

새로운 정책 담론으로서의 도넛 경제학*

이경민**

김선혁***

본 연구는 한국 정부의 성장 중심 정책 담론이 형성되고 지속된 역사적 맥락을 분석하고, 이에 대한 대안으로 도넛 경제학(Doughnut Economics)의 적용 가능성과 한계를 고찰하는 것을 목적으로 한다. 이를 위하여, 역대 정부의 정책이 진보·보수에 관계없이 성장 중심 담론에서 벗어나지 못한 구조적 지속성을 검토하고, 도넛 경제학의 이론적 틀과 정책적 접근 방식이 기존 담론과 어떻게 차별화되는지를 살펴보았다. 도넛 경제학은 사회적 기초(social foundation)와 생태적 한계(ecological ceiling) 사이의 균형을 정책 목표로 설정하고 이를 시각적으로 제시함으로써 성장에 대한 전통적 접근과 구별된다. 한국 사회에서는 시민사회를 중심으로 도넛 경제학의 적용 가능성이 일부 확인되고 있으나, 제도적 기반 미비, 성장 중심 지표 편향, 사회문화적 인식 장벽 등 구조적 제약에 직면해 있다. 본 연구는 도넛 경제학을 실질적 정책 담론으로 정착시키기 위해 정책 설계 및 평가 체계의 전환, 지역 맞춤형 데이터 구축, 시민사회의 역할 강화가 필요함을 제시하며, 이를 통해 한국 사회의 지속 가능한 전환을 위한 정책적 시사점을 제안한다.

주제어: 도넛 경제학, 정책 담론, 사회적 기초, 생태적 한계

* 이 논문은 2021년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원(NRF-2021S1A5C2A02087244)과 고려대학교 정경대학의 지원(K2406701)을 받아 수행된 연구이다.

** 제1저자: 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 아주대학교 사회과학연구소 연구조교수로 있다. 주요 관심분야는 민주주의, 시민사회, 공공성 등이다(E-mail: leekyungmin@ajou.ac.kr).

*** 교신저자: 미국 Stanford 대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 고려대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 민주주의, 시민사회, 정책담론 등이다(E-mail: sunhyukk@korea.ac.kr).

I. 서론

한국은 단기간에 수혜국에서 공여국으로 전환하며 세계 주요 경제 대국으로 자리 잡았다. 역사상 유례를 찾기 힘든 이러한 도약은 경제 성장을 최우선시한 정책적 선택의 결과로, 고속도로 및 대규모 산업단지의 건설, 수출 주도형 경제 정책 등의 시행을 통해 실현되었다. 이러한 정책들은 한국 경제의 양적 성장을 촉진했으며, 일자리 창출과 소득 증대와 같은 긍정적 효과를 가져왔다. 또한 경제성장은 국민 삶의 질의 향상으로 이어져, 교육, 의료, 주거 등 사회 전반에 걸쳐 안정과 발전을 이루었다. 그러나 성장 우선주의 정책은 동시에 심각한 사회적, 환경적 부작용을 초래하였다. 사회적으로는 저출산과 고령화로 인한 노동력 감소와 복지 재정 부담이 심화되고 있으며, 빈부격차의 확대와 함께 사회적 양극화가 고착되고 있다. 또한, 자살률은 OECD 국가들 가운데 최상위권을 기록하고 있다.

환경적 측면에서도 성장 우선주의의 부작용은 명확히 드러나고 있다. 한국은 미세먼지를 비롯한 대기오염, 기후변화와 같은 중대한 환경 문제에 직면해 있으며, 국제사회와의 약속에 따라 탄소중립 목표를 이행해야 하는 상황에 놓여 있다. 그러나 이러한 상황에도 불구하고 정책 담론에서는 여전히 성장 우선주의가 강하게 자리 잡고 있다. 진보-보수 정치적 스펙트럼을 막론하고 경제성장을 유지하는 정책의 주요 목표로 설정되며, 경제 성장이 사회 및 환경 문제를 자연스럽게 해결할 것이라는 가정이 정책 전반에 깔려 있다. 이러한 가정은 정책 결정 과정에서 성장 중심 담론을 벗어난 대안적 접근을 배제하게 만들며, 결과적으로 기존 문제를 방치하거나 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

이러한 한계를 극복하고자 다양한 대안 담론들이 제기되어 왔다. 성장 중심 담론의 한계를 극복하기 위한 논의는 포스트성장(post-growth)이라는 넓은 이론적 틀 아래에서 전개되었다. 포스트성장 논의에는 현실 정책에 적용된 흐름으로 지속가능한 발전(sustainable development)이나 녹색성장(green growth) 등이 포함되며, 이들은 경제 성장을 전제로 하되 환경적 요소를 통합하여 조화로운 발전을 도모하고자 한다. 그러나 기존 성장 체제를 유지한 채 ‘환경의 내재화’를 시도한다는 점에서 구조적 전환보다는 점진적 보완에 가까운 접근으로 평가되기도 한다. 한편, 탈성장(degrowth)은 급진적인 대안 담론으로, 성장 그 자체에 근본적 문제를 제기하며, 생태적 정의, 공동체 회복, 소비 감축 등을 중심으로 하는 체제 전환을 주장한다. 다만 정책 실행 가능성, 제도 설계, 대중적 수용성 측면에서 한계가 있다.

이러한 맥락에서 도넛 경제학(Doughnut Economics)은 성장의 필요 여부에 관한

판단을 유보하는 성장불가지론(a-growth)의 입장에서, 무한한 성장이 아닌 인간의 기본적 삶을 보장하는 사회적 기초(social foundation)와 자연이 감당할 수 있는 생태적 한계(ecological ceiling) 사이의 균형을 정책 목표로 설정한다. 또한 도넛 경제학이 제시하는 접근 방법은 중앙집권적이고 일방적인 정책 결정 방식이 아닌, 정부와 시민사회가 협력하여 문제를 해결하는 실천적이고 지역 중심적인 방식이다. 도넛 경제학은 기존 대안 담론의 문제의식을 공유하면서도, 구체적인 접근법을 제시하는 실천 가능한 정책 도구로 주목받으며, 최근 지역 단위를 중심으로 정책 실험이 활발히 진행되고 있다(Kallis et al., 2025).

본 연구는 도넛 경제학을 한국 정책 담론의 대안으로 제시하며, 다음의 세 가지 주요 연구 질문을 중심으로 분석을 전개하고자 한다. 첫째, 한국 정부의 정책 담론이 성장 중심으로 형성된 역사적 과정과 그 주요한 특징은 무엇인가? 둘째, 도넛 경제학은 기존의 성장 중심 담론과 어떻게 차별화되는가? 셋째, 한국 사회에서 도넛 경제학이 정책적으로 실현될 가능성과 한계는 어떠한가? 이러한 질문을 통해 본 연구는 도넛 경제학이 한국의 경제 정책 및 정책 담론 일반의 전환에 실질적으로 기여할 가능성에 대해 고찰하고자 한다.

이에 따라 본 논문은 다음과 같은 구성으로 전개된다. 먼저, 다음 장에서 역대 정부별 성장 정책의 역사적 흐름을 살펴봄, 한국의 성장 중심주의의 지속성과 반복 양상을 밝힐 것이다. 이어지는 장에서는 도넛 경제학의 이론적 배경과 핵심 개념을 정리하고, 기존 성장 대안 담론들과 비교하여 정책적 차별성과 실천 가능성을 분석할 것이다. 다음으로 한국 사회에서 도넛 경제학이 실제 정책으로 실현될 수 있는 조건과 한계를 살펴보고, 적용 가능성과 한계 및 실행 전략을 제시할 것이다.

II. 한국 정부의 성장 중심 정책 담론의 역사적 흐름

1. 역대 정부의 성장 중심 정책 담론

한국 정부의 정책 담론은 시대적 흐름에 따라 여러 차례 변화했지만, 전반적으로 성장 중심 기조를 일관되게 유지해 왔다(강우진, 2015; 구도완, 2004; 김경미, 2022; 윤상우, 2016). 강우진(2015)은 한국 정부가 전통적으로 양적 경제성장을 최우선 과제로 삼아왔으며, 이는 박정희 정권의 지배 이념에서 비롯되었다고 분석한다. 1960년대 박정희 정권은 ‘국가재건론’과 ‘조국근대화론’을 내세우며 경제 발전을 국가 운영의 핵

심 목표로 설정하였다. 이는 발전주의(developmentalism) 담론의 기초를 형성하며 이후 한국 정부의 경제 정책 기초를 결정짓는 중요한 기준이 되었다(강우진, 2015; 김중태, 2013). 박정희 정부는 경제 개발 5개년 계획을 통해 발전국가(developmental state) 주도의 산업화와 수출 중심 성장 전략을 추진하였으며, 이를 통해 고도성장을 달성하는 데 집중하였다. 이와 같은 성장주의 경제 정책은 전두환 정권에서도 '선진조국창조론'이라는 이름으로 계승되었다(신진욱·이영민, 2009). 산업화와 경제성장을 최우선 가치로 둔 경제 정책은 1980년대 민주화 요구가 거세어지는 과정에서도 흔들리지 않았으며, 발전국가 주도의 경제 운영 기조도 지속적으로 유지되었다.

1987년 정치적 민주화와 함께 정책 기조도 변화하는 듯했으나 성장 중심의 기조는 크게 변화하지 않았다. 노태우 정권은 민주주의의 정착을 주요 목표로 내세우긴 하였지만 기존의 성장 중심 정책 기조를 유지하였다(윤상우, 2016). 이후 1990년대부터 세계화가 본격적으로 진행되면서 정책의 방향이 시장 중심으로 전환되기 시작하였다. 김영삼 정권은 '세계화', '국가경쟁력 강화' 등의 개념을 내세우며 시장 중심의 경쟁을 촉진하는 방향으로 정책을 전환하였다(신진욱·이영민, 2009). 그러나 이러한 신자유주의적 개혁은 1997년 외환위기 발발에 원인을 제공하며 한국 경제에 큰 충격을 가져왔다.

민주화 이후 처음 이루어진 수평적 정권 교체 결과 수립된 진보 성향의 김대중 정권은 IMF 체제하에서 구조조정과 노동시장 유연화, 외국인 자본 유치 확대 등의 시장 개방 정책인 신자유주의적 개혁을 추진하였다. 김대중 정권은 '민주주의와 시장경제의 병행발전론'을 통해 사회적 안전망 구축과 경제 민주화를 강조하려 했으나, 현실적으로는 경제 성장 중심의 정책 기조에서 벗어나지 못하였다. 노무현 정권 역시 경제성장과 사회적 균형을 동시에 추구하려 하였으나, 성장 중심 기조를 전제로 일부 조정하는 방식이었다. 노무현 정부는 '선진통상국가론'과 '동반성장론'을 통해 경제 민주화와 재분배 정책을 강화하려 하였지만, 경제성장과의 균형을 맞추는 과정에서 정책적 한계를 보였다. 집권 초반에는 경제 민주화와 재벌 개혁을 적극적으로 추진하였으나, 집권 중반 이후 성장 중심 정책으로 선화하면서 재벌 개혁 정책도 점차 후퇴하는 경향을 보였다(김경미, 2022). 김대중 정권과 노무현 정권은 진보 정권임에도 불구하고 성장주의 담론에서 벗어나지 못했다는 점에서 주목할 필요가 있다(김경미, 2022; 윤상우, 2016). 진보 정권의 성장 중심 정책 기조와 신자유주의적 경제 운영은 경제적 양극화로 인한 불만을 촉발하였으며, '경제 성장 책임자'라는 점을 내세운 이명박 정부의 탄생을 가져온 하나의 배경이 되었다.

