이슈브리프 Issue Brief

NO. 05
2022.04.01.

지속가능발전과 탄소중립 녹색성장 법·제도의 변화와 쟁점

한 준 / 경제환경연구부 연구위원
채은경 / 도시사회연구부 연구위원

배경과 목적

- 2007년 「지속가능발전 기본법」 제정과 2010년 「지속가능발전법」으로 변화, 그리고 「저탄소 녹색성장 기본법」 제정으로 인해 이들 법률 간 관계에 대한 논의가 지속되어 왔음
- 한편, 2021년 「지속가능발전 기본법」과 「기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법」 양대 법률이 '기본법'의 형식을 갖추고 제정되었음
- 본고는 지금까지의 지속가능발전 관련 법·제도의 변화에 따라 중앙과 지방정부의 역할 및 기능 수행 변천을 살펴보고, 법·제도의 변화에 따라 지방정부의 거버넌스 변화와 쟁점, 이슈들을 살펴보고 정리하고자 함

정책제안

- 「지속가능발전 기본법」과 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」은 두 법률 간 이중체계 문제, 탄소중립·녹색성장 '정책'이 '규범'으로서 지속가능성을 침해하는 문제 등이 있으며, 타 법률과의 관계에 있어 우선 적용보다는 병렬적 적용으로 보아야 함
- 2022년 새로 적용될 「지속가능발전 기본법」과 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」은 향후 거버넌스와 지방정부 제도 변화 등에 있어서 많은 영향을 끼칠 것이며, 그에 따른 위원회들의 역할과 상호관계 등에 대한 논의가 필요함
- 지방정부 산하 위원회의 경우, 자문위원회 성격으로서 대통령 소속 위원회와 달리 관계 부처 담당자 파견을 통해 추진단 구성 및 이행력 확보가 어려운 것이 현실임
- 특히 「지속가능발전 기본법」 제14조와 관련해 지속가능발전 지방위원회 역할과 권한의 적절성에 대한 검토가 필요하며, 특히 지방의회 고유 권한 침해 가능성, 시민참여형 중·장기 행정계획 수립에 대한 절차적 모순 가능성 문제가 제기될 수 있음

주제어 : 지속가능발전법, 저탄소·녹색성장기본법, 법·제도 변화, 중앙·지방정부 역할, 거버넌스 변화

인천연구원 THE INCHEON INSTITUTE

1 지속가능발전 및 녹색성장 법 · 제도 논의 필요성

❑ 2007년 「지속가능발전 기본법」 제정과 2010년 「지속가능발전법」으로 변화, 그리고 「저탄소 녹색성장기본법」 제정으로 인하여 이들 법률 간 관계에 대한 논의가 지속되어 왔음

- 전재경(2009)은 '지속가능발전'은 '규범'적 성격, '녹색성장'은 '정책'적 성격이라고 강조하면서 두 개념 간 충돌 요소 가능성을 언급하였음
- 김현준(2010)은 기본법 우월론의 문제점을 지적하면서 2010년 제정된 「저탄소 녹색성장 기본법」이 향후 후속 입법을 통한 다른 법률과의 관계에서 상하 관계가 아닌 동위관계의 체계적 정합성이 있어야 함을 지적함
- 차재권(2014)은 거버넌스 관점에서 저탄소 녹색성장 기본법을 비판하였는데, 시장주의와 정부 중심주의 관점의 문제를 비롯해 지속가능발전위원회를 환경부 산하로 격하시킨 문제 등을 지적하였음

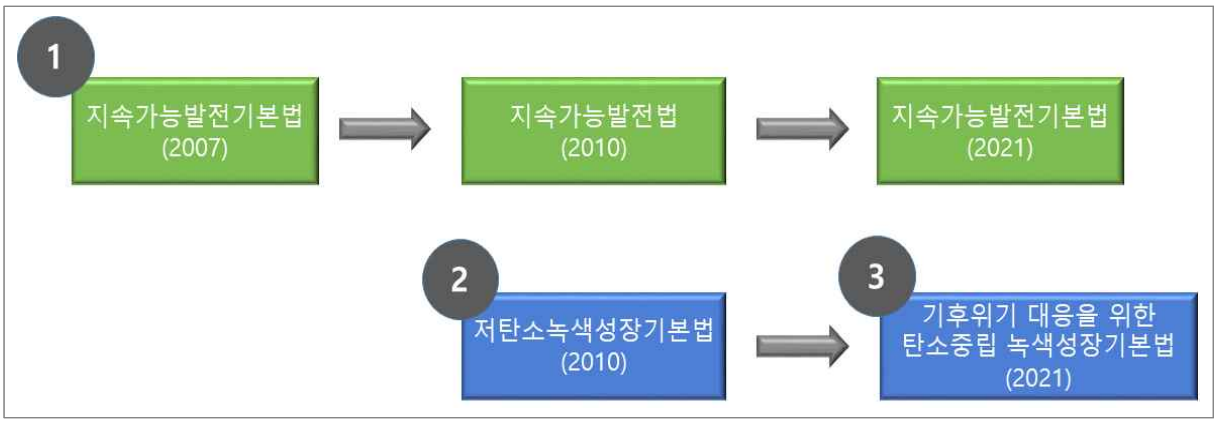
❑ 위와 같은 논란 속에서 2021년 「지속가능발전 기본법」과 「기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법」 양대 법률이 '기본법'의 형식을 갖추고 제정되었음

- 이들 법률 제정에 따라 중앙정부와 지방정부의 역할과 업무에서 변화가 예상되며, 두 법률 모두 각각의 위원회가 구성되어 운영되게 되면 지금까지의 법률적 문제와 운영상의 문제가 되풀이될 우려가 있음
- 동시에 두 법률 모두에서 지방정부에도 위원회를 두도록 의무화함으로써 중앙정부의 문제가 지방정부에서도 동일하게 발생될 우려가 있음

❑ 따라서 본고에서는 지금까지의 지속가능발전 관련 법·제도의 변화에 따라 중앙과 지방정부의 역할 및 기능 수행 변천을 살펴보고, 법·제도의 변화에 따라 지방정부의 거버넌스 변화와 쟁점, 이슈들을 살펴보고 정리하는 것을 목적으로 함

- 여기서는 지속가능발전, 저탄소 녹색성장, 탄소중립·녹색성장의 세 가지 면에서 논의하고자 함

[그림 1] 지속가능발전, 저탄소 녹색성장, 탄소중립·녹색성장



2 지속가능발전 관련 법·제도 변천

● 지속가능발전의 개념

❑ '지속가능발전'은 현 세대의 니즈 뿐만 아니라 미래 세대의 발전을 저해하지 않는 환경친화적 발전을 의미함

- 1987년 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development: WCED)에서 발표한 "우리의 공동의 미래"라는 브룬트란트보고서(The Brundtland Report)에서 나온 개념임

❑ 혹은 지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합, 환경 보전이 균형을 이루는 발전으로 정의하기도 함(지속가능발전법 제2조)

● 지속가능발전 관련법의 변천

1. 「지속가능발전 기본법」(2007년 8월 제정)

❑ 2000년 대통령 직속 지속가능발전위원회가 발족된 이후, 2007년 8월 노무현 정부 때 유엔 권고에 따라 「지속가능발전 기본법」이 제정되었음

- 기본법은 일반적으로 특정 분야에 관한 제도, 정책, 기준 등을 정한 기본 방향과 원칙 등에 관한 법률이라고 볼 수 있음(김은정, 2018; 박영도, 1993)
- 대통령 직속의 지속가능발전위원회를 두도록 하였음

2. 「지속가능발전법」(2010년 1월 제정)

❑ 기본법 지위 상실과 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정

- 이후 2010년 1월 이명박 정부가 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하면서 「지속가능발전 기본법」은 「지속가능발전법」으로 개정되었음
- 지속가능발전 관련 법이 기본법의 지위를 상실하고 저탄소 녹색성장 관련 법이 기본법이 됨으로써 지속가능발전 개념이 저탄녹색성장의 하위 범주로 개념이 축소됨
- 기존 「지속가능발전 기본법」의 총 22개 조문 중 제3~6조(기본원칙, 국가지속가능발전 기본전략의 수립·추진, 지방지속가능발전 기본전략의 수립·추진, 이행계획의 수립·추진), 제8조(지속가능발전 책임관의 지정), 제9조(추진상황의 점검) 제3항과 제4항, 제12조(정책에 관한 의견의 제시)가 삭제되고 저탄소 녹색성장 기본법으로 이동함
- 대통령 직속의 지속가능발전위원회가 환경부 산하 기구로 위상이 격하됨
- 중앙정부 및 지방정부에서 지속가능발전 정책 추진 체계가 폐지됨

