

持續可能한 發展政策

- 21世紀 새로운 政策패러다임으로의 轉換 摸索 -

2000. 12. 2

文 廷 虎

持續可能發展委員會 企劃調整室長

지속가능한 발전정책

- 21세기 새로운 정책패러다임으로의 전환 모색 -

I. 서 론

우리나라는 1960년대이래 정부의 고도압축성장정책에 힘입어 국민소득 수준이 크게 증가하였고 경제규모도 크게 확대되었다. 그러나 경제개발과 산업발전의 과정에서 환경문제에 대한 고려가 크게 부족하여 산업구조와 생산 및 소비행태, 국민의 의식구조 등에 있어서 오염 예방에 취약한 구조를 갖게 되었다. 산업화와 도시화가 급속히 진전되는 과정에서 환경은 무차별적으로 파괴되고 오염되어 이제는 환경문제가 경제·사회발전을 제약하는 요소로 인식되기에 이르렀다.

1980년 정부가 환경문제를 정식으로 국정의 한 과제로 인식하고 환경청을 설립한 이후 초기의 환경정책은 개발정책의 부작용으로 나타난 환경오염 현상을 사후적으로 확인하고 지도·단속하는 소극적인 환경정책이었다. 88서울올림픽을 치르고 난 1990년대에 이르러 국민들의 환경에 대한 의식이 높아지고 환경개선에 대한 욕구와 특히 시민환경단체들로부터의 압력이 폭발하면서 이에 부응하기 위한 정부의 환경정책은 점차 다양해지고 과학성과 현장성을 강화해나가기 시작했다. 저황유 정책을 중심으로 한 대도시 대기오염정책, 쓰레기 종량제로 대표되는 폐기물 정책, 4대강 수질개선대책을 중심으로 한 수질보전정책 등이다.

그런데도 불구하고 우리 환경은 점점 더 악화되고 있다는 인식이 보편적이며 과연 우리가 환경적으로 안전한 사회에 살고 있는가에 대한 확신을 가지지 못하고 있다. 국민들은 그동안의 개발방식이 우리가 현재 겪고 있는 극심한 환경오염과 자연파괴의 원인이라는 인식을 폭넓게 갖게 되었으며, 이러한 인식은 각종 개발정책과 사업을 둘러싸고 지역간 갈등, 계층간의 대립을 심화시키는 바탕이 되고 있다. 이와 같은 개발과 보전을 둘러싼 인식의 차이와 양극단의 갈등은 비단 국내적인 문제에 국한되는 것이 아니다.

이러한 이유로 국제사회에서는 UN을 중심으로 개발과 보전의 조화를 통한 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전이라는 새로운 개념을 보편화하는 노력을 기울이고 있고, 이러한 노력의 한 흐름속에서 우리나라도 환경문제를 중심으로 한 새로운 국가발전의 전략을 모색할 필요성이 제기되고 있다.

이에 이 글에서는 새천년을 맞이하면서 우리나라의 환경관리가 직면하고 있는 문제들을 진단해보고, 지속가능한 국가발전의 차원에서 우리나라가 앞으로 지향해야 할 정책의 방향을 모색해 보고자 한다.

II. 우리나라의 환경관리 여건과 전망

1. 우리나라의 환경관리 여건

환경문제는 기본적으로 오염부하량이 환경용량을 초과할 때 발생한다고 볼 수 있는데,

우리나라의 경우 특히 근본적으로 환경용량에 비해 과도한 인구집중과 산업활동이 이루어지고 있다는데 문제가 있다. 환경용량을 국토면적과 일방적으로 동일시할 수는 없지만 가장 기본적인 지표가 되는 것도 사실이라면 다른 국가들에 비하여 우리나라는 환경오염에 훨씬 취약하고 민감한 조건을 가지고 있다는 것을 쉽게 알 수 있다. 주요 지표로 살펴본 우리나라의 환경상황은 심각한 우려를 자아내게 한다.¹⁾

우선, 오염부하정도를 알 수 있는 국토 면적당 대기오염물질 배출량을 보면 SO₂, NO₂, 먼지 모두 멕시코시티를 능가하는 수준으로 많게는 16배에서 적게는 2배에 이르기까지 국토 면적에 비하여 너무 많은 대기오염물질이 배출되는 것을 알 수 있다. 대기오염물질이 바람, 강우, 기압 등의 기상조건에 의한 변수가 큰 것이 사실이나 기본적으로 대기오염물질을 정화시킬 수 있는 공간이 적어 앞으로 상당기간 대기오염으로 인한 환경피해가 계속될 우려가 있다.

둘째, 우리나라는 근본적으로 재생가능한 담수의 양이 7백억 m³에 불과하고 1인당 담수량도 1,500m³/인으로 적은 편이다. 이는 강우와 다른 지역으로부터의 자연적인 유입을 통해 한해에 조달할 수 있는 수자원이 매우 작다는 것을 의미한다. 그렇기 때문에 강우와 유입만을 가지고는 사용할 물을 넉넉히 공급할 수도 없고 하천의 수질을 양호하게 유지할 수도 없다는 것이다. 더욱이 수자원 사용에 있어서는 총 담수량중 취수되는 수자원의 비율이 35.6%로 다른 국가들에 비하여 상당히 높은 것을 알 수 있다.

셋째, 국토용량에 비해 다량의 폐기물이 발생하고 있다는 점이다. 쓰레기종량제 실시 이후 생활쓰레기가 급격히 감소하였으나 국토면적당 도시폐기물발생량이 1,836kg/ha로 다른 OECD국가들에 비해 9배~1.4배정도 많다. 유해폐기물 또한 193kg/ha으로 독일의 302kg/ha 보다는 적지만 다른 나라에 비하여 많게는 3배 가량의 배출량을 보이고 있다.

넷째, 새로운 양상의 환경문제 등장도 커다란 위협이 되고 있다. 유해화학물질, 내분비계 교란물질 등 새로운 오염문제의 대두와 점차 광역화되고 복잡화되고 있는 오염현상으로 우리의 전반적인 환경질 수준은 매우 열악하고 국민이 느끼는 체감 오염도도 매우 높은 실정이다. 예를 들어 자동차와 유기용제 사용의 급증으로 질소산화물, 휘발성유기화합물질(VOCs), 미세먼지, 오존 등으로 인한 대도시의 오존주의보 발령회수가 최근 급격하게 증가하고 있다.

그런데 환경문제는 이제 한 국가, 지역 차원을 벗어나 지구차원의 문제가 되어 국제적인 문제로 확대되고 있는 상황이다. 기후변화, 오존층고갈, 생물다양성의 감소, 생명공학안전성 등 지구환경문제는 각종 국제환경규제로 발전하고 있다. 그런데 이러한 지구환경보전이라는 명분은 각국의 자국이기주의와 결부되어 무역과 연계시키려는 움직임이 도처에서 본격화되고 있다. 이같은 상황은 무역의존도가 매우 높은 우리나라에 있어서 환경관리능력을 배양하여 국가경쟁력을 제고하지 못하면 국제경쟁에서 낙오될 것이라는 점을 시사한다.

이러한 열악한 조건에서 21세기 국내환경은 낙관적일 수 없는 것이 사실이며, 때문에 21세기 우리 국민의 삶의 질을 향상하고 후손들의 지속가능한 발전을 보장하기 위해서는 우리나라 경제·사회·환경정책 전반에 걸친 근본적인 개혁과 국민의식의 변화가 필요하다.

1) 서울의 대기오염도는 멕시코시티를 제외한 OECD국가들의 도시가 SO₂의 경우 28~6μg/m³ 정도이고, NO₂의 경우 29.8~69.0μg/m³, 먼지의 경우 14.0~47.9μg/m³인데 반해 서울은 29.3 μg/m³, 60.2μg/m³, 71.3μg/m³로 NO₂를 제외하고는 멕시코시티 다음 가는 대기오염이 심각한 도시이다.

2. 21세기 국제 경제 · 사회 · 환경 동향과 전망

그간의 국제질서의 변화과정을 토대로 21세기 국제질서를 예측해 보면 다음과 같은 몇 가지의 경향성을 가질 것으로 보여진다.

첫째, 세계경제질서가 확립될 것이라는 점이다. 이미 20세기 말부터 초국가적인 경제(trans-national economy)체제는 확립되었다. 둘째, 과학 · 기술의 발전과 변화도 세계질서 변화의 대표적인 경향이다. 빠른 속도로 발전하고 있는 정보통신기술, 에너지 기술, 유전자 기술, 농업기술이 미래사회를 새롭게 변화시킬 것이라 전망되고 있다. 셋째, 앞으로는 기술의 내용 보다는 기술의 성격이 더 중요해질 것이다. 즉 기술개발도 중요하지만 기술에 대한 합리적인 통제가 국제경제질서의 한 축으로 나타날 것이라는 것이다. 넷째, 전통적인 정치적 이슈들과는 달리 상호의존도가 높고, 초국가적인 성격을 띤 새로운 이슈들의 등장과 국제적 협력의 증대가 예상된다. 때문에 단일 국가와 정부가 해결하는데 한계가 있어 국제적인 협상과 협조가 반드시 필요하다. 다섯째, 국민국가의 영향력 감소와 시민단체의 영향력 증가가 전망된다. 국경없는 경제로 국가의 경제에 대한 조절능력은 감소하고 있는 반면 정보와 이를 분석할 수 있는 기술을 강화하고 있는 시민단체의 영향력은 증가하고 있다.

