

연구논문

녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토: 이론적 근거를 중심으로

김 성 욱*
이 병 량**

- I. 들어가며
- II. 지속가능발전과 녹색성장의 이론적 근거
- III. 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 위상 변화 과정
- IV. 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 조직 비교
- V. 녹색성장위원회에 대한 비판적 고찰: 이론적 근거와 법·기능적 측면
- VI. 논의를 마치며

〈 요약 〉

이명박정부에 들어서서 이루어진 중요한 변화 가운데 한 가지는 정부의 환경정책기조나 우선 순위에 큰 변화가 있었다는 점이다. 구체적으로 이번 정부가 진행시켰던 대통령직속 국가지속가능발전위원회의 환경부 산하의 심의위원회로의 축소와 이를 대체한 녹색성장위원회의 설립이 바로 그 증표가 되고 있다. 이 논문은 이들 위원회의 설립 근거가 되고 있는 환경적 가치를 이론적으로 규명하고, 이들의 관계를 밝히고자 하였다. 그리고 이를 근거로 이들 위원회의 위상 변화의 과정을 이론적, 법적, 기능적 측면에서 비판적으로 평가하였다. 이러한 비판적인 평가는 정부가 이론적으로 지속가능한 발전의 하위 개념인 녹색성장을 정부 정책의 기조로 삼으면서도 이를 정당화할 수 있는 합당한 과정을 거치지 못하고 있는 점에 초점이 맞추어지고 있다.

[주제어: 녹색성장위원회, 지속가능발전위원회, 저탄소녹색성장기본법, 환경적 가치]

I. 들어가며

최근 정부는 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 경제발전 동력의 기치로 세우고, 전체 정부에 ‘저탄소 녹색성장’의 개념을 도입하고자 노력하고 있다. 이러한 개념

* 아주대학교 공공정책대학원 겸임교수(lossiel@naver.com).

** 경기대학교 사회과학대학 행정학과 조교수(libertas@kyonggi.ac.kr).

은 이전의 정부에서 추진해왔던 ‘지속가능한 발전’을 그대로 수용한 것처럼 인식되거나 혹은 이를 특정한 관점에서 구체화시킨 것으로 받아들여질 수 있을 것이다. 이는 당연히 최소한 환경의 분야에서는 정부의 정책기조가 그대로 유지될 것이라는 기대를 낳게 되고, 더 나아가 국정의 최고 목표 가운데 하나로 ‘저탄소 녹색성장’이라는 환경적인 가치가 제시되었다는 점에서 환경에 관한 이 정부의 진일보한 자세를 확인할 수 있는 증거로 주장되기도 할 것이다.

그러나 이에 대해서 우려의 시선도 없지 않다. 윤순진(2009)이 밝힌 바와 같이 저탄소 녹색성장 개념은 지속가능한 발전 개념의 가치를 담아내지 못하는 하위 개념으로서 지속가능한 발전 개념을 폐기하거나 대체할 수 없다는 것이다. 이런 지적을 받아들인다면 ‘저탄소 녹색성장’의 이념 또는 철학에 대한 깊은 고민 없이 단지 ‘탄소가 적게 나오는 기술 발전’, ‘친환경 기술 개발’ 정도의 인식으로 지속가능성과 녹색성장을 유사한 개념으로 치부해버리고 지속가능 발전 개념에 기술과 산업의 발전을 덧입혀서 이를 녹색성장 정책 기조로 삼고 있는 현재의 상황은 문제적이다. 더 나아가 지속가능발전이 더욱 근본적이고 포괄적인 개념임에도 불구하고, 하위 개념에 불과한 녹색성장이 지속가능발전을 덮는 형태로 논의가 발전되고 있다면 그 문제는 더욱 심각한 것으로 여겨져야 한다.

이 논문은 이번 정부에 들어와 진행되고 있는 관련 정부 위원회의 개편 과정을 통해 정부의 환경정책기조의 변화나 우선 순위의 변경을 확인하고자 한다. 구체적으로 이번 정부가 진행시켰던 대통령직속 국가지속가능발전위원회의 환경부 산하의 심의위원회로의 축소와 이를 대체한 녹색성장위원회의 설립이 바로 그 증표가 되고 있다는 것이다. 이 논문은 이들 위원회의 설립 근거가 되고 있는 환경적 가치를 이론적으로 규명하고, 이들의 관계를 밝히고자 한다. 그리고 이를 근거로 이들 위원회의 위상 변화의 과정을 이론적, 법적, 기능적 측면에서 비판적으로 평가하고자 한다.

II. 지속가능발전과 녹색성장의 이론적 근거

지속가능발전위원회와 녹색성장위원회는 각각 ‘지속가능한 발전’과 ‘녹색성

장'이라는 주제를 정부 정책 내에서 실현할 수 있는 형태로 구체화한 조직이라고 볼 수 있다. 두 위원회의 특성과 관계를 파악하기 위해서는 두 위원회를 지탱하고 있는 각각의 이론적 근거를 확인하고 이들 개념 간의 관계를 이해할 필요가 있다.

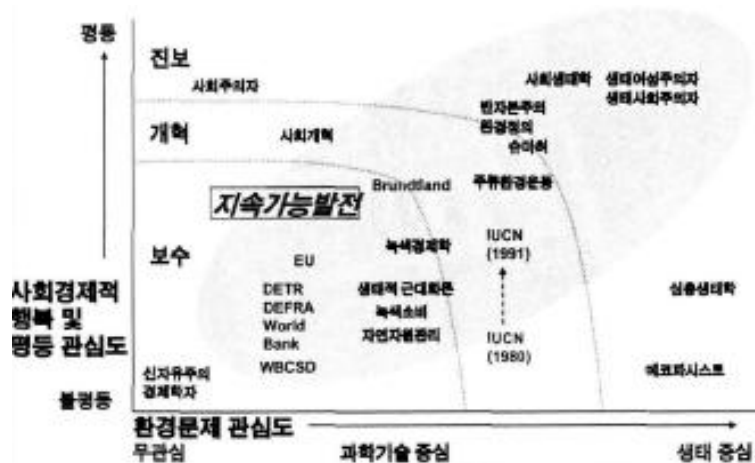
1. 지속가능발전의 개념

널리 알려진 바와 같이 지속가능발전은 1992년 리우 UN환경개발회의에서 채택된 '환경과 발전을 위한 리우선언'에서 21세기 지구환경보전을 위한 기본원칙으로 천명한 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development, ESSD)'의 개념을 말한다. 1992년 회의 이후 지속가능한 발전은 전 세계 환경문제 해결을 위한 접근방식의 원리로 자리 잡았다. 지속가능한 발전은 흔히 '미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 것'이라고 정의되며(세계환경발전위원회, 1994), 이는 전 세계가 앞으로 환경 뿐 아니라 경제개발 및 사회적 개발에 있어서 나아가야 할 방향을 제시한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 가치를 구체화시키기 위하여 1992년 리우회의 이후 '유엔지속가능발전위원회'가 창설되었으며, 지속가능한 발전의 구체적인 행동 매뉴얼로서 agenda21이 구성되었다. 우리나라는 2000년 9월 대통령 선언에 기반하여 지속가능발전위원회가 설립되었으며, 2002년 요하네스버그 회의에서는 UN 가입국들 전체에 국가지속가능발전위원회를 설치할 것이 권고되었다.

이처럼 지속가능한 발전의 개념은 환경보호라는 소극적 주제가 아니라, 사회발전과 통합, 환경보호, 경제성장의 3대 축을 아우르는 것으로 이해된다. 즉 사회의 발전가능용량을 정함으로써 경제성장의 양적·질적방향과 크기를 제시하고, 환경과 생태를 고려할 뿐 아니라 미래 세대와 현 세대의 형평, 현 세대 간의 형평을 모두 고려함을 의미하는 것이다. 그렇기 때문에 지속가능한 발전의 개념은 아래의 <그림 1>에서 보는 바와 같이 좌파 또는 우파, 신자유주의 또는 생태주의를 모두 아우르면서 급진생태학 또는 심층생태학을 제외한 각종 사회생태학, 각종 환경운동, 녹색경제학 및 녹색성장의 이론적 근간이 되는 생태 근대화론 등이 모

두 포함하고 있는 것으로 여겨진다. 지속가능발전의 개념은 환경 측면에서 부각되는 하나의 이념이라기 보다는 경제발전, 사회발전, 환경보전 전체에서 고려되어야 할 하나의 원리이며, 그 근처에는 인간의 필수적, 기본적인 필요와 욕망을 충족시키되, 미래의 세대도 현재의 세대만큼 누릴 수 있도록 현재의 상태를 유지할 수 있는 수준으로 누려야 한다는 주장이 깔려 있다고 평가할 수 있다.

〈그림 1〉 환경적 논의 상에서 지속가능발전의 위치



자료: 고철환(2007) “지속가능발전의 이해”, 한국해양환경공학회 학술대회 논문집

물론 지속가능한 발전의 개념에 대한 비판이 전혀 없는 것은 아니다. 비판론자들은 우선 자연생태계가 얼마나 오염되고 고갈되면 지속가능하지 않다고 할 것인가에 대한 판단 기준, 그리고 이를 판단할 주체가 모호하다는 점을 지적한다. 또한 지속가능발전 개념이 환경 뿐 아니라 경제, 사회 등을 다 포함하고 있어 모호하기 때문에 엄밀한 정의를 내리기가 어렵다는 비판도 있다(이상현, 2005). 정치적인 측면에서 보자면 지속가능성이라는 개념 자체는 담론적 성격을 가지기 때문에 과학적으로나 경제적으로 측정될 수 있는 것이 아니라 사회적 합의를 필요로 한다는 것을 의미한다(정규호, 2002). 이 때문에 우리나라에서 지속가능발전은 여러 분야에서 아전인수격으로 차용되면서 의미가 퇴색되기도 하였고, 현실적인 경제정책 등을 수행하는 데 있어서 실질적인 도움이 되지 못한다는 의미도 상당히 대두되기도 하였다.

