

# 녹색성장에 내재된 정책 딜레마 분석: 이명박 대통령의 어록내용분석과 인지지도 분석의 비교\*

## Policy Dilemma in Green Growth: Cognitive map Approach

김동환\*\*

Kim, Dong-Hwan\*\*

### Abstract

Green growth policy is essentially a dilemmatic policy, because it has two fundamental but conflicting values, environment vs. economy. In this paper, how the dilemma in the green growth policy is perceived by the policy maker is analyzed. Two approach is taken to analyze the dilemma perception by the policy maker, the president of Korea. The first approach is an analysis of policy statements by the president, and the second approach is a cognitive map analysis of his statements. This paper discusses the different findings between two approach and points out the potential power of the cognitive map in finding policy dilemmas.

**Keywords:** 인지지도, 녹색 성장, 정책 딜레마

(cognitive map, green growth, policy dilemma)

\* 이 논문은 2009학년도 중앙대학교 학술연구비 지원에 의해 수행되었습니다.

\*\* 중앙대학교 공공인재학부 교수 (제1저자, sddhkim@cau.ac.kr)

## I. 녹색성장: 내재되어 있는 정책 딜레마

이명박 정부가 출범한 이후 다양한 정책 비전들이 제시되어져 왔다. 대운하 정책, 4대강 살리기, 세종시 수정, 녹색성장 등이 그 대표적인 비전들이다. 하지만 초기의 열정적인 추진에도 불구하고 대부분의 정책 비전들은 극심한 비판과 반대 여론으로 인하여 중도에 좌초되었으며, 녹색성장만이 정책으로써의 생명력을 이어나가고 있다. 이는 매우 아이러니컬한 현상이라고 할 수 있다. 녹색성장 정책 비전이야말로 갈등과 딜레마가 가장 극명하게 내재되어 있는 정책이기 때문이다 (김동환, 안지영 2009). 이전의 정부에 의해 제시되었던 '근대화', '산업화', '정보화', '세계화'라는 정책 비전은 단일의 지향점을 지닌 것이었지만, '녹색성장'이라는 정책 비전은 복수의 상충되는 가치를 지향하기 때문이다. '녹색성장'은 환경의 성장을 의미하는 정책이 아니다. '녹색성장'은 소극적으로는 환경을 해치지 않는 경제성장 즉, 지속가능한 성장을 의미하며, 보다 적극적으로는 환경을 활용한 경제성장을 의미한다. '녹색'은 환경보호를 지향하는 상징어이며, '성장'은 경제성장에 초점을 두는 상징어이다. 두 개의 지향점은 어느 하나가 더 중요하다고 말하기 어려운 정도로 대등하다고 할 수 있다. 이러한 점에서 '녹색성장'의 정책 비전은 기존의 정책 비전과는 달리 실질적으로 상충되는 가치를 지향한다는 점에서 갈등과 딜레마가 내재되어 있는 정책 비전이라고 할 수 있다.

한 국가의 다양한 정책들을 포괄하면서 미래의 국가발전 방향을 제시하는 정책 비전으로써 복수의 지향점을 제시한 '녹색성장'은 이례적이라고 할 수 있다. 물론 복수의 지향점을 포괄하는 정책 비전을 제시하는 사례가 없는 것은 아니다. 예를 들어, 김대중 정부에서 제시되었던 '생산적 복지'라는 정책은 경제적 효율성을 저하시키지 않으면서 사회 복지를 확대하는 정책으로써 경제 효율성과 사회 복지라는 복수의 정책 목표를 달성하고자 하였다. 그러나 이때의 경제 효율성과 사회 복지라는 복수의 지향점은 '녹색성장'의 그것과는 차이가 있었다. '생산적 복지'에 있어서 경제효율성과 사회복지는 대등한 개념이라고 하기는 어렵다. 복지정책을 확대하는데 있어서 경제적 효율성 즉 노동 의욕이 저하되지 않도록 제도적 장치를 마련한다는 점에서 생산적 복지 정책의 주된 지향점은 사회 복지일 수밖에 없기 때문이다. 아울러 '생산적 복지'라는 정책은 국가의 다양한 정책들을 포괄하는 정책 비전으로 제시되었다기 보다는 복지정책의 한 방향으로 제시되었을 뿐이다. 이에 비해 '녹색성장'이라는 정책 비전은 환경보호와 경제성장이라는 대등한 정책 목표를 추구한다는 점에서 그리고 환경정책뿐만 아니라 경제정책 및 산업정책을 포괄하는 정책 비전으로 제시되었다는 점에서 복수의 지향점을 지닌 이례적인 정책 비전이라고 할 수 있을 것이다. 본 논문에서는 이처럼 복수의 지향점을 지닌 녹색성장이라는 정책 비전에 있어서 환경보호와 경

제성장간의 근원적인 딜레마가 어떻게 인식되고 있는지를 분석하고자 한다.

녹색성장은 아직 완성된 정책 비전이라기보다는 진행 중인 비전에 가깝다. 2009년 7월 16일 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획이 수립되어 3대 전략과 10대 정책방향이 수립되어 국가 정책들을 포괄하는 정책비전으로 실질적인 역할을 수행하고 있지만, 녹색성장 기본법이 아직 입법화되어 있지 않고 있다. 더군다나 녹색성장의 정책 비전을 평가할 만큼 구체적인 정책 결과가 도출되어 있지 않다. 이러한 점에서 본 논문에서의 논의는 정책의 구체적인 내용이나 정책의 결과에 초점을 두기 보다는 이명박 대통령이 녹색성장에 관하여 언급한 어록을 분석 대상으로 하고자 한다.

