

## 지속가능한 발전을 위한 국가정책과 지방정부의 역할

강 문 규(PCSD 위원장)

### I. 시작하는 말

1992년의 리우에서 개최된 지구환경정상회의는 지속가능 발전을 위한 의제21을 채택했다. 이는 저물어가는 20세기가 오늘까지 성취해 낸 대량생산과 대량소비가 빚어내는 지구촌의 환경적 미래에 대한 경종과 함께 새로운 진로를 설정해 가려는 지구촌 규모의 패러다임 전환 시도를 의미한다. 이를 위해 모든 나라들은 이를 증진하며 점검해 갈수 있는 각국 마다의 의제21과 함께 “지속가능 발전기구”(CSD)를 설치할 것을 권고했다. 한국정부도 이같은 권고를 받아 1996년 8월에 “유엔환경개발회의 「의제21」 국가 실천계획”을 발표한 바 있다.

이를 이어 정부는 2000년 9월에 대통령자문기구로 지속가능한발전위원회 (Presidential Commission on Sustainable Development)를 대통령 영으로 설치했다.

그 기능은 PCSD의 규정 제2조에서 다음과 같이 명시한다.

1. 개발과 보전을 동시에 고려하여야 할 주요정책방향의 설정 및 계획의 수립
2. 유엔 환경개발회의(1992)에서 채택된 의제21의 실천계획 수립 및 실행
3. 기후변화협약 등 중요 국제환경 협약의 국내이행 대책 및 대응전략
4. 기타 환경 친화적이고 지속발전에 관한 대통령 자문

이와 같은 임무수행을 위해 유사한 다른 대통령 자문위원회에서 보기 드물게 그 구성에 비중을 두어 발전(development)관련 12개 부처 장관을 당연직으로 임명하고 그 외는 환경관련 NGO와의 관련 전문가 및 기업의 참여로 이루어져 있다.

이를 토대로 대통령은

- 1) 환경정책과 경제정책이 상호 협력하고 서로 보완하는 단계로 발전할 수 있는 여러 제도를 정비하고
- 2) 지금까지의 개발지상주의의 결과가 빚어낸 “국토파괴”와 “환경오염심화”의 잘못된 패러다임 전환을 위한 새로운 발상과 개혁을 이 위원회가 도출해 낼 것을 강조하고 있다.

이상에서 보는 한 UN 리우 정상회담이 채택한 UN-Agenda 21 수행을 위한 각국에 대한 권고안을 가장 충실히 수렴해 가려는 제도적 장치를 우리나라가 채택한 셈이다. 이와 같은 성과는 1992년 이후 한국의 지속가능한 발전을 위한 국가정책의 전환을 끈질기게 요구해온 관련 NGO들의 희망을 정부가 일단 국가의 정책으로 수렴한 셈이다.

또 UN의 관련기구나 외국의 CSD관련 기구의 설치와의 비교에서도 한국의 PCSD는 그 명분과 짜임새에 있어서 하나의 돋보이는 모델로 평가 받을 수 있다고 본다.

## II. 우리는 지속가능발전개념을 공유하는가

현재까지의 정확한 집계는 없으나 약 150여 개국은 극히 다양하고 느슨한 형태의 NCSD에 준하는 조정기구를 만든 것으로 되어 있다. 그러나 이들 기구들 중에서도 유엔 권고에 의한 주요 그룹(정부·시장·시민사회)을 구성체로 조직한 곳은 70-80개 정도로 알려져 있다.

그런데 “지속가능발전”에 대한 이념적 실천적 개념파악이나 이행계획은 이 명제가 갖는 포괄성과 모호성 때문에 또 저마다의 나라들이 갖는 경제적 발달 단계와 문화적 특성 그리고 시장경제 체제속에서의 각국의 입지의 차이 등도 있어 CSD가 과연 무엇을 의미하며 또 그것이 갖는 실천적 과제들과 역할을 어떻게 설정해 갈것이냐의 문제를 손에 잡히게 설명하기란 쉽지가 않다는 것이 오늘의 세계적 현황이다. 본인이 참석한 2000년 9월의 UN-CSD 회의에서도 비슷한 느낌을 갖게 한다. 그래서 우리들은 오늘의 의제21을 뒷받침 해주는 지속가능성(Sustainability)이 갖는 개념적 상호 이해가 중요하다고 느꼈다.

