
아시아 태평양 지역 탈탄소화의
정의로운 전환(Just Transitions
to Decarbonisation in the
Asia Pacific)

현장에서의 정의로운 전환: 도시화된 중국의 생태 문명?

2023년 2월

Ping Huang
David Tyfield
Xiaohui Hu

Linda Westman
Zhen Yu
Xiyao Mao

저자 소개

Dr Ping Huang은 University of Sheffield 산하 Urban Institute의 박사후 연구원입니다. Professor David Tyfield는 Lancaster University 산하 Lancaster Environment Centre의 지속 가능한 전환 및 정치경제학 교수입니다. Professor Xiaohui Hu는 Nanjing Normal University 지리학과 부교수입니다. Dr Linda Westman은 University of Sheffield 산하 Urban Institute의 박사후 연구원입니다. Dr Zhen Yu는 Beijing Normal University의 정부학과 강사입니다. Professor Xiyan Mao는 Nanjing University 지리 및 해양 과학과 부교수입니다.

아시아 태평양 지역 탈탄소화로의 정의로운 전환(Just Transitions to Decarbonisation in the Asia Pacific) 소개

이 프로그램은 영국 과학·혁신 네트워크(UK Science & Innovation Network)의 팀들과 협력하여, 기후 변화와 생물 다양성 문제에 대처하면서 이루어지는 정의로운 전환이 어떻게 미래에 포용적인 경제와 사회를 지원하는 열쇠가 되는지 조사합니다. 브리티시 아카데미(British Academy)에서는 이 프로그램을 통해 아시아 태평양에서 기후 변화와 생물 다양성 손실 문제를 해결하고, 탈탄소화 경제 및 사회를 위한 기회를 식별하고, 지역 사회, 작업자, 기업 및 공공 사회 전체를 위한 옵션과 경로를 권장하는 데 필요한 조치를 탐구하는 7개의 프로젝트를 선정하여 자금을 지원했습니다. 이 프로그램은 영국 사업·에너지·산업전략부에서 자금을 지원했습니다.

목차

요약문	4
1.0 주요 연구 결과 및 정책 권장 사항의 요약	5
2.0 배경, 프로젝트 근거 및 목표	6
3.0 중국의 새로운 국가 의제: 생태 문명 건설	8
4.0 현장의 생태 문명	11
5.0 프로젝트 연구 결과	13
6.0 정책 권장 사항	15
참고 문헌	17
British Academy 소개	18

요약문

‘정의로운 전환(JT)’의 개념은 기후 변화 및 저탄소 전환과 관련된 학술 및 정책 담론 모두에서 갈수록 많은 지지를 받고 있다. 인기가 높아짐에도 불구하고, JT의 진정한 의미는 이 개념과 관련된 광범위한 원칙, 목표 및 비전 속에서 손실되는 느낌이 있다. 이 프로젝트의 목적은 중국의 생태 문명(EC) 전략을 검토하고 그것이 JT의 한 형태로 실제로 설계되고 추진되고 있는지 그리고 그렇다면 어떻게 어느 정도로 진행되고 있는지 살펴보는 것이다. 이 프로젝트의 핵심 사명은 JT에 대한 관심을 개념에서 실행으로 바꾸고, JT의 실질적인 제공을 목표로 하는 현장에서의 전략적 행동에서 진정한 의미를 재발견하는 것이다.

이 프로젝트는 중국에서 EC의 개념화, 제도화 및 실험을 조사했다. 이것은 중국의 정치적 담론에서 EC는 산업 문명의 누락된 구성 요소 또는 산업 문명의 '생태주의화'로 간주되고 있으며, 이는 EC에 대한 보다 고정적인 견해를 보여준다. EC를 제도화하고 실험하는 측면에서, 이 프로젝트는 중국에서 EC가 이미 정책, 제도 및 전국적 관행에 반영되고 있는 '정치적 현실'이 되었음을 보여준다. JT에 대한 이해와 관련하여 우리는 중국에서 사회 정의가 지속적인 사회경제적 발전을 통해서만 달성될 수 있다는 믿음이 널리 퍼져 있음을 관찰했다. 따라서 EC 전략은 지속가능한 사회경제적 발전을 보장하는 수단이자, 그 과정에 보다 광범위하고 정기적인 사회 정의가 자연스럽게 실현된다고 보여지고 있다. 한마디로 중국에서 JT는 전환의 실질적인 제공으로 주로 이해된다.

이 프로젝트는 중국 3개 도시(항저우, 선전 및 숭안신구)에서 실증 연구를 수행했다. 핵심 행위자들과의 심층 인터뷰를 통해 우리는 공정성에 대한 인식과 경험이 규모와 시간 모두에 매우 민감하다는 것을 발견했다. 현장의 EC 관행에서 중국 정부는 여러 수준에서 전환에 대한 매우 실용적인 관점과 접근 방식을 채택하고 있으며 여기에서 정책 입안자와 다양한 이해관계자의 사회적 학습은 전환을 가능한 한 정의롭게 제공하는 데 중요하다.

