



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 석사학위논문

기후변화 거버넌스와 청년세대
참여의 의의 및 과제

- 대한민국 2050 LEDES와 2030 INDC 수립
거버넌스 비교를 바탕으로 -

2021년 8월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 환경관리학 전공
박 현 선

기후변화 거버넌스와 청년세대
참여의 의의 및 과제
- 대한민국 2050 LEDES와 2030 INDC 수립
거버넌스 비교를 바탕으로 -

지도교수 윤 순 진

이 논문을 도시계획학 석사학위논문으로 제출함
2021년 6월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 환경관리학 전공
박 현 선

박현선의 석사 학위논문을 인준함
2021년 6월

위 원 장 김 의 영

부위원장 정 수 종

위 원 윤 순 진

국문초록

IPCC 지구온난화 1.5° C 특별보고서에 따르면 파리협정 목표 달성과 기후위기 대응을 위해 2030년까지 이산화탄소 배출량을 2010년 대비 45% 감축해야 하며, 2050년까지 탄소중립(Net-zero) 상태를 이루어야 한다. 모든 당사국은 전 지구 온도상승을 1.5°C까지 제한하는 파리협정의 목표에 따라 2050년 장기저탄소발전전략(Long-term Low greenhouse gas Emission Development Strategies, 이하 LEDS)을 수립하여 2020년까지 국제사회에 제출해야 했다.

이에 따라 대한민국은 지난 2019년 3월, 학계·산업계·시민사회·청년 등 7개의 분과 69명으로 구성된 민간협의체인 2050 저탄소 사회 비전 포럼을 구성하여 LEDS 수립을 위한 논의를 해나갔다. 논의를 통해 나온 검토안을 바탕으로 약 1년 동안 2050 LEDS 수립에 관한 사회적 논의과정을 거쳤고 2020년 12월 정부는 대한민국 2050 LEDS를 UN에 제출하게 되었다. 2050 LEDS 수립과정에서 주목할 만한 사실은 기존의 기후변화 정책 수립과정 때와는 달리 청년이 최초로 분과위원으로 참여했다는 것이다.

이 연구는 “기존의 2030 국가결정기여(Intended Nationally Determined Contribution, 이하 INDC) 수립과정과 비교했을 때 2050 LEDS 수립을 위한 의사결정과정에서는 어떠한 변화가 있었고 이러한 변화가 어떻게 2050 LEDS 수립과정에서 청년세대의 참여를 만들었으며, 결국 청년세대 참여가 주는 의의는 무엇인가?” 라는 질문을 기초로 한다. 이러한 연구 질문에 가장 적절히 대답할 수 있는 연구 방법으로서 사례 연구를 선택했

으며 과정추적법을 통해 사례의 인과관계와 그 과정을 규명했다. 또한, 기후변화 거버넌스를 객관적으로 평가하기 위해서 협력적 거버넌스 이론을 토대로 하여 거버넌스 분석 틀을 구성한 후 이에 기초하여 연구 분석 결과를 설명했다. 자료 수집 방법으로는 문헌조사, 참여관찰, 21명의 핵심 이해당사자와의 심층면접을 취하였다.

연구 결과, 2030 INDC에 비해 2050 LEDS 수립과정에서는 참여 이해당사자의 범위가 확장되었으며 전반적으로 사회적 논의의 시간이 늘어났다. 그 전에 비해 일반 시민이 참여할 수 있는 기회가 확대되었다는 것을 의미한다. 하지만 더욱 투명성 있는 정보의 공개와 시민의 언어로 구성된 정보 전달이 필요하다는 것을 확인했다. 2050 LEDS 수립과정에서 청년세대는 포럼 내부와 포럼 외부에서의 참여를 통해 탄소중립에 관한 의견을 개진했다. 청년들은 형평성과 속의성 측면에서 LEDS 수립을 위한 거버넌스에 한계가 있었음에도, 대한민국의 2050 탄소중립 선언에 큰 영향을 미쳤고 다양한 이해당사자들이 참여할 수 있는 거버넌스 흐름을 만들었다는 것을 발견할 수 있었다.

이 연구는 다음과 같은 의의가 있다. 첫째, 거버넌스 분석 틀을 활용하여 특정 기후변화 의사결정 사례를 분석하며 향후 기후변화 정책에서 가장 중요한 시작점이 될 2050 LEDS, 즉 탄소중립 전략 수립의 거버넌스를 평가했다는 점이다. 둘째, 거버넌스 이론과 과정추적법을 적용해 사례 연구의 목적을 달성하기 위한 이론적 접근을 취했다는 점이다. 셋째, 청년세대의 참여가 국내 정부 기후변화 정책 수립과정에서 영향을 줄 수 있는 중요한 요소라는 점에 주목하고 어떠한 방식으로 그런 효과가 발생할 수 있는지를 사례를 통해 추적했다는 점이다.

향후 기후변화 정책에서는 청년뿐만 아니라 다양한 이해당사자들이

참여할 수 있는 거버넌스와 이를 위한 시스템 구축이 요구된다. 또한, 기후변화 정책 수립 및 사회적 논의과정에서 투명성 있는 정보 전달의 중요성이 필요하다. 이 연구의 결과와 의의를 통해 향후 기후변화 정책 수립과정에서 효과적인 거버넌스 체계를 구축하고 운영함으로써 일반시민의 기후변화 정책 수용성을 높이는 데 기여할 수 있을 것으로 기대한다.

주요어 : 기후변화, 거버넌스, 청년, 의사 결정 과정, 탄소중립, 2050 LEDS, 2030 INDC

학 번 : 2019-27229

목 차

I. 서론	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	5
II. 논의 배경과 선행연구 검토	7
1. 논의 배경	7
1) 기후변화 협상 배경과 파리협정 채택	7
2) INDC와 LEDS	10
3) 청년세대와 기후변화	15
2. 선행연구 검토	23
1) 거버넌스 이론	23
2) 기후변화와 거버넌스	24
3) 선행연구와 연구 분석 틀	28
III. 연구 범위 및 방법	36
1. 연구 범위	36
2. 연구 방법	37
3. 자료 수집 방법	39
IV. 분석 결과	47
1. 2050 LEDS와 2030 INDC 수립 거버넌스 비교	47

1) 2030 INDC와 2050 LEDS 국제법상 특징	47
2) 2030 INDC 수립과정	51
3) 2050 LEDS 수립과정	59
4) 2050 LEDS와 2030 INDC 거버넌스 비교 분석	86
2. 기후변화 거버넌스에서의 청년세대	92
1) 2050 LEDS 의사결정 과정에서 청년 참여 의의와 과제	92
2) 기후변화 거버넌스와 청년세대 참여	98
V. 결론	101
1. 연구 요약	101
2. 연구 의의와 시사점	103
3. 한계 및 추후 연구과제	106
참고문헌	109
부록	115
Abstract	122

표 목 차

[표 1] 대한민국 2050 LEDS 주요 내용	14
[표 2] 국내외 거버넌스 지표를 제시한 선행연구	30
[표 3] 거버넌스 분석 틀	35
[표 4] 참여관찰 행사 목록	41
[표 5] 1차 심층면접 대상 목록	43
[표 6] 2차 심층면접 대상 목록	45
[표 7] 최종인터뷰 참여자 분포	46
[표 8] 2050 LEDS 수립 및 사회적 논의과정	52
[표 9] 민관합동검토반 참여자	54
[표 10] 2050 LEDS 수립 및 사회적 논의과정	61
[표 11] 2050 LEDS 및 기후 위기 관련 청년 활동 현황	75
[표 12] 2030 INDC와 2050 LEDS 거버넌스 비교 분석	91

그 립 목 차

[그림 1] 협력적 거버넌스 모델	27
[그림 2] 2050 저탄소 사회비전 포럼 분과 구성	63
[그림 3] 2050 LEDS 누리집	81
[그림 4] 협력적 거버넌스를 활용한 인과적 추론	100

I. 서론

1. 연구 배경

기후 위기가 갈수록 심각해지면서 국제사회의 대응 또한 보다 더 적극적으로 이루어지고 있다. 1992년 채택된 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)에 따라 모든 당사국은 ‘인간이 기후 체계에 위험한 영향을 미치지 않을 수준으로 대기 중 온실가스 농도를 안정화’하기로 합의했다.¹⁾ UNFCCC의 최고 의사결정 기구인 당사국총회(Conference of the Parties, COP)는 1995년 독일 베를린에서 개최된 제1차 당사국총회(COP1)를 시작으로 매년 기후변화 대응을 위한 협상을 진행해오고 있다(윤순진, 2014). 그리고 2015년 제21차 당사국총회에서 파리협정(Paris Agreement, PA)이 채택되었고 2016년 11월 초에 발효되었으며 비로소 올해 2021년부터 신기후체제가 출범하게 되었다.²⁾

파리협정은 ‘모든 당사국은 지구 온도상승을 산업화 이전 대비 2°C보다 훨씬 아래(well below)로 유지하고, 더 나아가 1.5°C까지 제한하도록 노력해야 한다.’라는 목표를 채택하였다. 또한, 지난 2018년 기후변화에

1) 기후 변화에 관한 국제 연합 기본 협약(The United Nations Framework Convention on Climate Change. 약칭: 유엔기후변화협약)은 온실 기체에 의해 벌어지는 지구온난화를 줄이기 위한 국제협약이다. 1992년 채택되어 1994년 발효되었으며 이듬해인 1995년부터 최고 의사결정 기구인 당사국총회(Conference of the Parties, COP)를 매년 개최해 기후변화 대응을 위한 협상을 진행해오고 있다.

2) 파리협정은 2015년 12월 12일 채택되었고 2016년 11월 4일 발효되었다. 신기후체제(new climate regime)는 2020년 만료한 교토의정서를 대체할 새로운 기후 체제라는 의미이다.

관한 정부 간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)에서 발간하여 제48차 총회에서 만장일치로 채택된 ‘지구 온난화 1.5℃ 특별보고서(Special Report on Global Warming of 1.5° C)’에 따르면 파리협정에 명시된 1.5℃ 상승 제한 목표 달성을 위해서는 2030년까지 이산화탄소 배출량을 2010년 대비 45% 감축해야 하며, 2050년까지 탄소중립(Net-zero) 상태를 이루어야 한다.³⁾

모든 당사국은 파리협정과 IPCC가 제안한 목표에 따라 2050년 장기저탄소발전전략(Long-term Low greenhouse gas Emission Development Strategies, 이하 LEDS)을 수립하여 2020년 말까지 국제사회에 제출할 것을 권고받았다. 이에 따라 대한민국은 지난 2019년 3월부터 2050 LEDS 수립을 위한 사회적 논의를 진행하였다. 2019년 3월 환경부에서는 학계·산업계·시민사회·청년 등 7개 분과 69명으로 구성된 민간협의체인 ‘2050 저탄소사회 비전 포럼’을 설립했고 포럼은 약 9개월간 2050 LEDS 수립에 관해 논의하였다. 이후 논의한 내용을 바탕으로 2020년 2월 ‘2050 저탄소 사회 비전 포럼 검토안’을 발표했고 2050년 배출 목표로서 2017년 대비 75%(1안), 69%(2안), 61%(3안), 50%(4안), 40%(5안) 감축이라는 목표를 제시했다. 이미 독일, 캐나다, 유럽, 멕시코 등 해외 주요국은 탄소중립을 위한 구체적인 목표와 이행전략이 담긴 LEDS를 제출한 상태였지만 한국의 검토안에서는 탄소중립에 대해서 단지 ‘검토 필요성’만 제기되었을 뿐이었다.

3) 기후변화에 관한 정부간 협의체(Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC)는 세계기상기구(WMO)와 국제연합환경계획(UNEP)이 공동으로 설립한 유엔 산하 국제협의체이다. 과학적 근거와 정책 방향을 제시하고 IPCC 평가보고서(Asessment Report)를 발간하여 UNFCCC에서 주요 협상 근거 자료로 활용된다. 2018년에는 1.5℃ 특별보고서를 발간하여 지구 온난화 1.5℃ 억제를 위해서 필요한 방안을 제시했다.

그 이후 곳곳에서 정부의 탄소중립 선언에 대해 당위성을 제기하는 목소리가 커졌다. 2020년 6월 전국 226개 기초지자체는 기후 비상사태를 선언했고 7월에는 17개 광역 지자체를 포함해 탄소중립 지방정부 실천연대를 출범시켰다. 더불어 9월 22일 종교계 또한 비상선언에 참여했고 9월 25일 국회는 기후 위기 비상선언 결의안을 채택했다.

마침내 2020년 10월 28일 대한민국 대통령은 대한민국의 2050년 ‘탄소중립’을 선언하게 되었다. 탄소중립 선언 이후 정부는 2050 LED S 수립을 위한 범정부 협의체를 구성해 LEDS에 관한 사회적 논의와 공론화 과정을 이어나갔다. 범정부 협의체는 LEDS 초안을 마련하여 부처 의견을 수렴했고 국회 토론회, 대국민 설문조사, 전문가 토론회, 국민 대토론회 및 공청회를 개최하기도 했다. 사회적 논의과정을 거친 후 정부는 2020년 12월 ‘2050 탄소중립 추진전략’이라는 이름으로 대한민국 2050 LEDS를 발표했으며 국무회의·의결 확정 후 12월 30일 UNFCCC의 공식 제출했다.

이 연구는 대한민국 2050 LEDS를 수립하는 과정에서 거버넌스가 어떤 방식으로 작동했는지에 관한 질문을 던진다. 지난 2019년부터 약 2년간 이루어진 2050 LEDS 수립 기간 동안 LEDS 수립을 둘러싸고 대한민국에서는 크고 작은 쟁점들이 제기되었고 다양한 이해당사자들 간에 갈등이 존재했다. 이런 갈등 상황에서는 다양한 이해당사자들이 참여해서 함께 의사결정을 해나가는 거버넌스가 필요하다(윤순진, 2009). 왜 이러한 현상이 대한민국 2050 LEDS 수립과정에서 발생했으며 근본적인 원인은 무엇이었을까? 또한, 거버넌스 측면에서 실제로 다양한 이해당사자들의 참여와 적절한 의사결정 과정이 이뤄졌는가?

더불어 2050 LEDS 수립과정에서 주목할 만한 점은 청년세대의 참여

다. 기존에 대한민국에서 존재했던 기후변화 정책 수립과정, 특히 2030 국가 온실가스감축목표(INDC) 수립과정 때와는 달리 2050 LEDS 수립과정에서는 최초로 청년세대가 LEDS 의사결정 과정에 참여해 직접 의견을 개진해왔다. 청년세대가 기후변화 정책 의사결정 과정에서 하나의 중요한 이해당사자로서 참여의 기회를 가질 수 있었고 의견을 표출했다는 점은 매우 주목할 만한 지점이다. 그 이유는 우선, 청년세대의 참여는 더욱 다양한 이해당사자들의 참여가 이뤄졌다는 의미를 내포하는 것이고 두 번째는 그동안 기성세대보다 기후 위기에 노출될 가능성이 더 큰 당사자성을 가지고 있음에도 그간 기후변화 대응 관련 의사결정과정에서 배제되어 온 청년세대가 자신의 문제 해결을 위해 정책 결정 과정에 직접 참여했다는 점에서 상당한 의의를 지니기 때문이다.

그렇다면 2050 LEDS 수립과정에서 청년세대의 참여 혹은 개입은 어떤 수준으로 이루어졌고 그렇지 않았을 때와 비교했을 때 어떠한 변화를 가져왔는가?

현재 2050 LEDS에 관한 연구는 2050년 탄소중립과 에너지전환으로 인한 온실가스 감축량 예측, 시나리오 분석과 같은 기술적인 논의가 주를 이루고 있다. LEDS의 특성상 다양한 이해당사자들이 참여하고 적절한 사회 공론화와 균형 잡힌 정보를 기반으로 의사결정을 내리는 거버넌스가 필요한데(윤순진, 2009) LEDS 수립과 관련해서 거버넌스란 관점에서 접근을 시도한 연구는 드물다. 더불어 거버넌스를 다루더라도 거버넌스 관점의 분석 틀을 새롭게 개발해 특정 기후변화정책 수립과정을 평가한 선행연구는 미흡한 편이며 기후변화 정책 의사결정에서 청년세대의 참여에 관한 연구는 존재하지 않는다.

2. 연구 목적

이 연구에서 던지는 질문은 “기존의 기후변화 정책 수립과정과 비교했을 때 2050 LEDS 수립과정에서는 어떤 거버넌스 변화가 있었고 이러한 변화가 어떻게 2050 LEDS 수립과정에서 청년세대의 참여를 만들었으며, 결국 청년세대 참여가 주는 의의는 무엇일까?” 이다. 이러한 질문에 대답하기 위해서 이 연구는 해당 사례를 분석하고 이러한 일이 발생한 원인과 과정을 파악하는 데 목적을 둔다. 이를 위해 거버넌스 이론을 바탕으로 거버넌스 분석 틀을 구성하고 분석 틀에 맞추어 해당 사례를 구체적으로 분석하고 평가한다.

따라서 이 연구의 구체적인 목적은 다음과 같다. 첫째, 거버넌스 분석 틀을 활용해 2030 INDC 수립과정 거버넌스와 2050 LEDS 수립과정 거버넌스를 비교 분석한다. 2050 LEDS 수립과정의 거버넌스를 평가하기 이전에 기존의 기후변화 정책 수립과정에서는 어떤 거버넌스가 형성되었는지 알아볼 필요가 있다. 기존 정책 수립과정에 비해 어떤 차이점이 존재하고 어떤 부분에서 변화되었는지 세밀한 파악을 통해 현재 정책 수립과정 거버넌스와의 객관적인 평가가 가능하기 때문이다.

둘째, 거버넌스의 변화 요소 중 가장 큰 차이점으로 볼 수 있는 2050 LEDS 수립에서의 청년세대 참여를 중심으로 분석한다. 이 연구는 기후변화에 관심을 두고 활동하는 청년 활동가에 관한 연구가 아닌 최초로 국가의 기후변화 정책 수립 의사결정 과정에 참여했던 청년세대를 중심으로 분석하는 연구이다. 청년세대가 기후변화 정책 거버넌스에 참여했다는 것 자체로도 의미가 깊지만, 이 연구에서는 구체적으로 어떤 배경에서 2050 LEDS 수립에 참여할 수 있었고 그들의 역할과 한계는 무엇이

있는지 파악한다. 그리고 이들의 참여가 LEDS 수립에 어떤 영향을 미쳤는지, 이러한 변화가 무엇을 시사하는지 분석한다. 이 연구는 앞으로 기후변화 의사결정 과정에서 어떤 방향으로 거버넌스를 발전시켜 나가야 하는지에 관한 시사점과 정책적 함의를 줄 수 있다는 점에서 학술적이고 실천적인 의의를 지닌다.

II. 논의 배경과 선행연구 검토

1. 논의 배경

1) 기후변화 협상 배경과 파리협정 채택

1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의(United Nations Conference on Environment and Development, UNCED)에서는 ‘기후변화에 관한 국제연합 기본협약(유엔기후변화협약, United Nations Framework Convention on Climate Change, 이하 UNFCCC)이 채택되었다.⁴⁾ 현재 197개의 당사국이 모인 UNFCCC는 ‘인간이 기후 체계에 위협적인 영향을 미치지 않을 수준으로 대기 중의 온실가스 농도를 안정화’ 한다는 목표를 가지며 UNFCCC의 최고 의사결정 기구인 당사국총회(Conference of the Parties, COP)는 1995년을 시작으로 매년 당사국이 모여 기후변화 대응을 위한 협상을 진행하고 협약의 이행을 정기적으로 검토한다.

UNFCCC는 ‘형평성(equity)’, ‘공통의 그러나 차별화된 책임(Common But Differentiated Responsibility, CBDR)’, 그리고 ‘개별국가의 능력(Respective Capabilities, RC)’의 원칙을 가지고 선진국을 중심으로 이루어진 부속서 I (Annex I) 국가에 ‘역사적 책임(historical responsibility

4) 유엔환경개발회의에서 채택된 세계 3대 환경 협약은 기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC), 생물다양성협약(United Nations Convention on Biological Diversity, UNCBD), 그리고 사막화방지협약(United Nations Convention to Combat Desertification, UNCCD)이다.

y)’ 을 적용해 더 많은 감축의무를 부여했다. 한편 개발도상국 중심으로 이루어진 비(非) 부속서 I (non-Annex I) 국가에는 자발적으로 각 국가의 상황에 비추어(in light of different national circumstances) 기후변화 감축 대응을 하도록 했다(UNFCCC, 1992).

하지만 그동안 감축의무와 방식을 구체적으로 규정하지 않았기에 지난 1997년 제3차 당사국총회(COP3)에서는 교토의정서(Kyoto Protocol)를 채택하여 6개의 감축 대상 온실가스를 규정하고 구체적인 감축의무를 부담했다.⁵⁾ 또한, 시장 메커니즘을 도입하여 효과적으로 감축의무를 달성하기 위해 노력했다.⁶⁾ 하지만 교토의정서는 제2차 공약 기간의 만료와 온실가스를 많이 배출하는 신흥 개발도상국에는 감축의무가 부여되지 않았다는 등의 여러 한계가 존재했다. 당사국은 이러한 한계를 인지하고 이전과는 다른 새로운 기후 체제(climate regime)가 필요하게 되었다.

이후 2011년 제17차 당사국총회(COP17, 남아프리카공화국 더반)에서는 2020년 이후 선진국과 개도국 즉, 모든 당사국에 적용할 수 있는(applicable to all Parties) 단일의 법적 기구 또는 법적 구속력이 있는 합의된 결과물을 만들기 위한 협상을 개시하자는 것에 합의했다.⁷⁾ 당사국들은 post 2020 신기후체제를 설립할 것을 합의한 더반 플랫폼(Durban Platform

5) 교토의정서는 감축 대상 온실가스 목록(부속서 A), 감축의무 부담 국가와 감축량(부속서 B)을 규정하고 있다. 제1차 공약 기간(2008~2012) 동안의 목표는 1990년 대비 배출량의 5.2%이었고 감축 대상 온실가스는 이산화탄소, 메탄, 수소불화탄소, 육불화황, 아산화질소, 과불화탄소이다(삼불화질소는 제2차 공약 기간(2013~2020년)에 추가)

6) 시장 메커니즘은 공동이행제도(JI, Joint Implementation), 청정개발제도(CDM, Clean Development Mechanism), 배출권거래제(ET, Emission Trading)이다.

7) COP17은 기후변화 협상에서 중요한 전환점이 되었다. 총회 결정문 2항에 명시된 ‘모든 당사국에 적용할 수 있는(applicable to all parties)’이라는 문구는 선진국과 개발도상국의 차별화를 두지 않았다는 뜻이다. 이후 2015년 채택된 파리협정 전문에서는 더반 플랫폼을 출발점으로 명시하고 있다.

m)을 채택했고 이것에 따라 2015년까지 논의를 마무리하기로 약속했다. 그리고 COP17 결정문 1항에 따라 더반 플랫폼을 이행하기 위한 ‘행동 강화를 위한 더반 플랫폼 특별작업반(Ad-hoc Working Group on the Durban Platform for Enhanced Action, ADP)’이 설치되었다.⁸⁾ 이후 당사국은 약 15차례에 걸쳐 ADP 회의를 진행하면서 post 2020 체제를 준비하는 작업을 거쳤다.

그리고 마침내 2015년 12월 12일 제21차 당사국총회(COP21, 프랑스 파리)에서 195개의 모든 당사국이 온실가스 감축목표를 자발적으로 설정하고 이행하는 파리협정(Paris Agreement, PA)이 채택되었고, 이것으로 비로소 신기후체제를 시작하기 위한 발판이 마련된 것이다.

파리협정은 ‘모든 당사국은 지구 온도상승을 산업화 이전 대비 2°C 보다 훨씬 아래(well below)로 유지하고, 더 나아가 1.5°C 까지 제한하도록 노력해야 한다.’라는 목표를 갖고 있다. 파리협정은 교토의정서와는 다른 여러 차이점을 가진다. 대표적으로 교토의정서는 선진국을 위주로 하는 온실가스 감축에 초점을 두었다면 파리협정은 모든 당사국이 2°C 목표 달성을 위한 온실가스 감축을 해야 하며 이뿐만 아니라 기후변화 적응, 기술 등 다양한 분야를 포괄한다. 구체적으로 파리협정에서 다루고 있는 6개 주요 분야(6 pillars)는 감축(mitigation), 적응(adaptation), 재원(finance), 기술(technology), 역량배양(capacity-building), 투명성(transparency)이며 이것을 파리협정의 6개의 기둥(pillars)이라고 부른다. 마지막으로 전 지구적 이행점검(Global Stocktake)을 통해 파리협정의 메커니즘을 조정하고 감시하는 역할을 한다.

8) ADP는 제17차 당사국총회 결정문 1항에 의해 설립된 더반플랫폼 이행을 위한 부속 기구이다. 2012년부터 2015년까지 파리협정 작성을 위해 15차례의 걸쳐 협상이 진행되었으며 2015년 12월 12일 파리협정의 채택과 동시에 종료되었다(Decision 1/CP.17).

파리협정이 다양한 분야를 포괄한다는 것은 향후 신기후체제에서 기후변화에 대응하기 위해 더욱 다양한 행위자들의 참여가 요구된다는 의미이다. 제21차 당사국총회 결정문에 따르면 비당사국 이해당사자(non-party stakeholders)의 참여를 독려하고 있다. 이는 기후변화 문제를 이해하고 적극적으로 해결하기 위해 국제적, 국가적, 지역적 차원에서 다양한 이해당사자들이 의사결정과정에 포함되어 대응해야 한다는 것을 의미한다. 이러한 의미에서 파리협정 및 각 국가의 기후변화 정책은 거버넌스 관점에서 접근이 이뤄져야 한다. 거버넌스의 핵심은 공공과 사회적 문제 해결을 위한 의사결정과정에서 정부의 개입보다는 다양한 행위자들의 참여이기 때문이다(Yun, S. J., 2020).

2) INDC와 LEDS

교토의정서의 한계를 극복하고 여러 국가의 참여를 유도하기 위해 파리협정에서는 상향식(bottom-up)접근을 채택하여 각 당사국이 자발적으로 목표를 정하도록 결정했다. 이를 ‘국가결정기여(NDC, Nationally Determined Contribution)’라고 부른다.⁹⁾ 또한, 모든 당사국은 NDC를 5년마다 갱신해야 하고 진전원칙(principle of progressive)에 따라 상향된 목표를 가진 문서를 제출할 것을 요구하고 있다.

9) NDC에 포함되는 온실가스는 이산화탄소(CO₂), 메탄(CH₄), 아산화질소(N₂O), 수소불화탄소(HFCs), 과불화탄소(PFCs), 육불화황(SF₆)이며 에너지, 산업공정, 농업, 토지이용·토지이용 변화·임업, 폐기물 분야를 포괄한다. 현재 대한민국에서는 온실가스 감축과 함께 적응, 기술, 역량구축의 방안도 다룬다. 특히, 지난 2010년 ‘제1차 국가기후변화 적응대책(2011년-2015년)’을 수립한 이후 5년마다 연동 계획을 수립하여 이행·점검하고 있다(환경부, 2020).

하지만 이 연구에서 다룰 대상은 NDC가 아닌 INDC이다. INDC의 공식 명칭은 ‘의도된 국가결정기여(Intended Nationally Determined Contribution)’로 2030년의 국가 온실가스 감축목표이다. INDC와 NDC가 같은 의미지만 다르게 표기하는 이유는 파리협정 채택 이전에 제출한 것은 INDC라고 부르고 파리협정 채택 후 제출한 것은 ‘국가결정기여(NDC, Nationally Determined Contribution)’로 칭하기 때문이다.

지난 2014년 제20차 당사국총회(COP20, 페루 리마)에서는 신기후체제에 대비하기 위해 다음 해 제21차 당사국총회(COP21, 프랑스 파리)가 개최되기 훨씬 이전까지 2030 INDC를 제출하기로 했다. 이에 따라 지난 2015년 6월 30일 대한민국은 2030 INDC를 제출했다. 당시 감축목표는 국내에서 25.7%, 해외에서 11.3%를 감축하여 총 2030년까지 BAU 대비 37%를 감축한다는 것이었다. 하지만 UNFCCC에 공식 제출하기 전 정부가 2015년 6월 11일 발표한 4가지 온실가스 감축목표 안은 2030 BAU 대비 14.7%(1안), 19.22%(2안), 25.7%(3안), 31.3%(4안)를 감축하겠다는 것이었다. 정부가 기존에 제시한 감축 시나리오와 UNFCCC에 공식 제출한 자료와는 많이 다른 내용이었다.

