

# 청소년 기후행동으로서 탄소중립 정책 제안 활동 사례 연구: 행위주체성 개념을 중심으로\*

황세영\*\*

## I 알기 쉬운 개요

기후위기 문제 해결을 위해 정부의 적극적인 대응을 해야 한다는 청소년의 목소리가 높아지고 있다. 우리나라는 탄소중립 기본법을 제정하여 국가와 지방정부가 정책을 마련하도록 하고, 이 과정에서 청소년을 포함한 시민 참여의 기회를 보장하고 있다. 그러나 아직까지 탄소중립 정책에 대한 청소년 참여를 어떻게 지원할 수 있는지를 살펴볼 수 있는 사례는 없다. 이에 본 연구에서는 B지역의 청소년활동진흥센터와 함께 '청소년 탄소중립 정책단 활동'을 실시하였다. 이 활동에서 청소년들은 여러 전문가와 함께 지자체가 마련한 탄소중립기본계획을 이해하고, 토론하고, 청소년의 눈높이에서 필요한 정책을 제안하였다. 정책단 활동의 성과는 첫째, 초반에는 환경문제에 대한 관심 정도가 달랐던 청소년들이 기후 위기와 탄소중립 정책의 중요성을 인식하고, 나아가 청소년 미래 비전을 공동으로 제안했다는 데서 확인할 수 있다. 둘째, 청소년들은 탄소중립 정책을 딱딱하고 어렵게 느꼈지만, 결국에는 청소년들의 요구를 실현하고, 스스로 참여하고 싶은 정책을 제안할 수 있었다. 셋째, 이 과정에서 탄소중립 정책에 청소년의 역할이 있음을 학습하였다. 이 사례를 바탕으로 앞으로 탄소중립 정책에 대한 청소년 참여 모델을 다양하게 개발하고 지원해 나갈 필요가 있다.

\* 이 논문은 한국청소년정책연구원의 2022 고유과제 '청소년이 주도하는 탄소중립 추진방안'(황세영 외, 2022)의 내용 일부를 수정·보완한 것임.

\*\* 한국청소년정책연구원 선임연구위원  
syh@nypi.re.kr

투 고 일 / 2023. 8. 30.  
심 사 일 / 2023. 10. 16.  
심사완료일 / 2023. 11. 7.

## I 초록

본 연구에서는 청소년의 기후행동의 한 형태로서 지역사회 정책 참여 활동의 의미를 행위주체성 형성의 관점에서 분석하고자 하였다. 이를 위해 B청소년활동진흥센터 및 지자체 협력을 통해 청소년 탄소중립 정책단 활동을 실시하였다. 사례 연구에서는 청소년 참여 실행연구의 관점에서 청소년의 주도성을 확보하고, 청소년의 행위주체성 형성을 지원하기 위한 전문가(연구자, 청소년지도자, 정책전문가, 기후활동가 등)의 역할을 설계하였으며, 총 10차례의 활동이 이루어졌다. 사례 분석 결과 청소년의 지자체 탄소중립 정책 제안 활동 과정에서 행위 주체성 형성의 맥락은 첫째, 환경에 대한 개별적 관심에서 나아가 기후 위기, 탄소중립정책 중요성을 인식하고, 청소년 미래 비전을 공동으로 제안하는 과정에서 확인하였다. 둘째, 정책에 대한 행위 주체성은 지자체에서 수립 중인 탄소중립 정책에 대한 학습과 토론을 거쳐 청소년의 시각에서 청소년이 필요로 하는 정책을 제안하는 과정에서 형성되었다. 셋째, 이러한 과정에서 정책 의사결정에 있어 청소년의 역할을 학습하였다. 청소년이 제안한 탄소중립 정책은 크게 두 가지 측면에서 의미를 가진다. 첫째, 지역사회의 미래 비전을 청소년의 시각에서 도출해 감으로써 변화하는 사회의 주체로서 청소년의 역할을 보여주었다. 둘째, 온실가스 감축 목표 중심의 지자체 계획에서 청소년들의 요구를 실현하고, 스스로 참여하고 싶은 정책이라는 새로운 청소년 중심성 틀을 보여주었다. 결론적으로, 본 사례연구를 통해 청소년들은 기회가 주어지면 기후 문제와 지역사회 정책에 대해 스스로 목소리를 낼 수 있는 역량이 있음을 확인하였다.

주제어: 청소년 기후 행동, 청소년 참여, 탄소중립 정책, 행위 주체성

## I. 서 론

이 시대를 살아가는 청소년들에게 기후위기 문제는 생존과 안전에 직결되는 기본적인 권리로서 접근되어야 한다. 흔히 미래세대로 규정되던 청소년들은 기후 위기의 가장 큰 피해자로서, 먼 미래가 아닌 현재의 사회변화를 촉구하는 당사자로서 행동에 나서고 있다. 청소년들이 기후 세대로서의 역할을 조명받기 시작한 것은 그레타 툰베리(Greta Thunberg)로 대표되는 청소년들의 학교 결석 시위인 ‘미래를 위한 금요일 시위’가 전 세계적으로 확산된 이후부터이다. 우리나라에서도 ‘청소년 기후 행동’ 단체를 비롯하여 청소년들이 자발적으로 기후 위기에 목소리를 높이고 있다. 기후 위기가 미래세대의 권리를 침해한다는 관점에서 국가의 기후 변화 정책에 대한 책임을 묻는 소송도 국내외적으로 전개되고 있다(한겨레, 2022년 7월 31일). 이처럼 청소년들의 기후 행동은 교육 활동 영역을 넘어 공식적, 비공식적 정치적 참여로 나아가고 있다(황세영, 2021).

우리나라 청소년 기본법은 청소년이 ‘안전하고 쾌적한 환경에’ 살 권리를 보장하고 있으며, 사회 구성원으로서 중요한 의사결정에 참여할 권리를 보장하고 있다. 그러나 아직까지 정책 의사결정 과정에서 청소년들이 배제되거나 동등한 파트너로 인식되지 않고 있다는 비판 역시 여전하다는 점에서 청소년들의 요구와 현실 정치체제 간의 간극은 쉽게 좁혀지기 어렵다. 기후 위기 대응에 있어 세대 간 불평등의 문제를 풀어가기 위해서는 기후 세대인 청소년들의 관점이 더욱 적극적으로 반영될 수 있어야 한다는 것은 분명하다. 이는 기후위기가 청소년 자신의 현재와 미래의 삶과 사회 변화에 미치는 영향을 이해하고, 변화를 추동하는 주체로서 청소년 스스로의 인식과 역량이 중요하다는 것을 의미한다. 청소년 기후 행동은 좁게는 학교에서의 교육활동으로, 또는 자발적인 봉사과 실천활동으로, 더 나아가 지역사회 참여와 국가 정책 참여라는 다양한 방식으로 접근될 수 있다. 이 연구에서는 그 가운데 지역사회 정책 제안 활동이라는 특정한 형식에 초점을 두고, 청소년 참여의 가치를 조명해 보고자 한다.

우리나라는 2020년 10월 ‘2050 탄소중립’을 선언한 이래 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」(이하 탄소중립 기본법)이 제정되는 등, 기후위기 대응을 위한 국가 차원의 대응이 본격화되었다. 탄소중립 기본법은 탄소중립 이행을 위한 지자체의 책무를 규정하고 있다. 기본법 제11조와 12조에 따라 광역 및 기초 지자체는 10년을 계획기간으로 5년마다 탄소중립 기본계획을 수립하고 시행하도록 되어있다. 2023년에는 법 개정을 통해 국가 및 지방 위원회 구성 및 운영에 있어 아동과 청년의 의견을 반영하도록 하여 청소년 참여의 기회가 제도적으로 마련되었다. 그러나 몇몇 지역에서 시민 공론장을 기획하거나 시민 주도로 관련 조례를 제정하는 등, 탄소중립 정책 형성 과정에 시민이 참여하는 사례를 볼 수 있으나, 청소년

참여 사례는 거의 찾아볼 수 없다. 반면, 최근 청소년참여위원회의 정책 제안 사례에 환경과 기후 문제 관련 언급을 찾아볼 수 있고, 2023년 청소년특별회의의 주제 역시 기후 환경 문제로 선정되었다는 점은 이 사안에 대한 청소년들의 정책 참여 욕구가 높다는 것을 보여준다.

청소년의 사회참여와 관련된 기존 연구에서는 사회참여 활동의 가치를 주로 민주시민역량과 효능감이라는 관점에서 접근해 왔다(이용교, 이중섭, 2010; 이운주, 정상우, 2018; 모상현 외, 2021). 반면 행위주체성은 최근 학생 주도성 및 학습자 중심 교육개혁과 관련된 논의에 등장한 개념으로 “사회 참여를 통해 인간, 사건, 상황들을 개선하는데 영향을 미치는 것에 대해 가지는 책임감”이라는 폭넓은 개념으로 정의된다(OECD, 2019). 행위주체성 개념은 이들 개념과 연결되어 있으면서도 사회문제에 대해 자신을 능동적인 행위자로 여기는 경험과 맥락을 중시한다는 점에서, 기후 문제와 정책과 같이 추상적인 개념에 대해 청소년 자신과 자신이 속한 공동체의 문제로 바라보는 과정의 의미에 주목하는 이 연구의 문제의식에 적합한 개념이다.

이에 본 연구의 목적은 청소년 기후행동으로서 정책 참여활동의 의의를 행위주체성 형성이라는 관점에서 분석하는데 있으며, 주요 연구 문제는 다음과 같다.

1. 지역 탄소중립 정책 제안 활동과정에서 청소년의 행위주체성은 어떤 맥락에서 형성되는가?
2. 청소년이 제안하는 탄소중립 정책은 어떤 의의를 가지는가?

## II. 이론적 배경: 청소년 기후 행동과 행위 주체성

### 1. 청소년 기후 행동의 해석 도구로서 행위 주체성

기후 변화 문제의 해결을 위해 청소년들이 참여하는 방식은 다양하며, 참여와 실천 행동을 설명하려는 이론적 접근 역시 다양하다. 먼저 행동의 개념을 개인적 수준에서의 실천으로 접근하는 행동계획이론(theory of planned behavior)에서는 개인의 친환경 행동(pro-environmental behavior) 실천에 영향을 주는 지식, 의도, 가치, 신념, 통제(locus of control) 등의 다양한 요인들을 밝힘으로써 행동 변화를 촉진하거나 가로막는 요인들을 설명하고자 한다(Pickering, Schoen & Botta, 2021). 이러한 접근은 전통적으로 환경교육에서 친환경적 실천을 위한 교육의 틀을 개발하는데 지배적인 틀로 활용되어 왔다. 그러나 개인 행동 중심의 접근법은 개인에게 환경 실천의 책임을 지움으로써 죄책감을 느끼게 하거나 정책이나 시스템 변화와 같은 더 큰 사회문제 해결의 중요성을 간과한다는 비판이 가능하다(Trott, 2021). 이와 관련하여 Jorgenson, Stephens and White(2019)은 기후 변화 교육과 에너지교육의 연구동향

을 분석하면서 정치적 변화와 정책 변화를 포괄하는 사회 시스템의 변화를 추구하는 행동으로서 집합적 행동(collective action)에 대한 연구가 필요하다고 지적한 바 있다. 전 세계적으로 청소년들의 기후 운동이 확산되는 것은 청소년들 스스로 개인적 실천의 틀을 넘어 집합적 행동과 시스템의 변화의 중요성을 인지하고 있으며 자신을 사회변화의 주체로 인식하고 있다는 것을 보여준다는 점에서 행위주체성의 관점에서 해석할 수 있다. 다음의 연구들은 기후 문제에 관한 청소년들의 집합적 행동이 행위성 형성, 즉, 사회문제를 자신이 소속된 공동체의 문제로서 규정하고, 이를 주체적으로 해결해 나가는 책임감을 가지는 능동적인 주체로서의 변화 과정을 보여준다.

