

환경국가의 발전과정과 녹색전환

The development of the environmental state and green transformation

김수진*

본 논문의 목적은, 두이트(Duit, 2016)의 환경국가 개념을 사용하여 OECD 및 유럽 국가를 중심으로 환경국가의 발전과정을 경험적으로 분석하고 녹색전환을 위한 3세대 환경국가의 비전을 제시하는 데 있다. 1970~1980년대 환경 관련 법, 제도, 조직 등을 구축하고 환경기준을 수립하여 가시적 환경오염물질을 줄이는 데 효과적으로 기능하는 국가를 1세대 환경국가로 정의한다면, 2세대 환경국가는 1990년대 기후변화 이슈가 본격화된 이후 이산화탄소 감축과 재생가능에너지 확대 등 탈탄소정책을 통해 기후변화에 대응하는 국가이다. 2세대 환경국가의 선두그룹을 형성하고 있는 대부분의 유럽 국가는 비례대표제에 기초한 합의제 민주주의와 이해관계자 대표의 협의체 구성을 통해 정책 합의를 끌어내는 조합주의 모델을 채택하고 있다. 그러나 유럽의 환경복지국가 모델은 여전히 생태발자국 수치가 높아 생태위기 대응에 근원적 한계를 드러낸다. 또 이산화탄소를 배출하는 가해자와 기후변화의 피해자 사이에 시공간적 비대칭성이 발생하여 기후변화 대응을 위한 국제사회의 협력을 어렵게 만들고 있다. 이런 차원에서 필자는 녹색전환을 위한 3세대 환경국가의 비전을 '이중의 탈상품화'와 기후변화에 있어 국가의 '확대된 책임'이라는 개념으로 제시한다.

주요어: 환경국가, 녹색전환, 생태적 근대화, 탈상품화, 합의제 민주주의, 조합주의

* 고려사이버대학교 외래강사(e2sjkim@gmail.com)

1. 서론

기후변화로 대표되는 현재의 생태위기는 인류가 지구환경의 변화를 초래할 정도의 ‘지질학적 힘’을 가지게 되었다는 의미에서 ‘인류세’라는 새로운 시대 용어를 탄생시켰다. 이러한 ‘인류세’ 시대에 인류 문명과 지구시스템의 지속불가능성을 극복하기 위해서는 인간과 자연의 관계를 새롭게 정립하는 인식론적 패러다임의 전환과 전 사회 영역에서 기존 체제의 보완을 넘어서는 근본적인 전환, 즉 ‘녹색전환(green transformation)’이 필요하다는 주장이 제기된다. 녹색전환은 환경 분야뿐만 아니라 정치, 경제, 사회문화, 과학기술, 도시계획, 법제도, 거버넌스 등을 망라하는 사회 전 영역에서 녹색가치가 실현되는 것을 지향한다. 사회 전 분야에 걸친 인식의 전환과 사회구조적 전환이 일거에 일어나지 않는다는 것은 자명하다. 근본적인 전환이 강조되지만 우리가 경험하게 되는 구체적 현실은 점증적 이행에 가까울 것이다. 규범적 비전에 대한 실천도 결국 현실의 정치사회 구조, 행위자, 제도 등의 관성에 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다. 이런 차원에서 녹색전환은 규범적 비전이자 녹색가치가 보편화된 결과로 해석할 수도 있고, 동시에 환경 분야에서의 국가 대응의 발전 양상을 나타내는 변화 과정으로도 해석할 수 있다. 즉, 녹색전환은 미래의 발전 방향에 대한 규범적 비전이면서 동시에 이 비전이 실현된 결과이자 이 비전을 구체화시키는 과정이다.

녹색전환의 모습을 상상하기 위해 기존의 녹색국가 논의를 살펴볼 필요가 있다. 녹색국가는 이념형 대안 국가 모델로 제시되었다. ‘녹색’이라는 색깔을 지칭하는 단어는 단순히 환경담론을 형성하는 차원을 넘어 민주주의, 분배정의, 평화, 자유, 자치 등의 규범적 가치를 포괄하며 지구적 생태위기 시대에 국가의 발전 방향을 나타내는 상징어로 자리 잡았다. 기존 논의들이 주로 녹색국가의 추상적 이론이나 개념화, 또는 개별 국가 사례 연구에서 녹색국가 유형을 규정하는 데 집중했다면, 본 논문은 기존 연구에서 빠진 경험적 실증 연구를 통해 추상적 개념인 녹색전환을 구체화시킨다. 녹색국가에 대한 정의나 녹색국가의 이념형 분류는 연구자들마다 조금씩 차이가 있다. 따

라서 어떤 국가를 이념형으로 분류하는 것으로는 해당 국가의 녹색전환 정도에 대한 객관적 비교 잣대를 제공하지 못한다. 또 연구 대상을 관찰한 시기에 따라 국가 유형이 달라질 수도 있다. 추상적 이론 연구와 경험적 실증 연구는 상호 보완적이다. 이론 연구가 방향성을 제시함으로써 녹색전환 정도를 판단하는 근거를 제공한다면, 경험적 실증 연구는 정량화시킬 수 있는 자료의 한계에도 불구하고 이론적 가설이 실제로 부합하는지 여부를 판단하게 해준다.

본 논문에서는 다양한 층위의 정의와 해석이 가능한 녹색국가라는 추상적 개념보다 환경국가라는 개념을 사용한다. 현대 국가에서 국가의 환경 분야 개입활동이 보편화되었다는 의미에서 두이트(Duit, 2016)의 환경국가 개념을 사용한다. ‘녹색’이 수단으로 간주되는지 아니면 국가의 정책 이념의 목표로 규정되는지에 따라 녹색국가의 이념형이 결정된다면, 환경국가는 국가의 객관적 환경 분야 활동으로 규정된다. 녹색국가 개념이 녹색전환의 정도에 대한 규범적 해석을 내포하는 반면, 환경국가 개념은 환경 분야에서 국가 활동이 보편화되었다는 것을 의미할 뿐 국가 활동의 결과에 대해서 판단하는 기준은 아니다.

스크러그스(Scruggs, 2003)의 연구에 따르면 어떤 국가에서 특정 환경지표는 좋은데 다른 환경지표가 나쁜 경우는 드물다. 즉, 환경성도가 좋은 국가들은 다양한 환경오염물질을 전반적으로 잘 통제한다. 이것은 국가 차원에서 전반적인 환경성도를 평가하거나 이러한 환경성도의 차이를 만들어내는 요인을 분석하는 것이 유의미하다는 것을 보여준다. 몇몇 정량적인 환경성과 지표로 녹색전환의 정도를 판단하는 데는 분명 한계가 있다. 녹색전환은 단순히 몇몇 오염지표로 표시되는 환경 부문의 성과를 넘어 사회 전반에 걸친 포괄적인 변화의 의미를 담고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 한정된 환경성과 지표를 이용하여 환경성과의 차이를 만들어내는 사회정치적 요인을 실증적으로 분석함으로써 추상적 수준에서 논의되는 녹색전환의 모습을 구체화시키는 데 기여할 수 있다. 가령 녹색국가에 대한 국내의 이론적 논의에서는 정당정치에 대해서는 언급하지 않은 채 추상적 수준에서 시민사회의

참여를 강조하지만, 실증 분석에서는 구체적으로 어떤 정치제도가 환경성과에 영향을 미치는지 드러낸다. 이론적 논의와 실증적 분석이 상호보완적으로 검토되어야 하는 이유이다.

본 논문의 목적은 OECD 및 유럽 국가를 중심으로 다양한 환경성과 지표와 그 요인을 분석한 실증 연구를 검토하여 선진 산업국의 녹색전환의 경험적 방향성을 분석하는 데 있다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 2절에서는 우선 녹색국가에 대한 이론적 논의를 검토한다. 3절에서는 두이트의 환경국가 개념과 환경성과지표(EPI: Environmental Performance Index)에 기초하여 OECD 국가의 환경국가 위상과 환경성과의 연관성을 검토한다. 4절에서는 다수 국가 사례를 실증적으로 비교한 연구 결과를 토대로 환경성과의 차이를 만들어내는 주된 사회정치적 요인을 분석한다. 5절에서는 녹색전환을 위한 3세대 환경국가의 비전을 제시하고, 6절 결론에서는 논의를 정리한다.

2. 녹색국가의 이론적 논의

1987년 브룬트란트 보고서에서 지속가능한 발전을 정의한 이후 1990년대부터 경제적 효율성, 환경 보호, 사회적 형평성의 조화로운 발전을 추구하는 지속가능한 발전이 보편적 개념으로 자리 잡았다. 지속가능한 발전은 '미래 세대의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 발전'이라는 모호한 개념 정의를 통해 빈곤이 환경문제의 원인이자 환경문제 해결을 어렵게 만드는 요인이라고 명시한다. 하지만 자연수용 능력을 넘어서는 경제발전에는 구체적 대안을 제시하지 못하는 한계를 지니고 있다(고철환, 2008). 지속가능한 발전은 지구온난화, 생물종 다양성, 농업, 해양, 자연자원 등 지구적 수준에서 다양한 의제를 포괄하고 있지만 이념적 지향성이 없기 때문에 특정 '주의(~ism)'로 지칭되지 않는다. 이것은 많은 국가들이 지속가능한 발전을 보편적 개념으로 수용할 수 있는 강점으로 작용하지만, 다른 한편으로는 기존 체제의 지속가능성을 비판적으로

검토하지 않은 채 기존 체제 내에서 이러한 발전을 구현할 수 있다고 쉽게 수용할 소지도 있다. 이러한 이유로 지속가능한 발전을 구현하는 이념형 국가 모델을 탐구할 필요가 제기된다. 아래에서는 국내 연구를 중심으로 이념형 대안 국가 모델로 제시된 녹색국가에 대한 이론적 논의를 검토한다.