❑ 「지속가능발전법」 관련 지방정부 차원의 계획과 추진체계 등에 대한 미규정 및 한계

- 지속가능발전목표 실현을 위한 지속가능발전 기본계획, 지속가능발전위원회, 지속가능보고서 등에 관한 내용이 포함되지 않았음
- 일부 지방정부에서만 지속가능발전에 대한 기본조례 제정 없이 지자체장의 의지에 따라 지속가능발전위원회를 운영하고 있으며, 그로 인해 지방정부 간에 지속가능발전 정책체계와 이행성과에 있어 심한 편차가 발생하고 있음(정무위원회, 2021)
- 17개 지속가능발전목표(SDGs)가 다양한 분야에 해당됨에도 불구하고, 환경부에서 관리하는 한계, SDGs 자체에 대한 규정 부재, 지자체 지원 근거 부재, 지방이행에 대한 구속력 부재 등이 문제로 지적되었음(정무위원회, 2021)

3. 「지속가능발전 기본법」 (2022년 1월 제정)

❑ '기본법'으로서 지속가능발전 기본법의 재제정

- 지속가능발전 관련 법적 개념과 지위, 지방 추진체계를 복원, 격상하고자 더불어민주당 김병욱 의원이 대표 발의한 「지속가능발전 기본법안」이 2021년 12월 초 국회 본회의를 통과했고, 시행을 앞두고 있음

❑ 「지속가능발전 기본법」에서 정부는 20년 단위의 지속가능발전 국가전략을 수립·이행하고, 지방자치단체장은 국가기본전략과 조화를 이루는 20년 단위의 지속가능발전 지방기본전략을 수립·이행하도록 하였음(제7·8조)

- 지속가능발전 국가전략과 지방기본전략 모두 5년마다 전반적으로 재검토하고 정비하도록 하였음
- 다음 각 호에 관한 사항을 균형 있게 고려하여 국가기본전략을 수립함

1. 양질의 일자리와 경제발전에 관한 사항
2. 지속가능한 사회기반시설 개발 및 산업 경쟁력 강화에 관한 사항
3. 지속가능한 생산·소비 및 도시·주거에 관한 사항
4. 빈곤퇴치, 건강·행복 및 포용적 교육에 관한 사항
5. 불평등 해소와 양성평등 및 세대 간 형평성에 관한 사항
6. 기후위기 대응과 청정에너지에 관한 사항
7. 생태계 보전과 국토·물관리에 관한 사항
8. 지속가능한 농수산·해양 및 산림에 관한 사항
9. 국제협력 및 인권·정의·평화에 관한 사항
10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

❑ 「지속가능발전 기본법」 제14조를 통한 타 법령 및 계획과의 관계 규정

제14조(법령 제·개정에 따른 통보 등) ① 중앙행정기관의 장은 지속가능발전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 법령을 제정·개정하려는 때에는 국가위원회에 그 내용을 통보하여야 한다.

② 중앙행정기관의 장은 국가기본전략과 관련이 있는 중·장기 행정계획을 수립·변경하려는 때에는 국가위원회에 그 내용을 통보하여야 한다.

③ 지방자치단체의 장은 지속가능발전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 조례를 제정·개정하려는 때에는 해당 지방위원회에 그 내용을 통보하여야 한다.

④ 지방자치단체의 장은 지방기본전략과 관련이 있는 행정계획을 수립·변경하려는 때에는 해당 지방위원회에 그 내용을 통보하여야 한다.

⑤ 제1항 및 제2항에 따른 중앙행정기관의 장의 국가위원회에 대한 통보 기간 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 제3항 및 제4항에 따른 지방자치단체의 장의 지방위원회에 대한 통보 기간 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

⑥ 국가위원회나 지방위원회는 제1항부터 제4항까지의 규정에 따라 통보받은 법령 또는 조례나 행정계획의 내용을 검토한 후 그 결과를 관계 기관의 장에게 통보하여야 한다.

⑦ 관계 기관의 장은 제6항에 따라 국가위원회 또는 지방위원회로부터 검토 결과를 통보받은 때에는 지속가능발전을 위하여 타당하다고 인정되는 경우 해당 법령 또는 조례의 제정·개정 또는 행정계획의 수립·변경에 그 검토 내용을 적절하게 반영하고, 그 결과를 국가위원회 또는 지방위원회에 통보하여야 한다.

⑧ 제6항에 따른 국가위원회의 검토 대상·방법 및 통보 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 지방위원회의 검토 대상·방법 및 통보 절차 등에 관하여 필요한 사항은 조례로 정한다.

⬢ 추진체계의 변화: 지속가능발전위원회의 변천

1. 대통령 소속 지속가능발전위원회 설치(2007)

❑ 「지속가능발전 기본법」에서는 국가의 지속가능발전을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 관련 주요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로 국가지속가능발전위원회를 둔다고 기술(제15조)하고 다음 사항을 심의함(아래 참조)

1. 제4조에 따른 국가기본전략의 수립·변경에 관한 사항
2. 제6조제1항 및 제2항에 따른 국가이행계획의 수립·변경에 관한 사항
3. 제7조에 따른 이행계획의 협의·조정에 관한 사항

1. 제4조에 따른 국가기본전략의 수립·변경에 관한 사항
2. 제6조제1항 및 제2항에 따른 국가이행계획의 수립·변경에 관한 사항
3. 제7조에 따른 이행계획의 협의·조정에 관한 사항
4. 제9조제1항에 따른 국가이행계획의 추진상황 점검에 관한 사항
5. 제11조에 따른 법령 및 행정계획에 대한 검토 및 통보 등에 관한 사항
6. 제12조제1항에 따른 의견제시 등에 관한 사항
7. 제13조에 따른 국가지속가능발전지표의 작성 및 국가지속가능성 평가에 관한 사항
8. 제14조제1항에 따른 국가지속가능성보고서의 작성 및 공표에 관한 사항
9. 제20조에 따른 지속가능발전 지식·정보의 보급 등에 관한 사항
10. 제21조에 따른 교육·홍보 등에 관한 사항
11. 제22조에 따른 국내외 협력 등에 관한 사항
12. 그 밖에 지속가능발전을 위하여 고려하여야 할 주요 정책과 이와 관련된 사회적 갈등 해결에 관하여 대통령에 대한 자문이 필요한 사항

❑ 제20조에서는 지방자치단체장의 소속으로 지속가능발전 지방위원회를 구성하도록 규정하고 있으며, 지방위원회의 사무국을 두거나 지정할 수 있도록 규정함

- 제26조에서는 이해관계자의 협력을 명시하면서 지속가능발전을 위하여 다양한 시민단체 등의 활동을 지원해야 하며, 지속가능발전협의회 등 민관협력단체의 국내외 활동에 대한 예산의 범위 내에서 행·재정적 지원을 할 수 있도록 규정함

2. 환경부 소속 지속가능발전위원회로 위상 격하(2010)

❑ 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」 제정에 따라 대통령 소속 지속가능발전위원회는 환경부 소속 지속가능발전위원회로 위상이 격하됨

❑ 「지속가능발전법」에서는 지속가능발전위원회에 대해 기술하고 있음(제4장)

- 환경부장관 소속의 지속가능발전위원회를 두고, 다음 사항을 심의하도록 하였음

1. 「저탄소 녹색성장 기본법」 제50조제2항에 따른 지속가능발전 기본계획 수립·변경의 사전심의에 관한 사항
2. 제7조에 따른 이행계획의 협의·조정에 관한 사항
3. 제9조제1항에 따른 국가이행계획의 추진상황 점검에 관한 사항
4. 제11조에 따른 법령 및 행정계획에 대한 검토 및 통보 등에 관한 사항
5. 제13조에 따른 지속가능발전지표의 작성 및 지속가능성 평가에 관한 사항

