



## 1. 들어가며

### 1) 그린뉴딜을 아시나요

“그린뉴딜에 대해 아세요?” 작년 가을 시민사회 활동가와 길을 걷다가 문득 들은 말이었다. 필자는 그린뉴딜은 잘 모르지만, 말의 의미를 꼼꼼히 생각해보니, “이전 정부의 ‘녹색성장’이 생각나네요.”라고 답했고, 한참을 이명박 정부의 그 정책으로, 지속가능발전에 관한 정책과 실천 운동에 집중하는 입장에서 얼마나 고생했는지에 대한 울분을 토했던 기억이 난다. 솔직히 김대중 정부에서 시작했던 지속가능발전 정책이 노무현 정부에서 토대가 마련되었고, 이후 꽃을 피울 시기에 등장한 이명박 정부는 이전 정부의 정책을 약화하거나 다른 형태로 바꾸었기 때문에, 지속가능발전 정책은 찬밥이 되었다(윤희철, 2019).

광주에서의 그린뉴딜 논의의 시작은 이 시기부터 시작했다. 유럽과 미국에서 논의되던 그린뉴딜을 우리나라에 집중하고자 노력했던 몇 분의 전문가들을 모셔 세미나도 하고 논의의 장을 만들면서 지역사회에서도 그린뉴딜을 알게 되었고, 관심이 확산되었다. 처음에는 필자와 같이 과거의 정책 때문에 그린뉴딜에 부정적이었던 사람들도 계속되는 논의를 통해 이 정책에 대한 긍정적인 측면을 알게 되었다. 기후위기 대응에 적합한 정책임이 인식되면서 일반 시민들도 관심을 갖게 되었다. 특히 고무적인 사실은 그동안 기후문제에 별다른 관심이 없었던 교육, 청소년, 마을공동체 등에서도 우리 공동의 문제에 대응하기 위해서는 ‘그린뉴딜’이 필요하다는 인식이 확산되었다.

기후위기에 대한 시민들의 관심이 지역사회에서 증폭하면서 시민들이 직접 대응하고 참여하는 접근법을 찾게 되었고, 최근 코로나 19의 팬데믹 상황에서 경제위기와 기후위기를 동시에 극복하는 현실적인 방안으로 그린뉴딜을 점차 받아들이는 모습이 곳곳에서 나타났다. 물론 우리 사회에서는 그동안 그린뉴딜이란 말 자체가 외래어이고, 개념에 대한 우리 사회의 합의가 부족해, 확산이 쉽지 않을 것이라 예상했다. 하지만 2020년 총선이 끝나고, 문재인 대통령이 직접 그린뉴딜을 언급하면서 이 정책은 급속한 진전을 겪게 된다.<sup>1)</sup>

### 2) 변혁이 필요한 우리 사회의 현실

작년 대한민국 지속가능발전목표(K-SDGs)를 작성할 때, 우리 사회의 지속불가능성의 사회, 경제, 환경의 취약요인을 정리했다(지속가능발전위원회, 2019: 6). 첫째, 지속적인 저출생 및 고령화 구조로 2017년 기준 생산가능 인구가 50년 후 60% 수준까지 급감해 사회적 기반이 약화될 것으로 보았다. 소득분배 악화로 노인의 상대빈곤율이 높아지고 소득계층별 소득격차를 나타내는 소득5분위 배율이 2003년 6.5배에서 2018년 7.9배로 증가했다.

둘째, 고용 없는 저성장 시대 진입으로 2018년 기준 3% 수준인 잠재성장률이 2020년대 2%대로, 2030년대 1%대로 하락할 것으로 예상된다. 2017년 기준 OECD 평균 고용률은 53.3%인데 비해, 우리나라의 청년 고용률은 42.1% 수준으로 낮다.

셋째, 전 세계가 공통으로 기후변화, 폐기물, 동식물 멸종 등으로 위협을 받고 있고, 이로 인해 폭염, 폭우 등의 피해가 증가하며, 미세먼지, 미세 플라스틱 등 이전에 없던 환경문제가 생태계 파괴, 건강 위협 등의 문제로 나타나고 있다. 게다가 최근 발생한 코로나 19 팬데믹은 우리 사회의 지속가능성을 다시 한번 돌아보며, 궁극적인 해결방안을 요구하고 있다.

### 3) 이 글의 목적

우리가 이전에 접하지 못했던 기후위기라는 환경문제와 사회적 불평등의 심각한 문제는 더 이상 좌시할 수 없는 수준이 되고 있으며, 우리의 공동의 미래를 희망한다면 당장 해결해야 할 중요한 난제이다. 그린뉴딜은 이 상황에 대한 적극적인 대응방안이 될 수 있다. 하지만 이 정책은 우리의 삶을 이전과 다른 방식으로 전환할 것을 요

1) 이 정책을 우리나라에 알리고 확산에 기여했던 이유진 박사는 이렇게 크게 폭발적인 확산이 이뤄질 것은 생각하지 못했다고 한다. 총선을 지나 2, 3년간의 긴 논의 후에 그린뉴딜이 정착될 수 있으리라 생각했다고 한다. 하지만 대통령의 한 마디가 우리 사회의 급진적 변화를 불러왔고, 사회적 논의보다 먼저 경제적 효과를 노리는 정책이 더 크게 부각되고 있어 과거 녹색성장의 실수를 다시 범할 수도 있다는 우려를 넣고 있다.

구한다. 정책이나 계획을 단순하게 이행하는 것으로는 당장 직면한 문제를 해결할 수 없다. 그렇다면 그린뉴딜이 갖고 있는 취약점을 어떻게 대응하고, 해결해야 하는가.

처음 그린뉴딜이 등장한 2000년대 중반 이후 수많은 논의가 있었고, 한층 더 나은 방안이 제시되고 있다. 이 글에서는 그린뉴딜에 대해 개괄적으로 살펴보고, 국내외 동향 속에서 광주가 그린뉴딜을 추진할 때, 주의하고 생각할 점을 정리했다. 이를 통해 지속가능한 광주를 만들어가는 방안을 함께 고민해보고, 포용적 관점에서 그린뉴딜을 추진하는 방안을 제시하고자 한다.

## 2. 기후위기에 대한 그린뉴딜의 등장과 변화

### 1) 기후위기의 심각성

“신은 항상 용서하고, 우리는 가끔 용서하지만, 자연은 절대 용서하지 않는다”는 말이 있다. 부분적인 재앙에 대해 우리는 대응하지 않는다. 호주에서 발생한 산불에 대해 지금 누가 말하는가? 이런 것들이 자연의 복수인지 알 수 없지만 자연의 반응인 것은 분명하다.

- 프란치스코 교황(2020.4.8.) - 영국 매체 the Tablet과의 인터뷰에서

올해 프란치스코 교황은 한 매체와의 인터뷰에서 기후위기에 대한 문제를 스페인 격언을 사용하며 말했다. 작년에 영국의 가디언지는 ‘기후변화(climate change)’ 대신 ‘기후비상사태(climate emergency)’나 ‘기후위기(crisis)’, ‘기후붕괴(breakdown)’ 등으로 용어를 사용하겠다고 밝혔다. 기후변화라는 중의적 표현 때문에 심각성을 사람들이 인지하지 못한다는 이유였다.

실제로 얼마나 심각하면 이런 말들이 나올까. 국제기구나 과학자들은 기후위기의 심각성을 계속 말한다. 산업화 이전(1850~1900년) 대비 2006~2015년 전 지구 평균 기온은 0.87℃ 상승(IPCC, 2019)했으며, 최근 5년(2015~2019)이 기상 관측 이래 가장 더운 5년으로 기록하고 있다(IPCC, 2019; WMO, 2019; WMO, 2020). 현재와 같은 온실가스 배출 상태가 지속하면 2100년에는 3.2℃ 상승을 전망한다(UNEP, 2019).

