creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

도시계획학 석사 학위논문

기후변화마스터플랜(CCMP)을 통해 본 태국 기후변화정책 형성과정

2018년 2월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과

신 동 혁

기후변화마스터플랜(CCMP)을 통해 본 태국 기후변화정책 형성과정

지도교수 윤 순 진

이 논문을 도시계획학 석사학위 논문으로 제출함

2017년 10월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과 환경관리전공

신 동 혁

신동혁의 석사 학위논문을 인준함

2017년 12월

위 원 장 홍 종 호 (인)

부위원장 엄 은 희 (인)

위 원 윤 순 진 (인)

국문초록

기후변화는 이제 우려가 아닌 현실로서 우리 삶에 점차 막대한 영향을 미치고 있으며, 개발도상국은 특히 선진국보다 기후변화에 더 취약함을 보이고 있다. 최근 몇 년간, 태국을 포함한 메콩 지역에서의 기후변화는 인간의 삶, 경제활동, 물적 자산 그리고 환경에 심각한 영향을 미쳤다. 이 지역에서의 기후변화는 열대 사이클론, 홍수, 가뭄, 산사태와 해수면 상승 등의 피해를 발생시키고 있다. 태국은 기후변화에 따라 발생한 혹은 잠재적으로 발생할 이러한 위기에 대응하기 위해 정부차원에서의 대책마련을 지속적으로 강구해 오고 있으며 그 일환의 하나가 '기후변화마스터플랜(Climate Change Master Plan, CCMP)' 정책이다.

본 연구는 중상위소득국가로 메콩 유역에서 가장 높은 소득 수준과 에너지 사용량을 보이고 있지만, 기후변화로 인한 피해 역시 큰 태국을 대상으로 기후변화정책이 어떤 배경과 과정을 통해 형성되어 왔는지 살펴보고자 하였다. 이를 확인하기 위해 본 연구에서는 정책의 기반이 되는 태국의 정치·경제·사회·국제적 맥락을 살펴보고 이를 발전국가의 이론을 통해 설명을 시도했다. 다음으로 정책 형성에 직·간접적으로 참여하는 정책 행위자는 누구이며, 어떠한 정책형성체계를 통해 의제가 정책으로 전환되는지 파악하였고, 마지막으로 Cobb과 Ross의 의제형성과정에 태국 기후변화마스터플랜 수립 사례를 대입하여 분석을 시도하였다.

연구 질문에 대한 답을 도출하기 위해 본 연구에서는 문헌조사와 심층면접을 연구방법으로 채택하였다. 우선 문헌조사 선행연구를 통해 태국의 기후변화정책의제가 어떠한 형태로 진행되어 왔는지를 파악할 수 있었고 향후 정책결정의 기본적인 방향과 변화의 모습을 확인할 수 있었다. 더불어 국외 보고서를 추가적으로 확인함으로써 태국 정부의 보고서와는 다른 시각도 검토할 수 있었다. 다음으로 문헌연구에서 도출하기 어려운 부분은 현지조사를 통해 각 이해관계자에 대한 심층면접을 진행하였다. 심층면접은 태국의 기후변화와 관련한 정부부처, 국제기구, 학계/연구소, 시민단체, 공여기관 5개 부문으로 나누어 실시하였다.

연구 결과 정책 환경 측면에서 태국은 신(新)권위주의적 발전국가의

특성을 나타내고 있었다. 잦은 쿠데타와 성장제일주의 국정 운영 하에서 기후변화 의제를 앞세운 시민사회의 의견은 무시되어 왔다. 그러나 기후변화 문제가 국제사회에서 중요한 의제로 부각되기 시작하면서 정책 결정자들이 해당 이슈에 관심을 갖기 시작했고, 군부정권은 기후변화라는 국제 아젠다를 통해 자신들의 취약한 집권 정당성을 확보하려는 움직임을 보이고 있다. 한편, 태국은 천연자원환경부(MoNRE) 산하의 천연자원환경정책실(ONEP)에서 기후변화정책을 담당하고 있으며, 정책 수립을 위해 독일국제협력공사(GIZ)와 함께 협력하고 있었다. 기후변화마스터플랜은 총리실과 기후변화 유관 부처가 모두 참여하는 기후변화대책위원회(NCCC)를 중심으로 이루어지고 있었는데, 이 과정에서 각 부처 간 협력이 원활하게 이루어지고 있지는 못했으며, 위원회는 정치적 사안에 의해 그 역할이 좌우되는 경향이 잦았다. 정책 환경, 정책 행위자, 정책형성체계를 토대로 파악한 태국 기후변화정책의제형성과정은 Cobb과 Ross의 분류에 따라 의제를 국가가 주도하는 동원형의 유형을 따른다고 정리할 수 있다.

본 연구는 상대적으로 국제사회에서 덜 연구되고 있는 개발도상국의 기후변화정책을 살펴보았다는 점과 정책형성과정을 보다 입체적으로 이해하기 위해 시도했다는 점에서 차별성을 두고 있다. 아직 집행 단계까지 도달하지 못한 기후변화마스터플랜의 정책형성과정을 살펴보는 것은 향후 정책의 향방과 실효성을 살펴보는데 중요한 단초가 될 수 있다.

결론적으로 본 연구는 태국을 포함한 개발도상국의 효과적인 기후변화정책 수립과 대응을 위해, 태국이 추진하고 있는 기후변화정책에 대한 국제사회의 지속적인 관찰을 제안하며, 이를 위해 태국 정부와 국제사회 그리고 태국 내 전문가 집단과 시민사회가 소통할 수 있는 장을 마련할 필요가 있음을 제안한다.

주요어 : 태국, 기후변화, 정책형성과정, 발전국가, 기후변화정책
학 번 : 2016-24824

“이 논문은 2014년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014S1A5A2A03064915).”

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 연구 배경 및 목적 ····· 1
1) 연구 배경 ····· 1
2) 연구 목적 ····· 3
2. 연구 범위 ····· 7
1) 태국 일반적 개요 ····· 7
3. 연구 방법 ····· 12

Ⅱ. 이론적 논의와 선행연구 검토 ····· 14
1. 이론적 논의 ····· 14
1) 발전국가와 기후변화정책 ····· 14
2) 정책형성과정 ····· 16
2. 선행연구 고찰 ····· 21
1) 선행연구 검토 ····· 21
2) 기존연구와의 차별성 ····· 25

Ⅲ. 연구 설계 ····· 27
1. 연구범위 및 대상 ····· 27
1) 시간적 범위 ····· 27
2) 연구 대상자(현지조사 심층면접 대상자) ····· 28
2. 자료 수집 및 분석 방법 ····· 31
1) 문헌자료 수집 ····· 31
2) 현지조사 및 심층면접 ····· 32
3) 질문지 구성 ····· 35
3. 분석틀 설정 ····· 36

Ⅳ. 태국 기후변화정책 형성과정과 특성 ····· 39
1. 태국의 기후변화 정책 ····· 39
2. 정책 환경: 2008년~2017년 ····· 44
1) 정치적 맥락 ····· 44
2) 경제적 맥락 ····· 49
3) 사회적 맥락 ····· 54
4) 국제적 맥락 ····· 58
3. 정책 행위자 ····· 63
1) 정부 행위자 ····· 63
2) 국제 행위자 ····· 67
3) 연구소/학계/시민사회 ····· 69
4. 정책형성체계 ····· 73
5. 정책의제형성과정: 기후변화마스터플랜(CCMP) ··· 77
1) 제기 단계 ····· 77
2) 구체화 단계 ····· 78
3) 확장 단계 ····· 79
4) 진입 단계 ····· 81

Ⅴ. 결론 ····· 86
1. 연구 요약 ····· 86
2. 연구 의의와 정책적 함의 ····· 89
3. 연구 한계와 후속 연구과제 ····· 92

참고문헌 ····· 93

표 목 차

[표 1] 태국 자연재해 현황(1980-2014) ····· 9
[표 2] 동아시아 발전국가 모델의 특징 ····· 16
[표 3] 연구 대상자(현지조사 심층면접 대상자) ····· 30
[표 4] 태국 기후변화정책 관련 문서 ····· 32
[표 5] 현지조사 심층면접 일정 및 참여자 ····· 34
[표 6] 심층면접 질문지 ····· 35
[표 7] 태국 주요 기후변화정책(보고서) 및 주관부처 ····· 43
[표 8] 태국의 新권위주의적 발전국가 특성과 정책 환경 ····· 62
[표 9] 태국 기후변화정책 주요 정책 행위자 ····· 72

그 림 목 차

<그림 1> 기후위험지수 지도(1996-2015) ····· 3
<그림 2> 메콩 5개국 GDP 성장 추이(1985-2016) ····· 5
<그림 3> 태국 지도 ····· 8
<그림 4> 태국의 산업별 GDP 비율(2012) ····· 11
<그림 5> 태국의 산업별 노동력 비율(2012) ····· 11
<그림 6> Cobb & Elder의 정책의제형성과정 ····· 18
<그림 7> Cobb & Ross의 의제형성과정 네 단계 ····· 18
<그림 8> Cobb과 Ross의 정책의제형성과정 모형 ····· 20
<그림 9> 연구의 분석 틀 ····· 38
<그림 10> 태국 NEDSP 내 환경 및 기후변화 이슈 ····· 40
<그림 11> 태국 연도별 경제성장률 추이(1995-2016) ····· 50
<그림 12> 부문별 예산 지출 현황(2014-2015) ····· 52
<그림 13> 부문별 예산 지출 현황(2015-2016) ····· 52
<그림 14> 부문별 예산 지출 현황(2016-2017) ····· 53
<그림 15> 태국 기후변화 정책의 제도적 구조 ····· 74
<그림 16> 태국의 기후변화정책형성체계도 ····· 75
<그림 17> CCMP2015-2050의 정책의제형성과정 ····· 85

Ⅰ. 서론

1. 연구 배경 및 목적

1) 연구 배경

기후변화는 이제 우려가 아닌 현실로서 우리 삶에 점차 막대한 영향을 미치고 있다. 기후변화에 관한 정부간 협의체(Inter-governmental Panel on Climate Change, IPCC)가 2014년에 발표한 제 5차 평가보고서에서는 “인간은 기후 시스템에 명백한 영향을 미치고 있다. 최근 배출된 인위적 온실가스의 양은 관측 이래 최고 수준이며, 기후변화는 최근 인간계와 자연계에 광범위한 영향을 주고 있다.”라며 경고한다(IPCC, 2014). IPCC 보고서에서는 인간 활동의 증가가 온실가스 배출 증가에 가장 큰 원인임을 상기시켜주며, 앞으로 이러한 추세가 지속될 것을 우려하고 있다. 대기에 배출되는 온실가스가 증가함에 따라 폭염, 폭우, 폭설, 가뭄 등 기후변화가 전 세계 곳곳에서 심화되고 있는 상황이다.

IPCC의 2001년 보고서에 따르면 개발도상국은 선진국보다 기후변화에 더 취약함을 보인다(IPCC, 2001). 그 중에서도 아시아-태평양 지역은 자연재해에 특히 취약한 지역으로 분류되며, 약 41.2%의 사람들이 재해로부터 안전하지 못한 환경에서 거주하고 있음이 확인되었다(UN, 2014). 최근 몇 년간, 태국을 포함한 메콩 지역(Mekong Region)에서의 기후변화는 인간의 삶, 경제활동, 물적 자산 그리고 환경에 심각한 영향을 미쳤다. 특히 태국은 지난 2011년 7월부터 약 4개월 간 발생한 홍수로 인해 381명이 사망하고 약 18조원의 경제적 피해를 입는 등 기후변화와 관련한 대응방법에 있어서 국가능력의 취약성을 드러냈으며, 여전히 대응방법의 상당부분을 국제사회에 의존하는 것으로 나타났다(연합뉴스, 2011/11/01).

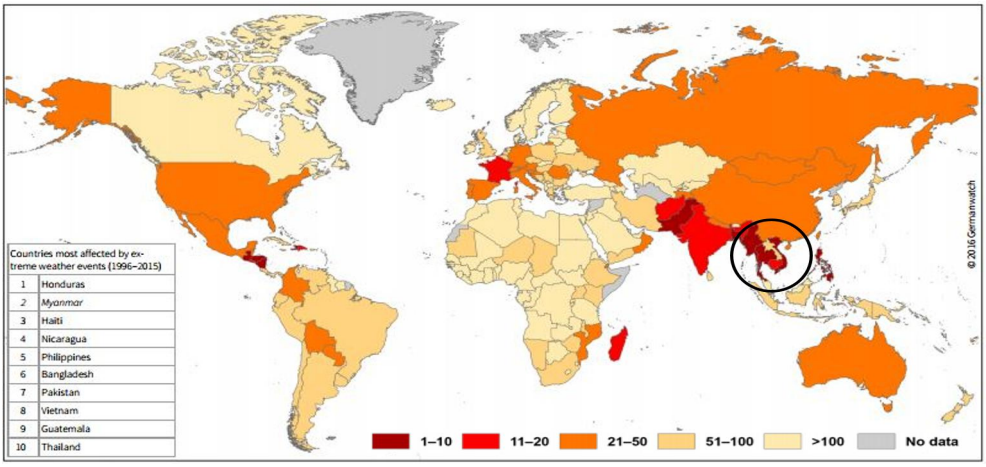
태국은 기후변화에 따라 발생한 혹은 잠재적으로 발생할 이러한 위기

에 대응하기 위해 정부차원에서의 대책마련을 지속적으로 강구해 오고 있으며 그 일환의 하나가 '기후변화마스터플랜(Climate Change Master Plan, 이하 CCMP)' 계획이다. CCMP는 태국의 천연자원환경부 산하의 천연자원환경정책기획실(Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, ONEP)에서 담당하고 있는 종합계획으로서 2015년 파리협정을 대비하여 태국의 기후변화에 대한 종합적인 대응방안 강구를 위해 기획되었다(ONEP, 2017). 애초 CCMP는 2012년을 목표로 추진되었으나 여러 정치적 혼란으로 인해 논의가 연기되었고 2015년이 되서야 초안이 발표되었다. 기후변화는 태국의 환경뿐만 아니라 농업, 산업, 경제 등 사회 전반에 미칠 영향이 지대한 만큼 CCMP가 향후 태국 주요 분야의 통합적 정책수단으로 작용할 가능성이 높다.

한편, 일반적으로 정책 과정은 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책변동의 다섯 단계로 구분한다(Anderson, 2014; 남궁근, 2009; 이연택; 2012). 그 중에서도 정책의제설정과정은 정책결정의 바로 직전 단계까지의 과정이다. 과거에는 정책형성과정에서 정부가 단독으로 정책의제를 설정하고 정책결정까지 행해왔던 경우가 많았다. 그러나 정부의 독단적 정책결정은 잦은 정책 실패에 직면하였고, 사회가 발전함에 따라 다양한 이해관계자의 의견을 수렴해야 할 필요성을 정부도 점차 인식하게 되었다. 결국 정책형성과정을 살펴보는 것은 정책결정의 실재를 제대로 파악할 수 있으며, 향후 정책의 방향과 윤곽도 진단해볼 수 있다는 점에서 의미가 있다고 볼 수 있다. 특히 정책형성과정을 제대로 파악하기 위해서는 정책형성에 기반이 되는 정책 환경, 정책 행위자 그리고 정책형성체계를 복합적으로 살펴볼 필요가 있다. 따라서 출발 단계인 태국의 기후변화정책형성과정이 어떠한 배경 속에서 얼마나 다양한 행위자들의 참여를 통해 어떠한 형성체계를 거쳐 수립되고 있는지를 파악하는 것은 개발도상국 내 기후변화대응에 대한 정책분석과 이해에 있어 중요한 시작 단계라 할 수 있겠다.

2) 연구 목적

본 연구는 기후변화의 영향이 상대적으로 크게 나타날 것으로 예상되는 개발도상국, 그 중에서도 태국의 기후변화정책 형성과정을 살펴보는 것을 목적으로 한다. 태국은 인도차이나반도에 속해 있으며 미얀마(버마), 라오스, 캄보디아, 베트남과 함께 메콩 강(Mekong River)을 공유하고 있다.[1] 이를 대륙부 동남아시아 혹은 메콩 지역(Mekong Region)이라 부른다. 메콩 지역은 기후변화 유발에 대한 책임은 거의 없음에도 불구하고, 기후변화로 발생할 잠재적 피해에 가장 크게 노출된 지역으로 분류되고 있다(<그림 1>)



<그림 1> 기후위험지수 지도(1996~2015)

출처: Germanwatch(2016)

메콩 국가들의 경제 대부분은 자연자원에 의존하고 있으며, 농업, 어업, 임업 등 기후변화에 민감한 1차 산업이 주를 이루고 있다. 그러나 기후변화에 대응하기 위한 경제, 제도, 정책, 기술 분야에 대한 역량은 부

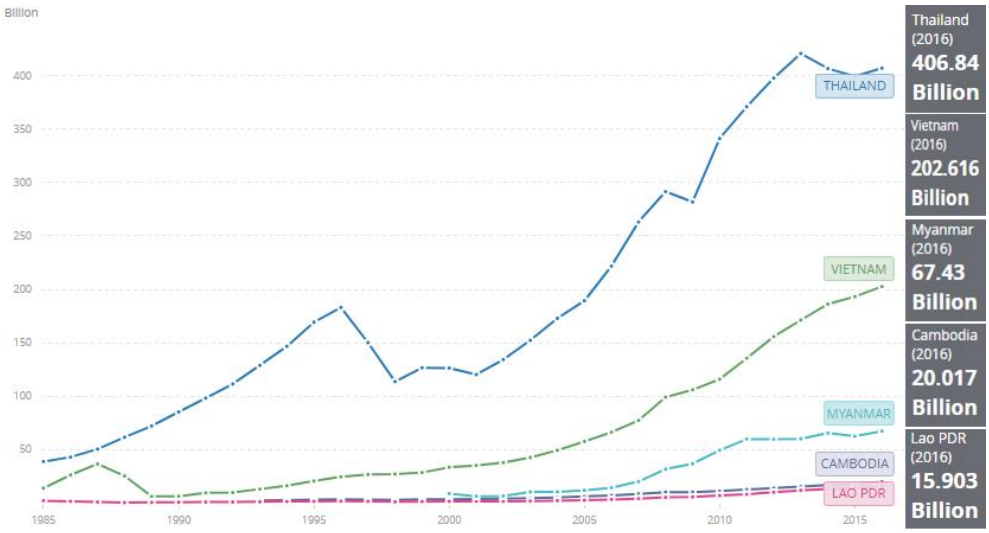
1) 메콩 강은 세계에서 12번째로 긴 강이며, 10번째로 유수량이 많은 강이다. 총 길이는 약 4,180km에 달하며, 중국 티베트에서 발원하여 미얀마, 태국, 라오스, 캄보디아, 베트남을 거쳐 남중국해로 연결되는 국제하천이다.

족하여 기후변화 취약성이 선진국에 비해 전반적으로 높게 나타나고 있다(World Bank, 2010). 이로 인해, 메콩 국가들은 기후변화 대응에 필요한 상당 부분을 국제사회의 금전적, 물질적, 기술적 지원에 의존하고 있는 상황이다. 아시아개발은행(Asian Development Bank, ADB), 세계은행(World Bank), 미국국제개발처(United States Agency for International Development, USAID), 일본국제협력기구(Japan International Cooperation Agency, JICA) 등 국제사회의 재정적 지원이 베트남, 캄보디아, 라오스와 같은 중하위소득국가(lower-middle income country)에 집중되고 있다.[2)]

반면, 태국은 역내에서 가장 높은 수준의 경제력을 보유하고 있으며 세계은행의 분류에 따라 중상위소득국가(upper-middle income country)에 속한다(World Bank, 2011)(<그림 2>). 2013년 ASEAN 전체 에너지 사용량의 약 58%가 인도네시아와 태국 두 국가에서 발생했으며, 대륙부 동남아시아만을 놓고 보았을 때 태국의 에너지 사용량은 지역 전체의 약 60%를 차지하는 수준이다(Enerdata, 2014). 2016년, 태국의 온실가스 배출량은 약 327 $MtCO_2$로 세계 20위권에 속하며 영국, 프랑스, 이탈리아와 비슷한 수준을 보이고 있다(Global Carbon Atlas, 2017). 태국은 인접한 국가들에 비하여 비교적 큰 경제규모를 가지고 있으나, 기후변화 문제의 특성상 대응책을 자발적으로 마련하기에 아직까지 경험과 재정적·기술적 부족함이 많다. 때문에 태국은 기후변화에 대응하기 위한 재정적·기술적 지원을 국제사회로부터 여전히 필요로 하고 있으며 상당 부분을 지원 받고 있는 상황이다. 그러나 인접해 있는 캄보디아, 라오스, 베트남에 비해서는 상대적으로 적은 관심과 예산이 배정되는 경우가 많다(G-1 인터뷰, 2017/07/11).

---

2) 세계은행(World Bank)은 소득 수준별로 국가를 분류하여 제시하고 있다. Low-income($1,005 이하), Lower-middle income($1,006~3,955), Upper-middle income($3,956~12,235), High-income($12,235 이상)(World Bank, 2017/07/01).



<그림 2> 메콩 5개국 GDP 성장 추이(1985~2016)

출처: World Bank(2016)

본 연구는 기후변화의 영향이 점차 심화되고 있는 가운데, 중상위국가로서 대응 전략을 스스로 강구해야하는 태국의 기후변화정책은 어떻게 준비되고 수립되어 왔는지에 대해 살펴보고자 한다. 태국은 ASEAN 내 지리적·경제적 우위를 점하고 있으며, 따라서 태국의 기후변화 대응은 향후 동남아시아 국가들의 자발적 대응 방안 마련에 있어 선례가 될 수 있다. 이러한 역할은 메콩 유역뿐만 아니라 ASEAN 지역 전체에도 영향을 미칠 수 있다. 또한, 태국은 한국과 ASEAN의 관계가 점차 부각되는 가운데 ASEAN과의 교류 협력 과정에서 가장 중요한 거점 파트너로서의 역할을 할 수 있다. 한국과 태국은 오랜 기간 정치·외교·경제 분야를 교류한 우방국일 뿐만 아니라 문화·관광 분야의 교류와 협력을 통해 문화적·정서적인 동질감 또한 공유하고 있는 나라이다. 때문에 태국을 연구하는 것은 ASEAN을 알아가기 위한 시작점으로 부합하다고 볼 수 있다. 특히 지금까지 태국에 관한 다양한 연구가 국내에서 진행되어 왔으나 환경을 비롯한 기후변화 분야의 연구는 없었던 점에서 시의성과 학문적 다양성 측면에서도 기여하는 바가 있을 것으로 판단한다.

이에 본 연구에서는 태국의 기후변화정책 중에서 장기적 종합대응책

으로 2015년에 발표된 기후변화마스터플랜(CCMP)이 어떠한 배경과 행위자 그리고 시스템을 통해 형성되었는지를 살펴보고, 그 과정 속에서 정책단계와 정책유형은 어떠한 모습을 띄는지, 그리고 행위자들의 역할은 어떠한지를 분석함으로써 개발도상국의 기후변화정책 형성과정이 어떻게 이루어지며 부족한 부분은 없는지 도출해보고자 한다. 이를 파악하기 위해 본 연구에서 다루고자 하는 연구문제는 다음과 같다.

- 태국의 정책 환경에서 나타나는 정치적, 경제적, 사회적, 국제적 맥락은 무엇이며, 이러한 맥락이 태국의 기후변화정책 형성에 어떠한 영향을 미쳤는가?
- 태국의 기후변화정책은 어떤 정책 행위자와 정책 형성체계를 통해 형성되었으며, 정책형성과정은 어떠한 유형의 모습을 보이는가?
- 태국 CCMP의 정책의제형성과정은 어떠하며, 단계별로 어떠한 특징을 나타내는가?

이를 위해서 우선 태국의 정치·경제적·사회적 특성 그리고 국제적 맥락을 살펴봄으로써 정책형성의 기반이 되는 맥락을 파악하는 것이 필요하다. 태국의 맥락을 파악한 이후에는 기후변화마스터플랜에 참여하고 있는 주요한 정책행위자를 살펴보고, 이들의 역할은 어떻게 이루어지고 있는지를 파악하고자 한다. 마지막으로 태국의 정책형성체계에서 정책이 형성됨에 있어 어떠한 특징이 나타나는지를 살펴보고, 이를 통해 태국 사회에 민주적 절차에 따른 다양한 집단의 참여가 정책의제형성과정에서 제대로 이루어지고 있는지를 도출해내고자 한다.

2. 연구 범위

1) 태국의 일반적 개요

태국은 동남아시아 인도차이나반도에 위치하고 있으며 미얀마(버마), 라오스, 캄보디아, 말레이시아와 접경해있다(<그림 3>). 총 면적은 약 513,115km^{2}로 한반도 면적의 약 2.3배이다. 태국은 형태와 지형에 따라 5개의 지역(북부, 동북부, 중부, 동부, 남부)의 76개 짱왓으로 구분할 수 있다.[3] 먼저 북부 지역은 높은 산악지대로 태국 최대 높이 산인 도이인타논(2,576m)이 위치해있으며, 산림이 풍부하고 기온이 비교적 선선한 곳이라 할 수 있다. 동북부는 이싼으로 불리며 고원이 위치해 있고 메콩강에 접해 있어 주로 준농경지로서 사용되고 있다. 방콕이 속해있는 중부 지역은 짜오프라야 강이 형성한 넓은 평원이 있어 태국 최대의 곡창지대이지만, 해발이 낮아 홍수가 잦게 발생하는 지역이다. 남부 지역은 말레이 반도의 일부로서 말레이시아와 국경을 접하고 있으며 서쪽으로는 안다만해(Andaman Sea), 동쪽으로는 타이 만(Gulf of Thailand)이 위치해 있다. 마지막으로 동부 지역은 임목(tree crop)이 가능한 비옥한 토양과 긴 해안선이 위치해 있으며 캄보디아와 국경을 맞닿아 있다.

---

3) 짱왓은 일반적으로 태국의 주(province)를 일컫는다. 짱왓은 다시 877개의 암프로 나누어진다. 암프는 땀본이라는 세부 행정 단위로 다시 나누어지며, 무반은 가장 작은 마을을 일컫는 단위이다.

<그림 3> 태국 지도

출처: United Nation(2009)

태국의 총 인구는 2016년 기준으로 약 68,863,514명이다. 태국은 지역의 인근 국가보다 빠르게 고령화 사회로 진입 중이며, 출생률 또한 지속적으로 하락하고 있다. 현재 출생률은 1.52로 스위스, 일본과 비슷한 수준이다(Worldometers, 2017). 총 인구의 12.3%인 약 8,280,925명이 방콕에 거주하고 있고, 인구의 절반인 50.5%가 도시에 거주하고 있다(World Population Review, 2016; Worldometers, 2017).

태국은 1985-1996년 사이에 농업·경공업을 중심으로 산업화를 이룩했으며 이를 기반으로 급속한 경제성장을 이루었다. 1997년, 태국 바트화의 급락을 시작으로 IMF 외환위기를 맞기도 했지만, 여전히 인도차이나반도 동남아시아 국가들 중 가장 많은 수출량과 높은 수준의 산업시설을 보유하고 있다(World Bank, 2015). 태국의 1인당 연간소득은 미화 약 5,740달러이며(World Bank, 2015), 인간개발지수(Human Development Index, HDI)는 2013년 기준 전 세계 187개국 중 89위를 기록하고 있다

(UNESCO Bangkok, 2015).

태국의 기후는 열대기후에 속하며 계절에 따라 5월에는 남서쪽에서 10월에는 북동쪽에서 몬순이 발생한다. 11월에서 2월까지는 건기로 구분된다. 우기 시에는 1일 1-2회 정도 강한 스콜(squall)현상이 나타나며 연평균 강우량은 1,650mm 이상이다. 태평양에서 발생한 태풍이 해안선을 따라 직접적인 피해를 주고 폭우를 동반한 홍수가 잦게 발생하며, 북동부 지역에서는 가뭄 피해가 나타나기도 한다. 1980년에서 2014년까지 태국은 연 평균 1.94회의 홍수 피해를 입었으며, 이로 인해 약 3,606명의 사망자가 발생했고 피해액은 미화 약 450억 달러에 달한다(EM-DAT, 2015)([표 1]). 당시 상황에 대해 전문가들은 기후변화로 인한 집중호우와 정부의 통합관리 실패가 맞물리며 피해가 더욱 커졌다고 언급했다(C-1 인터뷰, 2017/07/06; R-3 인터뷰, 2017/07/12).