이념형 대안 모델로 제시된 녹색국가의 특성은 다음과 같다. 첫째, 수식어인 ‘녹색’이 수단으로 간주되는지 아니면 목적으로 간주되는지에 따라 녹색국가의 진전 정도가 구분된다. 녹색이 수단으로 간주되는 경우, 녹색국가는 에너지와 기술의 생태적 효율성을 높여서 경제발전을 추구하는 모델이다(조명래, 2009). 이것은 문순홍(2002)에 따르면 최소한으로 정의된 녹색국가로 “환경 부담의 관리를 진지하게 떠맡는 국가”이다. Barry & Paterson에 따르면, 국가 녹색화의 1단계에 해당하며 공급 측면에서 생태적 근대화를 추진한다(문순홍, 2002 재인용). 경제의 공급 부문에서 재생불가능한 자원을 재생가능 자원으로 대체하거나 오염 문제를 기술적으로 해결하는 것이 여기에 해당한다(한상진, 2017). 경제 발전을 위한 도구로 강조되는 녹색과 달리, 녹색 자체가 목적으로 간주되면, 녹색국가는 경제영역을 넘어 “사회적 발전시스템의 생태적 지속가능성을 추구”하는 국가로 이해된다(조명래, 2009). “환경정의를 국가 제도, 전략, 정책에 포함”시키는 Barry & Paterson의 국가 녹색화 2단계에 해당한다(문순홍, 2002 재인용). 이 단계의 녹색국가는 소비 축소 등 수요 측면의 변화를 추구하는 ‘강한 생태 근대화’, 또는 자연자본을 인공자본으로 완전히 대체할 수 없음을 강조하는 ‘강한 지속가능성’을 추구하는 국가이다.

둘째, 녹색이 목적으로 간주되는, 진전된(또는 강한) 녹색국가는 민주주의가 심화된 사회이다. 문순홍은 “권력의 소재지를 체제에서 ‘나’로 돌리고, 무수히 많은 ‘나’를 권력을 소지하는 정치주체로 회복”시켜 민주주의를 심화시키는 것이 녹색의 의미라고 강조한다(문순홍, 2002). 문순홍에 따르면, “녹색국가는 변화된 권력과 정치주체 개념을 통해 기존 국가주권과 국가체제로 제한된 민주주의에 도전”함으로써 정치 본연의 의미를 회복시킨다(박희재, 2002 재인용). 이념형 녹색국가 논의에서는 특히 시민사회의 참여를 통한 민

주적 의사결정, 국가-시민사회의 협력적 통치를 강조한다(구도완, 2002; 조명래, 2002; 2009; 최병두, 2009).

셋째, 국가의 역할에 대해서는 상반된 입장 차이가 존재한다. 민주적 생태 국가를 주장하는 에커슬리(Eckersley)는 법과 제도를 만들고 실행할 수 있는 국가의 권위와 능력에 근거하여 “진보적 생태 변화의 촉진자, 안내자”로서 국가의 역할을 강조한다(김인춘·최정원, 2013). 조명래(2002)도 그동안 근대국가의 역할이 인간의 물질적 삶을 확장하여 공동체의 안녕을 도모했다면 후기 근대국가에서는 비인간종을 포함한 생명의 지속성을 유지, 관리하는 생태조절자로서 국가의 역할이 확대된다고 강조한다. 이에 반해 문순홍과 구도완·여형범은 시민참여의 민주주의가 심화되면서 국가의 역할이 축소되고 궁극적으로는 소멸되는 생태자치연방이나 생태적 공동체/어소시에이션을 녹색국가의 궁극적 비전으로 제시한다(문순홍, 2002; 구도완·여형범, 2008).

마지막으로, 복지국가와 생태국가의 결합에 대한 입장 차이가 존재한다. 경제 성장의 성격을 문제 삼는 생태주의와 경제 성장 자체를 비판적으로 사유하지 않는 복지국가는 긴장관계를 형성할 수 있다(김인춘·최정원, 2013: 86). 구도완·여형범(2008)은 “국민국가는 자본주의에 깊이 ‘파묻힌 자율성(embedded autonomy)’만을 발휘”하기 때문에 국가 중심으로 생태민주주의가 실현된 생태복지국가 모델은 전 지구적으로 확산될 경우 ‘성장의 한계’에 봉착하게 되어 지속가능하지 않다고 말한다. 이에 반해 김인춘·최정원(2013)은 스웨덴과 네덜란드 사례가 생태적 근대화의 실현을 통해 “복지국가와 생태국가의 지속가능한 균형과 공존의 가능성”을 보여주었다고 소개한다. 한상진(2017)은 환경과 사회적 불의를 극복하는 대안 모델로 복지국가와 생태국가를 결합한 생태복지국가 모델을 제시한다. 한상진은 성장 중독 탈피, 도덕 감정의 재사회화, 사회-생태계 내 공동자원화, 수요 및 공급 측면의 생태적 급진화를 통해 생태복지국가 모델에 도달할 수 있다고 기술한다. 김인춘·최정원(2013)의 사례 연구에서는 복지국가의 경제 성장 문제를 명시적으로 언급하지 않는 데 반해, 한상진(2017)과 구도완·여형범(2008)은 생태주의와 복지국가의 근원적 갈등 요소인 경제성장의 문제를 드러낸다.

이념형 대안 모델로서의 녹색국가에 대한 폭넓은 논의는 녹색이 환경담론을 넘어 국가의 발전 방향에 대한 담론으로 확장되었다는 것을 보여준다(박희제, 2002). 하지만 녹색이 민주주의, 분배 정의, 자치, 평화, 참여 등의 가치나 이념을 뜻할 수 있는지에 대한 비판적 시각(홍성태, 2007)도 존재한다. 앞서 살펴본 것처럼, 녹색의 의미가 수단으로 간주되는지, 또는 목적으로 간주되는지에 따라 녹색국가는 다른 차원의 ‘녹색’을 의미하게 됨으로써 ‘녹색’의 임의적 해석과 이해가 오히려 지향점을 흐릴 수 있는 위험이 있다. 생태 근대화, 지속가능성의 용어에 ‘약한’ 또는 ‘강한’ 이라는 수식어를 붙여서 그 성격을 보다 명확히 규정하듯 녹색국가도 그 진전 정도에 따라 ‘약한 녹색국가’ 또는 ‘강한 녹색국가’로 구분할 수 있다. 이념형 녹색국가 논의는 규범적이고 추상적이며 ‘물질적 기초에 대한 검토가 미흡’하지만(홍성태, 2007), 구체적인 사례를 평가할 수 있는 잣대이자 미래의 발전 방향성을 제시한다는 점에서 의의가 있다. 녹색국가에서 민주주의가 심화된다는 이론적 논의는 뒤에서 살펴볼 실증 연구에서도 입증된다. 하지만 실증 연구에서 기후변화 담론이나 환경성과에 영향을 미치는 요소로 선거 제도나 의회의 정당정치 문화를 강조한다는 사실을 고려할 때, 녹색국가의 이론에서 주된 정치체도로서의 의회정치를 건너뛰고 추상적 수준에서 민주주의를 논의하는 것은 한계점으로 지적할 수 있다.

3. 환경국가의 위상과 환경성과

환경보전은 현대국가가 책임지고 해야 하는 일(imperatives) 또는 국가의 정당성을 확보하기 위한 핵심 기능 중 하나로 부상했다. 두이트(Duit, 2016)는 환경 관련 규제나 조식을 갖추고 환경 공공재를 공급하는 국가를 환경국가로 규정한다. 복지국가가 실업, 질병, 빈곤 등에 대응하기 위해 실업급여, 의료·보건 서비스, 보육 등의 공공재를 공급한다면 환경국가는 환경 공공재를 공급한다. 지속가능한 자원 이용, 환경세를 통한 외부효과의 내부화, 공

〈표 1〉 OECD 28개국 환경국가의 위상(1995~2005년)

환경국가의 위상	해당 국가
확립된 환경국가	오스트리아, 영국, 스웨덴, 프랑스, 독일, 핀란드, 네덜란드, 덴마크
신생 환경국가	이탈리아, 한국, 벨기에, 아일랜드, 노르웨이, 포르투갈, 헝가리
부분적 환경국가	호주, 그리스, 캐나다, 일본, 폴란드, 스위스, 슬로바키아, 멕시코, 스페인
약한 환경국가	뉴질랜드, 아르헨티나, 미국, 이스라엘

출처: Duit, 2016: 84~86 내용 정리.

