



그린뉴딜과 법

그린뉴딜의 세부정책들은 하나하나가 권리와 의무를 포함한 다양한 법적합의를 가지고 있다. 전문성을 갖춘 법적논의들이 정책의 구체화 과정에서부터 함께 해야 하는 이유이며, 그래야 비로소 잘 짜인 그린뉴딜의 법을 만들어 낼 수 있다.



☞ 최승필
☞ 한국외국어대학교 법학전문대학원 교수
✉ spchoi@hufs.ac.kr

I. 그린뉴딜의 배경

지난 7월 14일 정부는 한국판 뉴딜 종합계획을 발표하였다. 이 계획은 크게 두 축으로 이루어져 있다. 하나가 디지털뉴딜이고, 다른 하나가 그린뉴딜이다. 디지털과 그린을 뉴딜의 개념까지 차용해 오면서 핵심 정책으로 삼은 이유는 코로나19로 인한 경기침체에 있다. 현재 각국은 경기를 다시 살리기 위해 대규모의 재정투입을 지속하고 있다. 우리의 경우 그 대상으로 선택한 것이 디지털과 그린이다. 기술패러다임의 변화로 디지털 사회로의 전환이 숙명적인 것처럼, 오늘날 기후변화로 인한 이상기후 등 지구촌 곳곳에서 벌어지는 기후온난화의 부작용을 고려해볼 때 그린뉴딜도 피할 수 없는 과제이다.

그린뉴딜에 대해서 부정적인 견해들도 있다. 과거 저탄소녹색성장 정책의 추진과정에서 환경보다는 경기부양 및 경제적 효과에 주로 주안이 두어졌으며, 그 결과 환경적 측면에서의 성과는 상대적으로 기대에 미치지 못했기 때문이다. 하지만 현재 각국이 처해있는 상황에서 저탄소사회로의 전환만을 목표로 정책을 추진하기는 쉽지 않다. 따라서 경기부양의 목적이든 어떠한 계기라도 저탄소사회로의 전환이 중심 아젠더로 선정된 것은 반가운 일이다. 이제 남은 것은 어떻게 하면 실제적인 탄소중립과 저탄소사회로의 전환에 대한 성과를 이끌어 낼 것인가 하는 것이다.

II. 그린뉴딜의 개념과 특징

그린뉴딜의 개념에 대해서는 법적으로는 정해진 바가 없다. 하지만 그린뉴딜은 우리나라만의 것이 아니고 유럽이나 미국에서 이미 선행적으로 논의되고 추진된 바 있어 이러한 경험을 바탕으로 개념을 설정해 볼 수 있다.

각국의 논의와 연구들을 고려하여 대강의 정의를 내리면 저탄소사회로의 전환과정이 경제발전과 결합하여 새로운 성장동력으로 기능하도록 하며, 이 과정에서 사회적 형평과 포용 그리고 지역 간 균형을 배려하는 전략이라고 표현할 수 있을 것이다. 따라서 그린뉴딜의 개념은 저탄소사

회로의 전환, 경제의 성장과 일자리 창출, 사회적 형평과 포용 그리고 균형의 가치 실현이라는 세 가지로 정리할 수 있다.

특히 사회적 형평과 포용 그리고 균형의 가치실현은 기존의 친환경전략과 차별화된 점이다. 바로 '공정한 전환' 또는 '정의로운 전환'이라고 부르는 것으로 그간의 기후변화 대응 정책을 포함한 환경정책이 전환의 과정에서 발생하는 갈등과 불평등 그리고 취약계층에 대한 보호를 간과한 것에 대한 반성이다.

III. 정부의 그린뉴딜 정책

1. 개관

정부가 제시한 그린뉴딜은 크게 세 부분으로 나눌 수 있다. 첫째, 도시·공간·생활인프라 녹색전환, 둘째, 저탄소·분산형 에너지 확산, 셋째, 녹색산업 혁신 생태계 구축이다. 이들 사업에 총 73.4조원의 사업비를 투입하는 것을 계획하였다. 그린뉴딜의 세 분야는 다시 8개 사업으로 나뉜다.

