

한국 INDC 수립과정의 거버넌스 분석: 뉴질랜드와의 비교를 중심으로*

이동길**·윤순진***

2015년 파리에서 있었던 UNFCCC COP-21에서는 신기후체제 마련을 합의하였는데, 2014년의 리마합 의문에 따라 UNFCCC 회원국들은 온실가스 감축목표를 포함한 국가별 기여방안(INDC)을 총회가 열리기 전인 2015년 10월 1일까지 제출해야 했다. 이 연구에서는 다양한 선행연구에 대한 검토를 통해 분석틀을 설정한 후 한국의 INDC 수립과정의 거버넌스를 분석했을 뿐 아니라 거버넌스 분야에서 높은 평가를 받고 있고 국가 단위 배출권 거래제를 시행하는 유사성을 가진 뉴질랜드와의 비교검토를 수행하였다. 연구 방법으로는 문헌조사, 참여관찰, 심층면접을 활용하였다. 연구 결과, 한국 정부가 민관합동검토반을 장기간 운영하였다는 점은 긍정적인 부분이었으나, 감축목표 안 공개 이후 의견 수렴 방식은 상당히 미흡한 것으로 나타났다. 이러한 문제점은 뉴질랜드와의 비교에서 더욱 뚜렷이 확인할 수 있었다. 이후 기후변화 거버넌스에 있어서는 다음과 같은 개선이 필요하다: 첫째, 민관합동검토반 운영 자체는 바람직했지만 앞으로는 정보를 더 투명하게 공개해야 한다; 둘째, 보다 다양한 사회구성원들로부터 의견 수렴이 이루어져야 한다; 셋째, 여론 수렴 결과 반영 여부에 대해 뉴질랜드에서처럼 따로 문서를 발간하여 보다 상세히 공개할 필요가 있다; 넷째, 공론화 단계에서 전제조건, 배출전망, 분석모형과 관련한 자료를 폭넓게 공개해야 한다.

주제어: 기후변화, 온실가스 감축목표, 거버넌스, 뉴질랜드, 심층면접

I. 서론

인류는 이미 기후변화로 인해 많은 피해를 입고 있으며, 심지어는 생존까지도 위협받고 있다. 기후변화는 대기 중 온실기체 농도 증가로 인해 발생하게 되는데, 이는 대부분 화석연료 소비의 증가나 토지 이용 변화 등 인간의 사회경제적 활동에 따른 것이다(IPCC, 2014). 기후변화는 다른 많은 환경문제들과는 달리 특정 지역에서의 원인물질 배출이 모든 지역에 영향을

* 이 글은 윤순진의 지도로 이동길이 쓴 서울대학교 석사논문을 수정·보완하여 발전시킨 것으로, 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2014S1A3A2044381).

** 제 1저자, 온실가스종합정보센터 전문위원(starlitgil@korea.kr)

*** 교신저자, 서울대학교 환경대학원 환경계획학과 교수, 환경계획연구소 겸무연구원, 아시아에너지환경 지속가능발전연구소(AIEES) 겸무연구원(ecodemo@snu.ac.kr)

미치는 전 지구적 문제로, 해결을 위해서는 전 지구적인 대응이 필요하다. 이런 상황 속에서 국제 사회는 1992년 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 채택한 이후 기후변화 대응을 위해 지속적으로 협상해왔다.

1992년 유엔기후변화협약이 채택되어 1994년 발효된 이후, 1995년 베를린에서 열린 제1차 당사국총회(Conference of Parties, COP)를 시작으로 매년 1회 당사국총회가 개최되고 있다. 1997년에 일본 교토에서 있었던 제3차 당사국총회에서는 부속서 I 국가들(Annex I Parties)로 불리는 선진국들을 대상으로 2008년에서 2012년까지의 온실가스 감축목표를 설정한 교토의정서(Kyoto Protocol)가 채택되었고 우여곡절을 거친 끝에 2005년 2월에 발효되었다(윤순진, 2014; 이정석 외, 2014).

2009년에 덴마크 코펜하겐에서 있었던 제15차 당사국총회에서는 교토의정서의 효력이 끝나는 2012년 이후의 새로운 기후변화 대응 체제의 마련을 위해 논의하였지만 합의에 실패하였다(윤순진, 2014; 정서용 2014). 이후 2010년 칸쿤 총회(COP-16), 2011년 더반 총회(COP-17), 2012년 카타르 총회(COP-18), 2013년 바르샤바 총회(COP-19)를 거치면서 교토체제를 2020년까지 연장하기로 하고, 2020년 이후에는 유엔기후변화협약의 모든 당사국들이 참여하는 신기후체제를 마련하기로 합의하였다.

2014년에 페루 리마에서 있었던 COP-20에서는, 신기후체제 마련을 위해 2015년 말 프랑스 파리에서 개최될 예정으로 있었던 COP-21에 대비하여 2020년 이후 ‘각국의 자발적 기여방안(Intended Nationally Determined Contributions, INDCs)’을 제출할 준비가 된 국가들은 2015년 3월 말까지, 그렇지 않은 국가들은 COP-21이 개최되기 훨씬 이전에 제출하기로 결정하였다. 현실적으로 각국 정부는 늦어도 2015년 10월 1일까지는 INDC를 유엔기후변화협약 사무국에 제출해야 했다. INDC에는 온실가스 감축목표가 포함되어야 하며, 희망하는 경우에는 적응에 관한 내용도 포함하도록 하였다. 또한, 리마합의문에 따라 제출한 감축목표가 국가별 상황을 고려할 때 의욕적이고 공정한지, 협약의 목적달성에 기여하는지에 대하여 설명하도록 하였다. 그리고 감축목표는 후퇴방지(no back-sliding)의 원칙에 따라 현재의 감축행동을 넘어서는 강화된 수준으로 설정하기로 하였다.

온실기체 감축목표를 설정하는 것은 개별 국가가 기후변화 완화에 있어 국제사회에 얼마나 기여할 것인지를 정하는 일이므로 국제사회의 시각을 무시할 수 없다. 또한 온실기체는 거의 모든 사회 영역에서 배출되고 있기 때문에 온실기체 감축목표는 사회 구성원 모두에게 영향을 미친다. 특히 산업계의 경우 상당량의 에너지를 소비하면서 온실기체를 다량 배출하고 있기 때문에 온실기체 감축목표 수립에 상당히 민감할 수밖에 없다.

이처럼 온실기체 감축목표는 사회 여러 분야에 영향을 미치는 중요한 사안이기 때문에 다양한 이해관계자들의 입장을 충분히 반영하여 설정되어야 한다(윤순진, 2009). 실제로 온실기

체 감축목표 설정에 다양한 주체들이 입장 차이를 보이는데, 그간 정부, 산업계, 시민사회의 세 주체가 온실기체 감축목표 설정과정에서 각자의 입장에서 대립해왔다. 2009년에 있었던 2020년까지의 온실기체 감축목표를 수립하는 과정에서도 이처럼 세 주체가 입장 차이를 보였으며(윤순진, 2009), 2015년에 있었던 2030년까지의 온실가스 감축목표를 수립하는 과정에서도 그 양상이 크게 다르지 않았다(윤순진, 2015a).

온실기체 감축목표 설정 작업은 기후변화라는 정책문제를 해결하기 위하여 정부가 달성하여야 할 목표를 설정하는 것으로서(남궁 근, 2009), 관련 정책이 정당성을 인정받고 효과적으로 추진되려면 기후변화 정책의 핵심목표인 감축목표 결정과정에 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있어야 한다. 다양한 이해관계자들이 정책결정과정에 함께 참여하는 경우, 정책 수립 이후에 정책의 수용성이 높아지게 되어 정책 추진이 보다 원활해질 수 있게 되는데 이는 감축목표 설정과정에도 적용될 수 있다. 특히 기후변화 문제의 경우 사회 여러 당사자들 모두가 온실가스 감축 의지를 가지고 참여하여야 비로소 해결이 가능하기 때문에 감축목표 결정과정에 다양한 이해관계자들이 참여하는 거버넌스가 제대로 이루어지는 일은 매우 중요하다(윤순진, 2009). 그렇다면 한국의 신기후체제 수립을 위한 INDC 수립과정은 거버넌스의 관점에서 어떻게 평가될 수 있을까?

INDC 수립과정을 비교적 자세하게 공개한 국가로는 국제적으로 거버넌스 분야에서 높은 평가를 받고 있는 뉴질랜드가 있다. '새로운 세계 거버넌스를 위한 포럼(Forum for a new World Governance, FnWG)'에서는 2008년과 2011년에 세계 179개국을 대상으로 거버넌스 순위를 매겼는데 뉴질랜드가 각각 8위와 6위를 차지하여 상위권에 올랐다. 반면에 한국은 각각 40위와 34위로 평가되었다. 거버넌스 분야에서 높은 평가를 받고 있는 뉴질랜드에서는 INDC 수립과정이 어떻게 진행되었고, 한국의 INDC 수립과정과 비교해보면 어떤 차이가 있을까? 게다가 전 세계적으로 국가 단위로 배출권 거래제도를 시행하고 있는 국가는 2015년 현재 한국과 뉴질랜드 두 국가뿐이다. 두 국가는 여러 측면에서 차이점이 많이 있지만 배출권 거래제를 국가 단위에서 시행한다는 점에서는 공통적이다(이해정, 2015).¹⁾ 뉴질랜드에서는 2008년에 산림 분야를 대상으로 국가 단위 배출권 거래제도를 시행하였고(김의경 외, 2008), 2010년부터는 산업부문까지 적용 대상을 확대하였다(이해정, 2015). 한국보다 7년 앞서서 뉴질랜드가 전국적으로 배출권 거래제를 도입하는 과정에서 이해관계자들 간의 갈등이 있었을 것이고 조정 과정을 겪었을 것이다. 뉴질랜드는 한국을 제외하면 국가 단위로 배출권 거래제를 시행하는 유일한 국가로서 기후변화 대응과 관련해서 한국의 주요한 비교 대상 국가로서의 의미

1) 유럽에서는 배출권 거래제를 2005년부터 시작하였는데 개별 국가를 단위로 하지 않고 EU를 대상으로 해서 31개국이 참여하고 있다. 미국, 중국, 일본의 경우에는 지역 단위로만 배출권 거래제를 실시하고 있다. 국가 단위로 배출권 거래제를 시행하고 있는 경우는 뉴질랜드와 한국뿐이다.

를 가진다고 볼 수 있다. 따라서 뉴질랜드와의 비교는 한국에 의미 있는 시사점을 제공해 줄 수 있을 것이다.

이 연구에서는 2015년에 있었던 한국의 INDC 수립과정을 거버넌스의 관점에서 평가해 보고자 한다. 특히 주요한 이해관계자라고 할 수 있는 시민사회계와 산업계 등이 논의 과정에 참여하였는지, 참여하였다면 어떠한 방식으로 참여하였는지를 선행연구 검토를 통해 도출한 분석틀을 토대로 살펴본다. 다음으로 뉴질랜드의 INDC 수립과정을 거버넌스적 측면에서 살펴보고 이를 한국 사례와 비교 분석한다. 이러한 작업을 통해 시사점을 도출함으로써 향후 5년마다 감축목표를 재설정하는 과정에서 더 나은 기후변화 거버넌스를 실현하는 데 기여할 수 있을 것이다.

II. 이론적 배경과 분석틀

1. 거버넌스 이론과 기후변화 거버넌스 관련 선행연구 검토

거버넌스 패러다임은 1970년대에 발생한 두 번의 석유파동과 스태그플레이션으로 인해 정부의 국정관리 능력에 대한 의문이 증폭되면서 출현하여 시간이 지남에 따라 개념이 변화해왔다(은재호·이광희, 2009). 1970년대에는 국가 중심, 1980년대에는 시장 중심, 1990년대에는 시민사회 중심 거버넌스의 접근을 취하다가 국가, 시민사회, 시장이 수평적 관계에서 상호작용하는 네트워크 거버넌스가 필요하다는 인식으로 발전해왔다(은재호·이광희, 2009). 또한 거버넌스는 국제적, 국가적, 지방적 차원 등 다양한 차원에서 다루어지기 때문에 일관되거나 고정적인 개념이라기보다는 맥락에 따라 다양한 개념으로 이해되어왔다.

이처럼 거버넌스라는 개념은 시간에 따라 변화해왔고, 다양한 차원에서 널리 사용되지만 대체적으로 정부와 사회조직 사이의 새로운 상호작용 형태로, (지방)정부, 기업, 시민단체 등 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크 기반의 정부업무 처리방식으로 이해할 수 있다(남궁근, 2009). 즉 거버넌스는 공공문제나 사회문제 해결에 정부 이외의 주체의 참여가 확대된 방식으로 이해할 수 있으며(고재경·황원실 외, 2007), 정부의 일방적인 통치에서 벗어나서 정부, 기업, 시민사회의 세 주체가 협의하고 합의하는 과정을 통해 주어진 과제를 풀어나가는 협치로 볼 수 있다(윤순진, 2005). 다양한 이해관계자들의 참여와 협력이 기반을 두는 거버넌스적 접근을 통하여 정책을 결정할 경우, 참여 주체들의 의견이 적절히 반영됨으로써 정책 수용성이 높아지고 그 결과 정책의 정당성과 효과성이 높아질 수 있다(윤순진, 2005). 다른 정책주체들의 참여와 논의 없이 중앙정부가 독점적이고 배타적인 의사결정 주체로서 결정-공표-방어

(Decide-Announce-Defend, DAD)하는 방식은 더 이상 정당화되기 어려우며 사회의 정책수용성만 떨어뜨리는 결과를 낳는다.

