

우리나라 언론에 나타난 기후변화 거버넌스 연구 : 일간지를 중심으로

A study on Korean Climate Change Governance in Mass Media : Focused on Daily Newspapers

홍영식*, 이덕로**

세종대학교 국정관리연구소*, 세종대학교 행정학과**

Young Sik Hong(richardyhong@gmail.com)*, Deokro Lee(drlee@sejong.ac.kr)**

요약

기후변화의 지역적 광역성과 장기성으로 기후변화 문제는 일개 국가의 노력만으로는 해결할 수 없는 전지구적 난제로 자리 잡고 있다. 따라서 수직적으로 전세계(global), 지역(regional), 국가(national), 지방(local) 수준의 수직적 거버넌스가 중요하다. 또한 각 수준에서 정부, 기업, 민간의 수평적 거버넌스가 조화롭게 작동할 때 복잡한 기후변화문제에 대한 해결 실마리를 얻을 수 있다.

본 연구에서는 1990년부터 2018년까지 29년간 일간신문에서 기후변화라는 주제어를 가진 약 24,000건의 기사에 나타난 기후변화에 대한 수직적·수평적 거버넌스와 이슈트렌드 등을 분석하였다. 분석결과 우리나라에서는 수직적 측면에서 글로벌 기후변화 이슈를 중앙정부는 적극적으로 참여하고 있으나, 동북아와 같은 지역적 논의는 거의 없었다. 수평적 측면에서는 정부 중심의 논의가 주류를 이루고 있고 민간 시민단체의 참여나 기업의 참여는 부족하였다. 향후 기후변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 수직적 측면에서는 지역적 협력에 대한 논의와 함께 기후변화가 직접적으로 행동에 옮겨질 수 있는 지방수준에서 실질적인 논의가 활발히 이루어져야 한다. 또한 수평적인 측면에서는 개발시대의 관주도적 태도에서 벗어나 시장메커니즘을 적극적으로 활용할 수 있는 방안과 시민사회의 참여를 유도할 수 있는 방안이 마련되어야 한다. 이를 위해 기후변화대응 기본법 등의 제정을 통한 제도적 정비를 제안하였다.

■ 중심어 : | 기후변화 | 거버넌스 | 일간지 | 텍스트분석 |

Abstract

Climate change is tough global issue with human being to tackle in cooperative manners, because climate change affects globally and has long-term detrimental impacts. To get a clue to this intricate problem, vertical governance (global, regional, national, and local) with horizontal governance should be well orchestrated.

In this research, we analyzed about 24,000 articles in Korean daily newspapers from 1990 to 2018 to find out vertical and horizontal governance characters of Korean climate change. The result showed that Korean government followed the global issues but lacks relations with neighbor countries, and found a little actions in local government. In horizontal governance aspect, Korean government approached the climate change as a tool for economic development and lead the issues without communication with other two player which are market and civil society. We proposed to use market mechanism to facilitate the participation and Climate Change Framework Act to setup the mechanism for cooperation.

■ keyword : | Climate Change | Governance | Daily Newspaper | Text Analysis |

* 본 결과물은 환경부의 재원으로 한국환경산업기술원의 물관리 사업의 지원을 받아 연구되었습니다. (과제번호 83079)

접수일자 : 2019년 07월 17일

심사완료일 : 2019년 10월 28일

수정일자 : 2019년 10월 08일

교신저자 : 이덕로, e-mail : drlee@sejong.ac.kr

I. 서론

지구촌은 더워진 기온으로 인한 이상기후에 몸살을 앓고 있다. 점점 더워지는 지구에 대한 문제인식은 1992년 UN기후협약으로 이어졌고, 기후 상승의 원인이 인간에 있다는 인식은 다시 1997년 교토의정서로 연결된다. 2007년 기후변화에 대한 기후변화대응정부간협의체(IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change)의 4차 평가보고서(AR4) 이후 발리 로드맵(Bali road map)에서는 선진국뿐만 아니라 개발도상국도 2012년 이후 온실가스 감축에 참여하도록 논의하였다. 그리고 신기후협약체제라고 불리는 파리기후변화협약에서는 기후변화 대응을 위한 감축(제4조)뿐만 아니라 과거 배출된 온실가스로 인해 그 영향이 수십 년간 지속될 것이므로 적응(제7조)의 중요성도 부각되었다. 또한 기존의 선진국 중심의 이행체계에서 개도국까지 그 참여 범위가 확대되었다.

기후변화에 대응한 노력은 어느 하나의 국가만의 노력으로는 해결할 수 없으며 전세계의 참여가 필수적이다. 모든 국가가 온실가스 배출 제한에 협조하지 않을 경우 공유재의 비극(Tragedy of commons)을 피할 수 없다. 파리협약은 195개국 당사국에게 모두 영향을 미친다. 그러나 2017년 미국이 탈퇴하는 등 공동의 이익보다는 자국의 이익을 극대화하려는 움직임도 있어 국제적 협력은 위기를 겪고 있다.

M. Olson에 따르면 공공의 이익을 위한 집합행동은 쉽지 않다. '집단 내의 개인들의 수는 아주 적거나 개인이 공공의 이익을 위해 행동하도록 만드는 강제나 특별한 장치가 없는 한 합리적이고 자기 이익 지향적 개인들은 그들 공동의 집단 이익을 달성하기 위해서 행동하지 않을 것이다. 따라서 공동의 이익이 자동적으로 집단 구성원의 자발적인 협력으로 연결되지 않는다.'고 지적하였다[1].

사회구성원들의 무임승차를 방지하고 상호간의 협력을 달성하려는 이론적 체계가 거버넌스 이론이다. Ostrom & Ostrom은 공유재 관리에서 정부의 간섭 없이도 공동체 구성원들의 참여를 통해 마련된 자치제도에 따라 협력이 이루어지고 공유재가 효율적으로 관리되고 유지된다고 설명한다[2]. R. D. Putnam은 신

뢰, 네트워크 등을 통해 형성되는 사회자본이야말로 협력을 촉진하고 사회문제를 해결할 수 있는 요인이라고 설명하고 있다[3].

거버넌스 논의를 본격화한 Rhodes는 거버넌스를 조직상호간 상호의존성, 네트워크 구성원간의 지속적인 상호작용, 구성원 간의 신뢰와 합의된 규칙에 의해 규제되는 상호작용, 국가로부터의 자율성 등을 특징으로 하는 있으며, 시장, 계층제와 구분되는 또 다른 사회통치 구조의 하나라고 규정하고 있다[4].

사회문제를 해결하는 방식의 하나로 논의되기도 한다. 관료제를 바탕으로 한 계층제, 가격과 소유권을 바탕으로 한 시장, 네트워크를 기반으로 하여 스스로 조직되고, 자율적이며 자치적이라는 특징을 가지는 거버넌스가 있다.

거버넌스라는 다의적으로 해석되고 있지만, 공동의 노력을 통해서 공동의 이익을 추구하려는 협력체계라는 공통점을 가지고 있다[5][6]. 기후변화 문제가 일상 생활에도 중요한 영향을 끼치는 현시점에서, 기후변화 문제를 협력의 문제로 인식하고 이를 해결하기 위한 제도적인 틀을 갖추는 것은 매우 중요한 일이다.

우리나라에서는 이명박 대통령 이후 기후변화를 성장의 기회로 인식하고 '저탄소 녹색성장 기본법'을 2010년 통과시켰고, 이를 기반으로 기후변화에 대응하고 있다. 이 법은 기후변화의 핵심인 온실가스의 절감과 기후변화에 대한 적응을 다루기에 한계가 있기 때문에 대체 입법으로 '기후변화대응법(안)' 등이 논의되고 있다. 그러나 본 입법에서도 수직적, 수평적인 협력 거버넌스 체계를 통한 문제해결의 과정에서 정부가 협력적 거버넌스의 촉진자로 자리매김 하기에는 부족함이 있다.

학문적 측면에서도 정책 사례, 법제화 사례, 정책사례를 통해 거버넌스의 한계를 지적한 연구가 다수 있었다[7][8][15][17][20]. 이들 연구는 사례를 중심으로 한 질적 방법을 바탕으로 관주도의 거버넌스의 한계를 논증하였으나, 계량적 실증자료의 부족으로 증거기반의 정책수립에는 한계가 있었다. 본 연구에서는 질적 연구를 보완하기 위해 1990년부터 2018년까지의 기후변화를 주제로 하는 일간신문의 빈도, 주요 주제어, 주제어 관계를 분석하여 우리나라 기후변화 거버넌스의

특징을 계량적으로 설명하고자 하였다. 이를 통해서 정책측면에서는 기후변화에 대해 정부가 기후변화를 주도하는 관중심의 마인드에서 벗어나 협력의 촉진자로서 정책 방향을 전환하도록 제언하는 것을 목적으로 하고 있다. 학문적 측면에서는 거버넌스의 다양한 유형 중 하나인 네트워크의 성질을 기후변화 분야에 적용하여 거버넌스 이론의 적용범위를 확대하는 것을 목적으로 한다.

II. 선행연구

기후변화 거버넌스 연구는 다양하게 이루어지고 있다. 가장 많이 이루어지고 있는 연구는 지방자치단체 또는 대도시의 기후변화 거버넌스에 대한 연구이다. 기후변화에 대한 연구는 좀 더 구체적인 장소와 환경에 근거해야(context-specific)하고, 기후변화 위험이 지역의 구체적인 사회환경적 취약성과 깊이 관련되어 있고 이에 따라 적응 방안을 마련하는 과정에서도 지역 지식의 이용과 시민 참여 등이 중요한 역할을 수행하기 때문에 지역연구의 중요성이 더욱 높아지고 있다. 고재경[7], 고재경·이우평[8]은 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체의 적응계획 수립에 대하여 수직적 거버넌스와 수평적 거버넌스 차원에서 분석하였다. 수직적인 차원에서는 유관부서간의 지속적인 협력이 이루어지지 못하고 있고, 중앙정부에 의한 하향식 접근방법은 정책의 확산의 속도 측면에서는 장점이 있으나, 적응 정책 목표의 조정과 통합을 이루어내기 어렵다는 한계를 지적하였다. 수평적 거버넌스 측면에서는 부문 간의 책임과 역할이 분명하지 못하여 조정에 한계가 있음을 지적하였다. 윤영석 등[9]은 정부주도의 하향식 의사결정의 한계를 보완하고 지역의 특성을 강조하는 거버넌스 구축을 위한 이해관계자의 유형과 역할을 구분하고 이들이 의사결정에 참여할 수 있는 기제를 만드는 거버넌스 구축 방안을 모색하였다. 이해당사자의 참여 수준을 높이기 위해 협의기구 운영을 위한 행정·재정지원이 지속, 의사결정의 구속력이 확보되어야 한다고 지적하였다.

