

녹색성장 연구 10-16-12

글로벌법제연구센터 법제와 정책 연구

OECD

-

-

박찬호

OECD

-
The Analysis on the OECD's Recent Regulation
against Climate Change
- In Comparison with Korea Green Growth Regulation -

연구자 : 박찬호(연구위원)
Park, Chan-Ho

2010. 12. 30.



I. 배경 및 목적

□ 연구의 배경

- 환경과 기후 문제가 점차 경제 정책의 중요한 요소가 되어가고 있는 상황에서 여전히 전세계 각 국의 정책결정자들은 실업률, 비지속가능한 재정적자 및 저성장과 같은 더 크고 어려운 문제에 직면하고 있음.
- 이러한 문제들은 전통적인 성장 동력만으로는 지속가능한 성장을 어렵게 만들. 이러한 문제들을 효율적으로 대처하기 위하여 적절한 환경을 마련하기 위하여, 환경과 경제성장 정책을 동시에 다룰 수 있는 혼합 정책이 요구됨
- 기후변화의 특성은 독특한 법적 문제를 제기한다. 점차적으로 국제공동체의 구성원들은 기후변화의 초국경적 성질과 완화와 관련된 높은 비용뿐 아니라 그것의 확실한 결과 때문에, 기후변화는 초국가적 공동작업의 제도화된 양식들을 통하여 국내 조치들을 보완함으로써 효과적으로 다루어질 수 있음.

□ 연구의 목적

- 경제협력개발기구의 기후변화대응규범을 분석하는 것이 주요 과제이기 때문에 먼저 경제협력개발기구의 설립목적, 조직의 구성, 및 이 기구가 창설하는 규범의 법적 성질 등을 먼저 분석.

- 경제위기와 환경문제의 조화로운 해결을 위한 녹색성장을 다루고 있는 경제협력개발기구의 녹색성장 규범과 우리나라 녹색성장정책을 분석.
- 경제협력개발기구와 우리나라의 녹색성장전략의 비교를 통해 녹색성장 개념의 정립과 녹색성장을 통한 기후변화대응규범을 도출하고자 함.

II. 주요 내용

□ 경제협력개발기구와 환경보호

○ 경제협력개발기구

- 경제협력개발기구는 상호간 정책조정 및 협력을 통해 회원국의 지속가능한 고도의 경제성장을 촉진하고 그들의 시민들의 경제적·사회적 복지를 개선시키기 위하여 회원국들의 역량과 잠재력을 가장 효율적으로 이용하여야 함.
- 이 기구의 설립 협정은 다음과 같은 목적을 규정하고 있음. 첫째, 회원국들은 지속가능한 경제 성장과 고용을 성취하는 것과 금융안정성을 유지하면서 회원국의 삶의 수준을 높이는 것을 돕고, 따라서 세계 경제의 개발에 기여하여야 함.¹⁾ 둘째, 경제 개발과정에 있는 비회원국뿐 아니라 회원국에서 건전한 경제 성장에 기여하여야 함.²⁾ 셋째, 국제적인 의무에 따라 다자적·비차별적으로 세계 무역 성장에 기여하여야 함.³⁾

1) Ibid. Art. 1(a)

2) Ibid. Art. 1(b)

3) Ibid. Art. 1(c)

- 행동규칙(code of practice, code of conduct), 가이드라인(guideline), 결의(resolution), 선언(declarations) 등의 형태로 환경과 경제 문제들에 관한 입법절차의 중간 단계의 역할을 하는 비구속적 합의, 즉 소프트로의 이용이 증가하고 있음.

○ 경제협력개발기구와 환경

- 경제협력개발기구는 실질적이고 경제적으로 효율적인 방법으로 환경문제를 다룰 수 있는 정책들의 개발과 이행을 위한 국가들의 경험을 공유하고 구체적인 권고사항을 개발하기 위한 포럼을 제공함.
- 경제협력개발기구는 정부들에게 수행평가, 자료 수집, 정책 분석 및 추정을 통하여 실질적이고 경제적으로 효율적인 환경정책을 개발하기 위한 분석적 기반을 제공함.

□ 경제협력개발기구와 기후변화대응규범

○ 경제협력개발기구와 기후변화

- 경제협력개발기구 환경국(OECD Environment Directorate)과 국제에너지기구는 공동으로 기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 관한 기후변화전문가그룹(Climate Change Expert Group on the UNFCCC)을 위한 사무국으로 기능하고, 기후변화에 관한 국제적 합의의 교섭과 이행에 관련된 문제들에 대한 연구를 하고 있음.
- 이 행동계획은 월드뱅크, 국제연합환경계획, 세계무역기구, 국제연합유럽경제위원회 그리고 기후변화에 관한 국제연합 기본협약, 생물다양성협약 및 바젤협약의 사무국들과 같은 국제기구 및 지역기구와 협력하여 이행.

○ 경제협력개발기구의 기후변화대응전략

- 기후변화에 대응하기 위하여 탄소세, 배출량거래제, 청정기술 연구, 개발 및 보급에 관한 표준 및 기술지원정책과 같은 다양한 국가 및 국제적인 정책 문서들이 있음

□ 경제협력개발기구와 우리나라 녹색성장전략

○ 경제협력개발기구 녹색성장 개념

- 녹색성장의 개념은 일반적으로 수락되어 있지 않아 그 개념을 정립하는 것이 요구됨. 국제연합환경계획(UNEP)에 따르면, 경제를 녹색(친환경)화하는 것은 “자연, 인간 그리고 경제적 자본 투자에 대한 더 나은 이익을 산출하기 위하여 온실가스를 감축하고, 더 적은 천연자원을 추출하고 사용하고, 더 적은 쓰레기를 만들고, 사회적 불균형을 축소시키면서 사업(businesses)과 기반시설을 변경하는 절차”를 말함.⁴⁾

○ 경제협력개발기구 녹색성장전략으로서 기후변화대응규범

- 녹색성장전략은 국가들에게 투자, 세제, 혁신, 기술, 무역, 고용 및 교육과 같은 다양한 정책 분야에 영향을 미치는 광범위하고 신축성있는 혼합된 수단을 제공. 정책수단은 OECD 국가정책에 일관성 있는 정책을 확보하고, 시너지 효과를 이용하고 비용의 중복을 피하도록 개발되어야 함.

4) EAP Task Force, ROOM DOCUMENT, ENVIRONMENTAL COOPERATION IN THE CONTEXT OF GREEN GROWTH: Quo Vadis, Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia?, Annual Meeting of the Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme, 15-16 October 2009, Paris, p.4. <<http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/43845140.pdf>> 2010년 7월3일 최종 방문.

○ 우리나라 녹색성장 전략

- 2008년 8월 15일 이명박 대통령은 8.15 경축사에서 “저탄소 녹색성장(low carbon green growth)” 향후 한국경제의 비전이며 동시에 신국가발전 패러다임이 될 것이라고 천명
- 녹색성장은 경제발전, 사회적 형평 그리고 환경보호의 통합이라는 지속가능한발전의 추상성과 광범위성을 정책실현가능성 면에서 보완하는 개념.

○ 경제협력개발기구와 우리나라 녹색성장전략 평가

- 녹색성장 정책은 정책 도구를 혼합할 필요가 있는데, 여기에는 시장기반 접근방식, 규제와 기준, R&D 장려 보상 척도 및 소비자가 선택할 수 있는 정보기반 도구가 포함
- 녹색성장은 위기에 대한 단기적인 대응으로 그치지 않고 생산 공정과 소비자 활동을 위한 혁신적인 동력이 될 수 있음.

III. 기대효과

- 기후변화대응과 관련한 경제협력개발기구의 논의 및 규범을 분석함으로써 우리나라 기후변화대응 정책 및 법제에 시사점을 얻고자 함.
- 녹색성장에 관한 경제협력개발기구의 논의를 검토하여 녹색성장전략개발에 기초를 제공함
- 우리나라가 선진국과 개도국의 중간 교량 역할을 통해 우리에게 유리한 기후변화대응 질성과 규범이 형성되도록 노력함.

□ 경제협력기구의 규범을 조사·분석함으로써 기후변화대응
및 온실가스감축을 위한 관련정책의 수립·시행에 기초적
자료 제공

▶ : , , 가 , ,

Abstract

I . Background and Purpose

Background of this study

- The environment and climate challenges have increasingly become an important factor in the economic policy. And Most Countries is facing more significant and more difficult problems such as unemployment, unsustainable budget deficit and low growth over the world.
- Policy Mix applicable to both the environment and economic growth policy effectively to address the challenges is required.
- Nature of climate change challenges sui generis legal questions. climate change could be efficiently addressed through institutional forms of supranational cooperation since it has certain transnational nature, high-cost for the related responses, and definite scientific evidence.

Purpose of this study

- Since it is the main theme to analyze climate change policy and legal norms of Organization of Economic Co-operation, above all, the objective, organizations and various principles or norms of the OECD would be examined.

- Green Growth for harmonized solution of economic crisis and environmental challenges would be analyzed in the light of strategy and norms of The OECD and Korea.
- This report would establish the idea of Green Growth and draw strategy and norms to avoid climate change from Green Growth.

II. Main Contents

The OECD and the Protection of Environment

○ The OECD

- The OECD provides a forum in which governments can work together to share experiences and seek solutions to common problems. It works with governments to understand what drives economic, social and environmental change. It measures productivity and global flows of trade and investment. It analyses and compare data to predict future trends. It sets international standards on all sorts of things.
- The aims of the OECD shall be to promote policies designed: (a) to achieve the highest sustainable economic growth and employment and a rising standard of living in Member countries, while maintaining financial stability, and thus to contribute to the development of the world economy; (b) to contribute to sound economic expansion in Member as well as non-member countries in the process of economic development; and (c) to contribute to

the expansion of world trade on a multilateral, non-discriminatory basis in accordance with international obligations.

- Non-binding agreement such as code of practice, code of conduct, guideline, resolution, and declarations increases and serves as mid-stage of lawmaking process for environment and economy.

The OECD and Its Response to Climate Change

The OECD and Climate Change

- The OECD Environment Directorate and International Energy Agency serve the secretariat of Climate Change Expert Group on the UNFCCC, study various issues of negotiation and implementation of international agreements against climate change.
- The action plan is implemented in cooperation with international organizations and regional organizations such as World Bank, UNEP, WTO, UNECE and the Secretariats of UNFCCC, CBD and Basel Convention

Climate Change Strategy of the OECD

- For climate change response, there are various international and internal policy instruments such as Carbon Tax, Emission Trading Scheme, Research, Development, and Dissemination of Clean Technology and Standard and so on.

The OECD and Korean Green Growth Strategy

Climate Change Response as the OECD Green Growth Strategy

- Green Growth provides wide and flexible mixed instruments, which influence a variety of policy areas such as investment, taxation, innovation, technology, trade, employment and education. Policy instrument should be developed to secure coherent policy of the OECD parties, use synergy effect, and avoid double cost.
- Korean Green Growth Strategy
 - On 15 August 2008, President Lee Myung-bak proclaimed “Low Carbon Green Growth” as “a new national development paradigm that creates new growth engines and jobs with green technology and clean energy”.
 - Green Growth is the notion to make up for abstractness and wide-range of sustainable development, that is, integration of economic development, social equity and environmental protection.
- Assessment of OECD and Korean Green Growth Strategy
 - Green Growth needs the mix of policy instruments, which includes market-based approaches, regulation and standard, R&D promotion indicator and information-based instrument for customers
 - Green Growth is not only short-term response, but also the innovative engine for production process and customers.

III. Expected Effect

- This report draws implications for climate change policy and legal system of Korea from analysis of OECD's discussion on climate change.

- This report provides the basis on development of Green Growth Strategy.
- Korea is expected to play an important role in bridging between the developed and developing countries in implementing green growth strategy.
- It seeks to provide background data to establish and enforce the related policy for climate change action and reduction of Greenhouse Gas through study and analysis on International Organization.

▶▶ Key Words : OECD, Green Growth, Greenhouse Gas, Climate Change, International Cooperation

목 차

요 약 문	5
Abstract	11
제 1 장 서 론	19
제 1 절 연구의 목적	19
제 2 절 연구의 방법	21
제 2 장 경제협력개발기구와 환경보호	23
제 1 절 경제협력개발기구	23
1. 설립목적	23
2. 조직의 구성	24
3. 경제협력개발기구의 법적 규범과 그 지위	27
제 2 절 경제협력개발기구와 환경	29
제 3 장 경제협력개발기구의 기후변화대응규범	31
제 1 절 경제협력개발기구와 기후변화	31
제 2 절 경제협력개발기구의 기후변화대응전략	33
1. 기후변화 대응 기본 전략	33
2. 비용효과적인 배출량 감축 정책	37
3. 완화 행동정책의 대상	39
4. 글로벌 탄소 시장	40
5. 기술 정책을 통한 배출량 감축 비용의 감축	45

6. 글로벌 완화행동에 참가시키기 위한 지역적 인센티브	47
7. 기후변화행동에 대한 정치적 지원 구축 방법	48
8. 글로벌 포스트-2012 국제기후정책기본합의	50
제 4 장 경제협력개발기구와 우리나라 녹색성장전략 ...	53
제 1 절 경제협력개발기구 녹색성장 전략	53
1. OECD와 녹색성장 개념	53
2. OECD 녹색성장전략으로서 기후변화대응규범	56
제 2 절 우리나라 녹색성장 전략	61
1. 녹색성장전략 추진 배경	61
2. 우리나라 녹색성장 개념	62
3. 우리나라 녹색성장 전략	64
4. 저탄소 녹색성장기본법	68
제 3 절 경제협력개발기구와 우리나라 녹색성장전략 평가 ...	72
1. 녹색성장전략 평가	72
2. 시사점	73
제 5 장 결 론	75
참 고 문 헌	79

제 1 장 서 론

1

최근 심각한 경제 위기가 회복되고 있지만, 이것이 정상으로 돌아가고 있다는 것을 의미하는 것은 아니다. 환경과 기후 문제가 점차 경제 정책의 중요한 요소가 되어가고 있는 상황에서, 여전히 전 세계 각국의 정책결정자들은 실업률, 지속가능하지 못한 재정적자 및 저성장과 같은 더 크고 어려운 도전에 직면하고 있다. 이러한 문제들을 효율적으로 대처하기 위하여 지속가능한 성장의 길의 적절한 조건들을 창출하기 위한 “정책 햇트 트릭(policy hat trick)”¹⁾이 요구된다. 우리의 전통적인 성장 동력만으로는 지속가능한 성장은 어려울 것이다. 우리는 새로운 성장 원천에 의존할 필요가 있다. 최근 금융 및 경제 위기는 경제회복과 일자리창출의 동력으로서 녹색성장에 대한 민간영역의 이익과 공공영역의 고도의 정치적 책무를 자극하고 있어 많은 선진국이 한국발 녹색성장에 큰 관심을 기울이고 있다. 공공지출을 통한 경제회복을 활성화시킬 필요성은 기후변화와 다른 환경 목적의 성취를 위하여 보다 적극적으로 나아갈 필요성과 함께 녹색성장에 관심을 일으켰다.

기후변화의 특성은 독특한 법적 문제를 제기한다. 기후변화 관리를 통한 지구온난화의 결과를 다루는 것은 본래 국제법에 속하는 규제 분야가 아니다. 처음에는 국가 수준에서 그것의 징후에 대처하려는 다양한 시도들을 해 왔다. 그 후 기후변화가 지구적 대응을 필요로

1) Angel Gurría's Foreword of Green Growth Strategy Interim Report: Implementing out Commitment for a Sustainable Future, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 27-28 May 2010, p.1; 햇트 트릭(hat trick)이란 1명의 선수가 1경기에서 3득점을 하는 것을 말한다. 영국의 국기(國技)인 크리켓(cricket)에서 3명의 타자를 연속으로 삼진 아웃시킨 투수에게 그 명예를 기리는 뜻으로 선물한 모자(hat)에서 비롯된 용어이다. 두산백과사전, <<http://100.naver.com>> 2010년 7월 3일 방문.

하는 전 지구적 문제라는 것을 인식하게 되었다. 이 문제에 대한 지구적 합의(consensus)를 개발함에 있어서 기본적으로 특정한 제약들이 있다. 첫째, 모든 국가들이 배출량을 감축하는 것에서 평등한 이익을 얻는 것은 아니고, 총의에 기초한 국제적 법적 절차에서 장애물을 만드는 것도 아니다. 이산화탄소는 약 백 년 동안 대기 중에 평균적으로 존재하고 있고 다른 인위적인 가스들은 수천 년 동안 지속적으로 존재해온 만큼 기후변화문제는 장기적인 문제이다. 따라서 이 문제에 대하여 검증하고 대응하지 않는다면, 해수면 상승과 같은 결과들은 되돌릴 수 없을 것이다. 게다가, 운송, 산업 활동 및 전기에너지 이용 등을 포함하여 거의 모든 범위의 인간 활동이 온실가스 배출과 관련이 있다. 따라서, 이러한 분야에 입법은 경제 개발과 국가 안보와 같은 본질적인 이익과 관련이 있다. 게다가 기후변화를 둘러싼 불확실성이 만연해 있다. 과학자들이 대체적으로 기후변화의 원인과 일반적 효과에 대하여 동의하지만, 기후변화의 국지적인 효과는 예측하기 어렵고, 온실가스 배출량을 감축하는 비용과 그 이득도 또한 예측하기 어렵다. 기후변화 문제의 성질과 규모는 국내 이법과 국제조약체결에 그러한 문제를 제기하기 때문에, 기후변화를 다루기 위한 지구적 합의들이 단지 부분적으로만 형성되었다는 것은 놀라운 일이 아니다.²⁾

점차적으로 국제공동체의 구성원들은 기후변화의 초국경적 성질과 완화와 관련된 높은 비용뿐 아니라 그것의 확실한 결과 때문에, 기후변화는 초국가적 공동작업의 제도화된 양식들을 통하여 국내 조치들을 보완함으로써 효과적으로 다루어질 수 있다. 결과적으로 기후변화를 방지하는 것은 국내 규제의 영역에서 국제협력의 분야로 넘어가고 있다.³⁾

2) 1979년 장거리 월경 대기오염에 관한 제네바 협약과 1985년 오존층보호를 위한 비엔나 협약 및 1987년 오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서는 국제환경법상 새로운 해결책을 채택하면서 기후변화 문제에 직면하는 진지한 국제적인 노력들을 구성하였다. 그러나, 이러한 협약들은 기후변화 문제의 특정한 부분만을 목표로 하고 있다.