거버넌스 시대의 국가 권력은 세 방향으로 이동, 분산해 가는 경향이 있다(Pierre and Peters, 2000). 첫 번째 방향은 위로의 이동이라 불리는데 국제행위자와 조직으로 이동해가는 것이다. 두 번째 방향은 아래로의 이동으로 광역이나 도시, 지역, 공동체로 향하는 것이다. 세 번째 방향은 밖으로의 이동이라 하는데 국가로부터 상당한 재량을 위임받아 운영되는 제도와 관련된다. 사실 이러한 변화는 국가권력의 축소나 약화를 의미하기보다 국가권력이 변화된 환경에 적응하는 방식이라 할 수 있다. Pierre와 Peters(2000)에 따르면, 거버넌스를 통해 국가권력이 세 방향으로 이동 분산되지만 사회에 대한 공적 통제력은 감소하는 게 아니라 오히려 증가된다. 자본이 지구적으로 이동하고 시민사회가 성장하며 분권화가 진행됨으로써 정책환경이 변화되었다. 국가가 이러한 환경 변화를 제어할 수 없다면 변화된 환경을 인정하고 변화의 틀 속에서 제도와 기구, 조직들 간 관계를 조율하고 조정해 나갈 때 달성하고자 하는 목표를 보다 융통성 있는 방식으로 실현할 수 있는 것이다(윤순진, 2005). 그렇기 때문에 거버넌스적 접근을 통해 다양한 정책행위자들의 참여가 이루어질 때 정책의 정당성과 효과성이 높아질 수 있다.

기후변화 정책을 수립하는 과정에서도 거버넌스적 접근이 상당히 중요하다. 기후변화는 다른 환경 문제와는 달리 원인과 결과 간에 더 긴 지체효과를 보이며, 형평성 문제와 연계되어 있고, 온실기체 배출을 줄이기 위해 사회 구성원 전체가 나서야 하며 기후변화 대응정책이 모든 사회구성원에게 영향을 미치기 때문이다(윤순진, 2009). 이러한 기후변화 문제의 특성으로 인하여 기후변화 대응 정책의 수립과 이행 과정상에서 국가 내 이해관계자 간에 갈등이 야기될 가능성이 크기 때문에 보다 많은 사회구성원들이 기후변화 대응 관련 정책결정과정정에 참여하는 보다 적극적인 거버넌스 체제가 요구된다(윤순진, 2009).

때문에 국내에서도 기후변화 정책과 거버넌스 관련 연구들이 진행되고 있다. 먼저 윤순진(2009)은 이 연구의 관심과 유사하게 2009년에 진행되었던 우리나라 중기 온실가스 감축목표 설정과정정에 대해 참여자의 범위와 참여 방식, 의사 결정 방식 등을 비판적으로 검토하면서 향후 기후변화 대응 과정에서는 보다 다양한 사회구성원들이 논의에 참여할 수 있는 거버넌스적 접근을 취해야 함을 제안하였다. 이상현 등(2009)은 기후변화 대응이 국가별 상황에 따라서 달라질 수 있으므로 우리나라 실정에 맞는 기후변화 거버넌스 모델을 마련하기 위하여 국내외 사례를 분석하고 어떠한 담론에 따라 기후변화 거버넌스가 이루어지고 있는지를 살펴본 후 정책적 시사점을 제시하였다. 기후변화 대응을 위한 거버넌스 구축과 관련하여 평가항목을 바탕으로 살펴보려 했던 연구도 있다. 박창근 외(2009)는 기후·환경거버넌스 개념을 토대로 국내외 사례연구를 실시하여 새로운 거버넌스 구축을 위한 방향을 제시하였는데, 이 연구에서는

상호신뢰, 위원 구성, 정보공개, 시민참여 등이 중요한 요소로 나타났다. 고재경·황원실(2007)은 기후변화가 전 지구적인 환경문제임에도 불구하고 지역별로 다른 양상으로 전개될 수 있기에 지역 단위에서의 환경거버넌스가 중요하다는 사실을 강조하면서 신뢰, 네트워크, 참여, 정보에 대한 접근성 등을 지역 환경거버넌스 평가지표로 제시하였다.

기후변화가 갈수록 심각해지고 기후변화 대응을 위한 국제사회의 노력 또한 강화되고 있기에 기후변화는 더욱 중요한 국가 정책의제가 될 가능성이 높다. 또한 기후변화 대응 정책이 다양한 사회갈등을 야기할 가능성 또한 높기 때문에 보다 다양한 행위자들이 거버넌스에 참여하는 것이 무엇보다 중요하다. 보다 나은 거버넌스를 위해서는 이제까지 진행된 정책수립과정에서 거버넌스가 잘 이루어졌는지 평가하는 사례 연구를 통해 정책 환류가 이루어져야 한다.

이 연구에서는 바로 그러한 필요에 관심을 두고 2015년에 있었던 2030년까지의 국가 온실기체 감축목표 설정과정에서 거버넌스가 잘 이루어졌는지 평가하고자 한다. 이를 위해 먼저 선행연구를 참고하여 거버넌스의 적절성을 평가할 분석틀을 구축하고, 그 틀에 따라 2015년에 있었던 온실가스 감축목표 설정과정에서의 거버넌스를 평가한다. 국내 선행연구들의 경우 환경 및 기후변화 관련 거버넌스 분석틀을 만든 연구(고재경·황원실, 2007; 박창근 외, 2009)와 에너지와 기후변화 정책형성과정에서 거버넌스가 잘 이루어졌는지 살펴본 연구(윤순진, 2005; 윤순진, 2009)는 존재하지만 거버넌스 평가를 위한 분석틀을 구축한 후 이에 따라 실제 사례를 취하여 거버넌스를 분석·평가한 연구는 시도되지 않았다. 또한 기후변화 정책 수립과정에서의 거버넌스에 대한 국가간 비교 연구도 존재하지 않는다. 이 연구에서는 기존에 논의되었던 거버넌스 평가 항목을 정리하여 분석틀을 구성하고 이를 기초로 분석을 진행하면서 거버넌스 분야에서 좋은 평가를 받고 있으면서 우리나라와 마찬가지로 국가 차원에서 배출권 거래제를 실시하고 있는 뉴질랜드와의 비교 연구를 시도함으로써 선행연구들과의 차별화를 시도하였다.

2. 연구의 분석틀

거버넌스가 어느 정도로 실현되었는지 평가해보기 위해서는 평가항목으로 구성된 분석틀이 필요하다. 이 연구에서는 대표적인 국내의 선행연구를 검토하여 각 연구에서 채택한 거버넌스 평가항목을 확인하였다. 이를 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 국내외 연구의 거버넌스 평가항목

선행연구	평가항목
WRI(2002)	공공 참여를 위한 법·기관의 일반적 조건, 정보에 대한 접근성, 의사결정에서의 참여 , 참여를 위한 역량 배양 노력
WB(2008)	참여와 책임성 , 정치 안정과 폭력 부재, 정부 효율성, 규제의 질, 법의 지배, 부패 통제
UNDP(2014)	의사결정에서의 참여, 투명성과 대중의 정보 접근 , 효율적이고 책임 있는 국가 기관, 부패 다루기와 불법 금융 흐름 억제, 정의와 법의 지배, 폭력 억제와 초국가적 조직범죄의 방지
고재경·황원실(2007)	참여, 정보에 대한 접근성 , 신뢰, 네트워크, 환경규범, 리더십, 자원, 제도, 역량배양
박창근 외(2009)	시민참여, 정보공개 , 위원구성, 예산지원, 사무국, 의제설정, 운영독립, 보고서작성, 상호신뢰, 제도적 인 중재, 자치역량, 리더십, 유인요소

선행연구를 살펴본 결과, 거의 대부분 ‘참여’와 ‘정보 공개’를 거버넌스의 주요 평가항목으로 포함하고 있었다. 참여는 사회 구성원이 자신과 관련이 있거나 공동의 이익에 관련된 의사결정 과정에서 자신의 이해관계나 가치를 반영하기 위하여 영향력을 발휘하는 것을 말하며(고재경·황원실, 2007), 거버넌스는 본질적으로 다양한 정책주체들의 참여를 기초로 하기에 참여는 거버넌스의 기본 요소가 된다. 거버넌스에서 참여가 진정한 가치를 발휘할 수 있으려면 참여자들이 정보에 입각해서 판단하고 결정할 수 있어야 한다(윤순진, 2006). 정보 공개는 거버넌스의 성공과 실패를 좌우하는 핵심적인 요인으로, 정보 공개 정도가 높을수록 정책 주체들의 적극적인 참여가 가능해진다(박창근 외, 2009). 정보 공유를 통해서 참여자들은 의사결정의 자율성과 독립성을 보장받을 수 있으며, 궁극적으로 정보 공개는 정부에 대한 신뢰에 큰 영향을 미친다(고재경·황원실, 2007). 그렇기 때문에 성공적인 거버넌스에 있어서 정보에 대한 접근성은 기본적이면서도 필수적인 요소라 할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 참여, 정보 공개를 거버넌스 분석을 위한 평가 항목으로 선정하였다.

그렇다면 참여와 정보 공개 여부는 어떤 기준으로 평가해야 할까? 우선 앞서 살펴본 국내외 사례들에서 제시된 내용과 이 연구의 목적을 고려하여 하위평가항목을 결정한 후 평가기준을 마련하였다. 먼저 ‘참여’의 경우 다섯 개의 하위평가항목으로 나눌 수 있다. 참여의 의미는 참여의 기회를 얼마나 많이 부여했는가, 얼마나 많은 행위자들이 참여하도록 했는가, 참여 과정을 통해 제시된 의견이 실제 정책에 얼마나 잘 반영되었는가와 연결되어 있다. 따라서 다음과 같은 하위평가항목으로 구성하였다: 첫째, 정부의 온실기체 감축목표 설정 과정에 있어서의 의견수렴기간; 둘째, 의견수렴과정에 참여한 이해관계자의 범위; 셋째, 의견 수렴 방식; 넷째, 일반 국민이 자유롭게 의견을 개진할 수 있는 기회 부여 여부; 다섯째, 의견 수렴과정에서 이해관계자들과 일반국민이 제시한 의견의 최종 결정 반영여부이다. 넷째와 관련해서 부연하자면, 일반 국민은 기후변화와 같은 전문영역에 대해 상대적으로 전문지식이 부족할 수밖에

없기 때문에 일반 국민들의 의견을 그대로 반영하는 것은 무리가 있지만 정책 수용성을 높이기 위해서는 일반 국민이 의견을 자유롭게 표출할 수 있는 환경이 조성될 필요가 있다. 다섯째 하위평가항목의 경우 온실기체 감축목표 설정과정에서 산업계와 시민사회계가 극명하게 대립하여 양쪽 의견을 모두 반영하기가 어려우므로 문헌 검토를 통해 정부가 각계 의견 반영을 위하여 어떠한 노력을 하였는지 살펴보는 것으로 하였다.

다음으로 ‘정보 공개’ 항목은 총 세 개의 하위평가항목으로 구성하였다: 첫째, 공론화 단계에서 공식적으로 공개한 자료의 종류와 내용; 둘째, 정보의 공개시점; 셋째, 거버넌스의 진행과정과 진행방식의 자료화와 공개 여부이다. 두 번째 하위평가항목인 정보 공개 시점의 경우 INDC 수립과정을 다루고 있으므로 INDC 수립과 관련된 정보를 공개한 시점으로부터 INDC를 최종적으로 결정하여 제출한 시점까지의 기간이 어느 정도인가가 핵심이 된다. 이러한 내용을 표로 정리 요약하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 거버넌스 분석틀

항목	하위평가항목	질문	평가 방법
참여	의견수렴기간	정부의 의견수렴기간은 얼마 동안이었는가?	문헌 검토, 심층면접
	참여자의 범위	어떤 이해관계자까지 참여가 보장되었나?	문헌 검토, 심층면접
	의견수렴방식	의견수렴의 방식은 어떠한가?	공청회, 여론조사 등의 개최 여부와 횟수
	일반 국민의 의견 제시 기회	일반 국민이 자유롭게 의견을 표출할 기회가 주어졌는가?	의견수렴 기회 제공 여부 (O, X)
	의견 반영 노력	이해관계자들과 국민의 의견을 반영하려고 노력했나?	문헌 검토
정보 공개	의견 수렴 시 공개 자료	의견 수렴 과정에서 어떠한 자료를 공개하였는가? (정보의 공개는 충분하였나?)	공개 자료 검토
	정보 공개 시점	정보를 언제 공개하였는가?	INDC 제출일과의 시차
	의견 수렴 과정 자료화	거버넌스 과정은 자료화되어 공개되었는가? (공공협의과정의 결과가 보고서로 작성·공개되었나?)	자료화 문헌 확인

III. 연구 방법

이 연구에서 활용한 연구방법은 크게 문헌조사와 참여관찰, 심층면접이다. 각각의 연구방법이 장단점을 가지고 있는 만큼 각 연구방법의 장점을 최대한 살리면서 단점을 보완할 수 있는 방향으로 연구를 진행하였다.

1. 문헌조사

문헌조사는 문헌에서 얻은 자료를 기록하고 분석하는 연구방법으로 공·사기관의 기록, 일기·편지와 같은 개인문서, 신문 기사, 연구 자료 등이 문헌조사의 대상이 된다. 문헌조사는 조사대상을 직접적으로 접촉할 필요가 없고, 장기간에 걸친 추세를 연구하기에 유리하며, 상대적으로 낮은 비용으로 질 높은 자료를 얻을 수 있는 장점이 있다(최명선 외, 2008). 그러나 공정하게 기록되어 있지 않을 경우 편향이 발생할 수 있고, 기록이 되어 있지 않거나 비밀인 경우 조사가 불가능하며, 비언어적인 특성을 알 수 없다는 단점이 있다(최명선 외, 2008). 이러한 한계점을 보완하기 위해 이 연구에서는 참여관찰과 심층면접을 추가적으로 활용하였다.