안승혁·윤순진[10]은 광주광역시의 기후변화 거버넌스의 변화과정을 2009년 2015년 두 차례의 설문조사

결과를 정리하여 살펴보았다. 거버넌스 참여 행위자는 지자체, 시민단체, 산업계, 연구기관으로 분류하였고, 시기별 특성 변화과정을 분석하였다. 분석결과, 지자체의 기후변화 인식, 외부기관이 국제기후환경센터가 중요한 역할을 했다고 보았다. 싱크탱크와 민간기구 등장하여 지방정부-시민단체 파트너십의 형태로 모습이 변해가고 있다고 평가하였다.

이동호 외 3인[11]은 서울특별시, 부산광역시, 경기도, 강원도의 산림분야의 기후변화 거버넌스를 연구하였다. 연구결과 각 지방의 거버넌스는 다른 방향으로 발전할 수 있지만, 공통적으로 기업의 참여가 전무하고 시민단체의 참여가 저조하다는 특성을 보였다. 이유현[12]은 인천시를 대상으로 기후변화 정책평가를 AHP 등의 방법으로 실시하였다. 그 결과 인천시의 경우 절차적 타당성 확보가 가장 중요한 이슈이며, 이를 위한 선결조건으로서 거버넌스의 확보 특히 법제도적인 체계의 마련이 중요하다고 지적했다.

런던과 뉴욕의 기후변화 거버넌스에 대해 유정민·윤순진[13]은 이 두 대도시는 중앙정부에 의한 하향식 계획방식 보다는 도시의 자발적인 노력에 의해 적응계획이 수립되고 실행되었다. 그러나 중앙, 지역, 시정부 간의 협력 관계가 발전의 토대가 되었다고 평가했다. 그리고 정부기관들 사이 또는 민간 기업과의 파트너십에 비해 풀뿌리 지역 조직은 의사결정 과정에 적극적으로 참여하지 못해, 사회적 형평성이나 환경적 지속가능성에 대한 고려가 다소 미흡하였다고 평가했다.

우리나라는 하향식 기후변화대응 정책 수립이 보편화되어 국가수준의 제도적 틀이 도시·지방의 정책수단과 정책목표 수립에 결정적인 영향을 미치므로 정책방향 수립을 위한 협력적 상황에 대한 연구에서는 한계가 있다. 그러나 기후변화 정책이 실제로 작동하는 곳이므로 어떻게 정부와 시민단체가 협업할 수 있는지, 상향식 정책 수립을 위해서는 어떤 제도적 뒷받침이 필요한지에 대한 연구는 다양한 시사점을 줄 수 있다. 예를 들어 정부가 지역기후변화 협의체 등을 보조하여 정부, 시민, 기업들 간의 협력적 거버넌스를 구성할 수 있는 틀을 갖추는 필요가 있다는 것이다.

두 번째 연구의 주류는 기후변화에 대한 국가수준에서의 거버넌스에 대한 논의이다. 특히 기후변화대응 선

진국인 영국에 대한 논의와 일본에 대한 연구가 주종을 이루고 있다.

김주진[14]은 한국과 일본의 기후변화협약 정책의 형성과정을 비교분석하여 그 영향요인을 확인하였다. 일본은 국제적인 지위를 기후변화협약 정책 결정의 가장 중요한 우선순위로 놓았고, 비용 편익 등 경제적인 요소를 부가적인 요인으로 보았다고 분석하였다. 반면에 우리나라는 국내정치가 정책형성에 가장 중요한 요인이며, 경제적 요인과 국제적 지위에 대한 요인은 부차적인 요인이라고 분석하였다.

윤이숙[15]은 후쿠시마사태 이후 일본의 환경정책연구에서 일본이 기후변화를 선도할 수 있었던 기저였던 원자력 확대라는 에너지 정책이 폐기됨에 따라, 일본사회의 갈등, 재정위기, 탄소배출의 세 가지 딜레마 속에 빠졌다고 보고, 미국과 중국과 같은 온실가스 대량배출 국가가 탄소 배출에 소극적으로 대응하는 한 온실가스 감축 공약의 우선순위는 낮아질 것이라고 분석하였다.

최근 중국의 온실가스 저감 목표를 2017년 조기에 달성할 수 있었던 성공요인을 연구한 이재영[16]은 정부의 정치적·재정적 인센티브가 온실가스 절감달성에 핵심요인이라고 지적하였다. 그러나 여전히 시민사회와 기업의 참여가 부족하다는 한계를 지적하였다.

LeeJungChoe[17]는 일본, 중국, 한국 3국에 대한 수평적 거버넌스를 비교 연구하였다. 그들은 교토의정서가 체결되었던 1997년과 파리협약 체결 무렵인 2015년 두 시기의 한국, 중국, 일본의 기후변화의 수평적 거버넌스의 특징을 조사하였다. 그들은 거버넌스의 구성요소를 정부, 시민사회, 기업으로 보았다. 중국의 경우 정부의 주도하에 거버넌스가 유지되며, 비록 비정부 조직이 다양성과 수가 많아지기는 했지만 정부에 영향을 미치는 데는 한계가 있었다고 평가했다. 일본의 경우 강력한 시민사회의 지원 하에 1997년 교토의정서에서 6%의 탄소감소목표를 제시할 수 있었지만, 후쿠시마 사태와 경기 침체로 그 동력을 점차 상실하고 있다고 보았다. 이로 인해 정부는 시민사회로부터의 요구 사항은 적은 가운데 기업 중심으로 의사결정이 이루어지고 있다고 보았다. 우리나라의 경우 1997년 당시에는 기후변화 거버넌스가 있었는지도 불확실할 정도로 미미하였다. 그러나 2015년에는 기업이 소극적으로나

마 참여하고, 시민사회도 기후변화에 관심을 가지기 시작했다라고 평가하였다. 그러나 이들의 질적 논의는 계량적인 증거가 부족하여 애매모호한 특징을 가지고 있었다. 이러한 실증증거의 부족을 신문지상의 빅데이터로 보완해보고자 한 것이 본 연구의 계기이기도 하다.

영국과 같은 기후변화 대응정책의 선진국에 대한 거버넌스 연구도 있다. 김두수 외 3인[18]은 영국의 '기후변화법 2008(climate change act 2008)'을 분석하고 이의 시사점을 도출하였다. 이 법은 파리협약에서 다루고 있는 기후변화 적응과 감축의 문제를 동시에 다루고 있고, 민간의 전문가를 기후변화위원회의 위원으로 참여할 수 있도록 하였다. 수직적으로는 우리나라의 '기후대응법안'이 지방자치단체에도 '기후변화대응 대책'을 수립하도록 하여 행정적/재정적 부담을 줄 가능성에 대하여 지적하였다. 그린피스의 김지석[19]은 영국의 기후변화제도 관련제도를 설명하면서 한국에의 적용방안을 제시하였다.

세 번째는 글로벌 거버넌스에 대한 연구이다. 이영화·정인경[21]은 "유엔기후변화협상에 관한 세계시민회의"를 '지구적 속의 거버넌스'로 정의하면서, 전지구적 문제에 시민사회가 직접 공론화하고 행동하는 사례로 제시하였다. 이는 결국 기존의 국가수준의 시민참여를 넘어서 글로벌 수준에서의 시민참여 사례를 보여준 것에서 의의가 있다.

국제개발에서 공적개발원조(ODA)에 더하여 민간재원의 중요성이 급격히 부각되면서, 기존의 한정적인 참여자들(국가, 국제기구 등) 이외에 기업과 재단 등 민간부문의 참여자들이 개발협력의 새로운 공여자로 참여함에 따라 이러한 민간 협력 모델인 PPP(Public-Private Partnership)에 대한 연구도 있다. 허태욱[21]은 이처럼 다양하게 논의되고 있는 PPP를 새로운 거버넌스의 형태로 파악하였다.

기후변화협약체제에 대한 거버넌스를 법적인 측면에서 분석한 연구도 있다. 차경은[22]은 시민사회 등을 정부의 의사결정, 정책과정에 참여시키는 구조적인 체계로서 외부적인 규칙, 원칙, 절차를 제공하는 규범적 기 때문에 거버넌스가 법학의 영역이라고 보았다. 그는 이러한 규범화의 과정에서 행위주체간의 자율성과 독립성을 협력적 관계라는 상대적 요소와 어떻게 균형 있게

할 수 있는가가 중요한 과제라고 파악하였다. 기후 변화 거버넌스에서 중요한 주체로서는 주권국가, 국제기구, IPCC와 같은 지식 공동체, 국제환경 NGO를 들었다. 그는 국가와 국제기구 외에도 의사결정 과정에 비국가 행위자에게도 법적 성격을 부여하는 방안을 고려해볼 필요가 있다고 제안하였다.

이상의 연구 동향을 분석하여 보면, 파리협약 이후 글로벌 기후변화 레짐에서 정부의 역할뿐만 아니라, 시민단체와 기업이 중요한 행위 주체로 부각하고 있음을 알 수 있다. 또한 주권국가간의 협력도 중요하지만 기후변화가 실질적으로 일어나고 있는 지방의 역할도 한층 강조되고 있다. 본 논문에서는 우리나라의 국가수준에서 중요한 행위주체인 정부, 시민단체, 기업 등이 어떤 역할을 형성하여 왔는지를 살펴보고자 한다. 이러한 시도는 지금까지의 연구가 국가 간의 비교연구에 중점을 두고 있어 우리나라 자체에 대한 심층연구는 부족했다는 점에서 의의가 있다고 판단된다. 특히 논리의 전개과정이 사건들을 나열하고 그 관계를 설명하는 질적 논의와 함께, 우리나라의 거버넌스 현황에 관한 실증적 연구를 보완함으로써 더욱 강력한 증거기반의 정책을 수립할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이를 위하여 구체적인 일간신문의 기사를 분석하는 텍스트마이닝 기법을 통해 시대별 거버넌스의 변화를 실증하였다.

III. 분석의 틀

1. 거버넌스 개념의 다양성

거버넌스는 1990년 이후 정부의 한계에 대한 인식을 바탕으로 시민사회와 기업들이 함께 하여 사회문제를 해결한다는 개념이다. 행정학이나, 정치학 등에서는 정부, 행정 등 전통적 불신 조직을 대신해서 뭔가 개혁적인 것을 의미하는 것처럼 인식되기도 하지만, 그 개념은 다의적으로 해석되고 있다.

