

참여정부 지속가능발전 전략

농정포럼 강의

지속가능발전위원회, 고철환, 2004.09.23

지속가능한 발전의 이념

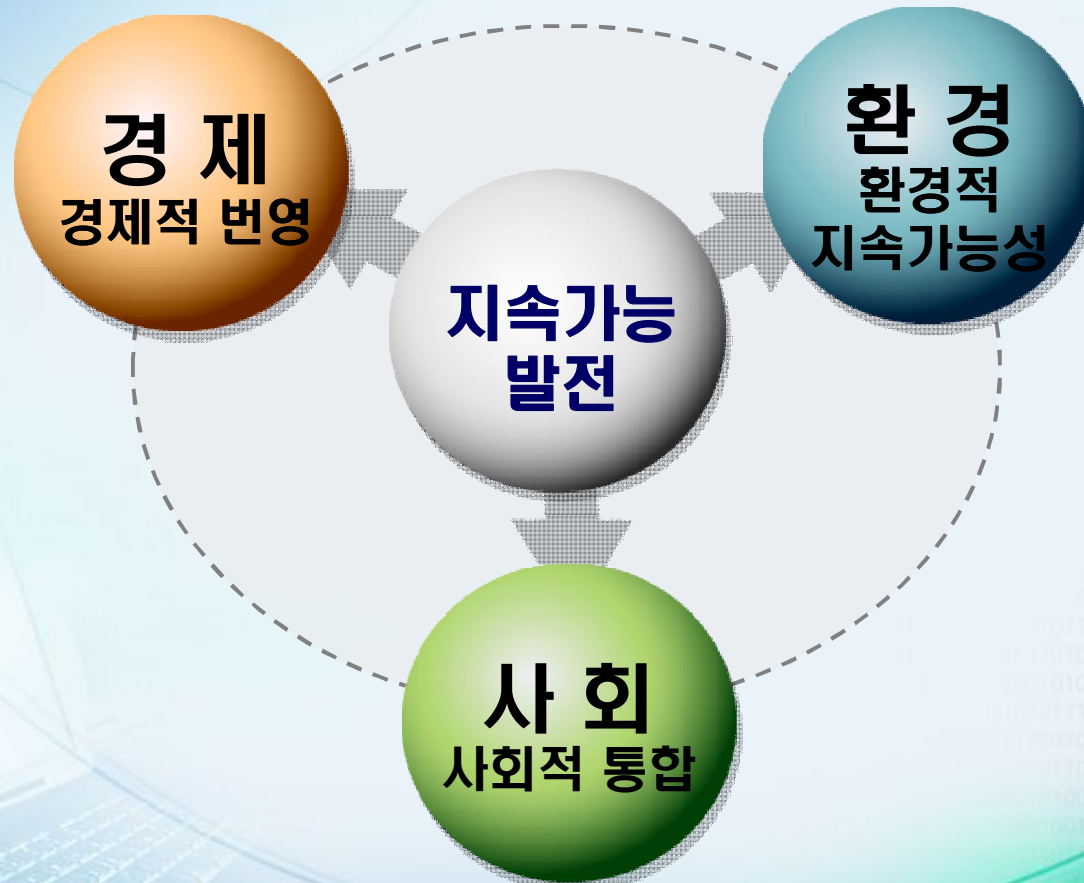
“미래세대의 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현 세대의 요구를 충족시키는 발전” (WCED의 Our Common Future ; 1987)

- **1992년 유엔환경·개발회의(UNCED) :**
리우선언과 의제21 채택
의제21의 이행평가를 위해 유엔 산하에 지속가능발전위원회(UNCSD)를 설치,
추진상황 점검
- **2002년 세계지속가능발전정상회의(WSSD) :**
요하네스버그 선언문 채택
물·에너지·건강·생물다양성·빈곤 등 핵심쟁점 분야를 중심으로 향후 10~20년
간
지구전체가 추진할 과제와 이행계획 합의
- **이념의 확대**

환경과 개발의 조화 ➡ 경제·사회·환경의 균형발전

지속가능한 발전의 이념

현 세대와 미래 세대의 삶의 질 향상을 위한
미래지향적인 이념



국제기구와 선진외국의 지속가능발전전략



※ OECD, 미국, 일본 등도 지속가능발전 관련계획 수립·추진



UN (UNCSD)

- 지속가능발전지표 개발·보급
- 각국의 지속가능발전정책 평가



EU

- 지속가능발전지표 개발·보급
- 지속가능발전 전략 및 이행방안 논의



영국

- 「보다 나은 삶의 질 : 영국의 지속가능발전전략 수립·시행」 (1999)
- 지속가능발전위원회 구성
지속가능발전 현황평가 및 정책실행 지원 등



