

기후위기 대응 환경정책과 환경거버넌스 정합성 제고를 위한 발전방향

Development direction for institutional and policy consistency of
environmental policy for climate crisis.

문태훈*·김희석**

초 록

이 논문의 목적은 기후위기 대응과 탄소중립을 위한 환경정책의 방향과 환경거버넌스를 탐색하는 것이다. 기후위기 대응은 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 있으며, 국제사회는 2050년까지 탄소중립을 위해 각 국가들의 자발적 동참을 촉구하고 있다. 한국도 포스트 코로나 대비 한국판 그린뉴딜을 추진하고 있고, 2050 탄소중립을 국제사회에 천명하였다. 탄소중립은 기후위기에 대응하는 것이고, 기후위기 대응은 미래세대의 복지수준을 감소시키지 않는 지속가능한 발전을 달성하기 위함이다. 그러나 탄소중립, 기후위기 대응, 지속가능발전을 위한 정부의 정책은 한 부처에서 대응할 수 있는 정책이 아니다. 지속가능발전을 궁극적 가치로, 탄소중립이라는 목표를 공유하면서 기후위기에 장기적으로 대응해 나가기 위해서 부처 간의 정합성 높은 정책과 거버넌스가 필수적이다. 이를 위하여 이 논문은 기존 문헌검토를 중심으로 환경정책의 범위, 환경정책의 방향, 환경거버넌스의 구조를 정합성 관점에서 검토하고 제안하고자 한다.

주제어: 기후위기, 탄소중립, 지속가능발전, 환경정책, 환경거버넌스, 제도적 정합성, 정책정합성, 수직적 정합성, 수평적 정합성

■ 이 논문은 논문의 필진이 참여한 2021년도 한국행정학회 환경부 연구용역 과제 <기후변화대응을 위한 제도간 정합성 연구> 중 저자가 담당했던 부분을 중심으로 발전시킨 것입니다.

■ 논문작성에 검토와 수고를 아끼지 않은 이영성 교수님(서울대 환경대학원)께 감사의 말씀을 드립니다.

* 문태훈(文泰勳, 주저자): 미국 뉴욕주립대학교(University at Albany)에서 행정 및 정책학 박사학위를 취득하고 현재 중앙대학교 사회과학대학 교수로 재직중이다. 한국환경정책학회 회장, 한국지역개발학회 회장, 한국시스템다이내믹스학회 회장, 한국 지속가능발전위원회장을 역임하였다. 저서로 환경정책론(형설, 1997), 시스템사고로 본 지속가능한 도시(집문당, 2007), 한국의 지방자치-분권, 치리, 정책- (공저, 법문사, 2022) 등이 있다. (sapphire@cau.ac.kr)

** 김희석(金熙錫, 교신저자): 파리소르본대학교에서 도시및지역계획 석사, 서울대학교에서 도시및지역계획 박사를 취득하고, 현재 한남대학교 교양대학에서 주거문화 과목 강사로 재직 중이다. 주요 연구 관심은 주거문화, 주택, 기후위기 대응 등이다. (kimhs@hnu.kr)

I. 서론

1972년 로마클럽보고서 〈성장의 한계〉는 시스템다이내믹스 모델링 방법을 이용한 시나리오 분석을 통하여 공업화와 자원사용의 속도, 환경오염의 증가추세가 당시의 속도로 계속 진행된다면 앞으로 100년 이내에 세계는 성장의 한계에 직면할 것이라고 전망하였다(Forrester, 1971; 메도우즈 Meadows D. 1972). 성장의 한계는 자원의 고갈, 환경오염의 심화, 식량의 부족 등이 주된 한계 요인이 되는 것으로 나타났다. 기술의 발전은 성장의 한계에 직면하는 시기를 몇십 년 정도 늦출 수는 있겠지만 근본적인 대책은 되지 못하는 것으로 전망되었다. 유한한 지구위에서 무한한 성장이 가능하다는 생각을 바꾸고 그에 따라 정책과 행동을 변화시키지 않으면 성장의 한계는 피할 수 없다는 것이었다. 그로부터 40년이 지난 2012년에 1972년 〈성장의 한계〉 보고서의 공저자였던 요르겐 랜더스는 〈2052년 미래예측〉을 출판하였다(랜더스, 2012). 이 책에서 랜더스는 자신의 예측이 틀리기를 바라지만, 현재의 자본주의와 민주주의 시스템이 그대로 유지되는 한 성장의 한계는 피할 수 없을 것으로 예측하였다. 민주주의와 시장자본주의는 가장 값이 싼 해결방식을 택하기 때문이라고 하였다. 기후변화를 완화하기 위해서는 많은 돈이 들어간다. 그러나 시장은 가장 싼 방식을 택하고, 정치인은 초기의 과감한 대규모 투자가 필요한 시점에서 선거와 여론을 의식하여 투자를 위한 증세의 적기를 놓친다. 결국 2052년을 정점으로 그 다음부터 내리막길을 달리는, 기후변화가 기심해지는 힘든 시기를 맞을 것으로 예측하였다. 2015년 파리에서 개최된 기후변화를 위한 당사국회의에서는 2050년까지 탄소중립을 달성하기 위하여 산업혁명 이전 대비 대기온도 상승한도를 2.0℃ 이내로 막기로 참가국 모두의 동의로 합의하고 2018년 인천에서 개최된 기후변화에 관한 국제패널 총회에서 지구온난화 1.5℃ 특별보고서를 승인하였다. IPCC는 2100년까지 지구 평균온도 상승폭을 1.5℃ 이내로 제한하기 위해서는 전 지구적으로 이산화탄소 배출량을 2030년까지 2010년 대비 최소 45% 이상 감축하여야 하고, 2050년경에는 탄소중립을 달성하여야 한다는 경로를 제시하였다. 문재인 대통령은 2020년 10월 26일, “2050 탄소중립” 달성을 국제사회에 전격적으로 선언하였다¹⁾.

기후위기에 대한 대응, 그리고 탄소중립의 선언과 이의 달성을 위해서는 정부, 경제, 사회 각 부문에서의 전환 노력과 전 국민의 참여가 필수적인 사안이 된다. 정부, 경제, 사회, 국민 등 다양한 부문에서의 노력들은 상충되는 부분들이 조정되어 상쇄효과는 감소시키고 상생작용은 강화하는

1) 대한민국 정책브리핑 <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148881562> “2050 탄소중립” 2℃ 목표 달성 경로의 경우, 2030년까지 이산화탄소배출량을 2010년 대비 약 25% 감축, 2070년경에는 탄소중립을 달성해야 한다고 제시하였다.

제도적 정합성을 확보하는 것이 중요하다. 더구나 기후위기 대응을 주도할 정부의 제도와 조직은 탄소중립과 기후위기 대응이라는 목표와 높은 제도적 정합성을 유지하여야 한다. 이 글은 기후변화 대응과 탄소중립을 위한 제도적 정합성과 시너지 효과 상승을 위한 환경정책의 방향과 거버넌스 구조를 탐색하는 것이 목적이다. 이를 위하여 연구방법은 문헌검토를 주된 방법으로 사용하였다. 논문의 구성은 정책의 정합성에 대한 선행연구의 검토, 우리나라 환경정책의 변화와 영향요인, 환경정책의 정합성을 위한 생태전략적 접근의 필요성, 탄소중립, 기후위기 대응, 지속가능발전을 위한 정책의 정합성 검토, 그리고 정책 정합성 제고를 위한 환경정책과 거버넌스의 방향 탐색의 순으로 진행하였다.

Ⅱ. 제도적 정합성 관련 선행연구 검토와 종합

1. 선행연구

정책적, 제도적 정합성이란 제도를 구성하는 여러 요소들이 정책목적 달성을 위하여 서로 잘 부합하고 있는 정도를 말한다. 정책과 제도를 구성하는 요소들이 상호보완적일 때, 또는 최소한 중립적인 관계를 유지하는 상태일 때, 제도의 요소들 간에 정합성이 확보되고 있다고 한다. 정책 요소들 간의 상호보완적 관계 또는 최소한 중립적 관계들이 유지되는 것을 제도의 내적 정합성이라고 하고, 제도와 제도를 둘러싼 환경적 맥락과의 부합성을 제도의 외적정합성이라고 한다(정정길, 2002). 제도의 내적 정합성과 외적 정합성이 높아야 정책과 제도가 의도한 목표를 성공적으로 달성할 수 있다는 이론이다.

제도적 정합성 관련 연구는 정책협력, 정책조정, 정책통합 연구들과 같은 맥락에서 이루어지는 경우가 많다. 정책문제가 해당 소관부처의 정책영역을 넘어 다른 부처들의 정책영역과 중복되는 현상이 많아지고 있기 때문인데 이는 정책문제가 한 부처의 대응만으로는 해결되기 힘든 문제가 급속히 확대되고 있기 때문이다. 기후변화, 홍수, 가뭄, 열파, 한파 등 극단적 기상현상에 대한 대응, 생물다양성의 파괴, 저출산, 고령화, 일자리의 부족, 소득 양극화, 수도권-비수도권 격차 등의 문제는 정부의 어느 한 부처의 정책으로 해결할 수 없다. 이런 연유로 부처 간의 정책협력, 조정, 통합, 제도적 정합성 확보 방안은 중요한 연구 흐름으로 나타나고 있다. 국내의 제도적 정합성 관련 연구는 이론적 논의(정정길, 2002)와 분야별로 환경정책(성지은, 2009; 성지은·송위진, 2008), 정부예산과 재정분야(이남수·서세욱, 2007; 전상환, 2015; 전영준·엄태호, 2019), 행정개혁

(안병철·한종희, 2006) 등 다양한 방면에서 이루어지고 있다. 간략히 살펴보면 다음과 같다.

제도적 정합성에 대한 이론적 논문으로 정정길(2002)은 행정과 정책의 제도 정합성 문제에 대한 연구에서 제도의 비정합성을 발생시키는 요인으로 구제도 요소의 잔존, 제도의 외적 비정합성, 서로 다른 가치를 배경으로 하는 제도가 혼합되어 있는 경우에 상호 모순적 요구로 인한 비정합성이 증가한다는 점을 지적한다. 그리고 이의 해소를 위해서는 분업화의 원리를 적용하고, 시차를 두고 상반되는 가치 중 어느 것을 순차적으로 강조하는 방법을 제안하였다.

정책 분야별로 제도적 정합성에 관한 연구는 환경정책, 과학기술정책, 재정과 예산, 행정개혁 등 다양한 분야에서 이루어지고 있다. 환경정책분야에서, 성지은·송위진(2008)은 정책의 복잡성, 불확실성, 애매성이 높아지면서 정책요소간 보완성과 정합성 확보가 중요한 정책과제로 등장하고 있음에 주목하면서, 이를 위한 외국의 대응조치들을 살피고, 우리나라 정책통합성 제고를 위한 방향 등을 제안하고 있다. 환경정책의 경우, EU와 주요 선진국들은 환경문제를 독립적으로 다루지 않고 경제 및 산업 등 개발정책과 통합적으로 다루고 있으며, 특히 지속가능발전을 목표로 하는 포괄적인 정책의제로 확장해서 접근하고 있다는 점에 주목한다. 공동의 장기전략과 비전을 창출하여 공감대를 확산시키는 것이 중요하며, 공감대 위에 부처 간 조정 및 통합, 공동의 프로그램, 공동의 지식기반 개발이 중요함을 강조하고 있다.

