

녹색국가의 유형과 국가기능에 관한 비교연구*

김 근 세**

조 규 진***

..... <目	次>
I. 서론	IV. 4개국 비교분석: 노르웨이, 독일, 영국,
II. 녹색국가의 이론적 배경	미국
III. 연구설계	V. 결론

<요 약>

본 연구는 기후변화에 대한 대응으로 1990년대 이후 추진된 녹색국가 논의를 개별사례를 넘어 국가간 객관적 자료를 기반으로 비교분석하였다. 분석의 개념틀로 녹색국가 유형, 녹색국가 전략, 국가기능과 기구의 관계에 주목하였으며, Dryzek의 녹색국가 유형을 기초로 선도적으로 녹색국가 전략을 추진하고 있는 노르웨이, 영국, 독일, 미국의 사례를 비교분석하였다. 먼저, 다양한 이익집단이 정책과정에 제도적으로 통합되는 적극적 포섭형 국가인 노르웨이의 경우 비교적으로 통합기능의 비중이 높고, 생산기능 비중이 가장 낮은 특성을 보였다. 이는 생태민주주의 혹은 생태복지국가 전략에 따른 결과로 판단된다. 둘째, 다양한 이익집단의 참여에 소극적인 소극적 포섭형인 미국과 소극적 배제형인 독일의 경우 생산기능이 가장 높게 나타났는데, 특히 미국의 경우 생산기능의 비중이 80%가 넘어 지배적인 특성을 나타냈다. 이는 생태근대화 전략에 따른 결과로, 두 국가의 경우 기업의 참여와 기술개발을 통해 환경문제 및 기후변화에 대응하고 있다. 마지막으로, 시민사회가 환경정책과정에서 배제되는 적극적 배제형인 영국의 경우 규제중심의 집행기능 및 환경관련 세금의 비중이 상대적으로 다른 국가에 비해 높은 특성을 나타냈다. 이는 주로 규제 수단을 통해 환경문제에 대응하는 생태권위주의 전략으로 볼 수 있다. 이러한 분석결과는 녹색국가 유형과 전략에 따라 국가기능과 기구의 발전이 상이할 수 있음을 시사한다.

【주제어: 녹색국가, 기후변화, 국가기능과 기구】

* 본 논문은 2012년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2012S1A5A2A01019681)

** 성균관대학교 국정관리대학원 교수(seogam@skku.edu)

*** 과학기술정책연구원 연구원(headjiny@skku.edu)

논문접수일(2015.1.25), 게재확정일(2015.3.8)

I. 서론

1990년 UN 기후변화패널 (Intergovernmental Panel on Climate Change)의 지구온난화에 관한 평가보고서가 처음 발간되면서 전 지구적으로 기후변화(climate change)가 국제적 화두로 대두되었다. 이후 Copenhagen에서 국제정상들이 모여 지구온난화 방지를 위한 구체적 이행 방안을 모색하였다. 비록 보고서 내용의 몇 가지 사실에 대한 과학적 진위에 논쟁이 있지만, 향후 기후변화가 초래할 수 있는 여러 가지 위협에 대응할 수 있는 국가의 역량이 요구되고 있다.

실제 기후변화 완화와 적응을 위해 선진국에서 녹색국가화를 위한 국가전략을 앞 다투어 내놓고 있다 (Ellis, 2009). 우리나라 정부도 기후변화에 적극적으로 대응하기 위하여, 2009년 2월 대통령 소속의 녹색성장위원회를 신설하였고, 7월 녹색성장 국가전략 및 5개년 계획을 발표하였다. 구체적으로, ‘저탄소 녹색성장’의 국가비전을 제시하고, 10대 정책과제를 발표하였다 (청와대 소식지, 2009. 12. 14). 기본적으로, 우리 정부의 녹색성장의 비전과 전략은 기후변화에 따른 위협과 기회를 국가성장의 새로운 동력이라는 산업정책의 측면에 주목하고 있는 것으로, 소위 ‘낮은 수준의 녹색국가(weak green state)’의 생태근대화(ecological modernization) 전략의 선택으로 볼 수 있다. 이는 아마도 발전국가의 경제성장 중심의 이념과 제도의 지속성으로 이해할 수 있다.

그런데 기후변화에 따른 우리나라 녹색국가의 성격을 보다 거시적으로 이해하기 위해서는 생태민주주의 관점에서 녹색국가(green state)의 담론을 조망할 필요가 있다 (문순홍, 2006). 기후변화에 대한 국가의 대응은 산업정책의 수준을 넘어 정치행정시스템과 시민사회의 변화, 그리고 일반국민의 삶의 양식의 획기적 변화가 요구되기 때문이다. 특히, 정치행정의 측면에서 기존의 행정국가의 구조와 과정을 녹색국가의 관점으로 재편성하는 노력이 요구된다 (조명래, 2004; Dryzek, 2005; 정규호, 2006).

이러한 문제의식에서 이 연구는 우리보다 선도적으로 녹색국가를 경험하고 있는 외국의 녹색국가의 성격을 비교분석하려고 한다. 특히, 녹색국가의 다양한 국가유형과 전략을 검토하고, 이러한 녹색국가의 성격이 국가기능과 기구 변화로 나타난 현상을 경험적으로 비교분석하려고 한다. 연구목적은 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째, 이론적 배경으로 녹색국가의 등장배경과 의의, 그리고 국가-자연 관계의 다양한 관점을 생태민주주의 관점에서 검토한다. 둘째, 비교론적으로 녹색국가의 성격을 녹색국가의 유형화를 통해 비교분석한다. 특히, 상이한 녹색국가 유형과 전략에 따라 국가기능과 기구에 어떠한 차이가 나타나는지 비교분석한다.

녹색국가의 행정기구 측면에서 기존 연구는 국내외를 통틀어 대단히 제한적인 연구결과가 축적되어 있다. 2004년에 발간된 Robyn Eckersley의 *Green State* 저서는 녹색국가론의 배경과 의의를 민주주의 담론으로 정리하였다. 그리고 Dryzek et al. (2003)은 사회운동의 차원에서 녹색국가의 유형과 그 발전과정을 분석하였다. 국내 정치학계에서는 조명래(2002)가 기존의 국가론에 기초하여 시론적으로 녹색국가의 다차원과 발전유형을 제시하였고, 이후 문순홍(2006)과 그 연구단의 연구가 선구적이었다. 행정학계에서는 정규호(2006)가 초기에 이러한 생태민주주의 담론을 정리하여 소개하였고, 행정의 녹색화를 실현하기 위한 여러 가지 과제를 제안하였다. 이후 녹색거버넌스의 구축과 녹색성장 정책의 조정체계 강화를 제안하고 있다 (한국행정연구원 외, 2009; 윤경준 외, 2010).

이 연구는 이러한 기존연구를 바탕으로 녹색국가의 성격을 국가 간에 비교분석하려 한다. 특히, 녹색운동과 생태민주주의의 사조에서 선도적으로 녹색국가 전략을 추진한 국가의 녹색국가 유형, 전략, 그리고 이에 따른 국가기능과 기구의 차이를 분석한다. 이를 통해 녹색국가 유형에 따른 녹색국가 전략 및 국가기능과 행정기구의 관계에 대해 시론적으로 탐색하고자 한다.

II. 녹색국가의 이론적 배경

1. 녹색국가의 의의와 제도

녹색국가의 배경은 1970년 전후 서유럽국가에서 찾을 수 있다 (문순홍, 2006: 73). 노르웨이 학자 Arne Naess가 당시 생태위기의 시대임을 선언하고, 이를 극복하기 위해 기존의 환경관리주의로부터 생태패러다임으로의 전환을 주창하였다. 이 시기 핵발전소 반대운동을 중심으로 한 환경운동단체들이 본격적으로 지방선거에 참여하기 시작하면서 국가의 녹색화가 전개되었다.

녹색국가의 개념 정의와 관련하여 Eckersley(2004)의 연구가 체계적이고 종합적인데, 그녀는 “녹색국가는 규제의 이념과 민주적 절차가 자유민주주의 보다는 생태민주주의(ecological democracy)에 의해 이루어지는 민주국가”로 정의한다 (Eckersley, 2004: 4). 즉 규범적으로, ‘생태적으로 책임지는 국가성(ecologically responsible statehood)’을 강조한다.

그녀는 녹색운동이 사회적으로 정의롭고, 생태적으로 지속가능한 사회의 이상에 접근하기 위해서 국가의 역할을 수용한다. 동시에 녹색목표를 달성하기 위해 국가를 수단적으로 활용하기 보다는 국가를 민주적 공적 가치의 구현체로 이해한다. 환경규제와 환경정의를 실현하

는 녹색국가는 두 가지 성격을 가지고 있다 (Eckersley, 2004: 11-13). 첫째, 녹색국가는 강하고(strong), 효과적인 국가이다. 환경 복원을 촉진하거나, 여러 가지 환경 피해를 낚는 행위들을 규제하는데 강력한 국가가 요구된다. 또한 지속가능한 사회가 시민들 삶의 기회에 있어 사회적으로 퇴보하는 사회가 아님을 담보할 수 있도록 자원을 재분배할 수 있는 역량을 가지고 있어야 한다. 둘째, 녹색국가는 좋은(good) 국가이다. 국가는 종 다양성, 대중교통, 생명지원 서비스와 같은 진정한 공공재를 보장하는 ‘공적인 생태 신탁인’의 역할을 수행하는 사회적 제도이다. 즉 시민공화주의 전통에 따라, 국가는 이성, 윤리, 집합적 선의 구성체이다. 녹색국가는 환경보호와 환경정의를 지켜내기 위한 집단적 행위를 적극적으로 증진하고, 국가 영토나 다음 세대를 넘어서는 사회적 생태적 비용의 붕괴를 방지하는 책임성을 갖는다.

녹색국가의 이론적 배경을 좀 더 거시적으로 이해하기 위해서 국가-자연(state-nature)의 관계, 즉 국가이론들의 자연관을 참고할 수 있다 (Whitehead et al., 2007: 23-55). 첫째, 자유민주주의의 자연관은 국가와 자연의 이원론적 입장이다. 예를 들어, Hobbes의 정치철학에서 자연상태(state of nature)는 일차적 자연(first nature) 그 자체를 의미한다. 즉 국가의 부재 상태는 곧 문명화되지 않은 자연 영역이 존재하는 것이다. 자연은 인간사회 외부의 비문명적인 영역으로 인간의 합리성과 국가로 정복되어야 할 대상이다. 반대로 낭만적 자연주의자인 Rousseau도 국가와 자연의 이원론적 입장은 동일하지만, 자연 상태를 인간의 자유가 보장되는 자연권 영역으로 보고, 국가가 이를 보호하고 재건할 영역으로 간주하였다. 둘째, 엘리트주의 자연관은 사회적으로 변화된 이차적 자연(second nature)으로 이해하며, 국가는 자연의 관리자 내지 보호자로 가정한다. 자본주의 경제의 이기적인 이익추구 경쟁으로 환경 피해가 심해지면서 자연에 심대한 영향을 미치게 되는데, 이에 인간사회는 자연환경을 관리할 수 있는 국가의 역할을 강조한다. 즉 생태적 리바이어던(ecological leviathan)으로서 국가는 자연 환경보호에 적극적으로 개입할 수 있는 제도적 역량을 갖추어야 한다. 셋째, 마르크스주의 국가관에서 자연은 생산력의 한 자원요소로 간주된다. 자연 자원의 경쟁적 이용에 있어 국가는 자본주의경제체제의 지배계급의 이해에 봉사하게 된다. 그리고 자연 세계로부터 사회적 소외를 강화한다. 즉 자연의 경제적 착취의 시각에서 국가의 역할을 강조한다. 넷째, 정치 생태주의(political ecologies) 관점은 가뭄, 기근 등 자연 문제를 정치와 생태의 결합물로 이해한다. 국가는 특정 사회의 자연문제를 야기하는 정치제도, 경제실제, 생태과정에서 국가는 암묵적이지만 핵심적 요소이고, 때로는 국가권력과 영향력이 정치생태에 보다 명시적으로 영향을 미치기도 한다.

그리고 제도적 차원에서, 녹색국가의 심의민주주의와 생태민주주의의 의의를 적극적으로 실현할 수 있는 구체적 행정제도로 Dryzek(2005)은 여러 가지 방안을 제시한다. 첫째, 정부

와 시장의 질서에서 상당히 자율적인 녹색공론의 장(green public sphere)을 확립한다. 둘째, 국가행정에서 녹색 이념을 추구할 수 있는 시민사회의 영향력 확대를 위한 담론제도설계(discursive design)의 개발로서, 공론조사(public inquiry), 환경조정(environmental mediation), 규제협상(regulatory negotiation), 대안적 분쟁해결(alternative dispute resolution) 등 행정과정과 절차의 정당성을 확보하는 제도를 확충한다.

