

# 녹색성장 정책의 변화: 정책네트워크 분석을 중심으로

Policy Network Analysis of Green Growth Policy in Korea

손주연(Son, Ju Yeon)\*, 이장재(Lee, Jang-Jae)\*\*, 김시정(Kim, Si-jeoung)\*\*\*

## 목 차

- |                 |             |
|-----------------|-------------|
| I. 문제 제기        | IV. 분석 결과   |
| II. 이론적 배경      | V. 시사점 및 결론 |
| III. 녹색성장 정책 개요 |             |

## 국 문 요 약

본 논문은 녹색성장 정책의 도입과 집행과정에서 주요 행위자와 이들의 관계를 정책네트워크 이론을 적용하여 분석하였으며, 이를 통해 정책과정에서 나타나는 특징과 전략적 변화를 살펴보았다.

한국에서 녹색성장 정책은 대통령과 직속 기관을 중심으로 도입되고 추진되었으며, 단시간 내에 관련 법·제도 정비가 이루어지고 관련 조직이 설립되는 결과를 낳았다. 이는 주요 행위자로서 대통령과 직속기관을 중심으로 역할이 수행되고 영향력이 집중되었기 때문이다. '녹색성장'이라는 정책문제에 대한 대통령의 관심과 인식변화로 녹색성장은 국정 최우선 과제로 설정되었으며, 정책의 원활한 추진을 위한 자원의 재분배와 전략 수립, 관련 규범과 규칙 등에서의 변화를 수반했다. 결과적으로 새로운 법과 정책, 규제와 정부조직이 나타났으며, 이명박 정부에서 녹색성장은 매우 적극적이고 원활하게 수행되었다.

그러나 민간과 하위 정책행위자의 참여가 부족한 상황에서 상위 정책행위자 중심의 정부 주도로 정책이 추진됨에 따라 정책의 지속성이 약하다는 한계를 나타내기도 하였다. 결국 박근혜 정부가 들어선 후, 대통령의 관심과 우선순위가 변경됨에 따라 녹색성장 정책은 주된 추동력을 상실하게 되었다.

핵심어 : 녹색성장, 지속가능개발, 녹색경제, 정책네트워크, 정책변화

※ 논문접수일: 2015.7.24, 1차수정일: 2015.8.31, 게재확정일: 2015.9.9

\* 과총부설 정책연구소 부연구위원, jyson@kofst.or.kr, 02-3420-1314, 교신저자

\*\* 과총부설 정책연구소 소장, jilee@kofst.or.kr, 02-3420-1311

\*\*\* 과총부설 정책연구소 연구원, sjkim@kofst.or.kr, 02-3420-1282

## ABSTRACT

---

This study applies policy network theory to examine the main policy actors and their relations in the green growth policy making process. Also the development of and changes in South Korean government's green growth strategy are analyzed.

The results demonstrate that the president and the presidential council were the key players to introduce and to push green growth policy in a short time. Policy influence and key roles were concentrated on them.

The development of green growth policy were initiated from the president's change in perceived problems and preferences. He set green growth policy on the government's top priority. These changes lead to another changes in strategies, rules, norms and resources within the network. As a result, the president-led green growth policy established new laws, environmental regulations and governmental structures to facilitate the policy implementation.

Green growth policy, however, was almost stopped after new presidential election in 2013. Because new government has a different national agenda, the previous governmental agenda lost its status as national priority. In addition, this study shows that government-led green growth in Korea has policy consistency problem after administration was changed by presidential election. Former president-led green growth policy making under the situation of the lack of policy participation from the private sector led to discontinuities in policy after a presidential term was over.

Key Words : Green Growth Strategy, Policy Network Analysis, Sustainable Development, Policy Change, Green Economy

---

## I. 문제 제기

박근혜 정부의 창조경제 시대에 녹색성장(Green Growth)에 관한 논의를 다시 제기하는 것은 다소 의외일지도 모른다. 지난 이명박 정부에서 추진했던 ‘저탄소 녹색성장’ 정책은 이미 쇠퇴한 듯하고 새로운 논의나 진척도 거의 없는 것이 사실이다. 그렇다면 녹색성장은 더 이상 유효하지 않은 정책을 의미하는 것인가?

Friedman(2008:79)은 현재를 ‘에너지 기후시대’라고 부르며, 현 시대의 핵심문제인 에너지 수요공급, 석유독재, 기후변화, 에너지 빈곤, 생물다양성 감소를 계속 무시한다면 세계는 더 이상 평화와 안보, 경제성장과 인권을 기대할 수 없다고 주장한다. 실제로 기후변화와 에너지 자원 위기는 전 세계가 직면한 가장 큰 도전 중 하나이다. 기후변화로 인한 삶의 변화는 국민들의 일상생활과 밀접하게 연관되어 있다<sup>1)</sup>. 아울러 모든 국민에게 영향을 준다는 측면에서 체감도가 높으며, 개인적으로 해결하기 어렵고 향후 지속적으로 대응해야 할 문제라는 점에서 중요성이 높은 정책문제이다. 또한 한정된 자원을 효율적으로 사용하고 새로운 대체 에너지 자원을 개발·보급하는 것은 미래를 대비하고 새로운 성장동력을 찾는 데 가장 기본이 된다고 할 수 있다.

환경과 에너지 자원 위기라는 도전에 대해 세계 주요 국가는 이미 오래 전부터 관련 대응을 시작했으며, 최근 들어 에너지 효율을 높이거나 새로운 에너지 자원을 찾기 위한 R&D투자와 정책을 보다 적극적으로 추진하고 있다. 이러한 움직임은 1972년 UN인간환경회의<sup>2)</sup>까지 거슬러 올라가며, 보다 본격적으로 환경과 개발의 관계가 논의된 시점은 1992년 리우데자네이루에서 열린 UN환경개발회의<sup>3)</sup>라고 할 수 있다. 동 회의에서 채택된 리우선언의 기본원칙은 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(Environmentally Sound and Sustainable Development, ESSD)’이다. OECD(2008:24)에 따르면 지속가능한 개발<sup>4)</sup>은 ‘미래 세대의 욕구를 충족시키는

1) 기후변화로 인한 폭염과 에너지 수급 문제는 매우 중요한 이슈이며, 최근 들어 우리나라의 폭염·폭우·폭설과 가뭄 등 기상이변 발생횟수와 강도는 점차 증가하고 있다. 기후변화홍보포털사이트에 따르면 실제로 우리나라에서 최근 10년(1994~2005)간 폭염으로 인해 2,127명이 사망했고 기온상승으로 말라리아 환자가 1994년 5명에서 2007년 22,227명으로 증가한 것으로 나타났다. 또한 집중호우로 인한 인명피해와 농경지 침수 등 재산피해도 증가하고 있는 것으로 나타났다(<http://www.gihoo.or.kr/portal/main/index.jsp>). 더욱이 이러한 기후변화로 인해 건강문제(알레르기 비염, 천식, 아토피피부염 등)와 재난·재해 문제가 증가하고 있으며, 농업과 산림에도 영향을 미치는 등(기상청, 2011:77~81) 기후변화는 매우 다양한 문제와 연결되어 나타나고 있는 상황이다.

2) 1972년 스웨덴 스톡홀름에서 ‘하나뿐인 지구(Only One Earth)’라는 주제로 개최된 UN인간환경회의는 ‘환경’이라는 단어가 대규모 국제회의에서 명시적인 주제로 논의된 최초의 회의이며, 동 회의를 통해 환경에 대한 국제적인 체계의 기틀이 마련되었다고 평가받고 있다(강상인 외, 2013:4).

3) 1972년 스톡홀름회의 20주년을 맞아 개최된 UN환경개발회의는 ‘지구정상회담(Earth Summit)’으로 불리며, 선진국과 후진국의 의견대립에도 불구하고 3대 환경협약인 기후변화 협약, 생물다양성 협약, 사막화 방지 협약이 체결되었다(정지원·박수경, 2012).

4) 지속가능한 개발(sustainable development) 개념은 1987년 ‘환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)’가 공식적인 활

능력을 훼손시키지 않으면서 현재의 필요를 충족시키는 발전'을 의미한다. 2000년대 들어 환경 지속성과 경제성장 간의 관계를 구체적으로 살펴보기 위해 녹색성장이라는 개념<sup>5)</sup>이 도입되었다. OECD(2011:11)에 따르면 녹색성장은 지속가능개발을 대체하는 개념이 아니라 지속가능개발의 하위개념이며, 이런 측면에서 녹색성과 지속가능개발이 상호연계된 것으로 이해할 수 있다. 더욱이 2012년 개최된 Rio+20 정상회의<sup>6)</sup>에서 녹색경제(Green Economy)가 주요의제로 채택됨에 따라 향후 지속가능개발에 대한 국제적 논의 속에서 주류화될 수 있는 계기가 마련되었다(강상인 외, 2013:7).

