

지역주도형 그린 뉴딜 추진의 방향과 과제-대전시의 사례를 중심으로¹⁾

성명 : 강영주

소속기관명: 대전세종연구원

이메일 : yjkang0703@daum.net

초록

정부의 그린 뉴딜 정책에 따라 추진되고 있는 각 지역의 지역형 뉴딜 정책은 매우 단기간에 기존 사업들을 짜맞추고 정부사업 중 국비 확보가 가능한 사업을 추가하여 보완하는 형태로 제시되고 있어 면밀한 검토가 필요하다. 각 지역의 특성을 반영하고, 뉴딜의 철학을 반영하며 부의 불평등과 기후위기에 대응하기 위해 장기적인 비전과 목표치가 제시되고, 뉴딜의 성공을 위한 핵심인 사회적 합의가 확보된 후에 가시적 성과를 보여줄 사업과 미래 성장동력 확보 및 구조개선을 위한 장기적 과제가 조화를 이루어야 함에도 이를 검토할 시간적 여유 없이 추진되는 지역주도형 뉴딜은 반드시 한계점을 노출할 수 밖에 없다. 아직은 정책 초기로 구체적인 사업추진 이전이므로 지금부터라도 심도있는 고민이 필요하다.

지역주도형 뉴딜을 추진함에 있어 사회시스템의 변혁을 위한 수요가 지역에서 발생하므로 수요를 찾아내고 변혁의 실마리와 방안을 제시하는 것과, 사회적 합의를 위한 분야의 탐색, 사회적 합의 도출 과정을 실험하고 공유하는 것은 지역의 중요한 역할이다. 사업을 추진함에 있어서 사업추진의 궁극적 이유(why)와 사업대상(who), 사업목적과 효과(what), 사업추진 방법(how), 사업추진 일정(when) 등을 분명히 함으로써 정책의 체감도를 높이는 것도 지역의 역할이라 할 수 있다. 따라서 정부는 이 부분에서 지역과의 대화를 지속해야 한다.

또한 정부는 뉴딜 계획이 그 성과를 나타내고, 각 지자체간 과도한 경쟁을 부추기지 않도록 정부차원의 통일된 대응 목표치를 제시해야 하고 각 지방정부별 계획수립이 최종목표치를 향하여 일관성있게 수립될 수 있도록 표준 계획 수립 매뉴얼을 작성하여 제공할 필요가 있다. 특히 기후위기 대응 부분에 있어서는 그린뉴딜계획이 모든 지자체가 추진하여야 하는 공통의 사업과 경쟁사업으로 나누어 정비되어야 하고, 국토종합계획을 비롯한 녹색성장계획 등 각종 계획과의 조정작업과 추진체계의 조정도 조속히 이루어져야 할 것이다.

1. 들어가며

최근 정부의 그린 뉴딜 정책 추진에 따라 각 시도 등 광역자치단체, 심지어는 기초지자체까지도 앞다투어 그린 뉴딜 추진계획을 발표하고 있다. 서울시와 충남도 등 일부 지자체는 정부발표(7.14.)에 앞서 그린 뉴딜 계획을 발표(충남도는 정부발표 이후 보완된 그린 뉴딜 계획을 재발표)하였고, 대전시도 정부 계획 발표 직후 서둘러 대전형 뉴딜 계획을 발표하였다. 그 이후로 남은 시도들도 앞다투어 지역주도형 뉴딜 계획을 발표하고 있는 중이다. 정부의 7월 그린 뉴딜 계획이 발표된 이후 한 달도 안된 짧은 기간에 각 지역별 뉴딜 계획이 서둘러 발표되고 있는

1) 이 글은 저자가 2020균형발전정책박람회(2020.11.10.)에 발표한 원고를 일부만 수정하여 게재하였음

현 상황은 졸속 추진의 우려를 낳기에 충분하다.

이에 따라 본 연구에서는 지역주도형 뉴딜의 한 사례로서 대전시의 그린 뉴딜 추진계획을 검토하여 그린 뉴딜의 과거 사례(루즈벨트의 뉴딜을 포함해서)와 비추어 추진 상의 문제점은 없는지를 살펴보고 개선 방향을 제시하고자 한다. 서울을 제외한 대부분 지방정부의 그린 뉴딜 계획이 지역의 특성을 일부분 반영하고는 있으나, 정부의 한국판 그린 뉴딜을 기초로 대부분 사업구성 자체에 유사성을 보이고 있어 대전시 사례 분석을 통한 시사점은 다른 지자체 사례에도 적용가능할 것으로 판단된다. 정책 대안을 제시함에 있어 정부의 한국판 그린 뉴딜 추진 방향과 관련된 문제보다는 지역주도형 뉴딜 추진 상에 있어서의 장애 혹은 극복 과제를 중심으로 살펴보고자 한다.