Budziszewska와 Głód(2021)는 미래를 위한 금요일 시위에 참여한 폴란드 청소년(15~21세)들의 경험을 분석하면서 청소년의 정체성 형성과 탐색을 통한 권한강화(empowerment)의 가능성에 주목한다. 청소년들에게 시위 참여는 기후위기라는 글로벌 위기 상황에 대응하기 위해서, 그리고 청소년들 자신의 미래를 걱정하는 마음에서 ‘꼭 필요한 일’로 인식되었다. 더 나아가 어른들에게 통제받지 않는 자신들만의 공간과 목소리를 누리게 해주는 행위주체성이 발현되는 경험으로써, 특히 거리에서 많은 사람들과 함께 외치고 목소리를 내는 경험은 청소년들에게 매우 강력하고 열정을 다지게 해주었다. Wielk와 Standlee(2021)는 청소년들의 기후 운동이 소셜 미디어를 활용하여 더 큰 집합적 행동 문화를 창조해 내고 있다는 점에서 기존 사회 운동과 차별화된 양상을 보인다는 점에 주목했다. 청소년 활동가(11~17세)들은 트위터에서 여러 다양한 방식으로 활동가로서의 정체성을 드러내며 또래 활동가들과 기후 운동가들과 연결하며 커뮤니티를 창조하고 있었다. 해시태그와 리트윗은 오프라인 활동에 대한 홍보와 확산의 도구가 되었고, 오프라인 활동은 다시 청소년 활동가들 간의 연대의식과 커뮤니티 의식을 만들어냈다. 또한 해시태그와 리트윗을 통해 축적된 메시지들은 사건과 행동을 연결하고 조직함으로써 빠른 시간 내 이야기를 만들어내고 글로벌 온라인 네트워크 상에 확산되었다. 기후위기에 대한 청소년들의 두려움, 죄책감, 분노 등의 강한 감정들로 채워진 내러티브는 도덕적 긴박감을 불러일으킴으로써 온라인상에 기후 위기 행동에 대한 호소력을 확산시켰다. 이러한 연구 결과는 온라인 공간을 통해 청소년들 개개인의 도덕적 행위주체성이 사회적, 집단적 행위주체성으로 확산되어 하나의 새로운 문화로서 영향력을 발휘하고 있음을 보여준다.

우리나라의 맥락에서 청소년 기후행동에 대한 연구는 청소년다움 또는 학습자다움에 대한 지배적인 시각과 교육 시스템에 대한 문제제기를 통해 새로운 정체성을 형성해 나가는데 주목하였다. 현명주와 김남수(2021)의 연구에서는 청소년들의 행동이 우리나라 교육문화에서 규범화된 경계를 넘고 청소년의 주체적인 시각에서 교육을 재규정하는 노력으로 의의가 있다고 보았다. 시위 참여가 학교에서 체험학습으로 인정되지 않고 교사로부터 학생의 본분을 벗어나는 행동으로 인식되는 등, 기존의 교육문화의 틀에서 볼 때 어긋나는 행위로 규정된 경험이

청소년들에게는 오히려 수직적이고 교육의 내용과 방식이 일방적으로 결정되는 제도의 문제점을 제기할 수 있는 기회가 되었다. 청소년들은 스스로 자율적이고 창의적인 방식으로 시위 문화를 만들어감으로써 기존의 교육 시스템에서 형식적으로 받아들인 환경교육의 문제점을 비판적으로 인식하고 청소년들이 주체적으로 참여하는 방식으로의 전환을 고민할 수 있었다.

## 2. 행위 주체성 기반 청소년 기후 행동 프로그램

앞에서 선행연구들이 청소년 기후행동 경험을 행위주체성의 관점에서 해석하였다면, 청소년 참여를 촉진, 지원하기 위한 프로그램의 개발과 실행 과정에서 행위주체성 형성에 초점을 둔 연구들도 이루어지고 있다. Börner, Kraftl and Giatti(2021)의 연구는 재난 취약 지역인 브라질 상파울로 외곽 지역에 사는 청소년들의 경험을 통해 형성되는 행위주체성의 복합적인 맥락에 초점을 두었다. 청소년들은 잦은 폭우와 범람, 그리고 이로 인한 물 부족 문제를 경험하면서도 이를 기후 변화로 인한 피해라기보다는 일상적으로 있는 일로 인식하고 있었다. 연구자들은 이러한 청소년들의 의식을 무관심한 것으로 치부하기보다는 청소년들의 ‘양가적이고 감성적이며’, ‘내재적인 행동참여’의 관점에서 접근하였다(Horton & Kraftl, 2009; Börner et al., 2021, p.278에서 재인용). 청소년들은 미디어, 정부, 학교 교육 등에서 반복적으로 전달되는 기후 담론을 지루하고 자신과는 거리가 먼 것으로 치부하였는데, 연구자들은 이러한 표면적인 현상 이면에 정작 청소년들에게는 무엇이 중요한지를 묻지 않는 방식으로 이루어지는 기후 커뮤니케이션의 한계를 지적하였다. 이에 연구자들은 청소년들의 신뢰를 쌓음으로써 기후 위기가 청소년들의 삶에 갖는 의미를 생각해 볼 수 있는 기회를 제공하였다. 특히 청소년들이 기획한 마을 투어에서 청소년들은 스스로 안내하고, 인터뷰하고, 사진을 찍으면서 지역에서의 자원 부족과 기후변화의 피해를 관찰하고 비판적으로 성찰할 수 있는 기회가 되었다. 청소년들은 때로는 전문가처럼, 때로는 일상을 살아가는 시민으로서 자신들의 역할들을 수행하면서 행위주체성을 경험하였다. 이 연구는 청소년들이 연구자로 참여하는 참여적 실행연구(participatory action research)로 수행되어 청소년들의 일상으로부터 출발하여 기후위기를 자신의 삶의 영역으로 성찰할 수 있는 기회가 되었으며, 이 과정에서 사회에서 어른들이 만들어낸 담론과 다른 청소년들의 해석과 목소리를 드러낼 수 있었다.

Andrews et al.(2019)의 연구에서는 청소년들이 변화의 주체로서 성장해 나갈 수 있는 환경을 조성하기 위해 필요한 공동 행위자들의 주체성(co-agency), 혹은 집합적 주체성(collective agency)에 주목하였다(OECD, 2019). 이 연구에서는 강 주변의 댐 건설로 인한 생물종의 감소 등의 환경 변화에 관한 청소년 학습 프로그램을 개발하는데 있어 원주민의

역사와 자연생태에 대한 토착적 지식의 세대 간 전수에 초점을 두어 지역 내 학교와 대학 연구자, 지역문화에 대한 지식이 풍부한 주민들 등이 연구 과정을 함께 기획하였다(co-design). 프로그램에는 7~11학년 청소년들은 공동 연구자로서 지역 축제기간 동안 어른들을 대상으로 강의 역사적, 사회적 의미, 지역의 건강과 관련된 다양한 지표들에 대한 인터뷰를 진행하였다. 이처럼 청소년들이 지역사회로부터 높은 수준의 지지를 받을 수 있도록 지원한 것은 지역의 환경변화 이슈와 관련하여 청소년들이 리더십을 배양해 갈 수 있는 조건이 되었다.

이러한 프로그램들은 청소년들을 활동과 연구의 공동 기획자이자 실행자로서 바라봄으로써 협력적 관계의 형성과 지역사회 내 지지 기반을 확보하고자 노력했다는데 공통점이 있다. 이와 관련하여 Fletcher et al.(2016, p.160)은 청소년 참여 프로젝트의 성공 조건을 1) 프로젝트에 대한 신뢰성을 확보하기 위한 지역사회 내 다양한 주체들과의 협력관계 마련하기, 2) 사전워크숍을 통해 청소년들과 직접 프로젝트의 목적과 중요성에 대해 논의하기, 3) 다양한 예술적 표현 등을 포함한 참여 활동을 청소년들 고유의 관심사와 지역 내 가용자원을 고려하여 제시하기, 4) 재난 경험과 관련하여 자연적, 물리적, 사회적, 경제적 영향을 종합적으로 고려하기 등으로 제시하였다. 또한 Bowman과 Germaine (2022)는 청소년들이 지닌 '변혁적 리터러시(transformative literacies)'를 효과적으로 드러내기 위해서는 청소년 중심의 연구접근법이 필요하다고 제안한다. 특히 청소년들이 이미 가지고 있는 다양한 지식과 역량들을 인정하는 동시에 청소년들의 다양한 사회문화적, 개인적 조건이 이러한 지식과 역량의 형성에 영향을 준다는 점을 고려해야 한다는 것이다. 이러한 다양성에 대한 존중은 기후변화 문제가 전 지구적인 문제인 동시에 불평등의 문제라는 점에서 더욱 필요하다. 또한 청소년들이 성인과는 다른 방식의 언어와 틀로 이야기하고 기후위기에 대한 불확실성과 부정적인 감정을 거부하기보다는 인정하면서 행동의 방향성과 의미를 모색할 수 있도록 도와야 한다.

이러한 청소년 친화적 설계 원칙을 기반으로 한 지역사회 청소년 정책 참여 프로그램도 시도되고 있다. 유럽연합에서 지원한 EYES(Engaging Youth In Sustainable Energy Planning) 프로젝트는 청소년들이 자신이 살고 있는 지역의 지속가능한 에너지 정책 수립에 참여할 수 있도록 지원하는데 목적이 있으며, 스페인, 덴마크, 이탈리아, 프랑스, 폴란드, 불가리아 등, 6개국에서 시범사업으로 실시되었다(EYES, 2020). 이 프로젝트는 청소년들의 정책 참여 구조마련과 역량개발을 위해 지역 이해관계자 자문단 기구를 운영하여 지역 전문가들이 청소년들로 이루어진 청소년 참여팀(Youth Intervention Teams)의 정책 참여 과정을 지원하는 방식으로 추진되었다. 청소년 참여팀은 20여명으로 구성된 지역의 핵심적인 활동 그룹으로서, 여러 배경을 가진 청소년들의 관심사를 대변하고, 에너지와 기후 변화와 관련된 청소년 공론장을 기획함으로써 많은 청소년들의 참여를 촉진하는 역할을 수행하였고, 결과적으로 지역 청소년을 대표하여 지자체 에너지 및 기후 정책 제안을 전달하였다. 이 프로젝트에서는

시범사업에서 경험한 일련의 과정을 절차화하여 각 단계에서 지자체, 자문단, 청소년 그룹 간 상호이해와 소통에 관해 파악되어야 할 쟁점과 전략을 제시함으로써, 향후 지자체 수준의 기후 정책 수립에 있어 청소년들의 참여를 제도화할 수 있는 가이드라인을 제공하였다(EYES, 2020).

