
참여정부 지속가능발전위원회 기능개편 및 역할강화를 위한 토론회 자료집



대통령 자문 지속가능발전위원회
Presidential Commission on
Sustainable Development
Republic of Korea

**연구진 : 지속가능발전위원회 기능개편 및
역할강화를 위한 연구팀**

대표집필: 조명래(단국대 교수)

집필진 : 강영진(조지메이슨대 박사과정)
구도완(한국환경정책평가연구원 연구위원)
김병완(광주대 교수)
이영희(가톨릭대 교수)
이필렬(한국방송통신대 교수)
조승헌(한국환경정책평가연구원 책임연구원)

목 차

제1장 참여정부의 지속가능발전 전략	1
1. 지속가능한 발전의 이념과 세계적 동향	1
2. 우리나라의 지속가능발전 현황과 문제점	2
3. 지속가능발전을 위한 선진국의 노력	5
4. 참여정부의 지속가능한 발전전략	6
제2장 지속가능발전위원회의 기능강화와 주요정책 과제	9
1. 성과의 한계	9
2. 지속위 기능강화의 방향: 협력과 조정을 통한 지속가능성 실현	10
3. 지속가능발전을 위한 방향 및 과제	13
4. 지속가능발전위원회의 주요전략과제	16
제3장 갈등해결정책	29
1. 지속가능발전 관련 갈등의 현안과 특성	29
2. 국내·국외의 갈등조정제도의 검토	31
3. 지속위의 갈등조정 기능과 조직구성	44
제4장 결론	50
1. 지속가능발전의 이념과 현황	50
2. 참여정부의 지속가능발전 비전	51
3. 지속가능발전위원회의 주요정책과제	53
4. 지속가능발전위원회의 구성	53
5. 지속가능한 미래를 위하여	54

제1장 참여정부의 지속가능발전 전략

1. 지속가능한 발전의 이념과 세계적 동향

우리나라는 건국 이후 독립된 국가 건설과 경제성장을 위해 온 국민이 힘을 합쳐 매진해왔다. 그 결과 높은 경제성장을 이루는 데 성공하여 세계 12위권의 경제강국으로 성장했다. 또한 민주주의의 지속적인 발전으로 국민의 기본권이 신장되고 사회의 다양성과 자율성이 크게 확대되었다.

그러나 이러한 발전의 뒷면에는 급속한 경제성장에 따른 부작용도 적지 않았다. 특히 1997년 외환위기 이후 빈부의 격차가 심화되었고, 자기 몫을 찾기 위한 이해갈등도 심각한 사회문제로 대두되었다. 이 뿐만 아니라 높은 인구밀도와 국토용량의 한계 속에서 급속한 경제개발을 추구하면서 물, 공기, 토양 등 환경이 크게 오염되고 자연훼손이 심하게 일어났다. 또한 권위주의를 극복하고 민주화를 이루었으나 다양한 가치와 이해갈등을 조정할 수 있는 성숙한 민주주의 문화와 제도는 아직 정착되지 않고 있다.

이제 우리는 이러한 문제를 해결하고 대한민국을 튼튼한 경제, 서로 돕는 사회, 건강한 환경이 있는 나라로 만들기 위해 힘을 모아야 하겠다. 이렇게 볼 때 ‘지속가능한 발전’ 이념은 우리나라가 미래를 설계하는 데 있어서 핵심적인 이념임에 틀림없다.

지속가능한 발전의 이념은 1980년대 이후 세계적인 환경보전의 흐름 속에서 ‘유엔 환경과 발전에 관한 세계위원회’가 발간한 「우리 공동의 미래」에서 확립되었다. 여기에서 지속가능한 발전은 “미래세대의 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서 현세대의 요구를 충족시키는 발전”으로 정의되었다. 이 보고서에 의하면 지속가능한 발전의 핵심개념은 인간의 요구(needs)와 생태계의 한계(limits)를 함께 고려하는 것이다.

1992년 환경과 개발에 관한 UN회의(리우 환경회의)에서는 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전’이 전세계적인 이념으로 다시 정립되었다. 리우 회의 이후 UN에서는 지속가능발전위원회(CSD)를 설치하고 매년 각국의 지속가능발전을 위해 장관급 협의를 계속하고 있다. 2002년 요하네스버그에서 열린 지속가능세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)에서는 지속가능한 발전을 위한 실천의 중요성을 다시 확인하고, 향후 10~20년간 지구전체의 지속가능발전을 위한 과제와 이행계획을 합의했다.

지속가능발전 이념은 1990년대를 거치면서, ‘환경과 발전의 조화’를 넘어서 빈곤퇴치, 지속가능한 소비와 생산 등 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 통합적으로 추진하는 경향으로 확대되었다. UN, OECD, EU, 미국 등 국제기구와 선진국은 경제, 사회, 환경 분야별 지속가능성 지표를 설정하여 평가하고 있다.

2. 우리나라의 지속가능발전 현황과 문제점

우리나라는 세계에서 유례없이 압축적인 경제성장을 이루었을 뿐만 아니라 정치발전 면에서도 민주주의의 모범국가로 성장했다. 그러나 높은 인구밀도와 집약적인 산업활동으로 환경오염이 심화되었다. 또한 인구집중 문제도 심각하여, 수도권에는 면적 11.8%에 인구 46.7%, 제조업 57%, 중앙행정기관 80% 이상이 집중되어 있다. 인구구조 면을 보아도, 급속한 고령화가 국가 전체의 지속가능성을 위협할 것으로 전망된다. 또한 민주화 과정에서 경제적 이해관계와 가치간의 갈등이 심화되었지만, 이를 통합할 수 있는 새로운 연대(solidarity)가 형성되지 못하고 있는 형편이다.

이러한 부문간의 불균형 발전은 여러 지표에서도 나타난다. 한국의 국민총소득은 세계 12~13위권이고, 1인당 국민총소득은 54위이지만, 세계경제포럼(WEF: World Economic Forum)이 발표한 2002년 환경 지속가능성지수(ESI: Environmental Substantiality Index) 평가에서는 조사대상 142개국 중에서 136위로 거의 최하위에 머물렀다¹⁾.

국제자연보전연맹(IUCN)과 국제개발연구센터(International Development Research Center)의 자연생태계복지지수(EWI: Ecosystem Wellbeing Index) 평가에서는 180개국 중 161위로 최하위권으로 평가되었다. 반면 건강, 인구, 재산, 지식, 문화, 공동체, 형평성 등을 평가한 인간복지지수(HWI: Human Wellbeing Index)에서는 180개국 중 27위로 평가되었다. 이러한 평가를 볼 때 우리나라는 경제적·사회적 발전을 이루는 데 성공했으나 그로 인한 자연생태계에 대한 훼손과 압력이 매우 큰 나라라고 평가할 수 있다. 우리나라의 지속가능발전 상태를 지표로 살펴보면 아래와 같다.

첫째로 경제·산업지표를 보면, 국내총생산은 외환위기 이전인 1996년 5,200억 달러를 정점으로 1998년 3,177억 달러로 급감하였고, 이후 2000년 4,617억 달러, 2001년 4,273억 달러, 2002년 4,766억 달러를 기록하였다. 1인당 국민총소득은 1996년 11,385달러를 정점으로 1998년 6,744달러, 2000년 9,770달러, 2001년 9,000달러, 2002년 10,013달러를 기록했다.

미래의 경제활동에 중요한 의미를 갖는 저축률은 1996년 33.8%, 1998년 33.9%, 2000년 32.4%, 2001년 30.2%, 2002년 29.2%로 최근 들어 계속 줄어

1) 환경정책의 성과를 평가하는 환경성과지수(EPI: Environmental Performance Index)는 OECD 23개국 중 15위로 평가되었다.

들고 있다. 90년대의 국내총투자율은 35% 이상을 유지했으나, 98년 경제위기 이후 30% 이하로 하락했다. 신용카드사용액의 급증은 가계 부채의 증가로 이어지고 있으며 연 24%에 달하는 부채증가율은 지속가능성이란 측면에서 문제가 있다. 부채를 제외한 가계부문의 금융자산이 가처분소득 대비로 133.4%인데 이는 G-7 국가의 절반 수준에 불과한 것이다. 이는 가계부채의 대부분이 소비 또는 주택구입에 사용된다는 점을 시사하고 있다. 자동차 보유대수는 1988년 약 310만대에서 2001년 1,460만대로 약 4.7배 증가했다. 이륜차를 제외한 전국의 차량 총량 중 46.3%가 서울, 경인 지역에 집중되어 있고, 약 20%가 서울에 집중되어 있다.

둘째로 사회발전지표에서는 빈곤문제가 중요한 문제로 대두된다. 빈곤퇴치는 지속가능발전의 핵심적 과제인데 빈곤인구는 국민기초생활보장대상자를 기준으로 할 때 전체인구의 3%인 1백50만 명으로, 1990년대 초반의 5%에서 감소추세를 보이고 있다. 빈부격차, 즉 1분위와 10분위의 총 수입 차이는 점점 커지고 있어 사회계층간의 갈등이 심화되고 있다.

또 하나의 중요한 문제는 인구 고령화 문제이다. 65세 이상의 고령인구는 2003년 현재 8.3%이지만 2020년에는 15.1%, 2026년에는 20.0%로 압축적 고령화를 경험하며, 초고령 사회에 접어들게 될 것으로 전망된다. OECD는 우리나라가 인구의 고령화로 인하여 고령인구 부양비가 가장 급격하게 증가하는 나라가 될 것으로 전망하고 있다. 이렇게 될 경우, 노동력 인구의 규모와 구성의 변화는 전체 사회의 저축률 감소, 사회보장 비용의 증가, 노동력의 생산성 하락을 초래할 것이다.

남녀 양성 평등도 아직 미흡한 형편이다. 우리나라의 여성 공무원 비율은 32.8%이지만, 고급(4급 이상) 여성공무원 비율은 2.4%에 불과하다(2001년). 유엔개발계획(UNDP)의 2002년 인간개발보고서에서 한국의 여성권한지수(gender empowerment index)는 평가대상 66개국 중에서 61위로 평가되었다.

셋째, 환경부문의 지표는 전반적으로 열악한 형편이다. 먼저 온실가스 배출현황을 보면, 급격한 에너지 소비량 증가로 온실가스 순배출량(배출량-흡수량)은 1990년 8,076만 TC(석탄환산톤)에서 2000년 1억 3,446만 TC로 10년간 배출량이 66.5%의 증가로 세계 1위이다. 높은 온실가스 배출증가 추세가 지속되고 있어 향후 10년내에 한국의 일인당 온실가스 배출량이 OECD 평균을 훨씬 웃돌 것으로 전망된다. 오존층파괴도 심각한 수준으로 우리나라의 경우 1984년부터 1994년까지 10년동안 한반도 상공의 오존량은 매년 3.8~4.9%씩 감소했다는

보고가 있다.

도시 대기오염도는 일부 개선되었으나 전반적으로 여전히 심각한 수준이다. 아황산가스의 경우 전국 도시 중 오염도가 가장 높은 울산도 연간 오염도가 0.012ppm(2001년)으로 세계보건기구의 권고기준(0.019ppm)을 달성하고 있다. 그러나 자동차로 인한 대도시 공기질 오염은 매우 심각한 수준이다. 특히 서울은 급증하는 자동차로 인해 이산화질소 오염도가 매우 높으며, 연간 오염도는 0.037ppm로 세계보건기구의 권고기준(0.02ppm)을 훨씬 상회한다. 특정 지역별, 시간별 오염도는 훨씬 심각한 수준으로 이로 인해 세계경제포럼의 2001년 환경지속성지수에서 한국의 대기오염 수준이 122개국 중 72위로 평가되었다.

수질 관리를 보면, 전국 하천 194개 구간의 수질환경기준 달성률은 2001년에 29.4%에 이르렀다. 수질관리를 위한 다양한 종합대책 시행으로 10년간 환경기준 달성률이 2배 가량 높아졌으나 아직 미흡한 형편이다. 498개 표류수 상수원의 수질도 1등급을 유지하는 곳은 전체의 절반에 그치고 있다. 4대강의 수질현황도 1997년 이후 점차 나아지고 있지만, 영산강(나주)의 경우 오랜 기간 3~4등급의 수질로서 상당히 오염된 상태이다.

수자원 문제를 보면, 국내 수자원 총량은 1,267억 톤이며, 전체 용수사용 중 부문별 소비량은 생활부문이 26%, 공업부문은 9%, 농업이 47%를 차지하고 있다. 현재 수자원 이용의 핵심 문제점은 낮은 용수비용으로 비효율적 이용이 심각하다는 점이다.

폐기물 문제를 보면, 생활 폐기물은 종량제의 실행으로 1993년 하루 63천 톤 발생하던 것이 2001년에는 48.4천 톤 발생으로 크게 줄었다. 그러나 사업장 폐기물은 1993년 하루 78.5톤에서 2001년 212천톤으로 크게 증가했다. 동해와 서해에 투기되는 유기성 폐기물 양도 연 2,446천톤에서 7,671천 톤으로 증가했다. 전체적으로 폐기물 발생량이 크게 늘어 폐기물 처리와 관련된 환경적 비용과 사회적 갈등이 증가했고, 해양오염의 악화도 초래되었다.

해양오염과 연안습지 문제도 중요하다. 전국 해양오염도는 2등급(COD 기준 2mg/l 이하)으로 오염물질 관리 정책이 비교적 실효성을 거두고 있으나 적조발생의 주요 원인물질인 총질소와 총인 등 영양염류의 오염도는 해수 수질기준을 크게 초과하고 있다. 이로 인해 해양생태계 파괴와 연근해의 사회경제적 피해에 가장 큰 요인이 되고 있는 적조가 연평균 78.6회('97년~01년) 발생했다. 특히 1990년대 이후 적조는 발생빈도가 증가하고 발생해역이 광역화하여 연안 생태계와 어업에 큰 피해를 일으키고 있다. 또한 해양 환경악화의 주요 요인 중 하나는

유입되는 육상오염 물질을 정화하고 해양생물다양성을 높여주는 연안 습지의 감소이다. 지난 15년간 연안습지의 면적은 25%나 줄어들었다.

3. 지속가능발전을 위한 선진국의 노력

2002년 9월, 남아공 요하네스버그에서 열린 지속가능발전 세계정상회의에서 각국 정상들은 지속가능발전이 세계 발전의 기본 목표이며 이를 위해 정치적 의지를 갖고 노력해야 한다고 주장했다. 각국대표들은 요하네스버그 선언문과 행동계획을 채택했다. 이 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 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·재정 장관 연석회의를 열어 현재의 환경상태를 평가하고 향후 환경전망과 환경전략을 수립했다. 이 회의에서는 경제성장과 환경악화의 연결고리를 끊기(decoupling) 위해 회원국들이 정치적인 노력을 기울여야 한다고 합의했다. OECD는 환경, 사회·경제 부문 핵심지표를 선정하고 지속가능발전 전략을 수립하여 시행할 것을 권고하고 있다.

국민들의 환경의식이 전반적으로 높고 환경기술이 발전한 EU의 경우, 재생가능에너지 보급 확대, 기후변화대책 등 지속가능발전 정책 부문에서 선도적인 역할 주도하고 있다. 예를 들면 EU는 WSSD에서 재생가능에너지 총사용 비율을 2010년까지 15%로 확대할 것을 주장했다. EU는 5년마다 EU 환경장관회의를 개최하여 이해관계자들의 참여 하에 유럽의 지속가능발전 전략과 이행방안을 논의한다. 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 건

설, 시민참여, 인구증가의 안정화, 국제협력, 환경교육 등이다. 미국의 지속가능발전 전략과 원칙은 일관성, 통합, 능력배양, 정보공개, 협력관계 유지, 시장기능활용, 지역사회로의 의사결정 분산 등이다.

영국 정부는 지속가능한 개발을 “현재와 미래세대 모든 국민을 위한 나은 삶의 질의 확보”를 규정하고, 이를 위한 4대 목표를 사회적 진보, 환경의 효과적 보호, 자연자원의 신중한 사용, 높고 안정적인 경제성장과 고용의 유지를 제시했다. 영국은 지속가능발전을 위한 포괄적인 전략을 제시했다. 즉 인간 중심, 현재세대와 미래세대를 동시에 고려하는 장기적 관점, 비용편익 고려, 빈곤 및 소외계층에 대한 배려, 환경의 한계 인정, 사전예방, 의사결정과정에서 과학적 지식 활용 등이 그것이다. 아울러 투명성, 정보공개, 참여, 정의의 원칙과 오염자부담의 원칙을 강조했다.

영국은 1997년에 하원에 설치된 환경감사위원회를 통해 각 정부 부처의 정책과 행정을 지속가능성 측면에서 평가해왔으며, 2000년에 지속가능위원회(SDC)를 발족하여 국가 각 영의 지속가능 발전 달성수준과 지속가능성을 제약하는 요인과 긍정적 요소를 평가하고 있다.

독일은 총리실 주관으로 지속가능한 발전에 관한 10개 부처장관 회의인 녹색내각과 지속가능한 발전을 위한 국가 위원회가 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 체제를 만들며 효과적인 이해당사자 참여를 이끌어 나가고 있다.

4. 참여정부의 지속가능발전 전략

참여정부는 국가의 지속가능한 발전을 위해 활력있는 경제, 높은 삶의 질, 더불어 사는 참여복지사회, 인간과 자연이 상생하는 환경을 만드는 목표를 추구한다. 이와 함께 국가적인 사회갈등의 조정과 예방을 통한 국민통합과 연대를 구축하는 것이 주된 목표이다.

우선 지속가능한 발전을 위해서는 활력 있는 경제가 매우 중요하다. 튼튼한 경제를 통해 일자리를 확보하고 이를 바탕으로 국민의 높은 삶의 질을 확보하는 것이 필요하다. 이와 함께 빈부격차, 지역격차, 양성평등, 연령차별의 시정을 통한

실질적인 복지사회를 건설하는 것이 필요하다. 우리 사회는 급속한 경제성장 속에서 여러 사회집단 사이의 가치관과 생활양식의 차이와 차별이 큰 사회문제로 대두되고 있다. 참여정부는 차별을 철폐하고 차이를 인정하며 다양성이 존중되는 미래지향적인 사회통합을 이루어내야 한다.

다음으로 인간과 자연이 상생하는 환경을 만들어 나가야 한다. 개발로 인한 환경오염과 자연훼손을 줄이고 안전하고 쾌적한 환경 속에서 온 국민이 안심하고 자연을 즐기는 환경친화적 사회를 건설해야 한다. 이러한 경제, 사회, 환경의 지속가능성을 높이기 위해서는 우리 사회에 만연한 사회적인 갈등을 조정하고 해결하는 문화와 시스템을 새롭게 정립하는 것이 필요하다. 다양한 가치관, 극단적인 이해관계의 충돌이 지속되는 한, 국가의 지속가능한 발전은 불가능하기 때문이다.

참여정부는 지속가능발전을 위해 다음과 같은 원칙을 지켜나가는 것이 필요하다. 첫째는 책임과 참여로서, 책임있는 이해당사자와 지역의 양심적이고 합리적인 인사들의 참여를 통해 신뢰를 구축하는 것이 중요하다. 중앙에서 소수의 정책결정자들이 먼저 결정한 후 지역의 주민들을 설득하고 따르기를 강요하는 이전의 패러다임은 21세기에는 적합하지 않다. 주요한 의사결정 과정에 이해당사자, 지역의 공론 형성을 책임지는 시민사회, 기업, 학계 등이 참여하는 과정 속에서 신뢰는 구축된다.

둘째, 공론과 토론의 문화와 제도를 확립하는 것이 중요하다. 우리나라에서는 목소리가 크고 권력이 센 사람이 이긴다는 의식이 널리 퍼져서 합리적이고 정당한 절차를 통해 문제를 해결하는 문화와 체계가 확립되어 있지 못한 형편이다. 그러나 이러한 관행이 지속되는 한, 보다 합리적이고 미래지향적인 사회를 만들 수 없다. 우리 사회가 한 단계 더 발전하기 위해서는 사회적 공론장의 활성화를 통해 가치관과 이해 갈등을 조정하는 것이 필요하다.