6. 제14조제1항에 따른 지속가능성보고서의 작성 및 공표에 관한 사항
7. 제20조에 따른 지속가능발전 지식·정보의 보급 등에 관한 사항
8. 제21조에 따른 교육·홍보 등에 관한 사항
9. 제22조에 따른 국내외 협력 등에 관한 사항
10. 그 밖에 지속가능발전을 위하여 고려하여야 할 주요 정책과 이와 관련된 사회적 갈등 해결에 관하여 환경부장관에 대한 자문이 필요한 사항

- 아울러 법 제3장에서 지속가능발전 지표 작성 및 평가, 지속가능성 평가와 관련해 국가가 지속가능발전 지표를 작성해 보급해야 하며, 이 지표에 따라 지속가능발전위원회가 2년마다 국가 지속가능성을 평가하고, 지속가능보고서를 작성해 대통령에게 보고 후 공표하도록 하였음

❑ 「지속가능발전법」에서는 지방위원회에 대한 규정은 없었으나, 이해관계자 협력 부문이 국내·외 협력으로 변경되고, 교육·홍보를 민간단체인 지속가능발전협의회에서 수행할 수 있도록 위임·위탁 규정을 둠

❑ 2018년 한국은 UN 지속가능발전목표(UN SDGs)를 바탕으로 2030년까지 달성해야 할 한국형 지속가능발전목표(K-SDGs)를 수립하였음

- K-SDGs 목표는 17개 분야, 122개 세부 목표 및 214개 지표로 구성되어 있음

[그림 2] 17개 국가 지속가능 발전 목표(K-SDGs)

자료: 지속가능 발전 포탈 홈페이지 (http://ncsd.go.kr/)

❑ 인천시는 지속가능성을 지표로 평가하고 지속가능성 보고서를 발간함

- 인천시는 2012년 인천시 지속가능보고서 발간을 시작으로 2014년 지속가능발전지표 개발 및 지속가능성 보고서 가이드라인을 개발함
- 2017년 인천광역시 지속가능발전지표 78개(환경 26개, 사회 26개, 경제 16개 , 제도·행정 10개)를 재작성하였으며, 2018년 이행계획을 추진함
- 2020 인천광역시 지속가능보고서에는 2016~2018년 총 3개년의 지표를 시계열 분석함
- 인천SD지표 중 국가 SDGs와 연계되는 지표는 총 76개(97.4%)로 유엔 SDGs 연계 분포와 동일함

❑ 인천시는 1992년 6월 유엔환경개발회의 의제21(Agenda 21)에 의거 지속가능발전협의회에 대한 지원을 하고 있음

- 인천광역시 지속가능발전협의회 설치 및 운영조례를 제정함
- 협의회의 당연직 위원으로 행정부시장과 환경국장이 포함되고, 상임회장은 시민대표가 맡고 있음
- 담당부서는 환경국 환경기후정책과 소관으로 운용되고 있음

3. 대통령 소속 지속가능발전 국가위원회 설치 규정(2021.12)

❑ 2021년 12월 초 국회 본회의를 통과한 「지속가능발전 기본법」에서는 지속가능발전을 효율적으로 추진하고자 대통령의 자문 요청에 응하거나 주요 정책 심의를 하기 위해 대통령 소속 지속가능발전 국가위원회를 규정하고 있음

1. 국가기본전략의 수립·변경에 관한 사항
2. 중앙추진계획의 수립·변경에 관한 사항
3. 제10조에 따른 추진계획의 협의·조정에 관한 사항
4. 제11조제1항에 따른 중앙추진계획의 추진상황 점검에 관한 사항
5. 제12조제1항에 따른 정책의견 제시 등에 관한 사항
6. 제14조제6항에 따른 법령 또는 행정계획에 대한 검토 및 검토 결과의 통보에 관한 사항
7. 제15조에 따른 국가지속가능발전지표의 개발·보급 및 국가지속가능성 평가에 관한 사항
8. 국가보고서의 작성 및 공표에 관한 사항
9. 제26조에 따른 이해관계자 협력 등에 관한 사항
10. 제27조에 따른 지속가능발전 정보의 보급 등에 관한 사항
11. 제28조에 따른 교육·홍보 등에 관한 사항
12. 지속가능발전과 관련한 사회갈등 조정 및 협치 등에 관한 사항
13. 다른 법률과 대통령령으로 국가위원회의 심의를 거치도록 한 사항
14. 그 밖에 대통령에 대한 자문이 필요한 사항

⬢ 지속가능발전 기본법(2021.12)의 지속가능발전 지방위원회 설치

❑ 2021년 12월 초 국회 본회의를 통과한 「지속가능발전 기본법」에서는 지방의 지속가능발전을 효율적으로 추진하기 위해 지자체장 소속으로 지속가능발전 지방위원회를 두도록 하였음(제17·20조)

- 지방위원회는 지방추진계획의 추진상황 점검 결과 등에 따라 필요하다고 인정되는 경우 지속가능발전을 위해 관계 지자체장에게 정책 의견을 제시할 수 있으며, 의견을 제시받은 지자체장은 그 의견을 존중하고 이를 관계 법령 및 조례의 제정·개정, 행정계획 수립·변경에 반영하기 위해 노력하여야 함(제12조)
- 지방위원회가 심의하는 사항은 다음과 같음

1. 지방기본전략의 수립·변경에 관한 사항
2. 지방추진계획의 수립·변경에 관한 사항
3. 제10조에 따른 추진계획의 협의·조정에 관한 사항
4. 제11조제3항에 따른 지방추진계획의 추진상황 점검에 관한 사항
5. 제12조제2항에 따른 정책의견 제시 등에 관한 사항
6. 제14조제6항에 따른 조례 또는 행정계획에 대한 검토 및 검토 결과의 통보에 관한 사항
7. 제15조에 따른 지방지속가능발전지표의 개발·보급 및 지방지속가능성 평가에 관한 사항
8. 지방보고서의 작성 및 공표에 관한 사항
9. 제26조에 따른 이해관계자 협력 등에 관한 사항
10. 제28조에 따른 교육·홍보 등에 관한 사항
11. 지속가능발전과 관련한 지역의 사회갈등 조정 및 협치 등에 관한 사항
12. 다른 법령 또는 조례로 지방위원회의 심의를 거치도록 한 사항
13. 그 밖에 지방자치단체의 장에 대한 자문이 필요한 사항

❑ 지방위원회는 제14조에 언급된 바와 같이 지속가능발전에 영향을 미치는 조례 또는 행정계획에 대하여 검토하고 통보하는 역할을 수행함

❑ 또한 지속가능발전 지방위원회는 지속가능발전목표를 반영하여 지방 차원의 지속가능발전지표를 개발·보급하여야 하며, 지속가능발전지표에 따라 2년마다 해당 지자체의 지속가능성을 평가하고, 이 결과와 함께 지방추진계획의 추진 상황 점검 결과를 종합하여 지속가능발전 지방보고서를 작성하고 지자체장에게 제출 후 공표하여야 함(제15·16조)

3 녹색성장 관련 법 · 제도 변천

● 녹색성장의 개념

❑ '녹색성장'이란 소비와 생산방식의 변화를 통해 환경의 지속가능성과 경제성장의 조화를 도모하는 전략 및 접근을 의미함(차재권, 2014, 재인용)

- '녹색성장'은 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장을 의미함(저탄소 녹색성장 기본법 제2조)

● 「저탄소 녹색성장 기본법」의 제정

❑ 2010년 1월 이명박 정부는 「저탄소 녹색성장 기본법」을 제정하였으며, 저탄소 녹색성장에 관해서 이 법을 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하였음(제8조)

- 저탄소 녹색성장과 관련되는 다른 법률을 제정하거나 개정하는 경우, 이 법의 목적과 기본원칙에 맞도록 하였음

❑ 「저탄소 녹색성장 기본법」에서는 '저탄소 녹색성장 추진'을 위한 사항(제22조~제37조)과 '저탄소 사회 구현'을 위한 사항(제38조~제38조), '녹색생활 및 지속가능발전의 실현'을 위한 사항(제49조~제59조)을 기술하였음