1.0 주요 연구 결과 및 정책 권장 사항의 요약

주요 연구 결과

- 중국은 EC에 대해 산업 문명의 '생태주의화'라는 보다 고정적인 관점을 채택하고 있다.
- EC는 중국에서 정책, 제도 및 전국적 관행에 반영되고 있는 '정치적 현실'이 되었다.
- 중국에서는 지속 가능한 사회 경제 개발을 보장하는 전환의 실질적인 제공이 가장 큰 정의이다.
- 전환에 있어 공정성에 대한 인식과 경험은 규모와 시간 모두에 민감하다.
- 정책 입안자와 다양한 이해관계자의 사회적 학습은 정의로운 전환의 역동적 프로세스에 있어 필수적이다.

정책 권장 사항

- 체계적 사고가 반영된 제도적 건설
- 점진적 적용: 전략적 유연성을 갖춘 장기 계획
- 수직적 통합: 최상위 설계와 지역 수준 정책 실험 결합
- 수평적 조정: 정부 부처의 세분화된 책임 통합
- 전환에 있어 규모와 시간 모두에 민감한 공정성 인식
- 사회적 학습은 전환의 공정성을 증진하는 데 핵심적이고 필수적

2.0 배경, 프로젝트 근거 및 목표

배경

기후 위기와 '넷제로'의 과제: 넷제로 GHG 배출로의 전환은 지정된 기간 동안 인간 활동에 의해 발생한 인위적 GHG 배출량과 감소 조치를 통해 대기에서 제거된 GHG 사이의 균형을 달성하는 것을 의미한다.¹ 넷제로 탈탄소화는 정책 입안자들이 중요한 사회적, 경제적 결정을 내리고 각 국가의 특정한 사회적, 문화적, 경제적 필요와 조건을 고려하는 국가 차원의 전략을 설계할 것을 요구한다.²

저탄소 전환의 공정성 추구: 국제 기후 정치에서는 JT 내러티브의 전개와 함께 사회 정의가 점점 더 중요한 위치를 차지하고 있다.³ 근본적인 가정은 급진적이고 구조적인 혁신이 불가피하게 오래된 것을 강화하고 새로운 사회적 불평등을 유발할 가능성이 있다는 것이다.⁴ 이것은 의심의 여지없이 국제 기후 거버넌스에 대한 새로운 도전을 야기했다.

국제 기후 거버넌스에서 중국의 중요성 증가: 중국은 탈탄소화로의 글로벌 전환에서 핵심 플레이어이다.⁵ 따라서 중국의 상황은 전 세계적으로 관련이 있다. 중국에서 탈탄소화 주제는 EC 내러티브에 따라 추구된다. EC는 현대 중국에서 가장 중요한 전환 전략이며 향후 수십 년 동안 중국의 탈탄소화 조치의 방향을 결정할 수 있다.

프로젝트 근거

JT의 개념은 처음부터 전 세계 이해관계자들의 많은 관심을 받아왔다. JT는 정책적 상상력을 사로잡아 다양한 분야를 아우르며 광범위한 원칙, 목표 및 비전을 포괄하는 유행어가 되었다. JT를 무분별하게 사용할 경우, 공정성에 대해 현재 지배적인 유럽 중심적 이데올로기를 반영하는 선입견이 존재하기도 한다.⁶ 국가는 규모, 천연 자원, 개발 수준, 사회정치적 구조 면에서 서로 현저하게 다르다. 추상적이고 보편적이며 권리에 기반한 공정성 개념은 제도적으로 뿌리내린 무형의 경제적, 사회적 불의를 다루기에 부적절하다.⁷ 우리는 정의로운 탈탄소화 전환에 있어 모든 경우에 적용되는 '보편적' 시나리오는 없으며 문화, 역사적 전통

1 Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pörtner, H.-O., Roberts, D., Skea, J., Shukla, P. R., Pidcock, R. (2018). Global warming of 1.5° C. *Global warming of 1.5° C: an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5° C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty*, 1(5).

2 Bataille, C., Waisman, H., Briand, Y., Svensson, J., Vogt-Schilb, A., Jaramillo, M., Wild, T. (2020). Net-zero deep decarbonization pathways in Latin America: Challenges and opportunities. *Energy Strategy Reviews*, 30, 100510.

3 Heffron, R. J., & McCauley, D. (2018). What is the 'just transition'? *Geoforum*, 88, 74-77; McCauley, D., & Heffron, R. (2018). Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119, 1-7

4 Curran, D., & Tyfield, D. (2020). Low-carbon transition as vehicle of new inequalities? Risk-class, the Chinese middle-class and the moral economy of misrecognition. *Theory, Culture & Society*, 37(2), 131-156; Huang, P., & Liu, Y. (2021). Toward just energy transitions in authoritarian regimes: indirect participation and adaptive governance. *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(1), 1-21; Miller, C. A., Iles, A., & Jones, C. F. (2013). The social dimensions of energy transitions. *Science as Culture*, 22(2), 135-148.

5 Huang, P., Westman, L., & Castán Broto, V. (2021). A culture-led approach to understanding energy transitions in China: The correlative epistemology. *Transactions of the Institute of British Geographers*.

6 Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

7 Jamal, T., & Hales, R. (2016). Performative justice: new directions in environmental and social justice. *Geoforum*, 76, 176-180.