2008년 출범한 이명박 정권은 '선진화 담론'을 표방한 신자유주의적 정책을 더욱

강화하는 한편(임의영, 2014), 새로운 성장 동력으로 ‘저탄소 녹색성장’을 제시하였다. 녹색성장은 국제적으로 기후변화 대응과 환경 보호가 중요한 정책 의제로 떠오르면서, 전통적인 산업 중심 성장 전략이 한계를 보이던 시점에서 등장한 개념이다. 특히 2008년 글로벌 금융위기 극복을 위해, 친환경 산업을 새로운 성장 동력으로 활용하려는 시도가 본격화되었다. 이러한 배경에서 이명박 정부는 녹색성장을 국가 성장 전략의 한 축으로 채택하였다. 이는 환경 보호를 독립적인 목표로 설정하는 것이 아니라, 경제성장을 촉진하는 수단으로 활용하는 방식이었다(이연호, 2010; 임의영, 2014; 하민철·윤건수, 2010). 즉, 환경 문제를 비용 절감과 자원 효율성의 관점에서 접근하여 시장 중심의 해결 방식을 강조한 것이다. 이는 기존 성장주의 정책이 환경 보호라는 요소를 포섭하여 일부 변형된 형태로 나타난 것으로, 궁극적으로는 기존 성장 중심 기조를 유지하는 정책이라고 볼 수 있다(윤순진, 2009; 이연호, 2010).

박근혜 정권 초반에는 성장 중심 정책 기조의 조정 가능성이 제기되었다. 2012년 대선 과정에서 박근혜 후보는 경제민주화와 창조경제를 핵심 정책으로 내세우며 대기업 중심의 경제 구조를 개혁하고 경제적 불평등을 완화하는 동시에 새로운 성장 동력을 창출하겠다는 입장을 취했다. 특히 경제민주화는 사회구조적 불안정성과 양극화 문제를 해결하기 위한 대안으로 주목받으며, 대기업 규제 및 공정 경제 강화 등의 정책적 접근이 활발하게 논의되었다.

그러나 박근혜 정부 출범 이후 경제민주화와 창조경제의 상대적 위상이 점차 달라지기 시작하였다(이영미, 2014). 경제민주화 관련 논의는 경기 위축, 일자리 창출 부진, 경제 위기, 임금 나누기 등의 키워드의 범람 속에 그 힘을 잃게 되었고 정부 내에서도 이를 적극적으로 추진하기 어려운 분위기가 조성되었다(이영미, 2014). 반면, 창조경제는 경제 활성화를 위한 실질적인 성장 전략으로 자리 잡으며 더욱 강조되었다. 창조경제는 규제 완화, 기업 혁신, 창업 지원 등을 통해 경제성장을 촉진하는 방향으로 논의되었으며, 이를 실현하기 위한 구체적인 방안으로 규제 철폐, 원스톱서비스센터, 정부 빅데이터 정보의 민간 공개, 중소기업 기술혁신 촉진법, 창업 지원, 창조경제 위원회, 창조금융 등의 정책이 추진되었다(이영미, 2014).

결국 박근혜 정부는 기업 규제보다 경제 활성화에 초점을 맞추면서 경제민주화보다 창조경제에 집중하게 되었다. 박근혜 후보의 선거 전략으로 상당한 효과를 발휘했던 경제민주화 관련 논의는 규제 정책으로 해석되어 후퇴했지만, 창조경제는 새로운 성장 동력 창출을 위한 정책으로 자리 잡으며 강화되었다. 이러한 과정은 경제민주화와 창조경제를 동시에 추진하려 했던 초기 정책 방향이 결국 성장주의 담론 속에서 창조경제 중심으로 재편되었음을 보여준다. 창조경제의 ‘창조’와 ‘혁신’ 개념은 저성장을 극복

하기 위한 전략적 도구로서 본질적으로 경제 성장 촉진을 목표로 한다(김기홍·박치완, 2013). 따라서 박근혜 정부의 창조 담론도 이러한 경제성장 논의 흐름의 연장선에 있는 것으로 볼 수 있다. 즉, 창조경제는 독립적인 정책 방향이라기보다, 기존 성장 중심 담론을 유지하며 새로운 성장 동력을 모색하려는 시도였던 것이다(김기홍·박치완, 2013).

이러한 흐름 속에서 박근혜 정부는 경제적 불평등 문제를 효과적으로 해결하지 못했을 뿐 아니라, 국정농단 사태로 인해 정치적 신뢰까지 심각하게 실추시켰다. 이에 따라 국민적 분노와 사회적 갈등이 고조되었으며, 단순한 정권 교체를 넘어 기존 성장 중심 정책의 한계를 극복하고 공정하고 지속 가능한 정책 방향으로의 근본적인 전환이 필요하다는 요구가 제기되기 시작하였다.

촛불 민심을 배경으로 출범한 문재인 정부는 ‘소득주도성장’을 주요 정책 중 하나로 내세웠다(윤홍식, 2018). 소득주도성장은 단기적인 경기 부양책이 아니라 시장 구조를 변화시키고 지속 가능한 성장을 위한 기반을 마련하는 정책으로 설계되었다(김태일, 2018). 그런데 여기서 주목해야 할 점은 소득주도성장의 특성이다. 소득주도성장이 신자유주의에 대항하는 담론으로 등장한 것은 사실이지만, 이는 본질적으로 경제 위기 원인을 과소소비로 보고 극복하려는 또 다른 성장 중심 담론이었다(윤홍식, 2018). 이 전략은 경제 성장의 중심을 기존의 기업 투자와 수출 확대에서 가계소득 증대를 통한 내수 활성화로 이동시키려는 시도였으며, 이를 실현하기 위해 최저임금 인상, 복지 확대, 공공부문 일자리 창출 등의 구체적인 조치가 시행되었다(김은정 외, 2019; 김태일, 2018).

소득주도성장은 문재인 정부의 유일한 전략이 아니라, 일자리 중심 경제, 혁신 성장, 공정 경제와 함께 2017년 7월 발표한 네 가지 핵심 방향 가운데 하나였다. 소득주도성장이 특히 주목받은 것은 다음의 두 가지 이유 때문이었다. 첫째, 혁신 성장과 공정 경제는 이전 정부에서도 논의된 적이 있었으나 소득주도성장은 상대적으로 새로운 개념이었다. 둘째, 정책 실행의 핵심 도구였던 최저임금 인상이 사회적 논란을 초래하면서 소득주도성장 전체가 부정적인 평가를 받게 되었다. 2018년과 2019년 최저임금이 각각 16.4%, 10.9% 인상되면서, 영세 사업자와 중소기업의 부담이 커졌고, 고용 감소와 일부 사업장의 경영 악화가 발생했다는 비판을 받게 된 것이다(김태일, 2018). 그 결과, 소득 증가를 통한 내수 확대라는 정책 목표가 오히려 일자리 축소라는 역효과를 초래하면서 정책 자체에 대한 회의적 시각을 확산시키는 계기가 되었다.

소득주도성장을 둘러싼 논란이 계속됨에 따라 문재인 정부는 점차 혁신 성장을 강조하는 방향으로 정책 기조를 조정했다. 2018년 5월 열린 국가재정전략회의에서 문제

인 대통령은 “소득주도성장과 혁신 성장은 함께 추진해야 한다.”라고 언급하였으며, 이후 산업 혁신과 기업 경쟁력 강화를 통한 성장 전략을 더욱 강조하는 방향으로 정책 방향이 조정되었다. 결과적으로, 문재인 정부의 소득주도성장 정책은 구조적인 변화를 위한 장기적 접근이었으나 실행 과정에서 임금 인상 등 단기적인 성과를 지향하는 방식으로 추진되면서 한계에 부딪히게 되었다. 소득 증가를 통한 성장이라는 목표 자체는 설득력이 있었으나 정책 실행 속도와 시장 수용성 간의 괴리로 인해 부작용이 발생했고, 결국 정부는 성장 전략을 혁신 성장 중심으로 전환할 수밖에 없었다.

한편, 문재인 정부는 환경과 지속가능성을 고려한 성장 전략으로 ‘그린 뉴딜(Green New Deal)’과 ‘디지털 뉴딜(Digital New Deal)’을 핵심 축으로 하는 ‘한국형 뉴딜’을 추진하였다. 그린 뉴딜은 재생에너지 확대, 친환경 인프라 구축, 녹색 산업 활성화 등을 통해 저탄소 경제로의 전환을 목표로 했으며 신재생에너지 산업을 미래 성장 동력으로 삼으려는 전략이었다. 주요 정책으로는 태양광, 풍력 등 재생에너지 확대, 전기차, 수소차의 보급 확대, 녹색 건축 전환 등이 포함되었으며, 정부는 이를 통해 신규 일자리 창출과 산업 구조의 친환경적 개편을 추진하였다.

그러나 그린 뉴딜 역시 실행 과정에서 몇 가지 한계를 드러냈다. 첫째, 재생에너지 인프라 확대 과정에서 입지 문제와 주민 반대가 발생하며 정책 추진 속도가 예상보다 더뎠다. 태양광 및 풍력 발전소 건설이 환경 훼손 논란을 불러일으키거나 지역 주민들의 반발을 초래하여 정부가 설정한 속도로 사업이 진행되지 못한 것이다. 둘째, 한국의 산업 구조상 제조업과 화석연료 의존도가 높은 상황에서 급격한 친환경 전환이 현실적으로 어려웠다. 또한 그린 뉴딜이 탄소 중립을 위한 구조적 개혁보다는 신재생에너지 확대에 초점을 맞추면서 실질적인 에너지 전환 효과를 내기 어려웠다는 평가도 있었다. 기존 화력 발전을 대체할 재생에너지 비율이 충분히 확보되지 못한 상태에서 전환이 이루어지다 보니 탄소 배출 저감 효과가 예상보다 낮았으며 기업들의 부담이 증가하는 문제도 발생했다. 결국 문재인 정부의 그린 뉴딜은 친환경 경제로의 전환을 위한 중요한 시도였으나 실행 과정에서 현실적인 한계에 부딪히며 기대했던 수준의 성과를 거두지 못했다.

한편, 디지털 뉴딜은 인공지능, 빅데이터, 5G 등 디지털 인프라를 확장하고 비대면 산업과 데이터 기반 일자리를 창출하는 것을 주요 목표로 하였다. 코로나19 팬데믹 이후 경제 회복과 새로운 성장 동력을 발굴하려는 전략으로 설계되었지만, 실제로는 기술 중심의 산업 지원에 치중하면서 지역 간 격차, 디지털 접근성 등의 문제를 충분히 고려하지 못했다는 한계가 지적되었다. 디지털 전환의 필요성을 인정하더라도, 시민 삶의 질 향상이나 포용성 확보와의 연결이 부족했던 점은 성장 중심 전략의 구조적 한계

를 또 한 번 드러내는 사례로 평가된다.

