

다학문 융합 학회  
다주체 포용 학회  
실용적 실천 학회

# 2026년 한국지속가능발전학회 총회 및 동계학술대회 자료집

2026.02.06.(금) 13:00~16:00

한국보건복지인재원 406호



**한국지속가능발전학회**  
The Korean Association for Sustainable Development



# 목 차

- 제1세션: 지속가능성 담론의 여정과 과제 ..... 3
  - 김병완 (광주대학교 교수, 한국지속가능발전학회 초대 학회장)
  
- 제2세션: 새만금과 지속가능발전협의회 활동을 통해 바라본  
지속가능사회 구축 방향 ..... 53
  - 오창환 (전 전북대학교 교수, 한국지속가능발전학회 제2대 학회장)
  
- 총회자료 ..... 81
  
- 회원명단 ..... 116

■ 프로그램

세션 1 (13:00~14:20)

사회	오창환 (전 전북대학교 교수, 한국지속가능발전학회 제2대 학회장)
발표	<b>지속가능성 담론의 여정과 과제</b> 김병완 (광주대학교 교수)
토론	1. 김서용 (아주대학교 교수) 2. 권기태 (사회혁신연구소 소장) 3. 오병용 (민주평화통일자문회의)

휴식 (14:20~14:40)

세션 2 (14:40~16:00)

사회	김병완 (광주대학교 교수, 한국지속가능발전학회 초대 학회장)
발표	<b>새만금과 지속가능발전협의회 활동을 통해 바라본 지속가능사회 구축 방향</b> 오창환 (전 전북대학교 교수, 한국지속가능발전학회 제2대 학회장)
토론	1. 사득환(경동대학교 교수) 2. 박숙현 (지속가능시스템연구소 소장) 3. 이동준 (전국지속가능발전협의회 사무총장) 4. 정태정 (양평군청 지속가능발전위원회 사무국장)

# 지속가능성 담론의 여정과 과제

## 제 1 세션

사회	오창환 (전 전북대학교 교수, 한국지속가능발전학회 제2대 학회장)
발표	지속가능성 담론의 여정과 과제 김병완 (광주대학교 교수)
토론	1. 김서용 (아주대학교 교수) 2. 권기태 (사회혁신연구소 소장) 3. 오병용 (민주평화통일자문회의)



# 지속가능성 담론의 여정과 과제

## A Journey of Discourse for Sustainability

35년(1991~2025)의 여정과 가야 할 길

김 병 완  
광주대학교 교수

- I. 여는말 : 지속가능성 탐구 35년을 회고하며
  - II. 지속가능성 담론의 여명기 : 1990년대
  - III. 지속가능성 담론의 실험기 : 2000년대
  - IV. 지속가능성 담론의 확산기 : 2010년대
  - V. 지속가능성 담론의 정착기 : 2020년대
  - VI. 닫는말 : 미래 사회의 지속가능성을 소망하며
- 부록 : 환경문제와 지속가능성 관련 연표

주제어 : 환경정책, 거버넌스, 지속가능발전

## I. 여는말 : 지속가능성 탐구 35년을 회고하며

오래 전부터 학계의 전통으로서 회갑기념, 정년기념 논문집 발간이나 강연의 관행이 있어 왔는데, 100세 시대를 살아가는 요즘에는 이러한 관행도 조금씩 사라지고 있는 것 같다. 아직 조금 낯설은 정년퇴임을 앞두고 연구, 교육, 자문, 봉사의 시간 35년을 회고하는 기회를 마련해 준 한국지속가능발전학회에 고마운 마음과 함께 지속가능성 연구 공동체 구성원들과 후학들을 위해 이 소중한 시간을 잘 사용해야 한다는 책임감 속에 부담스러운 마음도 적지 않다.

필자는 1980년대에 안암골에서 대학과 대학원 시절을 보내고<sup>1)</sup>, 1990년대부터 대학 강단에 35년간 몸담아 왔다. 1992년 12월 행정학 박사학위 논문으로 완성한 「한국의 환경정책과 관료정치」는 필자의 환경문제와 지속가능성 탐구의 길을 여는 이정표가 되었다.

회고해 보면 한국사회의 1980년대가 ‘산업화 담론’으로부터 ‘민주화 담론’으로 전환하는 역동적 시대였다고 한다면, 1990년대는 ‘성장·개발 담론’과 ‘분배·보전 담론’의 대립구조 속에서 어떻게 서로 접점이나 교집합 부분을 찾을 수 있을지 치열하게 탐구해 왔던 시대라고 할 수 있을 것 같다. 1980년대까지만 해도 한국사회의 정치·경제적 분위기 속에서 환경의제를 학문적이나 정책적으로 쟁점화하고 비판적으로 다루기는 매우 부담스러웠으며, 1990년대 초까지만 해도 환경문제는 가치중립 성격의 기술공학적 접근의 대상으로 여겨질 뿐 가치판단 성격의 사회과학적 접근의 대상으로 여기는 경우는 아주 드물었을 뿐만 아니라 매우 도전적인 자세를 요구했다<sup>2)</sup>.

연구방법론적 입장에서 볼 때, 사회과학은 시간과 공간의 맥락 속에서

1) 필자가 대학시절 인상 깊게 읽었던 「성장의 한계」(*The Limits to Growth*), 「작은 것이 아름답다」(*Small Is Beautiful*), 「제3의 물결」(*The Third Wave*) 등은 산업사회가 낳은 환경문제의 심각성에 대해 관심을 갖게 된 토양이 되었다.

2) 필자는 1991년부터 박사학위 논문의 주제와 범위를 환경정책 분야로 좁혀서 국내외 참고문헌들을 조사하기 시작했는데, 대학도서관과 국회도서관에서 검색을 하면 환경문제를 사회과학적 입장에서 다룬 국내 발행 논문이나 저서들은 거의 찾아보기 어려운 불모지 상황에서 학위논문 작성에 애를 먹었던 기억이 난다.

연구하는 학문으로서 세상을 보는 눈과 이해하는 방법 그리고 현상을 설명하고 문제의 해법을 찾아내는 능력을 기르는 학문이라고 할 수 있다. 필자는 특히 다양한 사회과학적 지식을 요구하는 정책학의 지식을 바탕으로 이론과 실천의 균형적 활동을 통한 문제해결 지향적 입장을 견지하려고 노력해 왔다. 이를 위해서는 사실(fact)에 대한 객관적·가치중립적 분석과 진단을 중요시 하는 경험적·실증적 접근방법과 함께 가치(value)에 대한 판단과 해석을 필요로 하는 규범적·처방적 접근방법을 결합하고자 하는 노력이 요구되었다.

이 글에서는 1960년대 초에서 오늘에 이르기까지 산업화시대(탄소집약 경제시대)로부터 탈산업화시대(탄소중립경제시대)를 관통해 살아온 필자로서 경제·사회적 변화와 정책변동, 그에 결합한 학문적 패러다임의 변화 속에서 어떠한 담론의 길을 걸어왔는지, 앞으로 어떠한 길이 도전의 여정으로 남아있는지 정리해 보고자 한다. 지속가능성 담론의 시기를 1990년대부터 대략 10년씩 여명기, 실험기, 확산기, 정착기 등 네 시기로 구분하여 정리하고자 하는데, 이러한 시기 구분은 필자의 연구활동과 정책참여 경험을 토대로 이루어졌지만 한국사회에서의 지속가능성 담론 전개과정과 거의 비슷하지 않을까 생각한다(부록의 관련 연표 참조).

## II. 지속가능성 담론의 여명기 : 1990년대

### 1. 환경정책과 환경운동에 대한 관심

#### 1) 환경문제에 대한 사회과학적 접근의 시도

필자는 1991년 초부터 구상한 박사학위 논문의 주제를 환경정책 분야로 좁히게 되었는데, 개발과 보전의 갈등과 대립이 심화하고, 정부(개발정책)와 국민(환경운동) 간의 대립구도가 심화하는 상황에서 이를 극복하는 방안을 탐구 데에 연구의 목적을 두었다. 실증적 분석을 위한 이론적 모형은 정책결정모형에서 도출하였다.

앨리슨(Allison)의 *Essence of Decision*(1971)에서 제시한 Model III에 해당하는 관료정치모형(Bureaucratic Politics Model)을 이론적 기반으로 하여 환경문제의 해법을 사회과학적 관점에서 찾고자 하였는데, 이것이 필자의 박사학위논문인 「**한국의 환경정책과 관료정치**」(고려대 대학원, 1992.12)이다. 이 논문의 요지는 한국사회에서 개발정책과 보전정책 간의 갈등 내지 경쟁 구조 속에서 보전부처가 상대적으로 정책의 우선순위나 부처의 위상에서 밀리는 현상을 실증적으로 사례분석하고, 어떻게 관료정치전략을 활용하여 보다 적극적으로 환경정책을 추진할 것인가에 관한 시사점과 해법을 제시하는 것이다.

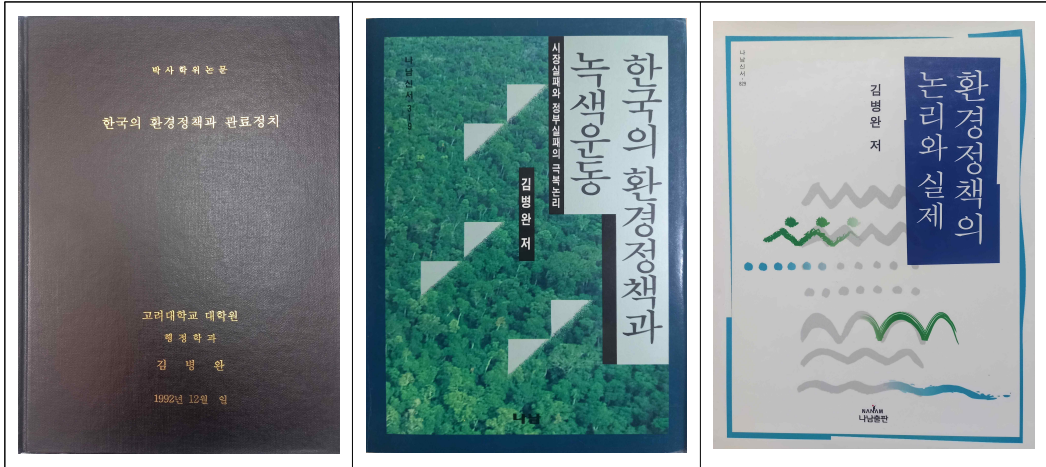
그리고 마침 박사학위논문 심사위원으로 참여하셨던 염재호 교수님께서 1993년 봄에 학위논문의 아이디어를 토대로 내용을 좀 더 다듬고 보강하여 책으로 출판할 것을 권장하셔서 용기를 내어 처음으로 저서를 출간하였는데, 그 책이 「**한국의 환경정책과 녹색운동**」(나남출판, 1994.3)이다. 이 책의 서론에서 필자는 “환경문제는 기술의 문제인가 정치의 문제인가”라는 질문과 “환경문제는 정부의 책임인가 국민의 책임인가”라는 질문을 하고 그에 대한 답을 찾는 과정에서 구체적인 논의의 장을 열고자 하였다. 환경문제를 사회과학자의 시각에서 바라보면서 ‘시장실패’로서의 환경문제에 대한 정부차원의 대응논리(환경정책)과 ‘정부실패’로서의 환경문제에 대한 민간차원의 대응논리(환경운동)가 상호보완적으로 요구된다는 점을 강조하고자 하였다.

당시에 매우 희소성이 있는 환경정책 분야의 학위논문과 저서가 디딤돌이 되어 필자는 1994년 3월 광주대에서 한국 최초의 ‘환경정책론 전임교수’로 자리를 잡게 되어 환경정책론과 지역개발론(지속가능발전론)을 주요 과목으로 가르치면서 2026년 봄 마지막 학기 강의를 앞두고 있다.

1990년대에 대학이나 대학원에서 사용할 만한 환경정책론 교재가 아주 드물었던 시절에 「한국의 환경정책과 녹색운동」을 강의교재로 사용하면서 좀 더 체계적이고 전문적인 환경정책론 교재의 필요성을 느끼게 되어 2001년에 「**환경정책의 논리와 실제**」를 출간하게 되었다<sup>3)</sup>. 이 책은 환

3) 필자는 2004년 7월부터 1년간 미국 델라웨어대(University of Delaware) 교환교수로서 ‘지속가능발전’을 주제로 연구년 생활을 하였으며, 그 때의 연구성과를 토대로 2005년 10월에 이 책의 개정판을 출간하여 내용의 전체적인 완성도를 높였다.

경문제에 대한 사회과학적 문제의식(제1편), 환경문제에 대한 이해와 대응논리(제2편), 환경문제 해결을 위한 정부의 역할(제3편), 환경문제에 대한 지방과 지구 차원의 대응(제4편), 지속가능발전을 위한 행정과 정책의 과제(제5편) 등으로 구성되어 있다.



## 2) 대안적 환경운동으로서 내셔널 트러스트 운동의 도입과 실천

지금도 많은 지역에서 개발과 보전 간의 갈등문제는 여전히 존재하지만, 1990년대에 정부나 기업 주도의 개발정책(사업)에 대해 민간 차원의 환경운동은 적극적으로 저항하거나 반대하는 모습으로 전개되어 왔다<sup>4)</sup>. 1990년대 후반에는 개발정책과 보전운동 간의 갈등구조를 근본적으로 극복하기 위한 대안적 환경운동으로서 영국에서 1894년에 시작된 내셔널 트러스트(National Trust, 국민신탁) 운동에 깊이 관심을 갖게 되었다. 필자는 1998년부터 관련 서적들을 영국에서 직접 구입하여 본격적인 연구를 시작하여 학회에서 논문을 발표하고<sup>5)</sup>, 내셔널 트러스트 운동 연구

4) 대표적인 사례가 동강댐(영월댐) 건설계획을 둘러싼 정부와 환경단체 간의 대립이었는데, 건설교통부가 1997년 9월 댐 건설 예정지를 발표하면서 환경단체들과 지역주민들의 적극적인 반대에 부딪혔으며, 환경부도 이러한 주장들을 대통령에게 설득력 있게 보고하였다. 이에 김대중 대통령은 2000년 6월 5일 환경의 날을 맞아 동강댐 건설을 전면 백지화한다고 선언하여 건설계획이 공식적으로 철회되었다. 이는 매우 드물게 보전논리가 개발논리를 이겨낸 사례로 기억되고 있으며, 필자는 이를 상대적으로 힘이 약한 환경부의 '관료정치전략'이 성공한 사례로 소개한 적이 있다.

공동체 활동에 적극적으로 참여하였다<sup>6)</sup>.

특히 당시 개발과 보전의 갈등이 매우 심각했던 무등산권역에서 내셔널 트러스트 운동 도입의 필요성을 강조하였는데, 1998년 9월 수립된 「무등산권 보전과 이용에 관한 종합계획」의 공동연구자로 참여하여 ‘무등산 공유화 방안’을 제시하였으며, 이 제안을 직접 실행하는 차원에서 새로운 환경운동 방식으로서 재단법인 무등산공유화운동의 창립(2000.6)을 주도하고 집행위원장 겸 기획담당위원장으로써 공유화기금 조성 및 토지신탁운동에 적극적으로 참여하였다<sup>7)</sup>.

학계와 시민사회의 내셔널 트러스트 운동에 관한 적극적인 관심과 법제화 노력의 성과로 2006년 3월 「문화유산과 자연환경자산에 관한 국민신탁법」이 제정되어 이제 새로운 대안적 환경운동의 하나로 자리잡게 되었다.

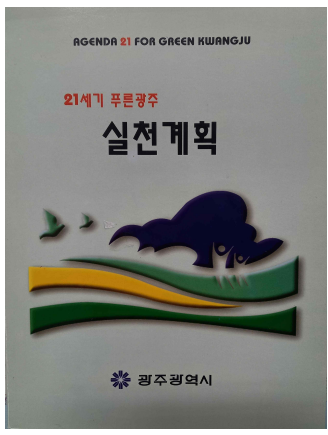


- 5) 김병완, 1999, “환경보전을 위한 내셔널 트러스트 운동과 정책과제”, 한국행정학회·한국정책학회 하계학술대회 발표논문집.
- 6) 내셔널 트러스트 운동 연구 및 도입 활동은 환경정의시민연대, 무등산공유화운동재단, 내셔널 트러스트운동 창립준비위원회 등을 중심으로 이루어졌는데, 주요 참여자로서 필자를 포함하여 조명래(단국대학교), 전재경(한국법제연구원), 오구균(호남대학교), 유상오(대한주택공사), 문국현(유한킴벌리), 서왕진(환경정의시민연대) 등이다.
- 7) 이 운동은 지속적으로 활발하게 전개되어 2025년 12월 현재까지 시민 56,000여명이 모금에 참여해 4억원의 기금을 조성했고, 이를 통해 45만3천㎡의 토지를 매입했으며, 현재까지 기증받은 토지는 12만1천㎡에 이른다.

## 2. 지방의제21과 거버넌스 활동 참여

### 1) 지방의제21에 대한 관심과 활동

국제적으로나 국내적으로 환경의제를 기반으로 하는 지속가능성 담론의 중요한 계기를 마련한 것이 1992년 6월 브라질의 리우데자네이루에서 열린 유엔환경개발회의(UNCED)이다. 이 회의의 성과로 채택된 ‘의제21(Agenda 21)’에서 각 지방정부별로 ‘지방의제21(Local Agenda 21)’의 추진을 권고함에 따라 국내에서도 1995년부터 광주, 부산 등 일부 지역에서 협의회 구성 및 지방의제 작성 활동이 이루어지기 시작하였다. 필자는 푸른광주21협회의 창립(1995.10)과 의제 작성과정<sup>8)</sup>에 적극적으로 참여하면서 초대 사무국장<sup>9)</sup>, 정책위원장, 상임회장(2015.1~2018.12) 등의 역할을 수행했다.

1997년 2월 작성한 ‘푸른광주21’ 의제 : 5대 기본방향 33개 행동원칙		
	<p align="center">- 5대 기본방향 -</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 환경을 살리는 시민생활 정착(14개 행동원칙)</li> <li>2. 자연속에 사람이 살아가는 광주가꾸기(6개 행동원칙)</li> <li>3. 깨끗한 환경이 유지되는 광주가꾸기(5개 행동원칙)</li> <li>4. 환경친화적 경제·사회 체제 정비 (6개 행동원칙)</li> <li>5. 국내외 환경협력 증진 (2개 행동원칙)</li> </ol>	<p><b>기본방향 1: 환경을 살리는 시민생활 정착</b></p> <p>행동원칙 7. 내집 주위 환경은 내손으로 가꿉니다.</p> <p><b>현상</b> 우리의 환경은 나날이 훼손 되어 가고 있습니다. 살기 좋은 환경을 만들기 위해서는 우선 시민 각자가 내집 주위 환경부터 깨끗하게 가꾸는 일을 생활화하는 것이 필요합니다.</p> <p><b>☉ 시민</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 내집 주위 정소는 내가 먼저</li> <li>• 쓰레기통이나 오물통 근처에 버리지 않기</li> <li>• 골목길 소로의 차를 정리</li> <li>• 내집 주위 가로수는 내가 관리</li> <li>• 우리 동네에 화장은 우리가 관리</li> </ul> <p><b>🏢 기업</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업체 주변 환경은 기업체에서 관리</li> <li>• 회사 앞 정소는 우리가 먼저</li> <li>• 회사 주위 가로수는 우리가 관리</li> </ul> <p><b>☀️ 행정</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 가로수마다 책임 관리원 이름표 부착</li> <li>• 화천구의 관리 표지판 설치</li> </ul>

8) 1996년 1년 동안 필자가 의제작성을 위한 협의회 연구위원회 기획·총괄팀장을 맡아 시민의식조사, 70여명 연구위원들의 토론회와 공청회, 시민토론회, 시청 푸른광주21 실무추진단과의 검토회의를 거쳐 최종적인 민관협회의 산물로 「21세기 푸른광주 실천 계획」(Agenda 21 for Green Kwangju)을 2007년 2월 완성하여 발표하였다.

9) 협의회 창립 초기 사무국 공간이나 예산이 거의 지원되지 않아 필자의 연구실에서 무보수 사무국장으로서 간사 1명과 함께 비품을 직접 구입하여 업무를 시작하였는데, 1998년부터 사무국 공간이 시청 청사에 마련되고 예산(2025년 15억원)과 인력도 전국에서 가장 큰 규모의 조직으로 활발하게 활동하고 있다.

1990년대 후반부터는 지방의제21 추진기구들이 전국의 여러 지역에서 활발하게 조직되어 활동하게 되면서 지방의제21전국협의회<sup>10)</sup>가 2000년 6월 창립되었고, 전국협의회에서 자문위원, 정책위원장, 공동회장 등의 역할을 해 오면서 지속가능발전에 대한 학습과 담론의 장을 전국적으로 넓히는 노력을 해왔다. 전국의 지방의제21 추진기구들은 지난 30여년 동안 중앙과 지방의 정치적 환경의 변화 속에서 어려움을 겪으면서도 우리나라의 지속가능발전 의제를 지역으로부터 상향식으로 제도화하고 확산시키는 데 크게 기여해 왔다고 평가할 수 있는데, 필자는 이러한 과정을 그림처럼 3단계의 전환과정으로 정리하여 협의회 30주년 기념 포럼<sup>11)</sup>에서 발표한 바 있다.



유엔이 1992년에 권장한 ‘지방의제21’은 2015년에 ‘지속가능발전의제 2030’(The 2030 Agenda for Sustainable Development)으로 더욱 구

10) 2006년 12월 20일자로 ‘전국지속가능발전협의회’로 명칭을 변경하여 현재에 이르고 있으며, 거의 대부분 지역의 지방의제21 추진협의회들도 지역별 ‘지속가능발전협의회’로 명칭을 통일해서 활동하고 있다.

11) 김병완, 2025, “지속가능발전협의회 30년의 성과와 과제”, 2025 지속가능발전대회 기조발제.

체적인 의제로 진전되었는데, 이를 ‘SDGs 2030’이라 한다. 이처럼 의제의 내용과 성격이 변화되면서 대부분의 지방의제21 추진기구들도 ‘지속가능발전협의회’로 명칭을 변경하고 활동내용을 변화하는 노력도 이루어져 왔으나, 아직도 지역에 따라 협의회의 성격(정체성) 및 위상과 활동내용에 많은 차이가 있는 것이 현실이다. 필자는 이러한 협의회의 상황들에 대해 조직성격과 활동분야를 기준으로 아래 그림과 같이 9개의 유형으로 분류하여 각 지역의 협의회들이 어떠한 유형에 속하는지 스스로 진단해 보고 이상적 유형이라 할 수 있는 GⅢ형(지속가능발전을 위한 다층거버넌스)로 자리잡을 수 있도록 노력할 것을 강조하였다<sup>12)</sup>.

조직성격 활동분야	행정주도형 (P) Public Sector	민간단체형 (N) NGO	거버넌스형 (G) Governance
환경보전중심형 (I)	P I	N I	G I
환경+기후(위탁)형 (II)	P II	N II	G II
환경+사회+경제형 (III)	P III	N III	G III IDEAL TYPE (지속가능발전을 위한 다층 거버넌스)

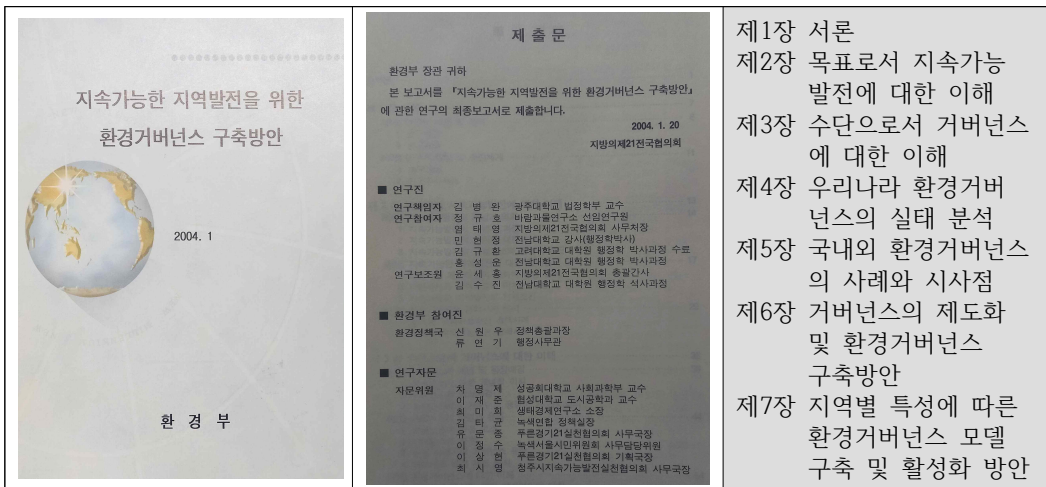
**우리 지역 지속가능발전협의회는 어느 유형에 해당하는가?  
거버넌스 조직위상과 지속가능발전 활동분야 진단 필요!**

## 2) 거버넌스와 시민사회에 대한 관심과 참여

1990년대부터 행정학 분야를 중심으로 전통적인 정부의 역할을 보완

12) 김병완, 2025, “지속가능발전협의회 30년의 성과와 과제”, 2025 지속가능발전대회 기조발제.