본 논문에서는 이명박 대통령의 어록에 관하여 두 가지 방식으로 분석한다. 첫 번째 접근은 어록을 통하여 이명박 대통령이 딜레마를 직접적으로 인식 또는 언급하고 있는지를 검토한다. 이는 어록에 담겨져 있는 내용을 분석하는데 초점을 둔다. 두 번째 접근은 어록에 담겨져 있는 인과관계를 도출하여 인지지도를 구성한 다음, 인지지도의 관계성으로부터 딜레마 지표를 산출하는 방식이다. 이는 어록을 통하여 발견할 수 있는 구조적 관계성에 초점을 두는 방식이다. 본 논문에서는 전자를 어록내용 분석으로, 후자를 인지지도 분석으로 칭하고자 한다. 두 가지 분석을 수행한 이후, 두 가지 분석의 결과를 비교함으로써 인지지도 분석 방법과 딜레마 연구의 연계성을 논의하고자 한다.

## II. 녹색성장에 대한 이명박 대통령의 어록내용 분석: 딜레마 인식

복수의 지향점을 지닌 정책의 특성에 관한 연구로써 가장 대표적인 이론이 딜레마 이론이라고 할 수 있다(이종범 외 1992, 김동환, 1999, 2002, 박통희 외 1992, 소영진 1999, 소영진 외 2009, 염재호 외 1992, 윤건수 외 2000, 윤건수 2001). 정책 딜레마는 서로 충돌하는 두 가지 정책 대안 또는 가치를 포함하는 정책 상황에서 발생하기 때문이다. 환경보호와 경제성장이 전통적으로 상충되는 정책 지향점이었다는 점에서 '녹색성장'에는 딜레마가 내재화되어 있다고 할 수 있다. 하지만 딜레마가 내재화되어 있다는 것과 딜레마를 인식하고 있다는 것은 다른 문제이다.

정책 딜레마에 있어서 가장 먼저 제기되는 의문은 정책결정자가 딜레마를 인식하고 있는가 그렇지 않은가이다. 아무리 심각한 딜레마 상황이라고 하더라도, 정책결정자가 딜레마를 인식하지 않는다면, 정책결정자는 딜레마가 없는 것처럼 행동할 것이다. 환경보호와

경제성장이라는 딜레마 상황이 어느날 갑자기 부각된 것은 아니다. 이미 1970년대에 로마 클럽 보고서에서 지구 환경과 경제성장은 양립될 수 없다는 점이 지적되었으며, 이후 많은 학자와 정치가들에 의해 환경보호와 경제성장의 딜레마가 지적되어 왔다 (Meadows 외 1972, Meadows 1982). 하지만 이후 오랜 기간 동안 대부분의 정책결정자들은 이러한 딜레마를 인식하지 않은 채 정책을 결정하여 왔다. 정책결정자가 딜레마 상황을 딜레마로 인식할 때, 비로소 정책 딜레마가 전개된다.

녹색성장 정책 비전에 있어서 이명박 대통령의 딜레마의 인식은 비교적 명확한 것으로 보인다. 다음은 2009년 2월 27일 KAIST 학위수여식 축사의 일부이다.

"정부는 당면한 경제위기에 대응하고, 기후변화에 적극 대처하는 한편, 위기 이후의 신성장동력을 만드는 일석삼조의 효과를 위해 저탄소 녹색성장정책을 추진하고 있습니다." (2009년 2월 27일)

이 연설문에서 이명박 대통령은 왜 녹색성장을 정책비전으로 제시했는지를 언급하고 있다. 특히 여기에서 주목해야 할 점은 이명박 대통령이 '위기'에 대해서 언급하고 있다는 점이다. 이명박 대통령은 녹색성장의 필요성을 언급하면서 다양한 위기에 대해서 지적하고 있다. 가장 대표적인 것이 경제위기, 기후변화위기, 에너지위기 등 세 가지 위기로써, 이명박 대통령은 연설문에서 이들 위기를 가장 자주 언급하고 있다. 이외에도 자원위기, 금융위기, 글로벌 경제위기 등에 관하여 언급하고 있다.

위기와 딜레마는 많은 공통점을 지닌다. 무엇보다도 위기는 해결하기 어려운 상황을 의미한다. 딜레마는 두 가지 대안/가치들 중에서 선택하기 어려운 상황을 의미한다. 딜레마 상황에서 해결책을 기대하기 어렵다는 점은 위기 상황이기도 하다. 또한 위기 상황은 시간적인 긴급성을 전제로 한다. 일정한 시간내에 위기 상황을 해결하지 않으면 재앙이 초래된다는 점을 위기는 전제로 한다. 이는 일정한 기간내에 선택을 해야만 하는 딜레마 상황과도 일맥상통한다.