성지은은 환경분야의 정책통합연구(2009)에서 실효성 있는 정책통합이 이루어지기 위해서는 정책 설계, 집행, 평가가 일련의 주기로 진행되어야 하고, 정책통합에서 특히 중요한 것은 목표의 통합임을 강조한다. 혁신의 목적과 목표의 통합, 정치적 의지와 리더십이 확보되어야 하며, 부처 간 협의와 조정을 수행하는 범정부적 혹은 범국가적 기구가 필요하다고 주장한다.

성지은 외(2009)는 통합적 혁신정책을 위한 정책조정 방식의 설계 연구에서 정책통합은 정책 간 갈등 해소 및 시너지 창출뿐 아니라 장기적인 시스템 전환을 위한 필수 과제임을 강조한다. 특히 한국은 경제성장 위주로 배열된 정책목표에 환경가치, 지속가능발전, 삶의 질 제고 등 다양한 사회적 목표를 반영할 수 있도록 정책 간 관계정립과 재정렬이 필요함을 주장하였다.

예산과 행정개혁의 분야에서, 이남수·서세욱(2007)은 일본의 정책군 사업을 통한 정합성 제고 가능성을 검토하였다. 정책군 사업이란 특정 목적을 달성하기 위하여 필요 예산 전체총액을 배정하고, 예산 범위 내에서 여러 부처들이 각각 수행하고 있는 관련 사업들을 정책군으로 묶어 협력적으로 수행하는 사업을 말한다. 예산을 매개로 하여 정책목표 달성에 필요한 관련 제도와 규제개혁을 관련 부처 실무자들이 상시 협력과 조정을 시도한다. 공동의 정책목표를 여러 부처 간의 횡적인 연계를 통해 달성하기 위한 정책군 사업으로 묶어 집행하고 성과를 평가하도록 구성하여 정책통합에 유용한 수단으로 활용할 수 있음을 제시하였다.

안병철·한중희(2006)는 신공공관리적 행정개혁과 제도적 정합성에 대한 연구에서 신공공관리적 행정개혁이 성과를 거두지 못한 배경은 무엇인지 제도적 측면에서 탐색하였다. 신공공관리적 행정개혁의 성과를 내기 위해서는 제도적 정합성의 고려가 무엇보다도 중요함을 주장하였다. 전상환(2015)은 주민참여 예산제도의 제도정합성에 대한 연구에서 우리나라 주민참여 예산제도 적용 10년의 관점에서 도시, 농촌, 도·농 복합의 지역 특성별로 제도 정합성 측면에서 재평가하고 새로운 적용방안을 탐색하였다. 우리나라의 주민참여 예산제도는 도시, 농촌, 도·농 복합 특성에 내·외적 부정합성이 다수 존재한다는 것을 지적하고 주민참여 예산제가 지역특성과 어우러져 실효적이고 체감적으로 되어야 하고 로컬거버넌스의 뿌리를 튼튼하게 해야 할 것을 주장하였다.

전영준·엄태호(2019)는 지방재정 신속집행제도의 외적 정합성을 분석하였다. 경기지역 31개 기초 자치단체를 대상으로 지방재정 신속집행제도가 효과적으로 운영되기 위한 외적정합성을 탐색한 연구였다. 지방재정 신속집행제도는 이를 둘러싼 환경적 조건으로서 자치단체의 우수한 재정력과 관할지역의 높은 도시화 수준 등 일정한 여건이 함께 또는 사전에 충족되었을 경우에만 취입자수 증가라는 결과를 달성할 수 있는 것으로 나타났다. 지방재정 신속 집행제도가 보다 효과적으로 운영되려면, 중앙정부 중심의 획일적·일률적인 제도운영에서 벗어나, 개별 자치단체 및 관할지역의 특성이 충분히 반영될 수 있도록 제도개선을 제안하였다.

2. 제도적 정합성 제고를 위한 관점

정책 및 제도의 정합성 제고 관련 연구들은 정책협력과 정책조정 연구가 정책통합의 연구로, 그리고 정책과 제도의 정합성 연구로 통합되어나가는 흐름을 보이고 있다. 제도의 정합성은 제도를 구성하는 여러 요소들이 정책목적 달성을 위하여 얼마나 서로 잘 부합하고 있는지의 상태를 나타내는 개념이며, 정책과 제도를 구성하는 요소들이 상호보완적일 때, 또는 최소한 중립적인 관계를 유지하는 상태일 때, 제도의 요소들 간에 정합성이 확보되고 있다고 본다.

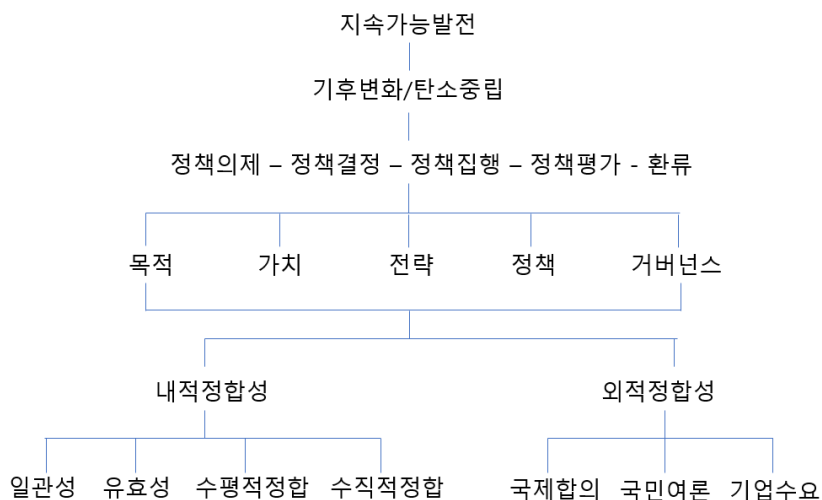
정합성은 내적 정합성과 외적 정합성으로 구성되며, 내적 정합성은 정책요소들 간의 상호보완적 관계 또는 한 중립적 관계들이 유지되는 것을, 외적 정합성은 제도와 제도를 둘러싼 환경적 맥락과의 부합성을 지칭하는 개념이므로(정정길, 2002) 제도의 내적 정합성과 외적 정합성이 높아야 다양한 정책과 제도가 서로 협력, 조정되어 통합적으로 만들어지고 목적을 성공적으로 달성할 수 있다는 이론으로 귀결된다. 내적정합성의 요소는 일관성, 유효성, 수평적 정합성, 수직적 정합성을, 외적정합성의 요소는 정책과 제도의 외부 환경으로 볼 수 있는 국제적 합의, 국민여론과 수요, 기업 활동과 수요 등으로 볼 수 있다.

내적정합성의 요소로 일관성(consistency)은 정책의 가치, 목적, 전략, 정책, 계획 간의 일관성, 유효성(effectiveness)은 정책의 가치구현, 목적달성, 문제해결에 얼마나 효과적인 정책인지, 수평적 정합성(horizontal coherence)은 정책과 제도가 다른 정책과 제도들과 상충관계보다 최소한 중립적 또는 상충관계가 있는지의 정도를 말하며, 수직적 정합성(vertical coherence)은 중앙과 지방, 상위 부서와 하위부서의 정책과 제도가 상호 상충관계보다 최소한 중립적 또는 상충관계가 있는지의 정도를 말하는 것이다(김호석, 2017)

외적정합성의 요소로 국제적 합의, 국민여론과 수요, 기업 활동과 수요는 정책과 제도의 국제, 국민, 기업의 요구와 수요에 부합하는 정도를 나타내는 개념이다. 기후변화대응과 탄소중립을 실현 시키기 위한 기후변화 파리협약의 1.5℃ 합의, 이를 위한 2030 탄소배출량의 자발적 감축목표, 선진국들의 2050 탄소중립 제안 등의 요구, 탄소중립과 기후변화대응에 대한 국민인식, 여론, 새로운 수요에 대한 부응, 기업 활동과 기업수요에 대한 정부의 대응 등을 말한다.

선행연구 검토를 종합하면, 내적정합성과 외적정합성의 세부요소들은 정책과 제도의 목적, 가치, 전략, 정책, 거버넌스와의 정합성, 그리고 이런 세부요소들은 탄소중립, 기후위기 대응이라는 구체적인 목적, 그리고 지속가능발전이라는 더 큰 목적과 부합하는 정합성을 궁극적인 목적으로 하는 것이다. 그리고 이러한 정합성은 정책의제의 설정에서부터 정책결정, 정책집행, 정책평가, 환류의 전 과정에서 가치와 목표의 내적정합성과 외적정합성을 확보할 때 정합성이 고도화된다고 할 수 있다. 이러한 정합성의 체계를 도식화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 탄소중립, 기후변화대응, 지속가능발전의 정합성 체계