새천년에는 기후변화, 식량 및 자원고갈, 생물다양성 파괴, 사막화현상, 수자원의 고갈, 오존층 파괴 등 각종 지구환경 및 자원 문제가 보다 긴급한 상황으로 구체화될 것으로 보인다. 우선 세계인구는 1987년에는 50억, 1999년 현재는 60억을 돌파하고 있다. 인구증가추세가 지금의 속도로 지속될 경우 2025년에는 80억 그리고 2070년에는 1백억을 넘어설 것이라고 한다. 세계식량농업기구 96년 세계 58억 인구 가운데 8억 4천만명이 영양부족 상태라고 하며, 특별한 조치가 없으면 2015년에는 6억 8천만 명이 기초대사량에도 못 미치는 식량을 얻게 될 것이라고 한다. 늘어나는 세계인구를 부양하기 위한 신선한 물의 부족은 매우 심각한 문제가 되고 있으며 향후 국제분쟁의 주요 원인이 될 것으로 보인다. 해양자원에 대한 의존성 증가와 인간활동 등으로 각종 해양오염도 확대되고 있다.

이산화탄소가 현재의 추세로 배출된다면 지구평균온도는 매 세기 2-3℃ 이상 상승하게 될 것이라고 한다. 오존층은 지난 1985년 남극의 성층권에서 오존구멍이 발견된 이래로 계속 파괴되어 왔다. 지구상 숲은 1/3이상이 이미 상실되었고, 특히 열대림이 매년 1,700만ha로 감소하고 있다. 사막화 현상은 모든 건조지역의 70%지역에서 진행 중이고 지구전체 육지면적의 1/4에서 발생하고 있다. 지리적, 환경적으로 밀접한 연관성이 있는 한국, 북한, 일본, 중국, 몽골, 러시아(특히 극동러시아) 등 동북아시아 국가의 급속한 경제성장에 따라 황사와 월경성 대기오염 및 해양오염 문제 등이 지역 현안과제로 급부상하고 있다.

지구환경문제의 심화는 지구환경개선이라는 명분에서 기술력과 정보력에서 앞선 선진국들의 자국 산업보호를 위한 이기주의와 결부되어 각종 국제환경규제의 강화로 나타나고 있다. 국제 정치경제상황에서 위상이 미약하면서 대외의존도가 높고 부존자원이 매우 부족한 우리나라는 이 같은 무역과 환경의 연계 움직임, 즉 그린라운드 동향은 매우 부담스러울 수밖에 없다. 설상가상으로 그간 환경을 도외시한 경제성장으로 환경적으로 취약한 경제구조를 가지고 있는 것도 문제이다.

3. 우리나라 경제 · 사회 · 환경 동향과 전망

우리나라는 우선 경제의 지속적 발전과 산업구조의 재편이 예상된다. 21세기에도 우리 경제는 과거와 같은 고도성장은 어렵겠지만 지속적인 성장을 이룩할 것으로 보인다. 2000년부터 2010년까지는 대략 5.0%내외의 성장을, 2010년부터 2020년까지는 4.0~5.0%사이의 연평균 성장률을 보일 것으로 전망되고 있다. 경제구조도 전통산업에서 사이버경제가 접목된 지식기반경제로 전환되면서 산업구조도 다원화되고 생산효율도 급격하게 증가될 수 있을 것이다. 경제규모의 확대로 환경오염 부하량은 지속적으로 증가할 것이나 산업구조의 개편으로 그 증가율은 감소될 것으로 전망된다.

둘째, 지방자치시대의 본격화와 인구의 고령화, 통신시설의 발달로 인한 정보화, 토지규제 완화 등 사회적·문화적·정책적 과도기에서 관광·위락시설을 비롯한 각종 개발수요가 증가될 것으로 예상된다. 그리고 이에 따른 환경 및 생태계 훼손이 우려되고 있다. 더욱이, 소득증대와 더불어 생활의 질 향상, 정신적인 풍요로움에 대한 욕구가 증대하면서 경제성 보다는 인간과 자연이 공존하여 생태적으로 건강하고 풍요로운 삶을 영위할 수 있는 국토환경에 대한 요구가 증대할 것으로 전망된다.

셋째, 정치적 민주화와 분권화, 그리고 시민사회의 발달이 가속화될 것으로 보인다. 문민정부 출범이래 진행되어 온 분권화와 민주화 경향은 보다 가속화 될 것으로 보인다. 특히 국민의 사회의식 향상으로 정부정책에 대한 시민사회의 영향력이 보다 강화될 것으로 보인다. 세계화와 민주화와 함께 국가권위의 약화가 급속하게 진행되고 있으며, 또 사회적으로는 개인주의적인 성향이 가속될 것으로 보인다.

넷째, 지식·정보화 혁명도 가속화 될 것으로 보인다. 지식·정보화시대에 대비하는 경제·사회적 구조변화가 뚜렷이 나타나고 있다. 지식·정보혁명은 서비스경제화로 생산과 소비 그리고 폐기과정에서 발생하는 자원의 사용, 오염물질의 발생, 폐기물의 발생을 최소화시키는데 긍정적인 역할을 할 것이다. 하지만 전자상거래를 통한 소비의 환경변화로 사람들은 클릭 한번으로 보다 간편하게 많은 상품을 구매할 수 있어 과소비를 부추길 우려도 있다. 각종 전자기기의 빠른 기술변화로 인한 다량의 폐기물 발생도 문제이다.

III. 지속가능한 발전정책으로의 전환 필요성과 외국의 동향

1. 지속가능한 발전정책으로의 전환 필요성

우리사회에서 환경문제에 대해 인식하기 시작한 것은 불과 20년 정도라고 할 수 있다. 그리고 그러한 인식은 산업화와 도시화에 따른 부산물로서의 오염, 즉 공해문제로부터 출발하였으며, 오늘날에도 환경문제에 대한 인식과 정책의 바탕은 공해라는 'end of pipe'적 사고의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있는 것 같다. 그러다 보니 환경정책은 경제적 요소에 대한 고려 보다는 규제중심의 정책으로 흘러왔고, 그 결과 경제발전의 발목을 잡는 정책으로 개발론자 내지는 산업계와의 갈등을 초래하고 있다.

반면에 그 동안의 경제정책, 개발사업 또한 환경문제를 등한시해온 것이 사실이다. 환경 문제는 사후적으로 배출되는 오염물질을 잘 처리하면 되는 것이고 기술적으로 해결 가능한 것이라는 인식으로 접근해온 것이다. 그러다보니 많은 사례들에서 보는 바와 같이 환경적 가치를 중요시하는 환경론자들과 사사건건 부딪쳐 정책 내지는 사업 자체를 추진하지 못하고

불필요한 자원의 낭비를 초래하고 있는 경우가 비일비재하다.

예를 들어 그린벨트 해제를 둘러싸고 일어나는 재산권 침해와 도시확산 억제 및 녹지 공간의 확보 필요성, 상수원 보호구역을 둘러싼 지역개발 욕구와 상·하류지역간의 갈등, 수도권 일대의 난개발 문제로 인한 토지이용 규제와 주택보급 문제간의 이해 충돌, 새만금 간척사업을 둘러싼 식량안보와 갯벌 생태계 보전간의 가치 충돌, 동강댐 건설을 둘러싼 상·하류지역간, 사업주체와 환경단체간의 마찰, 물 부족문제 해소방안을 놓고 벌어지는 댐 위주의 공급논리와 물 수요관리 위주의 정책논리간의 다툼, 그리고 쓰레기 매립장·소각시설, 하수처리시설 등 환경기초시설의 입지를 두고 벌어지는 지역간 또는 정책당국과 주민간의 마찰 등 개발과 보전을 둘러싼 지역간, 계층간, 이해당사자간의 대립과 갈등의 사례는 우리 주변에서 얼마든지 찾아볼 수 있다.

이러한 경제를 무시한 환경논리, 환경을 무시한 경제논리의 양극단의 주장이 언제까지나 평행선을 그으면서 그때 그때의 상황논리나 힘의 논리에 따라 정책이 결정되고 추진되어서는 국론분열만을 초래할 뿐 국가의 경쟁력과 국민의 삶의 질 향상이라는 당장의 정책효과를 제대로 얻을 수 없을 뿐만 아니라 미래세대를 위한 개발의 가능성조차도 우리세대에서 빼앗아 버릴지도 모른다. 이러한 우려에서 앞으로의 바람직한 정책은 개발정책과 보전정책이 따로 노는 것이 아니라 개발과 보전을 동시에 고려하는 정책, 경제·사회·환경을 통합하는 정책, 즉 지속가능한 발전정책으로 전환되어야 할 필요성이 있는 것이다.

이러한 지속가능성은 경제, 환경, 사회부문의 여러 요소들과 복잡하게 연결되어 있으며 현세대뿐 아니라 미래세대의 여러 영향을 포괄하여 수용하는 개념이므로 ‘지속가능한 발전’이라는 개념을 설명하기 위해서는 경제성장을 환경문제와 연결하여 논의할 필요가 있다. 즉 환경보전이라는 요소 자체가 경제발전의 일부로 반드시 고려되어야 하며 모든 경제정책 및 환경정책 결정과정에서 환경요소가 포함되어야 한다는 의미이다.