2. 문제인 정부의 한국판 그린 뉴딜 계획

한국판 뉴딜은 코로나19로 인해 최악의 경기침체와 일자리 충격 등에 직면한 상황에서, 위기를 극복하고 코로나 이후 글로벌 경제를 선도하기 위해 마련된 국가발전전략으로, 5차 비상경제회의(2020년 4월 22일)에서 ‘포스트 코로나 시대의 혁신성장을 위한 대규모 국가 프로젝트’로 문제인 대통령에 의해 처음 언급되었다. 이후, ‘제2차 비상경제 중앙대책본부 회의’에서 3대 프로젝트와 10대 중점 추진과제 등이 발표되었고, 분야별 전문가 간담회, 민간제안 수렴 등을 거쳐 7월 14일 ‘제7차 비상경제회의 겸 한국판 뉴딜 국민보고대회’를 통해 최종 추진계획이 발표되었다. 문제인 대통령은 국민보고대회 기조연설에서 “한국판 뉴딜은 선도국가로 도약하는 ‘대한민국 대전환’ 선언”이라며, “추격형 경제에서 선도형 경제로, 탄소 의존 경제에서 저탄소 경제로, 불평등 사회에서 포용 사회로” 대한민국을 근본적으로 바꿔 “대한민국 새로운 100년을 설계”하는 것이라고 강조했다.(정책위키, 20.7.23. <http://www.korea.kr/special/>)

한국판 뉴딜의 내용은 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜, 안전망 강화로 3분 되어 있으며, 각 분야별로 디지털 뉴딜은 데이터댐/지능형정부/스마트 의료인프라, 디지털그린 융복합은 그린스마트스쿨/디지털트윈/국민안전SOC디지털화/스마트그린산단, 그린 뉴딜은 그린리모델링/그린에너지/친환경미래모빌리티의 10대 과제를 제시하였다. 정부는 한국판 뉴딜의 목표를 “미국의 프랭클린 루즈벨트 대통령이 1930년대 대공황 극복을 위해 ‘뉴딜(New Deal)정책’을 강력하게 추진한 것처럼, ‘한국판 뉴딜’ 정책 추진을 통해 포스트코로나 시대에 효과적으로 대응하고 세계적 흐름에서 앞서 나가겠다”고 설정함으로써 환경위기의 대응보다는 경제위기 극복에 주안점을 두는 자세를 취하였으나²⁾, 이후 2050년 탄소중립을 선언³⁾함으로써 일부 방향 변화를 예고하고 있다.

2) 이점에 대해 일부 환경단체들은 기후변화 대응 목표가 제시되지 못한 불완전한 계획이라는 비판적인 입장을 취하였다. 비판의 핵심은 탄소중립(Net Zero)을 향한 온실가스 감축 목표치가 제시되고 있지 않다는 것이다. 이유진 녹색전환연구소 연구원, 한국판 그린 뉴딜, 기후위기 대응 못해, 민중의 소리 7.19일자

3) 2020.10.28.일 국회 시정연설 및 2020.11.3.국무회의에서 발표.



[그림 1] 한국판 그린 뉴딜 추진 계획

3. 대전시 지역주도형 뉴딜 추진 계획

정부의 한국판 그린 뉴딜 추진 계획 발표와 보조를 맞추어 대전시는 7월 23일 ‘대한민국 디지털·그린혁신의 중심, 대전형 뉴딜’ 계획을 발표하였다. 대전형 뉴딜은 한국판 뉴딜계획의 체계를 준용하여 디지털 뉴딜과 그린 뉴딜, 사회안전망을 기본으로 하면서도 지역의 특성을 반영한 균형발전 뉴딜을 포함하여 4개 분야로 구성되었으며, 2025년까지 총 13조 2천억원을 투자하는 계획으로 구성되었다. 전체사업은 기존 계획 사업 53개와 신규사업 47개로 구성되었고, 분야별 핵심과제로는 디지털 뉴딜분야 대덕특구재창조완성/AI모델도시 완성/글로벌 바이오 클러스터 조성/드론 5G무선통신 특구 지정, 그린 뉴딜 분야 트램중심 친환경 교통체계 구축/3대 하천 그린 뉴딜 프로젝트/도심 생태녹지축 연결사업/지능형 물관리체계 구축, 안전망강화분야 휴먼, 고용안정 일자리확대 지원/미래적응형 디지털 인재 양성/자영업자 대전형 유급병가제도 도입/시민 디지털역량센터 운영, 균형발전 뉴딜 분야 스마트그린 혁신도시 조성/충청권실리콘밸리 조성/대전-세종-청주 광역급행철도 건설/충청내륙권 도시여행광역관광 개발 등이 제시되었다.