한편, 한국에서 녹색성장은 2008년 8·15 경축사를 통해 국가발전 패러다임으로 제시되었으며, 국제사회로부터 녹색성장을 최우선 국가 아젠다로 삼은 최초의 국가이자 신속한 변화를 추진한다는 점에서 긍정적인 평가를 받았다(McKinsey & Company, 2011).

그러나 이처럼 중요하게 추진되었던 녹색성장 정책은 새로운 정부가 들어선 이후 관련 논의나 진행상황이 정체되어 있는 실정이다. 국제적으로 환경과 개발에 대한 논의는 지속가능개발과 녹색성장, 녹색경제라는 개념적 확장과 연계를 통해 지속적으로 전개되고 있는데 비해, 한국은 최초로 녹색성장을 국가 아젠다로 제시했음에도 불구하고 현재는 관련 정책이 힘을 받지 못하고 있는 상태이다. 시대와 국제적인 흐름을 고려한다면 녹색성장은 더 이상 유효하지 않은 개념이 아니라, 앞으로도 정부가 지속적으로 관심을 갖고 준비하고 대응해야할 정책문제라고 볼 수 있다. 그렇다면 국내에서 발생한 녹색성장 정책의 '변화'를 어떻게 해석할 수 있을까? 본 연구는 녹색성장 정책의 도입과 집행에 영향을 준 행위자와 이들의 관계 등을 분석하기 위해 정책네트워크 이론을 적용하여 정책과정에서 나타나는 특징과 전략적 변화에 대한 분석을 시도하고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 정책분석 이론으로서 정책네트워크

다양한 분야에서 정책네트워크 접근을 활용한 연구가 진행되었음에도 불구하고 여전히 정책

등을 종결하면서 발간한 '우리 공동의 미래(Our Common Future)' 보고서에서 제시되었으며, 이에 따른 국제적인 환경협력의 필요성이 강조되었다.

5) 녹색성장 개념을 누가 먼저 사용했느냐에 대해서는 명확하지 않지만 Ekins가 2000년 *Economic Growth and Environmental Sustainability: The Prospects for Green Growth*라는 책을 통해서 이 용어를 사용하였으며, 그는 환경지속성과 경제성장 간의 관계를 집중적으로 살펴보았다(강성진, 2010).

6) 동 회의는 리우선언 20주년을 맞아 2012년 리우에서 개최된 UN지속가능발전회의를 의미한다.

네트워크 이론에 대해서는 통일된 개념이나 범주, 분류기준과 분석방법은 제시되지 않고 있다. 예를 들어, 정책네트워크 접근을 이론으로 볼 것인지, 아니면 메타포적 접근으로 보아야 하는지(Dowding, 1995, 2001; Marsh & Smith, 2001; Pappi & Henning, 1998), 정책공동체나 이슈 네트워크 등과의 관계는 무엇인지(Thatcher, 1998), 그리고 네트워크의 특성과 범주를 어떻게 구분할 것인지(Rhodes & Marsh, 1992; Waarden, 1992) 등에 대해 합치된 의견이 제시되지는 않고 있다. 또한 정책네트워크 이론의 취약성에 대한 논의도 제기되고 있다.

그럼에도 불구하고 네트워크 분석은 매우 중요한 사회과학 분석틀이며(Dowding, 2001), 문제에 대한 통찰력을 제공하고 정치적 인과관계를 설명하는 정책결정의 지배적인 이론이라고 할 수 있다(Compston, 2008). 특히 Compston(2008)은 정책네트워크 이론을 통해서 정책변화를 설명하는데, 관련 정책 행위자들의 상호의존성과 그로 인한 자원교환을 통해서 정책변화를 설명할 수 있다고 주장한다. 이런 의미에서 기존 공공정책의 변화는 특정 정책 네트워크 안에서 자원교환의 결과(Shyu, 2014)로 볼 수 있다.

정책네트워크 분석은 정책형성과정에 참여하는 다양한 행위자의 상호작용이나 패턴, 네트워크 구조를 찾아내고 분류하는 방법을 의미한다(Rhodes, 2006:426; Ansel, 2006:81). 정책네트워크는 어떤 작업에서 정부의 역할을 설명하거나 정부 정책결정과정을 분석하기 위한 이론으로(Rhodes, 2006:426), 비공식적·분권적인 정책결정 영역을 둘러싸고 나타나는 공사영역 주체간의 상호의존적이고 수평적인 협력 및 조정의 연계장치인 네트워크를 하나의 '제도'로 인식한다. 정책과정을 설명함에 있어 정책네트워크 분석은 행위자와의 관계를 설명하고 다양한 정책공동체와 다양한 네트워크 유형을 제시한다는 점에서 통합적 접근과 분리적 접근이 가능하다는 유용성을 지닌다(Atkinson & Coleman, 1992).

지금까지 수행된 정책네트워크 분석 연구는 대체로 행위자와 권력관계, 정책환경과 상호작용, 네트워크 구조 등을 주요 분석요소로 살펴보고 있다(변종립, 2010; 이장재, 2012; 김현·정예슬, 2012; 최해옥, 2012; 황동현·서순탁, 2012). 이는 정책네트워크 분석을 통해 정책과정에서 행위자와 이들의 상호작용을 분석하는데 초점을 두고 있기 때문이다. 연구자에 따라 주요한 분석요소 간에는 차이가 있으며, 개념에 대해서도 명확한 합의가 존재하지는 않는다. 그러나 정책네트워크 분석은 기존의 분석에서는 살펴볼 수 없었던 관점과 다양한 시각을 제공한다는 점에서 유용성을 가진다.

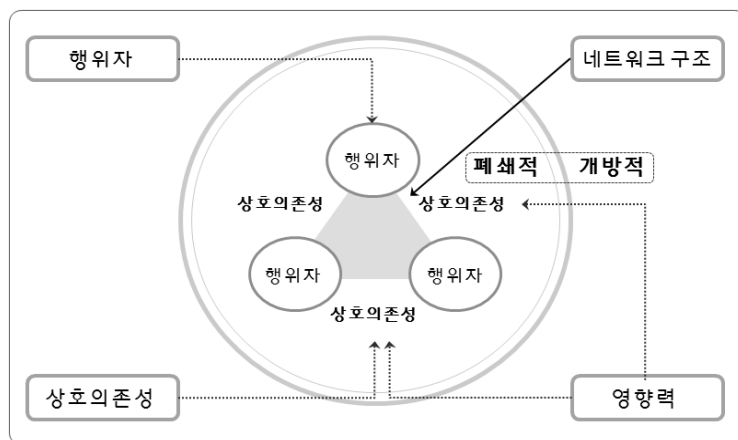
녹색성장 정책은 지난 이명박 정부의 대통령 아젠다로 단 시간 내에 관련 법과 조직이 정비되어 추진되었다. 그러나 녹색성장과 관련된 연구는 대체로 정책이나 성과를 평가하거나(김성태·조경엽·이상돈·임병인, 2011; 박진희, 2009; 윤순진·원길연, 2012), 녹색성장 개념과 정책 방향을 살펴보거나(강성진, 2010; 김정식, 2012; 이성진·고일원·정성호, 2012; 이연호, 2011),

기후변화 대응 측면에서 분석한 연구(윤순진·원길연, 2012; 최화식·남창우, 2012)가 주를 이룬다. 이러한 연구는 정책 개념과 성과, 문제점 등을 파악하여 향후 정책방향과 과제를 제시했다는 점에서 의의를 갖지만 역동적으로 추진됐던 정책이 왜 지속적인 추진력을 갖지 못하게 되었는가에 대한 실마리를 제시하지 못한다는 점에서 한계가 있다. 이런 점에서 정책네트워크 분석은 녹색성장 정책의 변화를 설명하는 새로운 관점과 이해를 제공할 수 있다.

## 2. 분석틀 및 연구방법

녹색성장 정책의 도입과 집행에 영향을 준 행위자와 이들의 관계 등을 분석하기 위해 본 연구에서는 이장재(2012)의 분석틀을 기본적으로 활용하였으며, 주요 분석요소로 행위자와 상호의존성, 영향력과 네트워크 구조에 초점을 두었다. 이러한 분석요소를 통해 기존에 연구된 정책네트워크 유형을 고찰해 보고 정책과정을 분석하고자 하였다.

