

이달의 초점

거대변화의 도전과 지속가능한 복지사회를 향한 응전

거대변화(인구·기술·기후 변화)와 지속가능성 담론

| 여유진·우선희 |

인구변화가 초래하는 사회적 위험과 정책 대응

| 조성은 |

기술변화가 초래하는 사회적 위험과 정책 대응

| 김기태 |

기후변화 대응 생태사회정책의 범주와 대안

| 여유진 |



한국보건사회연구원
KOREA INSTITUTE FOR HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS



기후변화 대응 생태사회정책의 범주와 대안¹⁾

Eco-Social Policy Responses to Climate Change: Categories and Alternatives

여유진 한국보건사회연구원 사회보장정책연구실 선임연구위원

기후변화와 녹색전환은 사회, 경제, 일자리, 삶의 질 등 다양한 측면에 영향을 미치며 ‘이중·삼중 불의(double-triple injustice)’를 초래할 가능성이 있다. 이에 대응하기 위한 생태사회정책은 배출권거래 시스템, 탄소크레딧 등의 산업정책, 정의로운 전환으로 대변되는 노동시장정책, 에너지빈곤정책, 기후 취약계층 지원 등의 사회복지정책, 탄소세, 플라스틱세 등의 조세·재정정책, 기본급여, 참여소득, 신재생에너지 이익공유제 등의 혁신적 생태사회정책으로 구분할 수 있다. 향후 기후변화에 대응하기 위해서는 좀 더 확장적이고 체계적인 생태사회정책적 접근, 균형잡힌 거버넌스와 정책네트워크 구축, 국민 참여와 소통 확대, 관련 연구 축적 등이 요구된다.

1 들어가며

1992년 리우정상회의²⁾ 이후 33년이 지났지만 탄소 배출량은 계속 증가함에 따라 좀 더 신속한 대

규모 조치가 필요한 상황이다(Blanchard & Tirole, 2021). 관련해서 기후변화와 환경문제에 대한 대중적·정치적 경각심도 높아지고 있으며,³⁾ 기후변화의 시계를 늦추기 위한 국제사회와 국가 차원의

1) 이 글은 여유진, 김기태, 조성은, 우선희. (2025). 메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응방향 연구: 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로(한국보건사회연구원)에서 5장을 발췌, 수정한 것이다.
 2) 1992년 브라질 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의(UNCED: United Nations Conference on Environment and Development)를 지칭하며, 기후변화협약(UNFCCC), 생물다양성협약, 산림경영 원칙에 관한 선언 등 많은 성과를 거두었다. 또한 지속가능발전위원회(CSSD)가 설립되었으며 이후 교토의정서, 파리협약에 이르기까지 글로벌 기후변화 대응 거버넌스로 이어지는 최초의 계기가 되었다(United Nations, n.d.).

노력도 다각도로 이루어지고 있다. 특히 현 정부 들어 기존의 기후변화 전략 거버넌스인 '2050 탄소중립녹색성장위원회'를 '국가기후위기대응위원회'로 변경하는 한편, 주무부처인 환경부의 기후변화 대응 기능과 산업자원의 녹색전환 추진 기능을 일부 통합하여 기후에너지환경부로 확대·개편함으로써 기후대응 및 녹색전환 정책을 더욱 효율적이고 속도감 있게 추진하고자 하는 의지를 드러냈다.

하지만 기후대응과 녹색전환 과정에서 초래될 수 있는 이중·삼중의 불의(double-triple injustice)에 대응하고, 중장기적인 생태복지국가 비전을 제시하기 위해 어떠한 정책이 필요하며 어떠한 대안이 존재하는지에 대해서는 여전히 불명확한 것도 사실이다. 또한, 환경문제와 사회문제 각각은 정치적 의제에서 비교적 높은 우선순위를 차지하고 있지만 대부분 완전히 별개의 주제로 간주되는 경향이 있다(Khan et al., 2020). 특히 생태사회정책 의제는 여전히 주변화된 문제로 남아 있으며 주로 임시방편이나 단기 프로젝트 위주로 진행되어 왔다.

기후변화와 환경문제는 오늘·내일에 해결될 수 있는 문제가 아닐 뿐더러 사회 전 영역, 즉 산업, 일자리, 소비와 일상생활, 문화, 가치관에 걸친 '거대한 전환'과 변화를 요구하는 과제이다. 전환과 변화가 요구되는 영역에는 기존 복지국가와 사회정책도

포함됨은 물론이다. 이런 의미에서 생태사회정책의 범위는 단순히 기후변화 '취약성'에 대한 잔여적이고 사후적인 대응에 국한되지 않으며, 좀 더 확장된 시각으로 대안과 전략에 접근해 나가야 한다. 이를 위해서는 먼저 기후변화와 녹색전환이 촉발할 수 있는 잠재적·현재적인 사회적 위험의 범위와 영역을 광범위하게 추적하고, 이에 기반하여 기후변화 대응 생태사회정책의 범주와 대안을 설정할 필요가 있다. 이 글은 아직은 생경하고 확정되지 않은 '생태사회정책'의 가능성 영역에 대한 범주화·유형화를 시도함으로써 기후변화에 대응하여 우리가 지향할 수 있는 대안 범위를 확장하고 정책적 시사점을 제공하는데 그 목적이 있다.

2 기후변화가 촉발할 수 있는 사회적 위험의 양상

기후변화와 녹색전환은 사회, 경제, 일자리, 삶의 질 등 다양한 측면에 영향을 미치고 있다. 기후변화가 촉발하는 혹은 잠재적으로 촉발할 수 있는 사회적 위험의 차원은 크게 기후변화의 직접적 영향과 녹색전환의 영향으로 구분해 볼 수 있다.⁴⁾

먼저, 기후변화의 직접적 영향으로 인해 기존 사회적 위험이 악화되거나 새로운 사회적 위험이 야

3) 최근 경제협력개발기구(OECD) 27개국 중요 위험 조사 결과에 의하면 응답자의 72%가 기후변화에 대해 다소 또는 매우 우려하고 있는 것으로 나타났다. 특히 한국은 포르투갈, 멕시코, 칠레, 이탈리아, 스페인과 함께 10명 중 8명 이상이 우려스럽다고 응답하여 우려하는 비율이 매우 높은 나라 중 하나였다(OECD, 2024, pp. 67-68).

