

## 지속가능발전위원회: 기능, 조직, 거버넌스의 적용

### 요약

참여정부하에서 한국의 지속가능발전위원회는 2003년 12월에 77명의 위원으로 새롭게 출발하였다. 77명으로 구성된 본 위원회 아래에 각각 20명의 위원으로 구성된 5개 전문위원회를 두고 이 전문위원회에서 물, 에너지 및 지속가능발전전략 등의 주제들을 내용적으로 다루고 있다. 이들 전문위원회에서는 대통령자문 보고서를 작성하기 위한 한시적 형태의 연구팀들을 운영한다. 대통령 자문 보고서의 준비는 시민단체, 정부기관들과의 참여와 합의형성을 기반으로 진행된다. 지속가능발전위원회가 다루는 정책과제들은 대부분 시민단체들이 제기한 주제로 거의가 뜨거운 논쟁거리에 속한다. 에너지를 예로 들면 주요 사회 이슈였던 방사선 폐기물처분시설과 연관되면서 나아가 에너지 장기정책과 긴밀한 관련이 있고, 그래서 지속가능발전위원회내 정책과제로서 채택되어 있다. 또한 40개의 국가 중·장기계획을 지속가능한 발전의 관점에서 검토하여 의견을 제시하는 임무 역시 지속가능발전위원회의 매우 중요한 업무이다. 대통령자문은 보고서를 준비한 위원들과 관련부처 장관들이 참여하는 그룹토론으로 이루어진다.

### 서론

‘환경’은 1972년 스톡홀름에서 개최되었던 유엔인간환경회의 이래 국제적인 의제가 되었고, 1992년 리우네자네이로에서 개최되었던 지구정상회의에서는 ‘지속가능한 발전’이라는 개념을 만들어 내었으며 전 지구적 차원의 ‘의제21’ 행동계획의 이행을 촉구하였다. 그러나 여전히 많은 국가들은 ‘대규모 건설’을 통한 근대화 에 관심을 집중하고 있다. 이러한 상황 하에서는 환경을 보존하는 만족스러운 조치를 취하기가 매우 어렵다. 한국도 예외가 아니다. 한국 역시 지난 수십 년 간의 경제성장기 동안 있었던 환경과 개발간의 불균형이 지금까지도 계속되고 있으며 교통, 운송체계와 주택 등과 같은 사회기반시설 구축에 집중한 결과 지방의 도시, 서울의 근교도시들이 모두 계속 확장되는 결과를 낳았다. 또한 급격한 경제성장은 한국 사회를 고도소비사회로 만들었다. 에너지 부분을 살펴보면 그 과소비 생활양태를 잘 알 수 있다. 2003년 현재 1인당 국민소득은 만 달러 수준이지만, 에너지 총 소비량은 세계 10위권 수준으로 매우 높다.

지구위원회(Earth Council)의 1997년 통계의 하나인 지구에 대한 인간영향지수인 부양면적에 해당하는 생태적 점용면적(the ecological footprint)은 한국의 상황을 잘 설명해 준다. 즉, 한국의 생태손실지수는 1인당 -2.9헥타르로 일본(-3.4), 영국(-3.6), 독일(-3.4)과 비교해 볼 때 결코 낮은 수준이 아니다.

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

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

‘지속가능한 발전의 개념’은 기본적으로 한국과 같이 정치, 경제구조의 혁신과 근대화, 합리화에 역점을 둔 나라에서는 성취하기 어려운 이상적인 개념임에 분명하다. 2003년 노무현 대통령은 당선 이후 인수위 시절부터 지속가능발전위원회 역할을 강화시키고자 하는 강한 의지를 보였으며 이에 참여정부는 2003년 12월 제3기 지속가능발전위원회를 발족시켰다. 현재 정부, 전문가, 시민단체들은 지속가능발전이라는 관점에서 지속가능발전위원회가 어떻게 ‘보다 나은 삶의 질’을 담보해 나가는데 공헌하는지를 지켜보고 있다. 참여정부의 지속가능발전위원회는 현실세계에서 지속가능발전을 보다 효과적으로 실현해갈 기회를 확대하고 이를 위한 다양한 부문의 장기적인 정책을 자문할 수 있는 위원회 체계를 갖추고 있다. 또한 이 위원회에서 마련한 자문은 대통령이 참석한 가운데 토론의 형태로 정기적으로 이루어지고 있다.