2030 INDC 제출 이후 정부는 감축목표의 이행을 위해 ‘2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵’을 마련해 부문별 감축 계획을 제시했고 파리협정 비준 이후 INDC는 대한민국의 최초 NDC로 등록되었다. 하지만 INDC와 감축 로드맵은 국내 의로부터 감축 의지가 약하다는 비판과 구체적인 감축 수단 제시가 미흡하다는 지적을 받았고 정보 공개 측면 및 충분한 사회적 공론화 과정을 거치지 않았다는 비판이 존재했다(국회기후변화포럼, 2016). 이러한 의견을 고려해 2018년 7월에는 국내 감축을 강화하고 국외 감축을 축소하는 ‘2030년 국가 온실가스

감축목표 달성을 위한 기본 로드맵 수정안' 을 발표했다. 또한, 2019년 12월에는 기존 BAU 목표를 2030년까지 2017년 국가 온실가스 총배출량 대비 24.4% 감축이라는 절대량 방식으로 변경하고 저탄소 녹색성장 기본법 시행령에 반영하였다.¹⁰⁾

전 지구 온도상승에 따른 온실가스 감축은 각 국가의 목표와 연결되어 있기에 국가 온실가스 배출 감축목표의 설립은 중요하다. 또한, 온실가스 배출은 모든 부문에서 일어나기 때문에 전체 사회 구성원과 이해당사자들의 참여가 요구된다. 이것은 온실가스 배출 감축목표를 설정할 때 다양한 이해당사자들의 참여가 기반이 된 거버넌스 적 접근이 필요하다는 것이다(Yun, S. J., 2020).

반면 LEDS는 2050년의 장기저탄소발전전략으로서 전 지구 온도상승을 산업화 이전 대비 2°C 이하, 더 나아가 1.5°C 까지 제한하는 파리협정 목표 달성을 위해 모든 당사국은 2050 LEDS를 수립하여 2020년까지 제출하도록 요청받았다. 또한, 지난 2018년 10월 IPCC의 지구 온난화 1.5°C 특별보고서(Special Report on Global Warming of 1.5° C)는 지구 평균 온도 상승을 1.5°C 이내로 억제하기 위해 2030년까지 이산화탄소 배출량을 2010년 대비 45% 감축해야 하며, 2050년까지 전 지구적으로 탄소의 순 배출량 '0' 이 되는 '넷-제로(Net-zero)' 즉, 탄소중립 상태를 이루어야 한다고 권고했다.¹¹⁾ 더불어 2019년 9월 UN 기후정상회의 이후 121개 국가가 기후목표 상향 동맹에 가입하게 되면서 2050 탄소중립은 글로벌 의제가 되었다. 이에 주요 국가들은 2050 LEDS의 중요성을 깨닫고 일찍이 구체적인 감축목표와 추진전략을 제시했다. 국가뿐만 아니라 글

10) 2020년 12월, 대한민국 정부는 2050 LEDS와 NDC를 UNFCCC에 제출했다.

11) 탄소중립의 정확한 개념은 대기 중 이산화탄소를 포함한 6대 온실가스의 순 배출량(온실가스 배출과 흡수량)을 "0"으로 만든다는 의미이다(WRI, 2015).

로벌 기업과 금융기관은 재생가능에너지, 기후금융 및 ESG 투자를 확대해 나갔다.¹²⁾

이에 대응해 대한민국은 지난 2019년 3월 2050 LEDS 수립을 위해 2050 저탄소사회 비전 포럼을 구성했고 다양한 전문가와 이해당사자들의 의견을 수렴하여 LEDS의 초안인 포럼 검토안을 발표했다. 이후 검토안을 바탕으로 약 1년의 공론화 과정을 거친 후 정부는 지난 2020년 12월 30일 ‘대한민국 2050 탄소중립 전략’이라는 제목으로 2050 LEDS를 UNFCCC에 제출했다.

대한민국 2050 탄소중립 전략은 대한민국 2050 비전, 기본원칙, 부문별 전략, 이행기반 등 총 6장으로 구성되어 있다. 2050 비전의 3가지 기본원칙으로써 기후변화 대응을 위한 국제사회 노력에 적극 동조, 지속가능한 선순환 탄소중립 사회기반 마련, 국민 모두의 공동노력 추진을 강조한다. 탄소중립 5대 기본방향으로써 깨끗하게 생산된 전기·수소의 활용 확대, 디지털 기술과 연계한 혁신적인 에너지 효율 향상, 탈탄소 미래기술 개발 및 상용화 촉진, 순환경제로 지속가능한 산업 혁신 촉진, 산림, 갯벌, 습지 등 자연·생태의 탄소 흡수 기능 강화를 제시하고 있다. 또한, 에너지 공급, 산업, 수송, 건물, 폐기물, 농축·수산, 탄소흡수원 부문별 전략을 제시하고 혁신을 통한 제도적 기반 마련의 중요성을 강조한다. 대한민국 2050 탄소중립 전략의 주요 내용은 다음 표와 같이 정리될 수 있다.

12) ESG란 환경(Environment), 사회(Social), 지배구조(Governance)로 지속 가능한 경영을 위해 기업의 비재무적 성과를 판단하는 기준이다.

〈표 1〉 대한민국 2050 LEDS 주요 내용

2050 대한민국 비전	
<p>우리나라는 장기저탄소 발전전략으로서 2050년 탄소중립을 목표로 나아갈 것이다.</p> <p>이를 위해 한국판 뉴딜에 그린과 디지털 기술을 접목하여 시너지 효과를 발휘하고 기후 기술 혁신을 위한 과감한 투자와 지원으로 2050년 탄소중립을 위해 노력할 것이다.</p> <p>기후위기 대응을 위해선 우리나라뿐만 아니라 전 지구적인 노력과 참여가 중요하다.</p> <p>국제사회 모두가 2050 탄소중립을 위해 공동의 노력을 펼칠 수 있도록 우리나라가 선도적인 역할을 할 것이다.</p>	
2050 비전의 3가지 기본원칙	2050 탄소중립 기본방향
<ul style="list-style-type: none"> ① 기후변화 대응을 위한 국제사회 노력에 적극 동조 ② 지속가능한 선순환 탄소중립 사회기반 마련 ③ 국민 모두의 공동노력 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ❶ 깨끗하게 생산된 전기·수소의 활용 확대 ❷ 디지털 기술과 연계한 혁신적인 에너지 효율 향상 ❸ 탈탄소 미래기술 개발 및 상용화 촉진 ❹ 순환경제(원료·연료투입↓) 지속가능한 산업 혁신 촉진 ❺ 산림, 갯벌, 습지 등 자연·생태의 탄소 흡수 기능 강화

주: 대한민국 2050 탄소중립 전략, 2020 요약

3) 청년세대와 기후변화

(1) 청년세대의 정의

‘청년’이라는 용어에 관한 정의는 매우 다양한 범위와 영역을 포함한다고 볼 수 있다. 우선 해외에서는 연령을 기준으로 청년을 구분한다. 유엔 총회(UN General Assembly)와 유네스코(UNESCO) 등에서는 청년을 15세에서 24세로 정의하고 유엔 인간주거계획(UN Habitat)에서는 15세에서 32세로 정의하고 있다. 그러나 이는 유엔아동기금(the Convention on Rights of the Child, UNICEF)에서 정의한 ‘아동(child)’ (18세 이하)의 의미와 겹친다.

국내에서도 청년에 관한 정의는 다양하게 논의되어왔다. 지난 2020년 8월 5일 시행된 [청년기본법]에 따르면 “청년이란 19세 이상 34세 이하인 사람을 말한다.” 라고 정의하고 있다. 하지만 ‘청년세대’와 ‘청년세대가 아닌 것’을 구분하는 경계가 무엇인지에 대해서는 다양한 주장이 존재한다. ‘청년세대’에 규정짓는 데에는 출생·연령 코호트와의 혼동이 생겨난다. 또한, 청년세대뿐만 아니라 ‘세대’라는 것 자체는 다양성과 이질성을 포함하고 있으므로 집단 내의 동일성과 유사성을 함부로 담보하기에는 큰 범주이다(김선기, 2016). 또한, 청년은 국가 상황에 따라 특히, 인구통계학적, 재정적, 경제적, 사회-문화적인 맥락에서 달라질 수 있다(UN4youth, 2013). 이것은 청년이라는 용어가 단순히 통계학적 정의나 범위를 넘어 다양한 뜻을 포함하고 있음을 뜻한다.

이처럼 청년세대에 관한 정의와 의미는 매우 다양하기에 어느 특정한 나이로 범주화할 수 없다. 따라서 이 연구에서 정의하는 청년세대는 젊

은이(young people), 젊은 성인(young adults), 젊은 세대(younger generation)처럼 포괄적인 세대를 뜻하며 특정 연령대로 정의하지 않고 자신을 청년으로 정의하고 자발적으로 기후변화 관련 활동에 참여하고 의견을 개진한 사람을 의미한다.

(2) 청년세대의 기후변화 의사결정 참여

국제협상 분야에서는 이미 청년세대가 기후변화 의사결정 과정에서 이해당사자로서 참여하고 의견을 개진하고 있다. 지난 2009년, 전 세계 청년들은 YOUNGO를 구성하여 UNFCCC 당사국총회 협상에 공식적으로 참여해 기후변화 대응하기 위한 의견과 목소리를 내고 여러 행사를 통해 미래세대가 다자적인 의사결정 과정에 참여할 방안을 모색한다.¹³⁾

많은 유럽의 기관과 단체들은 민주주의의 발전을 위해 청년의 적극적인 시민권 함양, 통합과 포용력 강화를 위해 청년 참여의 중요성을 거듭 강조하고 있다. 지역, 국가 차원의 결정과 행동에서 젊은이들의 적극적인 참여가 더욱더 민주적이고, 포용적이며, 번영하는 사회를 건설하기 위한 필수 요소라고 말한다. 또한, 의사결정 과정에서의 청년의 참여는 기후 행동에 강력한 촉진제가 될 수 있으며 청년들의 리더십과 경험을 더 가치 있게 만든다(Narksompong and Limjirakan, 2015; Kwiatkowski, L., 2017).

청년세대를 기후변화 정책 수립을 위한 정책에 포함하려고 하는 시도

13) YOUNG(YOUth Non-Governmental Organization)는 UNFCCC의 공식 청년 단체(constituency)이다.

는 국제기구뿐만 아니라 국가 단위에서도 많이 나타난다. 대표적으로 프랑스의 기후시민협의회(Convention Citoyenne pour le Climat)가 있다. 지난 2019년 프랑스 에마뉘엘 마크롱 대통령은 기후변화에 대응하고 공공 의사결정에서 시민이 참여할 수 있는 공간을 마련하기 위해 기후시민협의회를 조직했다. 나이, 성별, 학력, 지역, 직업 등의 6개의 기준으로 무작위로 선정해 150명으로 이루어진 시민 거버넌스 위원회를 구성했고 이들은 약 9개월간 프랑스의 2030년 온실가스 배출량 최소 40% 감축을 위한 논의를 거쳤다. 특히 시민위원회 구성 중 평균적으로 ‘청년세대’라고 불리는 연령의 비율은 총 25%(18세에서 24세는 11%, 25세에서 34세는 14%)를 차지했다. 이들의 논의를 바탕으로 ‘헌법 1조 기후변화 대응 명시’, ‘탄소국경세’, ‘육류 소비’ 등 기후변화 대응에 관한 149개의 제안이 담겼다(Convention Citoyenne pour le Climat, 2021).¹⁴⁾

또한, 영국은 2050년 탄소중립 실현 목표를 위한 기후시민의회(CAUK: Climate Assembly UK)를 조직했다. 연령, 성별, 인종, 교육, 직업, 지역, 기후변화에 대한 태도 등의 여러 기준에 따라 무작위 추첨을 통해 108명의 의원을 선발했다. 시민의원들은 2020년 1월부터 4개월 동안 온·오프라인 회의를 통해 영국의 2050 탄소중립을 실현할 방안에 대해 논의하고 그 결과로 50개의 제안이 담긴 보고서를 발간했다(Climate Assembly UK, 2020). 또한, 그동안 진행한 토론, 강의에 관한 자료는 보고서, 동영상, 회의록 등 다양한 형태의 자료가 기후시민의회 홈페이지에 기록되어있다. 이처럼 해외에서는 기후변화 의제를 설정하고 수립할 때 청년세대가 의사결정에 참여하는 것은 이미 자연스러운 현상이 되었다.

14) 프랑스 정부는 기후시민협의회에 540만 유로(약 72억)의 예산을 배정했고 시민위원회에 하루 11만 원의 활동비를 지급했다.

지구 온도상승으로 인해 자신들의 미래를 위협받고 있는 청년들은 더욱 정의롭고, 공정하고, 기후회복력(Climate-resilient) 있는 사회를 향한 행동을 요구하고 있다. 이에 따라 전 세계적으로 청년의 목소리를 포함해야 한다는 필요성이 대두되고 있다(UNFCCC, 2018). 기후변화 의제에서 청년의 목소리를 듣고 그들의 의견을 정책 결정 과정에 포함해야 하는 이유로는 다음 3가지로 정리할 수 있다.

첫 번째, 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs) 달성을 위해 청년의 참여가 필요하다.¹⁵⁾ SDGs의 13번째 목표로서 기후변화와 그로 인한 영향에 대응하는 긴급행동 시행을 제시한다(UN SDGs). SDGs 목표 달성과 청년세대는 밀접한 관계를 지닌다. World Youth Report(2020)에서는 SDGs 달성을 위해 청년의 교육 목표를 제시했으며 기후변화 감축, 적응, 영향 감소, 조기경보에 관한 교육, 인식, 그리고 역량을 증진하라는 목표를 갖고 있다. 지속 가능한 발전을 위한 청년세대의 적극적인 참여는 기후변화, 고용, 빈곤, 성 평등, 갈등 그리고 이주 문제를 포함한 인류 공동의 문제를 당면하고 해결하려는 방법이 될 수 있다(World Global Report). 현재 15세에서 24세에 속하는 청년세대는 전 세계인구의 16%를 차지한다. 이들의 참여는 전 지구적인 지속가능발전 목표를 위해 필수적이며 특히 기후변화 문제에 있어 적극적인 참여가 요구된다.

두 번째, SDGs와 더불어 국제협약에서도 기후변화 의제에서의 청년

15) SDGs란, 2015년 제70차 UN 총회에서 2030년까지 달성하기로 국제적으로 약속한 인류 공동의 목표이다. 지속가능발전목표(Sustainable Development)이란, 미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전을 뜻한다. 이는 지난 새천년개발목표(MDGs)를 뒤 잇는 목표로 17개의 목표와 169개의 세부 지표를 제시하며 SDGs의 13번째 목표는 기후변화의 대응이다.

참여의 필요성을 강조하고 있다. 유엔기후변화협약 제6조와 파리협정 제 12조에서는 ‘Action for Climate Empowerment’ 개념을 제시하면서 기후변화에 대응하는 능력을 키우고 모든 이해당사자가 참여하기 위한 교육, 훈련, 대중 인식, 대중 참여, 대중의 정보 접근, 국제협력이라는 6개의 영역을 언급했다. 여기서 대중은 모든 사람 특히, 청년의 저탄소, 기후 회복성을 가진 지구에 대한 이해와 참여가 필수적이라 강조한다(UNFCCC, 2021).

세 번째, 청년세대는 기후변화에 가장 직접적인 영향을 받는 당사자이기 때문이다. 기후변화 문제는 청년세대의 현재와 미래의 삶에 있어서 가장 핵심적인 문제이다(Wiley & Sons Ltd., 2015). 기후위기가 가져올 환경적, 물리적 변화에 더 오래 노출될 중요한 당사자이기 때문이다. 이것은 세대 간 형평성(inter-generational equity)의 문제와도 이어진다. 세대 간 형평성은 미래 세대에게 현재 세대가 누리고 있는 자원과 환경을 동등하게 누릴 수 있는 권리를 보전할 때 지켜질 수 있다(윤순진, 2002). 또한, 브룬틀란 위원회(1987)의 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’에 따르면 세대 간 형평성(inter-generational equity)을 보장하기 위해서는 정치적 구조에서의 의사결정에서 젊은 사람들의 참여를 포함한 실질적인 시민참여를 포함해야 한다(Wiley & Sons Ltd., 2015).

이처럼 국제적으로 기후변화에 대응하기 위한 청년 참여의 중요성은 대두됐고 이와 관련된 학술적 논의도 많이 이루어져 왔다. 하지만 이에 반해 청년들은 그동안 청년들은 의사결정 과정에서 과소평가되어 왔으며 실제로 의사결정 과정에 참여하고 의견을 낼 기회는 적었다(Wiley & Sons Ltd, 2015). 청년세대는 기후변화로 인한 영향에 가장 민감한 세대임에도 불구하고 그동안 기후변화 문제를 향한 그들의 목소리는 정치, 언

론, 문화적인 담론에서 두드러지지 못했고 제한을 받고 있다(Narksompong, J., & Limjirakan, S., 2015).

그렇지만 청년들은 기후변화 문제에 관련하여 참여할 권리를 가지고 의사결정 과정에 포함되어야 할 필요가 있다. 또한, 청년세대가 기후변화 문제에 적극적으로 목소리를 내고 의사결정 과정에서 참여하는 것은 앞으로 등장할 미래세대와도 직접적으로 연결된다. 앞서 언급했던 기후변화의 세대 간 특성 때문에 현재 어린 세대(children)는 취약성을 가지게 되는데 미래세대가 기후위기에 회복력을 가지고 효과적으로 대응할 수 있도록 하는 관점에서 청년세대의 참여가 더욱 요구되는 것이다(Lawler and Patel, 2012; Narksompong and Limjirakan, 2015).

그동안 기후변화 의제에서 과소평가 되어왔던 청년세대에 관한 논의는 지난 2018년 스웨덴의 15살 소녀 그레타 툰베리(Greta Thunberg)로 인해 중요한 사회문제로 주목받기 시작했다. 지난 2018년 8월, 그레타 툰베리는 ‘기후를 위한 학교 파업(School strike for climate)’ 즉, 등교 거부 시위를 하며 기후변화 대응에 적극적으로 대응하지 않는 기성세대, 정부, 그리고 국제기구를 향해 탄소 배출을 줄일 것을 요구하는 1인 시위를 시작했다. 이 시위는 스웨덴 청소년들에게 확산되어 그해 11월에는 ‘미래를 위한 금요일(Friday for Future)’이 결성되었고 이후 더욱 혁신적인 기후 운동이 이어졌다.

이러한 기후 운동은 2019년에 들어서면서 전 세계 150개국의 청소년들과 어른들의 기후 파업 시위로 퍼지기 시작했다. 이로 인해 결국 전 세계 국가와 지방정부에서는 기후 비상사태(climate emergency declaration)를 선언하게 되었다.¹⁶⁾ 2019년 9월 23일 뉴욕에서 개최된 UN 기후행

16) 현재 2021년 8월을 기준으로 전 세계 34개국, 2,011개의 관할 구역과 지자체에서 기

동 정상회의에서는 각국 정상, 정부 관계자, 기업, 국제기구 대표 등이 파리협정의 이행을 앞두고 기후 행동 계획 및 기후변화 관련 주제를 발표했고 그레타 툰베리는 이곳에서 기후변화 행동을 촉구할 것을 강력히 주장했다. 이렇게 청소년들의 기후 파업 시위와 함께 전 세계적으로 기후 위기의 심각성이 대두하면서 세계 여러 국가에서 국제기후파업(Global Climate Strike) 집회가 개최되었다.¹⁷⁾

그렇다면 이러한 글로벌 청년 기후 운동은 대한민국 청년들에게 어떤 영향을 주었을까? 우선 대한민국 청년에 관한 논의는 ‘88만원 세대’ 논의에서 시작하여 이후 ‘N포 세대’와 같은 담론으로 이어졌다(우석훈 & 박권일, 2007). 이후 연령, 실업과 같은 한정된 문제에서 벗어나 당사자주의를 가진 체 청년들이 겪는 주거, 진학, 고용 형태, 젠더 등 다양한 사회 이슈를 포괄하게 되었다(박이대승 외, 2015). 이러한 포괄성은 다양한 청년들이 정책 의제를 다룰 수 있도록 하는 분위기를 만들었고 이와 연계되어 서울 지역 청년 문제 해결을 위한 ‘서울청년정책네트워크’와 같은 청년 플랫폼이 등장하기도 했다(정용찬 & 하운상., 2019).¹⁸⁾ 과거에 비해 한국에서도 청년들을 위한 거버넌스가 형성되고 있다는 점은 긍정적인 변화라고 볼 수 있지만, 청년정책은 그동안 교육, 일자리, 주거, 청년 창업 등 ‘청년에 연관된 정책’에 한정되어 거버넌스가 행해지고 있

후 비상사태를 선언했다(Climature emergency declarations, 2021). 대한민국은 2020년 6월 5일 226개 기초지자체가 선언했으며 2020년 9월 24일에는 국회의 기후위기 비상선언 결의안이 채택되었다.

17) 국제기후파업 주간은 2019년 9월 20일부터 27일까지였다.

18) 서울 청정넷은 매년 300여 명의 청년들이 청년 문제를 의제화하여 관련 정책을 서울시의회에 제안하고 모든 과정에 청년 당사자가 능동적으로 참여하는 청년 플랫폼이다.

었다는 한계가 있었다. 환경 및 기후변화에 관련된 청년만의 거버넌스는 그동안 한국에서 제대로 형성되지 않았으며 특히, 기후변화 정책 의사결정 과정에서 청년들이 적극적으로 참여할 기회는 주어지지 않았다.

이러한 상황에서 그레타 툰베리로부터 시작된 국제기후파업은 대한민국 청년세대에게 큰 영향을 미쳤다. 지난 2019년 9월 21일, 국제 기후파업 주간에 맞춰 대학로와 종로 일대에서 ‘기후위기 비상행동’이 개최되었고 이때 환경단체를 비롯한 많은 청년단체, 청소년 단체, 종교단체, 일반 시민과 학생들이 집회에 참여했다. 이 집회는 사회 각 분야의 500여 명의 사람이 기후위기 대응을 요구한 대한민국에서의 첫 대규모 집회로 여겨진다. 이러한 흐름 속에서 한국의 청년 기후 단체들은 기후운동에 더 큰 관심을 가지며 적극적으로 활동했다(안새롬·윤순진, 2021). 이후 여러 청년단체는 기후위기와 탄소중립을 향해 목소리를 내고 의견을 모아왔다. 대표적으로 ‘빅웨이브(BIGWAVE)’, ‘긱(GEYK)’, ‘청년기후긴급행동’, ‘멸종반란한국’ 등 많은 기후변화 청년단체들은 정부의 기후위기 대응에 대해 직접적 행동을 통해 목소리를 내고 단체 내부적으로는 그들만의 전문성을 키우는 모임을 주도하고 정부에게 야심찬 정책안을 제시하는 등 다양한 방면으로 활동하고 있다.

기후변화 의제와 정책 결정 과정에서 청년들은 자신들만의 언어와 주제로 미래의 당사자로서 스스로를 드러내고 자신들 또한 미래의 자산을 보장받을 권리가 있다고 주장한다. 청년들은 국가가 온실가스를 배출하는 시스템을 계속 유지하면서 이러한 시스템에 대해 부당함을 말하는 자신들을 정치적으로 동등하게 평가하지 않는 것에 대해 개선하고자 많은 노력을 해왔다. 이러한 노력에도 그동안 청년들은 거버넌스 장에 직접 참여하고 의견을 낼 수 있는 자리가 마련되지 않았다. 하지만 최초로 청

년세대가 국가의 기후변화 관련 정책 결정 과정에 참여한 사례가 바로 2050 LEDES 수립을 위한 2050 저탄소 사회 비전 포럼인 것이다.

2. 선행연구 검토

1) 거버넌스 이론

거버넌스 개념은 학문 영역과 학자, 주제에 따라 다양하게 정의되고 있다. 대표적으로 Pierre & Peters(2000)은 정부 주도의 통제와 관리에서 벗어나 다양한 이해관계자가 주체적인 합의를 통해 정책을 결정하고 집행해 나가는 사회적 통치시스템으로 정의한다. 또한, Rhodes(1997a: 15)는 거버넌스를 상호의존성, 자원교환, 게임의 규칙, 그리고 국가로부터의 자율성으로 인해 형성되는 자체조직, 조직 간의 네트워크라고 정의한다. Peters(1996)에 따르면 거버넌스의 유형은 3가지로 분류된다. 정부가 새로운 모습으로 계속 주도적인 위치에서 문제를 해결해 나가야 한다는 국가 중심 거버넌스, 참여주의와 공동체주의를 지향하는 시민사회 중심 거버넌스, 그리고 경쟁 원리와 고객주의를 근간으로 하는 시장주의를 지향하는 국정운영을 의미하는 시장 중심 거버넌스가 존재한다(장지호, 홍정화, 2010).

한편 국내에서 거버넌스의 의미는 다양하게 해석되고 있다. 유창복(2016)은 거버넌스를 ‘민(民)-관(官)-정(政)’의 융합적 상호작용 과정이라고 정의한다. 또한, 고재경(2007)은 공공문제, 사회문제를 해결하는 데 있

어 정부 이외의 주체 참여가 확대되었다는 의미로 해석한다. 마지막으로 정부의 일방적인 통치에서 벗어나 정부와 기업, 그리고 시민사회 세 주체가 협의하고 합의하는 과정을 통해 주어진 문제를 풀어나가는 협치라고 정의할 수 있다(윤순진, 2005). 이처럼 거버넌스의 개념은 학자마다, 학문 영역마다 다양한 정의를 가지며 그 상황과 맥락에 맞는 적절한 거버넌스를 활용하는 것이 중요하다는 것을 확인할 수 있었다.

하지만 중요한 개념은 거버넌스의 절차와 과정에서 참여와 협력을 기반으로 하는 접근을 취해야 한다는 것이다. 여러 이해당사자의 자발적인 참여와 협력이 적절히 이루어진다면 정책의 정당성과 효과성이 높아질 수 있기 때문이다(윤순진, 2005). 이러한 다양하고 복잡한 수준의 거버넌스 개념은 여러 학문 분야에 널리 사용되고 있으나 한편으로는 용어 사용과 경험적 적용의 혼선을 일으킬 수 있다(Sartori, 1970). 예를 들어, 거버넌스의 개념이 과대 확대될 경우, 거버넌스 본연의 의미가 퇴색되고 불분명해진다(김의영, 2012).

2) 기후변화와 거버넌스

거버넌스는 여러 학문에 적용할 수 있는 개념이지만 특히 기후변화 문제에 있어 필수적으로 고려해야 하는 개념이다. IPCC(2007)에 따르면 온실가스 배출량을 줄이기 위한 완화 조치뿐만 아니라 자연과 사회 시스템에 대한 전환 효과를 줄이기 위한 기후변화 적응 조치도 필수적이다. 또한, 기후변화 감축과 적응은 사회 일부에게만 영향을 미치는 특별한

경계가 존재하지 않고 불확실성과 지속성을 가지면서 다양한 부문과 다양한 행위자들에 연관되어 있기 때문이다(윤순진, 2009). 이처럼 기후변화 감축과 적응은 다양한 부문에서 영향을 미치기 때문에 기후변화 거버넌스는 다양한 수준에서 협력적인 접근이 요구된다(Ostrom, 2010).

이것은 기후변화 문제에 있어 우리가 거버넌스라는 개념을 제대로 이해하고 적절히 활용해야 함을 의미한다. 게다가 기후변화 문제는 대응을 위한 부담의 배분 과정에서 사회 여러 이해당사자 간 갈등이 야기될 가능성이 크다. 그렇기에 적절한 사회 공론화와 합의가 요구되고 다양한 이해당사자들이 참여해서 균형 잡힌 정보를 기반으로 의사결정을 내리는 거버넌스가 제대로 이루어져야 한다(윤순진, 2009). 또한, 이것은 기후변화 거버넌스가 민주주의 실현과도 연결되어 있다는 것을 뜻하기도 한다. 기후변화가 초래하는 지역적, 국가적 영향에 관심을 두고 있는 이해당사자들을 포함하여 일반 시민이 기후정책 의사결정과정에서 직접 참여하는 것은 민주주의 실현에 기본이라 볼 수 있다(John Wiley & Sons Ltd, 2015).