4) 기후변화로 인한 사회적 위험의 유형과 양상에 대해서는 김기태 외(2024)에서 상세히 다룬 바 있으므로 여기에서는 간략하게만 서술한다.

기된다. 특히, 기후변화는 개인과 가구에 이질적이고 비비례적(non-proportional)으로 영향을 미치며 더 취약하고 대응력과 회복력이 낮은 집단에 가장 큰 영향을 미치는 경향이 있다. 이는 ‘이중 불의(double injustice)’로 일컬어지기도 한다. 즉, 과도한 탄소 배출과 오염의 책임이 있는 부유계층보다는 오히려 저소득·빈곤계층이 그 피해에 더 많이 노출되는 경향이 있다는 것이다.⁵⁾ 이와 같이 기후변화는 상대적으로 저소득·취약계층의 소득, 재산, 건강 등 전반적인 복지에 더 큰 영향을 미침으로써 빈곤과 불평등을 악화시키는 방향으로 작용할 가능성이 크다(IPCC, 2014; Johansson et al., 2016; European Commission, 2023; OECD, 2024).

한편, 기후변화에 대응하기 위한 조치들은 의도하지 않은 결과와 간접적인 부작용을 야기하며, 불평등 구조를 강화하고 사회적 위험을 생성할 수 있다(Johansson et al., 2016, p. 103). 이는 ‘삼중 불의(triple injustice)’ 논의와 연결된다. 삼중 불의는 이중 불의에 더하여 세 번째 부정의, 즉 녹색 전환과 관련된 정책 조치가 종종 낮은 소득 계층에게 비비례적으로 더 큰 비용을 부과할 위험이 있다는 것이다. 성공적인 녹색전환에는 상당한 전환 비용이 수반된다. 일자리의 파괴와 생성, 상대 가격의 변화를 포함하여 산업 부문과 생산 공정 전반에 걸

쳐 상당한 변화가 불가피하다. 이러한 변화는 다중적인 경제·사회적 혼란을 야기하여 필수 재화와 서비스(식량, 에너지, 이동성, 생활 방식)의 가격과 가용성, 소득 기회(고용, 임금, 생계), 주택을 비롯한 자산 가격에도 영향을 미침에 따라 저소득층에게 더 큰 고통을 초래하게 된다. 또한 녹색전환에 소요되는 비용을 조달하기 위한 세금이나 부과금은 소비에 부과되는 경향이 있기 때문에 상대적으로 저소득층에게 더 큰 부담을 줌으로써 불평등을 악화시킬 수 있다(Johansson et al., 2016; European Commission, 2023; OECD, 2024).⁶⁾

3 기후변화에 대응하기 위한 생태사회 정책의 범주와 대안들

생태사회정책(eco-social policy)은 “환경정책 목표와 사회정책 목표를 명시적이고 통합적으로 추구하는 공공정책”(Mandeli, 2022)으로 정의된다. 기후변화와 녹색전환으로 인해 발생하는 사회적 위험들에 대한 대응은 ‘기후취약성’에 대한 지원과 중첩되는 영역뿐만 아니라 그것을 넘어서는 생태사회 정책 영역을 창출한다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 기후변화에 대응하기 위한 생태사회정책을 크게 산업정책, 노동시장정책, 사회보장정책, 조세재정정책, 그리고 생태사회국가 지향의 혁신적인 대안의

5) 소비로 인한 탄소 배출량은 소득과 밀접한 관계가 있기 때문이다. 옥스팜에 의하면 세계 상위 1%의 소비로 인한 탄소 배출량은 하위 50%의 배출량보다 많다(Oxfam, 2021).

6) 물론 관련 조세의 설계와 조세 지출의 방향에 따라 이러한 영향을 줄이거나 오히려 불평등을 완화할 수도 있다. 예를 들면, 환경세나 탄소세를 공공교통 등 기본 서비스를 강화하는데 투자한다면 그 혜택은 저소득층에 더 크게 돌아간다.

다섯 가지로 분류해 볼 수 있다.7) 이를 좀 더 구체적으로 설명해 보고자 한다.

가. 산업정책

탈탄소 국가 전략에서 산업정책은 핵심적 영역이지만 대체로 생태사회정책과는 간접적으로만 연관되어 있다. 기후변화에 대응하고 탄소배출을 감축하고 나아가 넷제로, 즉 탈탄소 목표를 달성하기 위한 각종 산업 전략과 조치들이 여기에 포함된다.

기존 탄소배출 산업을 친환경산업으로 재구조화하는 등 산업별 적응 역량을 키우고, 화석 에너지를 청정 에너지로 전환하며, 기후변화에 대응하고 에너지효율을 높이기 위한 혁신기술을 개발하는 등이 그 예이다.

