특집논문 | 도시의 혼종성

# 탄소규제 전략으로서 녹색도시주의 성찰적 재검토*

## Green urbanism as a strategy for carbon control: a reflexive reconsideration

최병두**·신혜란***

학자들에게 이는

*주어와 서술어 호응

한편으로 신자유주의적 지구-지방화 과정에 동반된 경제침체와 다른 한편으로 지구적 차원에서 심화된 에너지 고갈과 기후변화는 국가 및 도시 차원에서 경제성장과 환경퇴락의 탈동조화를 전제로 한 탄소규제 전략을 요청하고 있다. 이와 관련하여, 이 논문은 특히 도시적 차원에서 탄소규제 전략의 추진을 녹색도시주의의 개념으로 이해하고자 한다. 녹색도시주의라는 용어를 제안한 학자들은 이를 다소간 순수한 의미에서 재생가능하고 탄소중립적이며 생태효율적인 도시를 의미한다. 그러나 실제 서구 국가들의 환경정책의 전환과정을 살펴보면, 이 개념은 기존의 지속가능발전에서 저탄소 녹색성장으로의 부정적 전환을 전제로 한다. 이 과정에서 등장한 녹색국가 및 녹색도시(주의)는 한편으로 신자유주의적 환경조정을 통한 자본축적에 기여하는 한편 탄소규제 거버넌스의 구축을 통한 새로운 통치 레짐을 모색하기 위한 전략으로 이해된다. 한국에서도 이러한 탄소규제 전략이 2008년 도입되었으며, 도시 정책에도 반영되었다. 그러나 한국의 저탄소 녹색성장 또는 이를 반영한 저탄소 녹색도시(주의)는 개념적으로 도시 차원에서 시행할 필요성과 그 구조적 배경으로 사회-환경적 상황을 제대로 이해하지 못했으며, 이로 인해 이명박 정부는 이를 왜곡되게 활용했을 뿐만 아니라 지자체들도 이를 자발적으로 추진할 필요성을 느끼지 못했다.

* 이 논문은 2010년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2010-B00070).

** 대구대학교 지리교육과 교수(bdchoi@daegu.ac.kr)

*** University College London, 도시계획학(Bartlett School of Planning)(h.shin@ucl.ac.uk)

www.kci.go.kr

주요어: 탄소규제 전략, 녹색도시주의, 녹색국가, 저탄소 녹색성장, 신자유주의

> 여러분이 만일 우리 사회의 근본적 가치구조가 누구에 의해, 그리고 어떻게 결정되고 있는지의 문제를 사실상 밀쳐둔 채로 지구온난화 같은 심각한 환경문제를 해결할 수 있다고 생각한다면, 그것은 자신을 스스로 속이는 일이다(Harvey, 2010; 강신준 역, 2011: 50).

## 1. 서론

서구 선진국들을 중심으로 포드주의 축적체제에 바탕을 둔 급속한 경장성장과 이로 인한 환경문제의 악화는 1970년대 이른바 '성장의 한계'라는 사회-환경적 이슈를 만들어냈다. 환경위기에 대한 이러한 우려와 더불어 심각한 경제침체에 봉착했던 서구 국가들은 1980년대 중반 '지속가능발전'의 개념을 만들어냈고, 1990년대에는 국가나 도시 및 지역 발전을 위한 새로운 정책 의제로 채택하게 되었다. 지속가능한 발전의 개념은 정책 전반에 적용되기 시작한 단계부터 기존의 경제성장을 지속시키기 위한 이데올로기적 성격을 가지는 것으로 비판되기도 했지만, 국가나 도시 및 지역 정책에서 나름대로 경제성장-사회정의-환경보전을 동시에 추구하도록 요청하는 주요한 원칙으로 간주되었다.

2000년대에 들어오면서 화석연료의 고갈과 국제유가 폭등, 기후변화와 온실가스 규제에 대한 관심은 더욱 증대했지만, 지속가능발전의 개념은 앞선 비판의 우려대로 경제성장 중심의 발전 전략을 감추기 위한 명분으로 점차 변질되게 되었다. 즉 이 개념은 신자유주의적 국가 정책 또는 기업주의적 도시전략, 특히 새로운 도시 환경자원의 공급 및 관리 방식으로서 자연의 상품화와 민영화를 강조하는 정치경제적 맥락과 결합하게 되었다. 2000년대 중반 이후 탄소규제 전략이 전면에 부각되면서,

www.kci.go.kr

이러한 결합은 더욱 일반화되고 공고하게 되었다. 서구 국가들은 탄소규제를 국가 및 도시 정책의 최우선 과제로 설정하고, 정부(중앙 및 지방)를 '녹색화'하는 전략을 발표했다. 그 중심내용은 민간자본의 선도적 역할과 시장 메커니즘을 통해 환경 자원 관리 및 서비스를 제공하고 국가와 도시 정책에 보다 큰 유연성, 효율성, 투명성, 책임성을 보장한다는 것이었다.

우리나라에서도 2000년대 중반 이후 정부는 이른바 '저탄소 녹색성장'을 정책 수행의 최우선 지침으로 설정하고 새로운 국정 비전 또는 패러다임으로 제시했다. 이 과정에서 '지속가능발전'이라는 용어를 대체하여 '저탄소 녹색성장' 개념이 정부의 모든 관련부서들의 정책을 검토하고 재편하는 주요한 지침이 되었다. 그러나 4대강 사업 등을 통해 이미 잘 알려진 바와 같이 이러한 '저탄소 녹색성장' 패러다임은 환경을 명분으로 대규모 개발사업을 추진하기 위한 명분 또는 이데올로기로 동원되었다. 이와 같이 지속가능발전의 개념, 나아가 기후변화와 탄소규제 담론이 경제성장과 환경개발을 위한 명분으로 왜곡되고, 특히 신자유주의적 전략과 결합하면서 자본축적을 위한 새로운 계기, 즉 '환경적 조정'(environmental fix)의 계기로 작동하는 과정을 고찰하는 것은 흥미로운 과제라고 할 수 있다.

이 논문은 화석연료의 고갈과 지구적 기후 변화에 조응하기 위한 탄소규제를 국가 정책의 최우선 과제로 설정하고 국가와 도시를 녹색화하고자 하는 이념이나 전략을 '녹색국가' 또는 '생태국가', 그리고 녹색도시(좀 더 정확히 말해 녹색도시주의, green city 또는 green urbanism)로 지칭하고자 한다. 지속가능발전 개념과 더불어 녹색국가 또는 녹색도시주의의 개념과 전략은 점점 더 심화되고 있는 지구적 환경문제에 대응하기 위해 국가 및 도시 정책을 재구조화하고자 한다는 점에서 분명 유의성을 가진다. 그러나 이러한 사회환경적 이슈와 정책이 자본주의 경제발전을 위한 신자유주의적 전략에 편승하게 됨에 따라 심각하게 왜곡되게 되었다. 이러한 점에서 이 논문은 왜곡된 녹색국가 및 녹색도시(주의) 개념을 성찰

www.kci.go.kr

적으로 재검토하고, 그 한계를 밝히고자 한다.

이러한 문제 상황을 배경으로, 이 논문은 자본주의적 경제발전 과정에서 환경위기가 점차 심화됨에 따라 이를 인지·통제·관리하기 위한 환경담론과 도시 환경 관리 및 개발 정책의 주요 지침이 어떻게 변화했는가를 고찰하고자 한다. 우선 규범적 의미로 '녹색도시주의'의 개념을 살펴보고, 이러한 개념의 등장 배경으로 1990년대 이후 환경담론에서 지배적이었던 '지속가능한 발전'의 개념이 2000년대에 들어와서 이른바 '저탄소 녹색성장'의 개념으로 전환하고 이 과정에서 녹색정부 및 '녹색도시주의'가 등장하게 되었음을 고찰하고자 한다. 그리고 이러한 녹색성장 패러다임과 녹색도시주의가 국가 및 도시 발전 전략으로 우리나라에 도입되는 과정을 개념적으로 살펴본 후, 문제점들을 지적하고자 한다. 물론 탄소규제 전략에 관한 이러한 비판적 재검토는 탄소규제 자체를 부정하기 위한 것이 결코 아니며, 오히려 이를 위한 대안적 방안의 모색이 필요함을 강조하기 위한 것이다.

## 2. 녹색도시주의의 개념과 등장 배경

'녹색국가'나 '녹색도시'라는 용어는 환경을 새로운 정책 과제로 설정하고 관련된 다양한 방안들을 시행하고자 하는 국가 또는 도시라고 예비적으로 규정될 수 있다. 즉 이 용어는 오늘날 많은 국가들에서 기후변화, 에너지 가격 폭등, 생물다양성 감소 등 최근 지구적 규모로 발생하는 생태적 위기에 대응하기 위해 국가적 및 도시적 차원에서 추진되는 환경정책이나 프로그램, 법 제도, 기타 다양한 방안들과 관련된다. 특히 당면한 환경문제에 대한 대응 방안의 모색에서 도시의 역할이 강조될 수 있다. 왜냐하면 도시에 집중한 많은 인구는 엄청난 에너지, 수자원, 음식물, 건축자재 등 다양한 물질들을 필요로 하기 때문이다. 뿐만 아니라 현대 도시의 개발과 운영과정에서 도시의 인구성장률보다 더 급속하게 도시

www.kci.go.kr

자원의 이용 및 폐기물의 배출이 증가하고 있으며, 또한 자연 환경이 파괴되고, 동식물의 서식지가 급감하며, 환경오염이 심화되고 있기 때문이다. 이러한 점에서 오늘날 환경문제는 지구적 규모로 발생하고 있지만, 이에 대한 대책은 국가적 및 국제적 차원에서 강구될 뿐만 아니라 동시에 도시 및 지역 차원에서도 그 중요성이 부각되고 있다.

특히 도시적 차원에서 환경문제의 심화는 대기나 수질의 오염에서부터 이러한 문제를 유발하는 도시 토지이용 및 공간 확장과 관련된 것으로 인식되면서, 새로운 방안의 모색은 퇴락한 도시의 환경오염 문제뿐만 아니라 도시 공간의 재활성화를 위한 담론과 실천의식을 만들어내게 되었다. 이러한 경향은 미국에서 신도시주의(new urbanism) 또는 스마트 성장(smart growth)의 개념으로, 영국에서는 압축적(compact) 도시 개발과 지속가능한 지역사회의 개념으로 이해되었고, 또한 양 국가에서는 녹색도시주의(green urbanism)라는 정책 담론이 공통적으로 사용되었다(Krueger and Gibbs, 2010: 821). 이러한 녹색도시주의의 개념은 도시의 환경 및 이와 관련된 문제들을 해결하기 위한 필요와 타협의 수단으로 제시된 것이라고 할 수 있다. 그러나 여기서 주목해야 할 점은 이 용어가 단지 환경문제의 심화에 대한 대응책뿐만 아니라 침체한 국가적 또는 도시적 경제문제에 대한 해결방안과 암묵적 또는 노골적으로 결합되어 있다는 점이다. 즉 1990년대 이후 보편화된 도시의 지속가능한 발전의 개념 및 2000년대 이후 등장한 녹색도시주의를 전제로 한 이러한 정책 담론들은 점점 심화되고 있는 도시 환경문제의 해결과 더불어 침체한 도시 경제를 벗어나기 위한 새로운 성장동력 및 도시의 경쟁성과 관련된 이슈들을 논의하기 위한 핵심 의제로 인식되게 되었다(Gibbs and Krueger, 2007; Jonas and While, 2007).

물론 좁은 의미로 '녹색도시주의'를 주창하는 학자들은 상당히 규범적 또는 중립적 개념으로 이 용어를 사용하고자 한다. 즉 이들은 현대사회가 당면한 환경적 문제를 핵심 주제로 다루기 위해 지속가능한 장소, 공동체, 생활양식을 형성함에 있어 도시의 역할과 도시인들의 적극적인

* '-에 있어'는 일본어 표현입니다.
형성함에
형성함에서

www.kci.go.kr

생활양식을 부각시키고자 한다. 이러한 점에서 '녹색도시주의'는 "도시 및 도시화에 관한 과거의 접근법들이 불완전하며, 자연 특히 도시의 삶과 취락의 조성에 있어 생태적으로 보다 책임성 있는 형태를 포함해야 한다"고 강조한다(Beatley, 2000: 3). 이러한 맥락에서 '녹색도시주의'의 주창자들, 대표적으로 비틀리나 뉴먼 등은 유럽 사례 도시들의 환경 정책에 함의된 새로운 측면이나 방안들을 분석했고(Beatley, 2000), 이 개념을 오스트레일리아 도시들에서 나타나는 생태적 혁신에 적용했으며(Beatley and Newman, 2009), 아시아 지역에서도 싱가포르에 원용하여 도시의 생태환경적 특성을 평가하고자 했다(Newman, 2010). 이들은 이러한 연구들을 진척시키면서 '녹색도시주의'가 정확히 무엇을 의미하며, 어떤 규범적 성향을 가지는가에 대해 논의를 전개하게 되었다.

조성에
조성에서

*일본어 표현

사실 '녹색도시주의'라는 용어는 '신도시주의'라는 용어와 더불어 이미 1980년대부터 사용되면서, 미국의 많은 건축가들과 도시계획가들의 큰 관심을 끌었다(Beatley and Manning, 1997; 신도시주의에 관하여 최병두, 2002). 그러나 이 용어의 정확한 함의는 여전히 불확실하고 또한 변하고 있지만, "실제 유럽의 많은 도시들에서 찾아볼 수 있는 프로그램, 정책, 도시 설계 등에서 무엇이 가능한가에 대한 우리의 인식을 만들어"나가기 위한 실천적 개념으로 이해되고 있다. 비틀리(Beatley, 2000: 6~8)에 의하면, 이러한 녹색도시주의를 예시하는 도시는 다음과 같은 특징을 가진다. 첫째, 도시는 생태적 한계 내에서 살아가고자 노력하며, 도시의 생태발자국을 근본적으로 줄이고, 다른 도시나 지역사회 나아가 더 큰 지구와 연계되어 있으며 이들에 영향을 미친다는 점을 인정한다. 둘째, 도시는 녹색이며, 자연에 유추하여 설계되며, 이에 유추한 방법으로 기능한다. 셋째, 도시는 선형적 신진대사라기보다 순환형 신진대사를 실현하고자 하며, 이는 배후지(지역적, 국가적, 또는 국가적 규모이든지 간에)와의 정(正)적인 공생적 관계를 함양하고 발전시킨다. 넷째, 도시는 국지적 및 지역적 자기 충족성을 위해 노력하며, 국지적/지역적 식량생산, 경제, 전력생산, 그리고 도시 인구를 유지하고 지탱하기 위한 다른 많은 활동들을

www.kci.go.kr

위한 이점을 최대한 함양한다. 다섯째, 도시는 보다 지속가능하고 건강한 생활양식을 장려하고 고취시킨다. 여섯째, 도시는 높은 삶의 질과 살기 좋은 이웃 및 공동체의 창출을 강조한다.

