

## 참여정부의 지속가능발전전략

### 1. 서론

‘환경’은 1972년 스톡홀름에서 개최되었던 유엔인간환경회의 이래 국제적인 의제가 되었고, ‘지속가능한발전(Sustainable Development)’이라는 개념은 1987년 세계환경개발위원회의 보고서인 ‘우리공동의 미래(Our Common Future)’에서 처음 사용된 후 이제는 현 세대를 특정 짓는 용어이자 전세계적인 발전 이념으로 재정립되고 있다. 그리고 그 의미도 환경과 개발의 조화에서 이제는 경제·사회·환경의 균형발전을 도모하는 의미로 그 뜻이 확장되고 있다. 1992년 리우네자네이로에서 개최되었던 지구정상회의에서는 지속가능한 발전을 위한 기본원칙인 ‘리우선언’을 채택하면서 전 지구적 차원의 지구환경보전강령인 ‘의제21’ 행동계획의 이행을 촉구하였다. 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에 모인 세계 정상들은 ‘요하네스버그 선언’을 발표하고, 세계환경정상회의에서 이행계획을 실천해 나갈 것을 다짐했다. 이렇듯 지속가능한 발전을 위한 인류의 공동의 노력은 스톡홀름에서 리우로 또 요하네스버그로 점점 확대되고 있다. 그러나 아직도 많은 국가는 ‘대규모 건설’을 통한 근대화에 관심을 집중하고 있다. 이러한 상황에서는 환경을 보전하는 만족스러운 조치를 취하기가 매우 어렵다. 우리나라도 예외가 아니다. 우리나라 역시 지난 수십 년 간의 경제성장기를 거치면서 간과해 온 환경과 개발간의 불균형이 지금까지도 계속되고 있으며, 교통·운송체계와 주택 등과 같은 사회기반시설 구축에 집중한 결과 지방의 도시, 서울의 근교도시들이 모두 계속 확장되는 결과를 낳았다. 또한 급격한 경제성장은 한국사회를 고도소비사회로 만들었다. 에너지 부분을 살펴보면 그 과소비 생활양태를 잘 알 수 있다. 2003년 현재 1인당 국민소득은 만 달러 수준이지만, 에너지 총 소비량은 세계 10위권 수준으로 매우 높다.

지구위원회(Earth Council)의 1997년 통계의 하나인 지구에 대한 인간영향지수인 부양면적에 해당하는 생태적 점용면적(the ecological footprint)은 한국의 상황을 잘 설명해 준다. 즉, 한국의 생태손실지수는 1인당 -2.9헥타르로 일본(-3.4), 영국(-3.6), 독일(-3.4)과 비교해 볼 때 결코 낮은 수준이 아니다. 각국의 지속가능성을 평가한 환경지속성지수를 발표하고 있는 세계환경포럼에 의하면 우리나라의 순위는 142개국 중 135위에 그치고 있는 실정이다.

이러한 문제의식에서 한국의 지속가능발전위원회는 출범하였다. 김대중 전 대통령은 1998~2000년 사이에 있었던 영월댐건설반대운동에 직면하여 댐건설을 전면 백지화하였고 대통령자문기구로서의 지속가능발전위원회 설립을 천명하였던 것이다. 제1기 지속가능발전위원회는 2000년 9월, 13개 관련부처장관을 포함한 33명의 위원으로 출범하게 되었다. 우리나라의 지속가능발전위원회는 환경운동단체와 시민사회의 헌신적인 노력에서 비롯된 결과라고 할 수 있다.

제1기 지속가능발전위원회와 제2기 지속가능발전위원회의 중점사업은 ‘지방의제’ 단체들의 뒷받침으로 이루어진 의제21의 이행이다. 이 외에 자문 연구보고서 작성도 활발해서 지속가능한 토지이용, 수자원관리, DMZ 보호, 에너지 절약과 세계 최대 매립사업인 새만금간척사업 등과 같은 주제들을 다루었다. 2000년에서 2003년까지의 시기는 지속가능발전위원회를 확립해가는 기간이자 과제를 도출해가면서 자기 정체성을 확립하는 시기였다고 하겠다.