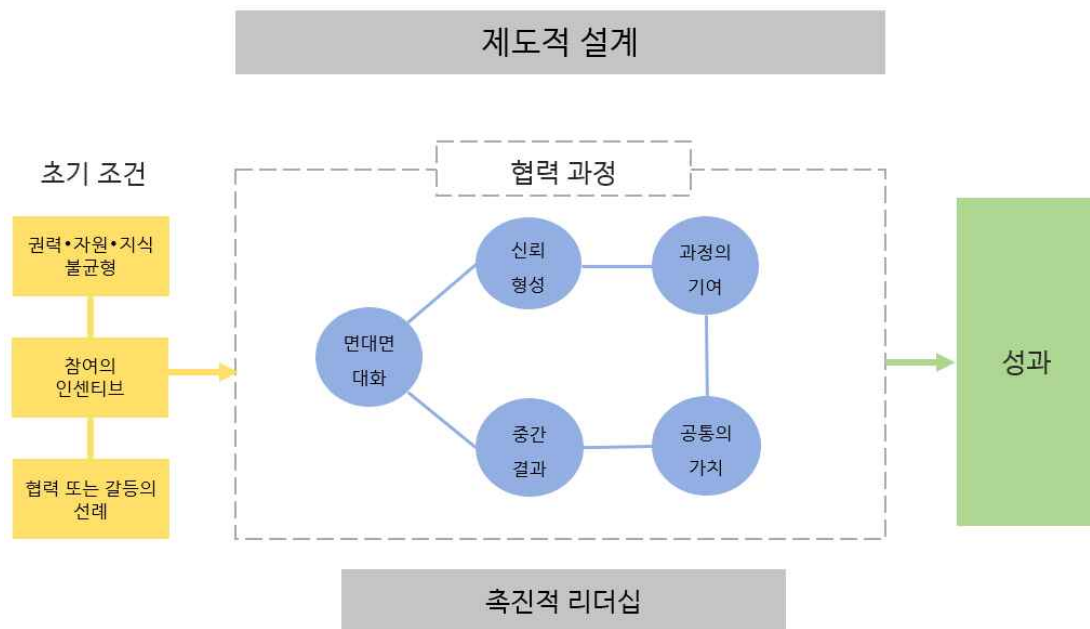
기후변화 거버넌스를 효율적으로 활용하기 위해서는 협력적 거버넌스(Collaborative Governance)의 개념이 유용하다. 앞서 언급했던 것처럼 기후변화 문제는 전 지구적인 공통의 책임(shared responsibility)을 가진 문제이고 다양한 수준에서의 전략적인 접근이 필요하기 때문이다. 많은 선행연구는 협력적 거버넌스가 기후변화처럼 다양한 문제가 유기적으로 얽혀있는 분야와 밀접하게 연결되고 활용될 수 있음을 시사한다. 협력적 거버넌스는 이러한 종류의 복잡한 문제에 영향을 미치기 때문에 위치, 사회경제적 조건, 그리고 정부의 능력에 따라 여러 옵션이 분류되고 조정되어야 한다(Emerson, K., & Murchie, P., 2010). 협력적 거버넌스는 쌍

방향의 커뮤니케이션과 기관과 행위자에 영향을 미치고 행위자들 간의 대화를 할 기회를 주며(Barton, J. R., Krellenberg, K., & Harris, J. M., 2015), 공통의 참여, 의사결정과 행동을 통해 책임성을 강화할 수 있다는 특징이 있다(Emerson, 2010). 그러므로 기후변화 문제에서는 협력적 거버넌스로의 관점이 요구된다.

협력적 거버넌스의 정확한 개념은 공공 기관, 정부 수준 또는 공공, 민간 그리고 시민 영역의 경계를 넘어 건설적으로 참여하는 공공 정책 의사결정 및 관리의 프로세스 및 구조라고 정의할 수 있다(Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012). Ansell & Gash(2008)는 협력적 거버넌스를 하나 이상의 공공 기관이 공동의 의사결정 과정에서 민간부문의 이해당사자와 직접 참여하여 공식적인 의견 합의를 추구하며 숙의하고, 공공 정책, 공익 문제를 결정·집행하고 혹은 공적 자산을 관리하는 체제를 의미한다고 말했다. 협력적 거버넌스는 ‘공동체주의’와 ‘참여주의’를 기반으로 하며 시민참여가 공공정책 과정의 핵심 가치이며 공동체를 통한 당사자들의 협력적 해결을 중점으로 본다(유창복, 2015).

이처럼 협력적 거버넌스에 관한 다양한 정의와 설명이 존재하지만, 이 연구에서 어울리는 적합한 거버넌스 개념을 적용하기 위해 Ansell & Gash(2008)이 제시한 협력적 거버넌스 모델을 선정했다. Ansell & Gash(2008)이 제시한 협력적 거버넌스 모델에서는 우선 초기에는 권력·자원·지식이 불균형적이다. 동시에 이러한 불균형이 참여에 대한 인센티브에 영향을 주기도 한다. 또한, 기존의 사례에서 협력 또는 갈등의 경험이 있다. 협력 과정을 위한 제도적인 설계에서는 투명한 지침, 과정의 투명성, 포용성이 중요한 요소로 다루어진다. 참여자들은 면대면 대화, 신뢰 형성, 과정에 대한 기여(동의), 공통의 가치, 중간 결과를 반복하며 협력 과

정을 거친다. 이때 촉진적 리더십이 작용한다. 이후 이러한 협력적 과정을 통해 거버넌스의 성과를 이루게 된다. Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모델은 다음 그림과 같다.



<그림 1> 협력적 거버넌스 모델 (Ansell & Gash, 2008. 저자 재구성)

이 연구에서는 Ansell & Gash(2008)의 거버넌스 모델을 기반으로 2030 INDC와 2050 LEDES 수립 사례와 청년세대 참여에 관해 분석하고 구체적으로 어떤 협력적 거버넌스 과정을 거쳤는지 살펴볼 것이다. 또한, 뒤에서 언급할 연구 분석 틀을 통해 해당 사례에 관한 객관적인 분석을 보여줄 것이다.

3) 선행연구와 연구 분석 틀

이 연구에서는 2050 LEADS와 2030 NDC 수립과정의 거버넌스를 평가한다. 거버넌스 평가를 위해서는 일반적인 정책 평가와는 다른 새로운 개념 틀과 방법론, 지표가 필요하다(Bovaird and Löffler, 2003:317; 고재경, 2007). 또한, 앞서 언급한 기후변화의 특징으로 인해 하나의 특정한 거버넌스나 이상적인 정책이 존재하기 힘들다는 점이 존재한다 (Fröhlich, J., & Knieling, J., 2013). 이것을 확인해보기 위해 국내외 거버넌스 평가지표를 제시한 선행 연구를 살펴보았다.

우선 일반적인 거버넌스 지표에 관한 연구는 다음과 같다. 가장 대표적으로 세계은행(World Bank, WB)에서 사용하고 있는 6개의 거버넌스 평가지표인 ‘세계 거버넌스 지표 (WGI, World Governance Index)’가 존재하는데, 이는 참여 및 책임성(Voice and Accountability), 정치적 안정과 폭력 부재(Political stability and absence of violence), 정부 효율성(government effectiveness), 규제 질(regulatory quality), 법의 지배(rule of law), 부패 통제(control of corruption)이다. 김의영(2011)은 굿 거버넌스 분석 틀을 구성해 한국의 로컬 거버넌스 성공 사례를 적용했다. 굿 거버넌스의 목표로써 참여성, 분권화, 책임성, 효율성 및 효과성을 기준으로 언급하고 맥락적·환경적 요인으로써 지역의 크기, 이슈의 성격, 정치적 기회구조, 경제적 상황을 고려해야 한다고 제시했다.

다음으로는 환경 및 기후변화 분야에서 거버넌스 평가지표를 다룬 연구를 중점적으로 살펴보았다. 국내 연구 중 고재경·황원실(2008)은 지방자치단체의 환경 거버넌스 역량 평가를 위한 지표를 도출하며 환경 거버

년스의 구성요소로서 사회적 자본, 지방정부의 환경행정 역량, 시민사회와 지방정부의 상호작용을 두었고 각각 하위 지표로 신뢰, 네트워크, 환경 규범, 자원, 제도, 참여, 정보 접근성, 역량배양을 두고 있다. 이동길·윤순진(2016)은 기후변화 거버넌스 평가항목으로 참여자의 범위, 의견수렴 기간, 의견수렴 방식, 국민 의견 제시 기회, 정보 공개 종류, 정보 공개 시점, 의견 수렴과정의 자료화를 분석 틀로 제시하며 한국 INDC와 뉴질랜드의 INDC 수립의 거버넌스를 분석하며 투명한 정보공개, 광범위한 의견 수렴, 정보의 자료화가 필요하다고 언급했다.

해외 연구에서 Betsill, M. & Corell, E. (2001)은 NGO가 국제환경협상에 미친 영향력을 평가하기 위한 분석 프레임워크를 제시했다. NGO의 행동, 정보 접근, 자원, 결과물, 의견수렴 과정 등의 지표를 놓고 영향력을 분석했다. NGO의 참여 부분에서는 의사 결정자들에게 의견을 전달하기 위해 어떤 행동을 했는지(Activities), 어떤 접근성을 가졌는지(Access), 어떤 정보 자원을 가졌는지(Resources)를 분석했고 NGO의 목표 달성 부분에서는 최종 문서에 NGO의 목표, 원칙이 반영되었는지(Outcome), 협상가들이 NGO가 제안한 쟁점과 단어가 논의되고 사용되었는지(Process)를 분석할 수 있는 틀을 제시했다. Action on Climate Today(2018)에서는 기후변화 대응을 위한 기반(Foundation)으로써 이용 가능한 정보(Evidence base), 정책 프레임워크(Policy framework)와 이해당사자들의 인식과 이해 정도(Awareness and understanding), 정치적 기여(Political commitment), 참여 및 영향력(Participation and influence), 그리고 주류화를 위한 제도적 역량(Institutional capacity), 재무 및 투자(Finance and investment)을 평가항목으로 두었다. Climate Action Tracker(2020)은 기후변화 정책 거버넌스를 평가하기 위한 프레임워크를 개발하고 이를 통해 실제로

호주, 오스트리아 등 몇몇 국가들을 평가해 점수를 부여했다. 정치적 책무(Political commitment), 제도적 프레임워크(Institutional framework), 정책 과정(Policy processes), 이해당사자 참여(Stakeholder engagement)라는 큰 항목과 높은 수준의 정부 리더십(High level government leadership), 정부 의사결정 수준(Quality of government decision making), 효율적 협력(Effective coordination), 지식 인프라(Knowledge infrastructure), 적절한 정보(Adequate resources), 파리협정 목표에 따른 감축 경로(Paris-compatible emissions pathway), 투명성 프레임워크(Transparency framework), 단계적 메커니즘(Ratchet-up mechanism), 수준과 범위(Level and scope), 비정부 활동가(Management of non-state actor interests)를 세부 거버넌스 지표로 구성해 평가한다. 지금까지 살펴본 국내외 선행연구를 정리하면 다음 표와 같다.

〈표 2〉 국내외 거버넌스 지표를 제시한 선행연구

문헌	세부 지표
고재경·황원실 (2008)	신뢰, 네트워크, 환경 규범, 자원, 제도, 참여, 정보 접근성, 역량배양
김의영(2011)	참여성, 분권화, 책임성, 효율성 및 효과성
이동길·윤순진 (2016)	참여자의 범위, 의견수렴 기간, 의견수렴 방식, 국민 의견 제시 기회, 정보 공개 종류, 정보 공개 시점, 의견 수렴과정의 자료화

WGI(2002)	참여 및 책임성, 정치적 안정 및 폭력의 부재, 정부 효율성, 규제의 질, 법의 지배, 부패통제
Betsill, M. & Corell, E. (2001)	참여(행동, 접근, 자원), 목표 달성(결과, 과정)
Smith, G. (2009)	공정성과 형평성, 의사결정의 영향력, 시민의 역량, 투명성
Action on Climate Today(2018)	이용 가능한 정보, 정책 프레임워크, 주요 이해당사자들의 인식과 이해 정도, 정치적 기여, 참여 및 영향력, 제도적 역량, 재무 및 투자
Climate Action Tracker(2020)	정치적 책무, 제도적 프레임워크, 정책 프로세스, 이해당사자 참여

국내외 선행연구를 검토해본 결과 거버넌스 지표에서 공통으로 이해당사자의 참여, 정보 접근성, 자율성 등의 요인이 공통적인 주요 지표임을 확인했다. 하지만 거버넌스 지표에 관한 연구는 학자마다, 그리고 분야마다 다양한 거버넌스 지표 틀이 존재한다는 확인할 수 있었다. 이는 거버넌스를 평가하기 위한 하나의 정해진 틀이나 완전한 모델이 존재하지 않는다는 의미로 해석된다. 즉, 모든 유형의 거버넌스에 적용할 수 있는 단일한 평가 기준과 방법을 찾기 어렵다는 것이다. 거버넌스의 특성상 다양한 분야에 쓰일 수 있는 광의의 개념이고 언제 어떻게 쓰이냐에 따라 모양과 쓰임이 달라지기 때문이다.

따라서 이 연구에서는 단순히 선행연구를 참고하는 것을 넘어 거버넌

스 안에서 이해당사자들이 실제로 의사결정 과정에서 참여할 수 있는 구조인지를 파악하기 위한 접근을 취했다. 그러기 위해서 G. Smith(2009)가 제시한 ‘민주주의 질적 향상을 위한 네 가지 거버넌스 평가지표’를 반영하여 거버넌스 분석 틀을 구성했다. 4가지 평가지표는 ①Inclusiveness(선발 과정의 공정성이 확보되고, 참여자들의 의견이 동등하게 반영되고 정치적 평등이 실현되는지), ②Popular control(의사결정 과정에서 다양한 측면에서 영향력을 행사할 수 있는지), ③Considered judgement(시민들이 기술적인 면뿐만 아니라 다양한 사회적 관점과 경험을 갖고 스스로 판단할 수 있는 역량을 가졌는지), ④Transparency(참여자들과 대중에게 정보가 투명하게 공개되어 있는지)이다. 이 연구에서는 앞서 언급한 거버넌스 선행연구들과 Smith, G. (2009)가 제시한 지표를 토대로 이 연구의 범위와 맥락에 적합한 새로운 거버넌스 지표 틀을 재구성했다.

이 연구에서 사용할 거버넌스 분석 틀로써 크게 ‘참여자’, ‘의사결정’, ‘정보’의 세 항목을 주요 거버넌스 지표로 채택했다. 더불어 더욱 구체적인 평가를 위해 세 항목을 세부 기준과 지표로 분류했다.

우선 ‘참여자’ 항목에서는 참여자의 다양성과 대표성을 파악한다. 첫째, 참여자의 다양성을 분석하는 기준으로는 어떤 이해당사자가 참여했는지, 즉 참여자의 범위를 알아보았다. 또한, 2030 INDC와 2050 LEDS 수립을 위한 위원회가 어떻게 구성되었는지 분석했다. G. Smith(2009)가 제시한 지표를 적용해 선발 과정의 공정성이 확보되었는지에 관한 요소를 살펴보았다.

둘째, 참여자의 대표성을 알아보기 위해 이해당사자가 어떠한 부문에 있는 이해당사자인지, 그들이 그룹의 대표성을 띠는지 분석했다. 특히 위원회에 소속되었던 청년세대 이해당사자들이 전문가들에 비해을 때 어

편 대표성을 띠고 어떻게 거버넌스에 참여할 수 있었는지 세세히 살펴보았다.

다음으로 ‘의사결정’ 항목에서는 숙의성, 자율성, 형평성의 기준으로 거버넌스를 분석했다. 특히 2050 LEDES 당시 청년세대는 최초로 공식적인 거버넌스 장에 초대되어 해당 논의에 참여해왔는데 그들이 의사결정 과정에서 어떤 양상을 보였는지 분석해보았다.

첫째, 의사결정 과정에서 숙의성을 평가하기 위해서는 민주주의 측면에서 접근해야 하는데 시민들이 사회적으로 다양한 관점과 경험을 갖고 스스로 판단할 수 있는 역량을 가졌는지를 기준으로 두었다(G. Smith, 2009). 세부 지표로는 참여자들이 충분히 숙의할 수 있는 시간을 가졌는지, 일반 시민 또한 토론 및 관련 행사에서 자유롭게 참여해 숙의할 수 있었는지 평가했다.

둘째, 자율성 항목의 경우에는 의사결정 과정의 다양한 측면에서 영향력을 행사할 수 있는지를 살펴보았다. 참여한 이해당사자가 그들의 의견을 전달하기 위해 어떤 기회와 활동을 가졌는지, 제안한 의견이 충분히 논의되었는지, 그들의 용어가 사용되었는지 살펴보고 마지막으로 그들이 주장한 의견이 최종결과로 도출되었는지에 대해 분석했다.

셋째, 형평성이라는 요소는 기후변화 거버넌스에서 필수적으로 다루어야 할 항목이다. 기후변화 거버넌스에서 형평성이 제대로 지켜지지 않는다면 사회적 저항이 생겨 효과적인 기후변화 정책 이행이 어렵기 때문이다(윤순진, 2009). 따라서 이 분석 틀에서는 다른 이해당사자들과 동등한 권한을 가졌는지, 발언 시간은 공정하게 주어졌는지, 의사결정 과정에서 동등한 참여나 개입할 수 있었는지 분석했다. 이러한 부분은 특히, 심층면접을 통해 구체적으로 파악할 수 있었다.

마지막으로 ‘정보’의 항목에서는 투명성과 정보 접근성을 기준으로 분석 틀을 구성했다. 첫째, 투명성의 항목에서는 우선 정보의 공개 방식과 범위가 어떻게 되는지, 공개된 자료가 충분히 구체적인 데이터를 포함하는지, 해당 사례의 논의과정, 거버넌스 과정, 공론화 자료가 어떻게 어디까지 공개되었는지를 분석했다. 예를 들어, 공개된 자료가 보고서인지, 회의록인지, 혹은 영상인지를 살펴보고 기후변화 관련 정보가 일반 시민에게 어디까지 공개되는지도 분석했다.

둘째, 정보 접근성의 경우에는 이해당사자뿐만 아니라 일반 시민에게 모두 해당하는 사항으로 관련 정보에 대해 쉽게 접근할 수 있었는지, 구체적인 자료 공개 시점은 언제인지를 파악했고 공청회, 설문조사, 토론회 등 공식 행사의 홍보가 잘 되었는지를 분석했다. 이 연구에서 제시한 거버넌스 분석 틀을 정리 및 요약하자면 다음 표와 같이 정리될 수 있다.

〈표 3〉 거버넌스 분석 틀

항목	기준	세부 지표
참여자	다양성	<ul style="list-style-type: none"> - 어떤 이해당사자가 참여했는가? - 위원회는 어떻게 구성되었나?
	대표성	<ul style="list-style-type: none"> - 이해당사자가 그룹의 대표성을 띠는가? - 이해당사자가 전문성을 가지는가?
의사결정	숙의성	<ul style="list-style-type: none"> - 충분히 숙의할 수 있는 시간을 가졌는가? - 토론 및 관련 행사에 자유롭게 참여할 수 있었는가? - 일반 시민의 참여가 충분히 이뤄졌는가?
	자율성	<ul style="list-style-type: none"> - 정보 및 의견 전달을 위해 어떤 기회와 활동을 가졌는가? - 제안한 의견이 충분히 논의되었는가? - 제안한 용어가 사용되었는가? - 주장한 의견이 최종결과로 도출되었는가?
	형평성	<ul style="list-style-type: none"> - 다른 이해당사자와 동등한 권한을 가지는가? - 토론자의 발언 시간이 공평하게 주어졌는가? - 의사결정과정에서 동등한 참여와 개입이 가능했는가?
정보	투명성	<ul style="list-style-type: none"> - 제공된 정보의 범위와 방식이 어떠한가? - 회의 과정과 사회적 공론화 과정이 공개되었는가? - 공개된 자료가 구체적인 데이터를 담고 있는가?
	정보 접근성	<ul style="list-style-type: none"> - 쉽게 정보에 접근할 수 있었는가? - 정보 공개 시점은 언제였는가? - 설문조사 등의 결과가 충분히 공개되었나? - 공청회, 토론회 등 행사의 언론 홍보가 잘 되었는가?

Ⅲ. 연구 범위 및 방법

1. 연구 범위

연구의 범위는 2가지로 범주로 나뉜다. 첫 번째는 2050 장기저탄소발전전략(LEDs) 수립과정과 2030 국가온실가스감축목표(INDC) 수립과정이다. 우선 주요 연구 대상인 2050 LEDs는 2015년 12월 파리협정이 채택된 이후 파리협정에 명시된 목표에 근거해 2020년까지 각국의 2050년의 저탄소발전전략을 제출하도록 요구한 것이다. 2050 LEDs 수립과정의 시간적인 범위는 2019년 3월 2050 저탄소 사회 비전 포럼이 구성된 시점부터 UNFCCC에 제출한 2020년 12월까지로 설정한다.

이를 구체적으로 분석하기 위한 비교 대상으로서 2015년에 UNFCCC에 제출한 2030 INDC를 선정했다. 제21차 당사국총회(COP21)의 준비를 위해 각국은 2030년의 온실가스 감축목표가 담긴 INDC를 UNFCCC 사무국에 제출했다. 대한민국은 지난 2015년 6월 30일에 제출했으며 당시 INDC 목표는 2030년까지 배출전망치(BAU) 대비 37%의 온실가스를 감축하는 것이었다.¹⁹⁾ 대한민국 2030 INDC 수립과정의 시간적 범위는 관계부처 합동 기후변화대응 T/F를 구성하기 시작한 2014년 4월부터 국제사회에 제출한 2015년 6월 30일까지로 설정한다. 2030 INDC 수립과정과 2050 LEDs 수립과정에서 나타난 거버넌스 특징을 분석한 후 이를 비교 및 분석하여 평가한다.

19) BAU(Business-As-Usual): 현행 정책 이외에 추가적인 온실가스 감축 조치를 취하지 않은 경우를 가정한 미래 배출량 전망치

두 번째는 2050 장기저탄소발전전략(LEDs) 수립과정에 참여했던 청년세대 참여자이다. 청년 참여자들은 2019년 3월부터 포럼 내부에서 직접적으로 의사결정 과정에 관여했던 청년분과위원들과 2020년 12월 LEDs 제출 전까지 포럼 외부에서 LEDs에 관련해 간접적으로 참여하고 의견을 개진했던 청년으로 구분된다. 이들을 분석함으로써 2030 INDC와 비교하여 가장 큰 거버넌스의 차이점이라고 볼 수 있는 청년세대는 어떤 역할을 했고 어떤 한계를 지녔으며 2050 LEDs에 어떤 영향력을 미쳤는지 파악한다.

2. 연구 방법

이 연구는 질적 연구 방법 중 사례연구를 채택했다. 사례연구란 단일한 사례가 특정한 상황 속에서 갖는 복잡성과 특수성을 포함하는 행위에 대한 이해를 위한 연구이다(Stake, 1995). 또한, 사례연구는 다른 연구 방법에서는 쉽게 밝힐 수 없는 “어떻게(how)”와 “왜(why)”에 대한 연구 질문에 대답하기 가장 적합한 연구 방법이다. 사례연구는 현재 발생하는 사회적 현상의 이유와 방법에 관해 더 많이 설명하려고 하는 연구 질문일 때 가장 적합하고 대상 사례에 관한 폭넓고 심도 있는(in-depth) 기술을 통해 현실에서 발생하는 현상을 이해할 수 있게 된다(Yin, R. K., 1994).

이 연구는 사례 내 연구 분석(within-case analysis)에 속한다. 그리고 기존 사례에서 지금까지 어떤 거버넌스 변화가 일어났는지 살펴봄으로써

인과적 과정을 추적하는 과정추적법(process tracing)을 적용했다. 과정추적법은 질적 연구방법에서 많이 사용되는 연구 방법으로 단일사례 내에서 발생한 현상의 원인과 결과의 인과 관계를 파악하는 데 유용하다(George, & Bennett, 2005). 또한, 최근 정치학 및 사회학 분야의 질적 사례 연구에서 핵심적인 추론 방법으로 여겨지며 최근 활발히 사용되고 있다(George & Bennet, 2005; Hall, 2006, 2008, 2013; Bennett, 2008; Collier, 2010, 2011; Mahoney, 2010, 2012; Collier, Bradly & Seawright, 2010; Gerring, 2010; Bennet & Checkel, 2012; Beach & Pedersen, 2013; Kay & Baker, 2015; Rohlfing, 2012; Beach & Pedersen, 2013; Bennett & Checkel, 2015; Beach, 2016; Falleti, 2016; Trampusch & Palier, 2016; Bengtsson and Ruonavaara, 2017). 사례 내 분석에는 개별 사례의 여러 특징에 대한 인과관계를 탐구하는 것이 수반되고, 과정추적법은 사례 내 분석 연구를 수행할 수 있는 핵심 수단 중 하나로 여겨진다(Tansey, O., 2009).

이처럼 과정추적법의 장점은 연구자가 관심 있는 변수가 결과에 어떻게 영향을 미쳤는지에 대해 인과적 추론 과정을 통해 자세히 설명할 수 있다는 것에 있다. 이 방법을 통해 어떤 특정한 인과 과정을 확인하기 위해 초기조건들이 어떻게 관찰된 결과 변수에 영향을 주었는지에 관한 인과 관계를 확인할 수 있다(George & Bennett, 2005; 김병섭, 2008; 배귀희, 2012). 또한, 개별 사례에서 관련 변수들의 영향력을 구체화하기 때문에 계량적 데이터를 통해 변수 관계의 평균 수치를 기준으로 설명하는 다변량 통계와는 차이점이 있다(Bennett & Checkel, 2015: 9, 김선희, 2017).

반면 단점으로는 사례 간 비교가 어려워 분석 결과의 일반화에 한계가 존재할 수 있다(Tschantret, 2018). 다시 말해, 필요조건 혹은 충분조

건을 밝혀내는 것과 같은 결과의 원인이 갖춰야 할 논리 형식적인 메커니즘을 확인하기 어렵다는 것이다. 복잡한 사회 시스템에 존재하는 다양한 변수들이 특정한 결과를 만드는 과정에서 다양한 양상으로 연결되기에 사회과학 분야의 인과적 메커니즘 연구는 일반법칙을 발견하기보다는 중범위이론을 통해 메커니즘의 작동조건을 체계적으로 분석 및 구현하는 것에 초점을 두고 있다(George & Bennett, 2005: 146-147; 배귀희, 2012). 이렇게 과정추적법은 일반화의 한계가 존재하지만 통해 해당 사례를 더욱 심도 있게 이해할 수 있게 된다.

3. 자료수집 방법

사례연구에서 과정추적법을 적용할 때 인과관계의 메커니즘을 설명하기 위해서는 모든 단계에서의 많은 양의 자료수집이 필요하다(George and Bennet, p.223; Tansey, O., 2009). 따라서 이 연구에서는 다양한 자료수집을 위해 다른 시간(년도, 날짜)과 다른 장소, 그리고 다른 이해당사자(다른 유형, 다른 수준의 사람들)로부터 자료를 수집하는 다각화(triangulation) 방법을 사용했다. 이 연구에서 사용한 자료수집 방법은 문헌 검토, 참여관찰, 심층면접 세 가지이다. 이러한 다양한 자료 수집 방법을 통해 더욱더 안정적이고 치우치지 않은 자료를 획득했고 이를 통해 연구 신뢰성을 확보할 수 있었다.

1) 문헌 검토

문헌 검토는 연구에서 사용할 분석 틀을 구성하기 위한 이론적 문헌과 2030 INDC와 2050 LEDES 수립 관련 분석을 위한 문헌으로 구분된다. 우선 연구의 분석 틀을 확립하기 위해 거버넌스 이론을 다룬 연구와 거버넌스 평가지표를 다룬 국내외 연구를 분석했다. 또한, 거버넌스 관련 논문, 저서, 보고서 등을 참고했다.

대한민국 2030 INDC, 2050 LEDES 수립 관련 자료로는 정부 보도자료, 국회 자료집, 토론회 및 공청회 자료집, 관련 학술자료, 기후변화 정책 보고서, 뉴스기사, 법률 등을 분석했다. 그 외에 파리협정 및 국제협상 배경 이해를 위해 UNFCCC 공식 문서, IPCC, 파리협정 등 국제 환경 조약을 분석했고 해외 주요국의 온실가스 감축목표, LEDES, 탄소중립 목표와 계획 등 다양한 문헌을 수집하여 연구에 활용했다.

2) 참여관찰

참여관찰이란 연구자가 연구 대상의 주변 상황에 초점을 두고, 현장의 상황이나 주변 사람들과의 상호작용, 관찰 대상의 행동이나 사건 등을 분석하는 방법이다. 이를 통해 연구대상을 직접 관찰하여 다양한 현상과 의견을 포착하거나 확인할 수 있으며, 연구 대상자들이 제공하는 정보를 더욱 쉽고 맥락을 고려하여 해석할 수 있다(조성남 외, 2011). 이 연구를 진행한 시기는 2050 LEDES 수립 기간이었기 때문에 관련 행사의 현장에서 일어나는 자세한 자료를 수집하고 해석하기 위해서 다양한 행사에 적

극적으로 참석했다. 관찰이 이루어진 기간은 2019년부터 6월부터 2021년 11월이며 대규모 집회, 토론회, 공청회 등 다양한 행사에 적극적으로 참여했다. 연구자가 기후위기 및 2050 LEDES에 관련된 행사에 참여한 목록은 다음 표와 같다.