- '녹색생활 및 지속가능발전의 실현'을 위한 사항 중에서 '녹색생활 및 지속가능발전의 기본원칙'(제49조), '지속가능발전 기본계획의 수립·시행'(제50조) 내용을 포함하고 있음

❑ 2021년 9월 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제정에 따라 폐지 예정임

- 기존 「저탄소 녹색성장 기본법」은 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 공포 6개월 후 폐지될 예정임

● 추진체계: 녹색성장위원회

❑ 「저탄소 녹색성장 기본법」 제3장에서는 녹색성장위원회를 국무총리 소속으로 두고 국가 저탄소 녹색성장과 관련된 주요 정책 및 그 이행에 관한 사항을 심의하는 것으로 규정하고 있으며, 구체적인 심의사항은 다음과 같음

1. 저탄소 녹색성장 정책의 기본방향에 관한 사항
2. 녹색성장국가전략의 수립·변경·시행에 관한 사항
3. 기후변화대응 기본계획, 에너지기본계획 및 지속가능발전 기본계획에 관한 사항
4. 저탄소 녹색성장 추진의 목표 관리, 점검, 실태조사 및 평가에 관한 사항
5. 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 저탄소 녹색성장과 관련된 정책 조정 및 지원에 관한 사항
6. 저탄소 녹색성장과 관련된 법제도에 관한 사항
7. 저탄소 녹색성장을 위한 재원의 배분방향 및 효율적 사용에 관한 사항
8. 저탄소 녹색성장과 관련된 국제협상·국제협력, 교육·홍보, 인력양성 및 기반구축 등에 관한 사항
9. 저탄소 녹색성장과 관련된 기업 등의 고충조사, 처리, 시정권고 또는 의견표명
10. 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항
11. 그 밖에 저탄소 녹색성장과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

❑ 「기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법」 제정에 따라 기존 「저탄소 녹색성장 기본법」이 폐지되면 기존 녹색성장위원회는 2050 탄소중립녹색성장위원회로 변경될 예정임

⬢ 저탄소 녹색성장 관련 지표 및 관련조례

❑ 「저탄소 녹색성장 기본법」에서는 녹색성장 관련 별도의 지표는 제시하고 있지 않음

❑ 「저탄소 녹색성장 기본법 시행령」에서 위임된 사항에 대하여 2010년 인천광역시 저탄소 녹색성장 기본조례를 설치. 환경국 환경기후정책과 소관으로 운용되고 있음

❑ 저탄소 녹색성장 관련 다른 조례의 제정 및 개정시 이 조례의 목적에 부합하도록 하여야 하며, 다른 조례에 의해 수립된 저탄소 녹색성장 관련 계획은 제4조에 따른 녹색성장 추진계획에 부합하도록 하여야 한다고 규정함

❑ 국가전략 및 5개년 계획이 수립되거나 변경된 날부터 6개월 이내에 인천광역시 녹색성장 추진계획을 5년 단위로 수립하여야 하며, 다음 각 호의 사항이 포함되어야 함

1. 녹색성장 추진과 관련된 현황분석, 추진경과 및 추진실적
2. 국가전략, 5개년 계획 및 중앙추진계획과 연계하여 시의 특성을 반영한 비전과 전략, 정책방향 및 정책과제에 관한 사항
3. 연차별 추진계획
4. 녹색성장 추진계획의 이행을 통한 미래상 및 기대효과

5. 군·구와 연계한 녹색성장 추진체계
6. 지속가능발전 기본계획
7. 그 밖에 저탄소 녹색성장을 이행하기 위하여 필요한 사항

❑ 녹색성장 추진계획의 이행 상황을 매년 점검·평가하여 그 결과를 시의회에 보고하고, 지체 없이 이를 녹색성장위원회에 제출하여야 함

❑ 인천광역시장 소속으로 녹색성장위원회를 두고, 다음 사항을 심의하도록 함

1. 저탄소 녹색성장의 기본방향에 관한 사항
2. 녹색성장 추진계획의 수립·변경에 관한 사항
3. 녹색성장 추진계획의 이행을 위한 중점 추진과제 및 실행계획
4. 그 밖에 저탄소 녹색성장과 관련하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항

4 탄소중립 이슈와 탄소중립·녹색성장 기본법 제정

⬢ 2050 탄소중립 관련 정책 경과

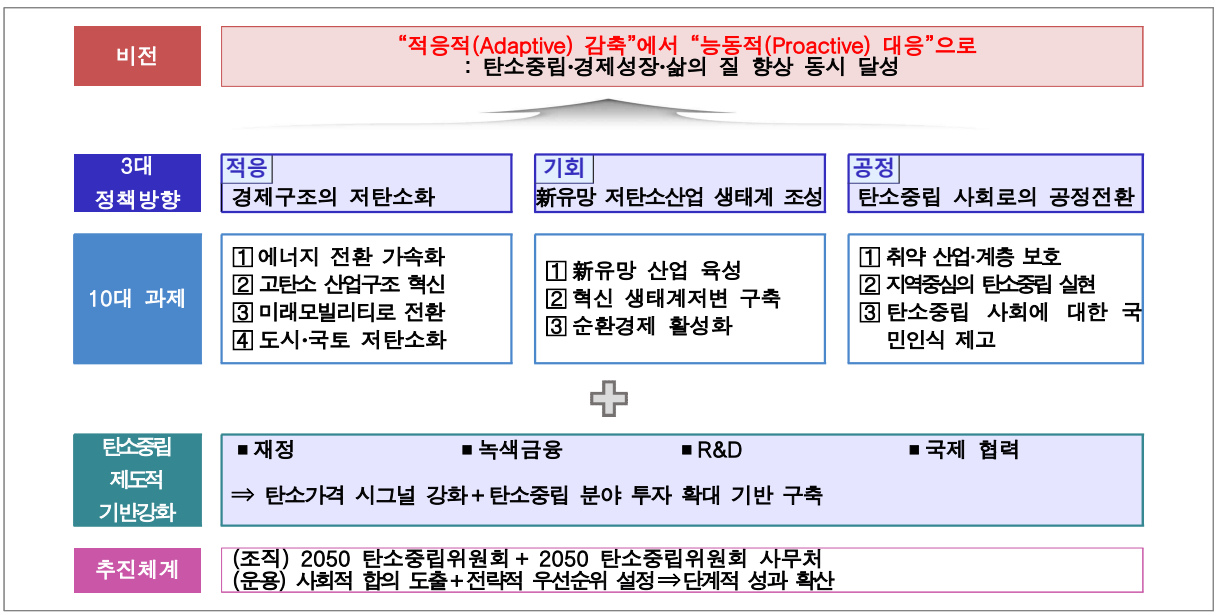
❑ 2020년 7월 문재인 대통령은 '2050년 탄소중립'을 선언함

❑ 2020년 10월 탄소중립을 달성하기 위한 방안으로 한국판 그린뉴딜 종합계획을 발표함

❑ 2020년 12월 '2050 탄소중립 추진전략'을 발표하면서 탄소중립과 경제성장, 삶의 질 향상을 동시에 달성하겠다는 비전을 제시함

- (비전) "적응적 감축"에서 "능동적 대응"으로 : 탄소중립·경제성장·삶의 질 향상 동시 달성
- (3대 정책 방향) 경제구조 저탄소화(적응), 新유망 저탄소산업 생태계 조성(기회), 탄소중립 사회로의 공정 전환(공정)
- (10대 과제) 에너지 전환 가속화, 고탄소 산업구조 혁신, 미래모빌리티로 전환, 도시·국토 저탄소화, 新유망 산업 육성, 혁신 생태계 저변 구축, 순환경제 활성화, 취약산업·계층 보호, 지역중심의 탄소중립 실현, 탄소중립 사회에 대한 국민인식 제고
- (탄소중립 제도적 기반 강화) 재정, 녹색금융, R&D, 국제협력을 통한 탄소가격 시그널 강화 및 탄소중립 분야 투자 확대 기반 구축
- (추진체계) 조직 차원에서 2050 탄소중립위원회와 사무처 설치, 운용 차원에서 사회적 합의 도출과 전략적 우선순위 설정을 통한 단계적 성과 확산