회상컨대 세계 제2차 대전 직후 미국의 트루먼 대통령이 후진국개발지원을 제창하고 UN이 1960년도를 UN개발 일차년도로 지정한 그때부터 줄곧 쓰여진 development라는 개념을 우리나라나 일본등이 한자문화권에서는 **저개발국가군들을 도와 결국은 경제성장에** 이르는데 초점이 가 있었다.

그러나 UN이 중심이 되어 30여년의 시행착오를 겪은 후 90년대에 이르러 UN 개발계획처(UNDP)는 후진국의 빈곤퇴치 실패와 남북간의 빈곤격차 축소에 실패하면서 점차로 경제성장중심의 개발개념을 폭넓은 사회발전 개념으로 전환해 갔다.

1990년에 이르러 처음으로 UNDP가 인간개발보고서(Human Development Report)를 발표한다. 그 후 매년 보고서를 출판하고 있는데 그 초점은 “경제성장은 개발의 목적이 아니라 수단이다”라는 것을 찾아낸다. 즉 지금까지의 GNP성장은 개발의 목적이 아니라 그것은 인간의 선택의 폭을 넓혀가는데 있다는 합의점에 이른다. 여기서 말하는 인간의 선택내용은 교육, 건강, 정치적 자유, 문화적 주체성, 개인의 안전, 지역공동체로의 참가 그리고 환경의 보전 등 우리들의 인간생활에 대한 여러분야가 포함된다.

결국 개발(development)이란 경제뿐만 아니라 사회전체를 대상으로 하며 제도나 경제구조에 중심을 두기보다는 인간을 중심에 두려는 패러다임전환에 초점을 둔다. 뿐만 아니라 **GNP의 성장까지도 그 성장의 질과 분배가 성장이 갖는 비중과 동등의 무게로 강조된다.** 이같은 개발개념의 변화는 60-70년대의 경제성장지상주의자들이 당시의 동서체제경쟁의 일환으로 저개발국가의 경제성장을 지원하면서 “우리의 관심은 성장에 있지 분배에 있는 것이 아니다”라고 공언하던 때와 격세지감이 드는 개발이념의 변화를 볼 수 있다.

이같은 개발개념의 변화에 따라 그 용어도 개발보다는 좀더 포괄적인 “발전”이라는 번역어로 전환해 갔다. 우리들의 PCSD도 같은 development라는 용어를 그 기구의 명칭은 지속가능 “발전”이라고 하면서도 규약의 내용에서는 오로지 “개발”이라는 용어로 일관하고 있는데 이는 단순한 용어선택의 문제이상의 개념의 혼돈이 정책차원에서 그대로 표출되어 있다고 볼 수 있다.

경제성장중심의 개발사상이 사회전반에 대한 발전개념으로 전화해 가면서도 그것이 UN이나 각국에서의 발전전략(Development Strategy)으로 옮겨가는데에는 꽤 오랜 시간이 필요했다.

30여년동안의 값진 개발시행착오를 경험한 후 드디어 1987년의 브룬트랜드 보고서(Brundtland Report : Our Common Future)의 개발촉진과 환경보전의 일체화 내지는 통합 발표가 있는 후 이는 곧 중요한 전환점이 되었다. 당시의 스톡홀름 회의때를 보면 이른바 제3세계의 정부대표들은 환경보전의 중요성에 근거한 모든 정책의 “제로성장”제안을 완강히 거부한 것에서 보듯이 경제성장에 대한 끈질긴 욕망은 자연환경과의 장기적인 조화를 차선책으로 이해했던 것이다.

브룬트랜드 보고서는 결론내리기를 “우리가 지금까지 현안으로 생각해 온 것은 경제성장이 환경에 미치는 영향이었다. 앞으로 우리가 눈을 돌려야 할 것은 토양, 해양, 대기 그리고 산림에서 보는 환경악화가 경제의 미래에 미치는 영향이다.” 라고 지적함으로 개발과 환경의 조화를 강조한다.