## 2. 제3기 지속가능발전위원회

### 2.1 발족 및 기능강화 배경

‘지속가능한 발전의 개념’은 기본적으로 한국과 같이 정치, 경제구조의 혁신과 근대화, 합리화에 역점을 두어야 하는 나라에서는 성취하기 어려운 이상적인 개념이라 할 수 있다. 2003년 노무현 대통령은 당선 이후 인수위 시절부터 지속가능발전위원회 역할을 강화시키고자 하는 강한 의지를 보였으며 이에 참여정부는 2003년 12월 이전 위원회에 비해 기능이 강화된 제3기 지속가능발전위원회를 발족시켰다. 이는 참여정부의 출범과 함께 국민의 삶의 질을 향상시키고 경제·사회·환경을 통합한 지속가능한 국가발전을 실현하고자 하는 강력한 의지의 표명이었으며, 권위주의 시대에서 참여·민주의 시대로 전환하는 과정에서 다양한 가치와 이해관계의 상충으로 인한 사회적 갈등이 심화되고 있어 이를 효율적으로 관리하는 것이 국가의 지속가능한 발전실현에 핵심과제로 대두되었기 때문이다. 현재 정부, 전문가, 시민단체들은 지속가능발전이라는 관점에서 지속가능발전위원회가 어떻게 ‘보다 나은 삶의 질’을 담보해 나가는 데 공헌하는지를 지켜보고 있다. 참여정부의 지속가능발전위원회는 현실세계에서 지속가능발전을 보다 효과적으로 실현해 갈 기회를 확대하고 이를 위한 다양한 부문의 장기적인 정책을 자문할 수 있는 위원회 체계를 갖추고 있다. 또한 이 위원회에서 마련한 자문은 대통령이 참석한 가운데 열리는 국정과제회의에서 토론의 형태로 정기적으로 이루어지고 있다.

### 2.2 조직과 기능

지속가능발전위원회는 위원장을 포함한 77명의 본위원으로 구성되어 있다. 본위원 중 48명은 16개 광역지자체로부터 추천받은 지역대표들로, 19명은 여성, 노동, 언론, 기업, 법률가 및 전문가 등으로 구성되어 있다. 즉, 참여정부는 상향식 추천방식으로 지역과 사회부문별 대표 인사들을 지속가능발전위원회 위원으로 위촉하였다고 하겠다. 본위원회 위원은 경험과 학식, 덕망을 고루 갖춘 인사들이며 그래서 의사결정과정에서 균형 잡힌 인식이 반영되도록 위원을 선정했다고 볼 수 있다.

이러한 본위원회 외에 본위원회에 상정할 안건을 사전에 검토·조정하고 위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위해 운영위원회가 있다. 그리고 위원회의 심의사항을 분야별로 사전에 연구·검토하기 위하여 에너지·산업 전문위, 물·국토·자연 전문위, 사회·환경·건강 전문위, 대외협력·교육 전문위, 갈등관리정책 전문위를 포함한 5개 전문위

위원회가 구성되어 있다. 각 20명으로 구성된 전문위원회는 관련 부처 공무원, 전문가 및 학자, 시민사회단체 인사들이 동등하게 참여하고 있다. 현재 전문위원회에 보다 많은 전문가의 참여를 위해 30명으로 이를 재조정하고 있는 중이다.

지속가능발전위원회는 대통령령에 의거 경제, 사회, 환경을 통합하는 지속가능한 발전을 위하여 고려하여야 할 주요정책 방향의 설정 및 계획의 수립에 관한 사항, 물, 에너지 대책 등 주요정책의 수립 및 시행에 관한 사항, 지속가능한 국가발전과 관련된 사회적 갈등의 해결에 관한 사항, 기후변화협약 등 주요국제환경협약의 국내 이행대책 및 대응전략에 관한 사항, 세계지속가능발전 정상회의에서 채택된 이행계획 수립 및 시행, 그 밖의 환경친화적이고 지속가능한 국가발전 및 이와 관련된 사회적 갈등의 해결과 관련하여 대통령이 자문을 구하는 사항 등을 심의하는 기능을 가지고 있다.

