

# 국내 미세먼지에 대한 환경거버넌스 평가 연구 : 국가기후환경회의를 중심으로

주 경 일\*

---

본 연구는 미세먼지의 유해성이 증가하는 현실에서 이를 해결하기 위해 활동했던 국가기후환경회의를 환경거버넌스적 관점에서 재조명해 보았다. 그 결과 조직리더의 소극적 리더십 등 일부 문제들이 탐색되었으나 예산 운용의 탄력성을 활용해 미세먼지에 공동 대응할 수 있는 대내외적 협력관계를 형성하여 국민참여단의 숙의과정을 통해 계절관리제를 비롯한 새로운 제안들을 도출하였다. 따라서 상호작용적 거버넌스인 기후환경회의는 이러한 취약점을 개선함으로써 국내 환경거버넌스의 문제해결 역량 강화에 일조할 수 있을 것이다. 이에 본 연구는 미세먼지문제에 효과적으로 대응하기 위한 거버넌스 조직의 설계 및 관리적 지향점을 새로이 제시하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있으나 상황적 맥락이 다른 여러 환경 이슈에 대한 적용상 한계를 보완해야 할 필요가 있으며, 추후 다양한 사례 간 비교분석을 통해 국내 환경거버넌스 평가를 위한 일반화된 평가지표를 추출하고 검증하는 연구들이 지속되어야 할 것이다.

주제어 \_ 미세먼지, 환경거버넌스, 국가기후환경회의

\* 협성대학교 도시행정학과 교수

# A Study on Environmental Governance Evaluation on Domestic Fine Dust

## : Focusing on the National Climate and Environment Conference

Joo, kyung-II\*

---

This study re-examined the national climate and environment conference, which was active in solving the increasing harmfulness of fine dust, from the perspective of environmental governance. As a result, some problems such as the passive leadership of the organizational leader were explored but new proposals including the seasonal management system were derived through the deliberation process of the public participation group by forming an internal and external cooperative relationship that can jointly respond to fine dust by utilizing the flexibility of budget management. Therefore, the climate environment conference which is an interactive governance will be able to contribute to strengthening the problem-solving capacity of domestic environmental governance by improving these weaknesses. Therefore, this study can find its significance in that it newly presented the design and management direction of the governance organization to effectively respond to the fine dust problem but it is necessary to overcome the limitations in application to various environmental issues with different contexts. In the future, it is necessary to continue studies that extract and verify generalized evaluation indicators for domestic environmental governance evaluation through comparative analysis between various cases.

**Key words** \_ fine dust, environmental governance, national climate and environment conference

---

\* Professor, Dept, of Urban Public Administration, Huysung University

## I. 들어가며

최근 들어 우리나라 미세먼지 농도 현황은 흔히 계절관리 기간이라 불리는 12월에서 3월까지 대체로 개선되는 경향을 보이고 있다<sup>1)</sup>. 그러나 그간 미세먼지의 위험성을 강하게 인지하고 있는 국민들은 미세먼지의 심각성에 대해 90%가 매우 심각한 것으로 보고 있어 그 유해성 인식과 현실은 여전히 개선되지 않고 있다(환경부, 2019). 이러한 상황에서 정부와 국회는 각종 대책위원회를 만들고 운영하면서 미세먼지 저감을 위한 노력을 전 방위적으로 경주하고 있는바, 국회에서는 2018년 5월 미세먼지대책특별위원회의 활동보고서를 발표하며 국회 차원의 다양한 지원방안을 제시하는 한편 정부에서도 관계부처 합동으로 2020년부터 2024년까지 미세먼지 관리종합계획안을 마련하는 등 그 어느 때 보다 활발하게 미세먼지문제에 대응하고 있다<sup>2)</sup>.

그러나 OECD가 발표한 대기오염의 경제적 결과보고서에 의하면 우리나라가 미세먼지 등 대기오염에 적절히 대처하지 못할 경우 2060년에는 OECD 회원국 중 대기오염으로 인한 조기 사망률이 가장 높고 경제적 손실도 가장 클 것으로 예측하고 있다(권설아, 2018: 31). 이러한 가운데 현 정부에 들어 오면서 시민들이 정책을 결정하는 소위 시민참여제가 확산되는 경향 속에서 ‘신고리 5·6호기 공론화위원회’나 ‘사용 후 핵연료 공론화위원회 준비단’ 사례 등은 숙의 및 심의(審議)적 국민참여를 통해 절차적 민주주의를 구현하는 동시에 협의회 성격의 거버넌스가 보다 내실 있는 정책제안을 할 수 있다는 사실을 보여주는 좋은 본보기가 되고 있다. 이에 환경문제에 대한 거버넌스 역시 실질적인 국민참여를 바탕으로 값비싼 사회적 비용을 들이지 않으면서 환경문제를 효과적으로 해결할 수 있는 제도적 기제로서 자리매김할 수 있을 것이라고 본다(민은주, 2018: 104-105).

이러한 배경에서 2019년 4월 ‘미세먼지해결을 위한 국가기후환경회의(이하 기후환경회의)’가 출범하여 500여 명으로 구성된 ‘국민정책참여단’을 통해 근본적인 미세먼지문제 해결을 위한 다양한 의견수렴 활동을 하였다. 사실은 환경, 특히 미세먼지문제에 대한 협력적 거버넌스 체제가 가지고 있는 문제 해결 능력을 가늠하는 중요한 척도가 될 뿐만 아니라 환경거버넌스의 어떤 요소들이 거버넌스 활동의 촉진 또는 제약요인으로 작용하고 있는지에 대한 면밀한 검토 및 분석의 필요성을 시사한다. 특히, 본

1) 2020년 3월 17개 시도의 일평균농도는  $21\mu\text{g}/\text{m}^3$ 으로 전년도 같은 기간의  $39\mu\text{g}/\text{m}^3$ 에 비해 46%p 감소 개선되었으며, 같은 기간 환경기준(일평균  $35\mu\text{g}/\text{m}^3$ )을 초과한 건수도 26건으로 전년 동월 189건보다 크게 낮아졌다(허가형, 2020: 68).

2) 전자의 경우 미세먼지 저감 및 국민 건강피해 예방에 전력하고자 국회법 제44조에 따라 국회 내 미세먼지 특위가 구성되었고, 총 5차의 전체회의와 충남 보령 화력발전소 방문 등 5곳 이상의 현장조사를 마친 바 있다. 후자의 경우도 정부조직법에 근거해 각 부처 장관을 필두로 관련 담당부서와 함께 산업과 도로 수송 등 각 분야별로 추진과제를 설정, 이행 중에 있다(관계부처 합동, 2019).

회의는 과거의 환경 대응 패러다임에서 탈피해 개별적 관리가 아닌 사회 각 분야를 아우르는 종합적 접근을 바탕으로 적극적인 국민참여와 소통, 그리고 숙의과정에 기초한 사회적 합의도출을 통해 국민 수용성과 정책에 대한 만족도를 제고하겠다는 조직운영의 기본 원칙을 천명하고 있으며, 그 추진방안으로서 국민정책참여단, 본회의 및 전문위원회 등 사회 각계의 참여 속에서 국민 스스로 정책을 수립하는 상향식 정책결정 방식을 채택하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 본 회의의 성패 여부가 국내 환경 거버넌스의 형성과 운영, 그리고 각 행위자 간 네트워크 관리에 대한 제도적인 지향점을 분명하게 제시해 줄 수 있기 때문이다. 이러한 배경 아래 본 연구는 환경거버넌스의 주요 평가요소들을 도출한 후 새로운 추진 원칙 및 방향을 내세운 기후환경회의의 거버넌스의 요인별 특징과 그 형태를 집중적으로 조명한다. 이를 통해 본질적으로 협의회적 성격을 가지고 있는 동회의의 구성과 운영과정 그리고 작동기제 등을 파악함으로써 국민들이 실질적 의사결정 주체가 되는 또 하나의 굿 거버넌스로서 기후환경회의를 새롭게 평가해보고자 한다. 이를 통해 추후 미세먼지 거버넌스의 차별화된 발전방안을 제시하기 위함이다. 또한 본 연구는 미세먼지 관련 보고서와 보도자료 등 기존 문헌 자료를 활용하되 동회의 참여자의 인터뷰 자료를 추가적으로 활용할 계획이다.

## II. 이론적 배경 및 기존 문헌 검토

### 1. 환경거버넌스의 특성과 개념화

상기 개념에 대해 지속적인 논의가 전개되었는바, Lemos & Agrawal(2009)은 '환경거버넌스'를 환경적 과정 및 결과형성을 위해 제도화된 권력을 활용하는 것으로 정부와 시민(소비자), 그리고 공급자(기업)로 이루어지는 거버넌스 구성요인들을 제시하고 있다. 반면, 환경거버넌스를 공공부문과 민간부문(기업 및 소비자 등), 그리고 시민사회(비정부조직과 지역사회 등)의 세 영역을 기본으로 이들 간 상호작용에 의해 발생하는 다양한 역할 및 프로그램들로 보기도 한다(Delmas & Young, 2009: 6-11). 또한, Glasbergen(1998: 3)는 정부와 사회, 공공과 민간, 국가와 시장 간 특정한 관계, 변화 의도 및 그러한 의도가 구현되어야 하는 사회적 맥락을 거버넌스의 기본 요인으로 설정하면서 이를 환경거버넌스의 유형화로 발전시킨 바 있다. 즉, 그는 합리적이고 적극적인 시민들과 그들의 자발적이고 사회적인 연대를 바탕으로 환경문제에 대한 접근에는 상호 주관적 합의형성이 필요하다는 입장을 강조하는 '시민사회 모형'과 정부역할을 규제자로 보고 설득력 있는 규칙을 변화기제로 상정하는 '규제적 통제 모

형’, 그리고 정부역할보다는 시민 등 행위주체 간 협력관계를 통한 의사소통과 대화를 강조하는 ‘협력적 관리 모형’ 등 5가지 모형을 환경거버넌스 유형으로 제시한 바 있다.

이처럼, 환경거버넌스가 현대에 들어와 다양한 의견과 관심 속에 사회적 이슈가 되는 것은 정부의 단일 환경정책으로는 더 이상 환경문제에 대한 효과적 대응이 어렵기에 다양한 행위자의 역동적인 상호작용으로서 협치적 대안이 요구되기 때문일 것이며, 환경거버넌스의 참여라는 속성이 정부부문과 비정부부문의 다양한 이해관계인 간 협력을 강화시켜 초국가적인 환경문제를 함께 해결해 나가는 효과적인 네트워크로서 기능하기 때문일 것이다. 따라서 환경거버넌스는 과정과 성과 양 측면을 모두 중시하면서도 정치적 행위자가 환경적 행위와 성과에 영향을 미치도록 하는 조직, 규제과정 또는 일련의 협력적 메커니즘이라고 정의할 수 있다(Lemos & Agrawal, 2006: 298).

## 2. 환경거버넌스의 변화

환경거버넌스 형태 및 각 요소에 대한 논의는 광주광역시의 기후변화 거버넌스 변화과정을 주요 동인과 특성을 중심으로 탐구한 안승혁·윤순진(2015)의 국내연구와 네덜란드의 환경거버넌스 진행과정을 시기별로 고찰한 Driessen et al.(2012)의 국외연구 등을 대표적으로 꼽을 수 있다. 전자는 2000년대 중반부터 2015년까지 기후변화에 대한 대응이 어떠한 과정을 통해 관심을 받았고, 각 시기별로 어떠한 양상으로 나타나 현재의 형태로 변화되었는지를 분석하고 있으며, 후자는 대기, 토양, 소음 등 각종 환경문제가 누적된 네덜란드 도시 환경정책과 지속가능한 소비와 생산에 대한 두 가지 정책 영역에서 환경거버넌스의 변화상을 파악할 수 있는 개념적 분석틀 개발에 목적을 두고 있다.

일반적으로 환경거버넌스의 특징과 형태에 대한 논의는 Hanf & Scharpf(1978)를 필두로 1970년대 초반부터 시작되어 국가, 시장, 시민사회 등 주요 행위자의 상호작용에 더 큰 관심을 보여 왔다(Driessen et al., 2012: 144). 특히 Weber et al.(2011)은 이러한 거버넌스의 특징적 변화가 정책의 역동성을 반영하는 가운데 국가는 여전히 유의미한 역할을 수행한다는 입장을 취하면서 국가와 기타 행위자의 권력 및 역할변화가 거버넌스 변이를 초래한다고 주장하고 있으며, 이러한 맥락 아래 일반적인 거버넌스 형태를 행위자 및 제도적 특징에 따라 다음과 같이 분류하고 있다(Driessen et al., 2012: 146-147).