Newman[23]은 거버넌스를 누가 어떤 종류의 권한을 소유하는지, 그리고 구성원들 사이에 어떠한 권리와 의무관계가 존재하는 지로 규정하고 있다. 예를 든다면, 기업지배구조 같은 것이다. 다음으로 거버넌스를 공적인 관심사에 대해 권력을 행사하고 시민들이 의견을 제

시하고, 의사결정을 이루는 전통, 제도, 절차로 정의할 수 있다[24]. 이러한 정의는 다양한 이해관계자들의 참여와 협상, 타협 등의 정치적 성격을 가지게 된다. 배웁환[25]은 이러한 특성을 반영하여 거버넌스를 공식적인 제도와 비공식적 제약 하에서 이해관계자들이 상호작용하는 것으로 본다.

거버넌스는 공통의 문제해결을 위해 법적/공식적인 통제권 없이 소기의 목적을 달성하고 갈등을 해결하는 능력으로 인식되기도 한다[26]. 이러한 움직임의 가장 큰 특징은 네트워크로 볼 수 있다[27-29]. 협력의 관점에서 볼 때 네트워크는 계층제 거버넌스와는 달리 정형적 또는 공식적 구조를 가지지 않고, 상황과 필요에 따라 나타나므로 이를 적절히 관리할 필요성이 있다[30].

기후변화의 대응은 국제기구뿐만 아니라 우리나라 내에서도 다양한 중앙정부, 지방정부, 민간기관의 참여가 필요하므로 정부조직간(inter-governmental) 그리고 다영역간(inter-sectoral) 협력의 관계를 어떻게 조정하는가에 초점을 맞추는 네트워크 거버넌스가 필요한 것이다.

정부는 홀로 사회문제를 해결할 수 없기 때문에 다른 기관으로부터의 자원 또는 정보가 매우 중요한 경우 네트워크 모형은 수평적으로 나타난다. 이에 따라 사기업 영역과 시민사회 영역과의 협력을 통하여 상호간 편익(mutual benefits)이 존재할 때 전략적인 협동 네트워크 관계를 맺을 수 있다[31]. 한편 수직적 거버넌스는 정부가 민간영역 조직들에 상호의존적이고, 정부가 협력에 대한 강한 의지를 가지면서, 동시에 협력에 의한 결과물이 공공성이 매우 강할 때는 형성될 수 있다. 또는 법적·제도적 규정으로 인행 협력의 필요성과 관계없이 형성되는 경우도 있다. 이러한 수직적·수평적 거버넌스는 혼합되어 나타나는 형태이지만[32], 이를 분해하여 분석함으로써 그 속성을 이해하고자 한다.

2. 수직적·수평적 거버넌스

2.1 수직적 거버넌스

우리나라 기후변화 거버넌스는 기본적으로 법·제도적 틀에 바탕을 둔다. 글로벌 수준과 지역수준은 교토프로토콜, 파리협약과 같은 국제기후변화 레짐에 따라 변화

였고, 국내법인 저탄소녹색성장법에 따른 중앙과 지방의 기후변화대응 종합계획 수립 등에 따른 공식적인 계층적 구조를 띠고 있다. 특히 글로벌 수준, 지역수준, 국가수준에 대한 정의는 UN 등 국제기구에 따른 이행을 추구하며 그 내용은 다음과 같다[7][8][21].

2015년 9월 제70차 유엔총회에서는 ‘2030 Agenda for Sustainable Development’(이하 SDGs)에서는 유엔 중심의 거버넌스를 체계적으로 운영하기 위해 국가수준(national level) - 지역수준(regional level) - 글로벌수준(global level)의 연계된 구조를 강화하는 방식을 취하였다[33].

국가수준은 국가-지역-세계를 연결하는 중요한 역할을 수행한다. 국가수준에서는 국내 목표의 이행계획 수립, 국가 주도의 정기적·포괄적 평가, 시민사회, 기업 등 이해관계자 참여, 국회 활동으로 구성된다. 지역수준에서는 유엔 지역기구를 활용해서 국가별 평가의 기초와 글로벌 수준의 후속 조치 평가를 연계하는 중간다리 역할을 수행한다. 특정지역에서 찾아볼 수 있는 모범사례를 선정하고 공유하기도 한다. 글로벌 수준은 국가수준과 지역수준의 결과들이 유엔 개발 체제와 정합성과 통합성을 가지도록 검토한다. 주기적으로 각 국가의 이행상황을 보고받고 검토하여 유엔 중심의 이행체제를 강화하고 유엔사무총장이 SDGs 연례이행보고서를 유엔총회에 제출하여 전체적인 SDGs 이행과정과 결과를 총괄한다. 본 연구에서는 여기에 더하여 선행연구에 나타난 바와 같이 지방수준(Local) 수준을 추가하였다. 지방은 기후변화적응 측면에서 그 효과도 직접적으로 나타나는 곳으로 기후변화대응의 거버넌스를 가장 잘 확인할 수 있는 지점이기 때문이다.

이를 정리하면 아래 [그림 1]과 같다. 교도협약, 파리협약과 같은 글로벌 수준의 새로운 체계에 대해서 주권 국가가 대응체제를 수립하고, 아세안 또는 동북아 국가간 협력체계와 같은 지역적 수준의 목표가 이행될 수 있을 것이다. 지방에서는 국가의수준의 계획과 목표 및 지원체계 하에서 실질적인 이행이 일어나는 계층적 구조이다.

계층제의 경우 공식적인 법규에 근거하는 권한에 의한 강제적인 조정을 통하여 사회문제를 해하게 된다. Visser[34]는 이를 ‘구(舊)거버넌스(old mode of

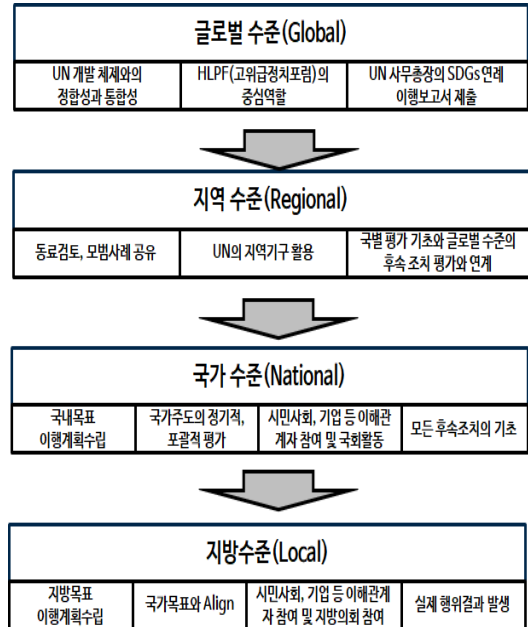


그림 1. 기후변화의 수직적 거버넌스

governance)’, 자기규제와 비공식적 네트워크와 규범에 의한 사회적 조정을 ‘신거버넌스(new mode of governance)’라고 부른다. 그러나 수직적 거버넌스라고 해서 반드시 법제도에 의지하는 것은 아니다. 국제적 수준에서도 민간단체들의 자발적 참여가 증시되는 혼합적 성격을 가지고 있다.

2.2 수평적 거버넌스

수평적 거버넌스는 정부와 비정부 간으로 크게 분류되며, 일반적으로 정부, 시장 그리고 시민사회간의 새로운 관계로 설명된다[35][36]. 수평적 거버넌스에 대한 실증적인 연구에서 많이 다루어지고 있다[10][17].

Maria & Agrawa[37]도 이러한 토대 하에 환경거버넌스의 참여주체를 [그림 2]와 같이 정부, 민간, 시장으로 구분하면서 현대에는 이들 간의 상호작용이 더욱더 중요해지고 있다고 보았다. 가운데 삼각형은 이들 간의 상호작용이 중요해지고 있음을 의미한다. 특히 환경문제가 점점 커지고 복잡해짐에 따라 어느 하나의 기관만으로 문제를 해결할 수 없다는 것이다. 예를 들어 기업의 참여로 좀 더 효율성을 추구하면서도 이윤을 추구하면서 때와 장소에 더 적합한 해결책을 동원할 수 있다

는 것이다.

동그라미로 표시된 정부, 민간, 시장에 대하여 간단히 정리하면 다음과 같다. 정부는 상위의 리더십을 발휘하여 각 부문의 상호작용을 촉진하고 관리하는 역할을 한다. 예를 들어 공유재의 효율적인 관리를 위해서 정부는 다양한 영역에서 거버넌스가 잘 작동하도록 지원하는 역할을 수행하고, 시장은 인간 본성에 적합한 동기를 부여하고, 시민사회는 사회적 연대를 통해서 적재적소의 지식을 제공하는 역할을 수행한다[37]. 민간이 중심이 되고, 정부가 지원하는 체계는 Ostrom & Ostrom[2]에 나타난 바와 같이 어장, 수로와 같은 공유재의 문제해결에 많이 이용된다. PPP는 하수처리와 같은 공공재에 민간과 정부가 공동으로 투자하는 양허계약(Concession)의 형태를 띤다. 시민기업관계(public-social partnership)는 기업과 시민단체간의 자율적 협력으로 기업들이 시민단체와 함께 사회공헌 활동을 수행하는 것이 하나의 예이다.

3. 분석 방법론

본 연구에서는 ‘기후변화’를 키워드로 해서 검색한 기사들에서 나타난 단어 빈도, 상관관계, 단어의 유형을 계량적으로 분석하였다. 이를 통해서 기후변화와 관련한 핵심단어, 단어들 간의 관계를 통해서 기후변화와 관련된 수직적수평적 거버넌스 체계가 어떻게 변화되었는지를 살펴본다.

연구에서는 한국언론진흥재단에서 제공하는 빅데이터분석 서비스 사이트인 빅카인즈(BIGkinds)를 사용하여 분석하였다[38]. 신문 기사를 통해 사회현상의 경향성 방향성을 연구하고자 하는 연구는 다수 있었다. 나경식·이지수[39]는 신문 빅데이터를 통해 국내 정보화의 경향과 도서관의 역할을 파악하고자 하였고, 박수정[40]은 신문의 사설을 분석하여 사립학교 관련 주요 단어를 분석하였다. 이외에도 언론, 교육 등의 각 분야에서[41-43] 신문 텍스트 분석을 바탕으로 한 네트워크 분석이 활발히 적용되고 있다.