이 연구에서는 한국 사례의 경우 UNFCCC에 제출한 INDC, 온실가스 감축목표 수립과 관련한 논문과 연구 보고서, 정부 공청회 자료, 국회 토론회 자료, 산업계와 시민단체 주최 토론회나 세미나 등의 자료집, 산업계와 시민단체의 보도자료와 성명서, 온실가스 감축목표 관련 신문기사 등을 살펴보았다. 또한, 뉴질랜드 사례의 경우 정부 홈페이지에 게시된 ‘뉴질랜드 기후변화 목표: 논의 문서(New Zealand’s Climate Change Target: Discussion Document)’, ‘뉴질랜드 기후변화 목표: 협의 응답의 요약(New Zealand’s Climate Change Target: Summary of consultation responses)’, ‘뉴질랜드 INDC: 내각 문서(New Zealand’s intended contribution to the new global climate change agreement: Cabinet paper for public release)’, 공공협의과정에서 일반 국민 및 단체의 의견이 담긴 제출문서(submission), ‘뉴질랜드의 2020년 이후 기후변화 대응 기여 선택지에 대한 일반균형분석(A General Equilibrium Analysis of Options for New Zealand’s post-2020 Climate Change Contribution)’, ‘뉴질랜드의 2020년 이후 기후변화 대응 기여의 경제 영향 모델링(Modelling the economic impact of New Zealand’s post-2020 climate change contribution)’ 등을 주요 분석 대상으로 하였다.

2. 참여관찰

참여관찰이란 연구자가 연구 대상의 주변 상황에 초점을 두고, 현장의 상황이나 주변 사람들과의 상호작용, 관찰 대상의 행동이나 사건 등을 분석하는 방법이다. 이를 통해 연구자는 연구대상을 직접적으로 관찰하여 다양한 현상과 의견을 포착하거나 확인할 수 있으며, 연구 대상자들이 제공하는 정보를 보다 쉽게 또 맥락을 고려하여 해석할 수 있다(조성남 외, 2011). 연구자가 직접 관찰을 하므로 연구대상자의 기억에 의존하지 않아 타당성 확보가 가능하다는 장점이 있으나, 다만 연구자가 때때로 연구 대상 집단에 동조되어 중립적인 관찰이 어려울 수 있다는 단점이 있다. 이 연구에서는 이러한 한계를 극복하기 위하여 관찰 내용의 일부를 녹취하고 반복적으로 청취하며 전사하여 중립성을 확보하고자 노력하였으며, 참여관찰 외에도 문헌

조사와 심층면접을 적절히 활용하여 이를 보완하고자 하였다.

이 연구에서는 정부 주최의 공청회, 국회 주최의 토론회, 시민사회와 산업계 주최의 토론회, 심포지엄, 집담회 등을 INDC 수립과정과 연관된 현장의 상황이나 사건들을 관찰하기 위한 참여관찰 대상으로 하였다. 참여관찰을 통해 무엇이 핵심 쟁점으로 논의되는지, 누가 주요 행위자이며 주요 행위자들이 어떤 입장을 어떤 논리로 주장하는지 파악함으로써 심층면접 피면접자들을 선정하고 심층 면접 질문지를 구성할 수 있었다. 이 행사들은 모두 2014년 COP-20 이후부터 한국의 INDC 제출일인 2015년 6월 30일 이전에 개최되었으며, 행사 주최(주관) 기관은 정부, 국회, 시민사회단체 등으로 다양했지만 대부분 2030년 온실기체 감축목표 설정에 관해 정부, 시민사회, 산업계 등의 입장을 듣고 토론하는 방식으로 진행되었다. 참여관찰이 이루어진 구체적인 행사는 <표 3>과 같다.

<표 3> 참여 관찰이 이루어진 INDC 수립 관련 행사

일자(2015년)	주최(주관)기관	행사명
2월 12일	기후변화행동연구소	Post-2020 국가 감축목표에 대한 시민사회의 제안
4월 3일	기후변화센터	신기후체제 협상 대비를 위한 자발적 기여(INDCs)의 성공적 준비 전략
4월 21일	기후변화행동연구소	COP21 대응을 위한 시민사회단체 간담회: 파리로 가는 길, 무엇을 준비할 것인가?
4월 28일	국회의원 길정우 (전국경제인연합회)	Post-2020 온실가스 감축목표 설정 시 고려사항과 국가 협상전략 토론회
5월 20일	국회기후변화포럼	Post-2020 마련을 위한 사회적 공론화: 파리협상의 길목에서, 우리의 준비상황은?
6월 12일	관계부처 합동	Post-2020 국가 온실가스 감축목표안 공청회
6월 16일	전환을 위한 기후행동 2015	'전환을 위한 기후행동 2015' 출범식 및 집담회
6월 18일	국회기후변화포럼	국회 긴급 토론회: 국가 장기 온실가스 감축목표 시나리오, 이대로 좋은가?

3. 심층면접

다음으로 INDC 수립과정에 관한 이해관계자들의 인식과 평가를 알아볼 필요가 있거나 문헌조사만으로 파악할 수 없는 부분에 대해서는 심층면접을 실시하였다. 심층면접은 해당 집단의 관점을 이해하는 데 도움을 준다. 다만 객관성 확보가 어렵다는 단점이 있는데(김병섭, 2008), 이러한 점을 보완하기 위해 문헌조사와 참여관찰을 병행하여 실시한 것이다. 이 연구에서는 반구조화 면접(Semi-Structured Interview) 방식으로 심층면접을 진행하였다. 반구조화된 면접은 구조화 면접과 비구조화 면접의 중간 단계로 중요한 사항은 미리 정해둔 틀에 따라서 진행하되 부수적인 사항은 상황에 따라 결정하는 방법이다(조성남 외, 2011). 즉 사전에 질

문 내용을 준비하여 주제와 내용을 다소 표준화시킨 면접지를 사용하되, 면접 진행 중 필요한 경우에는 추가적인 질문으로 보다 심층적인 답변을 이끌어내는 방법이다.

심층면접은 크게 두 차례 실시하였다. 첫 번째 면접은 정부가 INDC를 준비 중이었던 2015년 5월에 실시하였으며, 두 번째 면접은 INDC를 제출한 후인 11월에 실시하였다. 1차 심층면접은 2015년 5월 시민사회와 산업계의 이해관계자를 대상으로 진행하였다. 면접 대상으로는 민관합동검토반의 구성원으로서 온실가스 감축목표 설정과정에 직접 참여하고 있던 당사자뿐만 아니라 참여에서 배제되었지만 토론회 등에서 입장을 표명하는 등 주요한 이해관계자라 볼 수 있는 행위자들을 포함하였다. 1차 심층 면접의 대상은 <표 4>와 같다.

<표 4> 1차 심층면접 대상 목록

구분	소속	직함/ID	면접일('15)	시간	민관합동검토반 참여
시민사회계	기후변화행동연구소	소장/A	5/18	60분	○
	녹색에너지전략연구소	소장/B	5/21	40분	○
	에너지기후정책연구소	부소장/C	5/22	90분	X
	환경정의포럼	운영위원장/D	5/26	40분	○
산업계	전국경제인연합회	팀장/E	5/26	60분	○

1차 심층 면접에서는 진행 중에 있던 INDC 제출 준비과정 등에 관하여 개괄적으로 질문하였다. 1차 심층 면접은 <표 5>의 질문 내용을 기본으로 진행하였다.

<표 5> 1차 심층면접 질문 목록

구분	질문 예시	
개요	<ul style="list-style-type: none"> • INDC 수립에 있어 가장 중요하게 고려되어야 하는 사항은? • 감축목표는 어떠한 방식으로 정해지는 것이 바람직합니까? • (시민사회 대상) 시민사회의 입장은 일치합니까? • (산업계 대상) 산업계의 입장은 일치합니까? 	
참여	<ul style="list-style-type: none"> • 자신의 (단체의) 입장을 반영하기 위해 어떠한 방식으로 노력하고 계십니까? • 온실가스 감축목표 설정과정에서 국민 참여가 중요하다고 생각하십니까? 	
기타	인식	<ul style="list-style-type: none"> • 현재의 온실가스 감축목표 설정과정에 관하여 어떻게 생각하십니까? • 다른 나라들의 INDCs 제출 내용에 대하여 어떻게 생각하십니까? • (시민사회 대상) 산업계의 입장에 대한 인식은? • (산업계 대상) 시민사회의 입장에 대한 인식은?
	감축 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 2020년까지 온실가스를 BAU 대비 30% 감축하는 것이 가능하다고 보십니까? • 어느 분야에서 온실가스를 추가적으로 감축할 수 있다고 생각하십니까?

한국이 INDC를 제출한 이후인 2015년 11월에 2차 심층면접을 진행하였는데, 문헌조사와 참여관찰, 1차 심층면접으로는 충분히 설명되지 못하는 부분을 보완하고 이론적인 분석틀에서 도출한 하위평가항목에 대해 보다 구체적인 자료를 수집하기 위해서였다. 1차 조사에서는 정부 관계자를 조사하지 못했고, 민관합동검토반에 참여하지 못한 기관(행위자)도 한 사례밖에 없었기 때문에 면접 대상자를 보다 확대하기 위한 목적도 있었다. 2차 심층면접 대상은 정부관계자 1명, 시민사회계와 산업계 전문가 각 2명이었는데, 비정부인사들의 경우 민관합동검토반에 초대된 전문가와 초대되지 않은 전문가를 각각 1명씩 선정하였다.²⁾ 심층면접 대상자들에 대한 구체적인 정보는 <표 6>과 같다.

<표 6> 2차 심층면접 대상 목록

구분	소속	직함/ID	면접일 ('15)	시간	민관합동검토반 참여
정부	온실가스종합정보센터	선임연구원/F	11/27	35분	-
시민 사회	기후변화행동연구소	소장/A	11/12	45분	○
	기후변화센터	사무국장/G	11/18	40분	X
산업계	전국경제인연합회	조사역/H	11/20	50분	○
	한국철강협회	팀장/I	11/13	40분	X

정부의 경우, 온실가스종합정보센터가 감축목표 수립 관련 공동작업반을 총괄하였으므로 온실가스종합정보센터의 선임연구원을 대상으로 심층면접을 실시하였다. 시민사회와 산업계의 경우, 정부에서 운영했던 민관합동검토반 참여자뿐만 아니라 참여에서 배제되었지만 기후변화 분야에서 활발하게 활동하고 있는 행위자들의 입장도 살펴보았다. 왜 어떤 행위자(기관)는 민관합동검토반에 참여하게 되었고, 다른 행위자(기관)는 참여에서 배제되었는지, 참여에서 배제된 행위자들은 INDC 설정과정에 대해 어떻게 평가하고 있는지 확인함으로써 보다 포괄적인 관점에서 INDC 수립을 위한 거버넌스를 평가할 수 있기 때문이다. 1차 심층면접이 개괄적인 자료수집을 위해서 실시되었다면 2차 심층면접은 이론적 논의를 거쳐 구성된 거버넌스 분석틀에 따라 ‘참여,’ ‘정보 공개’를 평가할 수 있는 자료 수집에 초점을 맞추었다. 질문의

2) 정부측 인사들은 연구진의 요청에도 불구하고 심층면접 조사에 응하지 않았다. 기후변화 대응정책에 대한 사회적 관심이 높고 시민사회계와 산업계가 대립하고 있는 상황이어서 상당히 신중한 모습을 보였다. INDC를 설정하는 과정 중이었던 1차 심층면접 시기는 물론, INDC를 제출한 2차 시기에도 이런 태도에는 큰 변화가 없었다. 2차 심층면접 시에도 국무조정실이나 환경부와 같은 보다 책임 있는 행정부처 소속 관료들은 모두 면접을 거절하여 온실가스종합정보센터 소속 연구원과 겨우 면접을 진행할 수 있었다. 다행히 이 연구원은 INDC를 수립하는 전반적인 과정에 모두 참여해서 상황에 대한 인식이 높은 상태였기 때문에 정부측 의견을 수집하는 데 큰 어려움은 없었다.

예시는 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 2차 심층면접 질문 목록

구분	질문 예시
참여	<ul style="list-style-type: none"> • 민관합동검토반은 어떠한 배경과 과정을 거쳐 구성되었습니까? • 민관합동검토반에 초대될 수 있었던 이유는 무엇이라고 생각하십니까? • 민관합동검토반 구성은 이해관계자 의견 수렴에 적절하였습니까? • 민관합동검토반 회의에서 어떠한 의견을 제시하였습니까? • 민관합동검토반에서 제시한 의견은 반영되었습니까? • 정부의 민관합동검토반 운영과정에 대해 어떻게 평가하십니까? • 국민 참여는 어떤 방식과 수준으로 이루어지는 것이 바람직합니까? • 공청회는 국민의 의견을 수렴하기에 적절하였습니까?
정보공개	<ul style="list-style-type: none"> • 민관합동검토반 회의에서 정보공개는 충분히 이루어졌습니까? • 민관합동검토반에서 정보가 공개되지 않아 어떤 점이 힘들었습니까? • 민관합동검토반에서 공개되었어야 하는 정보는 어떤 것이 있습니까? • 민관합동검토반에서 정보 공개는 어떠한 방식으로 이루어졌습니까? • 일반 국민에 대한 정보 공개는 어떠한 방식과 수준으로 이루어졌습니까? • 일반 국민에 대한 정보 공개는 충분하였다고 평가하십니까?

