

‘전환국가’를 탐색하는 첫 번째 시도

2025. 2. 26.

이정필

(에너지기후정책연구소 소장)

들어가며

❖ 복합위기로 인한 장기비상사회에서 국가에 대한 재인식이 절실하다. 짙은 녹색이든, 옅은 녹색이든 또는 왼쪽이든, 오른쪽이든, 각각의 관점과 입장은 명시적으로나 암묵적으로 특정한 국가를 상정한다. 그러나 대부분 그 국가는 좀처럼 드러나지 않는다. 국가는 시민, 공공기관, 기업, 지역의 역할과 기능으로 환원되지도 않는다. 따라서 사회-자연-국가의 관계에 대한 심층 고찰과 ‘전환국가론’을 구상하는 이론과 실천을 통해 그 의미와 한계를 밝혀야 한다. 에너지기후정책연구소는 <장기비상사회와 전환국가>를 주제로 하는 연속 세미나의 첫 마당을 노회찬 비전포럼과 함께 한다.

❖ 참고자료

- 이정필(2023) “기후위기 시대, 녹색전환의 비전과 전략” 노회찬재단 5주기 추모 심포지엄 <복합위기 시대, 우리가 마주한 질문‘들’>
- 이정필(2023) “기후평화와 한반도 에너지 전환” 평화네트워크·에너지기후정책연구소 <2023 민주주의랩 컨퍼런스>
- 이정필(2024) “기후시민의회의 현황과 과제” 노회찬재단·에너지기후정책연구소 <2024 민주주의랩 컨퍼런스>
- 이정필(2025) “2030 기후 오디세이, 전환 정치의 지형도” 노회찬재단·에너지기후정책연구소 <2025 민주주의랩 컨퍼런스> 등

복합위기 시대, 지속가능성의 불가능성

- ❖ 지구행성적 한계(planetary boundaries) 논의들, 특히 ‘도넛 경제학’이 유용한 시사점을 제공함. 도넛의 외부 경계인 ‘생태적 한계’ 내에서, 그리고 내부 경계인 ‘사회적 기초’ 위에서 “균형으로 찾아가는 안전하고 정의로운 세계”가 바람직할 뿐 아니라 가능함. 기후변화, 해양 산성화, 화학적 오염, 질소와 인 축적, 담수 고갈, 토지 개간, 생물 다양성 손실, 대기 오염, 오존층 파괴와 같은 생태적 한계를 초과하지 않고, 이와 함께 에너지, 물, 식량, 보건, 교육, 소득과 일자리, 평화와 정의, 정치적 발언권, 사회적 공평함, 성 평등, 주거, 각종 네트워크의 사회적 기초가 보장돼야 한다는 것. 이를 위해서 무엇보다 경제성장에 대한 맹신을 폐기하고, 그 대신 재생적·분배적 경제를 설계하는 필수 과제를 수행해야 함(레이워스, 2018)
- ❖ 그러나 최근까지 대부분 나라는 인구의 기본 필요를 충족시키는 것보다 더 빠른 속도로 지구적 한계를 초과하여 지속가능한 자원 사용 수준을 지키지 못하고 있는 것으로 나타남(Fanning et al., 2022)



경제성장을 전제/추구하는 지속가능한 발전 목표(SDGs)



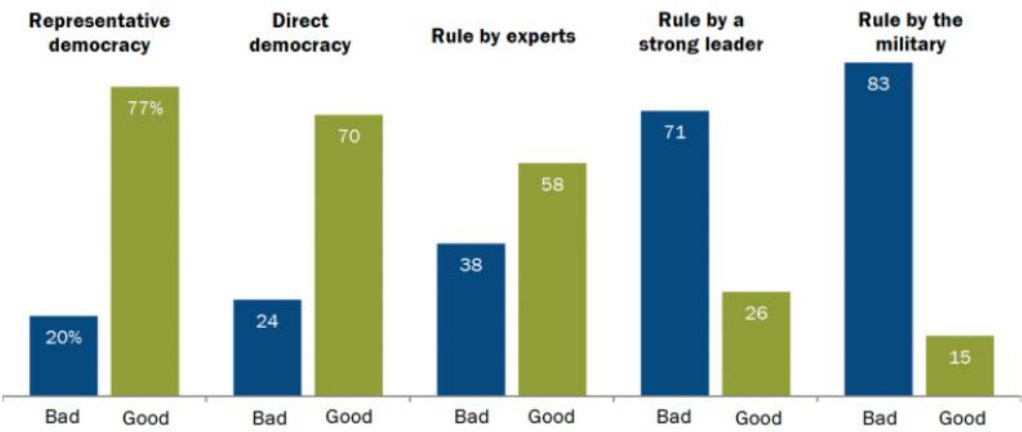
도넛 경제학(레이워스, 2018)

민주주의 위기(비관론) & 선거 독재국가(electoral autocracy) ...

❖ 24개국의 민주주의에 대한 의견 분포(2023년)

Support for different types of government across 24 nations

% who say each of the following would be a *good/bad* way of governing their country



Note: Those who did not answer are not shown. Percentages are medians based on 24 countries. Full question wording for political systems: Representative democracy, "A democratic system where representatives elected by citizens decide what becomes law"; Direct democracy, "A democratic system where citizens, not elected officials, vote directly on major national issues to decide what becomes law"; Rule by experts, "Experts, not elected officials, make decisions according to what they think is best for the country"; Rule by a strong leader, "A system in which a strong leader can make decisions without interference from [country-specific legislative body; e.g., parliament or Congress] or the courts"; Rule by the military, "The military rules the country."
Source: Spring 2023 Global Attitudes Survey. Q42a-e.
"Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People Around the World Are Critical of How It's Working"

Confidence in representative democracy has declined in several nations

% who say a democratic system where representatives elected by citizens decide what becomes law would be a *very good* way of governing their country

	2017	2023	Change
	%	%	
Sweden	54	41	▼ 13
Kenya	42	29	▼ 13
Canada	43	31	▼ 12
UK	43	31	▼ 12
Nigeria	48	37	▼ 11
Germany	46	37	▼ 9
India	44	36	▼ 8
Netherlands	42	34	▼ 8
Japan	22	14	▼ 8
Italy	29	23	▼ 6
Mexico	9	15	▲ 6
Poland	20	33	▲ 13
Brazil	8	21	▲ 13

Note: Only statistically significant changes over time are shown.
Source: Spring 2023 Global Attitudes Survey. Q42b.
"Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People Around the World Are Critical of How It's Working"

Technocracy has gained support in most countries surveyed since 2017

% who say a system in which experts, not elected officials, make decisions according to what they think is best for the country would be a *good* way of governing their country

	2017	2023	Change
	%	%	
Greece	31	56	▲ 25
Mexico	53	73	▲ 20
India	65	82	▲ 17
Germany	44	61	▲ 17
Italy	40	57	▲ 17
Spain	49	65	▲ 16
Sweden	40	55	▲ 15
South Korea	52	66	▲ 14
Kenya	48	62	▲ 14
Hungary	68	80	▲ 12
UK	42	54	▲ 12
Brazil	31	43	▲ 12
South Africa	53	63	▲ 10
Japan	49	59	▲ 10
Indonesia	59	67	▲ 8
Poland	50	58	▲ 8
Argentina	46	54	▲ 8
Canada	41	49	▲ 8
Netherlands	39	45	▲ 6

Note: Only statistically significant changes over time are shown.
Source: Spring 2023 Global Attitudes Survey. Q42d.
"Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People Around the World Are Critical of How It's Working"

In several countries, significant increases in support for autocracy

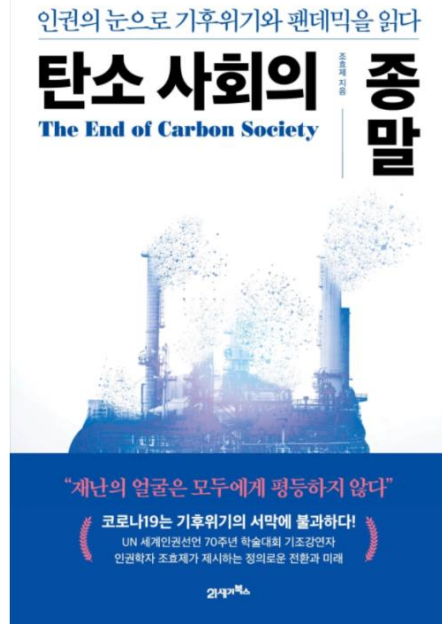
% who say a system in which a strong leader can make decisions without interference from parliament or the courts would be a *good* way of governing their country

	2017	2023	Change
	%	%	
Mexico	27	50	▲ 23
Kenya	39	52	▲ 13
India	55	67	▲ 12
South Korea	23	35	▲ 12
Argentina	17	27	▲ 10
Poland	15	25	▲ 10
Germany	6	16	▲ 10
Brazil	27	36	▲ 9
Sweden	9	5	▼ 4
Israel	25	19	▼ 6
Italy	29	20	▼ 9
Hungary	24	15	▼ 9

Note: Only statistically significant changes over time are shown. The name of the representative body in the question differs by country. For example, the question asks "Congress" in the U.S.
Source: Spring 2023 Global Attitudes Survey. Q42c.
"Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People Around the World Are Critical of How It's Working"

자료: Richard Wike, Representative Democracy Remains a Popular Ideal, but People Around the World Are Critical of How It's Working, Pew Research Center, 2024.2.28.