2019년 11월에는 전 세계 153개국 11,258명의 과학자들은 국제학술지 바이오사이언스(BioScience)를 통해 현재 지구가 파멸적 위기에 직면하고 있다며, ‘기후비상사태(Climate emergency)’를 선언했고, 올해 1월 세계경제포럼(World Economic Forum)은 2020 지구 위험 보고서에서 인류에게 가장 큰 영향을 미치는 위험요인으로 기후위험 실패를 선정했다. 그리고 4월 UN 사무총장은 지구의 날 50주년 기념 메시지에서 COVID-19 위기보다 더욱 심각한 환경 비상사태를 경고하며, 지구 보호를 위한 결정적 행동 촉구했다(유정민·김정아, 2020: 5).

과학자들은 기후위기가 예상보다 빠르게 진행되어 지구가 회복하기 어려운 ‘티핑 포인트(Tipping Point)<sup>2)</sup>’와 있으며, 기후의 도미노 효과가 생태계, 사회, 경제시스템을 무너뜨려 지구상 많은 곳이 인간 거주가 불가능한 지역으로 바뀔 것으로 경고하고 있다. 특히 기후위기는 모두 불평등 구조에 의해 사회적 약자가 더 많은 고통을 겪는 사회적 재난이다. 지구온난화로 선진국과 개발도상국 간 GDP 격차가 25% 벌어져 불평등이 심화되고 있으며(Differnbaugh & Burke, 2019), 1994년 시카고 폭염 사망의 가장 중요한 원인은 빈곤과 사회적 고립된다고 말한다.

특히 최근 코로나19 팬데믹으로 인해 세계 경제위기 확산 및 자국 우선주의 기조의 강화로 기후변화 대응을 위한 각국의 정치적 의지와 국제 협력 약화가 우려되고 있다. 글로벌 생산공급망의 취약성이 드러나면서 자급자족 경제, 보호무역주의 기조가 확산되고 각국이 국내 문제 해결에 치중함에 따라 기후위기 해결에 필요한 국제적 공조와 협력이 약화될 수 있다는 우려가 제기되고 있다(Foreign Policy, 2020).

2) ‘갑자기 뒤집히는 점’이란 뜻으로 때로는 엄청난 변화가 작은 일들에서 시작될 수 있고 대단히 급속하게 발생할 수 있다는 의미로 사용된다.

그래서 파리 협정에 의해 각국은 올해까지 자국의 온실가스 감축 목표(NDC)를 갱신하고 2050 장기 저탄소 발전전략을 수립 및 제출해야 하지만 중국, 미국은 코로나19 영향으로 충격을 입은 자동차 산업 보호를 위해 자동차 연비 기준, 친환경 자동차 쿼터 등 온실가스 감축 규제를 완화하는 중이다.

최근 경기연구원이 발표한 보고서에 따르면, 전문가들은 코로나19 영향으로 국가와 기업의 온실가스 감축 노력은 약화되지만 시민들의 기후위기 대응 요구는 증가할 것으로 전망하였다. 취약계층의 기후변화 회복력 투자도 줄어들 전망이며, 저탄소 투자는 긍정적 전망이 조금 우세하였고, 기후변화 국제 협력은 부정적, 긍정적 영향 비중은 비슷하다고 밝혔다(고재경 외, 2020: 5-19).

## 2) 그린뉴딜의 등장

우리 사회에서 '녹색'은 생태환경을 주로 의미한다. 영어의 그린(green)도 같은 의미로 해석할 수 있다.<sup>3)</sup> 녹색의 의미는 딱히 설명하지 않아도 모두 이해할 수 있는 범주이기 때문에, 뉴딜(New Deal)에 대해 살펴본다. 뉴딜은 대공황으로 침체된 경제를 되살리기 위해 실업자에게 일자리를 만들어 주고, 경제 구조와 관행을 개혁하려는 프랭클린 D. 루스벨트 미국 제32대 대통령이 1933년~1936년에 추진하기 시작한 경제 정책이다.

우리는 흔히 뉴딜을 단순히 경제 부양을 위한 국가 주도의 토목사업으로만 생각한다. 하지만 실제 뉴딜은 단순하지 않다. 1933년의 제1차 뉴딜은 경제의 전반적인 단기 회복에 초점을 맞추었다. 흔히 알고 있는 테네시강 유역의 다목적 댐 건설로 대변되는 대규모 국가적 토목사업이 그 시작이었다. 물론 이 토목 사업외에도 수반되는 다양한 정책이 등장했다. 은행개혁법, 긴급 안정, 일자리 안정, 농업, 산업 개혁, 연방 차원의 복지 정책을 추진하고, 금본위제와 금주법을 폐지했다.

제2차 뉴딜은 제1차 뉴딜에 대한 회의론과 더불어 더욱 적극적인 행동에 대한 요구에 부응해 시작했다. 제2차 뉴딜(1935년~1936년)은 노동조합 지원책, 공공사업진흥국(WPA)의 안정 프로그램, 사회보장법, 소작인과 농업 분야의 이주 노동자를 비롯한 농부들에 대한 원조 프로그램을 포함하고 있다.<sup>4)</sup> 오늘날 미국 사회를 지탱하는 상당수의 진보적인 정책들은 이 시기에 다듬어진 것들이었다.

1930년대 루스벨트의 뉴딜은 전례 없는 1929년 경제 대공황에 대처하면서, 이후 지금까지 미국의 사회보장체제(건강보장을 제외한 실업, 산재, 연금 제도 등)를 떠받치고 있는 시스템을 구축했다. 또한 미국의 노동체제(와그너법, 주 40시간 노동제, 최저 임금제)를 제도화했으며, 누진적 소득세(최고세율 90% 이상)를 구조화시키고, 비록 1999년에 폐지되었지만 건강한 금융시스템을 지탱했던 글래스-스티걸법을 만들어냈다(김병권, 2019: 71-76). 이처럼 뉴딜은 단순한 건설사업이 아닌, 사회 체제를 바꾸는 대변혁이었다.

이 관점에서 보면 그린뉴딜은 단순하지 않다. 그린뉴딜은 녹색·환경 분야 산업에 대한 재정적 지원과 투자를 통해 일자리, 신산업시장, 불평등 해소 등 성장동력을 창출하고자 하는 정책이라 할 수 있다. 그린뉴딜의 '그린'은 더 이상 환경을 오염시키지 않고, 환경파괴적인 인프라를 지원하지 않으며, 극히 소수 부유층의 부와 이익의 생산을 위해 빈곤 및 노동자층 커뮤니티를 오염시키고 환경을 악화시키지 않으므로써 경제를 완전히 현대화하는 것으로 정의한다. 그린뉴딜의 '뉴딜'은 역사적으로 기록될 대규모 국가 프로젝트 시리즈를 실시하여 생산적이면서 높은 임금의 일자리를 수천만개 창출하고 이를 통해 역사상 가장 큰 경제생산 엔진과 경제번영을 모두가 공유할 수 있는 경제로 전환하는 것이다. 또한 환경·에너지·기후변화 분야에 대한 대규모 투자를 통해서 단기적으로는 고용과 충수요를 증가시키고 장기적으로는 사회 전반의 녹색 경쟁력을 제고해야 한다(이정찬 외, 2020: 31-32).

## 3) 그린뉴딜의 변화와 현재

그린뉴딜(Green New Deal)이란 말은 누가 어떻게 시작했을까. 2007년 토머스 프리드먼은 '코드 그린'이란 책에서 이 용어를 처음 사용했다. 루스벨트 대통령이 경제위기를 극복하기 위해 제시한 뉴딜(New Deal)처럼, 21

3) 깊게 파고들면, 생태주의적 관점까지 논하고, 유토피아의 논의까지 연결된다.

