

# 지자체 기후변화 적응 거버넌스 구축 방안 : 이해관계자 참여를 중심 으로



윤영석  
경희대학교 / 행정학과 박사수로  
youngseok.yoon@gmail.com



윤지웅  
경희대학교 / 행정학과 교수  
jiwoongy@khu.ac.kr



김영오  
서울대학교 / 건설환경공학부 교수  
yokim05@snu.ac.kr

## 1. 기후변화 적응을 위한 거버넌스의 요구

근래 기후변화 적응 이슈의 대두는 향후 배출가스 감축 또는 완화의 노력에도 불구하고 대기 중에 누적된 온실가스가 야기하는 위험이 불가피하게 지속될 수밖에 없다는 전망에 근거한다(Solomon, et al., 2009). 국제사회의 감축 합의에도 불구하고 이행 노력이 구속력을 가지지 못하는 상황에서 중장기적인 완화 노력과 더불어 위험에 적극적으로 대응하는 적응의 논의가 활발해진 것이다. 생태계 및 경제사회 전반에 걸쳐 뚜렷하게 나타나는 기후변화의 영향으로 그간의 관행적 환경관리 정책은 적극적인 위험의 경감과 사회의 회복력(resilience) 제고를 위한 정책으로의 전환이 요구되고 있다.

국제사회의 적응 이행체계 구축 노력에 부응하여 우리 역시 정부의 주도로 중앙정부에서 지방정부에 이르기까지 적응정책을 수립·이행하고 있으나 그간 여러 한계가 지적되어 왔다. 정책의 연계성 및 일관성 측면에서 중앙과 지방 간 공조가 약한 상황에서 중앙정부의 가이드라인에 따라 지방정부의 기존 사업 재배치 또는 정합성 유지 수준에 머무르면서 지역의 특성을 반영한 적응 노력이 미미한 현실이다(윤지웅 외, 2017). 여기에 정책리더십의 의지와 관심 부족, 공무원 및 지역사회의 인식 부족, 인력·예산측면에서 추진기반 미흡, 현안의 조정 및 보완을 위한 모니터링과 환류 체계의 부재 등도 한계로 지적된다(Measham et al, 2011; 명수정 외, 2013; 임영신 외, 2016).

따라서 기존 정부주도 관리의 한계를 보완하고 소위 '불명확한 난제(wicked problem)'에 보다 유연한 대응을 위해서는 민관협력을 통한 문제해결이 유용하다. 민간의 참여는 위험에 대한 적극적인 레버리지 기능뿐 아니라 정부의 정책 개입 부담을 완화하고 민간의 적응역량을 키워 사회전체의 위험 관리 능력을 제고할 수 있게 된다(Gough and Shackley, 2001; 고재경·이우평, 2015). 또한 적응은 보다 지역적이고 구체적인 맥락(local and context-specific)에 대한 이해가 전제되어야 하며, 적응옵션의 개발 및 이행은 지역의 지식과 정보를 적극적으로 활용하고 지역사회의 참여를 독려하는 활동이 수반되어야 한다(Few et al, 2007; Urwin and Jordan, 2008). 요약컨대 기후변화 적응에 있어서 정부가 주도하는 하향식의 의사결정의 한계를 보완하고 지역의 특성을 강조하는 거버넌스의 요구가 대두되고 있는 것이다. 따라서 본고에서는 이해관계자에 대한 보다 폭넓은 정의에 기초하여 지역사회의 실정에 맞는 이해관계자의 유형과 역할을 구분하고 의사결정에 이들의 참여를 보장하는 기제를 활용하도록 지역의 적응 거버넌스 구축 방안을 모색하고자 한다.

