

영국의 탄소규제와 환경정책 : 녹색국가 전략의 재평가*

최병두** · 신혜란***

Carbon control and environmental policy in the U.K. : A reappraisal of strategies for the green state*

Choi, Byung-Doo** · Shin, Hae-Ran***

요약 : 영국은 1990년대, 특히 신노동당 정부 이후 지속가능발전 또는 탄소규제를 국가 발전의 핵심 전략으로 추진해 왔다. ‘정부를 녹색화’하고자 하는 이러한 영국 환경정책과 더불어 실제 에너지환경지표의 가시적 성과는 ‘저탄소 녹색성장’을 추구하고자 하는 우리나라의 정책 입안가 및 연구자들의 주목을 끌었다. 이 논문은 이러한 영국의 탄소규제 전략과 환경정책의 특성을 단순히 정책적 통합화 또는 주류화를 넘어서 새로운 국가발전 전략, 즉 ‘생태적으로 근대화 된’ 국가, ‘생태국가’ 또는 ‘녹색국가’ 전략으로 규정하고자 한다. 즉 최근 영국은 탄소규제를 국가 정책의 통합적 원칙으로 설정하는 한편 주로 시장-의존적 신자유주의에 바탕을 두고 국가 전체를 동원하는 녹색국가 전략을 추진하고 있는 것으로 이해된다. 이러한 점에서 이 논문은 영국의 탄소규제 관련 환경정책의 전개과정을 서술한 후, 탄소규제를 녹색국가 발전을 위한 새로운 원칙이며, 실제 중앙정부 부처들과 지자체들을 통합하기 위한 거버넌스 구축의 바탕이지만, 신자유주의에 포섭된 것으로 재평가하고자 한다. 또한 이 논문은 영국의 이러한 녹색국가 전략의 직·간접적 성과라고 할 수 있는 최근 에너지·환경지표의 동향을 분석하고, 경험적 재평가로서 영국의 에너지 수입의존도 증대, 에너지 혼합에서 석탄 비중의 증가, 전력 생산의 민영화, 재생가능에너지 생산의 한계, 그리고 에너지 이용 및 온실가스 배출의 공간적 불평등 등을 지적하고자 한다.

주요어 : 영국의 환경정책, 탄소규제, 생태적 근대화, 녹색국가, 신자유주의, 에너지·환경지표

Abstract : The government of the UK since the 1990, especially under the new Labour Party, has pursued sustainable development or carbon control as a core strategy for its national development. The seemingly prominent environmental policy for ‘greening the government’ of the UK as well as considerable achievements in energy and environment indices have attracted much attentions of policy makers and researchers for the ‘low carbon green growth’ in Korea. This paper tries to see the character of carbon control and environmental policy in the UK not merely as the integrating or mainstreaming policy but a new strategy for national development, that is, for the ‘ecologically modernized’ state, eco-state, or green state. It defines the environmental policy for carbon control in the UK as the strategy for the green state which has provided it as a principal guide for integrating national policies as a whole, and which has pursued it through market-dependent neoliberal measures. From this point of view, this paper introduces the development process of carbon control and environmental policy mainly under the new Labour Party government in the UK, and gives a reappraisal of both its policy and of energy-environment indices.

Key Words : Environmental policy in the UK, Carbon control, ecological modernization, green state, neoliberalism, energy and environment indices in the UK

1. 서론

영국은 산업혁명의 근원지이지만 동시에 환경문제를 우선 경험했던 국가이며, 또한 제2차 대전 후 1950년대 경제 성장기에는 우리에게 잘 알려진 ‘런던 스모그’라는 심각한 환경 재난을 겪기도 했다. 그러나 영국은 이러한 환경 문제를 배경으

로 이에 대처하기 위한 전략과 정책 방안들의 모색에도 앞선 것으로 흔히 인식되고 있다. 실제 영국은 리우환경회의를 전후하여 이미 1990년대 초반부터 지속가능발전에 관심을 가지고 기후변화에 관한 자료를 수집하고 대응 방안을 모색해 왔다. 특히 신자유주의를 주창했던 대처의 보수당 정부가 1997년 물러난 후 등장한 블레어의 신노동당

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

** 대구대학교 지리교육과 교수(Dep of Geography Education, Daegu Univ.)(bdchoi@daegu.ac.kr)

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

정부는 명시적으로 ‘정부 녹색화’하기를 표방하면서, 지속가능발전에 바탕을 둔 국가 공공정책의 ‘통합적 접근’을 강조하였다. 뿐만 아니라 영국은 2000년대 중반 이후 더욱 적극적으로 ‘탄소규제’를 통해 사회경제 발전을 추구하는 ‘녹색국가’ 체제로 전환하고자 했다.

이와 같은 지속가능발전 또는 탄소규제에 바탕을 둔 국가 발전전략은 가시적으로 상당한 성과를 가져온 것처럼 보인다. 예로, 영국의 온실가스 배출량은 2012년 5.7억톤으로 세계 10위이지만, 이는 1990년 7.8억톤 규모에서 2억톤 이상 감축한 것이었다. 또한 2008년 의무감축을 위해 제정된 기후변화법에 의하면, 영국은 2050년 온실가스 배출량을 1990년도 대비 80%, 2020년까지는 26~32% 감축할 것을 목표로 설정하고, 법적 구속력을 갖는 일련의 탄소배출 감축 방안들을 마련하고자 했다. 뿐만 아니라 영국은 탄소규제에 관한 중앙정부의 국가종합대책과 더불어 지방자치단체들도 기후변화에 대응하기 위한 종합 프로그램을 수립·시행하도록 했고, 이에 따라 지자체가 주도하는 ‘에코타운’의 조성뿐만 아니라 민간차원에서 조성되는 다양한 녹색도시의 건설이 추진되게 되었다.

이러한 영국의 탄소규제에 대한 대응 전략과 가시적 성과는 한국에서 2000년대 중반 이후, 특히 이명박 정부의 ‘저탄소 녹색성장’ 패러다임으로의 전환과 이에 관한 구체적 방안들의 모색에 있어 본보기로 삼을 수 있는 주요한 사례로 간주되었다. 영국을 포함한 서구 선진국들과는 달리, 한국은 1990년 이후 온실가스 배출량을 오히려 크게 증가시킨 상황에서 2013년 의무감축국에 포함될 가능성이 있다는 점에서, 이러한 영국의 사례는 분명 상당한 시사점을 줄 것으로 기대된다. 그러나 비록 영국의 사례가 탄소규제와 관련된 정책의 모색에 큰 유의성을 가진다고 할지라도, 관련 정책들의 배경과 가시적 성과의 세부 내용들을 살펴보면 많은 문제점을 안고 있다. 따라서 영국의 환경정책을 단순히 단편적으로 소개하고 그 시사점을 찾기보다는 탄소규제와 녹색국가 전략이 전개되게 된 정치경제적 배경을 심층적으로 이해하고, 이러한 전략이 영국의 에너지·환경 실태에 어느 정도 경험적 실효성을 가지고 있는가를 다시 평가

해 볼 필요가 있다고 하겠다.

이 논문은 이러한 점에서 영국의 탄소규제 전략을 이해하기 위한 이론적 틀로서 ‘녹색국가’의 개념을 제시하고, 이를 배경으로 영국 환경정책의 전개과정을 서술한 후 영국의 녹색국가 전략을 정책적 및 경험적 측면에서 재평가하고자 한다. 우선 다음 절은 영국의 탄소규제 및 환경정책을 소개 또는 분석하고 있는 국내외 문헌들을 고찰하여, 그 전략에 내재된 함의를 ‘녹색국가’로 개념화하고자 한다. 그 다음 이러한 개념에 근거하여 탄소규제에 초점을 두고 영국의 환경정책의 전개과정을 살펴본 후, 이러한 환경정책에 함의된 녹색국가 전략의 정책적 측면의 특성을 규명하는 한편, 이 전략이 영국의 실제 에너지·환경지표에 미친 영향을 재평가해 보고자 한다.

2. 영국의 탄소규제와 녹색국가 전략: 예비적 고찰

1) 영국의 탄소규제와 환경정책에 관한 국내 연구

영국은 1992년 리우환경회의에서 기후변화협약이 제정되고 1997년 교토의정서에 서명하기 이전부터 기후변화에 관심을 가지고 에너지 및 탄소규제를 위한 방안들을 모색해 왔으며, 이에 따라 탄소규제 정책 및 제도에서 앞선 것으로 인식되고 있다. 또한 영국은 이러한 탄소규제 정책에 따라 가시적으로 에너지 소비 및 온실가스 배출에서 상당한 성과를 거둔 것처럼 보였다(표 1). 예로, 최종에너지 소비량으로 보면, 영국은 2003년에서 2011년 사이 12.1%의 감소를 보였고, 이는 프랑스 6.3%, 독일 9.1%, 일본 6.5% 감소와는 상당한 차이를 나타내며, 특히 이 기간 25.4% 증가를 보인 한국과는 큰 대조를 이룬다. 뿐만 아니라 영국의 1인당 에너지 소비량은 2011년 3.2TOE로 비교 대상 국가들보다 상당히 적으며, 2003년 대비 감소량도 이 국가들 가운데 가장 크다. 한국은 2003년 4.4TOE에서 2011년 5.3TOE로 증가하여, 영국과는 비교하기 어려울 정도이다. 이산화탄소의 배출에 있어서도, 영국은 2001년에 비해 2009년 13.2% 감소를 기록했는데, 이는 비교 국가들의 감소율보다 큰 수치이다. 심지어 한국은 이 기간

표 1. 유럽 주요국들과의 에너지·환경 지표 변화 추이

	최종에너지 소비량 (단위: 백만 TOE, TOE)										이산화탄소배출량 (단위: 백만톤, 톤)									
	2003		2005		2007		2009		2011		2001		2003		2005		2007		2009	
	총계	1인	총계	1인	총계	1인	총계	1인	총계	1인	총계	1인	총계	1인	총계	1인	총계	1인	총계	1인
한국	209.8	4.4	220.8	4.6	231.9	4.8	237.4	4.8	263.0	5.3	451	9.5	448	9.4	468	9.7	490	10.1	516	10.6
일본	511.0	4.0	527.1	4.2	522.9	4.1	474.0	3.7	477.6	3.8	1170	9.2	1213	9.5	1221	9.6	1242	9.7	1093	8.6
프랑스	259.3	4.3	261.2	4.3	256.7	4.2	244.0	3.9	242.9	3.9	384	6.3	385	6.2	388	6.2	374	5.9	354	5.5
독일	337.1	4.1	333.2	4.0	324.4	3.9	307.5	3.7	306.4	3.7	845	10.3	842	10.2	812	9.8	800	9.7	750	9.2
영국	225.4	3.8	228.2	3.8	218.3	3.6	203.7	3.3	198.2	3.2	537	9.1	534	9.0	533	8.9	522	8.6	466	7.5

자료: 통계청, KOSIS

14.4% 증가를 보였다. 1인당 배출량에 있어서는 프랑스가 2009년 5.5톤으로 영국의 7.5톤보다는 상당히 적지만, 2001년과 비교하면 영국은 1.6톤 감소한 반면, 프랑스는 0.8톤 감소하는 정도였다. 한국은 2009년 10.6톤을 배출하여 프랑스의 약 두 배에 달하며, 2001년에 비해 1.1톤 증가한 것이다.

영국의 이러한 에너지·환경지표의 상대적 우월성은 탄소규제를 위한 국가 제도와 더불어 이른바 ‘저탄소 녹색성장’을 추진한 한국의 정책 입안가나 연구자의 주목을 끌었다. 예로, 오동현·이윤준(2012)은 세계 주요국의 에너지환경지표들을 종합적으로 분석하면서, 우리나라가 “향후 효율적인 녹색정책을 개발하기 위해서는 영국을 벤치마크”해야 한다고 주장한다. 비슷한 맥락에서, 정지호(2009)는 영국 기후변화 정책의 주요 수단 및 프로그램들을 소개하면서, 영국은 “기후변화에 관한 국제적 수준의 정책을 합의하고 실천하는데 강한 리더십을 발휘하고 있다”고 강조한다. 황병상(2010)은 “기후변화에 선제적으로 대응하여 경제성장의 기회로 삼으려고 하는 영국의 저탄소 성장정책을 거시적으로 고찰”하여 시사점을 도출하고자 한다. 또한 송은희(2010)는 유럽의 녹색성장 정책에 대한 검토를 위하여 EU의 기후에너지 통합법, 영국의 기후변화법, 독일의 에너지절감법 등을 소개하고, 특히 영국의 경우 기후변화 대응 관련 3가지 주요 법령에서 시사점을 찾고자 한다.

영국 환경정책의 시사점에 관한 좀 더 구체적이고 유의한 연구로 한상운(2007)은 영국의 환경정책이 통합적 환경관리 방식, 즉 “환경오염 간의 상호관련성에 대한 인식을 바탕으로 환경을 하나의 체계로 이해하여 모든 환경매체에 대한 총체적

인 영향을 파악하고, 이를 토대로 환경오염을 저감시키는 방법을 찾는 접근방법”을 택하고 있음을 강조한다. 또한 김동현·박창석(2012)은 영국의 기후변화 리스크 평가에 관한 1차 보고서(Climatic Change Risk Assessment 2012)를 소개하고 정책적 의미를 서술하면서, “영국에서 제도화되어 시행중인 기후변화 리스크 평가의 체계와 제도적 근거, 활용방안 등에 대한 검토를 통하여 국내 적응 대책 수립에 있어 시사점”을 찾고자 한다. 또한 박창석·김동현(2012)에서도, 이들은 우리나라에서 기후변화 대응책으로 추진하고자 하는 “국가 및 광역지자체 등의 정책, 계획 등에 대한 적응개념의 도입과 고려는 일부에 국한된 실정”이기 때문에 이러한 대책의 광범위한 적용, 즉 “기후변화 적응의 주류화(mainstreaming)를 위한 주요 전략과 함께 국가 사례로서 영국을 살펴보고” 그 정책적 시사점 모색하고자 한다.