### 2.3 주요 업무

제3기 지속가능발전위원회는 지속가능발전의 비전을 다음과 같이 제시한다. 활력있는 경제와 삶의 질을 향유하되 나와 우리만이 아닌 모두가 더불어 사는 참여 복지사회를 이루자는 것이다. 그리고 이러한 사회는 인간과 자연이 상생하는 안전하고 쾌적한 환경과 국가적인 사회갈등의 조정·예방을 통한 국민통합을 전제로 이루어져야 한다는 것이다. 이를 위해 책임있는 이해당사자와 지역의 양심적이고 합리적인 인사들의 참여를 통해 신뢰를 구축하고, 정부, 시민단체, 기업 등 모든 참여자 사이의 열린 대화와 토론을 통한 협의도출과 미리세대를 위한 예방중심의 정책, 통합적인 정책결정이라는 추진원칙을 가지고 주요 정책을 수립하고 있다.

지속가능발전위원회는 2004년도 5대 중점과제를 선정하여 추진하고 있는데 그 첫 번째 업무가 갈등관리시스템구축 및 지원사업이다. 이는 가칭 ‘갈등관리기본법안’ 마련과 공공사업과 관련되는 개별법에 대해 갈등의 구조적, 법제도적 원인을 분석하여 우리사회의 지속가능한 발전을 저해하는 갈등문제를 근원적으로 줄여 나가고자 추진되는 사업이다. 이 사업에는 갈등조정프로세스를 적용하여 합의할 수 있는 모델을 만들고자 실제적인 갈등사항인 한탄강댐 갈등조정업무도 수행하고 있다.

다음은 지속가능한 에너지 및 산업정책의 수립이다. 이 과제에서 다루고 있는 주요내용은 전력수요를 전망하여 최적의 전원공급방식을 도출하고 에너지의 수요관리 및 신재생에너지확대 등 원전대안을 분석하는 한편 방사성폐기물관리 정책현황과 논의동향도 파악하는 등 다양한 부분에서 에너지관련 정책을 심도있게 연구 추진하고 있다. 이 과제에는 기후변화협약 대응체계 연구도 들어있다.

그리고 지속가능한 물관리체계 구축과 지속가능한 국토 및 자연관리체계구축과 지속가능한 발전전략 수립이다. 이중 지속가능한 물관리체계 구축사업외에 나머지 사업은 2005년도 국정과제회의에 보고할 예정이다.

그러면 우리 위원회가 중점 추진하고 있는 주제들 중 몇가지만 언급하고자 한다.

### 2.3.1 에너지

부안 핵폐기물 처리시설 부지선정을 거치면서 에너지문제는 시민사회단체의 중요한 이슈로 부상하였으며 핵을 반대하는 시민단체는 장기적인 핵에너지 정책에 대한 논의 없이 부지선정이 이루어져서는 안된다고 주장하고 있다.

한국의 에너지 정책은 주로 안정적인 수요·공급에 초점을 맞추고 있고 에너지를 경제성장을 뒷받침하는 필수불가결한 요소로 생각하고 있다. 지난 10년간 에너지 소비는 세계 10위권 안에 들만큼 빠르게 증가하였으며 이러한 속도로 소비가 지속된다면 2010년에는 세계 2위의 에너지소비국이 될 것이라고 전망되고 있다.

한국의 에너지 해외의존도는 높다. 에너지 원료의 대부분('04년 97.4%)이 해외에서 수입되고 있으며 특히 에너지 원료 중에서 석유에 대한 의존도는 매우 높다('01년 50.6%). 한국은 세계 6위의 석유 소비국이며 또한 세계 4위의 석유 수입국이다. 한국의 총 수입 중에서 에너지 수입이 차지하는 비중이 23.8%이며, 원유가격이 배럴당 1불 상승시 경제성장률이 0.1%p 하락한다. 이러한 통계는 우리 나라가 이제는 지속가능한 발전의 개념에 맞추어 과거 소비에 치중했던 에너지정책을 에너지 절약 및 효율 향상으로 변환해야 할 시점에 있음을 명백히 보여 주고 있다. 에너지 안보를 확보하고 에너지 수요를 관리하기 위해서는 장기적인 정책이 필요하다.