## 2. 적응 거버넌스와 이해관계자의 참여

기후변화 적응 행위는 사회 인프라를 비롯하여 건강보건의, 식량 등 광범위한 정책들과 연계되어 있고 적응의 주체 및 대상 역시 광범위하다. 따라서 적응 주체의 역량을 실질적으로 강화시키고 관련 정책 및 의사결정을 효과적으로 조정하는 체계가 구축되어야 하고, 이를 수직적·수평적으로 연계하는 통합적 접근이 필요하다(Ebi and Semenza, 2008; Bauer, 2014). 특히 기후변화에 내재한 다층성, 복잡성, 불확실성을 감안할 때 이해관계

자 간 다양한 자원과 가치의 공유가 필수적이며 (Mostert et al., 2008) 이들의 참여를 통해 다층적 의사결정 내 이해관계를 포괄하고 균형 잡힌 대안의 도출이 가능해지는 것이다. 또한 이해관계자는 정책수요 및 선호의 변화에 따른 조정, 적응행위의 확산, 사회적 학습에 있어서도 중요한 역할을 수행할 수 있다(Adger et al, 2007; Corfee-Morlot et al, 2011)

그러나 이해관계자의 참여는 각 주체가 본질적으로 이질적인(heterogeneous) 상황에서 경쟁적 이해관계(competing interest) 내 비대칭적 영향력 간 조정에 어려움이 내재한다(Aslin and Blackstock, 2010; Leary et al, 2012). 또한 각 이해관계자 간 역량이 균질하지 않아 관련 이슈에 대한 지식과 이해의 수준이 상이하고(Mouffe, 1999), 논의과정에 참여의욕을 저해하거나 무관심을 유발할 수 있다(Bloomfield et al, 2001). 결국 참여는 비용 효율적이지 않을 수 있고(Mostert, 2003; Vroom 2003), 의사결정의 대표성과 정당성을 훼손할 수도 있다(O'Neil, 2001; Reed, 2008).

그렇다면 성공적인 이해관계자 참여의 원칙은 무엇이고 이를 어떻게 구현할 수 있는가? 여러 선행연구에 근거하여 이해관계자 참여의 원칙을 도출한 결과, 1) 명확한 목표와 계획의 설정, 2) 의사결정 과정의 이해 제고, 3) 정보의 효율적인 관리, 4) 역량 개발, 5) 신뢰와 책임 구축으로 요약할 수 있다. 또한 이 모든 과정은 모니터링과 피드백의 과정으로 유연하게 지속되어야 한다. 다시 말해 이해관계자의 참여는 전략적으로 구축되어야 지속적으로 관리되어야 한다. 이를 위해 본고에서는 이해관계자의 참여에 기반한 지역의 적응 거버넌스 구축방안으로 다음의 단계를 제안한다.

### 3. 지역 적응 거버넌스 구축 방안

먼저 거버넌스 참여자로서 이해관계자에 대한 명확한 정의가 요구된다. 이해관계자는 의사결정에 이해관계를 가지고 영향을 미치며 동시에 결정에 영향을 받는 개인 또는 집단으로 정의할 수 있다(Freeman, 1984; Glicken, 2000). 기후변화 적응에 있어 이해관계자는 정부기관과 비정부기구, 민간(기업 및 개인)을 광범위하게 포괄하며(Lim et al, 2004), 이들의 참여는 비대칭적 정보, 지식, 역량에 따른 영향력과 이해관계가 고려되어야 할 것이다.

지역 내 적응 관련 의사결정에 있어 가장 큰 영향력과 이해관계를 가지고 있는 것은 정부기관이다(Key Players). 우리의 경우 「저탄소 녹색성장

기본법」에 의거하여 중앙관계부처와 지자체의 적응대책 수립을 의무화하고 있으며 이행을 위한 행정적·재정적 지원을 명시하고 있다. 시민사회와 지역주민은 적응 현안의 직접적 대상자로서 문제 인식과 현안 발굴에 있어 중요한 역할을 수행할 수 있으나 인력, 자원, 전문성의 한계로 인해 영향력이 낮은 편이다(Subjects). 기업 및 유관기관은 적응에 필요한 서비스의 제공, 투자, 관리 등의 역할을 수행하며 높은 영향력을 가지지만 이해관계의 수준은 낮은 편이다(Context Setters). 여기에 상충적인 이해관계의 조정은 객관적이고 과학적인 정보에 기반하여 가장 합리적으로 이뤄질 수 있으므로 대학과 연구기관의 역할도 중요하다.