산업 영역에서 환경정책과 사회정책이 교차되는 지점은 크게 세 가지 정책 조치로 구분해 볼 수 있다. 먼저, 배출권 거래제도(Emission trade system)는 탈탄소화 과정에서 기존 화석연료 등 온실가스 배출권을 시장에서 거래하게 함으로써 가격 신호를

[표 1] 기후변화에 대한 생태사회정책의 범주와 대안들

구분	복지국가(녹색경제-성장의존)		생태사회국가(탈성장지향)
	분배	재분배	
광의의 생태사회 정책	I. 산업정책 - 배출권 거래 시스템 - 탄소크레딧 - 에너지 혁신기술 개발 보조금 (세금감면 등) - 전환보조금 친환경농업보조금 등	III. 사회복지정책 - 전환노동자 소득보장(실업보험, 훈련수당, 임금보험 등) - 에너지 빈곤 정책(에너지 바우처, 에너지 효율형 사회주택 신축 및 개조 등) - 기후취약계층 건강지원 및 보호조치 - 취약계층 기후재난 지원 (농업보험, 주택보험, 기후보험, 식품 바우처 포함)	V. 혁신적 생태사회정책(협의) - 기본소득 - 기본서비스 - 기본바우처 - 참여소득 - 신재생에너지 이익공유 모델 - 지속가능한 라이프스타일 (소비상한 기준, 유급노동감소, 재택근무 등)
	II. 노동시장정책 - 녹색 일자리 창출 - 탄소배출산업 노동자 재훈련 및 재배치 - 전환노동자와 지역에 대한 보상	IV. 조세재정정책 - 탄소가격책정(탄소세, 환경세, (배출량 거래 시스템)) - 친환경 기술혁신·제품구매에 대한 세제 지원/고탄소 사치품에 대한 세금 인상, 플라스틱세 - 기후금	

주: 음영은 사회(복지)정책과의 연관성을 의미함(음영이 짙을수록 사회(복지)정책 영역에서 다루어질 가능성이 높은 정책(제도)임을 의미). 출처: 저자 작성.

7) 물론 이는 다소 임의적인 것으로 다섯 개 정책 영역이 완전히 배타적이라고 보기 어렵고 상당 부분 중첩되다는 점을 전제할 필요가 있다. 그럼에도 불구하고 정책군을 영역별로 분류함으로써 좀 더 효율적이면서도 통합적인 논의에 유리하다.

부과하는 제도이다. 온실가스 배출을 제한하기 위한 제도로서 배출권 거래제도는 2025년 기준 전세계 80개국 이상이 운영하고 있는 제도로 탄소세보다 더 널리 활용되고 있다(박연서 외, 2025, p. 32). 조세제도는 아니지만 (온실가스 배출) 기업의 추가적인 비용 부담으로 작용하기 때문에 상품 가격에 전가됨으로써 간접적으로 가계 소비에 영향을 미칠 수 있다. 최근에는 기업 차원에서 온실가스를 줄이거나 제거한 실적을 인증하거나 거래하는 일종의 환경 화폐로서 탄소크레딧제도도 새롭게 부상하고 있다. 다음으로, 녹색전환을 촉진하기 위한 유인 장치로서 고효율 혁신 기술 개발 지원정책은 전기요금, 대중교통 요금 등 공공요금 절감, 저소득층의 주택과 냉난방 설비 개조 등에 적용됨으로써 빈곤 예방과 저소득층의 복지 향상에 직·간접적으로 기여할 수 있다. 마지막으로, 기후 적응과 녹색전환 과정에서 발생하는 부수적 피해에 대한 보상(유인) 장치의 대표적인 제도로 전환보조금이 생태사회정책 영역에 포함될 수 있다. 물론 이는 개인보다는 기업이나 산업에 제공되는 것이 일반적이지만, 이러한 기금은 결국 ‘정의로운 전환’을 위한 노동자에 대한 전환보조금, 친환경 농어업보조금과 연결되어 있다.

나. 노동시장정책: ‘정의로운 전환’

분배 영역에서 좀 더 직접적으로 생태사회정책으로 분류될 수 있는 정책적 조치들은 노동시장정

책에서 찾아볼 수 있다. 노동시장정책은 그 자체로 광의의 사회정책 영역에 속하기 때문에 관련 노동시장정책들은 모두 환경정책과 사회정책의 중첩 영역으로써 생태사회정책에 포함된다고 볼 수 있다. 인구변화, 기술변화와 마찬가지로 기후변화와 탈탄소화 과정은 노동시장에 지대한 영향을 미친다. 이에 대응하기 위한 노동시장정책은 기후 행동과 안정적인 노동시장 간의 균형을 모색하기 위한 조치들과 이를 둘러싼 정치·사회·경제적 갈등을 해소하는 과정을 포함한다.

여기에 속한 정책이나 제도는 대체로 큰 틀에서의 ‘정의로운 전환(just transition)’ 정책이라고 지칭해도 큰 무리는 없다. 정의로운 전환은 1980년대 세계 노동조합에서 처음 제안되었으며 오늘날 국제기구, 특히 국제노동기구(ILO)의 정책 접근 방식으로 확고히 자리잡았다(McCauley & Heffron, 2018; Laruffa, 2022). 정의로운 전환은 노동 지속가능성, 환경 정의 그리고 형평성 관련 논의를 하나로 묶으려는 시도라고 볼 수 있다(Laruffa, 2022). 덩과 히빌라미는 정의로운 전환 관련 접근을 세 가지 상호 연관된 접근법, 즉 녹색 일자리 접근법, 녹색 기술 접근법, 녹색 보상 접근법으로 구분하고 있다(표 2). 이들은 각각 고용 기회, 숙련 재생산, 소득 보장이라는 세 가지 형태의 보장에 강조점을 두고 있으며 정의로운 전환 노동시장정책의 세 기둥을 형성한다(Ding & Hirvilammi, 2024).⁸⁾

녹색 일자리 접근 방식은 청정 에너지, 청정 기술, 디지털 산업 분야에서 막대한 노동 수요를 창출

할 잠재력이 있다는 점을 인정하며, 궁극적으로 녹색 일자리 창출을 탈탄소화가 고용에 미치는 부정적인 영향을 상쇄하는 방법으로 간주한다. 국제노동기구(ILO)는 2030년까지 600만 개의 일자리가 대체(소멸)될 것으로 예상되지만 '녹색'의 정의로운 전환을 통해 2,400만 개의 새로운 일자리가 창출될 것으로 예측한 바 있다(ILO,2018; Ding & Hirvilammi, 2024). 녹색 기술 접근 방식은 (탄소 배출산업의) 해고 노동자를 재배치하고 기존 노동력을 녹색 분야로 전환하기 위한 훈련과 교육의 역할을 강조한다. 관련하여 일자리 상실 위험에 처한 근로자를 위한 재교육 권리 보장, 교육 프로그램 설계와 관련한 노사 간 사회적 대화, 친환경적 훈련

및 교육 시스템 구축, 환경정책과 기술개발정책 간 조정 역할 강화 등이 거론된다. 마지막으로 녹색 보상 접근 방식은 기후변화와 녹색전환으로 인해 심각한 타격을 입은 부문, 지역, 근로자들에 대해 적절한 사회적 보호, 즉 '전환 소득(transition income)' 보장이 이루어져야 함을 강조한다(Ding and Hirvilammi, 2024).