[그림 3] 탄소중립 추진 전략



자료: 환경부

❑ 2021년 10월 국무회의에서 2050년 국내 순배출량을 0으로 하는 '2050 탄소중립 시나리오' 심의·확정함

- 화력발전 전면 중단 등 배출 자체를 최대한 줄이는 A안과 화력발전이 잔존하는 대신 CCUS 등 제거기술을 적극 활용하는 B안을 제시함

[표 1] 2050 탄소중립 시나리오 최종안 (단위: 백만톤CO_2eq)

구분	부문	2018년	2050년 A안	2050년 B안
배출	전환	269.6	0	20.7
	산업	260.5	51.1	51.1
	건물	52.1	6.2	6.2
	수송	98.1	2.8	9.2
	농축수산	24.7	15.4	15.4
	폐기물	17.1	4.4	4.4
	수소	-	0	9
	탈루	5.6	0.5	1.3
흡수 및 제거	흡수원	-41.3	-25.3	-25.3
	CCUS	-	-55.1	-84.6
	직접공기포집	-	-	-7.4
	배출량	686.3	0	0

자료: 2050 탄소중립 시나리오 최종안

⬢ 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법 제정

❑ 기존 「저탄소 녹색성장 기본법」의 한계와 탄소중립 가치 증대로 인한 기본법을 제정함

- 기존 「저탄소 녹색성장 기본법」이 탄소중립 사회로 이행을 위한 온실가스 감축, 기후위기 적응, 이행과정에서 일자리 감소 지역경제·취약계층 피해 최소화, 경제와 환경이 조화를 이루는 녹색성장 추진까지 아우르는 통합적인 고려가 불충분하고 법률적 기반에 한계가 있다는 지적이 있었음
- 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에서는 중장기 온실가스 감축목표 설정을 비롯해 이를 달성하기 위한 기후위기 대응 체계 정비, 온실가스 감축시책, 국가·지자체·공공기관의 기후위기 적응대책 수립·시행, 정의로운 전환시책, 녹색성장 시책을 포괄하는 정책수단, 이를 뒷받침 할 기후대응기금 신설 등 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 제도와 기반에 대한 내용을 담았음

❑ 이에 2021년 9월 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」을 제정하고 기존의 「저탄소 녹색성장 기본법」은 폐지 예정임

❑ 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」의 주요 내용은 다음과 같음

- 온실가스 감축 및 기후위기 적응대책을 강화하고 탄소중립 사회로의 이행 과정에서 발생할 수 있는 경제적·환경적·사회적 불평등을 해소하며 녹색기술과 녹색산업의 육성·촉진·활성화를 통해 현재 세대와 미래 세대의 지속가능발전에 이바지하는 것을 목적으로 함(제1조)
- 정부는 2050년까지 탄소중립을 목표로 탄소중립 사회 이행 및 환경과 경제의 조화로운 발전을 도모하는 것을 국가비전으로 하여 국가전략을 수립하여야 함(제7조)
- 정부는 중장기 감축목표를 설정하고, 그 이행현황을 매년 점검하여 부진·개선사항을 해당 기관의 정책 등에 의무적으로 반영하도록 함(제8조 및 제9조)
- 정부는 20년을 계획기간으로 하는 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 하고, 시·도지사와 시장·군수·구청장은 10년을 계획기간으로 하는 시·도 탄소중립 녹색성장 기본계획 및 시·군·구 탄소중립 녹색성장 기본계획을 5년마다 수립·시행하도록 함(제10~12조)
- 정부는 기후변화영향평가, 온실가스감축인지 예산제도, 배출권거래제, 목표관리제 등 온실가스 감축을 위한 제도·시책을 시행하도록 함(제23~36조)
- 정부·지방자치단체 및 기후위기 영향에 취약한 시설을 보유·관리하는 공공기관은 기후위기적응대책을 5년마다 수립·시행하도록 하고, 이외에도 기후위기 감시·예측, 지역 기후위기 대응사업, 기후위기 대응을 위한 물 관리 등 기후위기 적응을 위한 제도·시책을 시행하도록 함(제37~46조)
- 정부는 기후위기 사회안전망을 마련하고, 정의로운 전환 특별지구를 지정하며, 사업전환 지원, 자산손실 위험 최소화, 국민 참여 보장 등 정의로운 전환을 위한 제도·시책을 시행하도록 함(제47~53조)
- 정부는 녹색경제·녹색산업을 육성·지원하고, 녹색경영, 녹색기술 연구개발·사업화, 순환경제 활성화 등 녹색성장을 위한 제도·시책을 시행하도록 함(제54~64조)
- 지방자치단체의 탄소중립 사회 이행과 녹색성장이 사회 전반에 확산되도록 하기 위한 제도·시책을 시행하도록 함(제65~68조)
- 정부는 필요한 재원 확보를 위해 기후대응기금을 설치하고 기획재정부장관이 이를 운용·관리하도록 함(제69~74조)

⬢ 2050 탄소중립녹색성장위원회의 설치와 역할

❑ 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에서는 주요 정책·계획과 그 시행에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 대통령 소속으로 2050 탄소중립녹색성장위원회를 두도록 하였음(제15조~22조)

- 탄소중립녹색성장위원회가 심의·의결하는 사항은 다음과 같음

1. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 정책의 기본방향에 관한 사항
2. 국가비전 및 중장기감축목표등의 설정 등에 관한 사항
3. 국가전략의 수립·변경에 관한 사항
4. 제9조에 따른 이행현황의 점검에 관한 사항
5. 국가기본계획의 수립·변경에 관한 사항
6. 제13조에 따른 국가기본계획, 시·도계획 및 시·군·구계획의 점검 결과 및 개선의견 제시에 관한 사항
7. 제38조 및 제39조에 따른 국가 기후위기 적응대책의 수립·변경 및 점검에 관한 사항
8. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장에 관련된 법·제도에 관한 사항
9. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 재원의 배분방향 및 효율적 사용에 관한 사항
10. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장에 관련된 연구개발, 인력양성 및 산업육성에 관한 사항
11. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장에 관련된 국민 이해 증진 및 홍보·소통에 관한 사항
12. 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장에 관련된 국제협력에 관한 사항
13. 다른 법률에서 위원회의 심의를 거치도록 한 사항
14. 그 밖에 위원장이 온실가스 감축, 기후위기 적응, 정의로운 전환 및 녹색성장과 관련하여 필요하다고 인정하는 사항

❑ 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제14조를 통한 타 법령 및 계획과 관계를 규정함

- 「지속가능발전 기본법안」 제14조와 마찬가지로 탄소중립과 녹색성장에 영향을 미치는 법령, 계획 등에 대하여 통보와 내용 검토를 하도록 규정되어 있음
- 지방자치단체의 장 역시 같은 취지에서 조례와 지역의 중장기 계획을 수립할 때 중앙행정기관과 국가위원회, 지방위원회에 내용을 통보하고 이에 대하여 검토하고 그 결과를 적절하게 반영하도록 규정하고 있음
- 지속가능발전 기본법에서는 관련 절차를 국가위원회와 관련된 사항은 대통령령으로, 지방위원회와 관련된 사항은 조례로 규정하도록 규정하고 있으나, 탄소중립·녹색성장 기본법에서는 국가위원회와 지방위원회의 대상이나 통보절차 등을 대통령령으로 규정하고 있다는 차이점이 있음

제14조(법령 제·개정에 따른 통보 등) ① 중앙행정기관의 장은 국가비전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 법령을 제정·개정 또는 폐지하려고 하거나, 국가기본계획과 관련이 있는 중·장기 행정계획을 수립·변경하려는 때에는 위원회에 그 내용을 통보하여야 한다

② 지방자치단체의 장은 국가비전에 영향을 미치는 내용을 포함하는 조례를 제정·개정 또는 폐지하려고 하거나, 시·도계획 또는 시·군·구계획과 관련이 있는 행정계획을 수립·변경하려는 때에는 위원회와 지방위원회에 그 내용을 통보하여야 한다

③ 위원회 또는 지방위원회는 제1항 또는 제2항의 규정에 따라 통보받은 법령, 조례 또는 행정계획의 내용을 검토한 후 그 검토결과를 관계 중앙행정기관의 장 또는 관계 지방자치단체의 장(이하 이 조에서 "관계기관장"이라 한다)에게 통보하여야 한다

④ 위원회 또는 지방위원회는 제3항에 따른 검토에 필요하다고 인정하는 경우 관계기관장에게 관련 자료를 제출하도록 요청할 수 있다. 이 경우 관계기관장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다

⑤ 관계기관장은 제3항에 따라 검토결과를 통보받은 때에는 해당 법령 또는 조례의 제·개정, 폐지 또는 행정계획의 수립·변경에 그 검토내용을 적절하게 반영하여야 한다

⑥ 제1항부터 제4항까지의 규정에 따른 검토 대상, 방법 및 통보절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다

❑ (2050 지방탄소중립녹색성장위원회) 지방자치단체별로는 2050 지방탄소중립녹색성장위원회를 둘 수 있도록 함(제22조)

- 지방위원회의 구성 및 운영은 조례로 정하도록 하고 있음

① 지방자치단체의 탄소중립 사회로의 이행과 녹색성장의 추진을 위한 주요 정책 및 계획과 그 시행에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 지방자치단체별로 2050 지방탄소중립녹색성장위원회를 둘 수 있다

② 지방위원회는 지방자치단체의 장과 협의하여 지방위원회의 운영 및 업무를 지원하는 사무국을 둘 수 있다.

