

지속가능발전위원회 고철환 위원장 강연

[경기도 지속가능발전위원회 위상과 효율적인 운영방안 토론을 위한 워크숍]

2004. 11. 25(木) 9:30~10:30 (경기도 화성시 정남면 라비돌리조트)

## 경기도 지속가능발전전략과 발전방향 모색

### 1. 서론

#### 1.1 지속가능한 발전을 위한 세계적 동향

‘환경’은 1972년 스톡홀름에서 개최되었던 유엔인간환경회의 이래 국제적인 의제가 되었다. ‘지속가능한 발전(Sustainable Development)’이라는 개념은 1987년 세계환경개발위원회의 보고서인 ‘우리공동의 미래(Our Common Future)’에서 처음 사용된 후 이제는 현 세대를 특정하는 용어이자 전세계적인 발전 이념으로 자리잡고 있다. 그리고 그 의미도 환경과 개발의 조화에서 이제는 경제·사회·환경의 균형발전을 도모하는 뜻으로 확장되고 있다. 1992년 리우데자네이로에서 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. 이후 유엔 지속가능발전위원회(UN CSD)는 2004년부터 2년을 한 주기로 각국의 지속가능발전 이행상황을 평가하기로 결정했는데, 2004년~05년 기간에는 물과 위생, 인간정주, 2006~07년 기간에는 지속가능발전을 위한 에너지, 산업개발, 대기오염 등 주요의제를 중점 논의하기로 하였다. 이러한 적극적인 움직임은 국제기구와 선진국이 각종 지속가능한 지표를 개발하고 이를 바탕으로 보다 종합적이고 예방적인 정책을 수립하여 집행하는 방향으로 발전하고 있다.

UN은 2000년에 핵심 지속가능발전지표를 개발하고 회원국들이 지속가능성을 높이도록 권고하고 있다. 이 지표는 사회부문(형평성, 건강관리, 교육, 주택, 안전, 인구), 환경부문(대기, 토지, 해양, 담수, 생물다양성), 경제부문(경제구조, 소비와 생산), 제도부문(제도형태, 제도용량) 등으로 구성되어 있다.

OECD는 역사상 최초로 2001년에 환경·재경 장관 연석회의를 열어 현재의 환경상태를 평가하고 향후 환경전망과 환경전략을 수립했다. 이 회의에서는 경제성장과 환경악화의 연결고리를 끊기 위해 회원국들이 정치적인 노력을 기울여야 한다고 합의했다. OECD는 환경, 사회·경제 부문 핵심지표를 선정하고 지속가능발전 전략을 수립하여 시행할 것을 권고하고 있다.

#### 1.2 주요 선진국의 노력

국민들의 환경의식이 전반적으로 높고 환경기술이 발전한 EU는 5년마다 EU 환경

장관회의를 개최하여 이해관계자들의 참여 하에 유럽의 지속가능발전 전략과 이행 방안을 논의하고 있다. 또한 EU는 WTO 도하 개발 아젠다에서 ‘환경과 무역 연계’ 등 환경보전을 통한 무역규제에 적극적인 입장을 펴고 있다.

미국은 국가지속가능발전위원회 주도로 지속가능발전 목표를 설정했다. 이 목표는 건강한 환경, 경제적 번영, 사회적 평등, 자연보전, 지속가능한 지역사회 건설, 시민 참여, 인구증가의 안정화, 국제협력, 환경교육 등이다. 미국의 지속가능발전 전략과 원칙은 일관성, 통합, 능력배양, 정보공개, 협력관계 유지, 시장기능 활용, 지역사회로의 의사결정 분산 등이다.