하면서 시장 논리와 시민사회의 요구를 동시에 수용할 수 있는 개념으로서 거버넌스(governance)에 대한 관심이 대두되기 시작하였다. 거버넌스 이론의 핵심은 공공서비스의 전달 또는 공공문제 해결의 과정에서 정부라는 제도적 장치에 전적으로 의존하기 보다는 정부와 시장 및 시민사회 간의 협력적 네트워크를 적극적으로 활용하는 것이다. 필자는 거버넌스 이론을 행정현장에 적용할 수 있는 대표적 영역이 지방의제21 활동방식이라고 보아 특히 그린(환경) 거버넌스의 선도적인 사례로 초기 지방의제21 활동 현장에 관심을 가지고 그 구축방안을 모색하는 데 역점을 두었다(13).



한편, 거버넌스가 형식적 수준에 머물거나 시민사회의 수동적 참여에 의한 정부중심적 거버넌스에 머물지 않기 위해서는 시민사회의 역량강화 내지 활성화가 매우 중요하다고 보아 2000년대 접어들면서 NGO와 시민사회에 관한 연구(14)와 함께 대학 교양과목으로 ‘시민사회와 NGO’를 20

13) 필자가 환경부 과제로 연구책임을 맡아 2004년 1월 완성한 보고서가 「지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안」인데, 본문의 그림상자에서 보고서의 표지, 연구참여자, 목차 등을 볼 수 있다.

14) 김병완, 2001, “시민사회시대 NGO의 존재요건과 역할”, 「시민사회와 민주주의」, 광주대학교 인문사회과학연구소. 김병완 외, 2002, “한국 NGO의 역할유형에 관한 경험적 분석”, 「한국정치학회보」 36집 4호.

여년 동안 강의해 왔다. 최근에는 광주광역시에서 민관협치 활성화 기본계획과 시민사회 활성화와 공익활동 증진 기본계획 수립 TF 위원장(연구책임자) 역할을 맡아 과업을 수행하였다<sup>15)</sup>.

### Ⅲ. 지속가능성 담론의 실험기 : 2000년대

#### 1. 발전 패러다임 전환에 관한 탐구

##### 1) 발전의 의미와 발전 패러다임에 관한 생각

1960년대부터 1990년대 초까지 초등학교에서 대학원까지 공부하면서 30여년 동안 급속한 사회변화의 과정을 경험한 필자와 같은 세대에게 ‘발전의 의미만큼 다양한 차원에서 변화되어 온 개념이 있을까’라는 생각이 든다. ‘발전(development)이란 무엇인가’라는 질문에 대해 여러 정치·경제·사회·문화적 배경을 가진 응답자의 수만큼 다양한 대답이 나오지 않을까?

필자는 발전의 의미가 시대의 흐름 속에서 다차원적으로 변화되어 왔다는 생각을 하면서 발전의 의미가 경제적 사고(economic thought), 사회적 사고(social thought), 생태적 사고(ecological thought)의 차원으로 확대되어 변화되어 왔다고 생각한다. 이러한 사고의 다차원적 변화는 경제성장을 중요시하는 근대화론의 시대, 배분정의를 중요시하는 복지국가론의 시대, 환경보전을 중요시하는 지속가능발전론의 시대로 변화하는 발전 패러다임의 전환을 의미한다고 본다<sup>16)</sup>. 아래의 표는 필자가 정리해본 발전 패러다임의 시대적 변화에 관한 것이다.

15) 광주광역시, 2024, 「광주광역시 제2차 민관협치 활성화 기본계획: 2025~2027」.  
광주광역시, 2025, 「광주광역시 시민사회 활성화와 공익활동 증진을 위한 기본계획: 제1차(2026~2028)」.

16) 발전의 의미와 발전 패러다임의 전환에 관해 구체적으로 정리한 내용은 김병완 외, 2019, 「지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결」에서 볼 수 있다.

구 분	사과의 단계	발 전 패 러 다 임	문제해결차원
20세기 중반까지	경제적 사고	근대화론(경제발전론) = 성장 지향	1차원
20세기 후반이후	사회적 사고	복지국가론 = 성장+분배 지향	2차원
21세기 초반이후	생태적 사고	지속가능발전론 = 성장+분배+보전 지향	3차원

## 2) 새로운 발전 패러다임으로서 지속가능발전

대부분의 학자들은 지속가능발전이라는 개념이 대체로 1970년대 초부터 환경주의와 생태학의 기초 위에서 형성되고 발전되어 온 것이라는 데에 동의하고 있다<sup>17)</sup>. 1970년대 초에 전통적인 경제성장 중심의 발전(development)이라는 개념에 대응하는 개념으로서 생태적 발전(eco development) 또는 녹색 발전(green development)이라는 개념들이 사용되다가 유엔환경계획(UNEP)의 재정지원으로 1980년 국제자연보호연맹(IUCN)이 발간한 「세계보전전략」(*World Conservation Strategy*)이라는 보고서에서 지속가능발전(sustainable development)이라는 용어가 중심적 개념으로 자리잡게 되었다.



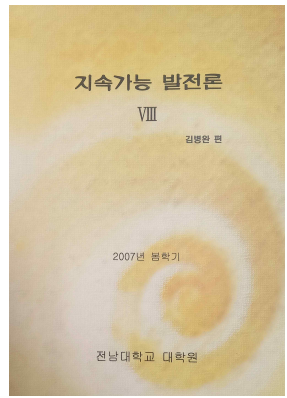
17) W. M. Adams, 2001, *Green Development*, 2<sup>nd</sup> ed, Routledge.

이 보고서를 토대로 1987년 세계환경·개발위원회(WCED)가 발간한 「우리 공동의 미래」(*Our Common Future*)에서 오늘날 널리 알려진대로 지속가능발전이란 “미래 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 욕구를 충족시키는 발전”(development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)”으로 정의되었다.

2000년대에 접어들면서 필자의 연구주제는 ‘환경정책’의 범주에서 확장된 ‘지속가능발전정책’으로 점차 집중되었다. 그 계기는 2000년 8월 김대중정부에서 출범한 대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD)의 제2기에서 위원으로 활동하기 시작한 2002년부터라고 할 수 있다. 당시 지속가능발전 개념이 중앙정부나 지방정부 차원에서 아직 자리잡지 못하고 있는 상황에서 필자 개인적으로 위원회 과제와 관련된 연구와 보고서 작성, 정책 현장에 적용하기 위한 노력을 집중적으로 하기 시작하였다. 그 때부터 필자에게 ‘지속가능발전’은 하나의 이론적 개념 수준을 넘어 ‘새로운 발전 패러다임’으로 자리잡아 연구활동과 발전전략 자문의 핵심 주제가 되어 오늘에 이르게 되었다.

국내에서 지속가능발전에 관한 연구 분위기가 확산되면서<sup>18)</sup>, 필자도 2007년에 전남대학교 대학원에서 ‘지속가능발전론’을 교과목으로 개설하여 강의를 하였는데, 대학원 세미나용 교재로서 관련분야의 국내외 문헌들을 편집하여(아래 상자의 목차 참조) 매주 각 장별로 5~7편의 논문들을 학생들과 함께 읽고 토론하는 과정에서 지속가능발전의 이론과 사례들에 관해 더 체계적으로 깊이 탐구할 수 있는 기회가 되었다.

18) 국내에서 대학(학부과정)이나 대학원(석·박사과정)의 행정학 전공 교과목 편성내용도 시대적 흐름과 수요를 반영하여 많은 변화가 있었다. 1980년대까지만 해도 발전행정(개발정책) 관련 과목들이 주류를 이루었으나, 1990년대부터 복지행정론(배분정책)과 환경행정론(보전정책)이 대부분의 대학에서 개설되었으며, 2000년대 접어들어 다수의 대학원에서 ‘지속가능발전’을 주제로 하는 과목들이 개설되기 시작하였다.

	<p>제1장 발전 패러다임의 변화                  제2장 지속가능발전의 개념화 과정                  제3장 지속가능발전의 의미에 대한 다양한 이해                  제4장 지속가능발전을 위한 경제·사회·환경의 통합모형                  제5장 지속가능발전지표(지속가능성 평가모형)                  제6장 지구차원의 지속가능발전 : UN의 노력과 주요 쟁점                  제7장 국가차원의 지속가능발전(I) : 외국 사례                  제8장 국가차원의 지속가능발전(II) : 한국 사례                  제9장 도시지역의 지속가능발전(I) : 외국 사례                  제10장 도시지역의 지속가능발전(II) : 한국 사례                  제11장 농촌지역의 지속가능발전(I) : 외국 사례                  제12장 농촌지역의 지속가능발전(II) : 한국 사례                  제13장 지속가능발전을 위한 과제</p>
---	--

## 2. 지속가능한 지역발전 전략의 선도적 적용

### 1) 담양군의 지속가능한 생태도시 전략 성공 사례

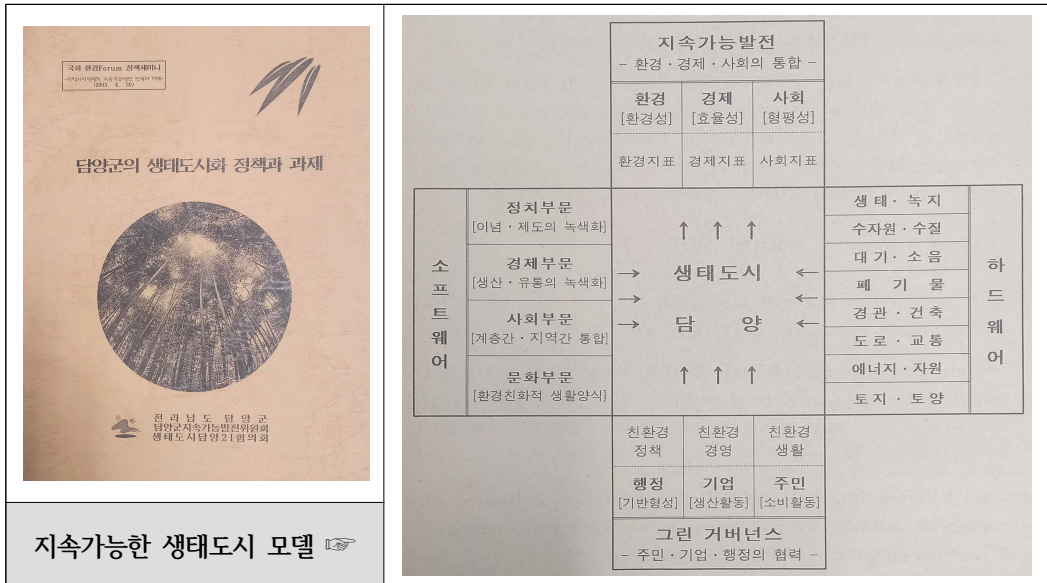
지속가능발전이라는 개념을 이론적으로 연구하고 강의하는 수준에서 머물지 않고 국가발전이나 지역발전의 새로운 전략의 하나로 적용하여 그 실현가능성과 성과를 확인하는 일은 항상 필자에게 매우 중요한 관심사였다.

필자는 2003년부터 2022년까지 20년 동안 농촌지역 지방자치단체(전라남도 담양군)에 지속가능발전 개념을 처음 도입하여 지속가능한 지역발전 전략의 성공사례를 만들어내는 의미있는 경험을 하였다. 담양군은 필자가 제안한 "지속가능한 생태도시"라는 개념을 2003년부터 군정의 슬로건으로 채택하여 위기에 직면한 농촌지역도 시대의 변화를 읽고 능동적으로 대응하는 새롭고 혁신적인 발전전략에 의해 활력을 잃지 않고 경쟁력을 갖춘 지역으로 거듭날 수 있다는 사실을 증명하고 있다.

담양군은 필자의 제안에 의해 전국 지방자치단체 중 최초로 2003년에 지속가능발전위원회를 구성하여 지속가능발전의 구체적인 방법으로서 생태도시화 정책을 추진하였으며<sup>19)</sup>, 지속적이고 일관성 있게 생태도시 정책

19) 필자는 2003년에 구성된 담양군 지속가능발전위원회 위원장으로서 국회환경포럼(2003.4.30)에서 '지속가능한 생태도시 모델'을 구상한 "담양군의 생태도시화 정책과 과제"를 발표하고, 이를 기점으로 지속가능발전 전략에 의한 생태도시 정책을 군정에 전면적으로 도입하였다. 먼저 필자의 제안에 의해 조직혁신 방법으로서 기획실을 지

을 추진함으로써 중앙정부로부터 성공적인 사례로 인정받아 행·재정적 지원도 꾸준히 받아 왔다<sup>20)</sup>.



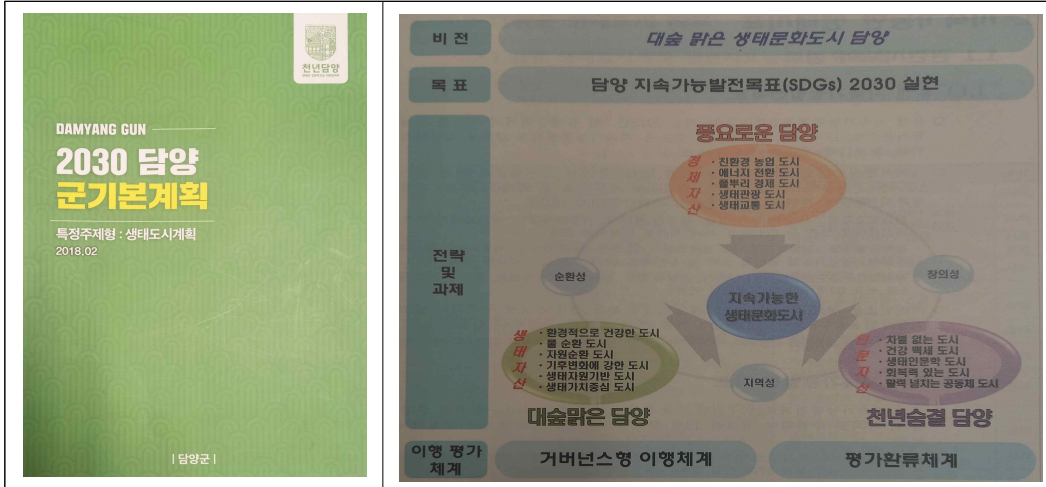
농촌지역인 담양군의 지속가능발전 전략 자문과 현장경험을 바탕으로 한 “한국 농촌지역의 지속가능성 위기 분석 및 발전전략 연구” 제안서가 2004년 아산재단 해외교환교수 지원사업 대상으로 선정되어 미국에서 연구년을 보내면서 '지속가능성' 담론에 본격적으로 몰입할 수 있는 기회를 갖게 되었다<sup>21)</sup>.

속가능력영기계획실로, 도시개발과를 생태도시과로, 건설과를 지속가능건설과로, 농업 정책과를 친환경농산유통과로 명칭을 바꿔 지속가능한 생태도시 정책 추진체계를 구축하고, 각 부서별로 '생태도시 정책 가이드라인'을 만들어 필자의 자문을 거쳐 시행하였다. 그리고 과거 주민의 주요 소득원이었다가 산업화되면서 애물단지로 방치되었던 대나무밭을 군비로 매입하여 '죽녹원'을 조성하여 대표적인 생태관광 명소로 자리 잡게 하는 등 많은 성과들을 거두었다.

20) 2004년에 환경부로부터 제1회 그린시티(Green City)로 선정되었으며, 2006년에는 OECD 파리본부 회의에 군수가 초청되어 한국의 대표적인 친환경 지역발전 정책의 성공적인 사례로 발표하였으며, 2013년에는 환경부의 '친환경 지속가능도시' 지원사업(권역별 4대 도시 중 하나) 대상으로 선정되었다.

21) 연구지원사업의 성과로서 “한국 농촌지역의 지속가능성 위기 분석 및 발전전략 연구”를 「한국정책학회보」 제14권 제4호(2005년)에 게재하였다. 이 논문에서는 우리나라 농촌지역의 지속가능성 위기 실태를 경제적, 사회적, 생태적 측면에서 분석하고,

2018년에는 담양군 생태도시계획 책임연구자로 참여하여 공간계획과 지속가능발전전략(SDGs)을 연계한 최초의 국토교통부 승인 법정계획으로서 「담양 군기본계획 2030: 생태도시계획」을 수립하였다.



또한 담양군 지속가능발전위원회가 적극적인 자문기능을 수행함으로써 군정에 지속가능발전목표(SDGs)와 지표를 적용하여 2018년 전국 최초로 「지속가능성 보고서」를 작성하였다.



그 원인을 경제·사회·환경정책의 지속불가능성, 우선순위, 통합정도 차원으로 나누어 분석한 후 대안적 지역개발전략으로서 경제·사회·환경부문의 통합적 접근을 강조하는 지속가능발전전략을 제시하였다.

## 2) 에코포럼을 통한 지속가능발전 정책 경험과 성과 공유

담양군의 지속가능발전 정책을 추진하는 과정에서 지역의 범주를 넘어 전국적 내지 글로벌 차원에서 담론의 장을 지속적으로 마련하고자 필자의 제안과 군의 재정지원에 의해 2012년에 「재단법인 글로벌에코포럼-담양」을 조직하여 2017년까지 6년간 총 12회의 포럼을 개최하였다<sup>22)</sup>.

필자는 에코포럼의 비전을 ‘생태적 사고에 의한 지속가능발전의 실현’으로 설정하고, 목적은 지속가능발전을 위한 3대 자본으로서 생태자본, 경제자본, 사회자본의 조화롭고 균형 있는 축적을 위한 철학적, 이론적, 실제적 논의와 교류의 장으로서 역할을 하는 데 두었다.

특히 2016년부터 일본과 상호방문 교류의 기회를 갖게 되었으며, 2017년 2월에는 일본 도야마현 난토시를 방문하여 한국과 일본의 지방자치단체 지속가능발전 정책사례를 공유하는 시간을 가졌다. 이 때 필자는 “친환경 지속가능발전 모델로서 담양군 생태도시 정책”을 발표하였는데, 그 요지는 지속가능발전의 의미와 정책사례 분석의 틀, 담양군 생태도시 정책의 개요, 담양군 생태도시 정책의 성공요인(정책환경, 정책참여자, 정책추진체계, 정책추진방법) 분석, 시사점과 과제 등으로 이루어져 있다.



22) 필자는 조직위원장을 맡아 조직위원회(10인 내외)에서 매회 포럼의 대주제와 발표자 및 토론자들을 선정하는 역할을 하였다.

제1회부터 제12회까지 진행된 에코포럼의 대주제들은 아래 표와 같은데, 지속가능발전에 관련된 다양한 주제들에 대해 국내외 전문가, 공무원, 현장활동가 등 각계에서 참여하여 발표하고 토론할 수 있는 장을 마련하였다.

회	대 주 제	일시 / 장소	발표주제
1	생태적 사고와 지속가능한 발전	2012. 05. 25 담양온천리조트	7개
2	지속가능한 농촌경제와 생태 건전성	2013. 05. 02 담양온천리조트	5개
3	지속가능한 농촌을 위한 교육복지정책	2013. 11. 29 추성창의기념관	3개
4	친환경 지속가능도시와 지역발전 전략	2014. 07. 11 담양온천리조트	9개
5	창조경제시대의 친환경 지역발전 전략	2014. 11. 14 국회의원회관	5개
6	친환경 지속가능도시 담양의 비전과 전략	2015. 06. 05 전남도립대학교	5개
7	지속가능도시 지표평가 국내·외 우수사례	2015. 10. 22 담빛예술창고	14개
8	유엔 지속가능발전목표 이행을 위한 지방자치단체의 전략과 과제	2016. 06. 30 담양온천리조트	5개
9	지속가능발전 지표평가 군단위 우수사례	2016. 11. 18 태안 만리포	7개
10	한국과 일본의 지방자치단체 지속가능발전 정책사례	2017. 02. 25 일본 난토시	5개
11	담양군 생태도시계획 2030 실행을 위한 군민원탁토론	2017. 09. 25 담양온천리조트	4개
12	지속가능도시 지표평가 및 우수정책사례	2017. 11. 10 고양시 킨텍스	6개

회고해 보면, 필자에게 있어서 담양군은 지난 20여년 동안 ‘지속가능성 담론’이 지방자치 시대에 지속가능한 생태도시 정책으로 구체화되어 지역을 미래지향적으로 어떻게 변화시킬 수 있는지 확인할 수 있는 리빙랩의 현장이었다.

## IV. 지속가능성 담론의 확산기 : 2010년대

### 1. 지속가능발전목표(SDGs)의 정책내재화 노력

#### 1) 중앙정부의 지속가능발전 제도화 과정 참여

지속가능발전 의제가 유엔과 선진국을 중심으로 한 국제사회에서 활발하게 논의되기 시작한 것은 1990년대 이전까지 거슬러 올라가지만, 우리나라의 중앙정부 차원에서 지속가능발전 원칙을 국정운영에 도입하기 시작한 것은 2000년 6월 5일 김대중 대통령이 ‘새천년 국가환경비전’을 발표하면서부터이다. 구체적인 이행을 위해 2000년 8월 「지속가능발전위원회규정」을 제정하여 9월 20일 제1기 대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD)가 발족하였다<sup>23)</sup>. 이후 현재에 이르기까지 여러 정부를 거치면서 지속가능발전위원회는 위상과 운영에 많은 변화를 겪어 왔는데, 대체로 위상의 약화와 활동의 형식화 경향을 크게 벗어나지 못하고 있다는 평가를 받고 있다.

제도화의 과정 측면에서 볼 때, 노무현정부 시기인 2007년 8월 「지속가능발전기본법」이 제정되었으나, 2008년 2월 이명박정부가 출범하면서 기본법은 제대로 시행되지 못하고 지속가능발전을 위한 위원회 활동은 위축되고, 기본법 체제는 일반법 체제로 약화되는 상황을 맞이하게 되었다. 이명박정부는 녹색성장을 국가전략으로 설정하고, 이를 위해 2010년 1월 「저탄소녹색성장기본법」을 제정하였다. 이에 따라 동시에 「지속가능발전기본법」은 「지속가능발전법」으로 약화되었는데, 기본법의 핵심조항들이 ‘지속가능발전’ 대신 ‘녹색성장’이라는 개념으로 대체되어 「저탄소녹색성장기본법」에 이관되었다.

이후 오랫동안 상위법 형태의 「저탄소녹색성장기본법」과 하위법 형태의 「지속가능발전법」 관계로 이루어진 기형적 형태로 유지되어 오다가

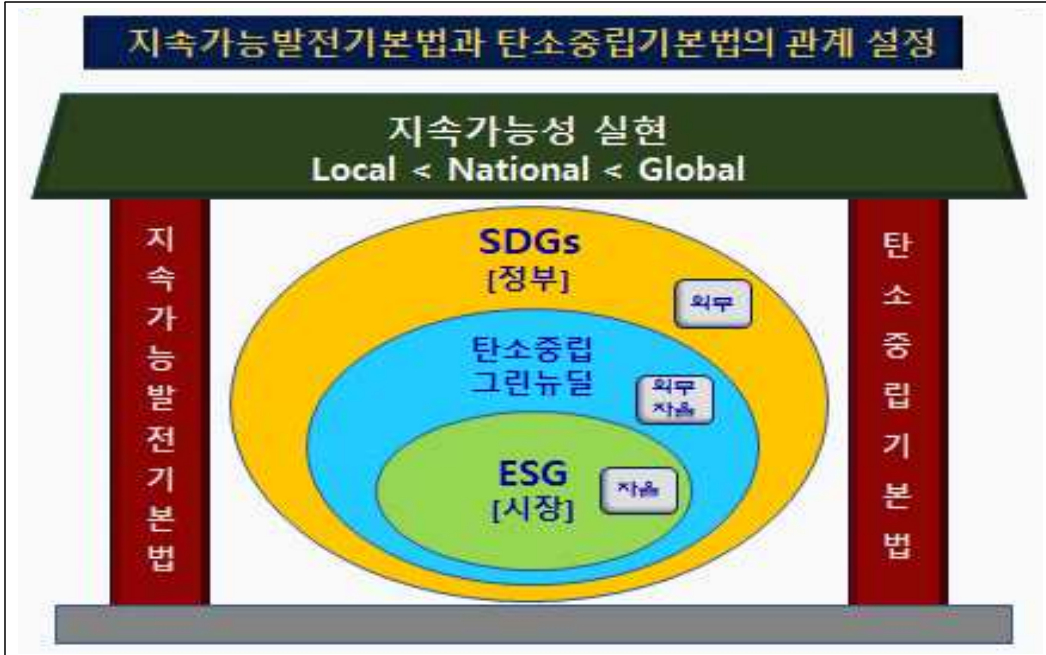
23) 필자는 제2기(2002.10~2003.12) 때 환경생태분과위원회의 생태도시연구소위원회 위원장으로서, 제4기(2006.5~2008.5) 때 지속가능발전이행전문위원회의 지방지속가능발전 로드맵 T/F팀장 및 지방지속가능발전 지원단 단장으로서 역할을 수행하였다.

2021년 8월 「저탄소녹색성장기본법」은 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」으로 개정되고, 2022년 1월 「지속가능발전법」을 폐지한 대신 「지속가능발전기본법」을 제정하여 제도적으로 ‘지속가능발전’과 ‘탄소중립·녹색성장’이 양립하는 체제<sup>24)</sup>로 전환되었다<sup>24)</sup>. 김대중정부에서 이재명정부에 이르는 25년 동안 지속가능발전 관련 제도(법체계)와 조직(위원회)가 어떻게 변화과정을 겪어 왔는지 아래 그림에서 볼 수 있다.