이러한 연구들은 영국의 환경정책이 가시적으로 보여주는 성과와 정책적 유의성을 고려하여 시사점을 찾고자 했다면, 또 다른 일단의 연구는 다소 비판적 입장에서 영국의 환경정책을 고찰하고자 했다. 예로, 윤순진(2007, 44)의 연구는 온실가스 감축을 위한 영국과 독일의 기후변화 정책을 검토하면서, “이러한 정책들이 두 국가들에서 정도의 차이는 있지만, 생태적 근대화를 이념적 기초로 하고” 있다고 주장하고, 양국의 성과에 대해서는 유보적 입장을 보인다. 같은 맥락에서 김지현 등(2007)은 지속가능발전(탄소규제 포함)이 어떤 과정을 통해 영국의 국가 발전전략으로 부상하게 되었는가를 고찰하고, 결론적으로 영국은 “경제성장을 중시하고 환경보전과 사회적 형평성은 보완적

차원에서 접근하는 지속가능발전을 국가 발전전략으로 추구함으로써 “1인당 GDP와 같은 경제지표가 개선되는 성과를 거두었으나 생태적 한계 및 사회적 통합을 적극적으로 수용하지 않”은 것으로 평가하고 있다.

이러한 국내 연구 동향을 보면, 영국의 지속가능발전이나 탄소규제에 바탕을 둔 환경정책은 한편으로 긍정적인 유의성을 가지지만, 동시에 상당한 문제점 또는 한계를 가진다. 이러한 탄소규제 전략의 이중성은 영국의 환경정책에 내재한 문제이지만, 또한 세계적으로 이슈화된 기후변화와 탄소규제의 목적을 둘러싼 논쟁에 함의되어 있다. 즉 황병상(2010)이 지적한 바와 같이, 지구온난화와 탄소규제 전략에 대한 분석은 실제 이를 사실로 인식하고 대처해야 한다는 입장과 이에 대한 담론과 정책이 지배 엘리트 집단의 자기 이해관계를 위한 음모라고 비판하는 입장으로 구분된다. 후자의 입장은 기후변화를 강조하는 과학자들이 지구적으로 당면한 이슈를 명분으로 지속적인 연구비 확보, 나아가 새로운 통치 의제 설정과 자본 투자 기회의 마련 등을 위해 극단적인 사례나 예측을 강조하고, 기후변화의 영향을 과장하여 위기를 조장하고 있다고 주장하기도 한다. 특히 기후변화 관련 연구를 둘러싼 이른바 기후과학 논쟁, 특히 영국에서 발생한 ‘기후게이트’ 사건을 둘러싼 논란은 상당한 주목을 끌고 있다(김명심·박희재, 2011).

이러한 입장의 차이는 지구온난화의 객관적 사실성 여부뿐만 아니라 지구의 미래에 대한 불확실성에 따른 것이며, 따라서 앞으로도 쉽게 해결될 것처럼 보이지 않는다. 그러나 지구온난화가 객관적 사실이라고 할지라도, 이에 대처하기 위한 각국의 탄소규제 전략은 환경문제의 해결이나 이에 따라 발생할 수 있는 사회공간적 피해의 최소화보다는 이를 명분으로 정치권력의 유지·강화나 자본의 새로운 투자 기회 확보를 명시적 또는 암묵적으로 추구한다면, 이는 분명 비판되어야 할 것이다. 윤순진(2007)이나 김지현 등(2007)의 연구가 영국의 환경정책에 내재한 유의성을 평가하면서도, 유보적 입장을 가지는 것은 바로 이러한 이유, 즉 ‘경제성장을 중시하고 환경보전과 사회적 형평성은 보완적 차원’으로 간주하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 또한 이들의 연구가 나름대로 의미를

가지는 것은 이러한 유보적 또는 비판적 평가가 환경정책 그 자체보다는 정책 시행 배경 및 효과를 어느 정도 고려했기 때문이다. 그러나 이들의 연구 역시 영국의 탄소규제 및 환경정책의 배경과 효과를 구조적으로 파악하지는 못했다는 점에서 한계를 가진다.

사실 2000년대 이후 영국뿐 아니라 서구 선진국들은 지속가능발전 또는 탄소규제 전략을 단지 좁은 의미의 환경정책으로 추진하기보다는 국가발전을 위한 기본 전략으로 설정하고 국가 통치 전반에 이를 적용하고자 했다. 즉 한상운(2007)의 연구에서 강조된 바와 같이, 영국의 ‘통합적 환경관리’는 국가의 제반 정책들에 있어 환경, 즉 탄소규제를 전면에 내세우도록 하는 명분을 제공했다. 또한 박창식·김동현(2012)에서 제시된 ‘기후변화 적응의 주류화’¹⁾ 개념은 의사결정자들이 모든 정책 과정에서 기후변화를 고려하고, 이에 대한 적응을 촉진시키는 방향으로 정책적 통합을 의미한다(Lebel et al., 2012). 이러한 기후변화 적응 주류화의 틀과 원칙, 또는 국가 정책 및 계획 체계의 종합적인 틀로서 ‘기후 렌즈’(climate lens)라는 용어(메타포)가 사용된다. 즉 정책결정자는 새로운 정책이나 계획, 프로그램 등에 대해 기후변화 리스크 증가 여부를 기후 렌즈를 통해 살펴보고, 이를 증가시키지 않도록 필요한 수정이나 보완을 하도록 요구된다. 이와 같이 ‘지속가능발전’ 또는 ‘탄소규제’를 국가발전의 기본 전략으로 설정하고 이를 위해 환경정책의 통합화와 주류화를 강조한 점은 영국을 포함한 선진국들이 국가의 성격 자체와 전략 전반을 전환시켰음을 의미한다.

2) 영국의 ‘녹색국가’ 전략으로서 환경정책

영국의 환경정책, 특히 1997년 집권한 신노동당 정부의 환경정책에 관한 많은 국외 연구들은 매우 다양한 관점과 개념 또는 이론을 전제로 하지만, 대체로 연계된 3가지 개념 또는 이론들, 즉 지속가능발전, 생태적 근대화, 신자유주의에 바탕을 두고 있다. ‘지속가능발전’은 1990년대 이후 영국 환경정책을 성격지우는 핵심적 개념이며(Russel and Tumpeny, 2009), 특히 신노동당 정부는 이 개념을 전면에 부각시켜서 환경정책에서 나아가 국가

정책 전반을 통합하고자 했다. 생태적 근대화의 개념은 1990년대 후반 부각되어 유럽연합(EU)의 환경정책의 새로운 이름이 되었으며, 서구 선진국들의 주류 환경정책에 함의되었다(Pepper, 1999; Revell, 2005). 그러나 Jackson(2010)은 영국의 환경정책이 지속가능발전과 저탄소 산출을 위하여 국가발전 전략을 재구성하고자 했지만, 생태적 근대화 담론에 바탕을 두었기 때문에 지속가능발전 경로를 실현하는 데 한계가 있었다고 주장한다. 신자유주의 개념은 환경정책뿐만 아니라 1970년대 이후 대부분 선진국들의 정책들을 규정하는 정치적 이데올로기이며 또한 실제 메커니즘으로 이해되며, 영국의 보수당 정부뿐만 아니라 신노동당 정부의 정책들에도 깊이 반영되었다고 주장된다. 이러한 점에서 Bailey(2006)의 연구는 영국 및 독일에서 기후변화정책에 대한 신자유주의적 접근을 고찰하면서, 새로운 환경정책의 다양한 도구들이 국가 정책 스타일에 따라 지리적 편차를 보이고 있다고 지적한다.

이러한 개념들은 영국의 최근 환경정책에 관한 연구에서 빈번하게 거론될 뿐만 아니라 상호 연계 또는 비교되기도 했다. 그러나 여기서는 이 개념들 가운데 어떤 것이 영국 환경정책의 특성을 규명하기에 더 적합한가를 논의하기보다 이들이 어떻게 환경정책 나아가 정책 전반에 반영되어 국가 발전전략으로 되었는가에 더 많은 관심을 두고자 한다. 사실 지속가능발전의 개념은 영국뿐만 아니라 거의 모든 국가들에서 지속적 경제성장, 사회적 형평성, 그리고 생태적 보호를 결합시키는 국가 발전 프로젝트가 되었다. 그러나 현실에서는 이 개념은 국가 통치를 위한 이데올로기로 전환했으며, 신자유주의화된 거버넌스 양식 내에 포섭되었다고 비판된다(Agyeman and Evans, 2004; Swyngedouw, 2007). 하지만 이러한 지속가능발전 개념의 신자유주의적 포섭에도 불구하고(또는 이로 인해), 정책 입안에서 지속가능발전의 지배성은 탄소규제 거버넌스에 의해 약화되면서 그 지위를 넘겨주게 되었다.

2000년대 들어와서 탄소규제에 대한 관심의 폭발은 국가발전 패러다임 및 체제의 급격한 변화를 가져오도록 했다. 지속가능발전의 개념에 이은 생태적 근대화의 개념은 이러한 점에서 ‘생태적으로

근대화된’ 국가에 관심을 가지도록 했다. Murphy(2000)는 ‘생태적으로 근대화된’ 국가의 환경정책으로 4가지 지침, 즉 환경보호와 경제성장 간 필수적 갈등은 존재하지 않으며 오히려 상호 보완적이라는 상생(win-win)의 사고, 산업혁신을 추동하는 수단으로서 청정기술의 촉진, 경제적 개념과 메커니즘을 환경정책에 도입하기 위한 혁신적 정책 접근, 그리고 환경정책 목표를 정부의 모든 영역들로 통합하기 등을 제시했다. 이러한 4가지 측면에 바탕을 두고, Revell(2005, 344)은 신노동당 정부의 환경정책을 분석하고, 환경정책의 통합적 규정력이 기존의 경제적 목적에 대한 이데올로기적이고 정치적 수사에 불과한 주변적 개념으로 머물러 있다는 점에서 “영국은 ‘생태적으로 근대화된’ 국가, 즉 환경적 정책 통합 국가의 특성이라는 점에서 별로 성공적이지 못했다”고 결론 지은다.

이러한 ‘생태적으로 근대화된’ 국가의 개념은 탄소 규제를 신자유주의적 전략과 더욱 밀착시킨 ‘생태국가’(eco-state)의 개념과 비교된다. Meadowcroft(2005)는 경제성장 의존적 복지국가에서 경제성과 물질적 투입을 분리(탈동조화)시킨 새로운 국가로의 전환을 강조하기 위해 생태국가의 개념을 제안했다. While 등(2010)은 이 개념에 바탕을 두고 영국 “정부가 환경보호를 다른 다중적 압박 및 요구들과 타협하도록 조정하는 과정에서 발생하는 갈등, 권력 투쟁 그리고 전략적 선택성을 포착하고자” 한다. 이들에 의하면, 생태국가란 환경(특히 탄소) 규제를 국가의 기본 역할로 설정한 국가를 의미한다. 이 개념은 자본주의 체제 내에서 국가 거버넌스의 변화를 환경적 측면에서 이론화함으로써, 생태환경과 자본주의 경제 및 국가, 그리고 시민사회 간 상호관계를 규명할 수 있게 된다고 강조한다. 즉 생태국가란 환경, 특히 탄소 규제를 모든 정책과 의사결정에서 가장 우월한 가치로 설정하고 이에 따라 정책들을 조정·통합함으로써 탄소 규제를 주류화한 국가를 의미한다.

그 동안 환경정책에 관한 연구들은 대부분 환경, 경제, 국가를 분리된 요소로 간주했지만, 최근 연구들은 이들 간 관계를 내재적 또는 통합적 인 것으로 강조하면서, 생태 환경과 이에 관한 규제를 자본주의 국가 전략의 포괄적 규정력으로 이해하고자 한다(Krueger and Gibbs, 2007). 특히

2000년대 들어와서 저탄소 녹색성장 시대, 즉 탄소규제가 새로운 경제성장의 동력으로 간주되는 시대라고 강조됨에 따라, 자본주의 경제와 국가에 관한 새로운 환경적 개념화 또는 이론화에 많은 관심이 주어지고 있다. 예로 카스테리(Castree, 2008a, 2008b)는 자본과 이의 이해관계를 반영한 국가가 위기에 처한 자본주의 경제와 환경 문제를 해결하기 위해 마련한 방안들을 ‘환경적 조정’(environmental fix)의 개념으로 설명하고자 한다(최병두, 2008). While 등(2004)은 이를 ‘지속가능성 조정’(sustainability fix)으로 설명했으며, 또한 While 등(2010)이 제시한 생태국가의 개념도 이러한 관점에서 국가의 생태적 재구조화를 이론화하기 위한 것으로 이해된다.

이러한 점에서 우리는 생태국가 또는 ‘녹색국가’(green state)의 개념을 좀 더 체계적으로 서술하고자 한다.²⁾ 우선 자본축적 과정 및 자본주의 국가 이론에 환경 규제가 내재적으로 포섭되는 과정을 이해할 필요가 있다. 즉 자본주의 경제는 기본적으로 생산 및 재생산을 위한 자연환경적 조건을 훼손 또는 파괴하는 경향이 있다. 이는 자본주의 경제가 무한정한 ‘축적을 위한 축적’을 추구하는 반면, 자연환경은 절대적으로 한정되어 있기 때문이다. 이에 따라 발생하는 생태적 위기 경향은 이윤을 저하경향이나 과잉축적의 위기처럼 자본주의에 내재적 모순에 의해 발생한다. 이에 따라 국가는 자본주의 경제, 시민사회 그리고 자연환경 간 관계에 대한 어떤 책임성을 피할 수 없고, 이에 개입하기 위한 환경규제는 불가피하게 된다(Castree, 2008a, 148). 그러나 이러한 환경규제는 다양한 관련 주체들, 즉 기업, 노동자, 노조, 개발업자, 사회운동, 정부 부처들에 따라 상이한 형태와 관점을 가진다. 따라서 국가의 환경규제는 그 대상, 주체, 공간, 규모 등에서 항상 선택적이다. 즉 정부는 사회 내에서 다양한 압력집단이나 권력들과 환경적 목표를 타협하게 됨에 따라, 환경규제는 ‘국가의 전략적 선택성’을 반영하게 된다(Jessop, 2002, 31). 결과적으로 어떤 한 시공간적 맥락에서 제시된 환경정책은 부분적으로 중첩되고 때로 모순적인 법이나 규제, 프로그램들의 묶음으로 구성된다(Meadowcroft, 2005, 17).