재생 가능한 에너지는 주요 쟁점사항으로 떠오르고 있다. 국제사회에서는 기후변화협약에서 채택한 이산화탄소 방출규제와 같이 환경규제를 강화하고 있는 추세이나 2001년의 우리나라의 재생에너지비율은 전체 에너지 비율 중 1%를 약간 상회하는 정도로 재생에너지의 이용은 미흡하다. 정부는 2010년까지 재생에너지비율을 5%로 증가 시키려고 노력 중이며, 이를 위해 다양한 수단을 동원하여 약 9조원을 관련분야에 투자할 계획이다. 에너지이용, 소비 효율의 향상과 에너지원의 다변화를 위하여 다양한 프로그램이 개발되어야 할 것이며, 또한 에너지문제를 해결하기 위하여 교육을 통한 인식의 확산과 시민의 참여가 병행되어야 할 것이다.

에너지 절약사회로의 이행을 촉진하기 위해서는 역량강화와 파트너십이 중요 문제로 남아있다. 한국의 지속가능발전위원회는 이미 두 차례에 걸쳐 국정과제회의에 지속가능한 에너지정책 관련 보고를 드린 바 있다. 앞으로도 정부, 시민단체, 전문가 등과 긴밀한 협조를 통한 파트너십에 기초하여 국가의 장기적인 에너지정책에 대한 자문보고서를 작성하여 알맞은 시기에 다시 한 번 대통령께 보고할 예정이다.

### 2.3.2 물

한국의 지속가능발전위원회는 물을 중요 정책과제로 선정하고 현재 이에 대한 자문보고서를 준비하고 있다. 댐건설반대 움직임 속에서 시민사회에서는 우리나라의 물자원 관리에 대하여 문제를 제기하고 있다. 시민사회에서는 새로운 댐의 건설 필요성이 긴급하거나 큰 것은 아니라고 믿고 있다.

한국의 연간 강수량은 1,300mm로 이를 부피로 환산하면 1,276억m<sup>3</sup>에 해당한다. 우리나라의 강수량은 세계 평균 강수량보다 30%가 많고 따라서 우리나라의 물 수요

를 충당하기에는 충분한 양으로 생각되지만 이를 실제로 관리하는 데는 다음과 같은 몇가지 어려움이 있다. 우선, 1인당 평균 강수량은 2,700m<sup>3</sup>로 세계평균의 10% 정도이며 이는 전체 인구를 고려한다면 결코 충분한 양이 아니다(한국의 인구 밀도는 1km<sup>2</sup>당 470명이며 총인구는 약 5천만 명이다). 두 번째, 계절별로 강수량의 차이가 심하다. 총 강수량의 70%가 여름철에 집중되어 있고 따라서 여름에는 홍수가 자주 발생한다. 이에 반하여 겨울이나 봄에는 가뭄 발생빈도가 높다. 또한 강의 경사도가 급하고 강물의 흐름도 빨라서 장마철에는 많은 양의 물이 그대로 바다로 소실되고 만다. 이러한 특성 때문에 한국은 물을 저수하기 위한 댐을 많이 건설하고 있다. 또 물정책은 공급위주로 되어 있어서 이에 대한 수정을 시민사회단체에서는 지난 수년간 요구해 오고 있다.

댐을 보자면 2002년까지 저수, 홍수관리 및 전력생산을 위한 다목적댐이 15개가 건설되어 있으며 여기서 126억m<sup>3</sup>의 물을 공급한다. 댐에 의한 홍수조절량은 22억m<sup>3</sup> 정도이다. 현재 12개의 댐이 계획 중(10개)이거나 건설중(2개)이다. 게다가 한강을 제외하고는 주요 강어귀에 하구언 댐이 축조되어 있다. 현재 15개의 하구언 댐이 만들어져 있고 여기서 공급되는 물의 양은 연간 약 14억m<sup>3</sup>이다. 그러나 이러한 하구언 댐의 건설은 강하구의 생태계를 완전히 파괴하는 문제점을 가지고 있다.

우리나라에서 생태계 중심의, 통합수자원관리라는 관점에서 정책을 수립하고 시행하는 일은 아직 미흡하다. 물의 공급과 사용량이 대략 330억m<sup>3</sup>에서 평형을 유지하고 있으며 정부는 미래의 물부족 문제를 주로 댐의 건설을 통하여 해결하려 하고 있다. 여기에 대해 시민사회단체에서는 새로운 댐의 건설은 자연과 지역주민의 생활터전을 파괴할 것이라고 이의를 제기하고 있다. 이들 단체는 정부가 공급위주에서 효율적인 수요관리로 정책을 수정하도록 압력을 가하고 있다.