### Ⅲ. 사례연구의 설계

#### 1. 연구 현장 선정 및 연구 설계

연구현장 선정을 위해 연구자는 문헌 조사 및 전문가 자문을 거쳐 지자체가 탄소중립 정책 수립에 적극적이고 지역 내 시민 참여 활동이 활발한 B지역에서 함께 활동한 기관을 탐색하였다. B지역은 국가 시나리오의 계획인 2050 탄소중립보다 앞서 2045 탄소중립을 목표로 화력발전소 폐쇄와 신재생에너지 투자 등, 적극적인 계획을 수립하고 있다. 광역 단위 지자체인 B지역을 포괄하는 청소년 참여활동을 기획하기 위해 해당 지역의 청소년활동진흥센터에 먼저 의향을 확인하였다. B청소년활동진흥센터는 최근 기후환경 분야에 관심을 가지고 SDGs 청소년 제안대회를 개최하는 등, 관련 분야 활동 경험을 쌓아오면서 지역 내 환경 및 지속가능발전교육 관련 기관들과의 네트워크를 구축하고 있었다. 센터에서는 기후환경 문제와 관련하여 청소년 활동이 개인 실천과 캠페인 위주의 단순한 방식으로 이루어지는데 한계점을 인식하고, 사회의 변화를 이루어 가는데 청소년들의 영향력을 확대하는 방안으로 정책 참여 모델의 필요성에 공감하였다. 이에 당초 연구 계획은 청소년 동아리를 모집하여 지역의 탄소중립 정책 현황을 살펴보고 청소년들이 정책을 제안한다는 목표를 가지고 출발하였다. 이후 센터에서 적극적인 노력으로 지자체 탄소중립 정책 담당부서와 협의가 이루어질 수 있었다. 담당부서는 지자체 탄소중립 기본계획 수립 연구 용역을 추진하고 있었으며, 이 과정에서 지역 탄소중립위원회 등을 통해 청소년들을 포함한 지역 주민의 다양한 의견을 수렴해야 한다는 요구를 인식하고 있었다. 이에 청소년들의 정책 제안을 지자체의 정책사업에 적극 반영하겠다는 의지를 나타냈고, 본 연구에서 기획해 온 청소년 동아리활동을 ‘(지역명) 청소년 탄소중립 정책단’의 이름으로 진행하게 되었다. 정책단 참여 청소년은 총 14명으로 중학생 4명, 고등학생 2명, 대안교육기관 학생 6명, 대학생 2명 등, 해당 광역 지자체 내 여러 지역에 사는 청소년들로 구성되었다.

본 사례 연구는 설계과정에서 청소년들의 의견을 반영할 수 있는 청소년 참여적 연구방법론을 택하였다(McIntyre, 2000; 남채봉, 2013, p.34에서 재인용). 물론 이 연구는 정책 제안이라는 명확한 목표를 가지고 있다는 점에서 정책에 대한 학습 과정과 방법을 각각의 활동으로 구성하는 것은 연구자가 주도하였고, 청소년들은 주제 선정과 정책 제안 개발 과정에서

적극적인 참여와 주도성을 가질 수 있도록 의도하였다. 이를 위해서 연구 설계과정에 있어 1) 청소년 참여의 촉진 및 저해 요인 파악하고, 2) 전문가 및 성인 등, 지역사회 내 지지구조를 마련하며, 3) 청소년들이 이해당사자로서 의사결정 전반에 참여할 수 있도록 역량 강화를 지원하며, 4) 과정 전반에 청소년 중심성을 강조하고자 노력하였다(Fletcher et al., 2016; Bowman & Germaine, 2022). 이러한 원칙에 따라 본 연구에서는 청소년, 연구진, 청소년 지도자의 역할을 다음과 같이 설정하였다. 먼저 청소년들에게는 자발적 참여 동기가 활동의 가장 중요한 원천이라고 보았다. 청소년들은 각 정책에 대해 어떤 목표를 가지고 활동할지 스스로 주제를 선정하고 이 과정에서 역할 분담과 책임 공유가 이루어졌다. 연구자의 역할은 청소년들이 탄소중립 정책에 관심을 가지고 자신의 문제(내 삶의 문제, 나의 미래 또는 내 지역의 문제)로서 바라볼 수 있도록 촉진하는 데 있었다. 이를 위해 기후 위기의 심각성이나 정책 현황에 대한 자료를 지원하여 토의를 유도하거나, 청소년들의 관심사에 따라 필요시 전문가 섭외 등을 통해 보다 심층적인 학습이 가능하도록 지원하였다. 또한 청소년들이 활동의 방향성과 결과물을 결정해 나가는 데 있어서 다양한 의견들을 존중하고 여러 관점에서 비판적으로 생각할 수 있도록 토론 분위기를 형성하고자 하였다. 청소년지도자의 경우 공동 학습자이자 기획자로서, 탄소중립 정책이라는 다소 생소한 분야를 청소년들과 마찬가지로 학습해 나가면서, 활동을 설계하는 데 있어 청소년들 간 활발한 의견개진을 유도하는 데 초점을 두었다. 이 과정에서 청소년들의 관심사를 파악하고 특정 개인이 주도하거나 소외되지 않도록 균형잡힌 참여 분위기를 형성하고자 노력하였다.

## 2. “청소년 탄소중립 정책단” 활동 및 주요 자료

청소년 탄소중립 정책단의 회기별 활동 내용은 표 1과 같다. 먼저 활동 초반에는 정책단으로서의 정체성 형성을 위한 활동이 주로 이루어졌다. 1회기에는 B센터차원의 위촉식과 대표 선발이 있었고, 정책 이해와 학습을 위해 1회기에는 연구자가 기후 변화 전반에 대해 청소년들의 인식을 공유하는 워크숍을 진행하였고, 2회기에는 지자체 탄소중립 기본계획 수립 연구책임자가 직접 기본계획의 주요 내용을 발표하고 질의응답하는 시간을 가졌다. 3회기에는 지역 환경교육주간 행사에 정책단으로서 초대되어 탄소중립 실천을 위한 청소년들의 다짐을 발표하는 퍼포먼스에 참여하였다. 각자 개인적인 관심과 동기에서 참여한 청소년들은 이러한 ‘정책단’으로서의 활동을 통해 청소년 개인이 아닌 정책 제안자라는 공동의 정체성을 갖게 되었다.

4회기부터는 본격적으로 탄소중립 정책과 관련하여 청소년들이 관심사를 도출하고 청소년 관점에서 필요한 정책이 무엇인지 탐색하는 과정을 가졌다. 연구자는 팀별 토의를 돕기 위해

청소년들이 각자 해당 주제에 대해 해당 지역의 현황 및 문제점을 파악하고 필요한 정책 아이디어를 제시하여 활동지에 정리할 수 있도록 하였고, 5회기에서는 이를 각 팀별로 공유하여 팀의 의견으로 정리하는 시간을 가졌다.

6회기 활동은 전체 구성원의 공동의 목표의식을 높이고 청소년들 각자가 공동의 작업에 기여할 수 있도록 워크숍의 형태로 진행되었다. 워크숍은 청년 기후 활동가이자 현재는 기후 정책 연구소에서 일하고 있는 연구원이 진행하여, 실제 자신의 경험으로부터 기후 위기의 시급성과 탄소중립 정책의 중요성을 강조하고 청소년이 사회에 가질 수 있는 영향력에 대해 공감을 이끌어내고자 하였다. 이 워크숍에서 청소년들은 우리 지역의 2045 비전에 대해 조별 토의를 진행하면서, 미래에 자신은 어떤 위치에서 어떤 사회에 살고 있을지 상상을 하면서 개인적인 가치를 서로 공유하고, 사회적으로 바람직한 가치에 대해 합의를 이루고자 하였다.

7회기부터는 팀별로 정책 제안 활동을 해나갔다. 연구자는 청소년정책 제안의 기존 사례를 공유하여 좋은 정책의 기준에 대해 토의가 이루어지도록 유도하였고, 청소년들은 팀별로 제안한 의견들을 종합하여 정책 우선순위를 결정해 나갔다. 팀별 활동은 주로 줌회의와 단독방을 통해 집중적으로 이루어졌다. 팀별로 잼보드에 아이디어를 제안하고 줌회의를 통해서는 관련 자료 수집 등, 현황 파악을 위한 역할 분담 등이 이루어졌다. 9회기에는 팀별로 제안한 네 가지 정책 제안서 초안을 공유하고, 의견수렴을 하는 시간을 가졌다. 이후 외부 전문가의 의견수렴을 거쳐 최종 보고서를 작성하였다. 마지막으로 정책간담회를 개최하여 청소년들이 직접 활동 과정과 결과를 발표하고, 지자체 및 지역 전문가들과 함께 정책 반영의 방향을 논의하였다.

표 1

B청소년활동진흥센터 청소년 탄소중립 정책단의 주요 활동 일정 및 내용

회기	일자	내용	비고
1	2022. 5. 14.(토) 10:30~15:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>탄소중립정책단 오리엔테이션</li> <li>탄소중립정책단 위촉식</li> <li>토의: 기후 변화의 원인, 현상, 영향, 적응에 대한 인식 공유</li> </ul>	
2	2022. 6. 4.(토) 10:30~15:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>지자체 탄소중립 기본계획 주요 내용 공유 및 질의응답</li> <li>탄소중립 정책 관심사 공유 및 토론</li> </ul>	기본계획 수립 연구책임자의 발표, 지자체 담당 공무원 참석
3	2022. 6. 7.(화) 13:00~15:30	<ul style="list-style-type: none"> <li>환경교육주간 기념식 참석</li> <li>탄소중립정책단 청소년의 다짐</li> <li>시민단체 선언·협약</li> </ul>	지자체장, 교육감, 주요 기관대표 등, 참석
4	2022. 7. 9.(토) 10:00~12:00 (온라인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책분야별 팀 구성</li> <li>환경교육/인식개선/정의로운 전환/에너지</li> </ul>	팀별 회의
5	2022. 7. 16.(토) 10:30~15:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>팀별 토의: 지역 현황, 정책 필요성, 정책 아이디어 등</li> <li>팀별 발표</li> </ul>	사전과제: 토의 주제별 개인 의견 작성