분야별 핵심사업을 위주로 대전형 뉴딜 사업의 특징을 살펴보면 지자체간의 상생협력을 기반

(단위: 국비(조원), 일자리(만개))

분 야	과 제	20주 ~22	20주 ~25	일자리
총 계		49.0	114.1	190.1
디 지 털 뉴 딜	합 계	18.6	44.8	90.3
	소 계	12.5	31.9	56.7
	1. D.N.A 생태계 강화	3.1	6.4	29.5
	2. 교육 인프라 디지털 전환	0.3	0.3	0.4
	3. 비대면 산업 육성	0.3	0.5	0.5
	4. SOC 디지털	1.1	2.1	13.4
	5. 도시-공간- 생활 인프라 녹색 전환	0.2	0.4	0.5
	6. 저탄소 분산형 에너지 확산	0.6	0.7	0.9
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	0.3	1.0	12.0
	합 계	4.4	10.0	19.3
그 린 뉴 딜	소 계	3.7	8.5	12.4
	5. 도시-공간- 생활 인프라 녹색 전환	0.6	1.2	1.4
	6. 저탄소 분산형 에너지 확산	0.1	0.3	5.5
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	1.9	6.1	38.7
	소 계	2.6	6.2	24.3
	5. 도시-공간- 생활 인프라 녹색 전환	1.2	2.5	10.5
	6. 저탄소 분산형 에너지 확산	2.3	3.4	3.9
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	1.1	2.0	2.0
	소 계	3.6	9.2	3.8
	5. 도시-공간- 생활 인프라 녹색 전환	5.6	13.1	15.1
안 전 방 강 화	소 계	3.2	6.3	6.3
	5. 도시-공간- 생활 인프라 녹색 전환	2.0	3.6	4.7
	6. 저탄소 분산형 에너지 확산	1.2	2.7	1.6
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	1.9	6.1	38.7
	소 계	2.6	6.2	24.3
	5. 도시-공간- 생활 인프라 녹색 전환	1.2	2.5	10.5
	6. 저탄소 분산형 에너지 확산	2.3	3.4	3.9
	7. 녹색산업 혁신 생태계 구축	1.1	2.0	2.0
	소 계	3.6	9.2	3.8
	5. 도시-공간- 생활 인프라 녹색 전환	5.6	13.1	15.1

안전방 강화

분 야	과 제	20주 ~22	20주 ~25	일자리
합 계		10.8	26.6	33.9
1. 고용사회 안전망	소 계	9.3	22.6	15.9
	2. 사회적 안전망	0.8	3.2	-
	3. 함께 잘 사는 포용적 사회안전망 강화	4.3	10.4	-
	4. 고용보험 사각지대 생활·고용안정 지원	3.0	7.2	3.9
	5. 고용시장 신규인입 및 전환 지원	0.9	1.2	11.8
	6. 산업안전 및 근무환경 혁신	0.3	0.6	0.2
	소 계	1.5	4.0	18.0
	7. 디지털-그린 인재 양성	0.5	1.1	2.5*
	8. 미래직업형 직업훈련 체제로 개편	0.6	2.3	12.6*
	9. 농어촌·취약계층의 디지털 접근성 강화	0.4	0.6	2.9

*인재양성·직업훈련 사업의취업자 추경지(훈련인원*취업률)로 디지털·그린 일자리와 일부 중개 가능

디지털 뉴딜

- 대덕특구 제창조 완성
- AI 모델도시 조성
- 글로벌 바이오 클러스터 조성
- 드론, 5G+무선통신 특구 지정

미래형 첨단산업이 꽃피는 혁신성장 가속화

그린 뉴딜

- 드래곤 중심 친환경 교통체계 구축
- 3대 하천 그린뉴딜 프로젝트
- 도심 생태·녹지축 연결사업
- 지능형 물 관리체계 구축

사람과 자연이 공존하는 건강한 녹색도시 조성

안전망 강화

- 휴먼, 고용안전 일자리확대 지원
- 미래직업형 디지털 인재양성
- 지역일자 '대전형 유급병가제도' 도입
- 시민 '디지털역량센터' 운영

일자리가 많아지고 삶이 보장되는 포용도시

지역주도형 뉴딜

- 스마트그린 혁신도시 조성
- 충청권 실리온밸리 조성
- 대전~세종~청주 광역급행철도(GTX) 건설
- 북대전IC - 부강역 연결도로
- 충청내륙권 도시여행 광역관광 개발