3) Mary J. Bortscheller, *EQUITABLE BUT INEFFECTIVE: HOW THE PRINCIPLE OF*

이 글에서는 경제위기와 환경문제의 조화로운 해결을 위한 녹색성장을 다루고 있는 경제협력개발기구의 녹색성장 규범과 우리나라 녹색성장정책을 분석한다. 그리고 경제협력개발기구와 우리나라의 녹색성장전략의 비교를 통해 녹색성장 개념의 정립과 녹색성장을 통한 기후변화대응규범을 도출하고자 한다.

2

이 연구는 경제협력개발기구의 기후변화대응규범을 분석하는 것이 주요 과제이기 때문에, 먼저 경제협력개발기구의 설립목적, 조직의 구성, 및 이 기구가 창설하는 규범의 법적 성질 등을 먼저 개관하고, 경제협력개발기구의 환경문제에 대한 노력을 고려하여, 기후변화에 대한 접근방법과 그 내용에 대하여 검토한다. 그리고 경제협력개발기구의 녹색성장전략과 우리나라 녹색성장정책 및 저탄소녹색성장기본법에 관하여 검토한다.

COMMON BUT DIFFERENTIATED RESPONSIBILITIES HOBBLER THE GLOBAL FIGHT AGAINST CLIMATE CHANGE 10 Sustainable Dev. L. & Pol'y 49, 53 (2010)

제 2 장 경제협력개발기구와 환경보호

1

1. 설립목적

경제협력개발기구의 전신은 유럽경제협력기구(the Organisation for European Economic Co-operation)였다. 유럽경제협력기구⁴⁾는 2차 대전 후 유럽의 재건을 위한 마셜 플랜(the Marshall Plan)에 따른 미국과 캐나다의 원조를 관리하기 위하여 1947년에 설립되었다. 유럽경제협력기구는 생산의 증가, 생산설비의 현대화, 무역의 자유화, 화폐의 대환성(兌換性), 그리고 화폐가치의 안정을 공동과제로 삼아 경제적 측면에서의 집단안보체제 기능을 수행하였다.

미국과 유럽 간의 협조 여건이 변화하게 됨에 따라 유럽경제협력기구의 개편 필요성이 제기되었고, 유럽경제공동체(European Economy Community), 유럽자유무역연합(European Free Trade Association) 등이 발족함에 따라 이들 그룹을 포괄하는 복합적 기능의 경제협력체 수립의 필요성이 제기되었고, 또한 서유럽과 북미에 속하지 않는 새로운 국가들의 가입을 허용하는 보다 개방적 형태로의 개편이 요구되었다. 이에 따라, 경제협력개발기구는 1961년에 유럽경제협력기구를 대체하였다.⁵⁾

4) 이 기구는 16개의 서유럽국가들로 구성되었고, 이 후 독일과 스페인이 가입하였다.

5) 1960년 12월 18개 유럽경제공동체 회원국 및 미국, 캐나다 등 총 20개국이 OECD의 창설 회원국으로서 경제협력개발기구 설립협정에 서명하였고, 이 협정은 1961년 9월 발효하였다. 그 후 일본(1964), 핀란드(1969), 호주(1971) 및 뉴질랜드(1973)의 추가로 가입함으로써 선진국들이 총집결하게 되었다. 1989년 이후 아시아-중남미의 개발도상국 및 구공산권의 신흥시장경제 국가들과의 정책대화 등 비회원국협력사업을 실시함으로써 비선진국권으로의 회원국 및 협력 관계를 확대하여, 멕시코(94), 체코(95), 헝가리(96), 폴란드(96), 한국(96) 및 슬로바키아(2000)가 가입하였고 총회원국은 30개국으로 확대되었다.

경제협력개발기구는 상호간 정책조정 및 협력을 통해 회원국의 지속가능한 고도의 경제성장을 촉진하고 그들의 시민들의 경제적·사회적 복지를 개선시키기 위하여 회원국들의 역량과 잠재력을 가장 효율적으로 이용하여야 한다.⁶⁾ 이 기구의 설립 협정은 다음과 같은 목적을 규정하고 있다. 첫째, 회원국들은 지속가능한 경제 성장과 고용을 성취하는 것과 금융안정성을 유지하면서 회원국의 삶의 수준을 높이는 것을 돕고, 따라서 세계 경제의 개발에 기여하여야 한다.⁷⁾ 둘째, 경제개발과정에 있는 비회원국뿐 아니라 회원국에서 건전한 경제 성장에 기여하여야 한다.⁸⁾ 셋째, 국제적인 의무에 따라 다자적·비차별적으로 세계 무역 성장에 기여하여야 한다.⁹⁾

세계 경제의 개발에 기여하기 위하여, 경제협력개발기구는 33개 회원국뿐 아니라 많은 다른 국가들과 함께 협력하여야 한다. 현재 경제협력개발기구는 70개 이상의 신흥시장경제국가들과 전문 기술과 축적된 경험을 나누고 있다.

2. 조직의 구성

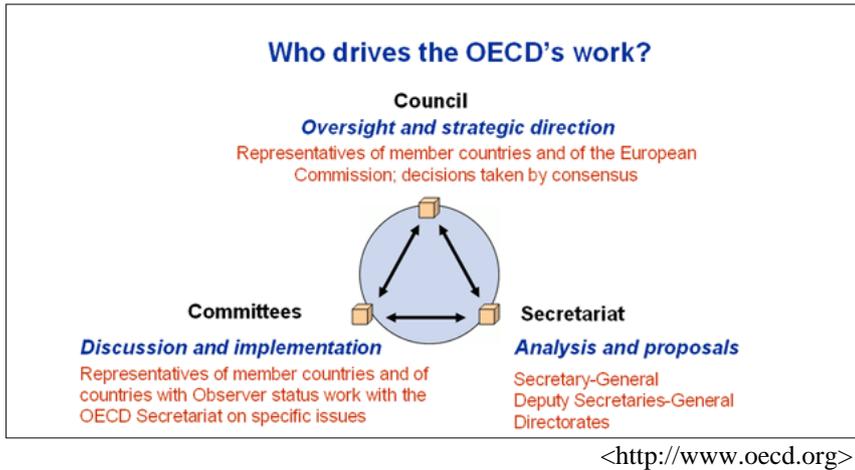
경제협력개발기구는 이사회, 분야별 위원회 및 사무국으로 구성되어 있고, 반독립적 부속기구와 민간자문기구 및 각 회원국의 상주대표부를 두고 있다.

6) Convention on the Organisation for Economic Co-operation and Development. para.5.

7) Ibid. Art. 1(a)

8) Ibid. Art. 1(b)

9) Ibid. Art. 1(c)



(1) 이사회(The Council)

경제협력개발기구의 최고의사결정권한은 이사회에 부여되어 있으며, 각료급 이사회는 회원국당 1명의 대표와 유럽위원회(European Commission)의 대표로 구성된다.¹⁰⁾ 각료급 이사회는 외교, 통상 및 경제부 장관 중에서 참석하며 연1회 개최된다. 이사회 산하에는 이사회 상정안건을 사전협의하는 집행이사회,¹¹⁾ 특별집행위원회¹²⁾ 등 다수의 직속기구¹³⁾를 두고 있다.

(2) 위원회(committees)

경제협력개발기구에는 약 250여개의 위원회, 작업반 및 전문가그룹이 있다. 그리고 매년 사무국이 수행한 작업을 요청하고, 심사하고 기

10) Ibid. Art.7.

11) 이사회 결정 사항의 집행과 이사회 위임 사항에 대한 결정을 위하여 월 1~2회 개최

12) 각료급 이사회를 보좌하기 위해 연 2회 집행위특별세션(Executive Committee in Special Session: ECSS)을 개최

13) 예산위원회, 연금위원회, 홍보위원회, 비회원국 협력위원회, 국제 NGO연락위원회, 개발센터자문이사회 등

여하기 위하여 각 국가행정부에서 약 4만여명의 고위공무원들이 위원회 회의에 참석한다.

분야별 전문위원회는 경제, 무역, 과학, 고용, 교육 및 금융 시장과 같은 특정한 정책분야에 아이디어를 제기하거나 진행사항을 검토하기 위한 26개가 설치되어 있다. 각 위원회는 사무국 이사회 및 각종 위원회의 회의와 사업추진을 행정적·전문적으로 지원하며, 일반적으로 연 2~3회 회동하여 해당부문의 동향을 분석하고 사업추진현황을 검토하고 정책대화를 실시한다.

(3) 사무국(the Secretariat)

사무국은 이사회 및 각종 위원회의 모임과 사업추진을 행정적, 전문적으로 지원한다. 사무국의 사무총장은 2인의 사무차장 보좌를 받아 사무국을 지휘·감독 한다.¹⁴⁾

사무국은 이사회사무국, 법률국, 홍보국, 비회원국협력센터 등 이사회 및 직속기구를 보좌하는 일반사무국(General Secretariat), 분야별 위원회를 지원하기 위한 11개의 지원국(Directorate 또는 Department)과 직원 인사, 통역지원 등을 위한 행정총국(Executive Directorate) 등으로 구성되며, 약 2,500여명의 직원이 근무하고 있다. 직원은 경제학자, 법률가, 과학자 및 기타 전문가들을 포함한다. 대부분의 직원들은 프랑스 파리 본부에서 근무하지만 일부는 각 국가들의 경제협력개발기구 센터에서 근무한다.

14) 현 사무총장은 멕시코 전 외교 및 재무장관이었던 Angel Gurría이며 그의 임기는 2006년 6월부터 2011년 5월까지이다. 사무차장은 전 일본 상파울로 총영사(2003.8-2007.8)였던 Kiyotaka Akasaka와 전 네덜란드 사회고용장관(2007.3-2009.3)였던 Aart Jan de Geus이다.

3. 경제협력개발기구의 법적 규범과 그 지위

입법권한을 갖는 국제기관의 부재로, 그리고 현대 국제사회의 다양성에 따라, 조약 또는 관습이든, 새로운 규칙들에 대한 광범위한 합의를 확보하는 것은 항상 쉬운 것은 아니다. 긴급하고 중요한 사안에 관한 것일지라도 그 합의를 구하는 것은 많은 어려움을 갖게 되고, 타협과 모호성을 낳게 되고, 범위에 있어서 전체 지구적으로 이루어 지지는 않는다.

입법절차에 관한 이러한 제한들은 환경보호를 위한 보편적 규범의 개발과 관련하여 특별한 문제를 보여준다. 우리가 보아왔듯이, 관습법을 통하여 요구되는 정확한 통제를 창설하는 것은 특히 짧은 시간에, 어렵다. 조약은 법을 성문화하기 위한 또는 국가들의 합의에 의한 입법을 위하여 보다 유용한 수단일 수 있지만, 역시 발효하지 않거나, 또는 당해 조약의 목적의 성취에 필수적인 국가들을 포함되지 않는 제한된 수의 국가들에 대해서만 비준되거나 발효된다.¹⁵⁾ 이것은 특히 환경문제에 있어서 발생하며, 환경문제의 규제는 경제 정책의 수정을 요구하고 개발과 성장을 저해하는 것으로 인식될 수 있다. 따라서 조약은 법을 변경하거나 개발하기 위한 수단으로서 문제점을 갖는다.

이러한 이유로 행동규칙(code of practice, code of conduct), 가이드라인(guideline), 결의(resolution), 선언(declarations) 등의 형태로 환경과 경제 문제들에 관한 입법절차의 중간 단계의 역할을 하는 비구속적 합의, 즉 소프트로의 이용이 증가하고 있다. 이러한 문서들은 그 규범적 형식에서 분명히 법은 아니지만, 그럼에도 불구하고 모든 권한을 결여시키고 있지는 않다. 그것들은 비구속적 또는 조약과는 다른 형식을

15) 물론 국제입법기관이 존재하지 않기 때문에 지배적인 세계 질서의 가장 중요한 표현을 구성하는 것은 소위 “전통적인” 국제법을 창설하는 조약이다. Ruti Teitel, NATIONAL SOVEREIGNTY, A Cornerstone of International Law and an Obstacle to Protecting Citizens, 2002-OCT Legal Aff. 26, 26 (.2002)

갖지만 일정한 규범적 의미를 갖도록 의도된 신중하게 교섭되고 작성된 문서이다. 최소한 신의성실의무의 요소를 갖고 있고, 가능하다면 준수될 것이라는 기대, 그리고 많은 경우에, 국가관행의 개발에 영향을 줄 것이라는 갈망을 담고 있다.¹⁶⁾ 또한 이러한 문서들은 법적확신의 훌륭한 증거를 제공하거나, 조약의 해석 또는 적용에 관한 권한있는 가이드라인을 구성하고, 일반조약규정 또는 관습법의 이행을 위한 합의된 기준으로서 기능한다.

경제협력개발기구의 의사결정기관인, 이사회(Council)는 “OECD 규범”(the OECD Acts)라고 하는 법적 문서를 채택할 권한을 갖는다. 이러한 규범은 경제협력개발기구의 위원회들에서 수행된 실제적인 작업의 결과이다. 그것들은 사무국 내에서 착수된 철저한 분석과 보고에 기초하고 반부패(Anti-Corruption)에서 세금(Tax)까지 광범위한 범위의 주제를 다룬다.

규범의 주요 형태는 결정과 권고이다. 다른 법률 문서들은 또한 선언(declaration), 협의(arrangement), 양해(understanding) 그리고 국제협정(international agreement)와 같은 경제협력개발기구의 체제 내에서 개발된다. 일반적으로 경제협력개발기구의 규범은 결정(decision), 권고(recommendation), 기타 규범으로 구분된다. 결정은 회원국의 이행의무가 있는 규범이고, 권고는 회원국들이 적절하다고 판단할 경우 회원국에 이행의 고려대상으로 제공되는 비구속적 규범이라고 할 수 있다. 기타 규범에는 각종 지침 및 가이드라인 등이 포함된다. OECD 규범의 성격은 국제조약 규범보다는 강제성이 느슨하나 선언적 규범보다는 강한 중간적 성격이어서 유일한 구속규범인 결정도 회원국이 국내 헌법상 절차를 구비하는 경우에만 구속력이 발생한다. 즉 자율적 준수원칙에 따르면 강제적 이행수단은 없다고 할 수 있다. 그러나, 경

16) Patricia Birnie, Alan Boyle, Catherine Redgwell, *International Law & the Environment*, Oxford University Press(New York, 2009), p. 34.

경제협력개발기구의 규범 및 정책권고 등은 대부분의 선진국들이 국내 입법에서 참고 및 반영하고 있어, 경제협력개발기구의 규범 등을 분석하는 것은 우리나라 입법 및 정책개발에 의미가 있을 것이다.

경제협력개발기구의 의사결정기관인, 이사회(Council)는 “OECD 규범”(the OECD Acts)라고 하는 법적 문서를 채택할 권한을 갖는다. 이러한 규범은 경제협력개발기구의 위원회들에서 수행된 실제적인 작업의 결과이다. 그것들은 사무국 내에서 착수된 철저한 분석과 보고에 기초하고 반부패(Anti-Corruption)에서 세금(Tax)까지 광범위한 범위의 주제를 다룬다.

규범의 주요 형태는 결정과 권고이다. 다른 법률 문서들은 또한 선언(declaration), 협의(arrangement), 양해(understanding) 그리고 국제협정(international agreement)와 같은 경제협력개발기구의 체제 내에서 개발된다.

2

건강한 환경은 튼튼하고 건전한 경제를 위한 전제조건이다.¹⁷⁾ 이것은 지속가능한 발전을 위하여 필요하다. 경제협력개발기구는 실질적이고 경제적으로 효율적인 방법으로 환경문제를 다룰 수 있는 정책들의 개발과 이행을 위한 국가들의 경험을 공유하고 구체적인 권고사항을 개발하기 위한 포럼을 제공한다.

경제협력개발기구 회원국들은 그들이 직면한 환경 문제들에 성공적으로 대처해 왔지만, 많은 다른 환경문제들이 남아 있거나 새롭게 발생하고 있다. 점차 국가들이 직면한 문제들은 보다 복잡하고, 기후변화와 같이 국제적인 수준에서 협력적인 행동이나 지역별 또는 분야

17) Michael Gregory, ENVIRONMENT, SUSTAINABLE DEVELOPMENT, PUBLIC PARTICIPATION AND THE NAFTA: A RETROSPECTIVE 7 J. Envtl. L. & Litig. 99, 124 (1992)

별)18) 조직화된 일괄 정책들을 요구하고 있다.