2. 녹색성장의 이론적 토대와 지속가능성 개념과의 관계

이명박 대통령은 2008년 8월 15일 대한민국 건국 60년 경축사에서 저탄소 녹색성장은 “온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장”으로서 “녹색기술과 청정에너지로 신성장 동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임”이라고 설명하였다. 녹색성장위원회의 홈페이지에 따르면 녹색성장이란 경제성장을 하되, 경제성장의 패턴을 환경친화적으로 전환 시키자는 개념, 즉 환경적으로 지속가능한 경제성장을 의미하며, 이에 따라 환경적 측면을 강조하는 경제성장을 추구하고, 경제성장과 환경파괴의 탈동조화(Decoupling)를 실현하는 개념이라고 설명한다¹⁾. 정부에서 보는 녹색성장의 핵심은 경제성장과 환경보전이 선순환 구조를 통해 시너지 효과를 발휘하는 원-원관계에 있다고 보는 것이다. 따라서 이는 경제성장을 추구하되 녹색기술과 녹색산업을 통해 자원이용과 환경오염을 최소화하고 이를 다시 경제성장의 동력으로 활용하는 선순환구조를 이루어간다는 논리이다(윤순진, 2009).

그러나 실제로 녹색성장의 개념은 대한민국의 상황에서 경제성장의 동력의 기반개념으로 자리잡은 것과는 달리 아직까지 학문적으로 정립되지 않은 상태이다. 즉 하나의 담론으로서 ‘녹색성장론’이라고 말하기는 어렵다는 것이다. 녹색성장이라는 용어가 처음 사용된 것은 2005년 UN ESCAP(Economic and Social Commission for Asia and Pacific)이 주최하여 서울에서 열렸던 제5차 환경과 개발에 관한 아·태지역 장관회의에서이다. 이 회의에서는 빈곤해결을 위해 성장할 필요가 있는 아·태 지역 저개발 국가들이 경제성장 필요성과 환경보전 필요성을 조화시키는 방법에 대한 논의가 있었으며, 이 과정에서 저개발국가들이 빈곤문제 해결을 위해 경제성장을 추구하면서도 환경을 훼손하지 않는 상생방안을 모색하기 위해 “녹색성장”이라는 용어를 사용하였다(윤순진, 2009)²⁾.

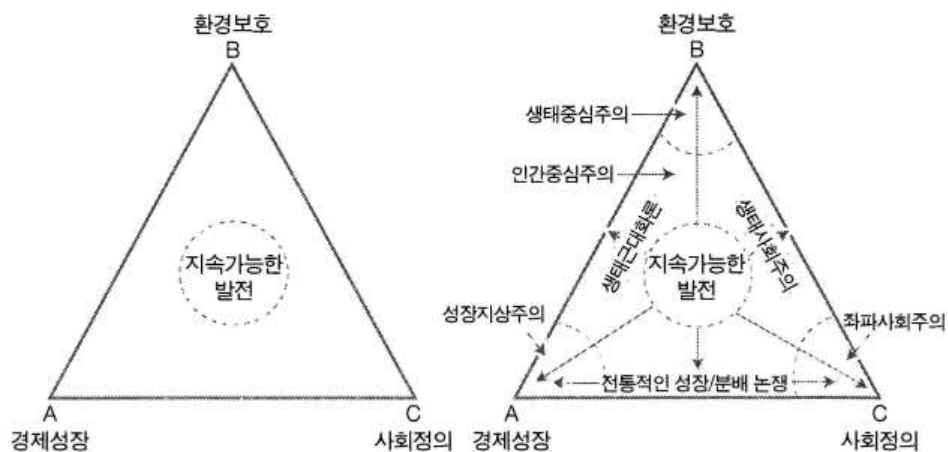
1) 녹색성장위원회 홈페이지 <http://www.greengrowth.go.kr/www/green/Is/is.cms>

2) 녹색성장위원회는 녹색성장의 유래가 2000년 1월 Economist 지에서 최초로 언급된 데 있다고 밝히고 있는데, 이에 대해 윤순진(2009)은 당시 언급된 녹색성장의 개념은 새롭게 등장한 시장지표로서 쓰인 것으로서, 사회적인 발전방향을 제시하기 위한 개념이 아니라 경제활동의 환경적 적절성, 혹은 시장의 환경적 건전성을 평가하기 위한 지표로 도입된 것이므로 해당 논의를 구분할 필요가 있다고 보았다.

녹색성장위원회에 따르면 녹색성장은 ‘지속가능발전(경제발전·사회적 형평·환경보호 통합)의 추상성·광범위성을 정책실행가능성 측면에서 보완하여, 경제성장을 하되, 경제성장의 패턴을 환경친화적으로 전환 시키자는 개념’이라고 설명되고 있다. ‘환경적으로 지속가능한 경제성장’이며, ‘환경적 측면을 강조하는 경제성장 추구’, ‘경제성장과 환경파괴의 탈동조화(Decoupling) 실현’ 등을 의미한다는 것이다. 이러한 설명이 녹색성장 개념이 처음 제시되었던 2005년의 개념과 같다고 볼 수 있을 것인가에 대해서는 다소 의문이 있고, 경제성장이 우선된다는 뉘앙스를 주는 녹색성장위원회의 설명과 달리 처음 제시된 녹색성장 개념은 환경적인 한계를 인식하고, 이를 적극적으로 수용한다는 데에서도 차이가 있기는 하다.

어떻든 전술한 대로 녹색성장은 아직까지 학문적으로 정립되지 않은 상태인데, 개념적인 측면을 고려한다면, 이는 ‘생태근대화론’에 가깝다고 이해된다. 많은 녹색성장 관련 논문들이 그 이론적 근거로 생태근대화론을 들고 있는 데서도 이는 확인가능하다(김연지, 2010; 윤순진, 2009; 조명래, 2008; 진상현, 2008 등). 생태근대화론은 <그림 2>에서 볼 수 있는 것과 같이 지속가능한 발전이론 내의 하부 담론 중 하나로서, 경제성장과 환경보호를 중요하게 고려하는 반면 사회정의, 즉 형평성 등에 대한 고려는 크게 다루지 않는 편이다. 적대적 관계로 인식되어 온 경제성장과 환경보호가 산업적 근대성의 틀 안에서 통합될 수 있으며,

〈그림 2〉 지속가능한 발전의 세 차원과 담론 유형



자료 : 윤순진(2009) “저탄소 녹색성장의 이념적 기초와 실재”, ECO 13(1): 219-266

양자가 이익이 되는 윈-윈관계에 있다고 보는 입장이다. 즉, 자본주의적 경제구조 안에서 환경을 배려하고 환경적 외부효과를 내부화함으로써 환경개선과 경제성장이 동시에 이루어질 수 있다고 보는 것이다(Buttel, 2000). 이로 인해 생태적 근대화의 발상은 경제성장과 환경보호가 양립가능하며, 기업들도 환경보전적 산업 활동을 하면 결국은 이득을 얻게 된다는 것이다(Dryzek, 2005).

그런데 우리나라의 녹색성장이 생태근대화론에서 성찰된 개념을 그대로 수용하고 있는가에 대해서는 다소 의문이 존재한다. 전술한 바와 같이 지속가능발전 개념에서 형평성을 비롯한 사회정의 부분이 도외시 되는 것은 생태근대화론의 태생적 한계 때문이라고 보더라도, 생태근대화론에서 제시된 바와 같은 ‘환경적 형평성’ 달성 여부와 생태근대화론의 근본적인 특성이 제대로 발현되었는가에 대해서는 쉽게 답하기 어렵다. 생태근대화론이 경제성장에 대해 제한을 강조하지는 않지만, 환경갈등이나 불평등 문제를 생태근대화론에서 배제한 것은 아니며, 오히려 균형을 맞추기 위해 이 부분에 대한 관심이 더 필요할 수 있다고 본다(진상현, 2008). 그러나 이에 대해 현재의 한국 경제와 사회가 충분한 관심을 갖고 있는가의 여부에 다소 의문이 있다. 또한 생태근대화론은 북유럽 국가처럼 경제적으로 성장한 국가들의 환경성과를 설명하는데서 출발한 반면, 녹색성장은 빈곤과 기아라는 궁핍의 상황으로 인해 성장할 필요가 있는 저개발 국가들이 일정 수준의 경제성장을 실현하되 그로인한 환경비용을 줄일 수 있게 하는데 사용하기에 적합하다(윤순진, 2009). 그러나 이러한 개념을 경제규모 세계 15위(2008년 세계은행 통계 기준)에 이산화탄소 배출량 세계9위인 한국에 적용하는 것이 적절한가에 대해서도 의문이 있을 수 있다.

III. 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 위상 변화 과정

정부는 2000년 지속가능한 발전의 개념을 구체화하기 위하여 지속가능발전위원회를 설립하였다. 이 위원회는 그로부터 약 10여년을 정부가 추구하고 있는 환경적 가치를 대변하면서 양적·질적으로 발전하였다. 그러나 이번 정부 들어서는 그 위상을 녹색성장위원회에 내주는 극적인 변화가 이루어졌다. 이 장에서는 이러한 과정들을 되짚어 보고자 한다.

1. 지속가능발전위원회의 설립 및 성장의 과정

지속가능발전에 대한 전 세계적인 관심과 위천공단 조성, 동강댐 건설 등 개발과 보전에 관한 사회적 갈등의 합리적 해소를 위한 범국가적 정책 조정시스템의 마련 필요성과 기후변화협약 등 지구환경문제에 종합적·체계적으로 대응하기 위한 국가전략 수립·조정기구 필요성 대두에 따라 우리나라에서도 지속가능발전위원회가 설립되었다(조규원 2002). 시민단체, 언론, 학계 경제계 등 각 층에서 지속가능발전에 관한 국가기구 설치를 정부에 건의하였으며, 2000년 6월 5일 환경의 날 대통령 연설을 통해 대통령자문 지속가능발전위원회 설치를 천명하였다. 이에 따라 2000년 8월 지속가능발전위원회 규정을 공포한 후 2000년 9월 제1기 위원회가 발족되었다. 지속가능위원회의 초기 목표는 환경친화적이고 지속가능한 발전에 관한 대통령 자문기구였으며, 개발과 보전을 동시에 고려해야 할 주요 정책방향 설정 및 계획 수립에 관한 자문, 의제 21 실천계획의 수립 및 시행에 관한 자문, 기후변화협약 등 각종 국제환경협약 대응 전략에 관한 자문을 주기능으로 하였다. 지속가능발전위원회는 사회 지도층 인사들과 13개 관계 부처 장관 등 총 33명의 위원으로 구성하였으며, 주요 업무는 물·에너지 대책 등 주요정책의 수립·시행, 지속가능한 국가발전과 관련된 사회적 갈등 해결, 의제 21의 실천계획 수립·시행 등이며, 또한 주요 국제환경협약의 국내이행대책 및 대응전략을 마련하고, 세계지속가능발전정상회의에서 채택된 이행계획을 수립·시행한다. 그밖에 대통령이 자문을 구하는 사항, 국가 주요정책수립시 지속가능성에 대한 사전 검토 등의 업무도 관장한다. 초기 분과위원회는 국토보전, 수자원, 생태 및 보건, 에너지대책, 산업과 환경, 국제·지역협력의 6개 분야로 구성되어 있었으며, 위원회별 세부검토과제는 아래 표와 같았다(조규원 2002).