행위자는 이해관계자로 쟁점과 관련하여 영향을 받거나 영향을 주는 집단을 의미하며(이장재, 2012:120), 관련 정책의 참여자 수나 참여한 행위자 유형을 의미하기도 한다(Waarden, 1992; 황동현·서순탁, 2011). 본 연구에서는 대통령을 중심으로 한 정부와 과학기술분야 전문기관 그리고 민간으로 나누어서 주요 행위자를 분석하였다. 상호의존성은 상호작용(자원과 정보교환)의 빈도나 성격(협력적 혹은 갈등적)을 의미하는데(이장재, 2012:120), 본 연구에서는 상호작용의 빈도보다는 성격을 주로 살펴보았다. 영향력은 권력관계를 의미하며, 정책행위자들 사이의 영향력 관계를 나타내거나(박해욱 외, 2007:20) 권력의 집중과 분산을 나타낸다(Waarden,



출처: 이장재(2012).

(그림 1) 분석틀

1992). 녹색성장 전략을 둘러싼 주요 행위자와 이들의 상호작용 분석을 통해서 이들의 영향력을 분석하고 권력관계와 권력 집중도를 살펴보았다.

네트워크 구조는 정책행위자 간의 관계형태나 관계의 패턴을 말하는데(이장재, 2012:120; Waarden, 1992), 구조는 개방성(네트워크에 참여하고자 하는 행위자들의 배제 정도)과 연계방식(수평적 관계, 수직적 관계)으로 측정할 수 있다(김헌·정예슬, 2012). 마지막으로 정책네트워크 유형은 학자에 따라서 차이가 있으나(박해육 외, 2007; 김헌·정예슬, 2012; Dowding, 2001) 본 연구에서는 하위정부모형과 정책공동체, 이슈네트워크의 범주를 활용하였다.

하위정부모형은 소수의 엘리트 행위자들이 정책결정에 영향력을 행사하기 때문에 참여자가 제한적이며, 네트워크 구조는 폐쇄적인 특징을 나타낸다. 반면 정책공동체모형은 전문가 집단이 추가되어 하위정부모형보다는 참여자가 늘어나지만 여전히 참여자는 제한적이다. 정책공동체 내부 참여자는 기본가치를 공유하지만 이해관계가 다르기 때문에 갈등이 발생할 수도 있으나, 하위정부모형에 비해 네트워크 구조는 개방적인 편이다. 마지막으로 이슈네트워크는 매우 다양한 행위자가 참여하기 때문에 이들 사이의 상호의존성은 다양하고 가변적이다. 또한 다수의 행위자가 제한된 자원을 가지고 있기 때문에 네트워크의 구조는 매우 개방적이다. 이러한 정책네트워크 유형과 주요 분석요소간의 관계는 <표 1>로 정리하였다. 본 연구에서는 이러한 분석들에 따라 녹색성장 정책의 의제형성부터 정책결정과 집행에 이르는 시기 동안 정책네트워크에서 나타난 현상과 변화를 분석하였다.

정책네트워크 분석에서는 다양하고 심도 있는 자료분석을 통해 관련 정책을 둘러싼 행위자와 이들의 관계, 네트워크 구조를 파악하는 것이 중요하다. 이를 위해 정부에서 발행한 보고서와 각종 보도자료 및 정부부처와 주요 연구기관 등에서 발간한 자료를 수집하여 분석하였다. 문헌조사와 더불어 시기별 정책흐름을 살펴보기 위해 주요 언론매체 기사를 분석<sup>7)</sup>에 활용하였으며, 주요 정책참여자<sup>8)</sup>에 대한 면담을 실시하였다. 문헌분석에는 관련 정부 보고서, 논문, 계획 및 논의안건 등을 활용하였고 핵심 관계자에 대한 면담을 통해 녹색성장 정책의 도입과정과

7) 한국언론재단(www.kinds.or.kr)을 활용해 2008년 1월 1일~2014년 12월 31일까지 “녹색”과 “성장”을 주요 키워드로 기사를 검색하여 109,730건을 분석에 활용하였다.

8) 녹색성장위원회와 국정기획수석실, 관련 부처 공무원 및 연구자 등을 대상으로 수행하였으며, 인터뷰 대상자들은 다음과 같다.

번호	일시	인터뷰 참여자	소속
1	2013.10.22.(화), 16:30~17:30	A	녹색성장위원회
2	2013.10.28.(월), 15:00~16:30	B	국정기획수석실
3	2013.11.12.(화), 08:00~09:30	C	출연(연) 연구원
4		D	환경분야 전문가
5	2013.11.25.(월), 17:00~19:00	E	출연(연) 연구원
6		F	출연(연) 연구원

추진·결정과정 등에 대한 상세한 자료를 수집하였다. 또한 녹색성장 정책이 도입될 시점의 국내외 환경분석과 주요 정책행위자와 이들의 관계, 영향력, 네트워크 구조 등에 대한 분석을 수행하였다.

〈표 1〉 정책네트워크 유형과 주요 분석요소의 관계

구분	하위정부모형	정책공동체	이슈네트워크
행위자 (주요행위자)	매우 제한적 (이익단체, 정부, 의회)	제한적, 특정집단을 의식적으로 배제 (정부, 이익단체, 정치인, 전문가)	다수 (모든 관련자)
상호의존성 - 빈도 - 성격	- 상대적으로 낮음 - 협력적(공통의 이해)	- 빈번한 상호작용 - 협력적/갈등적(공동체 기본가치 공유)	- 접촉의 빈도와 강도 다양하고 가변적 - 갈등적
영향력 (권력)	-	참여자간 권력 균형	자원보유와 접근의 불균등, 권력 불균등
네트워크 구조 - 연계형태 - 개방성	- 수직적/수평적 (안정적 구조) - 폐쇄적	- 수직적/수평적(구성원간 권력균형) - 폐쇄적/개방적	- 수평적 - 매우 개방적

출처: 박해욱 외(2007), 김현·정예슬(2012), Dowding(2001) 논의 재구성.

### III. 녹색성장 정책 개요

#### 1. 등장배경: 환경과 자원위기에 대한 대응

녹색성장은 현재 경제성장 패턴에서 환경지속가능성에 대한 우려와 재정적·경제적 위기에 대한 불안감이라는 두 가지 배경 하에서 등장했다고 볼 수 있다(OECD, 2010:13). 잠재적인 미래 기후위기에 대한 위기감은 환경과 경제가 더 이상 분리되어 고려될 수 없음을 명확하게 인식하는 계기가 되었으며(OECD, 2010:13), 이를 통해 환경과 사회·경제 및 산업구조에 이르는 실질적인 변화를 추진하기 위한 전략으로 녹색성장이 도입되었다. 실질적으로 환경과 자원 위기에 대한 대응은 보다 앞선 1970년대로 거슬러 올라간다.

국제사회에서 환경에 대한 논의가 공식적으로 제기된 것은 1972년 UN인간환경회의로 볼 수 있으며, 1987년 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)가 발간한 보고서를 통해 지속가능한 개발 개념이 제시되었다. 이후 국제기구를 중심으로 지속가능개발을 위한 이행계획과 구체적인 실천 방안 등에 대한 논의가 이루어지는 가운데, 기후변화로 인해 미국과 남미, 러시아



등 주요곡물 생산국의 극심한 가뭄으로 국제 곡물가격이 급등<sup>9)</sup>하고 국제유가<sup>10)</sup>가 급격하게 증가하였다. 이러한 상황에서 2008년 미국에서 시작된 금융위기로 세계적인 경기침체가 발생하자 각국은 시장 활성화 대책의 하나로 녹색성장을 본격적으로 추진하기 시작하였다(이연호, 2011).

누가 먼저 녹색성장 개념을 사용했느냐는 명확하지 않지만 2005년 서울에서 개최된 ‘제5차 환경과 개발에 관한 아태지역 장관회의’에서 관련 논의가 공식적으로 제시되었다. 동 회의에서 한국의 경험을 토대로 아시아 후발 개발도상국에서 나타날 수 있는 경제성장과 환경지속가능성의 상충점을 해결하기 위한 방안으로 녹색성장이 제시되었으며(이성진·고일원·정석호, 2012), 이후 녹색성장과 관련한 논의는 OECD로 확대되었다. 2009년 개최된 OECD 장관급 이사회에서 녹색성장 전략을 개발하기로 합의하였으며(OECD, 2010:14), 녹색성장을 위한 경제·환경·사회·기술·개발측면을 종합적으로 고려하기로 하였다.

녹색성장 개념은 명확하게 합의되지 않았으며(Green Growth Leaders, 2011:6), 전략을 실행하는 국가에 따라서 차이를 나타내고 있다. 아시아태평양 경제사회위원회(UNESCAP, 2006:9)는 녹색성장을 ‘새천년개발목표(MDGs)의 빈곤해소와 환경지속가능성이라는 두 가지 중요한 목표를 달성하는데서 나타나는 갈등을 조화시킬 수 있는 윈-윈(win-win) 접근을 촉진하는 강력한 전략이자 정책’으로 보았다. OECD(2011:114)는 ‘지속적으로 인류가 의지하고 있는 자원이나 환경서비스를 제공하도록 보장하면서 경제성장과 개발을 촉진할 수 있는 것’을 의미한다고 보았다.