<표 4> 참여관찰 행사 목록

일시	행사명	주최
2019.06.24	‘장기저탄소발전전략, 2050 비전을 논하다’	국회기후변화포럼
2019.09.21	기후위기 비상행동	환경단체, 청년단체, 종교단체 등
2019.10.08	저탄소 사회 비전 포럼 국민토론회	2050 저탄소 사회 비전 포럼, 한국환경정책·평가연구원(KEI)
2020.06.23 ~07.31	대국민 설문조사	2050 LEDES 수립을 위한 범정부 협의체
2020.07.02 ~07.23	전문가 토론회 (5차)	
2020.07.30	‘탄소중립을 위한 2050 장기저탄소 발전전략의 방향과 과제’	더불어민주당 국회의원실
2020.10.17	2050 장기저탄소 발전전략(LEDES) 수립을 위한 국민 대토론회	2050 LEDES 수립을 위한 범정부 협의체
2020.11.19	2050 장기저탄소발전전략(LEDES) 공청회	국회기후변화포럼, 환경부

2) 심층면접

이 연구에서는 문헌 검토, 참여관찰과 더불어 핵심 이해당사자들과의 심층면접을 진행했다. 핵심 이해당사자들과의 심층면접은 과정추적법을 통한 사례 내 연구를 수행할 때 사용되는 자료수집의 수단으로써 특정한 이점을 가진다. 가장 대표적인 장점은 특정 사례의 과정에서 가장 처음으로 직접 경험하고 참여한 증인으로부터 설명을 얻을 수 있다는 것이다 (Tansey, O., 2009).

이 연구에서는 심층면접에 참여할 연구참여자를 모집하기 위해 서울대학교 생명윤리위원회(IRB)의 심의 절차에 따라 연구참여자를 모집했다. 심층면접 대상자를 선정하는 방법으로는 비확률적 표본추출(non-probability sampling) 중 목적 표집(purposeful sampling)을 실시했다. 선정된 심층면접 대상자는 한국의 2050 LEDS 수립과정에 직접·간접적으로 참여했거나 토론회, 공청회 등 관련 행사에 관심을 두었던 청년세대 및 비청년세대 핵심 이해당사자 총 21명이었다. 여러 부문의 이해당사자와 다양한 연령대와의 심층면접을 통해 치우치지 않은 자료를 수집했고 자료 분석의 객관성을 확보했다.

심층면접 기간은 2020년 12월부터 2021년 5월까지로 이를 통해 다양한 시간에서의 자료를 수집했다. 심층면접은 기간을 두 차례로 나누어 실시했는데 2050 LEDS가 제출되기 이전인 1차 면접과 제출 후인 2차 면접으로 구분하여 면접을 시행했다.²⁰⁾ 심층면접은 초반에는 대부분 대면으로 진행했으나 이후 코로나-19 상황이 심각해지면서 정부의 거리두기 지침에 따라 비대면(온라인) 방식으로 진행했다.

20) 대한민국 2050 LEDS는 2020년 12월 30일 UNFCCC에 공식 제출되었다.

심층면접 질문지는 문헌 검토를 통해 구성된 거버넌스 분석 틀에 맞추어 생성된 면접 질문지를 활용했다. 또한, 반구조화 면접(semi-structured interview)을 시행하여 질문지를 중심으로 진행하되 연구참여자와 자연스러운 면접 상황을 연출하여 구체적인 답변을 끌어냈다.

(1) 1차 심층면접

1차 심층면접은 2050 LEDS가 제출되기 전에 진행했다. 1차 심층면접 대상자로서 2050 저탄소 사회 비전 포럼에 청년분과위원으로 참여한 청년들과 평소 기후변화 관련 정책 및 2050 LEDS에 관심이 많은 일반 청년을 선정했다. 포럼 내부에서 의사결정 과정에 직접 참여했던 청년 이해당사자의 입장과 포럼 외부에서 의사결정 과정에 간접적으로 영향을 끼쳤던 청년 이해당사자의 입장을 모두 반영하여 자료를 수집하고자 했기 때문이다. 1차 심층면접 대상은 다음 표와 같다.

〈표 5〉 1차 심층면접 대상 목록

구분	소속	포럼 분과 참여 여부	면접 날짜	소요 시간
i	기후변화청년모임 ‘빅웨이브’ 회원	O	12.01	55분
ii	**일보 객원기자	X	12.03	70분
iii	대학원생	O	12.06	40분
iv	청년기후긴급행동 회원	X	12.04	40분

(2) 2차 심층면접

2차 심층면접은 2050 LEDS가 UNFCCC에 공식적으로 제출된 이후에 진행했다. 1차 심층면접은 자료수집에 있어 청년 이해당사자의 의견만 수집했다는 한계가 존재했다. 따라서 이러한 한계를 극복하고자 2차 심층면접에서는 더 다양한 이해당사자들의 목소리를 듣고자 노력했다. 총 청년 10명, 비청년 7명의 연구참여자와 심층면접을 진행했으며 이들은 각자 다양한 분야에서 기후변화 관련 업무에 종사하고 있는 이해당사자였다. 청년 연구참여자 10명 중 4명은 2050 저탄소 사회 비전 포럼 청년 분과위원으로 참여했던 청년이었고 다른 6명은 포럼 외부에서 2050 LED S 토론회, 공청회 혹은 관련 활동에 참여했던 청년이었다. 청년이 아닌 7명의 연구참여자는 기후변화 및 환경 분야의 전문가들로 구성되었다. 이 중 3명은 2030 INDC 수립과정에도 참여한 경험이 있었고 3명은 2050 저탄소 사회 비전 포럼 분과위원으로 참여했다. 2차 심층면접 대상 목록은 다음 표와 같다.

〈표 6〉 2차 심층면접 대상 목록

구분	소속	면접 날짜	소요 시간	특징	
청년	A	기후변화청년모임 빅웨이브 회원	03.15	50분	포럼 청년 분과
	B	前 기후결의 활동가	03.15	75분	
	C	대학원생	03.19	75분	
	D	청소년기후행동 활동가	03.20	75분	
	E	대학원생	03.14	80분	
	F	산업계 연구원	03.16	55분	
	G	환경정책연구원	03.17	45분	
	H	기후변화청년모임 빅웨이브 회원	03.25	60분	
	I	기후변화청년모임 빅웨이브 회원	03.29	35분	
	J	대학원생	03.30	30분	
비 청년	K	숙명여자대학교 교수	03.18	35분	2030 INDC 수립 참여
	L	국제박람회기구 대사	03.29	40분	
	M	국가기후환경회의 위원장	03.31	40분	
	N	한국환경정책·평가연구원 선임연구원	03.31	35분	포럼 분과
	O	사단법인 기후솔루션 대표	04.01	35분	
	P	기후사회연구소 연구원	04.02	40분	
	Q	한국환경정책·평가연구원 선임연구원	05.24	45분	포럼 분과

1차와 2차를 포함해 심층면접에 참여한 최종 연구참여자는 총 21명이다. 연구참여자의 성별 분포는 여성 6명, 남성 15명이고 연령 분포는 20대 8명, 30대 6명, 40대 2명, 50대 4명, 60대 이상 1명으로 구성되었다. 또한, 이 중 7명은 위원회에 참가한 경험이 있는 핵심 이해당사자였다. 연구참여자의 분포는 다음 표와 같이 정리할 수 있다.

<표 7> 최종 인터뷰 참여자 분포

연령	여		남		합계	
	총인원	위원회 참여	총인원	위원회 참여	총인원	위원회 참여
20대	3	2	5	1	8	3
30대	2	0	4	1	6	1
40대	1	0	1	1	2	1
50대	0	0	4	2	4	2
60대 이상	0	0	1	0	1	0
합계	6	2	15	5	21	7

심층면접 자료를 수집한 뒤 분석 방법으로써 Struass & Cobbin (1990) 이론에 따라 진행했다. 개방 코딩(open coding)을 통해 단어, 구, 문장 단위로 분절한 뒤 맥락에 따라 여러 단위로 분류했고 축 코딩(axial coding)을 사용하여 개방 코딩된 내용을 상위 카테고리로 통합했다. 마지막으로 선택적 코딩(selective coding)을 통해 축 코딩을 최종 개념으로 재통합하는 과정을 거쳐 유의미한 분석 결과를 도출했다.

IV. 분석 결과

1. 2050 LEDES와 2030 INDC 수립 거버넌스 비교

1) 2030 INDC와 2050 LEDES 국제법상 특징

이 연구의 첫 번째 목적은 2030 INDC 수립과정 거버넌스와 2050 LEDES 수립과정 거버넌스를 비교하는 것이다. 앞서 2030 INDC와 2050 LEDES의 정의와 특징을 간략히 언급했지만, 구체적으로 국제법상에서 어떤 차이점과 목표를 가지는지에 대한 올바른 이해가 필요하다.

파리협정은 당사국의 온실가스 감축 이행을 위해 법적 구속력을 가진 ‘국가온실가스감축목표(NDC, Nationally Determined Contribution)’를 제출하도록 했다. 또한, 모든 당사국은 5년마다 NDC를 UNFCCC에 제출해야 하며 UNFCCC는 진전원칙에 따라 기존보다 상향된 목표를 가진 문서를 제출할 것을 요구하고 있다. 또한, 당사국이 제출한 NDC는 2°C 목표에 부합하는지 검토하기 위해 전지구적 이행점검(Global stocktake)에 의해 통합적으로 검토된다.²¹⁾

기후변화는 전 지구적인 문제이고 모든 당사국에 의한 협력적인 참여가 요구되는 문제이기 때문에 당사국이 NDC를 제출할 때 그들은 국제적 커뮤니티의 시야를 고려하지 않을 수 없다(Yun, S. J., 2020). NDC에 관한 조항은 파리협정 4조 2항에 명시되어있다. 파리협정에서 언급한 내용은 다음과 같다.

21) 전지구적 이행점검(Global stocktake)은 2023년 처음 시작되며 5년마다 주기적으로 NDC의 목표를 점검하여 지속 가능한 대응 체제를 구축하는 역할을 한다.

Article 4

2. Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions.

파리협정 조항에서는 ‘모든 당사국은 이루려는 온실가스 감축에 관해 NDC를 준비하고 통보하고 지속해야 한다. 당사국은 그 기여의 목적을 달성하기 위해 국내의 감축 수단을 추구해야 한다.’ 라고 명시되어있다. 이 조항은 “Shall” 이라는 단어를 사용해 NDC에 법적인 구속력을 부여했다. NDC는 법적 구속력을 가지지만 NDC의 목표와 세부 이행 내용은 각 당사국이 자발적으로 설정한다. NDC는 5년 단위의 온실가스 감축목표 설정이고 상향된 목표를 제출해야 하므로 기술적 비용적 측면에서 가장 효과적인 감축목표 기준으로 접근한다.

반면 LEDES는 지구 온도상승을 산업화 이전 대비 2℃보다 훨씬 아래로 유지하고, 더 나아가 1.5℃까지 제한하도록 노력해야 한다는 파리협정의 목표에 부합하기 위해 모든 당사국이 이행해야 하는 2050년의 장기 전략이다. 파리협정 제2조 1항, 제4조 19항, 당사국총회 결정문 35항에 근거하여 각국은 파리협정의 목표에 맞춰 2050 LEDES를 완성해야 하고, 2020년까지 UNFCCC 사무국에 제출하도록 권고했다. 파리협정에서 2050 LEDES를 언급하고 있는 해당 조항은 다음과 같다.

Article 2

1. Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change.

Article 4

19. All parties should strive to formulate and communicate long-term low greenhouse gas emission development strategies, mindful of Article 2 taking into account their common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.

Decision 1/CP.21

35. Invites Parties to communicate, by 2020 to the secretariat mid-century, long-term low greenhouse gas emission development strategies in accordance with Article 4, paragraph 19, of the Agreement, and requests the secretariat to publish on the UNFCCC website Parties low greenhouse gas emission development strategies as communicated.

파리협정 제2조 1항에서는 1.5°C 목표의 중요성을 강조하며 제4조 19항에서는 국가의 상황에 비추어 ‘공통의 그러나 차별화된 원칙(common but differentiated responsibilities)’ 과 ‘개별 국가의 능력(respective capabilities)’ 을 고려해 LEDS를 구성하고 통보하도록 권고하고 있다. 또한, 파리협정 결정문 35항에서는 당사국이 2020년까지 UNFCCC 웹사이트에 2050 LEDS를 제출할 것을 요청하고 있다. 하지만 NDC와는 달리 “shoul

d” 와 “invite” 라는 단어를 사용했는데 이는 LEDS 제출에 있어 법적인 구속력을 부과하지는 않았다는 뜻이다. LEDS는 NDC에 비해 강제적인 성격이 약하다는 특징이 있지만 2050년의 비전과 전략을 제출하여 국제 사회에 약속하는 것이기 때문에 이를 지키지 않는다면 이름 공개를 통한 국제적 망신(naming and shaming)이 될 수 있다.

이처럼 국제법상에서 2050 LEDS와 NDC는 근본적으로 다른 성격을 지닌다.²²⁾ 국제법상뿐만 아니라 2050 LEDS는 기존 환경 및 기후변화 정책 혹은 2030 INDC와는 사뭇 다른 특징을 지니고 있다. LEDS는 온실가스 감축이라는 목표만을 다루는 것이 아닌 2050년에 생겨날 기후변화의 부정적인 영향 및 사회변화에 대응하기 위한 전 지구적 전략으로서, 온실가스 배출량 감축뿐만 아니라 이에 수반되는 적응, 피해, 경제, 기술의 전환 등 저탄소사회로의 전환을 포괄한다. 이것은 기존의 산업구조와는 다른 혁신적인 패러다임 변화를 이뤄야 한다는 것을 의미하고 그에 따른 구체적인 세부 이행전략이 필요하다는 뜻이다. 현재 많은 글로벌 금융기관은 이미 화석연료를 사용하는 기업의 투자를 중단하고 재생가능에너지 투자에 힘을 쏟고 있다. 이러한 금융기관의 투자 전략 변화는 전 세계 경제 산업·구조에서 전반적인 변화가 일어나야 한다는 것을 증명한다. 이렇듯 2050 LEDS는 비단 국가 및 정부뿐만 아니라 금융, 경제, 사회, 더 나아가 일상생활에 크고 작은 영향을 주기 때문에 이것의 수립과정에서 더욱 다양한 이해당사자와 사회 구성원의 참여가 요구되고 올바른 거버넌스의 구축이 필요하다.

비록 NDC와 LEDS는 굉장히 다른 특징을 갖고 있지만, 이 둘은 별개의 정책이 아니라 궁극적으로 기후 위기 대응을 위해 같은 방향으로 나

22) 에너지경제연구원, 2020

아가고 있는 기후변화 정책이라고 말할 수 있다. 예를 들어, 캐나다, 영국, 독일, EU, 일본 등 해외 주요국은 현재 넷 제로를 국내법으로 제정했으며 특히, EU의 경우 올해 초 법제화와 함께 2050년까지 탄소중립 목표를 달성하기 위해 2030년까지 1990년 대비 55% 감축하는 ‘Fit for 55’ 정책을 공개하는 등 다양한 기후정책 수단을 제시했다. 그리고 그 과정에서 정의로운 전환과 더불어 다양한 이해당사자들의 참여와 이를 위한 거버넌스 구축의 필요성을 언급하고 있다.

2) 2030 INDC 수립과정

(1) 개요

모든 당사국은 의무적으로 온실가스 감축목표가 담긴 2030 INDC를 제 21차 당사국총회(COP21) 전까지 UNFCCC 사무국에 제출하도록 요청받았다. 주요 국가들은 2015년 초부터 INDC를 이미 제출했고 대한민국은 지난 2015년 6월 30일 제출했다. 대한민국의 2030 INDC 목표는 2030년까지 배출전망치(BAU) 대비 37%의 온실가스를 감축하는 것이었다.

2014년 4월 2030 INDC 수립을 위해 정부는 관계부처 합동 기후변화 대응 T/F를 구성해 2030 INDC 수립을 위한 발판을 마련했다. 그 후 5월부터는 공동작업반을 구성하여 온실가스 배출 전망, 감축 잠재량 분석 등의 실무를 분석하는 작업을 진행했다. 그해 11월에는 경제 5단체와 시민 5단체를 대상으로 간담회를 개최하기도 했다. 12월부터는 민관합동검

토반이 구성되어 시민사회 및 산업계 이해당사자들은 이곳에서 INDC에 관한 실질적인 회의를 이어갔다. 2030 INDC 수립과정과 사회적 논의과정은 다음과 같이 정리할 수 있다.

〈표 8〉 2030 INDC 수립 및 사회적 논의과정

일시	내용
2014.04	관계부처 합동 기후변화대응 T/F 구성
2014.05	공동작업반 구성 및 운영 (한국환경공단, 온실가스종합정보센터, 에너지경제연구원 등)
2014.11.14	경제단체, 시민단체 간담회 개최
2014.12.17 ~02.02	민관합동검토반 구성 및 제1차, 2차, 3차 회의 개최
2015.05.20	‘Post-2020 마련을 위한 사회적 공론화 : 파리협상의 길목에서 우리의 준비상황은?’
2016.06.11	‘Post-2020 온실가스 감축목표 설정 추진계획’ 공개 (감축목표 4안 제시)
2015.06.12	Post-2020 국가온실가스 감축목표안 공청회 개최
2015.06.18	국회 긴급토론회 ‘국가 장기 온실가스 감축목표 시나리오, 이대로 좋은가?’
2015.06.30	2030 INDC UNFCCC 사무국 제출 (2030년까지 BAU 대비 37% 감축)

주: 이동길 · 윤순진, 2016 저자 재구성

(2) 분석

1. 참여자

2030 INDC 수립과정에 참여한 이해당사자들을 살펴보았다. 우선 다양성의 측면에서 어떤 참여자들이 INDC 수립과정에 개입했는지 살펴보았다. 정부는 2014년 4월 관계부처 합동으로 기후변화 대응 T/F를 구성했다. 국조실 국무 2차장을 팀장으로 기재부, 외교부, 미래부, 국토부, 산업부, 환경부, 농림부, 해수부 등이 참여했다. 이들은 추진 상황 점검 및 쟁점을 조정하고, 감축목표 수립을 총괄하며, 3차례의 회의를 개최하여 목표연도, 전망모형, 추진 일정 등을 논의했다. 5월에는 공동작업반을 구성했다. 공동작업반은 온실가스종합정보센터장을 반장으로 하여 온실가스종합정보센터(총괄), 에너지경제연구원, 에너지관리공단, 교통연구원, 건설기술연구원, 농촌경제연구원, 환경공단, 국립산림과학원 등으로 구성되었다. 이들은 온실가스 배출 전망, 감축 잠재량 분석 등 감축목표 수립을 위한 실무를 분석하는 작업을 진행했다.

2014년 11월부터는 이해관계자 협의 체계를 구축 및 운영하는 단계를 거쳤다. 경제 5단체와 시민 5단체를 대상으로 경제, 시민사회 간담회(2회)가 있었다. 이 간담회에서는 민관합동검토반 구성과 운영 방안에 관한 논의가 있었다. 경제단체와 시민단체 측에서 민간 전문가 추천에 개입했고 자료 보안 유지방안 등 세부 의견수렴 방식을 논의했다. 2014년 12월 17일에는 민관합동검토반(시민사회계 10명, 산업계 10명)을 구성하고 제1차 회의를 개최했다. 학계에 있는 전문가는 각각 그룹에 나뉘어 소속되었다. 그 뒤 1월 21일 제2차 회의를 가졌고 제3차 회의는 1월 31

일부터 2월 2일까지 합숙 형태로 진행되었다. 초기에 민간전문가는 8인으로 구성되었었는데 20인으로 확대하고 업종별 관계자 60여 명이 참석하며 자료를 분석하고 의견을 개진했다. 민관합동검토반 참여자 목록은 다음과 같다.

〈표 9〉 민관합동검토반 참여자

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

주: 이동길·윤순진, 2016 저자 재구성

2. 의사결정

2015년 1월 이후 민관합동검토반은 2차, 3차 회의를 통해 온실가스 감축목표 설정에 관한 논의를 이어갔다. 의사결정 측면에서 2030 INDC의 논의과정을 살펴보았을 때 온실가스 감축에 관한 논의에 참여할 수 있었

던 사람은 민관합동검토반에 소속된 위원들뿐이었다. 회의 내용 또한 비공개로 진행되었다고 하여 사실상 초대되지 않았던 시민사회와 산업계 이해당사자들은 논의에 참여할 수 없는 배제되는 구조였다(윤순진, 2016). 민관합동검토반 위원을 선정하는 과정에서 다른 이해당사자들에게 참여할 기회가 열려 있지 않았던 것으로 판단된다. 이렇듯 관계부처합동 또는 민관합동검토반에 참여하지 않았다면 관련 정보나 논의를 접할 수 없었기 때문에 일반 시민 또는 타 전문가들에게는 온실가스 감축목표 수립을 위한 동등한 권한이 부족한 것으로 분석된다.

지난 2013년 12월 개최된 COP19(폴란드 바르샤바)에서 모든 당사국은 COP21 총회 훨씬 이전에 INDC를 제출하기로 합의했다. 그래서 2014년 5월 대한민국 정부의 INDC 작성을 위한 로드맵은 이미 마련되어 있는 상황이었다. 로드맵에 따르면 녹색성장위원회가 INDC 작성 업무를 총괄하고 관계부처 합동의 협의를 통해 2014년 말, 혹은 2015년 초까지 INDC 작성을 완료하고 우리나라의 최종 제출 시기를 정할 계획이었다.

하지만 야심적인 로드맵과는 달리 산업부와 환경부는 견해 차이를 보였고 이러한 견해 차이는 NDC의 중요한 전제가 되는 산업구조와 전력 수요 전망에서 드러나기 시작했다(최재철, 2020). 온실가스종합정보센터에서 발표한 감축목표 수립현황 및 향후 계획에 따르면 대한민국 INDC 일정에 대해 2015년 1월에는 배출 전망 분석, 4월에는 배출 전망(안) 확정, 6월에는 감축 잠재량과 경제적 파급효과 분석, 그리고 7~8월에는 전국민을 대상으로 사회적 공론화를 실시한 후 감축목표를 확정할 계획이라고 공개되어왔다. 따라서 산업계의 경우에는 INDC 제출 시기에 대해서 9월 말이 좋을 것이라는 의견을 내왔다.

그러나 2015년 5월 20일 국회기후변화 포럼 주최의 ‘Post-2020 마련

을 위한 사회적 공론화: 파리협상의 길목에서, 우리의 준비상황은?’ 행사에서는 갑자기 대한민국의 INDC 제출 시기를 9월 말에서 6월 말로 변경하였다고 통보되었다. 그리고 그 이후 INDC 작업은 6월 말 제출을 목표로 진행되기 시작했다.

이처럼 INDC의 공론화 과정은 6월 중순부터 시작되었고 6월 11일에는 민관합동검토반회의, 6월 12일에는 공청회가 개최되었다. 경제계는 대한민국의 경제 상황을 고려하여 정부 온실가스 감축 시나리오 목표를 1안(BAU 대비 14.7%)보다 하향 조정해야 한다고 주장했고 시민사회계는 감축목표를 4안보다 상향 조정해야 한다고 주장했다(최재철, 2020).

그 뒤 6월 18일 개최되었던 ‘국가 장기 온실가스 감축목표 시나리오, 이대로 좋은가’ 공청회에서 경제계, 시민사회계는 국가 장기 온실가스 감축목표 시나리오에 관한 각자의 입장을 발표했다. 경제 대표로 참석한 토론자는 2030년 세계 배출 총량 전망치를 보았을 때 그에 해당하는 양의 온실가스는 우리나라가 배출할 수 있도록 협상해야 한다는 논리를 주장하기도 했다. 이러한 공론화 과정에서도 산업계와 시민사회계의 견해차는 좁혀지지 않았고 서로의 다름을 확인할 뿐이었다는 것을 판단할 수 있었다. 이와 관련하여 구체성을 확보하기 위해 이러한 문헌 자료 조사와 더불어 당시 감축목표 수립의 주요 업무를 맡았었던 이해당사자와의 심층면접을 통해 당시 분위기와 상황을 파악해보았다.

2015년 같은 경우에는 굉장히 지금보다는 의견수렴 과정이 훨씬 적었죠. 그때는 뭐 사회 분위기도 그랬고 산업계가 기세등등했죠. 센터 내에서 하는 회의는 많이 했지만 이제 바깥에서 일반 국민 상대로 가는 거는 거의 없다

시피 했죠. 2015년은 분위기가 온실가스 감축에 대해서 굉장히 소극적인 정부가 들어서 산업계가 타협점을 찾기보다는 무조건 안 된다. 뭐 그런 식으로 했었죠. 그래서 정부안 초창기 나온 거랑 최종으로 확정된 거 보면 차이가 커요. 아마 6월 15일 제가 발표한 안을 보면 37% 숫자가 존재하지도 않아요. 다음에 완전히 다른 숫자를 갖고 왔어요. 기업들은 뭐 10% 정도밖에 못 하는 거 아니냐 그랬는데 갑자기 37이라는 숫자가 나왔잖아요? 그럼 면에서 초창기부터 모든 게 오픈 되어가지고 하는 그런 것보다는 굉장히 사람들이 끌려간 그런 느낌. 그게 막판에 된 듯한 느낌..... (비청년 - K)

면접을 통해 2015년 당시에는 산업계와 시민사회계 간의 견해 차이가 크게 존재했고 온실가스 감축목표에 대한 논의도 급하게 이루어졌다는 것을 확인했다. 하지만 정부는 국제사회에 INDC를 제출하기 하루 전인 2015년 6월 29일, 초창기 논의된 시나리오와는 달리 2030 국가 온실가스 감축목표를 배출전망치(BAU 851만 톤 대비) 37%로 확정했다는 것을 보도했다. 제3안(25.7%)을 채택하되, 나머지는 국제 시장메커니즘을 통해 감축한다고 밝혔다. 따라서 국내 감축량은 25.7%, 국제시장 메커니즘을 활용한 해외 감축량 11.3%를 추가해 감축목표를 이전보다 상향했다고 했다. 이를 살펴보았을 때 감축목표에 대한 논의가 급작스럽게 전개되었고 일반 국민은 물론 각계각층의 전문가, 이해당사자들을 위한 사회적 공론화가 원활하게 진행되지 못했다는 점을 알 수 있었다.

3. 정보

2030 INDC 수립 당시 공개된 정보의 투명성과 접근성에 대해서 알아보았다. 2030 INDC 수립을 위해 당시 국회기후변화포럼 주최 세미나 1회, 공청회 1회, 국회토론회 1회가 개최되었다. 2015년 6월 12일 개최된 Post-2020 국가 온실가스 감축목표안 공청회에서는 ‘온실가스 감축목표 추진 계획’이 공개되었다. 관계부처 합동이 설계한 2030년 온실가스 감축목표의 주요 내용을 살펴보면 GDP, 인구, 가구, 국제유가, 경제성장률, 산업구조 등을 고려하여 도출한 온실가스 배출 전망치(BAU)를 제시하고 에너지 수요 전망치(최종에너지, 석탄, 석유, 도시가스, 전력, 신재생에너지 등)에 관해 명시하고 있다. 온실가스 배출 전망(NAU)은 850.6백만 톤으로, 연평균 1.33% 증가할 것으로 전망했으며 이것을 토대로 경제적 파급효과를 분석한 결과로, 4개의 감축목표 시나리오를 산정했다. 감축목표 시나리오는 BAU 대비 14.7%(1안), 19.2%(2안), 25.7%(3안), 31.3%(4안)이었다.

하지만 공개된 정보에 대해서 불충분함을 느낄 수 있는 요소가 많이 발견되었다. 이러한 경제 전망에 대해서 구체적인 계산 자료나 수치는 보도자료에서는 찾아보기 어려웠다. 또한, 공론화가 언제 개최된다는 등의 기본적인 정보는 공론화 개최 전날인 6월 11일 정부 홈페이지를 통해 처음 공지되었고 온실가스 감축목표 설정 추진안에 대한 자료도 함께 공개되었다. 추진안에 따르면 향후 추진계획으로 사회적 공론화를 계획하고 있다고 하며 우리나라 INDC를 6월 말에 UN에 제출할 예정이라고 공지했다. 하지만 UNFCCC에 제출하기 전까지 일반 국민에게 허락된 시간은 단 20일 정도였다. 이러한 상황으로 보았을 때 당시 2030 INDC 수립

을 위한 사회적 논의 과정은 많은 부분이 급하게 이루어졌고 이에 따라 시민들에게 공개되는 정보가 구체성이나 투명성을 지니긴 상당히 힘들었다는 것을 발견할 수 있었다.

3) 2050 LEADS 수립과정

(1) 개요

지난 2020년 12월 30일 대한민국은 2050 LEADS를 UNFCCC에 공식 제출했다. 2019년 3월, 대한민국 정부는 2050 LEADS 수립을 위해 민간 중심의 전문가 협의체인 2050 저탄소 사회 비전 포럼을 설립했다. 포럼은 2050년의 저탄소 비전, 온실가스 감축목표, 저탄소 전환 추진 과제를 제안하는 목표를 가지고 사회 각계 다양한 이해관계자가 참여해 약 9개월 동안 2050 저탄소 사회 비전에 관한 논의를 진행해 나갔다. 이듬해 2월에 논의한 내용을 바탕으로 2050 저탄소 사회 비전 포럼 검토안을 발표했고 2050년 배출 목표로 2017년 대비 75%(1안), 69%(2안), 61%(3안), 50%(4안), 40%(5안) 감축이라는 목표를 제시했다. 그동안 IPCC와 파리협정에 따른 1.5°C의 목표를 달성하기 위해서는 탄소중립을 목표로 전략을 수립해야 했으나 검토안에서는 탄소중립이 최종 목표로 확정되지 않았고 1안의 배출량에서 178.9백만 톤의 추가 감축이 필요하며 향후 탄소중립의 접근을 추진하겠다고 밝혔다.

