

2017년 환경연합 정책제안

모든 생명이 함께 사는 생태민주주의로

2017. 3

환경운동연합

〈목 차〉

□ 정책보고서 요약	1
□ 정책보고서	
서론	12
I 부 새로운 체제의 구상	15
1. 지구와 생명을 살리는 생태헌법	16
2. 지속가능발전을 위한 거버넌스	21
3. 시민이 참여하는 정책 결정	25
4. 국내총생산(GDP) 대신 국민총행복(GNH)으로	29
5. 생명을 살리는 녹색 국가	32
II 부 새 정부의 과제	35
[탈핵, 탈탄소로 건강하고 안전한 세상을]	
1. 2017년을 탈핵원년으로	36
2. 석탄을 끄고 햇빛과 바람으로	40
[건강한 환경, 건강한 생활]	
3. 미세먼지 없는 맑은 하늘로	43
4. 유해화학물질로부터 안전한 사회로	47
[자연이 살아나는 땅과 강, 그리고 바다]	
5. 4대강 보를 철거하고 흐르는 강으로	50
6. 자연과 사람이 공존하는 국토로	54
7. 새만금을 살리고 생명의 바다로	57
참고자료	60

<기획>

환경운동연합 2017년 대선특별위원회

□ 공동위원장

권태선(환경운동연합 공동대표)

노진철(대구 환경운동연합 공동의장)

□ 부위원장

염형철(환경운동연합 사무총장)

이세걸(서울 환경운동연합 사무처장)

□ 집필 참여자

구도완(환경사회연구소 소장, 환경운동연합 정책위원장)

박태현(강원대 교수, 환경법률센터 이사)

오수길(고려사이버대 교수, 환경운동연합 정책위원)

이영희(가톨릭대 교수, 환경운동연합 정책위원)

안병옥(시민환경연구소, 기후변화행동연구소 소장)

정남순(환경법률센터 부소장, 환경운동연합 정책위원)

양이원영(환경운동연합 에너지국장)

안재훈(환경운동연합 탈핵팀장)

이지연(환경운동연합 에너지기후팀장)

최준호(환경운동연합 정책국장)

황성현(환경운동연합 정책팀장)

정미란(환경운동연합 생활환경팀장)

신재은(환경운동연합 자연생태국장)

오 일(환경운동연합 생태보전팀장)

맹지연(환경운동연합 생태보전팀 국장)

정책보고서 요약

2017. 3
환경운동연합

서론 : 모든 생명이 함께 사는 세상을 위하여

- 우리가 지향하는 새로운 체제는 ‘모든 생명이 함께 사는 생태민주사회’이며 이 사회는 헌법과 법, 제도의 개선, 정부 정책의 획기적인 전환을 필요로 함
- 생태민주사회의 핵심가치: 생명, 평화, 생태, 참여
 - 생명: 사회경제적 약자는 물론 동물과 식물 등 모든 생명이 내재적인 가치를 인정받으며, 지구 공동체의 일원으로 살아갈 수 있는 체제
 - 평화: 폭력과 전쟁으로 강자가 약자를 억압하지 않고 약자의 권리와 존엄성이 최우선으로 존중 받으며 폭력을 줄여나가는 체제
 - 생태: 물, 강, 산, 바다 등 생태계가 지탱가능하게 유지되며 생태적 한계 안에서 현세대와 미래세대의 삶의 질이 높아지는 체제
 - 참여: 현세대는 물론 미래세대와 비인간존재(동물 등)의 후견인(대리인)이 참여하여 토론하고 소통하여 현재와 미래의 정치와 정책을 결정, 집행, 평가하는 체제
- 생태민주주의 비전
 - 생태적 지속가능성을 높임으로써 사람들의 건강과 안전을 향상시키고 평화를 만들어감으로써 모든 사람들의 삶의 질을 높일 수 있는 ‘생태적으로 지속가능하며 사회적으로 포용적인 생태 사회적 발전 전략’으로 전환해야 함

I 부 새로운 체제의 구상

1. 지구와 생명을 살리는 생태헌법

- 생태헌법의 핵심가치로 “자연환경과 생명(동물 등)가치-생태지속성장-환경국가원리-참여”를 제안
- 생태헌법의 목표
 - 1) 인간가치 중심적 헌법질서 내 자연가치·생명가치를 주입함으로써 현세대 인간중심주의적 헌법가치질서 완화
 - 2) 국가의 조직·운영원리로서 환경국가원리 강화
 - 3) 환경권의 구체적 권리성과 권리간 상호의존성 인정
 - 4) 국민 참여와 환경거버넌스 보장·강화
- 생태헌법의 실현전략
 - 1) (현세대 인간들에 대표되지 못하는) 자연의 가치 인정, 생명가치의 존중 및 최대보장을 법률로써 보

장, 미래세대 이익과 동물 보호책임 부과

- 2) 환경보호를 국가목표(규범)로 명시, 자연의 순환과정을 유지하고 자연의 재생능력 한계범위 내에서 경제 질서를 조직함으로써(경제부문), 또한 국토-환경계획의 연계를 통하여(국토관리부문) 생태적 지속가능성 원리를 명시
- 3) 환경권을 환경을 누릴 권리로 다시 정의하고, 또 개체적 권리이자 집단적 권리로 표현
- 4) 동물보호단체에 입법·행정·사법과정의 참여권과, 귀중한 국토와 자연자원의 보전에 있어 국민에 사법접근권을 법률로써 보장

○ 생태헌법 개정 절차

- 헌법 개정은 촛불의 열망과 모든 국민의 참여 속에서 충분한 토론을 거쳐 이루어져야 하며, 정치 전략의 차원에서 추진되어서는 안 됨.

○ 개정이 필요한 조항(이하 '표적조항'이라 함)

- 헌법 전문(前文): 지구 위 생명공동체의 존속·번영의 기반인 자연환경의 보호, 생명공동체의 한 성원으로서 인간의 지위와 책임 반영
- 헌법 제10조: 생명가치 존중과 법률에 의한 보장
- 헌법 제35조: 공유권으로서의 환경권 특성 반영, 환경보호를 위한 국가과제 제시, 미래세대 이익 및 동물의 보호
- 헌법 제119조: 자연의 순환과정을 유지하고 자연의 재생능력을 고려하는 경제 질서 구축
- 헌법 제120조 등: 귀중한 국토와 자연자원의 보전을 위하여 국가에 공공수탁의무 부과, 국민의 사법 접근권 보장, 국토-환경계획 연계조항을 통한 국토의 지속가능한 개발 추구

2. 지속가능발전을 위한 거버넌스

- 토건중심의 가치로 지속가능발전의 가치를 오염시킨 녹색성장기본법을 폐지하고, 지속가능발전기본법을 중심으로 기후 및 에너지, 물 관련 법률들을 정비해야 함
- 헌법에 지속가능발전의 원칙을 명시하고 지속가능발전위원회 설치를 명문화함으로써 국가의 존립과 맞닿아 있는 가치임을 분명히 할 필요가 있음
- 지방차원의 지속가능발전체계를 구축하기 위해 지속가능발전기본법에 광역지자체의 지속가능발전체계를 명시하고, 유엔 SDGs의 이행과 연계하도록 함

3. 시민이 참여하는 정책결정

- 국가공론화위원회 설립
- 첨예한 사회갈등 사안이나 환경 관련 사안에 대해 국가공론화위원회를 신설하여 광범위한 시민참여와 이들의 숙의에 바탕을 둔 공론 형성을 도모할 필요가 있음.

- 국회 산하, 혹은 대통령 직속 기구로 설립할 수 있음.
- 국가공론화위원회는 대통령이 요구하거나, 위원회 자체적으로 필요하다고 판단하거나, 일정 수 이상 (예를 들면 3만 명) 시민들이 청원할 경우 그 대상 공공정책 사업에 대해 광범위한 시민참여에 바탕을 둔 사회적 공론화를 조직하고 그 결과를 대통령에게 보고.
- 국가공론화위원회의가 주관하는 숙의와 토론이 현세대 인류 중심의 민주주의 한계를 드러낼 수도 있기 때문에 미래세대(청소년은 물론 태어나지 않은 미래세대 포함) 대표(혹은 후견인)와 생물 등 자연의 대리인(혹은 후견인)이 될 수 있는 환경단체, 동물보호단체, 생태학자 등의 참여를 보장해야 함. 이들이 숙의 과정에 적극적으로 참여하여 미래세대와 비인간 자연에 대한 현세대 인간의 책무와 이들의 권리에 대해 토론할 경우, 생태민주주의를 진전시킬 수 있을 것으로 기대됨.

4. 국내총생산(Gross Domestic Product) 대신 국민총행복(Gross National Happiness)으로

- 환경파괴와 불평등이 심화되어도 증가하는 GDP의 문제를 해결하기 위해 삶의 질을 종합적으로 나타내는 새로운 국가 지표 설정이 시급함. 이미 개발된 지표가 존재하기 때문에 이를 우선 활용할 수 있음
- 통계청이 만든 ‘국민 삶의 질 지표’는 ① 소득·소비·자산, ② 고용·임금, ③ 사회복지, ④ 주거, ⑤ 건강, ⑥ 교육, ⑦ 문화·여가, ⑧ 가족·공동체, ⑨ 시민참여, ⑩ 안전, ⑪ 환경, ⑫ 주관적 웰빙 등 12개 분야로 구성되어 있음
- 어떤 대가를 치르더라도 경제성장을 추구해야 한다는 성장지상주의 시대는 끝났음. 과거와 같은 ‘문지마 성장’은 가능하지도 바람직하지도 않음. 이제 ‘GDP’에서 국민총행복(GNH: Gross National Happiness)’으로 발전의 척도를 전환해 저성장 속에서도 함께 행복하게 살아갈 수 있는 길을 찾아야 함.

5. 생명을 살리는 녹색 국가

- 차기 정부 정부조직개편의 원칙과 방향
 - 시민들이 만들어 가는 민주 정부: 대의민주주의와 직접 민주주의, 숙의민주주의를 결합시키는 정부 (촛불 민심을 정부 조직 구성과 정책과정에서 실현)
 - 지속가능발전을 이루는 지속가능한 정부: 국가 목표를 지속가능발전으로 설정하고 기업, 협동조합, 시민사회의 발전을 지원하는 정부(정의롭고 포용적인 발전으로 다 함께 잘 사는 세상 만들기)
 - 모든 생명이 잘 살게 도와주는 환경 친화적 정부: 하나뿐인 지구에서 환경을 지키며 모든 이들이 안전하고 건강하게 살아가는 세상을 만드는 정부

1) 위원회: 지속가능발전위원회, 국가공론화 위원회 등

- 지속가능발전위원회는 대통령 직속 자문위원회로 복원. 소규모 부처로서 한계를 극복하기 위해서 전체 행정을 조정할 수 있는 메타 거버넌스 조직으로의 기능을 수행. 위원회 산하 녹색경제위원회를 설치하여 지속가능발전 개념으로 환경과 경제를 통합하고, 환경복지 개념으로 환경과 사회를 통합.
 - 지속가능발전위원회가 모든 부처의 사업에 대해 지속가능성을 심사하고 평가하는 체계를 구축하여 각 부처가 보고하도록 하고 이행을 명할 수 있도록 함
- 국가공론화위원회 신설
 - 시민참여를 통한 직접민주주의 확대를 위해 지속가능발전위원회 별도로 신설하되 미래세대 대표와 비인간 생명과 자연을 대리하거나 후견할 수 있는 집단을 포함.

(2) 중앙정부 부처

- 기후에너지환경부(또는 기후에너지부) 신설 검토
 - 1안 기후에너지환경부 신설: 산업부의 자원개발을 제외한 에너지 수급 업무를 분리 환경부로 이관, 기후에너지환경부로 확대, 신설 검토(에너지를 대기오염, 에너지수요관리 관점에 기후에너지환경부장관이 주도)
 - 2안 기후에너지부 신설: 기후에너지 정책을 산업진흥 정책 중심이 아니라 기후변화 대응과 에너지 수요관리 중심으로 부처의 기능과 목표를 새롭게 설정해야 함.
- 국토 분야 기능 재편
 - 국토의 계획과 보전 업무를 통합해 지속가능발전을 위한 일관성 있는 정책 계획과 추진
 - 수자원, 도로, 교통, 상하수도 등의 건설 사업을 지자체로 대폭 이관
 - 수자원공사의 해체 및 유역별 하천 관리 및 수질 보전 업무 기구로 분사

(3) 지방자치단체

- 지자체의 활성화를 위해 건설 및 집행 기능의 지자체로의 대폭 이전.
 - 지방자치단체가 과도한 개발 중심 정책을 추진할 우려가 있으므로 시민 참여와 감시 시스템을 강화하는 등 생태 민주적 체도를 도입하는 것이 필요함

II 부 새 정부의 과제

1. 2017년을 탈핵원년으로

- 원전 축소, 2017 탈핵원년 선언
 - 탈핵기본법(에너지전환기본법) 제정
 - 신고리 5,6호기 건설 백지화, 건설 중 원전 보류, 계획 원전과 신규부지 백지화
 - 원자력 진흥법, 전원개발촉진법 폐지 또는 개정

- 원전안전 확보, 핵폐기물 안전 관리
 - 전반적인 원전 안전기준 검토와 상향조정
 - 운영허가 갱신 시기를 10년 이내로 축소, 개선된 안전기준으로 재가동 승인 엄격화
 - 원전 안전성 평가 정보 공개 의무화와 원전안전성 3자 검증제도 도입
 - 핵위험세 부과
 - 고준위핵폐기물 관리법 전면 수정 및 중저준위 방폐장 제도적 관리기간 300년 이상

- 원자력시설 지역 실질적인 방재계획
 - 원전 비상계획구역 30킬로미터로 통일
 - 원전사고 모의실험과 대피시나리오 의무화
 - 방사능 오염 주민 이주대책 마련
 - 연구용 원자로 등 핵시설 주변 감시기구, 방재계획과 대피시나리오 마련
 - 방사능 모니터링을 원전시설과 부지 내로 확대

- 주민의견 수렴 의무화로 갈등 사전 예방
 - 대형발전소와 고압송전선로 계획 단계부터 주민의견수렴 의무화 제도 도입
 - 송전 제약 사전검토 제도화
 - 원전 폐로 절차와 과정을 주민에게 공개하고, 폐로 방법 및 부지 활용방안에 대한 사회적 논의와 합의

- 탈핵 에너지전환 정책 예산으로 개선
 - 재처리, 고속로 예산, 경상북도 원자력클러스터 추진 사업 관련 지원 예산 삭감
 - 전력산업기금에서 원전홍보 등 예산삭감하고, 신재생에너지 촉진법이 정한 태양광, 풍력 등에 우선 사용
 - 원자력문화재단 예산 전액 삭감

- 위원회 개선 제안

- 원자력안전위원회 규제 기능 강화, 독립성 확보
- 원자력안전기술원 독립성 확보
- 원자력진흥위원회 폐지 : 원자력진흥업무를 담당하는 위원회 폐지

2. 석탄을 끄고 햇빛과 바람으로

■ 온실가스 감축 목표 명시, 탄소 저감 정책 추진

- 2050년까지 2005년 대비 온실가스 80% 감축하는 기후변화대응기본법 제정
- 당진 에코파워, 삼척 포스파워 등 신규석탄발전설비 9기 취소
- 저탄소차 협력금제 시행
- 석탄발전 사업에 공공금융 투자 중단
- 배출권 거래제 배출할당량과 벌금 현실화
- 환경급전 원칙 반영한 전기사업법 개정 후속조치
- 화석연료에 대한 탄소세 부과

■ 재생에너지 확대 목표 명시, 재생에너지 확대를 위한 제도 대선

- 2030년 최종에너지 중 재생에너지 비율 20%, 발전량 중 재생에너지 비율 30% 명시
- 발전차액지원제도 재도입
- 에너지 전환 비용 전기요금 표시제
- 신에너지와 재생에너지 국제수준에 맞게 구분
- 재생에너지 계통연계 한전 책임제와 재생에너지 설치 임대료 현실화

■ 에너지효율 증대

- 에너지 효율화 지원 촉진사업(법) 제정
- 지역에너지 전환과 자립을 위한 지원제도 마련
- 에너지 상대가격 정상화

■ 지속가능한 에너지, 전력수급계획 수립

- 에너지와 전력수요 예측 현실화
- 분산형, 저탄소, 안전하고 청정한 에너지 우선 건립

■ 탄소 감축 재생에너지 확대, 에너지 효율 예산 확보

- 발전차액지원제도 도입 예산의 확보
- 단열개선 지원 사업 예산의 확보
- 해외 석탄 화력발전 사업에 대한 수출신용 지원예산 삭감
- 산업은행, 신규 석탄 화력발전소 사업에 대한 지분투자 철회

- 전기위원회 및 전력정책심의회 독립성 및 투명성 강화

3. 미세먼지 없는 맑은 하늘로

- 미세먼지 환경기준 강화
 - 미세먼지 환경기준 WHO 권고기준 잠정목표 3단계 계획 적용
 - 대기환경기본법을 수도권대기환경개선에관한특별법 수준으로 기준 강화
- 미세먼지 발생원별 저감대책 강화
 - 경유차 운행 제한 및 친환경차 전환
 - 종합적인 교통수요관리대책수립
 - 석탄 화력발전 계획 철회 및 재생가능에너지 전환
 - 지역별, 배출원별 특성화 대책수립
- 대기환경 사회안전시스템 구축
 - 전국적 대기오염측정망 시스템 구축
 - 미세먼지 비상행동계획 마련을 통한 위해성 관리 강화
- 대중교통중심의 교통체계 개편
 - 대중교통 이용자를 위한 세제감면, 인센티브 확대
 - 대중교통중심의 교통 인프라 확대
 - 친환경교통수단 인프라 확대
- 중국 등 동북아시아 실질적 협력체계 강화
- 미세먼지 기준 강화에 따른 산업계 지원, 도심 교통량을 감소시킬 수 있는 대중교통 시스템을 위한 예산 확보

4. 유해화학물질로부터 안전한 사회로

- 생활화학제품 독성물질 누구나 알기 쉽게
 - 살생물제 및 생활화학제품 전성분 및 함량 등록 의무제 도입
 - 소비자들이 생활화학제품의 위해정보를 쉽게 확인할 수 있는 안전신호등표시제 등 개선
- 생활용품 안전관리 강화
 - 흡입 가능 생활용품 안전기준 제시

- 어린이제품 안전관리 일원화

■ 화학물질 제조사 책임은 강화하고 관리는 안전하게

- 징벌적 손해배상 제도 도입
- 화학물질과 제품 안전관리의 통합, 관리체계 신설

■ 과실치사 업체 처벌 강화하고 피해자 구제 실효성 강화

- 업무상 과실치사 업체 형사 처벌 형량 강화
- 환경오염피해구제제도 실효성 강화

5. 4대강 보를 철거하고 흐르는 강으로

■ 4대강, 16개 보 철거로 강을 흐르게

- 4대강 16개 보 수문 즉시 개방, 철거와 복원 추진
- 4대강사업 재평가와 청문회 개최
- 4대강사업 후속사업 중단, 전면 재검토
- 4대강사업 관리 예산 삭감
- 친수구역 활용에 관한 특별법 폐지
- 수자원공사 해체, 한국수자원공사법 폐지

■ 갇힌 채 썩어가는 물을 자유롭게

- 댐, 보, 저수지 하굿둑의 점검
- 하굿둑 개방 및 신곡보 철거
- 용도와 기능 상실한 댐 평가
- 댐, 보, 저수지, 하굿둑 전면적인 조사 및 철거 예산 확보

■ ‘국가차원 물통합 계획’, ‘유역단위 물관리’ 위한 물기본법 제정

- 국가차원 물 계획과 유역관리 원칙 수립
- 중앙하천위원회 등 정부위원회에 민간참여 확대
- 물 순환 건전화를 위한 세부사업 확대

6. 자연과 사람이 공존하는 국토로

■ 자연공원법 개정으로 국립공원 내 케이블카 및 산악관광개발 원칙적 금지

- 생물권 보호지역인 자연공원에서 케이블카 설치를 원천적으로 금지
- 자연공원계획 임의 변경 제한

- 전국에 추진 중인 케이블카 설치의 기준과 절차 강화
- 9개 국립공원에 대한 탐방객 제한 및 보전 원칙 실행

■ 아이치 목표(전국토의 육상 17%, 해양 10% 보호지역 지정) 추진

- 보호지역의 적극적 확대
- 보호지역 관리의 강화
- 생물다양성 증진 전략수립
- 「국가 생물자원 종합관리시스템」 구축
- 국가자연유산 유공자제도 신설

■ 도시지역 녹지총량 확대 계획 추진

- 도시 녹지총량 확대
- ‘장기미집행 도시계획시설결정 실효제도(일몰제)’ 대책 마련
- 기반시설부담금제도 재도입, 광역차원의 통합적 도시재생사업추진

■ 규제프리존법 추진 중단

- 공공재인 생태계 보호지역 규제와 안전규제를 무력화하는 규제프리존법은 폐지
- 신산업 육성을 위해 완화해야 하는 규제는 해당 상임위원회에서 관련법 개정안에 대한 논의

7. 새만금을 살리고 생명의 바다로

■ 새만금호와 화성호 담수화 포기, 해수 유통 항구화

- 새만금 플랜B(해수유통을 통한 친환경 부분개발) 수립
- 수질개선 사업 용역예산 낭비 차단
- 화성호 해수 유통, 매항리 갯벌 습지보호지역으로 지정

■ 보호종 보호구역 설정

- 보호대상 해양생물 지정과 생태보전 구역 지정
- 보호구역 내 위기종 포획 금지, 혼획된 사체 유통 차단

■ 해양 보호구역 설정 및 역간척 지원법 제정

- 해양보호구역 제도 정비
- 연안과 하구 생태계 복원사업
- 갯벌 국립공원제도 도입

■ 연안관리제도 개선을 통한 연안역 난개발 억제

- 연안관리법의 개정
- 스마트 연안관리

정책보고서

2017. 3

환경운동연합

서론 : 모든 생명이 함께 사는 세상을 위하여

1. 요약

- 모든 생명이 함께 자유롭게 살아가는 세상을 만드는 것이 우리 모두의 소망
- 망가진 민주 공화국을 바로 세울 뿐만 아니라 자본 중심의 공업 문명을 넘어서서 생태적으로 지속가능하면서 사회적으로 정의로운 세상을 만드는 것이 절실함
- 이를 위해서는 광장의 목소리를 모아 옛 체제를 허물고 새로운 체제를 만드는 전환이 필요함
- 환경연합은 '박근혜 퇴진을 위한 비상국민행동'에 적극 참여하였으며 앞으로도 민주주의를 회복하고, 모든 생명이 함께 잘 사는 세상을 만들기 위해 노력할 것임
- 환경연합은 새로운 생태민주 사회를 만들기 위한 비전과 법, 제도, 정책을 제안함
- 이 제안을 바탕으로 회원과 시민들이 적극적으로 참여하고 토론하여 힘차게 미래를 열어나기를 기대함

2. 배경

- 해방 이후 대한민국은 공업화를 통해 경제성장을 지속적으로 추진해 왔음
- 1998년 이후 김대중, 노무현 정부는 민주주의를 획기적으로 진전시켰으나 성장 중심의 공업 자본주의 체제는 온존되었음.
- 2008년 이후 이명박, 박근혜 정부는 신자유주의를 가속화시켰을 뿐만 아니라 민주주의 절차와 내용을 파괴하여 국토의 모든 생명들을 위험 속에 빠트림 (사례: 4대강사업, 가슴기 살균제, 원전확대 등)
- 민주주의, 평화, 복지정책에 있어서는 '민주' 정부와 '권위주의' 정부가 구분되지만 '환경파괴적 경제성장 전략'에 있어서는 유사함.
- 새로운 체제에서는 환경을 파괴하고 GDP 중심의 경제성장만을 추구하는 지속불가능한 민주주의에서 모든 생명이 함께 잘 사는 민주주의, 생태적으로 지속가능하고 사회적으로 정의로운 생태민주주의를 발전시키는 것이 필요함

3. 현황

- 1960년대 이후 소득은 급속히 증가했으나 1990년대 중반 이후 소득 증가만큼 삶의 질이나 행복 증가가 이루어지지 않고 있음
- 환경은 1980년대 이후 대기질, 수질 등이 일부 개선되었으나 미세먼지 등 대기오염, 새만금사업, 4대강 사업 등으로 인한 수질오염과 생태계파괴, 화학물질 사고, 원전 위험, 기후변화 등 잠재적 위험과 실질적인 건강 위해가 여전히 높은 상태임
- 일부 선진국은 적극적인 환경운동과 환경정책으로 경제성장과 환경파괴의 고리를 끊고 생태적 현대화를 추진하고 있으나 한국은 '녹색성장정책'에도 불구하고 원전 및 석탄화력 확대정책, 4대강 사업, 규제완화 등으로 환경파괴를 지속하고 있음.
- 환경을 파괴하는 더럽고 파괴적인 경제성장정책은 GDP를 높인다 하더라도 환경파괴로 인한 건강 악화로 실질적인 삶의 질과 행복 향상에 부정적인 영향을 미침.