〈표 1〉 환경거버넌스의 형태

거버넌스 형태 (mode of governance)		집권화된 거버넌스	분권화된 거버넌스	민관 거버넌스	상호작용 거버넌스	독립적 거버넌스
행위자 특성	주요 행위자	중앙정부 기관	다양한 수준의 지방정부	중앙정부 (사부문은 전제 조건적 역할 부여받음)	정부, 시장, 시민사회 등 행위자	사적 부문과 시민사회
	이해관계인의 입장과 역할	주요기관에 의해 부여된 자율성	이해관계인 참여가능성 제고	미리 결정된 조건 내에서의 시장 자율성	모든 네트워크 구성원의 동등한 역할	이해관계인 참여를 결정하는 자기 통치적 실체
	정책 수준	국가 또는 초국가	하위 수준 의 정부	지역 내지 국제적 수준	다 수준(multiple)	지역과 국제적 수준
	권력 원천	강제, 권위, 정당성	강제, 권위, 정당성	경쟁력, 계약, 정당성	정당성, 신뢰, 지식	리더십, 자율성, 집단크기, 사회적자본
제도적 특성	대표자 선정 모델	다원주의 (대중적선거와 로비)	다원주의 (대중적지역선거, 로비)	조합주의(공식화된 민관통치제도)	파트너십 (참여적 민관통치제도)	파트너십 (참여적 민관통치제도)
	상호작용 규칙	공식적 규칙	공식적 규칙	공식, 비공식 교환규칙	가장 폭넓은 형태의 제도	비공식 규칙
	사회적인 상호작용 메커니즘	하향식 (명령과 통제)	하위정부의 자율적 결정과 협력	협력에 대한 사적 행위자 자율적 결정	숙의, 협상, 사회적 학습의 상호작용	상향식 (숙의, 협상, 사회적 학습)
관련 정책내 용의 특성	목표	획일적 목표	획일적, 각 수준별 구체적인 목표	획일적, 구체적인 목표	맞춤형의 통합된 목표	맞춤형 목표
	수단적 도구	입법, 규범과 표준, 승인	공적 약속과 수행계약	세금, 보조금 등 인센티브 기반 도구	협의를 동의, 약속, 권한부여	자발적 도구와 민간 계약, 권한부여
	정책 통합	각 분야별	각 분야별	각 분야별	분야와 수준별 통합	분야에서 통합으로 변화
	정책과 과학의 접점	전문가의 구체적인 지식	전문지식, 이슈화 및 공시/통시적인 지식	이슈지배 및 공시/통시적인 구체화 지식 (생산자와 소비자)	다 학제적, 네트워크 상 전문지식, 통합적 지식	이슈지배 및 공시/통시적 구체화 지식(시민)

자료: Driessen et al.(2012: 146-147) 재구성

주: S, 중앙정부; s, 지방정부; M, 시장; CS, 시민사회

—— 지배적 역할(단 방향); ===== 동등한 역할(양 방향); ..... 배경적 역할(약한 연결 관계)

이와 같은 환경거버넌스 형태는 패러다임 변화(paradigm shifts)로 불릴 만큼 근본적이고 급진적인 변화로 나아갈 수 있는 반면 각 요소별로 약간의 변화만을 초래하여 보다 점진적인 변화로 이어질 수 있어 변화의 정도는 각 사안별로 파악할 필요가 있다. 이에 풀기 어려운 난제로서 미세먼지에 대한 국내 환경거버넌스의 특징과 형태를 보다 정확하게 파악할 수 있다면 기후변화에 따른 해당 정책의 대응체계를 이해할 수 있음은 물론 효과적인 거버넌스 체제 구축에 대해 보다 현실적인 조언을 도출할 수 있을 것이다.

### 3. 환경거버넌스의 구성요소 및 평가지표 연구

한편, 이러한 환경거버넌스의 평가지표<sup>3)</sup>에 대한 기존의 연구들은 지방의제21을 비롯한 유역 거버넌스나 대기문제 파트너십 등을 중심으로 꾸준히 이어져 왔다. 즉, 환경 관련 도시계획이나 프로그램 수집과정에서의 파트너십에 대한 연구나 지방정부의 폐기물 관리전략 개발을 위한 자문위원회의 적용사례에 대해 공정하고 효과적 과정을 구축하기 위한 요소로서 절차적 공정성, 속의성, 개방과 투명성 등의 평가기준을 활용한 바 있다(Petts, 2001). 이어 윤순진(2005)은 전력정책 결정의 에너지거버넌스로서 시민합의회의의 적용 가능성에 대해 민주적 의사소통 구조의 작동 여부와 사회적 학습 및 공론화 등을 평가기준으로 에너지 수급정책을 분석하였다. 반면, 환경부(2004)는 지속가능한 지역발전을 위한 환경친화적 거버넌스 모형 제시를 위해 거버넌스 실태를 분석하고 거버넌스 개념에 대한 의식과 주요 장애요인 및 거버넌스 기대효과에 대한 평가기준을 그 결과물로 제시한 바 있다(주성수 외, 2005). 이러한 연구 경향 속에 환경거버넌스의 평가지표는 연구자의 시각에 따라 상이하게 나타나고 있는바, 먼저 ‘세계은행’은 국가의 경제개발 촉진 거버넌스 평가를 위해 참여와 책임성, 정부의 효과성, 규제 질, 법에 의한 통치 등 6개 지표를 활용한 바 있고, 우리나라 ‘환경부’의 경우 국가나 기관의 지속가능성을 평가하는 일반적 경향과는 달리 사업(지방의제21)의 추진과정상 나타난 성과를 연계하여 평가하는데 역점을 두고 있다. 이에 추진조직의 제도화, 조직화, 동원화와 함께 추진과정에서의 절차성과 실천성은 물론 그 성과로서 지방의제 인지도 및 변화정도, 변화기여도 등 매우 폭넓은 지표를 활용하고 있다<sup>4)</sup>.

한편, 환경거버넌스의 구성요소에 대해서도 그 대상의 차이는 있으나 그간 꾸준한 연구가 실행되었다(최희경, 2013; 고재경·황원실, 2007; 구혜영, 2020; 박상필, 2014; Jeffrey et al., 2019; Nistor, 2006; Zouridis & Steur, 2017). 이 가운데 본 연구에서 활용할 구성요소 및 지표<sup>5)</sup>를 중심으로 그 내용을 고찰해 보면 다음과 같다. 먼저, “신뢰”는 환경거버넌스 행위자들의 양적 확대와 더불어 정책과정에서 행위자들의 참여와 영향력이 증대하면서 행위자들 간 또는 단체 리더에 대한 신뢰가 구축되며(유재원, 2004), 본 연구에서는 기후환경회의의 위원장과 정책과정에 대한 신뢰를 포괄한다. 둘째, “네트워

3) 이러한 평가지표는 상술한 환경거버넌스의 특성을 이루는 관련 구성요인들을 측정 가능한 형태로 조작화 하여 제시한 결과이며, 따라서 동 평가지표의 내용과 거버넌스 구성요소는 중복된 부분이 많을 수 있다.

4) 본 연구에서도 환경거버넌스의 평가지표로서 일부 정량적 지표를 사용하되, 정성적 지표를 주로 사용할 것인바 이는 국내 미세먼지 거버넌스의 특성을 온전히 반영할 수 있는 객관적 자료 부족과 실제 상황을 그대로 반영할 수 있는 검증된 지표가 많지 않기 때문이다.

5) 본 연구에서 사용할 거버넌스 지표 및 요인들은 국가기후환경회의의 참여자들에 대한 사전조사를 바탕으로 하였고, 고재경·황원실(2007)의 연구보고서를 중심으로 각종 문헌자료들을 탐색한 후 2인의 연구자가 여러 지표 중 환경거버넌스 분석항목의 적합성을 기준으로 상호 협의를 거쳐 의견이 일치된 경우 최종 평가지표로 선정하였다.

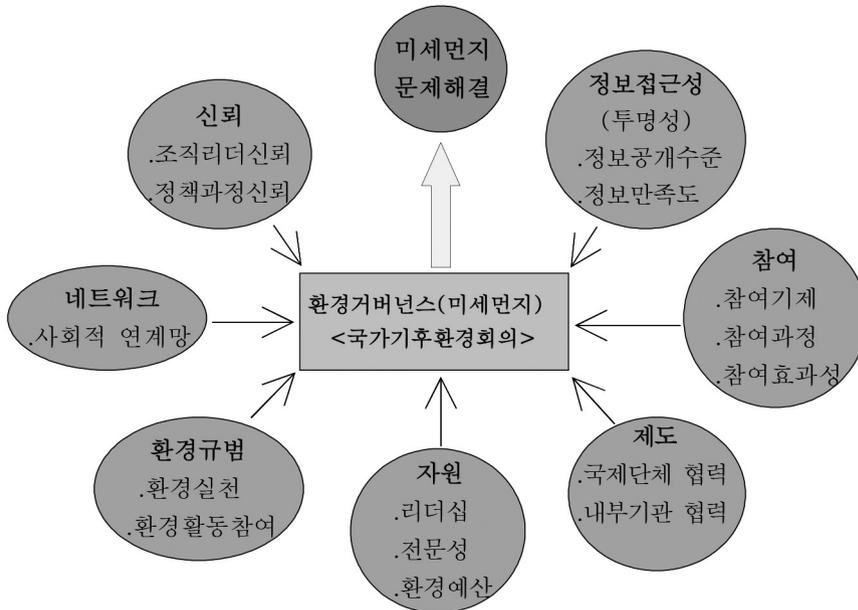
크”는 여러 관계의 연결체계 또는 물질·비물질을 포함해 망의 형태를 나타내는 조직구조와 특성을 의미하며(김희연·한인숙, 2002), 조직 공동의 목표를 성취하기 위해 참여하는 구성원들 간 협력과 상호작용으로 표상된다(박현식, 2006). 특히, 기후환경회의와 같은 특수 목적의 협의체 네트워크나 거버넌스는 공생과 협동의 목적을 향해 시민들의 요구를 정확히 파악하고 관련 정보를 제공하는 역할을 담당하게 된다(구혜영, 2020: 57-58). 본 연구에서는 미세먼지 정책 등 환경정책의 추진과정에서 그 역할이 점증하고 있는 언론과 환경단체와의 사회적 네트워크를 집중적으로 분석할 것이다. 셋째, “환경규범”은 조직 참여자들 또는 시민들의 환경실천과 활동에 대한 참여 정도를 의미하며, 이들의 의사결정 자체도 관련 법규를 준수해야 하고 사회적 소수자와 인권 등에 대한 보호를 의미하기도 한다. 넷째, “자원”은 기후환경회의의 협의체의 환경행정역량을 의미하며, 집행예산과 인력의 수 및 전문성<sup>6)</sup>, 그리고 리더십을 뜻한다. 이 가운데 특히 리더십은 조직의 목표를 명확히 하고 집단 구성원의 에너지를 동원할 수 있는 능력으로 정의할 수 있으며, 기후회의와 같은 참여자의 자발적 헌신에 의존하는 유연한 조직 특성과 가치, 그리고 정체성을 공유하는 개인들의 느슨한 네트워크로 연결되어 있는 경우 조직 리더의 역할은 매우 중요한 위치를 점한다(강은숙, 2011). 그리고 다섯째, 각 부서 특히 정부부서 또는 회의 구성원들 간 협력과 국제 환경단체 간 협력을 통한 네트워크 형성 유무로서 네트워크적 차원의 “제도”도 주요 구성지표로 빼놓을 수 없다. 여섯째, “참여”는 주요 의결정과정에 국민 누구나 참여할 수 있는 기회를 부여하는 것을 말하며, 정보공개 및 투명성<sup>6)</sup>과도 밀접한 관련을 맺고 있어 표현과 결사 또는 시민사회단체 구성의 자유도 포괄하는 광의의 개념으로 볼 수 있다(Jeffrey et al., 2019: 120). 본 연구에서는 국민 참여 기제와 과정, 그리고 효과성을 중심으로 협의체 거버넌스와 민간 영역 간 상호작용을 살펴볼 것이다. 일곱째, “정보에 대한 접근성과 투명성”은 정보공개 수준과 기제의 구현 여부를 통해 거버넌스의 투명성(transparency)을 고찰할 것이다. 기후환경회의의 정보공개 수준과 함께 각 참여자들이 의사결정 내용을 공유하고 이해하는 정도를 파악하여 미세먼지 정책의 이해관계인이라면 누구라도 자유로이 관련 정보에 접근할 수 있는지를 살핌으로써 시민사회와의 파트너십을 평가하도록 하겠다(Jeffrey et al., 2019: 120). <그림 1>은 미세먼지 환경거버넌스의 주요 요인 및 평가지표를 그림으로 정리한 것이다.