좀 더 구체적인 전략 또는 정책의 수준에서, 녹

색국가란 최근 지구적으로 이슈화되고 있는 탄소규제를 국가의 가장 기본적 가치로 설정하고, 당면한 자원·환경문제의 해소와 더불어 새로운 성장동력을 얻기 위하여 경제 및 사회문화 전반에 탄소규제 거버넌스를 구축하고자 하는 국가를 의미한다. 좁은 의미의 정치적 측면에서, 녹색국가는 정부(중앙 및 지방)가 수행하는 모든 정책과 의사결정과정에서 탄소규제를 가장 우선된 가치로 설정하여 주류화하며, 이에 따라 모든 부문별, 지역별 정책들을 이른바 ‘기후 렌즈’로 검토, 수정, 보완하고자 한다. 탄소규제가 강력하고 타협불가능한 목표로 설정됨에 따라, 녹색국가는 이를 달성하기 위한 녹색 정치를 전면에 내세우고, 새로운 환경규제 거버넌스 체제를 구축하고자 한다. 즉 녹색국가는 이러한 탄소규제의 주류화를 자신의 가장 중요한 역할로 간주할 뿐만 아니라, 이러한 역할의 성공적 수행을 통해 정당성을 획득하고자 한다.

경제적 측면에서 녹색국가는 자본주의 경제의 내적 변동성뿐만 아니라 화석연료 고갈과 국제 유가 폭등에 대처하면서, 신재생에너지의 개발과 탄소규제를 위한 사회공간적 인프라(건축, 도시공간, 교통 등)의 재구축 및 관리 체제의 전환을 새로운 경제성장의 동력으로 설정한다. 이러한 탄소규제 녹색성장 체제의 구축은 신자유주의적 시장 해법과 원칙적으로 병존하거나 이에 포섭된다. 예로 신재생에너지의 개발은 기본적으로 민간 자본에 의해 추진되며, 탄소규제 녹색 인프라의 구축은 민영화를 중심으로 한다. 그러나 이러한 시장 논리에 따른 탄소규제 전략이 원활하게 추진되지 않을 경우 부분적으로 국가의 강력한 추진 계획이나 규제 정책이 제시될 수 있다는 점에서 신자유주의 경제 체제와는 전략적으로 상충되기도 한다(North, 2009). 달리 말해, 탄소 관리를 위한 정치적 프로젝트는 신자유주의적 공간 관리 정책을 강화하면서 또한 동시에 이에 대한 도전으로 이해될 수 있을 것이다.

녹색국가는 국토 공간계획이나 도시 및 지역 정책들에서도 경제-환경 관계의 규제를 위한 잠재적 효과를 강조한다. 이러한 점에서, While 등(2010)은 녹색국가 전략이 국가 규제에 일단의 새로운 가치들을 도입하도록 했을 뿐만 아니라 지속가능발전 하에서는 가능하지 않은 방식으로 도시 및

지역 발전의 주류 양식에 도전할 수 있는 가능성을 열어 놓았다고 주장한다. 특히 이러한 점에서 우리는 ‘녹색국가’에 조응하는 도시 계획이나 정책 패러다임의 변화를 ‘녹색도시주의’로 이해할 수 있다. 녹색도시주의란 다양한 의미로 이해되지만 (Beatley, 2000; Newman, 2011), 여기서는 탄소규제 전략을 최우선으로 하는 녹색국가의 도시(지역)발전 정책에 함의된 이데올로기라고 정의하고자 한다. 녹색국가를 녹색도시주의와 관련시켜 이해하는 것은 탄소규제를 위한 정부의 사회공간적 규제 전략이 어떻게 대규모적으로 전개되는가를 파악할 수 있도록 한다. 도시와 지역은 저탄소 재구조화를 위한 새로운 도시 정치의 중요한 규모로 간주되며, 이러한 탄소관리의 지방화는 탄소 감축을 위한 책임성의 배분을 둘러싼 일련의 이슈들을 유발하고 있다(Jonas et al., 2011).

탄소규제에 의존한 이러한 녹색국가 전략은 그러나 신자유주의적 메커니즘에 포섭 또는 결합됨으로써, 시장-의존적으로 해결될 수 없는 많은 문제들을 유발하게 된다. 에너지 절감과 저탄소 배출을 위한 생태적 재구조화는 집약화된 불균등발전, 새로운 형태의 국가 통제, 그리고 국가-사회관계에서 사회공간적 불균등의 재작동을 초래했다(While et al., 2010). 사실 영국의 사회공간적 소득 불균형의 심화는 대처 정부 이후 지방정부의 재정 지원 감소에 기인한 바 크며, 블레어 정부의 지속가능발전 전략은 이에 대응하기 위한 것이라고 할 수 있다. 즉 블레어 정부는 경제적 효율성, 생태적 지속성, 사회적 통합을 모두 고려해야 하는 상황에 직면하여, 지속가능발전을 추구하는 국가목표와 실현 전략을 제시했다고 할 수 있다(김지현 등, 2007, 130). 그러나 지속가능발전 및 탄소규제를 위한 녹색국가 전략은 오히려 시장 환경주의의 영역을 확장시키고, 국가와 자본의 힘을 강화시킨 반면, 소비자와 노동자의 희생 및 기존의 사회·공간적 불평등을 확대시키는 경향이 있었다(Bailey, 2007). 이러한 녹색국가 전략은 환경 규제를 자본 축적 전략과 직·간접적으로 연결, 포섭되도록 함으로써, 시장 메커니즘에 의해 통제될 수 없는 (즉 자본에 의해 반대되는) 환경 규제는 실현 불가능하거나 다른 부작용을 만들어내게 된다(Bailey and Wilson, 2009).

3. 영국 환경정책의 전개과정

영국은 일찍부터 환경문제에 대해 관심을 가지고 있었지만, 1970년대 경제 침체와 이 과정에서 등장한 대처의 보수당 정부는 신자유주의적 경제 전략을 모든 국가 정책들에서 우선되는 과제로 추진하고자 했다. 보수당 정부 하에서 영국은 명목 소득의 상당한 증가를 보였으나, 높은 인플레이션 등으로 실질소득의 증가는 완만했고, 실업은 오히려 증가했으며, 소득불평등은 점차 심화되었다(김지현 등, 2007, 128). 또한 보수당 정부의 환경정책은 경제정책에 밀려 주변화되면서 다양한 환경문제들이 유발·악화되었다(Osborne, 1997). 이러한 실업 증가와 소득불평등 심화 그리고 환경문제의 악화는 1997년 보수당이 물러가고 신노동당이 재집권하는 계기가 되었다. 블레어의 신노동당 정부가 추진한 개혁의 담론에서 핵심이 된 것은 지속가능발전의 개념이었다. 즉 블레어 행정부는 지속가능발전의 개념을 신노동당의 기존 철학을 자연환경에까지 확장한 것으로 이해하고, 정부의 공식적 전략으로 활용하고자 했다. 즉 지속가능발전 개념의 “핵심은 모든 사람들, 현재세대와 앞으로 올 세대들을 위한 더 나은 삶의 질을 보장한다는 단순한 사고”라고 설명하고, “지속가능발전을 모든 정부 부처 작업의 핵심”에 놓기 위하여 ‘정부를 녹색화’(greening the government)할 필요가 있다고 주장된다(DETR, 1999, para.1.1. and 5.2; Jackson, 2010, 514에서 재인용).

이러한 신노동당 정부의 집권으로, 환경정책이나 관련 계획은 영국 정부의 의사결정과정에서 우선성을 가지게 되었다. 즉 신노동당의 강령은, “환경은 부차적인 것이 아니라, 주거 및 에너지 정책에서부터 지구온난화와 국제적 합의에 이르기까지 정부 전체에 영향을 미치도록 이에 대한 관심을 정책 입안의 핵심에 놓을” 것이라고 천명하고, “새로운 국제적 환경주의와 환경 이슈에 대한 EU의 강화된 협력”을 이행할 것이라고 강조했다(Wilson, 2009, 119 재인용). 신노동당 정부가 추진한 도시 및 지역 정책 역시 이러한 지속가능발전의 개념, 특히 2003년 출판된 『지속가능한 지역사회 계획』(Sustainable Communities Plan)에 바탕을 두고 있었다. 이에 의하면 도시 및 지역 계획 체계는 “사

람들이 현재 그리고 미래에 살아가면서 일하기를 원하는” 장소를 지향하며, 이러한 장소들은 “기존 및 미래 주민들의 다양한 필요를 충족시키고, 그들의 환경에 민감하며, 또한 높은 삶의 질에 기여할 것”이라고 제시했다(Wilson, 2009).

영국의 탄소규제 전략과 여타 환경정책은 신노동당 정부의 초기에는 이러한 지속가능발전에 바탕을 둔 정책 기조에 따라 전개되었다. 1997년 블레어 정부가 등장하면서, 영국은 교토의정서에 서명하게 되었고, 이 당시 기후변화협약에 대한 가입으로 부가된 이행 목표는 강하지 않았고 강제된 것도 아니지만, 이를 계기로 영국은 국가 차원뿐만 아니라 지방정부 차원에서도 기후변화와 탄소규제에 대해 직접적이고 전반적인 관심을 가지게 되었다. 특히 2000년 지방정부 정치지도자들의 회의에서 발표된 노팅햄 선언(Nottingham Declaration)은 기후변화의 원인과 효과의 중요성을 천명한 계기가 되었다. 또한 2001년 이른바 ‘기후변화세’(Climate Change Levy), 즉 저탄소기술을 지원하기 위한 탄소 트러스트(Carbon Trust) 지원에 사용될 수 있도록 기업 에너지 사용에 부과하는 세가 신설되었다. 또한 2003년에는 에너지 백서(Energy White Paper)가 발표되었는데, 재생가능 에너지 이용의 촉진을 더욱 강조함으로써 에너지 공급 수지를 화석연료 의존으로부터 탈피하고자 했다. 이 백서는 영국이 재생가능 에너지로부터 전력 생산을 2010년 10%, 2020년 20% 달성할 것을 재천명하였다. 이에 따라 재생가능 에너지 계획에 관한 국가 계획정책지침(Planning Policy Statement: PPS22)이 개정되었고, 광역지역 전략은 재생가능 에너지 생산의 최소량을 목표로 설정하게 되었고, 이 목표는 세부지역들의 목표로 다시 할당되었다.

이와 같이 신노동당 정부는 지속가능발전의 개념에 바탕을 두고 탄소규제를 달성하기 위한 발전 전략들을 강구하고자 했다. 그러나 집권 초기에는 정부 내 통합된 환경정책들을 추진하지 못했고, 또한 시행한 정책들을 법적으로 환경평가를 받도록 의무화하지는 못했다. 이로 인해 지속가능발전의 실현은 심각하게 제한되었다(Jackson, 2010). 집권 초기 신노동당 정부가 추진한 환경정책이 모호한 입장에서 실제 주도권을 행사하지 못한 것은

이러한 발전 전략에 내재된 기본적 성향 때문이라고 할 수 있다. 즉 영국이 2000년대 중반 이전까지 지속가능발전 개념에 바탕을 두고 추진한 환경정책은 ‘생태적 근대화’ 나아가 신자유주의 메커니즘에 기본적으로 포섭되어 있었기 때문이라고 할 수 있다. 사실 영국의 신노동당 정부와 이에 앞선 보수당 정부, 그리고 유럽연합(EU)의 지속가능발전 전략을 정치적으로 뒷받침한 것은 생태적 근대화라는 담론이었다. 생태적 근대화 담론은 개별 국가 정부 및 유럽연합 거버넌스의 녹색화를 정당한 목적으로 만들어 주었으며, 이는 경제성장을 촉진하기 위해 설정되었던 전후 국가들의 표준적 목표와 공존할 수 있었다.

정치경제체제의 급진적 재편 없이도 물질적 자원 이용으로부터 경제발전을 분리시키는 것이 가능하다고 주장하는 생태적 근대화론은 1970~80년대 등장했던 자본주의적 성장에 반대하는 심층적 녹색운동에 대한 채택가능한 대안으로 간주되었다. 신노동당 정부는 이러한 사고에 바탕을 둔 일련의 탄소규제 정책들을 제시함으로써 자본주의 체제 내에서 환경 위기에 대응할 뿐만 아니라 경제성장도 유지할 수 있다는 입장을 견지하였다. 신노동당 정부가 출범한 직후 무역산업부(Department of Trade and Industry)가 지속가능발전의 의미를 자체 해석한 내용은 이러한 입장을 그대로 보여주고 있다. 즉 “보다 높은 수준의 성장과 번영의 확대”는 “환경적으로 지속가능하고 사회적으로 수용가능해야” 한다고 주장했다(DTI, 2000, 6; Revell, 2005에서 재인용). 그러나 이러한 생태적 근대화론에 입각한 영국의 환경정책은 경제-사회-환경의 균형 발전보다는 이를 명분으로 경제에 최우선 관심을 두는 환경의 신자유주의화로 해석될 수 있다. 예로 자원 생산성을 증대시키기 위한 청정기술의 촉진, 환경 규제를 위한 전통적 지시-통제시스템을 보다 능률적인 시장-기반적 개입 형태로 전환, 대중에게 환경정책 입안 과정의 개방과 참여 유도 그리고 국가에게 보다 성찰적인 역할 제공 등은 신자유주의적 전략의 주요 방안들로 이해된다(Jackson, 2010).

이러한 점에서 신노동당 행정부의 초기에 무역산업부에서 제시한 기후변화프로그램(the Climate Change programme)을 통해 탄소규제를 충족시킬

수 있었던 것은 에너지 시장의 민영화와 탈규제를 강조한 이전 보수당 행정부에 의해 장려된 ‘급격한 가스 대체’(dash for gas) 덕택이었다고 할 수 있다. 즉 잭슨(Jackson, 2010, 516)이 주장한 바와 같이, “영국이 1998년 신노동당 정부 하에서 비준되었던 교토 의무준수는 신속하게 그리고 거의 외형적 비용 없이 충족되었다. --- 신노동당의 초기 에너지 정책들은 대부분 시장-기반적 수단들과 관련되어 있었다.” 기후변화세, 재생가능에너지 의무, 배출권 거래제, 새로운 에너지 효율성 조건, 그 외 교통수단의 시행 의무와 자동차세 강화 등은 모두 생태적 근대화 또는 신자유주의화에 바탕을 둔 기술 혁신과 시장 능률화 방안으로 기후변화의 도전에 대응할 수 있도록 설계된 것이었다 (Carter and Ockwell, 2007). 이와 같이 신노동당 정부는 2000년대 전반 기후 변화에 대응하기 위한 탄소규제 전략을 효과적으로 시행할 수 있었지만, 실제 이는 신자유주의적 환경정책 나아가 국가 정책 전반의 신자유주의화에 의존한 것이었다.