- 현 상황은 이명박, 박근혜 정부가 민주주의와 민생 경제는 물론 환경을 파괴하여 삶의 토대인 물, 공기, 땅을 오염시키고 생명을 위협하고 있는 상황

4. 제안

- 우리가 지향하는 새로운 체제는 ‘모든 생명이 함께 사는 생태민주사회’이며 이 사회는 헌법과 법, 제도의 개선, 정부 정책의 획기적인 전환을 필요로 함

- 생태민주사회의 핵심가치: 생명, 평화, 생태, 참여

- 생명: 사회경제적 약자는 물론 동물과 식물 등 모든 생명이 내재적인 가치를 인정받으며, 지구 공동체의 일원으로 살아갈 수 있는 체제
- 평화: 폭력과 전쟁으로 강자가 약자를 억압하지 않고 약자의 권리와 존엄성이 최우선으로 존중 받으며 폭력을 줄여나가는 체제
- 생태: 물, 강, 산, 바다 등 생태계가 지탱가능하게 유지되며 생태적 한계 안에서 현세대와 미래세대의 삶의 질이 높아지는 체제
- 참여: 현세대는 물론 미래세대와 비인간존재(동물 등)의 후견인(대리인)이 참여하여 토론하고 소통하여 현재와 미래의 정치와 정책을 결정, 집행, 평가하는 체제

- 새로운 생태헌법

- 현행 헌법은 현세대의 환경권을 담고 있으나 실제 환경보호에 큰 도움이 되지 못하고 있는 실정이므로 ‘자연환경과 생명(동물 등)가치, 생태적 지속가능성, 환경권, 참여’등 핵심가치를 담은 생태헌법으로의 개정이 필요함
- 다만 헌법 개정은 촛불의 열망과 모든 국민의 참여 속에서 충분한 토론을 거쳐 이루어져야 하며, 정치 전략의 차원에서 추진되어서는 안 됨.

- 생태민주주의 비전

- 국토환경을 파괴하지만 고용은 늘지 않으며 삶의 질과 행복에도 도움이 되지 않는 GDP 중심의 성장전략을 폐기해야 함
- 생태적 지속가능성을 높임으로써 사람들의 건강과 안전을 향상시키고 평화를 만들어감으로써 복지, 교육, 주거, 의료 등을 개선할 수 있는 ‘생태적으로 지속가능하며 사회적으로 포용적인 생태 사회적 발전 전략*’으로 전환해야 함

* 생태 사회적 발전이란 기후변화와 핵 위험의 시대에 생태적 한계 안에서 환경파괴를 최소화하면서 사회경제적 약자들과 미래세대의 삶의 질을 높이는 포용적인 발전 전략임.

- 이를 위해서는 이명박, 박근혜 정부의 규제 철폐, 친재벌, 원전확대 등 환경 파괴적이고 거대 자본 중심의 정책을 폐기해야 함
- 저성장이 구조화된 상황에서 ‘성장 없는 번영’ 즉 GDP 성장은 낮더라도 환경 친화적 일자리, 돌봄 네트워크, 사회적 경제, 재생가능 에너지 등을 통해 모두를 위한 경제, 모든 사람의 삶의 질이 높아지는 생태 사회적 발전으로 전환해야 함

- 생태 민주적 전환의 비전

- 경제의 전환: GDP 중심 경제에서 지속가능한 생태 경제로 전환(생태적 세계개혁, 환경세, 탄소세, 환

경 파괴적 보조금 삭감 등)

- 생산의 전환: 자원을 덜 쓰고 폐기물과 오염을 줄이며 효율을 높이기(에너지, 자원 절약과 생태효율성 향상)
- 산업의 전환: 원전, 석탄화력, 대형 댐, 간척 등 환경 파괴적 산업에서 재생에너지, 자연형 하천 개발, 역간척, 친환경 농업, 돌봄 노동 등 생태적, 사회적으로 지속가능한 산업으로 전환
- 노동의 전환: 노동시간을 줄이고 교육, 돌봄 등 자원을 덜 쓰면서 행복을 높이는 일자리를 만들고 일과 생활의 균형을 이루는 경제, 사회 정책으로 전환
- 소유의 전환: 국토자연환경(토지, 대기, 바다, 강, 바람, 지하수, 야생동식물 등)은 지구상 모든 생명이 살아가는 터전이므로 국가는 이를 공적 자산으로 수탁하여 관리할 책무가 있음. 따라서 국가는 이를 훼손하는 행위를 제한해야 할 뿐만 아니라 지역주민을 비롯한 모든 사람들이 공동으로 이를 보전하고 관리하도록 지원하는 법과 제도를 발전시킬 책무가 있음.
- 기술의 전환: 환경과 생명을 파괴하고 생명을 도구화하는 과학기술(예: GMOs)을 통제하고 에너지와 자원을 덜 쓰면서 폐기물과 온실가스를 덜 배출하며 그 혜택이 모든 이에게 돌아가는 환경 친화적 기술 개발
- 소비의 전환: 자원낭비, 환경 파괴적 소비를 줄이고 자연의 순환을 되살리고 이웃 간의 우애를 높이는 지속가능한 소비로 전환
- 정치의 전환: 정부가 먼저 결정하고 나중에 알리는 체제에서 결정하기 전부터 알리고 토론하며 정보를 공개하여 억압적, 폐쇄적 권력에서 ‘친절하고 열린 권력’으로 전환. 거버넌스 위원회, 숙의 포럼 등을 확대하고 이를 바탕으로 풀뿌리 정치 공동체에 바탕을 둔 분권과 자치 체제를 지향
- 시민사회의 전환: 시민사회는 정부에 요구하는 주창 집단에서 한 발 더 나아가 스스로 자치의 힘을 키우고 이를 제도로 전환시키는 힘을 키워야 함.
- 국가의 전환: 군대를 중심으로 억지력을 증가시키는 전쟁국가에서 국가 간의 평화를 진전시키고 기후변화 대응, 생물종다양성 등을 위해 호혜적 교류와 협력을 확대하는 생태평화국가로 전환
- 한반도의 전환: 남북 상호교류와 협력을 통해 신뢰를 확장하고 이를 바탕으로 남북한이 함께 협력, 발전하는 ‘한반도 지속가능발전’ 모델로 전환

○ 생태 민주적 전환 전략

- 생태민주주의자는 모든 사람들과 대화하며 생태민주주의 비전을 현실에서 실현가능한 것부터 실천할 수 있도록 틈새를 찾고 작은 변화를 시작할 수 있도록 노력해야 함
- 핵과 콘크리트가 지배하는 세상에서 자연과 인간이 함께 공존하는 세상을 만들기 위해 거리, 가정, 일터에서 변화를 만들 필요가 있음
- 향후 대통령 선거에서 정치, 경제, 언론 등 모든 영역에서 생태민주주의를 수용하고 지지할 수 있도록 설득하고 압력을 행사하는 제도 안과 밖의 정치를 실천
- 국가에 요구하기 전에 시민 스스로 생태민주주의자가 되도록 삶을 전환하는 것도 필요함. 이를 바탕으로 생태민주주의자들의 연대가 더 넓어지고 확산되도록 노력.
- 정부와 국회, 사법부 등 모든 국가기관에 악법과 제도를 철폐하고 생태민주적인 법과 제도가 자리 잡도록 힘을 모으는 전략 필요

I 부 새로운 체제의 구상

1. 지구와 생명을 살리는 생태헌법
2. 지속가능발전을 위한 거버넌스
3. 시민이 참여하는 정책 결정
4. 국내총생산(GDP)대신 국민총행복(GNH)으로
5. 생명을 살리는 녹색 국가

1. 지구와 생명을 살리는 생태헌법

1. 현황 및 문제점

- 현행 헌법은 환경생태 위기가 심각하게 인식되지 않았던 시기에 개정되어 경제성장 중심, 현세대 인류 중심주의의 한계를 갖고 있음
- 1980년 8월 15일 헌법 개정을 통해 환경권 조항이 신설되었으나 한계도 있음.
 - 당시 환경권이 헌법에 규정되는 경우 국가의 인적·물적 부담이 많으며 배상사태로 국가부담 내지 예산 집행상 어려움이 예상되고 경제발전이 둔화될 우려가 있다는 반대의견을 극복하고 도입된 것으로 환경보호를 헌법에 명문화시킨 국가가 적었던 당시로서는 대단히 진취적인 규정
 - 그러나 법원은 환경권의 구체적 권리성을 원칙적으로 인정하지 않음으로써 환경권의 규범적 효력은 상당히 제한적임. 한편 환경보호를 기본권 형식으로 도입함으로써 환경보호가 국가의 목표과제로서 인식되지 못하거나 경제성장[발전]이라는 국가목표과제와 적어도 대등한 수준으로 인식되지 못함
 - 1992년 「환경과 개발에 관한 리우선언」 과 이후 국제선언을 통해 합의된 지속가능발전(ESSD)이나 미래세대에 대한 책임 등 국제사회가 합의한 21세기 지구환경시대에서의 환경보호 패러다임을 전혀 반영하지 못하고 있음
- 환경법체계는 어느 정도 정비되었지만 국가환경지속가능성 지수는 하락 추세
 - 현재 환경부 소관 환경법은 2016. 5. 기준으로 대기·수질·폐기물·토양·자연환경 등 분야 총 59개 법률이 제정, 환경법체계는 적어도 양적으로는 어느 정도 정비되었음.
 - 세계경제포럼(WEF)이 2001년 1월에 발표한 한국의 환경지속가능성 지수(ESI)는 122개국 중 95위(일본 22위-싱가포르 65위-태국 74위), 2005년 발표한 환경성가지수(EPI)는 146개국 중 122위, 2010년 163개국 94위
- 따라서 헌법에 인간의 존속·번영의 자연적 기반으로써 환경의 가치를 명시하고, 개발과 관리에 있어 환경의 가치를 존중하고 보호하도록 명시함으로써 환경국가원리를 법치국가원리와 사회국가원리와 더불어 헌법 원리로 승인할 필요가 있음
- 2008년 9월 에콰도르 국민은 “국가와 시민들에게 자연과 조화하면서 자연의 권리를 인정하는 방식으로 안녕을 추구”할 것을 명하는 헌법을 채택
 - 헌법 전문(前文)에는 자연의 다양성과 자연과의 조화 속에 시민들을 위한 공존의 새로운 질서를 구축함으로써 안녕을 성취하려는 에콰도르 국민의 의도를 명시적으로 언급
 - 자연의 기본권은 헌법 제7장에 다음과 같이 열거: “생명이 재창조되고 존재하는 곳인 자연 또는 *파차마마(Pachamama)*; 안데스 원주민들에게 신앙의 대상인 영적존재로 <어머니 대지>정도로 번역는 존재할 권리, 지속할 권리 그리고 생명 유지에 필수적인 자연의 순환과정과 구조, 기능과 진화과정을 유지하고 재생할 권리를 가진다.”(제72조).
 - 헌법은 인민에, 회사와 같은 법적주체에 그리고 국가에 자연의 권리를 존중하고 지지해야 할 특정 의무를 부과하고, 이러한 자연의 권리는 법적으로 집행가능하다고 규정. 또 “자연의 권리를 존중하고,

건강한 환경을 보존하고, 자연 자원을 합리적이고 실행가능하면서도 지속가능한 방식으로 사용”해야 할 의무를 모든 에콰도르 남성과 여성에게 부과(제83조 제6항).

- 헌법은 또한 자연의 권리를 보장하고(제277조), “사람들을 위한 삶의 질을 보장할 수 있고, 자연의 권리를 위협하는 사람들을 억지할 수 있는 생산양식들”을 증진하며(제319조), “환경적으로 균형 잡히고 문화적 다양성을 존중하고, 생물다양성과 생태계의 자연적 재생능력과 생태계에 대한 현세대와 미래 세대의 수요 충족을 보장하는 자연의 능력을 보호하는 지속가능한 발전모델”을 보장함으로써(제395조 제1항) 좋은 생활방식(*buen vivir*)을 확산시킬 것을 국가에 명하고 있음.
- 2009년 4월 22일 유엔 총회는 4월 22일을 ‘국제 어머니 지구의 날(International Mother Earth Day)’로 선포하는 결의를 채택
- 당일 총회 연설에서 볼리비아 대통령 에보 모랄레스 아이마(Evo Morales Ayma)는 20세기가 ‘인권의 세기’로 명명된 것처럼 21세기는 ‘어머니 지구의 권리의 세기’로 알려지리라는 바람을 피력하며, 회원국들이 이제 ‘어머니 지구의 권리에 관한 선언(Declaration on the Rights of Mother Earth)’의 발전을 위한 행동을 개시하자고 촉구
- 이 선언은, 다른 권리보다도, 모든 살아 있는 것들을 위한 생명권, 오염과 공해에서 자유롭게 살아갈 어머니 지구를 위한 권리 그리고 모든 것들 가운데 또 모든 것들 사이에서 조화와 균형의 권리를 담게 될 것임

2. 제안

○ 생태헌법의 핵심가치로 “자연환경과 생명(동물등)가치-생태지속성장-환경국가원리-참여”를 제안

○ 생태헌법의 목표

- 1) 인간가치 중심적 헌법질서 내 자연가치·생명가치를 주입함으로써 현세대 인간중심주의적 헌법가치질서 완화
- 2) 국가의 조직·운영원리로서 환경국가원리 강화
- 3) 환경권의 구체적 권리성과 권리간 상호의존성 인정
- 4) 국민 참여와 환경거버넌스 보장·강화

○ 생태헌법의 실현전략

- 1) (현세대 인간들에 대표되지 못하는) 자연의 가치 인정, 생명가치의 존중 및 최대보장을 법률로써 보장, 미래세대 이익과 동물 보호책임 부과
- 2) 환경보호를 국가목표(규범)로 명시, 자연의 순환과정을 유지하고 자연의 재생능력 한계범위 내에서 경제 질서 조직함으로써(경제부문), 또한 국토-환경계획의 연계를 통하여(국토관리부문) 생태적 지속가능성 원리를 명시
- 3) 환경권을 환경을 누릴 권리로 다시 정의하고, 또 개체적 권리가자 집단적 권리로 표현
- 4) 동물보호단체에 입법·행정·사법과정의 참여권과, 귀중한 국토와 자연자원의 보전에 있어 국민에 사법접근권을 법률로써 보장

○ 생태헌법 개정 절차

- 헌법 개정은 촛불의 열망과 모든 국민의 참여 속에서 충분한 토론을 거쳐 이루어져야 하며, 정치 전략의 차원에서 추진되어서는 안 됨.

생태헌법의 목표와 실현전략

	목 표	전 략
1	현세대 인간중심주의적 헌법가치질서 완화	- 우리와 우리 후손 그 밖의 인간 이외의 생명들의 기반으로 자연환경의 가치 명시 - 생명가치 존중 및 보장 - 미래세대 이익 고려와 동물 보호
2	환경국가원리의 강화	- 환경보호를 국가목표로 규정 - 경제 질서의 기본바탕으로 자연의 순환과정과 재생능력 존중 - 국토의 지속가능한 보전 및 관리 표현
3	환경권의 구체적 권리성 확보	환경권을 환경을 더불어 누릴(개체 집단적 권리)권리로 표현
4	참여보장을 통한 환경거버넌스의 보장·강화	- 동물보호단체에 입법·행정·사법과정 참여권 보장 - 귀중한 자연자원의 보전에 있어 국민의 사법접근권 보장

○ 개정이 필요한 조항(이하 ‘표적조항’이라 함)

- 헌법 전문(前文): 지구 위 생명공동체의 존속·번영의 기반인 자연환경의 보호, 생명공동체의 한 성원으로서 인간의 지위와 책임 반영
- 헌법 제10조: 생명가치 존중과 법률에 의한 보장
- 헌법 제35조: 공유권으로서의 환경권 특성 반영, 환경보호를 위한 국가과제 제시, 미래세대 이익 및 동물의 보호
- 헌법 제119조: 자연의 순환과정을 유지하고 자연의 재생능력을 고려하는 경제 질서 구축
- 헌법 제120조등: 귀중한 국토와 자연자원의 보전을 위하여 국가에 공공수탁의무 부과, 국민의 사법 접근권 보장, 국토-환경계획 연계조항을 통한 국토의 지속가능한 개발 추구

○ 표적조항의 개정안

헌법전문

현행	개정안
유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은...안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지 함으로써 우리들과 우리들의 자손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보 할 것을 다짐하면서...헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.	유구한 역사와 전통에 빛나는 우리 대한국민은...안으로는 국민생활의 균등한 향상을 기하고 밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지 함으로써, 또한 자연환경은 우리들과 못생명이 하나로 연결된 지구 위 생명공동체의 존속과 번영을 위한 불가결한 기반임을 인식하며, 생명공동체의 책임 있는 성원으로서 환경적으로 건전하고 지속가능한 사회발전을 추구함으로써 우리들과 우리들의 후손의 안전과 자유와 행복을 영원히 확보하고 우리들을 비롯한 못생명의 존속과 번영의 자연적 기반을 보호할 것을 다짐하면서...헌법을 이제 국회의 의결을 거쳐 국민투표에 의하여 개정한다.

헌법 제10조

현행	개정안
<p>제2장 국민의 권리와 의무</p> <p>모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.</p>	<p>제2장 <u>기본적 권리와 의무</u></p> <p>①모든 <u>사람은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.</u></p> <p>②모든 <u>생명체의 존재가치는 존중되며 함부로 부정되어서는 안 된다. 국가는 법률이 정하는 바에 따라 생명가치를 최대한 보장하여야 하고, 또 이를 존중하는 문화를 육성하는데 노력하여야 한다.</u></p>

헌법 제35조

현행	개정안
<p>①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다.</p> <p>②환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다.</p> <p>③국가는 주택개발정책등을 통하여 모든 국민이 쾌적한 주거생활을 할 수 있도록 노력하여야 한다.</p>	<p>①모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경을 더불어 누릴 권리를 가지며, 국가는 또한 <u>장래[미래]세대</u>에 대한 책임으로서 <u>환경오염과 훼손을 예방하고 환경을 보전하고 향상시켜야 한다.</u></p> <p>②삭제</p> <p>③삭제(필요하다면 위치이동).</p> <p>②(신설) 국가는 <u>생명공동체의 일원인 동물이 부당한 고통과 대우로부터 국가의 보호해야 한다. 동물보호단체는 법률이 정하는 바에 따라 동물의 이익을 위하여 동물의 보호와 이용에 관한 입법과 행정, 사법절차에 참여할 수 있다.*</u></p>

* ②의 신설에 대해서는 좀 더 심도 있는 토론이 필요함.