분석 기간은 1990년에서 2018년으로 하였다. 1992년은 지구온난화 방지를 위해 모든 온실가스의 인위적 방출을 규제하는 UN기후변화협약(UN Framework Convention on Climate Change: UNFCC)이 체결

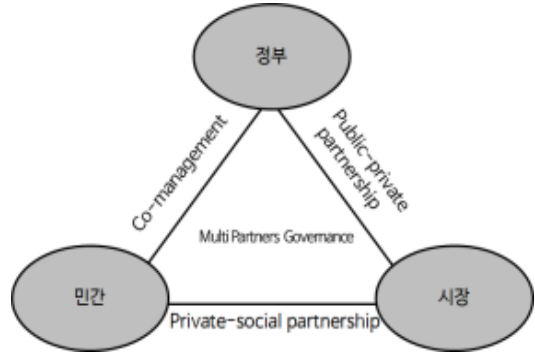


그림 2. 기후변화의 수평적 거버넌스

된 해이다. UNFCC 이전에도 지속가능발전 등의 문제가 논의되면서 지구온난화의 문제가 계속 제기되고 있었기 때문에 분석기간은 1990년부터 시작하였다. 1997년은 교토의정서가 채택된 해이고 이를 기점으로 우리나라에서 기후변화 대응 종합대책을 발표하는 등 본격적인 대응이 있었다. 2015년 파리협정은 최근에 일어난 가장 중요한 국제조약으로 선진국뿐만 아니라 개도국도 온실가스 감축에 동참하게 된 계기가 되었다. 분석 대상이 되는 총 기사 건수는 그 결과 총 24,418건의 기사가 검색되었다.

분석대상 일간지는 경향신문, 국민일보, 내일신문, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보로 총 11개의 신문이다. [표 1]과 같이 신문사의 비중을 살펴보면 보수신문이라 일컫는 조선, 중앙, 동아에서 다루어지는 비중은 각각 0.7%, 0.9%, 0.7%로서 보수의 3대 일간지의 관심을 끌지 못한 것으로 파악된다. 기후변화를 가장 많이 다룬 일간지로는 경향신문(19.2%), 세계일보(15.5%), 한겨레(15.3%), 서울신문(11.8%) 등의 순이다.

표 1. 분석 대상 일간지와 기사 도출비율

신문	비율(%)	신문명	비율(%)
경향신문	19.2	세계일보	15.5
국민일보	10.2	조선일보	0.7
내일신문	7.2	중앙일보	0.9
동아일보	0.7	한겨레	15.3
문화일보	8.1	한국일보	10.4
서울신문	11.8	-	

분석도구는 빅카인즈에서 제공하는 데이터의 빈도분석, 시각화도구 등을 사용하였다. 분석에 사용된 단어는 형태소를 분석하였고, 단어 간의 관계를 네트워크 분석을 통해 시각화하였다.

IV. 분석과 결과

1. 시기별 빈도

1990년부터 2018년까지 기후변화라는 단어를 포함하는 기사를 검색했을 때, 그 기사 수의 추이를 요약하면 [그림 3]과 같다.

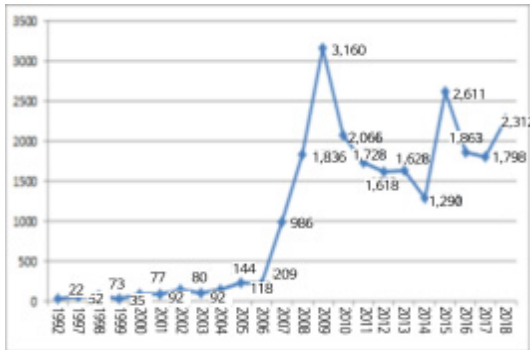


그림 3. 기후변화 관련 기사 수 추이

1990년과 1991년에는 관련기사가 검색되지 않았고, UN기후협약이 체결된 1992년에 비로서 22건의 기사가 검색되었다. 1992년 당시의 우리나라는 ‘공동되지만 차별화된 책임’을 주장하면서 ‘한국이 선진국만큼 책임을 부담하는 것은 안된다’는 소극적인 입장이었던 만큼 적극적으로 이슈화되지 않았다[17]. 그 후 관련된 기사가 없다가 이웃 일본이 환경 분야의 모범 국가화된 교토의정서가 채택이 되는 1997년 다시 52건의 기사가 나타난다. 우리나라에서는 교토의정서 채택된 이후 범국가적인 대응 움직임이 나타난다. 범정부 기후변화대응 종합대책이 4차례(1998, 2002, 2006, 2009) 수립되었지만, 예산부족, 구체적 정책수단의 부재, 개별 분야별 투입계획의 부족 등으로 성공적이지 못하였다 [14][17].

이후 관련 기사는 조금씩 증가하는 추세를 보이다가 2007년에는 전년대비 약 371.8%의 증가세를 보이고, 그 관심도 증가하여 2009년 3,160건으로 정점을 이룬 후 2010년에는 2,066건으로 34.6%의 감소가 있었다. 그 이후 지속적으로 감소하다가 2015년 다시 102.7%의 증가가 있는 후 감소하다가 2018년 다소 반등이 있었다.

2007년에는 이명박 대통령이 당선되었고 당시 기후변화와 에너지 대책 등을 중요한 공약으로 다루었기 때문이다. 그의 재임기간 기후변화 관련된 이슈가 급격히 증가하다가 박근혜 대통령 때부터는 관심이 줄었다. 2015년 파리협정으로 제2기의 기후변화 레짐이 시작되면서 관심이 다소 증가하였다. 이러한 추세변화를 볼 때 우리나라에서 기후변화에 국가적 관심을 보인 것은 이명박 대통령 때부터라 할 수 있다.

이명박 대통령의 경제정책과 기후변화 대응대책이 법제화된 ‘저탄소녹색성장기본법’이 2010년 제정되면서 국민적 관심이 줄어든 것은 역설적이다. 이 법에 따라 기후변화대응기본계획, 에너지기본계획, 지속가능발전기본계획을 5년마다 작성하고, 녹색성장위원회가 추진기구로 설립되었다. 주요 내용은 산업육성, 기술개발, 녹색산업지정 및 인증, 국제협력 증진으로 제목만으로 보았을 때는 기후변화 대응 대책인지 산업정책인지 분간이 가지 않을 정도로 ‘성장’에 방점을 둔 정책으로 평가된다. 이에 따라 기후변화 적응정책 등을 효과적으로 추진하기 어려워 보완 입법이 필요한 상태이다[44].

따라서 우리나라의 기후변화 정책을 3기로 나누다면 2007년 이전을 1기, 2007년 이명박 대통령 당선부터 2012년까지를 2기, 2013년 이후를 3기로 나누어 분석해볼 수 있다. 각 시기별 특징과 기사 건수를 나누어 보면 [표 2]와 같다. 1기에는 유엔기후변화 협약과 교토의정서의 채택 등 중요한 해외 변수가 있었지만, 당시 개도국이던 우리나라에는 적용이 면제되었으므로 소극적 대응이 주로 이루어졌다. 2기에는 내부적 의제인 녹색성장정책에 따라 기후변화종합대책의 수립이 시작되었다. 3기에는 국제적으로 새로운 기후변화 레짐인 파리협약이 체결되었지만, 기존 정책의 획기적인 개선이나 변화는 없었다.

표 2. 시기 구분과 특징적 사건

구분	1기	2기	3기
시기	-2006년 이전	2007-2012	2013-2018
해외사건	-1992 유엔 기후협약 (UNFCCC) 채택 -1994 UNFCCC 발효 -1997 교토프로토콜 -2001 미국 교토의정서 탈퇴	-2011 후쿠시마 사태	-2015 파리협약
국내사건	-법정부기후변화 대응 종합 대책	- 녹색성장정책 - 1차 기후변화 종합대책	- 1차 기후변화 종합대책

2. 전체기간(199-2018) 분석

2.1 다빈어 Top 10 명사 분석

연간 1,000회 이상 사용되는 단어의 빈도수를 도출하면 [표 3]과 같다. IPCC(Intergovernmental Panel on Climate Change, 기후변화에관한정부간협약의체)와 같은 전문기관 보고서의 인용이 많았다. IPCC는 국제적으로 기후변화에 관하여 가장 설득력을 발휘하고 있는 기관이다.

표 3. 다빈어 Top 10(1990-2018)

주제어	가중치	주제어빈도수
보고서	96.96	133
온실가스	99.38	130
IPCC	113.14	121
중국	30.7	99
지속가능	18.87	83
지구온난화	107.12	66
환경부	40.38	59
우리나라	55.49	46
정상회의	13.5	42
국제사회	39.84	38

기후변화와 관련된 가장 중요한 이슈는 중의 하나는 온실가스와 관련된 문제이며, 가장 많이 언급되는 국가는 중국이었다. 대응주체로서 환경부, 국제사회 등이 언급되었다. 수직적 거버넌스 차원에서는 글로벌 수준과 국가 수준의 내용이다.

2.2 연관 주제어 분석

글로벌 수준의 연관주제어로는 파리협약과 같은 기후변화협약이 중요하게 언급되었다. 국내정치와 관련하여서는 가장 영향력을 가진 대통령과 부통령이 많이 언급되었다. 특히 미국 대통령의 반응은 글로벌 수준의

기후변화 대응에도 중요한 영향을 미친다. 즉, 2001년 교토의정서를 탈퇴하지만, 오바마 대통령이 기후변화대응을 강조하였다.

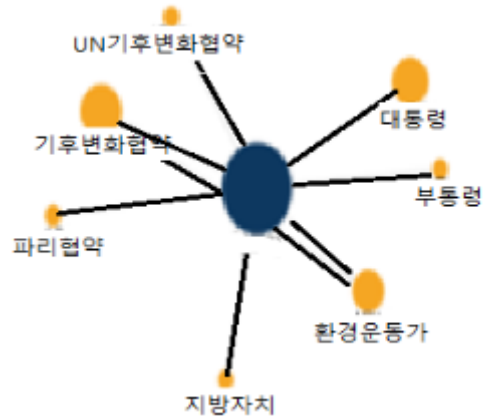


그림 4. 연관주제어 분석도(1990-2018)

그러나 다시 트럼프 대통령이 기후변화 대응에 대하여 부정적인 반응을 보이는 등의 국제적인 영향력은 매우 크게 미쳤다. 우리나라의 경우에도 이명박 대통령의 영향력이 국내정책에 미치는 영향력이 매우 커졌다. 수직적 거버넌스와 관련이 있는 지방자치단어가 있다. 수평적 거버넌스 측면에서 정부 이외 환경운동가 등이 나타나지만, 기업은 나타나지 않고 있다.

2.3 연관 기관 분석

기후변화와 관련된 기관으로는 우리나라의 환경부와 기상청이 중심으로 나타나고 국립환경과학원과 국립수산과학원이 나타났다. 이들은 주로 IPCC와 연관을 갖고 있는 것으로 나타나고 있다.