일상생활에서의 '물 살리기'는 전국민의 구호가 되어야 한다. 지속가능발전위원회에서는 현재 물공급의 적정량을 심도 있게 연구 중이며 여기서 작성된 자료를 기반으로 지속가능한 발전이라는 개념에 입각한 물관리 장기정책을 제안할 예정이다. 물문제의 해결을 위해서는 물자원의 부문적 관리가 필수적이며 거버넌스와 제도적 장치 또한 중요하다. 지속가능발전위원회에서는 이러한 관점에서 '물 기본법' 제정을 제안하기 위한 논의를 진행 중에 있다.

### 2.3.3 연안해양

이 주제는 '지속가능한 국토 및 자연관리체계구축'이라는 국정과제의 한 분야로서 마련하고 있다. 우리나라 해양수질은 연안지역 환경기초시설 투자 확대 등으로 II등급 유지로 양호하나 고밀도 이용개발이 이루어지고 있어 연안해역의 경우에는 수질악화가 우려된다. 고밀도 연안이용해역 및 특별관리해역을 중심으로 비록 인체 위해성은 없는 수준이라고는 하나 중금속 및 유해물질 오염이 진행되고 있으며 해양폐기물 발생량도 증가하고 있는데 2001년 기준 11만5천톤의 해양폐기물이 발생하는 것으로 추정하고 있다. 연안해역 오염진행에 따라 1990년대 중반까지 남해안

지역을 중심으로 발생하던 적조가 동해안, 서해안으로 확대되고 있다. 연안습지는 1987년 3,203km<sup>2</sup>에서 1998년 기준 2,393km<sup>2</sup>로 약 25%가 사라졌다.

이러한 열악한 연안해양 환경에도 연안 이용개발 압력이 증가되고 있는 것이 오늘날 우리나라의 현실이다. 우리나라 무역규모는 세계 12위이며, 수출입화물의 99.7%가 항만을 통해 처리되고 있어 2011년까지 전국 항만물동량 수요 충족을 위해 333선석(컨테이너 98선석 포함)이 추가로 필요하다는 것이다. 이는 2000년 현재 시설규모인 626선석의 53.2%에 해당된다. 또한 동북아시아 컨테이너 물동량도 연평균 8.1%의 증가율을 보이고 있다. 앞으로도 연안도시지역 인구집중 심화와 이로 인한 연안지역 고밀도 토지 이용은 증가할 것이다. 연안지역 대지 및 공장용지의 높은 집중도로 연안지역 지속가능발전 저해 압력요인은 우리나라 전체 또는 육지부에 비해 상대적으로 높은 상태이다. 그리고 국내 폐기물의 해양투기량도 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

이러한 연안이용개발 압력을 적절하게 수용하면서 어떻게 하면 우리 연안해역의 환경을 지속가능한 상태로 유지할 수 있느냐가 매우 중요한 문제다. 그동안 정부는 연안관리법제정과 연안통합관리계획을 수립하고 해양환경관리를 위해 2001년에 내년까지 4조 4,607억원을 투자하는 해양오염방지 5개년계획을 수립·시행하는 등 다각도로 노력하여 왔으며, 앞으로도 이러한 노력을 계속할 계획이다. 그러나 과연 정부의 이러한 노력이 실효성을 거둘 수 있겠는가에 대해서는 좀 더 깊은 성찰과 이에 따른 노력이 있어야 할 것이다.

지속가능발전위원회는 현재 물·국토·자연전문위원회내에 연안·해양정책연구팀을 설치하여 이에 대해서 심도있는 논의를 진행중이다. 해양수산분야 지속가능발전 추진 전략으로 통합과 조정의 ocean governance 구축, 청정해양생산체제 구축을 위한 지식기반강화 및 기술개발 촉진, 해양오염원의 집중관리 및 해양친화형 연안개발 실현, 생태계 보호 및 최적 수산자원 생산체제 구축, 국제협력체제 구축 등에 두고 중점적으로 연구·검토할 계획이다.