이러한 녹색도시주의를 함의한 도시의 특성은 지속가능한 도시의 실천적 개념을 직접 반영한 것으로 간주된다. 즉 비틀리(Beatley, 2000: 17)가 명시적으로 인용한 바와 같이, 유럽연합(EU)이 제시한 지속가능한 도시의 원칙들, 첫째, 지속가능성을 위해 도시 거버넌스에 영향을 미치는 관리 계획의 원칙, 둘째, 보조금 및 공유된 책임성을 통한 조정과 통합의 원칙, 셋째, 도시를 변화와 발전의 지속적 과정과 흐름으로 특징지어지는 복잡계로 이해하는 생태계 사고의 원칙, 넷째, 상이한 차원, 조직, 이해관계 들 간 협력과 파트너십의 원칙 등은 녹색도시주의의 실천적 지침과 구체적 방안의 모색에 그대로 반영된다. 즉 비틀리는 도시의 생태적 측면을 강조하는 공간 구성과 설계를 위해 필요한 실천적 측면을 지속가능한 도시의 개념에서 받아들임으로써 녹색도시주의를 지속가능발전 개념의 연장선상에 두고자 했다.

그러나 비틀리와 공동 연구를 하고 있는 뉴먼(Newman, 2010)은 이러한 녹색도시주의를 "스마트하고 안전하며 지속가능한 도시(취락)"를 서술하는 용어로 설정하고 있다. '스마트'란 도시가 21세기 새로운 기술을 수용하고 이에 적응할 수 있도록 하는 것이며, '안전'이란 극단적 사건들에 대응할 수 있도록 설계된 도시를 의미하고, '지속가능한'이란 기후변화, 석유정점, 생물다양성과 같은 지속가능성의 의문에 대한 해법을 마련하는 도시를 위한 것이라고 서술하고 있다. 이러한 녹색도시(주의)는 도시의 사회·물리적 인프라의 녹색화 또는 새로운 '녹색 인프라'로 구축된 도시를 의미한다.[1] 뉴먼은 비틀리가 제시했던 녹색도시주의의 특성을

1) 녹색도시주의에서 강조되는 '녹색 인프라'(green infra)란 좁은 의미로 녹색공간들의 상호 연결망으로 구축되며, 자연 자원의 가치와 이것이 사람에게 가져다줄 이익을 얻기 위해 계획·관리되는 지역을 의미한다. 여기에는 자연적 또는 복원된 자생적 생태계(예로 습지, 산림, 수로 야생동물 서식지, 농장, 방목지, 공원 등)도 포함된다. 그러나 넓은 의미로 녹색 인프라는 녹색도시 또는 생태도시의

www.kci.go.kr

<표 1> 녹색도시주의의 주요 특성

| 특성 | 주요 내용 |
|---|---|
| 재생가능도시 renewable city | 재생가능에너지 기술과 기법을 지역 단위 또는 개별 건축물에 적용하여 생태발자국을 줄이도록 함. 재생가능에너지는 도시 내에서 생산되어야 하며, 도시의 토지이용 및 건축 형태와 통합되고, 도시 경제의 유의하고 중요한 요소를 구성. 도시는 단순히 에너지 소비자가 아니라 지속가능한 에너지경로의 촉매자가 된다. |
| 탄소중립도시 carbon neutral city | 기업이나 가정에서 탄소중립을 도시발전을 위한 목표로 설정하고, 가능한 부문들 모두(특히 건물과 교통부문)에서 에너지 사용을 줄이고, 가능한 많은 재생가능에너지를 이용하며, 탄소크레디트를 창출(예로 식물식재를 통해 이산화탄소 배출 상쇄)하도록 한다. 도시는 탄소배출을 최소화하는 탈탄소(post-carbon)도시를 지향한다. |
| 분산된 도시 distributed city | 분산된 전력과 물순환 체계를 개발함으로써 대규모 중앙집중된 전력 및 물순환 체계에서 벗어나 도시의 소규모 근린지구 기반체계로 전환한다. 특히 전력과 물은 전자적 통제체제의 이점과 지역사회-기반 공공재 거버넌스를 통해 효율적으로 관리함으로써 물과 전력의 순환에 민감한 도시설계를 구축한다. |
| 생태사랑 도시 biophilic city | 자연적 과정을 도시의 인프라로 활용하는 '녹색 인프라'의 사고를 도입하여 녹색 기술과 생태 체계(깨끗한 물, 우수 집수와 관리, 기후완화와 도시 공기 정화 등)를 구축한다. 재생가능에너지, 국지적 식량과 생물연료 등을 얻을 수 있도록 녹색 인프라를 도시 경관의 일부로 이해한다. |
| 생태효율 도시 eco-efficient city | 도시와 지역을 선형적 체계에서 순환적 체계로 전환하여, 자원 이용과 폐기물의 절대량을 줄이고 생태적 발자국을 감소시킨다. 도시는 흐름과 순환을 가진 복잡한 신진대사 체계로 전환한다. |
| 장소 기반 도시 place based city | 도시와 지역의 국지적 경제발전을 가능하게 하는 방식으로 지속가능성을 추진하고, 특정한 장소감, 높은 삶의 질, 지역사회 소속감 등을 확보한다. 국지적 경제발전은 지속가능한 발전의 맥락에서 이해되며, 특히 사회자본은 지역사회 부의 창출에 가장 좋은 방법 중 하나로 인정한다. |
| 지속가능 교통 도시 Sustainable transport city | 무분별한 외곽 확산과 자동차에 기반을 둔 물리적 인프라 의존에서 벗어나, 보행가능하고 환승지향적이며, 재생가능에너지에서 얻어진 전력을 이용하는 대중교통 수단을 활성화한다. 도시의 공간적 편성에 관한 물리적 계획을 탄력적 도시로 발전시킨다. |

자료: Newman(2010)에서 요약.

변화한 상황에 적합하도록 재구성하고 보다 구체적인 내용을 가지도록

구축을 위한 기술 및 계획을 모두 포함하며, 특히 도시 내 또는 도시 간 '순환시스템'에 초점을 둔다(장수환, 2009).

www.kci.go.kr

7가지 특성으로 재유형화하고 있다(<표 1>). 뉴먼은 이러한 특성들을 모두 갖춘 도시를 달성하기는 어렵고, 실제 도시들은 한·두 가지 특성에서 매우 탁월한 양상을 보이고 있다고 주장한다.

이러한 뉴먼의 연구는 비틀리의 녹색도시주의 또는 지속가능한 도시의 개념과 큰 차이가 없는 것처럼 보이지만, 전반적으로 후자의 개념에서 나아가 재생가능에너지 사용 및 탄소중립도시를 강조하는 탄소규제 전략과 더 밀접한 관계를 가지는 것으로 해석된다. 예로, 뉴먼이 장소기반도시 특성으로 제시한 영국의 베드제드(Bed ZED) 프로젝트는 이러한 특성들을 거의 다 드러내면서 탄소규제와 관련된 대표적 사례로 소개된다. 즉,

> 에너지, 식량, 원료, 경제발전을 국지화하고자 하는 모든 노력은 국지적 공동체의 힘에 의존한다. 베드제드(Bed ZED) 프로젝트는 건축 설계를 능가하여 생각하면서 보다 포괄적인 공동체-지향적 설계의 렌즈를 통해 도시 발전을 이해하는 비판적 중요성을 보여주고 있다. 이 프로젝트의 무동력 태양열 설계와 소규모 에너지 수요가 아무리 인상적이라고 할지라도(예로 30센티미터의 단열, 혁신적 환기장치, 열재생시스템 등), 지속가능성의 확보에서 많은 부분은 주민들이 실제 이 장소들에서 살아가는 방식에서 도출된다. …… 이는 실제 유럽 녹색 프로젝트의 대표적 사례이며, 다른 곳에서 이러한 프로젝트를 수행할 수 있는 중요한 교훈이 되고 있다(Newman, 2010: 159).

이러한 녹색도시주의의 개념과 주요 내용들은 분명 도시에 기반을 두고 지구적 환경위기에 대응하기 위한 규모적 해결 방안으로 유의성을 가진다. 예를 들어 울치(Wolch, 2007)는 현대 도시의 지속불가능성에 대한 대안으로 녹색 도시 세계(green urban worlds)를 강조하면서, 도시의 생태적 원형을 복원하기, 생산과 소비 체계를 재설계하기, 그리고 사회-생태적 정의를 촉진하기 위해 도시 시민성을 재구축하기 등을 제안한다. 레만

www.kci.go.kr

(Lehmann, 2008)은 지구적 기후변화, 과도한 화석연료 의존, 에너지 수요의 폭증 등에 대응하기 위해 재생가능 자원을 지향하는 도시로의 전환이 불가피하다고 주장하고, 홍수, 폭우, 지구온난화, 해수면 상승, 물 부족과 가뭄 등과 같은 재난에 대응하기 위한 방안, 즉 "기후-대응적 '녹색 도시주의'를 이해하고 도시들이 가지는 기존 화석-기반적 에너지 인프라를 전환시킬 필요가 있음"을 강조한다.

그러나 다른 한편, 지속가능발전, 기후변화에 대응하는 탄소규제 및 이를 반영한 녹색도시주의 등은 그 유의성을 강조하는 규범적 측면을 전면에 부각시키면서, 실제로는 지구적 환경문제를 전제로 한 새로운 자본축적 전략 그리고/또는 국가(정부)의 통치역량을 강화하기 위한 수단으로 동원되고 있다는 주장이 제기되고 있다. 즉 일군의 학자들은 기후변화 담론이 국가와 자본을 위한 사회적·기술적·환경적 조정을 정당화시키기 위해 정치적으로 동원될 수 있다는 점을 지적한다. 예로 카스테리(Castree, 2008a; 2008b)는 녹색도시주의를 직접 지칭하지는 않지만, '환경적 조정'이라는 개념으로 자본과 이의 이해관계를 반영한 국가가 위기에 처한 자본주의 경제와 환경 문제를 해결하기 위한 방안을 마련하고자 한다고 주장한다(최병두, 2009). 또한 국가는 탄소규제를 모든 정책의 최우선 과제로 설정함으로써, 각 부처의 정책뿐만 아니라 지방정부의 활동을 규제하기 위해 동원하는 경향이 있다. 심지어 정부는 시민들로 하여금 그들 자신의 행동을 탄소중립적으로 순화시키는 개인적 책임을 다하도록 요구하고, 특정한 행동에 보상이나 인센티브를 부여하는 한편 탄소 감축을 명분으로 감시와 통제를 확대·강화시키는 탄소 통제 레짐을 구축할 수 있게 된다(Jonas and While, 2007).

녹색도시주의에 대해 이러한 비판은 물론 지속가능발전의 개념이나 기후변화와 탄소규제를 위한 노력을 포기해야 함을 의미하는 것은 아니다. 문제는 이러한 개념이나 전략 속에 내재된 긍정적 필요성이나 잠재력을 제대로 실현하기 위한 대안적 전략을 제대로 찾지 못하고 있다는 점이다(Keil, 2007). 즉 지속가능한 도시나 녹색도시주의가 탄소규제 전략

www.kci.go.kr

을 사회적 정의와 분배적 형평성이라는 본래의 목적에 기여하도록 한다면, 이 개념들은 여전히 유의한 이론적·정책적 함의를 가질 수 있을 것이다. 그러나 탄소규제를 위한 시장의존적 전략은 환경문제를 해결하기보다 오히려 악화시킬 뿐만 아니라 에너지 가격 폭등이나 기후 변화에 취약한 계층이나 집단, 지역이나 국가를 우선적으로 배려하기보다 오히려 이들에게 피해와 부담을 전가시킬 것으로 우려된다(Bumpus and Liverman, 2008). 따라서 진정한 지속가능발전이나 녹색도시주의는 에너지 고갈과 기후 변화 대응을 위한 탄소규제 전략이 신자유주의적 시장경제에 포섭되는 것이 아니라 이에 도전할 수 있도록 급진화시켜 나가야 할 것이다(North, 2009). 탄소규제를 위한 대안적 전략의 모색은 다른 연구를 통해 제시하기로 하고, 이 논문에서는 왜곡된 탄소규제 전략을 성찰적으로 비판하기 위해 서구 선진국 및 한국에서 환경위기에 대처하기 위한 정책과 담론들이 어떻게 변화하게 되었는가를 고찰하고자 한다.

## 3. 지속가능발전에서 녹색도시주의로의 전환

### 1) 서구 국가들의 환경 정책 및 담론의 전개과정

서구 선진국들은 제2차 세계대전 이후 대량생산·대량소비체제에 기반을 두어 경제성장을 촉진했지만 이로 인한 자원(에너지)의 대량소모와 더불어 공해물질의 대량 배출로 환경퇴락을 초래하게 되었다. 이에 따라, 1960년대 후반 이후 환경문제에 대한 통제는 국가 정책의 주요 과제들 가운데 하나로 설정되었고(Keil, 2007), 이를 논의하기 위한 다양한 유형의 근대 환경론이 발달하게 되었다. 그러나 1970년대 서구 국가들은 환경위기뿐만 아니라 심각한 경제침체에 봉착함에 따라, 경제정책이 최우선 과제로 설정되는 반면 환경정책은 주변화되었다. 서구 선진국들은 포드주의적 축적체제의 위기를 극복하는 과정에서, 과학기술에 대한 투자 확대

www.kci.go.kr

로 포스트포드주의로 전환하는 한편, 노후화된 포드주의적 생산공정을 신흥공업국들로 이전함으로써 자국 내 환경문제를 어느 정도 통제할 수 있게 되었다. 이에 따라 서구 국가들의 환경정책은 포스트포드주의에 조응하는 유연성과 효율성 등을 강조하는 탈근대적(포스트모던) 성격을 가지게 되었다. 특히 1990년대 이후 서구 국가들은 환경적 의제로서 지속가능발전을 전면에 내세워 환경정책뿐만 아니라 사회경제정책 전반에 적용되어야 할 개념으로 강조하게 되었다. 2000년대 이전 서구 국가들에서 이러한 환경 정책 및 담론의 전환과정은 경제적 축적체제의 전환, 즉 포드주의에서 포스트포드주의로의 전환과 더불어 환경의 근대성에서 탈근대성으로의 전환으로 특징지어진다(최병두, 1999: 서장).

