천년 선언(Millennium Declaration)”²⁰⁾을 채택하였는바, 동 선언에서는 인류의 발전목표들을 구체적 추진과제와 그 진전을 점검할 세부일정과 함께 제시하였고, 이에 따라 새로운 국제적인 파트너십과 2000-2015년 기간에 대해 시한을 정한 “새천년 발전목표(MDGs; Millennium Development Goals)”가 마련되었다.

리우회의 10년 후인 2002년 요하네스버그에서 개최된 “지속가능발전 정상회의”에서는 지속가능발전에 관한 “리우 원칙”들을 재확인하고, 이를 구체적으로 실천하기 위한 “이행계획(PoI: Plan of Implementation)”을 채택하여 개발도상국들의 MDGs 달성을 지원하기 위한 국제협력 및 자원 등 지원방안을 마련하였다.

리우정상회의 이후 20년 만에 2012년 다시 리우에서 개최된 “UN 지속가능발전회의”에서는 2015년으로 그 기한이 만료되는 MDGs를 대체하는 후속목표로서 ‘지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)’를 채택키로 결정하였고, 이에 대한 검토는 지리적 안배에 따라 선정된 회원국들의 30명의 대표들로 구성된 실무작업반인 ‘Open Development Group (ODP)’에서 담당토록 하였다.²¹⁾ 그 결과 동 작업반은 2014년 7월 19일에 “지속가능발전목표(SDGs)”의 초안을 발표했다. 이후 UN을 중심으로 한 폭넓은 의견수렴 과정을 거쳐 2015년 제70차 UN 총회에서 17개 목표 및 169개 세부과제들로 이루어진 지속가능발전목표(SDGs)가 채택되었다.²²⁾

18) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Development Assistance Committee, Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation (May 1996), p.2, p.9-p.11, p.14-p.15 (<http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>, 2017. 5. 2 방문)

19) Ved P. Nanda, 앞의 논문, p.390

20) U.N. G.A. Res. 55/2, U.N. Millennium Declaration (Sept. 8, 2000)

21) Gillian Macnaughton & Diane F. Frey, Decent Work, Human Rights and the Sustainable Development Goals, 47 Georgetown Journal of International Law 607 (Winter, 2016), p.643

22) U.N. G.A. Res. 70/1, U.N. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable

5. 지속가능발전 개념에 대한 비판

국제 사회에서 지속가능발전 개념의 구상, 명확화, 그리고 확산은 UN 주도로 이루어진, 국제법의 관점에서는 상대적으로 짧은 기간이라고 할 수 있는, 20년에서 30년에 걸친 집중적인 활동의 결과라고 할 수 있다. 이것은 지속가능발전에 대한 국제 사회의 광범위한 지지를 반증하는 것이라고 할 수 있다.²³⁾

이처럼 지속가능 발전은 전통적인 경제성장 위주의 발전 패러다임을 대체할 수 있는 대안으로 국제 사회의 폭 넓은 지지를 받고 있으며, 수많은 국제협약과 국제회의를 통해 수용되어 왔지만, 반면에 여러 가지 이유로 강한 비판을 받아 온 것 또한 사실이다.

지속가능발전에 대한 가장 중요한, 그리고 근본적인 비판은 그 개념 정의가 모호할 뿐만 아니라 포괄하는 범위가 지나치게 광대하고 특성이 없다는 것이다. 이러한 견해를 취하는 입장에서는, 지속가능발전 또는 지속가능성이라는 개념은, 좋게 평가하더라도 고상하지만 비현실적인 목표에 불과하며, 심하게 평가하면 기존의 생산과 소비 관행들을 더 고착시키는 기만적인 도구라고 비판한다. 즉, 지속가능발전은, 경제 발전과 생태적 원칙들 사이의 충돌을 해결할 수 없다는 점에서 개념적으로 결함이 있다는 것이다. 지속가능 발전은, 그 핵심에 있어, 발전, 즉 경제 성장, 소비의 증가 그리고 더 높은 생활수준을 전제로 하고 있으며, 그렇게 이해한다면, 발전은 환경에 대한 요구를 증가시키고, 불가피하게 자연계의 희생을 요구하게 되기 때문에, 과감한 재개념화 없이는 지속가능발전은 미래에 계속 유지될 수 없을 것이라는 것이다.²⁴⁾

이와 함께 지속가능발전을 구현하기 위한 핵심적인 전제 또는 수단이라고 할 수 있는 다수의 정책 목표들 간의 융합은 지속가능발전 개념의 가장 큰 기여라고 할 수 있는 동시에 가장 큰 장애물이라는 비판 또한 제기되고 있다. 이러한 비판의 배경에는 지속가능발전이 자칫 트로이의 목마가 될 위험이 있다는 우려가 존재한다. 즉, 지속가능발전의 개념을 통해 현재의 과편화된 접근보다 더 합리적인 방식으로 환경보

Development, (Sept. 25, 2015)

²³⁾ Virginie Barral, Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, *European Journal of International Law* (2012) 23 (2): 377

²⁴⁾ Albert C. Lin, Myths of Environmental Law, 2015 *Utah Environmental Law Review* 45 (2015), p.45, p.71

호를 증진하는 대신, 환경보호를 다른 가치 또는 목표들과의 타협이 불가피한 패러다임 안에 포함시킴으로써 결과적으로 그 목표를 훼손할 수 있다는 것이다.²⁵⁾