문재인 정부 정책의 지향점 자체는 긍정적으로 평가할 부분이 없지 않았으나, 실행 과정에서의 속도 조절 실패와 정책 조합 부족으로 인해 그 성과를 국민이 체감하기 힘들었다. 특히 소득주도성장과 부동산 정책에 대한 반발이 커지면서 보수 진영은 이를 경제 실정(失政)으로 규정하여 강하게 비판하였다. 윤석열 정권은 이러한 경제적 불만을 기반으로 자유 시장 경제, 규제 완화, 기업 중심 성장 등을 강조하며 등장하였다. 윤석열 후보는 대선 과정에서 문재인 정부의 소득주도성장을 경제 실패로 규정하며, 기업 주도의 경제 성장을 회복해야 한다는 논리를 내세웠다. 또한 부동산 시장 안정화와 민간 중심의 경제 운영을 강조하면서 정부 개입을 최소화하고 시장의 자율성을 확대하는 방향으로 정책 기조를 변화시키겠다고 공약했다. 문재인 정부의 경제 정책이 단기적인 성과를 내지 못하고, 국민적 불만이 커지면서 보수적 경제 기조가 부활하는 계기가 된 것이다.

윤석열 정부는 '자유'를 핵심 경제 담론으로 내세우며 정부의 시장 개입을 최소화하고 기업 중심의 성장 전략을 적극 실행하는 방향으로 정책을 추진하였다. 취임 초기부터 자유 시장 원칙과 민간 주도의 경제 활성화를 강조하며, 정부 개입을 줄이고 경제 주체들에게 자율성을 부여하는 방향으로 정책 기조를 설정하였다(김신영·류용재, 2023). 이에 따라 법인세 인하, 규제 완화, 노동시장 유연화 등의 조치가 추진되었으며, 특히 기업의 혁신과 경쟁을 활성화하는 것이 경제성장의 핵심 동력이라는 인식이 정책에 강하게 반영되었다.

한편, 윤석열 정부는 에너지 정책 분야에서도 경제성장과 산업 경쟁력을 우선시하면서, 탈원전 정책을 공식적으로 폐기하고 원자력 발전을 확대하는 방향으로 선회하였다. 신재생에너지 확대보다는 안정적인 에너지원 확보를 통한 산업 경쟁력 강화를 중점적으로 고려하며, 탄소중립 목표 달성을 위한 정책 추진 속도 역시 조정하였다. 결과적으로, 윤석열 정부의 경제 정책은 자유 시장 경제의 원리를 최대한 고수하여 성장 중심의 정책 기조를 강화하는 방향으로 전개되었으며, 이는 신자유주의적 경제 패러다임을 더욱 공고히 하는 흐름으로 이어졌다.

이처럼 한국 정부의 정책은 역사적으로 각 시대의 구체적인 상황에 따라 변천해 왔지만, 대체로 성장 중심 담론이 일관되게 유지되었다고 볼 수 있다. 정부마다 경제 운영 방식과 정책 수단은 달랐으나 경제 성장을 최우선 목표로 설정하는 기조는 지속적으로 유지되었으며, 그 결과 분배, 환경, 지속가능성 등과 같은 요소들은 상대적으로 우선순위에서 밀려났다. 즉, 성장 중심 정책이 가져온 사회적, 경제적 불평등과 환경 문제를 제대로 다루거나 해결하지 못한 채, 성장 자체를 지상 목표로 하는 기존의 정

책 기조가 반복적으로 재생산된 것이다(강우진, 2015; 김경미, 2022; 윤상우, 2016).¹⁾ 이러한 상황은 균형 잡힌 정책 전략으로의 전환을 모색할 필요가 있음을 시사한다.

〈표 1〉 한국 역대 정부의 성장 중심 담론의 흐름

정권	성장 중심 담론의 내용	핵심 특징
박정희, 전두환	국가재건, 조국근대화, 선진조국	발전국가 주도, 수출 산업 중심
노태우, 김영삼	세계화, 국가경쟁력	시장 개방, 경쟁 중심 성장
김대중, 노무현	민주주의와 시장경제, 동반성장	분배 강조 시도, 그러나 성장 중심 유지
이명박, 박근혜	녹색성장, 창조경제	혁신·기술 중심 성장 전략
문재인	소득주도성장, 그린/디지털 뉴딜	포용·분배 담론 강화, 여전히 성장 중심
윤석열	자유시장, 민간주도, 탈규제	신자유주의, 친(親)시장 중심 성장 강조

2. 대안 담론의 등장과 한계

성장 중심 정책 담론의 문제점이 점차 명확해지면서, 국내외적으로 이를 극복하기 위한 다양한 대안적 논의가 전개되었다. 자원 고갈, 환경오염, 인구 증가 등의 요인이 지속적인 경제성장을 물리적으로 불가능하게 만들 수 있음을 경고한 1972년 로마클럽의 《성장의 한계(The Limits to Growth)》 보고서를 기점으로, 성장주의에 대한 비판 담론들이 본격적으로 형성되기 시작하였다. 이러한 대안 담론들은 경제적 불평등 심화, 환경적 지속가능성 부족, 노동시장 불안정성 등의 문제를 해결하기 위한 새로운 경제 모델을 제안하고 있다. 기존 성장 담론에 대한 대표적인 대안 담론으로 탈성장과 포스트성장 논의가 있다.

탈성장(degrowth)은 경제성장의 속도를 줄이거나 성장을 멈추는 것을 목표로 하는 담론이다. 그러나 단순히 성장률을 낮추는 것을 의미하는 것이 아니라, 경제성장이 인간의 웰빙, 환경 보전, 사회 정의, 민주주의 등의 가치 실현에 필수적이라는 기존 성장 중심 논리를 비판하고 이를 해체하려는 접근이다(Laruffa, 2022). 탈성장은 GDP 성장을 목표로 하는 경제 패러다임에서 벗어나, 인간과 지구에 대한 피해를 최소화하기 위해 의식적으로 성장 속도를 늦추고 경제 체제를 재구성하는 것을 지향한다(Kallis et

1) 한국의 성장 중심 정책으로 인한 구조적 한계는 최근 통계자료를 통해 확인된다. 2024년 기준 순자산 지니계수는 0.612로 전년 대비 0.007포인트 상승하여 자산 불평등이 심화되었음을 알 수 있다(기획재정부, 2024). 또한 2024년 8월 기준 임금근로자 중 비정규직 비율은 38.2%로 전년 동기 대비 1.2%포인트 증가하여 노동시장의 불안정성 또한 지속되고 있다(통계청, 2024).

al., 2020/2021). 이 접근은 사회적 복지와 환경적 지속 가능성을 동시에 고려하는 경제 체제로의 전환을 요구한다(이병천, 2021). 즉, 탈성장은 성장에서 벗어나 시민들이 좋은 삶을 영위할 수 있는 조건을 조성하고 자연과의 공생을 추구하는 방향으로 나아가려는 담론으로 볼 수 있다(이상헌, 2024). 하지만 탈성장은 급진적 비판 담론이라는 이유로 현실 정치에서 수용되기 어렵다는 한계가 있다.

〈표 2〉 성장주의와 주요 대안 담론 간의 쟁점 비교

항목	성장주의	포스트성장	탈성장	성장불가지론
개념적 입장	GDP 성장 지향	GDP 성장을 목적이 아닌 수단으로 전환	GDP 성장의 구조적 문제를 지적하며 명시적 해체	성장에 대한 판단 유보, GDP 자체에 무관심
체제에 대한 태도	자본주의 유지, 시장 중심	기존 자본주의의 내 전환 일부 수용	자본주의 비판 및 대안 체계 요구	체제 논쟁 회피, 실질 성과 중심
포스트성장 내 위상	(외부) 비판 대상	중심 틀 (우산 개념)	급진적 흐름	실용적 흐름 (정책 실현 가능성 중심)

출처: Kallis et al.(2025)에서 재구성

포스트성장(post-growth)은 경제 성장을 절대적 목표로 삼지 않고 대신 인간의 웰빙, 환경 지속가능성, 사회적 형평성을 중심으로 한 질적 성장을 강조한다(한상진, 2024). 포스트성장은 경제성장을 인간의 역량 강화와 지속 가능한 삶을 위한 수단으로 활용하며, 경제적 번영이 개인의 삶의 질과 사회적 기회의 확대로 이어질 수 있도록 정책을 설계하는 것을 목표로 한다. 이러한 관점을 실천에 옮긴 대표적인 사례로는 웰빙이코노미(Wellbeing Economy)의 원칙을 반영한 뉴질랜드의 웰빙 예산(wellbeing budget), 웨일스의 미래세대웰빙법(Wellbeing of Future Generations Act) 등을 들 수 있다. 이들 정책은 GDP 이외의 지표를 국가 정책의 기준으로 삼고, 삶의 질, 정신 건강, 사회적 연결성 등을 주요 정책 목표로 설정하고 있다는 점에서 포스트성장의 질적 전환 전략을 제도적으로 구현하고자 한 시도로 평가된다(Kallis et al., 2025).

국내에서도 포스트성장 논의의 일환으로 다양한 접근법이 제시되고 있다. 구교준(2020)은 경제성장보다 시민의 행복과 삶의 질 향상이 정책 목표가 되어야 한다고 주장한다. 기존 경제 정책은 GDP 성장률을 최우선으로 설정하면서도 실질적으로 국민의 행복을 보장하지 못한다는 문제가 있기 때문에, 정책을 인간 삶의 질을 개선하는 방향

으로 전환해야 한다는 것이다. 이러한 행복 담론을 실현하기 위한 구체적인 방법으로 아마르티아 센(Amartya Sen)의 역량 접근(capabilities approach)을 제시하며, 정책이 개인의 역량 향상과 사회적 기회 확대로 이어지도록 설계되어야 한다고 주장한다. 한상진(2024) 역시 역량 접근을 기반으로 경제 성장을 인간 역량 확장의 수단으로 활용해야 한다고 주장한다. 그는 성장률과 같은 양적 지표보다는 탈상품화(decommodification)와 정의로운 회복력(just resilience) 같은 포괄적 성과를 중요하게 평가하며, 이러한 역량 접근이 포스트성장과 연결될 수 있음을 보인다. 이러한 맥락에서 경제성장 자체를 목표로 삼기보다는 시민들이 자신의 삶을 주체적으로 형성할 수 있도록 지원하는 정책적 전환을 강조한다. 한편, 기존 성장 개념을 환경적 지속가능성과 사회적 형평성을 고려하여 재정의 하려는 시도인 참성장(Genuine Progress) 담론도 주목할 필요가 있다(최영준, 2021). 최영준(2021)에 따르면 참성장은 “미래 세대도 현 세대와 같은 환경을 누릴 수 있게 하는 성장”으로 정의되며, 이는 국가의 총성장이 아닌, 시민 개인의 삶의 질을 증시하는 접근이다(최영준, 2021).

그러나 이러한 대안 담론들은 정책적 실현 가능성, 정치적 수용성, 제도적 장벽과 같은 현실적 도전에 직면해 있다. 포스트성장 담론은 ‘지속가능발전’, ‘녹색성장’, ‘웰빙경제’와 같이 정책화된 형태로 실현되면서, 경제 성장과의 결별보다는 타협을 선택하는 경향을 보이고 있다. 이는 성장에 대한 비판을 담고 있음에도 불구하고, 실제 정책 실행에서는 여전히 성장률을 핵심 지표로 삼거나, 성장을 전제로 하는 수단적 접근에 머무르는 한계를 드러낸다(Hayden, 2024). 탈성장 담론의 경우, 경제 성장 없이 기초적인 의료, 교육, 인프라 등의 사회적 필요를 충족하기 어려운 개발도상국 적용에는 한계가 있다. 더불어, 각국의 정치·경제적 맥락에서 이러한 접근이 현실적으로 수용될 수 있을지에 대한 논의 역시 아직 부족하다. 따라서 사회·환경적 지속 가능성을 조화롭게 고려하면서도 지역적 특수성을 반영하는 대안 담론이 필요하다.