독일

- 「독일의 전망 : 지속가능발전을 위한 우리의 전략」 (2002)
- 지속가능발전위원회 설치·운영, 지속가능발전 현황평가 및 국민의식 교육 등

경제·사회·환경의 불균형 발전

경제적 지속가능성 지표

- 국내총생산 **13위**, 1인당 국민총소득 **54위**(2001년)
- 에너지 세계 10대 소비국

사회적 지속가능성 지표

- **소득불균형** : 최저소득(1분위)과 최고소득(10분위)의 소득격차 점차 심화
- 민주주의는 발전했으나 다양한 이해·가치관 갈등, 사회통합과 연대감 부족

환경적 지속가능성 지표

- 세계경제포럼(WEF) 환경지속가능성지수 평가 : 142개국 중 **136위**('02)
 - 환경정책성과를 평가하는 환경성과지수 : OECD 23개국 중 **15위**
 - 농업분야 지속성평가지수: 비료·농약 사용량, 산림면적변화율, 산성화 지역 비율

지속가능발전위원회 그간의 성과와 한계

성 과

- 새로운 가버넌스(New Governance)의 시범적 운영
주요사업추진에 다양한 이해당사자(multi-stakeholder)들이 참여, 의견수렴을 거치는 새로운 의사결정문화 형성에 기여
- 국가주요정책 및 계획에 대한 사전검토제 도입, 의제21 국가실천계획 보완 등을 통해 지속가능발전의 제도적 기반을 마련

한 계

- 대통령 자문기구로서의 위상정립과 역할제고에 실패
- 정부부처간, 정부·민간간, 정부·산업체간 등 이해당사자들의 이견사항에 대한 사전조율시스템 부재