그러나 지속가능발전의 개념에 바탕을 둔 환경 및 사회경제 정책들이 내면적으로 신자유주의적 전략들과 결합하게 되었고, 특히 2000년대 이후 국제유가의 폭등과 기후변화에 따른 탄소규제가 새롭게 강조됨에 따라, 서구 국가들의 환경정책은 이전과는 다른 양상을 보이게 되었다. 지속가능발전이라는 의제와 유사하게 탄소규제 의제는 국가발전을 위한 새로운 원칙 또는 패러다임으로 간주되면서 국가 및 도시의 정책들을 통합적으로 재구성하고 이를 시행하기 위한 거버넌스 체제를 전면 개편하도록 했다. '생태국가'(또는 녹색국가) 및 녹색도시(주의)라는 용어는 이러한 전환과정에서 생태적 재구조화를 추구하는 국가 또는 도시를 개념화하기 위해 제시된 것으로 이해할 수 있다. 이러한 점에서, 서구 국가들의 환경정책들이 발전 또는 전환해온 과정은 크게 3단계로 구분하여 살펴볼 수 있다(<표 2>, While et al., 2010; 또한 오용선·최용재, 2009 참조). 이러한 환경정책의 전개과정은 물론 단순히 정부의 환경규제뿐만 아니라 이와 연계된 일련의 담론, 프로젝트, 전략, 프로그램, 그리고 폭 넓은 사회정책 및 공간정책들을 동반했다.

첫 번째 시기는 1960년대 후반부터 1980년대 말까지 '성장의 한계' 담론에 기초하여 '공해 통제'를 하고자 했던 시기이다. 이 시기 서구 국가들은 이른바 포드주의(대량생산·대량소비) 축적체제에 바탕을 두고 급속한

www.kci.go.kr

<표 2> 서구 환경정책과 도시 환경성의 전환 과정

| | '성장의 한계'와 공해 통제 (1960년대~1980년대 말) | 지속가능한 발전 (1980년대 말~ 2000년대 중반) | 저탄소 녹색성장 (2000년대 중반 이후) |
|---|---|---|---|
| 문제 설정 | 대규모 산업화의 부정적 외부성에 의한 공해 발생 | 산업자본주의의 성장 궤적에 기인하는 지속불가능성 | 자본주의의 화석연료 의존성에 기인하는 기후변화 |
| 주요 계기 (담론) | 러브 캐널(Love Canal)사건, 1972년 <성장의 한계> | 1987년 브룬트란트 보고서, 1992년 리우정상회의 | 1997년 교토의정서, 2004년 <불편한 진실> |
| 해결 방법 | 외부성을 내부화하기 위한 규제의 강화 | 생태적 근대화에 기반을 둔 새로운 축적체제 | 대체에너지에 기반을 둔 저탄소 자본주의로의 전환 |
| 규제 초점 | 기업 활동을 제한하는 통제와 관리 | 상생적(win-win) 해법을 촉진하기 위한 유연적 규제 | 탄소배출에 대한 조세 및 배출권 거래시장 활성화 |
| 공간 규모 | 지역 공해산업의 월경적 외부성에 대한 국제협력 | 지구적 연계성에 관한 이미지(think global, act local) | 모든 공간적 규모에서의 연계된 전략적 행동 |
| 도시의 환경성 | 전원도시, 신도시 등: 환경을 특히 부각시키지는 않지만 환경적 쾌적성을 포함 | 지속가능한 도시: 지속가능발전(지방의제 21)을 도시 및 지역 차원에서 적용 | 저탄소 녹색도시: 에너지 절감 및 탄소규제를 강조하면서 녹색성장 추구 |
| 도시 및 지역의 경제-환경 | 기업에 대한 규제 강화, 저비용 국가나 지역으로 기업 입지 이동 | 환경보호를 지역발전에 선택적으로 고려, 지역차원에서의 참여(지방의제 21) | 기업·주민들의 저탄소 생산·생활양식, 지역적 재생가능 에너지 생산 |
| 형평성 관점 | 공해 통제를 통한 공공 환경(쾌적성, 보건 등) 향상 | 자원 이용의 세대 간(또한 지역·국가·집단 간) 형평성 | 기후변화의 불균등한 충격의 완화 |

자료: While et al.(2010: 81)에서 수정하여 인용.

경제성장을 촉진함에 따라 이의 부정적 외부성 때문에 공해문제를 심화시키게 되었고, 정부는 이와 같이 환경비용을 외부화하고자 했던 공해기업이나 관련 산업에 대한 규제를 강화하여 그 비용을 내부화하도록 했다. 이러한 점에서 이 시기는 '억제와 통제'의 시기로 불리기도 한다(While et al., 2010). 1960년대 말 이후 심화된 환경위기는 자본주의적 발전 궤적에 자연적 및 기술적 한계를 설정하고자 하는 담론들을 만들어냈다.[2] 특히 환경규제를 위한 주된 논리는 1972년 로마클럽이 발표한 '성

2) 이 시기는 근대적 의미의 환경론이 체계화되었던 시기로, '성장의 한계' 논리가

www.kci.go.kr

장의 한계' 논리, 즉 기존의 성장률을 유지할 경우 인구 급증과 자원 고갈 및 공해 심화 등 심각한 사회경제적 한계에 봉착할 것이기 때문에 모든 성장을 멈추어야 한다는 주장에 근거했다.

그러나 이 시기 환경적 위기는 '포드주의의 위기'에 동반된 것으로, 단순히 대량생산대량소비에 근거한 포드주의적 축적체제의 변화뿐만 아니라 자연, 사회, 국가 간 관계의 전환을 요구함에 따라 사회규제 양식에 심대한 변화를 초래하게 되었다. 따라서 심각한 경제침체에 봉착했던 서구 국가들은 실제 기업 활동을 제한하는 통제와 관리 정책을 통해 어떤 성과를 거두기보다는 과학기술부문에 대한 투자의 확대로 소재투입량을 상대적으로 줄이는 한편, 자국의 공해관련 산업들을 저비용 생산 공간, 즉 이른바 신흥공업국들로 입지를 이전시킴으로써 선진국 내 환경문제에 대한 통제가 가능하게 되었다(최병두, 1999: 32~41). 이 시기에도 물론 지역적 공해산업의 월경적 외부성(예로 산성비 문제)을 통제하기 위한 국제협력이나 생물종과 서식지를 위한 국제적 보호 체제의 구축에 대한 관심이 등장하기도 했다.

이 시기에는 도시 및 지역 차원에서 환경문제를 직접 해결하기 위한 노력이나 국가의 환경정책을 반영한 특정 유형의 도시 개념이 발달하지는 않았다. 그러나 이 시기 이전부터 이미 대도시의 인구 과밀이나 교통혼잡과 더불어 공해문제로부터 벗어나고자 하는 도시인들의 의식 또는 정책을 반영한 도시들, 대표적인 예로 전원도시, 신도시 등의 개념화와 실제 개발 과정에서 환경적 쾌적성이 강조되었다. 또한 이러한 도시의 개념에는 형평성의 관점이 직접 반영되지는 않았지만, 공해 통제를 통해 공공적 환경의 쾌적성이나 환경적 보건 위생이 향상된다는 점이 제시되기도 했다.

두 번째 시기는 1980년대 말부터 2000년대 중반 경까지 '지속가능발전'의 개념에 바탕을 두고 국가 환경정책 및 도시의 환경성에 대한 논의

주류를 이루었다고 할지라도, '작은 것이 아름답다' 등 자기의존적 공동체주의와 더불어 급진적 생태학(radical ecology) 또는 생태사회주의적 입장도 등장했다.

www.kci.go.kr

및 실천이 이루어진 시기이다. 잘 알려진 바와 같이, 1987년 브룬트란트 보고서에서 지속가능발전의 개념이 제시되고, 1992년 유엔환경개발회에서 '리우선언'과 '의제 21'의 제정 등으로 세계적으로 확산됨에 따라, 지속가능성의 개념은 세계의 거의 모든 국가와 도시 및 지역들에서 정책과 실천의 주요 원칙으로 간주되게 되었다. 이 개념은 기존의 산업자본주의가 보여준 성장의 궤적이 지속불가능함을 강조하면서, 이에 대한 성찰을 통해 환경과 개발이 조화를 이루는 새로운 발전 과정, 즉 지속가능한 발전이 필요함을 강조하게 되었다. 이 시기 서구 경제는 과학기술에 바탕을 둔 첨단기술산업 또는 포스트포드주의적 축적체제로 전환함으로써 경제위기와 더불어 환경위기를 어느 정도 해소할 수 있었다. EU 국가들에서 이러한 새로운 축적체제로의 전환은 지속가능발전의 개념보다는 환경위기에 대한 생태적 성찰로 개념화한 '생태적 근대화'라는 용어로 더 잘 규정될 수 있었다(Pepper, 1999). 생태적 근대화는 산업자본주의의 생태적 위기 경향에 대한 내적 비판 또는 성찰을 통해 축적 및 조절 양식의 변화를 추구한다.

물론 지속가능발전의 개념은 환경적 측면을 사회공간적으로 확장시키는 데 주요한 기여를 했다. 사회적 측면에서 이러한 지속가능발전의 개념은 경제성장과 함께 사회정의(또는 사회적 형평성)와 환경보존의 균형발전을 요구하면서, 좁은 의미의 환경 분야뿐만 아니라 사회의 모든 분야들에 적용 가능한 원칙이 되었다. 이에 따라 지속가능한 발전의 경제, 사회, 환경의 상생적 발전을 위한 해법을 추구하면서 경직된 규제중심보다는 유연적 규제 방안들을 모색했다. 이 시기 산업공해의 통제나 자연환경의 보호에 대한 규제가 엄격한 통제보다는 유연성, 모호성, 목표 설정의 부재 등의 특징을 가지고 있었던 것은 사실 지속가능발전 또는 생태적 근대화 담론이 환경문제에 대한 해법을 제시함에 있어 기술 및 제도의 변화에 대해 비교적 낙관적 견해를 가지고 있었기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 이로 인해 지속가능한 발전의 개념 자체에 관한 연구는 이 개념을 구분하여 '약' 지속가능성과 '강' 지속가능성을 구분하기도 했

제시함에
제시함에서

*일본어 표현

www.kci.go.kr

으며(최병두 외, 2004), 이는 때로 자본주의적 발전 과정을 은폐하거나 또는 이를 지속시키기 위한 개념이라고 비판되기도 했다. 심지어 신자유주의적 환경주의라고 비판되기도 했지만, 환경규제를 위해 시장논리가 전면적으로 반영되지는 않았다.

공간적 측면에서 지속가능발전의 개념은 기후변화나 생물다양성의 감소, 열대림의 파괴와 사막화 등 환경문제가 지구적 규모로 발생·확산 또는 연계되어 있음을 강조하면서, 또한 동시에 이에 대한 실천은 지역주민들을 중심으로 국지적으로 이루어져야 한다는 사고, 즉 '지구적으로 생각하고, 국지적으로 행동한다'는 이미지를 만들어냈다. 또한 이 시기 지속가능발전의 개념과 '지방의제 21'의 전략을 직접 반영한 도시의 환경성이 강조되면서, 지속가능한 도시라는 용어 외에도 환경도시, 생태도시, 녹색도시 등 다양한 용어들이 사용되었다. 이러한 용어들은 지속가능발전 또는 생태적 근대화의 개념에 따라 환경과 도시사회의 공생적 발전을 추구하면서 지역주민들의 참여를 전제하는 지역 환경거버넌스를 구축하고자 했다. 그러나 실제 이러한 도시들도 지역발전, 특히 지역경제발전을 위해 환경보호를 선택적으로 고려하는 경향을 보였다.

세 번째 시기는 에너지, 특히 화석연료의 고갈과 국제 유가의 폭등 그리고 기후변화에 대한 관심 증대와 이에 대응하는 이산화탄소 등 탄소배출에 대한 규제가 강화된 시기이다. 온실가스 배출에 대한 국제적 규제는 기후변화에 대응하기 위한 실질적 합의가 이루어졌던 1997년 교토의정서를 계기로 실제 영향력을 가지게 되었지만, 이를 실현하기 위한 전략들이 본격적으로 시행된 것은 대체로 2000년대 중반 이후라고 할 수 있다. 이에 따라 환경과 경제를 탈동조화시키는 이른바 '저탄소 녹색성장'이 강조되게 되었다. 이러한 탄소규제를 명분으로 국가 정책 및 사회 전반이 재구조화되면서 새로운 국가의 개념, 즉 생태국가(eco-state) 또는 녹색국가(green state)의 개념이 제시되기도 했다. 즉 생태국가란 환경 규제, 특히 탄소규제를 모든 정책과 의사결정의 최우선 가치로 설정하고 이에 따라 정책들을 조정·통합하고자 하는 국가를 의미한다(While et al.,

www.kci.go.kr

2010; 최병두·신혜란, 2013). 그러나 실제 이러한 생태국가에서 환경규제는 정부의 정책 통합을 통해 새로운 거버넌스 체제를 구축할 뿐만 아니라 자본축적을 위한 새로운 전략과 결합했다.