이런 관점에서 환경질과 경제성장 사이의 관계는 그 동안 환경경제분야에서 계속 논란이 되고 있는 주제이며 두가지 상반된 주장이 상존하고 있는데, 하나는 경제가 성장함에 따라 환경오염은 계속 증가할 수밖에 없다고 보고 경제성장과 환경보전을 동시에 성취하는 것은 불가능하다는 주장이고, 다른 하나는 경제와 환경은 상호 보완적인 관계로 지속적인 경제성장이 환경문제의 개선에도 긍정적으로 작용한다는 주장이다.

따라서 앞으로 이러한 논쟁을 극복하고 지속가능성에 대한 과학적 접근이 가능 하게 하기 위해서는 과연 경제성장은 무엇으로 측정할 것이며 경제성장이 정지되면 환경질이 개선될 수 있는지, 그리고 경제성장이 환경질에 미치는 영향은 무엇이며 자연자원의 공동한계가 경제성장에 어떻게 영향을 미치는지에 대한 연구가 필요할 것이다.

2. 지속가능한 발전에 관한 국제사회의 흐름

지속가능한 발전에 관한 개념을 처음으로 정립한 Brundtland 보고서가 1987년 발표된 이후 1990년대를 전후로 세계각국은 환경정책의 궁극적 목표를 지속가능한 사회의 건설에 두고 이를 위한 다양한 노력을 시도하고 있다. Brundtland 보고서에 의하면 지속 가능한 발전을 “미래 세대가 그들의 요구(needs)를 충족시킬 수 있는 능력을 저해함이 없이 현세대의 요구(needs)를 충족시키는 발전”이라고 정의하고 있다. 1992년 리우 지구정상회담은 이러한 지속가능한 발전의 개념을 세계 각국의 환경 정책의 기본방향으로 자리잡게 하는 계기가 되었다. 리우회의를 계기로

UN산하에 지속가능발전위원회(United Nations Committee on Sustainable Development: UNCSD)가 설치되고 이 위원회가 각 국가에 국가보고서의 제출을 촉구함에 따라 각국은 국가 지속가능발전위원회(National Committee on Sustainable Development: NCSD)를 구성하는 등 지속가능한 사회를 만들기 위해 실질적이고 체계적인 방향을 모색하고 있다.

특히 급격한 산업화로 인한 물질의 풍요로움과 절대적 빈곤이 공존하고, 환경오염으로 얼룩진 20세기의 마감과 함께 새로운 천년을 맞이하면서 각국은 환경을 보전하기 위한 지속가능한 사회를 건설하기 위해 환경비전과 목표를 정하고 이를 달성하기 위한 정책수단을 개발하는 등 사회적인 노력을 기울이고 있다. 최근까지 선진국을 중심으로 한 각국의 움직임에 다소 차이는 있으나 대략 두 단계로 나누어진다. 우선 1990년대 중반까지 각국은 지속가능한 발전에 대한 이해와 개념 정립, 지속가능한 발전에 근거한 각국의 환경상태에 대한 평가, 지속가능한 발전을 위한 정책의 원칙정립 등에 주력하였다. 그러나 1990년대 중반 이후 '환경이나 경제'의 양자택일 관점이 아니라 지속적인 경제성장을 이룩하되 어떻게 성장할 것이냐 까지 고민하는 지속가능한 발전에 대한 시각이 확대되었다는 점이다. 즉 지속가능한 발전을 환경문제만을 해결하기 위한 개념이 아니라 환경문제와 사회문제의 통합적 해결을 위한 사회발전전략으로 바라보고 있다는 점이다.

3. 주요 국가들의 지속가능한 발전전략

1) 미국

미국의 경우 새천년의 지속가능한 발전을 위한 움직임은 연방정부 차원에서 대통령자문 기구로 1993년에 설치된 국가지속발전위원회(The President's Council on Sustainable Development : PCSD)에 의해 추진되었다. 이 기구는 산업계, 정부, 비영리조직 등의 지도자들의 협력조직(Partnership)으로서 지속가능한 발전을 위한 국가전략을 추천하는 역할을 담당한다.

지속발전위원회는 발전전략을 수립하기 위해 사회, 경제 환경기술 등이 급변함으로써 벌어지는 지역적, 국가적, 국제적 차원의 문제를 파악하기 위해 각계 각층의 사람들의 의견을 수렴하였다. 이러한 의견수렴을 바탕으로 1996년 지속가능한 미래를 위한 포괄적인 주제를 담은 보고서를 발간하였다.

미국이 추구하는 지속가능한 발전에 대한 비전은 PCSD의 Vision Statement에 제시된 정의를 통해 엿볼 수 있다. 즉 지속가능한 사회란 "현재 세대나 미래세대에게 안전하고 건강한 삶과 만족스런 삶을 추구할 수 있는 평등한(equitable)기회를 제공할 수 있는 경제적 번영(growing economy)이 달성된 사회"2)라고 정의한다. 미국의 지속가능한 사회를 이룩하기 위한 노력은 포괄적인 접근에서 점차 구체적이고 세부적인 부분으로, 그리고 개념의 정립에서 정책개발과 추진 및 성과의 점검으로 나아가고 있다. 미국이 추구하는 지속가능한 발전에 대한 목표를 구체적으로 보면 다음과 같다.

① (건강한 환경) 모든 사람들이 가정이나 일터, 쉼터에서 깨끗한 공기, 물, 건강한

2) "A sustainable United States will have a growing economy that provides equitable opportunities for satisfying livelihoods and a safe, healthy, high quality of life for current and future generations." PCSD의 Vision Statement 중에서

환경을 누리도록 하는 것이다.

② (경제적 번영) 고용을 창출하고, 가난을 줄이고, 점점 경쟁적으로 변하는 사회에서 모든 사람들이 높은 수준의 삶의 질을 보장할 수 있는 건강한 경제를 만드는 것이다.

③ (사회적 평등) 모든 국민에게 정의를 보장하고 경제적, 환경적, 사회적 복지를 달성할 수 있는 기회를 보장한다.

④ (자연보존) 땅, 대기, 물, 생물종 다양성 등 자연자원을 보호함으로써 우리세대뿐 아니라 미래세대의 사회적, 경제적, 환경적 편익을 보장하도록 한다.

⑤ (자연에 대한 책임감) 개인이나 기관, 기업이 그들의 활동이 가져올 경제, 환경, 사회적 결과에 대한 책임감을 확실히 갖도록 하기 위해 폭넓은 자연보호 윤리를 만든다.

⑥ (지속가능한 지역사회) 자연자원 및 역사 및 문화자원이 잘 보존되고, 무질서한 도시확산이 일어나지 않으며, 지역의 안전이 보장되며, 고용, 평생교육이 보장되고, 교통과 의료서비스를 이용할 수 있으며, 사회 모든 시민에게 자신의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 기회가 주어지고 있는 건강한 사회를 만들 수 있도록 모든 사람이 협력하도록 한다.

⑦ (시민참여) 자신에게 영향을 미치는 자연자원, 환경, 경제적 결정에 시민, 기업인, 지역 사회가 참여할 수 있는 기회를 부여한다.

⑧ (인구) 인구증가가 안정화되도록 한다.

⑨ (국제협력) 지속가능한 지구를 위해 국제협력에서 지도력을 발휘하도록 한다.

⑩ (교육) 모든 국민이 자신들의 일자리를 준비하고 삶의 질을 높이고 지속가능한 발전에 대한 이해를 위해 교육 및 평생교육의 기회를 보장한다.

1996년에 발간된 PCSD의 1차 보고서 "Sustainable America : A New consensus for Prosperity, Opportunity, and Healthy Environment for the Futures"는 지속발전위원회가 만들어진 이후 3년 동안 작업을 바탕으로 제기된 과제를 담고 있다. 여기에서 제시된 과제는 포괄적이며 경제 및 규제정책에서부터 자연자원의 관리, 지역사회의 강화에서 국제사회의 참여에 이르기까지 다양한 분야를 다루고 있다. 즉 ① 새로운 세기를 위한 새로운 사회구조 만들기 ② 정보 공개와 교육 ③ 지역사회 강화하기 ④ 자연자원보호 ⑤ 인구와 지속가능성 ⑥ 국제협력 등이다. 이 보고서는 도시와 농촌을 포함한 미국의 미래에 대한 논쟁거리를 제공하였고 더욱더 활발한 지역사회를 만들고자 하는 노력이 심화되어 감에 따라 '온전한 성장(smart growth)'운동을 모색하는데 도움을 주었다.

PCSD의 2차 보고서인 "Building on Consensus : A Progress on Sustainable America"는 1997년 1월에 발표되었다. 이 보고서는 1차 보고서이후 대통령의 지시를 받아들여 1차보고서 이후의 이행과정에 대한 상황을 나타내고 있다. 이 보고서에서는 지속가능한 발전이 국내 및 대외 정책의 기본으로 자리잡아갈 것임을 밝히고 있다. 이 보고서에 나타난 PCSD의 3개의 집행실무팀이 추천받은 분야는 다음과 같다.