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

## 조직과 기능

한국의 지속가능발전위원회는 본위원회와 에너지·산업 전문위, 물·국토·자연 전문위, 사회·환경·건강 전문위, 대외협력·교육 전문위, 갈등관리정책 전문위를 포함한 5개 전문위원회로 구성되어 있다. 각 20명으로 구성된 전문위원회는 관련 부처 공무원, 전문가 및 학자, 시민사회단체 인사들이 동등하게 참여하고 있다. 자문할 주제

결정되면 자문안은 대체로 다음과 같은 절차를 거쳐 만들어 진다. 자문할 주제와 연관되는 전문위원회가 시민사회단체와 정부기관이 각각 추천하는 관련 전문가들로 ‘연구팀’을 구성한다. 이 연구팀에서 작성한 자문안에 대해서는 전문위원회를 통해 대통령 자문 보고의 내용이 제안되며, 위원들의 의사수렴 절차를 거쳐 최종 확정된다. 이러한 노력들은 의사결정의 합리적인 절차를 마련하고자 하는 것이며 또한 참여자들의 합의에 기반하고자 하는 것이다. 지속가능발전을 염두에 둔 장기적 관점의 정책결정이 얼마나 어려우면서도 중요한지 인식하고 있기 때문이다.

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

참여정부 초기부터 환경 거버넌스라는 관점에서 선택한 ‘에너지’, ‘물’, 그리고 ‘갈등예방과 해결’ 관련 정책주제는 지속가능발전위원회의 핵심 과제이며, 기후변화, 해역관리 및 교통운송체계에 대한 장기적 정책주제들은 2005년 국정자문 과제로, 지방의제21 제도화 방안 마련과 같은 정책과제들 역시 내년도 과제로 선택되어 있다. 에너지, 물, 그리고 갈등예방 및 해결 등, 주제 선택의 원칙은 주제의 ‘속성’에 기반을 두고 있다. 예를 들어 에너지라는 주제는 에너지 정책, 핵폐기물 처분 부지선정, 더 나아가 작년 불안사태에서 목격된 사회갈등 등이 복합적으로 연관되어 있다. 불안지역 주민들은 수천 명이 수개월 동안 위도지역 방폐장 선정을 반대하는 촛불 시위를 계속해 왔다.

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

### 지속가능한 발전을 위한 거버넌스

2002년 요하네스버그에 모인 세계 각국의 정상들은 지속가능한 발전에 대한 자신들의 언약을 다짐하면서 “우리들은 인간 존엄성에 대한 요구를 인식하고 인도적이고 평등하며 배려있는 국제사회를 건설하는데 전념한다” 라고 선언하였다. 우리가 아는 바와 같이 인류의 미래에 대한 종합적인 비전이 지속가능한 발전의 기본 이념을

구성하고 있으며 교류, 파트너십, 공론형성 뿐만 아니라 궁극적으로 인간 삶의 방식까지 변화되어야 하므로 이러한 목표의 달성은 의심할 바 없이 우리 인류 모두에게는 가장 도전적인 과제임에 틀림없다.

우리나라에서는 지속가능한 발전이란 용어가 생소하고 일반 대중을 비롯하여 심지어는 공공부문에 종사하는 이들에게도 널리 알려져 있지 않으며 그래서 이러한 인식의 결여를 해소하는 것이 우리의 당면과제이다. 우리는 지속가능한 발전을 아직 달성하지 못했을 뿐 아니라 다른 OECD 국가가들처럼 지속가능발전에 접근하는 정교한 노력의 단계에도 들어서지 못하고 있다. 우리는 이제 지속가능발전의 이상적인 비전을 다루기 시작하는 단계이고 과거의 경험도 없기 때문에 진정한 지속가능발전이 달성되지 않았다는데 대해 염려하고 걱정하는 다른 나라가 부러울 정도이다. 달리 말하면, 우리는 단지 출발선상에 있으며 아직 배워야 할 새로운 사고, 새로운 방법이 매우 많다고 생각한다.