더군다나 이명박 대통령은 한 가지 위기만을 언급하는 것이 아니라 경제위기, 기후변화위기, 에너지위기 등의 세 가지 복합적인 위기를 지적하고 있다. 세 가지 위기를 집중적으로 언급한다는 점에서 이명박 대통령이 인식하는 위기는 딜레마를 넘어서서 트릴레마(trilemma)라고 할 수도 있을 것이다. 하지만 이들 세 가지 위기는 각기 독특한 속성을 지니고 있다. 이에 대한 분석을 통하여 이들 세가지 위기가 어떻게 녹색성장의 정책 구도를 만들어 왔는지를 이해할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 이명박 대통령의 어록에 등장하는 세 가지 위기의 특성

	공간적 영역	시간적 영역	환경 vs 경제
경제위기	국내 초점	단기적 차원	경제 성장의 위기
기후변화위기	세계 초점	장기적 차원	환경 보호의 위기
에너지위기	국내와 세계 공통	중기적 차원	환경과 경제에 공통

먼저 경제위기는 국내적 경제위기를 의미한다. 물론 이명박 대통령은 세계적인 차원에서 진행되는 금융위기와 이로 인한 글로벌 경제위기에 대해서도 자주 언급한다. 하지만 이명박 대통령이 녹색성장과 관련하여 보다 집중적으로 지적하는 위기는 국내의 경제위기이다. 이에 비해 기후변화위기는 국내의 문제라기 보다는 세계적 차원의 문제이다. 국내의 산업이 탄소배출을 감소시킨다고 해서 해결될 수 있는 문제는 아니기 때문이다. 이에 비해 에너지 위기는 국내적 문제이기도 하지만 동시에 세계적인 문제이기도 하다. 세계적인 자원 부족, 자원위기가 곧 바로 국내의 에너지 위기로 연결되기 때문이다. 위기의 시간적인 차원에서 국내의 경제위기는 1-3년의 단기적 차원이지만, 기후변화위기는 20-30년에 걸친 장기적인 차원의 문제이다. 이에 비해 에너지위기는 중기적인 차원의 문제라고 할 수 있다. 또한 에너지위기는 자원이라는 환경에서 발생하여 경제에 직접적인 영향을 미친다는 점에서 환경과 경제에 공통으로 걸쳐서 전개되는 위기라고 할 수 있다. 이러한 점에서 이명박 대통령은 에너지 위기와 경제위기를 유사한 위기로 언급하면서 중점적으로 해결해야 할 정책 문제로 언급하기도 한다.

"지금 우리 경제는 에너지 위기로 어려움을 겪고 있습니다. 양극화와 일자리 부족, 민생의 어려움이 가중되고 있습니다. 이대로 주저앉을지도 모른다는 위기의식이 커지고 있습니다." (2008년 8월 15일)

이에 비해 기후변화위기에 대해서 이명박 대통령은 대응해야 할 위기로 인식하기는 하지만, 당장 해결해야 할 위기로 언급하기 보다는 장기적으로 국제적인 협력을 통해서 해결해야 할 문제로 언급한다. 이러한 위기의 차이는 복합적인 위기를 극복할 수 있는 단초를 제공한다. 상이한 위기의 성격을 적절히 활용한다면, 세 가지 위기는 양립가능한 기회를 가져다 줄 수도 있다. 아래의 연설은 이러한 점을 보여준다.

"나는 지난 8월 15일 대한민국 건국 60주년을 기념하는 자리에서 대한민국 발전의 새로

운 비전으로 ‘저탄소 녹색성장’을 제시한 바 있습니다. 이것은 환경보호와 경제발전이 상충된다는 고정관념에서 벗어나서 양자의 시너지를 극대화한다는 것입니다.” (2008년 11월 22일)

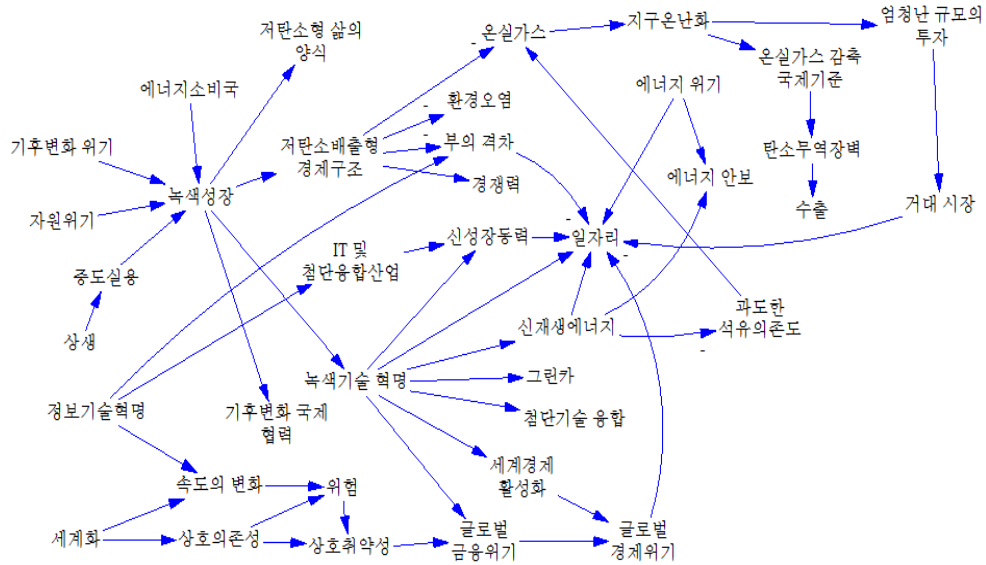
위의 언급에서 보듯이, 이명박 대통령은 환경보호와 경제발전이 상충될 수 있다는 점을 인식하고 있는 것으로 보인다. 나아가서 이명박 대통령은 환경보호와 경제발전의 상충으로 인하여 딜레마가 발생할 것이라는 고정관념에서 탈피할 필요가 있다는 점을 주장하고 있다. 이렇듯 딜레마의 구도를 인식하는 동시에 딜레마를 극복할 수 있다는 자신감을 피력하고 있다는 점에서, 녹색성장에 내재된 딜레마 구도에 관한 이명박 대통령의 인식은 양면적이라고 할 수 있다. 이러한 인식의 양면성은 딜레마를 단순한 딜레마로 인식하기 보다는 해결해야 할 복합적 위기로 파악하였기 때문에 가능했던 것으로 보인다.