및 개인적 주관성과 같은 무형 요소를 고려하기 위해 JT에 대한 보다 섬세한 접근 방식이 필요하다고 주장한다. 다양한 맥락에서 이제는 이론에서 구체적인 행동으로 관심을 돌려야 한다. **JT에 대한 연구는 전략적 조치와 제공의 문제를 보여주는 JT 사례에 중점을 둔 실천 중심적인 방향으로 다시 초점을 맞출 필요가 있다.**

중국의 저탄소 전환과 EC 건설의 국가적 의제는 현장에서의 JT 탐구를 위한 이상적인 장을 제공한다. JT와 관련하여 많은 독자들은 현대 중국이 중요한 교훈을 제공한다고 상상하는 것이 불가능하거나 반직관적이라고 생각할 수 있다. 중국은 현재 마오쩌둥 이후 유례 없는 권력의 재중앙화 및 강화를 진행하고 있는 권위주의적 국가이지만, 중국 정치체제의 특징은 여전히 ‘분절적 권위주의’로 가장 정확하게 묘사되고 있다. 이를 통해 특히 도시와 지역 사회 수준에서 유의미하지만 덜 가시적인 참여와 권한 부여가 가능해졌다. 이에 따라 중국은 JT에 대한 도시 수준 분석의 중요성을 잘 보여주는 본보기로 부상하고 있다.

2018년 국가 헌법에 명시된 EC는 JT와의 명확한 유사점 및 흥미로운 차이점과 함께 사회주의 현대화라는 중국의 국가 의제에 통합되었다. 이 용어는 당국가체제 중국의 하향식 프로젝트와 다양한 환경 프로젝트를 통해 슬로건을 이행하는 현장의 다양한 이해 관계자가 주도하는 상향식 프로젝트 모두에 적용된다. EC의 이러한 하향식 및 상향식 개입의 실제 혼합 및 전개는 특히 매우 역동적인 도시 지역에서 현장 및 지속적인 연구를 요구하는 경험적 문제이다.

프로젝트 목표

이 프로젝트의 목표는 **도시화된 중국의 EC 전략을 검토하고 그것이 JT의 한 형태로 실제로 설계되고 추진되고 있는지 그리고 그렇다면 어떻게 어느 정도로 진행되고 있는지 살펴보는 것이다.** 구체적인 목표는 다음과 같다.

- **목표 1:** 특정 주요 중국 도시의 JT에 대한 해석과 EC의 공식 전략에 어떤 JT 원칙이 어떻게 통합되는지를 조사한다.
- **목표 2:** EC에 따라 중국에서 이루어지고 있는 도시 혁신의 ‘현장’ 관행과 JT의 단일 사례로서 중국 도시에서 새로운 녹색 및 디지털 도시화 모델이 형성되고 있는지 여부와 그 방법을 탐구한다.

3.0 중국의 새로운 국가 의제: 생태 문명 건설

생태 문명의 정치적 틀

EC는 2007년 10월 당시 중국 국가주석인 후진타오가 발표한 17차 전국대표대회 보고서에 처음 등장했다. 후진타오의 EC 승인에 이어 2007년 12월 전 중국 국가환경보호국 국장 조우셴시안은 인민일보에 EC에 대해 직접 서명한 기사를 실었다.⁸ 그 이후로 EC는 중국의 국가 의제에서 점점 더 부각되는 중요한 역할을 담당하게 되었다(그림 1).⁹

그림 1. 생태 문명 정책의 진화



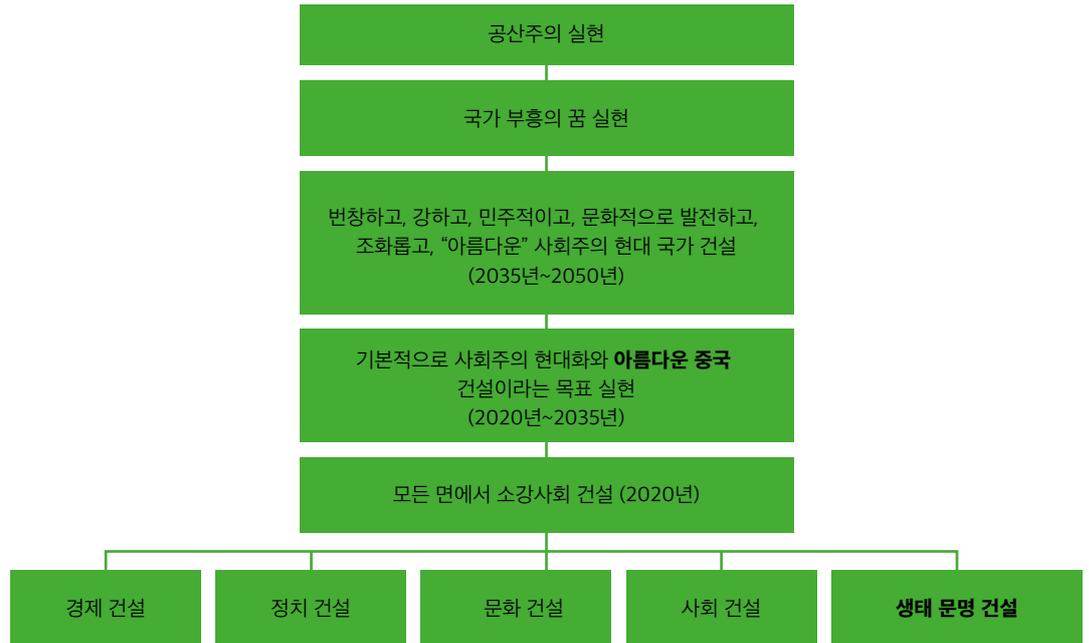
2012년, 18차 전국대표대회 보고서에서는 이전의 '4구통합계획'(경제적 건설, 정치적 건설, 문화적 건설, 사회적 건설)에 'EC 건설'이 추가된 '5구통합계획'이 국가 의제로 제시되었다(그림 2). 한편, 제18차 전국대표대회는 중국공산당 수정헌법을 채택하고 당헌에 '사회주의 EC 건설'을 추가했다. 2017년에 개최된 제19차 전국대표대회는 EC 건설의 국가 전략을 더욱 공고히 했다. 이 회의는 '맑은 물과 무성한 산이 귀중한 자산이라는 인식을 제고한다'(시 주석이 제안한 유명한 '양산론')는 등의 내용을 추가하도록 당헌을 수정하고 채택했다. 또한 수정 당헌은 '번창하고, 강하고, 민주적이고, 문화적으로 발전하고, 조화로운 사회주의