지역주도형 균형발전 모델 계기로 함께 잘사는 충청

[그림 2] 한국판 그린 뉴딜과 대전형 뉴딜 계획의 핵심사업

으로 하는 균형발전 뉴딜이 추가적으로 제시된 점이 매우 큰 특징으로 보이며, 디지털 뉴딜분야에서는 국가계획과 연계된 사업구성을 보이면서도 장기적 경쟁력 확보 혹은 국가적 차원에서의 규모가 예상되는 성장동력 사업이 주로 구성된 점, 그린 뉴딜 분야에서 신재생 에너지 등 에너지 분야보다는 환경 분야의 하드웨어 개선사업이 주를 이루고 있는 점 등이 특징적으로 보인다. 사회안전망 분야에서는 지자체 차원에서 대응 가능한 자영업자 유급병가, 청년일자리창출, 인재양성 등의 사업이 포함되었다. 추진체계는 시장 주재 전략회의를 중심으로 시청 3개 실국별 대응조직과 조정회의, 당정/교육청/자치구 협의체 등과 시민의견수렴을 위한 시민참여 거버넌스로 구성된다. 다만, 대전형 뉴딜계획은 구체적인 예산확보 방안, 탄소배출량 목표치 및 신재생에너지 보급 목표 등이 제시되고 있지 못해 실행력의 한계를 보이고 있다.

4. 그린 뉴딜 추진 사례

2019년 2월 7일 미국 민주당은 그린 뉴딜 결의안을 제출하고 미국 사회가 직면한 기후변화와 경제적 불평등을 해소할 대안으로 그린 뉴딜을 제시하였다. 결의안은 미국 사회의 뿌리 깊은 경제적 불평등과 차별 문제를 강조하고 있을 뿐만 아니라 온실가스를 2050년까지 제로로 감축하는 목표치를 제시하여 그린과 뉴딜의 두 가지 목표를 명확히 하고 있다. 최근의 이러한 움직임을 차치하고도 이미 그린 뉴딜은 2007년 세계 금융위기 속에서 기후변화와 에너지 문제, 일자리와 경제 대안으로 등장하였으며, 그 기원은 1932년의 제32대 미국 대통령 루즈벨트의 뉴딜에

까지 다다른다. 본 고에서는 아직 정책의 명확한 추진과 성과를 논하기 어려운 최근의 논의를 제외하고 과거의 그린 뉴딜 추진 사례를 루즈벨트의 사례까지 포함하여 검토함으로써 지역형 그린 뉴딜 추진의 방향 설정을 위한 시사점을 찾아보고자 한다. 이유진(2019)은 국토연구원의 보고서⁴⁾를 통해 오바마 정부와 이명박 정부의 그린 뉴딜을 비교하였다. 이에 따르면 오바마 정부의 그린 뉴딜의 주요 정책은 그린 분야에서 청정에너지 안보법 입법에 실패하여 중대한 타격을 입었음에도 불구하고 에너지투자 세액공제를 통한 재생가능에너지 설비 증가로, 녹색산업 분야에서는 연비규제를 통한 전기차 산업의 성장으로 성과를 나타낸 것으로 보고되었다. 한편 이명박 정부의 녹색성장 정책은 건설/토목/제품보급사업 위주로 구성되어 산업생태계를 형성하는데 한계를 보인 것으로 평가되었다. 저탄소녹색성장기본법을 제정하였음에도 실제 정책 추진과정에서 6차에너지전력수급계획에 석탄발전을 대거 추가하는 등 녹색성장계획의 온실가스배출 목표치와 배치되는 사업이 추진됨으로써 뉴딜 분야에서 경기회복을 위한 단기간의 일자리 제공 효과는 있었으나 그린 분야의 성과는 미미했던 것으로 평가되었다.

이 두 정부의 그린 뉴딜 정책과 비교하여 루즈벨트 정부의 뉴딜정책은 시장확대를 위한 농업 조정법, 경제적불평등 해소를 위한 전국노동관계법, 사회보장법, 부유세, 사내유보금 과세 등 훨씬 폭 넓은 분야에서 제도개혁이 추진되었고, 시장수요확대를 위한 대규모 SOC투자와 함께 예술가 지원 프로젝트, 여성 및 흑인 일자리확충 등 사회안전망 사업도 적극적으로 추진되었다. 이 당시의 정책으로 현재까지도 미국 근대시기를 대표하는 흑인 예술가들의 대표작품이 미국 각 곳의 공공기관에 비치된 것을 볼 수 있다. 1차 뉴딜에서 수요 확대와 산업경쟁력확보에서는 일정부분 성과를 냈음에도 불구하고, 일자리 회복이 늦어짐으로 인해 일부 사회적 합의 도출 및 제도개선에 실패한 경험을 토대로 2차 뉴딜에서는 단기간의 가시적 성과를 동반하는 사업들이 구체적으로 제시된 점은 주목할 부분이다(아래 그림 참조).