2만불 달성을 위해서는 지속가능발전전략에 의한 경제발전과 사회갈등해결이 핵심요소

국제동향

- EU 등 선진국의
‘환경과 무역 연계’ 강화
- 선진국 녹색소비운동
(Green Consumerism)
활성화

국내동향

- 환경과 높은 삶의 질에 대한
국민요구 확산
- 지속가능발전 관련 사회갈등
심화

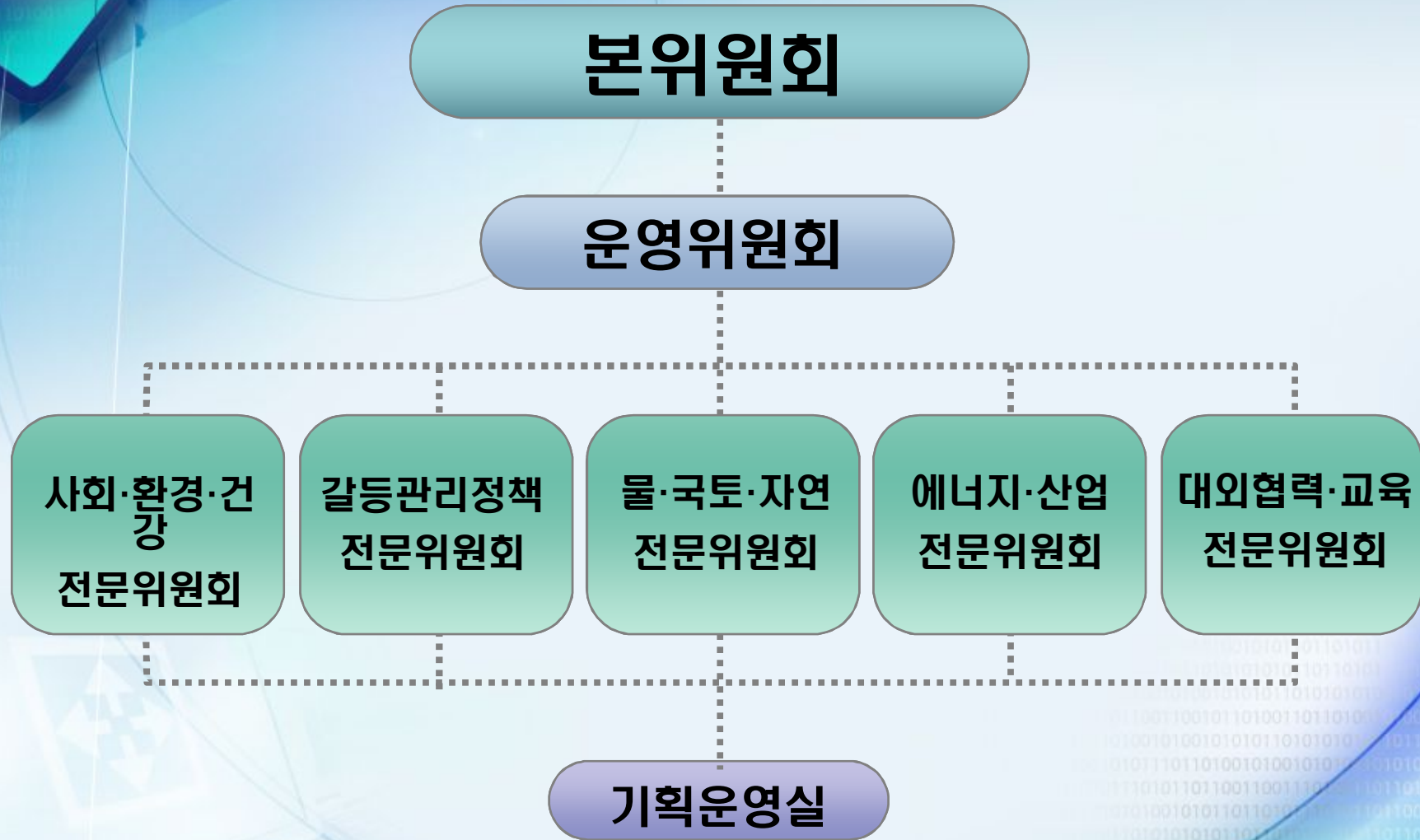
참여정부의 지속가능발전 원칙과 목표



- **활력있는 경제와 높은 삶의 질**
- **더불어 사는 참여복지 사회**
- **인간과 자연이 상생하는 안전하고 쾌적한 환경**
- **갈등해결을 통한 국민통합**



조직도



위원회 구성 및 운영

평의원회

- 사회적 합의와 결과에 대한 수용성을 확보하고자 지역 대표성과 직능대표성을 함께 고려
- 국가 지배에서 국가, 지자체, 시민사회 파트너십에 바탕을 둔 참여 가버넌스로 전환
- 갈등관련과제에 대한 배심원적 기능 수행

80인 이내
(현재 74인 위촉)

에너지위원회

- 지속가능발전과제를 본위원회로부터 위임받아 처리
- 본위원회 상정안에 대한 사전검토 및 조정

20인 이내

- 위원장
- 전문위원
- 위원

저기후위원회

- 과제발굴 및 연구·검토

5개위원회
(각 위원별 30인 이내)

5대 핵심과제 선정 및 추진

정책의 시급성, 국민의 요구 감안

국가지속가능발전전략 수립 및 추진

- 물, 에너지, 국토 등 분야별 기본계획 마련

갈등관리시스템 구축 국가 주요 갈등사안 자문

- 시스템 구축으로 갈등 사전예방과 해결절차 제도화
- 국가 주요 갈등사안 사회적 합의도출 방안 자문

국가 주요 정책에 대한 지속가능성 확보

- 지속가능한 발전원칙에 의거 각종 계획 수립 유도

5대 핵심과제

갈등관리시스템 구축 및 지원

지속가능한 에너지정책

지속가능한 국토·자연관리정책

세계지속가능발전 핵심과제 이행·지원

지속가능한 물 관리정책

갈등의 예방·조정을 위한 정책개발 및 지원

- 세부 정책과제
 - 갈등예방 및 해결 프로그램 개발
 - 정부조직 내부역량 강화와 민간전문가 양성을 위한 교육·훈련
 - 갈등관리관련 각종 기구와 법률정비
- 갈등관리정책연구팀 발족('03. 10. 4) 및 활동
 - '04. 2월 갈등해결시스템 구축방안을 대통령께 보고

내각차원에서 해결이 어려운 국가적 갈등사안에 대한 자문

- 국민적 수용성을 높이고, 사회적 비용을 최소화하는 합리적 방안 도출

지속가능한 에너지 정책 기본계획 마련

■ 세부 정책과제

- 에너지 이용 효율화 방안
- 에너지 수요관리 방안
- 최적 에너지 믹스 전략 추진
- 기후변화협약 대응

■ 에너지정책연구팀 발족('03.10.23) 및 활동

- '03.12월중 논의구조 및 추진방향에 대한 중간보고
- ' 04. 6월 참여정부의 에너지정책 기본구상을 마련, 대통령께 보고

전 국토의 균형발전과 미래세대를 고려한 지속가능한 국토·자연관리체계 구축

■ 세부 정책과제

- **국토의 계획적 개발 및 관리정책 수립**
 - 선계획-후개발체계의 확립
 - 토지이용의 공공성 강화
 - 지속가능한 국토관리지표의 설정 등
- **국토 환경용량을 고려한 지속가능한 교통체계 구축**
 - 교통수단별 수송분담구조의 적정화
 - 에너지절약형 교통체계 구축
 - 자동차 대기오염저감 등
- **해양환경 수용능력을 고려한 연안 및 해양관리정책 수립**
 - 연안·해양생태계의 보전 및 관리의 강화
 - 연안 및 해양거버넌스의 구축 등

