

녹색성장과 환경·경제의 통합: 변형과 전환 사이에서*

길종백**

정병걸***

이명박 대통령이 '저탄소 녹색성장'을 새로운 미래 패러다임으로 제안한 이후 '녹색성장'을 위한 계획과 정책이 지속적으로 추진되고 있다. 정부는 환경에 대한 인식 전환과 전지구적 환경 위기의 상황에서 등장한 '지속가능한 발전'을 녹색성장의 목표로 내세우고 있다. 지속가능한 발전의 목표를 달성하기 위해서는 저탄소 청정에너지 중심의 경제산업 구조로의 변화와 환경과 경제적 가치와 관심이 통합되는 근본적인 전환이 필요하다. 하지만 녹색성장 계획에 환경문제에 대한 실질적 대응책은 결여된 반면 환경의 산업적 가치는 강조하는 편향성이 발견된다는 점에서 변형된 경제성장주의의 가능성을 내포하고 있다. 또 녹색과 성장 사이에 내재되어 있는 갈등적 요소에 대한 이해와 이를 통합하기 위한 구체적 수단에 대한 논의가 부족하다는 한계를 가지고 있다. 이런 한계에도 불구하고 녹색성장은 경제, 환경, 사회적 고려가 통합적으로 반영되는 지속가능한 사회로의 전환의 계기가 되는 기회의 창을 열어주었다는 점에서 이를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

주제어: 녹색성장, 지속가능한 발전, 환경·경제 통합

* 본 논문은 2009년도 한국정부학회와 한국거버넌스학회의 하계공동학술대회에서 발표한 논문('녹색성장에게 환경이란')을 수정·보완한 것임을 밝힌다. 그리고 논문에 귀중한 조언을 해주신 계명대 하정봉교수와 유익한 심사평을 해주신 익명의 심사자들에게 감사드린다.

** Tsukuba University에서 법학 박사(행정학 전공) 학위를 취득하고 현재 순천대학교 행정학과 조교수로 재직중이다. 관심분야는 조직의 비합리성, 일본의 행정개혁과 지방자치, 과학기술정책이다(dreamer@sunchon.ac.kr).

*** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 동양대학교 행정경찰학부 부교수로 재직중이다. 관심분야는 조직 및 공공관리, 과학기술과 위험이다(bkjung@dyu.ac.kr).

I. 서론

0.74 vs 1.5. 두 수치가 의미하는 것은 무엇일까. 그것은 우리가 살고 있는 지구 환경의 상태를 표현하는 것으로서 전자는 1906년부터 2005년까지 지구의 평균온도 상승 수치이며, 후자는 한반도의 평균온도 상승 수치를 나타낸다(환경부, 2008: 649; 한국일보, 2008/06/27). 지금까지의 추세가 이어지면 21세기말에 지구 평균기온은 최대 6.4도 해수면은 59cm가 상승할 것이라고 한다. 이러한 예측이 현실화되면 지구는 재난 영화에서 그려지던 심각한 위기상황에 직면할 수 있다.

일반적으로 지구평균기온의 상승은 지구온난화와 연관되며, 지구온난화는 화석연료의 사용과 이에 따른 이산화탄소(증가)에 의한 온실가스 효과에 기인하는 것으로 알려져 있다. 그리고 20세기 후반에 논의되고 있는 환경문제는 과거의 공해문제와 달리 그것이 지구적인 규모의 문제이며 그 주체가 기업뿐만 아니라 일반인에게까지 확장된다는 것에 그 특징이 있다(海上, 2006).¹⁾ 그래서 지구온난화를 포함한 환경위기는 개별 기업의 문제가 아니라 전 지구적인 문제로(사득환, 2000: 125) 국가적 차원의 적극적인 대응의 필요성이 강조되고 있다.

그런 점에서 최근 국가비전으로 등장한 ‘저탄소 녹색성장’은 환경론자가 아니라고 할지라도 충분히 관심을 가질만한 주제이다. 정부에 따르면 녹색성장은 환경(보전)과 경제(성장)의 대립적 패러다임에서 탈피한 미래 성장을 위한 통합적인 패러다임이다. 사실 녹색성장이 등장하기 이전에도 환경과 경제의 통합에 대한 논의는 있었다. 1990년대부터 공론화되기 시작한 ‘지속가능한 발전’은 대표적인 예에 해당한다. 초기에는 미래 세대의 이익을 배려한 개발과 세대간 형평성의 중요성에 초점을 두었던 지속가능한 발전 개념은 점차로 환경과 경제, 나아가서는 환경·경제·사회의 통합 논의로 까지 확대되었다(植田, 2004: 3-6). 우리나라에서도 지속가능한 발전에 대한 사회적 관심과 필요성은 대통령자문 지속가능발전위원회의 발족과 지속가능발전기본법의 제정이라는 제도적인 성과로 이어졌다.

‘녹색성장’은 초보적 실행 단계에 머물고 있던 지속가능한 발전의 개념이 보다 구체적이고 실천적으로 구현된 것이라고 볼 수 있다. 외형적으로 볼 때 녹색성장

1) 또한 세계화에 따른 국가 간 경쟁 심화와 경제규모의 팽창으로 자원과 에너지의 수요는 증가하며, 이는 지구환경 위기를 더욱 가속화시킬 수 있다(염재호 외, 2007: 127).

은 환경과 경제의 통합을 내세우고 있다는 점에서 지속가능한 발전의 목표에 잘 부합하는 것으로 보인다. 하지만 경제중심적 사고가 여전히 지배적이라는 우려(전상인, 2009: 105)에서부터 기존의 경제 성장 중심 정책의 다른 이름에 불과하다는 주장(조명래, 2009)까지 다양한 비판도 제기되고 있다. 모두가 동의하는 완벽한 정책은 존재하지 않는다는 점에서 녹색성장이 비판의 대상이 되는 것은 자연스러운 현상이다. 그러나 이러한 비판이 2%의 부족에서 기인하는지 아니면 98%의 부족에서 기인하는지의 여부는 매우 중요하다. 만약 근본적인 문제가 있다면 막대한 예산의 낭비와 함께 지속가능한 발전 사회로의 전환 지체로 인한 막대한 유무형적 손실이 예상된다. 이 점에서 녹색성장에 대한 전면적인 재고가 필요하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 녹색성장이 부분적인 문제는 있지만 환경 보전과 경제 성장을 동시에 가능케 하는 근본적인 전환을 가능케 할 것인지 아니면 기존의 경제 성장 중심 정책을 녹색으로 치장한 단순한 변형에 불과한 것인지를 확인해보고자 한다.

본문에서는 이러한 문제의식을 염두에 두고 제2장에서는 지속가능성과 환경·경제의 통합에 대해서 살펴본다. 제3장에서는 이명박 정부가 추진하고 있는 ‘저탄소 녹색성장’ 의미와 내용에 대해 살펴보고 4장에서는 이명박 정부가 추진하고 있는 ‘저탄소 녹색성장’의 한계가 무엇인지를 다룬다. 제5장에서는 앞선 논의를 바탕으로 녹색성장이 지속가능한 발전이 가능한 사회로의 전환을 이루는 계기가 되기 위해서는 무엇이 필요한지에 대해 논한다.

II. 지속가능한 발전과 환경·경제의 통합

1. 환경인식의 변화: 플러난 램프의 요정

과학기술이 발전하기 전까지 환경은 인류에게 두려움의 대상이었다. 최근까지 인류의 역사는 미지의 자연을 이해하고 이용하려는 도전과 그 결과라고도 할 수 있다. 예컨대 인간이 발견하거나 만들어 낸 발명품의 대부분은 자연이 인류에게 부여하고 있는 금제를 해제하고 오히려 자연을 정복하려는 시도의 결과였다. 특

히 서구 사회는 자연과의 융화보다는 대립을 지향하였고 인간의 자연에 대한 우위를 강조하였다. 이에 따라 자연은 인류에게 편리함과 만족감을 제공하는 도구로 인식되었다.²⁾

지구가 증가하는 환경오염을 수용하고 재생할 수 있는 능력은 유한하다는 주장이 Meadows 등(1972)에 의해 처음 제기되었을 때만 해도 이를 심각하게 받아들인 사람은 많지 않았다. 그러나 환경을 고려하지 않은 채 이루어진 기존의 경제 발전은 인간이 사회적 후생을 저하시키고³⁾ 인류를 포함하여 헤아릴 수 없이 많은 생물의 삶이 곤경에 처하게 된다는 사실이 드러나면서 환경문제는 중요한 관심사로 등장하였다. 이에 따라 일부 국가에서는 1970년대 초부터 환경정책이 수립, 시행되었으며 현재는 모든 산업화된 국가들이 환경정책을 수립, 시행하고 있다. 그러나 기후변화 문제가 알려지면서 환경 문제는 국내 문제가 아닌 전(全)지구적 문제로 확대되고 있다.