지속가능발전에 대한 또 다른 비판은, 두 가지 서로 다른 종류의 지속가능발전의 개념이 존재한다는 견해에서도 찾아볼 수 있다. 즉 지속가능 발전을 “약한(weak) 또는 힘없는(thin)” 유형과 “강한(strong) 또는 힘있는(thick)” 유형으로 구분하는 입장에서는, 전자는 지속가능성을 불가피하게 경제적인 기준과 환경적 기준의 균형을 잡는 것으로 보며, 동 견해는 경제성장은 지속되어야 하나 단지 “환경적인 감수성에 의해 다듬어지고 균형 잡혀야” 한다는 생각을 반영하는 것으로 본다.²⁶⁾ 이것은 1987년 브룬틀란드 보고서의 정의를 좁게 해석하는 것이라고 할 수 있는데, 동 정의에 따르면, 인간의 행위가 지구의 자연환경이나 생태계를 파괴하더라도, 그것이 미래의 인간의 필요를 충족하는 것을 불가역적으로 위협에 처하게 하지 않는다면, 수용가능하다는 의미로 결론지을 수 있다는 것이다. 이에 따라 지속가능발전이라는 틀은 계속적인 경제성장이 궁극적으로 지구의 파괴를 야기할 수 있다는 가정을 던지는데 실패하고, 경제성장의 계산법에 모든 환경적 문제들이 흡수되게 함으로써 생태적인 선택들을 경제적인 선택에 의존하도록 만들고 있으며, 실제 현실에 있어서는 종종 “그린워싱(greenwashing)”의 한 형태가 되고 있다는 것이다.²⁷⁾

이에 반하여 후자는 환경보호를 그 핵심에 두고, 사회가 생태적 교란을 회피하고 재생산 과정을 보호하기 위해서 근본적으로 변화되어야 한다고 주장하는 입장에 따른 것이다.²⁸⁾ 지속가능발전의 개념은 후자가 되어야 한다고 보면, 현재 국제사회가 채택하고 있는 개념은 약한 지속가능발전의 개념이고, 이러한 지속가능발전의 개념은 오늘날 세계가 직면하고 있는 기후변화를 비롯한 심각한 환경위기를 극복하기 위한

²⁵⁾ Lincoln L. Davis, 앞의 논문, p.182

²⁶⁾ Gary C. Bryner, Policy Devolution and Environmental Law: Exploring the Transition to Sustainable Development, 26 ENVIRONS Environmental Law & Policy Journal 1 (Fall, 2002), p.14-p.15; Lincoln L. Davis, 앞의 논문, p.182-p.183

²⁷⁾ Saptarishi Bandopadhyay, An Other History of Knowledge and Decision in Precautionary Approaches to Sustainability, 25 Fordham Environmental Law Review 552 (May, 2014), p.568-p.569; Annie Rochette, Stop the Rape of the World: An Ecofeminist Critique of Sustainable Development, 51 University of New Brunswick Law Journal 145 (2002), 149-150; Robin Kundis Craig and Melinda Harm Benson, Replacing Sustainability, 46 Akron Law Review 841 (2013), p.853-p.854

²⁸⁾ Lincoln L. Davis, 앞의 논문, p.183

대안이 되기 어렵다는 비판을 제기하는 것이다.

이러한 비판은 지속가능발전이라는 개념 또는 새로운 패러다임이 기존의 경제성장 중심의 사고를 용인하면서 그에 수반되는 환경훼손을 합리화하는 수단으로 전락하지 않도록 경계하는 타당성 있는 관점을 제공한다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있을 것이다.

6. 소결

지속가능발전은 지나치게 포괄적이고 모호한 개념이며 따라서 현실적으로 구체적인 정책의 지침을 제시하지 못한다는 비판이 있는 것도 사실이나, 과거 전통적인 경제성장 위주의 발전 패러다임에서 벗어나, 경제와 환경, 사회의 영역을 통합적으로 고려하는 발전의 개념과 방법론을 제시하여 준다는 점에서 국제법뿐만 아니라 국내법 체계에서 갖는 의미를 부인할 수 없을 것이다.

또한 지속가능발전의 개념이 강한 의미의 것인지, 약한 의미의 것인지는 이를 실현하기 위한 국제법 및 국내법적 제도와 구체적인 수단에 의해서 판단되어야 할 것이며, 따라서 동 개념이 어느 일방에만 해당된다고 확립적으로 결론을 내리기는 어려울 것이다.

지속가능발전 개념의 핵심을 이루는 것으로 인정되고 있는 세대간, 세대내 형평, 사전예방의 원칙, 공통의 그러나 차별화된 원칙 등을 채택함에 있어서, 특히 현재 세대와 미래 세대 간의 형평은, 그 대상이 되는 미래 세대의 범위가 불명확할 뿐만 아니라 미래 세대의 선호를 알 수 없다는 점에서 한계가 있다는 주장도 있으나²⁹⁾, 이러한 한계를 인정하더라도 미래 세대에 영향을 미칠 정책들을 공공의 면밀한 검토 없이 단순히 현재의 가치와 규범에 따라 결정해서는 안 된다는 점을 명확히 한다는 측면에서 그 의미를 인정할 수 있을 것이다.