이러한 배경에서 일부 담론은 성장 자체에 대한 찬반 판단을 유보하고, 경제의 목적을 인간과 지구의 균형으로 재설정하고자 한다. 이는 성장불가지론(a-growth)적 입장으로, 성장의 여부가 아닌 사회적 기초와 생태적 한계 사이의 균형을 중심에 둔다. 도넛 경제학은 이러한 성장불가지론의 관점을 실천적으로 구현한 정책 모델로, 도시 단위 전환을 위한 구체적 전략을 제시하며 기존 탈성장 및 포스트성장 담론과 구별되는 특징을 갖는다(Kallis et al., 2025). 본 연구는 도넛 경제학을 새로운 정책 담론으로 제안하며, 다음 장에서는 그 개념과 정책적 적용 가능성을 살펴볼 것이다.

Ⅲ. 새로운 정책 담론으로서의 도넛 경제학

1. 도넛 경제학의 주요 내용

도넛 경제학(Doughnut Economics)은 경제학자인 케이트 레이워스(Raworth)가 제안한 경제모형으로 인류가 도넛 모양의 ‘사회적으로 정의롭고 생태적으로 안전한 공간(a socially just and ecologically safe space)’에 머무는 것을 목표로 한다.²⁾ 이러한 도넛 모양의 공간은 기본적인 삶을 영위할 수 있는 ‘사회적 기초(social foundation)’와 지구의 생명 유지 시스템 범위를 넘어서지 않는 ‘생태적 한계(ecological ceiling)’ 사이에 있다. 도넛의 경계를 이루는 사회적 기초와 생태적 한계가 도넛 경제학의 핵심 개념으로 볼 수 있다.

사회적 기초는 모든 인간이 최소한의 삶을 영위하는 데 필요한 식량, 건강, 교육, 소득과 일자리, 평등, 정치적 참여, 사회적 네트워크 등 총 12가지 요소로 구성되어 있다. 이는 UN의 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)에서 도출한 것이다(Raworth, 2017/2018). 도넛 경제학은 기존 성장 중심 정책이 간과했던 인간의 존엄성이나 삶의 질을 중심 가치로 재설정하고, SDGs를 통합적으로 시각화하였다. 사회적 기초와 SDGs와의 연관성은 <표 3>을 통해 살펴볼 수 있다. 사회적 기초가 충족되지 않을 경우, 개인과 공동체는 빈곤과 결핍의 영역인 도넛의 중앙으로 빠지게 되는데, 이러한 상황은 주로 저개발국가에서 나타나게 된다.³⁾ 이는 저개발국가들의 경우 성장을 통한 사회적 기초 충족 노력이 필요함을 시사한다.

<표 3> 사회적 기초 지표

영역	차원 예시적 지표 ⁴⁾	지속가능발전 목표와의 연계
식량	영양 결핍인 인구	SDG 2
보건	5세 이하 사망률이 신생아 1,000명당 25명이 넘는 나라에 사는 인구	SDG 3
	출생 시 기대 수명이 70세 미만인 나라에 사는 인구	

2) 도넛 경제학의 개념은 2012년 케이트 레이워스가 옥스팜(Oxfam)에서 발표한 연구에서 처음 등장하였으며(Raworth, 2012), 이후 2017년 출간된 Raworth(2017/2018)를 통해 본격적으로 정립되었다.

3) <https://goodlife.leeds.ac.uk/national-trends/country-trends/#GBR>

4) 별도 표시가 없으면 전체 인구에서의 비율

영역	차원 예시적 지표 ⁴⁾	지속가능발전 목표와의 연계
교육	성인(15세 이상) 문맹 인구	SDG 4
	12~15세 미취학 아동	
소득과 노동	국제 빈곤선인 하루 3.10달러 미만으로 생활하는 인구	SDG 1, 8
	구직 중이지만 실업 상태인 청년(15~24세) 비율	
물과 위생	개선된 식수 접근권이 없는 인구	SDG 6
	개선된 위생 접근권이 없는 인구	
에너지	전기 접근권이 부족한 인구	SDG 7
	깨끗한 조리 시설 접근권이 부족한 인구	
네트워크	위기 시 도움을 청할 사람이 없는 인구	SDG 16
	인터넷에 접근하지 못하는 인구	
주거	개발도상국에서 도시 빈민가에 사는 인구	SDG 11
성평등	의회에 여성과 남성 의원 격차	SDG 5
	세계 여성과 남성의 소득 격차	
사회적 평등	팔마율(Palma Ratio: 하위 40퍼센트의 소득에 대한 상위 10퍼센트의 소득)이 2를 넘는 나라에 사는 인구	SDG 10
정치적 발언권	시민들의 능동적 참여지수(Voice and Accountability Index)가 1을 기준으로 0.5 이하인 나라에 사는 인구	SDG 16
평화와 정의	부패 인식 지수(Corruption Perception Index)가 100을 기준으로 50 이하인 나라에 사는 인구	SDG 16
	10만 명당 살인율이 10명 이상인 나라에 사는 인구	

출처: Raworth(2017/2018:338)에서 재구성

한편, 도넛 경제학에서 제시하는 생태적 한계는 지구시스템과학분야의 지구 위험 한계선(planetary boundaries) 개념으로, 인간이 지구의 생태적 한계를 넘어서지 않도록 경제 활동을 조정해야 한다는 원칙을 담고 있다. 이는 기후변화, 해양 산성화, 화학적 오염, 오존층 파괴 등의 요소를 포함하며, 경제 활동이 환경에 미치는 영향을 종합적으로 고려하는 접근 방식을 제공한다. 최근 포츠담기후영향연구소(PIK: Potsdam Institute for Climate Impact Research)의 발표에 따르면, 2024년 기준으로 생태적 한계 9개 중 6개가 이미 초과되었으며, 7번째 지표인 해양 산성화 역시 임계점에 근접한 것으로 평가되었다(그리니엄, 2024.9.25.). 이는 도넛 경제학에서 경고하는 생태적 한계 초과 현상이 현실이 되고 있음을 시사한다.

도넛 경제학은 선진국들이 과도한 성장으로 인해 대부분의 생태적 한계를 초과했다는 점을 시각적으로 나타냄으로써, 현재의 경제 모델이 환경적 지속 가능성을 고려하

지 않은 채 운영되고 있음을 지적한다. 이에 따라 도넛 경제학은 선진국의 경우 생태적 한계를 고려한 경제 체제로의 전환이 필요하다고 주장한다(Doughnut Economics Action Lab, 2022).

〈표 4〉 생태적 한계 변수

지구-시스템 압력	통제 변수	지구적 경계
기후 변화	대기 중 이산화탄소 농도(ppm)	350ppm 이하
해양 산성화	해수면 산석(탄산칼슘)의 평균포화도를 산업화 이전 수준과 비교한 백분율	산업화 이전 포화도의 80% 이상
화학적 오염	지구적 차원의 통제 변수가 아직 정해지지 않음	-
질소와 인 축적	토지에 비료로 투입된 인의 양 (연간 100만 톤)	연간 620만 톤 이하
	토지에 비료로 투입된 반응성 질소 (연간 100만 톤)	연간 6,200만 톤 이하
담수 고갈	연간 담수 소비량(연간 1km ³)	연간 4,000km ³ 이하
토지 개간	인간이 바꾸기 이전 삼림 면적에 대한 현재 삼림 면적 비율	최소 75%
생물 다양성 손실	연간 100만 종당 멸종 생물 종의 비율	10종 이하
대기 오염	지구 차원의 통제 변수가 아직 정해지지 않음	-
오존층 파괴	성층권의 오존 농도 (돛슨 단위 DU)	275DU 이하

출처: Raworth(2017/2018:341)

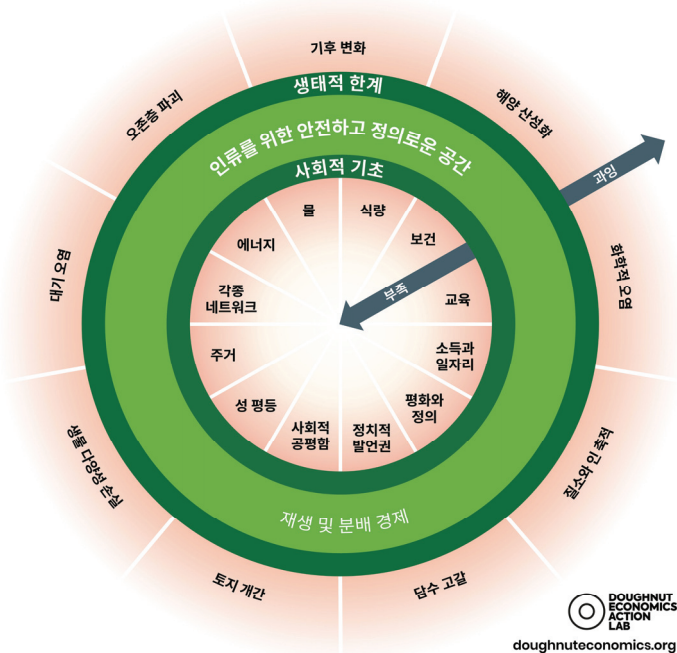
이와 관련하여, 도넛 경제학은 바이오미미크리(Biomimicry) 개념을 바탕으로 자연 생태계 서비스 원리를 모방하는 경제 모델을 제시한다. 자연이 스스로 균형을 유지하고, 자원을 순환시키며, 폐기물을 최소화하는 것처럼, 자연의 순환적 시스템을 경제 구조에 적용하여, 인간 경제가 생태적 한계를 넘어서지 않도록 조정해야 한다는 것이다. 이를 통해 도넛 경제학은 경제성장과 환경 보호를 이분법적으로 구분하지 않고, 경제 활동이 자연과 조화를 이루는 방향으로 전환하는 구조적 변화를 모색한다.

도넛 경제학은 완전히 새로운 접근방법은 아니지만, 기존에 분절적으로 다루어지던 개념들을 시각적으로 직관적인 모델로 제시함으로써 정책적 활용 가능성을 높였다는 점에서 주목받고 있다. 또한 전통적인 경제성과 평가 방식이 경제성장률을 비교하는

방식이라면, 도넛 경제학은 각 지역의 사회적 기초를 충족하면서도 생태적 한계를 초과하지 않는 상태의 유지를 진단하고 분석하는 도구로 활용된다는 점에서 차별성을 갖는다. 또한 비교의 대상이 다른 지역이 아니라, 해당 지역의 현황과 이상적인 목표 상태의 차이이므로, 변화의 추이를 살펴본다는 점도 중요한 특징이다.