결국, 본 연구는 주현수 외(2018) 이외에 미세먼지에 대한 환경거버넌스 이론의 적용이 부재한 상황에서 현 정부의 적극적 지원 속에 활동했던 기후환경회의를 환경거버넌스로 보고 동회의의 활동을 다음의 7가지 차원에서 바라봄으로써 우리나라의 사회, 문화적 맥락에 맞는 환경문제 해결기제를 발굴, 검증할 수 있다는 의미가 있으며, 이에 환경거버넌스의 효율성을 제고하기 위한 제도적 기반과 보다 현

6) 거버넌스 행위자들의 전문성 여부는 관련 전문가가 협의회 활동에 참여하도록 독려하는 것을 포함하여 국가나 국제기구에 대한 견제와 비판을 위해 필요한 요소로서 정부정책에 대해 사회적 약자의 입장에서 조직적인 대응 활동을 할 수 있어야 한다(김영래, 1999).

실적인 실천전략에 대해 유의한 제안을 할 수 있을 것이다. 환경문제 해결을 위한 협의체에 참여한 이해당사자의 직접적인 피드백과 관련 문헌검토를 통해 현재의 환경거버넌스가 가지는 취약점을 개선함으로써 국내 미세먼지 거버넌스의 문제해결 역량 강화에 일조할 수 있기 때문이다.

〈그림 1〉 미세먼지 환경거버넌스 평가지표



### III. 미세먼지해결을 위한 기후환경회의의 환경거버넌스 분석

#### 1. 사례 개요

본 연구에서 환경거버넌스 분석대상으로 선정된 기후환경회의는 미세먼지 및 기후변화에 대한 범국가적 대응을 위해 설립되었고, 대안제시에 있어서도 정부주도가 아닌 광범위한 국민소통과 심의과정을 통해 기존과는 차별화된 접근방식을 취하고 있다(국가기후환경회의a, 2020: 3-4). 미세먼지문제에 대한 중장기적 대안을 도출하는 과정에서 나타날 수 있는 이해관계의 참여한 대립에 대해 폭넓은 국민참여와 숙의 및 학습에 기초하여 확보된 산업계와 일반국민의 동의는 본 사안의 국민 수용성을 제고하여

미세먼지문제 해결이라는 당면 목표의 성취는 물론 전 국민적 사안 대응에 대한 사회전반의 패러다임을 전환시킬 수 있는 계기가 되었다는 점에서 그 의미가 크다.

또한, 2019년 4월 29일 출범한 동회의는 기후 및 환경 분야 최초의 대통령 직속기구로서 “미세먼지문제해결을위한국가기후환경회의의설치및운영에관한대통령령(제29713호; 2019.4.25.제정)”에 근거한 범국가적 기구이며, 단순 참여가 아닌 미세먼지 논의에 누구나 충분히 동참할 수 있는 상황을 통해 국민 스스로 정책을 수립하도록 하는 상향식 정책결정 방식을 그 특징으로 한다. 이러한 방식으로 두 차례의 국민정책제안을 제시하여 이를 정부에서 수용하게 하는 등 그 규모나 논의과정 측면에서 기존의 위원회 형태 거버넌스와는 상이한 정책과정을 보여주고 있다. 따라서 이러한 기후환경회의의 구성과 운영과정 및 작동기제 등을 기존문헌 검토를 통해 도출된 7가지 환경거버넌스 평가지표를 통해 입체적으로 분석해 봄으로써 국민들이 실질적인 정책결정의 주체가 되는 또 하나의 굿 거버넌스로서의 발전 가능성을 평가해보고자 한다.

## 2. 환경거버넌스 평가지표를 통한 기후환경회의 정책과정 분석

### 1) 기후환경회의의 신뢰성 분석

기후환경회의의 리더 및 정책과정에 대한 신뢰도는 각종 논의과정에 꾸준히 참석한 조직 구성원들의 생각을 통해 파악할 수 있는바, 먼저 조직리더인 반기문 위원장에 대한 신뢰도는 대체로 높게 나타났다.

“유엔 사무총장을 지낸 반기문 위원장(7)에 대한 신뢰는 대체로 높았던 것으로 보입니다. 대개의 위원들이 반 위원장의 세계적인 지위를 존중하였고, 이에 모든 회의에서 거의 모든 위원들이(업무가 바쁜 장관들조차 일정상 어려움이 생기면 차관을 참석시키는 등) 회의에 충실했고 의견을 자유롭게 제시할 수 있었습니다. 특히, 산업부는 아주 성실히 계획을 만들어오는 등 회의의 스텝들 거의 모두가 위원장의 권위에 대해 신뢰하였고, 다만 좀 더 과감한 대책들을 위원장이 대통령에게 제안하였으면 하는 아쉬움은 있습니다(기후환경회의 위원 인터뷰, 2021.7.30.).”

또한, 문 대통령의 이야기 중 “미세먼지에 있어 기후환경회의는 희망이다. 위원장의 지원 아래 철저

7) 대통령령인 국가기후환경회의설치및운영에관한규정을 보면, “위원장은 환경회의를 대표하고 주요 업무를 총괄한다. 위원장은 의장으로서 회의를 소집하고, 각 분야별 전문위원회 업무 총괄과 전문위원회 위원장 지명권을 가진다(제6조-제8조).”고 규정함으로써 위원장의 지위를 보장하고 있다.

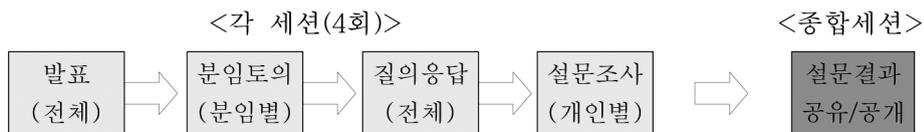
한 공론화 과정을 거쳐 사회적 수용성을 제고시키기 때문이다(기후환경회의 초청 오찬, 2019.12.3.).” 등의 발언은 대통령의 반 위원장에 대한 전폭적인 지원을 의미하는 것이었고 이는 곧 리더에 대한 신뢰로 이어질 수 있다. 특히, 반 위원장의 기후환경 부문에 대한 국제사회의 전 방위적 노력에 대한 동참과 선도적 역할은 글로벌 리더십의 구현으로서 각 회의 참여자들에게 리더의 국제사회에 대한 선도적 역할을 인식하게 하는 계기가 되었음은 물론 위원장으로서의 신뢰에도 긍정적인 영향을 미쳤다.

“위원장에 대한 믿음에는 큰 이견이 없었던 것으로 안다. 그렇기에 각종 회의 일정도 무난히 소화할 수 있었고, 국민참여단을 포함한 참여자들도 상호 의견교환을 통해 상호신뢰와 합의형성을 촉진할 수 있었다. 다만 여러 사람들의 의견을 모으다 보니 적극적인 측면에서 부족한 점은 있었다(국민참여단 전화 인터뷰, 2021.7.29.).”

이렇게 아쉬움은 있었지만 기후환경회의의 리더로서 반 위원장에 대한 신뢰는 공고하였고, 이에 동회의의 숙의적 과정도 성공적으로 이루어질 수 있었다고 사료된다.

한편, 미세먼지 저감대책을 제시하기 위해 활용된 공론화 과정은 미세먼지 정책과정의 신뢰를 제고 시킴과 동시에 제시된 대안의 질과 국민들의 수용도를 높이는데 적지 않은 기여를 하였다. 먼저, 위원장의 적극 지원 아래 이루어진 정책참여단의 논의과정을 보면 대표성을 구비한 501명의 참여단이 구성되어 2019년 6월 1일 공식 출범을 시작한바, 출범식 당일 미세먼지의 기본내용 특강을 시작으로 미세먼지 일반, 발생원인, 국제협력 등 하위 주제별 대안을 담은 숙의자료집을 배포하고 각 현안에 대한 온라인 학습과정을 제공해 토론회 전까지 참여자가 스스로 학습이 가능하도록 운용되었다. 이어 분야별로 130명으로 구성된 전문위원회가 국민참여단을 지원하여 총 60회에 걸친 회의를 통해 국민들이 발굴한 의제들을 집중 토론하고 두 차례에 걸쳐 진행된 대규모 정책토론회가 성료될 수 있도록 참여단에게 유용한 정보를 제공, 지원하는 역할을 수행하였다(엄기영, 2020: 49-50).

〈그림 2〉 공식적 토론회의 주요 과정



여기서 분임 조는 국민참여단 8-10명과 토론전문가 1인으로 구성, 의제별 토론이 진행되었는바, 이러한 과정을 통해 참여자는 개인 의견을 확고히 하였고 특정 의견을 강요하지 못하도록 하는 경청 또는

속의규칙에 의해 보다 자유로운 토론이 진행되었다(엄기영, 2020: 50).

“제가 참여한 토론회는 상당히 엄격한 규칙이 적용되어 미세먼지 대안을 수립하는 정책과정도 매우 신뢰할 만했다. 이전에 참여한 토론회는 이미 정답을 정해놓고 형식적으로 하는 경향이 없지 않았는데 이번 토론회는 내가 낸 의견이 공식 정책으로 채택될 수도 있겠다는 생각이 들 정도로 공정한 정책 수립과정이었다고 본다(국민참여단 전화 인터뷰, 2021.7.29.).”

따라서 기후환경회의의 리더나 정책과정에 대한 신뢰도는 상당히 높았던 것으로 생각된다.

## 2) 기후환경회의의 네트워크 분석

이어, 사회적 연계망과 네트워크는 환경단체를 중심으로 언론, 기업 등과의 상호작용 정도와 이들과의 네트워크 조정 및 의사소통 촉진을 가능하게 하며, 네트워크를 통한 협력의 성과 여부는 미래 협력을 위한 문화적 토대로서의 의미를 가진다<sup>8)</sup>(putnam, 1993). 기후환경회의의 경우 환경단체 활동가들은 물론 일반국민과 기업, 정치권 인사 등 다양한 집단과 네트워크를 구축하면서 각계각층의 의견을 내부적 숙의와 협력과정을 통해 수용함으로써 유용한 정책 발굴이 가능하였다<sup>9)</sup>. 따라서 환경단체와 민간 전문가들과의 조연을 수동적으로 청취하는 것이 아니라 정보공유를 비롯해 자원배분 등 기존과 다른 높은 수준의 파트너십으로 참여자들 간 충분히 서로의 의견을 파악하고 의견 격차를 해소하는 등 행위자 상호 간 활발한 의사소통과 단단한 네트워크 구축이 가능하였다.

“여러 단체들과 이해의 격차를 줄여나가는 과정에서 네트워크 형성이 가능했다. 특히 1박2일간 이어진 국민과 전문가 등의 워크숍과 공론화 과정은 공무원, 전문가들과 일대일로 대화하고 분임토의도 개최하면서 보다 깊이 있는 파트너십을 만들어갈 수 있었다(국민참여단 인터뷰, 2021.8.3.).”

“환경단체와 언론을 중심으로 한 협력체계가 굳건했다. 그렇다고 기업체나 공무원 등 다른 조직과의 관계가 긴밀하지 못했다는 것은 아니다. 특히, 각 언론사들은 우리들의 활동소식을 매

8) 이병수·김일태(2001)와 김인(2006) 등 많은 연구자들이 네트워크 구성 여부를 환경거버넌스의 평가지표로 활용한 바 있다.

9) 기후환경위원회 위원만 하더라도, 각 부처 장관과 지자체장은 물론 민주당과 국민의 힘, 바른미래당, 정의당 등 정치권과 한국YWCA, 중소기업중앙회, 대한상공회의소, 환경운동연합, 녹색소비자연대, 미세먼지해결 시민본부 및 종교계, 학계 인사까지 총 45명의 위원을 위촉해 다양한 네트워크 구성과 과제해결을 위한 협력을 가능하게 하였다.

우 소상하게 다루어<sup>10)</sup> 논의에 대한 책임감마저 크게 느껴지게 되었다(기후환경회의의 위원 인터뷰, 2021.7.30.).”

이렇게 기후환경회의는 다수의 구성원으로 이루어졌음에도 불구하고 네트워크 내, 외적으로 효과적인 상호작용을 이끌어내어 환경단체나 언론 등을 중심으로 하는 환경네트워크의 전략적 관리를 성공적으로 수행한 것으로 보인다. 결국, 기후환경회의의 사회적 연계망으로서 정책네트워크는 범국가적 기구라는 속성상 대내외적 네트워크를 강화해야 할 필요성이 있었고 이에 사무기구 이외에 전략기획위원회<sup>11)</sup>를 따로 두어 다양한 사회적 연계를 확보하면서도 기후환경회의에 참여하고 있는 각 단체들 간 긴밀한 의사소통을 가능하게 하였다.