다음으로 의사결정 과정에서 이해관계자의 참여 수준에 대한 고려가 필요하다. 적절한 참여기

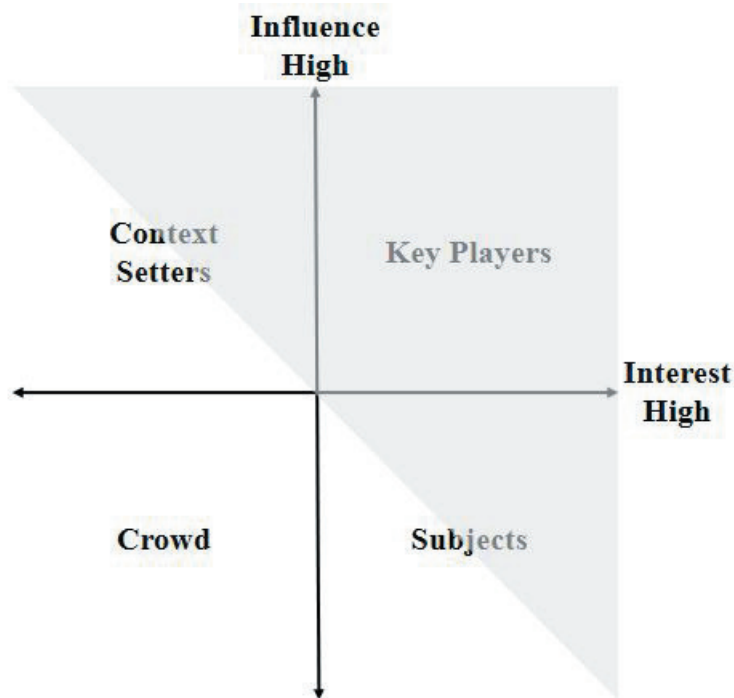


그림 1. 이해관계자 분류 기준

[자료 : Reed et al(2009), Maskrey et al(2016), Novoa et al(2018) 참조]

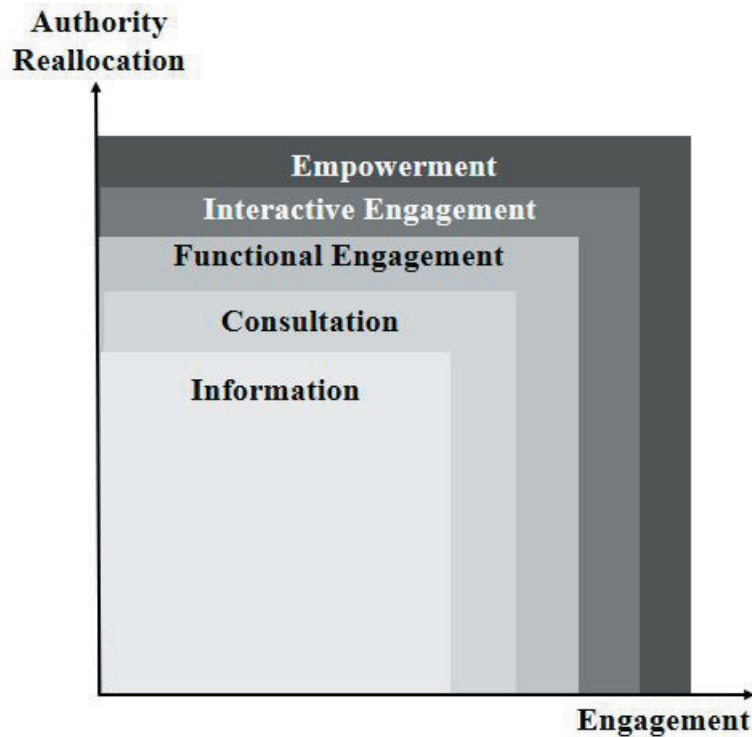


그림 2. 이해관계자 참여 수준

[자료 : Lim et al, 2004; Luyet et al, 2012; Vroom, 2003을 참조하여 저자 작성]