우리나라 지속가능발전전략 수립 - WSSD 핵심과제 이행 및 평가 계획 포함

■ 세부 정책과제

- 중앙행정기관 및 지방자치단체의 지속가능성 검토
- 지방의제21 활성화방안
- 지속가능발전을 위한 국제협력
- 학교와 사회에서의 지속가능발전 홍보·교육 및 지식기반 강화

물 문제 해결을 위한 지속가능한 물관리정책 연구

■ 세부 정책과제

- 효율적인 물공급 및 수요관리 방안
- 사전예방적·과학적 수질관리대책 구축
- 홍수대책의 강화
- 물관리를 위한 법적·제도적 기반의 구축

■ 물관리정책 연구팀 발족 및 활동중

- '04. 11월중 참여정부의 물정책 기본계획을 마련, 대통령께 보고

수자원의 개발 및 이용

- 대규모 수자원개발사업의 사회적 한계
- 물수급, 댐 등 물공급정책에 대한 사회적 합의 부족 및 불신·갈등의 증가
- 안정적인 물확보에 대한 지속적 요구

홍수피해의 지속적인 증가

- 도시화·집중화에 따른 피해의 대형화
- 과거 30년 동안 10년마다 3배 이상 증가
- 댐 및 제방 등 구조물에 의한 홍수방어의 한계

수질의 악화

- 주요 강의 수질이 대부분 2~3급수로 하천환경 악화
- 일부를 제외한 대부분의 지천들이 하천으로서의 기능보다는 오폐수의 통로가 됨
- 비료, 농약, 초기우수, 도시오물 등에 의한 비점오염의 지속적 증가

물관리의 패러다임 전환을 위한 새로운 물관리정책에 대한 요구 증대

물관리의 비전, 원칙 및 목표

비전 : 지속가능한 물관리를 통한 안전하고 깨끗한 물의 확보

물관리 원칙

- 경제적 효율성
- 사회적 형평성
- 건전한 환경성

물관리 목표

- 안정된 용수공급
- 깨끗하고 쾌적한 물환경
- 물재해에 강한 사회
- 이해당사자의 참여체계구축

지속가능한 물관리를 위한 정책과제

- 물수급계획 수립의 합리화
- 수요관리 정책의 강화
- 수질오염 대책의 개선

현황 및 전망

- 중장기 물수급 전망과 전략 제시를 위해 10년마다 수자원장기종합계획 수립
- 물수급 전망('01년 종합계획 기준)
 - 2011년까지는 연간 1% 수요증가, 이후 수요증가세 둔화(0.2%/년) 예상
 - 2011년에 약 18억㎥, 2020년에 약 26억㎥의 물 부족 전망

문제점

- 물수급 전망에 대한 사회적 합의 부족
 - 정부(건교부)는 물부족에 대비하여 댐건설 등 신규 수자원개발 추진
 - 시민단체 등은 댐 개발을 위해 수요가 과도하게 추정되었다고 문제 제기
 - 물수급 전망의 정확성에 대한 논란으로 신규수자원 개발정책 추진 난항

댐건설을 통한 물공급 현황

- 수자원 총 이용량의 40.2%인 133억 m^3 을 댐을 통해 공급
 - 수자원 총이용량(331억 m^3) 구성 : 하천수 48.6%, 댐 40.2%, 지하수 11.2%
- 기건설된 댐은 1,206개('03)로 총 유효저수량의 64%를 다목적댐이 차지
- 1980년대까지 대규모 댐, 1990년대 이후 중소규모댐 건설

문제점

- 지속가능한 수자원 개발한계량에 대한 고려 미흡
- 댐 건설위주의 물공급정책의 한계

개선방안

- 수자원 개발가능 한계량 설정 검토
- 댐건설 추진방식의 개선
- 기존시설 이용 극대화 및 용수공급의 다양화와 수요관리의 강화

수요관리의 강화

현황

- ❑ 물부족에 대처하기 위해 '00년 이후 수요관리정책을 본격 추진
- ❑ '03년까지 노후관 개량, 절수기 보급 등으로 5억 9천만m³ 절약

문제점

- ❑ 생활용수 위주의 수요관리로 농업·공업용수에 대한 수요관리 미흡
- ❑ 목표설정, 실적관리, 사후평가에 대한 체계적 접근 미흡
- ❑ 지자체 및 소비자의 자발적 참여 부족

개선방안

- ❑ 물사용 행태의 조사를 통한 실효성 있는 절수프로그램의 개발
- ❑ 노후관 교체의 지속적 추진
- ❑ 농업·공업용수의 수요관리 강화
- ❑ 물이용에 대한 이용자부담원칙의 강화