경제협력개발기구는 주로 환경정책위원회(the Environment Policy Committee)의 작업을 통하여, 농업과 환경에 관한 공동작업반과 무역과 환경에 관한 공동작업반을 통하여, 그리고 세금과 환경 전문가들의 공동회를 통하여 회원국들이 이러한 환경문제들을 다루는 것을 지원한다. 전반적으로, 이러한 활동들은 지속가능한 개발에 관한 경제협력개발기구의 관련된 작업에 기여한다.

경제협력개발기구에 환경위원회의 창설은 유럽공동체에 환경보호규범을 포함한 중요한 지역개발 함께 1972년 스톡홀름에서 열린 인간환경회의에 따른 것이다.19)

우리는 국제환경정책과 규범을 만들과 이행함에 있어 책임있는 지구적 거버넌스를 갖는 기관을 고려한다. 글로벌 거버넌스는 ‘충돌하는 또는 다양한 이해관계들이 수용되고 협력적인 행동을 할 수 있는 계속적인 과정을 말한다. 그것은 비공식적인 협의뿐 아니라 준수를 강제할 수 있는 권한을 갖는 공식적인 제도와 체제를 포함한다. 글로벌 거버넌스는 하나의 모델이나 양식만 있는 것이 아니고, 또한 하나의 구조나 일련의 구조를 가지고 있는 것도 아니다. 그것은 광범위하고, 활동적이고, 복잡한 의사결정의 상호적인 절차를 말한다.’20)

경제협력개발기구는 정부들에게 수행평가, 자료 수집, 정책 분석 및 추정을 통하여 실질적이고 경제적으로 효율적인 환경정책을 개발하기 위한 분석적 기반을 제공한다.

18) 생물다양성, 농업 오염, 운송 등.

19) Philippe Sands, Greening International Law, The New Press(New York: 1994), p.xxvii.

20) Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood, Oxford University Press(Oxford: 1995), pp.2-4.

제 3 장 경제협력개발기구의 기후변화대응규범

1

국제사회에서 기후변화협약의 교섭은 오존층 보호에 관한 협약의 교섭보다 훨씬 어려운 작업이었다. 지구온난화와 기후변화 영향의 성질, 심각성 그리고 기간에 관한 불확실성에 관련된 문제들의 범위와 복잡성은 오존층과오물질의 생산과 소비를 중단시키는 작업이 기후변화대응과 비교하여 상대적으로 단순하게 보이게 만들었다.

환경정책위원회(the Environment Policy Committee)는 경제협력개발기구의 환경 프로그램을 이행한다. 환경정책위원회는 회원국 대표들로 구성되며 매년 1회~2회 회의를 갖고 매 4년마다 각료수준의 회의를 개최한다. 마지막 각료회의는 2008년 4월에 열렸고 다음 회의는 2012년에 계획되어 있다.

환경정책위원회는 이 위원회의 작업반과 그 보조기관이 지원하는 국가심사, 현황 및 전망, 기후변화, 천연자원관리, 정책수단 및 평가, 운송과 환경, 환경과 개발 그리고 자원효율성과 폐기물에 관한 작업을 감독한다.

환경정책위원회는 세금과 환경에 관한 공동 전문가회의와 환경과 개발에 관한 공동 테스크팀뿐만 아니라 무역과 환경에 관한 공동작업반과 농업과 환경에 관한 공동작업반을 통하여 다른 경제협력개발기구 위원회와 협조하고 있다. 환경정책위원회와 같은 화학위원회는 경제협력개발기구 이사회에 직접적으로 보고한다. 화학, 살충제, 생명공학에 관한 환경정책위원회 작업반과 화학위원회는 함께 환경, 보건 및 안전 프로그램을 감독하는 공동회의를 구성하고 있다.

경제협력개발기구 환경국(OECD Environment Directorate)과 국제에너지기구는 공동으로 기후변화에 관한 국제연합 기본협약에 관한 기후변화전문가그룹(Climata Change Expert Group on the UNFCCC)을 위한 사무국으로 기능하고, 기후변화에 관한 국제적 합의의 교섭과 이행에 관련된 문제들에 대한 연구를 하고 있다.²¹⁾

경제협력개발기구 환경국은 또한 중앙 및 동유럽환경행동계획의 이행을 위한 태스크포스(the Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme in Central and Eastern Europe, EAP Task Force) 사무국으로 기능하고 있다. 이 태스크포스는 동유럽, 코카서스 및 중앙아시아(ECCA) 국가들을 위한 대화와 협력을 위한 포럼을 제공한다.

이 행동계획은 월드뱅크, 국제연합환경계획, 세계무역기구, 국제연합유럽경제위원회 그리고 기후변화에 관한 국제연합 기본협약, 생물다양성협약 및 바젤협약의 사무국들과 같은 국제기구 및 지역기구와 협력하여 이행된다. 주요 연구기관들은 또한 중요한 파트너이고 시민사회는 기업, 노동 및 비정부기구를 통하여 대표된다. 환경정책위원회는 환경에 관한 글로벌 포럼(Global Forums on Environment)을 통하여 주요 신생경제국들과 함께 활발하게 작업하고 있다.

기후변화전문가그룹(구 I 전문가그룹)은 경제협력개발기구 회원국인 그리고/또는 기후변화에 관한 국제연합 기본협약의 부속서 I에 열거된 국가들의 환경부, 에너지부 그리고 외교통상부의 정부관료들의 특별

21) 경제협력개발기구와 국제에너지기구는 공동으로 계속진행중인 기후변화교섭과 관련된 문제들에 관한 분석 보고서를 준비한다. 이러한 보고서들은 국가정책결정자들과 다른 의사결정자들에게 유용할 것이다. 이러한 보고서의 연구자들은 이러한 보고서의 개발을 위하여 기후변화전문가그룹(전 부속서 I 전문가그룹)과 함께 작업하지만, 이들이 반드시 경제협력개발기구나 국제에너지기구의 견해를 대표하는 것은 아니며 또한 기후변화전문가그룹(전 부속서 I 전문가그룹)에 참가한 국가들의 견해를 판단하기 위하여 의도된 것도 아니다. 이러한 보고서는 기후변화에 관한 국제연합 기본협약 관계자들뿐 아니라 회원국들에게 정보를 제공하기 위한 것이다. Annex I Expert Group on the UNFCCC, <<http://www.oecd.org/env/cc/AIXG>>참조.

그룹이다. 부속서 I 국가들은 대부분의 경제협력개발기구 회원국들과 중앙 및 동 유럽의 일부 국가들과 시장경제로의 전환과정에 있는 독립국가연합을 포함한다.²²⁾

2

1. 기후변화 대응 기본 전략

(1) BAU 기준

지구적 기후는 변화하고 있고, 인위적인 인간 활동으로 인한 온실가스의 배출은 지구온난화의 원인이 되고 있다. 지구온난화에 대하여 아무런 행동을 하지 않는 것이 발생시킬 비용에 대한 상당한 불확실성이 있지만, 일반적으로 기후변화를 막지 못한다면 세계 경제에 상당한 영향을 미칠 것이다. 특히 농업생산량이 감소하고, 해수면이 상승하고, 극한 날씨변화로 인한 사태가 발생하고 말라리아, 뎅기열, 주혈흡충병과 같은 전염병의 확산으로 영향을 받을 수 있는 개발도상국에게 큰 영향을 미칠 것이다.²³⁾ 게다가, 예측할 수 없고, 잠재적으로 크고 되돌릴 수 없는 피해에 대한 상당한 위험성이 있다. 정책 무대응의 정확한 경제적 그리고 복지비용은 1인당 평균 세계 소비에서 지속적인 14.4% 만큼의 손실에 해당할 것이다.

이러한 문제들에 최선으로 대응하는 방법을 이해하기 위해서, 향후 일정한 기간 동안 새로운 정책 행동 없이 어느 정도 배출량이 증가할 것인지 또한 어느 정도 기온이 상승할 것인지를 예측하는 것이 필요

22) Annex I Expert Group on the UNFCCC OECD and Climate Change IEA and Climate Change <<http://www.oecd.org/env/cc/AIXG>, <http://www.iea.org>>참조.

23) Yemi Akegbejo-Samons, Climate Change impacts on fisheries production in land-water interface, The International Scientific Congress on Climate Change, Copenhagen, Denmark, 11 March 2009 <<http://www.riversymposium.com/index.php?element=AKEGBEJO-SAMSONS>> 참조.

하다. 이것이 BAU(Business-as-usual) 기준이라는 것이다. 이것은 현실적인 전개과정을 의미하는 것은 아니지만, 기후변화완화노력에 대한 경제적 영향이 평가될 수 있는 기초를 제공한다. BAU 시나리오에 따라, 1970년대 초 이후로 현재까지 온실가스 배출이 대략 두 배 정도 증가하였고, 2008년과 2050년 사이에 다시 두 배 가까이 증가할 것으로 예측되고 있다.²⁴⁾ 결과적으로 2050년까지 이산화탄소의 대기농도는 약 525 ppm까지 온실가스의 농도는 650 ppm(이산화탄소 등가량)까지 증가할 것이고 2050년 이후에도 계속해서 증가할 것이다. 이것은 지구온도가 2050년에 산업화시대보다 약 2℃ 상승하고 2100년까지 약 4~6℃상승할 것이며, 그 이후에는 더 높이 상승하게 할 수 있다.

현재의 경제위기는 안주할 수 있는 여지를 제공하지 않는다. 전세계의 배출량에 있어서 무시할 수 없을 정도로 온실가스를 감축할 것으로 기대되지만, 경제회복이 진행되면서 경기상승추세가 시작되고 있어서, 그러한 감축의 영향은 일시적일 것으로 생각된다. 이 경제위기가 기후변화에 대한 행동을 지체할 수 있는 이유는 아니다. 완화행동을 지체하는 것은 현재와 같은 목표를 성취하기 위하여 더 큰 감축이 요구될 것이라는 것을 의미하고, 궁극적으로 점진적인 접근방법을 채택하는 것보다 더 큰 비용이 요구될 것이다. 그러나 잘 계획된 기후완화정책들이 단계적으로 해마다 시행된다면, 불필요한 자본금의 낭비는 피할 수 있을 것이고 초기 비용은 매우 낮을 것이다. 단기간에, 저탄소 투자 지출을 앞당김으로써 침체된 경제를 활성화할 수 있는 기회가 될 수도 있다.²⁵⁾ 장기적으로는, 이 위기가 또한 상당한 정부기

24) International Energy Agency, Energy Technology Perspectives 2010, Scenarios & Strategies to 2050, OECD/IEA, 2010, p.11.

25) 정부와 국제공동체는 다양하고 심각한 문제에 직면하고 있지만, 그 상황은 또한 우리 경제에 깊은 변화를 주는 현실적인 기회를 제공한다. 녹색 및 저탄소 경제로 나아가는 것은 식량, 에너지 그리고 물안보를 다룸에 있어서 국제공동체와 정부들을 위해 다양한 이익을 만들어 줄 것이고 궁극적으로 지속가능한 개발과 새천년 개발목표(MDGs)를 성취하도록 해 줄 것이다. Achim Steiner, "FOCUSING ON THE

금의 부족으로 많은 경제협력개발기구 회원국에서 문제가 될 수 있지만, 향후 탄소가격으로부터 국가재정수입이 복지비용을 감소시키는 것을 도울 수 있다.

(2) 저탄소 미래를 위한 시나리오

광범위한 경제적 및 환경적 불확실성으로 BAU 시나리오에서 피해가 예상되고 매우 큰 손실의 가능성이 있다. 이러한 불확실성으로, 경제적으로 합리적인 대응은 기후변화로부터 극심한, 되돌릴 수 없는 피해의 “낮은” 가능성을 유지하는 수준으로 지구적 배출을 감축하는 것이다.

국가들이 성취할 수 있는 감축의 규모와 그 기간이 2009년말에 코펜하겐에서 열린 기후변화에 관한 국제연합 기본협약 당사국 총회에서 국제적 합의를 이끌어내기 위하여 논의되었던 주요 두 가지 이슈들이다. 감축량은 “기후체계에 위협한 인위적인 개입을 막을 수 있는” 수준으로 온실가스 농도를 안정화시키기에 충분하여야만 한다는 데 광범위한 합의가 있다. 약 2~3℃의 지구평균온도 상승은 그러한 개입을 회피하기 위한 최고치로 고려되어 왔다. 이것은 약 450~550 ppm을 넘지 않는 수준에서 대기의 총 온실가스 농도를 안정화시켜야 함을 의미한다. 지구온도상승에 관련한 불확실성과 위험을 고려하면서, 많은 개발도상국과 선진국들은 최근 온도 상승을 2℃까지 제한하는 보다 야심찬 목표를 설정하였다.

이러한 목표, 즉 2050년까지 최소 30퍼센트까지 세계 배출량을 감축하겠다는 목표를 성취하기 위하여 요구되는 배출량 감축의 규모에 따라, 관련을 최소화하는 것이 중요하다. 이러한 감축이 국제탄소가격을

GOOD OR THE BAD: WHAT CAN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW DO TO ACCELERATE THE TRANSITION TOWARDS A GREEN ECONOMY?" 25 Am. U. Int'l L. Rev. 843, 846 (2010).

통하여 성취될 수 있다면, 경제적 비용은 상대적으로 적절한 것으로 평가될 수 있다.

장기간의 온실가스농도 감축 목표가 초과하여 달성된다면 이것은 가장 이상적인 사례가 될 것이다. 예를 들어,

2025년까지 지구 배출량이 계속해서 증가하도록 허용하는 방법으로 550 ppm으로 온실가스 농도의 안정화를 성취하는 것은 2012년에서 2050년까지 0.11 퍼센트 포인트까지 계획된 평균 연간 세계 GDP 성장을 감소시키며, 2050년에는 BAU 기준 시나리오와 비교하여 약 4%까지 세계 GDP를 낮추게 될 것이다. 이것은 2008년 30달러보다 적은 가격에서 2050년에 약 280 달러까지 탄소가격의 급격한 증가시킬 것이다. BAU 시나리오와 관련하여 GDP 손실의 이유는 상당한 인간 및 자본 자원이 온실가스 완화에 재할당되어야 하고, 따라서 다른 상품과 서비스를 생산할 수 있는 자원을 감소시킬 것이기 때문이다. 이러한 손실이 전망되지만, 상당한 완화 행동이 이루어진다면, 세계 GDP는 같은 기간 동안 250%이상 성장할 것으로 기대된다. 따라서, 시민들은 평균적으로 현재보다 30~40년 내에 재정적으로 더 나아질 것이다. 게다가, 완화행동에서 발생한 이익에는 기후변화의 피해를 감소시킨 이익은 산정되지 않은 것이다.

일반적으로, 더 저렴한 배출량 감축 기회에도 불구하고, 출현하는 신생국가들과 개발도상국들은 그들의 생산의 수준과 성장이 화석연료에 보다 집약적이기 때문에 선진국들보다 더 많은 영향을 받는다. 또한, BAU 시나리오에 관하여 1인당 온실가스 배출량에 있어 감축 비용에 관한 완화 노력은 또한 개발도상국에서 일반적으로 더 높다. 이러한 측정된 완화 비용은 상대적으로 적은 왜곡 또는 결함과 함께 글로벌한, 광범위하게 기초한 탄소 시장의 상황에서 발생한다. 이러한 전제조건 없이, 비용은 더 높아질 것이다. 그러한 비용효과적인 완화 행동이 실현가능하도록, 많은 정책 문서들은 배출량을 감축하기에 가

장 저렴한 경우에 감축하도록 확보하기 위한 적절한 인센티브를 만들기 위하여 작성되거나 확대되어야만 한다.

완화 정책들로부터 발생하는 비용은 국가마다 일정하지 않을 것으로 기대된다. 탄소를 더 집중적으로 이용하거나 러시아와 다른 주요 오일 수출국가들과 같이 화석연료를 수출하는 국가들은 가장 큰 GDP 비용에 직면할 것이다. 일반적으로, 저비용의 배출감축비용에도 불구하고, 신생경제국가들과 개발도사국들은 그들의 생산이 화석연료에 보다 집중되어 있어서 선진국보다 더 많은 영향을 받는다.

2. 비용효과적인 배출량 감축 정책

기후변화에 대응하기 위하여 다양하고 이용가능하고 국가 및 국제적인 정책 문서들이 있다. 그러나 각각에 대한 평가와 그러한 정책들이 일관성 있는 정책 기본합의에 통합될 수 있는가가 문제된다. 그러한 정책 수단은 탄소세, 배출량거래제(또는 총량거래제), 표준 및 기술 지원정책(연구 및 개발 그리고 청정기술보급) 등을 말한다. 다음 사항들이 고려되어야 한다. 첫째, 그러한 정책 수단은 비용효과적인지, 그리고 그것이 광범위한 채택을 위하여 충분한 정치적 인센티브를 제공하는지 여부, 둘째, 그것은 미래 감축 비용을 낮추기 위하여 청정기술의 혁신과 보급을 장려하는지 여부, 셋째, 그것이 기후와 경제적 불확실성을 효과적으로 다룰 수 있는지 여부.