이후 국무조정실, 기획재정부, 환경부, 산업통상자원부 등 15개 관계

부처로 구성된 범정부 협의체가 운영되어 검토안을 바탕으로 논의를 이어나갔다. 2020년 5월에는 탄소중립 포럼을 구성하여 1차 회의를 진행했지만 얼마 지나지 않아 소실되었다. 이후 6월 23일부터 7월 31일까지 2050 탄소중립에 관한 국민의 의견을 수렴하기 위해 전 국민을 대상으로 설문조사가 진행되었다.

이후 7월에는 범정부 협의체에 의해 다섯 차례의 2050 장기 저탄소 발전전략 수립을 위한 전문가 토론회가 진행되었다. 회차별 논의주제는 친환경차 보급방안(1차), 저탄소 미래기술 발전방안(2차), 저탄소 산업 혁신방안(3차), 재생에너지 보급 확대방안(4차), 기후행동 촉진을 위한 사회 혁신방안(5차)으로 구성되었다. 이후 국회에서 ‘탄소중립을 위한 2050 장기 저탄소 발전전략의 방향과 과제’가 개최되었고 전문가·산업계·시민사회 간담회가 진행되었다.

10월 17일에는 처음으로 국민이 직접 의견을 낼 수 있는 자리인 국민 대토론회가 진행되었다. 국민 대토론회는 코로나-19 상황을 고려해 온라인 방식으로 동시에 진행되었고 전문가들의 의제 발표와 패널 토론으로 이루어졌다.

이후 대한민국은 2050 탄소중립이 선언되었고 이를 통해 탄소중립이라는 공통의 목표를 갖고 2050 장기 저탄소 발전 전략(LEDs) 공청회가 개최되었다. 이후 정부는 2050 대한민국 탄소중립 추진전략을 발표했고 국무회의 심의·의결을 거쳐 12월 30일 UNFCCC에 공식 제출했다. 2050 LEDs 수립 및 사회적 논의과정을 정리하자면 다음 표와 같다.

<표 10> 2050 LEDS 수립 및 사회적 논의과정

일시	내용	주최
2019.03.29	「2050 저탄소 사회 비전 포럼」 구성	환경부
2019.06.24	‘장기저탄소발전전략, 2050 비전을 논하다’	국회기후변화 포럼
2019.10.08	저탄소 사회 비전 포럼 국민토론회	2050 저탄소 사회 비전 포럼, 한국환경정책·평 가연구원(KEI)
2020.02.05	「2050 저탄소 사회 비전 포럼」 검토안 제출	2050 저탄소 사회 비전 포럼
2020.03~	범정부 협의체 운영 (국무조정실, 기획재정부, 환경부, 산업통상자원부 등 15개 관계부처)	2050 LEDS 범정부 협의체
2020.05.16	탄소중립 포럼 구성	소실
2020.06.23 ~07.31	대국민 설문조사	2050 LEDS 범정부 협의체
2020.07.02. ~07.23	2050 장기 저탄소 발전전략 수립을 위한 전문가 토론회 (5차)	
2020.07.30	‘탄소중립을 위한 2050 장기 저탄소 발전전략의 방향과 과제’	더불어민주당 국회의원실
2020.08	시민사회 간담회	2050 LEDS 범정부 협의체
2020.09	산업계 업종별 간담회	
2020.10.17	2050 장기 저탄소 발전전략(LEDs) 수립을 위한 국민 대토론회	

2020.10.28	대한민국 ‘2050년 탄소중립’ 선언	대한민국 대통령
2020.11.19	2050 장기 저탄소 발전 전략(LEDs) 공청회	국회기후변화포 럼, 환경부
2020.12.07	‘2050 대한민국 탄소중립 추진전략’ 발표	환경부
2020.12.15	2050 장기 저탄소 발전 전략(LEDs) 심의·의결 확정	녹색성장위원회 및 국무회의
2020.12.30	대한민국 2050 LEDs UNFCCC 제출	환경부

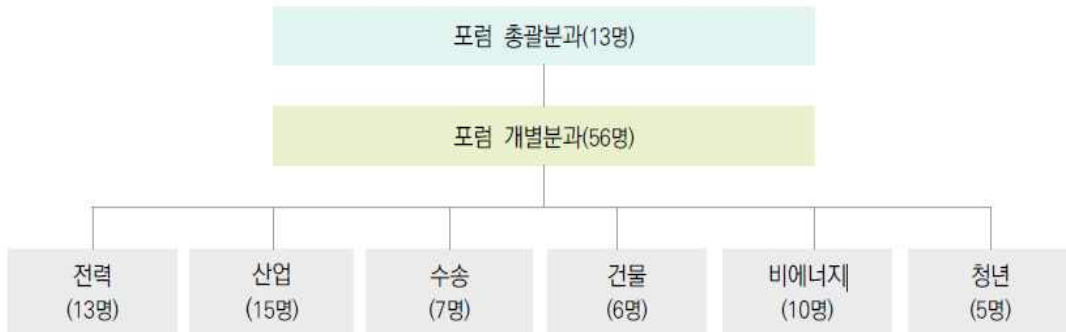
(2) 분석

1. 참여자

우선 2050 LEDs를 준비하는 단계에서 어떤 이해당사자가 참여했고 참여한 이해당사자들이 대표성을 띠는가에 대해 살펴보았다. 2019년 3월, 2050 LEDs를 수립하는 가장 첫 단계로 정부는 2050 저탄소 사회 비전 포럼을 구성했다.²³⁾ 2050 저탄소 사회 비전 포럼의 구성은 총괄, 전환, 산업, 건물, 수송, 비에너지, 청년 7개 분과 69명으로, 이는 소속, 나이, 성별, 추천기관, 전문 분야, 인원 분배 등을 종합적으로 고려해 전문가, 시민사회, 산업계, 학계, 청년 등 다양한 이해관계자가 참여해 총괄 분과 13명과 개별분과 56명으로 구성되었다.²⁴⁾ 각 개별 분과는 전력(13

23) 2050 저탄소 사회 비전 포럼은 포럼위원(69명)과 기술작업반(34명)으로 구성되었다.

명), 산업(15명), 수송(7명), 건물(6명), 비에너지(10명), 청년(5명)이었다. 2050 저탄소 사회 비전 포럼의 위원회 구성은 다음 그림과 같다.



<그림 2> 2050 저탄소 사회 비전 포럼 분과 구성 (환경부, 2020 저자 재구성)

그림처럼 2050 저탄소 사회 비전 포럼은 여러 부문의 포럼 개별 분과를 구성했다. 더불어 국책연구기관 및 소속 산하 기관 관계자 34명을 중심으로 기술작업반이 운영되었으며 총괄, 전환, 산업, 수송, 건물, 농축산, 어업, 폐기물, 산림, 미래기술 등 9개 분과로 구성되었다.

기존의 2030 INDC 수립과정과 비교했을 때 2050 LEDES 수립과정에서 가장 뚜렷한 차이점은 위원회 내부에 청년분과가 따로 존재한다는 것이었다. 청년의 참여가 가장 두드러진 차이점으로 관찰된 결과 이 장에서는 청년 이해당사자를 초점으로 그들이 어떻게 의사결정 과정에 참여하게 되었고 어떤 영향력을 미쳤는지를 중심으로 분석하고자 했다.

우선, 청년분과위원으로 활동한 청년은 총 5명이며 이들은 각각 다른

24) 2050 저탄소 사회 비전 포럼 검토안(환경부, 2020.2)

분야에서 활동하는 직장인, 대학원생, 혹은 기후변화 청년단체에서 활동하는 청년들이었다. 그렇다면 어떠한 배경에서 청년분과가 따로 형성되었고 이들은 어떻게 포럼에 참여하게 되었을까?

일단 저탄소 사회 비전 포럼이라는 그 취지 자체가 중요할 것 같아요. 과거에는 관련 정부 부처와 몇 명의 전문가들이 그냥 계산해서 나오는 걸로 형식적으로 공청회하고 의견 수렴하는 과정 거쳤는데 2050 LEDS는 그거하고 여러모로 본질적으로 다르기 때문에 여러 의견들을 수렴해서 만드는 것이 필요하다고 하는 것이 출발이었죠. 그런데 왜 청년이냐? 직접적으로는 튜베리의 영향으로 인해 청년이라는 얘기가 나왔었고. 비판적으로 본다면 왜 청년이냐에 대한 근거는 조금 미약했죠. 환경부 주체적으로 그런 얘기가 나왔어요. 청년분과뿐만 아니라 다른 분과 구성 역시 환경부가 결정했던 거예요. (비청년 - Q)

정리하자면 ‘2050 저탄소 사회 비전 포럼’의 설립 취지 자체는 사회의 다양한 의견과 목소리를 듣고자 한 것이었다. 그렇기에 그 다양한 이해당사자의 목소리를 듣자는 의견이 있었고 그렇기에 포럼을 구성할 당시 미래세대를 대표하는 청년을 포함하자는 분위기가 형성된 것이다.

두 번째로는, 참여자의 대표성에 대해서 분석해보았다. 2019년 3월 29일, 정부는 홈페이지를 통해 2050 저탄소 사회 비전 포럼을 발족했다고 보도했다. 보도자료에서는 앞서 말한 7개 분과에 대한 설명과 특히 청년분과의 구성을 강조하며 전문가, 시민단체 등이 추천한 청년이라고 명시했다. 이를 살펴보았을 때 2050 저탄소 사회 비전 포럼의 청년분과는 공

식적으로 공개 지원 절차로 선발하는 형태가 아닌 내부의 추천을 통해 꾸려졌다는 것을 암시할 수 있었다. 마찬가지로 타 분과의 전문가들 또한 지원 절차를 따로 거치지 않고 전문성이 보장된 전문가들로 구성된 것으로 보였다.

하지만 5명의 청년이 어떠한 경로로 추천을 받아 청년분과위원으로서 임명되었는지 알 수 없었고 이들이 과연 청년세대를 대표할 수 있는가에 관해서는 확인할 필요가 있다고 판단했다. 당시 포럼에 소속되었던 청년분과위원 5명 중 4명과의 심층면접을 통해 이를 확인한 결과, 각기 각층에서 다양하게 활동하고 있었던 청년들은 실제로 내부 전문가들의 추천을 통해 위원으로 임명되었고 저마다 다른 방식과 이유로 추천되었다는 것을 확인할 수 있었다.

청년분과위원 선발 과정은 추천으로 했었고, 그 추천 과정들은. 청년단체 대표, 청년단체, 그리고 기존에 이런 비슷한 위원회 청년위원으로 활동했던 사람들 대상으로 추천을 했었어요. 전체(분과 인원) 69명인데 10% 정도 해서 6명으로 했던 것 같아요. 그때 6명이 개별 분과 한 명씩 들어갈 수 있는 인원이었다는 것 같아요.²⁵⁾ 다들 각자 누구의 추천을 받았더라는 얘기들은 있었는데 공통점은 바로 목소리를 내는 사람들이었어요. 어디 단체에 속한 사람이 아니라 기후위기에 관한 목소리를 내던 사람. (청년 - i)

하지만 정확히 누가 어떤 방식으로 청년들을 추천했는지에 관한 분석은 어려웠다. 더불어 청년분과에 소속된 청년들은 대표성을 어떻게 증명

25) 초반에 구성된 청년분과 인원은 6명이었지만 이후 5명으로 변경되었다.

하는지 혹은 정말 청년세대를 대표할 만큼 전문성을 띠는지에 대해서 의견을 제기할 수 있을 것으로 판단되었다. 이것을 위해 청년분과위원들과 청년이 아닌 분과위원들과의 심층면접을 통해 이 부분에 관한 구체적인 이야기를 들을 수 있었다.

우리한테도 고민이 있죠. 첫 번째 우리가 대표성을 뛰는가. 어쩌다 들어온 거지? 두 번째는 그래도 어쨌든 청년들을 뽑았다면 이 청년들한테 듣고 싶은 목소리 그리고 청년들이 해야 하는 사회적 목소리가 뭘까, 우리의 생각은 뭘까, 우리의 생각이 청년의 생각이라 할 수 있을까에 대한 고민을 같이 했고. 세 번째는 환경단체와 다른 우리의 모습은 뭐가 있을까, 청년의 목소리는 뭐가 있을까에 대한 고민을 또 하기 시작한 거죠. (청년 - A)

청년들에게 전문성을 100% 기대하는 건 아니고요. 저도 사실 어떤 부분은 전문가지만 어떤 부분은 비전문가일 수도 있고요. 이런 미래사회를 전망하고 디자인하는 작업이기 때문에. 전문성을 지원하기 위해서는 포럼과는 별도로 온실가스종합정보센터 중심으로 작업반이 구성되어 있었어요. 그래서 그런 전문성을 커버하는 조직이 따로 있었기 때문에 아주 순수한 전문성이 요구되는 포럼은 아니었다고 생각을 하고요. 그러니까 100% 대표성은 어느 누구도, 저도 저 스스로가 누구를 대표한다고 얘기하기도 어렵고.... 또 일부 구성하는데 구성에 조금 더 적극적이었던 분들이 있었는데 그분들이 추천을 받고 이런 걸 통해서 아마 하지 않았다. 전국 단위의 청년 조직이 있다든지 이러면 대표성이 있겠지만 대표적으로 확보를 하기가 쉽겠지만 그래도 이 분야에서 활동하고 있는 청년들이 아마 좀 관심이 있고 그렇기 때문에 적극적으로 활동할 수 있는 청년들이 선발되지 않았나 생각합니다. 선발

된 청년들이 모두 굉장히 열심히 활동했기 때문에 적절하게 선발됐다고 생각해요. (비청년 - N)

앞서 언급했듯이 참여한 청년들의 공통점은 단체를 대표한다거나 유명한 사람이 아닌 기후변화 분야에서 그들만의 의견을 개진해왔던 청년들이었다. 한 분야의 전문가가 아닌 청년 개인으로 소속된 것이었다. 스스로 그들이 어떤 존재가 되어야 하는지도 고민했던 것으로 보인다. 하지만 심층면접과 2050 저탄소 사회 비전 포럼 검토안 문서에서도 확인할 수 있었던듯이 포럼은 포럼 위원회와 기술작업반으로 구성되었고 이에 따라 기술적인 부분은 작업반에서 따로 맡았다. 그러므로 청년을 포함한 분과위원들에게는 수준 높은 전문성을 요구하는 것보다는 저탄소 사회로의 전환과 지속 가능한 탄소중립 국가 경제를 구현하는 논의를 하는 것이 초점이었다는 것을 심층면접을 통해 확인할 수 있었다.

정리하자면 5명의 청년은 공식 지원 절차가 아닌 전문가의 추천을 통해 2050 저탄소 사회 비전 포럼의 청년분과에 소속되었고 이들은 다른 전문가 위원들과 함께 약 9개월간 60여 차례의 논의를 통해 2050년 LED S에 관한 의견을 개진할 수 있었다.

결론적으로 청년분과에 참여한 청년들이 어떻게 청년의 대표성을 띠는지는 구체적으로 측정하기 어려움이 있다. 하지만 중요한 것은 실제로 이들이 청년분과위원으로서 어떤 의견을 개진했는지, 그것이 탄소중립을 향한 전략이었는지를 파악하는 것이 더욱 의미 있다고 판단된다.

반면 2050 LED S 수립과정에서 2050 저탄소 사회 비전 포럼 내부에 청년분과위원으로 활동하지 않았더라도 외부에서 기후위기와 2050 LED S

에 탄소중립 목표가 포함되어야 한다는 것을 주장하며 각자 각자만의 방식으로 수립과정에 참여했던 청년들도 많이 존재했다. 그들은 기후변화 청년단체뿐만 아니라 산업계, 학계, 연구기관 등 각자의 분야에서 종사하고 있는 청년세대였다. 구체적으로 그들은 청년분과에서 주최한 청년 세미나에 참여하여 직접 발표하기도 했었고 대국민 토론회와 공청회에 참여해 발제와 질문을 하는 활동을 하기도 했다. 또한, 적극적인 행동을 통해서 정부의 행동을 촉구하기도 했다.²⁶⁾ 이처럼 분과에 속하지 않았던 청년세대도 2050 LEDES 수립에 관해 간접적으로 의견을 제시하고 여러 곳에서 활동했다는 것을 확인했다.

이후 ‘2050 저탄소 사회 비전 포럼’은 환경부 등 기후변화 대응 14개 부처로 구성된 ‘2050 장기 저탄소 발전전략 수립을 위한 범정부 협의체’를 꾸려 2020년 한 해 동안 사회적 논의를 꾸려나갔다. 참여한 정부 부처와 해당과는 국무조정실 녹색성장지원단, 기획재정부 기후환경정책팀, 과학기술정보통신부 원천기술과, 외교부 기후녹색협력과, 행정안전부 생활공간정책과, 농림축산식품부 농촌재생에너지팀, 산업통상자원부 온실가스감축팀, 환경부 기후전략과, 국토교통부 미래전략일자리담당관, 해양수산부 해양환경정책과, 산림청 산림정책과, 농촌진흥청 연구운영과, 기상청 기후정책과, 금융위원회 국제협력팀이다.

2. 의사결정

거버넌스의 두 번째 분석 요소로써 2050 LEDES 수립과정에서 올바른

26) 구체적인 활동은 뒷장에서 의사결정 항목에서 다룬다.

의사결정을 할 수 있는 거버넌스가 잘 구축되었는지 분석해보았다. 의사결정 항목에서는 숙의성, 자율성 그리고 형평성을 세부 항목으로 두고 거버넌스를 분석했다. 우선 숙의성의 측면에서는 당시 2050 LEDS 수립을 위해 진행되었던 의견 수렴방식이 어땠는가에 대해 살펴보았다. 검토안이 발표되기 이전에는 앞서 2019년에 운영되었던 2050 저탄소 사회 비전 포럼의 분과위원으로 참여한 위원들에게만 사실상 직접적으로 의견을 개진하고 의사결정을 할 수 있는 권한이 부여되었다. 포럼에 초대된 사람만이 2050 저탄소 사회 비전에 관한 논의에 참여할 수 있었고 회의의 내용은 일반 시민에게 공개되지 않았다. 검토안이 발표된 이후 2020년 한 해 동안에는 2050 LEDS 수립에 관련된 국민 대토론회, 공청회 등 공식적인 행사에서 참여자들이 간접적으로 참여할 수 있었다.

전문가들이 안을 일단 만들고 나면 거의 확정 이전 단계에서 국민에게 그걸 보여주고 어쨌냐 이렇게 의견을 묻는 그런 방식인데, 그건 그야말로 거버넌스 관점에서 보면 정말 초보적인..... 첫 단계에서부터 논의를 개방하고 거기에 많은 사람들이 참여해서 논의하는 그런 것들이 사실은 우리 사회는 유럽이나 이런 국가들에 비해서는 조금 굉장히 부족한 것 같아요. 그런 단계도 자신을 거치지 않았기 때문에 국민 의견수렴이 충분히 됐느냐 이렇게 질문을 한다면은 상당히 미흡하지 않느냐 이렇게 답변할 수밖에 없다라고 보고요. 청년들이 LEDS에서? 사실은 그 부분은 잘 모르겠어요. 어떤 활동을 하셨는지 모르니까. (비청년 - M)

심층면접을 통해 확인했던 사실은 포럼에 참여하지 않았던 일반 청년

이나 청년이 아닌 전문가들은 공식적으로 홍보된 보도자료를 통해서만 관련 소식을 접할 수 있었다는 것이었다. 또한, 포럼에 참여하지 못했던 일반 청년 혹은 청년이 아닌 전문가들은 심지어 기후변화 분야의 전문가 이더라도 포럼에서 실제 어떤 논의가 오고 갔는지 알 수 없었다고 답변했고 포럼에서 청년분과의 존재 여부조차 모르고 있었던 경우도 있었다.

그렇다면 포럼 내부에서 청년 참여자들이 해당 내용에 대해 충분히 숙의할 수 있는 시간을 갖고 논의에 적극적으로 참여할 수 있었는지 파악해보았다. 심층면접 결과 숙의할 수 있는 시간이 너무 부족했다는 의견으로 입을 모았다.

청년들이 참여만 많이 하면 목소리를 낼 수 있다고 생각하는데 그게 착각인 것 같다는 생각이 들었어요. 시간이 충분히 확보되지 않은 상황에서 한 달에 한 번씩 나와서 얘기하는 것은 변화를 따라가기엔 너무나 전문화된 내용이고 개입할 여지가 적었고 그래서 결국 청년이 소비되거나 이걸 전업으로 하는 사람들에게 밀리는 게 당연한 거죠. 시스템적으로 청년들이 참여할 수 있도록, 청년들의 의견이 수렴되도록 체계화되지 않으면 단순히 청년위원 몇 명 뽑은 거로는 근본적인 의견수렴 자체가 불가능하다는 거죠. 1년 동안 경험해보니까 ‘이런 것들이 장기적으로 필요하겠구나’ 라는 생각이 들었어요. 그렇지 않으면 너무 개개인의 역량에 의존할 수밖에 없구나…
(청년 - A)

전문가들 사이에서 우리의 시간을 따로 주지 않는 이상 사실 어려워요. 그래서 정작 회의에 가서 한마디도 못 하고 나온 적도 있었고, 이게 청년들의

시간을 딱 보장하지 않는 이상, 그러니까 전문성이 아무래도 부족하다 보니까 교수님들에 비해서. 적극적으로 토론에 참여하는 데 좀 한계가 있어요. 사전에 청년들한테 교육을 해주고 나서 투입을 했으면 좀 더 낮지 않았을까 그런 아쉬움이 있죠. (청년 - iii)

이들이 포럼 내부에서 어려움을 느꼈던 이유는 우선 회의의 내용이 전문가가 아닌 청년들이 따라가기에는 매우 전문화되고 기술적인 내용이었기 때문이었다. 하지만 이런 청년들을 위한 체계가 따로 마련되지 않았기에 포럼 내부에서 청년 위원들의 숙의성은 보장되지 못했고 그 결과 청년분과위원들은 많은 아쉬움을 남기게 된 것으로 파악된다.

다음으로는 포럼 외부적으로 일반 시민이 2020년의 사회적 논의에서 2050 LEDES 내용에 관해 숙의할 수 있었는지 알아보았다. 우선 2050 LEDES 논의 과정에서 범정부 협의체는 2020년 6월 23일부터 7월 31일까지 2050 LEDES에 관한 대국민 설문조사를 실시했다. 관련하여 심층면접을 한 결과 설문 문항에 있어 기술적인 이야기가 많아 해당 관심이 없었던 일반인이라면 대답하기 어려운 내용이 있었다는 의견이 존재했다.

대국민 설문조사 할 때 느낀 건 전문가들만 이해하는, 일반 국민이 대답하기 어려운 질문이 너무 긴, 기술적인 이야기 같다는 거? CCUS에 대해 어떻게 생각하십니까? 이런.... 사전 정보 자체가 되게 부족했다는 생각이 드는 것 같아요. 질문의 종류도 달라져야 된다는 생각을 했어요. 기술적인 거를 물어볼 수 있지만, 그 이전에 그런 사회 비전에 대한 합의가 우선 돼야 했기 때문에 거기에 대해서 더 의견을 물어봤어야 하지 않나. (설문조사 질문

이) 선택지 중에 선택하게 되어있었으니까. (청년 - D)

다음으로는 의사결정에서 자율성의 측면에서 참여자들이 적극적으로 의견을 개진하고 활동할 수 있었는지에 대해 분석해보았다. 분석 결과, 포럼 내부에서 청년들은 대부분 발언하고 의견을 낼 기회가 충분히 주어졌다. 또한, 적극적으로 기회를 만들어 다양한 활동을 이어나갔다. 그들은 내용을 숙의하기 위해 내부적으로 회의를 많이 진행했었고 해외에서는 LEDS가 어떻게 되고 있는지 조사하며 이를 바탕으로 포럼 회의에서 발표했다. 또한, 대표적으로 8월 13일부터 23일까지 만 15세 이상 34세 이하 청년 200명을 대상으로 2050 LEDS에 담겨야 할 핵심 단어와 청년들의 국가사회상을 물어보는 설문조사를 진행했고, 이를 토대로 청년 세미나를 개최했다. 청년 세미나는 청년분과뿐만 아니라 외부에서 관심을 두고 활동하는 청년들이 자발적으로 모여 발제를 하는 형식으로 진행되었다.²⁷⁾

청년분과에서의 가장 큰 성과는 바로 청년분과에서 주장한 내용과 그 용어가 최종 검토안 결론에 담겼다는 것이다. 이 사실은 2050 저탄소 사회 비전 포럼 검토안에 “포럼 진행 과정에서 청년분과, 국민토론회 등에서 Net-zero 검토 필요성을 제기했다.” 라고 적혀 있듯이 청년들이 주장한 탄소중립에 관한 주장은 최종적으로 검토안, 그리고 더 나아가 탄소중립이라는 결론으로 이어질 수 있었다.

27) 청년 세미나의 주된 내용은 해외 LEDS와 시사점, 기후 위기, 경제와 산업, 사회구조와 정치이었다.

청년분과에서 ‘혁신’에 관한 이야기, ‘탄소가격’에 대한 이야기를 명확한 시그널을 보내는 것, 비전에 ‘탄소중립’이 목표라는 걸로 들어가야 한다는 것들을 이야기했었죠.. 그전에는 탄소중립이라는 건 한국에서 논의할 필요가 없다고 생각했었어요. 성과인 거죠. 아주 만족스럽진 않지만....

(청년 - A)

LEDS에 탄소중립이 공식 안이 되는 데 청년들의 활동을 통해서 중요한 계기가 마련됐다고 생각을 합니다. 특히, 이제 1.5℃도 논의 관련해서, 넷제로 논의 관련해서, 굉장히 강하게 어필을 했고 그다음에 논리적으로 어필을 해서 그런 부분들이 본인들의 의견을 문서로 만들어서 이제 발표도 하고 그런 걸 통해서 다른 위원들의 설득하는 작업이 됐다고 생각합니다.

(비청년 - N)

이처럼 청년들은 논리적으로 강력하게 탄소중립 필요성을 주장했고 몇몇 전문가 위원들은 그 의견을 뒷받침했다. 이후 검토안 및 대한민국 탄소중립 전략의 내용에 청년이 주장한 대로 탄소중립과 혁신에 관한 이야기가 담기게 되었다. 결론적으로 자율성에 관해서는 포럼 내부의 청년 참여자는 충분히 자율성을 갖고 의견을 펼칠 수 있었다고 판단할 수 있었다.

반면 저탄소 사회 비전 포럼 외부에서의 청년들은 어떤 활동을 했을까? 이들은 의사결정 과정에 직접 참여하지 않더라도 2050 LEDS 수립을 위한 사회적 논의과정에서 큰 영향력을 펼쳐왔다. 지난 2019년부터 청년분과위원에 속한 청년들과 위원회 외부의 청년들은 함께 협력하여 2050 LEDS에 관한 의견을 모으고 관련 활동을 해왔다.

우선 8월 12일부터 24일까지 만 15세 이상 34세 이하 청년 200명을 대상으로 2050 국가 저탄소 발전전략에 담겨야 할 핵심 단어 등 청년들이 생각하는 2050 국가 사회상 설문조사를 실시했다. 또한, 이들은 8월 26일 ‘청년, 기후위기 시대의 저탄소 사회비전을 말하다’ 세미나를 개최하여 해외 주요국의 2050년 감축목표를 설명하고 시행했던 설문 조사 결과와 더불어 청년분과가 제시하는 2050 비전상을 제시했다. 세미나에는 청년분과위원뿐만 아니라 학계, 시민사회계, 산업계에 종사하고 있는 청년들이 참여하여 의견을 개진하고 토론했다. 또한, 12월에는 빅웨이브, GEYK, 청소년기후행동, 청년기후긴급행동, 대학생기후행동, 가디언즈 오브 클라이밋, BIYN, K-SUS 등 기후변화 청년단체들이 협력해 2050 저탄소 비전에 대해 정부에 청년 요구안을 발표하기도 했다.

학술적으로 의견을 개진한 사례와 더불어 반대로 적극적인 액션과 행동으로 보여준 청년들의 활동도 많이 존재했다. 지난 2019년 전 세계 185개국에서 일어난 사상 최대의 기후 파업(Global climate strike) 주간에 맞춰 한국에서도 9월 21일 ‘기후위기 비상행동’이 진행되었다. 환경, 에너지, 농민, 노동, 인권, 종교, 청소년, 청년 등 330개 단체와 시민들이 참여했고 앞서 청년 요구안을 발표했던 청년단체도 이곳에서 함께 모여 종로와 광화문 일대를 행진했다.²⁸⁾ 이듬해 2020년 1월에는 환경부 장관 타운홀 미팅에서 공룡이 쓰러져 죽는 퍼포먼스를 펼치며 정부의 적극적인 기후변화 대응을 요구했다. 이후 6월, 7월에는 회색 뉴딜 퍼포먼스를 펼쳐 성공적인 그린뉴딜 정책을 위해서는 탈석탄 로드맵 수립할 것을 강조했다. 또한, 5차 전문가 토론회 단상 점거 시위를 통해 탄소중립에 대

28) 9.21 기후위기 비상행동은 대한민국에서 기후위기 관련 대중집회 중 가장 큰 규모의 행사다. 이것은 9월 23일 진행될 예정이었던 UN 기후행동 정상회의에 대응해 각국 정상들에게 날로 심각해지는 기후위기에 시급한 대응을 촉구하기 위한 목적이 있었다.