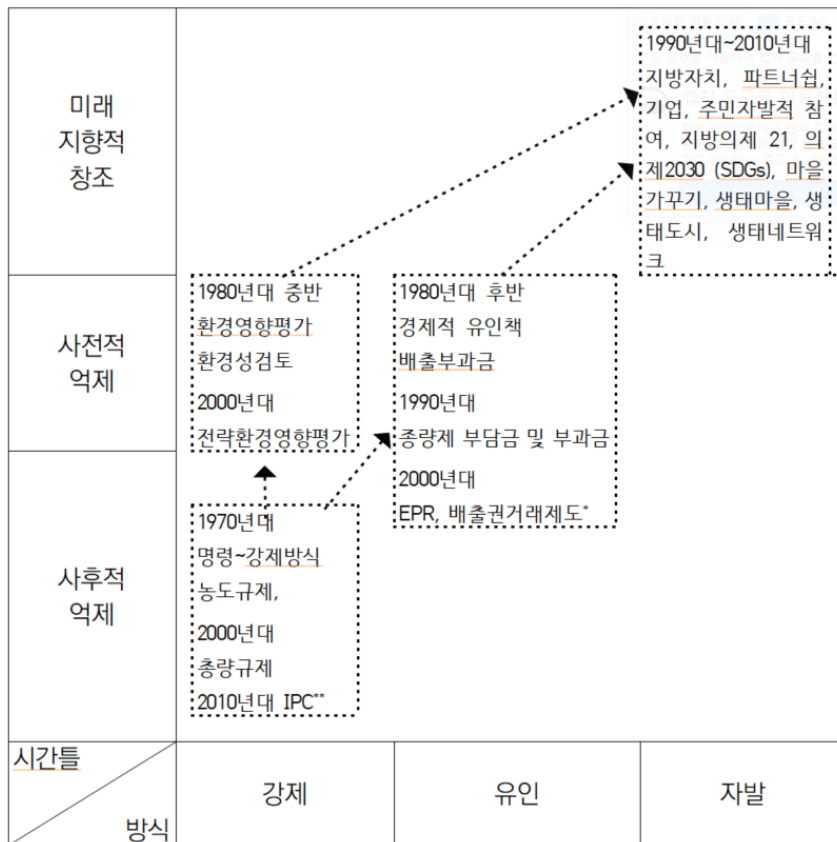


Ⅲ. 한국 환경정책의 변화와 영향요인

1. 환경정책의 변화

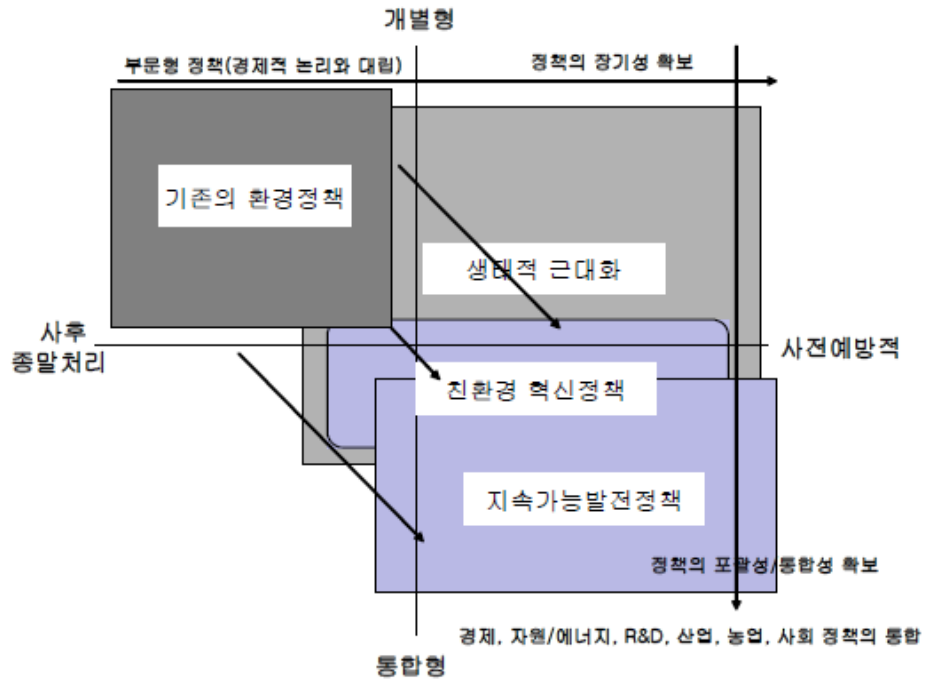
한국의 환경정책은 정책수단의 변화를 중심으로 보면 명령강제방식에서 경제적 유인책, 사전 예방책, 그리고 자발적 환경창조의 방향으로 변해왔고, 시간적 차원은 사후적 억제에서 사전적 억제 그리고 미래지향적 창조의 방향으로 진화하고 있다(그림 2)(문태훈, 2008 참조).

〈그림 2〉 한국 환경정책의 변화



〈그림 3〉은 정책수단의 개별형-통합형 대비 사후종말처리형, 사전예방적 시간 틀과 교차 비교한 것이다(성지은, 2009). 〈그림 2〉와 〈그림 3〉을 보면 환경정책 수단은 강제수단에서 유인과 자발적 수단으로, 시간적 관점은 사후적 억제에서 사전예방적 관점으로 변화하고 있음을 나타내고 있다.

〈그림 3〉 우리나라 환경정책의 변화: 개별-통합 대(vs.) 사후-사전



우리나라의 환경정책의 정책수단별 변화는 몇 가지 특징을 보이고 있다.

첫째, 1970년대 명령강제방식에서 시작하여 1980년대의 경제적 유인책과 사전예방책으로 발전하였다. 1990년대부터는 협력적 환경창조 방식이 도입되기 시작하였고 2000년대에는 협력적 환경창조 방식이 기존의 명령강제, 경제적 유인, 사전억제책과 더불어 더욱 발전하고 있는 모습을 보이고 있다.

둘째, 환경정책의 수단별 강조점이 명령강제방식 ⇒ 경제적 유인책, 사전예방책 ⇒ 협력적 환경창조 방식으로 변화하고 있는데 이것은 환경정책이 준거하는 시간 틀이 사후적인 억제에서 사전적인 억제로, 그리고 미래지향적인 창조적 관점으로 강조점이 이동하고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

셋째, 환경정책 과정에서 참여자의 역할 비중은 명령강제 방식에서는 정부주도, 경제적 유인책에서는 기업참여의 확대, 그리고 협력적 환경창조 방식 하에서는 기업과 시민의 자발적 참여가

확대되는 경향을 보이고 있는데 이는 환경정책에 있어서 의사결정의 권한이 정부 ⇒ 기업 ⇒ 시민으로 점차 분산되고 있음을 의미한다. 이러한 경향은 2018년 한국형 지속가능발전목표(K-SDGs) 수립 이전까지, 지방 자치단체의 지방의제21 작성과 참여율이 아시아에서 가장 높아 2002년 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에서 우수사례로 소개된 점에서도 나타나고 있다. 이것은 1990년대 중반 이후 민주화의 진척과 더불어 시민단체들이 급속하게 성장한 것과 무관하지 않다. 시민단체들의 활발한 움직임이 지방의제21이나 마을만들기 등의 형태로 협력적 환경창조 방식의 환경정책을 빠르게 확산시키고 있는 점은 주목할만하며 우리나라 환경정책 변화의 중요한 동인이 될 것임을 짐작할 수 있다.

2. 환경정책의 변화의 요인과 정합성

한국에서 1960년대 이후 환경정책의 변화 동인들을 거시적으로 살펴보면 국제적인 영향, 대통령의 관심, 기업의 영향력, 관료정치, 시민단체와 국민여론 등에 의하여 영향 받는 것으로 평가할 수 있다(문태훈, 2008).

국제적인 영향이 우리나라 환경정책의 형성과 발전에 미친 영향은 매우 크다. 1960년대 공해방지법의 제정이 경제개발 원조자금을 지원받기 위한 목적이 주요한 동기가 되었던 점, 1980년대 전개된 신자유주의에 입각한 세계화의 흐름이 국내의 경제 지상주의를 더욱 강화시키면서 환경정책의 상대적 중요도가 약화되었던 점, 1992년 리우 정상회담에서 촉발된 지속가능발전을 위한 세계적 동향이 한국 환경정책의 흐름에 시민참여, 지방분권, 지속가능한 발전의 중요성에 대한 인식을 일으키는 계기가 된 점, 1990년대 말 IMF 재정위기로 인한 환경정책의 약화, 2015년 9월 수립된 UN의 지속가능발전목표(UN-Sustainable Development Goals, SDGs), 2015년 채택된 파리협정이 2016년 11월에 발효되고 산업혁명 이전 온도 대비 1.5℃ 상승으로 전 지구적인 온실가스 배출량을 줄이기로 목표를 설정하고 선진국을 중심으로 2050년까지 탄소중립을 목표로 설정하는 국제적 흐름을 수용하여 2020년 11월 문재인 대통령이 한국의 “2050년 탄소중립”을 국제사회에 선언한 것 등을 예로 들 수 있다.

이러한 외부적인 동인은 국내적 요인과 연결되면서 정치·경제적 상황, 대통령의 의지, 관료 정치의 영향, 기업의 영향력, 국민여론 변화의 경중에 따라 다양한 조합을 이루면서 환경정책을 발전시키기도, 정체시키기도 하였다. 특히 환경문제에 대한 대통령의 시각과 관심은 환경정책의 방향에 가장 큰 영향을 미치는 요인으로 작용하고 있다. 1960년대, 공해방지법을 제정하였으나 대통령의 강력한 경제성장 의지로 상징적인 법에 머물고 있던 환경정책이 1970년대에는 대통령의

관심표명으로 1977년 환경보전법을 제정하고 1980년 환경청의 발족을 이룩한 것, 1994년 국토 이용계획 체계의 개편을 통한 토지이용규제의 완화, 김대중 정부하에서 2000년 대통령 직속 지속가능발전위원회의 설치, 노무현 참여정부하에서 2008년 지속가능발전기본법의 제정과 동법에 근거한 대통령 직속 지속가능발전위원회의 운영, 이명박 정부하에서 2010년 저탄소녹색성장기본법과 녹색성장위원회가 지속가능발전기본법과 대통령 직속 지속가능발전위원회를 대체한 것 등은 기업의 영향력과 관료정치, 국민여론 등의 영향이 상존하는 상황하에서도 대통령의 관심과 의지가 환경정책의 형성과 집행에 절대적인 영향을 미치고 있는 것을 보여주고 있다(문태훈, 2008)

그러나 환경정책의 세부적인 사항은 기업의 영향력, 관료정치, 국민의 여론 등이 더 큰 영향을 미치는 경향이 있다. 그리고 환경정책에 대한 기업의 영향력보다는 점차 관료정치와 국민여론의 향배가 더 큰 영향을 미치고 있는 것으로 보인다(문태훈, 2008). 이는 1990년대 초반까지만 해도 환경정책의 결정과 집행에 기업이 완강히 저항하거나 대립되던 의견을 내면서 환경정책을 약화시키던 모습과 달리 기업이 예전에 비교하여 일정부문에서는 환경보전에 적극적인 모습으로 변화하고 있는데서 찾을 수 있다. 이러한 변화는 기업의 사회적 책임(CSR)을 강조하는 국제적 동향, 특히 탄소중립, RE100 (Renewable Energy 100, 재생에너지 100% 사용)을 선언하고, 환경·사회·거버넌스(ESG)를 경영에 적극적으로 도입하고 있는 기업들의 동향에서 잘 나타나고 있다

기업의 이러한 변화는 기후위기에 대한 범세계적인 대응으로 파리협정에서 선진국에 대한 탄소중립 촉구, 탄소중립을 통한 새로운 비즈니스 기회의 창출, 기업을 일방적인 피규제자가 아니라 파트너십에 입각한 환경정책의 동반자로 인식하기 시작한 1990년대 이후 환경정책의 변화와 연관이 있다. 앞으로 환경정책 변화는 2020년부터 2년이 넘도록 종식되지 않고 확산되고 있는 인수공통전염병의 세계적 확산, 기후위기에 대응하는 탄소중립의 실현, 생물다양성 붕괴 등 지구생명시스템의 보존을 둘러싼 정부 부처 간의 업무영역을 둘러싼 관료정치, 국제적 ESG 경영 흐름이 국내기업에 미칠 영향, 탄소중립과 기후위기 대응 등 국내외 환경문제에 대한 시민단체와 국민들의 여론, 그리고 최고 지도자의 인식이 큰 영향을 미칠 것으로 전망할 수 있다.