제를 확보하는 것은 결정과정의 합리성 증진은 물론 결정사안의 대표성과 정당성을 확보하는데 필수적이기 때문이다. 참여의 수준과 방식에 관한 Arnstein(1969)의 선도적인 연구 이래로 그간 많은 연구들의 결과를 종합하면, 정보의 제공 및 활용방식과 의사결정 권한의 배분수준에 근거할 때 이해관계자의 참여 수준은 5가지 단계로 구분할 수 있다.

그간 국내외 여러 적응 관련 거버넌스의 의사결정에 있어 이해관계자의 참여 수준은 설문조사, 공청회 등을 통한 정보의 제공, 전문가 집단의 자문 제공 등이 지배적이며, 이러한 과정은 정부 주도의 '정해진 결론(pre-determined)'에 대한 지지와 정당성을 확보하는 수단으로 널리 활용

되어왔다는 비판에서 자유롭지 못하다(Adger et al, 2001; Few et al, 2007; Glicken, 2000; 김병민 외, 2016). 시민사회나 주민의 참여가 형식적 수준(tokenism)에 머무르거나 '선별적 참여(selective inclusion)'가 이뤄지면서 '거수기' 논란이 끊임없이 제기되고 있다는 점에서 현행 참여 기제의 전환적인 노력이 요구된다. 즉 의사결정 권한의 적극적인 이양 및 공정한 배분, 관련 정보와 지식의 생산, 공유, 활용측면에서 협력을 강화하여 상향식 의사결정을 지향할 수 있도록 해야 할 것이다.

의사결정의 공식적 기제로서 합의회의(consensus conference)와 협의회(council)는 이해관계자에게 권한을 분산시켜 다양한 관점을 반영시키는데

표 1. 이해관계자 참여의 수준 및 수단  
(자료 : Luyet et al, 2012; OECD, 2015; Vroom, 2003)

Degree of Engagement	Formal Tools	Informal Tools
Information	Poll, Survey	Information Hotline
Consultation	Advisory Committee	Expert Panel, Focus Group
Functional Engagement	Citizen Committee	Stakeholder Mapping
Interactive Engagement	Consensus Conference	Meeting, Workshop, Fora
Empowerment	Council	

이점이 있다. 합의회의는 쟁점사안에 대해 전문가와 일반시민이 토론을 통해 정보와 지식의 격차를 좁혀 이해를 증진시키고 궁극적으로 합의를 형성하는데 목적이 있다. 협의회의 경우 광범위한 이해관계자의 참여를 공식화함으로써 권한의 이양정도가 가장 높다. 이러한 기제들은 자문위원회(advisory committee)나 시민위원회(citizen committee) 대비 이해관계자의 권한이 비교적 고르게 분산되어 있다는 점에서 민주성과 대표성을 강화하는 장점이 있으나 구성과 운영에 있어 많은 시간과 노력을 전제한다. 실제로 속의 과정이 특정 이해관계자들(주로 전문가 집단 또는 이익집단)에 의해 주도되는 경우가 많고, 결정사안의 공식화를 위한 관련 법률(조례, 행정명령 등)이 미비한 상황에서 그간 필연적으로 형식적 참여에 머무르는 상황을 되풀이 할 수밖에 없었다. 따라서 이해관계자의 참여수준을 높이기 위해서는 협의기구의 운영을 위한 행·재정적 지원을 지속해야 하고 결정의 구속력을 높일 수 있도록 제도화 할 필요가 있다.