공교통시시스템 공급을 통한 환경 영향 감축, 보조금을 통한 재생가능에너지 확대, 생물 서식지 보전 및 생태계 복원을 통한 생물 다양성 유지, 연구개발(R&D) 투자 지원을 통한 환경기술 개발 등이 환경 공공재에 해당한다. 이렇게 환경 공공재를 공급하는 것으로 환경국가를 규정하면, 21세기의 모든 발전된 민주주의 국가뿐만 아니라 개발도상국도 환경국가에 포함된다. 두이트는 환경국가라는 개념과 구분하여 생태적 합리성이나 생태 중심의 가치를 우위에 두는 이상적 국가를 녹색국가로 지칭한다. 두이트는 OECD 28개국을 환경국가의 위상에 따라 구분했다. 그는 환경국가를 구성하는 요소를 환경 관련 규제, 조직, 재정 및 지식 생산이라는 4개의 부문으로 나누어 1995년부터 2005년까지 지표로 정량화했다. 우선, 환경규제 부문에서는 해당 기간에 해당 국가에서 채택한 환경규제의 누적 수를 정량 지표로 삼았다. 생산 과정에서 직접 배출하는, 이른바 점오염원과 비점오염원 및 제품에 대한 규제 총 25개의 채택 여부를 국가별로 분석했다. 둘째, 환경조직에 대해서는 환경부, 환경위원회 등 환경 관련 국가 조직의 지속 기간을 정량 지표로 채택했다. 셋째, 환경 분야의 재정 또는 재분배정책에 대해서는 국내총생산(GDP)에서 환경세가 차지하는 비중을 평가했다. 마지막으로, 환경기술 관련 R&D 지출이 국가의 전체 R&D 지출에서 차지하는 비중을 환경 분야의 지식 생산의 정량 지표로 삼았다. 이러한 정량 지표에 기초하여 〈표 1〉과 같이 환경국가의 위상을 분류했다.

두이트의 연구는 국가의 환경 분야 활동에 초점을 맞춘 것으로, 국가의 활동 증대가 실제로 환경의 질을 개선하는 데 효과적으로 작용했는지는 분석

〈표 2〉 OECD 28개국의 환경성과(2000~2010년)

2000~2010 평균 EPI	해당 국가
75점 이상	스위스
65점 이상~70점 미만	노르웨이, 오스트리아, 이탈리아, 스웨덴, 프랑스, 독일, 영국
60점 이상~65점 미만	네덜란드, 슬로바키아, 뉴질랜드, 폴란드, 핀란드, 일본, 덴마크, 벨기에
55점 이상~60점 미만	그리스, 스페인, 캐나다, 아일랜드, 호주, 미국, 헝가리, 한국
50점 이상~55점 미만	이스라엘, 포르투갈, 아르헨티나
45점 이상~50점 미만	멕시코

출처: Historical EPIs[2000~2010],¹⁾ 같은 그룹 내에서도 EPI 점수가 높은 순으로 국가 기재

하지 않았다. 환경국가의 위상과 환경성과의 관계를 검토하기 위해 환경성과지표(EPI: Environmental Performance Index)를 해당 국가에 적용해 볼 수 있다. EPI는 대기질, 수질, 중금속, 농업, 어업, 임업, 기후 및 에너지, 생물종 다양성 및 서식처 등의 환경 분야에 세부 평가지표를 적용하여 환경으로부터 인간의 건강을 지켜내는 정도(Environmental Health)와 생태계의 활력을 보호하고 자원을 관리하는 정도(Ecosystem Vitality)를 측정하여 점수로 표시한다.²⁾ 환경 분야에서의 국가 활동이 실제로 환경성과와 관련성이 있는지 살펴보기 위해 2000~2010년까지 OECD 28개국의 연도별 EPI 점수를 평균했다.

모든 ‘확립된 환경국가’, 즉, 국가의 환경 분야 활동이 가장 많은 국가는 2000~2010년 EPI 평균 점수가 모두 60점 이상이다. 스위스는 두이트 분류에서 ‘부분적 환경국가’로 분류되지만 EPI 점수는 가장 높았다. ‘신생 환경국가’로 분류된 국가 중 한국, 아일랜드, 포르투갈, 헝가리는 EPI 점수가 낮은 그룹에 속한다. ‘부분적 환경국가’와 ‘약한 환경국가’로 분류된 국가들 중 스위스, 일본, 폴란드, 슬로바키아를 제외하면 모두 60점 미만이다. 〈표 3〉에

1) <https://sedac.ciesin.columbia.edu/data/set/epi-environmental-performance-index-pilot-trend-2012/data-download>.

2) EPI 소개 웹페이지(<https://epi.envirocenter.yale.edu/>); 온라인행정학 전자사전의 환경관련력에 대한 개념 설명 참조(http://kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=1149).

〈표 3〉 OECD 28개국의 환경성과(2018년)

2018년 EPI 점수	해당 국가
80점 이상	스위스, 프랑스, 덴마크, 스웨덴
75점 이상~80점 미만	영국, 오스트리아, 아일랜드, 핀란드, 스페인, 독일, 노르웨이, 벨기에, 이탈리아, 뉴질랜드, 네덜란드, 이스라엘
70점 이상~75점 미만	일본, 호주, 그리스, 캐나다, 포르투갈, 미국, 슬로바키아
65점 이상~70점 미만	헝가리
60점 이상~65점 미만	폴란드, 한국,
60점 미만	멕시코, 아르헨티나

나타나듯, 2018년도의 EPI 점수에서도 스위스가 85점 이상으로 가장 높았다. 2000~2010년 평균 EPI 점수가 60점 이상인 국가는 슬로바키아, 일본, 폴란드를 제외하면 2018년 EPI에서도 모두 75점 이상으로 상대적으로 점수가 높은 그룹에 속한다. 2000~2010년 60점 미만으로 EPI 점수가 상대적으로 낮은 국가 중 아일랜드, 스페인, 이스라엘이 2018년에는 많이 개선되어 75점 이상 국가 그룹에 속하게 되었고 나머지 국가들은 75점 미만의 그룹으로 분류되었다.

EPI 점수로 환경성과를 절대화할 수는 없지만 두이트 분류에 따른 OECD 국가의 환경국가 위상과 이들 국가의 2000~2010년 평균 및 2018년 EPI 점수를 비교하여 환경정책과 환경성과에 앞서 나가는 국가 그룹을 대체적으로 파악할 수 있다. 유럽 국가들이 북미나 남미 국가보다 전반적으로 환경성과가 더 우수하며, 특히 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등 스칸디나비아 국가들과 스위스, 오스트리아, 독일 등 독일어권 국가들이 환경성과 점수가 전반적으로 높다.

4. 사회정치 제도와 환경성과

1) 경제발전과 환경성과

규제, 조직, 재정 및 R&D 지원을 통한 국가의 환경 분야 개입 활동이 환경 정책(policy outputs)으로 나타난다면, EPI는 대부분 환경정책의 결과물(policy outcomes)로 간주할 수 있다. 그렇다면 국가마다 환경정책과 정책 결과에 차이를 만들어내는 요인은 무엇인가? 연구자마다 초점을 맞추고 분석하는 환경성과의 종류, 분석 기간, 분석 대상 국가, 분석 방법에 따라 환경성과에 영향을 미치는 요인은 다양하게 도출할 수 있다.

우선적으로 살펴볼 수 있는 것은 경제발전과 환경성과의 관계이다. 우리가 삶을 영위하기 위해 생산하고 소비하고 폐기하는 과정에서 환경문제가 발생하기 때문에 환경문제는 경제성장과 밀접한 상관성이 있다. 그로스만-크루거 가설은 이러한 상관성을 보여주는 대표적 가설이다. 경제가 성장하면서 환경오염이 증가하지만 이 둘의 관계는 선형적이지 않다. 일인당 국민소득이 일정 수준을 넘어서면 환경오염이 오히려 줄어드는 경향이 나타난다. 이렇게 역U자형 곡선 또는 환경쿠즈네츠 곡선³⁾이 나타나는 이유는, 소득 수준이 높아지면 깨끗한 환경에 대한 요구가 증가하고 부유한 국가에서 더 강력한 법적, 행정적 인프라를 갖추고 환경 개선에 더 많이 투자할 수 있기 때문이다. 역U자형의 그래프에서 오염물질의 배출이 감소하기 시작하는 소득 수준은 오염물질에 따라 다르게 나타난다. 일반적으로 분진처럼 큰 입자의 오염물질은 상대적으로 1만 달러 아래의 낮은 소득 수준에서 전환점이 나타나는 반면, 이산화탄소는 약 12,000~35,000달러의 높은 소득 구간에서 전환점이 나타난다. 이러한 환경쿠즈네츠 곡선은 이산화탄소처럼 그 영향이 즉각 나타나지 않고 미래 세대로 이전되는 물질에는 잘 적용되지 않는다

3) 경제성장과 불평등의 상관관계를 나타내는 쿠즈네츠(Kuznets) 곡선도 역U자형으로 경제 성장과 환경오염의 상관관계를 나타내는 그래프와 유사하다. 이런 이유로 그로스만-크루거 가설을 나타내는 곡선을 환경쿠즈네츠 곡선이라고 부른다.

(Fiorino, 2011: 373).

일반적으로 소득 수준이 높은 국가와 민주주의가 발전한 국가는 겹치는데, 두월(Duwel, 2010)은 환경 공공재의 가시성과 비가시성이라는 관점에 기초하여 경제발전과 민주주의가 환경성과(outcomes)에 끼치는 영향을 구분했다. 두월은 2008년 EPI 중 인간의 건강에 영향을 끼치는 환경위해(Environmental Health) 지표를 가시적 환경 공공재로, 생태계의 생명력(Ecosystem Vitality)에 영향을 미치는 지표를 비가시적 환경 공공재로 간주하고 분석했다. 분석 결과, 소득 수준이 낮은 국가에서는 1인당 GDP가 가시적 환경 공공재 공급에 영향을 미치며 민주주의의 영향은 없는 것으로 나타났다. 이에 반해 비가시적 환경 공공재의 공급에는 민주주의가 유의미하게 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 민주주의는 비가시적 환경 공공재 공급에 긍정적으로 작용하며 이 효과는 일인당 국민소득이 올라갈수록 더 증가한다. 두월의 연구는, 일반적으로 가시성이 높은 환경오염은 역U자형 환경쿠즈네츠 곡선에 따라 소득의 영향이 지배적이지만 기후변화, 생물종다양성 등 비가시적 환경문제 대응에는 탈물질주의 가치와 민주주의의 발전이 중요함을 실증적으로 보여준다.