기후위기 대응의 국가 책임과 인권 보장

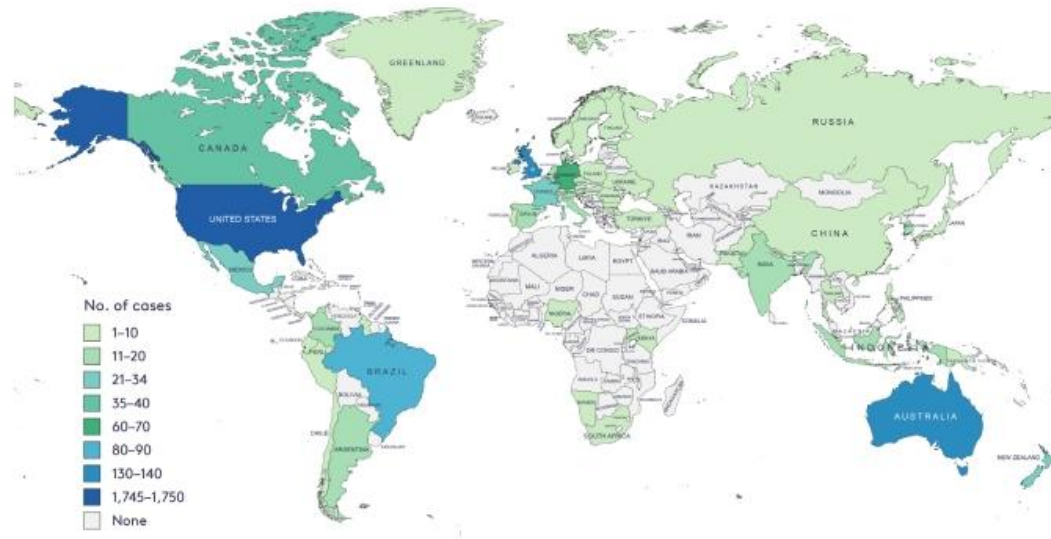


발간등록번호
11-162000-00046-01

2021년도 인권상황실태조사
연구용역보고서

기후위기와 인권에 관한 인식과
국내·외 정책 동향 실태조사

- ❖ 국가인권위원회, 기후위기와 인권에 관한 의견 표명(2022)
- ❖ 헌법재판소, 기후소송 판결(2024)
- ❖ 국제사법재판소(ICJ), Obligations of States in respect of Climate Change(advisory opinion, 2025)



보도자료

기후위기 대응을 위한 국가 온실가스 감축목표 사건

2020헌마389, 2021헌마1264, 2022헌마854, 2023헌마846(병합)

저탄소 녹색성장 기본법 제42조 제1항 제1호 위헌확인 등

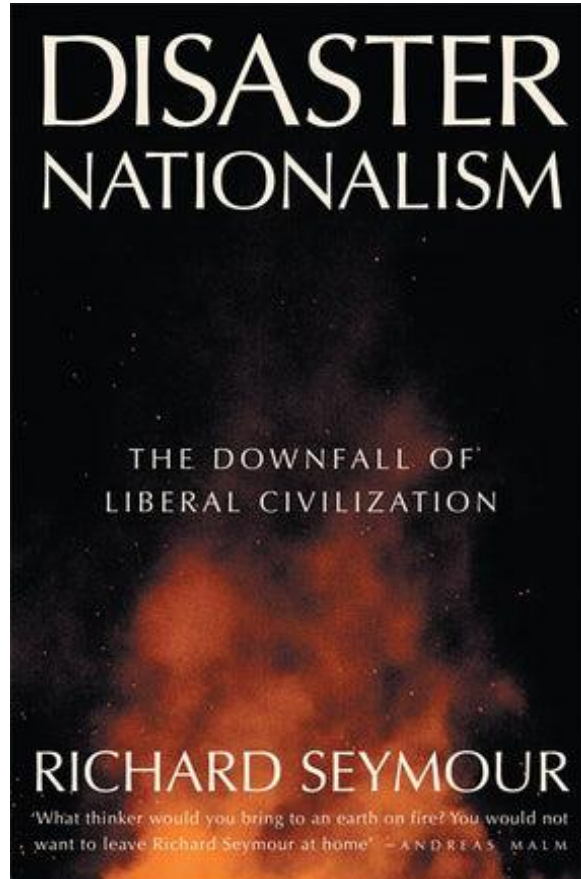
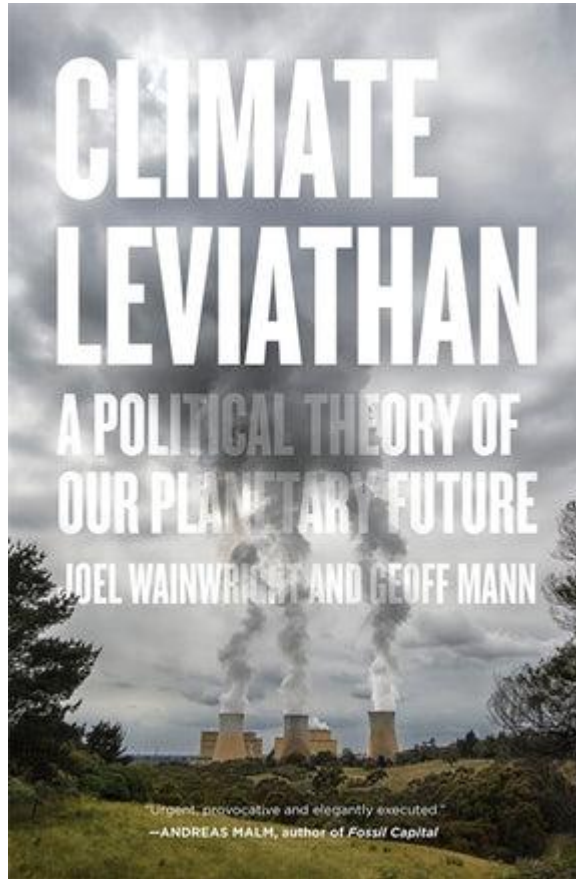
[섹션]

헌법재판소는 2024년 8월 29일 ① 정부가 '국가 온실가스 배출량을 2030년까지 2018년 국가 온실가스 배출량 대비 35퍼센트 이상의 범위에서 대통령령으로 정하는 비율만큼 감축하는 것'을 '중장기 국가 온실가스 감축 목표'로 하도록 규정한 '기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법' (이하 '탄소중립기본법') 제8조 제1항은 헌법에 합치되지 아니하고, 이 법률조항은 2026. 2. 28.을 시한으로 개정될 때까지 계속 적용되며(헌법불합치(계속 적용, 전원일치)), ② 위 감축비율을 '40퍼센트'로 규정한 '기후위기 대응을 위한 탄소중립 녹색성장 기본법 시행령' 제3조 제1항에 대한 심판청구를 기각하고(기각, 전원일치), ③ 정부가 2023. 4. 11. 수립한 '제1차 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획' 중 2023년부터 2030년까지의 부분별 및 연도별 배출총량의 목표치를 설정한 'V. 중장기 감축 목표' 가운데 '나. 부문별 감축목표' 부분 및 '다. 연도별 감축목표' 부분(이하 '이 사건 부분별 및 연도별 감축목표')에 대한 심판청구를 기각하며(기각, 재판관 4(기각: 5위헌확인)) ④ 나머지 심판청구와 공동심판청구 및 보조청구 신청을 모두 각하한다(각하, 전원일치)는 결정을 선고하였다.



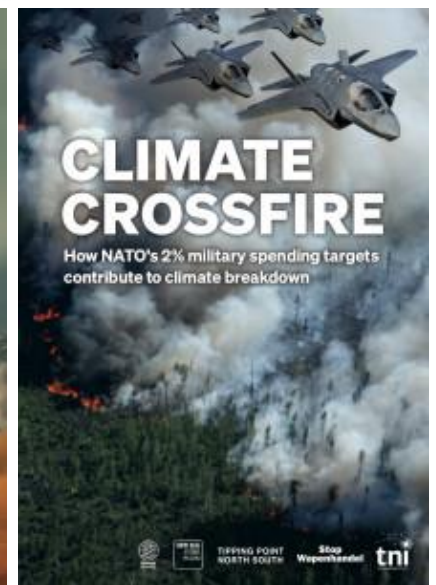
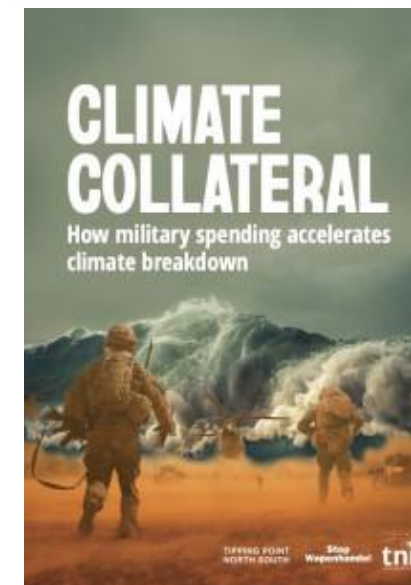
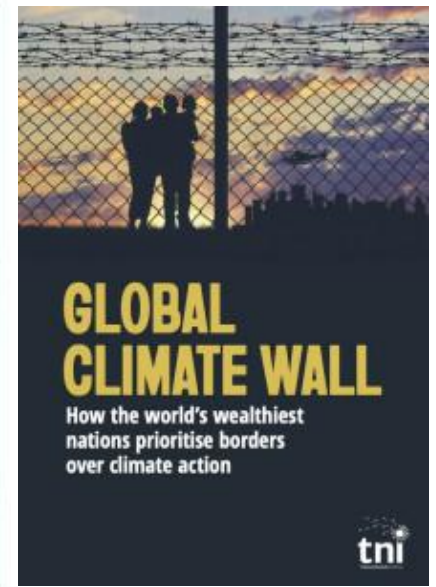
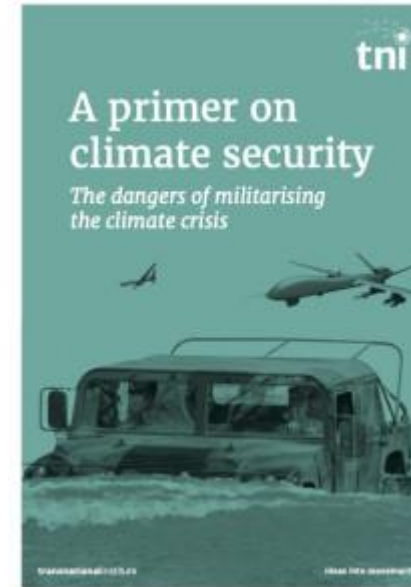
2024. 8. 29.
헌법재판소 공보관실

