

한국사회의 지속가능성 제고를 위한 녹색전환 정책*

Green Transition Policies to enhance sustainability of South Korean society

이상헌**

이 논문은 개발 패러다임을 가장 성공적으로 구현한 개발국가 한국이 경제규모의 성장에는 성공했으나, 사회적, 생태적 측면에서 심각한 문제를 야기했다고 판단한다. 그리고 기후위기와 같은 새로운 도전에 직면한 한국사회는 경제적, 사회적, 생태적 지속가능성을 높이기 위한 '녹색전환(green transition)' 전략을 구사해야 한다고 주장한다. 선행연구로 녹색국가론과 생태복지국가론 등을 검토하였다. '녹색전환'에서 '녹색'의 의미는 생태민주주의 담론을 의미하며, '전환'은 전면적 개혁(transformation)을 지향하면서도 점진적인 실천의 지평을 확대해가는 변화(transition)로 이해하고자 한다. 그리고 다양한 전환 이론들을 통합적으로 접근하는 프레임워크를 채택하였다. 신자유주의가 고착화된 한국의 지속가능성을 형평성, 미래성, 생태성이라는 기준으로 평가해 보았으며 한국의 지속가능성은 상당히 악화된 것으로 드러났다. 따라서 한국의 지속가능성을 높일 수 있는 녹색전환 전략들을 각각 형평성(그린뉴딜, 기본소득), 미래성(미래 세대를 위한 정치시스템, 토지의 공유자원적 성격 제고), 생태성(생태용량을 고려한 개발, 개발 패러다임의 도시편향성의 극복)의 제고라는 목표에 맞춰서 제시하였고, 통합적 전환정책의 프로세스에 따라 실천단계를 제시해 보았다.

주요어: 지속가능성, 생태민주주의, 녹색전환 정책, 신자유주의

* 이 논문은 2017년도 정부부채원(교육부)으로 한국연구재단 한국사회과학연구사업(SSK)의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2017S1A3A2066514).

** 한신대학교 글로벌비즈니스학부/사회혁신경영대학원 부교수(ttochi65@hs.ac.kr)

1. 연구의 배경 및 목적

우리 시대 개발 패러다임은 총량적 경제성장과 경제규모의 확대를 추구하고, 부의 사회적 배분은 경제성장의 부수적 결과 혹은 ‘낙수(trickle-down)’ 효과로 주어지는 것이라고 간주했다. 자원의 한계, 생태계의 한계에 대해서는 처음부터 무시하거나 방치하였다. 자유주의 경제학에서 생태적 한계는 식민지 개척을 통해 해결하거나 기술 발전을 통해 해결될 수 있을 것으로 믿었다. 결과적으로 국가의 경제규모는 팽창했으나, 국내뿐만 아니라 전 세계적으로 빈곤과 사회적 불평등은 확대되었고, 자연생태계가 파괴되는 결과를 초래했다. 특히 개발 패러다임의 핵심적 에너지원인 화석연료의 집약적인 사용의 결과는 심각한 기후위기로 되돌아왔고, 우리가 발전의 척도로 삼았던 대량생산과 대량소비의 결과는 막대한 쓰레기로 되돌아와서 우리의 삶을 위협하고 있다. 편리한 플라스틱은 헤아릴 수 없이 많은 플라스틱 폐기물을 만들어 땅과 바다를 오염시키고 있고, 급기야 미세 플라스틱이라는 새로운 형태의 폐기물이 되어 우리 식탁을 거쳐 우리 몸속으로 들어와서 우리 건강을 해치고 있다. 경제적인 에너지로 인식되었던 핵발전 에너지는 되돌이킬 수 없는 사고와 방사성물질 유출, 그리고 사고가 아니더라도 관리가 거의 불가능한 폐기물을 지금도 계속 쏟아내면서 우리와 미래 세대의 생명을 위협한다.

한국사회는 이러한 개발 패러다임을 가장 극적으로 실현시켜 온 대표적 ‘개발국가(developmental state)’이며,¹⁾ 한국의 개발은 국제적 질서 속에서 형성되어 온 일종의 프로젝트의 성격을 지니고 있다(맥마이클, 2013). 즉, 냉전 구도 속에서 경쟁적으로 추진된 원조 경제(aid economy)와 미국 자체의 이익을 근거로 하지만 대규모 공산품 수입 전략 등에 힘입어 한국은 단기간에 ‘발

1) 일반적으로 Developmental state는 발전주의국가 혹은 발전국가로 번역되지만, 이 글에서는 한국사회의 발전 패러다임이 가진 토건 지향적이고 자연 파괴적인 특성 등을 강조하는 의미에서 ‘개발국가’라고 번역한 논자들(조명래, 2006; 홍성태, 2011)의 예를 좇아 ‘개발국가’라는 용어를 사용하였다.

전 패러다임'을 눈부시게 성취한 성공 사례가 되었다(Glassman & Choi, 2014). 군사 쿠데타를 통해 집권한 박정희 정권은 경제성장 제일주의를 표방하는 개발국가 시스템을 한국사회에 정착시켰다. 한국의 개발국가 시스템의 특성은 강압적이고 권위주의적 국가가 주도하는 수출주도의 경제성장 제일주의와 생태계의 용량을 고려하지 않은 공간개발이었다. 그 결과, 경제성장이라는 국가적 목표 달성을 위해 노동자의 권리나 인권, 민주주의는 유보되거나 억압되어야 했고, 자연은 단순히 경제성장에 동원되어야 할 자원으로만 취급되어 생태적 용량을 초과하여 이용되고 폐기처분되었다. 경제규모의 양적 팽창에는 효과적이었으나, 비민주적이고 환경파괴적인 개발국가 시스템은 1990년대 초반까지 큰 변화 없이 유지되었다(조명래, 2006; 홍성태, 2011). 그러다가 1990년대 초반 이후부터 정부 차원에서 개발주의의 위세는 차츰 약화된다. 1990년대에 들어서자마자 경제개발 5개년 계획이 폐기되었고, 막강했던 개발 부서들(예를 들어 경제기획원)은 정리되었으며, 국책연구원이나 개발공사들은 명칭에서 '개발'이라는 단어를 삭제하였다(조명래, 2006: 35). 1992년 리우정상회의를 기점으로 '지속가능한 개발(sustainable development)'의 개념과 이에 대한 국가적 실천계획인 '의제(Agenda) 21'과 지방정부 차원의 실천계획인 '지역 의제(Local Agenda) 21'이 세계적으로 확산되었고, 우리나라의 여러 지자체 차원에서 적극적으로 '지역 의제 21'을 실천하기 위한 거버넌스 기구인 협의체들이 만들어졌다(오수길, 2003). 이러한 변화에도 불구하고 개발주의적 유산이 완전히 사라진 것은 아니었다. 여전히 대규모로 환경을 파괴하는 개발사업들이 국책사업이라는 이름으로 진행되었다(예컨대 새만금 간척사업). 물론 1994년에 환경부가 발족했으며, 환경파괴적 정책들에 저항하는 시민환경운동이 1990년대 초반부터 등장하기 시작하였고(특히 1992년 낙동강 폐쇄 사태 이후), 정부도 환경정책을 중시하기 시작했다. 그러다가 1990년대 후반을 기점으로(특히 IMF 금융위기 이후) 한국사회는 신자유주의적 공간으로 급격하게 변모하였고, 그 영향력은 현재까지 지속되고 있다(지주형, 2011). 개발 패러다임을 충실히 따르던 개발국가에서 신자유주의적 개발국가로 변모하면서, 개발의 주체가 국가에서 시장으로 넘어왔으며,

사회적 불평등은 그 이전보다 오히려 더 커졌고, 환경은 개발의 외부비용으로 간주되는 것이 아니라 내부경제화되어 새로운 자본축적의 기회로 인식되기 시작했다. 이것을 가장 잘 보여준 것이 이명박 정부의 ‘저탄소 녹색성장 전략’이다(이상현, 2009).

이 글은 1990년 후반 이후, 네 차례의 정권 변화에도 불구하고 여전히 신자유주의적 개발국가로 유지되고 있으면서²⁾ 경제적 불안과 사회적 불평등, 환경적 악화가 계속되고 있는 한국사회의 지속가능성을 이론적 자원을 활용하여 평가해 보고, 지속가능성을 높이기 위한 정책들을 시론적 수준에서나마 제시하고자 한다.

2. 기존 연구에 대한 검토

1) 문명 전환과 관련한 선행연구들

공해문제의 심각성에 대한 문제제기³⁾를 넘어 좀 더 생태주의적 입장에서 문명의 전환을 요구한 연구는 동학과 장일순의 철학을 기반으로 하는 ‘한살림 선언’을 들 수 있다. 1989년에 선포된 한살림 선언은 기계론적 산업문명의 폐해를 지적하고, 우주적 각성, 생태적 각성, 생명의 창조적 진화를 강조하였다(모심과 살림 연구소, 2010). 그 이후의 생명운동은 먹거리를 비롯한 농업 분야의 협동조합 형태, 혹은 다양한 환경운동단체의 결성으로도 이어졌다. 주요섭(2015)은 생명운동에 기초한 전환담론을 제시하는데, 문명의 전환, 가치의 전환, 생활의 전환, 시스템의 전환, 기술의 전환, 정치의 전환, 삶/

2) 이러한 판단의 근거에 대해서는 후술하기로 한다.

3) 경제성장이 가진 환경과피 문제를 학술적으로 비판한 최초의 논문은 유인호(1973)의 논문이라고 할 수 있다. 당시 누구도 의문을 제기하지 않았던 고도 경제성장이 한편으로 성과도 있지만, 동시에 대외의존의 심화, 낭비의 고착화, 그리고 환경과피라는 대가를 치러야 한다고 주장하였던 것이다(유인호, 1973).

사람의 전환이 필요하다고 주장하였다. 한편, 한국사회가 뿌리내리고 있는 근대문명에서 생태문명으로의 전환을 촉구하면서 합리적인 농업을 회복하자고 주장하는 김종철의 주장도 경청할 필요가 있다. 그에 의하면, 경제성장 중심의 산업문명에 대해 “정말 필요한 것은 ‘적당한 성장’이든 아니든 성장 없이는 존속할 수 없는 근대적 방식에 대한 ‘적응’을 말할 게 아니라, 성장논리와는 무관한 질적으로 전혀 다른 삶, 즉 ‘비근대적’ 방식으로 방향전환하려는 급진적 노력이다”(김종철, 2019: 27). 이러한 노력은 생태적 원리에 충실한 생활패턴을 회복하는 것을 의미한다. 이러한 순환적인 생활패턴은 ‘합리적인 농업’, 즉 유럽과 같은 대규모 농업이 아니라 소농으로 구성된 농민공동체를 통해 회복될 수 있다는 것이다(김종철, 2019: 33~34).

신학자이자 경제학자인 존 코브(John B. Cobb Jr.), 필립 클레이턴(Philip Clayton) 등이 제안하는 ‘생태문명론(ecological civilization)’을 바탕으로 한 전환 논의들도 주목할 만하다. 클레이튼에 의하면 생태문명이란 “인간과 사회를 넘어서 생명계 전체를 향한 커뮤니케이션, 그리고 지속가능한 문명의 조화와 다양한 구현”을 핵심으로 하며, “생태학적 사고(ecological thinking)’와 함께하는 ‘문명화된 변화(civilized change)’”라고 한다(전철, 2018: 17). 클레이턴이나 코브가 제안한 생태문명론을 한국적 맥락 적용한 논의들도 활발하게 제시되고 있다. 정건화는 경제성장에 경도된 것에서 벗어나 관념적으로 생태적 전환이 일어나야 한다고 주장하며, 대안 행동 형태로는 지역 기반을 가지고 ‘협력적 공유’를 기술, 사회적으로 확대할 것을 주장하였다. 즉, 주거, 돌봄, 재생에너지, 도시농업과 도농교류, 보육, 의료, 온라인 오픈 플랫폼과 셰어웨어(shareware) 등 다양한 영역에서 출현하고 성장하는 협동조합, 사회적기업, 공유경제, 공동 부업, 전환 마을 등이 그 형태다(정건화, 2018).