〈표 1〉 지속가능발전위원회 설립 당시의 위원회 구성

분과위원회	세부 검토과제
국토보전분과위원회	· 국토 난개발 방지를 위한 국토이용체계 개편방향 · 지속가능한 택지보급방안 · 김포매립지 활용방안에 대한 검토 · 공유수면 개발의 타당성 검토
수자원 분과위원회	· 효율적인 수자원 이용 및 개발방향 · 경인운하 건설 타당성 검토 · 동강 홍수조절 전용댐 건설 타당성 검토 · 4대강 물관리종합대책 추진상황 평가 · 해양오염방지 5개년 계획 추진상황 평가 · 지하수의 효율적인 관리방안 · 상수도 공급체계의 합리화 방안 · 낙동강 수계 수자원 확보대책
생태·보건 분과위원회	· 접경지역 환경보전대책 · 내분비계 장애물질(환경호르몬) 관리방안 · 효율적인 생물자원 관리체제 마련 · 유전자변형 식품 및 농산물 대처방안 · 위해성 평가의 제도화 방안
에너지대책 분과위원회	· 대체에너지 개발 촉진방안 · 기후변화협약 대응방안 · 효과적인 에너지 절약 추진방안 · 에너지 가격 합리화 방안
산업·환경 분과위원회	· 환경산업 육성방안 · 환경신기술 개발 촉진방안 · 기업환경경영체제 도입 촉진방안 · 환경마크제도 활성화 방안
국제·지역협력 분과위원회	· 의제21 이행상황 평가 · 지속가능발전 추진전략 및 지표 개발 · 주요 국제환경협약에 대한 대응방안 · 동북아 환경문제 대응을 위한 종합적 대응전략 · UNCSD 회의 참여 대책 마련

자료: 조규원(2002) 기후변화협약 대응체제 개선방안 연구: 법제 및 조직을 중심으로, 경희대 국제법무대학원 석사학위논문

2000년 설립되어 2002년 10월까지 제1기 위원회 운영성과를 토대로 사회 및 경제분야의 친환경성 제고 기능을 강화한 제2기 위원회가 발족되었다. 2003년 12월부터 시작된 제3기 지속가능발전위원회는 사회적 갈등 관리기능을 추가하고 지속가능한 에너지정책, 물관리정책, 국토 및 자연정책 수립과 같은 주요 국정과제 업무를 수행하였다³⁾. 2006년 5월까지인 제3기 위원회까지는 자문위원회로서

의 성격이 강하고, 본위원회와 전문위원회, 운영위원회로 구성되어 지속가능성 보안을 위한 자문의견을 제시하거나, 사회통합을 위한 갈등관리시스템 구축과 관련하여 정책자문을 하는 성격이 강했다. 그러나 이러한 자문기구의 한계가 있고, 개별 부처에서 지속가능발전 전담부서를 운영하고 있지 않은데다가, 부처의 개별 정책을 지속가능성 관점에서 조정하는 상위부서로서의 역할도 없다는 비판이 불거져나왔다(이창훈·정희성, 2006). 제3기 위원회 당시 한탄강댐 사건, 부안 중저준위핵폐기물처리장 반대사건과 같은 환경갈등 사건이 많이 일어났고, 사회갈등 조정이 국가적 과제로 부상되었다. 이는 지속가능발전위원회가 갈등관리 조직으로 발전하는 계기가 되었으며, 이로 인해 국정과제위원회가 되면서 위상과 조직이 강화되었다. 그러나 규모는 커진 반면 제2기까지 참여하던 관계부처 장관이 당연직 위원에서 빠지게 되면서 부처에 미치는 영향력이 상당히 줄어들게 되었다. 뿐만 아니라 갈등관리 기능은 위원회 위상은 강화시켰으나 해결사 노릇에 가깝고 지속가능발전과는 다소 거리가 있었기 때문에 위원회 본연의 목적인 지속가능발전기능은 약화되었다는 비판의 목소리도 있었다. 뿐만 아니라 대통령이 지속위에 직접 정책 수립을 요구하면서 전문위원회에서 실무 정책 수립을 담당하면서 위원회 보다는 연구원과 같은 역할을 수행하는 문제점도 있었다(오성규, 2005).

지속가능발전위원회가 가진 여러 한계로 말미암아 조직개편이 필요하다는 의견이 다소 도출되었고, 제4기 위원회가 출범하였다. 2006년 5월 출범한 제4기 지속가능발전위원회는 위원회 활동의 중심을 지속가능발전 개념의 도입 및 추진기반 구축단계에서 지속가능발전의 확산단계로 설정하고 지속가능발전을 위한 국가비전과 전략의 구체화, 지속가능발전의 이행 및 평가 시스템 확립, 거버넌스 중심의 지속가능발전 패러다임 확산을 축으로 하는 경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가 건설 노력 강화에 주력하였다⁴⁾. 이에 따라 지속가능발전위원회의 전문위원회와 연구팀은 사회 및 건강부문, 국토 및 자연부문, 산업 및 에너지 부문, 지속가능발전 이행, 갈등 조정의 5개 부문으로 조정되었으며, 상세한 관련 연구 내역은 아래 <표 2>와 같다.

3) 국가기록원 나라기록포털 검색 결과 요약·정리

4) 국가기록원 나라기록포털 검색결과 요약·정리

〈표 2〉 제4기 지속가능발전위원회의 구성 및 연구 영역

부문	연구 내용
사회 및 건강부문	어린이 건강 지속가능한 사회 환경분야 일자리 창출방안 저소득층의 보건의료 서비스 지원 등 취약계층의 환경보건 증진 지속가능발전 교육 실천방안 수립 등
국토 및 자연부문	지속가능한 국토 및 자연관리체계 구축 연안매립에 따른 환경문제 해결을 포함하는 연안과 해양의 지속가능한 이용정책 강화 공급 중심의 댐건설 정책 개선 및 수요관리 관점의 지속가능한 수자원 관리 수질오염총량제 등을 통한 수질관리 정책
산업 및 에너지 부문	에너지정책의 공론화 대기오염 저감을 위한 에너지 수요관리 장기 전원구상 정책 자원순환형 산업정책 기후변화 저감 및 적응대책 등 에너지 및 산업정책의 지속가능성 제고
지속가능발전 이행	에너지이용 합리화기본계획, 국가환경종합계획 등 8개 국정 중장기 계획에 대한 지속가능발전 관점의 검토 및 자문 지속가능성 평가시스템 구축 및 평가지표 개발 지속가능발전 이행촉진을 위한 법률제정
갈등조정	공공갈등의 신속하고 효율적인 해결을 위한 사회적 갈등관리 프로세스 연구 갈등관리기본법 제정 준비

자료: 국가기록원 나라기록포털(<http://contents.archives.go.kr>) 내용의 요약 및 재정리

제4기 지속가능발전위원회는 지속가능발전기본법의 통과와 더불어 국가위원회로서의 위상을 갖추었으며, 정책을 지자체 단위에서 실현하기 위한 지역 지속가능발전위원회 조직을 함께 갖추게 되었다.

2. 지속가능발전위원회의 위상 변화와 녹색성장위원회 설립 과정

지속가능발전위원회는 제17대 대통령직인수위원회가 ‘위원회 난립으로 의사결정 속도가 떨어지고, 책임행정이 저해된다’는 이유로 416개 위원회 중 215개를 폐지한다고 발표했을 때, 폐지 대상으로 포함되었다⁵⁾. 이러한 대통령직인수위원

5) 사족이기는 하나, 위원회 규모 축소를 지향했던 정부의 초기 목표와는 다르게 정부가 들어선 지 2년에 가까운 2009년 12월 기준, 현 정부의 정부위원회는 총 439개로서 오히려 이전 정부보다 23개나 늘어났다(행정안전부 홈페이지 정책자료실 정부위원회 현황 참조). 물론

회의 발표는 지속가능발전기본법이 2007년 7월에 통과되어 대통령 직속 국가위원회로 출범하기 직전에 이루어진 일이었다. 따라서 지속가능발전위원회의 존치는 국회에서 중요한 쟁점의 하나로 다루어지게 되는데, 결국 지속가능발전위원회는 논란 끝에 2008년 4월 16일 지속가능발전기본법 시행령의 공포·시행으로 2008년 5월 26일 대통령직속위원회로 정식으로 출범하게 된다. 그러나 지속가능발전위원회는 거의 활동을 하지 않는 명목상의 위원회로 존재하였다. 이는 국가 지속가능발전위원회의 홈페이지를 통해 확인할 수 있는 사항인데, 위원회의 홈페이지(www.pcsd.go.kr)는 2008년에 국한해서만 극히 제한적인 활동의 내용을 보고하고 있으며, 2009년 이후에는 어떠한 활동도 전개되고 있지 않음을 보여주고 있다⁶⁾. 결국 국가지속가능발전위원회는 2010년 1월 13일 제정된 저탄소녹색성장법의 부칙에 의해 환경부 산하의 위원회로 위상이 변화하도록 되어있다.

현재 들어선 정부가 전 정부의 위원회 활동에 대해 ‘위원회 정부’ 라고 부르며 매우 비판적이고 부정적인 것으로 몰아간 데 비해, 녹색성장위원회는 녹색성장기본법(안)이 기본법 위의 기본법 형태로 들어섬과 동시에 신속하게 정부 위의 위원회로 역할하고 있다. 녹색성장위원회는 전술한 바와 같이 대한민국 건국 60년 경축사를 통해 대통령이 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 국가발전 패러다임으로 제시하고, 이에 따라 친환경적이고 저탄소적인 경제성장을 이룩할 것을 지시함에 따라 2008년 12월 녹색성장위원회 설립준비팀이 구성되었다. 준비과정을 거쳐 2009년 1월 녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 대통령 훈령이 공포되었고, 2009년 2월 제1차 녹색성장위원회가 개최되고 공식출범하였다. 이후 2009년 7월 제4차 녹색위원회에서 ‘녹색성장국가전략 및 5개년 계획’을 확정하여 녹색성장의 기틀이 되는 제도적 근간을 마련하였으며, 2009년 11월 제6차 녹색위원회에서 2020년 온실가스 감축목표가 설정되어 국무회의에서 확정되었다. 2010년 1월 13일 저탄소녹색성장기본법이 통과됨으로써 녹색성장위원회는 법률상의 위원회로

이는 위원회 폐지에 관한 각종 법률이 통과되지 않고 있기 때문이기는 하나, 이를 고려하더라도 초기 목표와는 상당한 차이가 있을 뿐 아니라, 현 정부에서도 상당한 수의 위원회가 새로 생겨났기 때문(정부 초기 563개까지 위원회 수 증가)이기도 하다.