즉, 전문가 그룹간의네트워크 또는 전문가 그룹에 대한 의존성을 보이고 있는 것으로 해석된다. 글로벌 수준에서는 세계기상기구, 유럽연합, OECD 등의 단어가 있었으나 국내 수준과 관련성은 낮았다. 지방자치단체로서는 서울시가 유일하게 나타났고, 대한상공회의소가 기업체를 대표하는 기관으로 등장하게 된다. 그러나 다른 기관과의 연관성은 보이지 않고 있다.

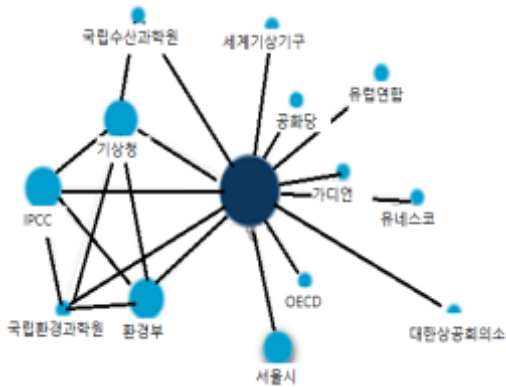


그림 5. 연관기관 관계도(1990-2018)

3. 기간별 비교

1기(2007년 이전), 2기(2007-2012), 3기(2013-)별로 다빈어, 주제어, 연관어를 비교하여 봄으로서 시기별 특성을 알아본다.

3.1 시기별 다빈어 Top 10 분석

시기별 10대 주제어를 정리하면 [표 4]와 같다.

표 4. 시기별 다빈어 비교

1기	2기	3기
지구온난화	교토의정서	보고서
보고서	선진국	온실가스
온실가스	온실가스 감축	IPCC
영국	온실가스 배출	지구온난화
유럽	우리나라	정부간협의체
아프리카	전문가들	기상청
우리나라	환경부	국제사회
이산화탄소	IPCC	도널드 트럼프
선진국	해수면	사람들
생태계	사람들	중국

1기에는 '지구가 뜨거워지고 있다'는 IPCC의 온난화 보고서에 이에 따른 기상이변에 따른 생태계 변화 등이 주된 이슈였다. 이후 2기 단계에서는 교토의정서를 통과 이후 선진국의 온실가스 배출에 대한 감축이 결정되면서 우리나라 환경부도 국가적 대응정책이 만들어지기 시작한다. 환경부가 주요 대응기구로 나타나기 시작한다. 3기에서도 여전히 IPCC등의 5차 보고서 등이 중요하게 다루어지게 되고 트럼프의 소극적 기후변화 대

응이 주요한 이슈가 되었다. 한편 3기의 중국은 온실가스 감축목표를 성공적으로 달성한 국가로서 긍정적인 이미지로 표출되기 시작한다.

3.2 시기별 주제어 분석

[그림 6]과 같이 1기 기후변화 연관 주제어는 수직적으로 기후변화협약과 같은 글로벌 수준의 연관어가 있고, 국가적 수준에서는 대통령, 환경장관, 위원장이 언급되고 있다. 수평적으로 보면 주요 정부기관과 기상학자 및 과학자와 같은 전문가 그룹이 언급되고 있다. BBC 방송이 주요 주제어로 잡힌 것은 인용보도에 기인한 것으로 보인다.

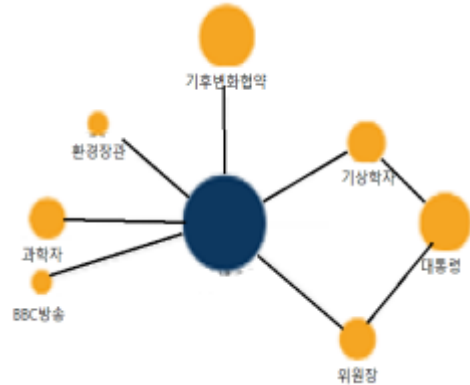


그림 6. 1기 주제어 연관도

[그림 7]과 같이 2기에서는 지방자치단체와 환경운동가가 등장하면서 시민사회에 대한 언급이 많아지고 있다.

이처럼 2기에는 전문가적 관심이 시민수준으로 확대된 것이 큰 성과로 보인다. 또한 정부에서도 국가수준의 종합기본계획을 수립하고 지방자치단체로 의무화하여 기후변화 대응의 전국적 확산에 기여한 것으로 평가된다. 그러나 각 주제어간의 연결 관계가 부족한 것은 아쉬운 일이다.

[그림 8]과 같이 3기에는 기후변화 협약에 파리협약이 중요하게 언급된 것 외에는 2기와 큰 차이가 없다. 수직적 거버넌스에서 지방자치단체가 사라지기는 하지만 다음 항인 3.3에서는 여전히 중요한 기관으로 언급되고 있다. 2기에서는 국가수준에서 자주 언급되었던 중

합기본계획 등이 사라지는 등 국가적 차원의 계획에 대한 중요성이 낮아진 것으로 보인다. 또한 3기에는 2기와 달리 주제어 간의 연계성이 늘어났음을 볼 수 있다.

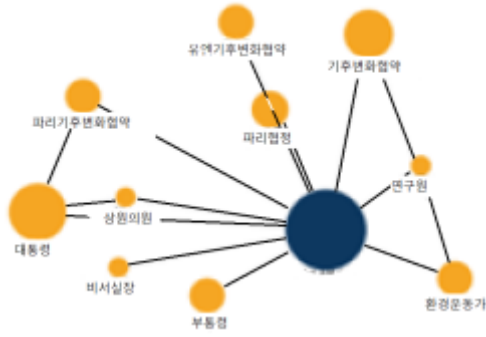


그림 7. 3기 주제어

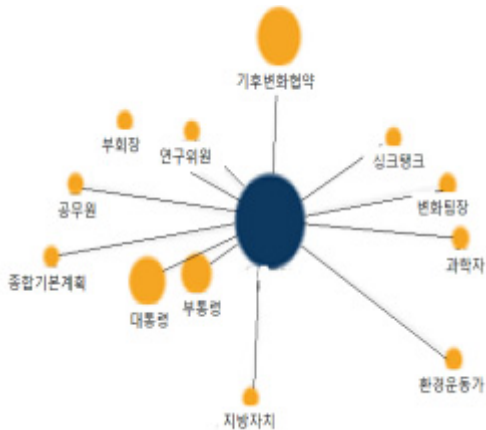


그림 8. 2기 주제어 연관도

3.3 시기별 연관 기관 분석

[그림 9]와 같이 1기에서는 UN환경계획, IPCC 등 국제기관이 글로벌 수준에서 다루어지고 국내수준에서는 기상청, 환경부가 언급되었다. 전반적으로 관련 기관도 매우 적은 편이다. 즉, 1기는 국제적인 이슈로서의 기후변화에 환경부, 기상청 등 담당 조직만이 소극적으로 대응한 시기로 이해할 수 있다.

[그림 10]과 같이 2기에서는 1기에 비하여 다양한 행위주체들이 등장한다. 글로벌 수준에서는 IPCC와 OECD가 나타난다.



그림 9. 1기 연관 기관 관계도

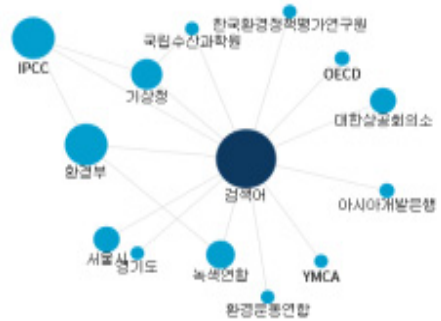


그림 10. 2기 연관 기관 관계도

그러나 1기의 IPCC가 타 기관과의 관계가 없이 독립적으로 나타난 데에 비해 2기에서는 환경부, 기상청 등과 같이 나타나서 연관성이 더욱 높아졌다고 할 수 있다. 지역수준(Regional)에서 아시아개발은행(ADB)이 대두되면서 기후변화와 관련된 원조 등에 관해 언급되었다. 지방자치단체인 서울시와 경기도도 나타난다. 수평적 거버넌스 측면에서 녹색연합과 환경운동연합, YMCA가 언급되면서 시민사회의 관심도 높아졌다. 기업 측면에서는 대한상공회의소만 언급되고 있다. 2기는 참여주체적인 측면에서도 다양화를 이룬 기간이다.

3기에서는 [그림 11]과 같이 국제적인 기관의 움직임, 미국, EU 등과 관련 있는 기관이 언급되었고 우리나라에서는 환경부, 기상청과 함께 국방부가 언급되었다. 지방 수준에서는 서울시만이 의미 있게 다루어지고 있다. 주체들 측면에서 3기는 다양성이 적어지고, 상호관계도 줄어들면서 기후변화는 거버넌스 측면에서 후퇴했다고 평가할 수 있다.

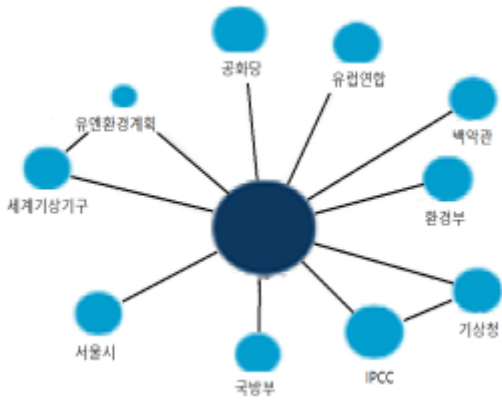


그림 11. 3기 연관 기관 관계도

4. 시민사회 중심의 분석

녹색연합 등 시민사회의 참여가 본격적으로 시작되는 2기와 3기를 중심으로(2007년 이후) 나타나는 경향성과 특징을 찾아보기 위해 “기후변화”와 “녹색연합”이라는 두 가지 중심어를 동시에 포함하는 216건의 기사를 다시 분석하였다.

4.1 시민사회 중심 기사빈도 추세

[그림 12]는 조건을 만족하는 기사수의 추세를 나타낸다.

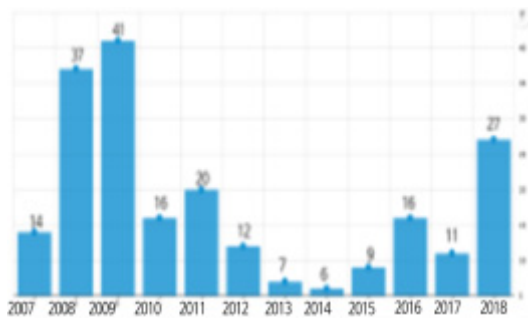


그림 12. 시민사회 관련 기사 빈도 추이

시민사회 중심의 2007년 이후 증가하여 2009년 41건으로 정점을 찍고, 2013년부터 2015년까지는 10건 미만의 미미한 기사표출이 있었다. 이는 이명박 대통령의 기후변화 대응이 4대강 등 환경문제와도 밀접했기 때문에 집권 초기에 이들과 적극적으로 대화하려는 시

도를 했었기 때문인 것으로 파악된다.