영국 정부는 지속가능한 개발을 “현재와 미래세대 모든 국민을 위한 나은 삶의 질의 확보”로 규정하고, 이를 위한 4대 목표로 사회적 진보, 환경의 효과적 보호, 자연 자원의 신중한 사용, 높고 안정적인 경제성장과 고용의 유지를 제시했다. 영국은 지속가능발전을 위한 포괄적인 전략으로는 인간 중심, 현세대와 미래세대를 동시에 고려하는 장기적 관점, 비용편익 고려, 빈곤 및 소외계층에 대한 배려, 환경의 한계 인정, 사전예방, 의사결정과정에서 과학적 지식 활용 등을 들고 있다. 아울러 투명성, 정보공개, 참여, 정의의 원칙과 오염자부담의 원칙도 강조했다. 영국은 1997년에 하원에 설치된 환경감사위원회를 통해 각 정부 부처의 정책과 행정을 지속가능성 측면에서 평가해왔으며, 2000년에 지속가능위원회(SDC)를 발족하여 국가 각 영의 지속가능발전 달성수준과 지속가능성을 제약하는 요인과 긍정적 요소를 평가하고 있다.

독일은 총리실 주관으로 지속가능한 발전에 관한 10개 부처장관 회의인 녹색내각과 지속가능한 발전을 위한 국가위원회가 연방정부 지속가능발전 핵심과제를 선정했다. 여기에는 기후변화와 에너지정책, 환경적으로 조화되는 교통, 환경과 건강 등이 포함된다. 녹색내각은 정부의 정책행위가 미치는 환경영향이 막대함을 고려해, 각 부처의 정책이 지속가능발전 방향의 토대 위에 실행되도록 평가조정하는 역할을 한다.

요약하면 선진국들은 지속가능발전 개념을 국가정책에서 실질적으로 수렴하고 이행하기 위해 확고한 정치적 리더십을 갖고, 국가적 논의와 조정을 위한 제도적 체계를 만들며 효과적인 이해당사자 참여를 이끌어 나가고 있는 것이다.

### 1.3 우리나라 지속가능발전위원회의 출범

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. 우리나라 역시 지난 수십 년 간의 경제성장기를 거치면서 간과해 온 환경과 개발간의 불균형이 지금까지도 계속되고 있다. 교통·운송체계와 주택 등과 같은 사회기반시설 구축에 집중한 결과 지방의 도시, 서울의 근교도시들 할 것 없이 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. 각국의 지속가능성을 평가한 환경지속성지수를 발표하고 있는 세계환경포럼에 의하면 우리나라의 순위는 142개국 중 135위에 그치고 있는 실정이다.

이러한 문제의식에서 우리나라의 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. 결국 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 개념이라고도 말할 수 있다. 2003년 노무현 대통령은 당선 이후 인수위 시절부터 지속가능발전위원회 역할을 강화시키고자 하는 강한 의지를 보였다. 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 의지의 표명이었다. 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 갖추어 나가고 있다. 또한 이 위원회에서 마련한 대통령자문에 대한 보고서는 대통령이 참석한 가운데 열리는 국정과제회의에서 토론의 형태로 정기적으로 발표가 이루어지고 있다.

### 2.2 조직과 기능

제3기 지속가능발전위원회는 위원 선정 원칙을 몇가지 정하고 이에 맞는 인사를 추천·선정하는 데 많은 노력을 기울였다. 즉, 권위있는 위원회가 되기 위해서는 위원들이 우선 지혜롭고 합리적이며 미래지향적인 인사들이어야 한다는 대원칙을 세웠다. 그리고 이분들을 모시는 데 있어 중앙정부가 일방적으로 지명할 것이 아니라 지방자치단체들의 추천을 받아 상향식으로 구성하여 지역간 형평성을 갖는 체제가 되도록 하여야 한다는 원칙도 세웠다. 아울러 직능별인사를 균형있게 구성하여 사회통합을 이루고, 다양한 세대의 의견을 반영하는 세대간 통합을 추구하면서도 여성인사를 다수 포함하는 성평등을 지향하는 위원회로 만들겠다는 확고한 의지를 갖고서 위원회를 구성하였다. 지속가능발전위원회는 위원장을 포함한 80명의 본위원으로 구성하도록 규정하고 있는데 출범당시 77명의 본위원으로 이루어졌으며, 현재는 74명의 위원이 활동하고 있다. 본위원 중 48명은 16개 광역지자체로부터 추천 받은 지역대표들로, 19명은 여성, 노동, 언론, 기업, 법률가 및 전문가 등이다. 즉, 참여정부는 중앙중심의 하향식 의사결정체계에서 상향식의사결정방식의 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 운영위원회를 두고 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 전문위원회가 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, 세계지속가능발전정상회의에서 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 참여복지사회를 이루자는 것이다. 그리고 이러한 사회는 인간과 자연이 상생하는 안전하고 쾌적한 환경과 국가적인 사회갈등의 조정·예방을 통한 국민통합을 전제로 이