오늘의 이 자리가 개발이론의 발전사를 논의하는 곳이 아니기 때문에 우리의 논쟁을 지금 이상으로 깊이 들어가는 것은 피할 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 우리가 지금 함께 추구해가기를 원하는 지속가능한발전개념의 공유가 시급하다. 그것 없이 지속가능한발전의 실천적 개념 내지는 정책을 도출해 내기란 불가능하다. 이점에서 브룬트랜드위원회의 규정은 유효하다고 볼 수 있다.

그러나 이 보고서에 대한 UN의 인간개발보고서(Human Development Report)는 꽤 비판적이다. “이 보고서는 행동을 위한 준거의 틀이라기 보다는 오히려 슬로건에 가깝다”고 단정한다. 즉 이 보고서는 지속가능한 개발은 “장래의 세대가 필요로 하는 니즈(needs)를 충족해가는 힘을 손상하는 일 없이 오늘의 니즈를 충족해가는 개발”이라는 주장이 꽤 추상적인 개념이라고 비판한다.

사실인즉 이 보고서의 지속가능개발에 대한 이같은 정의는 의문에 대한 답을 제공하기 보다는 새로운 의문을 제기한다. 즉 현재의 니즈는 무엇이며 또 장래의 니즈란 어떤것인가? 현재의 발전도상에 있는 나라들은 현재수준의 소비에 만족하고 있지 않으며 물론 빈곤상태를 지속하고 싶지도 않다. 그리고 선진 공업국가들은 세계소득의 85%를 확보한 채 현재의 소비패턴을 계속 즐겨야할 권리가 없다. 사실인즉 지구환경의 보전문제는 이미 현재의 세계전체의 소득과 부의 재분배에 관한 심각한 문제제기를 하고 있다. 브룬트랜드보고서는 이같은 문제를 인정하면서도 지속가능한 개발에 대한 분명한 정의는 하지 못하고 있다.

결국 우리가 지구촌 규모에서 연역해 낼 수 있는 지속가능한 개발이란 단지 환경의 보호만을 뜻하지 않음을 알게 된다. 지속가능개발은 경제, 재정, 무역, 에너지, 농업, 산업 등 모든 정책이 경제나 사회 혹은 생태계의 면에서 보아 지속가능성을 가질 수 있게 고려된 과정으로 이해된다. 이 같은 과정은 다른 사람 혹은 다른 나라가 감당해야할 경제적 부채를 수반하는 오늘날의 과소비를 계속해서는 안된다는 뜻도 갖는다. 뿐만 아니라 다음세대에 사회적 부채를 지우지 않게 현 세대에 대한 교육투자를 충분히 해야한다는 뜻도 내포한다. 그리고 우리의 생산구조와 소비구조가 지구의 수용능력과 생산력을 과잉 착취함으로 생태계에 부채가 되지 않는 방법으로 천연자원을 활용해야 함도 뜻한다.

이렇게 이해되는 지속가능한발전의 모델을 실천에 옮기려면 주권국가들의 정책과 지구규모의 정책이 다 함께 변화를 결정해야 한다. 우리나라를 포함한 국가단위의 정책들을 자유시장경제의 효율성과 함께 정부가 제공하는 법과 여러 규제사이에 “새로운 균형”의 틀을 창출해 내고, 또 동시에 오늘날의 시장체제에 동등한 자격으로 참가해 갈 힘이 없는 사람들을 위한 사회안전망구축도 함께 해 가야한다.

지속가능한 발전정책은 또 나아가 군비지출이나 효율성이 나쁜 공공기업에 대한 출자를 줄이고, 반면 인간복지에 대한 투자를 증액해가는 정책을 통하여 환경적으로 보다 쾌적한 사회발전책을 강화해 가는 노력을 내용으로 가져야 할 것이다.

지구촌 수준에서도 지속가능한 발전모델은 모든 사람들이 자진하여 협력함으로 **지구촌 모두가 안전할 수 있는 새로운 글로벌 윤리가 필요할 것이다. 공생에 대한 우리의 관심은 지구전체의 발본적 개혁에 근거한 보다 공정한 세계질서확립과 연결되어야 함은 재론의 여지가 없다.**

유엔이 1995년에 출판한 인간개발백서(Reflections on Human Development)에서는 지속가능발전 정책수립에 필요한 몇 가지 과제를 제시한다.