구분	김대중정부		노무현정부		
법적 근거	지속가능발전위원회규정 (대통령령제16946호: 2000.8.5.~2007.8.3) 지속가능발전기본법 (2007.8.3.~2010.1.13)				
조직 명칭	대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD: 2000.9) 국가지속가능발전위원회(NCSD: 2007.8)				
구분	이명박정부	박근혜정부	문재인정부	윤석열정부	이재명정부
법적 근거	저탄소녹색성장기본법, 녹색성장위원회규정 지속가능발전법(2010.1.13~2022.1.4)			탄소중립·녹색성장기본법 (2021.8.31) 지속가능발전기본법 (2022.1.4)	
조직 명칭	대통령직속 녹색성장위원회 [이명박정부]	국무총리소속 녹색성장위원회 [박근혜/문재인정부]	2050탄소중립위원회 [문재인/윤석열/이재명정부]		대통령소속 지속가능발전위원회 [윤석열/이재명정부]
	환경부소속 지속가능발전위원회 [이명박/박근혜/문재인정부]				

특히 필자는 지속가능성 실현이라는 궁극적 목적을 위한 제도적 체계와 관련 핵심개념들(SDGs, 탄소중립, ESG) 간의 위상 내지 관계를 보여주는 그림을 그려 주요 강의자료로 사용해 오고 있다.

24) 필자는 이명박정부 때 지속가능발전 관련법의 위상이 기본법에서 일반법으로 약화된 이후 국회 포럼이나 지속가능발전협의회 정책포럼 등에서 수 차례 기본법 체제의 위상 회복 및 강화 필요성을 강조해 왔는데, 2021년 9월 16일 국회 정무위원회에서 열린 「지속가능발전기본법안」 관련 공청회에서 지속가능발전학회를 대표하여 기본법의 필요성과 세부 내용에 관한 5쪽 분량의 진술서를 제출하고, 의원들의 질의에 답변하였다. 진술서의 내용은 지속가능발전의 제도화 과정, 현행 법령체계의 한계와 지속가능발전기본법 제정의 필요성, 지속가능발전기본법안 내용의 보완의견 등으로 구성되어 있다.



## 2) 지방정부의 지속가능발전 내재화 과정 참여

우리나라에서는 중앙정부 차원보다 지역 수준에서 선도적인 지방자치단체들이 1990년대 중반부터 지방의제21 추진기구들의 활동을 기반으로 해서 지속가능발전을 위한 노력들을 전개해 왔다<sup>25)</sup>. 그렇지만 현재에 이르기까지 지속가능발전 이행체계를 구축하고 실질적인 이행이 이루어지는 지방자치단체들이 많지 않고<sup>26)</sup>, 지역간 이행 수준의 편차가 매우 커서 모든 지역에서 내실 있게 이행되도록 주무부처였던 환경부와 전국지속가능발전협의회가 협력하여 SDGs의 지방 이행을 위한 적극적인 노력을 해왔다.

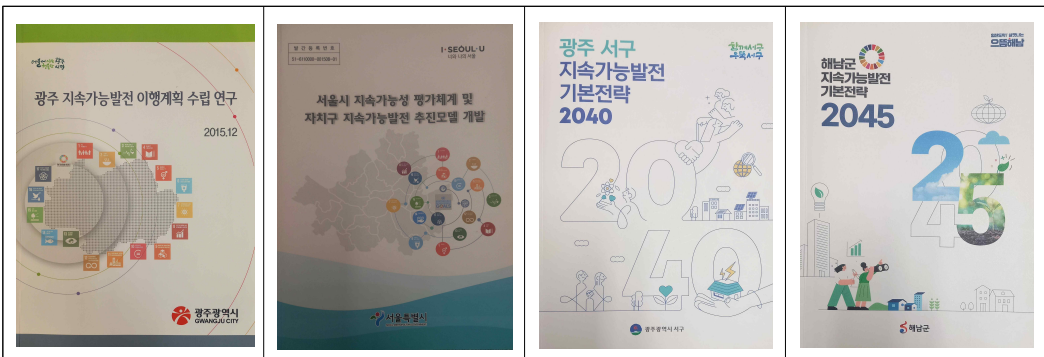
25) 필자는 1990년대 중반부터 현재에 이르기까지 서울·인천권, 경기·강원권, 충청권, 영남권, 호남·제주권 등을 찾아다니면서 지속가능발전 관련 계획이나 전략 수립, 정책자문 및 위원회 참여, 공무원 및 시민대상 강의를 해 오고 있다.

26) 2022년 1월 「지속가능발전기본법」이 제정된 후 3년이 지난 상황에서도 전국 지방자치단체의 절반 이상이 기본전략 및 추진계획을 수립하지 않고 있고, 지속가능발전위원회를 절반 정도 구성하였지만 형식적으로 운영되는 경우가 적지 않다.

필자는 2000년대 초부터 지역의 지속가능발전을 위한 자문과 강의를 해오다가 2015년 유엔이 지속가능발전목표(SDGs)를 채택한 이후 2018년 1월부터 2022년 6월까지 환경부 지방 SDGs 이행 컨설팅 단장 역할을 맡아 「지방 SDGs 이행 매뉴얼」을 작성하고, 전국의 여러 지역들을 순회 하면서 강의와 컨설팅을 한 경험이 있다. 아래 표는 매뉴얼에서 제시한 SDGs 이행 단계와 업무내용이다.

단계		지방 SDGs 이행업무	행정기관의 역할	관련 기관·단체의 협력
이행 체계 구축	I. 인식 전환	1. 지속가능발전에 관한 공무원 교육	· 직무연수 프로그램 운영	환경부 지속가능전략담당관실, 전국지속가능발전협의회 컨설팅단
		2. 지속가능발전에 관한 시민 교육	· 지속가능발전 시민 대학 운영	
	II. 조직 구성	1. 지속가능발전 전담/담당부서 지정	· 기획부서 (총괄) · 환경부서 (사업)	SDGs 세부목표별 담당부서
		2. 지속가능발전위원회 구성·운영	· 위원위촉 · 회의운영	계획심의, 평가보고서 작성에 대한 관련부서 협력
		3. 지속가능발전협의회 구성·운영	· 사업예산확보 · 민관협력사업	지역주민조직, 시민사회단체, 기업 등
	III. 제도 형성	1. 지속가능발전 기본(일반)조례 제정	조례안 작성 및 제정 추진	의회의 정치적 지지
		2. 지속가능발전위원회 구성·운영 조례 제정		
		3. 지속가능발전협의회 구성·운영 조례 제정		
	SDGs 작성·이행·평가	IV. SDGs 작성	1. 지역 지속가능성 위협요소 진단	· 기본계획 작성예산 확보 · 원탁토론, 회의, 워크숍 등을 통한 시민 의견 수렴 · 관련부서의견 수렴
2. 목표/세부목표/정책과제 도출				
3. 지표/목표치(2025,2030) 도출				
V. SDGs 이행		1. 이행계획 수립	· 1~2년 단위 부서별 이행 계획 작성	지속가능발전위원회, 지속가능발전협의회
		2. 부서별 지표관련사업 집행	· 부서별 사업추진 상황 점검	지속가능발전협의회와 민관협력
VI. SDGs 평가		1. 지속가능성 보고서 작성(2년 주기)	· 기획부서 책임 하에 총괄추진 · 지표관련 담당부서별 통계 자료 제출	지속가능발전위원회, 지속가능발전협의회 (작성·자문에 전문가참여)
	2. 지표/목표치/관련정책의 수정보완			

2015년부터 10년 동안 필자는 여러 지역에서 주로 민관협력 TF 형태로 연구책임이나 위원장을 맡아 지속가능발전 이행계획이나 기본전략을 작성해 왔는데, 대표적인 사례로 광주광역시(2015년), 서울특별시(2016년), 충청남도(2018년), 여주시(2018년), 담양군(2020년), 광주광역시 서구(2020년, 2024년), 해남군(2024년) 등을 들 수 있다. 이러한 경험을 통해 얻은 것은 전문가, 공무원, 지역주민 등이 함께 토론과 협의과정을 통해 기본전략 및 추진계획을 작성해야 실행력을 담보할 수 있다는 사실이다.



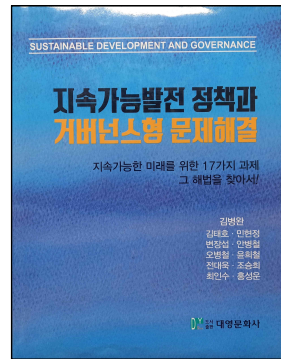
특히 정부 안에서 지속가능발전 정책이 내재화·주류화되기 위해서는 그림에서 보여주듯이 「지속가능발전기본법」이 실질적으로 작동하여 정책의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가로 이루어지는 순환과정에서 'SDGs'가 핵심개념으로 적용될 필요가 있음을 강조하고자 한다.



### 3) 지속가능발전목표(SDGs)의 의의와 실현방안 제시

유엔이 2015년에 지속가능발전목표(SDGs)를 채택하고 선진국들을 중심으로 정부 차원에서 SDGs의 이행을 위한 노력이 이루어져 왔지만, 우리나라에서는 아쉽게도 정부 차원의 적극적인 이행노력이 보이지 않았다. 지속가능발전의 가치와 이념이 중앙정부는 물론 대부분의 지방정부에서 중심적 위치를 차지하지 못하고 있는 것이 안타까운 현실이었다.

이러한 분위기 속에서 필자는 10여년 이상 연구공동체 활동을 함께 해 온 동료들과 힘을 모아 2019년 봄에 「지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결」이라는 책을 저술하였는데, 지속가능발전의 의의 및 17개의 SDGs에 대한 체계적이고 구체적인 이해를 토대로 거버넌스 방식의 이행방안들을 사례와 함께 전체 17개의 장으로 정리하였다.



제1부에서는 지속가능발전과 거버넌스에 관한 이론적 논의의 장들로 구성하였다. 첫 장은 여는 장의 성격을 갖고 발전 의미의 전환과 지속가능발전론을 다루고, 이어서 지속가능발전의 제도화와 조직화, 정부관료제의 한계와 거버넌스의 의의 등을 주제로 장을 구성하였다.

제2부에서는 유엔이 채택한 17개의 지속가능발전목표(SDGs)라는 관점에서 국내외적으로 지속가능성을 위협하는 요인들과 위기의 문제들을 진단하는 장들로 구성하였다. 세부적으로는 생태적 지속가능성, 사회적 지속가능성, 경제적 지속가능성, 도시의 지속가능성, 제도적 지속가능성 부분으로 나누어 각각의 위협요인과 위기문제를 객관적 자료들을 토대로 살펴보는 장들로 구성하였다.

제3부에서는 지속가능발전을 위한 거버넌스 노력과 사례들을 국제사회와 주요 국가들에 초점을 맞춰 살펴보는 장들로 구성하였다. 국제사회의 노력으로는 UN과 ICLEI 두 기구의 활동에 초점을 맞춰 서술하고, 주

요 국가로는 독일, 일본, 한국에 초점을 맞춰 사례들을 살펴보고 시사점을 찾는 장들로 구성하였다.

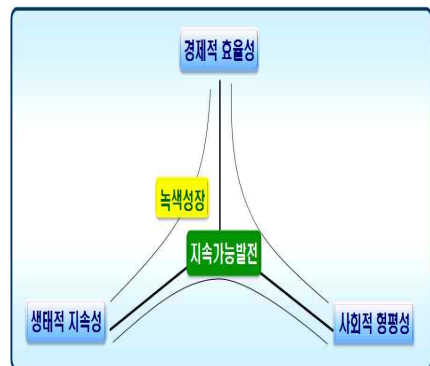
제4부에서는 거버넌스형 지속가능발전을 위한 주요 과제들을 제시하는 장들로 구성하였다. 세부적으로는 지속가능한 생태공동체, 사회공동체, 경제공동체, 도시공동체 등을 위한 과제들을 4개의 장으로 나누어 제시하고, 마지막으로 지속가능성을 위해 극복해야 할 도전적 과제들과 사전·사후평가의 문제를 달는 장의 의미로 서술하였다.

## 2. 녹색성장 평가와 탄소중립 및 에너지전환 연구

### 1) 지속가능발전 관점의 녹색성장 평가

이명박정부(2008.2~2013.2)의 핵심정책으로 추진된 ‘녹색성장’ 정책은 지속가능성 담론의 전개과정에서 제약조건이자 혼란요소로 작용하였다. 보수정부인 이명박정부가 출범하면서 김대중정부와 노무현정부가 국제사회와 함께 추구하는 인류보편적 가치인 ‘지속가능발전’은 ‘진보진영’이 선호하는 것으로 간주되어 위축된 반면, 이를 대체하는 개념으로서 ‘녹색성장’이 국정의 핵심개념으로 자리잡게 되었다.

이러한 분위기 속에서 필자는 “녹색 성장과 지속가능발전의 관계에 관한 연구”<sup>27)</sup>와 “지속가능발전론 관점에 의한 녹색성장정책 평가”<sup>28)</sup>라는 논문을 발표하여 지속가능발전과 녹색성장의 개념적 관계와 위상을 명확히 하고, 지속가능성 담론의 맥락 속에서 녹색성장 정책에 대한 비판적 견해를 제시하였다.



구분	지속가능발전	녹색성장
성격	규범적 성격 강함	규범적 요소 미흡
개념 위상	궁극적 목표 개념적 추상성이 강함	전략적 수단 개념적 구체성이 강함
목표	인류사회의 지속성	경제성장의 지속성
성과 지표	환경·자원의 지속가능성 경제·산업의 지속가능성 사회통합과 지속가능성	기후변화 대응·적응 친환경 산업·경제 발전 환경기술 기반 고용·소득
포괄 범위	환경부문, 경제부문, 사회부문 3자간의 통합과 균형(3차원적 개념)	경제와 환경의 균형과 조화(2차원적 개념)
실현 전략	환경을 우선적으로 고려하는 경제활동과 사회적 상호작용에 중점을 둠	환경요소(기술, 산업, 자원, 역량)를 성장의 새로운 동력으로 활용함
대상	전세계 국가	아태지역 국가
태동	1987년 WCED의 브룬트란트 보고서 ( <i>Our Common Future</i> )	2005년 UN 제5차 아태 환경개발 장관회의
기구	UNCSD	UNESCAP

필자의 논문 “지속가능발전론 관점에 의한 녹색성장정책 평가”에서 서술한 결론의 일부를 그대로 옮기면 다음과 같다.

지속가능발전 개념은 녹색성장의 상위개념으로서 미래지향적 국가발전의 거시적 비전과 방향을 설정하는 데 여전히 유용한 개념으로 받아들일 수 있는 한편, 녹색성장 개념은 지속가능발전이라는 거시비전과 목표를 달성하기 위한 정책수단 내지 기후변화에 능동적으로 대응하면서 환경친화적 경제성장을 이루기 위한 구체적 이행전략의 하나로 받아들이는 것이 타당할 것이다.

노무현정부 말기에 정립한 「지속가능발전기본법」과 이행계획 체제를 해체한 자리를 대신하여 한반도 대운하 사업구상을 대신하여 수립된 ‘4대강 살리기 사업’이 큰 비중을 차지한 녹색성장정책의 정치경제학적 배경이나 구체적인 정책 내용들을 들여다보면 긍정적인 평가만을 기대하기는 어려울 것이다. 개발사업을 ‘녹색으로 포장(green washing)’한 면과 녹색 정체성의 약화를 초래한 점에 대해 비판을 면하기 어려울 것이다.

결론적으로, 지속가능발전론이 강조하는 환경·경제·사회의 조화와 균형이라는

27) 김병완, 2022, “녹색성장과 지속가능발전의 관계에 관한 연구”, 「한국거버넌스학회보」 제19권 제2호, 147~163쪽.

28) 김병완, 2022, “지속가능발전론 관점에 의한 녹색성장정책 평가”, 「공공행정논총」 제25집, 175~201쪽.

포괄적이고 통합적인 가치기준에 따라 녹색성장정책을 평가한다면, 지속가능발전의 질적 측면 저하, 사회적 지속가능성의 취약, 지속가능발전에 대한 낮은 기여도, '녹색'으로 포장된 일자력발전 확충지향 정책과 4대강 사업, 지방녹색성장 정책의 지역간·계층간 불균형 내지 양극화 대응 미흡 등 다소 아쉬운 부분들에 대해서도 냉정하게 지적할 필요가 있다.

## 2) 탄소중립과 에너지전환에 관한 연구

탄소중립(Carbon Neutrality)이란 인간활동으로 인한 온실가스 배출량을 최대한 줄이고, 남은 배출량은 산림흡수나 탄소포집 기술 등으로 상쇄하여 실질적인 순 배출량을 '0'으로 만든다는 개념으로, 넷제로(Net-Zero)라고도 한다. 탄소중립은 기후위기에 대응해 안전하고 지속가능한 사회를 만들기 위한 2050년까지의 온실가스 감축목표이자 의지를 담은 개념이다.

우리나라에서 탄소중립에 관한 논의가 본격화된 시기는 2010년대부터이며, 2020년 10월에는 2050년까지 탄소중립을 달성하겠다는 선언을 하고, 이를 제도적으로 뒷받침하는 법률로서 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」을 2021년 8월 제정하였다.

필자는 2012년에 「탄소중립도시 광주 2050 계획 연구」 책임연구자 역할을 한 경험이 있다. 당시에는 다른 지역에 비해 선도적으로 광주광역시에서 2050년 탄소중립을 목표로 하는 장기계획을 수립하였다.



### 탄소중립도시 10대 프로젝트 정책과제

1. 신재생 에너지의 도시 (5대 과제)
2. 녹색산업으로 잘사는 도시 (5대 과제)
3. 생태순환 도시계획·건축의 도시 (6대 과제)
4. 녹색공공교통의 도시 (7대 과제)
5. 빗물과 샛강의 도시 (5대 과제)
6. 폐기물제로 자원순환형의 도시 (10대 과제)
7. 생명의 숲과 푸른길의 도시 (5대 과제)
8. 저탄소 도시농업의 도시 (5대 과제)
9. 글로벌 환경협력의 도시 (3대 과제)
10. 시민과 함께 만드는 거버넌스의 도시 (3대 과제)

탄소중립을 실현하는 데 있어서 가장 핵심적인 과제가 에너지전환이라고 생각하는데, 필자 역시 에너지전환 정책의 중요성에 관해 깊은 관심을 갖고 하워드 겔러(Howard Geller)의 「에너지혁명」(*Energy Revolution*), 헤르만 셰어(Hermann Scheer)의 「에너지 명령」(*Der Energethische Imperativ*) 등에서 많은 시사점을 얻어 에너지전환정책의 정치경제학적 성격을 분석하는 논문을 작성하였다<sup>29)</sup>. 이 논문에서 필자는 에너지 효율성과 재생가능한 에너지로의 전환을 방해하는 요인들로서 제한된 신재생 에너지 공급 기반시설, 신재생에너지에 관한 불충분한 정보, 왜곡된 유인체계, 재정적 지원과 유인의 부족, 가격과 조세 장벽, 규제장벽, 정치적 장벽 등을 들고, 이러한 장벽들을 극복하는 것이 에너지전환의 과제라는 점을 강조하였다. 특히 에너지전환의 정치경제학적 성격에 관한 결론으로서 다음과 같이 서술하였다.

화석·핵에너지로부터 신재생에너지로의 전환은 기존 에너지 시스템의 구조와 직접 관련된다. 이 구조가 지배적인 생산조건과 소비조건, 경제질서, 정치적 제도 등과 밀접하게 연결되어 있기 때문이다. 에너지 경제는 세계 경제에서 특히 정치적 영향력이 가장 큰 부분이다. 화석·핵에너지의 실제적 교체는 기존 에너지 경제의 생존적인 이해관계들을 직접 건드린다.

정치적 공간은 구조적인 에너지 갈등의 주된 전장이다. 화석·핵에너지의 존속과 관련되는 정치경제적 이해관계가 전 세계적으로 존재하여 재생가능 에너지는 화석·핵에너지 시스템의 존립을 결코 건드릴러서는 안되며, 에너지의 추가수요를 위해서만 이용되어야만 한다는 것이다. 이러한 구조적 제약 속에서 에너지 전환을 기대하기는 매우 어렵다. 따라서 가장 주요한 정치적 과제는 재생가능 에너지의 독자적 이용에 대한 자의적인 모든 제약들을 제거함으로써 이를 위한 공간을 열어 두는 것이다.

29) 김병완, 2015, “에너지전환정책의 정치경제학적 성격에 관한 연구”, 「사회과학연구」 제24집, 3~22쪽.

## V. 지속가능성 담론의 정착기 : 2020년대

### 1. 지속가능성의 본질적 의미에 관한 탐구

#### 1) 지속가능성 의미의 어원과 해석

오늘날 ‘지속가능성’이라는 개념이 매우 널리 사용되면서 사용하는 사람마다 서로 다른 의미로 인식하여 사용하는 경우가 많은데, 개념의 어원과 의미에 대한 명확한 이해를 토대로 사용할 필요가 있다. 특히 학계는 물론 정부나 기업, 언론 등에서 공식적인 문헌이나 기사로 사용할수록 더 신중하고 정확한 용어 사용이 요구된다.

위키피디아(Wikipedia) 사전에 의하면<sup>30)</sup>, 지속가능성(sustainability)이라는 개념은 라틴어 ‘sustinere’(지탱하다, 유지하다, 지지하다, 견뎌내다)에서 유래한 것으로서, 현대적 용법에서는 일반적으로 환경, 경제, 사회가 장기간 존속할 수 있는 상태를 가리키는데, 대부분의 경우 환경적 측면을 강조한다. 지속가능성이라는 용어가 사용되기 시작한 초기에는 ‘환경적’ 지속가능성을 의미했다. 이는 미래의 사람들이 장기적으로 계속해서 천연자원에 의존할 수 있도록 천연자원을 사용하는 것을 의미했다.

독일어로 ‘Nachhaltigkeit’라고 하는 지속가능성 개념은 한스 카를 폰 카를로비츠(Hans Carl von Carlowitz, 1645~1714)<sup>31)</sup>까지 거슬러 올라가 임업에서 처음 적용되었다. 오늘날에는 이를 지속가능한 산림관리라고 부르는데, 그는 이 용어를 천연자원의 장기적이고 책임 있는 사용을 의미하는 데 사용했다. ‘지속가능성’ 개념의 사용이 숲 보존(미래 목재 생산을 위한)에서 더 광범위한 환경자원 보존(미래 세대를 위해 세계를 유지하기 위한)으로 전환된 것은 M.I.T.에서 진행된 일련의 강의를 바탕으로 한

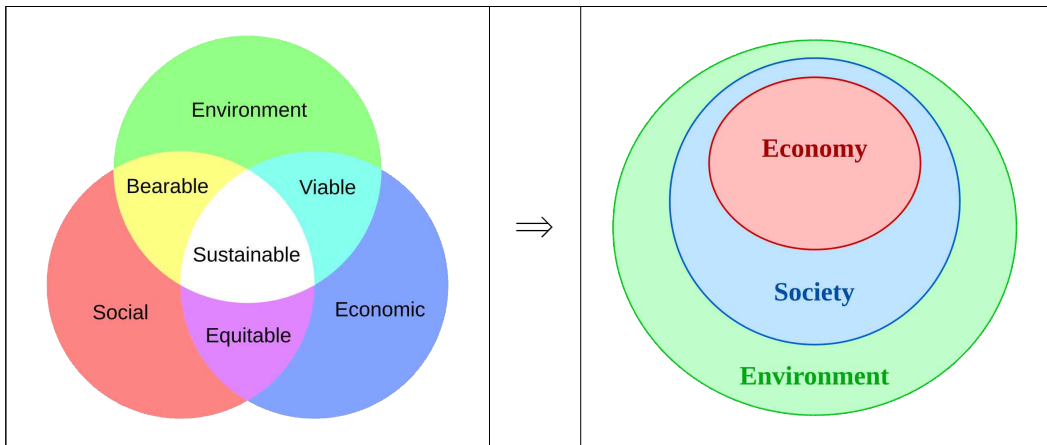
30) <https://en.wikipedia.org/wiki/Sustainability>.

31) 광산행정가였던 그는 산림이용과 관련하여 '지속가능한(Nachhaltigkeit)'이라는 용어를 만들었으며, 지속가능한 산림경영의 아버지로 여겨진다. 1713년 그의 저서 *Silvicultura Oeconomica*에서 "최고의 예술, 과학, 근면함은 ... 지속가능한 사용이 가능하도록 목재를 보존하고 재식재하는 데 있을 것이다."라고 서술한 데서 지속가능성 개념이 사용되기 시작하였다.

1972년 에른스트 바슬러(Ernst Basler)의 책<sup>32)</sup>에서 비롯되었다.

학자들은 일반적으로 지속가능성을 환경적, 사회적, 경제적이라는 세 가지 영역으로 구분한다. 지속가능성을 나타내는 세 개의 교차하는 원, 즉 벤 다이어그램(Venn diagram)은 경제학자 에드워드 바르비에(Edward Barbier)가 1987년에 발표한 논문<sup>33)</sup>에서 처음 등장했다.

이후 학자들은 지속가능성의 세 가지 차원에 대해 어떻게 순위를 매길지에 대해 논의해 왔다. 많은 문헌에서 환경적 차원은 지구적 완전성 또는 생태적 완전성이라고 보아 환경적 차원이 가장 중요하다고 주장한다. 많은 전문가들은 생태적 완전성을 보호하는 것이 지속가능성의 핵심이라고 말한다. 환경적 차원은 경제 및 사회 발전의 토대이자 전제조건이라고 할 수 있다. 세 개의 타원이 중첩된 도표는 지속가능성의 세 가지 차원을 위계적으로 보여주는 한 가지 방법인데, 여기서 환경은 사회를 포함하고, 사회는 경제적 조건을 포함하는 위계구조를 강조한다. 이러한 위계구조를 받아들이는 지속가능성 담론에서는 인간중심주의를 탈피하여 생태계를 인간에 대한 효용성으로만 평가해서는 안되며, 내재적 가치를 지닌 상호 의존적인 생명 시스템으로 평가할 필요가 있다.