다. 사회복지정책

'복지국가의 보상 역할(compensating role of welfare state)'로 대변되는 기후변화와 녹색전환 대응을 위한 사회복지정책은 광의의 생태사회정책

[표 2] 정의로운 전환을 위한 세 가지 노동시장정책 접근 방식

구분	녹색 일자리 접근 방식	녹색 기술 접근 방식	녹색 보상 접근 방식
주장의 흐름	<ul style="list-style-type: none"> - 성장하는 친환경 부문의 잠재적 노동 수요를 고려할 때, 환경 규제는 일자리 감소보다는 고용 증대로 이어진다. - 기술혁신과 친환경 공공지출에 대한 정책적 인센티브를 활용하여 노동 생산성을 높일 수 있다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 녹색 일자리는 녹색 기술을 필요로 한다. - 사회 정의를 보장하는 동시에 노동력 부족을 해소하기 위해서는 해고된 근로자와 일반 노동력에게 훈련과 교육을 제공하는 데 정책이 집중되어야 한다. 	<ul style="list-style-type: none"> - 큰 타격을 입은 근로자와 지역 사회에 대한 보상이 필요하다. - 누구도 소외되지 않도록 금전적 혜택이나 고용 서비스 형태의 보상 조치가 필수적이다.
주요 관심사	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색 일자리의 자격 • 일자리 질, 새로운 녹색 산업에서 노조의 강도 약화 • 실질 근로자의 녹색 일자리 접근성 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육 수혜자의 자격 • 교육 자원의 옹호 또는 낭비 	<ul style="list-style-type: none"> • 복지급여 자격
반대 주장	<ul style="list-style-type: none"> - 녹색 일자리 접근 방식의 기술 및 시장 주도 솔루션과 성장에 대한 의존성 - 녹색보상 접근방식의 근로복지 연계 및 구직기간 단축에 집중 		

출처: "Three pillars of just transition labour market policies", Ding and Hirvilammi, 2024, p. 253의 <표 2>.

8) 이 중 세 번째 기둥, 즉 전환 노동자에 대한 소득보장은 사회복지정책 영역으로 분류하는 것이 더 타당하지만, 논의의 편의상 두 곳 모두에서 부분적으로 다루기로 한다.

에서 핵심적 영역이지만 다소 방어적이고 덜 적극적인 역할만을 수행해 왔다. 기후변화와 녹색전환 관련 현실 사회복지제도는 주로 ‘(기후) 취약성’에 초점이 맞추어져 있으며 그 역할이 보상적이고 주변적인 역할에 머무르는 경향이 있다. 또한 전통적인 사회복지정책과 기후변화·녹색전환에 대응한 사회복지정책 간의 경계가 모호하다는 점도 특징적이다. 앞서 노동시장정책에 다루었던 전환소득, 저소득층과 취약집단에 대한 에너지 바우처, 주택 에너지 효율 개선사업 등 에너지 빈곤정책, 노인, 장애인, 실외 작업 노동자 등 기후 취약계층 건강지원 및 보호조치, 농어업보험·주택보험 지원과 식품바우처 등 취약계층에 대한 기후재난 지원 등이 여기에 포함된다.

전환소득은 탄소배출산업 등에 종사하는 근로자가 실직하거나 전직의 필요성이 있을 경우, 실직(구직) 기간, 직업훈련·교육 기간, 나아가 전환 일자리의 저임금 기간 동안 안정적인 생활을 보장하기 위해 제공되는 복지급여를 의미한다. 보장의 방식에는 기존 실업수당, 훈련(교육)수당, 연금 급여 등을 활용할 수도 있고, 임금보험제도, 직업 대체 급여 등 별도의 급여를 신설할 수도 있다(Ding & Hirvilammi, 2024). 이 중 임금보험(wage insurance) 프로그램은 이전보다 낮은 임금의 일자리로 전환할 경우 임금 손실을 부분적으로 보상해 주는 제도로, 실직 근로자가

새로운 일자리를 받아들이도록 장려하기 위한 소득 보장 제도이다(OECD, 2024, p. 77).

에너지 빈곤 대응정책의 목표는 탈탄소화를 달성하는 과정에서 서민의 에너지 부담 증가로 인한 고통을 경감하고자 하는 것이다. 녹색전환이 더 적극적으로 추진되어 온 유럽연합(European Union)에서 에너지 빈곤에 대한 연구와 정책적 대응은 복지국가의 핵심 의제 중 하나로 설정되어 왔다.⁹⁾ 에너지 빈곤을 둘러싼 딜레마는 가구의 에너지 소비가 온실가스 배출의 주요 원인 중 하나이면서, 동시에 급격한 기후변화와 녹색전환 과정에서 에너지 소비지출이 특히 저소득 가계 예산에 큰 부담을 안겨준다는 점이다. 전자는 탄소 배출을 줄이는 방향으로의 정책 목표 설정이 필요한 반면, 후자에 대한 지원 정책은 에너지 소비를 증가시키는 결과를 초래할 수 있다는 점에서 둘 간에는 일정 정도의 상충성이 존재할 수 있다. 다만 제도 설계에 따라 에너지 효율화·탈탄소화와 저소득층 에너지 지원 간의 이러한 상충성은 완화되거나 상쇄될 수 있다. 에너지 빈곤 대책의 대표적인 예로 에너지 비용 지원제도와 고효율·청정에너지 중심의 주택 설비(품질) 개선 사업을 들 수 있다.