셋째, 미래세대를 위한 예방중심의 정책과 통합적인 정책결정이 중요하다. 해마다 반복되는 자연재해를 보면, 예방중심의 정책이 얼마나 중요한지 잘 알 수 있다. 일본 정부는 미나마타병으로 수 많은 국민이 희생된 후에, 희생자를 위한 보상비용 등을 고려할 때 예방정책이 국민의 건강은 물론 경제를 위해서도 더 효과적이라고 평가하고 있다. 기후변화와 같이 지구전체의 생태계 균형을 위협하는 환경문제가 눈앞에 나타나는 현실을 보면, 예방중심 접근은 참여정부의 핵심 원칙이 되는 것이 당연하다고 할 수 있다. 이와 함께 미래세대의 생존과 번영을 위해 경제정책과 환경정책, 사회정책이 통합적으로 이루어지도록 통합의 원칙을 지켜나가는 것이 중요하다.

국가의 지속가능발전 전략을 수립하고 평가하며 갈등해결 시스템을 구축하기 위해서, 지속가능발전위(이하, 지속위)는 보다 폭 넓은 참여를 통해 공론장을 형성하는 것이 필요하다. 왜냐하면 다양한 지역과 집단에서 폭 넓은 이해관계를 대변할 수 있는 합리적인 인사들이 참여할 때 지속위가 추진하고자 하는 국가적 의제가 민주적인 절차와 참여를 바탕으로 보다 폭 넓은 영향을 미칠 수 있을 것이기 때문이다. 다시 말해서 중앙이 결정하는 하향식 의사결정체계에서 지역이 참여하는 풀뿌리 지역중심의 상향식 참여형 의사결정체계로 전환하는 것이 지속가능발전과 갈등해결을 위해 필요하다. 이것은 국가의 지배(government)에서 국가, 지자체, 시민사회의 파트너십에 바탕을 둔 참여 가버넌스(governance)로 전환하는 것을 의미한다. 현대의 대의민주주의는 절차적 정의를 확보하는 데에는 성공했지만, 다양한 이해관계와 가치관 갈등의 조정에는 미흡한 것이 사실이다. 따라서 이제 대의민주주의와 참여민주주의의 통합적인 발전을 통해 우리는 민주주의의 실질적인 진전을 추구할 수 있을 것이다. 참여와 공론을 통한 갈등조정이 성공할 때 우리나라는 미래지향적인 지속가능발전의 토대를 굳건히 세울 수 있을 것이다.

제2장 지속가능발전위원회의 기능강화와 주요정책 과제

1. 성과와 한계

2000년 6월 5일 세계 환경의 날을 즈음하여 김대중 대통령은 새천년 환경비전을 발표하면서 지속가능한 발전의 원칙에 부합하는 국정운영을 자문받기 위해 대통령 자문기구로서 ‘지속가능발전위원회’의 창설을 공식 선언했다. 2000년 지속위의 창설과 이를 계기로 한 국정운영의 지속가능성 추구는 21세기 사회로 나가기 위해, 또한 세계적 발전 추세와 함께 하기 위해서 필연적으로 거쳐야 할 역사적인 행보다.

한국사회의 지속가능한 발전을 이끌 각계 각층의 대표들로 구성된 지속위는 그간 정부 각처의 주요 정책에 대해 지속가능성 측면에서 사전 자문하고, 또한 지속가능한 발전을 둘러싼 쟁점(예, 물문제)을 해결하기 위한 국민적 지혜를 모아내는 등의 성과를 거두어 왔다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고, 1기는 출범과 함께 ‘새만금 간척사업 추진여부’를 둘러싼 내부논쟁에 휩싸이게 되면서 다수의 위원들이 사퇴함으로써 활동이 사실상 중단되는 사태를 맞게 되었다. 2002년 말 2기가 출범하면서 지속위는 1기의 한계를 극복하면서 본연의 역할을 충실하기 위한 각고의 노력을 기울였지만, 2003년 새 정부의 출범으로 임기를 마치지 못하고 또 다시 활동을 멈추게 되었다.

지금까지의 경과를 보면, 지속위는 대통령 자문위원회로서의 위상과 기대된 역할에 비해 그간 거둔 성과가 다소 미약하다 할 수 있다. 그간의 활동기간이 짧았고, 또한 짧은 기간이나마 사회적으로 민감한 문제를 둘러싼 내부갈등과 그에 따른 활동위축이 중요한 이유가 되지만, 보다 근본적인 것은 대통령 자문위원회가 가지는 태생적 역할 한계라 할 수 있다.

대통령령으로 설립된 지속위의 주 역할은 중앙부처가 운용하는 40여 가지의 주요 정책을 지속가능성(혹은 지속가능발전) 측면에서 사전 검토하는 것이다. 사전 검토는 정책입안 단계에서 정책의 방향, 목표, 주요 달성수단 등을 지속가능한 발전이란 시각에서 검토한 후 올바른 방향을 제시해주는 데 주목적이 있다. 그 과정에 정부부처의 관계자, 정부 밖의 시민전문가나 기업관계자 등이 참여하여 의견의 상호교환과 조율을 통해 지속가능성의 조건을 이끌어내게 된다. 하지만, 그 검토는 어디까지나 정책안에 대한 의견제시에 불과하여, 정책조정 of 적극성을 결여하고 있다. 특히 집행에 대해 엄격한 구속력을 수반하지 않아, 글자 그대로 사전자문에 불과하다. 그러니 정부의 관련 부서들은 지속위의 사전검토나 자문을 불필요한 행정과정으로 여기고 있다. 때로 개발부서들은 지속가능성의 사전검토가 신속한 정책집행에 걸림돌이 되는 것으로 여기고 있는 반응마저 보이고 있다.

이러다 보니, 국정전반에 지속가능한 발전의 이념을 구현한다는 것은 그저 구호나 슬로건에 불과한 것이 되어버렸다. 정부가 추진하고 있는 주요 정책들은 여전히 개발주의 기조를 띠고 있고, 지속가능한 발전은 환경정책에서나 반영되어야 하는 그 뭐가로 간주되는 실정이다. 요는 지속가능한 발전은 더 이상 선택의 대상이 아니라 필수 대상이라는 점이다. 국가발전이 지속가능한 발전의 원리에 터하지 않으면, 그 발전은 사회적으로, 경제적으로, 환경적으로 더 이상 지탱가능할 수 없다. 지탱가능하지 않는 발전은 부문간·지역간 불평등, 자원의 고갈, 환경의 파괴, 생존기반의 파괴를 초래해 발전이 되면 될수록 편익보다 비용이 커지는 결과를 낳게 된다. 올바른 국가사회발전을 위해, 지속가능한 발전은 이젠 국가정책의 기본원리이면서 동시에 정책운용의 구체적인 내용으로 들어오지 않으면 안 된다. 지속위의 역할은 바로 여기에 있다. 즉, 국정 전반이 지속가능한 발전을 실현하는 방식과 과정으로 운영될 수 있도록 대통령을 자문하고, 나아가 국가정책 전반을 선도하는 데, 지속위의 진정한 위상과 역할이 설정되어야 한다. 지속위의 위상강화는 국가사회의 지속가능한 발전을 이끄는 지속위의 역할과 기능의 올바른 설정을 말한다.

2. 지속위 기능강화의 방향: 협력과 조정을 통한 지속가능성 실현

‘환경과 개발에 관한 세계 위원회’가 정의한 지속가능한 발전은 ‘미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않는 범위에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발’을 말한다. 1992년 브라질 리우에서 개최된 ‘지구 환경회의’는 지속가능한 발전을 세계 모든 국가가 실천해야 할 정식 의제로 채택했다. 2002년에 세계 각국 정상들은 요하네스버그에 모여 지난 10년간 지속가능한 발전의 이행결과를 검토하면서 지속가능한 발전의 적극적인 이행에 박차를 가할 것을 다짐했다.

지구촌 사회의 구성원으로 한국사회가 살아가기 위해 지속가능한 발전은 이제 더 이상 선택의 대상이 아니라 국민적 총화를 바탕으로 실천해야 할 정책의 필수적인 의제이자 내용이다. 지속가능한 발전은 발전을 위한 자원의 사용, 그리고 개발의 결과가 현세대의 구성원 사이에 골고루 분배되면서도 미래세대가 살아가는데 필요한 몫을 남겨두며, 나아가 인간종과 생물종간의 호혜로운 관계를 형성하는 방식으로 전개되어야 한다.

지속가능한 발전은 이렇듯 시공간적인 포괄성을 띠고 있지만, 지금까지 지속가능한 발전은 대체로 환경보전의 한 개념으로 간주되었고, 또한 환경정책과 연동

하여 추진되어 왔다. 지속가능한 발전이란 환경만이 아니라, 사회적으로, 경제적으로 동시에 지속가능한 발전을 말한다. 다시 말해, 지속가능한 발전은 경제우선주의 발전과 달리, 환경, 사회, 경제가 골고루 균형을 이루되, 당대의 인간중심적 편익만 고려하는 것이 아니라, 미래세대와 생물종의 안녕까지 함께 배려하는 것을 지향해야 한다. ‘환경, 사회, 경제’가 골고루 균형적으로 발전하기 위해선, 정부주도의 개발정책, 경제중심의 성장방식, 인간중심의 개발관행 등을 이전 과감하게 폐기하거나 바꾸지 않으면 안 된다. 또한 발전이 지속가능하기 위해선 관련된 이해당사자들은 파트너십을 맺어, 그간 분파적이고 대립적인 집단의 목표를 통합적인 사회적 목표로 재설정하고, 이를 달성하기 위해 갈등적이고 반환경적인 일상적 관행들을 호혜적이고 친환적인 것으로 바뀌어야 하되, 그 과정에서는 특히 사회적, 환경적 약자의 이익이 각별히 배려되어야 한다. 이러한 사회적 여건 위에서, 참여와 신뢰를 바탕으로 각 이해 당사자들은 각자가 가지고 있는 자원과 역량을 투여해 지속가능한 발전이란 공동의 가치를 적극적으로 생산하도록 한다.

지속가능한 발전은 분파적이고 대립적인 기존 실천방식으로선 결코 달성될 수 없다. 이해당사자들간의 파트너십과 갈등조정이라는 실천과정이 따라가지 않으면 지속가능한 발전은 결코 현실화될 수 없다는 주장이다. 따라서 지속가능한 발전을 둘러싼 상이한 관점, 역할, 제도간 갈등을 조율하면서 합의로 이끌어내는 과정은 지속가능한 발전을 현실에 구현해내기 위한 필수적 조건이 된다. 정책과 관련하여 갈등조정은 정책결정 단계에서 이루어지는 ‘사전조정’, 그리고 집행과정에서 필연적으로 발생하는 이해대립과 갈등을 ‘사후조정’이란 단계 모두를 필요로 한다. 어떠한 단계이든 그 과정은 파트너십의 정신과 원리가 철저히 지켜지고 반영되도록 해야 한다. 때문에 ‘파트너십(partnership)’과 ‘조정(coordination)’은 지속가능한 발전을 이행하는 것을 담보해 주는 핵심적인 두 개의 작동기체인 셈이다. 지속가능한 발전의 이러한 실천원리에 견주어 볼 때, 지금까지 지속위는 그 구성 면에서 정부, 시민단체, 기업의 3자간 파트너십 원리를 반영하고 있음에도 불구하고, 실제 활동에서는 정책의 사전검토란 아주 초보적이고 소극적인 ‘사전조정’만 주로 수행해 왔다.

우리나라의 국가정책은 아직도 성장시대의 개발주의를 중심기조로 가지고 있고, 부처간, 정책영역간, 관련 사회주체들간의 관계도 이를 반영하고 있다. 하지만, 정책영역 밖인 현실에서는 환경에 대한 국민적 관심이 커지면서 개발정책에 대한 시민들의 저항과 비판수위가 날로 높아 가는 가운데 개발과 보전을 둘러싼 갈등이 사회전반으로 확산되고 있다. 이 갈등은 좁게는 특정개발정책을 둘러싼 이해당사자들간의 이해상충이지만, 크게는 정부와 주민, 국가와 시민사회, 개발주

의와 보전주의자간 범사회적 갈등의 양상을 띠고 있다. 그 갈등은 근본적으로 발전의 패러다임을 둘러싼 것이다. 즉, 최근에 만연한 국책사업을 둘러싼 갈등은 경제적 개발을 우선하는 반면 환경적 배려를 부차적으로 여기는 입장, 역으로 환경보전을 우선으로 하면서 현실 경제의 가치는 부차적으로 여기는 입장간의 대립구조를 띠고 있으며, 이 점에서 이는 우리사회의 지속가능한 발전을 둘러싼 갈등구조라 할 수 있다. 이러한 갈등현황은 우리사회의 발전이 현재 개발과 보전의 가치가 첨예한 대립을 빚는 단계에 있는 것과 무관하지 않지만, 그럼에도 불구하고 이러한 갈등의 슬기로운 극복은 지속가능한 사회로 나가기 위해 우리사회가 반드시 풀어야 할 숙제이다.

갈등해결을 위해선, 국가정책의 초동단계에서부터 이해당사자간의 의견을 충분히 조율하고 또한 정책영역간에 대립과 갈등을 사전적으로 최소화하는 이른바 예방적 방법이 가장 효율적이다. 하지만, 복잡한 이해관계를 포함하고 있는 국가정책은 그 집행과정에서 이해당사자들간에 필연적인 갈등과 대립을 수반하게 되는바, 지속가능한 발전이란 측면에서는 사후갈등의 조정과 관리도 중요하다. 지금까지 지속위의 역할은 위의 두 가지 갈등조정유형 중 주로 전자, 즉 사전조정과 관련되어 있었고, 정책추진과정에서 실제 불거지는 갈등에 대해선 어떠한 영향력도 발휘하지 못했다. 많은 경우, 이런 류의 갈등은 정책영역 밖에서 정부와 시민사회간의 대화와 협의를 통해 해결코자 했지만, 성과는 미미하기 그지없다. 환경갈등을 상시적으로 푸는 해결방안의 제도화가 되지 않고는 우리사회가 지속가능한 사회로 나가는 것은 요원한 것이다.

물론 갈등 해결의 제도나 장치가 없는 건 아니다. 특히 갈등이 법적인 문제를 수반할 때는 환경부 산하의 ‘환경분쟁조정위원회’, 정부부처간 행정적인 절차와 관계와 관련될 때는 국무총리 국무조정실에서 이를 해결하도록 되어 있다. 이러한 기구를 통한 갈등 해결이 가능한 대상은 갈등의 주체나 요인 등이 명확하고 또한 법리적 판단 부문이 상대적으로 분명하다. 반면에 지속가능한 발전을 둘러싼 중요한 갈등사안들은 엄격한 법리적 해석과 판단으로 조정하고 해결할 수 없는 복잡성과 광역성을 띠고 있어, 그 해결은 국가와 시민사회간의 범사회적 논의와 협의를 통해 모색되어야 할 것이다. 이 점에서 정부, 시민, 기업간 파트너십 기구인 지속위는 이러한 갈등을 조정하고 해결하는 데 일조할 수 있을 것이다. 다시 말해 지속위는 정책의 사전검토나 조정을 통한 갈등의 예방뿐 아니라 집행과정에서 발생하는 갈등의 해결에도 정책적 제안을 내놓을 필요가 있다. 지속위의 기능과 위상이 강화되어야 한다는 것은, 지속가능한 발전을 선도하는 중심기구가 되어야 한다는 막연한 주장이 아니라, 파트너십기구로서 지속위가 가지고 있는 잠재적인 사회통합 역량을 발휘해야 한다는 주장이다.

요컨대, 지속위의 기능강화는 지속가능한 발전을 둘러싼 주요 정책(예, 물, 에너지 정책 등)의 사전검토와 조정기능 강화와 함께 갈등의 범사회적 합의(정부, 시민, 기업 등의 참여하는 합의)를 이끌어내는 국가시스템 구축에 일조함으로써 가지는 지위 강화를 의미한다. 전자의 기능은 지금까지도 수행해 온 것이지만, 정책조정기능의 확대와 함께, 대규모 국책사업에 대해서는 갈등예방차원에서의 사전검토를 할 수 있도록 해야 한다. 후자의 기능은 지속위의 입장에서는 새롭게 수행하는 것으로, 그 구체적인 위상과 내용은 지속가능한 발전에 관한 국민적 합의, 그리고 지속위에 대한 국민적 이해합의에 따라 더욱 발전될 수 있다고 하겠다.

3. 지속가능발전을 위한 방향 및 과제

첫째, 참여정부 하에서 지속가능성 구현을 위해서는 정부가 역점을 두고 추진하고 있는 12대 국정과제가 무엇보다 지속가능한 발전의 원칙에 의거해 수립되고 추진되도록 해야 한다.

둘째, 현재 각 과제는 각각의 위원회가 책임을 맡아 추진하고 있지만, 지속위는 지속가능성 측면에서 과제 전반을 사전에 검토하면서 동시에 과제간 의견조정하는 역할을 맡도록 해야 한다.

셋째, 2002년 WSSD에서 합의한 바에 따라 우리나라도 앞으로 5년 이내에 국가지속가능 발전전략을 수립해 유엔지속가능발전위원회에 보고하도록 되어 있는 바, 지속위는 이 전략의 수립주체가 되어야 한다.

넷째, 국가지속가능발전전략은 지속가능한 발전의 원칙에서 부문별 국가정책(예, 환경 정책 등)을 운영하는 지침으로 활용되어야 하며, 동시에 지방에서 수립될 '지방지속가능발전전략'의 지표가 되거나 근거가 되도록 해야 한다. 이런 의미에서 몇가지 과제를 제안하자면 다음과 같다.