회기	일자	내용	비고
6	2022. 7. 30.(토) 10:30~15:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>기후 위기 문제 및 탄소중립 정책 국내외 현황 공유</li> <li>우리 지역의 청소년 2045 탄소중립 비전 설정</li> </ul>	워크숍(진행: 기후정책 연구원)
7	2022. 8. 13.(토) 10:30~15:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>청소년이 제안한 정책 사례 검토</li> <li>좋은 정책의 기준 토의</li> <li>정책 우선순위 정하기</li> <li>정책제안서 작성방법 토의</li> </ul>	후속토의(잼보드): 주제별 관심사 표명
8	2022. 8. 26(금)~27(토) (온라인)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책 팀 구성: 교육1, 교육2, 실천인센터브</li> <li>팀별 정책 아이디어 토론 및 현황자료 공유</li> <li>청소년 설문지 문항 개발</li> </ul>	팀별 회의, 잼보드 활용
9	2022. 9. 3.(토) 10:30~15:00	<ul style="list-style-type: none"> <li>팀별 정책제안서 초안 발표 및 의견수렴</li> <li>추가자료 검토 및 수정방향 토의</li> <li>청소년 설문지 문항 의견수렴</li> </ul>	정책 초안에 대한 외부 전문가 의견수렴 실시
10	2022. 11. 25.(토)	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책 간담회 실시</li> <li>정책단 활동 과정 및 최종 정책 제안 발표</li> </ul>	지자체 담당 공무원, 지역사회 전문가 참석

이 연구에서 수집된 자료의 범위는 넓게 보면 활동 과정에서 참여자들이 만들어 낸 다양한 형태의 기록들을 포괄한다. 본 연구에서 주요 자료는 청소년들이 공식적으로 모여 활동하는 회의 녹음 및 영상 자료, 활동 진행 방식을 논의하고 활동 상황을 점검하고자 마련했던 단톡방 대화 내용, 활동이 마무리 될 무렵 진행됐던 청소년 및 지도자 면담 자료 등이 해당된다. 면담 내용에는 본 활동에 대한 의의와 만족도, 과정상의 어려움과 개선의견 등이 포함되었다. 이 밖에도 매 활동시 준비했던 활동 자료(전문가 강의, ppt 등), 청소년들이 만들었던 활동기록(활동지, 잼보드 상의 기록) 및 정책제안보고서, 연구협의회 녹취록 등이 보조적인 자료로 분석에 활용되었다. 이러한 자료 수집에 앞서 자료 수집의 범위와 내용에 대한 기관생명윤리 위원회의 심의를 거쳤다(승인번호: 202204-HR-고유-004).

## IV. 분석 결과

### 1. 정책 제안 활동과정에서 행위주체성 형성의 맥락

#### 1) 집단적 행위주체성의 형성: 환경에 대한 개인적 관심 → 기후위기, 탄소중립 정책 중요성 인식 → ‘우리가 원하는 미래’ 제시

정책 참여과정에서 청소년들이 주도성을 갖기 위해서는 해당 정책에 대한 인식과 이해가 중요하다. 정책단에 참여한 청소년들은 환경 동아리 활동을 해본 경험이 있거나 개인적으로

환경 문제에 관심이 있는 경우가 많았지만, 일부는 학교에서 추천해서 참여를 결정한 경우도 있었다. 기후 위기 문제나 탄소중립 정책에 대해서는 대부분 들어보거나 어느 정도 관심이 있다는 정도의 인식을 가지고 있었지만, 관련 사안에 대해 깊은 이해를 가지고 있는 청소년들은 소수였다. ‘탄소중립’ 개념을 어느 정도 잘 알고 있는 청소년들은 2~3명 정도였고, 절반 정도는 ‘들어본 적이 있는’ 정도였다. 이에 첫 회기 활동에서는 지구 온난화와 기후 변화에 대해 청소년들이 알고 있는 지식과 인식을 드러내고, 앞으로 더 알고 싶거나 공통의 관심사로 삼아야 할 쟁점들에 대해 주로 논의하였다. 이 때 연구자는 기후 위기의 심각성을 ‘알려주려고’ 하기 보다는 청소년들 스스로의 생각을 확인하고, 공유하는데 좀 더 초점을 두었다.

탄소중립 정책에 대한 전반적인 이해는 2회기 활동에서 지자체의 탄소중립기본계획 연구 책임자의 발표와 토의 과정에서 이루어질 수 있었다. 이 때 청소년들은 모든 전문적인 용어를 이해하는 데는 한계가 있었지만, 탄소중립과 관련된 방대한 정책 분야가 있음을 알고, 자신들의 관심사를 중심으로 질문과 토론을 통해 정책에 대한 이해를 높여나갔다. 4, 5회기 활동에서는 본격적으로 탄소중립 정책 영역별로 팀별 관심사를 정하고 관련 사안을 구체적으로 살펴 보는데 초점을 두었다. 청소년들은 환경교육, 인식개선, 정의로운 전환, 에너지 정책을 관심 정책으로 삼았는데, 이 과정에서 해당 주제에 대한 관심도나 참여 열의에는 청소년들 간에 다소 차이가 있었던 것으로 평가된다. 이때까지의 활동이 주로 청소년들이 기후 위기와 탄소중립 정책에 대해 스스로의 관심사를 확인하고, 토의를 통해 공통의 관심사를 형성해 나갔다면, 6회기 활동에서는 본격적으로 정책단의 비전과 목표 확립에 중점을 두었다. 이 날 청소년들은 앞서 살펴본 지자체 탄소중립기본계획과 대비되는 ‘청소년 탄소중립 비전’을 정립하기 위해 다양한 토의에 참여하였다. 워크숍 퍼실리테이터(기후정책 전문가)는 특히 청소년들에게 기후 위기 대응과 탄소중립 달성이 개인의 실천으로만 가능한지 생각해 보도록 하고, 개인의 실천을 넘는 청소년의 역할에 대해 고민할 것을 주문하였다.

기후 위기에 대한 사고자극과 심각성이 눈 앞에 다가온 것 같은 생생한 강연이었고 정책단 활동에 대한 동기도 더 굳건해졌던 것 같습니다. (면담, 청소년 B-6)

저부터도 시급성에 대해서 공감하게 되더라고요. 진짜 큰일 났구나. 무슨 일이 일어나겠구나. 제가 그렇게 느꼈으니까 우리 아이들도 그런 자료들을 볼 때 그렇게 느낄 수 있겠다. (면담, 지도자-B)

이처럼 기후 위기 문제에 대한 시급성과 생생함은 청소년들이 기후 위기 문제를 나와 우리의 문제로 바라보고 미래 비전을 토의하는데 큰 동기부여가 되었다. 청소년들은 그동안 쌓은 기후 위기 및 탄소중립 정책에 대한 지식을 바탕으로, 이러한 사회변화가 나와 우리에게 어떤

영향을 주는지 구체적으로 전망해 보았다. 표 2에서와 같이 청소년들은 환경, 수송, 산업, 에너지 부문에서 일어날 변화와 이 과정에서 발생하는 사회문제를 전망해 보면서, 내가 추구하는 미래 가치와의 관계를 탐색하였다.

표 2  
기후 위기가 내 삶에 미칠 영향 전망에 대한 토의 내용

분야	주요 내용
환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서식지 파괴, 전염병 확산, 식량값 상승, 해수면상승으로 주거지 침수, 해충 발생, 마스크 등, 새로운 의복 등장</li> <li>• 생물다양성 감소, 식량 감소로 음식의 수 감소, 해수면상승으로 국토손실, 폭염과 한파 증가, 눈을 보는 즐거움 사라짐. 여름과 겨울의 양극화 심화, 문화재 손상</li> </ul>
수송	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가장 편리하고 효율높은 수송 수단인 자동차는 계속해서 필요, 친환경자동차는 효율이 낮다는 인식, 국제교류 증가로 수송에 쓰이는 연료가 계속해서 증가, 자동차가 부의 과시 수단으로 여겨지는 문제 등으로 수송 문제 해결이 어려움</li> <li>• 공용주차장을 지을수록 불필요한 비용과 자원 낭비</li> <li>• 폭염으로 인해 자동차를 더 많이 타게 되어 기후 위기 악화</li> </ul>
산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 화력발전소, 온실가스 배출량이 많은 반도체산업, IT, 정보 산업, 제철소, 공장식 축산업 등의 지속 문제</li> <li>• 값싼 옷을 생산하는 의류산업, 건설 원재료, 산업 쓰레기 처리, 기업의 책임 회피</li> </ul>
에너지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 좁은 국토, 비효율적 공간 사용으로 친환경 에너지 발전이 어려움</li> <li>• 화력발전소 수명이 남아있어 당장 폐쇄 조치가 어려움</li> <li>• 원자력 발전 비중이 높아지면 신재생에너지 투자 지원이 줄어들</li> </ul>

이러한 일련의 과정을 통해 청소년들은 1) 일반적으로 가지고 있던 환경에 대한 관심과 경험을 넘어, 2) 기후 위기의 시급성과 탄소중립 정책의 중요성을 깨닫고, 3) 청소년이 만드는 탄소중립 비전을 수립해 나갔다. 이 활동은 청소년들이 '정책단'으로서 정체성을 가지고, 탄소중립 정책 영역별로 관심 주제를 정하고 구체적으로 필요한 정책을 고민하는 데 있어 주도성을 발휘할 수 있도록 촉진하였다. 이 과정에서 일부 소극적인 청소년들의 참여를 촉진하기 위한 고민 역시 지속적으로 필요했다. 청소년들 역시 탄소중립 정책이라는 낯설고 어려운 전문 영역을 다루면서 어려움을 느꼈고, 활동시간과 자료의 제한 속에서도 조금씩이나마 지식을 쌓는 경험에 의미를 부여하였다.

탄소중립이라는 주제도 어렵는데 참여라는 주제도 어렵기 때문에 청소년 활동에 대한 경험이 없는 친구들과 탄소중립에 대한 경험이 많지 않은 친구들과 이걸 이끌어 간다는 게 쉽지 않은 것 같아요. (면담, 지도자-B)

아무래도 탄소중립에 대한 기본적인 지식이 부족해서 그 부분에서 막혔던 것 같다. 각 분야 전문가들이 오셔서 자문해주실 때에도 못 알아듣는 부분이 많아서 속상하기도 했다. 하지만 점점 내 손으로 그 벽을 깨는 느낌이 들 때가 있었다. 그러면서 차근차근 성장한 것 같다. (면담, 청소년 B-4)

## 2) 정책에 대한 행위주체성의 형성: 지자체의 정책 → 청소년이 필요로 하는 정책

2회기에서 공유한 지자체 탄소중립 기본계획에서는 1) 국가 탄소중립 정책 현황, 2) 해당 지역 온실가스 배출현황, 3) 탄소중립 비전 및 목표, 4) 부문별 추진계획 등을 다루고 있다. 특히 부문별 추진계획의 경우 에너지 전환, 산업, 건물, 수송, 농·축·수산, 폐기물, 수소 등, 방대한 영역의 온실가스 감축 계획을 담고 있다. 청소년들은 이러한 내용을 전문가에게서 듣고 표 3과 같이 다양한 질문을 해 나갔다. 청소년들의 질문은 에너지 전환 목표의 실효성과 수단에서부터 각 부문별 세부적인 온실가스 감축 계획, 그리고 정의로운 전환에 이르기까지 매우 다양했는데, 이는 청소년들 각자가 지닌 지식과 관심 분야에 따른 결과로 볼 수 있다. 이처럼 탄소중립 정책을 처음 다루면서 청소년들은 자신들이 살고 있는 지자체에서 앞장서서 탄소중립 목표를 수립하고 이행하고자 하는 의지를 확인하였다. 한편으로는 이러한 정책 내용이 자신들에게 낯선 것과 마찬가지로 일반 시민과 각 분야별 종사자들을 포함하여 모든 사람들이 이 내용을 알고 있을 것인가, 그리고 실천에 참여할 것인가에 대한 질문을 동시에 제기하였다.