4) 미국 연방 대법원은 이 정책들을 위헌으로 판결했다. 그렇다고 정책이 폐기되진 않았다. 대부분의 정책이 유사한 정책으로 교체됐다. 물론 제2차 세계 대전의 시작과 함께 뉴딜 정책은 마감됐다.

세기 에너지산업에 투자해 경제를 부흥하자는 제안을 했다. 그 다음해 2008년 영국 그린뉴딜 그룹(Green New Deal Group)은 금융위기·기후변화·고유가의 삼중 위기를 해결하고, 저탄소 경제로 발전하기 위한 전략으로 그린 뉴딜을 제시했다. 이 때 제시한 방안이 금융·세제·에너지 부문 구조조정을 강조한 것이었다(이유진, 2019: 5).

한편, 유엔의 각 기구들도 그린뉴딜에 적극 관심을 갖기 시작했다. 유엔 경제사회사무국(Department of Economic and Social Affairs)는 기후, 에너지 및 개발을 위한 글로벌 그린뉴딜을 제안했다. 재생 가능 에너지 비용을 낮추기 위한 추진 전략을 통해, 개발도상국의 배치를 촉진하고, 에너지 빈곤 퇴치하며, 경제 회복 및 성장과 모든 국가에서 고용 창출, 그리고 무엇보다 위험한 기후 변화 대응을 위한 보고서를 제출했다(UN DESA, 2009).

그 이전인 같은 해 3월, 유엔환경계획은 세계 그린뉴딜 정책 보고서를 발간하면서, 기후변화와 환경 악화, 빈공을 해결할 경제 및 고용 대안을 제시했다. 이 시기가 세계금융위기가 심각했던 시기로 돌파구를 찾으려 하면서 동시에 그린뉴딜을 통해 기후위기에 대응해야 한다는 주장이 힘이 실린 결과였다. 이때 세계 그린뉴딜의 목적을 크게 세가지로 잡았는데, 첫째, 세계 경제를 살리고 일자리를 창출하며 취약계층을 보호하는데 기여한다. 둘째, 탄소 의존도와 생태계 파괴를 줄이고 경제를 깨끗하고 안정적인 개발로 인도한다. 셋째, 지속가능하고 포용적인 성장, 새천년개발목표(MDGs)의 달성, 2015년까지 극심한 빈곤 퇴치였다(UNEP, 2009: 5).

미국에서는 정치 운동이 되었는데, 2012년 녹색당의 질 스타인은 낡은 회색 경제를 지속가능 경제로 전환할 대안으로 그린뉴딜 공약을 내세웠고, 최근 2020년 대선에서는 그린뉴딜이 주요 정당의 공약이 되어, 사회 변혁의 논의가 이뤄지고, 뉴욕과 LA와 같은 대도시에서는 새로운 발전 전략으로 나타나고 있다. 한편, 미래학자 제러미 리프킨은 작년 ‘글로벌 그린뉴딜’을 발간해, 2028년 화석연료 문명의 종말과 그린뉴딜 스마트인프라 구축 등 지구생태계를 지속할 새로운 경제 발전 모델로써 그린뉴딜을 강조했다.

【표 1】 세계 주요도시 탄소중립 달성을 위한 목표 및 실행계획안

구분	정책목표
뉴욕	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2050년까지 2005년 배출량 대비 80% 감축을 목표</li> <li>• 건물, 에너지, 수송 및 폐기물 부문에 중점을 둔 계획을 수립 및 이행</li> </ul>
로스앤젤레스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2045년 탄소중립 장기계획 수립</li> <li>• 13개분야(환경 정의, 재생에너지, 수자원, 건물, 주거·도시개발, 수송·대중교통, 제로배출 차량, 산업 배출·대기질 모니터링, 폐기물, 푸드 시스템, 도시 생태계 복원, 녹색 일자리, 공공부문 선도 등)의 전략 시행</li> </ul>
포틀랜드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2050년까지 80% 탄소 배출량 감축을 위해 도시개발, 교통, 건물 및 소비 패턴의 변화를 통한 화석연료 전환 전략 수립</li> </ul>
스톡홀름	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2040년 순제로 배출 목표를 수립</li> <li>• 2022년까지 석탄을 단계적으로 폐지하여 모든 화석 화석연료를 재생에너지로 대체하는 계획 수립</li> </ul>
런던	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2050년까지 탄소중립 도시 실현</li> <li>• 대기질, 녹색 인프라, 기후변화 완화, 에너지, 자원, 기후변화 적응, 소음, 순환경제 등을 포함한 탄소배출 제로 계획을 수립</li> </ul>
파리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2050년까지 직접 배출량 100% 감축</li> <li>• 간접 배출량 2004년 대비 80% 감축 목표 수립</li> <li>• 교통·수송, 에너지, 폐기물 관리, 식량, 수자원 등 분야의 500개 실행계획을 포함</li> </ul>
도쿄	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2050년까지 탄소배출 실제 제로를 목표로 6개 분야(에너지, 건축물, 수송, 자원·산업, 기후변화 적응, 참여·통합) 14개 정책을 마련</li> </ul>

출처 : 유정민·김정아(2020). 2050 서울시 탄소배출 제로를 위한 비전과 추진전략. 서울연구원 정책리포트. p. 7.



최근 각 나라별 상황을 보면 그린뉴딜이 새로운 변혁의 중심에 있음을 알 수 있다. 그린뉴딜에 대한 다양한 제안이 국제적으로 이루어졌다. 이러한 노력은 2018년 10월 IPCC 1.5°C 보고서와 이 정책이 2018년 말부터 미국에서 받은 대중적인 지원 이후 더욱 두드러졌다(Klein, Naomi, 2019: 259-293). 기존의 국가 및 다자 정치 내에서의 활동 외에도 도시 외교 내에서 그린뉴딜에 대한 지원이 있었다. 2019년 10월 도시기후리더십그룹(C40)은 글로벌 그린뉴딜을 지원하기로 약속했으며, 모든 94개 도시에서 중요한 조치가 있을 것이라고 발표했다(C40, 2019).

캐나다는 2019년 5월 초, 기후위기의 파국적 영향을 줄이기 위해 긴급한 지구 환경 조치에 대한 우려가 높아지면서 거의 70개 그룹의 비당파 연합이 그린뉴딜 협약을 시작했다. 몬트리올, 토론토, 밴쿠버에서 기자 회견을 갖고, 이 연합은 2030년까지 온실가스 배출량을 절반으로 줄일 것을 촉구했다. 곧이어 녹색당은 “미션, 가능, 녹색 기후 행동 계획”이라는 계획을 발표했다(Green Party of Canada, 2019).

유럽 대륙에서 유럽 스프링 연합(European Spring coalition)은 2019년 EU 선거를 위한 “그린뉴딜”의 기치 아래 캠페인을 벌였다. 2019년 12월, 새로 선출된 유럽위원회는 유럽의 그린딜(European Green Deal)이라는 이름으로 일련의 정책 제안을 발표했다. 경제의 모든 부문을 포함하며 국경 조정 메커니즘인 ‘탄소 관세’ 옵션이 적용된다(Valatsas, Dimitris, 2020). 또한 올해 4월 유럽 의회는 코로나 19 팬데믹 복구 프로그램에 유럽 그린딜을 포함할 것을 요청했다. 이 자리에서 EU는 더 많은 투자를 포함하는 “유럽을 위한 그린뉴딜”을 제정하고 석탄, 석유 및 가스로 인한 지구 온난화를 계속할 수 있도록 법적 규제를 변경하는 것이 제안되었다(European Environmental Bureau, 2020).