[표 1] 태국 자연재해 현황(1980～2014)

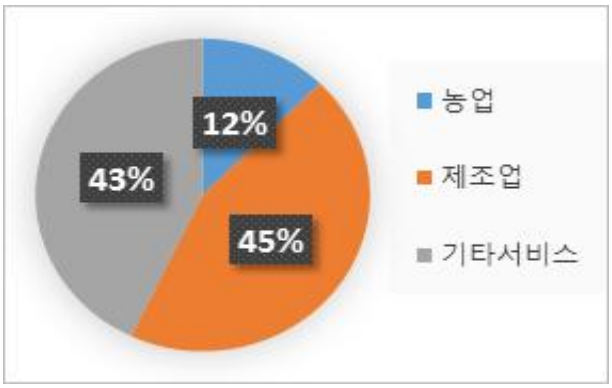
	사건 (사건/年)	사망자 수	피해자 수	피해액 (US$ 1,000)
홍수	1.94	3,606	50,308,778	44,944,408
열대 사이클론	0.89	895	42,37,503	892,039
가뭄	0.26	0	29,982,602	424,300
산사태	0.09	47	43,110	-

자료: EM-DAT, 2015 재구성

2016년 저먼워치(Germanwatch)의 기후위기지수(CRI)에 따르면, 태국은 1995년부터 2016년까지 기후변화에 가장 취약한 국가 중 하나로 드러났다(9위)(Germanwatch, 2016). 태국에 있어서 기후변화 영향의 가장 큰 위협은 해수면 상승이다. 1993년에서 2008년까지 타이 만의 해수면은 매년 3-5mm 상승 중이며(TRF, 2011), 지반 침하도 매년 25mm가 발생하여 해수면 상승효과를 심화시키고 있다. 해수면 상승은 홍수를 유발하며 이에 따라 해안에 인접한 대도시, 방콕이 대규모 홍수 피해에 노출될 가

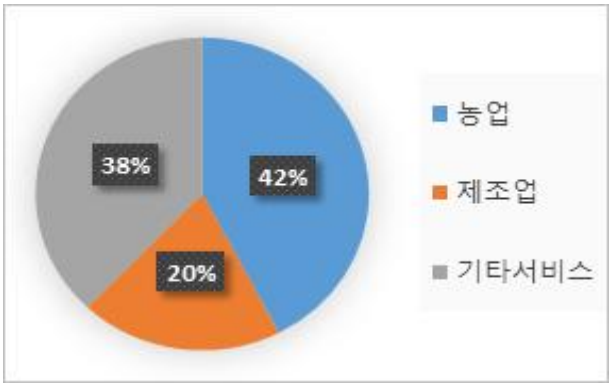
능성이 높다(IPCC, 2007). 방콕은 타이 만으로 흘러들어가는 짜오프라야 강 하구에서 약 30㎞밖에 떨어져 있지 않으며, 도시의 해발고도가 0.5-2m로 낮아 특히 해수면 상승으로 인한 피해에 취약한 지역 중 하나로 손꼽힌다(연합뉴스, 2015). 2013년 매이플크로프트(Maplecroft)가 발표한 자료에 따르면 방콕은 방글라데시의 다카(Dhaka), 필리핀의 마닐라(Manila)에 이어 '기후변화에 가장 취약한 도시' 3위로 선정되었다(Maplecroft, 2012).

태국 경제는 제조업(약 45%)과 기타 서비스업(약 43%)에 주로 의존하고 있으며 이 중 농업이 차지하고 있는 산업별 GDP 비율은 약 12%에 불과하다(<그림 4>). 그러나 산업별 노동력 비율을 살펴보면 농업은 약 42%로 가장 많고, 다음으로 기타 서비스업이 약 38%, 그리고 제조업이 약 20%로 이어진다(MOI Thailand, 2012)(<그림 5>). 농업은 특히 자연환경의 영향을 많이 받고 전체 노동인구 중 농업에 종사하는 비중이 절반에 달하는 만큼, 향후 기후변화가 심화됨에 따라 태국이 입을 피해는 더욱 커질 것으로 예상된다. 그러나 기후변화는 농업뿐만 아니라, 산업과 제조업에도 직접적인 피해와 영향을 미치고 있다. 기후변화의 영향은 태국의 주요 수입원 중의 하나인 관광업을 저해할 가능성이 있다. 실제로 2004년 푸켓(Phuket)은 쓰나미(tsunami) 피해로 일정 기간 동안 관광업이 큰 타격을 입기도 했다. 또한, 2011년 홍수 피해는 방콕 북부의 산업단지에 기계들을 침수시켜 전 세계 HDD의 가격이 일시적으로 상승하는 일이 발생하기도 했다. 따라서 기후변화에 대응하기 위한 정부 차원의 여러 대책 마련이 더욱 시급해지고 있다.



<그림 4> 태국의 산업별 GDP 비율(2012)

출처: Ministry of industry, Thailand 재구성



<그림 5> 태국의 산업별 노동력 비율(2012)

* 기타서비스: 교육, 호텔, 금융, 호텔, 레스토랑 등.

출처: Ministry of industry, Thailand 재구성

3. 연구 방법

본 연구에서는 태국의 정치, 경제, 사회적 특성을 먼저 살펴보고, 이러한 특성이 정책형성과정에서 미친 영향은 어떠한지, 그리고 태국 정부가 2015년에 수립했던 기후변화마스터플랜의 정책형성과정과 이 과정에 참여한 행위자들의 역할은 어떠하였는지를 분석하는 것을 목적으로 한다. 따라서 우선 발전국가의 개념 하에서 태국의 정책형성에 영향을 미치는 환경적 맥락을 검토해보고, 정책형성과정의 이론을 고찰해봄으로써 이러한 이론이 태국의 기후변화정책형성에는 어떻게 적용되는지에 대해 사례연구(case study)를 진행하고자 한다.

이론적 배경과 선행연구의 검토에서는 정책형성과정의 이론을 검토해보고 태국의 사례에 직접 적용하고 확인해본다. 이론을 실제 사례에 적용하기 위하여 크게 두 방향에서 연구를 진행했다. 먼저 기후변화정책과 관련하여 현재까지 태국 정부에서 발간한 정책 보고서들을 살펴보았다. 이는 태국 내에서 지금까지의 기후변화정책이 어떠한 형태로 진행되어 왔는지를 파악함으로서 향후 정책결정의 기본적인 방향과 변화의 모습을 확인하기 위함이다. 더불어 국제기구와 연구기관에서 조사하여 발간한 보고서를 확인함으로서 정부 보고서와는 또 다른 시각으로 태국 기후변화정책을 검토하였다. 이러한 문헌조사를 통해 정책결정에 참여하는 관계자에 대한 정보도 습득할 수 있었다.

다음으로 문헌연구에서 도출하기 어려운 부분을 확인하기 위해 현지조사를 진행하였다. 현지조사를 위해 태국의 기후변화정책과 관련한 24곳의 기관을 우선 선정하였고, 직접 연락을 취해 관계자와 약속을 잡고 개별 심층면접을 진행했다. 심층면접은 반-구조화된 면접으로 진행함으로써 면접 과정에서 도출되는 다양하고 새로운 정보와 상황에 유연하게 대처할 수 있도록 하였다. 기후변화정책과 관련한 이해관계자와의 심층면접을 통해 태국의 정책 환경을 이해하고 현재까지 진행되어 온 기후변화정책의 과정을 살펴볼 수 있었다. 또한, 본 연구에서 중점적으로 다루고자하는 CCMP의 정책형성과정과 관련하여 문헌연구로는 얻기 어려운

자료를 수집할 수 있었다.

이러한 자료수집 방법을 기반으로 태국의 환경적 맥락이 정책에 미치는 영향을 분석하고, 정책이 형성되는 과정을 정리함으로써 정책형성과정의 유형과 그 과정에서 나타나는 이해관계자들의 역할을 분석해보고자 한다. 본 연구에서 도출되는 결과를 기반으로 향후 신(新)기후체제 하에서 태국을 포함한 개발도상국의 기후변화정책 특성을 이해하고 향후 정책의 발전 방향을 고민할 수 있는 정책적 시사점을 제공한다.

Ⅱ. 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 이론적 논의

1) 발전국가와 기후변화정책

발전국가(Developmental State)는 한 국가의 급속한 경제성장이 정부의 주도하에서 이루어진다는 개념으로, Chalmers Johnson이 일본의 경제성장을 분석하는 과정에서 처음 사용되었다(Johnson, 1982). 이후 발전국가의 개념은 1960~1990년대까지 고도성장을 이룩하며 동아시아 '네 마리 용'이라 불린 한국, 홍콩, 싱가포르, 대만 등의 경제성장을 분석하는 데에도 사용되었다(김순양, 2015). 일본과 동아시아의 이러한 발전 경험을 답습하여 신흥공업국의 지위를 얻은 동남아시아의 말레이시아, 인도네시아, 그리고 본 연구에서 중점적으로 다루고 있는 태국의 경우도 이 발전국가 모델을 적용하여 설명한 연구들이 있다(Wong, 2004; Wu, 2007).

Chalmers Johnson(1999)은 발전국가란 "경제성장과 산업화를 으뜸의 국가목표로 설정하고, 이를 달성하기 위하여 선도기구로 대표되는 유능하고 힘 있는 국가 관료제를 통하여 적극적으로 시장에 개입하는 국가." 라고 말한다. 발전국가 하에서 정부는 적극적인 시장개입과 계획경제, 그리고 엘리트를 중심으로 한 관료제 등을 필요로 한다(Kim, 2008; 김순양, 2009). 발전국가의 특징을 정리해보면 첫째, 엘리트 중심의 관료들로 이루어진 선도기관(Pilot Agency)이 존재한다. 특히 자율적인 정부관료제 하에서 관료들은 경제성장이라는 단일적 목표 하에 기업 등 사적 부문을 통제하거나 관리 가능하다. 둘째, 발전국가는 경제적 성공을 위해 기업과 긴밀한 관계(Symbiotic Relationship)를 유지한다. 국가는 산업정책을 통해 기업의 이윤을 보장하는 대신에 이는 국가 전체의 이익과 부합해야 한다. 이와 관련하여 정부는 각종 산업정책을 통해 기업과의 관

계를 유지하고 발전시킨다. 마지막으로, 급속한 경제성장을 이룩하기 위해 국가는 수출 주도 산업화 전략을 채택한다. 이러한 방식은 1960년대부터 한국과 대만을 포함한 동아시아 국가들, 그리고 1980년대를 지나며 동남아시아 국가에서도 두드러지게 나타나고 있다. 상대적으로 선진국에 비해 저렴한 인건비를 바탕으로 수출 주도 공업화를 추진함으로서 단기간에 효과적인 경제성장의 효과를 확인할 수 있었다.

발전국가에서는 급속한 경제성장을 위해 정부 주도의 경제개발계획이 추진되며 이는 국가의 최우선 과제로서 다루어진다. 1961년부터 현재까지 진행되고 있는 태국의 국가경제사회개발계획 5개년 계획(National Economic and Social Development Plan)이 그 대표적 예라고 볼 수 있다. 발전국가에서는 경제성장과 산업정책에 중점을 두고 있기 때문에 그 외의 정책들은 상대적으로 후순위에 위치하게 된다. 권순미(2005)는 발전국가 하에서 사회정책도 경제성장을 위한 수단으로 작용한다고 말한다. 발전국가에서는 사회정책뿐만 아니라 기후변화정책을 포함한 환경정책 역시 등한시된다. Elisha N.Toteng(2011)은 발전국가체제하에서 중앙정부의 강력한 산업화 의지가 다른 정책에도 강하게 반영되기 때문에 환경정책의 형성과 의사결정에 장벽을 발생시킨다고 보츠나와 사례를 통해 밝혔다. Brian Woodall(2014)은 중국과 한국, 일본의 사례를 통해 압축적 경제성장 위주의 발전국가 성장 과정에서 환경문제가 잘 다뤄지지 않음을 지적한다.

발전국가에서는 경제발전과 환경·기후변화 문제를 상충관계라고 인식하였고, 이와 관련한 정책이 미비하거나 시행하더라도 발전국가의 생산성을 저해하지 않는 소극적 방식으로 진행되어 왔다. 초기 발전국가의 경우 자원이 충분하지 않기 때문에 경제발전을 위한 자원 사용에서의 선택과 집중이 이루어질 수밖에 없었다(김순양, 2009). 발전국가에서 자연환경과 천연자원은 경제성장을 위한 도구로서 사용되었고 이러한 과정 속에서 환경 파괴는 감수해야하는 것으로 인식되어 왔다(강민아 외, 2017). 또한, 발전국가 하에서 시민사회는 자율성을 갖고 사회 문제에 대해 요구를 하기보다, 국가에 의해 동원되고 통제되었다고 볼 수 있다(조

희연, 2002). 이러한 사례는 환경 문제에서도 동일하게 확인할 수 있다. 따라서 시민사회의 발달이 지체되었고 이러한 원인들로 인해 국가는 산업화 과정에서 필수적인 영역에만 집중하는 방향으로 정책을 진행해 올 수 있었다. 동아시아 특성을 나타내는 발전국가 모델을 정리하면 다음 [표 2]와 같다.

[표 2] 동아시아 발전국가 모델의 특징

	동아시아모델
기본개념	제한적 사회복지/부분적 신자유주의
경제정책 방향	정부개입주의
성장·분배	성장 중시/잔여적 사회보장제도
노동정책	기업 위주/이중 노동시장
환경정책	경제개발 논리에 의해 후순위 수립 혹은 미비
임금협상	기업별 협상
사회적 조정 또는 합의	국가-자본 중심 조정
대표적 사례	한국, 일본, 대만 등

자료: 김인춘(2007) 재구성.

2) 정책형성과정

정책과정(policy process)이란 정책문제가 처음 등장하는 순간부터 정책이 종료될 때까지를 말한다(남궁근, 2009). 정책과정의 단계를 구분하는 것은 학자마다 이견이 있으나 생애주기(life cycle)의 관점에서 정책의 제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가, 정책변동의 다섯 단계로 구분하여 설명하는 경우가 일반적이다(Anderson, 2014; 남궁근, 2009; 이연택;

2012).

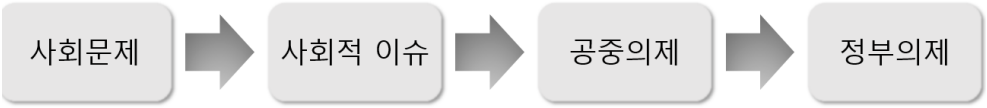
정책의제란 사회의 문제나 요구가 정책결정자와 행위자들의 관심을 모아서 공공정책의 형성을 위해 검토되고 논의되는 것을 의미한다(노화준, 2007). Cobb과 Ross(1976)는 의제를 공중의제(public agenda)와 정부의제(government agenda)로 구분하여 접근하였다. 먼저 공중의제는 사회 내에서 높은 수준의 공익성과 가시성으로 공중의 관심을 얻은 쟁점을 말한다. 다음으로 정부의제는 공식의제(formal agenda)라고 불리기도 하며, 정책결정자로부터 신중하게 고려되어야 할 쟁점들을 의미한다. 따라서 쟁점은 정부의제가 되어야 비로소 정책형성의 단계를 밟게 됨을 확인할 수 있다.

정책의제형성이란 사회문제가 정책문제로 전환되는 과정 또는 행위를 의미한다(Dye, 1995). 그러나 모든 사회문제가 정책의제로 채택되는 것은 아니며, 따라서 정책문제는 정부가 문제 해결을 위해 논의하기로 결정한 사안을 뜻한다. 결국 정책의제형성과정은 정책과정 중 첫 번째 단계로서 정책결정 직전까지의 단계를 살펴보는 것이라 할 수 있겠다.

정책과정 중에서 정책의제형성과정을 살펴봐야하는 이유는 다음과 같다(정일환, 2000). 첫째, 정책의제형성과정은 정책과정에서 처음으로 여러 행위자 및 이해관계자들이 등장하는 국면이라는 점에서 의미가 있다. 둘째, 정책의제는 정부의 정책결정과정에서 선택이 필요한 정책문제이며 해당 문제에 대한 정부의 우선순위를 가늠할 수 있는 단계이기도 하다. 셋째, 정책의제형성 단계에서는 향후 정책결정 단계에서 찾아야 할 정책대안들과 논의 방향이 제시되는 경우도 있다. 넷째, 정책의제형성단계는 그 양상에 따라 이후의 정책 단계에 영향을 미칠 수 있다.

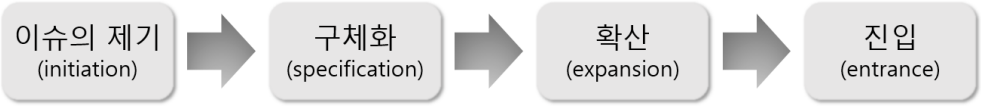
한편, Cobb과 Elder(1971)는 정책의제가 형성되는 과정을 사회문제, 사회적 이슈, 공중의제, 정부의제 단계로 정의하였다(<그림 6>). 첫 번째 단계는 사회문제(social problem) 단계이다. 사회문제란 사회의 구성원들이 특정 사안을 문제라 인식하고 이에 대한 시정을 요구하거나 불만을 토로하는 상황을 말한다. 두 번째는 사회적 이슈(social issue) 단계이다. 이 단계에서는 문제의 본질과 해결을 둘러싸고 이해관계가 다른 집단 간

의 갈등과 논쟁이 발생한다. 특히 이 과정에서 촉발장치와 점화자 등이 크게 부각되고 중요한 역할을 맡게 된다. 세 번째는 공중의제(public agenda)는 일반대중이 문제 해결을 위해서는 정부가 해결방안을 강구하는 것이 옳다고 인식하는 단계이다. 마지막으로 정부의제(governmental agenda) 단계에서는 공식적인 권한을 가진 정부가 공중의제를 정부의제로 채택하게 된다. 그러나 모든 사회문제가 위와 같은 방향과 순서에 따라 정부의제가 되는 것은 아니며, 이는 정책의제형성 모형에 따라 다르게 나타남을 확인할 수 있다.



<그림 6> Cobb & Elder의 정책의제형성과정

Cobb과 Ross(1976)는 정책의제형성과정을 제기(initiation), 구체화(specification), 확산(expansion), 진입(entrance)의 네 단계로 정의하였고, 의제설정을 주도하는 집단에 따라 외부주도모형(outside initiative model), 동원모형(mobilization model), 내부접근모형(inside access model)으로 세 가지 모형을 구분하였다(<그림 7>).



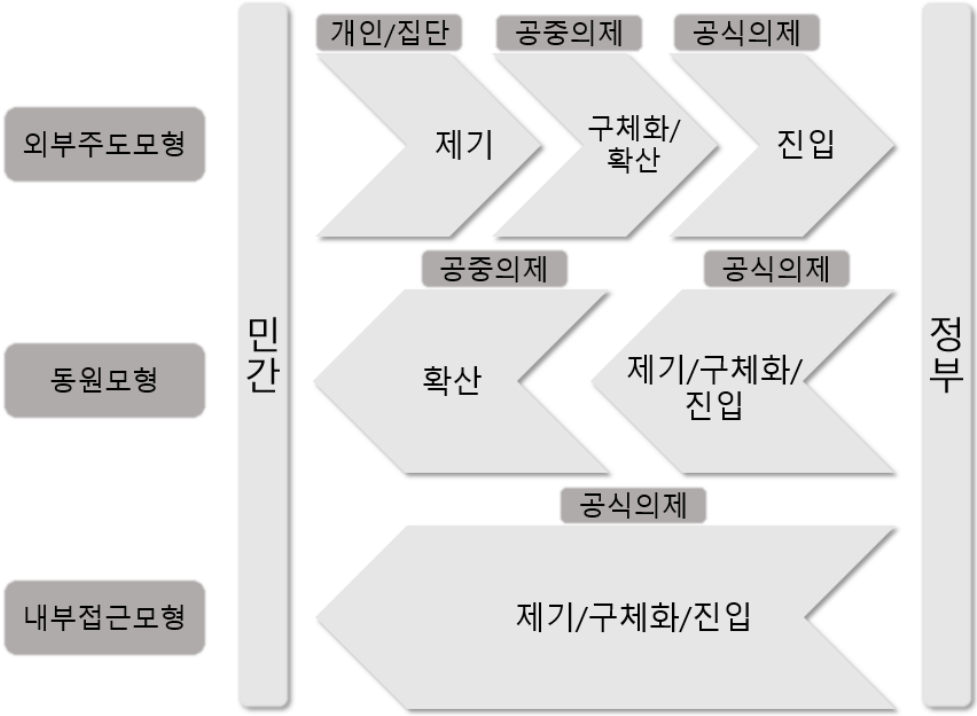
<그림 7> Cobb & Ross의 의제형성과정 네 단계

첫 번째, 외부주도모형에서는 먼저 정부 밖에 있는 비공식적 행위자들에 의해 포괄적이고 일반적인 형태의 요구가 표명된다(이슈의 제기). 다음은 앞선 일반적 형태의 요구가 구체적인 형태의 요구로 전환되는 단계이다(구체화). 구체화된 요구는 보다 큰 관심을 끌 수 있도록 공중에게 확산되는 단계를 거친다(확산). 그리고 이러한 과정이 성공적일 때 쟁점은 정부의제로 채택된다(진입).

두 번째로 동원모형에서는 어떤 쟁점이 정부 내에서 대통령과 같은 정책지도자로부터 제기되고 곧바로 정부의제로 채택된다(이슈의 제기). 이후 큰 틀에서 정책이 공표가 되고, 이후에 공중의 의견 수렴 절차를 거쳐 세부적인 정책 내용을 탐색하여 구성하게 된다(구체화). 다음으로 정책의 성공적인 집행을 위해 정부는 정책과 관련된 집단에게 쟁점의 유용성을 먼저 보여주고 지지를 얻는 과정을 거친다(확산). 마지막으로 공중이 해당 쟁점을 중요하게 인식함에 따라 정부의제를 공중의제로 전환한다(진입).

세 번째 내부접근모형에서는 정부 내의 정책결정자 혹은 그 측근들로부터 쟁점이 제기되고, 이전까지는 일반적이던 정책안이 구체적으로 전환된다(구체화). 그러나 이 단계에서는 쟁점 혹은 정책안이 공중에게 확산되지 않으며, 진입 단계를 거치지 않고 바로 정부의제 상태에 도달한다.

따라서 이 세 모형 중 외부주도모형은 다원적이고 민주적인 절차로 진행되는 정책의제형성과정에서 찾아볼 수 있으며, 반면에 동원모형과 내부접근모형은 권위주의체제 하에서 발견할 수 있는 정책의제형성과정이라 할 수 있겠다(주재현, 2008). 세 모형의 특징을 정리하면 다음 <그림 8>과 같다.



<그림 8> Cobb과 Ross의 정책의제형성과정의 3가지 모형

* 주: 화살표의 방향은 쟁점의 이동방향을 의미함.

한편, 이러한 정책형성과정은 그 기반이 되는 정책 환경으로부터 지대한 영향을 받는다(Peters, 2004). 정책 환경은 일반적으로 정책을 둘러싼 정치적, 경제적, 사회적 맥락으로 구분할 수 있다(Dye, 1995). 또한, 정책형성은 정책 환경뿐만 아니라 정책에 참여하는 행위자의 특징과 참여범위, 그리고 정책이 실질적으로 형성되는 정책형성체계 간의 복합적 상호작용을 거치며 도출된다고 볼 수 있다.

2. 선행연구 고찰

1) 선행연구 검토

발전국가(developmental state)의 개념은 일본의 급속한 경제성장을 설명하기 위해 처음 고안되었다. Chalmers Johnson(1982)은 사례 연구를 통해 일본의 고도 경제성장이 미국과 유럽의 성장 유형과는 달리, 계획-합리적 개입주의국가(plan-rational interventional state)라는 제 3의 개입주의 유형임을 확인하였다(김순양, 2009). 발전국가는 동아시아의 정치적·사회적·제도적 요소들에 주목하며 엘리트 중심의 유능하고 자율적인 관료제와 국가주도의 산업정책이 급속한 경제성장의 동력이 되었다고 주장한다(Johnson, 1982; Amsden, 1989; Woo, 1991; 김순양, 2009; 김경미, 2017). 발전국가 논의는 이후 동아시아의 후발산업화(late industrialization) 국가들의 경제성장을 설명하기 위해 사용되었고 특히 한국, 대만, 싱가포르, 홍콩 등의 사례 연구가 주를 이루어 왔다.

Alice Amsden(1989)은 1960-80년대 급속한 경제성장을 이룩한 한국의 사례를 통해, 국가가 적극적으로 경제에 개입하였고 이 과정에서 학습(learning)과 규율(discipline)이 경제성장의 핵심적 요소로 작용하였다고 주장했다. Robert Wade(1990) 발전국가의 개념과 통제시장이론(governed market theory)을 통해 대만의 경제성장을 설명했으며 특히 산업부문에서의 전략적 투자와 정부의 적극적 지원 등이 주요한 요소로 작용했음을 분석하였다. 1990년대 이후에는 발전국가의 개념틀을 동아시아뿐만 아니라 다른 개발도상국에도 적용시켜 해석하려는 연구가 이어져 왔다(Evans, 1995).

국내에서도 발전국가 개념에 대한 연구는 활발하게 이루어지고 있다. 김순양(2009)이 한국을 사례로 권위주의적 발전국가 하의 사회정책형성과정을 분석을 통해 당시 한국의 정치·사회적 특성이 사회정책형성과정 전반에 영향을 미쳤음을 확인하였다. 김인영(2013)은 이명박 정부의 저탄소 녹색성장 정책을 사례로 산업화 시대 한국을 지배했던 발전국가적

특성이 지금도 여전히 적용되고 있음을 밝히고 포스트 발전국가개념에 대한 논의를 제기하고 있다.

한편, 태국의 급속한 경제성장을 전통적인 발전국가의 개념으로 단정지어 설명하기 어렵다고 보는 연구도 있다. Richard F.Doner와 Ansil Ramsay(1997)은 은행, 기업, 상업 네트워크와 같은 민간부문이 태국의 경제성장에서 중추적인 역할을 했다고 분석한다. 경제성장 과정 속에서 나타났던 국가의 역할을 간과해서는 안 되지만, 동시에 태국의 사례에서는 '시장 합리성(market-rational)'이 '계획 합리성(plan-rational)'보다 중요하게 작용했음을 부인할 수 없다고 주장한다. Richard F.Doner(2009)는 후속연구를 통해 탁신 총리가 집권한 시기를 '모방 발전국가(ersatz developmental state)'라고 정의하며 논의를 발전시켰다. Eunji Won(2009)은 앞선 연구를 토대로 태국이 전통적 발전국가 모델은 아니지만 발전국가의 특징 중 하나인 국가기구의 '배태된 자율성(embedded autonomy)'이 태국 경제성장의 원동력으로 작용했다고 말한다. 따라서 태국을 Peter Evans(1989)의 정의에 따라 발전국가(developmental state)와 약탈국가(predatory state)의 중간에 위치한 중간적 국가(intermediate state)로 분류해야한다고 주장한다. 이 외에도 Laurids Sandager Lauridsen(1999)는 태국은 동북아시아의 전통적인 발전국가 모델과는 다르며 이를 '유사 발전국가(quasi developmental state)'라 불러야 한다고 주장했으며, Michael T.Rock(2015)은 태국과 인도네시아를 싱가폴, 말레이시아와는 달리 제한적 민주화가 반영된 '민주적 발전국가(democratic developmental state)'로 정의하고 있다. Naruemon Thabchumpon, Jakkrit Sangkhamanee, Carl Middleton, Weera Wongsatjachock, Pholvee Phunphanich(2015)의 공동 연구에서는 21세기 태국의 상황을 '신-권위주의 발전국가(neo-authoritarian development state)'라고 정의내리는 등 전통적 발전국가가 아닌 변형적 발전국가의 모델로 태국을 설명하려는 시도가 계속 이어져오고 있다.

국내 연구에서 박은홍(2008)은 동남아시아의 태국, 말레이시아, 인도네시아를 제 3진 발전국가로 평가하며, 이들 국가가 한국, 대만과 같은

높은 국가자율성을 지니지는 못했으나 1980년대까지 강력한 산업정책으로 성장지향의 경제정책을 이끌어왔다고 분석하였다. 이한우(2016)는 베트남의 경제성장과정에서 구조의 변화를 경제부문별·소유부문별로 구분하고 이를 거시적으로 분석함으로써 베트남 사례에 발전국가 개념이 적용 가능한지 살펴보았고, 이를 '유사 발전국가'로 정의하고 있다.

다음으로, 정책의제형성과정과 관련한 선행연구는 교육, 복지, 사회, 환경 등 다양한 정책분야에서의 사례를 중심으로 연구가 이루어지고 있다(배선식, 2008; 박치성·명성준, 2009; 김순양, 2009, 2012; 이종열, 2012; 조승현·김용만·강종규, 2012; Onnazawa, 2015; 하혜영·김유정, 2016). 구체적인 분석방법으로는 정책의제설정과정의 단계와 유형을 분석한 연구, 정책의제설정 과정에서 행위자에 주목하여 그 역할을 분석하는 연구, 정책의제설정의 영향을 미치는 환경적 요인을 분석하고 정책의제형성과정과 정책의 산출까지 확인하는 연구까지 크게 세 가지 방향의 연구가 주를 이루고 있다.

정책의제형성은 쟁점에 대한 공중의 요구가 처음으로 표출되는 단계이며, 이것이 정부에 의해 채택되는 과정까지 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 따라서 정책의제형성을 분석한 연구는 주로 실증자료와 데이터를 통한 실증분석으로 이러한 요인이 무엇인지, 그리고 그 양상은 어떠한지를 밝히고 있다(이시원, 2001). 앞서 다룬 대부분의 선행연구 역시 이러한 방법으로 자료기반의 연구를 진행하고 있다. 그러나 정책은 진공에서 형성되는 것이 아니며, 정책의제형성과정에서 환경적 맥락은 중요하게 작용한다. 정치, 경제, 사회적 특성은 단순히 데이터만을 통해서 파악하기 힘들며, 따라서 자료를 바탕으로 하는 문헌연구에 심층면접을 병행함으로써 이를 극복하려는 연구들도 확인할 수 있다(김훈기, 2001; 윤상우, 2002; 이종열, 2012; 이지호·이덕호, 2012; 황성수, 2011).