분야	세부사업
도시·공간·생활 인프라 녹색전환	국민생활과 밀접한 공공시설 제로에너지화
	국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복
	깨끗하고 안전한 물 관리체계 구축
저탄소·분산형 에너지 확산	에너지관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축
	신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원
	전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급 확대
녹색산업 혁신 생태계 구축	녹색 선도 유망기업 육성 및 저탄소·녹색산업 조성
	R&D·금융 등 녹색혁신기반 조성

출처: 관계부처합동, 『한국판 뉴딜』 종합계획, 2020.7.14

2. 분야별 구체적 내용

1) 도시·공간·생활 인프라 녹색 전환

- 공공시설 제로에너지화를 위해 공공건물과 학교시설에서 신재생에너지를 활용하면서도 에너지 고효율인 건물로 리모델링을 추진한다.

- 국토·해양·도시의 녹색생태계 회복을 위해 환경친화적 기술을 ICT 통해 구현하는 스마트 그린도시를 건설하

고 도심 숲을 조성한다. 또한 국립공원 등을 중심으로 생태계 복원작업을 진행한다.

- ICT 기술을 통한 상하수도 관리와 먹는 물의 수질개선을 한다.

2) 저탄소·분산형 에너지 확산

- 전력관리에 ICT 기술을 결합한 스마트 전력망을 형성하고, 도서지역을 대상으로 친환경발전시스템을 구축한다. 아울러 전선의 지중화사업도 진행한다.
- 풍력활용을 위한 연구 및 테스트베드와 함께, 태양광 에너지에 대한 이익공유제 도입 및 농촌·산업단지 및 주택·상가에 대한 설치사업을 지원한다. 석탄을 비롯한 기존 에너지사업을 신재생에너지 사업으로 전환할 수 있도록 지원한다.
- 전기차·수소차 등 그린 모빌리티 보급을 확대하고 노후경유차를 LPG 또는 전기차로 전환 또는 폐차하도록 지원한다.

3) 녹색산업 혁신 생태계 구축

- 환경·에너지분야 기업을 지원하고 환경분야 스타트업을 위한 타운을 조성한다. 동시에 청정대기·생물소재·수열에너지·미래폐자원·자원순환 분야의 지원을 위한 녹색융합클러스터를 구축한다.
- 기존산업단지의 에너지관리를 스마트 에너지 플랫폼을 통해 수행하고, 스마트 생태공장 및 클린팩토리 그리고 미세먼지 방지시설 지원을 통해 제조공정 역시 친환경으로 전환한다.
- 이산화탄소 포집·저장기술의 실증·상용화 등의 사업을 지원하고, 동시에 미세먼지의 관리기술 개발을 추진한다. 또한 노후 전력기자재 및 특수차엔진·배기장치 등 재제조 기술, 회소금속 회수·활용 기술을 개발한다.
- 기업의 환경오염방지 투자 및 녹색기업 육성을 위하여 민관합동펀드를 조성한다.

IV. 외국의 그린뉴딜

그린뉴딜을 추진하고 있거나 추진을 논의했던 주요국으로는 유럽연합과 미국을 들 수 있다. 영국도 이름은 다르나 내용은 그린뉴딜의 일부를 포함하는 탈탄소화 및 경제전략법안이 제출되어 의회에서 논의 중이다.

1. 미국의 그린뉴딜 결의안

이 결의안은 민주당 알렉산드리아 오카시오-코르테스 의원이 제안한 것으로, 비록 채택은 불발되었지만, 민주당 하원의원 64명 그리고 상원의원 6명이 서명을 했다는 점에서 향후 대선에서 유력한 선거쟁점이 될 것으로 전망되고 있다.

결의안의 주요내용은 다음과 같다. 첫째, 2050년까지 온실가스 순제로(Net-Zero) 달성, 둘째, 인프라 시설 보완 및 업그레이드, 셋째, 청정에너지원을 통한 에너지수급달성, 넷째, 스마트 전력망 구축, 다섯째, 건축물의 친환경 업그레이드, 여섯째, 제조업의 친환경 생산체제 구축, 일곱째, 농업분야에서 온실가스 배출감축, 여덟째, 친환경수송체계 구축, 아홉째, 생태계 복원을 통한 온실가스 감축, 열째, 폐기물 오염지역의 정화를 통한 지역발전과 지속가능성 회복이다. 이러한 목표달성과정에서 빈곤·취약계층에 대한 교육, 공공투자, 온실가스 집약산업의 청정산업으로 전환과정에서 발생할 수 있는 취약계층의 지원이 이루어지며, 해당 계획을 실행 관리하는 과정에서 시민참여를 확대하는 것을 골자로 한다.¹⁾

주목할 만한 특징은 모든 공동체와 근로자에 대해서 공정하고 정의로운 전환을 추진한다는 것이며, 이는 새로운 고임금 일자리의 창출, 취약계층 지원 및 교육 등으로 실행화되는 구조이다.