(1) 정책혼합

원칙적으로, 탄소세, 배출권거래제(cap-and-trade), 또는 이 둘의 특성을 결합한 하이브리드 시스템과 같이 가격메커니즘을 통한 온실가스 배출에 대하여 가격을 부과하는 것은 비용효과적인 기후정책프레임워크를 구축하는데 오랜 시간이 걸릴 것이다. 탄소세와 배출권거래제는

많은 면에서 다르지만, 이 둘 다 본질적으로 비용효과적이고, 배출자들에게 기존의 기술과 새로운 기술을 모두를 이용하여 더 값싼 감축 방법을 찾도록 지속적인 인센티브를 제공한다. 이들은 또한 차입과 이월 규정 그리고 배출량 허가의 경우에 가격한도와 같이 배출감축비용에 대한 단기적인 불확실성과 환경적 결과에 대한 장기적인 불확실성을 최소화하기 위하여 계획되고 조정될 수 있다.²⁶⁾

그러나, 시장 메커니즘은 일부 배출자들이 가격 신호에 대응하는 것을 막는 모든 시장 결함(감독, 집행 및 비대칭적 정보 문제)을 다룰 수 없다. 게다가, 글로벌 탄소 가격을 얻는 것은 현재 정치적으로 실현가능하지 않다.

배출량 가격에 더하여 광범위한 정책혼합문서는 요구될 것이다. 이러한 수단들은 예를 들어, 건축 규칙, 전기기구표준, 최선의 관행의 보급과 같은 표준과 에코라벨링과 같은 정보 문서를 포함하는 보충적 문서들의 이용을 포함한다. 게다가, 연구 및 개발과 기술채택문서들은 탄소 가격에 의하여 제공된 인센티브를 넘어, 배출량감축기술의 혁신과 보급을 장려하고 있다.

그러나 다양한 시장 실패는 다양한 정책 수단을 요청하지만, 형편없이 계획된 정책혼합은 바람직하지 않은 중복을 발생시킬 수 있고, 비용효과성을 약화시키고 어떤 경우에는 환경보호를 약화시킨다. 예를 들어, 가격이 탄소에 부여되면, 탄소가격에 더하여 재생가능성, 에너지 효율성 또는 바이오연료 목표와 같은 다른 정책 도구를 적용하는 것은 중복으로 이끌 수 있고 비효율적인 기술에 고정될 수 있다. 이러한 정책들은 많은 경제협력개발기구 회원국들에서 다른 목적에 의하여 동기가 제공될 수 있지만, 혁신을 위한 부수적 이익 그리고 에너지 안보는 재생가능한 그리고 바이오연료 보조금과 목표에 현재 담

26) OECD, The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Option for Global Action Beyond 2012, 2009, p.13 <<http://www.oecd.org/dataoecd/62/38/43707019.pdf>>

겨진 매우 높은 절대적인 탄소 감축 가격을 정당화려는 것 같지는 않다. 일반적인 규칙으로, 다른 문서들은 다른 시장 결함을 다루어야만 하고 다른 배출원을 다룬다.

3. 완화 행동정책의 대상

(1) 배출원과 배출가스

점점 더 많은 배출권거래제도(cap-and-trade)가 만들어지고 더 증가할 것으로 기대된다는 사실에도 불구하고 이러한 제도의 대상범위가 제한적이다. 대부분의 이러한 제도들은 어느 정도 중요한 배출원과 부문, 특히 운송과 삼림관리를 배제시키고 있다. 정책행동으로부터 에너지 집약적인 산업을 면제하는 것은 모든 부문이 참가하는 상황과 비교하여 비용을 증가시킬 수 있다.

또한 정책들이 모든 온실가스를 대상으로 하기보다 단지 이산화탄소 배출만을 목표로 하고 있다면, 비용은 상당히 증가할 것이다. 전체 온실가스를 대상으로 하는 경우 세계 GDP의 약 4 퍼센트의 비용이 들 것으로 예상되지만 만약 이산화탄소 배출 감축을 통해서 감축 목표를 달성하려고 한다면 세계 GDP의 7 퍼센트에 이를 것이다.

(2) 탄소 누출

국가의 불완전한 온실가스 대상 목록은 지구적 목표를 달성하는 비용을 증가시키지만, 그것이 반드시 상당한 탄소 누출이 발생할 것이라는 것을 의미하는 것은 아니다. 즉, 제한된 참가국의 수에 있어서 배출량 감축은 다른 곳에서 증가와 부분적으로 상쇄될 수 있다. 단지 소수의 국가들이 기후변화에 대한 조치를 취하지 않는다면, 누출율은 거의 무시할 수 있을 정도라는 것이 확인된다.

4. 글로벌 탄소 시장

광범위한 국제적인 탄소시장은 점진적으로 이루어질 것이다.

(1) 환경적으로 위해한 보조금 제거

화석연료 에너지 보조금은 몇몇 경제협력개발기구 비회원국들에서 현재 높다. 경제협력개발기구 회원국들은 또한 에너지 생산 및 소비에 보조금을 제공한다. 그러나 그들은 경제협력개발기구 비회원국들에 비교하면 작다. 그리고 그들은 측정하기 어려운 수단으로 제공된다. 이러한 경우는, 특히 러시아, 다른 비유럽연합 동유럽국가들, 그리고 많은 큰 개발도상국들, 특히 인도에서 상당하다. 이러한 보조금은 화석연료 소비를 유지하고 따라서 온실가스 배출량을 유지하여 부정적인 탄소 가격을 이룬다. 그러므로 그 보조금을 제거하는 것은, 정치적 어려움이 있을 지라도, 광범위한 국제적인 탄소 가격에 대한 조치이다. 보조금에 의하여 지원받는 사회적 목적에 보다 직접적인 재할당을 위한 재정관리를 해소할 것이다. 에너지 보조금을 제거하는 것은 경제협력개발기구 비회원국에게 긍정적인 효과를 제공할 수 있을 것이다.

(2) 탄소 시장 연계와 조화

글로벌 탄소 가격을 결정하기 위하여 정치적 그리고 제도적 문제를 고려하여야 한다. 국내 및 지역의 배출량거래제도에 증가와 청정개발메커니즘의 개선에 관한 논의는 몇 가지 기회를 제공한다. 글로벌 탄소 시장은 점차적으로 국내 및 지역 배출량거래제도의 직접적인 연계를 통하여 구축될 수 있고 확대된 청정개발메커니즘 또는 선진국에서 배출감축량 의무를 상쇄하기 위하여 개발도상국에서 완화 행동에 대

한 크레디트를 제공하는 다른 메커니즘을 거친 간접적인 연계를 통하여 구축될 수 있다.

많은 지역이 그들의 배출량 감축 적을 단독으로 충족하려는 과편화된 접근방법과 비교하여, 글로벌 탄소 가격부과에 대한 이러한 점진적인 방법은 완화 비용을 감축할 수 있고 탄소 누출을 감소시킬 수 있다.

연계는 하나의 국제적인 탄소 가격에 대한 중요한 조치가 될 수 있다. 탄소 가격을 동등하게 함으로써, 다른 배출량거래제도에 따른, 미미한 감축 비용, 공동 목표를 성취하기 위한 비용은 감소될 것이다. 다른 중요하지만 수량화하기 어려운 이익은 허용량 시장의 강화된 유동성에서 발생한다.

연계전 국가들에 대해서 탄소가격에 차이가 크면 클수록, 연계로부터 비용절감이 더 크다. 높은 연계 전 탄소 가격을 얻은 국가들은 더 적게 감축하고 더 저렴한 허용량을 구입함으로써 이익을 얻는다. 국가의 경제가 많은 허용량 수출에 의하여 발생하는 실제 교환율 상승에 의하여 부정적으로 영향을 받을 수 있지만, 더 낮은 연계전 가격을 갖은 국가들은 더 많이 감축하고 허용량을 판매함으로써 이익을 얻는다. 부속서 I 국가들의 국내 배출량거래제도가 연계되면, 허용량 구매자들은 캐나다, 호주와 뉴질랜드 그리고 유럽연합과 일본을 포함할 것이다. 러시아는 주요 판매국이 될 것이다.

(3) 크레디팅 메커니즘의 역할 확대

배출량거래제도가 지역의 배출량감축의 일부분이 배출권거래제도 밖 국가에서 성취될 수 있게 될 때 통합된 세계 탄소 시장을 점차적으로 구축하고 완화 비용을 낮추는 보다 간접적인 방법이 발생한다. 이것은 청정개발메커니즘과 같은 크레디팅 메커니즘을 통하여 발생할 수 있다. 청정개발메커니즘은 교토의정서의 유연성 메커니즘중의 하

나이다. 청정개발메커니즘은 비부속서 I 국가들, 즉 개발도상국들에서 배출량 감축 프로젝트를 허용한다. 개발도상국들은 온실가스 배출 제한의무를 갖지 않는다. 이 프로젝트를 통하여 부속서 I 국가들은 인증 배출량 감축 크레딧(CER Credits 또는 Offsets)를 획득할 수 있고, 부속서 I 국가들은 이 인증배출감축량을 구입할 수 있고 그들의 배출감축량 의무의 일부를 충족하기 위하여 그것들을 사용할 수 있다.

잘 기능하는 크레딧 메커니즘에 대한 비용절감 가능성은 매우 크게 나타나고 있다. 이것은 많은 개발도상국에서 방대한 저비용 감축 가능성을 반영하고 있다. 부속서 I 배출감축의무의 20퍼센트가 비부속서 I 국가들에서 감축을 통하여 충족되도록 허용된다. 이것은 부속서 I 국가들에서 완화 비용을 반으로 줄이고 있고, 오프셋 크레딧 이용에 대한 총량제한을 20퍼센트에서 50퍼센트까지 높이는 것은 더 많은 이익을 줄 것이다. 비용절감은 호주, 뉴질랜드, 캐나다 그리고 러시아와 같은 보다 탄소집약적인 부속서 I 경제국가들에게 최대가 될 것이다. 중국은 지금까지 가장 큰 판매자가 될 가능성을 갖고 있고 미국은 오프셋 크레딧 시장에서 최대 구매자가 될 가능성을 갖고 있다.

이론적으로, 참가국과 비참가국사이에 탄소가격 차이를 줄임으로써, 크레딧 메커니즘은 또한 탄소 누출을 감소시킬 수 있고 경쟁적인 문제를 줄일 수 있다. 그러나 크레딧 메커니즘이 관행상 누출을 감소시키는지 여부는 크레딧이 수여되는 기준연도가 어떻게 결정되는가에 달려있다.

이러한 이익은 현재 청정개발메커니즘에 따라 완전하게 거두어질 것 같지 않다. 문제는 그것의 환경보전인 것이다. 배출량감축이 확실히 “진실하고, 추가적이며 그리고 검증할 수 있음”을 확보하는 어려움이 문제가 된다. 그리고 이것은 개발도상국들이 배출량을 증가시키는 왜곡된 인센티브를 제공할 수 있다는 것이 문제될 수 있다. “계획에 따른,” “부문별” 또는 “정책” 청정개발메커니즘과 같은 청정메커니즘

을 확대하려는 기존의 제안은 매매 비용과 병목현상과 같은 다른 문제를 감소시킬 수 있지만, 문제는 남아 있다. 한 가지 접근방법은 충분히 오랜 기간 동안 최대 가능한 부문의 수에 대한 기준년도를 교섭하는 것, 그리고 BAU 배출량 수준이하로 이러한 기준년도를 설정하는 것일 수 있다. 장기간의 기준년도는 배출량에 추후 증가가 인증배출감축량을 산출할 수 있는 가능성을 배제함으로써 왜곡된 인센티브 문제를 다룰 것이다. 대상 국가와 부문의 수가 증가한다면 특히, 누출의 위험성을 최소화할 것이다. BAU 수준 아래도 기준년도를 설정하는 것은 기준년도 배출량을 과대평가하는 것을 막을 수 있고 인증배출감축량의 과도한 공급을 막을 수 있다. 이 접근방법의 주요 취약점은 광범위한 국가들과 부문에 걸쳐 동시에 기준년도를 측정하고 교섭하는 것은 상당한 방법론적 그리고 정치적 장애물을 수반한다.

(4) 탄소 시장 규제

탄소 시장은 자연스럽게 발생할 것이다. 점점 더 많은 국가들이 완화행동을 착수하고 있기 때문이다. 그들이 커지면, 제도와 규칙이 다양한 독립한 그리고 자양한 총량규제거래제도의 연계 문제를 축소할 필요가 있다.

특별 기본합의는 지구적 배출을 충분히 감축하기에 실패할 수 있다. 이 환경 위험성은 궁극적으로 장기적인 목표에 대한 합의를 통하여 다루어져야만 한다. 기후변화에 관한 국제연하 기본협약과 교토의정서를 이행하기 위하여 창설된 집중화된 기관들은 컨센서스를 구축함에 있어서 중요한 역할을 하고 있다.

국가 또는 지역 수준에서 준수메커니즘이 또한 요구될 것이다. 예를 들면, 첫째, 정부가 그들 자신의 약정의 일부를 준수기간의 시작 전에 준수위원회에 제출하는 수행 약정, 그것은 준수 실패의 경우에 시장에서 이러한 약정을 판매할 권리를 갖는다. 둘째, 구매자 책임제도,

이에 따라 구매자가 그들이 소유한 허용량 또는 오프셋의 좋지 않은 품질에 대하여 책임이 있다. 결과적으로 판매자는 향후 판매시 가격 할인의 형식으로 비용문제에 직면한다. 이 제도는 궁극적으로 그들의 배출자들에 대한 벌칙을 집행하려는 구매국가들의 의지에 달려있고 또한 허용량과 오프셋 품질을 평가하기 위한 독립적인 국제기관을 요구할 것이다.

감독과 규제를 맡을 금융시장기관이 요구된다. 부적절하게 규제받은 경우에, 탄소 파생 시장의 개발은 재정적 불안정성의 근원이 될 수 있다. 다른 상품 시장에서와 달리, 주요 규제 대상 기업은 탄소 가격 상승의 위험성에 대비하는 경향이 있을 것이다. 그러므로 금융 거래자들은 순 위험성의 일부를 부담하면서 그리고 파생 시장의 개발에 주요한 역할을 하면서, 반대 지위를 갖아야만 할 것이다. 동시에, 하나의 열린 문제는 현물과 파생 상품 시장에서 공매 총액의 규모에 대한 기존의 제한은 또한 갑작스런 그리고 부적절한 탄소가격변동의 위험성을 제한하기 위하여, 배출허용량 시장에서 결정되어야만 하는지 여부이다. 규제자들의 실무그룹의 창설은 규제, 위험성 및 조화에 대한 정보의 교환을 용이하게 할 수 있다.

유동성 현물 시장과 미래 배출 수준 또는 완화 정책에 대한 신뢰할 수 있는 공약은 파생 시장의 개발을 발전시킬 수 있고 탄소 가격 불확실성에 대한 보험 비용을 낮출 수 있다. 시장유동성위험은 준수기간사이에 이월될 수 있는 허용량의 정기적인 인도 판매에 의하여 제한될 수 있다. 장기 지불 허용량을 양도하는 것은 정부 공약의 강화를 시사할 수 있고 완화 행동의 지속을 지지하기 위한 정치적 지지를 구축할 수 있다. 그러나 그것은 시장을 해체할 수 있고, 그러므로 거래제도의 신뢰성이 달리 수립될 수 없다면 고려되어야 한다.

비상장 시장에서 발생한 대부분의 매매와 함께, 탄소 시장에서 한쪽 당사자의 위험은 중요할 수 있다. 이것을 다루기 위한 선택사항은 거

래정보에 대한 접근을 확대하는 것이고 계약서에 실행 실패에 대한 벌칙을 규정하는 것이다. 인도 실패가 발생하면, 이러한 실패는 공급과 수요사이의 불균형을 나타낼 수 있고, 그것은 정부에 의한 허용량의 일시적인 차입을 통하여 다루어 질 수 있다. 보다 광범위하게 장기간의 의무와, 허용량에 대한 관련된 공급과 수요에 대한 불확실성을 제한하는 것은 또한 이러한 위험성을 갖고 있다.

5. 기술 정책을 통한 배출량 감축 비용의 감축

저탄소 기술의 개발과 보급을 증가시키는 것은 궁극적으로 에너지 관련 연구 및 개발에 금융자원의 투자를 증가시키거나 재할당할 것이 요구된다. 그러나 평균 공공부문의 에너지 관련 연구 및 개발 지출은 경제협력개발기구 회원국에 있어서 감소해왔다.

완화 비용에 대하여 기술 개발의 영향은 연구 및 개발의 성질에 결정적으로 관련된다. 연구 및 개발이 에너지 효율성을 미미하게 개선시킨다면, 완화 비용에 대한 영향은 그다지 크지 않을 것이다. 이것은 연구 및 개발과 저탄소 기술 보급, 그리고 원자력과 탄소 포집 및 저장과 같은 전력부문에 저탄소 선택사항의 현재 이용가능성에 대하여 감소하는 미미한 결과를 반영하는 것이다.²⁷⁾ 그러나 반대로 연구 및 개발이 주요한 새로운 기술을 만들어 낸다면, 특히 감축 비용이 높은 운송과 비전력 부문에서 보다 광범위하게 기술 개발이 이루어지는 경우에, 향후 완화 비용은 2050년에 50퍼센트 정도까지 극적으로 떨어질 수 있을 것이다.

기술정책에 따른 주요한 영향은 다음과 같다.

온실가스 배출량에 가격부과는 화석연료 에너지 보조금과 같은 위장된 보조금을 제거한 상태에서 저탄소 기술에 연구와 개발로부터 기

27) Astrid Kalkbrenner, Long-Term Liability Issues for CCS-CDM Projects in the Post-Crediting, 28 NO. 4 J. Energy & Nat. Resources L. 535, 537 (2010).