【5대 핵심과제 영역】

가. 지속가능한 사회를 위한 사회통합

- 세대, 지역, 계층, 양성간 가치관 갈등과 이해 갈등의 합리적 조정을 통해 사회적 비용을 최소화하고 미래 국민통합의 비전을 제시
- 핵심 정책과제
 - 지속가능발전 관련 사회갈등 해결을 위한 국가체계 구축

- 갈등해결프로세스 개발
- 갈등해결 교육프로그램 개발
- 갈등해결 법·제도 개선
- 갈등해결과 관용의 문화정착

나. 지속가능한 물 관리 체계 구축

- 통합적 수자원 관리 정책의 실현을 위한 국가적 조정체계 형성
- 수자원의 이용과 관리가 경제적 효율성·사회적 수용성·생태적 건전성·제도적 효율성을 확보할 수 있도록 이해관계자간 합의·이해조정 체계 구축
- 핵심 정책과제
 - 물 관련 법 및 관리 체계 개편
 - 사회적 합의에 따른 수자원 통계구축
 - 물의 소유권과 이용권을 구분하여 수리권의 합리적 배분체계 구축

다. 지속가능한 에너지 및 기후변화대응체계 구축

- 경제적 효율성·사회적 수용성·환경적 건전성을 갖춘 에너지 공급구조를 위한 국가적 합의체제 형성
- 화석연료와 원자력에 과도하게 의존하고 있는 에너지 체계와 공급 위주의 에너지 시스템으로 인한 경제적 부담과 환경적 비용 및 사회적 갈등을 해소하기 위한 사회적 논의체제를 제도화하여 운영
- 핵심 정책과제
 - 환경세 도입 및 환경친화적 세계개혁을 통한 에너지 소비체계의 효율성 제고와 기후변화협약 대응
 - 대규모 에너지 설비의 지양 및 재생가능 에너지원 활성화
 - 에너지개발과 관련한 사회적 갈등해소 방안 강구

라. 지속가능한 국토·자연관리 체계 구축

- 환경친화적, 자원절약형 공간 구조 및 국토자연환경 관리체계 구축
- 국토이용 및 개발이 미치는 사회경제적 비용 발생을 최소화하고, 생물다양성 보존 및 자연자원의 지속가능한 이용 토대 구축
- 핵심 정책과제
 - 국토의 계획적 개발과 토지 수요관리의 활성화
 - 국토 환경용량을 고려한 환경친화적 교통체계 구축
 - 전략환경평가 제도 도입.
 - 생태적 행정수도 건설

마. WSSD 핵심과제 이행·평가

- 국가 지속가능발전 과제 이행의 점검
- 에너지·자연관리 부문 등 WSSD 이행계획 중에서 한국에 실질적으로 중요하고 광범위한 사회적 참여와 합의가 필요한 부문의 진전을 진행시킴과 아울러 지속가능한 발전과 관련된 국가정책 전반을 평가
- 핵심 정책과제·중앙행정기관 및 지방자치단체의 지속가능성 평가
 - 지속가능발전을 위한 국제협력
 - 학교와 사회에서의 지속가능발전 홍보·교육 및 지식기반 강화

【지속 추진과제 영역】

가. 지속가능한 자연자원 보전과 이용

- 농업정책과 환경정책의 통합성 제고
- 생물 다양성 보존과 지속가능한 임업자원 관리 강화
- 해양 생태계와 환경수용력을 고려한 연안개발 및 해양관리

나. 지속가능한 생산과 소비

- 지속가능한 농업 등 산업발전체제 구축
- 녹색구매 활성화를 통한 지속가능한 생산 및 소비촉진
- 건전한 소비정책 제안
- 지속가능발전형(에너지) 과학기술정책 개발 및 연구개발사업 기획, 구축

다. 지속가능한 중앙·지방정책체계의 구축

- 지방환경관리역량 강화 및 친환경 지방자치 유도
- 중앙 및 지방의 지속가능발전을 위한 제도 마련
- 자율환경관리체계 구축

라. 통일시대·동북아시아를 위한 지속가능발전 추진

- 수도권외의 지속가능한 관리
- 동북아 지역 지속가능발전을 위한 리더십 발휘
- 통일시대를 대비한 국토균형발전 모색
- 지구환경문제 대응 및 국제 지속가능발전 협력 추진

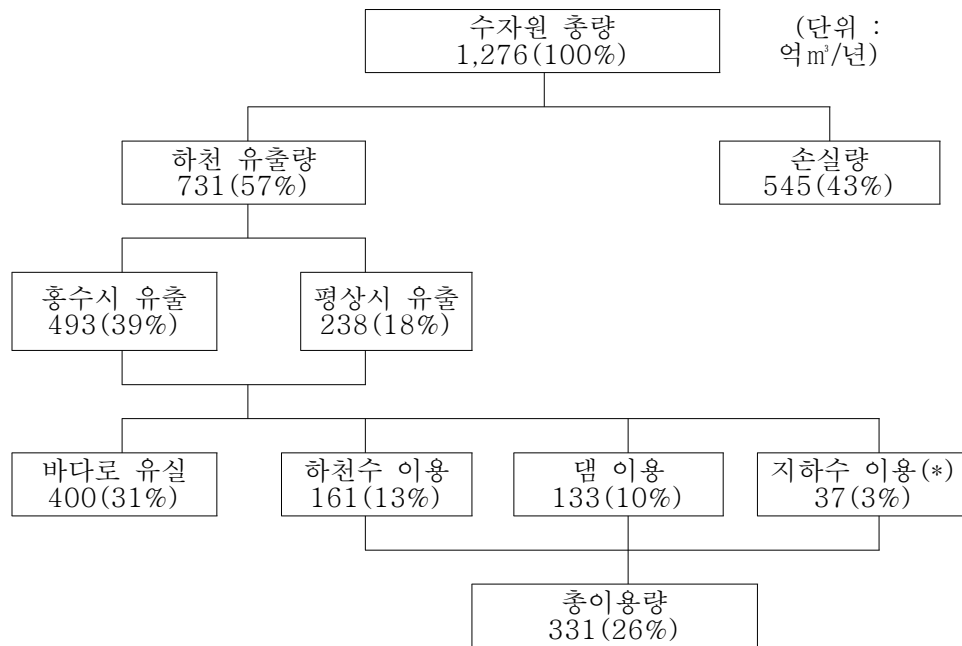
4. 지속가능발전위원회의 주요전략과제

4.1. 물관리

【현황】

우리나라는 연간 전체 강수량의 70%가 여름철(6월~9월)에 집중되어 홍수를 유발하나, 평상시에는 하천 수량이 부족한 특성을 갖고 있다. 연평균 강수량은 1,283mm로서 이 양은 세계 평균의 1.3배에 달하지만, 1인당 강수량은 세계 평균의 12%에 불과하다. 더욱이 '60년대 이후에는 연강수량의 변동폭이 커져 가뭄과 홍수가 증가하고, 기존 수자원 시설에 의한 용수 공급과 홍수 방어능력이 취약한 상태가 되었다.

강수량은 계절별, 연도별, 지역별 편차가 심하고, 산악지형, 하천의 경사가 심해서 여름철에는 홍수피해가 크며, 반대로 갈수기에는 하천수량이 적어 수질오염이 심각하다. 또한 가용 수자원은 지역적으로 편중되어 있고, 대수층이 덜 발달하여 지하수 개발이 어렵다. 이런 이유로, 수자원의 26%만 이용되고, 그래서 물관리의 어려움을 겪고 있다.



주, 지하수 이용(*) : 제주도 지하염수 이용량 620백만m³이 포함된 양임

【현행 정책과 문제점】

현행 물관리 관련 쟁점은 다음의 몇가지 문제점을 가지고 있다.

우선, 유역차원의 물관리가 아닌 행정구역단위 물관리이기 때문에 파생되는 문제점을 지적할 수 있다. 현행 물관리는 이수, 치수, 수질관리가 나뉘어져 있고, 그래서 관리단위가 유역이 아닌 행정단위이다. 물관리부처와 지방자치단체, 물관리 담당 공기업의 조정이 어려운 실정이다. 또한 수량과 수질에 영향을 미치는 도시이용과 개발사업이 물관리정책하에 통합적으로 이루어지지 못하는 것도 문제점으로 지적될 수 있다.

둘째, 물관련 정책과 계획들의 상호 연계성이 적은 것도 문제이다. 건설교통부의 용수수급계획, 환경부의 상하수도계획, 농림부의 농업용수계획의 연계성이 미흡하며 건설교통부의 치수계획, 행정자치부의 소하천정비계획이 유역차원에서 연계되어 있지 않다. 그래서 수량은 확보되나 수질은 확보되지 않을 수 있고, 도시개발에 따른 잉여 농업용수가 발생해도 생공용수로 전환하지 못하고 또, 상류 소하천정비에 따른 홍수피해가 중하류 하천으로 전이되는 경우가 있다.

셋째, 물관련 계획이 주민과 지방자치단체의 충분한 참여없이 중앙부처 위주로 수립되고 있는 것도 문제이다. 건설교통부는 유역주민의 물부족과 홍수피해를 줄이기 위해 댐을 개발하고 있으나 해당 유역주민과 지방자치단체의 반대에 직면해 있고, 환경부는 하천수질개선을 위해 유역별 수질관리종합계획을 수립하고 있으나 상하류 주민과 지방자치단체의 이해가 상반되어 그 추진에 어려움을 겪고 있다.

넷째, 공급위주의 정책과 물에 대한 적절한 경제적 가치가 부여되지 못한 것도 문제이다. 우리나라는 오랜 동안 공급위주 정책을 추진해왔으며 근래에 들어서야 수요관리정책으로 전환하고 있다. 농업용수는 전체 용수사용량의 반을 차지하지만 농업용수 비용이 사용자에게 부과되지 않음으로써 농업용수의 효율적 이용이 어렵다. 또한 상수도 역시 2001년 전국 평균 수도요금인 490.6원/m³으로서 저렴하고 생산원가의 86.1%에 수요관리를 어렵게 한다.

최근 홍수와 가뭄, 수질악화 등으로 물관리에 대한 사회적 관심이 고조되면서 부처간, 정부와 시민단체간 물의 관리·이용·공급정책을 둘러싼 견해가 대립되어 빈번한 마찰이 발생하고 있다. 물관리와 관련해서는 기본방향을 제시하는 기본법이 없어 정책추진 역시 일관성을 갖기 어려웠다. 2011년에는 18억톤의 물이 부족할 것이라고 댐건설을 관계부처가 추진하고 반면 시민사회단체는 물부족 예측이 잘못되었다고 주장하고 있는 실정이다. 수자원 개발을 둘러싼 부처간, 정부와 NGO 간 대립이 우려할 수준까지 올라와 있으나 정부의 조정체계는 그리 원활하지 못하다.

'94년 낙동강 수질사고 이후 정부부처간, 정부와 시민사회단체간에물관리원화 방안을 포함한 관련대책은 지금까지 쟁점이 되었고, 그래서 지속가능한 물관리 종합대책을 세우기 위한 사회적 합의도출이 절실한 상황이다. 따라서 정부부처, 민간단체, 지방정부 등 다양한 이해당사자의 참여를 기반으로 운영되는 지속가능발전위원회에서는 지속가능성이라는 관점에서 물 문제에 관한 사회적 합의를 이끌어내야만 할 것이다.

제2기 지속가능발전위원회의 물관리체제 개선방안 추진성과

지속위는 지속가능한 물관리를 위한 정책방향과 물의 통합적인 관리를 위해 수자원장기종합계획(안)에 대한 대통령자문보고서(2001. 3)를 통해 “다원화를 바탕으로 한 물관리체제 개선의 필요성”을 대통령께 보고하였다. 현실에 적용할 수 있는 물관리 체제를 마련하기 위해 한국수자원공사와 환경관리공단으로 하여금 관련연구를 수행케 하고 관계전문가와 각계의 의견을 토대로 물관리의 원칙과 전략, 그리고 이를 실현하기 위한 「물관리체제의 개선방안(시안)」을 마련했다. 이 시안에 대해서 「지속가능한 물관리체제 개선방안」 공청회(2003. 4. 8)를 개최한 바 있다.

【물관리의 바람직한 정책방향】

장기적인 수급예측에 대한 사회적 합의도출이 우선 필요하다. 근래에는 물관련 정책이 사회갈등의 하나이고, 그 이유는 수급예측에 대한 부처간, 정부와 시민단체간의 엇갈린 평가에서 비롯된다. 따라서 사회적 합의를 통한 물수급 예측으로 합리적 물 수요-공급정책을 추진할 필요가 있다.

둘째, 효율적인 수요관리정책과 안정된 용수공급수단을 확보해야 한다. 이는 효율적인 수요관리정책과 지속가능한 수자원개발을 통해 관리효율을 획기적으로 개선하고 경제활동에 필요한 용수공급수단을 안정적으로 확보하기 위함이다. 또한 지표수와 지하수가 효율적으로 연계되어 극심한 가뭄에도 용수공급수단이 확보되어야 한다.

셋째, 쾌적한 하천환경과 깨끗한 수질을 확보하여야 한다. 효율적인 오염부하관리와 고도하수처리로 오염부하량을 감소시켜 수질을 개선해야 한다.

넷째, 홍수 등 재해로부터 하천이 안전하게 관리되어야 한다. 제방과 댐 등 하천시설의 홍수방어능력 향상과 다양한 치수관리 방식을 도입하여 홍수피해를 적게 해야 한다. 아울러 홍수방어시설의 안전성을 확보하고 홍수예경보시스템을 효율적으로 운영해야만 한다.

다섯째, 지방분권의 측면에서 다양한 이해 당사자가 참여하는 유역관리 행정을 실현할 필요가 있다. 물관련 정책의 수립과 물 관리에는 해당 유역의 주민을 포함한 이해 당사자들이 유역별 관리기구에 참여하여 정책결정자와 사용자간 의사소통이 원활하게 이루어지도록 할 필요가 있다. 지방분권에 맞춰 물을 유역단위로 통합적으로 계획·운영하고, 중앙정부는 유역별 계획의 승인과 유역간 조정을 담당함으로써 견제와 균형이 조화되어야 할 것이다. 더불어 지표수와 지하수, 수량과 수질, 이수와 치수는 유역차원에서 통합되어 계획·운영될 필요가 있다.

【정책과제(가안)】

지속위의 과제로 제안될 수 있는 물관련 의제를 예시한다면 아래와 같다. 이들 과제는 전문위원회의 활동과 함께 각계의 의견을 수렴하면서 구체화될 것이다.

가. 지속가능한 증장기 물관리 정책수립

- 지속가능한 물관리전략

나. 물 수급예측에 대한 사회적 합의도출

- 사회적 합의를 통한 물수급 예측으로 합리적 물수요-공급정책
- 사회적 갈등을 일으키는 댐건설 관련한 합리적 해결대책

다. 물수요관리정책

- 종합적·체계적 물 수요관리
- 합리적인 물값 결정 방안
- 도시유역 수문복원을 위한 제도개선

라. 대체수자원

- 안정적 식수 확보를 위한 상수원 다원화
- 안정적 용수 확보를 위한 대체수자원

마. 수요자 중심의 물공급정책

- 상습 물 부족지역 해소

바. 깨끗한 물정책

- 사전예방적·과학적 수질관리체계
- 수질오염총량관리제
- 자연친화적 하천유지

사. 관련법제 및 추진체계정비

- (가칭) 물관리기본법 제안 및 관련법령의 개선제안
- 통합적인 물관리 추진체계 제안

4.2. 에너지

BP(영국석유)에서 2003년 7월에 발표한 세계 에너지 통계에 따르면 2002년 한국의 일인당 연간 일차에너지 소비는 석유로 환산했을 때 4,475kg이었다. 이것은 미국과 북구를 제외한 대부분의 선진국보다 많은 양이다. 산업에서 화학공업과 기계공업이 차지하는 비중이 세계에서 높은 편에 속하는 독일이나 일본의 경우 2002년 일인당 연간 에너지 소비는 독일이 4,015kg, 일본이 4,029kg이었다. 다른 G7 국가들 중에서 영국, 프랑스, 이탈리아도 각각 3,720kg, 4,384kg, 3,068kg으로 모두 우리나라보다 낮았다.

한국의 일인당 연간 일차에너지 소비가 일본과 독일을 앞지른 것은 2001년의 일이었다. 이는 한국의 경우 에너지 소비가 해마다 크게 증가한 반면 일본이나 독일의 에너지 소비는 정체 상태이거나 조금씩 감소했기 때문이다. 한국의 에너지 소비가 앞으로도 이러한 추세로 증가하면 10년 후에는 한국의 일차에너지 소비가 OECD 국가 중에서 최고 수준에 도달할 것이다.

BP의 에너지 통계에 따르면 한국의 일인당 전기 소비도 OECD 국가 중에서 높은 편에 속한다. 한국전력이나 산업자원부에서는 해마다 통계자료를 발표할 때 일인당 전기소비량을 한국의 전기소비를 가늠하는 기준값으로 내놓는다. 그리고 전기 소비만 가지고 보면 한국이 선진국보다 크게 적다고 주장하면서 고급에너지인 전기소비를 늘리는 것이 바람직하다는 식으로 이야기한다. 그러나 소비통계를 가지고는 국가간 비교를 정확하게 하기 어렵다. BP뿐만 아니라 국제에너지기구(IEA)에서 내놓는 전기 통계가 모두 전기생산량을 기준으로 한 것이기 때문이다.

2003년 BP 에너지통계에 따라 각 나라의 2002년 일인당 전기생산량을 계산하면, 한국은 7,285kWh로 독일(7,083kWh), 영국(6,515kWh), 이탈리아(4,984kWh)보다 더 높았다. 독일이나 영국 모두 전기를 수출·수입하지만, 이들 국가의 수입과 수출이 거의 같다는 사실을 고려하면, 한국의 전기 소비가 이들 국가보다 더 높다는 것은 분명하다. 한국의 일인당 전기생산량(소비량)이 독일을 앞지른 것은 2002년에 와서이다. 2001년까지는 독일의 전기 생산량(소비량)이 한국보다 더 높았고, 그때보다 3년 전인 1998년경에는 독일의 60% 수준이었다. 그러나 한국의 연간 전기소비 증가율은 거의 8%에 달하는 반면 독일은 정체 상태이기 때문에, 4년만에 독일의 전기소비량을 앞지른 것이다.

자원연구자들은 대체로 채굴 가능한 화석연료의 매장연한을 석유는 대략 40년, 천연가스는 60년, 석탄은 150년으로 본다. 세계 인류가 현재와 같은 수준으로 에너지를 소비한다고 할 때 앞으로 이용 가능한 에너지의 양이 그 정도밖에 남아있지 않다는 것이다. 그런데 여기서 우리가 유의해야 할 점은 세계의 에너지 소비

가 계속 증가하고 있고, 석유나 가스의 경우 생산량이 최대값에 도달한 다음부터는 생산이 감소하기 시작한다는 것이다. IEA의 예측에 따르면 2010년에는 1990년에 비해 세계 석유 소비가 40% 증가하고, 2020년에는 70% 증가한다. 또한 콜린 캠블, 케네스 디페이에스 같은 석유 지질학자들의 예측에 의하면 세계 석유 생산은 2010년경에 최대값에 도달하고 그 다음부터는 감소추세로 들어선다.

석유뿐만 아니라 에너지를 거의 전량 수입하는 한국으로서는 세계 석유소비가 계속 증가하고, 석유생산이 2010년경부터 감소하기 시작한다는 전망을 대단히 심각하게 받아들여야 한다. 이때가 되면 석유가격이 크게 올라가고, 물량확보도 아주 어려워질 것이기 때문이다. 이러한 사태를 예측하고 대다수의 유럽연합 국가들은 화석연료의 소비를 줄이면서 또한 그것을 대신할 수 있는 재생가능 에너지를 적극적으로 개발하고 있다. 반면에 한국정부의 에너지 정책 기조는 화석연료와 원자력이 중심을 이루는 지금까지의 기조를 그대로 유지하고 있다. 몇 년 전부터 재생가능 에너지에 대한 관심의 변화가 나타나고는 있지만, 에너지 정책의 기조에는 거의 변화가 없다.

정부의 우선 과제는 대개 현재의 문제를 해결하는 것이므로 단기 과제에 매달리는 경향이 있다. 그러므로 지속가능발전위원회에서는 에너지에 대한 장기적인 전망을 내놓고, 장기적인 정책을 만드는 작업에 주력해야 할 것이다. 지속가능발전위원회에서 내놓는 정책 제안은 일차적으로는 정부를 대상으로 하는 것이다. 그러나 지속가능성의 확립이란 정부 주도만으로 이루어지는 것이 아니다. 시민의 자발적인 참여도 대단히 중요한 역할을 하기 때문이다.

예를 들어 재생가능 에너지의 이용은 작은 규모로 이루어지는 것이다. 거대한 화력발전소나 원자력발전소와 달리 태양에너지나 풍력, 소수력 등은 개인주택에 설치하는 작은 규모의 것에서부터 시작한다. 재생가능 에너지 시설은 한군데 집중될 수 있는 것이 아니다. 전국에 널리 설치되어야만 필요한 에너지를 충분히 얻을 수 있다. 작은 규모로 전국에 널리 설치되어야 한다면 시민 개개인의 자발적인 참여는 필수적이라 할 수 있다. 정부의 제대로 된 정책도 반드시 필요하지만, 시민의 역할도 매우 중요한 것이다.

지속가능한 에너지 시스템의 확립을 위해서는 재생가능 에너지로의 전환과 더불어 에너지 절약과 에너지의 효율적인 이용이 병행되어야 한다. 에너지 절약은 정부에서 관공서의 에너지 절약을 솔선해서 행함으로써 모범을 보일 수는 있지만, 시민 개개인이 자발적으로 참여해야만 큰 성과를 거둘 수 있는 것이다. 지금까지 정부에서는 에너지 수요관리 정책을 수립해왔다. 그러나 그 효과는 미미했다고 할 수 있다. 전기의 경우 정부에서는 1999년까지 장기전력수급계획이란 이

름으로 전기에너지 수요전망을 내놓았다. 이 계획은 1991년에 1차 계획이 나왔고, 1999년에 5차 계획이 나왔다. 그런데 1차와 2차 계획에서의 2000년대 초의 전기소비 증가는 실제 증가율보다 낮게 예측되었다. 이는 예측을 잘못된 것에 기인한 바도 있지만, 수요관리를 철저히 할 수 없었기 때문이라고 할 수 있다. 수요관리의 실패는 시민의 자발적 참여 없는 정부주도에 일부 원인이 있었다고 볼 수 있는 것이다. 그러므로 지속가능 위원회에서는 재생가능 에너지 확대, 에너지 절약, 에너지의 효율적인 이용에 관한 정책을 제안함과 동시에, 이것보다 더 중요한 시민참여 방안을 찾아나가는 데에도 힘을 쏟아야 할 것이다.