6) 2009년 2월 16일 공식 출범한 녹색성장위원회의 위원장이 국가지속발전가능위원회의 위원장과 동일 인물인 김형국으로 임명된 사실, 그리고 국가 환경관련정책의 사실상의 최고 기관의 역할을 맡는 기관이 녹색성장위원회가 된 사실 등은 국가지속가능발전위원회의 역할이 실제로 소멸될 수 밖에 없는 상황이었음을 보여주고 있다.

활동할 수 있는 근거를 갖추게 되었다.

Ⅳ. 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 조직 비교

청와대는 2009년 2월 15일 보도자료를 통해 기후변화대책위원회, 국가에너지위원회, 지속가능발전위원회를 기능적으로 통합하여 녹색성장위원회를 공식 출범 시킨다고 발표하였다. 즉, 세 위원회의 기능을 모두 통합하여 녹색성장위원회라는 단일조직으로 만들고, 각각의 업무 역시 통합함을 의미하는데, 이는 곧 지속가능발전위원회가 녹색성장위원회의 하부조직이 되거나 흡수로 인해 소멸됨을 의미한다. 실제로도 지속가능발전위원회는 녹색성장위원회의 하부조직으로서 대통령 직속에서 환경부 산하조직으로 격이 낮아졌을 뿐 아니라, 지속가능발전위원회의 설립 기반이 되는 지속가능발전기본법은 녹색성장위원회의 설립기반인 저탄소녹색성장기본법에 의해 기본법의 위치를 박탈당하였다. 이러한 과정이 가능하기 위해서는 녹색성장위원회의 설립 목적과 기능이 지속가능발전위원회의 설립 목적과 기능을 포괄할 수 있어야 한다는 논리가 필요하다. 녹색성장위원회의 설립 목적이 더 포괄적이고 근본적이어야 하며, 그 기능역시 그러해야 함을 의미하는 것이다. 이를 확인하기 위하여 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 설립목적 및 이념적 근거, 기능과 조직구성 등을 비교하였다.

1. 조직의 이념과 목표 간 비교

무엇보다 지속가능발전위원회가 녹색성장위원회의 하부조직이 될 수 있는가를 확인하기 위해서는 설립 목적을 살펴보아야 할 것이다. 지속가능발전위원회의 설립목적은 ‘환경친화적이고 지속가능한 국가의 발전’을 목표로 하고 있다. 상당히 추상적이기는 하나, 1992년 리우회의에서 제시된 ‘지속가능한 발전’의 국가적 추진을 그 목적으로 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 목적은 기본법 지위를 박탈당하기 직전인 2008년에 이르러서 ‘국가의 지속가능발전을 효율적으로 추진하기 위해 필요한 관련 주요 정책에 대해 자문’하는 것으로 다소 변경되었다. 그러나

‘지속가능한 발전’이 지속가능발전위원회의 최종 목표이며, 이의 달성을 위해 각종 정책을 자문하고 심의하는 것으로 나타나 있다. 그에 비해 녹색성장위원회의 목적은 ‘기후변화와 에너지·자원위기에 대응하면서 신성장동력 확보를 통하여 지속가능한 녹색성장과 관련되는 정책을 심의하기 위함’이라고 명시되어 있다. ‘지속가능한 녹색성장’이라는 표현이 포함되어 있기는 하나 첫 번째, 기후변화 및 에너지·자원위기 대응과 두 번째, 신성장동력 확보를 위한 정책 마련이 위원회의 주요 목표로 설정되어 있음을 확인할 수 있다. 먼저 기후변화나 에너지·자원위기 관련 정책은 환경문제 중에서도 최근 대두되고 있는 지구온난화나 기후변화에 대응하기 위한 구체적 목표 달성을 위한 정책으로 분류된다. 이는 ‘지속가능한 발전’을 담보하기 위한 하나의 수단에 불과하다고 볼 수 있다. 또한 신성장동력 확보를 위한 정책은 지속가능한 발전의 3대 축인 환경·경제·사회 중 경제 측면만을 부각한 내용이라고 볼 수 있다. 물론 친환경 기술이 신성장동력이 될 수 있기는 하겠으나 신성장동력이 모두 환경친화적이거나 지속가능하지는 않기 때문에 신성장동력 확보가 지속가능한 발전을 담보한다고 보기에는 어려움이 있다. 다른 측면으로는 ‘지속가능한 녹색성장’에서 성장을 의미하는 ‘growth’는 자원의 가속적 사용을 통한 외피적 확장을 동반하는 개념으로 주로 사용되며 정성적, 내적 발전⁷⁾으로 읽히는 ‘development’와 구분하여 사용된다는 점을 지적할 수 있다. 이 때문에 ‘지속가능한 성장’은 자칫 ‘지속적 성장(continuing growth)’으로 오독될 가능성이 높다(윤순진, 2009). 이로 인해 ‘지속가능한 녹색성장’에서 지속가능하다는 것이 경제의 지속가능성만을 의미할 수 있다. 어쨌든 지속가능한 녹색성장은 ‘지속가능 발전’의 일부로 볼 수 있다. 일단 위원회의 설립목적을 비교해 보았을 때, 지속가능발전위원회는 다소 추상적이기는 하나 환경, 경제, 사회를 모두 포괄하는 ‘지속가능한 발전’ 추진 정책을 다루기 위해 설립된 기관인 반면, 녹색성장위원회는 지속가능한 발전의 요소 중 환경의 일부와 경제를 다루기 위해 설립된 기관으로 해석된다. 그렇다면 녹색성장위원회의 업무 영역이 지속가능발전위원회의 업무영역보다 좁으며, 녹색성장위원회가 지속가능발전위원회의 업무영역을 포괄하기는 어렵다고 볼 수 있을 것이다.

7) 대개 사회적 형평성을 포함한다.

〈표 3〉 근거규정에 의거한 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 목표 비교

구분	지속가능발전위원회		녹색성장위원회 (녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정 ⁸⁾)
	최초 (지속가능발전위원회 규정)	최종 (지속가능발전기본법)	
목적	환경친화적이고 지속가능한 국가의 발전에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위함	국가의 지속가능발전을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 관련 주요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위함	기후변화와 에너지·자원위기에 대응하면서 신성장동력 확보를 통하여 지속가능한 녹색성장과 관련된 정책을 심의하기 위함
설립 근거	2000년 6월 5일 대통령자문 지속가능발전위원회의 설치를 대통령이 직접 천명 (2000년 8월 지속가능발전위원회 규정 제정 및 동년 9월 위원회 발족)	2007년 8월 3일 지속가능발전기본법 제정 및 제4기 지속가능발전위원회 출범	2008년 11월 대통령이 저탄소 녹색성장추진체계 마련지시. 2009년 1월 훈령 발표 후 동년 2월 위원회 발족

- 8) 2010년 4월 17일 현재 녹색성장위원회의 법적 기반으로 명시된 ‘저탄소녹색성장기본법’이 시행되고 있음에도 불구하고, 녹색성장위원회의 최초 조직 형성 기반이 되었던 ‘녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정’이 폐지되지 않은 채로 시행되고 있다. 저탄소녹색성장기본법의 부칙을 찾아보아도 해당 규정이 폐지되거나 대체된다는 조항은 나와있지 않다. 또한 저탄소녹색성장기본법에서 녹색성장위원회의 목적을 규정하지 않고 있다. 이로 인해 혼동의 우려가 있으나, 위원회에 대해 더욱 자세하고 직접적으로 내용을 설명하고 있는 ‘녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정’에 의거하여 조직에 대해 설명하기로 한다. 다만, 규정에서는 위원회의 기능을 표에서 제시한 바와 같이 8개 사항에 대해 심의한다고 되어 있으나, 저탄소녹색성장기본법에는 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 사항의 11개 사항을 심의한다고 되어 있다. 이 중 규정과 현격하게 다른 항목은 제4항, 제5항, 제7항, 제9항, 제10항으로서 새로이 첨부된 항목은 최초의 심의사항에 비해 상당히 넓은 범위를 포함하고 있으며 직접적인 경향성을 띠고 있음을 확인할 수 있다.

2. 권한과 기능 비교

한편 기능의 차이를 살펴보면, 지속가능발전위원회는 애초 UN에서 제시된 지속가능발전을 주로 다루고, 기후변화협약과 환경친화적이고 지속가능한 국가 발전 정책을 다루는 기관이었다. 이후 기구의 확장, 우리나라의 지속가능발전 채택 등과 맞물려 지속가능발전위원회는 지속가능발전을 위한 기본전략 및 이행계획, 지속가능발전과 관련된 각종 지식의 홍보와 전파 및 교육 정책 등을 심의하는 기관으로 변모하였다. 이와 비교하여 녹색성장위원회는 녹색성장 기본계획, 관련 법제도, 교육 및 홍보, 지식과 정보의 보급, 기후변화, 국제협력, 및 위원장이 정하는 사항에 대해 심의하는 기관이다. 법적 기능에 따르면 녹색성장위원회의 업무영역이 더 넓고 경제 전반을 아우르는 사항이 많다. 또한 지속가능발전위원회의 정책 심의사항은 국가 정책의 구심점을 지속가능성에 두고 지속가능한 발전을 추진할 수 있는 방향성, 즉 이념을 제시한다고 볼 수 있으나, 녹색성장위원회는 현재의 경제·사회적 체제를 직접 조정하는 구체성과 실천성을 보여준다.

