

저탄소 녹색성장 추진을 위한 정책통합 거버넌스 구축

성지은·심은희(과학기술정책연구원)

1. 서론

2008년 이명박 정부는 「저탄소 녹색성장」을 새로운 국가발전 패러다임으로 제시하고, 이를 통해 「경제 위기 극복」, 「신성장동력과 일자리 창출」 등을 정책 목표로 내세웠다. 이후 추진체계를 위해 녹색성장위원회를 대통령 직속으로 설치하였으며, 법제도적으로 뒷받침하기 위해 「저탄소 녹색성장기본법」을 제정하였다.

「저탄소 녹색성장」은 그동안 상대적으로 무시되어 왔던 에너지와 환경 문제가 처음으로 국정 의제로 등장하게 되었다는 점에서 의의가 있다. 전통적으로 경제와 환경정책은 상충관계로 인식하여 분리 추진되었으나, 이명박 정부는 녹색성장이라는 개념을 통해 환경과 경제성장의 시너지 효과를 강조하고 있는 것이다.

장기적인 국가 전략으로서 녹색성장은 경제·사회·혁신 전반과 관련된 시스템 전환의 문제이다¹⁾. 이를 위해서는 충분한 사회적 공감대 형성과 함께 장기적 관점에서 서로 모순하거나 상충하는 정책을 어떻게 연계하고 통합해 나갈 것인가에 대한 세부적인 정책 설계와 거버넌스 구축이 뒤따라야 한다.

무엇보다도 녹색성장은 환경과 경제정책뿐만 아니라 에너지, 교통, 산업, 과학기술 등 관련된 모든 정책과의 정합성과 통합성을 강조하고 있다. 이 과정에서 정책통합은 정책 간 갈등 해소 및 시너지 창출뿐만 아니라 시스템 전환을 위해서도 필수적인 과제이다. 특히 우리나라는 경제 성장 위주로 배열된 정책 목표를 환경가치, 지속가능발전, 삶의 질 제고 등 다양한 사회적 목표를 반영할 수 있도록 정책 간 관계 정립과 재정렬이 필요하다. 즉 과학기

1) 이명박 대통령은 8.15 경축사에서 녹색기술과 청정에너지를 통한 저탄소 녹색성장을 향후 60년의 새로운 국가 비전으로 제시하고 있음을 강조했다.

술, 산업 등 경제적 목표를 지향하는 정책과 때로는 갈등·상충관계에 있는 사회·환경·복지·노동 등 사회적 목표를 지향하는 정책과 서로 긴밀한 연계나 통합이 필요하게 된 것이다(송위진 외, 2008).

본 연구는 이명박 정부의 국정과제로서 제시된 저탄소 녹색성장의 배경과 내용을 살펴보고, 이를 추진하기 위한 수단으로서 녹색성장위원회, 녹색성장 기본법을 구체적으로 분석한다. 이를 기반으로 우리나라 정책결정과 추진과정의 특징과 한계를 살펴보고, 이를 장기적인 시스템 전환으로 이어지기 위해 필요한 방안을 제시하고자 한다.

II. 시스템 전환과 정책통합

1. 시스템 전환 노력과 정부의 역할

시스템 전환은 새로운 시스템 구현을 목표로 점진적으로 진화하는 과정이다. 시스템 전환은 25~50년 정도를 내다보는 장기적 관점에서 최종 목표를 향해 나아가는 과정을 강조한다(Kemp & Rotmans, 2004). 이에 따라 시스템 전환은 시스템의 경로의존적 특성보다 경로 창출과 탈고착(unlocking) 과정에 초점을 두고 있다(Garud and Karnoe, 2001).

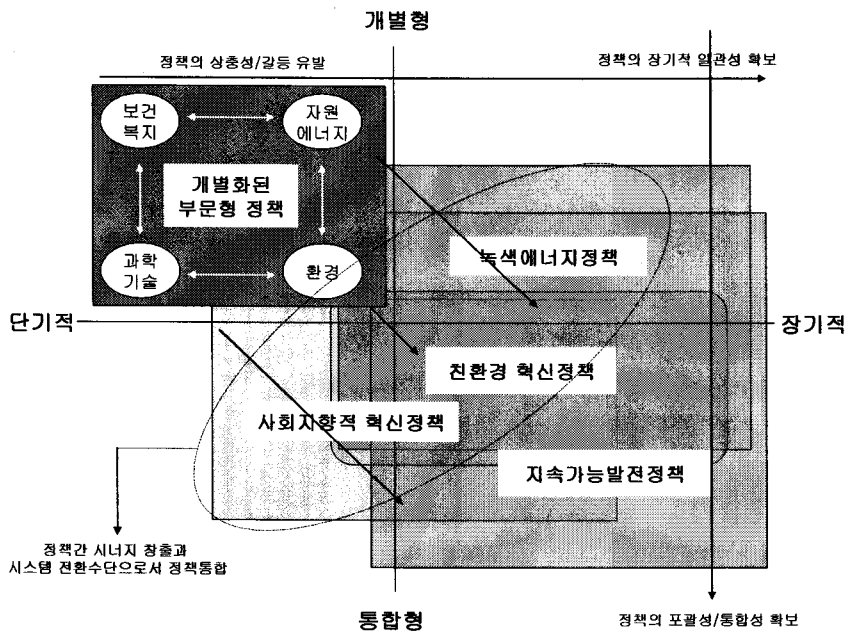
시스템 전환은 기존 시스템의 유지·개선과는 매우 다른 모습을 띠고 있다. 기존 제도 틀의 효율성을 높이는 것이 아니라 장기적인 전환 목표를 향해 기존 제도의 배열 방식에 변화를 가져와야 하기 때문이다. 무엇보다도 시스템 전환은 새로운 인지적 틀, 가치, 규범, 이데올로기 등 공동의 인식구조 변화를 요구한다. 즉 장기적인 비전과 사회 변화에 대한 총체적인 고려를 바탕으로 이루어지는 정치적·경제적·문화적·인식적 과정인 것이다(Schienstock & Hämaläinen, 2001; Hämaläinen, 2005).

이 과정에서 정부의 비전 형성과 조정자의 역할이 필수적이다. 즉, 정부는 시스템 전환에서 전환의 비전과 목표를 제시하고, 그 과정에서 제기되는 불확실성과 정치적 반대를 완화시키는 변화의 주도자 또는 협상가의 역할을 하게 된다. 뿐만 아니라 정부는 시스템 전환 노력이 가시화되지 않거나 좌절에 부딪혔을 때 전환노력을 지속하거나 반발을 피하는 전환의 관리자 역할을 담당한다(Elzen & Geels, 2004; Kemp & Rotmans, 2004; Schienstock, 2004; Pelkonen, 2006).

2. 시스템 전환과 정책 통합

시스템 전환을 위해서는 부분적으로 갈등·상충 관계에 있는 쟁점들을 제거하고 다룰 수 있는 제도의 경계를 넘어선 범부처적인 전략적 틀을 필요로 한다. 이 과정에서 경제·사회·환경 등 그동안 서로 대립되거나 갈등관계에 있던 정책 요소·영역 간의 통합 노력은 새로운 시스템 전환을 지원하는 핵심 수단이 된다. “지속가능한 성장”, “환경친화적 혁신”, “삶의 질 제고를 위한 혁신정책” 등 시스템 전환을 염두에 둔 정책 목표는 어느 한 분야의 문제가 아니라 경제·사회·혁신 전반과 관련되어 있기 때문이다(Stead, 2007; Foxon & Pearson, 2007). 한 예로, 경제·사회·환경 등 그동안 개별적으로 운영되어 온 섹터별 정책에 환경 목표를 포함하거나 환경목표의 우선순위를 높이는 환경정책통합(EPI)은 지속가능한 사회를 지향하는 시스템 전환을 이룩하는데 핵심 요소가 된다. 네덜란드에서는 그동안 개별적으로 추진된 환경정책과 혁신정책의 연계와 통합을 통해 시스템 전환을 이룩하려는 노력이 이루어지고 있다(Humbeek, et al., 2004).

[그림-1] 시스템 전환과 정책통합



자료: 성지은(2009)

3. 시스템 전환을 위한 정책통합 메커니즘

시스템 전환은 크게 세 단계로 나뉜다. 첫 번째는 전환 분야를 설정하고, 이에 대한 비전과 전환 의제를 개발하는 단계이다. 두 번째는 전환의 비전의제를 달성하기 위한 정책프로그램을 집행하는 단계이다. 세 번째는 정책 집행에 대한 평가와 과정에 대한 모니터링을 통해 정책을 새롭게 수정하는 단계이다. 이에 따른 정책 통합 메커니즘을 살펴보면, 다음과 같다(송위진 외, 2008).