① 지방, 주, 지역의 혁신적인 접근(Local, State, Regional Approaches)팀 : 지역사회를 바탕으로 한 전략적 계획, 공동의 지역계획, 친환경적 경제의 발전, 지역사회의 성장관리, 어업생산의 복원, 지역사회 설계, 자연자원에 대한 정보관리, 생태계 통합성, 자연자원을 지키기 위한 인센티브의 부여 등이다.

② 새로운 가능성(New National Opportunities)팀: 이 팀이 추천받은 분야는 현재의 규제의 비용효과성을 늘리고, 성과(performance)에 근거한 규제, 포괄적 생산자 책임제도(Extended Product Responsibility : EPR), 좀 더 나은 의사결정을 위한 좀 더 나은 과학에

관련된 것 등이다.

③ 국제협력팀 : 이 팀에게 주어진 일은 국제협력과 관련된 것으로 구체적인 3가지 활동 계획은, 지속가능한 발전을 위한 국제조직과 외국조직과의 연계, Rio+5 등 국제회의의 준비이다.

1999년의 3차 보고서 "Towards for a Sustainable America"³⁾에서는 ① 기후변화 ② 환경 관리 ③ 거대도시(metropolitan)와 농촌전략 ④ 국제협력을 집중적으로 다루고 있다. 3차 보고서는 1차 보고서와 연속성을 갖되 '온실가스감축을 위한 정책, 21세기의 새로운 환경 관리체계의 모색, 지역사회를 강화하기 위한 파트너십을 형성할 수 있는 접근방법 및 정책개발, 지구적 차원의 지속가능한 발전을 위한 미국의 지도력을 확보할 수 있는 정책의 개발'을 중심에 두고 접근하였다. 이 보고서에 깔린 전반적인 원칙은 ① 각 구성원의 협력 ② 통합전략의 중요성 ③ 능력의 배양 ④ 정보공개 ⑤ 협력관계의 유지 ⑥ 시장기능의 활용 ⑦ 지역사회로 의사결정의 분산 등이다. 3차 보고서는 실질적인 정책들을 포함하고 있으며 각 정책분야를 다양한 방식으로 접근하고 있다는 점이다.

2) 영국

미국이 대통령자문기구를 두어 지속가능한 발전전략을 수립하는 것과 달리 영국은 연방 행정부서 중의 하나인 환경-교통-지역부 (Department of the Environment, Transport and the Regions : DETR)에서 전략을 수립한다. 영국은 1990년 백서(This Common Inheritance)를 통해 환경보전을 위한 포괄적인 전략을 발표한 이후 매년 자료를 보강하여 백서를 발표해 왔다. 1992년의 보고서에서는 정책의 모든 영역과 사회 각 분야에서의 지속가능한 발전의 목적을 구체적으로 표현하고 있다. 이러한 백서들을 근거로 1994년에는 지속가능한 발전전략 (Sustainable Development : UK Strategy)을 수립하였고, 1999년에는 "A Better Quality of Life - A Strategy for Sustainable Development for the UK"의 발간하여 지속가능한 발전의 비전이 삶의 질 향상에 있음을 보다 분명히 하였다.

1994년 발간된 "Sustainable Development : UK Strategy"에 의하면 지속가능한 발전이란 경제발전을 줄이는 것을 의미하는 것이 아니라 건강한 경제가 사람들의 요구(needs)를 맞출 수 있고 새로운 투자와 환경개선이 서로 발맞춰 갈 수 있음"을 의미한다. 이것은 모든 것을 희생해서 환경을 지키자는 것이 아니라 환경영향을 적절히 고려하여 사회전체의 의사결정을 하자는 것이다. 여기에서 제시하고 있는 지속가능한 개발의 원칙은 다음과 같다.

- ① 가능한 최선의 과학적인 정보와 위험에 대한 분석을 근거로 하여 결정을 해야 한다.
- ② 불확실성과 잠재적 위해 가능성이 있는 경우 사전예방원칙이 필요하다.
- ③ 생태학적인 영향을 고려해야 하고 재생불능자원이나 비가역적인 영향이 나타날 우려가 있는 경우를 특히 고려해야 한다.
- ④ 모든 사람들이 오염자 부담원칙에 입각해 책임질 수 있도록 해야 한다.
- ⑤ 정책을 결정하기 위해 적절한 분석도구를 사용해야 한다.
- ⑥ 장기간에 걸친 경제적 변화에 따른 환경의 영향을 잘 측정할 수 있는 유용한 지표와 자원을 개발하는 것이 중요한 목표이다.

지속가능한 발전은 공동체의 모든 부분을 포함한다. 중앙정부, 지방정부, 기업, 자발적

3) 이하 내용은 PCSD, "Toward for Sustainable America"(1999)에서 요약한 것임

조직, 일반시민 등으로 정부는 이를 위해 각 분야를 망라한 협의가 중요하다. 지속가능성의 관점에서 주요한 분야는 농업, 임업, 어업, 광물채취·에너지/ 제조업/ 폐기물/ 개발업/ 수송/ 여가 부문 등의 역할을 중시하고 있다.

영국은 1999년 5월 “A Better Quality of Life - A Strategy for Sustainable Development for the UK”의 발간을 통해 새천년을 향한 지속가능한 발전전략을 발표하였다. 이 보고서에서는 지속가능한 발전의 정의를 “현세대와 미래세대 모두의 향상된 삶의 질 보장”으로 1994년의 보고서에서는 환경과 경제의 조화를 중시 하였던 것에 비해 경제의 발전이 환경질을 보장하는데 필수적임을 분명히 밝히고 있다. 이 보고서는 경제문제, 환경 및 자원, 사회적 지속가능성을 강조하는 새로운 접근을 모색하고 있다.

이 보고서에 의하면 지속가능한 발전의 목표는 ① 모든 사람들의 수효를 인지하는 사회적 진보, ② 효과적인 환경보호, ③ 천연자원의 신중한 사용, ④ 높은 수준의 안정된 경제성장과 고용유지 등 4가지이다. 때문에 영국 정부가 중요시하는 지표들은 투자, 고용, 기대수명, 일정수준을 갖춘 주택보급, 범죄, 기후변화, 대기오염, 도로교통(Road traffic), 강의 수질, 재개발된 토지, 폐기물이다. 지속 가능한 발전을 위해 중요한 것은 자원효율성으로 영국 정부는 투입자원을 1/2로 줄이고 산출은 2배로 하는 ‘Factor 4’운동을 제안하고 있다.

지속가능한 발전을 위한 전략의 우선순위로 ① 경쟁력 확보를 위해 사람과 설비에 대한 투자의 확대 등 경제 성장의 추구 ② 소외계층의 축소 ③ 선택할 수 있고 환경영향을 최소화하고 혼잡을 줄일 수 있는 교통체계의 확립 ④ 대도시(larger town and cities)를 살기 좋고 일하기 좋은 곳으로 개선 ⑤ 농촌과 야생생물을 보호하기 위해 농업적 방법의 활용을 촉진시키고 개발방향 모색 ⑥ 에너지효율성 증진과 폐기물의 적절한 관리 ⑦ 세계의 지속가능한 발전, 특히 절대빈곤국의 지속가능한 발전을 위한 기여 등을 제시하고 있다. 정부 각 부문의 정책은 다음 10가지의 원칙(Guiding Principles and Approaches) 및 접근방향을 고려해서 만들어 질 것이다.⁴⁾ 이를 위해서 다양한 정책을 추진하고 있다.

영국 정부는 2000년부터 매년 지속가능한 발전전략의 이행상황에 대해 점검한 연례보고서를 발간할 것이다. 지방정부로 하여금 2000년말까지 지속가능한 발전을 위한 ‘지방의제21’을 준비하도록 촉구하고, 각 지방의 지속가능한 발전을 위한 기본 틀을 작성하도록 하고 있다.

3) 일본

일본은 1992년 리우회의 이후 기존의 환경정책에 대한 근본적인 변화를 시도하고 있다. 일본은 환경청을 중심으로 지속가능한 사회를 만들기 위해 1993년 환경기본법을 제정하고 이를 근거로 1994년 순환, 공생, 참가, 국제협력을 목표로 하는 환경기본계획을 수립하였다. 환경기본계획은 정부의 종합적이고 장기적인 환경보전수단의 기본 틀을 제공하고 있다. 이 환경기본계획은 장기목표와 정부의 환경정책의 기본개념 및 21세기를 맞이하면서 취해야 할 정책수단을 명확하게 보여 주고 있다.

4) 10대 원칙에는 ① 사람을 중심에 둘 것 ② 현세대와 미래세대를 동시에 고려하는 장기적 관점을 가질 것 ③ 비용편익을 고려할 것 ④ 개방적이고 기반이 확고한 경제체계를 만들 것 ⑤ 가난 및 사회소외계층에 대한 배려 ⑥ 환경의 한계 인정 ⑦ 사전예방원칙 ⑧ 의사결정과정에서 과학적 지식의 활용 ⑨ 투명성, 정보공개, 참여, 정의의 원칙 ⑩ 오염자부담원칙 등이 포함된다.