### 3) 기후환경회의의 환경규범 분석

한편, Putnam(1993)은 국가나 지역사회 영역에 있어 각종 환경규범의 준수 여부가 환경문제와 관련된 행위자들 간 상호관계를 강화시키고 자발주나 상호존중을 가져온다고 하며, 환경거버넌스 구성원들이 환경법이나 조례를 잘 준수하고 실천하면서 투표참여 등 시민으로서의 공적 의식이 강할 때 환경보전을 위한 대내, 외적 협력이 더 효과적으로 이루어진다고 한다. 이렇게 정치적 영역에서의 시민참여와 국민참여단을 포함한 기후환경회의 위원들의 환경 관련 집회 참여나 기부행위 및 환경단체 관련 사이트 방문 등 환경 관련 활동 참여와 실천 정도는 사회적 자본을 매개로 곱 환경거버넌스로 가기 위한 전제조건이라 할 수 있다.

“제가 환경회의에 참여하는 동안 녹색성장위원회 위원장으로 있어서 환경단체 관여가 금지되어 있는 상황이지만 그전까지는 환경단체 활동에 직접 관여한 적도 많고...(기후환경회의의 위원 인터뷰, 2021.8.4.).”

“평소 지역문제나 사회문제에 관심이 많은 만큼 지방, 국가 할 것 없이 매번 투표에 참여하는 것은 물론이고 환경단체 회원으로서 각종 모임 등을 통해 단체행동을 하는 경우도 적지 않다. 이번 공론화 과정에서도 환경단체 의견과 나의 개인적 의견이 일치하는 경우가 많았다고 생각한다(기

10) 실제로, 2019년 개최된 국민소통 토론회에 참석한 한 언론인은 “언론인이 본 미세먼지 보도” 발표문을 통해 언론보도가 국민의 미세먼지 인식에 큰 영향을 미치며, 이에 환경회의와의 긴밀한 관계 속에서 신뢰성 높은 기사를 생산하기 위해 우리 언론이 더욱 노력해야 한다(국가기후환경회의의 보도자료, 2019.11.21.)고 언급하였고, 기후환경회의의 운영위원장도 “과학과 국민 인식 간 괴리를 좁히기 위해 언론의 역할이 매우 중요하다”고 강조하였다(국가기후환경회의의 보도자료, 2019.11.21.).

11) ‘기후환경회의설치및운영에관한규정’ 제8조 2항에 보면, 각 분야별 전문위원회의의 업무 전반에 대한 총괄 조정 및 원활한 운영을 위해 국가기후환경회의에 전략기획위원회를 둔다고 하였다.

후환경회의의 민간 위원 인터뷰, 2021.8.5.)”

상기 의견들을 고려해 볼 때 기후환경회의의 참여자들의 미세먼지 등 환경문제에 대한 관심도는 매우 높은 것으로 보이며, 이들의 환경실천 능력을 토대로 이루어지는 협력적 환경거버넌스로서의 소통 역량 강화도 가능했다고 판단된다.

#### 4) 기후환경회의의 가용 자원 분석

이어, 기후환경회의의 신뢰성 등 상기한 내용들이 사회적 자본에 해당한다면 동회의의 자원들은 기후환경회의의 내부 역량을 파악할 수 있는 제도적인 자본(institutional capital)이라 할 수 있는바, 이하에서는 리더십과 인력(전문성), 그리고 예산의 측면에서 동조직의 가용자원을 파악해 보고자 한다.

먼저, 반기문 위원장의 환경문제에 대한 관심도와 “리더십”에 대해서는 대체로 긍정적인 평가가 많이 이어졌다. 전술한 바와 같이 리더십은 목표추구를 위해 조직 구성원의 에너지를 동원하는 능력을 의미하며, 따라서 좋은 리더십을 구비하기 위해서는 건전한 판단력과 결단력을 포함해 일에 대한 열정, 균형감각, 체력 및 유머 감각 등이 요구된다(구혜영, 2020: 64). 특히, 반 위원장은 구성원들의 신뢰 속에 국민대토론회를 성공적으로 주관하면서 정책제안 마련을 위해 155일 간(2019.4.29.-2019.9.30) 전문가 검토회의 133회, 국민정책참여단 토론회 5회 등을 빠짐없이 참석하여 각 회의의 원활한 운영을 주도한바, 총 1,734명의 인원과 공식, 비공식적으로 접촉한 것으로 드러나 미세먼지해결에 대해 커다란 관심과 애착을 보여주었다(국가기후환경회의b, 2020: 7). 특히, 2차 국민대토론회에 참여한 국민참여단이 유용한 결과를 도출할 수 있도록 모더레이터(moderater)로서의 역할도 마다하지 않는 등 각계 구성원이 체계적이고 심층적으로 의견수렴을 할 수 있도록 종합토론의 장을 마련하는데 커다란 기여를 한 것으로 평가되고 있다. 이에 본인도 “국민의 뜻이 하나로 모여져야 위원장으로서 정부에 큰 목소리를 낼 수 있고, 이러한 측면에서 대토론회에서는 국민참여단이 기존의 환경패러다임을 바꿀 수 있을 정도의 강력한 대안을 제안해 주기를 기대한다.”고 언급하면서(기후환경회의의 보도자료, 2019.9.5.) 조직 리더로서 구성원들에 대한 동기부여를 제공하고 숙의과정을 원만히 추진할 수 있도록 지원한 것을 볼 수 있다.

“반 위원장님은 그동안 기후문제에 대해 국제사회에서 항상 목소리를 내어 왔고, 기후환경회의를 맡은 기간에도 그러했습니다. 비록 보수적인 의견이 없지는 않지만 대체적으로 각 구성원들을 아우르는데 기여를 하셨다고 봅니다(기후환경회의의 위원 인터뷰, 2021.8.4.)”

“그 많은 회의에 일일이 참여하고 격려하고 하시는 것을 보면서 위원장의 열의와 강한 체력에 늘

라곤 한다. 앞에서 열심히 이끄니 우리가 열심히 하지 않을 수 없다(기후환경회의 위원 인터뷰, 2021.8.4.).”

또한, 환경회의의 자원으로 “구성원들의 전문성” 부분은 환경거버넌스의 참여주체로서 반드시 구비해야 할 중요한 요인으로(김영래, 1999) 실무를 담당하는 구성원들의 체계적인 학습경도와 업무에 대한 적극적인 관여도를 의미하며, 환경거버넌스에 대한 성향과 태도, 가치 등을 포함한다.

“위로는 위원장을 비롯해 여러 위원들이 제 역할을 했다. 물론 대책을 내는데 있어 소극적인 인사가 없는 건 아니었지만, 공무원과 민간전문가, 일부 정치인들도 미세먼지 등 기후변화에 대한 기본적인 식견은 가지고 있었고, 토론회를 거치는 과정에서도 각기 자신의 경험을 이야기하면서 서로 공부가 되었다. 그러나 전문가와 일반인의 관계에 있어 좀 더 평등한 입장이었으면 좋겠다는 생각이 든다(국민참여단 인터뷰, 2021.7.29.).”

기후환경회의설치와운영에대한규정을 보더라도 위의 인터뷰 내용과 맥을 같이 하는 조항들이 일부 눈에 띈다. 동규정 제8조를 보면, “기후회의 업무에 관한 사항을 전문적으로 검토하기 위해 회의의 각 분야별로 전문위원회를 두며, 이들 분야별 전문위원회의 업무 전반에 관한 조정과 원활한 운영을 위하여 전략기획위원회를 둔다.”고 규정되어 국민참여단 이외에 동회의 구성원들의 전문성은 양호한 것으로 판단된다. 또 이에 따라 저감, 피해예방, 과학기술, 국제협력, 홍보소통 등 5개 분야에 걸친 130명의 전문가로 이루어진 분야별 전문위원회를 구성하였고, 동 위원회는 2019년 5월부터 9월까지 총 60여 회에 걸쳐 국민참여단이 제안한 내용을 분석하고 별도로 전문가회의를 개최해 쟁점사항을 집중적으로 토론했다(엄기영, 2020: 49). 이어 전문성이 떨어지는 국민참여단을 위해 분야별 전문위원 130명 모두가 토론회장에 상주하면서 해당 전문분야의 질문에 응대하고, 답변 과정에서 전문위원 개인의 편향성이 개입되지 않도록 각 분임별 토의를 주관하는 모더레이터의 관리 아래 전문위원이 답변하도록 세심한 주의를 기울였으며, 참여단의 개인적 질문은 토론회장에 별도로 마련된 ‘질문주차장’에서 접수를 받고 여기에서 접수된 질문의 답변은 해당 전문위원 또는 정부부처 담당자가 직접 작성하여 국민정책참여단 전용 웹 사이트에 게시하였다<sup>12)</sup>.

“국민정책제안을 한다고 해서 처음에는 어려움을 예상하고 갔다. 미세먼지에 대해 전문지식이 많

12) 이렇게 제시된 질문과 답변은 총 112건에 달했다.

지 않았기 때문이다. 그러나 막상 가보니 미세먼지의 발생과 영향에서부터 외국의 사례들까지 설명해 주었고 논의과정에서 모르는 게 있으면 담당공무원이나 전문가에게 언제라도 문의가 가능해 관련 논의가 충분히 이루어졌다. 이러한 방식이라면 어떤 결론이 나오건 일반국민들도 받아들일 수 있을 것 같았다(국민참여단 전화인터뷰, 2021.7.28.).”

마지막으로 가용자원으로서 재정적 지원, 즉 “예산 문제”를 살펴보면, 자원의 적정성과 탄력성 부분으로 구분될 수 있는바, 전자의 경우 객관적으로 평가하기 어려운 부분이 있어 주관적 판단에 의존하게 되는데, 단적인 예로서 2020년 1년 동안<sup>13)</sup>의 기후환경회의운영 예산은 총 69억 원으로서 예산 지원부서인 환경부의 기후변화 관련 예산인 793억 원의 8.7%에 해당한다(환경부 홈페이지, 2021년 환경부예산 개요; 검색일 2021년 7월 30일). 또한, 2020년부터 2024년까지 미세먼지관리종합계획 기간 동안 약 20조 원 이상을 투입하고자 하는 환경부 계획과 2020년도 전체 대기환경 부문에 2조 3천억 원을 투입한 사실(환경부 홈페이지, 2021년 환경부예산 개요; 검색일 2021년 7월 30일)을 감안할 때, 그리고 대통령령으로 설치되어 전폭적인 지원을 받고 있는 정책실험 조직이라는 점을 생각한다면 결코 충분한 정도라고 보기에는 무리가 있다. 그러나 실제 기후환경회의의 운영위원장은 이에 대해 반대 입장을 보였다,

“예산 부분에 관해 저는 개인적으로 그 어떤 위원회보다도 충분한 예산집행이 이루어졌다고 봅니다(기후환경회의 운영위원장 전화인터뷰, 2021.8.5.).”

이에 생활 미세먼지 관리사업, 미세먼지 대응 국제협력, 그리고 국가미세먼지 정보관리체계 구축 및 운영 등 실제 미세먼지 관련 집행예산은 환경부에서 지원되었고, 단기 또는 중·장기 정책제안을 위한 정책수립과정에 초점을 둔 기후환경회의의 설치 목적을 고려한다면 약 70억 원에 달하는 예산규모는 적지 않다고 판단한 것으로 추론해본다. 이러한 논란에도 불구하고 예산지원의 탄력성 측면에서는 어느 정도 자율성이 허용된 것으로 보인다(이벽규, 2014: 97).

“기후환경회의는 미세먼지의 사회적 비용을 최소화하기 위한 정책들을 모색하는 일종의 정책실험이다. 따라서 예산 규모도 중요하지만, 얼마나 전용이나 이용이 가능한지가 더 중요하다. 이러한 면에서 예산집행이 제한적이었다고 생각하지 않는다(기후환경회의 위원 인터뷰, 2021.8.5.).”

13) 2019년은 4월부터 활동을 시작하였고, 2021년은 상반기 이후 활동이 중단된 상태이므로 2020년 자료를 가지고 판단하는 것이 타당하다고 보았다.