〈표 4〉 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 기능 비교

구분	지속가능발전위원회		녹색성장위원회 (녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정)
	최초 (지속가능발전위원회 규정)	최종 (지속가능발전기본법)	
기능	다음 각호의 사항에 관하여 대통령의 자문에 응한다. 1. 개발과 보전을 동시에 고려하여야 할 주요 정책방향의 설정 및 계획의 수립에 관한 사항 2. 유엔환경개발회의에서 채택된 의제 21의 실천계획 수립 및 시행에 관한 사항 3. 기후변화협약 등 주요 국제환경협약의 국내이행대책 및 대응전략에 관한 사항 4. 기타 환경친화적이고 지속가능한 국가의 발전에 관하여 대통령이 자문을 구	국가위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 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 의견	위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다 1. 녹색성장 정책의 기본방향 및 전략기획에 관한 사항 2. 녹색성장기본계획의 수립·시행에 관한 사항 3. 녹색성장과 관련한 법제도에 관한 사항 4. 녹색성장과 관련한 연구개발, 인력양성 및 녹색산업 육성에 관한 사항 5. 녹색성장과 관련된 교육·홍보 및 지식·정보의 보급 등에 관한 사항 6. 녹색성장을 위한 기후변화 대응 및 에너지에 관

	하는 사항	제시 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	한 사항 7. 녹색성장과 관련된 국제협력에 관한 사항 8. 그 밖에 지속가능한 녹색성장을 위하여 위원장이 필요하다고 인정하는 사항
--	-------	---	---

3. 조직의 구성과 업무의 범위 비교

각 위원회의 구성을 살펴보면 위원회가 다루는 문제가 주로 무엇인지 확인할 수 있다. 지속가능발전위원회는 50명의 위원회 위원들을 당연직위원과 위촉위원으로 나누고, 공무원이 아닌 위원이 전체의 과반수 이상을 차지하도록 하였다. 당연직 위원은 행정기관의 장으로서 기획재정부·행정안전부·농림수산식품부·지식경제부·환경부 및 국토해양부의 6개 부처 장이다. 위촉위원은 대부분 민간에서 위촉되었다. 녹색성장위원회 역시 50명으로 구성되어 있으나, 위원장이 1인 늘어났고, 이 외에는 당연직 위원이 17명으로서 각 행정부처의 장과 방송통신위원회 위원장, 국정기획수석비서관을 포함한다. 또한 이들 중에는 기존에는 포함되지 않았던 에너지 및 산업 관련 연구원장, 환경관련 연구원장 등을 포함하고 있다. 차이점을 살펴보면, 위원장이 2인으로 늘어났는데 그 중 1인은 국무총리이며 나머지 1인은 대통령이 위촉한 자가 된다. 또한 지속가능발전위원회의 초기구성처럼 국무총리실장과 청와대 비서관을 포함하였으며, 다소 독특한 점은 방송통신위원회 위원장을 포함하고 있다는 점이다. 또한 에너지, 산업, 환경분야의 연구원장

이 위원장으로 포함되었다는 것은 위원회에서 심의되거나 논의되는 대책이 관련 분야의 전문성을 요하기 때문인 것으로 생각되며, 논의되는 내용 역시 위원회의 설립 목적과 부합하여 ‘기후변화 및 에너지 위기’와 ‘신성장동력’이 주가 되기 때문인 것으로 보인다.

〈표 5〉 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 구성 비교

구분	지속가능발전위원회		녹색성장위원회 (녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정)
	최초 (지속가능발전위원회 규정)	최종 (지속가능발전기본법)	
구성	①위원회는 위원장 1인을 포함한 35인 이내의 당연직 위원, 위촉위원 및 지명위원으로 구성한다. ②위원장은 위촉위원중에서 대통령이 위촉한다. ③당연직 위원은 재정경제부장관·외교통상부장관·행정자치부장관·과학기술부장관·문화관광부장관·농림부장관·산업자원부장관·환경부장관·건설교통부장관·해양수산부장관·기획예산처장관·국무조정실장 및 환경분야를 관장하는 대통령비서실 수석비서관(이하 “복지노동수석비서관”이라 한다)이 된다. ④위촉위원은 환경보전과 개발에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자중에서 대통령이 위촉하는 자가 된다. ⑤지명위원은 위원회에 상정된 안건과 관련된 중앙행정기관의 장 및 광역자치단체 의장 중에서 회의시마다 위원장이 지명하는 자가 된다. ⑥위원회에 간사위원 1인을 두되, 간사위원은 대통령비서실의 복지노동수석비서관이 된다.	(국가위원회의 구성) ①국가위원회는 위원장 1명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성하고, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 하되, 공무원이 아닌 위원이 전체 위원의 과반수가 되도록 하여야 한다. ②당연직위원은 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장⁹⁾과 시·도의 지방위원회 위원장으로 하고, 위촉위원은 시민사회단체, 학계, 산업계 등에서 지속가능발전에 관한 지식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자로 한다. ③위원장은 위촉위원 중에서 대통령이 위촉한다. ④위촉위원의 임기는 2년으로 한다. ⑤국가위원회의 심의사항에 관하여 분야별로 전문적인 연구·검토를 하기 위하여 전문위원회를 둔다. ⑥국가위원회 및 전문위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	①녹색성장과 관련된 주요정책을 심의하기 위하여 대통령 소속으로 녹색성장위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. ②위원회는 위원장 2명을 포함한 50명 이내의 위원으로 구성한다. ③위원회의 위원장은 국무총리와 제4항제2호의 자 중에서 대통령이 위촉하는 자가 된다. ④위원회의 위원은 다음 각 호의 자가 된다. 1. 기획재정부장관, 교육과학기술부장관, 외교통상부장관, 농림수산식품부장관, 지식경제부장관, 환경부장관, 국토해양부장관, 국무총리실장, 방송통신위원회위원장, 대통령실 국정기획수석비서관, 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의해 설립된 한국개발연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 한국교통연구원, 한국환경정책·평가연구원과 국토연구원의 원장과 국토연구원의 원장 및 「에너지이용 합리화법」에 의해 설립된 에너지

		관리공단의 이사장 2. 기후변화, 에너지, 지속가능발전 분야 등 녹색 성장에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 대통령이 위촉하는 자 ⑤위원회의 사무를 처리하게 하기 위하여 위원회에 간사 1명을 두며, 간사는 대통령실 국정기획수석비서관이 된다. ⑥제4항제2호에 따른 위원 임기는 1년으로 하며 연임할 수 있다.
--	--	--

두 위원회는 하부조직에서도 상당한 차이를 보인다. 지속가능발전위원회는 최초 분과위원회를 두었다가 이후 분과위원회가 아닌 전문위원회를 두었으며, 위원회 업무와 관련하여 자문을 받을 수 있도록 자문위원제를 채택하였다. 전문위원회가 업무 지원이 아닌 심의사항 연구·검토를 위한 조직이라는 것을 염두에 두었을 때, 최종적인 지속가능발전위원회의 모습은 지속가능발전 연구조직의 형태에 가깝지 않은가 생각된다. 오성규(2005)에서도 전문위원회가 지나치게 특정 분야 전문가 중심으로 꾸려져 있다고 비판하고 있다. 그와 비교하여 녹색성장위원회는 위원회의 업무 지원을 위해 분과위원회를 두고 있고, 위원회와 분과위원회의 운영 지원을 위해 다시 녹색성장기획단이라는 조직을 꾸리고 있다. 지속가능발전위원회가 지나치게 연구중심으로 흘러갔다면, 녹색성장위원회는 실무 지원이라는 성격을 하부조직에 부여했다고 볼 수 있다.

9) 법에서 “대통령령으로 정하는 중앙행정기관”이란 기획재정부·행정안전부·농림수산식품부·지식경제부·환경부 및 국토해양부를 말한다

〈표 6〉 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 하부조직 비교

구분	지속가능발전위원회		녹색성장위원회 (녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정)
	최초 (지속가능발전위원회 규정)	최종 (지속가능발전기본법)	
하부 조직	제7조 (분과위원회 등) 위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 과제로 분과위원회 또는 소위원회를 둘 수 있다. 제8조 (전문위원) ①위원회는 위원회의 업무에 관한 전문적인 조사·연구 등을 위하여 필요한 때에는 전문위원을 둘 수 있다. ②전문위원은 관계 정부출연연구기관 등의 임원·직원 또는 관련분야의 전문 지식과 경험이 풍부한 자중에서 위원장이 임명 또는 위촉한다. 제9조 (위원회의 사무처리) ①위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에서 사무기구를 둔다. ②제3조제6항의 규정에 의한 간사위원은 제1항의 규정에 의한 사무기구의 업무를 총괄한다.	(아래 내용은 지속가능발전기본법에서는 삭제되었기에 지속가능발전기본법 시행 직전의 지속위 규정을 차용한다) 제9조 (전문위원회) ①위원회는 위원회의 심의사항을 분야별로 사전에 연구·검토하기 위하여 전문위원회를 둘 수 있다. ②전문위원회의 위원은 위원장이 전문위원회의 간사와 협의하여 위촉한다. ③전문위원회에 간사 1인을 두되, 간사는 제3조제4항에 따른 위원중에서 위원장이 지명하는 자가 된다. ④전문위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. 제10조 (자문위원) ①위원회는 위원회의 업무와 관련된 사항에 대하여 자문을 받기 위하여 위원회에 자문위원을 둘 수 있다. ②자문위원은 지속가능한 국가발전 및 이와 관련된 사회적 갈등의 해결에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 위원장이 위촉한다. 제11조 (위원회의 사무처리) ①위원회의 업무와 관련된 다음 각 호의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무기구를 둔다. 1. 위원회·특별위원회·운영위원회·전문위원회(이하 "위원회등"이라 한다)의 회의준비에 관한 사항 2. 위원회등에 부의되는 안건의 작성에 관한 사항 3. 위원회등의 기능과 관련된 전문적인 조사·연구에 관한 사항 4. 그 밖에 위원회등의 업무지원에 관한 사항 ②사무기구에는 기획운영실장 1인을 두며, 기획운영실장은 위원장의 명을 받아 사무를 처리한다.	제6조(분과위원회) ① 위원회의 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 다음 각 호의 분과위원회를 위원회에 둔다. 1. 녹색성장산업 분과위원회 2. 기후변화에너지 분과위원회 3. 녹색생활지속발전 분과위원회 ② 분과위원회는 10명 이내의 위촉위원으로 구성하며, 분과위원회의 위원장은 위촉위원 중에서 호선한다. ③ 중앙행정기관의 장관, 차관 또는 고위공무원은 관계 분야의 안건에 대해 해당 분과위원회에 참석하여 의견을 제시할 수 있다. ④ 분과위원회의 구성 및 그 밖에 운영에 필요한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다. 제7조(녹색성장기획단) ① 위원회 및 분과위원회의 운영 및 업무를 효율적으로 지원하기 위하여 위원회에 녹색성장기획단(이하 "기획단"이라 한다)을 둔다. ② 기획단의 단장은 국정기획수석비서관실의 비서관과 관계 기관의 고위공무원단 소속 고위공무원으로 한다. 이 경우 총무·예산 등 일상적인 행정업무는 고위공무원인 단장이 수행한다. ③ 단장은 위원장의 지휘를 받아 기획단의 사무를 총괄하며, 소속 직원을 지휘·감독한다.