4.3. 지방의제21

【리우회의와 의제21】

1972년은 지구환경문제에 대한 범세계적 대응이 이루어지기 시작한 역사적인 해라고 할 수 있다. 그 해 6월 유엔은 스웨덴의 스톡홀름에서 113개국의 대표가 참석한 가운데 ‘인간환경회의’를 개최하였으며, 12월에는 유엔에서 환경문제를 전담할 유엔환경계획(UNEP)을 발족시켰다. 그로부터 20주년이 된 1992년 6월에 리우회의에서 세계 각국의 정부 대표들은 지구환경문제에 대한 관심과 지속가능발전을 위한 행동계획을 담은 ‘의제21’ (Agenda 21)을 채택하였다.

특히 의제21의 제28장은 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할을 규정하고 그 중요성을 강조하고 있는 부분으로서, 그 내용을 보면 “지방정부는 경제·사회·환경의 조식을 구성·운영·유지하고, 지역환경정책과 규제방안을 수립하며, 국가적·광역적 환경정책의 수행을 도우며, 지속가능한 발전을 촉진시키기 위해 주민을 교육시키고 동원하며 책임을 지우는 역할을 수행해야 한다”고 되어 있다. 이러한 규정을 근거로 지방정부로 하여금 주민, 단체, 기업 등과의 협의를 거쳐 ‘지방의제21’ (Local Agenda 21)을 도출할 것을 권장하고 있다. 따라서 지방의제21은 의제21의 구현을 위한 지방정부차원의 행동계획이며, 시민·기업·행정의 파트너십에 의한 실천강령이라 할 수 있다.

그리고 리우회의 이후 10년이 지난 2002년 8월 남아프리카공화국 요하네스버그에서 열린 ‘지속가능발전 세계정상회의’ (WSSD)는 의제21 채택 10주년을 맞아 그간 국제사회의 실천행동을 평가하는 자리였다. 정부, 국제기구, NGO 등 약 4만 명이 모였던 지구촌 최대의 국제회의로서 전 세계가 실천해온 의제21과 지속가능한 발전의 성과를 평가하고 향후의 이행과제를 구체화하는 계기가 되었다.

【의제21과 지속가능발전위원회의 관계】

유엔은 1992년 리우회의에서 채택된 ‘의제21’의 이행상황을 검토하고 효과적인 후속조치의 보장을 위하여 그 해 12월 유엔총회 결의에 의해 유엔경제사회이사회 산하에 유엔지속가능발전위원회(UNCSD: Commission on Sustainable Development)를 설치하였다.

이 위원회는 1993년부터 매년 개최하고 있으며, 환경과 개발을 중심으로 전개될 새로운 세계질서를 구체화시키는 유엔의 중요한 기구로 활동하고 있다. 이 기구의 발족을 계기로 환경과 개발의 조화를 위한 새로운 국제협력체제가 조성되고 환경문제의 국제화와 정보교환이 활성화되고, 선진국과 개도국간의 환경문제와 관련된 입장차이가 조정될 수 있는 계기가 마련되었다. 특히 이 위원회는 민간환경단체들도 공식적으로 참여시킴으로써 민간환경단체의 영향력이 커지는 계기도 되었으며, 유엔 차원의 환경논의의 주요한 장으로서 구체적인 환경규범을 제정하기보다는 지속가능발전이라는 목표달성을 위한 다양한 대안을 모색하는 토론의 장으로서 의의가 크다.

이처럼 지구 차원의 의제21을 추진하고 그 이행상황을 점검하는 기구가 UNCSD라고 한다면, 국가 차원의 국가의제21을 추진하고 그 이행상황을 점검하는 기구를 국가지속가능발전위원회(NCSD)라고 할 수 있는데, 우리나라는 대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD)가 그 기능을 수행하고 있다. 그리고 지방 차원에서는 지방의제21 추진기구가 지방의 지속가능발전을 위한 실천운동을 주도하고 있는데, 최근 몇몇 자치단체에서는 지방지속가능발전위원회(LCSD)를 구성하였거나 구성을 위한 준비가 활발히 이루어지고 있다.

이처럼 의제21 추진기구와 지속가능발전위원회는 ‘지속가능발전의 실현’이라는 공동의 목표를 추구하는 기구들로서, 전자는 주로 실천운동의 추진체 역할을 하는 반면 후자는 정부의 정책 및 계획에 대한 사전 지속가능성 검토는 물론 정책의 조정과 통합기능을 수행하도록 되어 상호 협력과 역할분담 체계로 자리잡아가고 있다. 의제21과 지속가능발전위원회의 관계를 보면 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 의제21과 지속가능발전위원회의 관계



【지방의제21의 필요성】

세계 120여개 국의 6,500여개 지방자치단체들이 지방의제21을 추진하고 있는 가운데, 우리나라에서도 전국 248개 지방자치단체의 94%에 이르는 232개 자치단체에서 추진하고 있다. 이처럼 지방의제21이 국내는 물론 전세계적으로 확산되고 있는데, 특히 우리나라에서 그 필요성의 근거는 세계화, 지방화, 민주화라는 시대적 맥락 속에서 찾아볼 수 있다. 이는 지방의제21이 단순히 지역수준의 환경운동 정도로 인식되어서는 안 된다는 사실을 함축하는 것이다.

가. 세계화와 지방의제21

지방의제21은 지방자치단체의 세계화를 위해 필요하다. 지방의제21은 세계화의 조류와 함께 글로벌 거버넌스(governance)가 형성되면서 그 필요성이 인식되기 시작하였다. 1970년대부터 글로벌 이슈로서의 환경문제가 국제정치의 주요 의제로 제기되어 오다가 1992년 리우회의를 계기로 지구환경문제의 해결을 위한 범세계적인 노력이 본격적으로 이루어지기 시작하였다. 이처럼 환경문제의 세계화라는 시대적 분위기 속에서 한국의 세계화 정책과 부합하는 의제로서 지방의제21의 필요성에 대해 국내에서도 점점 중요하게 인식하게 되었다.

지방의제21은 국가의제21은 물론 유엔의 의제21과 연계된 구조 속에서 추진되는 것이다. 따라서 21세기 지구촌 시대를 맞이하여 지방자치단체의 국제적인 책임감과 교류협력에 대한 관심과 역량을 키우는 데 있어 지방의제21의 필요성이 강조되고 있다.

나. 지방화와 지방의제21

지방의제21은 지방자치에 의한 지방화를 위해 필요하다. 지방의제21이 국내에서 1990년대 중반 이후부터 급속히 각 자치단체에 도입된 것은 시기적으로 1994년부터 지방자치가 본격화된 것과 관련성이 높다. 한국에서 지방자치시대의 개막과 함께 지방자치의 새로운 상징적 의제로서 지방의제21의 중요성이 인식되기 시작한 것이다.

국내에서의 지방화 조류와 함께 로컬 거버넌스가 중요한 메커니즘으로 대두된 것은 지방의 제21의 실시배경과 연계시킬 수 있다. 특히 지방분권을 참여정부의 주요 국정과제로 추진하고 있는 현 시점에서 지방의제21의 필요성과 기대효과는 더욱 강조되고 있다.

그리고 한편으로는 지방화시대를 맞이하면서 지방자치단체마다 개발욕구와 기대가 분출함에 따라 민선 지방자치단체장 주도에 의한 무차별적 개발정책과 환경파괴에 대한 우려가 환경전문가와 민간단체들로부터 제기되고, 그에 따라 지방자

치단체장의 친환경정책을 담보하는 상징적·실질적 수단으로서 지방자치단체별로 환경선언과 지방의제21의 필요성이 인식되어 전국적으로 확산되고 있다.

다. 민주화와 지방의제21

지방의제21은 시민참여에 의한 민주화를 위해 필요하다. 지방의제21은 시민사회의 역량을 요구한다. 지방의제21이 유럽에서 가장 활발하게 추진되고 있는 이유도 민주주의와 시민사회가 발달한 정치·사회적 배경에서 찾을 수 있다.

지방의제21이 최근 도시지역을 중심으로 우리나라에서 비교적 활발하게 추진되고 있는 이유도 1980년대 후반부터 급속히 진전된 민주화와 그에 따른 시민사회의 성장과 관련성이 높다. 권위주의 정권에 의한 정부주도의 개발독재시대에서 벗어나 민주화, 다원화의 시대적 흐름 속에서 시민사회중심 거버넌스가 대두하게 되었는데, 시민환경단체의 지방자치단체에 대한 지방의제21 추진요구의 결과로 지방의제21이 도입된 경우가 많다.

한국 시민사회의 발전을 의미하는 민주화와 다원화의 진전 속에서 시민사회조직이 활성화되면서 민간부문의 정부정책에 대한 비판, 개입, 협력 등이 이루어지는 정도가 많아지고, 공공부문과 민간부문의 상호협력의 메커니즘으로서 지방의제21의 필요성이 높아지고 있는 것이다.

【정책과제】

우리나라에서는 현재 지방의제21이 시민사회의 요구와 함께 자치단체장의 관심과 의지를 토대로 지방정부 차원의 정책과제로 추진되고 있지만, 그 성공적 추진을 위해서는 국가 차원의 제도적 뒷받침과 적극적 지원이 요구된다. 그 이유는 지구 차원의 의제21을 이행하기 위해서는 국가 단위의 의제21이 적극적으로 이행되어야 하고, 국가의제21의 구체적인 이행은 지방의제21의 추진을 통해 이루어지기 때문이다.

지금까지 우리나라의 지방의제21과 관련된 중앙정부 차원의 업무는 환경부에서 담당해 왔으며, 대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD)에서 느슨한 관계 속에서 미약한 역할을 수행해 왔지만, 제도적·재정적 뒷받침이 거의 이루어지지 않아 지방의제21의 활성화에 어려움을 겪어 온 것이 사실이다.

특히 지방의제21을 통해 달성하고자 하는 ‘지속가능발전’이 환경정책이나 환경운동의 범주를 넘어 경제적 지속가능성과 사회적 지속가능성까지 요구하게 되어 기존의 기능분담 체계에 의해 관련기능을 담당해 오고 있는 환경부의 권한과 책임의 범위를 넘어서고 있기 때문에 중앙정부 차원에서 여러 부처의 지속가능발전 관련기능을 통합적으로 수행할 수 있는 PCSD의 역할에 더욱 큰 기대를 갖

게 된다.

한편, 지방 수준에서도 지속가능발전은 환경담당 부서의 권한과 책임의 범위를 넘어서는 상황에서 지방의제21은 지방분권시대를 맞이하여 지속가능한 지역발전을 담보할 수 있는 중요한 메커니즘인 만큼 각 자치단체에서 관련된 모든 부서의 정책에 스며들 수 있도록 힘이 실려서 활성화되어야 한다. 이를 위해서는 PCSD의 보다 적극적인 역할이 요구되며, 지방의제21 추진기구와 긴밀한 관계를 가지면서 PCSD의 주요 과제로서 지방의제21의 제도화 및 활성화 방안을 적극적으로 모색해야 할 것이다.

참여정부 출범 이후 대통령 직속 주요 정책과제 위원회들이 만들고 있는 지방분권과 지역균형발전 로드맵에 대해 지방자치단체들이 깊은 관심을 보이면서 발 빠르게 움직이고 있는 것은 그와 관련된 중앙정부의 정책들이 지방자치단체에 크게 영향을 미칠 것이라는 인식 속에 중앙정부의 정책구상에 맞추어 준비와 대응을 한다면 무엇인가 얻을 수 있을 것이라는 기대를 갖고 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 PCSD도 중앙정부의 지속가능발전에 관한 정책의지와 구체적인 로드맵을 제시하여 지방의제21을 비롯한 지속가능발전정책을 적극적으로 추진하는 지방자치단체일수록 중앙정부로부터 무엇인가 더 많은 지원과 혜택을 얻을 수 있을 것이라는 기대를 갖게 하는 것이 무엇보다도 중요하다.

따라서 PCSD는 지방자치단체들로 하여금 모든 정책에 대한 지속가능성 평가를 수행하도록 적극적으로 권고하면서 지방자치단체 정책들에 대한 지속가능성 평가결과가 중앙정부의 지역개발 관련 제도적·재정적 지원을 결정하는 주된 기준이 될 수 있음을 명시하여, 친환경 지역개발정책을 통해 지속가능발전을 달성하도록 중앙정부 차원의 다양한 인센티브를 제공하는 방안을 마련하는 데 주도적인 역할을 수행해야 할 것이다.

4.4 WSSD 후속과제

2002년 9월, 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에서는 경제성장, 환경보전, 사회복지의 조화를 추구하는 새로운 패러다임을 제시했다. 이에 따라, 각 국가가 이를 21세기 국가발전전략의 기본방향으로 채택하도록 권장함으로써 경제, 환경, 사회정책의 기본지침이 될 것으로 예상된다.

WSSD는 1992년 리우회의에서 채택한 리우선언 및 의제 21에 대한 국제사회의 지난 10년 간의 추진실적을 종합평가하고, 2002년 이후 지속가능발전전략을 마련하고자 개최되었다. WSSD 최종 결과물중 하나인 이행계획의 전개에 따라 우리나라에서 이행계획을 시행하는 데 있어서 시급하게 다루어져야 할 추진과제

들을 도출하고 과제를 추진하는데 있어서 기본이 될 수 있는 전략을 수립할 필요가 있다. 즉, 후속 추진과제는 WSSD 본회의에서 채택된 이행계획 합의문을 바탕으로 최근 전개되는 국제 협상과 회의, 지속가능한 발전을 위한 전반적 흐름 속에서 우선적 사안을 중심으로 마련하는 것이 필요하다. 우리 정부는 우리나라의 지속가능한 발전을 위해 추진해야 할 과제를 도출하여 각 과제들이 국내에서 가지는 의미와 이행계획의 목표연도를 바탕으로 장기, 중기, 단기 시행계획의 범주로 구분하여 추진할 필요가 있다. 또한 각 후속과제가 환경·경제·사회의 범주에 어떻게 유기적으로 연계되어 있는가를 검토해야 한다.

국내상황에 대한 분석에 이어 이행계획에 나온 목표달성을 위하여 취해질 국제적인 조치 내용 및 파급영향에 대한 분석을 통하여 이미 수행한 국내외 상황분석을 토대로 이행계획의 목표연도를 충족하기 위해서는 어떠한 정책 및 조치들이 이루어져야 하는 지, 특히 이미 추진중인 기본계획의 수정 또는 보완이 필요한 점을 중점 발굴하여, 다음 단계의 각 부문별 계획을 수립할 때 반영되어야 할 사항을 제시해야 한다. 이외에 유엔 등이 주관하는 각종 국제협상 및 논의 과정에서 우리나라가 견지하여야 할 입장을 정립하여 우리나라가 제안할 세부 주제에 대한 발굴과 이를 토대로 한 회의 참가전략을 마련할 필요가 있다.

또한 대국민 인식증진 등 지속가능발전 파트너십 제고방안을 마련하기 위하여 WSSD 후속 지속가능발전 논의에 있어 NGO, 산업계 등 주요그룹의 참여도를 높이고, 일반 국민들에 대하여 지속적으로 지속가능발전에 대한 인식제고 방안을 수립할 필요가 있다. WSSD 준비과정에서 많은 참가국들이 1992년 UNCED 이후 지속가능발전 추진은 각국 정부 주도하에 이루어져 그 이행성과가 미진하였다고 평가되는 바, 향후 국내 지속가능발전 논의에 있어 NGO 등 주요그룹 참여 활성화 방안을 모색하여야 한다.

지속가능한 발전을 위한 정책추진상의 문제점으로 지속가능발전 총괄·조정을 위한 제도적 장치 미흡, 지속가능한 발전에 대한 정책적 고려 미흡, 지방자치단체 환경관리계획과의 연계 미흡, 지속가능발전 논의에 있어서 주요그룹의 참여 미흡 등을 들 수 있다. 향후 21세기 지속가능발전의 추진 방향으로서 정책의 조화와 통합적 접근 확산, 수요관리·효율중심의 정책추진, 사전예방적인 정책강화, 시민참여와 파트너십에 바탕을 둔 정책추진, 환경기술산업의 국가 전략산업화, 국제사회 파트너십 구축 등을 제시할 수 있다.

1992년 7월 지구환경대협의 총괄·조정을 위해 정부에서는 국무총리를 위원장으로 하는 지구환경관계장관 대책회의를 설치한 바 있으며, '의제21 국가실천계획'의 수립도 이 대책회의에서 결정된 바 있다. 그러나, 1995년 6월 이 대책회의가 폐지된 이후 환경보전위원회에서 그 기능을 대신하여 왔으나, 실제로 경제

정책과 환경정책의 통합, 조정을 하는 데에는 그 기능에 한계가 있었다.

이러한 관점에서 2000년 9월 대통령 직속의 자문기구로 설치된 지속가능발전 위원회는 국내 지속가능발전 정책의 효율적인 조정과 함께 ‘의제21 국가실천계획’의 효율적인 이행 및 환경분야 대외 협상 전략의 조정 등의 역할을 수행하고 있다.

이와 별도로, 기후변화협약, 생물다양성협약 등 전문성이 요구되는 국제 환경협약에 효율적으로 대처하고, 연간 100회 이상 개최되는 각종 지구환경문제 관련 국제회의를 효과적으로 준비하고, 논의결과에 대한 후속조치를 체계적으로 추진키 위해서는 여러 연구기관에 흩어져 있는 지구환경관련연구기능을 통합하여 PCSD 산하에 가칭 ‘WSSD연구센터’ 또는 ‘지속가능발전전략연구소’ 설립도 장기적으로 검토가 필요한 부분이다.

지속가능한 발전은 지구환경보전을 위한 유엔활동의 근간을 이루는 주요 사업일 뿐만 아니라 국내 정책의 선진화와 국민복지 향상을 위해서도 반드시 필요한 정책 방향이다. 그러나, 현재 지속가능발전에 대한 정부와 국민의 인식이 높은 편은 아니라는 점도 주요 문제점으로 지적되고 있다.

지속가능발전 추진을 위하여 ‘WSSD 이행계획 국가대응전략’과 ‘WSSD 국가실천계획’의 수립과 이행을 위해서는 정부부처가 주요 정책을 입안할 때 우선적으로 지속가능성 측면을 고려해야 한다. 이것과 관련하여 지속위가 부처통합적인 평가와 이행계획을 수립하고 조정해 나가는 것이 중요하다.

지속가능발전의 실현을 위해서는 산업계, 농민, 여성, 과학기술계 등 주요그룹의 이해와 실천이 필수적이나, 이들에 대한 정부의 홍보노력이나, 지속가능한 발전 논의에 있어서 이들의 참여는 미흡한 실정이다. 그러나 최근 민간환경단체의 지속가능한 발전에 대한 노력이 그 어느 때 보다도 강화되고 있으며, 앞으로 민간환경단체의 지속가능한 발전에 대한 참여와 역할이 계속 증대될 전망이다. 주요그룹이 지속가능한 발전 실현을 위한 과제를 이행할 수 있도록 홍보 노력을 보다 강화해나가는 한편, ‘WSSD 이행계획’의 구체적 실천방안 마련 및 이행 실적 평가 등 이행계획 관련 정부 정책결정 및 집행과정에 주요 그룹의 참여가 지속적으로 확대될 수 있도록 앞으로 민간단체와 정보교환, 토론회 등 협력활동을 보다 활성화할 필요가 있다. PCSD가 각 민간단체의 특성을 살려 WSSD 이행계획 관련분야에 대한 이행 상황을 자체적으로 점검·평가할 수 있는 체계 구축 등 국가 지속가능발전 노력에 실질적으로 참여할 수 있는 방안을 마련하는 것도 중요하다.

제3장 갈등해결정책

1. 지속가능발전 관련 갈등의 현안과 특성

참여 정부는 24개 사회적 갈등현안 중 경부고속철도 금정산·천성산 구간 노선 결정, 서울외곽순환도로 사패산 터널구간 건설, 한탄강댐 건설, 경인운하 건설, 방사성폐기물 관리시설 부지선정, 새만금간척사업추진, 소각장 건설 추진 등의 환경분야 갈등을 해결의 최우선 과제로 제시하고 있다. 여기서는 7대 환경갈등현안의 특성과 기존 갈등해결방식의 한계 등을 검토하면서, 향후 지속위가 담당해야 할 정책제안의 방향을 모색해 본다.