### 5) 기후환경회의의 대내외적 협력제도 분석

기후환경회의는 중앙정부와 지자체는 물론 산업계와 시민단체를 포함하여 다양한 전문가 집단과 국민참여단 소속 일반국민 등이 공론화와 토론회 과정을 거쳐 미세먼지문제 해결을 위한 장, 단기적 대책을 정부와 대통령에게 제시하기 위해 구성된 조직이다. 이에 각계 이해관계인들이 자신의 속마음을 드러내고 지속적 참여를 통해 이를 조율하는 과정 속에서 조직 내 협력이 가능해진다고 볼 수 있다. 특히, 산업계와 시민단체는 그 조직의 속성상 환경보호와 개발의 상이한 프레임을 가지고 있어 이들을 협력의 장으로 끌어들이는 문제가 기후환경회의의 합의성을 달성할 수 있는 주요 과제가 되었다. 이러한 상황에서 133회의 전문가 토의과정을 매끄럽게 이끌어갈 수 있도록 각 이해관계의 조정 역할을 담당한 것은 각 전문위원회 위원장의 몫이었다. 특히, 그중에서도 ‘전략기획위원회(제8조 규정)’는 각 분야 위원회가 원활히 운영되도록 하는데 있어 많은 기여를 한 것으로 보인다.

“이번 기후환경회의에서 가장 큰 역할을 한 것은 열심히 뛰어 준 위원장이기도 하지만, 무엇보다 전략기획위원회(장)이라고 본다. 꼭 규정에 명시되어 있어서라기보다 실제로 특히, 산업 쪽과 환경단체가 배출기준을 놓고 의견차를 보인다거나(미세먼지 발생량 30% 감축 등) 영세 화물차 사업자에 대한 지원책, 노후차량 운행 제한 등 새로운 대책이 이슈화될 때마다 전략기획위에서 모더레이터 역할을 톡톡히 한 것으로 안다(기후환경회의의 위원 인터뷰, 2021.8.5.).”

이처럼, 추후 동회의의 대내 협력과 의견 조정을 위해서는 위원장의 중재 또는 조정 역할도 필요하겠지만 전략기획위원회와 같은 조정 및 협의촉진 역할을 전문적으로 담당하는 행위자 선정이 요구되며, 이를 운영규칙을 통해 제도화하는 것이 환경거버넌스의 협력적 역량을 담보하는 하나의 방안이 될 것이다.

이어, 기후환경회의의 국제협력 부문은 동회의의 짧은 존속기간을 감안할 때 매우 긍정적인 평가가 가능하다. 환경회의 수립 이전 기후변화와 지속가능발전목표(SDGs)에 소극적 대응으로 일관하여 ‘기후약당<sup>14)</sup>’이라는 비난을 받아 온 우리나라는 동회의의 수립과 더불어 대외, 국제협력의 중요성을 강조하면서 그동안 소홀했던 국가 간 긴밀한 협력 및 공동대응을 실천에 옮겼다<sup>15)</sup>. 이러한 문제의식을 가지고 있던 반 위원장은 먼저 시진핑 주석과 왕이 외교부장 등 중국 지도자들과 만나 미세먼지 관련 한·중 간 긴밀한 협력의 중요성을 역설하고 2019년 11월 양국 미세먼지 예정보고 공유, 한중환경협력센터 내

14) 기후변화대응지수 2020 보고서(2019.12)에 따르면 전 세계 61개국 중에서 58위를 차지한 것으로 나타났다(기후환경회의a, 2020: 4).

15) 미세먼지 문제가 국경을 넘어 주변국과 지역에 영향을 주는 월경성(trans-boundary)의 특징을 지닌 관계로 어느 한 국가의 노력만으로는 문제해결이 어렵고 이웃 국가와 지역적 또는 국제적 차원의 협력과 공동대응이 필수적이다(기후환경회의a, 2020: 135).

정보알림마당 개설 및 2020년 3월 청천(晴天)계획 양해각서 이행방안 확정 등 한·중 간 정책공조 강화에 나섰다(기후환경회의b, 2020: 14-15). 이어 기후환경회의는 동북아 지역 다자 협력을 위해 호흡공동체인 동북아 국가<sup>16)</sup>가 미세먼지에 공동 대응할 수 있는 다자 협력의 기틀을 구축하였다<sup>17)</sup>. 더욱이 반위원장 등 우리나라가 주도한 최초 UN기념일인 ‘세계 푸른 하늘의 날(international day of clean air for blue sky)’ 지정은 기존 기후약당에서 탈피하여 국제협력을 주도하는 기후변화 대응 선진국으로 발돋움하는 계기가 되었다. 예를 들어, 2020년 6월 우리나라에서 개최된 ‘P4G(partnering for green growth and the global goals 2030)’ 정상회담에서 개최국의 이점을 살려 미세먼지 등 환경문제에 대해 우리가 능동적이고 적극적인 대응을 펴고 있는 모습을 보여 미세먼지 문제의 국제협력을 이끌어낼 수 있음은 물론 지속적인 주도권 확보도 가능하리라 믿는다(정태용, 2020: 41-42).

#### 6) 기후환경회의의 참여과정 및 결과 분석

기후환경회의에서 일반국민들의 참여는 대부분 “국민정책참여단”의 활동 속에서 이루어졌다. 정책과정에서 국민들의 참여가 가능하려면 정부 내지는 공식적 주도기구와 국민들 간 관계에 있어 각 주체들은 수평적 관계 하에 국민들은 통치의 주체로서 서비스의 공동책임을 수용해야 하며, 이에 부응하여 국민참여에 대한 기본 시각도 도구적 관점(instrumental participation)이 아니라 상호적 관점(interactive participation)으로 바뀌어야 한다(박인수, 2019: 20-21). 이러한 측면에서, 기후환경회의는 국민들의 참여를 형식적으로 수용하는 대신 정책결정의 핵심주체로서 국민정책참여단이라는 공식기구를 중심으로 미세먼지 정책을 도출하여 1차(제철관리제를 포함한 단기적 대안), 2차(보다 중장기적 대안)에 걸쳐 정부(대통령)에게 공식제안을 하였다는 점에서 볼 때 “국민참여 기제”는 매우 확실하게 갖추어져 있다고 하겠다. 또한, 기후회의설치및운영규정을 보더라도 제9조 1항에서 “기후환경회의 업무에 관한 폭넓은 의견수렴과 정책참여를 도모하기 위해 국민정책참여단을 둔다”라고 명시함으로써 정책과정의 의사결정 주체로서 동참여단의 위상을 공식적 “정책참여기제”로서 공고히 하고 있다.

이어, 국민참여단이나 국민정책제안 등 “국민참여 과정”을 보더라도 매우 개방적으로 의견수렴이 이루어진 것을 알 수 있다. 즉, 국민참여 과정이 미세먼지 이슈에 대한 공정한 숙의 과정(deliberation process)이 될 수 있도록 의도한 흔적을 곳곳에서 찾아볼 수 있기 때문이다. 다시 말해, 국민참여단 모

16) 형식적 측면만 놓고 본다면, 우리나라가 참여한 동북아 지역 국제협력 프로그램은 적지 않다. 동북아환경협력계획(NEASPEC, 1993년 출범), 장거리이동 대기오염물질에 대한 국제 공동연구 사업(LTP, 1996 출범), 한중일 환경장관회의의 ‘대기오염에 관한 한중일 정책대화(2013년 출범)’ 등이다.

17) “유럽은 이미 70년대 ‘장거리 월경성 대기오염 협약’을 맺고, 대기오염물질 이동과 영향을 과학적으로 확인할 뿐 아니라 감축 이행 협약도 구체적으로 체결했다”며, “이번 계획은 아직 관련 자료를 구축하지는 초보적 단계”라고 설명했다(노컷뉴스, 2019.11.11.; 검색일 2021.8.5.).“

집에 있어서도 환경회의는 대표성을 가지는 500여 명의 참여단을 확보하기 위해 2018년 4월 30일 기준 만 19세 이상 국민들의 주민등록 인구비율에 의거 성, 연령, 지역별 할당추출을 시행하고 표본의 편향성을 줄이기 위해 학력 및 직업을 추가로 고려하여 대학재학 이상이나 사무직 비율이 너무 높지 않도록 배려하였다. 이렇게 하여 모집된 대표단 501명은 미세먼지 일반, 발생원인, 국제협력과 과학적 기반 강화 등 각 주제별로 해당 지식과 현안들을 제공받았으며, 수송 및 발전 등 주요 현안을 참여단 전용 사이트에 게재함으로써 본격 토론회에 참여하기까지 온라인 학습이 가능하도록 하였다. 이 뿐 아니라 각 분야별 전문위원회를 통해 국민들에게 정책제안을 지원하는 과정도 존재하였는바, 미세먼지 피해저감, 미세먼지 관리, 과학기술, 국제협력, 홍보소통의 5개 분야에 걸쳐 130명의 전문위원회를 구성하여 2019년 5월부터 60여 회의 회의를 통해 국민들에 대한 정보제공과 국민이 제안한 내용을 분석하고 자체적으로도 새로운 의제 발굴을 위해 협력하는 모습을 보였다<sup>18)</sup>(기후환경회의 위원 인터뷰, 2021.8.7.; 엄기영, 2020: 49).

이에 따라, 기후환경회의는 참여단의 의사결정을 도출하기 위해 9월과 7-8월에 대토론회를 개최하여 각 세션별 전문가 발표, 분임토의, 질의응답, 설문조사가 이어졌으며, 특히 분임토의과정에서는 참여단 8-10명과 토론 진행 전문가인 모더레이터 1인으로 모둠을 구성, 의제별 토론을 진행함으로써 국민 참여자 스스로가 개인의 의견을 확고하게 형성하도록 유도하였다<sup>19)</sup>. 또한, 전문위원 130명이 토론회장에 상주하며 모더레이터 참관 하에 직접 답을 하거나 개인적 질문을 ‘질문주차장’에 접수하면 위원과 공무원이 답을 작성해 참여단 전용 사이트에 업로드하는 방식을 취하여 심도 깊은 토론회가 되도록 지원하였다<sup>20)</sup>.

“참여단에서의 경험은 일단 준비 많이 했구나 하는 느낌이었다. 1박 2일 동안 만남을 통해 담당 공무원은 물론 전문가들과도 1:1로 소통할 수 있었고 몇몇 소수를 제외하고 집단별로 분야별 토론을 통해 어느 정도 수평적 파트너십이 이루어졌다고 본다. 그리고 타운홀미팅(town hall meeting)에서도 권역별 참여와 의사소통이 가능해져 비공식적임에도 불구하고 격의 없는 대화가

18) 기후환경회의는 제1차 국민제안 기준 501명의 국민참여단과 분야별 협의체 60명, 자문단 23명, 사무처 60명으로 구성되었으며, 28명 저감위원회, 23명 피해예방위원회, 28명 과학기술위원회, 24명 국제협력위원회, 27명의 홍보소통위원회와 위원장 포함 43명의 위원으로 구성된 공론화 조직이다.

19) 특히, 토론 시 조원 전체가 찬반 의견을 표하거나 확인하는 것을 금지하였는데, 특정 의견을 강요하는 행위가 될 수 있기 때문이며, 이 밖에 자유로운 숙의가 가능하도록 7가지 경청 토의 규칙을 설정하여 각 조의 모더레이터가 해당 규칙을 활용하도록 하였다(기후환경회의의 위원 인터뷰, 2021.8.8.).

20) 그 결과 사후 설문조사 결과를 보면, 98%가 공론화가 공정한 과정임을 인정하였고, 97.8%는 내년에 다시 참여하고 싶다는 응답을 하였다(엄기영, 2020).

가능하였다(국민참여단 인터뷰, 2021.7.25.).”

“처음엔 아무것도 모르고 참여했는데 교수님들, 공무원 등 미세먼지에 대해 도움을 주시는 분들이 많아 대충 감은 잡을 수 있었다. 내가 동의한 대안이 정부의 정책이 되고 시행되기까지 하니 신기하고 또 기회가 있으면 참여할 용의가 있다(국민참여단 인터뷰, 2021.7.25.).”

위 인터뷰 내용과 같이 “국민참여의 효과성”, 즉 정책에 대한 반영 정도는 매우 높았다. 1차 제안의 핵심이었던 계절관리제가 석탄발전소 가동중단과 상한선 제한, 노후 경유차 운행 제한과 함께 실제 정책으로 발탁되었고<sup>21)</sup>, 법체계에 있어서도 미세먼지관리종합계획(2020-2024)이나 고농도 시기 대응 특별대책(2019.12-2020.3)에 거의 그대로 반영되는 등 국민들의 숙의에 기초한 제안들이 대부분 정부 수용안으로 채택되었다는 것이다<sup>22)</sup>. 대표적으로 각 부처에서 민관합동점검단 구성 및 불법 배출 감시 및 단속 등 계절관리제 28개 제안 및 이행과제를 충실히 추진하고 있다는 사실은 정책의 정당성 제고 차원과 함께 국민참여단의 위상과 국민참여의 효과성 및 효능감을 높이는 역할을 한다는 의미로 해석될 수 있다<sup>23)</sup>.