지금까지 두 조직을 비교하여 분석하였는데, 전반적인 고찰과정에서 확인할 수 있었던 점은 지속가능발전위원회에 비하여 녹색성장위원회의 이론적 포괄 범위가 훨씬 협소한 반면 조직의 기능이나 권한은 훨씬 포괄적이고, 구체적이라는 점을 확인할 수 있었다. 즉 지속가능발전위원회가 그야말로 심의기능에 충실한 위원회였던 반면 녹색성장위원회는 정책을 결정하고 이의 실행력을 담보하기 위한 기관이라는 것이다. 녹색성장위원회는 ‘기후변화와 에너지·자원 위기’ 대처와 ‘신성장동력 확보’와 관련되는 모든 영역의 정책을 심의할 뿐 아니라 생활의 영역까지 포괄하고 있다. 다만 포괄의 영역은 국가 전반의 색깔을 조정한다기 보다는 ‘기후변화 관련 영역’과 ‘신성장동력 영역’에 집중된다. 또한 조직의 구성 측면을 살펴보았을 때에도 하부조직이 운영의 효율화와 업무지원 위주로 되어있어 기존과 같은 자문기관 또는 최종적 심의기관이라기 보다는 정책을 효율적으로 집행하기 위해 꾸려진 태스크포스와 같은 형태를 띠는 것으로 보인다. 결국 녹색성장위원회는 <저탄소녹색성장기본법>의 제정을 주도하면서 자신의 역할이나 권한이 어떠한 것인가를 극명하게 드러내게 되었다¹⁰⁾. 다음 장에서는 이 두 기관의 비교에 근거하여, 보다 구체적으로 녹색성장위원회의 이론적 근거와 법적·기능적 측면을 비판적으로 검토할 것이다.

V. 녹색성장위원회에 대한 비판적 고찰: 이론적 근거와 법·기능적 측면

위에서 살펴본 바와 같이 녹색성장위원회의 출범 및 활동 과정은 지속가능발전위원회의 위상 변화와 맞물려 진행되어 왔다. 그리고 이러한 점은 이들 기관 간의 목표, 권한, 구성 등에도 반영되고 있었다. 이 장에서는 이러한 과정에서 발견되고 있는 문제점을 이론적, 법적, 기능적인 측면에서 평가하고자 한다.

10) 이에 대해서 함태성(2009)은 녹색성장위원회는 심의권만 갖고 있는 위원회이며 자신의 이름으로 자신의 결정을 외부에 표시할 수 있는 권한을 가진 행정청이 아니기 때문에 행정절차법(제41조)을 위반할 소지가 있다고도 지적한다.

1. 지속가능성 이론에 근거한 비판

녹색성장위원회는 녹색성장이 ‘지속가능발전(경제발전·사회적 형평·환경보호 통합)의 추상성·광범위성을 정책실행가능성면에서 보완경제성장을 하되, 경제성장의 패턴을 환경친화적으로 전환 시키자는 개념’, 즉 환경적으로 지속가능한 경제성장을 의미한다고 스스로 정의하고 있다. 위원회에 따르면 녹색성장은 환경적 측면을 강조하는 경제성장 추구이자, 경제성장과 환경과의 탈동조화(Decoupling)의 실현이라고 본다¹¹⁾. 그러나 이러한 형태의 녹색성장은 경제성장을 위한 목적으로 차용된 왜곡된 개념에 불과할 뿐이다. 윤순진(2009)에서도 이러한 내용이 상당부분 제시되어 있는데, 「기후변화대응종합계획」이나 「그린에너지산업발전전략」에 기술되어 있는 바와 같이 환경이 성장을 위한 기회로 인식되고 있다. 기후변화 대응은 기후친화산업을 신성장동력으로 키워갈 수 있는 새로운 환경이 되고, 기후변화와 에너지위기는 그린(에너지)산업에 대한 투자를 통해 국제경쟁력을 확보하여 수출을 확대시킴으로써 성장을 도모할 수 있는 신성장동력으로서 의의를 지닐 뿐이라는 것이다. 이러한 접근에서는 환경문제를 야기해 온 경제사회구조에 대한 성찰이나, 이를 토대로 한 제도개혁에 대한 관심이 배제되어 있어, 결과적으로는 환경보호활동이 경제적 기회가 되기 때문에 환경보호에 관심을 갖는 것으로 성장지상주의가 본질일 뿐이라는 것이다. 결국 녹색성장 개념은 앞의 이론적 진술에서 살펴 보았던 바와 같이 지속가능한 발전 개념보다 협소한 개념일 뿐 아니라, 지속가능발전 개념이 구현하고자 하는 가치를 제대로 담아내지 못한다.

이러한 상황에서 2010년 제정된 저탄소녹색성장기본법은 기존에 제정된 지속가능발전기본법의 기본법 위상을 박탈하여 저탄소녹색성장기본법이 지속가능발전기본법 위에 존재하도록 구조를 변화시켰다. 또한 국가지속가능발전위원회를 환경부 산하의 지속가능발전위원회로 격하시키면서 지속가능발전위원회의 기능을 대폭 축소시켰고, 중앙 행정기관 장이 당연직 위원이었던 것을 중앙행정기관의 차관급이 당연직 위원이 되도록 위원회의 위상을 끌어내렸다. 즉, 현재 우리나라는 녹색성장위원회가 지속가능발전위원회의 위에 있고, 녹색성장이 마치 지속가능발전 개념을 포괄할 뿐 아니라, 녹색성장이 지속가능발전을 대체하는 것과

11) 녹색성장위원회 홈페이지(2010년 4월 검색, www.greengrowth.go.kr)

같은 기형적인 구조를 갖게 된 것이다. 애초 이에 대해 저탄소녹색성장기본법에 대한 국회 기후변화대책특위의 검토보고서에서 ‘지속가능발전 개념은 경제와 환경의 조화 뿐만 아니라 사회적, 세대간 형평성까지 포괄한다는 점에서 정부안의 녹색성장 개념을 포괄하는 개념이라 볼 수 있다. 따라서 정부안과 같이 녹색성장의 틀 속에 지속가능발전 부분을 통합하는 것은 개념적 부조화의 측면이 있다’고 밝힌 바 있다.

또한 청와대 관계자의 인터뷰에 따르면 “녹색성장위원회는 기존 국가에너지위원회와 기후변화대책위원회를 통합, 발족하는 등 이미 운영되던 위원회의 기능을 수정, 보완하는 것 일뿐 없던 위원회를 새로 만드는 게 아니다”라고 밝히고 있는데¹²⁾, 녹색성장위원회의 전신이 국가에너지위원회와 기후변화대책위원회라면 문제는 더욱 심각하다. 두 위원회는 국가적 비전을 제시하는 기구가 아니라 지속가능발전위원회에서 제시된 에너지 고갈 및 낭비로 인한 문제점을 해결하고, 전 지구적 문제에 국가적으로 대응하기 위해 설립된 실무위원회의 성격을 갖고 있기 때문이다. 이러한 실무위원회 둘을 합쳐 보완한 위원회가 국가적 비전과 앞으로의 성장방향을 제시하는 기능을 가질 수 있는가, 이러한 한계를 가진 위원회가 국가적 발전 방향과 비전을 제시하는 기능을 가졌던 지속가능발전위원회를 대체하거나 포괄할 수 있는가에 대해 심각한 의문을 가질 수 밖에 없다.

이러한 상황은 우리나라와 경제성장 정도가 유사한 다른 나라에서는 결코 찾아볼 수 없는 사례이다. 즉, 지속가능발전위원회를 국가단위로 하거나, 필요에 따라 해체하거나 소집하는 경우는 있어도 ‘녹색성장위원회와 같이 하위개념을 가진 조직을 국가단위로 조직하는 경우는 찾아볼 수 없다. 그 대신 선진국은 에너지 효율화나 탄소 저감을 위해 탄소세 또는 탄소 거래제 등을 실시하거나, 산업 구조를 변경하거나, 에너지 생산 구조를 바꾸는데, 이는 직접적 규제, 재정 및 금융 지원, 조세 정책을 직접 변경해서 이루는 것(한국조세연구원, 2009)이지, 우리나라와 같이 이데올로기를 가진 특정 조직을 구성한 후 이의 지시에 따르는 형태는 아니다. 이는 녹색성장이라는 개념 자체가 이론적 기반을 구축하지 못했을 뿐 아니라, 녹색성장이 궁극적으로 지향해야 할 목표가 아닌 개발도상국에서 성장을

12) 머니투데이 2009년 3월 11일 기사 ‘참여정부 위원회병 따라가는 MB정부’ 내용 중 일부를 따온 것임. <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2009031015103215241&type=1>

정당화하기 위한 개념으로 차입되었기 때문이며, 궁극적으로 이들은 모두 지속가능성-환경과 경제의 조화, 형평의 고려, 성장 한계의 이해-이라는 목표 아래에서 추진되어야 하기 때문이다. 즉, 각종 정책과 규제, 산업구조의 변화 등은 지속가능성이라는 최종적 목표 하에서 조율되어야 하며, 그 과정에서 녹색성장이라는 (저개발국가를 위한 양해적인 개념으로서의) 편법적 구조를 사용하거나 다른 루트를 채택하여야 하는 것이다.

물론 현재 상황에서 기존에 존재했던 지속가능발전위원회가 녹색성장위원회의 역할을 할 수 있는 조직인가는 별개의 문제이다. 실제로 지속가능발전위원회 활동 당시 기후변화협약에 적극적으로 대처하지 못해, 탄소 저감이나 온실가스 관련 문제, 기후변화예방 대책을 세우는 데 어려움을 겪었던 것은 사실이다. 그러나 이는 어디까지나 위원회의 위상 및 정부 조직으로서의 역할 등 인위적인 요소가 있었기 때문이다. 지속가능발전위원회의 이론적 맥락이나 법적 위치, 위원회 출범의 목적, 저탄소 성장과 지속가능발전 사이의 관계 등 여러 측면에서 함께 고려해 보았을 때 지속가능발전위원회를 발전시켜 이 조직을 통해 탄소문제 또는 기후변화 문제에 접근하는 것이 정상적인 루트라는 것이다.