32) Basler, Ernst (1972). *Strategy of Progress: Environmental Pollution, Habitat Scarcity and Future Research*, BLV Publishing Company.

33) Barbier, Edward B. (1987). "The Concept of Sustainable Economic Development". *Environmental Conservation*. 14(2): 101~110.

필자는 환경·사회·경제 차원의 위계구조에 따라 “생태적으로 안전하면서도 사회적으로 정의로운 공간 안에서 경제활동이 가능한 상태”로 지속가능성의 의미를 정의하는 학자들의 입장에 공감한다<sup>34)</sup>. 21세기 접어들면서 기업경영의 필수적인 요소로 자리잡고 있는 ESG 개념도 기업의 지속가능한 경제활동을 위해서는 우선 환경적(Environmental)으로 책임을 지고, 그 위에서 사회적(Social)으로 배려하고, 윤리적이고 투명한 지배구조(Governance)를 보여주는 경영이 필요하다는 인식을 함축하고 있는데, 이는 위의 지속가능성 개념 정의를 그대로 기업경영에 반영한 것이라고 할 수 있다.

## 2) 지속가능성과 지속성 개념의 혼용문제 제기

지속가능발전의 의미를 이해하고 사용하는 데 있어서 적지 않은 사람들이 범하고 있는 가장 심각한 혼란과 오류는 ‘지속가능한’(sustainable) 발전의 개념을 ‘지속적인’(continuous) 발전의 개념과 동의어 내지 혼용해서 사용하고 있다는 점이다. 여기서 가장 유의해야 할 점은 ‘지속가능한’(sustainable)이라는 말의 어원적 의미는 시간적 지속성을 뜻하는 것이 아니라 시스템적 관점에서 생태계가 인간의 사회체계와 경제활동체계를 지탱해 줄 수 있는 능력범위의 의미를 담고 있다. ‘지속가능한’ 발전은 지구시스템에서 생태계가 지탱해 주는 범위 안에서 인간의 사회활동과 경제활동이 가능하다는 사실을 강조하는 발전의 개념인 반면, ‘지속적’ 발전은 자원의 무한한 이용가능성을 전제로 시간적으로 단절되지 않고 발전이 계속 이루어질 수 있다는 믿음을 반영하는 개념인 것이다.

따라서 ‘지속가능한’ 발전은 「성장의 한계」에서 시사하듯이 지구의 생태계가 지탱해 줄 수 있는 환경요소와 자원의 유한한 범위 내에서 다음 세대의 기회까지 고려하는 발전을 추구하는 것인 반면, ‘지속적인’ 발전

34) 이러한 정의를 바탕으로 서술한 대표적인 책이 케이트 레이워스(Kate Raworth)의 「도넛경제학」(*Doughnut Economics*, 2017)이다.

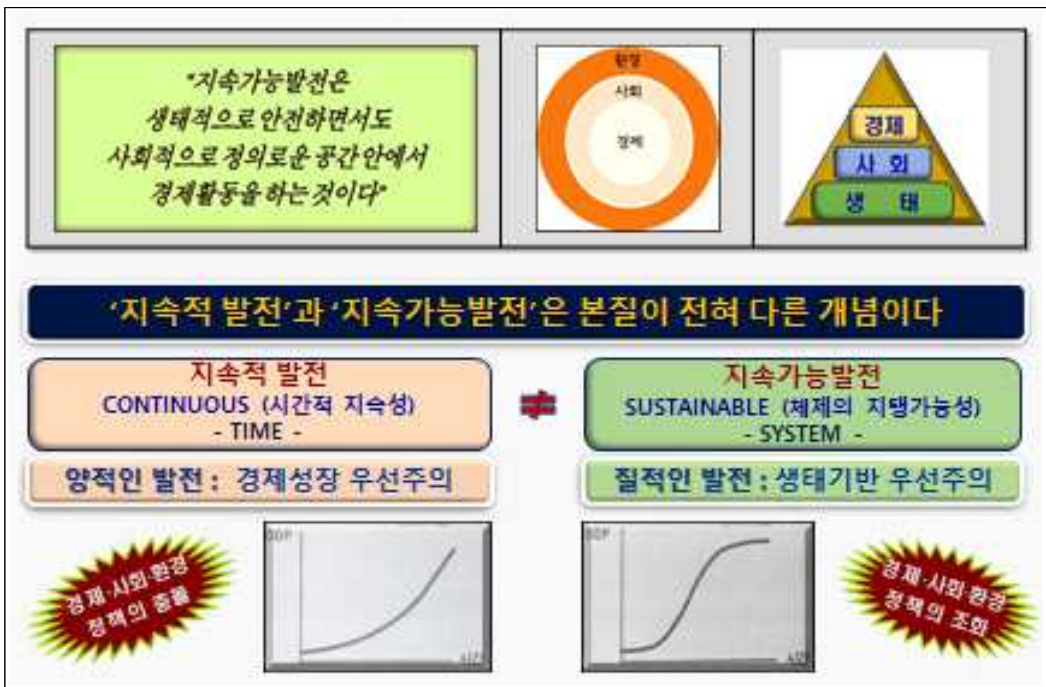
은 환경의 용량을 고려하지 않고 자원의 무한한 공급을 전제로 현재의 세대가 원하는 만큼 무한성장을 추구하는 것이라고 할 수 있다<sup>35)</sup>.

지속가능성이나 지속가능발전이라는 개념을 학문적으로 오랫동안 연구해 온 사람들의 입장에서는 이 개념이 ‘지속발전 가능성’이나 ‘지속적 발전’이라는 개념과 의미를 혼용해서 사용하는 상황에 대해 매우 우려한다. 아직도 일반 시민들은 물론이고 공무원, 정치인, 언론 등에서 그 의미의 차이를 명확히 이해하고 사용하는 경우가 많지 않은 것이 현실이다. 가장 심각한 문제는 ‘지속가능한’ 발전(성장, 경영, 도시)라는 용어를 사용하면서 그 의미를 생태적·사회적 사고를 토대로 하는 경제발전(성장, 경영, 도시정책)이라는 본질적 성격에 두지 않고, 지금까지 해 온 방식대로 변함없이 중단없이 지속적으로 계속 발전(성장)하는 정책(경영, 도시)을 추구하는 것에 두고 사용한다는 점이다.

개 념	정 의
지속성 continuity	어떤 상태를 오래 계속하는 성질 [국립국어원 표준국어대사전]
	끊어지지 않고 오래도록 계속되거나 유지되어 나가는 성질 [다음사전]
지속적 발전(성장) continuous development	계속되거나 유지되어 나가는 발전(성장) [다음사전]
	[예1] 지속적 발전(성장)이 가능하게 하는 정책 [예2] 지속적 발전(성장)이 가능한 도시(=지속발전가능도시) [예3] 지속 가능한 광주 아시아문화중심도시 추진방안 모색 (=광주 아시아문화중심도시 정책을 2028년에 법적으로 종결 하지 않고 지속적 추진을 가능하게 하는 방안 모색)
지속가능성 sustainability	a state in which the environment, economy, and society will continue to exist over a long period of time 환경, 경제, 사회가 장기간 존속할 수 있는 상태 [Wikipedia]
	인간이 삶의 터전으로 삼는 환경과 생태계 또는 공공으로 이용하는 자원 따위를 계속해서 사용할 수 있는 환경적 또는 경제·사회적 특성 [국립국어원 우리말샘]
	현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하(低下)시키지 아니하고 이들이 서로 조화와 균형을 이루는 것 [지속가능발전기본법, 2022]

35) 이에 관해서는 김병완 외, 2019, 「지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결」 (대영문화사의) 34~36쪽에서 상세히 서술하고 있다.

지속가능발전 sustainable development	development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs 미래 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 욕구를 충족시키는 발전 [Our Common Future, 1987]
	지속가능한 경제 성장과 포용적 사회, 깨끗하고 안정적인 환경이 지속가능성에 기초하여 조화와 균형을 이루는 발전 [지속가능발전기본법, 2022]



## 2. 지속가능성 담보를 위한 핵심과제의 정책내재화

### 1) 지속가능성 지표평가의 체계화와 정례화

정책이 지향하는 지속가능성 가치를 실현하는 데 있어서 매우 중요한 과제가 지속가능발전 지표의 체계적인 개발과 주기적인 평가를 하는 것이며<sup>36)</sup>, 평가결과의 환류를 통해 정책의 수정과 보완을 하는 것이다. 2년

주기로 지표평가를 하는 목적은 마치 국민건강검진을 2년마다 하여 건강 상태의 개선이나 악화 여부를 확인하고 건강을 유지하기 위한 노력을 하도록 하듯이 지속가능성 상태와 변화내용을 2년 주기로 확인하여 개선하기 위한 정책적 노력을 유도하는 데에 있다.

유엔에서 권장한 지표들을 참고하되, 우리나라의 상황에 적합하지 않은 지표들이 많아 선택적으로 사용할 필요가 있다. 국가 차원의 지표, 광역자치단체, 기초자치단체 차원의 지표들도 통계자료의 사용 가능성이나 지역적 특성의 반영 여부 등을 고려하여 선정해야 하기 때문에 어려움이 적지 않다. 또한 공무원들이 행정 현장에서 업무나 성과평가와 연계하여 관행적으로 사용해 온 현실적 지표와 지역주민들의 생활 속 체감지수를 반영하고자 하는 지표, 미래지향적 지속가능성의 가치를 반영할 수 있는 이상적 지표들 간에 간격이 존재하기 때문에 공통분모에 해당하는 지표체계를 마련하는 것도 쉬운 일이 아니다.





필자는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체 등에서 지표를 개발하는 일에 참여해 왔지만<sup>37)</sup>, 만족할 만한 지표체계를 구축하기란 매우 어려웠다. 어렵게 합의된 지표체계를 마련했더라도 실제로 지표평가의 과정 속에서 끊임없이 보완의 필요성을 체험하였다.

전라남도 담양군 지속가능발전위원회에서 지속가능발전 지표평가 TF 위원장으로서 2018년과 2020년에 「지속가능성 보고서」를 작성하였으며, 광주광역시 서구 지속가능발전위원회에서도 지속가능발전 지표평가 TF 위원장으로서 2023년과 2025년에 「지속가능발전 보고서」를 작성한 경험이 있는데, 점차 경험이 축적되어 평가방법의 보완과 개선도 이루어졌다. 특히 광주광역시 서구의 2025년 지표평가에서는 아래의 표에서 볼 수 있듯

36) 「지속가능발전기본법」의 제3장에 ‘지속가능성 평가’에 관해 규정하고, 구체적으로 국가와 지방자치단체의 의무사항으로 제15조에 지속가능발전지표 개발 및 지속가능성 평가에 관하여, 제16조에 2년마다 지속가능발전 보고서를 작성하여 공표하도록 하고 있다.

37) 중앙정부의 경우 대통령자문 지속가능발전위원회(김대중·노무현정부)에서, 광역자치단체의 경우 서울특별시, 광주광역시, 충청남도, 제주특별자치도에서, 기초자치단체의 경우 광주광역시 서구, 여수시, 아산시, 창원시, 담양군, 해남군 등에서 지표개발 TF 책임자 또는 자문위원으로서 역할을 한 경험이 있다.

이 정량적 지표평가와 정성적 설문조사 결과를 표준화된 점수로 전환하여 그 합산 결과를 등급화하는 시도를 함으로써 평가결과의 타당성을 좀 더 확보하고 평가보고서의 활용 수준을 더욱 높일 수 있었다.

구 분		등 급			
정량평가 (지표평가)	개선정도 (5점만점)	개선 (5점)	유지 (3점)	악화 (1점)	
	달성수준 (5점만점)	100% 이상 (5점)	90% 이상 (3점)	90% 미만 (1점)	
정성평가 (설문조사)	설문문항 (5점척도)	5.0~1.0 (표준화점수)			
종합판정 (점수합계)	15점 만점	우수	양호	보통	미흡
					
		15점~12점	12점미만~9점	9점미만~6점	6점미만~3점

## 2) 지속가능성 사전검토의 제도화와 정교화

지속가능성 사전검토제란 정부에서 수립하는 각종 중장기 행정계획은 물론 주요 법령과 조례가 지속가능성이라는 가치의 실현에 있어서 충돌하거나 저해할 수 있는 여지를 사전에 없애기 위한 방안이라 할 수 있으며, 이는 「지속가능발전기본법」에 의무사항으로 규정되어 있다<sup>38)</sup>. 법에 의해 지속가능성 사전검토제를 시행하도록 의무화되어 있음에도 불구하고 대부분의 지방자치단체에서는 아직 그 중요성과 필요성에 대한 인식이

38) 「지속가능발전기본법」 제14조에 의하면, 중앙행정기관(지방자치단체)의 장은 지속가능발전에 영향을 미치는 법령(조례)을 제정·개정하려는 때, 국가(지방)기본전략과 관련이 있는 중·장기 행정계획을 수립·변경하려는 때 국가(지방)위원회에 그 내용을 통보하고, 국가(지방)위원회는 그 내용을 검토한 후 그 결과를 관계기관의 장에게 통보하여야 하며, 관계기관의 장은 검토 내용을 적절하게 반영하고, 그 결과를 국가(지방)위원회에 통보하여야 한다.

부족하고, 시행할 수 있는 위원회의 전문역량도 미흡하여 제대로 실시하고 있는 지역이 많지 않다.

필자는 2016년에 서울특별시의 연구과제 책임자로서 지속가능성 사전검토체계 구축·운영방안을 마련하였으며<sup>39)</sup>, 이 연구성과를 토대로 지속가능성 사전검토체계를 제도화하는 방안에 관한 논문을 공동집필하여 발표하였다<sup>40)</sup>. 지속가능성 사전검토제의 핵심은 환경·사회·경제·협치를 포괄하는 횡단적 통합검토에 있으며, 지속가능성의 3대 요소인 환경·사회·경제부문의 균형과 조화를 지향하는 것이다. 아래 그림은 사전검토의 3단계 절차에 따른 세부업무내용이다.



필자는 2016년 이후 서울특별시를 시점으로 하여 여러 해에 걸쳐 지속가능성 사전검토체계를 조금씩 보완하고 개선하여 충청남도, 광주광역시 서구, 여주시, 해남군 등에서 적용하여 지속가능발전위원회의 중요한 역할 가운데 하나가 될 수 있도록 노력해 오고 있다.

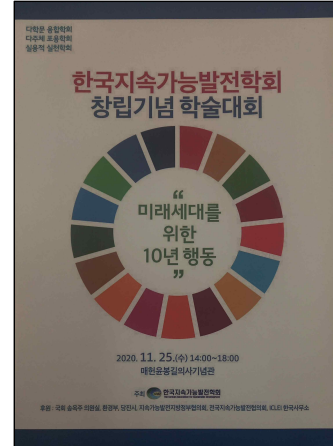
39) 서울특별시, 2016, 「서울시 지속가능성 평가체계 및 자치구 지속가능발전 추진모델 개발」, 216~250쪽.

40) 안병철·김병완·윤희철, 2022, “지방정부의 지속가능성 사전검토체계 제도설계”, 「한국지속가능발전학회보」 제2권 제2호, 1~33쪽.

### 3. 지속가능발전학의 정립을 위한 여정과 과제

#### 1) 한국지속가능발전학회의 창립과 과제

2020년 11월 25일 한국지속가능발전학회의 창립과 함께 초대 학회장으로서 역할을 수행하고 2023년 2월 28일 임기를 마칠 때까지 2년 남짓한 기간 동안은 필자의 ‘지속가능성 담론의 여정’에서 가장 보람 있고 사명감을 갖게 하는 시간이었다. 코로나19 대재앙의 시기에 모든 집합활동에 많은 제약이 있는 상황 속에서 학회 창립기념 학술대회 일시와 장소를 결정하는 데 있어서도 큰 어려움을 겪었다<sup>41)</sup>.



여건이 매우 어려운 상황 속에서 학회 창립이 이루어졌던 만큼 함께 준비해 온 많은 이들에게 학회 창립행사는 벅찬 감동의 기억으로 남아 있을 것이다. 학회 창립대회 학회장 인사말의 일부를 인용하면서 그 의의를 다시 한번 새겨보고자 한다.

우리는 지금 ‘코로나19’로 인한 어려움 속에서 점점 더 심각해지고 있는 기후위기의 시대에 살면서 생태적, 사회적, 경제적 지속가능성의 위기에 직면하고 있습니다. …… 이러한 시대적 상황 속에서 오래 전부터 지속가능한 사회를 만드는 데 뜻과 힘을 함께 모아 오신 분들이 의지를 모아 사단법인 한국지속가능발전학회를 창립하게 되었습니다.

그 동안 많은 분들이 새로운 발전 패러다임으로서 ‘지속가능발전’을 체계적으로 연구하고 확산시킬 수 있는 학회의 필요성에 대해 공감해 오면서도 적절한 계기가 없어 시간이 흘러왔는데, 마침 2015년 9월 유엔이 지속가능발전목표(SDGs)를 채택함에 따라 국내외에서 지속가능발전에 대한 관심이 더욱 높아지면서 학회 창립의 분위기가 무르익어 왔습니다.

41) 코로나19 상황에서 창립기념 학술대회 장소를 섭외하는 과정에서도 어려움이 많았고, 독립운동의 기념공간으로서 상징성을 가진 장소로 매한운봉길기념관이 최종적으로 선정되었는데, 당시 국가보훈처가 관할하는 곳으로서 정부의 방역지침에 따라 참석자 인원을 제한하고 행사 당일 최종사용승인을 얻는 과정까지 긴장을 하게 하였다.

이러한 분위기 속에서 20년의 역사를 가진 전국지속가능발전협회의 협력과 지속가능발전지방정부협의회 회장 도시인 충남 당진시의 적극적인 지원에 힘입어 올해 5월 15일 학회설립 발기인대회를 열어 법인설립을 위한 정관 제정 등 필요한 절차를 거쳐 9월에 법인 등록 절차를 마쳤습니다. 그리고 오늘 역사적인 학회창립총회와 학술대회를 개최하게 되었습니다.

학회창립기념 학술대회의 주제는 “미래세대를 위한 10년 행동”입니다. 유엔이 2030년까지 남은 10년의 행동이 중요하다는 의미로 “Decade of Action”을 강조하였듯이 오늘 남은 10년의 의미를 되새기고 지속가능발전을 위한 적극적인 행동을 다짐하는 자리가 되기를 소망합니다.

한국지속가능발전학회는 단일학문분야 전문가 중심의 운영방식에서 벗어나 여러 학문분야의 전문가는 물론 활동가, 행정인, 기업인 등 다양한 주체들이 참여하고 교류하는 “다학문 융합학회, 다주체 포용학회, 실용적 실천학회”를 지향하고자 합니다.

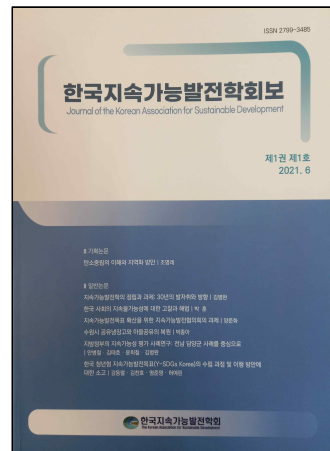
창립 학회는 주요 조직과 임원이 아래 표와 같이 이루어졌으며, 56명의 이사와 121명의 회원으로 출발하였다.

구 분	성 명 (소속·직위)
회 장	김병완 (광주대 교수)
부 회 장	오창환 (전북대 교수) 김홍장 (당진시장, 지속가능발전지방정부협의회 회장) 임명한 (MH헬스케어 대표)
총무위원장	박노찬 (충남지속가능발전협의회 사무처장)
연구위원장	김항집 (광주대 교수)
편집위원장	오수길 (고려사이버대 교수)
대외협력위원장	허기용 (전국지속가능발전협의회 운영위원장)
윤리위원장	김택천 (환경교육네트워크 대표)
지방지속가능발전 추진위원장	양준화 (전국지속가능발전협의회 사무총장)
당진발전 특별위원장	이상우 (당진시지속가능발전협의회 상임회장)
대학협력 특별위원장	이창언 (평택지속가능연구소 소장)

학회 창립 이후 지난 5년간 제2대 오창환 회장님과 현재의 제3대 오수길 회장님에 이르기까지 학회장 및 학회 임원 그리고 여러 회원들의 열정적이고 헌신적인 노력에 힘입어 조직의 성장은 물론 ‘지속가능성 담론’의 허브로서 많은 역할을 해왔다고 평가한다. 이러한 성과들에도 불구하고 한 단계 더 도약할 수 있도록 모든 구성원들의 지혜와 힘을 모아 ‘학회발전 중장기 로드맵’을 만들어 단계별로 이행해 나가는 노력이 이루어지길 기대한다. 필자가 학회 창립기념 인사말에서 언급했듯이 “다학문 융합학회, 다주체 포용학회, 실용적 실천학회”로서 지속가능성 위기가 심화되는 시대에 능동적이고 적극적으로 대응해가는 주류 학회의 위상과 역량을 갖추게 되는 날이 곧 도래하기를 소망한다.

## 2) 한국 지속가능발전 연구공동체 활성화

학회는 연구공동체 구성원들의 자유로운 참여와 담론의 장이 펼쳐지는 조직이자 공간이다. 무엇보다도 학회의 위상과 역량 그리고 활성화 수준을 보여주는 중요한 척도 가운데 하나가 학회보 발간과 학술대회 개최라고 생각한다. 한국지속가능발전학회는 2021년 6월 「한국지속가능발전학회보」 창간호(제1권 제1호)를 발간한 이후 연간 2회(6월, 12월) 지속적으로 발간해 오고 있다.



그동안 발간해 온 학회보의 내용을 살펴보면, 논문의 질적 수준을 판단하기는 어렵지만 양적 측면에서 게재논문 수를 보더라도 다소 아쉬운 면이 있음을 부인할 수 없다. 아래 표에서 보듯이 제1권 제1호부터 제4권 제2호까지 8회 발간된 학회보에 게재된 논문 수가 총 36편으로 해당 평균 4.5편 수준에 머물고 있어서 많은 회원들이 다양한 주제로 좀 더 많이 논문을 기고할 수 있도록 학회 차원의 다양한 방안을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

권·호	발간일	게재논문수	권·호	발간일	게재논문수
1권 1호	2021.06.30	7	3권 1호	2023.06.30	4
1권 2호	2021.12.31	5	3권 2호	2023.12.31	4
2권 1호	2022.06.30	4	4권 1호	2024.06.30	3
2권 2호	2022.12.31	5	4권 2호	2024.12.31	4

한국연구재단(NRF)의 현황자료(2025.12.30)에 의하면, 아래 표에서 보듯이 우리나라 학회는 4,356개이고, 그 가운데 49%에 해당하는 2,138개 학회만 등재(후보)학술지를 발간하고 있다. 「한국지속가능발전학회보」가 빠른 시일 내에 등재(후보)학술지로 자리매김할 수 있도록 학회 구성원 모두의 깊은 관심과 노력이 요구되고 있다.

구 분		인문사회	과학기술	기타	합계
학술단체	학 회	3,074	1,279	3	4,356
	대학부설연구소	3,110	3,308	0	6,418
	기타(일반)	114	17	59	190
	합계	6,298	4,604	62	10,964
등재(후보) 학술지 발간기관	학 회	1,410	728	0	2,138
	대학부설연구소	467	37	0	504
	기타(일반)	81	10	23	114
	합계	1,958	775	23	2,756

### 3) 지속가능발전학의 학문적 정체성 정립 과제

지속가능성 담론의 여정은 ‘지속가능발전학’이라는 독자적 학문의 영역이 그 정체성을 확립하고 발전해 가는 과정으로 이해할 수 있을 것이다. 앞에서 언급했던 ‘지속가능발전’과 ‘지속가능성’이라는 개념이 발전의 패러다임 전환과정에서 어떻게 형성되고, 그 의미에 대한 해석들이 얼마나 다양하게 이루어져 왔느냐에 관한 논의가 ‘지속가능발전학’의 학문적 정

체성을 이루는 데 있어서 핵심적 요소가 아닐까 싶다.