이 시기 환경정책, 특히 탄소규제에 대한 대응 방안들은 사실 환경위기의 해소뿐만 아니라 경제 성장과 사회 통제를 위한 새로운 조정 기회로 간주되었다. 이에 따라 예로 탄소배출에 대한 조세 및 배출권 거래시장의 활성화 등이 모색되었다. 이러한 방안들은 기본적으로 시장 메커니즘을 통한 신자유주의적 환경 관리에 바탕을 두었다. 물론 신자유주의는 이미 1970년대 이후부터 서구 국가들의 정책들에 반영되기 시작했으며, 1990년대에는 세계의 대부분 국가들로 확산되었다. 그러나 환경정책 분야에서 신자유주의적 수단들을 통한 시장의존적 환경 규제에서 나아가 이를 통해 경제성장의 새로운 동력을 확보하고자 하는 정책이 본격화된 것은 대체로 2000년대 중반 이후라고 할 수 있다. 즉 그 이전에서 지속가능발전에 바탕을 둔 환경관련 정책들도 신자유주의적 축적 전략을 내면화하고 있었지만(Keil, 2007), 2000년대 중반 이후 이른바 녹색국가들은 환경 규제를 신자유주의적 자본축적을 위한 수단으로 명시적(즉 노골적)으로 동원하고자 했다. 이에 따라 자연을 자본 축적 과정에 실질적으로 포섭하기 위한 자연의 상품화와 금융화 등이 촉진되었다. 이와 같이 환경을 명분으로 신자유주의적 방안들을 통해 환경위기를 해소할 뿐만 아니라 새로운 축적체제를 구축하고자 하는 정치경제적 재구조화 과정은 '환경적 조정'이라고 불리게 되었다(최병두, 2009).

이와 같이, 2000년대 중반 이후 탄소규제가 국가발전을 위한 새로운 통합 전략, 즉 녹색국가 전략으로 전면에 부각됨에 따라, 국가 내 도시와 지역들도 이에 부응하는 전략, 즉 녹색도시주의를 강구하게 되었다. 앞서 논의한 바와 같이, 녹색도시주의는 탄소규제를 도시발전의 핵심적 과제로 설정하여 탄소중립적이고 재생가능하며 생태적으로 효율적인 도시를 추구하는 사고 또는 개념으로 이해된다. 순수한 의미에서 녹색도시주의는 기후변화에 따른 도시 및 지역의 불균등한 충격 완화, 지역의 기업

www.kci.go.kr

및 주민들의 저탄소 생산 및 생활양식, 지역적 재생가능에너지 생산의 확대 등을 추구한다. 그러나 실제 녹색도시주의란 도시 및 지역이 탄소규제를 중심으로 정책과 이를 시행하기 위한 거버넌스를 재편하는 한편, 도시나 지역의 경제성장을 위한 새로운 동력을 확보하기 위한 방안을 모색하기 위한 것이라고 할 수 있다. 사실 이러한 점에서 에너지 절감 및 탄소규제를 강조하면서 녹색성장을 추구하는 도시, 즉 '저탄소 녹색도시'가 개념화되게 된다. 즉 저탄소 녹색도시란 녹색도시주의를 추구하지만, 실제 환경문제를 시장의존적인 신자유주의적(또는 기업주의적) 방안들에 의존하여 해소하면서 또한 동시에 경제성장을 위한 새로운 계기를 추구하는 도시로 이해될 수 있다.

### 2) 탄소규제 전략으로서 녹색국가 및 녹색도시주의

이러한 환경정책의 전환과정에서 새로운 단계의 등장은 물론 그 이전 단계에서 제시되었던 방안들을 필수적으로 대체하는 것이 아니며, 오히려 중첩적으로 이행하는 것으로 이해할 수 있다. 예로, 두 번째 단계에서 주류를 이루었던 지속가능발전의 개념이나 생태적 근대화의 논리는 탄소규제가 전면에 부각된 세 번째 단계에서도 여전히 빈번하게 원용되고 있다. 또한 세 번째 단계에서 환경부문에 본격화된 신자유주의 과정은 사실 두 번째 단계에서 이미 국가 정책 전반에 반영되었고, 지구적 차원으로 확대되었지만, 환경을 핵심 의제를 중심으로 전개된 것은 세 번째 단계라고 할 수 있다. 이러한 점을 전제로 현 단계, 즉 세 번째 단계 환경정책의 특성을 녹색국가 및 녹색도시주의라는 개념을 통해 살펴볼 수 있을 것이다. 이 개념들은 물론 각각 다른 논의 배경에서 도출된 것으로, 특히 전자는 자본주의 발달과정에서 국가의 구조적 역할에 대한 관심을 반영한 것이라면, 후자의 개념은 탄소규제에 관한 논의와 정책을 다소 서술적으로 함의한 것이라고 할 수 있다. 그러나 탄소규제와 관련된 국가의 재구조화를 개념화하기 위해 생태국가 또는 녹색국가라는 용어를

환경이 핵심 의제의 중심으로 전개된 것은(?)

www.kci.go.kr

사용한다면, 도시 차원에서 탄소 배출 저감을 명분으로 지역거버넌스 체제를 재편하고, 지역경제를 재구조화하는 과정을 개념화하기 위해 녹색도시(주의)라는 용어를 사용할 수 있을 것이다.

우선 녹색국가의 개념화와 관련하여, 1990년대가 지속가능발전의 사고가 국가 및 도시 환경규제의 정책 실무와 담론을 지배했던 시기였다면, 최근은 기후변화에 대응하기 위해 탄소규제를 중심 과제로 설정하는 기후정치가 지배하는 시기라고 할 수 있다. 물론 온실가스의 배출 감축은 1990년대 초부터 지속가능성을 위한 국가적·지역적 거버넌스의 핵심적 요소였다. 1992년 리우지구정상회의에서 제정된 국제기후변화협약과 이를 이행하기 위한 합의로 제시된 1997년 교토의정서는 서구 선진국들에게 2008~2012년 사이에 1990년과 비해 6가지 온실가스의 배출을 5.2% 감소시킬 것을 요구했다. 온실가스 배출 감축을 위한 이러한 국제적 합의와 이를 실행하기 위한 프로그램의 이행은 일부 국가들의 거부로 제약을 받긴 했지만, 이러한 상황에서도 국제적·국가적·지방적 차원에서 에너지 효율성 증대, 재생가능 에너지 이용, 자발적 탄소배출 감축 등이 지속적으로 요구되었다. 이에 따라 정부(중앙 및 지방)는 일련의 개입을 강화시켜왔고, 그 결과로 일부 선진국들에서는 에너지 이용량 및 탄소 배출량을 줄이는 효과를 보이기도 했다.

이 과정에서 서구 선진국들은 에너지 이용 및 탄소 배출 감축을 위한 새로운 기후 정치 및 거버넌스를 구축하게 되었다. 새로운 탄소규제 거버넌스는 국가 및 도시가 저탄소 또는 탄소(배출) 제로가 되도록 사회적 및 물리적 인프라의 재편을 촉진하는 한편, 탄소 흐름의 관리와 통제에 선제적 역할을 수행하도록 요구하게 되었다. 지구온난화에 따른 부정적 영향과 이에 대처하기 위한 탄소규제의 필요성에 관한 담론은 탄소 배출을 관리·통제하는 정부의 행동을 정치적으로 정당화시키고 있다. 이에 따른 국가의 개입은 단순히 좁은 의미의 환경부문에 한정되는 것이 아니라 정부 재원의 활용 및 지역 간 배분과 투자, 나아가 경제적 생산 및 소비, 심지어 개인의 사회문화적 생활양식과 태도에 대한 규제로 확장되

www.kci.go.kr

게 되었다. 국가 또는 도시의 구성원들은 화석연료 고갈과 기후변화에 대응하기 위해 탄소규제가 필수적이며, 따라서 이를 명분으로 한 국가 개입을 당연한 것으로 받아들이는 환경의식을 가지게 된다. 이와 같이 탄소규제는 저탄소 녹색국가 또는 녹색도시의 미래를 위한 사회적 및 공간적 재편의 핵심 수단이 되었다.

뿐만 아니라 이러한 탄소규제 전략은 경제 침체에 빠진 국가 또는 도시에게 부담이지만 또한 동시에 새로운 성장 기회로 이해되고 있다. 지속가능발전 개념이 암묵적으로 신자유주의적 축적 전략과 결합되어 있었다면, 탄소규제 전략 또는 프로젝트들은 보다 명시적으로 신자유주의적 방안들을 동원하게 되었다. 탄소 배출 감소를 위한 새로운 인프라의 구축과 대체에너지의 개발 프로젝트들의 대부분은 민간자본에게 새로운 투자 기회를 제공하기 위해 민영화를 통해 개발·운영된다. 태양열, 풍력, 조력 등 자연의 상품화가 촉진되고, 이들을 생태-효율적으로 이용하기 위한 기술 개발이 촉진된다. 정부(중앙 및 지방)는 탄소규제를 명분으로 이러한 새로운 프로젝트들에 엄청난 지원을 제공한다. 나아가 환경 전반에서 신자유주의화의 경향, 즉 신자유주의적 시장 환경주의(녹색주의)는 "환경을 보호하는 최선의 방법은 자연의 서비스에 가격을 부여하고, 사적 소유권을 보장하고, 이러한 서비스들을 지구적 시장에서 거래하는 것"이라고 가정한다(Bumpus and Liverman, 2008: 132).

이러한 신자유주의적 시장 녹색주의의 대표적 사례는 탄소배출권 시장의 창출과 활성화이다. 탄소규제를 위한 국제적·국가적 거버넌스는 배출되는 탄소 톤당 비용 단위로 표현되도록 탄소를 가격화하고, 이를 배출 허용이 합의된 범위 내에서 할당하여 기업이나 집단(지역) 간 판매되도록 탄소시장을 구축했다. 이에 따라 국제적 탄소관리는 국제 기후 레짐 내에서 탄소배출권을 가격화하고 수요와 공급에 따라 교환되는 시장 논리에 의해 지배되게 되었다. 지구적 총량의 한계 내에서 탄소의 상품화는 합의된 수준으로 배출을 감소시키기 위한 어떤 인센티브를 제공하는 것처럼 보인다. 즉 이러한 수요-공급의 시장 논리는 한 배출원에서 탄

www.kci.go.kr

소의 이용 증가는 다른 배출원에서의 배출 감소로 상쇄되어야만 한다는 상식적 원칙을 따르는 것으로 이해된다. 배출을 감소시킨 기업이나 집단은 초과분을 판매할 수 있는 권리를 가지며, 과다 배출한 기업이나 집단은 초과 허용을 위해 이를 구매하도록 비용을 지불하는 것이 당연한 것처럼 보인다.

그러나 이러한 신자유주의적 탄소규제 전략은 여러 가지 난점 또는 한계에 봉착하게 된다. 대체에너지 개발을 위한 투자는 이것이 가능한 지역이면 어디나 다른 환경적 요소들에 대한 고려 없이 촉진된다. 풍력 발전기의 설치는 해당지역의 지형과 생태환경을 파괴할 수 있으며, 조력 발전 시설의 조성은 해류의 방향을 바꾸어놓고 해양 오염을 초래할 수 있다. 탄소규제를 위한 대체에너지 개발을 명분으로 원자력이나 폐기물 소각에 의한 발전도 신재생에너지로 분류된다. 심지어 국제유가 폭등에 대한 대응책으로 석탄 이용이 확대되는 경향을 보이기도 한다. 특히 원자력 발전에 연계된 일련의 기업들은 다른 신재생에너지의 개발과 이에 대한 지원을 직간접적으로 가로막는 전략을 구사하기도 한다. 요컨대 녹색국가의 탄소규제 전략은 이와 같이 관련된 다양한 집단들(특히 관련 기업들이나 자본 분파들)의 이해관계에 따라 때로 왜곡되거나 심지어 반대 방향으로 나아가는 '전략적 선택성'을 보이기도 한다(While et al., 2010).

탄소시장의 창출과 활성화를 통한 탄소규제 역시 심각한 딜레마에 빠져 있다. 탄소의 가격화와 거래시장의 구축은 실제 아무런 실물생산 없이 전개되는 의사적 자본화로, 금융시장의 취약성을 더욱 심화시킬 것으로 우려된다. 레만(Lehmann, 2008: 3)은 시장기반 접근의 최소 비용 해법에 대한 강조는 탄소 감축이 어떻게 어디서 이루어져야 할 것인가를 추상화시킨다고 주장한다.[3] 다른 한편, 이러한 탄소 배출권 시장의 국제화는

3) 그러나 탄소배출권의 상품화는 어떤 물질성을 전제로 한다. 즉 Bumpus(2011: 612)가 주장하는 바와 같이, "탄소감축을 상품화할 수 있는 능력은 대기와 상호작용을 촉진하는 기술의 물질적 속성, 탄소 시장의 국지적 사회적 과정 및 통제 시스템의 발전에 의해 규정된다".

www.kci.go.kr

국가와 자본을 위한 사회적 및 기술적 조정을 정당화시키기 위해 정치적으로 동원될 수 있다. 즉 탄소규제를 위해 시장 메커니즘에 의존한 탄소 상쇄 합의는 부유 국가(또는 집단, 지역)가 그들의 탄소 감축 책임을 개도국에게 외주할 수 있도록 한다. 심지어 이러한 탄소배출권의 가격화를 통한 통제는 경제성장을 (당분간) 지속시키기 위해 탄소 배출이 불가피하다고 인식하고 있는 여러 국가나 기업들의 거부로 지연되거나 약화되고 있다.

이러한 탄소규제 전략은 국가적 차원뿐만 아니라 도시 및 지역 차원에서 새로운 정치와 정책의 등장을 가져다주었다. 기존의 도시 재생 또는 재활성화에 관한 문헌들은 주로 역외 자본을 경쟁적으로 유치하기 위한 도시정부의 정책이나 도시 정치의 활성화, 즉 기업주의적 도시 레짐의 창출에 관심을 가지고 있었다(최병두, 2011: 제2장). 이러한 연구들은 기업주의 도시 정책 및 도시 간 경쟁이 도시의 생활공간과 생태환경에 부정적 결과를 초래할 것으로 추정했지만, 도시의 환경문제와 이에 초점을 둔 새로운 도시정치에 대해서는 거의 관심을 보이지 않았다. 그러나 2000년대 중반 이후 탄소규제는 국가발전을 위한 새로운 핵심과제가 되었을 뿐만 아니라 도시정치의 새로운 과제로 부각되었다(Jonas and While, 2007). 이러한 점에서, 예를 들어 존스 등(Jones et al., 2011)은 최근의 새로운 도시정치가 도시 발전을 둘러싼 담론, 전략, 경쟁에서 탄소규제가 어떻게 중심성을 증대시키고 있는가를 고찰하면서, "에너지 절감 및 대체 에너지의 개발 그리고 이에 따른 탄소 배출 감소 전략은 도시 간 경쟁과 도시 발전의 정치에 핵심적 역할을 하게 되었"음을 보여주고 있다.