²⁹⁾ Graham Mayeda, Ethical and Legal Approaches to Sustainable Development in the Context of International Environmental Law, 15 Colorado Journal of International Environmental Law & Policy 29 (2004), p.69 참고

Ⅲ. 지속가능발전의 법적 효력

1. 견해의 대립

최근 30여 년간의 환경 관련 정책 수립 및 국제적인 협약과 관련한 협상은, 자연자원의 지속가능한 이용, 형평, 공동의 차별화된 책임의 원칙, 사전배려의 원칙, 개방성과 투명성, 공공의 참여 등을 포함하는, 지속가능발전과 관련된 핵심적인 원칙들에 대한 국제적인 인식을 강화시켜 왔다.³⁰⁾ 그 결과, 지속가능발전이 국제사회와 각국 정부들이 추구해야 할 목표 또는 비전으로서의 의미를 가지고 있다는 것에는 더 이상 의문의 여지가 없다고 할 것이나, 이러한 지속가능발전의 원칙이 국제법 또는 국내법에 있어서 법규범으로서의 효력을 가지고 있다고 볼 수 있는지에 대해서는 여러 가지 견해가 제시되고 있다.

우선, 일부 학자들은 지속가능발전이 규범적인 지위를 갖기에는 그 개념 자체가 너무 모호하고 의미가 지나치게 불명확하기 때문에 법규범으로서의 효력을 인정하기는 어렵다고 주장한다. 이에 반하여 지속가능발전의 규범적인 효력을 인정하는 입장은, 구체적으로는, 지속가능발전이 국제적인 법적 도구로서 큰 지지를 받고 있고 다수의 국제적 행위주체들의 승인을 받고 있지만 국제법에서 관습법으로서의 기준을 충족하지는 못하고 있고 따라서 아직 틈새에 존재하는 규범이라고 보는 입장과, 지속가능발전이 이미 국제법 사전에서 한 자리를 차지했고, 따라서 지금 시점에서 적절한 질문은 지속가능발전이 법인가 여부라기보다 구체적인 실제 상황에서 그것을 어떻게 적용할 것인가라고 보는 입장으로 나누어진다고 할 수 있다.³¹⁾

2. 국제법 판례의 입장

사법적인 판결 또는 결정의 경우, 1997년에 국제사법재판소(International Court of Justice)는 구체적 사건에 대한 판결로는 처음으로 *Gabcikovo-Nagymaros* 사건 판결에서 지속가능발전에 대해 검토하였는데, 지속가능발전은 “단순한 개념 이상의

³⁰⁾ Marie-Claire Cordonier Segger, 앞의 논문, p.10

³¹⁾ Alhaji B. M. Marong, 앞의 논문, p.21-p.22, p.44

것이며, 이 사건의 판결에 중요한 규범적 가치를 지닌 원칙”으로 간주되어야 한다는 의견을 제시했다. 즉, 지속가능발전을 국제법의 서로 이질적인 분야들이 어떻게 상호 작용해야 하는가를 알려주며, 준(準)재판 규범으로서의 가치를 가진 법원칙으로 보았다고 할 수 있다.³²⁾

또한 2005년 EU 중재재판소(Permanent Court of Arbitration)는 *Iron Rhine (Belgium v. Netherlands)* 사건에 대한 결정에서, “1972년에 개최된 환경에 대한 스톡홀름 회의 이후 환경 보호에 관련된 국제법에는 큰 발전이 있었다. 오늘날, 국제법과 EU 법은 모두 경제발전 활동의 구상과 이행에 있어 적절한 환경적 조치들을 통합할 것을 요구하고 있다. 이러한 흐름을 반영하여 1992년에 채택된 환경과 발전에 대한 리우선언의 원칙 4는 ‘환경보호는 발전 과정의 중요한 부분을 구성하며 그것으로부터 분리된 것으로 간주될 수 없다’고 규정하고 있다. 이러한 새로운 원칙들이 이제 발전 과정에 환경보호를 통합하고 있다. 환경법과 발전에 관한 법은 서로에 대한 대안이 아니라 상호 보완적이며 통합적인 개념이고, 이는 발전이 환경에 심각한 위협을 초래할 경우에는 그러한 위협을 예방하거나 최소한 감소시켜야 할 의무가 있음을 요구한다”고 하여³³⁾ 지속가능발전의 법규범으로서의 효력을 인정하고 있다.

3. 비교법적 검토

가. 미국

미국 정부는 1992년에 리우선언에 참여하였으며, 1993년 6월에 대통령 행정명령으로 “지속가능발전에 관한 대통령 위원회(PCSD: President's Council on Sustainable Development)”를 설치했다. 미국 연방정부는 지속가능발전을 촉진하기 위한 수단 중 하나로 ‘행정명령(executive orders)’을 주로 이용하여 왔지만, 그러한 명령들은 그것이 적용되는 행정기관 외부에서는 아무런 효력을 미치지 못할 뿐만

³²⁾ Tom E.R.B. West, Environmental Justice and International Climate Change Legislation: A Cosmopolitan Perspective, 25 Georgetown International Environmental Law Review 129 (Fall, 2012), p.156

³³⁾ *Iron Rhine (“Ijzeren Rijn”) Railway Case (Belg. v. Neth.)*, Perm. Ct. Arb., 2005, p.67-p.69 (<http://www.pccpa.org/upload/files/BE-NL%20Award%20240505.pdf>)

아니라, 법률로서의 지속성이나 효력이 결여되어 있다는 점에서 한계가 있다. 빌 클린턴 행정부의 경우 PCSD의 설치를 위해 행정명령을 이용하였고, 동 위원회는 자문위원회로 설치되었기 때문에 그 자체는 어떠한 법적 권한도 가지고 있지 않았으며, 법적인 권한을 보유한 특정 행정기관 내에 위치해있지도 않았다. 동 위원회는 1999년에 역시 행정명령으로 폐지되었으며, 지속가능발전은 연방정부 차원에서는 핵심적인 의제로 적극적으로 추진되지 못하였고, 이에 관한 조정이나 이행 메커니즘도 존재하지 않았다.³⁴⁾