4.2 시민사회 중심 다빈어 Top 10 분석

환경단체는 기후변화와 관련한 생태계의 파괴, 자연환경의 변화 등을 사례 중심으로 접근하고 있는 것으로 파악된다. 즉, 시민사회는 기후변화를 기존 환경 운동의 연장선상에서 언급하고 있는 것으로 파악된다. 한국의 기존 환경운동은 환경파괴의 구체적인 사례에 대한 이슈 대응 형태를 띠고 있기 때문에, 문명 전체의 운명을 바꿀 수 있는 근본적인 시각에서 대응하는 기후변화와 같은 세계적인 문제를 다루는 데는 한계를 보이고 있는 것으로 평가된다[46].

표 5. 시민사회 중심 다빈어 Top 10 빈도표

주제어	가중치	주제어빈도수
구상나무	15.63	33
지리산	9.88	30
백두대간	6.4	26
산사태	5.05	22
환경부	7.35	21
환경단체	8.88	14
보고서	3.81	14
국립공원	3.68	13
집단 고사	7.37	12
우리나라	4.36	11

4.3 시민사회 중심 연관어 관계

환경단체에서는 지구온난화 등에 대한 이슈에 대해 ‘지속가능성’ 관점에서의 보고서 편찬, 정부정책에 대한 평가와 참여, 에너지세 도입 등, 정부기업 시민단체가 참여하는 기후변화 포럼 조직 등에 대한 다양한 요구를 하고 있다[45]. 그림에도 불구하고 이러한 노력은 [그림 13]에서 보는 것과 같이 매우 적은 연관기관을 가지고 있다. 국가적인 온난화 대책 담론에서는 그 크기가 매우 작음을 알 수 있다. 주로 국가적 이슈에 대한 대응, 국제적인 기후변화협약과의 공동보조 등의 움직임이 있고, 지역적 수준에서 [표 5]의 다빈어 분석과 연계하여 살펴볼 때 개별 환경파괴 건(나무)에 집중하고 있기 때문에 지방자치와 연관어를 가지는 것으로 추정된다.

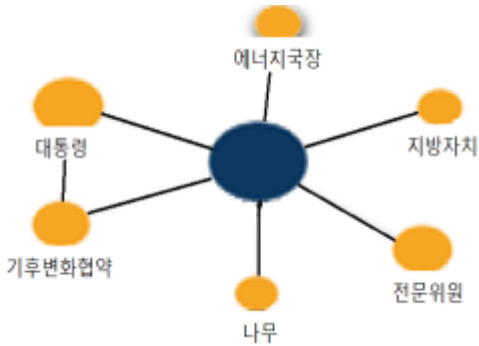


그림 13. 시민사회 중심 연관이 관계도

4.3 시민사회 중심 연관 기관 분석

녹색연합은 환경부, 국립공원관리공단, 국립산림과학원, 지식경제부 등의 중앙기관과 함께 지방수준에서는 서울시와 함께 언급되고 있다. 환경운동연합 등 타 기관과의 연관성은 나타나지 않아서 시민사회간의 협업은 관찰되지 않는다. 대기업 차원에서는 기업의 사회적 책임 제고 촉구, 환경정의성 평가 등의 감시 업무를 수행하고 있으나[29], 분석 결과에서는 의미 있게 나타나지 못하고 있다.



그림 14. 시민사회 중심 연관기관 관계도

5. 시장(기업) 중심의 분석

기업과 관련된 단어로서는 대한상공회의소가 유일하게 관측되었기 때문에 기후변화와 대한상공회의소를 주제로 하는 기사를 2기, 3기를 중심으로 분석하였다. 총 122건의 기사가 검토되었다.

5.1 시장 중심 기사빈도 추세

이명박 대통령 초기에는 시장의 관심이 높았으나 점차 줄었다. 시민사회의 경우에는 3기말에는 어느 정도 관심이 회복하지만 시장 중심의 이슈에서는 거의 회복하지 못하고 있다. 이는 경제침체에 따라 기후변화에 대한 관심이 쇠퇴하는 일본의 경향과 유사하다[15].

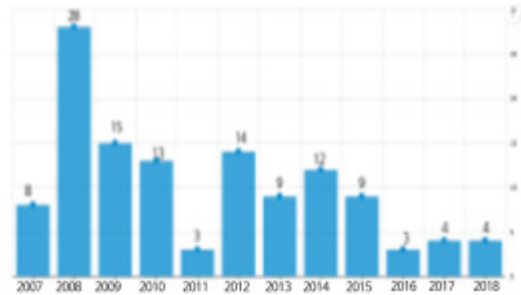


그림 15. 시장 관련 기사 빈도 추이

5.2 시장 중심 다빈어 Top 10 분석

일본의 경우 게이다렌에서 1991년 4월 23일 '케이단렌 지구 환경현장'을 제정하여 소극적 동조의 입장을 보이고, 1997년 6월 17일에는 '케이단렌 자발적 행동 계획'의 발표를 통해서 정부에 우려를 표시하기도 했다 [48]. 이 계획에 따라 제3차 평가보고서를 지속적으로 내고 있는 등 기후변화에 따른 감축 문제에 적극적으로 대응하였다. 이후에도 지속적으로 매년 10건에서 19건의 제언이나 보고서, 온난화 대응 대책, 지속가능한 사회 건설에 대한 대책을 제시하고 있다. 우리의 경우 대한상공회의소 홈페이지에 나타난 기후변화에의 대응 외에는 다소 소극적인 반응이다. 대한상공회의소에는 2001년 "기후변화협약에 대한 산업계 대응실태 보고서"를 처음 발간하였다. 이후 2002년 배출권 거래제, "기후변화협약 제8차 당사국총회" 등에 "산업계 대표단 파견" 등이 이슈가 되었다. 2005년에는 교토의정서 발표에 따른 자발적 대응책을 마련하는 등의 조치를 취했다. 이는 일본과 비교해서 18년이 늦은 것이다. 최근인 2018년 이후부터는 그나마 관련된 정책이나 조사가 없었다[48].

이러한 상황에서 신문기사에서 주요하게 다루어진 단어는 [표 6]과 같이 온실가스 감축, 배출권 거래 등이

었다. 기후변화 이슈는 에너지 문제와 많은 연관성을 가지므로 대체가능한 신재생 에너지로의 전환, 이에 따른 에너지관리공단 등이 주로 나타났다.

표 6. 시장 중심 다빈어 Top 10 빈도표

주제어	가중치	주제어빈도수
온실가스	2.86	42
산업계	7.2	38
경쟁력	6.67	33
기업들	10.59	25
배출권	2.4	23
중국	3	18
지속가능경영원	6.55	17
환경부	7.83	15
신재생	3.53	13
에너지관리공단	12.47	10

5.3 시장 중심 연관어 분석

[그림 16]에서와 같이, 시장중심의 연관어에서 가장 주목하고 싶은 단어는 좌측 중간의 시장기회라는 단어이다. 이는 아모레퍼시픽, 삼성코닝, 코오롱 등의 기업과 연계되어 나타났다. 또한 주요 전문가 그룹인 교수, 변호사, 경영원장 등의 등장한다.

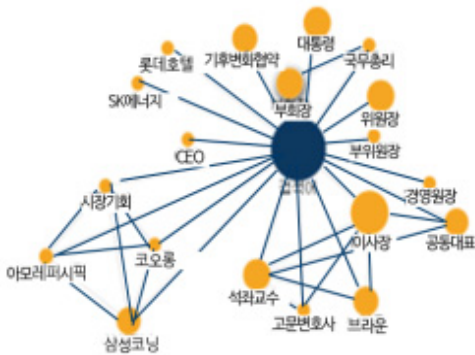


그림 16. 시장 중심 연관어 관계도

5.3 시장 중심 연관 기관 분석

관련 기관과의 연관관계를 분석하면 [그림 17]과 같다. 대한상공회의소는 환경부, 지식경제부 등의 중앙행정기관의 관련성이 있고, 서울시와 같은 지방자치단체와 연관성을 가진다. 기업으로서는 발전회사인 한국동

서발전과 포스코가 나타났고, 유사 기관으로서는 한국경제인연합회와 한국무역협회가 있다. 시민사회와의 관련성은 월드비전 단일 기관이 도출되었다.

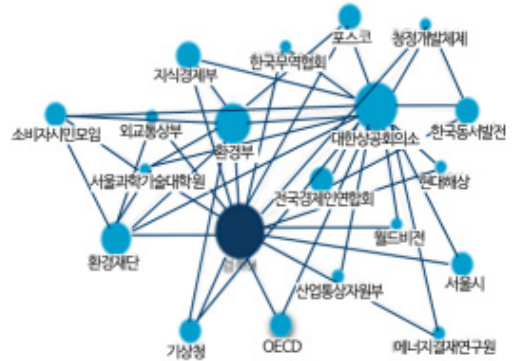


그림 17. 시장 중심 연관기관 관계도

6. 분석결과 요약

수직적 수평적 거버넌스 측면에서 우리나라 기후변화 거버넌스는 시대에 따라 달리 변하고 있다. 1기에 있어서는 [그림 18]과 같이 수직적으로 글로벌 수준의 이슈에 우리나라의 중앙정부가 이에 소극적으로 대응하였다. 수평적 거버넌스 측면에서는 국가가 중심이 되고 시민사회나 시장의 참여는 나타나지 않았다.

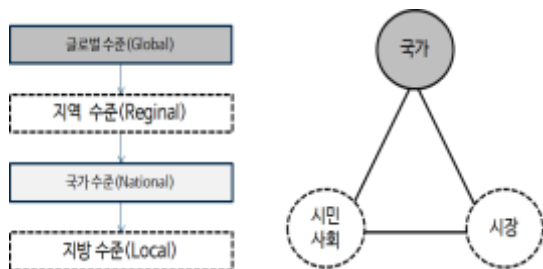


그림 18. 1기의 수직적 수평적 거버넌스

2기에는 가장 극적인 변화가 일어났다. [그림 19]와 같이 수직적 거버넌스 측면에서는 글로벌 수준의 이슈를 적극적으로 받아들이고 국가차원의 종합계획이 세워지게 된다. 또한 지방자치단체도 활동주체로 참여하게 된다. 그리고 아시아개발은행 등, 개발원조와 관련한 지역수준의 논의도 일부 나타나게 된다. 시민사회와 시

장도 주요한 주체로 등장하면서 가장 다양한 주체들이 등장하는 시기이지만, 국가주도의 양상은 사라지지 않았다.