마지막으로, 간과해서는 안 될 부분은 전체로서 사회정책-나아가 복지국가-과 환경정책의 상호작용이 기후변화 대응과 그 결과에 영향을 미칠 수 있

9) 유럽연합(European Union)에서 에너지 빈곤에 대한 연구와 정책적 대응은 복지국가의 핵심 의제 중 하나로 설정되어 왔다. 유럽 국가들이 한국보다 탈탄소화 속도가 더 빠르고 평균적인 에너지 가격이 더 높다는 점도 에너지 빈곤 문제가 이들 국가에서 부각되는 이유 중 하나이다. 특히 러시아-우크라이나 전쟁을 계기로 에너지 가격이 폭등함으로써 에너지 빈곤 문제는 더욱 큰 이슈로 부상했다(Eurostat, 2021).

다는 점이다. 예를 들면 환경세 부과로 인한 소득 역진성과 빈곤 증가 가능성은 기존 복지국가의 사회보험과 공공부조제도를 통해 완화되거나 상쇄될 수 있다. 최근 유럽연합 국가들을 대상으로 하는 실증분석 결과에서도 복지국가의 기존 소득보장제도가 역진적인 환경세로 인한 빈곤위험을 완충하는 것으로 나타났다(Nelson et al., 2023). ‘전체로서의 복지국가’가 환경정책과 상호작용한다는 점, 따라서 복지국가를 어떻게 설계하고 변화시키느냐에 따라 두 정책 간의 상호작용 결과가 달라질 수 있음을 주지할 필요가 있다.

라. 조세정책

에너지·환경 관련 조세, 탄소세, 조세 감면 및 지원 제도 등은 시장 가격 변동을 유발함으로써 가계와 기업의 탄소배출 소비 활동을 변화시키며, 아울러 불평등에도 영향을 미친다는 점에서 중요한 생태사회정책 영역이라 할 수 있다. 조세는 누구에게 얼마나 누진적 혹은 역진적으로 부과하느냐에 따라서 탄소배출과 분배에 영향을 미치지만, 조세 수입을 어디에 어떻게 활용하느냐에 따라라도 탈탄소화와 불평등 완화에 큰 영향을 미친다.

기후변화와 녹색전환 관련 조세정책은 그 기능에 따라 온실가스 배출에 가격신호를 부여하여 교정적 역할을 하는 정책과 친환경 활동에 대한 부담을 완화하는 조세지원 정책으로 구분해 볼 수 있다. 전자의 예로는 환경세(주로 에너지 관련 소비세),

탄소세를 들 수 있으며, 후자의 예로는 친환경 활동 관련 세액공제와 감면제도 등이 포함된다(박연서 외, 2025, p. 29).

환경세와 탄소세는 직접적으로 탄소 배출에 대해 가격신호를 부여함으로써 녹색전환을 촉진하기 위한 조세이다. 유럽은 이미 1990년대 초반부터 환경정책에서 탄소가격 책정을 온실가스 배출을 줄이는 가장 비용효율적인 도구로 여겨왔다(Nelson et al., 2023). 이 중 환경세가 탄소배출 재화-주로 화석연료-의 소비량, 즉 단위 가격당 과세하는 전통적인 종량제 성격의 소비세라면, 탄소세는 에너지를 사용할 때 발생하는 탄소 배출량에 대해 직접적으로 과세하는 일종의 탄소가격 조세이다. 이러한 차이에도 불구하고 두 세금 모두 부정적 외부효과에 대한 교정적(좀 더 나아가자면 징벌적) 성격의 목적세라는 점에서는 공통적이다. 다만, 많은 나라에서 환경세의 초기 취지와 초점은 탄소 배출 억제 그 자체보다는 대중교통 등 환경 관련 인프라 구축을 위한 자원 확보에 두어졌었다. 탄소 배출 억제를 통한 넷제로 달성이라는 원래 취지에 좀 더 부합하는 조세는 탄소세라 할 수 있다. 1990년 핀란드에서 최초로 도입된 탄소세는 2025년 현재 32개 국가에서 시행 중이며, 이 중 21개국에서는 탄소세와 배출권거래제를 동시에 운영하고 있다.

탄소 배출 책임과 탈탄소 인식 공유 차원에서 소비와 탄소 배출에 대한 과세는 최대한 넓은 부담을 원칙으로 하는 것이 권고된다(European Commission, 2023, p. 83). 또한, 이러한 조세정책을 통해 지속

가능한 소비를 장려하는 동시에 재정적 부담을 부유층에게 부과함으로써 불평등을 완화하는 효과를 기대할 수 있다. 관련하여, 기본적 필요를 충족하는 필수 기초재-예를 들면 에너지, 물-의 일정 소비 단위에 대해서는 소비세를 낮추고 추가적인 소비 단위에 대해서는 세율을 높이는 블록 관세 도입, 고탄소 사치품에 대한 소비세 인상, 플라스틱세 도입 등이 주장되기도 한다(Brandl & Zielinska, 2020).

마. 생태사회국가적 변혁 대안들

전통적인 복지국가는 복지제도의 구축과 확장을 위해 조세와 사회보장기여금에 주로 의존해 왔으며 이로써 유급노동, 경제성장과 사회복지 간의 고착 관계가 심화되어 왔던 것이 사실이다. 이러한 복지국가의 성장 의존성으로 인해 환경정책과 사회정책 간의 갈등과 상충성은 어느 정도까지 불가피한 것으로 인식되어 왔다(Ottelin et al., 2018). 이러한 이유로 기후변화에 대한 변혁적 접근을 취하는 연구자들은 인류가 지속가능하고 안전하고 정의로운 공간을 확보하고 인간 존엄성을 보장하기 위해서는 사회·경제 시스템 자체의 근본적인 변화가 필요하다고 주장한다(Gough, 2017; Laruffa, 2022; Mandelli, 2022; Hirvilammi et al., 2023; Ding & Hirvilammi, 2024). 변혁적 생태사회정책으로

거론되는 대안적 제도들로 기본소득, 기본바우처, 기본서비스 등 일련의 ‘보편적 기본보장’ 급여들, 참여소득, 재생에너지 이익공유모델¹⁰⁾, 소비패턴과 생활양식의 근본적 재설계 방안 등을 들 수 있다.