표 3. 지자체 탄소중립기본계획에 대한 이해와 평가 주요 내용

회기	2회기(지자체 탄소중립 기본계획 이해)	5회기 (지자체 탄소중립 기본계획 평가)
주요 내용	(전문가 질의) 1) 에너지 정책 - 화력발전소 폐쇄 후 전력공급 대안이 있는가? - 태양광에 대한 부정적인 인식 해소 및 정책 개선 필요 - 신재생에너지 저장 및 관리 정책 필요 2) 온실가스 감축 분야별 - 기존 오래된 건물이 많은데 에너지 효율/온실가스 감축 목표 달성이 가능한가? - 그린 리모델링에서 액티브/패시브 기술 중 어디에 초점이 있는가? - 어업 폐기물 문제가 심각한데 해결책이 있는가? - 상하수도 운영시 전력 사용 많으므로 관련 연구 필요 - 폐기물 소각을 통해 신재생에너지를 생산할 때 여전히 탄소배출이 이루어지지 않는지? 3) 정의로운 전환 - 농축수산업, 자동차산업 종사자들의 훈련과 재교육이 이루어지고 있는가?	(개별 의견 + 전체 토론) <ul style="list-style-type: none"> <li>• 전체적인 틀은 잡혀 있지만 그 속에 자세한 부분들은 아직 미흡한 부분이 너무 많다.</li> <li>• 산업 부문에 있어 공장 운영 방식이나 원료 등의 요소만 고려할 게 아니라 그들이 배출하는 탄소에 대해 스스로 책임질 수 있도록 하는 정책도 마련되어야 한다.</li> <li>• 정의로운 전환과정에서 복지가 어떻게 이루어질지가 궁금하다.</li> </ul>

회기	2회기(지자체 탄소중립 기본계획 이해)	5회기 (지자체 탄소중립 기본계획 평가)
	<p>4) 기타</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 산업을 새로 조성하기보다 무분별한 개발을 멈추는 것이 중요</li> <li>- 취약계층 에너지 복지 정책 필요</li> </ul> <p>(전체 토론)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 왜 2045년인지, 실현 가능성이 있는지 의문이다.</li> <li>- 구체적인 계획에 비해 사람들에게 알릴 수 있는 방안이 없다.</li> <li>- 예산이 많이 들텐데 사람들이 동의할지 의문이다.</li> <li>- 기업의 참여가 중요한데 협력을 잘 할지 의문이다.</li> <li>- 환경교육을 중요하게 다루고 있는데 학생으로서 체감이 되지 않는다.</li> <li>- 15개 시·군 간 합의가 이루어질까 의문이다.</li> <li>- 신재생에너지와 원자력 발전, 수소 기술의 효율성, 안전성 토론</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경교육에 대한 부분이 부족하다고 생각한다.</li> <li>• 에너지 빈곤층과 기후 위기 취약계층을 어떻게 지원할 것인지 구체적인 정책이 담기면 좋겠다.</li> <li>• 기업들이 탄소중립을 위해 앞장서면 좋겠다.</li> </ul>

이후 청소년들은 각자 자신이 좀 더 알고 싶은 정책 영역이 무엇인지를 공유하고, 팀을 이루어 관련 자료들을 수집하여 토의하는 과정을 거쳤다. 이러한 일련의 과정은 청소년들이 지자체 탄소중립 기본계획을 전문적인 시각에서 이해하는 데는 한계가 있지만, 청소년의 시각에서 충분히 좋은 질문을 던지고 토론할 수 있는 역량이 있음을 보여준다. 청소년들은 에너지 정책, 인식개선, 환경교육, 정의로운 전환을 관심사로 정하고 팀별 논의를 이어나갔다. 청소년들 다수가 관심을 가졌던 환경교육 분야의 경우 교육의 대상이자 주체로서 경험을 통해 현재 환경교육이 청소년과 일반 시민의 기후 위기의 심각성과 탄소중립 정책의 중요성을 충분히 깨닫고 참여하는 데 한계가 있다는 데 동의하고, 특히 청소년들이 주도하거나 관심사를 반영한 환경교육이 필요하다는 데 공감대를 이루었다. 인식개선 분야는 교육과 맞닿아있는 주제로서, 기후 위기 문제 해결을 위해서는 사회 모든 영역에서 변화와 실천이 필요하지만 아직까지 그러한 인식이 부족하다는 데서 문제제기가 이루어졌다. 정의로운 전환 분야는 탄소중립 정책에 대해 알게 되면서 청소년들이 처음 접한 개념이자 이 지역의 화력발전소 폐쇄 문제와 맞물려 관심을 보인 주제였다. 마지막으로 에너지 정책에 대해서는 신재생에너지, 원자력 발전, 수소에너지 등, 다양한 에너지를 어떻게 혼합하는 것이 지속가능한 정책방향인지에 대한 찬반 의견을 나누면서, 사회적으로 충분한 토론과 합의 설정이 필요하다는 데 공감대를 이루었다.

탄소중립은 사회 전반적인 변화, 그리고 빠른 변화를 필요로 합니다. 하지만 이러한 빠른 변화는 삶에서 회복탄력성을 갖출 수 없는 노동자, 석탄화력발전소 근로자 등, 변화에 있어서 소외된 계층에게 치명적일 수 있다는 것을 배웠습니다. 탄소중립 사회로 변화에 있어서 소외되는 사람 없이 어떻게 정의로운 전환이 가능할지 고민해보게 되는 계기가 되었습니다. (면담, 청소년 B-2)

정의로운 전환이 잘 이해가 되지 않았지만 정책이 발표된 사례나 실제로 시행된 것들을 찾아보며 새롭게 알 수 있었습니다. (면담, 청소년 B-5)

7회기에 이르러 다양한 정책 관심사 중 정책을 통해 해결해야 할 우선순위를 논의하는 과정에서 청소년들은 네 가지를 공통적인 정책 과제로 선정하였다(정의로운 전환과 일자리, 기업 책임, 환경교육, 탄소중립 실천 인센티브 제공). 그런데 최종적으로 청소년들이 정책 제안 과제로 선정한 것은 환경교육과 실천 인센티브 분야로, 정의로운 전환과 일자리, 기업 책임에 관한 것은 시급성과 중요성 면에서 우선순위가 높았지만, 청소년들은 스스로 제안하거나 참여할 수 있는 정책을 구상하는 데는 한계가 있다고 판단하였다. 마찬가지로 그동안 팀별 논의에서 다루었던 에너지 정책에 대해서도 직접 정책 대안을 제시하는 방향으로 나아가지 못했다.

이처럼 청소년들의 목소리(에너지 정책, 정의로운 전환을 포함한 다양한 주제)를 모으는 과정과 실제 정책 제안의 결과(환경교육, 실천 인센티브)의 간극에 대해서는 다음과 같이 논의해 볼 수 있다. 먼저, 탄소중립에 대한 청소년의 정책 제안의 범주를 어디까지 상정할 것인가의 문제이다. 이번 활동에서는 청소년들의 논의가 환경교육과 실천 인센티브 주제로 초점이 맞춰지면서 “청소년들이 직접 참여할 수 있는, 그리고 참여하고 싶은 정책”으로 정책 제안 취지의 프레임이 형성되었다. 이는 처음부터 기획되었다기보다는 참여자들이 당초 가진 경험과 관심, 그리고 정책단 활동과정에서 자연스럽게 형성된 것이었다. 반면, 청소년들이 중요하다고 판단했고 관심을 가졌지만 정책 제안으로 이어지지 않는 주제들(정의로운 전환, 에너지 정책 등)의 경우, 탄소중립 목표 달성을 위해서 정책적으로, 지역적으로 매우 중요한 문제이긴 하나 청소년들 스스로 충분한 이해가 있거나 입장을 가지기는 어려웠다는 한계가 있었다. 반대로 생각하면, 이러한 탄소중립 정책의 핵심 사안에 대해 충분히 다룰 수 있는 활동 여건이 있거나, 애초에 이러한 관심사를 지닌 청소년들이 다수 참여했다면 이 주제 역시 정책 제안으로 나아갈 수 있는 가능성이 있음을 암시한다. 이에 대해 대학생으로서 팀을 이끌었던 한 청소년은 다음과 같이 어려움을 토로하였다.

활동에 대한 열정, 탄소중립의 대한 다양한 기초적 지식, 팀 협력 프로그램의 경험 등, 너무 큰 격차가 있었습니다. 배워가는 단계인 중학생, 고등학생에게 너무 큰 기대를 가졌다고 생각합니다. 정책 제안은 시민참여에 있어서 가장 복합적인 최종적 단계입니다. 탄소중립과 시민참여에 있어서 경험이 적은 청소년들에게 구체적인 정책제안을 자율적으로 완성해내도록 하는 것은 너무 큰 부담으로 다가왔습니다. (면담, 청소년 B-2)

이와 관련하여 지도자 또는 전문가의 역할은 청소년들이 정책 제안 과제를 좁혀가는 과정에서 당초 문제의식을 잃지 않도록 계속해서 질문을 던지는데 있었다. 즉, 청소년들이 단순히

환경교육과 인센티브의 내용과 방법에만 논의가 치중되지 않고, 당초 가지고 있었던 관심사인 에너지 정책, 정의로운 전환, 기후 취약계층 등의 키워드가 어떻게 정책 제안 주제에 반영될 수 있을지 고민하도록 함께 토론에 참여하였다. 정책 제안서 초안이 나온 후 청소년들은 앞으로 필요한 정책에 대하여 다음과 같이 지역적 이슈와 기업 문제를 꼽았는데, 이는 탄소중립 정책에 대한 청소년들의 문제의식이 다양한 정책 참여 활동의 주제로 발전해 나갈 수 있음을 보여준다.

정책은 그 현장을 알아야 더 현장과 괴리감이 적은 살아있는 정책이 나올 수 있다고 생각합니다. 산불 지역, 석탄화력발전소, 폐기물 처리장, 어촌마을 등, 직접 생생한 현장을 체험하고 그 장소, 지역에 맞는 정책들을 만들어 나가고 싶습니다. (면담, 청소년 B-2)

이번 정책에서는 개인의 노력과 사회의 노력에 초점을 맞췄었다면 더 나아가 기업까지 영향을 줄 수 있는 정책을 만들어 보는 것도 좋을 것 같다. 실질적인 경제적 주체인 기업에 대한 책임도 기후 위기 그리고 탄소중립 부분에 대해 빠질 수 없다고 생각하기 때문이다. (면담, 청소년 B-4)

### 3) 정책 형성 과정에서 청소년의 역할에 대한 학습

2회기에서 지자체 탄소중립 기본계획 수립 연구를 담당하는 전문가는 다음과 같이 청소년의 역할을 제시하였다.