헌법 제119조

현행	개정안
<p>제119조 ①대한민국의 경제 질서는 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.</p> <p>②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화를 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.</p>	<p>제119조 ①대한민국의 경제 질서는 <u>생산과 소비의 기반이 되는 자연의 재생능력의 유한함에 대한 인식을 바탕으로</u> 개인과 기업의 경제상의 자유와 창의를 존중함을 기본으로 한다.</p> <p>②국가는 균형있는 국민경제의 성장 및 안정과 적정한 소득의 분배를 유지하고, 시장의 지배와 경제력의 남용을 방지하며, 경제주체간의 조화를 통한 경제의 민주화와 <u>자연의 순환과정과 재생능력을 고려한 경제발전을</u> 위하여 경제에 관한 규제와 조정을 할 수 있다.</p>

헌법 제120조

현행	개정안
<p>①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.</p> <p>②국토와 자원은 국가의 보호를 받으며, 국</p>	<p>①광물 기타 중요한 지하자원·수산자원·수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 법률이 정하는 바에 의하여 일정한 기간 그 채취·개발 또는 이용을 특허할 수 있다.</p> <p>② 삭제¹</p> <p>② (신설) 생태적·경관적 가치가 큰 국토와 자연자원은 모든 국민</p>

<p>가는 그 균형있는 개발과 이용을 위하여 필요한 계획을 수립한다.</p>	<p>의 공동자산으로, 국가는 (공공)수탁자로서 법률이 정하는 바에 따라 이를 보전·유지하여야 한다.² ③국민은 법률이 정하는 바에 따라 법원에 공동자산의 보호를 구할 수 있다.³</p>
--	---

헌법 제122조

현행	개정안
<p>국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.</p>	<p>국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 <u>효율적이고 균형있는 지속가능한 보전과 이용·개발을 위하여 법률이 정하는 바에 따라 환경에 관한 계획과 연계하여 계획을 수립하고</u>, 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다</p>

2. 지속가능발전을 위한 거버넌스

1. 현황 및 문제점

- 한국사회는 정부주도의 개발연대를 거치면서 정격유착과 토건중심의 성장을 이뤄왔음
 - 정치, 사회, 경제, 문화 제반 측면의 발전이 불균형적으로 진행된 가운데 현 시기에도 토건중심의 성장 이데올로기는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부에서도 여전히 지배적이며, 정치인, 공무원, 기업인들의 인식에도 깊이 자리 잡고 있는 실정임

- 경제적, 사회적, 환경적 지속불가능성이 갈수록 악화되고 있음에도 실효성 없는 분절적인 정책만 반복되고 있는 실정임. 개별 정책의 달성이 정책 영역별 상충으로 이어지는 것을 극복하고, 영역별 조화와 균형, 그리고 상승효과가 나타날 수 있도록 지속가능성을 전면에 내세워야 함.
 - 정부 부처별로 파편적이고 기능적인 대응에 그쳐 왔던 것을 극복하고 통합적이고 총체적인 대응과 지속가능성을 제고하기 위해 지속가능발전 이행체제로 국가 거버넌스를 재편할 필요가 있음

- 유엔 차원에서도 1987년 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」에서 지속가능발전을 위해서는 정치, 행정, 경제, 사회, 생산, 기술, 국제체제의 변화가 필요함을 강조한 이래 2015년 17개의 유엔 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)를 193개 회원국 만장일치로 채택하기에 이르렀음
 - 정책결정에 시민참여를 보장하는 정치체제
 - 유연하고 자기교정능력을 확보하는 행정체제
 - 자립적이고 지속적으로 잉여생산물과 기술지식을 생산하는 경제체제
 - 불균형으로 인한 긴장을 해소하는 사회체제
 - 발전을 위한 생태적 토대 보존 의무를 존중하는 생산체제
 - 끊임없이 새로운 해결책을 찾는 기술체제
 - 지속가능한 유형의 무역과 재정흐름을 촉진하는 국제체제

- 특히 유엔 SDGs는 개발대상국에 대한 개발협력에 초점을 두었던 2000년의 새천년개발목표(MDGs: Millennium Development Goals)와는 달리 전 세계 모든 나라가 자국의 목표를 수립하고 이행할 수 있도록 169개 세부목표(Targets)를 설정하였고, 유엔 차원에서 목표 이행을 점검하기 위해 230개 지표(Indicators)도 마련했음
 - 유엔은 2016-2030년을 목표연도로 설정하고, 2016년 한국을 비롯한 22개국의 시범평가를 시작으로 매년 이행정도를 점검하기로 하였음
 - 유엔 SDGs 이행체계 구축을 계기로 국가와 지방의 지속가능발전 거버넌스를 확고히 해나갈 필요가 있음



- 한국은 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)의 의제21(Agenda 21)과 유엔기후변화협약 채택 이래 국제적인 지속가능발전사의 흐름에 발맞추기 시작했음
- 국가차원에서는 2000년에 대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD)가 설치되었고, 2006년 10월에는 22개 부처가 공동으로 참여하여 4대 전략, 48개 이행과제, 238개 세부이행과제로 구성된 제1차 지속가능발전 전략 및 이행계획을 수립하였으며, 77개 지속가능발전지표를 선정하여 분야별 국가 지속가능발전을 평가하기도 함
- 지속가능발전 이행계획의 안정적인 수립, 추진, 점검의 기반을 마련하기 위해 2007년 8월에는 지속가능발전기본법이 제정되었음
- 지방차원에서는 1995년부터 지역의 시민사회와 함께 지자체별로 지방의제21(Local Agenda 21)을 수립하여 실천함으로써 지속가능발전 담론을 확산시켰음

- 그러나 경제발전, 사회통합, 환경보호의 통합적 접근이라는 국가차원의 지속가능발전은 물론, 비전 확립, 추진체계구축, 실천역량강화, 평가체계 운영 등 4대 분야 7대 중점과제로 이뤄진 지방 지속가능발전로드맵은 2008년 이명박 정부와 저탄소녹색성장기본법에 밀려 본격적으로 추진되지 못했음
- 녹색성장은 경제, 사회, 환경 영역 가운데 경제와 환경 영역을 접목시켜 환경산업을 강조하는 것으로 지속가능발전의 하위 개념이라 할 수 있지만, 이명박 정부는 지속가능발전기본법의 기초에서 사회 영역을 전면적으로 배제시켜 저탄소녹색성장기본법을 만들고 지속가능발전기본법은 지속가능발전법으로 격하시킴
- 또한 녹색성장은 이명박 정부의 ‘4대강 사업’ 추진의 명분으로만 작동함으로써 환경산업은 차치하고 환경을 파괴하는 개념으로 전략하였음. 2011년 2차 국가지속가능발전기본계획(2011-2015)도 4대 전략, 25개 이행과제, 84개 세부이행과제로 축소되었음

- 박근혜정부 들어서는 유엔 규범의 준수라는 수사학만 존재했을 뿐만 아니라 시민사회를 억누르기 위한 지방재정법 개악에 따라 시민사회가 주도해온 지방 차원의 지속가능발전 거버넌스마저 위협할 정도였음
- 환경부의 지속가능발전위원회는 제3차 지속가능발전기본계획을 수립하면서 유엔 SDGs 17개 목표와 연계시킬 계획을 발표했다.
- 유엔 SDGs 이행은 국제-국가-지역을 연계하도록 되어 있어 국가차원의 이행평가도 지역에서의 자료와 평가를 바탕으로 해야 함. 이에 따라 지방 지속가능발전을 이끌어온 지방의제21 이니셔티브를 유엔 SDGs 이행과 평가체계로 전환시킴으로써 국가-지방에 이르는 전일적인 지속가능발전 이행체계를 구축하는 것이 필요함
- 지방의제21실천협의회(현 지속가능발전협의회) 사무국이 있는 전국의 100여 개 지역 가운데 75개 사무국을 통해 환경부가 취합한 3년 내지 15년간의 지방의제21 추진사업 총 6,588개의 내용을 분석해보면, 주로 기후변화 대응이나 도시 및 공동체, 육상생태계 보존 등에 집중된 가운데 17개 목표와 관련된 사업들이 모두 포함되고 있음을 볼 수 있음
- 이것은 지속가능발전의 가치를 전면화하고 이행체계를 구축해나갈 경우 지속가능발전을 위한 거버넌스가 지방차원까지 확장될 수 있음을 보여주는 것임

2. 제안

- 지속가능발전 거버넌스는 1987년 「우리 공동의 미래」가 상정했던 경제-사회-환경의 양립 모델을 경제와 사회 영역이 환경 영역에 배태될 수 있도록 전환시키는 것이 되어야 함
- 지속가능발전 초기 모델은 경제, 사회, 환경 각 영역별 접점을 모색해보자는 것으로 경제발전과 환경보호가 양립될 수 있다는 인식의 전환에는 기여했지만, 경제, 사회, 환경 영역의 양적 총합이 유지된다면 어느 영역에 더 무게가 실리더라도 무방하다는 인식을 낳음
- 이러한 약한 지속가능성 인식이 결국 녹색성장이나 4대강 사업으로 이어진 것이라 할 수 있는데, 현재의 일자리 없는 성장, 양극화 심화, 건강과 생산에 영향을 미치는 환경 악화가 가속화되는 추세 속에서 약한 지속가능성 모델은 지탱되기 어려움
- 강한 지속가능성을 담보하기 위해서는 지속가능성을 확보할 수 있는 가치의 확립과 조정력의 보장이 거버넌스 설계에 반영되어야 함
- 이를 위해 지속가능발전의 법제를 정비하는 것이 우선시되어야 함. 토건중심의 가치로 지속가능발전의 가치를 오염시킨 녹색성장기본법을 폐지하고, 지속가능발전기본법을 중심으로 기후 및 에너지, 물 관련 법률들을 정비해야 함
- 지속가능발전의 거버넌스는 개별 정책 영역의 거버넌스에 대한 메타 거버넌스의 성격을 갖는 것으로, 개별 법률과 정책 영역들이 상충되거나 중복되는 것을 찾아 조정하는 역할을 담당하는 것임
- 특히 도시기본계획, 환경기본계획, 에너지기본계획, 국가 또는 유역물기본계획 등의 중장기 계획을

3. 시민이 참여하는 정책결정

1. 현황과 문제점

- 우리나라의 공공정책 영역은 소수의 전문가와 기술 관료들에 의해 거의 독점되었음
 - 우리나라 공공정책 거버넌스가 갖는 엘리트주의적 성격은 대부분의 공공정책을 기본적으로 산업의 경쟁력을 향상시키기 위한 경제정책, 혹은 산업정책의 하위분야로만 인식하는 효율지상주의적 개발논리와 결합되어 공공정책에 대한 민주적 통제를 더욱 어렵게 하고 있음. 이러한 상황에서 시민들의 삶의 질이나 생태계 보호의 가치는 개발과 성장의 가치에 눌려 갈수록 위협받고 있는 실정.

- 시민참여의 필요성
 - 소수의 관료와 전문가에 의해 ‘밀실’에서 이루어지던 공공정책의 결정과정을 ‘광장’으로 끌어내야 함.
 - 공공정책 결정과정의 민주화, 즉 정책에 대한 민주적 통제의 강화가 필요.
 - 민주적 통제의 핵심은 정책결정과정에서의 폭넓은 시민참여의 보장

- 시민참여의 세 가지 근거
 - 규범적(normative) 차원: 공공정책은 공적 자금을 이용하여 추진되고, 많은 사람들에게 커다란 영향을 미치게 된다는 점에서 공공적 성격을 지니고 있기 때문에 일반시민도 이해당사자로서 정책결정과정에의 참여를 요구하는 것은 민주주의 사회에서는 매우 당연한 규범임
 - 도구적(instrumental) 차원: 정부나 사업자의 관점에서 볼 때도 시민참여를 통해 공공정책에 대한 시민들의 신뢰를 향상시킴으로써 정책의 정당성과 효과성(수용성)을 제고할 수 있음.
 - 실제적(substantial) 차원: ‘평범한’ 일반 시민이나 지역 주민들이 삶의 과정 속에서 경험적으로 축적하는 시민적 지식(lay knowledge)이 공공정책이 다루고 있는 다양한 문제들을 풀어가는데 실제로 중요한 기여를 할 수 있음

- 시민참여에는 다양한 방식이 있고, 일부는 이미 많이 활용되고 있음

〈제도화된 시민참여의 유형〉

	일반시민	엘리트시민
선호취합 방식	A (여론조사, 투표 등)	B (공청회, 청문회, 여론조사 등)
숙의적 방식	C (합의회의, 시민배심원, 플래닝셀 등)	D (위원회, 라운드테이블 등)

- 참여의 주체는 일반시민인 경우도 있고, 시민단체 활동가와 같은 엘리트시민인 경우도 있음
- 참여의 방식은 여론조사처럼 짧은 시간 안에 시민들의 선호를 취합해내는 방식도 있고, 합의회의처럼 비교적 긴 시간 동안 시민들이 주제에 대해 학습과 숙의를 할 수 있도록 한 다음 자신들의 선호를 밝히도록 하는 방식이 있음
- 여론조사나 투표 등을 통한 참여(A)는 보다 많은 수의 시민들의 참여를 끌어낼 수 있다는 장점을 지니고 있지만, 특정 시점에서 고정된 시민들의 선호를 단순 취합하는 데 머물고 만다는 점에서 한계가 있음.
- 시민단체 활동가들의 참여(B와 D)도 시민참여의 중요한 한 형태이고 각종 위원회 등의 방식을 통해 흔히 이루어지는 시민참여 방식. 하지만 이러한 시민참여는 특정한 소수 '엘리트시민'의 참여에 국한된다는 점에서 다수 시민들의 직접 참여와는 다름.

○ 이러한 점에서 일반 시민들에 의한 숙의적 방식의 시민참여(C)가 중요함.

- 숙의는 참여자들이 학습과, 토론, 그리고 성찰을 통해 자신들의 판단, 선호, 관점을 변화시켜 나가는 동태적인 과정으로서 시민들의 단순 선호취합(public opinion)이 아니라 적극적인 판단(public judgment)을 이끌어내는 기능을 수행.
- 특히 이러한 선호의 전환이 강제, 위협, 상징 조작, 기만이 아닌 토론과 논변에 기초한 설득과 상호학습을 통해 일어난다는 점이 큰 특징임.

○ 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP: Commission National du Debat Public)는 시민참여에 기반을 둔 사회적 공론화 기구임.

- 1997년에 프랑스 환경부 산하에 설립되었던 CNDP는 2002년에 독립 행정기관으로 발전하였는데, 환경 및 국토개발사업과 관련된 국가적 차원의 갈등 사안에 대해 사회적으로 광범위하게 토론을 조직하고 여론을 수렴함으로써 사회적 합의를 통해 갈등을 해결하고자 노력해 옴.
- 현재 22명의 다양한 위원으로 구성되어 있는데, 그 안에는 소비자단체, 환경단체, 노동전문가, 갈등관리 전문가, 관료, 법관, 중앙 및 지방의회 추천 인사 등이 있음.
- CNDP는 '중대한 사회·경제적 효과를 가지거나, 환경 또는 국토개발에 중대한 영향을 미치게 되는 국토개발 사업 및 설비사업'의 전반을 감독하며 공공토론을 통해 사업의 목적, 적정성, 특징 등 사업 전반에 대하여 공공 의사를 수렴·반영하여 사업의 효율적 진행을 도모하는 것이 구체적인 목표임.
- CNDP가 조직하는 공공토론 과정은 1년 가까운 시간동안 준비되고 실행됨. 6개월 동안 공공토론을 준비하고, 4개월 동안 공공토론 및 공론조사를 거친 후 이를 토대로 2개월 동안 종합보고서를 만들고, 3개월 이내에 사업시행자에게 후속 조치가 내려짐. CNDP는 최근 프랑스 국가에너지정책에서 향후 원전 비중을 어느 정도로 할 것인가의 문제에 대해 광범위한 국가적 토론을 진행한 바 있고, 그 결과는 향후 원전 비중을 50%로 줄이기로 한 정부정책으로 연결되었음.

2. 제안: '국가공론화위원회' 설립

- 프랑스 CNDP 경험과 각종 숙의적 시민참여 실천의 경험들을 살려 참여한 사회갈등 사안이나 환경 관련 사안에 대해 '국가공론화위원회'와 같은 조직을 신설하여 광범위한 시민참여와 이들의 숙의에 기반을 둔 공론형성을 도모할 필요가 있음.
 - '국가공론화위원회'가 다루게 될 사안의 성격상 위원회는 국회 산하, 혹은 대통령 직속 기구[또는 '지속가능발전위원회'의 한 부분으로]로 설립할 수 있음.
- 새로 만들어질 '국가공론화위원회'는 대통령이 요구하거나, 위원회 자체적으로 필요하다고 판단하거나, 일정 수 이상(예컨대 3만 명) 시민들이 청원할 경우 그 대상 공공정책 사업에 대해 광범위한 시민참여에 기반을 둔 사회적 공론화를 조직하고 그 결과를 대통령에게 보고하도록 할 수 있음.
 - 2012년 대통령직속 사회통합위원회는 사업비 5000억원 이상의 대형 국책사업에 대해 사업 착수 전에 일정 기간(3~6개월) 공공 토론을 의무화하자는 '국가공론위원회법' 제안하였으나 실현되지 않았음.
- 시민참여 공론화의 기법으로는 외국에서 널리 활용되고 있는 합의회의(consensus conference), 시민 배심원회의(citizens' jury), 또는 플래닝셀(planning cell) 등을 참고할 수 있음. 이 방식들은 숙의의 정신을 잘 구현할 수 있는 기법이기는 하지만 참가자 수의 제한성으로 말미암아 실제 공공정책에 영향력을 미치려 할 경우 항상 대표성 문제에 직면.
 - 그 해법으로 공론조사(deliberative polling)가 있는데, 이는 최종 참가자의 수를 200~300명 정도로 유지하되 소집단 토론과 전체회의를 적절히 섞어 진행함으로써 '숙의성'과 '대표성'의 균형을 최대한 유지하고자 하는 것.
 - 참가 시민들에게 해당 이슈에 대한 충분한 정보를 제공하고 이를 심도 있게 토론하게 한 후 시민들의 의견을 조사함으로써 표피적인 여론이 아니라, 질이 높고 심사숙고한 공론을 수렴하여 공공정책 결정에 활용할 수 있음
- '국가공론화위원회'를 통해 추진하게 될 시민들의 참여에 기반을 둔 숙의적 공론화 과정은 그 자체가 이미 공공정책에 대한 민주적 통제를 가능케 할 수 있는 하나의 통로를 열어준다는 점에서 정책민주주의를 확대한다는 의미가 있음
 - 또한 한국 사회에 만연해 있는, 그리고 거의 대부분의 시민들의 마음까지 정복한 발전주의적/개발주의적 사고방식과 태도를 반성적으로 되돌아보게 할 수 있는 숙고의 장을 제공해줄 수 있음
- 국가공론화위원회의가 주관하는 숙의와 토론이 현세대 인류 중심의 민주주의 한계를 드러낼 수도 있

기 때문에 미래세대(청소년은 물론 태어나지 않은 미래세대 포함) 대표(혹은 후견인)와 생물 등 자연의 대리인(혹은 후견인)이 될 수 있는 환경단체, 동물보호단체 대표, 생태학자 등의 참여를 보장해야 함. 이들이 숙의 과정에 적극적으로 참여하여 미래세대와 비인간 자연에 대한 현세대 인간의 책무와 이들의 권리에 대해 토론할 경우, 생태민주주의를 진전시킬 수 있을 것으로 기대됨.

4. 국내총생산(Gross Domestic Product) 대신 국민총행복(Gross National Happiness)으로

1. 현황과 문제점

- 해방 이후 급속한 경제성장과 함께 민주화의 진전을 이루었지만, 국민들이 체감하는 삶의 질과 만족도는 매우 낮은 것으로 나타나고 있음
 - 노동자들은 일자리에서 쫓겨날지 모른다는 불안감과 장시간 노동에 놓여있고, 대다수 자영업자들은 대자본과의 경쟁에 밀려 부채와 폐업 위기에 시달리고 있음
 - 농업 희생정책이 지속되고 농산물 시장 개방이 확대되면서 농업은 농사를 짓는 것도, 농산물을 팔아 수익을 얻는 것도 모두 힘든 직업으로 전락함
 - 경제성장률에 집착하는 동안 일자리는 오히려 사라지고 있음. 지난 수십 년 간 재벌기업들은 더 많은 돈을 벌어들였지만, 대다수 국민의 가계소득은 줄어들고 청년들은 희망을 잃은 채 결혼과 출산마저 포기하는 절망적인 상황 지속

- 지난 수십 년 동안 숨 가쁘게 달려왔던 산업화의 길목에서 강과 들, 갯벌은 그 원형을 알아보기 힘들 정도로 파괴되었으며, 수출과 산업 보호를 명분으로 에너지 낭비를 부추기는 정책이 지속되면서 고농도 미세먼지가 일상화하고 원전사고의 재앙에 대한 국민들의 우려가 증가하고 있음

- 실제로 국민들이 일상생활에서 체감하는 삶의 만족도나 행복 수준은 낮은 것으로 나타남
 - 지난해 경제협력개발기구(OECD)가 발표한 ‘2016년 더 나은 삶의 지수(2016 The Better Life Index)’에서 우리나라는 OECD 34개 회원국을 포함한 조사대상 38개국 중 28위로 평가. 이는 2012년 24위, 2013년 27위, 2014년 25위, 지난해 27위에 이은 초라한 성적임
 - 항목별로 살펴보면 환경, 노동, 건강, 공동체 등은 최악의 상황인 것으로 나타남
 - 미세먼지 등 대기오염이 38개국 가운데 꼴찌로 평가되는 등 ‘환경’은 37위에 그쳤으며, ‘일과 삶의 균형’에서도 터키와 멕시코(37위)에만 앞선 36위였음. 이는 우리나라 국민들이 고농도 미세먼지 속에서 쉬지도 못하고 장시간 노동에 시달리고 있다는 사실을 의미함
 - 건강에 관한 지표도 나빠지고 있음. ‘전반적인 건강상태에 대한 의견’을 물었을 때 ‘좋다’고 답한 사람이 35.1%에 그쳐 OECD 국가 중 꼴찌였음
 - “어려움에 처했을 때 도움을 요청할 수 있는 친척, 친구 또는 이웃이 있다”고 응답한 사람의 비율은 75.8%로 공동체 결속도 매우 약한 것으로 드러남
 - 자살률은 OECD 회원국 중 가장 높고, 출산율은 1.24명으로 최하위 수준

- 국민들이 일상생활에서 체감하는 삶의 만족도나 행복 수준은 낮은 것은, 우리 사회를 지배하는 가치와 국가 운영 원리가 “경제성장은 무한대로 가능하며, 성장하지 않으면 큰일 난다”고 믿는 성장지상

주의에 의해 뒷받침되고 있기 때문임



- 과거에는 성장지상주의가 경제 분야에서만 영향력을 발휘했지만, 지금은 사회의 모든 영역을 좌지우지하고 있음. ‘규제는 쳐부술 원수이자 암덩어리’이고, ‘규제를 모두 물에 빠뜨려 놓고 꼭 살려내야 할 규제만 살릴 것’이라던 박근혜 대통령의 발언은 성장 지상주의의 결정판임

○ 경제성장주의의 유지와 확산을 가능케 하는 대표적인 수단은, 경제성장이 국민의 삶을 행복하게 할 것이라는 가정 하에 만들어진 '국내총생산(GDP)' 지표임. 하지만 GDP의 문제점에 대해서는 국내외에서 많은 지적이 있어 왔음

- 삶의 질이 낮아지면 오히려 GDP가 증가하는 사례는 무수히 많음. GDP를 올리기 위해 강바닥을 파헤치고 갯벌을 매립하지만, 그것이 자동적으로 삶의 질을 개선해주는 것은 아님. 고농도 미세먼지 탓에 병원에서 치료를 받는 사람들이 늘어나 의료비용이 증가하면 GDP도 증가하며, 범죄가 증가해 교도소를 더 짓고 관리하는 비용도 GDP에 포함됨

2. 제안

○ 삶의 질을 종합적으로 나타내는 새로운 국가 지표 설정이 시급함. 이미 개발된 지표가 존재하기 때문에 이를 우선 활용할 수 있음

- 통계청이 만든 ‘국민 삶의 질 지표’는 ① 소득·소비·자산, ② 고용·임금, ③ 사회복지, ④ 주거, ⑤ 건강, ⑥ 교육, ⑦ 문화·여가, ⑧ 가족·공동체, ⑨ 시민참여, ⑩ 안전, ⑪ 환경, ⑫ 주관적 웰빙 등 12개 분야로 구성되어 있음

- 12개 분야는 각각 복수의 지표로 구성되어 있는데, 지표별로 2008년부터 평가 결과를 점수로 나타내고 있으며 최근 증감률을 화살표 등으로 표기함(아래의 그림에서 알 수 있듯이 ‘환경’ 분야 지표로는 ‘미세먼지 농도’ 등 총 8개가 제안됨)

지표명	단위	분석년도									긍정방향	최근증감
		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015			
미세먼지 농도	µg/m³	53.8	51.8	49.3	47.9	42.1	45.8	45.9	46.3	↘	😡	
1인당 도시공원 면적	km²	10.3	8.1	8.4	8.3	8.9	8.6	8.6	8.8	↗	😐	
기후변화 불안도	%	65.6	-	66.4	-	62.5	-	62.9	-	↘	😐	
체감 환경 만족도	%			33.9	-	36.7	-	33.9	-	↗	😡	
에너지 빈곤층 비율	%	7.96	8.94	10.31	10.06	10.65	10.69	9.16	6.73	↘	😐	
하수도 보급률	%	88.6	89.4	90.1	90.9	91.6	92.1	92.5		↗	😐	
폐기물 재활용 비율	%	82.3	81.8	83.4	83.7	84.4	84	84.8		↗	😐	
GDP 대비 온실가스 배출량	톤CO₂ eq/10억	603.8	605.3	625.7	629	619.7	612			↘	😐	

※ '-' 표시는 실측값이 없는 연도임

- 결국 문제는 좋은 지표를 만들어놓고도 국정 운영의 나침반으로 활용하지 않고 있는 것임. 따라서 시민사회에서는 대통령선거 후보자들이 '국민 삶의 질 지표'에 근거하여 국정을 운영하겠다고 약속하고 당선 되면 실천하도록 요구할 필요가 있음
- 어떤 대가를 치르더라도 경제성장을 추구해야 한다는 성장지상주의 시대는 끝났음. 과거와 같은 '묻지마 성장'은 가능하지도 바람직하지도 않음. 이제 'GDP'에서 국민총행복(GNH: Gross National Happiness)'으로 발전의 척도를 전환해 저성장 속에서도 함께 행복하게 살아갈 수 있는 길을 찾아야 함.