현재의 자연 이용 상태가 정확히 어디쯤인지에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있지만 남극과 북극의 빙하 감소, 많은 생물종의 멸종, 사막 지역의 확대 등을 고려할 때 환경이 허용하는 한도를 넘어섰거나 그런 과정에 있다는 판단을 부정하기는 어렵다. 또 환경이 지니고 있는 유·무형의 가치의 소중함이 부각되고 현시대의 인류가 환경의 독점적 사용 권리를 보유하고 있는 것은 아니라는 인식이 나타났다. 이러한 변화는 일종의 환경에 대한 인식의 전환이라고 할 수 있으며, 비유적으로 표현하면 ‘램프의 요정’이 램프의 금제에서 풀려나 자유를 얻게 된 셈이다.⁴⁾ 당연하게도 환경이란 살아 있는 생명체이며, 인간의 삶에 지대한 영향을 미치는 존재라는 점을 인식하기 시작한 것이다. 이제 환경이란 더 이상 마음대로 제

2) 라틴어의 도시(civitas)에서 유래한 문명(civilization)이라는 개념은 인간이 생활 조건을 통제하기 위해 고안한 조직이나 메커니즘을 의미한다(Kroeber 외, 1952: 15-22). 즉 여기에는 자연에 순응하거나 자연과 조화롭게 사는 것이 아니라 자연을 적극적으로 이용하려는 서구 사회의 인식이 반영되어 있다.

3) 환경오염으로 인해 발생하는 각종 질병은 인류에게 신체적·정신적·경제적 손실을 증가시키고 사회적 후생을 감소시킨다(三橋, 2004: 6-7).

4) ‘아라비안나이트’에 나오는 램프의 요정 ‘지니’는 그 자체로는 두려운 존재이다. 하지만 램프의 주인에게는 무조건 복종하기 때문에 필요하면 언제든지 무제한적으로 이용할 수 있다. 20세기 중반까지 인간은 환경을 램프의 요정과 같이 인지하고 다루었다. 하지만 20세기 후반 이후 램프의 요정은 인간에게서 해방되었으며 더 이상 인간의 명령을 듣지 않아도 되며 그 자체로서 의미 있는 존재가 될 수 있다.

어하거나 이용할 수 있는 존재가 아니며, 오히려 인류는 환경을 소중하게 다루고 두려워해야 하는 상황이 되었다.

2. 지속가능한 발전과 시스템적 전환

1992년 환경과 개발에 관한 회의에서 채택된 ‘리우선언’에서 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전’(ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development)이라는 개념이 처음 제시되면서 세계적인 관심을 받게 되었다(문태훈, 2008: 135; 이정진, 1995: 175). 지속가능한 발전의 개념은 환경적 위기에 대해 환경과 발전의 조화를 통한 해결전략의 성격을 지녔으며 환경정책과 경제정책의 통합에 대한 기본적인 틀을 제공할 것으로 기대되었다(사득환, 2000: 127).⁵⁾

지속가능한 발전은 사회경제적 문제와 다양한 환경적 문제에 대한 관심을 결합하려는 시도이다. 따라서 상호 연계되어 있지만 분리된 것은 인식되어 왔던 환경과 사회, 경제의 교차점(intersection)으로 표현되기도 한다. 지속가능한 발전의 개념에는 다양한 의미가 내포되어 있기 때문에 다양한 반응을 불러일으키기도 한다. 관점에 따라 상이한 정치적·정책적 틀이 사용되고 변화에 대한 태도와 변화의 의미 해석에 차이가 나타나기도 한다(Hopwood, Mellor, & O'Brien, 2005). 이로 인해 의미에 대한 혼동이 발생할 수도 있지만 시간의 흐름에 따라 강조되는 측면이 변화하는 역동성도 가지고 있다.

지속가능한 발전이 다양한 의미로 받아들여질 수 있지만 그 초점은 환경과 경제의 양립에 있다. 지속가능한 발전의 개념이 환경의 보존과 경제 발전의 양립을 지향하지만 환경과 경제는 상충적이라고 할 수 있다. 따라서 ‘지속가능성’과 ‘발전’ 중에 어디에 방점을 둘 것인가에 따라 환경을 포함한 정책적 대응에 차이가 발생할 수 있다. 문제를 인지하고 정책을 추구하는 현 세대의 행위자들에게 미래의 문제보다는 현재의 문제가 더 중요하게 다루어지게 될 가능성이 높다.⁶⁾ 이것은 각자

5) 지속가능한 발전의 개념을 1970년대 중반부터 사용되었으며, 1987년 세계환경개발위원회가 발표한 브룬트란트보고서(The Brundtland Report)의 ‘우리 공동의 미래’에서 그 개념이 구체화되었다(사득환, 2000: 127).

6) 이러한 미루기(procrastination)의 문제는 예측할 수 있는 인간의 비합리성의 문제이기도 하다(Ariely, 2008: 161-182)

의 이해관계에 따라 상이한 해석이 가능하다는 것을 의미하기도 한다(사득환, 2000: 136). 따라서 지속가능한 발전에 대해 사회적 합의가 쉽게 이루어지지 않을 수도 있다. 반면 상충되는 개념(요소)을 하나의 상위 개념으로 통합함으로써 경제 발전을 강조하는 입장과 환경 보전을 강조하는 입장을 하나로 묶을 수 있는 장점도 있다.

지구온난화로 대표되는 기후변화는 가장 심각한 전지구적 환경 위협요인으로 인식되고 있다.⁷⁾ 지구온난화를 완화하기 위해서는 이산화탄소 발생을 최소화하는 에너지를 개발, 사용하는 것이 필수적이다. 그러나 현재 우리가 사용하고 있는 에너지 사용 방식이나 기술은 지속가능성과 발전 사이에 상충을 발생시킬 수 있다(김호석, 2005: 7-8). 예를 들어 기아 근절이나 질병 퇴치를 위해서는 물적, 인적 자원의 투입이 불가피하며, 환경적 지속가능성의 실현을 위해서는 자연자원의 소비를 줄이는 것이 필요하다. 그런데 질병을 치료하기 위한 병원 시설의 운영은 전력 수요 증가를 야기하며, 이는 대기 오염 배출의 증가를 가져온다는 것이다. 따라서 지속가능성을 제고할 수 있는 신·재생 에너지와 같은 새로운 형태의 기술 개발의 중요성과 필요성이 증가하고 있다(김유정, 2005: 37).

하지만 새로운 기술의 개발과 같은 부분적 대응만으로는 지속가능한 발전이 가능한 사회의 실현은 불가능하다. 진정한 지속가능성의 확보를 위해서는 기존의 방식에 대한 재고가 필요하다. 이러한 차원에서 산업자본주의의 확대 재생산과 자유주의의 작동 방식에 대한 비판적 검토가 전제되어야 한다는 주장도 제기되고 있다(이흥균, 2000). 이처럼 기존의 방식으로는 지속가능성의 실현이 불가능하다는 인식에 바탕을 두고⁸⁾ 지속가능한 사회를 구현하기 위한 시스템적 전환의 필

7) 지구온난화는 해수면의 상승에 따른 연안지역 침수, 이상기상에 의한 집중 호우 및 가뭄, 농산물 감소에 의한 식료 품귀 현상과 기아에 의한 난민 증가, 자연생태계 변화로 멸종 종 증가, 전염병의 발생 급증 등을 야기할 수 있고, 이는 궁극적으로 인류의 존속 기반을 위협할 수 있다(佐和, 1999: 17-20; 石弘, 1999: 9).

8) 현재 활용되고 있는 기술과 그 기술을 창출하고 활용하는 조직들, 그리고 그 기술을 지원하는 법·제도들이 정합성을 이루며 사회·기술시스템을 구성하고 있기 때문에, 지속가능한 기술이 사회에 뿌리를 내리기 위해서는 기술만이 아니라 사회시스템도 같이 변화해야 한다는 것이다. 내연기관 자동차 중심의 교통시스템에서 전기 자동차 중심의 교통시스템으로 전환되기 위해서는 전기자동차와 함께 이들이 에너지를 공급받을 수 있는 장소, 전기자동차를 선호하게 하는 법·제도, 시민사회의 라이프스타일들이 같이 공진화해야 탄소 발생이 적은 지속가능한 교통시스템을 구축할 수 있다는 것이다(송위진 외, 2008).

요성이 제기되고 있다. 지속가능한 발전이 가능한 사회-기술-문화적 조건을 만들기 위한 전환 논의는 네덜란드에서 처음 시작되어 현재 유럽에서 활발하게 논의되고 있다(Elzen, Geels & Green, 2004; Voss, Bauknecht & Kemp, 2007).⁹⁾ 높은 에너지 효율과 저탄소 발생의 에너지 구조로의 전환, 지속가능한 교통시스템으로의 전환이나 사회기술시스템으로의 전환 논의는 대표적인 예이다(송위진 외, 2008). 그러나 이러한 전환이 쉽게 이루어질 수 있는 것은 아니다. 따라서 다양한 수준과 영역, 행위자를 포괄하는 시스템적 사고와 장기적인 시각, 다양한 선택지에 의한 학습, 시스템 혁신과 실험, 이해 당사자의 참여와 그들간의 상호작용 등을 핵심으로 하는 전환관리가 필요하다(Kemp & Loorbach, 2006).