#### 2.3.4 갈등관리

참여정부 들어서 지속가능발전위원회에 새롭게 부여된 과제가 바로 이 과제이다. 지속가능발전위원회의 설치목적이 ‘환경친화적이고 지속가능한 국가의 발전’과 ‘이와 관련된 사회적 갈등의 합리적 해결’에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위한 것에서 알 수 있듯이 제3기 지속가능발전위원회에서 매우 중시되는 기능이다.

한국사회의 갈등은 시대적 특징에 따라 억압형에서 잠재형으로 더 나아가 표출형에서 확산형으로 변화되어 왔다. 국가형성기와 발전연대를 거치면서 인권, 자유, 사회적 평등 등에 대한 욕구가 억압되고 이는 곧 좌절로 연결되었으며, 군사정권의 권위주의적 문화 아래에서 갈등은 내재화되어 표출되지 못한 채 누적되어 왔다.

그러다가 1987년 민주화 이행 이후 억압구조에 분출구가 형성되고 갈등의 양상이 실질적 민주화 과정에 대한 기대로 분출되면서 사회 각층의 욕구 표출이 확산되고

갈등의 정도가 심화되고 있다. 즉 합리적 협상과 이익의 조화보다는 감정대립과 집단 이익을 우선하는 모습을 보이고 있는 것이다. 그동안 지속가능발전위원회는 이러한 갈등의 유형과 원인, 그 개선방안 등 분야별 사례연구와 연구결과를 DB화하여 왔다.

한국 사회에서의 기본 갈등구조는 대체적으로 지역갈등, 계층갈등, 노사갈등, 환경갈등, 이념갈등 등으로 볼 수 있으며, 이러한 갈등이 집단간 이해갈등이나 가치갈등, 정부-사회집단간 이해 및 가치갈등 등으로 유형화될 수 있다.

이러한 갈등을 관리할 수 있는 시스템 구축이 필요한데 이를 위해 그 기본방향을 정부, 시민사회, 시장의 수평적 대화를 통한 신뢰구축으로 합의와 설득절차를 통한 화합과 협력문화를 형성하는 것이며, 갈등관리기구는 공정성과 전문성의 확보를 통한 사회적 권위를 확립하여야 한다는 것이다. 이러한 기본방향에서 지속가능발전위원회는 갈등관리 교육훈련 프로그램개발 및 보급, 갈등관리 프로세스 개발을 통한 갈등관리의 체계화 등 세부과제를 마련하여 깊이 있게 연구하여 왔다. 이러한 성과를 바탕으로 금년 7월에는 대통령님을 모시고 사회통합을 위한 갈등관리정책 워크숍을 개최하였으며, 우리위원회가 마련한 갈등관리기본법(안)은 이미 정부에 이송되어 현재 입법을 추진중이다.

### 3. 정책수립과정

#### 3.1 정책수립절차

지속가능발전위원회가 앞서 설명한 것처럼 각 주제를 가지고 대통령께 자문할 안을 만드는데 있어 그 절차와 방법을 간략히 설명하고자 한다. 자문할 주제가 결정되면 자문안은 대체로 다음과 같은 절차를 거쳐 만들어진다. 자문할 주제와 연관되는 전문위원회가 시민사회단체와 정부기관이 각각 추천하는 관련 전문가들로 ‘연구팀’을 구성한다. 예를 들면 지속가능한 에너지정책의 경우에는 에너지·산업전문위원회내에 총론·공론화연구팀, 에너지공급연구팀, 에너지효율·소비연구팀, 법·제도연구팀, 2020에너지예측분석팀, 에너지정책공론화팀 등 6개 연구팀을 두어 연구를 진행하였다. 이 연구팀에서 작성한 자문안에 대해서는 전문위원회를 통해 대통령 자문 보고의 내용이 제안되며, 본 위원들의 의사 수렴 절차를 거쳐 최종 확정된다. 이러한 노력들은 의사결정의 합리적인 절차를 마련하고자 하는 것이며 또한 참여자들의 합의에 기반하고자 하는 것이다. 지속가능발전을 염두에 둔 장기적 관점의 정책결정이 얼마나 어려우면서도 중요한지 인식하고 있기 때문이다.