5. 생명을 살리는 녹색 국가

1. 현황과 문제점

- 급속한 경제성장 과정에서 생겨난 경제제일주의, 성장우선정책, 경제력 집중과 기업의 사회적 영향력의 증가, 소비주의 등이 우리 사회에 구조화되었음. 정치인과 관료는 성장을 위해 모든 자원을 동원하는 체제를 유지, 발전시켜왔음.
- 이명박 정부는 녹색성장을 국가정책으로 추진했지만 이는 4대강 사업으로 대변되는 토건개발사업의 다른 이름이었음. 박근혜 정부의 환경부는 늘어난 예산으로 해외개발 사업, 4대강 후속사업 등 개발 사업에만 집중해 환경규제 및 관리부서로서의 기능을 수행하지 못했음.
- 기후변화와 저성장의 시대에 성장 중심 체제를 넘어서서 생태민주주의와 지속가능한 발전의 관점에서 국가체제를 재구성해야 함. 환경 관련 조직개편은 경제성장위주의 국가발전의 틀을 '생태적으로 지속가능한 한계 안에서 사회적으로 통합적인 지속가능한 발전'의 틀로 전환하는 데서 시작해야 함.
- 이명박, 박근혜 정부의 비민주성과 폐쇄성: 대통령의 지시에만 의존하며, 재벌의 이익을 극대화하기 위해 규제를 완화하는 정부 관료제가 정착되어 시민이 참여하여 개방적인 토론을 통해 정책을 결정하는 정책과정이 사라졌음.
- 환경부의 환경보전 및 관리 책무 방기
 - 이명박, 박근혜 정부 환경부 장, 차관을 비롯한 일부 관료들은 이명박 정부의 4대강 사업에 적극 협조하여 생태계 파괴와 수질오염을 막지 못했고, 박근혜 정부의 규제완화와 설악산 케이블카 사업에도 적극 기여했음.
 - 환경부가 국민과 국토, 환경의 보호자, 후견자로서의 역할을 방기하고 개발 권위주의 정부의 환경파괴를 지원할 수 없도록 법과 제도, 조직을 개편하는 것이 필요.
- 에너지 정책부처의 구조적 문제점
 - 산업통상자원부는 산업경쟁력 강화, 수출 확대를 통한 산업 경제발전을 상위목표로 추구하는 부처로서 기후변화 대응을 당면과제로 하는 새로운 에너지 정책 추진에 한계
 - 에너지 수요관리, 신재생에너지 보급 확대나 산업계가 적절한 에너지 비용을 부담하는 형태로의 가격 구조 개편에는 소극적
 - 한 부처에서 에너지 안정적 공급과 수요관리라는 상반된 기능을 동시에 수행
 - 원전확대로 늘어난 기저발전 생산전력의 소진과 부하관리를 위한 심야전력요금 신설 등 저가정책이 오히려 전기수요를 진작시켜 에너지 수요관리와 상충되는 현상 발생
 - 에너지관련 조직은 에너지자원의 안정적 확보를 위해 에너지원별(석유, 가스, 석탄, 원전)로 구성되

어 정책과 규제를 동일한 부서가 수행

- 에너지 사업자로부터 규제포획(regulatory capture)이 이루어지고 있고, 해당산업을 확대 보호하려는 정책기능과 공정성 확보를 위한 규제기능이 상호 충돌함.
- 따라서 기후/대기 정책과 에너지정책의 통합필요성 증대

○ 토건 중심의 국토관리로 인해 예산 낭비와 국토환경 파괴 심화

- 국토쾌적성과 지속가능한 발전에 대한 국민의 기대가 점점 높아지고 있음
- 인구성장률의 둔화와 고령화, 저 경제성장으로 삶의 질을 중시하는 질적 국토관리에 대한 관심 증대.
- 도시계획 및 환경관리 권한의 지방이양과 자율성 확대로 지방정부가 환경관리의 핵심주체로 부상. 지방자치의 정착으로 지역주민과 시민단체의 국토 및 환경관리에 대한 관심이 지속적으로 증가

○ 국토-생태 기능조정의 필요성

- 정부기능의 연계 강화를 통한 효율성 제고가 필요함
- 물관리(수질-수량), 국토관리(보전-개발) 등 주요 기능을 통합하여 정책 수행과정의 갈등 및 낭비요인을 해소할 필요가 있음
- ※ 국토관리와 관련된 법령체계, 제도, 중장기계획 등의 통합·조정을 통한 정책 실효성 강화

○ 지방자치, 지방분권 강화 필요

- 중앙정부의 과도한 예산 결정권은 지자체들의 '묻지마'식 정부 사업 유치를 야기하고, 불필요한 개발을 초래함(지방도로의 과포화, 지방 국제공항, 지역 개발사업 등). 따라서 정부 예산을 지역에 이전하도록 세법을 대폭 개정해 지역의 합리적이고 자율적인 예산 집행 구조를 만들 필요가 있음.
- 지방자치단체가 과도한 개발 중심 정책을 추진할 우려가 있으므로 시민 참여와 감시 시스템을 강화하고 생태 민주적 제도를 도입하는 것이 필요함

2. 제안

○ 차기 정부 정부조직개편의 원칙과 방향

- 시민들이 만들어 가는 민주 정부: 대의민주주의와 직접 민주주의, 숙의민주주의를 결합시키는 정부 (촛불 민심을 정부 조직 구성과 정책과정에서 실현)
- 지속가능발전을 이루는 지속가능한 정부: 국가 목표를 지속가능발전으로 설정하고 기업, 협동조합, 시민사회의 발전을 지원하는 정부(정의롭고 포용적인 발전으로 다 함께 잘 사는 세상 만들기)
- 모든 생명이 잘 살게 도와주는 환경 친화적 정부: 하나뿐인 지구에서 환경을 지키며 모든 이들이 안전하고 건강하게 살아가는 세상을 만드는 정부
- 지속가능발전을 위한 정부 개편은 견제와 균형이 작동하는 시스템, 계획규제기능과 집행기능(실행단위)의 분리, 지방분권에 따른 권한의 지방이양, 기후변화 위기에 대응하는 유연성 확보, 부처 간 견

제와 협조가 가능한 수평적 의사소통 체계가 되어야 함

1) 위원회: 지속가능발전위원회, 국가공론화 위원회 등

- 지속가능발전위원회는 대통령 직속 자문위원회로 복원. 소규모 부처로서 한계를 극복하기 위해서 전체 행정을 조정할 수 있는 메타 거버넌스 조직으로의 기능을 수행. 위원회 산하 녹색경제위원회를 설치하여 지속가능발전 개념으로 환경과 경제를 통합하고, 환경복지 개념으로 환경과 사회를 통합.
- 지속가능발전위원회가 모든 부처의 사업에 대해 지속가능성을 심사하고 평가하는 체계를 구축하여 보고하고 이행을 명할 수 있도록 함
- 국가공론화위원회 신설
- 시민참여를 통한 직접민주주의 확대를 위해 지속가능발전위원회 별도로 신설하고 미래세대 대표와 비인간 생명과 자연을 대리하거나 후견할 수 있는 집단을 포함.

(2) 중앙정부 부처: 환경부, 기후에너지부, 국토생태부 등

- 에너지와 대기오염, 에너지수요관리 관점에서 기후에너지환경부(또는 기후에너지부) 신설 검토
- 산업부의 자원개발을 제외한 에너지 수급 업무를 분리 환경부로 이관, 기후에너지환경부로 확대, 신설 검토(에너지를 대기오염, 에너지수요관리 관점에 환경부장관이 주도)
- 기후에너지부를 신설할 경우 산업진흥 정책 중심이 아니라 기후변화 대응과 에너지 수요관리 중심으로 부처의 기능과 목표를 새롭게 설정해야 함.
- 국토 분야 기능 재편
- 국토의 계획과 보전 업무를 통합해 지속가능발전을 위한 일관성 있는 정책 계획과 추진
- 수자원, 도로, 교통, 상하수도 등의 건설 사업을 지자체로 대폭 이관
- 유사기능 및 중복조직의 폐지를 통한 인력 및 예산운영의 효율성 제고
- 수자원공사의 해체 및 유역별 하천 관리 및 수질 보전 업무 기구로 분사

(3) 지방자치단체

- 지자체의 활성화를 위해 건설 및 집행 기능의 지자체로의 대폭 이전.

II 부 새 정부의 과제

[탈핵, 탈탄소로 건강하고 안전한 세상을]

1. 2017년을 탈핵원년으로
2. 석탄을 끄고 햇빛과 바람으로

[건강한 환경, 건강한 생활]

3. 미세먼지 없는 맑은 하늘로
4. 유해화학물질로부터 안전한 사회로

[자연이 살아나는 땅과 강, 그리고 바다]

5. 4대강 보를 철거하고 흐르는 강으로
6. 자연과 사람이 공존하는 국토로
7. 새만금을 살리고 생명의 바다로

1. 2017년을 탈핵원년으로

1. 현황 및 문제점

1) 원전을 계속 늘리는 전력수급정책

- 체르노빌 원전사고와 후쿠시마 원전사고를 경험한 후, 세계 대부분 나라는 원전을 줄이거나, 핵발전 소로부터 벗어나는 탈핵정책을 채택하고 있음.
- 한국은 원전수출, 온실가스 감축 목표를 달성하기 위한 방편으로 원전확대 정책을 추진 중임. 신고리 3호기까지 총 25기 원전이 가동 중이고 5기의 원전이 건설 중이며 신한울 3, 4호기와 영덕, 삼척 등 신규원전 부지에 6기를 계획 해 2029까지 총 36기의 원전이 들어설 예정임(고리1호기 폐로 계획).
- 신규원전 추진에 대한 해당 지역 주민과 국민의 반대 여론이 높고, 전력수요가 늘지 않고 있는 전력수급상황 등을 고려할 때 신규원전 전면 취소 필요함.

2) 위협받고 있는 원전안전, 국민안전

- 원자력안전과 규제를 총괄하는 원자력안전위원회가 총리실(총리는 원자력진흥위원장 겸임) 산하에 있어 규제와 진흥을 분리하라는 국제적인 기준을 지키지 않는 유일한 원자력국가임.
- 위원 대부분이 비상임위원이라 자문위원 이상의 역할을 하기 어려워, 업무파악은 물론 책임 있는 심의가 사실상 불가능한 상황. 사무처에 의해 원전안전 업무의 방향이 정해지는데 사무처의 주요 책임자들은 과거 원자력진흥 업무를 담당했던 관료 출신이 대부분임.
- 운영허가가 설계수명인 30~60년 간 유지되는 동안 원전은 운영허가 당시의 안전기준으로 운영 중임. 기술기준은 개선되고 있으므로 현재 가동 중인 원전은 현재의 안전기준에 맞추어 운영되어야 함. 미국은 오래전부터 이를 적용하고 있고 일본은 후쿠시마 원전 사고 이후 신안전기준 적용을 시작함. 캐나다는 운영허가 갱신을 2~5년에 한 번씩 하고 있음.
- 인구가 밀집된 대도시 인근에 9번째, 10번째 원전 건설을 허가하면서도 후쿠시마 원전사고와 같이 동시 다발의 원전사고를 고려한 다수호기 원전안전성 평가를 하지 않았고 원전사고 시뮬레이션과 대피시나리오가 전무함. 원전사고를 예비하지 않고 있음.
- 100년만의 최대지진인 경주지진이 발생했음에도 최대지진, 내진설계 재평가를 하지 않았고, 안전기준 상향조정 없이 일부 보강만으로 원전을 가동 중임.
- 원전에서 일상적으로 방출하고 있는 액체와 기체 방사성폐기물로 인해 원전주변지역의 방사능 오염과 암환자 발생이 증가하고 있음. 특히, 삼중수소 다량발생 원전인 월성원전(중수로 원전) 주변 주민들의 체내 삼중수소 방사능 오염은 어린아이들에게까지 확대되어 있어 이주대책이 시급함.
- 원전 건설허가와 운영허가 시 제출되는 안전성 평가 서류를 공개하도록 원자력안전법이 개정되었으

나 부칙에 의해 이미 건설허가가 신청된 원전이나 가동 중 원전의 안전성평가 자료 일체가 비공개 처리되고 있어 원전 안전성에 대한 객관적 검증이 전무함. 심지어 원자력안전위원회 사무처는 원자력안전위원회에 조차 안전성 자료를 공개하지 않고 열람만 가능하게 함. 투명성을 확보하지 못한 폐쇄적인 구조 속에서 원전 안전성은 위협받고 있음.

3) 고준위 핵폐기장 일방적 추진

- 산업통상자원부는 고준위핵폐기물 관리 기본계획(안)을 바탕으로 ‘고준위 방사성폐기물 관리시설 부지선정 절차 및 유치지역지원에 관한 법률안’을 2016년 말에 국회에 상정했음. 사용후핵연료 공론화 위원회의 ‘사용후핵연료 관리 권고안’이 처음부터 문제가 있는 상황에서 기본계획이 일방적으로 추진되고 있는 상황임.
- 고준위핵폐기물 관리법은 원전확대를 위한 사용후핵연료의 뒤처리 계획을 담고 있는 수준이며 안전성이 뒷전이었던 경주 방폐장 선정과정을 조금 늘려놓은 것임. 문제가 생겼을 때 절차를 되돌릴 수 있는 ‘가역성’과 처분장에서 안전성 문제 발생 시 핵폐기물을 회수한다는 ‘회수가능성’의 원칙(국제기구에서도 권고)을 법적으로 보장해야 함.

4) 원전확대 정책으로 주민갈등 극대화, 방사능 오염과 송전탑 피해 사전 예방 필요

- 원전 추진에 따른 지역갈등, 송전탑 경과지역 갈등 등이 반복되고 있음. 신규원전 찬반 주민투표로 삼척(84.9%), 영덕(91.7%)에서 높은 반대를 드러남.
- 주민의 피해와 희생이 큰 초고압송전선로 건설 문제 등은 전력공급의 측면에서만 추진되어서는 밀양 송전탑 사태와 같은 문제가 지속적으로 반복될 수 있음. 제2차 에너지기본계획의 5대 정책과제 중 하나인 분산형 발전시스템의 구축에 따른 주요과제로 제시된 ‘송전 제약 사전검토’를 제도화할 필요가 있음.

2. 정책제안

1) 원전 축소, 2017 탈핵원년 선언

- [탈핵기본법(에너지전환기본법) 제정] 신규원전 건설 중단과 수명 끝난 노후원전 폐쇄를 포함, 중장기적으로 탈핵에너지전환이 가능한 로드맵과 탈핵기본계획 수립 및 작성을 위한 법 제정
- 신고리 5, 6호기 건설 백지화, 건설 중 원전 보류, 계획 원전과 신규부지 백지화
- 노후원전 수명연장 금지: 고리1호기와 수명연장 취소 판결 받은 월성1호기 폐쇄, 원전 가동연수 최대 30년으로 제한
- [전원개발촉진법 폐지 또는 개정] 산업부 장관이 실시계획 승인만 하면 건설허가 없이도 부지공사 가능하게 한 초법적인 전원개발촉진법 폐지 또는 개정
- [원자력진흥법 폐지] 원자력이용 산업의 진흥을 촉진함을 목적으로 하는 법을 폐지하고 관련 위원회, 원자력연구개발기금 폐지

2) 원전안전 확보, 핵폐기물 안전 관리

- 전반적인 원전 안전기준 검토와 상향조정: 경주지진, 인구밀집, 원전밀집 현황에 맞도록 전반적인 안전기준 상향조정. 다수호기 안전성 평가제(원전 동시사고 전제), 인구밀집지역 위치기준 등을 현실화, 활성단층 포함 원전부지 최대지진평가와 내진설계 상향조정(지진화산재해대책법, 원자로시설의 위치에 관한 기술기준의 개정) 등
- 가동 중 원전을 개선된 안전기준으로 평가해 재가동 승인 엄격화: 지진위험지역 원전 원칙적으로 건설과 가동 중단, 신안전기준 평가로 재가동 승인
- 운영허가 갱신 시기를 10년 이내로 축소: 운영허가를 설계수명이 아닌 10년 이내 갱신하도록 원자력안전법 개정
- 원전 안전성 평가 정보 공개 의무화: 개정된 원자력안전법 정보공개 의무조항 모든 원전에 적용
- 원전안전성 3자 검증제도 도입: 원전 안전성 평가 시 민간분야에서 제 3자 검증이 가능하도록 함. 독일의 3자 검증제도 벤치마킹
- 핵위험부담금 부과: 원전 발전단가에 원전사고의 위험, 원전으로부터 일상적으로 방출되는 방사성물질로 인한 암발생 등의 외부비용 포함
- 중저준위방폐장 제도적 관리기간 300년 이상으로 : 방사성물질 반감기 고려해서 방사성폐기물 관리법 개정
- 고준위핵폐기물 관리법안 전면 수정: 현재 입법 추진 중인 관리법에 핵폐기물 관련 가역성과 회수가 가능 원칙 반영

3) 원자력시설 지역 실질적인 방재계획

- 원전 비상계획구역 30킬로미터로 통일: 20~30킬로미터로 범위를 두면 도시별로 혼란이 발생, 30킬로미터로 일괄적용
- 원전사고 모의실험과 대피시나리오 의무화: 중대사고 시뮬레이션과 대피 시뮬레이션 통합 평가와 공개를 통해 비상계획구역, 대피소의 적절성 평가, 대피 경로, 대피 방법 등의 대피 시나리오 작성과 공유, 대피훈련 현실화, 지자체 조기경보시스템 구축
- 방사능 오염 주민 이주대책 마련: 원전사고 시 방사능 오염이 예상되어 우선 피난구역이 된 예방적 보호조치구역(3~5km) 내의 주민들이 이주가 가능할 수 있도록 발전소주변지역지원에 관한 법 개정
- 연구용 원자로 등 핵시설 주변 감시기구, 방재계획과 대피시나리오 마련: 원전주변과 동일하게 적용
- 민간환경감시기구, 원전 내부까지 범위 확대: 방사능 모니터링을 원전시설과 부지 내로 확대

4) 주민의견 수렴 의무화로 갈등 사전 예방

- 주민의견수렴 의무화: 대형 발전소와 고압송전선로 계획 단계에서부터 주민의견수렴(주민투표, 여론조사, 사회영향평가 등) 제도 의무화 추진

- 송전 제약 사전검토 제도화
- 폐로 방법 등 지역 논의 시작: 원전 폐로 절차와 과정을 주민에게 공개하고 폐로 방법에 대한 사회적 논의와 합의, 폐로 후 부지 활용방안과 원전 폐쇄 후 지역경제 활성화 방안 논의

5) 탈핵 에너지전환 정책 예산으로 개선

- 재처리, 고속로 예산 삭감, 경상북도 원자력클러스터 추진 사업 관련 지원 예산 전액 삭감.
- 전력산업기반기금에서 원전홍보 예산 등 원자력관련 예산 전액 삭감: 전력산업기반기금은 신재생에너지 촉진법이 정한 태양광, 풍력 등에 우선 사용. 원자력문화재단 예산 전액 삭감.

3. 관련 위원회 개선 제안

- 원자력안전위원회 규제기능 강화, 독립성 확보
- 원자력안전기술원 독립성 확보
- 원자력진흥위원회 폐지: 원자력진흥업무를 담당하는 위원회 폐지

2. 석탄을 끄고 햇빛과 바람으로

1. 현황 및 문제점

1) 파리협정 발효에도 한국의 기후변화 대응 후퇴

- 2016년 11월, 197개 당사국이 참여하는 기후변화 파리협정이 공식 발효됨. 각국은 온실가스 감축과 재생에너지 확대를 통해 저탄소 경제로의 전환과 일자리 창출에 박차를 가하고 있음.
- 한국은 신기후체제 대응을 위해 2030년까지 온실가스를 배출전망치 대비 37% 감축하겠다는 목표를 마련함. 이는 목표 달성시기를 기존 2020년보다 10년 뒤로 후퇴시켜 기존 2020년 감축목표를 폐기한 것임. 2016년 ‘저탄소 녹색성장 기본법 시행령’을 개정해 기존 감축목표를 명시한 조항을 새로운 감축목표로 대체함. 국제사회에 약속한 기후변화 대응공약을 파기하면서 국가 신뢰도와 정책 이행력을 약화시킴. 기후변화를 막기 위한 한국의 책임에 비해 부적합하다고 국제 분석기관에서 평가됨 (CAT, 2016).
- 온실가스 배출비중이 가장 큰 산업부문에 대해 가장 낮은 수준의 감축률(11.7%)을 적용함. 2014년에 확정된 온실가스 로드맵에서 설정된 산업부문의 감축목표인 18.5%보다 낮아진 것으로 ‘오염자 부담 원칙’의 훼손이며, 결국 온실가스 감축부담이 사회의 다른 부문과 미래세대에게 전가됨을 의미함.
- 정부가 발전부문의 온실가스 감축수단으로 제시한 방안 중에는 원전 추가 고려와 이산화탄소 포집저장기술(CCS) 등 사회적 수용성과 경제성, 현실성이 낮은 기술 방안이 포함됨.
- 박근혜 정부는 2030 온실가스 감축목표와 로드맵 수립시 공론화를 통한 사회적 합의를 형성하지 않고 산업계를 주로 대변했음. 기후변화는 국민 경제와 삶의 질에 중대한 영향을 미치므로 공개적 논의를 통해 재수립해야 함.