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

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

방법론적으로는 거버넌스 개념을 현실에서 적용하기 위한 첫 번째 단계로서, 우리는 거버넌스의 과정을 규정하고 안내하는 시스템을 구축하는 것이 바람직하다고 대통령께 자문 드린 바 있다. 또한 현재 한국의 지속가능발전위원회는 정책결정 과정에서의 목표, 이상, 대화의 원칙, 그리고 공론형성 등을 담게 될 법의 제정을 준비 중이며 동 법에는 갈등의 예방과 조정을 위한 프로세스도 포함될 것이다.

거버넌스와 갈등 예방과 조정 등에 관한 연구는 아직 한국의 학계에서 심도 있게 수행되지 않았다. 따라서 올해 연구센터를 설립하여 이 분야에 대한 연구 활동도

촉진시키고자 한다. 거버넌스는 참여정부에서 매우 중요한 주제이며 지속가능발전 위원회에서는 효율적인 시스템이 구축되도록 보다 여기에 심혈을 기울여 최선을 다할 것이다.

## 에너지

부안 핵폐기물 처리시설 부지선정을 거치면서 에너지문제는 시민사회단체의 중요한 이슈로 부상하였으며 현재 핵을 반대하는 시민단체는 장기적인 핵에너지 정책에 대한 논의가 없이는 부지선정이 이루어져서는 안 된다고 주장하고 있다. 한국의 에너지 정책은 주로 안정적인 수요·공급에 초점을 맞추고 있고 에너지를 경제성장을 뒷받침하는 필수불가결한 요소로 생각하고 있다. 지난 10년간 에너지에 대한 소비는 세계 10위권 안에 들 만큼 빠르게 증가하였으며 이러한 속도로 소비가 지속된다면 2010년에는 세계 2위의 에너지소비국이 될 것이라고 전망되고 있다.

한국의 에너지 해외의존도는 높다. 에너지 원료의 대부분('04년 97.4%)이 해외에서 수입되고 있으며 특히 에너지 원료 중에서 석유에 대한 의존도는 매우 높다('01년 50.6%). 한국은 세계 6위의 석유 소비국이며 또한 세계 4위의 석유 수입국이다. 한국의 총 수입 중에서 에너지 수입이 차지하는 비중이 23.8%이며, 이러한 통계는 우리나라가 이제는 지속가능한 발전의 개념에 맞추어 과거 소비에 치중했던 에너지정책을 에너지 절약 및 효율향상으로 변환해야 할 시점에 있음을 명백히 보여주고 있다. 에너지 안보를 확보하고 에너지 수요를 관리하기 위해서는 장기적인 정책이 필요하다.

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

에너지 절약사회로의 이행을 촉진하기 위해서는 역량강화와 파트너십이 중요 문제로 남아있다. 한국의 지속가능발전위원회는 정부, 시민단체, 전문가 등과 협조해 나갈 것이며, 파트너십에 기초하여 국가의 장기적인 에너지정책에 대한 자문보고서를 작성하여 알맞는 시기에 대통령께 보고할 예정이다.

## 물

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

필요성이 긴급하거나 큰 것은 아니라고 믿고 있다.

한국의 연간 강수량은 1,300mm로 이를 부피로 환산하면 1,276억 $m^3$ 에 해당한다. 우리나라의 강수량은 세계 평균 강수량보다 30%가 많고 따라서 우리나라의 물수요를 충당하기에는 충분한 양으로 생각되지만 이를 실제로 관리하는 데는 다음과 같은 몇가지 어려움이 있다. 우선, 1인당 평균 강수량은 2,700 $m^3$ 로 세계평균의 10% 정도이며 이는 전체 인구를 고려한다면 결코 충분한 양이 아니다(한국의 인구밀도는 1 $km^2$ 당 470명이며 총인구는 약 5000천만 명이다). 두 번째, 계절별로 강수량의 차이가 심하다. 총 강수량의 70%가 여름철에 집중되어 있고 따라서 여름에는 홍수가 자주 발생한다. 이에 반하여 겨울이나 봄에는 가뭄 발생빈도가 높다. 또한 강의 경사도가 급하고 강물의 흐름도 빨라서 장마철에는 많은 양의 물이 그대로 바다로 소실되고 만다. 이러한 특성 때문에 한국은 물을 저수하기 위한 댐을 많이 건설하고 있다. 또 물정책은 공급위주로 되어 있어서 이에 대한 수정을 시민사회단체에서는 지난 수년간 요구해 오고 있다.