1.1. 특성

7대 환경현안은 사안마다 특성을 가지고 있지만, 대부분 문제의 발단, 전개 양상의 측면에서 볼 때 기본적으로 다음과 같은 발생 과정을 공통으로 가지고 있다.

첫째, 현재 문제가 되고 있는 환경갈등의 사업주체는 모두 공공기관이다. 갈등이 발생했다는 것은 공공성 추구, 사회적 여론 수렴, 사업집행의 감시와 견제의 측면이 부족했다는 사실을 암시한다. 과거 환경문제의 주요한 원인제공자였던 민간기업은 각종 규제와 갈등발생 시 부담해야할 사회적, 정치적 압력을 인식하여 사전예방을 하거나 사후에 문제가 발생할 경우 문제가 확산되기 전에 수습을 하는 경향이 두드러지고 있다. 반면 문제가 되고 있는 현안을 보면 사업주체인 공공기관의 자기제어능력이 부족하다고 할 수 있다. 즉, 사업의 주체인 정부가 예산, 관련규제, 감시, 제재를 하는 속성 때문에 예산집행의 효율성, 환경의 공공성을 충분히 고려하지 못하여, 여러 갈등이 생기고 있다. 환경문제를 일으키는 공사들은 구시대에 제정된 법, 제도, 관행에 근거하여 관성적으로 개발을 추구하고 있으며 이를 견제하고 방지할 장치가 부족하다. 또한 정부주도 사업에 민간투자사업(경인운하, 서울외곽순환도로 중 북한산관통노선)이 합쳐질 경우에는 민간사업자의 수익을 보장해야 하는 제약조건으로 환경의 공공성이 더욱 소외되는 경향이 있다.

둘째, 갈등이 커다란 사회문제가 되기 전에 제기되는 다양한 문제제기가 충분히 고려되지 않고 있다. 사회갈등이 커 질 경우 사업주체는 '이미 사업이 진행 중인 단계에서 문제제기하는 것은 적절하지 않다'고 주장한다. 그러나 사업 추진 도중에 갈등이 증폭되는 대부분의 경우 사업계획 초기에 시민단체, 주민이 문

제제기를 하지만 문제제기의 강도와 치밀성이 약하여 사회적 관심과 반향이 적기 때문에 사업주체가 무시하는 경향이 강하다. 현재 이러한 문제를 인식하고 정부는 시민의견수렴(public involvement), NGO 정책자문단, NGO담당관 등의 제도를 추진 중이다. 이러한 노력은 진전된 측면이 있지만, 이미 갈등이 심해진 현안을 해결하는 데에는 부족한 면이 많다.

셋째, 개발연대의 국가주도 개발계획의 제도와 틀을 재검토할 필요가 있다. 정부주도의 개발관련 공사는 국가주도의 개발계획에 큰 효과를 발휘했으나, 지속가능발전의 새로운 패러다임에서는 변화된 구조와 제도를 모색하는 것이 필요하다. 과거 개발지상주의 시대에는 환경문제가 무시될 만한 국민적인 정서가 존재했으나 이제 환경질의 악화가 한계수준까지 이르고 일인당 국민소득 1만 달러가 되면서 환경보전을 병행하지 않는 성장추구는 한계에 다다른 것으로 볼 수 있을 것이다. 이러한 변화된 시대적 가치관에 따라, 개발과 관련된 제도, 의사결정시스템을 변화시키는 것이 필요하다. 일인당 국민소득 2만 달러로 대표되는 성장정책은 전 국민적인 참여, 토론을 통한 효율적 의사결정, 사회갈등 해소가 전제조건이다.

넷째, 권한 있는 조정자(기구)가 없는 형편이다. 기존의 제도와 방식으로는 환경현안과 향후 발생할 유사한 갈등을 해결하는 것이 쉽지 않을 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 사안에 따라 공개적인 방식보다 결정권자의 권한을 확보한 조정자가 막후교섭을 통해 타협을 유도하고 이를 공식적인 틀에서 확인하는 것이 필요할 것이다. 사태 해결에 관건으로 작용하는 핵심사상은 때로 공개적으로 표명하기 힘들거나 상대방의 격렬한 반발을 예단하여 부각되지 않는 경향도 있다. 조정자는 양측의 의사결정에 관건으로 작용하는 핵심에 대하여 정치력과 합리성을 가지고 역할을 하는 것이 필요할 것이다. 또한 조정자는 일차적으로 이해당사자간의 대화와 타협에 역점을 두어야 하지만 필요할 경우 자체조사를 하고 양측의 주장에 대하여 비판하는 과정이 필요할 것이다. 이것은 주관적 가치판단이 아닌 전문적 사항에 대하여 유용할 것이며 이를 근거로 조정자의 권한을 행사할 경우 합리성을 확보할 수 있어 사회적 설득이 가능할 것이다.

다섯째, 갈등 당사자들 사이의 조정과 이에 대한 수용이 잘 이루어지지 않는다. 이러한 문제를 해결하기 위한 조정에 대한 수용 장치가 필요하다. 비록 문제해법이 과학적이고 객관적인 기준에 근거하여 제시하고, 이를 사회적, 정치적으로 수용할 수 있는 장치를 만드는 것이 중요하다. 해법에 대한 수용은 의사결정과정에서 이해당사자들이 주체적으로 참여하여 핵심요구가 이해, 반영되는 것이 전제이다. 이를 위해 이해당사자가 참여할 수 있도록 사전여론 수렴, 공청회, 환경영향평가에 사전적이고 사업여부 결정권 부여 등의 장치가 필요하다.

2. 국내·국외의 갈등조정제도의 검토

사회적 갈등들을 조정하고 해결하는 방법에는 어떤 것이 있는지 살펴본다. 국내외에서 이미 널리 쓰이고 있는 갈등조정제도들의 강점과 약점을 정확히 파악해야 지속가능발전위원회가 향후 사회갈등해결 관련 정책을 수립할 수 있을 것이다.

아래에서는 먼저 국내에서 기존에 활용되던 갈등조정제도들을 중앙환경분쟁조정위원회를 중심으로 검토한 다음, 미국과 유럽 등 국외의 갈등조정제도들을 검토한다. 우리나라, 미국, 유럽 등 많은 나라들에서 환경 관련 갈등조정제도로서 중재(mediation)를 널리 이용하고 있으나, 특히 유럽과 미국 일부 지역에서는 갈등과 분쟁을 예방하자는 차원에서 사회적 합의형성을 추구하는 프로그램들을 다수 활용하고 있기도 하다.

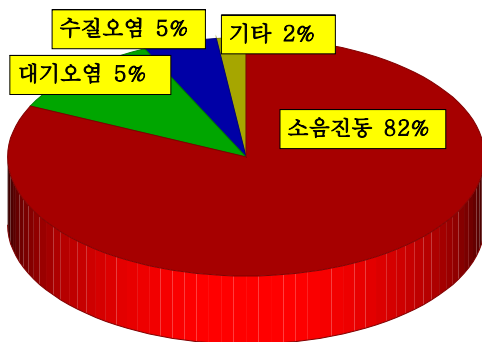
2.1. 국내 환경갈등 조정제도 분석: 현황과 문제점

【갈등 처리방식의 변화】

환경 관련 분쟁(혹은 갈등)의 조정을 담당하는 주요 기관은 중앙환경분쟁조정위원회이다. 처리하는 분쟁은 주로 건설-도로공사에 따른 진동·소음 피해 등 사후적 피해구제가 주종을 이룬다 (<표1> 참조).

환경분쟁조정위원회가 사용하고 있는 분쟁조정제도는 ‘알선’, ‘조정’, ‘재정’ 등 세 가지다. ‘알선(斡旋)’은 당사자간 대화를 주선하여 상호간 합의를

<표1> 환경분쟁의 유형
-피해원인별(1991-2002)

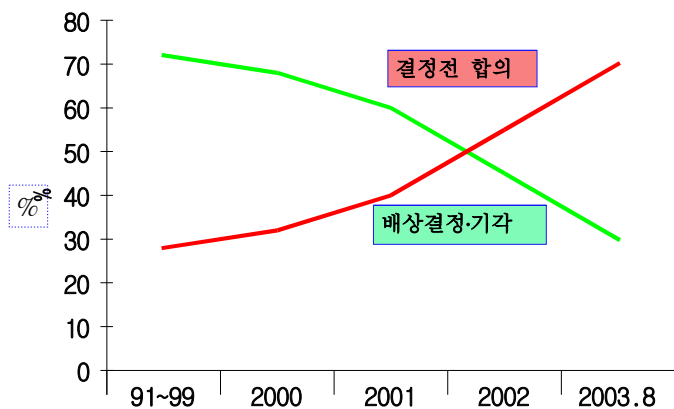


유도하는 절차인데, 사실상 거의 쓰이지 않는 것으로 보인다. 1991년 위원회 발족 이후 통계지표를 보면 알선 건수가 한 건도 없다. ‘조정(調停, conciliation)’은 쟁점에 대한 사실조사 후 조정위원회가 조정안을 작성하여 당사자들에게 수락을 권고하는 절차다. 재정(裁定, arbitration)은 사실조사 및 당사자 심문 후 재정위원회가 피해배상액을 결정하는 준사법

적 절차다. 환경분쟁조정위원회에서 처리하는 사건중 압도적 다수를 점하는 것이 재정사건이다. 2002년의 경우 총 263건중 99%인 261건이 재정사건이었다. 조정사건은 단 2건에 불과했다.

주목할 것은 근래 들어 재정결정 전 당사자간 합의로 종결되는 사건의 비율이 급증하고 있다는 사실이다. <표2>에서 보듯이, 재정결정전 합의율이 1991년~1999년 평균 28%였으나 2002년에는 55%로 두배 늘었다. 2003년 1월~8월말의 경우 70%에 달한다.

표2. 재정사건중 "결정전 합의" 증가추이



이에 따라 2002년부터는 당사자간 합의로 종결되는 사건의 비율이 재정결정까지 가는 사건의 비율을 상회하게 되었다. 어떤 분쟁이든 당사자간 합의로 끝나는 것이 가장 바람직하다는 점에서 볼 때 이런 변화는 의미가 아주 크다.

최선의 분쟁조정은 당사자간 합의를 이끌어내는 것이다. “어떤 명판결도 합의만 못하다”는 법조계의 금언도 있다. 당사자간 합의로 분쟁이 종결될 경우 결과에 대한 만족도가 그 어떤 경우보다 높다. 또 합의사항을 준수-이행하는 비율도 아주 높아진다. 분쟁 진행과정에서 손상된 당사자간 상호관계도 복원될 수 있다. 당사자만이 아니라 분쟁조정기관 측에도 긍정적인 면이 많다. 재정결정에 이르기 전 조기에 분쟁이 종결됨으로써 사건당 처리기간이 단축되고 업무효율이 크게 높아진다. 실제로 분쟁 1건당 평균처리기간을 비교해보면, 1998년 이전까지는 5.7개월이었으나, 2002년에는 3.1개월로 절반 가까이 줄어들었다.

근래들어 분쟁 신청-처리건수가 급증하는 것도 이런 현상(당사자들의 만족도, 그리고 위원회측의 업무효율성이 높아진 것)과 무관치 않을 것이다. 1999까지 연평균 33건에 그쳤던 분쟁처리건수가 2002년에는 263건으로 800% 증가했다.

이런 고무적인 현상이 벌어지게 된 데는 여러 가지 요인이 있었을 것이다. 그중 가장 중요한 것은, 조속히 원만하게 분쟁을 매듭지으려는 당사자들의 욕구에 대해 환경분쟁조정위원회측이 적절히 부응했기 때문일 것이다. 근래 환경분쟁조

정위원회측은 미국 등 이 분야 선진국의 제도를 도입하기 위해 애써왔다. 특히 미국의 “대안적 분쟁해결제도” (ADR: Alternative Dispute Resolution) 중 핵심인 중재(仲在, mediation: 중립적인 분쟁해결전문가의 도움으로 당사자들이 대화와 협동적 문제해결기법으로 합의를 도출하는 절차) 방식의 활용에 힘써왔다. 위원회측은 재정사건 처리과정의 여러 단계에서 당사자간 합의를 적극 권유 또는 유도한다고 한다. 말하자면, 재정 절차 속에서도 비공식적으로 중재가 행해지고 있는 것이다. 미국에서 행해지고 있는 것과 같은 완벽한 형태의 중재는 아니라 하더라도, 초기단계의 중재 또는 맹아적 형태의 중재가 이뤄지고 있는 셈이다. 중앙노동위원회나 소비자보호원 등에서도 유사한 방식으로 조정 전 당사자간 합의를 유도하고 있다.

그 효과는 앞에 예시한 통계지표에도 이미 나타나고 있다. 이는 한국사회에도 선진적인 수준의 분쟁중재가 충분히 자리잡을 수 있음을 보여주는 증거라 할 수 있다. 따라서 지금까지 제도외적인 차원에서 비공식적으로 행해온 이러한 중재방식의 분쟁 조정(調整)노력을 공식화, 제도화하는 것이 좋을 것이다. 아울러 보다 전문적인 중재서비스를 제공한다면 당사자간 합의로 분쟁이 해결되는 비율을 더욱 높일 수 있을 것이다.

하지만, 한계는 있다. 앞의 표1에서 보듯이 환경분쟁조정위원회는 구체적인 환경 관련 피해구제사건을 처리하는 기관으로 자리매김되어 있다. 기존 체제로는 대규모 환경-개발분쟁에 대처하기 힘들다. 위상 면에서도 환경부 산하 기관이라는 점 때문에 건설교통부나 산업자원부 등 다른 정부 부처가 관련된 분쟁에는 대응하기 어려울 것이다.

【갈등조정 실패이유】

갈등을 해결하기 위해 그동안 정부와 관련 당사자들이 여러 가지 방식으로 노력을 기울여왔는데도 번번이 해결에 실패한 이유는 무엇인가. 그 답을 정확히 찾아야만 올바른 해결의 길도 열 수 있을 것이다. 여러 가지 차원에서 원인을 찾을 수 있겠지만, 여기서는 문제해결 접근법에 초점을 맞춰 몇 가지 원인을 살펴보고자 한다.

첫째, 문제해결 구조가 잘못 짜여져 실패하는 경우다. 어떤 분쟁이든 주요 당사자들이 만나 대화를 통해 함께 풀어야만 해결될 수 있다. 그러려면 먼저 주요 당사자 대표들이 참여하는 공정한 문제해결의 틀을 만드는 것이 첫째 관문이다. 국책사업 관련 분쟁이 생겼을 때 이전에는 아예 정부에서 그런 시도조차 하지 않아 해결은커녕 문제가 갈수록 악화되는 경우가 많았다. 그에 비하면, 근래 들어 정부측에서 대화를 통한 문제해결구조를 만들려고 하는 것은 아주 희망적인 변화라 할 수 있다. 그러나 아쉽게도 구체적인 정책변화로 연결되지 않고 있다. 함께 문

제를 풀어가야 할 주요 당사자들이 논의의 장에서 소외된다던가, 또는 당사자 대표들을 잘못 선정하는 바람에 해결노력이 수포로 돌아가는 경우가 종종 있다.

둘째, 문제해결 진행과정이 지나치게 대립적이고 비효율적인 방식으로 일관한다는 점이다. 그 동안의 국책사업 관련 분쟁 해결과정에 거의 공통적으로 나타나는 문제가 이것이다. 대립되는 양측의 주장간에 누가 옳은지 따지는 것이 문제해결노력의 대종을 이뤘던 것이다. 새만금분쟁의 경우가 단적이 예다. 간척-농경지 조성을 주장하는 측과 갯벌보존을 주장하는 측의 전문가들이 공동조사단이란 이름 아래 모였다. 그러나 상호간 접점을 찾는 대신 시종 기존 입장을 고수하며 이를 입증하려는 방식으로 일관됐다. 북한산터널 관련 노선재검토위원회도 비슷했다. 양측이 주장하는 기존노선과 대안노선간의 점수경쟁 방식으로 운영됐다. 그러나 이러한 진행과정은 해결의 실마리는 하나도 찾지 못한 채, 결국 별 의미없는 투표로 끝나고 말았다. 갈등분쟁의 속성상 당사자들이 처음 만났을 때는 양측의 주장이 대립될 수밖에 없다. 그러나 거기서 그치면 문제가 해결될 수 없다. 양측 주장간 대립되는 쟁점을 찾아내 공동조사 등으로 이견을 좁혀나가는 것도 필요하다. 그러나 그보다 더 중요한 것은 당사자들의 주장 속에 가려진 것, 특히 각 당사자가 원하는 것, 우려하는 것을 드러내는 것이다. 그리고 함께 해결방법을 찾아나가는 것이다. 그랬다면 결과는 크게 달라졌을 것이다.

셋째, 분쟁해결프로세스가 잘못 디자인된 데 따른 문제도 크다. 앞에 지적한 대로 문제해결 진행과정이 시종 대립적인 방식으로 일관하게 되는 것도 대부분 여기에 기인한다. 일반적으로 분쟁해결과정에서 공동 사실조사(Joint Fact-Finding)는 문제해결을 위한 한 방편에 불과하다. 전문가들이 아닌 분쟁당사자 대표들이 상생적 해결책을 찾기 위한 공동노력의 과정이 있어야 했고 이를 분쟁해결의 골간으로 삼았어야 했다. 그래야만 분쟁이 해결될 수 있기 때문이다. 양측 전문가에 의한 공동조사작업은 이를 위한 보조적 수단으로 활용하는 정도로 그쳐야 한다. 분쟁 사안에 맞게 문제해결구조를 공정하게 만들고 해결프로세스를 정교하게 디자인하고 그 진행과정을 생산적-효율적으로 운영한다면 이러한 분쟁을 훨씬 효과적으로 해결할 수 있을 것이다.

2.2. 국외의 환경갈등조정제도의 검토

【미국의 갈등조정 방법 : 중재방식】

현대사회에는 다양한 형태의 갈등분쟁이 발생한다. 이에 따라 다양한 방식의 분쟁해결체도가 발전해왔다. 갈등분쟁은 일단 법정심판을 통해 해결하는 게 가장 손쉬운 방법이지만, 그에 따른 문제가 많아, 미국에선 1970-80년대에 대안적 분쟁해결운동(Alternative Dispute Resolution: ADR)이 크게 활성화되었다.

ADR은 소송 시위 등 소모적인 방식이 아닌, 보다 효과적인 방법으로 분쟁을 해결하는 것이다. 그 핵심적인 절차는 크게 세 가지다. 협상(negotiation), 조정(arbitration), 그리고 중재(mediation)다. 협상은 당사자들 스스로 대화를 통해 분쟁을 해결하는 것으로 가장 바람직한 분쟁해결방법에 속하지만, 쉬운 것은 아니다. 당사자끼리만 만나면 서로를 비난하며 오히려 문제를 더욱 키우는 경우가 많다. 우리의 경우 ‘대화과 타협’의 문화가 없어서 그렇다고 냉소적으로 자조하지만 미국도 크게 다르지 않다. 변호사를 앞세워 대리전을 치르는 것이 다른 점이라고 할 수 있다.

협상을 통한 당사자간 해결이 어려울 때 필요한 것이 제3자의 개입, 혹은 지원이다. 소송 재판 역시 당사자 스스로는 분쟁이 해결되지 않기 때문에 법원의 권위에 의해 강제적인 방식으로 분쟁을 종결지으려는 것이다. 그러나 경비 시간 등이 너무 많이 소모되기 때문에 그 대안으로 등장한 것이 조정(裁定, arbitration)이다. 무역분쟁처럼 어느 한 나라 사법권의 범위를 벗어나는 경우에는 오래 전부터 이런 방식으로 분쟁을 해결해왔다. 조정은 일종의 약식재판이다. 양측이 사전에 합의하거나 또는 법으로 정해진 바에 따라 공적인 조정기관 또는 중립적 전문가에 의해 다툼에 대한 판정을 받는 것이다.