기후위기 시대의 (에코)파시즘



기후안보와 기후평화

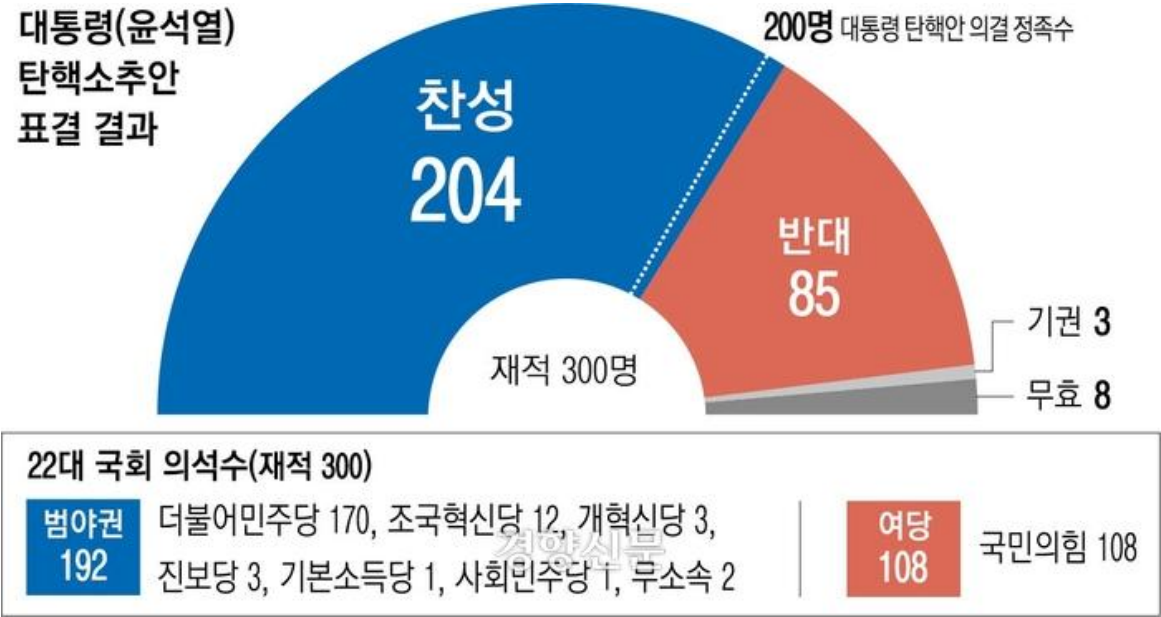
- ❖ 2009년, 유엔은 ‘기후변화가 안보에 미칠 영향’을 전망하면서, 기후변화로 인해 국내적, 국제적 갈등을 증가시키고, 기존의 다양한 문제들을 악화시킬 수 있다고 경고한 바 있음. 최근 기후변화에 관한 정부 간 협의체(IPCC)의 ‘제6차 영향, 적응, 취약성 보고서’는 기후변화와 갈등 사이의 인과적 관계를 단언할 수 없지만, 기후 변수와 함께 다른 사회경제적, 정치적 요인에 의해 갈등이 증폭될 수 있다는 근거가 존재한다고 결론 내림. 신중하게 포장된 이 표현을 달리 말하면, 기후변화는 국가 간, 국지적 분쟁을 심화시키고, 반대로 폭력적 분쟁은 기후변화(의 취약성)를 악화시킬 수 있다는 것임
- ❖ 이런 문제 의식에서 UN와 WEF 등 기후변화는 위험 증폭(threat multiplier/crisis multiplier)으로 인식함
- ❖ 전통적 군사력/군사주의(hard security/power)의 반인간적, 반생태적 문제에 대한 대안 필요
 - 인간안보(human security)/연성안보(soft security) 접근 제안. 또한 신흥안보(emerging security)/신흥평화(emerging peace)도 등장(김상배 외, 2023)
 - 기후안보는 군사주의를 바탕으로 하는 국가안보이기 때문에 기후정의 입장과 상충함. 따라서 기후위기를 국가안보의 위협으로 프레이밍하는 것 자체가 문제(Sigwalt, 2020). 기후위기 대응이 국가안보와 국가이익을 지나치게 강조하는 경우, 특히 권위적 민족주의와 만날 경우, 국제협력을 저해하게 될 우려(Aronoff, 2022). 참고로 경성에너지시스템 역시 국가 안보와 연결시켜 국가주의적 담론으로 방어함(securitization)(Johnston et al., 2017)



국회의 기후위기 비상 대응 촉구 결의안 VS 대통령 탄핵 소추안



자료: 뉴스1, 국회 본회의의 넘는 기후위기 결의안, 2020. 9. 24.



자료: 경향신문, 윤석열 탄핵소추안 가결...찬성 204표, 국민의힘 '12명 이탈', 2024.12.14

국내외 기후정치와 거버넌스 전망

❖ 잠정적 사회 형성 (Wainwright·Mann, 2018)

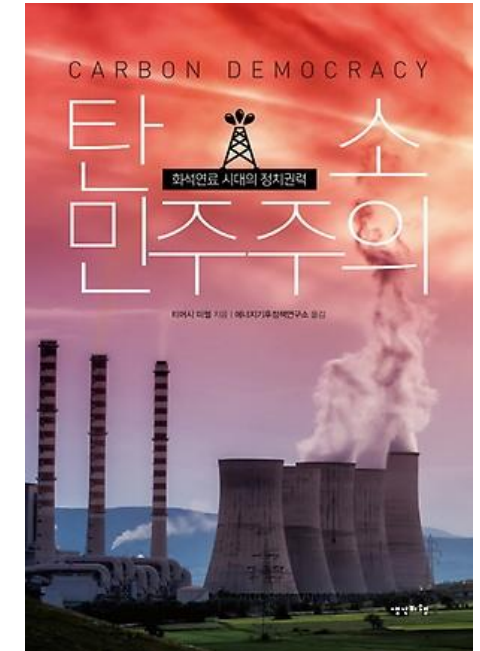
	행성적 주권	반행성적 주권
자본주의적	기후 리바이어던(Climate Leviathan)	기후 베헤모스(Climate Behemoth)
비자본주의적	기후 마오(Climate Mao)	기후 X(Climate X)

❖ 잠재적 미래 모습 (브렛 킹과 리처드 페티, 2022)

	혼란스런 미래	질서정연한 미래
포용적, 집단적	루디스탄(Ludistan)	테크노소셜리즘
배타적, 분열적	페일디스탄(Failedistan)	신봉건주의

❖ 기후위기와 AI 시대 (마크 코켈버그, 2023)

높은 가능성	혁명과 권위주의(그린 리바이어던)	불충분한 변화와 재앙(종말론)
낮은 가능성	개혁을 통한 민주주의	기후 공산주의



기후정의운동의 핵심 테제

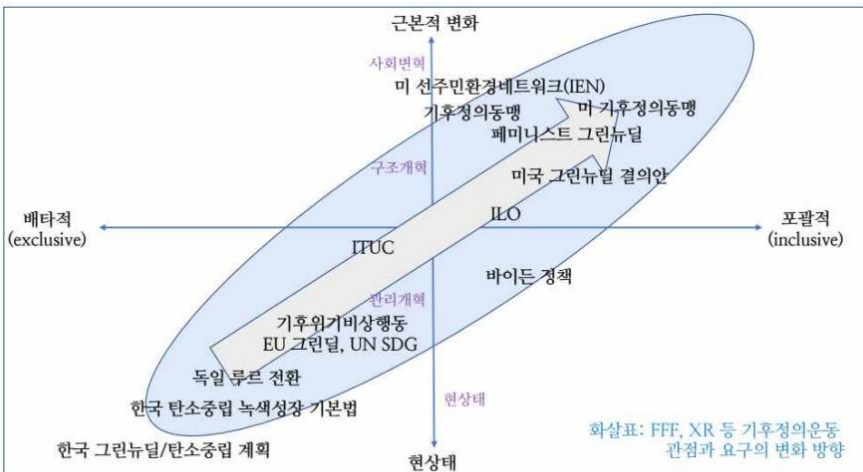
- 1) 전대미문의 기후위기에 맞서 새로운 기후정의운동을 발전시켜야 한다.
- 2) 녹색 성장에 기반을 둔 기후 정책과 운동은 실패했다.
- 3) 기후위기는 인류가 만들어 낸 것이 아니라, 자본주의 경제성장 시스템이 빚어 낸 결과이다.
- 4) 기후위기는 우리 모두의 책임이 아니라, 민주주의의 실패로 인식되어야 한다.
- 5) 불평등은 당연한 기후위기의 원인이자 결과이다.
- 6) 기후위기 대응이 불평등을 더 심화시켜서는 안 된다.
- 7) 기후위기 최전선에 있는 당사자들은 구호 대상이 아니라 탈탄소 전환의 주체다.
- 8) 분배의 정의보다 생산의 정의가 더 중요하다.
- 9) 기후정의운동은 시장주의 해결책을 거부한다.
- 10) 기후정의운동은 성장주의 이데올로기와 그 변형인 녹색 성장론을 거부한다.
- 11) 기후정의운동은 기술 위주의 해결 방식과 기술관료주의를 거부한다.
- 12) 기후정의운동은 자본주의 경제체제가 아닌, 필요 기반의 돌봄과 생태적 전환 경제를 추구한다.
- 13) 에너지 전환은 아래로부터의 권력에 의한 민주적인 과정과 공공적 수단으로 가능하다.
- 14) 기후위기 대비는 돌봄, 의료, 교통, 전기, 물 등의 공공 서비스 보장과 확대가 가능하다.
- 15) 정의로운 전환은 탄소 구조조정의 보조 수단이 아니라, 사회생태적 변혁을 위한 길잡이다.
- 16) 기후위기 극복을 위해 순환경제로의 전면적인 전환이 필요하다.
- 17) 기후위기 해결은 국제주의와 평화-반군사주의와 연결되어 있다.
- 18) 지금까지의 기후운동과는 다른 새로운 기후정의운동이 필요하다.
- 19) 기후정의운동은 기후, 사회경제, 그리고 민주주의의 위기를 넘어서기 위해 투쟁한다.
- 20) 기후정의운동은 대중운동에 기반한 기후정의동맹의 사회적 권력을 만드는 운동이다. (기후정의포럼, 2021)



기후정의선언운동 가이드북
(기후정의동맹, 2022)