2) 합의제 정치문화와 환경성과

그렇다면 민주주의는 환경성과에 어떤 기제를 통해서 긍정적인 영향을 미칠까? 민주주의 사회에서는 환경 옹호론자들과 과학자들이 자유롭게 목소리를 내고 환경문제와 관련한 정보를 시민들에게 제공함으로써 환경문제의 가시성을 증대시킨다. 시민들은 이러한 정보를 통해 학습하고 정치적 해결을 요구하며, 정당들은 선거에서 이기기 위해 시민들의 요구에 반응하게 된다(Duwel, 2010). 일반적으로 민주주의 사회가 국제적 문제를 해결하기 위해 더 적극적으로 참여하고 시민들이 미래 세대에 영향을 주는 장기 환경 이슈에 더 많이 개입한다. 이것은 민주주의가 권위주의 체제보다 관료기구는 더 전문적이며, 법체계는 더 강력하고, 정치적 책임성은 더 큰 반면 부패는 더

적어서 환경문제 해결에 더 효과적인 거버넌스를 제공하기 때문이다(Fiorino, 2011: 375). 하지만 민주주의가 환경성과에 미치는 영향을 가능하려면 민주주의와 권위주의라는 체제 구분보다는 구체적으로 민주주의가 작동하는 기제인 정치제도의 유형을 살펴보는 것이 더 의미 있다.

앞서 기술한 것처럼 경험적으로 볼 때 경제가 발전한 국가 중 스칸디나비아 국가와 스위스, 독일, 오스트리아, 네덜란드 등 중부 유럽 국가들이 미국, 캐나다보다 더 높은 환경성과를 달성한다. 정치제도 차원에서 이 이유를 뒷받침하는 많은 연구는, 비례대표제가 소선구제보다 환경성과에 더 기여하며 사회경제 제도 측면에서는 조합주의(corporatism) 모델이 다원주의 모델보다 환경문제 해결에 더 우월하다고 말한다(Fiorino, 2011; Scruggs, 2003). 소선구제보다는 비례대표제에서 다양한 이해관계를 반영하는 소수 정당이 의회에 진출할 가능성이 높다. 녹색당은 생태 가치를 중심에 두는 소수 정당으로 소선구제가 지배적인 국가에서는 의회에 진출하기 어렵다. 또 비례대표제는 다당제와 복수 정당이 연합하여 내각을 구성하는 연립정부를 만들어내는데, 이러한 연립정부는 합의제 민주주의의 특성을 띠게 될 개연성이 크다. 합의제 민주주의는 대립적이고 적대적인 양당제보다 정책 결정에 있어 더 높은 수준의 ‘합의’ 정치문화를 낳는다. 서유럽의 많은 국가가 비례대표제에 기초한 합의제 민주주의의 전통 속에서 진보 가치를 지향하는 사회민주당, 사회당, 녹색당 등이 연립정부를 구성하여 탈원전 정책을 결정하는 것은 결코 우연이 아니다(김수진, 2011).

합의제 정치문화를 이끄는 또 다른 요소는 조합주의(corporatism) 모델이다. 조합주의는 정부와 다양한 이익집단들의 협의로 정책을 결정하는 체제인데, 이때 이익집단은 전국 조직으로 형성되어 정부와 이익집단 간의 합의가 공식 제도 속에서 이루어진다. 조합주의의 대표적 사례로 제2차 세계대전 이후 스웨덴, 오스트리아, 독일 등 몇몇 유럽국가에서 기업가단체 대표, 노동자대표, 정부가 합의하여 국가의 주된 경제정책을 결정한 3자 협의체제를 들 수 있다.⁴⁾ 이해관계자와의 합의에 기초하는 조합주의 모델이 환경성과에 영향을 미치는 기제는 무엇일까? 우선 조합주의가 환경에 부정적으로

작용한다는 주장이 제기될 수 있다. 기업과 노동은 합의 과정에서 그들 이해관계의 공통분모인 경제성장이라는 물질주의 논리를 따르기 때문에 탈물질주의 가치를 추구하는 환경주의와는 양립할 수 없고 경제적 이해관계에 의해 환경규제가 약화될 수 있다는 것이 이 주장의 근거이다. 하지만 스크러그스(Scruggs, 2003)는 조합주의 국가에서 노사정의 완전고용 합의가 환경정책 때문에 약화되거나 또는 반대로 이러한 합의가 환경정책을 위협한다는 증거는 없으며, 오히려 유럽에서는 환경보호가 일자리를 창출하는 데 기여한다는 인식이 자리 잡고 있다고 말한다. 또 사회적 약자가 일반적으로 환경오염의 부정적 영향을 더 많이 받기 때문에 환경 개선은 노조의 일반적 목표인 사회 평등을 증진하는 데도 기여한다. 독일, 스웨덴, 덴마크 등 조합주의 모델의 특성이 강한 유럽 국가의 노조는 단순히 경제적 이해관계만 대변하는 것이 아니라 폭넓은 삶의 질 향상을 추구하는데, 여기에는 건강, 안전, 환경 개선이 포함된다.

스크러그스(Scruggs, 2003)의 비교연구에 따르면, 조합주의 의사결정 모델이 강한 국가가 경쟁에 기초하는 다원주의(pluralism) 모델 국가보다 전반적으로 더 우수한 환경성적을 나타낸다. 이렇게 조합주의 모델이 환경성적에 긍정적으로 기여하는 이유는 무엇일까? 스크러그스에 따르면, 합의적 조합주의 모델에서는 규제를 받는 기업과 규제를 부과하는 정부가 협상을 통해서 신뢰할 만한 정보를 획득하게 된다. 즉, 정보 공급과 이용 면에서 다원주의 모델보다 더 우월하다. 다원주의의 적대적 경쟁 모델에서는 경쟁자에게 불리하게 작용하도록 잘못된 정보를 제공할 유인이 있으며 환경문제의 갈등이 소송 등 사법적 해결을 추구하게 되는 경우가 빈번하여 사회적 거래 비용을 증가시킨다. 또 조합주의 모델은 정책을 결정하는 데 이해당사자가 참여함으로써 정책 실행 가능성을 높인다. 무엇보다 일반적으로 환경 공공재 공급은 누구나 ‘무임승차자’가 되고자 하는 유인이 작용하는데, 조합주의

4) 이러한 조합주의는 국가가 일방적으로 이익대표체제를 주도하는 국가조합주의 또는 파시스트조합주의와 구별하여 신조합주의 또는 사회조합주의라 부르기도 한다.

〈표 4〉 일반정책 및 환경정책 결정방식에 따른 국가 분류

일반 정책 결정 방식	환경정책 결정 방식	
	조합주의	다원주의
강한 조합주의	오스트리아, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴	
중간 수준의 조합주의	덴마크, 핀란드, 독일	
약한 조합주의		영국, 이탈리아, 스페인
다원주의		캐나다, 미국
노동 없는 조합주의	일본	프랑스

출처: Scruggs, 2003: 134.

는 기업이 환경규제를 따르는 데 있어 참여의 불확실성을 감소시킨다. 무엇보다 기업과의 지속적인 규제 협의 과정에서 기업 스스로 규제 비용을 더 정확히 평가하게 된다. 이렇게 조합주의 모델에서는 환경문제와 생산이 상호 작용하는 메커니즘이 구축되어 환경이 기업의 주된 부문 중 하나로 자리 잡게 된다. 이를 통해 새로운 환경규제에 대한 기업의 저항을 줄이고 기업이 환경정책의 요구를 일반적으로 더 잘 수용하도록 만든다. 1970년부터 1995년까지의 환경정책의 초기 25년 동안의 환경성과를 비교한 스크러그스의 연구뿐만 아니라 2000년대 이후의 비교연구에서도 조합주의 의사결정 모델이 강한 국가의 환경성과가 전반적으로 우수한 것은 결코 우연이 아니다.