한편, 녹색성장과 지속가능개발은 서로 분리된 개념이 아니라 연계된 개념으로 볼 수 있으며, OECD(2011:11)는 녹색성장이 지속가능개발을 대체하는 개념이 아니라 지속가능개발의 하위 개념으로 보고 있다. 실제로 서구를 중심으로 한 녹색성장 논의는 지속가능개발과의 연장선이나 관련성 속에서 이루어지고 있으나, 이에 비해 한국은 지속가능개발과는 분리된 별도의 국가 발전 패러다임으로 녹색성장을 제시하고 있다. 이연호(2011)는 녹색성장이 지속가능개발에서 파생된 개념이기는 하지만 보다 실천적인 입장을 지향하고 있다는 점에서 두 개념이 이념적 차이를 노정하고 있다고 주장한다. 녹색성장과 지속가능개발의 관계는 결국 어떠한 맥락에서 도입되고 추진되었느냐를 통해서 살펴볼 수 있으며, 이에 한국의 녹색성장 정책의 특징과 도입 과정 및 진행과정에 대해서 보다 상세하게 살펴보려고 한다.

9) 국제 곡물가격 급등으로 인해 2008년 애그플레이션이 재현될 수 있다는 우려가 제기되었으며, 주요 곡창지대인 미 중서부 지역에서 발생한 56년만의 최악의 가뭄으로 2012년 7월 들어 옥수수와 콩의 선물가격이 사상최고가를 경신하였다(기획재정부 보도자료, 2012.09.03).

10) 2008년 두바이유 기준으로 배럴당 94달러였던 국제유가는 2009년 초 62달러로 증가하였고 이후 2009~2010년 사이에는 150달러에 이를 정도로 급격하게 증가하였다.

## 2. 국가발전 패러다임으로서의 ‘녹색성장’

환경과 자원 위기라는 글로벌 위기에 대한 한국의 대응은 2000년부터 본격적으로 추진되었다. 2000년 김대중 정부는 세계 환경의 날을 맞이하여 대통령자문 지속가능발전위원회 설치(천명<sup>11)</sup>)하였으며, 같은 해 대통령령을 통해 지속가능발전위원회 규정을 공포하였다. 이후 2003년 참여정부는 지속가능발전위원회의 기능을 강화하고 기구를 개편하였으며, 2007년 지속가능발전기본법이 제정되었다.

한편, 녹색성장은 2008년 4월 ‘제4차 환경을 위한 글로벌 기업 정상회의’에서 이명박 대통령이 녹색성장을 언급한 이후 같은 해 7월 G8 정상회담에서 ‘한국이 저탄소 사회로 나갈 것’을 천명함으로써 제기되었다<sup>12)</sup>. 녹색성장 정책이 공식적으로 제시된 것은 이명박 대통령이 같은 해 8·15 광복절 경축사를 통해 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 패러다임으로 제시한 이후로 볼 수 있다.

〈표 2〉 한국의 녹색성장 정책 추진 개요

시기	주요내용
2008년	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 제4차 환경을 위한 글로벌 기업 정상회의에서 ‘저탄소 녹색 성장’을 언급</li> <li>◦ 국회 시정연설에서 ‘녹색성장 시대를 열어야 함’을 강조</li> <li>◦ 광복절 경축사에서 ‘저탄소 녹색성장’을 새로운 국가발전 패러다임으로 천명</li> <li>◦ 〈기후변화 대응 종합 기본계획〉 발표</li> </ul>
2009년	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 녹색성장위원회 설립(대통령 소속)</li> <li>◦ 〈녹색기술 연구개발 종합대책〉, 〈일자리 창출을 위한 녹색 New Deal 사업 추진〉, 〈중점녹색기술개발·산업화 전략 로드맵〉, 〈중점녹색기술개발과 상용화 전략〉, 〈녹색성장 국가전략〉 등 제시</li> <li>◦ 〈녹색성장 5개년 계획〉 발표</li> </ul>
2010년	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ ‘저탄소녹색성장기본법’ 제정</li> <li>◦ 〈녹색성장 7개 실천과제〉, 〈2011년 녹색인력 양성 시행계획〉 등 실시</li> </ul>
2011년	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 〈글로벌 녹색서장 서밋(GGSI 2011)기조연설에서 녹색기술센터 설립 선언</li> </ul>
2013년	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 한국녹색기술센터(GTC-K) 설립</li> </ul>

한국의 녹색성장 정책은 관련 조직과 법 등이 매우 빠른 시일에 수립되고 운영되었다는 특징을 갖는다. 실제로 대통령이 국가발전 패러다임으로 제시한 이후 곧바로 관련 계획이 수립되었고 2009년 1월 대통령 직속 ‘녹색성장위원회’가 설립되고 ‘녹색성장 5개년 계획’도 발표되었다.

11) 지속가능발전위원회(<http://pcsd.pa.go.kr>) 참조

12) 녹색성장이라는 개념이 공식적으로 제시된 것은 8·15 경축사를 통해서이지만 이미 같은 해 관련 논의나 개념이 여러 회의를 통해서 제시되었으며, 한국언론재단([www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr)) 기사검색을 통해 관련 논의를 정리하였다.

이후 2010년에는 ‘저탄소녹색성장기본법(이하 녹색성장법)’이 제정되었으며, 녹색성장을 실천하기 위한 7대 과제와 관련인력 양성계획 등이 차례로 제시되었다. 녹색성장법이 제정될 때, 기존 ‘지속가능발전기본법’과의 중복성을 둘러싼 논쟁<sup>13)</sup>이 제기되기도 하였으나(전재경, 2009), 정부의 강력한 추진 의지에 따라 ‘지속가능발전기본법’은 ‘지속가능발전법’으로 명칭이 변경되었고 주요내용은 삭제되거나 새로운 법률인 녹색성장법에 포함<sup>14)</sup>되었다.

이처럼 녹색성장 정책이 단시간 내에 법·제도적 정비를 마치고 관련 조직이 구성된 데에는 정부의 추진의지가 강력하게 작용했다고 볼 수 있다. 그러나 이명박 정부에서 매우 역동적으로 추진되었던 녹색성장 정책은 박근혜 정부의 출범과 함께 정체되어 있으며, 녹색성장위원회는 대통령 소속에서 국무총리 산하로 위상이 격하되었다. 또한 제4기 녹색성장위원회는 2013년 10월말에 구성되는 등, 현재는 국가 차원에서 녹색성장 정책에 대한 논의도 미약한 상황이다.

녹색성장 정책의 또 다른 특징은 기후변화와 에너지 자원에 대한 대응정책이라기보다 에너지와 관련된 성장정책에 초점이 맞추어졌다는 점이다. 이명박 정부에서 제시한 녹색성장의 3대 중심분야는 ①기후변화 대응 및 에너지 자립, ②신성장 동력 확충, ③삶의 질 개선과 국가위상 강화이나(대통령실, 2013), 구체적인 사업내용<sup>15)</sup>을 살펴보면 에너지 자원확보와 에너지 효율 기술 등이 핵심사업으로 제시되었음을 알 수 있다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 2008년~2010년 사이에 우리나라의 온실가스 총배출량<sup>16)</sup>은 오히려 지속적으로 증가하였으며, 2010년에는 전년대비 약 9.8%가 증가하였다. 이와는 반대로 2013 녹색성장지표에 따르면 신재생에너지 보급률이 증가하고 녹색 R&D비중이 증가했다고 하지만 여전히 OECD 국가와 비교할 때 열악한 실정이다.

## IV. 분석 결과

국내외적으로 환경과 자원위기는 매우 중요한 정책문제이며, 세계 각국은 경제침체에서 벗

13) 이는 녹색성장법이 다수의 중복과 저축을 초래하며, 국제사회가 공인한 ‘지속가능발전’ 법체계를 현저하게 동요시킨다는 내용이었다(전재경, 2009).

14) 오마이뉴스, ‘MB시대 지속가능발전위원회 안녕한가?’, (2012.6.28.)

15) 녹색뉴딜사업 추진계획(2009)에서는 9대 핵심사업으로 ①4대강 살리기 및 주변 정비사업, ②녹색교통망 구축, ③녹색국가정보 인프라 구축 및 IT활용, ④대체수자원 확보 및 친환경 중소담 건설, ⑤그린카/청정에너지 보급, ⑥폐자원 재활용 조성 및 에너지화 확대, ⑦산림자원 조성 및 활용확대, ⑧에너지 절약형 그린홈/오피스 및 그린스쿨 확산, ⑨쾌적한 녹색 생활공간의 조성을 제시하였다.