1) Resolution, Recognizing the duty of the Federal Government to create a Green New Deal, H.Res.109

2. 유럽연합(EU)의 그린딜(Green Deal)

유럽연합 집행위원회는 2050년까지 유럽을 최초의 탄소중립대륙으로 만드는 것을 목표로 하는 기후변화·환경 분야의 마스터플랜을 발표했다. 이 마스터플랜은 세 가지로 구성되어 있는데, 2019년 12월에 발표한 그린딜, 2020년 1월에 발표한 투자계획과 정의로운 전환체계 그리고 2020년 3월에 발표한 기후법이다.

이 중 하나인 그린딜²⁾의 분야별 쟁점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 에너지분야의 탄소중립을 위해 재생에너지 사용비중 확대와 에너지 효율성 개선, 둘째, 순환경제 및 저탄소경제로의 전환을 위한 산업전략 추진, 셋째, 건축물의 에너지 효율향상, 넷째, 수송분야 친환경성 제고로 2050년까지 배출량의 90%를 감축하고, 지속가능하고 스마트한 수송체계 구축, 다섯째, 농·식품분야에 친환경기술 도입과 친환경제품생산을 촉진하기 위한 'Farm to Fork' 전략 추진, 여섯째, 에코시스템의 보존과 생물다양성전략의 추진이다.

그린딜의 추진목표를 뒷받침하고 있는 2개의 축이 있는데 그 중 하나가 투자계획인 '투자전환(Financing the transition)' 그리고 저탄소사회로의 전환과정에서의 불평등 및 갈등해소를 목적으로 하는 '정의로운 전환(Just Transition - Leave no one behind)'이다. 그래서 유럽연합의 그린딜은 추진목표와 이를 뒷받침하는 2개의 축으로 구성된 체계로 '지속가능한 미래를 위한 유럽경제의 전환(Transforming EU's economy for a sustainable future)'을 궁극적 목표로 한다.

물론 이 두 가지 모두에 대해서는 회원국들 간 갈등이 표출되고 있다. 주요한 이유는 예산이 기후변화부문에 집중되면서 타 분야 예산의 삭감가능성, 화석연료 산업의 감축에 따른 근로자소득지원, 개별회원국간 에너지 이용상황 상이에 따라 이해가 충돌되고 있기 때문이다.

2) European Commission(2019), Communication from the commission to the european parliament, the european council, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions, The European Green Deal, COM(2019), 640 final

V. 그린뉴딜의 과제 - 정책의 구체화와 법적기반의 마련

1. 정책의 구체화

그린뉴딜정책이 발표되었지만 그 구체적인 내용을 어떻게 구성할 것인가는 남아있는 과제이다. 현재 발표된 것만으로는 어떻게 해야 하는지가 명확하지 않다. 그린리모델링은 비교적 쉽게 할 수 있는 과제이지만 스마트 그린 도시는 스마트 도시의 진행상황에 따라 추진계획이 달라질 수 있다. 도심녹지의 조성 및 생태계 복원도 부동산 정책 등 정부의 다른 정책 그리고 이해관계자들과의 조율도 필요하다.

신재생에너지의 테스트를 위한 실증단지 구축 등을 위해서는 인·허가제도의 정비가 필요하며 새로운 에너지로의 공정한 전환은 일자리 및 직업교육과도 연관되어 있다. 전기차 및 수소차의 공급도 인프라 확충이 동시에 진행되어야 하며, 수요도 또 다른 변수다.

녹색기업 및 산업육성을 통해 이들 기업 및 산업들이 자리잡을 수 있도록 하기 위해서는 지속적 투자와 관리가 필요하며, 친환경 제조공정의 도입도 산업생태계를 면밀하게 검토하여 경쟁력이 떨어지지 않도록 계획을 수립할 필요가 있다.

녹색혁신기반을 조성하는 기술적 측면의 노력은 산·학·연의 협업이 가능하도록 체계를 조직할 필요가 있으며, 녹색금융의 경우도 단순히 기업의 사회적 책임을 강조하거나 연기금을 동원하지 않아도 실제로 금융시장에서 지속적으로 작동할 수 있도록 구조를 설계해야 한다.