합의적 정치문화가 환경성과에 영향을 미치는 또 다른 메커니즘은 바로 사회의 통합 역량이다. 비례대표제에 기초한 합의제 민주주의와 이해관계자의 조직된 힘과 노조, 기업 및 정부의 조정 능력에 기초한 조합주의 모델은 사회의 통합 역량을 키우는 데 기여한다. 통합 역량은 사회, 경제, 환경 분야에서 강력한 통합적 담론을 요구하는 지속가능한 발전의 구현을 위해 필요한 핵심 역량 중 하나이다. 예니케(Jänicke)는 환경문제를 해결하는 데는 특정 정책이나 특정 기구의 역할보다는 구조적 전제조건으로서 사회적 역량(capacity)을 강조한다. 예니케는 사회적 역량으로 정보, 참여, 통합 역량을 꼽는다. 예니케에 따르면, 미국은 정보나 참여 측면에서 사회적 역량이 높은 편이지만 통합을 위한 역량은 상당히 제한되어 있어 환경문제 해결을 위한

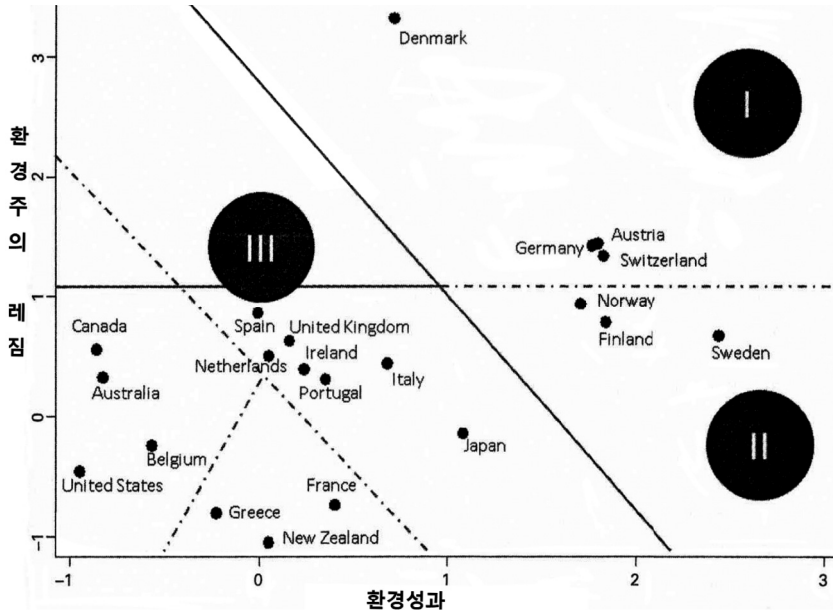
혁신적 정책을 이끌어내지 못한다. 이 통합의 역량은 합의적 정치문화와 협력적 정책 결정을 통해 형성되는데, 미국은 대립적 양당제 정치 구도가 통합의 역량을 저해하기 때문이다. 통합 역량은 환경 부문의 정책 결정뿐만 아니라 환경, 에너지, 교통, 건축 부문 등 정책 조정과 협력에도 기여함으로써 정책 혁신을 이끈다(Fiorino, 2011).

3) 녹색 이데올로기와 환경성과

일반적으로 환경운동 동원능력과 녹색 이데올로기⁵⁾는 환경성과에 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 합리적으로 가정할 수 있다. 환경운동의 동원능력은 환경과 관련한 요구를 의회에서 무시할 수 없도록 만들며 이 환경가치를 대변하는 정당의 의회 진출을 이끄는 동력으로 작용한다. 가령, 독일 녹색당은 1970년대 후반 반핵운동에 뿌리를 두고 있다. 그렇다면 녹색 이데올로기를 어떻게 평가할 수 있는가? 잔(Jahn, 2014)은 1996~2005년 OECD 21 개국을 대상으로 녹색 이데올로기와 환경성과의 연관성을 비교 분석했다. 녹색 이데올로기를 대변하는 환경주의 레짐의 대리변수로는 에너지 소비량, 재생에너지와 원자력의 이용 비율, 그리고 기차와 도로 운송 비율을 사용하고, 종속변수인 환경성과 지표로는 환경오염 관련 지표(각종 대기오염물질, 이산화탄소, 도시폐기물, 방사성폐기물)와 환경부담 완화와 관련된 지표(유리 및 종이 재활용, 하수처리), 수질오염 지표(비료 사용량, 강 및 호수 오염)를 적용했다. 에너지 소비량이 적고, 원자력 대비 재생에너지 비율이 높고, 기차 운송 비율이 높으면 녹색 이데올로기가 더 강한 것으로 평가된다. 다른 연구와 달리 이 연구는 원자력을 녹색 이데올로기를 가늠하는 잣대 중 하나로 적용했고,

5) 잔(Jahn, 2014)은 복지국가 모델이 자유주의, 보수주의, 사회주의 등 정치 이데올로기에 따라 분류되는 데 착안하여 녹색을 의미하는 구조적 요소를 결합한 것을 녹색 이데올로기라고 지칭한다. 녹색 이데올로기의 결합 여부에 따라 사회발전을 생산주의 패러다임과 환경주의 또는 녹색 패러다임으로 구분한다. 잔의 연구에서는 녹색 이데올로기를 대변하는 구조적 요소로 에너지 소비량, 에너지 생산구조, 교통 이용 구조를 적용했다.

〈그림 1〉 환경성과와 환경주의 레짐에 따른 OECD 21개국 분류



출처: Jahn, 2014: 101.

이에 따라 환경성과 지표에도 방사성폐기물을 포함시켰다.

〈그림 1〉은 국가별로 환경성과와 환경주의 레짐을 좌표상에 나타낸 것이다. 녹색 이데올로기를 대변하는 환경주의 레짐에 대비되는 개념은 생산주의 레짐이다. 〈그림 1〉의 I 그룹에 해당하는 국가는 덴마크만 예외로 하고 독일, 오스트리아, 스위스가 모두 환경주의 레짐과 환경성과에서 상대적으로 점수가 높다. 덴마크는 환경주의 레짐이 가장 높은 수준이지만 환경성과는 중간 정도이다. II 그룹 국가는 환경성과는 높으나 생산주의 레짐의 특성을 반영한다. 노르웨이, 핀란드, 스웨덴이 이 그룹에 속한다. III 그룹은 환경성과는 낮고 생산주의 레짐이 강한 국가로, 다시 3개 소그룹으로 분류된다. 첫 번째 소그룹은 미국, 호주, 캐나다, 벨기에로 환경성과가 가장 낮으며, 두 번째 소그룹은 생산주의 레짐이 가장 강한 국가로 뉴질랜드, 그리스, 프랑스가 해당한다. 세 번째 소그룹은 중간 정도의 환경성과를 보이면서 생산주의

레짐을 고수하는 국가로 일본, 이탈리아, 영국, 스페인, 네덜란드, 아일랜드, 포르투갈이 해당한다.

잔(Jahn, 2014: 103)은 환경성고가 높은 국가는 환경주의와 생산주의 레짐으로 구분되지만 환경성고가 낮은 국가는 모두 생산주의 패러다임을 고수하는 국가라는 점에 주목하여 녹색 이데올로기가 환경성고를 설명하는 중요한 요인 중 하나가 된다고 강조한다. 즉, 녹색 이데올로기는 환경성고를 개선하는데 효과적인 요소가 될 수 있다.

4) 복지국가 모델과 환경성과

노르딕 국가의 사회민주주의(사민주의) 복지국가(노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 덴마크)나 유럽의 조합주의 복지국가(독일, 오스트리아, 스위스)는 앵글로색슨 국가로 대표되는 자유주의 복지국가(미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드)보다 더 우수한 환경성고를 나타낸다. 그렇다면 복지국가 유형이 환경성과와 관련성이 있는가? 앞서 살펴본 대로 노르딕 국가와 유럽대륙의 복지국가는 모두 비례대표와 조합주의 모델의 특성이 강하며 이러한 특성은 합의적이고 통합적인 정책 결정과 환경정책의 혁신에 기여한다. 크리스토프(Christoff, 2005)의 환경국가의 위상에 따르면, 이들 국가는 생태적 근대화를 어느 정도 실현하는 환경복지국가(environmental welfare state)로 분류된다. 생태적 근대화는 산업사회를 생태적으로 지속가능하게 전환시키는 방법에 대한 이론적 논의로 경제성장과 환경보호가 양립 가능하며 서로 상생하는 관계(win-win)로 바라본다. 생태적 근대화는 탄소세 도입 등 국가의 적극적인 시장개입과 시장 조정 능력을 전제로 하기 때문에, 국가의 시장 개입에 대한 반발이 강한 자유주의 복지국가 모델보다 사민주의와 조합주의 복지모델이 생태적 근대화를 구현하는 데 더 유리한 정치사회적 조건을 제공한다. 이런 이유로 사민주의 복지국가 모델과 환경국가 모델이 상호 시너지효과를 낼 수 있다는 가설이 제기되는데, 코흐 & 프리츠(Koch & Fritz, 2015)는 유럽 28개국을 대상으로 1995년과 2010년 생태지표와 복지지표의 대응분석을 통해 이 가설을

〈표 5〉 생태, 복지 및 환경규제 지표에 따른 유럽 28개국 분류

그룹	지니계수	사회 지출 비중	재생에너지 비중	일인당 CO ₂ 배출량	생태 발자국	녹색당 비중	환경세 비중
I. 오스트리아, 노르웨이, 스웨덴, 스위스	26.3	27.1	68.7	6.7	5.1	4.8	2.5
II. 벨기에, 덴마크, 핀란드, 독일, 룩셈부르크, 네덜란드	26.6	28.0	11.4	11.8	6.3	5.8	2.9
III. 불가리아(95), 에스토니아(95), 폴란드(95), 라트비아, 리투아니아, 루마니아, 스페인, 터키(95), 포르투갈(10)	33.4	18.7	24.2	5.5	3.4	0.0	1.8
IV. 체코, 프랑스, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이탈리아, 슬로바키아, 슬로베니아, 영국, 불가리아(10), 에스토니아(10), 터키(10), 포르투갈(95), 폴란드(10)	30.4	22.5	14.2	7.6	4.3	0.6	2.8
유럽 전체	29.7	23.4	23.7	7.9	4.6	2.2	2.5

출처: Koch & Fritz, 2015: 95. 지표 값은 소수 첫째 자리까지만 표시함.

검증했다. 복지지표로는 불평등 정도를 나타내는 지니계수와 복지 지출이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중을 적용하고, 생태지표로는 전력생산에서 차지하는 재생가능에너지 비중과 일인당 이산화탄소 배출량, 그리고 생태발자국 지수를 사용했다. 마지막으로 환경규제를 나타내는 대리지표로는 GDP에서 차지하는 환경세의 비중과 녹색당이 의회에서 차지하는 의석 비중을 적용했다.