도시 차원에서 이러한 탄소규제 전략은 앞서 논의한 바와 같이 '녹색도시주의'의 개념으로 정당화되었다. 여기서는 우선 이러한 녹색도시주의가 기본적으로 탄소규제를 위한 도시정치에 기반을 두고 있지만, 정치공간적 스케일 접근을 통해 이해되어야 한다는 점을 강조하고자 한다. 즉 블록(Blok, 2012)이 주장하는 바와 같이, 녹색도시주의는 특정한 도시의 국지성 내에서 작동하는 정치나 전략과 관련되지만, 이는 녹색국가

www.kci.go.kr

나아가 녹색 세계시민주의화를 배경으로 하고 있다. 블록은 벡(U. Beck)의 세계시민주의화 개념을 원용하여 도시의 녹색 세계시민주의화(urban green cosmopolitization)라는 개념을 제시하면서, 코펜하겐과 교토에서 전개된 저탄소계획 프로젝트에 관한 사례연구를 통해, 도시 녹색화를 위한 특정한 정책과 기술들이 어떻게 도시 간 지속가능성 네트워크를 통해 순환하는가를 보여주고자 한다. 이러한 연구에서, 녹색도시주의는 단순히 도시 국지성 내에 한정되는 것이 아니라 지속가능성의 초국지적 공간 또는 녹색세계시민주의의 공간으로 확장된다.

기후변화 및 탄소규제 관련 담론과 정책이나 전략들은 과학적·기술적이라기보다 경제적·정치적이며, 또한 국제적·국가적·국지적 차원에서 동시에 전개된다는 점에서 지리적 규모 접근을 필수적으로 요하는 과제이다. 기후변화 자체는 지구적 규모로 이루어질 뿐만 아니라 이에 대한 규제 역시 국제협약을 통해 우선적으로 작동하게 되었다. 그러나 이에 따른 탄소규제가 실제 실행되는 장소는 에너지 소비 및 탄소 배출이 집중된 도시이며, 따라서 탄소규제를 위한 새로운 정치는 도시적 차원에서 가장 명시적으로 가시화된다. 도시는 기후 정책에 대한 반대(정당, 기업, 그 외 이해관계 집단들의 반대)가 치열하게 드러나는 곳이지만, 또한 이러한 도시 기후정책은 지리적 규모와 네트워크의 정치를 통해 전략적으로 평가된다(Bailey and Compston, 2010). 즉 우리는 기후변화와 탄소규제가 도시의 정책 의제를 만들어내는 방식, 즉 도시 기후변화 거버넌스의 새로운 정치에 대해 관심을 가져야 하지만, 이러한 방식을 이해함에 있어 다규모적(또는 다층적) 관점이 유의하다는 점이 강조될 수 있다(Bulkeley, 2010; Bulkeley and Betsillb, 2013).

이해함에
이해함에서

*일본어 표현

녹색도시주의를 위한 탄소규제 전략에 내재적으로 결합된 신자유주의화 역시 이러한 다규모적 접근을 통해 이해되어야 할 것이다. 최근 기업주의 도시 레짐들이 가후변화와 온실가스 배출 감축에 대해 적극적인 관심을 보이는 것은 환경규제가 경제성장을 저해하는 요인으로 더 이상 간주되지 않게 되었으며, 오히려 그 역으로 새로운 성장 동력으로 활용될

www.kci.go.kr

수 있는 가능성을 인지하게 되었기 때문이다. 즉 탄소규제 전략에 대한 기업주의적 도시의 관심은 이러한 전략이 기존의 신자유주의 체제하에서 새로운 조절양식이 될 수 있기 때문이다(Jones et al., 2011). 이와 같이 신자유주의적 탄소규제 전략은 기업주의 도시들에 의해 받아들여져서 새로운 도시정치의 핵심적 의제가 되었지만, 이러한 전략은 또한 국가적 및 국제적 차원에서 전개되는 신자유주의화 과정 또는 자본주의의 새로운 축적과정에 포섭되었기 때문이라고 할 수 있다.

뿐만 아니라 도시(그리고 국가)의 환경규제가 시장의존적 신자유주의화로 전환하게 됨에 따라, 실제 도시의 환경 관련 의사결정은 민주적 방식과는 단절되게 된다. 탄소규제를 위한 기술과 정보의 중요성, 효율성, 비용 절감 등이 강조됨에 따라, 관련 정책이나 방안들은 시장과 엘리트 전문가들에게 위임된다. 또한 탄소규제가 정책의 최우선 과제로 설정되고 강력한 사회공간적 규정력을 가지게 됨에 따라, 정부는 직·간접적 규제나 재정·조세정책 외에도 일반 시민들에게 탄소 감축 논리를 내면화하도록 장려하게 된다. 이에 따라 시민들은 시장 메커니즘 내에서 그들 자신의 일상생활 방식을 탄소규제 전략에 순응하는 것을 당연시하게 된다. 바로 이러한 점에서, "도시 환경성의 정치는 생태적 합리성과 대안적 정치의 관점에서 고찰될 것이 아니라 신자유주의적 도시화하에서 공간적 전환 및 사회적 규제의 통합적 일부로 이해"되어야 한다고 주장된다. 즉 오늘날 탄소규제를 중심으로 한 도시 환경관리는 "자기규제적 시민의 형성에 기여하는 것—즉 앞선 환경사상의 진보적 및 자유주의적 포부가 신자유주의적 도시 행정의 정치적 편의주의 및 전략적 요구에 대한 새로운 형태의 복종으로 교활하게 전환하는 과정—으로 이해"된다(Brand, 2007: 616).

www.kci.go.kr

## 4. 한국의 탄소규제 전략과 녹색도시주의

### 1) 한국의 탄소규제 전략의 재검토

2000년대 후반 이명박 정부의 등장과 더불어 한국에서도 저탄소 녹색성장의 개념이 좁은 의미의 환경분야는 물론이고 사회경제 전반의 정책 및 담론의 새로운 의제로 등장하게 되었다. '녹색성장'이라는 용어는 2000년대 초반 예일대에서 개발한 환경지속가능성 지수에 포함되어 있었고, 2005년 UN 아태환경·개발장관회의에서 빈곤 해결을 위해 성장할 필요가 있는 아태지역의 저개발국들이 경제성장과 환경보전을 조화시켜 나가기 위한 방안으로 사용되었다(윤순진, 2009). 이의 연장선상에서 당시 대통령은 2008년 7월 국회 시정연설에 이어 8월 15일 경축사에서 "녹색성장은 온실가스와 환경오염을 줄이는 지속가능한 성장이며 녹색기술과 청정에너지로 신성장동력과 일자리를 창출하는 신국가발전 패러다임"이라고 주장하면서 '저탄소 녹색성장'의 개념을 제시한 것이다. 기후변화 위기를 신성장동력의 기회로 삼아 '녹색성장' 시대를 열어나가야 한다는 국가비전이 제시됨에 따라, 이를 추진하기 위해 「녹색성장기본법」이 제정되었고, 녹색성장위원회가 구성되었다.

이명박 정부가 국가발전 전략으로 제안한 이러한 저탄소 녹색성장의 개념과 정책의 실현에 어느 정도 성공/실패했는가의 문제는 일단 제쳐놓고라도, 제안할 당시 어떤 의미와 의도를 가지고 있었는가에 대해 다시 살펴볼 필요가 있을 것이다. 우선 명목으로 보면, 저탄소 녹색성장의 개념 및 정책은 과거 한국 사회를 주도했던 성장우선 패러다임에서 새로운 생태적(환경친화적) 패러다임으로의 전환을 의미한다(김명수 외, 2009). 성장우선 패러다임은 경제적 효율성을 우선하여 대규모 개발 사업으로 인한 환경파괴와 오염을 불가피하지만 경제성장과 기술발달로 해결될 수 있는 것으로 이해한다. 반면 생태적 패러다임은 생태적 건전성을 우선하여 환경보전과 경제발전의 조화를 이루고, 주민 참여를 통해 문제를 해

www.kci.go.kr

결할 것을 강조한다. 이러한 점을 반영하여, 「녹색성장기본법」(제2조)은 녹색성장을 에너지와 자원을 절약하고 효율적으로 사용하여 기후변화와 환경 훼손을 줄이고 청정에너지와 녹색기술의 연구개발을 통해 새로운 성장동력을 확보하며 새로운 일자리를 창출해나가는 등 경제와 환경이 조화를 이루는 성장이라고 규정하고 있다.

저탄소 녹색성장의 개념이나 정책이 이러한 생태적 패러다임에 바탕을 둔 것이라고 평가하기는 어렵지만, 일단 경제와 환경을 통합적으로 이해하고자 했다는 점은 사실이다. 그러나 이러한 통합적 이해라고 할지라도, 녹색성장의 개념은 녹색산업, 녹색기술, 녹색시장, 심지어 녹색자본주의 등과 함께 시장 환경주의를 함의한다(조명래, 2008). 뿐만 아니라 이명박 정부가 제시한 저탄소 녹색성장의 개념은 서구 선진국들이 기후변화에 대처하기 위해 제시한 전략들이 바탕을 두고 있는 '생태적 근대화'의 개념보다도 더 심각하게 경제성장에 편향되어 있다고 주장된다(윤순진, 2009). 같은 맥락에서, "녹색성장 계획에 환경문제에 대한 실질적 대응책은 결여된 반면, 환경의 산업적 가치는 강조하는 편향성이 발견된다는 점에서 변형된 경제성장주의의 가능성을 내포하고 있다"는 점이 지적되거나(길종백·정병걸, 2009: 45), 또는 녹색성장 전략은 "자본주의 발전단계에서 자본이 자연을 편입시키고, (경제, 생태) 위기 국면을 타개하는 방식의 일환으로 이해"되어야 한다고 주장된다(이상헌, 2009: 9). 이들의 논의에 의하면, 저탄소 녹색성장의 개념은 경제성장에 가장 편향되어 있으며, '생태적 근대화'의 개념은 경제성장과 환경보호를 동시에 관심을 두지만 사회적 형평성에 대한 고려가 무시된 반면, 지속가능발전의 개념은 이러한 3가지 요소들을 모두 고려한다.

경제/환경의 전통적 이분법에 바탕을 두고 경제와 환경을 통합적으로 이해하는 유사한 논의는 고탄소사회 패러다임 대 저탄소사회 패러다임 비교론에서도 찾아볼 수 있다. 장진규 외(2009)와 박성현 외(2009)에 의하면, 화석에너지의 고갈과 국제 유가 폭등, 지구온난화와 해수면 상승 등은 기존 고탄소사회 패러다임에서 저탄소 패러다임으로의 전환을 요구

www.kci.go.kr

<표 3> 고탄소사회와 저탄소사회 패러다임의 비교

| | 고탄소사회 | 저탄소사회 |
|---|---|---|
| 가치 | 물질 | 인간성(humanity) |
| 경제-환경 관계 | 연동(coupling): 경제성장이 환경부하 증가 동반, 상쇄(trade-off). | 탈연동(decoupling): 경제성장이 환경부하 증가를 동반하지 않음, 경제는 환경용량 안에서 가동 |
| 환경관리 목표 | 환경적 수행성: 환경기준 충족 | 환경적 지속가능성: 미래세대 고려, 사회적 지속가능성도 연관 |
| 관리 강조점 | 공급 측면 | 수요 측면 |
| 혁신체제 | 물질중심 자원소비형 혁신체제, 추격형 혁신체제 | 인간 및 가치 중심 녹색혁신 체제, 창조형 혁신 체제 |
| 게임 틀 | 경쟁, 제로섬(zero-sum) | 상생, 윈-윈(win-win) |
| 제품경쟁력 | 가격 및 품질 | 가격 및 품질, 녹색도 |
| 에너지/물질 기반 | 화석에너지/ 석유화학 기반물질 | 재생가능 에너지/ 바이오 기반물질 |
| 주력기술 수준 | 첨단기술(high tech) | 첨단기술 + 저기술(low tech) |
| 주력 산업 | 석유화학 기반산업, 제조업, IT산업, 금융업 | 에너지·환경산업, 에너지·환경산업 + IT 산업, 지식기반서비스업 |
| 주력 시장 | 제조업시장, IT, 일부 신기술 시장, 금융시장 | 탄소시장, 에너지·환경시장(물 포함), 신기술 에너지·환경산업과의 연계시장 |
| 국제관계 | 남북문제 상존, 선진국 위주 국제관계 | 지구적 이슈에 대한 선진국과 개도국의 협력, 다자 협력 |

자료: 장진규 외(2009: 115).

하고 있다. 고탄소사회는 물질적 가치를 우선하며, 경제성장이 환경부하를 증가시키는 동조(또는 연동)관계에 있지만, 저탄소사회는 인간성을 우선하며 경제를 환경용량 안에서 가동함으로써 환경부하를 증가시키는 않는 상태, 즉 탈동조 관계에 있는 사회라고 정의된다(<표 3>). 고탄소사회에서 저탄소사회로의 전환은 도입기를 거쳐, 성장기에 급격한 전환을 하게 되며, 이어서 안정된 성숙기로 접어드는 것으로 간주된다. 특히 도입기에서 성장기로 넘어가기 위해 기술적 추동과 사회경제적 견인, 그리고 시민사회 지원 역량이 중요한 것으로 강조된다. 이러한 논의는 탄소규제 및 이를 위한 사회경제적 전환을 보다 포괄적으로 규정하고 있지

www.kci.go.kr

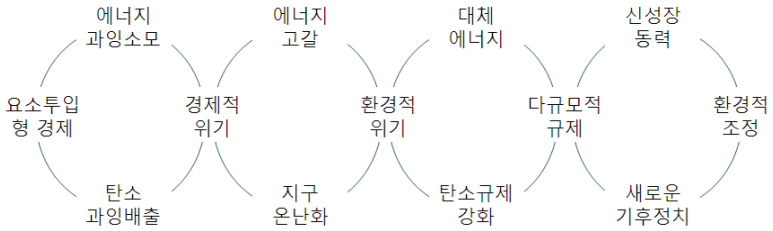
만, 기존의 경제/환경 패러다임 논의의 연장선상에 있다.