16) 통계청(2013) 자료에 따르면 우리나라 온실가스 총배출량은 2008년 604.1 백만tCO<sub>2</sub>에서 2009년 609.1 백만tCO<sub>2</sub>, 2010년 668.8 백만tCO<sub>2</sub>로 오히려 증가하였다.

어나는 한편, 새로운 시장을 개척하기 위해 녹색성장과 신재생 에너지 분야 등에 대한 투자를 확대하고 있다. 이런 상황에서 녹색성장 정책을 국가 패러다임으로 제시한 한국 사례에서의 변화를 살펴보기 위해, 앞서 제시한 분석틀의 4가지 측면을 중심으로 분석하고 정책네트워크 특성을 고찰하고자 한다.

## 1. 행위자

녹색성장 정책의 주요 행위자는 크게 정부, 전문기관, 민간으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 정부 부문에서 대통령을 비롯해 국정기획실 소속 미래비전비서관과 녹색성장위원회가 주요한 역할을 담당했으며, 정부부처 중에서는 지식경제부가 가장 활발하게 참여했다. 전문기관에서는 KISTEP과 출연(연) 등이 녹색성장위원회를 지원하거나 관련 로드맵 등을 구성하는데 참여했으나, 대체로 정부 주도하에 관련 정책이 추진되는 양상을 나타냈다. 특히, 민간의 참여는 매우 낮았는데, 민간에서 구성된 협의체도 대체로 정부주도로 구성되었으며, 적극적인 활동을 보이지 않았다.

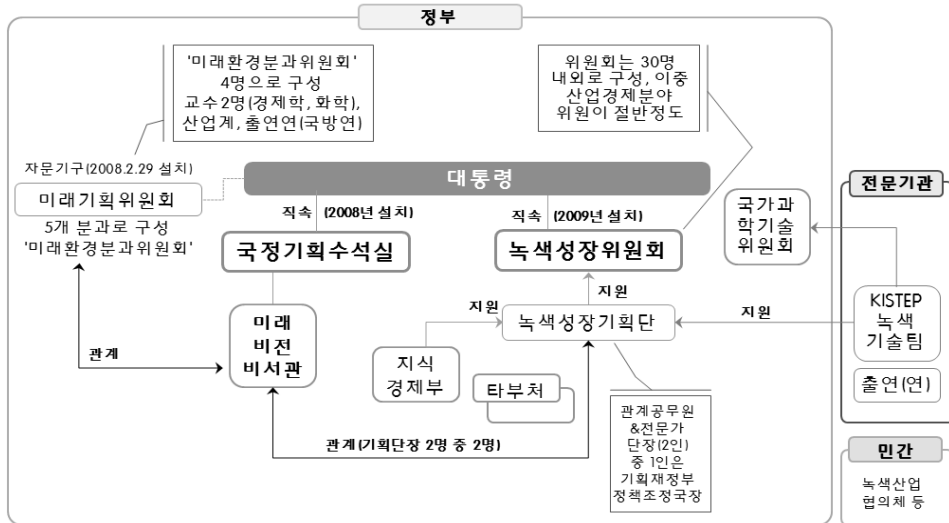
특히, 대통령과 미래비전비서관(국정기획수석실), 그리고 녹색성장위원회는 매우 중요한 행위자였다. 국가 발전 패러다임으로 녹색성장이 제시된 이후, 대통령 직속으로 설립된 국정기획수석실의 미래비전비서관은 대통령 자문기구인 미래기획위원회와 녹색성장위원회를 지원하기 위한 녹색성장기획단 사이에서 중심역할을 수행하였다. 더욱이, 대통령이 적극적으로 관련 정책을 추진함에 따라 단시간 내에 관련 법과 조직이 정비될 수 있었다. 이와 관련된 타 부처·청은 정책을 적극적으로 수용하는 소극적인 역할을 수행하였고 녹색성장의 초점이 에너지와 신성장 동력(일자리 창출)에 농임에 따라 관련 부처 중에서는 지식경제부와 기획재정부 등이 주요 부처로 참여하였다. 실제로 녹색성장위원회의 인적구성을 살펴보면, 에너지와 산업경제 관련

〈표 3〉 주요행위자

정부	전문기관	민간(협의체 등)
<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ <b>대통령</b></li> <li>◦ <b>미래비전비서관(국정기획실)</b></li> <li>◦ 녹색성장기획단(청와대)<sup>1)</sup></li> <li>◦ 미래기획위원회</li> <li>◦ <b>녹색성장위원회</b>(지방녹색성장위원회)</li> <li>◦ 녹색성장기획단(녹색위 지원)</li> <li>◦ 정부부처(지식경제부 중심)</li> <li>◦ 국가과학기술위원회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ KISTEP</li> <li>◦ 출연(연)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 녹색산업협의체</li> <li>◦ 녹색성장과학기술계협의체</li> <li>◦ 녹색금융협의체</li> <li>◦ 녹색생활협의체</li> <li>◦ 그린IT협의체</li> </ul>

<sup>1)</sup> 국정기획실 폐지 이후

전문가들이 절반 이상을 차지<sup>17)</sup>하였는데, 이는 이명박 정부에서 추진했던 녹색성장의 초점이 에너지와 경제정책에 놓여 있음을 의미한다.



(그림 2) 주요 행위자의 관계

또한 정부는 관련 제도 정비를 통해서 녹색성장 정책이 빠르게 추진될 수 있는 조건을 제시하였다. 녹색성장위원회가 출범한 후 곧바로 지방녹색성장위원회를 같은 해 11월까지 16개 시·도별로 구성하도록 하였다. 그리고 관련 법에 근거해 33개 부·처·청 국장급과 16개 시·도 실·국장급 인사를 녹색성장책임관으로 임명하도록 명기하였으며, 산업·과학기술·금융 분야의 민간협의체를 구성하였다.

그러나 정부주도로 민간협의체가 구성됨에 따라 상대적으로 민간의 자발적인 참여가 약했고 과학기술분야 전문가의 참여도 미약했다. 녹색성장과 관련된 협의체는 관련 정책을 성공적으로 추진하기 위해 시민·산업계·과학계·지방자치단체 등의 공동 네트워크로 출범하였으나, 적극적인 활동을 보이지 않았다. 이들 협의체의 출범일은 대체로 2009년 상반기로, 정부가 매우 적극적으로 녹색성장 전략을 추진하던 시기와 일치하였다. 단체활동은 6~7차례에 걸친 회의가 전부였으며, 그나마도 2010년이나 2012년 이후에는 어떠한 활동도 찾아볼 수 없었다.

17) 제1기 녹색성장위원회의 민간위원 29명 중에서 산업경제경영 전문가가 11명, 산림환경 전문가가 5명, 에너지 전문가가 2명, 공학 전문가가 4명 등 산업경제경영과 에너지 전문가가 절반 정도를 차지함을 알 수 있다.

〈표 4〉 주요행위자(민간 부문)

협약체	출범일	회의개최횟수	비고
녹색산업협약체	2009.03.10	5차	
녹색성장과학기술계협약체	2009.04.23	6차	
녹색금융협약회	2009.04.28	7차	
녹색생활협약체	2009.10.09	1차	새마을운동중앙회, 여성단체협의회, 대한어머니회 등
그린IT협약체	2011.11.25	-	

주) 관련 내용은 언론재단(www.kinds.or.kr) 사이트를 통해서 검색하여 재분류함

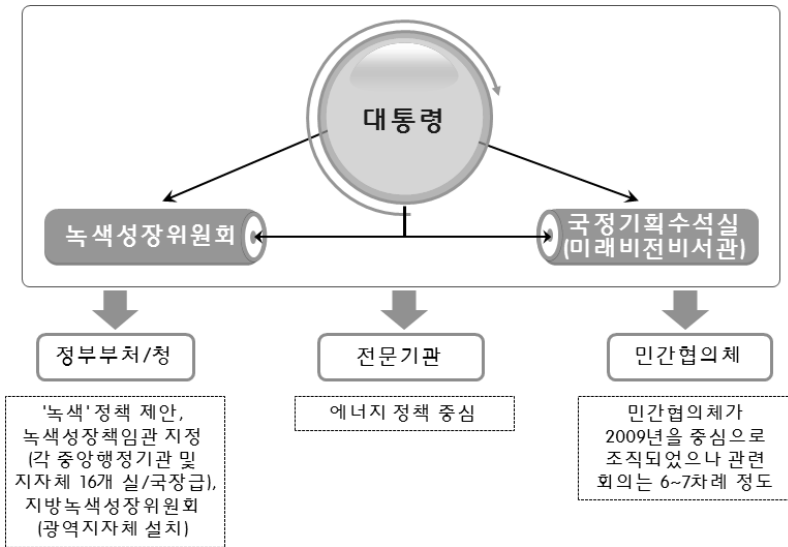
녹색성장 정책의 주요 행위자들은 2009~2010년 사이에 가장 활발하게 활동하였으나, 2010년 국정기획실의 폐지되고 제2기 녹색성장위원회가 구성되는 등 조직변화를 보이면서 추진력이 약해지기 시작했다. 이후 2013년 박근혜 정부가 출범하고 녹색성장위원회의 소속이 국무총리실로 이관됨에 따라 추진동력은 더욱 상실되었다고 할 수 있다.