1996년에는 정부, NGOs, 기타 주요 관계자들과의 이해와 대화를 촉진하기 위해 지속가능발전일본평의회(The Japan Committee on Sustainable Development : JCSD)를 구성하였다. 일본의 국가지속발전위원회는 정부대표 9인, 산업계 7인, NGOs 12인, 기타 비영리 조직, 대학교수, 시장 1인, 그리고 3인의 자문위원으로 구성된다. Rio+5에 제출한 일본의 국가보고서가 바로 JCSD가 최초로 추진한 구체적인 사업이었다. 이외에 지속가능한 발전을 달성하기 위한 것 중 중요한 것으로 정부의 녹색행동계획(Action Plan for Greening Government Operations), 지구온난화 방지 프로그램(Action Program to Arrest Global Warming)이 있다.

일본의 환경기본계획(1994)은 환경정책의 기본취지를 바탕으로 장기적으로 순환, 공생, 참가, 국제협력이 구축되는 사회를 목표로 한다. 즉 환경 부하량을 감소 시키는 순환을 바탕으로 하는 경제사회를 실현하고, 인간이 다양한 자연생물과 공생할 수 있는 사회를 건설하고, 모든 사람이 환경보전을 실천하며, 참여 및 국제협력을 실현하는 사회를 구축하는 것을 장기 목표로 삼고 있다. 이러한 장기 목표를 실현하기 위해 각 주체의 역할, 정책수단의 방향 등을 정하고 있다. 일본 환경기본계획의 기본과제는 다음과 같다.

① 순환형 경제사회의 실현 : 대기환경보전, 수환경보전, 토양환경보전, 폐기물, 화학물질의 환경영향대책/기술개발 및 환경에 대한 배려 및 새로운 과제에 대한 대책 등

② 자연과 인간의 공생확보 : 국토공간의 자연적 사회적 특성을 살린 자연과 사람의 공생/생물다양성의 확보 및 야생동식물의 보호관리, 건강하고 풍요로운 환경을 지닌 지역 만들기 등

③ 공평한 역할분담 및 주체의 참가 : 각 주체(국가, 지방공공단체, 사업자, 국민, 민간단체 등)의 역할 분담 및 각 주체의 자발적, 적극적 참여, 공공기관, 소비자, 환경보전을 위한 조직의 효율향상, 사회경제의 주요 분야의 조직화 등

④ 환경보전 기본시책 추진 : 환경영향평가/규제적 수단/경제적 수단/사회자본정비/조사연구, 감시 등등/환경정보 정비 제공/공해방지계획/환경보전대책, 공해분쟁처리 등

⑤ 지구환경보전 국제협력 : 지구환경보전과 관련된 국제협력 강화/조사연구, 감시 등과 관련된 국제 협력 확보/ 지방공공단체차원 또는 민간단체차원의 국제협력활동 활성화/국제협력과정에서 환경배려/국제협력 추진을 위한 지원 등이다.

일본은 이 환경기본계획을 기조로 하여 환경보전을 산업활동, 지역경제와 통합하고 내재화하는 사회경제체제를 실현하려는 「신환경정책」을 추진하고 있다. 첫째, 환경보전과 산업을 통합하여 지속가능한 경제사회를 건설하기 위해 경제활동에 투입되는 물질투입량 및 에너지 감소, 투입물질과 에너지 질의 변화, 자연재료의 물질의 배출량 감소 및 무해화, 최종에너지 소비량의 감소, 생산품 제조업에 의한 환경친화적 경영, 환경친화적 농업, 금융산업의 환경친화성 추구 등이다. 둘째, 환경보전과 지역경제의 통합을 위해서 지역내에서 자원활용의 강화, 지역의 환경보전을 지원하는 “인간과 정보”의 활성화 추진 등을 제시하고 있다. 셋째, 사회경제체제를 환경친화적으로 변화시키기 위해서 기업의 환경효율성을 제고하는 활동을 추진할 수 있도록 전과정 평가(LCA), 환경경영시스템, 환경보고 및 환경회계 등 환경정보에 대한 사회적 기반을 구축하도록 하고 있다. 넷째, 환경가치를 중시하고 환경합리성의 개념을 바탕으로 소비자, 투자자, 노동자들이 생활할 수 있도록 하고, 지역주도의 환경보전과 지역경제의 통합, 환경보전을 위한 투자 증대, 다양한 환경친화적인 정책수단의 개발 등을 과제로 삼고 있다.

최근 일본은 신환경정책을 통해 환경기본계획의 목표인 “재순환경제체제”를 구축하기 위해 경제사회 구조자체를 순환형 사회로 바꾸려는 준비를 하고 있다. 즉 재순환경사회 구축을 위한 관련 법규를 제정하고 새천년에 걸 맞는 수정된 환경기본계획을 수립하려 하고 있다.

4) 네덜란드

네덜란드의 주택-공간계획-환경부(Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment)는 1989년 국가환경정책계획(National Environmental Policy Plan: NEPP)을 수립함으로써 지속 가능한 발전을 향한 노력을 구체화하기 시작하였다. 이 국가환경정책계획은 2000년 또는 2010년을 목표년도로 하는데 국가환경정책계획의 중기 계획이 NEPP1, NEPP2, NEPP3인데 1989년을 시작으로 하여 4년을 주기로 발표되었다.

네덜란드정부의 환경정책은 오염물질을 다루던 단계에서 이제 중요한 일이 경제성장과 환경 압력을 절대적으로 줄이고 자연자원의 지속가능한 사용을 확보할 수 있는 방향으로 나아가고 있다. 환경정책 집행의 핵심전략은 산업목표집단 접근방식(Target-group approach for industry)이다. 목표집단 접근방식의 기본원칙은 감축이 필요한 오염물질의 저감목표를 달성하는 책임을 목표 집단에게 둔다는 점이다. 네덜란드 정부는 목표집단과의 협상을 바탕으로 한 합의를 통해 국가환경계획을 이행할 것을 권장한다. 이러한 합의 또는 협약은 자율환경관리 협약이라고 불리는데 이것이 네덜란드의 환경정책의 주된 수단을 형성하고 있다.⁵⁾ 정부는 이렇게 각 부문의 정해진 목표에 대해 이행상황을 점검하고 독려하며 관리한다.

NEPP1에 의하면 지속가능한 발전을 위한 환경정책의 목표로 환경의 수용능력 유지에 두고 있다. 이 보고서는 종합 환경조사 보고서인 「Concern for Tomorrow」를 바탕으로 만들어진 것으로 1990년부터 1994년까지의 계획기간동안 이행할 환경정책의 방향을 제시하고 있다. NEPP1은 환경을 지키기 위해 근본적으로 통합적인 접근방법이 필요함을 밝히고 있다. 지속 가능한 발전을 달성하기 위해 항상 중요한 원칙으로 물질순환을 통한 닫힌 체계의 형성, 에너지 보존, 양보다 질을 우선시 하는 것을 제시하고 내부화전략(internalization)을 통해 환경에 대해 각 개인이 책임지는 유인을 만들고자 한다.

환경관리의 주요 과제분야로는 기후변화, 산성화, 부영양화, 유해물질, 폐기물관리, 생활 불편(Disturbance), 수자원 고갈, 자원낭비 등 8개를 선정하였다. 각 주제마다 중장기 환경질 목표를 설정하고 이를 달성하기 위해 목표집단 즉, 농업 부문, 산업 및 서비스 부문, 에너지 부문, 교통과 수송부문, 건축부문, 소비와 가정 부문 등 각 산업 및 부문별로 오염물질 저감목표를 설정하고 이를 달성하는 것이다.

NEPP2는 1993년에 환경관리법을 제정함으로써 이 법의 중기계획의 성격을 띠게 되었다. NEPP1의 주요과제는 여기서도 그대로 적용되지만 NEPP1에서 제대로 목표를 달성하지 못한 NOx, CO₂에 대해서는 추가적인 정책수단의 개발을 모색하고 있다. 즉 NEPP1이 보다 목표달성이 용이한 집단에 초점이 두어졌다면 NEPP2는 목표달성이 어려운 집단의 이행실적을 개선하는데 초점을 두고 있다. 이행 전략은 ① 목표달성이 어려운 집단에 대한 관리 ②

5) 정희성, 강철구(1998), 「종합적 환경관리체계의 개선방안 연구」, 한국환경정책·평가연구원 pp. 104-105

협상을 근거로 하여 국가차원의 목표를 각 집단별 지역별로 구분 ③ 환경정책의 이행이 용이하도록 감시체계와 정보공개체계 전환 ④ 청정기술 등의 이용이 적절히 될 수 있는 정책수단의 개발 ⑤ 목표집단의 특성과 지역특성에 맞는 융통성 있고 집행가능성이 높은 정책수단 사용 ⑥ 환경정책과 기타 정책간의 통합, 적절한 책임부여를 통한 환경정책의 효율화 ⑦ 목표집단과 정부간의 협의를 바탕으로 한 정책의 우선순위 설정 ⑧ 지역특성 살린 환경정책의 개발과 사용 ⑨ 환경정책의 집행에서의 효율성과 일관성 강화 ⑩ 환경외교를 통한 국제환경정책의 강화에 기여 등이다. 다음으로 지속가능한 발전을 달성하기 위한 장기전략으로 ① 더욱더 지속가능한 소비패턴에 대한 활발한 공개 토론의 활성화 ② 생산에서의 지속가능성을 확보하기 위한 전생애 주기관리 및 기술에 대한 적절한 정책수단개발을 위한 연구 등을 꼽고 있다.