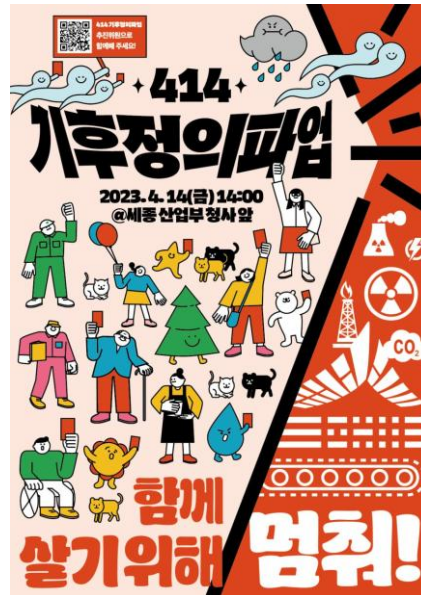
기후정의운동의 성장, 쟁점과 과제

- ❖ 2004년부터, 특히 이명박 정부의 ‘저탄소 녹색성장’ 국면에서 국내 기후(정의)운동 네트워크 형성, 2011년 ‘기후정의연대’ 결성
- ❖ 2019년 ‘기후위기비상행동’, 2022년 ‘체제전환을 위한 기후정의동맹’ 등 조직화/대중화/다양화, 직접행동/비폭력 시민불복종 적극 시도
- ❖ 국내외 정세 변화에 조응하면서 기후대응의 제도화/보수화되는 가운데 분화/급진화도 동시 진행 중
- ❖ 담론과 실제 정책 사이의 간극 극복(개념 포획의 위험 대처), 민주적이고 정의로운 기후 거버넌스 구축, 사회운동의 작동 방식 혁신 과제(김선철, 2022)
- ❖ 기후정책 역행과 잘못된 해결책/그린워싱에 저항, 공공 부문 탈환 및 활용(생태적 공공성), 대중적/급진적 기후정의운동 형성, 탈성장/포스트성장 경제로 전환 탐색(한재각, 2023)
- ❖ 기후정의운동에서 제기하는 ‘체제전환’은 “화석연료 문명에서 벗어나 탈탄소 경제사회로의 전환”, ‘성장 패러다임에서 벗어나 탈성장사회로의 전환’, ‘자본주의 임금노동 관계에서 벗어나 탈자본주의로의 전환’까지 포괄할 수 있음(김병권, 2023: 275~276)



Just Transition Research Collaborative, 2018, "Mapping Just Transition(s) to a Low Carbon World," UN Research Institute for Social Development, Rosa Luxemburg Stiftung, and University of London Institute in Paris을 기초로 재구성

변화의 폭과 수혜 범위에 따른 정의로운 전환 지도
(김선철, 2023: 16)



414기후정의파업 대정부 요구

기후정의를 향한
사회공공성 강화로
정의로운 전환을 추진하라!

하나,
에너지 공공성 강화로
전체 에너지 수요를
대폭 감축하고,
시민들의 필수적 에너지를
탈상품화해
에너지 기본권과
주거권을 보장하라!

하나,
에너지기업들의
초과이윤을 환수하고
공공주도 재생에너지
전환으로
탈석탄·탈핵을
추진하라!

하나,
모두를 위한
공공교통 확충으로
기후위기에
대응하라!

2대 방향

자본의 이윤추적을 위해
기후위기 가속화하는
생태학살을 멈춰라!

하나,
노동자, 농민, 지역주민,
사회적 소수자들이
주도적으로 참여하는
정의로운 전환을
시작하라!

하나,
광범위한 환경파괴와
생태학살,
신공항, 케이불카,
산악열차 건설 추진을
당장 중단하라!

하나,
자본과 결합한 난개발과
부동산 투기,
그린벨트 해제 권한
지자체 이양 시도를
철회하라!

(녹색)전환국가론의 과거와 현재 (1)

❖ 녹색복지와 녹색국가(생태주의 등)

- 2000년대 초반부터 녹색복지, 녹색국가, 녹색복지국가에 대한 이론적, 실천적 검토 꾸준히 전개. 최근 ‘인간 너머의 국가이론’ 제기(황진태, 2025)
- 생태진영-복지진영, 국가 중심-지방/공동체 중심, 녹색자본주의-녹색사회주의 등을 둘러싼 쟁점 형성(이정필, 2011)
- 생태위기 시대에 복지국가의 전면적 재구성, 녹색전환을 이끄는 녹색복지국가 비전 필요(이창곤, 2021), 녹색전환을 위한 국가 역할(정규호, 2025)
- 기후위기 대응은 “파국과 회복” 식의 사회적 학습이라는 사후적 개입으로는 불가능함. 실패 이전의 사전적 학습 능력이 필수적임. 기후위기 대응의 첫 동맹은 완화, 적응, 투자와 새로운 방식의 제안을 할 수 있는 집합적 능력을 의미하는 능력, 즉 복지국가 및 그 제도에서 찾을 수 있음. “경성” 인프라 투자에서 사회적 투자로 바뀌어야 함. 회복탄력적 복지국가(resilient welfare states)/사회투자 복지국가(social investment welfare states)는 정의로운 전환에 필수요소임(Hemerijck·Huguenot-Noël, 2022: 136~137)

❖ 녹색 헌법

- 인간중심주의를 넘어서 생명중심주의로, 기본 권리와 기본 의무의 확장과 조화, 민주주의를 심화하는 정치 제도, 지치 분권의 강화, 대화하고 합의하는 입법부, 민의에 따라 일하는 행정부, 민주성과 전문성을 높이는 사법부, 성장 중심에서 생명 중심의 경제로 등(녹색전환연구소, 2018)
- 자연권 보장, 기후 소송과 생태학살 범죄(보이드, 2020), 국민·영토·주권의 녹색화(진상현, 2023), 기후·생태 헌법 연구(박태현·지현영, 2024)

❖ 기본소득과 기본서비스(‘보편적 기본 정책’)

- 보편적 기본소득(Universal Basic Income) 관심 증가와 논쟁, 최근 보편적 기본서비스(Universal Basic Service)로 논의 확대(김보영, 2021)
- 21세기 지속가능한 복지국가를 위한 주요 수단으로 보편적 기본서비스 접근(Coote et al., 2019)

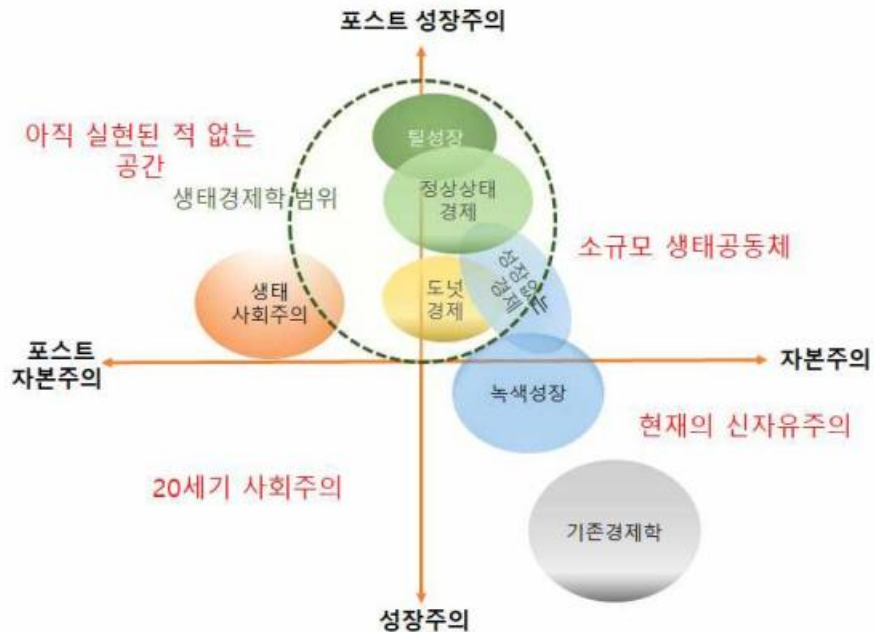
❖ 그린뉴딜과 생태사회계약

- ‘그린뉴딜 1.0’(2000년대 중후반), ‘그린뉴딜 2.0’(2010년대 후반~) 등 그린뉴딜의 진화, 국가별 차이점과 공통점, 긍정성과 부정성이라는 이중의 계기, 성장 지향적 그린뉴딜과 탈성장 지향적 그린뉴딜 구분(Mastini et al., 2021). derisking state=green capitalist state 위험성(Gabor, 2023)
- 유엔사회개발연구소(UNRISD), ‘새로운 생태사회계약’을 연구하고 실천하기 위한 연구단(Global Research and Action Network for a New Eco-Social Contract)을 출범시킴(2021~2025년)

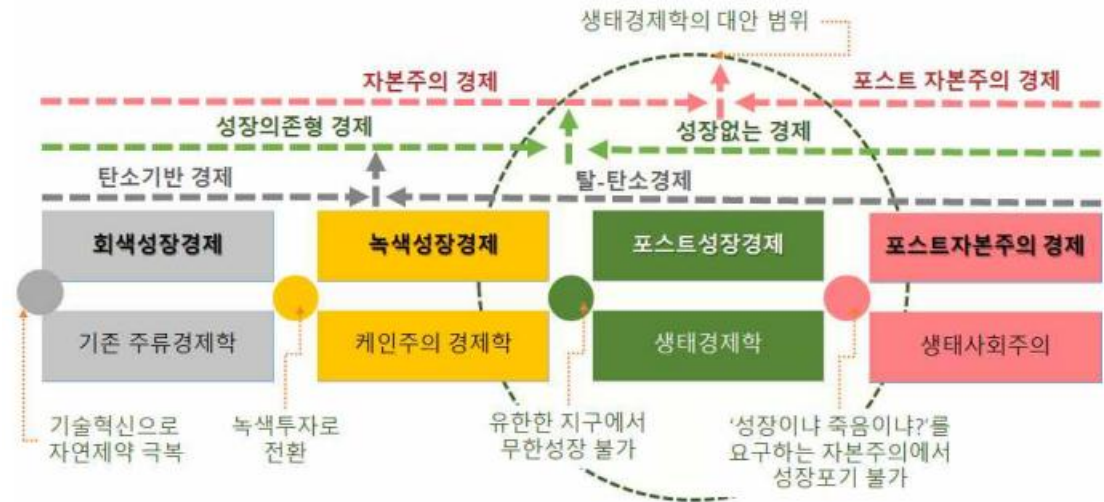
(녹색)전환국가론의 과거와 현재 (2)

❖ 생태경제학, 탈성장/포스트성장과 생태사회주의

- 생태경제학은 지속가능한 한계선 내에서, 즉 에너지/물질 총량 제한을 전제/목표로 하는 생산, 소비, 분배, 노동, 조세, 재정, 금융 분야 등 대대적 개혁 추구(김병권, 2023)
- 탈성장/포스트성장은 불평등을 해소하고 인간 웰빙을 증진하는 방식으로 경제시스템을 생활세계와의 균형을 맞추도록 설계하여 에너지와 자원 사용을 계획적으로 감축하는 것을 의미함(Durand et al., 2023)
- “... 탈성장이 불화를 야기하는 동시에 접합의 가능성을 열어준다는 점을 기억할 필요가 있다. 또한 탈성장론과 생태사회주의가 추구하는 사회운동의 연대는 기존의 범주를 단순히 연결하는 것을 넘어서 교차를 통해 새로운 정체성을 창출하는 것을 포함한다.”(홍덕화, 2022: 26)
- 체제전환을 위한 대안으로서 탈성장 및 ‘생태사회주의적 탈성장(Ecosocialist Degrowth)’ 검토 및 제안(김현우, 2023)