8 http://www.mee.gov.cn/gkml/sthjbgw/qt/200910/t20091023_180125.htm

9 Hansen, M. H., Li, H., & Svarverud, R. (2018). Ecological civilization: Interpreting the Chinese past, projecting the global future. *Global Environmental Change*, 53, 195-203.

현대 국가 건설'이라는 원문에 '아름다운'이라는 문구를 추가해 2050년 국가 목표를 강화했다 (그림 2). 2018년 3월, EC는 중국 헌법에 명시되었다. 2020년 11월, 중앙정부는 EC 건설을 위한 90가지의 복제 가능하고 촉진 가능한 개혁 이니셔티브 및 경험을 포함한 '국가 EC 실험 구역 체험 촉진 목록'을 발표했다.

그림 2. 중국 국가 의제의 계층적 트리



출처: Huang 및 Westman, 2021년

2021년 7월 1일 중국공산당 창건 100주년 기념식에서 시진핑 중국 국가주석은 ‘중국식 현대화’ 및 ‘인간 발전을 위한 신모델’이라는 두 가지의 중요한 개념을 처음 언급했다. 이 두 개념의 해석을 통해 EC가 마침내 중국의 국가 의제에서 분명한 위치를 차지하게 된 것이다. 시진핑의 연설에 따르면 ‘사회주의 EC’는 인간 발전을 위한 신모델의 필수 구성 요소를 나타낸다.¹⁰ 그럼에도 불구하고 이 ‘인간 발전을 위한 신모델’의 의미는 지정되어 있지 않다.

생태 문명의 정책 실험

지역 수준에서 중국의 EC 관행에 적용되는 기본 접근 방식은 특히 실험 단위 및 파일럿/시범 구역 지정을 통해 이루어지는 정책 실험이다.

중국의 생태 건설 시범 사업은 국가 생태 명칭이 '국가 생태 시범 구역 건설을 위한 실험 단위'에서 '국가 생태 건설 시범 구역'으로 그리고 궁극적으로 'EC 건설을 위한 시범 구역'으로 진화하는 3단계의 발전을 거쳤다.¹¹ (그림 3). 생태 시범 사업의 다양한 단계는 국가의 광범위한 사회 및 경제 상황에 맞춘 서로 다른 포커스를 가지고 있었다.

10 <https://language.chinadaily.com.cn/a/202107/02/WS60de676ca310efa1bd65f4fe.html>

11 http://wqb.guiyang.gov.cn/xwzx/szyw/202111/t20211117_71705933.html

11 https://sthjt.qinghai.gov.cn/zwgk/xxgkml/stbh_305/stwmjssfsxq_308/202108/t20210813_115268.html

그림 3. 중국 생태 시범 사업의 3단계



가장 최근의 생태 시범 계획은 MEE의 감독하에 구축된 'EC 건설 시범 구역'이다. 첫 번째 시범 구역 그룹은 2017년에 발표되었다. 2021년 말까지 EC 건설을 위한 총 498개의 시범 구역이 지정되었다(표 1).

표 1. 생태 문명 건설을 위한 지정 시범 구역

연도	그룹	프로그램	
		생태 문명 건설을 위한 국가 시범 도시/현	'맑은 물과 무성한 산이 귀중한 자산'을 위한 실천 및 혁신의 거점
2017	1차 그룹	46	13
2018	2차 그룹	45	16
2019	3차 그룹	84	23
2020	4차 그룹	87	35
2021	5차 그룹	100	49
합계		362	136

4.0 현장의 생태 문명

녹색 전환: 항저우 생태 현의 득과 실

전환이 심화됨에 따라 경제 발전과 생태 보전 사이의 긴장이 고조될 가능성이 있으며 이는 항저우 춘안현의 경우에서 잘 드러나고 있다.