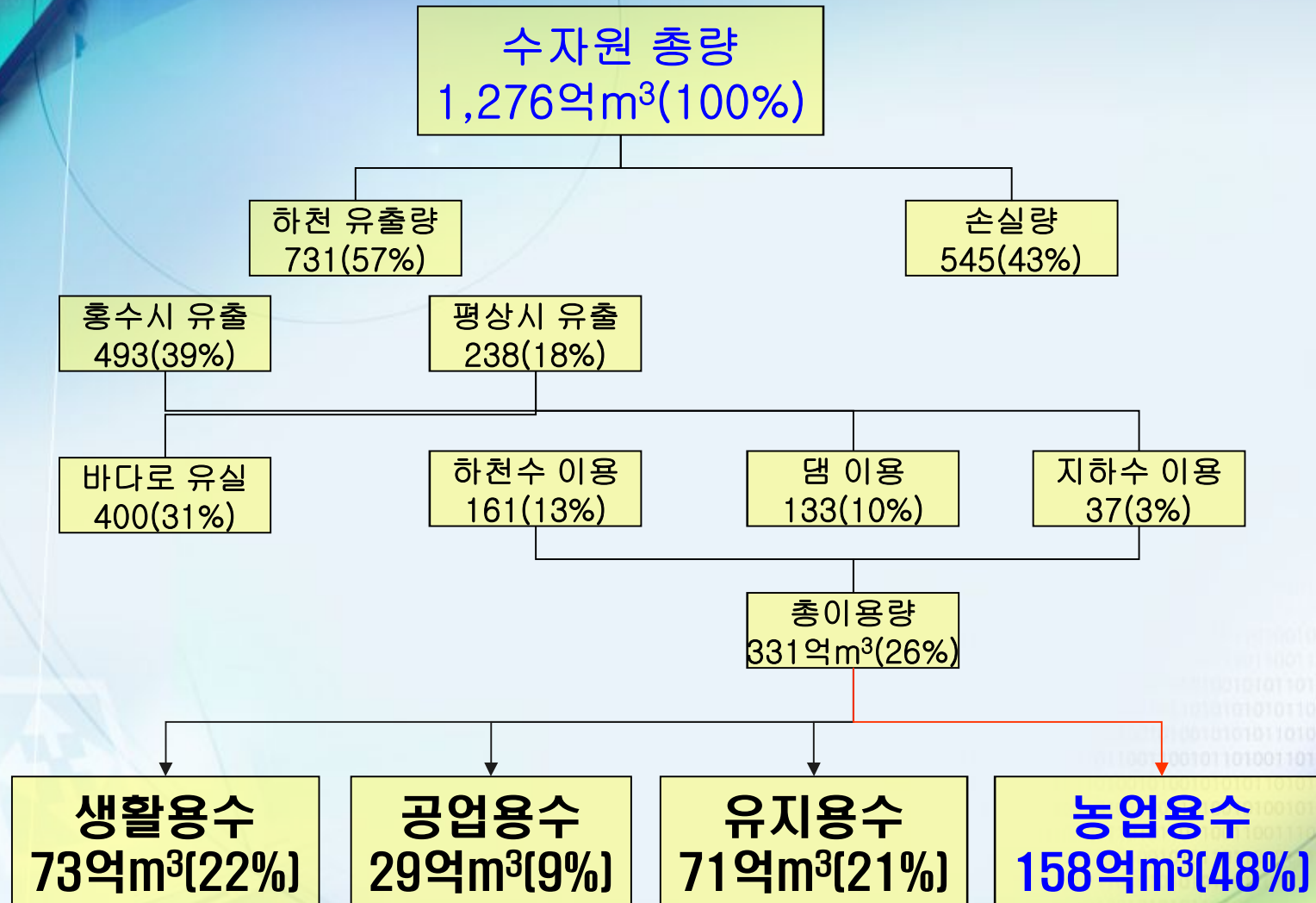
현황

- 전국 하천 194개 구간의 수질환경기준 달성률은 49% ('03년)
- 호소(댐, 저수지 등)의 수질은 대부분 Ⅱ-Ⅲ 급수 수준
- 농업 등 비점오염원의 지속적 증가: ('98) 28% → ('04) 43%
- 수계별 오염부하량의 적정통제를 위해 수질오염총량제 도입

개선방안

- 수질오염 총량관리제의 내실화
 - 인센티브 확대 및 기술적 지원 강화 등 지자체의 시행능력 제고
- 오염원 입지제한의 합리화
 - 상수원 보호구역 등 규제불가피지역 : 입지제한 기조 유지
- 오염원 관리의 강화
 - 도시기본계획 - 총량관리계획 - 하수정비기본계획간의 연계 강화