생태경제학과 다양한 대안들의 상대적 위치
(김병권, 2023: 207)



생태경제와 생태사회주의의 상대적 위치
(김병권, 2023: 273)

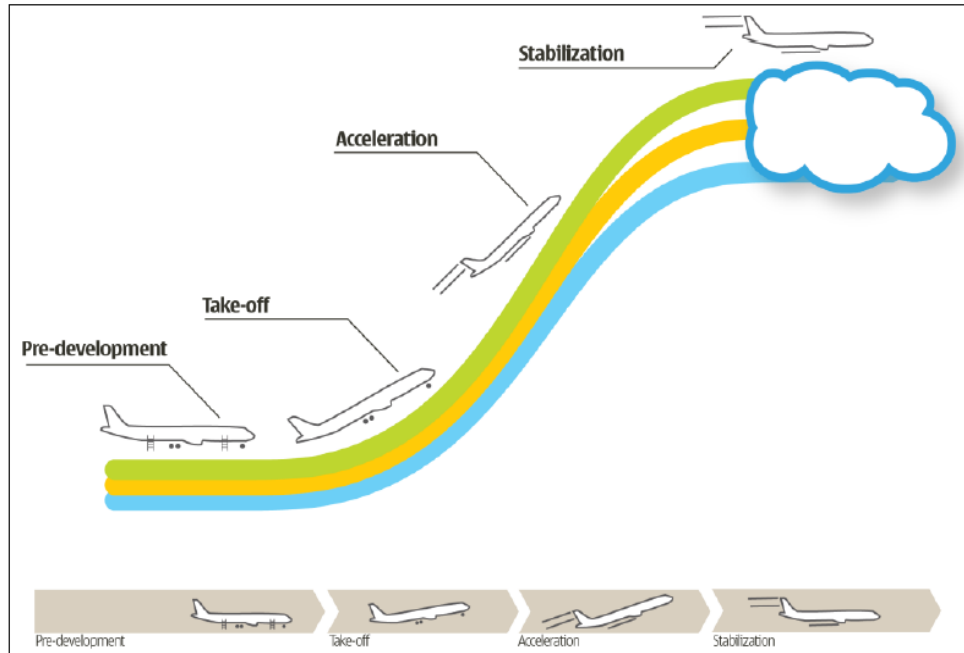
2025년 조기 대선과 향후 과제: 기후위기 너머 정의로운 생태사회

1. 기후위기 책임 묻는 누진세 강화와 과감한 재정투자로 주택·교통·식량·에너지의 생태공공성 강화
2. 탄발전소 조기 폐쇄와 공공재생에너지 확대 및 발전노동자 고용 보장
3. 기후생태 위기에 대응하는 헌법 개정
4. 2035 온실가스 감축목표 대폭 강화와 ‘탄소중립녹색성장법’의 ‘기후정의법’으로 전면 개정
5. 신공항 건설, 국립공원 케이블카 등 보호지역 내 개발 등 난개발 중단
6. 노후 핵발전소 폐쇄와 신규 핵발전소·SMR 건설 중단 및 고준위핵폐기물 관리정책 재수립
7. 틸플라스틱과 화학물질로부터 안전한 사회
8. 4대강 자연성 회복과 신규 댐 건설 계획 폐지, 지속가능한 물관리계획
9. 해양오염 방지, 2030년까지 해양 보호지역 30% 확대 및 갯벌 복원

자료: 내란청산·사회대개혁 비상행동, 사회대개혁과제(2025)

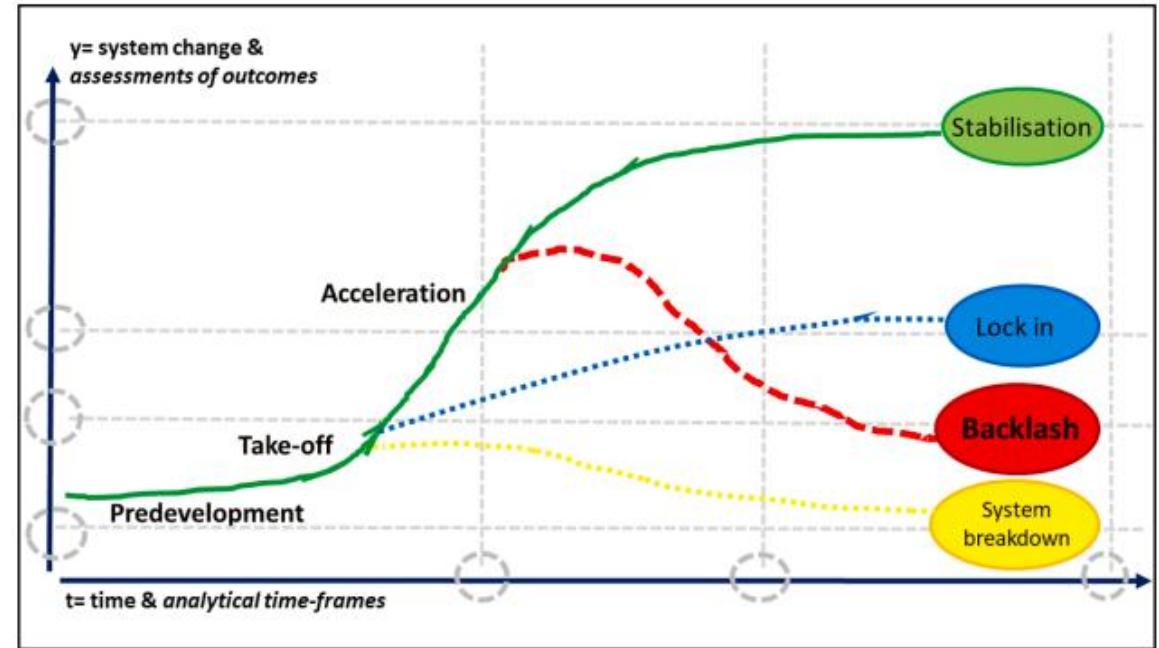
시스템전환 단계와 동학

❖ 시스템전환 단계



자료: Laes et al.(2014)

❖ 시스템전환 동학

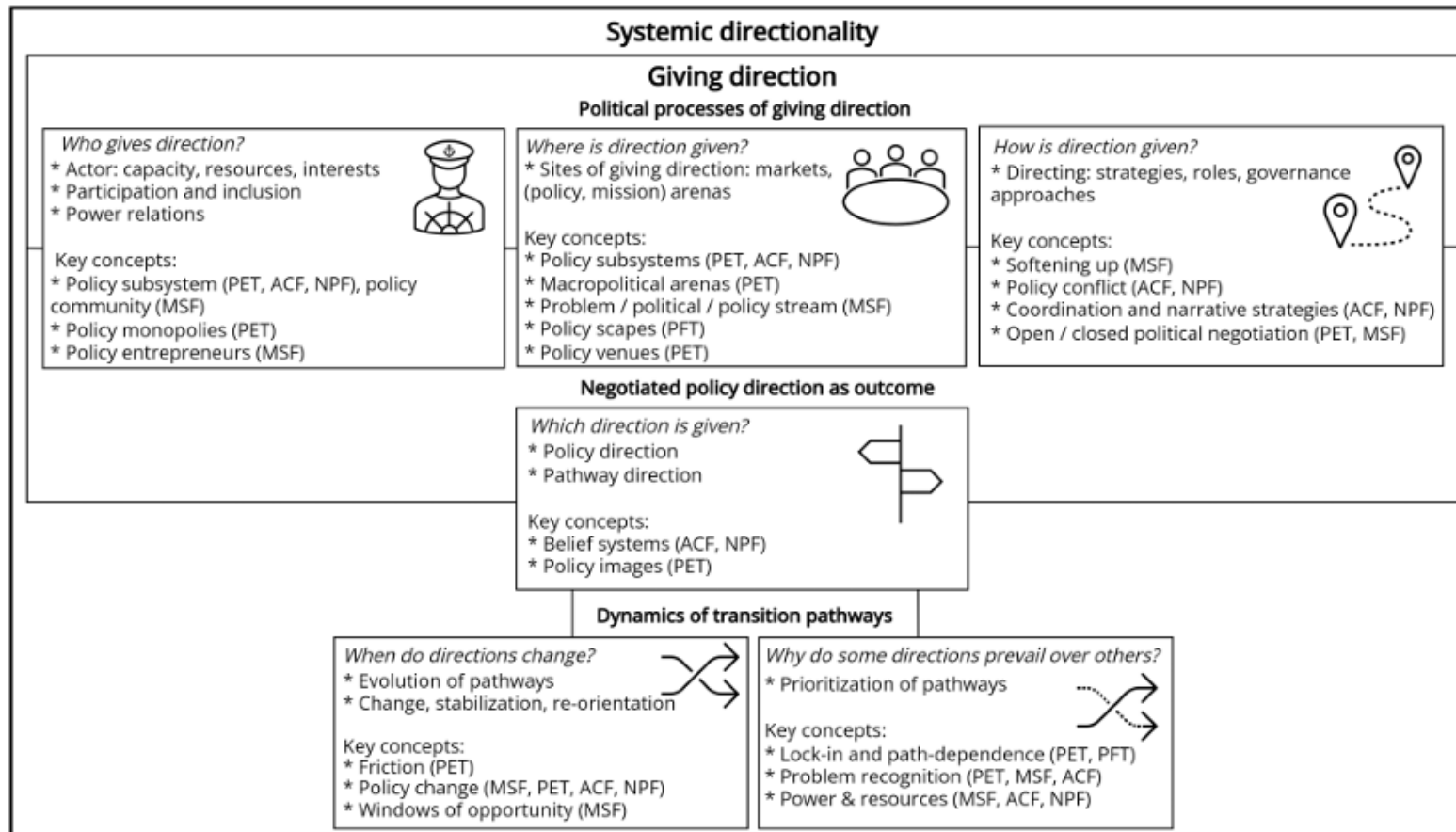


자료: Pel(2021)