저장성의 생태특구로 지정된 춘안은 중요한 생태적 책임을 지고 있어 지역 경제 발전을 크게 제한하고 있다. 현지 관점에서 볼 때 춘안은 EC 구현을 위해 상당한 희생을 감수했으며, 지역의 관점에서 볼 때 춘안의 희생은 전체 지역의 번영을 위해 필수적이라 할 수 있을 정도로 중요하다. 춘안에서는 녹색 전환의 생태와 경제 간 관계에 대한 현지 인식이 분분하다. 일부는 춘안의 지역 경제 희생을 불필요하고 불공정하다고 보는 반면, 춘안의 희생이 현을 넘어 더 큰 복지로 이어질 수 있다는 의견도 있다.

정책의 관점에서 볼 때, 춘안이 현재 직면하고 있는 어려움이 바로 2020년에 '맑은 물과 무성한 산이 귀중한 자산'을 위한 실천 및 혁신의 거점으로 선정된 이유일 것이다. 이 프로그램의 주요 과제는 생태 자산을 경제적 자산으로 효과적으로 이전하고 지역 주민의 복지를 향상시키기 위한 정책 혁신을 모색하는 것이다. 춘안에서는 다양한 조치가 제안되고 실행으로 옮겨졌다. 이러한 정책의 효과는 아직 확인되지 않았지만 춘안의 경험은 분명히 중국 내 다른 생태 지역의 전환 거버넌스에 영향을 줄 것이다.

바오안구 마우저우강의 녹색 혁신

중국 동남부에 위치한 선전은 EC 관행의 선구적인 도시이다. 그럼에도 불구하고 선전의 녹색 전환은 '선오염 후청소'의 전형적인 모델을 보여준다. 선전의 환경 오염 문제는 주로 공해 산업에 의존한 수십 년간의 급속한 산업화에서 비롯되었다. 발전 궤적에서 볼 때 선전은 품질 발전의 새로운 단계에 진입했다. EC 이니셔티브가 전국적으로 전개됨에 따라 선전의 녹색 전환은 내외부적으로 압력을 받고 있는 '필수' 작업이 되었다. 마우저우강의 수처리 및 녹색 혁신은 바오안구에서 추진하는 녹색 전환 및 EC 건설의 핵심이다. 2018년, 3년 이상의 수처리 끝에 마우저우강의 바오안 지역은 '광둥성에서 가장 오염된 강'에서 '선전의 수질 환경이 현저하게 개선된 대표적인 사례'로 변모했다.

마우저우강의 수처리 작업은 '선오염 후청소' 모델이 노동, 기술 및 자본 집약적이라는 것을 입증해 주었다. 마우저우강 프로젝트의 성공은 이 도시의 강력한 재정, 기술 및 관리 능력이 있었기에 보장할 수 있었다. 따라서 선전의 경험은 다른 도시에 그대로 적용되지 않을 수 있다. 또한 마우저우강 프로젝트는 전환이 항상 시간적 차이를 갖는 역동적인 프로세스라는 것을 보여주었다. 마우저우강의 경우, 프로젝트 초기에 고통(예: 소음, 불편함 등)을 겪었던 사람들이 결국 녹색 전환(예: 환경 개선, 집값 상승 등)으로 큰 혜택을 볼 수 있을 것이다. 따라서 전환의 시간성이 사회 정의에 대한 사람들의 인식을 형성한다.

승안신구의 '미래 도시' 건설

승안신구는 베이징 남쪽으로 100km 떨어져 있다. 중앙정부는 승안신구의 건설이 '향후 천년을 위해 필수'라고 설명하고 있다. 따라서 이 새로운 지역의 계획 및 건설에 대한 기대가 높다. 승안신구에 대한 중앙정부의 정치적 임무는 EC 시대에 대안적인 행태의 도시화를 모색하는 것이다. 따라서 더 엄격한 표준으로 많은 새로운 계획 개념과 기술이 도시 계획 및 건설에 적용되었다. 이러한 '고수준 건설' 방식은 중앙정부의 강력한 재정 지원에 의해 뒷받침되며, 이것은 이 '천년 계획'의 이행에 대한 확고한 정치적 의지를 나타낸다.

그럼에도 불구하고 승안신구 건설 과정에는 다양한 사회 경제적 영향이 나타났다. 산업 고도화의 관점에서 볼 때, 이 지역의 녹색 전환은 아직 초기 단계이므로 기존 산업의 후퇴와 새로운 산업의 도래 사이에는 상당한 시차가 있을 수 있다. 사회적 투쟁과 갈등은 이 단계에서 더 분명해지는 경향이 있다. 이것은 다시 단기 결과와 장기 결과 간 균형의 문제이다. 장기적으로 승안신구가 최대 기대치에 도달하지 못한다 하더라도 시도와 오류를 거치는 노력은 다른 도시에 교훈이 될 것이다.