루어져야 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 미래 세대를 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 줄여나가고자 추진되는 사업이다. 이 사업에는 갈등조정프로세스를 적용하여 합의할 수 있는 모델을 만들고자 실제적인 갈등사항인 한탄강댐 갈등조정업무도 수행하고 있다.

다음 두번째는 지속가능한 에너지 및 산업정책의 수립이다. 이 과제에서 다루고 있는 주요내용은 전력수요를 전망하여 최적의 전원공급방식을 도출하고 에너지의 수요관리 및 신재생에너지 확대 등 원전대안을 분석하는 한편 방사성폐기물관리 정책현황과 논의동향도 파악하는 등 다양한 부분에서 에너지관련 정책을 심도있게 연구 추진하고 있다. 이 과제에는 기후변화협약 대응체계 연구도 들어있다. 그리고 세 번째로 우리나라 물관리의 패러다임을 근본적으로 바꾸어 보자는 취지에서 지속가능한 물관리체계 구축 방안을 연구하고 있으며, 네 번째로는 교통정책과 연안해양정책등을 포함한 지속가능한 국토 및 자연관리 체계 구축 과제를 추진하고 있다. 한편 요하네스버그의 이행계획에 의하면 국가별로 2005년까지 국가지속가능발전전략을 수립하여 이행하도록 하고 있어 지속가능발전위원회에서는 내년까지 우리나라의 전반적인 국가지속가능발전전략을 수립하기 위해 노력하고 있는데 이 과제가 다섯 번째 과제이다. 동시에 국가의 지속가능한 발전전략의 틀속에서 지역사회와 지방정부의 협력을 통해 지방의 지속가능발전을 실현하는 거버넌스로서 지방의제21을 활성화하기 위한 제도화방안을 연구하고 있다. 나아가 동북아지역에서의 지속가능발전을 위한 국제적인 협력을 유도하기 위한 노력으로 내년에 동아시아NCS사회(가칭)를 개최할 예정이다.

그러면 우리 위원회가 중점 추진하고 있는 주제들 중 2004년도에 추진한 과제 몇가지만 언급하고자 한다.

### 2.3.1 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, 사

회적 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. 따라서 구조적 차원에서의 갈등관리를 하지 않고서는 지속가능한 사회발전이 불가능한 실정으로 갈등을 조정하고 해결할 수 있는 거시적인 사회문화적 준거틀을 형성해야 할 필요성이 강력히 제기되어 왔다. 노무현 대통령은 이러한 사회적·시대적 요구를 수용하고 우리나라의 지속가능한 발전의 기틀을 만들기 위해서는 갈등관리를 제대로 할 수 있는 시스템을 구축하고 이를 이행하는 것이 필요하다는 인식에서 이에 대한 정책을 지속가능발전위원회가 맡아서 마련할 것을 지시하였다. 이에 따라 그동안 지속가능발전위원회는 이러한 사회적 요구와 대통령 말씀에 부합하고자 우리 사회의 갈등의 유형과 원인, 그 개선방안 등 분야별 사례연구와 연구결과를 DB화하여 갈등현상에 대한 이론적 토대를 마련하여 왔다.