실행방식 측면에 있어서도 일정 부분 차이를 보이고 있다. 오바마 정부의 그린 뉴딜은 예산 투입과 함께 규제와 세액공제정책을 통한 민간투자 활성화 방식을 취하였고, 이명박 정부의 그린 뉴딜은 보조금 사업과 정부 직접예산 집행 사업이 주를 이룬 것으로 분석되었다. 이에 비해 루즈벨트 정부의 뉴딜은 세제 개선으로 마련한 대규모 투자재원을 예산투입하는 방식으로 추진된 것으로 평가된다.

4) 이유진(2019), 그린 뉴딜 시사점과 한국사회 적용-기후위기와 불평등, 일자리 대안으로서 그린 뉴딜, 국토연구원 연구보고서 WP 19-10.



[그림 3] 뉴딜과 그린 뉴딜의 비교

출처: 관계부처합동(2019), 이유진(2019), 그린 뉴딜 시사점과 한국사회 적용, 국토연구원 에서 내용 추출하여 저자 작성

세 사례를 통해 도출되는 시사점은 첫째, 뉴딜은 대규모 재원 확보와 제도개선을 위한 사회적 합의가 무엇보다도 중요하다는 점이다. 아울러 뉴딜이 경제분야를 넘어 사회분야까지 아우르는 전방위적 변혁을 동반한다는 것을 기억해야 한다. 둘째, 사회적 합의를 이끌어내기 위한 단기적 성과의 계양이 매우 중요하다는 점이다. 셋째, 재원의 확보 부분이다. 안정적 재원의 확보 없이는 지속적인 사업추진을 보장할 수 없기에 이는 당연하다고 할 수 있음에도, 현실적으로 이를 확보하는 것은 매우 어려움을 알 수 있다. 균형발전사업이 '주세'라는 안정적 재원 기반 위에서 3개 정부를 이어 추진되어 오고 있는데 반해, 안정적 재원 기반을 마련하지 못한 녹색성장사업은 4대강 사업 이외의 사업이 단기간에 수명을 다한 것을 보면 어렵지 않게 이해가 가는 부분이다.

5. 지역주도형 그린 뉴딜 추진 방향

정부의 한국판 뉴딜을 반영한 지역주도형 뉴딜 계획을 검토하고, 그 동안의 사례(지역의 사례가 아님에도 불구하고)를 비교하여 분석한 결과 일부 반영해야 할 시사점이 도출되었고 이를 투자해보면, 지역주도형 뉴딜은 첫째, 뉴딜의 철학과 목표를 반영하여야 한다. 뉴딜은 포용적 성

장을 전제로한 정책이다(Relief). 루즈벨트는 “부유한 사람을 더욱 부유하게 하는 것이 아니라, 가난한 사람들을 풍요하게 하는 것이야말로 진보의 기준이다”라고 주장하였으며, 뉴딜을 통해 이를 실천하였다. 특히 한국판 뉴딜은 코로나 사태 이후의 디지털 산업/녹색산업에 방점을 두고 있으므로 지역형 뉴딜 추진에 있어서는 디지털 변환에 소외된 기업(비대면 서비스에 대한 적응 능력이 부족한 기업, 충분한 가능성을 보유하고 있으나 재정능력이 부족한 기업 등)과 시민을 탐색 및 지원할 수 있는 계획으로 수립되어야 하고, 부의 편중을 완화하는 계획으로 수립되어야 한다. 또한 뉴딜은 깊은 침체를 극복하기 위한