#### 7) 기후환경회의의 정보접근성 분석

환경거버넌스의 작동과정에서 각종 정보의 접근성 여부는 투명성(transparency)과도 관계가 깊다. 정책과정의 투명성은 정책과정 및 제도, 그리고 정보의 자유로운 접근을 통해 가능하며, 행위자 간 상호작용 가운데 발생하는 다양한 정보의 충분한 제공은 행위자에게 일종의 책무성을 부과할 뿐 아니라 이들을 모니터링하고 이해하는데 필요한 조건으로서의 역할을 하기 때문이다(UN, 1997). 즉, 환경거버넌스라는 대안적 문제해결기제의 측면에서 볼 때 실효성 있는 참여와 협력을 위해서라도 정보공개 및 공유는 필수적인 요소라고 하겠다(성은혜·김상구, 2015: 253). 특히, 국민참여단 형태의 공론화 과정에서는 사안에 대한 충분한 정보공개와 이에 대한 만족도는 사안에 대한 학습과 의미 있는 상호작용을 위한 전제조건으로서 공론화 과정 자체의 성패를 좌우하는 결정적인 역할을 하기도 한다.

이러한 배경 속에서 기후환경회의의 국민참여단 숙의과정은 정보의 공개가 충실히 이루어진 과정이었다고 할 수 있다. 즉, 국민대토론회 과정에서 이루어진 각 세션의 전문가 발표, 분임토의, 질의응답 및 설

21) 생활영역에서 ‘미세먼지 집중관리도로 선정 및 관리’에 대한 의견도 17개 시도 330개 도로를 지정하여(1,732km) 일 2회 이상 도로청소를 실시하는 등 국민정책제안의 이행 비율은 매우 높았다.

22) 이 외에도 공공차량 2부제 및 5등급 차량 운행 제한 등 미세먼지 관련 국민제안 정책들이 관련 부처에서 충실히 이행되고 있었다(국무조정실·국무총리비서실 보도자료, 2020.1.15.).

23) 대표적 상황식 대책으로서 미세먼지에 대한 대안 제기는 광범위한 국민토론을 거쳐 시행되기에 사회적 수용성이 높은 것으로 나타났다(일반 국민의 계절관리제 찬성 비율은 78.3%로서 그 수용도가 높았다).

문조사는 일부를 제외하고 모든 정보가 공개, 공유되어 참여자 전원이 숙의과정의 내용적 이해를 가능하게 하였고, 특히 전체 설문결과 공개는 국민 개인의 의견을 확고히 하는데 결정적인 역할을 하였다<sup>24)</sup>.

“논의과정에서 사전 또는 사후, 그리고 숙의과정에서 공개된 정보는 미세먼지와 기후위기 극복에 필요한 핵심적 정보였고, 그 정보에 대한 만족도 역시 높았다. 또 각계에서 요구하는 자료와 정보는 매우 신속하게 제공되었으며, 상호 토론과 학습이 가능해져 매우 시의적절한 1, 2차 국민정책 제안이 나올 수 있었다고 본다(국민참여단 인터뷰, 2021.7.25.).”

“규정에 나와 있지는 않았으나 전문가회의, 국민토론회, 분임토론 등 각 논의과정에서 관련 정보의 공개는 충분하였다고 보며, 좀 어려운 전문용어를 제외하면 그 내용에 대한 만족도도 상당히 높았다고 생각한다. 또 이는 기후환경회의의 책무성을 제고하는데 있어서도 기여를 하였다고 본다(기후환경회의 운영위원장 인터뷰, 2021.8.7.).”

실제로, 기후환경회의의 논의과정에서는 각 세션의 토의와 합의형성을 위한 기초자료들이 공개되었고, 일반국민에 대해서는 미세먼지문제 해결을 위한 국민 아이디어를 전문가의 검토를 통해 기술개발과 사업화 등에 대한 자문과 필요 정보를 제공하였음<sup>25)</sup>은 물론 미세먼지 관련 국내·외 정책 현황 관련 정보도 이슈리포트나 보고서 형태로 주기적으로 제공되어 국민들의 기술제안을 돕기도 하였다(기후환경회의b, 2020: 18). 다만, 본회의에 상정된 중장기 국민정책제안이 100여 차례의 분야별 전문위원회와 포럼 등을 거쳐 500여 명으로 구성된 국민참여단의 예비, 종합 토론회를 통해 제안 내용을 발표, 공개한 것은 정책의 투명성과 책무성 등에서 매우 바람직한 방향이었으나, 국민대토론회나 각 협의체의 분야별 분임토의 및 토론회 총평과 그 결과는 일정한 양식의 회의록 기록 없이 비공개로 이루어져 세부적인 토의 내용과 의견수렴 및 갈등해소 과정에 대한 국민들의 이해나 공유는 이루어지지 못하여 논의과정의 투명성 측면에서 부정적인 요인으로 작용하였고, 사안의 속성과 공공성을 고려할 때 산업계 등 특정 이해집단의 편향으로부터 자유로운 논의가 되고 그 확장 가능성을 제고하는데 있어서도 일정한 한계가 있었다는 점은 눈여겨볼 부분이라 하겠다.

24) 다만, 국민토론회에서 분임토의 및 토의결과 공유, 그리고 토론결과와 종합 과정이 일부 비공개로 이루어져 다양한 의견들이 하나로 모아지는 세세한 과정까지 일반인들과 공유되지는 못하였다.

25) 국민기술제안 자문과 제안절차는 다음과 같다(기후환경회의·녹색기술센터, 2020: 13). 국민기술제안 접수--->접수확인(전담기관)--->1단계 서면검토(전담기관 및 환경회의)--->2단계 기술자문(기술자문단)--->3단계 종합자문(전담/전문기관 합동)

### 3. 환경거버넌스 형태 분석

이렇게 기후환경회의는 기후 및 환경 분야 최초의 대통령 직속기구이며, 정부와 정당, 산업계, 시민 단체는 물론 마을이장과 도로 통제이트 직원 등 사회 각계의 참여와 숙의과정을 통해 미세먼지 해결을 위한 사회적 합의를 도출해 낸 환경거버넌스로서의 의의를 가진다. 더구나 국민정책참여단, 본회의, 전문위원회, 자문단 등으로 구성되어 사회 공론화 과정을 충실히 이행했다는 특징도 가지고 있다. 이하에서는 기후환경회의를 Driessen et al.(2012)의 환경거버넌스 형태 구분 기준<sup>26)</sup>에 의거 동회의의 작동기제를 고찰해 볼 것이다.

먼저, 미세먼지 환경거버넌스의 “주요 행위자”는 한시적 공식기구<sup>27)</sup>로서 대통령령으로 설치된 기후환경회의와 일반국민을 대표하는 국민정책참여단, 미세먼지 전문가로 구성된 피해예방위원회 등 전문위원회, 정당과 산업계, 시민사회를 아우르는 기후환경회의 본회의, 그리고 분야별 협의체와 자문단 등으로 볼 수 있으며<sup>28)</sup>, 이들 중 기후환경회의가 전체적인 진행과 조율을 맡고 있는 있지만 정책 제안에 있어서는 국민정책참여단의 역할이 핵심을 이룬다. 즉, 이전의 환경문제 해결을 위해 주도적인 역할을 했던 환경부 등 정부기구의 독점적인 정책결정권한이 대표성을 가진 국민들과 시민사회, 그리고 민간전문가 등으로 분산된 형태를 띠면서도 이들 간 상호작용이 매우 활발하게 일어나는 특징을 보였다. 이에 따라 기후환경회의는 일부 소수 집단의 개별적 관리활동이 아닌 사회 각 분야 행위자들을 아우르는 통합적 접근을 특징으로 함으로써 정책 간 정합성 및 일관성 제고를 위한 행위주체 간 “통합성”을 동회의의 기본원칙으로 삼고 있다(기후환경회의a, 2020; 5).

이어, “이해관계인의 역할과 입장”에 있어서도 기존의 정책과정처럼 정책결정의 주도권이 정부에게 주어져 있기보다 국민참여단과 분야별 전문위원, 정부위원회, 지자체 및 시민사회단체 등 다양한 수행주체들이 수평적인 관계 속에서 파트너십을 유지한 채 합의를 형성함으로써 상호 대등한 입장에서 각 행위자들의 역할이 수행되었다. 즉, 본회의에 상정된 정책제안들에 대해 수차례 분야별 전문위원회 회의를 거치고 500여 명으로 구성된 국민참여단의 예비·종합토론회를 통해 제안 내용의 골격을 만들고, 이어 산업계와 지자체, 그리고 각 협의체 및 자문단 등 각계의 의견수렴을 통해 최종 대안이 마련되는

26) 상기한 바와 같이, Driessen et al.(2012)은 환경거버넌스의 형태(mode)를 집권화된 거버넌스(centralized governance), 분권화된 거버넌스(decentralized governance), 정부와 시장 협력 거버넌스(public-private governance), 상호작용 거버넌스(interactive governance), 그리고 시장 시민사회 중심 거버넌스(self-governance)의 5가지로 구분하고 있으며, 본 연구에서는 자료 획득의 용이성에 입각해 행위자 특성(주요 행위자, 이해관계인의 입장과 역할, 정책 수준, 권력의 원천)과 제도적 특성(대표자 선정방식, 사회적 상호작용 규칙과 기제)을 중심으로 기후환경회의의 거버넌스 형태를 분석하기로 한다.

27) 관련 규정(제15조)에는 동회의의 존속기한을 5년으로 규정하고 있다.

28) 이 외에도 동회의의 활동과정에서 국무조정실과 환경부 등 관계기관이 해당 분야별로 집행과 지원을 아끼지 않았다.

구조를 가지고 있었다(국가기후환경회의 보도자료, 2020.11.20.일자). 국민의견 수렴이 미흡한 부분에 대해 폭넓은 국민참여와 숙의를 바탕으로 점진적이고 장기적인 시각에서 미세먼지문제에 대한 보다 종합적인 접근이 필요했기 때문이다.

“이번 과정은 누가 이끌고 이끌리는 게 아니라 서로 파트너로서 전체적인 의견을 조율하고 통합하는 과정이었다. 전문분야는 전문가들이나 공무원이 알기 쉽게 설명해 주고(이하 중략), 그래서 시간은 걸렸지만 누구나 쉽게 받아들여지게 했다는 점이 포인트이다(기후환경회의 위원 인터뷰, 2021.8.7.).”

또한, 계절관리제나 미세먼지 통합 관리방안 등 제안된 내용들이 국가 수준이나 지자체, 그리고 지역 사회에 이르기까지 모두 적용 가능한 다 수준의 정책안이었고, 수행 “권력의 근거(power base)”에 있어서도 법적인 측면이나 강제적 권위, 또는 경쟁력에 기반한 가격 등에 있다기보다 절차적 정당성이나 상호신뢰가 권력구조의 핵심으로 작용하였다. 즉, 기후환경회의의 작동기제의 특징은 국민정책참여단(기후환경회의 관련 규정 제9조)의 존재와 숙의과정에 있으며, 사회 각계의 참여 속에 국민 스스로 정책을 수립하는 상향식 정책결정 방식과 상호신뢰의 분위기로 인해 국민들의 수용성이 담보되었다는 것이다. 이에 대표과제 발굴과 제안은 첫째, 전문위원회와 자문단, 전문가 포럼 등을 통한 분야별 심층 논의와 둘째, 정부와 지자체, 산업계 협의체 등 이해관계자 의견수렴, 그리고 셋째, 국민참여단의 학습과 숙의를 바탕으로 하는 예비(권역별) 토론회와 종합토론회 실시와 같은 세부과정을 거쳐 이루어졌다(기후환경회의a, 2020: 6). 그렇기에 국민들은 물론 정부에서도 미세먼지 관리종합계획(‘20-’24) 등 국민정책대안을 대부분 수용할 수 있었다<sup>29)</sup>.

“미세먼지 대책은 종전과 같이 정부의 정책과 노력만으로는 한계가 있다. 우리 모두가 미세먼지 피해자이자 해결사라는 인식을 가지고 이번처럼 국민의 뜻을 모아야 한다. 정부도 가정용 보일러 교체 지원이나 친환경 트럭 보급 등으로 적극 지원, 집행해 나갈 것이다(유승광 환경부 대기환경 정책과장 인터뷰; 고영선, 2020: 37 재인용).”