그 결과, 미국의 지속가능발전 관련법은 환경 및 자연자원에 대한 규제에 집중하고 있어, 전체를 총괄하는 법적 체계는 결여되어 있으며, 분산된 형태의 “경쟁” 환경법이 존재하지만, 현 단계에서 지속가능발전은 정부 정책과 “연성 법”의 문제에 더 가깝다고 할 수 있을 것이다. 정부, 대학 및 기업들이 지속가능성과 관련된 의무적인 정책들을 마련하고 있지만, 실제적인 사법적 집행가능성은 결여된 자발적 행동에 대한 요청에 그치는 경우가 많은 것이 사실이다.³⁵⁾

나. EU

미국과는 달리 유럽 법질서에서 지속가능발전은 일반적인 원칙이 되었고, 일련의 하위 원칙들을 통해서 환경 보호 영역에 통합되어 온 것으로 평가되고 있다. 1987년에 브룬틀란드 보고서가 발간되고 1년 후, 유럽위원회는 기존에 환경보호에 대해서만 초점을 맞추던 것을 지속가능발전과 관련된 다른 문제들을 함께 검토하는 입장으로 변화하기 시작했다. 그 후 유럽공동체는 암스테르담조약에 동 개념을 포함시킴으로써, 지속가능발전을 법률에 통합하였다.

현재 유럽연합조약(TEU: Treaty on the European Union) 제3조(3)은, ① 균형 잡힌 경제 성장과 물가 안정, ② 완전고용과 사회 진보를 지향하는 고도로 경쟁력 있는 사회주의 시장경제, ③ 환경 질에 대한 높은 수준의 보호와 개선이라는 세 가지

³⁴⁾ John C. Dernbach, Matching National Governance Challenges with Appropriate Legal Tools, 44 Tulsa Law Review 93 (Fall, 2008), p.107

³⁵⁾ Gerlinde Berger-Walliser & Paul Shrivastava, Sustainable Development, Business, and Proactive Law, 46 Georgetown Journal of International Law 417 (Winter, 2015), p.445-p.446

목적은 바탕으로 “유럽의 지속가능발전”에 기초한 내부 경제를 확립하도록 규정하고 있다. 이와 함께 TEU 제3조(5)는 EU가 그 국제적인 관계를 통해 “지구의 지속가능발전”에 기여하도록 요구하고 있으며, 제21조(2)는 EU 국가들이 “빈곤 퇴치에 주된 목표를 두고 개발도상국의 지속가능한 경제적, 사회적 그리고 환경적 발전을 지원”하도록 규정하고 있다. 뿐만 아니라, 지속가능발전은 “환경 질과 세계의 자연자원에 대한 지속가능한 관리를 보전 및 개선”을 위한 국제 협력을 활용하여 확보되어야만 한다.

한편, TEU 제6조(1)은 “EU 기본인권헌장”의 권리, 자유 및 원칙들을 법으로 통합하고 있는데, 동 헌장의 제37조는 “높은 수준의 환경 보호와 환경 질의 개선은 EU의 정책에 통합되어야 하며 지속가능발전의 원칙에 부합하여야 한다”고 규정하고 있으며, 제192조(2)는 “높은 수준의 (환경) 보호”는 “EU의 여러 지역들의 다양한 상황을 고려하여 달성될 것이며, 그것은 사전배려의 원칙과 예방적 조치가 취해져야 하고, 환경피해는 우선적으로 발생원에서 처리되며 오염원인자가 비용을 부담하는 원칙에 기반하여” 달성될 것이라고 규정하고 있다.

위와 같은 TEU 규정뿐만 아니라, 지침(Directive)으로 회원국들에게 시달된 다수의 2차적인 입법들 또한 지속가능발전 목적을 포함하고 있다. 예를 들면, Water Framework Directive의 경우, “하천유역 접근방식”을 규정하고, 그 체계에 다방면의 지속가능발전 접근방식을 통합하려는 시도를 하고 있다.

이처럼 지속가능발전의 원칙은 유럽 법체계에서 중요한 위치를 차지하고 있으며, 동 원칙은 EU 조약의 토대 가운데 하나로, TFEU 제192조 조항을 보호 장치로 하여 균형 잡힌 성장을 독려하고 있다.³⁶⁾

한편 EU 집행위원회는 EU와 회원국의 경제정책 조화를 위한 연례적인 점검절차인 “European Semester (ES)”를 시행하고 있는바, EU 환경담당 집행위원은 2013년에, ES의 녹색화가 그의 우선과제 가운데 하나이며, 환경정책들은 문제로서 인식되어서는 안 되며, 경제적, 사회적, 재정적 위기에 대한 해결책의 일부로 고려되어야 한다고 밝힌바 있으며, 이와 관련하여 노동으로부터 환경오염으로의 조세 전환, 환경적으로 유해한 보조금의 폐지, eco-innovation의 촉진과 녹색 일자리, 폐기물 제로화 또는

³⁶⁾ Louis A. Avilés, Sustainable Development and the Legal Protection of the Environment in Europe, 12 Sustainable Development Law & Policy 29 (Spring, 2012), p.29-p.33