제가 청소년들이 무엇을 해야 될까 고민을 해봤거든요. 근데 딱히 떠오르는 게 없어요. 왜냐하면 지금 어떻게 보면 소득이 있는 것도 아니고, 부모님의 케어를 받으면서 생활을 하고 있는데, 그럼 어떻게 보면 정해져 있잖아요. 생활 속에서 줄일 수 있는 행위들, 근데 제가 생각했을 때는 가장 중요한 건 그럼 우리가 컸을 때를 생각해야 될 것 같아요. 그니까 우리가 컸을 때 우리 환경은 이렇게 만들어져야 된다. 청소년들이 생각하는 미래는 무엇일까, 이런 행동들을 했을까 뭐가 달라질까 이런 개념적인 부분이 토론이 됐으면 저희가 연구를 하는데 진짜 많이 도움이 될 것 같아요. (2회기 활동, 전문가 B-1)

이처럼 청소년들이 스스로 생각하는 미래가 무엇인지 구상하고, 그 미래에 부합하는 정책을 제시한다면 기존에 전문가가 만든 정책과 다른 관점이 도출될 수 있을 것이라는 관점은 본 정책단의 취지와도 부합하는 것이었다.

청소년들의 정책 제안 활동은 청소년 개개인이 정책 관심사를 확인하고 정책단 전체의 관심사로 합의해 나가고, 나아가 좋은 정책의 기준을 여러 측면에서 검토해 보는 등, 학습의 과정 그 자체로 의미가 있다. 팀별로 정책 주제를 구성하고 본격적으로 정책 아이디어를 제시하면서 청소년

년들은 활발하게 자신의 생각을 제시하고 토론에 참여했다. 이 과정에서 어떻게 의견을 수렴해가고 결과물을 제시할 것인가에 대한 토의 역시 활발하게 이루어졌다. 다음의 대화는 청소년들이 정책 제안에 있어 모든 것을 명확하게 제시해야 할 것인가, 아니면 청소년들의 요구를 타당하게 제시하는데 의의를 둘 것인가를 고민하면서 후자의 입장으로 정리하는 과정을 보여준다.

[7회기 조별 활동]

어떤 것이 청소년들에게 탄소중립 실현을 위해서 필요하고, 그것을 위해서 무엇을 하고 싶은지가 명확하게 초점을 맞추면 될 것 같아요. 그것을 구체적으로 어디서 시행하고 어느 지역에서 시작해서 어느 단체에서 이걸 집행하고 시행할 것인지 그거는 지자체가 판단할 일이고 여러분들은 이러한 문제점이 있고 이러한 현황이 있어서 이것을 해결하기 위해서 우리가 청소년의 입장에서 지자체에 제안합니다에 포커스를 맞춰도 좋을 것 같아요. 지금 너무 잘해주고 있습니다. (지도자-B)

그러면 결국 저희가 이렇게 해달라고 요구하는 입장인니까 그냥 좀 더 막연하고 이기적으로 생각하는 게 좋을 것 같아요. (청소년-B-7)

그니까 저희의 당위성, 이 정책이 왜 필요한지에 좀 더 집중을 하고 효과가 메리트가 있으면 거기서 더 수정 보완 구체화해서 실행하지 않을까 생각을 합니다. (청소년-B-2)

이 과정에서 지도자는 청소년들이 다양한 자료 조사를 통해 정책의 타당한 근거를 제시할 수 있도록 돕고자 하였다.

[8회기 조별활동]

그니까 저희가 할 건 그거네요. 어떤 걸 할지 정하고 그거에 대한 근거까지 찾는 게 우리가 할 일이겠네요. (청소년-B-1)

그렇죠. 왜 필요하고 그런 것들을 지자체가 듣고 이게 뭔가 할 수 있어야 되는 거죠. 근데 개발 과정에서 지역만큼은 꼭 여기서 해야 한다. 왜냐면 우리가 조사해 봤는데 여기서 하는 게 가장 효율적이 다라고 제시할 수 있는 거죠. (지도자-B)

물론 다양한 아이디어를 설득력있게 제시하고, 다른 사람과 의견을 조율하며 타협하는 과정은 쉽지 않았다. 어떤 청소년들은 처음에는 다소 부담스러워했고, 또 다른 청소년들은 적극적인 리더 역할을 수행하기도 했다. 이처럼 청소년들 간 차이는 있지만, 정책 제안이라는 최종 결과물을 내기 위해서 다양한 의사소통의 기술이 필요하다는 것을 공통적으로 경험했다.

머릿속에서 생각나는 내용은 많았지만 그것들을 정리하고 의견을 표출하는 것이 쉽지는 않았던 것 같습니다. (면담, 청소년 B-3)

나의 의견이 실질적으로 도움이 되는 것일까 하는 고민이 생겼습니다. 이론적으로는 알고 있었지만 현실에서는 다를 것이기 때문에 이상과 현실을 타협해야하는 부분이 어려웠습니다. (면담, 청소년 B-3)

정책 제안서를 처음 만들려고 회의를 할 때, 아이디어는 안 떠오르고 시간은 가고 막막한 상황에서 계속 신경을 써야 했던 게 가장 힘들었던 부분인 것 같습니다. 하지만 그 시간조차 즐거운 경험이었고 성장하게 되는 좋은 발판이 된 것 같습니다. (면담, 청소년 B-4)

이처럼 정책 제안의 과정은 정책의 결과물을 생성해내는 과정일 뿐만 아니라, 탄소중립이라는 미래사회 상을 제시하는데 있어 청소년들의 역할을 스스로 정립해 보는 학습 과정으로 의미가 있다. 즉, 정책 제안 활동에서 청소년들의 행위주체성은 이러한 역할을 모색하고 정립하는 경험을 통해 축적되는 것으로 개념화 할 수 있다.

## 2. 청소년이 주도하는 탄소중립 정책 제안의 의의

### 1) 청소년이 그리는 미래 비전 도출: 변화하는 사회의 주체로서 청소년

정책단 활동에서 최종적으로 제안된 정책에 대해 내용적인 면에서 평가하기에 앞서, 정책 제안의 도출과정에서 청소년들이 스스로 바라는 미래 사회상이 무엇인지 논의하는 과정의 의미를 짚어볼 필요가 있다. 우선 미래 비전 도출 과정은 탄소중립 실현과 관련하여 개인 실천위주의 프레임에서 벗어나 우리 사회의 바람직한 가치가 무엇인지, 그 속에서 청소년의 역할이 무엇인지를 구체적으로 고민할 수 있는 계기가 되었다는 점에서 의미가 있다. 미래 비전 워크숍에서 기후 연구원은 다음과 같이 “개인 실천을 넘어선 청소년의 역할”을 강조하며 청소년들이 원하는 미래를 제시하고 목소리를 내는 것의 중요성을 강조했다.

기후 위기 대응과 탄소중립 달성이 정말 개인의 실천으로 가능할까 그리고 개인 실천은 당연히 해야겠죠. 그럼 개인의 역할은 도대체 무엇일까 청년, 청소년으로서 우리가 할 수 있는 게 무엇일까, 그리고 이렇게 암울한 얘기들을 많이 했지만 그것들을 극복하고 우리가 정말 꿈꾸는, 우리가 원하는 2045년의 모습은 무엇일까, 이런 것들을 오늘 같이 얘기해보고 싶습니다. (6회기 활동, 워크숍 퍼실리테이터)

우선 워크숍에서는 청소년들이 2045년 자신의 모습을 상상해 보는 것으로 바람직한 미래에 대한 논의를 시작했다. 청소년들은 어른이 되었을 때 어떤 모습으로 살아갈 것인지를 상상

하며 개인적으로 선호하는 가치를 확인하고 공유했다. 그리고 이를 바탕으로 개인의 이러한 삶이 보장되기 위해서 사회는 어떤 가치를 추구해야 할 것인지에 대해 논의를 진행했다(표 4). 이처럼 청소년들이 개인 가치와 사회 가치를 교차하여 논의하는 것은 ‘바람직한 미래상’이 누군가에 의해 주어지거나 나 자신과 관계없이 저절로 만들어지는 것이 아니며, 주체적으로 함께 만들어야 하는 것임을 확인하는 데 도움이 되었다.

표 4  
미래 비전 도출 주요 토의내용

구분	미래 개인 가치	미래 사회 가치
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>안정적 직업과 경제활동 참여</li> <li>자녀와 갯벌에서 놀기</li> <li>마스크 벗고 살고 싶음</li> <li>여행 가고 싶음</li> <li>대중교통이 매우 활발히 발전된 사회</li> <li>자녀와 함께 계곡이 딸린 산에서 놀기</li> <li>좋아하는 것을 마음껏 할 수 있는 사회</li> <li>봄과 가을을 길게 보내고 싶음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도심에 많은 나무 (녹지화)</li> <li>자살률 꼴찌예방, 모두가 포기하지 않는 사회</li> <li>우리(청소년)가 만든 정책이 시행되는 사회</li> <li>모든 사람들이 환경을 생각하는 사회</li> <li>탄소중립에 대해 걱정하지 않아도 되는 사회</li> <li>시민, 도민, 국민의 시선에 민감하고 신경쓰는 기업이 늘어났으면</li> <li>탈석탄 성공, 100% 재생에너지 사용해 자연 그대로의 생태계 존중, 다양한 생명이 공존하는 사회</li> <li>빈부격차 감소, 편가르지 않고 모든 목소리를 들어주는 사회</li> <li>능력이 아닌 사람 자체를 존중하는 사회</li> </ul>

이러한 논의 과정을 거쳐 청소년들이 제시한 탄소중립 미래상은 표 5와 같다. 앞서 살펴본 지자체의 탄소중립기본계획이 온실가스 감축 목표와 분야별 추진계획으로 구성된 것과 비교할 때, 청소년들이 제시한 비전은 좀 더 가치 중심적인 접근임을 알 수 있다. 즉, 청소년들은 반드시 전제되어야 할 기본적인 가치로서 시민(청소년) 참여, 자연 공존, 사회 정의를 큰 틀로 제시했는데, 이는 막연하게나마 향후 지자체 탄소중립기본계획이 추진되는 과정에서 비판적인 평가의 틀을 청소년들의 관점에서 제안한 것으로 볼 수 있다. 이는 탄소중립 사회를 실현해 나가는 과정에서 청소년들의 역할이 구체적인 정책을 제안하고 참여하는 것뿐만 아니라, 사회 구성원들이 합의로서 만들어낸 미래 비전(그리고 그 전제와 가치)이 정책으로 구현되고 있는지를 감시하고 평가하는 능동적인 주체로서도 상정될 수 있음을 보여준다.