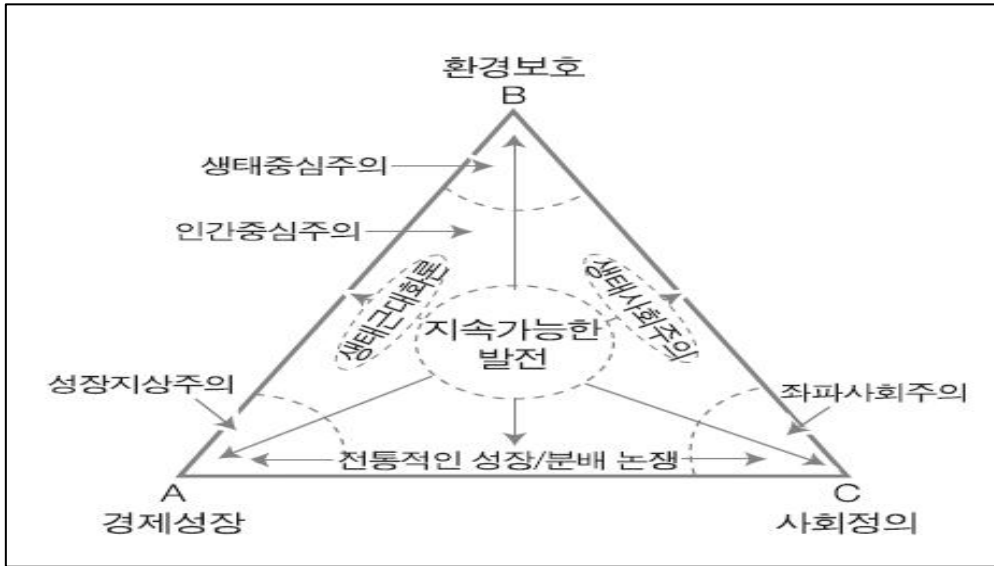
필자는 애덤스(W. M. Adams)가 그의 저서 *Green Development*에서 논의한 지속가능발전에 관한 사상적 입장들을 아래의 표와 같이 정리하였는데<sup>42)</sup>, 여기서 소개된 다양한 입장들은 지속가능성 담론의 중요한 부분을 이루고 있다. 이러한 입장들 속에서 ‘지속가능성’이라는 가치는 어떠한 상태를 의미하는지, 어떠한 지표들을 통해 확인할 수 있는지 끊임없이 많은 질문들과 그에 대한 답을 요구한다.

지속가능발전에 관한 주류적 사고	지속가능발전에 관한 반주류적 사고
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장환경주의, 생태적 근대화론, 환경포플리즘</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 신멜더스주의, 급진적 비판주의, 생태사회주의 생태무정부주의, 심층생태주의, 생태여성주의</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• SD는 지배적인 자본주의적 산업화론과 개발주의 안에 흐르고 있지, 그에 도전하는 것이 아니라고 봄(급진주의적이라기보다 개혁주의적 성향)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SD는 근본적으로 생태계의 법칙 안에서 생태적 지속가능성을 근간으로 해서 실현가능하다고 봄 (근본주의와 급진주의의 성향)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부와 기업을 중심으로 채택된 사고로서, ‘경제적’ 지속가능성에 초점을 맞춤</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경전문가 및 환경운동가들이 주도하여, ‘생태적·사회적’ 지속가능성에 중점을 둠</li> </ul>

한편, 코넬리(S. Connelly)는 지속가능발전에 관한 담론의 유형들을 아래의 그림과 같이 정리하였는데<sup>43)</sup>, 경제성장, 사회정의, 환경보호라는 3대 축을 기준으로 어느 쪽으로 입장이 기울어느냐에 따라 지속가능성의 가치 지향도 다양한 형태로 차이를 보일 것이다. 우리는 학문적으로 다양한 입장들의 구체적인 내용을 정리할 필요가 있으며, 이러한 입장들은 현실적인 정책의 영역에서 어떻게 구체적인 사업이나 업무 형태로 자리잡고 상이한 결과를 보여줄 수 있는지 고찰할 필요가 있다.

42) 김병완 외, 2019, 「지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결」, 28쪽.

43) 김병완 외, 2019, 「지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결」, 33쪽.



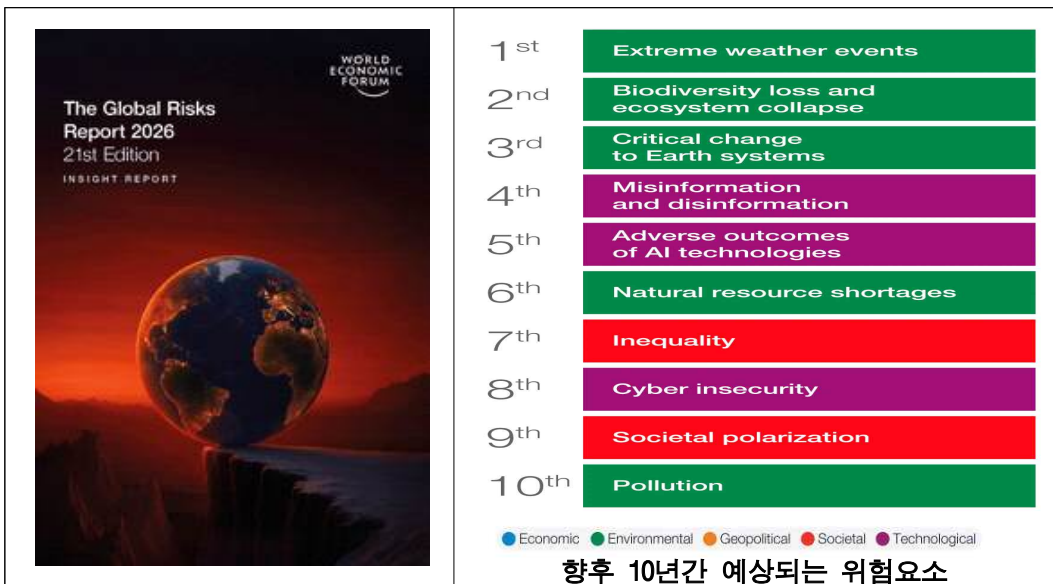
필자는 「한국지속가능발전학회보」 창간호(2021.6)에 “지속가능발전학의 정립과 과제: 30년의 발자취와 방향”이라는 논문을 게재하였는데, 지속가능발전학의 정립과정에서 연구대상과 범위의 개념적 확산과정을 아래 그림과 같이 정리하였다.

환경기반 개념화	⇒	경제연계 개념화	⇒	사회포함 개념화	⇒	SDGs 체계 정립
1972년 스톡홀름 UNCHE 인간환경 (환경)	환경중심연구	1992년 리우데자네이루 UNCED 환경과 개발 (환경+경제)	경제연계연구	2002년 요하네스버그 WSSD 지속가능발전 (환경+경제+사회)	사회포함연구	2015년 유엔총회 SDGs 지속가능발전목표 (5P 17개 목표)

그리고 ‘지속가능발전학’이 학문적 정체성을 확립하기 위해서는 무엇보다도 개념의 명확한 정립, 다양한 사상적 입장들에 대한 이론적 논의, 기존 이론의 한계에 대한 극복과 대안적 이론으로서 새로운 패러다임 정립을 위한 노력들이 요구됨을 강조하였다.

## VI. 닫는말 : 미래 사회의 지속가능성을 소망하며

21세기 전반기의 절반을 넘기고 있는 현 시점에서 우리가 직면하고 있는 현실은 지나온 날들에 비해 더 살만한가, 마주해야 할 미래는 어떻게 전개될 것인가? 널리 알려진 세계경제포럼(WEF, 일명 다보스포럼)이 매년 1월에 개최하면서 발표하는 「*Global Risks Report 2026*」과 매년 발간하는 「세계미래보고서 2026-2036」에서 지배적인 키워드는 ‘기후재난’과 ‘AI충격’이다. 이 두가지 키워드는 미래사회의 ‘지속가능성’에 관한 담론의 장에서 중심적 위치를 차지하게 될 것이다.



기후위기와 인공지능 시대에 있어서 공통분모로 제기되고 있는 에너지문제는 경제적 측면과 환경적 측면을 동시에 고려해야 할 난제이며, 산업구조 재편과정에서의 노동위기, 양극화, 정의로운 전환은 사회적 측면을 심각하게 고려해야 하는 만큼 환경·사회·경제요소 간의 균형과 조화를 지향하는 ‘지속가능성’ 담론의 핵심주제가 될 수밖에 없다. 이러한 시대적 흐름 속에서 지속가능성의 새로운 조건과 미래지향적 발전전략을 연구하는 학문으로서 지속가능발전학의 중요성은 국내·외적으로 더욱 크게

받아들여질 것이다. 이재명정부의 123대 국정과제 가운데 15번 과제로 ‘국민이 체감하는 지속가능발전 기반 확립’을 특정한 것도 매우 의미 있는 진전이지만, 대다수의 국정과제들이 SDGs 17개의 목표들과 직·간접적으로 연계되어 있어서 국가 차원의 ‘지속가능성’ 실현전략이라는 관점에서 접근할 필요가 있다.

이제 정년퇴임을 몇 달 앞둔 필자에게 남은 과제는 힘이 닿을 때까지 ‘지속가능성 담론’의 여정을 멈추지 않는 것이며, 필자가 오랫동안 꿈꿔온 연구공동체의 사랑방으로서 이름은 좀 무겁지만 소박한 공간으로 2023년 봄부터 명명한 ‘한국지속가능성연구소(KSI)’에서 주어진 역할에 충실하고자 한다.

끝으로, 지속가능성 가치와 원칙을 담보하는 정책과 발전전략에 관한 심도있는 탐구와 논의의 장이 국제사회는 물론 국가적·지역적 차원에서 주류로 자리잡을 수 있도록 앞으로도 계속 함께 노력할 수 있기를 소망하고 다짐하면서 창간호에 게재한 논문의 닫는말 일부를 인용하면서 ‘지속가능성 담론의 여정 35년’의 회고를 마치고자 한다.

지속가능발전에 관한 관심과 논의가 환경위기에 대한 인식과 생태학적 접근에서 출발하였지만, 지속가능발전의 해법을 찾는 학문적 접근방법은 생태적 사고와 경제적 사고, 나아가 사회적 사고를 결합하는 학제적·융합적 접근을 필요로 한다.

그리고 지속가능발전학은 이론적·관념적 논의의 장에 머물지 않고 정책적·실천적 성격을 갖는 실용주의 학문으로서 정체성을 정립하는 과제를 안고 있다. 이를 위해서는 한국지속가능발전학회가 중요한 역할을 할 수 있는데, 학회를 무대로 국내외의 전문연구자, 정부관료 및 정책결정자들, 산업계 및 기술자들, 시민사회 활동가들이 함께 참여하여 학술 세미나 및 토론, 정책대안 탐구, 사례발표 등 다양한 프로그램을 통한 역동적인 상호작용이 이루어질 수 있도록 학회 활동의 활성화가 요구된다.

지속가능발전학이 21세기 발전 패러다임의 주류로 자리잡아 미래를 준비하고 이끌어가는 학문으로서 충실한 역할을 할 수 있도록 학문공동체 구성원들의 적극적인 참여와 노력을 기대한다.

- 2026년 지속가능성 담론의 새로운 여정을 준비하면서 -

## ■ 부록 : 환경문제와 지속가능성 관련 연표

연대	국제사회	한국사회
1950s	영국 런던 스모그 사건(1952.12)	
	영국 대기오염청정법 제정(1956)	
1960s	미국 레이첼 카슨 「침묵의 봄」 발간(1962)	제1차 경제개발 5개년계획(1962)
	일본 공해대책기본법 제정(1967)	공해방지법 제정(1963.11)
	일본 미나마타병(공해병) 인정(1969.9)	보건사회부 공해계 설치(1967.2)
	미국 국가환경정책법(NEPA) 제정(1969)	
1970s	미국 환경보호처(EPA) 설치(1970.12)	환경보전법 제정(1978.7)
	일본 환경청 설치(1971.7)	
	유엔인간환경회의(UNCHE) 개최(1972.6)	
	로마클럽 「성장의 한계」 발간(1972)	
1980s	유엔 「우리 공동의 미래」 발간(1987) : 지속가능발전(sustainable development) 정의	환경청 시작(1980.1)
		온산병(공해병) 발생 (1982)
		공해문제연구소 설립(최열, 1982.5) : 최초의 민간환경운동 시작
1990s (여명기)	ICLEI(지속가능성을 위한 지방정부협의회) 창립(1990.9)	환경처 시작(1990.1)
	유엔환경개발회의(UNCED) 개최(1992.6) : 기후변화협약, 생물다양성협약, 의제21 채택	환경정책기본법 등 환경 6법 체계 구축 (1990.8)
	교토의정서 채택(1997.12)	낙동강 폐놀유출사건(1991.3)
		환경운동연합 창립(1993.4)
		환경부 시작(1994.12)
2000s (실현기)	유엔 지속가능발전 세계정상회의(WSSD) 개최(2002.6)	대통령자문 지속가능발전위원회 출범(2000.9)
	유엔 책임투자원칙(PRI)에 의한 ESG 경영 권고(2006)	
2010s (확산기)	유엔 지속가능발전목표(SDGs) 채택(2015.9)	저탄소녹색성장기본법, 지속가능발전법 제정(2010.1)
	파리협정(Post 2020 신기후체제) 채택 (2015.12)	
2020s (정착기)	제30차 유엔기후변화협약 당사국총회 (COP30, 2025.11)	지속가능발전기본법 제정(2022.1)
		국무조정실 지속가능발전업무 시작 (2022.7)
		기후에너지환경부 시작(2025.10)

## ■ 김병완(金炳玩)

### ■ 소 속

현, 광주대학교 경찰행정학과(행정학전공) 교수 (1994.3~현재)  
 전, 미국 델라웨어대학교((University of Delaware) 교환교수  
 (2004.7~2005.7)  
 전, 광주대학교 기획처장 (2007.3~2010.2)

### ■ 학 력

고려대학교 사회학과 졸업 (문학사, 1985)  
 고려대학교 대학원 행정학과 졸업 (행정학석사, 1987)  
 고려대학교 대학원 행정학과 졸업 (행정학박사, 1993)



## ■ 학회 활동

### 한국지속가능발전학회 회장 (2020.09~2023.02)

한국행정학회 연구위원, 편집위원, 논문심사위원  
 한국정책학회 연구위원, 편집위원, 논문심사위원, 이사  
 한국정치학회 정회원  
 한국지방자치학회 정회원, 편집위원  
 한국환경정책학회 정회원, 학술이사, 편집이사(상임이사)  
 한국거버넌스학회 정회원, 연구이사, 편집위원장  
 한국환경교육학회 정회원

## ■ 경 력

대통령자문 지속가능발전위원회 위원 대통령소속 지방분권촉진위원회 위원 대통령자문 국가균형발전위원회 연구팀장 신행정수도 후보지 평가위원회 위원 환경부 자체평가(환경정책)평가위원회 위원 환경부 중앙환경보전전문위원회 위원 환경부 지자체 환경성 평가위원회 위원 국회환경포럼 정책자문위원회 위원 녹색성장포럼 위원 (재)글로벌에코포럼 조직위원장 (사)한국지속가능발전센터장 (사)빛고을미래사회연구원장 전국지속가능발전협의회 공동회장 전국지속가능발전협의회 정책자문위원장 광주광역시 지속가능발전협의회 상임회장 광주광역시 자치구간 경계조정 기획단 위원장 광주광역시 시민참여예산연구회 회장	광주광역시 주민감사청구심의위원회 위원 광주광역시 지역혁신협의회 위원 광주광역시 시정정책자문위원회 위원 광주광역시 환경정책위원회 위원 광주광역시 정보공개심의회 위원 광주광역시 환경시설공단 비상임이사 광주광역시 서구 지속가능발전위원회 위원장(현) 광주광역시 서구 지역발전자문위원회 위원 광주NGO시민재단 이사(현) 광주전남지역혁신협의회 위원 아시아문화중심도시 조성지원포럼 위원 전라남도 정책자문위원회 위원 충청남도 지속가능발전위원회 위원 제주특별자치도 지속가능발전위원회 위원(현) 담양군 지속가능발전위원회 위원장 해남군 지속가능발전위원회 위원장(현) 여수시 지속가능발전위원회 위원(현)
--	---

(2026.1.31)

## ■ 주요 연구 주제

대 주 제		소 주 제
I	환경정책 환경관리	01. 환경정책과 관료정치, 정·경·관의 삼각관계 02. 환경정책 집행체계, 환경관리체계, 환경행정 조직체계, 환경정보체계 03. 환경정책 비판, 환경친화적 행정, 환경문제에 대한 관점 04. 쓰레기종량제 05. 지하수관리, 영산강 수질관리대책 06. 무등산권 보전계획, 광주 푸른길권역 기본계획
II	환경운동 환경갈등 환경교육	07. 환경단체(운동), 지역환경운동, 환경운동의 이념과 전략 08. 국민신탁운동, 무등산 공유화운동 09. 환경갈등, 광역위생매립장 주민지원조례(광주) 10. 환경교육, 정치학적 접근에 의한 환경교육
III	기후변화 탄소중립	11. 기후변화대응, 탄소중립도시 12. 에너지전환정책
IV	환경친화 지역발전 지방자치	13. 지방자치와 환경문제, 환경친화적 지방자치, 지방분권의 녹색화, 지방분권화시대 환경정책 14. 환경친화적 지역개발, 개발과 보전, 에코투어리즘에 의한 지역발전, 생태관광과 지역경제(담양), 지방자치단체 녹색성장 정책(담양), 생태도시정책(담양), 환경모범도시(광주), 글로벌 환경도시(광주), 탄소중립도시(광주), 환경선도도시(광주), 녹색성장계획(광주), 생태문화 네트워크(광주북구), 문화경관, 생태환경보전지구 조성전략(광주), 생태도시계획(담양)
V	거버넌스 시민사회	15. 환경(녹색,그린) 거버넌스, 지방의제21(로컬거버넌스, 푸른광주21), 지방지속가능발전위원회, 지속가능한 지역발전 환경거버넌스, 16. 민관협치, 지역간 상생협력 거버넌스 17. NGO의 존재요건과 역할유형 18. 시민사회와 공익활동
VI	지속가능 발전 (SDGs)	19. 지속가능발전 정책, 농촌지역 지속가능성 위기, 지속가능발전과 골프장, 녹색성장과 지속가능발전, 지속가능발전론 관점의 녹색성장정책 평가, 생태도시정책의 지속가능 발전지표 기여(담양), 지속가능발전 전략(광주 남구/서구, 해남), 지속가능발전 이행계획(광주), 국가지속가능발전전략, 20. 지속가능발전지표평가(담양), 지속가능성 평가체계(서울), 지방 SDGs, 지속가능발전목표(여수), 지속가능성 보고서(담양), ESG 경영

■ 저서 목록

번호	저서 제목	출판사	발행일	비고
1	한국의 환경정책과 관료정치	고려대학교 박사학위논문	1992.12.30	단독
2	한국의 환경정책과 녹색운동	나남출판	1994.03.05	단독
3	협동사회의 정착과 정부의 역할	집문당	1994.06.30	공저
4	환경과 생명	처용	1995.10.20	공저
5	광주·전남 이렇게 바꾸자	은성문화사	1995.12.18	공저
6	지방자치와 지역정책	한올아카데미	1996.03.15	공저
7	지방화시대와 지역발전과제	광주대학교 사회과학연구소	1996.06.30	공저
8	녹색한국의 구상	숲과나무	1998.01.25	공저
9	환경문제와 사회과학적 접근	광주대학교 사회과학연구소	1998.06.30	공저
10	자치시대 지방의 발견	금문서적	1998.07.02	공저
11	참여시대 지방의 개혁	금문서적	1999.04.03	공저
12	환경교육 혁신방안 연구	한국환경교육학회	2000.01.30	공저
13	시민사회와 민주주의	광주대학교 사회과학연구소	2001.02.25	공저
14	환경정책의 논리와 실제	나남출판	2001.03.15	단독
15	지구를 살리는 환경과학	청문각	2001.02.15	공역
16	지속가능발전과 환경거버넌스	대영문화사	2002.02.15	공저
17	21세기 한국의 환경교육	교육과학사	2002.03.25	공저
18	환경과 지속가능한 발전	제주대학교 출판부	2003.08.30	공저
19	환경정책의 논리와 실제 (개정판)	나남출판	2005.10.30	단독
20	지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결	대영문화사	2019.04.10	공저

# 새만금과 지속협 30년 활동을 통해 본 바라본 지속가능사회 구축 방향

## 제 2 세션

사회	김병완 (광주대학교 교수, 한국지속가능발전학회 초대 학회장)
발표	<b>새만금과 지속가능발전협의회 활동을 통해 바라본 지속가능사회 구축 방향</b> 오창환 (전 전북대학교 교수, 한국지속가능발전학회 제2대 학회장)
토론	1. 사득환(경동대학교 교수) 2. 박숙현 (지속가능시스템연구소 소장) 3. 이동준 (전국지속가능발전협의회 사무총장) 4. 정태정 (양평군청 지속가능발전위원회 사무국장)



# 새만금과 지속협 30년 활동을 통해 본 바라본 지속가능사회 구축 방향

류은(流穩)<sup>44)</sup> 오 창환

한국지속가능학회 명예회장

## 요약

지속가능한 사회는 일부의 노력만으로는 달성될 수 없으며, 사회 구성원 다수의 공감과 참여가 있을 때에만 현실이 될 수 있다. 기후위기 대응을 포함한 지속가능한 사회 구축 역시 서로 다른 생각을 존중하고 공통분모를 찾아 공존의 해법을 함께 만들어갈 때 비로소 실질적인 변화를 이룰 수 있다. 새만금 사례는 환경과 개발이라는 첨예한 갈등 속에서도 대화를 포기하지 않고 상대의 입장에서 이해하며 설득해 나갈 때 변화가 가능하다는 점을 분명히 보여준다. 이 과정에서 환경론자와 개발론자는 대립의 대상이 아니라 지속가능한 미래를 함께 만들어갈 협력자이며, 누군가 먼저 손을 내미는 용기가 변화의 출발점이 된다는 중요한 교훈을 남긴다. 전주 지속협의 경험은 인내를 바탕으로 한 신뢰 구축과 시민·전문가의 자발적 참여, 그리고 이를 통해 축적된 전문성이 결합될 때 지속협이 행정과 대등한 파트너로 기능할 수 있음을 입증한다. 이러한 기반 위에서야 비로소 민관협력을 통한 지속가능발전에 필요한 정책 결정과 실천이 가능해진다. 분열이 아닌 협력을 선택해야 하는 지금, 지속협은 대화와 협력을 통해 희망의 미래를 만들어가는 핵심적 역할을 수행할 수 있다.

## Abstract

A sustainable society cannot be achieved through the efforts of only a few; it becomes possible only through broad public understanding and participation. Building such a society—including responses to the climate crisis—requires respect for differing perspectives and the collective pursuit of common ground. The Saemangeum case shows that even amid sharp conflicts between environmental protection and development, meaningful change can occur when dialogue is sustained and stakeholders seek to understand and persuade one another. In this process, environmentalists and development advocates are not opponents but partners, and the courage to reach out first becomes the starting point for change. The experience of the Jeonju Sustainable Development Council demonstrates that when trust built

44) 흘러서 온전해져 완성된다

through patience is combined with the voluntary participation of citizens and experts, it can function as an equal partner to government. On this foundation, public-private cooperation enables effective policy decisions and practical action toward sustainable development. At a time when cooperation must prevail over division, such collaborative platforms play a vital role in shaping a hopeful future

## I. 들어가며

이 글을 어떻게 써야 할지 오래 고민했다. 한국지속가능발전학회를 처음 시작할 때, **활동가들도 편하게 논문을 투고할 수 있는 학회지**를 만들고자 했던 초심을 떠올리며, 나에게 익숙한 전통적인 논문 구조에서 조금 벗어나고자 했다. 앞으로 학회지에 논문을 투고하고자 하는 활동가들에게 부담이 되지 않고, 보다 편안하게 다가갈 수 있는 글이 되기를 바라며 이 원고를 작성하였다.

김병완 초대 학회장님과 오수길 3대 학회장님으로부터 한국지속가능발전학회 참여를 요청받았을 때의 기억이 아직도 생생하다. 나는 지속가능발전과 관련된 활동은 많이 해왔지만, 전공은 지질학이었고 스스로를 지속가능 분야의 전문가가 아니라고 생각했기에 참여가 쉽지 않다고 답했었다. 그때 두 분은 “이 학회는 전문가들만의 학회가 아니라, 활동가와 행정이 함께하는 학회를 만들고자 한다”고 말씀하시며 걱정하지 말고 함께하자고 격려해 주셨다. 그 말에 용기를 내어 학회 활동을 시작했고, 결국 학회장이라는 역할까지 맡게 되었다. 지금 돌이켜보면, 그때 두 분의 말씀을 믿고 학회에 참여한 것이 참으로 잘한 선택이었다고 느낀다.

1991년 전북대 교수 생활을 시작하던 즈음 환경 문제에 대한 관심은 있었지만 본격적인 활동 경험은 없던 나는, 1993년 전북환경운동연합이 창립될 당시 회원으로 가입하면서 환경운동에 발을 들였다. 이후 2000년 2월, ‘푸른온고을 21’이라는 이름으로 시작된 전주지속가능발전협의회(전주지속협)에 참여하면서 지속가능한 사회를 만들기 위한 여정을 본격적으로 시작하게 되었다.

전북환경운동연합에 참여하게 된 정확한 계기는 분명히 기억나지 않지만, 아마도 스탠퍼드대학교에서 박사학위를 마치고 귀국할 때 가져온 한 권의 환경지질학 책이 결정적인 역할을 했던 것 같다. 당시에는 환경 문제가 앞으로 학생들의 진로와 일자리를 넓히는 데 도움이 될 것이라 생각해 구입한 책이었는데, 그 책의 첫 장이 ‘환경윤리’였다. 과학 전문서의 첫머리에 윤리라니, 다소 의아했지만 읽어 내려갔고, 그 내용은 내 인생의 방향을 크게 바꾸어 놓았다.