“순환경제”가 EU 경제정책의 주요 어젠다의 일부가 되고 있다.³⁷⁾

다. 우리나라

우리나라는 1992년 리우 정상회의를 비롯하여 UN을 중심으로 한 국제사회의 지속가능발전에 관한 논의동향과 각국 정부에 대한 권고 등을 적극적으로 수용하여 “지속가능발전위원회”를 2000년에 대통령 직속기구로 설치하였다. 동 위원회는 설치 당시에는 법률이 아닌 대통령령 상에 근거를 두고서 설치·운영되어 오다가 2007년에 비로소 「지속가능발전기본법」이 제정됨에 따라 동법에 근거한 법정 위원회로 격상되어 운영이 되게 되었다. 그러나 2010년에 새로 「녹색성장기본법」이 제정되면서 「지속가능발전기본법」은 제명이 「지속가능발전법」으로 개정되었으며, 지속가능발전위원회 또한 대통령 직속기구에서 환경부장관 소속기구로 위상이 변경되었다.³⁸⁾

또한 우리나라는 지속가능발전위원회의 주요 기능 가운데 하나로 국가지속가능발전 전략 및 기본계획 수립을 규정하여 추진하여 왔는데, 2006년에 수립된 제1차 지속가능발전 전략 및 이행계획에 이어, 2011년부터 2030년까지를 계획기간으로 하는 제2차 지속가능발전 기본계획이 2011년에 수립되었고, 2016년 1월에는 「저탄소 녹색성장 기본법」 제50조의 규정에 따라, 지속가능발전의 현황 및 여건변화와 전망에 관한 사항, 지속가능발전을 위한 비전, 목표, 추진전략과 원칙, 기본정책 방향, 주요 지표에 관한 사항 및 지속가능발전에 관련된 국제적 합의 이행에 관한 사항 등을 담은 2016년부터 2035년까지를 계획기간으로 하는 제3차 지속가능발전 기본계획을 수립하여 추진하고 있다.

이처럼 우리나라는 「지속가능발전기본법」을 제정하는 등 법률을 비롯한 제도화 노력에서도 많은 성과를 거두어 왔다고 할 수 있으나, 다른 한편으로는 빈번한 법 개정 등 정책 추진과 제도 운영에 있어서 일관성이 유지되지 못한 점은 그 한계라고 할 수 있을 것이다.

4. 소결

³⁷⁾ Ingeborg Niestroy, Sustainable Development Goals at the Subnational Level: Roles and good practices for subnational governments, SDplanNet Briefing Note (May, 2014), p.6

³⁸⁾ 「지속가능발전법」 제15조

지속가능발전은 1992년 리우선언 이후 요하네스버그를 비롯한 수차례의 국제적인 회의에서 향후의 세계적인 발전을 인도할 기본원칙으로 확인되어 왔다. 리우선언과 같이 각국의 정상 또는 고위급 각료가 참석하는 국제적인 회의에서 채택되는 선언은 기본적으로 정치적인 문서이다. 이는 구속력 있는 법적 효력은 없지만, 국제 사회에서의 높은 수준의 합의(consensus)와 그러한 합의 뒤에 있는 도덕적 힘, 즉 선언에 참여한 국가들의 행동에 영향을 미치고 그에 부합하는 정책결정과 입법으로 이끄는 힘의 존재를 나타낸다. 따라서 국제회의의 선언은 국제법에서 “연성법(soft law)”으로 다루어질 수 있다. 국제적인 법체계의 발전에 있어서 선언의 규범성은 중심적인 역할을 차지한다. 선언의 규범적인 효력은 그 원칙들로부터 도출된다. 원칙들은 사회의 추상적인 가치들과 법적 규칙 사이의 스펙트럼 상의 한 지점에 위치하며, 추상적인 가치들의 구체적인 법적 규칙들로의 전환을 촉진한다.³⁹⁾

이와 관련하여 미국의 J. B. Ruhl 교수는 1998년 발표한 논문에서, 정책적인 아이디어가 법으로 전환되는 과정을, 일정한 개념이 일반적으로 받아들여지는 규범 문서를 통해 널리 표현되기 시작하는 1단계에서부터 중요하고 합리적으로 받아들여지며 일상적인 환경평가, 인허가, 성과의 기준으로 적용되는 법으로 완전히 전환되는 7단계까지로 구분하고, 지속가능발전의 경우에는 그 가운데 5단계 (중요한 정부 기관들이 동 규범을 명시적인 정책 목표로 설정하는 단계)에서 6단계 (동 규범을 촉진하지 못하는 것을 근거로 일정한 행위에 필요한 인허가가 거절되거나 지연되는 단계)로 진입하고 있는 수준에 있는 것으로 분석하면서, 실무 현장에서 환경 관련 분야에 종사하는 법률가들은 향후 20년 이내에 지속가능발전에 관한 법들을 다루고 있게 될 것이라는 예측을 제시한바 있다.⁴⁰⁾

동 논문이 발표된 후 20년에 가까운 시간이 경과하였고, 이제 지속가능발전과 관련된 국제법의 원칙들이, 국제회의의 선언들뿐만 아니라 “경성 법”이라고 할 수 있는 협약 체계 내에 채택되고 있음을 다수의 사례를 통해서 확인할 수 있다. 가장 대표적인

³⁹⁾ Woong Kyu Sung, Core Issues in International Sustainable Development: Analysis of Shifting Priorities at U.N. Environmental Conferences, 44 Environmental Law Reporter News & Analysis 10574 (July, 2014), p.10575

⁴⁰⁾ J. B. Ruhl, The Seven Degrees of Relevance: Why Should Real-World Environmental Attorneys Care Now About Sustainable Development Policy?, 8 Duke Environmental Law & Policy Forum 273 (Spring, 1998) 참고