대되는 결과를 증가시킬 수 있다. 탄소가격에 향후 증가는 연구 및 개발 지출과 청정기술보급에 대하여 매우 효과적일 것이다. 예를 들어, 2050년에 약 550 ppm 이산화탄소 증가량으로 전체 온실가스 농도를 안정화 시키는 방안으로 세계 탄소 가격을 결정하면 에너지 연구 및 개발 지출과 재생가능한 전력생산시설설비에 투자가 네 배정도 증가할 것으로 추산된다. 미래 탄소가격에 대한 기대는 또한 중요하다. 이것은 기후정책의 신뢰성과 관련이 있다. 연구 및 개발 투자는 엄격한 장기적인 농도 목표에 따라 훨씬 증가할 것이다. 이것은 미래 가격이 증가할 것이라는 기대를 반영하기 때문이다.

저탄소 기술에 발생하는 탄소 가격부과뿐 아니라 기후 친화적 연구 및 개발을 신장시키는 것에 목적을 둔 특정한 정책들이 요구된다. 탄소 가격은 기존의 기반시설과 취약한 지적재산권보호와 양립하지 못하는 것과 같이 기후 완화에 연구 및 개발을 약화시키는 큰 시장 실패를 다루지 못한다.

가능한 정책들은 기술 혁신에 대하여 보상하는 것과 관련 특허를 구입함으로써 기술이전을 돕고 혁신에 보상하기 위한 글로벌 기금을 설립하는 것이 포함될 수 있다. 특히 그것이 탄소 가격을 부과하는 것에 대한 보완정책이라면, 연구 및 개발 그리고 저탄소 기술 보급을 지원하기 위한 글로벌 기금은 완화 비용을 감소시킬 수 있다. 그러나 기존의 시설을 설치하는 것에 대한 공적 지원은 수년이 지나면 잠재적으로 비효율적인 기술을 고착시키는 것이다.

탄소 가격 정책이 없이 연구 및 개발 정책에만 의존하는 것은 배출량을 감축시키기에 충분하지 않다. 연구 및 개발에 대한 지출과 보상이 매우 크게 증가한다면, 결국 이산화탄소 농도는 2100년쯤에는 650 ppm에 이르고 온실가스 농도는 750 ppm 이산화탄소 증가량 이상에 이르면서 지속적으로 증가하게 될 것이다.

6. 글로벌 완화행동에 참가시키기 위한 지역적 인센티브

세계적 수준에서 야심찬 완화행동은 국가 연합이 구축될 것을 요구하고 있다. 국가 연합을 구축하는 것은 완화행동에 다음과 같은 효과가 있다. 첫째, 환경적으로 효과적이다. 예를 들면, 비참가 국가들이 완화 행동을 취하지 않을 지라도 야심찬 세계 목표를 성취할 수 있다. 둘째, 경제적으로 실현가능하다. 예를 들면, 초과적인 완화 비용을 유발하지 않고 목표를 충족할 수 있다. 셋째, 전체적으로 그 회원국들에게 순이익을 산출한다. 그리고 넷째, 각각의 회원국가에게 참가하는데 충분한 인센티브를 제공한다. 이를 위해서는 지구적 온실가스 농도 목표를 성취하기 위한 국가 연합체의 최소 규모와 그 연합체에 참가하는 주요 배출 지역들을 위한 인센티브에 대한 고려가 요구된다. 이러한 연합체의 구체적인 주요한 효과는 다음과 같다.

첫째, 야심찬 완화 행동은 글로벌 이익을 갖는다. 이것은 지역 대기 오염감축과 인간건강에 대한 영향, 그리고 에너지 안보와 생물다양성의 개선과 같은 다른 정책 분야에 대한 완화정책의 긍정적 의미는 제외한 것이다.

둘째, 많은 개발도상지역들의 배출 증가에 따라, 550 ppm 이산화탄소 등가량 이하에 상응하는 전체 온실가스 농도 목표를 성취하는 것은 2050년까지 중국과 인도에 의해서 뿐만 아니라 모든 선진국들에 의한 의미있는 행동을 요구할 것이다. 이 국가연합체는 2100년까지 가능한 아프리카를 예외로 전체 세계로 확대할 필요가 있다. 작은 연합체로는 그 목표를 성취하지 못할 것이다.

셋째, 경제적인 면에서, 완화행동에 참가한 모든 배출지역들을 위한 인센티브를 확보하는 것은 문제가 될 수 있다. 참가국가들 대부분은 참가하지 않는 것보다 참가함으로써 개별적으로 덜 이익을 얻고 다른

국가들의 감축노력으로부터 이익을 얻을 수 있다고 확인할 수 있기 때문이다. 이것은 특히 세계탄소가격에서 나온 완화비용이 상대적으로 높거나 기후변화로부터 기대되는 피해가 상대적으로 낮은 국가들에게 문제가 된다. 예를 들면, 러시아와 다른 탄소-집약적인, 화석연료를 생산하는 동유럽 경제국가들, 중동 국가들과 중국이 이에 해당할 수 있다.

넷째, 국가 참여를 확대하는 하나의 강한 방법은 기술이전과 국제무역정책을 통하여 뿐만 아니라 완화, 연구 및 개발 그리고 기후변화 적응을 위한 재정지원을 포함한 국제적인 금융이전 또는 다른 지원을 통하는 것이다. 그러나 국제적인 이전이 있더라도 아무도 순 손실을 입지 않는다는 것을 확보하면서 참가하는 것에 최소 이익을 얻는 국가들을 설득하기는 어려울 것이다. 그러므로 무임승차에 대한 인센티브를 광범위하게 극복할 수 있도록 주요 지역 국가들이 상대적으로 적은 손실은 수락하겠다는 의지가 필요할 수 있다.

다섯째, 모든 참가국들이 국가배출총량규제를 채택한 상황에서, 무임승차에 대한 재정적 인센티브는 배출감축량 의무의 할당 또는 교섭을 통하여 감소될 수 있다. 예를 들어, 세계탄소세와 비교하여, 개발도상국들은 BAU 배출량에 따른 또는 “역사적 책임” 규칙에 따른 할당규칙으로부터 2050년까지 상당한 이익을 얻을 수 있다. 개발도상국들은 또한 인구규모나 1인당 GDP에 기초한 규칙으로부터 통상 이익을 얻을 것이다.

7. 기후변화행동에 대한 정치적 지원 구축 방법

2009년 말에 코펜하겐 기후변화에 대한 국제연합 기본협약 당사국 총회를 앞두고, 몇몇 국가들과 유럽연합은 2020년에 대한 배출감축량 목표를 채택하고, 선언하거나 제안하였다. 온실가스 배출을 제한하기

위하여 현재 사용되는 주요 수단들뿐 아니라 이러한 목표는 1990년 수준에서 2020년까지 부속서 I 국가들에 14 퍼센트의 배출량 감축을 의미한다. 이것은 개발도상국에서 오프셋을 통한 배출량 감축을 포함한다. 그리고 보다 야심찬 목표는 완전히 조화로운 배출량거래제도가 확립되면 이행될 수 있을 것이다. 비부속서 I 국가들에 배출량에 있어서 계획된 증가에 따르면, 2020년에 세계 배출량은 2005년 수준에서 20퍼센트 이상까지 증가할 것이다.

그러므로 선언된 목표와 행동은 기온을 산업화 이전 수준에서 2°C 이내에서 상승하도록 유지하는 것에 불충분하다. 이러한 목표는 주요 개발도상국과 선진국들에 의하여 최근에 지지된 목표이다. 그리고, 야심찬 안정화 목표가 여전히 성취될 수 있다고 할지라도, 2020년 이후에 더 높은 비용으로 잠재적으로 돌이킬 수 없는 기후 영향에 대한 더 큰 위험성과 함께 훨씬 더 큰 노력을 필요로 할 수 있다. 그러므로 국제적인 기후정책행동은 개발도상국의 배출자들에 의한 강화된 의무뿐 아니라 보다 엄격한 목표를 통하여, 보다 야심찬 배출감축량을 성취하도록 점차 진전시킬 필요가 있다.

이러한 진화를 지지하기 위한 한 가지 방법은 국가들에 대한 국제적인 금융이전메커니즘을 개선하는 것이다. 위에서 언급된 배출권에 대한 할당규칙에 더하여, 그러한 장치들은 다음과 같다.

개발도상국에서 완화행동을 지원하기 위한 국제적인 공공기금은 다자적 기금과 많은 양자적 이니셔티브의 확산으로 최근에 명성을 얻었다. 그들의 효과를 향상시키기 위하여, 이러한 기금들은 합리적으로 개선되어야 하고 주로 배출원들과 다른 시장기반 금융메커니즘에 의하여 다뤄지지 않는 시장 왜곡에 목표를 두고 있다.

청정 기술의 국제적 보급을 신장시키기 위한 비용효과적인 방법은 무역 그리고 외국인 직접투자에 대한 장벽 그리고 취약한 지적재산권과 같은 완화노력에 대한 정책들을 제거하는 것이다.

기술이전과 비교하여, 연구 및 개발 정책은 국제적인 상황에서 큰 관심을 받지 못하고 있다. 기후 관련 연구 및 개발은 기존의 다자 기금의 활동 목록에 포함될 수 있다.

적응 재정지원은 적절한 물과 생태계 가격과 같이, 국내정책혼합개혁을 통하여, 그리고 방과제, 홍수 방제, 그리고 재해 구호를 포함한 관련 지역 공공재를 위한 국제적 및 국가 재정지원을 통하여 증가될 수 있었다. 최저개발국가들에 대하여, 적응 기금(the Adaption Fund)은 이러한 투자를 지원하기 위하여 특별히 중요할 것이다.²⁸⁾

행동에 대한 정치적 지원은 또한 국가들의 완화 노력의 인지된 비교가능성에 의하여 영향을 받을 수 있다. 광범위한 요소들은 노력을 비교함에 있어서 고려될 필요가 있지만, 그렇게 하는 한 가지 방법은 배출감축량과 모든 부속서 I 국가들에 동일하게 적용되는 탄소세의 범위에 대한 관련 행동의 비용을 평가하는 것이다. 1990년 수준으로 배출량을 감축하기 위하여 요구되는 탄소 가격은 다른 국가들에서 보다 더 높다.

8. 글로벌 포스트-2012 국제기후정책기본합의

국가들은 교토의정서의 첫 번째 의무기간이 종료되는 2012년 이후에 지구적으로 기후변화를 다룰 수 있는 방법에 합의하기 위하여 함께 작업하고 있다. 국제적인 행동에 대한 광범위한 기본합의가 코펜하겐 기후변화에 관한 국제연합 기본협약 당사국 총회에서 이루질 것을 기대하였으나, 이 회의에서는 구속력있는 합의를 이끌어내지 못하고 그 과제는 다음 칸쿤 회의로 넘기게 되었다. 포스트 2012 기본합의의 주요 요소들은 다음과 같다. 첫째, 선진국들에 의한 배출감축량에 대한 경제전반에 걸친 양적 목표, 둘째, 공동의 그러나 차별화된

28) Matthew Baca, CALL FOR A PILOT PROGRAM FOR MARKET-BASED ADAPTATION FUNDING, 42 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 1337, 1360-1363 (2010)

책임 원칙과 각각의 국가 역량을 반영한, 개발도상국들에 의한 온실가스 배출량을 감축하기 위한 국가적으로 적절한 행동, 셋째, 금융, 기술 그리고 역량 개발을 포함한 개발도상국들에 대한 온실가스 완화 행동을 위한 지원, 넷째, 기후변화에 적응하기 위하여 가장 취약한 최저개발국가들을 돕기 위한 조치. 경제협력개발기구가 제공하는 기후정책골격에 관한 작업한 결과는 다음과 같다.

포스트-2012 기본합의에 상당한 그리고 비용효과적인 배출량감축은 정책혼합문서를 요구한다. 탄소 가격은, 화석연료 보조금의 제거와 함께 시작하여, 주요 배출 국가들과 부문에 걸쳐 가능한 광범위하게 적용되어야만 한다.

선진국들은 그들이 배출량을 감축함에 있어 선도적 지위에 서야만 한다는 것을 인식해왔고 많은 선진국들이 이미 배출감축량 목표를 선언하거나 제안하였다. 그러나 그러한 선진국들에 대하여, 그러한 목표는 2°C이하로 온도상승을 유지할 수 있는 계획을 달성할 수 있기 위해 요구되는 야심찬 감축량을 성취하기에 충분하지 않다.

개발도상국들은 그들의 완화 행동을 증가시킬 필요가 있고 그들의 국가 상황이 나아짐에 따라 외부적 재정지원에 대한 의존을 축소시킬 필요가 있다. 포스트-2012 국제적 기본합의는 완화행동을 착수하는 다른 국가들의 역량뿐 아니라 배출원에 있어서 변화를 반영하도록 시간이 지남에 따라 점진적으로 진전시킬 필요가 있을 것이다. 미래 기본합의는 변화하는 국가 상황, 부문별 발전, 그리고 기후변화 과학에 대한 발전적 이해를 반영하기 위하여 시간경과에 따라 조정할 수 있도록 충분히 유연성을 갖출 필요가 있다.

정치적 합의의 수락가능성을 확보하기 위하여, 무임승차 인센티브를 다루는 행동의 부담의 분배를 공정하고 형평하게 인식되도록 확보하는 것은 중요할 것이다. 이것은 행동에 대한 지원이 세계 배출량에

대하여 가장 큰 영향을 받는 분야에 우선적으로 이루어져야 한다는 것을 의미할 수 있다.

제 4 장 경제협력개발기구와 우리나라 녹색성장전략

1

1. OECD와 녹색성장 개념

(1) OECD와 녹색성장

경제협력개발기구는 1980년대 이후 세계경제구조개혁과 다자간 무역자유화에 기여했으며 1990년대에는 지식기반 경제골격을 짜는데 주도적 역할을 하는 등 새로운 경제질서가 형성되는 전환기마다 규범과 제도를 만들고 정책을 선도해 왔다. 경제협력개발기구는 세계가 농업혁명, 산업혁명, 지식혁명을 지나 이제 ‘녹색혁명’에 진입했다고 보고 있다. 최근 경제협력개발기구에서는 녹색성장 관련 논의가 본격화되고 있어 세계경제가 녹색성장을 중심으로 개편될 것이다.

전 세계 경제의 약 80%를 차지하는 약 40여개 국가의 각료들은 파리에서 OECD 연례 각료 회의에서 위기와 녹색성장 아젠다를 논의하였다. 2009년 6월 모든 OECD 회원국들과 칠레, 에스토니아, 이스라엘과 슬로베니아는 녹색성장선언을 채택하였다. 이 선언에서 각료들은 경제협력개발기구(OECD)에 경제적, 환경적, 기술적, 재정적 및 국제원조 측면을 포괄적으로 다루어 각국의 녹색성장 노력을 정책적으로 지원할 수 있도록 ‘녹색성장전략(Green Growth Strategy)’을 개발하는 작업을 수행하도록 하였다. 이 작업은 현재 진행 중인데 환경적 측면의 경제정책과 영역별 정책으로의 지속적인 통합뿐 아니라 자원효율성의 개선, 저탄소 사회를 향한 발전과 같은 목적에 초점을 두고 있다. 경제협력개발기구에서 각료이사회가 회원국들 사이에 합의에 기

초해서 선언과 각료 결정을 채택한 것은 처음이었다.²⁹⁾ 이 녹색성장 선언의 채택은 환경친화적 정책을 추구하고 있는 한국에게 특별히 의미가 있다. 이 이사회에 의장이었던 한승수 국무총리는 “한국 경제성장을 위하여 새로운 패러다임으로서 추진해온 녹색성장을 경제협력개발기구 회원국들과 비회원국들 모두가 지지한다는 것은 의미있는 일이다”라고 말했다. 2009년 9월 열린 피츠버그 주요 20개국(G20) 정상회의에서도 2010년 정상회의 때까지 녹색성장 전략을 보고하도록 OECD 등에 요청했다.

현재의 환경적 도전과 자원이용은 장기간의 경제성장에 대하여 문제를 제기한다. 경제, 기후, 석유 그리고 식량 문제와 같은 글로벌 위기들은 새로운 성장 패러다임을 추구할 필요성을 강조해왔다.

(2) OECD 녹색성장 개념

녹색성장의 개념은 일반적으로 수락되어 있지 않아 그 개념을 정립하는 것이 요구된다. 국제연합환경계획(UNEP)에 따르면, 경제를 녹색(친환경)화하는 것은 “자연, 인간 그리고 경제적 자본 투자에 대한 더 낫은 이익을 산출하기 위하여 온실가스를 감축하고, 더 적은 천연자원을 추출하고 사용하고, 더 적은 쓰레기를 만들고, 사회적 불균형을 축소시키면서 사업(businesses)과 기반시설을 변경하는 절차”를 말한다고 한다.³⁰⁾

녹색성장에 관한 방향전환과 함께하는 관련된 개념적 변화는 자원 집중적인 공정에서 실물 흐름의 보다 더 폐쇄된 순환(closed cycle)으

29) OECD Body Adopts 'Green Growth' Declaration, Koreatimes, 6. 26. 2009, <<http://www.koreatimes.co.kr>> 2010년 7월 3일 방문.

30) EAP Task Force, ROOM DOCUMENT, ENVIRONMENTAL COOPERATION IN THE CONTEXT OF GREEN GROWTH: Quo Vadis, Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia?, Annual Meeting of the Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme, 15-16 October 2009, Paris, p.4. <<http://www.oecd.org/dataoecd/52/34/43845140.pdf>> 2010년 7월3일 최종 방문.