1. 환경자원에는 그 희소가치들이 충분히 반영된 바에 대한 가격표를 붙여야한다. 왜냐하면 환경악화를 가져온 사회적·경제적 비용이 개발 투자보다 많을 경우가 허다하나 대부분의 경우 국가예산상의 수지계산에 포함되지 않기 때문이다.

2. 환경문제에 대한 대응이란 경제성장을 중단하는 반개발의 입장이 아니며 그렇다고 종래의 성장중심의 패턴을 계속하자는 것도 아니라 지속가능한 개발에 대한 새로운 모델을 고안해 내는 것이다 여기에는 세계적 표준형은 있을 수 없고 각 나라의 문화적·사회적 수준과 개성에 따라 창출되어야 한다
3. 지속가능한 개발을 위한 새로운 모델을 우선 그 중심에 인간에 대한 배려가 있고 환경적으로 안전한 새로운 기술을 모든 투자계획 속에 조립해 넣고, 환경자원이 무한한 것이 아닌점이 의사결정에서 반영 되어야 한다.
4. 경우에 따라서는 강제적 할당제와 감사제도를 도입할 필요가 있다
5. 국가별 지속가능한 개발계획의 확립을 위한 공조체제와 여기에 필요한 지구촌 규모의 재원조달이 필요

이상에서 보듯 극히 조잡할 정도의 요약은 통해 보더라도 한 나라가 추구하려는 지속가능발전 정책의 수립이라는 것이 그 얼마나 지구촌시대의 지속발전 전략과 맞물려 있느냐를 알게된다 또 이와 같은 배경과 토대 밑에서 우리나라의 PCSD가 탄생되었음을 우리가 이해할 필요가 있다

### Ⅲ. 우리나라의 환경정책과 그 지속가능성의 어려움

#### - 시장의 실패와 정부의 실패-

20세기의 대량생산과 대량소비시대가 21세기에 넘겨준 최대현안 유산중의 하나가 환경문제라고 볼 수 있다 그리고 오늘날의 환경문제에로의 대응 문제는 환경부라는 한 부서의 문제라기 보다는 정치와 행정전반에서의 포괄적인 숙제로 등장하였다 그러나 **우리나라의 현실은 포괄적인 사회적 제어장치로서의 환경정책은 수립되어 있지 못하다.**

그렇다면 우리나라의 현실은 어떠한가를 간략하게 살펴보자  
 첫째로는 환경정책을 담당하는 좁은 의미의 사회제어 시스템은 환경부나 지자체의 환경분야의 담당부·국이 이를 담당하여 주민들이 요구하는 공해방지나 자연보호 관련의 행정적 과제들을 풀어가기 위해 법령이 제정되고 예산이 정해져있다. 이 장치를 통해 각종 환경기준의 설정이나 자연보호를 위한 개발 규제등을 만들어 간다.

문제는 이같은 좁은 의미의 환경정책이 다른 경제분야(특히 재정, 통상, 산업자원, 건설교통부 등)에서 생산과 공급 및 성장을 담당하는 사회제어 시스템에 대하여 여러 가지 제약조건을 부과하거나 또 재의 재분배를 요구하려할 때 이같은 넓은 의미의 환경제어 장치는 언제나 실패로 끝난다. **선 성장 후 환경**의 도식이다.

특히 지금까지의 우리나라의 환경정책은 정부의 각 부서들이 힘을 합하여 설정하고 실천해 온 것이 아니다 환경정책을 강화하려는 환경부의 의향과 경제성장에 중심명분을 갖는 경제부처들은 늘 대립되는 것이 통례로 되어있으며 결과는 언제나 환경정책의 패배로 끝난다.

그 결과는 타협의 산물로 환경정책의 내용이 희석화 되거나 그 골격의 핵심이 빠져버리는 경우가 대부분이다 이같은 현실은 첫째로 새로운 과제에 대한 새로운 제어 이념과 원칙에 의한 정책 수립보다는 각 부처가 지닌 기존의 이기주의적 압력적 역학 관계에 크게 영향을 받기 때문이다.