이상에서 살펴본 바와 같이 '녹색성장'에 내재되어 있는 딜레마 구조를 이명박 대통령은 비교적 명확하게 인식하고 있는 것으로 보인다. 나아가 이명박 대통령의 딜레마 인식에 있어서 특기할 점은 이러한 복수의 위기를 인정하고 국민들과 공유하는 태도를 보였다는 점이다. 종종 리더들은 위기 또는 정책 딜레마를 인정하지 않는다. 위기나 딜레마를 인정하는 것은 리더의 무능함을 인정하는 것으로 비추어질 위험이 있기 때문이다. 결국 녹색성장이라는 정책 비전의 출발점은 이러한 복수의 위기에 대한 인식과 인정과 공유라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 녹색성장에 관한 이명박 대통령의 인지지도에 대한 정책 딜레마 분석

정책결정자의 어록을 분석하여 정책 변수들간의 인과관계를 종합적으로 도식하는 인지지도 분석은 대통령의 정책 지향성을 이해하는 도구로 활용되어져 왔다 (Axerlord 1976, Eden 1994, 김동환, 1999, 2000). 특히 이명박 대통령의 녹색성장에 관한 인지지도는 이미 김동환과 안지영의 연구를 통하여 분석된 바 있다 (김동환, 안지영 2009). 이들은 청와대 홈페이지에서 게재되어 있는 2008년 8월 15일부터 2009년 8월 15일의 1년간 의 대통령 연설문 중에서 녹색성장과 관련된 언급이 있는 30개의 연설문을 대상으로 분석하였다. [그림 1]은 이들이 제시한 인지지도를 바탕으로 하여 몇 가지 점을 수정한 인지지도이다. 첫째, [그림 1]에는 인과관계의 양(+ )과 음(-)의 기호를 첨가하였다. 이는 정책 수단이 정책 목표에 미치는 영향을 분석하기 위함이다. 둘째, [그림 1]에는 정책 딜레마 분석에 불필요한 변

수와 인과관계들을 삭제하였으며, 추가적으로 확인된 인과관계를 첨가하였다. 예를 들어 부의 격차가 증가하면 경기가 침체되어 일자리가 감소할 것이라는 추가적인 인과관계를 첨가하였다.



[그림 1] 녹색성장에 관한 이명박대통령의 인지지도

주: 김동환, 안지영 2009의 인지지도를 수정하여 인용함

김동환, 안지영(2009)의 분석에서 논의되었듯이, 이명박 대통령의 인지지도는 피드백 루프가 없다는 특징을 지닌다. 피드백 루프가 없다는 것은 정책 구도가 순환적이라기 보다는 정책 수단에서 정책 목표에 이르는 일방적 구도에 가깝다는 점을 의미한다. 김동환과 안지영은 [그림 1]의 인지지도를 통하여 위기에 대한 인식에서 녹색성장이라는 정책 비전을 촉발시켰고 이는 일자리 창출이라는 정책 목표를 지향한다는 정책 구도를 분석하였다. 하지만, 이들은 이러한 정책 구도가 어떠한 정책 딜레마를 함축하고 있는지를 분석하지 않고 있다.

### 1. 기존의 딜레마 지표에 따른 분석

인지지도는 정책 수단과 정책 목표(가치)의 연결고리를 명확하게 보여준다는 점에서 정책 딜레마를 분석할 수 있는 유용한 자료를 제시한다. 특히 김동환은 인지지도를 통한 정책 딜레마를 분석하기 위하여 딜레마 지표라는 개념을 제시하여 <표 2>와 같이 제시하고

있다 (김동환 1999, 2000).