영국에서 작년 3월 노동당 회원들은 그린뉴딜 캠페인을 시작했다. 이는 노동당이 급진적인 그린뉴딜을 채택하여 영국 경제를 변화시키고 불평등을 해소하며, 확산되는 기후위기를 해결하도록 하는 것이다. 또한 지역별 녹색 일자리 보장, 공공 소유의 상당한 확장, 산업의 민주적 통제, 공공 인프라에 대한 대규모 투자를 원한다(Taylor & Matthew, 2019).

이러한 배경 속에 세계 주요 국가들은 2050년 탄소배출 제로를 의미하는 ‘넷 제로’를 선언을 하고 있다. EU는 2019년 11월 ‘기후-환경 비상사태(climate and environmental emergency)’를 선언하고 2050년까지 유럽연합 회원국들에 온실가스 배출 ‘0’를 약속할 것을 촉구하는 결의안을 채택했다. 2050년까지 탄소중립 달성 목표를 법제화한 기후법안(European Climate Law)을 유럽 의회에 제출하도록 했다.

한편, 기후위기 대응을 위한 실질적 수단을 가진 지방정부의 적극적인 역할이 요구되고 있다. C40는 파리협정과 연계해 2050년 탄소중립 비전(목표)과 계획을 수립해서 2020년까지 제시하도록 요구했는데, 116개 도시가 참여를 선언했으며, 런던, 파리, 뉴욕 등 12개 도시가 탄소중립 보고서를 제출했다. 또한 2020년 5월 기준 세계 30개국의 1,496개 지방정부가 기후비상 사태를 선언하며, 기후위기 대응을 최우선 과제로 설정하고 있다.

### 3. 포용적 관점의 그린뉴딜

#### 1) 그린뉴딜의 딜레마

2016년 기후행동추적(Climate Action Tracker)은 우리나라를 사우디아라비아, 호주, 뉴질랜드 등과 함께 ‘기후 약당 국가’로 선정했다. 온실가스 배출 저감에 소극적, 계획 역시 국제사회의 기준에 걸맞지 않은 것이 가장 큰 이유였다(<https://www.climatechangenews.com>, 2016). 2019년 세계경제포럼(WEF)이 발표한 에너지전환지수에서 우리나라는 세계 48위였는데, OECA 국가 중 하위 5위를 차지했다. 같은 해 세계에너지총회(WEC)의 에너지 트렐리마지수<sup>5)</sup>를 보면, 128개국 중 37위(OECD 하위 5위)였다. 한편, EU가 그린딜 계획에서 유럽을 ‘탄소중립 대륙’으로 바꾸기 위한 계획을 발표해, 기후가 새로운 무역 규제 장벽이 되는 상황에서 우리나라가 장기적으로 경제적 타격을 입을 수 밖에 없을 것이다.

5) 에너지트렐레마 지수는 세계에너지총회(WEC, World Energy Congress)에서 처음 언급된 용어로 세계 각국이 에너지정책을 결정할 때 세계지분분야를 포괄하여 전체적으로 향상해야 함을 강조한다. 지수는 에너지 안보, 에너지 균형, 환경적 지속가능성으로 구분한다.

그런데 우리나라는 에너지 자원이 부족한 나라이다. 에너지 수입 의존도를 보면, 2018년 93.7%이다. 반면, 산업주조는 에너지 소비가 많은 철강, 조선소, 자동차, 석유화학 등 에너지 다소비 업종을 중심으로 구성된다. 게다가 우리나라의 최종에너지 소비량은 1990년 7,470만 TOE<sup>6)</sup>에서 2018년 2억 3274만 TOE<sup>6)</sup>로 약 30년 사이 3.1배 증가했다. 최근 증가 추세는 다소 둔화했지만, 여전히 에너지 소비량은 계속 증가 중이다. 2018년 우리나라의 최종에너지 소비는 전년도대비 1.2% 증가했다.

IEA의 재생에너지 기준으로 2018년 우리나라의 전체 전력 중 재생에너지 비중은 3.8%로 2010년 1.2%에 비해 상승했다. 하지만 독일(35.3%), 영국(33.5%), 일본(17.8%), 미국(17.0%) 등 다른 나라에 비해 한참 떨어져, 2030년 재생에너지 전력 비중 20% 목표를 달성해도 OECD 전체 평균보다 10년 이상 뒤처지는 상황이다.

IPCC는 '1.5°C 특별보고서'에서 각국에 2010년 대비 온실가스 배출량을 2030년까지 45% 감축, 2050년까지 '0'로 만들 것을 권고하고 있다. 이에 따라 EU, 미국, 일본 등의 국가들은 대응책을 마련하고 실제로 온실가스 배출량이 줄어드는 추세이다. 하지만 우리나라는 반대로 온실가스 배출량이 증가 중이다. 가장 큰 이유는 온실가스 감축이 국가 의제로 부각하지 못했고, 오히려 온실가스를 증가시키는 각종 정책이 추진 중이기 때문이다. 문제는 온실가스 저감이 단순히 연료를 바꾸는 것으로 이뤄지지 않고, 정치, 경제, 사회, 문화적인 요소를 통째로 바꾸지 않는다면 달성할 수 없다(이현석, 2020: 11-28).

따라서 그린뉴딜이 절대적으로 필요하고 당위적인 이유가 여기에 있다. 당장의 위기를 해결하기 위한 적면적인 사회 대전환이 요구되기 때문이다. 현 정부가 추진하는 에너지 전환, 탈핵, 탈석탄 등의 목표를 달성하는 방법에 이 정책은 중요한 위치를 차지한다. 게다가 과거의 경험에서 알듯이 글로벌 경제 위기는 단순히 경제 침체 뿐만 아니라 온실가스 배출과 에너지 소비량을 줄여들게 만드는 긍정적 효과도 있지만, 나중에 '풍성효과'를 일으켜 급격한 에너지 소비·온실가스 배출 증가로 이어졌었다. 1997년 IMF경제위기와 2008년 글로벌 경제위기 이후 오히려 온실가스 배출량이 급격히 증가한 것을 보면, 외부적 요인만으로 온실가스를 감축할 수 없다.

그래서 사회 대전환을 위한 사회적 합의가 필요하다. 실제로 에너지전환 과정에서 많은 파국이 발생할 것이다. 실제로 미국 민주당의 그린뉴딜 정책에 대해 화석연료 분야의 노동조합에서는 이 정책의 취지에 인정하면서도 일자리가 사라지는 우려를 표명하기도 했다(REUTERS, 2019.2.12). 또한 대량 해고와 사업 구조조정 등은 사회적 문제를 일으킬 것이다. 따라서 그린뉴딜을 온실가스 감축과 에너지전환에 관한 단순한 환경정책으로 치부해서는 안 된다. 노동정책과 사회적 합의가 절대적으로 필요하다.

## 2) 포용적 관점의 그린뉴딜 정책

그렇다면, 포용적 관점에서 그린뉴딜 정책은 어떻게 설계되고 이행되어야 하는가. 사실 누구나 인지하듯이 기후위기의 가장 큰 피해자는 사회적 약자이다. 포용성이 기반하지 않는 경제정책은 기후위기는 극복할 수 있지만, 수많은 사람들에게 불공평한 정책이 된다. 특히 오늘날과 같은 소득 양극화가 극심한 사회에서는 더욱 두드러질 문제다. 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs)에서도 “누구도 소외되지 않게 하겠다!(No one leaves behind!)”는 전제를 하는 것도 같은 이유다.