표 5  
**청소년 탄소중립 미래 비전 도출 결과**

미래 분야	주요 내용
청소년 참여	“목소리를 들어주고, 하고 싶은 것을 할 수 있고, 사람을 존중하는 사회” - 탄소중립정책을 요구할 수 있는 자리를 마련한다 - 환경문제해결에 대해 누구나 쉽게 참여할 수 있으며 환경문제 해결을 즐길 수 있는 장을 마련해야 한다 - 청소년이 능동적이고 이타적인 삶을 추구하는 생태시민이 될 수 있도록 해야 한다. - 양질의 환경교육을 지역적, 학교 안팎으로 소외되지 않고 원하는 누구나 받을 수 있도록 해야 한다
기후 위기 대응, 탄소중립 실천	“자연 그대로의 생태계 존중, 다양한 생명이 공존하는 사회” - 자연을 훼손하는 너무 지나친 개발을 멈춰야 한다 - 지나치게 동물을 잡지 않도록 축산업에 제한을 준다 - 인간에게 필요한 에너지 사용을 신재생에너지로 바꿔야 한다
정의로운 전환, 기후 위기 취약계층 보호	“모두가 동등하게 대우받는 사회” - 최근에 폭우가 와서 홍수가 나서 잠겼는데 아파트 높이 사는 사람들은 문제가 없지만 지하에 사는 사람들은 침수되니까 기후 위기 문제에 적극적으로 대응해야 한다 - 기후 위기 취약계층을 지원하는 정책을 마련한다 - 탄소중립을 실현하는 데 있어 일자리를 잃는 사람들을 지원해야 한다

이번 활동에서 청소년들이 도출한 미래 비전은 그 자체로 의미가 있지만, 시간적으로 청소년들의 다양한 생각을 담기에는 한계가 있었다. 실제로 청소년들은 이 과정이 의미있다고 평가했지만 어렵다고 느끼기도 했다.

탄소중립 비전 설정이 어려웠던 것 같다. 뭔가 어렵다고 생각해서 인지 활동 할 때 제일 많이 고민하면서 했던 것 같다. (면담, 청소년 B-8)

이에 연구자와 지도자는 이후 정책 제안 내용이 미래 비전에서 제시한 가치에 부합하는지 질문하는 한편 제안된 정책에서 중요하게 부각된 가치들을 미래 비전에 반영하도록 함으로써, 미래 비전과 정책 제안 간의 부합성을 높일 수 있도록 하였다.

## 2) 청소년들의 요구를 실현하고, 스스로 참여하고 싶은 정책

정책단 활동을 통해 청소년들은 교육과 실천 인센티브 분야에서 총 4개의 정책을 제안하였다(표 6). 이는 청소년들의 논의가 기후 위기 문제의 시급성을 인식하고 모든 사회 주체가 적극적으로 참여해야 한다는 ‘실천 당위성’에 주목하였음을 보여준다. 교육 분야에서 5지역

5교육 프로젝트는 도농 복합지역이면서 화력발전소와 신재생에너지 산업단지가 공존하고, 갯벌과 해안가에 인접해 있는 이 지역의 특색을 고민한 결과이다. 청소년들은 지역별로 다양한 기후·환경과 관련된 이슈가 있다는 것을 배우면서, 기존의 개념 중심 환경교육에서 벗어나 체험과 참여 중심의 프로젝트 학습이 필요하다고 인식했다. 결과적으로 5개 지역을 탐방하면서 탄소중립과 관련된 다양한 산업, 정의로운 전환을 둘러싼 이슈, 생태계 파괴 문제 등을 종합적으로 이해하고, 각 지역에서 미션을 수행하여 5개의 미션을 수행하는 참여형 프로젝트를 제안하게 되었다. 이 아이디어가 비교적 기후 위기에 대한 기본적인 소양을 갖춘 청소년들을 위한 심화 프로젝트로 제안되었다면, 청소년 환경종합예술제는 보다 많은 청소년들이 친근하게 기후 문제를 접근하기 바라는 마음에서 출발하였다. 청소년들은 일방적으로 주입하는 환경교육에서 벗어나 청소년들이 즐겁게 참여할 수 있는 프로그램이 필요하다고 보았다. 이에 타 지역에서 환경 축제가 운영되고 있는 점에 착안, 단순히 즐길 거리가 아니라 청소년들이 환경과 예술을 접목하여 지역의 기후환경 문제를 바라보는 청소년들의 시선을 작품에 담는다면 더 의미가 클 것으로 보았다. 이 두 정책은 환경교육 정책분야에 속하면서도 청소년들의 당초 관심사였던 에너지 정책과 정의로운 전환(5지역 5교육 프로젝트의 경우) 이슈를 반영하고, 소수가 아닌 다수의 참여(청소년 환경종합예술제의 경우)라는 문제의식을 녹여내고자 노력한 결과로 평가해 볼 수 있다.

실천 인센티브 분야는 탄소중립 정책에 있어 일반 시민들이 참여할 수 있는 실천 과제로 폐기물 문제에 집중한 결과로 볼 수 있다. 특히 쓰레기 분기수거와 재활용 문제는 코로나를 거치면서 청소년들에게도 심각한 문제로 인식되었다. 청소년들은 탄소포인트제 등, 기존 사례들을 검토하면서 폐기물 분야에서 시민들의 실천을 유도하면서도 개개인에게만 책임을 묻기보다 지자체와 기업 등이 함께 기여할 수 있는 방안을 찾고자 하였다. 네프론 기기 전파 과제 제안 팀에서는 당초 편의점과 같이 많은 사람들이 다니는 곳에서 자발적인 분리수거를 유도하는 방법을 고민하는 것에서 출발하여, 네프론 기기와 같이 자동배출기계를 설치하는 것이 이동식 차량이나 상점에 비해 경제성과 효율성 측면에서 낫겠다고 판단된 결과를 제안하였다. 탄소중립 트럭의 경우 네프론 기기 전파 팀에서 파생되어 나온 제안으로, 해안가 쓰레기 문제의 경우 관광객들의 인식 개선이 필요하므로 이동식 차량에 분리수거 기계를 설치하는 한편으로 홍보와 교육의 기능까지 담당하도록 고민한 결과였다. 이 두 제안은 폐기물이라는 친숙한 문제에 대해 해결 방법을 다양하게 수집했으나, 결국 새로운 해결방안보다는 기존 사례를 적용·확산하는 것이 최선의 결론이라는데 의견이 모아진 결과이다. 이는 폐기물 관리라는 전문 영역의 관점에서 볼 때 새로운 정책은 아닐 수 있지만, 기업과 지자체가 협력하여 파급 효과를 키우는 것에 주목함으로써 당초 정책 우선순위 과제였던 기업의 책임에 대한 청소년들의 문제의식을 녹여내고자 노력한 것으로 평가할 수 있다.

표 6  
정책 제안별 주요 논의사항

분야	교육 분야		실천 인센티브 분야	
제안명	1. 5지역 5교육 프로젝트	2. 청소년 환경종합예술제	3. 네프론 기기 전파를 통한 쓰레기 포인트제 활성화	4. 탄소중립 트럭
최종 제안 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역 청소년 기후리더 양성</li> <li>- 사회적 약자, 기후 위기 취약계층을 위한 봉사 활동</li> <li>- 생태체험활동</li> <li>- 탄소중립 직업 강의와 체험 활동</li> <li>- 기업 연계 탄소중립 사업 프로젝트 제안활동</li> <li>- 화력발전소 견학 활동</li> <li>- 여러 미션을 해결하는 방식으로 참여 촉진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>학교안팎 청소년 모두가 참여하는 축제</li> <li>- 예술제, 영화제 동아리 부스</li> <li>- 미술전: 지역환경사진 인스타 챌린지</li> <li>- 환경예술공모전: UCC, 그림, 댄스 등, 환경과 예술 융합</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>네프론과 같은 자동분리 배출 기계 설치 확산</li> <li>- 아파트 분리수거장, 주택가 골목 등에 설치</li> <li>- 분리배출시 포인트 적립</li> <li>- 기업(기계설치)과 지자체(관리 및 인센티브 제공) 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>해안가에 이동형 분리수거 트럭 설치</li> <li>- 쓰레기를 일정량 가져오면 음료수나 과자로 교환</li> <li>- 트럭 관리를 위해 환경단체와 협력</li> </ul>

정책단이 제안한 정책들은 이처럼 청소년들의 관점에서 가장 필요하고 가장 참여하고 싶은 정책을 고민한 결과라는데 의의가 있다. 청소년들은 실제로 “내가 참여하는 입장이라면”, “청소년들이 주체가 되어”, “시민들이 많이 참여할 것 같아서”와 같이 직접 참여하여 파급 효과를 낼 수 있는 정책을 제안했다는 점에서 긍정적으로 평가했다.

청소년들이 주도적으로 참여할 수 있는 프로그램을 기획하며 내가 참여하는 입장이라면 어떠한 것이 좋을까 진지하게 고민해보기도 하였고 실제로 환경 교육에 도움이 많이 될 것 같다고 느꼈습니다. (면담, 청소년 B-3)

청소년들이 환경과 기후 문제에 대해 즐길 수 있는 방법에 대해 고민이 많았는데 청소년들이 직접 부스를 운영하고 환경영화에 대한 질의응답시간을 갖는 등, 어려울 수 있는 환경문제들에 청소년들이 주체가 되어 재밌고 친근하게 다가갈 수 있도록 기회를 마련해준 것 같아 뿌듯합니다. (면담, 청소년 B-6)

정책 내용이 마음에 매우 든다. 왜냐하면 정책이 된다면 시민들이 많이 참여할 것 같기 때문이다. (면담, 청소년 B-8)

반면, 토의 과정에서 완전한 대안을 찾기 어려웠거나 다수의 의견을 따르는 과정에서 자신이 중요하다고 생각했던 정책을 제안하지 못했다는 점에서 아쉬움이 남기도 했다. 그러나

이 역시 정책 제안의 과정에서 수반되는 경험으로서 청소년들이 정책 제안을 결과로서만 평가하기보다 성찰적 과정으로 인식했다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

‘실현될 수 있는 정책’과 ‘정말 필요하다고 느끼는 정책’ 사이 선택에 대한 고민이 많았습니다. 지금은 실현될 수 있으며 필요하다고 느끼는 정책 제안서를 완성한 것 같아 뿌듯합니다. (면담, 청소년 B-6)

자꾸 문제점이 났지 생각할 때 마다 계속해서 다양한 문제점들이 나왔기 때문에 어떻게 해야 문제점을 없앨지가 너무 고민이 많이 되었다. (면담, 청소년 B-8)

이처럼 정책 제안 활동을 경험하면서 청소년들은 정책 참여 방법 그 자체에 대해서도 성찰해 볼 수 있었다. 이번처럼 광역 지자체 전체를 대표하기보다는 작은 지역에서 점차 큰 지역으로 청소년들의 의견수렴의 범위를 넓혀 나간다는 점, 청소년들의 정책 이해도 제고를 위해 전문가와 소통 창구를 마련하는 등 구체적인 제안과 더불어 이러한 참여의 기회가 더 많은 청소년들에게 제공되어야 한다는데 의견을 모았다.