조정은 크게 두 가지로 나뉜다. 첫째는 조정결정에 대해 절차상 하자가 없는 한 당사자가 무조건 승복해야 하는 방식(Binding Arbitration)이다. 단심재판과 같은 것이다. 국내의 경우 대한상사중재원의 중재결정이 이에 속한다. 둘째는, 조정결정에 구속력이 없어 당사자가 수락하지 않아도 되는 방식(Non-binding Arbitration)이다. 국내 대부분의 분쟁조정기관에서 행하는 조정 혹은 조정(또는 仲裁)이 이에 속한다. 환경분쟁조정위원회의 경우 조정사건에 대해서는 조정위원회가 사실조사 후 조정안을 제시, 당사자들에게 수락을 권유한다. 조정사건의 경우 조정위원회가 사실조사 및 심리 후 조정결정을 내려 당사자들이 승복하면 종결되나, 불복하면 소송으로 이어지게 돼 있다.

조정은 소송에 비해 간편하고 빠르긴 하나 한계가 명백하다. 다툼에 대한 해결책을 당사자들이 만드는 것이 아니라 마치 재판처럼 제3자가 최종 결정을 내리기 때문이다. 따라서 최소한 어느 한쪽은 불만을 가진 채 끝날 수밖에 없다. 당사자들이 주도적으로 참여해 원만한 합의를 추구하는 것이 아니기 때문에 갈등분쟁을 근본적으로 해결하지는 못한다.

이러한 한계를 극복하고 갈등분쟁의 근본적인 해결을 추구하는 것이 중재²⁾(仲

2) 공적 영역에서는 중재(仲裁)란 말이 대체로 Arbitration(조정)의 의미로 쓰인다. 중재법, 대한상사중재원, 언론중재원 등의 경우가 그렇다. 그러나 일상생활이나 언론 등에서는 “제3자가 당사자들 사이에서 다툼을 그치고 화해를 유도하는 일”의 의미로 많이 쓰인다. 이러한 의미를 살려 여기서도 Mediation을 ‘중재’로 부르기로 한다. 단, Arbitration 의미의 ‘仲裁’와 구분하기 위해 한자로는 ‘仲在’로 표기하기로 한다.

在, Mediation)다. 중재는 당사자들이 대화를 통해 서로를 이해하고 함께 상생적인 해결책을 찾아나갈 수 있도록 돕는 과정이다. 중재과정에서 모든 의사결정권을 갖는 것은 당사자들이다. 중재인은 사안에 맞는 해결절차를 디자인하고 전문적인 기법을 활용해 문제해결과정을 이끌 뿐, 분쟁의 내용이나 결과에 대해서는 어떤 결정권도 갖지 않는다. 조정안을 제시하지 않고 재정결정을 내리지도 않는다. 이 점에서 국내에서 흔히 이뤄지는 조정이나 재정(또는 仲裁)과 크게 다르다. 중재를 한다고 할 때 당사자들이 수용할만한 중재안을 만드는 일에 몰두하는 경우를 가끔 보게 된다. 그러나, 이는 중재의 본령에 어긋날 뿐 아니라 막상 분쟁을 해결하는 데도 별 효과가 없는 경우가 많다. 때에 따라 중재인이 기술적인 차원에서 해결방안(options)을 제시하는 경우가 없지는 않다. 이 경우도 조정안을 제시하는 차원이 아니라, 당사자들이 함께 검토, 협상을 하거나 해결책을 만드는 데 도움이 되는 기초자료를 제공하는 정도에 그친다.

중재는 개인간 갈등에서부터 국제분쟁에 이르기까지 다양한 분야에서 가장 보편적으로 쓰이는 분쟁해결 절차다. 환경분쟁의 경우도 마찬가지다. 규모가 큰 공적 영역의 환경분쟁에 중재가 처음 쓰이기 시작한 것은 1974년 미국 워싱턴주 스노켈미강 댐분쟁에서였다. 1959년 대홍수 이후 댐건설이 추진됐으나 환경단체 및 일부 주민들의 반대로 15년간 표류를 거듭했다. 한국의 동강댐분쟁과 아주 유사했다. 그러나 결말은 달랐다. 제럴드 코믹 등 전문중재인의 도움으로 중재가 시작됐다. 댐건설을 추진하던 주정부와 미육군공병단, 그리고 환경단체, 주민 대표들이 참석해 함께 문제를 풀어나갔다. 여러 형태의 워크샵도 병행됐다. 중재가 시작된지 4개월만에 양측은 원만한 합의에 도달했다. 그후 10년간 미 전역에서 160여건의 환경분쟁에 중재방식이 적용됐다. 그중 78%가 당사자간 합의로 해결됐다. 중재를 통한 경우 다섯 건 중 네 건은 성공적으로 해결된다. 현재 캐나다 호주 영국 등 영어권 국가들의 경우도 미국과 유사하게 중재방식이 많이 활용된다. 독일 프랑스 등에서는 근래 도입하는 추세다.

한편 미국에서 환경분쟁 등 공공분쟁이 발생했을 때 중재서비스를 제공하는 것은 주로 민간기관이다. △대학부설 연구기관(하버드대 PON, 조지메이슨대 ICAR, 버지니아주립대 IEN 등) △지역사회 중재전문기구(Northern Virginia Mediation Service 등) △분쟁해결전문 민간조직(RESOLVE 등)이 정부 등 분쟁당사자의 요청에 의해 중재를 담당한다. 협회에 등록돼 있는 전문중재인은 약 3천명에 이른다. 중재서비스는 하나의 직업으로 형성돼 있다. 정부 각 부처 및 지역사회에는 분쟁예방해결센터가 설치돼 분쟁해결을 지원하고 있다.

미국에서 환경분쟁 해결을 위해 만들어진 연방 차원의 국가기구중 대표적인 것이 환경분쟁해결연구원 (ECR: US Institute for Environmental Conflict Resolution)이다. 한국의 지속가능발전위원회에서 갈등해결정책을 수립할 경우 참고모델이 될 수 있다.

ECR은 1998년 “환경정책 및 분쟁해결법” (Environmental Policy and Conflict Resolution Act. P.L. 105-156)을 근거로 Arizona주 Tucson에 설립됐다. 연방의회에서 직접 예산을 배정하는데 2002회계년도 예산은 386만 달러 (약 46억원)였다. 15명의 전문요원이 상근한다. 중재 합의형성회의 진행, 교육훈련 등 분쟁예방-해결 관련 서비스는 외부의 분쟁해결전문가들에게 의뢰한다. 현재 ECR에 등록돼 있는 전문가는 총 211명. 이들은 사안별로 의뢰를 받아 전문서비스를 제공하고 있다.

ECR의 주임무는 크게 세 가지다.

- ① 연방정부 부처 또는 연방정부 이해관계가 관련된 환경분쟁을 중재(Mediation)를 통해 효과적으로 해결
- ② 환경관련 분쟁의 예방을 위해 연방정부 환경정책의 입안-실행과정에서 협동적 문제해결 및 합의형성을 촉진하는 전문적인 서비스 제공 (협상에 의한 법규제정, 주민참여에 의한 협동적 지역사회 개발, 정책협의 원탁회의 등)
- ③ 환경분쟁해결 과정과 기법의 적절한 활용 장려 보급

활동실적을 보면, 2002 회계연도에 중재(Mediation) 2건, 합의형성-문제해결을 위한 회의진행(Facilitation) 8건, 주정부 등예의 자문 11건, 갈등상황 분석평가 5건, 프로그램-시스템 디자인 5건, 갈등분쟁해결 교육훈련 11건 등이다. 분쟁해결과정엔 거의 전적으로 중재(Mediation)방식을 사용한다. 그 범주를 넘어선 조정안 제시나 재정(Arbitration) 등은 하지 않고 있다. 중재건수가 예상외로 적은 것은 크게 두가지 이유 때문으로 보인다. 첫째, 개발계획수립 등 정책입안과정에서부터 이해당사자 및 시민 참여에 의한 합의형성으로 분쟁을 미연에 예방하기 때문에 근래들어 분쟁 발생수가 적어진 것이다. 둘째, ECR 외에도 이미 공적-사적인 분쟁해결지원기관이 주위에 산재, 필요할 경우 언제든지 이용할 수 있기 때문이다.

【유럽의 갈등조정 방법 : 시민적 합의형성】

미국의 중재방식과 유사하게 덴마크 네덜란드의 유럽 나라에서는 환경-개발 관련 문제가 있을 때 계획단계에 시민들을 참여시켜 합의형성 등으로 분쟁을

“예방” 하는 프로그램을 새롭게 활용하고 있다. 유럽의 갈등해결방법은 이해당사자간의 토의와 숙의를 통한 사회적 합의를 이끌어내는 것을 가장 중요한 특징으로 한다. 다시 말하면 유럽 등에서 활용하고 있는 사회적 합의를 통한 조정제도는 기본적으로 이해당사자들과 일반 시민들의 참여와 대화에 기반한 사회적 합의 형성을 매우 중시한다는 특징을 지니고 있다. 유럽식 조정제도는 미국식 중재제도와는 달리, 사회갈등이 발생한 다음 이 갈등을 사후적으로 조정하기 위한 제도라기 보다는 사회갈등이 발생하지 않도록 사전적으로 합의형성을 도모하는 제도라고 할 수 있다. 사회적 합의를 통한 조정제도의 대표적 예로서 합의회의, 시민배심원제, 그리고 시나리오 워크샵에 대해 살펴보기로 한다.

가. 합의회의

합의회의(consensus conference)란, 선별된 일단의 보통 시민들이 논쟁적이거나 관심을 불러일으키는 과학기술적, 환경적, 혹은 사회적 주제에 대해 전문가들에게 질의하고 그에 대한 전문가들의 대답을 청취한 다음 이 주제에 대한 내부의 의견을 취합하여 최종적으로 기자회견을 통해 자신들의 견해를 발표하는 하나의 시민포럼이라고 정의된다.

합의회의의 첫 번째 단계는 전국 각지에서 다양한 집단들을 대표할 수 있도록 선발된 15명 정도로 구성되는 시민패널(lay panel)에게 관련 주제에 대한 지식과 정보를 제공하고 이들이 전문가들에게 질문할 항목을 만드는 데 필요한 도움을 제공하는 것이다. 이후 3일에 걸쳐 계속되는 본 회의 단계에서는 시민패널이 다양한 전문가 의견들을 듣고 이를 취합한다. 그 다음 단계에서는 시민패널이 자신들이 청취하였던 다양한 전문가 의견을 평가한 기초 위에서 정부가 취해야 할 행동들을 권고형태로 제출하게 된다. 이 권고는 특정 주제에 대한 일반인들의 태도와 기대, 그리고 우려 등을 정치인들과 정책결정자들에게 전달해주는 역할을 하는 것이다. 따라서 마지막 보고서에 담긴 일반 시민들의 견해는 전문가의 지식이 일반인들의 상식과 혼합된 것이라고 할 수 있다. 결국 합의회의가 추구하는 가장 중요한 목적은 사회적으로 논쟁이 되고 있는 문제에 대해 일반인들과 전문가, 그리고 정치인들 사이의 상호학습을 통해 지식과 인식의 간격을 좁히는 것이자, 시민들의 삶에 중요한 영향을 미치는 공공정책에 대해 시민들이 직접적으로 참여하여 발언함으로써 이를 정책에 반영시킴으로써 사회갈등을 예방하는 기능을 수행하는 데 있다.

합의회의가 대상으로 하는 토의 주제는 다음에 살펴볼 시나리오 워크샵과는 달리 주로 전국적 관련성을 갖는 사안인 경우가 많다(<표 3> 참고).

〈표 3〉 유럽의 합의회의

합의회의	
목적	(1) 사회적으로 논쟁이 될 수 있는 과학기술 관련 쟁점에 대해 일반시민들로 구성된 패널이 전문가들과의 상호작용과 자체적인 토론 및 숙의를 통해 합의 도출. (2) 최종보고서 제출과 언론보도를 통해 정치권과 일반시민들 사이에서 사회적 논쟁의 확산 촉진. (3) 시민패널 합의안의 정책 반영 추구.
적용 영역	지리적 영역 : 전국 단위(시범 프로젝트의 경우 지역 단위로 열리기도 함) 정책부문영역 : 사회적으로 관심을 일으키면서 가치의 대립을 수반하는, 중간 정도 범위의 과학기술 및 환경 관련 주제
구성	주최기관 : 기술영향평가기구, 과학대중화조직, 대학, 소비자단체, NGO(혹은 이들 중 둘 이상의 연합) 등 다양. ·합의회의의 진행과정에서 엄정한 중립 유지 원칙.
	프로젝트 관리자 : 합의회의의 준비 과정을 총괄적으로 관리하는 사람 1인
	조정위원회 : 구성 : 선정된 주제에 대해 전문적 지식과 네트워크를 가진 전문가 3-5인으로 구성(가급적 해당 주제에 대해 상이한 견해를 가진 사람들을 포함). ·역할 : 합의회의의 준비과정에 대한 전반적 자문역할. 선발된 시민패널 인준, 시민패널에게 제공할 자료 준비, 전문가패널 추천 등의 임무 수행.
	시민패널 : 구성 : 관련된 주제에 대해 전문적 지식과 특정한 이해관계가 없는 일반시민들 중 다양한 사회통계적 지표 및 해당 주제에 대한 태도 등을 감안해 10-16명으로 구성. ·역할 : 예비모임에서 얻은 지식을 기초로 답해야 할 질문을 선정하고 본회의 때 전문가들과의 상호작용을 거친 후, 자체 토론을 거쳐 합의안 작성.
	전문가패널 : 구성 : 해당 분야의 전문 과학기술자, 윤리학·종교학 등 인문학 전공자, 정부 해당부처 공직자, NGO 대표 등 다양한 견해를 대표하는 10-15인으로 구성. ·역할 : 본회의의 첫날에 시민패널이 선정한 질문들에 대해 답하고, 둘째 날 시민패널의 추가 질문에 답하면서 토론. 시민패널이 내린 최종 합의안에는 영향을 미칠 수 없음.
	시민패널 촉진자 : 실무진이 선정해 조정위원회에서 인준 ·역할 : 1, 2차 예비모임 사회, 본회의의 사회 및 시민패널 자체토론 진행 ·자격 : 전문적 사회자
진행	소요기간 : 준비기간은 통상 6개월 정도. 본회의는 2박 3일(혹은 3박 4일).
	1차 예비모임 : 본회의의 2-3개월 전, 시민패널과 촉진자 소개, 기초 지식 제공, 주요 질문 선정, 전문가패널 구성 제안.
	2차 예비모임 : 본회의의 1개월 전, 주요질문에 대한 토론, 세부질문 선정, 추천된 전문가패널 승인.
	본회의의 제1일 : 시민패널이 선정한 질문들에 대해 전문가패널이 답변하고 시민패널과 질의 응답.
	본회의의 제2일 : 전날 답변 중 미진했던 부분에 대해 시민패널이 추가질문하고 전문가패널이 답변. 반대심문의 성격. ·이후 시민패널은 합의안 작성을 위한 밤샘토론 진행(토론을 위해 하루를 더 두기도 함)
	본회의의 제3일 : 시민패널 합의안을 기자회견을 통해 발표.
	본회의의 이후 : 언론보도를 통한 사회적 논쟁 확산. ·주최기관은 최종보고서를 관련기관에 송부 해 정책반영 추구.
특징	·참가한 시민패널은 특정한 이해관계를 대표하는 것이 아니라 공공선을 염두에 둔 숙의 과정 진행. ·시민패널의 합의안 도출과 이를 통한 사회 전체적 논쟁 확산이 주된 목표
참고	<덴마크 기술위원회(DBT)> http://www.tekno.dk/ <미국 로카연구소> http://www.loka.org/pages/worldpanels.htm (전세계에서 열린 합의회의의 현황 소개 및 링크 제공) <유네스코한국위원회> http://www.unesco.or.kr/cc (한국 1, 2차 합의회의의 진행과정 소개 및 시민패널 보고서 제공)

나. 시민배심원제

시민배심원 모델은 미국의 제퍼슨 센터(Jefferson Center)가 고안한, 사회적 합의형성을 위한 시민참여의 구조화된 프로그램이다. 시민 배심원 모델은 공공적으로 중요한 문제를 무작위로 선별된 시민들이 4~5일간 만나서 주의 깊게 숙의하는 절차로 구성된다. 하나의 시민 배심원단(즉 시민패널)은 일반적으로 12명에서 24명으로 구성이 되고 일반적인 시민들을 대표해서 일하게 된다. 그들은 자신들이 배심원에 참여하는 대가로 일정한 보수를 받으며 부여된 과제에 대해 해당 전문가들과 증인들의 증언을 듣고 해결책을 토론하고 숙의하는 과정을 거치게 된다. 전문가들의 증언은 다양한 시각과 주장들이 담기게 되고 시민 배심원들은 제기된 문제를 해결하기 위해 질의 응답식의 증언 과정에 참여한다. 증언은 문제의 모든 측면들을 공정하게 다루도록 하기 위해 다양한 의견간에 균형을 맞추도록 설계된다. 이러한 일련의 과정을 거쳐 시민배심원의 숙의 결과 나온 최종결과는 정책권고안의 형태로 일반에게 공개하게 된다. 제퍼슨 센터는 1974년 국가의료 보건계획에 관한 시민배심원제를 실시한 이래 농업문제에 있어 수질문제, 생명윤리의 문제, 조세와 예산안 개혁 등에 관한 시민배심원 프로그램을 개최하였다. 시민배심원에서 다루는 주제의 다양성만큼이나 다양한 지역에서 진행되었으며, 특히 연방정부와 주 정부 차원의 문제에서부터 지역의 문제에 이르기까지 공간적 스펙트럼도 매우 다양하게 진행되고 있다(<표4> 참고).

다. 시나리오 워크숍

시나리오 워크숍이란 1990년대에 들어와 유럽지역에서 활발하게 개발되고 있는 새로운 시민참여 제도로서, 지역적 수준에서 미래의 기술적 필요와 가능성에 대한 전망과 계획을 수립할 목적으로 일련의 관련된 행위자들 사이의 토론을 통해 서로 의견을 수렴해 가는 조직화된 작업모임이다. 워크숍의 기초를 이루는 것은 특정한 주제를 둘러싸고 미래에 있을 법한 일련의 시나리오들이다. 각각의 시나리오들은 미래에 나타날 수 있는 문제들을 사회적, 기술적, 조직적 측면에서 기술하고 이에 대한 해결방안을 제시하고 있어야 한다. 이러한 시나리오 워크숍은 지역개발 관련 정책결정에 대한 보다 효율적인 시민참여 방안으로 현재 유럽에서 널리 확산되고 있다.

시나리오 워크숍은 통상적으로 네 부류의 역할 집단들, 즉 정책결정자, 기술적 전문가, 기업·산업 관계자, 시민들이 참여하게 된다. 참가자들은 의제가 되고 있는 지역개발 관련 프로그램에 대해 각자 자신의 비전과 견해를 확고하게 발전시킨 다음, 다른 참가자들과 공유하는 내용이 무엇이고, 공유하지 못하는 내용이 무엇인가를 밝혀냄으로써 최대한 합의적인 실행계획을 구체적으로 발전시키는 일련의 사회 각 집단간의 대화의 장이다. 따라서 시나리오 워크숍이 사회 각 집단들 사

이의 효과적인 대화와 토론을 통해 성공적으로 이루어지기 위해서는 먼저 시나리오 작성이 잘 되어야 하고, 동시에 참여자들이 활발하게 대화와 토론에 임해야 한다. 결국 시나리오 워크샵에서 핵심적인 것은 각 집단 사이의 대화이다. 대화를 통하여 각자의 경험과 지식이 교환되고 새로운 아이디어와 제안이 발전되는 것이다. 또한 시나리오 워크샵은 시민들로 하여금 지역개발과 관련된 정책입안과정에 직접적으로 참여할 수 있도록 한다는 점에서 사회적 합의형성에 기반하여 갈등을 예방하는 갈등조정제도의 하나라고 할 수 있다(<표 5> 참고).