카타리나 보넨베르거는 지속가능한 생태사회국가의 대안으로 일련의 보편적 기본보장 급여를 제시한다(Bohnenberger, 2020). 여기에는 보편적 기본소득(무조건적 기본소득, 전환소득), 보편적 기본바우처(준통화 바우처, 필요 바우처, 커먼스 혁신 바우처), 보편적 기본서비스(국가 서비스, 무상 소비재, 공공 인프라)가 포함된다. 하지만 기본소득은 여러 측면에서 과도한 주장일 뿐만 아니라 오히려 소비주의와 지속불가능한 소비를 조장할 우려도 제기된다. 다만 지역·인구 기반의 변형된 기본소득과 그 재원으로서 재생에너지 이익공유모델 간의 결합 등이 시도되기 시작했다.¹¹⁾ 최근 생태사회정책적 관점에서 그리고 인구사회학적 변화와 여성주의적 관점에서도 참여소득(participation income)이 더 바람직할 수 있다는 주장이 제기되고 있다(McGann & Murphy, 2023; Pérez-Muñoz, 2018). 참여소득은 단기적으로 기본소득보다 정치적으로 더 수용가능한 대안으로 앳킨슨(Atkinson)에 의해 처음 제기되었다(Atkinson, 1996). 최근, 피츠패트릭은 탈생산주의를 ‘탈노동 정치’라기보다는 “공식적, 비공식적 가치 있는 활동의 다양한 형

10) 사실 기본소득의 대표적인 사례로 꼽히는 알래스카 영구기금배당(PFD: Permanent Fund Dividend)도 알래스카의 천연자원(석유)을 공동자산(common wealth)으로 간주하여 배당하는 제도라는 점에서 재생에너지 이익공유모델이 완전히 새로운 모델이라고 보기는 어렵다.

11) 전남 신안군의 ‘햇빛연금’을 예로 들 수 있다.

태가 확인되고 육성되는” 시간의 ‘탈고용’ 정치로 규정한다. 즉, 참여소득은 ‘다중 활동(multi-active) 사회’라는 개념, 가족 및 육아, 자원봉사, 정치 활동을 포함한 다른 형태의 활동을 사회적으로 인정함으로써 사회적 존중과 안정을 유급 고용에서 분리하고자 하는 것이다(McGann & Murphy, 2023). 이러한 활동의 예는 육아, 돌봄, 지역 청소, 환경 보호, 문화 유산지 복원, 전통문화 진흥, 학교 환경의 식 제고, 기업 지속가능성 자문 제공, 산책로 조성, 정당활동 등 무한히 확대될 수 있지만 어디까지를 참여소득의 범위로 설정할 것인가는 가장 큰 쟁점이 될 수 있는 것도 사실이다.

소비 측면에서, 탈성장과 생태사회국가를 주장하는 연구자들은 현재 북반구 선진국과 같은 소비패턴과 생활양식이 유지되고 더 나아가-중후진국으로-확산되는 한 지속가능성을 보장하기 어렵다고 본다. 복지국가에 제한해 보자면 지속가능한 방식으로 소비패턴과 생활양식을 변화하기 위한 전제는 자본주의적 소비문화에 대한 반성적 성찰이 필요하며, 실질적으로는 경제적 불평등을 줄여야 한다는 것이다(Mont & Koch, 2016, p. 207). 아직은 구체화되지 않았지만 미래 지속가능한 사회를 위한 생태사회적 대안으로 소비패턴과 생활양식의 재구조화는 최근 생태복지국가 논의에서 이머징 이슈로 떠오르고 있는 대안이다.

4 나가며

지금까지 기후변화가 초래할 수 있는 사회적 위험의 양상과 이에 대응하기 위해 구상되거나 실행되고 있는 생태사회정책 범주와 대안들을 일반론적 측면에서 살펴보았다. 이를 통해 향후 우리나라가 기후변화와 녹색전환의 도전 과정에서 부닥칠 수 있는 다양한 사회·경제적 위험에 어떠한 수단으로 응전할 수 있는지에 대해 시사점을 주고자 하였다. 마지막으로 향후 우리나라 생태사회정책 추진의 기초와 방향에 대해 몇 가지 제언을 함으로써 결론에 가름하고자 한다.

첫째, 통합적이고 확장적인 생태사회정책 프레임 구축하고 관련 전략을 수립할 필요가 있다. 기후변화와 녹색전환 과정에서 발생하는 이중·삼중의 불의에 대응하기 위한 우리나라의 생태사회정책은 여전히 범위면에서 협소하고, 대상면에서 잔여적이며, 내용면에서 구체성¹²⁾과 혁신성이 떨어지며, 분절적이고 주변화되어 있다는 비판으로부터 자유롭지 못하다.¹³⁾ 최근까지도 생태사회정책으로 인지되는 정책은 기후취약계층에 대한 현금성 지원과 건강지원에 쏠려 있으며, 조금 더 확장해도 정의로운 전환 정책이 포함되는 수준이다. 앞서 언급된 탄소세·플라스틱세 도입이나 기본소득·참여소득 같은 대안소득보장 담론 등은 생태사회정책과는 별

12) 예를 들면, 기후 전문 언론매체에서는 우리나라의 정의로운 전환 정책에는 세 가지가 없다고 비판한다. 관련 논의를 이끌 사회적 합의 구조, 구체적 자원과 예산 규모, 노동자 직접 지원 프로그램이 그것이다(정도영, 2025. 11. 17.).