2) 국가/사회의 전환과 관련한 선행연구들

한국사회의 지속가능성을 높이기 위해 국가와 사회를 녹색화해야 한다는 주장을 담은 연구들 중에서 가장 대표적인 연구는 대화문화아카데미 ‘바람

과 물 연구소'에서 발간한 '녹색국가' 관련 저작들이라고 할 수 있다(바람과 물 연구소, 2002; 문순홍, 2006a; 2006b; 2006c). 각 저술들이 다양한 저자들의 논문으로 구성되어 있어서 연구 내용을 단편적으로 언급하기는 어렵지만, 대체로 한국사회를 개발국가로 정의내리고, '녹색'의 관점에서 개발국가의 정책과 제도를 비판적으로 성찰하며, 이에 대한 대안으로서 녹색국가의 지향점을 제시하는 연구라고 정리할 수 있다. 이 연구에서 지향하는 '녹색국가'는 "다가올 미래사회의 지속가능성을 담보하기 위해서 생태주의와 민주주의가 창조적으로 결합한 사회국가적 모델"(정규호, 2006b)이며, 다시 약한 녹색국가와 강한 녹색국가로 구분된다. 전자는 경제와 환경을 제로섬 관계로 보지 않고, 기술혁신과 경제성장을 하면서도 환경을 보전하는 생태적 효율성 전략을 취하는 국가다. 후자는 생태적 합리성을 근간으로 하여 정치, 행정, 경제 영역의 생태적인 구조 변화를 통해 높은 수준의 문제해결 능력과 책임성을 갖춘 국가다(정규호, 2006a: 33~34). '바람과 물 연구소'의 연구는 매우 포괄적인 분야를 다루고 있고, 체계적으로 녹색국가에 대한 시론을 제안하고 있지만, 본 논문의 관심에 비추어볼 때 두 가지 한계가 있다. 첫째는 녹색국가에 대한 논의가 대체로 이데올로기나 담론 측면에 치우쳐 있어서 구체적인 전환 혹은 개혁에 대한 논의가 부족하다. 물론 토지정책, 개발사업, 행정체계 등 다양한 분야에서 녹색국가로의 이행에 대해 대안을 제시하고 있으나, 개발동맹에 대항하는 녹색연대, 개발행정체계에 대비되는 녹색거버넌스 등이 구체적으로 어떻게 가능한지에 대한 구체적인 설명은 다소 미흡해 보인다. 둘째, 녹색국가로의 이행과 관련하여, 대체로 녹색 공적 영역(public sphere)의 확대나 시민사회의 성찰성을 높이는 방향을 강조하고 있다. 이는 중요한 지적이긴 하지만, 한국과 같이 국가주도의 개발 프로젝트가 계속 추진되고 여기에 대기업들의 자본투자가 결합되며, 소수의 이해당사자들이 결합함으로써 공고한 개발동맹을 형성한 나라에서 시민사회가 이러한 전환의 주체가 될 수 있을지에 대해서는 의문이며,⁴⁾ 녹색 공적 영역을 어떻게 확대

4) '개발동맹'의 형성과 특징은 문순홍(2006a)의 저작에서도 상세히 다루지고 있긴 하다. 특

시킬지에 대해서도 당위적 주장만 있는 것으로 보인다(김철규, 2006: 240).

이런 측면에서 볼 때, 개발국가의 가장 타락한 형태라고 토건국가(construction state)를 개념 정의하고, 토건국가 한국의 생태적 개혁을 주장하는 홍성태의 연구도 주목할 만하다(홍성태, 2005; 2011; 2019). ‘토건업과 정치권이 유착하여 세금을 탕진하고 자연을 파괴하는’ 국가가 토건국가이며(홍성태, 2005: 22), 토건국가를 형성하여 기득권을 공고히 하는 것은 ‘토건국가복합체(construction state complex)’이다. 토건국가복합체는 정치권, 개발공사, 토건업체, 학계, 언론이 서로 유착하여 토건적 개발사업으로 이익을 공유하는 ‘토건국가’가 운영된다는 의미에서 사용된 용어다(홍성태, 2011: 126~127). 토건국가를 개혁하고 우리가 지향해야 할 목표인 ‘생태복지국가’는 “단지 생태적 향상을 추구하는 국가가 아니라 정부조직과 재정의 생태적 전환을 통해 복지의 증진과 좋은 일자리의 창출을 이루고 ‘진정한 선진화’를 추구하는 국가”를 뜻하며, “국가의 개혁은 생태적 전환을 위한 핵심적 과제”이다(홍성태, 2019: 81). 생태복지국가로 국가를 개혁하기 위해 가장 중요한 과제로 제시된 것은 개발정책의 생태적 전환, 개발공사의 전면적 개편, 재정구조의 개혁, 그리고 정부조직의 개편이다(홍성태, 2019). 이처럼 토건국가의 개혁과 관련하여 이행주체와 과제 측면에서는 비교적 분명한 대상과 과제를 제시하고 있지만, 복지국가가 생태복지국가로 이행되어야 하는 당위론이 강조되고 있을 뿐 생태복지국가의 구성원리, 운영방식, 운영 주체 등에 대한 상세한 설명은 분명하게 드러나지 않는 것으로 보인다.

한편, 한상진의 생태복지국가론(한상진, 2018)은 ‘한국형 제3의 길’을 통해서 이행한다는 전제가 붙어 있다. 그가 말하는 한국형 제3의 길에는 크게 세 가지 함의가 있다. 첫째, 보편적 복지를 확대하는 ‘복지와 일자리의 결합’을 중시하며, 재분배와 호혜를 연결시켜, 복지 예산 확대를 현금 급여보다는 사회적 경제의 확대와 연결시키는 전략을 추진한다. 둘째, 제3섹터 시민사회

히 노동, 농민, 시민운동 조직들도 개발주의 담론에 포섭되어 있음을 지적함으로써 시민사회가 개발동맹과 무관하지 않음을 제시하였다.

의 속의성에 근거하며, 국가와 시장을 뛰어넘는 절차적 정당성을 추구해야 한다. 속의민주주의 과정에서 미래 세대나 비인간 생명체의 이해관계를 대변하는 ‘인정(認定)의 정치’가 개입될 수 있으며, 절차적 속의성을 강조하는 생태 민주주의의 가능성과도 연관된다. 셋째, 서구 담론들이 진보/보수를 떠나 대체로 경제성장에 기반을 두고 있는 반면, 한국사회는 대체로 서구적 가치를 추종해 왔지만 비서구적 가치도 혼재되어 있는 것이 사실이다. 예컨대 동아시아적 생명과 평화의 원리가 잠재되어 있는데 이러한 자원을 활용하여 성장 중심의 GDP 관점과 개인주의적 비용 및 효용 접근의 한계를 극복하기 위한 ‘사회적 가치’의 우선순위를 요구할 수 있다(한상진, 2018: 48-50).

이러한 특징들은 복지국가를 생태복지국가로 변화시키기 위한 가치, 전략들과도 연결된다. 즉, 한국형 제3의 길과 생태복지국가라는 두 변수를 매개하는 고리(실천과 전략을 위한 매개고리)로서 ‘사회적 가치’, ‘사회-환경통합시스템 내 자산기초 접근’, ‘생태사회적 배제와 포용’, ‘정의로운 증강도 지속가능성’ 등이 제시된다. 본 논문의 연구목적에 비취볼 때 중요한 내용은 ‘생태사회적 포용’과 ‘정의로운 증강도 지속가능성’이다.

생태사회적 배제가 뜻하는 바는, 사회적 배제⁵⁾가 결국 생태적 배제(나쁜 대기질, 수질오염, 기피시설의 입지 등)를 초래하는 동시에 서로 긴밀하게 연관을 맺고 있다는 것이다. 그리고 생태복지국가는 이러한 배제를 극복하여 생태사회적 포용을 이뤄야 하는데, 이를 위한 실행 전략은 크게 세 가지다. 첫째, 도덕 감정의 재사회화를 통한 민주적 희생이다.⁶⁾ 이타적이고 상호적인 행위가 가능해지도록 사회경제적 조건을 만드는 것이 중요하다. 둘째, 공급/

5) 처음에는 사회보장체계가 포괄하지 못하는 개인을 의미하는 것으로 쓰였다가 점차 빈곤이 물질적 자원의 접근만이 아니라 권력을 둘러싼 사회관계, 주변화를 가져오는 문화적 과정에서 비롯됨을 보여주는 용어로 사용된다(한상진, 2018: 87-88).

6) 아담 스미스는 감정이입(empathy)이라고 해석할 수 있는 도덕감정의 상호작용에서 행복의 원천과 슬픔에 대한 위안이 비롯된다고 보았고, 도덕적, 정치적, 경제적 행위와 사회질서가 매일의 감정적 상호작용을 기초로 이뤄진다고 보았다(한상진, 2018: 96-97). 민주적 희생이란 깨어 있는 시민의 더 높은 차원의 관심사와 공공이익을 위한 행동이며, 정치적 의사결정과 제도적 구조의 결과이기도 하다(한상진, 2018: 292).

수요 측면 모두의 생태적 급진화다. 녹색성장론과 같은 생태적 근대화 전략은 공급 측면에서만 생태적 가치를 반영한다(재생가능에너지 사용, 자원과 에너지를 적게 쓰면서 더 많은 부가가치 생산하기). 이것도 중요하지만 수요 측면에서 인간 스스로가 자연의 유한성에 부응하도록 현재보다 덜 소비하게끔 인간 사회의 수요를 축소하는 것도 중요하다. 셋째, 지구적 생태거버넌스-국가 수준 생태민주주의-지방 생태결사체 간 스케일 교류다. 이것은 지방에서의 공동관리(commoning)⁷⁾를 통해 국가 수준에서의 생태민주주의의 가능성을 확장함으로써 지구적 통치체제에 영향을 미치는 아래로부터의 스케일 정치를 의미한다(한상진, 2018: 98). 여기서 중요한 것은 각 스케일마다 생태경제적 협동조직화(Ecological, economic Cooperative Organizing, ECO)의 내용이 확보되어야 한다. ECO는 “협동조합 등 사회적 경제와 생태적 결사체의 역동적 연계가 근린, 도시, 국가, 지구에 걸쳐 확산되는 과정을 함축하며… 인간의 살림살이를 호혜성에 기반을 둔 사회적 경제로 재형성시키면서, 시장경제의 과도화가 초래하는 생태사회적 배제에 대항하여 협동적 경제활동을 SES 내 공동관리의 맥락으로 일치시키는 것을 지향하고 있다”(한상진, 2018: 99).

이러한 전략을 가지고 생태복지국가가 지향하려는 가치는 ‘정의로운 중강도 지속가능성(Just-Moderate Sustainability, 이하 JMS)’이다. 이것은 경제성장과 기술개발을 당연시하는 생태적 근대화론을 비판하면서 어게먼(Agyeman, 2005)이 제안한 ‘정의로운 지속가능성(Just Sustainability, 이하 JS)’ 개념에 기반을 두고 있다. JS는 환경정의론(분배적, 절차적, 승인적, 역량적 환경정의 모두 포함)과 지속가능성을 결합한 개념이며, JMS는 여기에 대해 녹색자본주의에 경도되기 쉬운 약한 지속가능성과 근본생태주의에 경도되기 쉬운 강한 지속가능성을 절충하여 만들어진 지속가능성으로 이해된다.

한상진의 ‘한국형 제3의 길을 통한 생태복지국가론’은 생태복지국가를 구

7) 공동관리는 오스트롬(2010)이 공유지의 비극을 비판하면서 공동(관리)공간 관점에서 지속가능한 자원관리 제도를 설계한데서 비롯되었다. 라인보우(Linebaugh)는 공동관리를 “자원을 일종의 선물처럼 제공할 수 있어서 모두가 공유하는 동시에 재생산할 수 있는 실천”이라고 정의한다(한상진, 2018: 95).

성하는 가치와 원리, 실천방안, 지향점 등이 망라되어 있어서 무척 방대하고 체계적인 연구라고 할 수 있다. 그러나 사회적인 요소들에 대한 다분히 낙관적이고 당위론적인 수용이 많고, 이질적인 요소들을 무리하게 절충시킨 측면이 있으며, 생태복지국가로의 이행에서 사회적 기업, 협동조합 등 제3섹터가 많이 강조된다. 제3섹터가 매우 중요한 정책 파트너이긴 하지만, 과연 우리나라의 제3섹터에 그 정도 역량이 있는지에 대해서 논란의 여지가 있다.