그 책에서 내가 받은 가장 신선한 충격은 **인류의 환경문제는 지구에 대한 이해를 바탕으로**

로 한 환경윤리를 확립하지 않고서는 결코 해결될 수 없다는 주장이었다. 지구과학 분야에서 박사학위까지 받았음에도 불구하고, 내가 왜 지구과학을 해야 하는지에 대해 명확히 인식하지 못하고 있던 나에게, 지구과학이 인류의 생존과 직결된 학문이라는 자부심과 함께 강한 책임감을 느끼게 해준 계기였다.

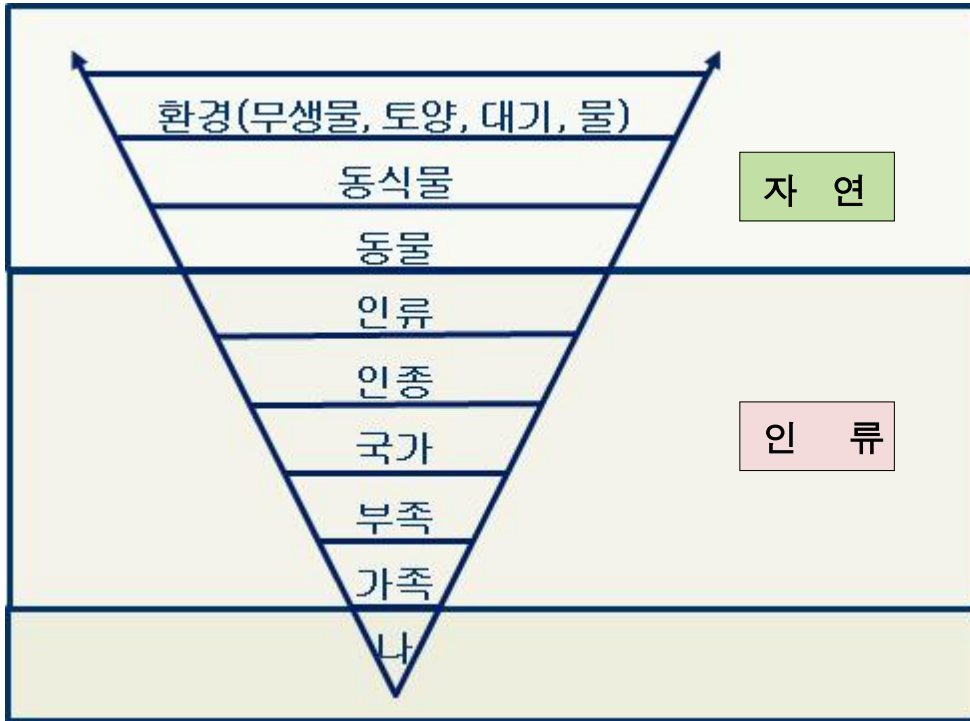


그림 1. 인류가 살아남기 위해 '나'에서 '환경'으로 확장되는 환경윤리의 범위

환경문제의 근간에는 산업화, 도시화, 인구 증가라는 구조적 요인이 놓여 있다. 이는 더 많이 갖고 싶고, 더 편안하게 살고 싶으며, 더 오래 살고자 하는 인간의 욕망에서 비롯된다. 이러한 욕망을 억제하는 것은 인간에게 결코 쉬운 일이 아니다. 이를 가능하게 하는 것이 바로 환경윤리라고 생각한다. 일반적으로 윤리는 '사람으로서 마땅히 지켜야 할 도리'로 설명되지만, 이 글에서는 윤리를 살아남기 위한 규범으로 정의하고 싶다.

개인보다는 가족이, 가족보다는 부족이 생존에 유리한 공동체였다. 그러한 공동체 유지를 위해서는 가족 구성원 간, 그리고 부족 구성원 간의 상호 권리 인정과 협력이 필수적이었을 것이다. 즉 생존을 위한 윤리의 범위는 그림 1에서와 같이 가족에서 부족으로 그리고 국가로 확대되었고, 그 과정에서 인류는 식민지 시대를 겪었다. 강력한 국가를 가진 집단은 내부적으로는 상호 권리를 인정하며 공존했지만, 국가의 경계 밖에 있는 사람들의 권리는 철저히 유린했다. 따라서 나는 이러한 권리 인정 범위의 확장이 인류가 살아남기 위해 선택해 온 윤리 확장의 역사라고 생각한다.

제1차 세계대전 이후, 윤리 확장의 필요성은 더욱 분명해졌다. 전쟁 기간 동안 미국은 경제적으로 크게 성장했고, 자동화에 기반한 대량생산 체계를 구축했다. 그러나 전쟁이 끝난

뒤, 그 제품을 구매할 수 있는 국가들이 존재하지 않았고, 이는 대공황으로 이어졌다. 그 결과 제2차 세계대전 이후 미국은 전 세계를 대상으로 대규모 경제지원을 시작했다. 인도주의적 목적도 있었겠지만, 각국이 미국 제품을 소비할 수 있는 수준으로 성장하도록 만드는 경제적 동기도 중요했을 것이다. 또한 무기의 비약적 발전으로 인해 막대한 인명 피해를 경험한 인류는, 전쟁을 피하기 위해 국가 간 갈등을 줄이고 최소한의 상호 권리를 인정할 필요성을 절실히 느끼게 되었다. 이는 윤리가인류 전체로 확장되는 중요한 전환점이 되었다.

그렇다면 현재의 상황은 어떠한가. 인류는 지구의 지배적 종이 되었고, 그 결과 대규모 생태계 파괴를 통해 수많은 생명을 위협하고 수많은 종을 멸종의 길로 몰아넣고 있다. 가축들 또한 매우 비참한 환경에 놓여 있다. 더 나아가 인류의 활동은 온실가스 농도를 급격히 증가시켜, 인류를 포함한 지구 생명체 전체가 여섯 번째 대멸종에 직면할 가능성까지 거론되고 있다. 2040년까지 탄소 배출을 획기적으로 줄여 지구 평균기온 상승을 1.5도 이내로 억제하지 못할 경우, 자연적 온실가스의 폭증으로 인해 인류에게 더 이상 희망이 없을 수 있다는 경고도 이어지고 있다.

그럼에도 불구하고 인류는 여전히 산업 발전과 도시화를 이유로 막대한 산림과 열대우림을 파괴하고, 물과 토양, 대기를 오염시키는 행위를 멈추지 못하고 있다. 이는 결국 지구의 모든 생명체와 무생물의 권리를 인정하지 않은 채 인간의 권리만을 앞세운 수탈의 결과이며, 그로 인해 인류 스스로가 위기에 처한 상황이라 할 수 있다.

우리는 깨끗한 공기, 땅, 물이 있어야 살 수 있을 뿐 아니라 그것들을 이용해서 살아가는 식물과 동물에 기대어 살아가고 있다. 대표적인 예로 산소를 만들어내고 식량을 공급하는 식물 없이는 인간은 지구에서 살아갈 수 없다. 즉 우리가 하고 있는 환경운동과 지속가능한 사회를 만들기 위한 노력은 지구를 '구원'하기 위한 것이 아니라, **인류가 지구에서 살아남기 위한 절박한 선택**이다. 이를 위해서는 지구상의 모든 생명체와 무생물의 권리를 인류가 인정해야 하며, 그럴 때 비로소 지속가능성은 가능해진다. 환경윤리란 인간이 자연의 권리를 인정하고, 자연과 함께 살아야만 인류가 생존할 수 있다는 사실을 인식하고 이를 행동으로 옮기는 과정이라 할 수 있다.

그러나 환경윤리의 확장은 결코 쉽지 않다. 모든 인류에게 지구와 인간의 관계를 충분히 이해시키는 일은 현실적으로 매우 어렵다. 많은 사람들이 환경문제에 관심이 없고, 또 많은 이들이 공익보다 개인의 이익에 따라 행동하기 때문이다. 하지만 이러한 사람들의 협조 없이는 현재 우리가 직면한 환경문제를 해결할 수 없다.

따라서 우리는 먼저 그들을 이해하려는 노력이 필요하다. 환경을 보전하고 지속가능한 사회를 지향하는 우리가, 그들의 관심과 현실을 이해하고 그 눈높이에 맞춰 설명하며 협력을 구해야 한다. 환경윤리가 경제적으로도 더 나은 삶을 가능하게 하고, 건강과 삶의 질을 높이며, 개인에게도 실질적인 이익이 된다는 점을 환경 보존의 중요성과 함께 전달해야 한다.

이러한 문제의식 속에서, 본인이 새만금과 지속가능발전협의회 활동을 통해 느끼고 깨달

있던 경험들을 이 글을 통해 나누고자 한다. 이를 통해 독자 여러분과 함께 지속가능한 사회를 향해 우리가 나아가야 할 방향을 함께 고민해보고자 한다.

## II. 새만금 환경운동

### 1. 윤리적 반성과 반대를 넘어, 한국형 계획환경주의<sup>45)</sup>가 시작된 새만금

한국형 계획환경주의(Environmental Planning)는 자연환경을 보전하면서도 인간의 개발 행위를 지속 가능하게 관리하기 위해, 사회·경제·정치적 요인을 종합적으로 고려하여 의사결정을 내리는 접근 방식이다. 이는 단순히 환경 보호만을 주장하는 것이 아니라, 개발과 환경 보전의 균형을 계획적으로 조정하려는 시도라 할 수 있다. 이러한 문제의식이 본격적으로 제기된 대표적 사례가 바로 새만금 사업이다.

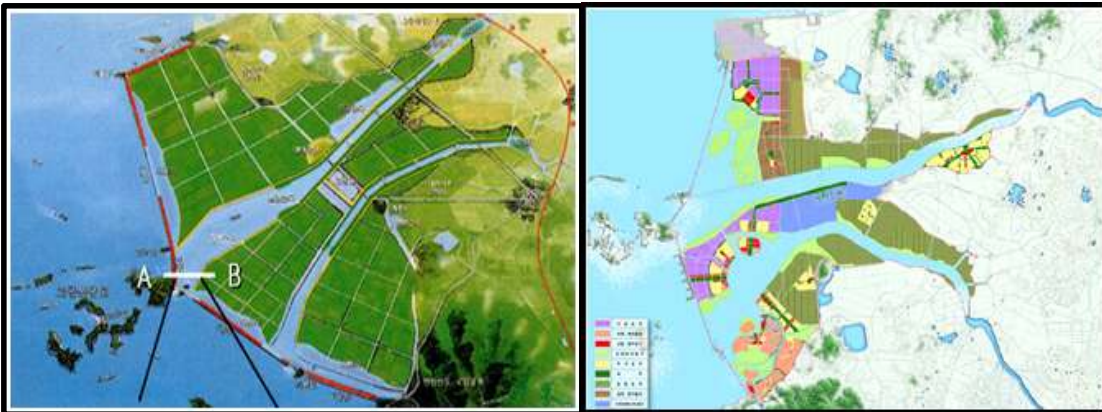


그림 2. 새만금 간척사업: 초기 100% 농지 개발 계획에서 2008년 농지 30%, 산업·관광단지 70%로 변경되었다.

새만금 사업은 여러 면에서 독보적인 환경 파괴 사례다. 첫째, 새만금은 4대강 사업과 함께 국내 최대 규모의 환경 파괴 사업이며, 사업의 지속 기간과 생태계 훼손의 비가역성을 고려할 때 사실상 국내 최악의 환경 파괴 사례로 평가할 수 있다. 총연장 33.9km의 방조제 건설과 함께 서울시 면적의 약 3분의 2에 해당하는 409km<sup>2</sup> 규모의 하구언과 갯벌이 거의 전면적으로 소멸되었다(그림 2). 새만금을 직접 방문하지 않고서는 그 규모와 파괴의 정도를 상상하기 어렵다. 이 사업은 무계획, 무모함, 무책임, 무관심이라는 '4무(無)'로 규정될 수 있으며, 35년 이상 진행되어 왔고 여전히 완공 시점을 가늠하기 어려운 상태다. 그럼에도 불구하고 전북 지역은 여전히 이 사업에 모든 기대를 걸고 있으며, 많은 도민들은 포기하지

45) '계획 환경주의(Environmental Planning)'는 자연환경을 보전하면서 동시에 인간의 개발 행위를 지속 가능하게 관리하기 위해, 사회·경제·정치적 요인을 종합적으로 고려하여 의사결정을 내리는 과정입니다. 단순히 환경 보호만을 외치는 것이 아니라, 개발과 환경보전의 균형을 맞추는 계획적 접근을 의미합니다.

못한 채 희망과 좌절을 반복하고 있다.

둘째, 새만금 환경운동은 반대와 책임을 동시에 짚어준 독특한 성격의 운동이었다. 문규헌 신부를 중심으로 한 '삼보일배'는 환경을 공존의 대상이자 참회의 대상으로 바라보며 개발에 대한 윤리적 질문을 던졌고, 사회적·도덕적 각성을 이끌어냈다. 한편 오창환 교수를 중심으로 전개된 '새만금 신구상 운동'은 국가 규모 개발사업을 대상으로 한 국내 최초의 종합적 대안 환경운동이었다. 두 운동은 초기에는 별도로 진행되었으나, 새만금 1차 행정소송에서 승소하기 위해서는 실현 가능한 대안이 필요하다는 공감대가 형성되면서 결합되었다. 이 과정에서 새만금을 반대하는 시민단체의 부분 개발 허용이라는 발표와 함께 1심 승소를 이끌어냈으나, 이후 정치적 성격이 강한 2심과 대법원 판결에서 패소하는 결과를 맞았다. 이 결과와 함께 또 하나의 안타까운 점은 새만금 환경운동이 대규모 국책사업을 대상으로 한 한국형 계획환경주의의 출발점이었고, 이 접근이 25년간 지속적으로 제기되며 새만금 사업의 방향을 실제로 변화시켜 왔다는 사실이 충분히 알려지지 않았다는 점이다.

셋째, 새만금 환경운동은 전국 환경단체와 시민사회는 물론 종교계, 학계, 지역 주민 조직이 함께한 범사회적 연대 운동이었으며, 35년에 걸쳐 이어진 국내 최장기 환경운동이다. 2002-2006년 '삼보일배'와 '새만금 신구상 운동' 이후, 2017-2021년 '해수유통을 위한 새만금 공동행동'을 중심으로 한 운동을 통해 2020년에는 새만금호 담수화를 사실상 포기시키고 하루 두 차례 해수 유통을 시범적으로 시행하는 성과를 거두었다. 이어 수라갯벌 보존운동을 기반으로 2024년 출발한 '상시해수유통운동본부'를 중심으로 한 활동을 통해 2025년에는 해수유통이 공식적으로 확정되었고, 해수유통 확대를 위한 조력발전 정책이 추진되기에 이르렀다. 즉 새만금은 많은 어려움과 실망 속에서도 포기하지 않고 대화와 대안제시를 통한 지속적인 활동을 통해 변화를 이끌어낸 운동이었다. 그럼에도 불구하고 여전히 매립과 준설 정책은 중단되지 않았고 수질 악화 또한 심각한 상황이어서, 새만금 환경운동은 현재 진행형이다.

## 2. 정책을 바꾸기 위해, 나의 주장을 넘어 주민의 눈으로 바라보기

2002년 본인을 포함한 7명의 교수가 무보수로 새만금 대안을 마련하였다(그림 3). 이는 환경 보전의 중요성뿐 아니라, 오랜 기간 경제적 낙후로 고통받아 온 전북 도민들의 '잘 살고 싶다'는 열망 또한 존중해야 한다는 문제의식에서 출발한 것이었다. 두 목표가 공존할 수 있는 현실적인 대안이 필요하다고 판단했기 때문이다.

이 대안은 2003년에 완성되어 발표되었고, 2006년까지 이를 중심으로 '새만금 신구상 전북도민운동'이 전개되었다. 신구상의 핵심은 방조제를 완공하지 않고 미완성 구간을 교량으로 연결하며, 서해안에서 유일하게 수심 17m 이상을 확보할 수 있는 새만금항을 조성하는 것이었다. 군산 지역에는 산업단지를 조기에 조성하고, 부안 지역에는 관광단지를 배치하되, 나머지 지역의 생태환경은 최대한 보존하여 생태관광 자원으로 활용하자는 제안이었다. 이는 전북의 경제 발전과 환경 보전을 동시에 달성할 수 있는 방안이었다. 반대로 대규모 매

립과 산업단지 조성에 집착할 경우, 사업비는 수십 조 원으로 증가하고 수질은 급격히 악화되며 수산업 붕괴와 함께 수십 년이 지나도 끝나지 않는 실패한 사업이 될 것이라고 경고했다.



그림 3. 오창환 외 6인의 교수진이 제안한 새만금 신구상안

돌이켜보면 이 주장은 충분한 타당성과 예견력을 갖고 있었지만, '새만금 신구상 운동'은 여러 이유로 성공하지 못했다. 첫째, 경제적 낙후에 대한 절박함 속에서 새만금 개발이 해결책이 될 것이라는 정치권의 메시지는 도민들에게 종교적 신념에 가까운 믿음으로 자리 잡았다. 둘째, 당시 사회는 경제성장을 최우선 가치로 두고 있었기에 신구상의 복합적 논리를 이해할 토대가 충분하지 않았다. 셋째, 장기적 이익에 대한 설명은 주민들에게 와닿기 어려웠고, 정치인들에게도 표로 연결되기 어려워 정치적 후원을 얻기 힘들었다. 넷째, 환경진영에서는 타협적이라는 평가를, 개발 진영에서는 급진적이라는 평가를 받으며 고립된 대안이 되었다.

### 3. 개발론자도 동참하게 만드는 정책 제시, 모두의 희망을 만드는 운동

2017년 이후 시작된 제2차 새만금 환경운동에서는 이러한 실패를 반복하지 않기 위해, 환경단체의 주장에 머무르지 않고 주민들의 지지를 정책 변화로 연결하는 전략이 핵심이 되었다. 그 출발점은 어업 피해의 '체감 가능한 수치화'였다 (새만금 도민회의, 2021). 국가 통계를 활용해 새만금 사업으로 전북 지역이 이미 18조 원의 피해를 입었고, 매년 1조 3천억 원 이상의 어업 피해가 발생하고 있음을 제시함으로써, 새만금 문제를 지역 경제의 문제로 인식시키는 데 성공했다 (부안독립신문, 2018). 그리고 국회 환노위 위원장인 안호영 의

원실에 새만금 수질 문제에 대한 보고서 (오창환 외, 2020)을 제공하여 국회에서 새만금 수질 문제를 부각시켰다. 이를 통해 새만금 주변 어민을 포함한 주민들의 지지를 얻어 선거 이슈가 되어 실질적으로 새만금 호 담수화 포기 정책있었던 환경부의 1일 2회 해수유통을 이끌어낼 수 있었다.

이후 조력발전을 중심으로 한 해수유통 확대 방안은 '1석 5조'라는 개념으로 정리되었다 (오창환, 2025b). 재생에너지 생산, 수질 개선과 생태계 복원, 수산업 회복, 관광 활성화, 기후위기 대응이라는 다섯 가지 효과를 동시에 달성할 수 있다는 점이 설득력 있게 전달되면서, 환경 진영뿐 아니라 개발 진영과 정치권의 지지까지 이끌어낼 수 있었다(그림 4).

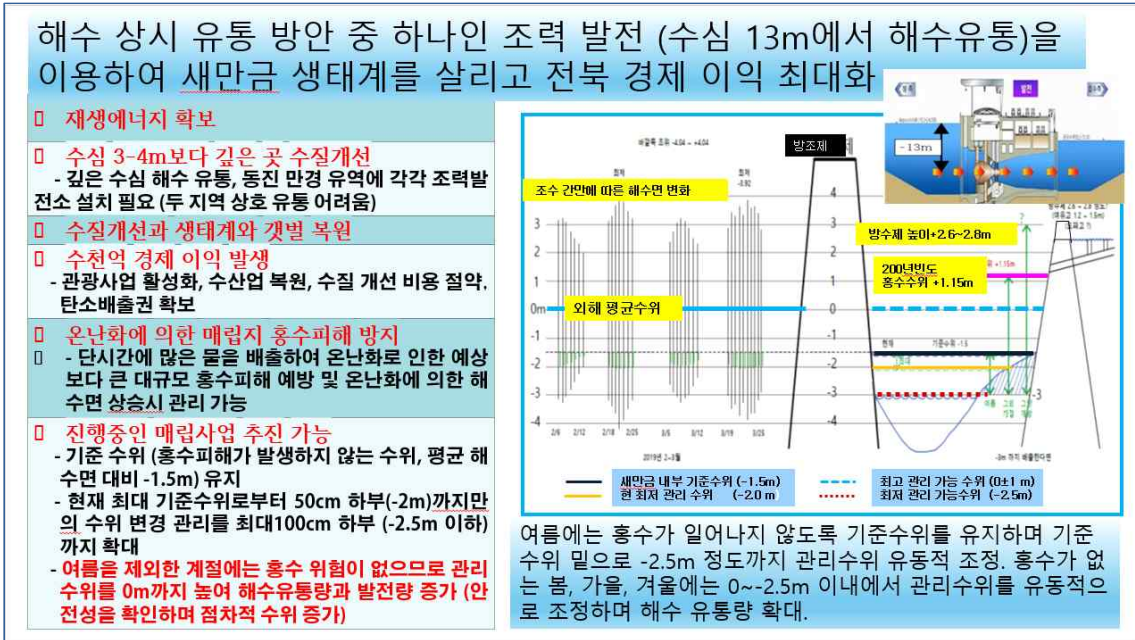


그림 4. 조력발전을 통한 '1석 5조' 효과

그 결과 조력발전은 대통령 공약에 포함되었고, 2025년 말 국가 정책으로 확정되었다. 이 변화는 특정 기관이나 정치 세력의 성과라기보다, 전북 도민의 폭넓은 동의와 시민사회의 지속적인 노력의 결과였다. 새만금 사례는 환경 문제를 해결하기 위해서는 환경 보전을 주장하는 사람들과 개발을 원하는 사람들 사이의 공통분모를 찾아내고, 이를 정책 언어로 구체화하는 것이 얼마나 중요한지를 분명히 보여준다.

**4. 경제개발과 기후위기 극복이 공존하는 새만금 지속가능운동**

지난해 말부터 재생에너지를 핵심 축으로 하는 제4차 새만금 환경운동이 시작되었다. 제4차 새만금 환경운동의 목표는 한편으로는 전북 지역에 기업을 유치하여 지역 경제를 활성화하는 것이고, 다른 한편으로는 새만금 재생에너지 확대를 통해 국가 차원의 탄소중립 2050 달성 기반을 마련함과 동시에 쇠퇴해가는 농촌을 되살리는 데 있다.

본인은 오랫동안 기후위기 대응 활동을 해 왔지만, 솔직히 말해 기후위기 극복 가능성에 대해서는 비관적인 입장에 가까웠다. 최선을 다해 노력해야 한다고 생각하면서도, 인류가 결국 기후위기를 막지 못할 것이라는 생각을 지워내기 어려웠다. 그러나 새만금 재생에너지 확대 운동을 본격적으로 추진하면서, 이 운동이 단순한 환경운동을 넘어 국가 전력 문제 해결, 탄소중립 2050 목표 달성, 그리고 농촌 재생을 동시에 실현할 수 있는 정책적 시발점이 될 수 있다는 확신을 갖게 되었다 (오 창환, 2025a)

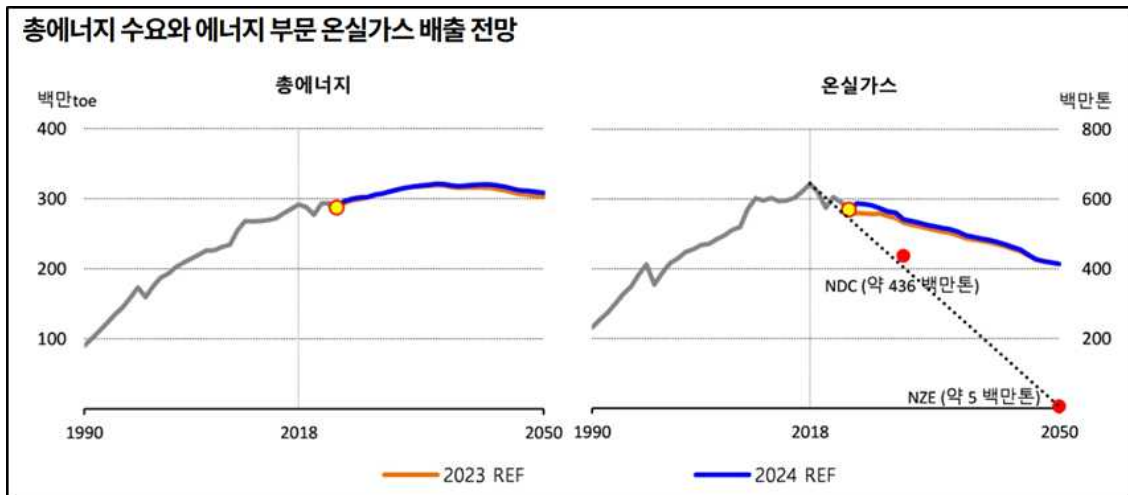


그림 5. 국내 총에너지 사용량 증가와 온실가스 감축 시나리오: 목표치와 실제 감축 경로 간 격차가 지속적으로 확대되어, 2050년 탄소중립 목표 대비 약 4억 톤의 감축 부족이 발생할 것으로 예상됨

IPCC는 지구 평균기온 상승을 1.5°C 이내로 억제하지 못할 경우, 자연적 온실가스의 대량 방출 등으로 인해 인류의 생존 자체가 위협받을 수 있다고 경고하였다. 특히 제6차 평가보고서에서는 그 시한이 2050년이 아닌 2040년으로 앞당겨졌음을 분명히 했다. 그러나 국내의 '탄소중립 2050' 정책은 현재 목표 달성이 거의 불가능한 상태에 놓여 있다 (그림 5).