한 의지와 구체적 실행 방안을 요구하기도 했다. 이처럼 위원회 내부에서 의견 개진에 직접 개입하진 않더라도 청년들은 각자만의 방식으로 기후위기에 대응하기 위한 여러 활동을 해왔다는 것을 확인했다. 이렇게 L EDS 수립과정 동안 외부에서 간접적으로 참여했던 청년들의 대표적인 활동 사례를 정리하자면 다음과 같다.

<표 11> 2050 LEDES 및 기후 위기 관련 청년 활동 현황

일시	내용	주최
2019.08.12. ~ 08.24	2050 국가 사회상 설문조사 (청년 200명 대상)	2050 저탄소 사회 비전 포럼 청년분과
2019.08.26	청년세미나 주최 ‘청년, 기후위기시대의 저탄소 사회비전을 말하다’	
2019.9.21	9.21 기후위기 비상행동	빅웨이브, GEYK, 청소년기후행동, 청년기후긴급행동, 대학생기후행동, 가디언즈 오브 클라이밋 ,BIYN, K-SUS 등
2019.12.17	2050 저탄소 비전 설정 청년 요구안 발표	
2020.01.31	환경부 장관 ‘타운홀 미팅’ 액션	청년기후 긴급행동
2020.06.05.	국회 앞 ‘기후위기 비상선언’ 촉구 액션	
2020.07.17.	정부 ‘회색뉴딜’ 규탄 기자회견	

2020.07.23.	2050 LEDES 전문가토론회 단상 접거 시위	
2020.11.19.	국회 앞 2025 탄소중립 요구 자물쇠 퍼포먼스	멸종반란한국

의사결정의 마지막 항목으로 형평성에 대해서 살펴보기 위해 청년 참여자가 다른 이해당사자와 동등한 권한을 갖고, 소외되지 않고 의견을 낼 수 있었는지 분석했다. 분석 결과 포럼 내부에서 청년분과위원은 다른 전문가 위원과 마찬가지로 회의를 위한 동등한 발언 기회를 얻고 의견을 낼 수 있었다. 하지만 겉으로 보이지 않는 측면에서는 청년들의 형평성이 보장되지 못했던 경우가 발견되었다.

개인적으로는 과외 활동으로 느껴졌어요. 모르는 용어가 많았고, 모르는 내용을 위해서 스터디 할 내용도 많았고 .. 예를 들어 위원들은 모르는 내용이 나오면 당당히 질문할 수 있었어요. 근데 청년들은 미리 다 공부해놨어요. 왜 그렇게까지 했을까? 100% 다 숙지하고 들어가야 한다는 압박감이 있었나? 전략을 짤 수 있는 단계 이전에 스터디라는 큰 장벽이 더 있는 느낌. 그 전략을 위한 회의를 하면 회의가 너무 길고 힘들고... 물론 구조적인 면이나 발언의 기회나 이런 것들에 있어서 배제하거나 부족하진 않았어요. 오히려 특혜라고 할 만큼. (청년 - D)

저 휴가 써가지고 몰래 갔었거든요. 환경부에서 공문을 좀 내려줬으면 좋았

을 텐데... 회사에서 당연히 좋아하면서 보내주지 않을까? 라고 생각했던 것 같은데 사실 사기업은 그렇지 않거든요. 사기업 입장에서는 매출이 중요한데, 이윤을 극대화해야 하는데. (저탄소 사회 비전 포럼이) 우리 사회에는 기여하지만, 그 사회가 기업은 아니잖아요. (청년 - iii)

9개월이라는 짧지 않은 시간 동안 청년분과위원들은 위원으로서 적극적으로 회의와 참석해 의견을 개진했지만 모두 본인의 생계 외에 부가적인 업무였기 때문에 개인의 역량으로 시간을 확보해서 회의에 참석했고 이것이 생각보다 큰 부담이 되었다는 사실을 파악할 수 있었다.

외부에서 간접적으로 수립과정에 참여한 청년들에게도 형평성이 보장되었는지 확인할 필요가 있었다. 인터뷰 결과 청년 개인의 역량으로 토론회, 세미나 등의 행사에 참여하는 것으로 보였다. 하지만 개최된 행사들은 청년세대가 쉽게 참여할 수 있는 구조가 아니었다는 것을 파악했다.

분과위원에 참여하고 싶긴 했는데 회사를 다니면서 할 수 있는 건지 알아보다가 그때 바로 다음 날까지 알려줬어야 해서 못했는데, 선발 과정, 구성에 있어서 아쉬움이 있고. 직장을 다니더라도, 일을 하면서도 참여할 수 있는 구조여야 참석할 수 있을 텐데, 여기 전문가들은 이거 자체가 업이니까 참여할 수 있는 거고 청년은 이게 업이 아닌데, 그러지 못한 구조가 아쉬웠죠. 청년 세미나 할 때도 개인적으로 연차를 쓰고 가서 진행한 거고. 참석한 사람들에 있어서도 세미나 참석에 한계가 있었을 거예요. 학생들도 대부분 수업을 듣는데 수업을 포기하고 세미나를 듣는 거니까. 이걸 업으로 하

는 사람만큼 편하게 참여할 수 있는 구조는 아니죠. (청년 - F)

참여관찰을 통해 분석한 결과, 청년 참여자들은 토론회 및 공청회에서 다른 전문가들과 동등한 발언 시간이 주어졌고 충분히 얘기할 기회가 주어졌다. 앞서 언급한 것처럼 청년들에게 형평성 측면에서는 다른 위원들, 다른 이해당사자들과 비교했을 때 청년들이 소외되거나 발언에 있어 불공평한 대우를 받지 않았다는 것을 확인했다. 하지만 정량적인 부분에서 청년 세대가 차지하는 비율은 적은 편이었는데. 예를 들어, 대국민 토론회에서 청년 패널은 한 명이었다. 길으로는 청년들에게 발언의 기회를 주었지만 청년들은 보이지 않는 곳에서 형평성이 제대로 보장될 수 없는 구조라고 언급했다. 또한, 10월에 개최되었던 국민 토론회에서는 시민들이 온라인상에서 적극적으로 질문한다면 전문가들과 소통할 수 있었다. 하지만 참여관찰과 심층면접을 통해 확인한 결과 토론회 및 공청회는 일반 시민들을 위한 공론장이 만들어졌기보다는 전문가들의 의제 발표와 패널 토론으로 중심으로 구성되었다는 것을 확인할 수 있었다.

3. 정보

거버넌스의 운영에 있어서 정보가 얼마나 투명하게 공개되어 있는지, 그 정보에 대한 접근이 쉬운지는 평가하는 것은 필수적이다. 우선 정보의 투명성에 대해서 위원회 내부에서는 어떻게 공개되어 있는지 살펴보았다. 포럼 위원회 내부에서 위원들은 토론이나 회의에 필요한 자료라면

다른 위원과 동등하게 받을 수 있었다. 하지만 심층면접 결과 자료가 모두 동등하게 자료가 공개되었긴 했지만 다른 측면에서는 충분히 공개되지 않았다고 답변했다. 또한, 정보 공개를 요청했지만 제대로 반영되지 않았던 경험이 있었다고 말했다.

그러니까 이렇게 답변하기 어려운 게 거기 계신 위원들 수준에서도 정보가 다 공개가 됐거든요. 근데 우리가 요청했던 자료들이 confidential 한 자료들이라 그랬던 건지 우리가 못 받았던 게 있죠. 예를 들자면 모델링을 할 거 아니에요? 거기서 시나리오가 나온 이 모델링에 대한 근거를 달라고 하면 그걸 주시진 않으시고.... (청년 - C)

어디까지가 충분한 정보인지 잘 모르겠어요. 근데 그 안에서 회의록이라든지 이런 내용이 나왔을 때 저희가 요청했을 때는 정보를 제공해줬었어요. 그런데 충분하지는 않았어요, 다른 의미에서. 왜냐하면 청년 위원들에게만 충분한 게 아니라, 뭐 우리나라가 그만큼 연구가 충분히 안 돼 있었기 때문에. 탄소중립 하려고 하는데 탄소중립에 대한 검토를 대하는 게 한 번도 안 해봤어요. 어떻게 가능한지 불가능한지, 돈이 많이 드는지 아닌지 비공식적으로도 안 해봤어요. 유일하게 OOO 박사님이 한번 했던 연구에는 없는 거예요. 그러니까 그 과정들이 어떤 개선할 과제가 있는지가 계속 연구가 되고 했으면 누가 봤다고 우리가 이걸 선택할 수 있는 건지. 기본 데이터들이 준비가 안 되어있었습니다. 그런 차원에서는 정보가 없는 거예요.

(청년- A)

하지만 이것이 청년분과위원만의 생각인지 사실인지 구체적으로 확인해볼 필요가 있었다. 그래서 청년분과가 아닌 다른 전문가 위원을 대상으로 질문을 해본 결과 같은 답을 얻을 수 있었다.

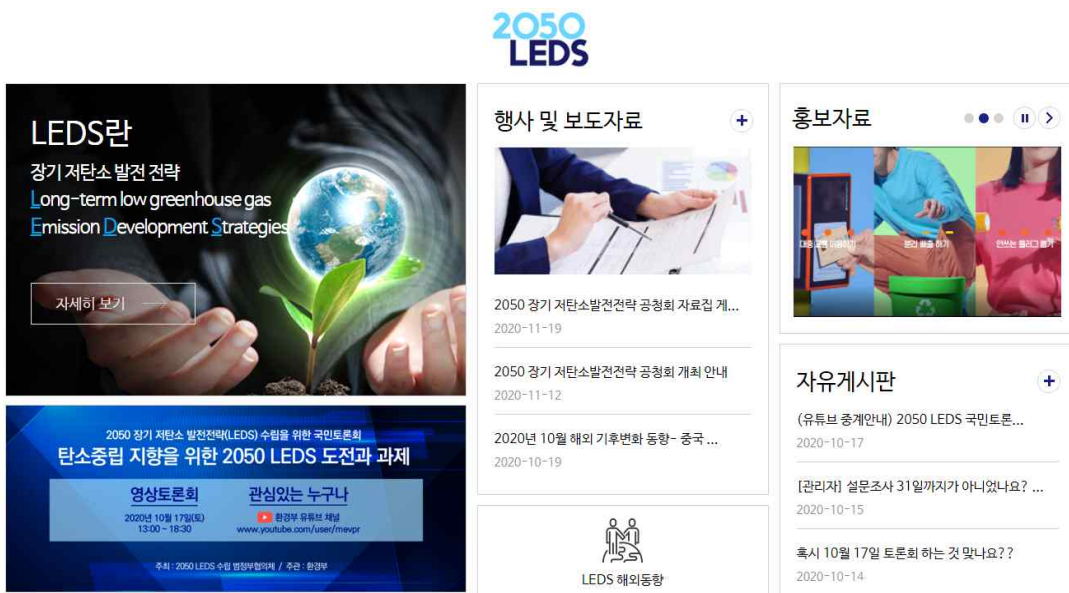
발언하고자 했을 때 못하는 점은 없었다고 생각을 합니다. 그래서 실제로로는 뭐 숙의할 수 있는 시간은 됐는데 기초 데이터들이 많이 전달되지 못하는 측면이 있었어요. 예를 들어서 총괄분과 같은 경우는 개별 분과에서 여러 가지 데이터들이 같이 와야 되는데 우리가 아직 미래 시나리오 전망하기는 여전히 정보라든지 지식의 갭이 아직도 많았다는 생각이.... 그런 부분들이 다시 연구자로서 좀 저도 반성하게 되는 부분이기도 한데 그런 부분은 좀 연구들이 좀 더 필요한 것 같다는 생각이 들고요. (비청년- N)

이를 보았을 때 포럼 내부적으로는 공개된 자료에 대해서는 누구나 접근할 수 있고 정보를 획득하는 데 불편함이 있진 않았지만 공개된 자료가 구체적인 데이터를 담고 있지 않았다는 것을 확인할 수 있었다. 그 데이터들은 포럼 내부에서의 문제이기보다는 대한민국에서 탄소중립에 따른 사회·경제 미래 시나리오, 기후변화 피해 비용 등에 관한 연구가 그동안 많이 진행되지 않았다는 것을 추측할 수 있었다. 정리하자면 포럼 내부에서 청년들은 다른 위원들과 같은 수준으로 자료를 얻는 것이 가능했지만 공개된 정보가 구체성을 띠고 있진 않았다는 것이다.

반면, 포럼 내부가 아닌 외부에서 일반 청년과 시민들은 2050 저탄소 사회 비전 포럼 내부에서 이뤄지는 논의과정에 대해서 알 수 있는 경로가 거의 없었고 2020년 2월 이후 2050 저탄소 사회 비전 포럼 검토안이

나온 이후 공식적으로 진행되었던 사회적 논의과정에서 공개된 자료들에 대해서만 정보를 얻을 수 있었다. 앞서 언급한 것처럼 2050 저탄소 사회 비전 포럼 범정부 협의체는 2020년 한 해 동안 12월 국제사회에 대한민국 탄소중립 전략을 제출하기 전까지 관련 사회적 논의를 거쳤다. 2050 LEADS 수립 당시 정부는 누구나 접근할 수 있는 누리집을 개설해 관련 행사, 소식, 자료집을 공개했다. 공식적인 행사의 정보가 어느 정도 공개되었고 공개된 시점은 언제였는지 정부 홈페이지 및 누리집을 통해 살펴 보았다.

정부 홈페이지와 2050 LEADS 누리집을 통해서 파악할 수 있었던 것은 탄소중립 대국민 설문조사, 5차례의 전문가 토론회, 국민 대토론회, 2050 LEADS 공청회에 관한 일정과 자료집 등이었다. 홈페이지가 구축되어 있었기 때문에 관련 행사와 소식, 자료집을 관심 있는 누구라도 손쉽게 획득할 수 있었다. 2030 INDC와 비교해 일반 시민들에게 정보를 전달하는 노력이 대폭 강화되었음을 의미한다.



<그림 3> 2050 LEADS 누리집²⁹⁾

하지만 구체적으로 살펴보았을 때 내용적인 측면에서는 몇 가지 개선의 여지가 있었다. 우선 가장 먼저 시행되었던 대국민 설문조사는 2020년 6월 23일부터 7월 31일까지 진행되었는데 설문조사가 시작되는 6월 23일 공개되었다. 온라인 설문 문항별 주요 내용으로는 <①응답자 정보, ②기후변화 인식도, ③소비자 선택, ④사회 참여, ⑤경제활동과 저탄소 전환, ⑥ 부문별 저탄소 전환, ⑦2050년 국가 온실가스 감축 수준>으로 구성되어 있었다.³⁰⁾ 누리집을 통해 온라인 링크로 접속한다면 누구나 설문조사에 참여해 의견을 남길 수 있었다. 하지만 애초에 일반 시민이 정부 홈페이지를 통해 이 보도자료를 볼 수 없다면 온라인 설문조사를 접할 기회는 찾기 어려웠다.

7월 한 달간 개최된 진행된 전문가토론회의 경우, 6월 23일에 해당 내용을 공지하며 토론회 개최일시와 주제(①친환경차 보급방안, ②저탄소 미래기술 발전방안, ③저탄소 산업 혁신방안, ④재생에너지 보급 확대방안, ⑤기후행동 촉진을 위한 국가혁신)가 공지되었고 발표자 및 토론 패널에 관한 자세한 사항은 해당 행사 3일에서 일주일 전에 공지되었다. 하지만 토론회 자료는 처음에 공개되지 않아서 시민들이 누리집 자유게시판에 토론회 자료의 공개를 요청한 일주일 뒤에 홈페이지 관리자가 토론회 자료집을 첨부했다. 더불어 당시 COVID-19 상황 속에서 참석하는 사람들에게는 여러 가지 예방조치를 할 예정이라고 공지되었지만, 막상 온라인으로 생중계 방송을 진행하지는 않았다는 점이 아쉬운 부분이었다. 일반 시민이 전문가 토론회에 참석할 방법은 누리집을 통해 사전에 접수 신청 후 현장에 방문하는 것이었다.

29) 2050 LEDS, 2021

30) 환경부(2020.06.23)

10월 17일에 개최된 국민 대토론회의 경우 행사 개최 계획과 토론회 발표 자료가 함께 첨부되어 행사 이틀 전에 공지되었다. COVID-19 상황을 고려하여 비대면(온라인) 방식으로 진행되고 기록되었다는 점은 7월 전문가 토론회보다는 개선된 점이었다.

다음으로 2050 공청회는 11월 19일에 개최되었는데 개최되기 7일 전인 12일에 공지되었다. 공청회는 온라인으로 생중계되었고 국민 대토론회 때보다는 조금 더 빨리 공개된 셈이었다. 하지만 공청회 자료집은 당일 누리집을 통해 공개되었고 환경부 홈페이지에는 공개되지 않았다.

한편 누리집에는 일반시민이 자유롭게 글을 올릴 수 있는 자유게시판 항목이 구축되어 있었다. 2050 저탄소 발전전략 수립 관련해 일반 국민, 학계, 연구기관, 산업계, 시민사회 등 각계각층의 저탄소 전환에 대한 의견을 자유롭게 공유하는 공간으로 활용하라고 공지되어 있었지만 정작 조회수가 500이 넘는 글은 단 하나밖에 존재하지 않았다. 2050 LEDS 누리집 존재 여부를 알고 이용한 일반 시민들이 거의 없었다는 것을 추측할 수 있었다. 더욱 정확한 분석을 위해 다양한 이해당사자의 심층면접을 통해 2050 LEDS 수립을 위한 사회적 논의과정에서 공개된 정보에 대한 그들의 생각을 확인했다.

사실 모든 정보가 공개되어야죠. 그러니까 모든 정보가 공개되는 게 너무 당연하고 조금 아쉬웠던 측면이라고 하면은 이제 중요한 포럼이라든가 회의체 같은 경우는 사실 회의 때마다 모든 회의록이 전부 상세하게 다 공개되는 것들이 필요해요. 물론 공개할 수 없는 부분들도 있을 텐데, 그런 것들은 빼고서라도 공개되고 논의되고 해야 하는데 그 부분이 좀 부족해요.

단순히 자료집 최종 자료집 이것뿐만 아니라 모든 프로세스 자체가 오픈되어야 하고 공개되어야 할 것 같아요, 앞으로. (비청년 - N)

위원회 내부에서 직접 관련 내용을 잘 알고 있고 직접적으로 개입했던 참여자들은 정보에 있어서 어려움을 느끼지 않았지만, 정보 공개의 방식과 구체성에 있어 아쉬움을 표현했다. 반면 외부에서 간접적으로 관련 논의를 해왔던 일반 청년과 시민들은 2050 LEDS에 관한 사회적 논의 과정에 관해서 실질적으로 어느 정도의 정보를 알고 있었을까?

아뇨. 정보를 구하기 어려웠고 그래서 저 같은 경우는 그나마 청년분과위원회에 참여했던 사람들을 알고 있으니까 볼 수 있냐고 해서 알게 되었고 이렇게 어디에 올려져 있는지 지금도 잘 몰라요. 제가 청년 세미나를 할 때도 관련된 자료를 받을 때도 이런 식으로 받았던 것 같아요. 보통 토론회 공청회 하면 기본적으로 녹취, 수기록, 온라인 영상이 어느 정도는 공개되어야 하는 게 맞다고 보고요. 제일 좋은 건 그런 것들이 정리되어서 나오면 좋겠고. 단순히 ‘잘 찾아봐 있을 거야’ 가 아닌 공개하는 경로 자체도 알려줘야 한다고 생각합니다. (청년 - F)

오프라인으로만 진행되는 행사들은 발표 자료만 공개되고 행사를 녹화한 영상이 거의 없었습니다. 그나마 정부가 후원 정도로만 들어간 행사는 주최하는 다른 단체에서 온라인 생중계를 진행해줘서 봤던 거 같아요. 자료집보다는 그 당시에 어떤 이야기가 오고 갔는지를 확인할 수 있는 영상, 또는 속기록이 더 중요한 거 같아요. 국회는 영상이나 회의록 등 기록을 되게 열심히 하는데 정부에서 하는 것들은 기껏해야 자료만 올리는 정도에 그치니

일반 시민들이 보기에 전문가들 이야기만 조금 듣고 시민들한테는 알려주지 않고.. 감감이로 진행된다는 비판을 받을 수밖에 없는 거 같아요. 이제는 기술이 워낙 발전해서 정보를 공개하지 않아도 일반 사람들이 정보를 온라인상에서 많이 공유하잖아요? 간략하게 요약되고 편집된 것이 아니라, 날 것의 정보, 전체 맥락을 확인할 수 있는 정보가 더 중요해진 것 같아요. 그런데 아직도 정부에서는 그걸 따라가지 못하고 있어서 너무 아쉽고 답답해요. (청년 - H)

정보 공개의 문제보다 사실은 관심 있는 사람들이 많아지는 게 중요하죠. 그래서 언론의 역할이 중요해요. 시민단체는 그 가교역할을 해야 하고. 사람들의 관심을 높이는 게 중요한 것 같아요. 주류언론에서 환경 섹터를 더 열심히 다뤄야 하고 그런 투자와 언론인을 키워야 할 것 같아요.

(청년 - E)

심층면접 결과 논의 과정에 직접적으로 참여하지 않았던 청년들은 공통으로 정보에 접근하는 것 자체에 어려움을 느꼈다고 답변했다. 해당 내용을 잘 알고 있는 지인을 통해 정보를 간략하게 접한 예도 있었지만, 아예 관련 소식을 듣지 못했던 청년도 존재했다는 것을 확인할 수 있었다. 또한, 단순히 일회성이 아닌 체계적인 기록과 시민들이 잘 이해할 수 있는 자료의 필요성을 느끼고 있었다. 하지만 올바른 정보 전달 이전에 더 중요한 것은 시민이 더 많은 관심을 가질 수 있도록, 또한 탄소중립과 기후변화 대응이 모두의 의제가 될 수 있도록 올바른 언론의 역할이 중요하다는 것을 파악할 수 있었다.

4) 2050 LEDES와 2030 INDC 거버넌스 비교 분석

앞장에서는 거버넌스 분석 틀을 바탕으로 2050 LEDES와 2030 INDC의 수립과정을 분석해보았다. 이장에서는 구체적으로 2030 INDC 수립 때와 비교해 2050 LEDES 수립 과정에서는 어떤 차이점이 존재하는지 그로 인해 어떠한 거버넌스 적인 변화가 형성되었는지 비교 분석한다.

1. 2030 INDC와 2050 LEDES의 국제법상 특징

우선 2030 INDC와 2050 LEDES가 국제법상으로 어떤 목표와 범위를 갖고 있는지 살펴보았다. INDC 제출은 법적 의무지만 LEDES 제출은 권고 사항에 해당한다. 2030 INDC는 2030년 온실가스 감축목표를 설정하는 것으로 대한민국의 경우 배출전망치(Business-as-Usual, BAU) 대비 37% 감축이 목표로 제시되었다. 반면, 2050 LEDES에서는 온실가스 감축뿐만 아니라 적응, 경제, 산업 등 모든 부문에서 저탄소사회로의 전환과 탄소 중립 달성이라는 더욱 포괄적인 목표를 다루었다.

2. 분석 틀에 따른 분석 요소별 비교

앞서 이 연구의 틀로 구축한 거버넌스 분석 틀을 토대로 참여자, 의사 결정, 정보라는 거버넌스 요소별로 구분하여 2030 INDC와 2050 LEDES 수

립과정의 기후변화 거버넌스를 비교해보면 다음과 같다.

1) 참여자

우선 2030 INDC 수립 당시 2014년 4월 관계부처 합동으로 기후변화 대응 T/F를 구성하여 논의가 이뤄졌고 5월에는 공동작업반이 구성되어 실무를 분석하는 작업이 이뤄졌다. 그 이후 11월부터는 경제, 시민단체를 대상으로 간담회가 열렸고 민관합동검토반이 구성되어 온실가스 배출 목표를 설정하는 작업을 이어나갔다. 민관합동검토반은 시민사회 10명, 산업계 10명의 위원으로 구성되었다. 반면, 2050 LEDES 수립을 위한 ‘2050 저탄소 사회 비전 포럼’은 7개 분과로 세분화되어 민간전문가와 청년 총 69명의 이 참여했고 이들은 약 9개월 동안 논의를 진행했다.

참여자의 다양성 측면에서 보았을 때 2030 INDC 수립 때의 민관합동검토반 보다 2050 LEDES 수립 때의 2050 저탄소 사회 비전 포럼의 위원회 구성이 다양해졌다. 여기서 가장 뚜렷한 차이점을 보였던 점은 2050 LEDES 수립 당시에는 포럼 위원회에 청년분과를 따로 구성하여 청년이 하나의 이해당사자로 참여했다는 사실이었다. 이는 이전 2030 INDC 수립 당시뿐만 아니라 기존의 기후변화 정책 의사결정 과정에서는 단 한번도 발견되지 않았던 현상이다. 참여자 거버넌스 측면에서 기존보다 참여자 유형이 더 다양해졌을 뿐 아니라 기후위기가 미래 세대에게 더욱 큰 영향을 미칠 수 있는 특성을 고려하여 청년세대가 새로운 당사자로 인정받아 LEDES 수립과정에서의 참여가 이루어졌다는 점은 주목할 만한 점이다.

2050 LEDES 수립 기간에 청년세대는 포럼 내부에서 의견을 개진했을 뿐만 아니라 외부적으로도 청년 세미나, 2050 저탄소 비전에 관한 청년 요구안 발표, 단상 점검시위 등을 통해 탄소중립 및 기후위기에 관한 의견을 표출했다는 점은 이전의 2030 INDC와는 뚜렷이 대비되는 지점이었다.

2) 의사결정

의사결정 항목은 숙의성, 자율성, 형평성을 하위항목으로 분석했다. 숙의성의 경우 논의에 소요된 시간의 양으로 봤을 때 2050 LEDES 수립 당시 공론화 과정에 더 많은 시간이 소요되었다. 2030 INDC 당시에는 시나리오가 나온 후 확정 때까지 7개월이 주어졌던 반면, 2050 LEDES 때에는 검토안이 나온 후 확정 때까지 약 22개월의 논의를 거쳤다. 일반 시민들이 논의과정에서 숙의할 수 있었던 시간이 늘어난 것이다. 하지만 정보가 충분히 공개되지 않아 두 경우 모두 위원회에 속한 사람이 아니라면 정부 시나리오·검토안이 나오기 전엔 해당 내용을 숙의할 수 없었다는 특징이 있다.

자율성과 형평성의 경우 2030 INDC에는 국회기후변화포럼 주최 세미나 1회, 공청회 1회, 국회 토론회 1회가 개최되었고 2050 LEDES에서는 대국민 설문조사, 전문가토론회, 국민대토론회, 공청회가 진행되었다. 2030 INDC 사회적 논의 기간 당시 산업계와 시민사회 두 이해당사자의 입장이 주를 이루었고 의견 차이가 좁혀지지 않아 의견 수렴에 어려움을 겪었다. 하지만 결국 정부 부처 주도 아래 온실가스 감축목표를 설정했다.

요약하자면 2030 INDC는 국가 온실가스 감축목표를 설정하는 것을 주된 목표로 하면서 정부 관계자와 전문가들 사이에서 주로 논의가 이루어졌다. 이는 지난 정부의 권위주의적 성격이 영향을 미쳤을 가능성도 배제하기 어렵다. 이에 반해, 2050 LEDES는 온실가스 감축뿐만 아니라 사회, 경제, 산업 등 전반적으로 저탄소 사회를 만들어가는 장기적인 목표를 수립하는 데다 포용성을 중요한 국정 가치로 하는 현 정부의 특성이 영향을 미치기도 했다. 따라서 다양한 이해당사자 의견을 듣고 보다 광범위한 사회적 의견을 수렴하고자 기존보다 다양한 분과와 구성되었고 이 과정에서 청년들이 참여하게 된 것이다.

결론적으로 2030 INDC 수립과정은 사실상 정부 부처와 민관합동검토반이 참여한 전문가 위주의 위원회가 온실가스 감축 로드맵을 설정했고 산업계와 시민사회계 대립이 중심을 이루어 논의가 이뤄졌다. 반면, 2050 LEDES는 기존 2030 INDC 설정 때보다 상대적으로 정부의 주도성이 상대적으로 약해졌으며 민간전문가 협의체를 구성하여 다양한 의견을 수렴했다는 점에서 차이가 있었다. 또한, 참가자들에게는 모두 의견 개진에 동등한 권한이 부여되었고 기존과 비교하면 온라인 설문조사와 국민 대토론회, 공청회 등 일반 국민이 참여할 수 있는 공간도 대폭 넓어졌다.