3. 이론적 자원: 지속가능성 제고를 위한 ‘녹색전환’

1) 녹색의 의미

자원의 고갈, 생태계 파괴, 기후위기 등과 같은 환경위기가 전면화되자 환경/생태 문제의 해결하기 위한 다양한 생태정치담론이 등장하였다(드라이잭, 2005; 문순홍, 2006a; 2006b; 2006c; 이상헌, 2011; 구도완, 2018). 자본주의와 사회주의에 대한 견해, 경제성장의 가능성/불가능성 혹은 불가피성/불필요성에 대한 견해, 권위적 해결방법과 민주적 해결방법 등에 대한 견해에 따라서 생태정치담론은 다양하게 구분될 수 있다. 즉, 자본주의를 인정하면서 기술적 해결방식을 선호하는 입장(생태적 근대화론)도 있는가 하면 기존의 성장방식에서 아예 벗어나 탈성장(degrowth)을 통해 생태적 사회를 만들자는 담론도 있다(탈성장론). 생산보다는 소비 영역, 혹은 재생산 영역에 국가가 직접 개입하여 개인의 필요나 욕구까지 통제하여 환경문제를 해결하려는 입장(생태 권위주의 담론)도 있는 반면, 오히려 민주적인 방식이 재해나 환경재난을 극복하는 데 유리하다는 입장(생태민주주의 담론)도 있다. 국가와 같이 폭력적인 기구에 저항하면서 자유로운 연합체(association)를 지향하는 아나키즘 경향을 보이는 담론(사회생태론)도 있으며, 생태적 계몽에 사회주의적 지향을 결합하려는 담론들(생태마르크스주의나 생태사회주의)도 존재한다. 본 논문에서는 개발국가 한국사회의 지속가능성을 제고하기 위한 전략으로 ‘녹색전환’

정책을 제시하고자 하는데, 여기서 녹색의 의미는 앞서 녹색국가론과 생태 복지국가론에서 (정도의 차이는 있지만) 공통적으로 강조되었던, ‘생태민주주의’ 담론을 의미한다.

생태민주주의는 “사회경제적 약자와 미래 세대는 물론, 비인간존재의 내재적 가치를 인정하고, 이들이나 이들의 대리인 혹은 후견인들이 이들의 권리와 복지를 실현하기 위해 소통하고 숙의하고 행동하는 정치”라고 정의된다(구도완, 2018: 99). 이처럼 생태민주주의는 현세대 내의 불평등 완화, 미래 세대나 비인간자연(혹은 존재)의 이해관계 대변, 지구생태계의 물리적 한계 내의 개발을 추구한다. 즉 세대 내의 불평등을 완화하는 ‘형평성’, 미래 세대를 고려하는 ‘미래성’, 그리고 인간과 비인간 간의 불평등을 완화하고 생태적 한계를 고려하는 ‘생태성’이 생태민주주의의 핵심적 내용인 것이다. 그러므로 생태민주주의가 실현될 경우, 지속가능성(경제적, 사회적, 생태적 지속가능성)이 담보될 수 있다고 판단된다. 특히 한국처럼 권위주의 국가에 의해 개발이 추진되고, 신자유주의적 자본주의가 확산된 이후에 초국적 자본에 의해 개발이 추진되면서 사회적 불평등과 생태적 부정의(미래 세대나 비인간자연의 이해가 무시됨)가 만연해지고 있는 상황에서, 한국사회의 지속가능성을 제고하기 위해서는 생태민주주의 담론이 지속가능성을 평가하는 기준인 동시에 지속가능성을 제고할 수 있는 지향점이 될 수 있을 것으로 보인다.

생태민주주의의 입장에서 한국의 산업구조는 화석연료 의존성에서 탈피해야 할 것이고, 자원과 에너지 이용의 효율성을 제고시키면서도 폐기물의 발생은 원천적으로 줄이는 방식의 개편이 필요하다. 한편, 한국사회의 성장중독을 탈피할 수 있는 방법으로 소비 측면을 강조하는 탈성장 논의도 고려될 수 있다(라투슈, 2014). 탈성장주의자들은 근무 시간 단축, 일자리 나누기, 생태적 세제 개혁, 소득세보다는 지출이나 오염 활동에 과세하기, 기존 주택의 재생, 사용하지 않는 주택과 투기에 대한 높은 과세, 광고 줄이기, 기본소득 등을 정책으로 제시하고 있다(Vansintian, 2019). 그러나 탈성장론은 아직은 체계적인 정책 수준의 담론이 아니라 운동 차원의 담론에 가깝다. 이 논문에서는 생태민주주의의 입장에서 탈성장 운동 담론을 일부 수용하면서도,

그린뉴딜을 일종의 포괄적인 정책 플랫폼으로 활용하여, 단계별로 정책의 효과를 확산시키는 것이 현실적이라고 주장하고자 한다.

2) 전환의 의미

전환이라는 용어에는 급격한 변화를 의미하는 ‘transformation’과 점진적 이행을 의미하는 ‘transition’가 모두 포함된다.⁸⁾ 본 논문에서는 전환이라는 개념을 점진적이고 구체적인 실천을 포함하는 용어로 이해하고자 한다. 그러나 ‘Transformation’은 목표로 하는 어떤 변화의 정도와 범위를 강조하는 것이고, ‘Transition’은 실현 가능한 범위 내에서의 변화를 강조하는 것으로 이해할 수 있다. 따라서 혁명이 가능한 시대에는 실천 전략으로서 ‘Transformation’의 의미를 가지겠지만, 타도해야 할 혁명의 대상 자체가 단일하지도 않고, 오히려 다양한 부문과 공간에 편재해 있는 현재의 상황에서 전환은 단지 지향(orientation)이나 비전 정도의 의미를 가질 수밖에 없을 것으로 판단된다. 따라서 실천적인 관점에서 전환은 Transition의 의미로 이해하는 것이 현실적이고 이 경우에 구체적인 실천 전략이 도출될 것으로 보인다. 따라서 본 논문에서는 전환이론(transition theories)을 이론적 자원으로 활용하고자 한다.⁹⁾

전환이론은 경제와 사회의 근본적인 변화를 분석하고, 이에 대한 정책의 역할을 이해하기 위해 혁신연구에서 비롯된 이론들을 말한다. 전환이론에는 크게 ‘다층적 관점(Multi-level Perspective, 이하 MLP)’, ‘전환관리(Transition Management, 이하 TM)’, ‘전략적 니치관리(Strategic Niche Management, 이하 SNM)’, ‘기술혁신시스템(Technological Innovation System, 이하 TIS)’의 이론들

8) 물론 두 가지를 다르게 번역하여 ‘transformation’은 전환(轉換), ‘transition’은 천이(遷移) 혹은 전이(轉移)로 번역하여 두 개념의 차이를 강조하기도 한다.

9) 물론 전환이론에도 많은 현실적 문제가 존재한다. 이론과 실제의 연계, 전환 개념의 추상성과 모호성 극복, 장기적 비전과 단기적 행위의 연결, 폭넓은 민주적 참여 확보, 현존 레짐의 저항 극복, 집행 문제, 정부 내에서 전환에 대한 지지 확산의 문제 등은 앞으로 해결해야 할 과제로 제시된다(정병걸, 2015).

〈그림 1〉 통합적 전환정책 프레임워크



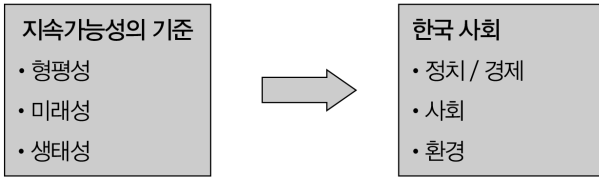
출처: 이영석·김병근, 2014: 195.

이 있는데, 각 이론적 관점마다 특징과 장단점이 존재한다. 즉, 전환의 거시적이고 동태적 측면을 설명하는 이론(MLP), 전환의 거버넌스 측면을 강조하는 이론(TM), 혁신적 기술의 사회적 확산 전략을 설명하는 이론(SNM), 전환이 가능한 생태계로서 기술혁신시스템을 강조하는 이론(TIS)이 있다¹⁰⁾(이영석·김병근, 2014). 각 전환이론들은 독립적으로도 연구되었지만, 연구대상이 되는 전환현상의 복잡성과 불확실성이 증대되면서 2000년대 후반부터는 전환이론들의 상호보완적 활용방안을 제시하는 연구들이 등장했고, 이영석·김병근(2014)은 네 가지 전환이론을 통합한 통합적 정책프레임워크를 제안하였다(〈그림 1〉 참조).

통합적 정책프레임워크에 의하면 전환정책은 다음과 같은 정책 프로세스를 따른다. 첫째, MLP를 기반으로 전환에 영향을 미치는 거시환경 계층의 변화와 현행 사회-기술 레짐의 구조, 니치 계층에서 진행되는 혁신을 탐색하

10) 각 이론들의 특징에 대한 비교 분석은 이영석·김병근(2014)을 참조할 것.

〈그림 2〉 한국사회 지속가능성 평가를 위한 틀
한국 사회의 지속가능성 평가



고 각 계층 간의 상호작용을 분석할 필요가 있다. 둘째, 정부가 이러한 전환을 거버닝(governing)하기 위해 TM 이론을 접목하여 거버넌스를 설계한다. 셋째, 실제적인 전환 실험과 구축 및 운영을 위해 SNM이론을 접목하여 니치를 보호하기 위한 정책을 전개할 수 있다. 넷째, 니치에서 육성된 혁신이 기존 레짐에서 경쟁력을 가질 수 있도록 하기 위해 TIS를 활용하여 정책을 구사한다. 다섯째, 각 단계에서 이루어지는 전환과 전환관리는 지속적으로 모니터링되고, 이를 통한 학습의 결과는 전환목표에 피드백 되어서 목표를 조정하는 루프가 만들어져야 한다(이영석·김병근, 2014: 195~196).

통합적 전환정책 프레임워크에서 제시한 이러한 정책 프로세스는 한국의 녹색전환 정책에도 활용될 수 있을 것으로 보이며, 이러한 접근은 지구적 생태거버넌스-국가 수준 생태민주주의-지방 생태결사체 간 스케일 교류를 제시한 한상진의 생태복지국가의 실천 전략과도 일맥상통하는 바가 있다.

3) 지속가능성 평가 틀

위에서 언급한 이론적 자원들을 바탕으로 지속가능성이라는 기준을 만들어 한국사회의 주요 부문(정치-경제, 사회, 환경)들을 평가해 보고자 한다. 즉, 세대 내의 불평등(형평성), 세대 간의 불평등(미래성), 인간-비인간자연 간의 불평등(생태성)이 악화되었는지, 혹은 완화되었는지를 보려고 한다. 이를 그림으로 제시하면 〈그림 2〉와 같다.

4. 신자유주의적 개발국가 한국의 지속가능성에 대한 평가

1) 신자유주의적 정치경제¹¹⁾

개발국가 한국은 1997~1998년 경제위기를 변곡점으로 하여 신자유주의가 전횡하는 공간으로 변모하였다.¹²⁾ 지주형(2011)은 1997~1998년의 한국 경제위기가 단순한 외환위기가 아니라 금융위기, 산업·기업 위기, 발전 모델의 위기, IMF 긴축정책에 따른 위기, 정치위기 등 상당히 다양한 수준의 위기가 복합적으로 중첩된 위기였다고 진단한다(지주형, 2011: 473). 그리고 위기의 해석과 위기관리에서 승리한 집단은 미 재무부와 월스트리트, 신자유주의적 개혁을 시도해 왔던 한국의 경제 관료들이라고 보았다(지주형, 2011: 474).

IMF는 조기 자금 회수를 위해 재정·통화 긴축을 요구하고 원화 가치 하락으로 인한 외국투자자의 손실 보전을 위해 고금리정책을 요구했다. 한국은 IMF 지원을 받는 대가로 흑자 기업이 도산하고 실업이 양산되는 이러한 혹독한 구

11) 정치경제라고 한 것은 정치와 경제는 실제로 분리될 수 없다는 뜻을 드러내기 위함이다. 자유주의 경제학 심지어 일부 진보적 경제학자 중에서도 시장으로 대표되는 경제 부문에 정치가 개입하는 것을 부정적으로 평가하는 경우가 있는데, 이는 실제로 불가능한 전제다. 순수한 시장은 존재할 수 없으며, 수많은 정치적 이해관계가 시장에 개입하면서 운용되기 때문이다. 인간이 정치적 동물이고 사회를 구성하면서 사는 이상, 모든 곳에 정치가 작동할 수밖에 없고 경제도 예외는 아니다. 정치로부터 경제를 분리시키려는 시도 자체가 하나의 이데올로기며, 신자유주의가 가장 적극적으로 이러한 이데올로기를 드러내고 있다. 실제로 이를 통해 이득을 보는 것이 바로 (우리나라의 경우) 초국적 자본, 금융자본, 경제관료, (이들과 연계된) 지식엘리트들이며, 저소득층과 비정규직 노동자들, 무자산계급들은 기득권층이 빼앗아간 이득만큼 더 큰 피해와 비용을 부담하게 된다.