2. 법적 체계상의 문제점

2000년 6월 지속가능발전위원회가 설립된 후, 우리나라의 지속가능발전을 담보하기 위하여 2007년 8월 3일 지속가능발전기본법이 제정되어 2008년 2월 4일 시행, 우리나라의 미래 발전방향을 제시하는 기본법으로서의 역할을 수행해 왔다. 이러한 사항은 지속가능발전기본법의 목적이 ‘지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 보다 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함’이며, 동 법이 제정된 후 정부의 정책방향 전반이 지속가능성에 초점을 맞추었음에서도 확인할 수 있다¹³⁾. 이에 반해 2010년 1월 13일에 제정된 저탄소녹색성장기본법은 ‘경제와 환경의 조화로운 발전을 위하

13) 고철환(2007)에 따르면 국정과제회의 상정정책 사례로서 2003년에서 2006년 사이에 지속가능한 에너지 정책, 지속가능한 물관리정책, 지속가능한 연안-해양관리정책, 지속가능한 교통정책 등 개발 관련 부처의 지속가능성이 강조되었고, 지속가능발전전략 및 이행계획이 2006년 10월 수립됨으로써 국가 정책의 지속성이 강화되었다.

여 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 이바지함'을 목적으로 하고 있는데, 법의 목적으로 보았을 때, 지속가능발전의 세 축인 경제, 환경, 사회적 형평 중 경제와 환경만을 고려하는 하위적인 목적을 가지고 있음을 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 새롭게 만들어진 저탄소녹색성장기본법이 기존에 이미 제정된 지속가능발전기본법과 많은 부분 겹치거나 지속가능발전위원회의 위상이 새롭게 만들어지는 저탄소 녹색성장위원회의 위상과 경쟁관계가 발생하자 저탄소녹색성장기본법의 부칙에서 지속가능발전기본법의 내용을 대거 삭제하거나 지속가능발전위원회의 위상을 격하시키는 문제가 발생하였다.

저탄소녹색성장기본법의 부칙을 살펴보면, 기존의 지속가능발전법을 임의로 기본법에서 일반 법률로 격하하였고, 대통령 소속이었던 국가지속가능발전위원회를 환경부장관 산하의 지속가능발전위원회로 격하하였다(부칙 제4조 제10항).

저탄소녹색성장기본법 부칙 제4조

⑩ 지속가능발전 기본법 일부를 다음과 같이 개정한다.

제명 "지속가능발전 기본법"을 "지속가능발전법"으로 한다.

제9조제1항 중 "국가위원회"를 "위원회"로 하고, 같은 조 제2항 중 "국가위원회로부터"를 "위원회로부터"로 하며, 같은 조 제3항 및 제4항을 각각 삭제한다.

제9조제1항 중 "국가위원회"를 "위원회"로 하고, 같은 조 제2항 중 "국가위원회로부터"를 "위원회로부터"로 하며, 같은 조 제3항 및 제4항을 각각 삭제한다.

제4장의 제목 "국가 및 지방 지속가능발전위원회"를 "지속가능발전위원회"로 한다.

제15조 및 제16조를 각각 다음과 같이 한다.

제15조(지속가능발전위원회의 설치) 국가의 지속가능발전을 효율적으로 추진하기 위하여 환경부장관 소속으로 지속가능발전위원회를 둔다.

제16조(위원회의 기능) 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

이는 법 간의 형평성 측면에서 큰 문제가 될 수 있다. 기존의 지속가능발전기본법이 일반 법률의 위상이 아닌 기본법의 위상을 갖고 있어 다른 법률들의 모범의 역할을 하고 있는데, 새로운 법을 만들면서 부칙을 통해 임의로 기본법의 위상을 일반법률로 격하시킨다면, 앞으로도 의사결정권자 또는 입법기구에서 임의적인 기본법을 새롭게 만들면서 기존에 있었던 법률을 구미에 맞게 임의로 바

꿀 수 있다는 결론이 도출된다. 더군다나 부칙을 통한 개정대상이 일반 법률도 아닌 기본법에 대해서도 그러할 수 있다면, 일반 법률이나 특별법 등에 대해서도 말할 나위가 없을 것이다. 이는 법률 체계상에 엄청난 혼동을 가져올 수 있으며, 다음 정부에서 또 다른 성장방식을 제시했을 때 새로운 기본법을 입법하면서 저탄소녹색성장기본법의 조항을 임의 변경 또는 삭제할 수 있지 않느냐 하는 가능성을 열어두게 된다. 즉, 정부의 성격에 관계없이 안정되어야 할 법체계가 들어서는 정부의 성격에 따라 휘둘리게 되는 문제가 발생하는 것이다. 이는 국회 기후변화특위 수석전문위원의 저탄소녹색성장기본법안 검토보고서(2009)에서도 확인할 수 있다. 보고서에 따르면

‘정부안이 부칙개정을 통해 에너지기본법, 지속가능발전기본법과 같은 타법의 핵심사항을 개정하는 것은 용어정리 등을 위한 부칙 타법 개정의 법제적 한계를 벗어나는 것으로 보인다. 부칙을 통한 다른 법률의 개정은 입법의 효율성을 제고하기 위한 것이나 법제 원칙 상 타법의 핵심적인 사항은 개정할 수 없고 용어정리 등의 수준에 그쳐야 한다. 이는 부칙을 통해 다른 법률의 핵심사항을 개정할 경우 국회법상 상임위원회 소관주의에 위배될 수지가 있기 때문이다. 정부안(녹색성장기본법안)의 경우 에너지기본법과 지속가능발전기본법의 핵심사항을 부칙을 통해 개정하고 있는데, 이는 부칙으로 다른 법률의 핵심적 사항들을 개정하는 것으로 타법개정의 한계를 벗어난 것으로 보인다’

고 하고 있다. 이 자체만으로도 새로 만들어진 법이 예전에 존재하던 법률 조항을 임의로 삭제가 가능한가 하는 법 간의 침해 문제가 발생하게 된다. 그런데 더욱 심각한 문제는 정부가 저탄소녹색성장기본법이 제정되고, 시행되기도 이전부터 실질적으로 기존의 지속가능발전기본법은 무력화된 반면 제정 이전의 저탄소녹색성장기본법이 실질적으로 효력을 발휘하고 있었음을 의심케하는 현상이 나타나고 있다는 점이다. 그 상징적인 사례는 행정안전부가 제공하고 있는 정부위원회 현황표에 나타나 있는데, 이에 따르면 2009년 12월을 기준으로 한 정부위원회의 현황 가운데 녹색성장위원회는 현재도 시행일(2010년 4월 14일 시행)을 남기고 있는 저탄소녹색성장기본법에 설치근거를 두고 있다고 되어 있는 반면 기준일 당시에는 대통령 직속국가위원회였을 지속가능발전위원회는 환경부 산하

위원회로 위상이 격하되어 표시되어 있다¹⁴⁾.

3. 기능상의 문제점

녹색성장위원회가 지니는 기능적 문제점은 그 역할이 모호한 상태에서 사실상 어떤 일도 할 수 있는 조직이 되고 있다는 점에 있다. 녹색성장위원회는 ‘녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정’ 제1조에 밝힌 바와 같이 ‘녹색성장과 관련되는 정부정책을 심의하기 위해 필요한 기구의 구성 및 운영’이 그 기본적인 기능이다. 따라서 심의 이외에는 뚜렷한 기능을 가지지 않는 것으로 되어 있다(동 규정 제4호). 이는 녹색성장위원회가 스스로를 ‘정부의 녹색성장 정책의 심의와 조율’하는 기관이라고 설명하고 있는 점에서도 드러난다¹⁵⁾.

그러나 실제로 녹색성장위원회는 모든 일을 하고 있다. 녹색성장국가전략¹⁶⁾을 직접 수립한다든지, 녹색성장과 관련된 국·내외 동향을 파악하고¹⁷⁾, 스스로 법과 정책을 생산¹⁸⁾하는 조직이 되어 있다. 이는 우선 이명박 대통령이 취임 초기에 비판하였던 ‘위원회 정부’ 또는 ‘옥상옥 위원회’로서의 비효율성이라는 측면

14) 위의 자료는 행정안전부 www.mopas.go.kr 정책자료>정책자료실>1944번 게시물로 제공되어 있다. 행정안전부의 이와 같은 자료는 2010년 3월 3일자로 제공된 자료로서 저탄소 녹색성장기본법의 제정 이후에 작성되었을 수도 있다. 그러나 행정안전부가 2010년 1월 1일자로 폐지된 군의문사위원회나 2월 28일자로 폐지된 친일반민족행위진상규명위원회는 별도의 설명을 통해 폐지의 사실을 확인하고, 자료 작성 기준일에 맞추어 자료에 포함시키고 있는 신중함을 보이고 있는데 반해 지속가능발전위원회나 녹색성장위원회에는 그렇지 않다는 점은 아쉬운 일이다. 물론 기정의 사실을 효율적으로 반영한다는 점에서 이 자료에 대해 별다른 논쟁을 제기하지 않는 것이 일반적인지도 모른다. 그러나 국가환경관련정책의 기초와 그 중심기관의 변동과 같은 중요한 사안이 별다른 논쟁도 제기되지 않은 상태에서 최소한의 절차적 신중성 없이 기정사실화되는 것은 비판의 소지가 있는 것으로 보여진다.

15) 녹색성장위원회 홈페이지의 소개란 가운데 위원장 인사의 내용을 그대로 소개했다(<http://www.greengrowth.go.kr/www/about/greetings/chairperson/chairperson.cms>).

16) 녹색성장위원회가 2009년 7월 발표한 <녹색성장 국가전략>이 그 대표적 예이다.

17) 녹색성장위원회의 홈페이지(<http://www.greengrowth.go.kr>)의 녹색소식 항목을 보라.

18) 앞서서도 언급했듯이 녹색성장위원회는 <저탄소녹색성장기본법>의 제정을 주도하였다(녹색성장위원회, 2009, <저탄소녹색성장기본법>제정 공청회 자료를 보면 이런 사실을 확인할 수 있다). 구체적인 정책 생산 사례로는 녹색일자리 창출과 관련한 정책안의 제안 등을 들 수 있다(녹색성장위원회 보도자료, <녹색성장과 녹색일자리 창출의 선순환구조 구축 추진>, 2009. 11. 04.).