지속가능발전위원회는 한국 사회에서의 기본 갈등구조를 대체적으로 지역갈등, 계층갈등, 노사갈등, 환경갈등, 이념갈등 등으로 구분하고, 이러한 갈등을 집단간 이해갈등이나 가치갈등, 정부-사회집단간 이해 및 가치갈등 등으로 유형화하였다. 그리고 각각의 갈등 유형에 따른 개선방안과 함께 우리나라의 전반적인 갈등관리 개선방안을 마련하여 이를 제시하였다.

갈등을 관리할 수 있는 시스템 구축을 위한 기본방향으로는 정부·시민사회·시장의 수평적 대화를 통한 신뢰 구축과 이에 따른 합의와 설득절차를 통해 화합과 협력문화를 형성하고, 갈등관리를 하는 기구나 전문가는 공정성과 전문성의 확보를 통한 사회적 권위를 확립하여야 한다는 데 두고 세부과제를 마련하여 이를 중점 추진하여 왔다. 주요 세부과제는 법·제도 정비를 통한 효율적 갈등관리제도의 정착, 학생, 시민, 공무원을 대상으로 갈등관리 교육훈련 프로그램 개발·보급, 갈등관리 프로세스 개발을 통한 갈등관리의 체계화 등이다. 법·제도 정비를 통한 효율적 갈등관리제도를 구축하기 위해 갈등관리기본법시안을 마련하였으며, 각부처별 공공정책·사업 집행과정에서 발생한 대표적인 갈등사례를 분석하여 갈등의 구조적·법제도적 원인과 주민참여 절차의 적정성등을 검토중에 있다. 금년 7월에는 대통령님을 모시고 사회통합을 위한 갈등관리정책 워크숍을 개최하였으며, 우리위원회가 마련한 갈등관리기본법(안)은 이미 정부에 이송되어 현재 입법을 추진중이다. 갈등관리기본법안은 갈등의 예방과 해결을 위하여 국가 및 지방자치단체 그밖의 공공단체의 역할과 책무를 명확히 하고, 사회적합의에 관한 사항을 규정함으로써 국가나 지방자치단체 그 밖의 공공단체의 갈등의 예방 및 조정능력을 향상시키고, 갈등의 합리적 해결을 통해 사회통합에 이바지함을 그 목적으로 한다. 주요내용을 보면 갈등의 예방을 위해 갈등영향분석과 갈등영향분석서등의 심의를 위한 갈등관리위원회설치,

중대한 갈등이 예상되는 경우 공론조사, 시나리오 워크숍, 시민배심원제 등의 참여적 의사결정방법을 활용토록 하고 있다. 갈등의 조정을 위해서는 ‘사회적합의 촉진을 위한 갈등조정회의’를 설치하도록 하고 있다. 그리고 법·제도·사례연구, 교육프로그램 및 교재개발, 갈등관리프로세스개발, 전문가 양성등 행정기관의 갈등관리 활동을 지원하는 갈등관리지원센터 설치 등을 주요 내용으로 현재 입법추진중이다.

한편 한탄강댐문제와 관련해서는 ‘한탄강댐문제조정을위한관련당사자회의’에서의 전권위임에 따라 한탄강댐갈등조정소위원회에서 임진강유역 홍수피해방지대안을 결정하고 이를 찬성주민과 반대주민, 정부, 환경단체등 관련당사자에게 11월초 설명하였다. 결정내용은 당초의 한탄강댐 건설계획을 무효화하고, 댐의 홍수조절효과 등 그간 논란이 되었던 몇 가지 사항에 대한 검증과정을 거쳐 천변저류지 2개소와 새로운 홍수조절용 댐을 건설하는 것이다.