그러나 2000년대 중반 이후 영국의 환경정책은 보다 급진적 방안들이 필요하다는 점을 인식하게 되었음을 보여준다.³⁾ 특히 스텐 보고서(Stern, 2006)는 영국 환경정책에 중요한 전환점을 마련하는 계기가 되었다. 이 보고서는 2005년 영국 재무부의 위탁과제로 수행되었던 것으로, 코펜하겐에서 열린 국제기후변화과학회의에서 세계은행 부총재였던 스텐경에 의해 다시 수정·발표되었다. 이 보고서는 세계가 온실가스를 줄이기 위해 신속한 조치를 취하지 않을 경우 지구온난화 대책 비용이 세계 GDP의 5~20%에 이를 것이라고 경고했다. 이 보고서는 이와 같이 탄소규제에 관한 행동의 긴급성과 행동하지 않을 경우 발생할 경제적 비용을 보여줌에 따라, 신노동당 정부로 하여금 미래에 발생할 경제적 손실을 막기 위해서라도 보다 근본적인 환경정책이 필요함을 인식하도록 했다. 이에 따라 2000년대 중반 이후 신노동당의 기후 변화 및 에너지 정책은 모든 부처들이 저탄소 경제를 지향하는 정책적 함의를 도출할 수 있도록 했다. 저탄소 경제에 대한 정부의 일관된 원칙과 지원은 정치·경제적 스펙트럼들을 불문하고 정책적 수렴을 만들어내게 되었다(Lovell et al., 2009).

스텐 보고서 이후, 영국 정부는 2006년 ‘계획과

기후변화’에 관한 계획정책지침 초안을 심의하였고, 지자체들은 2010년부터 시작하는 탄소거래계획을 도입할 것을 밝혔다. 또한 2007년에 들어서 모든 신규 주택은 2016년까지 탄소 제로에 맞출 것을 선언하였고, 기후변화법안 초안에서 1990년 수준에 비해 2050년 탄소배출을 60% 감축할 것을 서약했다. 2007년 에너지 백서는 이를 재확인했다. 2008년 에너지기후변화부(Department of Energy and Climate Change)가 창설되었고, 기후변화에 대응하는 국가정책을 위한 3가지 법을 제정하게 되었다(송은희, 2010). 기후변화법(Climatic Change Act)은 5년간 ‘탄소예산’을 도입하여 배출 목표를 달성하기 위한 방안들 제시하면서 예로 기업들은 기업보고서에 탄소규제 계획을 반영하도록 했다. 에너지법(Energy Act)은 원자력 발전시설 개발 보완, 신재생에너지 확대, 탄소 포집을 위한 신기술 적용을 지원하도록 했다. 계획법(Planning Act)은 주택의 에너지 효율문제, 대규모 에너지 기반시설 사업 승인 절차 간소화하여 보급을 확대하기 위한 것이었다. 이러한 3가지 법에 근거하여 영국은 장기적 안정적 에너지 공급 확보와 온실가스 배출량의 80% 감축을 목표로 하는 저탄소 경제로의 전환을 천명하였다. 이러한 법의 시행과 더불어 중앙정부는 2009년 중·단기 추진 정책인 탄소예산(Carbon Budget)을 발표했으며, 이의 실천을 위한 세부 프로그램으로 ‘저탄소 전환계획’을 제시했다.

그러나 이러한 신노동당 정부의 환경정책과 녹색국가 전략은 2009년 5월 카메룬 총리가 이끄는 보수당과 자유민주당의 연합정부의 집권으로 일단 끝나게 된다. 연합정부도 물론 정부 정책의 10번째 과제로 에너지와 기후변화를 제시하면서, 다양한 전략과 정책 방안들을 제시하고 있다. 예로, 연합정부는 2020년 EU의 온실가스 배출감축 목표를 기존의 20%에서 30%로 높일 것을 주장하고, 녹색투자 은행 설립, 스마트 그리드 추진, 이산화탄소 포집·저장(CCS) 기술 적용 발전소(4개) 선정, 신재생에너지 발전 비용을 낮이기 위한 풍력단지 조성 등을 주요 정책 과제로 제시하였고, 또한 전 세계 기후변화 관련 합의 도출을 위한 노력과 기후변화 대응을 위한 국제 금융기구 설립 추진 등을 나열하였다. 연합정부의 기후변화 관련 정책은

또한 개인, 기업, 정부 및 국제사회 등 모든 이해관계자의 협력을 요구하면서, 탄소규제를 위한 인센티브(발전차액제도)와 규제(배출기준 설정)를 함께 도입하는 상당히 포괄적인 내용을 담고 있다.

연합정부는 ‘큰 사회 지방주의’(Big Society Localism) 프로젝트를 내세웠는데, 에너지 정책에도 지방주의를 가져와 큰 영향을 끼치고 있다. 2009년 에너지기후변화부가 주최한 큰 에너지 전환(Big Energy Shift) 공공토론⁴⁾에서 지역사회 중심 활동의 가능성이 논의되었고, 2011년 전기백서(2011 Electricity White Paper)(DECC, 2011) 역시 지방주의 접근을 강조하고 있다. 2010년 연합정부가 들어선 후 줄곧 강조된 이 방향은 긴축재정, 작은 정부, 지역사회의 재생에너지 계획 역량을 부각시키기 위한 것으로 해석된다. 즉, 에너지 회사와 중앙정부의 권력을 지역주민들에게 이양한다는 내용이다. 연합정부의 에너지 지방주의가 표방한 목적에도 불구하고 그 의도와 실효성에 많은 의심을 받아왔다. 가장 큰 이유는 중앙정부의 예산과 국가 성과 지표가 대폭 낮아져 실제로 지방정부를 지원하고 견인할 힘이 없기 때문이다(Fudge et al., 2011).

이러한 연합정부의 정책이 신노동당 정부의 정책과 어떤 연계성, 즉 단절/연결적인가를 두고 논란이 있지만, 탄소규제 전략을 지속적으로 추진하면서, 특히 신자유주의적 방안들에 의존하고 있다는 점에서는 상당한 연결성을 가진다고 할 수 있다. 예로, 연합정부의 에너지기후변화부는 탄소규제 전략을 위해 2010년에 ‘2050 경로분석(Pathways Analysis)’ 발표하였고, 2011년 탄소계획(Carbon plan)을 수립·시행하고자 한다. 또한 기존에 도입된 기후변화 리스크 평가에 관한 1차 보고서인 CCRA 2012(Climate Change Risk Assessment 2012)를 통해 기후변화 영향이 영국 국내 상황에 가져올 사회경제적 측면에서의 리스크를 분석하고 있다(김동현·박창석, 2012). 그러나 연합정부의 탄소규제 전략 및 여타 환경정책은 이전의 신노동당 정부가 추진하고자 했던 지속가능발전에 바탕을 둔 통합적 정책 전략에서 오히려 후퇴하고 더욱 신자유주의화 되는 경향을 안고 있는 것으로 추정된다.

4. 영국 녹색국가 전략의 정책적 재평가

앞서 제시된 바와 같이 지속가능발전 및 탄소규

표 2 영국(UK) 신노동당 정부의 녹색국가 전략으로서 환경정책의 전개과정

단 계	연도	주 요 정 책
지속가능발전에 기초한 교토의정서 대응 임시방안	1997	블레어의 신노동당 정부 집권, 교토의정서에 서명
	2000	지방정부 지도자 회의에서 노팅햄선언(Nottingham Declaration)
	2001	기후변화세(Climate Change Levy) 도입
	2003	에너지백서(Energy White Paper)발표 지속가능한 지역사회 계획(Sustainable Communities Plan) 발표
	2004	재생가능에너지계획에 관한 국가 계획정책지침(Planning Policy Statement) 개정 계획 및 의무적 이양법(Planning and Compulsory Purchase Act, 2004) 개정
탄소규제를 위한 녹색국가로의 전환	2006	기후변화의 경제에 관한 스텐 보고서(Stern Review)
	2006	‘계획과 기후변화’에 관한 계획정책지침 초안 심의 시작
	2007	기후변화법안(Climate Change Bill), 광역당국 탄소거래계획 도입 2007년 에너지백서 발간, 브라운 총리로 교체
	2008	에너지·기후변화부 (Department of Energy and Climate Change)설립 기후변화법, 에너지법, 계획법 제정.
	2009	중단기 추진 정책인 탄소예산(Carbon Budget) 및 세부 프로그램 마련 영국 기후 전망 2009(the UK Climate Projections 2009) 발표
	2010	카메룬 총리의 보수당과 자유민주당의 연합정부의 에너지 지방주의

자료: While et al., 2010, 84 축약 인용 및 보완 수정

제는 영국 신노동당 정부에 의해 국가발전 전략의 핵심으로 간주되었다. 1997년부터 2009년까지 집권한 신노동당 정부의 환경정책은 탄소규제에 초점을 두면 크게 두 시기로 구분된다(표 2). 집권 초기에 지속가능발전에 근거한 환경정책은 교토의 정서에 대한 임시 대응의 일환으로 2000년대 중반까지 전개되었으며, 요구된 기준을 달성하는 가시적 성과를 거둔 것처럼 보였다. 그러나 이러한 성과를 거둔 것은 생태적 근대화 전략 또는 그 이전 시기부터 진행되고 있었던 신자유주의적 전략에 따른 것으로 평가될 수 있다. 그러나 2000년대 중반까지는 영국의 환경정책에 실제 근본적 변화는 없었고, 2006년 스톤 보고서 이후 탄소규제 전략을 중심으로 국가 발전 전략의 급진적 변화가 이루어지게 되었다. 특히 2008년 에너지 절약 및 탄소규제 관련 3가지 법의 제정은 녹색국가로의 전환을 위한 제도적 바탕을 마련한 것이라고 할 수 있다.

이러한 환경정책의 전개과정을 통해 영국의 신노동당 정부에 의해 추진된 녹색국가 전략의 주요 특성들을 재평가해 보면, 다음과 같이 열거될 수 있다. 첫째, 탄소규제는 국가 정책 및 담론 전략에서 국가 통치를 위한 기본 원칙 또는 이데올로기가 되었다. 영국에서 기후변화에 대응하는 탄소규제 정책은 이미 1990년대부터 시작되었고, 보수당 정부도 지속가능발전에 다소 관심을 가지고 있었지만, 경제성장 우선 추구로 인해 환경파괴와 불평등 심화를 개선하기 위한 정책은 주변화되었다. 이에 반해 블레어의 신노동당 정부는 1997년 집권 이후 지속가능발전에 바탕을 둔 환경정책을 환경-사회-경제의 통합적 정책의 일환으로 추진되게 되었다. 지속가능발전을 위한 에너지 절감과 탄소 감축은 분명 현대 사회가 직면한 당면 과제라는 점에서 모든 정책과 실천에 관한 담론의 중심 주제가 되었다. 물론 환경 퇴락에 대한 정치적 관심은 그 이전부터 있었지만, 기후변화의 위험성 그리고 이에 대한 대응의 긴급성 주장들은 탄소규제를 전면에 부각시키는 새로운 환경정치를 만들어 내었다.

에너지 절약 및 탄소 감축과 관련된 환경정치는 기후변화가 인간 사회에 미칠 영향 나아가 보다 포괄적으로 지구 생태계의 미래 재앙을 막아야 한

다는 규범적 힘을 내재하고 있다. 탄소규제 담론의 보편화는 개인들에게 그들의 소비 양식을 변화시키도록 도덕적으로 권고하거나 또는 정부가 보다 강력하게 개입하도록 요구하는 정치적 확신을 가지도록 한다. 또한 정부 스스로 이러한 탄소규제의 렌즈로 모든 정책들에 관해 의사결정하고 검토하게 되었다. 그러나 실제 탄소규제를 위한 정부의 활동은 개인들에게 매우 당연한 것처럼 인식된다. 스윈지도우(Swyngedouw, 2007)는 기후변화 담론을 당연시하는 이러한 경향을 지배 엘리트들에 의한 ‘탈정치화’로 해석하고 있다. 즉 “우리 모두는 재난[기후변화]의 위험에 처해 있으며, 우리 모두는 이에 대해 무언가를 해야만 할 의무를 가진다. 또한 역으로 이 문제로 인해 어느 누구도 비난되지 않으며, 어느 누구도 고통 받거나 타도되어서는 안 된다. 우리 모두는 지속가능발전을 채택해야만 한다. 누가 이렇게 단순하고 규범적인 이슈에 대해 반대할 수 있겠는가? 누가 ‘지속불가능성’을 위한 주장을 할 수 있겠는가? 기후변화는 우리 모두를 포괄하며, 따라서 ‘적’은 존재하지 않는다.”

2000년대 중반 이후 영국은 탄소규제를 위한 국가 기반시설(인프라)의 확보와 더불어, 환경·사회·경제정책의 통합을 국가 정책의 기본 방침으로 설정하고 기후변화에 대응하기 위한 종합적이고 통합적인 녹색국가 실현을 위한 전략들을 강화하게 되었다.⁵⁾ 스톤 보고서의 발표가 이러한 녹색국가 전략의 강화에 계기가 되었다고 할지라도, 실제 ‘위험한’ 기후변화를 규정하는 정치적 담론 및 언론의 역할이 주요했다. 기후변화에 적응하기 위해 필요한 미래 비용이 급증할 것이라는 우려는 새로운 탄소 정치를 등장시켰다. 탄소 정치는 에너지 안보나 석유 의존 비용의 증가 등을 우려하면서, 정부 조직과 정책 의사결정을 생태적으로 재구조화하고자 했다. 또한 사회문화적 측면에서, 녹색국가의 탄소규제 전략은 시민들의 생활양식과 의식 전반에 영향을 미치게 되었다. 그러나 또한 동시에 이러한 탄소 정치는 국가 통치의 새로운 체계모니를 장악할 기회를 마련할 뿐만 아니라 자본에게 저탄소 전환을 통한 이윤가능성을 열어 놓게 되었다. 이러한 점에서 저탄소 재구조화는 지구적 기후변화라는 사회생태적 위기에 대한 대응

으로 제시된 것이긴 하지만, 실제 녹색국가의 환경 규제 영역을 통해 작동하는 정치경제적 및 ‘환경적 조정’으로 이해될 수 있다.