3. 환경과 경제·사회적 목표의 통합

많은 정책이 문제의 특정한 측면의 해결을 의도하는 단일 목표를 가지고 있기 때문에 단일 분야의 정책만으로 문제 전체를 해결하는 것은 불가능하다. 게다가 정책 조정이 제대로 이루어지지 않아서 정책 중복이나 갈등이 발생하기까지 한다. 잘못된 정책 체계로 인해 문제를 효율적이고 효과적으로 해결하지 못할 뿐 아니라 오히려 새로운 문제를 발생하거나 자원 낭비를 초래하기도 한다(Briassoulis, 2004: 2-4). 환경 문제도 여러 영역에 걸친 복잡한 문제이다.¹⁰⁾ 따라서 시민을 포함한 다양한 행위자들의 참여와 다양한 분야와의 통합적인 접근이 필요하다(문태훈, 2008: 135; 구도완, 2002: 143-145). 이에 따라 환경정책과 산업정책, 과학기술정책 등의 정책 통합을 통해 환경문제 해결을 시도하거나(植田, 2004: 12-15; 이창우, 2003: 119), 환경과 관련성을 지닌 기능이나 부처들을 통합하여 통합적인 환경 서비스를 제공하려는 노력(환경부, 2008a)이 나타나고 있다.

지속가능성과 발전은 대립적이고 모순적이기 때문에 엄밀한 의미에서는 양립

9) 예를 들면, 네덜란드의 ‘에너지전환’(energietransitie)은 지속가능성을 지향한다는 목표를 설정하고 화석에너지에 대한 의존으로부터 벗어나기 위한 여러 가지 방안을 담고 있다(송위진 외, 2008).

10) 현재의 환경문제는 대량생산, 대량소비, 대량폐기의 경제시스템에서 유래하는 부분이 많다(石弘, 1999: 3). 따라서 환경뿐만 아니라 정치·사회·경제적인 측면에서의 종합적 대응이 필요한 복잡한 문제라고 할 수 있다.

불가능한 개념이다(이홍균, 2000). 그러나 환경(보존)과 경제(개발, 성장)의 조화로운 발전을 모색하는 지속가능한 발전은 환경과 비환경 정책 즉, 경제와 사회 관련 정책의 통합을 강조한다(OECD, 1995). 경제적, 사회적, 환경적 목표는 상호 의존적이기 때문에 통합적 접근이 이루어지지 않는 경우 지속가능한 발전의 목표를 효과적으로 달성할 수 없기 때문이다(정선양, 1999: 117). 따라서 ‘미래세대를 위한 경제적, 사회적, 자연적 자본의 장기적인 보전과 향상’과 경제적, 사회적, 환경적 요소의 통합(유의선, 2007: 9)을 필요로 한다.

환경적 목표와 사회, 경제적 목표를 통합하려는 대표적인 노력으로는 환경정책 통합(Environmental Policy Integration, EPI)을 들 수 있다. 환경정책통합은 지속가능한 발전을 실현하는 수단이다. 환경정책통합 그 자체가 지속가능한 발전이 될 수는 없지만 성공적인 환경정책의 통합 없이는 지속가능한 발전을 기대할 수 없기 때문이다(Lafferty & Hovden, 2002). 환경정책통합의 핵심은 환경적 고려를 다른 정책영역에 통합하는 것이다. 환경정책 외의 부문정책을 통해 환경을 보호하고 관리하려는 것이다. 그리고 환경에 대한 고려의 책임을 각 영역의 정부부처와 기관에 부과하는 것이다(Sørensen, 2003).

환경정책 통합은 환경적 가치를 중심적 가치로 내세운다는 점에서 전통적인 정책 목표의 우선순위와 위계질서의 수정을 의미한다. 환경정책 통합은 환경적 고려를 다른 부문별 정책들 내로 통합하는 것으로 환경적 측면에 근본적인 우선권을 부여하는 것을 의미한다(Collier, 1997; Lafferty & Hovden, 2002: 16-17). 그러나 환경적 목표에 우선권을 두는 것은 또 다른 문제를 초래할 수 있다. 통합의 목표가 모순을 조화로 대치함으로써 환경적 문제가 심화되는 악순환의 구조를 선순환의 구조로 변화시키는 것이다. 그런데 환경적 관심이 우선시되고 다른 부문정책의 관심이 부수적인 것으로 될 경우 기존의 전통적인 경제 중심의 통합을 환경 중심으로 변화시킨 것에 불과하다는 점에서 상충성의 문제는 여전히 남게 된다. 따라서 특정 정책에 우선권을 부여하는 경우 부문 정책간의 모순으로 인한 악순환이 되풀이될 가능성이 높다. 그래서 환경적 가치와 목표에 명백한 우선권을 부여하는 것이 아니라 에너지 중심적 고려, 경제적 고려와 환경적 고려 등이 균형을 이루는 것이 필요하다. 반대로 경제적 고려를 우선하는 경우에도 동일한 문제가 발생할 수 있다는 점에서 지속가능성의 실현을 위해서는 환경적 고려와 경제적, 사회

적 고려가 동시에 균형적으로 이루어져야 한다.

Ⅲ. ‘저탄소 녹색성장’

1. ‘녹색성장’의 개념과 성격

녹색성장은 2008년 8월 15일 광복절 경축사를 통해 처음 국가비전으로 제시되었다. 2008년 10월에는 100대 국정과제에서 상위 20대 국정 전략으로 제시됨으로써 구체적인 정책과제로 등장하게 되었다. 2009년 2월에는 대통령 직속의 ‘녹색성장위원회’가 대통령 주재로 첫 회의를 하고 공식적으로 출범하였으며, 같은 해 2월 25일 국무회의에서 ‘저탄소 녹색성장 기본법’(정부안)이 확정되었다.¹¹⁾ 녹색성장을 담당하게 될 조직과 정부법안의 확정으로 향후 녹색성장과 관련된 다양한 정책이 본격적으로 결정·집행될 것으로 예상된다.

정부가 추진하고 있는 녹색성장에 관해서는 정부 부처, 언론, 연구원 등 다양한 기관에서 표출되고 있다. 그중에서도 정부가 구상하고 있는 녹색성장에 대한 가장 공식적인 입장은 정부가 추진하고 있는 법안과 녹색성장위원회에서 살펴볼 수 있다. 무엇보다도 정부법안은 녹색성장의 기본적인 골격을 제시하고 있으며, 녹색성장위원회는 녹색성장을 담당하고 있는 조직이기 때문이다.

우선 국무회의가 의결한 ‘저탄소 녹색성장 기본법안’에 따르면 “경제와 환경의 조화로운 발전을 위하여 저탄소(低炭素) 녹색성장에 필요한 기반을 조성하고 녹색기술과 녹색산업을 새로운 성장동력으로 활용함으로써 국민경제의 발전을 도모하며 저탄소 사회 구현을 통하여 삶의 질을 높이고 국제사회에서 책임을 다하

11) ‘녹색성장’이란 용어가 이명박 정부에서 공식적으로 등장하는 것은 2008년 7월 11일 대통령의 국회 시정연설에서이다. 물론 2008년 7월 7일자 일간지(문화일보)에서는 선진8개국(G8) 확대 정상회의를 앞두고 대통령이 회의에 참석해 기후변화에 대한 비전과 정부 대응방안을 표명할 것이며, “기후변화위기를 신 성장동력의 기회로 삼아 녹색성장의 전기를 마련한다는 새 정부의 정책기조를 설명할 예정”이라는 기사가 있으나, 정부 문건을 통한 공식화는 국회 시정연설의 전문에 “‘녹색성장’시대를 열어야”에서 찾을 수 있다. 이후 녹색성장은 8월 15일 광복절 경축사를 통해 국가비전으로 제시되었다.

는 성숙한 선진 일류국가로 도약하는 데 이바지”(제1조)하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 녹색성장이란 “에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장”(저탄소 녹색성장 기본법안 제2조)으로 정의하고 있다(<표-1> 참조).

법안의 목적과 개념 정의에서 알 수 있듯이 녹색성장은 기후변화가 야기하고 있는 지구환경위기에 대한 대응으로서의 성격을 지닌다. 무엇보다 현재 사용하고 있는 낮은 효율의 에너지와 탄소 배출 에너지 사용의 사회적·경제적 행동방식에서 탈피하는 것에 초점을 두고 있다. 또한 그와 관련된 산업과 기술개발 등을 통해 경제성장의 동력을 확보하고자 한다. 그리하여 녹색성장은 기존의 경제 성장이 지니고 있던 (낮은 효율성의) 과도한 에너지 사용이라는 문제점을 극복함으로써 (기후변화에 대처하면서) 환경과 친화성을 갖는 성장을 가능하게 할 것이라는 관점과 연결된다.