5.0 프로젝트 연구 결과

중국은 생태 문명에 대한 보다 고정된 관점을 채택한다

학계에서는 EC에 대해 고정관과 초월관이라는 서로 다른 두 가지 인식을 발전시켰다¹² (표 2). 구체적으로, 고정관은 EC를 단순히 산업 문명의 누락된 구성 요소, 즉 산업 문명의 ‘생태주의화’로 보는 반면, 초월관은 EC를 산업 문명을 넘어서 인간 문명의 더 발전된 형태로 본다.¹³ EC의 정치적 틀에 대한 문서 분석은 이제 ‘사회주의적 EC’라 불리는 개념의 공식화에서 새롭게 나타나는 명확성을 더 자세히 설명한다. 이 최근의 발전은 중국공산당이 EC의 고정관을 채택하는 방향으로 더 기울어 있음을 가리킨다. 즉, EC는 여전히 산업 문명의 범위 내에서 이해되는 사회주의 현대화를 촉진하는 요소의 역할을 하는 것이다.

표 2. 생태 문명의 고정관 및 초월관 비교

키 포인트	고정관	초월관
중국어 '문명'의 의미	일상어에서의 사용법: 문명화된 상태.	역사적 언어에서의 사용법: 특정 기간 동안 또는 특정 지역의 사회, 문화 및 생활 방식. (출처: 옥스포드 사전)
산업 문명과 관계	EC는 산업 문명의 '생태주의화'이다.	EC는 인간 문명의 보다 발전된 형태이다.
이데올로기	(녹색) 자본주의	사회주의(반자본주의)

생태 문명은 중국에서 '정치적 현실'이 되었다.

JT는 서구에서 대체로 규범적이고 열망적인 정책 담론으로 남아 있는 반면, 중국에서 EC는 여러 측면에서 정책, 제도 및 전국적 관행에 반영되는 정치적 현실이 된 것이 부인할 수 없는 사실입니다. 2012년, 18차 전국대표대회 보고서에서는 이전의 '4구통합계획'(경제적 건설, 정치적 건설, 문화적 건설, 사회적 건설)에 'EC 건설'이 추가된 '5구통합계획'이 국가 의제로 제시되었다.¹⁴ 2018년, EC는 중국 헌법에 명시되었다. 이것은 EC가 정치적 개념에서 법적 개념으로의 이동했음을 의미한다. EC가 헌법에 포함되면서 헌법의 기본적 국가체제도 경제체제, 정치체제, 문화체제 및 사회체제에서 생태체제로 확장되었다. EC의 정책 실험은 전국적으로 시행되었다. 2021년 말까지 EC 건설을 위한 총 498개의 시범 구역이 지정되었다.

12 Lu, F. (2017). Analysis of the concept of "Ecological Civilization" ["生态文明" 概念辨析]. *Academic Journal of Jinyang*, (5), 63-70; Lu, F. (2019). *Ecological Civilization: The Transcendence of Civilization* [生态文明: 文明的超越]. Beijing: China Science and Technology Press.
13 Lu, F. (2019). *Ecological Civilization: The Transcendence of Civilization* [生态文明: 文明的超越]. Beijing: China Science and Technology Press.
14 http://keywords.china.org.cn/2018-11/30/content_74226981.htm

중국에서는 전환의 실질적인 제공이 가장 큰 정의이다.

EC를 JT의 내러티브 내에 위치시키면서, 우리는 공정성에 대한 중국 정부와 중국 인민의 해석과 이해가 현재 서구에서 진행되고 있는 JT의 의미와 어느 정도는 다르다는 것을 보여준다. 중국에서는 사회 정의가 지속적인 사회경제적 발전을 통해서만 달성될 수 있다는 믿음이 널리 퍼져 있다. 따라서 EC 전략은 지속가능한 사회경제적 발전을 보장하는 수단이자, 그 과정에 보다 광범위하고 정기적인 사회 정의가 자연스럽게 실현된다고 보여지고 있다. 더 명확하게 설명하자면 중국에서는 전환(의 실현)이 정의이고 정의가 곧 전환이다.

전환에 있어 공정성에 대한 인식과 경험은 규모와 시간 모두에 민감하다.

도시화된 중국의 EC 관행에 대한 세 가지 경험적 사례는 전환 동안의 공정성 문제에 대한 중요한 통찰력을 제공했다. 여기에서 우리는 현장 공정성에 대한 인식과 해석에 있어 규모와 시간이라는 두 가지 중요한 개념에 주목할 수 있다.

첫째, 규모의 관련성은 항저우와 숭안신구 모두에서 잘 입증되었다. 항저우에서 생태 현충안의 녹색 전환은 현지 관점의 희생과 더 넓은 지역적 관점의 (가치 있는) 기여로 볼 수 있다. 여기에서 규모에 대한 서로 다른 인식이 사람들이 전환을 공정하거나 불공정한 것으로 해석하도록 한다. 숭안신구의 경우, 기본적인 변화와 투쟁으로 이어지는 '천년 계획' 자체는 국가를 위한 대안적 도시화 방식을 모색한다는 더 높고 광범위한 정치적 비전에 의해 정당화된다.

둘째, 전환 과정의 시간성도 정의에 대한 인식과 경험을 형성하는 경향이 있다. 세 가지 경우에서 각 도시는 독특한 전환 단계를 나타낸다. 선전의 경우, 물 시스템의 녹색 전환이 대부분 실현되었다. 항저우 춘안현의 경우, 지역(경제) 개발과 생태 보존 사이의 긴장 고조로 볼 수 있듯이 전환이 궁지에 빠졌다. 한편 숭안신구의 전환은 사회적 투쟁과 갈등이 더 명백해지는 경향이 있는 초기 단계에 여전히 머물러 있다. 이 보고서에서 되풀이되는 핵심 질문은 단기 결과와 장기 결과 간의 균형을 어떻게 맞추는가이다.