둘째, 이러한 탄소규제를 위한 녹색국가 전략은 중앙정부의 부처별 정책을 통합하고 검토하는 기본 지침이 되었다. 즉 신노동당 정부는 중앙정부의 부처들에게 통합된(joined-up) 지속가능발전을 적용하고자 했으며, 이에 따라 개별 부처에서 작업하는 공무원들이 지속가능발전에 관한 견해들을 제시하고, 이러한 견해들을 함께 통합하기 위한 일단의 통합적 메커니즘과 기구가 마련되었다 (Russell and Turmpenny, 2009). 지속가능발전에 바탕을 둔 이러한 정부 부처들 간 연계와 정책 통합은 환경정책의 실효성을 배가시키고 나아가 탄소규제를 위한 정치의 헤게모니를 강화시킬 것으로 기대되었다. 그러나 다른 한편 지속가능발전을 위한 환경적 고려나 기준은 오히려 정부의 모든 부처들에서 에너지 및 환경 문제를 다루도록 함으로써 관련 정책들이 분산되도록 했다는 지적도 받았다.

사실 2000년 중반 지속가능발전을 위한 영국의 에너지·환경정책들 가운데 세부 방안들은 <표 3>과 같이 여러 부처에 분산되어 있었다. 이로 인해 부서들 간에 조율이 제대로 되지 않고, 때로 갈등이 발생하기도 했다. 예로, 기후변화 관련 목표치에 관한 행동계획의 목표달성 가능성을 둘러싸고 낙관적인 입장의 환경식품농촌부와 비관적인 입장의 통산산업부간 의견 차이가 발생함에 따라, 이에 대한 검토보고서의 발표가 2005년으로 1년 연기된 바 있었다. 이러한 정부 부처들 외에도 여러 정부출연 자문기구(예로 재생가능에너지에

관해 자문을 제공하는 에너지산업계의 탄소트러스트(Carbon Trust)도 에너지 정책의 수립에 참여함으로써 인해 갈등이 유발되기도 했다. 즉, “산업계 단체들이 공공연하게 정부의 정책을 만들어내며(예로, ‘배출권 거래 그룹’은 공식 탄소거래 관련 정책을 만들었다), 정부에 공평한 자문을 제공하는 역할을 해야 할 정부의 자문관들이 경제적 이해관계의 갈등을 표출하기도” 했다(해리스-화이트와 해리스, 2007, 117).

이와 같이 에너지 및 탄소규제 관련 정책들이 여러 부처들로 분산되고 이로 인해 갈등이 야기됨에 따라, 2008년 제정된 3가지 법, 즉 기후변화법, 에너지법, 계획법과 더불어 탄소규제를 주류화하고 나아가 정책 및 법제도를 통합하기 위한 노력이 있었다. 이러한 영국 중앙정부의 기후변화 적용 주류화를 위한 정책 영역과 법령체계는 <표 4>와 같이 요약된다. 이에 대해, “전체적으로 영국은 국가 및 부문별, 지역별로 기후변화 영향에 대한 리스크 평가를 토대로 적용 주류화와 정책 통합을 촉진”했다고 평가되기도 한다(박창석·김동현, 2012). 그러나 여기서 제시된 정책영역과 법령체계로 탄소규제를 중심으로 전체 정책 및 법제도가 통합되었다고 하기는 어렵다.

셋째, 지속가능발전 및 탄소규제를 위한 녹색국가 전략은 이를 도시 및 지역 계획을 위한 최우선 과제로 설정하고 지자체들에게 권력을 이양하는 한편 자발적 참여를 요구했다. 신노동당 정부는 1998년 ‘도시계획체계 현대화 계획’ 등을 통해 지속가능발전을 위한 도시 및 지역계획 체계의 대대적 개혁을 예고했으며, 2004년 계획 및 의무이양

표 3. 영국의 주요 부처별 환경관련 담당 역할

관련 부처	주요 담당 역할
환경식품농촌부	목표, 규제, 지구적으로 지속가능발전, 비상사태에 대한 대응
통산산업부	에너지 생산, 공공설비에 대한 규제, 저탄소경제 정책
지역사회지방정부부	도시계획, 재생가능에너지 현장, 에너지 효율성
교통부	해상 및 육상의 환경위험, 연료 및 교통 인프라, 지속가능한 관광
부총리실	근린지역 재활성화
재무부	기후변화의 영향에 대응하기 위해 이용되는 경제적 보상수단
국제개발부	재생가능 및 재생불가능 에너지와 관련된 해외 원조 및 연구 지원

자료: 해리스-화이트와 해리스, 2007, 116 참조.

표 4. 탄소규제 주류회를 위한 정책 및 법제도 통합

정책영역	법령 체계
토지이용계획	국가계획정책지침 (National Planning Policy Guidance)
국가기반시설 공급	2008년 계획법 (Planning Act 2008)
	부문별 회복력 계획 (Sector Resilience Plans)
건축설계	규제 및 기준의 형성 (Building regulation and standards)
	지속가능한 주택에 대한 코드(Code for sustainable homes)
자연자원 관리	물관리 지침 (Water Framework Directive: WFD)
	1991년 물산업법(Water Industry Act 1991), 2010년 홍수물관리법(Flood and Water Management Act 2010)
	상수도사업소 수질확보를 위한 누출목표제
	2007년 미래 물 관리 전략
	영국생물다양성 행동 계획
	자연보호협회 특별지구의 지정과 관리
응급상황계획	2004년 도시비상계획

자료: ASC, 2010, 41-43; 박창석, 김동현, 2012에서 축약 재인용.

법(Planning and Compulsory Purchase Act, 2004)의 개정을 통해 이를 실현하고자 했다. 이에 따라 스코틀랜드와 웨일즈에 분리된 입법부가 설립되었고, 북아일랜드에도 의회가 부활했으며, 잉글랜드의 광역 지자체들도 창출되었다. 중앙정부의 권한을 상당 정도 이양한 스코틀랜드와 웨일즈 입법부는 지속가능발전에 관한 자신의 견해를 채택했다. 또한 동시에 잉글랜드 발전과정의 분권화의 일부로 형성된 새로운 지역체들은 지역경제전략(Regional Economic Strategies) 및 지역계획지침(Regional Planning Guidance)을 만들도록 요구되었고, 이 계획들을 지속가능성 평가를 받도록 의무화했다(김유정·김경배, 2010; 양도식, 2010).

While 등(2010, 86)에 의하면, 녹색국가를 위한 영국의 탄소규제 정책은 4가지 가능한 방법으로 도시 및 지역 발전에 직접적인 영향을 미쳤다(또한, 광병훈·오수길, 2012). 첫째, 도시 및 지역 지자체들이 저탄소 입법에 따라 교통, 에너지 공급, 여타 서비스 제공 부문과 관련된 규제와 감축 목표를 달성하도록 했다. 둘째, 광역 지자체들에게 저탄소 사회·물리적 인프라에 투자를 압박하였다. 예로, 시민과 기업들이 탄소 입법의 재정적 비용을 완화하도록 하기 위해, 그리고 미래에 선별된 기업이나 노동자들을 유치하기 위해 필요한 저

탄소 인프라를 제공하고, 도시 및 지역 경제 전략을 기후 거버넌스와 연계된 장소 마케팅을 포함하도록 했다. 셋째, 지자체들(광역 및 기초)이 상위 정부에 의해 설정된 지역 감축 목표 내에서 국지적 탄소 예산을 관리하도록 했다. 이는 탄소 감축 목표 또는 효과와 상응하는 특정한 프로젝트나 활동을 수행하기 위한 전략적 이해관계나 주민들의 동원을 포함했다. 넷째, 탄소 거래 시장의 구축과 활성화를 추구하여, 지방 당국이 고탄소 배출을 상쇄하거나 탄소 비축을 통해 금융적 이익을 확보할 수 있도록 했다. 이러한 점에서, 화일 등은 “탄소 통제 시대의 도래는 주로 자발적인 탄소 감축 전략을 능가하는 도시 및 지역 관리를 위한 전략적 배경을 변화시킬 것”이라고 추정했다(While et al., 2010).

그러나 이와 같이 지속가능발전을 반영하거나 탄소규제를 위한 전략을 포함하도록 한 제도와 정책 개편은 지역적 및 도시적 규모를 단지 상위 정부에서 합의된 정책을 위한 공간적 담지자 또는 수행자로 보는 것이라고 비판되기도 했다(Mansfield, 2005). 다른 한편 이러한 변화에도 불구하고, 도시 및 지역의 발전 과정이 환경적으로 더 개선되었다는 증거를 찾아보기 어렵다는 비판들이 있다. 예로, 잉글랜드 지자체들의 개발 계획

들에 대한 논평에서 Levett-Therivel(2007)은 지속가능발전의 측면에서 이들의 단점을 심각하게 비판했다. 그 이유로 다음과 같은 점들이 지적되었다. 첫째 좋은 정책, 좋은 의도에도 불구하고, 어떠한 지역발전계획도 개발이 환경적으로 지속가능하다는 점을 보장하지 못했다. 둘째, 중앙정부의 최상위 계획들은 국가적 차원의 지속가능발전 정책들을 지역적 수준에서 촉진하고자 했지만, 지역적 수준에서 시행해야 하는 정부의 다른 정책들은 지속가능발전의 목적을 훼손했다. 셋째, 영국 정부의 친성장 패러다임은 “지속가능한 대안들보다도 지속불가능한 선택들이 때로 기업들에게 더 이윤가능하고, 소비자들에게 더 값싸다는 점”을 인식하도록 했다(Levett-Therivel, 2007, 3; Jackson, 2010, 513에서 재인용).

요컨대, 영국 신노동당 정부의 지속가능한 발전 또는 탄소규제에 바탕을 둔 녹색국가 전략은 여전히 생태적으로 근대화된 국가 또는 신자유주의적 녹색국가의 성향을 반영하고 있다. 이로 인해, 영국의 환경적 정책통합 또는 주류화 전략, 즉 생태적으로 근대화된 국가 또는 녹색국가 전략은 경제주의적 및 기술관료적 정책의 결합으로 인해 정부를 녹색화하는 데 실패한 것으로 평가된다(Revell, 2005). 심지어 정부의 공무원들도 “환경적 효과를 가치화하기 위한 광범위한 작업에도 불구하고, 의사결정자들 사이에 여태까지 사용할 수 있는 가치에 대한 합의는 거의 없었”음을 인정하게 되었다(Jackson, 2010, 516에서 인용). 생태적 가치에 대한 실질적인 합의가 없었던 반면, “탄소경제를 뒷받침하는 신자유주의적, 기술중심적, 생태적 근대화 가치들이 대안적 또는 보완적 전환 전략들, 특히 생태중심적 변화를 중심으로 한 전략들을 주류 정책에 편입시키기에 있어 심각한 장애물”이 되었다고 주장되기도 한다(Bailey and Wilson, 2009, 2324).

5. 영국의 녹색국가 전략의 경험적 재평가

영국은 제2차 세계대전 이후 경제성장 과정에서 도시에 밀집한 공장과 빌딩의 연소시설이나 가정의 난방시설에서 배출된 아황산가스와 매연 등으로 심각한 대기오염을 겪었고, 급기야 1952년 ‘런던 스모그 사건’으로 수천 명의 시민이 사망하

기에 이르렀다. 그 후 런던을 포함하여 영국의 대도시들은 에너지다소비·공해다발형 중화학공업에서 자원·환경문제에 민감한 첨단기술산업으로 전환하고, 또한 가정용 난방을 석탄에서 천연가스로 대체하면서 환경오염을 점차 완화시키게 되었다. 그러나 1970년대 경제침체로 환경정책들이 주변화되고, 에너지환경지표들은 악화되는 경향을 보였다. 하지만 1990년대 리우환경회의에서의 기후변화협약 및 후속 교토의정서 등에 따라 에너지의 생산 및 소비와 온실가스 배출에 대한 세계적 통제의 강화, 그리고 1970년대 석유파동의 영향과 2000년대 국제 유가 폭등 등으로 인해, 영국은 다른 선진국들 못지않게 에너지 절감과 탄소규제에 많은 관심을 가지게 되었다.

이에 따라, 앞서 논의한 바와 같이 영국은 환경정책을 제도적 차원에서 크게 개편하고, 정부를 녹색화하기 위한 전략, 즉 녹색국가 전략을 추구함에 따라 에너지환경에 관한 경험적 지표에서도 상당한 (최소한 가시적으로) 효과를 거둔 것처럼 보인다. 이미 <표 1>에서 제시한 바와 같이, 영국이 지난 20여년 간 보여준 에너지·환경지표는 다른 비교 선진국들보다 상대적으로 양호한 것으로 나타난다. 이와 같은 영국 에너지 소비 및 탄소배출의 감소 추이는 그 자체로 의미를 가지지만, 이들과 경제성장 간의 관계에 관한 인식을 바꾸게 되었다는 점에서도 의의를 가진다. 즉 일반적으로 경제성장과 더불어 에너지 투입량 및 탄소배출량이 증가하는 것으로 인식되지만, 영국을 포함하여 대부분 선진국들은 이들을 줄이면서도 경제발전을 추구할 수 있는 인식의 전환, 즉 경제와 환경의 탈동조화 또는 생태적 근대화를 추구하게 되었다. 실제 영국의 2010년 1인당 GDP는 38,540달러로 1980년에 비해 2.12배 증가했지만, 1차 에너지 소비는 1980년에 비해 약간 증가하였고 이산화탄소 배출은 81.8%로 줄었다. 이에 따라 에너지 효율성 및 탄소배출 수준은 1980년 이후 지속적으로 감소하여, 2010년에는 1960년에 비해 각각 48.8% 및 38.5%에 달한 것으로 나타난다.