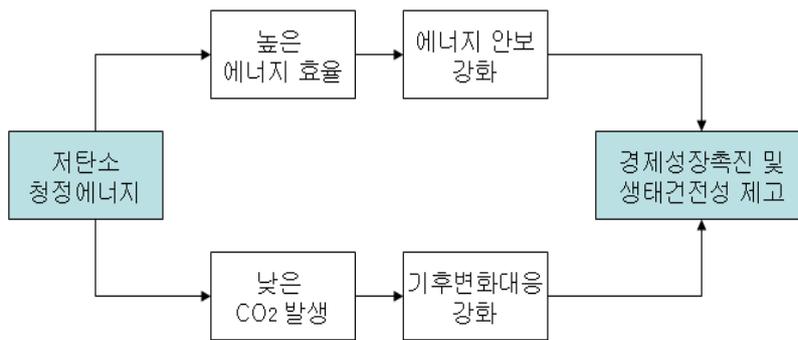
<표 1> ‘저탄소 녹색성장 기본법안’에 나타난 녹색성장 관련 개념들

용어	의미
저탄소	화석연료에 대한 의존도를 낮추고 청정에너지의 사용 및 보급을 확대하며 녹색기술 연구개발, 탄소흡수원 확충 등을 통하여 온실가스를 적정수준 이하로 줄이는 것
녹색성장	에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통하여 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해 나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장
녹색기술	온실가스 감축기술, 에너지 이용 효율화 기술, 청정생산기술, 청정에너지 기술, 자원순환 및 친환경 기술(관련 융합기술을 포함한다) 등 사회·경제적 활동의 전 과정에 걸쳐 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 온실가스 및 오염물질의 배출을 최소화하는 기술
녹색산업	경제·금융·건설·교통물류·농림수산·관광 등 경제활동 전반에 걸쳐 에너지와 자원의 효율성을 높이고 환경을 개선할 수 있는 재화의 생산 및 서비스의 제공 등을 통하여 저탄소 녹색 성장을 이루기 위한 모든 산업
녹색제품	에너지·자원의 투입과 온실가스 및 오염물질의 발생을 최소화하는 제품
녹색생활	기후변화의 심각성을 인식하고 일상생활에서 에너지를 절약하여 온실가스와 오염물질의 발생을 최소화하는 생활
녹색경영	기업이 경영활동에서 자원과 에너지를 절약하여 온실가스와 오염물질의 발생을 최소화하면서 사회적, 윤리적 책임을 다하는 경영

자료: 국무총리실(2009).

이러한 아이디어는 녹색성장위원회가 제시하고 있는 저탄소 녹색성장의 패러다임¹²⁾을 통해서 확인할 수 있다(<그림 1> 참조). <그림 1>에서 알 수 있듯이 저탄소 청정에너지 사용을 통해 경제성장을 촉진하고 동시에 환경의 건전성을 제고하는 것이 녹색성장의 기본 골격이다. 이는 위에서 언급했듯이 기후변화와 관련된 국제적인 압박에 대한 소극적인 대응 수준에서 그치는 것이 아니라 환경위기의 상황에서 국제적인 규제 강화에 적극적으로 대비하고 지속적인 생존과 경제성장을 위해서는 환경친화적이며 에너지 고효율의 산업을 육성하는 것이 불가피하다는 인식을 보여주는 것이라고 할 것이다.

<그림-1> 저탄소 녹색성장 패러다임



자료: 녹색성장위원회 홈페이지 참조.

2. '녹색성장'의 두 측면

녹색성장에서는 저탄소 청정에너지의 사용과 이를 통한 경제성장 촉진을 강조하고 있는데 이를 통해 정부가 기대하고 있는 것은 크게 경제적인 측면과 환경적인 측면으로 구분할 수 있다. 우선 경제적인 측면과 관련해서 녹색성장을 통해 산출할 수 있는 경제적인 효과를 정확하게 산출하는 것은 거의 불가능에 가깝다. 다만 환경과 관련되는 시장 규모를 통해 녹색성장의 경제효과를 간접적으로 유추할

12) 녹색성장위원회는 저탄소 녹색성장에 대해 패러다임이라는 용어를 사용하고 있다. 하지만 패러다임 본연의 의미를 고려할 때 과연 패러다임이라는 명칭을 사용하는 것이 타당한가에 대해서는 논의와 고찰이 필요하다고 할 것이다.

수 있다. 환경과 관련된 시장을 어떻게 정의하는가에 따라 그 규모는 차이가 발생하지만 기본적으로 환경 관련 시장은 꾸준히 성장하고 있다. 환경부의 자료에 의하면 세계 환경시장의 규모는 2006년에 742조원에 달하고 2015년에 1,100조원에 이를 것으로 전망되며, 아시아의 환경시장은 연평균 10% 이상의 가파른 성장이 기대된다(환경부, 2008b: 156).¹³⁾ 우리나라의 경우에도 녹색산업은 2020년도에 이르면 117조 원의 부가가치와 118만 개의 일자리를 창출할 것이라고 한다.

환경시장 내지는 녹색산업이 미래사회에서 차지하게 될 경제적 비중과는 대조적으로 녹색기술의 수준은 선진국과 비교하였을 때 51%에 불과할 정도로 아직 높지 않은 수준이다. 따라서 녹색성장에서는 2012년까지 선진국 대비 기술수준을 80%까지 향상시키는 것을 목표로 삼고 IT, BT 등의 융합화를 통해 차세대 신재생 에너지, 클린화석에너지 및 태양광합성 등의 핵심·원천기술개발 강화에 초점을 두고 있다. 특히 전략적 중요도, 기술역량 등의 요소를 고려하여 중점기술 27개 분야를 선정하고 정부 R&D 투자액에서 차지하는 비중을 2008년 1조원(전체 R&D 예산액 11조원)에서 2009년에는 2배 이상 확대하고, 2012년까지 전체 11조원을 투자할 계획이다(녹색성장위원회 홈페이지; 한겨레신문, 2009/05/13).

다음으로 환경적인 측면에 대해서 살펴보면, <표-2>에 나타나듯이 현재 우리나라의 이산화탄소 배출량은 2005년 현재 세계 10위이며, 배출량의 증가율도 아주 가파르다.¹⁴⁾ 이를 완화하기 위해서는 크게 이산화탄소가 배출되지 않는 에너지 사용, 현재 사용하는 에너지의 고(高)효율화로 이산화탄소의 배출량 감소 등을 생각할 수 있다.¹⁵⁾

13) 국내 환경시장 규모는 2006년 29조 2천억 원을 기록하였으며, 국내 총생산의 3.4%를 차지하고 있다. 또한 세계 ET(Environmental Technology: 오염물질의 처리기술을 포함한 모든 제품과 서비스의 환경경제효율성을 높여주는 기술)시장은 2020년에는 약 2.8조 달러 수준으로 확대될 것으로 추산된다(환경부b, 2007: 18).

14) 최근 발표에 따르면 2008년도 현재 우리나라의 이산화탄소 배출량은 6억 6350만(t)으로 세계 7위에 도달하였다(경향신문, 2009/08/12).

15) 보통 온실가스의 감축과 관련된 에너지기술은 크게 신재생에너지, 화석연료청정화, 효율향상으로 구분한다(지식경제부, 2008: 34).

<표 2> 주요 국가의 이산화탄소 배출량

(단위: 백만CO₂)

국가 (2005년 순위)	1990년		2005년		변화율(%) (1990-2005)
	배출량	비중(%)	배출량	비중(%)	
미국(1)	4,850.5	23.1	5,817.0	21.4	19.9
중국(2)	2,210.9	10.5	5,059.9	18.6	128.9
러시아(3)	2,188.6	10.4	1,543.8	5.7	-29.5
일본(4)	1,058.0	5.0	1,214.2	4.5	14.8
인도(5)	586.9	2.8	1,147.5	4.2	95.5
독일(6)	967.6	4.6	813.5	3.0	-15.9
캐나다(7)	428.8	2.0	548.6	2.0	27.9
영국(8)	557.6	2.7	529.9	2.0	-5.0
이탈리아(9)	398.4	1.9	454.0	1.7	14.0
한국(10)	227.1	1.1	448.9	1.7	97.6
OECD	11,091.6		12,909.7		16.4
세계	21,024.4		27,136.4		29.1

자료: 환경부(2008b: 655)의 <표 2-9-3> 내용을 일부 요약.

우선 첫 번째와 관련해서는 청정에너지¹⁶⁾ 내지는 신재생에너지¹⁷⁾가 초점이 된다. 현재 우리나라의 신재생에너지의 공급비중을 살펴보면 다른 국가들에 비하여 상당히 낮은 편임을 알 수 있다(<표 3> 참조). 전체 에너지 공급에서 차지하는 비중이 낮다는 것은 환경에 부담을 주는 에너지 사용이 상대적으로 많다는 것을 의미한다. 녹색성장위원회에 따르면 태양광, 풍력, 바이오에너지 등 신재생에너지에 대한 기술개발 등을 통해 2012년까지 신재생에너지의 보급률을 4%로 확대하는 것을 목표로 삼고 있다(2007년 현재 2.37%).

16) 청정에너지란 “환경을 오염시키지 않는 깨끗한 에너지를 가리키는 말이며 그린에너지(태양·지열·풍력·조력), 바이오매스 에너지, 수소에너지 등”(네이버 백과사전)이다.

17) 신재생에너지는 “기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 햇빛·물·지열·강수·생물유기체 등을 포함하는 재생가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지”(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 제2조」)로서 재생에너지 8개 분야(태양열, 태양광발전, 바이오매스, 풍력, 수력, 지열, 해양에너지, 폐기물에너지)와 신에너지 3개 분야(연료전지, 석탄액화가스화, 수소에너지)를 포함한다.