IV. 한국과 뉴질랜드의 INDC 수립과정

1. 국가별 INDC 수립과 제출과정

국가별 INDC 수립의 필요성과 과정에 대해서는 서론에 간략히 언급하였는데 보다 구체적인 국가별 INDC 제출 과정을 살펴보면 다음과 같다. 2015년 2월 스위스를 시작으로 2015년 10월 1일까지 유럽연합, 멕시코, 미국, 러시아, 캐나다, 중국, 한국, 뉴질랜드, 일본, 호주 등 총 147개 당사국이 INDC를 제출하였다. 제출된 INDC를 바탕으로 UNFCCC 사무국은 11월 1일 종합보고서를 발간하였다. 이 종합보고서에 따르면 10월 1일까지 총 119건의 INDC가 제출되었다. 유럽연합은 29개 당사국(28개국+EU)을 대표해서 공통의 INDC를 제출하였기 때문에 당사국 수로는 총 147개의 당사국들이 INDC를 제출한 것이다. UNFCCC 당사국은 197개국(196개 국가+EU)이므로 10월 1일까지 총 75%의 당사국이 INDC를 제출하였는데 이들의 온실기체 배출량은 전 세계 배출량의 약 86%에 해당했다.

각국은 다양한 방식으로 감축목표를 설정하였는데(윤순진, 2015b), 이는 <표 8>과 같으며, 크게 기준년도 대비 절대량 감축 방식, 배출전망치(Business As Usual, BAU) 대비 감축 방식, 집약도 감축방식 등으로 나뉜다. 연구 대상국인 한국과 뉴질랜드는 각각 6월 30일과 7월 7일에 INDC를 제출하였다. 한국은 2030년까지 BAU 대비 37% 감축을, 뉴질랜드는 2030년까지

2005년 배출량 대비 30% 감축을 목표로 제출하였다. 뉴질랜드가 제출한 감축목표는 1990년을 기준년도로 하였을 때 11%를 감축하는 것과 같다.

〈표 8〉 2015년 주요국의 INDCs

국가	제출일	온실기체 감축목표	기준년도	비고*
스위스	2.27	2030년까지 50% 감축	1990	AI, OECD
유럽연합	3.06	2030년까지 40% 감축	1990	AI, OECD
멕시코	3.30	2030년까지 25% or 40%(조건부) 감축	BAU	NAI, OECD
미국	3.31	2025년까지 26~28% 감축	2005	AI, OECD
러시아	4.01	2030년까지 25~30% 감축	1990	AI
캐나다	5.15	2030년까지 30% 감축	2005	AI, OECD
모로코	6.05	2030년까지 BAU 대비 32% 감축	BAU	NAI
중국	6.30	2030년까지 60~65% 감축(탄소집약도 기준)	2005	NAI
한국	6.30	2030년까지 BAU 대비 37% 감축	BAU	NAI, OECD
뉴질랜드	7.07	2030년까지 30% 감축	2005	AI, OECD
일본	7.17	2030년까지 26% 감축	2013	AI, OECD
호주	8.11	2030년까지 26~28% 감축	2005	AI, OECD
인도	10.01	2030년까지 33~35% 감축(탄소집약도 기준)	2005	NAI

주: *AI는 부속서 I 국가(Annex I parties), NAI는 비부속서 I 국가(Non-Annex I parties).

2. 한국의 INDC 수립과정

1) 개요

한국 정부는 INDC를 마련하기 위해 2014년 4월에 국무조정실 국무2차장을 팀장으로 하는 관계부처 합동 ‘기후변화대응TF’를 구성하여 온실가스 감축목표 수립을 총괄하도록 하였다. 기후변화대응TF에는 외교부, 산업통상자원부, 환경부 등 여러 부처가 참여하였다. 2014년 5월에는 온실가스종합정보센터장을 반장으로 하는 ‘공동작업반’을 구성하여 온실가스 배출전망 및 감축잠재량 분석 등 감축목표 수립을 위한 실무 분석 작업을 수행하였으며, 2014년 11월에는 경제 5단체와 시민 5단체를 대상으로 ‘경제·시민단체 간담회’를 개최하여 작업단계별로 이해관계자의 의견수렴방식을 정하고, ‘민관합동검토반’을 구성하였다. 이후 정부는 2015년 6월 11일에 4개의 온실가스 감축목표 안을 발표하였는데, 4가지 안의 감축목표는 2030년까지 배출전망치 대비 14.7%(1안), 19.2%(2안), 25.7%(3안), 31.3%(4안)로 제시되었다. 정부는 다음 날인 2015년 6월 12일 공청회를 개최하였고, 6월 30일에 INDC를 유엔기후변화협약 사무국에

제출하였다. 한국이 설정한 온실가스 감축목표는 2030년까지 BAU 대비 37%를 감축하겠다는 것인데 이는 기존에 제시했던 4가지 안에는 포함되지 않았던 내용이었다. INDC에는 구체적인 숫자를 밝히지 않았지만 국내에 공개한 자료에 따르면 2030년까지 국내에서 25.7%, 해외에서 11.3%를 감축하여 총 37%를 감축하겠다는 목표를 세웠다.

2) INDC 수립과정의 거버넌스 분석

(1) 참여

① 의견수렴기간

한국의 INDC 수립 관련 준비 과정과 의견 수렴 과정을 정리해 보면 <표 9>와 같다. 민관합동검토반 내부에서의 의견 수렴은 INDC 최종 제출 약 6개월 전부터 이루어졌지만 일반 시민을 대상으로 한 의견 수렴은 INDC 제출 20일 전에서야 시작되었다.

<표 9> 한국의 INDC 준비와 제출 과정

시기	내용
2014.04	관계부처 합동 기후변화대응T/F 구성
2014.05	공동작업반 구성 및 운영(온실가스종합정보센터 총괄)
2014.11.14	경제 5단체와 시민 5단체 대상 경제·시민단체 간담회
2014.12.17	민관합동검토반 구성 및 제1차 회의
2015.06.11	Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진계획 공개(4개 안 제시)
2015.06.12	Post-2020 국가 온실가스 감축목표안 공청회 개최
2015.06.18	국회기후변화포럼 주최 국회 토론회 개최
2015.06.30	INDC 제출(2030년까지 BAU 대비 37% 감축)

② 의견수렴 방식

의견수렴은 민관합동검토반의 회의를 통하여 주로 이루어졌다. INDC 제출이 임박해서야 일반 시민을 대상으로 한 공청회, 국회토론회 등이 열렸다. 공동작업반을 맡았던 온실가스종합정보센터에서는 2015년 1월에 발표한 '15년 업무 추진계획'에서 온실가스 감축목표 설정을 위해 사회적 합의를 진행할 것이며, 3월과 7월 두 차례에 걸쳐 여론 조사를 수행할 계획이라고 밝혔으나 INDC에 관한 여론 조사는 이루어지지 않았다.

③ 참여자의 범위

그렇다면 INDC 준비과정에 누가 참여하였고, 누가 참여에서 배제되었을까? 한국 정부는

2014년 4월, 기후변화대응TF를 구성하여 2020년 이후의 온실가스 감축목표를 설정하기 위한 준비를 시작하였다. 기후변화대응TF에는 기획재정부, 외교부, 환경부, 산업통상자원부 등 여러 기후변화 유관 부처가 참여하였다. 이러한 관계부처 합동 조직을 통하여 온실가스 감축목표 수립을 총괄하고 추진 상황을 점검하며 추진 일정 등을 논의하였다. 2014년 5월에는 공동작업반을 구성하였는데, 공동작업반은 온실가스종합정보센터가 총괄하며 에너지경제연구원, 에너지관리공단, 한국환경공단 등 분야별 다양한 기관의 관계자들이 참여하였다. 공동작업반에서는 온실가스 배출량 전망, 감축잠재량 분석 등 감축목표 수립을 위한 실무 분석 작업을 수행하였다. INDC 수립과정에 참여한 정부관계자는 <표 10>과 같다.

〈표 10〉 INDC 준비 과정에 참여한 정부 기관

조직	참여한 정부 기관
기후변화대응TF	팀장 : 국무조정실 국무2차장 기획재정부, 외교부, 환경부, 산업통상자원부, 미래창조과학부, 해양수산부, 국토교통부, 농림축산식품부
공동작업반	반장 : 온실가스종합정보센터 센터장 온실가스종합정보센터(총괄), 에너지경제연구원, 에너지관리공단, 한국환경공단, 한국농촌경제연구원, 교통연구원, 건설기술연구원, 국립산림과학원

2014년 말부터 정부는 이해관계자의 의견을 반영하기 위한 협의체계를 구축하고 운영하기 시작하였다. 2014년 11월 14일, 경제 5단체(대한상의, 전경련 등)와 시민 5단체(환경운동연합, 환경정의 등)를 대상으로 경제·시민단체 간담회를 개최하였으며, 이 간담회에서는 작업 단계별 의견 수렴 방식에 관한 논의, 민관합동검토반 구성과 운영방안에 관한 논의가 있었다. 2014년 12월 17일에는 정부 공동작업반과 경제·시민단체 추천 전문가가 참여하는 민관합동검토반을 구성하고 제1차 회의를 개최하였다. 민관합동검토반은 처음에는 각 6명씩으로 구성하였으나 참여 인원이 부족하다는 문제제기에 따라 시민사회계 10명, 산업계 10명으로 확대되었는데 참여 인사는 <표 11>과 같다.

〈표 11〉 민관합동검토반 참여자

구분	참여자
시민사회 (10명)	기후변화행동연구소 소장, 녹색교통 사무처장, 녹색에너지전략연구소 소장, 에너지시민연대 정책위원, 환경운동연합 처장, 환경정의연구소 부소장, 환경정의포럼 운영위원장, 서울대 환경대학원 교수(2명), 중앙대학교 경제학부 교수
산업계 (10명)	대한상공회의소 지속가능경영원, 대한석유협회, 디스플레이협회, 반도체산업협회, 롯데케미칼, 전국경제인연합회 산업본부장, 포스코경영연구소, 한국동서발전, 고려대학교 그린스쿨대학원 교수, 연세대학교 경제학과 교수

자료: 윤순진(2015a)의 재구성

이후 2015년 1월 21일, 민관합동검토반은 제2차 회의를 가졌으며, 1월 31일부터 2월 2일까지 2박 3일간 제3차 회의를 가졌다. 이후 여러 차례 회의를 가지며 온실가스 감축목표 설정에 관한 논의에 참여하였다. 민관합동검토반의 경우 초대 받은 사람만 논의에 참여할 수 있었으며, 회의 내용은 비공개로 진행되었다. 사실상 민관합동검토반 이외에 다른 이해관계자들은 논의에서 배제되는 구조였다. 민관합동검토반에 참여하지 못한 시민사회계 인사에 따르면 민관합동검토반에 참여할 관계자들을 초대하는 과정에서 기회가 열려 있지 않았다는 문제가 있었다. 또한, 시민사회계의 한 이해관계자는 정부가 자신의 의도에 맞게 거버넌스 체계를 조작하는 일도 가능했다고 주장하였다.

(우리 단체도 민관합동검토반에 초대되어 의견을 제시하고 싶다는) 그런 부분들은 애초에 다 있었고, 만약에 민관합동검토반에 대해서 이런 민관합동검토반이 생길 것이라는 공기가 있고, 그게 공모형식이라든지 안내라든지 뭐 이렇게 해서 기회가 오픈된 상황에서(라면), 할 수도 있지 않았을까 하는 생각은 들어요. 그리고 이 구성이 어떻게 되어 있는지도 모르죠. (시민사회계-2차-G)

저는 정부가 심각하게 생각하고 고쳐야 될 것 같은데요. 거버넌스 체계라고 얘기를 하지만 그 거버넌스의 구성조차도 자기네들이 짚어서 해요. 이게 무슨 거버넌스입니까? 다양한 의견을 듣기 위한 게 아니고 자신들하고 통할 것 같은, 아니면 오랜 기간 관계를 가져왔던 사람들만 불러다가 워크숍을 하거든요...(중략)...시민단체도 기존에 우리가 메이저 시민단체라 부르는 곳만 불러서 하는 거예요...(중략)...을 사람들이 뻔하다는 거죠. 근데 기후변화 문제는 굉장히 광범위하게 영향을 미치기 때문에 환경단체들하고만 얘기를 할 거리가 아니고 농민단체나 노총, 소비자 단체, 다양한 주체들이랑 얘기를 해야 하는데...(중략)...(정부가) 오로지 자신의 의도대로 거버넌스를 만들 수 있어요. (시민사회계-1차-C)

④ 일반 국민의 의견 제시 기회

일반시민이 의견을 개진할 기회가 얼마나 있었는지에 대해 살펴보면 상당한 한계가 있었음을 알 수 있다. 2015년 6월 6일 서울 시청에서 있었던 ‘UN기후변화협상에 관한 세계시민회의’에 많은 시민이 참석하였는데 이는 일반 시민들이 온실가스 감축목표 설정 과정에 있어 큰 관심을 가지고 있음을 시사한다. 그러나 정부 관계부처 합동 주최의 공청회는 단 1회 개최되었을 뿐이다. 사실상 시민이 의견을 표출할 기회는 단 1회로, 의견수렴이 형식적으로 이루어진 셈이다.

애초 정부 발표에 따르면 사회적 합의를 거쳐 9월말 경에 INDC를 제출할 예정이었으나 명확히 이유를 공개하지 않은 채 6월 말에 제출하는 것으로 계획을 변경하였다. 그로 인해 시민들의 의견을 듣고, 공론화를 거치는 과정이 거의 생략되거나 형식적으로 이루어졌다.