마지막으로, 본 연구에서 대상지로 삼고 있는 태국의 기후변화정책과 관련해서는 아직까지 국내에서 많은 연구가 진행되고 있지 않은 상태이다. 이는 지금까지의 기후변화에 대한 논의가 기후변화 영향 혹은 취약성 분석에 치중했기 때문이다(유정민·윤순진, 2015). 해외 연구 중에서

Danny Marks(2011)는 태국의 기후변화 영향을 살펴보고 태국 정부가 내놓고 있는 기후변화마스터플랜 정책 전반을 살펴본 결과, 계획과 이행의 격차가 너무 크고 특히 정치적 불안정이 정책 이행에 있어 가장 큰 장애요인으로 꼽힌다고 분석하였다. Chaya Vaddhanaphuti(2017)은 기후변화마스터플랜 형성과정에서 독일국제협력공사가 난(Nan)에서 진행한 탄소 저감 도시건설 파일럿 프로젝트를 분석하였다. 그 결과 독일국제협력공사의 조력이 지방 정부 관계자들의 기후변화 인식 증진에 큰 영향을 미쳤으나, 프로젝트를 논의하기 위한 회의에 다양한 이해관계자의 의견이 반영되지 못했음을 지적하고 있다. Prukkanone Kittisak와 Wang Guohua(2016)은 2016년 발표된 환경품질관리 계획을 사례로 시민들이 계획 수립에 참여하는 과정에서 발생하는 장애물들을 해결하기 위한 정책적 토대 마련을 언급하고 있다. Keokam Kraisoraphong(2010)은 태국의 기후변화정책 중 온실가스 감축을 위해서 정부가 계획 중인 사업을 살펴보고, 특히 청정개발체제(CDM) 사업이 기후변화 완화에 기여하고 있는 현황을 분석하였다.

이 외에 태국의 기후변화와 관련한 연구의 대부분은 기후변화에 따른 잠재적 영향이나 개별적 정책 혹은 사업을 다룬 경우가 많았다. 기후변화마스터플랜(CCMP)의 목표와 전략 그리고 이 정책이 갖는 의미에 대해서 언급한 연구는 일부 있었으나, 본 연구에서 보고자하는 정책의 의제형성과정에 대해 살펴본 연구는 전무하였다. 이는 조사의 어려움과 자료 수집의 한계 때문으로 파악된다. 한편, 태국 내 다른 정책들의 형성과정을 분석한 연구를 통해 태국 내 정책형성과정이 어떻게 진행되는지 살펴볼 수 있었다. Sripen Tantivess와 Gill Walt(2008)은 2001년 발표된 보건정책을 통해 해당 의제가 정부의제로 되는데 시민들을 포함한 비-공식적 행위자들의 역할이 컸다고 분석한다. Gregory Armstrong(1984)는 태국 내 교육 정책이 지방에서 적용되는 과정을 통해, 태국의 정책과정이 중앙 집중화 되어있으며 관료들의 영향력이 크게 작용함을 지적하고 있다. Kumanan Rasanathan, Tipicha Posayanonda, Maureen Birmingham, Viroj Tangcharoensathien(2012)은 태국 건강 정책 수립의

혁신적인 사례로서 태국 최초의 국민 건강 총회(National Health Assembly, NHA)의 과정과 초기 성과를 기술하고 있으며 정부가 대중의 참여를 독려하는 프로세스를 마련했을 때 부문 간 협력이 잘 이루어졌다는 긍정적인 내용을 담고 있다.

2) 기존연구와의 차별성

본 연구는 다음과 같은 측면에서 선행연구들과의 차별성을 두고 있다.

첫째, 국제사회에서 상대적으로 덜 주목받고 있는 동남아시아 개발도상국의 정책을 다루고 있다. 기존의 기후변화정책 연구의 대부분은 선진국에 주목하고 있는 경우가 많다. 그러나 신(新)기후체제 하에서 온실가스 배출 감축의 의무가 선진국뿐만 아니라 개발도상국에도 부여되는 만큼, 본 연구를 통해 태국의 기후변화정책을 살펴봄으로써 향후 개발도상국의 정책 수립에 있어 시사점을 제공하고자 한다.

둘째, 기후변화정책의 형성과정을 다루고자 한다. 기존의 기후변화정책 연구들은 정책평가 및 정책대안 도출 부분에 중점을 두는 경향이 많다. 그러나 태국을 포함한 개발도상국의 경우, 기후변화정책의 역사가 오래되지 않았거나 정책을 본격적으로 수립한지 오래되지 않은 경우가 많다. 따라서 기후변화정책 형성과정을 살펴보는 것은 드문 연구임과 동시에 시의성에도 부합한다고 볼 수 있겠다.

셋째, 발전국가 하에서의 기후변화정책에 주목하고 있다. 지금까지 발전국가의 사회·복지 정책형성과정을 분석한 선행연구는 있었으나(김순양, 2009), 기후변화정책을 다룬 연구는 전무한 실정이다. 이는 발전국가 개념이 주로 1980-90년대 산업화 국가를 배경으로 하고 있기 때문이라 파악된다. 그러나 태국의 경우 잦은 쿠데타로 인해 여전히 권위주의적 체제가 유지되고 있다는 점과 정부의 정책 기조가 경제성장에 방점이 찍혀있는 만큼 그 특수성을 설명하기 위해서 발전국가의 개념을 사용하고

자 한다.

마지막으로 넷째, 문헌조사 방법만으로 파악하기 힘든 태국 사회의 환경적 맥락과 정책의제형성과정의 행위자 파악을 위해 관계자 심층면접을 진행했다. 심층면접은 정책의제형성과정을 분석한 다른 선행연구에서도 확인할 수 있는 방법이나, 본 연구는 탐색적 연구가 상대적으로 부족해 실증적 분석에만 의존하기 힘든 개발도상국을 다뤘다는 점에서 기존 연구와 차이가 있다. 또한, 관료주의가 강한 태국 사회의 특징을 감안하여 정부관계자 이외에도 최대한 다양한 부문의 관계자를 만나 심층면접함으로써 인터뷰 내용의 공정성과 사실관계 확인에 유의했다는 점에서 현장성을 강조했다고 볼 수 있겠다.

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구범위 및 대상

1) 시간적 범위

본 연구는 태국 기후변화정책의 형성과정을 분석함으로써 이 과정에서 발견되는 특징과 시사점을 도출하기 위한 것이다. 정책형성과정은 환경적 맥락에 의해 영향을 받는 만큼, 우선 태국의 정치, 경제, 사회적 맥락을 살펴보는 것이 선행되어야 한다. 따라서 기후변화마스터플랜 2015-2050(이하 CCMP)이 논의되기 시작한 시점에서부터 계획이 발표된 현재시점까지의 정책 환경을 먼저 살펴보고자 한다. 기간은 2008년 12월 집권한 아피씻 웨차치와(Abhisit Vejjajiva) 정부에서부터 계획이 발표된 현재의 쁘라윳 짠오차(Prayut Chan-o-cha) 군사정부까지로 정하며 이 기간 동안 발생한 주요 사건 중심으로 특성을 살펴본다. 이후 이 기간 동안의 발전과정을 통해 발전국가의 개념이 어떻게 태국 사례에 적용될 수 있는지 분석한다. 또한, 기후변화정책의 특성상 국제사회가 함께 대응을 강화하고 있는 만큼, 이러한 국제사회 기조의 변화가 태국의 기후변화정책 수립에 어떻게 영향을 미쳤는지도 살펴볼 필요가 있겠다.

다음으로는 정책 수립에 직접적인 영향을 미치는 정책 행위자와 정책형성체계를 살펴 볼 필요가 있다. 정책 행위자와 정책형성체계를 파악하는 것은 실질적인 정책 수립과정을 가늠하고 이해할 수 있는 중요한 요소라고 볼 수 있다. 궁극적으로는 위에서 파악한 내용을 기반으로 태국의 기후변화정책 중의 하나인 CCMP의 의제형성과정을 구체적으로 살펴보고자 한다. CCMP는 2008년에 단기 계획으로 수립된 국가전략계획 2008-2012를 토대로 하고 있으며, 장기적인 대책 마련을 위해 논의되었다고 볼 수 있다. CCMP이 본격적으로 논의되기 시작한 것은 국가전략계획2008-2012의 종료를 2년 앞둔 2010년부터이다.[4] 정부는 천연자원환

경정책기획실(ONEP)의 주도하에 2012년 계획 초안을 수립하여 발표하였다. 이후 CCMP는 5번의 개정을 거쳤고, 2015년 7월 의회의 승인을 통해 공식적인 계획으로 수립되었다. 따라서 5장에서는 이슈가 처음 제기된 2010년부터 구체화, 확산 단계를 거쳐 최종적으로 2015년 7월에 정부 의제로 진입하는 과정까지를 검토하고자 한다.

2) 연구 대상자(현지조사 심층면접 대상자)

본 연구는 태국에서 기후변화 이슈가 어떠한 요인 때문에 그리고 어떠한 과정을 통해 정부의 의제로 채택되었는지를 중점적으로 살펴보고자 한다. 남궁근(2009)은 이러한 요인으로 정치제도, 환경적 요인, 주도적 행위자의 역할, 그리고 행위자들 간의 상호작용을 지적하고 있다. 개발도상국의 경우, 이러한 요인을 파악함에 있어 실증적 자료가 충분하지 않기 때문에 부족한 부분은 관계자 심층면접을 통해 확보하고자 했다. 기후변화는 전문적인 분야이기 때문에 이 분야에 대한 전문성을 이미 확보하고 있고, 관련 분야에 오래 종사한 관계자를 대상으로 심층면접을 진행하였다(윤순진·이승지, 2013).

연구 대상자는 1차적으로 태국의 기후변화와 관련한 문헌자료 검토를 통해 선정하였다. 태국 내 어떤 기관과 행위자가 기후변화와 관련 있는지를 우선 파악하였고, 인터넷을 통해 해당 기관과 행위자에게 심층면접 요청을 위한 연락을 취했다. 2차적으로는 심층면접을 위해 만난 관계자들로부터 본 연구에 도움을 줄만한 전문가를 추가로 소개받을 수 있었다.

위와 같은 과정을 통해 선정한 연구 대상자는 다음과 같이 다섯 집단으로 분류할 수 있었다. 첫 번째 집단은 정부 측 관계자이다. 기후변화는 태국 사회 전반에 미치는 영향이 크지만, 본 연구에서는 기후변화정책이

4) CCMP 문서에서는 2010년에 지방 6곳에서 진행했던 공청회를 이 계획이 논의되기 시작한 시점으로 보고 있다.

해당 분야에 직접적으로 영향을 미칠만한 주무부처의 관계자를 선정하여 심층 면접하였다. 두 번째 집단은 학계와 연구소 관계자이다. 태국 내에서 기후변화의 이슈를 오랫동안 다루었고, 따라서 지금까지의 기후변화 정책과 그 과정에 대해서 잘 알고 있는 관계자들을 선정하였다. 세 번째 집단은 국제기구 관계자이다. 기후변화는 전문성이 중요한 분야인 만큼 상대적으로 이 분야의 지식과 자료가 부족한 개발도상국의 경우 국제기구로부터 정책형성에 필요한 직·간접적인 조력을 받는 것으로 확인되었다. 또한 태국의 수도인 방콕의 경우 그 지리적 위치 때문에 국제기구들의 아시아·태평양 본부가 많이 위치해 있다. 이러한 인프라를 통해 실질적인 기후변화정책에 협력하는 기구를 우선 선정하였고 관련 관계자들을 연구 대상자로 선정하였다. 네 번째 집단은 시민단체이다. 태국 내 시민단체는 지역의 다른 국가들에 비해 역사가 길고 활동을 활발히 해왔다. 그러나 기후변화 이슈를 다루고 있는 시민단체는 그리 많지 않았다. 이는 기후변화 이슈가 너무 포괄적인 문제를 다루기 때문으로 판단된다. 또한, 2014년 쿠데타 이후 태국 내 시민단체의 활동이 큰 폭으로 위축된 것도 하나의 원인이라 볼 수 있다(D-1 인터뷰, 2017/07/06). 하지만 정책형성과정에서 시민단체는 공중의 의견을 대변하며 정부를 견제한다는 측면에서 꼭 살펴볼 필요가 있겠다. 따라서 국내와 국외 각각 두 개의 시민단체를 선정해 심층면접하였다. 마지막은 공여기관 관계자이다. 태국은 2011년 세계은행의 구분에 따르면 중상위소득국가(upper-middle-income economy)로 분류된다. 따라서 지역 인근의 저개발국가들(less-developed-country)과는 달리, 국제사회로부터 금전적 지원을 더 이상 받고 있지 않은 상황이다. 기후변화정책과 관련해서도 태국은 해외펀딩을 받고 있지 않으나, 독일국제협력공사(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ)이 2009년부터 정책형성과 관련한 정보 제공과 정책적 제언을 해오고 있음이 확인되었다.

다음 [표 3]은 위와 같은 과정을 통해 선정한 연구 참여자와 소속 부문, 그리고 참여자 수를 정리한 내용이다.

[표 3] 연구 대상자(현지조사 심층면접 대상자)

구 분	기관코드	합
정부기관 (Goventment)	G-1	7명
	G-2	
	G-3	
	G-4	
	G-5	
	G-6	
	G-7	
학계 / 연구소 (Research Institute)	R-1	5명
	R-2	
	R-3	
	R-4	
	R-5	
국제기구 (International Organization)	I-1	6명
	I-2	
	I-3	
	I-4	
	I-5	
	I-6	
시민단체 (Civil Society Organization)	C-1	5명
	C-2	
	C-3	
	C-4	
	C-5	
공여기관 (Donors)	D-1	1명
총 합		**24명**

자료: 이주형·윤순진(2015) 재구성.

2. 자료수집 및 분석방법

1) 문헌자료 수집

본 연구에 앞서 기후변화와 관련하여 현재까지 태국 정부에서 발간한 정책 보고서들을 살펴보았다. 이는 태국 내에서 기후변화정책의제가 어떠한 형태로 진행되어 왔는지를 파악함으로서 향후 정책결정의 기본적인 방향과 변화의 모습을 확인하기 위함이다. 더불어 국제기구 및 연구기관에서 조사하여 발간한 보고서도 추가적으로 확인하였다. 이 자료들은 태국 정부의 보고서와는 또 다른 시각으로 기후변화 문제를 바라보고 정책적 제언을 할 수 있기 때문이다. 이러한 문헌조사를 통해 이전까지의 기후변화정책이 어떻게 진행되어 왔는지를 가늠하고, CCMP형성과 관련한 관계자에 대한 정보를 습득할 수 있었다. 본 연구에서 검토한 자료는 다음 [표 4]와 같다.

[표 4] 태국 기후변화정책 관련 문서

발행처(발행연도)	문 서
MoNRE(2008)	National Strategic Plan on Climate Change 2008-2012
MoNRE(2009)	National Master Plan on Climate Change 2010-2019
NESDB(2011)	The 11th National Economic and Social Development Plan 2012-2016
MoNRE(2011)	Environment Quality Management Plan 2012-2016
UNDP(2011)	Thailand Climate Public Expenditure and Institutional Review
MoNRE(2012)	Draft of National Master Plan on Climate Change 2012-2050
DIIS(2013)	Climate Politics in the Lower Mekong Basin
MoNRE(2015)	Climate Change Master Plan 2015-2050
MoNRE(2015)	Intended Nationally Determined Contributions

2) 현지조사 및 심층면접

본 연구는 문헌연구에서 도출하기 어려운 부분을 파악하기 위해 직접 현지조사를 통해 각 행위자에 대한 심층면접을 진행하였다. 현지조사와 심층면접은 2017년 7월 5일부터 7월 29일까지 25일간 태국의 방콕과 치앙마이에서 진행되었다. 일부 연구 참여자는 현지조사 당시 참여자의 개인사정으로 인해 면접이 취소되었으나, 포럼 참석 차 방문한 서울에서 9월에 면접을 진행할 수 있었다.

심층면접은 인간을 대상으로 한 연구인 관계로, 사전에 서울대학교 생명윤리위원회에 연구계획 심의 의뢰서(IRB)를 제출하여 심의를 완료하였다. 이후 심층면접을 위한 연구 대상자 선정부터 현지에서 심층 면접

을 진행하는 과정에서 생명윤리위원회의 권고 사항을 준수하였다.

심층면접 대상자는 [표 3]에서 선별한 총 24개 기관의 관계자이며, 이 가운데 일부 참여자는 눈덩이표집 방식으로 현지 심층면접과정에서 새로이 추가할 수 있었다. 면접은 반-구조화된 면접으로 진행함으로써 면접과정에서 나오는 새로운 정보와 상황에 유연하게 대처할 수 있도록 하였다. 기본적으로 면접은 각 기관의 관계자와 개별 면접으로 이루어졌으며 면접 당 소요 시간은 약 1시간 내외에서 진행되었다. 면접은 영어와 태국어를 병행하여 진행하였는데, 기본적으로 영어에 능숙한 참여자를 선정하되 요청이 있을 시에는 면접 일부를 태국어로 진행하여 참여자의 증언에 오해가 발생하지 않게끔 대처하였다. 면접 내용은 사전에 연구 참여자의 동의를 얻어 모두 녹취하였고 면접 종료 후에는 전사를 통해 자료를 확보하였다.

본 연구를 위해 연구자는 연구 참여자에게 크게 세 가지 영역에서 질문을 던졌다. 첫 번째 질문 영역은 정책의 기반이 되는 환경적 맥락과 관련한 질문으로 태국의 정치, 경제, 사회적 특성과 관련한 내용을 물었다. 두 번째 영역은 CCMP와 관련하여 정책의제설정과정은 어떻게 이루어졌는지, 그리고 그 과정에 참여한 행위자는 누구이며 그들의 역할에 대해서 물어보았다. 마지막으로는 태국에서 기후변화정책을 수립함에 있어 장애물로 작용하는 것이 무엇인지 물음으로써 본 연구의 정책적 제언을 위한 아이디어를 확보할 수 있었다.

다음 [표 5]는 현지조사 심층면접 일정과 연구 참여자의 소속을 정리한 내용이다.

[표 5] 현지조사 심층면접 일정 및 참여자

기관코드	심층면접일	소속
C-1	2017/07/06(목)	시민단체(국내)
R-1	2017/07/07(금)	연구소
G-1	2017/07/11(화)	정부기관
D-1	2017/07/11(화)	공여기관
R-2	2017/07/11(화)	학계
R-3	2017/07/12(수)	연구소
I-1	2017/07/12(수)	국제기구
I-2	2017/07/13(목)	국제기구
R-4	2017/07/13(목)	연구소
I-3	2017/07/14(금)	국제기구
C-2	2017/07/14(금)	시민단체(국내)
C-3	2017/07/17(월)	시민단체(국외)
G-2	2017/07/17(월)	정부기관
G-3	2017/07/18(화)	정부기관
I-4	2017/07/18(화)	국제기구
C-4	2017/07/19(수)	시민단체(국외)
G-4	2017/07/19(수)	정부기관
G-5	2017/07/20(목)	정부기관
R-5	2017/07/21(금)	학계
C-5	2017/07/22(토)	시민단체
R-6	2017/07/22(토)	학계
G-6	2017/07/26(수)	정부기관
G-7	2017/09/11(월)	정부기관
I-5	2017/09/12(화)	국제기구
총 합		24명

3) 질문지 구성

[표 6] 심층면접 질문지

범주	질문 영역	세부 질문 내용
상황적 요인	정책 환경	- 태국 사회에서 기후변화 이슈는 중요하게 다뤄지고 있습니까? - 태국의 정치·경제적 상황은 기후변화정책 형성에 어떠한 영향을 미치고 있습니까? - 기후변화와 관련하여 태국의 가장 시급한 문제는 무엇입니까? - 국제사회의 기조가 기후변화정책 형성에 어떠한 영향을 미쳤습니까?
	정책 행위자	- 기후변화정책형성에 참여하고 있는 행위자는 누구입니까? - 기후변화정책형성의 행위자 중에 누가 가장 핵심적인 역할을 하고 있습니까?
	정책형성체계	- 기후변화정책은 어떤 경로를 통해 수립됩니까?
정책의제설정과정		- 기후변화문제는 언제 누구로부터 이슈화 되었습니까? - 정부 내 기후변화 이슈의 중요도는 어느 정도 입니까? 천연자원환경부 내 기후변화 이슈의 중요도는 어느 정도 입니까? - 기후변화정책형성과정에서 학계, 시민단체의 의견은 잘 반영되었습니까?
기타		- 태국 기후변화정책형성과정의 문제점과 장애물은 무엇입니까?

3. 분석틀 설정

정책형성과정은 정책 환경, 정책 행위자, 정책형성체계 간의 상호작용과 영향을 주고받으며 이루어진다(김순양, 2012). 따라서 정책형성과정을 분석하기에 앞서 이러한 요소들이 어떻게 정책형성과정에 영향을 미치는지 파악할 필요가 있다. 먼저 선행연구에서는 정책 환경을 정치적, 경제적, 사회적 맥락으로 구분하고 있다(Dye, 1995). 정치적 맥락은 태국의 정치 환경은 어떻게 이루어져있는지, 정치적으로 주요한 사건들은 무엇이었는지를 살펴봄으로써 정치적 상황의 변화가 기후변화정책에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 파악하였다. 경제적 맥락에서는 국가의 경제발전 과정과 경제상황을 살펴봄으로써 기후변화정책을 수립하고 추진할 재정적 능력과 사회적 공감대가 마련되었는지를 파악하였다. 사회적 맥락에서는 주로 시민사회의 역할을 중심으로 이들의 역할이 기후변화정책 수립에 영향을 미치고 있는지를 파악하였다. 이는 많은 국가에서 기후변화를 포함한 환경정책형성과정에 시민사회의 역할이 두드러지게 나타나고 있기 때문이다. 마지막으로 본 연구에서는 기존 연구에는 포함되지 않은 국제적 맥락을 정책 환경 요소로 포함시켰다. 기후변화는 개별 국가 내에서 발생하는 문제가 아닌 만큼, 대응 방안 마련을 위해서 국제사회의 협력이 필수적이다. 국제사회는 기후변화 문제 해결을 위해 1992년 유엔기후변화협약을 체결한 이래로 1997년 교토의정서, 2015년에는 파리협정을 채택하였고 회원국에게 책임과 의무를 부여하고 있으며, 이러한 국제사회의 움직임은 개별 국가의 기후변화정책형성에 외부압력으로 작용할 수 있다. 따라서 국제적 맥락 부분에서는 국제 사회의 논의와 결정이 태국 내 정책형성에 어떠한 변화와 영향을 미치는지를 중점적으로 살펴보았다.

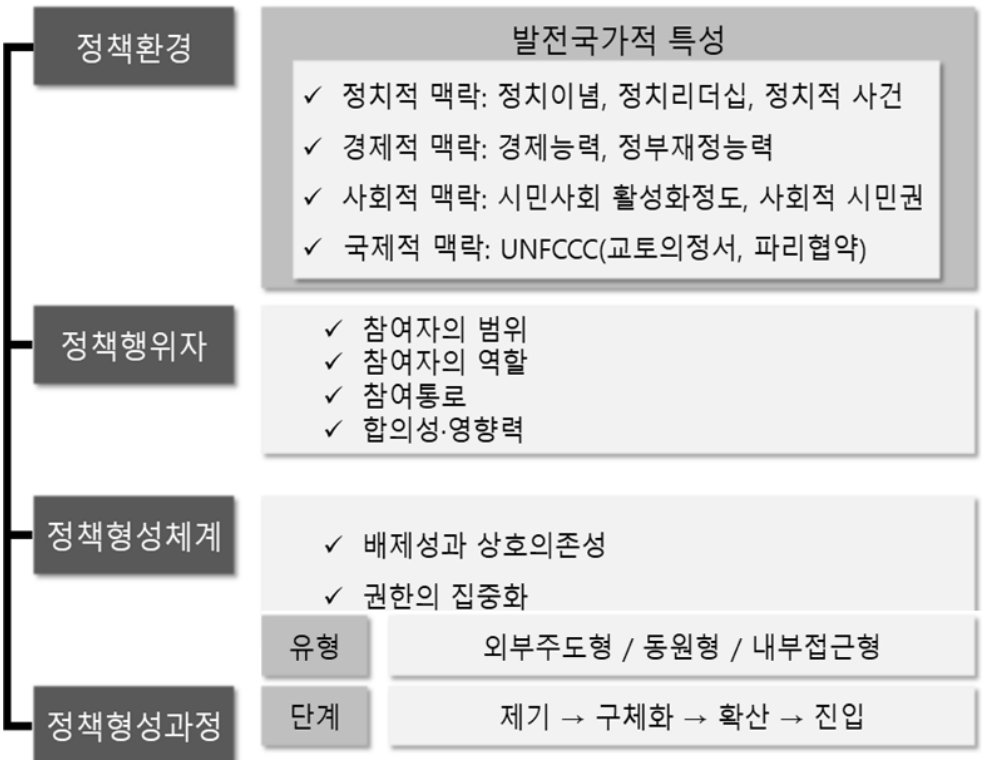
정책 행위자는 정책형성과정에 참여하는 다양한 이해관계자를 의미한다. 정책형성과정에서 나타나는 각 행위자들의 영향력은 상이하며 이들의 영향력에 따라 행위자들의 참여 범위, 역할, 통로가 결정된다. 정책 행위자 부분에서는 기후변화정책을 수립하는 과정에서 어떤 행위자들이

참여하고 있으며 핵심 행위자는 누구이고 어떠한 역할을 하는지에 대해서 살펴보았다. 또한, 행위자들을 소속 기준으로 구분하였고, 이러한 구분에 따라 각 행위자들의 참여 범위와 역할은 어떻게 달라지는지에 대해 살펴보았다. 이를 확인하기 위해 우선 일반적인 기후변화정책에 참여하는 행위자들을 파악하였고, 그 중에서도 기후변화마스터플랜에는 어떤 행위자가 참여했는지를 추려내었다.

다음으로 정책형성체계는 정책 형성의 기반이 되는 시스템을 의미하며, 정책형성체계가 어떠한 특성을 지니고 있느냐에 따라서 정책의 방향과 정책 실행 의지 등을 가늠해볼 수 있다. 따라서 정책형성체계가 어떠한 속성을 지니고 있는지에 대해 살펴보고, 이러한 정책형성체계가 기후변화정책을 수립하는 과정에서 어떠한 영향을 미쳤는지에 대해 파악하였다. 구체적으로 정책형성체계가 배제적 속성 혹은 상호의존적인 속성을 지니고 있는지, 그리고 체계 내 권한의 집중을 어떻게 이루어지고 있는지에 대해 분석하였다. 또한, 이 과정에서 정책의제형성을 주도하는 집단을 유형에 따라 외부주도형인지, 동원형인지, 내부접근형인지를 파악하였다.

마지막으로 본 연구에서는 기후변화마스터플랜의 정책형성과정, 특히 정책 수립이 이루어지는 단계까지를 살펴보고 있다. Cobb과 Ross(1976)의 정책의제형성과정 4단계에 따라 먼저 기후변화의제가 처음 제기된 시점은 언제이고 누구에 의해 촉발되었으며, 계획이 구체화되고 초안이 작성되는 시점과, 대중의 의견 수렴과정을 포함한 확산 단계, 그리고 마지막으로 정부의 계획으로 공식 승인되는 과정까지에 대해 논의한다. 특히 정책형성과정 4단계에서는 앞서 살펴본 정책 환경, 정책 행위자, 정책형성체계 간의 복합적인 상호작용이 어떻게 이루어지고 있는지를 중심으로 파악하였다.

본 연구에서는 태국의 기후변화마스터플랜 정책형성과정을 논의하기 위해 다음 <그림 9>의 분석틀을 활용하여 연구를 진행하였다.


정책환경
발전국가적 특성
✓ 정치적 맥락: 정치이념, 정치리더십, 정치적 사건
✓ 경제적 맥락: 경제능력, 정부재정능력
✓ 사회적 맥락: 시민사회 활성화정도, 사회적 시민권
✓ 국제적 맥락: UNFCCC(교토의정서, 파리협약)
정책행위자
✓ 참여자의 범위
✓ 참여자의 역할
✓ 참여통로
✓ 합의성·영향력
정책형성체계
✓ 배제성과 상호의존성
✓ 권한의 집중화
유형
외부주도형 / 동원형 / 내부접근형
정책형성과정
단계
제기 → 구체화 → 확산 → 진입

<그림 9> 연구의 분석 틀

Ⅳ. 태국 기후변화정책 형성과정과 특성

1. 태국의 기후변화 정책

국제사회는 1992년 브라질 리우회의(Rio Summit)에서 온실가스 배출로 인한 지구 온난화 문제를 국제적으로 대응하고 해결하기 위해 유엔기후변화협약(United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC)을 채택하였고 태국 역시 이에 동참하고 있다. 태국은 1994년 12월 28일에 유엔기후변화협약을 비준하였고, 2002년 8월 28일에는 교토의정서를 비준하여 '지속가능한 발전(Sustainable Development)' 기조하에서 기후변화정책을 발전시켜왔다. 기후변화정책은 제 7차 국가경제사회개발계획(1992-1996)(the 7th National Economic and Social Development Plan, NESDP)에서 처음으로 논의되었으며 현재 진행 중인 제 12차 국가경제사회개발계획(2017-2021)까지 빠지지 않고 중요하게 언급되고 있다(<그림 10>).[5] 제 8차 국가경제사회개발계획(1997-2001)에서는 태국의 발전 목표가 인간 복지에 초점이 맞춰져 있으며, 따라서 기후변화문제를 중요하게 다룰 필요가 있음을 환기한다. 제 9차 국가경제사회개발계획(2002-2006)에서는 온실가스배출감축정책(Greenhouse Gas Emissions Reduction Policy)이 등장하였고, '자족 경제(sufficiency economy)'의 개념이 소개되었다.[6] 제 10차 국가경제사회개발계획

---

5) 태국은 1961년 이후로 5년마다 국가경제사회개발계획(NSEDP)을 수립하여 발표하고 있다. 태국정부는 NESDP를 통해 정책의 우선순위를 결정하며, 이 계획은 향후 5년의 정책방향을 정한다고 볼 수 있다. NESDP는 국가경제사회개발위원회(The National Economic and Social Development Board, NESDB)에서 수립된다. 2016년 10월, 제 12차 국가경제사회개발계획(2017-2021)이 발표되었고 현재 진행 중에 있다.