이와 같이 전통적 이분법에 바탕을 둔 설명은 사실 이념형적 개념 규정에 따라 보다 규범적 사회로 전환, 즉 패러다임적 이행을 추구한다는 점을 강조한다. 이러한 설명은 비교되는 두 가지 유형의 사회 또는 패러다임을 대비시킴으로써 어떤 것이 보다 바람직한 것인가를 알 수 있도록 해준다. 이에 따라, 이념형적 저탄소사회는 정책의 목표로 설정될 수 있으며, 또한 이러한 사회의 구현을 위해 실제 제시된 정책이나 개념이 어떤 문제점을 내포하고 있는가를 밝히는 데 도움을 줄 수 있다. 이러한 점에서, 한국의 저탄소 녹색성장은 기존의 산업화와 생활방식에 대한 철학적 반성의 부재와 블루 오션의 관점에서 저탄소 녹색성장을 바라보는 시장중심주의, 이산화탄소 감축을 위한 전략으로서 원자력정책 확대, 기존 민주주의에서 생태민주주의로의 전환 시도 미약 등이 제시될 수 있을 것이다(최순영, 2010). 그러나 이러한 패러다임적 이행의 강조는 새로운 정책이나 전략이 무조건 좋다는 인식을 가지도록 함으로써, 실제 이러한 정책이나 전략이 어떠한 의도에서 제시된 것인가에 대한 의문을 모호하게 하면서, 현실의 경제·정치적 배경에 대한 분석을 불가능하게 한다.

한국에서뿐만 아니라 서구 선진국들에서 저탄소 녹색성장의 개념과 전략의 모색은 이러한 이념형적 이분법에 바탕을 두기보다는 현실 세계에서의 역사적 변화 또는 구조적 전환 과정으로 이해하는 것이 더 적절하다고 할 수 있다. 사실 이러한 점에서 앞서 서구 선진국들의 환경정책의 전환과정을 논의하고자 했으며, 이러한 논의는 우리나라에도 적용될 수 있을 것이다. 이를테면 오용선·최용재(2009)의 연구는 시사적이다. 이들에 의하면, 저탄소 녹색성장 정책은 기후변화에 따른 지구온난화와 미국발 금융 부실에 따른 경제위기를 극복하기 위해 도입되었으며, 이러한 "자연적·경제적 문제의 근본적 뿌리는 결국 신자유주의의 세계화에 의한 비(?)시장적 현상에 기인"한다고 주장된다. 제2차 세계대전 후 시작된 '자해경제'를 극복하기 위해 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(ESSD)'이 제시되었지만, 이 개념은 "'환경적으로 건전한'과 분리된 지속

www.kci.go.kr

<그림 1> 저탄소 녹색성장의 추진 배경




가능발전으로 '경제를 위한 환경'"으로 변질되었다. 이와 마찬가지로, "저탄소 녹색성장[도] 자칫 '저탄소'와 분리된 녹색성장이 우려"됨을 지적하고, 이를 극복하기 위한 대안으로 초시장으로서 저탄소 녹색성장의 실현방안인 '생태나눔 경제'가 제시된다(오용선·최용재, 2009: 69).

이러한 점에서 한국에서 새로운 국가발전 비전으로서 저탄소 녹색성장의 등장, 즉 탄소규제를 명분으로 한 녹색국가의 시도는 다음과 같은 역사적 배경 또는 구조적 전환과정에서 제기된 것으로 설명될 수 있다(<그림 1>). 한국 경제는 기본적으로 더 많은 생산요소(자원)를 투입하여 상품 생산을 증대시키는 요소투입형 경제에 의존해왔다. 이러한 유형의 경제는 1970년대 서구 국가들로부터 이전되어온 포드주의적 축적체제에 따른 것으로, 자원다소비·공해다발형 산업구조에 기반을 둔다. 이러한 축적체제는 1990년대 정보통신기술 부문의 발달로 다소 완화되었지만, 2000년대 이후 국내 에너지 소비 및 탄소 배출의 추이를 보면 여전히 산업 전반에 지배적임을 알 수 있다. 즉 2003년에서 2011년 사이 최종에너지 소비량은 영국 12.1%, 프랑스 6.3%, 독일, 9.1%, 일본 6.5% 등으로 줄었지만 한국은 25.4% 증가했으며, 2001년에서 2009년 사이 이산화탄소 배출량도 영국 13.2%, 프랑스 8.1%, 독일 11.2%, 일본 6.6% 등으로 줄었지만 한국은 14.4% 증가했다(최병두·신혜란, 2013).

이와 같은 한계를 가진 한국경제는 1997년 외환위기와 2008년 금융위기 등으로 경제적 취약성을 드러내었다. 1997년 위기 이후 정부는 신용

www.kci.go.kr

화폐의 확대, 혁신체제의 구축 등을 통해 당면한 경제침체를 극복하고자 했지만, 경제회복은 제대로 되지 않았고 오히려 국제유가의 폭등과 지구온난화 등 환경적 위기 상황에 휩싸이게 되었다. 특히 중국을 포함한 BRICs의 급속한 경제성장은 에너지 소비를 급증시키고, 이에 따른 온실가스의 배출과 지구온난화의 추세는 더욱 심화되는 양상을 보이게 되었다. 한국 정부는 이러한 외적 조건들에 따른 환경위기 의식을 심각하게 느끼지 못했지만, 지속가능발전의 유의성을 인정하고 환경분야뿐만 아니라 경제 및 사회 여러 분야들에 암묵적으로 반영하고자 했으며, 그리고 '지방의제 21' 등을 통해 도시 및 지역사회에도 지속가능발전을 정책 및 담론의 핵심 주제로 이해하게 되었다. 그러나 한국 사회에서 이러한 지속가능발전의 개념은 대체로 담론의 수준에 머물러 있었으며, 실제 정부(중앙 및 지방)정책에 직접 크게 반영되지는 않았다.

2000년대 들어와서 국제 유가가 폭등하고 지구온난화에 대한 우려가 확산되면서, 서구 선진국들은 지속가능발전 전략만으로 이에 대응하기가 어려움을 인식하고 새로운 탄소규제 전략을 모색하게 되었다. 최대 경제대국이며 온실가스 최대 배출국인 미국은 교토의정서에 따른 온실가스 의무감축에 직접 참여하지는 않았지만, 오바마 대통령은 이른바 '녹색 뉴딜'정책을 제시하면서 대체에너지 개발과 탄소규제 강화를 통해 환경문제를 해소하는 한편, 경제성장을 촉진하고 새로운 일자리를 창출하고자 했다. 서구 국가들은 녹색성장을 새로운 성장엔진으로 설정하고, 탄소배출권 시장, 신재생에너지 개발, 녹색산업과 녹색기술 등을 지원하고자 했다. 이러한 탄소규제 전략은 이미 1970년대부터 전개되고 있었던 신자유주의화 과정과 결합되면서, 저탄소 녹색성장을 위해 제시된 방안들은 거의 대부분 시장 메커니즘에 의존하는 것이었다. 또한 이 국가들은 국제적 차원에서 요구되는 탄소규제 전략을 국가적 이슈로 내면화하고, 이를 다시 도시 및 지역 차원으로 확산시키는 다규모적 규제 거버넌스 체제를 구축하고자 했다.

이러한 상황에서, 이명박 정부는 일단 저탄소 녹색성장을 국가발전의

www.kci.go.kr

새로운 비전으로 제시한 것이다. 오용선·최용재(2009)가 주장하는 바와 같이, 실제 한국 경제는 요소투입형 축적체제로는 더 이상 경쟁력을 가지기 어렵고, 따라서 산업별 가치사슬 전체를 환경친화적으로 전환함으로써 경쟁우위를 확보하고, 새로운 환경관련 시장을 창출할 필요가 있었다. 만약 정부가 나름대로 적극성과 진정성을 가지고 저탄소 녹색성장 전략을 통해 경제 성장과 환경 퇴락의 탈동조화를 추구했다면, 에너지 절감 및 탄소 배출 감축, 그리고 새로운 일자리 창출 등에 어느 정도 성과를 거둘 수 있는 '환경적 조정'을 이룰 수도 있었을 것이다. 뿐만 아니라 저탄소 녹색성장과 함께 녹색도시주의를 도시 및 지역 발전을 위한 새로운 의제로 제시하여 실현하고자 했다면, 자신의 정치권력을 유지·강화시킬 수 있는 유용한 토대를 마련할 수 있었을지도 모른다.

그러나 이명박 정부가 제시한 저탄소 녹색성장 정책들은 정치경제적 맥락을 전혀 이해하지 못한 채, 제대로 개념화·시행되지 않았을 뿐만 아니라 4대강 사업과 같이 오히려 환경 훼손을 심화시키는 개발정책을 정당화하기 위한 명분으로 활용됨으로써, 저탄소 녹색성장의 개념이 함의한 어떠한 유의성도 상실하게 되었다. 이로 인해 보수적 정당에 기반을 둔 정권이 재창출되기는 했지만, 저탄소 녹색성장의 개념이나 정책은 더 이상 거론되지 않게 되었다. 그러나 기존의 산업·경제구조로 인한 경제침체는 여전히 계속되고 있으며, 에너지 고갈과 지구온난화에 따른 환경위기(실제적 그리고/또는 의식적)는 쉽게 해결될 것 같지 않다. 이러한 경제·환경적 조건하에서, 저탄소 녹색성장의 변형된 개념이나 전략은 언제든지 재등장할 수 있을 것이다. 물론 이러한 개념이나 전략이 당면한 경제침체와 환경위기를 진정하게 해소할 수 있는 잠재력을 가진다면 당연히 이를 적극 받아들여야 하지만, 신자유주의가 만연한 상황에서 어떠한 변형된 탄소규제 전략이 제기된다고 할지라도, 이는 문제를 해결하기보다 오히려 악화시키게 될 것이다.

www.kci.go.kr

### 2) 한국의 저탄소 녹색도시주의의 개념과 한계

한국의 저탄소 녹색성장 전략은 국가 차원에서 등장한 것이라고 할지라도, 이를 구체화시키는 과정에서 도시 및 지역 차원에서의 논의와 정책들이 제시되게 되었다. 즉 녹색성장을 실현하기 위한 도시계획 제도의 마련을 위해 국토해양부는 2009년 7월 저탄소 녹색도시 조성을 위한 도시계획 수립 지침을 제정했으며, 환경부는 2009년 1월 자원순환형 에너지도시로 에코타운을 제시하고 7월에는 강릉시와 녹색도시시범사업 협약을 맺었다. 녹색성장위원회도 2009년 7월 국가 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획을 발표하면서, 녹색국토·도시의 조성, 생태공간의 확충, 녹색건축 확대, 녹색교통체계 구축, 자전거이용 활성화 등 5가지 전략을 제시했으며, 10월에는 녹색성장 도시모델을 집중 육성하고 도시 간 경쟁을 촉발하기 위해 생생도시(生生都市, eco-rich city)라는 이름으로 녹색도시 지원 공모사업을 시행하고자 했다.

저탄소 녹색성장을 도시적 차원에 반영한 이러한 사업들의 시행과 더불어, 저탄소 녹색도시의 개념을 규정하고자 하는 연구들이 연이어 발표되었다(윤성식, 2011). 정부의 공식적 입장으로 국토해양부의 저탄소 녹색도시 조성을 위한 도시계획 수립 지침에 의하면, '저탄소'란 화석연료에 대한 의존도를 낮추고 청정에너지의 사용 및 보급을 확대하며 녹색기술의 적용 및 탄소흡수원 확충 등을 통하여 온실가스를 적정수준 이하로 줄이는 것(1-2-1)을 의미하며, '녹색도시'란 압축형 도시공간구조, 복합토지 이용, 대중교통 중심의 교통체계, 신재생에너지 활용 및 물·자원순환 구조 등의 환경오염과 온실가스 배출을 최소화한 녹색성장의 요소들을 갖춘 도시(1-2-4)를 지칭한다. 이러한 개념 정의는 여러 정책연구기관들의 보고서에도 반영되어, 한국토지공사·국토도시연구원(2009)은 녹색성장도시 개념을 제시하면서, 녹색성장 개념을 도시적 차원에서 구현한 미래도시로, 탄소배출을 최대한 억제하고, 친환경 도시계획 및 녹색산업기반을 통해 지속가능한 도시 경쟁력을 추구하는 도시로 정의했다. 또한

www.kci.go.kr

유사하게, 대한주택공사(2009)는 가능한 한 재생가능한 자원을 이용하여 입력물과 산출물 사이에 순환적 신진대사 작용을 하는 도시로서 신재생가능에너지도시를 제안했다.

다른 여러 연구자들도 저탄소 녹색도시 또는 이와 유사한 용어들을 제시했다. 예로, 반영운 외(2008)는 기후변화에 대응한 지속가능한 국토·도시개발전략의 방향을 제시하기 위해 탄소중립도시를 제시했으며, 마찬가지로 변병설(2009)은 탄소배출을 가능한 줄이고 발생된 탄소를 흡수하여 궁극적으로 제로화하는 도시로서 탄소제로도시를 강조했다. 이재준(2008)은 탄소배출을 최대한 억제하고, 친환경도시 및 산업기반을 통해 세계화-지방화에 따른 경쟁력 강화를 위해 저탄소 녹색도시를 제시했다. 이러한 개념 정의들은 약간의 차이는 있지만, 탄소배출을 가능한 한 억제하고, 환경과 경제가 상생적으로 발전할 수 있는 도시를 강조한다. 특히 이러한 개념 정의에는 명시적 또는 암묵적으로, 환경오염과 탄소배출에 대한 통제 시설이나 과정 자체가 신성장동력과 일자리 창출로 이어져서 환경과 경제가 선순환하는 도시를 함의하고 있다. 이러한 저탄소 녹색도시의 개념 정의는 그 자체로 규범적 내용을 가지고 현실의 환경적·경제적 문제들을 해결하기 위한 최선의 방안인 것처럼 제시된 것이다.