도시 차원에서 기후정책에서 포용성을 어떻게 확보할 것인가. 기후변화 해결에 전담하는 세계 거대 도시의 네트워킹인 C40는 포용적인 기후행동을 말한다. 크게 포괄성, 공정성, 최전선 그룹으로 구분해 설명한다. 첫째 포괄성은 공정한 결과와 정책 프로세스를 보장하기 위해 관련 이해 관계자와 커뮤니티, 특히 소외되고 접근하기 어려운 그룹을 정책 결정 및 도시 거버넌스 프로세스에 포함시켜야 한다. 둘째, 공정성은 집단이 사회적, 경제적, 인구통계학적 또는 지리적으로 정의되었는지 여부에 관계없이 사람들 그룹 간의 영향을 공정하게 분배해야 한다. 셋째, 최전선 그룹은 기후변화의 최전선에 있는 사람(개인, 집단, 공동체 등)으로 정의하여 가장 먼저 최악의 영향을 경험한다. 여기에는 생계를 위해 천연자원에 가장 많이 의존하는 사람들, 원주민 커뮤니티, 인종, 민족, 이주 상태, 성별, 소득 수준, 장애, 연령, 근무 조건, 비공식 상태 또는 종교에 따라 경제적 또는 사회적으로 취약한 사람들이

6) TOE를 우리나라 말로 표현하면 석유환산톤이라고 표현할 수 있다. 에너지를 양을 나타내는 단위이다. 영어로는 TOE(Tonnage of Oil Equivalent)이며 석유 1톤을 연소할 때 발생하는 에너지를 1석유환산톤이라고 정의한다. 즉, 1000toe/년 이라고 한다면 1년동안 1,000톤의 석유를 연소하여 발생하는 에너지의 양을 뜻한다.

포함된다. 그들은 종종 경제적, 정치적 자본이 부족하다. 따라서 기후변화에 대비하고 대처할 자원이 적다.

이러한 정책 속에 C40은 정의로운 전환을 말하는데, 계획, 정책 및 투자를 생성하는 부문, 도시, 지역 또는 경제 전반의 프로세스에서 모든 사람이 사회 보호를 받도록 한다. 정의로운 전환에는 일자리 및 생계 손실의 영향을 줄이는 조치와 근로자 및 지역사회에 대한 산업의 단계적 폐지, 새롭고 낮은 배출량과 양질의 일자리 및 생계를 창출하는 조치와 건강한 지역사회가 포함된다(C40, 2020).

포용적 관점에서 그린뉴딜이 실행하려면 크게 세 가지 요건이 필요하다. 첫째, 능동적인 전환과정에서 사회 안 전망 정책이 수반되어야 한다. 자동차, 전력, 탄소집약적 산업 등은 그린뉴딜로 인한 대규모 전환과정에서 노동자와 중소 부품기업, 지역공동체가 충격을 받을 수 있다. 이 과정에서 국가와 지방정부는 전환과정의 이익과 손해가 공정하게 부담되도록 개입하는 '정의로운 전환' 정책을 수립해야 한다(김병권, 2020: 39).

유럽의 사례를 보더라도, EU는 2020년 1월 유럽 그린딜 과정에서 악영향을 가장 크게 받을 수 있는 노동자, 지역, 산업을 지원하기 위해 '정의로운 전환 메커니즘(Just Transition Mechanism)'을 기획해 약 1천억 유로(140조)를 조성하기로 했다(European Commission, 2020.1.14). 전환과정에서 취약하게 된 노동자와 시민들을 위한 고용기회 제공과 기술교육, 에너지 빈곤에 대한 지원 등을 약속하고, 탄소 집약형 산업이나 지역이 저탄소 기술 기반 산업으로 이행하는 것을 돕기 위한 금융지원이나 창업, 연구개발 지원을 공표했다.

둘째, 그린뉴딜이 목표로 하는 녹색 사회 전환을 위한 사회적 합의의 기구의 설립이 필요하다. 녹색사회 전환에는 이해당사자들 사이의 충돌과 갈등이 벌어질 것이다. 이는 산업구조 변화 과정에서 필연적 발생한다. 독일의 사례를 보더라도, 후쿠시마 사고 직후 탈핵 문제를 논의했던 '안전한 에너지공급을 위한 윤리위원회'나 탈석탄 방안을 논의했던 '석탄위원회'와 같은 사회적 논의 기구가 필요하다. 여기에는 과학자, 사회학자, 종교계 인사, 노동조합, 재계 대표 등 다양한 이들 참여. 정부의 에너지 정책 추진 방향을 권고하고, 에너지전환 과정의 문제점과 에너지 전환이 늦을 때 생길 문제에 대해 사회적 토론을 견인해야 한다(이현석, 2020: 25).

셋째, 시민들의 인식 제고와 함께 이를 위한 평생학습과 학교 교육의 전환이 필요하다. '기후위기'를 대부분의 시민들은 알고 있다. 최근 여름의 폭우와 폭염이 기후변화가 야기한 것을 모두 알기 때문이다. 하지만 아직도 지역경제와 생활을 생각하면, 대규모 토목개발이나 중화학 공업·화석연료 산업을 어쩔 수 없이 유지해야한다는 의견도 많다. 왜 이러한 현상이 벌어질까. 아직까지 우리는 기후위기의 심각성을 교육과 학습을 통해 인식하지 못한다. 가장 큰 이유는 아동청소년 시기부터 배우는 학습과 교육이 기후위기를 제대로 담지 못하고 있기 때문이다. 에너지전환, 자원순환, 생태교통, 그린 리모델링, 물순환, 생물다양성 등과 같은 기후위기에 대응하는 다양한 정책에 대해 평생학습과 학교 교육 차원에서 직접적으로 배우고 인식할 수 있는 다양한 기회가 제공되어야 한다. 어찌 보면 가장 적은 비용이 투입되는 영역이지만, 인간의 행태변화는 직접적인 우리 사회의 변화를 견인하기 때문에 당연하면서도 중요한 일이다.

## 4. 기후위기 시대 광주의 기후정책과 그린뉴딜

### 1) 광주 그린뉴딜의 당위성

지난 20여 년간 기후위기대응의 선도도시로 광주는 수많은 계획과 정책을 수립하고 실행했으나, 여전히 온실가스 배출량은 증가하고 있다. 온실가스 배출량은 2005년 8,091천tCO<sub>2</sub>eq<sup>7)</sup>에서 2015년 9,840천tCO<sub>2</sub>eq.로 10년 사이 약 21.6% 증가했다. 배출원인별로는 수송(41%)>산업(26%)>가정(24%)>공공(4%)>폐기물(4%)>농축산(1%) 순으로 건물·수송분야가 약 95% 차지하고 있다. 따라서 효과적인 탄소중립을 위해서는 건물·수송분야 탄소 감축 및 생활공간 녹색전환이 요구된다.

온실가스 배출량이 증가하는 동안 광주시도 나름 다양한 계획과 정책을 수립했다. 전국 최초 탄소은행제 시행(2008), 기후대응위기 전담과 신설(2008), 도시환경협약(UEA) 광주정상회의 개최(2011), 탄소중립도시 광주

7) 온실가스 배출량을 산정하여 비교할 때에는 이산화탄소를 제외한 기타 온실가스에 대해 이산화탄소의 효과로 산정하여 이산화탄소 톤 단위의 배출량을 산정하게 된다. 이것을 tCO<sub>2</sub>-eq로 표시한다.



2050 계획(2012) 발표, 광주기후행동계획(2017), 광주온실가스감축로드맵(2018)의 수립, 최근의 2045 에너지 자립 도시 선언(2020)까지 여러번 선언과 발표를 했다.

사실 국내의 그린뉴딜의 정책은 모두 그동안 광주가 충실히 준비한 정책과 사업이다. 계획 및 정책의 수립, 기후위기를 위한 거버넌스, 광주형 기후위기대응 연구 등은 꾸준히 이뤄졌으나 전환을 위한 사회적 합의의 어려움과 재원의 부족으로 한계에 직면한 측면이 컸다. 하지만 최근 시민 스스로의 기후행동과 노력, 정부의 그린뉴딜 정책에 따라 광주가 기후위기대응과 그린뉴딜의 모델도시로 새로운 기회를 얻고 있다. 최근 2045 에너지 자립도시 선언이 그 성과이고, 기후위기대응과 탄소제로 광주를 향한 시민의 염원을 반영한 '광주형 그린뉴딜 정책'의 발표도 정의롭고 풍요로운 미래의 광주를 향한 전환과 도약의 발판을 마련할 수 있을 것으로 본다.