## 2. 상호의존성

주요행위자인 대통령과 녹색성장위원회 그리고 국정기획수석실(미래비전비서관)은 초기 대통령 직속 기구로서 매우 밀접한 관계를 형성하였으며, 녹색성장 정책을 추진하는데 중심적인 역할을 수행하였다. 특히, 미래비전비서관은 이들 주요 행위자를 연계하는 중심 고리 역할을 수행하였으며, 매우 긴밀한 협력관계를 유지하였다. 이에 비해 정부부처·청, 전문기관, 민간협약체 등과의 상호작용은 일방적인 방향으로 진행되었다.

한국의 녹색성장 정책에서 대통령을 필두로 한 녹색성장위원회와 국정기획수석실(미래비전비서관)이 관련 정책을 역동적으로 추진한 반면, 정부부처·청과 전문기관, 민간협약체 등은 소극적인 역할에 머물렀으며, 다른 행위자들과의 협력과 상호작용은 거의 찾아볼 수 없다. 또한 정부는 관련 법·제도 정비와 민간협약체 구성을 통해서 녹색성장 정책을 확대하기 위해 노력했으나, 민간의 자발적인 참여로 조직이 구성되지 않았기 때문에 새로운 정부가 구성된 이후 협약체 등의 중심점이 흐트러졌다고 할 수 있다.

녹색성장 정책에서 상호작용의 성격은 갈등적이라기보다는 협력적이었으나, 주요 행위자에서 다른 행위자들에게로 일방적으로 진행되었다는 특징을 보인다. 이는 녹색성장이 대통령의 국정 아젠다인 동시에 대통령 직속기구(국정기획수석실, 녹색성장위원회)를 통해서 별다른 반대 없이 진행되었기 때문이며, 대통령의 최우선 정책과제로 수행되었기 때문이다. 또한 4대강



(그림 3) 상호의존성

사업이 정치적 논쟁의 대상으로 등장하였기 때문에 녹색성장 정책은 상대적으로 정치적 관심의 대상에서 벗어난 채로 정책이 급속하게 추진될 수 있었다<sup>18)</sup>.

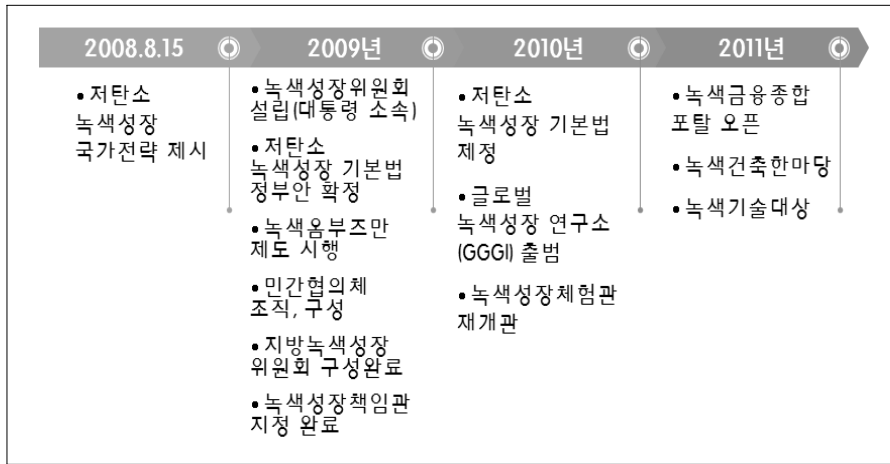
최고 정책결정자인 대통령이 역동적으로 추진한 정책인 만큼 정책집행에 있어서도 대통령의 역할이 중요했다. 그러나 정책집행 과정이 정책내용의 불명확성과 함께 정치적·관리적 요인이거나 강력한 시민운동, 정책문제에 대한 인지도와 신뢰성 등(Andrews, 2001; May & Winter, 2009)이 뒷받침 되지 않은 상태에서 추진된 결과 국민적 지지와 정책의 지속성 유지에 성공하지 못한 결과를 낳게 되었다.

### 3. 영향력

이명박 대통령의 임기 첫 지지도는 60%에 가까울 정도로 매우 높았으며, 비록 녹색성장 정책이 제시된 2008년 8월 지지도는 24% 정도로 낮았지만 이후 다시 50%선을 회복하였다. 더욱이 광복 60주년을 기념하기 위해 대통령 정책 아젠다로 제시된 녹색성장 정책은 당시 한나라당이 다수 의석을 차지한 상황<sup>19)</sup>에서 매우 빠르게 입법과정을 거치고 법제화되었다.

18) 이와 관련된 이야기는 녹색성장위원회에 참여했던 위원과의 인터뷰 내용에서 제시되었다.

19) 2008년 제18대 국회의원 선거결과 한나라당이 37.5%의 지지를 받아 153석을 차지하였고 통합민주당은 25.2%의 지지를 받아 81석을 차지하였다.



(그림 4) 녹색성장 정책의 시기별 주요 추진내용

실제로 2008년 녹색성장 정책이 제시된 이후 2009년에는 필요한 조직 구성(녹색성장위원회)과 관련 법제도적 준비(저탄소녹색성장기본법 정부안 확정)가 완료되었으며, 이를 전국적으로 추진하기 위한 다양한 제도(지방녹색성장위원회, 녹색성장책임관 지정 등)와 민간협의체 등이 구성되었다. 이후 2010년에는 관련 법이 제정되고 글로벌 녹색성장 연구소(GGGI)도 출범하였다. 그러나 관련 법제정과 조직설치, 민간협의체 구성에 이르기까지 정부가 주도적으로 일을 추진함에 따라 정책추진 과정에서 영향력은 정부에 집중되는 형태를 보였으며, 관련 자원을 빠른 시일 내에 동원할 수 있었다. 특히, 한국은 민주화가 상당히 진전된 이후에도 주요 정책결정과정에서 대통령의 정책결정행태는 여전히 권위주의적이라는 비판이 제기되었는데(이정진, 2013), 이는 녹색성장 정책에서도 유사하게 나타났다고 할 수 있다.

이처럼 녹색성장 정책은 아젠다 제시부터 구체적인 정책형성 및 집행에 이르기까지 대통령의 영향력이 매우 강하게 작용하였다. 일련의 과정에서 정책주도권은 대통령을 비롯한 대통령 직속 국정기획수석실(미래비전비서관)과 녹색성장위원회에 집중되어 있었으며, 정책영역의 하위단위에까지 상당한 영향력을 행사하였다. 따라서 녹색성장 정책 추진과정에서 대통령의 영향력은 매우 위계적으로 작용하였으며, 대통령을 중심으로 권력이 집중되었음을 알 수 있다. 이는 행정부가 법안을 발의하는 상황에서 대통령이 다수여당을 장악했을 때 자신의 의제를 실현할 수 있다는 문우진(2013)의 연구나 이명박 정부의 주요 정책결정과정에서 대통령이 자신의 의지대로 정책을 실행하려는 태도를 보였다고 주장한 이정진(2013)의 연구와도 일맥상통한다.



#### 4. 네트워크 구조

녹색성장 정책이 공식적인 정부의제로 제기된 시점은 2008년 중반으로 볼 수 있으며, 그 이전에는 대통령과 총리를 통해서 사회이슈로서 확산되었다고 볼 수 있다. 이렇듯 대통령의 광복절 경축사를 통해 정부의 공식의제로 제기된 녹색성장 정책은 2009년 녹색성장위원회가 설립되고 다음 해 녹색성장법이 제정됨으로써 정책결정 과정을 지나 본격적으로 집행되었다. 녹색성장 정책의 네트워크 구조는 초기 의제화 과정과 정책결정과정 그리고 집행과정을 통해서 변화하는 모습을 나타낸다.