한편, 기후환경회의의 제도적 특성으로서 “대표자 선정 방식”은 기존처럼 선거나 로비에 의해 대표자를 선정하는 방식에서 더 나아가 주민 참여적 민관 파트너십을 바탕으로 대표자 선정이 이루어졌다. 기

29) 정부나 지자체 그리고 국회에 의한 국민정책제안 이행은 국가산단 등 사업장 집중감시 및 감축--->민관협동 점검단 활용 불법 배출 단속, 석탄발전소 가동중단 및 상한 제약--->석탄발전소 8기-28기 가동중지 및 최대 49기 상한 제약, 노후 경유차량(5등급) 운행 제한--->미세먼지법 개정안 국회 통과 및 시행(20.3.31) 등으로 나타났다.

후환경회의를 구성하는 각 이해집단들의 대표성은 정당, 산업계, 시민사회를 대표하는<sup>30)</sup> 본회의를 포함해 분야별 협의체와 자문단 등이 사상이나 전문분야에 있어 편협되지 않도록 하면서, 정책결정의 핵심조직인 국민정책참여단의 대표성 확보에 심혈을 기울인 흔적을 엿볼 수 있다. 즉, 기후환경회의는 500여 명 참여단의 대표성 확보를 위해 2018년 4월 30일 기준 만 19세 이상 국민의 주민등록 인구비율에 따라 성, 연령, 지역별 할당추출을 시행하였고, 표본의 편향성을 우려하여 기초 변수 이외에 직업과 학력을 추가로 감안해 사무직이나 대학 졸업 이상의 비율이 너무 높지 않게 배려하였다. 즉, 인구통계학적으로 대표성을 구비한 사람을 무작위 추출한 후 당사자에게 국민참여단의 의미와 참가조건 등을 설명하여 참가 의사 확인 후 최종 참여단으로 확정하는 과정을 거쳤다. 모집은 2019년 5월 17일에서 23일 중 시행되었으며, 참가 의사를 밝히고 2019년 6월 1일 출범식에 참여한 501명을 국민참여단으로 위촉하였다(엄기영, 2020: 49; 기후환경회의 위원 인터뷰, 2021.7.29.).

〈표 2〉 국민정책참여단 구성 현황

연령대	만19-29세	만30-39세	만40-49세	만50-59세	만60세 이상	합계
남성	40	42	48	62	61	253
여성	33	34	51	60	70	248
합계	73	76	99	122	131	501

자료: 엄기영(2020: 49-50)에서 재구성

특히, 이렇게 엄밀한 대표성 확보과정은 속의 결과물인 정책제안 내용에 대한 신뢰와 수용도를 높이고 민관 파트너십을 자극하는 계기로 작용할 수 있다는 점에서 의미를 가진다.

그리고 기후환경회의의 구성 집단의 내외적 “상호작용 메커니즘과 원칙” 역시 동회의의 거버넌스 형태를 제도적 차원에서 분석하는데 필수적 요소로서, 기후환경회의의 구성원은 민관 구분 없이 고르게 편제되어 기존의 정책과정처럼 민간위원의 형식적 참여 대신 실질적 참여와 합의형성이 보다 수월하게 이루어졌다. 이에 1차 정책제안 기준으로 볼 때 정부나 지자체, 그리고 정치인이 20명, 학계, 시민단체, 종교계 인사를 포함한 민간위원이 21명<sup>31)</sup>으로서 속의과정에서 균형적인 상호작용이 가능한 기제를 가지고 있었다.

30) 1차 국민정책제안 시 기준으로 볼 때, 정부 및 지자체의 경우 중앙 관계부처 이외에 지역별 안배를 하였고(수도권: 염태영 수원시장, 전라도: 송하진 전북지사, 경상도: 권영진 대구시장, 충청도: 황명선 논산시장 등), 국내 최고의 평가를 받는 전문가들로 구성된 전문위원회가 있었으며, 정당의 경우도 여당인 민주당 2명에 국민의 힘과 바른미래당 등을 포함시켜 여야 정치인들의 안배를 위해 노력한 흔적이 보인다. 또 본회의의 구성원으로 할당된 행위자들은 산업계와 시민사회단체, 전문가 등 포괄적 참여가 가능하도록 하였다.

31) 현 도로공사 사장이자 전UN대표부 대사 및 전국 이장 대표 등 3인은 민간위원으로 편성되었으나 순수 민간인으로 보기 어려워 제외하였다.

“대표적으로 비전과 전략 부분에서 1안( $15\mu\text{g}/\text{m}^3$ )을 고집하면서 관련 공무원들은 2030 감축 목표를 처음에 비현실적으로 잡은 것 같았는데 해당 분야 교수님들이나 종교계에서 의견개진 후 지금의 목표가 만들어졌다. 본회의 협의과정 등에서 서로 견제와 균형이 대체적으로 잘 이루어졌다고 본다(기후환경회의 위원 인터뷰, 2021.8.8.).”

이어, 기후환경회의의 합의형성 패러다임으로서 통합성과 미래지향성, 그리고 수용성을 표방하였는 바, 이는 주요 행위자 간 또는 국민참여단 숙의과정에서 상호작용의 분절성을 막고 국민참여와 활발한 상호작용을 통해 미래지향적 대안을 도출, 국민 모두가 수용할 수 있는 합의를 제안하는데 일조하였다. 특히, 국민참여단 내의 분임 토론에서는 조원 전체가 찬반 의견을 표시하는 것을 금지하는 등 상대방의 의견을 충분히 들을 수 있도록 하는 토의원칙을 지키도록 함으로써 특정 의견을 강요하는 분위기가 형성되지 못하도록 하고 합의를 지향할 수 있도록 하는 기제가 마련되었다.

또한, 기후환경회의를 구성하는 각 집단 간, 또는 집단 내에서의 상호작용은 전문위원회와 자문단을 포함한 전문가 논의와 이해관계자 의견수렴, 그리고 국민참여단의 학습과 숙의라는 큰 틀에서 이루어졌다. 그리고 국민참여단에 대해서는 해당 분야 전문가의 도움을 받을 수 있도록 하여 미세먼지와 국민건강권 및 국제협력 등 주요 하위 이슈에 대한 세세한 정보를 참여단 전용 사이트를 통해 충분히 제공함으로써 일반국민과 전문가 간 정보의 불균형을 바로잡고 각종 회의과정에서 참여 행위자들의 공동 학습과 창의적 의견 개진이 가능하도록 제도적 상호작용 및 토론 기제를 구축하였다. 결국, 이렇게 하여 기후회의에서 도출된 민관 합동점검단 운영, 민간 차량 2부제 시행, 발전소 가동중단에 따른 전기료 인상, 집중관리구역 지정 등 각 분야별 대표과제 제안에 대해 국민들의 지지율은 69%에서 85.6%대를 형성하여 국민참여단의 숙의과정과 주요 행위자 간 상호작용 기제가 정책 수용에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

이에 더하여 미세먼지 감축이라는 분명하고도 확고한 목표 설정이나 협의와 토론을 통한 정책안 채택, 그리고 초학제적 전문지식의 필요에 대비한 통합적 네트워크 구축과 같은 정책 내용적 특징을 상기해 볼 때 “국가기후환경회의”라는 환경거버넌스는 중앙정부 중심의 하향적 정책결정을 특징으로 하는 기존의 집권적 거버넌스(centralized governance)나 지자체 등 하위정부로의 정책결정권 이양 형태를 띠고는 있으나 여전히 권위적이고 강요적인 권력 행사가 이루어지고 있는 분권적 거버넌스(decentralized governance) 형태가 아닌 “상호작용적 거버넌스(interactive governance)”의 형태를 보인다고 할 수 있다.

## IV. 종합적 논의 및 결론

이상에서 환경거버넌스의 주요 평가요소들을 국가기후환경회의에 적용하여 각 요인별 평가와 함께 그 형태를 탐구해 보았다. 이를 통해 미세먼지에 대한 환경거버넌스적 접근 연구가 많지 않은 현 상황에서 우리나라의 속의 맥락에 적합한 환경거버넌스 기제를 검증하여 미세먼지 거버넌스의 문제해결 능력 강화방안을 제시할 수 있을 것이라고 보았기 때문이다. 전체적으로 볼 때, 기후환경회의의 거버넌스는 몇몇 취약점이 드러나긴 했지만 환경단체와 언론과의 유대 속에 끈끈한 사회적 연계망을 형성하여 거버넌스의 소통구조를 원활하게 구축하였고, 예산 운용의 탄력성을 바탕으로 미세먼지에 공동 대응할 수 있는 대내외적 협력관계를 주도적으로 이끌었다. 또한, 대표성을 구비한 국민참여단의 속의 및 참여 과정을 통해 계절관리제를 비롯한 새로운 제안들을 도출할 수 있었고, 이러한 과정에서 참여국민들은 정책적 효능감이라는 새로운 경험도 맛보았다. 이어, 미세먼지 관련 공개정보에 대해 제고된 만족도를 기초로 여러 이해관계인들 간 솔직한 심의기제를 형성해 전문지식이 부족하더라도 사회적 학습을 통해 격의 없는 국민참여가 이루어져 토론의 질을 한 단계 높일 수 있는 계기가 되었다.

따라서 이러한 속의 중심 미세먼지 거버넌스의 장점들을 더욱 강화하여 국내 환경거버넌스의 역할모델이자 이정표로 동회의 기제를 발전시켜 나가야 할 것이다. 한편, 현 정부 들어 ‘대기환경보전법’의 개정을 통한 미세먼지 정책수단 확대라는 큰 흐름 속에서 미세먼지 환경거버넌스의 주요한 특징들을 평가, 분석하고 그 형태를 확인하는 작업은 환경 관련 정책 수립과정의 파트너십 연구에 초점을 둔 기존 연구와 달리 참여와 정보접근, 그리고 네트워크와 같은 과정적 측면의 거버넌스 요인들을 체계적으로 발굴, 평가하여 그 개선점을 제시할 수 있다는 측면에서 그 의미가 있다고 생각한다. 본 연구에서 확인된 주요 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기후환경회의의 주요 참여자들은 보다 적극적인 리더십 부재를 아쉬워하면서도 반기문 위원장의 조화적 리더십과 체계적인 공론화 과정이 리더 및 정책과정에 대한 신뢰성을 제고하여 국민참여단을 중심으로 일반국민들의 정책대안에 대한 수용도를 높여주었다. 둘째, 기후환경회의는 동회의의 설치 및 운영 규정을 통해 전략기획위원회와 사무기구의 활동을 제도적으로 독려함으로써 주요 행위자 간 사회적 연대를 공고히 하고 원활한 의사소통에 도움이 되는 등 기후환경회의의 사회적 연계망 강화에 일조하였다. 셋째, 기후환경회의는 예산의 적정성과 탄력성에 있어 대체로 긍정적인 평가가 가능하지만 구성원, 특히 전문위원회의 전문지식과 정보들이 국민참여단 등에 전해지는 과정에서 참여자들을 파트너로서 보다는 교육 대상으로 보는 경우가 있었다는 인터뷰 결과(국민참여단 인터뷰, 2021.8.9.)를 상기할 때 전문가들의 인식 전환이 필요해 보인다. 넷째, 기후환경회의는 전략기획위원회의 역할에

편승해 각 분야의 위원회가 상호 협력하도록 하였으며, 국제협력 부문 또한 호흡공동체인 동북아 국가를 중심으로 미세먼지 대응 다자 간 협력체제 구축을 주도하는 등 반기문 위원장의 활약을 기초로 다양한 국제협력 프로그램에 참여해 미세먼지문제에 대해 보다 폭넓은 시각을 확보할 수 있었다. 다섯째, 기후환경회의는 국민참여단이라는 공식적 참여기제와 국민제안 절차를 마련하여 미세먼지에 대한 공론화와 숙의협력이 제도적으로 가능하도록 힘썼으며, 대표성이 확보된 국민들의 적극적 참여가 이루어져 사회적 수용성을 한 단계 높여주는 역할을 하였다. 여섯째, 기후환경회의는 국민대토론회 과정에서 각 세션의 전문가 발표내용, 분임토의와 설문조사 내용 등 대부분의 정보가 공개, 공유되어 참여 국민 개인이 자신의 의견을 확고히 하는데 충분한 기여를 하였다. 마지막으로, 이렇게 기후환경회의는 국민정책참여단, 본회의, 전문위원회 위원, 협의체와 다양한 배경의 자문단 등 주요 행위자의 참여에 대한 포괄성이 높고, 정책결정의 주도권 역시 각 수행 주체들에게 고르게 배분되는 한편 대표성을 확보한 각 행위자들이 견제와 균형 속에 자유로운 숙의과정에 임함으로써 미세먼지문제에 대해 합의를 지향할 수 있는 분위기가 이어져 기존의 집권적 형태와는 다른 상호작용 거버넌스(interactive governance)로서의 특징적 형태를 보여주고 있다. 이상의 평가내용들을 가시화해 보면 다음과 같다.