이 같은 부처간의 역학 관계가 대립 될 경우에는 국무총리실의 이른바 조정기능이라는 제어장치가 있기는 하나 지난번의 새만금사업에 대한 부처간(농림부, 해양수산부, 환경부)의 의견대립이 생겼을 경우를 보는 한 그 조정가능이라는 것의 알맹이는 조잡하리 만큼의 성장논리를 극대화 해가는 촉진적 원호기능 이상의 역할 밖에는 해내지 못한 것을 보았다.

**결국 우리가 설정한 지속가능한 발전을 위한 정책 전환을 위해서는 크게는 사회경제제도의 재조립작업과 개인적 차원에서는 생활양식의 변혁이 필요하다.** 이미 고도의 생산소비수준에 가 있는 중진국 이상의 나라의 경우는 “지속가능한 발전”을 위해서는 “지속가능한 사회경제시스템과 생활양식의 확립”을 과제로 잡아야 할 줄 안다. 그러나 이 같은 정책전환이 과연 시급한 사안으로 중앙과 지방정부가 정확히 파악하고 있느냐는 점에서는 딱 비관적이다.

환경관련분야에서 중앙정부나 지자체에 의한 정책 개입은 “시장의 실패”를 시정해 가려는 데 주요목적이 있다. 여기서 말하는 시장의 실패는 시장경제의 세계화속에서 혹은 오늘날의 자본주의 체제하의 국민경제가 민간기업이나 토지소유자의 자유로운 국토이용 등으로 빚어낸 환경파괴의 현실을 지칭한다.

그런데 행정조직도 이같은 시장의 실패를 제어해 가야할 오늘날의 시대속에서 만능이 아니다. 행정조직도 “시장의 실패”와 유사한 의미에서 “정부의 실패” 혹은 행정의 실패라는 기본적인 결과를 가지고 있다. 여기서 말하는 “정부의 실패”라는 것은 개별적인 구체적인 행정시책의 실패에 관계된 개념이라기 보다는 오늘날의 정부조직 일반이 그 기본구조와 각 부처가 갖는 맨데이트 자체가 갖는 문제해결능력의 한계를 뜻한다.

이를 구체적으로 풀어본다면 다음의 세 영역으로 요약이 된다.

### **1) 정부부처간의 힘관계에 의한 의사결정**

이상적으로는 정책상의 의사결정은 보편성 있는 이념과 원칙에 근거함이 바람직하다. 그러나 현실은 압력 집단정치 요인들이 크게 작용, 환경보전 관련 정책의 수립은 정치적 압력집단에 의해 크게 좌우된다. 그 결과 환경관련 정책은 주로 각 부처간의 타협의 산물로 언제나 알맹이 없는 정책으로 귀결되는 경우가 많다.

### **2) 행정조직 자체의 이익추구 경향과 자기목적화**

“정부의 실패”의 두 번째의 의미는 행정조직 자신도 조직자체의 이익을 추구해가려는 뿌리깊은 관료주의적 속성을 우리는 다 잘 알고 있는 사실이다. 모든 부처는 각자에 주어진 행정과제 수행이 우선이다. 우리가 주지하는 바대로 경제관련부처들은 관련업계와 관련 여·야 의원들과의 깊은 이해관계속에서 일종의 “공공사업 트러스트” 비슷한 것을 형성하고 있다. 이를 위해 관청은 매년 일정량의 공사를 발주하고 의결기구들은 이를 밀어주는 것으로 “자기목적화” 되어 있다. 여기에는 필연적으로 부패가 뒤따른다.

### **3) 기존의 법체계 범위안에서의 문제처리 관행**

선견지명이 있는 정책이 필요할 경우를 보면 그것은 언제나 종래의 법체계나 제도운용을 벗어나지 않으면 안될 경우가 태반이다. 지난번 새만금 관련 공청회의 경우를 보더라도 이 사업의 추진집단들의 시종일관 한 주장은 기존의 법체계에서 한치도 벗어나서는 안된다는 주장이었다. 심지어는 기존 법체계 제정 이후의 새로운 요인들도 수용 불가라는 입장이었다. 그 결과가 바로 정부의 정책실패를 자초한 다는 사실을 예상하면서도 이를 외면하는 태도였다. 그 결과는 행정의 무능력을 노출하고 새로운 사태에 대한 대응능력의 부족으로 연결될 가능성이 크다.