한국 환경정책의 변화흐름을 앞에서 제시된 <그림 1>의 “탄소중립, 기후변화대응, 지속가능발전의 정합성 체계”의 관점에서 보면 대체로 다음과 같은 평가가 가능하다. 초기에는 국제사회의 흐름에 대한 한국 환경정책의 외적정합성은 높았으나 국내적 측면의 외적정합성과 내적 정합성은 매우 낮았다. 최근으로 오면서 민주주의와 시민사회의 발전으로 환경정책에 대한 여론과 수요는 높아지고 있어 환경정책에 대한 국내외적 정합성 요구는 높아지고 있으나 외적정합성보다 내적 정합성이 요구에 부응하지 못하는 양상을 보이고 있다. 그리고 이에 더하여 탄소중립은 기후위기 대응을 위하여, 기후위기 대응은 결국 상위의 가치와 폭 넓은 정책범위를 가진 지속가능발전과

일관된 가치와 목표체계의 정합성을 가지고 작동되어야 하는데 그렇지 못하기 때문에 수직적, 수평적 정합성도 약해 실효적인 정책으로 이어지지 못하고 있다고 평가할 수 있다.

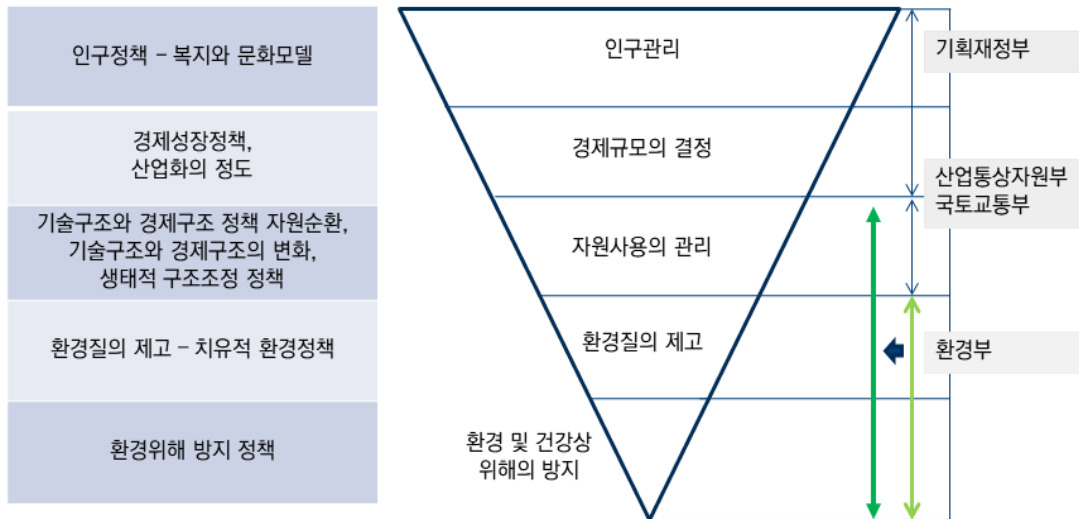
IV. 환경정책의 범위와 생태전략적 접근

한국의 정부조직은 1970년대와 1980년대의 권위주의적 발전주의 정부조직, 1990년대의 시장친화적 정부조직, 2010년대의 사회복지 지향적 정부조직으로 병렬적으로 발전해 왔다. 현재 우리나라의 정부조직은 발전주의 정부조직, 시장친화 정부조직, 사회복지 정부조직이 병렬적으로 진화하면서 혼재되어 있는 상황으로 볼 수 있다. 정부조직의 변화는 세계적인 변화 흐름과 국내적 상황에 동조하는 것이므로 정부 정책과 조직은 시대의 필요성을 반영하는 것으로 볼 수 있다. 이런 점에서 정부는 탄소중립과 기후위기 대응, 그리고 지속가능발전을 위한 제도적 정합성이 높은 방향으로 정부기능을 강화해야 할 필요성이 커지고 있다.

그러나 환경정책의 영역은 지금까지 환경 및 건강상의 위해를 방지하는 기능, 그리고 환경질의 제고를 담당하는 영역에 머물고 있다. 환경 및 건강상의 위해방지를 위한 오염물질 배출의 억제와 제거, 그리고 수질, 대기질, 생태계 등 환경질의 제고를 위한 정책과 행정영역에 머물고 있다. 그러나 오염물질의 배출이나 환경질의 제고는 환경정책 영역에서 발생하는 문제가 아니라 자원 사용과 관리, 국토이용, 경제정책, 인구관리 관련 정책의 결과인 경우가 대부분이다. 환경정책의 도구는 1) 도덕적/설득적 수단, 2) 직접개입(공유화/국유화: 국립공원) 3) 직접규제 (법률제정, 오염물질의 양 규정, 원인자에 대한 법률적 행정적 제재, 직접적인 기술개발), 4) 간접규제 또는 경제적 유인수단(배출부과금제도, 보조금제도, 배출권거래제도 등)이다.

환경정책의 목표와 정책유형은 <그림 4>와 같다. 환경정책의 영역은 보통 환경 및 건강상 위해의 방지와 환경질의 제고에 국한된 경우가 많다. 그러나 환경과 건강상의 위해방지를 위한 오염물질 배출의 억제나 환경질의 제고를 위한 환경관련 시설의 설치 등은 이보다 상위의 정책영역인 자원 사용의 관리, 경제정책, 인구정책의 결과로 발생하는 문제의 사후처리에 불과한 정책영역이다 (문순홍, 1995; 문태훈, 2010).

〈그림 4〉 환경정책의 영역과 확장성



따라서 환경문제의 근본적 원인을 해결하기 위해서는 목표점을 자원사용량과 자원사용 방식의 조정, 경제성장 규모의 관리, 인적자원으로서의 인구 관리 등에까지 확대될 필요가 있으며 그러한 목표에 도달하기 위한 정책을 구비해야 한다. 이러한 정책으로 사회의 생태수용력 확장을 위한 간접 조정정책, 소위 생태전략적 접근이 필요하다.

예컨대 따르면 예방형 환경정책은 생태적 근대화 정책과 구조조정 정책으로 나뉜다. 전자가 생산과정과 생산품을 친환경적 기술을 통해 보완하는 정책이고 후자는 환경적으로 문제가 될 수 있는 생산 및 소비양식을 친생태적 적응력이 뛰어난 생산 및 소비유형으로 바꾸어 놓는 정책이다. 더 나아가서 산업구조 조정정책으로서 환경정책을 다루기도 한다(문순홍, 1995; 예닉, 1988). 생태 전략의 관점에서 본다면 환경정책의 범위는 자원사용의 관리, 경제규모의 결정, 인구관리의 영역 까지 통합적 정책이 확대되어야 한다. 그러나 이것이 환경부의 기능을 무한 확대시켜야 한다는 것은 아니다. 정부 부처별로 지속가능발전 가치의 공유, 기후위기 대응, 탄소중립 목표와 정합성이 높은 정책과 거버넌스 시스템으로의 전환으로 가능할 것이다. 또, 기업조직에서 활발히 도입하고 있는 문제해결 중심의 애자일 조직(Agile organization)을 다양한 형태로 활용할 수도 있을 것이다. 지속가능발전의 가치와 기후위기 대응과 탄소중립 목표를 공유하며 제도와 정책의 정합성을 높일 수 있다.

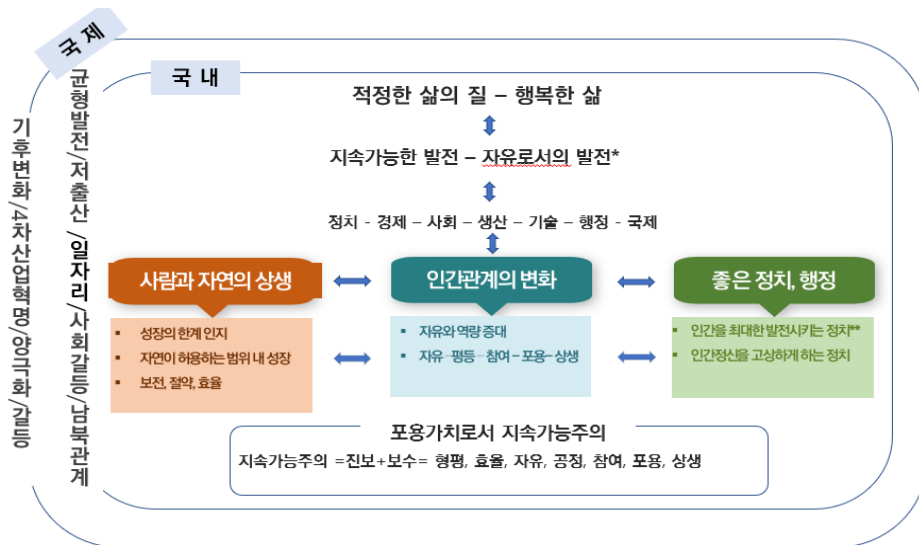
V. 지속가능발전 가치, 기후위기 대응 장기적 목표, 탄소중립 중단기적 목표 간의 정합성

지속가능발전은 “현재세대의 필요 충족을 위한 발전이 미래세대의 필요 충족 가능성을 저해하지 않는 발전”이다. 더 간략히 말하면 “미래세대의 복지수준을 저해하지 않는 발전”이다. 개인 삶의 질 개선을 위한 필요의 충족이 자원의 한계 내에서 이루어져야 하는 것, 그러므로 자원사용의 효율성과 필요충족을 위한 자원에 대한 접근권이 모두에게 평등하게 보장되어야 한다는 평등성의 가치를 동시에 지향한다.

1. 지속가능발전의 가치와 구조

〈그림 5〉는 지속가능발전의 가치, 전략, 체계, 목표를 표현한 것이다. 우리나라와 국제사회의 환경은 급변하고 있다. 국제적으로는 기후위기, 4차 산업혁명, 생물종 멸종 위기, 개발국과 저개발국 간의 양극화, 국가 간 인종 간의 갈등이 심화되고 있고, 국내적으로는 세계 환경 변화에 더하여 수도권과 비수도권 격차의 확대, 저출산 고령화, 일자리 부족, 사회갈등의 심화, 북한의 핵보유 상태에서 남북관계 문제 등에 직면하고 있다.

〈그림 5〉 지속가능발전의 가치, 전략, 체계, 목표, 비전



문태훈, 2020, 6.25, * 아마티아 센(Sen, Amrtya), 1999, ** 서병훈, 2017.

이러한 국내의 환경 속에서 지속가능한 발전은 국제사회가 추구해야 할 장단기적인 목표와 전략으로 1970년대부터 지속적으로 제안되어왔다. 그리고 이제는 UN과 국제사회가 동의하는 발전 모델로 확산되고 있다. 지속가능발전의 개념은 1987년 우리공동의 미래에서 정의되었던 추상적인 개념에서 “1. 가난의 종식, 2. 기아의 해결, 건강하고 좋은 음식과 지속가능한 농업의 확산, 3. 건강과 복지, 4. 양질의 교육, 5. 성평등, 6. 깨끗한 물과 위생, 7. 청정에너지, 8. 좋은 일자리와 경제발전, 9. 산업혁신과 인프라의 구축, 10. 불평등의 해소, 11. 지속가능한 도시와 공동체의 발전, 12. 지속가능한 소비와 생산, 13. 기후변화 대응, 14. 해양생태계 보전, 15. 육상생태계 보전, 16. 평화, 정의, 제도의 마련, 16. 모두가 같이 가는 파트너십” 으로 모두 17개의 목표와 하위의 160여개의 세부목표로 구체화되었다.