로 변화시킬 필요성의 광범위한 인식이다. 또한 녹색성장은 사회가 국내총생산과 같은 전통적인 양적 경제 지표에 기초한 성과를 평가하기보다는 질적 성장의 성취에 초점을 두어야 하는 요구에 대한 대응이다.

사업(business)의 경우에 모든 산업 영역들이 녹색 접근방법을 개발할 가능성을 갖고 있기 때문에, “녹색”과 전통적인 산업을 분리해서는 안 된다. 녹색성장은 정부, 소비자 그리고 현존하고 있는 그리고 장래에 있을 광범위한 산업영역의 기업들에게 경제적 및 환경적으로 지속가능한 글로벌 성장을 지향하는 노력을 할 것을 요구하는 지속적인 과정으로서 이해되어야 한다.³¹⁾ 녹색성장은 광범위하게 이해되어야 하고 식량안보, 물, 보건, 에너지 안보 및 빈곤퇴치와 같은 다른 주요한 글로벌 도전과 함께 관련지어야 한다.

녹색성장은 현재 경제가 지속가능한 경제로 이행할 수 있는 수단이다.³²⁾ 녹색성장은 오염과 온실가스배출을 감축하고, 폐기물과 자원의 비효율적인 이용을 최소화하고, 생물다양성을 유지하고, 에너지 안보를 강화하면서 성장과 개발을 촉진하는 것을 포함한다. 그것은 나아가 빈곤을 퇴치하고 보건과 일자리 창출을 개선하면서 경제 성장에서 환경영향을 분리하고, 소비와 생산 패턴을 녹색화할 것을 요구한다. 녹색성장은 경제성장의 새로운 원천을 환경에 투자하는 것을 의미한다.

지속가능한 개발 원칙과 관련하여, 녹색성장 패러다임은 천연자원에 덜 집중적이고 선진국과 개발도상국 모두에게 사회 복지와 빈곤 감소를 이끌 수 있는 새로운 성장 모델에 대한 필요에 대한 대응이다. 녹

31) Business and Industry Advisory Committee to the OECD, OECD Green Growth Strategy - Beyond the Crisis, Discussion Paper for the Consultation with the OECD Liaison Committee, 24 Nov 2009, para. 3, <<http://www.biac.org>> 2010년 7월 3일 최종 방문.

32) OECD AND GREEN GROWTH, OECD work on green growth, p.1 <<http://www.oecd.org/dataoecd/42/28/44273385.pdf>> 2010년 7월 3일 최종 방문.

색성장은 녹색 일자리와 산업을 지지하는 경제부양 패키지를 통한 녹색 회복을 촉진하기 위하여 금융 및 경제 위기에 의하여 창출된 기회에 기반한다.

2. OECD 녹색성장전략으로서 기후변화대응규범

많은 선진국들은 온실가스배출량을 감축할 것을 약속해왔다. 선진국의 감축목표의 공동의 노력은 1990년 수준과 비교하여 2020년까지 약 8~14%까지 그들의 배출량을 감축시킬 수 있을 것이다. 그러나 이것은 기후변화에 관한 정부간 패널(IPCC)이 2°C 이상 기온이 상승하는 것을 막기 위하여 선진국들에게 요구하는 감축에 25~40% 정도에 미치지 못한다. 따라서 우리는 기후변화에 대응하기 위한 정책뿐 아니라 보다 야심찬 목표설정이 필요하다.

기후변화대응과 같은 문제는 국가들이 경기침체로부터 회복하고 그들의 경제를 회복하기 위하여 노력하는 것과 비교하여 훨씬 더 큰 문제가 될 것으로 보인다. 그러나 현재의 경제위기가 기후변화에 대한 대응을 지체시키는 것에 대한 변명이 될 수는 없다. 그러한 지체는 향후 직면하게 될 전지구적 비용을 증가시킬 뿐이다. 하지만 저탄소 경제로 나아가는 야심찬 정책들은 이러한 위기로부터 회복하기 위한 전략에 있어서 본질적인 요소임이 확실하다.

OECD 녹색성장전략은 국가들이 온실가스, 오염 그리고 비효율적인 자원의 이용을 축소시키고 생물다양성을 유지하면서 경제 성장을 촉진하는 것을 돕는 것이다.³³⁾ 녹색성장의 전략적 비전은 정책들이 경제적 효율성, 환경 보전 그리고 사회 형평 관점에서 적절하여야 하고 국가적 및 국제적 관점에서 일관성이 있어야 할 것을 요구한다. 녹색성장 전략의 중요한 목표는 지속가능한 세계 경제로의 가장 효율적인

33) Rob Visser, The OECD Green Growth Strategy, OECD, p.4, <<http://www.oecd.org/dataoecd/29/60/44660627.pdf>> 2010년 7월 3일.

전환을 위한 경제적, 사회적 및 환경적 정책 목적을 조합하는 정책 골격을 확보하는 것이다. 그러한 정책 골격은 다른 국가 상황에도 적용할 수 있도록 충분히 신축성이 있어야 한다. 녹색성장전략은 국가적 및 국제적 수준에서 녹색성장의 잠재적 효과를 정량화하고 지속가능한 경제로의 이행 조정 비용을 평가하여야 한다.

OECD는 지난 해 11월 녹색성장 전략 보고서를 작성하기 시작했으며 2010년 5월 중간보고서를 발표하였고 2011년 6월 최종보고서를 작성할 계획이다. 이 보고서에는 “환경 위험에 대한 우선 순위 평가”, “탄소세 등 녹색 경제로의 자원 배분을 유인하기 위한 제도 및 활동”, “녹색 경제로의 전환에 대응해야 할 노동시장 및 인력양성”, “녹색 기술 개발과 효과적인 확산 방안”, “녹색 인프라 구축”, “녹색성장 지표의 개발”이 주요 내용이 될 것이다. 이에 따라 각 국의 무역, 투자, 조세 조건이 녹색성장에 초점을 맞춰 변경되고 환경유해적인 보조금 지급이 중단되는 등 새로운 경제 규범을 창출하여 글로벌 경제에 큰 영향을 미칠 것이다. 아래에서는 기존의 OECD 문서들을 검토하여 녹색성장전략을 분석한다.

- 녹색성장을 위한 정책 골격 마련 : 녹색성장전략은 녹색성장을 위한 새롭고, 전체적인 모델을 제안하는 것에 목적이 있다.
- 정책 수단(Policy Toolkit) 제공 : 녹색성장전략은 국가들에게 투자, 세제, 혁신, 기술, 무역, 고용 및 교육과 같은 다양한 정책 분야에 영향을 미치는 광범위하고 신축성있는 혼합된 수단을 제공할 것이다. 정책수단은 OECD 국가정책에 일관성 있는 정책을 확보하고, 시너지 효과를 이용하고 비용의 중복을 피하도록 개발되어야 한다. 정책 수단은 지속가능한 경제로의 가장 효율적인 전환을 위한 정책을 확보하고 각 국 정부를 지원할 수 있어야 한다. 또한 정책 수단은 단기적 및 장기적 정책을 모두 다루어야 한다. 단기

적인 정책은 사업 영역별 일자리의 재분배에서 발생하는 압박을 해소하고, 녹색사회기반시설의 개발을 용이하게 하고, 경쟁 문제를 다루는 정책들에 초점을 둘 것이다. 장기적인 정책들은 환경의 질적인 면에서 최소 비용으로 수입 성장을 신장시킬 수 있는 정책뿐 아니라 수입과 환경 모두에 유익한 정책들을 제공할 것이다.

- 주요 산업 영역과 사회기반시설의 녹색화 : 천연자원과 에너지를 보다 효율적으로 이용할 수 있도록 운송, 건축 및 다른 사회기반시설을 개발하도록 도울 수 있는 기본 조건과 특정한 정책을 확보하여야 한다. 또한 농업과 어업에 대한 검토가 요구된다.
- 녹색 일자리 창출 : 녹색 경제의 기회와 도전을 다루기 위하여 녹색 일자리 창출, 노동 자원 재분배와 산업의 구조개혁을 용이하게 할 수 있는 정책이 제공되어야 한다. 녹색성장전략은 새로운 녹색 산업의 일자리 창출 가능성을 정량화하고, “녹색” 일자리와 근로자의 기술 개선을 지향하는 전환을 촉진하기 위하여 주요 노동시장과 교육/훈련 정책 문제를 다루어야 한다.
- 녹색 시장 확대 : 녹색 시장 확대를 위해서는 시장 실패, 기존의 사회 기반시설에 대한 업데이트 그리고 녹색 상품과 서비스 확대를 저해하는 습관들을 극복할 수 있는 정책이 필요하다. 녹색성장전략은 화석연료, 농업 및 어업에 대한 보조금을 포함하여 환경적으로 유해한 보조금의 단계적 폐지뿐 아니라 온실가스배출권거래제도와 녹색세제와 같은 가격 인센티브를 검토하여야 한다. 또한 녹색성장전략은 규제, 표준 및 녹색 정부조달을 포함한, 상호 보완적인 정책 수단을 분석하여야 한다.
- 녹색기술과 혁신 조성 : 녹색성장을 추진하기 위해서는 녹색기술의 개발과 혁신의 조성이 중요하다. 녹색성장전략은 보다 체계적

이고 근본적인 환경 혁신을 추진하기 위한 성공적인 정책뿐 아니라 녹색기술과 혁신의 연구, 개발 및 확대를 가속화하기 위한 정책을 확보하여야 한다. 녹색성장전략은 또한 개발도상국들이 청정 기술을 이용하고 접근할 수 있도록 하고 과학, 기술 및 혁신에 대한 국제협력의 이익을 공유하기 위하여 국제적인 기술 이전 문제를 다루어야 한다.

- 에너지 분야의 녹색화 : 에너지분야는 모든 온실가스배출의 약 60%를 차지하고 있어서 온실가스를 감축하고자 하는 전략의 중요한 부분이다. 에너지 공급과 이용에 현재의 글로벌 동향은 지속 가능하지 못하다. 에너지 효율, 재생가능 에너지, 탄소 포획과 저장 및 새로운 운송 기술은 에너지 안보를 고취시키면서 온실가스 배출을 감축하기 위하여 광범위하게 이용되어야 한다. 발전 시스템은 다양한 재생가능성, 수요 대응 및 저장 방법을 다루기 위한 신축성을 개선시킬 필요가 있다. 또한 녹색성장전략은 국제에너지기구(International Energy Agency)와 협력하여 에너지 혁명을 성취할 수 있도록 고려되어야 한다.
- 무역정책의 녹색 미래로의 이행 : 환경친화적 상품과 서비스의 무역 자유화와 관련한 관세와 비관세 장벽의 제거는 녹색성장에 기여할 것이다. 무역과 경제성장에 긍정적으로 기여하는 정책과 무역에 대한 위장 규제로서 부정적 영향을 갖는 정책을 구별하기 위하여 무역에 대한 녹색성장정책의 영향에 대한 분석이 요구된다.
- 녹색성장을 촉진하기 위한 국제투자 : 국제투자는 기후변화의 영향을 다루고 녹색성장을 성취하기 위한 국가들의 노력을 지지하는 필수적인 금융 원천이고 강력한 혁신의 매개체이다. 녹색성장

전략은 저탄소 상품, 녹색 기술 및 청정 사회기반시설에 국제 투자를 용이하게 할 수 있는 정책 수단을 개발하여야 한다. “녹색 투자 정책”이 보호주의적 목적을 위하여 이용될 수 있다는 신흥 국가들의 우려도 검토되어야 한다. 한편, 다국적 기업을 위한 OECD 가이드라인과 일관성 있는 정부 정책과 공공의 기대와 조화롭게 수행되는 기업의 관행을 분석하여야 한다. 투자를 위한 정책 골격이 영향을 미친 OECD 및 업적 향상 국가 사례 연구에 기초하여, 이 작업은 녹색성장을 지지하는 책임있는 투자에 대한 정책 인센티브를 검토하여야 한다.

- 환경 및 복지(well-being) 측면을 고려한 새로운 성장 회계 틀의 개발 : 녹색성장을 위하여 수정된 회계 틀 등 환경문제를 우선적으로 고려하고 정책들을 다루고자 하는 주요 시장 실패의 성질을 분석·평가하고 개선된 성장 모델을 개발할 것이다.
- 녹색성장지표 : 녹색경제를 지향하는 진전을 측정하는 것을 돕기 위하여 녹색성장지표는 확보되어야 한다. 이것은 자원효율성, 환경적 소비내용 및 환경자산의 비축량의 지표를 포함한다. the Stiglitz-Sen report가 제안하였듯이, 환경 조건이 삶의 질에 어떻게 영향을 미치는 지에 대한 다양한 지표들이 기존의 지표를 보충할 수 있어야 한다.
- 국제협력 및 개발 협력 강화 : 녹색성장전략은 국제협력 및 개발 협력을 강화하는 것을 포함하여, 신흥 경제에서 그리고 개발도상국에서 OECD 국가들이 녹색성장을 지원할 수 있는 방법을 탐색하여야 한다. 녹색성장과 개발의 연결은 기후 적응과 환경 역량 구축을 개발협력으로 통합하기 위한 정책 지도를 제공하는 것을 포함한다. 경제성장, 수출 수익, 고용과 생계를 위한 천연자원과

농업에 대한 대부분의 개발도상국들의 심한 의존 때문에 녹색성장전략은 천연자원관리, 관련 역량개발과 거버넌스에 관련된 문제들에 초점을 두어야 한다. 저탄소 성장으로의 전환을 위하여 개발원조가 선진국과 개발도상국 사이에 역량 개발, 과학 및 기술 협력 그리고 기술이전을 지원할 수 있는 방법을 검토할 뿐 아니라 개발도상국에게 이용가능한 선택사항이 검토되어야 한다. 이러한 국제협력을 확보하기 위하여 녹색성장전략은 OECD 국가, 신생국가 및 개발도상국, 유럽위원회, 국제기구, NGO뿐 아니라 민간영역의 참여와 함께 국제녹색성장대화(International Green Growth Dialogue, IGGD)를 착수하여야 한다. 그러한 공동의 준비는 경험과 최고의 관행의 교환을 위한 기회를 제공하면서 녹색성장문제에 대한 개방되고 조직된 논의를 장려하고 용이하게 할 것이다.

2

1. 녹색성장전략 추진 배경

지속가능한 발전은 “미래 세대의 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 요구를 충족시키는 발전”을 의미한다. 이 원칙은 경제적 발전, 사회적 통합, 환경적 지속가능성을 통한 삶의 질 향상을 추구하는 미래지향적 이념이라고 할 수 있다. 지속가능한 발전 원칙은 1992년 유엔환경개발회의에서 리우선언과 의제21에서 채택되어 의제21의 이행을 평가하기 위해 유엔 산하 지속가능발전위원회를 설치하고 그 추진상황을 점검해왔다. 이 선언 제11원칙은 “모든 국가의 환경 대책은 개발도상국의 ‘현재와 미래의’ 개발가능성을 향상시키는 것이어야 하며 결코 이에 악영향을 미치거나 모든 사람의 보다 나은 생활 조건의 달성을 방해하여서는 안된다”고 선언하고 있다. 또한 2002년 세계지속가능발전 정상회의에서 요하네스버그 선언문

에서 이 원칙을 채택하고 물, 에너지, 건강, 생물다양성, 빈곤 등 핵심 쟁점 분야 중심으로 향후 10~20년간 지구전체가 추진할 과제와 이행 계획에 합의하였다.

1995년 아·태 환경과 개발 관련 장관회의'에서 “녹색성장을 위한 이니셔티브(Seoul Initiative on Environmentally Sustainable Economic Growth(Green Growth))가 채택되어 국제연합 아·태 경제사회위원회(UNESCAP) 등 국제사회에서 논의가 본격화되었다.

2008년 8월 15일 이명박 대통령은 “저탄소, 녹색성장”이라는 한국을 위한 새로운 비전을 발표했다. 이것은 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장으로 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임으로서 선포된 것이다.

우리나라는 1995년 지방의제21, 1996년 국가의제21을 채택하고 2000년 대통령자문 지속가능발전위원회를 설치하여 이 원칙의 이행을 확대해왔다. 그러나 이 원칙은 정책목표만 제시한 도덕적 선언에 불과하였다. 즉 산업근대화를 우선 실현하려는 빈국 또는 후발국의 특수한 요구를 외면하였고, 지속가능발전 성취의 목표시한을 제시하지 못하였으며, 지속가능한 발전의 정의가 너무 간단하여 개념에 내재된 복잡한 의미와 그 상호 모순성의 명확한 규명이 어려워 지속가능한 발전의 실현에 필요한 정책적 개입에 대한 논의가 이루어지지 못했다.

2. 우리나라 녹색성장 개념

2008년 8월 15일 이명박 대통령은 8.15 경축사에서 “저탄소 녹색성장(low carbon green growth)” 향후 한국경제의 비전이며 동시에 신국가발전 패러다임이 될 것이라고 천명하였다.³⁴⁾ 최근 세계각국은 기후

34) “대한민국 건국 60년을 맞는 오늘, 저는 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 비전의 축으로 제시하고자 합니다. 녹색성장은 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한

변화를 중요한 세계경제 환경의 변화로 인식하고 이에 대한 대응책 마련에 적극적으로 나서고 있다. 우리나라도 지난 수년간 정부차원에서 “기후변화 대응책” 마련을 추진해 왔으며, 2007년 12월 국무총리실 기후변화대책단이 발표한 ‘기후변화 제4차 종합대책’ 및 2008년 9월 19일 기후변화대응 종합기본계획 등은 그 노력의 일환이라고 할 수 있다. 그러나 이명박 대통령의 8.15 경축사에서 “저탄소 녹색성장”은 단순한 기후변화 대응책을 뛰어 넘는 향후 한국경제의 비전으로 제시되었으며, 이러한 비전은 한국경제의 “국가성장전략(National Growth Strategy)”이라고 할 수 있다.