<표 3> 국가별 신·재생에너지 공급 비중(2006년도, 단위 : %)

한국	일본	독일	미국	프랑스	덴마크
2.24	3.4	4.3	4.5	6.3	14.6

자료: 지식경제부, 2008: 132.

다음으로 에너지효율과 관련하여 우리나라는 OECD 평균의 약 1/2에 불과하다 (<표 4> 참조). 녹색성장위원회는 현재의 낮은 에너지효율을 향상시키기 위해 LED 조명 등 고효율제품의 시장 확대 추진과 그린 IT를 활용하는 에너지효율 자동 관리시스템 등의 도입에 초점을 두고 있다. 이를 통해 2012년에는 에너지사용의 효율성을 2007년보다 12% 향상시키는 것을 목표로 삼고 있다.¹⁸⁾

<표 4> 2005년도 에너지효율 국제비교 (단위 : TOE/GDP 천블)

한국	미국	프랑스	독일	영국	일본	덴마크	OECD 평균
0.35	0.21	0.19	0.18	0.14	0.11	0.11	0.19

자료: 환경부, 2007b: 4.

이외에도 자원순환비율의 향상(2005년 14%에서 2012년 17%로), 철도·자전거·대중교통 수단의 수송 분담률 향상, 국가전력에너지의 감축(현재 수준보다 2%) 등을 구체적인 목표 수치로 제시하고 있다. 이러한 활동으로 환경적인 측면의 개선을 지향하고 있다. 그리고 환경개선의 여부를 측정할 수 있는 지표로서 환경성과지수(EPI)의 순위를 2012년까지 30위 이내, 2030년에 10위로 상향시키는 것을 목표로 제시하고 있다(2008년도 현재 51위, 녹색성장위원회 홈페이지 참조).

18) 에너지사용 효율화(toe/천블)의 구체적인 목표 수치로서 2012년 0.297, 2030년 0.185로 설정하고 있다(2007년 현재 0.335).

IV. ‘저탄소 녹색성장’의 한계: 2% 혹은 98%?

1. 변형된 경제성장주의의 위험

녹색 성장이 등장하게 된 현실적 배경으로는 온실가스 감축 의무 부과에 대한 대응과 경제체제 전환의 필요성을 들 수 있다. 우리나라의 경우 2008년 기준으로 한국의 이산화탄소 배출량은 세계 7위이며, 현재의 추세라면 2020년까지 온실가스 배출량은 계속 증가할 것으로 전망된다(환경부, 2008b: 653-654). 특히 주요 국가의 이산화탄소 배출량에 대해 1990년과 2005년을 비교하면 그 변화율이 중국에 이어 두 번째로 높다(<표 2> 참조). 지구환경위기와 지구온난화에 대한 논의가 강화된다면 머지않은 미래에 우리나라도 온실가스의 감축과 관련한 의무 수행에 대한 국제적인 요구가 더욱 높아질 것을 예측할 수 있다.¹⁹⁾ 낮은 에너지 효율을 지닌 산업의 생존 가능성은 저하되고 저탄소 내지는 신재생에너지를 사용한 산업의 중요성이 부각될 것이다. 결국 지구환경위기는 그 자체로 중요한 문제이며 동시에 새로운 성장동력 산업을 촉진하는 요인으로 작용하게 될 것이며, 이러한 현상은 녹색성장이 등장하게 된 주요한 배경으로 꼽을 수 있다.

급속한 경제발전의 과정에서 정부는 환경 문제를 진지하게 대응해야 할 필요성이 있는 영역으로 인식하지 않았다. 지구적 환경 위기의 심화와 이에 대한 대처가 중요한 문제로 부각되었음에도 정부는 상대적으로 소극적으로 대처해 왔다. 환경에 대한 규제도 아주 제한적이었으며, 규제의 실효성도 아주 낮은 편에 속했다. 거기에는 1960년대 이후 진행되어 왔던 경제우선주의의 정책 노선이 큰 영향을 주었다. 경제개발은 지배적인 담론으로 우리 사회를 지배하여 왔다(염재호 외, 2008: 130-131). 80년대 이전에는 타 정부부처의 반대나 정책집행 과정에서의 기업의 반대와 회피로, 80년대에 이르러서는 환경정책의 세부사항들에 대한 기업 측의 구

19) 특히 유럽연합을 중심으로 선진국에서는 이미 지속적인 성장과 환경 보전에 대해 더욱 큰 가치를 부여하고 있다. 환경의 질을 유지, 보호하여 더 나은 삶의 질과 건강보호를 추구하고, 자원의 합리적인 재이용과 지구적 환경문제를 해결하기 위한 국제적 차원의 협력 등을 추구하고 있다. 화석연료사용에 따른 지구온난화 문제에 대처하기 위한 기후변화협약이나 도쿄의 정서 등의 많은 노력을 기울이고 있으며, 친환경적인 제품생산이나 자원순환형 사회경제 체제를 구축하기 위한 지속적인 환경규제를 강화하고 있다(변재웅, 2006: 34).

체적인 이견이나 반대 증가와 이들 의견의 환경정책에의 반영으로 약한 환경정책이 이루어져 왔다. 그러나 1990년대에는 세계화라는 이름하에 진행된 김영삼 정부의 경쟁력 강화와 경제제일주의, 그리고 IMF 위기의 극복이라는 이름하에 이루어진 김대중 정부의 경제우선주의는 적극적인 환경정책의 추진을 어렵게 하였다(문태훈, 2008: 141).

지속가능한 발전이 중요한 의제로 등장하고 있음에도 불구하고 경제 성장과 발전은 여전히 가장 우선적인 문제로 인식되고 있다. 경제 우위적 사고는 정부뿐만 아니라 우리 사회 전체를 지배하고 있다. 2007년 지속가능발전위원회(2007a, 2007b) 조사에 따르면 일반인의 47.4%와 공무원의 59.6%는 지구환경 위기가 ‘아주 심각한 것으로 인식하고 있다.’²⁰⁾ 그러나 지속가능한 발전 개념과 일치되는 의견을 지닌 비율은 일반인 5.4%, 공무원 21.9%에 불과하다. 이는 프랑스의 경우 2006년 현재 일반국민의 64%가 지속가능발전 용어를 정확히 인지하고 있다는 것과 비교하면 매우 낮은 수준이다. 지속가능한 발전을 대체하는 개념으로 사용한 ‘삶의 질’을 개선하기 위한 정부의 우선순위 정책을 묻는 항목에 대해 일반인은 빈부격차 해소와 일자리 창출을, 공무원은 일자리 창출과 빈부격차 해소를 가장 중요한 정책이라고 응답하였다. 반면에 난개발 방지 등 국토환경 보호, 환경오염에 의한 질병 예방, 대기오염 방지, 생태계 보호, 에너지 절약과 에너지 이용의 효율화, 수질오염 방지 등은 그 순위가 낮았다. 여전히 환경(보전)보다 경제(발전)를 우선하는 경제 우선의 사고가 우리 사회를 지배하고 있음을 알 수 있다.

이러한 경제 혹은 성장 우위적 사고는 녹색성장에도 나타나고 있다는 비판이 제기되고 있다. 정부가 새로운 비전으로 제시한 ‘저탄소 녹색성장’도 경제(성장) 우위적 사고가 지배하는 과거의 상황을 지속시키는 경제성장주의의 변형이 될 가능성이 높다. 녹색성장기본법에는 국가적 논란의 대상이었던 한반도 대운하, 핵산업 활성화, 물산업 민영화와 국가기반시설에 대한 민간 투자 유치 활성화 등과 같은 사업 내용이 포함되어 있다는 점에서 녹색으로 덧씌운 경제 중심 성장 정책이라는 비판이 초래되고 있다. 녹색성장위원회가 녹색 성장 관련 정책적 기능을 총괄하고, 기존의 기후변화대책위원회 폐지, 에너지 위원회와 지속가능발전위원

20) 질문 항목에서 ‘조금’ 심각하다고 응답한 사람(일반인은 43.6%, 공무원은 37.3%)을 포함하면 지구환경 위기 인식도는 거의 90%를 넘는다.

회의 녹색성장위원회로의 흡수도 토건 중심의 성장이라는 비판의 대상이 되고 있다(조명래, 2009: 26-27).

물론 환경의 경제적인 가치를 극대화하는 것은 성장을 위해 불가피한 상황이며, 환경을 성장의 원동력으로 삼으며 환경친화적인 산업을 활성화시키는 것은 필요하다. 하지만 산업계의 요구를 반영하여 총량제한 배출권 거래제의 실시에 대해 소극적인 태도를 취하고 있으며, 환경세²¹⁾와 같은 논의는 아직 미완의 상태이다. 이것은 현재 녹색성장이 상대적으로 환경의 산업적인 이용에 중점을 두고 있는 것에서 기인한다. 하지만 환경이 지니고 있는 가치는 산업적으로 이용할 수 없는 분야도 충분히 존재한다. 환경가치에는 단순히 존재하는 것만으로 만족을 주는 비사용가치도 있다(이정전, 1996: 122-128). 환경이 그 자체로가 아니라 산업적 가치로만 인식되는 한 녹색성장은 경제성장정책의 변형으로 존재할 가능성이 높다.