1) 전환의제·비전 창출 단계의 정책통합

(1) 전략 비전 제시와 정치적 리더십

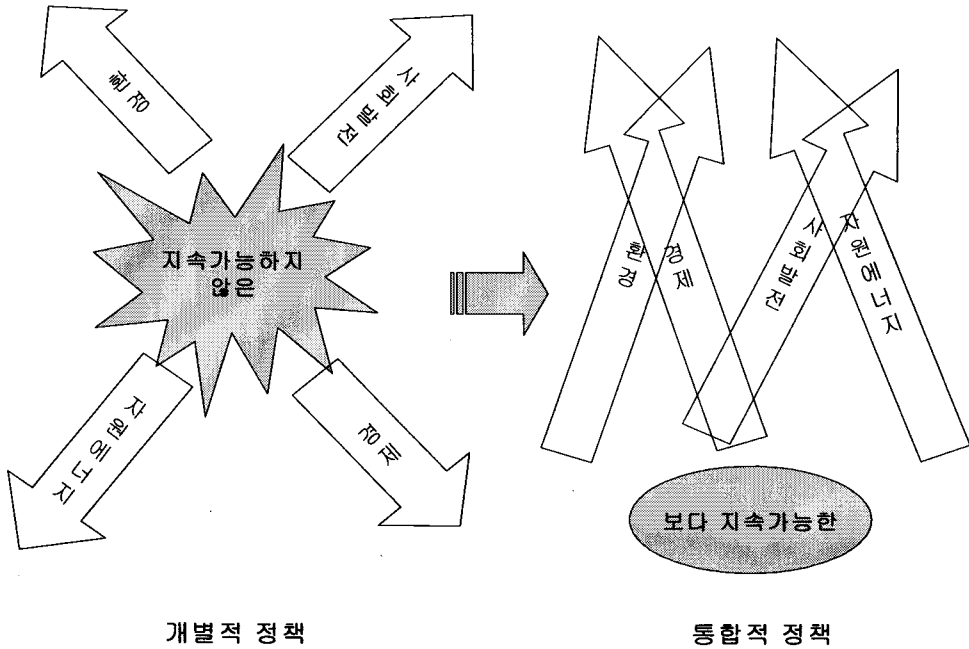
시스템 전환은 고도로 정치적인 문제이다. 전환의 필요성을 제기하고 전환의 비전·의제를 개발하는 것은 최고 정책결정자의 상당한 관심과 지원을 필요로 한다. 일반적으로 시스템 전환의 문제는 “지속가능한 혁신” 등과 같은 포괄적인 정책 의제나 장기적인 목표로 구체화된다. 이에 따라 장기적인 전환의 의제와 목표를 향해 기존 정책의 의미와 방향을 새롭게 수정하거나 관련 정책 간의 관계를 정립하고 정책영역을 조정하는 일이 필수적으로 뒤따르게 된다(Kemp & Rotmans, 2004). 이 과정에서 정부는 ‘비전 창출’과 ‘포괄적인 조정’ 활동을 통해 각 정책의 방향과 목표가 같은 방향이 되도록 배열하고 정책 우선순위를 바꾸게 된다.

(2) 사회적 합의 도출

시스템 전환은 어느 단일 주체의 기획이나 설계로는 불가능하기 때문에 전환의 필요성과 방향에 대한 사회적 합의 도출이 무엇보다 중요하다(Elzen et al., 2004; Schienstock, 2004). 포괄적인 정책 의제를 창출하고 광범위한 사회적 합의를 도출하기 위해서는 기존 정책 영역을 뛰어넘는 포괄적인 정책통합이 핵심 수단이 된다. 정책통합에서는 상이한 목적 간, 목표 간 균형을 확보하고 모순과 갈등을 줄여 나가는 것이 가장 중요한 과제이다. 이를 위해

경제, 사회, 환경 등 관련 목표 등을 서로 연계하여, 각 정책 목표와 이념 간 균형을 맞추거나 지속가능한 발전 등 보다 포괄적인 정책 목표를 제시함으로써 서로 대립하는 정책 간, 그리고 정책 내부의 모순을 최소화하려는 노력이 이루어진다([그림-2] 참조).

[그림-2] 지속가능한 발전을 위한 정책통합



자료: WWF(2004).

2) 전환 실험과 집행 단계의 정책통합

(1) 전략적인 니치 관리

전환의 비전과 의제가 정해지면 이를 실제 행동으로 전환하는 노력이 필요하다. 이 단계에서는 전환의 장기적인 목표를 중심으로 정책 실험을 시도하거나 구체적인 프로젝트를 기획·집행하는 일이 이루어진다. 이를 위해서는 무엇보다도 전환 비전과 의제를 달성하기 위한 절차와 제도적 기반을 구축하고 정책과정과 수단을 통합할 필요가 있다. 특히 시스템 전환에서는 전략적인 니치 관리(strategic niche management)가 중요한 수단이 된다. 전략적 니

치 관리는 새로운 체제의 맹아가 실험되고 배양될 수 있는 핵심 영역을 형성하여 이를 다른 분야로 확장함으로써 전체 체제의 변화를 추진해 나가는 거점 확대 전략을 취하고 있다. 제한된 범위에서 이루어지는 정책실험(BSTE: bounded socio-technical experiments)과 시범사업 등이 여기에 포함된다 (Geels, 2004; Brown et al., 2004). 전략적인 니치관리, 새로운 정책 실험 등은 기존 시스템에 새로운 요소를 결합하는 과정으로서 정책 통합의 일부를 이룬다. 즉 시스템 전환에서 가장 핵심적이고 영향력이 큰 부분을 찾아내고 이 부분을 바꾸거나 새로운 요소를 결합하여 나가는 과정이다(송위진 외, 2008).

(2) 미션을 중심으로 한 구조·절차·수단의 통합

정책통합은 정책목표를 공유하고 이를 바탕으로 일하는 방식을 변화시킨다는 점에서 차이가 있다. 정책통합은 하드웨어적인 조직 통폐합이 아니라 실제 일하는 방식을 어떻게 바꿀 것인가, 그리고 일을 하는 주체인 행위자와 행위자 네트워크를 어떻게 연계시켜 나갈 것인가가 핵심이다. 이에 따라 문제 해결을 위한 조직 구조와 업무 절차를 어떻게 구성하고 변화시키느냐가 매우 중요한 과제이다(성지은, 2009). 정부 아키텍처나 조직 배열의 변화로는 부서와 기능 통합, 새로운 제도(기구) 설립, 기존의 기구에 새로운 권한·책임·의무 부여가 있다. 이와 함께 조직의 명칭을 변화시켜 그 기능을 전환시키거나 조직 위상과 예산배분구조를 변화시켜 제도와 조직의 통합을 이끌어 낸다(Persson, 2004; 김병완, 2005). 이와 함께 수단차원의 정책통합에는 정책통합을 위한 공동의 법률과 제도, 연구자원, 평가 방법과 수단, 커뮤니케이션 수단, 교육과 훈련 서비스 등이 포함된다. 세부 정책 개발·집행 수준에서는 공동 프로그램을 운영하거나 자금 집행기구들의 행동을 정합성있는 하나의 전체로 만들어 세부 정책과 이를 달성하는 수단이 상호 지원될 수 있도록 한다 (Briassoulis, 2004).

3) 정책 학습과 평가 단계의 정책통합

(1) 집행 모니터링과 성과 평가

시스템 전환은 여러 요소의 상호작용과 공진화의 산물로 지속적인 상호학

습 과정을 거친다. 시스템 전환이 장기적으로 성공하기 위해서는 최종 목표 상태로 나아갈 수 있도록 정책집행의 모니터링과 성과 평가를 통한 지속적인 오차 수정이 필요하다. 중장기 정책의 경우 초기에는 보이지 않던 부작용이 정책집행 이후 나타날 수 있으므로 지속적인 오차 수정 과정이 필요한 것이다. 이를 위해서는 정책집행 이후의 모니터링과 평가시스템을 제도화하고 피드백을 통해 정책을 보완할 수 있는 기제를 확보할 필요가 있다. 특히 장기적인 시스템 전환을 위해서는 경제적 효율성 중심의 평가 지표에서 지속가능성이나 환경적 측면을 고려한 회계시스템과 평가지표를 개발할 필요가 있다(OECD, 2005; Hjelt, et al., 2005; Foxon & Pearson, 2008; European Environment Agency, 2005).

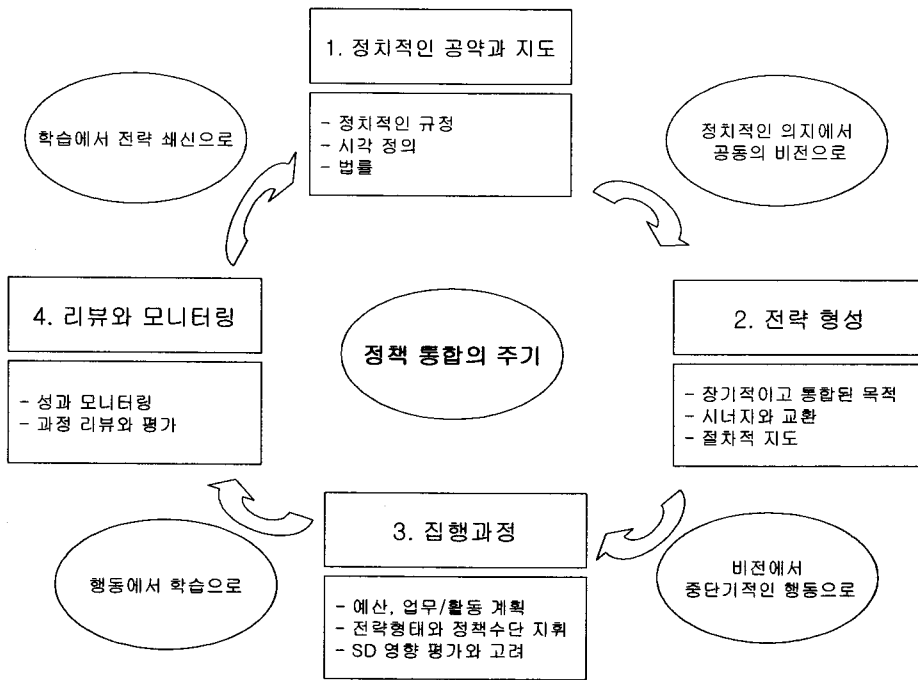
(2) 공동의 지식기반 구축과 학습 강조

시스템 전환은 장기적인 미래상을 바탕으로 현재 무엇을 어떻게 할 것인가에 대해 지속적으로 탐색하고 이에 대한 합의를 이끌어가는 백캐스팅적 정책 설계가 이루어진다(성지은, 2009). 시스템 전환은 필연적으로 높은 불확실성과 정치적 반대에 직면하게 되는데, 이를 효과적으로 관리하면서 전환을 추동해 나가는 것이 중요한 과제이다. 따라서 전환에 필요한 지식을 축적하고 정치적 반대를 극복하는 것이 시스템 전환의 핵심이 된다(Geels, 2004; 성지은·송위진, 2007).