이러한 상황에서 새만금 농생명용지는 중요한 전략적 의미를 갖는다. 농생명용지에는 원자력발전소 약 3기에 해당하는 3GW 규모의 영농형 태양광 발전소를 설치할 수 있다. 더 나아가 전북 전체 농지의 50%에 영농형 태양광을 도입할 경우 약 50GW, 연간 88TWh의 재생에너지 생산이 가능하다. 이 모델이 전국적으로 확산되어 전국 농지의 50%에 영농형 태양광이 설치된다면 약 700TWh의 전력 생산이 가능하며, 이는 탄소중립 2050 달성을 위해 추가로 필요한 재생에너지 735TWh의 대부분을 충당할 수 있는 규모다.

영농형 태양광은 농업 생산량이 10~20% 감소할 수 있으나, 전력 판매 수익을 포함한 총 소득은 농업 단독 경영 대비 약 10배 이상 증가하는 것으로 분석되고 있다 (오창환 2025a). 이는 농촌 소득 문제를 구조적으로 해결할 수 있는 강력한 수단이다. 다만 이러한 재생에너지가 실질적으로 활용되기 위해서는, 대규모 전력을 소비하는 기업들이 전북 지역으로 이전

하거나 신규 입지해야 한다.

앞으로 2036년까지 석탄발전소가 단계적으로 폐쇄되면서 약 20GW 규모의 전력 공백이 발생할 예정이다. 여기에 데이터센터 등 전력 다소비 산업의 급격한 증가로 수도권 전력 수요는 폭증하고 있다. 현재 수도권 전력 사용량이 약 45GW 수준인 가운데, 용인 반도체 클러스터는 단일 단지에서만 약 16GW의 전력을 필요로 할 것으로 예상된다. 이는 기존 전력망 체계로는 감당하기 어려운 수준이며, 이를 보완하기 위한 대규모 송전선 건설은 막대한 비용과 심각한 사회적 갈등, 그리고 긴 건설 기간을 수반한다.

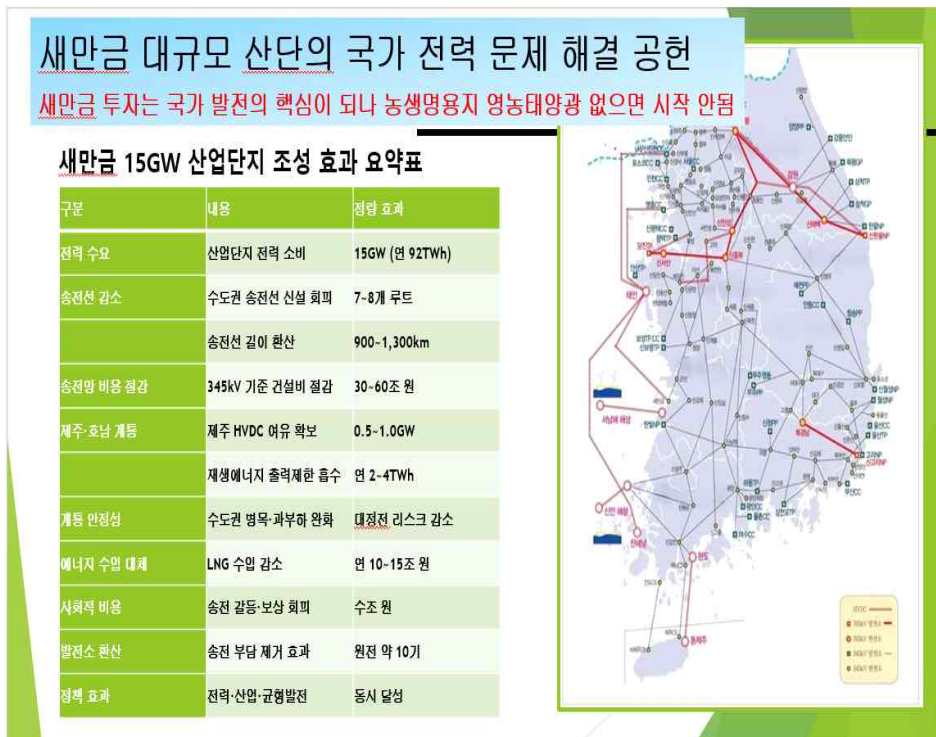


그림 6. 새만금 산업단지에 15GW 규모 전력 소비 산업단지가 입지할 경우, 호남 지역 전력이 지역 내에서 소비되어 송전선 병목 및 출력 제한이 완화되고 수도권 송전 부담이 크게 감소될 뿐 아니라 수급조의 예산과 사회 갈등이 줄어든다.

이러한 상황에서 수도권은 에너지 소비 구조를 조정하는 '에너지 다이어트'가 필요하며, 전북은 기업 유치를 통해 이를 보완하는 역할을 수행할 수 있다. 기업이 전북으로 이전하여 지역에서 생산된 전력을 지역에서 소비하게 되면, 호남 지역에서 생산된 전력이 수도권으로 집중 송전되며 발생하던 병목 현상이 완화된다. 그 결과 기존 송전선에 여유가 생기고, 수도권으로의 전력 공급도 상대적으로 안정화될 수 있다. 동시에 전북은 기업 유치를 통해 지역 경제를 활성화하고, 재생에너지 기반 산업 구조를 구축함으로써 국가 차원의 전력 안정과 탄소 감축에 기여하게 된다.

만약 새만금 산업단지에 15GW(RE30; 재생에너지 4.5GW. 기존전기 10.5GW) 규모의 전력을 소비하는 산업단지가 조성된다면, 정부는 송전선 건설과 관련된 비용, 사회적 갈등, 출력 제한으로 인한 손실 등을 포함해 약 50~80조 원 이상의 사회적 비용을 절감할 수 있을 것으로 추정된다. 즉 현재 전국 전력망의 심각한 문제는, 전북 지역에 전력을 소비할 산업 기반이 부족하여 호남에서 생산된 전력이 과도하게 송전선에 집중되면서 발생한 '전력망 동맥 경화' 현상이라 할 수 있다 (그림 6).

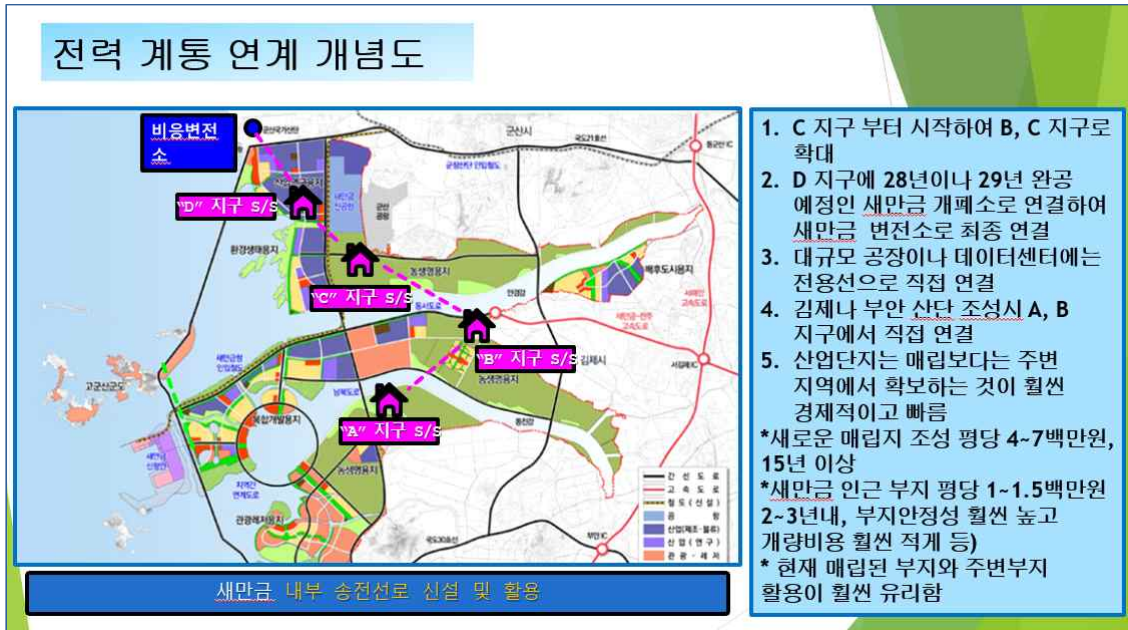


그림 7. 새만금 농생명용지를 활용한 대규모 영농형 태양광 단지 조성 및 새만금 산업단지 공급 구상

이러한 구조적 전환의 출발점이 바로 새만금 농생명용지이다(그림 7). 농생명용지는 30년 가까이 사업이 지연되며 대부분 국가 소유지로 남아 있어 민원이 거의 없고, 단기간 내 3GW 규모의 재생에너지를 확보하여 기업에 공급할 수 있는 드문 공간이다. 이는 농생명용지 활용에 새로운 돌파구를 제공함과 동시에, 재생에너지 확보에 어려움을 겪는 기업들에게도 실질적인 해법이 될 수 있다.

이러한 시스템이 구축될 경우, 향후 10년 내 새만금에서 15GW, 장기적으로는 25~30GW 규모의 재생에너지가 확보될 수 있으며, 이를 기반으로 한 다수의 기업이 전북에 정착하게 될 것이다. 이는 탄소중립 2050 달성, 농촌 문제 해결, 국토균형발전이라는 세 가지 국가적 과제를 동시에 해결하는 핵심 전략이 될 수 있다.

이처럼 경제 발전과 기후위기 대응이 조화롭게 결합되는 출발점은 새만금 농생명용지에서 시작될 수 있다. 이러한 가능성을 현실로 만들기 위해, 최근에는 지역 경제개발론자들과 협력하며 제4차 새만금 환경운동을 전개하고 있다. 이제 새만금 환경운동은 전북 지역의 문

제를 넘어, 국가 전체의 지속가능성을 모색하는 '새만금 지속가능운동'으로 전환되고 있다. 물론 이러한 비전을 실현하는 과정에는 많은 장애물이 존재한다. 그러나 이를 극복하기 위한 지속적이고 집요한 노력이 결국 그 가능성을 현실로 만들 것이라 믿는다.

## 5. 새만금은 나의 운명이었고, 이제 꿈이 되어간다

본인이 새만금 환경운동에 참여하게 된 계기는 새만금호 수질의 심각성을 객관적으로 설명해 줄 전문가가 전북 지역에 거의 없다는 전북환경운동연합의 문제의식에서 출발하였다. 당시 전북환경운동연합은 새만금호 수질 문제를 정확히 알릴 수 있는 전문가를 찾고 있었고, 그 요청을 받아 활동에 참여하게 되었다. 본인은 지질학자로서 수질을 전공한 전문가는 아니었지만, 새만금호의 수질 오염 상태가 지나치게 심각함에도 불구하고 일부 전문가들이 방송에 출연해 "문제가 없다"고 말하며 대중을 호도하는 상황을 더 이상 외면할 수 없었다.

한 번의 참여로 끝날 것이라 생각했던 일이 어느덧 30년에 이르는 활동이 되었다. 이 과정에서 환경운동을 포함한 시민운동이 성공하기 위해서는 전문가들의 적극적인 협조가 필수적이며, 활동가들 또한 준(準)전문가 수준의 이해와 역량을 갖추어야 한다는 사실을 절감하게 되었다. 전문적 근거가 부족할 경우 시민운동은 '반대를 위한 반대'로 비춰질 위험이 크고, 이는 운동의 사회적 설득력을 크게 약화시키기 때문이다. 또한 사회과학 분야 전문가 뿐 아니라 자연과학 분야 전문가의 참여 역시 필수적이라는 점을 분명히 인식하게 되었다.

본인은 전북대학교로 오기 이전까지 전북과 아무런 인연도 없었고, 실제로 방문한 적도 거의 없었다. 전북대로 오기 전 미국 스탠퍼드대학교에서 박사학위를 마치며, 이 정도의 학벌이라면 국내외 여러 대학과 연구기관에서 채용 제안이 있을 것이라는 강한 자부심을 가지고 있었다. 당시 국내 지질학계에서 하버드와 더불어 학문적 위상을 다투던 스탠퍼드에서 박사학위를 받은 경우가 극히 드물었기 때문이다.

그러나 현실은 전혀 달랐다. 모교를 포함해 여러 대학과 연구기관 어디에서도 채용 의사를 보이지 않았고, 연구원 채용을 지원한 경우에도 탈락하였다. 그러한 이해하기 어려운 상황에서 결국 한국 복귀를 포기하고 미국에 남기로 마음먹던 순간 전북대학교 교수 채용 공고가 나왔다. 한국으로 돌아오려면 전북대가 사실상 유일한 선택지였다. 당시에는 아쉬움이 컸지만, 지금 와서 생각하니 새만금 활동이 본인의 운명이었고, 그 운명인 새만금이 나를 전북으로 이끌었던 것 같다.

그동안의 새만금 관련 활동을 통해 수많은 어려움을 겪었지만, 새만금은 본인의 삶을 보람되고 의미 있게 만들어 주었다. 그 점에 깊이 감사하며, 이제는 본인의 운명인 새만금을 기꺼이 즐기고 있다. 한상렬 목사님께서 본인의 삶에 걸맞은 호(號)로 '류운(流穩)'을 지어주셨다. 류운은 '흘러서 완전해지고, 흘러서 온전해진다'는 뜻을 담고 있다. 새만금이 흐를 때 비로소 나의 호 또한 완성된다는 의미이기도 하다.

1990년대 말 전북 지역에서 새만금 사업에 반대 의견을 공개적으로 표명하는 것은 매우

어려운 일이었다. 새만금이 전북 발전의 유일한 희망이라는 인식이 종교적 신념처럼 뿌리내린 상황에서, 전문가들조차 침묵할 수밖에 없었다. 본인 역시 2003년 '새만금 신구상 운동'을 추진하던 시기에 전북대학교 연구실과 개인 사무실로 노인 단체와 고엽제 피해 군인 등이 항의 방문을 했고, 거주하던 아파트 앞에서는 두 달간 집회가 이어졌다. 다양한 경로를 통한 압박과 협박도 있었다. 당시 본인을 보호하기 위해 경찰 두 개 중대가 아파트에 배치된 적도 있었다.

또한 도의회로부터 "오창환 교수가 있는 전북대에는 더 이상 지원할 수 없다"는 노골적인 압력이 가해졌고, 심지어 전북대학교 내부에서조차 본인에 대한 비방 기자회견이 열리기도 했다. 그럼에도 불구하고 전북 지역 시민단체들의 적극적인 연대와 참여는 큰 힘이 되었고, 그 덕분에 '새만금 신구상 운동'을 지속적으로 추진할 수 있었다.

전북 외부에서는 새만금 문제를 이야기할 때 전북의 무능이나 갈등만이 부각되는 경우가 많았다. 그러나 전북 내부에는 35년에 걸쳐 환경단체를 중심으로 한 끈질긴 시민운동의 역사가 존재해 왔다는 사실은 잘 알려지지 않았다. 나는 그 과정에서 동학혁명의 정신이 여전히 살아 숨 쉬는 전북을 보았다. 새만금은 결코 죽은 사업이 아니며, 언젠가는 전북의 진정한 꿈이 될 것이라는 확신을 갖게 되었다.

그 확신 덕분에 은퇴한 지금도 새 시대의 동학혁명을 꿈꾸는 전북의 많은 활동가들과 함께 즐겁게 새만금 지속가능운동을 이어가고 있다. 그리고 새만금 운동에 참여한 지 30년이 지난 지금에서야, 비로소 새만금이 들려주는 희망의 약속을 들을 수 있게 되어 매우 기쁘다.

### III. 지속협 활동을 통한 지속가능발전 운동

#### 1. 목표보다 민·관 간 신뢰가 우선이었던 지역의제 21의 출발

2010년 전주지속가능발전협의회의 전신인 푸른온고을 의제 21이 출범하였다. 본인은 지속가능발전이나 지역의제에 대한 충분한 이해 없이 참여하였으나, 활동을 이어가며 지속가능발전의 중요성과 지역의제 21의 필요성을 점차 체감하게 되었다. 지역의제 21(Local Agenda 21)은 노무현 정부 시기 국가적 지원을 바탕으로 전국적으로 빠르게 확산되었고, 전주 역시 그 흐름 속에서 푸른온고을 의제 21을 출범시켰다.

의제 21 출범 초기 전주가 직면한 가장 큰 과제는 **민과 관 사이의 깊은 불신**이었다. 당시 대부분의 지역 의제들은 행정과의 대등한 관계를 전제로 한 제도 구축이나 거시적 목표 설정에 주력하였으나, 상호 신뢰가 결여된 상태에서 그러한 시스템이 실제로 작동할 가능성은 매우 낮았다. 특히 민·관 협력 기반의 거버넌스에 대한 경험이 거의 없는 상황에서 민과 관은 각자의 역할조차 명확히 인식하지 못했고, 서로를 협력의 주체라기보다 경계의 대상으로 인식하는 분위기가 지배적이었다. 이러한 조건에서는 실질적인 거버넌스 체계 구축

이 사실상 불가능해 보였다.

이에 푸른온고을 의제 21 의제위원장을 맡은 본인은 **3단계 발전 전략**을 제안하였다

- **1단계: 신뢰 구축 단계**

적은 재정으로 추진 가능하고 갈등이 최소화되며, 민과 관 모두에게 이익이 되는 주제를 선정하여 협력 경험을 축적하는 단계이다. 참여 주체 간의 협조를 통해 신뢰를 형성하고, 의제를 지역사회에 공론화하는 데 중점을 두었다.

- **2단계: 전문성 확보 단계**

지속가능발전 지표 작성을 통해 전문가와 전문기관의 참여를 확대하고, 민·관 실행 협의체 운영을 통해 정책 제안과 실행 역량을 강화하는 단계이다.

- **3단계: 거버넌스 협의체 구축 단계**

전주시 정책을 논의하고 결정하는 민·관 거버넌스를 공식적으로 구축·운영하며, 전주시 지속가능정책의 기초와 방향성을 제시하는 단계이다.

1단계 신뢰 구축 과정에서 가장 중요한 것은 **자주 만나 대화하는 것**, 그리고 거창한 목표보다는 **작고 실현 가능한 목표를 설정하여 작은 성공을 반복적으로 경험하는 것**이었다. 이를 위해 각 분과별로 현실적이고 공감 가능한 주제를 선정하고, 해당 주제를 중심으로 민·관, 민·민 간 대화를 시작하였다.

이 과정에서 푸른온고을 의제 21은 특정 의제를 ‘끌고 가는 조직’이 아니라, 관련 행정과 당사자들이 한자리에 모여 서로를 이해하고 공통분모를 찾아 지속가능한 합의를 도출하도록 돕는 **‘사랑방’ 역할**을 수행해야 한다는 점을 항상 염두에 두었다. 구성원들이 충분한 합의에 도달할 때까지 엄청난 인내심을 가지고 그 장을 지켜주는 것 역시 의제 21의 중요한 책무였다.

초기에는 서로 다른 입장을 가진 민과 관, 그리고 시민사회 내부의 불만과 갈등을 조정하는 일이 매우 어려웠다. 그러나 이러한 과정 속에서 **전주천 생태하천 조성 사업**은 민·관 신뢰 형성의 결정적 계기가 되었다(그림 8).

전주시가 전주천 유량 확보를 위해 하류의 물을 상류로 끌어올리는 계획을 수립했을 당시, 시민활동가·전문가·행정가로 구성된 생태환경분과는 타 지역 유사 사례의 실패를 분석하여 이를 시장에게 제시하였다. 그 결과 전주천 사업은 기존의 토목 중심 계획에서 벗어나 생태하천 중심으로 전환되었고, 하류 수질 악화를 방지함과 동시에 약 40억 원의 예산을 절감하였다. 이는 전국 최초로 성공한 도심 생태하천 사례로 평가받았으며, 환경부의 추가 재정 지원과 함께 국내외 여러 상을 수상하는 성과로 이어졌다.



그림 8. 국내에 최초로 성공한 도심내 생태하천인 전주천

이 경험을 바탕으로 전주시는 현재까지 약 20년간 전주생태하천협의회를 운영하며 도심 하천 정책을 민·관이 함께 논의하고 결정하고 있다. 과거 악취로 외면받던 전주천은 이제 전주시민의 사랑을 받는 공간이 되었고, 사람과 동식물이 공존하는 도심 생태축이자 쉬리와 반딧불이가 돌아오는 1급수 하천으로 변화하였다. 이 과정에는 전문가와 시민들의 방대한 자원봉사 참여가 있었으며, 지난 20년간 민·관 협의체 회의는 약 1,000회에 달한다.

현재는 전주천의 생태적 가치를 기반으로 지역 주민과 어린이들이 더 잘 누릴 수 있고 지역경제 활성화에도 기여할 수 있는 전주천 생태관광 프로젝트를 준비 중이다. 이는 전주시민의 전주천 보전 활동을 더욱 확산시키는 계기가 될 것으로 기대된다.

## 2. 전주시 지속가능지표 작성을 통한 전문성의 향상

푸른온고을 의제 21의 2단계 전문성 확보 과정은 2007년 전주지속협(당시 전주의제21 추진협의회) 전 구성원이 참여한 전주시 지속가능지표 개발을 통해 본격적으로 시작되었다. 2007년에는 지속가능지표 개발을 위한 로드맵과 예비지표를 마련하였고, 2008년에는 지표에 대한 공론화와 최종 확정을 거쳐 2009년 1차 지속가능지표 평가를 실시하였다. 이 과정에서 전주지속협의 조직 역시 기존의 실천사업 중심 분과 운영 체계에서 지속가능지표 평가와 거버넌스 구축을 핵심으로 하는 구조로 개편되었다(이명희·오창환, 2024).

당시 신진철 국장은 “시애틀 지표처럼 전주의 지속가능성을 확장하고 점검할 수 있는 지표가 필요하다”며 전주시 지속가능지표 작성위원회 구성을 제안하였고, 본인이 위원장을 맡게 되었다. 지표라는 개념 자체가 본인에게도 생소한 상황이었기에 약 7개월간의 학습과 논의를 거쳐 초안을 작성하였다. 그 과정에서 가장 인상 깊었던 점은 지표의 내용 자체보다도, 지표 작성에 얼마나 많은 구성원이 참여했는가와 지표의 지속성과 성패를 좌우한다는 사실이었다. 즉, 자신이 직접 참여해 만든 지표에 대해서는 자연스럽게 애정과 책임감을 갖고 지속적으로 관리와 평가에 참여하게 된다는 것이었다. 이는 위로부터 주어지는 지표가 아니라, 아래로부터 만들어지는 지표의 중요성을 확인하는 계기였다.

표 1. UN-SDG 이전 전주지속협 지속가능지표 추진 경과

비전	“꿈이 크는 전주, 함께 웃는 온고을”	
연도	주요내용	비고
2007년	지속가능성 평가 TF팀 구성 분과별 시민패널 구성 및 지표선정	행정부서, 전문가, NGO 6개 분야 76명 전문가패널
2008 ~2009년	시민여론 수렴워크숍 전주시 지속가능비전 제시, 확정 및 평가	
2010년	1차 전주지속가능지표 발표회 개최	전문가패널 85명 관련기관 61곳 지표조사 209명
2011 ~2020년	10년간 전주지속가능지표 발표회 개최 6개 분야 50개 지표 발표	관련기관 92개 전문가패널 1827명 시민조사단 2236명
2012년 ~	지표 평가 결과를 바탕으로 지속가능성 개선 솔루션 적용 시작	1차년도 쇠퇴하는 도심의 교육환경개선 의제 선정
2012 ~2020년	11개 지역문제 해결 솔루션 제공	

(출처: 이명희·오창환, 2024)

그러나 지표에 익숙하지 않은 구성원들에게 처음부터 지표 작성을 요구하는 것은 현실적으로 매우 어려웠다. 이에 지표 준비팀은 전체 지표를 여러 분과로 나누고, 각 분과에 기본적인 지표안을 제공하되 **제시된 지표는 모두 수정·삭제·대체가 가능하다**는 원칙을 명확히 하였다. 구성원들의 이해와 참여를 최대한 보장하기 위한 장치였다.

처음 지표 작성 회의에 참석한 일부 행정 관계자들은 “주어진 예산으로는 이 많은 사람들이 모이는 회의비조차 나오지 않겠다”며 사업의 성공 가능성에 대해 회의적인 반응을 보였다. 그러나 결과는 그 예상을 완전히 뒤집었다. 2008년부터 본격적으로 시작된 지속가능지표 확정과 평가는 2020년까지 10년 이상 지속되었고, 그 과정에서 **182개 기관, 120여 명의 NGO 및 전문가, 약 3,000명의 시민조사단, 26명의 시의원**이 참여하는 대규모 사업으로 확장되었다. 특히 모든 참여가 자원봉사로 이루어졌다는 점은 매우 이례적인 성과였다. 이는 지속가능지표 활동이 전주시 구성원들이 자발적으로 지속가능한 사회 구축에 참여하도록 만드는 매우 효과적인 수단임을 보여준다(표 1). 특히 본인들이 직접 만든 지표에 대한 사랑이 많은 참여자들을 지속적으로 참여하게 하였을 뿐 아니라 더 많은 기관, 전문가, 시

민의 참여를 이끌어내었다.