1999년에 수립된 NEPP3는 상당한 정도의 오염물질감축을 위해 정책수단들을 통합한다. 이 수단들의 재정적 뒷받침을 위해 내각은 1998년 예산 중에서 26억길더를 2010년까지 비축하고 있다. 환경세 체계를 강화하기 위해 내각은 에너지세를 34억 길더 정도 증가시킬 것이다. 지나친 경제성장은 많은 부분에서 많은 환경 압력을 초래하는데 이것은 예산에 반영되어야 한다. 환경에 우호적인 과세수단은 환경세 체계를 통해 한층 더 강화되어야 한다. 증가된 세금은 환경을 개선하기 위해 사용되어야 한다. 1%의 초과성장에 기초해서 이 때문에 생긴 환경압력을 치유하기 위한 비용은 연간 약 500만 길더 정도가 될 것이라고 한다.

<주요 국가의 지속 가능한 발전 전략>

국가	추진주체	목 표	전략 및 원칙	과 제
미국	국가지속발전 위원회 (The President's Council on Sustainable Development : PSCD)	· 건강한 환경 · 경제적 번영 · 사회적 평등 · 자연보존 · 지속가 능 한 지역사회건설 · 시민참여 · 인구증가의 안정화 · 국제협력 · 환경교육	· 통합전략 · 능력의 배양 · 정보공개 · 협력관계의 유지 · 시장기능의 활용 · 지역사회로의 의사결정 분산	· 기후변화 · 환경관리 · 메트로폴리탄 및 농촌전략 · 국제협력
영국	환경·교통 지역부 (Department of the Environment, Transport and the Regions :DETR)	· 모든 사람들의 필요를 인지하는 사회 · 환경보호 · 천연자원의 신중한 사용 · 높은 수준의 안정된 경제 성장과 고용 유지	· 사람중심 · 현재세대와 미래세대를 동시에 고려하는 장기적 관점 · 비용편익을 고려할 것 · 개방적이고 확고한 경제 체계를 만들것 · 가난 및 사회소외계층에 대한 배려 · 환경의 한계 인정 · 사전예방원칙 · 의사결정과정에서 과학적 지식의 활용 · 투명성, 정보공개, 참여 정의의 원칙 · 오염자부담원칙	· 경쟁력 확보 · 소외계층의 축소 · 환경영향 최소화/ 교통체계 확립 · 대도시의 폐적성 증대 · 농업적 방법 활용 · 에너지 효율성 증진 厶기 물의 적절한 관리 · 세계의 지속가능한 발전
일본	환경청 (환경부로 개편될 예정)	· 순환을 바탕으로 하는 경제 사회의 실현 · 자연생물과 인간의 공생 · 모든 사람의 참여 · 국제협력	· 순환, 공생, 참여, 국제협력	· 대량생산, 대량소비, 대량 폐기물 발생 폐탄의 지양 · 지구 온난화 방지조치 · 환경보전경험을 살린 기술과 과학의 진흥 · 국제협력, 시민참여 · 생물다양성의 유지, 및 삼림, 연안역 보호 · NGOs의 역할 강화 · 환경교육 활성화
네덜란드	주택·공간계획 환경부 (ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment)	· 환경수용능력 유지	· 통합적 접근 · 물질순환을 통한 닫힌 체계 · 에너지 보존 · 양보다 질의 중시	· 지역의 모범사례발굴과 확산 · 환경압력을 유발하는 경제성장 방지 · 농업·교통산업에서의 환경압력 감소 · 에너지 절약과 지속가능한 이용 · 소음·공해및 토양오염의 강력한 감축 · 환경세(Green Tax)체계 강화 · 환경법 집행의 개선

IV. 우리나라의 지속가능한 발전전략과 추진방안

1. 기본방향

우리나라에서도 '92년 리우회의 이후 의제21 국가실천계획을 수립하고 매년 분야별 이행 상황을 국가보고서 형식으로 UNCSD에 제출하고 있으나, 의제21 국가실천계획을 수립하는 과정에서 민간의 폭넓은 참여와 의견수렴 노력이 부족했고, 내용도 지속가능한 국가발전의 목표나 원칙, 추진전략을 담고 있다기보다는 유엔이 채택한 Agenda 21에 맞춰 각 부처의 정책을 모자이크 식으로 짜맞춘 정도로 보여진다.

따라서 외국의 사례에서 볼 수 있듯이 우리나라도 정부와 학계, NGOs, 산업계가 참여하고 있는 대통령자문 지속가능발전위원회(Presidential Commission on Sustainable Development : PCSD)에서 각계의 참여와 의견수렴 절차를 거쳐 경제·사회·환경을 통합하는 국가의 지속가능한 목표와 원칙, 추진전략을 수립할 필요가 있다. 그리고 그러한 큰 정책의 틀 속에서 국토관리, 수자원, 에너지, 산업, 기술, 교육, 문화 등 부문별 정책의 목표와 방향을 제시하는 노력이 필요하다. 환경정책은 이러한 부문별 정책속에 통합되어 guideline을 제시하는 차원이 되어야 할 것이다.

또한 이러한 목표와 전략이 구체적인 정책으로 반영되어 추진되도록 하기 위해서는 정부와 산업계의 정책결정자들에 대한 효과적이고 지속적인 교육이 필요하며 아울러 국민들의 의식전환을 위한 교육·홍보 프로그램도 매우 중요하다. 한편 국가의 지속가능성에 대한 모니터링을 통한 지속적인 정책의 수정, 보완이 중요한데 이를 위해서는 국가 또는 지역의 지속가능성을 평가할 수 있는 지속가능발전지표의 개발이 필요하며, 또한 각 부문별 정책의 지속가능성을 평가할 수 있는 부문별 지속가능 발전지표의 개발도 필요한 것으로 판단된다.

2. 국가지속가능발전전략 수립시 고려되어야 할 사항들

국가지속가능발전전략은 경제·사회·문화 등 모든 분야에 걸친 현재의 상태는 물론 미래에 지향하고자 하는 목표를 동시에 고려하여 광범위한 토론과정과 국민 의견 수렴과정을 거쳐 마련되어야 할 것이다. 여기에서는 나름대로 고려되어야 할 사항들을 기술해본다.

1) 생명의 존엄성이 존중되는 사회

우선 21세기에는 환경문제의 원인과 해결을 보다 근본적인 시각에서 찾아보고 이제까지 등한시했던 자연과 인간의 화합을 중요시하는 우리 선조들의 예지를 되새길 필요가 있다. 근검과 절약을 생활화하고 격조 높은 문화국민을 위한 가치관의 확립에 학교 교육은 물론 사회교육이 이루어져야 한다. 즉 생명사상이 새천년의 가치관으로 정착되어야 한다.

첫째, 환경적 가치가 각 집단의 조직에 내재화되어야 한다는 것이다. 예를 들어 중앙정부와 지방자치단체는 녹색정책을 수립 집행하고, 기업은 환경경영으로 청정생산체계를 구축하며, 가게는 환경친화적 소비생활로 녹색가게를 운영하여야 한다는 것이다. 그리고 각종 정책입안 및 추진과정에서 정부부처, 산업계, 지자체, NGO 등 이해당사자의 참여를 높이는 동반자적 관계를 구축하여야 한다.

둘째, 환경피해보상제도를 강화하여야 한다. 환경상의 위해가 불확실한 정책이나 사업에 대한 보험제도를 개발하거나 지속적인 환경영향평가를 의무화하는 제도를 도입 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있다. 환경피해책임배상제도가 강화되면 환경영향평가대행제도는 점차 사업계획을 수립하는 기관에서 같이 하도록 유도하여 정책 및 사업계획의 수립과 환경성 검토가 동시에 통합적으로 이루어지도록 하여야 한다.

또한, “오염자가 비용을 부담한다”(Polluters Pay Principle)에서 “오염방지는 보상받는다”(Pollution Prevention Pays)는 인식의 확산이 필요하다. 여기에는 정부와 기업의 적극적인 환경경영인식이 중요하므로 정부의 각종 고위정책 결정자와 기업의 최고경영자(CEO)와 중간간부에 대한 교육과 훈련이 필요하다. 가장 효과적인 환경관리는 결국 최고 의사결정과정에 환경 가치가 통합되는 것이기 때문이다.

2) 생태효율이 높은 생산 및 소비체계

우리사회의 생산 및 소비체계를 환경적으로 건전하고 지속가능한 것으로 개편해야 한다. 그리하여 적은 환경요소의 투입으로 보다 많은 재화와 용역을 생산하는 생태효율(Eco-efficiency)이 높은 사회경제체계를 조기에 구축하여야 한다.

우선 환경친화적 조세체계의 구축이 필요하다. 21세기에는 노동이라는 생산요소가 전 세계적으로 과잉요소로 변화될 전망이다 반면 자연은 갈수록 희소한 재화가 되어 가고 있다. 이러한 문제에 대한 적극적인 대안으로 노동의 가격을 낮추고 환경과 자원의 가격을 높이는 전반적인 조세개혁을 검토하여야 한다. 환경친화적 조세개혁은 조세에 따른 경제전반에 걸친 자원배분의 왜곡현상을 줄이는 긍정적인 효과를 가져올 수 있을 것이다.