분석 결과, 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아 등 사민주의 또는 조합주의 복지국가는 재생가능에너지 확대와 일인당 이산화탄소 배출량 감소를 통해 기후 친화성에서 일정 부분 환경성과를 거두었다. 하지만 이들 국가는 생태 손실을 나타내는 생태발자국 지수는 전반적으로 높은 것으로 나타났다. 이것은 사회경제적 발전 수준이 높은 국가들에서는 기후변화 대응보다 높은 물질적 생활수준과 생태 손실의 강력한 연계를 끊는 것이 훨씬 더 힘든 일이라는 것을 보여준다(Koch & Fritz, 2015: 91). 〈표 5〉는 생태지표와 복지지표, 환경규제 지표가 유사한 국가를 4개의 그룹으로 나누고 그룹별 지표 값을 나타낸 것이다.

〈표 5〉의 국가 그룹별 분류는 1995년과 2010년 각 국가 그룹의 생태, 복지, 환경규제 지표의 유사성에 따라 묶은 것으로, 불가리아, 에스토니아, 폴란드, 터키, 포르투갈은 1995년과 2010년에 국가의 그룹 특성이 달라진다. I, II 그룹에 속하는 국가들은 모두 사회경제적으로 발전한 국가이며, III에 속하는 국가는 사회경제적 발전 수준이 가장 낮다. I 그룹 국가는 생태발자국을 제외하면 복지, 생태, 환경규제 지표는 전반적으로 유럽 평균 이상이다. 특히 재생가능에너지의 전력생산 비중이 매우 높고 일인당 이산화탄소 배출량이 낮다. II 그룹 국가는 4개 그룹 중에서 CO₂ 배출량과 생태발자국 비중이 가장 높다. 흥미로운 점은 이 그룹이 녹색당의 의회 의석 비중과 환경세가 GDP에서 차지하는 비중이 가장 높다는 것이다. 즉, 환경규제 수준은 가장 높는데 역설적이게도 생태지표는 가장 나쁘다. 이것은 두 가지 의미로 해석할 수 있다. 이산화탄소 배출량과 생태발자국 등에서 나타나는 생태지표가 좋지 않기 때문에 오히려 높은 수준의 환경규제가 필요한 것으로 보거나, 또는 이러한 환경규제의 효과가 아직 나타나지 않았다고 간주할 수 있다. 따라서 녹색당이나 환경세로 대표되는 환경규제가 미치는 영향을 장기적으로 관찰할 필요가 있다. III 그룹에 속하는 국가는 이산화탄소 배출량과 생태발자국 수준이 가장 낮고 재생에너지 비중도 유럽 평균 이상으로 생태지표 수준이 가장 높다. 하지만 이들 국가는 지니계수와 사회지출 비중 등 복지 지수가 가장 낮고 환경규제 수준이 낮은 국가로서 환경문제에 대한 국민의 관심이 가장 낮다. 사회경제적 발전 수준이 낮은 국가에서 실제로 생태지표 수준이 높기 때문에 환경문제가 이슈화되지 않는다고 볼 수 있다. IV 그룹은 III 그룹과 비교할 때 복지지표는 더 좋지만 생태지표는 더 나쁘다. 이런 측면에서 볼 때, 불가리아, 에스토니아, 폴란드, 터키 등은 1995년에 III 그룹에서 2010년 IV 그룹으로 이동함으로써 사회경제적 복지 수준이 증가하면서 생태지표가 악화되었다고 해석할 수 있다.

7개의 지표로 복지수준, 생태지표 및 환경규제를 일반화할 수는 없지만, 코흐 & 프리츠의 연구는 몇몇 핵심 지표를 활용하여 복지 수준과 생태지표의 관계, 환경규제와 생태지표의 관계를 간명하게 보여준다는 측면에서 국

가 간 비교의 유용한 잣대가 될 수 있다. 무엇보다 생태발자국을 포함했을 때, 현재의 시민주의 복지국가 모델과 환경성과는 시너지 효과를 거두기 힘들다는 것을 보여준다. 다음 절에서는 이러한 시민주의 복지국가 모델을 극복하는 환경국가의 비전에 대해 살펴본다.

5. 녹색전환을 위한 3세대 환경국가의 비전

1) 환경국가의 발전 과정

환경문제가 국제적 관심 이슈로 부상하고 선진 산업국을 중심으로 환경 관련 부서와 정책이 수립되기 시작한 것은 1970년대이다. 국가의 환경 분야 활동으로 평가한 환경국가 위상(〈표 1〉)에서 보듯, ‘확립된 환경국가’는 8개국에 불과하며 한국을 포함한 7개국은 ‘신생 환경국가’로 분류될 정도로 환경정책은 뒤늦게 현대 국가의 의무(imperatives)로 규정된 부문이다. 환경국가의 위상이 높은 국가가 대체적으로 환경성과도 더 좋은 것으로 나타난다. 1970~1980년대 환경 관련 법, 제도, 조직 등을 구축하고 환경기준을 수립하여 가시적 환경오염물질을 줄이는 데 효과적으로 기능하는 국가를 1세대 환경국가로 정의한다면, 2세대 환경국가는 1990년대 기후변화 이슈가 본격화된 이후 이산화탄소 감축과 재생가능에너지 확대 등 탈탄소정책을 통해 기후변화에 대응하는 국가이다.

세계시장에서의 경쟁으로 환경 분야에서 이른바 ‘바닥치기 경쟁(race-to-the-bottom)’이 일어날 것이라는 주장과 반대로, 선두그룹을 형성하고 있는 2세대 환경국가들은 오히려 세계시장에서 높은 수준의 경쟁력을 유지하고 있다. 즉, 야심 찬 환경정책과 국가의 경쟁력이 높은 상관성을 보여주고 있는 것이다(Jänicke, 2005). 2세대 환경국가의 선두그룹(〈표 5〉 그룹 1)에 해당하는 국가 대부분은 사회복지 수준이 높고 이산화탄소 배출 감축과 재생에너지 확대에 적극적이다. 그러나 이들 국가에서 생태발자국 수치는 여전히 높다.

〈표 6〉 환경국가의 발전

구분	1세대 환경국가	2세대 환경국가	3세대 환경국가
시기	1970년대~1980년대	1990년대~2010년대	2020년대 이후
환경 분야 국가 활동의 특성	<ul style="list-style-type: none"> · 환경 관련 규제, 조직, 재정 및 지식 생산 · 국내의 가시적 환경오염 문제 해결 	<ul style="list-style-type: none"> · 지구적 차원의 기후변화에 대응하기 위해 이산화탄소 배출 감축 	<ul style="list-style-type: none"> · 경제발전의 탈상품화 · 기후변화와 관련된 '확대된 국가책임'을 인식하고 기후정의를 실현하기 위해 노력

이것은 효율성 증대, 기술발전, 세계시장에서의 녹색기술의 선두시장(lead market) 선점 등의 경제논리만 앞세운 생태적 근대화 전략만으로는 지구적 생태위기에 대응하는 데 한계가 있다는 것을 보여준다. 무엇보다 지금까지의 시장주의에 기초한 경제논리만으로는 기후변화에 대응할 국제 협력을 끌어낼 수 없다. 최병두·신혜란(2013)에 따르면, 시장 메커니즘에 기초한 탈탄소화 전략은 탄소 감축의 책임을 개도국에게 외주화하거나 구체적인 탄소 감축 행위를 추상화시킬 수 있고 기후변화에 취약한 계층이나 국가에 기후변화의 피해와 부담을 전가시킬 수 있다. 이런 차원에서 필자는 3세대 환경국가의 비전을 '이중의 탈상품화'와 기후변화 대응을 위한 국가의 '확대된 책임'이라는 개념으로 제시한다.

2) '이중의 탈상품화' 과정

2세대 환경국가에서 전반적으로 높은 환경성과를 나타내고 있는 사민주의나 조합주의 복지모델에 기초한 환경복지모델은 앞서 살펴본 것처럼 생태발자국의 측면에서는 여전히 지속 가능하지 않다. 이런 차원에서 크리스토프(Christoff, 2005)는 현재의 환경복지국가를 '약한 생태 근대화(weak eco-modernization)'를 실현하는 국가로 분류한다. 그는 이상적인 녹색국가를 실현하기 위해서는 경제, 사회복지 및 환경 정책 전반에 걸쳐 국가의 좀 더 수준 높은 개입과 역량이 요구되고 생태 중심적 가치를 우위에 두는 정치제도와 시티즌십의 확립이 필요하다고 주장한다. 즉, 녹색국가를 구현하기 위해

서는 ‘약한 생태 근대화’에서 ‘강한 생태 근대화’로 나아가야 한다. ‘약한 생태 근대화’는 여전히 경제 성장을 국가의 지상 명령으로 두고 현재의 생산소비 체제 내에서 낭비 요소를 줄임으로써 환경문제를 해결하려고 하기 때문에 궁극적으로는 생태 목표를 국가가 추구할 핵심 가치로 채택하지 못한다 (Dryzek et al., 2003: 164~191).