3) 정보

정보의 측면에서 보았을 때 2030 INDC 수립과정 때에는 단순히 해당 행사에 대한 보도자료 등으로만 자료를 얻을 수 있었다. 일반 시민에게 공개된 자료는 온실가스 감축목표, 대한민국의 경제 전망치 등이었다.

하지만 온실가스 배출전망치가 어떻게 도출되었는지, 대한민국의 경제 전망은 어떤 시나리오를 그리는지, 논의과정은 어떠한지 등의 구체적인 자료를 발견할 수 없었다. 이는 앞서 언급했던 것처럼 2030 INDC 수립 당시 전문가들의 중심으로 감축목표가 설정되었다는 점과 연결되며 일반 시민들은 정부가 수립한 감축목표를 추후에 받아들이는 방식이었다.

그에 반해 2050 LEDES 수립 기간의 경우 2050 LEDES 홈페이지가 개설되어 있어 관련 행사와 소식, 관련 자료집을 관심 있는 누구라도 손쉽게 획득할 수 있었다. 2030 INDC보다 일반 시민들에게 정보를 전달하는 노력이 대폭 강화되었음을 의미한다. 하지만 구체적인 내용에서는 개선의 여지가 있었다. 위원회 내부에서도 에너지 수요 전망치, 탄소중립 검토에 대한 구체적인 데이터 등 실질적인 분석 자료가 원활히 공개되지 않았으며 일반 시민들에 제공되는 정보에 전문용어들이 많아 이해에 어려움을 일으켰다는 한계가 있었다. 2030 INDC와 2050 LEDES 수립 거버넌스를 이 연구의 틀에 적용해 참여자, 의사결정, 정보의 항목으로 비교 분석한 결과를 요약해보면 다음 표와 같다.

<표 12> 2030 INDC와 2050 LEDS 거버넌스 비교 분석

거버넌스 평가		구분	
항목	세부 항목	2030 INDC	2050 LEDS
국제 법상 특징	목표	제출의 법적인 구속력 5년마다 갱신	수립 권고 2℃ 이하 달성
	범위	2030년 BAU 대비 37% 온실가스 감축	2050년 탄소중립 (감축, 적응, 경제, 산업 등 저탄소사회 전환)
참여자	다양성	산업, 시민사회, 학계, 정부	산업, 시민사회, 학계, 정부, 청년
	대표성	민관합동검토반 (시민사회 10, 산업계 10)	2050 저탄소사회비전포럼 (7개 분과, 69명)
의사 결정	숙의성	사회적 논의 기간 총 7개월 감축목표 발표 후 약 20일	사회적 논의 기간 총 22개월 검토안 발표 후 약 11개월
	자율성 · 형평성	세미나(1), 공청회(1), 국회토론회(1)	대국민 설문조사(1), 전문가토론회(1) 국민대토론회(1), 공청회(1)
		산업계·시민사회계 의견 대립 정부 주도 감축목표 시나리오 제시	다양한 이해당사자 의견 반영 청년 참여자 의견 최종결과 도출
정보	정보 접근성	환경부 보도자료	환경부 보도자료 2050 LEDS 누리집
	투명성	감축목표치 제시	탄소중립 전략 제시

2. 기후변화 거버넌스에서의 청년세대

1) 2050 LEDES 의사결정 과정에서 청년 참여 의의와 과제

앞서 2050 LEDES와 2030 INDC 수립 거버넌스를 비교했을 때 2050 LEDES 수립과정에서는 2030 INDC 수립과정에서보다 의사결정 과정 내부와 외부에서 청년세대의 참여가 이루어졌다는 점이 두드러진 점으로 발견되었다. 동시에 2050 LEDES 수립과정에서는 최초로 2050 저탄소 사회 비전 포럼에 따로 청년분과가 구성되어 청년들이 직접 논의 할 기회가 주어졌으며 총괄기획분과에는 결정권은 없지만, 배석과 함께 발언 기회가 주어졌다. 이러한 사례는 기존의 우리나라 기후변화 관련 의사결정과정에서의 최초의 사건이라 할 수 있다. 그렇다면 2050 LEDES 의사결정과정에서 청년세대의 참여는 어떤 의미를 지니는 것인가?

첫째, 청년세대는 위원회 내부와 외부에서 그들만의 다양한 방식과 행동을 통해 정부에게 더욱 야심 찬 기후변화 대응 계획을 추진하라는 의견을 꾸준히 제시했고 이러한 청년 활동은 한국 사회의 분위기를 변화시키는 효과를 낳았다. 그들은 기후위기에 기성세대보다 책임은 덜하면서 기후위기가 가져올 변화에 더 오래 노출될 중요한 당사자임에도 불구하고 그동안의 의사결정과정에서는 배제되어왔다. 하지만 2050 LEDES 수립과정에서는 최초로 당사자성을 인정받고 위원회 내부에서의 참여 기회를 획득했으며 외부에서도 적극적인 참여를 통해 더욱 다양하고 야심찬 대응 방안을 모색하도록 자극하는 역할을 하였다.

이러한 현상은 ‘굿 캡, 배드 캡(Good cop, Bad cop)’ 전략을 적절히 활용한 좋은 사례라고 볼 수 있다.³¹⁾ Lyon, T.(2012)은 환경단체들이

굿 캅 배드 캅 전략을 통해 조직을 견고히 할 뿐만 아니라 정책결정자들과 환경단체가 서로 소통하며 효율적인 정책 결과를 만들 수 있다고 주장한다. 대표적으로 미국의 선라이즈 무브먼트(Sunrise Movement)는 이러한 전략을 잘 적용한 사례라고 여겨진다.³²⁾ 선라이즈 무브먼트는 기후 변화 대응에 항의하기 위해 하원 의장 집무실을 점거하는 행동을 하기도 하고 재생에너지 정책을 지지하는 의원들의 선출을 지원하기도 했다. 제도권 밖에서는 정부에 압박을 형성하고 제도권 안에서는 정부와의 협상을 통해 미국의 재생에너지 정책과 그린뉴딜을 이끄는 데 큰 역할을 수행했다.

이처럼 ‘굿 캅, 배드 캅’ 전략을 활용해 대한민국 청년세대는 외부에서 기후위기 행동을 통해 배드 캅의 역할을 했고 위원회 내부에서는 정책 결정자들과 소통하며 굿 캅의 역할을 하면서 2050 LEDES 의사결정 과정에서 핵심 이해당사자로서 최선을 다했다. 이것은 기존의 사례에서는 발견할 수 없었던 것으로 기후변화 정책 결정 과정에서 미래사회의 주역인 청년들의 역할의 중요성을 강조하는 결과를 얻는 데 기여했다는 실천적 함의를 갖는다.

둘째, 청년의 참여는 대한민국의 탄소중립 목표가 최종결과로 도출되는 데 중요한 역할을 했다. 2050 저탄소사회 비전 포럼 내부에서 청년분과는 논의 초기부터 대한민국 탄소중립을 목표로 주장하는 의견을 모아왔고 다른 전문가 위원들에게 지속적으로 탄소중립 검토 필요성을 주장

31) 굿 캅 배드 캅 전략은 팀의 성공을 강화하기 위해 좋은 경찰과 나쁜 경찰이 회유와 협박을 번갈아 가며 하는 협상 전략이다(Brodts, S. E., & Tuchinsky, M., 2000).

32) 미국의 선라이즈 무브먼트는 밀레니엄 세대인 20, 30대와 대학생들을 중심으로 구성되어 기후위기 대응에 앞장서는 청년단체이다. 2018년 뉴욕에서 최연소 하원의원에 당선된 알렉산드리아 오카시오 코르테즈와 함께 미국의 그린뉴딜을 촉구했다.

했다. 이들의 주장은 초반에는 전문가들에게 받아들여지기까지 많은 어려움이 있었지만 2020년 2월 발표된 저탄소 사회 비전 포럼 검토안에는 청년분과로 인해 탄소중립 검토 필요성이 제시되었고 결국 2020년 12월 말 국제사회에 제출한 ‘2050 대한민국 탄소중립 전략’에는 2050년 대한민국 탄소중립이 최종 목표로 결정되었다.

물론 탄소중립이라는 최종결과가 청년들의 성과라고는 단정 짓기는 어렵다. 대한민국 대통령이 탄소중립을 선언하고 최종 LEDS를 제출하기까지, 해외에서는 그레타 툰베리를 중심으로 청소년들의 기후 행동과 주요 국가들의 탄소중립 선언이 이어졌고, 국내에서는 기후위기 대응을 요구하는 지자체와 국회의 목소리도 컸기 때문이다. 이러한 여러 요소가 작용하였으므로 온전히 청년들이 탄소중립이란 결정을 이끌었다고 보기는 어렵지만 2050 LEDS 수립을 위한 위원회 내부에서 청년분과가 탄소중립 검토 필요성을 제기하는 노력을 지속했고 외부적으로도 다양한 목소리를 내면서 탄소중립 선언에 힘을 보태는 작업을 하며 사회적으로 영향을 끼쳤다는 점은 부인하기 어렵다. 앞서 위원회 내부·외부에서 활동했던 심층면접자들의 증언에 따르면 영향을 미쳤음이 분명하다.

이와 더불어 청년분과의 또 다른 성과는 지난 5월 29일 새롭게 출범한 ‘2050 탄소중립위원회’에 담겨 있다.³³⁾ 탄소중립위원회에서 기존과는 또 다른 청년 5명이 위원회 위원으로 선정되었고 탄소중립 이행을 위한 결정 과정에 참여하게 되었다. 비록 청년 위원의 수는 기존과 같지만, 청년 위원들이 국가의 탄소중립 이행을 담당하게 된 기구에 참여하

33) 탄소중립 사회 전환을 위해 새롭게 신설된 대통령 직속 대규모 민·관 거버넌스 기구이다. 탄소중립의 세부 이행을 위해 설립된 최상위 컨트롤타워 역할을 맡는다. 기후변화, 에너지혁신, 경제산업, 녹색생활, 공정전환, 과학기술, 국제협력, 국민참여 등 8개 분과에 학계, 산업계, 시민단체 소속 77명의 민간위원이 참여한다.

게 된 사실은 2050 LEDS 수립 당시 참여했던 청년세대의 성과라고 볼 수 있다.³⁴⁾

셋째, 청년들의 참여가 LEDS 최종결과에 탄소중립이 담기는 데 중요한 역할을 했다고 볼 수 있지만, 의사결정 과정에서 거버넌스 차원의 한계가 있었다는 점도 주목할 필요가 있다. 우선 청년분과 참여자들은 거버넌스의 장에서 동등하게 참여할 권한을 갖고 있었지만 다른 전문가 위원들만큼의 제대로 된 숙의성, 자율성 그리고 형평성을 유지하기가 힘들었다.

그 이유는 거버넌스 내에서 이들의 권리를 지켜줄 수 있는 시스템이 체계적이지 않았기 때문이다. 예를 들어, 회의 내용 자체가 전문적이고 기술적이었기에 전문가들 사이에서 전문성이 부족한 청년들이 위축되는 경향이 있었고 모든 내용을 따라가며 숙의할 수 있는 시간이 부족했다. 더불어 2050 LEDS에 관련해 관심이 있었을지라도 위원회에 소속되어 있지 않았던 일반 청년이나 일반 시민이 의견을 개진할 기회가 충분하지 않았다는 점은 앞으로 보완해야 할 한계라 할 수 있다. 아직 한국 사회에서 청년세대를 하나의 이해당사자로 인정하는 인식이 부족하다는 점도 해결해야 할 과제라 할 수 있다. 또한, 많은 연구참여자는 청년뿐만 아니라 다른 분과의 의사결정을 저해하는 요인으로써 2050 저탄소 사회 비전 포럼 분과 구성에 관해 아쉬움을 표현했다.

우리 SDGs 있잖아요. 근본적인 이 지속 가능한 사회 목표를 달성하는데 이게 기능을 해야 하거든요. 근데 그 사회적인 목표를 커버할 수 있는 데가

34) 2050 저탄소 사회비전 포럼과 다른 또 다른 특징은 청년분과가 따로 존재하지 않고 5명의 청년이 각 분과에 배치되어 활동하는 형태이다.

전혀 없어 보여요. 궁극적으로는 우리가 SDGs를 달성해야 되는 거잖아요. 그런데 SDGs 달성이 어떻게 연결되는지 그 사회적인 영역을 커버하는 부분이 필요하다고 생각해요. 지금 이 다섯 개의 배출 부분 외에도 더 다양한 부문들, SDGs를 커버할 수 있는 부문들에도 자리를 줘서 그 사람들이 좀 더 다양하게 들어왔으면..... 이 부문 간의 대화를 좀 더 활성화해서 이 배출 주체들이 진짜 감축 주체로 거듭날 수 있도록 채찍질을 하는 역할을 할 수 있지 않았을까. 지금 이대로써는 전혀 야심 찬 계획이 나올 수가 없는 구성이라고 생각해요. (비청년 - P)

이러한 거버넌스의 한계점은 향후 기후변화 정책 의사결정 과정에서 거버넌스 시스템 측면에 있어 개선의 여지가 필요하다는 것을 의미한다. 결국 탄소중립을 위한 전략을 이행하기 위해서는 지속가능한 발전이라는 지구 공동의 목표를 토대로 균형 있는 거버넌스의 구축이 이뤄져야 한다는 것이다.

넷째, 청년세대의 참여는 기후변화 거버넌스에 더욱 다양한 이해당사자들의 목소리를 반영함으로써 거버넌스의 범위와 역할을 확장하는 효과를 가져왔다. 이것은 사회 전반적으로 과거와 달리 다양한 이해당사자들의 의견을 수렴하고자 하는 우리 사회의 거버넌스 적인 변화가 일어났다고 파악할 수 있다. 앞 장에서 언급했듯이 2050 저탄소 사회 비전 포럼의 설립 취지는 사회의 다양한 의견과 목소리를 듣고자 한 것이었다. 그렇기에 그 다양한 이해당사자의 목소리를 듣자는 의견이 있었고 다양한 이해당사자 중 하나인 청년이 포함된 것이다. 청년세대의 참여는 단순히 기후변화 의사결정 과정에서 참여하고 직접 논의할 수 있는 이해당사자의 연령대를 낮췄다는 점을 넘어서 기후변화 거버넌스에서 이해당사자로

서 그들의 당사자성을 인정받았다는 것을 의미한다. 특히 기후위기의 경우 당사자성이 분명하기에 더욱더 그렇다.

더 나아가 보다 다양한 이해당사자들이 거버넌스 기구와 의사결정 과정에 참여하는 것이 필요한데 2050 LEDES 수립과정에 청년들이 참여하여 이해관계자들의 범위를 확대할 수 있었다. 청년이 이해당사자의 한 주체로 참여했다는 것은 앞으로 더 많은 이해당사자의 참여가 이루어져야 한다는 점을 시사한다. 심층면접에 참여한 연구참여자들은 앞으로는 모두 다양한 이해당사자들의 참여가 필요하다는 뜻을 모았다.

우리가 바뀌어야 할 세상에서는 주요한 이해관계자이지만 아직 그러지 못한 사람들이 많아요. 예를 들어, 재생에너지 사업자들, 관련 연구자들이 참여할 수 있는 구조가 되어야 한다고 생각해요. 산업계라면 재생에너지 사업도 포함해야 하는데... 산업계 이해관계자에도 새롭게 생겨날 시장에 있는 사람들이 들어오는 구조가 만들어져야 하는 게 필요하죠. (청년 - D)

정의로운 전환의 관점에서 청년세대의 참여에 국한되지 않고 보다 다양한 여러 이해당사자의 참여 확대의 계기가 될 수 있다. 청년을 넘어 전환, 노동, 농업, 생태 등 다양한 이해당사자 범위를 확대하는 흐름을 만들었고 이는 다양한 이해당사자가 사회적 논의를 할 수 있는 거버넌스의 장이 넓어지는 가능성을 열어주었다는 점에서 상당한 의미를 지닌다.

2) 기후변화 거버넌스와 청년세대 참여

이 연구에서는 기후변화의 협력적 거버넌스 관점에서 기존의 2030 INDC 수립과정과 2050 LEDES 수립과정을 비교했고 이후 2050 LEDES 수립과정에서 청년세대의 참여를 주요 연구대상으로 분석했다. 또한, 이 과정에서 과정추적법을 통해 해당 사례가 구체적으로 원인을 갖고 어떠한 결과를 가져왔는지 그리고 이것이 결국 어떤 변화를 이뤄냈는지 분석했다. 앞서 논의한 내용을 바탕으로 이 장에서는 거버넌스 이론과 과정추적법을 토대로 이 연구의 질문을 풀어나가도록 하겠다.

우선 파리협정 이전에 수립되었던 2030 INDC는 기존의 대한민국의 정책 기초에서 크게 벗어나지 않은 수립과정을 거쳤다. 그 이유는 국제법 상으로 INDC와 LEDES는 다른 특징을 지니기 때문이라는 요소도 존재한다. 법적인 구속력을 갖고 5년마다 갱신의 의무가 있는 INDC의 특성상 기술적이고 비용 효율적인 감축량을 설정하기 위해 하향식 접근을 취하면서 정부 주도, 전문가 위주의 국가 온실가스 감축목표를 설정했다. 이러한 여러 요소가 2030 INDC 수립 당시 다양한 이해당사자들의 참여를 저해한 원인이 되었고 의사결정 과정에서 자연스럽게 일반 시민은 물론 청년 세대가 참여할 수 있는 공간은 마련되지 않았다.

반면 2050 LEDES 수립과정에서는 파리협정 발효 이후 신기후체제가 출범하며 파리협정의 목표 달성을 위해 기존보다 더욱 다양한 이해당사자들의 참여를 촉구했다. 또한, 모든 당사국은 2050 LEDES를 제출하면서 온실가스 배출 감축뿐만 아니라 다양한 분야를 포괄하는 저탄소 전환이 요구되었다.

이러한 상황에서 전 세계 기후 파업이 일어났고 대한민국의 청년도

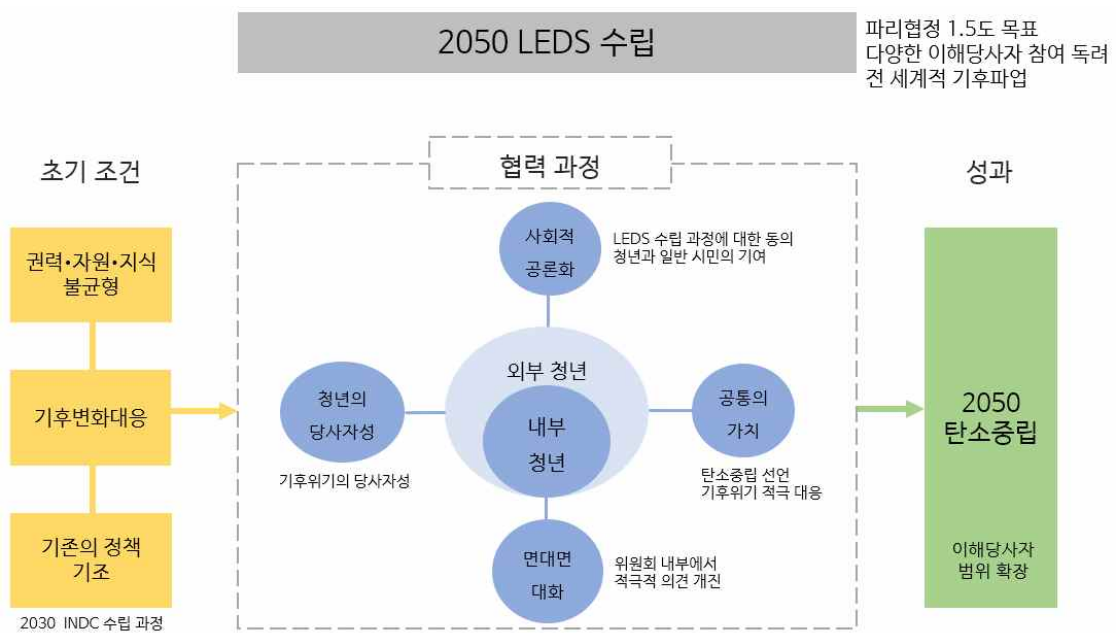
이러한 흐름에서 기후 위기에 노출될 가장 큰 당사자라는 인식을 하게 되며 기후 운동에 적극적으로 참여해오고 있었다. 이에 따라 국회, 지자체 등에서도 기후위기를 심각하게 인식했고 다양한 의견과 목소리를 듣고자 하는 분위기가 형성되었다. 이러한 거버넌스 변화는 대한민국에서 2050 LE DS 수립 과정에 큰 영향을 주었고 청년들이 직·간접적으로 LE DS 수립과정에 참여할 수 있는 구조를 만들었다.

위와 같은 제도적 설계가 바탕이 되었지만, 거버넌스 구조에 있어 여러 한계가 존재했다. 우선 전문가에 비해 청년세대는 초기조건으로 가진 권력·자원·지식이 불균형하다는 것과 2030 INDC을 수립하는 방식처럼 기존의 정책 기조를 따라가는 경로 의존성을 갖기 쉽다는 것이었다. 하지만 그럼에도 불구하고 청년들은 기후변화 문제를 의제화하고 기후위기에 적극적으로 대응하려는 의지와 목표가 분명했다.

이후 청년세대는 2050 LE DS 수립 과정에서 다양한 협력 과정을 보여주었다. 지난 2019년 3월, 대한민국 LE DS를 수립하기 위한 첫 단계로 2050 저탄소 사회 비전 포럼이 구성되었고 이때 청년분과가 구성되어 5명의 청년이 분과위원으로 활동하게 되었다. 이들은 포럼 내부에서 전문가들과 면대면 대화를 통해 소통하면서 탄소중립에 관한 의견을 꾸준히 제시했고 동시에 내부 스터디, 청년 세미나 등 굿 캅의 역할을 수행했다.

반면 포럼에 참여하지 않았던 청년들은 청년요구안 제시, 기후 시위, 퍼포먼스등 다양한 활동을 보여주며 배드 캅의 역할을 돈독히 했다. 외부와 내부에서의 청년 모두 기후위기에 자신들만의 당사자성을 가지고 정부의 탄소중립 선언과 기후위기 적극 대응을 촉구하는 공통의 가치를 공유했다. 또한, 일반 시민들과 함께 사회적 공론화 과정에서 적극적인 기여를 하며 LE DS 수립과정에서 여러 의견을 제시해왔다.

마침내 청년세대의 협력 과정은 성과를 만들어냈다. 지난 2020년 10월, 대한민국 대통령은 2050년 탄소중립을 선언했고 최종 2050 LEDS에는 2050년 목표로서 탄소중립이 담기게 되었다. 또한, 청년의 참여는 탄소중립위원회에서 또 다른 청년 위원들의 참여로 이어지게 하였고 다양한 이해당사자의 범위를 확장하는 흐름을 만드는 계기가 되었다. 이러한 인과적 추론의 거버넌스 과정을 그림으로 표현하면 다음과 같다.



<그림 4> 협력적 거버넌스를 활용한 인과적 추론

V. 결론

1. 연구 요약

이 연구는 파리협정 출범 이후 전 세계적인 기후위기 대응과 2050 탄소중립 이행의 중요성을 파악하고 대한민국의 탄소중립 이행 전략의 발판이 되었던 2050 LEDS 수립과정의 거버넌스를 분석하고자 진행되었다. 2030 INDC 수립과정 거버넌스와 비교 분석을 통해 기존 기후변화 정책 수립과의 차이점을 도출했다. 또한, 그동안의 기후변화 정책 의사결정 과정에서는 배제되었던 청년세대가 2050 LEDS 수립과정에서 참여할 수 있었던 배경과 그로 인한 결과를 파악했다.

연구 방법으로서 사례연구를 채택했으며 과정추적법을 통해 사례 내 인과관계와 그 과정을 파악하기 위해 노력했다. 자료 수집 방법으로 문헌 검토, 참여관찰, 심층면접을 사용했고 다양한 선행연구 검토를 통한 새로운 거버넌스 분석 틀을 제시하여 이를 기반으로 연구 대상을 분석했다. 거버넌스 분석 틀은 크게 참여자, 의사결정, 정보의 항목으로 구분되고 각각의 세부 지표를 갖는다. 이 연구에서는 거버넌스 분석 틀을 활용해 2030 INDC와 2050 LEDS 수립과정의 거버넌스를 비교 분석하고 2050 LEDS 수립과정에 참여한 청년 이해당사자를 중심으로 분석을 시행했다.

이 연구의 분석 결과를 요약하자면 첫째, 2030 INDC에 비해 2050 LE DS 수립과정에서 참여 이해당사자의 다양성이 증가했으며 사회적 논의 과정이 늘어났다. 이로 인해 일반 시민과 청년이 수립과정에 참여할 기회가 확대되었고 전반적으로 의사결정과정에서 숙의할 시간과 자율성이

확보될 수 있었다.

둘째, 두 사례의 이러한 거버넌스 변화에는 다양한 원인이 존재했다. 전 세계적으로 기후위기가 심각해지며 기후 위기 인식과 대응 활동이 증가했고 신기후체제의 출범으로 인해 적극적인 기후변화 대응을 위해서 다양한 부문에서의 이해당사자들의 참여가 촉구되었다. 또한, INDC와 달리 LEADS는 온실가스 감축뿐만이 아닌 다양한 분야에서의 저탄소 전환을 다룬다는 점도 거버넌스 차이를 만든 요소가 되었다.

셋째, 이러한 거버넌스 변화로 인해 2050 LEADS 수립 당시 청년세대의 참여가 확연히 증가했고 최초로 기후변화 정책 의사결정 과정에 직접 참여했다. 2050 저탄소 사회 비전 포럼 내부에서 청년분과위원으로 참여한 청년들은 꾸준히 탄소중립에 관한 의견을 개진했고 포럼에 속하지 않았던 청년들 또한 다양한 방식을 통해 정부에 야심 찬 기후위기 대응과 탄소중립 이행을 촉구했다.

넷째, 청년세대는 기후변화 거버넌스에서 협력 과정을 거치며 결국 대한민국의 탄소중립이 최종결과로 도출되는 데 중요한 요소로 작동했다. 또한, 이들의 참여를 통해 향후 다양한 이해당사자들이 참여할 수 있는 거버넌스 확장의 흐름을 만들었다.

다섯째, 긍정적인 거버넌스 변화를 이룬 동시에 여러 가지의 거버넌스 한계점이 존재했다. 전반적으로 정보의 투명성이 부족했다는 점과 공개된 정보가 전문가의 관점에서 작성되어 일반 시민이 이해하기 어려웠다는 점이다. 청년세대 측면에서는 의사결정 과정에 참여하고 의견을 개진할 수는 있었지만 아직은 그들의 숙의성과 자율성, 형평성이 보장되기 어려운 거버넌스 구조였다는 한계가 존재했다.

2. 연구의 시사점

이 연구는 거버넌스 이론에 근거해 거버넌스 평가를 위한 분석 틀을 구성하여 2030 INDC와 2050 LEDES 수립의 거버넌스를 비교 분석한 후 2050 LEDES 수립과정에서 청년 세대의 참여가 거버넌스 관련 논의에 주는 시사점을 도출했다. 이 연구의 의의와 시사점은 다음과 같다.

첫째, 기후위기 시대인 현재 가장 주목을 받고 있고 향후 기후변화 정책과 탄소중립 전략에 있어 가장 중요한 시작점이 될 2050 LEDES의 수립 거버넌스를 분석했다는 점에서 의의를 지닌다. 이 연구는 거버넌스 이론을 토대로 거버넌스 분석 틀을 개발했고 특정 기후변화 정책 수립 사례를 평가했다. 기존 선행연구에서는 거버넌스 지표를 제시했거나 정책 실행 후 정책을 평가하는 연구가 대다수였다. 하지만 이 연구에서는 기존 선행연구 검토를 통해 구체적인 분석 틀을 마련한 후 이를 바탕으로 한 사례 분석을 실시했다. 이러한 거버넌스 분석을 통해 향후 기후변화 정책 결정 과정에서 효과적인 거버넌스를 체계를 구축하는 데 보탬이 될 것이다.