〈표 2〉 딜레마 지표의 계산방식

지표	계산 공식
① 수단변수와 목표변수간의 단축 인과관계의 극성	수단변수와 목표변수간 최단 경로에 내포된 각 인과관계의 극성들의 곱
② 수단변수와 목표변수들간의 평균거리	$\frac{\sum \text{각목표변수와의거리}}{\text{전체목표변수의갯수}}$
③ 딜레마 지표	$\frac{\sum \frac{1}{\text{양의인과관계를지니는목표변수와의거리}}}{\sum \frac{1}{\text{각목표변수와의거리}}}$

주: 김동환 1999에서 인용

딜레마 지표를 계산하기 위해서는 먼저 인지지도에 포함되어 있는 정책 변수들을 수단 변수와 목표 변수로 구분해야 한다. 이를 위해서는 각 변수들에 이 원인변수로 사용된 횟수와 결과 변수로 사용된 횟수를 검토할 필요가 있다. <표 3>은 [그림 1]의 녹색성장 인지 지도에 나타난 변수들에 관한 인과관계의 유입(inflow)/유출(outflow) 횟수를 기록한 표이다. 인과관계(화살표)의 유입이 많다는 것은 그 변수가 정책의 목표로 언급되었다는 의미이며, 유출 횟수가 많다는 것은 그 변수가 정책의 수단으로 언급된 횟수가 많다는 의미이다.

〈표 3〉 녹색성장 인지지도에 나타난 변수들의 유입(inflow)/유출(outflow) 분석

변수 이름	정책 목표로 사용 (유입 화살표 outflow)	정책 수단으로 사용 (유출 화살표 inflow)
기후변화위기	0	1
자원위기	0	1
에너지위기	0	2
정보기술혁명	0	3
세계화	0	2
녹색성장	4	5



저탄소배출형경제구조	1	4
환경오염	2	0
온실가스	2	1
온실가스감축 국제기준	1	1
탄소무역장벽	1	1
(환경) 거대시장	1	1
수출	1	0
일자리	8	0
정보기술혁명	0	3
IT첨단융합산업	1	1
신성장동력	2	1
녹색기술혁명	1	7
신재생에너지	1	3
세계경제활성화	1	1
글로벌 금융위기	2	1
글로벌 경제위기	2	1

<표 3>의 분석에 따르면 정책 수단으로도 사용되고, 정책 목표로도 사용된 변수는 “녹색성장”이라는 변수이다. 녹색성장이라는 변수는 인지지도에 있어서 4회에 걸쳐 결과변수로 언급되는 동시에 5회에 걸쳐서 수단 변수로 언급된다. 이는 위의 인지지도가 녹색성장에 초점을 두고 있기 때문인 것으로 보인다. 즉, 녹색성장을 왜 추구하게 되었는지를 말할 때에는 “목표” 변수로 사용되고, 녹색성장이 어떠한 결과/가치를 가져올 것인가를 언급할 때에는 “수단” 변수로 사용되기 때문이다. 따라서 위의 인지지도에 있어서 녹색성장이라는 정책 변수는 핵심적인 위치를 차지하는 변수로 생각된다.

<표 3>에서 몇 가지 변수들을 보다 극명하게 수단변수와 목표변수로 구분된다. 예를 들어 저탄소배출형 경제구조는 4번에 걸쳐 수단변수로 사용된 반면 결과변수로는 1회만 사용되었다. 녹색기술혁명 역시 7번에 걸쳐 수단변수로 사용되었지만 결과변수로는 1회만 사용되었다. 정보기술혁명은 3회에 걸쳐 수단변수로 사용되었고, 결과변수로는 언급되지 않았다. 신재생에너지 역시 3회에 걸쳐서 수단변수로 사용되고 1회에 걸쳐서 결과변수로 사용되었다.

반면, “일자리” 변수는 결과변수로 8회에 걸쳐서 사용되는 반면, 수단변수로는 사용되지 않고 있다. 이는 이명박 대통령의 인지지도에 있어서 “일자리” 창출이 최대의 정책 지향점 또는 정책 가치라는 점을 말해 준다. 아울러 “환경오염”이라는 정책 변수는 결과변수로 2번 사용되는데 그쳤다. 이는 전반적으로 녹색성장에 관한 이명박대통령의 인식은 그 무게 중심이 환경보다는 경제에 놓여져 있으리라는 점을 암시하여 준다. <표 4>는 이러한 분

석 결과를 요약해 준다. [그림 1]의 인지지도 및 <표 3>에서는 “환경오염”이라고 표기된 변수를 <표 4>에서는 “환경오염 감소”라고 표기하였다. 이는 정책 목표로 설정하기 위하여 긍정형으로 전환하였기 때문이다.

<표 4> 이명박 대통령의 인지지도에 있어서 대표적인 정책 수단과 정책 목표

수단 변수	저탄소배출형 경제구조, 녹색기술혁명, 정보기술혁명
목표 변수	일자리, 환경오염 감소

이제 <표 4>에서 확인된 정책 수단과 정책 목표들간에 어떠한 딜레마 구도가 존재하는가를 분석할 차례이다. 각각의 수단변수들이 각각의 목표 변수들에 어떠한 영향을 주는가를 분석하고, 수단변수들이 정책 목표들에 어떠한 갈등 관계를 가져오는지 분석함으로써 정책 딜레마의 강도를 가늠할 수 있을 것이기 때문이다. <표 5>는 앞에서 제시된 딜레마 지표의 산출식에 근거하여 딜레마 지표를 제시한 것이다. 딜레마 지표가 0.5에 가까울수록 딜레마의 강도가 큰 것으로 추론된다 (김동환 1999, 2000). 하지만 <표 5>에서는 딜레마 지표는 1이나 0으로 도출되어 있다. 딜레마 지표가 1일 때에는 정책수단을 받아들여야 하는 것이기 때문에, 딜레마가 없다. 딜레마 지표가 0일 때에는 정책수단을 거부해야 하기 때문에, 딜레마가 없다. 결국 <표 5>의 분석결과에 의하면, 녹색성장에 따른 정책 구도에 있어서 딜레마는 인식되지 않는다고 분석할 수 있다.