스웨덴은 1991년 탄소세를 도입하고 2050년 온실가스 배출 제로를 목표로 수립함으로써 탈탄소 정책 분야의 선두적 모범국가로 꼽힌다. 에너지 효율성을 향상하고 에너지세와 탄소세를 도입하여 지역난방의 탈탄소화를 성공적으로 추진하고 있으며 바이오연료를 확대하고 그린 자동차에 대한 세금 감면 정책 등을 추진하고 있다. 하지만 힐딩손 & 칸(Hildingsson & Khan, 2015)은 스웨덴 정책의 한계를 지적한다. 즉, 에너지 효율성을 높이는 것도 중요하지만 에너지 소비량 자체를 줄이고 바이오연료와 그린 자동차 확대에 치중하기보다 철도나 자전거 및 공공 교통망을 확대하여 도로 교통량 자체를 줄이는 적극적인 정책이 필요하다고 주장한다. 교통과 산업 부문의 탈탄소화를 위해서는 생태적 한계에 대해 인식하고 사회구조나 행동을 변화시키는 구조적 전환이 필요한 것이다. 이런 이유로 토빈(Tobin, 2015)은 스웨덴의 이산화탄소 배출 감축 목표가 ‘강한 생태 근대화’보다는 ‘약한 생태 근대화’를 반영한다고 말한다.

‘강한 생태 근대화’는 경제발전의 탈상품화를 추구한다. 현대의 복지국가는 물질적 생활수준이 지속적으로 증가하고 이를 뒷받침할 경제가 계속 성장한다는 것을 가정한다. 경제성장을 통해 사업 기회와 일자리를 창출하고 이렇게 창출된 일자리와 사업에서 세금 수입이 발생하고 이 세수로 복지 프로그램의 재정을 지원하는 이른바 확장적 경제모델에 기초하고 있다. 이러한 확장적 경제모델은 남북 국가 간 형평성과 기후변화라는 생태위기를 고려할 때 더는 지속 가능하지 않다. 이런 차원에서 보자면 환경복지국가가 나아가야 할 녹색전환의 방향은 ‘이중의 탈상품화(double decommodification)’ 과정이라고 말할 수 있다. 복지정책은 시장에 전적으로 의존하지 않고도 인간다운 삶을 보장한다는 측면에서 노동력을 탈상품화시킨다(Esping-Ander-

sen, 1990). 복지정책이 노동력을 탈상품화시킨다면, 생태계의 생명력을 유지하는 환경정책은 궁극적으로 경제발전의 탈상품화 과정을 추구한다. 즉, 상품 생산과 소비에 기초한 경제성장 모델에서 탈피하여 인간의 궁극적 복지(well-being)를 향상시키는 경제발전을 지향한다. 이렇게 복지정책과 환경정책에서 ‘이중의 탈상품화’를 실현하기 위해서는, 데일리(H. Daly) 등 생태경제학들이 강조하듯이 복지의 의미를 근원적으로 성찰하고 경제성장 추구에서 ‘정상 상태 경제(steady state economy)’로 전환해야 한다. 온실가스 감축과 사회정책을 결합하여 기존의 사회 서비스를 탈탄소화해야 한다. 그리고 탄소 배출의 재분배뿐만 아니라 노동시간과 일자리의 재분배도 추진해야 한다(Gough & Meadcroft, 2011). 이런 차원에서 ‘이중의 탈상품화’가 실현되는 복지국가를 ‘정상 상태 복지국가(steady-state welfare)’라고 부를 수 있다(Gough & Meadcroft, 2011).

3) 국가의 ‘확대된 책임’

기후변화를 야기하는 이산화탄소는 일반적 환경오염 물질과 달리 배출량을 줄일 때 그 효과가 가시적으로 바로 나타나지 않는다. 즉, 이산화탄소를 줄이는 데 따르는 비용은 구체적이지만 그 편익은 전 지구 차원으로 분산되기 때문에 누구나 지구 대기에 무임승차자가 되려는 유인이 작용한다. 기후변화의 위험은 확실하지만 언제, 어디서, 어떻게 그 영향이 미칠지 모르기 때문에 불확실성이 크다. 또 이산화탄소는 한번 배출되면 확산성이 강하고 대기 중에 오랜 기간 축적된다는 물리화학적 특성으로 인해, 이산화탄소를 배출하는 가해자와 기후변화의 피해자 사이에는 시공간적 비대칭성이 발생한다. 공간적으로는 국경 밖으로, 시간적으로는 미래 세대에게 이산화탄소 배출에 따른 책임을 쉽게 전가할 수 있다. 이런 이유로 개별 주권국가의 합리적 경제 논리나 국가 안보 논리로는 지속 가능한 기후변화의 대응방안을 도출하기가 매우 어렵다. 개별 국가의 합리적 선택이 ‘공유지의 비극’이나 국가 간 협력을 저해하는 ‘죄수의 딜레마’ 상황을 초래할 수 있다. 따라서 기후

변화에 대응하기 위해서는 국가의 정체성이나 규범을 재구성할 필요가 제기된다. 전통적으로 국가의 기능은 국내적으로 질서를 유지하고 국제적으로 다른 국가와 경쟁하며, 국내외적으로 이런 기능을 수행하기 위해 조세 수입으로 재정을 확보하는 데 있다. 여기에 자본주의 시장경제가 발전하면서 초래되는 사회적 불평등과 환경문제를 교정하는 과정에서 복지 및 환경과 관련된 공공재를 공급하는 국가의 기능이 추가되었다. 가해자와 피해자의 시공간적 비대칭성에 의해 초래되는 기후변화의 윤리적 딜레마는 환경 공공재를 공급하는 국가의 책임 영역을 시공간적으로 확대할 것을 요구하고 있다. 즉, 주권국가의 이해관계를 넘어 전 세계 차원에서 연대와 협력을 이끌어내고 당대뿐만 아니라 미래 세대의 이해를 대변하는 역할을 국가가 수행해야 한다.

에커슬리(Eckersley, 2016)는 독일과 노르웨이 기후변화 정책의 정당화 담론을 분석하여 국가의 역할과 정당화 담론을 규범적 차원으로 확대할 수 있는 가능성을 보여주었다. 독일과 노르웨이 모두 기후변화 정책을 정당화하는 담론으로 생태 근대화가 우세하다. 가령, 독일에서는 기후변화에 대응하는 조치를 빨리 취하지 않으면 경제적 손실이 더 커질 것이라는 스텐(Stem) 보고서에 기초하여 야심 찬 기후변화의 목표가 장기적으로는 경제성장에 더 크게 기여할 것이라고 강조한다. 특히 에너지전환(Energiewende)은 경제성장과 이산화탄소 배출을 비동조화(decoupling)시키는 핵심 전략으로 에너지 효율성 향상과 에너지 안보 강화, 기술 혁신과 새로운 투자처 발굴을 통한 녹색 일자리 창출 등 경제적 이점에 기여할 것이라는 점을 강조한다. 그러나 단순히 이러한 정책 기조에 머무르지 않는다. 독일과 노르웨이 모두 ‘리더’, ‘선구자’, ‘역할 모델’ 등의 개념으로 기후변화 정책과 관련된 국가 정체성을 정의하고 외부세계를 향해 이를 표방함으로써 스스로 의무를 지우고 책임을 확대하고 있다.

메르켈 독일 총리는 온실가스 감축의 역사적 책임을 강조하고 기후 부정의를 줄이기 위해 노력해야 하며 장기적으로는 모든 국가의 일인당 온실가스 배출량이 수렴되어야 한다고 말한다. 노르웨이 총리도 석유 생산국인 페

트로 국가(petrostate)의 행운과 책임성을 강조하고 있다. 특히 노르웨이는 빈곤과 기후변화 문제를 세계적 도전으로 인식하고 불평등을 줄이기 위해 노력해야 함을 강조하고 있다. 에커슬리는 독일과 노르웨이의 기후변화 정당화 담론이 자국의 이익에 기초한 생태 근대화 차원의 담론을 넘어 국가의 '확대된 책임(enlarged responsibility)'을 강조하는 '성찰적(reflexive)' 생태 근대화 담론을 구성한다고 말한다. 이것은 단순히 기후 리더십을 수용하는 차원을 넘어 글로벌 공동체의 다른 국가들을 향해서도 '확대된 책임'을 일깨우고 있다. 결과적으로 개별 국가들이 그들의 경제적 이해관계를 넘어 '확대된 책임'을 인식하는 도덕적 행위자로서의 역할을 수행할 때 기후변화의 윤리적 딜레마를 해결할 수 있을 것이다.

6. 결론

결론에서는 지금까지 논의를 환경국가의 발전 경험, 생태 근대화와 복지 모델의 결합, 3세대 환경국가에서의 국가 역할의 특성 등 세 가지 관점에서 정리한다.

우선, 이념형 녹색국가 논의에서 녹색 공공영역 확대와 민주주의의 심화를 추상적으로 강조했다면, 실증 분석에서는 이러한 민주주의 심화가 구체적으로 어떤 정치제도하에서 가능한지를 보여준다. 2세대 환경국가의 선두 그룹을 형성하는 대부분의 유럽 국가는 비례대표제에 기초한 합의제 민주주의와 이해관계자 대표의 협의체 구성을 통해 정책 합의를 끌어내는 조합주의 모델을 채택하고 있다. 합의제 민주주의와 조합주의 모델이 미국식 양당제 정당에서의 대립적 정치체제보다 환경성파에 더 효과적이다. 비례대표제에 기초한 다당제 합의제 민주주의 모델이 녹색당 등 생태가치를 옹호하는 그룹의 의회 진입을 용이하게 하고 이들이 목소리를 낼 수 있는 정치기회구조를 만들어내기 때문이다. 궁극적으로 이러한 정치기회구조를 통해 기후변화 대응정책을 뒷받침하는 사회적 옹호그룹이 형성되고 국내 환경정책의 수

립 역량이 확대된다.