활동이 활성화되려면 지역별로 작은 규모로 운영하여 최종적으로 의견을 수렴하는 과정도 좋을 것 같다고 생각합니다. 대부분의 고등학생들은 바쁜 일정을 소화하고 있기 때문에 교통 시간 등의 이유로 참여를 망설이는 친구들도 있을 것 같습니다. 소규모로 학교나 지역에서 차근차근 범위를 확장시키는 것도 좋을 것 같습니다. (면담, 청소년 B-3)

아직 기후 위기 또는 탄소중립과 관련하여 잘 모르는 청소년들에게 더 쉽고 재미있게 알려주는 정보 소통망이 있으면 좋겠습니다. (청소년들이 언제든지 전문가들에게 질문할 수 있는)(면담, 청소년 B-6)

앞으로 청소년 활동이 더 늘어났으면 좋겠다. 아무래도 실제 미래를 살아갈 세대들이기 때문에 더욱 창의적이고 미래를 생각하는 정책들이 나올 것이라고 생각하기 때문이다. (면담, 청소년 B-4)

## V. 결론 및 제언

본 연구에서는 청소년의 지자체 탄소중립 정책 제안 활동 사례를 행위주체성 형성의 관점에서 분석하였다. 활동 초반 청소년들의 기후 문제에 대한 이해와 관심 정도에 차이가 있었지만, 점차 기후위기를 나의 미래이자 내가 살고 있는 지역의 미래에 큰 영향을 주는 문제로써 인식함으로써 능동적인 행위자로서의 역할을 깨닫게 되었다. 이러한 과정을 거쳐 청소년의

시각에서 지역의 미래 비전을 제시하고, 청소년들이 참여하고 주도할 수 있는 정책을 제안할 수 있었다. 결론적으로, 청소년들은 기회가 주어지면 기후 문제와 지역사회 정책에 대해 스스로 목소리를 낼 수 있는 역량이 있음을 확인할 수 있었다. 그러나 사례 연구로서 본 연구가 가지는 제한점도 있다. 우선 청소년 개개인의 시각과 경험을 충분히 드러내고 공통의 지향점을 갖기까지 충분한 시간이 부족했다. 그 결과 몇몇 참가자들은 자신의 목소리를 내기보다는 다수의 의견을 수용하는 데 그치는 등 소극적인 태도를 보이기도 했다. 활동 초기에 청소년들이 사는 지역의 특성을 기후 문제와 연관지어 생각해보는 등, 정책 이해에 앞서 청소년의 일상적인 생활의 맥락을 소재로 하는 활동이 있었다면 보다 쉽고 친근하게 기후 문제에 대한 토의를 이끌어 갈 수 있었을 것이다. 본 연구에서는 행위주체성 형성의 개인적 측면보다는 집단적 측면에 초점을 두었으나, 향후에는 개별 행위자 간 차이와 어려움에 대한 연구가 이루어질 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 청소년들의 이해와 토론을 돕기 위해 다양한 전문가(정책 전문가, 기후 활동가, 연구자, 청소년지도자)들의 노력이 있었는데, 사안별 정책 토의과정에서 청소년들이 스스로 찾은 질문들에 실마리를 제공하기 위한 장치들은 부족했다. 예컨대 청소년들이 필요할 때 전문가들에게 조언을 구할 수 있도록 지역사회 전문기관들과의 연계협력력이 충분히 마련될 필요가 있다. 마지막으로 본 연구에서는 청소년들의 정책 제안 결과물을 실제 반영할 수 있는 방안까지 마련하지는 못했다. 다만, 이후 지자체에서 청소년 탄소중립 정책단 활동을 지속적으로 해 나갈 것을 기본계획에 포함했다는 점은 고무적이다. 앞서 서론에서 언급한 바대로 탄소중립 기본법에 보장된 참여 권리를 실현하기 위해서는 이러한 참여 모델의 타당성과 확장성을 지속적으로 연구할 필요가 있다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 앞으로 청소년의 정책 참여를 확대하고 지원하는데 있어 다음과 같은 의의를 갖는다. 첫째, 본 사례를 통해 기후환경 문제와 같이 청소년 당사자의 목소리와 사회 참여가 중요한 사안들에 대한 참여 모델이 새롭게 모색될 수 있다는 가능성을 확인하였다. 청소년 주도적 활동 원칙을 토대로 기후환경 문제에 대한 전문가들이 함께하는 연계협력 사례들을 더 많이 발굴하고, 이를 바탕으로 청소년 참여 모델을 확산해 나갈 필요가 있다. 둘째, 기존 청소년참여기구를 중심으로 한 정책 참여 제도의 개선에 대한 논의가 필요하다. 기후환경문제와 같이 다양한 분야의 청소년의 목소리를 대변하기 위해서는 정책 제안 결과를 청소년부서 뿐 아니라 관련된 다른 정책 부서에도 영향력있게 받아들여질 수 있도록 제도적 장치가 마련될 필요가 있다. 또한 정책 제안 결과 이전에 참여 과정 자체에서 청소년들이 사회의 능동적인 주체로서 역할을 하고 있다는 행위주체성 형성이 가능하도록 다양한 학습 자원과 전문적 지원이 마련될 필요가 있다.

## 참고문헌

- 남채봉 (2013). “우리도 이야기할 수 있다”: 청소년 참여 실행연구(Youth Participatory Action Research)가 다문화시대 비판시민교육에 지니는 의의. *시민교육연구*, 45(2), 31-65.
- 모상현, 최용환, 남미자, 정건희 (2021). **청소년 정치활동 참여 실태와 활성화 방안 연구**. 세종: 한국청소년정책연구원.
- 이용교, 이중섭 (2010). 청소년의 사회참여활동이 시민성에 영향을 미치는 경로: 사회참여의식, 사회적 신뢰, 친사회성의 매개효과를 중심으로. *청소년학연구*, 17(2), 203-232.
- 이윤주, 정상우 (2018). 청소년 정치참여의 소통 플랫폼으로서 청소년 의회 고찰: 청소년 의회 조례 분석과 평가를 중심으로. *교육문화연구*, 24(4), 539-566.
- 한겨레신문 (2022.7.31). 네 건의 국내 기후소송…“미래세대 차별 아니”라는 한국 정부. [https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/1052966.html?\\_ga=2.144569462.2136563148.1700444858-1907716184.1700444858](https://www.hani.co.kr/arti/society/environment/1052966.html?_ga=2.144569462.2136563148.1700444858-1907716184.1700444858)에서 2023년 8월 30일 인출.
- 현명주, 김남수 (2021). 경계의 관점으로 본 청소년의 기후결석시위: 정체성, 학교 교육, 시위 문화를 중심으로. *환경교육*, 34(2), 151-166. doi:0.17965/KJEE.2021.34.2.151.
- 황세영 (2021). 기후 위기시대 세대 간 정의와 아동·청소년 권리보장에 대한 해외 동향. **한국환경연구원 해외환경정책동향** (2021-03호). 3-15.
- 황세영, 강경균, 김남수, 강이현, 진병주 (2022). **청소년이 주도하는 탄소중립 추진방안**. 세종: 한국청소년정책연구원.
- Andrews, E. J., Staples, K., Reed, M. G., Carriere, R., MacColl, I., McKay-Carriere, L., Fresque-Baxter, J., & Steelman, T. A. (2019). Insights for building community resilience from prioritizing youth in environmental change research. *Sustainability*, 11(18), 4916. doi:10.3390/su11184916.
- Börner, S., Kraftl, P., & Giatti, L. L. (2021). Blurring the ‘-ism’ in youth climate crisis activism: Everyday agency and practices of marginalized youth in the Brazilian urban periphery. *Children’s Geographies*, 19(3), 275-283. doi:10.1080/14733285.2020.1818057.
- Bowman, B., & Germaine, C. (2022). Sustaining the old world, or imagining a new one? The transformative literacies of the climate strikes. *Australian Journal of Environmental Education*, 38(1), 70-84. doi:10.1017/aee.2022.3.
- Budziszewska, M., & Głód, Z. (2021). “These Are the Very Small Things That Lead

- Us to That Goal”: Youth Climate Strike Organizers Talk about Activism Empowering and Taxing Experiences. *Sustainability*, 13(19), 11119. doi:10.3390/su131911119.
- EYES (2020). Guidelines for Municipalities to use youth participation for improving local policies and enhance youth engagement in climate action. *The European Commission*. Retrieved August 30, 2023, from [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/8985be06-e3a4-4a8f-8594-50562b24187e/EYES\\_O4.1\\_FINAL\\_VERSION.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/8985be06-e3a4-4a8f-8594-50562b24187e/EYES_O4.1_FINAL_VERSION.pdf).
- Fletcher, S., Cox, R. S., Scannell, L., Heykoop, C., Tobin-Gurley, J., & Peek, L. (2016). Youth creating disaster recovery and resilience: A multi-site arts-based youth engagement research project. *Children, Youth and Environments*, 26(1), 148-163. doi:10.1353/cye.2016.0016.
- Horton, J., & Kraftl, P. (2009). Small Acts, Kind Words and ‘Not Too Much Fuss’: Implicit Activisms. *Emotion, Space and Society*, 2, 14-23. doi:10.1016/j.emospa.2009.05.003.
- Jorgenson, S. N., Stephens, J. C., & White, B. (2019). Environmental education in transition: A critical review of recent research on climate change and energy education. *The Journal of Environmental Education*, 50(3), 160-171. doi:10.1080/00958964.2019.1604478.
- McIntyre, A. (2000). *Inner-city Kids: Adolescents Confront Life and Violence in an Urban Community*. New York: New York University Press.
- OECD (2019). *OECD Future of Education and Skills 2030 Concept Note*.
- Pickering, G. J., Schoen, K., & Botta, M. (2021). Lifestyle decisions and climate mitigation: current action and behavioural intent of youth. *Mitigation and adaptation strategies for global change*, 26(6), 1-27. doi:10.1007/s11027-021-09963-4.
- Trott, C. D. (2021). Youth-Led Climate Change Action: Multi-Level Effects on Children, Families, and Communities. *Sustainability*, 13(22), 12355. doi:10.3390/su132212355.
- Wielk, E., & Standlee, A. (2021). Fighting for their future: An exploratory study of online community building in the youth climate change movement. *Qualitative Sociology Review*, 17(2), 22-37. doi:10.18778/1733-8077.17.2.02.

## ABSTRACT

### A case study on youth's carbon neutrality policy engagement activity as a form of youth climate action: Focus on the concept of agency

Hwang, Seyoung\*

This study aimed to address the significance of youth's community policy engagement activities as a form of youth climate action. To do so, the study designed a youth carbon neutrality policy engagement activity in collaboration with the youth center and local government in B area. Consisting of ten sessions, the case study adopted a youth participatory action research approach to ensure youth-driven processes and to facilitate the youth to develop a sense of agency by embedding the role of experts such as researcher, youth worker, policy expert and climate activist. The analysis of the case study showed the contexts in which youth agency was developed in two aspects. Firstly, in spite of the initial differing degree, the youth were able to develop their awareness of the climate crisis and the need for a carbon neutrality policy. Secondly, the youth's agency related to the policy was understood as they became engaged with discussing the local government's plan and proposing a policy that they think as necessary from their own perspectives. Thirdly, the youth learnt about the role of the youth in the policy-making processes. The study also found the youth policy proposal significant in two aspects. Firstly, it showed the role of youth as agents for social change by proposing a youth vision for the community where they live. Secondly, it embedded a youth-centered framework; that is to say what youth want and participate actively, into the local government's plan which was oriented into the target for carbon dioxide reduction. In conclusion, the case study showed that the youth had a capability to make their voices heard about climate issues and local community when there is an opportunity to do so.

**Key Words:** youth climate action, youth participation, carbon neutrality policy, agency

---

\* National Youth Policy Institute/Senior research fellow