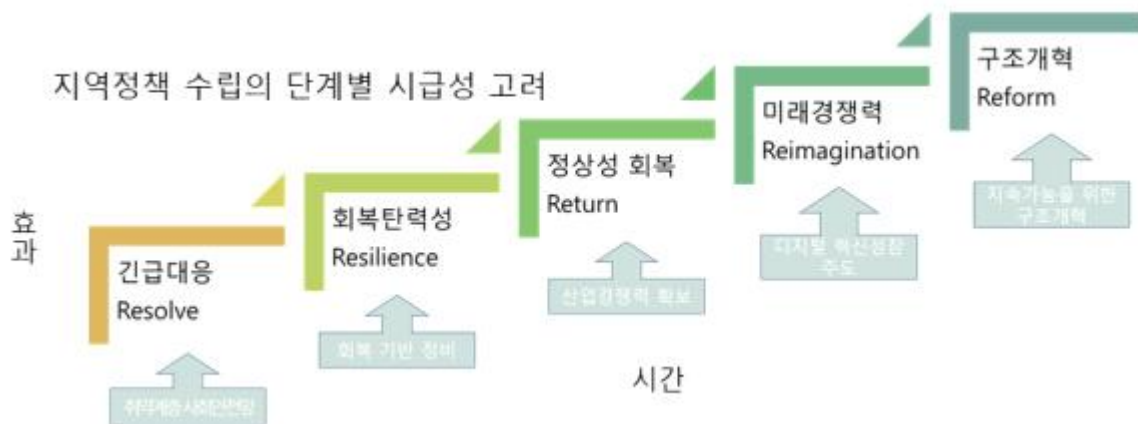
[그림 4] 그린 뉴딜의 철학과 목표

산발적이고 다양한 시도와 함께, 선택과 집중을 통한 대규모 투자와 시스템적 접근을 통해 단순한 단기적인 회복을 넘어서는 새로운 성장경로의 창출과 지역경제의 부흥으로 연결되는 사업으로 구성되어야 한다(Recovery). 이러한 시스템적 접근과 대규모 투자를 위한 자원마련은 필수적으로 불합리한 사회시스템의 변혁을 요구한다(Reform). 개혁은 때로 고통을 동반하나 사회적 합의 위에 불합리한 부분에 대한 탐색 및 개혁방안의 마련이 이루어져야 한다. 지역차원에서 사회시스템의 변혁은 일견 불가능해 보일 수 있으나, 사회적 변혁의 수요는 지역에서 발생하므로 수요를 찾아내고 변혁의 실마리와 방안을 제시하는 역할을 할 수 있고, 소규모로는 규제샌드박스/규제자유특구를 활용한 실험적 시도가 가능할 것으로 판단된다.

둘째, 지역주도형 뉴딜은 사회적 합의의 기초위에 추진되어야 한다. 지역주도형 그린 뉴딜이 성과를 내기 위해서는 새로운 사회적 합의가 무엇보다 중요하다. 뉴딜은 급진적 사회와 경제체제의 전환을 요구하는 상황에서 추진되어 왔다. 루즈벨트가 뉴딜을 추진할 시기에는 경제공황의 상황이었고, 시민들에게 새로운 일자리와 살기 좋은 환경, 부의 양극화의 완화라는 새로운 희망을 부여하는 것이 중요하였고, 무엇보다도 시민들이 참여토록 해야 하는 당위성이 높았다. 따라서 대규모의 투자와 법제도의 변화가 요구되었고, 루즈벨트 정부는 2차에 걸친 대규모 투자와 투자 자원확보를 위한 법제도의 급진적 개혁을 통해 단기간에 성과를 보여주었다. 그 정책 성과의 기저에는 국민들에게 희망을 부여하는데 성공한 것이 크게 작용한 것으로 판단할 수 있다. 현재 우리나라는 코로나라는 팬데믹과 이에 따른 경제위기, 부의 양극화 등의 경제문제와 함께 급격한 기후변화의 가속화와 이와 동반한 기후위기가 복합적으로 작용하는 상황에서 그린 뉴딜을 추진하고 있다. 상황이 복잡할수록 정책의 성패는 사회적 합의의 도출에 좌우된다. 지역에서의 그린 뉴딜도 마찬가지로 상황을 맞이하고 있다. 한정된 자원과 기존 개발사업과 배치되는 이익상충의 조정, 환경위기에의 대응에 대한 시민수요의 증가, 단기적 처방과 장기적 경쟁력확보에 대한 갈린 사회적 의견 등 사회적 합의를 필요로 하는 부분들을 검토하고, 합의를 이끌어 내기 위한 노력이 추가되어야 한다. 국가차원에서도 경제위기와 일자리 확보를 위한 투자는 자원확보를 위한 제도변화를 요구하고, 기후변화 위기 대응을 위한 노력은 폭넓은 법제도의 변화를 필수적으로 요구하며, 심지어는 일시적으로 경제적 성과와 배치되는 결과를 보이기도 한다. 이러한

복잡한 상황 하에서는 법제도 개혁은 필수불가결하게 사회적 합의(질높은 새로운 일자리의 제공, 부의 불평등 해소, 재해 감소, 대기환경개선효과에 대한 확신과 이해를 기초로한 사회적 합의) 위에서 추진되어야만 성과를 나타낼 수 있다. 이러한 사회적 합의를 필요로 하는 분야를 찾아내고, 사회적 합의를 이끌어 내는 과정을 실험하고 공유하는 역할은 주로 지역이 담당해야 할 부분이다.