우선 의제형성기(2008년 초기)에는 대통령이 직접 대내외적으로 관련 정책을 제기하며, 관련 부처·청이 이를 수용하는 형태를 나타낸다. 따라서 정책에 참여한 행위자는 대통령을 비롯한 매우 소수로 제한되었으며, 상호빈도의 작용도 상대적으로 낮았다. 대통령을 중심으로 한 정부가 적극적인 행위자로 참여한 반면, 의회나 이익단체 등의 참여는 거의 찾아볼 수 없었고 이에 따라 폐쇄적인 형태의 네트워크 구조를 나타냈다고 할 수 있다. 또한 대통령에 우호적인 한나라당이 국회에서 다수 의석을 확보함에 따라 주요 정책행위자 사이의 상호작용 성격도 매우 협력적으로 진행되었다.

이후 정책결정기와 집행기(2008년 하반기~2012년)를 거치면서 보다 다양한 정책행위자가 참여하게 되었다. 대통령과 직속 국정기획수석실 및 녹색성장위원회가 관련 정책을 추진하는 중심역할을 수행하였으며, 관련 부처·청과 전문기관, 민간협의체 등이 참여하면서 보다 다양한 정책행위자가 등장하였다. 또한 관련 정책을 추진하기 위한 구체적인 실행계획과 인력양성계획 등이 추진됨에 따라 초기 의제형성기보다는 행위자들 사이에서 다양한 상호작용이 발생했다. 이들의 관계 또한 갈등적이기보다 협력적이었으나, 대통령을 포함한 중심 행위자들의 영향력이 다른 참여자들에게 일방향적으로 전달되는 형태를 나타냈다고 할 수 있다. 실례로, 민간협의체도 정부 주도하에 구성됨에 따라 정책결정과정에서 역할이 미약했고 적극적인 활동을 수행하지는 못하였다. 또한 정부를 중심으로 구조가 형성됨에 따라 네트워크 구조는 수직적인 형태를 나타냈으며, 이들 행위자들 사이의 권력관계는 균형적이라기보다 불균형적이었다.

한편, 녹색성장 정책의 정책결정기와 집행기 동안 정부는 다양한 민간 협의체를 구성하고 전국적으로 확대시키기 위해 노력하였으나 큰 변화가 나타나지는 않았다. 이 시기에 지방녹색위원회를 설치하고 녹색성장담당관을 지정하며, 녹색금융 제도를 도입하는 등 정책을 둘러싼 상호작용을 증가시키고 개방적인 형태로 나아가려고 했으나 제한적인 성과만이 나타났다.

이는 정부가 주도적으로 정책을 추진하고 일방향적인 Top-down 방식으로 정책이 집행됨에 따라 다수의 정책행위자가 참여하지 못하는 폐쇄적인 구조로 운영되었기 때문이다. 또한 민간의 자발적인 참여와 토대가 성립되지 않은 상황에서 급하게 추진된 녹색성장 정책은 이러한 폐쇄성과 일방향성으로 인해 자생할 수 있는 여력이 마련되지 않았다.

## 5. 소결: 녹색성장 정책네트워크의 해석

한국에서 녹색성장 정책은 국정 최고 운영자인 대통령의 적극적인 추진의지와 지원에 따라 매우 빠르게 정책으로 수립되었다. ‘녹색성장’이라는 정책문제에 대한 대통령의 관심과 인식변화에 따라 대통령과 직속 국정기획실, 대통령 소속 녹색성장위원회가 주요 행위자로 활동하였으며, 정책 전반에 걸쳐 중심역할을 수행하였다. 이와 함께 녹색성장을 국정 최우선 과제로 설정하여 새로운 국가발전 패러다임으로 제시하게 되었다<sup>20)</sup>. 국가 패러다임의 변화는 관련 정책을 원활하게 추진하기 위한 전략과 시행계획을 수립하게 하였으며, 관련 위원회와 민간협의체 등을 조직하는 등의 활동을 수반하였다. 이에 따른 관련 재원이나 인력, 그 외의 자원의 재분배도 나타났다<sup>21)</sup>.

이러한 특징을 감안할 때, 초기 의제형성기 동안 정책네트워크 유형은 하위정부모형 형태로 해석할 수 있다. 즉, 정책참여자가 매우 제한적이고 정부와 일부조직 및 의회가 주요행위자이며, 이들은 녹색성장 정책에 대한 공통된 이해를 가지고 있었다. 네트워크 구조는 매우 안정적이며 타 집단의 진입이 제한되어 있었다. 따라서 갈등이 존재하지 않고 수직적 구조를 통해 정책은 구성원들이 의도했던 정책결과를 만들어 내게 되었다(김헌·정예슬, 2012:81).

이후 정책결정기와 집행기(2008년 하반기~2012년) 과정을 거치면서 녹색성장 정책네트워크 유형은 하위정부모형을 벗어나 정책공동체로 변화하고 있었으나, 완전한 형태의 정책공동체로 자리매김 하지 못했다. 초기에 비해 주요 행위자가 늘어났으나 상호작용이 빈번하게 나타나지도 않았고 참여자간 권력은 대통령과 국정기획수석실, 녹색성장위원회에 집중되어 있었기 때문이다. 이와 같은 녹색성장 정책네트워크는 집행과정에서 더욱 개방되고 지지를 확보하지 못한 상태에서 정권이 교체됨에 따라 오히려 정책 자체가 정체되는 결과를

20) 녹색성장위원회에 따르면 2010~2011년 주요 정책의 언론보도 현황을 분석한 결과, ‘녹색성장’ 관련 보도횟수가 누적기준으로 1위를 기록한 것으로 나타났는데(녹색성장위원회, 2012년 1월 26일 보도자료), 이 기간 동안 녹색성장 보도건수는 약 43천건, G20정상회의의 보도건수는 14천건 등으로 나타났다.

21) 녹색기술 R&D예산은 2009년 현재 1,946,622 백만원으로 전체 R&D예산의 15.7%를 차지했으며, 2012년에는 2,714,798 백만원으로 전체 R&D예산의 17.1%를 차지한 것으로 나타났다. 특히, 27개 중점녹색 R&D예산은 2009년 1,425,219 백만원에서 2012년 2,056,308 백만원으로 약 44% 증가하였는데, 이는 전체 R&D예산 대비 75.7%를 차지하는 규모이다.

남았다.

결국, 정부주도의 정책추진과 일방향적인 정책집행, 그리고 민간의 제한적인 참여라는 한계를 지니고 있었던 녹색성장 정책은 박근혜 정부에서 대통령의 국정 아젠다와 우선순위가 변경됨에 따라 추동력이 저하되었으며, 정부나 국민적 관심으로부터도 멀어졌다고 할 수 있다. 녹색성장과 같이 일부 이해관계자가 아닌 다수의 국민적 참여가 필요한 정책에서는 의제설정과 정책결정 그리고 집행과정이 이슈네트워크 형태를 띠면서 개방적 접근과 다양한 이해관계가 조정되는 과정을 거치는 정책네트워크 형태가 바람직하다고 할 수 있다. 특히 지속가능성이 요구되는 정책에서 이러한 네트워크를 추구하는 노력이 필요하다는 사실을 녹색성장 정책 사례에서 엿볼 수 있다.

## V. 시사점 및 결론

한국의 녹색성장 정책 도입과 집행에서 가장 큰 영향력은 대통령과 직속 기관에 놓여 있다고 할 수 있다. 대통령의 최우선 국정과제였던 ‘저탄소 녹색성장’ 정책은 관련 법·제도가 단시간 내에 정비되었으며, 이를 추진하기 위한 전략과 재원배분 등이 비교적 순조롭게 진행되었다.

대통령을 포함하여 전문기관과 정부부처 등이 관련 정책수립에 참여하였으나, 대체로 녹색성장 정책은 정부주도 특히, 대통령과 그 직속기관을 중심으로 추진되었으며 민간의 참여와 역할을 낮았다. 더불어, 대통령 중심의 녹색성장위원회와 국정기획실이 밀접한 협력관계를 통해 정책을 주도한 반면, 정부와 민간협의체 등 타 조직과의 상호작용은 낮았고 이들의 영향력도 상대적으로 적었다.

대통령과 그 직속 기관을 중심으로 한 역할수행과 영향력의 집중은 녹색성장을 단시간 내에 국정 과제화하고 필요한 자원과 인력 등을 동원하게 만들었다. 그러나 이와 동시에 이러한 접근은 취약성을 드러내었는데, 민간과 하부단위에서 정책에 대한 지지와 갈등 조정 그리고 정책추진을 위한 토대가 마련되지 않은 상태에서 진행되는 바람에 정책의 지속성이 부여되지 않는 결과로 나타났다.