지속가능발전은 보수주의와 진보주의의 가치들을 모두 포용하는 종합적 포용가치이다. 보수 가치나 진보가치가 아닌 지속가능주의(Sustainablism) 가치라 할 수 있다. 사람들은 진보와 보수의 개념적 구분보다 정부의 이념과 그 실천을 위해 마련하는 여러 정책과 제도들이 과연 내 삶의 질을 더 낮게 만들고, 행복한 삶이 되도록 하는가를 기준으로 평가한다. 삶의 질이 더 나아지는 것, 자신의 꿈을 실현시키는 행복한 삶이 되는 것보다 더 중요한 것이 무엇이 될 수 있을까? 정부의 존재 이유도 여기에 있지 않은가? 그렇지 않다면 우리는 무엇 때문에 정부를 만들고, 발전하고, 성장하려 하는가?

지속가능한 발전은 이러한 바람을 실현시키려는 발전을 하지는 것이다. 우리의 성장과 발전이 지구를 망가뜨리지 않는 적절한 한도 내에서 유지되고, 삶의 질을 유지하고, 자식세대도 걱정할 삶의 질을 지속적으로 누리도록 하고, 자신의 역량을 발전시켜 꿈을 이루게 해줄 수 있는 발전을 하지는 것이다.

이렇게 되기 위해서는 첫째, 사람과 자연과의 관계가 자연에 대한 일방적인 착취와 이용이 아니라, 사람과 자연이 서로 공생하고 상생하는 관계로 변화하는 발전, 둘째, 사람과 사람 간의 관계도 서로 평등하고 공정한 관계로 변하는 것, 그래서 발전의 궁극적인 목표가 개인역량의 발전을 가져오는 “자유로서의 발전”을 이루는 것(센, 1999), 그리고 모든 사람이 평등한 기회와 공정한 과정과 정의로운 결과를 가질 수 있는, 사람 간의 평등한 관계가 발전하는 것, 셋째, 이를 실현하는 좋은 정치와 행정이 필수적이다. 존 스튜어트 밀은 위대한 정치를 개인이 이룰 수 있는 최선의 상태로 사람을 발전시키는 정치, 토크빌은 물질적 이익이나 사적이익보다 공공선에 대한 믿음과 헌신을 고양시키는, 인간정신을 고상하게 하는 정치를 좋은 정치라고 하였다(서병훈, 2017). 이렇게 보면 좋은 정치는 국민을 정신적으로 크고, 자아실현을 달성하는 윤택한 존재로 만드는 것이다. 그리고 좋은 행정은 시민요구에 빨리 반응하고, 잘못된 결정을 유연하게 수정하는 자기수정 능력을 가진 행정을 말한다

(UN, 1987, 문태훈, 2012).

이런 세 가지의 변화는 보다 구체적으로 우리의 삶과 가장 밀접하게 관련되어 있는 정치, 경제, 사회, 생산, 기술, 행정, 국제 시스템의 변화를 촉진하게 된다. 이런 하위 시스템의 변화를 우리 공동의 미래에서는 지속가능발전을 위한 전략이라고 표현하고 있는데 이것은 전략이자 지속가능발전의 모습, 또는 지속가능발전의 비전으로도 볼 수 있다.

유엔 보고서 우리공동의 미래(1987)가 제시하는 지속가능발전의 전략, 조건, 모습, 비전을 정리하면 <표 1>과 같다 (UN, 1987). 정치체제에서부터 행정체제에 이르기까지 지속가능발전의 달성을 위한 추진전략을 제시하고 있는데 이것은 지속가능발전을 달성하기 위한 전략이자, 지속가능발전의 모습, 비전으로도 해석할 수 있다.

<표 1> 지속가능발전의 전략과 비전

정치체제	정책결정에 시민들의 참여를 보장하는 정치
경제체제	자립적, 지속적인 기반 위에서 흑자와 지식을 생산할 수 있는 경제
사회체제	개발에서 야기되는 긴장과 갈등을 해소할 수 있는 사회
생산체제	발전을 위한 생태적 기반을 보전하고 소중히 여기는 생산
기술체제	새로운 해결책을 지속적으로 찾는 기술
국제체제	<u>지속가능한</u> 국제 교역과 재정을 강화하는 국제
행정체제	유연하고 <u>자기수정</u> 능력을 가진 행정

출처: UN, 1987. 우리공동의 미래.

2015년 유엔에서 수립된 유엔 지속가능발전목표(UN SDGs)를 수용하여(환경부, 2018) 2018년에 수립된 한국 지속가능발전목표는(K-SDGs)는 <그림 6>과 같다.

〈그림 6〉 한국의 지속가능발전목표, K-SDGs

비전	포용과 혁신을 통한 지속가능 국가 실현			
전략	사람	번영	환경	평화·협력
	사람이 사람답게 살 수 있는 포용사회	혁신적 성장을 통한 국민의 삶의 질 향상	미래 세대가 함께 누리는 깨끗한 환경	지구촌 평화와 협력 강화
K-SDGs 17개 목표	[목표1] 빈곤층 감소와 사회안전망 강화 [목표2] 식량안보 및 지속 가능한 농업 강화 [목표3] 건강하고 행복한 삶 보장 [목표4] 모두를 위한 양질의 교육 [목표5] 성평등 보장 [목표11] 지속가능한 도시와 주거지	[목표8] 좋은 일자리 확대와 경제성장 [목표9] 산업의 성장과 혁신 활성화 및 사회 기반시설 구축 [목표10] 모든 종류의 불평등 해소 [목표12] 지속가능한 생산과 소비	[목표6] 건강하고 안전한 물관리 [목표7] 에너지의 친환경적 생산과 소비 [목표13] 기후변화와 대응 [목표14] 해양생태계 보전 [목표15] 육상생태계 보전	[목표16] 평화·정의·포용 [목표17] 지구촌 협력 강화

관계부처합동, 2021. 제4차 지속가능발전기본계획 2021-2040.

한국의 지속가능발전 목표는 유엔의 지속가능발전목표를 한국의 현실을 반영하여 적극적으로 수용하고 있다. 1987년의 추상적이고 다소 모호했던 지속가능발전은 국제사회가 추구해야 할 목표와 규범으로 17개의 구체적인 지속가능발전 목표로 발전하였다. 모두가 함께 가는 포용적 성장이라는 비전을 사람(개인의 발전과 삶의 질 개선), 번영(좋은 일자리 확대, 불평등 해소, 지속가능한 생산과 소비), 지구환경(육상, 해양생태계 보호, 기후위기 대응), 평화와 협력을 위한 모든 정책 영역을 지속가능발전의 큰 틀 속에서 같이 통합하고 있다. 기후변화대응과 탄소중립도 지속가능발전이라는 상위 체계와의 외적, 내적 정합성을 가지고 이행되어야 한다.

2. 기후위기대응의 비전과 목표

기후변화대응기본계획은 20년을 계획기간으로 5년마다 연동계획으로 수립하여 시행한다. 1차 기후변화대응기본계획(2017-2036)은 2016년 12월에 수립하였고, 2차 기본계획은 2030 국가온실가스 감축로드맵(2018.7)의 감축목표 및 이행수단 등을 반영하기 위하여 2019년에 제2차 계획을 조기 수립하였다. 2차 기본계획의 기후변화대응 비전, 전략, 과제 등은 <그림 7>과 같다.

<그림 7> 기후변화대응의 비전, 목표, 과제(관계부처합동, 2019. 10)

비 전	지속가능한 저탄소 녹색사회 구현												
목 표	<table border="1" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 30%;">온실가스 배출</td> <td style="width: 30%;">709.1백만톤('17)</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">⇒</td> <td style="width: 30%;">536백만톤('30)</td> </tr> <tr> <td>적응력 제고</td> <td colspan="3">기후변화 적응 주류화로 2°C 온도상승에 대비</td> </tr> <tr> <td>기반 조성</td> <td colspan="3">파리협정 이행을 위한 전부문 역량 강화</td> </tr> </table>	온실가스 배출	709.1백만톤('17)	⇒	536백만톤('30)	적응력 제고	기후변화 적응 주류화로 2°C 온도상승에 대비			기반 조성	파리협정 이행을 위한 전부문 역량 강화		
온실가스 배출	709.1백만톤('17)	⇒	536백만톤('30)										
적응력 제고	기후변화 적응 주류화로 2°C 온도상승에 대비												
기반 조성	파리협정 이행을 위한 전부문 역량 강화												
핵심 전략	중점 추진과제												
저탄소 사회로의 전환	<ol style="list-style-type: none"> ① 국가온실가스 감축목표 달성을 위한 8대 부문 대책 추진 ② 국가목표에 상응한 배출허용총량 할당 및 기업 책임 강화 ③ 신속하고 투명한 범부처 이행점검·평가 체계 구축 												
기후변화 적응체계 구축	<ol style="list-style-type: none"> ① 5대 부문(국토·물·생태계·농수산·건강) 기후변화 적응력 제고 ② 기후변화 감시·예측 고도화 및 적응평가 강화 ③ 모든 부문·주체의 기후변화 적응 주류화 실현 												
기후변화대응 기반 강화	<ol style="list-style-type: none"> ① 기후변화대응 新기술·新시장 육성으로 미래시장 창출 ② 국격에 맞는 신 기후체제 국제 협상 대응 및 국제협력 강화 ③ 전 국민의 기후변화 인식 제고 및 저탄소 생활문화 확산 ④ 제도·조직·거버넌스 등 기후변화대응 인프라 구축 												

기본계획상 기후변화대응의 비전은 지속가능한 저탄소 녹색사회의 구현, 목표는 온실가스 배출 감소(2030년까지 2017년 7.1억 톤에서 2030년 5.36톤으로 감축), 2℃ 온도상승에 대비 적응력 제고, 파리협정 이행을 위한 역량강화 등 기반조성이다. 비전과 목표 달성을 위한 핵심전략은 저탄소 사회로의 전환, 기후변화 적응체계의 구축, 기후변화대응기반 강화로 설정하고 있고, 전략별로 중점 추진과제들을 제시하고 있다.

문제는 비전이 저탄소 녹색사회의 구현으로 설정되어 있으나 저탄소 녹색사회가 어떤 사회인지에 대한 내용이 없다. 기본계획에서는 “저탄소 사회를 그리기 위한 다양한 이해관계자의 참여 체계를 구축”하여 “2050 저탄소 사회비전 포럼”을 운영하여 비전과 전략을 구체화하는 것으로 되어 있다. 비전이 없는 상태에서의 전략과 추진과제가 설정된 것이어서 기본계획의 완성도가 미흡하고, 제도적 정합성의 관점에서 보면 지속가능발전계획-기후변화대응기본계획-탄소중립추진전략 상호 간의 가치, 비전, 목표, 전략의 정합성이 약하다. 탄소중립은 기후위기 대응을 위한 것이고 기후위기 대응은 궁극적으로 지속가능발전을 달성하기 위한 것이라면 세 가지의 기본계획과 전략, 목표에서 보여 지는 수직적, 수평적, 내부적, 외부적 정합성은 상당히 약한 것으로 보인다. 정합성의 제고는 정책효과를 높이기 위한 것이고 정합성 제고는 가치의 공유와 목표의 공유가 중요한데 가치, 비전, 목표가 기본계획과 전략에서 공유되지 않고 있다면 정책목표의 달성과 정책효과를 기대하기 힘들다.