한 걸음 나아가, Eckersley(2004: 242-44)는 녹색민주국가의 녹색헌법(green constitution)을 주장하는데, 녹색헌법에는 다음과 같은 환경 권리와 책임에 관한 조항을 포함하도록 제안한다. 첫째, 환경 정보에 관한 권한인데, 이는 국가의 의무적인 환경에 대한 보고, 공해물질과 위해물질에 대한 지역사회의 알권리 보장 등을 포함한다. 둘째, 새로운 기술이나 R&D가 제안되는 경우 환경영향평가의 대상이 되며, 평가결과에 참여할 권리가 헌법에 포함된다. 셋째, 환경규제를 비롯한 환경 관련 기준 결정과정에 참여할 권리가 포함된다. 넷째, 환경피해로 고통 받거나 위협받는 경우의 구제권과 NGO와 시민들이 최소한의 환경기준과 환경법을 담보할 수 있도록 제3자 소송권이 포함된다. 다섯째, 제도와 관련하여, 모든 종과 미래세대의 환경 이해를 정치적 및 법적으로 대표할 수 있는 독립적인 공적 기구의 설치와 공동의 환경문제에 대한 국민투표 혹은 심의기구 등 해결기제가 헌법에 규정되어야 한다. 그리고 제3자에게 환경 피해를 야기할 수 있는 행위를 피해야 할 책임 등이 헌법에 포함된다.

2. 녹색국가의 유형

녹색국가는 서구유럽을 중심으로 1970년대 이후 환경운동, 생태운동이 활성화 되면서 본격적으로 등장되었다. 최근 기후변화가 국제적 화두가 되면서 국가별로 경쟁적으로 다양한 녹색정책을 발표하고 있는데 (Ellis, 2009), 국가별로 상이한 정치경제적 환경에서 이러한 녹색화의 압력은 다양한 유형으로 발전되고 있다. 이러한 녹색국가의 유형화와 관련해, Dryzek et al.(2003)은 녹색운동과 국가의 상호작용 관계에 주목하였다. 이들에 따르면, 국가유형은 두 가지 기준으로 구분할 수 있다 (Dryzek et al, 2003: 6). 첫 번째 기준은 국가의 이익대표에 대한 태도인데, 국가가 이익대표에 포섭적(inclusive) 혹은 배제적(exclusive)인지에 따라 구분된다. 배제적 국가는 일부 정치행위자에게 이익대표를 제한하고 다른 행위자의 접근을 거부하나, 포섭적 국가는 다양한 이해당사자에게 개방적이다. 이 경우 정치행위자들간에 체계적인 권력의 불평등이 존재할 수 있다. 둘째, 국가가 허용하거나 추구한 이익대표에 적극적(active)이거나, 소극적(passive)일 수 있다. 적극적 국가는 시민사회에 존재하는 이해의 종류와 범주에 적극적으로 관심을 갖는다. 즉 시민사회 이해관계의 내용과 권력에 대해 적극적으로 개입하는 정치적인 존재이다. 반대로, 소극적 국가는 사회에 존재하는 이해관계에

대해 무관심하고, 특정 집단의 지위에 대한 개선과 저지에 행동을 하지 않는다. 이러한 두 기준을 바탕으로 녹색국가의 유형을 <표 1>과 같은 네 가지로 구분할 수 있다.

〈표 1〉 녹색운동과 국가유형

	포섭 (inclusive)	배제 (exclusive)
적극적 (active)	확장된 조합주의 (expansive corporatism)	권위적 자유주의 (authoritarian liberalism)
소극적 (passive)	다원주의 (pluralism)	법적 조합주의 (legal corporatism)

*자료: Dryzek et al. (2003: 7)

Dryzek et al. (2003)의 논의에 따르면, 적극적 포섭형 국가로 다양한 이익집단을 국가가 제도적으로 통합하는 조합주의 체제의 전통을 지닌 노르웨이를 들 수 있다. 노르웨이의 경우 환경단체와 국가가 긴밀한 협의관계를 가지며, 협의과정에 환경단체가 적극적으로 참여할 수 있도록 국가는 환경단체를 지원한다. 즉 국가는 환경단체의 지속가능성을 위해 재정적으로 지원하며, 환경단체가 정책결정과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 제도적 기구를 설립한다.

둘째, 소극적 포섭형 국가로 다양한 이익집단이 구성되어 정치과정에 영향력을 미치는 다원주의 정치체제인 미국이 사례로 제시된다. 미국의 경우 노르웨이와 달리 국가가 제도적으로 이익집단의 참여를 적극적으로 지원하지는 않지만, 다양한 이익집단에 의해 발전된 환경운동 단체들이 국가의 정책과정에 영향력을 행사한다. 국가는 이러한 환경단체를 적극적으로 정책결정과정에 포섭하거나 직접적으로 지원하지는 않지만, 자문위원회 기구 설립을 통해 소극적인 참여의 기회를 제공한다.

셋째, 적극적 배제형의 국가로 1980-90년대의 영국이 제시되는데, 이는 신자유주의적 정부개혁의 추진과정에서 시민사회를 배제함에 따라 비롯되었다. Dryzek(2003)은 이를 권위적 자유주의로 설명한다. 이에 작은정부 개혁의 일환으로 환경단체가 정책과정에 참여할 수 있는 자문기구가 폐지되었으며, 규제개혁에는 환경규제의 완화가 포함되었다. 1990년대 이후 적극적 배제형에서 소극적 배제형 국가로 변화되고 있다는 평가를 받으나, 배제형 성격은 유지되고 있다.

마지막으로, 소극적 배제형 국가로 독일을 들 수 있다. 독일의 경우 강한 법치주의 전통에 따라 법적 정당성에 기반한 국가행정이 존중되고, 시민과 이익집단의 정책과정 참여에 유보적 태도를 가지는데, 이에 법적 조합주의로 분류할 수 있다 (Lehmbruch & Schmitter, 1982). 이에 독일의 경우 환경단체의 정책과정 참여에 국가가 적극적으로 제한하지는 않음

나, 공식적 참여가 전적으로 허용되거나 참여를 지원하지도 않는다. 또한, 환경정책과정에서 환경단체와 국가간 협의가 강조되기보다 갈등관계가 유지된다. 이에 환경단체는 정책과정에 영향력을 행사하기보다는 대안적 환경보호 사업 등 친환경운동에 노력한다.

3. 녹색국가의 전략

사회문제 해결을 위해서 사회구성원간 다양한 조정기제가 요구되는데, 이러한 관점에서 환경문제의 경우에도 문제해결을 위한 다양한 조정기제가 논의될 수 있다. Dryzek (2013)은 환경문제 해결을 위한 3가지 주요 조정기제로 관료제, 민주주의, 시장 등을 제시하는데, 이를 관리적 합리주의(administrative rationalism), 민주적 실용주의(democratic pragmatism), 경제적 합리주의(economic rationalism)로 분류한다. 관리적 합리주의는 환경위기에 대해 대부분의 국가에서 가장 보편적으로 활용하는 대응 방식으로 전문가에 의한 환경관리 및 국가에 의한 환경규제가 강조된다. 이에 과학적 전문성에 기반한 자원관리, 환경영향평가를 비롯한 다양한 환경규제정책, 전문가가 참여하는 환경자문위원회 등이 포함된다. 민주적 실용주의는 관리적 합리주의에 대한 대안으로, 다양한 이해관계자가 참여하는 환경문제 대응 방식인데 거버넌스 논의와 연결될 수 있다. 이에 환경단체를 비롯한 시민사회가 참여하는 정책담론과 민주적 정책과정, 시민의 알권리를 보장하기 위한 국가의 정보공개 등이 강조된다. 경제적 합리주의는 환경문제에 대한 시장적 처방이 강조되는데, 기업이 환경오염 완화에 참여하도록 하는 유인체계, 기술개발을 통한 환경문제 해결 등을 주 내용으로 한다.

이러한 Dryzek의 논의는 녹색국가 논의와 연결하여 검토될 수 있는데, 녹색국가 전략으로 생태권위주의, 생태근대화론, 생태민주주의, 생태복지국가 등이 제안된다 (문순홍, 2006: 78-81). 첫째, 환경정책의 차원에서, 생태권위주의는 엄격한 환경규제 기준을 설정하고 집행하는 국가의 역할을 강조한다. 이는 자원고갈과 환경문제에 대한 국가의 권위적 개입을 인정하는데, 관리적 합리주의 차원에서 이해된다.

둘째, 국가발전전략의 차원에서, 생태근대화론은 지속가능한 발전을 위한 국가의 역할을 강조한다.¹⁾ 생태근대화론은 Joseph Hober에 의해 주창된 개념으로 친환경적으로 자본주의

1) 리우회의 의제21에서 제안된 지속가능한 정부의 역할은 다음과 같이 정리하고 있다 (WCED, 1987: ch.12). 첫째, 정부는 정책, 기획, 재정운용의 결과가 경제적으로뿐만 아니라 환경적으로도 지속가능한 발전을 가져올 수 있도록 책임지고 일할 수 있는 국가적 관리기구, 경제기구, 그리고 부문별 기구를 만들어야 한다. 둘째, 정부는 환경보호와 자원관리 기구의 역할과 능력을 강화해야 한다. 셋째, 정부는 세계공동체의 생존, 안보, 복지에 위협을 정확하게 파악, 평가, 보고할 수 있는 능력을 강화해야 한다. 넷째, 정부는 발전계획과 정책집행에 있어 대중, NGO, 과학계, 산업계의 폭넓은 지지와 참여를 끌어내야 한다. 다섯째, 정부는 환경문제와 관련된 국내법과 국제법의 격차를 메우고, 현재와 미래 세대가 건강과 복지를 누릴 수 있는 환경권을 보유하고 있음을 인정하고, 이러한 권리를 보호할 수

정치경제체계의 재구조화를 강조하고, 이를 위해 국가-시민사회-시장의 녹색거버넌스의 구축을 주장한다. 이는 정책적으로 환경문제를 극복하면서 경제성장을 지속할 수 있다는 맥락에서 이해되어, 경제성장과 환경보호의 공존이 강조된다. 이에 생태근대화론은 환경문제 해결을 위해 “자본주의 정치경제를 환경을 중심으로 한층 더 근대화하는 방식으로 재구성함으로써 환경문제를 해결하면서 건전하게 경제성장을 달성할 수 있다고 보는 담론”으로 정의된다(윤순진, 2007: 236). 이러한 생태근대화론은 부분적으로 경제적 합리주의로 이해될 수 있다²⁾.

셋째, 심의민주주의(deliberative democracy), 소통민주주의(communicative democracy) 차원에서 녹색국가를 접근하는 생태민주주의, 녹색민주주의를 들 수 있다. 서구의 자본주의 경제체제와 다윈주의 정치체제로는 기후변화에 미시적 및 점진적으로 대응할 수밖에 없다는 구조적 한계가 지적되면서, 녹색정치이론가들은 대안으로 Habermas의 소통합리성(communicative rationality)과 담론민주주의 관점에서 녹색국가를 접근하고 있는데, 대표적으로 생태민주주의(ecological democracy)의 주장을 들 수 있다. 이러한 생태민주주의 국가는 환경단체를 비롯한 다양한 시민사회 구성원의 참여로 불확실한 환경문제를 해결하는데 요구되는 공개성, 응집성, 정당성을 확보할 수 있다. 이러한 생태민주주의는 민주적 실용주의로 구분될 수 있다.

마지막으로, 환경이슈와 복지이슈를 결합하는 녹색복지국가의 흐름이다. 이는 환경정의(environmental justice)에서 논의될 수 있는데, 환경오염의 피해가 사회계층에 따라 상이하게 나타날 수 있어 이를 해결하려는 노력에서 시작된 논의이다(허태욱 2013). 즉, 환경적 위험이 야기할 수 있는 불평등 해결 및 환경보호를 동시에 추구한다.

있는 방도를 찾아야 한다.

- 2) Dryzek(2013)은 생태근대화 논의를 경제적 합리주의로 분류하지 않았다. 그는 환경문제 대응과 관련하여 크게 문제해결 방식과 지속가능성 추구로 구분하고, 문제해결 방식으로 관리적 합리주의, 민주적 실용주의, 경제적 합리주의를 제안하였고, 지속가능성과 관련하여 생태근대화론을 논의하였다. 그러나 생태근대화 논의에서 기업 참여를 유인하는 이윤이 핵심이라는 Dryzek(2013: 170)의 논의, 생태근대화에 저항하기보다 포용함에 따라 더 많은 이윤을 얻을 수 있는 경제구조 등으로 이는 경제적 합리주의 방식으로 분류될 수 있다고 판단하였다. 또한, Dryzek의 환경문제에 대한 문제해결 방식과 지속가능성 논의는 상호 배타적이기 보다 동일한 담론의 다른 측면이라는 주장이 존재한다(구도완, 2006).

Ⅲ. 연구설계

본 연구는 선도적으로 녹색국가 전략을 추진한 국가들의 녹색국가 유형에 따른 국가기능과 기구의 차이를 비교분석하는 것으로, 녹색국가의 유형과 전략에 따른 국가간 상이한 국가기능 및 기구의 발전 가능성에 주목하였다. 즉 이 연구는 기본적으로 가설형성형(hypothesis generating) 연구에 속한다.