⑤ 의견 반영 노력

그렇다면 정부는 실제 온실가스 감축목표를 결정하는 데 있어서 논의 참여자들의 의견을 반영하기 위해 어떠한 방식으로 노력하였을까? 정부가 2014년 11월 14일 발표한 ‘장기 온실가스 감축목표 수립 및 의견 수렴 방안’에 따르면 감축목표 수립과정에서 산업계와 시민사회계의 전문가를 중심으로 민관합동검토반을 구성하여 ① 활동자료 전망, ② 배출전망, ③ 감축잠재량 분석, ④ 감축목표 도출안의 단계별로 작업내용을 검토하고 의견을 수렴할 것이라 하였다(윤순진, 2015a). 하지만 실제 참여자들과의 심층면접에 따르면 민관합동검토반 운영은 이런 과정으로 진행되지 않았다. 전국경제인연합회의 담당자는 ① 활동자료 전망과 ② 배출전망 단계에서 국내 제조업의 성장추세가 제대로 반영되지 않았으며, 배출전망치가 과소 추정되었다는 의견을 제시하였으나 이러한 의견이 제대로 반영되지 않았다고 주장하였다(산업계-2차-H). ③ 감축잠재량 분석과 ④ 감축목표 도출안 단계에서는 의견 수렴 과정이 이루어지지 않았기 때문에 입장을 제시할 수 없었다고 했다(산업계-2차-H). 시민사회의 민관합동검토반 참여자도 비슷한 의견이었다.

단계적으로 논의를 하겠다고 처음부터 그랬는데, 감축목표 도출을 하는 게 최종 목표인데, 그 전제들이 있거든요...(중략)...(민관합동검토반 회의를) 사실상 초기에 여섯 번을 하고, 결국은 민관합동검토반이 파행을 겪은 거예요. 시민사회에서 더 이상 참여하지 않겠다고 한 거예요...(중략)...우리가 회의에서 요구를 해도 안 돼가지고, 3월 20일 민관합동검토반 시민사회단체 추천 전문가 단체 일동 명의로 국무조정실장 앞으로 답변을 요구하는 질의서를 보냈어요. 이게 뭐냐면, 3월 16일 우리가 포스트 2020 관련 사업별 구조전망 질의 및 의견을 했는데 답변이 없어서 그 답변을 해 달라. 그 다음에 산업구조 전망에 대해서 이견이 굉장히 많은데, 이걸 해결하지 않으면 더 나아가기 어렵다. 그러니까 어떤 절차를 갖고 이견을 좁힐 것인지 얘기해 달라. 그 다음에 왜 단일목표안만 하느냐. 어차피 견해차가 크다면 복수시나리오를 검토할 용의는 없느냐...(중략)...정부가 제시하는 분석에 어떤 문제가 있는지에 대해서 쪽 정리해서 이걸 총리실에 전달하려고 봤던 것인데 답변이 없어가지고...(중략)...활동자료 전망에서부터 이견이 너무 커서 진척이 잘 안 된 거예요. 특히 산업구조전망에서...(중략)...너무 낙관적으로 보고...(중략)...회의를 하면서 시민단체가 요구한 게 몇 가지 있었는데 전혀 받아들여지지 않았어요. 그리고 주로 기업들 요구만 받아들여진다는 느낌이 있었고...(중략)...(시민사회의 주장은) GDP 전망이 너무 낙관적이다 하구요. 산업구조 전망이 부분별로 보면 전혀 현실과 맞지 않는, 그런 거여서 현실적으로 말도 안 된다. (이 주장이) 받아들여지지 않은 거죠. 그 이후는 여기서 걸려 있었기 때문에 더 나가지를 않았어요, 뒷부분은 의미가 없었어요...(중략)...④ 감축목표안 단계는 민관합동검토반이 더 이상 운영되지 않았고요. 이것도 마찬가지로요, ③번도. 그러니까 ①하고 ②번 사이 어정쩡한 데서 중단된 거예요. (시민사회계-2차-A)

A에 따르면 민관합동검토반에서의 논의는 ① 활동자료 전망과 ② 배출전망 단계에서 의견차를 좁히지 못해 결국 민관합동검토반이 파행을 겪었고, ③ 감축잠재량 분석과 ④ 감축목표 도출안 단계에서는 의견 수렴 과정이 이루어지지 않은 것이다.

이후 정부는 6월 11일에 'Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진계획'을 통해 4가지 안을 공개하였는데 그 시점은 INDC를 제출하기 약 20일 전이었다. 이후 다음날인 6월 12일에 공청회를 개최하고, 6월 18일 국회 토론회를 거쳤는데, UNFCCC에 제출할 때까지 공청회와 토론회 이외에는 이해관계자의 입장이 반영될 공식적인 기회는 없었다.

공청회 이후에 갑자기 분위가 뭔가 바뀌었다는 거를 감지는 했는데, 그 후에 우리가 내는 최종 목표가 37%라는 얘기는 거의 30일 인접해서 들었어요. 뭐 멘붕의 상황이었습니다. (산업계-2차-1)

그러나 한국 정부는 INDC에서 공동작업반의 작업 결과를 산업계와 시민사회의 이해관계자로부터 검토 받았으며, 공청회와 국회가 주최한 포럼을 통하여 다양한 이해관계자로부터 의견을 모았다고 언급하고 있다.³⁾ 이에 관해 정부 측 관계자는 다음과 같이 피력하였다.

결국 이런 (민관합동검토반) 논의 과정을 통해서 중재안을 찾았다고 볼 수 있을 것 같아요... (중략)...중간 과정에서는 산업계 의견을 받아서 구조 전망을 검토해 보거나 하는 과정이 있었어요...(중략)...수렴은 그래도 충분히 했다고 보고, 결과 도출이 되었다고 봐요. 양쪽의 의견을 받아서요. (공청회를 통해 의견을) 많이 들었어요...(중략)...(공청회에서 나온 의견이) 결과에 반영이 되었죠. 공청회에서 제일 많이 나온 얘기는 그것이었잖아요. 모든 시나리오가 다 후퇴 방지 조약에 어긋나는 게 아니냐. 그리고 또 산업계는 너무 여력이 없다 보니까, 결국은 그 모든 것의 접점을 찾은 것이 감축목표 후퇴는 안 하되...(중략)...산업계 감축은 어느 정도로 하는 내에서 하겠다, 그런 거가 되었다고 봐요. 양자의 의견을 다 받아들여지게 된 거죠. (정부-2차-F)

정부 측에서는 민관합동검토반에서 이해관계자의 의견 수렴을 충분히 했으며, 공청회에서 나왔던 의견을 받아들여 결과적으로 접점을 찾은 INDC를 도출하게 되었다며 산업계, 시민사회의 입장과는 사뭇 다른 답변을 하였다.

(2) 정보 공개

① 의견 수렴 시 공개 자료

거버넌스가 제대로 이루어지려면 정보가 투명하게 공개되어야 한다. 무엇보다 먼저 공공 협의과정에서 참여자들에게 정보가 충분히 공개될 필요가 있다. 하지만 민관합동검토반 참여자들과의 심층면접에서 피면접자들은 감축목표 설정과정에서 정부가 정보를 충분히 공개하지

3) The Korean government also collected feedback from various stakeholders through public hearings and a forum hosted by the National Assembly (The Republic of Korea, 2015).

않아 논의 과정에 참여하는 데 어려움이 있었다는 의견을 주로 피력하였다.

논의 자체가 굉장히 비공개적으로 되어 있고, 물론 민관합동검토반 회의라든가 형식적인 것은 가지고 있지만 실제로 BAU에 대해서는 저희가 전혀 알 수가 없어요...(중략)...정부의 논의가 어떻게 진행이 되고 있는지 정확하게 알 수가 없는 상황이라 좀 답답한 심정이 있죠...(산업계-1차-E)

어려운 점 많죠. 왜냐하면 정부의 논의라는 게 상당 부분 비밀주의 방식으로 진행이 돼요. 그래서 정부가 정부 내에서 부처 간 이견이 있을 때, 그게 통합이 되었을 때만 꺼내 놓으니까, 그 과정마다 무엇이 쟁점이고 각자 근거로 제시하는 데이터가 어디서 차이가 나는지 이런 것들을 충분히 투명하게 밝혀야만 사회적인 토론이 이루어질 수 있거든요. 그런 게 굉장히 아쉽죠. 여전히 정부가 민감한 사안이라는 이유로, 정부 내에서 아직 협의가 덜 되었다는 이유로 기초데이터 같은 것들은 보여주기는 하는데 그냥 다 회수해 가버리기 때문에 나중에 그것을 분석을 못하죠. (시민사회계-1차-A)

그렇다면 정부는 일반 국민에게는 정보를 얼마나 어떻게 공개하였을까? 일반 시민이 온실가스 감축목표 수립에 대해 의견을 표출하려면 관련 정보를 알 수 있어야 한다. 공청회 개최 이전까지 시민들이 온실가스 감축목표 설정과정에 관하여 알 수 있었던 통로는 시민사회·산업계 주최의 세미나와 국회 토론회 정도이다. 시민들은 이러한 세미나나 토론회에 참석함으로써 정부관계자의 입장이나 온실가스 감축목표 진행상황에 대하여 접할 수 있었다. 그러나 INDC 제출을 한 달 반도 남겨두지 않은 시점인 5월 20일에 있었던 국회 토론회에서조차도 정부는 이렇다 할 내용을 공개하지 않았다. 발표 내용 중 INDC 준비현황에 관한 부분은 발표자료(ppt) 세 장이 전부였으며 이를 모두 소개하면 다음 <표 12>와 같다. 이처럼 정부는 공청회를 한 달 앞둔 시점까지도 온실가스 배출 전망이나 분석한 내용을 공개하지 않았으며, 준비 중인 INDC의 내용에 대해서도 아무런 정보를 제공하지 않았다.

<표 12> 국회 토론회 자료에 제시된 한국의 INDC 준비현황

쪽	목차	내용
슬라이드15	감축목표 설정 추진	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화대응TF, 공동작업반 조직의 구성 이해관계자, 외부자문단
슬라이드16	감축목표 수립단계	<ul style="list-style-type: none"> 장기 온실가스 배출전망 감축잠재량 기술분석과 경제적 파급효과 분석 전문가 및 이해관계자 검토
슬라이드17	INDCs 작성(예시)	<ul style="list-style-type: none"> 목표년도(25년 또는 30년) 목표 설정 방식(절대량 방식, BAU 방식, 원단위 방식) 감축목표의 기여 등 적응

② 정보 공개 시점

그렇다면 정보 공개의 시점은 어떠하였나? INDC 시나리오는 2015년 6월 12일에 개최된 공청회에서 논의되었는데, 공청회 하루 전날인 6월 11일에서야 온실가스 감축목표 안(案)에 대한 보도자료가 배포되고, '온실가스 감축목표 설정 추진계획'이 공개되었다. 공청회 하루 전에 서야 관련 자료를 공개한 것이다. 그렇기 때문에 참석자들이 관련 내용을 미리 파악하고 공청회를 준비하기에는 너무 촉박하였다. 결국 정보공개 시점이 부적절하였다고 볼 수 있다.

이 때 공개한 자료를 살펴보면, 보도자료와 추진계획을 담은 문서에서는 관계부처 합동이 제안한 4가지 감축목표 시나리오를 소개하였다. 그리고 경제성장률, 유가, 산업구조 등을 토대로 도출한 배출전망치를 제시하고, 부문별 배출 전망에 관해서도 소개하고 있다. 이 자료에서는 이러한 배출전망 결과와 국내 감축 여력, GDP, 거시경제에 미치는 효과, 국제적 요구수준을 종합적으로 고려하여 4개 감축목표 시나리오를 마련하였다고 밝혔다. 그러나 GDP, 인구, 가구, 유가, 산업구조 등 기본 주요 전망 전제를 결정함에 있어 왜 특정 기관의 자료를 선정하였는가에 대한 설명이 없으며, 4가지 안이 어떠한 과정을 거쳐 결정되었는지에 대한 설명도 나와 있지 않았다. 일반 국민이 이를 근거로 의견을 개진하기에는 부족한 부분이 많았던 것이다. 그리고 무엇보다도 자료 공개의 시점이 너무나 촉박하였기 때문에 이를 바탕으로 논의 참여자들이 자신의 의견을 개진하기에는 한계가 있었다.

③ 의견 수렴 과정 자료화

다음으로 의견 수렴 과정의 자료화 여부를 살펴보면 한국에서는 의견 수렴 과정을 INDC 제출일인 2015년 6월 30일에 공개된 보도자료에서 간략히 언급하는 데에 그쳤다. 정부가 자료화하여 보도자료에서 다른 의견수렴과정 관련 전체 내용은 아래와 같다.

정부는 지난 6월 11일 4개의 감축목표안을 제시한 이후 민관합동검토반(6.11), 공청회(6.12), 국회토론회(6.18) 등을 거쳐 각계각층의 다양한 의견을 수렴하였다. 공론화 과정에서 산업계는 제조업 위주의 경제구조, 이미 세계 최고수준인 에너지 효율 등을 고려하여 감축 부담을 더욱 완화할 것을 주장한 반면, 시민사회와 UN 등 국제사회는 우리나라의 기후변화 리더십과 리마결정문에 따른 현재보다 진전된 감축목표 설정 등 국제사회 수용성을 적극 고려해야 한다는 의견을 제시하였다.

정부는 공론화 과정에서 제기된 의견과, 에너지 新산업의 적극적 계기 마련, 우리나라의 국제적 위상 등을 고려, 기존에 제시된 4개 목표안보다 의욕적인 수준으로 2030년 감축목표를 확정하였다. 정부는 공론화 결과 각 계의 입장과 국제사회의 우려 등을 적정 수용 할 수 있는 별도의 대안 마련이 필요하다고 판단, 당초 제시한 “시나리오 3안 25.7% 감축안”과 “시나리오 3안에 국제시장을 통한 온실가스 감축분 11.3%p를 추가한 37% 감축안”을 마련하여 녹색성장위원회에 상정하였다.