③ 지방위원회의 구성, 운영 및 기능 등 필요한 사항은 조례로 정한다.

④ 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 지방위원회가 설치되지 아니한 경우 제11조제3항(제12조제2항에 따라 준용되는 경우를 포함한다), 제13조제2항, 제14조제2항 및 제40조제2항·제4항에 따른 심의 또는 통보를 생략할 수 있다.

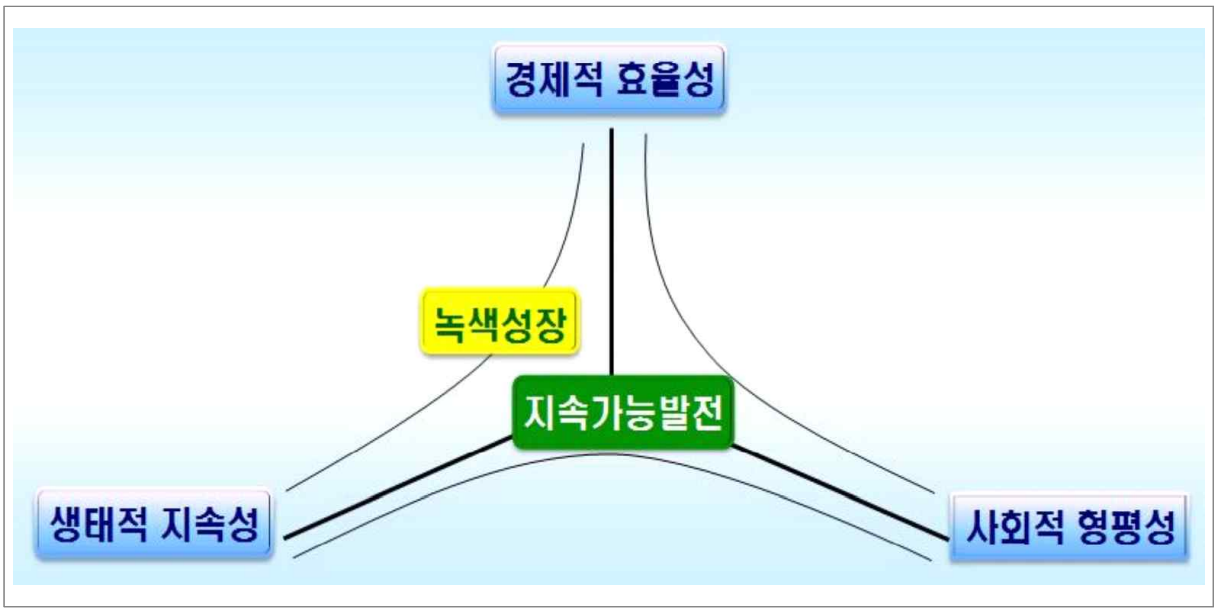
5 지속가능발전, 녹색성장, 탄소중립 이슈와 쟁점

● 지속가능발전 및 녹색성장의 개념 비교

❑ 관련 법에 기술된 '지속가능발전'과 '녹색성장'의 개념을 살펴보면 '지속가능발전'이 '녹색성장'보다 더 큰 범주임

- '지속가능발전'의 경우, 경제의 성장, 사회의 안정과 통합, 환경의 보전과 같이 경제, 사회, 환경에 대한 가치를 담고 있는 반면, '녹색성장'은 기후변화와 환경훼손을 줄이면서 새로운 성장동력 확보와 일자리 창출을 추구하며 경제와 환경에 대한 가치를 담고 있음
- 김병완(2012)은 '지속가능발전'과 '녹색성장'의 개념을 비교하면서 '지속가능발전'이 녹색성장의 상위개념으로 미래지향적 국가발전의 거시적 비전과 방향을 설정하는데 유용한 개념이지만, '녹색성장'은 '지속가능발전'이라는 거시적 비전과 목표를 달성하기 위한 정책수단 내지 기후변화에 능동적으로 대응하면서 환경친화적 경제성장을 이루기 위한 구체적 이행전략의 하나라고 평가함

[그림 4] 지속가능발전과 녹색성장 범주



자료: 김병완(2012)

- 이런 맥락에서는 2010년 1월 '지속가능발전 기본법'이 '지속가능발전법'으로 위상이 낮아지고 '저탄소 녹색성장' 관련 법이 기본법으로서 상위에 자리하게 된 것은 바람직하지 않았다는 평가가 적지 않음
- 지속발전법의 기본법으로서의 지위를 회복시켜야 한다는 의견도 있음(현준원, 2018)

❑ 2021년 지속가능발전 기본법이 제정되면서 지속가능발전 관련 법의 위상이 회복되고, 최근 전 세계적 추세인 탄소중립 개념이 반영된 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」이 제정되었음

[표 2] 지속가능발전과 녹색성장 비교

	지속가능발전	녹색 성장
성격	규범적 성격 강함	규범적 요소 미흡
개념 위상	궁극적 목표 개념적 추상성이 강함	전략적 수단 개념적 구체성이 강함
목표	인류사회의 지속성	경제성장의 지속성 추구
성과 지표	환경·자원의 지속가능성 경제·산업의 지속가능성 사회통합과 지속가능성	기후변화 대응·적응 친환경 산업·경제 발전 환경기술 기반 고용·소득
포괄 범위	환경부문, 경제부문, 사회부문 3자간의 통합과 균형(3차원적 개념)	경제와 환경의 균형과 조화(2차원적 개념)
실현 전략	환경을 우선적으로 고려하는 경제활동과 사회적 상호작용에 중점을 둠	환경요소(기술, 산업, 자원, 역량)를 성장의 새로운 동력으로 활용함

자료 : 김병완(2012)

❑ 개념적으로 지속가능발전이 포괄하는 범주가 녹색성장보다 넓은 가운데 「지속가능발전 기본법」과 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 모두 기본법적 성격을 가지는 것에 대한 문제도 제기되고 있음

⬢ 지속가능발전 기본법과의 탄소중립·녹색성장 기본법과의 관계

❑ 두 가지 법률 사이의 이중체계 문제

- 「저탄소·녹색성장 기본법」 제정 당시에도 녹색성장과 지속가능발전 사이의 이중체계 문제가 지적된 바 있는데(전재경, 2009), 지속가능발전체계는 국제 사회에서 통용되는 협치(거버넌스) 체계를 지향하고 녹색성장 기본법은 시장주의를 지향하면서 정부 중심주의가 내재되어 있기 때문에 지속가능발전체계가 녹색성장의 하위에 있게 되면 정부의 규제적 성격이 협치 체계에 영향을 미치는 결과를 초래할 수 있다는 것을 의미함
- 「탄소중립·녹색성장 기본법」이 저탄소 녹색성장 기본법보다 협치적 성격을 강조한다고 할지라도 두 가지 법률 사이의 충돌 관계는 여전히 존재할 것임