<표 5> 수단변수와 목표변수간의 딜레마 지표 산출 결과

수단변수	목표 변수	경로 단계	극성
저탄소배출형 경제구조	일자리	2	+
	환경오염 감소	1	+
<b>딜레마 지표 = 1</b>			
수단변수	목표 변수	경로 단계	극성
녹색기술혁명	일자리	1	+
<b>딜레마 지표 = 1</b>			
수단변수	목표 변수	경로 단계	극성
정보기술혁명	일자리	2	-
<b>딜레마 지표 = 0</b>			

## 2. 인과 경로의 상이성으로 인한 딜레마 지표

<표 5>의 분석 결과에서 특히 흥미로운 점은 정보기술혁명이 일자리 창출에 마이너스의 영향을 가져오는 것으로, 따라서 거부해야 정책수단으로써 딜레마를 발생시키지 않는다는 결과이다. 이명박 정부에 들어서서 정보통신정책이 약화되었다는 점에서 이러한 분석의 시사점을 인정할 수도 있다. 그러나 이러한 분석결과는 현실을 지나치게 단순화시키는 우를 범할 수 있다. 이러한 단순화의 우를 보완하기 위하여 정보기술혁명이라는 정책수단과 일자리라는 정책목표간의 인과관계를 보다 상세하게 검토해볼 필요가 있다.

[그림 1]의 인지지도를 통하여 살펴보면, 정보기술혁명에서 일자리에 이르는 경로에는 세 가지 인과관계의 흐름이 있다. 또한 이러한 세 가지 인과관계의 경로들은 상이한 극성을 지닌다. 정보기술혁명은 부의 격차를 확대시키는 한편으로 경제의 흐름을 불안정하게 만들어 일자리를 감소시킨다는 인식은 부정적인 (-) 인과성의 인식이다. 하지만 정보기술혁명이 IT를 중심으로 하는 첨단융합산업을 활성화시키고 이를 통하여 일자리를 증가시킨다는 인식은 긍정적인 (+) 인과성의 인식이다.

<표 6> 정보기술혁명과 일자리간의 상이한 인과경로

정책 수단과 정책 목표간 인과관계의 상이한 경로	극성
1. 정보기술혁명=> 부의 격차=> 일자리 (음의 인과관계)	-
2. 정보기술혁명=>IT및첨단융합산업=>신성장동력=>일자리	+
3. 정보기술혁명=>속도의 변화=>위험=>상호취약성=>글로벌금융위기=>글로벌경제위기=>일자리	-

앞서 분석되었던 딜레마 지표는 정책수단이 상이한 정책목표에 미치는 영향의 상충성에 근거한 것이었다. 하지만 동일한 정책수단이 동일한 정책목표에 영향을 줄 때에도 딜레마가 발생할 수 있다. <표 6>에서와 같이 정보기술혁명은 한편으로는 일자리 창출에 긍정적인 영향을 주면서도 다른 한편으로는 부정적인 영향을 주기 때문이다. 인과경로의 상충성으로 인한 딜레마를 계산하기 위해서는 앞서 제시된 딜레마 지표를 수정할 필요가 있다. 이때의 딜레마지표의 계산식은 <표 2>에서 제시된 기존의 계산식과 동일한 형태이지만, 경로에 초점을 둔다는 점에서 <표 7>과 같이 변형된다.

〈표 7〉 경로의 상충성으로 인한 딜레마 지표 산출 방식

상이한 경로에 따른 딜레마 지표	$\frac{\sum \frac{1}{\text{양의 인과관계를 지나는 경로의 목표변수와의 거리}}}{\sum \frac{1}{\text{경로별 목표변수와의 거리}}}$

<표 8>은 <표 6>에 제시된 상이한 경로들의 상충성을 <표 7>의 딜레마 계산식을 적용하여 딜레마지표를 산출한 경과이다. <표 8>에는 정보기술혁명이 일자리에 영향을 주는 세가지 상이한 경로와 극성을 표시하였으며, 이러한 인과경로들의 상충성으로 인한 정책 딜레마 지표를 계산한 결과를 보여준다.

〈표 8〉 정보기술혁명과 일자리의 인과관계에 내재된 딜레마

수단변수	목표 변수에 이르는 경로	단계	극성
정보 기술 혁명	정보기술혁명=> 부의 격차=> 일자리	2	-
	정보기술혁명=>IT및첨단융합산업=>신성장동력=>일자리	3	+
	정보기술혁명=>속도의 변화=>위험=>상호취약성=>글로벌금융위기=>글로벌경제위기=>일자리	6	-
	<b>딜레마 지표 = 0.6</b>		

<표 8>의 분석은 김동환의 1999년도 연구에서 제시한 딜레마 지표와는 다른 접근을 보여 주고 있다. 1999년도 연구에서는 <표 5>에서와 마찬가지로 수단변수와 목표변수들 간의 최단거리 인과관계들만을 고려하여 딜레마 지표를 산출하였지만, <표 8>에서는 수단변수와 목표변수간에 존재하는 모든 경로들을 고려하여 딜레마 지표를 산출하고 있다. 또한 <표 8>에서는 목표변수들간의 상충성에 따른 딜레마를 의미하는 것이 아니라, 경로들의 상충성에 따르는 딜레마를 계산하고 있다. 1999년도의 접근은 상이한 정책 목표들간의 상충성에 초점을 둔 것이라면, <표 8>의 접근은 “정보기술혁명”이라는 정책 수단에서 “일자리”라는 정책 목표에 이를 상이한 경로(인과관계)들의 상충성에 따르는 딜레마를 계산하고 있는 것이다.