여기서 국가기능과 기구는 자본주의 국가기능과 기구의 성격 변화를 분석하는데 유용한 Clark & Dear(1984)의 합의기능, 생산기능, 통합기능, 관리기능의 개념들을 적용한다.³⁾ 이에 환경 및 기후변화 관련 예산을 국가기능별로 분류하여 분석하였는데, 가령, 지방정부를 비롯한 공공부문의 다른 기관에 이전되는 예산은 합의기능으로, 기업에 대한 R&D 지원 및 환경관련 정부구매 예산은 생산기능으로 분류하였다. 또한, 일반국민에 대한 환경관련 보조금 및 사회안전망 관련 예산은 통합기능으로 분류하였고, 마지막으로 집행기능의 경우 환경관련 공무원 보수 및 환경규제 관련 예산을 포함한다. 노르웨이, 독일, 영국 등 유럽국가와 달리 미국의 경우 부처별로 기후변화 관련 예산을 편성하고, 의회에 정부지출을 보고하고 있다. 이에 미국의 경우 각 부처가 기여하는 국가기능에 따라 부처예산을 분류하였다. 예를 들어, 국방부, 국무부의 기후변화 예산은 합의기능, 농무부, 상무부 등의 예산은 생산기능, 보건복지부의 경우 통합기능으로 분류하였다.

앞의 녹색국가의 이론적 논의를 바탕으로, 환경단체 등 다양한 이해관계자가 정책과정에 참여하는 적극적 포섭형 국가의 경우 민주적 실용주의 입장인 생태민주주의 전략이 활용되며, 더불어 이러한 참여를 적극적으로 지원하기 위한 국가의 노력이 녹색복지국가 형태로 발전될 것으로 예상된다. 이에 국가기능 중 복지기구가 포함된 통합기능의 비중이 상대적으로 높을 것으로 판단된다.

둘째, 소극적 포섭형 국가와 소극적 배제형 국가의 경우 환경문제에 대한 국가 개입의 소극성을 강조하는 입장으로 적극적인 정책적 개입보다 시장적 처방에 의존하는 경제적 합리주의 전략이 활용되며, 이에 생산기능의 비중이 상대적으로 높을 것으로 판단된다.

셋째, 적극적 배제형 국가의 경우 환경문제에 있어서 환경단체의 참여를 배제하고 국가가 권위적인 지위에서 환경정책이 결정되는 생태권위주의 전략이 활용될 것으로 예상된다. 환경규제를 적극적으로 활용함에 따라 규제기구가 포함된 집행기능의 비중이 상대적으로 높을 것으로 판단된다.

3) 여기서 국가기능과 기구의 개념과 분류에 대한 자세한 논의는 Clark & Dear(1984)와 정용덕(2002) 참조.

〈표 3〉 분석의 틀

녹색국가 유형	녹색국가 전략/정책	국가기능과 기구
- 적극적 포섭형 - 소극적 포섭형 - 소극적 배제형 - 적극적 배제형	- 생태민주주의 - 생태복지국가 - 생태근대화 - 생태권위주의	- 통합기능 (보건복지기구) - 생산기능 (공적제공기구) - 집행기능 (규제기구)

본 연구는 Dryzek et al, (2003)의 녹색국가 유형에 기초하여, 비교분석 대상 국가를 노르웨이, 독일, 영국, 미국으로 한정하였으며, 국가기능과 기구 분석의 시간적 범위는 2002년부터 2013년까지이다. 국가기능과 기구의 규모와 비중을 분석하기 위한 자료는 각 국가의 기능별 환경 관련 중앙정부예산이다. 본 분석은 국가간 비교에 초점을 둔 연구로 국가간 비교 가능한 자료로 자료수집이 제한되고, 이에 각 국가의 기능별 예산을 중심으로 분석을 시도하였다.

구체적인 자료 수집방법은 다음과 같다. 기본적으로, 노르웨이, 영국, 독일, 미국 등의 녹색국가전략의 성과를 살펴볼 수 있는 녹색성장지표(Green Growth Indicator)는 OECD 통계자료를 활용하였으며, 각 국가의 환경에 대한 개입정책(규제 및 세제정책 등)을 개관하기 위해 OECD의 환경정책 도구(Instruments used for Environmental Policy) 자료를 활용하였다. 그리고 국가기능 분석을 위해 각 국가의 환경관련 중앙정부예산을 기능별로 살펴보았는데, 이에 노르웨이, 영국, 독일 등 유럽 국가들의 경우 유럽연합 통계기구(Eurostat)에서 제공하고 있는 각 국가의 정부지출통계(Governmental Expenditure)와 환경관련 지출통계(Environmental Protection Expenditure)를 사용하였다. 미국의 경우에는 정부예산에 있어서 기후변화프로그램을 별도로 운영하고 있는데, 이에 연방정부 차원에서 의회에 연방기후변화대응 정부지출을 보고하고 있다. 이에 연방정부 기후변화 지출자료(Federal Climate Change Expenditure)를 활용하였다.

IV. 4개국 비교분석: 노르웨이, 독일, 영국, 미국

1. 노르웨이의 녹색국가 전략과 정책

노르웨이는 노동당이 오랫동안 정권을 유지하면서 사회민주주의 정체가 강한 정치체제로, 조합주의 국가로 분류된다. 자본과 노동뿐만 아니라 모든 종류의 이익집단을 국가가 제도적으로 통합하는 특징을 가지고 있다 (Dryzek et al., 2003: 22). 노르웨이 환경주의는 국토의

자연환경 보호에 관심을 가진 환경단체운동에 기반하여 발전되었다. 대표적인 단체로는, 1868년에 설립된 Norwegian Mountain Touring Association (NMT), 1914년 과학전문가 집단이 발족한 National Association for National Preservation이 1963년에 일반대중의 운동집단으로 변화된 Norwegian Society for the Conservation of Nature가 가장 영향력 있는 환경단체이다. 그리고 국가행정기구로 환경부(Ministry of Environment)는 1972년 신설되었다.

노르웨이는 1990년대 초반부터 온실가스 배출 저감과 관련한 정책들을 도입하기 시작하였다. 예를 들어, 이산화탄소 배출세는 1991년부터 도입되었는데, 휘발유 등에 부과되는 세금으로 산업부문 혹은 기업마다 세율이 상이하며, 최대 이산화탄소 1톤당 \$55(USD) 부과된다. 이산화탄소 배출세 이외에 온실가스 저감은 오염방지법(Pollution Control Act), 산업체와의 합의, 탄소배출권거래제도 등의 정책도구 등을 활용하고 있다. 이산화탄소 배출세는 노르웨이 온실가스 저감의 69%를 담당하며, 탄소배출권거래제도는 10-15%를 담당하고 있다 (Lisø et al., 2003). 또한 에너지효율성 및 신재생에너지에 대한 연구개발정책을 적극 활용하고 있는데, 특히 이산화탄소 포집 및 저장기술(carbon capture & storage: CCS)에 초점을 두고 있어, 노르웨이는 CCS가 중·단기적으로 온실가스 배출을 줄이고 지구온난화를 막을 수 있는 가장 현실적인 대안으로 보고 각국에 기술개발에 대한 지지와 참여를 요청하고 있다.

2002년 노르웨이 환경부의 보고서는 기후변화와 관련 연구개발, 정보의 확산, 과학기술 확보는 중앙정부의 역할이지만, 기후변화의 구체적인 실행계획 및 개발은 지방정부 및 민간 부문의 역할이라고 강조한다 (Lisø et al., 2003). 노르웨이의 경우 다른 국가들과 행정기구 차원에서 상이한 특징을 보이는데, 유럽의 다른 국가가 기후변화를 담당하는 주무부처로 에너지 담당 부처가 담당하는데, 노르웨이의 경우 기후변화에 대한 일반적인 책임은 환경부가 담당한다는 점이다. 이러한 특징으로 노르웨이의 경우 단순히 생태근대화 관점 보다는 생태 합리성을 고려한 녹색국가 전략을 취하고 있다고 평가될 수 있다. 노르웨이 환경부는 환경 거버넌스 담론에 대한 일반적인 책임과 지방정부와의 기후변화 정책개발 협의에 책임을 지고 있다 (Official Norwegian Reports, 2010).

기후변화 대응 및 적응과 관련하여 다양한 정책과 사업을 단일의 부처가 담당할 수는 없다. 이에 노르웨이의 경우 모든 부처가 각자의 영역에서 기후변화 적응에 책임을 지도록 요구하고 있다 (Official Norwegian Reports, 2010). 동시에 부처간 혹은 정책영역간 협력이 요구되는데, 상호의존성으로 인해 부처간 갈등이 발생할 수 있다. 이에 노르웨이 정부는 기후변화 적응정책과 관련하여 부처간 협력을 촉진하고, 갈등을 예방하기 위해 조정체계를 설계하는데, 2007년 부처간 조정그룹(inter-ministerial coordination group for adaptation)을 통해 기후변화 정책의 조정 및 정보를 공유하고 있다.

노르웨이의 지속가능한 발전 전략은 공평한 분배, 국제적 연대, 예방적 원칙, 오염자 부담

원칙, 공동책임을 기반으로 한다 (Norwegian Ministry of Environment, 2012). 공평한 분배 및 공동책임의 원리에 따라 지속가능발전 전략을 비롯한 기후변화 대응 전략은 사회의 주요 행위자들간 정치적 합의에 기초한다. 이러한 합의에는 기후변화 정책의 구체적 조치가 포함 되는데, 각 행위자 혹은 사회 각 부문의 구체적인 기후변화 대응 계획과 목표가 설정된다. 이러한 측면은 노르웨이의 조합주의 전통으로 설명될 수 있고, 정책과정에 행위자들이 적극적으로 참여할 수 있는 포섭형 국가에 해당된다고 해석할 수 있다.

노르웨이 환경 관련 예산을 개괄적으로 살펴보면 다음과 같다. 노르웨이의 환경 관련 예산규모를 살펴보면, 중앙정부와 지방정부를 포함한 전체 정부를 기준으로 2003년 92억 크로네 수준에서 2012년 약 2백억 크로네로 2배 이상 증가하였으며, <그림 1>에서 살펴볼 수 있듯이 지속적으로 증가하는 추세를 나타내고 있다. 환경 예산을 분야별로 살펴보면, 산업영역의 폐수관리에 가장 많은 예산이 지출되고 있으며, 다음으로 폐기물 관리에 예산이 지출되고 있다. 오염저감, 연구개발 등은 상대적으로 작은 비중으로 지출되고 있다.

<그림 1> 노르웨이 환경 관련 정부지출 (분야별)

(단위: 백만 NOK)



다음으로, 노르웨이 중앙정부 환경 관련 예산을 국가기능에 따라 분류4)해서 살펴보면, 전

4) 본 분석에서 참고한 유럽연합의 환경 관련 정부지출 통계의 경우 예산지출 방식에 따라 예산을 분류하고 있다. 이에 환경관련 R&D 예산은 기업 및 산업에 예산을 지원하여 관련 기술개발을 촉진하는 목적이라고 판단되어 생산기능(공적제공)으로 분류하였고, 환경관련 보조금 및 사회서비스의 경우 복지를 촉진하는 통합기능으로 분류하였다. 또한, 환경관련 정부기관 인력 급여는 집행기능으로 분류하였고, 중앙정부에서 지방정부로 이전하는 예산은 합의기능 중 지방자치와 관련된다고 판단하여 합의기능으로 분류하였다. 이렇게 각 예산의 목적과 지출방식을 참고하여 국가기능을 분류하였다.

체적으로 생산기능이 가장 많은 비중을 차지하여 2003년부터 2012년까지 매년 50-70%의 비중을 나타내고 있다. 통합기능의 경우 2000년대 초반까지 17-20%의 비중을 나타냈으나, 2007년 이후 다소 그 비중이 감소하는 경향을 보였다. 집행기능과 관련하여 2000년 초반까지 통합기능보다 그 비중이 낮았으나, 2007년을 기점으로 통합기능보다 비중이 높아지기 시작하였다. 집행기능의 경우 환경규제와 관련이 있는데, 온실가스 감축 등 국제적인 환경규제가 강화됨에 따라 노르웨이 국내 차원에서 규제가 강화됨에 따라 나타난 현상으로 해석된다. 단순히 생산기능이 가장 비중이 많다는 것으로 노르웨이를 생태근대화 국가로 판단하거나, 집행기능의 증가추세로 환경보호 전략을 추구하는 국가로 분류하는데 한계가 있다. 환경 및 기후변화와 관련하여 대부분의 국가에서 이산화탄소 배출세 도입 등 규제를 강화하고 있는 추세이고, 환경 및 기후변화 관련 기술개발 등 공적제공 수단을 통한 전략을 추진하고 있기 때문이다. 이에 국가간 상대적인 비교를 통해 논의할 필요성이 있다. 국가간 비교분석과 관련해서는 각 국가의 녹색국가 전략을 개괄한 후 논의하도록 한다.