우리나라의 물이용 현황



농업용수 공급 현황

- 수리답율 : 77.3%
- 수리시설은 총 68,018
 - 저수지 : 17,820개소
 - 그 외 양배수장, 취입보, 지하수 관정 등

물은 농업생산을 위한 기본요소

- 전세계적으로 이용가능한 물의 65%가 농업생산에 투입
- 우리나라의 농업용수 이용 : 총이용량의 48%(158억 m³)
 - 전국토의 18.5%가 농경지
 - 타 산업과 비교 절대적으로 많은 양을 필요로 함

수량부문

- 예산 및 인원 부족으로 수리시설에 대한 실수요 파악이 어려움
- 따라서 농업용수부문의 적절한 수요량 산정에 한계가 있음
 - 정부의 수요관리정책에 적극적으로 참여하고 있지 못함
 - 과학적인 용수 공급계획 수립이 어려움

수질부문

- 비료와 농약 등에 의한 수질오염 대책 수립 곤란
- 질소, 인 등으로 인한 토지 및 수질오염 심각
 - 아직 정확한 실태 파악 안됨
 - 농업부문 오염은 수질오염 저감의 가장 큰 난제

농업생산의 지속성

- 물 이용량 절감에도 불구하고 농업생산의 지속적 증가
- 물 이용의 효율성 증대: 단위당 생산량의 증대

지속적인 물이용량의 절감체계의 구축

- 기술개발 및 연구를 통한 새로운 작목 및 작부체계 도입
- 과학적이고 체계적인 BMP(Best Management Practice) 추진
- 최신 IT 기술과 연계된 물관리
 - 미국, 일본 등

수질개선을 위한 적극적 정책 추진

- 선진국들 대부분의 주요 수질오염원은 농업부문
- 이미 20-30년 전부터 체계적인 수질오염 저감대책 수립
- 농업담당부서와 규제부서가 공동으로 추진
 - UNEPA & USDA(미국환경청과 미농무성)

경제적 인센티브 제공

- 농업용수 이용료 부과에 대한 장기적인 검토 요구됨
- 이용량 절감에 따른 간접보상 제도의 도입 검토
- 교육 및 홍보전략의 강화

체계적인 조사 및 연구

- 농업용수공급 및 수요에 대한 체계적인 현황 파악
- 농업용수관리 정책수립에 필요한 기초연구 투자 확대
- 용수공급체계 개선을 위한 투자의 효율성 증대방안 연구

수질개선 종합대책 마련

- 이용가능한 국토면적(3,554ha)의 50%가 농업부문에서 발생하는 잠재적 수질오염원
 - 종합적인 대책마련이 시급
 - 수질오염 저감을 위한 기술개발 및 보급확대
- 장기적인 규제대책의 수립

갈등관리시스템 구축 : 배경 (1)

■ 제38회 국정과제 보고(04.2.12), 대통령 지시사항

- 갈등관리기본법 제정 등 갈등관리 국가 시스템 구축
- 공공갈등 관련 법·제도의 개선
- 갈등관리 교육 강화, 홍보, 문화 역량 제고

■ 지시사항 추진경과(04. 3 – 8)

○ 갈등관리기본법

- 기본법 제정팀 (홍준형 서울대 교수) 기본법 시안 작성 (2004.3-6),
- 시민사회단체·전문가 집중토론, 시안 보완 (2004.7)
- 시민사회수석실, 부처, 국무총리실 협의 (2004.8), 시안 수정

○ 법·제도개선

- 법·제도개선지침서 준비팀 지침서(안) 작성 (2004-6-7)
- 지침서(안) 부처 협의 및 지침서 통보 (2004.8)

갈등관리기본법 제정 등 - 필요성과 기본방향

필요성

- 기존의 분산된 갈등관리제도의 체계화
- 효율적인 갈등관리시스템을 구축
- 궁극적으로 국민의 삶의 질 제고와 지속가능한 국가 발전을 도모

기본방향

- 국가 및 지방자치단체가 갈등의 사전예방을 위해 노력함
- 대안적 갈등해결 방안의 개발과 보급
- 갈등이해관계자의 당사자 해결원칙 적용
- 합의를 이행함에 있어서 신의성실의 원칙 준수
- 갈등관리 연구 및 전문가 양성을 통한 인프라 구축

■ 갈등영향분석제도 도입

- 많은 국민의 이해가 상충되어 갈등이 발생할 우려가 있는 법령의 제·개정, 정책 및 사업 계획을 수립·시행 및 변경하는 경우, 미리 관계중앙행정기관장·지자체장이 판단하여 갈등영향을 분석

■ 갈등관리위원회 설치

- 중앙행정기관은 의무화(시행령에서 구체화), 지방자치단체(조례), 공공단체(임의)
 - * 갈등영향평가 심의 및 갈등관리정책 자문(민간인 2/3 포함, 11인 이내 구성)