이러한 폭넓은 참여는 전주시가 해결해야 할 핵심 문제를 **민과 관이 함께 인식하고 공유하는 계기**가 되었으며, 나아가 문제 해결을 위한 민·관 협의체 구성으로 이어졌다. 그 결과, 오랫동안 해결이 불가능해 보였던 여러 지역 현안들이 실질적으로 해결되었다. 전주시 청 뒤편의 성매매 집결지였던 선미촌에 행정의 건물을 구입하고 그 건물에 시민단체가 들어가 활동함으로써 선미촌을 밝아졌고 결과 선미촌의 자발적인 폐쇄로 이어졌고, 버스업계 당사자들과 행정, 시민단체가 함께 참여한 마라톤 회의를 거쳐 매년 반복되던 버스업계 노사 갈등 역시 해소되면서 동시에 혁신적인 대중교통 시스템이 구축되었다. 앞서 언급한 전주천 생태하천 역시 이러한 과정 속에서 탄생하고 유지될 수 있었다. 또한 유기농 급식, 학교 앞 교통안전 대책 등은 전주에서 시작되어 전국으로 확산되는 데 중요한 역할을 하였다.

이처럼 전주지속협은 갈등 당사자들이 한자리에 모여 인내를 가지고 대화하며, 스스로 지속가능한 해법을 도출하고 이를 정책으로 현실화할 수 있는 장을 제공하였다. 그리고 이 모든 과정에서 **상호 신뢰의 구축과 전문성의 축적**은 전주 지속가능발전 운동의 핵심 동력이었다.

### 3. 민과 관이 서로의 빈자리를 채우며 만들어낸 기적들

전주지속협은 지속가능지표를 선정하고 평가하는 **지속가능위원회**를 중심으로, 여러 민·관 협의체로 구성된 **생태도시 민관협력기구**와 유기적으로 협력하는 운영 시스템을 구축하였다(그림 9). 일부 협의체는 독립적으로 활동하고, 일부는 전주지속협을 중심으로 운영되며, 이 구조를 통해 전주시의 주요 문제를 지속가능위원회에서 확인하고, 그 해결 방안을 생태도시 민관협력기구를 통해 구체화하는 체계를 갖추었다.

앞서 언급했듯이 전주지속협은 시민, NGO, 전문가가 행정과 의회와 협력하여 조사와 숙의를 거쳐 전주시의 주요 현안을 지속가능지표 활동을 통해 도출하고, 각 문제에 맞는 **\*\*맞춤형 민관 실천협의체**를 **발굴·육성(incubating)\*\***하여 전문적으로 문제를 해결하도록 하는 방식을 운영해 왔다. 이러한 방식은 민이나 관 단독으로는 해결하기 어려운 문제들을 민관 협력을 통해 해결 가능하게 했으며, 지역 여건에 가장 적합한 해법을 제시함과 동시에 시민이 원하는 정책 실현의 **마중물** 역할을 했다는 점에서 매우 혁신적인 모델이라 할 수 있다(이명희·오창환, 2024).

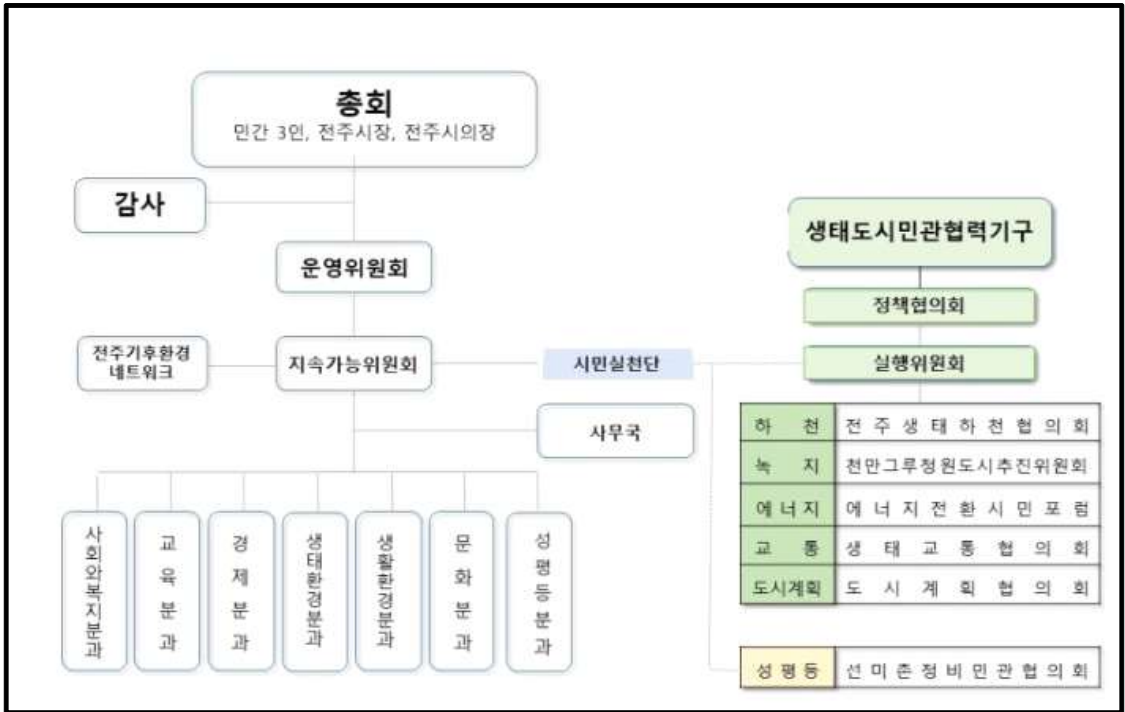


그림 9. 전주 지속협은 지속가능지표를 선정하고 평가하는 지속가능위원회가 주를 있으며 여러 협의체로 구성된 생태도시민관협력 기구와 협력하는 시스템을 구축하고 있다. 협의체 일부는 독립적으로 활동하고 있고 일부는 전주지속협 중심으로 운영되고 있다. 지속가능 위원회는 전주시의 문제를 확인하고 생태도시민관협력기구는 제안된 문제 해결 방안을 도출하고 실천한다.

이 방식의 혁신성은 네 가지 측면에서 확인된다.

첫째, 매년 3만 명 이상에 이르는 시민, NGO, 전문가, 공무원, 시의원들이 자원봉사로 참여함으로써 적은 예산으로도 다양한 도시문제를 해결할 수 있었다.

둘째, 다양한 이해당사자와 민관이 함께 논의함으로써 현실적이면서도 창의적인 해결책이 도출되었다.

셋째, 합의에 이를 때까지 충분한 논의를 거치기 때문에 정책 결정 이후 강한 실행력과 높은 시민 만족도를 확보할 수 있었다.

넷째, 정책 과정에서 배제되기 쉬운 정책 소외계층을 적극적으로 참여시켜, 최대한 포용적인 정책을 구현할 수 있었다.

두 개의 대표적인 사례는 다음과 같다.

### 1) 대중교통 혁신: 버스 노선 체계 전면 개편

대표적인 사례 중 하나는 자가용 이용을 줄이고 대중교통 이용을 활성화하기 위한 버스 노선 전면 개편 사업이다(이명희·오창환, 2024). 전주지속협은 5년에 걸쳐 버스 이용자들의

다양한 요구를 설문조사와 인터뷰를 통해 수집하고, 출퇴근·등하교 이동 빅데이터를 분석하여 개략적인 노선 초안을 마련하였다 (그림 10).



그림 10. 전주 버스 노선도. 8개의 주요 간선과 환승 정거장을 결정하고 이를 중심으로 여러 지선 버스와 마을 버스를 연결시켜 목적지까지의 버스 이용시간과 버스 사용의 편리성을 크게 개선함.

이를 바탕으로 약 3년에 걸쳐 **9,000여 명의 시민이 참여하는 속의 과정**이 진행되었다. 권역별·직군별·연령대별 노선 도출 회의와 시민토론회, 공청회 등 약 100회에 가까운 논의를 통해 시민 의견을 최대한 반영하면서도 노선의 효율성을 높였다. 또한 버스 노선 유형 결정을 위해 500여 명이 자발적으로 참여한 **시민 원탁회의**를 두 차례 개최하여, 제안된 3가지 노선 유형 중 하나를 시민 합의로 선택하였다.

세부 노선 설계를 위해 연령대 맞춤형 조사 방식을 도입하여 총 4,651명의 이동 데이터를 수집하였다. 청소년과 청년층은 지도 플랫폼을 활용한 온라인 조사를 통해 데이터를 확보하였고, 디지털 접근성이 낮지만 주요 버스 이용층인 노인 세대의 경우 노인 공공시설, 종교시설, 전통시장 등을 직접 방문하여 대면 조사를 실시하였다. 그 결과, 대중교통 이용 시 환승 대기 시간은 **61% 감소**, **평균 통행 시간은 10% 감소**하는 효과가 나타났으며, 연간 **83억 원의 예산 절감**이 가능할 것으로 분석되었다. 이러한 성과를 바탕으로 전주시는 2017

년 이후 국토교통부의 지속가능교통도시 평가에서 **4년 연속 우수 도시**로 선정되었다.

## 2) 성매매 집결지 폐쇄: 젠더 거버넌스의 힘

또 다른 대표적 사례는 **성매매 집결지 폐쇄 민관협의회의** 활동이다(이명희·오창환, 2024; 오수연, 2024). 이 협의회는 2013년 전주시청 인근에 오랫동안 존치해 온 선미촌 성매매 집결지 폐쇄를 주요 의제로 선정하고, 마을 주민, 여성인권단체, 도시계획 전문가, 공무원 등 28명이 참여하는 민관 실천기구로 출범하였다. 이후 행정과 보다 긴밀히 협력하는 **선미촌 정비 민관협의회**로 발전하였다.

성매매 문제는 여성 인권 침해뿐 아니라 도시 환경, 주민 삶의 질, 불법 경제, 왜곡된 사회 인식이 복합적으로 얽힌 문제였다. 이에 선미촌 정비 민관협의회는 지역 현황 조사, 시민 여론 조사, 도시 재생 및 개발 방식에 대한 정책 연구, 시민 토론회와 공청회를 병행하며 단계적으로 변화를 만들어갔다. 문화예술 행사, 주민 교육, 성매매 단속, 성매매 여성 직업훈련, 골목 환경 개선과 도시 재생 사업 등이 동시에 추진되었고, 그 결과 **2013년 49개**에 달하던 성매매 업소는 **2021년 모두 자진 폐쇄**되었다. 성매매 여성 88명 중 37명은 직업 교육을 통해 새로운 삶의 경로를 찾았다. 이러한 성과로 해당 사업은 2015년 민관협력을 통한 양성평등 실현 사례로 인정받아 대통령상을 비롯한 다수의 상을 수상하였다.



뜻밖의 미술관

물결서사

새활용센터 다시북



놀라유예술터

섯팩득저주

8번째 매입공간

그림 11. 성매매 집결지 공간을 문화예술행사, 여성 커뮤니티 공간, 잡다회 장소로 조성한 결과 지역 분위기가 매우 밝아지고 활기차지고 성매매 업소는 자진 폐쇄됨.

전주시는 2016년부터 선미촌 내 성매매 업소 및 폐가 매입을 시작하여 2022년까지 총 8개 공간을 확보하였다. 이 공간들은 시민 논의와 정책 수렴을 거쳐 각각 상징적 기능을 갖는 공공 공간으로 재탄생하였다. 1호 매입 공간은 성착취의 기억을 되새기는 '기억공간'이자

‘인권공간’인 시티가든으로 조성되었고, 2호 공간은 ‘뜻밖의 미술관’, 3호 공간은 재활용센터 ‘다시봄’, 4호 공간은 예술서점 ‘물결서사’, 5호 공간은 ‘성평등전주’, 6·7호 공간은 ‘서로돌봄 플랫폼’과 ‘놀라운 예술터’로 활용되고 있다. 마지막 8번째 공간은 향후 활용 방안을 논의 중이다(그림 11).

이 사례는 행정과 시민이 서로의 빈자리를 채우며, 어둠의 공간이었던 선미촌을 여성 인권과 문화·예술, 돌봄의 공간으로 전환시킨 기적과 같은 변화라 할 수 있다. 이는 민관 협력이 단순한 협의 수준을 넘어, 도시를 근본적으로 변화시킬 수 있음을 보여주는 상징적인 사례이다. 아쉬운 점은 2022년 단체장이 바뀐 후 전주시가 협조하지 않아 어려움을 겪고 있는 것이다. 이 문제 또한 앞으로 함께 해결방안을 찾아야 할 것이다.

#### 4. 민·관·학이 함께 만든 최초의 생태도시 종합계획 (수정본)

전주 지속협 활동 가운데 또다른 대표적인 성과 중 하나는 국내 최초로 전문가 주도가 아닌 시민, 전문가, 행정, 연구진이 함께 참여하여 「전주시 생태도시 종합계획」을 수립한 것이다 (오창환 외, 2016). 이 계획은 기존의 도시종합계획과 달리 개별 사업 중심이 아닌, 도시가 지향해야 할 비전과 목표, 이를 지속적으로 추진하기 위한 가이드라인과 실행체계를 제시한 점에서 차별성을 가진다.

앞서 언급한 바와 같이, 도시계획 수립 과정 전반에 다양한 시민이 참여함으로써 생태도시에 대한 시민적 공감대가 확산되었고, 이후 생태도시 관련 사업 추진 시 시민참여의 제도적 기반이 마련되었다. 생태도시의 6대 비전을 도출하기 위해 연구진은 초기 단계에서 15개의 비전을 제안하였고, 1차 시민 원탁회의를 통해 8개의 비전이 추가되었다. 이후 2차 시민 원탁회의와 연구진의 종합 정리를 거쳐 최종적으로 6개의 비전이 확정되었다.

확정된 6대 비전은 다음과 같다.

1. 소통과 포용의 시민문화 도시
2. 사람과 자연, 다양성이 공존하는 도시
3. 시민이 존중받으며 이동하는 도시
4. 문화와 역사가 살아 있는 독창적 도시
5. 미래의 위험으로부터 안전한 도시
6. 생태도시 산업을 기반으로 경제가 활성화되는 도시

다음 단계로는 이 비전을 현실화하기 위한 핵심 목표를 설정하였다. 연구진이 제안한 13개의 목표를 바탕으로 3차 시민 원탁회의에서 평가와 논의를 거쳐 2개의 목표가 추가되었으며, 최종적으로 연구진이 이를 5개의 목표로 정리하였다 (그림 12).

## 생태도시 5대 목표

- A. 시민이 함께한다
- B. 탄소를 줄인다
- C. 성장을 관리한다
- D. 숲을 넓힌다
- E. 길을 공유한다

각 목표별로 이를 실현하기 위한 가이드라인이 수립되었다. 예를 들어 'B. 탄소를 줄인다'라는 목표에는 다음과 같은 가이드라인이 제시되었다.

- B-1 화석에너지 사용 최소화
- B-2 저영향 개발 추진
- B-3 저탄소 교통수단 확대
- B-4 자원 재활용의 생활화
- B-5 탄소 흡수원 확대

또한 각 가이드라인을 실제 사업에 적용할 수 있도록 구체적인 실행 기준을 제시하였다. 예로 화석에너지 사용 최소화와 관련하여 건축물 신축 및 리모델링 시 저에너지 건축물 기준을 적용하도록 명시하였다.

전주시는 모든 신규 사업을 추진하기 전에 해당 사업과 연관된 생태도시 가이드라인을 사전에 검토하고, 이를 준수하는 방식으로 사업을 시행하도록 제도화하였다(그림 12). 이를 통해 전주시의 개별 사업들이 생태도시 종합계획의 비전과 목표에 부합하도록 관리되었으며, 도시 차원의 지속가능성이 확대될 수 있었다.

아울러 부시장을 추진 책임자로 지정하고, 이를 총괄하는 생태도시위원회, 행정 중심의 생태도시 추진기획단, 민 중심의 생태도시 민관협력기구를 구성·제안함으로써 민과 관이 상시적으로 소통·협력할 수 있는 거버넌스 체계를 구축하고자 하였다.

2016년부터 2021년까지 이 생태도시 종합계획은 일부 한계에도 불구하고 전주시의 여러 주요 정책 평가와 사업에 성공적으로 적용되었다. 비록 2022년 이후 단체장이 바뀌면서 현재는 계획이 활용되지 못하고 있으나, 사업 나열이 아닌 비전·목표·가이드라인 중심의 도시 계획을 시민, 전문가, 행정이 함께 수립한 「전주시 생태도시 종합계획」은 향후 도시 종합 계획이 지향해야 할 방향을 제시한 선도적 사례로서 중요한 의미를 가진다.

<p><b>A. 시민이 함께한다</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시민이 함께하여 만드는 생태도시</li> <li>• 범위: 시민참여 역량강화 및 참여확대, 참여조직 구성, 지원, 시민참여 프로그램 등</li> </ul>
<p><b>B. 탄소를 줄인다</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기후변화 및 자원과 관련된 미래 위협으로부터 안전한 도시</li> <li>• 범위: 신재생에너지, LID, 친환경 교통수단, 재활용 등</li> </ul>
<p><b>C. 성장을 관리한다</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재생과 성장이 관리되는 도시</li> <li>• 범위: 성장관리, 도시재생, 녹지지역 개발행위 제한 등</li> </ul>
<p><b>D. 숲을 넓힌다</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연이 잘 보존되고, 자연과 인간이 공존하고, 공동체 살아나는 도시.</li> <li>• 범위: 생물다양성, 수공간 보호·조성, 공원·도시숲·하천주변의 경관, 도심내 공간, 도시농업 등</li> </ul>
<p><b>E. 길을 공유한다</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 모든 시민들이 즐겁고 행복하게 걷고 이동할 권리를 갖는 생태도시</li> <li>• 범위: 보행, 자전거, 대중교통, 주차 등</li> </ul>



그림 13. 5대 목표 개요와 생태도시 구축을 위한 가이드라인을 전주시 사업에 적용 시스템과 사업 대상 지역에 적용되어야 할 가이드라인 점검 예시. 예시에는 사업 지역에서 어느 지점과 어느 선에 어떤 가이드라인이 적용되어야 하는지를 표시하였음.

### 5. 전북 지속협의 새만금 해결 축으로서의 역할

본인은 전북 지속협에서 약 10년간 운영위원장으로 활동하였다. 전북 지속협은 그간의 민관 협력 경험을 통해 아직 충분하지는 않으나, 전북 지역의 지속가능발전을 위해 다양한 분야의 구성원 간 협력을 이끌어낼 수 있는 역량을 축적해 왔다.

앞서 언급한 바와 같이, 새만금 농생명용지에 대규모 영농형 태양광 단지를 조성할 경우 그 이익이 최대한 전북도민에게 환원되어야 한다. 이를 위해서는 전북도, 지역 금융권, 기업, 민간 사회단체, 전문가 등이 참여하는 RE100 협의체 구성이 필요하며, 전북 지속협이 이 협의체를 이끌 핵심 주체가 되어야 한다.

RE100 협의체를 통해 지역 금융권은 용자 등 자금 조달 방안을 마련하고, 전북도는 전력 수요처 확보와 행정적 지원을 담당하며, 기업은 재생에너지 활용을 통한 경쟁력 강화를 도모할 수 있다. 시민단체는 정의롭고 공정한 사업 추진과 이익 분배 구조 마련에 기여하고,

전문가들은 기술적·정책적 자문을 제공함으로써 새만금 농생명용지 재생에너지 단지를 성공적으로 조성할 수 있을 것이다. 이를 통해 전북의 산업 발전, 기업 유치, 도민 복지 향상, 금융권의 사회적 기여와 수익 창출이 동시에 가능해질 것이다.

전북 지속협은 이러한 RE100 협의체의 중심 역할을 수행함으로써 재생에너지를 기반으로 한 지속가능한 전북을 만들어가는 과정을 모든 지역 구성원이 함께 논의하고 참여하는 구조로 이끌어야 한다. 이를 위한 첫 단계로 전북 지속협은 최근 새만금 농생명용지 대규모 영농형 태양광 조성을 위한 협의체를 구성하고, 전북의 정치·행정·경제·학문·시민사회 각 분야의 구성원이 참여하는 공론의 장을 마련하고 있다.

향후에는 이 기회를 계기로 새만금 인근 지역인 군산, 김제, 부안, 익산, 고창 등지에 지속협을 새롭게 구성하거나 활성화하여, 지역 주민의 의사를 전북도와 정치권에 전달하고 지역 현안을 함께 해결해 나가는 광역적 협력체계로 발전하기를 기대한다.

## V. 희망 만들기

지속가능한 사회의 달성은 일부 구성원의 노력만으로는 불가능하며, 사회 구성원 다수의 참여와 동의가 전제되어야 한다. 예컨대 기후위기 대응 정책에 대해 시민 다수가 공감하지 않거나 행동에 동참하지 않는다면, 그 어떤 정책도 실질적인 성과를 거두기 어렵다. 따라서 서로 다른 의견을 존중하면서 공통의 분모를 찾아내고, 공존을 위한 방안을 함께 현실화하는 과정이 무엇보다 중요하다.

기후위기 대응 과정에서 개발론자와 환경론자는 대립의 관계가 아니라, 지속가능한 사회를 함께 만들어가는 협력자가 되어야 한다. 모두가 협력할 때에만 기후위기 극복이 가능하며, 이를 위해서는 누군가 먼저 손을 내미는 용기가 필요하다. 상대방의 변화를 기다리기보다 먼저 대화를 시작하고 협력의 가능성을 열어야 한다.

새만금 환경운동이 새만금 지속가능발전운동으로 전환되어 온 과정은 이러한 협력의 중요성을 잘 보여준다. 새만금 문제는 환경과 개발이라는 첨예한 갈등 속에서 출발했지만, 대화를 포기하지 않고 상대방을 이해하며 상호 공존이 가능한 대안을 꾸준히 제시한 노력이 변화를 만들어낼 수 있다는 믿음을 제공했다. 특히 환경론자의 관점뿐 아니라 주민, 행정, 개발 주체의 입장에서 문제를 다시 바라보고, 그들의 언어로 설득하려는 시도는 갈등을 완화하고 공통의 해법을 모색하는 데 중요한 역할을 했다. 새만금의 궁극적인 해결 역시 환경론자와 개발론자가 서로를 인정하고 공통분모를 찾아 함께 노력할 때 가능하다는 점을 이 과정은 분명히 보여준다. 이러한 역할을 전북지속협이 수행할 수 있을 것으로 기대된다.

또한 전주 지속협의 다양한 성공 사례는 지속가능한 사회 구축을 위해 무엇보다 상호 신뢰의 확보가 선행되어야 하며, 그 다음 단계로 전문가와 시민의 자발적 참여를 통해 정책을 제시할 수 있는 역량을 갖추는 것이 중요함을 보여준다. 이 두 단계를 성공적으로 달성할

경우, 전주 지속협은 지역 정책 결정의 핵심 주체로 자리매김할 수 있으며 민관협력을 통한 지속가능발전에서도 의미 있는 진전을 이룰 수 있다. 이는 행정 혼자서도, 시민사회 혼자서도 해결할 수 없었던 문제들을 함께 논의하고 해결해 온 전주 지속협의 경험이 잘 증명하고 있다.

현재 우리는 각자의 이익을 앞세운 분열로 인해 고통스러운 미래를 맞이할 것인지, 아니면 상호 배려와 협력을 통해 인류의 위기를 극복하고 다음 세대에 더 나은 세상을 물려줄 것인지의 기로에 서 있다. 이러한 시대적 상황에서 다양한 구성원이 참여하는 대화의 장을 마련하고, 상호 이해를 바탕으로 공동의 미래를 만들어가는 지속협의 역할은 더욱 중요해지고 있다. 아울러 정치권과의 협력을 통해 논의가 정책으로 이어지도록 하는 것 역시 필수적이다. 비록 현재 여러 어려움이 존재하지만, 지속협은 자부심과 긍지를 가지고 희망찬 미래를 만들어 나갈 수 있을 것으로 기대한다.

## v. 참고문헌

부안독립신문 (2018), <https://www.ibuan.com/news/articleView.html?idxno=23507>

새만금도민회의 (2021), 새만금 도민회의 활동자료집, 91p.

오수연 (2024), 성매매집결지 선미촌의 지속가능한 미래로의 기적을 일으킨 민관협력. 한국 지속가능발전학회학보, 제4권 1호, 43-60p.

오창환, 이명우, 장태연, 양준하, 강혜진, 권대환, 엄성복, 강소영, 김효경, 김정현, 박정원, 정수경, 김정호, 신희식, 박비오, 국경수, 김소현, 이덕순, 김달해, 양헌진 (2016) 전주시 지속가능한 생태도시 종합계획, 전북대학교 산학협력단. 378p.

오창환, 김재병, 한승우, 오동필, 김강주 (2020), 새만금 수질평가 및 개선방향 제시를 위한 용역 보고서, 전북대 지구환경과학과 시스템연구소, 147p,

오창환 (2025a), 전북 새만금이 갖는 인프라적에너지적 강점, 국제 에너지 전환과 지역균형 발전 토론회, 민주당 안호영 의원실, 송전탑건설백지화 전북대책위원회, 43-58p.

오창환 (2025b), 조력발전을 통한 새만금 이익 최대화와 기후위기 대응. 새만금 조력발전 공동추진 세미나집, 한국수자원공사, 한국수력원자력(주). 67-82p.

이명희, 오창환 (2024), 시민 참여형 거버넌스를 통한 지속가능발전의 구현방안 연구: 전주 L-SDGs 플랫폼 사례를 중심으로, 한국지속가능발전학회학보, 제 4권 2호, 49-81p.