〈표 4〉 시민배심원제의 특성

시민 배심원 모델	
목적	(1) 정책결정에 있어 심사숙고를 거듭한 시민들의 의견을 반영하기 위함. (2) 사회적으로 이슈가 되는 문제에 대한 여론형성 도모.
적용 영역	지리적 영역 전국적 단위, 주(州)단위, 지방단위 모두에 활용 가능 정책부문영역 경제, 행정, 환경, 지역개발 등의 정책결정 영역에 활용
구성	주최기관 미국의 제퍼슨 센터와 같은 전문적 비영리 단체
	배심원 ·구성: 무작위로 선발된 12-24명의 시민(여러 지역, 다양한 직업과 경험을 가진 시민들)
	사회자 ·주최단체에서 선발(주최측이 전문적 사회자를 보유하고 있음) ·역할: 전체세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행, 중립적인 입장에서 다양한 의견을 존중 ·자격: 전문적 사회자
	자문위원회 ·구성: 해당 주제의 전문가들로 구성(지방의 공무원, 교육위원회 위원, 사회단체 대표, 대학교수나 박사) ·역할: 시민들이 부여된 과제를 해결하는데 다양한 시각 제공, 중립적인 결정을 할 수 있도록 전문가적 견해 표출
	증인 ·구성: 부여된 주제에 지식이 있는 사람들로 구성(증인 채택을 위해 주시측의 스태프들이 다양한 이해집단의 구성원들과 정치인 그리고 정책전문가들과 접촉하게됨) ·역할: 시민들이 부여된 과제를 해결하는데 상반된 시각을 제시하도록 구성되는데 이를 통해서 특정문제에 대한 다양한 의견을 피력하게됨 ※배심원 회의중 즉흥적으로 증인을 요구할 수도 있음
진행	소요기간 ·통상 4~5일간 진행
	배심원 회의 제1일 1) 전체 open 세션: 프로젝트의 소개, 시민배심원의 연혁소개, 기본절차와 토론 방식소개 2) 배경지식의 제공: 프로젝트의 주제소개, 주요용어에 대한 설명
	배심원회의 제2~4일 1) 숙의: 주제에 관한 다양한 자문위원과 증인의 증언을 듣는 청문과정과 시민들의 숙의 과정 진행, 2) 사회자의 역할: 전체 회의 진행 과정을 플로우 차트로 보여주거나, 대립되는 의견등을 정리해줌으로써 숙의가 원활히 이루어지게함.
	배심원회 마지막날 1) 그간 숙의한 정책권고안을 보고서 형태로 제출 2) 기자회견등을 통해 보고서 내용 발표
특징	·참가자들의 구성: 층화 무작위 표집으로 시민들 선발, 특정 집단이나 계층을 조금 더 많이 참여시키기도 함 ·정책에 대한 직접적인 영향을 줄 것을 목적으로 진행됨, 그러나 시민배심원의 정책권고안이 법적구속력을 갖지는 못함.
참고	<미국제퍼슨센터> http://www.jefferson-center.org/ 시민배심원의 절차와 최근 실시내용 소개

<표 5> 시나리오 워크숍의 특징

시나리오 워크숍	
목적	(1) 지방 또는 지역 수준에서 미래의 기술적 필요와 가능성을 고려한 개발 또는 지속가능한 발전 전망을 수립. (2) 전망을 현실화하기 위한 행동 프로그램을 작성. (3) 지방 행위자들간의 상호이해와 신뢰 구축.
적용 영역	지리적 영역 보통 인구 10만 정도의 중소도시 정책부문영역 다양한 유형의 기술에 대한 평가와 선택이 이루어져야 하고, 폭넓고 사회성이 강한 주제를 갖는 정책영역(예, 지역개발정책)
구성	주최기관 지방정부(의회), 예외적으로 중앙정부(의회)
	운영위원회 ·구성: 주최기관에서 5, 6인 정도로 구성 ·운영원칙: 구성된 이후에는 주최기관에 대해 독립성 유지 ·역할: 워크숍의 진행 일정, 진행 방법, 진행 관리, 참가자 초청 및 결정 등
	촉진자 ·운영위원회에서 선임 ·역할: 전체세션 사회 및 진행 책임, 원활한 토론 진행 ·자격: 전문적 사회자
	역할그룹 참가자 ·주민, 공무원, 기업부문, 과학기술전문가의 4개 역할 그룹으로 구성하되, 각 그룹별 구성원은 4-6인 정도 ·구성: 지방에서 각 역할 그룹을 대표할 수 있는 조직의 추천을 받아 운영위원회에서 선발
진행	소요기간 ·통상 이틀간 진행
	워크숍 이전 ·시나리오 작성(운영위원회)
	워크숍 제1일 1) 전체 open 세션: 워크숍 목표 소개, 이슈와 관련된 정보 제공 2) 역할그룹 세션: 4개의 역할그룹별로 각자의 시나리오 작성 3) 전체 세션: 역할그룹별 시나리오를 종합하여 단일의 시나리오 작성
	워크숍 제2일 1) 주제그룹 세션: 역할그룹을 섞어서 4개 정도의 주제그룹 구성. 주제별 행동 계획 작성 2) 전체세션: 주제별 행동계획의 종합, 우선 순위 선정, 실행계획 수립
	워크숍 이후 1) 시나리오 및 행동계획을 지방 주요 행위자들에게 전달 2) 공청회 등을 통해 워크숍 결과를 대중적으로 공포, 토론
특징	·참가자들을 역할그룹으로 구성: 지방 행위자들의 집단 대표성을 유지(합의회의와 대비) ·전망(시나리오) 수립이 주요 목적: 영향평가, 여론수렴과 대비됨
참고	<덴마크 기술위원회(DBT)> http://www.tekno.dk/ <유럽 시나리오 워크숍> http://www.cordis.lu/easw/ <한국해양수산개발원> http://www.kmi.re.kr/ (시나리오 워크숍 모델을 수정 적용한 '지역포럼' 소개)

위에서 살펴본 바와 같이, 서구 선진국의 갈등조정제도는 우리나라 환경갈등 현안 해결에 많은 시사점을 주고 있다. 국책사업 관련 갈등 등 이해관계가 크고 여러 당사자가 복잡하게 얽혀 있는 공공갈등(혹은 분쟁)을 효과적으로 해결하기 위해 필요한 원칙과 조건은 다음과 같다.

첫째, 공정한 문제해결의 틀(場 혹은 구조)이 있어야 한다. “공정한 틀”이란 갈등 당사자들이 받아들일 수 있는 논의구조를 말한다. 또 갈등의 주요 당사자들이 고루 참여하는 구조여야 한다. 어느 한쪽이 배제 혹은 소외된 채로는 아무리 잘 진행된 갈등조정노력도 물거품이 되기 쉽다. 분쟁을 효과적으로 해결하려면 당사자들이 참여해 자신들의 목소리를 충분히 낼 수 있는 문제해결의 구조를 만드는 것이 첫째 과제다.

둘째, 그런 구조가 만들어지면, 갈등당사자(갈등주체)들이 주도적으로 참여, 함께 문제를 풀어나가는 방식으로 운영돼야 한다. 당사자들이 의사결정권을 가지고 참여해 함께 해결책을 만들어가도록 해야 한다. 그래야만 진정한 합의와 화해가 이뤄지게 된다. 갈등사안에 대한 최종결정이 당사자가 아닌 제3자로부터 강요되는 방식으로는 진정한 해결이 불가능하다.

셋째, 특히 다수의 당사자가 관련된 복잡한 분쟁을 효과적으로 해결하려면 갈등해결전문가의 조력·지원이 필수적이다. 중립적 전문가로 하여금 사안에 맞는 문제해결프로세스를 정교하게 디자인하고 생산적인 방향으로 논의를 진행하게 해야 분쟁을 효과적으로 해결할 수 있다.

미국의 사례 검토에서 소개되었듯이, 이러한 원칙과 요건을 충족시켜주는 정형화된 문제해결프로세스가 중재(mediation)다. 갈등의 성격과 여러 가지 여건 등을 감안, 공동조사 문제해결워크숍 등의 기법을 병용하는 것이 바람직하다. 갈등 분쟁을 해결하는 과정에서 특히 유의해야 할 것은 갈등의 유형이나 성격에 맞는 문제해결프로세스를 적용해야 한다는 점이다.

일반적으로 특정 집단이나 지역이 관련된 갈등의 경우 중재를 통한 해결이 보편적이다. 경우에 따라 공동조사 문제해결 워크숍 등의 보완적 기법을 활용하면 된다. 하지만, 이와 달리 불특정 다수에게 영향을 미치는 사회적 이슈(전문적이고 복합적인 과학기술적 사안 또는 도시재개발계획 등 어느 사회 전체 구성원에게 영향 미치는 사안)의 경우, 유럽에서 주로 활용되고 있는 합의회의, 시나리오워크숍, 공론조사, 시민배심원 등 시민참여적 합의형성의 절차와 기법을 다양하게 활용하여, 정의로운 공론과 사회적 합의를 창출하는 것이 좋다. 가치관 대립이나 이념 충돌로 인한 갈등사안 역시 일반적인 중재를 넘어선 특별한 접근법이 필요하다. 서로간 차이를 존중하면서 공통분모를 찾아 평화공존을 모색하는 과정

(Search for Common Ground, 救同存異)이 그것이다. 미국에서 낙태문제를 둘러싸고 찬성측과 반대측간에 마련된 대화의 장이 그 한 예다. 우리의 경우 대북 정책이나 북한 인권문제를 둘러싼 남남갈등문제 등에 적용해볼 수 있을 것이다.

중재 등 다양한 절차와 기법을 통한 갈등분쟁해결노력에도 불구하고 당사자간 원만한 합의가 도저히 안되고 분쟁비용이 지나치게 커 공익보호 차원의 대처가 요구될 경우, 또는 국가적으로 긴급한 사안의 경우에는 긴급조정 등의 방식으로 분쟁종결을 모색할 수도 있다. 긴급조정을 할 경우 조정기관의 중립성과 법적-사회적 권위, 조정과정의 정당성, 조정내용의 타당성이 확보돼야 조정결과가 분쟁당사자들에게 수용돼 분쟁을 종결시킬 수 있을 것이다.

3. 지속위의 갈등조정 기능과 조직구성

3.1. 참여정부의 갈등조정시스템과 지속위의 역할

오늘날 우리사회에서 분출하고 있는 각종 환경갈등현안들은 단순한 논란의 수준을 넘어 정부의 공권력 행사마저 발목을 잡고 있으며 국정 수행에 장애를 일으키고 있는 정도이다. 이에 따라 갈등해결을 위한 정부의 역할강화가 전에 없이 요구되는 때이기도 하다. 지금까지의 논의에서 제시되었듯이, 환경갈등의 해결을 어렵게 하는 것은 갈등요인이 복합적이고 다차원적인 요인 그리고 해결을 위한 조정제도가 불합리한 요인 때문이다. 따라서 참여정부의 갈등조정 역량을 강화시키기 위해서는 첫째, 갈등의 특성에 대한 정확한 분석과 진단, 둘째, 갈등당사자간 대립적인 입장을 중재하고 합의할 수 있는 합리적인 조정시스템이 개발되어야 한다. 양자는 별개가 아니라 상호 보완적으로 접근하면서 통합적인 제도로 강구되어야 한다. 가령, 환경갈등의 요인을 올바르게 분석하고 진단하며 처방할 수 있기 위해서는 우선 갈등해결을 위한 합리적 법 제도적 장치가 마련되어야 하고, 이를 바탕으로 이해당사자들이 갈등전문가의 도움으로 쟁점들을 상호신뢰를 바탕으로 개방적으로 논의하고 중재하는 입체적인 조정체계가 구축되어야 한다.

따라서 참여정부의 갈등조정역량을 강화하기 위해서는 한편으로는 관련 법규 및 제도의 정비, 그리고 다른 한편으로는 효율적인 갈등시스템의 구축과 운영이 핵심과제로 추진되어야 한다. 이 중에서 특히 중요한 후자, 즉 효율적인 갈등시스템의 구축이다. 환경갈등은 정책입안 초기단계에서, 그리고 정책을 입안과 집행을 책임지고 있는 1차 기관이나 부서에서 사전적으로, 혹은 필요할 경우에는 사후적으로 논의되고 중재하는 것이 가장 중요하다. 하지만 이 단계에서 조정이 어

려울 경우는 국정조정절차를 밟아 상위 단위를 통해 조정을 모색하도록 하되, 국민적 논란이 되는 사안의 경우에는 국가통치권자가 국민적 합의를 바탕으로 해결하는 절차와 단계도 설정해 놓아야 한다. 이렇게 보면, 참여정부 하에서 강구되어야 할 갈등조정시스템은 크게 3 단계로 나누어 볼 수 있다.

1차 조정은 지자체나 관계부처 차원에서 강구되어야 한다. 이 단계에서 운영되어야 할 최우선 갈등조정 기제는 갈등을 사전에 예방하는 것이며, 이를 위해서 정책입안 과정을 개방해 이해당사자들의 입장이 처음부터 충분히 반영되도록 해야 한다. 갈등이 실제 발발할 경우에도 이해당사자들이 합의를 통해 해결안을 도출할 수 있도록 하는 ‘유연한 조정과정’이 꾸려지도록 해야 한다.

2차 조정은 국무총리실에서 조정권한을 통해 시도하는 것이다. 이 단계에서도 주무부처간 자율조정을 우선적으로 권장하고 독려하되, 이것이 어렵거나 실패할 경우 국무총리가 가지고 있는 국정조정권한을 이용해 부처간 입장을 제 3자적 관점으로 조정·중재하도록 해야 한다.

3차 조정은 갈등조정 of 최종 단계로서, 주로 범사회적, 범국가적인 차원에서 조정이 필요한 갈등사안에 대해, 국정의 최고 책임자인 대통령이 국민적인 합의와 지혜를 모아 직접 조정방안을 도출하는 것이다. 이 때, 대통령으로 하여금 갈등 조정의 최종 대안을 도출할 수 있도록 도와주고 자문해줄 수 있다.

갈등해결시스템에서 지속위의 역할은 이렇듯 3차 조정 단계에서 대통령의 최종 판단과 최종 조정안 도출을 도와주는 것과 관련된다. 대통령 자문위원회인 만큼, 이는 본연의 역할이 되겠지만, 지금까지는 이러한 역할을 수행해 오지 않았다는 점에서 새로운 역할이 된다. 물론 갈등조정과 관련해 다른 자문위원회에서도 일정한 역할을 할 수 있겠지만, 지속위 역시 국정을 운영하는 가운데 발생한 갈등에 관한 자문에 일정부분 기여해야 할 것이다.

3.2. 지속위의 갈등조정기능: 대통령 자문과 정책개발지원

대통령 자문위원회로서 지속위의 갈등조정 역할은 기본적으로 국정책임자가 국정을 펼치고, 또한 그러한 과정에서 발생하는 갈등을 국민적 합의를 바탕으로 그 해결에 접근할 수 있도록 대통령을 자문해주는 것에 관한 것이다. 하지만 이러한 자문이 국민적 합의를 바탕으로 하면서 조정의 전문성과 중립성을 담보해내기 위해, 지속위는 갈등조정과 관련하여 합리적이고 미래지향적인 결정을 담보하는 기구여야 하고, 아울러 1 차, 2 차 조정단계에서 조정이 효율적으로 이루어질 수 있는 정책적 도움을 줄 수 있어야 한다. 갈등해결을 위해 정책적 지원을 제공하는(예, 갈등해결 프로그램의 제공) 지속위의 역할은 갈등의 사전예방과 사후해결 과정의 프로세스를 안내한다는 차원에서 대통령을 자문하는 기능을 확대하는 것이 된다.

지속위의 갈등해결 관련 업무

【갈등해결 정책개발 및 지원】

- 갈등해결프로그램 개발 및 지원
 - 분쟁해결제도 개발 및 지원
 - 교육·훈련프로그램 개발 및 지원,
 - 조직·법령 정비방안 등에 대한 연구·개발·지원
- 전문가 pool 운영·지원,
중재자 양성 프로그램 개발 및 지원 등

【자문 및 건의】

- 내각차원에서 해결이 어려운 사항
- 지속가능발전 관련 국가적 갈등사항 및 국민통합 관련사항

이렇게 본다면, 참여정부 하에서 갈등문제점과 관련하여 지속위는 크게 두 가지 업무를 수행해야 할 것이며, 이에 상응하는 능력을 지니고 있어야 한다.

첫째, 지속위는 “사회갈등해결”을 시대적 사명의 하나로 여기고 전문성을 가지고 제반 정책개발에 집중해야 한다. 전문성과 관련해서는 지속위 내에서 갈등관련 전문위원회를 두고, 갈등정책 최고의 전문가들이 집결될 수 있는 운영 프로그램을 강구하도록 해야 한다. 아울러 갈등해결을 위한 각종 정책을 개발하고 이를 지원할 수 있는 실질적인 운영 프로그램을 꾸리도록 해야 한다. 가령, 정부부처의 갈등조정을 도와주기 위해 갈등해결 프로그램 개발 및 지원, 갈등해결제도의 개발 및 지원, 갈등관련 담당자들의 교육·훈련 프로그램 개발 및 지원, 갈등조정을 관련 조직·법령의 정비방안에 대한 연구개발 및 지원, 전문가 pool 운영지원, 중재자 양성 프로그램 개발 및 지원 등이 지속위가 담당해야 할 업무의 예들이다.

둘째, 해결 최고 통치권자인 대통령이 갈등관련 사안에 자문을 요구할 경우 흔하지는 않겠지만 내각차원에서 해결이 어려운 갈등사항, 국가적 갈등사항 혹은 국민통합을 위해 긴요한 해결을 요하는 갈등사항에 대해 대통령이 최종결정을 내릴 수 있는 충분한 판단근거와 방안을 제시해주는 것이 구체적인 역할이 된다. 지속위가 제시하거나 자문해주는 해결안은 최종결정권자의 권한과 자격으로 국민한테 제시되는 것이므로 ‘최고의 권위’를 담고 있어야 한다. 이때 권위는 단순한 지위로서 부여되는 것이 아니라, 지속위 스스로가 갈등과 관련된 전문지식을 갖추어야 하고, 나아가 국민적 합의를 도출할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 이러한 역량을 확보하기 위해서는 지속위가 전국적인 대표성과 분야별 대표성을 받

영하는 인사로 구성하는 것이 최대의 관건이다. 한편 지속위가 자문할 사안도 국민적 관심과 논란이 되면서 대통령의 권위를 통해 국민적 지혜와 합의의 도출을 필요로 하는 대상적, 범주적 특성을 갖고 있어야 한다.

3.3. 갈등해결 접근의 원리

갈등해결 정책프로그램 개발이나, 구체적인 갈등해결 사안을 다룰 경우에, 그 접근과정이 ‘참여’, ‘사회적 합의’, 그리고 ‘공익성’이란 세가지 원칙을 반영하도록 해야 한다. 갈등을 원활하게 해결하기 위해서는 이해당사자 및 일반 국민들의 참여를 최대한 보장하는 조건을 최우선적으로 배려하지 않으면 안된다. 이 참여의 원칙이 중요한 이유는, 이해당사자와 일반 국민들의 참여가 보장되지 않은 상태에서는 갈등이 평화적으로 해결될 가능성이 거의 없기 때문이다.

‘참여의 원칙’은 곧바로 ‘사회적 합의’의 원칙으로 연결된다. 다소 시간이 걸리더라도 참여와 토론을 통한 사회적 합의형성만이 오랫동안 지속되어 온 환경 갈등들을 평화적으로 해결할 수 있는 길이 된다. 따라서 톱 다운의 ‘일방향’이 아니라 ‘쌍방향’ 의사소통을 통한 사회적 합의형성의 추구는 지속위가 견지해야 갈등해결과 관련한 소중한 원칙이 되어야 한다.

‘공익성의 원칙’은 참여와 사회적 합의를 진정으로 추구했음에도 불구하고 당사자들간의 합의를 통한 갈등해결이 이루어지지 않았을 경우 최종 조정안을 (대통령을 위해) 도출해야 할 경우 준수해야 할 원칙이다. 이해 당사자들간의 자율적 합의형성이 실패할 경우 최종적으로 공익성 판단에 의거하여 강제 조정을 행할 수밖에 없는 데, 이 때 공익성이란 미래지향성, 지속가능성, 삶의 질 향상 등과 같이 지속위가 추구하는 가치를 기준으로 설정하는 것이 되어야 한다.