둘째, 유연한 산업환경규제의 확립이 필요하다. 쾌적한 환경수준이라는 기준은 유지하되, 이를 달성하는 수단에 대하여는 민간부문의 자율성을 최대한 보장하는 방안을 적극 모색하여야 한다. 정부가 설정한 환경기준을 달성하는 수단의 선택에 민간기업의 자율성을 최대한 보장하는 자율규제 형태의 환경규제나, 경제적 규제를 확대하여 환경개선효과는 높이되 기업의 부담은 최소화하여야 할 것이다.

셋째, 비용최소화계획원리(Least Cost Planning: LCP)에 의거한 수요관리를 확대한다. 비용최소화계획원리는 예상되는 자원 수요를 충당하기 위해 새로운 자원공급시설의 개발보다 더욱 저렴한 전략을 발견할 수 없었을 때에만 새로운 공급시설의 개발을 허가한다는 것이다. 그런데 절약에 대한 투자가 새로운 공급시설 확충보다 훨씬 이득이 되는 경우가 많은 것으로 입증되고 있다. 때문에 이럴 때는 에너지 공급주체가 최종소비자인 가정이나 기업에게 자원을 절약하도록 후원하는 것을 의미한다.

넷째, 환경친화적인 생산과 소비를 원활히 하고 하나의 체계로서 뿌리내리기 위해서는 환경상품의 생산자와 소비자를 연결해주는 네트워크가 필요하다. 녹색구매네트워크 구축의 관건은 소비자들의 구매행위를 둘러싸고 일어날 수 있는 모든 경제주체간의 역할분담과 상호관계가 환경친화성을 확보하려는 방향으로 나아가도록 하는 것이다.

3) 자연과 인간의 공생하는 국토환경

환경문제는 결국 토지문제와 결부되어 있다. 환경파괴를 야기하는 행위로 결국은 특정

토지위에서 발생하며 인간의 모든 활동 역시 토지문제를 떠나서 생각할 수 없다. 다른 말로 국토관련 정책이 환경정책 성공여부에 대한 중요한 전제가 된다는 것이다. 때문에 국토관리에 있어서의 친환경적인 요소 투입이 매우 중요하다.

첫째, 친환경적 토지이용제도의 확립이 필요하다. 국토전체에 대한 정밀한 적성 검사를 통해서 보전우선지역과 개발가능지를 구분하고 전자에 대해서는 철저한 보전관리를, 후자에 대해서는 “선계획 후개발”체계를 확립하여야 한다. 그리고 용도지역 지정에 따른 형평성 문제를 해결할 수 있는 방안으로 개발권양도제도 등의 도입과 함께 보전지역에 대한 “환경과 문화의 상품화 전략”을 추진하여 보전지역 스스로에 의한 환경보전이 이루어지도록 하여야 한다.

둘째, 정책 및 사업의 환경평가제도가 확립되어야 한다. 전략환경영향평가제도(Strategic Environmental Assessment : SEA)를 도입하여 개별사업(project) 수준이 아닌 상위단계의 정책, 계획 수준에서 환경영향을 고려하여 통합된 평가와 의사결정을 하여야 한다. 그리고 현재 추진 중에 있는 인구영향, 교통영향 등 각종 영향평가제도의 통합작업이 실효성을 거두도록 지역특성별 중점평가제도를 확립 하도록 하여야 한다.⁶⁾

셋째, 본격적인 환경문제의 발생은 산업화와 함께 도시화에서 발생했다고 볼 수 있으므로 도시의 에메니티를 중심으로 한 도시환경관리를 강화하여야 한다. 즉 도시계획법상 도시 삶의 쾌적성을 고려하고 이를 위한 주민참여를 보장할 수 있는 장치를 마련하여 궁극적으로 도시의 지속가능한 개발을 추진하는 것이다.

넷째, 정치적인 이유에 의해서 단절된 한반도 환경공동체를 복원 및 재창조하여야 한다. 한반도 환경공동체의 내용은 크게 한반도생태계보전을 위한 백두산·태백산맥·비무장지대 등의 육상생태계와 강과 연안해를 중심으로 하는 수생태계와 해양생태계를 중심으로 보전 및 복원들을 마련하는 것과 남·북한의 지속가능한 개발을 정착시키는 것이 있다.

4) 환경친화적 과학 및 기술 혁명

인간과 환경과의 관계를 매개 해주는 변수는 결국 기술이다. 과거의 환경문제는 환경적으로 건전하지 못한 기술개발 때문에 악화되었다. 21세기에는 보다 활발한 기술발전이 있을 것인데 이를 환경친화적으로 관리할 수 있어야 할 것이다.

우선 과학기술에 대한 평가체계가 정립되어야 한다. 21세기는 정보·통신·생명공학·환경 등의 신기술의 시대가 될 것이라는 예측이 지배적이다. 이들 과학기술은 과거와는 달리 환경에 큰 부하를 미치지 않을 것처럼 보이나 과학·기술 자체의 평가가 불가능한 현실에서 낙관적인 결론은 유보되어야 한다.

둘째, 청정생산공정 및 제품의 환경성 혁명이 일어나야 한다. 청정공정기술과 환경산업기술 혁명을 통한 국가경쟁력의 제고가 필요하다. 종래의 사후처리기술의 개선과 함께 사전예방, 환경복원/재생기술의 발전을 추진하면서 공정혁명(process innovation)을 유도하는 것이 필요하다. 21세기 어떤 국가의 경쟁력의 최대원천은 청정생산공정과 환경산업기술 그리고 환경친화 제품설계 등의 역량이 될 것이기 때문이다.⁷⁾

6) 예를 들어 도시지역은 쾌적성과 교통영향이, 국립 또는 도립공원 주변지역은 경관영향이, 생태계보전지역 인근지역은 생태영향이 각각 중점평가대상이 될 수 있다.

7) 참고로 미국 환경보호처의 예측에 의하면 세계환경산업시장은 1994년 4,080억\$에서 2001년에 5,720억\$로 증가할 것이라고 한다.

셋째, 과학·기술의 발전속도가 그 어느 때보다도 빠르다. 그래서 그 과학·기술의 영향을 평가하고 사회적 합의에 이르기에도 훨씬 전에 실용화되는 것이 현실이다. 유전자조작식품, 내분비계교란물질, 핵에너지 등 과학·기술의 불확실성에 대한 민주적 통제체제의 구축이 필요하다. 또 다른 의미로 과학·기술을 자연생태계와 인간에게 친화적으로, 윤리적으로, 평등하게 유도할 수 있는 균형의 틀을 마련해야 한다.

5) 자율과 책임에 의한 환경정책

새로운 천년을 맞이하여 우리사회가 환경문제해결을 위해 하여야 할 바는 정부, 기업, 주민 모두가 자율적으로 환경개선을 위해 스스로 하여야 할 바를 찾는 자율과 책임에 의한 환경관리 체계를 구축하는 것이다.

우선 정부와 지방자치단체의 정책결정자들에 대한 환경의식을 제고시키고 지방 자치단체의 환경정책을 선진화하기 위해 정책 및 행정의 성과를 측정하는 지표가 국민복지와 환경가치의 변화를 정확하게 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 그러므로 국가차원에서는 녹색계정을 구축하고 주요정책의 성과를 평가하는 지속가능성 지표체계를 구축하여야 한다. 지방자치단체차원에서도 지방의제21의 실천체계를 강화하고, 지역자율환경관리운동을 전개하면서 지속가능성지표체계를 개발·구축하여야 한다.

둘째, 기업활동에 있어서의 환경친화성을 제고하고 자발적인 환경경영이 활발히 이루어지도록 하여야 한다. 그리하여 기업이 스스로의 생태효율을 증진시키도록 청정기술을 개발하고 환경친화적인 제품을 설계하도록 유도하며 환경인증제도의 활성화로 기업공개를 촉진할 필요가 있다. 그리고 각종 인센티브제와 기업의 사회적 책임을 요구하는 사회적 분위기 고조로 기업의 정보공개를 유도하기 위해서는 환경회계를 적극적으로 활용하여야 할 것이다. 환경회계가 보편화되면 기업의 환경성을 평가하고 인증하는데 보다 객관적이고 용이할 것이다.⁸⁾

셋째, 금융산업의 환경위험도 평가제를 확립하여야 한다. 금융기관의 대출이나 투자 의사결정시에 기업의 환경성과 또는 환경위험도를 평가하여 대출여부를 결정하는 것은 선진국에서는 이미 보편화되고 있다.⁹⁾ 이와 함께, 환경오염을 일으키는 개발업자나 기업으로 하여금 자동차 책임보험, 산업재해보험, 제품피해보상보험과 같이 책임보험형식으로 환경보험에 가입하도록 하는 방안을 연구할 필요가 있다. 그리하여 환경피해나 분쟁발생시 신속하고 공평한 보상이 이루어질 수 있도록 하고 궁극적으로는 자율적으로 환경오염을 예방하도록 한다.