## 2) 광주가 지향하는 그린뉴딜의 방향

### ■ 햇빛과 바람의 소유권 : 혁신적인 공공투자와 시민편당

햇빛과 바람은 누구의 것인가. 일상 속에 공기처럼 누리던 것이 에너지원이 되면서 들게 된 질문이다. 화석연료처럼 소수 대기업과 자본가가 소유권을 갖고 영리추구를 하는 것과 달리, 햇빛과 바람으로 전기를 생산한다면 여기에서 나온 수익은 누구의 것이 되어야 하는가 하는 문제가 발생한다. 왜냐하면 생태환경이 주는 공기, 물, 태양 등의 자산은 모두 누군가의 소유가 아닌 우리 모두가 공유해야 할 공유재이기 때문이다.

기후위기에 대응하기 위해 등장한 그린뉴딜을 예전과 같은 방식으로 추진하면 우리 사회가 갖는 불평등의 골은 더 깊어질 것이다. 따라서 화석연료를 기반으로 하는 탄소기반 경제에서 탄소중립 경제로 전환하는 과정에서 발생하는 부와 소득을 이제는 불평등하게 분배하면 안된다. 그린뉴딜이 올바른 방향으로 나가기 위해서는 새로운 발전의 방식에 더 많은 시민들이 참여하는 방향으로 설계되어야 한다.

독일이 에너지전환의 선진국이 되었던 가장 큰 이유도 태양광 발전에 많은 시민들이 참여했다. 전략적으로 에너지 협동조합의 설립을 적극 장려했다. 이를 위해 2006년 협동조합법(Genossenschaftsgesetz) 개정을 통해 최소한으로 요구되는 조합원 수가 7명에서 3명으로 완화되는 등, 설립 진입장벽이 낮아지고, 동시에 경제적 목적뿐만 아니라 환경적 목적을 포함한 사회·문화 분야에서 협동조합의 설립이 가능하게 되면서 에너지 협동조합 설립이 확대될 수 있었다(심성희, 2018: 16).

일설에 의하면, 당시 낮은 은행 이자율보다 태양광 발전소에 투자하는 것이 더 높은 배당을 통한 안정적인 자산 운용이 보장되어 시민들의 적극적인 투자가 유도되었다. 일종의 '그린 연금'이 되어 많은 시민들이 적극적으로 참여한 것이다. 이처럼 그린뉴딜은 더 많은 시민들이 참여를 통해, 더 많은 지분을 확보하고, 더 많은 이익을 시민들이 공유되고, 여기에 지방정부도 적극적인 제도 개선과 투자의 기회를 확보해야 한다. 지방정부도 얻은 수익을 복지예산으로 쓴다면, 태양으로 복지를 하는 새로운 세상일 열릴 수 있다.

### ■ 사회 변혁을 함께 논의하는 시민참여의 장

그린뉴딜은 단순히 에너지원을 화석연료에서 태양광, 바람, 수열 등을 이용하는 재생에너지로 바꾼다고 발성할 수 없다. 정책 자체는 그렇게 가동할 수 있지만, 우리 사회의 적극적인 지지가 없다면 기후위기 대응과 사회적 양극화 해소라는 난제는 해결될 수 없다.

뉴욕시는 2019년 4월, 그린뉴딜(Green New Deal) 정책과 관련된 장기 플랜 'OneNYC 2050' 수립 및 그린뉴딜 실행법이라 할 수 있는 'Climate Mobilization Act(기후활성화법)'를 통과시켰다. 지방정부 차원에서 기후위기에 관한 계획을 수립하고 제도를 개선한 사례는 수없이 많지만, 뉴욕시의 사례는 눈여겨볼만하다. 뉴욕시가 그린뉴딜 정책을 만들면서 가장 먼저 한 일은 시민의 의견을 수렴한 일이었다. 2018년 9월부터 2019년 3월까지 7개월 동안, 뉴욕시민들이 시와 지역사회에 무엇을 원하는지 응답할 수 있도록 다양한 참여 루트를 통해 조사를 실시했다. 이 과정에서 웹, 설문지, 대면조사를 통해서 1만 4천 명 이상의 뉴욕시민이 OneNYC 설문 조사에 참여했다. 또한 트위터, 페이스북, 이메일, LinkNYC 캠페인을 통해 약 360만 건의 디지털상 의견 빅데이터를 수집했다. 뉴욕시민 설문조사를 결과를 토대로 자문위원회가 지역협력 기반을 통해 우선순위 선정했다. 최종적으로 8개의

목표를 우선순위로 선정했다. 현재 유치원을 다니고 있는 4세의 아이들이 30대 중반(2050년)이 되어 직장을 얻고 가정을 꾸릴 때 물려주고 싶은 뉴욕시의 8가지 모습을 비전과 목표로 설정했다(이정찬, 2019: 19-23).<sup>8)</sup>

뉴욕의 OneNYC 비전은 환경과 경제만 고려하고, 탈탄소사회로 전환하기 위한 단순한 ‘그린뉴딜’ 계획만으로 보기 어렵고, 사회 전체의 변혁을 함께 고민하고 고려하는 목표와 지향점을 담고 있다. 특히 목표 달성 여부를 확인하기 위한 방안으로 뉴욕의 지속가능성을 저해하는 가장 심각한 문제를 도출하고, 달성 목표를 산정한 것은 참고할 만한 시사점을 제공한다. 이 목표와 지표를 제시하기 위해 뉴욕시민의 다양한 의견을 수렴하고, 전문가들의 해법에 대한 논의 과정이 특히 우리가 생각해야 한다.

보통 우리는 뉴욕의 그린뉴딜 계획에 대해 중요한 목표치만을 고려한다. 그런데 세부적으로 이 목표를 도출한 과정을 보면, 뉴욕시가 지향하는 바가 무엇인지를 세부적으로 보여주고, 우리도 그린뉴딜을 구체화하면서 고려해야 할 점을 제공한다.

광주시 그린뉴딜도 시민들의 의견 수렴을 통해 추진되어야 한다. 당장의 목표는 제시될 수 있지만, 실제 실행을 위한 방안은 시민의 적극적인 동의와 참여가 수반되어야 가능하기 때문이다. 따라서 시민 합의와 참여의 장이 필요하다. 이미 광주시는 시민참여의 장치를 다수 갖고 있다. 2010년대 이후 마을 단위로 움직이는 마을공동체 활동이 있고, 매년 개최하는 시민총회가 있다. 더군다나 최근에는 협치조례가 제정되어 협치협의회 구성까지 준비 중이다. 사회적 대합의를 위한 기본적인 방안은 이미 마련되어 있다. 그렇다면 이를 어떻게 활용해 포용성을 기반으로 그린뉴딜을 이행할 것인지가 중요한 숙제가 될 것이다.