이에 비해 미국에서는 국가보다는 시장을 강조하는 이른바 시장 환경주의가 우세하다. 국가의 시장개입을 전제하는 탄소세보다는 시장 메커니즘을 활용하는 배출권거래제를 더 선호하는 이유이다. 미국에서는 신자유주의 경제기조가 우세한 가운데 국가의 규제와 조정 기능이 약하다. 봄버그(Bomberg, 2015)는 이것을 미국에서 생태적 근대화 실현을 막는 이데올로기 장애라고 말한다. 미국에서는 이러한 이데올로기 장애 이외에도 양당제의 대립적 정치 구조에 의한 제도적 장애가 존재하고, 언론 등에서 기후변화를 여전히 회의적으로 바라봄으로써 기후변화에 대한 사회적 담론이 형성되지 않고 있다(Bomberg, 2015). 이로 인해 미국은 지속가능한 발전과 기후변화 정책을 위한 통합의 사회역량을 키우지 못함으로써 2세대 환경국가에서 뒤처진 국가(laggard)가 되었다.

둘째, 2세대 환경국가의 선두 그룹을 형성하고 있는 유럽 국가의 생태 근대화와 복지국가를 결합한 모델은 이산화탄소 배출 감축, 재생가능에너지 확대 등에서는 높은 환경성과를 보이지만 여전히 생태발자국 지수가 높아 지속가능한 대안 모델로서의 한계점을 드러낸다. 이것은 환경문제를 기술적으로 해결하는 ‘약한 생태 근대화’ 전략의 한계이면서, 동시에 경제성장과 환경오염의 탈동조화를 나타내는 환경쿠즈네츠 곡선은 기후변화, 생물종 다양성 문제, 토지 이용 등의 생태위기에는 적용되지 않는다는 애로우 외(Arrow et al., 1995)의 주장을 뒷받침한다. 높은 물질적 소비 수준 및 경제성장과 연계된 현재의 복지국가 모델은 지속가능하지 않다. 이런 이유로 3세대 환경국가의 비전은 복지의 의미를 보다 근원적으로 성찰하면서 경제발전의 ‘탈상품화’를 추구한다.

마지막으로, 3세대 환경국가에서 국가 역할의 특성을 양적 차원과 질적 차원으로 살펴볼 수 있다. 양적 차원에서는 경제발전의 ‘탈상품화’가 반드시 국가 역할의 확대를 의미한다고 볼 수 없다. 기존 경제 체제의 성장 중독을 탈피하는 방법은, 구도완·여형범(2008)이 주장하듯 기존의 산업패러다임이 지배적인 국가 체제가 아니라 협동조합, 지역화폐, 공동체 운동 등 시민사회

나 지역 공동체에서 미시적으로 일어나는 운동에서 녹색전환의 틈새 전략이 만들어질 개연성이 크기 때문이다. 3세대 환경국가는 국가 역할의 질적 변화를 요구한다. 기후변화의 윤리적 딜레마를 해결하기 위해 국가는 세대 내 및 세대 간 형평성을 촉진하는 도덕 행위자로서의 역할을 담당해야 한다. 즉, 기후변화에 대한 책임이 시공간적으로 확대된다는 점을 인식하고 기후 정의라는 규범적 가치를 정치적 비전으로 제시할 수 있어야 한다.

원고접수일: 2020년 02월 14일

심사완료일: 2020년 02월 22일

게재확정일: 2020년 03월 03일

최종원고접수일: 2020년 03월 05일

Abstract

The development of the environmental state and green transformation

Kim, Soo Jin

The purpose of this paper is to empirically analyze the development of the environmental state, focusing on OECD and European countries, to present the vision of the 3rd generation environmental state for green transition. If the 1st generation environmental state is defined as a state that effectively functions to reduce visible environmental pollutants by establishing environmental standards, environmental laws, institutions, organizations, etc. in the 1970s and 1980s, then the 2nd generation environmental state is a state which has responded to climate change through decarbonization policies such as carbon dioxide reduction and renewable energy expansion since the 1990s. Most European countries, which form the leading group of the 2nd generation environmental state, adopt the consensus democracy based on proportional representation election and the corporatism model. However, Europe's environmental welfare state model still has high ecological footprints, revealing fundamental limitations in responding to ecological crises. In addition, spatio-temporal asymmetry occurs between the carbon dioxide emissions and the victims of climate change, making it difficult for the international community to cooperate in climate change. In this sense, I present the vision of the 3rd generation environmental state for green transformation with the concept of 'double decommodification' and 'enlarged responsibility' for climate change.

Keywords: environmental state, green transformation, ecological modernization, decommodification, consensus democracy, corporatism

참고문헌

- 고철환. 2008. 「생태적 근대화, 지속가능발전, 그리고 우리나라에서의 함의」. 《인간·환경·미래》 1호, 123-155.
- 구도완. 2002. 「발전국가에서 녹색국가로」. 《시민과 세계》 3호, 274-293.
- 구도완·여형범. 2008. 「대안적 발전-생태적 공동체와 어소시에이션을 넘어서」. 《경제와 사회》 6호, 83-106.
- 김수진. 2011. 「8장 원자력 정책에 대한 몇 가지 가설」. 김수진 외. 『기후변화의 유혹, 원자력』. 도요새.
- 김인춘·최정원. 2013. 「생태적 근대화 모델과 생태복지국가의 구성」. 《OUGHTOPIA》 2(2)호, 73-108.
- 문순홍. 2002. 「녹색국가 논의의 구조와 과정-녹색국가의 유형 및 단계를 결정하는 변수들」. 《현상과인식》 26(12)호, 94-123.
- 박희제. 2002. 「[서평] 환경보호에서 사회발전론으로-녹색국가의 이론적 탐색」. 《환경사회학연구 ECO》 3호, 215-220.
- 조명래. 2002. 「국가론의 녹색화를 위한 시론」. 《한국정치학보》 36(2)호, 47-68.
- _____. 2009. 「녹색성장과 녹색사회의 구현」. 《국토》 1호, 67-70.
- 최병두. 2009. 「녹색의 의미와 녹색도시의 개념」. 《부산발전포럼》 119호, 8-11.
- 최병두·신혜란. 2013. 「탄소규제 전략으로서 녹색도시주의. 성찰적 재검토」. 《공간과 사회》 23(2)호, 40-84.
- 한상진. 2017. 「생태사회적 배제의 담론과 생태복지국가를 향한 대응」. 『한국환경사회학회 학술대회 자료집』, 51-62.
- 홍성태. 2007. 「문제는 생태적 개혁과 전환의 구체화다, 문순홍 엮음, 개발국가의 녹색성장과 녹색국가의 탐색, 아르케(2006)」. 《경제와 사회》 12호, 301-307.
- Arrow, Kenneth, et al. 1995. "Economic Growth, Carrying Capacity, and the Environment," *Science*, Vol. 268, pp. 520-521.
- Bomberg, Elizabeth. 2015. "Greening the state, American style," in Bäckstrand, K. and Kronsell, A.(eds). *Rethinking the Green State*. London and New York: Routledge, pp. 122-237.
- Christoff, Peter. 2005. "Out of Chaos, a Shining Star? Toward a Typology a Green States," in Barry. J and Eckersley. R.(eds). *The State and the Global Ecological Crisis*. Cambridge et al: MIT Press, pp. 25-52.
- Dryzek, J. S., Downes, D., Hunold, C., and Schlosberg, D. and Hernes, H. 2003. *Green States and Social Movements. Environmentalism in the United States, United Kingdom, Germany and Norway*. NY: Oxford University Press.

- Duit, Andreas. 2016. "The four faces of the environmental state: environmental governance regimes in 28 countries," *Environmental Politics*, 25(1), pp. 69-91.
- Duwel, A. 2010. "Democracy and the environment: The visibility factor," <http://ssrn.com/abstract=1582299> [last accessed 2019.9.28].
- Eckersley, Robyn. 2016. "National identities, international roles, and the legitimation of climate leadership: Germany and Norway compared," *Environmental Politics*, 25(1), pp. 180-201.
- Esping-Andersen, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Policy Press.
- Fiorino, Daniel J. 2011. "Explaining national environmental performance: approaches, evidence, and implication," *Policy Science*, 44, pp. 367-389.
- Gough, Ian and Meadowcroft, James. 2011. "Decarbonizing the welfare state," in Dryzek. J. S., Norgaard, R. B., and Schlosberg, D.(eds). *Oxford Handbook of Climate Change and Society*. Oxford, UK: Oxford University Press, pp. 490-503.
- Hildingsson, Roger and Kahn, Jamill. 2015. "Towards a decarbonized green state? the politics of low-carbon goernance in Sweden," in Bäckstrand. K. and Kronsell. A. (eds), *Rethinking the Green State*. London and New York: Routledge, pp. 156-173.
- Jahn, Detlef. 2014. "The Three Worlds of Environmental Politics," in Duit. A.(eds). *State and Environment*. Cambridge et al: MIT Press, pp. 81-109.
- Jänicke, Martin. 2005. "Trend-Setters in Environmental Policy: the Character and Role of Pioneer Countries," *European Environment*, 15, pp. 129-142.
- Koch, Max and Fritz, Martin. 2015. "Green states in Europe. A comprative view," in Bäckstrand. K. and Kronsell. A.(eds), *Rethinking the Green State*. London and New York: Routledge, pp. 83-103.
- Scruggs, Lyle. 2003. *Sustaining Abundance. Environmental Performance in Industrial Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Tobin, Paul. 2015. "Blue and yellow makes green? Ecological Modernization in Swedish climate policy," in Bäckstrand. K. and Kronsell. A.(eds). *Rethinking the Green State*. London and New York: Routledge, pp. 141-155.