- 전환과정에서 전환계곡(valley of transition) 발생 당연, 사회적/환경적/경제적 논쟁, 부정적 영향/취약 집단 피해, 법제도/정책수단 쟁점, 기득권 저항 등
- 정의로운 전환(just transition)과 전환관리(transition management)를 융합하여 정의로운 전환관리(just transition management) 개념 도입(Goddard·Farrelly, 2018; Caughman, 2020), 전환실패 사전예방 및 전환과정에 대한 참여계획 추진(Turnheim·Sovacool, 2020; Pel, 2021) 중요
- 이와 유사하게 정의로운 전환과 정의로운 설계(design for transitions) 개념을 접목할 수 있는데, 정의로운 설계는 사회적 혁신을 위한 사회적 실천과 구상으로 지배적 비전에 맞서 탈탄소 사회로의 전환 관련 포괄적, 재구성적, 정치적, 동원적 개입을 의미함(White, 2019)
- 전환 연구에 그림시안 개념을 적용한 사례(Ford·Newell, 2021), 지속가능성 전환론과 전략관계적 국가론의 결합을 시도하고 국가의 enabling transitions/hindering transitions 권력 행사의 조건을 탐색하는 사례(Silvester·Fisker, 2023)에도 주목

전환의 방향성과 다층적 의미

- ❖ 전환의 속도, 폭, 깊이, 그리고 이들 사이의 긴장과 상호작용(Andersen et al., 2023)
- ❖ 전환의 목표, 부문, 방식(Andersson·Hellsmark, 2024)
- ❖ 정치의 고전적 정의(who gets what, where, when, how, and why) 재해석(de Graaff et al., 2025)

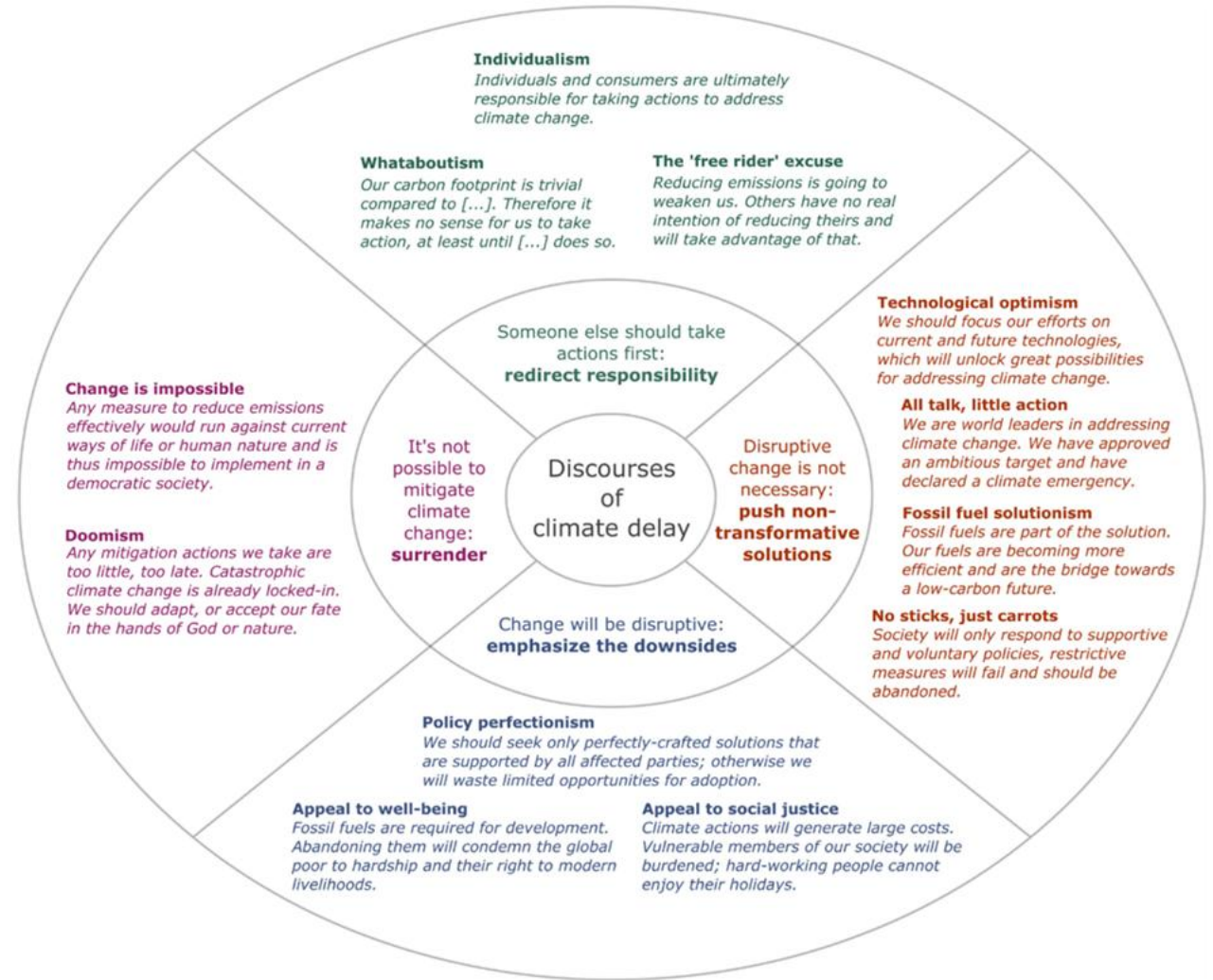
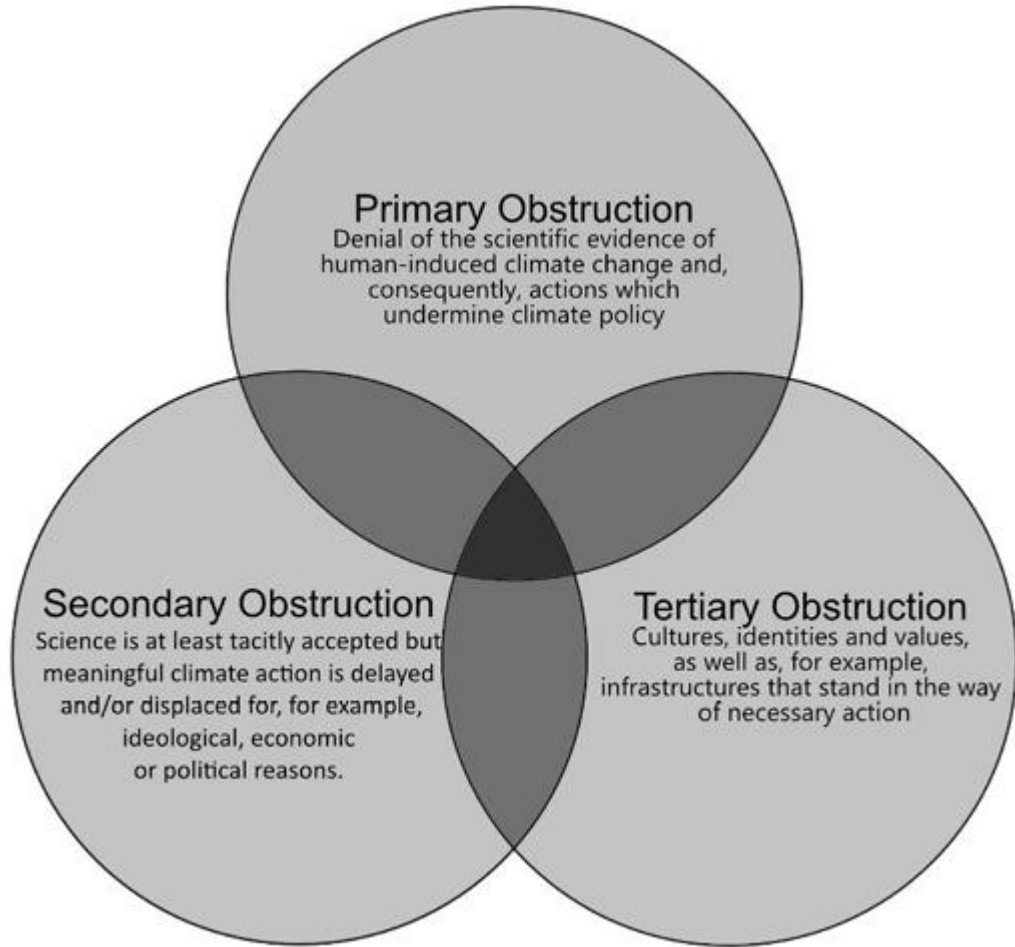


전환과학, 전환운동, 전환정치의 격차(gap)

- ❖ 기후위기가 환경적, 경제적, 정치적, 문화적 변화 과정과 상호 연결되어 있고, 규범, 믿음, 가치, 세계관, 감정과 내러티브와 밀접하게 연관되어 있다고 인식하는 기후변화에 대한 통합적 담론(integrative discourse on climate change)을 통해 인간이 다른 인간과, 환경과, 미래 세대와 어떻게 관련되는지 더 깊게 분석하도록 함. 생물리학적 담론(biophysical discourse)과 비판사회 담론(critical social discourse) 등을 포괄하는 통합적 관점은 기후변화라는 우산 아래서 해당 주제와 이슈를 넓힘. 이런 접근은 다양한 관점의 통합이 기후변화라는 지구적 도전에 대한 새로운 방식의 해결책들을 검토하고 실행하는 데 도움이 됨(O'Brien·Leichenko, 2019)
- ❖ 기후변화, 코로나19, 저성장 및 사회양극화 등 복합위기에 처한 불확실성의 시대에 전환정치(transition politics)는 위기를 기회로 삼아 미래지향적인 실험과 학습의 공간을 구상하고 실천해야 함(Scoones·Stirling, 2020)
- ❖ 기후 관련 배출/생산격차(Emission Gap/Production Gap) 이외 다양한 수준의 전환 격차 확인 및 극복 방안 중요(이정필, 2015)

구분	격차 극복 방향
목표의 격차	정부, 지방정부, 시민사회 간의 정치적 입장 차이, 상이한 비전과 목표 일치
책임성의 격차	행위자·당사자들 사이에 공적 결정과정의 개입력과 영향력의 불균형 해소
행정적 격차	다양한 행정 수준에서의 수평적, 수직적 조정·거버넌스
정책적 격차	정책통합 원칙하에서 다양한 영역의 정책 분야들의 계획 수립과 사업 집행
정보의 격차	행위자·당사자들의 정보의 비대칭성과 데이터의 부족 해결
역량의 격차	충분한 인프라 확보와 행위자·이해관계자들의 역량 강화
재정적 격차	다양한 사업을 시행하는 데 불가결한 자원의 확보, 합리적 배분과 조정
시장의 격차	공공정책의 목표와 민간영역의 활동의 불일치 해소

기후 방해(Climate Obstruction)와 기후 지체(Climate Delay)



자료: Ekberg et al.(2022); Marschner et al.(2024); Harry et al.(2024); Brulle et al.(2024); Haas et al.(2025); Tienhaara-Green(2025)

자료: Lamb et al.(2020); Eskridge-Aldama(2025)

정의로운 전환의 전략 구상과 현황

- ❖ (광의의) 정의로운 전환은 전환의 조건을 마련하고 그것을 재생산하는 일련의 전환 과정이 요구됨
 - 전환 전략은 전환의 원칙을 (재)정립하는 가운데 현재 상태를 반영한 중점 과제 선정과 이를 위한 실현 방안의 동시적 구성이 다층적으로 뒷받침되어야 함. 전략은 제도적 전략과 사회운동적 전략으로 나눌 수 있음. 주체 형성과 아래로부터의 전환 전략을 추구하는 정치·사회세력화가 전환 동맹의 진지를 형성할 수 있으며, 저항(Resist), 탈환(Reclaim), 재구축(Restructure)을 실천할 수 있음(에너지기후정책연구소, 2012; 권승문·이정필, 2017; Burke·Stephens, 2017).