2) 기후변화 저감 위한 재생에너지 정책 뒷전

- 한국의 재생에너지 비중은 1.1%로 OECD 국가 중 최하위를 기록함(2014년, 1차 에너지 기준). 1990년(1.1%) 이후 25년간 줄곧 제자리걸음 상태임(OECD 평균 재생에너지 비중 9.2%).
- 2014년 제2차 에너지기본계획(2014~2035년)에서 신재생에너지 비율을 2035년까지 11%로 확대하겠다고 제시함. 1차 계획(2008~2030년) 수립 당시 11% 달성 시점을 2030년으로 정했으나, 이를 5년 뒤로 미룸.
- 발전차액지원제도는 신재생에너지 발전사업자에게 정해진 기준가격으로 장기간 구매를 보장하는 제도로 2002년 도입됐지만 2012년 이후 폐지되면서 재생에너지 활성화에 제동이 걸림. 특히, 소규모 재생에너지 사업은 저가 입찰 방식, 가격변동성 등으로 인해 수익성 문제로 위축됨. 정부는 과도한 재원 부담을 근거로 발전차액지원제도 재도입을 거부하고 있지만, 전력산업기반기금의 여유자금은 계속 증가해 2017년 말 4조3,304억 원에 이를 것으로 예상됨.

3) 녹색기후기금(GCF) 유치했지만, 석탄화력 금융지원액 OECD 2위

- 2009년, G20 국가들은 ‘에너지 안보를 약화시키며, 친환경적인 에너지원에 대한 투자를 방해하고 기후변화 문제 해결 노력을 약화시키는’ 비효율적인 화석연료 보조금을 단계적으로 폐지해나가기로 합의했음. 현재 G20 국가들은 매년 화석연료 개발에 4,520억 달러의 보조금을 지원하고 있으며 (2013년과 2014년 평균), 이는 세계 재생에너지에 대한 보조금보다 약 4배 높은 수준임.
- 한국이 송도에 본부를 유치한 녹색기후기금(Green Climate Fund)은 저개발 국가의 기후변화 완화와 적응에 대한 지원을 위해 기후변화협약(UNFCCC)의 기후재원 운영기구로 출범했음. 한국 정부도 1억 달러의 재원을 공여함.
- 한국은 지구적 기후변화 해결에 모범을 보이겠다고 선언했지만, 세계 최대 규모의 공적 재원을 개발도상국 석탄 화력발전 사업에 투자해왔음. 2007~2014년 동안 수출입은행과 무역보험공사의 석탄화력 사업에 대한 자금조달 규모는 각각 38억 달러와 37억 달러임. 막대한 공적재원이 두산, 현대, 대우, 포스코, SK와 같은 대기업들이 석탄발전 수출로 이익을 확대하는 데 지원됐음. 한국에 의해 지원을 받은 석탄 화력발전소의 대기오염 및 기후변화 피해 비용은 약 10조 원(93억 달러)으로 경제협력개발기구(OECD) 회원국 중 최대로 추산됨.

2. 정책제안

1) 온실가스 감축 목표 명시, 탄소 저감 정책 추진

- [2050년까지 2005년 대비 온실가스 80% 감축하는 기후변화대응기본법 제정] 구속력 있고 포괄적인 기후변화대책을 수립하고 이행. 장기목표 달성을 위해 5년마다 단기 감축목표 설정
- 당진 에코파워, 삼척 포스파워 등 신규석탄발전설비 9기 취소: 공정률10% 이하, 미착공 석탄발전 취소, 신규석탄발전 승인 금지 등 석탄소비 총량감축을 위한 정책실행
- 저탄소차 협력금제 시행: 박근혜 정부에 의해 사장된 대기환경보전법을 시행하여 중대형차 등에 부담금을 부과하고 경차, 전기자동차 등에 지원금 지급
- 석탄발전사업에 공공금융 투자 중단: 수출신용기관의 화석연료 사업에 대한 재정 지원 내역을 공개하고, 화석연료 보조금을 줄여나가기 위한 국제적 합의에 적극적으로 동참(한국수출입은행법 개정)
- 배출권거래제가 제대로 작동하도록 배출 할당량을 줄이고 벌금 인상
- 환경급전 원칙 반영한 전기사업법 개정 후속조치: 전기 우선구매 기준을 경제성 외에 안전성과 환경성도 고려하도록 한 전기사업법 개정에 맞춰 원전과 석탄발전 대신 다른 발전원을 우선 구매하는 기준 마련
- 탄소세 부과: 화석연료에 대해 탄소세를 부과하고 이를 순차적으로 인상하는 내용의 관련법 개정으로 온실가스 감축 유도

2) 재생에너지 확대 목표 명시, 재생에너지 확대를 위한 제도 개선

- [2030년 최종에너지 중 재생에너지 비중 20%, 발전량 중 재생에너지 비중 30% 명시] 온실가스 감축목표와 신재생에너지 보급 목표 등 중요한 중장기 목표를 법에 명시해 사회적 합의와 목표달성 이행력 증대
- 발전차액지원제도 재도입: 재생에너지 발전사업자에게 장기간 고정가격 보장을 통해 수익성을 확보해 줌으로써 재생에너지 기술 개발과 시장 형성을 지원. 신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 개정
- 에너지전환 비용 전기요금 표시제: 신재생에너지 확대에 소요된 비용을 전기요금에 명시해 신재생에너지에 대한 사회적 수용성 제고
- 신에너지와 재생에너지 국제수준에 맞게 구분: 신에너지에 대한 지원을 재생에너지 예산에서 축소 또는 폐지(IGCC(석탄가스화복합발전), 화력발전 온배수 등)
- 재생에너지 계통연계 한전 책임제: 재생에너지로 생산한 전기를 전력망에 연계시키는 책임을 송배전사인 한전이 담당
- 재생에너지 설치 임대료 현실화: 옥상임대 시 공시지가 대신 현실화

3) 에너지효율 증대

- 에너지 저소비형 도시 재정비, 단열개선사업 직접 지원 등을 담은 에너지 효율화지원 촉진사업법 제정
- 지역에너지 전환과 자립을 위한 지원제도 마련
- 에너지상대가격 정상화: 1차 에너지보다 2차 에너지인 전기의 상대가격이 높도록 조정. 에너지가격 체계 정상화를 위한 사회적 논의 기구 구성

4) 지속가능한 에너지, 전력수급계획 수립

- 에너지와 전력수요 예측 현실화: 민관 합동반 구성, 국회 역할 강화
- 발전소 계획 원칙 정립: 분산형, 저탄소, 안전하고 청정한 에너지 우선 건립

5) 탄소 감축 재생에너지 확대, 에너지 효율 예산 확보

- 발전차액지원제도 도입 예산의 확보
- 단열개선 지원 사업 예산의 확보
- 해외 석탄화력발전 사업에 대한 수출신용 지원예산 삭감
- 산업은행, 신규 석탄화력발전소 사업에 대한 지분투자 철회

3. 관련 위원회 개선

[전기위원회 및 전력정책심의회] 독립성 및 투명성 강화

3. 미세먼지 없는 맑은 하늘로

1. 현황 및 문제점

1) 특별법 제정 노력에도 불구하고, 미세먼지 오염 지속

- 「수도권 대기환경개선 특별법」 제정(2003), 「제1차 수도권 대기환경관리 기본계획(2005~2014)」 수립(2003), 「제2차 수도권 대기환경관리 기본계획 (2015~2024)」 수립(2013) 등 2000년대 들어 일련의 대기환경 정책 수립 및 이행 과정을 통해 국내 대기오염물질 배출량은 상당 폭 감소(2009년 이후 연간 PM10 배출량 2,000톤 이하 수준). 배출량 저감과 함께 연평균 PM10 농도 역시 2000년대 초반에 비해 절반 가까이 감소하였고, 2010년 이후 대기환경기준(연평균 농도 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 이하) 만 족함. 그러나 여전히 다른 선진국에 비해 PM10 농도가 높은 수준이며, 일평균 대기환경기준을 넘는 고농도 사례도 빈발하고 있음.
- 고농도 미세먼지 발생은 황사, 스모그 등 국외 장거리 이동오염물질의 국내 유입량 증가와 확산지연, 국내 산업시설과 차량운행 등이 주요한 원인임. 오염물질 배출량이 단기적으로 줄지 않는다는 점, 대기정체 등 기상여건 등을 고려하면 향후 지속적으로 발생할 가능성이 높음.

2) 교통부문과 석탄발전 대책 필요

- 수도권의 미세먼지(PM10) 배출량 중 도로이동 오염원에 의한 배출이 52.3%로 나타남. 미세먼지 배출의 46%를 경유차가 차지하고 미세먼지의 주원인인 질소산화물(NOx)의 67%를 경유차가 배출 (휘발유차 12%, CNG 12%, LPG 9%).
- 국토교통부는 전국 17개 시, 도에 경유택시를 배정, 매년 1만대씩 도입 예정. 서울과 대구시만 거부한 상태(2015년)이며 환경부장관이 '경유택시 도입 유보' 입장을 보였지만 정책방향이 바뀐 것은 아님(택시운송사업의 발전에 관한 법률).
- 공해차량 운행제한지역(LEZ) 제도에 대한 구체적인 실행방안 및 계획 부족, 제도의 실효성이 없다는 평가 받고 있음.

*LEZ(Low Emission Zone): 수도권 대기환경개선에 관한 특별법 제28조의 2에 의거, 수도권지역에 공해차량 운행제한지역 지정, 수도권 지자체별 조례에 따라 2010년부터 시행.

- 교통 유발요인 감소와 주행거리 감소 등 교통수요 관리대책의 일환인 교통유발부담금제도는 1990년에 시행된 이후 24년 동안 한 번도 바뀌지 않음. 차량은 6배가 늘고, 물가는 3배가 뛰었지만 현실성 없는 대안으로 2015년 '2020년 단계적 인상안'을 발표함. 그러나 인상안마저 현실성이 없다는 평가라서 실효성 있는 개선이 필요함.
- 2015년말 기준 굴뚝자동측정기를 부착한 전국 578개 사업장 중 발전부문은 80개 사업장으로 14%를 차지하지만, 배출량 비중은 먼지의 46%, 황산화물의 60%, 질소산화물의 42%로 높은 수준이지

만, 발전시설의 미세먼지 배출량을 측정할 수 있는 장비가 없음

- 우리나라는 세계 4위 석탄수입국이며 석탄발전소를 지속적으로 늘리고 있음. 석탄발전량이 세계 1, 2위인 중국과 미국은 신규 석탄발전소를 금지하는 적극적인 대책을 내놓음. 미국 내 석탄발전소는 2002년 633곳에서 2012년 557곳으로 감소, 2020년까지 27%이상이 줄어들 전망이며 중국은 경제적으로 중요한 베이징 등 세 지역에서 신규 석탄발전소 건설을 금지함.

3) 대기측정망 부족, 국제수준에 못 미치는 대기환경기준 강화와 모니터링

- 수도권 지역 및 대도시의 도시대기 측정망은 잘 구축되어 있는 반면, 그 외 지역의 경우 측정망이 매우 부족한 실정임.

*총 152개소의 PM2.5 측정소 중에서 81개소(53.3%)가 광역시에 설치, 서울에는 천 km²당 41.3개소가 설치된 반면, 경상북도 0.3개소, 강원도 0.4개소, 충청남도 0.4개소에 불과

- 우리나라는 1995년에 미세먼지(PM10) 대기환경기준을 마련하고 2015년부터 미세먼지(PM2.5) 환경기준을 추가로 적용해 관리하고 있으나 WHO 기준에 못 미치는 대기환경기준을 적용하고 있음.

*연평균 권고기준 WHO PM10 20 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, PM2.5 10 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, 한국 PM10 50 $\mu\text{g}/\text{m}^3$, PM2.5 25 $\mu\text{g}/\text{m}^3$

- 발생원별 우선순위에 따라 효과가 큰 사업을 확대해야 하며 지역별 대기오염 감축목표 및 이행계획 수립, 지속적인 이행성과 모니터링이 뒤따라야 함.

4) 중국 발 미세먼지 탓하기 전에 국내 발 미세먼지 감축 노력 필요

- 정부는 국내 대기질에 중국 발 미세먼지 영향은 40~50% 수준이며, 고농도 미세먼지가 발생했을 때 오염물질의 70% 가량이 중국발이라고 주장하며 국내 미세먼지 감축 노력에 소극적임. 중국발 미세먼지에 대한 정확한 연구 및 조사가 필요하며, 국내발 미세먼지 감축 노력이 시급함.
- 고농도 미세먼지의 경우 오염물질 배출량이 단기적으로 줄지 않고 대기 정체 등 기상여건 등이 원인 이므로 평상시 미세먼지 감축을 위한 노력이 중요함.

2. 정책제안

1) 미세먼지 환경기준을 강화, WHO 권고기준 잠정목표 3단계 계획 적용

구분	PM2.5($\mu\text{g}/\text{m}^3$)		PM10($\mu\text{g}/\text{m}^3$)		각 단계별 연평균 기준 설정시 건강영향
	연평균	일평균	연평균	일평균	
잠정목표 1	35	75	70	150	권고기준에 비해 사망 위험률이 약 15% 증가수준
잠정목표 2	25	50	50	100	잠정목표 1보다 약 6%(2~11%)의 사망위험률 감소
잠정목표 3	15	37.5	30	75	잠정목표 2보다 약 6%(2~11%)의 사망위험률 감소

- 대기환경기본법을 수도권대기환경개선에관한특별법 수준으로 기준 강화

2) 미세먼지 발생원별 저감대책 강화

<경유차 운행제한 및 친환경차 전환>

- 공해차량 운행제한지역(LEZ) 개선: LEZ 범위, 규제차량, 규제기준 등을 정비
- 경유택시도입 전면 철회, 저탄소차협력금제 전면 시행
- 대형 경유버스 현황파악을 통한 친환경차 전환
- 화물차, 건설기계, 농기계, 선박 등에 대한 관리강화

<종합적인 교통수요관리대책수립>

- 혼잡통행료 제도 현실화와 확대 적용: 국내 서울 남산1, 3호터널에서 운영 중인 혼잡통행료를 현실화하고 이 제도를 주요도시에 적용.
- 교통유발부담금제도 현실화: 교통량 유발하는 대형백화점 등 대형건물의 형식적 교통영향평가 대신 교통수요관리전략 효과평가를 통한 부담금제도 현실화
- 미세먼지 배출원 감축 : 도로 다이어트 등 도시 교통체계로 운행 차량대수 축소하는 차량 수요 관리 필요. 비상시에는 차량 2부제 시행

<석탄화력발전소 계획철회 및 재생가능에너지전환>

- 신규 석탄화력 발전설비 증설 계획 취소
- 석탄화력발전소 오염물질 감시 및 배출량 규제강화를 위한 제도개선

<지역별·배출원별 특성화 대책수립>

- 미세먼지 배출원별 조사를 기초지자체 단위까지 확대, 맞춤형 대책 수립

3) 대기환경 사회안전시스템 구축

- 전국적 대기오염측정망 시스템구축: 국내 배출원에 대한 정확한 파악과 관리를 위해서는 수도권 외 지역에 대한 PM10 및 PM2.5 측정망 확충이 필요함.
*PM10 연평균농도가 16개 시도 중 2~5위인 충북, 강원, 전북, 경북과 2012년부터 미세먼지 배출량이 크게 증가하고 있는 충남지역은 측정망의 개수 및 면적당 밀도 모두 낮음
- 미세먼지 비상행동계획 마련을 통한 위해성 관리강화: 건강영향 확인할 수 있도록 측정체계 고도화, 지역별 특성을 반영한 상세 예보시스템 도입. 경보 시 차량운행제한, 경유차 도심진입 금지 등 비상행동계획 법제화

4) 대중교통중심의 교통체계 개편

- 대중교통 이용자를 위한 세제감면, 인센티브 확대: 지하철 정액제 부활 및 대중교통 이용비용 소득공제, 미세먼지 경보 시 대중교통 요금 50% 할인
- 대중교통중심의 교통 인프라 확대: 도시계획에 대중교통활성화 정책 적극 도입, 대중교통전용지구

도입, 버스전용차선 확대.

- 친환경교통수단 인프라 확대 : 자전거 전용도로 확대, 친환경자동차 확대

6) 중국 등 동북아시아 실질적 협력체계 강화

7) 예산

- 미세먼지 기준 강화에 따른 산업계 지원, 도심 교통량을 감소시킬 수 있는 대중교통 시스템을 위한 예산 확보. 교통사고 예방하는 만큼의 예산 투자가 필요

* 미세먼지 $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ 감소 시 수도권사망자 1천명 감소 (2012년 서울·경기 교통사고 사망자 1,460명)

4. 유해화학물질로부터 안전한 사회로

1. 현황과 문제점

1) 한국 최대의 환경 참사, 가습기 살균제 사태를 교훈 삼아 근본적 제도개선으로

- 1994년 개발되고, 2000년 경부터 사용이 본격화 돼 2011년 판매 금지된 가습기살균제 피해자는 사망 1,122명 포함, 5,380명의 피해자가 신고 되었음(2017. 1. 13. 현재). 통계적으로 추정할 경우 피해자 범위는 훨씬 클 것으로 보임.
- 가습기살균제 사건은 흡입독성이 확인되지 않았음에도 불구하고 흡입 용도로 변경하여 발생한 세계적으로 유례를 찾기 힘든 ‘소비자제품 화학물질 안전사고’이며 소비자 제품의 화학물질 안전관리 문제점이 극적으로 확인된 사건임.
- 법원은 1심 판결을 통해 옥시 전 대표 2명에게 각각 징역 7년과 무죄를 선고하여 솜방망이 처벌이라는 평가를 받음 (검찰구형 20년).
- 2017년 1월 20일 「가습기살균제피해구제법」이 국회를 통과해, 3~4단계 피해자 등 기존 제도에서 구제 받기 어려웠던 피해자들이 구제 받을 수 있는 법적 근거가 마련되었다는 점은 인정되나 징벌적 손해배상 조항이 도입되지 않은 한계가 있음. 징벌적 손해배상 제도가 환경노동위원회 법안소위를 통과했지만, ‘하안이 없는 10배 이내의 범위’ 조항은 징벌적 손해배상제의 취지를 살리지 못하며, 가습기살균제 피해에 대한 소급적용이 어려운 상황임.
- 또한, 현행법은 제조물의 결함으로 피해를 입더라도 피해발생에 따른 입증책임이나 손해배상의 범위에 관한 특별한 규정을 두고 있지 않아서 피해를 입은 소비자는 손해발생의 원인과 손해액을 직접 입증해야하고, 손해배상 범위도 미비함.
- 화학물질 관리와 제품 안전관리 사이의 사각지대에서 발생한 사고가 가습기살균제 참사라서 화학물질과 제품 안전관리의 통합 필요성이 대두되었고, 정부합동으로 발표된 ‘생활화학제품 안전관리 대책’도 유해화학물질 누출가능성에 따라 생활화학제품과 고형제품을 환경부에서 관리하는 것으로 통합함. 그러나 환경부는 ‘화학물질등록 및 평가 등에 관한 법률’ 개정과 ‘생활화학제품 및 살생물제 안전관리법’ 제정을 통해서 화학물질과 소비자제품 안전관리체계를 분리했음. 제품과 화학물질의 통합관리 원칙을 저버린 기형적인 제도임.
- 「품질경영 및 공산품안전관리법」은 제조사가 제품의 전성분과 함량을 등록하는 것을 의무로 정하고 있었음. 하지만 가습기살균제 참사 이후 해당 제품과 물질의 안전관리가 환경부로 이관되면서 해당 조항이 삭제되었음. 2016년 환경부가 생활화학제품 전수조사를 진행했지만, 전수조사에 모든 제품이 포함되지 않았음. 생활화학제품을 안전하게 사용할 수 있는 시스템은 기업의 책임과 정부의 감시가 제대로 작동해야 함. 이를 위해 살생물제를 비롯한 생활화학제품의 성분과 이에 따른 독성정보, 함량정보의 등록을 제도화해야 함.

2) 주변에 넘쳐 나는 독성정보도 알기 어렵게 만드는 화학물질 정책

- 전 세계적으로 12만종이 넘는 화학물질이 개발되어 사용중이며 매년 2천여 종의 신규화학물질이 개발되어 상품화되고 있음. 국내 유통 중인 화학물질도 4만 4천종이 넘고 신규화학물질도 매년 300여 종 씩 증가하고 있음. OECD에 따르면 1995년 생산량 대비 2020년까지 최대 80% 이상 증가할 것으로 예측하고 있어서 화학물질은 질적으로나 양적으로 급격하게 증가하고 있음.
- 그럼에도 상당수의 화학물질의 독성정보가 채 파악되기도 전에 사용되면서 건강과 환경피해 역시 증가하고 있음. 건강 및 환경위해성을 비롯한 화학물질의 안전관리의 중요성은 전 세계적으로 심각하게 논의되고 있는 상황임.
- 신규 화학물질은 물론 기존 화학물질의 독성을 평가, 등록토록 한 유럽연합의 REACH(신화학물질관리제도) 시행(2007. 6)을 시작으로 일본, 중국 등이 화학물질관리제도를 강화했고 한국도 ‘화학물질 등록 및 평가 등에 관한 법률(이후 화평법)’을 2013년 제정했음.
- 이후 지속된 기업의 저항과 정부의 비협조로, 화평법은 국민의 건강과 안전을 보장해 주는 것이 아니라 화학산업의 이익을 대변하는 장치로 전락하고 있음. 소비자들의 안전을 보장할 수 있는 획기적인 제도개선 방안을 마련해야 함.