표 2 | 미국 뉴욕시의 OneNYC 지표와 목표

지표	최근 데이터	목표
지방선거 투표율	21.5%(2017)	증가
총 일자리	4.5백만(2018)	증가
탈빈곤율(2014년 이후)	236,500(2017)	8십만 명 (2050까지)
저소득 임대가구 비율	49.9%(2017)	감소
인종별 소득격차(백인가구의 중간가구 소득을 흑인, 히스패닉, 아시아인 또는 기타 인종 가구의 가구중간소득으로 나눈 값)	2.0X(2017)	감소
조기 사망률	189.4 1십만명 당(2016)	2040년까지 25% 감소
대기질(3년 평균 PM 2.5 측정)	7.85 $\mu$ G/M3 (2017)	감소
고등학교 졸업자 수	76%(2018)	2025년까지 84%
온실가스 배출 감소 또는 상쇄(2005년 수준과 비교)	17%(2017)	2050년까지 100%
지속가능한 이동수단(도보, 자전거, 대중교통)의 교통수송분담율	68%(2017)	2050년까지 80%

출처 : The City of New York(2019). OneNYC 2050. Building a Strong and Fair city. p. 50.

### ■ 일자리를 늘리는 혁신

그린뉴딜은 일자리를 늘리는 혁신이다. 그린뉴딜은 기존의 일부 대기업주도, 반도체와 자동차 산업 편향, 수출 중심의 과거 경제에서, 공공투자 주도, 지역분산 산업 기반, 녹색혁신으로 내수확장 미래 경제로의 전환이 될 수 있다. 서울대학교 홍중호 교수가 발표한 2050년 재생에너지 100% 발전 시나리오의 경우, 2030년 최대 28만개

8) 뉴욕시가 설정한 목표는 다음과 같다. 민주주의가 활기차고, 경제가 누구에게나 포용적이며, 모든 지역사회가 번성하고, 모두의 삶이 건강하며, 누구나 우수한 교육을 평등하게 받을 수 있고, 기후가 살기 좋으며, 도시 내 이동이 효율적이고, 인프라가 현대적인 뉴욕시.

일자리 창출이 기대된다고 분석하고 있다(중앙일보, 2017.8.23). 그린 리모델링 사업의 경우, 외국 사례에서 10억(100만 달러)당 16.3개의 일자리 창출을 예상된다. 추가적인 생태경제, 청정경제는 자원 집약성 서비스가 아니라 반대로 노동집약적 서비스에 대한 선호가 높다. 따라서 사회서비스의 확대와 다양화는 전환과정을 뒷받침할 사회 안전망뿐만 아니라, 그린뉴딜 전략의 일환으로 병행되어 추진될 수 있다. 게다가 그린뉴딜 전략 이행 과정에서 창출될 수 있는 녹색산업들은 상대적으로 내수지향성을 더 크게 갖는 특징이 있다.

‘지속가능한 괜찮은 일자리’에 대한 고민이 공공투자 방안에서부터 이뤄져야 할 것이다. 이는 단순히 ‘공공부문 일자리’를 대량으로 확충하는 것을 의미하지 않는다. 관련 산업 육성을 통해 ‘민간 부문 일자리’를 확충하는 방향으로 이어지지 않는다면 사업 종료 이후 일자리가 사라져버릴 것이기 때문이다. 또한 이 과정에서 노동조합이 있는 일자리의 마련도 매우 중요한 과제이다. 임금과 노동조건 등이 열악할 수밖에 없는 신규 산업의 특성상 일자리를 괜찮게 만들기 위한 가장 좋은 방법이 ‘노동조합이 있는 일자리’이기 때문이다. 대규모 예산 투입이 이뤄지는 그린뉴딜의 특성상 대기업과 자본이 참여하는 형식으로 사업이 추진될 가능성이 크다. 하지만 우리가 추구하는 그린뉴딜은 중소기업과 소상공인, 지역사회가 참여하는 형태로 설계되어야 한다. 또한 지역사회 참여를 위해 중앙정부가 직접 추진하는 사업과 지자체 사업으로 사업 내용을 구분하여 사업의 상당수를 지자체와 지역사회가 참여하는 사업으로 추진하며, 이를 위해 중간 지원조직을 구성하여 지역사회 참여를 독려하는 방식으로 이뤄져야 한다(김병권, 2020: 11-28).

#### ■ 정의로운 전환·사회적 약자에 대한 우선순위 원칙

기후위기는 모든 사람에게 평등하지 않다. 기후 불평등은 사회적 약자에게 더욱 가혹하게 다가온다. 지금도 한 여름 폭염에 시달리는 시민들의 전기요금 지출을 보면, 저소득층은 절반 이상이 한 달에 3만원도 내지 못한다(국제기후환경센터, 2020: 82-94). 무더위에도 에어컨을 켜지 못하는 현실은 경제적 불평등이 희생을 만들어낸다는 사실이다.

당장 상당수 예산을 국비 지원을 받더라도 기후위기 대응을 위한 그린뉴딜 사업에 투입해야 하는 지방정부 입장에서는 곤혹스러운 문제가 발생할 수 없다. 따라서 한정된 자원과 역량을 투입하는 현시점에서 사회적 약자에 대한 우선지원 원칙은 무엇보다 중요하다.

탈탄소 사회로 전환을 위해서는 탄소 중심의 일자리가 사라지는 문제로 발생하는 실업을 각 직종별 맞춤형 재교육과 새로운 양질의 일자리 마련으로 바꿔야 한다. 이를 위한 사회 복지서비스의 재구축이 요구된다. 기본소득, 전국민 고용보험을 광주 차원에서 선제적으로 적용할 수 있는 방안도 고려되어야 한다.

또한 최근 폭우로 인해 우리가 지켜볼 수 있었듯이, 기후변화에 따른 자연재해 확대, 농업과 도시기반시설의 피해는 더욱 커질 것이다. 그 피해는 빈곤층, 장애인, 정보 취약계층 등에 피해가 집중된다. 그린뉴딜 정책은 이들의 피해를 최소화하는 방향으로 전개되어야 할 것이며, 이들을 우선적으로 지원하기 위한 형태로 공공투자가 진행되어야 할 것이다.

#### ■ 종합적이고 포용적인 정책의 지향

우리가 봉착한 문제는 단순하지 않다. 광주가 2045년 에너지자립도시가 되더라도, 약 60%의 탄소배출은 사라지지 않는다. 광주의 도시구조상 탄소배출은 교통과 건물에서 나온다. 한 기관이나 한 영역을 최선을 다해도 다른 영역이 잠잠하다면 절대 이 문제는 풀 수 없다.

최근 광주시가 발표한 그린뉴딜에 관한 다양한 계획도 동일한 한계를 갖고 있다. 인공지능산업국을 중심으로 2045년 에너지자립도시 발표를 했다. 환경생태국을 중심으로 광주형 그린뉴딜 정책을 발표했다. 그 시도와 노력에는 당연히 박수를 보낸다. 하지만 하나의 부서나 영역의 힘으로 이 문제를 해결할 수 없다. 인공지능산업국이 발표한 에너지전환 계획에는 목표 달성을 위한 자세한 수치와 계획은 있지만, 광주시가 사업으로 풀 수 있는 방법론만 제시되어 있다. 환경생태국이 발표한 그린뉴딜 계획도 의욕적이고 진취적인 계획이지만, 과연 다른 부서나 기관, 각 분야와의 협력이 있었는지는 의문이다.

그린뉴딜 계획은 에너지, 교통, 건물 분야의 계획에 그쳐서는 안 된다. 여성, 청소년, 장애인, 노인 등의 사회적

약자 그룹부터, 모든 의견이 수렴되고, 참여의 방법, 우리 사회의 약한 부분 등을 모두 진단해 나가면서 논의를 통해 일을 풀어가야 한다.

이를 위해서 광주시 차원의 컨트롤 타워가 있어야 한다. 거버넌스 기구도 필요하다. 그렇다고 새로운 장치나 제도를 옥상옥처럼 다시 세우자는 것은 아니다. 기존의 방식을 조정하고 정리해 광주형 그린뉴딜을 이행할 방안을 제도화해야 한다.