### 2.3.2 에너지

우리나라는 1970년대 석유과동을 극복하면서 경제개발을 위해 필요한 에너지의 안정공급에 역점을 두었고, 1980년대에는 원자력·유연탄·천연가스 발전소 건설등 에너지원 다원화시책을 추진하였다. 그리고 1990년대에는 에너지이용효율화가 화두가 되면서 한편으로는 에너지 산업의 점진적인 자유화 시책이 추진되었으며, 2000년대 들어서는 지속가능한 에너지시스템구축을 위한 신에너지 정책의 필요성이 급격하게 대두되고 있는 상황이다. 이렇듯 한국의 에너지 정책은 시대적 흐름에 따라 많은 변화를 겪었지만 주로 안정적인 수요·공급에 초점을 맞추고 있고 에너지를 경제성장을 뒷받침하는 필수불가결한 요소로 생각하는 데에는 큰 변화가 없어 보인다. 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 우리나라가 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.

지속가능한 에너지 정책 목표와 전략으로 지속가능발전위원회는 중동 등 국제 에너지시장의 불안정성 증대에 따른 에너지 안보를 강화하고, 기후변화협약등 환경규제의 가시화에 대비한 환경친화적인 에너지 생산, 소비체제와 에너지 기술혁신체제를 구축해야 한다고 국정과제회의시 이미 보고한 바 있다.그리고 이러한 정책 목표를 달성하기 위해 5대 정책과제를 선정하여 이를 적극 추진할 것을 제안하였고 이

에 대해서는 지금도 그 효율적인 추진방안에 대해서 연구를 계속하고 있다. 첫째는 기술혁신, 소비절약, 가격정책 등을 통한 에너지 소비를 절감할 수 있는 수요관리 측면에서의 에너지이용 효율화이다. 둘째는 비축 및 저장시설 확충, 동북아 에너지 협력, 해외자원 개발 등 에너지의 안정적인 공급방안을 추진하고 셋째, 에너지 다원화시책을 견지하여 국제에너지 시장 변화에 탄력적으로 대응할 수 있도록 석유, 가스, 원자력등 에너지원 비율에 대한 사회적 합의도출을 추진하고 넷째, 신·재생에너지를 확대하는 것이며, 마지막으로 기후변화협약을 환경보전과 기술발전의 기회로 활용하자는 것 등이 5대 핵심과제를 추진하고 있다. 이중 재생 가능한 에너지는 최근 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. 지속가능발전위원회는 이미 두 차례에 걸쳐 국정과제회의에 지속 가능한 에너지정책 관련 보고를 드린 바 있다. 지금은 두 번의 보고에 따른 후속추진과제를 추진하고 있다. 주요추진과제는 장기 전원구성 평가 및 대안 마련, 에너지 수요 잠재량 및 수요관리 체제 구축방안, 갈등예방적인 방폐장 정책공론화 방안, 기후변화 협약대응체제 개선방안등이 있다. 이러한 과제는 현재 각 연구팀을 구성하여 연구추진중인데 어느 정도의 성과가 나오면 정부 부처, 시민단체, 전문가 등과 긴밀한 협조를 통한 파트너십에 기초하여 의견을 수렴한 후에, 국가의 장기적인 에너지정책에 대한 자문보고서를 작성하여 알맞은 시기에 다시 한 번 대통령께 보고할 예정이다.

### 2.3.3 물

지속가능발전위원회는 물을 중요 정책과제로 선정하고 현재 이에 대한 자문보고서를 준비하고 있다.

한국의 연간 강수량은 1,300mm로 이를 부피로 환산하면 1,276억<sup>3</sup>m에 해당한다. 우리나라의 강수량은 세계 평균 강수량보다 30%가 많고 따라서 우리나라의 물 수요를 충당하기에는 충분한 양으로 생각되지만 이를 실제로 관리하는 데는 다음과 같은 몇가지 어려움이 있다. 우선, 1인당 평균 강수량은 2,705m<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). 두번째, 계절별로 강수량의 차이가 심하다. 총 강수량의 70%가 여름철에 집중되어 있고 따라서 여름에는 홍수

가 자주 발생한다. 이러한 지형임에도 대규모 하천의 하류가 경제와 생활의 중심지로서 매년 이러한 피해에 노출되고 있다. 이에 반하여 겨울이나 봄에는 가뭄 발생 빈도가 높아 일부지역의 경우 제한 급수도 이루어지고 농촌의 경우 가뭄피해도 받고 있다. 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.