6) '자족경제(sufficiency economy)' 개념은 푸미폰 국왕이 제시한 경제철학이다. 불교적 원리(중도)를 기반으로 친환경 및 자립·자족적 사회와 지속가능한 발전을 강조하는 모델로 소개되고 있다(정재완·이재호·김제국, 2017).

(2007-2011)에서는 기후변화 적응에 대한 대중의 인식을 높이기 위해 교육과 캠페인 등이 필요함을 강조했다. 제 11차 국가경제사회개발계획(2012-2016)에서는 지구 온난화가 국가 발전에 지대한 영향을 미칠 수 있음을 확인하고, 이에 따라 에너지 절약, 바이오매스 등 재생에너지 사용 증진, 기후변화 적응을 위한 향후 20년 계획 수립을 채택하였다. 또한, 태국은 개발도상국으로써 유엔기후변화협약의 비-부속서 Ⅰ(Non-Annex Ⅰ) 국가이기 때문에 탄소 배출 감축의 의무는 없지만, 전 지구의 온도를 2°C 낮추기 위한 국제 사회의 노력에 자발적으로 참여해 오고 있음을 강조하고 있다. 현재 진행 중인 제 12차 국가경제사회개발계획(2017-2021)에서는 10가지 전략 중 4번째 '지속가능한 발전을 위한 친환경 성장 전략' 전략에서 기후변화 문제를 다루고 있다. 이 전략에서는 과학 기술 혁신을 위한 연구개발을 지원하고 온실가스 감축의 효율 증진과 기후변화 적응 역량 강화를 목표하고 있다.

<그림 10> 태국 국가경제사회개발계획 내 환경 및 기후변화 이슈

출처: Environnet(2016) 재구성

태국은 지금까지 두 차례 국가보고서(National Communication on Climate Change)를 작성하여 유엔기후변화협약에 제출했다. 2000년 11월

에는 당시 과학기술환경부(Ministry of Science, Technology and Environment, MoSTE) 산하에 있던 환경정책기획실(Office of Environment Policy and Planning, ONEP) 주도하에 제 1차 국가보고서(Thailand's Initial National Communication, INC)를 작성하고 제출했다. 1차 보고서에는 태국의 온실가스 배출 현황과 관련해 현 상황을 진단하고 온실가스 인벤토리(GHG Inventory) 구축 필요성과 관련한 내용이 주를 이루고 있다. 이어서 제 2차 국가보고서(Thailand's Second National Communication, SNC)는 2011년에 발간되었다. 2차 보고서에서는 기후변화의 영향과 취약성 그리고 적응에 관한 내용이 새롭게 추가되었다. 현재 태국은 제 3차 국가보고서(Thailand's Third National Communication, TNC)를 준비 중에 있다. 3차 보고서에서는 기후변화 적응측면에서 각 지역의 특수성을 고려할 수 있도록 지방 정부와의 협력 강화를 명시하고 있다.

2009년, 개발도상국들은 온실가스 배출량을 줄이기 위한 방안으로 '국가 적정 온실가스 감축 행동(Nationally Appropriate Mitigation Actions, 이하 NAMA)'에 합의한다. 태국 역시 이에 동참하였고 2014년에는 개발도상국 중 58번째로 유엔기후변화협약에 NAMA를 제출했다. 2015년 10월에는 제 21차 파리 당사국총회에 앞서 온실가스 감축 목표와 기후변화 대응 역량 강화를 내용으로 한 7장 분량의 '국가별 자발적 기여방안(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)'을 제출했다. 같은 해 12월에는 2013년까지의 NAMA 이행 내용을 수정 보완한 제 1차 격년갱신보고서(First Biennial Update Report, BUR)를 유엔기후변화협약에 따라 제출했다. 현재 태국 정부는 기후변화 적응에 중점을 둔 '국가적응계획(National Adaptation Plan, NAP)'과 실질적 정책이행과 관련한 '기후변화이행계획(Climate Change Action Plan, CCAP)'을 준비 중이다. 이처럼 태국은 정책과 보고서를 작성하여 제출함으로써 국제사회의 기후변화 대응에 공조해오고 있다.

태국은 국내적으로도 기후변화에 대응하기 위한 기후변화 관련 계획을 수립하고 실행 중에 있다. 앞서 언급한 국가경제사회개발계획

(NESDP)은 태국 사회 전반의 방향을 제시하는 계획으로서 그 가운데 기후변화 관련 이슈를 부분적으로 다루고 있지만, '기후변화 계획'은 보다 세부적으로 기후변화에 관한 내용만을 다루고 있다는 점에서 성격이 다르다고 볼 수 있다. 태국의 대표적인 기후변화 대응 계획으로는 천연자원환경부(MoNRE) 주관 하에 2008년 발표한 '기후변화 관리를 위한 국가전략계획 2008-2012(National Strategic Plan on Climate Change Management)'와 2015년에 발표된 '기후변화마스터플랜 2015-2050(Climate Change Master Plan, CCMP)'이 있다. 이 계획에 관한 자세한 내용은 뒤에서 살펴보도록 한다.

다음 [표 7]은 태국의 기후변화 관련 주요 계획과 보고서를 정리한 내용이다.

[표 7] 태국 주요 기후변화계획(보고서) 및 주관부처

정책	부문	주관부처	수립연도
Initial National Communication	완화	과학기술환경부 (MOSTE)	2000
National Strategic Plan on Climate Change Management 2008-2012	완화 적응	천연자원환경부 (MONRE)	2008
National Master Plan on Climate Change 2010-2019	완화 적응	천연자원환경부 (MONRE)	2009
Second National Communication	완화 적응	천연자원환경부 (MONRE)	2011
Nationally Appropriate Mitigation Actions	완화	천연자원환경부 (MONRE)	2014
Climate Change Master Plan 2015-2050	**완화 적응**	**천연자원환경부 (MONRE)**	**2015**
Intended Nationally Determined Contributions	완화 적응	천연자원환경부 (MONRE)	2015
Thailand's First Biennial Update Report	완화 적응	천연자원환경부 (MONRE)	2015
National Adaptation Plan	**적응**	**천연자원환경부 (MONRE)**	**(2018)**
Climate Change Action Plan	**완화 적응**	**천연자원환경부 (MONRE)**	**미정**

* 주: 굵게 표시한 계획은 향후 태국의 핵심 기후변화계획을 의미함.

2. 정책 환경

1) 정치적 맥락

태국은 1932년 입헌혁명을 통해 전제군주제에서 입헌군주제로의 정치체제 변화를 이뤄냈다. 그러나 민주적 정부가 들어설 만한 경험이 전무한 상황에서 정치체제 변화는 오히려 태국 사회의 혼란을 가중시켰고(이병도, 2009), 그 결과 입헌혁명 이후 2017년까지 85년간 총 19번의 군부 주도 쿠데타가 발생하게 되었다.[7] 잦은 쿠데타는 군부가 지속해서 권력을 독점하는 상황을 만들었고, 이로 인해 민주적 절차에 따른 정부의 집권과 시민들의 민주적 사고 성장은 지체되었다. 그러나 1973년 10월 학생 혁명, 1992년 5월 방콕 민주화 혁명 이후, 민주적 의회선거에 따른 민간정부의 집권 그리고 수차례 정권교체가 이어지며 태국의 민주주의 체제는 안정적으로 정착되는 듯한 모습을 보이기도 했다(윤진표, 2012; 서경교, 2012; 이동윤, 2014). 그러나 2006년에 이어 2014년 19번째 쿠데타마저 발생하면서, 군부 주도의 권위주의 체제는 사라지지 않고 오히려 다시 그 발판을 마련했다고 판단할 수 있다(김홍구·이미지, 2017).

2006년, 권위주의 통치행태로 국민적 저항과 퇴진운동에 직면한 탁씬 친나왓(Thaksin Shinawatra) 총리는 9월 쿠데타로 축출되었고, 1997년 헌법은 폐지되었다.[8] 군부는 대신 2007년에 새 헌법을 만들어 친(親)탁씬 세력을 견제하였다. 2008년 일련의 시위를 통해 반(反)탁씬계의 힘을 얻은 민주당은 그해 12월, 민주당 중심의 연립정부를 구성하였고 아피씻 웨차치와(Abhisit Vejjajiva)가 새로운 총리로 취임하게 되었다(한겨레, 2008/12/15). 국민의 투표가 아닌 정치인 간의 연정을 통해 집권한 아피

---

7) 1932년부터 현재까지 태국에는 총 19번의 쿠데타가 발생했다. 그중 12번은 성공했고, 7번은 실패했다. 가장 최근에 발생한 쿠데타는 2014년 5월 22일 쁘라윳 짠오차(Prayuth Chanocha) 군사령관(現 총리)이 일으킨 쿠데타이다.

8) 1997년 헌법은 태국 역사상 가장 민주적인 헌법이었다는 평가를 받고 있다(김홍구, 2013).

씻 정부는 재벌, 군부, 왕족 등 기득권 세력의 입장을 대변하여 정책을 추진하였다.[9] 그 결과 2010년 방콕을 포함한 일부 지역에서 친(親)탁씬 세력의 대규모 무력시위가 발생하였고, 정부는 이 지역들을 중심으로 계엄령을 선포하기에 이르렀다.

아피씻 정부는 비록 국민의 투표로 선출된 정부는 아니었지만, 이 정부에서 처음으로 정부 차원의 기후변화대응종합계획을 논의하기 시작했다. 이 시기에는 정부뿐만 아니라, 시민사회도 기후변화 의제에 관심을 갖기 시작했다. 이러한 변화는 2005년 교토의정서 체결 등 기후변화 대응을 위한 국제 사회의 움직임과 밀접한 연관이 있는 것으로 파악된다(C-1 인터뷰, 2017/07/06).

정치적 혼란이 반복되는 가운데, 이듬해인 2011년 7월에 총선이 실시되었다. 총선 결과, 프어타이당(Pheu Thai Party, PTP)이 승리하면서 탁씬 전 총리의 친동생 잉락 친나왓(Yingluck Shinawatra)이 새롭게 총리로 취임했다. 2011년 8월 출범한 잉락 정부는 대외적으로 반대세력과의 정치적 화해를 앞세웠으나, 정책수행과정에서 독선적이며 권위주의적인 탁씬 시대의 행태를 그대로 답습하는 모습을 보였다(현양원, 2013). 잉락 정부는 최저임금 인상, 법인세 인하, 쌀 보조금, 고속철 도입 등 표를 인식한 탁씬 시대의 포퓰리즘(populism) 정책을 그대로 유지하는 동시에, 특정 기업에 이익을 몰아주는 등 친(親)기업적인 성향과 권위주의적 국가 통치 하의 발전방식을 추구하였다.

그러나 권위주의적 정부 하에서도 기후변화 관련 계획의 준비와 수립은 차질 없이 이어졌다. 이에 대해 관계자들은 정부의 자발적 의지가 크게 작용했다기보다는, 잉락 총리 취임 직후 기상이변으로 발생한 태국의 대홍수가 영향을 미쳤음을 언급한다(R-1 인터뷰, 2017/07/07; C-4 인터뷰, 2017/07/19). 잉락 총리가 기후변화 이슈를 자주 언급한 것은 사실이나 실제 계획으로 이행된 경우는 많지 않았으며, 수립 과정에 있던 계획

9) 2007년 총선에서 친(親)탁씬계 신당인 '국민의 힘(PPP)'이 승리하였다. 이에 2008년 5월에 반(反)탁씬계 세력의 격렬한 시위가 발생하였고, 12월에 헌재는 PPP 등 집권당 해산을 명령하였다. 결국, 같은 달 12월에 태국 의회는 민주당 중심 새 연정에 합의하였고, 아피씻이 총리로 취임하게 된다.

들은 기업과 산업계의 의견을 많이 담고 있다는 비판도 있었다(Bangkok Post, 2013/06/21).

2013년 10월, 잉락 총리와 여권인 프어타이당은 탁씬 전 총리의 사면을 목적으로 한 '포괄적 사면법' 입안을 무리하게 추진하였고 결국 반정부 시위가 재점화되기에 이르렀다(연합뉴스, 2014/05/07). 2014년 2월, 잉락은 의회해산에 따른 조기총선을 실시하지만 선거는 헌법재판소에 의해 무효판결이 내려지게 되었고, 이후 헌법재판소는 잉락의 총리 재임 시절 인사에 관한 권력남용을 인정하며 잉락을 총리직에서 해임한다(이재호, 2014). 총리 해임 이후, 반정부 시위대와 친정부 진영 간의 갈등은 더욱 깊어지게 되었다. 이를 지켜보던 태국 군부는 폭력 발생으로 인한 유혈사태를 막겠다는 명분으로 5월 20일 계엄령을 선포한다(연합뉴스, 2014/05/20). 계엄령 선포 이틀 후인 2014년 5월 22일, 쁘라윳 짠오차(Prayut Chan-o-cha) 육군사령관은 평화와 질서 유지를 위해 행동에 나선다며 공식적으로 군사쿠데타를 선포하였고 정부기관들을 군의 통제 하에 둔다고 발표함으로써 태국 역사상 19번째 쿠데타가 전격 단행되었다(이재현, 2014).

군부는 즉시 비상기구로 국가평화유지위원회(National Council for Peace and Order, NCPO)를 설립하였으며, 쁘라윳 총리를 위시한 과도정부 내각은 2014년 8월 국왕의 재가를 받아 국정을 운영하기 시작했다(경향신문, 2014/08/28).[10] 국가평화유지위원회는 8명의 위원으로 구성되는데, 모두 군부 출신 인사로 구성되었으며 3년이 지난 현재까지 존속되고 있다(김홍구, 2017). 또한, 군부가 지명하며 과도 의회 역할을 하는 국가입법회의(National Legislative Assembly of Thailand, NLA) 250명 중에 전·현직 군인 출신은 과반 수 이상을 넘는다. 군사정권과 국가입법회의(NLA)는 각종 규제와 법령을 제정하여 정치권력을 독점하였다. 특히 군부는 임시헌법 44조에서 "이 위원회는 필요시 정부 권한을 중지할 수 있

10) 태국에서 국왕은 절대적 위치를 차지하고 있다. 쿠데타의 대상은 국왕이 아니며, 오히려 쿠데타 이후 국왕의 승인을 받지 못한 쿠데타는 효력을 상실하게 된다.

다.”라고 명시함으로써 사실상 최고통치기관으로서의 권력을 부여받았다. 군부는 임시헌법 44조를 통해 5명 이상의 정치 집회를 금지하였고, 영장 없이 7일간 구금할 수 있으며, 언론통제, 온라인 검열 등 군부에 대한 비판을 억제하고 있다(연합뉴스, 2017/05/22). 헌법 개정안은 2016년 8월에 국민투표를 통과하였으나 총선일은 여전히 불확실하며, 민간정부로의 이양이 계속 늦어지고 있는 상황이다(김홍구, 2017). 이러한 태국의 정치적 상황에 대해 기존의 ‘선거 권위주의적’ 성격이 ‘완전 권위주의 정권’으로 변모되었다는 평가도 있다(Thabchumpon. N et al., 2015).

쁘라윳을 중심으로 한 군부정권은 근본적으로 ‘경제·사회의 향상’과 ‘국가경쟁력 강화’ 등 경제개발, 경기회복에 초점을 맞추고 있으며, 이는 발전주의 정치이념에서 주로 나타나는 특징이라 볼 수 있다(정재완·이재호·김제국, 2017). 권위주의적 발전국가 이념 하에서 군부는 단기간에 정치적 안정과 경제적 성과를 확보하기 위해 권력을 집중시켰고, 군부 출신으로 구성된 정부 관료들을 중심으로 정책을 수립하고 이행하였다. 쿠데타 이후 집권한 군부정권뿐만 아니라, 군대와 관료 집단은 여전히 태국 내 정치 전반을 움직이는 큰 축으로서 작용하고 있다(Thabchumpon. N et al., 2015). 이들은 자신들의 권력을 유지하는 방안으로 개발과 경제성장을 앞세우고 있으며, 군부는 경제성장이라는 목표를 효율적으로 달성하기 위해 정치행정기구들 간의 권력을 차등 배분하였다. 권력은 정부부처 내 경제개발을 주도하는 국방부, 재무부, 에너지부, 상무부, 산업부 등에 집중된 반면, 천연자원환경부, 노동부, 교육부, 보건부는 상대적으로 권한이 약해졌다.[11] 이는 기후변화정책 수립과정에도 동일하게 적용되었다. 시민사회를 비롯한 비공식적 행위자들의 정책참여는 제한되었으며, 일부 단체들의 절차적 참여만이 허용되고 있는 상황이었다(C-1 인터뷰, 2017/07/06).

---

11) 태국 정부의 내각은 총리실을 포함하여 20개 부서로 구성되어 있다. 총리실, 국방부, 재정부, 외교부, 관광체육부, 문화부, 과학기술부, 정보통신기술부, 교육부, 법무부, 내무부, 농업협동조합부, 천연자원환경부, 산업부, 상무부, 에너지부, 보건부, 사회발전인간안보부, 노동부, 교통부.

1

"과거 정부에서는 각 지역 주민들의 의견을 듣기위해 자리를 몇 차례 마련했었습니다. 특히 우리 단체 같은 경우에는, 아피씻 정부였던 것으로 기억하는데 (의견을)활발히 공유했었습니다. 시민단체에게 (지역 주민들의)의견 수렴을 위한 자리를 마련해 달라고 얘기했던 적도 많았는데, 요즘에는 누가 (의견 수렴에)참여하는지 잘 모르겠습니다. 일부 국제 NGO가 참여했다는 얘기는 들었지만 자세히는 알지 못합니다."

(C-1 인터뷰, 2017/07/06)

그러나 권위주의적인 군부정권 하에서 기후변화 이슈와 관련 정책이 오히려 더욱 탄력을 받을 수 있다는 주장도 있었다(G-1 인터뷰, 2017/07/11; I-1 인터뷰, 2017/07/12; R-3 인터뷰; 2017/07/12). 이러한 배경에는 우선 정책지도자인 쁘라윳 총리가 기후변화문제에 관심이 많은 것이 중요하게 작용하고 있다. 군부정권은 절차상 정책과정이 효율적으로 진행되기 때문에 정책 지도자의 의지가 있을 시에 정책 수립과 추진이 용이하게 이루어질 수 있다는 의견이다.

2

"(민주주의)정부 사람들도 (차량)유류비를 올린다든지 에너지에 세금을 붙이는 방식으로 온실가스 배출을 줄이고 기후변화에 대응할 수 있다는 것을 잘 알고 있어요. 그러나 그렇게 하지 않죠. 왜냐하면 (실제로 강한 정책을 집행했을 때)시민들의 표를 잃을까봐 두렵기 때문입니다. 그래서 (정치인들이) 기후변화 문제보다는 (대중들의)삶과 직접적으로 연관되는 일에 더 관심을 갖는 것 같습니다."

(R-3 인터뷰, 2017/07/12)

3

"지금 이 군부정권에는 힘이 있습니다. 절대적인 힘을 가지고 있죠. 그렇게 때문에 만약에 정부가 정말 기후변화에 관심을 가진다면 어떤 일이라도 할 수 있을 것입니다. 정확히 말하자면 총리에 의지겠죠. 쁘라윳 총리는 파리협약에 참여해서 기후변화 대응에 적극적으로 참여하겠다고 말했습니다. (그

가 실제로 어떻게 할지) 우리는 기대를 가지고 지켜봐야할 것입니다.”

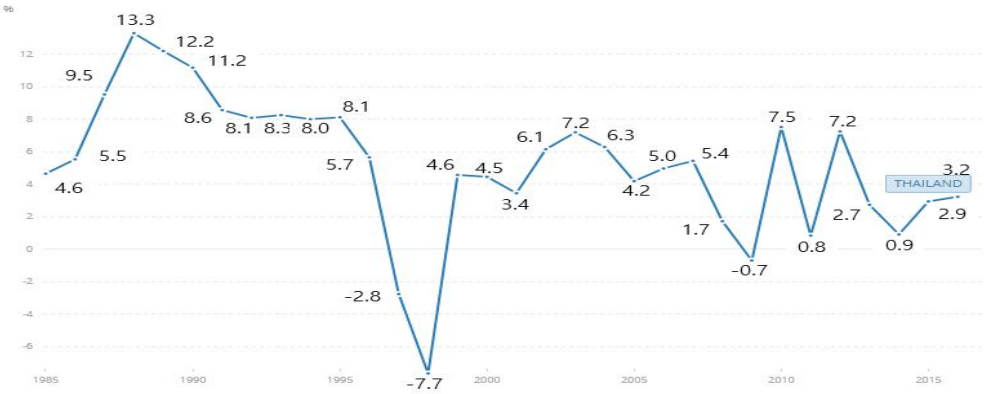
(I-1 인터뷰, 2017/07/12)

결국 태국에서는 어떠한 정치체제에 속해있는가 보다도 정책지도자가 해당 이슈에 대해서 얼마나 관심을 가지고 있느냐가 정책수립과 결정에 결정적인 영향을 미침을 심층면접 결과를 통해 확인할 수 있었다. 이러한 특성은 기후변화정책의 형성과정을 통해서도 동일하게 발견할 수 있었다.

2) 경제적 맥락

태국은 1961년 국가경제사회개발계획 5개년 계획을 시작으로 경제발전을 위한 계획경제를 추진했다. 이 시기 태국의 경제발전 정책은 정부 주도의 대규모 국책사업 투자와 집약적 공공지출 등 발전국가 모델을 중심으로 이루어졌다(엄은희·신동혁, 2017). 태국은 이후 1980년대 후반부터 1990년 전반까지 유례없는 경제성장을 이룩하며 동남아시아에서 가장 주목받는 신흥공업국으로 등극한다. 그러나 이 기간 동안 기술 발전은 더뎠고, 고급 노동력 양산과 산업 구조 고도화 실패, 해외 자본 유출 등의 복합적인 문제들을 겪으며 결국 1997년에 외환위기를 맞게 되었다. 이후 태국은 장기간의 경제 침체기를 겪게 되었고 이른바 ‘중진국 함정’에 빠졌다는 평가를 받고 있다(박번순, 2017)(<그림 11>).[12]

12) 개발도상국이 선진국이 되지 못하고 계속 중진국에 머물러 있는 현상을 ‘중진국 함정’이라 일컫는다(박번순, 2017).



<그림 11> 태국 연도별 경제성장률 추이(1985~2016)

출처: World Bank(2016) 재구성.

기업가 출신의 탁씬 총리는 경기회복을 제 1의 목표로 삼아 집권에 성공하였고, 2003년에는 IMF 구제금융체제 조기 종료를 이루어내며 경제성장률을 7% 수준까지 이끌어낸다(이재호, 2013). 특히 탁씬 정부는 2005년 자본집중형 메가프로젝트(mega project)에 약 1조 7,000억 바트(약 425억 달러, 연평균 환율 30Bt/USD)를 투자하며 대규모 인프라 조성사업을 추진하는 등 계획경제를 강화한다. 개발 중심의 대규모 국책사업은 이어 집권한 아피씻 정부와 잉락 정부까지 이어지면서 태국의 핵심 경제성장 이데올로기로 자리 잡게 된다. 그러나 반복되는 정치적 불안과 국제금융위기가 겹치며 2013년 중반부터는 경제성장률이 둔화되기 시작했고, 잉락 정부의 무리한 대규모 국책사업은 사실상 중단된다(이재호, 2014).

2014년 5월, 쿠데타로 집권한 쁘라윳 총리와 군사정부는 '경제 되살리기'를 최우선 과제로 선정했다(한국경제, 2017/02/19). 쁘라윳 총리는 법인세율을 기존 30%에서 20%까지 낮추었고, 10개 지정 지원 분야에 투자시 법인세를 13년 동안 감면해주는 등 해외 기업들의 투자 유치에 적극적으로 나서고 있다. 뿐만 아니라, 1.8조 바트(약 508억 달러) 규모의 '인프라개발전략(Infrastructure Development Strategy) 2015-2022'를 적극적으로 추진하는 등 발전국가의 속성인 개발중심 정책을 택하고 있다

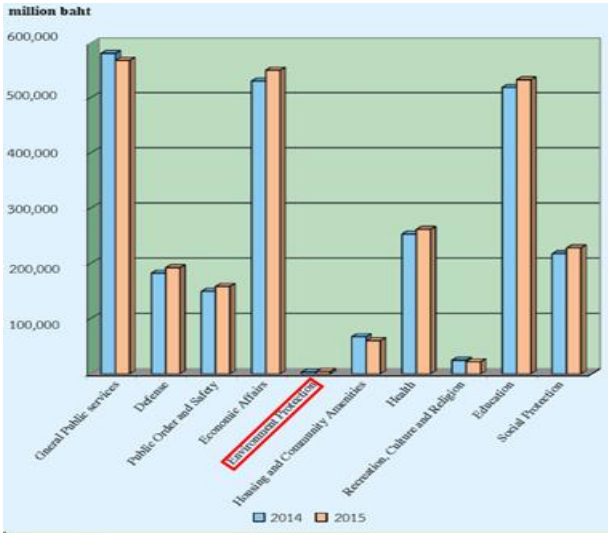
(정재완 외, 2017).

성장제일주의 기조 하에서 기후변화를 포함한 환경정책은 후순위로 밀리기 마련이다(Bertelsmann Stiftung, 2016). 2014년 쿠데타 직후 군부는 “환경과 천연자원을 지키는 것은 우리의 가장 중요한 목표다”라고 명시했으며, 쁘라윳 총리가 유엔기후변화협약(UNFCCC)에서 기조연설을 하는 등 환경 분야에 대한 관심을 나타내고 있지만 실제 이행으로는 이어지지 못하고 있는 상황이다(I-2 인터뷰, 2017/07/13). 2015년부터 2017년까지 정부지출 구성을 살펴보면 공공서비스, 경제, 교육, 국방 분야에 지출이 집중된 반면, 환경 분야에 대한 지출은 매우 미미하다(BOB, 2015; BOB, 2016; BOB, 2017)(<그림 12>, <그림 13>, <그림 14>).

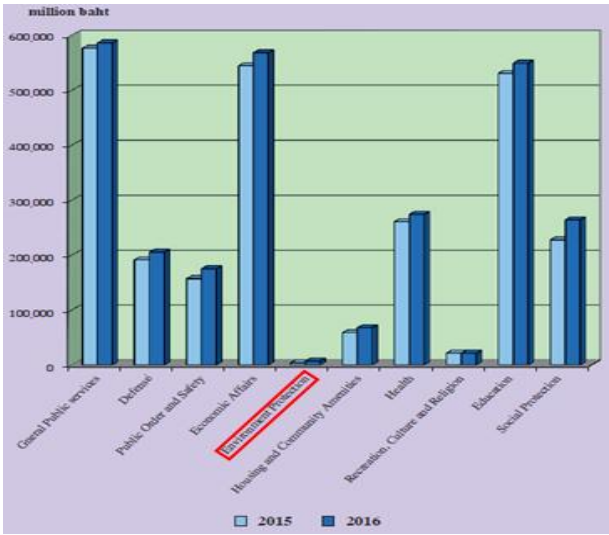
4

“쁘라윳 총리는 (기후변화와 연관된)말을 많이 하는데, 말은 누구나 할 수 있다고 생각합니다. (구체적으로)그가 어떤 행동을 하는지에 대해서 살펴봐야합니다. 예를 들어, 군부 정권은 (정부에게)필요도 없을 3대의 잠수함을 구입했습니다. 그리고 80억(달러)의 돈을 들여 역시나 필요도 없는 항공기를 구입했습니다. 군부 정권은 국방비 부문에 소비하는 금액을 지난 4년간 2배로 늘렸습니다.”