이에 따라 다양한 사회 주체간에 지속적인 커뮤니케이션과 공동의 지식 기반 구축이 강조된다. 정책실험과 집행과정에서 창출된 지식과 정보를 효과적으로 조사·분석·종합해서 정책기획과 개발에 반영하는 ‘전략적 지식관리(strategic intelligence)’의 강화도 이 단계에서 중요한 정책통합적 과제가 된다(송위진 외, 2008).

일반적으로 정책통합의 주기와 이에 따른 지도원칙을 살펴보면 [그림-3]과 같다.

[그림-3] 정책통합의 주기와 지도원칙



자료: European Environment Agency(2005).

III. 시스템 전환과 정책 통합: 이명박 정부의 저탄소 녹색성장 추진 사례

1. 이명박 정부의 『저탄소 녹색성장』 정책 추진 배경과 일지

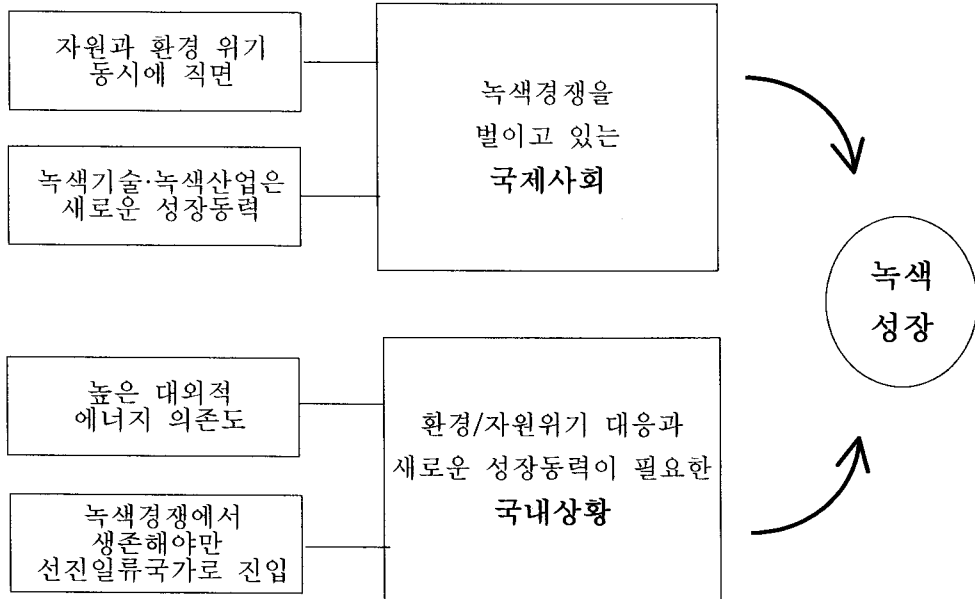
1) 주요 배경

21세기 들어 지구온난화 등 에너지와 환경 문제가 심각해지면서 EU, 일본, 미국 등 선진국들은 자원의 효율적인 이용과 환경 보호를 위해 다양한 노력을 시도하고 있다. 환경보호를 위해 화석연료의 사용 규제를 강화하고 있으며, 대체에너지를 모색하기 시작했다.

이러한 전 세계적인 움직임과 맞물려 우리나라는 온실가스와 환경오염을 줄이는 녹색기술과 청정에너지 개발을 통해 새로운 성장 동력을 창출하려는 움직임이 이루어졌다. 이러한 노력이 '저탄소 녹색 성장'이라는 미래 국가비전으로 구체화된 것이다. 특히 우리나라는 높은 대외적 에너지 의존도 등 절

박한 자원과 환경위기에 대응하고 새로운 성장 동력이 필요한 국내외 상황으로 선택의 문제가 아니라 필수적으로 할 수 밖에 없었다.

[그림-4] 녹색성장 추진의 배경



자료: 김상협(2009)

2) 추진 일지

저탄소 녹색성장은 이명박 대통령이 2008년 8.15 경축사에서 국가비전으로 발표하면서 탄생했다. 이후 2008년 12월 녹색성장위원회 설립 준비 팀이 구성되었으며, 2009년 2월 16일에는 대통령 직속으로 녹색성장위원회가 정식으로 출범했다. 이어 2009년 2월 25일 녹색성장 추진을 법제도적으로 뒷받침하기 위해 「저탄소 녹색성장기본법」 정부안을 확정하였다.

<표-1> 녹색성장 추진일지

2008.08.15	이명박 대통령 '국가 녹색성장 비전' 발표
2008.08.27	국가에너지기본계획 발표
2008.09.11	그린에너지산업 발전전략 발표
2008.09.19	기후변화대응 종합기본계획 발표
2008.09.22	신성장동력 22개 분야 선정
2008.11	저탄소 녹색성장 추진체계 마련 지시 - 기후변화대책위원회, 국가에너지위원회, 지속가능발전위원회 등 유관 위원회 통합 검토
2008.12	녹색성장위원회 설립 준비팀 구성 - 저탄소녹색성장기본법 제정 추진, 녹색성장기획단 발족 등 설립준비공포
2009.01.06	녹색뉴딜발표
2009.01.15	녹색성장위원회의 설립 및 운영에 관한 대통령훈령 공포
2009.02.16	녹색성장위원회, 대통령 직속으로 공식 출범 - 제1차 녹색성장위원회 개최
2009.02.25	대통령 주재로 제 8회 국무회의를 개최, '저탄소 녹색성장 기본법' 정부안을 확정
2009.03.10	녹색성장 산업협의체(Business Dialogue) 제1차 회의 개최
2009.04.27	녹색성장 과학기술계 협의체 창립회의 개최
2009.04.29	녹색금융협의회 출범
2009.05.03	녹색성장 지방정책보고회 개최
2009.05.13	제3차 녹색성장위원회 개최

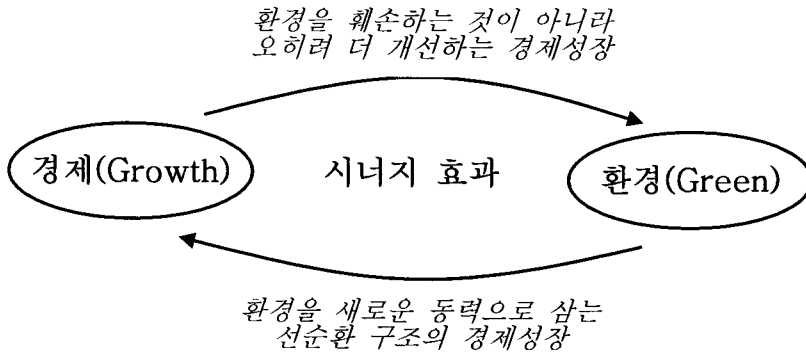
2. 주요 내용

1) 녹색성장의 의미와 3대 요소

이명박 정부가 제시하는 녹색성장 개념은 경제성장과 환경정책간의 시너지

창출을 강조하고 있다. 그동안 상충관계에 있다고 인식되었던 경제와 환경정책간의 적극적인 시너지를 강조하게 된 것이다.

[그림-5] 이명박 정부의 녹색성장 개념



자료: 김상협(2009)

이명박 정부가 제시하는 녹색성장의 3대요소와 그 실천내용은 <표-2>와 같다. 성장을 하되, 에너지와 자원의 사용량은 최소화하기로 하고 동일한 에너지와 자원을 사용하되 이산화탄소의 배출을 최소화하려는 것이다. 그리고 녹색기술에 대한 R&D투자 등을 통해 신성장동력으로 개발하려는 것이다.