6) 지구 및 지역환경 보전활동의 선도

지구 및 지역환경 문제가 악화일로에 있는 상황에서 우리만의 환경정책이 성공하기는 힘들다.

8) 기업의 환경인증제도의 특징은 국제적인 표준에 의해 운영된다는 점이다. 즉 국제표준화기구에 의한 ISO 14000시리즈가 대표적인 예이다. 이 인증제도는 크게 환경경영체계, 환경감사, 환경라벨링, 환경성과평가, 전과정평가 등 5개의 기본적인 분야로 구성되어 있다. 이러한 국제적인 환경인증제도는 기업의 경쟁력 향상에 도움을 주기 때문에 시장주도적인 성격을 가지고 있어 기업의 환경경영을 유도하는데 효과적이라 할 수 있다.

9) SBC(Swiss Bank Corporation)는 1992년부터 대출심사업무에 환경요소를 포함시키고 있다.

특히 세계화의 추이는 국제사회에서의 우리역할을 강조하고 있다. 지금까지의 소극성을 탈피하여 적극적인 환경외교를 펼치는 것은 우리 자신을 위해서도 바람직하다.

우선 지구환경보전을 선도하여야 한다. 기후변화대응장기계획을 수립하고 감축 목표량을 제시하여 기후변화협약에 적극 대응하여야 한다. 현재의 36개 온실가스 감축정책과제에 의해 감축 가능한 자발적 비구속적 목표를 설정하여 제시하는 적극적인 자세가 필요하다. 그리고 1993년부터 발효한 생물다양성협약의 후속 조치로 추진되고 있는 생명공학안전성의정서에도 적극적인 참여와 대비가 필요하다고 본다. 막대하게 커질 것으로 예상되는 생물자원시장을 대비하여 생물자원을 보호하고 개발하는 획기적인 정책이 요구되고 있다.

둘째, 동북아 환경협력에도 적극 나서야 한다. 동북아 환경문제에 있어서 우리는 최대의 피해자가 될 수 있는 위치에 있어 동북아 환경협력의 적극적인 주체가 되어 실질적인 효과가 있는 정책을 추진하여야 한다. 우선 오염자 부담의 원칙에 대한 강조하며 국제기구를 통한 우회적인 압력과 조사 그리고 국제금융기관을 통한 투자자본의 관리는 환경친화적인 동북아 경제개발에 도움이 되도록 유도 하여야 한다. 그리고 중국, 몽고, 북한, 러시아 등 동북아 국가와 자치단체들의 자기내부 환경문제해결에 적극적인 관심과 정책개발을 위한 협력을 추진하면서 NGO활동, 자치단체간의 교류, 학계 및 연구기관간의 교류 등 민간부문 환경협력 프로그램을 적극 개발하고 지원하여 동북아 주민의 국내환경인식을 제고시키기 위해 노력해야 한다.

끝으로 한반도 환경공동체의 이념에 입각하여 남북한 환경협력을 인내심있게 추진하여야 한다. 한반도 환경공동체 구축을 위한 남북간의 환경협력은 궁극적으로는 남북이 정치적으로 통합되었을 경우 통일비용을 절감한다는 측면이 있다. 뿐만 아니라 남북협력을 추구하는 과정에서 상호 긴장완화와 이해증진이라는 분단비용의 절감이라는 효과도 기대할 수 있다. 한반도 환경공동체라는 개념을 도입하여 동북아·지구 환경문제에 대한 협력에서 출발하여 남북한의 환경문제에 대한 협력으로, 민간교류에서 출발하여 신뢰를 회복하고 정부간 교류를 통해서 결실을 맺는 접근방식이 필요하다. 특히 지구·동북아 환경협력에 가능한 한 북한을 포함하려는 노력이 필요하다. 절대빈곤상태에서 체제유지와 경제개발이 최우선될 수밖에 없는 북한의 입장이지만 환경협력을 통해 환경인식을 심어 가는 것이 요구되고 있기 때문이다.

3. 부문별 지속가능발전전략 수립방향

국가 전체의 지속가능발전전략의 큰 틀 속에서 국토관리, 수자원, 도로·교통, 에너지, 산업, 교육·문화 등 각 부문별 지속가능 발전의 개념과 목표, 이를 달성하기 위한 원칙과 전략들이 마련되어야 한다. 이러한 정책 부문별 전략은 현실을 바탕으로 한 10년이상 단위의 장기적으로 지향해야 할 방향과 비전을 제시하는 것이 되어야 한다

예를 들어 수자원 분야의 경우 우선 지속가능성의 관점에서 지속가능한 수자원 관리란 무엇인지 이수과 치수, 수량과 수질 등을 고려한 통합적인 개념을 정립하여야 할 것이며, 앞으로의 경제, 산업, 인구 등의 성장추세를 감안한 수자원의 수요를 정확하게 예측하여 지속가능한 국가 발전을 위하여 향후 20년 또는 그 이상 기간에 우리가 지향하고 달성해야 할 수자원 공급 내지는 관리목표를 설정해야 할 것이다.

그리고 그러한 목표를 달성하기 위하여 우선적으로 수요관리를 통한 물 절약 목표와 이를 달성하기 위한 효율적인 정책수단들이 마련되어야 하고, 수요관리를 통해 부족한 수자원의

공급을 위해 다양한 수자원간의 공급체계를 어떻게 끌고가는 것이 바람직한가에 대해, 즉 지역별, 수계별로 지표수와 지하수, 댐수와 해수담수화, 강변여과수 등간에 어디에서 얼마만큼의 물을 공급하는 것이 지속가능성의 차원에서 바람직한가를 결정해야 할 것이다. 또한 생활용수와 공업용수, 농업용수를 각각 어떤 수자원으로부터 어떤 공급시스템으로 공급할 것인가를 결정하고, 이를 위해 각각의 수질을 어떻게 관리해나갈 것인가를 결정해야 한다. 아울러 이러한 정책과제 들을 효율적으로 추진하기 위해 정부의 조직체계를 어떻게 하는 것이 바람직한가에 대한 검토와 효과적인 정책수단, 제원대책도 마련되어야 한다. 이러한 지속가능한 수자원관리전략을 수립함에 있어서는 유엔환경개발회의에서 채택한 Agenda 21의 제18장에서 권고하고 있는 수자원관리에 관한 검토사항들도¹⁰⁾ 반드시 고려되어야 할 것이다. 또한 정책 추진상황을 지속적으로 모니터링해서 지속 가능한 수자원 관리전략을 지속적으로 발전 보완시키는 일도 중요한데, 이를 위해서는 수자원 관리의 지속가능성을 평가할 수 있는 지표의 개발이 병행되어야 할 것이다.

V. 결 론

환경문제의 해결은 환경문제에 대한 접근만으로는 해결되기 어렵다는 인식이 확산 되면서 21세기 국가발전의 목표와 전략으로 '환경적으로 건전하고 지속가능한 사회(Environmentally Sound and Sustainable Society)'가 회자되고 있다. 현세대의 도덕적인 책무를 다하면서도 세계화의 경향과 보조를 맞추는 지속가능성은 결국 적은 자원과 에너지를 사용하여 경제성장을 이룩하면서도 다른 각종 사회적인 문제의 해결을 추진하는 것일 것이다. 즉 높아지고 있는 환경보전과 경제성장 그리고 사회발전간의 상호의존성을 고려하여 민주주의, 시장주의, 환경주의 등의 3대 이념간의 원만한 상호관계를 구축하여 "고(高)생태 효율의 지속가능한 사회"를 구축해가는 것이 우리가 추구하여야 할 21세기의 핵심과제일 것이다.

그런데 국민의 「삶의 질」 향상과 경제안정을 위해서 어느 정도의 경제성장 유지가 불가피한 우리나라와 같은 상황에서는 개발을 현명하게 하는 것이 환경보전의 출발점이 될 수 있다. 즉 환경주의는 개발 패러다임의 혁신에서 그 실천의 실마리를 찾아야 한다. 오늘 내린 결정은 지속적으로 경제개발과 환경에 영향을 주게 마련이다. 그러므로 장기적인 관점에서의 정책개발과 평가가 필수적이며 종합적이고 통합적인 사고로 민주적인 절차를 통해서 경제적, 사회적, 환경적인 목표를 달성하도록 하여야 한다. 이와 함께 각종 개발에 대한 감시와 평가, 그리고 실패에 대한 책임추궁이 보다 엄정하게 이루어져야 지속가능한 발전이 이루어질 수 있다는 점을 명심하여야 한다.

“하나 뿐인 지구와 한반도”는 우리 후손의 영원한 삶의 터전으로 이들로부터 우리세대가 잠시 빌려온 것이다. 온전하게 보전하여 돌려주는 것이 몇몇한 조상이 되는 길이며 이를 위해 새로운 사고와 각오가 필요한 때이다.

10) ①수자원 개발과 관리시스템의 통합 ②수자원 확보를 위한 평가제도 ③수자원 수질 및 수중 미생물을 포함한 에코시스템의 보호 ④ 음료수 공급과 위생문제 ⑤ 지속발전 도시 개발과 물문제 ⑥ 지속발전적 식량생산과 농촌개발을 위한 물대책 ⑦ 기후변동이 물자원에 미치는 영향