지속가능발전위원회내 물·국토·자연팀에서 마련한 시안에 따르면 우리나라의 물관련 정책에 대한 진단결과 몇가지 문제로 이를 요약할 수 있다. 첫째 급속하고도 압축적인 경제 개발에 따른 도시화와 인구집중, 산업화에 대응요법적으로 대응하는 방식으로서의 댐위주의 대규모 수자원개발과 환경의 자정능력을 벗어나는 수준의 오염물질배출로 인한 하천생태계의 건강성 악화 둘째, 하천의 특성을 무시한 제방 축조 위주 홍수관리로 인한 주요 하천의 수해 집중현상과 공장이나 축사등 점오염원에 치중한 수질관리로 수계차원의 종합적 오염관리 미흡 등 유역특성을 무시한 하천관리, 마지막으로 다양한 지역을 흐르는 하천의 특성상 필연적이라 할 수 있는 상·하류간 갈등등을 들 수 있다.지속가능한 물관리를 위해서는 이러한 진단에 따른 근본적인 처방이 필요한데 이는 정책패러다임의 전환을 전제로 하여야 한다. 즉 물순환의 건전성을 훼손하지 않는 개발과 이용, 국민이 물을 친수공간으로 여길 수 있도록 하는 최소한의 접근권 보장과 지역간 권리와 책임의 분담 원칙 준수, 경제적 가치 적용과 유역단위 통합관리 체계 구축 등 주요 원칙 아래에서 인간과 자연이 함께 사는 건전하고 쾌적한 물환경을 조성하는 것이다. 이를 위해서는 댐개발에서 댐관리로 정책을 전환하고, 생활용수 뿐만 아니라 공업용수, 농업용수에 대한 적극적인 절감정책을 담은 물수요관리정책을 추진하는 것이 필요하다. 그리고 하천유역은 행정구역별로 구분할 수 없는 유기적 생태계라는 인식하에서의 유역관리 개념의 적극적인 도입 방안을 강구하여 시행하여야 할 것으로 보인다. 이러한 제도적 개선을 뒷받침하기 위해서는 물관리 분야의 다양한 법령을 체계화하고 물관리를 효율적으로 할 수 있도록 물기본법제정도 추진하여야 할 것이다.

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.

### 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 연관

되는 전문위원회가 시민사회단체와 정부기관이 각각 추천하는 관련 전문가들로 ‘연구팀’을 구성한다. 예를 들면 지속가능한 에너지정책의 경우에는 에너지·산업 전문위원회 내에 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 74명의 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

최근 지구적, 지역적 차원에서 거버넌스에 대한 관심과 연구가 매우 활발하게 일어나고 있다. 거버넌스 개념에 대한 논의는 매우 다양해서 한 마디로 정의하기가 힘들지만 정부, 시장, 시민사회에 대한 전통적인 역할 구분을 넘어서 상호간에 참여와 협력, 의사소통 과정을 통해 서로의 경험과 지식을 공유하고 신뢰를 형성함으로써 공동의 문제를 함께 해결하고자 하는 대안적인 정부운영체제라고 할 수 있다. 참여정부 들어서 국정과제위원회를 통해 국가전략과제의 기획단계부터 정부부처, 민간전문가 참여를 통해 다양한 의견을 수렴하는 참여형 패러다임으로의 전환도 정책의 정당성 확보와 정책집행의 신뢰와 효과성 제고를 위한 거버넌스의 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 이러한 참여의 양적 확대와는 달리 지속가능성에 대한 위기의식은 그 어느 때보다도 높다. 경제위기 해결을 위해 최근에 경쟁적으로 쏟아져 나오는 대형 개발 프로젝트들은 아직까지 우리 사회가 지향해야 할 목표로서 지속

가능발전에 대한 사회적 합의가 형성되어 있지 못함을 보여주는 것이다.