<표-2> 녹색성장 3대 요소와 내용

3대 요소	내용
① 건설한 성장을 하되, 에너지, 자원 사용량은 최소화	- 에너지 저소비형 산업구조 개편 (제조업 중심→지식서비스업 중심) - 에너지 소비절약/사용 효율화 - 생태효율성 제고 정책
② 동일한 에너지, 자원을 사용 하되, CO ₂ 배출 등 환경부하를 최소화	- 신재생 에너지 보급 확대 - 원자력 등 청정에너지 개발 - CO ₂ 배출 규제 - 저탄소, 친환경 인프라 구축 - 소비자 녹색제품 구매 활성화
③ 신성장동력으로 개발	- 녹색기술에 대한 R&D 투자 - 신재생에너지 등 녹색산업 육성 및 수출산업화 - 세계시장 선점 지원

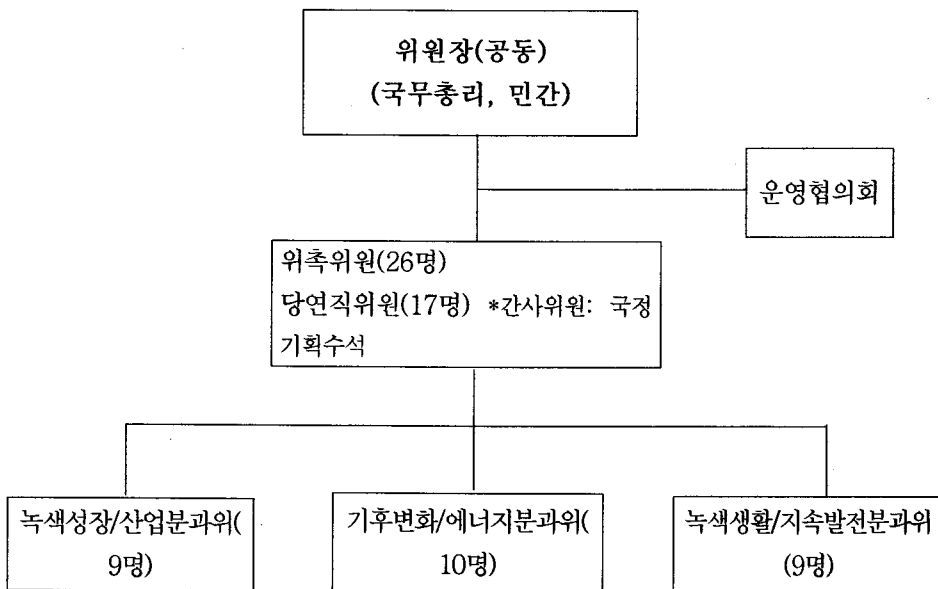
자료: 국무총리실(2008.9.17)

2) 녹색성장위원회의 구성과 역할

녹색성장위원회는 2009년 2월 16일 '저탄소 녹색성장'을 추진하기 위해 대통령직속으로 설치된 조직이다. 녹색성장위원회는 그간 상호 밀접한 관련성을 가지면서도 각기 운영되어 왔던 기후변화대책위원회·국가에너지위원회·지속가능발전위원회를 기능적으로 통합했다는 점에서 의의가 있다.

녹색성장위원회는 국무총리와 민간위원장이 공동위원장을 맡고 50인 이내의 위원으로 구성되며 청와대 국정기획수석이 간사를 맡게 된다. 위촉위원 28명과 17명의 당연직위원이 있으며, 녹색성장·산업분과위 9명과 기후변화·에너지분과위 10명, 녹색생활·지속가능분과위 9명으로 구성되어 있다. 녹색성장위원회는 녹색성장 정책의 기본방향과 전략 기획, 녹색성장과 관련한 법제도 수립, 연구개발·인력양성·녹색산업 육성, 교육·홍보 및 지식·정보 보급, 녹색성장을 위한 기후변화 대응 및 에너지에 관한 사항 등의 기능을 담당한다.

[그림-6] 녹색성장위원회 구성

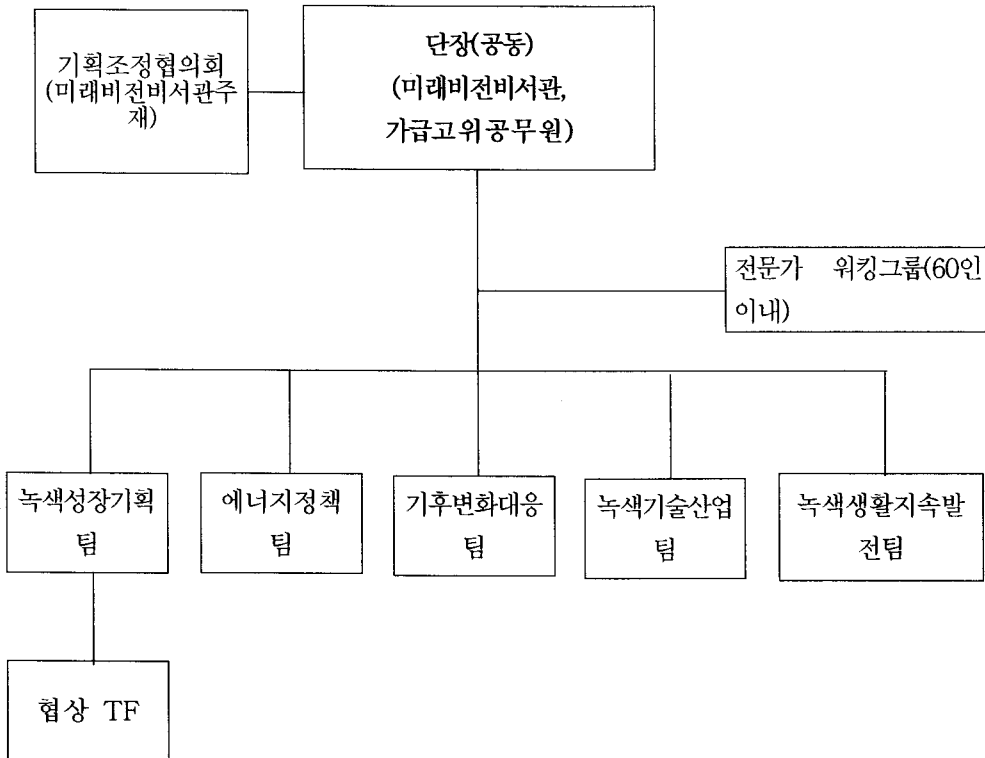


자료: 녹색성장위원회 홈페이지(<http://www.greengrowth.go.kr>)

반면, 녹색성장위원회 사무국 역할을 담당하는 녹색성장기획단은 미래비전비서관과 가급 고위공무원을 공동 단장으로 한다. 미래비전비서관이 주재하

는 기획조정협의회와 60인 이내로 구성된 전문가 워킹 그룹을 두고 있으며, 각 부처 및 기관에서 파견 받은 직원들로 구성된 녹색성장기획팀, 에너지정책팀, 기후변화대응팀, 녹색기술산업팀, 녹색생활지속발전팀이 있다.

[그림-7] 녹색성장기획단 구성



자료: 녹색성장위원회 홈페이지(<http://www.greengrowth.go.kr>)

3) 「저탄소 녹색성장기본법」 제정

우리나라는 녹색성장기본법을 제정함으로써 처음으로 녹색성장에 대한 주요 내용에 대한 정의와 발전방안에 대한 계획수립의 기틀을 마련하였다. 지속가능발전기본법과 관련하여 기존의 지속가능발전기본법은 사회의 안정과 통합이라는 개념을 포함하고 있었지만, 녹색성장기본법은 단순히 경제와 환경의 조화만으로 개념을 정의하고 있다.

녹색성장기본법은 모두 7장 65조와 부칙으로 구성되어있으며 각 장은 총칙, 저탄소녹색성장 국가전략, 녹색성장위원회 등, 저탄소 녹색성장의 추진, 저탄소 사회의 구현, 녹색생활 및 지속가능발전의 실현, 보칙으로 이루어져 있다. 각 장의 주요 내용은 다음과 같다.

<표-3> 『저탄소 녹색성장기본법(정부안)』의 주요 내용

각 장의 명칭	법 조항	주요 내용
제1장 총칙	(제1조~ 제8조)	법의 목적과 저탄소 녹색성장, 녹색기술 등의 용어 정의, 저탄소 녹색성장 추진의 기본원칙, 국가와 지방자치단체 및 사업자, 국민의 책무에 관한 규정, 다른 법률과의 관계 등
제2장 저탄소 녹색성장 국가전략	(제9조~ 제13조)	저탄소 녹색성장 국가전략의 수립·시행에 관하여 중앙행정기관과 지방자치단체의 역할정의, 추진상황 점검 및 평가, 정책에 관한 의견제시 등
제3장 녹색성장위원회 등	(제14조~ 제21조)	녹색성장위원회의 구성 및 운영과 기능에 관한 전반적인 내용, 분과위원회와 녹색성장기획단의 구성, 공무원 등의 파견요청, 지방녹색성장위원회의 구성 및 운영, 녹색성장책임관의 지정 등
제4장 저탄소 녹색성장의 추진	(제22조~ 제37조)	녹색경제·녹색산업 구현을 위한 기본원칙의 제시, 녹색경제·녹색산업의 육성·지원에 관한 조세와 금융지원, 정보통신기술과 중소기업지원 등에 관한 세부적인 사항들, 녹색기술·녹색산업에 대한 일자리 창출과 규제 선진화와 국제규범 대응 등
제5장 저탄소 사회의 구현	(제38조~ 제49조)	기후변화대응의 기본원칙과 계획, 에너지정책 등의 기본원칙과 계획 수립, 기후변화대응 및 에너지의 목표관리, 온실가스 관련 체계 구축, 총량제한 배출권 거래제, 원자력 산업 육성 등
제6장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현	(제50조~ 제60조)	녹색생활 및 지속가능발전의 실현, 지속가능발전 기본계획의 수립·시행, 국토·물·교통체계·건축물 관리, 농·수산과 생태관광 촉진, 녹색성장을 위한 생산·소비문화의 확산, 녹색생활운동의 촉진, 교육·홍보 등
제7장 보칙	(제61조~ 제65조)	자료 제출 등의 요구, 국제협력의 증진, 국회보고와 보고서작성, 과태료 등

자료: 「저탄소 녹색성장기본법」 정부안. 연구진 정리

제1장 총칙에서는 저탄소 및 녹색성장의 의미를 정의하고 있으며, 관련법에 대한 상위 기본법으로서의 법적 성격을 밝히고 있다. 제2장 저탄소 녹색성장 국가전략에서는 그동안 각 중앙행정기관·지방자치단체에서 추진해 오던 각종 사업을 국가전략이라는 큰 틀을 중심으로 하여 각 소관별로 추진하도록

체계화했다. 국토종합계획, 과학기술기본계획 등 녹색성장과 관련된 주요계획을 수립할 때 녹색성장위원회의 의견을 사전에 고려토록 하여 녹색성장에 관한 계획의 수립과 진행이 녹색성장위원회를 중심으로 결집되도록 하였다.