에서 비판의 소지가 있다. 녹색성장이 전국가적인 패러다임으로 자리 잡은 이상, 이와 관련된 모든 정책을 심의하고 의결하는 기관으로 역할하는 녹색성장위원회는 일반적인 정부 위원회와는 다른 위상을 지니게 될 것이기 때문이다. ‘저탄소 녹색성장 추진’이라는 매우 모호한 목표에 대해서도 녹색성장위원회의 관리와 평가를 받아야 하며, 관련 법 제정 및 예산·재원 배분과 사용, 심지어 국제협상 역시 녹색성장위원회의 심의와 의결을 거치도록 되어 있어 자칫 국가 정책, 예산, 법에 대한 모든 권력을 가진 ‘정부 위의 위원회’가 될 가능성이 매우 높다. 이는 기존의 지속가능발전위원회의 심의사항과 비교해도 쉽게 파악할 수 있다. 기존의 지속가능발전위원회가 대통령 자문위원회이자 지속가능발전 관련 심의기관으로서 심의했던 사항은 구체적인 법조항에 따른 계획이나 보고서, 지표 작성 등에 국한된다. 결국 구체적 실체가 있는 특정 계획에 대해서만 심의를 실시했던 지속가능발전위원회에 비해 녹색성장위원회는 매우 포괄적이고 추상적인 내용에 대해서도 심의를 요구함으로써 최고 권력으로 군림할 가능성을 질게 내포하는 것이다.

녹색성장위원회는 법적으로나 제도적으로 행정위원회가 아닌 자문위원회이다. 준입법권이나 재결권, 집행기능을 가진 행정위원회와는 달리 자문위원회는 정책을 직접 실현하거나 권력자의 의지를 직접 표출하지 않는 것을 원칙으로 한다. 만약 법적으로 자문위원회로 정해진 녹색성장위원회가 행정적·정책적 집행권을 갖게 된다면, 다른 수많은 자문위원회의 위상과의 형평성 차원에서도 문제가 발생할 수 있으며, 법적인 혼란도 피할 수 없다.

VI. 논의를 마치며

현재 환경부, 지식경제부, 국토해양부는 각각 녹색성장위원회의 중요한 축을 담당하며 녹색성장의 기치를 내 걸고 있지만 2006년 당시에만 하더라도, “지속가능한 발전을 위한 환경정책”, “지속가능한 에너지정책”(산업자원부), “지속가능한 국토 및 자원관리”(건설교통부)를 내세우고 있었다(이창훈·정희성, 2006). 결국 지난 정부까지만 하더라도 모든 정부의 지향점은 현재와 같은 녹색성장이 아니라

지속가능성에 있었다는 것이다. 그러나 문제는 지난 정부와 이번 정부의 환경 정책의 기초를 이루는 지속가능성이라는 개념과 녹색성장이라는 개념이 개념의 발전과정 속에서 이해되기 힘들다는 점이다. 녹색성장은 지속가능한 발전을 내포하면서 발전한 개념이 아닌 것이다.

오히려 지속가능성과 지속가능한 발전이라는 것은 녹색성장과 등치시킬 수 있는 개념이 아니며, 이는 앞으로 전지구적으로 이루어나야 할 발전의 방향성을 제시한 기본 개념의 성격을 지닌 것으로 이해하는 것이 상식적이다. 그런 의미에서라면 녹색성장은 기껏해야 지속가능한 발전이라는 대전제를 구성하는 하위적인 한 가치로서 위상을 가지는 것이라고 할 수 있다. 본문에서도 서술한 바와 같이 녹색성장은 저개발국가의 빈곤을 개선하기 위해 만들어진 지속가능성 내에서의 ‘양해조약’과도 같은 개념이며 녹색성장이 결코 지속가능성을 대체할 수 없다는 것이다.

이런 상황에서 정부의 정책 기초에서 녹색성장이 지속가능한 발전을 대체하는 상위 개념으로 자리를 잡게 하기 위해서는 토론과 합의 등 이에 합당한 정당화 과정을 거치는 것이 옳을 것이다. 그러나 아쉽게도 녹색성장위원회의 출범과 지속가능발전위원회의 위상 변화 과정을 통해 이런 모습을 찾아보기는 힘들었다. 한편에서는 효율성의 논리에 의해 위원회의 위상이 격하되는 반면 다른 한편에서는 법이 제정되기 이전에 이미 법률에 근거한 조직으로 위상을 천명하는 일이 벌어진 것이 현재의 상황으로 보인다. 물론 정부는 자신들의 의지를 혹은 보다이론을 구체화한 약속인 국정과제 등의 공약을 조직과 사람, 정책이라는 수단을 통해 달성해나갈 권한과 의무를 동시에 지닌다. 그러나 이 과정이 제한이 없는 권한의 행사를 의미하지 않는 것도 당연하다. 최소한의 절차를 지키는 것은 물론 기존의 가치와 새로운 가치를 충분히 토론하고 살필 수 있는 다양한 논의의 장을 필요로 하는 것이다. 이런 점에서 녹색성장위원회의 출범 과정은 의심어린 시선에서 자유롭지 않아 보인다.

물론 이 논문의 이러한 주장은 규범적인 논의에 기초하기 때문에 논쟁의 소지가 존재한다. 전혀 다른 각도에서 논문의 주장에 대한 비판이 나올 수 있을 것이다. 하지만 지속가능한 발전이나 녹색성장과 같은 개념은 단지 수단적 가치에 머무르지 않고, 앞으로 우리 사회의 미래를 좌우할 중요한 근본적 가치의 선택에

관한 문제라고 할 수 있다. 그런 만큼 장기적인 안목이 요구되고, 이를 반영할 수 있는 많은 의견과 논쟁을 구할 필요가 있을 것으로 생각한다. 생략과 신속성, 그리고 정해진 목표의 지름길에 놓인 사소한 절차들의 무시, 그리고 이러한 것들의 학습은 정권이나 정치체제 혹은 제도의 변화의 방향과 상관 없이 우리를 더 힘들게 할 수도 있다. 이 논문의 거친 주장들이 귀찮기도 하고 비효율적이기는 하지만 사실은 매우 중요할 수도 있는 논쟁의 한 시작점이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 고철환(2007) “지속가능발전의 이해”, 한국해양환경공학회 학술대회 논문집
- 기후변화대책특별위원회(2009) 기후변화대책 및 녹색성장관련 제정법률안 4건에 대한 검토보고서
- 김연지(2010) 이명박 정부의 ‘저탄소 녹색성장’ 정책에 대한 비판적 분석 : 지속가능발전, 생태근대화론의 시각에서. 경희대학교 NGO대학원 석사학위논문
- 김호석·김종호·이정호(2009) 지속가능발전 관점에서의 녹색성장 의미와 평가방안에 관한 연구, 한국환경정책·평가연구원
- 녹색성장위원회(2009) 녹색성장 국가전략
- _____(2009) <저탄소녹색성장기본법>제정 공청회 자료, 2009. 04. 01.
- _____(2009) <녹색성장과 녹색일자리 창출의 선순환구조 구축 추진> 보도자료, 2009. 11. 04.
- 문순홍·정규호(2000) “생태근대화론을 활용한 환경정책의 지속가능성평가 기본모형 연구”, 환경정책. 8(1): 113-131.
- 세계환경발전위원회(1994) 우리 공동의 미래, 조형준·홍성태 옮김, 서울: 새물결
- 오성규(2005) “지속가능발전위원회, 제대로 하라”, 환경과 생명, 46: 180-191
- 윤순진(2009) “저탄소 녹색성장의 이념적 기초와 실재”, ECO 13(1): 219-266
- 이상현(2005) “지속가능발전위원회의 지속가능성 제도화 평가:한탄강 댐 갈등 조정 사례를 중심으로”, 동향과 전망, 64: 154-183.
- 이정전(2000) 환경경제학, 서울: 박영사
- 이창우(2000) “국가지속가능발전위원회의 설치 및 운영방안”, 21C 환경정책연구, 2: 1-3.

- 이창훈·정희성(2006) “국가지속가능발전을 위한 지속가능발전위원회의 역할”, 환경정책포럼 발표자료, 한국환경정책평가연구원
- 정규호(2002) 지속가능성을 위한 도시 거버넌스 체제에서 합의 형성에 관한 연구-녹색서울시민위원회를 사례로, 서울대학교 대학원 박사학위논문
- 조규원(2002) 기후변화협약 대응체제 개선방안 연구: 법제 및 조직을 중심으로, 경희대 국제법무대학원 석사학위논문
- 조명래(2008) “녹색성장과 녹색사회 구현”, 국, 327: 62-70
- 진상현(2008) “생태근대화론에 기반한 한국의 에너지정책에 대한 연구”, 환경정책, 16(3): 57-86.
- 한국조세연구원(2009) “녹색성장을 위한 최근 외국 정책동향”, 조세·재정 브리프
- 함태성(2009) “‘녹색성장기본법’의 법률적 해석과 모순”, ‘녹색뉴딜사업’과 ‘녹색성장기본법’ 진단 토론회 자료집, 한국환경회의
- Buttel, F.H.(2000) “Ecological Modernization as Social Theory”, *Geoforum*, 31: 57-65.
- Christoff, Peter(1996) “Ecological Modernisation, Ecological Modernities”, *Environmental Politics*, 5(3): 476-500 .
- Dryzek, John(2005) *The Politics of the Earth: Environmental Discourses*, New York: Oxford University Press.

법률

- 저탄소녹색성장기본법 (제정 2010. 1. 13 법률 제9931호)
- 정부조직법 (개정 2010. 1. 18 법률 제9932호)
- 지속가능발전기본법(제정 2007. 8. 3 법률 제8612호)
- 지속가능발전위원회 규정(제정 2000. 8. 5 대통령령 제16946호)
- 지속가능발전위원회 규정(개정 2008. 1. 11 대통령령 제20544호)
- 녹색성장위원회의 구성 및 운영에 관한 규정 (발령 2009. 1. 5 대통령실대통령훈령 제239호)

보도자료

- 청와대 보도자료 ‘녹색성장위원회, 대통령 직속으로 16일 공식 출범’, 2009년 2월 15일

홈페이지 검색

지속가능발전위원회(2010년 4월) www.pcsd.go.kr

녹색성장위원회(2010년 4월) www.greengrowth.go.kr

국가기록원 나라기록포털(2010년 4월) <http://contents.archives.go.kr>

법제처 (2010년 4월) www.moleg.go.kr

행정안전부 (2010년 4월) www.mopas.go.kr