2. 통합과 전환에 대한 고려의 결핍

지속가능한 발전은 1990년대 이후부터 환경정책의 목표로 제시되었지만 21세기에 접어들어서야 중요한 의제로 등장했다.²²⁾ 2000년에는 대통령자문 지속가능발전위원회를 발족하고, 2007년에는 지속가능발전 기본법을 공포하고 2008년 2월부터 시행에 들어갔다.²³⁾ 이러한 변화는 경제성장주의가 야기한 (환경)문제들에

21) 환경세는 가장 좁은 의미에서는 이산화탄소 배출량의 억제를 목표로 화석연료가 배출하는 탄소함유량에 부과하는 탄소세이다. 단지 환경세라고 하는 경우 이 탄소세를 지칭하는 경우가 많다. 이것에 대해 지구온난화방지에 한정되지 않고, 환경에 부하를 부여하는 재화, 서비스 전반을 과세 대상으로 하여, 그러한 것을 억제하여 환경보전에 역할을 하고자 하는 발상도 있다. 이러한 경우 개별소비세나 과징금 등이 환경세라고 불리며, 가장 넓은 의미에서 사용되는 것이다((石弘, 1999: iii). 그리고 환경세는 크게 2가지 종류로 구별할 수 있다. 첫째 유형은 오염물질 배출량을 실제로 측정하여 그것을 직접 과세 산정상의 기초로 하여 배출량단위당 조세를 결정하는 것이다. 또한 선택적으로 환경에 부하를 부여하는 투입 요소에 과세하고, 결과로서 배출량을 삭감하는 것을 생각하는 것이 가능하다. 두 번째 조세 수단 유형은 오염 배출량의 측정치에 대한 명시적인 과세를 간접적으로 대체하려고 하는 것이다. 전형적인 예는 개별소비세, 판매세, 부가가치세 등의 간접세 세율을 변경하는 것이다(102-103).

22) 정부는 '지속가능성'을 "현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것"으로, '지속가능발전'은 "지속가능성에 기초하여 경제의 성장, 사회의 안정과 통합 및 환경의 보전이 균형을 이루는 발전"으로 규정되고 있다('지속가능발전 기본법' 제2조)

대한 적절한 대처 없이는 국민소득 2만 달러로 대변되는 선진국으로의 도약과 유지가 곤란하며, 미래에도 지속적인 발전을 달성하기 위한 바람직한 방향은 환경과 경제의 통합이라는 점이 시민단체를 포함하여 언론, 학계, 경제계 등 사회 내 여러 계층에서 인지되기 시작한 것을 반영하는 것이라고 할 수 있다(김선희, 2004; 국가지속가능발전위원회 홈페이지).

녹색성장의 내용에는 신재생에너지의 활성화, 에너지효율화, 자원순환비율 향상 등을 통해 환경적 측면의 개선을 고려하고 있으며, 이산화탄소의 배출량을 감축하는 방안이 포함되어 있다.²⁴⁾ 화석연료의 사용을 줄이고 저탄소 청정에너지의 개발·이용을 통해 경제성장을 촉진하고 생태계의 건전성을 제고하고자 하는 녹색성장의 방향성은 지구온난화라는 상황에서 시의적절하다고 할 것이다. 지속가능한 발전의 개념과 같이 환경을 둘러싼 새로운 인식의 전환이 반영되어 있다는 점에서 긍정적이다. 이런 긍정적인 측면에도 불구하고 녹색성장이 지속가능한 발전을 가능케 하는 환경적 가치와 경제적 가치를 통합하려는 노력이나 고려는 부족하다.

첫째, 녹색성장이 지속가능성의 강화를 목표로 표명하고 있지만 환경문제에 구체적인 언급과 관심이 상대적으로 매우 부족하다. 기존의 성장위주 정책이 야기한 환경오염의 과부하라는 문제에 대한 해결이 선행되거나 또는 중요하게 다루어지지 않는 경우 녹색성장은 기존의 경제중심적 정책과 차별성을 확보할 수 없다.²⁵⁾

23) “국가의 지속가능발전을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 관련 주요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위하여 대통령 소속으로 국가지속가능발전위원회를 둔다.”(지속가능발전기본법 제15조)

24) 예를 들어 2008년 이산화탄소 배출량은 6억 3100만(t)으로 추정된다. 행정안전부는 녹색정보화를 통해 이산화탄소 배출량을 2009년 4%, 2010년 6%, 2012년까지 10%이상 감축하는 방안을 추진하겠다고 밝혔다(파이낸셜 뉴스, 2009/01/15). 그리고 녹색성장위원회는 ‘그린 아이티 국가전략’을 통해 2013년까지 1800만(t)의 이산화탄소 배출량 감축을 기대하고 있다(한겨레, 2009/05/13).

25) 예컨대 한국의 환경오염기술 수준은 상당히 낮은 편이며, 2006년 기준으로 환경오염 처리기술 수준은 선진국의 59%~ 69% 수준에 머물고 있다(환경부, 2008b: 162). 물론 환경기술과 녹색기술 사이에는 환경오염의 사전적 예방 등에서는 중첩되는 부분이 있을 수 있으나 녹색기술이 온실가스 및 오염물질 배출의 최소화에 초점을 두고 있다면 환경기술은 환경오염의 사전예방, 사후처리, 복원 등을 포함한다는 점에서 일정 정도의 차이가 있다고 할 것이다(환경부, 2008b: 161). 따라서 환경기술을 대신하여 녹색기술이라는 개념에 방점을 두고 사용한다

경제 중심 발전의 한계를 넘어서는 새로운 패러다임의 추구라는 점에서 지속가능성과 환경적 가치를 다른 정책적 관심보다 상위에 두어야 한다는 것이 환경정책통합 논의의 주장이다. 그러나 환경적 가치를 최우선시하는 것은 또 다른 갈등의 문제를 초래한다는 점에서 환경적 가치와 경제적 가치를 동등한 수준에서 고려하는 통합이 바람직하다. 그러나 녹색성장에서는 환경적 가치의 중요성이 상대적으로 낮기 때문에 ‘녹색경제·산업 육성’을 돕는 혹은 이와 연동된 수단으로 전략했다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 지속가능발전을 녹색성장의 하위 혹은 연동 개념으로 간주하고 있다는 것이다(조명래, 2009: 26).

물론 녹색성장에서도 지속가능성이 고려되지 않고 있는 것은 아니지만 녹색(지속가능성)과 성장 사이의 갈등 가능성이나 해결 방안에 대해서는 거의 논의가 이루어지지 않고 있다. 녹색성장이 대외적으로 표명하는 지향점은 지속가능한 발전이 가능한 사회로의 전환이다. 그렇다면 지속가능성을 둘러싼 정책 갈등이나 왜곡 가능성이 녹색성장과는 전혀 무관한 것이라고 단정을 내리기 어렵다. 일부 사업의 경우 환경과 성장 사이에 있을 수 있는 갈등 상황에 대한 고민이 전혀 나타나지 않고 있다.²⁶⁾

둘째, 지속가능성한 발전을 위해서는 환경적 가치와 경제적 가치가 실제의 정책결과 집행에서 통합되어야 한다. 녹색성장이 지속가능한 발전의 지향에 부합하기 위해서는 정책 목표의 설정이나 정책 수단 선택에 있어서 환경과 경제가 동시에 고려되는 통합이 이루어져야 한다. 이를 위해서는 부처나 기관 수준에서 통합을 위한 실질적인 노력이 이루어지고 이를 담보하기 위한 수단이 존재해야 한다. 그러나 녹색성장에서는 기술과 산업에 대한 강조에 비해 이러한 가치를 통합하는 것에 대한 논의는 거의 없으며 이를 실현하기 위한 구체적인 수단이나 전략도 전혀 제시되지 않고 있다. 녹색성장위원회가 녹색성장과 관련하여 전체적인 그림을 그리고 있으나 구체적인 사업에 대해서는 관련 부처가 단독 또는 공동으로 추진하고 있다. 이 경우 사업의 실시 과정에서 부처간의 갈등 발생과 조정의 어려움을 예상할 수 있다. 이는 개별 영역의 정책 결정과 집행과정에서 환경에 대한

는 것은 환경오염에 대한 정부의 관점을 간접적으로 유추할 수 있다.

26) 예컨대 자전거의 친환경성에 주목한 정부는 자전거 제조 및 생산을 세계적인 수준으로 향상시킬 것이며, 전국을 아우르는 자전거도로를 건설하겠다고 하였다. 하지만 자전거 도로의 건설은 그만큼 녹색 환경의 파괴로 이어질 가능성을 내포한다(위클리경향, 2009/05/19).

고려의 부족 문제를 초래할 수 있다.