예로는, 「UN기후변화협약(UNFCCC)」을 들 수 있는데, 동 협약에 있어서 지속가능발전의 촉진은, 동 조약의 “원칙들” 가운데 하나로 자리매김 되어 있다.⁴¹⁾ 이와 함께, 2015년에 채택된 기후변화에 관한 파리 협약도 동 협약의 목적과 관련된 조항에서 지속가능발전을 명시적으로 제시하고 있으며, 기타 다양한 조항들에서 지속가능발전의 역할과 그 중요성을 거듭 강조하고 있다.⁴²⁾ 또한 1992년에 체결되어 현재 190개국 이상이 비준한 「UN생물다양성협약(UNCBD)」은 생물다양성 보전이 “인류의 공통된 관심사항”이며, 생물다양성의 ‘지속가능한 이용’이 발전 과정의 핵심적인 부분임을 밝히고 있다.⁴³⁾

이와 같은 국제법규 상의 성문화와 관련 결정 사례들을 종합적으로 고려할 때, 오늘날 지속가능발전은 적어도 다양한 정책적 의사결정의 맥락에 있어 실제 논의에 대한 강력한 지침을 제공한다는 측면에서 규범적인 효력을 가진다고 할 수 있을 것이다.

또한, 지속가능발전의 규범적인 효력은 그 개념을 어떻게 볼 것인가와 밀접하게 연관된다고 할 수 있다. 즉, 앞에서 살펴본 바와 같이 지속가능발전의 개념을 강력하게 정의하면 할수록 이에 대해서 규범적인 효력을 인정하는 것은 더 어려워질 가능성이 있다고 할 것이다. 결국 이러한 상호관계에 있어서 적절한 균형점은, 사회적인 논의에 의해 도출되는 합의를 통해 찾아가야만 할 것이다.

IV. 지속가능발전을 위한 법체계의 정비방안

지속가능발전을 국가적인 차원에서 체계적이고 지속적으로 추진하기 위해서는 이를 뒷받침해줄 법체계를 마련하는 것이 수반되어야 한다.

41) United Nations Framework Convention on Climate Change, 1771 U.N.T.S. 107, S. Treaty Doc No. 102-38, U.N. Doc. A/AC.237/18 (Part II)/Add.1, 31 I.L.M. 849 (1992), at Preamble (<http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>)

42) FCCC/CP/2015/10/Add.1, Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement, Article 2, 4, 6-8 등

43) United Nations Convention on Biodiversity, June 5, 1992, 1760 U.N.T.S. 79, 143; 31 I.L.M. 818 (1992), Article 2 (<http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-un-en.pdf>)

지속가능발전과 관련된 국내 현행법 체계를 살펴보면, 「저탄소 녹색성장 기본법」에 따른 저탄소 녹색성장을 최상위 국가전략으로 설정하고 「지속가능발전법」에 따른 지속가능발전은 녹색성장 국가전략을 위한 하위개념으로 규정하고 있다.⁴⁴⁾ 그러나 이는 국제적으로 통용되는 지속가능발전과 녹색성장의 개념 및 상호관계와 부합하지 않을 뿐만 아니라⁴⁵⁾ 지속가능발전을 저탄소 녹색성장을 위한 하위수단으로 전략시킴에 따라 지속가능발전을 실현하는데 있어 많은 어려움을 초래할 수 있다. 이러한 문제점들을 해결하고 경제, 사회, 환경을 조화롭게 아우르는 지속가능발전을 보다 원활히 추진할 수 있도록 하기 위해서 국회에서는 그 동안 수차례 「저탄소 녹색성장 기본법」과 「지속가능발전법」을 통합하고, 녹색성장위원회를 지속가능발전위원회로 전환하도록 하는 취지의 관련 법률 개정안을 마련하여 논의한 바 있다.⁴⁶⁾ 그러나 그러한 입법논의가 실질적인 성과를 거두지는 못했는바, 향후 SDGs를 본격적으로 추진하고 효율적으로 이행하기 위해서는 체계적이고 폭넓은 의견수렴과 논의를 거쳐 이에 대한 준비가 이루어져야 할 것이다.

이와 함께 지속가능발전의 달성 및 SDGs 추진을 위해 기존 환경법과 그 외의 경제 및 사회 관련 법률들에 대한 정비 또한 검토할 필요가 있을 것이다. 또한 이러한 법률들은 각각의 행정기관들이 각자의 테두리 안에 머물기보다는, 지속가능발전이라는 공동의 목표를 달성하기 위해 서로 협력할 수 있도록 하는 체계를 제공하여야 한다.⁴⁷⁾

지속가능발전의 달성을 위한 법체계 정비의 또 다른 핵심적인 구성요소는 경제발전 또는 전통적인 의미에서의 개발과 관련된 법률들을 보다 환경적으로 지속가능하게 만드는 것 또는 “녹색화(greening)”하는 것이다.⁴⁸⁾ 실제 환경적인 문제들의 대부분은 지속가능하지 못한 개발행위들을 비롯한 경제 활동들로부터 발생한다. 또한 개발을 관장하는 법률들과 환경을 관할하는 법률들은 종종 충돌하는 경우가 있다. 이러한

44) 「저탄소 녹색성장 기본법」(법률 제14811호, 일부개정 2017. 04. 18) 제8조 및 제9조 참고

45) Michael A. Livermore, The Meaning of Green Growth, 3 Michigan Journal of Environmental & Administrative Law 33 (2013), p.44-p.45 참고