끝으로 이러한 과정을 정립하기 위해서는 속의 과정(deliberation process)을 체계화할 필요가 있다. 참여의 목표를 이해관계자 간 협력과 합의에 기반한 의사결정에 둔다고 가정할 때, 경쟁적

인 이해관계의 조정은 과학적이고 객관적인 정보의 활용을 통해 상호간 이해를 높이고 공동의 대응방안을 모색함으로써 가능해진다(Glucker et al, 2013). 이를 위해서 관련 분야의 전문성과 숙련된 경험을 갖춘 중재자를 필요로 하며 지역의 대학과 연구기관 등이 그 역할을 수행할 수 있다. 따라서 그간 자문의 기능에 국한되었던 연구자들의 역할을 지역사회와 적극적으로 정보를 공유하고 나아가 이해관계자들과 협력을 통해 지식을 ‘공동생산(co-production)’ 할 수 있도록 확장시킬 필요가 있다. 이러한 과정은 궁극적으로는 의사결정의 민주성을 제고하고 사회전체의 학습능력을 향상시킬 수 있다는 점(Cloutier et al, 2014)에서 지역 적응 거버넌스의 중요한 성공요인이 될 것이다.

#### 4. 결론

1980년대 급변하는 환경에 대응하기 위해 이해관계자의 참여가 대두한 이래로 기후변화 적응에 있어서도 이해관계자의 참여에 대한 인식은 증대되고 있다. 의사결정 거버넌스 내 이해관계자들의 자발적 동의와 포섭을 통해 지식과 재화가 원활하게 교류되고 관련 기술의 확산에 기여할 수 있다는 인식은 기존의 정부 주도의 의사결정 체계의

전환을 요구하게 되었다. 그러나 국내의 많은 사례들이 형식적인 수준에서의 참여를 담보하고 있어, 본고에서는 보다 실질적인 수준에서의 이해관계자의 참여를 이행할 수 있도록 지역의 적응 거버넌스 구축방안을 살펴보았다. 본고에서 제시하는 이해관계자의 정의, 참여기제의 수립, 숙의과정의 체계화 방안은 참여의 중요성을 인식하면서도 구체적인 실현 방안에 대한 논의가 그간 부족했다는 점을 보완하고 있다는데 의의가 있다. 향후 실증사례에 대한 분석과 그 운영에 대한 평가 등의 연구를 통해 지역의 적응 거버넌스를 제고하는데 본 연구가 기여할 수 있기를 기대한다.

#### 감사의 글

본 연구는 국토교통부/국토교통과학기술진흥원의 지원으로 수행되었음(과제번호 18AWMP-B083066-05).

#### 참고문헌

1. Adger, W. N., Agrawala, S., Mirza, M. M. Q., Conde, C., o'Brien, K., Pulhin, J., ... & Takahashi, K. (2007). Assessment of adaptation practices, options, constraints and capacity. *Climate change*, 717–743.
2. Aslin, H. J., & Blackstock, K. L. (2010). Now i'm not an expert in anything: Challenges in undertaking transdisciplinary inquiries across the social and biophysical sciences. *Tackling wicked problems through the transdisciplinary imagination*, 117–129.
3. Bauer, A., Feichtinger, J., & Steurer, R. (2012). The governance of climate change adaptation in 10 OECD countries: challenges and approaches. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 14(3), 279–304.
4. Bloomfield, D., Collins, K., Fry, C., & Munton, R. (2001). Deliberation and inclusion: vehicles for increasing trust in UK public governance?. *Environment and planning C: Government and Policy*, 19(4), 501–513.
5. Cloutier, G., Joerin, F., Dubois, C., Labarthe, M., Legay, C., & Viens, D. (2015). Planning adaptation based on local actors' knowledge and participation: A climate governance experiment. *Climate Policy*, 15(4), 458–474.
6. Corfee-Morlot, J., Cochran, I., Hallegatte, S., & Teasdale, P. J. (2011). Multilevel risk governance and urban adaptation policy. *Climatic change*, 104(1), 169–197.
7. Ebi, K. L., & Semenza, J. C. (2008). Community-based adaptation to the health