3. 2050 탄소중립의 비전과 목표

다음 <그림 8>, <그림 9>는 탄소중립의 비전과 추진전략, 기대효과 등을 도식화한 것이다(관계 부처합동, 2020. 2050 탄소중립추진전략).

〈그림 8〉 탄소중립의 비전과 전략

		현재 모습 (As-Is)	미래 모습 (To-Be)	기대효과
비전				<ul style="list-style-type: none"> ① 산업경쟁력 강화를 통한 경제성장 + ② 국민 삶의 질 제고
부문별	에너지	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 화석연료 기반 에너지 생산 - 석탄+LNG 발전 비중 약 66% ('19) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 신재생 등 친환경 기반 에너지 생산 - 신재생에너지+CCUS 기술 등 활용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 친환경·청정에너지 중심 전력체계 전환 ■ 친환경에너지 생산국 → 에너지 자립도 향상
	「에너지 탄소중립 혁신전략」(21.4분기)			
	산업	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 탄소 집약적 산업구조 - 탄소 다배출 업종(%): (韓)8.4, (EU)5.0, (美)3.7 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 신유망산업 확산 + 저탄소 산업구조 전환 - 2차전지, 바이오 등 저탄소 신산업 부상 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 글로벌 환경규제 적용 → 산업경쟁력 강화 ■ 탄소중립 글로벌 신시장 선점
	「탄소중립 산업 대전환 추진전략」(21.4분기) 「전통 중소기업 저탄소경영 지원방안」(21.4분기)			
수송	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 내연기관 중심 수송체계 - 전차량 중 친환경차 등록비중: 2.87% ('20.6) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 친환경차 중심 생태계 조성 - 친환경차 글로벌 시장 점유율 1위 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 친환경·미래차 산업 글로벌 경쟁력 강화 ■ 소재·부품·장비 등 전·후방산업 동반성장 	
「수송부문 미래차 전환전략」(21.4분기)				
건물	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 에너지 다소비 건물 중심 - 15년 이상 노후 건축물은 전체 건축물의 74% ('19) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 에너지 자급형 그린빌딩 확대 - 공공·민간 건물 100% 친환경에너지 기반 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제로에너지 건물 보편화 → 에너지 비용 ↓ 주거환경 ↑ ■ 건물의 에너지 자급자족 실현 	
「건물부문 2050 탄소중립 로드맵」(21.4분기)				

〈그림 9〉 탄소중립의 비전과 전략



자료: 관계부처합동, 2020, 2050 탄소중립추진전략

탄소중립의 비전과 전략을 지속가능발전, 기후위기 대응과의 상호 정합성의 관점에서 보면 몇 가지 문제들을 볼 수 있다. 탄소중립의 비전, 목표, 전략을 지속가능발전, 기후위기 대응과의 정합성과의 관점에서 평가하면 다음과 같다. 우선, 탄소중립의 비전과 목표를 탄소배출량의 증가와 GDP 성장을 분리시켜, 경제성장과 국민 삶의 질을 제고하는 것으로 설정하고 있다. 그러나 기후위기 대응의 더 큰 맥락에서 보면 경제성장을 통한 국민삶의 질의 제고는 탄소중립의 궁극적 목적이 되기는 힘들다. 탄소중립의 과정은 그 결과로 산업경쟁력을 제고시킬 수 있겠으나 탄소중립이 경제성장을 궁극적 목표로 할 때는 기후위기 대응의 가치, 목표, 전략과는 외적, 내적 정합성이 약화되어 정합성이 높은 일관된 탄소중립 정책수립과 집행이 힘들게 될 가능성을 내포하고 있다. 지속가능성과의 외적, 내적 정합성도 일관성을 상실하게 되는 것은 물론이다.

세부 분야별로 살펴보면, 주거부문은 자기소비 활성화 등 분산형 에너지시스템 확산, 제로에너지 건축 의무화 등의 추진으로 되어 있다. 그러나 분산형 에너지 시스템의 확산과 프로슈머로의 전환이라는 전략은 현재 대규모 집중형 재생에너지 시스템으로 진행되고 있어서 탄소중립 비전과 전략과는 반대의 방향으로 진행되고 있는 모습을 자주 볼 수 있다.

교통부문은 초고속철도망, GTX등 광역 도시철도 확충을 전략으로 하고 있는데 광역도시철도의 확충은 지역발전을 위한 선별적 고립화 전략(Selective spatial closure strategy)에 어긋나고, 자립적 발전을 침식할 수 있다. 그리고 수도권지역과 서울 집중도를 가속화시킬 가능성이 크다. 행정수도를 세종으로 이전시킨 국토 균형발전의 원칙에 배치되고 수도권 집중을 심화시킬 가능성이 더 커지고, K-SDGs 11번 지속가능한 도시와 주거지 목표와의 외적, 내적 정합성도 배치된다.

소비부문에서는 플라스틱을 비롯한 폐기물 발생의 증가 추세를 완화시키기 위해 친환경제품의 정보제공을 확대하여 지속가능한 제품사용기반을 구축하는 전략을 제시하고 있으나 이는 소비 감소를 통한 근본적 해결이나 외부비용을 내재화하는 가격현실화와 시장기능을 이용한 유인책과는 거리가 멀다.

기후위기에 대한 인식 부족 때문에 대응과 실천이 부족한 문제를 교육을 통한 인식개선으로 접근 한다는 전략을 세우고 있다. 물론 교육을 통한 인식개선은 필요하다. 그러나 대응과 실천이 부족한 것은 제도적 환경이 적절한 규제와 경제적 유인을 통한 대응과 실천을 방치하고 있어 제도적 정합성이 떨어지기 때문이기도 하다. 규제와 외부비용의 내재화를 통한 시장유인책이 더불어 강화될 필요가 있다. 몇 가지 예시에 불과하지만 정책과 제도의 정합성이 약화되면 정책이 일관된 가치와 목표하에서 수미일관하게 수행되기 힘들다. 지금까지 우리나라의 정책 중에 내외적 정합성이 가장 높은 상태로 추진된 정책은 1960년대 중반 이후의 경제성장 정책이었다. 정부 각 부처의 모든 정책이 경제성장에 초점이 맞추어지면서 시행되어온 경제성장 정책만큼 높은 제도적 정합성을 가진

정책은 찾기가 쉽지 않다. 문제는 외적정합성의 국제적, 국내적 합의가 떨어지는 변화된 환경과 시대에서도 전환의 기회를 놓치고, 여전히 경제성장과의 정합성이 높은 정책들 위주로 국가정책이 운영되고 있으니 정책적인 난맥상이 더욱 가중되고 있는 것으로 볼 수 있다.

Ⅵ. 정합성 제고를 위한 환경조직과 거버넌스의 구조의 방향

기후위기에 대응하는 일부 외국의 환경조직과 거버넌스의 동향을 개관하면 정부조직의 형태는 크게 소부처를 위주로 하는 전문부처주의 접근과 여러 기능을 한 부처에서 포괄하는 대부처주의 접근 방식으로 나뉘어진다. 대부처주의는 한 부처가 여러 관련 기능을 통합하여 수행하는 정부조직 형태로, 작은 정부를 지향하고, 행정의 효율성을 높이기 위한 목적이 주가 되는 부처 형태이다. 대부처주의는 연관기능을 한 부처가 총괄하기 때문에 부처 간의 칸막이 현상이 완화될 수 있고 관련 제도와 업무 간의 정합성이 커질 수 있다는 장점이 있다. 반면, 여러 기능을 한곳에서 전담하기 때문에 부처에 대한 통제가 약화될 수 있어 관료주의의 역기능이 커질 수 있다는 단점이 있다.

반면에 전문부처주의는 정책의 대상을 명확히 정하여 정책과 행정수요 계층의 서비스 만족도를 향상시키고 행정서비스의 질을 높이기 위한 목적이 주가 된다. 전문부처주의는 부처 간 칸막이 현상이 강해질 수 있어 관련 업무 간의 협력과 정합성이 낮아질 수 있으나 부처 간의 협력프로그램과 민간과의 협력을 활성화하면 정합성의 문제를 완화할 수 있고, 서비스의 질을 높일 수 있다.

대부처주의와 전문부처주의를 기준으로 해당 국가를 명확하게 구분하기는 어려우나 기존의 정부 조직 관련 문헌들을 보면, 미국과 우리나라는 대부처주의로, 영국, 독일, 프랑스 등은 전문부처주의로 구분하고 있다(김석은, 2017; 박중훈, 2016; 박영원, 2017; 연합뉴스, 2017)

그러나 외국의 환경부처를 중심으로 살펴보면 환경부처가 전통적인 환경정책과 행정에 집중하는 전문부처 방식인지, 환경과 관련된 여러 기능들을 환경부처로 통합하여 종합적으로 수행하고 있는지를 살펴보면 정부 부처 전체를 설명하는 기존 연구에 의한 분류와는 다른 양상을 보인다.

프랑스, 독일, 영국 등의 환경부처 조직은 전형적인 대부처주의로 볼 수 있다. 프랑스는 그 대표적인 형태로, 환경관련 정책기능을 기존의 환경의 질과 건강상의 위해를 방지하는 차원에서 확대하여 기후변화 대응을 위한 국토관리, 에너지관리, 교통, 주택 등의 영역을 환경부에 통합하여 생태전환부로 대부처 조직을 운영하고 있다(김희석·이영성, 2021). 영국은 식품, 농업, 지역, 기후적응의 기능, 독일은 자연, 환경, 핵문제의 기능 등을 환경부처에서 통합적으로 운영하고 있다.

미국은 환경청을 중심으로 대통령의 적극적인 개입을 통한 타부처와의 협력을 바탕으로 하고

있는 전문부처주의로 볼 수 있다. 대부처주의 접근방식을 취하고 있는 프랑스, 독일, 영국의 거버넌스 구조를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

1. 대부처주의 접근방식의 경우

프랑스의 생태전환부는 우리나라의 환경부, 국토교통부, 산업통상자원부 에너지자원실을 합한 기능을 가지고 있어 개발과 에너지생산에서 초래되는 기후변화 영향을 통합적으로 관리하고 있다. 프랑스 정부 내에 다양한 기후변화 정책 추진주체가 존재하나, 주요 조직은 정책 방향을 제시하는 대통령 직속 생태방어회의, 정책을 집행하는 생태전환부, 정부 정책을 감시하고 정책을 제안하는 기후 시민협의체와 기후 고등자문원 등으로 구성된다. 또한, 정부 행정업무 최고자문기관이자 행정 재판소인 국참사원도 최근 정부의 기후정책수행에 대한 감시를 강화하고 있는 추세이다.