대통령 자문 주제들은 부처이기주의 때문에 부처간 해결이 힘들거나, 또는 부문간 해결이 어려운 주제들이다. 이 주제들은 보통 전략 또는 장기 정책에 국한되며 각 부처에서 집행하는 개별 사업들은 해당되지 않는다. 언론은 주제를 선정하는 과정에서 중요한 역할을 수행한다. 정부의 개발계획에 대한 시민단체들의 반대 활동들은 종종 언론의 초점이 되며 지속가능발전위원회는 이러한 사안들을 진단하여 원인을 찾고 장기적 정책대안을 제시하고 있다.

요약해 보면 한국의 지속가능발전위원회는 시민사회단체들이 제기한 이슈들로부터

주제를 찾고 환경갈등까지도 해소할 수 있는 방향으로, 선택한 주제에 접근하고 있다. 지속가능발전위원회의 정책수립 과정에서 또 하나 중요한 것은 합의형성을 위한 이해당사자간의 대화가 정책을 집행하는데 있어서 결정적 역할을 한다고 간주한다는 사실이다. 이러한 관점에서 거버넌스의 개념은 정책수립 절차에서 중요한 개념이 된다. 위에서 제시했던 것처럼 77명의 본위원회 역시 지역 및 부문의 대표들로 구성되어 있는 만큼 지속가능발전위원회의 의사결정과정을 통해 본위원들간의 합의가 이루어진다면, 전 국가적 수준에서의 수용성 역시 매우 클 것이라는 생각에 기초하고 있는 것이다.

### 3.2 지속가능한 발전을 위한 거버넌스

2002년 요하네스버그에 모인 세계 각국의 정상들은 지속가능한 발전에 대한 자신들의 언약을 다짐하면서 “우리는 모두에 대한 인간 존엄성의 필요성을 인식하면서 인도적이고 공평하며 우호적인 국제사회를 건설할 것을 약속한다.” 라고 선언하였다. 우리가 아는 바와 같이 인류의 미래에 대한 종합적인 비전이 지속가능한 발전의 기본 이념을 구성하고 있으며 교류, 파트너십, 공론형성 뿐만 아니라 궁극적으로 인간 삶의 방식까지 변화되어야 하므로 이러한 목표의 달성은 의심할 바 없이 우리 인류 모두에게는 가장 도전적인 과제임에 틀림없다.

우리나라에서는 지속가능한 발전이란 용어가 생소하고 일반인은 물론 공공부문에 종사하는 이들에게도 널리 알려져 있지 않으며 그래서 이러한 인식의 결여를 해소하는 것이 우리의 당면과제이다. 지속가능발전은 세대간 형평성, 삶의 질 향상, 사회적 통합, 그리고 지구촌 구성원으로서의 각자의 책임을 주요 원칙으로 한다. 우리는 지속가능한 발전을 아직 달성하지 못했을 뿐 아니라 다른 OECD 국가들처럼 지속가능발전에 접근하는 정교한 노력의 단계에도 들어서지 못하고 있다. 우리는 이제 지속가능발전의 이상적인 비전을 다루기 시작하는 단계이고 과거의 경험도 없기 때문에 진정한 지속가능발전이 달성되지 않았다는 데 대해 염려하고 걱정하는 다른 나라가 부러울 정도이다. 달리 말하면, 우리는 단지 출발선상에 있으며 아직 배워야 할 새로운 사고, 새로운 방법이 매우 많다고 생각한다.

우리나라는 부분적으로는 과거 30여 년 동안 경험했던 단기적인 경제성장 욕구가 아직 강하며 또한 무엇보다도 국가안보라는 문제가 남아 있기 때문에 장기정책의 수립 시 환경을 우선순위에 두는 것에는 특별한 어려움이 있다. 즉, 경제위기나 국가안보에 대한 지금의 염려가 지속가능한 발전을 위한 장기정책에 대한 관심과 욕구를 저해하고 있다고도 하겠다. 우리가 직면하고 있는 또 다른 어려움은 우리가 아직 지속가능발전 분야에 폭넓게 전문가들을 확보하지 못하고 있으며 또한 갈등사안에 대한 시스템적 접근방식의 경험이 없다는 것이다. 지속가능발전에 대한 이슈에 대하여는 대체로 이해당사자간 견해차이가 심하며, 따라서 지속가능한 발전의 목표를 달성하기 위해서는 당사자간 합의에 대한 고려가 선행되어야 할 필요가 있다.