3) 소비자 안전보다 기업 배려하는 생활화학제품 안전관리 대책

- 가습기살균제 참사와 반복되는 화학물질 사고에도 2016년 11월 정부가 환경부, 산업통상부, 복지부, 노동부, 식약처, 공정위, 국무조정실 등 7개 부처합동으로 발표한 [생활화학제품 안전관리 대책]은 미흡함. 접근방식이나 기준은 소비자 안전보다 기업을 우선 배려하는 대책이며, 기업규제 내용은 빠져있음.
- 오염자부담의 원칙에 따라 화학물질의 안전성 입증과 안전관리의 책임은 기업에게 있으며 이에 따른 책임을 강화하는 제도적 뒷받침이 마련되어야 함. 사전예방의 원칙에 따라 모든 화학물질의 안전성과 용도정보가 시장에 유통되기 전에 파악되어야 하며 안전성 정보가 없는 경우에는 사용해서는 안되며, 관련 정보는 투명하게 공개되어야 함.
- 가습기살균제 참사 이후 생활화학제품 안전관리 강화를 원하는 시민들의 요구를 반영하여 정부합동으로 ‘생활화학제품 안전관리 대책’이 발표되었음 (2016. 11. 29.). 시장조사 강화와 관리체계 개편 등 내용이 있지만, 기업 책임이 불명확하고 제품 안전관리 대책이 부족하다는 한계가 있음.

2. 정책제안

1) 생활화학제품 독성물질 누구나 알기 쉽게

- 살생물제 및 생활화학제품 전성분 및 함량 등록 의무제 도입: 제품 내 성분과 함량, 독성정보의 등록을 의무화
- 생활화학제품 표시제 개선: 어린이, 임산부 등 취약계층을 비롯하여 소비자들이 위해정보를 쉽게 확인할 수 있는 안전신호등표시제 등 개선

2) 생활용품 안전관리 강화

- 흡입 가능 생활용품 안전기준 제시: 화장품과 같이 생활용품에 방부보존제 및 살생물질에 대한 사용 가능물질과 안전기준 제시
- 어린이제품 안전관리 일원화: 산업통상자원부가 담당하는 어린이제품의 안전관리를 환경부로 이관, 인체위해가 우려되는 어린이제품에 대해서 위해우려제품으로 지정 고시해서 관리

3) 화학물질 제조사 책임은 강화하고 관리는 안전하게

- 징벌적 손해배상 제도 도입: 소비자의 입증책임 완화, 제조사의 책임을 강화
- 화학물질과 제품 안전관리의 통합, 관리체계 신설: '살생물제 안전관리'는 법으로 제정. '화학물질등록 및 평가 등에 관한 법률'에서 소비자제품 안전관리체계를 신설, 강화

4) 과실치사 업체 처벌 강화하고 피해자 구제 실효성 강화

- 업무상 과실치사 업체 형사처벌 형량 강화: 생활화학제품 제조, 유통, 판매기업의 업무상 과실치사에 대한 형사처벌 형량 강화. 업무상 과실치사 '처벌 5년 이하 금고나 3,000만원 이하 벌금'에서 가중처벌 규정을 신설해서 충분한 형량 확보
- 환경오염피해구제제도 실효성 강화: 2016년 1월 1일부터 시행된 환경오염피해구제제도의 실효성을 높이기 위해, 환경오염피해구제제도 적용대상 및 책임보험 가입 의무기업 확대

5. 4대강 보를 철거하고 흐르는 강으로

1. 현황 및 문제점

1) 4대강 수질과 수생태계 황폐화, 지방하천까지 확대 심화

- 4대강사업에 22조원의 예산이 집행되었으나, 해마다 4대강의 수질, 수생태계에서 문제가 끊이지 않고 있음. 4대강 사업의 결과로 전국에 걸쳐 녹조 창궐, 화학적산소요구량(COD)의 농도 증가, 큰빛이끼벌레 등 호소성 생물 급증, 붉은갈다구, 실지렁이 등 4급수 지표종 급증, 어류급감, 역행 침식 발생 등 문제가 심화되고 있음.
- 4대강사업의 문제점에 대해서는 시민사회뿐만 아니라 여러 기관을 통해 확인된 만큼 문제해결을 위한 실질적 정책 집행 의지가 중요함. 2014년 국무조정실 4대강사업조사평가위원회 보고서에 따르면 4대강사업은 수질개선효과는커녕 녹조와 BOD증가 요인으로 작용하며, 강생태계를 훼손시키고 홍수 위험을 증폭시켰음. 국토교통부, 환경부, 농림수산식품부가 공동으로 운영하는 ‘댐·보 연계운영 중앙협의회(지난 2월 2일)’에서는 4대강 보의 수위를 최대 2.3m 가량 낮추겠다는 입장을 밝힘. 정부가 더 이상 4대강 사업의 실패를 감출 수 없으며, 4대강의 수위를 유지하는 속에서는 수질관리가 불가능하다는 것을 시인한 것임.
- 4대강사업은 끝났지만 후속사업이 이어지고 있음. 경제성이 없어 유령운하로 낙인찍힌 경인운하의 서울구간 연장, 4대강 인근지역 개발이익을 극대화할 수 있도록 법률규제를 풀어주고 토지 강제수용까지 허용한 친수구역 개발, 4대강 본류에 16개 보(대형댐)를 막아 생긴 녹조를 또다시 댐에 가둔 물로 희석하겠다는 영주댐 건설 등이 계속되며, 지리산댐 추진, 공주보/상주보 도수로 외 18개 사업 계획 등으로 지역 간 갈등 및 지역난개발을 부추기고 있음.
- 농업용 저수지 독 높임사업을 추진하는 한국농어촌공사의 ‘4대강 관련 금수강촌 사업 추진현황’에 의하면 ‘기존 농업용 저수지의 독을 높여 갈수기에 4대강에 맑은 물을 추가 공급하여 4대강의 하천 유지유량 증대하기 위한 것’으로 목적을 밝힘. 현재 저수지 증고사업의 환경용수량의 산정, 사업지구 선정에도 오류가 발생되고 있으며 사업목적부터 전면적인 재검토가 필요함.
- 4대강사업은 하천개발에 대한 근거 없는 환상이 빚어낸 참극이었음. 한강종합개발사업에서 청계천에 이르기까지 강 이용을 극대화하고 싶은 개발주의를 넘어서야 할 시기임. 자연하천의 자정기능과 강변 습지가 가진 홍수조절기능 자체를 부정하는 정책기조가 여전히 존재하고 있음. 이는 전국의 하천에서 자연하천의 ‘개수율’을 높이는 지방하천정비사업으로 나타나고 있으며, 4대강 본류뿐만 아니라 지방하천까지 망가뜨리는 결과를 낳고 있음. 또한 오토캠핑장이나 필드 골프장, 수상레저시설, 각종 운동장, 수영장 등 지자체마다 둔치를 개발에 몰두하는 등의 문제가 심화되고 있음.

2) 댐에 가로막힌 강

- 댐은 하천이용을 극대화하고 생태계 단절과 수질악화를 만들어내는 구조물임. 우리나라 하천에 설치

된 농업용 댐은 공식적으로 33,842개, 높이 15m이상의 대형 댐은 1300여개임. 농업용 댐 중 파손된 시설은 5,857개, ‘농어촌생산정비통계연보’가 밝히고 있는 폐기된 보는 3,826개지만 대부분 서류상으로만 폐기된 채 하천에 방치되고 있음. 2008년까지 환경부에서 이 같은 구조물을 철거하기 위한 시범사업을 추진해왔으나 이명박 정부 이후 관련 사업이 크게 후퇴함. 방치된 댐 구조물이 하천의 단절을 가져와 생태계 연속성을 방해하고 있어 대책이 요구됨.

- 바다와 강이 만나는 기수역은 생물종다양성의 보고로서 중요한 가치를 가지고 있지만, 463개 하구 중 228개가 닫혀 있음. 특히 80년대에 건설된 4대강의 하굿둑과 보는 한강/금강/영산강/낙동강의 수질/수생태계에 악영향을 미치고 있음. 최근 4대강 하구의 기수역 복원을 위한 시민사회, 지방자치단체의 논의가 활발해지고 있음. 정작 복원에 필요한 권한을 가진 중앙정부의 논의는 매우 부진함.
- 미국의 경우, 공식 등록된 댐이 약 9만개인데 2015년 62개, 2016년 1,300개의 댐을 철거했음. 2014년 철거된 글라인즈캐니언댐은 64m로 최고 높이이며 연어 등 생태계 이동을 단절하는 것이 주요 문제로 제기되었음. 2020년 철거가 예정된 클라마스강 복원 계획의 경우 53m의 아이언게이트댐 등 4개의 대형댐을 동시에 철거할 예정임. ‘멸종위기동식물보호법’과 ‘연방에너지법’을 통해 댐의 활용성을 검증하는 제도적 시스템에 의해 철거를 결정함. 우리나라의 경우 이런 제도적 기반 자체가 전무함. 용도와 기능을 상실한 댐에 대한 존치여부를 평가하는 시스템을 포함하도록 관련법 개정할 필요 있음.

3) 국가단위 물통합 계획, 유역단위 물관리 부재

- 국가 차원의 물 정책 목표와 비전 없이 7개 부처와 20개 법률에 근거해 물 정책이 진행 중임. 수량과 수질을 담당하는 정부 부처사이의 의견 충돌로 물기본법이 20년째 논란을 거듭할 뿐 제정되지 않고 있음. 물기본법이 물정책의 효율성을 제고하고 지역별 특징을 담아내기 위해서는 중앙부처의 정책 통합성을 확보하기 위한 조치와 유역 단위로 많은 권한을 이양하는 방안이 필요함. 이를 통해 개발중심, 공급자중심, 중앙부처 중심의 물 정책을 획기적으로 개선할 수 있음. 국가물위원회 및 다양한 차원의 유역단위의 위원회 구성을 고려할 필요 있음.
- 또한 국가하천/지방하천/소하천의 범주에 들어가지 않는 도랑의 경우 정책적으로 소외되고 있음. 유기물과 영양염, 유사의 주요 공급원으로서 다양한 동식물의 서식처인 도랑은 종합적 관리가 부재하고 사실상 방치되어 있음. 유역 내 대부분의 수질오염은 도랑유역에서 발생하고 있어 도랑관리는 우선적으로 다뤄야 함.
- 기후변화로 인한 가뭄 등에 대비해 지역중심의 물이용과 관리체계의 중요성이 증대되고 있음. 특히 무분별하게 폐쇄되고 있는 지방상수원을 보전하고 복원하는 것은 중요한 과제임. 환경부 자료에 의하면 2002년 369곳에 이르던 상수원은 2013년 309곳으로 20%가 줄었음. 충남지역의 경우 자체 취수원은 1999년 48개(대청댐, 보령댐 제외)에 달했는데, 2013년엔 12개로 줄어들면서 2015년 가뭄사태를 키움.

2. 정책제안

1) 4대강, 16개 보 철거로 강을 흐르게

- 4대강 16개 보 수문 즉시 개방, 철거와 복원 추진 : 수질악화 및 녹조 예방을 위한 긴급 대책으로 수문들의 상시 개방 결정. 4대강 재자연화 특별법 제정으로 4대강 보 철거 및 복원에 대한 절차와 대상 등 마련
- 4대강사업 재평가와 청문회 개최 : 박근혜 정부 초기 부실하게 진행된 4대강사업 평가를 객관적으로 재추진. 4대강 사업의 기획과 추진 과정에 대한 진상을 규명하고 문책을 위한 청문회 개최
- 4대강사업 후속사업 중단, 전면 재검토 : 내성천의 생태계 파괴, 수질 악화, 모래 유실의 원인이 되고 있는 영주댐 담수 중단 및 해체 검토, 경인운하 연장사업으로 해석되는 한강관광자원화 사업, 4대강 보로부터 여타 저수지로의 도수로 연결 사업, 저수지 증고 사업, 지방하천정비사업, 친수구역 개발사업 등의 재검토 및 중단
- 4대강사업 관리 예산 삭감: 4대강 보 관리 예산 연간 1,900억 원과 수자원공사 금융비용지원 예산 연 3,400억원 삭감, 지방하천정비사업 연 7,000억원 전면 재검토, 불필요한 저수지 증고사업과 도수로 관련 예산도 전면 재검토
- 친수구역 활용에 관한 특별법 폐지: 특별법이 광역도시계획, 도시기본계획에 우선하여, 계획적 정합성을 침해, 국토공간 계획체계에 혼란을 야기하는 법으로 폐지해야
- 수자원공사 해체, 한국수자원공사법 폐지: 한국수자원공사 설립 목적인 댐건설, 단지조성, 광역상수도 기반 구축이 완료된 상태. 기타 사업은 지자체나 민간의 역할로 대체할 수 있으므로 이를 해체하고 다른 기관으로 전환

2) 갇힌 채 썩어가는 물을 자유롭게

- 댐, 보, 저수지, 하굿둑의 점검: 노후 시설들의 기능 및 용도 점검, 안전성, 경제성 실태를 조사하고 평가해 안전 대책 마련, 퇴출 여부 등 검토. 용도 폐기된 채 방치된 4천 여 개 농업용 보 철거계획 즉시 마련
- 하굿둑 개방 및 신곡보 철거: 수질 문제, 생태계 훼손을 야기하는 금강, 영산강, 낙동강 하굿둑 개방과 한강 신곡보 철거
- 용도와 기능 상실한 댐 평가: 건설 후 30년이 지난 모든 댐들을 평가하고, 사용기간의 연장과 해체 그리고 관리 방안 등을 승인받도록 하천법과 농어촌정비법 등에 관련 규정 마련(‘댐건설및주변지역지원등에 관한 법률’은 내용의 대부분이 무력화된 상태로 폐지하고, 관련 내용은 하천법에 통합 필요)
- 댐, 보, 저수지, 하구둑 전면적인 조사 및 철거 예산 확보: 기능과 용도가 없이 방치된 하천시설의 철거를 위한 사업 항목을 환경부 생태하천복원사업 등에 추가 확보, 신속한 추진을 위한 관련 예산 조정

3) '국가차원 물통합 계획', '유역단위 물관리' 위한 물기본법 제정

- 국가차원 물 계획과 유역 관리 원칙 수립: 중앙의 물정책 통합과 조율을 위해 대통령 산하 국가물관리위원회를 신설 또는 물 관리 부처의 통합. 유역 차원에서 수질, 수량, 생태, 도시계획과 주민들의 이해를 반영해 관리(물기본법 제정)
- 중앙하천위원회 등 정부위원회에 민간참여 확대: 국민과 수요자 중심의 정책으로 전환하고, 정책의 투명성과 개방성을 확보하기 위해 민간 참여 및 환경단체 등의 참여를 확대(하천법, 4대강 수계법 등 개정)
- 물 순환 건전화를 위한 세부사업 확대 : 물순환의 건전성을 전면적으로 확대하기 위해 지방과 현장의 물정책 지원. 구체적으로 유역 수계별 도량 실태조사, 도량수계도 제작, 도량 정확화와 복원 정책 추진, 도량유역협의체 구성을 명시하는 도량유역관리법 제정, 무분별하게 폐쇄되고 있는 지방상수원 보전 및 복원 사업 추진, 도시지역의 투수층 확대 계획 등

6. 자연과 사람이 공존하는 국토로

1. 현황과 문제점

1) 설악산 국립공원까지 계획되는 케이블카

- 설악산 오색 케이블카 사업은 2016년 12월 28일 문화재위원회에서 최종 부결됨. 국립공원 내에서도 보존가치가 가장 높은 공원자연보존지구이자 생물권보전지역의 핵심지역, 백두대간보호지역, 천연보호지역으로 지정된 국내 1%도 안 되는 핵심 보전지역인 설악산이 케이블카 계획으로 몸살을 앓게 된 것은 국토와 국립공원 정책의 현실을 보여주는 것임.
- 설악산 케이블카 계획이 심각한 사회 갈등으로 비화되는 과정에서 환경부는 전혀 역할을 못했을 뿐더러, 위법과 불통으로 문제를 심각하게 만든 주체였음. 권력자의 의지를 받들기 위해 조작된 환경영향평가서의 효력을 인정하는 등의 억지 절차를 동원했고, 정부위원이 50%에 이르는 국립공원위원회는 개발 통과절차에 불과했음.
- 국립공원 시설로 적절치 않은 케이블카는 2010년 자연공원법 시행령(2조 10호)이 개정되면서 ‘대통령령으로 정하는 시설’로 지정되었으며, 수시로 공원계획을 변경하거나 개발을 유발하는 원인이 되고 있음.
- 설악산 케이블카 계획과 함께 전국 33곳에서 케이블카가 추진되면서 지역 난개발의 상징으로 떠오르고 있음. 이 중 국립공원이 9곳, 도립 및 군립공원이 4곳으로 보호지역의 생태계 파괴가 위협받고 있음.

2) 수도권 난개발 및 도시환경 악화

- 박근혜 전대통령은 개발 수요가 있는 그린벨트 233.5km²를 2년 동안 해제하겠다고 발표했으며, 이 중 수도권인 경기도에는 49.5km²(여의도 면적의 17배)에 이룸. 정부는 기업형 임대주택 사업인 뉴스테이(New stay)를 개발제한구역만이 아니라 자연보전권역에도 가능하다고 해석하며 수도권 난개발을 강행하고 있음. 또한 뉴스테이 사업은 주택사업뿐만 아니라 산업단지 개발 내용까지 담고 있어, 전면적인 난개발의 신호탄이 될 수 있음.
- 1984년 7월 수도권정비계획법 시행령으로 지정된 자연보전권역은 이천, 가평, 양평, 여주, 광주 전 지역과, 용인, 남양주, 안성의 일부 지역 등 수도권 3,830km²에 달함. 자연보전권역은 한강수계의 수질과 녹지 등 자연환경을 보전한다는 목적으로 기업, 공공청사, 대학, 택지 등의 입지를 제한하도록 되어 있었으나 박근혜 정부는 규제완화 조치로 시행령을 개정해서 뉴스테이 사업 등으로 개발이 가능하도록 함. 수도권의 팽창과 과밀화 문제는 더욱 악화될 것으로 보임.
- 농업진흥지역 해제 역시 수도권에 집중되고 있음. 2016년 농업진흥지역에서 5만6천725ha가 해제되었는데 그 중 경기도가 1만2천205ha로 전체의 21.5%를 차지함. 도시와 가까운 경기도의 해제지역은 공장입지와 뉴스테이 부지 등으로 활용될 수 있어 수도권 난개발이 예상됨.
- 한편 ‘장기미집행 도시계획시설결정 실효제도(일몰제)’에 따라 공원조성계획 고시를 할 수 없는 공원

용지들이 2020년 대규모로 해제될 예정이어서 도시 환경은 더욱 악화될 전망이다.

3) 세계평균에 못 미치는 보호지역 면적

- 최근 50년 동안 산림 670만ha에서 636만ha, 농지는 230ha에서 172만ha로 감소함. 국내 생물은 2013년 기준 4만1천여 종인데, 생물종 서식지의 감소 그리고 외래종 침입과 기후변화 등으로 멸종 위기종이 지속적으로 증가(2005년 221종→ 2012년 246종)하고 있음.
- 우리나라는 2014년 생물다양성협약(UNCBD) 당사국 총회를 개최하면서, 아이치목표인 보호지역 면적 육상 17% 해상 10%를 달성하겠다고 국제사회에 약속함
*아이치 목표: 2010년 10월 일본 아이치현(縣) 나고야시(市)에서 열렸던 제10차 생물다양성협약 당사국 총회에서 채택. 2020년까지 생물다양성 증진을 위해 5개 분야의 20개 실천 목표설정. 국가 별로 실천 전략을 수립하도록 규정. 우리나라는 2020년까지 육지 면적의 17%, 해양 면적의 10%를 보호지역으로 지정하겠다는 전략을 수립함(현재 육지 10.1%, 육지 1.2% 수준).

4) 국정농단법이자 환경파괴법, 규제프리존법

- 「지역전략산업 육성을 위한 규제프리존의 지정과 운영에 관한 특별법」(이하 '규제프리존법')은 대기업의 민원과 청탁내용을 법제화한 것으로 생태계 보호지역에 개발행위를 허가하는 초법적 개발허용을 포함해, 생활화학제품, 유전자조작식품과 의료기기, 의료행위에서 안전성을 무시하는 등 78가지 각종 규제완화 내용들로 구성되어 있음.
- 규제프리존법에 의하면 생태계, 자연경관, 산림의 측면에서 특별한 보호가 필요해 국방이나 보전을 위한 최소한의 시설만 허용되던 절대보존지역의 산정상까지 호텔과 승마장 등의 개발을 가능케 하고, 국유림이라도 이를 특정기업에게 공개입찰이 아닌 수의계약으로 팔거나 임대해서 관광사업을 할 수 있게 됨.
- 박근혜 전 대통령이 2016년 한해만 총 36번에 걸쳐 국회통과를 요청한 법으로, 재벌에 과도한 특혜를 부여하고 있으며, 국정농단의 주범인 최순실씨 소유의 강원도 토지 개발도 관련이 있는 것으로 드러남.