대통령직속의 생태방어회의는 국가가 시행하는 모든 정책이 기후와 생물다양성 보호원칙을 준수하는지를 확인하고, 회의를 최상위에 위치시켜 환경인식의 중대성을 반영하고 있다. 동시에 기후 시민협의체를 설치하고 협의체 제안을 생태방어회의에서 논의하여, 국민 의견이 권력 최상부의 결정에 직접 영향을 미칠 수 있는 구조가 마련되어 있다. 우리나라의 국토교통부에 해당하는 프랑스의 중앙 부처는 국토결합·지자체부로, 국토균형개발과 지자체 관련정책만을 담당하는 소규모 부처로서 기능하고 있을 따름이다. 에너지 공급과 저탄소 에너지 등 에너지 관련 일체의 업무를 생태전환부에서 관장하고 있어 탄소중립 실현을 위한 일관적 에너지 정책시행이 가능하다. 담당부서는 에너지 기후국이며, 에너지안보와 공급을 담당하는 에너지과, 기후변화 방지 업무 담당 기후에너지효율과로 이루어져 있다

기후정책의 제안과 감독은 국참사원(정부정책 준수 감시), 경제사회환경자문원(직능 시민대표, 환경관련 법안 자문, 시민탄원 접수), 기후고등자문원(기후계획평가), 기후시민협의체(기후정책 제안, 기후법안 평가) 등이 기후정책의 감시, 감독, 제안, 소통의 기능을 수행하고 있다. 특히, 국참사원은 정부전체에 대한 내부 통제기관으로 행정부에 대한 자문과 행정법원의 역할을 겸하고 있으며, 정부 정책 수행에 대한 최종 판정을 내리는 기관이다. 국참사원은 정부의 조치 미이행시 벌금을 부과할 수 있다. 국참사원은 최근 정부의 기후변화 목표달성 지연에 대해 강한 경고성 조치를 취하고 있다. 프랑스 북부에 위치한 그랑드생트(Grande-Synthe)시는 2019년 1월에 국참사원을 통해 정부의 기후변화 정책이 충분하지 못하여 기후변화 피해에 노출되었다고 정부를 상대로 소송을 제기하였다. 최초의 기후소송이라고 불리는 본 소송에서 국참사원은 정부가 현재 2030년 기후변화 로드맵을 준수하지 않고 있다고 판시하고, 정부가 그랑드생트 시에 5,000유로를 배상할 것을 명하였다. 환경

단체의 제소로 2017년 7월 국참사원은 정부에 환경법 규정대로 13개 권역의 대기에서 NO₂와 PM₁₀ 농도를 낮추라고 지시하였으나 지켜지지 않았으며, 이에 따라 2021년 7월 정부에 명령 준수 지연 6개월 당 1,000만 유로(약135억 원)의 벌금 부과 조치를 취하였다. 정부에 부과한 벌금은 생태전환청(ADEME)등 관련 기관과 환경단체에 분배될 예정이다. 정부의 미진한 기후정책 수행에 대한 시민과 정부내의 강력한 통제가 확보되고 있음을 알 수 있다. 법제도적인 측면에서 보면 프랑스 정부는 2020년에 기후시민협의체의 제안을 받아들여 헌법1조에 국가의 생물다양성과 환경 보호, 기후이상 대응 의무를 명시할 위한 헌법 개정을 추진하였으나, 상원과의 세부 법문 협의에 실패하여 헌법 개정 작업은 중단된 상태이다, 일반법으로 녹색성장을 위한 에너지전환법(2015), 에너지기후법(2019), 기후영향방지 및 회복력강화법(2021), 에너지기후계획법 입법예고(2023) 등이 있으며 법에 기후목표를 구체적인 수치로 명시하여 국가저탄소전략(SNBC)을 비롯한 기후변화 대응 계획에 법적 강제성을 부여하고 있다(김희석, 이영성2021).

독일의 연방 환경·자연보호·핵안전부(연방환경부), 영국의 환경·식품·농촌지역부(DEFRA, Department of Environment, Food and Rural Affairs)도 전형적인 대부처조직으로 기능하고 있다. 특히 영국의 환경부는 환경부 → (1970-1997) → 환경·교통·농촌지역부(DETR, 1998-2001) → 환경·식품·농촌지역부(2002-2021 현재)로 대부처주의로 정책영역이 확대, 변해왔다. 기후변화위원회는 기후변화법에 근거하여 2008년 설립된 독립위원회로 영국의 기후변화 목표와 정책에 대한 자문, 온실가스 감축 및 기후변화 적응현황에 대한 모니터링을 담당하는 독립 위원회이다. 영국은 온실가스 감축목표를 최초로 기후변화법(Climate Change Act, 2008)으로 법제화한 나라이며, 기후위기 대응정책의 모든 경우와 상황에 일자리 창출효과를 매우 중시하고 있는 특징을 보이고 있다(우윤석, 2021).

2. 전문부처주의 접근방식의 경우

미국의 기후대응 거버넌스는 환경청을 중심으로 하는 단일부처 중심이나 대통령 백악관 소속 국가기후TF를 중심으로 연방 부처의 담당 기후관련 프로그램들을 중심으로 하는 협력체제가 강하다. 환경청은 탄소배출 정책을 주도하고, 기후변화 정책은 대통령 비서실 직속기관이 주도하는 구조이다. 이중에서도 핵심주체는 백악관의 기후변화 특사이며, 국내기후정책실(Domestic Climate Policy), 국가기후TF(National Climate Task Force), 기후변화행동그룹(Climate Change Action Group), 기후 허브(Climate Hub) 등이 백악관의 주요 기후변화 거버넌스 구성 그룹들이다. 국내기후정책실은 기후관련 특별조직으로 국가기후보좌관이 대통령의 국내기후 아젠다를 조율하고 시행한다. 국가

기후TF는 국가기후보좌관이 범정부적인 기후변화 대응을 담당하는데 21개 연방기관과 부처장등이 참여하여 정책의 통합 및 조정, 제도의 정합성 확보 노력을 주도한다. 기후허브는 재무부 소속으로 기후관련 활동을 조정하고 향상시키는 역할, 국토안전부의 기후변화행동그룹은 기후위기 해결을 위한 부처의 다기능적 노력을 통합하는 기능을 담당하고 있다. 미국에서 에너지 정책은 에너지부(DOE), 교통부(DOT)가 주로 담당하고, 국무부, 내부무, 법무부 등의 부처가 관여하고 있다. 종합적으로 보면, 미국의 기후변화정책은 국제사회와의 협력, 에너지정책은 부처 간의 협력으로, 기후변화정책을 국제무대에서 주도권을 확보하고, 에너지정책은 에너지산업의 육성을 통한 일자리창출과 경제활성화로 양방향의 정책을 추진하고 있다(김병조, 2021).

중국의 기후변화 대응 거버넌스는 시진핑 주석이 제창한 “두 개의 산”(Two mountain theory) 이론을 바탕으로, “푸른산(green hill)과 맑은 물(green water)이 금으로 된 산과 은으로 된 산보다 더 중요하다”는 기초하에 생태문명을 중국 환경계획의 키워드로 제시하고 생태문명으로의 전환을 추진하고 있다.(Pan, 2018). 기후변화 대응은 생태환경부가 주관하고, 각 부처에 대하여 관련 조정 지도업무를 책임을 지고 있다. 에너지 기후목표는 2060 탄소중립 달성이다.

이상 대부처주의에 의한 핵심적 기능이 한 부처에 통합되어 정책의 정합성을 촉진하는 경우와 전문부처주의를 유지하며 대통령 소속 위원회의 기능을 이용하여 부처 간의 종합적, 유기적 기후변화 대응과 거버넌스를 구축하는 경우 두 가지의 거버넌스 형식을 검토하였다.

우리나라 환경부 기능과 거버넌스 관련하여 특히 주목해야 할 두 가지 상반된 외국 사례는 대부처주의의 대표적인 프랑스와 전문부처주의의 대표적인 미국의 케이스라 할 수 있다. 우리가 직면하고 있는 상황은 기후위기 대응과 2050 탄소중립의 달성, 그리고 이러한 노력을 유엔의 지속가능발전목표(UN-SDGs)와 한국의 지속가능발전목표(K-SDGs)의 이행과 연계시켜야 하는 상황이다. 이를 통하여 국가의 체질을 업그레이드하고 국민들의 삶의 질과 행복수준을 높이는 것이 목적이다. 제도와 정책 간의 높은 정합성은 목표와 가치의 공유와 이를 정점으로 하는 거버넌스 시스템의 구축과 일관된 정책의 시행이 담보되어야 한다.

2050 탄소중립 달성은 국제사회의 책임 있는 일원으로서 기후위기 대응을 위한 국가적인 과제이다. 그러나 2050 탄소중립은 그 자체가 목적이 아니라 탄소중립을 통하여 기후위기에 대응하고, 나아가서 국가의 체질을 지속가능한 시스템으로 업그레이드하여 국민 삶의 질을 지속가능하게 발전시키는 것이 궁극적이 목적이라 할 수 있다.

탄소중립과 기후변화 관련 일부 언론에서 보도된 바 있는 기후에너지부 신설 안은 산자부와 환경부의 관련기능을 일부 떼내어 새로운 부처를 만들려는 조직 개편안의 하나로 볼 수 있다. 그러나 정부조직 개편에 대한 해당 제안은 더 적극적인 새로운 패러다임 전환의 방향으로 개선될

필요가 있다. 이 제안은 현재 정책의 패러다임 변화 없이 각 부처의 일부 기능을 떼어 내고 서로 합해서 새로운 명칭의 부처를 만든다는 안이다. 그러나 이는 기후변화와 탄소중립을 여전히 기존의 조직 개편 패러다임으로 접근하는 것으로 볼 수 있다. 2050 탄소중립, 기후변화대응, 한국판 뉴딜과 지속가능발전을 지향하는 새로운 국가시스템으로의 전환을 위한 제도적, 정책적 정합성을 높이는 조직개편 패러다임으로 적합하지 않다. 기존에 이런 방식의 정부조직 확대 개편이 화학적 통합이 이루어지지 않고, 한 지붕 두 살림으로 끝난 경험이 많았었다. 우리나라의 현행 정부부처의 조직 구조와 부처 간의 높은 칸막이 조직행태를 고려할 때 부처 간의 제도적, 정책적 정합성과 융합적 대응은 기대하기 힘든 상황이다. 프랑스와 같이 생태문명으로의 전환을 위하여 경제부문과 생태문명 부문에 대한 대부처주의 접근방식이 2050 탄소중립과 한국판 뉴딜, 지속가능발전의 이행에 효과적일 수 있으며 이에 활용을 위한 면밀한 검토가 필요할 것이다.

프랑스의 중앙부처는 소부처주의 원칙이나 경제부문과 환경부문은 예외적으로 대부처주의로 접근하여 제도적 정책적 정합성이 높은 구조로 진화하고 있다. 경제부문은 경제·재정·활성화부에서 통합적으로 담당하는데 우리나라의 기획재정부, 산업통상자원부, 중소기업벤처부를 합한 역할을 수행하고, 생태와 환경부문은 생태전환부에서 담당하며, 우리나라의 환경부, 국토교통부, 산업통상자원부의 에너지자원실을 합한 기능을 가지고 있다(김희석·이영성, 2021).