이러한 모든 어려움에도 불구하고, 우리는 우리의 미래에 대하여 낙관한다. 우리

나라는 매우 열성적으로 다른 나라를 배우고 있으며 선진국을 따라 잡으려는 강한 의지가 있다. 비록 다른 OECD 국가에 비하여 지속가능한 발전의 추진이 늦지만 우리나라는 지속가능한 발전을 강화하고 개선시킬 준비가 되어 있다. 인터넷과 정보시스템의 도움으로 상호 정보교류가 증가함에 따라 최근 NGO와 다른 새로운 시민사회단체의 수가 급격히 증가하고 있으며 정책결정 과정에서의 시민의 참여 범위가 확장되고 있다. 이것이 지속가능한 발전을 달성하기 위한 우리나라의 시발점이 될 수 있을 것이라고 생각한다.

방법론적으로는 거버넌스 개념을 현실에서 적용하기 위한 첫 번째 단계로서, 우리는 거버넌스의 과정을 규정하고 안내하는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다고 대통령께 보고 드렸다.

거버넌스와 갈등 예방과 조정 등에 관한 연구는 아직 한국의 학계에서 심도 있게 수행되지 않았다. 따라서 장래에 연구센터를 설립하여 이 분야에 대한 연구 활동도 촉진시키고자 한다. 거버넌스는 참여정부에서 매우 중요한 주제이며 지속가능발전 위원회에서는 효율적인 시스템이 구축되도록 좀 더 심혈을 기울일 것이다.

#### 4. 결론

참여정부의 출범이래 지금 한국사회는 전반적인 개혁이 가속화되고 있다. 정치 분야의 개혁은 우리가 예상했던 것보다 더 빨리 진전되고 있으며, 이에 우리나라는 민주주의를 실행한 성공적인 국가에 속하게 되었다. 이제 한국은 촛불시위라는 직접민주주의까지 학습하는 국가가 되었다. 경제와 정치의 개혁이 진행되면서 이제 우리나라는 환경을 포함한 사회부문에서의 개혁을 숙제로 안고 있다고 하겠다. 아마도 우리는 삶의 질을 담보하는 사회부문의 중요성을 부각시키기 위해 빠른 경제 성장위주에서 한숨을 돌릴 필요가 있을지도 모른다. '환경'은 분명 장기교육과 조그마한 일이라도 실천하려는 대중 인식이 필요한 사안이며 지속가능발전 개념을 이해하고 수행하는 데에는 많은 시간과 노력이 소요된다. 참여정부에서 지속가능발전위원회는 지속가능발전의 이행을 실질적인 방법으로 찾고자 한다. 예를 들어 앞에서 제시한 에너지라는 주제는 그 주제 속에 내재된 문제의 속성을 분석함으로써 도출할 수 있었다. 정책수립, 정책결정, 정책집행 그리고 정책평가 과정에서, 또는 집행 이후 나타나는 일련의 영향들이 총체적으로 고려되어야만 한다. 지속가능한 발전이란 현실과의 접목과정에서 사람과 사회가 긴밀히 연결되어 있고 그래서 자연스럽게 거버넌스, 갈등의 예방, 갈등의 해소라는 주제와 연결되어 있다. 기본적으로 지속가능발전위원회는 모임을 조직하고, 모인 사람들의 아이디어를 정리하는 주관자 역할에 불과하다고 하겠지만 그러나 지속가능발전의 개념에 입각해서 장기정책을 수립하는 지속가능발전위원회의 열정적인 역할은 한국사회의 발전에 이바지할 것임을 확신한다.

#### 5. 감사의 말

참여정부하에서 제3기 지속가능발전위원회의 역할이 강화되고 촉진된 이래 부처

공무원, 전문가, 그리고 시민사회단체는 위원회의 개념과 기능을 보완하고 발전시키기 위해 매우 큰, 자발적인 노력을 아끼지 않고 있다. 이 글은 그분들과의 진지한 협동의 산물임을 밝히며 이에 진심어린 고마움을 전한다.