〈그림 2〉 노르웨이 환경 예산 국가기능별 분류

(단위: %)



2. 독일의 녹색국가 전략과 정책

독일은 서구유럽의 사회민주주의 정체의 토대에서 조합주의 국가유형을 공유하지만, 동시에 독일의 특수성을 가지고 있다 (Dryzek et al., 2003: 35-42). 독일은 전통적으로 법의 지배 (rule of law)라는 법치주의 문화를 기반으로 국가행정에 합법성을 강조하는 법치주의 행정 문화가 강해 행정기관은 광범위한 시민과 이익집단의 정치참여에 대해 보수적으로 접근한다. 공익을 사회집단의 과정 보다는 추상적인 법적 규범에서 찾으며, 유기론적 국가관으로

사회운동과 정치적 갈등에 부정적 입장을 가지게 된다. 그리고 독일의 국가사회주의 전통으로 공무원은 법적 타당성을 가지고 과학적으로 정당화될 수 있는 정책결정을 존중하면서, 시민과 이익집단의 참여에 다소 유보적 자세를 가지고 있다. 또한 시민사회에 정보공개도 제한적이다.

또한, 독일의 정책결정과정 혹은 정치문화의 특징 중 하나는 합의적(consensual) 정책결정을 중시한다는 점이다 (Dyson, 1982; Richardson et al., 1982; Beck et al., 2009). 행정부, 의회, 산업, 노동자 집단을 비롯한 이익단체가 모두 하나의 목소리를 내고자 한다. 2차대전 이후 서독의회는 합의적 해결을 중시하는 연합정부 및 협력적 연방주의 원리에 따라 구성되었다. 이러한 역사적 흐름 속에서 독일은 국가와 주요 이익집단간 협력을 중시하는 조합주의 형태를 공고히 하였고(Weidner & Mez, 2008), 이러한 국가전통을 반영하여 독일은 법적 조합주의(legal corporatism) 국가유형으로 분류할 수 있다 (Lehmbruch & Schmitter, 1982).

독일의 경우 1980년 중반부터 기후변화 및 지구온난화의 위협에 대해 정부를 비롯한 사회영역의 각 집단들이 인지하기 시작하였으나, 기존의 환경정치와 정책의 역사적 패턴을 쫓는 경로의존성(path dependence)을 보였다 (Beck, 2004). 1970년대에는 두 차례의 오일쇼크로 에너지안보 혹은 대안적인 에너지자원에 대한 관심이 증대되었고, 1980년 초반에는 산림황폐화와 산업화로 인한 산성비가 최우선의 정책과제였고, 1986년에는 체르노빌 사고로 인해 환경위험성 및 취약성에 대한 공공의 관심이 증대되었다. 이러한 역사적 맥락 속에서 독일은 다른 국가보다 빨리 기후변화 대응 전략에 대한 공공의 합의를 비교적 쉽게 이루어낼 수 있었다 (Beck et al., 2009).

독일의 환경 및 기후변화 정책과 관련하여 가장 큰 특징으로 에너지 및 교통 정책과의 연계성을 들 수 있다. 독일은 기후변화에 대한 대응 전략 수립에 있어, 초기부터 에너지와 교통수단 이슈와 연계하여 수립됨에 따라 에너지 및 교통정책 과정의 이익집단간 갈등이 독일 환경 및 기후변화 대응 정책에 있어 주된 이슈가 된다 (Beck et al., 2009). 독일의 에너지 정책은 원자력에너지에 관한 논쟁, 신재생에너지 자원, 에너지 절약 정책 등으로 요약될 수 있고, 교통정책과 관련해서는 독일 경제의 주된 역할을 담당하는 자동차 생산업체들이 주된 이익집단이 된다. 기후변화 대응에 있어서 이러한 주된 이익집단들과의 갈등해소가 주된 과제가 된다.

독일은 조합주의 전통에 따라 온실가스 배출 저감 프로그램이 정부와 산업체의 협의에 의해 1990년 도입되었다. 국가 차원의 저감 목표는 2005년까지 25%감축으로 다른 국가에 비해 매우 높은 목표 수준을 설정하였다 (Bukleley & Kern, 2004). 1990년대에 18%를 감축하면서 독일은 매우 성공적인 이산화탄소 저감 국가로 평가되었지만 (Beck et al., 2009), 이는 독일 통일이후 경제성장의 위축과 다양한 에너지원 사용의 결과에 불과하단 평가도 존

재한다 (Bukley & Kern, 2004). 즉, 이러한 성과의 50%는 통일이후 동독 경제의 붕괴로 자연히 탄소배출이 저감된 ‘베를린 장벽붕괴 효과’로 일컬어지기도 한다 (Schleich et al., 2001).

통일이후 기민당-기사당-자민당 연합정부는 환경규제보다는 산업체들과의 자발적인 합의를 선호하는 경향을 나타냈으나, 아직까지 환경정책 수단에서 규제는 주된 정책도구로 기능한다. 연합정부는 환경정책의 정당성을 과학적 증거가 아닌 경제적 조건에서 찾았으며, 이러한 전략은 양립할 수 없는 생태적 목표와 경제적 목표의 갈등관계를 유발하고, 이에 생태적 목표는 비용요인으로 전락되는 결과를 낳게 되었다 (Beck et al., 2009). 독일 정부는 이산화탄소 배출 저감과 관련 산업체에 대한 규제가 아닌 산업체의 자발적인 의무를 강조함으로써 산업체 이익집단과 로비집단이 규제과정을 지배하였다 (Klein, 2012). 이러한 측면은 독일의 경우 환경단체 등 기후변화와 관련된 모든 이해관계자의 참여가 아닌 국가에 선택된 일부만 (산업체 이익집단) 정책과정에 참여하는 제한된 조합주의 형태로 평가될 수 있다. 이는 독일이 소극적 배제형 국가의 특징을 나타낸다고 볼 수 있다.

독일의 환경 관련 정부지출 규모를 살펴보면, 2003년 130억 유로에서 2012년 155억 유로로 전체적으로 다소 증가하는 경향을 나타냈다. 지속적으로 환경 예산이 증가하여 10년 동안 2배 넘는 환경 예산이 증가한 노르웨이와 달리, 독일의 경우 증감을 반복하는 경향을 보인다. 분야별로 살펴보면, 폐기물관리와 폐수관리가 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 특히 오염저감 및 환경관련 연구개발에 상당한 비중의 예산이 지출되고 있음을 확인할 수 있다.

〈그림 3〉 독일 환경 관련 정부지출 (분야별)

(단위: 백만 Euro)



국가기능별로 살펴보면, 독일 연방정부의 경우 전반적으로 생산기능을 중심으로 환경 예산이 활용되고 있음을 확인할 수 있다. 2003년 이후 2011년까지 생산기능이 75%이상의 비중을 차지하고 있으며, 특히, 2009년에는 92.3%의 비중을 나타내고 있다. 2010년 이후 통합기능의 비중이 12%에서 27%로 증가하고 있는데, 이는 가계에 지원하는 보조금 규모가 2009년 3억5천만 유로에서 2010년 5억6천만 유로, 2011년 7억6천만 유로, 2012년 10억8천만 유로로 지속적으로 증가하고 있기 때문이다. 즉, 2000년대 후반부터 독일 환경 및 기후변화 전략이 변화하고 있음을 시사한다.

〈그림 4〉 독일 환경 예산 국가기능별 분류

(단위: %)



3. 영국의 녹색국가 전략과 정책

영국의 경우 녹색국가 전략과 관련하여 1970년대 소극적 배제형에서 1980년대 대처 보수당 정부에서 적극적 배제형으로 변화되었고, 이후 노동당 정부에서 소극적 배제형으로 진화되고 있다고 평가받고 있다 (Dryzek et al., 2003: 42-54).

전통적으로, 영국의 Westminster 행정체제는 시민은 투표를 통해 국가행정에 참여하는 존재였으며, 국가행정기구도 정보공개에 소극적이며, 공익집단의 정책과정에서의 접근성이 배제되는 역사적 맥락을 가지고 있다. 그러나 1979년 이전 환경단체와의 관계에 있어서 비록 참여의 통로와 영향력이 제한적이지만 포섭형 국가유형에 가까웠다 (Dryzek et al., 2003: 42-54). 그러나 1979-90년 보수당 정부의 강력한 시장자유주의 개혁이 추진되면서 적극적 배제형 특성을 갖게 된 것으로 판단된다. 특히 신자유주의 개혁과정에서 노조와 시민사회 세

력이 위축되었고, 이에 권위적 자유주의(authoritarian liberalism) 성격을 가지게 되었다. 이러한 맥락에서 1970년대에 신설된 환경부는 환경, 주택, 지방업무를 관장하는 중앙행정기관으로, 그 명칭과는 달리 환경 기능의 우선순위가 가장 낮았다. 주택 및 지역개발을 중심으로 하는 행정기구로서, 정책과정에 있어 환경단체의 참여는 매우 제한적이었다 (Lowe & Goyder, 1983: 64-65). 이와 같은 국가행정기구의 맥락에서 녹색국가의 이슈는 주류의 국가정책 우선순위에서 소외되어 왔다 (Grove-White, 1991: 15). 특히, 대처 행정부 기간 규제기구는 예산감축의 주요 대상이 되었으며, Noise Advisory Council과 Clean Air Council과 같은 자문기구가 작은정부의 기치아래 폐지되어, 녹색국가의 국가기구적 토대가 위축되었다. 그리고 환경규제는 개발승인절차에 걸림돌이 되는 불필요한 레드테입으로 간주되어 규제개혁의 대상이 되었다.

그러나 1990년대 이후 노동당 정부가 집권하면서 이러한 적극적 배제형에서 소극적 배제형 국가로 전환되었다. 대표적으로, 1994년 UK Roundtable on Sustainable Development와 1998년 Sustainable Development Education Panel을 통해 환경단체들이 정책과정에 참여하고, 정책정보 접근성이 제고되었다. 그러나 여전히 배제형 국가의 제도적 지속성이 유지되고 있는데, 모든 환경단체가 정책과정에 참여하지 못하고 정부에 의해 선택된 일부 환경단체만이 정책과정에 참여하는 한계를 보인다.

영국은 기후변화 대응정책 분야에서 선도국가로 1992 UNFCCC의 온실가스배출 저감 목표 및 더 강화된 교토의정서의 목표를 국가정책으로 추진하였다 (Bukley & Kern, 2004). 기후변화에 대한 정치적 혹은 정책적 관심은 1998년부터 시작되어, 1990년 영국 에너지부는 이산화탄소 배출량을 2005년까지 1990년 수준으로 저감하는 목표를 설정하고, 1992년에는 유럽공동체에서 합의된 유엔환경개발회의의 더 엄격한 기준을 (2000년까지 1990년 이산화탄소 배출량 수준으로 저감) 채택한다 (Wynne, 1993). UNFCCC 협약에 따라 영국은 1994년 국가적인 기후변화 전략을 수립한다. 이 전략에서는 에너지 효율성 증진, 산업체의 자발적인 행동 촉진, 가정의 에너지 절약 촉진 등에 초점을 두었다 (Collier, 1997). 또한, 시장적인 처방이 도입되었다. 1994년 에너지자원에 대한 8%의 부가가치세가 도입되었고, 이는 1995년 17.5%까지 증가되었다 (Bukley & Kern, 2004). 그러나 이러한 정책도구는 저소득층에 대한 역진세적인 특성으로 극심한 반대에 직면하였으며, 에너지자원에 대한 부가가치세 증세는 철회되었다. 이에 영국정부는 대안적으로 교통수단의 에너지원(연료)에 세율을 10% 증가시켰으며, 이러한 세율은 1999년까지 지속적으로 증가하였으나, 화물운송업체의 반대로 증세는 철회되었다.

영국정부의 이러한 최소한의 개입 정책에도 불구하고, 영국은 UNFCCC의 목표를 달성한 국가 중 하나가 되었다. 그러나 이러한 결과는 환경보호 정책효과보다는 1980년대 말에 이

루어진 전기·전력부문의 민영화로 인한 효과로 평가된다 (Bukleley & Kern, 2004). 민영화된 전력회사들이 천연가스를 활용한 전력생산에 주력하게 됨으로써, 천연가스 복합화력발전소 설립에 투자하였기 때문이다. 이러한 흐름은 정치적으로는 전력산업의 민영화로 천연가스를 발전소의 연료로 활용이 가능하도록 규제가 변화하였기 때문이고, 경제적으로는 일반화력발전소나 원자력발전소에 비해 시간적·비용적으로 효율적인 설립이 가능했기 때문이다 (Eyre, 2001).

영국의 경우 적극적 배제형에서 소극적 배제형 국가로 전환되는 특징을 보이나, 여전히 배제형 국가의 제도적 지속성이 유지되고 있다. 이러한 점은 기후변화 대응 및 적응정책을 담당하는 정부조직을 통해서 엿볼 수 있는데, 영국정부는 2008년 부처수준에서 에너지 및 기후변화부를 설립하여 기후변화 정책을 추진하고 있다. 기후변화 정책이 환경 보다는 에너지 효율성에 초점을 두고 있음을 알 수 있는데, 환경단체가 아닌 에너지의 주된 사용자인 산업체가 주된 협력대상으로 일부 행위자에 정책과정을 제한하는 배제형 국가의 특징을 볼 수 있다.