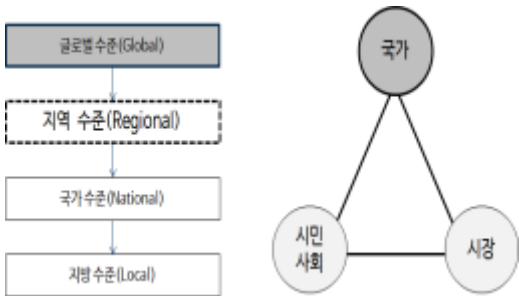


그림 19. 2기의 수직적 수평적 거버넌스

[그림 20]과 같이, 3기에는 지역적 수준의 거버넌스가 나타나지 않았고 국가 수준의 거버넌스도 약화되었다. 공적개발원조와 같은 지역수준의 거버넌스도 약화되었다. 그러나 지방수준의 거버넌스는 2단계 때보다는 성숙해 가고 있는 것으로 평가된다. 수평적 거버넌스 측면에서는 시민사회가 쇠퇴하였다가 다시 회복한 반면에 시장 측면의 거버넌스는 다시 살아나지 못하였다.

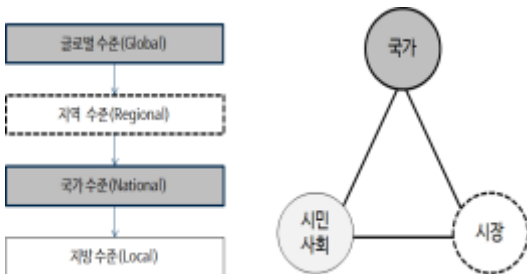


그림 20. 3기의 수직적 수평적 거버넌스

이상에서 나타난 우리나라 기후변화의 특징은 다음의 몇 가지로 요약될 수 있다. 수직적 거버넌스 측면에서 글로벌 수준에 영향을 미칠 수 있는 수준에 이르는 못하였다. 일본의 경우 1997년 교토의정서를 도출하는데 있어서 주도권을 발휘하는 등의 국제적 지위를 우선시하는 경향을 보여 왔다[14]. 그러나 이를 위해서는 감축의 목표 등에서 국제사회에 모범을 보이는 등의 조치가 취해져야 하지만 우리나라의 경우에는 아직까

지 그러한 움직임은 보이지 못하고 있다.

국가수준에서 중장기 계획을 수립하고 지방은 이행 계획을 수립하는 등의 공진화의 과정을 겪고 있지만, 예산의 부족, 기후변화대응에 대한 인식 부족, 관련 지식 등의 부족으로 실질적인 대응책이 마련되고 있지는 못하다. 한편 지역적 수준에서는 논의가 거의 이루어지지 못하고 있는데, 최근 미세먼지 사태를 계기로 동북아를 중심으로 한 지역수준의 기후변화 대응 거버넌스도 활성화 되어야 할 것이다.

수평적 거버넌스 측면에서는 정부중심의 경향이 강하게 유지되고 있는 후진적 양상을 보이고 있다. 도구적 관점에서 볼 때, 현재의 중앙정부의 역할은 '방향잡기' 수준을 넘어서 정부가 모든 것을 주도하는 양식으로 나타나고 있다. 관료주의적인 구거버넌스를 벗어나 진정한 거버넌스로 자리잡기 위해서는 "함께 방향잡기 (co-steering)," "함께 규제하기(Co-regulation)," "함께 안내하기(co-guiding)," 등이 뒤따라야 한다[34]. 다른 한편에서 주체들 간의 상호관계가 부족한 것이 현실이다. 예를 들어 시민사회는 유사 시민사회와 소통이 부족한 것으로 나타났다. 또한 시민사회와 시장(기업)과의 소통이 거의 나타나지 못하고 있다. 이는 시민사회의 경우 환경문제와 같은 기후변화 적응 분야에 관심이 있는 반면, 기업의 경우에는 온실가스 감축 등의 문제에 관심이 있다. 따라서 기본적으로 관심영역이 다르다. 그럼에도 불구하고 시민사회와 기업(시장)이 만날 수 있는 지점은 분명히 존재한다. 예를 들어 시민사회에서 마을공동체 사업 등을 통해 인증감축량을 달성하는 것을 기업이 지원하고 기업과 공동체가 이러한 과실을 공유하는 것이다. 즉, 정부가 일방적인 지시자가 아니라 시민사회와 기업들이 기후변화 거버넌스 안에 적극적으로 참여할 수 있는 제도적인 틀을 제공하여야 할 것이다.

한편 기후변화와 관련하여서는 싱크탱크의 역할이 중요한 역할을 하고 있는 것으로 나타났다. 국제적으로 IPCC가 대표적이다. IPCC가 1990년 발표한 FAR(First Assessment Report)에는 '지구가 더워진다'라는 내용이 핵심이고, 이에 따라 1992년 유엔기후변화 협약이 체결되었다. 1995년의 SAR(Second Assessment Report)의 핵심은 '인간의 책임이다.'이며

이에 따라 1997년 교토의정서가 채택되었다. 2001년의 3차 평가 보고서(TAR, Third Assessment Report)와 2007년의 4차 평가보고서(AR4)에 따라 교토의정서 후속 합의 즉, 지구온난화를 한계를 2°C로 제한하는데 역할을 하였다. 2013년부터 2014년 사이의 5차 평가보고서(AR5)에 따라 2015년 신기후 협약이 채택된 것이다[49]. 국내에서도 전문연구기관인 한국환경정책평가연구원 등의 역할도 중요해지고 있다.

V. 맺음말

기후변화는 현재의 삶에 영향을 미치고 있고 온실가스 감축이 강력하게 이루어진다고 하더라도 향후 20, 30년간은 그 영향을 받을 것이다. 이와 같은 글로벌 공동이익을 위해 모든 주권국가와 기업, 전문가, 시민단체, 개별 구성원들이 기후변화 대응을 위한 감축 및 적응에 동참해야 한다. 기후변화와 같은 자연환경에의 대응에 구성원 모두가 협력하지 않을 경우 공유재의 비극에 빠질 수밖에 없다. 따라서 모든 주체들이 협력하여 공동선을 추구할 수 있도록 할 필요가 있다. 여기에는 하나의 정부의 힘만으로 해결할 수 없기 때문에 수직적 거버넌스가 중요하다. 글로벌 수준, 지역적 수준, 국가 수준, 지방 수준의 노력이 함께 이루어져야 한다. 또한 정부, 시민단체, 시장(기업) 등의 주체들이 상호협력하여 공동의 목표를 이룰 수 있는 체계가 갖추어져야 한다.

본 논문에서는 우리나라의 기후변화 거버넌스의 상태에 대해서 일간신문의 신문기사 빅데이터를 분석함으로써, 기존 정부주도의 기후변화 움직임을 계량적으로 실증하였다. 이는 기존의 연구가 지방정부의 사례 중심 연구, 정책사례 중심으로 이루어졌기 때문에 다소 설득력이 부족한 한계를 장기간의 실증 자료를 바탕으로 극복하였다는데 의의가 있다.

본 연구에서 나타난 결과는 다음과 같다. 먼저 우리나라는 정부주도의 개별 관료적 행태가 기후변화 정책에도 나타나고 있다. 둘째, 기후변화와 관련된 시민단체도 성숙되어 있지 못하다. 기후변화 대응이라고 하지만, 아직까지 환경보호 차원의 프레임에서 벗어나지 못하

고 있다. 또한 시민단체간의 협업이 이루어지지 않는 문제점도 발견되었다. 활동 방향 측면에서는 환경감시와 같은 관찰자의 역할보다는 지역에서 기업과의 협력자로서의 전환도 필요하다. 셋째 기업들의 참여는 극히 미비하였다. 일본의 경우에는 케이단렌[47]을 통해 1990년부터 성명서를 내고, 자발적 행동계획을 실천하였다. 그러나 우리나라의 경우에는 이명박 대통령 때 외에는 큰 움직임이 없었다. 이는 기업들이 기후변화에 자발적으로 참여할 수 있는 경제적 기제가 부족하였던 것도 하나의 이유다. 넷째, 수직적 거버넌스 측면에서 우리나라는 글로벌 수준의 기후변화를 적극 추종하는 방식이며, 일본과 같이 이를 적극적으로 선도하지는 못하였다. 다섯째, 지역수준의 기후변화 거버넌스가 부재되어 있다. 미세먼지에 대한 대응을 위해서라도 중국과의 협력, 중앙아시아 지역과의 협력이 필요하다. 마지막으로 지방수준으로 거버넌스를 확대하기 위해서는 지원정책에 대한 제도화가 필요하다.

기후변화의 수평적/수직적 네트워크를 구축하여 '함께 노릇기'를 구축하기 위해서는 정부의 역할 변화가 필요하다. 우선 정부가 '해결사'가 아닌 '촉진자'로 변모하기 위한 제도정비가 필요하다. 즉, 협력적 거버넌스는 공식적인 법률에 의한 강제나 법적제재 등에 의존하지 않고 신뢰나 호혜성에 근거한 자발적 협력과 사회적 제재 등에 의한 조정을 통하여 사회문제 해결을 추구하지만[5], 협력을 촉진하는 틀로서 법의 역할은 중요하다. 또한 협력이 가능하게 하는 거버넌스에 더해 이러한 수준의 거버넌스를 조정하기 위한 차상위의 거버넌스로서의 법규는 메타 거버넌스로 작용할 수 있다[34]. 입법을 통해서 기후변화정책의 실효성을 높이고 각 주체들의 행위에 정당성을 부여할 수도 있다[12].

이런 측면에서 현재 "저탄소녹색성장기본법"으로는 한계가 있고 이에 대한 다양한 개선 또는 현재 국회에 제출된 '기후변화대응법' 등의 신법 제정도 고려할 수 있다. 입법기술 측면에서 어떠한 방법을 사용하든지 간에 현행제도에서 미비한 거버넌스의 활성화에 관한 내용에 대한 추가가 필요하다.

이에 참고할 수 있는 것이 일본의 "지구온난화 대책 추진에 관한 법률"(98년 제정, 2016년 개정)이다. 동법의 12조에서는 지방공공단체 실행계획 민간과 기업 등

협의회가 참여할 수 있도록 하고 있다. 또한 제 40조에서는 지방 공공 단체, 지역 센터, 지구 온난화 방지 활동 추진 사업자, 주민 기타 지구 온난화 대책 추진을 도모하기 위한 활동을 실시하는 사람은 일상생활에 관한 온실 가스 배출의 억제 등에 관한 필요할 조치를 논의하기 때문에 지구 온난화 대책 지역 협의회(이하 "지역 협의회"라 한다.)를 조직할 수 있다고 규정한다. 이처럼 지역협의회를 통해서 풀뿌리 기후변화 대응이 가능하다. 법의 2항에서는 지역협의회 의견사항을 존중하도록 하는 등 이들 활동의 정당성을 부여하고 있다.