민관합동검토반에서 누가 언제 어떠한 의견을 제시하였는지 그 의견을 어떻게 반영하였는지에 대한 내용은 공개되지 않았다. 또한, 공청회, 국회 토론회에서 있었던 논의들도 지나치게 간추려져 있어 공공협의 과정이 구체적으로 어떻게 이루어졌는지 파악하기에는 상당한 한계가 있었다.

3. 뉴질랜드의 INDC 수립과정

1) 뉴질랜드의 기후변화 정책

뉴질랜드의 온실가스 배출량은 2012년 기준 32.14MtCO₂로 세계 72위에 해당한다(IEA, 2014). 온실가스의 주요 배출부문은 농업이 2013년 기준 48.4%로 가장 많으며, 에너지 부문(21.9%), 교통 부문(17.2%)이 그 뒤를 잇고 있다. 뉴질랜드는 일찍부터 기후변화 대응을 준비해 왔는데 1988년에 환경부 주관으로 기후변화 프로그램을 설립한 것이 출발점이 되었다(이소영, 2012). 이어서 2002년 11월 18일에는 뉴질랜드 기후변화대응법(New Zealand Climate Change Response Act 2002)을 승인하고, 같은 해 12월 19일에 교토의정서를 비준함으로써 기후변화 대응을 위한 법적 기초가 마련되었다. 뉴질랜드의 기후변화 대응 노력과 관련하여서는 배출권 거래제를 내놓을 수 없다. 뉴질랜드는 2008년부터 국가 단위로 배출권 거래제를 시행하였다. 처음에는 산림 분야만을 대상으로 실시하였으나 2010년부터는 산업 부문도 포함되었다. 또한, 에너지 정책과 관련해서도 '뉴질랜드 에너지 전략 2011~2021(New Zealand Energy Strategy 2011~2021)'을 마련하여 나아갈 방향을 정하였다.

한국과 뉴질랜드의 일반 사항 및 기후변화 관련 사항을 개괄적으로 비교해보면 <표 13>과 같다. 한국은 제조업 중심의 산업구조를 가진 반면, 뉴질랜드는 농업 중심의 산업 구조를 가지고 있다는 차이점이 있다. GDP를 비교해 보면 2015년 한국이 11위로 49위인 뉴질랜드보다 높으나 1인당 GDP는 뉴질랜드가 한국보다 높다. 온실기체 배출량의 경우, 토지 이용과 토지 용도의 변화 및 임업(Land Use, Land Use Change and Forestry, LULUCF)을 제외하면 2012년에 한국이 전 세계 12위로 뉴질랜드 배출량의 약 9.1배를 배출하였으며 LULUCF를 포함하면 한국은 세계 13위로 뉴질랜드에 비해 약 11.3배를 더 배출하였다.⁴⁾ 보다 자주 이용되는 온실기체 배출 통계는 연료연소로부터 발생하는 CO₂ 배출량인데, 한국은 2012년에 연료연소 기인 CO₂ 배출량이 세계 7위였으며 뉴질랜드는 세계 79위였다. 같은 해 1인당 연료연소 기인 CO₂ 배출량을 살펴보면 한국은 11.9톤, 뉴질랜드는 7.29톤이었다.

4) LULUCF란 토지 이용, 토지 용도의 변경, 임업을 의미하는데, 이 분야의 변화는 온실가스를 제거하거나 상쇄하는 등의 온실가스 흡수원의 변화를 야기하게 된다.

〈표 13〉 한국과 뉴질랜드의 일반 사항과 기후변화 대응 비교

구분	한국	뉴질랜드
면적(CIA 기준)	99,720km ²	267,710km ²
인구(2015년)	5,138만 명	460만 명
산업구조	제조업 중심	농업 중심
GDP(IMF, 2015)	1조 4,351억 달러(세계 11위)	1,917억 달러(세계 49위)
1인당 GDP(IMF, 2015)	2만 8,338 달러(세계 28위)	4만 2,017 달러(세계 19위)
온실기체 배출량(EL, 2012년) ¹⁾	693.33MtCO ₂ (세계 12위)	76.59MtCO ₂ (세계 59위)
온실기체 배출량(IL, 2012년) ¹⁾	661.39MtCO ₂ (세계 13위)	58.47MtCO ₂ (세계 79위)
CO ₂ 배출량(2012년) ²⁾	592.9MtCO ₂ (세계 7위)	32.14MtCO ₂ (세계 72위)
1인당 CO ₂ 배출량(2012년) ²⁾	약 11.9tCO ₂ /명	약 7.29tCO ₂ /명
OECD 가입 연도	1996년	1973년
UNFCCC 당사국 구분	비부속서 I	부속서 I
배출권 거래제 시행 연도	2015년	2008년(2010년 산업 부문)

주: ¹⁾ “온실기체 배출량(EL)”은 LULUCF를 제외(Excluding)한 배출량을, “온실기체 배출량(IL)”은 이를 포함(Including)한 배출량을 말함.

²⁾ CO₂ 배출량과 1인당 CO₂ 배출량은 연료연소에 의한 CO₂ 배출량을 의미함

자료: World Research Institute 홈페이지; IEA, 2014.

2) INDC 수립과정의 거버넌스 분석

(1) 참여

① 의견수렴기간

뉴질랜드는 2015년 5월에 논의 문서(discussion document)를 발행함으로써 온실가스 감축 목표 수립의 진행사항에 대하여 공개하고 공공협의를 시작하였다. 공공협의를과정은 2015년 5월 7일(목요일)부터 6월 3일(수요일)까지 총 4주에 걸쳐 진행되었으며, 이 기간 동안 논의 문서의 질문 내용에 대한 의견서를 제출 받는 과정과 공청회를 개최하여 의견을 수렴하는 과정을 거쳤다. 뉴질랜드가 INDC를 준비하기 위해 가진 의견수렴과정을 개괄적으로 정리하면 〈표 14〉와 같다.

〈표 14〉 뉴질랜드의 INDC 준비 과정

시기	내용
2015.5	<ul style="list-style-type: none"> 기후변화 목표에 대한 ‘논의 문서’ 발행 및 홈페이지에 게시 (감축목표 관련 정보를 공개하고 및 공공협의를 제안) ‘선택지에 대한 일반균형분석’과 ‘경제 영향 모델링’에 대한 결과를 홈페이지에 공개
2015.5.7. ~6.3	<ul style="list-style-type: none"> 4주간의 공공협의를과정 거침 <ul style="list-style-type: none"> - 17,000건 이상의 의견서 수렴 - 15번의 공청회와 마오리족 집회를 11개 지역에서 개최
2015.6	<ul style="list-style-type: none"> INDC 관련 내각 문서(cabinet paper) 작성 및 공개 (공공협의를과정 내용 포함 INDC 결정과정 설명)
2015.7	<ul style="list-style-type: none"> 공공협의를과정에서 수집된 의견서 내용을 요약하여 문서화하고 홈페이지에 공개
2015.7.7	<ul style="list-style-type: none"> INDC 제출(2030년까지 2005년 대비 30% 감축)

② 의견수렴방식

그렇다면 의견 수렴 방식은 어떠하였을까? 우선 뉴질랜드 정부가 논의 문서에서 이해관계자어나 일반 시민의 의견을 구하기 위해 제시한 질문은 다음 <표 15>와 같다. 뉴질랜드 정부는 논의 문서의 마지막 부분에서 의견을 제출하는 방법을 설명함으로써 이해관계자어나 일반 시민의 참여를 유도하였다. 또한, 의견서(submission)에서 질문에 대한 답변뿐만 아니라 논의 문서에 대한 어떠한 측면도 다룰 수 있음을 언급하고, 의견을 보충하기 위해서는 이유를 설명하고 입증자료를 제시해야 한다고 언급하였다. 아울러 제출 방법을 설명하였는데 ① 홈페이지에 제공되는 ‘온라인 제출 툴(online submission tool)’을 통하여 제출하거나; ② 제출 양식을 다운로드 받아서 작성한 뒤 제출할 수 있으며(이 경우 컴퓨터를 이용할 수 없는 사람들을 위하여 우편이나 팩스로도 제출 양식을 보내준다.); ③ 제출 양식에 구애받지 않고 제출자가 스스로 의견서를 제출하는 방법으로 제출할 수 있다고 공지하였다.

<표 15> 논의 문서에서의 질문 내용

항목	세부 질문
목적	<ul style="list-style-type: none"> • (세 가지 목적을 제시한 후) 당신은 우리가 제시한 INDC 수립에 있어서의 목적에 대해 동의합니까? • 당신에게 가장 중요한 목적은 무엇입니까?
국가상황	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴질랜드의 온실가스 배출 유형 및 경제 유형이 우리가 설정하려는 온실가스 감축목표 수준에 있어 무엇을 의미합니까?
비용	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴질랜드가 온실가스 배출을 줄이는 데 있어 어느 정도 비용이 적절합니까? • 연간 가계 부문의 소비를 고려해볼 때 합당한 수준의 감축은?
기회	<ul style="list-style-type: none"> • (뉴질랜드가 얻을 수 있는 기회를 설명한 후) 당신은 어떤 기회가 가장 일어날 것 같다고 생각하십니까? • 혹은 어떤 기회가 뉴질랜드에게 가장 중요합니까?
불확실성	<ul style="list-style-type: none"> • 뉴질랜드의 온실가스 감축목표 설정 시 기술이나 비용에 관한 미래의 불확실성에 대해 어떻게 고려해야 합니까?

③ 참여자의 범위

5월 7일부터 6월 3일까지 총 4주간에 걸쳐서 17,000건 이상의 의견서가 제출되었다. 동일한 제출자에 의해 중복 제출된 1,000건 이상을 제외하면 총 15,639명(개)의 의견서가 제출된 셈이다. 제출자는 개인, 산업계, NGO, 농업 이해관계자, 임업 이해관계자, 정당, 지방정부, 학계, 연구기관, 환경 자문위원, 보건 전문가와 협회, 마오리 원주민 단체 등으로 매우 다양하였다. 이들은 특정한 기관이나 집단이 제공한 제출 양식에 따르거나 별도의 개별 양식으로 의견서를 제출하였는데, 녹색당(7,147건), 그린피스(4,958건), Generation Zero(3,342건), Deconstructing Paris(107건), 350.org Movement(102건), 기타 개별 양식(약 1,500건)으로 총 17,000건 이상의 의견서가 제출되었다.

다른 의견 수렴 통로로 뉴질랜드는 공청회를 개최하였다. 뉴질랜드 환경부는 15번의 공청

회 및 집회를 열었고 11개 지역에서 마오리족 집회(hui)를 개최했다. 이 공청회와 집회에는 대략 1,700명의 다양한 사람들이 참석하였다.

④ 일반 국민의 의견 제시 기회

뉴질랜드의 국민들은 정부가 INDC를 준비하는 과정에서 의견서 제출이나 공청회 참여를 통해 의견을 제시할 기회가 있었다. 실제로 제출된 의견서를 살펴보면 온실가스 감축목표 설정에 따라 큰 영향을 받게 되는 산업계, 농업·임업 이해관계자뿐만 아니라 일반 국민도 의견을 제시하였다. 다음은 ‘협약 응답의 요약’에서 찾아볼 수 있는 일반국민이 제출한 의견서의 일부이다.

“우리는 우리의 후손이 안전한 환경에서 계속 살 수 있게 하기 위해서 얼마나 들지 모르겠지만 비용을 지불할 필요가 있다.”(일반국민, 4468번 의견서)

“우리는 이미 석탄과 석유를 에너지로 적게 사용하고 있기 때문에 더 절약할 수 있다고 기대할 수는 없다.”(일반국민, 03695번 의견서)

또한, ‘협약 응답의 요약’에 따르면 공청회 참석자들이 INDC에 대해 의견을 제시한 부분을 확인할 수 있다. 이들 중에는 기후변화 문제를 풀기 위해 어떠한 비용도 기꺼이 지불할 용의가 있다고 발언하기도 했으며, 국제 탄소 상쇄(offsets) 방식을 사용하는 사안에 대해서 부정적으로 생각한다는 의견도 있었다.

⑤ 의견 반영 노력

그렇다면 이러한 의견이 뉴질랜드의 온실가스 감축목표 설정과정에 어느 정도 반영되었을까? 17,000건의 의견서 중 약 10,900명의 응답자들이 온실가스 감축목표 수준에 대한 의견을 제시하였다. 제안된 온실가스 감축목표와 비율을 표로 정리하면 <표 16>과 같다. 감축목표에 대해 의견을 제시한 시민의 약 99%가 야심찬 목표로 결정하여야 한다는 의견을 제출하였다. 하지만 최종 결정된 목표는 2030년까지 2005년 대비 30% 감축(1990년 대비 11% 감축)이기 때문에 온실가스 감축목표의 최종 결정에 있어 공공협의 과정에서 제출된 의견을 적극적으로 반영하였다고 보기는 어렵다. 온실가스 감축목표를 실제 결정함에 있어서는 제출된 시민 의견보다는 정부의 입장이 더 많이 반영된 것이다. 그러나 4주간의 공공협의과정에서 많은 이해관계자들과 일반 시민 의견을 수렴하려고 노력하였고, 또 이를 정리해서 홈페이지를 통해 공개하는 등의 노력을 기울였다는 사실은 주목할 만하다.