〈그림 5〉 영국 환경 관련 정부지출 (분야별)

(단위: 백만 GBP)



영국의 환경 관련 예산을 개괄적으로 살펴보면, 노르웨이나 독일과 마찬가지로 2003년 이후 2012년까지 증가하는 추세를 나타내는데, 2003년 80억 파운드에서 2012년 140억 파운드로 증가하였다. 특히, 2006년 전년 81억 파운드에서 120억 파운드로 급격한 증가를 보였다. 분야별 예산의 경우 폐기물 관리에 관한 예산이 전체 환경 예산의 80%이상을 차지하는

특징을 보이며, 나머지 오염저감, 생물다양성 보호, 연구개발 등은 상대적으로 그 비중이 미미하다. 폐기물관리의 경우 산업에 대한 환경규제와 밀접한 관련이 있는 것으로, 영국이 역사적으로 적극적 배제형 국가의 역사를 가지고 있음을 시사한다. 적극적 배제형 국가의 경우 환경보호라는 규제의 차원에서 국가기구가 발달되는 특성이 존재한다.

영국 환경 예산을 국가기능별로 살펴보면, 2005년을 제외하고 생산기능이 약 80%의 비중을 나타내어 주로 생산기능 중심의 녹색정책이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 상대적으로 통합기능의 경우 매우 미미한 비중을 차지하는 반면, 적극적 배제형 국가의 역사적 맥락으로 규제기구가 포함된 집행기능이 다른 국가와 비교해서 상당한 비중으로 존재하고 있음을 알 수 있다. 영국의 경우 기후변화정책이 에너지정책과 융합됨으로써 주로 국가기능에서 생산기능을 통해 수립 및 추진되고 있다. 이러한 측면에서, 낮은 수준의 녹색화인 생태근대화 관점에서 녹색국가화를 접근하여, 상대적으로 주로 생산기구가 발달된 특징을 살펴볼 수 있다.

〈그림 6〉 영국 환경 예산 국가기능별 분류

(단위: %)



4. 미국의 녹색국가 전략과 정책

다원주의 국가는 수동적으로 이익대표를 수용하는 정치체제이다. 언제든지 이익집단이 구성되어 정부에 영향력을 행사하려고 시도하는 사회중심체제로, 미국을 다원주의 정치체제의 대표적 사례로 지적한다. 다원주의 모형에 비추어 볼 때, 미국의 환경운동은 다양한 이익집단들에 의해 발전되었다. 1970년대부터 다양한 환경단체가 설립되는데, 다원주의 정치과정

을 통해 국가에 제도적으로 포섭되어 유럽과 달리 급진성이 순화되었다.

미국의 환경규제기구는 1970년 이후 성장하였는데, 1969년 National Environmental Policy Act의 제정으로 기본법이 마련되었고, 대통령자문위원회로 Council on Environmental Quality (CEQ)가 설립되었다. 1970년에는 연방행정기구로 독립기관인 환경청(Environment Protection Agency)이 설립되었다. 미국의 경우 환경단체들이 다원주의 이익집단 정치과정에 제도화되어, 유럽의 환경운동과는 달리 구체적인 정책목표를 추구하면서 도구적으로 접근하는 특성을 가지게 되었다. 이러한 맥락은 단순히 환경보호를 위한 규제의 차원에서 녹색국가화 전략으로 진화될 수 있는 제도적 토대로 이해된다.

미국의 녹색국가화를 기후변화 대응과 관련하여 구체적으로 살펴보면, 다원주의의 전통에 따라 기후변화 문제해결 방법은 주로 기업과의 자발적 협약 및 파트너십에 의존하고 있으며, 환경보호기금 등 일부 대표적인 환경 NGO도 정책과정에 적극적으로 참여한다. 이러한 미국의 다원주의 정치적 특성으로 녹색국가 유형 중 소극적 포섭형 국가로 분류될 수 있는데, 구체적으로 근거가 될 수 있는 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 미국 입법부를 둘러싼 대규모의 로비집단들은 다양한 이익집단의 투입구조가 된다. 그리고 미국의 느슨한 정당 규율은 이익집단들에게 다양한 접촉점으로 열려있게 된다. 둘째, 미국 행정기관의 경우 대단히 분권적인 특성을 가진다. 그리고 집행부는 1946년 행정절차법(Administrative Procedures Act)으로 이익집단들이 새로운 입법과 규정 제정시 입법예고와 공청회를 통해 의사를 개진할 수 있는 기회를 가지게 되었다. 또한 연방자문위원회법(Federal Advisory Committees)으로 이익집단들이 국가기구에 이해를 투입할 수 있는 무대에 참가할 수 있다. 실제 미국 환경청에만 27개의 자문위원회가 존재하는데, 즉 국가는 이익집단의 투입을 적극적으로 포섭할 이유는 없지만, 소극적으로 환경단체들에게 참여의 기회가 주어지게 된다. 셋째, 1960-70년대 환경법의 발달로 환경피해의 구제장치가 마련되었다. 미국의 사법부는 시민과 이익집단들이 집단소송을 통해 정책과정에 참여할 수 있는 또 하나의 기회이다. 이러한 정치제도에서 미국 행정기관은 시민사회의 투입에 구속되지 않는 않지만, 고려는 해야 된다는 행정문화를 낳게 되었다 (Dryzek et al., 2003: 27-35).

미국의 경우 기후변화와 관련하여 이산화탄소 배출 저감 목표 설정 및 배출권 거래제도 등 기후변화 대응의 국제적 연대에 그동안 소극적인 경향을 보였다. 특히, 의무적인 이산화탄소 배출 저감 목표에 반대하고, 저감 목표가 비현실적이라고 비판하며 교토의정서에서 탈퇴하였다. 미국의 경우 이산화탄소 배출 저감은 국가가 강제하는 것으로 달성될 수 없고, 시민사회의 자발적이고 적극적인 참여를 통해 달성할 수 있다는 입장을 피력한 것이다. 이는 미국의 환경정책이 국가주도가 아닌 사회중심체제에서 결정되는 맥락과 무관하지 않다. 이러한 경향은 오바마 행정부 이후 다소 변화가 나타난다. 오바마 행정부는 2013년 대통령

기후변화대응 실행계획(President's Climate Action Plan)을 발표하여, 연방정부차원의 기후변화 영향의 완화에 노력하고 있다. 이에 오바마 행정부의 경우 미국의 온실가스감축 목표를 2020년까지 2005년 기준 17% 저감, 2050년까지 2005년 기준 83% 저감을 설정하고 있다(White House, 2013). 또한, 실행계획의 경우 기후변화대응에 있어서 탄소배출 감소, 기후변화 영향에 대한 준비, 국제기후변화와 관련된 국제적 노력 선도 등을 목적으로 한다(Leggett et al, 2013).

미국의 경우 기후변화 프로그램예산이 연방정부 차원에서 편성되는데, 구체적으로 기후변화 관련 연구개발, 에너지기술개발, 국제원조, 기후변화 적응 등으로 구성된다. 기후변화 프로그램에는 농무부, 상무부, 국방부, 에너지부, 보건복지부, 내무부, 국무부, 교통부, 재무부 등 9개 부처를 비롯하여 환경청, 국가과학재단, 원자력규제위원회, 국제개발처 등 18개 연방기관이 참여한다.

먼저, 기후변화 연구프로그램(Global Change Research Program: GCRP)⁵⁾을 통해 기후변화와 관련된 연구개발을 지원하는데, 기후변화 연구프로그램은 과학연구 맥락에서 기후변화의 위험과 불확실성에 대한 연구를 증진할 목적으로 1990년 국제 기후변화 연구법(Global Change Research Act)에 의해 추진된 프로그램이다(Leggett et al, 2013). 해당 프로그램을 통해 연방정부차원에서 13개의 연방기관이 관련된 기후변화 연구개발이 조정되는데, 연구의 우선순위 및 연구개발예산의 우선순위를 결정함에 있어서 미국 과학기술정책처(Office of Science and Technology Policy: OSTP)와 관리예산처(Office of Management and Budget: OMB)가 주도적인 역할을 담당한다. 또한 기후변화 연구프로그램은 기후변화에 대한 미국 연방정부 차원의 연구개발예산을 통합하는데, 프로그램의 전략계획을 통해 기후변화 관련 연방정부기관간 예산투자의 방향성이 결정된다.

다음으로, 청정에너지 기술 및 정책 프로그램(Clean Energy Technology⁶⁾)을 통해 미국 정부는 온실가스 감축에 대한 기술적 노력을 기후변화 예산에 포함하고 있다. 여기에는 신재생에너지 및 에너지효율화 관련 기술개발이 포함된다. 또한, 기후변화 관련 국제원조를 통해 국제사회 기후변화 이슈와 관련하여 선도적 역할을 담당하고자 한다.

미국 연방정부의 기후변화 프로그램예산은 전체적으로 2002년 약 34억 달러에서 2014년 약 115억 달러로 증가하는 경향을 나타내고 있다. 특히, 정권에 따라 규모의 증가 경향을 확인할 수 있는데, 2008년 전후로, 오바마 대통령이 취임한 2009년 이후 기후변화 관련 예

5) 2008년까지 Climate Change Science Program(CCSP)이었으나, 이후 계정명칭이 GCPR로 변경되었다.

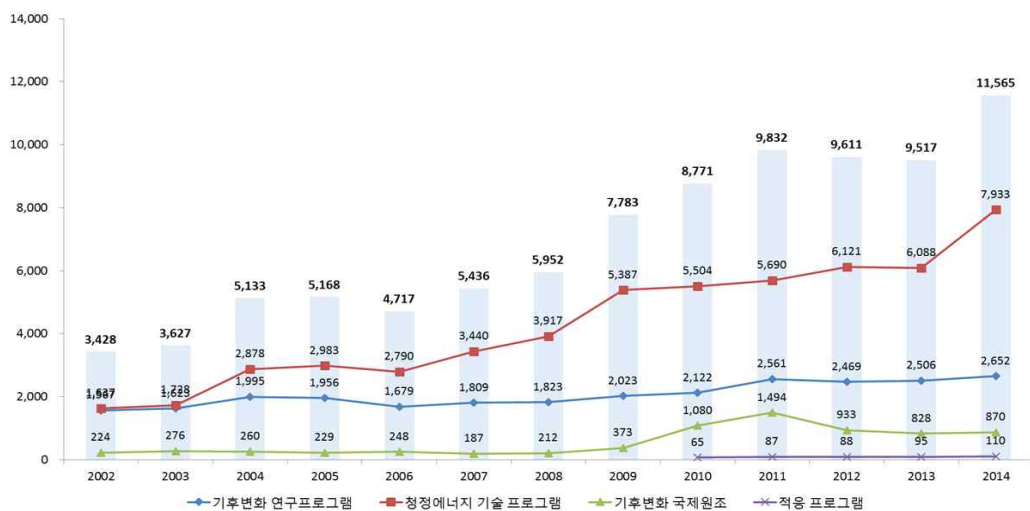
6) 2002년에는 계정의 명칭이 Technology Research, Development, and Deployment였으며, 2009년까지는 Climate Change Technology Program 명칭으로 사용되다가, 2010년 이후 Clean Energy Technology로 명칭이 변경되었다.

산이 상대적으로 더욱 증가하는 추세를 나타낸다. 기후변화 관련 예산 중 기후변화 연구프로그램과 청정에너지 기술 프로그램이 가장 큰 비중을 나타내고 있는데, 2002년 이후 매년 연구 및 기술개발 프로그램이 지속적으로 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 즉 미국은 과학연구 및 기술 초점에서 기후변화 대응에 준비하는 경향이 강하게 나타나는데, 기후변화 관련 의사결정을 지원할 수 있는 정보제공 및 미래 기후변화 위험에 대응하기 위한 기술비용의 저하를 목적으로 한다 (Leggett et al, 2013).

한 가지 특이한 점은, 2010년 이후 기후변화 적응과 관련된 프로그램 예산이 편성되기 시작하였다는 점이다. 2010년 오바마 대통령의 요구에 따라 기후변화적응 태스크포스가 설립되었고, 태스크포스팀에서는 기후변화 관련 위험에 대한 연방정부 차원의 적응 정책 및 프로그램을 수립하고 있다. 여기에는 극단적 날씨 위험, 해수면 상승 등 기후변화 관련 위험에 대한 보건, 지역사회, 경제, 자연자원, 기반시설 안전을 포함한다. 구체적으로 기후변화에 대한 적응 및 예방, 회복탄력성 등에 사용되는 예산을 의미하는데, 기후변화 영향에 대한 도시, 지역사회, 생태계 등 다양한 분야의 회복탄력성 개선이 포함될 수 있다. 그러나 미국의 경우 주로 생태계, 야생동식물 보호 등에 우선 초점을 두고 있으며, 이는 미국 내무부에서 해당 계정과 관련된 정책을 추진하고 있다. 이러한 적응 프로그램 예산은 그동안 과학연구 및 기술에 초점을 두었던 미국 연방정부의 기후변화 대응정책이 실제적인 적응정책 및 커뮤니티 기반의 회복탄력성 정책 등으로 확대될 수 있음을 시사한다.