사회적 학습은 정의로운 전환의 역동적 프로세스에 있어 필수적이다.

EC 건설 현장의 관행을 통해 우리는 중국 정부가 전환에 대해 상당히 실용적인 관점과 접근 방식을 채택하고 있음을 알 수 있다. 전환은 필연적으로 사회적 불의를 초래하고 승자와 패자를 만들기 때문에 전환을 가능한 한 정의롭게 제공하는 데 중점을 둔다. 따라서 EC는 정책 입안자 및 다양한 이해 관계자로부터 JT의 모든 역동적 프로세스의 열쇠인 사회적 학습 프로세스에 대한 핵심 통찰력을 제공한다. 중국에서 EC로 진행되는 다양한 형태의 실험을 탐구하는 것은 지속 가능한 전환 자체에 대한 중요한 재정의를 제안한다. 즉, '녹색' 종점에 도달하는 문제가 아니라 명확한 끝이 없는 사회적 학습의 역동적인 과정이 되는 것이다.

6.0 정책 권장 사항

권장 사항 1

체계적 사고가 반영된 제도적 건설

생태학적 전환은 사회 기술 체제의 구조적 변화를 의미한다. 그것은 다양한 부문과 정책 영역을 아우른다. 따라서 계획과 정책결정은 전략적이어야 하고 체계적 사고를 기반으로 해야 한다. 이를 위해서는 재산권 제도, 공간계획 제도, 자원관리 제도, 입법 제도, 평가·책임 제도 등 기본 제도의 조율된 체계를 구축해야 한다.

권장 사항 2

점진적 적용: 전략적 유연성을 갖춘 장기 계획

기후 위기를 해결하기 위한 넷제로 전환을 시작하려면 여러 당사자의 장기적인 약속이 필요하다. 정부의 경우, 전환 정책의 일치성과 일관성을 보장하는 것이 중요하다. 이를 위한 전략은 전환을 위한 장기 계획을 수립하는 동시에 정책 구현에 상당한 유연성을 할당하는 것이다. 조사와 테스트를 수행하고 오류를 수정하는 메커니즘을 사용하는 접근 방식은 거버넌스 구조 및 프로세스가 새로운 상황에 적응하고 새로운 문제를 해결할 수 있는 능력을 확보할 수 있게 해 준다. 중국에서 정책 실험의 핵심 아이디어는 제도적, 기술적, 재정적 인센티브를 먼저 여러 지역에서 실험한 후 지역 수준에서 작용하는 정책 혁신을 평가하고 더 큰 규모로 구현하기 위해 선택적으로 국가 정책 결정에 통합하는 '지점에서 지역으로'라는 접근 방식을 사용하는 것이다.

권장 사항 3

수직적 통합: 최상위 설계와 지역 수준 정책 실험 결합

거버넌스 시스템 내의 수직 상호 작용 및 통합은 최상위 설계와 지역 정책 혁신 간의 관계를 관리하는 데 중요하다. 동적 수직 상호 작용은 한편으로 최상위 설계를 지역 맥락에 맞게 변환하는 것이 '변형'으로 이어지지 않게 해 주며 다른 한편으로 최상위 설계가 실제 지역 조건에 따라 구성될 수 있도록 해 준다. 최상위 설계와 지역 수준 정책 실험을 결합하는 것은 계층화된 정치체제 내에서 이루어지는 정책 혁신, 평가 및 학습의 순환 메커니즘을 나타낸다.

권장 사항 4

수평적 조정: 정부 부처의 세분화된 책임 통합

전환에는 자원 관리, 책임 메커니즘, 입법 및 계획의 정책 분야를 포함하는 매우 복잡한 제도적 시스템이 관여된다. 전환 거버넌스의 관점에서 볼 때, 이는 종종 전환 프로세스를 관리하는 정부 부처의 역할과 책임이 단편화되는 결과로 이어진다. 전환 거버넌스의 효율성을 높이려면 부처별로 분산된 책임을 집중할 수 있도록 수평적 조정을 강화하는 것이 중요하다. 중국의 대부제 개혁이 이러한 단편화된 책임을 통합하려는 제도적 시도이다.

권장 사항 5

전환에 있어 규모와 시간 모두에 민감한 공정성 인식

전환은 필연적으로 사회적 불공정을 초래하는 역동적이고 장기적인 과정이다. 그럼에도 불구하고 중국의 현장 전환 관행은 사회 정의가 범위와 시기에 따라 다르게 해석되고 인식될 수 있음을 보여준다. 이것은 공정성이 규모와 시간 모두에 민감함을 가리킨다. 정책 입안자들은 전환 과정에서 공정성의 공간성과 시간성을 충분히 인식하고 이를 바탕으로 전략적 결정과 행동을 취하는 것이 중요하다.