이를 통해 도넛 경제학이 추구하는 것은 기존의 ‘개발(development)’ 패러다임을 넘는 ‘번성(thriving)’이라는 새로운 지향점이다. 여기서 ‘개발’은 국가의 경제적 성공을 GDP 성장률이라는 단일 지표로 측정하는 기존의 성장 중심적 사고를 반영한다. 그러나 도넛 경제학에서 추구하는 ‘번성’은 인간과 자연이 조화롭게 살아갈 수 있는 조건을 마련하는 것으로, 단지 인류를 더 부유하게 만드는 것이 아니라, 스스로 피어나는 삶을 영위할 수 있도록 사회적·생태적 조건을 재편하는 것을 의미한다. 도넛 경제학은 이러한 번성의 관점에서, 경제의 목표와 구조를 총체적으로 전환해야 함을 제안한다. 이는 단순한 지표의 문제가 아니라, 경제가 누구를 위해, 무엇을 중심으로 작동해야 하는지에 대한 근본적인 물음이자 새로운 설계 방향이다(Raworth, 2017/2018).

〈그림 1〉 도넛 경제학 모형(Raworth, 2017/2018)



2. 도넛 경제학의 실현 방법과 적용 사례

도넛 경제학이 기존 대안 담론들과 특히 차별화되는 지점은 현재 그 이론적 개념이 실제 정책으로 전화(轉化)하는 과정이 활발히 일어나고 있다는 점이다. 도넛 경제학은 단순한 경제 이론이 아니라 도시 차원에서 구체적인 정책 도구로 활용되어 다양한 이해관계자들이 협력하는 거버넌스 모델의 형성에 기여하고 있다는 점에서 그 실천적 가치와 잠재력이 크다(Doughnut Economics Action Lab, 2022). 도넛 경제학은 2019년부터 도시 정책에 도입되기 시작하였으며, 2023년 기준 전 세계적으로 80개 이상의 도시가 도넛 경제학의 개념을 탐색하고 있다. 이 가운데 30개 이상의 지방정부가 공식적으로 도넛 경제학을 정책에 반영하고 있다(Doughnut Economics Action Lab, 2023).

도넛 경제학이 도시의 공식적인 정책으로 반영되는 과정에서 핵심적인 도구는 도시 초상화(city portrait)이다. 도시 초상화는 지역의 사회적 기초 현황과 생태적 한계의 초과 여부를 도넛 형태의 시각적 모델로 나타낸 것이다. 즉, 도시의 현 상태를 도넛 경제학의 분석 모형을 통해 진단하고, 사회적으로 정의롭고 생태적으로 안전한 공간에 위치하고 있는지 평가하는데 활용한다. 이러한 도시 초상화를 그리기 위해서는 동그란 도넛 모양을 말 그대로 펼치는 분석틀인 도넛 펼치기(Doughnut Unrolled) 방법론을 따라야 한다(Doughnut Economics Action Lab, 2022).

도넛 펼치기 방법론⁵⁾은 도넛 경제학 실천 연구소(DEAL: Doughnut Economics Action Lab, 이하 DEAL)에 의해 개발되었다. DEAL은 케이트 레이워스(Kate Raworth)가 설립한 기관으로, 도넛 경제학을 정책과 지역사회에 적용하기 위한 다양한 도구와 지침을 공유하고 있다. DEAL은 순환경제 전환을 지원하는 네덜란드 비영리 조직인 Circle Economy, 자연 생태계 원리를 모방한 지속 가능한 기술 개발 기관인 Biomimicry

5) 본 논문은 이 ‘도넛 펼치기’ 틀을 직접 실증 분석에 활용하지는 않았지만, 사례들을 소개하는 과정에서 주요한 이론적 기준으로 간주하였다. 한편, ‘도넛 펼치기’와 ‘리빙랩’은 모두 시민 참여와 협력을 중시하는 접근이지만, 근본적인 성격과 지향점에서 차이가 있다. 도넛 펼치기는 특정 문제를 해결하기보다 도시의 현황을 진단하여 해당 도시가 도넛의 내부 공간, 즉 안전하고 정의로운 공간에 머물고 있는지를 평가하고, 이를 바탕으로 도시의 목표를 설정하기 위한 통합적인 접근방법에 가깝다. 반면, 리빙랩은 특정 기술, 서비스, 혹은 정책 아이디어를 실제 생활환경에서 실험하고 공동 설계하는 사용자 중심의 혁신 방식이다. 공공서비스나 스마트시티 프로젝트 등에서 자주 활용되며, 시민을 ‘테스터’나 ‘공동 설계자’로 참여시키는 구조를 갖는다. 따라서 리빙랩은 문제 중심(problem-driven)이며, 목표가 구체적이고 범위가 제한적인 경우가 많다. 도넛 펼치기가 도시 수준에서의 전략적 비전 수립과 정책 조율을 위한 상위 거버넌스 모델이라면, 리빙랩은 그 비전에서 실행 가능한 정책이나 서비스의 구체적 실험 도구로 볼 수 있다(Eriksson et al., 2005).

3.8. 그리고 100여 개 도시가 참여하는 국제 협력 네트워크인 C40과 협력하여, 도넛 경제학을 도시 및 지역사회 단위에 적용하는 도넛 펼치기 방법론을 공동 개발하였다(C40 Cities, 2020).

도넛 펼치기는 도시 정책에 도넛 경제학의 사회적 기초와 생태적 한계를 통합적으로 반영하기 위한 분석 프레임으로, 도시의 내·외부에 걸친 사회·생태적 영향력을 네 가지 렌즈(① 지역 내부의 사회적 기초, ② 지역 내부의 생태적 한계, ③ 글로벌 차원의 사회적 책임, ④ 글로벌 차원의 생태적 발자국)로 진단하는 구조를 갖는다(Doughnut Economics Action Lab, 2022). 이를 통해 해당 도시가 도넛의 내부 공간, 즉 사회적으로 정의롭고 생태적으로 안전한 공간에 위치하고 있는지를 평가하고, 도시가 추구해야 할 정책 목표를 설정하게 된다. 또한, 이 분석들은 정책 실행 과정에서 다양한 행위자들의 참여와 협력을 구조화하는 데 기여함으로써, 통합적 정책 조율과 실행을 위한 상위 거버넌스 모델로 작동한다.

이러한 방법을 바탕으로 도넛 경제학을 공식적으로 채택한 가장 대표적인 사례가 네덜란드 암스테르담이다. 암스테르담은 2020년 코로나19 팬데믹 위기 상황에서 세계 최초로 도넛 경제학을 기반으로 하는 도시의 종합 비전인 암스테르담 순환 경제 전략(Amsterdam Circular Strategy 2020-2025)을 공식적으로 채택하였다(Amsterdam Municipality, 2020). 이 전략은 기존의 GDP 중심 도시 전략에서 탈피하여, 도넛 경제학이 제시하는 핵심 원칙들을 정책 체계 전반에 통합하려는 시도였다. 정책 패키지는 크게 소비재, 건설, 유기 폐기물의 세 개의 분야로 구성되었으며, 2030년까지 자원 소비량 50% 감축, 2050년까지 완전한 순환경제 체제 전환이라는 목표를 제시하였다. 이를 위하여 모든 도시 개발 사업에 순환 건설 원칙을 적용하고, 음식물 폐기물 50% 감축을 위하여 유통 구조를 개편하고 주민 참여형 푸드 플랫폼을 도입하는 등 세부 실행 계획이 마련되었다.

이러한 전략은 주택 공급을 목적으로 한 스트란데일란트(Strandeiland, 해변섬) 건설 프로젝트에도 적용되었다. 스트란데일란트는 6개의 인공섬으로 구성된 아이슬부르흐(IJburg)에 속해 있다. 저배출 연료를 사용하는 선박으로 모래를 실어와 간척하여 조성되었으며, 건설 토대 역시 지역 생태계에 해를 끼치지 않으면서 미래 거주민이 해수면 상승에 노출되지 않도록 설계되었다. 이 지역 주거지는 탄소배출 제로를 목표로 하며, 사회주택과 자연 접근성을 우선시하는 방향으로 계획됨으로써 사회적 기초와 생태적 한계를 고려하였다. 또한 프로젝트의 진행 과정 역시 일방적인 결정이 아니라, 관련 부서 간의 수평적인 거버넌스를 바탕으로 이루어졌다. 이러한 과정에 대해 암스테르담 정부 관계자는 “이제는 도넛이 행정의 DNA처럼 작동하고 있다(It's not that

every day-to-day city project has to start with the Doughnut, but the model is really part of our DNA now.)”고 평가하였다. 이처럼 스트란데일란트 프로젝트는 단순한 주택 공급 사업이 아니라, 도넛 경제학의 원칙에 따른 정책 과정이 구현된 대표적인 사례로 볼 수 있다(TIME, 2021.1.22.).

한편, 암스테르담에서 도넛 경제학이 정책으로 구현되는 과정에서 결정적인 역할을 한 주요한 행위자로 암스테르담 도넛 연합(Amsterdam Donut Coalitie)이 있다. 암스테르담 도넛 연합은 다양한 이해관계자들이 도넛 경제학을 정책에 반영할 수 있도록 협력하며, 이를 위한 구체적인 실행 전략을 논의하고 실천하는 플랫폼 역할을 한다.⁶⁾ 월간 모임과 워크숍을 통해 정책 아이디어를 공유하고 성과를 점검하며, 다양한 시민 사회조직들과 연구기관, 지방정부와 함께 정책의 실질적 실행을 지원하는 거버넌스 구조를 형성하고 있다(Moretti, 2022). 이는 도넛 경제학에 관한 시민들의 관심에도 긍정적인 영향을 미쳤다. 학교 프로그램, 축제, 공공행사 등을 통해 도넛 경제학을 학습하는 문화가 조성되었으며, 이를 바탕으로 다양한 시민 참여 활동이 활성화되었다(Moretti, 2022).

이와 같이 암스테르담 사례는 도넛 경제학이 단순한 이론적 모델이나 정책적 아이디어가 아니라, 실제 정책 실행을 위한 도구로 작동할 수 있음을 보여준다. 암스테르담에서 도넛 경제학은 사회적 기초를 보장하면서도 생태적 한계를 초과하지 않는 도시 모형이며, 다양한 분야의 관계자들이 협력하여 안전하고 정의로운 사회로 전환하는 경로를 모색할 수 있도록 지원하는 개념적 틀이라고 볼 수 있다(Karlsson, 2022).

영국 스코틀랜드의 글래스고(Glasgow) 또한 2023년 11월, 도넛 경제학을 도시의 공식 전략 프레임워크로 채택하였다.⁷⁾ 글래스고 시의회와 글래스고 대학교는 ‘번성하는 글래스고 도시 초상화(Thriving Glasgow Portrait)’를 공동 개발하였다. 이를 통해 도시 내부의 사회적 기초와 생태적 한계를 분석할 뿐 아니라, 도시 정책 전반의 통합적 재설계를 목표로 하고 있다. 또한 글래스고는 기존의 분절된 정책들을 도넛의 원칙에 따라 정렬하고, 정책 간 연관성과 조정 가능성을 구조화하는 시스템적 거버넌스를 실험하였다. 특히 교통, 녹지, 주거, 교육, 기후 등 다양한 부문 간의 목표 충돌을 최소화하고, 시민사회 및 민간 주체들과의 협력을 구조화함으로써 부처 간 칸막이를 넘어서는 전략적 협치 구조를 형성하였다.⁸⁾

글래스고의 경우, 도시가 직면한 모든 문제와 계획을 하나의 통합된 틀 안에서 조

6) <https://amsterdamdonutcoalitie.nl/>

7) <https://www.glasgow-doughnut.co.uk/>

8) <https://doughnuteconomics.org/stories/community-portrait-of-glasgow>

망함으로써 지역 경제와 정책 전반을 새롭게 수립하였다는 점에서 의의가 있다. 도넛 모델은 복잡한 문제 상황에서도 설득과 소통이 가능해지는 강력한 시각화 도구를 제공할 뿐 아니라, 정책의 진행 상황과 의사결정의 결과를 측정할 수 있는 방법론을 함께 제시한다는 점에서, 전략적 실행과 평가 모두에서 효과적으로 작동한다는 평가를 받고 있다. 도넛 모델을 만드는 과정에서 각 행정 부서뿐만 아니라 시민사회, 기업 등 모든 이해관계자가 참여함으로써, 공동의 문제 인식과 목표 공유가 가능해졌다는 점이 핵심이다.