46) 김기준 의원, 김상희 의원 대표발의 「저탄소 녹색성장 기본법」 개정법률안 참고

47) Lincoln L. Davies, 앞의 논문, p.186

48) John C. Dernbach, Creating the Law of Environmentally Sustainable Economic Development, 28 Pace Environmental Law Review 614 (Spring, 2011), p.637, p.641

문제를 근본적으로 해결하기 위해서는, 단순히 매체별로 환경을 보호하는 규제 위주의 현재의 법률체계를 넘어서서, 지속불가능한 경제행위 또는 개발활동들에 제공되는 보상을 폐지하고 지속가능한 발전을 촉진하는 새로운 목표를 가진 법률로 나아가야 할 것이다.⁴⁹⁾

법령들이 환경과 지속가능발전에 대해서 미치는 가장 중요한, 그러나 종종 무시되는 영향들 중 하나는 직접 또는 간접적인 보조금을 통해 정부의 지원을 제공하는 것과 관련된 것이라고 할 수 있다. 개발사업에 대한 보조금은 종종 사업이 시행되는 지역사회와 자연자원을 파괴하고, 환경보호를 위한 여러 노력들을 무력화시키는 결과를 초래한다. 반면에 지속가능발전의 관점에서 바람직한 보조금들은, 친환경적인 새로운 기술의 도입을 용이하게 하고, 사회 안정을 촉진하며, 효과적이고 효율적일뿐만 아니라 가장 비용이 적게 소요되는 지원 수단이 될 수 있기 때문에, 시장이 더 효율적으로 작동하도록 한다.⁵⁰⁾

또한 지속가능발전을 촉진하기 위해서 법률들은 중앙정부와 지방자치단체 등 모든 수준에서 발전에 대한 지금까지의 전통적인 태도를 변화시킬 수 있는 제도와 절차들을 마련함으로써 경제, 환경, 그리고 사회적 복지를 동시에 고려하는 정책적인 의사결정이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.⁵¹⁾ 이를 위해, 환경법을 비롯한 지속가능발전 관련 법령들에 지속가능발전을 정부의 중요한 의사결정의 주된 또는 궁극적인 목표로 제시하고, 지속가능발전의 원칙들에 관한 조항을 포함하도록 개정하는 방안을 검토할 수 있을 것이며, 현재 논의가 이루어지고 있는 헌법 개정안을 마련함에 있어서, 지속가능발전을 명시적으로 포함하도록 하는 방안도 고려할 필요가 있다고 판단된다.

또한, 새로운 규제의 신설 또는 규제 강화 시에 실시되고 있는 비용-편익 분석과 유사한 방식으로 행정기관들에게 법령의 제·개정 시에 지속가능성 분석을 수행하도록 하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.⁵²⁾

49) J. William Futrell, *The Transition to Sustainable Development Law*, 21 *Pace Environmental Law Review* 179 (2003), p.181

50) *Ibid.*, p.186-p.187

51) Nancy P. Spyke, *Heeding the Call: Making Sustainability a Matter of Pennsylvania Law*, 109 *Pennsylvania State Law Review* 729 (2005), p.759

52) Nancy P. Spyke, 앞의 논문, p.762, p.765

V. 결 론

지속가능발전이 국제사회에서 본격적으로 논의되기 시작한지 이미 30년이 경과하였으며, 그 개념과 규범력에 대한 합의된 견해가 존재하지 않는 것은 사실이나, 그것이 인류가 지구에서 계속 생존해 나가기 위해 반드시 지향해 나가야만 하는 방향이라는 점에 대해서는 큰 이견이 없다고 할 것이다.

UN이 향후 국제사회의 지속가능발전을 위한 기본방향과 과제를 “지속가능발전목표”라는 이름으로 채택한 현 시점에서, 이제 가장 중요한 과제는 이를 효과적으로 달성하기 위한 구체적인 방안을 마련하고 이를 지속적으로 실천해나가는 것이라고 할 수 있다.

국내적으로는, 환경법을 비롯한 법체계를 지속가능발전의 달성을 지원할 수 있는 체계로 이행하기 위한 노력이 필요하며, 이를 위한 가장 기본적인 과제들 가운데 하나는, 환경 보호와 경제·사회적 발전이 서로 충돌하거나 그 성과가 상쇄되는 상황을 초래하는, 일관성이 없고 상충되는 법 제도들을 파악하고, 우선순위를 설정하여 이를 바로잡기 위한 노력을 하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 법제도적인 방안을 강구함으로써 지속가능발전이 우리 사회의 모든 의사결정에 있어 핵심적인 가치로 자리 잡도록 하는 한편, 우리 사회의 지속가능한 사회로의 이행을 보다 촉진할 수 있게 될 것이다.

논문투고일 : 2017. 10. 24. 심사일 : 2017. 11. 2. 게재확정일 : 2017. 11. 17.

참고문헌

환경부, 『제3차 지속가능발전 기본계획』, 2016.

Albert C. Lin, Myths of Environmental Law, 2015 Utah Environmental Law Review 45, 2015.

Alhaji B. M. Marong, From Rio to Johannesburg: Reflections on the Role of International Legal Norms in Sustainable Development, 16 Georgetown International Environmental Law Review 21, 2003.

Alyson C. Flournoy, Building and Environmental Ethic from the Ground up, 27 ENVIRONS Environmental Law & Policy Journal 53, 2003.

Annie Rochette, Stop the Rape of the World: An Ecofeminist Critique of Sustainable Development, 51 University of New Brunswick Law Journal 145, 2002.

Ariel Meyerstein, Global Finance and the Sustainable Development Agenda, 12 Sustainable Development Law & Policy 15, 2012.