Ⅶ. 소결

기후변화는 기본적으로 환경문제이다. 이런 점에서 기후변화와 탄소중립에 대응하는 환경정책의 역할은 기존의 건강상 위해의 방지나 환경질의 개선이라는 소극적이고 사후적 정책에서 벗어나 이제는 적극적으로 이런 문제들을 사전에 방지하고, 새로운 차원의 국가시스템으로 도약할 수 있도록 예방적 생태전략의 차원으로 접근방식을 전환할 필요가 있다.

그리고 한국의 정부시스템도 기존의 경제성장과 복지지향형 정부와 병행하여 지속가능발전 정부 시스템으로 전환해 나가야 할 시점이다. 특히 기후위기와 탄소중립 달성을 위해서는 국토이용, 에너지관리 등 자원관리의 영역에 지속가능성, 친환경 관점과 기후위기 대응과 생태계보호의 원칙이 모든 정책에서 정합성을 가지고 일관되게 적용되어야 할 것이다. 기후대응과 탄소중립을 위해 환경친화적 에너지의 생산과 공급이 중심이 되어야 하는 상황에서 기존의 에너지 정책 패러다임인 산업정책의 일환으로 싸고 풍부한 에너지공급을 제공하는 패러다임은 획기적으로 전환되어야 할 것이다. 이런 전환이 2050 탄소중립 달성과 기후위기 대응이라는 목적에도 맞는 전환일 될 것이다. 예를

들어, 지속가능발전과 기후변화대응의 중심 부처로서 환경부의 기능을 환경기후에너지부로 확대하고, 국정의 패러다임을 경제, 사회, 환경이 서로 균형을 이루는 경제부총리, 환경부총리, 사회부총리의 3부총리 협의체로 새로운 국정패러다임으로 전환해나가는 것을 고려할 수 있다. 그리고 지속가능발전위원회가 지소가능발전기본법 개정으로 대통령직속 위원회로 원상회복됨에 따라, 탄소중립과 3부총리 협의체를 지원하는 자문 및 심의기구로 운영하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 이러한 정부구조로의 전환이 기후대응과 2050 탄소중립 목적 달성, 그리고 궁극적으로 지속가능발전의 이행에 필요한 구조이며, 국민들에게 새 정부의 새로운 모습을 보여 동참을 이끌어내고, 탄소중립과 기후위기 대응에 강력한 신호를 국내외에 보내는 메시지가 될 수 있을 것이다. 그리고 2050 탄소중립 달성을 위한 녹색전환과 지속가능발전이라는 생태문명의 세계사적 흐름을 주도하고 국민 삶의 질 과 행복 향상을 주도하는 새로운 국정운영으로 이어질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 관계부처합동. (2019). 「제2차 기후변화대응 기본계획」.
- 관계부처합동. (2020). 「지속가능한 녹색사회 실현을 위한 대한민국 2050 탄소중립 전략」.
- 관계부처합동. (2021). 「제4차 지속가능발전기본계획 2021-2040」.
- 김병조. (2021). “제3장, 해외사례 (미국)”. 박순애 문태훈 외. (2021). 「기후변화대응을 위한 제도간 정합성 연구」. 한국행정학회. 환경부.
- 김석은. (2017). “미국 영국 프랑스 정부조직 개편에 관한 비교연구”. 「정부학연구」. 23(1): 255-276.
- 김호석. (2017). 「국가정책, 계획 지속가능성 평가체계 개발」. 한국환경정책·평가연구원.
- 김희석·이영성. (2021). “제3장, 해외사례 (프랑스)”. 박순애 문태훈외. (2021). 「기후변화대응을 위한 제도간 정합성 연구」. 한국행정학회. 환경부.
- 랜더스, 요르겐. (2012). 「더 나은 미래는 쉽게 오지 않는다」. 김태훈역. 2013. 생각연구소 (Jorgen Randers, 2012, 2052: A Global Forecast for the Next Forty Years).
- 메도우즈, D.H. 외. (1972). 「인류의 위기, 로마클럽 레포트」. 김승한역. 삼성문화재단.
- 메도우즈, 도넬라 H., 데니스 L 메도우즈, 요르겐 랜더스. (2004). 「성장의 한계」. 김병순역. 갈라파고스.
- 문순홍. (1995). 「서론-지속가능한 사회를 향한 생태전략 시론 - 지속가능한 사회를 향한 생태전략」. 도서출판 나라사랑.
- 문태훈. (2008). “한국환경정책의 변화와 과제 1963-2007” 「한국정책학회보. 제17권3호」.
- 문태훈(2010). “환경문제의 개선을 위한 공공적 접근방법의 확대: 필요성과 가능성 그리고 과제” 「한국행정논집」. 22(3): 799-820.
- 문태훈. (2012). “그린정부 - 한국의 비전과 지속가능발전전략-”. 황성돈, 이용환, 최창현, 나정원, 문태훈, 최광, 최남희, 최도립, 학송. 「좋은정부란 무엇인가?」 한반도 선진화재단. 좋은정부 연구회.
- 문태훈. (2020. 6.25). “지속가능한 발전을 위한 과제”. 2020년 한국행정학회 하계학술대회 기초 발제문.
- 문태훈. (2021). “제5장, 정책간 정합성 제고 및 시너지확보”. 박순애·문태훈외. (2021). 「기후변화 대응을 위한 제도간 정합성 연구」. 한국행정학회. 환경부.
- 박순애, 문태훈, 강명원, 김병조, 변병설, 우윤석, 이영성, 이재완, 최충익, 김경아, 이다경. (2021).

- 「기후변화대응을 위한 제도간 정합성 연구」. 한국행정학회. 환경부.
- 박영원. (2017). 「정부조직개편의 현황과 개선과제」. 국회입법조사처.
- 박중훈. (2016). 「역대 정부조직개편에 대한 성찰과 전망」. 한국행정연구원.
- 서병훈. (2017). 「위대한 정치」. 책세상.
- 서병훈. (2020). 「민주주의-밀과 토크빌」. 대우학술총서 아카넷.
- 성지은. (2009). “환경친화적 혁신정책과 정책통합: 핀란드 사례”. 「환경정책연구」. 8(2): 119-144.
- 성지은 외. (2009). 「통합적 혁신정책을 위한 정책조정방식 설계」. 과학기술정책연구원.
- 성지은·송위진. (2008). “정책조정: 새로운 접근 -정책통합-”. 「한국정책학회 춘계학술발표논문집」. 2008: 479-498.
- 센, 아마티아. Sen, Amartya. (1999). 「자유로서의 발전」(*Development as Freedom*). 김원기역 (2007). 서울: 갈라파고스.
- 안병철·한종희. (2006). “신공공관리(NPM)적 행정개혁과 제도적 정합성: 개방형직위제와 책임운영기관제를 중심으로”. 「한국행정논집」. 18(3): 765-792.
- 연합뉴스. (2008.1.16.). “조직개편. 선진국들 대부처주의”.
- 연합뉴스. (2017.2.27.). “정부조직 바뀔까 시리즈 1-6”.
- 에닉, 마틴. (1988) 「경제조정으로서의 예방환경정책 - 지속가능한 사회를 향한 생태전략」. 문순홍 역. 도서출판 나라사랑.
- 우윤석. (2021). “제3장, 해외사례 (영국)”. 박순애 문태훈외. (2021). 「기후변화대응을 위한 제도간 정합성 연구」. 한국행정학회. 환경부.
- 이남수·서세욱. (2007). “최근 일본의 재정개혁과 시사점 -고이즈미 내각의 개혁을 중심으로-”. 「경제현안분석」. 14: 1-88.
- 전상환. (2015). “제도정합성 관점에서의 주민참여예산제도 평가: 도시, 농촌, 도농 복합 기초지자체를 중심으로”. 「지방정부연구」. 19(1): 229-255.
- 전영준·엄태호. (2019). “지방재정 신속집행제도의 효과적 운영을 위한 외적 정합성 분석: 경기지역 31개 기초자치단체에 대한 퍼지셋 질적비교분석을 중심으로”. 「한국정책과학회보」. 23(4): 1-32.
- 정정길. (2002). “행정과 정책연구를 위한 시차적 접근방법: 제도의 정합성을 중심으로”. 「한국행정학보」. 36(1): 1-19.
- 환경부. (2018). 「UN 지속가능발전목표(SDGs) 참고자료」.
- IPCC. (2014). “Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change -Summary for Policy

- Makers”. 박년배(한국에너지기술연구원)역. 「IPCC 제5차평가보고서 제3실무그룹 “기후변화 2014: 기후변화의 완화” 정책결정자를 위한 요약문」.
- OECD 한국대표부. (2017). 「지속가능개발을 위한 정책일관성 강화」. 작성 김원모
jmkim@koica.go.kr
- UN. 1987. 우리공동의 미래. 세계환경발전위원회. 조형태·홍성태 옮김(2005) 새물결.
- Forrester, Jay W. *World Dynamics*. (1971) (2nd ed.). MA:Wright-AllenPress Inc.
- Meadows, D. N., Meadows, D. & Randers, J. & William W. Behrens III. (1972). *The Limit to Growth*, Universe: New York.
- Meadows, D. N., Meadows, D. & Randers, J. (1992), *Beyond the Limit, Global Collapse or a sustainable Future*, Earthscan Publications Limited: London.
- Pan Xiang-chao 2018 IOP Conf. Ser.: *Earth Environ. Sci.* 199 022047. The Theoretical Innovation and Practical Significance of The Theory about "Two Mountains" by Xi Jinping

기고일: 2022. 03. 30.

심사일: 2022. 04. 01.

확정일: 2022. 04. 08.

The Korean Journal of Public Administration

Volume 31 Number 1

2022

CONTENTS

- Development direction for institutional and policy consistency of environmental policy for climate crisis.

..... Moon, Tae Hoon / Kim, Hee-Seok

The purpose of this paper is to explore the direction of environmental policy and environmental governance for responding to the climate crisis and carbon neutrality. Responding to the climate crisis is becoming a pressing issue that cannot be postponed any longer, and the international community is urging countries to voluntarily participate in carbon neutrality by 2050. Korea is also promoting the Korean version of the Green New Deal for post-corona, and declared 2050 carbon neutrality to the international community. Carbon neutrality is to respond to the climate crisis, and responding to the climate crisis is ultimately to achieve sustainable development that does not reduce the welfare level of future generations. However, the government's policies for carbon neutrality, climate crisis response, and sustainable development are not policies that a single ministry can respond to. Highly consistent policies and governance between ministries are essential to respond to the long-term climate crisis while sharing the goal of carbon neutrality with sustainable development as the ultimate value. To this end, this paper intends to review critically on previous studies, and propose the scope of environmental policy, direction of environmental policy, and structure of environmental governance from a policy consistency perspective.

Key words: climate change, climate crisis, carbon neutral, sustainable development, environmental policy, environmental governance, institutional consistency, policy consistency, vertical integration, horizontal integration