도넛 경제학은 암스테르담과 글래스고뿐 아니라, 콘월(영국), 브뤼셀(벨기에), 바젤(스위스), 톤스베르그(노르웨이), 멕시코시티(멕시코), 나나이모(캐나다) 등 여러 도시에서 공식적으로 채택되며 확산되고 있다. 이 도시들은 각자의 지역 특성과 우선순위에 맞추어 도넛의 개념을 도시 전략, 기업 참여, 시민 공론장 설계, 기후 정책 수립 등 다양한 방식으로 적용하고 있다.

한편, 정부 차원에서 공식적으로 채택되지 않은 경우에도, 도넛 경제학은 시민사회 주도 이니셔티브로서 중요한 역할을 하고 있다. 독일 베를린에서는 시민들이 주축이 되어 도넛 베를린(Doughnut Berlin) 네트워크를 결성하였으며 이를 활용해 지역 단위 워크숍을 운영하고, 주민들이 지역 현안을 도넛 경제학의 관점에서 직접 분석하고 재해석하는 프로그램을 진행하고 있다.⁹⁾ 호주의 브리즈번에서는 리젠 브리즈번(Regen Brisbane) 네트워크가 도넛 경제학을 지향해야 할 목표로 제시하고, 이에 도달하기 위한 풀뿌리 차원의 실험을 진행하고 있다. 대표적 사례인 셰이디레인스 프로젝트(The Shady lanes Project)는 주택 앞 도로변의 공공 경계 공간(verge)에 잔디 대신 토착 식물을 심음으로써, 도시의 열섬현상을 완화하고 생물 다양성을 증진하는 것을 목표로 한다. 이 프로젝트는 해당 공간을 단순한 조경지로 보지 않고, 주민 간 교류가 이루어지는 커먼즈(common)로 재해석하며, 생태적 한계뿐 아니라 사회적 기초의 충족까지 고려하고자 한다. 브리즈번 지방정부 또한 리젠 브리즈번의 활동을 우호적으로 지원하고 있다.¹⁰⁾

도넛 경제학은 선진국뿐만 아니라 저개발국에서도 실천 모델로 활용되고 있다. 우간다의 르웜완자(Rwamwanja) 난민캠프에서는 도넛 경제학을 적용하여 난민 아동, 청년을 대상으로 다양한 교육 프로그램을 운영하고 있으며, 이를 통해 지역 내 자원 활용 방안을 모색하고, 공동체 기반의 지속 가능한 경제 모델을 구축하는 시도가 이루어지

9) <https://doughnuteconomics.org/stories/donut-berlin-journey-so-far>

10) <https://regenbrisbane.substack.com/>

고 있다. 특히 기후난민의 비중이 높은 상황에서, 이러한 활동은 사회적 기초에 대한 고려뿐만 아니라, 터전을 잃게 된 원인인 생태적 한계에 대해서도 함께 고려한다는 점에서 의미가 있다(AVIAS, 2024). 또한 DEAL 플랫폼을 통해 다른 지역의 네트워크와도 다양한 교류가 진행 중이다. 이처럼 도넛 경제학은 선진국에서만 활용 가능한 정책 도구가 아니라, 극단적인 경제적 취약성을 가진 지역에서도 적용될 수 있는 접근 방식이다.

서로 다른 맥락에서 도넛 경제학이 실천된 사례들을 살펴보면 몇 가지 공통된 특징을 발견할 수 있다. 먼저, DEAL에서 제공하는 도구를 활용한다는 점이다. 이를 통해 다양한 지역들이 도넛 경제학이라는 공통의 틀로 각기 다른 지역의 현황을 진단하고, 구체적인 정책 목표를 설정할 수 있었다. 다음으로, 도넛 경제학의 적용 방식은 지역 맞춤형 접근이라는 특징을 가지고 있다. 예를 들어 암스테르담과 같은 서구 선진 도시들은 생태적 한계를 초과하지 않는 지속가능한 발전을 주요 목표로 삼은 반면, 우간다의 난민캠프에서는 사회적 기초를 채우는 것이 우선적인 목표로 설정되었다. 이러한 접근은 과거 선진국 중심의 모델이 저개발국의 특수한 상황을 충분히 고려하지 못했던 한계를 보완하고 있다고 볼 수 있다.

또한, 도넛 경제학의 실천 과정에서 나타난 국제적 협력은 막연한 연대가 아니라, 실천 사례와 방법론을 중심으로 상호 교류하면서도 유연하게 결합된 구체적이면서도 느슨한 형태의 협력 네트워크라는 점을 발견할 수 있다. 암스테르담의 선도적 사례는 글래스고와 같은 다른 지역의 정책적 모델이 되었고, 리젠 브리즈벤이나 우간다의 르완자 난민캠프 등 시민사회 중심 사례들도 DEAL 플랫폼을 통해 적극적으로 공유되어 전 세계적으로 풀뿌리 네트워크 간의 학습과 교류를 촉진했다. 이러한 국제적 협력은 2025년부터 월례 모임으로 이어지고 있다. 이와 같은 구체적이면서도 느슨한 네트워크는 서로의 자율성을 존중하면서도 공통의 원칙과 도구를 활용하여 국제적으로 통합된 영향력을 지속적으로 확산시키고 있다.

한편, 도넛 경제학을 실질적인 정책으로 구현하기 위해서는 강력한 정책적 의지와 시민사회의 적극적인 참여가 필수적이다. 정부가 현실의 문제를 근본적으로 바꾸겠다는 명확한 목표와 강한 실행 의지를 가지는 동시에, 시민사회가 지역의 필요를 적극적으로 해석하고 주도적으로 참여할 때 도넛 경제학이 실질적인 정책 대안으로서 작동할 수 있다. 또한 정부가 시민사회를 단순한 동원의 대상이 아닌 동등한 정책 파트너로 대우할 때, 도넛 경제학은 기존 성장주의 담론을 넘어서는 대안적 정책 모델로 기능할 수 있음을 알 수 있었다.

이러한 사례들은 도넛 경제학이 정적인 이론적 논의가 아니라, 국제사회와 지역사회

에 상호 영향을 미치는 역동적인 도구라는 것을 보여준다. 도넛이라는 큰 그림은 지역 단위의 정책이나 실험으로 구체화되는 과정을 통해 다양한 지역으로 퍼져나가고, 다시 DEAL이라는 플랫폼을 통하여 상호작용이 이루어지는 것이다. 이처럼 도넛 경제학은 지역 차원의 거버넌스를 넘어 글로벌 거버넌스의 대표적인 사례로 자리 잡아 가고 있다.

Ⅳ. 국내 정책 담론으로서 도넛 경제학의 적용가능성

1. 한국에서의 도넛 경제학 논의 현황

한국은 전통적으로 중앙정부가 정책 방향을 결정하고 지방정부와 시민사회가 이를 따라가는 구조를 유지해 왔다. 정부는 협력적 거버넌스의 중요성을 수사적(修辭的)으로 강조하지만 실제로는 여전히 하향식(top-down) 정책 집행이 주를 이루고 있다. 이와 대비되게 도넛 경제학은 시민사회, 지방정부, 기업 등 다양한 주체들이 함께 협력하는 방식을 핵심 원칙으로 삼는다. 도넛 경제학은 ‘정부 주도의 성장 정책’이 아닌 ‘시민사회와 지역 주도의 협력 모델’을 제시하며, 이를 통해 한국 사회에서 실질적인 정책 담론이 될 수 있다.

한국에서 도넛 경제학에 관한 논의가 시작된 것은 《도넛 경제학》이 한국어로 번역·출간되면서부터다. 그러나 도넛 경제학이 정책 담론으로 본격적으로 논의되기 시작한 것은 최근 2~3년 사이이며, 특히 이 과정을 시민사회가 주도하고 있다. 도넛 경제학을 정체성으로 명시하고 활동하는 단체들이 형성되기 시작하였으며, 도넛 경제학으로 사업의 범위를 넓히는 기관들도 등장하고 있다. 녹색전환연구소는 보령시와 노원구에서 도넛을 그려보는 워크숍을 진행하였으며,¹¹⁾ 경기도 마을공동체 지원센터는 DEAL을 통해 활동가들을 초청하여 마을공동체들과 도넛 그리기 활동을 실험하였다.¹²⁾

가장 주목할 만한 사례는 용인시의 사립공공도서관인 느티나무도서관이다. 느티나무도서관은 2024년 글로벌 도넛데이(Global Doughnut Days)¹³⁾에 참여하면서, 지역 커뮤니티들을 도넛 경제학으로 엮는 시도를 하였다. 이를 통해 다양한 커뮤니티들은 자신들의 활동이 지역의 사회적 기초와 생태적 한계와 어떻게 연결되는지 고민하고 확

11) <https://nwcarbonzero.tistory.com/10>

12) <https://bully.kr/YeA41z>

13) <https://doughnuteconomics.org/globaldoughnutdays2024>

인하는 시간을 가졌다. 예를 들어, 지역 자원 순환 거점인 '동천자원순환센터'의 활동가들은 느티나무도서관의 글로벌 도넛데이 행사를 통해 자신들의 활동이 생태적 한계에서의 기후변화와 사회적 기초의 소득과 일자리, 교육에 해당한다는 사실을 확인할 수 있었다. 또한 발달장애아동가족 자조 모임인 '사이에 부는 바람' 역시 활동의 내용과 목적을 사회적 기초의 교육, 평화와 정의, 정치적 발언권, 사회적 공평함과 연결할 수 있었다. 이는 지역 커뮤니티들이 도넛 경제학을 통해 활동의 의미를 찾고, 다른 단체들과의 연결점을 확인하는 경험으로 이어졌다.¹⁴⁾ 이러한 느티나무도서관의 사례는 느슨한 네트워크의 다양한 형태로 시민사회의 활동이 분화되는 상황에서, 서로 다른 단체의 활동을 연결했다는 의의가 있다. 즉, 성과가 보이지 않던 지역사회의 활동이 도넛 경제학을 통해 가시화되면서, 지역의 시민사회들이 연결될 수 있는 담론으로서 도넛 경제학이 작동한 것이다.

그러나 한편으로 한국에서 도넛 경제학이 정부 차원의 공식적인 정책 담론으로 제도화되는 것은 요원해 보인다. 지방정부 가운데 광명시가 국내 최초로 도넛 경제학을 정책적으로 활용하려는 의지를 보이고 있으나(광명시 뉴스포털, 2024.9.12.), 아직 실행 기반이나 제도적 틀이 마련되었다고 보기는 어렵다. 이러한 상황은 해외 사례와 비교할 때 더욱 뚜렷하게 드러난다. 한국은 여전히 도넛 경제학의 정책 담론화 초기 단계에 머물러 있으며, 현재까지의 실천은 시민사회 중심의 실험적 활동이나 일부 지방정부의 탐색적 시도에 국한되고 있다.