지속가능발전은 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 통합하는 개념이며 동시에 시간의 지평을 미래세대까지 확장하고 있기 때문에 정책수립 및 결정과정에서 다양한 가치와 이해관계를 조정하고 합의를 형성해 내는 절차가 매우 중요하다. 1992년 리우회의에서 제시된 의제21의 이행을 위한 WSSD 이행계획에서도 지속가능발전의 필수적인 요소로서 ‘좋은 거버넌스’(good governance)를 강조하고 있으며, 제 150항에서는 “모든 수준에서 지속가능발전의 달성을 위한 프로그램 및 활동에 대하여 모든 주요단체 뿐만 아니라 자발적 단체를 포함한 비정부 관계자들과 정부 관계자들간 협력을 강화한다”는 원칙을 명시하고 있다. 이는 거버넌스가 지속가능발전이라는 목표를 실천하기 위한 수단인 동시에 지속가능발전을 위한 사회·제도적인 전제조건임을 의미한다.

우리나라도 지방분권화와 시민사회의 성장, 삶의 질에 대한 요구, 정보화와 참여민주주의의 발전으로 중앙정부에서 지역에 이르기까지 다양한 공간적 단위와 영역에서 거버넌스를 통한 문제해결 노력이 확산되고 있다. 동강댐이나 새만금 사업 검토를 위한 민관공동조사단, 유역단위의 수자원관리를 위한 물 거버넌스, 마을가꾸기, 기업의 자발적 참여를 통한 오염관리, 지역의 지속가능발전을 위한 지역사회와 지방정부의 파트너십으로서 지방의제 21, 수자원장기종합계획과 같은 국가 주요계획에 대한 참여 등 거버넌스의 주체와 과정, 영역, 성과도 다양하게 나타나고 있다. 3기 지속가능발전위원회의 활동 역시 의제설정에서 대안탐색에 이르기까지 대표성을 가지는 위원회 내·외부 위원들간 소통과 참여를 통해 사회적 합의를 형성해 나가는 절차적 합리성에 커다란 의미를 부여하고 있다.

그러나 앞에서 지적한 바와 같이 합리적인 절차에 기반한 거버넌스가 반드시 내용까지 담보해 주는 것은 아니다. 그러므로 지속가능발전을 위한 거버넌스는 시민, 기업, 정부 등 다양한 이해당사자가 지속가능발전의 주체로서 역할과 책임을 가지고 동등하게 의사결정과정에 참여하는 동시에 내용적으로는 상호작용과 협력을 통해 지속가능성이라는 가치를 구현하는 방향으로 구성되고 작동되어야 한다. 동시에 거버넌스가 지속성을 가지고 사회적 학습을 통한 변화를 이끌어내기 위해서는 당사자간의 신뢰가 전제되어야 한다. 따라서 제도적으로 이를 뒷받침할 수 있는 사회적 합의나 공론화 절차 및 시스템을 갖추어가는 노력이 필요하며, 장기적인 관점에서 지속가능발전에 대한 교육이 수반되어야 할 것이다.

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 지속가능발전위원회에서는 효율적인 시스템이 구축되도록 좀 더 심혈을 기울일 것이다.