제3장 녹색성장위원회와 관련하여 녹색성장위원회와 분과위원회, 녹색성장기획단의 구성, 공무원 등의 파견요청, 지방녹색성장위원회의 구성 및 운영 등을 통하여 녹색성장이 보다 체계적으로 추진될 수 있도록 제도 여건을 마련하였다.

제4장 저탄소 녹색성장의 추진에서는 온실가스 배출이 많고, 에너지 이용효율이 낮은 재화와 서비스에 대해서는 조세부담을 강화하고, 온실가스 배출량, 에너지 생산량·소비량을 정부에 보고하고, 원칙적으로 이를 공개토록 하여 녹색산업에 대한 투자 및 고용을 확대하는 등 녹색경영을 촉진토록 하고 있다.

제5장 저탄소 사회 구현에서는 기후변화대응의 기본원칙과 에너지정책 등의 계획을 수립하고 총량제한 배출권 거래제 도입의 초석을 마련하였다. 주목할 점은 원자력에 관한 조항이 명시되어 있으며, 지속가능한 물관리 항목에 국가의 주요 하천과 유역에 관한 정비와 물 저장시설 확충을 통한 수질개선, 물자원 확보, 자연재해 최소화 등이 명시되어 있다.

제6장 녹색생활 및 지속가능발전의 실현에서는 국민 개개인이 가정과 학교 및 직장 등에서 녹색생활을 몸소 실천할 수 있도록 재화 및 서비스의 가격에 에너지 소비량 및 탄소량 등이 합리적으로 반영되도록 했다. 그리고 그 정보가 소비자에게 정확하게 공개·전달될 수 있도록 하는 등 녹색생산과 소비문화의 확산을 유도하고 있다.

IV. 정책통합적 관점에서 본 이명박 정부 저탄소 녹색성장 정책의 평가

1. 전환의제와 비전 창출 단계의 정책통합

1) 정치적 리더십

그동안 우리나라 정책 결정과 집행은 정부의 강한 주도로 폐쇄적·하향적으로 이루어져 왔다. 정책결정 과정은 행정 관료와 소수의 전문가에 의해 독점되었으며 참여하는 전문가들도 정부가 일방적으로 선택하거나 선호하는 소수의 인사들로 구성되었다. 특히 우리나라는 대통령 단임제라는 제도적 특성상 임기 초에는 통치자의 높은 지지도를 바탕으로 정책을 강력하게 추진할 수

있으나 이른바 레임덕 현상으로 정권 말이나 차기 정권까지 정책을 일관성있게 지속하기 어려운 구조로 되어 있다(성지은·송위진, 2008; 성지은, 2009).

이명박 정부의 녹색성장 정책 또한 그동안 추진된 정책과 다름없이 정부주도로 하향적으로 이루어지고 있다. 대통령의 8·15 경축사가 직접적인 계기가 되었으며, 녹색성장기본법 추진 등 이후 진행 과정 또한 행정 관료와 소수의 전문가에 의해 독점되고 있다. 즉 충분한 사전 준비없이 정부의 일방적인 선언으로 추진되면서 정부와 국민, 기업과 시민사회 등 다양한 사회적 주체의 참여나 전환에 대한 비전 공유가 뒤따르지 못하고 있는 것이다.

녹색성장과 관련하여 다양한 포럼과 세미나 등이 열리고 있지만 정부 정책에 대한 일방적인 홍보나 에너지 절감이나 기후변화 대응 등에 대한 포괄적인 논의만 진행되고 있다. 녹색성장 전략에 참여하는 전문가들도 정부가 선택하거나 선호하는 인사들로 구성되어 다양한 사회 주체의 목소리를 반영하지 못하고 있다.

무엇보다도 환경 가치보다는 '경제우선'과 '개발'을 강조하는 관료나 인사들로 채워져 국정과제의 사업 결정과 추진과정을 실질적으로 장악하고 있는 것이다. 이처럼 현재 추진되고 있는 정부주도적 녹색성장 전략은 다양한 사회 주체의 참여와 전환에 대한 공감의 제대로 이루어지지 못해 정책의 지속성 확보에 한계를 드러낼 수 있다.

2) 사회적 합의 도출 미흡

현재 추진되고 있는 저탄소 녹색성장 정책은 소수 몇 명으로 구성된 TF 팀을 통해 폐쇄적이고 단기간에 결정되고 있다. 2008년 대통령의 8.15선언이 있는 뒤 약 일주일 뒤 국가에너지관련 기본 계획이 발표되었고 불과 6개월 뒤에 녹색성장기본법의 초안이 작성되었다. 녹색성장기본법과 같이 국가적으로 중대한 사안을 다루는 법률인 경우에는 산업계, 학계, 시민단체, 관련전문가, 이해관계자 등의 의견을 충분히 수렴하는 과정이 필요하나 이러한 절차나 합의 과정이 생략되거나 형식화된 것이다. 더 나아가 충분한 준비기간을 가지고 법령에 정해진 절차에 따라 제정되어야 한다는 기본적인 원칙조차 지키지 못했다²⁾.

2) 녹색성장기본법 제정을 위한 입법예고 기간이 1월 15-29일로 보통의 입법예고기간보다 짧았고, 그 후 산업계간담회(1.23, 2.10), 공청회(1.28, 2.10)등을 통한 민간의 합의도출도 형식적이었던 평가 받고 있다. 녹색성장 지자체 협의회 운영, 시민단체와 경제·산업계 및 학계·연구계 등 각계각층과의 소통을 통해 국가전략 수립과 녹색성장정책을 구체화해 나갈 계획이라고 하지만 참여와 합의 도

정부 주도로 급작스럽게 진행되면서 녹색성장이 어떠한 방식으로 전개될 것이며 무엇을 어떻게 준비해야 하는지에 대해서는 여전히 불분명하다. 외형적으로 핵심 추진체계인 녹색성장위원회가 구성되고 법제도적 기반으로 녹색성장기본법이 제정되었지만 그것을 어떻게 운영시켜 나갈 것인가에 대한 개념 합의가 제대로 이루어지지 못한 상태이다. 한 예로 녹색성장과 녹색기술이 무엇인가에 대한 개념 정의가 명확하지 않으며, 기업, NGO 등 참여 주체에 따라 다르게 해석되면서 공유된 합의를 이끌어내지 못하고 있다. 정책을 실제로 집행하는 부처 차원에서도 녹색기술을 어디까지 보아야 하는가, 이를 어떻게 분류하여 정책 영역화할 것인가가 혼란 상태에 있다(서현원, 2009).

무엇보다도 시스템 전환의 주체가 되어야 하는 민간 기업이나 시민의 참여가 저조하다. 범정부 차원에서 녹색성장 전략에 대해 고민한다는 저탄소 녹색성장 국민포럼이 2008년 10월 당시 개최되었을 때도, 민간의 참여보다는 한나라당 국회의원이 대다수를 차지하는 등각 분야 정책추진 위원들로 개최되었다. 그리고 현재 포럼위원의 구성도 학계·산업계, 정부출연연구기관 등이 다수를 이루고 있으며 시민단체 대표를 비롯한 일반적인 국민을 상징할 수 있는 임원은 없는 실정이다. 2009년 1월부터 6월 현재까지 '저탄소 녹색성장 국민포럼'의 자유게시판에 올라온 시민참여의 글이 24건에 불과한 것은 시민 참여 문제를 단적으로 보여준다. 저탄소 녹색성장 전략에 대한 국민적 공감대를 확대하기 위해서는 포럼의 참여부터 시작하여 실생활에서도 제안하고 적용할 수 있는 제도적 장치의 마련과 함께 자발적인 민간의 참여가 필요하다.

2. 집행 단계의 정책통합

1) 통합적 실천성 부족

우리나라에서도 저탄소 녹색성장 의제가 등장하면서 그동안 분리되었던 환경-경제정책뿐만 아니라 에너지, 혁신, 산업정책 간에도 통합의 중요성이 강조되고 있다. 그러나 여전히 각 정책은 분리되어 설계·집행되고 있으며, 각 정책영역을 초월하는 정책 간 통합과 정책수단 간 공동 설계가 미흡한 상태이다.

녹색성장정책을 보다 체계적·통합적으로 운영하기 위해 국가에너지위원회
출 체계가 미흡한 실정이다.

등 유관 위원회를 통합하여 녹색성장위원회가 만들어졌으나 장기적으로 정책을 기획하고 조정·통합하는 역량에 대해서는 의문시되고 있다. 무엇보다 중요한 녹색성장위원회의 역할은 장기적인 국가 비전을 준비하고 공유된 미래상을 향해 다양한 사회적 주체의 움직임을 총체적으로 연계·통합시켜 나가는 것이다. 그러나 현재 녹색성장위원회는 미래를 기획하거나 사회와 환경정책을 포괄하는 인텔리전스 기능 확보가 미흡한 상태이다. 녹색성장위원회는 기획재정부와 교육과학기술부, 환경부 등지에서 파견된 공무원으로 구성되어 있는데, 이들은 파견된 자기 부처로의 복귀를 전제로 하고 있기 때문에 녹색성장위원회의 전체 이익을 고려하여 업무를 추진하기 보다는 각자 파견된 부처의 이익을 대변할 가능성이 있는 것이다.