한편 전문성이 부족한 시민단체의 지나친 참여가 정책 효율성을 저해할 수 있다. 따라서 정부는 촉진자로서의 역할과 함께, 지나친 분절화(fragmentation)의 방지, 조정(steering) 능력의 확보, 책무성(accountability)의 확보가 중요하다[4]. 따라서 법제화는 촉진을 위한 기제와 과잉화에 대한 사전예방 조항도 필요하다.

이론측면에서 본 연구는 기후변화 분야에서 거버넌스의 수직적 측면과 수평적 측면을 실증적으로 분석한 최초의 연구로서 의의를 갖는다. 그러나 본 연구는 중앙일간지만을 대상으로 한 연구이기 때문에 이에 따른 한계도 존재한다. 예를 들어 이미 지방에서는 다양한 협력적 거버넌스의 사례가 존재하지만, 중앙지에서는 다룰 수 없어서 기사화되지 못하는 경우가 있을 것이다. 향후 지역중심의 연구, 사례 중심의 연구는 이러한 국가수준의 빅데이터를 통한 연구를 보완할 수 있을 것이다. 또한 기후변화와 관련하여서는 국제적인 전문가 그룹의 활동도 무엇보다 중요하였다. 국제적으로 IPCC, 국가에서는 KEI, 지방에서는 각자 싱크탱크 역할을 수행하는 연구기관 등이 있었다. 이들을 민간 또는 정부의 하부조직으로 볼 수도 있겠으나, 이들이 기후변화와 같은 전문성이 필요한 영역에서는 별도의 수평적 행위주체로 분류하여 연구하는 것도 필요하다.

참 고 문 헌

- [1] Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press: Cambridge, 1965.
- [2] E. Ostrom and V. Ostrom, *Choice, Rules and Collective Action*, ECPR: Colchester, 2014.
- [3] Robert D. Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.
- [4] R. A. W. Rhodes, "The Governance: Governing without Government," *Political Studies*, Vol.46, pp.652-667, 1996.
- [5] 이명석, "거버넌스 패러다임의 의의: '사회적 조정'양식으로서의 거버넌스 개념을 중심으로," *안민포럼*, 2008.
- [6] 정수용, *누가 지배하는가*, 푸른길, 2018.
- [7] 고재경, "지방자치단체 기후변화 적응 거버넌스 연구: 기후변화 적응대책 세부시행계획 수립 단계의 이 후를 중심으로," *한국기후변화학회지*, 제8권, 제2호, pp.99-108, 2017.
- [8] 고재경, 이우평, *지역의 기후변화 적응 거버넌스 연구*, 경기연구원 기본연구, 2015.
- [9] 윤영석, 윤지용, 김영오, "지자체 기후변화 적응 거버넌스 구축방안: 이해관계자 참여를 중심으로," *Rural Resources*, 제60권, 제4호, pp.80-87, 2018.
- [10] 안승혁, 윤순진, "광주광역시 기후변화 거버넌스의 변화 과정," *한국거버넌스학회보*, 제22권, 제2호, pp.209-236, 2015.
- [11] 이동호 외, "사회연결망 분석을 활용한 광역지방자치단체 산림분야의 기후변화 대응 거버넌스 특성에 관한 연구," 2011 산림과학 공동학술대회, pp.607-610, 2011.
- [12] 이유현, "지역의 기후변화 정책평가에 관한 연구," *지방정부연구*, 제22권, 제1호, pp.145-171, 2018.
- [13] 유정민, 윤순진, "런던과 뉴욕 기후변화 적응정책의 제도화와 거버넌스 구조에 대한 비교 연구," *사회과학 연구*, 제26권, 제3호, pp.217-247, 2015.
- [14] 김주진, "한국과 일본의 기후변화 정책," *ECO*, 제11권, 제1호, pp.7-42, 2007.
- [15] 윤이숙, "후쿠시마사태 이후 일본의 환경정책변화," *아세아연구*, 제55권, 제2호, pp.7-36, 2012.
- [16] 이재영, "파리협정 이후 중국 기후변화 거버넌스의 발전요인: 중국지방 관료의 정치·재정적 인센티브 강화를 중심으로," *중소연구*, 제42권, 제2호, pp.221-284, 2018.
- [17] H. B. Lee, T. Y. Jung, and T. Y. Choe, "Same Agenda, Different Governance : A Comparative Analysis of Climate Change Governance in China, Japan, and Korea," *J. of*

- Comparative Government, Vol.22, No.3, pp.73-96, 2018.
- [18] 김두수, 이병희, 허인, 김민철, “기후변화 대응을 위한 영국기후변화법의 분석을 통한 한국 기후변화대응 법제 마련에 대한 시사점,” 국제법학회논총, 제64권, 제1호, pp.41-63, 2019.
- [19] 김지석, “영국의 기후변화 정책과 제도 현황,” 대기오염물질 통합관리를 위한 법제 연구: 제 3차 워크숍, 2019.
- [20] 이영희, 정인경, “지구적 속의 거버넌스’로서의 유엔 기후변화협상에 관한 세계시민회의,” 과학기술학연구, 제15권, 제2호 pp.01-31, 2015.
- [21] 허태욱, “기후변화 ODA와 지구적 거버넌스에 관한 고찰,” 한국사회학회 사회학대회 논문집, pp.63-781, 2012.
- [22] 차경은, “법적 측면에서 본 글로벌 환경거버넌스: 기후변화협약체제를 중심으로,” 법학연구, 제22권, 제2호, pp.275-306, 2012.
- [23] J. Newman, *Modernising Governance: New labour*, Policy And Society, Sage. 2001.
- [24] World Bank, *Governance and Development*, World Bank, Washington, 1992.
- [25] 배응환, “지방정부와 지방환경 NGO 관계: 개발논리에 대한 환경보존논리의 대응을 중심으로,” 한국행정학보, 제36권, 제1호, pp.253-274, 2002.
- [26] G. Stoker, *Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance*, in J. Pierre. *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000.
- [27] B. Jessop, The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance, in Ash Amin and Jerzy Hausner. (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Lyme, U.S.: Edward Elgar. pp.95-128, 1997.
- [28] G. Peters, *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas. 1996.
- [29] J. Pierre, *Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics*, Williams, D. (2001). *Urban Affairs Review*, Vol.34, No.3, pp.372-396, 1999.
- [30] R. Agranoff and M. McGuire, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*, Washington D.C.: Georgetown University Press. 2003.
- [31] J. E. Austin, *The Collaboration Challenge: How Nonprofits and Business Succeed through Strategic Alliances*, San Francisco, Calif.: Jossey-Bass, 2000.
- [32] W. W. Powell, Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, In Barry Staw & Larry L. Cummings, (eds.), *Research in Organizational Behavior*, Greenwich, CT: JAI Press, 1990.
- [33] 하현상 외, *2030 지속가능개발 목표(SDG) 이행을 위한 한국개발협력 조직 및 운영체제 개편 방안 연구*, 한국행정학회, 2017.
- [34] Visser, Jelle, “Beneath the Surface of Stability: New and Old Modes of Governance in European Industrial Relations,” *European Journal of Industrial Relations*, Vol.11, No.3, pp.287-306, 2005.
- [35] 김광웅, *협력체제(Partnership)와 효과적인 국정운영*, 박재창 편, *정부와 NGO*, 서울: 법문사, 2000.
- [36] 서울시정개발연구원, *서울 시정의 로컬 거버넌스 도입전략*, 정책토론회, 2001.11.28.
- [37] Maria C. Lemos, and A. Agrawal, “Environmental governance,” *Annual Review of Environment Resources*, Vol.31, pp.297-325, 2006
- [38] 빅카인즈, <https://www.kinds.or.kr>, 2019년 6월 23일 검색
- [39] 나경식, 이지수, “신문 빅데이터를 바탕으로 본 국내 정보화의 경향과 도서관의 역할,” *한국콘텐츠학회논문지*, 제18권, 제9호, pp.14-33, 2018.
- [40] 박수정, “신문 사설에 나타난 사립학교 관련 주요어 분석,” *한국콘텐츠학회논문지*, 제15권, 제3호, pp.499-507. 2015.
- [41] 최민음, 태보라, “국내 신문의 ‘스캔들’ 보도 프레임 분석,” *한국콘텐츠학회논문지*, 제17권, 제8호, pp.98-109, 2017.
- [42] 박정환 외 4인, “인터넷 신문기사로 본 민간요법 유행사태의 위험성,” *한국콘텐츠학회논문지*, 제15권, 제1호, pp.357-365, 2015.

- [43] 김민정, 김철주, “키워드 분석 기반 ‘전통’ 용어의 트렌드 분석 (1920-2017),” 한국콘텐츠학회논문지, 제18권, 제12호, pp.421-431, 2018.
- [44] 김두수, 김민철, “기후변화 대응을 위한 미국 하와이 주의 기후변화법을 통해 본 우리나라 기후변화대응법 제 마련에 대한 시사점,” 환경법연구, 제41권, 제1호, pp.121-148, 2019.
- [45] <http://kfem.or.kr/>
- [46] 김선미, “세계화에 따른 한국 환경운동의 변화: 기후 변화 의제를 중심으로,” 담론 201, 제11권, 제4호, pp.119-147, 2009.
- [47] [http://www.keidanren.or.jp/Policy\(提堰・報告書/環境、エネルギー\)](http://www.keidanren.or.jp/Policy(提堰・報告書/環境、エネルギー))
- [48] <http://www.korcham.net>
- [49] IPCC, <https://www.ipcc.ch/about/history/>

저 자 소 개

홍 영 식(Young Sik Hong)

정회원



- 1996년 2월 : 연세대학교 대학원 행정학석사
 - 2006년 2월 ~ 2010년 5월 : 한국 국방연구원 연구원
 - 2001년 5월 ~ 2011년 4월 : LGCNS 책임컨설턴트
 - 2011년 4월 ~ 2016년 2월 : 현대 경제연구원 연구위원
 - 2016년 7월 ~ 현재 : 세종대학교 국정관리연구소, 연구위원
- 〈관심분야〉 : 기후변화, 거버넌스, 텍스트마이닝, 머신러닝

이 덕 로(Deokro Lee)

정회원



- 1991년 2월 : 연세대학교 대학원 행정학 석사
- 2004년 8월 : Florida State University 행정학 박사
- 2007년 ~ 현재 : 세종대학교 행정학과 교수

〈관심분야〉 : 수자원정책, 좋은 정부, SDGs, 안보 및 국방