셋째, 녹색성장이 경제성장의 촉진과 환경적 건전성의 제고를 지향하고 있음을 표명하고 있음에도 시스템적 전환에 대한 장기적 비전이나 전략이 전혀 제시되지 않고 있다. 경제성장과 환경적 건전성의 제고가 동시에 가능하다는 것은 지속가능한 발전을 의미한다. 지속가능한 발전이 가능한 상황의 현재의 사회적 조건과는 상당히 다른 상태로 변화를 필요로 한다. 따라서 시스템적 전환을 유도하고 관리하기 위한 전환관리가 필요한 것이다. 그러나 녹색성장이 경제성장을 촉진하면서도 환경적 건전성 제고를 지향하면서도 전환을 위한 수단이나 전략은 찾아볼 수 없다. 이것은 녹색성장이 지속가능한 발전이 가능한 사회를 대외적으로 지향하고 있지만 실제로는 기술적, 산업적 변화만을 염두에 두고 있기 때문이다

V. 결론: 진정한 통합을 향하여

한국의 경우 급속한 산업화를 통해 환경의 질이 크게 저하되어 있으며 아토피나 천식 등의 환경성질환 증대 및 높은 환경적 비용을 부담하고 있다(지속가능발전위원회a, 2006; 지속가능발전위원회b, 2006). 또한 근린공원·녹지는 4.9㎡로 워싱턴(50㎡), 빈(25㎡), 런던(9㎡)에 비해 부족하며, 인구의 대도시 집중으로 도시열섬 현상, 교통 혼잡, 에너지 소비 등 도시환경문제로 도시민의 삶의 질이 저하되고 있다. 또한 각종 국토 개발로 인해 생태계가 파괴되고 있으며, 수돗물 품질도 여전히 개선의 여지가 필요하다(환경부, 2008b, 40-41). 이러한 상황임에도 불구하고 경제성장주의가 우리 사회를 지배함으로써 환경 문제는 낮은 우선순위의 문제로 인식되어 왔다.

환경과 경제의 조화를 지향하는 지속가능한 발전은 노무현 정부 당시부터 관심의 대상으로 등장했다. 이것은 지속가능발전위원회의 위상과 역할 변화에서 확인할 수 있다. 2000년에 처음 발족한 지속가능발전위원회는 대통령 직속 자문기구에 불과하였다. 2003년 12월 제3기 지속가능발전위원회는 국정과제위원회로서 그 위상이 격상되었으며 지속가능발전뿐만 아니라 사회적 갈등의 관리에 관한 자문 기능이 추가되었다. 그리고 2007년에는 ‘지속가능발전 기본법’이 제정되면서 법정위

원회로서 국가지속가능발전위원회로서 그 위상이 한 단계 더 격상되었다(환경부, 2008b: 93-94). 이러한 과정에서 지속가능발전의 개념도 경제와 환경의 통합이라는 개념에서 경제, 환경, 사회의 통합이라는 개념으로 확장되었다.²⁷⁾

이러한 상황에서 최근 국가 비전으로 제시되고 있는 녹색성장은 큰 관심의 대상이 되고 있다. 1960년대 이후 성장에 대해서는 거의 신화적인 위상을 부여하고 있는 우리 현실에서 성장의 중지나 배제는 거의 상상하기 어려운 일이다. 그러나 높아진 환경적 위협과 강화된 국제적 환경 규범을 고려할 때 성장과 함께 환경 문제를 고려하지 않을 수 없는 상황이다. 그런 면에서 녹색성장은 매우 중요한 인식적 전환이라고 할 수 있다. 그러나 환경과 경제를 통합하는 지속가능한 발전의 개념의 실현이라는 정부의 주장과 달리 기존의 경제성장주의의 변형에 그칠 가능성도 있다. 실제로 녹색성장에서 녹색은 새로운 성장의 기회나 원동력으로 간주되고 있다. 반면 경제적 가치에 비해 환경적 가치에 대한 고려는 상대적으로 부족하다.

우리 사회에서는 아직 생소한 개념이지만 이미 주요 국가들 사이에서는 녹색시장(green market), 녹색기술(green technology), 환경 혁명(eco-revolution) 등의 유사한 개념이 광범위하게 사용되고 있다(이호생, 2004; Kivimma et al., 2006; Mads, 2005). 이러한 현상의 이면에는 지구 환경위기의 심화에 따라 환경친화적인 산업혁명(green revolution)이 미래 세계를 주도할 것이라는 관측과 국가 사이의 치열한 경쟁의 모습이 자리하고 있다(정희성, 2008: 3). 녹색성장이 환경의 산업적 가치에 관심을 두는 것이 문제가 되는 것은 아니다. 그러나 환경과 경제의 조화를 표방하는 녹색성장이 산업적 가치를 환경적 가치보다 우선하고 있다는 것은 문제가 있다.

환경은 성장의 원동력이 될 수도 있지만 본질적으로는 기본적 삶의 토대라고 할 수 있다. 따라서 환경은 산업적 가치가 아니라 그 자체로서 충분히 존중 받을 자격이 있다. 그러나 녹색성장에서 환경은 성장과 발전의 하위 요소에 불과한 것처럼 보인다. 환영받지 못한 이명박 정부의 정책을 정당화하기 위한 비판이 존재한다는 사실은 녹색성장이 진정한 의미에서 지속가능발전이 이루어지는 사회로

27) 지속가능한 발전의 개념 확장은 한국에만 국한된 것은 아니다. 1992년 브라질에서 열린 유엔 환경개발회의에서 환경과 개발이 주요한 개념이었다면, 2002년 남아프리카에서 열린 지속가능발전세계정상회의에서는 사회발전과 통합, 환경보호, 경제성장이라는 3가지 개념을 핵심으로 하고 있다.

의 근본적 전환이 아니라 녹색으로 외형을 덧칠한 경제성장주의의 변형에 불과할 가능성이 있음을 보여준다. 그러나 이런 상황은 바람직하지 않다는 점에서 진정한 의미의 전환을 위해서는 다음과 같은 고려가 필요하다.

첫째, 녹색성장이 환경적 측면에서 볼 때 많은 결함을 가지고 있음에도 불구하고 지속가능한 사회로의 전환을 위한 기회의 창을 열어주었다고 볼 수 있다. 녹색성장은 이제 막 출발선상에 있다는 점에서 경제성장주의의 단순한 변형이 아니라 지속가능한 발전의 가치를 실현하는 진정한 전환으로 이어지는 계기가 될 수도 있다. 보다 적극적으로는 지속가능한 발전의 개념을 빌어 성장을 강조하는 정치적 수사에 그치는 것이 아니라 ‘경제’와 ‘환경’의 진정한 통합으로 이어지는 계기로 활용할 필요가 있다.²⁸⁾

둘째, 녹색성장이 새로운 국가 비전으로 제시되었지만 이에 대한 사회적 논의의 기회는 전혀 없었다. 녹색성장이 하향적으로 주어진 비전이라는 점에서 사회적 정당성에 대한 논란의 가능성도 얼마든지 있다. 녹색성장의 의미를 고정된 것으로 받아들일 필요는 없으며 지속적인 사회적 논의를 통해 그 의미를 재구성할 필요가 있다. 이를 위해서는 사회적 합의가 이루어질 수 있도록 하는 사회적 논의의 통로를 마련할 필요가 있다.

셋째, 녹색성장에서 배제되어 있는 사회통합의 논의를 어떻게 반영할 것인가에 대한 관심과 노력도 필요하다.²⁹⁾ 지속가능한 발전의 개념은 환경과 경제의 통합에서 벗어나 사회적 관점까지 포괄하는 것으로 확대되고 있다. 궁극적으로는 삶의 질의 향상과도 연결되어 있다는 점에서 녹색성장이 경제성장주의의 변형이라는 틀에서 벗어나 사회적 통합으로 이어지는 계기로 활용할 필요가 있다. 이를 위해서는 녹색성장에서 제시되고 있는 논의의 범위에서 벗어나 삶의 질의 문제로까지 그 외연을 확대할 필요가 있다. 이러한 노력이 성공할 경우 녹색성장은 근본적

28) 녹색성장이 핵심 아이콘으로 등장하면서 지속가능한 발전에 대한 사회적인 관심과 논의는 줄어들고 있다. 2009년 5월 현재 국가지속가능발전위원회의 사무국은 해체되어 있으며, 대통령 직속의 국가지속가능발전위원회를 대신하여 환경부 산하의 지속가능발전위원회가 설치될 예정이다(‘저탄소 녹색성장 기본법안’ 부칙 제3조 10항). 환경부에서는 환경정책실의 정책총괄과가 지속가능발전위원회와 관련된 사항을 담당하게 된다고 한다(환경부 공무원과의 전화 질의에서).

29) 현재 정부 내에서 사회통합위원회 설립에 관한 논의가 이루어지고 있다(환경부 공무원과의 전화 질의에서).

인 한계를 가진 98% 부족한 정치적 수사가 아니라 2% 부족하지만 많은 사람들에게 희망을 주는 새로운 사회로의 전환 계기가 될 수 있다.

넷째, 녹색성장이 성장과 환경적 건전성의 결합을 시도하고 있지만 지속가능성을 전제로 하는 녹색성장이 가능하기 위해서는 다양한 영역을 통합하는 논의가 필요하다. 환경의 문제나 성장의 문제는 모두 매우 다양한 영역에 걸친 문제이다. 이를 포괄하는 시도인 녹색성장도 매우 다양한 부문 정책과 연계되어 있다. 따라서 녹색성장이 전환의 계기가 되기 위해서는 경제정책이나 혁신정책, 산업정책, 환경정책 뿐 아니라 사회정책의 영역을 통합하려는 노력과 이에 대한 논의가 필요하다.