이와 함께 녹색성장 의제와 관련된 국가과학기술위원회, 미래기획위원회, 국가브랜드위원회와도 역할 및 영역 갈등을 빚을 수 있다. 한 예로, 과학기술은 기본적으로 국가과학기술위원회가 조정하나 녹색기술의 경우 국가과학기술위원회와 녹색성장위원회 간에 영역이 중첩되는 것이다.

상위 수준에서의 위원회뿐만 아니라 관련 부처 간의 조정과 통합 문제가 중요한 과제이다. 교육과학기술부, 환경부, 지식경제부 등 각 관련부처가 각 개약진식의 녹색관련 사업을 전개하는 상황으로 녹색사업의 유사중복성은 피할 수 없게 된다. 특히 각 부처간의 기술영역은 매우 혼재되어 있으며 정책대상으로서의 녹색기술 또는 친환경기술자체의 개념이 모호하기 때문에 정부간 업무영역문제에 관한 정책갈등이 계속되고 있다. ‘녹색’이라는 개념의 모호함으로 인하여 기존의 사업들이 재포장되어 녹색성장의 일부로 편성되는가 하면 각 부처 간의 관련 사업에 대한 이해관계의 충돌도 야기하고 있다³⁾(한국일보, 2009).

예를 들어 기후변화적응기술은 환경부라고 정해놓아도 개별 프로젝트에 대하여 실제기술평가를 수행할 경우 이를 구별하기엔 문제가 있다(장효성, 2009). 녹색성장의 개념에 대한 갈등, 녹색기술의 범위 및 영역에 대한 부처간 정책갈등, 녹색관련 규제 및 기술혁신에 대한 정책갈등 등이 끊임없이 대두되고 있는 것이다. <표-4>에서 알 수 있듯, 부처간의 기술영역은 매우 혼재되어 있으며 영역설정이 매우 어려운 실정이다. 이러한 현실적 상황 속에

3) 이명박 정부가 ‘저탄소 녹색정책’의 일환으로 추진되고 있는 신재생에너지 사업이나 그린홈, 그린카 정책 등에서 지식경제부, 환경부, 국토해양부 등 관련 부처간 갈등이 빈번하게 이루어지고 있다. 그린홈 정책의 경우 지식경제부는 태양광이나 태양열 등 신재생에너지를 이용하는 주택(액티브 하우스)에 지원금을 집중 투입하는 반면, 국토부는 단열, 태양광 창호 등 친환경건축 기자재를 활용한 에너지절약형 주택(패시브 하우스)을 신축재개발하는데 주력하고 있다(매경 이코노미, 2009/3/25).

서 각 부처 간의 지나친 부처이기주의와 할거주의로 협력과 통합 정도가 매우 낮다.

<표-4> 녹색성장 연구개발중합대책 중점육성기술별 소관부처

대분류	주요내용	소관부처
예측기술	기후변화예측, 기후변화적응	교과부, 환경부, 국토부, 농진청, 농식품부
에너지원기술	태양광, 바이오에너지, 원자력, 핵융합, 수소제조, 연료전지, 친환경공정	교과부, 지경부, 농진청
고효율화기술	수송부분전반, 그린빌딩, 그린시티, 소재효율성향상, LED, IT 등	지경부, 환경부, 국토부, 농진청, 교과부
사후처리기술	CO ₂ 포집 저장 처리, 수자원확보, 폐기물관리, 위해성평가	교과부, 지경부, 환경부, 국토부, 농진청, 농식품부
무공해산업경제 육성	가상현실기술	문화부, 지경부

출처: 장효성(2009).

2) 시스템 전환이 아닌 기존 개발 시스템 유지적 의제 해석

이명박 정부가 강조하는 녹색성장 전략은 그동안 개발 연대에서 받아들여 온 환경과 경제의 상충관계를 뛰어넘어 환경과 경제간의 상생과 시너지 창출을 강조한다. 이러한 경제-환경의 상생전략은 환경을 경제 논리에 본격적으로 끌어들이고 경제적 원칙이 작동하는 체제 속에서 환경이 보전되거나 이용되도록 하는 것이 그 기본 발상이다.

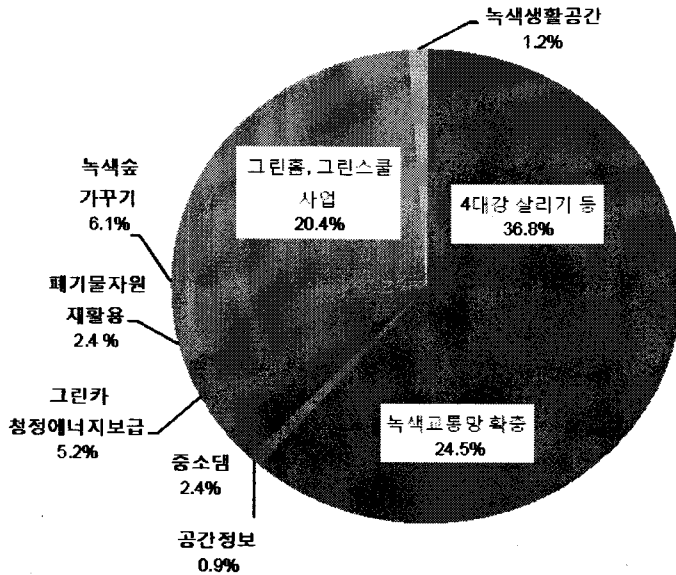
그러나 오랫동안 우리 사회를 지배해 온 ‘발전관성’은 보전과 환경의 가치를 외양적으로 강조하면서 내실에서는 개발을 더 부추기는 신개발주의(neo-developmentalism)의 특징을 보여주고 있다(조명래, 2006). 녹색주의 혹은 환경주의를 정책 목표로 반영하고 있지만 실제로는 개발의 가치에 여전히 밀리거나 수단이 되고 있는 것이다.

이명박 정부의 녹색성장 전략도 경제적 가치를 우선하는 개발론에 따라 4대강 살리기 및 주변 정비사업이 핵심을 차지하고 있다⁴⁾. 녹색성장에 관련한

4) 현승수 국무총리도 몇 차례의 공식적인 언급을 통해 “녹색성장의 단기적 핵심은 4대강 살리기”라고 밝힌 바 있다.

예산편성을 분석해 보면, 국토부를 중심으로 9개 핵심 사업이 위치해 있고, 4대강 살리기 등에 배정된 예산이 무려 36.8%에 이른다. 그 외 녹색 교통망 확충 등에 대한 예산도 24.5%를 차지하는 등 녹색이라는 이름하에 건설사업 등이 추진되고 있는 것이다([그림-8] 참조).

[그림-8] 녹색뉴딜사업의 예산비중



자료: 기획재정부 외(2009.1.6). 『일자리 창출을 위한 녹색 New Deal 사업 추진방안』 ,

이와 함께 원자력이 화석연료보다 단지 탄소를 적게 배출한다는 논리로 이에 대한 비중 증대를 고려함으로써 환경단체로부터 많은 비판을 받고 있다⁵⁾ (환경연합, 2009). 성장에 중심을 두고 원자력 이용에 따른 치명적인 위험과 환경오염가능성을 간과한 것이다. 이처럼 우리나라 녹색정책은 성장과 개발을 강조하는 신개발주의적 특징을 띠고 있으며, 이는 1980-1990년대 환경적 가치를 배려하고 반영하면서 시스템을 개편한 네덜란드, 노르웨이, 독일, 스웨덴, 일본 등과 확연한 차이를 보이고 있다⁶⁾.

- 5) 2008년 8월에 확정된 『국가에너지기본계획』에 의하면, 신재생에너지와 원자력의 비중을 현재의 2.4%, 14.9%에서 2030년 11%, 27.8%로 늘려 나갈 것을 발표하였다.
- 6) 네덜란드는 모든 정부부처의 사업에 환경기준을 통합하는 국가 환경정책을 수립·집행함으로써 환경에 대한 관심이 정부의 모든 관련분야에 스며들도록 했다. 독일은 환경에 대한 사전예방의 원칙을 국가

3) 구체적인 실천 전략과 수단 미흡

현재 우리나라는 저탄소 녹색성장과 관련하여 다양한 계획이 수립 발표되고 있으나 미래에 대한 예측과 합의에 기반을 두지 않은 채 행정 관료와 소수의 전문가로 구성된 TFT팀에 의해 폐쇄적·단기적으로 양산되고 있다. 이들 계획은 새롭거나 세련된 정책 의제는 모두 담겨지는 백화점식 정책이면서 장밋빛 미래상만을 제시하는 전형적인 레토릭의 성격을 띠고 있다. 이 결과 후속조치로 진행되는 많은 계획이 '녹색'의 이름하에 자기 부처의 사업과 영역, 그리고 자원을 확대하려는 경향이 이루어지고 있다. 녹색성장정책이 치밀한 계획 없이 진행되면서 '녹색' 개념도 한 정권의 유행어가 되고 있는 것이다.