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

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

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

## 지방의제 21, 지속가능한 토지이용, 자연자원, 그리고 그 외 주제

2005년에 제출할 정책제안 주제들은 대체로 다음과 같다. 지속가능한 토지이용과 자원 관리, 자연자원의 현명한 이용, 지속가능한 소비와 생산, 그리고 지방의제 21 단체들이 중심이 된 지방에서의 지속가능발전 행동계획 등이다. 지속가능발전 국가 전략을 수립하고 지속가능발전위원회에서 그 전략을 제시할 뿐 아니라 지속가능발전

위원회가 수행하는 사업의 비전과 원리, 원칙으로 삼도록 하는 일 역시 진행되고 있다. 그러나 이들 주제들이 자세한 일정에 기초해서 최종적으로 결정된 것은 아니며 세부 내용들을 준비해서 적절한 시기에 전문가와 시민단체들이 모여 함께 논의할 수 있도록 하고자 한다.

## 결론

참여정부의 출범이래로 지금 한국사회는 전반적인 개혁이 가속화 되고 있다. 특히 2004년 4월의 국회의원 선거는 투명한 선거시스템을 정착시킨 이정표라고 할 수 있다. 정치분야의 개혁은 우리가 예상했던 것보다 더 빨리 진전되고 있으며, 이에 한국은 민주주의를 실행한 성공적인 국가에 속하게 되었다. 이제 한국은 촛불 시위라는 직접민주주의까지 학습하는 국가가 되었다. 경제와 정치의 개혁이 진행되면서 이제 한국은 환경을 포함한 사회부문에서의 개혁을 숙제로 안고 있다고 하겠다. 아마도 우리는 삶의 질을 담보하는 사회부문의 중요성을 부각시키기 위해 빠른 경제성장위주에서 한숨을 돌릴 필요가 있을지도 모른다. 경제, 정치와 균형을 맞추려는 노력은 사회 기반구조는 지금까지 충분치 않았다. '환경'은 분명 장기교육과 대중 인식이 필요한 사안이며 지속가능발전 개념을 이해하고 수행하는 데에는 많은 시간과 노력이 소요된다. 참여정부 하에서의 지속가능발전위원회는 지속가능발전의 이행을 실질적인 방법으로 찾고자 한다. 예를 들어 앞에서 제시한 에너지라는 주제는 그 주제 속에 내재된 문제의 속성을 분석함으로써 도출할 수 있었다. 정책수립, 정책결정, 정책집행 그리고 정책집행 과정에서, 또는 집행 이후 나타나는 일련의 영향들이 총체적으로 고려되어야만 한다. 지속가능한 발전이란 현실과의 접목과정에서 사람과 사회가 긴밀히 연결되어 있고 그래서 자연히 거버넌스, 갈등의 예방, 갈등의 해소라는 주제와 연결되어 있다. 기본적으로 지속가능발전위원회는 모임을 조직하고, 모인 사람들의 아이디어를 정리하는 주관자 역할에 불과하다고 하겠지만 그러나 지속가능발전의 개념에 입각해서 장기정책을 수립하는 지속가능발전위원회의 열정적인 역할은 한국사회의 발전에 이바지할 것임을 확신한다.

## 감사의 말

참여정부하에서 제3기 지속가능발전위원회의 역할이 강화되고 촉진된 이래 부처 공무원, 전문가, 그리고 시민사회단체는 위원회의 개념과 기능을 보완하고 발전시키기 위해 매우 큰, 자발적인 노력을 아끼지 않고 있다. 이 글은 그분들과의 진지한 협동의 산물임을 밝히며 이에 진심어린 고마움을 전하는 바이다.