PCSD가 구태여 새만금 사업에 대한 공론화 및 사회화를 시도한 이유 중의 하나도 갯벌문제나 생태적 가치창출이라는 새로운 문제해결을 위한 원리나 이념의 도출을 통하여 사회적 상식이나 가치관을 지속가능한 새 가치창출을 위한 운동적 과정으로 유도함으로 종전의 “정부의 실패”를 시정해 보려는 의도가 있었다. 그런 의미에서 CSD의 개념은 정부·시장 및 시민사회가 함께 서로의 실패와 한계를 극복해 가려는 새로운 운영철학(Governance)에 근거하고 있다.

#### IV. 지속가능 발전을 위한 국가정책과 지방정부의 역할

PCSD는 위에서 간략히 지적한 바대로의 “시장의 실패”와 “정부의 실패”라는 막다른 골목에서 염출된 그리고 21세기라는 새시대에 대응하려는 하나의 돌파구마련을 위한 제어장치를 모색하려는 시발점 인지도 모른다. 그리고 이 같은 새로운 장치는 또 하나의 행정체제나 전통적인 정부중심의 통치차원에서가 아니라 새로운 국가운영 체제(New Form of Governance)에 근거한 주요영역(정부·시장·시민사회) 들의 참여를 통하여 이루어지기를 희망한다. (유엔 아젠다21의 제3장에서 주요그룹의 참여를 강조한다.)

이와 같은 새로운 운영체제 혹은 새로운 공동 통치체제는 주요그룹들이 개념상으로는 수긍을 하면서도 구체적인 현안문제에 부딪히면 그 기본철학과 이해를 망각한다. 다시한번 지난번의 새만금 토론과정을 보면 정부측은 정부측 대로 종래와 다름없는 요식적 토론과정 이상의 의미부여를 하지 않으려는 태도였다. 시민사회쪽 역시 CSD가 마련한 메이저 그룹과의 토론의 장에 참여함으로 얻고저 하는 합의 도출 노력보다는 나의 뜻대로의 결론을 얻지 못하니 위원회에 사표를 던져 버리려는 일부의 경향을 볼 수 있었다. 그렇다면 우리가 추구하려는 새로운 가버넌스를 정책결정의 새로운 방법으로 받아들여서 한차원 높은 민주적 절차를 통한 합의 도출에 대한 우리 모두의 수준이 그 정도임을 자인하는 결과를 가져오고 있다는 걱정을 갖게 한다.

이와 같은 뼈아픈 경험을 가지면서도 PCSD와 새만금을 맞바꾸어서 양자택일할 계재는 아니다. 지속가능한 발전정책 도출을 위해서는 유엔 의제21과 각국의 NCSD의 연대강화를 위해 설립된 지구협의회(Earth Council)가 강조하는 바대로 포괄적 발전이념(Holistic Development)과 참여적 발전이념(Participatory Development)을 소홀히 해서는 안될 줄 안다.

이를 위해 PCSD 그 자체가 행정적 개념상의 “자문기구” 범주를 뛰어넘어 환경과 개발에 관한 포괄적인 문제분석과 종합을 위한 원점으로 부상해 가야 한다. 그러면서도 PCSD의 성격상 그 존재가 정부와의 병행적 존재는 아니며 여기에서는 개발과 보전에 대한 시장과 시민사회의 책임이 부각되어야 한다고 믿는다.

끝으로 이상과 같은 CSD개념의 새로운 틀속에서의 지방정부의 역할을 몇 가지 언급하고자 한다. 원래가 환경정책의 주체는 현대적 의미의 국민국가가 중심이 된다. 그러나 이론적 차원이나 경제적 차원에서도 주민의 여론과 운동을 배경으로 갖는 지방자치체의 정책이 실질적으로 중심이 된다. 이 점 중앙 정부와 지방정부의 정책은 구분될 수가 없다. 이를 전제로 현시점에서의 한국의 지자체들이 관심을 가져주기를 다음의 세가지로 요약해 보자.