〈표 16〉 뉴질랜드 공공협약과정의 제출자가 제안한 감축목표 수준

구분	2030년까지 온실가스 감축목표	비율	
야심찬 목표	1990년 대비 40% 이상 감축(A)	68.7%	약 99%
	2050년까지 탄소배출량 제로(B)	27.2%	
	A+B	3.2%	
보통의 목표	1990년 대비 20%~40% 감축	0.5%	0.8%
	1990년 대비 10%~20% 감축	0.2%	
	1990년 대비 10% 미만 감축	0.1%	
기타	기타	0.2%	0.2%

(2) 정보 공개

① 의견 수렴 시 공개 자료

뉴질랜드 정부는 2015년 5월에 ‘뉴질랜드의 기후변화 목표: 논의 문서’를 발행하여 환경부 홈페이지에 게시하는 방식으로 관련 정보를 공개하였다. ‘논의 문서’를 살펴보면 왜 뉴질랜드가 온실가스 감축목표를 설정해야 하는지, 무엇이 뉴질랜드에 있어 공정한 기여가 될 것인지, 뉴질랜드의 기여가 뉴질랜드 국민들에게 어떠한 영향을 미칠 것인지에 관하여 자세하게 설명하고 있다. 왜 뉴질랜드가 온실가스 감축목표를 설정해야 하는지에 관해서는 인간 활동으로 기후변화가 발생하였다고 하면서 기후변화가 뉴질랜드에 어떠한 영향을 미칠 것인가를 소개하였다. 이어서 국제 사회가 기후변화에 어떻게 대응해 왔는지를 설명하고, 신기후체제는 새로운 기회에 해당한다고 언급하였다. 그리고 나서 INDC가 무엇인지 설명하고, 뉴질랜드 정부가 INDC를 준비하는 데 있어 설정한 세 가지 목적(objectives)을 소개하였다.

뉴질랜드 정부가 제시한 세 가지 목적은 ① 뉴질랜드의 온실가스 감축목표가 국제적으로도 국내적으로도 공정하고 야심찬 목표로 보이는가, ② 비용과 사회에의 영향이 적절하게 고려되고 있는가, ③ 뉴질랜드를 장기적으로 저탄소 사회로 전환시킬 목표인가에 대한 것이었다. 관련 정보를 제공한 후, 정부가 제시한 세 가지 목적에 동의하는지, 어떤 목적이 가장 중요하다고 생각하는지에 관하여 질문을 던졌다.

다음으로 무엇이 뉴질랜드에 있어 공정한 기여가 될 것인지에 대해서는 뉴질랜드의 상황을 설명하고, 뉴질랜드의 온실기체 배출 현황을 공개한 뒤, 기존의 뉴질랜드 배출량과 목표가 어떠한지를 소개하였다. 또한, 다른 나라와 비교하였을 때 뉴질랜드의 배출량이 어느 정도인지에 대한 자료도 제시하였다. 이를 바탕으로 뉴질랜드의 온실가스 감축목표로 어느 정도가 적당한지에 대하여 질문하였다.

마지막으로 뉴질랜드의 기여가 뉴질랜드 국민들에게 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대하여 설명하는데, 감축 목표에 따른 비용, 탄소의 가격, 감축 목표가 경제에 미치는 영향, 가정에 미

치는 영향을 소개하였다. 여기서 온실가스 감축목표에 따른 가정의 평균 소비 감소 예상량을 <표 17>과 같이 제시하였다. 이러한 자료를 공개한 뒤, 뉴질랜드가 온실가스를 감축함에 있어 어느 정도의 비용을 부담하는 것이 적절한지 국민들에게 의견을 구하였다.

<표 17> 뉴질랜드의 온실가스 감축목표별 소비 감소 영향

온실가스 감축목표(2030년까지)	영향(소비의 감소)
1990년 대비 5% 감축	-\$1,270/년
1990년 대비 10% 감축	-\$1,300/년
1990년 대비 20% 감축	-\$1,400/년
1990년 대비 30% 감축	-\$1,600/년
1990년 대비 40% 감축	-\$1,800/년
2027년 가정 당 평균 연간 소비(목표가 없을 시)	\$85,000

논의 문서 후반부에서는 감축목표를 설정하는 일이 뉴질랜드에 있어 새로운 기회가 될 수 있다고 설명하였다: ① 연료와 에너지 효율 증가는 기업과 가정의 비용을 줄일 수 있다; ② 높은 수준의 재생 가능한 전기 발전은 새로운 기술의 사용을 통하여 기회를 창출할 수 있다; ③ 저탄소 경제로의 전환은 에너지 안보를 높일 수 있으며, 유가 변동, 공급 중단, 탄소의 높은 미래 가격 등과 같은 취약성을 줄일 수 있다; ④ 온실가스 배출을 줄이고 삼림 흡수원을 증가시키는 것은 건강, 환경, 사회적인 참살이(well-being)로 이어진다; ⑤ 세계에서 경쟁력 있고 생산적인 나라로 남을 수 있다. 이처럼 예상되는 기회들을 소개하고 어떤 기회가 가장 발현 가능한지, 어떤 기회가 뉴질랜드에 있어 가장 중요한지를 질문한다. 이처럼 뉴질랜드 정부는 공공 협의과정을 거치기 전에 ‘논의 문서’를 발간하여 관련된 정보를 자세히 소개함으로써 이해관계자들과 일반 국민이 온실가스 감축목표에 대하여 잘 이해하고 INDC에 관한 입장을 결정하고 판단할 때 근거 자료로 삼을 수 있도록 하였다.

아울러 뉴질랜드 정부는 2015년 5월에 환경부 홈페이지를 통해 2015년 4월 13일에 작성된 ‘뉴질랜드의 2020년 이후 기후변화 대응 기여 선택지에 대한 일반균형분석’이란 문서를 공개하였다. 이 문서는 환경부가 인포메트릭스(Infometrics)란 회사에 요청한 결과물인데 일반균형모델링을 사용하여 2020년 이후 뉴질랜드가 신기후체제에 접어들었을 때의 경제 영향에 대하여 예측하였다. 또한, 뉴질랜드 정부는 랜드케어리서치(Landcare Research)란 회사를 통해 작업한 결과물인 ‘뉴질랜드의 2020년 이후 기후변화 대응 기여의 경제 영향 모델링’ 역시 5월 경 환경부 홈페이지에 공개하였다. 이 보고서는 CliMAT-DGE(Climate Mitigation and Trade in Dynamic General Equilibrium)를 사용하여 뉴질랜드 INDC 이행의 경제적 비용에 관하여 거시경제적 모델링을 수행한 것이다. 뉴질랜드는 공공협의과정을 거치기 전에 이들 자료를 공

개함으로써 관심 있는 모든 사회구성원들이 뉴질랜드의 경제 상황, 온실가스 감축목표에 따른 경제 상황 등을 보다 쉽게 이해할 수 있도록 하였다.

② 정보 공개 시점

뉴질랜드 정부는 2015년 5월에 '뉴질랜드의 기후변화 목표: 논의 문서'를 발행하여 관련 정보를 공개하였다. 또한, 비슷한 시기에 '뉴질랜드의 2020년 이후 기후변화 대응 기여 선택지에 대한 일반균형분석'과 '뉴질랜드의 2020년 이후 기후변화 대응 기여의 경제 영향 모델링'도 공개했다. 뉴질랜드가 INDC를 제출하는 과정에서 논의가 필요한 사항들과 이를 파악하기 위해 필요한 관련 정보를 INDC 제출 2개월 전에 홈페이지를 통해 일반 국민에게 공개한 것이다. 4주간의 공공협의기간이 시작하기 이전에 정보가 공개되었기 때문에 일반 국민들은 이러한 자료를 의견서 작성이나 공청회 참가할 때 충분히 참고할 수 있었다.

③ 의견 수렴 과정 자료화

기후변화쟁점장관실(Office of the Minister for Climate Change Issues)에서는 공공협의과정이 끝난 후, INDC를 제출하기 전에 'INDC 내각 문서(INDC cabinet paper for public release)'를 작성하여 환경부 홈페이지를 통해 공개하였다. INDC 내각 문서에서는 온실기체 감축목표와 관련한 전반적인 사항과 공공협의과정에서의 내용을 폭넓게 다루었으며, 어떤 과정을 거쳐 최종적으로 온실기체 감축목표를 결정하게 되었는지 설명하였다. 또한, 뉴질랜드는 4주간의 공공협의과정 결과 제출된 17,000건 이상의 의견서를 모두 환경부 홈페이지를 통해 공개하였으며, 그 결과를 종합하고 요약해서 '뉴질랜드 기후변화 목표: 협의 응답의 요약'을 작성한 뒤, 7월 경 홈페이지를 통해 공개하였다. 뉴질랜드 정부는 '협의 응답의 요약'에서 INDC와 관련해서 주제별로 의견서 제출자들의 의견을 정리해 놓았다.

뉴질랜드는 이처럼 온실가스 감축목표 설정 과정에서 다양한 정보를 공개함으로써 관심 있는 모든 행위자들이 결정과정에 참여할 수 있도록 했을 뿐만 아니라, 공공협의과정에서 제출된 의견서와 요약본, INDC를 최종적으로 결정하는 과정에 대한 '내각 문서' 등 관련 자료 또한 모두 공개함으로써 공공협의과정의 투명성을 확보하였다.

4. 비교 분석과 평가

한국과 뉴질랜드의 INDC 준비과정은 다음과 같은 점에서 차이를 보였다. 첫째, 의견수렴 기간을 살펴보면 한국은 2014년 11월 14일 경제·시민단체 간담회를 개최하였고 2015년 6월 11일 민관합동검토반의 마지막 회의가 있었으므로, 감축목표안을 발표하기 이전, 정부는 이해

관계자들과 약 7개월간 논의 과정을 거쳤다고 볼 수 있다. 그러나 감축목표안 발표 이후, 약 20일 뒤 감축목표를 제출하였다. 명확하게 의견수렴기간이라 천명하지도 않았고 그 기간이 20일에도 채 미치지 못했다. 반면 뉴질랜드의 경우 의견수렴기간을 명확히 마련해 두고 이 기간 동안 본격적으로 협의의 과정을 거쳤다는 점에서 한국과 차이가 있었다.

둘째, 두 국가 간 논의에 참여한 이해관계자의 범위를 비교해보면, 한국에서는 소수의 산업계, 시민사회계 대표자들이 주로 논의에 참여할 수 있었던 반면, 뉴질랜드에서는 산업계, 시민사회계, 농업계, 임업계, 정당, 지방정부, 학계, 연구기관, 환경 자문위원, 보건 전문가, 마오리 원주민 등 다양한 이해관계자들이 논의에 참여할 수 있었다. 또한, 뉴질랜드에서는 일반 국민들도 의견서 작성이나 공청회 등을 통해 온실가스 감축목표 설정과정에 적극적으로 참여할 수 있었다. 그러나 한국에서는 일반 국민이 참여할 수 있는 공식적인 의견 수렴 절차는 단 한 번 열린 정부 주최 공청회가 전부였다. 그러나 이조차도 공지가 불과 개최 이틀 전에서야 이루어졌으며 공청회 하루 전날에서야 발표내용이 공개되었다. 기후변화에 적극적인 관심이 있지 않다면 공청회에 참석하거나 의견을 개진하기 어려운 구조였다.

셋째, 의견 수렴의 방식을 살펴보면 한국은 뉴질랜드와 달리 민관합동검토반을 두어 공론화 전에도 미리 이해관계자들이 논의에 참여할 수 있게 하였다. 그러나 공론화 과정을 보면, 한국은 공청회 1회, 국회 토론회 1회를 통해 의견 수렴을 한 것이 전부였지만 뉴질랜드의 경우에는 공청회와 마오리 원주민 집회를 15회나 개최했으며, 17,000건의 의견서를 받아서 이를 정리하고 공개하는 과정을 거쳤다.

넷째, 의견반영노력을 비교해보면 뉴질랜드의 경우 공공협의과정에서 제출된 의견을 어떻게 반영하려고 하였는지를 내각 문서를 통해 밝히고 있으며, 의견들을 정리해서 문서로 발간하는 노력을 기울였다. 반면, 한국은 보도자료에서 의견수렴과정을 간단히 언급하는 것이 전부였다. 뉴질랜드에 비해서 한국의 의견반영노력이 미흡했다고 평가할 수 있다.

다섯째, 정보 공개 항목을 살펴보면, 한국은 보도자료와 함께 20페이지 분량의 ‘감축목표 설정 추진 계획’을 공개하는 수준에 그쳤던 반면, 뉴질랜드의 경우 논의 문서뿐만 아니라 선택지에 대한 일반균형분석과 경제영향모델링 자료까지 함께 공개하여 이해관계자들과 일반 국민들이 의견을 개진할 때 참고할 수 있게 하였다. 게다가 정보 공개의 시점을 살펴보면 뉴질랜드는 INDC 제출 두 달 전에 이러한 정보를 공개하였던 반면, 한국은 INDC 제출 20일 전에 정보를 공개하였다.

마지막으로 뉴질랜드는 INDC 내각 문서에서 의견 수렴 과정을 언급하고, ‘협의 응답의 요약’을 발간하는 등의 방식으로 국민들이 제출한 의견서의 내용을 요약하고 자료화하였으나, 한국의 경우 의견수렴과정을 보도자료에서 간략히 언급하는 데에 그쳤다. 즉 의견 수렴 과정이 제대로 자료화되지 않은 것이다. 한국과 뉴질랜드 INDC 수립과정의 특징과 차이점 등을 정

리하면 <표 18>과 같다.