❑ 탄소중립·녹색성장 '정책'이 '규범'으로서 지속가능성을 침해하는 문제

- 지속가능성이 '세대간 형평'이라는 가치를 강조하는데 반해, 녹색성장은 누구를 위한 성장인지, 누가 환경비용을 부담하는지에 대한 내용이 결여되어 있음
- 원자력 정책이나 배출권거래제를 둘러싼 문제들에 있어서 현 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」은 「저탄소 녹색성장 기본법」 제정 당시에 비해 기후변화 및 지속가능발전 개념을 보다 포괄적으로 포함하고 있어 충돌성이 약해졌다는 장점이 있음
- 그럼에도 불구하고 여전히 두 가지 법은 특히 '기본법'이라는 명칭 하에 충돌이 발생할 가능성은 여전히 존재함
- 「기후위기 대응을 위한 탄소중립 · 녹색성장 기본법」이 탄소중립을 위한 각종 정책들을 정부의 책무로 규정하려는 경향이 있는데 비해 「지속가능발전 기본법」은 원칙대로는 협치를 기반으로 한 시장과 공동체 간의 참여를 모태로 한다는 점에서 정부의 통제 체계와 협치 체계가 상호 공존하는 불협화음 체제가 될 수 있음(전재경, 2009)

❑ 두 법률의 '기본법'적 성격과 법적 우선 적용에 대한 성격 검토 필요

- 우리나라 법률 체계는 헌법, 법률, 명령, 조례 순으로 되어 있으며, 여기에는 상·하위법에 의한 구분이 적용되고 상위법이 우선임
- 최근 많이 제정되고 있는 기본법들을 보면, 기본법이 우선적이어서 상위법으로서 적용되기보다는 기본법에서 적용되지 못하는 사항 각각에 대해 개별법을 법제화함으로써 개별법에 대하여 우선적으로 적용되는 법체제라고 해석됨
- 따라서 각 지방자치단체의 지속가능발전 기본조례는 지속가능발전 기본법의 하위법이며, 「지속가능발전 기본법」에 따라 수정될 필요가 있고, 인천광역시 저탄소 녹색성장 기본조례 역시 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」에 따라 수정될 필요가 있음
- 다만, 두 법률상 어느 쪽이 더 상위법인가, 우선적으로 적용되는 것인가와 관련해서는 앞서 언급한 바와 같이 두 기본법 모두 현 우리나라 법령 체계에서 병렬적으로 존재한다고 판단해야 함
- 타 법률과 관계에서도 우선 적용보다는 병렬적 적용으로 보아야 할 것이며, 타 법률과 「지속가능발전기본법」 등과 갈등적 관계에 대해서는 사안에 따라 적절한 적용이 필요하고, 상호 배타적 법률 조항에 대해서는 법률 개정이 필요함

⬢ 관련 국내 제도 및 조직의 변화와 향후 지방정부 대응

❑ 노무현, 이명박, 박근혜, 문재인 정부 시기에 지속가능발전, 녹색성장, 탄소중립 관련 제도 및 조직의 변화를 정리하면 다음 [표3]과 같음

- 이명박 정부 이후 「저탄소 녹색성장 기본법」은 국무총리 소속 녹색성장위원회가 집행을 담당하고, 「지속가능발전법」은 환경부 소속 '지속가능발전위원회'에 따라 집행 방향이 설정되고 있으며, 이에 따라 부처횡단적 성격이 있는 「저탄소 녹색성장 기본법」이 더욱 실효성이 있다고 할 수 있음

- 다만, 이 때에도 부처간 관할 다툼의 여지가 있거나 업무의 추진력 측면에서 「저탄소 녹색성장 기본법」 적용의 한계를 주장하기도 함(김현준, 2010)

[표 3] 정권별 지속가능발전, 녹색성장, 탄소중립 관련 제도 및 조직 변화

<table>
<tr><th colspan="2">구분</th><th>노무현 정부</th><th>이명박 정부</th><th>박근혜 정부</th><th>문재인 정부</th></tr>
<tr><td rowspan="4">제도</td><td rowspan="3">법령</td><td>지속가능발전기본법
('07.08제정)</td><td colspan="2">지속가능발전법
('10.01타법개정)</td><td>지속가능발전기본법
('21.12제정)</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">저탄소 녹색성장기본법
('10.01제정)
저탄소 녹색성장 기본조례</td><td rowspan="2">기후위기 대응을 위한
탄소중립·녹색성장
기본법 ('21.09제정)</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>조례</td><td colspan="2">지방의제21실천협의회 설치·운영 및
지원조례</td><td>지속가능발전
협의회 설치·운영
및 지원조례</td><td>지속가능발전 기본조례
(일부지방)</td></tr>
<tr><td rowspan="8">조직</td><td rowspan="4">중앙</td><td>대통령 소속
국가지속가능발전위원회</td><td colspan="2">환경부 소속
지속가능발전위원회</td><td>대통령 소속
지속가능발전 국가위원회</td></tr>
<tr><td></td><td>대통령 직속
녹색성장위원회</td><td>국무총리 소속
녹색성장위원회</td><td rowspan="2">대통령 소속
2050 탄소중립
녹색성장위원회</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td>지방의제21전국협의회</td><td colspan="3">전국지속가능발전협의회</td></tr>
<tr><td rowspan="4">지방</td><td>지방
지속가능발전위원회
(일부 지방)</td><td colspan="2"></td><td>지방
지속가능
발전위원회
(일부 지방)</td><td>지속가능발전 지방위원회</td></tr>
<tr><td></td><td>지방
녹색성장위원회
(강한 권한)</td><td>지방
녹색성장위원회
(권한 약화)</td><td>지방
녹색성장위원회
(형식화)</td><td rowspan="2">2050 지방
탄소중립녹색성장
위원회</td></tr>
<tr><td colspan="4"></td></tr>
<tr><td colspan="2">지방의제21협의회
(대부분 지방)</td><td>지방지속가능
발전협의회
(일부지방)</td><td colspan="2">지속가능발전협의회
(전체)</td></tr>
</table>

자료 : 정무위원회(2021)을 바탕으로 수정 보완

❑ 지금까지의 법적 한계는 논외로 하더라도, 2022년 새로 적용될 지속가능발전 기본법과 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법은 향후 거버넌스와 지방정부 제도 변화 등에 있어서 많은 영향을 끼칠 것임

- 두 법률로 인해 대통령 소속 국가위원회가 설치될 예정이며, 그에 따라 두 국가위원회 간 관계에 대한 논의가 필요함
- 지방정부(광역지방자치단체) 입장에서는 현재의 저탄소·녹색성장 기본조례를 개정하고, 지속가능발전 기본조례를 신규로 제정해야 하는 이슈가 있음
- 또한 위 조례에 따라 지속가능발전 지방위원회를 신규로 설치하고, 기존의 저탄소·녹색성장 지방위원회를 '2050 지방 탄소중립 녹색성장위원회'로 대체해야 함. 다만, 이 때에도 국가 단위와 마찬가지로 지방 차원의 지속가능발전 지방위원회와 2050 지방 탄소중립 녹색성장위원회 간의 관계에 대한 논의가 필요함

⬢ 대통령 소속 위원회와 지방 위원회 운영 간 차별성을 고려한 법률 제정 필요

❑ 부처횡단적 성격을 가진 보다 강력한 기관으로서 대통령 소속 위원회의 설치에 대한 요구 대응

- 지속가능발전 개념은 환경 분야만 아니라 경제, 산업, 도시, 교육, 평화, 국제협력 등 다양한 분야에 해당되는 개념이므로 관련 위원회 역시 여러 부처를 관장할 수 있는 위상을 갖는 것이 바람직하다는 전문가의 의견이 많음
- 이에 지속가능발전위원회 위상이 환경부 장관 소속으로 격하되었을 때, 이를 다시 대통령 직속 내지 국무총리 소속으로 격상시키고, 위원회 산하에 관계 부처 담당자를 파견해 추진단을 구성함으로써 지속가능발전목표(SDGs) 추진을 실질적으로 지원할 수 있도록 해야 한다는 주장들이 있었음(현준원, 2018)
- 혹은 환경부장관 소속으로 유지하더라도 녹색성장위원회와 위상 재정립, 환경부의 정책 조정 기능 강화를 통해 지속발전위원회가 실질적인 SDGs 이행을 위한 정책 추진 컨트롤타워 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다는 의견도 있었음(현준원, 2018)
- 이에 따라 새로운 법률 하에서 지속가능발전위원회의 위상을 여러 부처를 관장할 수 있도록 대통령 소속 위원회로 설치하여 실질적인 정책 조정 기능 수행을 할 수 있는 이행 체계를 구비할 수 있도록 하였음
- 저탄소·녹색성장위원회도 마찬가지였는데, 저탄소·녹색성장위원회를 국무총리 소속에 둠으로써 부처횡단적 성격이었으나 여전히 그 이행력에 대해서는 의문이 있었음
- 2021년 법률 개정을 통해 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법을 제정하고 지속가능발전 기본법에서와 마찬가지로 대통령 소속 국가위원회를 설치하도록 규정함