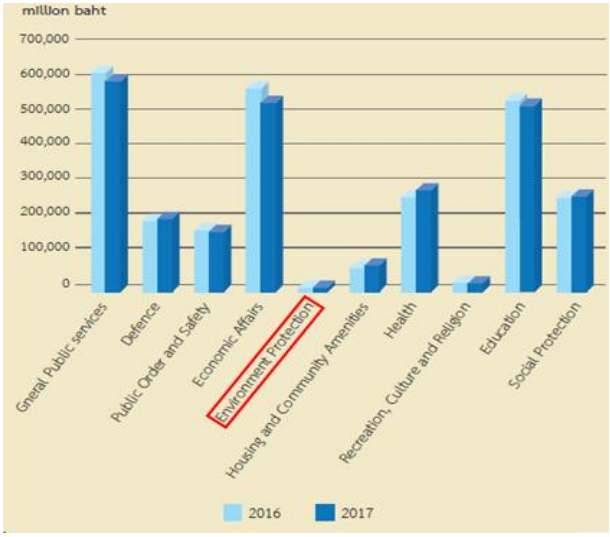
(I-2 인터뷰, 2017/07/13)



<그림 12> 부문별 예산 지출 현황(2014-2015)
출처: BOB(2015)



<그림 13> 부문별 예산 지출 현황(2015-2016)
출처: BOB(2016)



<그림 14> 부문별 예산 지출 현황(2016-2017)
출처: BOB(2017)

2015년부터 2017년까지 기후변화 대응을 위해 편성된 정부 예산은 2015년 6억250만 바트(약 1,844만 달러), 2016년 4억7천만 바트(약 1,438만 달러)에서 2017년 154억 바트(약 4억 7,142만 달러)로 증가되었다. 특히 2017년에는 편성 예산이 전년 대비 약 30배 증가함에 따라 군부가 이 부문에 있어서 어느 정도의 관심을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있었다.[13] 한편, 태국 정부는 2018년 국방비 예산으로 2천224억 바트(약 65억 달러)를 책정했는데 이는 2017년 대비 5% 증가한 금액이다. 국방비 규모는 군부의 주된 이념이 여전히 국방력 강화와 경제성장에 집중되어있음을 보여주는 것이며, 정부지출 가운데 환경 및 기후변화 정책은 정부

13) 2017년 예산국(Bureau of the Budget, BOB)의 자료에 따르면, 정부 총 예산 중 약 3.9%가 '환경 부문(Management of water and creation of growth on quality of life friendly to environment with sustainability)'에 집행 예정되어있다. 그중에서 기후변화 대응과 직접적으로 연관 있는 '기후변화 및 자연재해로부터 발생하는 문제에 대응하기 위한 전략적 프로그램(Management of water and creation of growth on quality of life friendly to environment with sustainability)'의 예산은 정부 총 예산의 약 0.56%에 불과하다.

의 우선순위에서 뒤처지고 있음을 확인할 수 있다(R-5 인터뷰, 2017/07/21). 성장이데올로기 중심의 정책 기조는 현재의 군부정권에서만 드러나는 현상은 아니며, 태국 과거 정부에서도 동일하게 나타나는 특징이라 볼 수 있다.

5

"태국 정부가 기후변화 관련 분야에 투자하는 금액은 전체 예산에서 매우 적은 부분을 차지합니다. 이러한 특성은 이전 정부에서도 마찬가지입니다. 이번 (군부)정부에서는 (기후변화 관련)예산을 조금 높이기는 했지만, 여전히 굉장히 낮은 수준입니다. 한국이나 다른 외국과 비교해도 굉장히 적습니다. 아마 전체의 1%가 안 될 것입니다. 그 말은 결국 과거(정부)에는 매우 적은 예산이 투입되었다는 것을 의미하는 것입니다."

(R-5 인터뷰, 2017/07/21)

3) 사회적 맥락

태국을 포함한 동아시아의 국가들은 권위주의적 발전국가 모델을 택함으로써 급격한 경제성장에 치중하였으며, 이러한 과정 속에서 시민사회의 성장은 방해받거나 지체될 수밖에 없었다(Naruemon Thabchumpon, 1998; 조흥국, 2004; KEI, 2011). 권위주의 정권 하에서 정부는 시민사회에게 약간의 틈을 제공하는 방식으로 이들과 타협적 관계를 유지했으며, 이를 자신들의 통치 유지에 활용했다. 1970년대, 태국의 시민사회는 1973년 10월 학생혁명을 통해 민주화와 시민운동의 가능성을 확인했으나 3년 뒤 발발한 쿠데타로 이내 동력을 잃었다. 그러나 시민사회의 움직임은 1980년대를 지나며 민주화, 경제적 불평등, 노동, 농촌, 환경, 여성 등 점차 다양한 분야로 확대되었다. 1997년에 발생한 외환위기는 태국 사회의 심각한 타격을 입혔으나, 중앙 집중적이었던 종래의 국가 역할이 축소되고 시민사회의 역할이 대두되는 계기를 만들었다(조흥국, 2004). 뿐만 아니라, 1997년에 제정된 헌법에서 시민의 권리를 보장함으로써 시민사회의 활동 영역이 더욱 확대되는 발판을 마련하게

된다(KEI, 2011).

그러나 시민사회의 활동은 2000년대를 거치며 확대되지 못하고 오히려 제자리에 멈추게 된다. 탁씬 총리의 등장은 태국 내 자본가 집단이 힘을 갖게 되는 계기를 마련했으며, 자본을 가진 기업과 정치인 간의 상호 협력 관계가 자리 잡으면서 시민사회가 이루었던 정치개혁은 다시 한 번 위기를 맞이한다(Ukrist Pathmanand, 2005). 성장우선주의를 주창하는 국가 기조 하에 개발이익과 시민 인권의 충돌이 잦아졌으며, 특히 지역을 기반으로 활동하는 단체의 활동가가 의문사 당하는 사건이 반복되는 등 자본·관료·마피아 카르텔 속에서 시민사회의 움직임은 둔화될 수밖에 없었다(한겨레21, 2011/09/01).

2014년에 쿠데타로 집권한 군부정권 하에서 시민사회는 여러 분야에 걸쳐 더욱 침체기를 겪고 있으며 평화적인 반대시위조차 용인되지 않고 있는 상황이다(엄은희·신동혁, 2017). 군부는 국익을 보호한다는 명분하에 행정, 입법, 사법 삼권을 남용하고 있으며, 이로 인해 시민의 자유는 억압되고 있는 상황이다(김민수, 2016). 특히 군부는 임시헌법 44조에 의거 집회의 자유 금지하고 있으며, 국왕 모독죄를 광범위하게 적용하고, 총리 및 현 정권에 대한 비방과 글 게제를 금지하는 등 국민의 기본권을 제한하고 표현의 자유를 억압하고 있다. 이로 인해 수백 명이 구속되는 상황이 발생하는 등 인권이 유린되고 있다는 비판이 이어지고 있다(연합뉴스, 2017/05/22).

태국 사회에서 환경·에너지·기후변화와 관련한 시민사회 운동은 지역의 풀뿌리 조직과 국내외 NGO 간의 연대와 노력으로 국가 정책에 적극적으로 맞서왔다. 특히 1990년대 초, 팍문 댐(Pak Mun Dam) 건설을 둘러싸고 지역주민과 시민사회는 강하게 저항했다(엄은희, 2013).[14] 결국 장기간에 걸친 지역주민과 시민사회의 투쟁은 2001년 동안 팍문 댐 수문 개방을 이끌어냈고, 이 사건 이후 태국 정부와 태국전력공사(Electricity Generation Authority of Thailan, EGAT)는 태국 내 수력 댐 추가 건설

14) 팍문댐은 태국 북동부 우본(Ubon)에 위치한다. 팍문 댐 건설은 인권·환경 파괴의 전형을 보여주는 사례라 볼 수 있다(오마이뉴스, 2013/04/16)

을 중단한다(민은주, 2016). 최근에는 태국 남부 끄라비(Krabi)에서 정부가 건설을 예정한 화력발전소에 대해 주민들이 반발하며 대규모 시위가 이어지고 있는 상황이다. 지역주민의 대부분이 관광업과 어업으로 생계를 유지해오는 상황에서 해안가에 위치한 석탄화력 발전소는 석탄을 운송하는 과정 그리고 발전기를 가동하는 단계에서 대기 및 해양 오염이 심각하게 발생할 수 있어 피해가 우려된다는 것이다(Phuket Gazette, 2014).

일부 시민단체는 정부의 정책형성 과정에 직접 참여해 자신들의 입장을 관철시키기도 했다. 태국 기후정의 그룹(Thai Working Group for Climate Justice, TCJ)은 기후변화 대응 마스터플랜인 'National Master Plan 2010-2019'과 CCMP 초안 작성에 참여해 지역사회와 시민들의 입장을 계획에 반영시키기 위해 노력하기도 했다(Danny Marks, 2011; KEI, 2011). 그러나 이러한 노력들은 2000년대 이후 반복되는 사회정치적 혼란으로 인해 방해를 받고 있으며, 특히 2014년 발생한 군부 쿠데타 이후 국가 에너지 및 기후변화 정책에 시민사회의 입장을 반영시키기가 더욱 어려워진 상황이다. 결국 태국 내 시민사회의 역할은 과거에 비해 성장한 것이 사실이지만, 이들의 역량은 군부 쿠데타와 잦은 정치적 상황의 변화로 인해 제한 받고 있는 상황이라 판단할 수 있다(C-4 인터뷰, 2017/07/19; R-6 인터뷰, 2017/07/22).

6

"우리의 과거 헌법(1997년 헌법)은 시민사회의 힘을 굉장히 중요시하고 있습니다. 집회의 자유(를 보장하였고), 평화적인 시위와 대중의 적극적인 참여를 장려하는 등... 그러나 지금은 많이 퇴보한 상태입니다. 실제로 우리의 활동이 굉장히 위축된 상황이라고 볼 수 있습니다. 특히 일반 시민들의 정치적 참여라든지, 적극적인 행동은 굉장히 제한되어있는 상황이죠."

(C-4 인터뷰, 2017/07/19)

7

"잘 알고 계시겠지만 태국은 인근의 국가들에 비해 시민사회의 움직임이(시민사회 운동이)빨랐던 국가입니다. 80년대 후반부터 사람들이 어느 정도의

수입이(경제적 여유가)생기니까 주변의 환경에 관심을 갖게 되었죠. 그래서 90년대 환경운동이 급격하게 일어났던 것입니다. 그러나 (시민사회 운동이)IMF 이후 탁씬 시대를 지나며 조금은 성격이 달라졌다고 느낍니다. 보다 정치적인 움직임이 많아졌고, 무엇보다도 지방과 도시 간의 네트워크가 단절된 느낌을 많이 받았습니다. 그리고 지금은 (시민사회)활동이 많이 제한되고 있죠."

(R-6 인터뷰, 2017/07/22)

한편, 시민단체를 제외한 일반 시민들의 기후변화에 대한 인식은 아직 부족하거나 더딘 것으로 심층면접결과 확인되었다(R-1 인터뷰, 2017/07/07; G-1 인터뷰, 2017/07/11; C-5 인터뷰, 2017/07/22). 시민들은 기후변화를 '재난'으로 인식하는 경우가 많았고, 지구 온난화 문제에 대해서 알고 있지만 구체적으로 어떤 행동이 필요한지에 대해서는 알지 못했다. 또한, 기후변화에 대한 인식의 차이는 도시와 지방 간에도 차이를 보이고 있었다. 실질적으로 농업을 통해 기후변화의 영향을 직접적으로 느끼는 지방의 경우에는 기후변화 인식이 높은 반면에, 도시(방콕) 사람들은 태국 내 전력/에너지 사용량과 온실가스 배출량이 가장 많음에도 불구하고 기후변화를 실제 체감하는 것이 어려워서 인지 이에 대한 위기의식이 상대적으로 부족한 것을 확인할 수 있었다.

8

"사람들에게 지구 온난화가 무엇이냐고 물어보면 모두들 안다고 대답합니다. 그리고 사람들은 (기후변화 완화의 일환으로) 비닐봉지 사용량을 줄이려고 합니다. 그러나 이것이 어떻게 기후변화에 기여하는지에 대해서는 모르고 있습니다. 자신들이 (기후변화)문제에 대해 왜 신경을 써야 하는지 인식하지 못하고 있습니다...(중략) 도시 사람들의 경우 (기후변화 관련)정보를 접할 기회도 많고 교육받은 사람들이 많은데 무엇을 어떻게 그리고 무엇보다 왜 해야 하는지에 대해서는 잘 모릅니다."

(C-5 인터뷰, 2017/07/22)

4) 국제적 맥락

앞에서 살펴본 태국의 정치적, 경제적, 사회적 특성은 국가 정치체제와 정책형성에 영향을 미치는 국내 환경의 요소라 볼 수 있다. 한편, 정책형성과정에는 국내적 환경의 요소 외에도 국제적 환경의 요소를 살펴볼 필요가 있는데, 최근 몇 십 년 동안 세계화가 빠르게 진행되면서 국제정세가 국내에 미치는 영향력이 점점 커지고 있기 때문이다(남궁근, 2008). 특히 기후변화 문제는 문제 해결을 위해 전 지구적 대응이 필요하며, 국제사회가 공동으로 논의를 이어가는 가운데 태국 역시 협조와 책임을 요구받고 있는 상황이다. 그러나 앞에서 다룬 바와 같이, 발전국가에서 환경, 사회정책은 성장우선주의를 주창하는 정부의 정책 기조 하에서 상대적으로 후순위에 밀리는 경우가 많다. 따라서 국제사회의 기후변화 대응에 태국은 어떻게 협조해왔는지, 그리고 그 과정에서 국가의 발전주의적 특성이 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴볼 필요가 있다.

기후변화협약은 1994년 발효되었고 1995년 베를린에서 개최된 제 1차 당사국총회(Conference of Parties, COP)를 시작으로 최근 본에서 열린 제 23차 당사국총회까지 매년 기후변화를 논의하기 위한 총회가 개최되고 있다. 1997년 교토에서 개최된 제 3차 당사국총회(COP3)에서는 선진국의 온실가스 감축 의무를 규정한 교토의정서(Kyoto Protocol)가 공식 채택되었다. 그러나 교토의정서는 선진국에게만 온실가스 감축의무를 부여한 탓에 선진국과 그 외 국가들 간의 구조적인 갈등과 불만을 내제하고 있었다. 결국 주요 선진국들이 의무이행을 거부하거나 탈퇴하면서 체제 자체의 재구성이 필요한 상황에 이르렀다(김성진, 2016).

2011년, 더반에서 열린 COP17에서는 교토의정서가 종료되는 2020년 이후 새로운 기후변화체제 수립을 위한 논의에 합의했으며 2013년, 폴란드 바르샤바에서 열린 COP19에서는 지구 기온을 산업화 이전 대비 2°C 이내로 낮추기 위해 필요한 '국가별 자발적 기여방안(Intended Nationally Determined Contributions, INDC)'을 작성하여 2015년 프랑스 파리 당사국총회 이전에 제출하기로 합의했다. 2015년, 유엔기후변화협약

제21차 당사국 회의(COP21)에서는 신(新)기후체제의 근간이 될 파리협정(Paris Agreement)이 공식 채택되었고 2020년부터 교토의정서 체제를 대신하게 된다. 2016년 11월, 파리협정이 공식 발효됨에 따라 195개 당사국 모두에게 온실가스 감축의무가 부여 되었다.[15)]

파리협정은 기존의 교토의정서와 달리, 온실가스 감축 의무를 선진국과 개발도상국 모두에게 부여했다. 개발도상국으로 분류되는 태국도 2016년 9월, 파리협정을 비준함으로서 온실가스 감축목표를 설정하고 향후 5년 주기로 이행상황을 점검하여 유엔기후변화협약에 제출함으로서 참여와 실질적 이행이 가능할 수 있도록 협조할 예정이다.

한편, 2007년에는 태국이 속해있는 ASEAN 차원에서도 정상들이 의장성명서를 발표하고 기후변화 문제 해결을 위한 공동대응방안을 마련했다(김형종, 2015). 2009년 발표한 '아세안사회문화공동체(ASEAN Socio-Cultural Community, ASCC) 청사진(blueprint)'에서는 환경적 지속가능성 확보 부문에서 지역의 기후변화로 인한 피해를 완화하기 위해 필요한 부분을 합의했다.[16)] 또한, ASEAN은 기후변화협약에서 지역의 공통된 의견을 전달하고 관철시키기 위해서 2010년에 'ASEAN 기후변화 이니셔티브(ASEAN Climate Change Initiative, ACCI)'를 설립하였고 '기후변화에 대한 ASEAN 워킹그룹(ASEAN Working Group on Climate Change, AWGCC)'을 통해 지역 협력을 강화해오고 있다(Trevisan. J, 2013). 아세안 기후변화 이니셔티브는 지역 내 국가의 기후변화 관련 정책 및 전략 수립, 정보 공유, 역량 구축과 기술 이전에 관

---

15) 파리협정은 교토의정서와는 달리, 온실가스 감축 의무를 모든 국가에게 부여하고 감축 목표 설정을 기존의 하향식(top-down)에서 상향식(bottom-up)으로 각 국가가 스스로 결정할 수 있도록 조정했다는 점에서 의미가 있다. 또한, 온실가스 감축을 포함하여 기후변화 적응, 기술이전, 역량강화 등으로 범위를 확장했다는 점에서도 기존의 교토체제보다 발전된 체제라 볼 수 있다.

16) ASCC 청사진은 ASCC에 대한 ASEAN의 비전과 이행계획을 명시하고 있다. ASEAN의 구체적 특성과 이행계획을 6개 항목(인간개발, 사회복지와 보호, 사회정의와 권리, 환경적 지속가능성 확보, 아세안 정체성 형성, 발전격차 축소)으로 제시하고 있으며, 2009년 채택되었다.

한 협상을 촉진하고, 대외적으로는 “각 국가의 능력에 따른 차별적 공동 책임(“common but differentiated responsibility and respective capability)” 원칙 하에서 IPCC와 UNFCCC의 절차를 준수하도록 권고하고 있다. 그러나 ASEAN의 기후변화 대응은 아직까지 포괄적 차원에서의 영향 및 취약성 평가에 치중하고 있고 각 정부의 이행여부를 강제할 만한 법적 구속력을 가지지 못한 것이 한계라 볼 수 있다(CISDL, IDLO, 2011).

과거 정통적 권위주의 발전국가 하에서는 국가가 시민을 통제하고 억압하는 방식으로 자신들의 정당성과 체제를 유지해왔다. 그러나 태국에서는 1973년, 1992년 두 차례의 대규모 민주화 운동 이후 시민의식이 성장했고, 이러한 경험들은 군부정권으로 하여금 강압적인 수단과 방법으로만 체제를 유지하는 것이 한계가 있음을 깨닫게 했다(Panuwat Panduprasert, 2017). 대신에 민주적 정당성이 결여된 권위주의 정권은 개발논리와 국가안보 문제를 앞세우며 자신들의 통치를 정당화했다(Leftwich, 1995). 정당성을 확보한 권위주의 정권은 국민들을 설득할 필요성을 이전보다 덜 느끼게 되고, 오히려 억압하며 대중들이 필요로 하는 부분을 일부 해소해줌으로써 (비록 비-민주적인 체제임에도 불구하고)자신들의 체제가 가지고 있는 장점을 국민들이 인정하게끔 하는 전략을 사용한다. 이는 다만 군부정권에서 나타나는 특징은 아니며, 탁씬-잉락으로 이어지는 포퓰리즘 정권에서도 확인할 수 있는 부분이다.

이러한 측면에서 기후변화 정책은 권위주의 정권에게 좋은 ‘프로파간다(propaganda)’가 될 수 있다. 기후변화 문제는 UN 등 국제기구와 국제사회의 관심이 집중되는 핵심 의제 중의 하나이며, 시민사회가 정부의 미온적 대응방안에 대해 지속적으로 문제를 제기해 왔기 때문이다. 따라서 정부는 기후변화 문제를 적극적으로 고려하고 있음을 대외적으로 보여줌으로써 비록 국내에서 부패하고 비-민주적인 행태를 보일지라도, 국제사회로부터 자신들의 정당성을 확보할 수 있는 기회를 마련하기도 한다.

9

"기후변화와 자연재해는 이제 세계를 위협하는 문제가 되고 있습니다. 우리 국가들은 2004년에 쓰나미를 경험하기도 했습니다. 2년 전에 태국은 역사상 유례가 없던 대홍수를 겪기도 했습니다.

기후변화는 인간의 안전을 위해하고 있습니다. 우리는 자연재해로부터 발생할 피해를 줄여 우리 사람들을 보호해야합니다. 저는 여러분에게 자연재해와 온난화 문제를 해결하기 위해 더욱 긴밀하게 협조하자고 제안하는 바입니다."

- 2013년 5월 31일, 스리랑카 국회의사당에서의 잉락 총리 발언.

10

"오늘 날 기후변화와 자연재해의 악영향은 SDGs의 목표를 저해하고 있습니다. 그러므로 모든 사람들과 모든 국가들이 이 급박한 (기후변화)문제를 해결하기 위해 동참해야 합니다. 태국은 INDC에서 밝힌바와 같이 온실가스 배출량을 2030년까지 20-25% 줄이기 위해 노력할 것입니다."

- 2015년 9월 29일, 유엔총회에서의 쁘라윳 총리 발언.

특히 현재 집권 중인 군부정권은 이전 정부보다 기후변화 관련 예산을 증액한다든지, 계획을 발표하는 방식을 통해 적어도 기후변화 대응 측면에서 이전 정부보다 잘하고 있다는 평가를 받아 국내에서 정당성을 확보하려는 움직임을 확인할 수 있었다(G-1 인터뷰, 2017/07/11; R-2 인터뷰, 2017/07/11; I-4 인터뷰, 2017/07/18). 실제로 집권 3년 동안 군부는 기후변화마스터플랜을 비롯해 INDC, BUR 등 기후변화 관련 주요 계획들을 내각 승인을 통해 발표했다.

11

"쁘라윳 총리는 유엔기후변화협약에서 연설을 하는 등 기후변화에 굉장히 신경을 쓰는 것으로 보입니다. 특히 정부 내 기후변화 유관부서에서 일하고 있는 공무원들에게 물어보십시오. 그들은 지금 이 시기가 자신들에게는 '황금시대(golden age)'라고 까지 얘기합니다. 그러나 총리와 군부의 이러한 행동은 국제사회와 국내 비판세력으로부터 임시(군부) 정권의 정당성을 확보

하려는 하나의 전략으로 보일 뿐입니다.”

(R-2 인터뷰, 2017/07/11)

12

“쁘라윳 총리도 그렇고, 천연자원환경부 장관이 기후변화에 관심이 많은 것 같습니다. 그들은 기후변화에 대해서 자주 언급하거든요. 매주 금요일마다 총리가 TV에 나와서 연설을 하는데, 이 가운데 기후변화 문제가 자주 언급되곤 합니다...(중략) 제 생각에 이들은(군부는) 특히 국제 사회와 태국이 함께 일할 수 있는 방안이 무엇인지 고민하는 것 같습니다. 그러나 기후변화라는 것이 국제적인 것(국제적인 협조)과 동시에 지역별(태국 내)로도 많은 고민(대책마련)을 해야 하는데...그건 잊은 것이 아닌가 싶네요(웃음).”

(I-4 인터뷰, 2017/07/18)

다음 [표 8]은 2008년부터 2017년까지 권위주의적 발전국가의 특성을 보이는 태국의 기후변화 정책 환경을 정리한 내용이다.

[표 8] 태국의 신(新)권위주의적 발전국가 특성과 정책 환경(2008-2017)

환경적 맥락	내 용
정치적 맥락	- 잦은 쿠데타와 정치적 불안 - 정권의 권위주의적 정치체제 - 정부기구들 간 권력의 집중과 불균형 - 정책결정자의 정책 의지
경제적 맥락	- 성장우선주의 경제이데올로기 - 장기적인 경제침체(중진국 함정) - 포퓰리즘(대중영합주의) 정책
사회적 맥락	- 시민사회집단의 제한적 성장(민주화 운동 경험) - 사회부문에 대한 이중적 통치(당근과 채찍)
국제적 맥락	- 정권의 정당성 확보를 위한 국제 아젠다 공조 - 국내 및 국제 사회에서의 인정

자료: 김순양(2015) p.13 재구성.

3. 정책 행위자

태국 내에서는 기후변화 대응과 관련해 다양한 계획과 프로젝트가 진행되고 있다. 그 중에서 기후변화마스터플랜2015-2050(CCMP)은 가장 넓은 범위에서 기후변화 대응 방안을 다루고 있으며 향후 세부적으로 수립될 하위계획들의 큰 방향을 제시하고 있다. 따라서 이 계획에는 태국 내 기후변화 의제의 대표성을 지닌 행위자들이 많이 동참하고 있는 상황이다.

1) 정부 행위자

기후변화마스터플랜과 제 1차 격년보고서(Biennial Update Report, BUR) 등을 살펴보면 태국 내에서 기후변화 문제에 대응하고 있는 정부 부처들과 각 부처들이 수행하고 있는 프로젝트들이 제시되어있다. 이 중 천연자원환경부(Ministry of Natural Resources and Environment, MoNRE)는 유엔기후변화협약과 교토의정서, 파리협정의 이행을 위한 태국의 핵심 책임기관이다. 제 1차 국가보고서에서 제시되어있듯이 과거 태국에서는 과학기술환경부가 기후변화 이슈를 포함한 환경 문제의 현황 파악 및 계획 수립 등을 담당하고 있었다. 그러나 1997년 헌법 개정과정에서 환경과 천연자원 문제를 독자적으로 전담할 기관의 필요성이 제기되었고, 결국 2002년에 과학기술환경부가 과학기술부(Ministry of Science and Technology, MoST)로 전환되면서 천연자원환경부가 신설되었다. 천연자원환경부 내에는 총 8개의 국(department)과 3개의 실(office)이 존재하는데 이 중에서 천연자원환경정책기획실(Office of Natural Resources and Environmental Policy and Planning, ONEP)에서 기후변화마스터플랜을 포함해 기후변화 계획 수립을 위한 의견 종합 등을 전담하고 있다.

2007년, 기후변화 문제의 심각성을 인식한 태국 의회는 '기후변화에 관한 총리 시행령 2007(Order of the Prime Minister on Climate

Change B.E.2550)'과 '태국 온실가스관리기구(공공기관) 설립에 관한 국왕령 2007(the Royal Decree on Thailand Greenhouse Gas Management Organization(Public Organization) Establishment B.E.2550)'을 통해 기후변화 대응 전담 기구를 신설한다. 새롭게 신설된 기구는 국가기후변화대책위원회(the National Committee on Climate Change Policy), 기후변화관리협력과(the Climate Change Management and Coordination Office), 태국온실가스관리기구(the Thailand Greenhouse Gas Management Organization), 태국온실가스관리기구이사회(the Thailand Greenhouse Gas Management Organization Board)까지 총 4개 기관이다(Kanongnij Sribuaiam, 2016). 천연자원환경정책기획실 산하에 배치된 기후변화관리협력과는 태국의 기후변화에 관한 모든 일을 전담하는 최초의 독립된 부서라는 점에서 의미를 찾을 수 있다. 기후변화관리협력과에는 총 50명 정도의 직원이 근무하고 있는데, 이 중 천연자원환경정책기획실 소속은 20명 정도이고 나머지는 독일국제협력공사(GIZ), UNDP, 온실가스관리기구 등에서 파견 나온 직원들로 구성되어있다(G-1 인터뷰, 2017/07/11; R-4 인터뷰, 2017/07/13, G-3 인터뷰, 2017/07/18). 기후변화관리협력과는 과의 규모 상 실질적으로 정책을 수립하는 곳이 아니라, 각 부서의 기후변화 관련 계획을 종합하고 부서 간 협력을 논의하고 프로젝트를 중개하는 등의 역할을 맡고 있다. 또한, 계획을 기획하는 단계에서 중앙정부와 지방정부 간의 소통을 담당하고, 공청회를 통해 시민사회와 소통하는 일도 담당하고 있다. 그러나 심층 면접 결과, 정부 측 관계자 대부분은 향후 기후변화 문제가 태국에서 더욱 중요한 의제로 부각될 것을 언급하며, 기후변화 대응기구를 현재의 기후변화관리협력과, 천연자원환경정책기획실 수준에서 기후변화관리협력국(department) 혹은 기후변화부(ministry) 차원으로 격상시킬 필요가 있다고 주장했다(정부기관 심층 면접 대상 전원).

한편, 천연자원환경부 산하에 있는 태국온실가스관리기구는 청정개발체제(Clean Development Mechanism, CDM) 사업을 포함하여 온실가스 배출현황, 탄소배출권 개발 등 주로 기후변화 완화와 관련한 기술적인

부분의 지원과 제공을 맡고 있다.

13

"ONEP 내에서도 기후변화를 전담하는 CCMC는 규모가 굉장히 작습니다. 7층에 있는 약 20명의 사람들이 모든 일을 기획하고 있는 상황입니다. 다른 선진국의 경우에는 (기후변화)적응을 한 파트에서, (기후변화)완화도 다른 한 파트에서 맡고 있겠지만, 우리는 한 곳에서 모든 사안을 다루고 있는 것입니다...(중략) ONEP(CCMC)의 역할은 기후변화마스터플랜을 기획하고 가이드라인을 제시하는 것입니다. ONEP은 각 부서의 기후변화 관련 정책을 종합하고 지원하는 역할을 하는 것으로 이해하고 있습니다."

(I-4 인터뷰, 2017/07/13)

14

"ONEP 안의 CCMC로 에너지부, 산업부 등과 (기후변화 문제를)대등하게 협상하는 것은 애초에 불가능합니다. 차라리 NESDB나 총리실 산하에서 이 역할을 주도하는 것이 맞다고 생각합니다. 앞으로는 캄보디아, 라오스, 베트남처럼 우리도 (기후변화 대응 기관을) 국(department) 차원으로 격상시켜야 한다고 생각하고, 실제로 정부에서 이러한 내용을 논의하는 것으로 알고 있습니다. 그러나 그게(기후변화부) 언제 실현될지는 저도 잘 모르겠습니다."