	제도적 전략				↔	사회운동적 전략				
구분	로비·청원·행정개입	입법·제도 개선	국민·주민 투표	법적 소송	선거공약·개입	공론화(제도적·사회적)	대중·지역 운동	전환 실험	대안 시나리오	적록동맹
효과 수준	낮음	높음	낮음	중간	높음	높음	높음(기본)	높음	높음	높음(기본)
활용 정도	중간	높음	낮음	낮음	높음	낮음	중간	낮음	낮음	낮음

자료: 권승문·이정필(2017) 수정
 주: 효과 수준과 활용 정도는 현재 상황에 맞게 다시 작성할 필요가 있음

기후시민의회의 주요 쟁점과 향후 과제 (1)

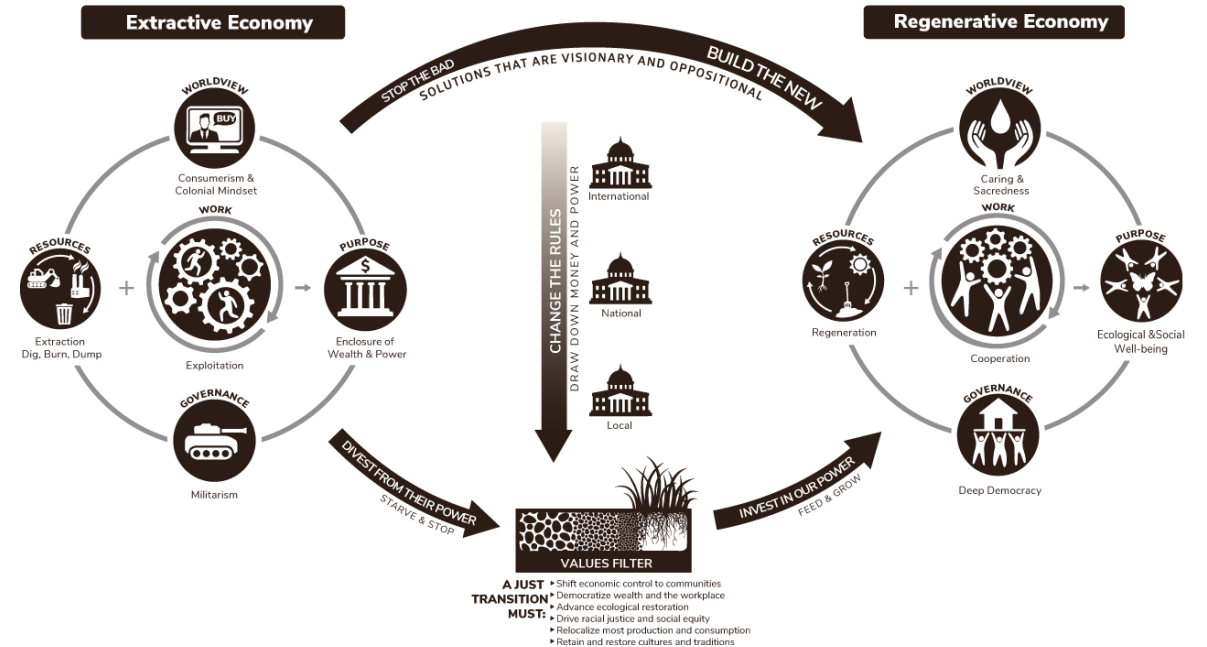
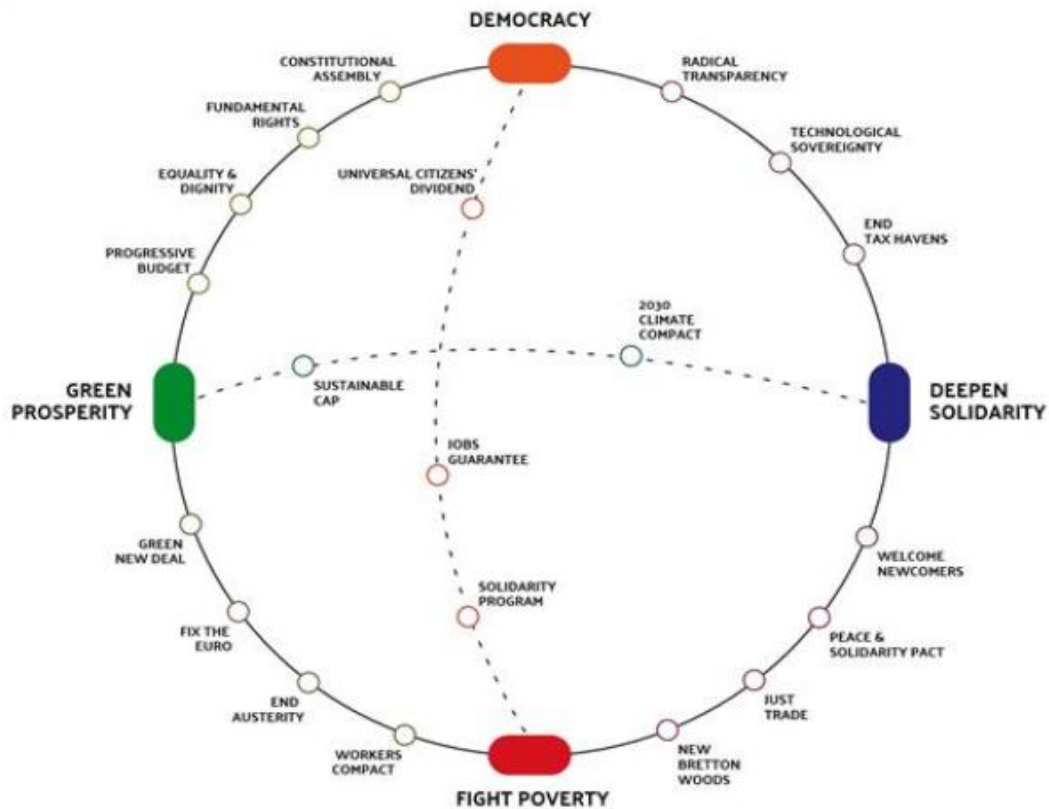
- ❖ 근시안(myopia)·단기주의(short-termism), 과학과 전문성이 활용되는 관행, 정치·경제권력의 영향력, 민중과 대의 정치인의 관계 등 여러 문제로 인해 대의 민주주의의는 기후위기를 효과적으로 대응하지 못하고 있음. 이에 대한 대안 중 하나로 기후시민의회가 중요하다는 판단 확산(Willis et al., 2022). 또는 mini-public(시민)과 legislative committee(엘리트)의 designed coupling 의미와 필요성(Hendriks, 2015)
- ❖ 현행 민주주의와 낡은 제도의 시간 리듬은, 한편에서는 인간의 경험을 초월해 행성적 수준으로 확대되고, 다른 한편에서는 기술 속도와 환경 영향이 압축적으로 가속화되는, 이렇게 시간대가 이중으로 뒤틀리는 기후위기 시대 및 인류세의 시간성과 충돌함. 따라서 기후위기로 초래된 시간적 지향성(temporal orientation)에 대해 기후정치 측면에 검토해야 함. 다양한 시간 리듬을 갖고 그에 맞는 민주주의 비전을 갖는 deliberative assemblies(기후시민의회), community organizing(지역사회 자립 실천), activist movements(멸종반란) 등 다양한 방식이 나타남(Ejsing, 2024)
- ❖ 그러나 기후시민의회의 경우, 시민 자격·능력(대표성과 숙의성), 대의제와의 관계 및 독립성(법제도적 근거), 의사결정 권한·범위, 정치 과정 영향력과 정치적 효능감, 정치적·법적 수용성 등 여러 쟁점 발생. 정치 과정에 대한 시민참여 활성화를 명분으로 하지만, 정당 체계와 선거 민주주의 신뢰 유지, 엘리트 정당 및 선거 민주주의를 정당화하는 수단으로서 시민의회를 활용한다는 문제 제기(Macq·Jacquet, 2023)

기후시민의회의 주요 쟁점과 향후 과제 (2)

- ❖ 무작위 추출 미니 공중의 참여 방식이 나름의 의미를 갖더라도, 속의 민주주의를 실현하는 여러 방식 중 하나일 뿐 속의·참여 민주주의의 최적의 기준이 될 수는 없음. 대표성과 속의성을 담보하는 다른 방법도 있으며, 특히 사회운동적, 체제 저항적 성격의 참여 민주주의가 다양한 공간에서 대안적 형태가 존재함(Willis et al., 2022)
- ❖ (추첨 기반의) 속의 민주주의에 긍정성이 있지만, 사회운동이 강력하게 뒷받침되고 속의형 참여 방식이 실효적이어야 함. 시민의회의 권한·권력과 구성·운영, 전문가·이해당사자의 역할 등이 중요한 과제임. 특히 의사결정 권력·권한의 스펙트럼(legislative, co-legislative, agenda-setting, consultative) 중 어느 위치에 있는가가 핵심적 이슈가 됨(Mulvad·Popp-Madsen, 2021)
- ❖ 따라서 기후 관련 법과 정책을 개선하는 데 의미 있는 성과를 일부 확인할 수 있지만, 제한적 반영이라는 한계 역시 주목해야 하고, 기후시민의회와 전통적 의사결정 과정의 관계를 성찰하는 계기로 삼아야 함(Duvic-Paoli, 2022)
- ❖ 내적 설계 쟁점(internal design characteristics)과 함께 기후시민의회를 둘러싼 정치적, 사회적, 제도적 맥락 및 거버넌스를 포괄하여 접근·평가하는 통합적 설계 쟁점(integrative design characteristics)에 주목해야 함(Boswell et al., 2023)
- ❖ 변화의 주체/공간 vs 여론 분포 확인? 기후시민의회의 정치적 영향력을 강화하고 민주적 잠재력을 실현하는 급진적 비전에 주목해야 함(Ejsing·Papazu, 2023). 나아가 “기후위기에 효과적으로 대응하는 데 부적절하다고 입증된 기존의 인간중심적 법률 및 제도적 구조의 내재적 한계를 넘어서는 것을 목표”로 하는 사물의 의회(Parliament of Things) 프로젝트(김환석, 2026) 참고