둘째, 이 연구에서는 기후변화 정책의 의사결정 과정에서 영향을 미치는 중요한 요소 중 하나로서 청년이라는 요소가 존재한다는 점에 주목했는데 이는 기존 연구에서 다루지 않은 부분이었다. 이 연구에서 청년에 주목하여 분석한 결과, 청년의 거버넌스 참여는 단순히 청년이 하나의 이해당사자가 된다는 사실을 넘어선다. 청년세대라는 존재는 기존의 정책 의제 설정에서 작동했던 정부 주도적인 거버넌스와는 구분되어 그들만의 독자적인 특징과 특성을 가진다. 이 연구에서 청년세대는 기후위기에 더욱 노출될 수 있는 중요한 당사자임에도 불구하고 그동안 의사결정

과정에서 배제되었는데 2050 LEDES 사례를 통해 거버넌스에 적극적으로 참여할 수 있었다는 점, 그리고 이것을 최초로 밝혀내었다는 점에서 의의를 가진다. 최근 전 세계적으로 청소년, 청년들의 기후변화 대응에 관한 목소리가 커지고 있는 상황에서 이러한 움직임은 실제로 국제기구, 각국의 정부, 지역 조직에서 기후변화 의제 및 정책 형성과 과정에 반영되고 있다. 이러한 점에서 이 연구는 청년세대의 참여가 국내의 정부 기후변화 정책 수립과정에서 영향을 줄 수 있는 중요한 요소라는 점을 드러내 보였다. 이것을 통해 대한민국에서 기존에 범주화되어있던 거버넌스 논의의 대상을 확장할 수 있는 계기를 마련해주었다는 점에서 이 연구는 차별성을 갖는다.

셋째, 이를 위해 과정추적법을 적용하여 기존 사례에서 어떤 변화가 있었는지 추적하고 원인과 결과를 파악함으로써 사례연구의 목적인 현상을 자세히 파악했다는 점 또한 기존 연구와 차별적이다. 과정추적법을 통해 이 연구의 주요 변수인 청년의 참여가 결과에 어떻게 영향을 미쳤는지 인과적 추론을 통해 밝혀낼 수 있었다. 메커니즘의 과정을 체계적으로 분석하여 해당 사례를 더욱 깊이 있게 이해할 수 있었다. 이를 통해 앞으로 기후변화 의사결정 과정에서 어떤 방향으로 거버넌스를 발전시켜 나가야 하는지에 관한 경험적이고 발견적인 시사점을 도출했다는 점에서 의의가 있다.

이와 연계해 이 연구에서 도출한 정책적 함의는 다음과 같다. 첫째, 앞으로 기후위기 및 탄소중립 의제에서 청년들의 역할과 담론이 중요하다는 것을 인지하고 2050 탄소중립 사회를 위한 비전을 모색할 때 현재 세대이자 미래세대인 청년층의 참여를 보장하고 확대할 필요가 있다. 단순히 청년이라는 이유로 일정 수의 자리를 제공해야 한다는 의미가 아닌

더욱 다양한 이해당사자들의 목소리를 정책에 반영할 필요가 있기 때문이다. 청년들의 참여가 2050 LEDS 수립에 의미 있는 결과를 가져온 것처럼 기존의 산업계는 물론 노동계와 농민, 소비자 등 이제껏 정책 결정 과정에서 소외되었던 보다 다양한 이해당사자들의 참여가 확대될 때 이러한 거버넌스 기구에서 내려진 결정이 더 넓은 사회적 공감대와 더욱 강력한 사회적 지지를 얻어 정책 수용성이 높아질 수 있음을 의미한다. 전 지구 온도 상승 제한 목표를 위한 노력에 해당하지 않는 이해당사자는 없으며 공정한 전환을 위해서는 보다 불리한 지위에 있는 이들이 목소리를 낼 수 있는 구조를 만들어야 할 것이다.

둘째, 기후변화 정책 수립의 거버넌스 구조를 잘 갖추는 것뿐만 아니라 이러한 거버넌스가 잘 작동할 수 있도록 하는 시스템을 구축해야 한다. 2050 LEDS 수립 당시 청년이 참여했다는 것 자체가 큰 의미가 있지만, 청년 또한 동일한 이해나 지향을 갖지는 않는다. 청년을 하나의 같은 이해당사자로 묶어서 봄으로써 청년의 집단 내 다양성이 제대로 발휘되지 않았을 수도 있다. 새로 출범한 2050 탄소중립위원회에서 다양한 분과에 분산되어 청년위원이 소속된 것은 진일보한 접근이다. 다만 이런 구조 안에서 청년들이 위축되지 않고 자율성과 형평성이 지켜질 수 있도록 노력해야 한다. 궁극적으로 지속가능한 발전이라는 지구 공동의 목표를 기반으로 거버넌스 구조를 설계한다면 균형 있는 거버넌스의 구축이 이뤄질 수 있을 것이다.

셋째, 향후 탄소중립 및 기후변화 정책에 관련된 정보가 좀 더 투명성 있게 전달될 필요가 있다. 예를 들어, 배출 전망, 비용과 편익과 같은 분석 자료에 대해 구체적인 근거 자료가 필요하고 단순히 양적으로 많은 정보를 제공하는 걸 넘어 구체성을 확보할 필요가 있다. 회의 내용, 논

의 프로세스, 공론화 과정 등 어떤 논의 절차를 거쳤는지에 대한 정보가 시민에게 공개되어야 한다. 또한, 전문가의 언어가 아닌 시민의 언어로 정보가 전달될 필요가 있다. 자료집과 더불어 요약본, 추가 설명자료 등이 포함된 정보가 공개되어 모든 시민의 이해도를 높여야 한다. 이 점은 시민들의 정책의 수용성을 높이는 데 도움이 될 것이다. 다만 이 과정에서 논쟁을 야기할 수 있는 민감한 정보에 대해서는 건강하고 생산적인 사회적 논의가 이루어질 수 있도록 언론이 더욱 심도 있는 분석 기사와 다양한 관점을 제시할 필요가 있다. 결국 중요한 것은 소수의 시민이 아닌 모든 시민이 탄소중립과 기후변화 대응을 논하고 모두의 관심 의제가 될 수 있도록 하는 것이며, 이때 언론이 그 가교역할을 해야 할 것이다.

3. 한계 및 추후 연구과제

이 연구는 다음과 같은 한계를 갖고 있다. 첫째, 2050 LEDS 수립과정에서의 거버넌스를 평가하기 위해 다양한 이해관계자들의 심층면접이 필요했지만, 연구참여자가 다소 한정적이었던 점에 한계를 안고 있다.

우선 2050 LEDS 저탄소사회비전포럼을 주최하고 수립과정에 가장 직접 관련된 기관인 환경부 해당 과에 연락을 취해본 결과 작년과 재작년에는 다른 직원이 해당 업무를 담당했었고 현재는 이 업무를 담당하고 있지 않다는 이유로 답변을 제공하지 않았다. 그래서 당시 해당 업무를 맡았던 3명의 사무관에게 인터뷰를 요청했지만 1명은 휴직을 한 상태였고 2명은 아예 다른 기관으로 발령되어 연락을 취하기가 힘들었다. 그중 연락이 된 한 당사자에게 전화로 인터뷰를 요청했지만 “지금 아예 다른

기관에 나와 있고 해당 업무를 안 한 지 1년이 다 되어가 업무담당자로서의 기억이나 감을 잊어버렸는데, 제대로 된 답변이 맞을지 걱정스럽습니다.” 라는 회신을 받았다. 이는 같은 의제를 한 곳에서 오랫동안 담당하지 않는 국내 정부 부처의 특징을 잘 보여주는 사례로 볼 수 있다.

또한, 탄소중립과 ESG에 많은 관심을 두고 있는 기업의 대표에게 LE DS에 관한 기업의 입장을 질문하기 위해 인터뷰를 요청했지만, “ESG 관련 내용 중 일부로서 환경과 기후변화를 커버하지만, 말씀 주신 내용은 꽤 전문적이어서 현장에 오래 계셨던 분들이 답변할 수 있을 것 같습니다.” 라는 답변을 받았다. 마지막으로 언론인의 관점을 알아보고자 기후변화 관련 기사를 작성하는 일간지 기자에게도 인터뷰를 요청하여 서면 답변을 하기로 약속했으나 “이전에는 다른 부서에 있어서 드릴 수 있는 답변이 별로 없다. 환경부에 직접 문의하는 게 맞을 것 같다.” 라며 심층면접을 거절했다. 향후 연구들에서는 더 다양한 연구참여자를 포함함으로써 다양한 목소리를 담아 이 연구의 한계가 해결하기를 기대한다.

둘째, 이 연구에서는 거버넌스 분석 틀과 더불어 협력적 거버넌스를 기반으로 논의를 이끌어 갔지만 협력적 거버넌스 자체는 정부가 주도하여 사회문제를 정의하고 의제화한다는 등의 다양한 한계가 존재한다. 이러한 협력적 거버넌스의 한계는 ‘메타거버넌스(meta-governance)’ 개념으로 보충될 수 있을 것이다. 메타거버넌스는 종종 거버넌스의 거버넌스라는 의미로 정의되며(Jessop1998; Kooiman and Jento 2009, Gialtema et al., 2020), 거버넌스 실패의 해결책으로 논의된다(Jessop 2011,113-116, Gialtema et al., 2020). 또한, 수많은 자치 네트워크와 기관들의 고도의 자율성을 바탕으로 분열된 정치 시스템에서 조정된 거버넌스를 강화하는

하나의 방법으로 여겨진다(Sørensen, E., 2006). 추후 연구로는 기후변화 거버넌스에서 메타거버넌스의 접근을 통해 정부 주도가 아닌 민간 주도적인 거버넌스를 모색하는 연구가 필요할 것이다.

이 연구의 추후 연구로서 향후 거버넌스 분석에 관한 국내 연구가 다양한 방향으로 진행될 필요가 있다. 해외와 비교하면 거버넌스의 평가, 특히 기후변화 거버넌스 평가에 관한 국내 연구가 부족한 편이다. 새롭게 출범한 탄소중립 위원회의 진행 과정에서의 거버넌스를 연구하는 것도 향후 대한민국의 탄소중립 정책의 효율적인 이행을 위해 꼭 필요한 연구가 될 것이다.

또한, 해외 국가들의 LEDS 수립과정 및 탄소중립 전략 사례를 분석하고 이 연구와 비교 분석하는 사례 간 연구를 진행한다면 흥미로울 것이다. 이를 통해 다양한 거버넌스 형태를 비교할 수 있고 국가의 상황과 맥락에 따라 어떻게 기후변화 정책이 변화하는지 파악할 수 있을 것이다. 이 과정에서 해외 청년세대가 어떤 역할을 했는지 분석하여 비교한다면 이 연구의 연장선으로 이어질 수도 있을 것이다.

마지막으로 이 연구는 현상을 자세히 살펴보고 사례에 관한 원인과 과정을 구체적으로 파악하는 질적 사례 연구였지만 추후 연구로는 이러한 부분을 양적 데이터로 증명해 줄 수 있는 연구도 필요할 것이다. 예를 들어, 텍스트 분석 같은 데이터 분석을 활용해 청년의 등장 이전과 이후에 공개된 자료 정보(언론 보도자료, 대통령 연설, 산업계 및 시민사회의 발언 등)에서 어떤 단어를 많이 사용하는지 분석한다면 기후변화 정책 어떤 방식으로 변화되었는지 파악하고 향후 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

참고문헌

국내 문헌

- 고재경, 황원실. (2008). 지방자치단체의 환경거버넌스 평가지표에 관한 연구. 한국사회와 행정연구, 19(1), 113-140.
- 김도형, 이나경, 김지호, 임기홍, 이원동, & 김의영. (2017). 협력적 거버넌스에서의 대안적 대항력 형성 동학: 서울시 관악공동조직준비위원회 사례를 중심으로. 한국정치학회보, 51(5), 55-81
- 김상배. (2016). 신홍안보와 메타 거버넌스: 새로운 안보 패러다임의 이론적 이해. 한국정치학회보, 50(1), 75-104.
- 김선희. (2017). 인과적 과정추적 (Causal Process Tracing) 을 활용한 정책학 연구방법 고찰: 이론적 함의를 중심으로. 정책분석평가학회보, 27(4), 123-147.
- 김의영. (2011). 굿 거버넌스 연구 분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로. 한국정치연구.
- 김의영. (2012). 포스트 신자유주의 시대의 한국 정치: 거버넌스의 정치에 대한 소고. 한국과 국제정치, 28(1), 185-212.
- 박주형, 이윤정. (2015). 유엔기후변화협상에 관한 세계시민회의 숙의과정 평가. 과학기술학연구, 15(2), 33-64.
- 박이대승·박설아·이다솔·정다혜 (2015). ‘청년 담론’ 분석에 기초한 청년 활동 전망 연구. 서울시 청년허브기획연구.
- 배귀희. (2012). 과정추적 방법을 통한 공직봉사동기와 낭중지추: 보건복지부 L 서기관의 사례를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 22(4), 473-495.
- 안새롬, & 윤순진. (2021). 한국의 대기·기후 운동으로 본 대기 커먼즈 정치. 공간과 사회, 75, 60-101.
- 윤순진. (2005), 공공참여적 에너지 거버넌스의 모색: 전력정책에 대한 시민합의회의 사례에 대한 평가를 바탕으로, 「한국사회와 행정연

- 구」, 15(4): 121-153.
- _____. (2009). 기후변화 대응을 둘러싼 사회 갈등 예방과 완화를 위한 거버넌스의 모색. 국정관리연구, 4(2), 125-160.
- _____. (2015b), 공유지 비극론을 통해 본 기후변화 대응과 기후정의: 당위와 현실의 간극, 「21세기 글로벌 기후변화와 윤리적 정의(Just ice)」, 대전:충남대학교 출판부, 171-207.
- 우석훈, & 박권일. (2007). 88 만원 세대 (Vol. 1). 레디앙.
- 이동길, & 윤순진. (2016). 한국 INDC 수립과정의 거버넌스 분석: 뉴질랜드와의 비교를 중심으로. 한국사회와 행정연구, 27(2), 261-294.
- 이상엽, 전호철, 김이진(2017), 「신기후체제 대응을 위한 2050 저탄소 발전전략 연구 I」, 한국환경정책·평가연구원.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’ 으로서의 거버넌스. 한국행정학보, 36(4), 321-338.
- 정용찬, & 하운상. (2019). 시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로. 한국행정학보, 53(1), 31-63.
- 최재철. (2020). 기후변화 협상일지. 서울. 박영사
- 홍영식, 이덕로. “우리나라 언론에 나타난 기후변화 거버넌스 연구 : 일간지를 중심으로.” 한국콘텐츠학회논문지 19.12 (2019): 38-56.
- 환경부. (2015). 2030년 우리나라 온실가스 감축목표 BAU 대비 37%으로 확정
- 환경부. (2016). 교토의정서 이후 신기후체제 파리협정 길라잡이.
- 환경부. (2020). 2030 국가 온실가스 감축목표(NDC).
- 환경부. (2020). 2050 장기 저탄소 발전전략 2050 저탄소 사회 비전 포럼」 검토안.
- 환경부. (2020). 대한민국 2050 탄소중립 전략.

해외 문헌

- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4), 543-571.
- Barton, J. R., Krellenberg, K., & Harris, J. M. (2015). Collaborative governance and the challenges of participatory climate change adaptation planning in Santiago de Chile. *Climate and Development*, 7(2), 175-184.
- Bernauer, T., & Schaffer, L. M. (2010). Climate change governance.
- Brodts, S. E., & Tuchinsky, M. (2000). Working together but in opposition: An examination of the “good-cop/bad-cop” negotiating team tactic. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 81(2), 155-177.
- Corner, A., Roberts, O., Chiari, S., Völler, S., Mayrhuber, E. S., Mandl, S., & Monson, K. (2015). How do young people engage with climate change? The role of knowledge, values, message framing, and trusted communicators. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 6(5), 523-534.
- Dorsch, M. J., & Flachsland, C. (2017). A polycentric approach to global climate governance. *Global Environmental Politics*, 17(2), 45-64.
- Emerson, K., & Murchie, P. (2010). Collaborative governance and climate change: Opportunities for public administration. *The future of public administration around the world: The Minnowbrook perspective*, 141-161.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1), 1-29.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Georgetown University Press.

- Fröhlich, J., & Knieling, J. (2013). Conceptualising climate change governance. In *Climate change governance* (pp. 9–26). Springer, Berlin, Heidelberg.
- Fung, A., & Wright, E. O. (2001). Deepening democracy: Innovations in empowered participatory governance. *Politics & Society*, 29(1), 5–41. collaborative governance regimes
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. mit Press.
- Gogoi, E., & Bisht, H. (2018). *ACT Climate Governance Assessment. How to Note*, July. New Delhi: OPM.
- Kjaer, A. M. (2004). Governance. Cambridge: Polity. *Journal of Environmental Planning and Management*, 19
- Kwiatkowski, L. (2017). Paths to Meaningful Youth Involvement at the International Climate Change Negotiations: Lessons from COP22 in Marrakesh.
- Lyon, T. (2012). *Good cop/bad cop: Environmental NGOs and their strategies toward business*. Routledge.
- Narksompong, J., & Limjirakan, S. (2015). Youth participation in climate change for sustainable engagement. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 24(2), 171–181.
- O’Brien, K., Selboe, E., & Hayward, B. M. (2018). Exploring youth activism on climate change. *Ecology and Society*, 23(3).
- Ostrom, E. (2010). Polycentric systems for coping with collective action and global environmental change. *Global environmental change*, 20(4), 550–557.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York: St. Martin’s.
- Rocha, M., & Falduto, C. (2019). Key questions guiding the process of setting up long-term low-emissions development strategies.

- Siddiqi, S., Masud, T. I., Nishtar, S., Peters, D. H., Sabri, B., Bile, K. M., & Jama, M. A. (2009). Framework for assessing governance of the health system in developing countries: gateway to good governance. *Health policy*, 90(1), 13–25.
- Smith, G. (2009). *Democratic innovations: Designing institutions for citizen participation*. Cambridge University Press.
- Sørensen, E. (2006). Metagovernance: The changing role of politicians in processes of democratic governance. *The American review of public administration*, 36(1), 98–114.
- Thew, H., Middlemiss, L., & Paavola, J. (2020). “Youth is not a political position” : Exploring justice claims-making in the UN Climate Change Negotiations. *Global Environmental Change*, 61, 102036.
- Tschantret, J. (2018). Repression, opportunity, and innovation: The evolution of terrorism in Xinjiang, China. *Terrorism and political violence*, 30(4): 569–588.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods, applied social research*. Methods series, 5.
- Yun, S. J. (2020). Focusing on the process of the establishment of its NDC. *Climate Change Governance in Asia*.
- Han, H., & Ahn, S. W. (2020). Youth mobilization to stop global climate change: Narratives and impact. *Sustainability*, 12(10), 4127.
- Payne, T. (2018). Summary for Policymakers. In *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* (p. 32). World Meteorological Organization Technical Document.
- Tansey, O. (2009). Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sampling. In *Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft*.

nd Sozialwissenschaft (pp. 481-496). VS Verlag für Sozialwissenschaften.

웹페이지

Gihoo.or.Kr. [Website]. (Jun 25, 2021). Retrieved from www.gihoo.or.kr/2050LEDS

COP21 Glossary of Terms Guiding the Long-term Emissions-Reduction Goal. [Website]. (December 2, 2015). Retrieved from <https://www.wri.org/insights/cop21-glossary-terms-guiding-long-term-emissions-reduction-goal>

Climate emergency declarations in 2,011 jurisdictions and local governments cover 1 billion citizens. [Website]. (August 9, 2021) Retrieved from <https://climateemergencydeclaration.org/climate-emergency-declarations-cover-15-million-citizens/>

Young people are boosting global climate action [Website]. (August 12, 2020). Retrieved from <https://unfccc.int/news/young-people-are-boosting-global-climate-action>

‘How dare you?’ Read Greta Thunberg’s emotional climate change speech to UN and world leader. [Website]. (September 27, 2020). Retrieved from <https://www.usatoday.com/story/news/2019/09/23/greta-thunberg-tells-un-summit-youth-not-forgive-climate-inaction/2421335001/>

부 록

심층면접 질문지 1_ 2050 저탄소 사회 비전 포럼 참여자 대상

구분	질문지
참여자	<ul style="list-style-type: none"> • 2050 저탄소 사회 비전 포럼은 어떤 배경에서 어떠한 계기로 구성되었나요? • 청년분과/분과위원에 어떤 계기로 참여하게 되셨나요? • 청년분과가 왜 구성이 되었다고 생각하시나요? 어떤 의미라고 생각하시나요? • 청년분과위원/ 분과위원 선발 과정에 대해 들어본 적이 있으신가요? • 청년들이 몇 명 정도, 어느 정도 비율로 참여해야 한다고 생각하셨나요? • 청년세대가 기후변화 정책 의사결정 과정에 있어 중요한 이해당사자라고 생각하시나요? • 향후 기후변화정책 의사결정과정에서 청년들의 참여가 어느 수준까지, 어떤 방식으로 이뤄지면 좋겠다고 생각하시나요?

<p>의사결정</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 포럼에 참여하면서 충분히 내용을 인식하고 숙의할 수 있는 시간이 있었나요? • 청년분과위원으로서 정보와 의견을 전달하기 위해 어떤 활동을 하셨나요? • 청년분과위원으로서 참여 및 발언을 많이 할 수 있었나요? - 그렇지 못했다면 그 이유는 무엇이었나요? • 청년위원들이 공평하게 발언할 수 있는 시간이 있었나요? • 청년분과에서 어떤 의견을 제시했습니까? 제시한 의견은 포럼에 반영되어 논의되었나요? - 어떤 부분이 반영되었나요? - 반영이 안 되었다면 그 이유는 무엇이었나요? • 청년분과에서 주장한 내용이 최종결과로 도출되었나요? • 포럼 운영 방식은 청년들의 의견을 수렴하기에 적절한 구조였나요? • 2020년에 개최되었던 2050년 장기저탄소발전전략(LEDs) 관련 행사(대국민 설문조사, 전문가토론회, 국민 대토론회, 공청회)에 참여하신 경험이 있으신가요? - 참여했다면 어떤 방식으로 참여하셨나요? - 자유롭게 행사에 참여하여 의견을 제시할 수 있었던 기회가 있었나요? - 의견을 제시하고 답변을 받은 적이 있으신가요? - 어떤 점이 부분이 개선사항이라고 생각하시나요? (온라인 생중계, 오프라인 행사, 토론회 구성, 자료집 등)
-------------	--

<p>정보</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 포럼 내부에서 청년위원들에게 충분한 정보가 공개되었나요? • 2050 장기저탄소발전전략(LEDs) 관련 행사 자료집, 토론회 자료 등 관련 정보를 평소에 쉽게 찾을 수 있으셨나요?? • 정보가 공개되지 않아서 겪는 어려움이 있었나요? • 청년(시민)으로서 정보가 어느 정도까지 공개되어야 한다고 생각하시나요? • 정보의 공개방식은 어떻게 되어야 한다고 생각하시나요? • 2050년 장기저탄소발전전략(LEDs)에 관련된 행사(전문가 토론회, 국민 대토론회, 공청회)의 관련 행사들은 사전에 홍보가 잘 되었다고 생각하시나요?
-----------	--

심층면접 질문지 2_ 2050 저탄소 사회 비전 포럼 비참여자 대상

구분	질문지
참여자	<ul style="list-style-type: none"> • 2050 저탄소 사회 비전 포럼에 청년분과가 있다는 것을 알고 계셨나요? • 청년분과가 왜 구성이 되었다고 생각하시나요? 어떤 의미라고 생각하시나요? • 청년분과위원 선발 과정에 대해 들어본 적이 있으신가요?
의사결정	<ul style="list-style-type: none"> • 2050년 장기저탄소발전전략(LEDs) 관련 행사(국회 토론회, 청년 세미나, 대국민 설문조사, 전문가토론회, 국민대토론회, 공청회)에 참여하신 경험이 있으신가요? - 참여했다면 어떤 방식으로 참여하셨나요? • 자유롭게 행사에 참여하여 의견을 제시할 수 있었던 기회가 있었나요? - 의견을 제시하고 답변을 받은 적이 있으신가요? - 어떤 점이 부분이 개선사항이라고 생각하시나요? (온라인 생중계, 오프라인 행사, 토론회 구성, 자료집 등) • 2050 장기저탄소발전전략(LEDs)을 수립하는 과정에서 청년들의 의견이 기후변화 정책 의사결정 과정에 영향력을 미칠 수 있다고(있었다고) 생각하시나요? • 청년의 거버넌스 관점에서 어떤 차이점이 있다고 생각하시나요?

	<ul style="list-style-type: none"> • 향후 기후변화정책 의사결정과정에서 청년들의 참여가 어느 수준까지, 어떤 방식으로 이뤄지면 좋겠다고 생각하시나요?
정보	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 행사들은 사전에 언론보도 및 홍보가 잘 되었다고 생각하시나요? • 2050 장기저탄소발전전략(LEDS)에 관련된 토론회 발제 자료, 공청회 자료집 등의 정보를 평소에 쉽게 찾을 수 있으셨나요? - 정보의 공개방식은 적절하다고 생각하시나요? - 일반 시민에게 정보가 어느 정도까지 공개되어야 한다고 생각하시나요?

심층면접 질문지 3_ 공통 질문

구분	질문지
인식	<ul style="list-style-type: none"> • 2050 LEADS와 이를 위해 지난 2019년 3월에 구성된 2050 저탄소 사회 비전포럼에 관해 잘 알고 계시나요? • 2050 저탄소 사회 비전 포럼은 총괄, 전력, 산업, 건물, 수송, 비에너지(농축수산·산림·폐기물, 청년) 등 7개 분과 69명으로 구성되었습니다. 각 분과의 구성이 적절하다고 생각하시나요? • 2050년 장기저탄소발전전략(LT-LEADS)을 수립하는 사회적 과정에서 청년들이 정책 의사 결정 과정에서 영향력을 미칠 수 있다고(있었다고) 생각하시나요? • 전반적으로 2050 장기저탄소발전전략(LEADS)에 관해 어떻게 평가하시나요? (수립과정, 최종결과물, 사회적 논의, 국민인식 등) • 청년세대가 기후변화 정책 의사결정 과정에 있어 중요한 이해당사자라고 생각하시나요? • 2030 국가 온실가스감축목표(INDC)와 2050 장기저탄소발전전략(LEADS)은 거버넌스 측면에서 어떻게 달랐다고 생각하시나요?

Abstract

Climate Governance and Youth Participation

A comparison of South Korea's 2050 LEDS
and 2030 INDC decision making processes

Hyunsun Park

Dept. of Environmental Planning

Environmental Management major

The Graduate School of Environmental Studies

Seoul National University

The IPCC Special Report on Global Warming of 1.5° C claims that global human-caused carbon dioxide (CO₂) emissions must decline by 45% from 2010 levels by 2030 in order to reach carbon neutrality (Net Zero) objective in 2050. Accordingly, all concerned countries have to formulate their Long-Term Low greenhouse gas Emission Development Strategies(LEDs) under the Paris Agreement and communicate them to

the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) until 2020.

In March 2019, the South Korean government established the 2050 Low-carbon Vision Forum, constituted of 69 members distributed in 7 branches including academia, industry, civil society, and youth. After more than one year of social discussion, and based on the draft establishing the foundations of South Korea's 2050 LEDS, the government finally submitted its final strategy to the UNFCCC in December 2020. It is particularly noteworthy that, unlike previous climate change policy establishment processes in South Korea, the formation of the 2050 LEDS policy included the young generation.

This thesis examines the differences between the 2030 Intended Nationally Determined Contribution (INDC) and the 2050 LEDS decision-making processes in the South Korean context. It particularly investigates the role of the governance changes that contributed to the participation of the youth in the debate and the implications of this participation for the 2050 LEDS decision-making process. To address these questions and identify potential causal relationships, a case study approach using qualitative research and process tracing methodologies is adopted. A particular focus is made on climate governance, and a new framework based on the collaborative governance theory is applied. Data collection methods include surveys of literature, participatory observations, and in-depth interviews with 21 key stakeholders.

The analysis results show that the scope of the participating

stakeholders and the time for social discussion were larger in the 2050 LEDS establishing process than in the 2030 INDC establishing process. In other words, there have been more opportunities for ordinary citizens to participate in climate change-related debates during the building of the 2050 LEDS. Nevertheless, it is essential to keep information on climate change transparent, open, and understandable for all citizens. In the 2050 LEDS establishing process, the youth generation expressed their opinions on carbon neutrality through active participation inside and outside the forum. Despite some certain limitations of the governance system for the decision-making process in terms of equity and deliberation, the youth has had a significant influence in establishing South Korea's 2050 carbon neutrality declaration and contributed to creating a harmonious governance structure for various stakeholders to participate in.

This study has several implications. First, the governance analysis framework was used to analyze specific climate change-related decision-making cases and to evaluate the governance of 2050 LEDS – i.e., carbon-neutral strategy, the most important starting point for future climate change policies. Second, a theoretical approach was adopted to apply the qualitative case study methodology through governance theory and process tracing methods. Third, it has been verified that the participation of the youth generation has a central role in influencing the national government's climate change policy. It has also been observed how this influence has been demonstrated in

different cases. Future climate change policies require the establishment of governance systems where not only young people but also various stakeholders can participate. It also identified the importance of guaranteeing transparent information in the process of climate change policymaking and social discussion. This study highlights the necessity for effective governance systems to be built and operated in the process of decision-making climate change policies in the future, with the ultimate goal of contributing to increasing the acceptability of climate change policies for citizens.

keywords : Climate change, Governance, Youth, Decision making process, Net zero, 2050 LEDS, 2030 INDC

Student Number : 2019-27229