<표 18> 한국과 뉴질랜드의 INDC 준비과정 비교

항목		한국(2015)	뉴질랜드(2015)
참여	의견수렴기간	감축목표안 발표 전 약 7개월 (2014.11.14~2015.6.11)	-
		감축목표안 발표 후 약 20일(6.11~6.30)	4주(5.7~6.3)
	논의참여자의 범위	감축목표안 발표 전 민관합동검토반 20인 (산업계, 시민사회계)	-
		감축목표안 발표 후 산업계, 시민사회계 , 학계, 기후변화 관심 국민	산업계, 시민사회계, 농업계, 임업계, 정당, 지방정부, 학계, 연구기관, 환경 자문위원, 보건 전문가, 마오리 원주민, 일반국민
	의견수렴 방식	민관합동검토반 공청회(1회), 국회 토론회(2회)	의견서 받음(17,000건 이상) 공청회 및 집회(15회, 1700명)
	일반 국민의 의견 제시 기회	X	O(의견서)
	의견 반영 노력	• 보도자료(6.30)에서 반영 사항 언급	• '내각 문서'에서 협의결과 반영과정 다룸 • '의견서' 홈페이지에 공개 • '협의 응답의 요약' 발간
정보공개	의견수렴시 공개 자료	• 보도자료(6.11) • Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진 계획(20쪽)	• 논의 문서(19쪽) • 선택지에 대한 일반균형분석(24쪽) • 경제 영향 모델링(41쪽)
	정보공개 시점	INDC 제출 20일 전	INDC 제출 2개월 전
	의견수렴과정 자료화	• 보도자료(6.30)	• 협의 응답의 요약(20쪽) • INDC 내각 문서

V. 결론

이 연구에서는 기후변화 정책 수립과정에서의 거버넌스의 중요성에 대한 인식을 바탕으로 선행연구 분석을 통해 거버넌스 분석틀을 구성하고 문헌조사, 참여관찰, 심층면접의 연구방법을 사용하여 한국 INDC 수립과정의 거버넌스를 분석하였다. 또한, 이를 뉴질랜드의 INDC 수립과정과 비교 분석하였다.

기후변화는 물론 기후변화 대응 정책은 모든 사회구성원들의 사회경제활동에 지대한 영향을 미친다. 사실 영향 받는 당사자들은 현세대에 국한되지 않고 미래 세대와 다른 생물종들까지 포함된다. 따라서 관련된 의사결정과정에는 보다 다양한 구성원들이 참여해서 토론과 합의가 이루어져야 하며 이 과정에서 관련된 정보들이 부족함 없이 투명하게 공개되어야 한다. 즉, 제대로 된 거버넌스의 과정을 거치는 것이 매우 중요하다. 그러나 이제까지 진행된 기후변화 정책 수립과정에서 거버넌스가 충분히 이루어지지 못하였고, 이로 인하여 시민사회계와 산업

계의 의견이 끊임없이 대립해 온 것이 사실이다. 그 결과 정부에 대한 이해관계자들의 불만이 커져왔고 급기야 배출권 거래제의 경우 배출권 할당과 관련해서 기업 측에서 소송을 제기하기도 하였다. 갈수록 기후변화의 심각성이 높아져가고 국제사회의 대응 노력 또한 강화되고 있기에 보다 적극적으로 기후변화에 대응해가되 이 과정에서 사회 갈등을 줄이는 일이 상당히 중요하다.

이 연구에서는 신기후체제 도입을 위해 한국이 INDC를 준비하는 과정에서 거버넌스가 어떻게 작동했는지 살펴보았다. 거버넌스 검토에 있어 선행연구들에서 중시한 참여와 정보공개를 주요 평가항목으로 선정한 후 문헌조사와 참여관찰, 심층면접 등을 통해 거버넌스의 수준을 평가하고 문제점을 확인하였으며 한국보다 거버넌스에 있어 앞선 것으로 평가되는 뉴질랜드와의 비교 분석을 통해 미흡한 부분들을 확인하면서 어떻게 보완하고 개선해 나가야 할지 살펴보았다. 그 결과 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있었다.

첫째, 보다 광범위하고 투명한 정보공개가 필요하다. 지난해 2015년 파리에서 열린 COP-21에서 채택한 파리협정에 따라 이제 5년에 한 번씩 보다 강화된 방향으로 온실가스 감축목표를 재설정해야 하는 만큼 앞으로도 이러한 의사결정과정에서 반복될 가능성이 크다. INDC 수립과정에서 산업계와 시민사회계의 의견을 두루 반영하고 사회갈등을 미연에 방지하기 위해 민관합동검토반을 운영한 시도 자체는 바람직했으나 향후에는 운영과정에서 문제가 되었던 정보 공개 부족 문제를 시정하여 보다 활발하고 심도 있는 의견 개진이 이루어지도록 해야 할 것이다. 뉴질랜드 사례에서 알 수 있었던 것처럼 공론화 단계에서 전제조건이나 배출전망과 관련한 자료를 폭넓게 공개하고, 분석모형에 관해서도 자세히 설명할 필요가 있다. 둘째, 보다 광범위한 의견 수렴이 이루어지도록 해야 한다. 간담회나 공청회 등 보다 많은 행위자들이 참여할 수 있는 논의의 장들이 더 자주 다양한 지역에서 개최될 필요가 있으며 여론조사나 의견서 제출 등의 방법을 통해 일반 국민이 의견을 개진할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 셋째, 수렴된 의견을 어떻게 의사결정이나 정책결정에 반영했는지를 확인할 수 있도록 뉴질랜드처럼 따로 문서를 발간하여 상세히 공개할 필요가 있다. 이러한 과정을 통해 국민 수용성이 높아질 수 있으며, 그 결과 정책 효과성이 높아질 것이며, 축적된 자료는 이후 정책 결정시에 유용한 참고자료가 될 수 있다.

이 연구는 기후변화 거버넌스를 평가하기 위해 일정한 분석틀을 마련하고 이러한 분석틀에 기초하여 보다 체계적으로 한국의 INDC 수립과정의 거버넌스를 분석하였으며 이러한 분석틀을 뉴질랜드 사례에도 적용하여 시사점을 도출한 후 거버넌스 개선안을 제시하였다. 이러한 접근은 기존 선행연구들에서는 제대로 이루어지지 않은 작업이기에 나름의 의의를 지닌다고 할 수 있다. 하지만 이 연구는 다음과 같은 점에서 한계가 있다. 첫째, INDC 수립과정에서의 거버넌스를 평가하기 위하여 보다 다양한 이해관계자들의 의견을 들었어야 하나 이 연구의 면

접대상자가 다소 한정적이었다. 무엇보다 면접대상자 확보가 쉽지 않았다. 정부 측 관계자들이 인터뷰를 거절하였으며, 중견·중소기업의 경우에는 대표성을 가진 기업을 찾기가 어려워서 부득이하게 면접 대상에서 제외하였다. 둘째, 분석틀이 보다 정교하게 구축되지 못했다. 이 연구에서는 기존 문헌조사를 통해 분석틀의 평가항목을 선정하였으나 향후 전문가 면담이나 델파이 기법, 계층 분석법 등을 활용하여 보다 정교하게 구축할 수 있을 것이다. 셋째, 이 연구에서는 보다 본질적으로 뉴질랜드와 한국의 INDC 수립과정에서 거버넌스에 차이를 야기한 요인을 분석하지는 못했다. 후속 연구에서는 거버넌스의 차이를 야기하는 원인에 대한 심층적인 연구가 이루어질 필요가 있다. 어떠한 원인으로 인해 거버넌스에 있어서의 차이가 발생했는지를 파악할 수 있어야 근본적인 개선이 가능하게 되기 때문이다. 마지막으로 이 연구에서는 뉴질랜드 사례 조사의 비용과 시간 제약으로 인해 문헌이나 인터넷 자료만 조사하였으나, 향후에는 한국 사례에서처럼 이해 관계자들을 만나 심층면접을 수행한다면 보다 의미 있는 결과를 도출할 수 있을 것이다. 향후 이 연구의 이러한 한계점들을 보완하여 보다 심도 있는 기후변화 거버넌스 연구가 진행되기를 기대한다.

참고 문헌

- 고재경·황원실, (2007), 「환경거버넌스 평가에 관한 연구-평가지표 개발을 중심으로」, 경기개발연구원.
- 김병섭, (2008), 「편견과 오류 줄이기: 조사연구의 논리와 기법」, 파주: 법문사.
- 김의경 외, (2008), 뉴질랜드의 산림탄소배출권 거래제도 고찰, 「산림경제연구」, 16(2): 1-19.
- 남궁 근, (2009), 「정책학」, 파주: 법문사.
- 박창근 외, (2009), 「기후변화 대응과 녹색성장을 위한 새로운 환경거버넌스 구축방향」, 한국환경정책·평가연구원.
- 윤순진, (2005), 공공참여적 에너지 거버넌스의 모색: 전력정책에 대한 시민합의회의 사례에 대한 평가를 바탕으로, 「한국사회와 행정연구」, 15(4): 121-153.
- _____, (2006), IT와 환경거버넌스: IT를 활용한 시민참여 확대방안의 모색을 중심으로, 「환경논총」, 44: 121-149.
- _____, (2009), 기후변화 대응을 둘러싼 사회 갈등 예방과 완화를 위한 거버넌스의 모색, 「국정관리연구」, 4(2): 125-160.
- _____, (2014), 기후 변화 정책과 행정, 「환경행정학」, 서울: 대영문화사.
- _____, (2015a), 신기후체제를 위한 한국 INDC 결정과정의 거버넌스에 대한 비판적 검토, 2015년 한국행정학회 하계공동학술대회 발표 논문.
- _____, (2015b), 공유지 비극론을 통해 본 기후변화 대응과 기후정의: 당위와 현실의 간극, 「21세기 글로벌 기후변화와 윤리적 정의(Justice)」, 대전:충남대학교 출판부, 171-207.

- 은재호·이광희, (2009), 「국가 거버넌스 연구」, 파주: 법문사.
- 이동길, (2016), 신기후체제 관련 한국의 온실가스 감축목표 수립과정에서의 거버넌스 분석: 뉴질랜드 사례와의 비교를 중심으로, 서울대학교 석사학위 논문.
- 이상현 외, (2009), 「기후변화 대응을 위한 실용적인 거버넌스 모델 연구」, 국립환경과학원.
- 이소영, (2012), 뉴질랜드의 기후변화대응 관련 법제 및 정책, 「세계 주요국의 기후변화법제」, 파주: 한국 학술정보(주).
- 이정석 외, (2014), 「Post-2020 신기후체제 및 감축목표 상향 협상 대응전략 수립 연구」, 환경부.
- 이해정, (2015), EU 배출권거래제 도입 10년의 교훈, 현대경제연구원.
- 정서용, (2014), 신기후체제 2015년 합의에 의한 국제법적 검토, 「서울국제법연구」, 21(2): 181-204.
- 조성남 외, (2011), 「질적연구방법과 실제」, 서울: 그린.
- 최명선 외, (2008), 「사회조사방법론」, 파주: 교문사.
- 관계부처합동, (2015), 보도자료: 2030년 우리나라 온실가스 감축목표 BAU 대비 37%으로 확정, 2015.6.30.
- 온실가스종합정보센터, (2015), '15년 업무 추진계획, 2015.1.16.
- 외교부, (2011), 「뉴질랜드 개황」.
- Pierre, J. and Peters, G., (2000), Governance, Politics and the State, NY:Macmillan Press.
- FnWG, (2010), World Governance Index 2011 Report.
- IEA, (2014), Key World Energy Statistics 2014.
- Infometrics, (2015), A General Equilibrium Analysis of Options for New Zealand's post-2020 Climate Change Contribution.
- Landcare Research, (2015), Modelling the economic impact of New Zealand's post-2020 climate change contribution.
- New Zealand, (2015), New Zealand's Climate Change Target: Discussion Document.
- _____, (2015), New Zealand's Climate Change Target: Summary of consultation responses.
- _____, (2015), New Zealand's intended contribution to the new global climate change agreement: Cabinet paper.
- _____, (2015), Intended Nationally Determined Contribution.
- The Republic of Korea, (2015), Intended Nationally Determined Contribution.
- UNDP, (2014), Discussion Paper: Governance for Sustainable Development.
- UNFCCC, (2015), Synthesis Report on the Aggregate Effect of Intended Nationally Determined Contributions.
- World Bank, (2008), Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008.
- World Resources Institute, (2002), Closing The Gap: Information, Participation, and Justice in Decision-making for The Environment.

A Comparative Analysis of the Formation of INDCs in Korea and New Zealand

Lee, Dong-Gil & Yun, Sun-Jin

The 2015 UNFCCC COP-21 in Paris laid foundations for a new climate change agreement and according to the 2014 Lima Agreement, UNFCCC member states were required to submit INDCs that include greenhouse gas emissions reduction goals on October 1st, 2015, before COP-21. This study analyzes the governance of the process of formation of Korea's INDC and compares it with the case of New Zealand which has similarities to Korea in its implementation of a national emissions trading scheme and is highly recognized in the field of governance. The analysis framework of the study was selected prior to the analysis through the review of various previous literature. The research methodology includes literature research, participant observation and in-depth interviews. The results of the study show that although the Korean government's long-term operation of the public-private joint review team was a positive aspect, its methods of collecting opinions after disclosing the emissions reduction goal was quite insufficient. This issue is made more distinct through comparison with New Zealand. The following improvements are necessary for future climate change governance: first, although the operation of the public-private joint review team was a desirable aspect, information must be made more transparent in the future; second, the collection of opinions from more diverse members of society must be made possible; third, after collecting public opinion, the inclusion of the opinion must be made more public by publishing a document; fourth, in the stages of publicizing information, documents related to the preconditions, emission projections and analysis model should be widely disclosed to the public.

[Key Words: climate change, INDC, governance, New Zealand, in-depth interview]