(G-3 인터뷰, 2017/07/18)

천연자원환경부는 정부 내 여러 기관들과 함께 기후변화 대응 종합계획인 기후변화마스터플랜을 기획했다. 그 중에서도 특히 국가경제사회개발위원회(NESDB), 에너지부(Ministry of Energy, MOE), 산업부(Ministry of Industry, MoI), 교통부(Ministry of Transport, MoT), 농업협동조합부(Ministry of Agriculture and Cooperatives, MoAC), 보건부(Ministry of Public Health, MoPH), 사회발전인간안보부(Ministry of Social Development and Human Security, MoSDHS)는 기후변화와 직접적으로 연관된 부서인 만큼 다양한 창구를 통해 천연자원환경부와 소통한다. 이 기관들은 모두 기후변화마스터플랜 수립 과정에 참여했으며, 각 기관 측면에서도 기후변화 대응에 관련한 계획을 독자적으로 수립하

고 프로젝트를 진행 중에 있다.

에너지부, 산업부, 교통부에서는 주로 기후변화 완화와 관련한 계획을 수립하고 프로젝트를 수행하고 있다. 에너지부 산하의 에너지정책기획실(Energy Policy and Planning Office, EPPO)과 대체에너지개발효율국(Department of Alternative Energy and Development and Efficiency, DEDE)은 '에너지효율성개발계획2015-2036(Energy Efficiency Development Plan, EEDP)'과 '대체에너지개발계획2015-2036(Alternative Energy Development Plan, AEDP)'을 수립하여 기후변화 대응 측면에서 에너지 효율성 증진과 재생가능에너지 증진을 중점적으로 다루고 있다. 산업부 산하의 산업국(Department of Industrial Works, DIW)에서는 공장의 에너지 효율성 증진, 환경영향평가 실시, 탄소배출현황 파악 등의 내용을 담고 있는 '국가산업발전종합계획2012-2031(National Industrial Development Master Plan)'을 수립했다. 교통부에 소속되어 있는 교통운송정책기획실(Office of Transport and Traffic Policy and Planning, OTP)에서는 특히 방콕을 포함한 도시를 중심으로 에너지 절감과 환경친화적인 운송수단으로의 전환을 위한 '국가교통·물류종합계획 2011-2020(National Transportation Mster Plan)'을 2013년 수립했다.

농업협동조합부는 태국 내 정부기관 가운데 기후변화와 관련한 전문적 지식과 경험을 가장 많이 축적하고 있다는 평가를 받고 있다(R-6 인터뷰, 2017/07/22). 태국은 전통적으로 농업, 수산업 기반의 사회구조가 강했고, 여전히 이 분야에 종사하는 비율이 높다. 또한, 농업, 수산업이 기후변화에 직접적으로 영향을 받기 때문에 이와 관련한 조사와 자료 축적이 지속적으로 이루어져왔다. 농업협동조합부 산하의 농업경제사무국(Office of Agricultural Economics, OAE), 어업청(Department of Fisheries, DOF), 왕립관개부(The Royal Irrigation Department, RID), 벼산업청(Thailand Rice Department, TRD)에서는 농업부문의 기후변화 적응과 완화 분야를 독자적으로 계획하고 관련 사업을 수행 중에 있다. 농업협동조합부에서는 '농업부문기후변화완화계획(Climate Change Mitigation Plan for Agriculture)'과 '농업부문기후변화대응전략

2017-2021(Strategic Plan for Climate Change in the Agriculture Sector)' 등을 수립해오고 있다. 농업협동조합부에서는 특히 물 관리 부문에 많은 전문가들이 포진해있고 계획들이 수립된 것을 확인할 수 있었는데, 이는 태국의 잦은 홍수가 영향을 미친 것으로 사료된다.

이 외에도 보건부는 기후변화 적응 측면에서 '기후변화 및 공중보건전략계획2015-2020(Climate Change and Public Health Strategic Plan) 초안을 최근 수립하여 기후변화 영향을 저감하는 문제를 다루고 있으며, 총리실 산하의 태국연구기금(Thailand Research Fund, TRF)에서는 학계, 연구소 등에 태국의 기후변화 문제, 온실가스 감축과 관련한 재정적 지원을 담당하고 있다.

2) 국제 행위자

독일국제협력공사(이하 GIZ)는 1956년부터 태국과 관계를 맺어왔으며, 국제 행위자 중에 유일하게 태국의 기후변화마스터플랜 수립에 직접 참여하여 2009년 계획 시작 단계에서부터 현재까지 기술적·재정적 지원을 해오고 있다(GIZ, 2017). GIZ는 2009년부터 2011년까지 '태국-독일 기후보호프로그램(Thai-german climate protection programme)'을 통해 태국의 기후변화정책 개발, 중소기업에서의 에너지 효율 증진, 기후친화 관광업 개발 등의 1단계 프로젝트를 수행했다. 이 프로젝트를 통해 '기후변화 관리를 위한 국가전략계획2008-2012(National Strategic Plan on Climate Change Management)'를 수행하는 과정에서 태국의 장기적인 대응책 마련을 위해 필요한 정책적 조언을 지원해왔다. 2014년부터는 '태국기후변화정책(Thai Climate Change Policy, CCA)'이라는 프로젝트를 수행하고 있으며, 이 프로젝트를 통해 태국 정부와 협조하여 기후변화마스터플랜을 수립하였다. CCA는 태국 정부가 기후변화 정책 수립을 넘어 실질적 이행 단계까지 도달할 수 있도록 지원하는 프로젝트이다. GIZ는 천연자원환경정책기획실과 산하의 기후변화관리협력과와 함께 태국의 기후변화 정책에 관한 부처 간 협력을 촉진하고 저탄소 도시 계획 수립을 위해 콘

깬(Kon Kaen), 라용(Rayong), 난(Nan)과 방콕 메트로폴리탄 관리국(Bangkok Metropolitan Admination, BMA) 등에 협조했다. 그러나 GIZ의 적극적인 협력 의지에도 불구하고, 여전히 태국 내 여러 기관들과 효과적인 상호작용을 도출하는 것은 쉽지 않은 상황이다(GIZ, 2017).

GIZ는 기후변화마스터플랜 외에도 독일연방환경부(Bundesministerium fuer Umwelt, Naturschtuz, Bau und Reaktorsicherheit, BMUB)와 함께 '국제기후이니셔티브(International Climate Initiative, IKI)'를 통해 태국의 NAMA 수립과 적응정책 프로그램 등을 지원하고 있으며, 기후변화 정책의 실질적 이행과 연관된 '기후변화행동계획(Climate Change Action Plan, CCAP)'도 함께 준비 중에 있다. 현재 기후변화관리협력과에는 GIZ 직원 5명이 상주하며 태국 정부를 도와 기후변화 관련 업무를 수행하고 있다. GIZ을 제외한 다른 국제기구들은 기후변화마스터플랜 수립과정에 직접적으로 관여하지 않았지만, 정부의 요청이 있을 시에 비-정례적 모임을 통해 정책적 조언을 해왔음을 심층 면접 결과로 확인할 수 있었다(국제기구 심층 면접 대상 전원).

이 밖에도 UNDP, UNEP, ADB(아시아개발은행), USAID(미국 국제개발처), JICA(일본 국제협력기구), GEF(지구환경기금), AFD(프랑스 개발청), SIDA(스웨덴 개발원조청) 등 국제기구들이 태국 내에서 기후변화 관련 프로젝트를 지원하고 수행하고 있다. GEF는 ADB, UNDP, UNEP, WB(세계은행)를 통해 크지 않은 범위에서 태국의 기후변화 관련 재정적 지원을 해왔으며, 특히 유엔기후변화협약에 제출한 제 1차 국가보고서와 제 2차 국가보고서 작성을 지원했다. UNEP는 태국 내에서 기후변화와 관련한 대중들의 인식 증진과 정책 가이드라인 제공, 기후변화영향 보고서 등을 제공하고 있다. AFD는 지방정부의 기후변화 역량 강화를 지원하고 있으며(Lee, 2011), JICA는 방콕을 대상으로 '방콕온실가스완화조치계획2007-2012(The Bangkok Global Warming Mitigation Action Plan)'과 '방콕기후변화마스터플랜2013-2023(Bangkok Master Plan on Climate Change)' 수립을 위한 교육 및 재정적 지원을 하고 있다. USAID는

1995년부터 2003년까지 태국에 기후변화 관련 원조를 지원했으며, 현재는 전문가 양성과 생태계 다양성 보존, 녹색성장 등 기술적 지원을 이어가고 있다. 그러나 한 국제기구 관계자는 국제 행위자들의 기술적·재정적 지원이 기후변화 '완화' 문제에 보다 치중해 있음을 지적하며, 앞으로는 정부와 국제기구가 '적응' 측면에 관심을 가질 필요가 있다고 지적했다(I-1 인터뷰, 2017/07/12).

15

"우리는 국제기구지만 태국 내에 위치하다보니 태국에서 진행되는 거의 대부분의 (환경·기후변화 관련) 정책 프로세스에 참여하여 조언하고 있습니다. 우리는 직접적으로 재정적인 지원을 하는 경우도 있지만 다른 기관으로부터 펀딩을 찾는 match maker 역할도 하고 있습니다...(중략) 완화의 경우에는 지원을 해주려는 국가와 국제기구들이 꽤 많습니다. 그러나 적응의 경우는 조금 다르다. 적응은 국가의 웰빙과 관련이 있습니다. 그러다보니 후원자 혹은 공여국의 경제적 이득이 분명하지 않습니다. 따라서 돈이 되는 쪽은 역시나 완화가 분명한 것이겠죠. 하지만 태국에는 농업국가라고 볼 수 도 있기 때문에 (기후변화에 대한)적응도 굉장히 중요합니다."

(I-1 인터뷰, 2017/07/12)

3) 연구소/학계/시민사회

정책 수립 과정에는 기본적으로 공식 행위자인 정부기관만이 참여가 가능하다. 그러나 기후변화마스터플랜 수립과정을 살펴보면 연구소/학계의 전문가들과 시민단체가 일부 과정에 참여해 역할을 수행한 사실을 확인할 수 있다.

먼저 태국 내에서 기후변화 주제를 다루고 있는 대표적인 연구소로 태국환경연구소(The Thailand Environment Institute, TEI)와 GSEI(Good Governance for Social Development and the Environment Institute)가 있다. 두 연구소 모두 비영리/비정부 기관이며 정부의 기후변화 정책과 관련하여 전문적인 지식을 제공하거나 정부의 프로젝트를

발주 받아 진행하기도 한다. 두 연구소는 기후변화마스터플랜 수립과정에서 정례적 모임을 통해 천연자원환경정책기획실과 의견을 공유한 것은 아니지만, 특정 이슈에 대해 조력이 필요할 시에 정부와 비-정례적 모임을 가진 것으로 심층면접 결과 확인되었다(R-4 인터뷰, 2017/07/13).

대학교 내 연구기관에서도 정부와 협력하여 기후변화 역량을 증진시키기 위한 여러 프로젝트들을 수행하고 있다. 대학교에 속해있는 전문가들은 정부와 비-공식적 만남을 통해 정책 조언 등을 하고 있으며, 특히 R-5는 기후변화관리협력과로부터 기후변화마스터플랜 초안 작성을 의뢰받았다고 언급했다. 또 다른 심층면접 대상이었던 R-3의 경우에는, NDC 작성과정에 함께 참여했음을 확인할 수 있었다. 이처럼 학교와 연구소에서는 정부가 프로젝트나 정책을 의뢰했을 때, 이를 수행하는 역할을 주로 맡고 있었는데 이에 대해 보다 개방적인 협력 구조와 절차가 필요하다는 주장도 있었다(R-1 인터뷰, 2017/07/07).

다음으로 시민사회의 경우, 태국 내에서 기후변화 이슈만을 다루고 있는 시민단체는 생각보다 많지 않았다. 이에 대해 일부 시민단체에서는 기후변화 이슈가 포괄하는 범위가 넓고, 태국에서는 주로 에너지 관련 시민단체에서 기후변화 문제를 함께 다루는 경우가 많다고 밝혔다(C-1 인터뷰, 2017/07/06). 기후변화와 관련하여 알려진 대표적 시민단체는 태국 기후정의 그룹(TCJ)이다. TCJ는 2008년 초에 여러 조직의 연합체로 출범하였으며 기후변화에 대한 대중의 인식 증진과 '기후정의(climate justice)' 관점에서 정부의 기후변화 정책을 감시하는 역할을 수행했다(Danny Marks, 2011; KEI, 2011). TCJ는 실제로 2009년부터 기후변화마스터플랜 초안 작성 과정에 참여했고 기후변화조정과의 관계자들과 정례적 모임을 갖으며 의견을 공유한 것을 확인할 수 있었다. 이 밖에도 C-2는 지방의 지역사회를 기반으로 기후변화 적응 측면에서 보고서를 작성하고 정부와 직·간접적 소통을 해왔으며, C-3은 메콩강 인근 지역민을 대상으로 기후변화 적응을 위한 교육과 기술을 지원하고, C-4는 국외 시민단체들과 함께 기후변화 완화 측면에서 에너지·산업계를 감시하는 프로젝트 등을 수행해오고 있다. 시민단체들은 국외 기관들로부터 자금을

지원받고 있으며, 여기서 일하고 있는 핵심 인력들은 과거 국제시민단체 혹은 국제기구에서 일한 경험을 가지고 있었다. 시민단체들은 태국 내에서 정부와 지역민들의 연결고리 역할을 도맡아 오고 있다.

다음 [표 9]는 태국 내 기후변화정책에 참여하고 있는 주요 정책 행위자를 정리한 내용이다.

[표 9] 태국 기후변화정책 주요 정책 행위자

<table>
<tr><th>구분</th><th colspan="3">주요기관</th><th></th></tr>
<tr><td rowspan="6">정부</td><td rowspan="2">MoNRE</td><td rowspan="2">ONEP</td><td>CCMC</td><td rowspan="2">기후변화정책 수립 담당, 정보 제공, 회의 주관, 국가협력창구 역할 수행</td></tr>
<tr><td>TGO</td></tr>
<tr><td rowspan="2">MoE</td><td colspan="2">EPPO</td><td rowspan="2">에너지 관련 정책 수립, 정보 제공, 의견 조율</td></tr>
<tr><td colspan="2">DEDE</td></tr>
<tr><td>MoI</td><td colspan="2">DIW</td><td>정보 제공, 의견 조율</td></tr>
<tr><td>MoT</td><td colspan="2">OTP</td><td>정보 제공, 의견 조율</td></tr>
<tr><td colspan="3">NESDB</td><td>각 부서 의견 조율, 종합적 대안 마련</td></tr>
<tr><td rowspan="7">국제</td><td colspan="3">GIZ</td><td>재정·기술·정보·인력·정책 제공, 프로젝트 참여</td></tr>
<tr><td colspan="3">UNDP</td><td>기술·정보 제공, 프로젝트 참여</td></tr>
<tr><td colspan="3">UNEP</td><td>기술·정보 제공, 프로젝트 참여</td></tr>
<tr><td colspan="3">ADB</td><td>기술·재정 제공</td></tr>
<tr><td colspan="3">USAID</td><td>기술·정보 제공, 프로젝트 참여</td></tr>
<tr><td colspan="3">JICA</td><td>재정·기술·정보·정책 제공, 프로젝트 참여</td></tr>
<tr><td colspan="3">GEF</td><td>기술·재정 제공</td></tr>
<tr><td rowspan="3">연구소
학계
시민사회</td><td colspan="3">TEI</td><td>정책·인력·기술 제공</td></tr>
<tr><td colspan="3">GSEI</td><td>정책·인력·기술 제공, 프로젝트 참여</td></tr>
<tr><td colspan="3">TCJ</td><td>정보·기술 제공</td></tr>
</table>

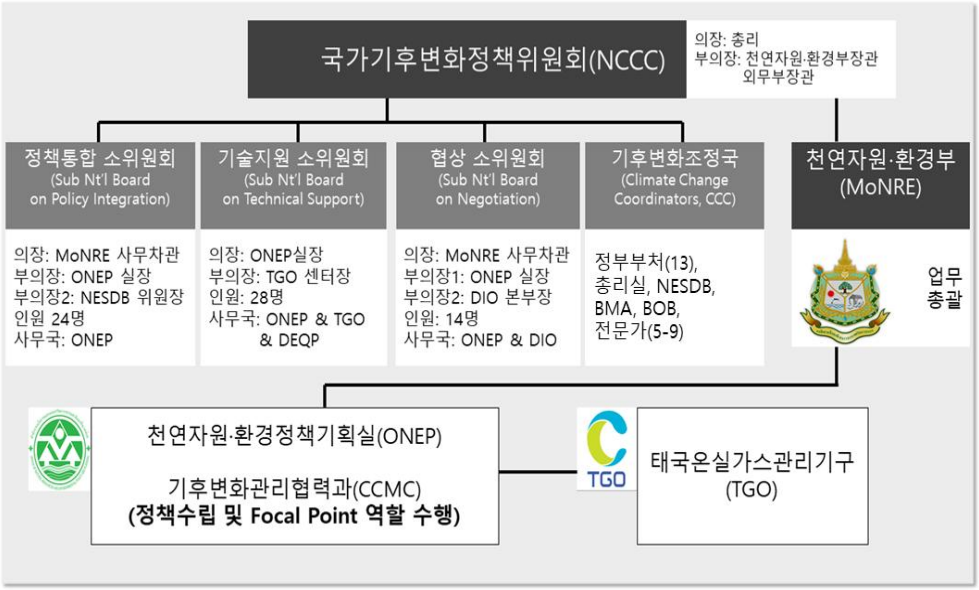
4. 정책형성체계

정책 환경은 정책형성체계를 구성하는 데 영향을 미치며, 행위자들은 정책형성체계 하에서 정책을 논의하고 수립한다. 따라서 정책형성체계를 살펴봄으로써 향후 정책의제설정이 어떤 과정을 통해 진행되는지를 파악할 수 있다.

먼저 정책의 기반이 되는 법률 체계를 살펴보면, 태국은 아직까지 기후변화법을 따로 제정하지 않고 있다. 기후변화와 관련한 법으로는 2007년 제정된 '태국 온실가스관리기구(공공기관) 설립에 관한 국왕령 2007(the Royal Decree on Thailand Greenhouse Gas Management Organization(Public Organization) Establishment B.E.2550)'이 있다. 이 법은 온실가스 배출과 관련한 권한과 의무를 언급하고 있으며 온실가스 인벤토리, 청정개발체제(CDM) 프로젝트, 탄소배출권, 탄소발자국 등에 대해 다루고 있어 기후변화와 가장 연관있는 법률이라 할 수 있다(PCD, 2011). '온실가스관리기구 설립에 관한 국왕령'의 목적은 온실가스 배출 감축을 지원하기 위한 것으로 기후변화 적응보다는 완화와 가깝다. 이외에 2007년에 개정된 '에너지보전촉진법(Energy Conservation and Promotion Act)'에서도 에너지와 산업 부문의 에너지 효율성 증진을 통해 온실가스 감축을 언급하는 등, 조금 더 세부적으로 봤을 때 기후변화 '완화'에 관한 법률은 마련되었으나 '적응'에 관한 법률이 아직 미비하다고 평가할 수 있다(Kanongnij Sribuaiam, 2016)

기후변화의 중요성에 대해 태국 정부가 인지하게 됨에 따라 정부는 대응책 마련을 위한 정책과 전략들을 수립하고 채택하게 된다. 2007년, 태국 기후변화 관리의 전반적인 규제를 책임지고 있는 총리실에서는 '기후변화에 관한 총리 시행령 2007(Order of the Prime Minister on Climate Change B.E.2550)'을 통해 국가기후변화대책위원회(National Committee on Climate Change, NCCC)를 설립하였다. 기후변화대책위원회는 기후변화와 관련한 전반적인 정책과 전략을 수립하고, 유엔기후변화협약에 대한 국가의 기후변화 대응 입장을 결정하며, 국가 정책과 전

략에 명시된 내용에 따라 정부기관을 모니터링하고 평가하는 역할을 맡고 있다(ONEP, 2015). 기후변화대책위원회의 의장은 총리가 맡고 있으며 부의장은 천연자원환경부장관과 외무부장관이 맡고 있다. 기후변화대책위원회에는 3개의 소위원회와 기후변화조정국(Climate Change Coordination, CCC)으로 구성되어 있다. 소위원회는 정책통합소위원회(Sub National Board on Policy Integration), 기술지원소위원회(Sub National Board on Technical Support), 협상소위원회(Sub National Board on Negotiation)로 나뉘어져 있다. 기후변화대책위원회에는 총 13개의 주무부처와 총리실, 국가경제사회개발위원회(NESDB), 방콕 메트로폴리탄 관리국(BMA), 예산국(BOB)과 전문가(5-9명)가 모여 기후변화 대응 방향과 전략에 대한 논의가 이루어진다(<그림 15>).

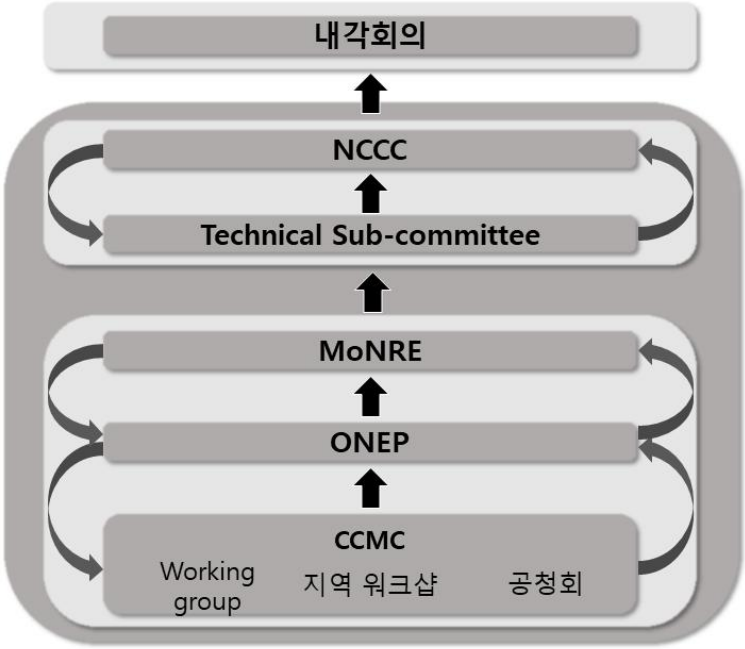


<그림 15> 태국 기후변화 정책의 제도적 구조

출처: ONEP(2015), 재구성

이 중 천연자원환경부는 업무를 총괄하는 총무 역할을 담당하고 있으며, 산하의 천연자원환경정책기획실, 기후변화관리협력과와 온실가스관리

기구에서 실무적인 계획 설계와 수립이 이루어진다. 구체적인 정책형성 체계를 살펴보면, 우선 천연자원환경정책기획실은 2개의 '기후변화마스터 플랜 평가 및 개선 실무단(Climate Change Master Plan Assessment and Improvement Working Group)'을 구성하고 각각의 실무단은 기후변화 적응과 완화 부문을 나누어서 다룬다. 각 부문의 공공기관, 민간, 시민사회로 이루어진 실무단이 구성되면 논의된 내용을 기후변화관리협력과에서 정리하여 초안을 작성하게 된다. 작성된 초안은 전국 단위 공청회를 거친 후에, 실무단을 통해 개정 작업을 거친다. 이후 개정된 안은 기술지원소위원회의 심의를 거치게 되며, 소위원회의 승인 후에 심의 안을 기반으로 다시 한 번 개정 작업을 거친다. 마지막으로 기후변화대책위원회에서 최종 심의를 거쳐 통과가 되면 내각에서 안건이 다루어지게 된다. 다음 <그림 16>은 태국의 기후변화정책형성체계를 나타낸 것이다.



<그림 16> 태국의 기후변화정책형성체계도

그러나 태국 기후변화정책 수립과정에 가장 최상위 기구인 기후변화

대책위원회는 권한을 갖는 동시에 여러 한계 또한 내포하고 있다(Kanittha Tambunlertchai et al, 2014). 먼저 기후변화대책위원회의 역할은 정치적 상황에 좌우되는 경우가 많다. 의장인 총리의 잦은 교체와 의회 해산 등의 정치적 혼란은 계획을 심의하는 위원회의 역할을 방해할 수 있으며, 이는 기후변화마스터플랜 수립 과정에서도 동일하게 나타나고 있다. 또한, 위원회는 재정적인 측면에서 독립적인 권한을 가지고 있지 못하다. 따라서 계획을 수립하고 추진해 나가는 과정에서 재정적 문제로 인해 동력을 잃는 상황이 발생하기도 한다.

한편, 태국의 기후변화정책형성체계에서는 지역에서 열리는 공청회를 통해 정부 외 참여자들의 의견을 수렴하고 있다. 의견 수렴 이후에는 논의 결과를 기반으로 초안을 개정하는 과정을 갖고 있다. 그러나 시민단체와의 심층면접 결과, 공청회 과정이 지역주민들과 시민사회의 의견을 담기에는 충분하지 못하다고 피력했다(C-4 인터뷰, 2017/07/19). 또한, 초안 개정 과정에서 시민단체의 의견이 수렴되었다가 다시 배제되는 경우도 발생했다고 밝히고 있다(C-1 인터뷰, 2017/07/06).

16

"환경 규율을 지키기 위해서 모든 정부의 기관들은 Public hearing과정을 거쳐야 합니다. 그러나 이 과정 역시 많은 부족함을 보여주고 있습니다. 대부분의 공청회가 단발성에 그치는 경우가 많고, 아침 9시에 시작해서 16시에 끝나는 경우가 많습니다. 하루에 모든 이해관계자가 모여 발표를 하고 의견을 나누는 것은 쉽지 않은 일입니다."

(C-4 인터뷰, 2017/07/19)

결국 기후변화정책은 외부 참여자들의 의견 수렴과정을 포함하고 있으나, 실질적으로는 기후변화대책위원회 내에서 정부 관계자와 전문가들의 논의와 결정에 의해서 정책이 형성됨을 확인할 수 있다. 따라서 이러한 정책형성체계는 Cobb과 Ross의 분류에 따라 폐쇄성이 강한 정부가 의제를 주도하고 계획을 수립하여 대중에게 확산시키는 '동원모형'의 속성을 보이고 있다고 분석할 수 있겠다.

5. 정책의제형성과정: CCMP를 중심으로

1) 제기 단계

2005년, 교토의정서가 발효됨에 따라 국제사회의 기후변화에 대한 대응이 본격화되기 시작했다. 이러한 국제사회의 분위기 속에 태국 내부에서도 기후변화 대응의 필요성이 부각되기 시작했다. 제 10차 국가경제사회개발계획에서는 기후변화의 영향을 줄이기 위한 목표가 수립되었고 특히 기후변화에 대응하기 위한 프레임워크 개발의 필요성이 제기되었다(Michael Nachmany et al, 2015).

2008년, 천연자원환경정책기획실(ONEP)에서는 기후변화 관리를 위한 국가전략계획 2008-2012(National Strategic Plan on Climate Change Management)를 수립하였고 계획은 내각의 승인을 거쳐 발표되었다. 이 계획은 정부차원에서 기후변화에 대응할 수 있도록 가이드라인을 제공한 최초의 시도라 볼 수 있다. 기후변화마스터플랜2015-2050(이하 CCMP)은 2008년에 발표되었던 국가전략계획과 목적이 동일하다. 그러나 당시 국가전략계획이 4년이라는 단기 목표를 제시했던 것에 비하여, CCMP는 2015년부터 2050년까지 향후 35년의 장기적 국가 기후변화 대응 방향을 제시했다는 점에서 차이가 있다.

2008년 12월부터 총리직을 수행하고 있던 아피씻 총리는 2009년 코펜하겐(COP15) 당사국 총회에 참석하여 연설 하는 등 기후변화 의제에 관심을 자주 표명했다. 아피씻 정부는 2012년에 국가전략계획이 종료됨에 따라, 보다 장기적으로 기후변화에 대응할 수 있는 새로운 가이드라인의 필요성을 느끼게 되었고 이를 위해 GIZ와 함께 CCMP 수립을 논의하기 시작한다. 당시에 기후변화 의제는 국제사회에서 중심 의제로 부각하고 있었지만 태국 내에서는 이 이슈에 대해 잘 아는 전문가가 많지 않은 상황이었다. 2010년 초반, 정부는 종합계획 마련을 위해 태국 내 한 대학교 교수팀에게 연구용역을 의뢰하였고, 지역의 시민단체와 지역 주민들의 의견수렴을 위한 절차에 들어갔다. 이에 남부의 나콘시탐마랏

(Nakornsrithammarat)에서 첫 번째 공청회를 시작으로 중부의 방콕(Bangkok), 북부의 핏사눌록(Phitsanulok)과 치앙마이(Chiangmai), 동북부의 콘깬(Khonkaen) 그리고 마지막으로 중부의 프라추압키리칸(Prachuabkirikhan)까지 6개 지역에서 지역 주민들을 대상으로 공청회를 진행했다.