<표 8>의 딜레마 지표는 녹색성장 정책비전에 존재하는 정책 딜레마가 어떠한 것인가를 단적으로 보여준다. 역설적이지만 녹색성장 정책구도에 있어서 녹색으로 상징되는 환경보호와 성장으로 상징되는 경제성장간에 뚜렷한 딜레마 양상을 발견할 수는 없었다. 그러나 경제성장을 견인하는 수단으로써 정보기술혁명을 적극적으로 사용할 수 있는가에 관한 정책 딜레마가 존재한다는 점을 발견할 수 있었다. 다른 정책수단과는 달리 정보기술혁명

은 일자리 창출에 있어서 상충되는 경로를 통하여 상이한 파급효과를 가져오는 것으로 인식되고 있으며, 이는 딜레마 지표 0.6이라는 비교적 높은 딜레마 강도로 산출되고 있는 것이다. 이명박 대통령의 인식에 있어서 정보기술혁명 은 한편으로는 일자리 창출에 기여하지만, 다른 한편으로는 일자리 창출에 악영향을 끼치는 것으로 보인다. 그만큼 정보기술혁명은 일자리 창출에 있어서나 녹색성장 정책을 견인하는 수단으로써 딜레마를 안겨주는 것으로 판단된다.

#### IV. 어록분석과 인지지도 분석의 차이점

본 논문에서는 녹색성장에 내재되어 있는 정책 딜레마에 관하여 분석해 보았다. 먼저 이명박 대통령의 연설문에서 직접적으로 언급된 딜레마에 관한 인식을 중심으로 살펴보았으며, 두 번째로 이명박 대통령의 연설문에 기초하여 작성된 인지지도를 통하여 딜레마 인식을 분석하여 보았다. 두 가지 분석 결과는 일견 모순되는 듯한 결과를 보여주었다. 어록분석 결과는 이명박 대통령이 환경과 경제성장간의 딜레마를 인식하고 있다는 점을 보여주었으나, 인지지도분석에서는 정책가치간의 딜레마는 나타나지 않으며 오히려 정보기술혁명이 라는 정책 수단에 대한 딜레마 인식이 나타난다는 점을 보여주고 있다.

하지만 이러한 두 가지 결과는 상당히 자연스러운 인식의 전개를 보여주는 것으로 판단된다. 이명박 대통령의 어록 분석에 있어서 중요한 것은 환경보호와 경제성장의 딜레마를 인식하고는 있으나, 이명박 대통령에게 있어서 더 중요한 것은 그러한 두 가지 정책 목표를 조화시켜 선순환으로 이끌어갈 수 있다는 인식이기 때문이다. 결국 이명박 대통령의 인식에 있어서 환경과 성장간의 갈등관계는 급격하게 희석되면서 환경과 성장간의 공존가능성이 부각되었다고 해석할 수 있으며, [그림 1]의 인지지도는 그러한 인식을 반영한 결과라고 할 수 있다. 따라서 이명박 대통령의 인지지도 분석에 있어서 정책 딜레마가 발견되지 않는 것이 오히려 일관된 인식을 나타내 주는 것이라고 할 수 있다.

하지만 본 논문에서 수행한 어록 분석과 인지지도분석은 동일한 결과만을 보여주는 것은 아니다. 만약 동일한 발견만을 보여준다면, 굳이 많은 노력을 들여서 인지지도 분석을 통한 딜레마 분석을 수행할 필요는 없을 것이다. 어록분석과 인지지도분석의 차이점을 열거하여 보면 다음과 같다.

첫째, 어록분석은 과거의 인식을 보여주지만, 인지지도 분석은 현재의 인식을 보여준다. 즉, 자연과 환경간에 딜레마가 있다는 이명박 대통령의 어록은 과거의 인식인데 반하여, 인지지도에서 나타나는 인식은 현재의 공존관계에 대한 인식, 나아가서 시장의 기회를 통한

경제성장의 가능성에 관한 인식을 보여준다. 이러한 점에서 어록분석은 과거와 현재의 인식이 혼재되는 반면, 인지지도 분석은 현재의 인식만을 노정시켜준다.

둘째, 어록분석은 정책결정자가 인식하고 있는 딜레마만을 보여주지만, 인지지도분석은 정책결정자가 인식하지 못하는 딜레마까지 보여준다. 즉, 이명박 대통령의 어록분석만을 통하여서는 정보기술혁명이 어떠한 딜레마를 함축하고 있는지 판단할 수 없지만, 인지지도 분석은 정보기술혁명이 정책의 수단으로써 일자리 창출이라는 정책 목표에 상충성을 가져오고, 그 결과 딜레마를 가져온다는 점을 보여준다. 결국, 인지지도 분석은 정책결정자가 인식하지 못하고 따라서 말하지 않는 딜레마까지 보여줄 수 있다.