13) 구체적인 내용은 여유진 외(2025)의 제5장을 참조하기 바란다.

개의 논의로 인식되는 경향이 있다. 이와 관련하여 최근 시범적으로 도입되거나 도입이 논의되고 있는 신재생에너지의 이익 공유 모형은 생태사회정책 범주 확장을 위한 좋은 사례가 될 수 있다. 이와 같이, ‘기후취약성’을 뛰어 넘는 대안들을 생태사회정책 논의와 전략 설계의 프레임에 끌어들이므로써 대안의 다양성과 혁신성, 전략 추진의 체계성을 도모할 필요가 있다. 이는 정책 추진 과정에서 중복·누락을 막고 정책 간 시너지를 높이며 부정합 요소를 줄임으로써 효과적이고 효율적인 정책 추진 측면에서도 유리한 결과를 창출할 것이다. 아울러 현실적 실현 가능성과 규범적 바람직성 기준을 하나의 프레임으로 통합함으로써 단기 대안과 중장기 대안을 체계적으로 구상하는데도 유리하다.

둘째, 규범적으로든 현실적 불가피성으로든 간에 기후변화를 포함한 메가트렌드 변화는 우리 사회의 체질을 근본적으로 변화시킬 것을 요구하고 있다. 이에 대응하기 위해서는 좀 더 생태사회적 접근이 주류화된 거버넌스의 구축이 필요하다. 현 정부 들어 탄소중립녹색성장위원회를 국가기후위기 대응위원회로 변경하고, 기존 환경부를 기후에너지 환경부로 확대·개편하는 등 기후변화 대응에 좀 더 적극적인 태도를 취하는 듯 하지만 기존의 경제·성장 중심 거버넌스와 정책 기조는 유지되거나 오히려 강화된 감이 없지 않다. 그러한 거버넌스로부터 구상되는 미래 전략, 기본계획, 정책 등은 모두 이러한 틀 내에서 움직일 수밖에 없다. 좀 더 혁신적이거나 대안적이고 포용적인 생태사회정책이 제기

되고 논의될 수 있는 토양이 구비되어 있지 않음을 의미한다. 생태적 보호, 경제적 역량 강화, 사회적 포용성 확보의 세 축이 어느 정도 균형 있게 논의되고 정책화되어야 한다. 녹색 거버넌스 내에 생태사회적 접근의 목소리를 반영할 수 있는 구성과 논의 체계 형성의 필요성을 다시금 강조하는 이유다.

셋째, 녹색 거버넌스의 연장선상에서 생태사회정책을 실현할 수 있는 정책 네트워크 형성이 필요하다. 이는 학계-정책계-정치계 간의 연계를 통해 생태사회정책을 체계적으로 집행하고 환류할 수 있는 체계를 의미한다. 현재 생태사회정책이라 불릴 수 있는 정책들은 보건복지부, 고용노동부, 기후·에너지·환경부 등 각 부처에 산재해 분절적으로 운영되고 있다. 이러한 상황에서는 해당 정책이 전체 생태사회정책 내에서 어떠한 위치를 점하는지, 어떠한 기준과 목표를 설정해야 하는지, 어떠한 대안이 있는지, 대상의 중복과 누락은 없는지, 다른 정책이나 제도와의 상호작용이나 상충성은 없는지 등에 대한 큰 그림을 알기 어렵다. 또한 현재 존재하지 않지만 필요한 제도나 정책이 무엇인지, 좀 더 혁신적인 대안은 없는지, 전체적인 효과는 어떠한지 등에 대해서도 인지하기 어렵고, 설사 인지한다 하더라도 이를 제기할 명분이나 의지가 낮다. 따라서 ‘생태사회정책’이라는 우산 아래 포함될 수 있는 정책과 제도와 연계된 주무 부처를 중심으로 학계와 정치계가 인지적인 정책 네트워크를 구성하고 연구, 집행, 평가, 점검 체계를 구축하는 방안이 모색될 필요가 있다.

넷째, 최근으로 올수록 정책에 대한 국민적 동의와 소통의 중요성이 커지고 있다. 특히, 기후변화 관련 문제는 삶의 질과 직결되기도 하지만, 이에 대응하기 위해서는 일정 정도 불편을 감내하거나 비용을 분담해야 한다. 탄소세나 플라스틱세 도입 등의 논의가 대표적이다. 프랑스에서는 부유한 계층의 세금을 감면해 주면서 탄소세 인상을 추진한 결과 ‘노란조끼 시위’를 촉발했고 세금 인상이 좌초됐다(Chancel, 2023). 이와 같이, 지구적, 장기적으로 긍정적임에도 불구하고, 지역적, 단기적으로 국민에게 네거티브로 작용하는 정책 추진에서는 타 정책과의 관련성을 충분히 고려해야 할 뿐만 아니라 국민과 소통하고 설득하는 채널을 열어두는 것이 매우 중요하다.

마지막으로, 지금까지 제기한 정책 제언이 실현되기 위한 기반으로 생태사회정책의 범위를 구체화하고 생태사회국가의 미래 전략을 체계적으로 제시하는 관련 연구의 축적이 필요하다. 생태사회적 접근 혹은 생태사회정책은 학계에서도 새로운 도전 영역으로 비교적 최근에야 부상하고 있다. 이 글에서 제시된 생태사회정책의 범주와 대안들은 잠정적이고 다소 임의적인 것이다. 따라서 생태사회정책을 개념을 좀 더 구체적으로 정의하고 범위와 경계를 어느 정도 확정하는 연구가 향후에도 지속될 필요가 있다. 아울러 이를 한편으로는 규범적이고 사회철학적인 논의와 연결 짓고, 다른 한편으로는 정책 조합들의 효과와 실현가능성 등의 실증 연구들과 연계함으로써 실효성과 완결성을 갖춘 미래 전