Daniel Magraw & Andrea Martinez, Magna Carta and Sustainable Development, 33 GPSolo 68, 2016.

Gary C. Bryner, Policy Devolution and Environmental Law: Exploring the Transition to Sustainable Development, 26 ENVIRONS Environmental Law & Policy Journal 1, 2002.

Gerlinde Berger-Walliser & Paul Shrivastava, Sustainable Development, Business, and Proactive Law, 46 Georgetown Journal of International Law 417, 2015.

Gillian Macnaughton & Diane F. Frey, Decent Work, Human Rights and the Sustainable Development Goals, 47 Georgetown Journal of International Law 607, 2016.

Graham Mayeda, Ethical and Legal Approaches to Sustainable Development in the Context of International Environmental Law, 15 Colorado Journal

- of International Environmental Law & Policy 29, 2004.
- Ileana M. Porras, The City and International Law: In Pursuit of Sustainable Development, 36 Fordham Urban Law Journal 537, 2009.
- Imrana Iqbal & Charles Pierson, A North-South Struggle: Political and Economic Obstacles to Sustainable Development, 16 Sustainable Development Law & Policy 16, 2016.
- Ingeborg Niestroy, Sustainable Development Goals at the Subnational Level: Roles and good practices for subnational governments, SDplanNet Briefing Note, 2014.
- International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN), World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development, 1980.
- James C. Kraska, Global and Going Nowhere: Sustainable Development, Global Governance & Liberal Democracy, 34 Denver Journal of International Law & Policy 247, 2006.
- J. B. Ruhl, The Seven Degrees of Relevance: Why Should Real-World Environmental Attorneys Care Now About Sustainable Development Policy?, 8 Duke Environmental Law & Policy Forum 273, 1998.
- John C. Dernbach, Creating the Law of Environmentally Sustainable Economic Development, 28 Pace Environmental Law Review 614, 2011.
- John C. Dernbach, Matching National Governance Challenges with Appropriate Legal Tools, 44 Tulsa Law Review 93, 2008.
- J. William Futrell, The Transition to Sustainable Development Law, 21 Pace Environmental Law Review 179, 2003.
- Keith H. Hirokawa, Saving Sustainability, 46 Environmental Law Review 10151, 2016.
- Lincoln L. Davis, Assured Water Supply Laws in the Sustainability Context, 4 Golden Gate University Environmental Law Journal 167, 2010.
- Louis A. Avilés, Sustainable Development and the Legal Protection of the

- Environment in Europe, 12 Sustainable Development Law & Policy 29, 2012.
- Marie-Claire Cordonier Segger, The Role of International Forums in the Advancement of Sustainable Development, 10 Sustainable Development Law & Policy 4, 2009.
- Michael A. Livermore, The Meaning of Green Growth, 3 Michigan Journal of Environmental & Administrative Law 33, 2013.
- Nancy P. Spyke, Heeding the Call: Making Sustainability a Matter of Pennsylvania Law, 109 Pennsylvania State Law Review 729, 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), Development Assistance Committee, Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation, 1996.
- Robin Kundis Craig and Melinda Harm Benson, Replacing Sustainability, 46 Akron Law Review 841, 2013.
- Saptarishi Bandopadhyay, An Other History of Knowledge and Decision in Precautionary Approaches to Sustainability, 25 Fordham Environmental Law Review 552, 2014.
- Tom E.R.B. West, Environmental Justice and International Climate Change Legislation: A Cosmopolitan Perspective, 25 Georgetown International Environmental Law Review 129, 2012.
- Ved P. Nanda, The Journey from the Millennium Development Goals to the Sustainable Development Goals, 44 Denver Journal of International Law & Policy 389, 2016.
- Virginie Barral, Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm, European Journal of International Law 23 (2), 2012.
- Woong Kyu Sung, Core Issues in International Sustainable Development: Analysis of Shifting Priorities at U.N. Environmental Conferences, 44 Environmental Law Reporter News & Analysis 10574, 2014.

[Abstract]**A Study on the Concept and Legal Effect of Sustainable Development**

HWANG, GYE-YEONG

(Ph. D. Director General, Ministry of Environment)

Since the 1992 Rio Conference, Sustainable Development has been confirmed as a basic principle to guide the development of the world at the various international conferences. In 2015, UN adopted Sustainable Development Goals(SDGs), including sectoral goals and concrete targets, to achieve sustainable development internationally.

Regarding the concept of Sustainable Development, the definition presented by the 1987 report “Our Common Future”, “development ... that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs”, is generally accepted by the international environmental law. Though the concept is criticized that it is too comprehensive and vague to provide concrete policy guidance, it has important meaning in both international and national legal systems because it provides the concept and methodology of development to consider the economy, environment and society together, departing from the old traditional, economic growth oriented paradigm of development. And, whether the concept of sustainable development is strong or weak should be decided by the institutional system and specific means of international law and national law to realize the sustainable development.

Though there is no doubt that sustainable development has a meaning as a goal or vision to pursue for international society and each government, regarding its legal effect in the international and national law, there are some conflicting opinions. Considering the codification in the international law and related decisions, it can be argued that sustainable development has normative effect, which provides strong guidance in the context of various policy decision making processes. But, to carry forward the sustainable development systematically and continuously at the national level, the effort

to work out a legal system to back it up and improve the existing laws should be accompanied by.

주 제 어 지속가능발전, 개념, 법적 성격, 지속가능성, 지속가능발전목표
Key Words sustainable development, concept, legal characteristic, sustainability
Sustainable Development Goals(SDGs)