■ 참여적 의사결정방법 활용

- 갈등영향분석 심의 결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있는 경우 대통령령이 정하는 참여적 의사결정방법을 활용하고 그 결과를 고려하여 공공정책 등을 결정
 - * 참여적 의사결정방법의 예: 시민배심원제, 합의회의, 시나리오워크숍, 공론조사 등

■ 사회적합의 촉진을 위한 갈등조정회의

- 사회적 합의형성을 통해 갈등을 해결하기 위하여 행정기관의 장이 구성
 - * 이해관계자 참여하에 기본규칙에 따른 위원구성, 위원회 운영

갈등관리 기본법 등 법·제도 개선 : 기본법 시안(총6장 24조, 부칙)



구분	주요내용
제1장 총칙(5조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 목적, 기본이념, 용어에 대한 정의, 국가 및 지방자치단체 등의 책무, 다른 법률과의 관계(기본법적 성격, 일반성과 보충성)
제2장 갈등예방과 해결의 원칙 (6조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등예방 및 자율해결, 참여와 절차적 정의, 비교형량, 정보공개, 지속가능 발전의 고려, 실질보상
제3장 갈등의 예방(6조)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등영향분석의 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 많은 국민의 이해가 상충되어 갈등이 발생할 우려가 있는 법령의 제·개정, 정책 및 사업계획을 수립·시행, 변경하는 때 - 부처·지자체장이 판단하여 갈등영향을 분석 - 당해 행정기관에 설치된 갈등관리위원회의 심의
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등관리위원회의 구성과 기능 <ul style="list-style-type: none"> - 위원장 1인 포함 11인 이내(민간위원 2/3이상) - 중앙행정기관은 의무화(구체적인 부처는 시행령에서 규정) - 지방자치단체는 조례에 의해, 공공단체는 임의적 설치

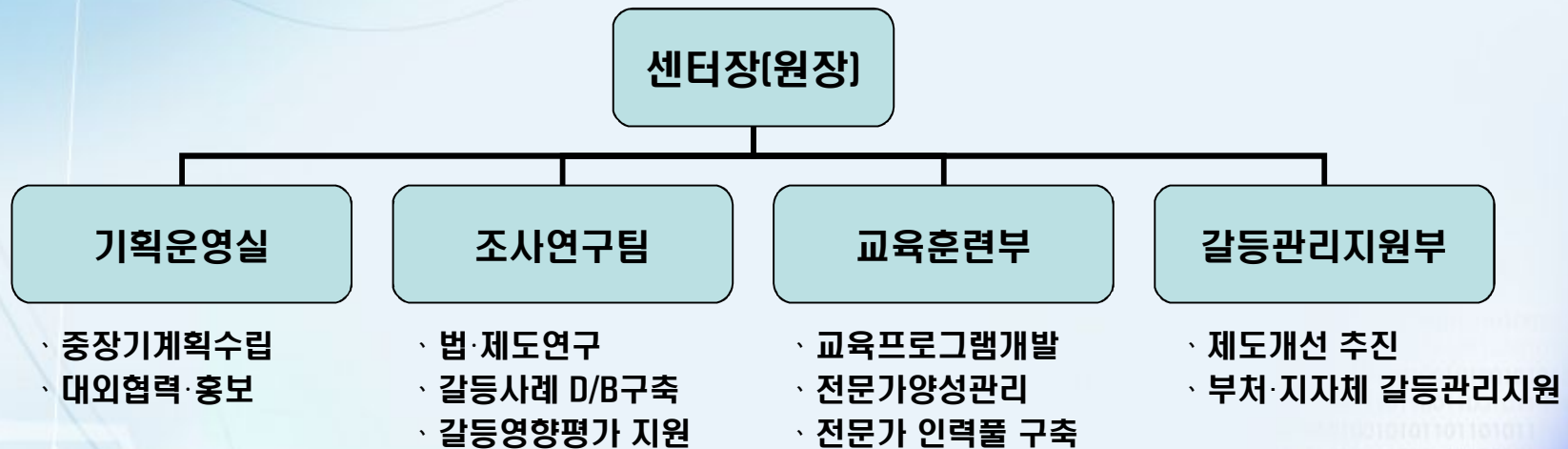
갈등관리 기본법 등 법·제도 개선 : 기본법 시안(총6장 24조, 부칙)