12) 김동춘은 한국사회가 87년 민주화, 97년 외환위기 이후 크게 변모하여 반공자유주의가 약화된 것은 사실이지만, 경제적 반공주의 즉 신자유주의적 시장주의가 그 자리를 차지하였으며, 한국의 국가주도형 신자유주의는 발전주의의 연장선상, 반공자유주의의 궤적 위에서 있다고 주장하기도 한다(김동춘, 2018).

제금융 조건을 받아들여야 했다. 이러한 위기 경험으로부터 현금성 유동자산에 대한 선호가 획기적으로 증가했다. 반면에 초국적 금융자본은 IMF의 중재로 고금리 수익을 챙기면서도 안전하게 채권을 회수할 수 있었을 뿐만 아니라, 자본시장 개방으로 더 많은 축적 기회를 획득하게 되었다”(지주형, 2011: 474).

당시 김대중 정부는 ‘외화위기’와 ‘금융위기’ 타개에 집중했다. 우선 외화 위기를 대처하기 위해 금융·자본시장 개방, 외자유치, 수출을 강조했다. 인수합병을 하게 될 경우 정리해고가 가능했고, 외국인 투자가 대폭 확대되었으며, 초국적 자본은 국내 자산을 헐값에 인수하였으며 환차익으로 막대한 이익을 얻을 수 있었다. 정부의 수출지원(특히 환율관리) 덕분에 재벌은 반도체, 자동차, 무선통신, 컴퓨터, 조선 등 수출시장에서 막대한 이익을 얻을 수 있었다(지주형, 2011: 476). 금융위기에 대처하는 방편으로 도입된 것은 BIS비율 제고, 부채비율 감축 등 금융기관의 금융건전성 회복에 초점을 맞춘 수단들이었다. 결과적으로 금융부분은 초국적 자본이 실질적으로 지배하는 비교적 독립적이고 수익성 있는 사업영역이 되었으며, 금융구조조정에서 살아남은 재벌들의 영향력은 매우 커졌다(지주형, 2011: 477).

결국 한국의 국가 주도 구조조정은 관료 주도로 한정된 자원을 금융 산업에 배분하고 금융 지구화를 추진하여 금융 부문과 수출 대기업 부문을 단기간에 회복시키고 자본축적을 재활성화하는 데 성공했다. 한국 자본주의는 초국적 금융자본과 재벌의 과두권력이 신자유주의 관료와 법률 엘리트를 매개로 관철되는 신자유주의적 축적 공간으로 거듭났다”(지주형, 2011: 477).

대기업과 중소기업의 격차는 갈수록 커졌다. 대기업이나 수출부문에서 획득한 소득이 국내에 골고루 배분되지 않았기 때문이다. 특히 ‘고용없는 성장’으로 기업들이 이윤을 설비투자, 고용확대, 임금인상 등을 통해 가계로 소득을 이전시키지 않아 개인과 기업의 소득격차는 갈수록 커져갔다. 개인의

〈표 1〉 실업자 및 실업률 추이

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
실업자(만 명)	93.9	97.6	100.9	102.3	107.3	106.3
실업률(%)	3.5	3.6	3.7	3.7	3.8	3.8
청년실업자(만 명)	37.8	38.9	42.6	42.6	40.8	38.6
청년실업률(%)	9.0	9.1	9.8	9.8	9.5	8.9

출처: 〈통계청 경제활동인구조사〉에서 필자가 재구성

(e-나라지표; http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1063)

주석: * 취업자 증감은 전년동기비

** 청년실업자 및 청년실업률 연령 기준: 15~29세

연평균 실질 가처분 소득 증가율은 1980년대 9.9%, 1990년대 6.6%였으나 2000년대 들면 1.7%로 급감한 반면 기업의 소득 증가율은 1980년대 6.1%, 1990년대 6.6%에서 2000년대에는 14.3%로 급증하였다(지주형, 2011: 441).

가계와 기업 간의 격차만이 아니라 개인들 간의 소득격차도 갈수록 심해지고 있다. 소득양극화 수준을 살펴보는 방법으로 많이 사용되는 ‘균등화 처분가능소득 5분위 배율’¹³⁾을 살펴보면, 2019년 1분기의 5분위 배율은 5.95배로 통계청이 자료를 작성하기 시작한 2003년 이후 최대 수준으로 벌어졌다. 2019년 3분기의 5분위 배율은 5.37배로 약간 낮아지긴 했으나 여전히 상당히 큰 소득의 격차가 존재하고 있음을 알 수 있다(김종면, 2019; 김기영, 2019).

세대별로 고용 상황을 파악해 보면 또 다른 격차가 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 전체적으로 실업률이 조금씩 높아지고 있는 추세이긴 하지만, 청년 실업률은 9%대 전후로 매우 높은 편이고 현재까지도 비슷하게 이어지고 있다.

부동산 측면에서 보면 한국 경제의 가장 큰 특징은 공유자원인 토지의 개발이익을 사적으로 소유화하는 것이다. 즉, 개발이익은 사유화하면서 개발

13) 상위 20%의 소득을 하위 20%의 소득으로 나뉘 5분위 소득이 1분위 소득의 몇 배인지를 보여주는 것이 5분위 배율이고, 배율이 높을수록 소득양극화가 심하다는 뜻이다.

비용은 사회화하는 것이다. 국세청 부동산 소유 통계 자료를 분석한 정동영 의원실 자료에 의하면 지난 10년간 개인의 보유 토지는 5.9%가 줄어든 반면 법인 보유 토지는 80.3%가 증가했다. 그리고 법인부동산 증가량의 87.6%는 상위 1%에 해당하는 재벌과 대기업이 독식했다. 금액 기준으로는 2007년 350조 원에서 2017년 980조 원으로 늘어나 2.8배인 630조 원이 증가했다. 주택 수는 지난 2007년 1750만 호에서 2017년 2320만 호로, 570만 호 증가했으며, 주택가격은 2007년 1573조 원에서 2017년 2726조 원으로 1153조 원 상승했다. 문제는 이렇게 주택공급량이 늘어났지만, 상위 1% 다주택보유자가 보유한 주택은 10년 전 37만 호에서, 2017년 현재 94만 호로 늘어났고, 2007년 123조 8000억 원이던 상위 1% 주택 가격은 2017년 202조 7000억 원으로 증가했다. 상위 10%의 다주택보유자는 평균 3.3채의 주택을 보유하여, 2007년 2.3채에 비해 1채가 더 늘어난 것으로 분석됐다. 이들이 보유한 주택은 10년간 208만 호가 증가, 개인 보유 주택 증가량 521만 호의 40%를 차지했다(이상현, 2018). 이는 정의롭지 못한 부동산 개발 이익의 사유화이다. 그럼에도 불구하고, 이러한 불로소득을 사회적으로 공정하게 환수하는 방안은 여전히 미흡한 실정이다.

2) 신자유주의적 사회

수출주도 대기업과 재벌과 금융 부문이 성공한 대신, 가장 큰 희생을 치른(여전히 치루고 있는) 부문은 노동이었다. 혹자 기업마저 도산하는 바람에 실업이 크게 늘어났고, 노동 유연화로 비정규직이 늘어났으며, 노동운동은 약화되었다. 기업들은 노동으로부터 쉽게 명예퇴직과 임금삭감을 받아낼 수 있었다. 사회의 양극화 현상은 매우 커졌다. 취업자와 실업자, 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업 사이의 양극화는 소득과 자산의 양극화, 수출경제와 내수경제의 양극화를 심화시켰다(지주형, 2011: 479).

OECD에서 매년 발표하는 「한 눈에 보는 기업가 정신(Entrepreneurship at a Glance) 2017」 보고서에 의하면 대기업의 고용 비율은 12.8%이다. 대기업이

창출하는 부가가치가 전체의 56%인 점을 고려해 보면, 고용비율이 너무 낮은 셈이다. 그리고 보고서는 한국의 대기업과 중소기업 간 임금 격차가 심각한 수준이라고 지적한다. 한국의 경우, 10~19명이 일하는 사업장의 노동자 임금은 대기업의 41.3%에 그쳤다. 조사대상국 중 멕시코(38.2%)를 제외하고 격차가 가장 컸고, 스웨덴·핀란드 등 북유럽 국가들(70%대)에 비해 형편없는 수준이었다. 다른 OECD 국가와 비교하면, 특히 대기업의 고용 비율이 낮고 대기업과 중소기업 간 임금 격차가 큰 것이 한국경제의 특징이다. 즉, 대기업의 성장 과실이 노동자와 사회로 잘 환원되지 않고 있는 것이다(국민권익위원회, 2018). 이렇게 되면, 고용축소, 대·중소기업 간 양극화, 기업·가계 간 소득격차 확대를 초래할 수밖에 없다.

이러한 양극화 심화 현상은 한국을 매우 불행한 사회로 만들었다. 유엔 산하 자문기구 ‘지속가능발전해법네트워크(SDSN)’가 전 세계 156개국을 상대로 국민 행복도를 조사한 결과를 담은 ‘2018 세계행복보고서’를 발표하였다. GDP, 기대수명, 사회적 지원, 선택의 자유, 부패에 대한 인식, 사회의 니그리움 등을 참고하여 조사하였는데, 한국은 57위를 기록하였다. 1등은 핀란드였으며, 대만은 26위, 일본은 54위, 중국은 86위를 차지하였다. 한국은 세계적으로도 경쟁이 매우 치열하다(다니엘 튜더, 2013).

사회학자 김동춘은 한국전쟁은 아직 현재진행형이며, 그런 의미에서 한국 사회를 ‘피난사회’라고 규정한다(김동춘, 2006). 모든 사람이 피난지에서 만난 관계처럼 서로를 대하고, 질서와 원칙보다 이익 추구하고 목숨 보전에 여념이 없는 사회라는 것이다. 길거리의 난폭한 운전자들, 장사가 잘되면 임대료를 올려서 자영업자를 길거리로 내모는 건물주, 세월호에서 이유도 모르고 희생된 아이들, 대학에서 기숙사를 더 짓겠다고 하면 생계를 앞세워 극구 반대하는 대학가 인근 주민들의 모습을 떠올려보면 그의 진단에 수긍이 간다.

더불어 세계 최고의 저출산률로 인구절벽에 곧 마주하게 될 것이고, 1차 베이비부머들이 대량 은퇴하면서 사회 전체적으로 불확실성과 불안정성은 더 늘어날 것이다. 우리나라는 이미 고령화 사회에 진입했고, 2026년에는 노인인구가 20% 이상이 되는 초고령화 사회가 될 것으로 예상된다(신유미

외, 2019: 124). 그러나 노인들의 경제적 여건은 열악하다. 2016년 중위소득 기준 65세 이상 노인인구의 상대적 빈곤률은 43.7%인데, 이는 EU 28개 국가보다 높은 수준이며, 소득대체율은 45%로 OECD 평균인 63%에 한참 못 미친다(신유미 외, 2019: 124). 청소년과 청년들의 삶도, 노인들의 삶도 빈곤해지고 취약해진 것이라고 볼 수 있다.

미래 세대에 대한 우리 사회의 태도를 단적으로 보여주는 사례도 있다. 2000년 5월에 새만금 개발사업에 반대하는 만 18세 미만 어린이와 청소년 200여 명은 ‘미래 세대 소송인단’을 구성하였고, ‘녹색연합’과 ‘생명회의’가 이들을 도와서 정부를 상대로 새만금 사업의 중지 및 취소를 청구하였다. 청구의 핵심적 내용은 이 사업이 완공되고 나면 정작 가장 직접적인 이해당사자들은 미래 세대들인데 한 번도 미래 세대에게 이 사업의 추진 여부를 물어보지 않았다는 것이다. 그래서 생각할 시간을 달라는 것이었다. 그러나 법원은 원고 부적합 결정을 내려서 미래 세대의 신청을 각하하였다(구도완, 2018: 150).