무엇보다도 녹색성장 의제만 제시되어 있을 뿐 정책 기획에서 집행, 평가까지 실천전략이 매우 미흡한 상태이다. 또한 관련 정책 영역간 연계와 상호작용에 대한 시스템적 인식이 미흡하여 녹색성장을 촉진하는 메커니즘에 대한 이해가 충분하지 않다. 또한 지식경제부, 교육과학기술부 등 각 부처별로 발표된 녹색성장 정책 또한 각 정책 영역에서 개별적으로 분리되어 설계·집행되고 있으며, 정책영역을 초월하는 정책수단들의 강력한 상호작용과 공동 정책 설계가 미흡하다.

한 예로 2009년 1월에 발표한 「녹색기술연구개발 종합대책(안)」을 보면, 경제성장과 저탄소/환경지속성에 직접적으로 영향을 미치는 녹색기술에 대한 R&D 투자를 2012년까지 2008년 대비 2배 이상('08년 1.4조원 → '12년 2.8조원)으로 확대하려는 계획을 발표하고 있다. 이와 함께 시장여건·기술의 공공성 등을 고려하여 27대 중점육성기술을 선정하였는데, 2012년까지 현 투자 수준의 2배 이상('08년 0.8조원 → '12년에는 1.6조원 이상)을 확대할 계획이다. 그러나 녹색기술에 대한 개발 투자는 늘어나고 있으나 자원투입이 자연스럽게 성과로 이어질 것이라는 선형적 관점에서 벗어나지 못하고 있다. 무엇보다도 R&D 기술이 실제 기술시장과 산업으로 어떻게 연계 발전시킬 것인가에 대한 고려 없이 투자 자체의 계획에 그치는 모습을 보이고 있다.

저탄소 녹색성장의 현실성에 대한 문제도 제기되고 있다. 8·15 경축사에서는 신재생에너지 보급 목표가 2030년 11%, 2050년 20%로 상향 설정되어

정책 전반에 도입했으며, 일본은 에너지 효율성을 높이기 위해 지속가능발전 프로그램을 채택하고 아울러 녹색기술과 오염통제기기의 수출기회를 확대시켰다. 노르웨이는 환경가치를 조합주의적 국가 정책결정구조에 반영하는 것을 제도화했고, 스웨덴은 개별오염매체를 통합하는 이념과 제도를 도입했다(조명래, 2006: 139).

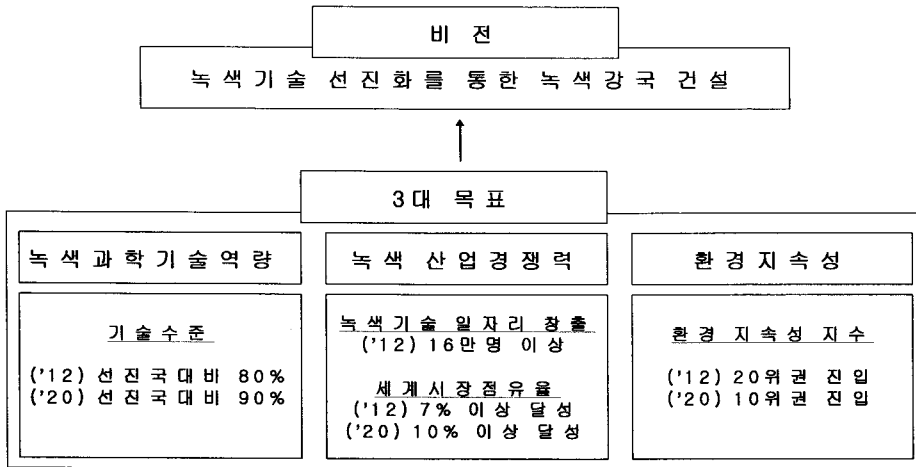
있는데, 이를 달성하기 위한 예산으로 ‘국가에너지기본계획 4대 전략’에서는 설비투자 100조원, 연구개발(R&D)투자 11조 5000억 원으로 제시하고 있다(이상현, 2009). 그러나 이러한 재원 마련에 대한 현실적인 문제가 제기되고 있다. 최근과 같은 심각한 경제 위기 상황에서 어떻게 재원을 마련할 것이며, 마련된 재원을 어떠한 우선순위에 따라 배정할 것인가에 대한 명확한 해결책이 없는 상황인 것이다. 투자의 우선순위는 어떻게 결정해야 하는가, 어떤 기술에 먼저 재원을 배분해야 하는가에 대한 녹색기술을 둘러싼 문제들에 대한 사회적 공론화 과정이 없었기 때문에 정부에서 일방적으로 나열한 기술과 정책지원이 장기적인 관점에서 도움이 되는지 여부를 알기 어렵다는 것이다.

3. 정책 학습과 평가 단계의 정책통합

1) 경제적 목표에서 환경영향 목표로의 전환 필요

장기적인 공동의 목표를 향해 시스템 전환이 이루어지기 위해서는 지속적인 피드백과 오차수정을 통해 실제 변화로 이어져야 한다. 이를 위해서는 무엇보다도 실행 집행을 지속적으로 모니터링하고 성과 평가가 이루어져야 한다. 저탄소 녹색성장을 염두에 둘 경우 경제 성장보다는 생태효율성이라는 환경 영향(environmental impact)을 평가하는데 초점을 둘 필요가 있다. 현재 우리나라에서도 녹색기술 연구개발의 비전과 목표를 제시하면서 환경지속성 등 환경에 관련된 평가를 포함시키고 있다. 녹색정책의 후속조치로 발표되는 각종 계획에서도 각 부문별 탄소집약도(CI: Carbon Intensity), 생태효율성(EE : Eco Efficiency) 등 구체적인 환경 평가지표가 제시되고 있다.

[그림-9] 녹색기술 연구개발의 비전과 목표



자료: 국가과학기술위원회·미래기획위원회(2009.1)

그러나 우리나라에서는 정책전략 수립·집행·평가가 일련의 주기로 이루어지기보다는 각각이 긴밀한 연계없이 파편적으로 진행되고 있다. 즉 녹색성장의 수립 및 집행과 정책 평가가 전혀 연계없이 진행되면서 평가를 위한 평가에 머물 뿐 실제 정책의 방향이나 내용을 규율하지 못하고 있는 것이다. 이는 녹색성장 전략이 개발과 성장 위주로 진행이 되면서 환경성과와 효과 평가는 여전히 무시되거나 형식화되어 있다고 할 수 있다. 이처럼 우리나라에서는 관련 정책간의 수평적인 연계가 낮고 환경 목표가 정책 속으로 적극적으로 채택되지 못하고 있다. 평가지표에서도 발전 년대의 유산으로 인해 환경보전 등 생태적 차원이나 논리보다는 경제성장 논리가 여전히 중심을 이루고 있다.

2) 학습과 실험을 위한 노력 미흡

녹색성장이 산업구조와 국민들의 생활 패턴을 바꾸어 놓는 패러다임 전환까지 이어지기 위해서는 전략적 니치 관리 전략이 필수적이다. 시스템 전환은 한 번에 전면적으로 이루어지는 것이 아니기 때문에 특정 지역이나 영역에서 새로운 시스템을 구축하는 소규모의 정책실험이 중요하다. 소규모의 실험이 성공하면 그것을 점차 확대 적용시켜 나가면서 지식축적과 불확실성에 대응을 높이게 된다. 이러한 실험과 학습이 원활하게 작동되기 위해서는 사전적으로 축적된 공통의 지식기반과 사회적 신뢰를 바탕으로 한다.

현재 우리나라에서 추진 중인 녹색성장 정책은 짧은 기간 동안 가시적인 성과를 강조하고 있다. 무엇보다도 청와대를 중심으로 한 강한 정부 주도로 이루어지고 있기 때문에 아래로부터 다양한 수요를 반영하거나 다양한 사회 행위자의 자율성을 부여하지 못하고 있다. 이 결과 소규모의 실험이나 시범 사업을 통해 지식을 축적하고 그로부터 학습할 수 있는 학습 메커니즘이 현재에는 매우 미흡한 상태이다. 또한 민간 주체로부터 다양한 실험을 촉진할 수 있는 기제나 작동 메커니즘이 미흡하다.

V. 결론

녹색성장 의제는 우리나라가 지속가능한 발전을 이룩하기 위해 필수적으로 풀어야 할 과제이면서 앞으로 국가가 나아가야 할 새로운 경로 창출의 탐색 노력으로 볼 수 있다. 이에 따라 녹색성장은 정권 차원에서 풀 문제가 아니라 정권이 바뀌더라도 국가 전략으로 꾸준히 추진해야 할 과제다.

이런 측면에서 녹색성장 전략은 기존의 정책 추진 방식뿐만 아니라 다양한 혁신 주체의 생활양식과 소비패턴 등을 포함한 사회 전반의 거버넌스가 변화되어야 한다. 즉 기존 에너지 다소비형, 고탄소형 사회 패러다임에서 벗어나기 위해서는 정부 정책뿐만 아니라 사회적 행위자의 변화가 중요해지는 것이다. 현재 이명박 정부가 의욕적으로 추진하고 있는 「저탄소 녹색성장」 의제가 성공하기 위해서는 다음과 같은 과제를 해결해 나가야 한다.

첫째, 사회·경제·기술의 변화를 전망하고 발전방향을 탐색하는 미래 포사이트와 인텔리전스 기능이 강화되어야 한다. 현재 우리가 풀어야 하는 녹색성장문제는 어느 국가를 쉽게 모방하거나 추격할 수가 없으며, 우리가 처한 상황과 맥락에 맞춰 스스로 문제를 풀어 나가야 한다. 녹색성장은 과학기술, 기업, 사회, 교육, 사회복지 등을 포괄하는 최상위 국가전략으로 장기적인 관점에서 핵심 의제를 창출하고 범부처 수준에서 총괄 조정이 이루어져야 한다.