이와 같은 경제성장과 자원 투입 및 탄소 배출의 분리 또는 탈동조화 현상은 영국 정부로 하여금 녹색국가 전략의 추진에 대한 명분을 제공했을 것으로 추정된다. 즉 바로 이러한 점에서, 신노동

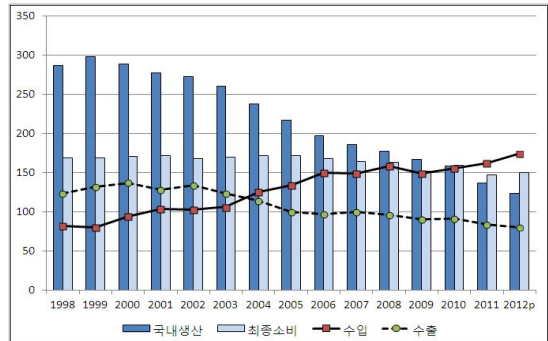
표 5. 영국의 원별 에너지 추출(생산)
(단위: 백만TOE)

	1980	1990	2000	2009	2010	2011
석유	86.9	100.1	138.3	74.7	69.0	56.9
천연가스	34.8	45.5	108.4	59.7	57.2	45.3
석탄	78.5	56.4	19.6	11.0	11.5	11.6
1차 전력	10.2	16.7	20.2	16.5	15.1	17.5
신재생	0.0	0.7	2.3	4.9	5.1	5.8
합계	210.5	219.4	288.7	166.9	157.9	137.0

자료: <https://www.gov.uk/>

당 정부의 무역산업부(DTI)는 “혁신과 기술의 활용을 통해 경제성장이 더 이상 환경과 사람에게 대한 지속불가능한 영향을 주지 않도록 탈동조화하는(decoupling) 것”이라고 지적했을 것이다(DTI, 2000, 6). 그러나 영국의 신노동당 정부가 추구한 녹색국가 전략은 정책적 측면에서 상당한 한계를 가지는 것으로 재평가되는 것처럼, 경험적 측면의 에너지환경지표 분석에서도 좀 더 세밀하게 살펴보면 여러 가지 문제점 또는 한계를 가지는 것으로 재평가될 수 있다. 이러한 경험적 재평가에서 지적된 문제들은 영국의 녹색국가 전략의 정책적 한계와 직·간접적으로 관련된 것으로 이해된다.

첫째, 영국의 에너지 생산량이 감소하면서, 수입의존도는 크게 증가했으며, 이러한 사실은 국내 에너지 소비 절약과 탄소 배출 감축에 영향을 미쳤을 것이다. 영국은 복해에 상당량의 석유 및 천연가스 매장량을 보유하고 있으며, 1970년대 석유 파동 이후 1980~90년대에는 이의 개발을 대대적으로 추진하여 에너지 생산량을 크게 증가시켰다. 그러나 생산 유전이 점차 노후화·고갈되게 됨에 따라, 생산량은 1999년 297.7백만 석유환산톤(TOE)을 정점에 달한 후 계속 감소하여, 2010년에는 157.9백만TOE로 2000년 대비 54.7%로 줄었다(표 5). 이로 인해 에너지 생산량의 상당부분을 수출해 오던 영국은 2000년 수출량 137백만TOE에서 최고치에 달한 후 2010년에는 91백만TOE(2000년 대비 66.4%), 2012년에는 80백만TOE으로 줄게 되었다. 반면 영국의 에너지 수입량은 1998년 82백만TOE에서 2012년에는 두 번 이상 증가한 173.7백만TOE에 달할 것으로 추정된다(그림 1). 이로 인해 영국은 2004년 이후 에너지 순수입국



자료: <https://www.gov.uk/>

그림 1. 영국 에너지 생산/소비, 수입/수출 추이

으로 전환했고, 2011년 에너지 수입의존도는 36%로, EU 국가들 가운데 5번째(덴마크, 에스토니아, 루마니아, 체코 다음)로 높았다. 이러한 에너지 생산량 감소와 이를 대체하는 수입량의 증가는 국내 에너지 소비에 영향을 미쳤을 것이며, 또한 에너지의 국내 생산·가공과정에서 발생하는 탄소배출량을 감소시켰을 것으로 추정된다.

둘째, 영국은 국내 석유 및 천연가스 생산의 감축과 국제 가격의 폭등에 대응하여, 국내 에너지 소비의 혼합률을 변경하여 석탄 소비를 확대하고 있다. 영국 국내 에너지 최종소비는 1998년 169백만TOE였고, 2000년대 중반까지 대체로 이 수준을 유지했지만, 2000년대 후반 감소하기 시작하여 2010년 158.6백만 TOE(2000년 대비 92.5%), 2012년 149.7백만TOE로 줄어들었다(그림 1). 그러나 에너지원별로 보면, 각 연도의 특성에 따라 변동이 심하지만, 전체적으로 천연가스와 석유의 소비 감소가 가장 큰 기여를 한 것으로 보이며, 석탄의 소비는 오히려 증가하는 양상을 보인다(표 6). 특히 영국은 전력 생산을 위해 석유를 거의 투입하는 않는 반면 석탄과 천연가스에 의존하고 있는 상황에서, 천연가스의 투입은 줄이는 반면 석탄의 투입은 증대시키는 전략적 선택성을 보이고 있다. 이러한 석탄 사용의 증가는 2000년대 전반부(이 시기는 석탄뿐 아니라 석유와 천연가스 소비도 증가하지만)와 연합정부가 집권한 2009년 이후 심화되는 경향을 보인다. 이러한 전략적 선택성은 국내 석유 및 천연가스 생산의 감축과 국제 가격의 폭등에 대응하기 위한 방안이라고 하겠지만, 석탄 소비의 증대는 이산화탄소의 배출 증대와 직결되

표 6. 영국의 국내 1차 에너지 소비 추이

(단위: 백만TOE)

	합계*	석탄	석유	천연가스	전력			
					원자력	풍력 수력	순수입	바이오에너지
1995	221.5	50.9	75.8	71.7	21.3	0.45	1.40	-
2000	234.0	39.2(28.7)	76.7(1.6)	96.8(27.9)	19.6	0.52	1.22	1.57
2005	236.3	42.4(32.6)	78.2(1.3)	95.9(28.5)	18.4	0.67	0.72	3.35
2009	211.0	35.3(24.7)	71.0(1.5)	87.9(30.9)	15.2	1.25	0.25	3.95
2010	218.0	37.1(25.6)	70.3(1.2)	95.3(32.1)	13.9	1.19	0.23	4.36
2011	203.0	37.9(26.0)	68.0(0.9)	79.1(26.4)	15.6	1.84	0.53	4.91
2012 p	208.1	46.8(34.1)	67.2(0.9)	75.0(18.2)	15.9	2.23	1.04	5.20

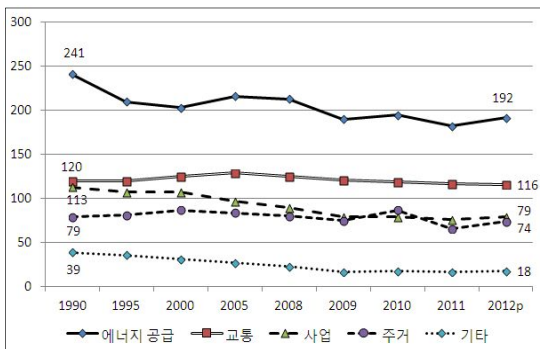
자료: <https://www.gov.uk/government/publications/total-energy-section-1-energy-trends>
 ()과 바이오에너지: <https://www.gov.uk/government/publications/electricity-section-5-energy-trends>
 주: * 전력생산과정에서 1차에너지 투입 중 일정부분이 손실됨에 따라 최종에너지 소비와는 다름
 ** 석탄, 석유, 천연가스의 () 수치는 전력생산과정에 투입된 양임.

는 문제를 안고 있다.

셋째, 영국에서 전력은 에너지 생산 및 소비에서 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 이에 따라 이산화탄소 배출에서도 가장 큰 몫을 차지하고 있다. 영국의 국내 에너지 공급에서 1990년에서 2012년 사이 전력의 총소비량은 16% 증가했으며 특히 가정용 전력 소비는 21% 증가했다. 이러한 전력을 생산하기 위해 소비되는 석탄, 석유, 천연가스 등 1차 에너지량은 2000년 582백만 TOE에서 2010년 589백만TOE로 절대적으로 증가했으며, 이에 따라 1차 에너지 총소비에서 전력 생산을 위해 소비되는 비중은 2000년 27.4%에서 2010년 29.1%로 증가했다(표 6). 전력은 소비 과정에서 환경을 오염시키지 않는 에너지라고 하지만, 전력을 생산하는 과정에서 많은 온실가스가 배출된다. 즉 영국의 2012년 이산화탄소 배출에서 에

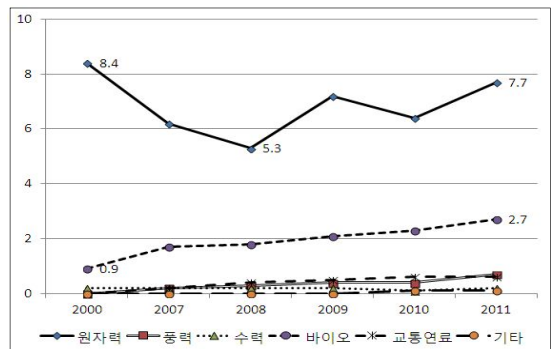
너지 공급(주로 전력 생산)이 차지하는 비중은 40.1%로 가장 컸고, 다음으로 교통(24.2%), 사업(16.5%), 주거(15.4%)의 순이다.

물론 이산화탄소 배출 감소 추이를 보면, 1990년과 비교하여 2012년 에너지 공급부문은 약 20% (그의 교통 3%, 주거 6%, 사업 30.0%) 감소하였다(그림 2). 이러한 감소는 그 동안 전력 생산에서 주로 천연가스 사용 증대에 따른 것으로 추정된다(DECC, 2013, 5). 그러나 최근 전력 생산에서 천연가스의 사용이 2008년 44%로 최고점에 달한 후 크게 감소한 반면, 석탄 사용은 1990년에 비해 55% 줄었지만 최근 다시 크게 증가하고 있다는 점에서, 에너지 생산에서 이산화탄소의 배출 감소가 지속되기 어려울 것으로 추정된다. 또한 여기서 문제가 되는 점은 전력산업의 민영화이다. 영국에서 에너지산업은 2011년 GDP의 4.4%를 차지



자료: <https://www.gov.uk>

그림 2. 영국의 원별 이산화탄소 배출 추이



자료: <https://www.gov.uk>

그림 3. 영국의 재생에너지 증감 추이(%)

하고 있으며, 전체 에너지산업에서 석유가스추출 산업이 55%를 차지하여 가장 크지만, 전력산업도 25%를 차지할 정도로 크다. 특히 영국은 국영 전력국의 누적 적자 및 비효율성 개선을 위한 경쟁 도입을 명분으로 민영화를 추진하였다. 이에 따라 이미 1990년 국영 전력국은 1개의 송전사와 3개의 발전사로 분할되었고, 발전사는 12개 배전회사와 함께 민영화가 추진되었다. 또한 2000년대에 들어와서 전력거래시스템이 구축되어 송배전 네트워크 분리가 완료되어 발전 및 판매 겸업의 메이저 6개 회사가 시장을 장악하고 있다.

넷째, 영국의 에너지 소비에서 화석연료 의존도는 여전히 상당히 높고, 원자력에 대한 의존도도 상대적으로 높은 반면, 신재생에너지의 비중은 크게 증가하지 않고 있다. 영국에서 원자력을 이용한 전력 생산은 1995년 21.3백만TOE에서 계속 줄어들어 2010년 13.9백만TOE가 되었다(표 6). 그러나 영국에서 재생가능에너지로 분류되고 있는 원자력이 에너지 소비에서 차지하는 비율은 2000년 8.4% 2008년 5.3%까지 줄었지만 그 이후 다시 증가하는 추세를 보이고 있다(그림 3). 원자력을 제외한 재생가능에너지(즉 풍력, 수력 및 바이오에너지 등)의 최근 소비량은 2000년에 비해 크게 증가했으며, 이에 따라 전체 에너지 소비에서 이들이 차지하는 비중은 2000년 1% 정도에서 2011년 4.3%로 증가했다. 그러나 재생가능에너지의 사용량 및 비중은 급속히 증가했다고 할지라도, 전체 에너지 소비에서 이들이 차지하는 비중은 여전히 낮은 편이다. 이로 인해 에너지 소비에서 화석연료의 의존도는 2000년 90.6%에서 2011년에는 2.6% 포인트 감소하여 88% 수준에 머물러 있다.

영국의 재생가능에너지 정책은 여러 측면에서 비판을 받고 있다. 우선 영국 정부는 최소 비용으로 오염감축 목표를 달성하기 위하여 재생가능에너지의 폭을 자의적으로 넓게 정의하여, 원자력과 폐기물재활용도 이에 속하는 것으로 분류하고 있다. 또한 원자력을 제외한 재생가능에너지에 대한 국가의 경제적 지원은 원자력 산업에 대한 운영 보조금에 비해 2.5%에 불과할 정도로 매우 미흡하다. 그리고 재생가능에너지로 생산된 전기의 일정 부분을 지역전기회사가 할증가격으로 구매하도

록 하는 한편 재생가능에너지 생산에 대해 교차보조금을 지불하도록 하는 '비화석연료 의무' 이행 실적은 목표에 전혀 미치지 못했다(예로 생산계약이 체결된 재생가능에너지 3000메가와트 중 907메가와트만 실제 생산되었다). 요컨대 영국에서 에너지 소비 유형이 화석연료와 원자력으로 되돌아가고 있는 것은 에너지 정치가 시장에 의해 주도되고 있기 때문이다. 즉 영국에서 "재생가능에너지의 정치는 자본의 이해관계 속에 말려들어 있으며 ... 에너지의 생산과 분배에서 국가가 철수하고 국가의 에너지정책 구조에 균열이 생기면 재생가능에너지를 훼손하는 이해관계가 침투"한 결과라고 할 수 있다(해리스-화이트와 해리스, 2007, 134-5).

다른 한편, 영국에서 이러한 에너지의 생산과 소비, 온실가스의 배출은 지역적으로 상당히 불균등하다는 점을 지적할 수 있다. 최근 최종 에너지 소비량을 보면, 영국의 공식 지역구분에서 인구가 밀집한 남동지역이 가장 큰 몫을 차지하고 있고, 북아일랜드가 가장 작은 몫을 차지한다(표 7). 또한 2005년에 비해 2010년의 에너지 소비 감소율을 보면 잉글랜드에서는 북동지역이 22.2%로 가장 크고, 동잉글랜드와 광역런던이 약 9.5%로 가장 낮았고, 잉글랜드 평균은 13.0%로, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드에 비해 상대적으로 높은 편이다. 광역런던의 경우, 부문별로 감소율을 보면 산업상업 6.1%, 가정 12.3%, 교통 7.1%로, 잉글랜드 부문별 감소율(산업상업 19.1%, 가정 12.9%, 교통 6.0%)과 비교하면 산업상업은 낮고, 가정은 비슷하며, 교통은 오히려 높은 감소율을 보였다.