#### 4. 지역 지속가능발전위원회의 역할과 과제

지구 차원의 의제21을 추진하고 그 이행상황을 점검하는 기구가 UNCSO라고 한

다면, 국가 차원의 국가의제21을 추진하고 그 이행상황을 점검하는 기구를 국가지속가능발전위원회(NCSD)라고 할 수 있는데, 우리나라는 대통령자문 지속가능발전위원회가 그 기능을 수행하고 있는 것은 앞서 말한 것과 같다. 그리고 최근 몇몇 자치단체에서는 지방지속가능발전위원회(LCSD)를 구성하였거나 구성을 위한 준비가 활발히 이루어지고 있다. 그러나 아직도 지방 차원에서는 지방의제21 추진기구가 지방의 지속가능발전을 위한 실천운동을 주도하고 있는 것이 현실이다.

그 이름이 어떻게 불리우든 지방의제21 추진기구(또는 지역지속가능발전위원회)와 지속가능발전위원회는 '지속가능발전의 실현'이라는 공동의 목표를 추구하는 조직으로서 상호 협력 체계로 자리잡아 나가야 한다는 것은 자명하다. 지역지속가능발전위원회가 필요하다는 근거는 세계화, 지방화, 민주화라는 시대적 맥락 속에서 찾아볼 수 있다. 이는 지방의제21이 단순히 지역수준의 환경운동 정도로 인식되어서는 안 된다는 사실을 함축하는 것이다.

지금까지 우리나라에서 지역의 지속가능한 발전과 관련한 업무는 지방의제21과 관련되어 중앙정부 차원에서는 환경부에서 담당해 왔으며, 대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD)에서는 느슨한 관계 속에서 미약한 역할을 수행함으로써 지역의 지속가능발전 업무의 활성화에 어려움을 겪어 온 것이 사실이다. 이는 지방의제21을 통해 달성하고자 하는 '지속가능발전'이 환경정책이나 환경운동의 범주를 넘어 경제적 지속가능성과 사회적 지속가능성까지 요구하게 되어 기존의 기능 분담 체계에 의해 관련기능을 담당해 오고 있는 환경부의 권한과 책임의 범위를 넘어서고 있기 때문이다. 지방 수준에서도 지속가능발전은 환경담당 부서의 권한과 책임의 범위를 넘어서는 상황에서 그나마 대부분의 지방에 설치되어 있는 지방의제21은 지방분권시대를 맞이하여 지속가능한 지역발전을 담보할 수 있는 중요한 메커니즘이라 할 수 있다. 따라서 지방화, 분권화 시대를 맞이하여 지방자치단체마다 개발욕구와 기대가 분출하면서 지방자치단체장 주도에 의한 무차별적 개발정책과 환경파괴에 대한 우려가 환경전문가와 민간단체들로부터 제기되고, 그에 따라 자치단체장의 친환경정책이나 지속가능성을 담보할 수 있도록 지역 지속가능발전위원회 또는 지방의제21과 같은 거버넌스 조직의 역할이 절실히 필요하다는 공감대가 전국적으로 확산되고 있다. 앞으로 우리 위원회는 각 자치단체마다 관련된 모든 부서의 정책에 지속가능한 발전 개념이 스며들도록 하는 역할을 수행하는 지역의 지속가능발전관련 조직을 활성화하는 데 많은 노력을 경주할 계획이다. 이를 위해서는 PCSD의 보다 적극적인 역할이 요구되고 있는데 현재 지방의제21 추진기구와 긴밀한 관계를 가지면서 PCSD의 주요 과제로서 지방의제21의 제도화 및 활성화 방안을 적극적으로 모색하고 있다. 이러한 제도적 장치 마련을 위한 노력과 함께 비록 열악한 형편이나 LCSD는 지방자치단체가 모든 정책에 대한 지속가능성 평가를 수행하도록 적극적으로 권고하면서 지방 정책들에 대한 지속가능성을 평가함으로써, 친환경 지역개발정책을 통해 지속가능발전을 달성하도록 지역 차원의 다양한 논의를 활성화하는 데 주도적인 역할을 수행해야 할 것이다.

## 5. 결론

참여정부의 출범이래 지금 한국사회는 전반적인 개혁이 가속화되고 있다. 정치분야의 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 경제성장위주에서 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.

## 6. 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.