3.4. 지속위의 역할영역과 구성

【지속위의 두 역할영역과 조직구성】

지속위는 국정의 지속가능성을 담보하기 위해 대통령을 자문하는 기구이다. 국정의 지속가능성은 국정의 결정 단계에서부터 집행 과정 전반에서 보장되고 실현 되도록 해야 한다. 다시 말해 주요 국가정책의 전방위에서 지속가능성이 최대한 실현될 수 있게 하는 것이 곧 국정을 진정하게 지속가능하게 하는 것이고, 이는 궁극적으로 우리사회의 발전이 지속가능하게 하는 것이 된다. 지금까지의 역할을 보면, 지속위는 정책의 사전검토를 주로 담당해왔다. 앞으로는 갈등의 사전예방이란 차원에서도 국가장기정책에 대한 기존의 검토임무를 더욱 강화하는 것이어야

한다. 아울러 갈등의 사후조정과 관련되어 국가적 정책수립, 프로그램개발 등에 기여할 수 있도록 해야 한다. 이렇게 본다면, 지속위의 조직편성은 지속위의 이러한 두 기본 역할을 반영할 수 있도록 해야 한다. 즉, 지속위의 역할은 ‘지속가능발전전략’을 정책화하는 지속위의 기존업무 부문과 갈등해결정책을 수립하는 부문의 대별될 수 있으며, 지속위의 조직은 이를 적절히 배분하여 구성하도록 해야 한다.

**지속위의 지속가능발전-갈등해결 정책수립기능 :
지속위의 두 역할영역**

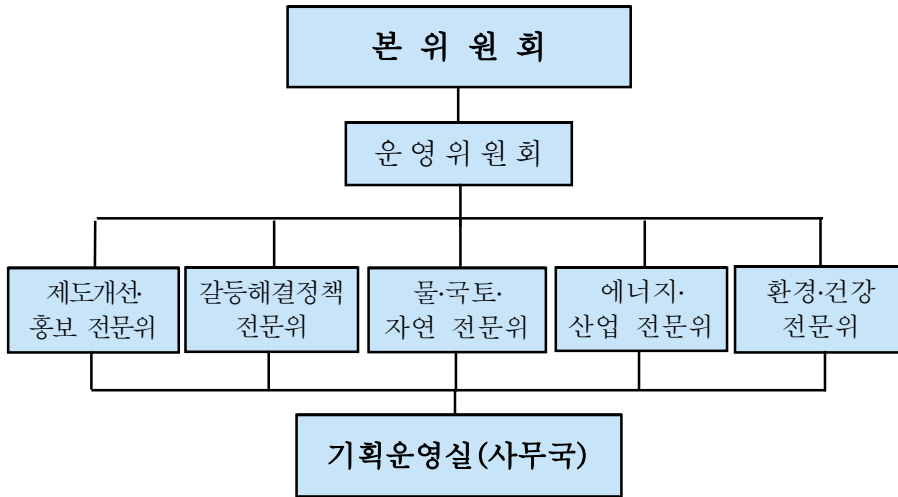
【지속가능발전전략 정책수립】

- 활력있는 경제, 높은 삶의 질 : 경제체계의 자생력 강화
- 더불어사는 참여복지사회 : 사회적 형평성 증진과 사회통합
- 인간과 자연이 상생하는 환경 : 환경의 효율적 보전과 이용

【갈등해결전략 정책수립 및 갈등사안 자문】

- 갈등시스템 구축 및 효율적 운영
- 갈등해결 관련법규 및 제도 정비
- 지속가능발전위원회의 자문 및 건의
 - 관계부처, 지자체 : 갈등사건예방노력, 당사자 해결 유도, 분야별 1차 조정
 - 국무총리실 : 주무부처에의 조정 실패시 2차 조정
 - 청와대 : 대통령의 결단이 필요한 사안은 대통령께서 최종 판단

하지만 구체적인 조직구성에서는 지속가능발전 개념에 기반한 정책 사전검토 기능을 중심으로 하면서 갈등해결정책 수립기능을 새롭게 추가하는 식으로 해야 한다. 참여정부의 지속가능성 강화를 위한 전략적 과제를 다루는 영역으로 세분화한다면, 물·국토·자연자원 부문, 에너지·산업부문, 환경·건강부문이 포함된다. 갈등조정정책을 다루는 부분은 한 개의 전문위원회로 충분하다. 아울러 지속가능발전을 지향하는 제도적 기반을 정비하고 대국민홍보를 담당하는 부문도 필요하다. 이렇게 보면 지속위는 본위원회를 중심으로 산하에, ‘물·국토·자연전문위원회’, ‘에너지, 산업 전문위원회’, ‘환경 건강 전문위원회’, ‘갈등해결정책전문위원회’ 그리고 양 부문을 지원하는 ‘제도개선·홍보전문위원회’를 두는 것으로 편성하는 것이 된다.



【본위원회의 구성】

지속위가 정책의 지속가능발전전략과 갈등해결전략을 담당하는 대통령 자문기구로 기능하기 위해서는 조직의 위상이 국민적 권위와 대표성을 담보할 수 있어야 한다. 이는 본위원회의 구성을 통해 실현되어야 한다. 본위원회는 다음과 같은 조건을 반영하면서 구성하도록 해야 한다.

본위원회 구성

- 사회적 합의와 결과에 대한 수용성을 확보하고 지역대표성과 직능대표성을 함께 고려
- 국가, 지자체, 시민사회의 파트너십에 바탕을 둔 참여에 바탕을 둠
- 중앙중심의 하향식 의사결정체계에서 풀뿌리 지역중심의 상향식 의사결정 체계로 전환

◆ 구성 : 총 80인(16개 시·도 추천 48인, 대통령 지명32인)

◆ 시·도별 위원 추천 기관 및 인원

추천기관	광역지자체장	광역의회	시도별 시민단체
인원	1	1	1

◆ 대통령 지명 : 학계, 언론계, 산업계 등 직능대표성을 고려하여 위촉

첫째, 정책자문이나 갈등해결이 사회적 합의와 그 결과를 수용하는 것이 되기 위해서는 본위원회는 지역대표성과 직능 대표성을 함께 반영하는 위원으로 인선해 구성하도록 해야 한다.

둘째, 지속가능한 발전을 위해서는 국정운영의 원리가 ‘국가의 지배’에서 국가, 지자체, 시민단체간 파트너십을 바탕으로 하는 ‘거버넌스’로 전환되어 하는바, 지속위도 중앙정부, 지방정부, 시민단체를 대표하는 위원으로 인선해 구성하도록 해야 한다.

셋째, 이러한 인선을 바탕으로 지속위는 하향식 의사결정체제에서 풀뿌리 지역 중심의 상향식 의사 결정체제로 전환해 지속가능한 발전이 일상영역과 지역현장에서부터 이루어지도록 해야 한다.

이러한 원칙으로 본위원회를 구성하는 것을 전제로 그 적정수를 80명으로 제안한 바 있다. 이는 지역대표성을 반영해 16개 시도에서 추천하는 48명, 지속가능발전과 관련된 직능대표성을 반영해 대통령이 지명하는 32명으로 나누어진다. 개별 시도를 대표하는 위원은 광역지자체장이 추천하는 1인, 광역의회가 추천하는 1인, 시도별 시민단체가 추천하는 1인으로 구성하도록 하였다. 한편 대통령이 지명할 위원은 학계, 언론계, 산업계 등 직능분야를 대표하도록 한다.

제4장 결론

1. 지속가능발전의 이념과 현황

지속가능한 발전은 UN 환경과발전에 관한 세계위원회가 1987년에 발간한 부른트란트 보고서 「우리 공동의 미래」 이후, 1992년 환경과 발전에 관한 리우회의를 통해 전세계적인 공동의 목표이자 이념이 되었다. 지속가능발전 이념은 1990년대를 거치면서, ‘환경과 발전의 조화’를 넘어서 빈곤퇴치, 지속가능한 소비와 생산 등 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 통합적으로 추진하는 경향으로 확대되었다. UN, OECD, EU, 미국 등 국제기구와 선진국은 경제, 사회, 환경 분야별 지속가능성 지표를 설정하여 평가하고 있다.

지속가능발전 이념에 비추어 볼 때 우리나라는 경제적인 성장에 성공했으나 사회적인 통합과 환경적인 지속가능성 면에서 적지 않은 문제점이 나타나고 있다. 한국의 국민총소득은 세계 12~13위권이고, 1인당 국민총소득은 54위이지만,

세계경제포럼(WEF: World Economic Forum)이 발표한 2002년 환경 지속가능성지수(ESI: Environmental Substantiality Index) 평가에서는 조사대상 142개국 중에서 136위로 거의 최하위에 머물렀다.

우리 정부는 국가의 지속가능한 발전을 위해, 2000년 9월에 대통령 자문기구로서 ‘지속가능발전위원회’를 설립했다. 한국사회의 지속가능한 발전을 이끌 각계 각층의 대표들로 구성된 지속위는 그간 정부 각처의 주요 정책에 대해 지속가능성 측면에서 사전 자문하고, 또한 지속가능한 발전을 둘러싼 쟁점을 해결하기 위한 국민적 지혜를 모아내는 등의 성과를 거두어 왔다. 그러나 지금까지의 경과를 보면, 지속위는 대통령 자문위원회로서의 위상과 기대된 역할에 비해 그간 거둔 성과가 다소 부족했다고 평가할 수 있다.

2. 참여정부의 지속가능발전 비전

우리나라의 지속가능한 발전을 위해서는 국가 발전전략을 새롭게 세우는 것이 필요하다. 참여정부는 국가의 지속가능한 발전을 위해 활력있는 경제, 높은 삶의 질, 더불어 사는 참여복지사회, 인간과 자연이 상생하는 환경을 만드는 목표를 추구한다. 이와 함께 국가적인 사회갈등의 조정과 예방을 통한 국민통합과 연대를 구축하는 것이 주된 목표이다.

우선 지속가능한 발전을 위해서는 활력 있는 경제가 매우 중요하다. 튼튼한 경제를 통해 일자리를 확보하고 이를 바탕으로 국민의 높은 삶의 질을 확보하는 것이 필요하다. 이와 함께 빈부격차, 지역격차, 양성평등, 연령차별의 시정을 통한 실질적인 복지사회를 건설하는 것이 필요하다. 우리 사회는 급속한 경제성장 속에서 여러 사회집단 사이의 가치관과 생활양식의 차이와 차별이 큰 사회문제로 대두되고 있다. 참여정부는 차별을 철폐하고 차이를 인정하며 다양성이 존중되는 미래지향적인 사회통합을 이루어내야 한다.

다음으로 인간과 자연이 상생하는 환경을 만들어 나가야 한다. 개발로 인한 환경오염과 자연훼손을 줄이고 안전하고 쾌적한 환경 속에서 온 국민이 안심하고 자연을 즐기는 환경친화적 사회를 건설해야 한다.

이러한 경제, 사회, 환경의 지속가능성을 높이기 위해서는 우리 사회에 만연한 사회적인 갈등을 조정하고 해결하는 문화와 시스템을 새롭게 정립하는 것이 필요하다. 다양한 가치관, 극단적인 이해관계의 충돌이 지속되는 한, 국가의 지속가능한 발전은 불가능하기 때문이다.

참여정부는 지속가능발전을 위해 다음과 같은 원칙을 지켜나가는 것이 필요하다. 첫째는 책임과 참여로서, 책임있는 이해당사자와 지역의 양심적이고 합리적인 인사들의 참여를 통해 신뢰를 구축하는 것이 중요하다. 중앙에서 소수의 정책결정자들이 먼저 결정한 후 지역의 주민들을 설득하고 따르기를 강요하는 이전의 패러다임은 21세기에는 적합하지 않다. 주요한 의사결정 과정에 이해당사자, 지역의 공론 형성을 책임지는 시민사회, 기업, 학계 등이 참여하는 과정 속에서 신뢰는 구축된다.

둘째 공론과 토론의 문화와 제도를 확립하는 것이 중요하다. 우리나라에서는 목소리가 크고 권력이 센 사람이 이긴다는 의식이 널리 퍼져서 합리적이고 정당한 절차를 통해 문제를 해결하는 문화와 체계가 확립되어 있지 못한 형편이다. 그러나 이러한 관행이 지속되는 한, 보다 합리적이고 미래지향적인 사회를 만들 수 없다. 우리 사회가 한 단계 더 발전하기 위해서는 사회적 공론장의 활성화를 통해 가치관과 이해 갈등을 조정하는 것이 필요하다.

셋째, 미래세대를 위한 예방중심의 정책과 통합적인 정책결정이 중요하다. 기후변화와 같이 지구전체의 생태계 균형을 위협하는 환경문제가 눈앞에 나타나는 현실을 보면, 예방중심 접근은 참여정부의 핵심 원칙이 되는 것이 당연하다고 할 수 있다. 이와 함께 미래세대의 생존과 번영을 위해 경제정책과 환경정책, 사회정책이 통합적으로 이루어지도록 통합의 원칙을 지켜나가는 것이 중요하다.

국가의 지속가능발전 전략을 수립하고 평가하며 갈등해결 시스템을 구축하기 위해서, 지속위는 보다 폭 넓은 참여를 통해 공론장을 형성하는 것이 필요하다. 왜냐하면 다양한 지역과 집단에서 폭 넓은 이해관계를 대변할 수 있는 합리적인 인사들이 참여할 때 지속위가 추진하고자 하는 국가적 의제가 민주적인 절차와 참여를 바탕으로 보다 폭 넓은 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 다시 말해서 중앙이 결정하는 하향식 의사결정체계에서 지역이 참여하는 풀뿌리 지역중심의 상향식 참여형 의사결정체계로 전환하는 것이 지속가능발전과 갈등해결을 위해 필요하다. 이것은 국가의 지배(government)에서 국가, 지자체, 시민사회의 파트너십에 바탕을 둔 참여 가버넌스(governance)로 전환하는 것을 의미한다. 현대의 대의민주주의는 절차적 정의를 확보하는 데에는 성공했지만, 다양한 이해관계와 가치관 갈등의 조정에는 미흡한 것이 사실이다. 따라서 이제 대의민주주의와 참여민주주의의 통합적인 발전을 통해 우리는 민주주의의 실질적인 진전을 추구할 수 있을 것이다. 참여와 공론을 통한 갈등조정이 성공할 때 우리나라는 미래지향적인 지속가능발전의 토대를 굳건히 세울 수 있을 것이다.

3. 지속가능발전위원회의 주요 정책과제

우리사회에서 지속가능발전을 위해 지속가능발전위원회가 해야 할 일은 매우 많다. 그러나 한정된 시간과 자원을 가지고 성과를 얻기 위해서는 우선순위가 높은 정책과제에 자원을 집중하는 전략이 필요하다. 제3기 지속가능발전위원회는 제1기, 제2기 지속위의 성과와 한계를 올바르게 평가하고 이를 바탕으로 성과 중심의 정책자문이 이루어지도록 하는 것이 필요하다.

지속위의 주요 정책과제로는 물, 에너지, 지방의제 21, 사전환경성 검토, WSSD 후속과제, 갈등해결 시스템 구축 등을 들 수 있다. 이 가운데에서도 제3기 지속가능발전위원회는 물, 에너지, 갈등해결 시스템 구축 등 중장기 정책에 역량을 집중하는 것이 필요하다. 이러한 과제들은 WSSD 이후 유엔 지속가능발전위원회가 향후 4년간 추진할 주요 과제와도 관련되어있다.

먼저 물 문제를 해결하기 위해 지속위는 지속가능한 중장기 물관리 대책 마련, 물 수급예측에 대한 사회적 합의도출, 물수요관리대책 강화, 수요자 중심의 물공급대책, 깨끗한 물관리 대책 등을 수립하는 것이 필요하다. 다음으로 에너지와 관련하여 지속가능한 에너지 중장기 정책의 전략과 방향을 수립·자문하는 것이 필요하다. 국민들에게 안전하고 안정적인 에너지를 공급하면서 아울러 미래세대를 위해 경제, 사회, 환경의 통합적인 지속가능성을 확보할 수 있는 에너지 정책의 비전과 과제를 대통령에게 건의하는 것이 주된 임무가 될 것이다.

다음으로 갈등해결 시스템을 구축하는 것이 지속위의 새로운 주요 임무가 될 것이다. 참여정부의 갈등조정 역량을 강화시키기 위해서는 첫째, 갈등의 특성에 대한 정확한 분석과 진단이 필요하고, 둘째, 갈등당사자간 대립적인 입장을 중재하고 합의할 수 있는 합리적인 조정시스템이 개발되어야 한다. 지속위는 갈등해결을 위한 정책 연구와 자문을 주된 임무로 하는 것이 바람직하다. 다만, 기존의 갈등해결시스템으로 해결할 수 없는 중요한 사안에 대해 선별적으로 대통령에게 자문할 수도 있을 것이다.

4. 지속가능발전위원회의 구성

제3기 지속위는 전문적인 정책 자문의 기능과 지혜로운 분쟁조정 기능을 유기적이고 통합적으로 수행하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 위원회의 구성을 기존의 전문가와 관료 중심의 체제에서 벗어나 지역의 풀뿌리 민주주의를 실천할 수 있는 지혜로운 인사와 전문적인 인사로 고루 구성하는 것이 바람직하다. 특히 본위원회는 기존의 중앙 중심의 인선에서 벗어나 지역의 다양한 목소리를 수렴하기 위해 지방에서 활동하는 인사들과 전문가, 그리고 다양한 이해관계자들로 고루 구성하는 것이 필요하다.

이와 같이 지역의 지속가능한 발전을 위해 지역의 합리적인 인사들을 위원으로 위촉하기 위해서는 위원회의 규모가 다소 커지는 것이 불가피하다. 위원회의 규모가 커지면 토론회와 의사결정에 다소 시간과 비용이 늘어나는 단점이 있지만, 다양한 의견을 토론회를 통해 결정하기 때문에 신중하고 합리적인 결론에 이를 수 있는 가능성이 커진다고 볼 수 있다.

이러한 점들을 고려하여 지속가능발전위원회 본위원회는 광역지방자치단체에서 활동하는 분을 16개 지자체별로 3명씩 총 48명을 추천받고, 대통령이 직능대표성을 고려하여 32명을 위촉하여 총 80명으로 구성하는 안이 제안되었다. 지방자치단체별로는 광역자치단체장, 광역의회, 시민단체 등이 각각 2명씩 추천하여 각각 1명씩 대통령이 위촉한다. 이와 함께, 대통령이 학계, 산업계, 여성계 등에서 지속가능발전에 대한 전문적인 식견을 가진 분들을 위촉한다.

본 위원회를 이렇게 구성할 경우, 그 규모가 크고 위원들의 관심이 다양하기 때문에 전문적인 정책자문 기능이 약화될 우려가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 본위원회 아래 상시적인 위원회 운영관련 사항을 논의하기 위한 운영위원회를 구성한다. 운영위원회 아래에는 전문성을 가진 인사들로 5개의 전문위원회를 구성하여 전문적인 정책개발업무를 수행한다. 전문위원회로는 WSSD 후속대책, 홍보대책 등을 추진하는 제도개선·홍보 전문위원회, 갈등해결 정책을 수립하는 갈등해결정책 전문위원회, 물, 국토, 자연관련 정책을 수립하는 물·국토·자연전문위원회, 지속가능한 에너지와 산업정책을 수립하는 에너지·산업 전문위원회, 마지막으로 환경문제와 건강 관련 정책을 수립하는 환경·건강 전문위원회를 둔다.

위원회 활동을 지원하는 기획운영실에서는 본위원회, 운영위원회, 전문위원회를 지원하는 행정과 연구업무를 수행한다. 전문위원회 별로 팀을 구성하면 보다 전문적이고 효율적인 연구와 행정지원이 이루어질 수 있을 것이다.

5. 지속가능한 미래를 위하여

올 한 해, 세계는 유래없는 기온상승으로 고통을 겪었고 우리는 태풍 매미로 막대한 피해를 입었다. 기후 전문가들은 지금 상태로 온실가스가 증가할 경우 기후변화와 기상이변은 피할 수 없고, 이미 우리 앞에 나타나고 있다고 경고하고 있다. 기후변화에서 보듯이, 미래세대와 현 세대가 함께 잘 살기 위해서는 이제 경제와 환경, 그리고 사회가 함께 발전하는 지혜를 찾는 것이 무엇보다 절실하다. 좁은 국토에 많은 인구가 모여 살고 있는 우리나라에서 경이적인 경제성장만이 아니라 지속가능한 발전의 새로운 모델을 만들어서 개발도상국과 선진국의 모범이 될 수 있도록 힘을 모으는 것이 필요하다.