녹색성장은 경제발전, 사회적 형평 그리고 환경보호의 통합이라는 지속가능한발전의 추상성과 광범위성을 정책실현가능성면에서 보완하는 개념이다. 즉 경제성장을 하되 경제성장의 패턴을 환경친화적으로 전환 시켜 환경적으로 지속가능한 경제성장과 환경적 측면을 강조하는 경제성장을 추구하고 경제성장과 환경파괴의 탈동조화(decoupling)을 실현하고자 하는 것이다.

녹색성장위원회에서는 녹색성장을 환경과 경제의 선순환, 삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명, 국제 기대에 부합하는 국가위상 정립과 같이 세 가지 요소로 개념정의하고 있다.³⁵⁾

환경과 경제의 선순환은 성장패턴과 경제구조의 전환을 통해 환경과 경제 양측의 시너지 효과를 극대화하고 핵심 주력산업의 녹색화, 저탄소 녹색산업 육성, 가치 사슬의 녹색화를 추진하고자 하는 것이다. 삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명은 국토, 도시, 건물, 주거단지 등 우리 생활 모든 곳에서의 녹색생활 실천 및 녹색산업 소비기반을 마련하고 버스, 지하철, 자전거 등 녹색교통 이용을 활성화하고, 지능형 교통체계에 기반한 교통효율 개선을 추진하고자 하는 것이다. 국

성장입니다. 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임입니다.” 이명박 대통령, 대한민국 건국 60년 경축사, 2008.8.15.

35) 녹색성장위원회, 녹색성장 국가전략, 녹색성장위원회, 2009.7, 43쪽.

제 기대에 부합하는 국가위상 정립이란 국제적 기후변화 논의에 적극 대응함으로써 녹색성장을 국가발전의 새로운 모멘텀으로 활용하고, 녹색 가교 국가로서 글로벌 리더십 발휘를 통해 세계 일류의 녹색선진국으로 발돋움하고자 하는 것이다.

3. 우리나라 녹색성장 전략

우리나라는 2020년까지 세계 7대, 2050년까지 세계 5대 녹색강국 진입을 비전으로 녹색성장 5대 정책수단, 3대 전략, 10대 정책방향을 수립하였다.³⁶⁾ 녹색성장 3대 전략은 첫째, 기후변화 적응 및 에너지 자립으로서 효율적 온실가스 감축, 탈석유·에너지자립 강화, 기후변화 적응역량 강화를 정책방향으로 설정하고, 둘째, 신성장 동력 창출로서 녹색기술개발 및 성장동력화, 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성, 산업구조의 고도화, 녹색경제 기반 조성을 정책방향으로 설정하고, 셋째, 삶의 질 개선과 국가위상 강화로서 녹색국토·교통의 조성, 생활의 녹색혁명, 세계적인 녹색성장 모범국가 구현을 정책방향으로 설정하고 있다.

(1) 녹색성장 정책수단

- 국가직접투자 : 녹색 신기술 개발 및 시장화를 위한 경성·연성 인프라 구축에서 정부의 촉매적 투자 개입은 필수적이다. “선택과 집중”을 통하여 대규모 재정투자를 통한 인프라 구축을 위하여, 녹색 R&D 투자와 녹색 뉴딜을 통한 사회간접자본 구축을 추진하여야 한다.

- 규제도입 : 환경수준을 공공재로 간주, 이를 오염시키는 행위를 규제할 수 있는 권능을 확보할 수 있는 근거를 마련하여야 한다. “유

36) 앞의 책, 53쪽.

인책과 공조”와 “對 시장 메시지 확보”를 통하여 에너지 효율을 높이고 청정에너지 활용과 같은 저탄소 녹색성장과 관련하여 사회에 명확하고도 직접적인 사인을 제공하고 방향을 제시하여 신재생에너지 공급의무화, 자동차 온실가스 배출규제 및 에너지 소비효율 등급 표시를 마련하여야 한다.

- 유인책 : 환경친화 준수 및 오염복원은 이에 대한 직접 거래시장이 없어 비용 책정의 한계가 있어 산업의 경우 새로운 시장 창출을 위한 조성책으로서 보조금 등 인센티브 제공이 마련되어야 한다. “작동 유발을 위한 최소 자극”을 통하여 인센티브 지급 등을 통해 신규 시장 창출 및 기술개발 촉진에 기여하기 위하여 친환경 세계개편 및 발전차액 보조금 제도 등이 마련되어야 한다.

- 외부경제 : 환경적 영향의 저감에 수반되는 비용과 이로 인한 편익을 시장메커니즘에 녹아들게 하여 새로운 부가가치를 창하는 보장책을 마련하여야 한다. “개선효과 확산이 가능한 열린 수렴”을 통하여 숨겨진 비용이 경제·환경·사회정책에 포함될 수 있도록 돕는 시장원리에 기초한 정책을 마련하여 대표적인 시장원리 기반환경정책으로서 환경세·오염분담금·보조금·배출권거래제를 마련하여야 한다.

- 도덕적 설득 : 정부는 사회선행의 담지자로서 국민들로 하여금 친환경생활을 촉구할 수 있는 창도(唱導) 역할을 수행하여야 한다. “생활수칙 개발” 및 “요인 후광효과 활용”을 통하여 녹색성장에 교육 또는 홍보를 통해 시민 의식 전환을 추진하기 위하여 녹색 교육의 정규학과과정을 포함하고 대중매체 등을 활용한 홍보를 하여야 한다.

(2) 녹색성장 추진전략

- 전략 1. 기후변화 적응 및 에너지 자립

탄소배출의 모니터링, 저감, 순환이용 등 탄소에 대한 종합·체계적 관리 체계를 마련하여야 한다. 남북 협력 체제 하, 한반도 내 탄소의 지속적 감축을 위한 산림 복원 및 에너지 협력을 하여야 한다. 에너지 저소비·고효율형 사회구조 구축, 청정에너지 보급 확대를 통한 탈석유·에너지 자립 기반을 마련하여야 한다.

- 전략 2. 신성장동력 창출

녹색성장 분야의 성장잠재력을 제고하고, 민간 부문에서 녹색기술, 산업 개발 활성화를 추진하여야 한다. 기존 산업의 녹색혁신, 자원순환형 경제·사업구조 구축 등 지속적인 녹색성장을 위한 기반을 마련하여야 한다. 혁신 기반 첨단융합산업 및 서비스산업 육성을 위한 지원 체계 및 기반을 구축하여야 한다. 녹색금융, 탄소시장, 녹색일자리 창출 등을 통해 녹색성장을 촉진하는 경제 순환 구조를 확립하고, 주체 간 상호 공조 및 적극적인 참여 기반 마련을 위해 친환경 제도 및 세제를 개선하여야 한다.

(3) 녹색성장 10대 정책 방향

- ① 효율적 온실가스 감축 : 탄소정보공개 국가 목표 설정 및 국가온실가스 정보관리체계를 구축하고, 국가 중장기 감축 목표의 설정 및 부문별 감축 전략을 추진하고, 탄소순환운동(Carbon-3R)전개 및 산림 등 탄소 흡수원을 확대하고, 북한 조림 등 그린 한반도 협력을 추진한다.

- ② 탈석유·에너지자립 강화 : 에너지 저소비·고효율사회를 구축하고 청정에너지 보급을 확대하고, 원자력 공급능력을 확충하고 해외자원개발 역량을 확충하여야 한다.

- ③ 기후변화 적응 역량 강화 : 기후감시, 예측 및 조기대응체제를 구축하고, 기후변화 대응을 위한 국민건강 관리를 강화하여야 한다. 국가 식량 안보체계를 확립하여야 한다. 안정적 수자원 관리능력을 강화시켜야 한다. 기후친화적인 해양이용 및 관리를 하여야 한다. 기후변화 대응 재해 관리를 강화하여야 한다. 지속가능한 산림경영을 하여야 한다.

- ④ 녹색기술개발 및 성장동력화 : 녹색기술개발투자의 전략적 확대 및 기술개발체계의 효율화를 추진하여야 한다.

- ⑤ 산업의 녹색화 및 녹색산업 육성 : 자원순환형 경제·산업구조를 구축하여야 한다. 산업별 녹색 전환 및 혁신이 확산되어야 한다. 녹색 중소기업을 육성하여야 한다. 지식주도형 녹색 클러스터를 구축하여야 한다.

- ⑥ 산업구조의 고도화 : 기존 산업의 첨단융합산업화를 추진하고 고부가 서비스산업을 육성한다.

- ⑦ 녹색경제 기반 조성 : 녹색기술·산업에 대한 정책금융을 활성화한다. 녹색금융 인프라를 구축한다. 탄소시장을 육성한다. 친환경적 세제 운영을 확충한다. 녹색상품 산업에 대한 조세지원을 확대한다. 저탄소사회를 위한 규제 및 유인 혁신을 마련한다. 에너지복지를 확충한다. 녹색일 자리를 창출한다. 녹색일 자리 창출을 촉진한다. 녹색인재 양성을 확대한다.

- ⑧ 녹색국토·교통의 조성 : 온실가스 감축을 위한 국토 도시공간 구조의 개편을 통한 저탄소 녹색성장의 기반을 마련한다. 국토, 지역, 도시 차원의 생태 공간 확충을 위한 다양한 프로그램 도입과 질적 향상을 도모하는 등 물리적 확충과 제도 개선방안을 추진하여

야 한다. 에너지효율적이며 소비를 대폭 감축할 수 있는 녹색건축물의 설계기준 강화, 보급 확대를 강화하여야 한다. 저탄소배출형 녹색교통수단으로 전환하여야 한다. 자전거 활용 극대화를 위한 기반을 조성하여야 한다.

- ⑨ 생활의 녹색혁명 : 녹색성장 교육 및 녹색시민 양성기반을 구축하여야 한다. 녹색생활의 실천을 확산시켜야 한다. 녹색소비를 활성화하여야 한다. 녹색마을 조성 및 운동을 전개하여야 한다. 생태관광을 활성화하여야 한다.

- ⑩ 세계적인 녹색성장 모범국가 구현 : 글로벌 녹색성장 실현에 협력하는 국가, 녹색성장 모범으로 인정받는 국가, 개도국의 녹색성장을 도와주는 국가

4. 저탄소 녹색성장기본법

세계적으로 관심이 급증하고 있는 기후변화 문제에 대해 책임감 있는 대응책을 마련하는 한편 이러한 환경적 도전을 새로운 성장의 기회로 삼겠다는 목표 아래 「저탄소 녹색성장기본법」을 제정하여 “저탄소 녹색성장(Low Carbon Green Growth)”이라는 국가전략의 기초를 마련하였다.

정부는 세계 각국과 발맞춰 국제사회에 우리의 정책의지와 행동을 표명하고 저탄소 녹색성장의 효율적·체계적 추진을 법적으로 뒷받침하기 위해 2009년 2월말 저탄소 녹색성장기본법(안)을 국회에 제출하였다.

기본법의 정책적·법적 의미는 첫째, 이 법안은 기후변화·에너지 문제 대응에 그치는 것이 아니라 기존의 요소-투입형 경제발전방식과 경제와 환경의 부조화를 뛰어넘으려는 “새로운 국가 발전전략에 관한 법”이라 할 수 있다. 그동안 영국·일본 등 선진국들이 2050년을 목표

로 저탄소 사회(low carbon society) 구축을 위해 지속가능한 발전을 강조했다면,³⁷⁾ 우리나라의 경우 저탄소 사회 구축과 함께 신성장 동력을 창출하여 갈수록 낮아지고 있는 잠재성장률을 높여 한 차원 높은 국가발전을 도모하고 성숙한 세계국가로서 국격과 국제적 위상을 제고하는 혼합형 전략을 추구하려는 것이다.

둘째, 기후변화·에너지·환경문제뿐만 아니라 녹색기술과 R&D, 녹색산업구조로의 전환 및 발전, 녹색국토·도시·건물·교통 등 저탄소 녹색성장에 관한 내용을 포괄적으로 규정하고 있는 “종합법이자 경제산업발전 지원법”이라는 점이며, 이점 프랑스의 그르넬법과 차별되는 주요한 특성이라 하지 않을 수 없다.

셋째, 저탄소 녹색성장 추진과 관련해서는 “상위 규범적인 성격을 지니는 기본법”이다. 즉, 저탄소 녹색성장을 국정의 핵심의제로 설정하여, 에너지·지속가능발전 등 관련 타법에 우선하여 적용하고, 타법의 제·개정 시에는 이 법의 목적과 원칙에 부합토록 하는 한편, 다른 법령에 따라 수립하는 행정계획과 정책도 저탄소 녹색성장 국가전략과 조화토록 하였다.

넷째, 기후변화·에너지·지속가능발전법의 주요내용을 포괄하는 “기능적 통합법”이다. 현행 에너지기본법, 지속가능발전기본법과 2008년 정부안으로 제정 추진 중이었던 기후변화대책기본법안의 내용을 단순히 물리적으로 통합하는 것을 지양하고, 관련법의 핵심내용은 통합하되 기존의 에너지기본법과 지속가능발전기본법은 폐지하지 않고 ‘관리법’ 형태로 위상을 조정해 기능적 통합을 추진하였다.

다섯째, 목표관리·점검·평가 등의 개념을 강조한 “목표관리형 성과관리법”이다. 종전 분리되어 수립·시행되고 있었던 기후변화와 에너지 대책을 하나의 법체계 내에서 유기적으로 연계되도록 하였고,

37) Dongsheng Zang, FROM ENVIRONMENT TO ENERGY: CHINA'S RECONCEPTUALIZATION OF CLIMATE CHANGE, 27 Wis. Int'l L.J. 543, 545 (2009)

핵심목표(온실가스 감축, 에너지 이용효율과 절약, 신재생에너지 이용, 철도수송 분담률, 대중교통 보급도 등)들을 설정하고, 목표의 효율적 달성을 위해 추진상황을 주기적으로 점검·평가하는 경영학적 관리방식을 도입하였다.

여섯째, “국제기준을 반영한 법”이다. 지구온난화 방지를 위한 기후변화대응 규제는 비록 단기적으로는 기업에게 부담이 되는 면이 없지 않으나, 무엇보다도 기업의 불확실성을 제거하고, 새로운 시장을 창출하며 기술혁신을 유도함으로써 중장기적으로는 기업 자신에게 이익이 될 수 있다. 온실가스 의무 보고제, 인벤토리 구축, 총량제한 배출권거래제 실시근거 등 관련 인프라를 구축·조성하는 한편, 제반 제도를 설계하고 법적으로 규율함에 있어 UN·EU 등 국제사회에서 요구하고 있는 국제기준(global standard)을 특히 고려하였다.

일곱째, “현실성과 유연성을 고려한 법”이다. 기후변화로 인한 물부족에 대비하기 위한 지속가능한 물관리 필요성 등을 규정하고, 총량제한배출권거래제의 도입근거를 마련하면서도 그 도입을 재량사항으로 규정하고 여타 국제적으로 인정되는 거래방식도 수용하는 한편, 세부내용은 따로 법률로 정하도록 하여 법률유보원칙을 준수하면서 정책의 합리성·타당성 및 유연성이 확보될 수 있도록 하였다.

여덟째, 기업과 소비자의 변화를 유도하기 위한 “신호(signal)를 보내는 법”이다. 녹색경영성과의 공개, 환경친화적 세제운영 방향을 제시하고, 자동차 온실가스 규제, 녹색 라벨링(labeling) 제도 등을 규정함으로써 기업의 생산과 국민들의 소비패턴을 고효율·저탄소, 자원절약형으로 유도될 수 있도록 하였다.

우리나라는 에너지부문 Co2배출량이 세계 9위이고 1990년 대비 온실가스 배출증가율이 세계 1위 국가이다. 에너지 사용량이 지나치게 급격히 증가해 에너지소비가 세계 10위국으로서 총에너지의 97%를 해외수입에 의존하고 있고, 2008년 에너지수입액은 1,415억불로서 전

체 수입액의 32.6%를 차지하고 있다. 자동차·반도체 등의 수출액을 상회하는 엄청난 규모이다. 국제경제위기후 유가는 40달러 이하까지 떨어졌으나 1년도 채 지나지 않은 지금 80달러 선으로 2배 이상 오른 상태이며, 본격적으로 국제경제가 회복되면 원유 등 자원의 급격한 가격상승이 예상되어 향후 무역수지 흑자여부와 규모가 상당부분 이에 좌우되는 등 국가경제발전이 발목이 잡힐 수 있는 상황이다.

그간 우리나라는 에너지, 지속가능발전 등 저탄소 녹색성장 관련법들이 있었으나 유기적으로 연계되지 못하고 개별적으로 시행됨에 따라 정책적 연계부족과 시너지 효과를 내는데 어려움이 있었으며, 특히 기후변화대응을 위한 입법이 1999년부터 의원발의 8회, 정부제안 2회 등 10회의 기후변화대책기본법 제정이 시도되었으나 시기상조·산업계의 우려 등의 이유로 입법이 되지 못하였다.