이러한 저탄소 녹색도시의 개념은 그 자체로 규정될 뿐 아니라 유사한 다른 개념들과 비교하거나 현실적 및/또는 학문적 배경에 따라 분류하여 정의되기도 한다. 예로, 김명수 외(2009)는 녹색성장 개념을 국토·도시분야에 적응하기 위해 저탄소 녹색도시를 1920년대 전원도시, 1970년대 생태도시에서 발전한 것으로 설정한다. 특히 생태도시는 도시를 하나의 생태계로 이해하고, 무절제한 개발의 한 환경파괴를 억제하고 도시의 자연환경을 보존하는 도시로, 친환경도시, 지속가능도시, 환경공생도시 등과 유사한 의미를 가지지만 탄소배출과 경제위기를 고려하지 않기 때문에 신성장동력 확충에는 한계가 있다고 주장한다. 반면 녹색도시는 환경문제와 경제위기를 동시에 해결할 수 있는 환경적으로 지속가능하고 경제성장을 추동할 수 있는 도시로, 앞선 환경관련 도시 개념들을 통합

무절제한 개발에 의한

www.kci.go.kr

하는 것으로 이해한다. 이와 같이 (저탄소) 녹색도시의 개념을 앞선 시기의 (대안적) 도시 특성과 비교하여 정의하고자 시도들은 한국토지공사·국토도시연구원(2009), 강상준 외(2010)에서도 찾아볼 수 있다.

저탄소 녹색도시에 관한 이러한 개념 규정은 그 자체만으로 규범적으로 정의하고자 하는 시도에 비해 시대적 전환과정을 이해할 수 있도록 한다는 점에서 의미를 가진다. 그러나 이러한 개념 규정은 여전히 저탄소 녹색도시가 앞선 대안적 도시 특성들을 종합한 것으로 강조하고 있다는 점에서 가장 훌륭하고 규범적인 것처럼 보이도록 한다. 예로, 강상준 외(2010)는 저탄소 녹색도시 또는 탄소제로도시(carbon zero city)의 개념을 포스트모던 시대의 대표적인 도시계획 사조인 신도시주의(new urbanism)와 생태도시(eco-city)의 개념에서 최근 발전한 것으로 이해한다.[4] 물론 이러한 도시환경 패러다임의 전환은 엄격한 단절적 변화라기보다 상당히 중첩된다. 이러한 점에서, "녹색도시는 기존의 전원도시, 생태도시, 지속가능한 도시와 차별적으로 온실가스 감축이 주요 핵심이다. 그렇다고 녹색도시가 기존의 생태도시가 강조하고 있는 자원 순환 및 생태공간 조성이라는 요소를 배제하고 있지는 않다"는 점이 지적될 수 있다(이미홍·김륜희, 2011: 278).

한국의 탄소규제와 녹색도시(주의)에 관한 개념 규정이나 정책에서 더욱 문제가 될 수 있는 점들은 다음과 같은 사항들을 포함한다. 첫째, 저탄소 녹색성장 전략이 도시 및 지역 차원에서 전개되어야 할 이유에 대한 설명이 부족하다. 사실 이명박 정부가 제시했던 저탄소 녹색성장 전략은 그 자체적으로 공간적 또는 지리적 측면을 내포하고 있다. 4대강 사업은 물론이고, 신재생에너지 개발이나 에너지인증 건축물의 조성, 심지어 자전거길 구축 사업 등은 모두 공간적 입지나 지역적 시설의 개발,

4) 이러한 견해는 이에 앞선 연구로 구자훈(2009)의 연구를 반영한 것으로, 후자는 신도시주의를 포스트모더니즘의 대표적 사조로 이해하고 이를 생태도시, 저탄소도시, 슬로시티 등으로 알려진 국외 사례에 적용하여 주요 계획 요소를 연구했다.

www.kci.go.kr

네트워크의 구축 등을 전제로 한다. 또한 실제 대부분의 도시들은 자원절약형 도시 발전을 강조하고 있으며, 일부 지자체들은 좀 더 직접적으로 기후변화대응 기반 조성, 신재생에너지 보급 및 에너지이용 효율화, 친환경교통체계 구축 등 저탄소 녹색도시를 지향하는 도시계획적 대응방안을 제시하기도 했다. 그러나 이러한 사업들은 대부분 도시계획적인 수단을 통해 추진되지 못했기 때문에, 구체적으로 실현가능한 계획요소들을 도출하지 못했고, 이로 인해 사업의 지속성과 실효성을 담보하지 못했다고 주장되기도 한다(윤성식, 2011).

물론 저탄소 녹색도시의 추동 배경은 지구적으로 발생하고 있는 에너지 고갈과 기후변화이다. 과거 대안적 도시계획의 틀을 이루었던 전원도시나 신도시주의는 개별 도시의 교외화 또는 광역화 과정을 배경을 했다면, 지속가능도시나 저탄소 녹색도시는 도시나 국가의 규모를 벗어나 지구적 차원으로 작동하는 경제적·환경적 메커니즘을 배경으로 하고 있다. 특히 화석에너지의 고갈에 따른 에너지 공급의 불안정과 기후변화에 따른 불확실한 미래는 지구적으로 영향을 미친다. 그러나 에너지 절감과 탄소 배출 감소를 실제 달성할 수 있는 방법은 일상적 생산 및 생활 속에서 에너지 소비방식을 효율화하고 재생가능에너지로 전환하는 것이다. 도시는 대부분의 에너지가 소비되고 대부분의 탄소가 배출되는 곳이며, 자원의 주요 소비자이며 또한 오염물질의 주요 생산자이다(Lerch, 2007). 이러한 점에서 지속가능도시 또는 저탄소 녹색도시 개념은 "기후-대응적 '녹색 도시주의'로 이행하고 도시들이 가지는 기존 화석-기반적 에너지 인프라를 전환시킬 필요가 있음"을 강조하기 위함이다(Lehmann, 2008: 417). 물론 이러한 저탄소 녹색도시 개념은 단지 도시 차원에 한정된 것이 아니라 국가적 및 지구적 관계 속에서 다규모적으로 규정되며, 또한 단순히 규범적이라기보다 매우 전략적이라는 점이 이해되어야 할 것이다.

배경으로

둘째, 저탄소 녹색도시의 개념을 이해하고 적합한 정책을 수립·시행하기 위해 이 개념이 제시되고 있는 외적 배경에 대한 설명이 필요하다.

www.kci.go.kr

<표 4> 도시환경계획 패러다임의 전환과 저탄소 녹색도시의 개념

| 명칭 | 모던 도시 (modern city) | 포스트모던 도시 (post-modern city) | 에코시티 (eco-city) | 저탄소 녹색도시 (low-carbon green city) |
|---|---|---|---|---|
| 시기 | 1920년대 이후 | 1970~1980년대 | 1990년대 | 2000년대 |
| 이슈 | 기능성 | 지역성 | 지속가능성 | 기후대응성 |
| 외적 특성 | 개발지향적 산업도시, 도시 공간 확산(교외화), 자동차 도시 | 교통통신기술의 발달과 개인주의 생활에 바탕을 둔 도시의 광역화 | 지구-지방화에 따른 세계도시의 발달과 도시 재생 | 금융자본, 신자유주의적 전략의 확산, 기업주의 도시 |
| 문제 | 도시과밀·혼잡, 도시 환경오염 심화 | 공동체 파괴, 도시 외곽 무분별 개발과 확장 | 환경퇴락 심화로 도시의 지속불가능성 | 경제침체, 에너지 고갈과 지구온난화 |
| 대안 도시 | 전원도시: 쾌적한 전원 환경에 조성 | 도시촌락, 압축도시, 스마트도시: 근린개발, 복합용도, 대중교통 | 슬로시티(slow city), 유시티(U-city): 생태적 복합체, 공생도시 | 탄소중립도시, 녹색성장도시: 환경과 경제의 탈동조적 발전 |
| 이론 배경 | 도시 교외화, 광역도시론 | 신도시주의, 포스트모던 도시론 | 생물생태학, 경관생태학(도시생태학) | 자원생태학, 기후생태학 |

주: 김명수 외(2009: 36), 한국토지공사·국토도시연구원(2009: 83), 강상준 외(2010: 34) 등 종합·재정리·보완.

앞서 논의한 바와 같이, 녹색도시의 개념을 그 자체로 규정하든지 또는 앞선 시기의 대안적 도시 개념과 비교하여 규정하든지 간에, 이러한 개념이 제시되는 실제 사회적·환경적 배경에 대한 설명은 필수적이다. 특히 도시환경계획 패러다임의 변화에 관한 기존 논의들은 이러한 변화가 마치 그 자체로 주어진 것처럼 서술함으로써, 변화의 주요 동인이나 배경을 제대로 파악하지 못했다. 이러한 점에서 이들의 개념 정의를 종합·재정리하고 보완하면 <표 4>와 같이 나타낼 수 있다. 예로, 잘 알려진 바와 같이, 1900년대 초 대안적 도시로 제시되었던 '전원도시'는 개발지향적 산업도시와 도시 공간의 확장(교외화) 및 자동차중심 도시를 배경으로 했으며, 특히 도시의 과밀과 혼잡, 도시 환경오염의 심화를 벗어나기 위한 도시 환경계획이었다고 할 수 있다. 저탄소 녹색도시의 개념 역시 이러한 외적 배경과 이로 인한 문제 등에 대해 더 많은 관심을 가질 필요가 있다. 즉 앞서 논의한 바와 같이, 저탄소 녹색도시의 등장은 한편

www.kci.go.kr

으로 지구-지방화 과정의 심화과정에서 신자유주의적 전략의 확산과 이에 따른 도시의 기업주의화 그리고 다른 한편 이에 따른 경제 침체와 더불어 에너지 과잉 소비와 탄소 과잉 배출에 따른 에너지 고갈 및 지구온난화가 그 원인이라는 점이 명시적으로 지적되고 구체적으로 설명되어야 한다.

셋째, 저탄소 녹색성장 전략과 관련하여 가장 큰 문제는 중앙정부나 지방자치단체들이 이 전략을 실질적으로 추진할 의사가 그렇게 강하지 않았다는 점이다. 물론 2009년 국토해양부가 저탄소 녹색도시 조성을 위한 도시계획 수립 지침을 마련하자, 많은 지자체(광역 및 기초)들은 도시 차원에서 에너지 절감과 온실가스 감축을 위한 자체 정책을 수립하기 위한 정책을 모색하게 되었다(예를 들면, 박종철 외, 2009; 류종현, 2009; 박종순, 2010; 이홍주, 2010 등). 또한 녹색성장위원회는 이른바 생생도시 사업을 시행하기 위한 공모사업을 추진했었다(임동일, 2011). 그러나 지자체별 정책 수립은 대체로 형식적이었고, 자발적인 참여와 시행과는 거리가 멀었다. 뿐만 아니라 녹색성장위원회 역시 후반기에는 민간위원 없이 국무위원 중심으로 구성되어 실질적 기능을 상실하게 되었다.

이와 같이 저탄소 녹색도시의 개념이 정책적으로 아무런 실효성이 없었던 것은 이 개념이 왜 도시적 차원에서 중요하며, 그 사회·환경적, 특히 정치경제적 배경이 무엇인가를 제대로 반영하지 못했기 때문이지만, 또한 이명박 정부에 의해 극히 왜곡되게 활용되었을 뿐만 아니라 지자체들도 왜 이러한 전략을 강구해야 되는가를 잘 이해하지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 예로, 저탄소 녹색성장을 추진하면서도, 탄소배출 감축 목표량 수립을 위한 배출량 측정이 지자체별 또는 도시별로 구축되지 않았다. 뿐만 아니라 이러한 상황에서 지자체 공무원이나 전문가들도 상당히 규범적 수준에 매우 피상적으로 기후변화에 대한 대응방안이나 정책을 이해하고 있었다. 예로, 지자체 공무원 및 전문가들을 대상으로 기후변화에 대응하기 위한 지자체의 향후 정책에 관한 한 설문조사(김홍주, 2009)에서, 응답자들은 '신재생에너지 설치 확대' 및 '녹지조성과 생태계

www.kci.go.kr

<표 5> 기후변화에 대응한 지자체의 향후 정책에서의 역할

| 구분 | 사례수 | 신재생 에너지 설치확대 | 에너지 절약 및 녹색구매 소비운동 | 녹지 조성 및 생태계 복원 | 폐기물 감량화와 재활용 | 기후변화 조례제정 등 제도 정비 | 도시환경 계획에 기후변화 반영 | 온실가스 배출량 측정 및 모니터링 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 지자체 공무원 | 200 | 56.5 | 29.5 | 47.5 | 22.5 | 10.5 | 19.5 | 14.5 |
| 광역 지자체 | 64 | 60.9 | 37.5 | 37.5 | 10.9 | 9.4 | 28.1 | 14.1 |
| 기초 지자체 | 136 | 52.9 | 25.7 | 52.2 | 27.9 | 11.0 | 15.4 | 14.7 |
| 전문가 | 101 | 55.4 | 17.8 | 48.5 | 18.8 | 20.8 | 23.8 | 10.9 |

주: 복수응답으로 합계는 200%임. 김홍주(2009: 154).

복원'을 가장 우선된 과제로 인식하는 것으로 조사되었다. 이러한 인식은 저탄소 녹색성장 전략을 통해 이명박 정부가 의도했던 것과는 거의 무관하게 상당히 규범적인 것처럼 보인다. 이러한 규범적 인식은 녹색도시주의가 일반적으로 바탕을 두고 있는 것이지만, 이러한 피상적 인식으로 실제 정책이 추진되기 어려웠을 것이다.

## 5. 결론

현대 사회에서, 국가나 도시 차원에서 지구적 차원에 이르기까지 세계는 이중적 위기에 처해 있다. 한편으로 자본 축적(특히 '탈취에 의한 자본축적')을 촉진하기 위한 신자유주의적 지구-지방화 과정이 지속되면서 세계경제는 침체의 늪에서 벗어나기보다는 더욱 심각하게 빠져드는 것처럼 보인다. 다른 한편으로, 기존의 선진국들뿐만 아니라 중국을 포함한 신흥공업국들의 급속한 경제성장으로 인해 세계 각국은 화석에너지의 고갈과 국제 유가의 폭등과 더불어 온실가스 배출 급증으로 인한 지구온난화를 심각하게 우려하게 되었다. 이러한 상황에서 누구나 경제와 환경

www.kci.go.kr

의 '동조'에 관한 기존의 사고방식, 즉 경제성장은 불가피하게 자원고갈과 환경퇴락을 초래하게 된다는 사고의 틀에서 벗어나서, 이들 간의 '탈동조'의 사고, 즉 환경 규제를 통해 경제성장을 위한 새로운 기회를 마련할 수 있다는 사고로 전환하고자 하는 유혹을 느낄 것이다. '저탄소 녹색성장'의 개념에 바탕을 둔 탄소규제 전략은 바로 이러한 유혹을 전제로 한다.