3) 신자유주의적 자연

신자유주의적 사회에서 국가와 기업은 자연을 보호하는 의무를 입고 실제로는 더 적극적으로 개발하고자 하였다. 개발에 대한 규제 완화 요구가 커졌으며, 정부에서도 새만금 간척사업, 중저준위 방사성폐기물 처분장 건설 등과 같은 국책사업을 둘러싸고 개발과 보전 간의 갈등이 심해졌을 때 개발을 선호하였다. 지자체는 민관합동 방식의 지역개발 사업을 추진하면서 지역의 토건 동맹 혹은 지역의 성장 연합이 더 세력을 공고히 할 수 있게 되었다(박배균, 2009: 80). 즉, 토건지향적 국가는 명분으로는 환경에 대한 중요성을 강조하면서도 신자유주의적으로 자본축적을 지속하려는 자본의 운동을 계속해서 지원하는 경향을 보였던 것이다. 이는 IMF 이후 다른 대안을 차단하고 오직 금융자본과 재벌, 경제관료 그리고 이와 결탁된 지식엘리트들의 이익을 최우선으로 하는 외환관리 위주, 주주가치 경영, 수출주도의 구조조정 방

식만을 강요해 온 신자유주의화된 한국에서(지주형, 2011) 자연 역시 신자유주의적인 방식으로 포섭되어 생산되고 소비되어 왔다는 것을 의미한다. 대표적으로 기후위기 대응과 녹색 뉴딜이라는 이름을 내세운 ‘저탄소 녹색성장전략’(김형국, 2011)은 대기업 주도의 녹색기술과 녹색산업을 장려하는 동시에 토건국가식의 ‘4대강 살리기 사업’과 핵발전소 건설을 추진함으로써 신자유주의적인 방식으로 자연을 포섭하려는 시도를 드러냈다¹⁴⁾(이상헌, 2009).

그러나 자연은 일방적으로 포섭되기만 하는 것은 아니다. 과도한 개발과 폐기물의 발생 등으로 인해 더워진 지구는 다시 자본축적과 사회적 재생산에 가장 큰 위협으로 다가오게 되었다. 신자유주의화된 한국의 경우도 이러한 도전에 직면해 있다. 기후위기(climate emergency)에 대응하지 않으면 자본축적 자체가 불가능해질 수 있는 상황이 된 것이다. 하지만, 정부는 이에 대해서 매우 소극적인 입장이다. 한국의 1차 에너지 소비량 규모는 세계 9위이며, 온실가스 배출증가율은 세계 1위이다. 그나마 소극적으로 수립한 온실가스 감축 목표조차도 제대로 지키지 못해 이미 초과해서 배출하고 있다. 재생에너지 비율은 국제기준으로 2% 남짓한 수준이다. 2019년 10월 22일 정부는 ‘제2차 기후변화 대응 기본계획’을 국무회의에서 심의·의결했는데, 연간 온실가스 배출량을 13년에 걸쳐 32% 감축하겠다는 계획이다. 정부는 2017년 7억 910만에 달한 온실가스 배출량을 2030년까지 5억 3,600만으로 줄이기 위해 전환(전력·열)·산업·건물·수송·폐기물·공공·농축산·산림 등 8대 부문의 온실가스 감축을 추진한다고 했다(연합뉴스, 2019.10.22). 그러나 이 수치는 국제사회가 매우 불충분한 수치라고 하는 수준이며(UNEP, 2019), 대형 석탄발전소 7개를 (비록 이전 정부의 계획이라고 하더라도) 계속 짓고 있으면서도 석탄발전소를 과감히 축소하겠다고 하는 것은 모순적이다.

14) 예외적인 사례도 있긴 하다. 1997년 이후부터 전개된 동강댐 건설 반대운동은 동강의 가치에 대한 국민적 공감을 얻는 데 성공하였다. 오랜 숙의절차를 거쳐 동강댐 건설은 취소되었고, 2000년에 대통령자문 지속가능발전위원회가 설립되는 계기가 되기도 했다. 하지만 이러한 사례가 있다고 해서 신자유주의적 자연 포섭이 중단되었다고 볼 수는 없다.

한편, 핵폐기물 문제는 심각한 재앙을 초래할 가능성이 있다. 중저준위 방사성폐기물은 경주의 방사성폐기물처분장에서 관리를 하지만, 사용후핵연료, 즉 고준위방사성폐기물은 공론화 과정을 거쳤고, 2019년 5월 29일 '사용후핵연료 관리정책 재검토위원회'까지 구성하여 해결방안을 찾고 있지만, 아직 뚜렷한 방안을 찾지 못하고 있다.¹⁵⁾ 국가적 먹거리 산업인 반도체 제작 공정에는 유해화학물질이 과다 사용되고, 가습기살균제 사용에 의한 피해자들은 아직도 제대로 피해구제를 받지 못해 고통 받고 있다(신호은, 2017; 김지원, 2018; 류현수, 2019).

인간 이외의 다른 생명체에 대한 불평등과 관련해서 중요한 시사점을 준 사건은 천성산 터널 건설 반대 운동 과정에서 야기된 '도롱뇽' 소송이다. 경부고속철도 노선이 천성산을 관통하게 설계되고 공사가 진행되자, 그 경우 천성산 산정의 습지가 훼손되고 거기에 서식하는 생물들이 사라지게 된다면 이를 반대하는 운동이 '지율' 스님을 중심으로 전개되었다. 이 과정에서 2003년 10월, 천성산에 사는 도롱뇽을 원고로 하고 자신들을 '도롱뇽의 친구들'이라는 이름의 대리인으로 하여 한국고속철도건설공단을 상대로 '고속철도 양산시 천성산 구간 공사 착공금지 가처분 신청'을 법원에 제출하였다. 자연의 권리에 대한 소송으로 알려진 '도롱뇽 소송'이 시작된 것이다. 대리인들이 패소를 거듭하다가 2005년 1월에 대법원에 최종적으로 항고를 하였지만, 대법원은 2006년 6월 2일 도롱뇽의 당사자능력을 부정하는 결정을 내렸다. 현행 소송법체계 아래서는, 자연물인 도롱뇽 또는 그를 포함한 자연 그 자체에 대하여 당사자능력을 인정하고 있는 법률이 없고 이를 인정하는 관습법도 존재하지 아니하다는 원심 및 항고심의 판단이유를 뒤집을 만한 특별한 이유가 없다는 것이었다(한삼인·강홍균, 2006; 구도완, 2018: 154).

15) '사용후핵연료 재검토위원회'에는 분야, 성별, 연령 등을 고려하여 중립적인 전문가 15인으로 구성되어 있다. 그러나 2020년 1월에 '원자력안전위원회'에서 월성 원전에 사용후핵연료의 임시 저장 시설인 맥스터를 설치하는 것을 승인해 주자, 경주 시민들은 원자력안전위원회만이 아니라 사용후핵연료 재검토위원회도 해체하라고 요구하였다(이필혁, 2019).

4) 신자유주의적 한국사회의 지속가능성 평가

(1) 형평성

신자유주의가 정착된 한국사회의 세대내 형평성은 매우 악화된 것으로 보인다. 대기업과 중소기업 간 소득격차, 정규직과 비정규직 간의 노동조건이나 임금조건 격차는 점점 심해지고 있는 것으로 보인다. 고용과 실업 측면에서도 세대별로 차이가 상당히 심한 편이다. 균등화 처분가능소득 5분위 배율도 예전에 비해 높아지는 추세이다. 부동산도 매우 편중되게 소유되고 이용되고 있으며, 공적으로 자본을 투자하여 발생한 개발이익은 공익적으로 환수되기보다는 사유화되고 있는 실정이다.

(2) 미래성

아직 존재하지 않은 미래 세대는 말할 것도 없고, 현재의 미래 세대인 청년들과 기득권을 가진 기성세대 간의 불평등은 매우 심한 것으로 보인다. 청년 실업률이 전체 실업률에 비해서 매우 높은 편이고, 이러한 경향은 대기업 위주의 경제구조에서 쉽게 해결되지 않을 것으로 보인다. 역설적인 것은 65세 이상 노년층의 빈곤도 청년 못지않게 심각하다는 사실이다. 그리고 선언적으로는 미래 세대를 중시한다고 하면서도 정작 미래 세대의 권리를 인정하고 보호하는 제도적 장치는 마련되지 않았다. 따라서 현세대와 미래 세대와의 불평등도 심화되어 있다고 볼 수 있다.

(3) 생태성

신자유주의 한국사회에서 인간 이외의 종과 자연존재는 경제성장을 위한 자원으로만 간주된 것으로 보인다. 물론 이러한 경향은 다른 나라에서도 흔히 발견되는 불평등이라고 할 수 있다. 신자유주의 한국사회에서 자연은 새로운 자본축적의 계기로 이용당하기만 할 뿐, 온전한 권리를 가진 당사자로서 존중받지 못한다. 동강댐 건설백지화의 경우 동강이라는 자연의 내재적 가치가 사회적으로 인정받은 예외적인 사건이었고, 도롱뇽 소송에서 보듯이

현재의 법체계에서는 생태성이라는 지속가능성은 매우 낮은 상황이라고 평가할 수 있다.

5. 한국사회 지속가능성 제고를 위한 녹색전환 정책들

1) 형평성을 높일 수 있는 녹색전환 정책

(1) 그린뉴딜의 도입

형평성을 높이기 위해서 우리 사회가 추구해야 할 녹색전환 정책으로 (이명박 정부에서 제시한 것과 전혀 다른 의미의) 그린뉴딜(green new deal)을 추진할 필요가 있다. 즉, 생태적 한계를 고려하면서 세대 내 불평등을 최소화시키고자 하는 것이 그린뉴딜이다. 미국 의회에는 2019년 2월 7일 그린뉴딜 결의안이 제출되었다. 결의안은 2019년 IPCC의 1.5°C 보고서를 언급하면서 2030년까지 2010년 대비 40~60% 온실가스 감축, 2050년에는 'Net Zero'(온실가스 순배출량 제로)를 달성해야 한다고 언급하였다. 그리고 마치 전쟁을 준비하듯 그린뉴딜을 추진해야 하는데, 목표는 ① 공동체와 노동자를 위한 공정하고 정의로운 전환을 통한 탄소중립 온실가스 배출 달성, ② 수백만 개의 고임금 일자리 창출과 번영, 경제적 안정 보장, ③ 21세기 지속가능성을 위한 인프라와 산업투자, ④ 깨끗한 공기와 물, 기후와 지역사회 회복력 증진, 건강한 식품, 자연, 지속가능한 환경, ⑤ 사회적 약자들에 대한 억압을 멈추고 정의와 형평성 증진 등이다(이유진, 2019).

결의안은 비록 부결되었지만, 2020년 3월 현재, 민주당 대선후보 중 하나인 버니 샌더스는 급진적인 그린뉴딜 공약을 제시하였다. 100% 재생가능에너지 전력, 교통을 2030년까지 달성, 2050년 탈탄소화, 기후위기를 해결하는 2,000만 개 일자리 창출, 16조 달러 공공예산 투입, 노동자를 위한 정의로운 전환 정책 가동, 국가 기후비상사태 선언 등이다(이유진, 2019). 그린뉴딜의 핵심은 기후위기에 대응하기 위해 재생가능에너지로의 에너지체제 전환

을 통해 일자리를 확대한다는 것이다.

한국의 발전경로를 고려해 볼 때, 한국의 지속가능성을 높이기 위해서 한국사회에 걸 맞는 그린뉴딜 모델을 개발해야 할 필요가 있다. 이 모델의 핵심은 성장중독에서 어떻게 빠져나올 수 있느냐 하는 문제이다. 앞서 언급했듯이 탈성장 운동 담론을 참고하면서 그린뉴딜의 구체적인 실천 정책을 니치 단계에서부터 시작하여 차츰 확산시켜 가는 방안이 현실적이다. 이를 위해 그린뉴딜이라는 이름을 ‘녹색 사회 계약’ 혹은 ‘녹색 사회 합의’ 정도로 번역할 필요가 있다. 그린뉴딜이 단순히 온실가스 저감을 위한 산업 조정과 일자리 창출 정도가 아니라 사회적으로 합의를 이뤄서 새로운 사회계약을 만드는 것이라는 점을 강조할 필요가 있다.¹⁶⁾ 더 단순하게 말하자면, 기후변화에 대비하기 위해 우리가 만들 수 있는 혹은 만들고 싶어 하는 사회의 틀거리를 새롭게 만들어가야 한다는 점, 그리고 이를 위해서는 소비 부분에서 고통 분담까지 필요하다는 점을 강조해야 한다.