2. 입법적 기반의 마련

법적기반의 마련과 관련하여, 그린뉴딜의 과제들은 이미 저탄소녹색성장기본법에 거의 대부분 반영되어 있다. 따라서 그린뉴딜법을 제정한다면 여기에 담을 수 있는 내용이 무엇인가가 모호하다. 그린뉴딜기본법과 그린뉴딜특별법이 각 정당에서 추진되고 있지만 기존법률과의 관계 검토가 이루어지지 않아 문제를 노정하고 있다.

법을 만든다면, 특별법과 기본법 중 무엇을 선택할 것



인가. 특별법을 제정하는 방식은 정의당이 추진하는 안으로 코로나 위기대응과 저탄소사회전환을 일정기간 동안 강하게 추진하는 것을 내용으로 하는 한시법으로서의 특별법이다. 이 경우라면 저탄소녹색성장기본법과 관련 법률에서 규정하고 있지 않은 사항만을 추려 규정할 수 있을 것이다.

현재 민주당에서 추진 중인 기본법방식이라면 저탄소 녹색성장기본법과 충돌은 필연적이다. 따라서 취할 수 있는 방식은 저탄소녹색성장기본법에 그린뉴딜에 필요한 사항을 추가하는 개정방식과 저탄소녹색성장기본법을 폐지하고 지속가능법과 이를 통합한 새로운 입법을 하는 방식

이 있다. 그간 저탄소녹색성장기본법의 한계와 지속가능법과의 범위 불일치 등이 꾸준히 지적되어 온 것은 주지의 사실이다. 지속가능성은 “현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것”³⁾으로, 지속가능발전은 경제의 성장과 사회의 안정과 통합 그리고 환경보전이 균형을 이루는 것을 지향하고 있다는 점에서 녹색성장보다 훨씬 큰 범위를 지향하고 있기 때문이다. 이번 기회에 저탄소녹색성장기본법

3) 지속가능발전법 제2조 제1호



을 지속가능법과 합쳐 하나의 단일화된 기본법 - 가칭 ‘저탄소사회전환기본법’을 제정하는 것도 입법상 난맥을 해결하는 방안 중 하나라고 할 수 있을 것이다.

VI. 나가는 말

기후변화대응이 인류가 더 이상 미룰 수 없는 과제라는 인식은 점점 더 확산되어가고 있다. 최근에는 코로나 19의 근본적인 원인을 기후변화에서 찾기도 한다. 그러나 저탄소사회로 이행하는 데는 큰 걸림돌이 있다. 단순히 환경보호의 차원이 아니라 우리의 삶 자체가 변해야 하기 때문이다. 따라서 강력한 정책적 의지와 노력이 필요한 부분이다.

과거 저탄소녹색성장기본법의 실행과정에서 경험한 바와 같이 무분별한 녹색칠하기(green washing)와 함께 구체적인 방법론이 뒷받침 되지 않은 나열식 정책제시 그리고 체계 적합성을 충분히 고려하지 않은 입법은 저탄소사회로의 전환을 위한 노력의 성과를 반감시켰다. 금번 그린뉴딜에 있어서도 그와 같은 우를 범해서는 안 된다.

그린뉴딜의 세부사항들은 법의 영역이라기보다는 정책의 영역이다. 그래서 일부학자들은 법적논의를 시작하는 것 자체를 반대하기도 한다. 전통적 법학은 법이 만들어진 다음에서야 자구와 해석을 두고 논의를 해왔다. 그러나 오늘날 수많은 정책들은 매우 전문적이며 빠른 시간 내에 곧바로 법안의 내용으로 담긴다. 그때서야 법적검토의 대상으로 한다면 전문적 이해가 떨어지는 것은 물론이고, 문제가 있어도 고치기가 쉽지 않은 것이 현실이다. 결국 법은 단순히 정책을 담는 그릇의 역할로만 전락할 수밖에 없다. 그린뉴딜의 세부정책들은 하나하나가 권리와 의무를 포함한 다양한 법적합의를 가지고 있다. 전문성을 갖춘 법적논의들이 정책의 구체화 과정에서부터 함께 해야 하는 이유이며, 그래야 비로소 잘 짜인 그린뉴딜의 법을 만들어 낼 수 있다.