〈표 3〉 국가기후환경회의에 대한 환경거버넌스 평가 및 형태

평가요소	신뢰 (리더/정책과정)	네트워크 (사회적 연계망)	환경규범 (환경실천/ 환경참여)	자원 (리더십/전문 성/예산)	제도 (국내외 협력)	참여 (기제/과정/ 효과성)	정보접근성 (공개수준/ 만족도)
부정의견 여부	있음 (리더십)	없음	없음	있음 (리더십, 전문가 태도)	없음	없음	있음 (공개수준)
환경거버 넌스 형태	"상호작용적 거버넌스(interactive governance)"의 행위자 및 제도적 특성에 해당함 (주요 행위자의 다양성/이해관계자 간 동등한 위치/정책수준의 다양성/정당성과 신뢰기반 권력 원천/파트너십 기반 대 표성/상호작용 규칙의 제도화/숙의와 학습 기반 상호작용)						

주: 기후환경회의에 대한 평가의 대부분이 긍정적인 관계로 인터뷰에 응한 10명(위원4명/일반국민 6 명)중 한 명이라도 부정적 의견이 있는지 여부를 가지고 평가하고, 긍정/부정 여부는 연구자 포함 2 인의 의견일치 여부로 판단함.

위의 결과와 같이 기후환경회의는 상호작용적 거버넌스의 특징을 가지며, 대체로 긍정적인 평가요인들이 다수를 차지해 ㄹ 환경거버넌스로서의 평가가 가능하였다<sup>32)</sup>. 그러나 조직 리더에 대한 평가에서

32) 다만, 이렇게 긍정적 평가를 받고 있는 기후환경회의를 관련 규정(제15조)처럼 5년의 존속기간을 이어가지 못하고 2년여가 지난 현재 2050 탄소중립위원회(2021.5.29, 일 출범)로 그 기능이 일부 이관된 것에 대해 의문점이 남는다. 이에 대해 동회의 운영위원장은 반기문 위원장 관련 정치적 요인에 대한 의견은 밝히지 않은 채 기후환경회의의 스스로가 녹색성장위원회나 미세먼지특위 등 유사 위원회들의 통합을 제안하였고, 대통령이 2050년 탄소중립을 선언하면서 부처업무를 총괄 조정할 수 있는 새로운 위원회의 설립 필요성이 공감대를 얻었기 때문이라고 주장하였다(기후환경회의 위원 인터뷰, 2021.8.10.).

대통령에 대한 소극적인 태도 및 의견제시에 대해 참여자들의 불만이 존재하였고, 일반국민에 대한 전문가의 태도에 있어 파트너십 인식 부재를 호소하였다. 이어 분임토의 및 토의에 대한 세부적인 수렴과정이 비공개로 이루어져 추후 정보공개 수준과 범위를 좀 더 높일 필요성이 있다. 이에, 추후 탄소중립 위원회 등의 운영과정에 있어 위원장의 자격요건으로서 적극적 리더십의 구비 여부를 중요하게 고려해야 함은 물론 일반인들에 대한 참여 전문가의 정보제공 시 국민에 대한 파트너십 의식을 강화하는 전문가 집단의 프레임 전환이 필요하며, 분임토의나 토론에 대한 총평 등 보다 구체적 내용에 대한 정보공개를 통해 거버넌스 행위 주체의 사회적 학습과 조직 신뢰를 보다 강화할 필요성도 있다.

결국, 본 연구는 기후환경회의에 대한 탐색적 성격의 연구로서 환경거버넌스적 접근을 통해 갈수록 그 해결의 중요성이 커지고 있는 미세먼지문제에 효과적으로 대응하기 위한 거버넌스조직의 설계 및 관리적 지향점을 새로이 제시하였다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있으나 문제의 맥락이 상이한 여러 환경적 이슈에 대한 적용상 한계와 더불어 인터뷰 대상자의 확대를 통한 분석 자료의 타당성 및 신뢰성 확보가 보완되어야 할 것으로 사료된다. 또한 추후 환경거버넌스의 변화과정을 각각의 상황적 맥락과 함께 탐구함으로써 거버넌스조직의 제도적 개선점을 발굴하고 다양한 사례들 간 비교분석을 통해 국내 환경 거버넌스 평가를 위한 보다 일반화된 평가지표를 추출하고 검증하는 연구들이 이어지기를 기대한다.

## ■ 참고문헌 ■

- 강은숙(2011). 『여성 NGO리더의 역할과 역량 및 역할수행에 미치는 영향요인 탐색』, 숭실대학교대학원 박사학위논문.
- 고영선(2020). “미세먼지 저감대책으로 초미세먼지 상황 개선. 법 시행 그 후”, 『국회보』, 641 : 36-37.
- 고재경·황원실(2007). 『환경거버넌스 평가에 관한 연구』, 경기개발연구원.
- 관계부처 합동(2019). 『미세먼지관리 종합계획』.
- 구혜영(2020). “한국의 협력적 거버넌스 분석지표 개발을 위한 탐색적 연구”, 『NGO연구』, 15(1) : 43-77.
- 국가기후환경회의·녹색기술센터(2020). 『국민기술제안 길라잡이』.
- 국가기후환경회의 보도자료(2019). 『반기문 위원장, 국민 500명과 미세먼지 해법 논의』.
- 국가기후환경회의 보도자료(2020). 『국민이 함께 만든 미세먼지·기후위기 극복 방안』.
- 국가기후환경회의a(2020). 『국민정책참여단 중장기 정책제안 종합토론회 자료집』.
- 국가기후환경회의b(2020). 『미세먼지문제 국민과 함께 만든 1년의 변화(국가기후환경회의 1주년 활동보고서)』.
- 국무조정실·국무총리비서실 보도자료(2020). 『미세먼지 계절관리제 지난해 12월 한달 간 이렇게 추진했습니다』.

- 국회미세먼지특별위원회(2018). 『활동경과보고서』.
- 권철아(2018). “지방정부의 생활환경위기 정책 비교분석”, 『Crisisonomy』, 14(3) : 31-46.
- 김영래(1999). “비정부조직과 국가와의 상호작용 연구”, 『국제정치논총』, 39(3) : 79-98.
- 김인(2006). 『지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향』, 한국지방정부학회 춘계학술대회 논문집.
- 김희연·한인숙(2002). “네트워크이론에서 본 지역사회복지”, 『한국지방자치학회보』, 14(1) : 99-122.
- 미세먼지문제해결을 위한 국가 기후 환경 회의의 설치 및 운영에 관한 대통령령(제29713호).
- 민은주(2018). “환경문제에서 협의회 거버넌스의 의사결정 실험사례 연구”, 『시민과 세계』, 33 : 103-140.
- 박상필(2014). “국가거버넌스 평가를 위한 분석틀”, 『NGO연구』, 9(2) : 1-24.
- 박인수(2019). 『협력적 거버넌스를 통한 공공시설 입지갈등의 해결방안에 관한 연구』, 한양대학교대학원 박사학위논문.
- 박현식(2006). “사회복지조직 간 네트워크 구축의 장애요인 연구”, 『사회복지정책』, 25 : 203-223.
- 성은혜·김상구(2015). 해양 환경거버넌스의 영향요인 분석”, 『지방정부연구』, 18(4) : 243-268.
- 안승혁·윤순진(2015). “광주광역시 기후변화 거버넌스의 변화과정”, 『한국거버넌스학회보』, 22(2) : 209-236.
- 엄기영(2020). “공론화를 통한 미세먼지 정책수립의 과정과 성과”, 『행정포커스』, 3/4호 : 48-52.
- 유재원(2004). “정책과정에서 비정부기구의 역할변화”, 『행정논총』, 42(4) : 77-105.
- 윤순진(2005). “공공참여적 에너지거버넌스 모색: 전력정책에 대한 시민합의회의와 사례에 대한 평가를 바탕으로”, 『한국사회와 행정연구』, 15(4) : 121-153.
- 이벽규(2014). “환경부 거버넌스 평가”, 『NGO연구』, 9(2) : 67-104.
- 이병수·김일태(2001). “지방정부와 NGO 간 로컬거버넌스 형성조건에 관한 연구”, 『도시행정학보』, 14(2) : 27-41.
- 정태용(2020). “미세먼지와 기후변화대응을 위한 새로운 추동력”, 『행정포커스』, 144호.
- 주성수(2005). 『푸른경기21협의회 중장기 발전방향 연구』, 한양대 제3섹터 연구소.
- 주현수(2018). 『미세먼지 통합관리전략 수립 연구』, 한국환경정책평가연구원 사업보고서.
- 최희경(2013). “스웨덴 지역 환경정책 거버넌스의 변화와 특징 연구”, 『한국거버넌스학회보』, 20(1) : 25-53.
- 허가형(2020). “코로나19 확산 전후 미세먼지 현황 및 개선요인 검토”, 『경제·산업동향 & 이슈』, 2020년 4월호.
- 환경부(2021). 『예산개요』.

환경부(2004). 『지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축 방안』.

환경부(2019). 『미세먼지 국민인식 조사』.

<http://www.nocutnews.co.kr/news/5237568> 노컷뉴스. 검색일 2021. 8. 5.

Delmas, M. A. & Young, O. R.(2009). 『Governance for for the Environment』, Cambridge: Cambridge University Press.

Driessen, P. P. J., Dieperink. C., Laerhore F., Runhaar, H. A. C. & Vermeulen W. V(2012). “Towards a Conceptual Framework for the Study of Shifts in Modes Environmental Governance: Experiences from Netherlands”, *Environmental Policy and Governance*, 22 : 143–160.

Glasbergen, P(1998). The Question of Environmental Governance. In Glasbergen, P.(ed.). 『Cooperative Environmental Governance』: 1–18. Dordrecht, the Netherlands: Klumer Academic Publishers.

Hanf, K. & Scharpf, F. W(1978). 『Inter–organizational Policy Making; Limits to Coordination and Central Control』, Sage: London.

Jeffrey, E. I., Christopher, U. O. & Nnamdi, O. C(2019). “Good Governance: The Conceptual and Contextual Perspectives”. *ACTA Universitatis DanuBius*, 11(1) : 114–132.

Lemos, M. C. & Agrawal, A(2006). “Environmental Governance”, *Environmental Governance’ Environmental Resource*, 31 : 297–325.

Lemos, M. C. & Agrawal, A(2009). Environmental Governance and Political Science. In Delmas, M. A. Young, O. R.(ed.). 『Governance for the Environment』. Cambridge: Cambridge Univ Press : 69–97.

Nistor, L(2006). “How an Environmental Good Governance should looks like?” *Paper Submitted for the 2006 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, November 17–18.

Petts, J(2001). “Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes”, *Journal of Environmental Planning and Management*, 44(2) : 207–226.

Putnam, R(1993). “The prosperous Community: Social Capital and Public Life”, *The American Prospect*, 13 : 35–42.

United Nations(1997). Development Programme, Governance for Sustainable Human

- Development. Available as: <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm>.
- Weber, M, Driessen P. P. J. & Runhaar, H. A. C(2011). “Drivers of and Barriers to Shifts in Governance: Analysing Noise Policy in the Netherlands”, *Journal of Environmental Policy and Planning*, 13(2) : 119–137.
- Zouridis, S. & Steur, B(2017). “Beyond Good Governance”, *Paper the EGPA Conference 2017 in Permanent Study Group on Quality and Integrity of Governance*, September 1.

---

원 고 접 수 일 | 2021년 10월 01일  
심 사 완 료 일 | 2021년 11월 18일  
최종원고채택일 | 2021년 11월 25일

주경일 jki360@naver.com

2002년 고려대학교에서 행정학박사학위를 받았다. 고려대 정부학연구소 연구교수, 한국정부학회 이사, 한국경인행정학회 이사 등을 거쳐 현재 협성대학교 도시행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 갈등관리, 정책PR, 교육 및 환경정책 등이며, “동주민센터 일선공무원과 지역주민 간 관계성에 대한 상호지향성 분석”(2020), “비선호시설 입지갈등의 영향요인 연구: 공중성향, 조직공중관계성, 행태변인 간 상호관계를 중심으로”(2019), “지방정부의 공공갈등관리체제 구축을 위한 탐색적 연구”(2019) 등 다수의 논문을 발표하였다.