셋째, 지역주도형 그린 뉴딜의 추진은 단계별 시급성이 고려되어야 한다. 정부의 계획이 주로 사회시스템 변혁을 위한 장기프로젝트에 방점을 두고 추진되는데 비해, 지방정부의 정책은 취약계층의 사회안전망 확보를 위한 긴급대응 사업부터, 지역 경제 혹은 기후변화 대응 능력의 회복 탄력성/정상성 회복을 위한 사업과 미래경쟁력 확보를 위한 사업이 효율적으로 구성되어야 한다. 물론 미래경쟁력 확보와 이를 위한 구조개혁도 중요하나, 현재와 같은 전 세계적 경제위기와 단기적 시장붕괴 상황에서 자원의 활용도를 최대화하기 위해서는 정책의 실감도를 높일 수 있도록 사업추진의 궁극적 이유와 사업대상, 사업목적과 효과, 사업추진 방법이 분명해야 하고 장기적 희망과 함께 단기적 성과를 같이 보여줄 수 있어야 한다.



[그림 5] 효과의 크기와 시간을 고려한 지역정책포트폴리오 구성

루즈벨트 정부가 1차 뉴딜정책에서 실패한 이유는 경제를 체질 개선하는 사업 위주로 뉴딜 사업이 지나치게 편중되어 일자리의 시급한 확보가 늦어졌고 국민들의 공감대를 얻는 데 실패했기 때문이다. 결국 루즈벨트 정부는 이 부분을 보완함으로써 대공황을 극복하고 미국을 세계의 맹주로 자리잡게 하는 토대를 마련할 수 있었다. 정권 출범 후 3년 차에 추진되는 그린 뉴딜 사업에 대해 국민이 그 성과를 반신반의하는 상황에서는 전반적인 개혁을 위한 사회적 합의를 도출하기 어려울 수 있다. 따라서 정부차원에서도 팬데믹 상황에서 전 세계에 보여준 우위성을 토대로 단기적 성과의 확보가 가능한 사업을 전면배치하여 국민의 희망을 이끌어 낼 필요가 있고, 특히 자체 재원이 부족한 지역주도형 사업의 구성은 더욱 성과를 실감할 수 있는 사업으로 추진되어야 한다.

넷째, 그린 뉴딜의 기후위기 대응 목표치의 명확한 제시와 계획수립의 체계화가 정부차원에서도 지역주도형 뉴딜에서도 필요하다. 한국판 그린 뉴딜이 코로나사태라는 전대미문의 팬데믹과

이에 따른 경제위기 상황에서 수립되었기에 정책의 주 목적이 디지털/녹색 산업 육성을 통한 경제회복과 고용보험 등 사회안전망 확보에 경도되는 것은 일부 이해되는 부분이 있으나, 그 깊은 원인이 되고있는 기후위기에의 대응은 먼 미래의 일이 아닌 지금부터 확실히 준비해야 하는 당면과제가 되고 있기에 소홀히 할 수 없는 과제가 분명하다. 지방정부들이 앞다투어 그린 뉴딜 계획을 발표하는 것은 문재인대통령이 국무회의(7월 21일)에서 지역주도형 뉴딜의 중요성을 설파한데 따른 원인도 있겠으나, 2025년까지 투자되는 160조원 중 국비 114조원의 대부분의 재원을 지역에 투자하여 국가발전의 축을 수도권 중심에서 지역 중심으로 이동시키겠다는 의지를 보임에 따른 국비 확보 경쟁차원도 한 원인으로 보인다. 코로나 사태 이후 침체국면에 들어 있는 지역 경제를 타개하기 위한 방편으로 그린 뉴딜사업의 국비를 확보하기 위한 지자체 간 치열한 경쟁은 각 지방자치단체들이 설익은 그린 뉴딜 계획을 수립하여 내놓도록 하는 동인으로 작용하고 있다. 지역주도형 뉴딜 계획은 국비확보의 수단이 되기 보다는 각 지역의 특성을 반영하여 지속가능한 발전을 달성할 수 있는 계획이어야 한다. 물론 상당수의 사업이 지역의 극심한 경제불안 상황을 반영하여 단기적이고 가시적인 경제적 성과와 사회안전망 구축 사업들로 구축 되겠지만, 그것이 지역주도형 그린 뉴딜 계획의 전부가 되어서는 안된다. 그린 뉴딜 계획은 향후 100년을 내다보는 사업임과 동시에 급격한 기후변화 위기에 대응하기 위해 회색성장에서 녹색성장으로 경제/사회의 체질을 바꾸는 변혁이 되어야 한다. 따라서 그린 뉴딜 계획이 그 성과를 나타내기 위해서는 일개 지자체 혹은 일부 지역차원의 추진만으로는 한계가 있고, 국가 전체, 나아가서는 세계적인 대응이 필수적이다. 그러함에도 현재 정부차원에서 추진되는 한국판 그린 뉴딜, 서울을 제외한 각 지역에서 추진되는 지역주도형 뉴딜은 기후위기 대응 목표치를 명확히 제시하지 못하고 있다. 이래서는 ‘통일된 기후위기 대응 목표치 없이 추진되는 그린 뉴딜은 진정한 그린 뉴딜 계획이 될 수 없다’는 일부 환경단체의 비판을 벗어나기 힘들다. 따라서 정부는 그린 뉴딜을 통해 달성하고자 하는 기후위기 대응 최종 목표치를 분명히 하고 각 지방정부별 계획수립이 최종목표치를 향하여 일관성있게 수립될 수있도록 표준 계획 수립메뉴얼을 작성하여 제공할 필요가 있다.