### **1. 지자체별 CSD를 제정해 가자.**

환경부의 2001년 1월 현재의 집계에 의하면 전국 16개 시도와 234개 시군구 중 이미 144의 지자체가 지역의제21을 제정했으며 또 이를 준비해가는 지자체가 많은 것으로 안다. 지자체가 아울러 서둘러야 할 것은 의제21의 채택과 증진과 아울러 각 지자체가 채택한 의제21의 실천을 증진하고 이를 모니터링 해가는 지역 CSD를 조제로 설치 운영 점검해가는 일이다. 모처럼 제정된 지역별 의제가 지역정부 관료들에 의해 작성된 채 방치되고 이를 모니터링 하는 지역 CSD가 없이는 절름발이 역할 밖에 안될것이다. 그 결과 한 예를 들더라도 개발책임이 지방정부에 이관되는 순간 전국 방방곡곡의 아름다운 계곡이나 강변들이 지방세의 증가라는 명분만으로 흉악하리만큼의 난개발 사태를 가져왔으나 이를 지속가능한 발전 차원의 지역 CSD가 없을 때 이를 점검할 제도적 장치가 없기 때문이다.

### **2. 지역 마다의 지속가능성 평가 지표를 개발해 가자.**

우리가 목표로 하는 지속가능성(Sustainability)는 새로운 세계관을 담고 있으며 또 이를 중앙정부나 지방정부가 실천적으로 옮겨가려 할때는 많은 어려움을 갖는 것이 사실이다. 이를 위해 UN이나 여러나라가 지속가능개발목표와 계획을 정량화된 지표(Quantitative Indicator)를 통해 지속가능성을 추진해 가려는 정책평가를 시도할 수 있다고 본다. 참고로 서울시 CSD는 약 1년여에 걸쳐 녹색서울시민위원회의 주관으로 지표연구의 기초자료를 작성한바 있다. 지방정부도 지방 CSD설치와 아울러 지역별 지표작

성 작업을 시도함으로써 구체적인 성과를 얻을 것으로 기대된다.

### **3. 국가의제21의 보완 작업 참여**

세 번째로 기대되는 역할은 국가의제21이 1996년에 작성된 후 지금까지 방치된 상태에 놓여 있다. PCSD가 내년 Rio+10 정상회의를 목표로 이를 보완해 가는 작업은 하겠지만 중요한 것은 지역의제21들과 국가의제21의 유리 현상을 시정하여 실질적인 통합을 이룩해 나가야 한다고 본다. 지역의 모든 CSD가 이 작업을 중앙의 PCSD와 함께 작성해 가는 작업에의 참여를 호소하며 또 권유하는 바이다.

## **V. 맺는말**

### **- 공공신탁 재산으로서의 환경 -**

환경은 인류의 생존과 생활의 기초조건이며 인류공동의 재산이다. 그런데 불행하게도 우리나라를 포함한 현대사회에서는 환경은 그 일부가 사유화되거나 권력구조에 점유되고 있다. 그러나 그 본래의 성격면에서 보면 이는 공공기관에 신탁되어 유지되어야 함이 이상적이다. 이 점에서 J. C. 삭스(sax)교수의 지적대로 환경은 공공신탁재산이라고 정의함이 타당하다고 생각한다. 이점 환경정책은 공해를 방지하고 환경을 보전함으로써 인간의 생명과 건강을 지키고 삶의 쾌적함을 확보하려는 종합적인 공공정책이라고 믿는다.

그런데 현대사회는 오늘날의 자본주의 시장경제체제하에서 시장에 의해 장악되거나 정부와 시장에 의해서만 점유될 때 우리가 주장하려는 공공신탁 재산으로서의 환경이나 지속가능 발전을 위한 재산의 공유는 어렵다고 본다. 우리는 새로운 21세기의 비전속에서 또 시민사회의 참여를 통해 우리가 공유할 수 있는 환경권을 확립해 가기 위한 PCSD나 지역의제 촉진세력들이 되어갈 것에 희망을 건다.