2. 정책제안

1) 자연공원법 개정으로 국립공원 내 케이블카 및 산악관광개발 원칙적 금지

- 생물권 보호지역인 자연공원에서 케이블카 설치 원칙적 금지: 자연공원법 시행령에 적시된 '궤도'를 삭제하고, 공원시설은 자연보존지구 훼손 우려 없는 시설에 한정되도록 자연공원법을 개정
- 자연공원계획 임의 변경 제한: 자연공원계획의 임의적 조정이나 편의적 해석을 제한함으로써 국립공원 내 시설 설치를 엄격하게 관리
- 전국에 추진 중인 케이카 설치의 기준과 절차 강화: 환경부 '자연공원 내 식도설치 검토 및 운영지침' 규정 개정, 국립공원위원회 재구성
- 9개 국립공원에 대한 탐방객 제한 및 보전 원칙 실행: 22개 국립공원 중 세계자연 보호연맹(IUCN)의 카테고리2로 인정받은 국립공원에 구체적으로 적용(다도해 해상, 월출산, 속리산, 주왕산, 지리산,

설악산, 소백산, 오대산, 월악산)

2) 아이치 목표(전국토의 육상17%, 해양10% 보호지역 지정) 추진

- 보호지역의 적극적 확대: 갯벌, 강, 지질, 동굴 등 국립공원 신규 지정을 통해 산악과 해상 중심의 국립공원을 다양화. 해양과 연안 생태계의 보호와 수산자원의 보전 위한 보호지역 설정
- 보호지역 관리의 강화: 보호구역 통합관리 시스템으로 중복 또는 사각지대에 대한 관리 방안 마련, 국립공원 주변의 완충지역 확보와 국립공원 정상부의 탐방예약제 도입 등 관리 강화, 도립공원, 군립공원에 대한 법체계를 정비
- 생물다양성 증진 전략 수립: 멸종위기종과 고유종의 보전 및 복원 확대, 백두대간·습지·하천·토양 및 생태가치가 뛰어난 곳에 방치된 폐도로 부지의 복원
- 「국가 생물자원 종합관리시스템」 구축: 생물자원의 발굴과 관리 체계 정비, 생물(유전)자원 정보관리 지원 방안 마련
- 국가자연유산유공자제도 신설: 보호지역주민들의 공적기여를 감안해 국가유공자에 준하는 예우와 지원 방안 마련(가칭 국가자연유산유공자예우지원에 관한 법 제정)

3) 도시지역 녹지총량 확대 계획 추진(구체적 정책 제안으로 보완 요망)

- 도시지역의 녹지총량 확대: 도시공원 확대, 개발제한구역과 같은 도시외곽의 녹지 및 농지 해제 금지 제도화. 학교·마을 숲 조성, 옥상·벽면 녹화사업, 가로변 녹지량 확충 사업, 광역녹지축 보호 등을 통한 녹지총량 계획을 수도권정비계획법에 반영
- 장기미집행 도시계획시설결정 실효제도(일몰제) 대책마련: 2020년 해제 예정인 도시공원의 보전을 위해 현행 ‘도시공원 및 녹지 등에 관한 법률’제15조 1항 1호 ‘국가도시공원’의 규모를 현행 300만 m²로 동법 시행령 제24조의2제1항을 개정 지방도시의 생활환경개선 및 활력증진 도모
- 개발제한구역의 등 보호지역 주민지원을 위한 토지신탁제도(현 주택모기지론 개념), 국가 임대 등의 다각적 단계적 대안모색과 이를 위한 정부 재원 확충방안 마련
- 기반시설부담금제도 재도입, 광역차원의 통합적 도시재생사업추진: 지방 인구유출 방지와 수도권 확산 및 난개발을 막기 위해 개발제한구역 해제를 통한 뉴스테이사업 지원과 개발을 중단

4) 규제프리존법 추진 중단

- 산악, 해양, 개발제한구역 등 각종 생태계 보호지역에서의 무분별한 개발 특혜를 보장하는 악법으로, 자연환경의 보전과 미래세대의 이익을 방어하는 차원에서 백지화

7. 새만금을 살리고 생명의 바다로

1. 현황 및 문제점

1) 버려진 바다, 실패한 새만금과 화성호 담수화 사업

- 우리나라는 3면이 바다고 해양 면적이 국토의 4.5배에 달하며 연안시군에 살고 있는 인구는 전체인구의 약 27%에 달함.
- 총 해안선 길이는 1만4962.8km, 섬을 제외한 육지 부분의 해안선 길이는 7,752.5km(52%)임. 이 중 인공해안선은 3,982.4km로 자연해안선(3,770.1km)보다 212.3km나 많음(국립해양조사원, '제1차 전국 해안선 조사'). 연안습지(갯벌) 면적은 2013년 2,487km²로 1987년 3,203km²에서 716km² 감소(여의도 240배)함.
- 수산자원개발, 항만개발, 산업단지, 조선, 해안도로, 신도시, 고층 호텔과 아파트, 마리나 등의 무분별한 개발이 주된 감소 원인
- 연안의 회복탄력성을 초과하여 인천, 제주, 부산 강릉 등에서 연안침식문제가 심각하게 대두되고 있으며, 기상이변으로 인한 태풍과 해일 피해를 더욱 가중시키고 있음.
- 전국 해역 수질은 화학적 산소요구량(COD) 기준 II 등급을 유지하고 있음. 그러나 반폐쇄성 해역(광양만, 함평연안 등)과 동해안 중부연안 해역을 중심으로 수중생물의 생존에 결정적인 영향을 미치는 용존산소(DO)가 감소하는 경향을 보임. 또한 이 지역을 중심으로 유기물 오염도 역시 증가함. 주요 해양 오염원은 생활하수, 산업폐수, 농축산폐수, 폐기물과 쓰레기 등이고 갯벌오염, 방사성물질 오염, 유류 오염, 원전에서 나오는 온배수 등도 문제임. 이로 인해 적조, 빈산소화, 백화현상 등 바다가 사막화되고 있음.
- 부영양화물질인 총질소(TN)는 전남과 제주 지역에서, 총인(TP)은 전남과 동해연안에서 증가하는 경향. 한편 산업단지가 입지한 특별관리해역(부산, 울산, 온산, 시화, 마산)에서 중금속 오염이 심각함. 중금속, 환경호르몬 등이 생물체 내에서 축적되고 먹이사슬을 통하여 농축되어 생태계 및 최종소비자인 사람의 건강을 위협하고 있음. 폐그물, 어구 등 '바다 쓰레기'로 인하여 해양생태계가 훼손되고, 선박운항안전을 위협하고 있음. 스티로폼, 비닐봉지, 플라스틱 조각, 나일론 노끈 등 양식장 쓰레기 문제가 심각함.
- 새만금 간척사업은 33km의 방조제를 건설해 확보한 40,100ha를 매립해 토지와 용수 공급을 위한 담수호를 개발하는 계획임. 하지만 개발도 늦어질뿐더러 용수의 수질 목표를 달성하기가 불가능해 토지 활용 방안을 찾지 못하고 있음. 정부는 2011년 3월 발표한 '새만금유역 2단계 수질개선 종합대책'에서 수질 목표를 중상류(농업용지) 4급수, 하류(도시용지) 3급수로 천명했으나, 2015년 10월 중간평가 결과 평균 5급수 수준에 그치고 있으며 일부 구간은 6급수 수준에 이르고 있음. 1조 5천억 원을 투입하고서도 목표 수질 달성에 가시적인 성과를 내지 못한 상황에서 당초의 계획을 대폭 변경

할 필요가 있음.

- 경기도 '화성지구 간척 사업'은 9.81km의 방조제를 건설해 6,212ha를 매립해 1,730ha의 담수호(화성호) 등을 조성하는 계획임. 1991년 9월 시작해 2002년 3월 방조제 끝물막이 공사를 완료하고, 목표 수질(호소 수질 IV등급) 확보 시까지 한시적으로 배수 갑문을 이용한 해수 유통을 실시하고 있음. 또한 화성호에서 농업용수를 취수해 시화간척지 남서부에 위치한 대송 농경단지로 공급할 예정이며, 이를 위해 시우도수로 공사를 강행 중임. 하지만 현재 여전히 목표 수질 달성은 요원하며, 추진 중인 간척지 이용계획을 현실화 하는 것도 불가능한 상태임.
- 선형 사업인 시화호의 경우 결국은 담수호 계획을 포기하고, 북측 시흥공단에 연접해서는 멀티테크 노벨리 MTV(Multi Techno Valley)를 개발했고, 남동 측에는 송산그린시티 등을 추진하고 있음. 또한 담수호를 포기한 대신 조력발전소를 설치해 해수 유통을 항구화함. 시화호의 사례는 실패한 정책을 포기하고 새로운 전환을 통해 최소한의 환경을 보호하고 합리성을 높인 사례로 평가받음.

2. 정책제안

1) 새만금호와 화성호 담수화 포기, 해수 유통 항구화

- 새만금 플랜B(해수유통을 통한 친환경 부분개발) 수립: 새만금호 담수화 계획을 포기하고 해수 유통을 항구화. 조력발전 방안 검토하고 가능한 한 넓은 갯벌을 보호하는 방안 마련
- 수질개선 사업 용역예산 낭비 차단: 국회, 환경단체 공동으로 용역보고서 검증, 만경강 동진강 유역의 불필요한 규제의 개선을 통해 지역 지원 방안 마련
- 화성호 해수 유통, 매향리 갯벌 습지보호지역으로 지정(람사르 사이트 신청): 역간척과 친환경적 부지 이용 방안 등 연구 및 지역사회 공론화, 7·8공구를 인공습지로 활용, 생태 관광 자원화

2) 보호종 보호구역 설정

- 보호대상 해양생물 지정과 생태보전 구역 지정: 고래 보호구역(동해), 남방큰돌고래 보호구역(제주), 점박이물범 보호구역(인천 및 경기) 등
- 보호구역 내 위기종 포획 금지, 혼획된 사체 유통 차단: 위기종 포획 대신 생태관광 활성화 계획 수립, 혼획 고래를 살려주는 경우 소요된 비용과 격려금을 지원하는 제도

3) 해양 보호구역 설정 및 역간척 지원법 제정

- 해양보호구역 제도 정비: 수산물 남획과 기후변화 등에 의해 붕괴되는 해양 생태계 보호정책 마련, 일정 수준 이상으로 회복될 때까지 각종 개발 제한
- 연안과 하구 생태계 복원사업: 갯벌 보호 강화, 생태계 복원사업 지원(역간척 지원법)

- 갯벌 국립공원제도 도입: 산악과 해상 국립공원에서 갯벌 국립공원으로 확대. 서남해안(신안-무안), 강화도 서안지역 지정

4) 연안관리제도 개선을 통한 연안역 난개발 억제

- 연안관리법의 개정: 연안통합관리계획 및 지역계획이 타법에 의한 개발계획에 우선 하도록 함. 동서남해안내륙개발특별법상의 해양관광진흥구역의 과도한 지구지정 억제(해안선 반경 1km² 지정 예정)
- 스마트 연안관리: 기후변화시대, 저성장 인구감소 고령화시대에 맞는 지속가능한 연안역(costal zone) 관리를 위한 환경영향 정밀조사 비전 제시

[참고자료]

1부 1장 생태헌법

○ ‘지구 민주주의’(Earth democracy) 운동을 주도하는 반다나 쉬바(Vandana Shiva) 박사는 그 운동의 세계관과 정치운동을 다음과 같이 설명함

“지구 민주주의는 고대의 세계관이자 평화, 정의 그리고 지속가능성을 위하여 출현한 정치운동이 둘 다를 말한다…이는 인도에서 우리가 *vasudhaiva kutumbkam*(지구 가족: 지구가 부양하는 모든 존재들의 공동체)으로 언명하는 것을 반영하고 있다…지구 민주주의는 단순히 어떤 한 개념이 아니다. 이는 자신들의 공유지, 자원, 생계 수단, 자유, 존엄성, 정체성 그리고 평화를 되찾으려는 다중적이고 다양한 사람들의 실천행위에 의하여 형성되었다.”

○ 2009년 10월 17일 「어머니 지구 권리 세계 선언(Universal Declaration of Mother Earth Rights)」의 채택을 촉구, 지지하는 미주대륙을 위한 볼리바르 동맹(Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America(ALBA)의 9개국 선언이 이루어짐

-이 선언은 지구법학의 기본원칙을 다음과 같이 상당히 명료하게 표현

1. 21세기에 우리가 지구 행성과 자연의 권리를 인정하고 또 보호하지 않는다면 인권의 완전한 보호 역시 달성할 수 없다. 오직 어머니 지구의 권리를 보장함으로써 우리는 인권 보호를 보장할 수 있다. 행성 지구는 인간 생명 없이 존재할 수 있지만 인간은 행성 지구 없이는 존재할 수 없다.

2. 제2차 세계대전이 야기한 심각한 인간성의 위기가 1948년 세계 인권 선언의 채택으로 이어진 것처럼, 오늘날 기후변화의 영향으로 우리가 겪는 커다란 고통은 어머니 지구 권리 세계 선언을 필수적으로 채택하도록 한다.

3. 생태 위기와 생태 위기의 한 부분으로서 지구온난화는 세계 전역의 토착원주민들이 수 세기 동안 주장해온 필수적 핵심 원칙을 아주 분명하게 드러내고 있다. 인간 존재는 우리의 존중과 배려, 돌봄을 필요로 하는 동·식물, 언덕, 숲, 해양 그리고 대기라는 상호 의존적 체계의 구성부분이다. 이 체계는 우리가 어머니 지구라고 부르고 있는 그것이다. “지구가 인간에게 속한 것이 아니라 인간이 지구에 속한다”. 지구는 단순히 우리 인간이 전유할 수 있는 사물들의 집합이 아니라, 그들의 권리를 존중하며 조화와 균형 속에서 더불어 사는 것을 배워야 하는 자연 존재들의 집합이다.

○ 2017년 2월 5일 발표된 멕시코시티 주 정치헌법은 자연의 권리를 인정함(제18조제1항제2,3호)

Article 18 Living room

A. Right to a healthy environment

1. Everyone has the right to a healthy environment for their development and well-being. The authorities will take the necessary measures, within the scope of their powers, for the protection of the environment and the preservation and restoration of the ecological balance, with the objective

of satisfying the environmental needs for the development of present and future generations

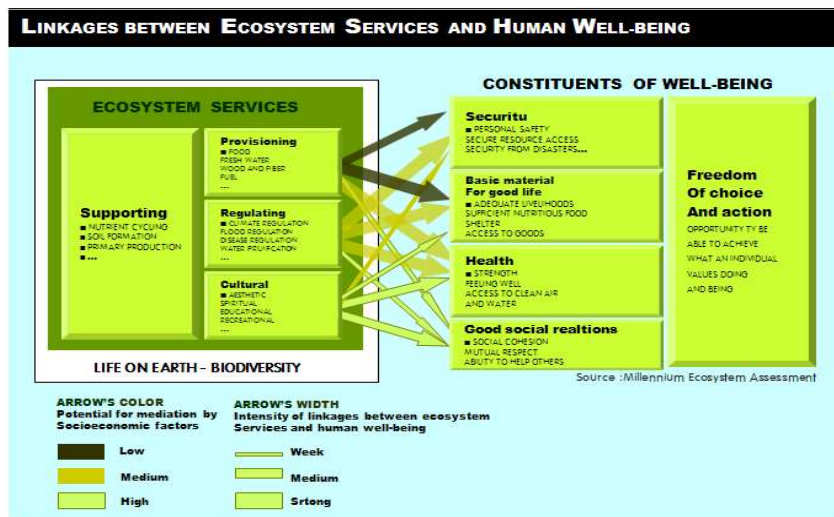
2. The right to the preservation and protection of nature will be guaranteed by the authorities of Mexico City within the scope of its competence, always promoting citizen participation in the matter.

3. In order to comply with this provision, a secondary law will be issued that will aim to recognize and regulate the broader protection of the rights of nature formed by all its ecosystems and species as a collective entity subject to rights

[헌법전문 개정 이유설명]

1. 아래 그림은 인간의 안녕(well-being)이 생태계가 제공하는 다양한 서비스에 결정적으로 의존하고 있음을 잘 나타내고 있다. 우리 인간과 우리 인간이외의 여러 다른 생명존재들은 ‘지구 위’ 자연생태계가 제공하는 생태서비스에 의존하여 생명공동체를 구성해 ‘더불어’ (=상호의존과 상호연결) 살아가고 있다.

인간 안녕과 생태계서비스 간의 연계



출처: UN 새천년 생태계 평가(Millennium Ecosystem Assessment)

여기서, ‘지구 위’라는 문구를 새겨넣은 까닭은 이 지구가 우리 인간을 비롯한 생명존재들의 궁극적 기반임을 되새기고, 우리 인간은 지구 위 무수히 많은 생명종 가운데 하나로 그들과 함께 생명공동체를 이루어 살아가는 ‘한 성원’임을 환기하고, 특히 고도의 성찰적 자의식을 지닌 우리 인간이 다른 생명존재들을 배려하며 행동하는 ‘책임성’을 강조하고자 함이다.

2. 우리 인간은 고도의 지적 사유능력과 윤리적 반성능력을 가지고 있다. 이는 우주 진화역사 137억년, 지구 진화역사 46억년이라는 기나긴 시간과정 속에서 이루어진 기적이자 축복이라 할 수 있다. 고도의 지적·윤리적 능력을 인간은 그 능력에 알맞게 지구 위 생명공동체의 자연적 기반을 잘 가꾸고 향상시켜며, 영원히 보전하는 커다란 책임을 지고 있다.

타인과의 관계속에서 자신의 정체성을 형성하고 발전시켜가는 ‘관계적’ 존재로서 우리 인간은 지구 위 생명공동체를 이루는 그 밖의 다른 성원들을 존중하고 배려하며 그들의 기본적 이익과 조화를 이루며 살아갈 때 우리들과 우리 후손들은 더욱 더 건강하고 안전하게, 번영을 누리며 살아갈 수 있다.

3. 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(ESSD; Environmentally Sound and Sustainable Development)는 전세계가 합의한, 21세기 지구환경시대의 새로운 발전패러다임이다. 우리 「지속가능발전법」에서 ‘지속가능발전’을 “지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전”으로 정의하고 있다(제2조 제2호). 이러한 지속가능발전 이념을 헌법이 지향하고 추구하는 이념가치로서 헌법전문에 반영함으로써 ESSD를 지구환경시대에 우리 사회 발전의 지향목표이자 국가경영의 지도원리가 되도록 한다.

[참고] 프랑스 헌법전문

국민은 1789년 인권선언에서 정의되고 1946년 헌법전문에서 확인·보완된 인권과 국민주권의 원리, 그리고 2004년 환경헌장에 정의된 권리와 의무를 준수할 것을 엄숙히 선언한다. 프랑스 공화국은 상기의 원리들과 각 국민들의 자유로운 결정에 의거하여 공화국에 결합하려는 의사를 표명하는 해외영토들에게 자유, 평등 및 박애의 보편적 이념에 기초하여 그들의 민주적 발전을 위해 구상된 새로운 제도들을 제공한다.

2004년 환경헌장

프랑스 국민은 다음과 같은 점, 즉,

- 자연자원과 자연의 균형이 인류의 탄생을 조건 지웠고,
 - 인류의 장래와 생존자체가 자연환경으로부터 유리될 수 없으며,
 - 환경은 인류의 공동재산이며,
 - 인간은 생명의 조건과 스스로의 진화에 점증하는 영향력을 행사하며,
 - 생물다양성, 개인의 발전, 인간사회의 진전은 일정형태의 소비 또는 생산과 자연자원의 과도한 개발에 의하여 영향을 받으며,
 - 환경의 보존은 국가의 다른 기본적 이해관계와 마찬가지로 추구되어야하며,
 - 지속가능한 발전을 확보하기 위하여 현재의 필요에 응하는 결정은 다음세대의 능력과 그들의 필요를 만족시키려는 다른 국민들의 능력을 훼손하여서는 아니됨
- 을 고려하여 이렇게 선언한다.

제1조: 모든 사람은 균형되고 각자의 건강에 적합한 환경에서 살 권리를 가진다.

제2조: 모든 사람은 환경의 보전과 개선에 참여할 책임을 진다.

제3조: 모든 사람은 법률이 정한 바에 따라 환경침해를 예방 또는 억제하여야 한다.

제4조: 모든 사람은 법률이 정한 바에 따라 환경침해로 발생한 손해를 전보하여야 한다

제5조: 행정기관은 과학적으로 불확실하더라도 환경에 대한 손해가 심각하고 돌이킬 수 없는 형태로 발생할 가능성이 있을 때에는 사전주의 원칙을 적용하여 손해의 발생을 회피하기 위한 임시적이고 적절한

조치와 위험에 대한 평가 절차의 채택을 고려한다.

제6조: 공공정책 당국은 **지속가능한 발전을** 증진하여야 한다. 이를 위하여 공공정책 당국은 환경의 보호와 중요성을 인식하고 경제적·사회적 발전과 조화시킨다.

제7조: 모든 사람은 법률이 정하는 요건과 범위 안에서 공공기관이 보유한 **환경에 관한 정보에 접근할 수 있는 권리**를 가지며, **환경에 영향을 미치는 행정결정의 절차에 참여할 권리**를 가진다.

제8조: **환경에 대한 교육과 직업훈련**은 이 헌장에 규정된 권리와 의무의 행사에 기여하여야 한다.

제9조: **연구와 혁신**은 환경의 보존과 강조를 지원하여야 한다.

제10조: 이 헌장은 프랑스의 유럽과 국제활동에 적용된다.

[제10조 개정 이유설명]

1. 제2항의 규정이 부자연스럽지 않게 하기 위하여, 또한 인권으로서의 성질을 갖는 기본적 권리라면 일국의 국민자격의 유무에 구애받지 아니하고 인간이라면 누구나 누릴 수 있는 보편적 권리성을 가진다는 점에서 ‘국민’이라는 단어를 삭제하는 것이 좋겠다. 참고로 독일기본법도 단순히 기본권이라 표제를 붙이고 있다.

[참고] 독일연방공화국 기본법

제1장 기본권

제1조 ① 인간의 존엄성은 침해되지 아니한다. 모든 국가권력은 이 존엄성을 존중하고 보호할 의무를 진다.

② 그러므로 독일 국민은 이 불가침·불가양의 인권을 세계의 모든 인류공동체, 평화 및 정의의 기초로 인 정한다.

③ 다음에 열거하는 기본권은 직접 적용되는 법으로서 입법권·행정권·사법권을 구속한다.

2. 우리 인간은 지구 위 생명공동체의 책임 있는 성원으로서 그 밖의 다른 생명공동체의 성원의 존재가치를 존중하고 배려할 때 생명공동체와 연결된 우리 인간의 안전과 번영도 영원히 보장받을 수 있을 것이다.

3. 모든 생명체의 존재가치와 이익은 보장되어야 하지만 이러한 가치이익은 인간의 기본적 가치이익과 충돌을 할 수 있다. 따라서 이러한 충돌을 고려하여 인간 이외의 생명체의 존재가치와 이익을 어떻게, 어느 정도로 보장할 것인지는 결국 입법자가 이익형량을 통하여 결정해야 할 문제다. 하지만 국가는 이 조항에 따라 인간 이외의 생명의 존재가치와 이익을 최대한 보장하여야 하며, 국가가 이러한 의무를 준수하였는지 여부는 헌법재판소가 확립한 ‘과소보호금지원칙’에 따라 판단할 수 있을 것이다.

[제35조 개정 이유설명]

1. 환경권조항은 1980년 8월 15일 헌법개정을 통해 신설되었다. 당시 환경권이 헌법에 규정되는 경우

국가의 인적·물적 부담이 많으며 배상사태로 국가부담 내지 예산집행상 어려움이 예상되고 경제발전이 둔화될 우려가 있다는 유력한 반대의견을 극복하고 도입된 것으로 환경보호를 헌법에 명문화시킨 국가가 적었던 당시로서는 대단히 진취적인 규정이었다. 다만 환경보호를 기본권 형식으로 규정하게 되면 어떠한 문제가 발생할 것인가에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다(법제처, 『헌법연구반 보고서』, 1980, 155-9; 홍성방, 『헌법학(개정 6판)』, 현암사, 2009, 605-6; 고문현, “저탄소 녹색성장을 위한 비교헌법적 연구”, 환경법연구 제32권 3호, 126 등 참고)

현행 헌법은 환경권을 건강하고 쾌적한 환경에서 ‘생활할’ 권리로 규정하고 있다. 법원은 특히 민사법 관계에서 원칙적으로 환경권의 구체적 권리성을 부정한 채 환경이익이 생활이익으로 인정되는 경우 소유권으로써 환경이익을 보호하고 있다(대법원 1995. 5. 23.자 94마2218 결정; 대법원 1995. 9. 15. 선고 95다23378 판결; 대법원 1997. 7. 22. 선고 96다56153 판결 참고. 한편 다소 이례적으로 소유권과 함께 환경권을 인용한 판결은 대법원 2008. 9. 25. 선고 2006다49284 판결).