▣ 참고문헌

- 강만옥·이상용. 2006. 환경규제가 국내 제조업의 경쟁력에 미치는 영향: 패널데이터 분석. 《환경정책》, 14(1): 169-193.
- 강영진. 2007. 지속가능사회 실현전략과 과학기술정책. 《과학기술정책》, 9·10월호: 12-25.
- 과학기술정책연구원. 2008. 저탄소 녹색성장과 녹색기술개발. 《STEPI Issues & Policy 2008-07》, 제27호.
- 과학기술정책연구원. 2009. 2009년 과학기술정책 10대 과제. 《Science & Technology Policy》, 제13호.
- 구도완. 2002. 환경위기와 녹색국가. 《환경정책》, 10(1): 125-146.
- 국무총리실. 2008. 《이명박 정부 100대 국정과제》.
- 국무총리실. 2009. ‘저탄소 녹색성장기본법’ 정부안 확정. 보도자료.
- 김영평. 1995. 지속가능발전을 위한 정부의 역할. 이정전(편), 《지속가능한 사회와 환경》. 서울: 박영사.
- 김유정. 2005. 신·재생 에너지 정책동향 및 지속가능한 발전. 《과학기술정책》, 7·8월호: 37-56.
- 김호석. 2005. 지구적 환경변화와 지속가능한 발전: 21세기 국내의 여건에 부합하는 에너지부문 구축 방안. 《과학기술정책》, 7·8월호: 2-17.
- 문태훈. 2008. 한국 환경정책의 변화와 과제, 1963-2007. 《한국정책학회보》, 17(3):

131-162.

- 변재웅. 2006. EU 환경정책과 한국기업의 대응에 관한 연구. 《유럽연구》, 23: 33-54.
- 사득환. 2000. 새로운 천년을 향한 지속가능한 발전. 《지역개발연구》, 8: 125-143.
- 송위진 외. 2008. 《사회적 목표지향적 혁신정책(II)》. 서울: 과학기술정책연구원.
- 염재호·정병걸·길종백·하민철. 2007. 행정조직 통합의 논리와 대안 분석: 환경행정체제 개편을 중심으로. 《한국정책학회 추계학술대회 발표논문집》: 127-151.
- 유의선. 2007. 왜 지속가능발전인가? 《과학기술정책》, 9·10월호: 7-11.
- 유의선·홍사균. 2008. 지식기반 사회와 저탄소 사회 패러다임의 시너지. 《과학기술정책》, 11·12월호: 2-11.
- 윤영민. 2006. 지속가능한 개발의 원칙. 《한국마린엔지니어링학회 2006 후기학술대회 발표 논문집》. 125-128.
- 이재역. 2008. 외국 기업들의 녹색성장전략과 시사점. 《과학기술정책》, 11·12월호: 12-25.
- 이정전. 1995. 지속가능성의 개념과 시장의 원리. 이정전(편), 《지속가능한 사회와 환경》. 서울: 박영사.
- 이정전. 1996. 《녹색정책》. 한길사.
- 이창우. 2003. 세계화시대의 환경정책 비전과 전략. 《환경정책》, 11(2): 111-142.
- 이호생. 2004. Green Market과 환경정책수단의 오염감축효과에 대한 소고. 《자원·환경경제연구》, 13(1): 119-131.
- 이흥균. 2000. 지속가능한 발전 개념에 대한 비판. 《한국사회학》, 34, 겨울호: 807-831.
- 전상인. 2009. 녹색성장에 대한 사회문화론적 단상. 《철학과 현실》, 81: 105-113.
- 정선양. 1999. 《환경정책론》. 서울: 박영사
- 정희성. 2008. 충청북도의 발전과 녹색성장전략. 《충북경제》, 권두언: 2-5.
- 조명래. 2009. 토건적 녹색 성장과 '토건적 녹색환경'의 위험. 《환경과 생명》, 59: 19-35.
- Ariely, Dan. 2008. 《상식 밖의 경제학》, 장석훈(옮김). 서울: 청림출판. *Predictably Irrational*.
- Briassoulis, Helen. 2004. Policy Integration for Complex Policy Problems: What, Why and How. *Paper presented at the 2004 Berlin Conference "Greening of Policies: Interlinkages and Policy Integration"*, Berlin, December 3-4, 2004.
- Collier, Ute. 1997. *Energy and Environment in the European Union*. Ashgate: Aldershot.
- Elzen, Boelie, Geels, Frank W. & Green, Ken. 2004. *System Innovation and the Transition to*

- Sustainability: Theory, Evidence and Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Hopwood, Bill, Mellor, Mary, & O'Brien, Geoff. 2005. Sustainable Development: Mapping Different Approaches. *Sustainable Development*, 13(1): 38-52.
- Kemp, R. & Loorbach, D. 2006. Transition Management: a Reflexive Governance Approach. in Voss, J., Uauknecht, K. & Kemp, R., *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Edward Elgar.
- Kroeber, A. L. & Clyde Kluckhohn. 1952. *Culture: A Critical Review of Concepts and Definition*. Vintage Books.
- Kuhn, S. Thomas. 1999. 《과학혁명의 구조》, 김명자(옮김). 서울: 까치글방. *The Structure of Scientific Revolutions*.
- Lafferty, William M. & Hovden, Eivind. 2002. *Environmental Policy Integration: towards an analytical Framework?*. Reprt No. 7/02, Program for Research and Documentation for a Sustainable Society. Center for Development and the Environment, University of Oslo, Norway, 1-30
- Mads Borup. 2005. Approaches of eco-innovation: Uncertainty assessment and the integration of green technology foresight and life cycle assessment as a policy tool. *Paper for 11th Annual International Sustainable Development Research Conference*.
- McCain. 1978. Endogenous Bias in Technical Progress and Environmental Policy. *American Economic Review*.
- Meadows, Dennis L., et al. 1972. *The Limits to Growth*. New York: Universe Books.
- OECD. 1995. *Environment Principles and Concepts*. OECD Working Paper, 84.
- Paula Kivimaa, Per Mickwitz. 2006. The Challenge of Greening Technologies-Environmental Policy integration in Finnish technology policies. *Research Policy*. 35: 729-744.
- Porter, M. E. 1990. *The Competitive Advantage of Nations*, Free Press, New York.
- Porter, M. E. 1991, America's Green Strategies. *Scientific American*, April.
- Sørensen, C. H. 2003. Environmental Policy Integration: Organisational Obstacles. *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, 2(1):1-12.
- Voss, Jan-Peter, Bauknecht, Dierk & Kemp, René. 2006. *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham, the UK: Edward Elgar Publishing.
- 海上知明. 2006. 《環境戦略のすすめ: エコシステムとしての日本》. NTT書店.

- 植田和弘. 2004. 持続可能な地域. 森田朗外(編). 《社会持続可能な地域社会のデザイン》. 東京: 有斐閣.
- 石弘光. 1999. 《環境税とは何か》. 東京: 岩波書店.
- 佐和隆光. 1997. 《地球温暖化を防ぐ-21世紀型経済システムの転換》. 東京: 岩波書店.
- 三橋規宏. 2004. 《環境再生と日本経済》. 東京: 岩波書店.
- 녹색성장위원회. 2009. 《중점녹색기술개발 산업화 전략로드맵(안)》.
- 지속가능발전위원회. 2006a. 《개발과 보전의 통합적 국토관리체계 구축방안》. 제1회 국정과제회의 본보고서.
- 지속가능발전위원회. 2006b. 《국가지속가능발전 전략 및 이행계획 2006-2010》.
- 지속가능발전위원회. 2007a. 《지속가능 발전에 관한 일반국민 인식조사 보고서》.
- 지속가능발전위원회. 2007b. 《지속가능 발전에 관한 공무원 인식조사 보고서》.
- 지식경제부. 2008. 《신·재생에너지 백서 2008》.
- 한국환경정책평가연구원. 2004. 《환경분야 갈등유형 및 해결방안연구》.
- 환경부. 2007a. 《「국토·환경·자원 관리」 기능 통합 방안》 (연구보고서).
- 환경부. 2007b. 《환경·경제 통합에 의한 신 발전전략》.
- 환경부. 2008a. 《환경행정체제 발전방안에 관한 연구》 (연구보고서).
- 환경부. 2008b. 《환경백서 2008》.
- 경향신문. 2009/08/11. 한국 CO2 배출량 세계 7위.
- 위클리경향. 2009/05/19. 4대강 자전거 도로로 녹색뉴딜?
- 파이낸셜신문. 2009/01/15. 2012년까지 이산화탄소 배출 10%이상 감축.
- 한겨레신문. 2009/05/13. 녹색기술에 4년간 11조 투자.
- 한국일보. 2008/06/27. 100년간 한반도 기온 1.5도 상승.
- 녹색성장위원회 홈페이지(<http://www.greengrowth.go.kr/index.jsp>).
- 대한민국정책포럼 홈페이지(<http://korea.kr/>).
- 에너지관리공단 신·재생에너지센터 홈페이지(<http://www.energy.or.kr>).
- 지속가능발전위원회 홈페이지(<http://www.kncsd.go.kr/>).