물론 순수한 의미에서 '녹색도시주의'는 재생가능하며 탄소중립적·생태효율적·장소기반적인 도시의 발달을 추구한다. 이러한 녹색도시주의는 오늘날 국가나 도시가 봉착한 환경적 위기를 해소하기 위해 에너지 이용 감축과 탄소 배출 감소를 위한 주요 방안들을 모색하고 실현하고자 한다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 그러나 실제 이러한 녹색도시주의의 등장은 기존의 지속가능발전(그리고 지속가능 도시)에서 저탄소 녹색성장으로의 개념적·정책적 전환과 밀접한 관계를 가진다. 이러한 전환과정에서 저탄소 녹색성장 전략을 통합적 정책 패러다임으로 설정한 국가나 도시, 즉 녹색국가 또는 녹색도시는 이를 명분으로 기존의 경제성장(자본축적)을 지속시키고자 하는 한편, 탄소규제를 위한 새로운 국가적·도시적 거버넌스 체제의 구축을 통해 새로운 통치 레짐을 창출하고자 한다. 특히 이러한 전략들은 신자유주의 국가 또는 기업주의 도시의 성격과 결합함으로써 자연의 상품화 및 금융화 그리고 민간자본에 의한 관리와 운영 방식으로 편향되게 되었다.

한국에서도 2008년 이명박 정부에 의해 저탄소 녹색성장의 개념이 국가 비전으로 도입되었고, 이를 통합적으로 반영한 정책의 전반적 재편과 더불어 이 개념을 지역적으로 반영한 저탄소 녹색도시 정책이 추진되었다. 많은 정책 입안가들과 연구자들은 이러한 저탄소 녹색성장 또는 녹색도시의 개념을 더욱 정교하게 하고, 이를 실현하기 위한 다양한 방안들을 모색하게 되었다. 그러나 한국의 저탄소 녹색성장 또는 이를 반영한 저탄소 녹색도시(주의) 전략은 다규모적이지만 왜 도시적 차원에서 우선적으로 시행될 필요성이 있는가를 개념적으로 설정하지 못했고, 또한

www.kci.go.kr

이러한 전략이 구조적 차원에서 어떠한 사회-환경적 조건 또는 배경하에서 시행하게 되었는가를 제대로 설명하지 못했다. 뿐만 아니라 이명박 정부는 4대강 사업과 같은 자신의 정치경제적 이해관계를 위해 이러한 전략을 왜곡되게 활용하고 정당화하고자 함에 따라, 많은 비판에 직면했을 뿐만 아니라 실질적으로 아무런 성과를 거두지 못했다. 또한 이러한 상황에서 도시 및 지역의 지자체들도 탄소규제 전략과 관련된 정책들을 자발적으로 추진할 필요성을 느끼지 못함으로써 실제 녹색도시를 위한 정책들이 거의 이루어지지 않은 것으로 평가된다.

www.kci.go.kr

## Abstract

### Green urbanism as a strategy for carbon control: a reflexive reconsideration

Choi, Byung-Doo·Shin, HaeRan

The economic depression in the neoliberal process of glocalization on the one hand and energy drainage and climate change deepened on the global scale on the other have led strategy for carbon control both on the national and the local levels. This strategy presupposes decoupling between economic growth and environmental degradation. With this kind of problem in place, this paper tries to see the recent pursuit of strategy of carbon control on the urban level in terms of 'green urbanism'. The term green urbanism, as it has been suggested by some scholars, means more or less normatively a renewable, carbon-neutral, and eco-efficient city. But this concept seems to presuppose a transformation from sustainable development to low-carbon green growth as we can see the development process of environmental policies in Western countries. The concept of green urbanism (as well as that of green state) that has emerged in this transformation process can be seen as a strategy with two motives: 1) to contribute capital accumulation through neoliberal environmental fix and 2) to construct a new regime through carbon control governance. In recent Korea, this kind of strategy for carbon control has been introduced in a similar manner. But the strategy for low carbon green growth and low-carbon green city(or urbanism) in Korea seems neither to recognize the importance of urban scale for the strategy to work nor to understand the social and environmental context on the structural level. Hence, not only did Lee Myung-Bak's central government mobilize this strat-

www.kci.go.kr

egy in a highly distorted manner, but most of the local governments also could not see the necessity for pursuing the strategy voluntarily.

Keywords: strategy for carbon control, green urbanism, green state, low-carbon green growth, neoliberalism

www.kci.go.kr

## 참고문헌

강상준·정주철·권태정. 2010.「도시유형에 따른 저탄소 도시계획요소 간의 상대적 중요도」. ≪환경정책≫, 제18권 제1호, 27~52쪽.
구자훈. 2008.「New urbanism과 친환경도시의 도시계획적 실천방안」. 대한국토도시계획학회 세미나 자료.
길종백·정병걸. 2009.「녹색성장과 환경·경제의 통합: 변형과 전환 사이에서」. ≪정부학연구≫, 제15권 제2호, 45~70쪽.
김명수 외. 2009.『녹색성장 개념 정립 및 국토분야 정책과제』. 국토연구원.
김홍주. 2009.「저탄소 사회를 향한 지방정부의 탄소제로도시 정책연구」. ≪한국지역개발학회지≫, 제21권 제2호, 145~162쪽.
류종현. 2009.『강원도 저탄소 녹색도시 실현을 위한 도시계획 방안』. 강원발전연구원.
박성현·유의선 외. 2009.『녹색성장 전략의 국가 간 비교와 저탄소 녹색성장 종합평가지수 개발에 관한 연구』. 한국과학기술한림원.
박종순. 2010.『대구 도심형 저탄소 녹색마을 조성 방안』. 대구경북연구원.
박종철·조상필·정철. 2009.『지방중소도시의 저탄소 녹색도시 조성방안』. 전남발전연구원.
반영운 외. 2008.「기후변화에 대응한 국토 및 도시개발전략」. ≪도시정보≫, 통권318호, 3~17쪽.
변병설. 2009.「저탄소 에너지 절약형 신도시 해외사례 및 조성전략」. 저탄소 에너지 절약형 신도시 조성을 위한 세미나 자료(2009.9.2).
오용선·최용재. 2009.「저탄소녹색성장의 세계 동향과 한국의 특성」. ≪환경사회학연구 ECO≫, 제13권 제2호, 69~97쪽.
윤성식. 2011.「저탄소 녹색도시 계획요소에 관한 연구」. 대구대학교 석사논문
윤순진. 2009.「저탄소 녹색성장의 이념적 기초와 실제」. ≪환경사회학연구 ECO≫, 제13권 제1호, 219~266쪽.
이미홍·김륜희. 2011.「녹색도시 조성을 위한 법·제도 개선방안」. ≪환경법연구≫, 제33권 제2호, 275~296쪽.
이상헌. 2009.「MB 정부 '저탄소 녹색성장 전략'에 대한 정치경제학적 고찰」. ≪환경사회학연구 ECO≫, 제13권 제2호, 7~41쪽.
이재준. 2008.「저탄소 녹색도시 성장을 위한 전략」. ≪도시문제≫, 제43권, 59~68쪽.
이재준·최석환·김세용. 2012.「저탄소 녹색도시 계획기법의 중요도 평가: 전문가 설문조사 및 비용대비 탄소저감효과분석을 중심으로」. ≪국토지리학회지≫, 제46권 제1호, 11~23쪽.
이홍주. 2010.『광주광역시 저탄소 녹색성장 발전 전략』. 광주발전연구원.

www.kci.go.kr

임동일. 2011.「생생도시를 통해 본 녹색도시의 도시계획적 특성」. ≪지역발전연구≫, 제10권 제2호, 113~147쪽.

장수환. 2009.『신도시의 물순환 건전화를 위한 그린인프라 조성 기준에 대한 연구』. 한국환경정책평가연구원(기초연구 2009-17).

장진규 외. 2009.『경제환경 변화에의 대응 및 국가 성장동력 확충을 위한 과학기술 정책의 방향』. 과학기술정책연구원(2009-30).

조명래. 2008.「녹색성장과 녹색사회 구현」. ≪국토≫, 1월호 통권 63호.

최병두. 1999.『환경갈등과 불평등: 한국 환경문제의 재인식』. 한울.

_____. 2002.「신도시주의 또는 새로운 도시화」. ≪공간과 사회≫, 통권 제17호, 215~239쪽.

_____. 2009.「자연의 신자유주의화: (1) 자연과 자본축적 간 관계」. ≪마르크스주의 연구≫, 제6권 제1호, 5~51쪽.

_____. 2011.『자본의 도시: 신자유주의적 도시화와 도시정책』. 한울.

최병두·신혜란. 2013.「영국의 탄소규제와 환경정책: 녹색국가 전략의 재평가」. ≪한국지역지리학회지≫, 제19권 제2호, 302~324쪽.

최병두·홍인옥·강현수·안영진. 2004.「지속가능한 발전과 새로운 도시화: 개념적 고찰」. ≪대한지리학회지≫, 제39권 제1호, 70~87쪽.

최순영. 2010.「저탄소 녹색성장에 대한 환경정치학적 성찰」. ≪환경철학≫, 제10권, 225~255쪽.

한국토지공사·국토도시연구원 편. 2009.『녹색성장으로 가는 길: 저탄소 녹색국토녹색도시 조성방안』.

Bailey, I. and Compston, H. 2010. "Geography and the politics of climate policy." *Geography Compass*, Vol. 4, No. 8, pp. 1097~1114.

Beatley, I. and Manning, K. 1997. *The Ecology of Place: Planning for Environment, Economy and Community*. Washington D.C.: Island press.

Beatley, T. 2000. *Green Urbanism: Learning from European Cities*. Washington D.C.: Island press.

Beatley. T. and Newman. P. 2009. *Green urbanism down under: Learning from sustainable communities in Australia*. Washington DC.: Island Press.

Benedict, M. and E. McMahon. 2006. *Green infrastructure: Linking landscapes and communities*. Washington. DC.: Island Press.

Blok, A. 2012. "Greening cosmopolitan urbanism? On the transnational mobility of low-carbon formats in Northern European and East Asian cities." *Environment and Planning A.*, Vol. 44, pp. 2327~2343.

Brand, Peter. 2007. "Green subjection: The politics of neoliberal urban Environmental

www.kci.go.kr

management." *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 31, No. 3, pp. 616～632.

Bulkeley, H. 2010. "Cities and the governing of climate change." *Annual Review of Environment and Resources*, Vol. 35, pp. 229～253.

Bulkeley, H. and Betsillb, M. M. 2013. "Revisiting the urban politics of climate change." *Environmental Politics*, Vol. 22, No. 1, pp. 136～154.

Bumpus, A. 2011. "The Matter of carbon: understanding the materiality of CO2 in carbon offsets." *Antipode*, Vol. 3, No. 3, pp. 612～638.

Bumpus, A. and Liverman, D. 2008. "Accumulation by decarbonisation and the governance of carbon offsets." *Economic Geography*, Vol. 84, pp. 127～156.

Castree, N. 2008a. "Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation." *Environment and Planning A*., Vol. 40, No. 1, pp. 131～152.

_____. 2008b. "Neoliberalising nature: processes. effects and evaluations." *Environment and Planning A.*, Vol. 40, No. 1, pp. 153～173.

Gibbs, D. and Krueger, R. 2007. "The new economy and sustainable development." in Krueger. R. and Gibbs. D. (eds). *The Sustainable Development Paradox*, New York: Guilford Press, pp. 95～122.

Harvey, D. 2010. *A Companion to Marx's Capital*; 강신준 역. 2011.『데이비드 하비의 맑스『자본』강의』. 창작과 비평.

Jonas, A. and While, E. G. 2007. "Greening the entrepreneurial city: look for spaces of sustainability politics in the competitive city." in Kruegger. R. and Gibbs. D. (eds). *The Sustainable Development Paradox: Urban Political Economy in the United States and Europe*, New York: Guilford Press, pp. 123～159.

Jones, A. E. G., Gibbs, D. and While, A. 2011. "The new urban politics as a politics of carbon control." *Urban Studies*, Vol. 48, No. 12, pp. 2537～2554.

Keil, R. 2007. "Sustaining modernity. modernizing nature: the environmental crisis and the survival of capitalism." in Krueger. R. and Gibbs. D. (eds). *The Sustainable Development Paradox*, London: Guilford, pp. 41～65.

Krueger, R. and Gibbs, D. 2010. "Competitive global city regions and 'sustainable development': an interpretive institutionalist account in the South East of England." *Environment and Planning A.*, Vol. 42, pp. 821～837.

Lehmann, S. 2008. "Sustainability on the urban scale: green urbanism - new models for urban growth and neighbourhoods." in Droege. Peter (ed). 2008. *Urban Energy Transition: From Fossil Fuels to Renewable Power*, Oxford: Elsevier, pp. 409～429.

Lerch, D. 2007. *Post Carbon Cities: Planning for Energy and Climate Uncertainty*. Portland. OR: Post Carbon.

www.kci.go.kr

Newman, P. 2010. “Green urbanism and its application to Singapore.” *Environment and Urbanization Asia*, Vol. 1, No. 2, pp. 149～170.

North, P. 2010. “Unsustainable urbanism? cities. climate change and resource depletion: A Liverpool case study.” *Geography Compass*, Vol. 4, No. 9, pp. 1377～1391.

Newman, P., T. Beatley and H. Boyer. 2009. *Resilient cities: Responding to peak oil and climate change*. Washington. DC: Island Press.

Pepper, D. 1999. “Ecological modernisation or the ‘ideal model’ of sustainable development? Questions promoted at Europe’s periphery.” *Environmental Politics*, Vol. 8, No. 4, pp. 1～34.

While, A. and Jonas, A. E. G. and Gibbs, D. 2010. “From sustainable development to carbon control: eco-state restructuring and the politics of urban and regional development.” *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol. 5, No. 1, pp. 76～93.

Wolch, J. 2007. “Green Urban Worlds.” *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 97, No. 2, pp. 373～384.

www.kci.go.kr