환경이익은 생활(상의) 이익과 밀접하게 결부되어 있는 것은 사실이지만 반드시 그러한 것은 아니다. 기본적으로 환경이익은 사람이 환경을 의도적으로 혹은 비의도적으로 누리(향유하는) 이익으로 파악하는 것이 보다 적절한 이해라고 본다.

‘더불어’라는 문구를 쓴 것은 환경권의 개체적 권리성을 넘는 집단적 권리성을 나타내고자 하기 위함이다. 환경권의 대상으로서 자연환경은 우리 후손을 포함하여 집합적 관계로서의 우리들이 공유하는 자산이다. 환경이 공유자산이므로 누군가가 이를 훼손하거나 오염시키는 등 남용 또는 오용한다면 이는 곧 다른 사람들의 향유이익을 침해하는 것이 된다. 환경권을 이처럼 집단적 권리로 표현함에 따라 환경권은 각자가 향유하는 권리이지만 동시에 자신의 향유권과 불가분적으로 결합된(자신의 부당하거나 부적절한 향유가 다른 사람들의 향유에 부정적 영향을 미칠 수 있다는 점에서) 타인의 향유권을 존중해야 한다는 원리(환경을 보전하고 유지해야 하는 의무)를 자연스럽게 도출할 수 있게 된다.

2. 자연환경은 인류가 생존할 수 있는 전제조건이다. 국가는 현재 살고 있는 사람을 보호해야 할 의무가 있는 것처럼 장래에 살게 될 세대를 보호할 의무가 있다(홍성방, 위 책, 610). 달리 말하면 환경은 ‘또한’ 우리 후손들의 공동자산이므로 환경을 개발, 이용함에 있어서는 미래(장래)세대를 배려하여 그들의 이익을 충분히 고려하여야 한다. 이것을 독일 기본법 관련 조항을 참고하여 미래(장래)세대에 대한 책임으로 표현한 것이다.

[참고] 독일연방공화국 기본법

제20조 a. 국가는 또한 미래세대에 대한 책임을 지고 헌법질서의 범위 내에서 입법에 의하여 그리고 법률과 법의 척도에 따라 집행권과 사법권에 의하여 자연적 생활기반과 동물을 보호한다.

한편, 독일연방공화국 기본법에 “또한 미래세대에 대한 책임을 지고”라는 문구가 삽입된 경위는 다음과 같다. 환경보호의 기본법에의 수용과 관련한 개정안 논의에서 ‘인간중심적’ 환경보호와 ‘자연중심적’ 환경보

호의 입장이 대립하였다. 기민당/기사당은 환경보호 국가목표가 추구하는 보호법익은 오직 인간의 자연적 생활기반이며 독자적인 환경보호는 헌법의 인간중심적인 전체 구도에 맞지 않을 뿐 아니라 기본법 제1조제1항은 인간이 모든 국가규율과 조치의 기준이자 중심임을 입증하고 있다고 하여 인간중심적 환경보호를 주장하였다. 반면 사민당은 환경은 그 자체를 위하여 헌법적 보호를 필요로 하며, 인간중심적인 것은 결과적으로 다른 현실적 이익들이 환경보호에 항상 우선될 것이므로 환경보호에 상당한 제약을 초래할 것이라고 하여 자연중심적 환경보호를 주장하였다.

이 같이 대립하는 입장을 절충하기 위하여 기민당/기사당의 주장인 “인간의 자연적 생활기반”에서 “인간의”라는 명백한 인간중심적 표현이 삭제되는 대신 “미래세대들에 대한 책임을 지고”가 첨가되었다(고문현, 『독일환경법』, UUP, 2005, 38).

3. 환경보호를 헌법에 성문화하는 방식은 크게 1)기본권 형식으로 규정하는 경우와 2)국가목표(학자마다 정의를 조금씩 달리하고 있으나 여기서는“국가활동에 일정한 과제의 지속적 준수와 이행을 규정하는 구속력을 가진 헌법규범” 정도로 파악한다) 형식으로 규정하는 경우의 두 가지 유형이 있다. 독일의 경우 23년 동안의 오랜 논쟁을 거쳐 위에서 본 바와 같이 국가목표 형식으로 수용되었다. 우리 헌법은 전자의 방식을 따랐다. 그러나, 자연환경은 개인이나 특정인적 집단에게 전적으로 귀속시킬 수 없는 보호법익이므로, 환경권은 주관적인 규정형식에도 불구하고 일차적으로 환경보전을 위하여 노력해야 할 국가목표와 국가과제의 성격을 가진다(헌법상 환경권은 국가의 환경보호의무의 이행을 통하여 비로소 실현되는 기본권이다)고 새기는 견해도 있다(한수웅, 『헌법학』, 법문사, 2011, 994). 더 나아가 국가목표 형태의 규정방식이 바람직하다는 입법론도 일부 있다.

두 방식에는 각각 장·단점이 있음이 지적(박균성·함태성, 『환경법7판』, 2016, 40-1)되고 있다. 1980년 헌법 도입 당시 이 부분에 자세한 논의는 사실상 이루어지지 아니하였다(법제처, 『헌법연구반 보고서』, 1980, 155-9 참고). 하지만 일단 환경보호가 환경권 형식으로 수용된 이상 이를 유지하는 것이 현저히 불합리하다는 특별한 사정이 있지 않다면 국민의 기본적 권리로서 35년 이상 인정되어 오던 것을 쉽사리 버린다는 것은 헌법규범적으로도, 헌법정책적으로도 그리 바람직하지 않다고 본다. 대안은 기본권 권리형식을 유지하면서 환경보호에 과한 국가과제를 더 명확히 규정함으로써 환경국가원리성을 강화하는 것이 좋다고 본다.

4.“환경권의 내용과 행사에 관하여는 법률로 정한다”는 현행 제35조제2항은 종래 환경권의 구체적 권리성을 부정하는 강력한 논거중 하나로 들려왔다. 독일 기본법에의 수용당시 이러한‘법률유보 조항’ 도입을 둘러싸고 찬반논의가 있었다. 기민당/기사당측은 환경보호라고 하는 헌법적 보호법익은 동등한 헌법적 가치를 가진 경제성장등과 갈등을 일으키게 될 것인바 입법자가 이익형량을 통해 그 충돌을 해결할 수 있다고 찬성하였다. 반면 사민당측은 법률유보를 두면 환경보호가 결국 그때 그때 의회 내 다수파의 손에 맡겨질 것이며 환경보호가 단순히 입법자의 재량에 일임되는 경우 사실상 헌법적 성질을 상실하게 되어 二流의 국가목표가 될 것이라며 반대하였다(고문현, 『독일환경법』, UUP, 2005, 38-9).

생각건대, 이 조항은 양날의 칼의 성격을 가진다. 이른바 법률유보 조항은 입법자에 환경권 보장과 실현을 위하여 입법과제를 명시적으로 부과하고 있다는 점에서 일단 긍정적이다. 하지만 동시에 법률유보 조항은 환경권은 법률이 정하지 않는 한 단지 추상적인 권리로서 권리를 행사할 수 없다는 식으로 헌법적 실효성을 약화시키는 방향으로 해석하는 근거가 될 수 있다는 점에서 부정적이다. 현재 환경부 소관 환경법은 2016. 5. 기준으로 대기·수질·폐기물·토양·자연환경 등 분야 총 59개 법률이 제정되어 환경법 체계는 (적어도 양적으로) 어느 선진국 못지 않게 어느 정도 갖추어져 있다고 평가할 수 있다. 그렇게 본다면 위 제2항의 법률유보 조항은 충분히 자신의 역사적 소명을 다한 것이 아닌가 생각하고 그렇다면 이제 이 조항을 삭제함으로써 남아 있는 법률유보조항의 부정적 기능을 제거하는 것이 맞지 않을까 한다(말할 것도 없이 이 조항이 삭제되더라도 입법자는 환경관련법률을 제정할 수 있다).

5. 이 조문은 제35조에서 삭제하고 필요하다면 제34조(인간다운 생활을 할 권리) 등 적절한 위치로 이 동시시켜야 한다.

6. 동물보호는 지구 위 생명공동체를 구성하는 생명들의 존재가치와 이익에 대한 최소한의 존중의 표현이다. 독일기본법은 2003년 7월 26일 제50차 기본법 개정을 통해 제20a조에 동물보호를 추가하였다. 당시 이와 관련한 기본법 개정이유는 다음과 같다. “동물보호가 국가목표로 규정됨은 동물과 공존하는 인간의 도덕적 책임을 고려한 것이며 고등동물이 느끼는 고통과 자각에 대해서는 인간행동에 대한 도덕적 최저기준이 요청된다. 때문에 공존하는 생명체로서의 동물을 존중하고 고통을 감소시킬 의무가 수반된다. 이러한 의무는 동물보호를 핵심내용으로 하는 실정법에서 나타난다. 세 가지 요소가 중요한 데 적절치 않는 행동, 회피가능한 고통, 생활공간의 파괴로부터의 보호가 그것이다.”(박규환, “독일기본법 제20a조에 관한 연구-생태주의사상의 헌법적 반영-”, 서울법학 제23권 제호, 2016, 13). 참고로 1998년 5월 25일에 제정된 독일 동물보호법(TierschutzG) 제1조는 “이 법의 목적은 공존체로서의 동물을 위한 인간의 책임에 근거하여 동물들의 생명과 안녕을 보호하는 것이다. 이성적 판단에 기인하지 않은 동물에 대한 통증, 고통 혹은 손상은 허용되지 않는다”고 규정하고 있다. 한편 전통적으로 민법에서는 동물을 물건(Sache)로 취급하였으나 1990년에 민법 제90a조를 신설하면서 동물은 더 이상 물건이 아니게 되었다(박규환, 위 논문, 15)

독일에서 동물보호 규정 도입 이후 라인란트-팔츠 주지사가 「농장의 이용동물과 다른 동물적 용품을 생산하기 위해 사육되는 동물의 보호명령-산란계규정」 등이 기본법 제20a조를 위반하였다며 추상적 규범 통제를 청구하였다. 연방헌법재판소는 이 규정이 동물보호를 국가목표로 설정한 기본법 제20a조에서 도출되는 (동물보호위원회의) 청문(의무)을 형식적으로 거쳤고 또 공개적이지 아니하였다 등의 절차상 하자를 들어 무효임을 선언하였다(김수진, “축산동물관련법제에 관한 소고-독일의 동물보호와 농장동물사육형태에 따른 법적 논쟁이 우리에게 주는 시사점을 중심으로-”, 이화여대 법학논집 제19권 제2호, 2014, 231-2).

2014년 2월 5일 개정된 새규정에 따르면 2026년부터 독일에서 닭의 사육방식은 자연방사나 바닥사육 등 친환경적인 사육만이 허용되게 된다. 한편, 2012년말 기준으로 독일에서 키워지는 산란닭의 3분의 2

는 평사(큰 공간에서 바닥사육)에서, 14.8%는 자유방사로, 13.4%는 닭장에서 사육되고 있다고 한다. 독일 정부는 “자유가 더 맛있다”라는 표어를 내세우며 동물사육형태의 개선을 추진하는 한편 달걀이 어디에서 자란 닭에게서 나왔는지를 알리는 등급표시제를 도입하였다. 그 결과 2012년말 기준 슈퍼마켓에 진열된 달걀 중 닭장에서 길러진 닭에서 나온 것은 약 13.4%로 2004년의 약 60%에 비해 그 점유율이 현저히 줄어들었다(김수진, 위 논문, 233).

7. 동물보호 규정이 헌법에 도입된다면, 헌법재판소의 심사의 포커스는 가령 가축사육시설의 허가기준이 “국민의 생명·신체의 안전에 대한 국가의 보호의무를 위반하였는지”여부에서 “동물의 생명과 안녕에 대한 국가의 보호의무를 위반하였는지”여부로 이동할 것이다.

[제120조 개정 이유설명]

1. 국토부분은 제122조에서 같이 규정, “자원은 국가의 보호를 받는다”는 일반적 보호부분은 삭제하고 제2, 3항에서 특별한 보호형태를 규정한다.

2. 및 3. 특별한 자원의 보호와 관련하여 앞서 언급한 1982 유엔 세계자연헌장의 일반원칙 3은 다음과 같다.

“All areas of the earth, both land and sea, shall be subject to these principles of conservation; special protection shall be given to *unique areas*, to *representative samples* of all the different types of ecosystems and to *the habitats of rare or endangered species*.”(지구 위 육지와 바다의 모든 지역에 보전 원칙이 적용되어야 한다. 독특한 지역과 서로 다른 각각의 생태계 유형을 대표하는 표본(깃대종*과 같은 것-필자 첨가) 그리고 희소하거나 멸종위기에 처한 종의 서식지는 특별히 보호되어야 한다 그리고 희소하거나 멸종위기에 처한 종의 서식지는 특별한 보호를 받아야 한다).

*유엔환경계획이 만든 개념으로 특정 지역의 생태계를 대표할 수 있는 중요 동·식물을 뜻한다.

일정한 자연자원은 특별한 보호를 받아야 한다. 이러한 사상에 기반하여 발전한 법리가 바로 공공신탁법리(public trust doctrine)다. 공공신탁법리를 헌법에 수용해야 할 필요성은 새만금사업, 4대강사업, 설악산케이블카 사업 등이 웅변적으로 말해주고 있다. “국토와 자연자원은 국가의 보호를 받는다”고 헌법은 규정하고 있다. 하지만 그간 우리 사회에서는 오히려 정부가 특별히 보호받아야 할 귀중한 자연환경을, 그것도 특별법을 남발하면서까지 훼손하고 대규모로 변경한 사례가 적지 않다. 환경영향평가법등 환경보호법이 갖추어져 있으나, 정부(지자체 포함)는 엄격한 규제규정을 회피하기 위하여 특별법을 만들어 사업을 추진하려 할 수 있다. 대표적 사례가 「친수구역 활용에 관한 특별법」이다.

공공신탁법리는 순수 외국 법제나 법리가 아니다. 우리나라의 경우 고려시대 이래 山林川澤은 ‘一國人民共利地’, ‘與民共利地’하여 私占을 금지되는 등 국가의 특별한 보호를 받아왔다(심희기, 한국법사연구

-토지소유와 공동체-, 영남대학교출판부, 1992, 192 이하). 한편 미국의 공공신탁법리를 깊이 있게 연구한 학자는 공공신탁의 법리를 헌법에 다음과 같이 규정할 것을 제안한 바 있다.“국가 소유의 모든 자연자원은 국민 전체의 이익을 위하여 국가에 신탁되어 있다. 국가는 이러한 자연자원의 수탁자로서 이를 보전하고 보호할 의무를 지고 이에 반하는 정책을 추진하여서는 아니된다.”(조홍식, “공공신탁이론과 한국에서의 적용가능성”, 환경법연구 제19권, 1997, 227)

따라서 헌법에 공공신탁법리를 규정함으로써 특별법 형식 등을 통한 정부의 귀중한 자연환경 훼손을 사전에 억지하고 이를 보전하여 후손들에게 물려줄 수 있도록 하는 법이념 내지 법논리를 제시해야 할 필요가 있다. 이러한 공공신탁법리는 다음과 같은 기능을 가지게 될 것이다.

- (1) 시민 측면: 자연자원에 대한 공적권리 인정(국가가 신탁의무를 위반한 경우 국민이 법원에 소를 제기할 수 있는 자격의 법적기초),
- (2) 정부 측면: 신탁의무(선관 의무) 부과를 통해 ‘보전을 우선하는’ 방향으로 국가의 관리 권한(재량) 행사의 방향성을 제시(개발과 보전간의 균형이 아니라 보전우선적으로),
- (3) 사법부 측면: 이러한 자연자원의 개발행위에 대한 엄격 심사 촉구(대안 존부 심사, 훼손 최소화 원칙 준수 심사 등)

[참고] 펜실베이니아주 헌법과 하와이주 헌법은 공공신탁에 관해 규정하고 있다.

The Constitution of the Commonwealth of Pennsylvania Art., I. 27

The people have a right to clean air, pure water, and to the preservation of the natural, scenic, historic and esthetic values of the environment.

Pennsylvania’s public natural resources are the common property of all the people, including generations yet to come. As trustee of these resources, the Commonwealth shall conserve and maintain them for the benefit of all the people (주민은 깨끗한 공기, 맑은 물, 그리고 환경의 자연적, 풍광적, 역사적, 미적 가치를 누릴 권리를 갖는다. 펜실베이니아 공공의 자연자원은 미래 세대를 포함하여 모든 주민들의 공동자산이다. 공공적 자연자원의 수탁자로서 주정부는 모든 주민의 이익을 위하여 이를 보존·유지해야 한다).

The Constitution of the State of Hawaii Art., XI. 1

For the benefit of present and future generations, the State and its political subdivisions shall conserve and protect Hawaii’s natural beauty and all natural resources, including land, air, water, mineral, and energy sources, and shall promote the development and utilization of these resources in a manner consistent with their conservation and in furtherance of the self-sufficiency of the State. All public natural resources are held in trust by the State for the benefit of the people.

[제119조 개정 이유설명]

1982 유엔총회에서 채택된 세계자연헌장(WORLD CHARTER FOR NATURE, General Assembly of the United Nations 1982)은 다음과 같은 일반원칙을 규정하고 있다.

1. Nature shall be respected and its essential processes shall not be impaired. (자연은 존중되어야 하고, 그 핵심 순환과정은 침해되어서는 아니된다)

4. Ecosystems and organisms, as well as the land, marine and atmospheric resources that are utilized by man, shall be managed to achieve and maintain optimum sustainable productivity, but not in such a way as to endanger the integrity of those other ecosystems or species with which they coexist. (인간이 개발, 이용하는 토양과 해양 그리고 대기자원 뿐 아니라 생태계와 유기체도 최적의 지속가능한 생산성을 달성, 유지하도록 관리되어야 한다. 그 관리는 그러나 다른 생태계 또는 공존하는 다른 종의 온전성을 위태롭게 하는 방식이어서는 아니된다).

자연의 순환과정이 훼손되어 자연이 그 재생능력을 잃어갈 때 그것이 인간 삶에 미치는 영향에 대해 예를 들어 설명하면 이리하다. 한 갯벌에서 해마다 꼬막이 넉넉히 생산되어 왔다. 그런데 갯벌로 흘러들어가는 하천의 상류에 댐이 들어서면서 민물과 토사 그리고 유기성 영양물질의 공급이 현저히 줄어들었다. 이렇게 되자 갯벌이 형성된 기수역(강과 바다가 만나는 지역)의 염도가 높아지고, 또 새로운 토사와 영양물질이 줄어들면서 갯벌의 생태환경이 급격히 변해간다. 이러자 갯벌에 숨구멍을 만들든 갯지렁이 등 갯벌의 저서생물이 죽어가고, 그러면서 갯벌 또한 점점 건강성을 잃어가며 마침내 ‘죽빨(죽은 갯벌)’로 변한다. 갯벌의 오염물질 정화기능과 물고기의 서식산란처 기능 등을 잃은 바다 또한 점점 생명력을 잃어가며 취약한 생태계로 변해간다. 지금까지 갯벌과 바다에 기대 조개와 고기를 잡아가며 어촌공동체를 유지해오던 어부들은 삶의 터전의 잃고 뚜렷한 생계대책 없이 도시로 나아간다. 이것이 『시화호 사람들은 어떻게 되었을까』(한경구의 지금, 술, 1996)라는 문화인류학적 보고서가 그리고 있는, 불가분적으로 연결된 자연환경과 인간 삶의 적나라한 모습입니다.

자연환경은 우리들 경제질서의 불가결한 기반이다. 우리들은 자연을 재생할 수 없다. 자연은 오로지 자연만이 재생할 수 있다. 그리고 이러한 자연의 재생능력은 자연의 순환과정이 원활할 때 비로소 발휘되는 것이다. 하천에 댐 건설은 산과 하천 바다(그리고 그 속에서 각종 생명체)로 이어지는 순환과정을 훼손한 것이다. 물론 댐은 인간의 생활과 생산에 필요한 용수공급을 위하여 또 홍수통제를 위하여 필요할 수 있다. 하지만 댐에 의한 자연의 순환과정이 거둬서 훼손되어 간다면 우리는 물론 우리 후손의 생존·번영가능성은 그만큼 줄어들게 된다. 따라서 우리와 우리 후손을 위하여 또한 생명공동체의 다른 성원을 위하여 현재 경제질서는 자연의 순환과정을 존중, 유지함으로써 우리 공동체의 물질적·(정신적) 번영의 기반인 자연의 재생능력을 유지할 수 있도록 해야 한다.

여기서 제안하는 조항은 국가에 자연의 순환과정을 존중, 유지할 수 있는 그림으로써 생태적으로 지속 가능한 사회로 나아갈 수 있는 지혜와 방법을 찾도록 하는 과제를 부여하게 될 것이다.

[제122조 개정 이유설명]

2013. 7. 국토교통부는 보도자료(제목: 국토교통부와 환경부간 협업을 통한 ‘국토-환경계획 연동제’ 도

입 본격 추진)를 통해“환경과 조화를 이루는 개발사업 추진을 유도하고, 국토·도시계획과 환경계획을 연계하여 지속가능한 국토를 구현하기 위하여” 환경부와 협업을 통하여 ‘국토-환경계획 연동제’도입을 본격적으로 추진하겠다고 밝혔다. 국토계획을 환경계획에 연동시키는 것은 지속가능한 국토관리를 위한 가장 중요한 제도다.

이제 ‘국토-환경계획 연계조항’을 통하여 국토-환경계획 연동제를 단순한 제도가 아니라 하나의 국토정책‘원리’로 승격시켜야 한다. 이를 통하여 국토 개발 및 이용에 있어서의 지속가능한 발전(개발)이라는 헌법원칙을 드러내고, 그럼으로써 나아가 환경국가원리를 우리 헌법체계에서 더 확고하게 국가의 조직·운영에 관한 헌법원리로서의 위상을 다질 수 있게 될 것이다.