한편, 대기업 위주로 기울어진 운동장이라는 평가를 받고 있는 경제구조를 고려해 보면, 자칫 정부 재정을 확대해서 결국 대기업에게만 이익이 돌아가는 구조가 될 가능성이 높기 때문에 이러한 부분에 대한 보완책이 반드시 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 예산, 법제도 정비, 규제와 인센티브 등을 사전에 충분한 사회적 합의를 거쳐 만들어야 하고, 무엇보다 정치적 결단이 중요하다. 앞서 살펴보았듯이 현재 정부의 기후위기 대응 정도를 살펴보면, 그린뉴딜을 실행에 옮길 수 있는 정도의 정치적 의지는 부족해 보인다. 특히 정부에서 그린뉴딜을 주로 환경부의 업무로 생각하는 경향이 있는데, 경제구조 전반을 바꾸는 일이기 때문에 범부처 차원에서 추진해야 하고, 필요하다면 과거 경제기획원 수준의 (가칭) ‘녹색전환부’라는 강력한 부처를 신설하여 추진할 필요가 있다.

16) 나오미 클라인(Naomi Klein)은 기후변화가 모든 것을 변화시킨다고 하면서 문제는 탄소가 아니라 자본주의라는 것을 강조하고 있다. 즉 온실가스를 배출하는 시스템을 만들어낼 수밖에 없는 화석자본주의가 문제이기 때문에 이것을 어떻게 바꾸느냐가 핵심적인 문제라는 점을 지적한다(클라인, 2016).

이렇게 신설된 강력한 부처는 양극화된 사회를 포용적 사회로 전환하기 위해 미국이 1930년대 ‘뉴딜’정책을 통해 추구했던 ‘대압착(great compression)’을 추구할 필요가 있다(예컨대 투명하고 공정한 조세정책 등의 수단 활용). 즉, 부유한 인구나 가난한 인구의 숫자 자체를 모두 줄임으로써 중산층 인구를 늘리는 전략을 말한다. 이것은 최근 논의되고 있는 ‘포용적 성장(inclusive growth)’을 추구하는 것과도 일맥상통하는 의미이며, 그린뉴딜이 추구해야 할 중요한 방향이기도 하다.¹⁷⁾

17) 사실 이런 그린뉴딜을 추진하기 위한 이론적 토대로서 우리는 자본주의 시스템 작동의 핵심인 화폐에 대한 전면적 성찰을 해야 할 필요가 있다. 20세기 초반의 경제학은 정부가 개입하여 경기를 조절하는 것을 정상적인 것으로 보았다. 예컨대 경기가 불황(수축기)일 때는 세금을 낮추거나, 정부지출을 직접 늘리거나 아니면 이자율을 낮추는 방법을 활용한다. 이자율을 낮추는 방법은 정부가 중앙은행을 통해 통화량 조절을 목적으로 하는 단기채권을 사는 것이다. 그러면 시중에 화폐가 흘러들어가 화폐 공급이 증가하고 채권 가격이 상승하면서 이자율을 낮아지게 된다(이자율을 상승시키려면 이와 반대로 하면 된다). 하지만, 2008년 금융위기 이후 이자율이 0에 가깝게 되어 있는 상태(이를 제로금리제약이라고 한다)에서 더 이상 이자율을 낮춤으로써 경제를 활성화시킬 방법이 없어졌다. 일본은 사실 이미 그 이전부터 이런 상황이었어서 장기국채를 대규모로 계속 사들였고, 미국도 (부동산이 진원지였기 때문에) 모기지 채권과 장기국채를 사들이는 양적완화 정책을 실시하게 되었다. 그런데 정통경제학의 이론의 입장에서는 놀랍게도 대량으로 통화가 남발되었는데도 인플레이션이 나타나지 않았고, 오히려 디플레이션이 나타났으며, 경제 활성화에 크게 도움이 되지도 않았다(안현호, 2019). 그렇게 되자, 주류경제학의 화폐에 대한 이해가 잘못된 것이 아닌가 하는 의구심이 등장하게 되었으며, 사실 오랜 전통을 가지고 있었지만(제임스 스튜어트, 케인즈, 슈페터, 독일 역사학과 학자들) 그동안 인정받지 못한 화폐에 대한 이론이 주목받게 되었다. ‘현대화폐이론(Modern Money Theory, 이하 MMT)’이라고 이름 붙여진 논이다. MMT는 화폐를 물물거래를 매개하는 상품으로 보는 ‘상품화폐론’ 대신 사회적 합의와 신뢰에 기초한 증표라고 보는 ‘신용화폐론’을 주장한다. MMT의 핵심은 정부가 보증하는 법정화폐를 먼저 지출하여 사회적으로 바람직한 목적(가장 중요한 것은 완전고용을 통한 경제의 활성화)을 달성할 수 있도록 하겠다는 것이다. MMT에 의하면 화폐란 민간이 은행에 대해 갖게 된 부채가 아니라, 민간이 정부에 대해 갖게 된 부채이다. 일종의 마이너스 세금으로 이해할 수 있는데(안현호, 2019), 국민들은 정부가 발행한 화폐로 세금을 낼 수 있게 되는 것이다. MMT가 보여주는 것은, 은행의 신용창조에 기초한 상품화폐론과 이에 기초한 거시경제정책이 결국은 신화에 기초한 것이며, 오히려 은행을 중심으로 한

(2) 보편적 기본소득제도의 실시

보편적 기본소득(universal basic income)을 사회적으로 공론화하고, 실시할 필요가 있다. 기본소득의 핵심적인 개념은 사회의 공유자원(예컨대 토지, 물, 공기 등)을 사적으로 이용하여 발생한 이득에 대해서 사회 구성원이 가진 기본적인 권리로서 기본소득을 요구한다는 것이다. 최초로 기본소득을 주장한 토마스 페인(Thomas Paine)도 이러한 의미에서 ‘시민배당(Citizen’s Dividend)’이라는 용어를 사용한 바가 있다. 기본소득의 지급은 기존의 모든 사회복지 를 폐지하자는 것이 아니다. 기존 사회복지 정책과 조정 및 보완이 필요한 부분이 존재한다. 그러나 큰 틀에서 보편적 복지의 일환으로서 기본소득을 지급하면, 시민들의 삶의 질이 향상될 가능성이 훨씬 더 커지고, 창의성, 새로운 시도 등을 감행할 가능성이 훨씬 더 커짐으로써 사회를 다양하게 만들 수 있다(판 파레이스·판테르보르트, 2018; 스텐·크라비츠, 2019). 그리고 사회의 구성원이라는 자각이 확대될 수 있어서 소속감과 결속력이 높아지고, 적대와 혐오를 넘어 ‘환대(hospitality)’와 ‘사회’가 회복될 수 있는 가능성도 생긴다(강남훈, 2019).

많은 전제와 가정이 필요하겠지만, 앞으로 한반도에 평화체제가 실현되면 ‘피난사회’에서 탈피하여 사회적 신뢰, 사회적 자본을 축적하는 사회적 규범을 형성하는 과제를 추진해야 한다. 기본소득은 이런 면에서 역할을 할 수 있을 것이다. 기본소득은 사회구성원이라는 조건을 전제로 한 것이기 때문에 기본소득의 지급은 사회 구성원이라는 자각, 그리고 이에 기초한 결속력을 부여할 가능성이 있다. 즉, 사회가 최소한의 안전장치를 마련해 주고 있다는 믿음이 전제되면, 적어도 피난사회처럼 서로를 적대시하거나 각자도생의 전략만을 추구하는 것에서 벗어나 사회적 신뢰와 사회적 자본을 쌓을 수

금융계급의 이득만 챙기고 사회적으로 바람직한 목표를 달성하지 못하는 것으로 귀결되었다는 것이다. 따라서 화폐에 대한 새로운 이해를 바탕으로 완전고용을 목표로 하는 국가의 재정-통화통합정책을 통해 그린뉴딜을 추진할 가능성이 있다. 하지만, 아직 MMT가 완성된 이론은 아니며, 비판도 상당수 존재한다. MMT에 대한 개론적 설명은 L. 랜덜 레이(2017)를 참조할 수 있다.

있는 가능성이 높아질 것으로 보인다.

2) 미래성을 높일 수 있는 녹색전환 정책

(1) 미래 세대를 고려한 정치 시스템의 도입

기후위기가 본격화되면서 미래 세대를 고려한 정책이 제출되어야 한다. 이것은 그레타 툰베리가 기성세대에게 '감히(how dare)'라고 호통 쳤듯이, 미래 세대가 우리에게 엄중히 경고하고 있다는 사실을 깊이 자각해야 함을 의미한다. 기후변화 대책의 경우 청소년들이 훨씬 더 직접적인 이해당사자이기 때문에 의사결정 과정에 직접 참여할 수 있어야 한다. 현실적인 제약으로 이것이 어렵다면, 적어도 학교 수업에서라도 정치교육이 도입되어 모의 의회, 모의 선거를 실시해 보고, 정치적 토론을 할 수 있는 역량을 갖출 수 있어야 한다. 이러한 과정을 통해 간접적으로도 미래 세대의 의견이 사회에 반영이 될 수 있어야 한다. 최근 들어 투표연령이 만 18세로 낮춰진 것은 매우 바람직하지만, 더 낮추는 것도 고려해 볼 필요가 있다. 그리고 미래 세대의 입장을 대변할 수 있는 정당이 있어야 하고, 이들이 국회에 진출하여 미래 세대를 위한 입법 활동을 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 우선 선거제도가 개혁되어 다양한 목소리를 대변하는 대표자들이 공적인 영역에 진출할 수 있어야 한다. 첫 단계로서 연동형 비례대표제를 온전한 형태로 도입해야 한다.¹⁸⁾ 현재처럼 거대 정당들이 전횡을 하는 정치현실에서는 미래 세대를 포함한 다양한 목소리가 들릴 수 없고, 결국 기득권을 가진 사람들의 입장만 대변될 수밖에 없기 때문이다. 따라서 미래 세대를 대변하는 정당, 소수자를 대변하는 정당, 기후변화 대응에 집중하는 정당, 동물복지를 대변하는 정당들이 의회에 진출하여 유권자들의 표를 두고 서로 선의의 경쟁을 하는 사회가 되어야 한다.

18) 2019년 12월 27일 공직선거법 개정안이 국회 본회의를 통과하면서 매우 불완전한 형태로 연동형비례대표제가 2020년 총선에 도입되게 되었다.

(2) 토지의 공유자원적 성격 확대

미래 세대의 복지를 위해서는 토지의 공유자원으로서의 성격을 확대하고, 여기서 발생하는 수익을 미래 세대에게 제공하는 것이 중요하다. 예컨대, 우리처럼 빈부 격차가 심한 영국(영국 가구 중 최상위 10%가 국가 전체 부의 44%를 소유하고 있는 반면에 하위 50%는 9%만을 소유하고 있다)에서 제기된 주장을 살펴보자. 영국의 공공정책연구소(IPPR)에서는 세계개혁(상속세를 대체하는 증여세 같은 부유세 개혁 등)과 정부 자산 매각 등을 통해 시민국부펀드를 조성하면 약 1869억 파운드 규모의 국부펀드를 조성할 수 있고, 이 경우 2030년부터 25세 청년들에게 1만 파운드(약 1500만 원) 정도의 '보편적 최소 유산'을 제공할 수 있다는 주장이 나왔다(정의길, 2018). 앞서 살펴본 것처럼 청년 세대는 높은 실업률과 주거불안정에 시달리고 있으며, 현재와 같은 시스템하에서는 이러한 상황이 계속 악화될 가능성이 높다. 따라서, 기본자산과 같은 제도를 도입하여 토지의 공유자원적 성격을 확대할 필요가 있다. 토지공개념을 헌법에 천명하고, 개발이득을 사회화하는 제도적 장치를 마련해야 한다. 현재의 부동산 세제를 전면적으로 개정하여 개발 이익의 환수와 공평한 배분이 이루어질 수 있도록 사회적 합의를 이끌어내는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 통해 투기적 거래를 축소시키고, 토지의 법적 밀도에 대한 상한제 등을 도입할 필요가 있다. 토지가 공유자원으로서의 성격을 더 많이 갖게 될 때, 미래 세대의 행복도 증가할 가능성이 높아진다.