권장 사항 6

사회적 학습은 전환의 공정성을 증진하는 데 핵심적이고 필수적

중국의 전환 관행에 따르면 모든 전환은 사회 정의 문제와 관련되기도 하는 다양한 사회 경제적 영향을 초래한다. 정책 입안자들이 새로운 상황에 계속 대응하는 것이 중요하다. 사회적 학습은 새로운 문제와 필요에 대응하여 전환 정책을 혁신 및 조정하고 가능한 한 정의롭게 전환을 수행하는 것을 의미한다. 사회적 학습의 지속적이고 역동적인 프로세스는 JT에 있어 필수적이다.

참고 문헌

-
- Armstrong, C. (2020). Decarbonisation and world poverty: a just transition for fossil fuel exporting countries? *Political Studies*, 68(3), 671-688.
-
- Bataille, C., Waisman, H., Briand, Y., Svensson, J., Vogt-Schilb, A., Jaramillo, M., Wild, T. (2020). Net-zero deep decarbonization pathways in Latin America: Challenges and opportunities. *Energy Strategy Reviews*, 30, 100510.
-
- Curran, D., & Tyfield, D. (2020). Low-carbon transition as vehicle of new inequalities? Risk-class, the Chinese middle-class and the moral economy of misrecognition. *Theory, Culture & Society*, 37(2), 131-156.
-
- Hansen, M. H., Li, H., & Svarverud, R. (2018). Ecological civilization: Interpreting the Chinese past, projecting the global future. *Global Environmental Change*, 53, 195-203.
-
- Heffron, R. J., & McCauley, D. (2018). What is the 'just transition'? *Geoforum*, 88, 74-77.
-
- Huang, P., & Liu, Y. (2021). Toward just energy transitions in authoritarian regimes: indirect participation and adaptive governance. *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(1), 1-21.
-
- Huang, P., Westman, L., & Castán Broto, V. (2021). A culture-led approach to understanding energy transitions in China: The correlative epistemology. *Transactions of the Institute of British Geographers*.
-
- Jamal, T., & Hales, R. (2016). Performative justice: new directions in environmental and social justice. *Geoforum*, 76, 176-180.
-
- Lu, F. (2017). Analysis of the concept of "Ecological Civilization" ["生态文明" 概念辨析]. *Academic Journal of Jinyang*, (5), 63-70.
-
- Lu, F. (2019). *Ecological Civilization: The Transcendence of Civilization* [生态文明: 文明的超越]. Beijing: China Science and Technology Press.
-
- Masson-Delmotte, V., Zhai, P., Pörtner, H.-O., Roberts, D., Skea, J., Shukla, P. R., Pidcock, R. (2018). *Global warming of 1.5 C: an IPCC special report on the impacts of global warming of 1.5 C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change*, 1(5).
-
- McCauley, D., & Heffron, R. (2018). Just transition: Integrating climate, energy and environmental justice. *Energy Policy*, 119, 1-7.
-
- Miller, C. A., Iles, A., & Jones, C. F. (2013). The social dimensions of energy transitions. *Science as Culture*, 22(2), 135-148.
-
- Rawls, J. (1971). *A theory of justice*: Harvard university press.

British Academy 소개

British Academy는 학자 및 연구자로의 우수성을 인정받아 선출된 1,000여명의 영국 연구원과 300여명의 해외 연구원으로 구성된 독립 운영 조직입니다. 이 조직의 목표와 권한 및 관리 프레임워크는 영국 추밀원(Privy Council)의 승인을 받은 헌장과 관련 조례에 명시되어 있습니다. British Academy는 사업·에너지·산업전략부(BEIS)의 보조금으로 할당된 과학 연구 예산에서 공적 자금을 확보하며 민간 부문으로부터 지원을 받거나 자체 자금을 조달하기도 합니다. 여기에 표현된 견해와 결론은 반드시 개별 연구원의 지지를 받는 것은 아니지만 공개 토론에 기여하는 것으로 평가됩니다.

British Academy는 인문학 및 사회 과학을 위한 영국 국립 아카데미로서, 세계를 이해하고 더 나은 미래를 형성하기 위해 이러한 학문을 활용합니다.

인공 지능에서 기후 변화, 사회 번영 및 웰빙 개선에 이르기까지, 오늘날의 복잡한 문제는 사람, 문화 및 사회에 대한 통찰력을 심화해야만 해결할 수 있습니다.

British Academy는 영국과 해외의 연구원과 프로젝트에 투자하고, 신선한 사고와 토론의 장으로 대중을 유도하며, 학자, 정부, 기업 및 시민 사회를 결집하여 모든 사람에게 이익을 선사하는 정책에 영향을 미칩니다.

The British Academy
10-11 Carlton House Terrace
London SW1Y 5AH

등록 자선단체 번호 233176

thebritishacademy.ac.uk
Twitter: @BritishAcademy_
Facebook: TheBritishAcademy

2023년 2월 발행

© 저자 저작권 소유. 본 문서는 Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 4.0 Unported License에 따라 사용이 허가된 오픈 액세스 출판물입니다.

본 문서 인용 방법: British Academy (2023), *Just Transitions on the Ground: Ecological Civilisation in Urban China?* The British Academy, London

doi.org/10.5871/just-transitions-a-p/P-H-Korean

디자인: Only