환경과 에너지 자원위기 같은 정책문제는 정권의 변화와 관계없이 지속적으로 일관성을 가지고 추진되어야만 한다. 이를 위해서는 상위 정책행위자뿐만 아니라 하위의 참여자들이 자신들의 역할을 수행하고 정책과정에 참여하는 것이 보장되어야 한다. 정부의 동원이 아니라 민간의 자발적이며 적극적인 참여가 보장되어야 하고 정책의 추진과정에서는 이러한 점을 고려하여 정책설계 및 보완 노력을 기울여야 할 것이다.

본 연구는 정책네트워크 분석틀을 활용하여 녹색성장 정책의 진행과정을 고찰하고 지속성이 필요한 녹색성장 정책이 차기 정부에서 지속성을 상실하게 되었는가를 분석하였다. 그리고 향후 이러한 정책의 수립과 집행에서 어떠한 대응이 필요한가를 제시하였다. 분석을 위해 활용한 정책네트워크 접근법이 본질적인 한계를 가지고 있음은 부인할 수 없다. 그러나 향후 보다 정밀한 정책네트워크 접근방법의 개발을 기대하면서 다양한 접근방법을 통한 정책과정에 대한 분석과 비교 그리고 대안 제시가 활발해 지기를 고대하고자 한다.

## 참고문헌

- 강상인·오일찬·박정현 (2013), 「Rio+20 정상회의 후속조치 및 이행방안 마련」, 환경부.
- 강성진 (2010), “녹색성장과 한국경제”, 「한국경제연구」, 28(1): 153-177.
- 기상청 (2011), 「한반도 기후변화 전망보고서」.
- 김성태·조경엽·이상돈·임병인 (2011), “녹색성장전략 달성을 위한 산업별 R&D 투자의 경제적 성과분석”, 「한국경제연구」, 29(2): 5-50.
- 김정식 (2012), “한국의 녹색성장전략 변화에 관한 연구”, 「산업경제연구」, 25(3): 2403-2420.
- 김헌·정예슬 (2012), “초고속정보통신망 사업과 방송통신융합 사업의 정책네트워크 비교”, 「방송통신연구」, 2012년 봄호: 74-108.
- 문우진 (2013), “한국 대통령 권한과 행정부 의제설정 및 입법결과”, 「한국정치학회보」, 47(1): 75-101.
- 박진희 (2009), “MB 정부의 녹색 기술개발 정책 평가: 지속가능 기술 정책의 관점에서”, 「ECO」, 13(2): 99-138.
- 박해육·고경훈 (2007), 「지방자치단체 정책네트워크에 관한 연구: 임실군 치즈벨리 지역혁신 사례를 중심으로」, 한국지방행정연구원.
- 변종립 (2010), “기후변화대응정책의 정책네트워크 연구 : 탄소배출권거래제 도입결정 과정을 중심으로”, 「에너지경제연구」, 9(1): 151-180.
- 윤순진·원길연 (2012), “녹색성장에 기초한 이명박 정부 기후변화정책레짐에 대한 사회적 수용과 평가: 전문가 인식조사를 중심으로”, 「환경사회학연구」, 16(2): 7-50.
- 이성진·고일원·정석호 (2012), 「녹색기술 개념과 정책 발전 방향」, KISTEP Issue Paper 2013-09.
- 이연호 (2011), “아·태지역의 개발도상국과 녹색성장론: 녹색성장론의 정치경제적 등장원인과

- 이론적 문제”, 「국제정치논총」, 51(4): 35-60.
- 이장재 (2012), “국가융합기술개발정책 분석결과”, 윤수재 외 편저, 「정책효과성 제고를 위한 정책결정 네트워크 개선방안」, 법문사.
- 이정진 (2013), “정책결정에 미치는 대통령의 영향력 분석: 이명박 정부를 중심으로”. 「현대정치연구」, 6(2): 95-126.
- 전재경 (2009), “지속가능발전과 녹색성장”, 「서강법학」, 11(2): 25-43.
- 정지원·박수경 (2012), “Rid+20의 주요 결과와 정책적 시사점”, 「KIEP 오늘의 세계경제」, 12(13).
- 최해욱 (2012), “중국의 저탄소정책 형성과정을 둘러싼 행위자간 정책네트워크 분석”, 「도시행정학보」, 25(4): 209-230.
- 최화식·남창우 (2012), “기후변화 및 녹색성장의 효율적 대응체계 구축방안”, 「도시행정학보」, 25(3): 205-223.
- 황동현·서순탁 (2011), “정책네트워크 관점에서 본 동남권 신공항 개발사업의 정책과정 분석”, 「도시행정학보」, 24(4): 55-84.
- Andrews, K. T. (2001), “Social Movements and Policy Implementation: The Mississippi Civil Rights Movement and the War on Poverty, 1965 to 1971”, *American Sociological Review*, 66(1): 71-95.
- Ansel, C. (2006), “Chapter 5. Network Institutionalism”, In Rhodes, R. A. W., Binder, S. A. and Rockman, B. A. (eds.), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press.
- Atkinson, M. M. and Coleman, W. (1992), “Policy Networks, Policy Communities and the Problems of Governance”, *Governance*, 5(2): 154-180.
- Compston, H. (2008), “Political Strategies for Tackling Climate Change: A Policy Network Perspective”, ECPR Joint Sessions, Rennes, 11-16 April 2008.
- Dowding, K. (1995), “Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach”, *Political Studies*, 46: 136-158.
- Dowding, K. (2001), “There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities”, *Political Studies*, 43: 89-105.
- Friedman, T. L. (2008), 「Code Green, 뜨겁고 평평하고 붐비는 세계」, 최종임·이영민 옮김, 서울: 21세기 북스.

- Leaders, G. G. (2011), *Shaping the Green Growth Economy: A Review of the Public Debate and the Prospects for Green Growth*.
- Marsh, D. and Smith, M. J. (2001), "There is More than One Way to Do Political Science : On Different Ways to Study Policy Networks", *Political Science*, 49: 528-541.
- May, P. J. and Winter, S. C. (2009), "Politicians, Managers, and Street-Level Bureaucrats: Influences on Policy Implementation", *JPART*, 19: 453-476.
- McKinsey and Company (2011), "한국 녹색성장의 성과 및 과제", <http://www.gtnet.go.kr/index.jsp>.
- OECD (2008), *Sustainable Development: Linking Economy, Society, Environment*, OECD Insights.
- OECD (2010), *Interim Report of the Green Growth Strategy: Implementing our Commitment for a Sustainable Future*, Meeting of the OECD Council at Ministerial Level, 27-28 May 2010.
- OECD (2011), *Towards Green Growth. A Summary for Policy Makers*, OECD.
- Pappi, F. U. and Henning, C. H. C. A. (1998), "Policy Networks: More than a Metaphor?", *Journal of Theoretical Politics*, 10(4): 553-575.
- Rhodes, R. A. W. and Marsh, D. (1992), "New Directions in the Study of Policy Networks", *European Journal of Political Research*, 21: 181-205.
- Rhodes, R. A. W. (2006), "Chapter 20. Policy Network Analysis", In Mora, M., Rein, M. and Goodin, R. E. (eds.), *The Oxford Handbooks of Political Science*, Oxford University Press.
- Shyu, C-W. (2014), "Development of Taiwanese Government's Climate Policy after the Kyoto Protocol: Applying Policy Network Theory as an Analytical Framework", *Energy Policy*, 69: 334-346.
- Thatcher, M. (1998), "The Development of Policy Network Analyses: From Modest Origins to Overarching Frameworks", *Journal of Theoretical Politics*, 10: 389-416.
- UNESCAP (2006), *Green Growth at a Glance: The Way Forward for Asia and the Pacific*, UNESCAP.
- Waarden, F. V. (1992), "Dimensions and Types of Policy Networks" *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.

### 손주연

---

이화여자대학교 행정학과에서 박사학위를 취득한 후, 현재 한국과학기술단체총연합회 부설 정책연구소에서 재직 중이다. 관심분야는 과학기술정책 기획과 분석, 여성과학기술인 지원정책과 연구방법론 등이다.

### 이장재

---

서울대학교 행정대학원 석사와 국민대학교에서 행정학 박사학위를 취득했고, 조지워싱턴 대학교 국제과학기술정책센터(ISTC)에서 PostDoc.을 거쳤다. 한국과학기술기획평가원 선임본부장, 한국기술혁신학회 회장 등을 거쳐 현재 한국과총 부설정책연구소 소장으로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 과학기술정책 분석과 전략, 기획, 연구개발 프로그램 평가와 연구개발 예산 조정 등이다.

### 김시정

---

고려대학교 일반대학원 과학기술학협동과정 박사를 수료하였다. 관심분야는 과학기술정책, 기술혁신정책, 산학연 협력 등이다.