- impacts of climate change. *American journal of preventive medicine*, 35(5), 501–507.
8. Few, R., Brown, K., & Tompkins, E. L. (2007). Public participation and climate change adaptation: avoiding the illusion of inclusion. *Climate policy*, 7(1), 46–59.
  9. Freeman, R. E. (1984). *Strategic management: A stakeholder perspective*. Boston: Pitman, 13.
  10. Glicken, J. (2000). Getting stakeholder participation 'right': a discussion of participatory processes and possible pitfalls. *Environmental Science & Policy*, 3(6), 305–310.
  11. Glucker, A. N., Driessen, P. P., Kolhoff, A., & Runhaar, H. A. (2013). Public participation in environmental impact assessment: why, who and how?. *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 104–111.
  12. Gough, C., & Shackley, S. (2001). The respectable politics of climate change: the epistemic communities and NGOs. *International Affairs*, 77(2), 329–346.
  13. Leary, N., Adejuwon, J., Barros, V., Batima, P., Biagini, B., Burton, I., ... & Dougherty, B. (2012). A stitch in time: General lessons from specific cases. In *Climate change and adaptation* (pp. 15–41). Routledge.
  14. Lim, B., Spanger-Siegfried, E., Burton, I., Malone, E., & Huq, S. (2005). *Adaptation policy frameworks for climate change: developing strategies, policies and measures*.
  15. Luyet, V., Schlaepfer, R., Parlange, M. B., & Buttler, A. (2012). A framework to implement stakeholder participation in environmental projects. *Journal of environmental management*, 111, 213–219.
  16. Measham, T. G., Preston, B. L., Smith, T. F., Brooke, C., Gorddard, R., Withycombe, G., & Morrison, C. (2011). Adapting to climate change through local municipal planning: barriers and challenges. *Mitigation and adaptation strategies for global change*, 16(8), 889–909.
  17. Mostert, E. (2003). The challenge of public participation. *Water policy*, 5(2), 179–197.
  18. Mostert, E., Craps, M., & Pahl-Wostl, C. (2008). Social learning: the key to integrated water resources management?. *Water International*, 33(3), 293–304.
  19. Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research*, 66, 745–758.
  20. OECD. (2015). *Stakeholder engagement for inclusive water governance*. IWA Publishing.
  21. O'Neill, J. (2001). Representing people, representing nature, representing the world. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 19(4), 483–500.
  22. Reed, M. S. (2008). Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation*, 141(10), 2417–2431.
  23. Solomon, S., Plattner, G. K., Knutti, R., & Friedlingstein, P. (2009). Irreversible climate change due to carbon dioxide emissions. *Proceedings of the national academy of sciences*, 106(6), 1704–1709.
  24. Urwin, K., & Jordan, A. (2008). Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance. *Global*

- environmental change, 18(1), 180–191.
25. Vroom, V. H. (2003). Educating managers for decision making and leadership. *Management decision*, 41(10), 968–978.
26. 고재경, 이우평. (2015). 지역의 기후변화 적응 거버넌스 연구. *경기연구원 기본연구* 2015–07.
27. 김병민, 윤지웅, 이은선, 김영오. (2016). 기후변화 적응을 위한 수자원 거버넌스와 성공적 시민 참여 요인에 관한 논의. *물과 미래*, 49(3), 50–57
28. 명수정, 심창섭, 정휘철, 황선훈. (2013). 기후변화 적응정책 이행의 효과성 제고 방안. *한국환경정책·평가연구원*.
29. 윤지웅, 윤영석, & 김병민. (2017). 기후변화 적응 정책 평가모형의 탐색적 적용: 광역자치단체 기후변화 적응계획의 적응행동 전달 평가. *사회과학연구*, 43(2), 23–50.
30. 임영신. (2016). 지자체 기후변화 적응대책 실효성 및 적응능력 강화 지원. *한국환경정책·평가연구원*.