❑ 대통령 소속 위원회의 경우, 위원회 산하에 관계 부처 담당자를 파견해 추진단을 구성함으로써 이행력 확보가 가능한 반면, 지방정부 산하 위원회의 경우 자문위원회 성격으로 이러한 역할에 대한 기대에 부응하지 못함

- 지방정부 위원회들은 일부 심의 및 의결위원회가 존재하기는 하지만, 대부분이 자문위원회 성격임. 독립적이고 병렬적 관계이며, 각 위원회 간 종속적 성격인 본위원회와 소위원회 간 관계만 존재
- 지방정부의 위원회 중 추진단 성격의 집행기구를 가지는 것은 현재 자치분권 자치경찰위원회 밖에 없음
- 따라서 지방정부의 2050 지방 탄소중립녹색성장 위원회나 지속가능발전 지방위원회는 대통령 소속 위원회와 같은 역할을 기대하기는 어려움

⬢ 타 법률 및 조례, 기본계획과의 관계와 지방위원회의 역할과 기능

❑ 「지속가능발전 기본법」의 제14조는 지방의회와 지속가능발전 지방위원회 간 역할과 기능 수행에 대한 보다 명확한 규정이 필요함

- 조례 제정 및 심의 권한이 지방의회에 있는 상황에서 지속가능발전 기본법안의 제14장은 각 조례 설치와 지방의 발전에 영향을 미치는 중 · 장기 행정계획을 수립하는데 있어서 자문적 성격을 가지는 지속가능발전 위원회에 너무 많은 권한을 주고 있음
- 조례 제정 시에 지속가능발전에 영향을 미치는 사안에 대한 평가는 지방의회 고유 권한이며, 민간을 통해 전문가 자문을 득할 수 있는 것임. 그런데 이를 절차적으로 대통령령으로 구체화하는 것은 자치분권의 취지에 맞는지에 대한 검토가 필요함
- 지역 차원에서 중·장기 행정계획을 수립할 때 시민참여형 계획 수립과정을 거치게 되는데, 그 결과에 대해 또다시 지속가능발전 지방위원회 검토를 통해 이의를 제기하는 것이 절차적인 모순이 될 수 있음
- 또한, 실행적 차원에서 대통령 소속 지속가능발전위원회와는 달리 지방위원회의 경우 이를 행정적으로 지원할 수 있는 조직과 인력 자원을 마련하기 어려운 구조임
- 지속가능발전 기본법은 일자리, 사회기반시설, 생산·소비 및 도시·주거, 빈곤퇴치, 건강·행복 및 포용적 교육, 불평등 해소와 양성평등 및 세대 간 형평성, 기후위기 대응과 청정에너지, 생태계 보전과 국토·물관리, 농수산·해양 및 산림, 국제협력 및 인권·정의·평화 등 지방정부의 모든 업무 영역과 관련이 있기 때문에 지방정부에서 시행되는 대부분의 조례와 중 · 장기 계획이 그 검토 대상이라고 할 수 있음

❑ 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법의 제14조 역시 본질적으로는 지속가능발전 기본법의 제14조와 같은 문제를 공유하고 있음

- 지방의회와의 관계, 자치분권의 취지와의 정합성, 시민참여와의 관계성, 행정적 지원의 문제에 있어서 제14조를 문자 그대로 운영하는데 한계가 있음
- 각 조례와 중 · 장기 계획을 이행하는데 있어서 탄소중립 사회로의 이행에의 영향 평가를 위한 전문적 식견을 요구한다는 차원에서 보다 많은 전문가의 도움이 요구된다고 할 수 있음

❑ 언급한 바와 같이, 기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법의 제14조와 지속가능발전 기본법의 제14조 간의 관계에 대하여 논의가 선행되어야 할 것임

⬢ 지속가능발전협의회 등 거버넌스 이슈

❑ 지속가능발전협의회는 1992년 리우 회의 이후 환경보호와 관련된 정책들이 하부 집행단위에서 '아래로부터의' 광범위한 참여를 이끌어낼 수 있다는 믿음 하에 설립된 것임

- 1992년 UN환경개발회의에서 아젠다21 채택 이후, 1999년 2월 '인천광역시 의제21실천협의회 구성 및 운영 조례'가 제정된 해에 '인천의제21실천협의회'가 창립됨
- 2016년에 '인천광역시 의제21실천협의회 설치 및 운영 조례'가 '인천광역시 지속가능발전협의회 설치 및 운영 조례'로 개정됨에 따라 '인천의제21실천협의회'도 '인천지속가능발전협의회'로 명칭이 변경됨
- 인천광역시는 '인천광역시 지속가능발전협의회 설치 및 운영 조례'에 따라 아래로부터의 지속가능발전을 위한 노력에 대한 행 · 재정적 지원을 해 왔음

❑ 「인천광역시 지속가능발전협의회 설치 및 운영 조례」에 따라 인천 지속가능발전협의회는 다음의 기능을 수행함

1. 지속가능발전 실천계획 수립·추진 및 평가
2. 지속가능발전 추진을 위한 교육·홍보
3. 지속가능발전 실천을 위한 조사·연구사업
4. 지속가능발전과 관련된 국내·외 단체와의 교류협력 및 연구
5. 인천광역시의 지속가능성 증진을 위한 정책대안 제시
6. 그 밖에 시의 지속가능발전에 관련된 업무의 추진

❑ 지속가능발전 기본법의 법제화로 인해 현 민관협력체계로서의 지속가능발전협의회와 정부가 책임지고 운영하는 체제인 지속가능발전 지방위원회 간의 관계에 대한 재정립이 필요함

- 기존의 조례인 '인천광역시 지속가능발전협의회 설치 및 운영 조례'와 '인천광역시 지속가능발전 기본조례'로 관계성이 재논의 되어야 함
- 이러한 과정에서 기존의 지속가능발전협의회와 변경된 조례에 의한 지방정부 주도의 지속가능발전위원회 간의 관계에 대한 논의가 필요함
- 현 거버넌스 체제에 대한 지원적 성격인 조례와 향후 정책 수단으로서 지속가능발전 기본조례간 관계에 대한 논의도 필요함

참고문헌

[보고서]

김병완, 2012, 녹색성장과 지속가능발전의 관계에 관한 연구,『한국거버넌스학회보」 제19권 제2호, pp.147-163.

김은정, 2018, 기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 제도 - SDGs 이행을 위한 국내 법체계 개선방안. 한국법제연구원.

김현준, 2010, 저탄소 녹색성장 기본법의 법적 성질 및 다른 법률과의 관계, 공법연구, 제39권 제2호, pp.489-517.

박영도, 1993, 기본법의 법제상의 위치,『최신외국법제정보」 한국법제연구원,

전재경, 2009, 지속가능발전과 녹색성장, 서강법학, 제11권 제2호, pp.25-43.

정무위원회, 2021,「지속가능발전기본법안」 관련 공청회 자료집, 제391회 국회(정기회) 제1차 정무위원회.

차재권, 2014, 지속가능발전에서 녹색성장으로: 환경담론의 한국적 진화 혹은 퇴보?, 동북아 문화연구, 제1권 제39호, pp.577-604.

현준원, 2018, 기후변화와 지속가능발전 법제연구 : 제도 - SDGs 이행을 위한 정부 내 추진체계 구축방안. 한국법제연구원.

발행처 인천연구원 **발행인** 이용식
주소 인천광역시 서구 심곡로 98 **전화** 032.260.2600 **www.ii.re.kr**

• 출처를 밝히지 않고 이슈브리프를 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
• 본 이슈브리프의 내용은 연구책임자의 개인적 의견이며, 연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.