<표1> 지역주도형 그린 뉴딜 목표치 설정을 위한 지표 예시

저탄소경제 전환 • 재생에너지비율/건축물온실가스/승용차온실가스/교통부문화석연료사용량 등	
깨끗한 물과 공기 기본권 회복 • 법제정/수질오염정도/상수관 하수인프라정비율 등	
지속가능한 경관 • 녹지화율/습지보전 및 복원/도심공원 및 숲 조성	
일자리	• 일자리수/인력육성프로그램확보
양극화 해소	• 균형발전지표

정부 그린 뉴딜 추진계획에 제기되고 있는 또 하나의 비판은 그린 뉴딜이 정부주도형 계획으로 국비를 무기로 지방정부를 줄세우기 하고 있다는 것이다. 한국판 그린 뉴딜 계획은 대부분의 사업이 지방을 대상으로 추진됨에도 불구하고, 기후위기 대응을 위해 모든 지자체가 추진해야 할 사업보다는 경쟁사업 혹은 중앙정부 주도형 사업이 주를 이루면서 지방자치단체가 극심한 국비확보 경쟁에 나서게 하는 단초를 제공하고 있다. 따라서 기후위기 대응 부분에 있어서는 그

린 뉴딜 사업은 모든 지자체가 추진하여야 하는 공통의 사업과 경쟁사업으로 나누어 정비되어야 하고, 녹색성장계획과의 조정작업도 추진되어야 할 것이다. 2009년부터 수립하기 시작한 녹색성장계획은 특별법에 의거 지속되고 있으며, 최상위법정계획의 위치에 있어 다른 계획 수립의 기준을 제공하고 있음에도 현재 사문화되어 조직도 법도 계획도 유명무실한 상태에 처해 있다. 그린 뉴딜 계획의 목표치가 달성되기 위해서는 국토종합계획을 비롯한 각종 개발계획(공항계획, 교통계획 등) 및 에너지 계획, 녹색성장계획 등이 구체적 목표치로 연결되도록 법/계획수립 체계의 일관성 확보가 필요하고, 그린 뉴딜 추진조직과 녹색성장 추진조직과의 일원화도 필수적이다. 추진체계의 정비는 한국판 뉴딜, 지역주도형 뉴딜 모두에게 동일하게 적용된다.

6. 마감하며

정부의 그린 뉴딜 정책에 따라 추진되고 있는 각 지역의 지역형 뉴딜 정책은 매우 단기간에 기존 사업들을 짜맞추고 정부사업 중 국비 확보가 가능한 사업을 추가하여 보완하는 형태로 제시되고 있어 면밀한 검토가 필요하다. 각 지역의 특성을 반영하고, 뉴딜의 철학을 반영하며 부의 불평등과 기후위기에 대응하기 위해 장기적인 비전과 목표치가 제시되고, 뉴딜의 성공을 위한 핵심인 사회적 합의가 확보된 후에 가시적 성과를 보여줄 사업과 미래 성장동력 확보 및 구조개선을 위한 장기적 과제가 조화를 이루어야 함에도 이를 검토할 시간적 여유 없이 추진되는 지역주도형 뉴딜은 반드시 한계점을 노출할 수 밖에 없다. 아직은 정책 초기로 구체적인 사업추진 이전이므로 지금부터라도 심도있는 고민이 필요하다. 국내외를 불구하고 지역차원의 뉴딜이 구체화된 부분이 없어 사례분석에 중앙정부 차원의 사례를 검토한 점은 연구의 한계로 남아 있고, 지역차원의 대응과 국가차원의 대응 또한 명확히 구분되지 못한 점 또한 미흡한 점으로 남아 있으나, 이를 토대로 추가적이고 구체적인 연구가 추진되기를 기대한다.

참고문헌

1. 이유진(2019.10.), 그린뉴딜 시사점과 한국사회 적용-기후위기와 불평등, 일자리 대안으로서 그린 뉴딜, 국토연구원 WP 10-10.
2. 대전시(2020.7.23.) 대전형 뉴딜 추진계획
3. 정책위키, 20.7.23. <http://www.korea.kr/special/>