여러 차례의 시도에도 불구하고 10년간 법제정이 이뤄지지 않다 보니 온실가스 감축 및 에너지 대책을 종합적·체계적으로 추진하지 못하였고, 2013년 이후 세계 온실가스 감축 프레임 워크를 결정할 Post-교토체제 발족을 위해 금년 12월 덴마크의 코펜하겐에서 UN 기후변화 당사국총회가 열리는데 우리나라는 2013년부터는 어떠한 형태로든 감축부담이 불가피한 상황인 바, 조속히 저탄소 녹색성장기본법을 제정하고 시행령 등 관련 하위법령을 제·개정하며, 각 부처에 산재된 많은 저탄소 녹색성장관련 법제들을 횡적·종적·시계열적으로 분석해 체계화하는 작업이 시급한 상황이다.

특히, 기후변화·에너지, 저탄소 녹색성장 문제는 범세계적 최우선 현안이다 보니 국제협상이 거의 매달 개최되어 협상문으로 반영되고 있고, 관련 법제가 하루가 다르게 시시각각으로 변화하고 진화되고 있어 선진 각국의 입법례를 분석·연구하는 ‘법제연구정보지원시스템’ 구축이 시급하고, 시대에 뒤떨어진 관련 법령의 내용들을 국제기준에 맞도록 선진화하는 작업 또한 대단히 중요하다.

저탄소 녹색성장기본법은 정치나 정파와 관련이 없는 중도의 법이고 국경을 초월하는 법이다. 현 세대를 위해서 뿐만 아니라 우리의 후손, 미래세대를 위한 법이라 아니할 수 없다.

3

가

1. 녹색성장전략 평가

과거의 경제성장 패턴으로는 환경을 지속적으로 유지하기 힘들다는 우려와 미래 기후 위기의 잠재성에 대한 심각성이 동시에 증폭되면서 환경과 경제를 더 이상 따로 취급할 수 없다는 점이 명백해졌다. 동시에 금융경제위기를 겪으면서 보다 더 환경 및 사회적으로 지속가능한 차원에서 회복과 새로운 성장을 조장하는 쪽으로 정책이 개입할 기회가 마련되고 있다. 여기서 필수적인 전략적인 비전이 있다면 위기 탈출 기간과 그 이후에 걸쳐서 정부가 시행할 정책이 경제효율성, 환경건전성 및 사회적 형평성 입장에 비추어 가장 적절해야 하며 국가 및 국제 수준에서 일관성을 확보하는 것이다.

이러한 맥락에서 녹색성장은 경제 성장과 발전을 추구하면서 동시에 환경피해, 생물다양성의 손실 및 지속가능하지 않은 천연자원의 사용을 방지하는 한 수단으로서 호응을 얻고 있다. 이 녹색성장은 많은 국가들이 이미 실시하고 있는 지속가능한 발전을 발판으로 삼고 있으며, 그 목표는 새로운 녹색 산업, 일자리, 기술을 개발할 기회를 비롯하여 보다 깨끗한 성장 원천을 파악하면서 보다 더 녹색경제로의 변천과 연관된 구조상의 변화를 관리하는 데 있다. 환경 질, 천연자원 희소성 및 물질적인 복지를 넘어서 삶의 질을 포함한 녹색성장으로의 발전을 측정하는 새로운 척도와 자료가 필요할 것이다.

녹색성장 정책은 경제전반과 각 부문 차원에서 수요공급 양면을 아우르는 일관성 있고 통합적인 전략에 뿌리를 내려야 한다. 이렇게 할 때, 녹색성장은 위기에 대한 단기적인 대응으로 그치지 않고 생산공정과 소비자 활동을 위한 혁신적인 동력이 될 수 있을 것이다.

2. 시사점

녹색성장 정책은 정책 도구를 혼합할 필요가 있는데, 여기에는 시장 기반 접근방식, 규제와 기준, R&D 장려 보상 척도 및 소비자가 선택할 수 있는 정보기반 도구가 포함된다. 세금, 천연자원에 대한 징수 또는 배출권 거래제도 등을 통해서 오염이나 희귀자원 남획에 적절한 가격을 부과하는 것이 혼합 정책의 한 중심 요소가 되어야 하며 특히 투명한 시장 신호를 제공하려면 더욱 그러하다. 하지만 보다 더 진한 녹색 소비와 생산패턴에 변화를 가져 오려면 시장 기반 도구들만으로는 부족하다. 예를 들어 생산과 독성 화학물 사용 면에서 시장 실패의 결과로 가격 신호에 대한 반응이 약해지거나 일부 활동에 대한 완전한 금지가 필요할 경우에는 규제가 따라야 할 것이다. 그 밖에 자발적인 수단과 에너지 효율성 평점 및 잘 설계된 환경표지제도와 같은 정보 기반 조치 등의 기타 접근방법이 구체적인 활동의 환경영향과 청결한 대안의 가용성에 대한 소비자와 생산자의 의식을 지원하는데 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다.

혁신은 녹색 경제와 고용 창출의 필수적인 동인이 될 것이다. 청정 기술 및 관련 지식의 개발과 확산을 가속화하는 정책은 혼합 정책의 또 다른 핵심 부분이 될 것이다. OECD 혁신전략에서 지적하고 있듯이, 이는 폭 넓은 접근방식을 채택하는데, 녹색활동에 종사하는 회사들에 대한 가격기반 수단 및 보상과 기본연구에 대한 공공 구매 및 자금지원이 포함될 것이다. 청정기술 거래 및 신규 업체들의 진입 장

벽 제거 및 기업가 정신의 여건 개선은 필수적인데, 특히 신규 업체들이 보다 과격한 혁신의 대중을 이룬다는 점을 감안하면 더욱 그렇다. 뿐만 아니라 과학, 기술, 혁신에 대한 다자간 협력이 보다 효과적이고 포용적일 필요가 있다. 녹색성장전략은 이 쟁점을 다루면서 여러 국가에 걸친 협력, 자금지원 알선제도, 역량 구축 및 국제적 기술 이전과 관련되는 도전을 검토하여야 한다. 예를 들어, 국제에너지기구(IEA)의 분석에 따르면 재생 에너지, 에너지 효율성 및 기타 저탄소 기술을 더 발전시킬 여지가 상당한 것으로 나타난다. 이 잠재성의 활용은 에너지부문 녹색화에 중요한 기여를 할 것이다.

한국이 ‘녹색성장 정책’이라는 국가 브랜드를 지키기 위해서는 OECD의 녹색성장 전략 수립 작업에 적극적으로 참여해야 한다. 2009년 11월 초 OECD에서는 녹색성장의 핵심 전략인 환경혁신(Eco-Innovation)에 관한 국제회의가 있었다. 이 회의에서 환경부는 한국의 녹색성장 정책과 환경혁신정책 수단들을 소개했다. “녹색성장의 선두주자인 한국의 녹색성장 정책 사례는 다른 나라에도 매우 유용할 것”이라는 호평을 받았다. 특히 올해 G20 정상회의 개최국으로서 녹색성장 전략의 의제에 포함되도록 분위기를 주도할 필요가 있다. 선진국과 개도국의 중간 교량 역할을 통해 우리에게 유리한 질서와 규범이 형성되도록 노력해야 한다. 역사적 전환기에 국제질서 형성에서 철저히 소외되어 왔던 과거 역사를 극복하고 ‘한국형 녹색성장 정책’으로 글로벌 리더십을 발휘할 수 있는 기회로 삼아야 한다.³⁸⁾

38) 윤문섭, OECD와 한국의 녹색성장 전략, 중앙일보, 2009년 11월 18일, www.joins.com

제5장 결론

이 연구는 경제협력개발기구가 그 회원국들과 비회원국들이 기후변화 및 녹색성장 정책 및 규범 제정을 용이하도록 제공한 규범 및 연구결과 등 자료를 분석하였다. 그러나 경제협력개발기구의 정보 보급과 환경정책관련 분석 활동 자료의 보급에도 불구하고 많은 경제협력개발기구 회원국들은 최소 비용으로 각국의 환경정책목표를 성취하기 위하여 여전히 보다 효과적이고 효율적인 정책 수단을 채택할 필요가 있다. 특히 기후변화에 대응하기 위한 정책과 규범에 있어서 추가적으로 요구되는 비용은 상당할 것으로 예측된다.³⁹⁾

경제협력개발기구는 그 회원국들이 기본의 환경 법률과 규제들을 단순화할 것을 장려함에 있어서 중요한 역할을 하고 있다. 또한 새로운 환경 규제에 대한 필요성은 비용효과적인 분석의 보다 체계적인 이용을 통하여 결정되도록 하고 최소비용의 수단들이 비용효과적인 분석을 이용하여 선택되도록 한다. 또한 경제협력개발기구는 그 회원국들에게 경제적 수단을 이용하도록 장려한다. 그것은 그러한 정책 수단들이 일반적으로 최저 비용으로 합의된 환경 목표를 성취할 최선의 가능성을 제공하기 때문이다.

녹색성장은 기후변화, 생물다양성 손실과 천연자원의 지속가능하지 않은 이용과 같은 환경 문제에 대응하면서 경제 성장과 개발을 달성하기 위한 패러다임으로서 국가들의 지지를 얻고 있다. 경제협력개발기구는 녹색성장에 대한 우리의 변화의 속도를 높여야 할 중요성을 강조한다. 이러한 과정에서 비용효율적인 정책을 통하여, 녹색성장 이행 과정을 통한 구조적 변화까지 주의하고 필요한 정책 일관성을 확

39) Eileen Claussen, Vicki Arroyo Cochran, Debra P. Davis, Pew Center on Global Climate Change, *Climate change: science, strategies, & solutions*, Brill Academic Publishers, 2001

보하여야 한다. 환경 규제의 작업은 환경적으로 위해한 보조금을 개혁하거나 제거하고, 이차적인 원자재에 대한 시장을 개선하고, 물과 폐기물 관리 분야와 천연자원의 이용에 지배구조를 개선함으로써 환경에 대해 불필요한 높은 압력을 발생시키는 시장 왜곡을 감소시킨다면 보다 수월해 질 것이다.

경제협력개발기구는 녹색성장을 추구하기 위하여 채택한 조치들은 국제통상규범과 일관되어야 한다. 선진국과 개도국에 있어 자원 및 에너지 효율적 기술을 포함하여 환경 기술뿐 아니라 환경과 관련된 상품과 서비스의 전 세계적인 보급과 녹색혁신을 장려하는 것은 필수적이다.⁴⁰⁾ 경제협력개발기구는 녹색성장전략에 관한 2011년 각료이사회 회의에서 종합 보고서의 제출을 기대하고 있다. 종합보고서는 혁신 전략의 결과에 의존하고 실용적인 메시지와 정책 수단들을 제공할 것을 기대한다. 회원국들은 경제협력개발기구가 녹색성장을 촉진하기 위한 세계적 노력에 있어서 주요한 역할을 하도록 권고하였다.⁴¹⁾ 경제협력개발기구 회원국들은 환경과 관련된 해로운 보조금과 같은, 녹색성장경제로의 이행을 약화시킬 수 있는 정책들의 회피, 제거 또는 개혁의 중요성을 인식하고 있다. 낭비적인 소비를 장려하는 중기적 비효율적인 화석연료 보조금을 합리적으로 개선하고 단계적으로 중단하도록 한 G20이 채택한 계획(initiative)을 지지하고, G20의 요청과 같이 경제협력개발기구와 국제에너지기구의 계속된 작업을 기대되고 있다.⁴²⁾ 그러나 환경적으로 위해한 보조금을 제거해야 할 중요성에 대한 경제협력개발기구와 다른 기관들에 의한 광범위한 작업에도 불구하고, 그것에 대한 정치적 저항은 극복하기 어려운 상황이고, 그에 대한 진전도 보이지 않고 있다. 이러한 현실은 국가들에게 환경적으로 위

40) Meeting of the Council at Ministerial Level, 2010 MINISTERIAL CONCLUSIONS, C/MIN(2010)6/FINAL, 27-28 May, 2010, para 10.1 <<http://www.oecd.org>>

41) Ibid, para. 10.2.

42) Ibid, para. 10.3.

해한 보조금 축소 및 제거에 관하여 진행할 의무를 부과하는 경제협력개발기구 이사회 규범이 없다는 사실에 반영되었다고 볼 수 있다.

환경 준수 및 집행 활동은 자발적인 접근, 의무적인 자기 감독의 이용, 집행자원의 전략적 이용 그리고 환경정보에 대한 접근의 용이성 확보와 공무원의 집행행동을 강화할 수 있는 시민에 의한 법원에 대한 접근성 확보를 통하여 많은 경제협력개발기구 회원국들에서 개선되어질 수 있다.

마지막으로 환경 규제와 집행의 이행에 관한 독립적인 감사는 각국의 시민들에 대한 정부의 책임을 강화하기 위한 중요한 수단이 될 수 있다. 경제협력개발기구는 개선된 정책 수단의 이용을 개발하고, 평가하고 장려할 것으로 기대할 수 있고 그 회원국과 협력 국가들은 효과적이고 효율적인 환경정책조치를 채택하고 이행하기 위하여 필요한 환경정보를 보급할 것으로 기대된다. 경제협력개발기구는 또한 회원국들이 합의된 권고와 회원국평가절차를 통한 다른 경제협력개발기구 가이드라인을 이행하도록 책임을 부여하는 노력을 강화할 필요가 있을 것이다.

회원국들은 코펜하겐에서 열렸던 제15차 당사국총회를 포함하여, 이전의 노력들을 기반으로 하여 칸쿤에서 열릴 제16차 당사국총회에 긍정적인 결과에 도달하여야 하는 우리의 공약을 재확인할 것이다.⁴³⁾

43) Ibid, para. 10.4.

참 고 문 헌

녹색성장위원회, 녹색성장 국가전략, 녹색성장위원회, 2009.7

Achim Steiner, "FOCUSING ON THE GOOD OR THE BAD: WHAT CAN INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL LAW DO TO ACCELERATE THE TRANSITION TOWARDS A GREEN ECONOMY?" 25 Am. U. Int'l L. Rev. 843 (2010).

Angel Gurría's Foreword of Green Growth Strategy Interim Report: Implementing our Commitment for a Sustainable Future, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 27-28 May 2010

27) Astrid Kalkbrenner, Long-Term Liability Issues for CCS-CDM Projects in the Post-Crediting, 28 NO. 4 J. Energy & Nat. Resources L. 535 (2010)

Business and Industry Advisory Committee to the OECD, OECD Green Growth Strategy - Beyond the Crisis, Discussion Paper for the Consultation with the OECD Liaison Committee, 24 Nov 2009

Commission on Global Governance, Our Global Neighbourhood, Oxford University Press, Oxford, 1995

Dongsheng Zang, FROM ENVIRONMENT TO ENERGY: CHINA'S RECONCEPTUALIZATION OF CLIMATE CHANGE, 27 Wis. Int'l L.J. 543 (2009)

EAP Task Force, ROOM DOCUMENT, ENVIRONMENTAL COOPERATION IN THE CONTEXT OF GREEN GROWTH: Quo Vadis, Eastern Europe, Caucasus, and Central Asia?, Annual

참 고 문 헌

- Meeting of the Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme, 15-16 October 2009
- Eileen Claussen, Vicki Arroyo Cochran, Debra P. Davis, Pew Center on Global Climate Change, Climate change: science, strategies, & solutions, Brill Academic Publishers, 2001
- International Energy Agency, Energy Technology Perspectives 2010, Scenarios & Strategies to 2050, OECD/IEA, 2010
- Michael Gregory, ENVIRONMENT, SUSTAINABLE DEVELOPMENT, PUBLIC PARTICIPATION AND THE NAFTA: A RETROSPECTIVE 7 J. Envtl. L. & Litig. 99 (1992)
- Mary J. Bortscheller, EQUITABLE BUT INEFFECTIVE: HOW THE PRINCIPLE OF COMMON BUT DIFFERENTIATED RESPONSIBILITIES HOBBLER THE GLOBAL FIGHT AGAINST CLIMATE CHANGE 10 Sustainable Dev. L. & Pol'y 49 (2010)
- Matthew Baca, CALL FOR A PILOT PROGRAM FOR MARKET-BASED ADAPTATION FUNDING, 42 N.Y.U. J. Int'l L. & Pol. 1337 (2010).
- Meeting of the Council at Ministerial Level, 2010 MINISTERIAL CONCLUSIONS, C/MIN(2010)6/FINAL, 27-28 May, 2010
- OECD, The Economics of Climate Change Mitigation: Policies and Option for Global Action Beyond 2012, 2009
- Patricia Birnie, Alan Boyle, Catherine Redgwell, International Law & the Environment, Oxford University Press, 2009
- Philippe Sands, Greening International Law, The New Press, 1994

Rob Visser, The OECD Green Growth Strategy, OECD, <[http://www.oecd.org/ dataoecd/29/60 /44660627.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/29/60/44660627.pdf)> 2010년 7월 3일

Ruti Teitel, NATIONAL SOVEREIGNTY, A Cornerstone of International Law and an Obstacle to Protecting Citizens, 2002-OCT Legal Aff. 26 (.2002)

Yemi Akegbejo-Samons, Climate Change impacts on fisheries production in land-water interface, The International Scientific Congress on Climate Change, Copenhagen, Denmark, 11 March 2009

이명박 대통령, 대한민국 건국 60년 경축사, 2008.8.15.

OECD Body Adopts ‘Green Growth’ Declaration, Koreatimes, 6. 26. 2009

윤문섭, OECD와 한국의 녹색성장 전략, 중앙일보, 2009년 11월 18일

<http://www.iea.org>

<http://www.oecd.org>