3) 생태성을 높일 수 있는 녹색전환 정책

(1) 생태계 용량을 고려한 개발

인간과 비인간자연 사이의 불평등을 완화하기 위해서는 생태계의 용량을 고려한 개발이 이루어지는 것이 중요하다. 즉, 공간(도시와 지역)의 생태적 수용능력(carrying capacity)을 벗어나지 않는 범위 내에서 개발을 추진해야 한다. 지금까지의 공간 개발은 대체로 경제적 효과성을 위주로 해서 진행되었다. 즉, 경제성장에 기여하는 공간개발을 지향해 왔다. 그러나 공간의 생태

적 수용능력을 초과하는 공간개발은 결국 공간의 지속가능성을 훼손하게 될 뿐이다. 따라서 국토계획과 환경계획의 연계성이 강화될 필요가 있다. 이러한 연계성을 높일 수 있는 실천가능한 방안 중의 하나로 제시할 수 있는 것이 '중유역(中流域) 단위의 공간이용계획' 혹은 '중유역 단위의 도시계획'이다. 현재 도시계획이나 지역계획은 모두 행정구역단위를 기초로 하고 있다. 이 경우 특정 공간의 생태적 수용능력을 정확하게 알기가 어렵다. 생태계를 고려한 행정단위가 아니기 때문이다. 따라서 적절한 생태계 단위를 선정해야 하는데, 중유역이 적당하다고 판단된다. 대유역은 너무 광범위해서 이질적 요소가 많이 존재하고 소유역은 너무 작아서 효과가 떨어질 수 있다. 마침 2018년에 「물관리기본법」이 제정되었고, 그 동안 소관부처가 나뉘서 담당하던 물관리 기능이 '유역' 단위로 이관되는 것이 큰 틀이다. 현재 국가물관리위원회가 설립되어 있고, 대유역별로 네 개의 유역물관리위원회가 수립되었다. 네 개의 유역물관리위원회가 실제로 작동하기 위해서는 중유역별로 물관리 기능을 분담해서 운영하는 것이 자연스럽다. 이때 중유역별로, 즉 행정구역을 넘어서서 물관리를 위한 행정 협력, 즉 거버넌스가 이루어질 수밖에 없다. 바로 이러한 중유역 중심의 거버넌스를 활용하여 공간계획을 수립함으로써, 생태계의 수용능력을 고려한 공간계획을 수립하여 국토계획과 환경계획의 연계성을 강화하는 계기로 삼을 수 있을 것이다.

(2) 개발 패러다임의 도시편향성 시정

개발패러다임은 철저히 도시의 성장에 중점을 두었으며, 농업과 농사는 도시성장과 공업발전을 지원하는 부차적 지역, 부차적 기능을 담당하는 것으로 전제되었다. 그 결과 농업과 땅의 생명력은 훼손되고 고갈되었다. 따라서 이러한 도시 편향성을 회복하는 것이 생태성을 높이는 핵심적인 과제라고 할 수 있다. 이미 농업은 대단히 화석연료 의존적이며 지구화된 식량수급 시스템 속에 들어가 있다. 소수의 다국적기업들이 종자, 비료, 농약 등을 독점적으로 공급하고 있고, 곡물 유통을 장악하고 있으며, 가축을 사육하기 위한 사료, 동물 약품, 유가공업에 진출하여 전 세계 농업이 수직계열화되어

있는 상황이다. 결국 소수의 선진국들, 예컨대 독일이나 프랑스 등을 제외하고 전 세계 소농들은 몰락하고 있으며, 우리나라도 예외가 아니다. 따라서 소농중심의 순환적 농업을 되살리는 것이 녹색전환의 중요한 과제가 되어야 한다. 세계적 농민단체인 ‘비아 캠페시나’는 소농을 보호하고 유기농업과 농촌을 다시 되살리기 위한 대책으로 ‘식량주권(food sovereignty)’을 강조한다. “민중이 농업과 먹을거리에 대한 정책을 스스로 수립하고, 국내 농업의 생산 및 무역을 스스로 보호하거나 규제하고, 자신들이 얼마나 자립적이어야 하는가를 스스로 결정하고, 농산물을 시장에 저가로 쏟아내는 덤핑을 제한할 권리”가 바로 식량주권이다(테스마레이즈, 2011). 식량주권은 무역을 부정하지 않으며, 민중이 안전하고 건강에 이로우며, 생태적으로 지속가능한 농업 생산물 먹을권리를 존중하는 무역정책 및 무역관행의 공식화를 지지한다(테스마레이즈, 2011). 따라서 개발패러다임의 도시편향성을 제거하고 농촌과 농업을 살리기 위해서는 먹거리 이동거리와 먹거리 교역을 대폭 줄이고, 재생 가능 에너지를 사용하여 화석연료 의존도를 낮추며, 판매된 먹거리의 부가가치 가운데 더 많은 부분이 농민들에게 돌아가도록 농업을 민주화하는 전략이 대단히 시급히 요청된다. 이를 위해서는 농촌에 많은 전환마을들이 만들어져야 하고, 전환마을의 핵심은 탈석유화된 농업이 자리 잡을 수 있도록 해야 하고, 농민들이 식량주권을 수호할 수 있는 최소한의 디딤돌로서 농민 기본소득이 지급되어야 한다. 이것은 앞에서 김종철(2019)이 지적한 ‘비근대적 삶으로의 방향전환’을 추동하는 실마리가 될 수 있을 것이다.

4) 녹색전환 정책 추진 프로세스

앞서 형평성을 높이기 위한 녹색전환 정책으로 제시한 그린뉴딜의 범위를 더 확대하여 미래성과 생태성까지 포괄하도록 하는 것을 ‘생태민주주의적 그린뉴딜’이라고 이름 붙일 수도 있을 것이다. 즉, 통합적 전환정책의 프로세스를 도입하여 그린뉴딜의 범위를 확장하게 되면 신자유주의적 개발국가 한국이 생태민주주의를 지향하는 녹색국가로 바뀔 가능성이 있다는 것이다.

이런 전제하에 녹색전환 정책 추진 프로세스를 제시해 보면 아래와 같다.

첫째, MLP에서 제시한 계층별로 변화를 탐색하는 것이 필요하다. 현재 한국의 거시환경은 기후변화의 영향이 매우 명확히 드러나고 있고, 이에 대한 준비가 취약하다는 것을 알 수 있다. 사회-기술 레짐의 경우 다른 나라에 비해 앞서 있는 분야(이번 코로나-19 사태에서 보듯이 진단 기술, 방역 시스템 등은 다른 나라에 비해 경쟁력이 있는 것으로 드러났다)도 있지만, 여전히 화석연료 시스템에 대한 경로의존성이 강한 편이다(제2차 기후변화 대응 기본계획에서 보듯이 전환에 소극적이며, 7개의 석탄화력발전소를 증설하고, 사용후핵연료에 대한 관리대책이 마련되어 있지 않다). 니치 레벨에서 보면 미니태양광 리빙랩(김준한·한재각, 2018)이나 서울시의 전환정책들이 일종의 니치로 작용하는 사례도 있다(이상현, 2018).

둘째, 정부는 이러한 조건에서 그린뉴딜을 본격적으로 확대하고 이를 거버닝할 수 있는 체제를 갖춰야 한다. 그린뉴딜은 단순히 생산 부분에서 에너지와 자원의 효율성만 갖춘다고 끝나는 것이 아니다. 환경친화적 산업구조로 재편할 경우, 환경적 지속가능성과 사회적 지속가능성(실업과 불평등의 문제를 해결하고 사회적 배제가 없도록 하는) 정의로운 전환(래첼·우젤, 2019) 혹은 생태사회적 포용이 가능할 수 있도록 정책을 펼쳐야 한다. 예를 들어 보편적 기본소득 정책을 도입하고, 미래 세대를 포함한 다양한 목소리를 반영할 수 있는 연동형 비례대표제를 온전한 형태로 도입하며,¹⁹⁾ 청년의 주거안정성을 높이는 정책들이 전환을 거버닝할 수 있는 중요한 지렛대가 될 것으로 판단된다. 그리고 최대한 소비 부분에서도 전환(적게 소비하고 폐기물을 적게 생산하면서도 만족과 행복은 높아지는 소비패턴의 정착)이 일어날 수 있도록 유도하는 정책도 고려해야 한다. 농업과 농촌에 대한 정책의 방향을 수정하고, 소득기준으로만 평가하는 행복의 척도를 다양하게 제시할 필요가 있다.

셋째, 니치를 보호하는 정책을 펼쳐야 한다. 전략적으로 파급효과가 큰 니

19) 물론 정당정치에 참여할 수 없는 집단과 개인도 존재한다. 이러한 목소리까지 반영하려면 고대 아테네에서 실시했던 것처럼 의회 구성을 추첨제로 실시하는 것이 바람직하다. 이와 관련해서는 가라타니 고진(2010)의 주장을 참고할 수 있다.

치들을 의도적으로 보호하고, 이를 집중적으로 육성할 필요가 있다. 토지의 공유성을 높이기 위해 군데군데 토지 및 주택 공유 운동이 성공을 거둘 수 있도록 지원하고 장려하여, 토지가 사적소유재이기보다는 공유자원이라는 인식이 확산될 수 있도록 하는 것이 필요하다. 그래야 개발이익의 환수라는 혁신적인 정책이 녹색전환으로 이어질 수 있다.

넷째, 니치에서 성공한 정책들이 기존의 레짐에서 배척당하지 않도록 해야 하는데, 이 부분에서 기존 기득권 세력들이나 제도적 관성의 저항을 가장 많이 받을 가능성이 높다. 따라서 이 부분에 대한 정교한 기획과 설계, 그리고 정부 권한의 지혜로운 사용이 요구된다.

다섯째, 전환 정책 시행의 결과를 지속적으로 모니터링하고 피드백해야 하는데, 이 과정에서 정부만이 아니라 시민사회 영역, 혹은 제3섹터의 참여가 반드시 필요하다. 전환은 진화적 과정임을 인식하고, 다양한 시민사회 부문이 이 과정에서 적극적인 역할을 담당하고 그 과정에서 시민사회의 역량도 커질 수 있도록 해야 할 것이다. 이러한 과정이 누적되어 한국의 녹색전환이 가능해질 것이다.

6. 결론

기후위기는 이제 상수가 되었고, ‘인류세(anthropocene)’라는 용어는 단순한 수사(rhetoric)가 아니라 실질적인 위험을 알리는 용어가 되었다. 개발주의 국가, 그리고 신자유주의적인 토건국가 한국은 기후위기라는 지구적인 도전에 대응하기 위해 과감한 ‘녹색전환’을 기획해야 한다. 신자유주의적 자본주의 공간으로 변모한 한국사회에서 대다수의 사람들과 자연은 착취와 수탈을 경험하고 있다. 그럼에도 불구하고 정부는 양극화의 근본적 원인을 해결하기보다는 여전히 과거에 남발했던, 비현실적인 ‘토건지향적 개발’ 공약을 남발함으로써 오히려 양극화를 더 심화시키고 있다. 자연은 이 과정에서 더 심각하게 파괴되고 버려지고 있다. 더군다나 기후위기에 대응하는 우리

정부의 대책들은 여전히 안일하고 무책임하기 그지없다. 미국의 월스트리트와 재무부, 초국적 자본, 금융 자본, 재벌, 경제관료, 지식엘리트들이 여전히 우리의 삶에 관련된 모든 결정들을 독점하고 있는 현실을 극복하고 정치-경제 민주주의를 실현해내기 위해서는 신자유주의에 맞설 수 있는 '생태민주주의적 그린뉴딜'이 필요하다. 이를 위해서는 연동형 비례대표제를 좀 더 온전한 형태로 정착될 수 있게 노력해야 한다. 그리고 보편적 기본소득의 실시를 통해 피난민 사회가 아니라 돌봄 사회가 될 수 있도록 해야 한다. 한국만이 아니라 인류의 생존을 위협하는 기후위기에 대응하기 위해서 생태계 순응적인 국토개발을 과감하게 실행에 옮길 필요가 있으며, 아무도 해결책을 갖고 있지 못한 핵폐기물 처분에 대한 사회적, 국제적 지혜를 모아야 한다. 이러한 전환정책들이 통합적 전환정책 프레임워크에서 제시한 프로세스를 거쳐 진화되면서 결실을 맺게 될 것으로 기대한다. 즉, 생태민주주의적인 그린뉴딜을 녹색전환의 핵심 내용으로 하고, 전략적으로 니치를 확대하며, 기존 레짐에서 수용될 수 있도록 정책을 전개하는 지혜가 필요하다. 만일, 신자유주의적 토건국가 한국의 녹색전환이 성공하게 된다면, 이는 인류세에서 드물게 확인할 수 있는 '멸종 저항'의 몸부림으로 기억되게 될 것이다.