략을 지속적으로 생산해 낼 필요가 있다. ■

참고문헌

- 김기태, 여유진, 임완섭, 조성은, 김성아, 정세정, 신영규, 이주미, 윤홍식, 최영준. (2024). **한국 복지국가의 재구조화를 위한 연구 II - 기술, 인구, 기후 변화의 도전**. 한국보건사회연구원.
- 박연서, 신홍철, 이정훈. (2025). **기후위기 대응 조세정책 현황과 과제**. 국회예산정책처.
- 여유진, 김기태, 조성은, 우선희. (2025). **메가트렌드에 대한 한국 복지국가의 대응 방향 연구: 인구, 기술, 기후 변화를 중심으로**. 한국보건사회연구원.
- 정도영. (2025. 11. 17). 발전소 폐쇄 일정만 있고 예산·대책 두루뭉술...정의로운 전환 어디에? **뉴스펍 권**. <https://www.newspenguin.com/news/articleView.html?idxno=20739>.
- Atkinson, A. (1996). The case for a participation income. *The Political Quarterly*, 67(1), 67-70.
- Blanchard, O., & Tirole, J. (2021). *Major Future Economic Challenges*. France Stratégie.
- Bohnenberger, K. (2020). Money, Vouchers, Public Infrastructures? A Framework for Sustainable Welfare Benefits. *Sustainability*, 12(2), 596. <https://doi.org/10.3390/su12020596>.
- Brandl, J., & Zielinska, I. (2020). Reviewing the Smart City Vienna Framework Strategy's Potential as an Eco-Social Policy in the Context of Quality of Work and Socio-Ecological Transformation. *Sustainability*,

- 12(3), 859. <https://doi.org/10.3390/su12030859>.
- Chancel, L. (2023). **지속불가능한 불평등**(이세진 옮김). 니케북스.
- Ding, J., & Hirvilammi, T. (2024). Three pillars of just transition labour market policies. *Contemporary Social Science*, 19(1-3), 244-261. <https://doi.org/10.1080/21582041.2024.2316656>
- European Commission. (2023). *The Future of the Social Protection and Of the Welfare State in the EU*.
- Eurostat. (2021). *8% of EU population unable to keep home adequately warm*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20211105-1>
- Gough, I. (2017). *Heat, Greed and Human Need: Climate Change, Capitalism and Sustainable Wellbeing*. Edward Elgar.
- Hirvilammi T, Häikiö L, Johansson H, Koch M, Perkiö J. (2023). Social Policy in a Climate Emergency Context: Towards an Ecosocial Research Agenda. *Journal of Social Policy*. 2023;52(1):1-23. doi:10.1017/S0047279422000721
- ILO. (2018). *World employment and social outlook 2018: Greening with jobs*. International Labour Office. Geneva. https://www.ilo.org/weso-greening/documents/WESO_Greening_EN_web2.pdf.
- PCC. (2014). *Climate Change Report 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel for Climate Change*.
- Johansson, H., Khan, J., & Hildingsson, R. (2016). Climate change and the welfare state: Do we see a new generation of social risks emerging? In M. Koch & O. Mont (eds.), *Sustainability and the Political Economy of Welfare*. Routledge.
- Khan, J., Hildingsson, R., & Garting, L. (2020). Sustainable welfare in Swedish cities: Challenges of eco-social integration in urban sustainability governance. *Sustainability*, 12(1), 383.
- Laruffa, F. (2022). The dilemma of “sustainable welfare” and the problem of the future in capacitating social policy. *Sustainability: Science, Practice and Policy*, 18(1), 822-836. <https://doi.org/10.1080/15487733.2022.2143206>
- Mandelli, M. (2022). Understanding eco-social policies: a proposed definition and typology. *Transfer, European Review of Labour and Research*, 28(3), 333-348. <https://doi.org/10.1177/10242589221125083>.
- McCauley, D. & Heffron, R. (2018). Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119. 10.1016/j.enpol.2018.04.014.
- McGann, M., & Murphy, M. (2021). Income Support in an Eco-Social State: The Case for Participation Income. *Social Policy and Society*.

- Mont, M. & Koch, O. (2016). Conclusion: Looking back, looking forward: Results and future research directions in Koch, M. & Mont, O. (eds). *Sustainability and the Political Economy of Welfare*. Routledge.
- Nelson, K., Lindh, A., & Dalén, P. (2023). Social sustainability in the decarbonized welfare state: Social policy as a buffer against poverty related to environmental taxes. *Global Social Policy*, 25(1), 36–63. <https://doi.org/10.1177/14680181231217659>
- OECD. (2024). *Megatrends and the Future of Social Protection*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/6c9202e8-en>
- Ottelin, J., Heinonen, J., & Junnila, S. (2018). Carbon and material footprints of a welfare state: Why and how governments should enhance green investments. *Environmental Science & Policy*, 86, 1–10.
- Oxfam. (2021). *Press release 5 November 2021*.
- Pérez-Muñoz, C. (2018). Participation income and the provision of socially valuable activities. *Political Quarterly*, 89(2), 268–72.
- United Nations. (n.d.). *United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil, 3–14 June 1992*. <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>

Eco-Social Policy Responses to Climate Change: Categories and Alternatives

Yeo, Eugene

(Korea Institute for Health and Social Affairs)

The impacts of climate change and the green transition are wide-ranging, affecting society, the economy, employment, and quality of life, and may lead in turn to what is known as “double and triple injustice.” Socioecological responses can be explored in several policy dimensions. Industrial policies such as emission trading schemes and carbon credit programs may prove effective. Labor market policies will need to focus on a “just transition,” while social welfare policies should prioritize support for those who are energy-poor or particularly vulnerable to climate change. At the taxation level, carbon and plastic taxes may be pursued. Basic allowance, participation income, and renewable-energy revenue sharing can be considered as forward-looking eco-social policy measures. Advancing responses to climate change will require a more comprehensive and systematic eco-social policy approach, the development of balanced governance and policy networks, broader public participation and communication, and continued evidence-building from research.