## 5. 마치며

과거의 기후변화 대응 정책이 추상적인 목표에 따라 온실가스 감축을 위한 교통, 에너지, 건축 등의 계획을 제시하는 것이라면, 그린뉴딜은 기후위기 대응을 위한 적극적인 전략을 경제적 성장과 연동해 변화를 추구하는 것이다. 언뜻 보기에는 과거와 다를 바 없지만, 과거에는 단순한 계획에 그쳤다면, 탈탄소 사회를 이룩하기 위한 구체적인 실행계획인 것이다. 물리적인 부분이나 기반시설을 만드는데 그린뉴딜이 멈춰서는 안 된다. 당장의 경기 침체를 풀어가는데 도움이 될 수는 있지만, 이렇게 기후위기를 극복할 때 이후 우리 사회가 갖는 사회적 양극화의 근본적인 한계를 넘어설 수는 없다. 따라서 모든 분야의 참여와 사회적 합의를 전제로 그린뉴딜이 이뤄져야 한다.

또한 더 이상 우리의 미래세대에게 짐을 주는 개발행위나 지속불가능한 발전을 생각하지 말아야 한다. 미래의 기술발전으로 지금의 문제를 우리 미래세대가 해결할 것이라는 말도 안 되는 생각은 그쳐야 한다. 지금까지 모두가 암묵적인 합의로 미래의 '누군가'가 '어떤 힘'에 의해 이 문제를 해결할 것이라는 무책임한 태도를 이제는 지양해야 한다.

작년 시민들이 직접 참여해 만들었던 제5차 지역에너지계획에서 에너지에 대해 수많은 학습을 통해 2040년 달성 목표에서 시민들이 고작(?) 50%의 에너지자립도시를 내세웠던 것은 목표 달성을 위해서는 지금처럼 에너지를 평평 쓰는 행위는 이제 그쳐야 하고, 이를 위한 너무 많은 희생을 치러야 한다는 인식 때문이었다. 예를 들어, 집에 두 대나 세 대씩 쓰는 냉장고도 한 대로 줄여야 하고, 모든 전기 제품을 에너지 소비효율등급에서 1등급 제품만 사용해야 한다. 정말 쉽지 않은 목표다.

광주시는 목표를 발표했다. 이제 구체적인 방안에 대해 시민의 합의와 참여의 장을 만들어야 한다. 단순히 목표만 선포하는 행위를 우리는 그동안 수없이 해 왔다. 정치적 문구로 '그린뉴딜'을 생각하는 사람도 있을 것이다. 하지만 현재 아동 청소년들이 우리 사회의 주역이 되는 2050년, 광주가 탄소중립도시가 되고, 이를 통해 지속가능한 광주를 꿈꾼다면, 그 토대는 지금 우리 시대에 만들어져야 한다.

목표는 거대하게 만들 수 있다. 이것은 누구나 가능하다. 하지만 실제 이행은 우리 시민이 해야 한다. 그 이행된 목표가 달성되거나 실패하거나 2050년 우리의 미래세대는 광주에 살 것이다. 그 세상이 기후위기를 멋있게 극복한 유토피아가 될지, 실패에 그친 디스토피아가 될지는 현재 우리가 선택해야 할 몫이다.



## | 참고문헌 |

- 고재경 외. 2020. 『코로나19 위기, 기후위기 해결의 새로운 기회』. 경기연구원.
- 국제기후환경센터. 2020. 『2020년 광주광역시 폭염 시민인식조사 보고서』. pp. 82-94.
- 김동구·손인성. 2018. 『우리나라 온실가스 배출 정점 도달 시점 분석』. 에너지경제연구원.
- 김병권. 2019. 전례 없는 기후-경제위기 대처와 공공의 역할. 『정의당 그린뉴딜경제위원회 제1차 토론회 자료집』.
- 김병권. 2020. 그린뉴딜과 산업전환 전망. 『정의당 그린뉴딜 경제 전략 발표 및 토론회』.
- 대한민국 정부. 2019. 『제2차 기후변화대응 기본계획』.
- 대한민국 정부. 2020. 『한국판 뉴딜 종합계획』.
- 서울시 기후행동포럼. 2020. 『2050 서울시 탄소배출 제로를 위한 정책 제안』.
- 심성희. 2018. 『에너지전환 정책 실행을 위한 시사점 연구: 독일에서의 시민 참여와 지방정부의 기여를 중심으로』. 에너지경제연구원.
- 유정민·김정아. 2020. 『2050 서울시 탄소배출 제로를 위한 비전과 추진전략』. 서울연구원.
- 유종일. 2020. 포스트코로나 시대와 그린뉴딜의 필요성. 『포스트 코로나 시대와 그린뉴딜 토론회 자료집』.
- 윤제용. 2020. 『한국판 뉴딜의 발전방향: 그린뉴딜』. KEI환경포럼.
- 윤희철. 2019. 기후위기 극복과 포용사회를 위한 지속가능발전 정책. 『더함 포커스』 제2권 제1호.
- 이유진. 2019. 『그린뉴딜 시사점과 한국사회 적용』. 국토연구원.
- 이정찬. 2020. 『뉴욕시 그린뉴딜 정책 및 시사점』. 국토연구원.
- 이정찬 외. 2020. 『친환경-에너지 전환도시를 위한 그린뉴딜 추진 방안 연구』. 국토연구원.
- 이헌석. 2019. 기후위기 대응-녹색일자리 창출을 위한 공공투자 방안. 『정의당 그린뉴딜경제위원회 1차 토론회 자료집』.
- 이헌석. 2020. 그린뉴딜과 탄소 순배출 제로-에너지전환 쟁점과 과제. 『정의당 그린뉴딜 경제 전략 발표 및 토론회』.
- 조영철. 2019. 거시경제 변화와 녹색뉴딜 재정정책의 필요성. 『정의당 그린뉴딜경제위원회 1차 토론회 자료집』.
- 지속가능발전위원회. 2019. 『국가 지속가능발전목표 수립 보고서』.
- 투자·노력 따라 한국서 2050년 '재생에너지100%'도 가능. 『중앙일보』. 2017.8. 23.
- 홍종호. 2020. 사회경제 관점에서 바라본 그린뉴딜의 기대효과. 『포스트 코로나 시대와 그린뉴딜 토론회 자료집』.
- C40. 2019. Mayors Announce Support For Global Green New Deal, Recognize Global Climate Emergency. Climate Home News. South Korea leads list of 2016 climate villains. 2016. 4. 11.
- Differnbaugh. Noah & Burke. Marshall. 2019. "Global warming has increased global economic inequality". PNAS. 116. 20.
- European Commission. Financing the green transition: The European Green Deal Investment Plan and Just Transition Mechanism. 2020.1.14.
- European Environmental Bureau. 2020. EU plans multi-billion euro green recovery but falls short in crucial areas.
- Foreign Policy. How the world will look after the Coronavirus pandemic. 2020. 3. 20
- Green Party of Canada. 2019. Mission: Possible: The Green Climate Action Plan.
- IPCC. 2019. Global Warming of 1.5°C.
- Klein. Naomi. 2019. On Fire: The (Burning) Case for a Green New Deal. NY: Simon & Schuster.
- Taylor. Matthew. "Labour members launch Green New Deal inspired by US activists". The Guardian. 2020. 5. 15.

The City of New York. 2019. OneNYC 2050, Building a Strong and Fair city.

REUTERS. "Labor unions fear Democrats Green New Deal poses job threat". 2019. 2.12.

UN DESA. 2009. A Global Green New Deal for Climate. Energy. and Development.

UNEP. 2009. Global Green New Deal Policy Brief.

UNEP. 2019. Emissions Gap Report 2019.

Valatsas. Dimitris. "Green Deal, Greener World". Foreign Policy. 2020.

WMO. 2019. The Global Climate in 2015-2019.

WMO. 2020. WMO Statement of the State of the Global Climate in 2019.