둘째, 녹색성장정책에 관한 내용적·절차적 정당성 확보와 함께 기업, NGO, 일반 대중 등 정부-민간 간 활발한 커뮤니케이션을 통해 서로가 공감하는 합의 형성이 뒤따라야 한다. 정부와 국민의 인식 전환과 함께 사회적 합의와 전환에 대한 공감대를 이끌어내지 못하면 이를 추진하기 위한 강력한 추동력을 확보하기가 어렵다. 영국, 프랑스 등 주요 선진국들은 녹색성장전략을 추진하면서 무엇보다도 토론과 합의를 기반으로 방향을 설정했다는 점에 주목할 필요가 있다⁷⁾. 정권내 일시적인 유행에 그치는 정책이 되지 않기 위해서

는 다양한 이해관계자들이 참여하는 공통의 비전형성과 산·학·연·시민사회가 참여하는 참여적 거버넌스가 구축되어야 한다.

셋째, 녹색성장은 정치·경제·사회·문화·복지·노동 등 모든 분야에 해당되는 의제이기 때문에 총체적 관점에서 각 관련 정책을 연계·통합할 필요가 있다. 이를 위해서는 다른 정책과의 균형을 맞추거나 다른 정책과의 연계성을 고려하는 시스템적 사고가 요구되며 공동의 정책목표를 향한 부처 간 연계와 협력이 뒤따라야 한다. 이를 위해서는 각 개별 부처별 업무 일변도에서 벗어나 여러 부처가 함께 참여하는 프로젝트별 업무를 활성화함으로써 부처간 커뮤니케이션과 협력을 높일 수 있다. 네덜란드는 에너지 전환을 시도하면서 부처간 정책조정을 위해 6개 부처 30여명의 공무원으로 구성된 부처간 사무국(IPE)을 설치 운영하였다(송위진 외, 2008). 이러한 노력과 함께 각 부처가 공동비전을 형성하고 실천 과제들을 공동으로 기획함으로써 관련 분야의 지식을 공유하고 구성원들 간의 신뢰를 구축할 수 있다. 또한 각개약진식으로 진행되고 있는 개별적이고 파편화된 정책을 통합적인 전략으로 묶어 낼 수 있도록 인사, 예산, 평가 시스템뿐만 아니라 실제 일하는 방식을 지배하는 사고 틀과 제도적 거버넌스까지 변화되어야 한다.

넷째, 시스템 전환을 위해서는 실제 시장을 창출하는 기업과 시민의 인식 전환이 필요하며, 그리고 정부의 적극적인 관심과 지원이 필수적이다. 정부의 대응은 환경, 에너지, 산업정책을 통해 친환경 산업구조로의 전환을 통해 구체화시켜 나가야 한다. 이와 함께 환경에 대한 관심과 가치가 모든 정부 부처의 사업에 실제로 스며들도록 사회적·환경적 측면을 고려한 정책 설계가 이루어져야 한다. 4대강 정비가 녹색성장의 핵심 사업이고 원자력 확대와 물산업 육성이 녹색으로 포장되는 한 결코 지속가능한 발전을 향한 시스템 전환을 이룩할 수가 없다. 그리고 정부 정책을 전면적으로 실시하기보다 다양한 시범 사업과 함께 소규모의 정책 실험을 적극적으로 활성화해 나가야 한다. 이것이 성공하면 보다 큰 실험으로 점차 확대해 나가면서 관련 지식을 축적하고 정책의 불확실성과 실패의 가능성을 점차 줄여 나갈 필요가 있다(송위진 외, 2008; 성지은, 2008b).

7) 영국은 녹색성장전략을 추진하면서 장기적이고 신뢰할만한 정책 프레임워크 설정에서부터 시작했으며, 프랑스는 환경부장관이 주재한 환경포럼에서 이해당사자들(노조, NGO, 지자체, 기업, 농업인 등)의 토론과 합의를 통해 프랑스 녹색혁명의 방향과 주요 과제를 결정하였다(이창훈, 2008).

<참고문헌>

- 국가과학기술위원회·미래기획위원회(2009.1), 『녹색기술연구개발 종합대책(안)』.
- 국무총리실 보도자료(2009), 『저탄소 녹색성장 추진전략』, 국무총리실.
- 국무회의 보고자료(2009), 『일자리 창출을 위한 '녹색 뉴딜 사업'추진방안』, 지개부,교과부, 행안부 등.
- 김병완(2005), 한국 농촌지역의 지속가능성 위기 분석 및 발전전략 연구. 『한국정책학회보』, 제14권 4호.
- 김상협(2009.5.13). “저탄소 녹색성장 추진전략”. 녹색금융 세미나 자료.
- 녹색성장위원회 홈페이지: <http://www.greengrowth.go.kr>.
- 동아일보(2009), 『미래기획위원회-녹색성장위원회-국가브랜드위원회 'MB정부 브레인' 선의의 3각 경쟁』, 정용관, 2009-03-25.
- 매경이코노미(2009/3/25), “구호만 무성한 '그린홈' 정책. 제1498호.
- 서현원(2009), 『환경과 성장의 조화를 추구하는 녹색성장』, KDI경제정보센터.
- 성지은·송위진(2007), 혁신체제 전환 과정에서 정부 역할과 정책대응: 한국과 핀란드 사례 비교. 『행정논총』, 제45권 제1호.
- 성지은·송위진(2008), 정책 조정의 새로운 접근으로서 정책통합: 과학기술혁신정책을 중심으로. 『기술혁신학회지』, 제11권 제3호.
- 성지은(2009), 정책통합의 의의와 과학기술혁신정책 통합을 위한 과제. STEPI WORKING PAPER SERIES.
- 송위진·성지은·박동우·김병윤·박진희·정병걸·하정옥(2008), 『사회적 목표를 지향하는 혁신정책의 과제』, 과학기술정책연구원.
- 조명래(2006), 산업적 근대화에서 생태적 탈근대화로. 『삶의 질과 지속가능한 발전』, 광복 60주년 기념 학술포럼. 나눔출판.
- 이상현(2009), 『저탄소 녹색성장의 특징과 문제점』, 환경과 생명.
- 이창훈(2008), 『선진국의 녹색성장』, 한국환경정책평가연구원.
- 장효성(2009), 녹색성장과 기술정책갈등. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 지식경제부 보도자료(2009), 『2009년도 신재생에너지 중점 프로젝트 발표』, 지식경제부.
- 한국일보(2008), 『녹색성장정책 '재탕삼탕』, 2008-09-22.
- 환경연합(2009), 『저탄소 녹색성장기본법 의견서 제출』, 환경운동연합.
- Briassoulis, H.(2004), “Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why, and How. Berlin conference”, *Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration*, Berlin.
- Brown, H. S., et al. (2004), “Bounded Socio technical Experiments (BSTEs): Higher Order Learning for Transitions towards Sustainable Mobility”, in Elzen, B. and Geels, F. W., *System Innovation and the Transition to Sustainability*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Elzen, B. and Geels, F. W. (2004), *System Innovation and the Transition to Sustainability*,

- Cheltenham: Edward Elgar.
- European Environment, Agency. (2005). Environmental Policy Integration in Europe: State of Play and an evaluation framework.. *EEA Technical Report*, No 2.
- Foxon, Tim & Peter Pearson. (2008). Overcoming barriers to innovation and diffusion of cleaner technologies: some features of a sustainable innovation policy regime. *Journal of Cleaner Production*. 16(1).
- Garud, R & Karnoe, P. (2001). *Path Dependence and Creation*. Lawrence Erlbaum Associates.
- Geels, F. W. (2004), "Understanding System Innovations: A Critical Literature Review and a Conceptual Synthesis", Elzen, B. et al (eds.), *System Innovation and the Transition to Sustainability*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Hämäläinen, T. J. (2005), *Structural Adjustment and Social Innovations: The New Challenge form Innovation Politics*, from www.sitra.fi.
- Humbeeck, Peter Van et al.(2004), *Governance For Linking Innovation Policy and Environmental Policy in Flanders*, Conference on the Human Dimension.
- Hjelt, Mari et al, (2005). Policy Integration: The Case of Sustainable Development in Finland. s of Global Environmental Change. Freie Universität Berlin, December 3-4. Governance of Innovation System. Vol. 3.
- Kemp, Rene and Rotmans, J. (2004), "Managing the Transition to Sustainable Mobility", *System Innovation and the Transition to Sustainability*. Cheltenham: Edward Elgar.
- OECD. (2005). Governance of Innovation Systems. Vol. 1,2,3.
- Pelkonen, Antti. (2006). The problem of integrated innovation policy: analyzing the governance role of the Science and Technology Policy Council of Finland. *Science and Public Policy*. Vol. 33.
- Schienstock, G. and Hämäläinen, T. (2001), *Transformation of the Finnish Innovation System: A Network Approach*, Sitra Reports series 7.
- Schienstock, G. (2004), *Embracing the Knowledge Economy*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Stead, Dominic. (2007). Institutional aspects of integrating transport, environment and health policies. TRANSPORT POLICY, doi:10.1016/j.tranpol.2007.12.001.
- WWF(2004). Breifing: Policy Integration. WWF-UK. 국가과학기술위원회·미래기획위원회(2009.1), 『녹색기술연구개발 종합대책(안)』 .