셋째, 어록분석은 딜레마에 이르는 경로를 보여주지 못하지만, 인지지도 분석은 딜레마에 이르는 경로를 보여준다. 인지지도분석은 정책결정자가 인식하고 있지는 못하지만, 딜레마에 빠져있는 정책 수단과 정책 목표와의 괴리 현상에 대해서 분석해 줄 수 있을 뿐만 아니라, 어떠한 경로를 통하여 정책 딜레마가 어느 정도의 강도로 발생되는지를 분석해 줄 수 있다. 결국, 인지지도 분석은 어록 분석을 통하여 발견하기 어려운 정책 딜레마를 찾아내고 이해할 수 있는 잠재력을 지닌 것으로 평가된다.

## V. 결론: 정책과 딜레마 그리고 인지지도

본 논문에서는 녹색성장의 정책 사례를 통하여 어떠한 정책딜레마가 존재하는지에 관하여 어록분석과 인지지도분석을 통하여 고찰하여 보았다. 녹색성장 정책에 관한 이명박 대통령의 인식에 관한 두 가지 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 이명박 대통령은 환경보호와 경제성장간의 딜레마를 인식하고 있다. 둘째, 그러나 녹색성장 정책 구도에 있어서 환경보호와 경제성장간의 딜레마는 반영되어 있지 않다. 셋째, 녹색성장 정책 구도에 있어서 정보기술혁명의 정책 수단이 딜레마로 인식되어 있다. 정보기술이라는 정책 수단을 딜레마로 인식한다는 것은 그만큼 정보기술을 정책 도구로 사용하는데 주저할 것이라는 점을 의미한다. 이는 왜 이명박 정부에서 IT에 관한 정책이 적극적으로 활성화되지 못했는지를 설명해 준다.

다른 한편으로 본 논문의 분석 결과는 정책을 연구하는데 있어서 인지지도의 분석이 효과적으로 활용될 수 있음을 시사하여 준다. 특히 인지지도 분석을 통하여 정책딜레마의 존재를 체계적으로 발견할 수 있다는 점을 보여준다. 정책 딜레마에 대한 인식은 정책에 대한 균형잡힌 인식을 확보하고, 이를 통하여 정책의 실패를 방지하는데 있어서 필연적인 요구사항이다. 하지만 아직까지 정책 딜레마를 체계적으로 발견하고, 정책 딜레마의 수준을

관별하는 연구는 희소하였다. 본 연구는 정책딜레마의 존재를 발견하고 그 수준을 측정하는데 있어서 인지지도분석이 풍부한 잠재력을 지니고 있음을 보여주고자 하였다. 특히 본 논문의 연구에서는 1999년도의 연구에서와 달리 정책 수단과 정책 목표의 상이한 경로에서 나타나는 정책 딜레마를 지표화하였다. 이는 인지지도를 통하여 다양한 방식으로 정책 딜레마를 진단할 수 있다는 점을 암시하여 준다. 앞으로 보다 혁신적면서도 직관적인 방식의 정책딜레마 진단 방법이 도출되고 또 논의되기를 희망한다.

### 【참고문헌】

- 김동환, 1999, "인과지도를 활용한 정책 딜레마 분석", 한국행정학보, 33(3), 279-296.
- 김동환, 2000, 김대중 대통령의 시스템 사고, 집문당.
- 김동환, 2002, "보호된 가치와 정책딜레마", 한국정책학회보, 11(1), 27-52.
- 김동환, 안지영, 2009, "녹색성장에 관한 이명박 대통령의 인지지도 분석," 한국시스템다이내믹스 연구, 제 10권 제 4호, pp. 39-51.
- 박통희, 김동환, 1992, "딜레마와 형식주의", 한국행정학보, 25(4), 45-63.
- 소영진, 1999, "딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로", 한국행정학보, 33(1), 185-205.
- 소영진, 이영철, 윤건수, 하민철 외, 2009, 딜레마와 제도의 설계, 나남.
- 염재호, 박국흠, 1992, "정책의 비일관성과 딜레마: 제 6공화국 정책대응을 중심으로", 한국행정학보, 25(4), 23-44.
- 윤건수, 2001, "선택상황의 구성방식과 의사결정자의 딜레마," 한국정책학보, 10권 1호, pp.5-30.
- 윤건수, 소영진, 김동환, 이종범 외, 2000, 딜레마와 행정, 나남.
- 이종범, 안문석, 염재호, 박통희 외. 1994, 딜레마이론-조직과 정책의 새로운 이해, 나남.
- 이종범, 안문석, 이정준, 윤건수, 1992, "정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성", 한국행정학보, 25(4), 3-22.
- Axelrod. R., 1976, "Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites, Princeton University Press.
- Eden, C., 1994, "Cognitive mapping and problem structuring for system dynamics model building, System Dynamics Review, 10(2-3), 257-276.
- Meadows, D.H., 1982, "Whole Earth Models and Systems", Coevolution Quarterly, Summer, pp.98-108.
- Meadows, D.H., Dennis L. Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens III, 1972, "The Limits to Growth", Universe Books.