구분	주요내용
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 참여적 의사결정방법의 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 갈등영향분석서의 심의 결과 중대한 사회적 갈등이 발생할 우려가 있는 경우 - 대통령령이 정하는 참여적 의사결정절차를 활용, 그 결과를 고려하여 공공 정책 등을 결정
<p style="text-align: center;">제4장 갈등관리지원센터 (2조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등의 예방·조정, 갈등관리를 위한 법·제도·문화 연구, 전문가 양성, 갈등 교육·교재개발, 갈등관리위원회와 갈등조정회의 활동 등을 지원
<p style="text-align: center;">제5장 사회적합의 촉진을 위한 갈등조정회의 (3조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 법령의 제·개정, 정책·사업으로 인하여 발생한 사회적갈등을 해결하기 위하여 사안별로 구성 ○ 조정회의의 구성과 운영에 관해 당사자간 합의에 의한 기본규칙을 정하여 운영함
<p style="text-align: center;">제6장 보칙(2조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등전문인력의 양성, 재정지원 근거
<p style="text-align: center;">부칙</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 갈등영향분석 실시시기를 단력적으로 적용

갈등관리지원센터 설립 : 갈등관리센터

- 형태 : 특수공법인
- 근거법률 : 갈등관리기본법
- 필요인력 : 기관장 포함 약 90인



○ 설립준비단 구성·운영

- 주관부처에 T/F형태로 구성하여 정식발족시까지 한시 운영
- 10명 내외로 구성·운영

법·제도 개선 (1)

■ 목적

- 부처별 법과 제도개선을 통한 갈등예방 역량 제고

■ 추진방법

- 공공정책·사업을 집행하는 과정에서 발생한 대표적인 갈등사례를 분석하여 법·제도개선 사항 도출, 관련법 개정 추진

■ 주요내용

- 지속가능발전위에서 부문별 공공정책·사업 관련 갈등원인 분석, 제도개선 지침서 작성
- 부처에 제도개선 발구를 권고
- 부처는 제도개선 방안 도출 후 위원회에 제출
- 시민사회단체로부터 제도개선 제안사항 수집
- 공청회 등 의견수렴 후 제도개선 사항 부처 협의, 확정
- 부처는 관련법령 개정, 제도개선 시행

■ 부처 법·제도개선 지침 사례 (갈등 사례와 원인, 관련 법·제도 개선 사항)

○ 국토개발·이용 부문

- 갈등사례: 김포 양촌택지개발예정지구 지정, 개발제한구역 집단취락 해제 등
- 관련법·제도 : 국토계획법 제12조(광역도시계획의 내용), 제19조(도시기본계획의 내용), 개발제한구역에관한특별조치법 제3조 (개발제한구역의 지정 등)

○ 환경·생태 부문

- 갈등사례 : 쓰레기소각장건설, 국립공원내 행위제한 갈등 등
- 관련법·제도 : 폐기물처리촉진등에관한법률 제9조(입지선정), 10조 (결정고시), 자연공원법 제15조(공원계획의 변경) 등

○ 해양·수산 부문

- 갈등사례 : 연안·해양보호구역 지정, 발전소 온배수 배출 등
- 관련법·제도 : 해양오염방지법 제4조의4, 해양수산발전기본법 제28조, 발전소주변지역지원에관한법률 제15조, 수산업법 제34조 등

○ **에너지·수자원 부문**

- 갈등사례 : 전원개발상의 수용 또는 사용상 특례, 댐건설 및 주변지역 주민 갈등
- 관련법·제도 : 전원개발촉진법{제2조,제1의2,6조},
전기사업법{제2조(전기사업),5조(전기사업의 허가),6조},
하천법{제11조(수자원장기종합계획의수립),13조,20조},
댐건설촉진및주변지역지원에관한법률{제4조(댐건설장기계획),
6조(댐건설예정지역안에서의 행위제한),7조,9조} 등

○ **농림·축산 부문**

- 갈등사례 : 농지소유·보전·전용 관련 갈등, 종자 분쟁
- 관련법·제도 : 농지법(제3조,4조,6조, 제4장 제2절), 종자산업법(제91조, 147조,148)

○ **교통·운송 부문**

- 갈등사례 : 교통시설의 투자 평가기준, 교통시설 타당성 조사의 공정성 및 객관성
- 관련법·제도 : 교통체계효율화법 제10조(투자평가지침),
건설기술관리법 시행령 제38조(용역업자의 선정기준 및 절차)

○ **분쟁해결 부문**

- 갈등사례 : 아산만 방조제 및 담수호 경계분쟁, 개야도 어업권손실보상 분쟁
- 관련법·제도 : 지방자치법 제8장 지방자치단체 상호간의 관계 (제139조 내지 154조)

갈등관리기본법, 법·제도개선 : 향후 추진계획

	2004년	2005년
주관부처	갈등관리기본법 제정	갈등관리기본법 시행
	갈등관리지원센터 설립 준비	갈등관리지원센터 운영
	갈등예방분야 시범운영	
	사회적합의 촉진을 위한 갈등조정회의 시범운영	
지속위	주관부처와 연계 기본법 입법 추진 적극 지원	
	법·제도개선(안) 마련	
		부처 법·제도개선 추진