〈그림 7〉 미국 연방정부의 기후변화 프로그램 예산

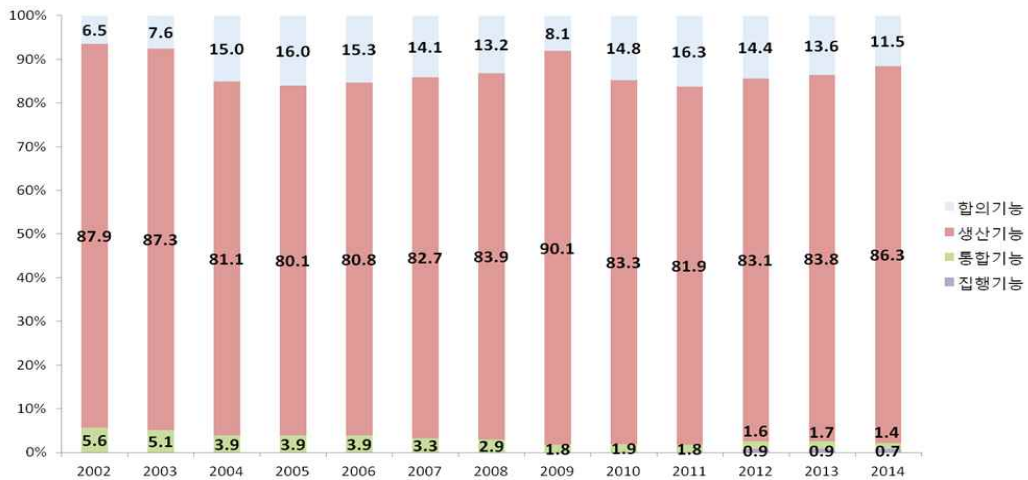
(단위: 백만 \$)



다음으로 미국 기후변화 프로그램 예산을 국가기능별로 살펴보면, 주로 생산기능이 전체 분석대상 기간에서 지속적으로 80% 이상을 차지하고 있어, 생산기능 중심의 기후변화 정책이 지배적으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다. 특히 미국의 경우 환경규제 보다는 환경기술개발 및 연구개발을 통한 국가경쟁력 확보, 에너지기술개발 투자를 통한 산업계와의 협력 등을 특징으로 하고 있어, 녹색국가 전략 중 생태근대화 전략에 치중하고 있음을 확인할 수 있다. 이는 생산기능 중 공적제공 기능과 밀접한 관련이 있다.

〈그림 8〉 미국 연방정부의 기후변화 예산 국가기능별 분류

(단위: %)



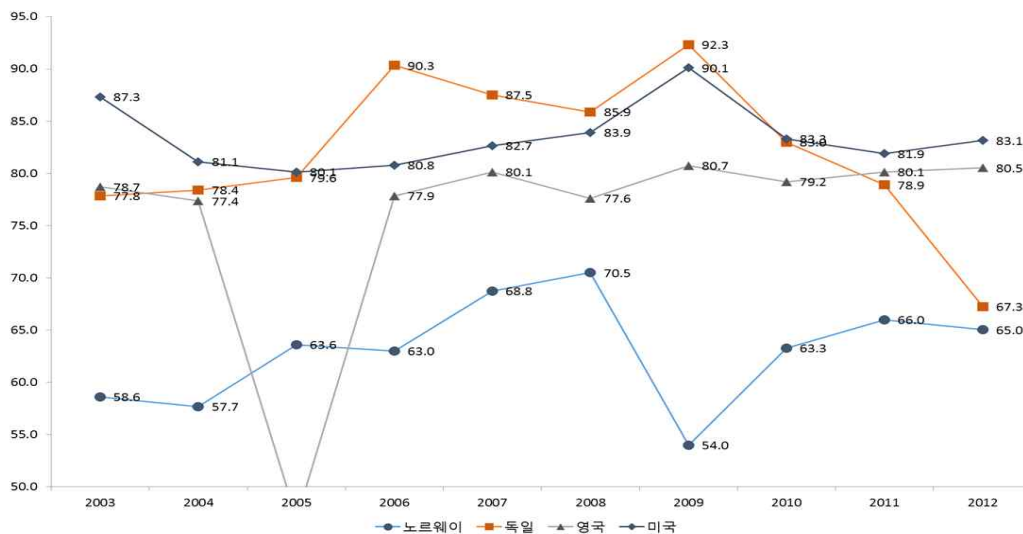
5. 국가간 비교분석

앞에서 문헌연구를 통해 본 연구의 분석대상인 노르웨이, 독일, 영국, 미국의 녹색국가화 전략 및 유형을 탐색하였다. Dryzek의 녹색국가 논의에 근거하여, 노르웨이의 경우 적극적 포섭형, 독일의 경우 소극적 배제형, 영국의 경우 소극적 배제형/적극적 배제형의 전통을 지속하고 있음을 확인하였고, 미국의 경우 소극적 포섭형으로 구분하였다. 이 절에서는 각 녹색국가화 전략 및 녹색국가 유형에 따라 국가기능간 상대적인 차이가 존재하는지 각 국가의 환경 및 기후변화 관련 예산을 통해 경험적으로 분석한다.

먼저, 4국가간 환경 및 기후변화 예산의 생산기능의 상대적 비중차이를 비교하면, 노르웨이는 매년 4국가 중 가장 작은 생산기능 비중을 나타내고 있으며, 상대적으로 독일과 미국의 생산기능 비중이 높음을 알 수 있다. 독일의 경우 2010년 이전까지 4국가 중 생산기능 비중이 두드러지게 나타났는데, 2006년과 2009년의 경우 그 비중이 90%에 달했다. 독일의

경우 2000년 이후 이산화탄소 배출 저감을 목적으로 기후보호프로그램이 수립되는데, 그 일환으로 에너지정책이 추진된다. 에너지정책에는 원자력에너지 종료, 환경세 도입, 신재생에너지 정책이 포함되는데, 주로 환경문제 해결에 대한 잠재적인 새로운 기술개발에 초점을 두는 전략이었다 (Klein, 2012). 이는 생태근대화 전략으로 평가될 수 있는데, 이러한 맥락에서 정부차원의 지원과 R&D 투자가 신재생에너지 개발에 이루어졌다. 이러한 측면은 독일 기후변화 전략이 공·사 부문간 계약을 통해 공공재를 간접적으로 생산하는 공적제공 기능의 특성을 내포하고 있음을 시사한다. 이에 생태근대화 전략을 통한 녹색국가화를 추진하는 소극적 배제형 국가의 경우 생산기능을 통한 접근이 주로 이루어진다고 볼 수 있다.

〈그림 9〉 4국가간 생산기능 비중의 차이



미국의 경우에도 4국가 중 생산기능 비중이 80% 이상으로 지배적임을 알 수 있다. 미국은, 앞서 살펴본 바와 같이, 기후변화와 관련하여 주로 기술주도의 전략을 추진하고 있다 (Eckersley, 2007). 이러한 전략은 이산화탄소 배출 저감 목표에서도 확인할 수 있는데, 배출 저감 목표는 기업의 자발적인 참여와 기술개발로 달성하고자 한다 (Depledge, 2005). 이에 신재생에너지 기술개발 및 미래형 친환경차 개발을 정책 어젠다로 추진하는 등 국가에너지 전략을 수립하고 있다. 특히, 에너지정책법(Energy Policy Act)은 에너지기술 전 분야에 걸친 기술개발을 추진함으로써, 이를 경제성장동력으로 육성한다는 목표를 갖고 있다. 이는 민간 부문에 대한 공적 투자를 통한 생태근대화 전략으로 볼 수 있으며, 생산기능 중 공적제공 기능을 주된 정책도구로 활용하고 있음을 확인할 수 있다. 구체적으로 산업체와의 자발적인

협의를 통한 온실가스 감축에 초점을 두고, 청정에너지기술에 대한 세제혜택, 이산화탄소 배출 저감 기술과 관련된 상업적 프로젝트추진 등이 포함된다 (Carey, 2010).

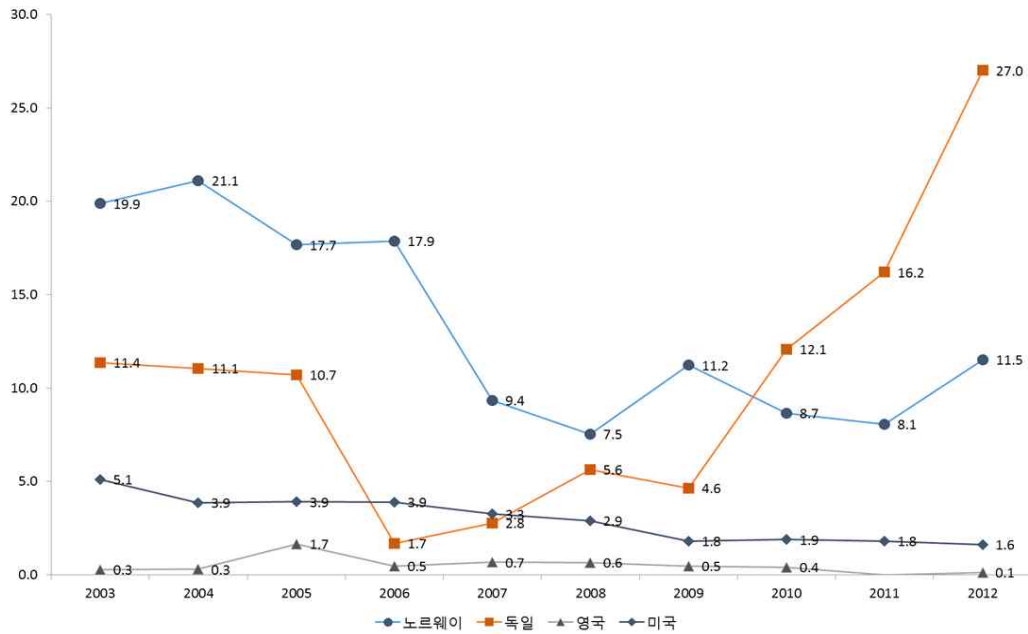
또한, 미국의 생산기능 중심의 생태근대화 전략을 기업에 대한 세제혜택을 통해 확인할 수 있는데, 미국 기후변화 프로그램 예산에는 기업이 청정에너지 기술에 투자하거나, 온실가스 저감 기술에 투자하는 경우 세금을 면제해주는 정책도구를 활용하고 있다. 이러한 세제혜택의 비중은 2005년 전체 기후변화 프로그램 예산의 11.6%에서 2014년 46%로 크게 증가하였는데, 특히, 2010년 이후 전체 기후변화 예산의 40% 이상의 비중을 차지하고 있다. 이에 미국의 경우 기후변화 예산과 관련하여 기업의 자발적인 참여와 투자를 촉진하는 생태근대화 전략에 초점을 두고 있음을 알 수 있다. 이러한 사실을 바탕으로 미국의 경우 생산기능 중심의 녹색국가화 전략을 추진하고 있음을 다시 한 번 확인할 수 있다.

〈그림 10〉 미국 기후변화 프로그램 예산에서 세제혜택 비중



다음으로, 국가간 통합기능의 비중을 살펴보면, 전반적으로 노르웨이가 통합기능의 비중이 부각된다. 2003년 19.9%에서 2006년 17.9%까지 17%이상의 통합기능 비중을 유지하다가, 2007년 이후 감소하여 2012년에는 11%의 통합기능 비중을 나타내고 있다. 비록 통합기능이 최근 축소되는 경향이 다소 존재하나, 4국가 중 통합기능에 있어서 특징적인 모습을 나타내고 있다고 평가할 수 있다. 노르웨이의 경우 환경단체 및 개인에 대한 보조금 비중 다른 국가에 비해 높으며, 특히, 독일이나 영국과 달리 환경 관련 예산에 사회적 약자에 대한 지원 등이 포함되어 있다. 이를 통해 노르웨이의 경우 생태적 합리성을 근간으로 하는 통합주의 기능을 녹색국가화 전략에서 포함하고 있음을 알 수 있다.