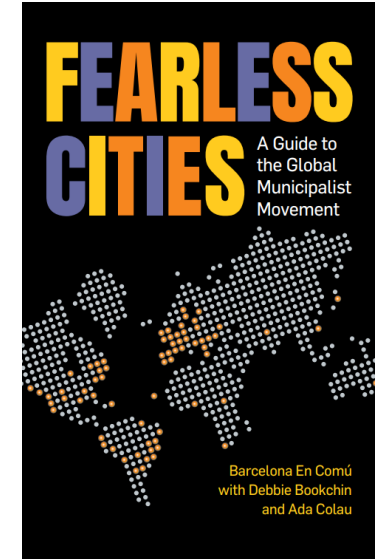
전환기 전략과 ‘전환국가’ 비전 탐색: 해외 사례(1)

- ❖ Blueprint for Europe’s Just Transition, 일종의 ‘탈성장 지향 그린뉴딜’ 종합구상(The Green New Deal for Europe, 2019)
- ❖ Climate Justice Alliance, 정의로운 전환/기후정의 설계(‘추출경제’에서 ‘생성경제’로 전환)

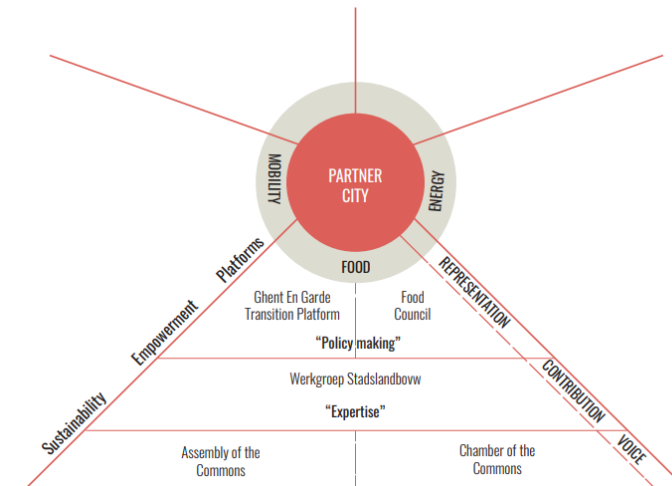


전환기 전략과 ‘전환국가’ 비전 탐색: 해외 사례(2)

- ❖ United Frontline Table(2020)은 보호(Protect), 교정·회복·복원·보상(Repair), 투자(Invest), 변형·전환(Transform)으로 대분류한 후에 주요 정책 대상과 수단들을 제시함
- ❖ Brecher(2019)는 미국에서 사회적, 정치적 쟁점으로 형성된 그린뉴딜을 둘러싸고 형성된 여러 쟁점들을 검토하고, 기후정의 및 정의로운 전환 진영이 취해야 할 18가지 그린뉴딜 실천전략을 제안함. 무엇보다 정책 프레임에 정부 동원(Mobilize government), 노동 동원(Mobilize labor), 자원 동원(Mobilize money and material resources)으로 구분함
- ❖ 정의로운 도시전환(Just Urban Transition)은 기존 환경정의, 기후정의, 에너지정의, 도시정의 원칙과 관점을 종합하여 도시 스케일에서의 정의로운 전환을 지향하는 개념으로 제시됨. 정의로운 도시 전환은 (1) 절차, 분배, 인정 관련 정의 원칙, (2) 변화 과정, 대안 미래, 정치적·구조적 갈등 해결에 초점을 둔 정의로운 전환 개념을 수용함(Hughes·Hoffmann, 2020)
- ❖ Just Transition Research Collaborative(2019) 역시 변혁적 정의로운 전환(transformative just transition) 관점에서 도시 전환을 제안함. 정의로운 전환(가치)과 전환관리(전략)를 결합하여 정의로운 전환역량(just transformative capacity)도 강조됨(Caughman,202)
- ❖ 도시 커먼즈 전환(urban commons transitions) 역시 급진적·개혁적 지향을 띠는데, 파트너 시티(partner city) 하에서 공공협력(public-commons collaboration)도 중요하게 검토할 수 있음(Bauwens·Niaros, 2017)



Fearless Cities Network



사회생태전환을 위한 공공협력 설계
(Bauwens·Niaros, 2017)

전환기 전략과 ‘전환국가’ 비전 탐색: 잠정적 미래 선택지 구상

- ❖ 최악의 시나리오(기후 파시즘/ 야만 상태)와 근거없는 낙관주의(탈동조화 decoupling 녹색자본주의/력서리 공산주의) 사이에서 선 ‘인류 세’/‘자본세’. ‘이론과 현실의 간극’과 ‘운동과 정치의 격차’ 속에서 전환동맹의 가능성 탐색. 경제성장주의 생산-분배 시스템의 역사특수적 정치경제모델(생태근대화/탈동조화), 전통적 복지국가의 지속가능성 의문 제기
- ❖ 단절적(ruptural), 틈새적(interstitial), 공생적(symbiotic) 변혁 전략의 결합. 사회권력 강화의 수 많은 경로와 전략적 비결정성(하나의 길은 존재하지 않는다)(에릭 올린 라이트, 2012). 정의로운 전환을 실현하는 국가의 역할(states of just transition)(Routledge et al., 2018). 전환적/생태적 공공성과 자율성 원칙에서 ‘국가의 민주화’ + ‘시장의 사회화’ + ‘대중의 정치주체화’(서영표, 2017) 통해 전면 재구성
- ❖ 심층적응(Deep Adaptation)은 회복력, 포기, 복원, 타협이라는 포스트 지속가능성 프레임을 제시함. 시점을 다소 늦추거나 피해를 일부 줄일 수 있더라도, 궁극적으로는 붕괴와 재앙 상황에서 지역공동체가 분열하지 않고 협력할 수 있는 다양한 방식과 실천에 관심을 기울임(벤델·리드, 2022). 심층적응 대신 변형적 적응과 감축을 포함하는 체제전환/심층전환으로 접근하는 것이 바람직함(이정필, 2022)
- ❖ ‘보호 중심 사회주의’/‘사회보호주의’(제르바우도, 2022), ‘녹색 민주주의 혁명’/‘좌파 포퓰리즘’(무페, 2022), ‘생태 사회주의적 민주 공화국’(장석준, 2022), ‘21세기 새로운 사회주의’(프레이저, 2023), ‘급진 민주적 실험주의’와(장훈교, 2021)와 ‘인프라 전환 운동’(장훈교, 2025) 등 참고. 이외 미래비전 2037-성장사회에서 성숙사회로 전환(국회미래연구원, 2022), 대전환기 국가 역할 재정립과 정부운영전략 탐색(경제·인문사회연구회, 2022) 등 참고
- ❖ (잠정적 합의) 국가 안에서-국가에 맞서서-국가를 넘어서는 전환 정치(transition politics in-against-and-beyond the state). 전환은 국가 안에서, 국가에 맞서서, 국가를 넘어서 존재함. ‘전환국가’는 다양한 권력관계의 적대와 경합 속에서 전환의 다양성(비전, 유형, 경로, 전략, 속도, 강도, 규모, 축소/확대 로드맵, 정책 패키지)을 전제/상정하는 녹색전환/체제전환/심층전환의 공유비전과 공통지반을 추구함

전환기 전략과 ‘전환국가’ 비전 탐색: 심층전환을 향한 전략적 캔버스

- ❖ Erik Olin Wright의 변혁론 활용해 탈성장 전략 제시, 나우토피아 실천(nowtopias; 자율적 공간과 대안적 실험), 비개혁주의적 개혁(제도와 정책 변경), 대항 헤게모니 형성(성장 패러다임에 맞선 민중권력 창출)(Schmelzer et al., 2022)
- ❖ Barlow et al.(2022)은 이를 보다 확장 변형하여 “탈성장을 위한 전략적 캔버스”를 제시한 바 있음. 녹색전환/체제전환/심층전환을 다차원적으로 추진하기 위한 전략적 기획과 실천의 꾸러미로 활용할 수 있음
- ❖ 탈성장 계획(degrowth planning) 또는 계획적 전환(planned transition)의 목표는 (1) 한계선과 우선순위 설정, (2) 민주적 참여 보장, (3) 노동의 재조직화와 노동시장 개편, (4) 생산방식과 경제구조 개편, (5) 사회적, 경제적 불안정 관리이며, 이를 통해 사회-생태적 조정(social-ecological coordination)이 강조됨(Durand et al, 2023). 그리고 탈성장의 틈새 전략과 자본주의 성장체제 대체 경로의 가능성(multi-level perspective)에 대해서는 Vandeventer et al(2019) 참조

변혁의 모드 \ 전략적 논리	해악 줄이기	구조를 넘어서기
틈새적 변혁: 자본주의 사회의 주변부, 일반적으로 권력이 지배하는 공간 외부에 새로운 형태의 사회적 임파워먼트를 구축하는 것을 포함한다	저항하기 (예: 기후정의 시위)	탈출하기/대안의 건설 (예: 광범위한 정치적 개입 없이 생태마을 운영 / 타인과의 네트워크 구축)
공생적 변혁: 궁극적으로 체제를 변혁하기 위해 기존의 제도적 형태를 변화시키고 현 체제 내에서 대중적, 사회적 권력을 심화시키는 것을 목표로 한다	길들이기 (예: 국가 탄소 배출량에 대한 절대 상한선을 설정하는 정책)	해체하기 (예. 장기적으로 대기업을 협동조합으로 만드는 정책)
단절적 변혁: 기존 제도 및 사회 구조와의 첨예한 대결 또는 단절을 추구한다(단기적이거나 특정한 장소에서 수행될 수 있음)	멈추기 (예: 불복종 행동)	타격하기 (예: 노동자의 공장 점거)

감사합니다