2) 구체화 단계

2010년, 제 1차 지역 공청회가 종료된 후 기후변화마스터플랜 1차 초안이 작성되었고 ONEP에 의해 발표되었다. 당시 기후변화마스터플랜 초안은 각 부처별 기후변화 대응 방안을 모아놓은 계획에 불과했다. 초안에 제시되어 있는 온실가스 배출 감축 목표의 경우, 과학적인 데이터를 기반으로 제시된 것도 아니었고, 이 외에도 초안의 여러 부문에서 전문성 부족을 드러냈다. 또한, 지역 공청회를 진행되었음에도 불구하고 초안은 공청회에서 논의된 내용을 충분히 반영하고 있지 않았다. 이에 시민단체들은 분노했고, 정부를 상대로 시위 등 강한 비판을 이어갔다(C-2 인터뷰, 2017/07/14). 결국 2011년 1월, 아피씻 총리는 ONEP으로 하여금 계획 수정을 비롯해, 계획 수립과정에서 다양한 이해관계자들의 의견을 포함시킬 것을 요구하였다(Danny Marks, 2011).

17

"(기후변화마스터플랜)초기 프로세스에서 그들은(정부는) 시민단체의 이야기를 듣는 자리를 마련했습니다. 그러나 이 과정은 쉽지 않았습니다. 정부가 만나고자하는 관계자들이 이미 정해져있었습니다. 대부분은 산업과 관련한 사람들이었습니다. 그리고 (공청회는)매우 일방향적이었던 것으로 기억하고 있습니다. 결과적으로 아쉬움이 많았었습니다."

(C-2 인터뷰, 2017/07/14)

ONEP은 총리의 요구사항에 따라, 계획에 이해관계자들의 의견을 수렴하기 위한 방안으로 2개의 실무단(working group)을 조직한다. 실무단

은 기후변화 완화와 적응 부문으로 나누어져 구성되었으며, 각 부문과 연관된 공공기관, 민간 부문, 시민사회의 이해관계자들이 참여하였다. 실무단은 실무진 내에서 논의를 통해 초안을 수정하였고, 개정안을 대중에게 소개하고 피드백(feedback)을 수렴하는 장을 마련하기 위해 2차 지역 공청회 준비를 진행했다.

3) 확장 단계

ONEP은 기후변화마스터플랜 2차 개정안을 가지고 2011년 초부터 이해관계자들을 대상으로 한 제 2차 지역 공청회를 진행한다. 공식적인 공청회는 각 지역별로 한 번씩 진행했으며, 소규모의 비공식적 공청회는 여러 차례 반복해서 진행되었음을 확인할 수 있었다(D-1 인터뷰, 2017/07/11). 공청회에서 ONEP은 기후변화마스터플랜 2차 개정안의 목표와 가치에 대해 소개하고, 이에 대해 지역 주민들과의 토론을 반복적으로 진행했다. 지역별 공청회가 진행 중이었던 2011년 8월, 총리는 아피씻에서 잉락으로 교체되었으나 계획은 변동사항 없이 계속 이어졌다. 공청회는 방콕에서부터 남부의 나콘시탐마랏, 동북부의 콘깬, 중부의 프라추압키리칸, 북부의 치앙라이(Chiangrai)까지 5개 지역에서 개최되었고, 최종 공청회가 다시 방콕에서 열렸다. 2012년 8월, ONEP 주최 하에 방콕 Twins Towes 호텔에서 열린 최종 공청회에는 약 500명의 정부 관계자, 시민단체, 학계/연구소 관계자, 개발 파트너 등이 참석하였다(UNDP, 2012). 당시 공청회에 참여했던 관계자와의 심층면접을 통해 2011년부터 2012년까지 약 1년에서 1년 반의 기간 동안 ONEP과 시민단체 간의 교류가 가장 활발하게 이루어졌음을 확인할 수 있었다(C-3 인터뷰, 2017/07/17). 특히 당시 ONEP 측에서 공청회를 담당했던 핵심 관계자의 역할이 정부와 시민단체 간의 원활한 교류에 긍정적인 영향을 미쳤다고 언급했다.

18

"당시(2011-2012년)에는 (정부와의)교류와 논의가 활발하게 이루어졌습니다. 그러나 핵심 관계자가 자리를 이동하게 되면서 교류가 끊겼습니다...(중략) (당시에는)우리가 ONEP에게 각 지역의 NGO들을 소개시켜주고 만남을 주선하기도 했습니다. 몇 개월에 한 번씩 그런 정례적 만남을 갖기도 했습니다. 이러한 대화(만남) 이후 초안이 수정되면 정부는 그 수정안을 다시 우리와 함께 공유하곤 했었습니다. 당시에는 이런 프로세스가 (비교적)잘 자리 잡혀 있었던 것으로 기억합니다."

(C-3 인터뷰, 2017/07/17)

지역별 공청회를 진행하는 과정에서 GIZ과 UNDP는 ONEP과 함께 기후변화마스터플랜 수립을 도왔다. UNDP는 2011년, '기후 관련 공공지출 및 제도 검토(Climate Public Expenditures and Institutional Review, CPEIR)'를 작성하여 발표함으로서 태국 정부가 기후 관련 지출과 예산에 대한 흐름을 파악하는데 도움을 주었으며, 보고서의 내용은 기후변화마스터플랜 계획 내에 일부 반영되었다(UNDP, 2012). GIZ는 ONEP, 지방정부와 함께 2012년 8월 16일부터 24일까지 난(Nan)과 라용(Rayong)을 대상으로 기후변화마스터플랜2012-2050 이행을 위한 토론회를 개최했다(GIZ, 2012). GIZ 전문가들의 주도한 토론회에는 약 40명의 지방정부 관계자, 시민 사회, 학계, 시민단체들이 참여했다. 이후 GIZ 팀은 2012년 하반기부터 2014년 중반까지 난과 라용에서 기후변화마스터플랜 파일럿 프로젝트를 진행하였고, 기후변화 적응과 재생에너지 사용을 통한 저탄소 도시로의 전환을 지원했다(Chaya Vaddhanaphuti, 2017).

2012년 말에는 기후변화마스터플랜2012-2050 3차 개정안이 발표되었다. 기후변화마스터플랜 3차 개정안 수립 과정에 참여했던 한 관계자는, 개정안이 당시에 큰 무리 없이 기후변화대책위원회와 내각의 승인을 얻어 곧 발표되리라 예상했다고 심층면접 과정에서 밝혔다(G-4 인터뷰, 2017/07/19).

19

"당시 (제가 속해있던)기관에서는 기후변화 이슈가 가장 중요한 이슈 중에 하나였습니다. 여러 전문가들을 만나 얘기를 듣고, 정보를 수집해서 계획을 만들어나갔습니다...(중략) 당시에 여러 분야의 의견을 충분히 종합했다고 생각했습니다. 개정안은 연말(2012년) 안에 절차를 통해 내각 승인을 거칠 것으로 예상했습니다. 그 이후에 저는 다른 부서로 자리를 옮겼는데, 개정안이 변경되었다는 얘기를 들었습니다. 제가 알기로는 정치적인 문제가 영향을 미쳤다고 알고 있습니다. 그 이후에도 개정안은 계속해서 수정 과정을 거친 것으로 들었습니다."

(G-4 인터뷰, 2017/07/19)

4) 진입 단계

공청회 내용을 담은 기후변화마스터플랜2012-2050 3차 개정안은 이후 다시 한 번 이해관계자들의 의견을 추가하는 과정을 거친다. 이는 앞서 2차례 진행되었던 전국단위 공청회 형식은 아니었고, 계획에 대한 전문가 집단과 정부 부처 간 의견 조율을 위한 과정의 일환이었다. ONEP은 기후변화마스터플랜의 구체적인 세부시행계획을 수립하기 위해 기후변화 유관 부처들, 국제기구 등 전문가들과의 회의를 주선했다. 그러나 ONEP은 회의를 정례적으로 강제할 권력이 주어지지 않았기 때문에 부서 간 소통과 교류는 기대했던 것만큼 원활하게 이루어지지 못했다(G-5 인터뷰, 2017/07/20; I-5 인터뷰, 2017/09/12). 또한, 기후변화 문제에 대한 부서별 관심의 차이도 통합적 논의를 방해하는 요인으로 작용했다. 상대적으로 기후변화와 직접적인 연관이 있는 농업협동조합부 산하의 기관들은 회의에 적극적으로 참여했으나, 그 외 부서들과의 회의는 자주 이루어지지 못했다. 회의에는 일부 학계/연구소의 전문가들도 참여하였는데 이들의 참여는 해당 주제에 의해 좌우되는 경우가 많았다. 정부는 부처 간 교류를 원활히 하려는 방안으로 2007년 총리 시행령을 통해 기후변화대책위원회를 마련했으나 2013~2014년까지 실제로 위원회가 열린 횟수는 많지 않았다(G-5 인터뷰, 2017/07/20).

20

"NCCC(기후변화대책위원회)는 정보를 공유하고 피드백을 주고받기 위해 공식적으로 만들어진 위원회입니다. 그러나 과거에는 위원회가 잘 열리지 않았었습니다(정례적 회의가 없었다). 이 위원회는 총리실에 의해 열려야하는데 잘 열리지 않았습니다. 사실 이런 상황은 기후변화 회의뿐만 아니라 다른 분야에서도 마찬가지로 나타나는 현상입니다. NCCC는 거의 1년에 1번 정도(위원회가)열렸던 것으로 알고 있습니다. 그러다보니 논의가 지속적으로 이루어지지 못했고 계획 승인이 계속해서 연기되는 상황이 발생하게 되었습니다."

(G-5 인터뷰, 2017/07/20)

2013년 6월 24일에는 시민사회(전문가 집단), 민간부문 그리고 그 외 이해관계자들의 의견 수렴 과정이 진행되었으며 최종적으로 실무단의 검토를 거쳐 4차 개정안 초안인 기후변화마스터플랜2013-2050이 ONEP으로부터 발표된다. 4차 개정안은 정책형성체계에 따라 기술지원소위원회의 심의 과정을 거쳤다. 2013년 9월 17일, 기술지원소위원회는 4차 개정안을 승인하였고, 심의 결과를 기반으로 계획 보완 및 수정이 이루어졌다. 그러나 2013년 10월, 잉락 정부가 무리하게 추진하던 '포괄적 사면법'이 야당을 비롯한 시민세력의 반발에 부딪히면서 정국이 다시 한 번 혼란에 빠지게 되었고, 이러한 정치적 상황 속에서 기후변화대책위원회는 개최되지 못했다. 해당 위원회가 열리지 않음에 따라 기후변화마스터플랜 수립은 잠정적으로 중단된다.

의회 해산과 총선 실시 등 정치적인 혼란이 가중되고 있는 가운데, 중립적 입장을 고수하고 있던 군부가 2014년 5월 22일 쿠데타를 단행한다. 쁘라윳 총리와 국가평화유지위원회(NCPO)는 집권 초기부터 기후변화 이슈를 군부가 해결해야 하는 주요 의제 중 하나로 채택했다. 실제로 2014년 집권 이후 1년 동안 이루어진 쁘라윳 총리 연설을 살펴보면, 빈곤 농민층 문제 해결, 농업 생산성 증진, 그리고 기후변화 대응에 정부가 노력하고 있다는 내용이 자주 등장한다(The Diplomat, 2015/06/24). 특히 군부는 1년 앞으로 다가 온 제 21차 파리 당사국 총회를 앞두고 INDC

제출을 위한 준비에 착수한다. INDC와 더불어 기후변화대책위원회에 계류되어있던 기후변화마스터플랜도 다시 위원회의 승인을 받기 위한 절차를 밟게 된다. 위원회는 4차 개정안을 토대로 5차 개정안인 기후변화마스터플랜2015-2050 초안을 작성한다. 특이점은 초안 수정과정에서 그동안 협력해오던 GIZ의 참여가 배제되었다는 점이다(GIZ, 2017). 위원회는 정책 결정 과정에까지 GIZ가 영향을 미치는 것은 월권행위라고 주장했다. 이러한 결정은 폐쇄성이 짙은 군부와 국가평화유지위원회의 특성이 반영된 것으로 파악된다. 5차 개정안은 GIZ 뿐만 아니라, 상당수 이해관계자의 참여가 배제된 상황에서 수정이 진행되었음을 확인할 수 있었다(R-1 인터뷰, 2017/07/07).

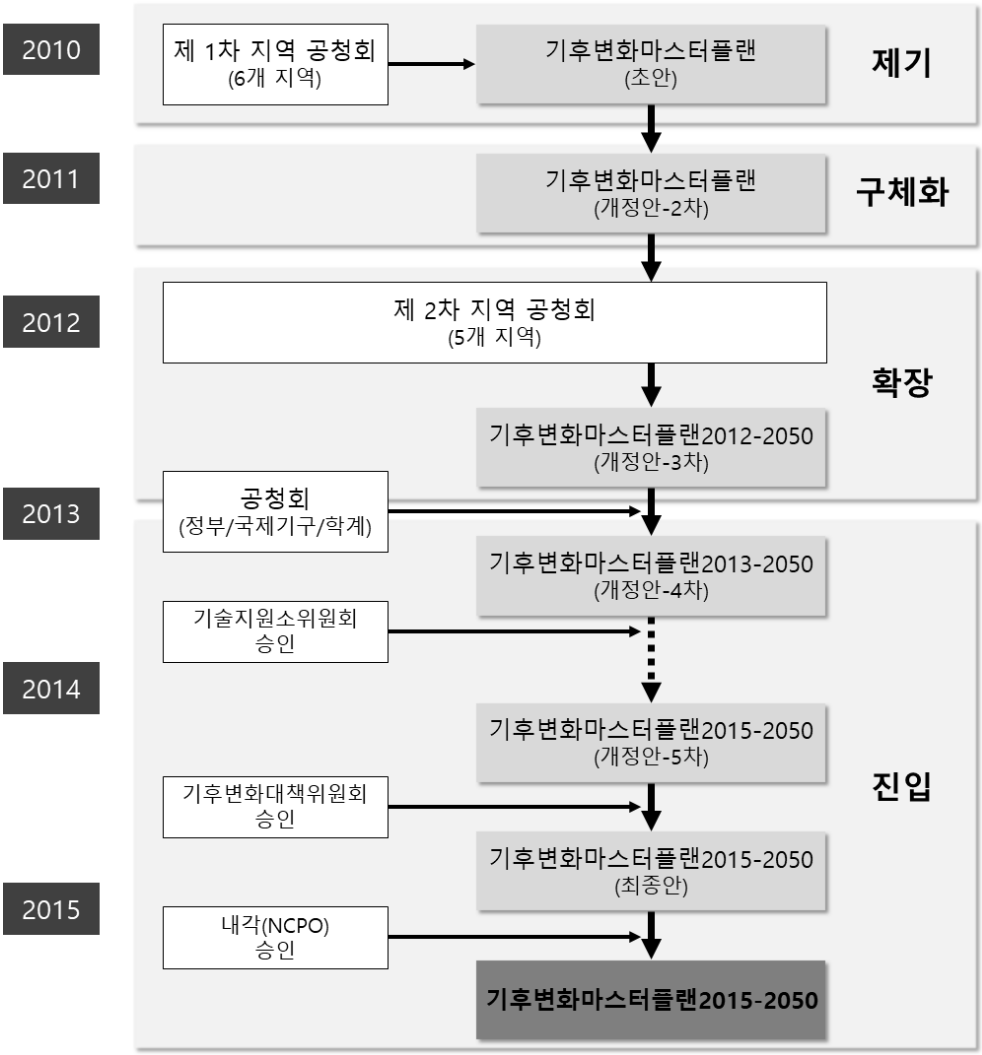
개정된 기후변화마스터플랜2015-2050 안은 2014년 11월 20일에 열린 기후변화대책위원회에서 통과되었는데, 당시 회의는 2014년 들어 처음으로 소집된 회의였다(Kanittha Tambunlertchai et al, 2014). 위원회를 통과한 5차 개정안은 위원회 심의 결과를 토대로 최종 수정이 이루어진다. 위원회 승인 후 약 8개월 뒤인 2015년 7월 14일, 기후변화마스터플랜2015-2050은 마침내 내각의 승인을 통과하였고 공식적인 계획으로 발표되었다(MoNRE, 2015).

기후변화마스터플랜의 내각 승인 과정은 비슷한 기간에 수립되었던 전력개발계획2015-2036(Power Development Plan)의 수립 과정과 비교하면 굉장히 더디게 진행되었음을 알 수 있다.[17] 전력개발계획은 2015년 5월 6일 에너지규제위원회(Energy Regulatory Commission, ERC)의 심의를 통과하였고, 5월 14일에 기후변화대책위원회와 같은 역할의 에너지정책위원회(National Energy Policy Council, NEPC)의 승인을 거쳐 내각

17) PDP2015는 2015년부터 2036년까지 21년간 태국의 에너지 정책의 방향을 잡고 있는 가장 핵심적인 계획이다. PDP2015은 크게 세 측면에 중점을 두고 있다. 첫 번째는 에너지 안보측면에서 특정연료에 대한 의존성을 줄이고 연료의 다양화를 통해 전력수요를 충당하는 것이다. 두 번째는 경제적인 측면에서 장기적으로 경쟁력을 확보하기 위해 적절한 발전 비용을 유지하고 에너지 효율화를 진행하는 것이다. 세 번째는 생태계 측면에서 전력 발전과정의 이산화탄소 배출을 줄임으로써 환경과 사회에 미치는 영향을 최소화하는 것이다.

에 상정되었다. 한 달 뒤인 2015년 6월 30일, 내각은 계획을 승인하고 전력개발계획을 발표한다(MoE, 2015). 전력개발계획은 8개월이 걸린 기후변화마스터플랜에 비해 상당히 빠른 기간 내 내각의 승인을 통과했다. 에너지계획과 기후변화계획 수립과정을 비교해보면 정책결정의 가장 상위에 위치하고 있는 국가평화유지위원회의 의사결정 방식과 과정이 사안에 따라 달라질 수 있다는 것을 알 수 있다. 또한, 이러한 결과를 통해 위원회의 관심 사안이 무엇이고 정부 내 어떤 부서가 더 강한 권력을 가지고 있는지도 가늠할 수 있을 것이다.

다음 <그림 17>은 Cobb과 Ross의 정책의제형성과정 분류에 따라 제기→구체화→확장→진입 단계로 정리한 기후변화마스터플랜의 의제형성과정이다.



<그림 17> 기후변화마스터플랜2015-2050의 정책의제형성과정

*주: 화살표 점선 표시는 정책형성과정이 보류되었던 기간을 표시함.

Ⅴ. 결론

1. 연구 요약

본 연구는 태국 정부의 종합적 기후변화 대응방안인 '기후변화마스터플랜2015-2050(Climate Change Master Plan)'의 사례 분석을 통해 태국 기후변화정책의 정책 환경, 정책 행위자, 정책형성체계를 살펴보고 이러한 배경 하에 정책의제형성과정은 어떠하며, 그 과정에서 드러나는 특징은 무엇인지를 살펴보는 것을 목적으로 했다. 분석결과는 다음과 같다.

첫째, 정책 환경 측면에서 태국은 신(新)권위주의적 발전국가의 특성을 나타내고 있음을 확인할 수 있었다. 2008년부터 2017년까지 국내의 정치적, 경제적, 사회적 맥락과 국제적 맥락을 살펴본 결과 태국은 민주적 절차에 의해 선거로 뽑힌 정부와 군부 쿠데타를 통해 집권한 정부 두 사례 모두에서 권위주의적인 정치체제를 고수하고 있음을 확인할 수 있었다. 태국은 역사적으로 19차례 쿠데타가 발생하는 등 정치적 불안이 높고, 이로 인해 민주주의는 상대적으로 제한적 성장을 할 수 밖에 없었다. 정부는 정치적 혼란을 성장이데올로기를 통해 극복하려는 모습을 보였고 이에 대규모 토목사업 등 경제성장 정책들을 통해 대중의 시선을 환기하고자 했다. 정부의 성장제일주의 국정 운영은 80~90년대 급속한 경제성장을 이끌었으며, 비록 외환위기로 인해 흐름이 다소 끊겼지만 여전히 지역 내에서 태국을 경제적으로 가장 앞선 국가로 만드는데 성공했다. 그러나 이러한 분위기 속에서 정부를 견제하고 환경 보존을 앞세운 시민사회의 움직임은 항상 우선순위에서 뒤로 밀리게 되었다. 사실 태국 시민사회 세력은 지역 내에서 가장 두드러진 성장세를 보여 왔으나, 계속되는 억압적인 사회 분위기 속에서 전반적인 활동이 과거에 비해 위축된 상황이었다. 이러한 배경 속에서 국제사회는 기후변화에 공동 대응하기 위한 노력을 지속해왔으며, 태국 정부는 국제사회의 일원으로서 이에 협조해왔다. 이러한 과정 속에서 기후변화마스터플랜은 필요성이 제기되

었다. 특히 현재의 군부정권은 기후변화라는 국제 아젠다를 통해 자신들의 취약한 집권 정당성을 확보하려는 움직임을 보이고 있다. 때문에 과거 정부에 비해 더욱 적극적으로 기후변화 대응에 힘쓰고 있으며, 이로 인해 기후변화 관련 편성 예산이 증가하는 등 긍정적인 효과도 나타나고 있었다. 그러나 실질적인 이행과 관련해서는 여전히 많은 장애물을 앞두고 있는 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 정책 행위자 측면에서 태국 정부는 GIZ이라는 외국 협력자와 함께 기후변화정책 수립을 의논해왔다. 기후변화 대응은 기술적·재정적 지원을 필요로 하는데, GIZ는 파트너로서 태국 정부 내 기후변화 핵심부서인 천연자원환경정책기획실과 협력했다. 천연자원환경부는 기후변화정책을 담당하는 부서로서 기후변화마스터플랜 수립을 위해 정부 내 기후변화 유관부서와 함께 의견을 조율하는 역할을 맡고 있었다. 기후변화마스터플랜을 실질적으로 기획하고 작성하는 기후변화관리조정과는 천연자원환경부 내 천연자원환경정책실 산하에 위치하고 있으며 20명 내외의 인원으로 구성되어 있어 여전히 전문 인력의 부족함을 확인할 수 있었다. 기후변화관리조정과에서는 사안에 따라 외부 전문가와 기관에 계획 수립에 필요한 연구 용역을 맡기고 있는데, 이 과정에서도 전문가 부족 문제는 나타나고 있었다. 또한 정책 수립과정에서 공식 행위자인 정부부처를 제외한 국제기구, 학계/연구소, 시민단체는 비공식적 행위자로 분류되었으며, 이들은 정책 논의과정에서 의견을 제시할 수 있었지만 실제 이들의 의견이 계획에 반영되는 것은 극히 드문 것으로 확인되었다. 특히 시민단체의 경우, 과거 아피씻-잉락 정부 시절에는 제한적이게 나마 역할을 한 것으로 나타났지만 군부 정권의 집권 이후 현재는 정책형성과정에서 배제된 것으로 파악되었다. 이는 군부정권 특유의 폐쇄성이 영향을 미쳤기 때문으로 이해할 수 있다.

셋째, 기후변화마스터플랜의 정책형성체계는 기후변화대책위원회(NCCC)를 중심으로 이루어지고 있다. 기후변화대책위원회는 총리실과 기후변화 유관 부처를 포함한 정부 기관이 논의를 나눌 수 있는 제도로써 2007년 총리의 시행령을 통해 마련되었다. 그러나 위원회는 정치적

사안에 의해 그 역할이 좌우되는 경향이 잦았다. 위원회 의장인 총리가 자주 교체됨에 따라, 회의가 정례적으로 열리지 못했으며 정권이 바뀌면서 각 부서별 장관 또한 교체되어 계획 논의의 연속성이 이루어지지 못했다. 또한, 기후변화마스터플랜의 수립과 논의를 주도해야 할 천연자원환경정책기획실은 회의를 주도하고 강제할 권한이 주어지지 못한 상황에서 통합적 논의를 마련하기 어려웠다. 천연자원환경부 역시 정부부처 내 에너지부, 산업부에 비해 힘이 약하기 때문에 정부부처 간 협력이 이루어지는 것은 쉽지 않았다. 기후변화 이슈는 앞으로 태국 내에서 더욱 중요하게 논의될 것이 예상됨에 따라, 현재 20명에 불과한 기후변화관리조정과의 규모를 확대하는 등 정부 내 조직개편이 필요할 것으로 보인다. 따라서 기후변화국 혹은 기후변화부로의 권한과 지위 격상에 대한 필요성은 앞으로도 계속해서 제기될 전망이다. 결국 기후변화대책위원회는 1년에 한 번 회의를 개최하는 등 유명무실한 상태를 유지하고 있는 상황임을 알 수 있었다. 그러나 군부 정권은 집권 이후 2017년 한 해에만 3번의 위원회가 개최하는 등 과거 정부와는 달리 기후변화 이슈에 적극적인 정부의 기조를 확인할 수 있다.

정책 환경, 정책 행위자, 정책형성체계를 토대로 파악한 태국 기후변화정책의제형성과정은 Cobb과 Ross의 분류에 따라 의제를 국가가 주도하는 동원형의 유형을 따른다고 정리할 수 있다. 기후변화마스터플랜은 정부의 필요에 의해 처음 추진되기 시작했으며, 계획 수립 과정에서는 정부 인사 외에 다양한 기관의 의견수렴을 거쳤다. 그리고 최종적으로 의제가 공중의제로 전환됨에 따라 정부의제에서 그치는 내부접근형과는 차이를 나타낸다고 할 수 있다.

기후변화마스터플랜2015(이하 CCMP)는 2008년 발표된 국가전략계획 2008-2012의 장기적 대응방안으로서 2010년부터 논의가 되기 시작했다. 먼저 제기 단계에서, CCMP는 아피씻 총리와 정부의 필요에 의해 처음 제기되었음을 확인할 수 있었다. 이어서 구체화 단계에서, 정부는 계획 수립을 위해 전문가에게 연구 용역을 맡겼고, GIZ와 함께 필요한 절차를 마련하였다. 확산 단계에서, 정부는 2차례의 전국 단위 공청회를 통해 정

부기관, 전문가, 시민사회의 의견을 수렴하는 절차를 밟았다. 지역 공청회는 1년에서 1년 반 동안 진행되었으며, 이 과정 속에서 정부가 교체되었지만 계획수립은 차질 없이 계속되었다. 당시 공청회 과정에 참여했던 시민단체와 전문가, 정부 관계자를 심층 면접한 결과, 지도층의 의지와 실무를 맡고 있는 정부 관료의 의지가 더해졌을 때 원활한 교류가 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 마지막으로 진입 단계에서는, 정치적인 요소가 크게 작용하고 있었다. 2013년 정치적 혼란기 속에 기후변화대책위원회는 제 역할을 하지 못했고, 이를 주도해야 할 천연자원환경기획실은 부서의 규모 상 논의를 이끌어가기 어려웠다. 기후변화마스터플랜은 4차 개정안을 기술지원소위원회에 제출하고 승인을 받았으나 의회 해산과 잉락 총리의 해임, 쿠데타를 겪으며 계획은 기후변화대책위원회 내에서 계류하게 되었다. 그러나 이어 집권한 군부는 오히려 이전 정부에 비해 더욱 적극적으로 기후변화마스터플랜을 밀어붙였고, 2014년 들어 처음으로 개최된 위원회에서 최종 승인을 얻게 되었다. 그리고 이듬해인 2015년 7월에 내각 승인을 거쳐 공식적인 계획으로 발표됨에 따라 공중의제로 전환되었다. 결국 태국 기후변화마스터플랜 형성과정은 억압적인 정치·사회 환경과 성장위주 경제 환경에서, 실질적으로 발생하고 있는 기상이변에 대응하고 국제사회의 합의에 공조하며 자신들의 정치적 정당성 확보를 위해 다소 성급히 수립되었다고 결론 내릴 수 있다. 이는 향후 정책 이행과정에서 실질적으로 발생할 문제를 예견하는 부분이라고도 볼 수 있겠다.

2. 연구 의의와 정책적 함의

본 연구는 정책형성과정을 분석한 기존 연구들이 선진국 혹은 국내의 보건·사회정책형성과정에 주목한 것과는 달리, 상대적으로 국제사회에서 덜 연구되고 있는 개발도상국의 기후변화정책을 살펴보았다는 점에서 차별성을 두고 있다. 또한, 정책 환경, 정책 행위자, 정책형성체계를 파악함

으로써 정책형성과정을 보다 입체적으로 이해하기 위해 시도했다는 점도 기존 연구와의 차별성이라 볼 수 있다. 아직 집행 단계까지 도달하지 못한 기후변화마스터플랜의 정책형성과정을 살펴보는 것은 향후 정책의 향방과 실효성을 살펴보는데 중요한 단초가 될 수 있다. 기후변화마스터플랜의 정책형성과정을 분석하기 위해 1차로 문헌연구에 기반하여 태국 내 기후변화정책이 어떻게 진행되어왔고 어떤 행위자들이 참여하였는지를 파악하였으며, 현지조사와 심층면접을 병행하여 문헌연구의 한계를 보완했다는 점에서도 의의를 찾을 수 있다. 문재인 정부는 최근 아세안 순방을 통해 신(新)남방정책을 천명하고 2020년까지 무역 규모를 현재의 두 배인 2,000억 달러로 확대한다는 목표를 제시했다(한국경제, 2017/11/10). 우리나라의 역할 측면에서도, 확대되는 교류 속에서 지역 내 경제·지리적 이니셔티브를 지니고 있는 태국의 기후변화정책형성과정을 이해하는 것은 향후 태국과의 더욱 폭 넓은 교류와 협력을 효과적으로 이루어내는데 기여할 수 있을 것이라 기대한다.

2015년 발표된 태국의 기후변화마스터플랜2015-2050 의제형성과정을 살펴봄으로써 다음과 같은 정책적 함의를 도출할 수 있다.