이러한 지역별 에너지 소비를 가구당으로 계산하면, 각 지역별로 큰 차이를 보이지는 않는다. 즉 2010년 가구당 가정용 에너지의 소비는 남서지역이 1.60TOE로 가장 적지만, 가장 많은 지역들(북동, 요크셔와 험버, 남동 지역)과 비교하여 큰 차이가 없다. 그러나 연료빈곤 가구의 비율로 보면, 광역런던이 10.8%로 가장 적고, 서중부 21.6%, 북동지역 21.2%로 런던에 비해 2배 이상 많은 수치를 보였다. 이와 같이 연료빈곤 가구의 분포는 지역적으로 큰 차이를 보이는데, 광역런던을 포함하여 잉글랜드 남부지역들에서는 연료빈곤 가구의 비율이 상대적으로 낮고, 북부지역들에서는 높게

표 7. 영국의 지역별 최종 에너지 소비

(단위: 백만 TOE)

	2005년				2010년				감소율 (2005~2010)
	산업, 상업	가정	교통	합계	산업, 상업	가정	교통	합계	
북동(North East)	3.3	2.3	1.6	7.2	2.0	1.9	1.5	5.6	22.2
북서(North West)	7.1	5.9	4.6	17.7	5.7	5.0	4.4	15.2	14.1
요크셔&햄버(Yorkshire& Humber)	7.1	4.4	3.6	15.1	5.5	3.8	3.4	12.7	15.9
동중부(East Midlands)	4.0	3.5	3.5	11.1	3.3	3.1	3.3	9.8	11.7
서중부(West Midlands)	4.4	4.3	4.1	12.9	3.5	3.8	3.9	11.3	12.4
동잉글랜드(East of England)	4.9	4.3	4.4	13.7	4.2	3.9	4.2	12.4	9.5
광역런던(Greater London)	4.9	5.7	2.8	13.5	4.6	5.0	2.6	12.2	9.6
남동(South East)	7.0	6.6	6.7	20.5	5.7	5.9	6.2	18.0	12.2
남서(South West)	3.8	4.0	3.8	11.6	3.0	3.6	3.6	10.2	12.1
잉글랜드 (England)	46.5	41.1	35.1	123.3	37.6	35.8	33.0	107.3	13.0
웨일즈 (Wales)	4.7	2.6	2.1	9.4	4.0	2.3	2.0	8.4	10.6
스코틀랜드 (Scotland)	6.2	4.5	3.4	14.3	5.7	4.0	3.3	13.3	7.0
북아일랜드 (N.Ireland)	0.7	1.4	1.4	3.5	0.7	1.5	1.3	3.6	2.9
영국 총계(UK)	58.6	49.5	41.9	150.9	48.3	43.6	39.7	132.0	12.5
구성비 (%)	38.8	32.8	27.8	100	36.6	33.0	30.1	100	-

자료: <https://www.gov.uk/government/statistical-data-sets/total-final-energy-consumption-at-regional-and-local-authority-level-2005-to-2010>

나타난다. 또한 지역 평균으로 보면 북동, 서중부 등은 가구당 에너지 소비량이 높지만 연료 빈곤 가구의 비율이 높은 것은 지역 내에서도 가구들(개별 및 계층별) 간 에너지 소비에 상당한 격차가 있음을 의미한다.

이산화탄소 배출량의 지역적 분포를 보면, 총배출량에서 남동지역(2010년 60백만톤)이 가장 많고 북아일랜드(17백만톤)가 가장 적은 것으로 나타난

다. 그러나 1인당 배출량으로 보면 북동지역(9.4톤)이 가장 많고 광역런던(5.7톤)이 가장 적다. 2005년에 비해 2010년의 배출량 감소율로 보면, 북동지역이 28.2%로 가장 높고, 광역런던이 9.5%로 가장 낮은 수치를 보인다. 또한 잉글랜드의 평균 1인당 이산화탄소 배출량의 감소율은 14.0%에 달한 것에 비해, 웨일즈 5.3%, 스코틀랜드 7.4%, 북아일랜드 4.1%로 잉글랜드의 어떤 지역보다도 낮

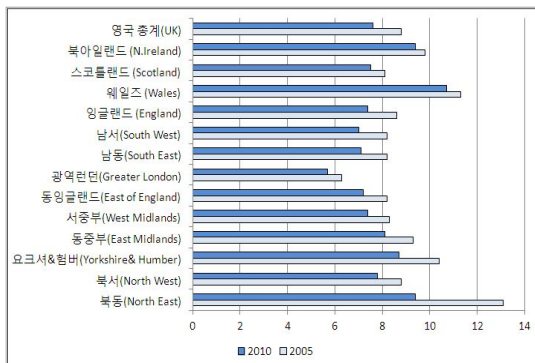


그림 4. 영국의 지역별 1인당 이산화탄소 배출량(2005, 2010년; 단위: 이산화탄소톤)

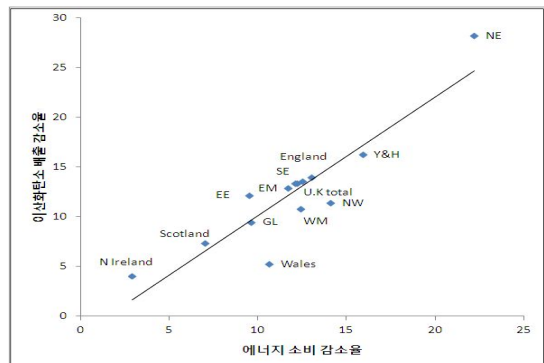
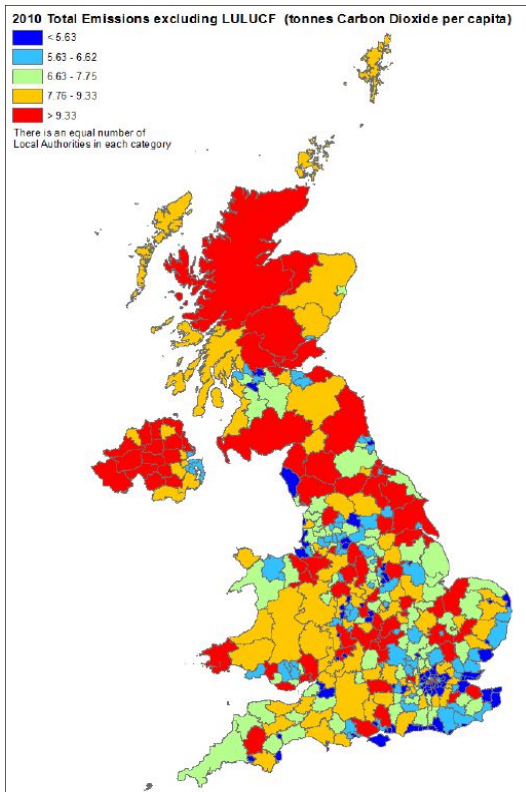


그림 5. 영국의 지역별 에너지 소비 및 이산화탄소 배출 감소율(2005-2010년, 단위: %)

게 나타난다. 특히 웨일즈는 1인당 이산화탄소 배출량이 북동지역 다음으로 많지만, 그 감소율은 가장 낮으며, 에너지 소비 감소율에 비해서도 낮은 것으로 분석된다(그림 4, 5).

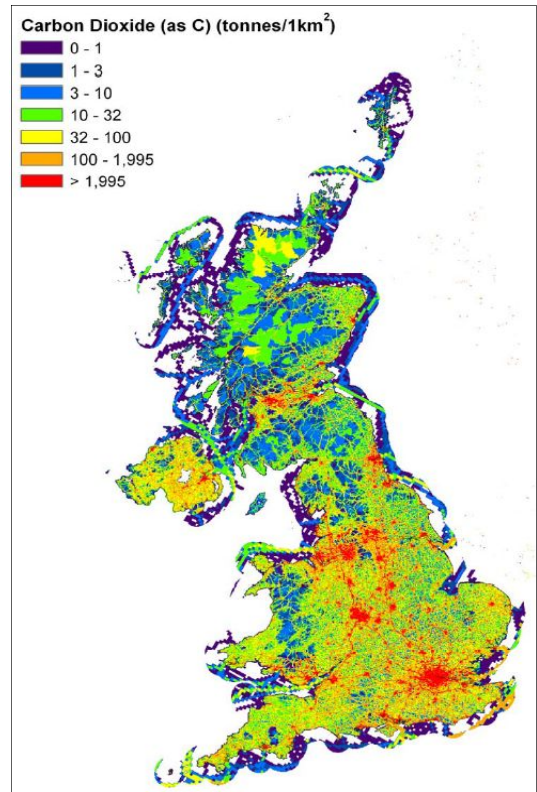
영국의 공식적 지역단위보다도 더 세부적으로 지자체 단위로 부문별 이산화탄소 배출량을 보면, 총배출량은 2005년 523,3백만톤에서 2010년 473,5백만톤으로 약 10% 감소를 보였다. 그러나 전체 지자체 406개 가운데 361개(88.9%)는 배출량의 감소를 보였지만 나머지 지자체들의 배출량은 증가하였다. 지자체별 1인당 이산화탄소 배출량의 공간적 분포를 보면, 북아일랜드, 스코틀랜드, 잉글랜드 북부, 그리고 웨일즈 지역이 다른 지역들에 비해 높게 나타나며(그림 6), 이러한 경향은 가정부문의 배출량 분포에서 더욱 확연하게 나타난다. 그 주요 원인은 이 지역들의 천연가스 보급률이 낮고 이로 인해 석탄이나 석유와 같은 탄소배

출에 민감한 다른 연료를 사용하기 때문이다. 이러한 경향은 이 지역들로 점차 천연가스 보급이 증대함에 따라 점차 해소될 것으로 예상된다(DECC, 2012). 1인당 이산화탄소 배출량의 공간적 분포에서 다른 부문들, 즉 산업상업 및 교통에서는 분명한 경향을 보이지는 않았다. 그러나 1인당 이산화탄소 배출량의 공간적 분포는 단위면적당으로 나타내면 거의 역전되는 양상을 보인다. 즉 1인당 배출량이 많은 스코틀랜드와 잉글랜드 북부 그리고 웨일즈에서는 단위면적당 이산화탄소의 배출량이 상대적으로 적은 반면, 광역런던과 그 주변 및 버밍햄, 맨체스터, 셰필드와 리즈 등 대도시들에서 매우 높게 나타난다(그림 7). 즉 인구가 집중된 광역런던과 그 주변 그리고 다른 대도시 지역들에서 1인당으로 환산하면 이산화탄소의 배출량은 낮지만, 실제 이산화탄소의 배출량은 매우 많다고 할 수 있다.



자료: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48633/6456-local-authority-co2-emissions-estimates-2010-stat.pdf

그림 6. 영국의 지자체별 1인당 CO₂ 배출량 (2010년)



자료: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/48633/6456-local-authority-co2-emissions-estimates-2010-stat.pdf

그림 7. 영국의 단위 면적당 CO₂ 배출량 (2010년)

6. 결론

오늘날 화석연료 고갈과 이에 따른 국제 유가의 폭등, 그리고 지구적 기후변화와 이로 인한 탄소 배출에 대한 국제 규제의 강화는 많은 국가들로 하여금 이에 대한 적극적 대응을 국가 발전의 주요 전략으로 설정하도록 하고 있다. 이러한 점에서 영국은 다른 서구 선진국들에 앞서 1990년대, 특히 신노동당 정부 이후 지속가능발전 또는 탄소 규제를 국가 발전의 핵심 전략으로 추진하고 있다. 뿐만 아니라 영국은 지난 10여년간 실제 에너지환경지표에 있어서도 비교 선진국들에 비해 상대적으로 탁월한 성과를 거둔 것으로 나타나고 있다. 탄소규제를 위한 영국의 이러한 앞선 환경정책 및 관련 제도들과 더불어 경험적 에너지환경지표의 가시적 성과는 '저탄소 녹색성장'을 추구하고자 하는 우리나라의 정책 입안가 및 연구자들의 주목을 끌었다.

이와 같이 영국의 환경정책 제도와 경험적 관련 지표들에 초점을 둔 국내 연구는 대부분 정책의 전개과정과 실제 지표의 성과에 초점을 두고 제도 그 자체를 소개하거나 이의 우월성, 예로 영국 환경정책의 통합성 또는 주류화 전략을 강조하고 그 시사점을 찾고자 한다. 반면, 일부 이론적 연구자들(특히 생태적 근대화의 관점의 연구자들은)은 영국의 환경정책이 전개되는 배경과 그 효과를 보다 심층적으로 분석하면서 그 유의성뿐만 아니라 실제 내재된 주요한 문제점들을 지적하면서 영국 환경정책의 시사점에 대해 유보적, 또는 부정적 입장을 보이고 있다. 이 논문은 이러한 국내 기존 연구들과 해외 연구 동향을 검토하여, 영국 환경정책의 통합성 또는 주류화 전략을 '녹색국가'의 개념을 통해 부각시키는 한편, 이에 내재된 문제점(또는 부정적 측면)들을 중심으로 영국의 신자유주의적 녹색국가 전략을 정책적 및 경험적으로 재평가함으로써, 저탄소 녹색성장을 위한 한국의 신자유주의적 전략(최병두, 2010)에 대한 시사점에 심각한 한계가 있음을 보이고자 했다.