〈그림 11〉 4국가간 통합기능 비중의 차이



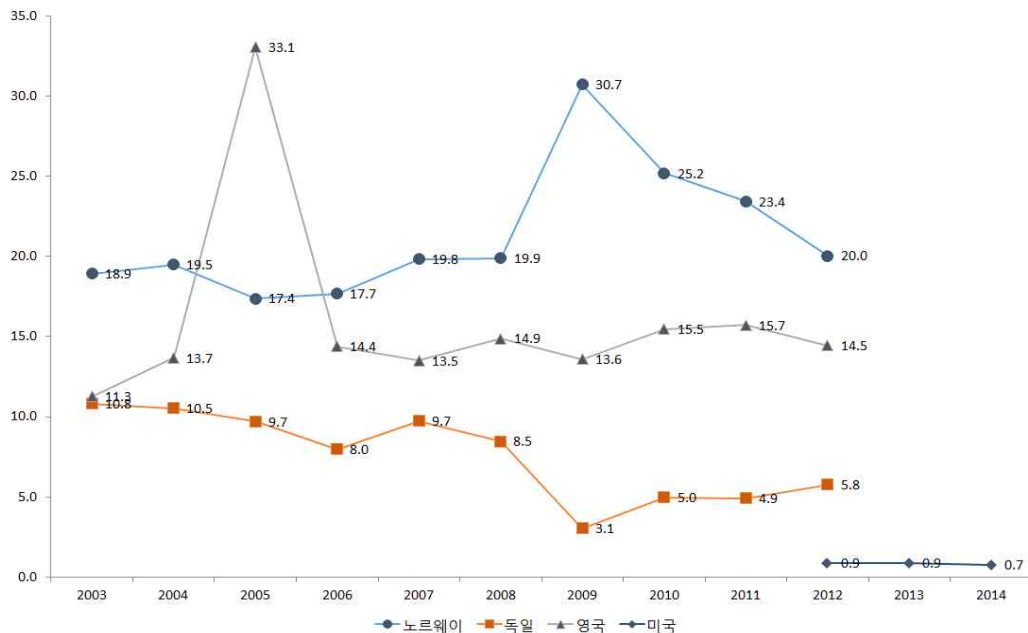
노르웨이의 경우 이산화탄소 배출세 등 온실가스 규제도 적극적으로 추진하고 있다고 평가받고 있는데, 이에 집행기능에 해당되는 규제기구의 정책도구를 주로 활용한다고 평가받을 수 있다. 또한, 생산기능의 비중이 통합기능의 비중보다 높음에 따라 생산기능 중심의 생태근대화 전략 국가로 보일 수 있다. 그러나 영국이나 독일과는 달리 노르웨이의 경우 집행기능 및 생산기능의 정책도구에 매몰되지 않는 특징을 보이며, 이러한 정책도구들이 정치적·사회적 합의의 산물이라는 점에서 차이를 보인다. 물론 노르웨이 기후변화 대응 전략이 규제적 혹은 경제적 정책도구도 포함하고 있으나, 이는 유럽연합과의 국제적 연대가 강조됨에 따라 나타난 결과로 볼 수 있다. 노르웨이의 경우 유럽연합의 비회원국으로 유럽연합의 정책결정과정에서 투표권이 없으나, 국제적 연대 원칙에 따라 유럽연합의 환경규약 혹은 기후변화 대응 정책을 존중하고 준수하고 있다.

이와 관련하여 노르웨이의 생태적 합리성을 기반으로 한 통합기능 중심의 녹색국가 전략은 다음과 같은 특징을 갖는다. (Dryzek et al., 2003: 23-24). 첫째, 환경단체와 국가간에 긴밀한 협의관계를 가지고 있다. 이 협의관계는 재정후원을 매개로 하는데, 민주적 행동으로서 시민서비스를 생산하는 비정부기구를 정부가 재정적으로 지원받아야 한다는 정치적 합의에 기반한다. 실제 2000년 전후 19개 환경단체가 환경부로부터 운영 및 사업 보조금을 받고 있다. 이 보조금은 정부의 지속가능한 소비의 우선순위에 기반하여 배분된다. 둘째, 환경

단체는 위원회 기구를 통해 국가의 정책결정과정에 적극적으로 참여한다. 조합주의체제에서 환경정책 분야별로 위원회 기구를 통해 환경단체의 이해를 정리하여 의안을 제출한다. 이러한 조합주의국가의 광범위한 환경단체 포섭의 결과 환경정책이 국가행정기구에 제도화되어 포획되는 결과를 가져왔다는 비판도 있다 (Sverdrup, 1997: 76). 그러나 노르웨이의 경우 기후변화에 대해 국가가 적극적으로 정치적 합의 및 연대를 중시하는 경향으로 적극적 포섭형 국가로 분류될 수 있다.

마지막으로, 집행기능의 비중을 살펴보면, 노르웨이의 집행기능이 2005년을 제외하고 3개 국가 중 가장 높았으며 다음으로 영국, 독일 순으로 뒤를 이었다. 전체적으로 노르웨이의 집행기능이 부각되는데, 이는 통합기능 뿐만 아니라 이산화탄소 배출세 등 온실가스 규제도 적극적으로 추진하고 있다는 사실을 시사한다. 이는 앞서 논의한 바와 같이 국제사회에서 요구하는 규제기준을 충족하기 위한 정책전략으로 보인다. 이러한 측면이 반영되어 집행기능의 비중이 높게 나타난 것으로 판단된다.

〈그림 12〉 4국가간 집행기능 비중의 차이



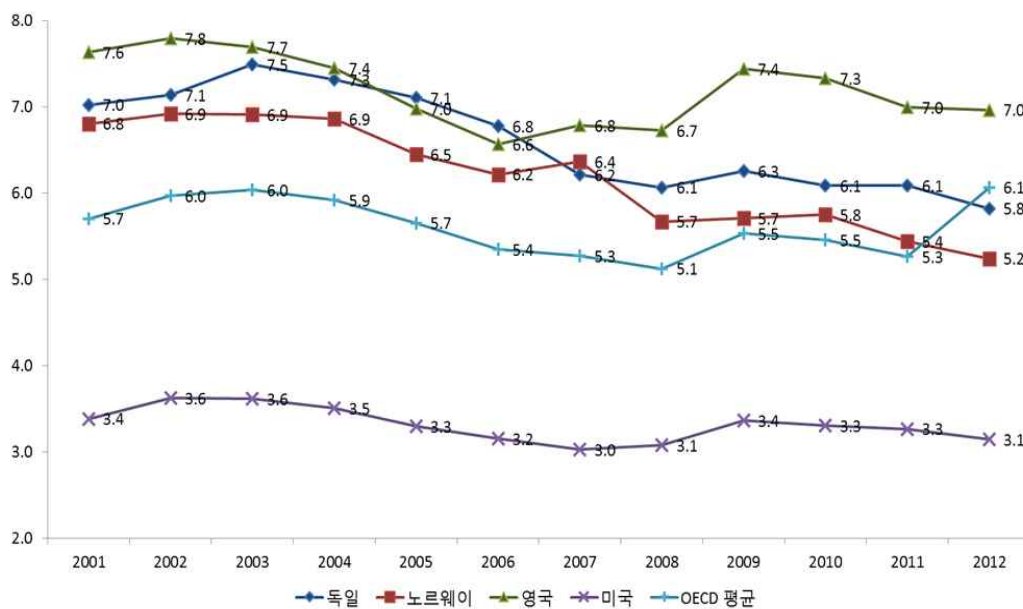
노르웨이에 이어서 영국의 경우에도 집행기능이 상당한 비중으로 나타나는데(2012년 기준 14.5%), 규제기구의 특성을 포함하고 있는지 확인하기 위해 국가의 환경관련 세금의 비율을 살펴보았다. 다음 그림에서 알 수 있듯이, 전반적으로 영국의 경우 전체 세입 대비 환

경관 관련 세금의 비율이 4국가 중 가장 높다. 2010년 이후 전체 세입 대비 약 7%가 환경 규제를 위한 세금에서 비롯됨을 알 수 있는데, 이에 영국의 경우 4국가 중 상대적으로 환경규제 정책도구를 더 활용하고 있음을 확인할 수 있다(<그림 13> 참조). 이와 관련하여 영국의 경우 2000년 이후 기후변화세(Climature Change Levy) 도입이 논의되는데, 2001년부터 외국의 에너지원을 사용한 기업에 대해 에너지 사용에 대한 세금을 부과하는 것으로 정부와 기업이 기후변화협약(Climature Change Agreements)을 맺고 에너지 효율이나 배출량 감축을 달성한 기업에 대해서는 세금을 80% 면제해주는 정책을 추진하고 있다 (HMCE, 1999; Bukleley & Kern, 2004).

다만, 영국의 경우 소극적 배제형 국가로 생산가능 중심의 생태근대화 전략을 추진하고 있는 것으로 분석되는데, 기후변화와 관련하여 영국정부는 최소한의 개입 정책으로 접근하고 있다. 이러한 소극적인 개입정책의 특징으로 인해 영국정부의 기후변화 전략 및 정책은 시장적인 처방으로 평가된다 (Bowen & Rydge, 2011). 이에 주로 민간 산업체를 비롯한 민간 부문이 에너지 효율성에 자발적으로 참여하도록 가격정책을 통해 촉진한다. 그럼에도 환경규제의 정책도구가 다른 국가에 비해 상대적으로 활발한 것은 적극적 배제형 국가의 역사적 맥락이 지속되고 있기 때문인 것으로 판단된다.

<그림 13> 환경 관련 세금 비율 (전체 세입 대비 비율)

(단위: %)



V. 결 론

본 연구는 녹색국가의 유형과 국가기능에 대해 이론적으로 검토하고, Dryzek의 녹색국가 유형에 기초해, 선도적으로 녹색국가 전략을 추진한 국가들의 녹색국가 유형에 따른 국가기능과 기구의 차이를 비교분석하였다. 이를 위해 분석대상 국가인 노르웨이, 독일, 영국, 미국의 녹색국가 유형과 전략을 검토하였고, 환경 및 기후변화 대응 예산을 중심으로 국가기능과 기구를 경험적으로 분석하였다. 분석결과는 다음과 같이 요약할 수 있다.

먼저, 분석대상인 4국가의 녹색국가 유형을 검토하였다. 첫째, 노르웨이의 경우 조합주의의 전통에 따라 환경단체를 비롯한 다양한 이익집단이 정책과정에 제도적으로 통합되고, 이를 국가가 적극적으로 지원하는 적극적 포섭형 국가로 이해된다. 이에 국가와 시민사회간 긴밀한 협력관계를 통해 환경문제 및 기후변화에 대응한다.

둘째, 독일의 경우 환경문제와 관련하여 산업체 및 기업의 자발적인 참여와 의무를 강조하며, 이에 환경단체 등 기후변화와 관련된 모든 이해관계자의 참여가 아닌 국가에 의해 선택된 산업체 이익집단만 정책과정에 참여하는 소극적 포섭형 국가의 성격을 보인다.

셋째, 영국의 경우 1980년대 신자유주의 개혁이 강하게 추진된 역사적 배경 속에서 시민사회가 정책과정에서 위축되었는데, 이에 환경단체 등 시민사회가 환경정책과정에서 배제되는 적극적 배제형 국가로 분류된다. 1990년대 이후 노동당 정부가 집권하면서 소극적 배제형 국가로 평가되기도 하나, 환경문제에 있어서 환경단체 등 시민사회가 정책과정에서 배제되는 성격은 지속되는 것으로 평가된다.

넷째, 다원주의의 전통을 지닌 미국은 환경단체를 비롯한 다양한 이익집단이 정책과정에 참여하는 포섭형 국가의 성격을 지니는데, 노르웨이와 달리 국가가 이러한 환경단체를 직접적으로 지원하지는 않아 소극적 포섭형 국가로 분류된다.

다음으로, 녹색국가 유형에 따라 녹색국가 전략과 국가기능 및 기구의 발전이 상이하게 나타났는지 비교 분석하였다. 첫째, 소극적 배제형인 독일과 소극적 포섭형인 미국의 경우 녹색국가화에 있어 생산기능이 가장 높게 나타났다. 특히 미국의 경우 80%가 넘어 생산기능이 지배적이었다. 이 두 국가는 기업의 참여와 기술개발을 통해 환경문제 및 기후변화에 대응하고 있다. 독일의 경우 에너지 정책을 중심으로 신재생에너지를 비롯하여 잠재적인 새로운 기술개발에 초점을 두어 정부차원에서 기술개발 투자가 이루어진다. 미국의 경우에도 기술주도의 전략을 추진하며, 이산화탄소 배출 저감을 기술개발을 통해 달성하고자 한다. 이러한 녹색정책과 전략은 국가와 기업간 계약을 통해 공공재를 간접적으로 생산하는 공적 제공 기구의 비중이 높은 특성을 나타내는데, 이에 생산기능 중심의 생태근대화 전략으로

분석된다.

둘째, 적극적 포섭형 국가인 노르웨이는 4국가 중 통합기능의 비중이 높고, 상대적으로 생산기능 비중이 가장 낮은 특성을 보였다. 환경단체에 대한 국가의 보조금 비중이 가장 높았으며, 환경 예산에 사회적 약자에 대한 지원 등이 포함되어 있다. 이를 통해 노르웨이의 경우 다양한 이익집단이 환경정책과정에 투입될 수 있도록 국가가 노력하는 생태민주주의와 환경문제와 복지문제를 연결하는 생태복지국가의 특성을 확인할 수 있다.

마지막으로, 적극적 배제형 국가인 영국은 규제기구 중심의 집행기능 및 환경관련 세금의 비중에서 상대적으로 다른 국가에 비해 높은 특성을 나타냈다. 이는 국가의 권위적인 지위가 인정되며, 규제를 통해 환경문제에 대응하는 생태권위주의 성격으로 볼 수 있다. 다만, 영국의 경우에도 생산기능도 상당한 비중으로 나타났는데, 시장적 처방인 생태근대화 전략을 통해 기후변화에 대응하는 것으로 볼 수 있다. 기업을 비롯한 민간 부문이 기후변화 대응에 자발적으로 참여하도록 가격정책을 추진하는데서 통해 확인할 수 있는데, 이는 적극적 배제형에서 소극적 배제형으로의 변화를 시사한다.