도넛 펼치기 방법론에 대한 이해와 적용 수준에서도 격차가 존재한다. 호주의 리젠 브리즈번이나 우간다의 르완자 난민캠프의 실천 사례는 해당 지역의 사회적, 생태적 맥락에 대한 충분한 이해를 바탕으로 도넛 경제학을 내면화했기에 가능한 것이다. 반면, 한국에서는 도넛 경제학을 정책 수립을 위한 분석 도구로 활용하기보다는, 단발적인 교육 프로그램이나 공공 행사에서의 소개 수준으로 다뤄지는 경우가 많다. 예를 들어, 녹색전환연구소나 경기도 마을공동체지원센터가 개최한 도넛 그리기 워크숍은 시민들에게 도넛 모형을 소개하고 학습의 기회를 제공했다는 점에서는 의미가 있으나, 지역의 현황을 진단하고 장기적 비전을 수립하는 전략적 도구로의 활용은 미흡하였다. 이는 해당 기관들의 역할이 지역 정책 형성과는 직접적으로 연계되지 못한 구조적 한계뿐 아니라, 국내 학계의 낮은 관심과 이론적 축적의 부족도 주요한 제약 요인으로 작용하고 있음을 시사한다.

14) [https://www.neutinuam.org/page/s2/s1.php?cf=view&seq=200814&pg=1&search=su
bjcont&searchstring=%EA%B8%80%EB%A1%9C%EB%B2%8C+%EB%8F%84%EB%84%9B
+%EB%8D%B0%EC%9D%B4](https://www.neutinuam.org/page/s2/s1.php?cf=view&seq=200814&pg=1&search=su
bjcont&searchstring=%EA%B8%80%EB%A1%9C%EB%B2%8C+%EB%8F%84%EB%84%9B
+%EB%8D%B0%EC%9D%B4)

2. 도넛 경제학의 정책적 적용 가능성과 조건

앞서 살펴본 바와 같이, 한국에서의 도넛 경제학 논의는 주로 시민사회 중심의 실험적 활동에 국한되어 있으며, 일부 지방정부의 탐색적 시도가 이루어지고 있을 뿐 정책 수준의 제도화는 미비한 상황이다. 이러한 논의가 실질적인 정책 담론으로 발전하기 위해서는, 정책 형성 과정에 참여하는 주요 이해관계자들이 각자의 위치에서 구체적인 역할을 수행하고, 이를 통해 협력적 거버넌스 기반을 구축해 나가는 노력이 요구된다. 특히 시민사회, 지방정부, 중앙정부는 상호 보완적인 관계 속에서 도넛 경제학을 실현 가능한 정책으로 전환하기 위한 전략을 마련해야 한다.

먼저, 시민사회는 도넛 경제학이 강조하는 공동 생산(co-production)과 공동 집행(co-implementation)의 실질적 주체로서, 지역 단위에서 정책의 수용성과 실행력을 높이는 데 핵심적인 역할을 할 수 있다. 마을 단위 프로젝트, 주민 주도 공론장 운영, 생활 단위에서의 마을 의제 도출 등은 시민사회가 주도적으로 설계하고 운영할 수 있는 영역이다. 특히 사회적 기초 보장과 생태적 한계 준수를 일상적인 삶의 의사결정 속에 반영하는 과정에서 시민들의 자발적 참여와 판단은 단순한 실천을 넘어, 거버넌스 구조 자체를 전환하는 기반이 될 수 있다.

이와 관련해 느티나무도서관은 도넛 경제학이 한국 사회에서 실현되기 위해 어떤 조건이 필요한지를 보여주는 대표적인 사례이다. 동천자원순환센터의 수리 활동은 용인시 조례 제정으로 연결되었으며, 자원순환 활동은 향후 용인시 자원순환과 정책과 연계될 가능성이 높다.¹⁵⁾ 이는 도넛 경제학이라는 이름을 직접적으로 사용하지 않더라도, 그 원칙에 따라 조직된 아이디어와 실천들이 정책으로 전환될 수 있음을 보여주며, 흩어져있는 시민사회 활동을 도넛 경제학이라는 틀로 묶고, 이를 정책적 언어로 변환하는 데 시민사회가 중심적인 역할을 할 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

다음으로 지방정부는 도넛 경제학을 정책 담론으로 공식 채택하고, 구체적인 실행 모델을 설계할 수 있는 가장 핵심적인 주체다. 각 지역의 특성을 반영하여 사회적 기초와 생태적 한계를 기준으로 정책 목표를 재구성하고, 이에 기반한 실행 지표를 수립할 역량 또한 지방정부에 달려있다. 광명시와 같은 지방정부의 시도는 도넛 경제학으로의 전환 가능성을 실험할 수 있는 기반이 될 수 있으며, 이를 효과적으로 실행하기 위해서는 부서 간 통합적 정책 설계, 지역 기반 지표 개발, 그리고 시민사회와의 수평적 거버넌스 체계 구축이 필요하다.

마지막으로, 중앙정부는 시민사회와 지방정부의 실천을 제도적으로 뒷받침하고, 국

15) <https://www.neutinuam.org/page/s2/s4.php?cf=view&seq=200938&pg=1>

가 정책 차원에서 확산시키기 위한 기반을 조성하는 역할을 해야 한다. 또한 지방소멸, 저출산, 양극화, 높은 저자살률 등 구조적 위기에 직면한 한국 사회에서 도넛 경제학은 기존 성장 담론의 대안을 제시하는 통합적 정책 프레임으로 기능할 수 있다.

3. 정책 적용의 제약 요인 및 대응 전략

한국에서 도넛 경제학이 대안 담론으로 작동하기 위해서는 다양한 구조적·제도적 제약을 해소할 필요가 있다. 특히 기존 성장 중심 경제 패러다임에 기반한 평가 체계, 실증 데이터의 부족, 정책의 일관성 결여, 그리고 행정 관행 및 인식의 장벽 등은 정책 전환을 어렵게 만드는 주요한 제약 요인으로 작용하고 있다. 이는 다음 다섯 가지 측면에서 구체적으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 기존 경제 지표와 도넛 경제학 간의 충돌 문제를 해소해야 한다. 현재 정책의 성과는 대부분 전통적인 경제 지표를 통해 측정되며, 이는 도넛 경제학이 정책 담론으로 자리 잡는 데 제약으로 작용한다. 이를 극복하기 위해서는 사회적 가치와 생태적 한계를 반영하는 방식으로 정책 평가 기준을 다원화하고, 이에 따라 예산 배분이나 교부금 지급 기준 등을 차등화하는 제도적 개선을 고려해 볼 수 있다.

둘째, 데이터의 부족 역시 실질적인 제약 요인으로 볼 수 있다. 도시 초상화를 통해 지역의 현황을 진단하기 위해서는 지역 단위의 사회적 기초 및 생태적 한계와 관련된 다차원적 데이터가 필요하다. 이를 위해 중앙정부는 지방정부, 지역 연구기관, 대학, 시민사회와 협력하여 지역 맞춤형 지속가능성 지표를 개발할 수 있도록 지원하고, 기후변화 영향, 주거 불안, 돌봄 공백 등 다양한 항목의 데이터를 정책 설계에 반영할 수 있는 기반을 마련해야 한다.

셋째, 정책의 일관성 부족과 단기성과 중심의 정책 환경 또한 극복해야 할 과제이다. 한국은 권력 교체나 부처 개편 시 정책 기조가 급변하는 경향이 강한데, 이는 도넛 경제학과 같은 장기적 정책 모델의 지속가능성을 어렵게 할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 지방정부 차원의 조례 제정 등을 통해 정책의 장기적 안정성을 확보할 필요가 있다.

넷째, 행정 관행과 인식의 장벽 역시 주요한 도전 요인이다. 도넛 경제학은 기존 성장 중심 정책과는 다른 패러다임을 요구하는데, 이러한 내용이 행정 담당자나 정책 결정자에게 생소하게 받아들여질 수 있다. 따라서 공무원을 대상으로 하는 교육 프로그램, 해외 선진 사례 공유 세미나, 정책 실험 프로젝트 등을 통해 도넛 경제학의 실천 가능성과 정책 도구로서의 활용성에 대한 인식을 확산시켜야 한다.

마지막으로 시민사회에 대한 인식 전환이 필요하다. 한국 사회에서는 여전히 시민사회가 정책의 실질적인 주체라기보다는 동원의 대상으로 인식되는 경향이 강하다. 정부가 시민사회를 동등한 정책 파트너로 인정하지 않는 한, 도넛 경제학의 정책화는 구조적 제약에 직면할 수밖에 없다. 이에 따라 정부는 시민사회를 동반자로 인정하고 존중하는 태도를 견지해야 한다. 한편으로는 시민사회의 실천이 이론적으로 뒷받침 될 수 있도록 학계의 지속적인 지원과 참여도 병행되어야 한다.

결론적으로, 지방정부와 시민사회가 도넛 경제학의 실천을 선도하고, 중앙정부는 이를 제도적으로 지원하는 구조가 한국에서의 정책화를 위한 유효한 접근일 수 있다. 도넛 경제학이 제시하는 협력적 거버넌스와 통합적 정책 접근은 한국 사회가 직면한 구조적 과제와 지역 기반 정책 전환 흐름에 부합하는 대안이 될 수 있으며, 그 실현 가능성 또한 결코 낮지 않다.

V. 결론

본 연구는 한국 정부의 정책 담론이 성장 중심으로 형성된 역사적 맥락과 그 특징을 분석하고, 이에 대한 대안 담론으로 도넛 경제학이 제시하는 가치와 정책적 방향성이 기존 성장 중심 담론과 어떻게 차별화되는지를 고찰하였다. 나아가 도넛 경제학이 한국 사회에서 정책적으로 실현될 수 있는 가능성과 제약 요인을 분석함으로써, 그 전환 조건을 분석하고 정책 담론으로서의 의미를 조명하고자 하였다.

도넛 경제학은 저출생과 돌봄 위기, 기후 변화와 사회적 불평등이라는 한국 사회의 복합적인 위기를 통합적으로 다룰 수 있는 대안적 정책 담론으로, 사회적 기초와 생태적 한계를 동시에 고려하는 새로운 정책 목표와 가치 체계를 제안한다. 그러나 도넛 경제학이 한국 사회에서 실질적인 정책 담론으로 자리 잡기 위해서는 제도적 기반 구축뿐 아니라 사회문화적 인식의 전환이 병행되어야 한다. 현재 정책 결정 구조는 여전히 경제 성장을 목표로 작동하고 있으며, 사회적 가치와 생태적 지속가능성은 주변적 위치에 머물러 있다. 이러한 구조적 제약을 극복하기 위해서는 정책 설계와 평가 체계 전반에 걸친 근본적인 전환이 필요하다. 시민사회는 공동 생산자이자 실행 주체로서 공론장을 형성하고, 지방정부는 지역 단위의 실험과 지표 설계를 주도하며, 중앙정부는 이를 제도적으로 뒷받침하는 협력 구조가 마련되어야 한다.