영국은 1990년대 이후, 특히 1997년 신노동당 정부의 집권 이후 지속가능발전 또는 탄소규제를 국가발전 전략을 모색하고 정부 정책들을 통합하는 주요한 의제로 설정하고, '정부를 녹색화'하면

서 경제성장, 사회정의, 그리고 환경보호를 통합적으로 추구하는 '생태적 근대화'를 추동시키고자 했다. 이러한 녹색국가 전략을 추진하기 위해 신노동당 정부에 의해 제시된 다양한 환경정책들은 2000년대 중반을 기점으로 두 시기로 구분될 수 있다. 신노동당 정부의 집권 초기에는 지속가능발전에 바탕을 두고 교토의정서에서 요구되는 탄소 규제에 대한 임시적 대응 전략을 추구하였다. 이 시기에 영국은 탄소규제 요구를 상당 정도 충족시키는 가시적 성과를 거두었지만, 실제 이러한 성과는 탄소규제를 위한 신자유주의적 방안들의 도입에 주로 기인한 것으로 평가된다. 2000년대 중반 이후 영국은 탄소 규제를 위한 녹색국가 전략을 보다 근본적으로 추구하기 위하여 정부조직을 개편하고 관련 법들을 제정했지만, 실제 제도가 시행되어 일정한 성과가 나타나기 전에 연합정부로 전환하게 되었다. 뿐만 아니라 2000년대 후반의 실제 정책 및 경험적 자료들은 오히려 탄소규제의 실효성에 대한 의문을 자아내고 있다.

이러한 영국의 녹색국가 전략을 정책적으로 재평가해 보면, 그동안 전개해 온 환경정책들은 지속가능발전 또는 탄소 규제를 국가발전을 위한 새로운 기본 의제로 설정하고 실현하기 위한 것으로 이해될 수 있지만, 이러한 국가발전 전략이 신자유주의적 방안들과 결합함에 따라 정치집단(또는 정당)이 자신의 정치권력을 정당화시켜 유지·강화하고, 또한 동시에 관련 기업이나 자본의 이해관계를 실현시키기 위한 새로운 이데올로기로 내밀하게 작동한 경향이 있었다. 특히 지속가능발전과 탄소규제를 위한 국가 전략은 정부의 각 부처들을 정책적으로 통합할 뿐만 아니라 중앙정부가 지방정부에 탄소예산을 할당하고, 도시 및 지역 계획을 탄소규제에 초점을 두도록 함으로써 공간적 통치와 통합의 새로운 유형을 마련하도록 했다. 또한 이러한 영국의 녹색국가 전략의 직·간접적 성과라고 할 수 있는 최근 에너지·환경지표의 동향을 분석하여 경험적으로 재평가해 보면, 에너지 수입의존도 증대, 에너지 혼합에서 석탄 비중의 증가, 전력 생산의 민영화, 재생가능에너지 생산의 한계, 그리고 에너지 이용 및 온실가스 배출의 공간적 불평등 등 다양한 문제가 내재해 있음을 밝힐 수 있다.

주

- 1) 박창석·김동현(2012)에 의하면, 주류화(mainstreaming)의 개념은 기후변화 적응에 관한 논의에 적용되기 이전에, 젠더 주류화와 빈곤-환경 계획 등에서 논의되었다. 성주류화는 1995년 제4차 UN 세계여성대회 행동강령에 채택된 원칙을 기본으로 각국의 여성과 관련된 정책에 연계, 통합되었고, 빈곤-환경 계획은 국가개발계획 등에서 빈곤과 환경의 연결고리에 대한 주류화를 촉진하는 것을 목표로 설정되었다. 그러나 서수정(2007, 141; 또한 Lever, 2005)은 이 용어를 ‘집중투자’(이론)이라고 번역하고, 영국 노동당의 백서 이후 도시 재생 등에서 주요 정책 방향으로 제기된 것으로, 이는 “소외된 지역에 대한 집중적인 재정투자에 의한 양극화를 해소하기 위한 방안”으로 이해하고 있다. 양 연구에서 이 개념은 다소 상이하게 해석되고 있지만, 어떤 정책 방안을 전면에 부각시켜서 관심을 집중하도록 한다는 점에서 공통점을 가진다고 하겠다.
- 2) 이 연구에서는 이 두 용어 가운데 ‘생태’라는 개념에 함의된 규범적 측면을 남겨두기 위하여, 표면적 색깔(즉 이데올로기적 함의)로 간주되는 ‘녹색’이라는 용어를 사용하고자 한다. 사실 환경담론의 초기에는 ‘녹색국가’의 개념이 녹색민주주의, 녹색정치, 녹색사회 등의 용어와 더불어 규범적 함의를 가지는 것으로 이해되었으나, 이 용어들이 정치 권력에 의해 이데올로기적으로 전용됨에 따라 그 규범적 함의를 잃게 되었다.
- 3) 실제 새로운 탄소규제의 정치로의 전환이 정확히 이루어진 시기는 국가나 지역마다 다르겠지만, 서구 선진국들의 경우 2005/2006년은 주요한 계기를 이루었던 것으로 이해된다. 즉 “그 이전 시기와는 달리, 서구 [선진국들]은 2006년 경제, 정치, 사회 분야에서 기후변화가 가지는 엄청난 함의를 자각하였고, 이는 빈번하게 인류를 위협할 것이라는 점을 이해하게 되었다. 온도와 강수가 이상 현상을 보이고, 가뭄과 홍수가 빈번하게 발생하게 됨에 따라, 지역 및 국가의 정치가들은 녹색정치를 강화하고, 기업가들은 탄소 거래를 통해 큰 돈을 벌 수 있다는 점을 알게 되었다. 그리고 지구적/지역적 차원에서 광범위한 사회생태운동이 등장하여 기후변화를 빈곤이나 생활양식과 더불어 사회정의와 연계시키게 되었다”(Vidal, 2006, 9; While et al., 2010 재인용).
- 4) <http://www.sciencewise-erc.org.uk/cms/assets/Uploads/Publications/Bigenergy-FINAL.pdf> 2013년 5월 17일 확인
- 5) 이러한 상황은 기후변화에 대응하는 영국 노총을 방문한 한국 노조의 평가에서 “기후변화에 대응하기 위하여 노동, 시민, 환경, 기업 등 모든 사회주체들이 참여하는 국가차원의 인프라가 가동”되고 있음을 느끼도록 했다(정문주, 2010). 특히 한국 노조는 영국 정부가 저탄소 이행계획을 추진하는데 있어 ‘정의로운 전환을 위한 포럼’을 정보와 노동조합, 사용

자단체, 시민사회를 멤버로 구성했으며, 이 포럼을 통해 에너지 효율을 높이기 위한 방안, 초기투자를 통한 경제적 이익, 기후변화에 따른 저소득취약계층 보호 대책 등이 논의되고 있음을 매우 긍정적으로 평가하고 있다.

문헌

곽병훈·오수길, 2012, 영국의 지속가능발전 거버넌스 분석: 중앙정부와 지방정부의 관계를 중심으로, 한국비교정부학보, 16(3), 89-122.

김동현·박창석, 2012, 영국의 기후변화 리스크 평가(C CRA 2012)와 정책적 의미, 환경포럼, 16(7), 1-8.

김명심·박희제, 2011, 기후게이트(Climategate)와 기후과학 논쟁: 환경과학 거버넌스에의 함의, ECO: 환경사회학연구, 15(1), 155-199.

김유정·김경배, 2010, 영국의 기후변화 대응체제와 적용사례 연구, 서울도시연구, 11(4), 111-130.

김지현·송형만·조승현, 2007, 영국의 국가발전전략으로서 지속가능발전의 성과와 한계, ECO: 환경사회학연구, 11(2), 121-158.

박창석·김동현, 2012, 기후변화 적응 주류화를 위한 주요 전략과 사례, 한국환경산업기술원, GGGP: Global Green Growth Policy, 77(Special Issues).

서수정, 2007, 지속가능한 개발과 뉴어버니즘 이론의 적용에 의한 영국 버밍엄시 도시재생의 특성, 국토계획, 42(7), 229-254.

송은희, 2010, 그린 오션(Green Ocean) 국가전략에 관한 연구 - 유럽의 녹색성장관련 법률을 중심으로, 한독사회과학논총, 20(1), 229-254.

양도식, 2010, 영국 도시계획체계의 개혁과 새로운 자치구계획 LDFs이 시사점, 국토, 344, 104-113.

오동현·이윤준, 2012, OECD 회원국의 녹색지수 측정을 통한 녹색정책 방향 도출, 자원환경경제연구, 21(3), 683-716.

윤순진, 2007, 영국과 독일의 기후변화정책, 환경사회학연구 ECO, 11(1), 43-95.

정문주, 2010, 기후변화와 정의로운 전환을 위한 영국노총(TUC)의 대응활동, 월간 한국노총, 1월호, 21.

정지호, 2009, 영국의 기후변화 정책 및 시사점,

- 해양국토21, 2, 41-56.
- 최병두, 2009, 자연의 신자유주의화: (1) 자연과 자본축적 간 관계, *마르크스주의연구*, 6(1), 5-51.
- 최병두, 2010, 신자유주의적 에너지 정책과 '녹색 성장'의 한계, *대한지리학회지*, 45(1), 26-48.
- 한상운, 2007, 영국의 통합환경관리제도에 관한 연구, *환경정책연구*, 6(3), 1-31.
- 허남혁 등(역), 2007, 자연과 타협하기, 필맥, 서울 (Harriss-White, B. and Harriss, E., 2006, *Coming to Terms with Nature*, in Panitch, L. and Leys, C. (eds), Merlin Press, London).
- 황병상, 2010, 영국의 저탄소 성장정책과 시사점, 한국정책학회 학술대회 발표 논문.
- Agyeman, J. and B. Evans, 2004, 'Just sustainability': the emerging discourse of environmental justice in Britain? *Geographical Journal*, 170 (2), 155-64.
- Bailey, I., 2006, Market environmentalism, new environmental policy instruments, and climate policy in the United Kingdom and Germany, *Annals of the Association of American Geographers*, 97(3), 530-550.
- Bailey, I., 2007, Neoliberalism, climate governance and the scalar politics of EU emissions trading, *Area*, 39, 431-442.
- Bailey, I., and Wilson, G.A., 2009, Theorising transitional pathways in response to climate change: technocentrism, ecocentrism, and the carbon economy, *Environment and Planning A*, 41, 2324-2341.
- Beatley, T., 2000, *Green Urbanism: Learning from European Cities*, Island Press, Washington D.C..
- Carter, N. and Ockwell, D., 2007, *New Labour, New Environment? An Analysis of the Labour Government's Policy on Climate Change and Biodiversity Loss*, Friends of the Earth, York.
- Castree, Noel, 2008a, Neoliberalising nature: the logics of deregulation and reregulation, *Environment and Planning A*, 40(1), 131-152.
- Castree, Noel, 2008b, Neoliberalising nature: processes, effects and evaluations, *Environment and Planning A*, 40(1), 153-173.
- DECC(Department of Energy and Climate Change), 2011, *Planning our electric future: A White Paper for secure, affordable and low-carbon electricity*.
- DECC(Department of Energy & Climate Change), 2012, *Local Authority CO₂ Emissions Estimates 2010: Statistical Summary and UK Maps* (23 August).
- DECC(Department of Energy & Climate Change), 2013, *Statistical release*(28 March).
- DETT(Department of the Environment, Transport and the Regions), 2000, *A Better Quality of Life: A Strategy for Sustainable Development for the United Kingdom*, London.
- DTI(Department of Trade and Industry), 2000, *Sustainable Development Strategy*.
- Fudge, S., Peters, M., Hamilton, J. and Parag, Y., 2011, Risk, governance and community: a "reinvention of politics" or political opportunism', presented at UKERC 'Energy and People' conference, 20-21 September 2011, Oxford.
- Jackson, T., 2010, Environmental policy under New Labour, *Local Economy*, 25(5-6), 510-522.
- Jessop, B., 2002, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, Cambridge.
- Jonas, A.E.G., Gibbs, D., and While, A., 2011, The new urban politics as a politics of carbon control, *Urban Studies*, 48(12), 2537-2554.
- 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*, 42, 821-837.
- Lebel et al., 2012, *Mainstreaming Climate Change Adaptation into Development Planning*, Adaptation Knowledge Platform and Stockholm Environment Institute, 32.
- Lehmann, S., 2011, Transforming the city for sustainability: The principles of green urbanism, *Journal of Green Building*, 6(1),

- 104-113.
- Lever, J., 2005, *Mainstreaming Regeneration*, ODPM, London.
- Levett-Therivel Sustainability Consultants, 2007, *Environmental Sustainability and English Regional Strategies*, Friends of the Earth, Oxford.
- Lovell, H., Bulkeley, H., and Owens, S., 2009, Converging agendas? energy and climate change policies in the UK, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27, 90-109.
- Mansfield, B., 2005, Beyond rescaling: reintegrating the "national" as a dimension of scalar relations, *Progress in Human Geography*, 29, 458-73.
- Meadowcroft, J., 2005, From welfare state to eco-state? in Barry, J. and Eckersley, R.(eds), *The State and the Global Ecological Crisis*, Cambridge MA, MIT Press, 3-24.
- Murphy, J., 2000, Editorial, *Geoforum*, 3(1), 1-8.
- Newman, P., 2010, Green urbanism and its application to Singapore, *Environment and Urbanization Asia*, 1(2), 149-170.
- North, P., 2010, Unsustainable urbanism? cities, climate change and resource depletion: A Liverpool case study, *Geography Compass*, 4(9), 1377-1391.
- Osborne, D., 1997, Some reflections on UK environmental policy 1970-1995, *Journal of Environmental Law*, 9(1), 3-22.
- Pepper, D., 1999, Ecological modernisation or the 'ideal model' of sustainable development? Questions promoted at Europe's periphery, *Environmental Politics*, 8(4), 1-34.
- Revell, A., 2005, Ecological modernization in the UK: rhetoric or reality? *European Environment*, 15, 344-361.
- Russel, D. and Tumpenny, J., 2009, The politics of sustainable development in UK government: what role for integrated policy appraisal? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(2), 340-354.
- Stern, S.N., 2006, *The Stern Review on the Economics of Climate Change*, HM Treasury, London.
- Swyngedouw E., 2007, Impossible 'sustainability' and the post-political condition', in Gibbs, D. and Krueger, R. (eds), *Sustainable Development*, Guilford Press, New York, 13-40.
- Vidal, J., 2006, The year the world woke up, *The Guardian* (20, December, 2006).
- While, A., Jonas, A.E.G., and Gibbs, D., 2004, The environment and the entrepreneurial city: searching for the urban 'sustainability fix' in Manchester and Leeds, *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(3), 549-569.
- While, A., 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*, 35(1), 76-93.
- Wilson, E., 2009, Multiple scales for environmental intervention: spatial planning and the environment under New Labour, *Planning Practice and Research*, 24(1), 119-138.

(접수: 2013.04.27, 수정: 2013.05.20, 채택: 2013.05.25)