이론적으로, 본 연구는 선도적으로 녹색국가 전략을 추진한 국가에서의 녹색국가 의의, 녹색국가 유형과 전략, 그리고 이에 따른 국가기능 및 기구의 차이를 소개하는데 의의가 있다. 또한, 녹색국가의 행정기구 관련 기존 연구가 국내외적으로 제한된 현실에서, 생태민주주의 정치학에서의 녹색국가 담론을 국가기능 및 기구의 행정학 논의로 녹색국가의 연구를 구체화하는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

본 연구를 통해 녹색국가 유형, 전략, 국가기능의 관계에 있어서 다음과 같은 가설을 형성할 수 있을 것으로 판단된다. 첫째, 다원주의사회의 소극적 포섭형 국가유형과 법적 조합주의사회의 소극적 배제형 국가에서는 생태근대화의 관점에서 녹색국가화를 접근하여, 주로 생산기능의 비중이 증가한다. 둘째, 사회조합주의사회의 적극적 포섭형 국가유형에서는 생태민주주의 및 생태복지국가 등 생태합리성(ecological rationality)의 정당성 관점에서 녹색국가화를 접근하여 상대적으로 통합기능이 발달한다. 셋째, 적극적 배제형 국가유형의 경우 환경 보호라는 규제의 차원에서 접근하는 생태권위주의 전략이 나타나며, 이에 규제기구 중심의 집행기능이 발달한다.

본 연구의 경우 분석대상 국가의 예산 자료를 중심으로 국가기능을 분석하였는데, 본 연구를 통해 형성된 가설을 보다 엄밀하게 검증하기 위해서는 국가의 조직, 인력을 비롯한 다양한 행정자원 분석이 필요하다. 이는 본 연구의 한계로 후속연구에서 추가적인 분석과 논의를 통해 이루어질 수 있을 것으로 기대한다.

정책적으로, 본 연구가 한국의 녹색국가 전략 수립 및 녹색국가화를 위한 국가의 기능과 기구 설계시 참고자료로 활용될 수 있을 것으로 기대한다. 기후변화가 잠재적인 미래위험으

로 인식되고 있는 현실에서 환경문제는 이제 중요한 행정환경으로 기능하고 있다. 한국의 경우에도 2000년대 이후 온실가스 감축에 대한 국제사회의 압력에 대응하고, 지속가능한 발전전략 수립을 위해 녹색국가 전략을 추진하고 있다. 이에 2008년 녹색성장위원회가 설치되고, 탄소녹색성장기본법, 녹색성장 5개년계획, 온실가스감축목표 등이 수립되었다. 우리나라의 경우 녹색국가 전략이 주로 경제적 합리주의에 기반한 생산기능 중심의 정책전략이 추진되고 있는데, 그린에너지산업 발전전략, 녹색성장을 위한 산업발전전략, 녹색기술연구개발, 그린 IT전략, 녹색성장을 위한 중소기업 지원전략 등을 대표적인 예로 들 수 있다. 이렇게 생산기능 중심의 녹색국가 전략은 다양한 부처가 관련된 기후변화 문제 대응에 한계를 노정하고 있는데, 13개 부처가 합동으로 기후변화적응 종합계획을 수립, 집행하는데 있어 부처간 사업의 중복 및 조정체계의 부족 등의 문제가 보고되고 있다 (국립환경과학원, 2010).

이렇게 녹색국가의 행정기구를 관리가능한 단위(manageable units)로 문제를 정의하고, 예측가능성과 관리가능성을 높이는 분리(division)와 환원(reduction) 방식은 환경문제에 있어서 파편화된 행정구조와 부처이기주의를 불러일으키는 한계가 있어 통합적 문제해결능력이 어렵다. 따라서 다차원적(multidimensional)이고 상호연관적(interconnected), 상호작용적(interactive)이며 역동적(dynamic)인 생태문제, 즉 기후변화와 녹색국가화 문제를 다루기 위한 행정체계의 재설계가 고려될 필요성이 있다. 이러한 맥락에서 녹색국가 유형과 전략에 따라 국가기능 발달을 비교분석한 본 연구가 조그만 정책정보로 기여할 수 있기를 기대한다.

참고문헌

- 구도완. (2006). 한국 환경운동의 담론. 「경제와 사회」, 69: 128-153.
- 김성욱·이병량. (2010). 녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토: 이론적 근거를 중심으로, 「한국조직학회보」, 7(1): 119-150.
- 국립환경과학원. (2010). 「국가기후변화적응센터 발전방안 마련 연구」. 연구보고서.
- 국회기후변화포럼. (2010). 2010년도 정기총회 자료집.
- 기후변화대책기획단. (2008). 국가 기후변화 적응 종합계획.
- 녹색성장위원회. (2009~2011). 제1차~11차 녹색성장위원회 보고자료.
- 녹색성장위원회. (2009). 「녹색성장 국가전략 및 5개년 계획」.
- 바람과 물 연구소 편. (2002). 「한국에서의 녹색정치, 녹색국가」. 서울: 당대.
- 문순홍. (2006a). 「생태학의 담론: 문순홍 유고선집 1」. 서울: 아르케.
- _____. (2006b). 「정치생태학과 녹색국가」. 서울: 아르케.

- _____. (2006c). 「녹색국가의 탐색」. 서울: 아르케.
- 윤경준 외. (2010). 기후변화정책 조정체계의 대안 모색, 「한국행정학보」, 44(2): 169-191.
- 윤순진. (2007). 영국과 독일의 기후변화정책. 「ECO」. 11(1): 43-95.
- 정규호. (2006). “녹색국가에 대한 이론적 탐색”, 문순홍 (편). 2006. 「녹색국가의 탐색」. 서울: 아르케. 17-43쪽.
- 정용덕. (2002). 「현대국가의 행정학」. 서울: 법문사.
- 조명래. (2002). “국가론의 녹색화를 위한 시론”, 「한국정치학회보」 36(2): 47-69.
- 한국행정연구원 외. (2009). 기후변화대응을 위한 정부대응체계 구축- 녹색거버넌스 구축을 중심으로.
- 허태욱. (2013). 환경정의론과 생태근대화론을 통한 한국의 녹색 ODA 논의의 고찰. 「한국정책학회보」, 22(1): 301-329.
- Barry, John. (1999). Rethinking Green Politics. London: Sage.
- Beck, Ulrich. (1995). Ecological Politics in an Age of Risk. Cambridge: Polity Press.
- Beck, S., Kuhliche, C. & Gorg, C. (2009). Climate Policy Integration, Coherence, and Governance in Germany.
- Bowen, A. and J. Rydge (2011), Climate-Change Policy in the United Kingdom, OECD Economics Department Working Papers, No. 886, OECD Publishing.
- Bulkeley, H. & Kern, K. (2004). Local climate change policy in the United Kingdom and Germany, Discussion papers/Abteilung Zivilgesellschaft und transnationale Netzwerke des Forschungsschwerpunkts Zivilgesellschaft, Konflikte und Demokratie des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, No. SP IV 2004-103
- Carey, D. (2010). Implementing Cost-Effective Policies in the United States to Mitigate Climate Change, OECD Economics Department Working Papers, No. 807, OECD Publishing.
- Clark, G. and M. Dear. (1984). State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy. Boston: Allen & Unwin.
- Collier, U. (1997) ‘Windfall’ Emissions Reductions in the UK, in U. Collier & R. Lofstedt (eds.) Cases in Climate Policy: Political Reality in the European Union, London: Earthscan, pp. 87-107.
- Depledge, J.(2005). Against the Grain: The United States and the Global Climate Change Regime. Global Change, Peace and Security 17(1): 11-27.
- Dryzek, John et al. (2003). Green States and Social Movements. Oxford: OUP.
- Dryzek, John. (2005). Designs for Environmental Discourse Revisited: A Greener Administrative State? In R. Paehlke and D. Torgerson. (eds.), Managing Leviathan: Environmental Politics and the Administrative State, 2nd.
- Dryzek, John. (2013). The Politics of the Earth: Environmental Discourses (3rd). Oxford University Press.
- Eckersley, R. (2004). The Green State: Rethinking Democracy and Sovereignty. Cambridge, MA: MIT Press.
- Eckersley, R. (2007). Ambushed: The Kyoto Protocol, the Bush Administration’s Climate Policy and the

- Erosion of Legitimacy. *International Politics*, 44, 306-324.
- Edenhofer, O. and L. Nicholas Stern. (2009). *Towards a Green Recovery: Recommendation for Immediate G20 Actions*. Report Submitted to the G20 London Summit.
- Ellis, K., B. Baker, and A. Lemma. (2009). *Policies for Low Carbon Growth*. ODI, UK.
- Eyre, N. (2001) *Carbon Reduction in the Real World: How the UK Will Surpass its Kyoto obligations*, *Climate Policy*, 1: 309-326.
- GAO. (2005). *Climate Change: Federal Reports on Climate Change Funding Should Be Clearer and More Complete*.
- Goodin, R. (1992). *Green Political Theory*. Cambridge: Polity.
- Grove-White, R. (1991). *The UK's Environmental Movement and UK Political Culture*, Lancaster: Center for the Study of Environmental Change, University of Lancaster.
- Habermas, J. (1987). *The Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Klein, C. (2012), *Climate Change Policies in Germany: Make Ambition Pay*. OECD Economics Department Working Papers, No. 982, OECD Publishing.
- Leggett, J., Lattanzio, R. & Bruner, E. (2013). *Federal Climate Change Funding from FY2008 to FY2014*. Congressional Research Service Report.
- Lehmbruch, G. & P. Schmitter. (eds.) (1982). *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.
- Lisø, R., Aandahl, G., Eriksen, S. & Alfsen, K. (2003). *Preparing for climate change impacts in Norway's built environment*. *Building Research & Information*, 31(3): 200-209
- Lowe, P. & J. Goyder. (1983). *Environmental Groups in Politics*. London: George Allen & Unwin.
- Norwegian Ministry of Environmen. (2012). *Norwegian Climate Policy Report No. 21 (2011-2012) to the Storting*.
- O'Connor, James. (1998). *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*. NY: Guilford Press.
- Offe, Claus. (1975). *The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation*, in L. Lindberg et al. *Stress and Contradiction in Modern Capitalism*. Lexington, MA: Lexington Books. pp. 125-160.
- Official Norwegian Reports. (2010). *Adapting to a changing climate Norway's vulnerability and the need to adapt to the impacts of climate change*.
- Schleich, J., W. Eichhammer, U. Boede, F. Gagelmann, E. Jochem, B. Schlomann & H.-J. Ziesing. (2001). *Greenhouse Gas Reductions in Germany: Lucky Strike or Hard Work?* *Climate Change*, 1: 363-380
- Sverdrup, Liv. (1997). *Norway's Institutional Response to Sustainable Development*, *Comparative Politics*, 6: 54-82.
- Torgerson, D. (1999). *The Promise of Green Politics: Environmentalism and the Public Sphere*. Durham: Duke University Press.
- UNEP. (2009). *Global Green New Deal: An Update for the G20 Pittsburgh Summit*.

Weidner, H. & L. Mez (2008). German Climate Change Policy: A Success Story with Some Flaws. *The Journal of Environment Development*, 17(4): 356-378.

Whitehead, M., R. Jones, and M. Jones. (2007). *The Nature of the State*. Oxford: OUP.

White House. (2013). *The President's Climate Action Plan*.

Wynne, B. (1993) Implementation of Greenhouse Gas Reductions in the EC: Institutional and Cultural Factors, *Global Environmental Change* 3: 101-128.

ABSTRACT

A Comparative Study of the Green State and its Functions

Keunsei Kim & Kujin Cho

Many countries have implemented so-called 'green state' policies such as green growth or clean energy policy since the 1990s to respond to or mitigate against climate change. This study aims to compare the 'green state' strategies of Norway, the United Kingdom, Germany, and the United States based on empirical data from the OECD and EU. This study reviews the discussion of the 'green state' and focuses on types of green state and green state strategies, state function and apparatus as the analytical framework. The results show that the development path of state function and apparatus could differ depending on green state type and strategies. In Norway, which is an 'actively inclusive' type, diverse interests groups are institutionally involved in the decision making process. Norway has a relatively high integration function, but a low proportion of the production function. This comes from ecological democracy. Second, 'passively inclusive' (US) and 'passively exclusive' types (Germany) have the highest proportion of the production function, particularly in the United States, where the production function is predominant, at more than 80%. 'Passive' means the limited participation of social interests in the environmental policy process and thus the two countries focus on ecological modernization strategies such as the involvement of enterprises and R&D. Lastly, the 'actively exclusive' type in the UK not only has a relatively high proportion of the execution function focusing on regulation, but also high taxes related to environmental regulation. It could result from ecological authoritarianism.

【Keywords: Green State, Climate Change, State Function and Apparatus】