이 논문은 한국의 녹색전환 전략의 대체적인 정책 내용과 정책 프로세스에 대해서 스케치를 한 것이다. 워낙 제한된 형식과 지면에서 넓은 범위의 주제를 다루다 보니 추상수준이 대단히 높고, 제안된 정책의 필연성에 대한 객관적인 근거를 제시하는 데 한계가 있었다. 또한 각 전환의 스케일 간의 연결방식과 전략에 대해서는 충분히 고려하지 못했다. 이 부분은 향후 이어지는 연구를 통해 보완해야 할 부분이라고 생각한다.

원고접수일: 2020년 01월 31일

심사완료일: 2020년 03월 03일

게재확정일: 2020년 03월 17일

최종원고접수일: 2020년 03월 18일

Abstract

Green Transition Policies to enhance sustainability of South Korean society

Lee, Sang-Hun

This paper regards that South Korea as developmental state has achieved splendid success in terms of economic growth while experiencing serious social and environmental damage. Facing of new challenges, such as climate emergency, it argues that South Korean society must adopt “green transition policies”. It reviews several papers and books related ‘green state’ and ‘ecological welfare state’ discourses. And, comprehensive transition framework which merges various transition theories is adopted for implementation process of green transition policies. Based on such review, it suggests that ‘green transition’ should be based on the ideology of ‘ecological democracy’. And, as a result of evaluation of South Korean society where neo-liberalism prevails, the sustainability which can be understood as ‘equal relationship’ within-and-between generations and human and non-human beings has been seriously degraded. Therefore, it suggests ‘green transition policies’ to enhance sustainability as followings; green new deal, basic income, political system change for future generation, enhancing commonality of land, development within carrying capacity, and to overcome urban bias in development paradigm. And implementation processes for green transition policies are also suggested.

Keywords: sustainability, ecological democracy, green transition policies, neo-liberalism

참고문헌

- 가라타니 고진 지음. 박유하 옮김. 2010. 『일본 근대문학의 기원』. 도서출판 b.
- 강남훈. 2019. 『기본소득과 정치개혁—모두를 위한 실질적 민주주의』. 인인진.
- 구도완. 2018. 『생태민주주의』. 한티재.
- 국민권익위원회. 2018. 「한 눈에 보는 기업가 정신(Entrepreneurship at a glance), 2017」.
《기업윤리 브리프스》 2018년 1월호.
- 김동춘. 2006. 『전쟁과 사회—우리에게 한국전쟁은 무엇이었나?』. 돌베개.
- _____. 2018. 「한국형 신자유주의의 기원으로서 반공자유주의: 반공국가, 발전국가와 신자유주의의 연속성」. 비판사회학회. 《경제와 사회》 2018.6호, 240-276.
- 김종철. 2019. 『근대문명에서 생태문명으로-에콜로지외 민주주의에 관한 에세이』. 녹색평론사.
- 김준한-한재각. 2018. 「에너지 전환 실험의 장으로서 한국 리빙랩의 경험-성대골의 도시지역 미니태양광 사례를 중심으로」. 한국과학기술학회. 《과학기술학연구》 18(1)호, 219-265.
- 김지원. 2018. 「‘가습기 살균제’ 그 이후의 삶: 위험사회에서 부모의 피해자 되기」. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 김철규. 2006. 「함께 꾸는 녹색의 꿈: 문순홍 편. 2006. 『개발국가의 녹색성찰』, 『녹색국가의 탐색』. 아르케. 《환경사회학연구 ECO》 10(2)호, 235-242.
- 김형국 편. 2011. 『녹색성장 바로알기』. 나남.
- 데스마레이즈, 아네트 아우렐리 지음. 2011. 『비아캄페시나—세계화에 맞서는 소농의 힘』. 허남혁·엄은희·이소영·박신규 옮김. 한티재.
- 드라이젠, 존 지음. 2005. 『지구환경정치학 답론』. 정승진 옮김. 에코리브르.
- 라투슈, 세르쥬 지음. 2014. 『탈성장사회—소비사회로부터의 탈출』. 양상모 옮김. 오래된 생각.
- 래첼, 노라 & 데이비드 우젤 엮음. 2019. 『녹색 노동조합은 가능하다—기후변화의 시대, 정의로운 전환의 이론과 현장』. 김현우 옮김. 이매진.
- 레이, L. 랜달 지음. 2017. 『균형재정론은 틀렸다—화폐의 비밀과 현대화폐이론』. 홍기빈 옮김. 책담.
- 류현수. 2019. 「가습기 살균제 사용에 따른 피해 신청자들의 폐질환 발생 영향요인 분석」. 대구가톨릭대학교 대학원 석사학위논문.
- 맥마이클, 필립 지음. 2013. 『거대한 역설—왜 개발할수록 불평등해지는가』. 조효제 옮김. 교양인.
- 모심과 살림 연구소. 2010. 『죽임의 문명에서 살림의 문명으로—한살림선언, 한살림선언 다시읽기』. 한살림.

- 문순홍 지음. 2006a. 『정치생태학과 녹색국가』. 아르케.
- _____. 2006b. 『개발국가의 녹색성찰』. 아르케.
- _____. 2006c. 『녹색국가의 탐색』. 아르케.
- 바람과 물 연구소 엮음. 2002. 『한국에서의 녹색정치, 녹색국가』. 당대.
- 박배균. 2009. 「한국에서 토건국가 출현의 배경」. 《공간과 사회》 2009년 통권 제31호, 49-87.
- 스틴, 앤디 & 리 크래비츠 지음. 2019. 『노동의 미래와 기본소득—21세기 빈곤 없는 사회를 위하여』. 박영준 옮김. 갈마바람.
- 신유미·변금선·최혜지·한동우·김형용. 2019. 「노인 일자리사업 전달체계 개선 방안에 관한 연구: 참여자와 공급자 대상 질적 인터뷰 결과를 중심으로」. 한국노인복지학회. 《노인복지연구》 74(2), 123-162.
- 신호은. 2017. 「화학안전관리법제와 공법상 권리구제방안에 대한 연구: 가습기 살균제 등 가용 화학제품을 중심으로」. 숙명여자대학교 석사학위논문.
- 안현효. 2019. 「‘헬리콥터 머니’와 기본소득」. 《녹색평론》 167호(2019년 7-8월), 62-71.
- 오수길. 2003. 「파트너십 거버넌스의 가능성과 한계: ‘지방의제21’ 추진 과정의 경험」. 한국정부학회. 《한국행정논집》 15(2)호, 283-313.
- 유인호. 1973. 「경제성장과 환경파괴」. 《창작과 비평》 통권 29호, 868-896.
- 이상현. 2009. 「MB정부 ‘저탄소 녹색성장 전략’에 대한 정치경제학적 고찰」. 환경사회학회. 《환경사회학연구, 에코》 13(2)호, 7-41.
- _____. 2011. 『생태주의』. 책세상.
- _____. 2018. 「서울시 전환정책들에 대한 비판적 고찰」. 《환경사회학연구, ECO》 22(2)호, 41-76.
- 이영석·김병근. 2014. 「사회-기술 전환이론 비교 연구: 전환정책 설계와 운영을 위한 통합적 접근」. 한국정책학회. 《한국정책학회보》 23(4)호, 179-209.
- 이유진. 2019. 「2020대한민국 그린뉴딜플랜」(미간행).
- 전철. 2018. 「종교와 과학의 거울로서의 생태문명—생태문명의 전환을 향한 종교와 과학의 대화」. 《신학연구》 73호, 7-28.
- 정건화. 2018. 「생태문명으로의 전환과 사회적경제」. iCOOP협동조합연구소. 《생협평론》 제31호(2018년 여름), 89-108.
- 정규호. 2006a. “녹색국가에 대한 이론적 함의”. 문순홍 편. 『녹색국가의탐색』. 아르케.
- _____. 2006b. “녹색국가로의 전환 방향과 과제”. 문순홍 편. 『녹색국가의탐색』. 아르케.
- 정병길. 2015. 「이론과 실천으로서의 전환—네덜란드의 전환이론과 전환정책」. 한국과학기술학회. 《과학기술학연구》 15(1)호, 109-143.
- 조명래. 2006. 『개발정치와 녹색진보』. 환경과 생명.
- 주요섭. 2015. 『전환이야기—열망의 유토피아가 온다』. 모시는 사람들.

- 지주형. 2011. 『한국 신자유주의의 기원과 형성』. 책세상.
- 클라인, 나오미 지음. 2016. 『이것이 모든 것을 바꾼다—자본주의 대 기후』. 이순희 옮김. 열린책들.
- 튜더, 다니엘 지음. 2013. 『기적을 이룬 나라, 기쁨을 잃은 나라』. 노정태 역. 문학동네.
- 판 파레이스, 필리프.아니크 판테르보흐트 지음. 2018. 『21세기 기본소득—자유로운 사회, 합리적인 경제를 향한 거대한 전환』. 홍기빈 옮김. 흐름출판.
- 한삼인·강홍균. 2006. 「자연의 권리 소송에 관한 고찰」. 한국법학회. <법학연구> 통권 24호, 453-472.
- 한상진. 2018. 『한국형 제3의 길을 통한 생태복지국가의 탐색』. 한국문화사.
- 홍성태 엮음. 2005. 『개발공사와 토건국가: 개발공사의 생태민주적 개혁과 생태사회의 전망』. 한울아카데미.
- _____. 지음. 2011. 『토건국가를 개혁하라—개발주의를 넘어 생태복지국가로』. 한울아카데미.
- _____. 지음. 2019. 『생태복지국가를 향하여』. 진인진.
- Agyeman, J. 2005. *Sustainable Communities and the Challenge of Environmental Justice*. New York University Press.
- Glassman, J. & Young-Jin Choi. 2014. “The Chaebol and the US Military—Industrial Complex: Cold War Geopolitical Economy and South Korean Industrialization,” *Environment and Planning A: Economy and Space*, vol. 46, pp. 1160-1180.
- UNEP. 2019. “The Emissions Gap Report 2019”(A UN Environment Synthesis Report), <https://www.unenvironment.org/resources/emissions-gap-report-2019>. 2019년 12월 30일 검색.
- Vansintian, A. 2019. “Degrowth vs. the Green New Deal,” https://briarpatchmagazine.com/articles/view/degrowth-vs.-the-green-new-deal?fbclid=IwAR2l656l22Vo4mEn2GzK_YqEDtkInRcxbPzfzy8K81D6mTRw8W-2vxopRN0.
- <통계청 경제활동인구조사> (e-나라지표)
http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1063.
- 김기영. 2019. “[ME분석] ‘3분기 소득분배지표’ 균등화 처분가능소득 5분위 배율 감소의 미,” <메가경제> 2019.11.21. <http://www.megaeconomy.co.kr/news/articleView.html?idxno=92306>.
- 김종면. 2019. “[기획] 한국사회 양극화 진단 ①소득불평등,” <시사경제신문> 2019.6.10. <http://www.sisanews.kr/news/articleView.html?idxno=39731>.
- 연합뉴스. 2019.10.22. “2030년까지 온실가스 배출량 32% 감축 나선다,” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191022022000004?section=society%2Fenviro>

nment&site=major_news02&fbclid=IwAR2SLrYp_HaYI7HIXv8J90rCberu5mA
wCJqVf74vMp0nEGRYRHaL_vlyqgg.

이상현. 2018. “정동영, ‘재벌·대기업·다주택자’, 10년간 부동산 투기에만 골몰,” 《日刊 NTN》
2018.10.8. <http://www.intn.co.kr>.

이필혁. 2020. “사용후핵연료 관리정책 재검토위원회 해산해야,” 《경주신문》 2020.1.16.
<http://m.gjnews.com/view.php?idx=66785>.

정의길. 2018. “영국서 ‘모든 청년에게 1500만 원 기본자산 줘야’ 제안,” 《한겨레신문》
2018.4.2.