태국의 기후변화정책형성과정 사례는, 정책이 수립되고 추진되는 과정에서 국가가 어떠한 체제를 채택하고 있느냐보다 정책 지도자의 의지와 국제사회의 합의가 중요하게 작용함을 확인해주고 있다. 민주주의와 환경정책의 성과를 다룬 기존 연구들은 민주주의 하에서 정치적 권리와 정보의 자유가 보장될 때 환경 관련 시민단체의 활동이 활발해지고 대중의 환경에 대한 인식을 높아져 이들의 주장이 결국 정책과 법안으로 마련된다고 주장한다(Li and Reuveny, 2006; Bernauer and Koubi 2009). 그러나 태국의 경우, 수차례 반복되는 쿠데타로 인해 민주주의가 제대로 정착되지 못한 상황에서도 기후변화 정책은 느리지만 지속적으로 추진되고 있는데, 이는 해당 이슈에 관심을 갖고 있는 정책 지도자의 정책 수립 의지가 가장 큰 동력으로 작용하고 있다. 정책 지도자의 의지는 기후변화로 인한 피해가 점차 확대되고 있기 때문임과 동시에 국제사회 아젠다를 따름으로써 자신들의 정당성을 외부로부터 확보하려는 의도도 포함

되어 있다.

결국 기후변화 의제에 대한 국제사회의 논의가 개발도상국으로 하여금 대응 방안을 강구하게끔 유도한 것 또한 사실이다. 기존의 교토의정서가 선진국에게만 책임을 부여했기 때문에 태국과 같은 개발도상국에서는 상대적으로 책임과 의무가 덜했으나, 파리협정 채결 후 개발도상국에서도 기후변화에 대응하기 위한 방안을 자발적으로 마련할 필요가 생겼다. 이를 통해 국제사회의 공동 논의가 개별 국가의 정책 수립에 영향을 미치고 있음을 확인할 수 있다. 그러나 태국은 정부의 의지, ASEAN 내에서 상대적으로 큰 경제 규모를 가지고 있음에도 불구하고, 기후변화 문제의 특성상 이에 대응하기 위한 기술적·재정적 부족이 여전한 상황이다. 국제사회는 상황이 더 취약한 인근 국가에 재원을 포함한 인력, 기술을 우선적으로 지원하고 있으며, 이에 태국은 외부로부터 차등적인 지원을 받고 있다. 국제기구나 선진국들은 일정 경제 수준에 도달한 국가에 지원을 상대적으로 줄여나가고 있는데, 그 결과 실제 태국과 같은 개발도상국에서는 어디서부터 어떻게 대응을 해야 할지 막막하다는 정부 관계자들의 의견을 수차례 확인할 수 있었다. 따라서 국제사회는 개발도상국의 기후변화 대응을 지원함에 있어 사각지대가 발생하지는 않는지 고려할 필요가 있다. 따라서 이러한 국가들에 대한 국제사회의 지속적인 모니터링과 컨설팅이 이루어져야할 필요가 있다. 특히 태국의 경우, 국제기구의 지역 사무소가 많이 자리 잡고 있으며 해당 분야의 전문가들 또한 많음에도 불구하고 정부와의 교류는 상대적으로 빈약한 상황이다. 이는 정부의 기후변화정책 수립과는 별개로 폐쇄적인 정부 시스템의 문제로 파악된다. 따라서 태국 정부는 점진적으로 개방형 소통 창구를 마련하여 국제 행위자들과의 교류와 협력의 장을 마련할 필요가 있다. 기후변화는 한 국가 내에서만 발생하는 문제가 아닌 만큼, 국제 행위자들 또한 국가별 지원이 아닌 지역적 차원의 문제 해결을 위해 접근할 필요가 있다. 태국 정부와 국제 행위자들 간의 성공적인 협력 모델은 메콩 지역뿐만 아니라 ASEAN 전반에 좋은 선례로 작용할 수 있으며, 태국 내에서도 연구기관, 시민사회가 정책형성과정에 직·간접적으로 함께 참여할

수 있는 기회를 확대하는 데에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것이라 기대한다.

3. 연구 한계와 후속 연구과제

본 연구는 태국의 정책 환경, 정책 행위자, 정책형성체계 전반을 파악하고 각 요소 간의 상호작용을 통해 기후변화정책이 어떻게 형성되었는지에 대해 살펴본 것으로 탐색적 연구의 성격이 강하다. 먼저 개발도상국의 기후변화정책을 연구하는 과정에서 관련 문헌자료를 찾는 것이 쉽지 않았다. 이는 기후변화 이슈가 개발도상국 사이에서 본격적으로 논의되기 시작한 것이 오래되지 않았기 때문으로 사료된다. 따라서 문헌연구 이후 현지조사와 심층면접을 통해 부족한 자료를 수집하였으나, 외국인의 시각과 관점을 통해 태국 국내 정책수립 과정을 면밀히 파악하는 것은 한계가 있었다. 특히 본 연구에서는 태국의 기후변화 관련 이해관계자들을 최대한 많이 만나 심층면접하고 이들의 의견에서 발견되는 기후변화정책형성과정의 특성을 파악하는 것이 목적이었기 때문에 심층적이고 반복적인 심층면접을 진행하기 어려웠다.

또한, 기후변화마스터플랜이 2015년 내각에 의해 통과되었음에도 불구하고, 아직까지 정책 집행 단계에 도달하지 못하고 있어 계획 수립 단계에서 향후 계획 이행 이후를 가늠할 수밖에 없다는 한계를 가지고 있다. 따라서 후속 연구에서는 기후변화마스터플랜이 실질적으로 이행되는 과정에서 나타나는 특성을 살펴볼 필요가 있으며, 본 연구에서 도출한 특성을 기반으로 정책의 성공적인 이행과 국제사회의 모니터링을 구체화할 수 있는 정책적 제언이 뒷받침 되어야 할 필요가 있겠다.

참 고 문 헌

강민아, 김창수, 박미옥, 박용성, 사득환, 오영석, 윤순진, 최준호(2017), 환경정책론, 대영문화사.

권순미(2005), 산업화시기 동아시아국가의 기업지배구조와 복지제도-일본, 한국, 대만의 비교. 아세아연구, 48(2), 253-290.

김경미(2017), 발전국가 모델의 지속과 재구성의 정치: 비교역사적 관점에서 본 한국 발전모델의 진화. 서울대학교.

김성진(2016), 파리기후체제는 효과적으로 작동할 것인가?. 국제정치논총, 56(2), 359-401.

김순양(2009), 권위주의적 발전국가의 사회정책형성과정 분석-제 2 차 의료보험법개정과정을 중심으로. 한국행정논집, 21(1), 69-106.

_____(2012). 5.16 군사정부 하의 사회정책형성의 동태성: 사회보험의 입법과정을 중심으로. 사회복지연구, 43(4), 151-193.

_____(2015), 동아시아의 발전국가와 사회정책: 한국의 사례를 통한 발전주의 복지체제론의 주장들에 대한 재검토. 행정논총, 53(2), 27-68.

김인춘(2007),. 자본주의 다양성과 한국의 새로운 발전모델. 한국사회학, 41(4), 202-241.

김형국(1994), 경제발전과정과 환경문제: 현대한국의 경험.

김형종(2015), 아세안사회문화공동체 (ASCC): 쟁점, 도전과 전망. 동남아시아연구, 25(4), 1-35.

김홍구(2013), 태국 민주주의의 심화와 헌정공학. 동남아시아연구, 23(1), 45-87.

김홍구, 이미지(2017), 태국2016: 푸미폰국왕의 서거와 정치·경제적 불확실성. 동남아시아연구, 27(2), 245-271.

김훈기(2001), 한국 생명공학 정책의제형성과정에 대한 연구: 생명윤리 입법화 과정을 중심으로. 고려대학교 대학원 과학협동과정박사학위논문.

남궁근(2008), 『정책학: 이론과 경험적 연구』, 서울: 법문사.

노화준(2007), 정책학원론 (제 2 전정판): 서울: 박영사.
박은홍(2008), 동아시아의 전환: 발전국가를 넘어. 아르케.
박치성·명성준(2009), 정책의제 설정과정에 있어 인터넷의 역할에 관한 탐색적 연구-2008 년 미국산 쇠고기 재협상 사례를 중심으로. 한국행정학보, 18(3), 42-44.
배선식(2008), 정책의제형성에 관한 연구: 부패방지법 제정과정을 중심으로. 박사학위논몬. 관동대학교 대학원 행정학과.
백승기(2009), 『정책학원론』, 대영문화사.
서경교(2012), 태국의 정치변동과 민주주의. 한국태국학회논총, 18(2), 1-35.
엄은희·신동혁(2017), 태국 전력/에너지체제의 경로 형성과 지속가능성 평가. 동남아시아연구, 27(4), 1-40.
온나자와 나오코(2015), 일본 성년후견제도 정책의제형성과정에 관한 사례연구. 일본문화연구, 56(0), 259-280.
유정민·윤순진(2015), 런던과 뉴욕 기후변화 적응정책의 제도화와 거버넌스 구조에 대한 비교 연구. 사회과학연구, 26(3), 217-247.
윤상우(2002), 동아시아 발전국가의 위기와 재편. 고려대학교 대학원 사회학과 박사학위논문.
윤순진·이승지(2013), 기후변화 완화정책에 대한 전문가와 이해당사자 입장 분석. 한국사회와 행정연구, 24(3), 151-187.
윤진표(2012), 태국 민주주의의 혼란. 한국태국학회논총, 19(1), 37-75.
이동윤(2014), 태국의 군부쿠데타와 민주주의로의 여정. 한국태국학회논총, 20(2), 331-367.
이병도(2009), 태국의 국내정치구도의 평가와 향후 전망 동아시아 협력의 전망을 중심으로. JPI 정책포럼, 2009(1), 1-16.
이연택(2012), 관광정책학. 서울: 백산출판사.
이재호(2013), 태국의 대규모 국책사업 현황과 시사점. KIEP 지역경제포커스, 7(13), 1-9.
이재호(2014), 태국의 군부 쿠데타 발생과 정치·경제적 시사점. KIEP 지역경제포커스, 8(27), 1-11.
이종열(2012), 동원모형에 따른 문화정책의제설정과정의 영향 요인에 관

한 연구: 아시아문화전당사례를 중심으로. 국가정책연구, 26(2), 85-112.
이주형·윤순진(2015), 정책네트워크를 통해 본 라오스 기후변화 적응정책의 형성과정과 변화. 한국정책학회보, 24(4), 219-252.
이지호·이덕로(2013), 근로빈곤층 정책의 의제설정에 관한 모형 비교: Cobb 의 이론모형을 중심으로. 국가정책연구, 27(2), 75-103.
이한우(2016), 베트남은 동아시아 발전국가를 따르는가?: 30 년 개혁과정의 '발전 모델'고찰. 동남아시아연구, 26(3), 51-90.
정재완·이재호·김제국(2017), 라마 10세 시대 태국 경제의 진로와 과제. KIEP 오늘의 세계경제, 17(4), 1-19.
조승현·김용만·강종규(2012), 정책형성과정에서 지방자치단체의 역할-국가식품산업 클러스터 구축을 중심으로. 한국자치행정학보, 26(1), 63-87.
조흥국(2004), 태국 시민사회의 형성과 발전. 국제지역연구, 8(3), 89-120.
조희연(2002), '발전국가'의 변화와 국가-시민사회, 사회운동의 변화-한국에서의 발전주의의 성격 및 사회운동의 변화를 중심으로. 사회와 철학, (4), 293-351.
주재현(2008), 정책과정론. 서울: 대영문화사.
하혜영·김유정(2016), 일본 지방창생(地方創生) 정책의 의제형성과정과 정책결정내용에 대한 분석. 의정논총, 11(2), 271-299.
한국환경정책평가연구원(2010), 「한-ASEAN 기후변화 적응 파트너십 구축」.
한국환경정책평가연구원(2011), 「동아시아 개도국의 녹색성장 거버넌스와 시민사회 역할 조사」.
황성수(2011), 전자거버넌스와 정책의제 설정-전자정부사이트에서의 정책제안과 시민참여 탐색연구. 한국정책학회보, 20(2), 1-21.

Amsden, A. H. (1992). Asia's next giant: South Korea and late industrialization. Oxford University Press on Demand.
Anderson, J. E. (2014). Public policymaking. Cengage Learning.

Armstrong, G. (1984). Implementing Educational Policy: Decentralization of Nonformal Education in Thailand. Comparative Education Review, 28(3), 454-466. Retrieved from http://www.jstor.org/stable/1187326

Bertelsmann Stiftung. (2016). BTI 2016 – Thailand Country Report. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2016.

Bernauer, T., & Koubi, V. (2009). Effects of political institutions on air quality. Ecological economics, 68(5), 1355-1365.

Bureau of the Budget. (2015). Thailand's Budget in brief fiscal year 2015.

_____. (2016). Thailand's Budget in brief fiscal year 2016.

_____. (2017). Thailand's Budget in brief fiscal year 2017.

CISDL, IDLO. (2011). Sustainable Development Law on Climate Change.

Cobb, R. W., & Elder, C. D. (1971). The politics of agenda-building: An alternative perspective for modern democratic theory. The Journal of Politics, 33(4), 892-915.

Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. American political science review, 70(1), 126-138.

Danny Marks. (2011). Climate Change and Thailand: Impact and Response, contemporary Southeast Asia 33(2011), p.233.

Doner, R. F. (2009). The politics of uneven development: Thailand's economic growth in comparative perspective. Cambridge University Press.

Doner, R. F., & Ramsay, A. (1997). Competitive clientelism and economic governance: the case of Thailand. Business and the

state in developing countries, 237-276.
Dye, T. R. (1995). Understanding public policy [by] Thomas R. Dye.
Evans, P. B. (1989, December). Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state. In Sociological forum (Vol. 4, No. 4, pp. 561-587). Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers.
Evans, P. E. (1995). Embedded autonomy: states and industrial transformation/Embedded autonomy (No. 338.45). Princeton University Press,.
Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit.(GIZ) (2017). 「Corporate Strategic Evaluation Thailand」.
GIZ. (2012). Newsletter of Bangkok based projects by GIZ and partners. Issue # 23 October December 2012.
___. (2017). 「Corporate Strategic Evaluation Thailand」.
Johnson, C. (1982). MITI and the Japanese miracle: the growth of industrial policy: 1925-1975. Stanford University Press.
Johnson, C. (1999). The developmental state: Odyssey of a concept. The developmental state, 32-60.
Kanittha Tambunlertchai, Sujitra Vassanadumrongdee,Buntoon Srethasirote. (2014). An Institutional Analysis of Climate Finance in Thailand. Applied Environmental Research, 37(2), 59-74.
Kraisoraphong, K. (2010). Water Regime Resilience and Community Rights to Ressource Access in the Face of Climate Change. Human Security and Climate Change in Southeast Asia. Managing Risk and Resilience, 62-80.
Kreft, S., Eckstein, D., & Melchior, I. (2016). Global Climate Risk Index 2017: Who Suffers Most From Extreme Weather Events? Weather-related Loss Events in 2015 and 1996 to

2015. Germanwatch Nord-Süd Initiative eV.

Kim, Y. M. (2008). Beyond East Asian welfare productivism in South Korea. Policy & Politics, 36(1), 109-125.

Lauridsen, L. S. (1999). Rival and Complementary Views on State and Industrial Policy in Thailand. Institut for Geografi og Internationale Udviklingsstudier, Roskilde Universitet.

Lee, J. (2011). Climate Fiscal Framework in Thailand: Local government analysis, Bangkok: UNDP (unpublished paper)

Leftwich, A. (1995). 'Bringing politics back in: towards a model of the developmental state,' Journal of Developmental Studies. 31 (3): 400-427.

Li, Q., & Reuveny, R. (2006). Democracy and environmental degradation. International studies quarterly, 50(4), 935-956.

McCargo, D., & Pathmanand, U. (2005). The thaksinization of Thailand (Vol. 4). NIAS Press.

Michal Nachmany, Sam Fankhauser, Jana Davidová, Nick Kingsmill, Tucker Landesman, Hitomi Roppongi, Philip Schleifer, Joana Setzer, Amelia Sharman, C. Stolle Singleton, Jayaraj Sundaresan and Terry Townshend. (2015). 「CLIMATE CHANGE LEGISLATION IN THAILAND」.

Michael T. Rock. (2015). Southeast Asia's Democratic Developmental States and Economic Growth. 7(1), 23-51.

MoE. (2015). 「Thailand Power Development Plan 2015-2036(PDP2015)」.

MoNRE. (2015). 「Climate Change Master Plan 2015-2050」.

ONEP. (2015). 「Thailand's First Biennial Update Report: Under the UNFCCC」

Panuwat Panduprasert(2017), Legitimacy and Military Rule in Today's Thailand. Kyoto Review of Southeast Asia, Issue 20. YAV.

PCD. (2011). 「Thailand State of Pollution Report 2011」.

Peters, B. G(2004). American Public Policy: Promise and Performance. Washington, D.C: CQ Press.

Prukkanone Kittisak, Wang Guohua. (2016). Citizen Participation Practice in Thailand Environmental Policy. International Journal of Environmental Protection and Policy. Vol. 4, No. 2, 2016, pp. 24-33. doi: 10.11648/j.ijepp.20160402.11

Rasanathan, K., Posayanonda, T., Birmingham, M., & Tangcharoensathien, V. (2012). Innovation and participation for healthy public policy: the first National Health Assembly in Thailand. Health Expectations, 15(1), 87-96.

Sribuaiam, K. (2016). The Laws, Policies, and Institutions Relating to Climate Change in Thailand: Balancing between "Mitigation" and "Adaptation". In Adaptation to Climate Change: ASEAN and Comparative Experiences (pp. 145-163).

Sripen Tantivess, Gill Walt. (2008). The role of state and non-state actors in the policy process: the contribution of policy networks to the scale-up of antiretroviral therapy in Thailand, Health Policy and Planning, Volume 23, Issue 5, 1 September 2008, Pages 328 - 338,

Thabchumpon, N. (1998). Grassroots NGOs and Political Reform in Thailand: Democracy behind Civil Society. The Copenhagen Journal of Asian Studies, 13(1), 31.

Thabchumpon, N., Sangkhamanee, J., Middleton, C., & Wongsatjachock, W. (2015). Monopolization Strengthens: Thailand's Asian Democracy Index in 2015.

Toteng, E. (2011). Political and state system barriers to the implementation of climate change adaptation in Botswana. Overcoming Barriers to Climate Change Adaptation

Implementation in Southern Africa, 21.

Trevisan, J. (2013). The common framework for climate policy in South-East Asia. International Center for Climate Governance, ICCG Reflection, (13).

Vaddhanaphuti, C. (2017). Experiencing and Knowing in the Fields: How Do Northern Thai Farmers Make Sense of Weather and Climate-change? (Doctoral dissertation, King's College London).

Wade, R. (1990). Governing the Market: Economic Theory and Taiwan's Industrial Policies.

Won, E. (2014). Changes of the State-Capital Relationship in Thailand: Focusing on the Relationship between the State Macroeconomic Institutions and Commercial Banks. Rian Thai, 7, 39-65.

Wong, J.(2004). The adaptive developmental state in East Asia. Journal of East Asian Studies, 4(3), 345-362.

Woo, J. E. (1991). Race to the swift: State and finance in Korean industrialization. Columbia University Press.

Woodall, B. (2014). The Development of China's Developmental State: Environmental Challenges and Stages of Growth. Atlanta: China Research Center.

World Bank. (2010). World Development Report 2010: Development and Climate Change.

Wu, Y. S.(2007), Taiwan9s Developmental State: After the Economic and Political Turmoil. Asian Survey, 47(6), 977-1001.

Yasumoto Atsuko, 김경희, 이연택(2016), 일본 복합리조트개발정책의 정책의제설정과정 분석. 관광학연구, 40(8), 137-155.

경향신문, “태국 군부 쿠데타 29일로 100일...쁘라윳의 ‘국가 장악’ 노골화”, 2014년 8월 28일
.http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201408271912021&code=970207 (2017.11.26.)
김민수(코트라), "태국 군사정권 집권 2년, 무엇이 달라졌나", 2016년 7월 11일. https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setIdx=242&dataIdx=150837 (2017.11.16.)
김홍구(프레시안), “군부가 장악한 ‘유사 민주주의’ 태국의 앞날”, 2017년 10월 11일.
http://www.pressian.com/news/article.html?no=171777 (2017.11.24.)
민은주(프레시안), “MB식 ‘삽질의 저주’가 메콩 강을 덮친다!” 2016년 5월 20일.
http://www.pressian.com/ezview/article_main.html?no=136792 (2017.11.11.)
박번순(머니투데이), “태국은 왜 중진국 함정에 빠졌을까?”, 2017년 2월 6일.
http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017020609507822720 (2017.10.24.)
박영선(코트라), “중진국 함정에 빠진 태국”, 2012년 2월 14일.
https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setIdx=242&dataIdx=112567 (2017.10.26.)
엄은희(프레시안), “‘4대강 삽질’로도 모자라 ‘라오스의 피눈물’까지!” 2013년 1월 31일.
http://www.pressian.com/news/article.html?no=68523 (2017.11.25.)
연합뉴스, “泰 "홍수복구에 최소 3개월"..방콕 외곽 침수 지속”, 2011년 11월 1일.
http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0005349059 (2017.12.20.)
연합뉴스, “‘권력남용’ 결정으로 물러난 잉락 친나왓 태국총리”, 2014년 5

월 7일.
http://www.yonhapnews.co.kr/international/2014/05/07/0619000000AKR20140507059700076.HTML (2017.11.25.)
연합뉴스, “태국 계엄령 선포 배경과 전망”, 2014년 5월 20일.
http://www.yonhapnews.co.kr/international/2014/05/20/0601070100AKR20140520056300076.HTML (2017.11.25.)
연합뉴스, “‘태국 방콕이 가라앉는다’...해수면상승 지반침하 탓”. 2015년 7월 27일.
http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/07/27/0200000000AKR20150727062600076.HTML?input=1195 (2017.9.18.)
연합뉴스, “태국 군부 쿠데타 3년 ‘정치 안정’ vs ‘인권·경제 실패’” 2017년 5월 22일.
http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/22/0200000000AKR20170522087500076.HTML (2017.11.25.)
오마이뉴스, “메콩 파헤치는 댐개발, 한류가 부끄럽다.” 2013년 4월 16일.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001852914 (2017.11.26.)
이재현(아산정책연구원), “4년에 한번꼴 태국 쿠데타 심층 분석”, 2014년 7월 16일.
http://www.asaninst.org/contents/8%EB%85%84%EC%97%90-19%EB%B2%88-%ED%83%9C%EA%B5%AD-%EC%BF%A0%EB%8D%B0%ED%83%80-%EC%8B%AC%EC%B8%B5-%EB%B6%84%EC%84%9D/ (2017.11.25.)
한국경제, “‘법인세율 낮은 태국으로 오라’...총리가 직접 해외투자 유치”, 2017년 2월 19일.
http://news.hankyung.com/article/2017021901211 (2017.11.13.)
한국경제, "문재인 대통령, 신남방정책 제시…'한국-아세안 교역 2000억 달러로 확대'" 2011년 11월 10일.
http://news.hankyung.com/article/2017110956021 (2017.11.25.)

한겨레, “타이 새총리 민주당 아피싯 대표”. 2008년 12월 15일.
http://www.hani.co.kr/arti/international/asiapacific/327821.html (2017.11.25.)
한겨레21, “타이에서는 환경운동하면 죽는다”. 2011년 9월 1일.
http://h21.hani.co.kr/arti/world/world_general/30357.html (2017.11.27.)
한국행정학회, “정책의제(Policy Agenda)”. 2001년 10월.
http://www.kapa21.or.kr/epadic/epadic_view.php?num=420&page=45&term_cate=&term_word=&term_key=&term_auth= (2017.10.10.)
현양원(EMERiCs), “탁신 체제와 현 태국 정치적 시위의 배경”. 2013년 12월 9일.
http://www.emerics.org/mobile/report.do?systemcode=03&action=detail&brdctsno=128026 (2017.11.25.)
Asia Leds, 2014. http://www.asialeds.org/country_profile/thailand/:http://www.asialeds.org/country_profile/thailand/ (2017.8.9.)
Bangkok Post, “So where's the green in Thailand's green growth?”. 2013년 6월 21일.
https://www.bangkokpost.com/print/356178/ (2017.11.21.)
Enerdata, “South-East Asia Energy Data 2014”.
https://yearbook.enerdata.asia/#asean-energy-consumption-data.html (2017.04.20.)
Environnet(2016), “Mitigation Application” 2016년 7월 13일.
http://www.environnet.in.th/en/archives/1507 (2017.10.5.)
Global Carbon Atlas(2017), “CO2-emissions”
http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions (2017.11.17.)
Phuket Gazette, “Krabi fishermen protest coal-fired power plant”, (2014.11.10.)
http://www.phuketgazette.net/phuket-news/Krabi-fishermen-protest-coalfired-power-plant/39420#ad-image-0 (2017.06.18.)

The Diplomat, "Thailand: Prayut's TV Speeches Give Hints on Transition" 2015년 6월 24일.
https://thediplomat.com/2015/06/thailand-prayuts-tv-speeches-give-hints-on-transition/ (2017.11.15.)
UN, "Thailand map" 2009년.
http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/thailand.pdf (2017.10.10.)
UNDP, "Thailand's climate change master plan nears completion." 2012년 8월 10일.
http://www.th.undp.org/content/thailand/en/home/presscenter/articles/2012/08/10/thailand-s-climate-change-master-plan-nears-completion.html (2017.10.26.)
World Bank, "Thailand Now an Upper Middle Income Economy." 2011년 8월 2일.
http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2011/08/02/thailand-now-upper-middle-income-economy (2017.11.17.)
World Bank, "GDP - Thailand, Vietnam, Myanmar, Cambodia, Lao PDR" 2016년.
https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&locations=TH-VN-KH-LA-MM&start=1985&view=chart (2017.11.17.)
World Bank, "World Bank Country and Lending Groups" 2017년 7월 1일.
https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups (2018.01.03.)
Worldometers, "Thailand Population". 2017년.
http://www.worldometers.info/world-population/thailand-population/ (2017.10.3.)
MOI(2012), "Thailand labor workforce 2012".

www.industry.go.th/ (2017.10.3.)

Abstract

The Formation Process of Thailand's Climate Change Policy Through the Lens of the Climate Change Master Plan(CCMP)

DongHyuk Shin
Department of Environmental Planning
The Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

Climate change is now a reality, not a concern, and it is increasingly affecting our lives. In particular, developing countries are more vulnerable to climate change than developed countries. In recent years, climate change has severely affected human lives, economic activity, physical assets, and the environment in the Mekong region, including Thailand. Climate change is causing intensified tropical cyclones, floods, droughts, landslides, and sea level rise in the region. Thailand has taken measures at the government level to cope with such a crisis. One of the measures is the Climate Change Master Plan (CCMP).

This study examines the background and process of climate change policy in Thailand, which has the highest income level and energy use in the Mekong region. To confirm this, the study looks at the political, economic, social, and international context of Thailand as the basis of the policy, and explains it through the theories of the Developmental State. The next step is to identify who is directly or

indirectly participating in policy formation, and how the agenda is transformed into policy through a policy formation system. Finally, the process of formation of CCMP in Thailand is explained through Cobb and Ross's Theory of Agenda Formation Process.

This study uses literature surveys and in-depth interviews as research methods. Literature surveys show how Thailand's climate change policy has progressed historically, and predict the changes and direction in policy decisions for the future. In addition, this study refers not only to the Thai government report, but also to the reports published by international organizations. In-depth interviews were conducted with each stakeholder through field surveys. These interviews were conducted in five divisions: Government, International Organizations, Academia/Research Institutes, Civic Organizations, and Donor Agencies related to climate change in Thailand.

The results of the study showed that Thailand has the characteristics of a New Authoritarian Developmental State in terms of its policy environment. Due to frequent coups and government-led economic growth, the views of civil society, which emphasize the climate change agenda, have been ignored. However, as climate change issues have emerged as an important agenda in the international community, policy makers have begun to pay attention to these issues, and in particular, military regimes are attempting to secure their legitimacy by following the international agenda. Meanwhile, ONEP, which is under the Ministry of Natural Resources Environment (MoNRE), is in charge of the Climate Change Policy. ONEP works with the German Federal Enterprise for International Cooperation (GIZ) to establish policies. The Climate Change Master Plan was established through the National Climate Change Committee (NCCC), which includes both the Prime Minister's Office and the climate change ministries. In this process, however, cooperation between the ministries was not smooth, and the committee had often been influenced by political issues. The formation process of Thailand's climate change policy is influenced by the policy

environment and the policy makers. Thus, the policy formation system can be summarized by the State-Driven model according to Cobb and Ross's classification.

The study is distinguished by its examination of the climate change policies of developing countries that are relatively less studied in the international community and by its attempts to better understand the policy formation process. An examination of the formation process of the CCMP, that has not yet reached its enforcement stage, may be an important stepping stone to assess future policy direction and effectiveness.

In conclusion, the study suggests that the international community should continue to monitor developing countries, including Thailand, to ensure that they can effectively establish climate change policies and respond to climate change. It also suggests that there is a need to establish a place for communication among the Thai government, the international community, environmental expert groups, and civil society in Thailand.

Keywords : Thailand, Climate Change, Policy Formation Process, Developmental State, Climate Change Policy
Student Number : 2016-24824