아직 도넛 경제학은 한국 사회에서 낯선 개념이며, 학계에서도 본격적인 논의가 시작되지 않은 단계에 머물러 있다. 본 연구는 도넛 경제학이라는 새로운 담론이 한국

사회의 정책 전환 논의에 적용가능하며, 이를 통하여 기존 정책의 우선순위를 재구성할 수 있음을 확인하고자 하였다. 지역의 작은 실천이 정책과 연결될 수 있고, 명확한 언어로 규정되지 않았던 활동들이 도넛이라는 담론을 통해 구체화되어 상호 연결될 수 있다는 가능성을 제시하고자 한 것이다.

지속적인 논의를 위해서는 다음과 같은 후속 연구가 필요하다. 먼저, 본문에서 제시된 해외 사례의 제도화 성공 요인을 통합적으로 분석하고, 이를 한국의 정책 환경에 접목할 수 있는 구체적인 전략을 도출할 필요가 있다. 또한 도넛 경제학의 적용 과정에서 나타날 수 있는 제도적 저항과 문화적 관성에 관한 이해관계자 중심의 질적 연구도 중요한 과제가 될 수 있다.

도넛 경제학으로의 전환은 단순한 정책 담론의 대체가 아니다. 성장이라는 목표가 당연한 시대에 도넛 경제학이 제안하는 지표와 분석틀은 새롭고 낯설고 그래서 불편할 수 있다. 그러나 이제는 그러한 불편함을 감수하고 질문을 던져야 할 시점이다. GDP가 아닌 사람과 지구를 중심에 둔 정책은 가능할까? 가능하다면, 누가 시작하고 어떻게 지속해야 하는가? 이 연구는 그 질문의 출발점에 서 있다. 물론 GDP에서 도넛으로 인식과 정책 목표를 전환하는 일은 하루아침에 이루어지지 않는다. 하지만 지금 시작하지 않으면, 우리는 그 전환을 영영 실현하지 못할지도 모른다. 한국이 지속 가능한 번성을 이루기 위해서는 도넛 경제학을 단순한 개념적 논의에 머물게 할 것이 아니라, 실질적인 정책 모델로 전환하는 도전을 시작해야 한다. 저출생과 기후 위기라는 이중 난제를 동시에 마주하고 있는 지금, 기존 성장 중심 정책만으로는 더 이상 충분하지 않다. 바로 지금이 대전환을 시작할 때다.

▣ 참고문헌

- 강우진. 2015. “사람들은 왜 성장주의를 지지하는가?: 성장주의 결정요인에 대한 경험 분석.” 《한국과 국제정치》, 31(3): 25-55.
- 《광명시 뉴스포털》. 2024. “광명시, 도넛 경제 모델로 지속 가능한 도시 발전에 앞장”. 2024년 9월 12일. <https://news.gm.go.kr/bbs/view.html?idxno=5047>.
- 구교준. 2020. “행복: 정책담론의 새로운 플랫폼.” 《정부학연구》, 26(2): 3-27.
- 구도완. 2004. “개발동맹과 녹색연대: 담론구성체 연구: 담론구성체 연구.” 《환경사회학연구 ECO》, 43-77.
- 《그리니엄》. 2024. “지구 환경 건강 지표 9개 중 6개 안전 기준 돌파… ‘7번째 지표도 임계점 근접’”. 2024년 9월 25일. <https://greenium.kr/news/57341>.
- 《기획재정부》. 2024. “가계금융복지조사 결과”. <https://kcg.korea.kr/briefing/policy/BriefingView.do?newsId=156664637>. 검색일 2025년 4월 20일.
- 김경미. 2022. “한국 진보 정부의 정치적 동학: 경제정책 전환의 정치.” 《한국정치연구》, 31(3): 127-156.
- 김기홍·박치완. 2013. “한국형 ‘창조경제’ 담론의 논의사(論議史) 고찰.” 《인문콘텐츠》, 31: 103-118.
- 김신영·류용재. 2023. “윤석열 정부가 활용하는 ‘자유’ 담론의 한계: 대통령 연설문을 중심으로.” 《사회과학 담론과 정책》, 16(2): 87-116.
- 김은정·유홍식·한규준. 2019. “국내 신문의 문재인정부 소득주도성장에 대한 뉴스보도 프레임 유형 분석.” 《한국언론정보학보》, 96: 7-36.
- 김종태. 2013. “박정희 정부 시기 선진국 담론의 부상과 발전주의적 국가정체성의 형성: ‘대통령 연설문’과 ‘조선일보’를 중심으로.” 《한국사회학》, 47(1): 71-106.
- 김태일. 2018. “소득주도 성장의 평가와 향후 방향.” 《한국사회정책》, 25(3): 175-208.
- 신진욱·이영민. 2009. “시장포퓰리즘 담론의 구조와 기술: 이명박 정권의 정책담론에 대한 비판적 담론분석.” 《경제와사회》, 81: 273-299.
- 윤상우. 2016. “한국 성장지상주의 이데올로기의 역사적 변천과 재생산.” 《한국사회》, 17(1): 3-38.
- 윤순진. 2009. “저탄소 녹색성장’의 이념적 기초와 실재.” 《환경사회학연구 ECO》, 13(1): 219-266.
- 유홍식. 2018. “소득주도성장과 한국 복지체제의 유산: 분배와 성장의 선순환을 만들 수 있을까?” 《한국사회정책》, 25(2): 243-280.
- 이병천. 2021. “거대한 위기와 전환의 정치 - 지속가능한 생태복지국가로 가는길.”

- 《공공사회연구》, 11(1): 246-267.
- 이상현. 2024. “한국의 ‘탈성장 도시 이데올로기’ 형성을 위한 개념적 고찰-에너지 공간의 생산을 중심으로.”, 《한국지역지리학회지》, 30(1): 53-72.
- 이연호. 2010. “저탄소녹색성장론에 나타난 이명박정부의 국가-시장-사회관계.” 《의정연구》, 16(2): 67-99.
- 이영미. 2014. “박근혜 정부의 국정운영기조의 형성과 변화: 경제민주화와 창조경제 이슈를 중심으로 한 네트워크 분석.” 《한국정책과학학회보》, 18(1): 1-28.
- 임의영. 2014. “이명박 정부의 선진화담론에 대한 비판적 고찰.” 《정부학연구》, 20(2): 355-396.
- 최영준. 2021. “참성장 전략, 공멸이 아닌 공존의 시대로”. 《LAB2050 연구보고서》, 1-21.
- 《통계청》. 2024. “경제활동인구조사: 2024년 8월 기준”. <https://kostat.go.kr>. 검색일 2025년 4월 20일.
- 하민철 · 윤견수. 2010. “메타프레임으로서 녹색성장(Green Growth) 정책: 딜레마 대응 방안으로서 메타프레임 구성.” 《한국정책학회보》, 19(1): 101-126.
- 한상진. 2024. “포스트성장을 향한 사회투자 담론 비판과 역량 접근의 검토”. 《경제와 사회》, 119-149.

AVIAS(African Visual Artists Associates). 2024. *Global Donut Days 2024 presentation*. Unpublished presentation.

Amsterdam Municipality. 2020. *Amsterdam Circular 2020-2025 Strategy*. Amsterdam: City of Amsterdam.

《C40 Cities》. 2020. “Creating City Portraits: A methodological guide from the Thriving Cities Initiative.” <https://www.c40knowledgehub.org/s/article/Creating-City-Portraits-A-methodological-guide-from-the-Thriving-Cities-Initiative/>. 검색일 2024년 3월 10일.

《Doughnut Economics Action Lab》. 2022. “Doughnut Unrolled: Introducing the four lenses.” <https://doughnuteconomics.org/tools/doughnut-unrolled-introducing-the-four-lenses/>. 검색일 2024년 3월 10일.

_____. 2023. “An introduction to the work of local and regional governments. Doughnut Economics: turning ideas into action.” https://docs.google.com/presentation/d/17jwWf1Vj_ovmNcAq3oLjgFfQBIGiPMc63JIfgSJzHIM/edit?pli=1#slide=id.g283a1048c3b_0_51

1/. 검색일 2024년 3월 10일.

- Eriksson, Mats, Niitamo, Veli-Pekka, & Kulkki, Seija. 2005. *State-of-the-art in utilizing Living Labs approach to user-centric ICT innovation-a European approach*. Sweden: Luleå, Center for Distance-spanning Technology.
- Hayden, Anders. 2024. "The wellbeing economy in practice: sustainable and inclusive growth? Or a post-growth breakthrough?". *Humanities and Social Sciences Communications*, 11(1): 1-15.
- Kallis, Giorgos, Paulson, Susan, D'Alisa, Giacomo, & Demaria, Federico. 2020. *The Case for Degrowth*. John Wiley & Sons. 우석영 · 장석준 옮김(2021). 《디그로쓰 : 지구를 식히고 세계를 치유할 단 하나의 시스템 디자인》. 서울: 산현재.
- Kallis, Giorgos, Hickel, Jason, O'Neill, Daniel W., Jackson, Tim, Victor, Peter A., Raworth, Kate, Schor, Juliet B., Steinberger, Julia K., & Ürge-Vorsatz, Diana. 2025. "Post-growth: the science of wellbeing within planetary boundaries." *The Lancet Planetary Health*, 9(1): e62-e78.
- Karlsson, Sofia. 2022. *Pathways to Sustainable Economies: A Case Study of the Doughnut Economics Model in Amsterdam*. Unpublished Undergraduate Dissertation. School of Geography and Sustainable Development, University of St Andrews. Available at <https://drive.google.com/file/d/1ToFMRz7x8pQfgiqJkZDv0F829zeL2vKB/view>.
- Laruffa, Francesco. 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.
- Moretti, Marta. 2022. *Can Doughnut Economics fill Amsterdam's dietary needs?: a critical examination of the city's new circular and climate strategy*. Unpublished Doctoral Dissertation. European University Institute.
- Raworth, Kate. 2012. *A Safe and Just Space for Humanity*. Oxfam Discussion Papers. Oxfam International.
- _____. 2017. *Doughnut Economics: Seven Ways to Think Like a 21st-Century Economist*. Random House Business. 홍기빈 역(2018).

《도넛 경제학》, 서울: 학고재.

TIME. 2021. "Amsterdam is embracing a radical new economic theory to help save the environment. Could it also replace capitalism?" (January 22, 2021). <https://time.com/5930093/amsterdam-doughnut-economics/>.

Doughnut Economics as New Policy Discourse in South Korea

Kyungmin Lee & Sunhyuk Kim

This study analyzes the historical context in which growth-centered policy discourse has been formed and sustained in South Korea, and examines the applicability and limitations of Doughnut Economics as an alternative. It traces the structural continuity of growth-oriented policies across successive administrations, regardless of political orientation, and explores how the theoretical framework and policy approach of Doughnut Economics diverge from the conventional growth paradigm. Doughnut Economics, by setting a balance between the social foundation and the ecological ceiling as its policy objective and visualizing this goal, distinguishes itself from traditional growth-focused models. In Korean society, the potential for applying Doughnut Economics has been partially demonstrated, particularly through civil society-led initiatives. However, structural barriers persist, including the absence of institutional foundations, the dominance of growth-centered indicators, and cultural and perceptual resistance. This study argues that for Doughnut Economics to take root as a substantive policy discourse, policy design and evaluation systems must be transformed, regionally tailored data infrastructures established, and the role of civil society strengthened. In doing so, it offers policy implications for a sustainable transition in South Korea.

※ Keywords: Doughnut Economics, Policy discourse, Social foundation, Ecological ceiling

