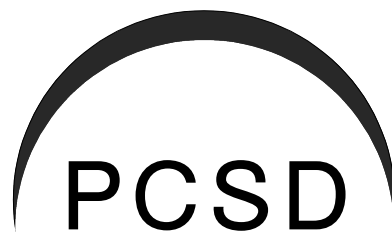


제 2006-6호

국가 지속가능발전  
추진체계 구축을 위한 연구

2006. 4. 22



대통령 자문 지속가능발전위원회

Presidential Commission on  
Sustainable Development  
Republic of Korea



# 제 출 문

지속가능발전위원회 위원장 귀하

본 보고서를 ‘국가 지속가능발전 추진체계 구축을 위한 연구’의 최종보고서로 제출합니다.

2006년 4월

- 연구책임자: 이창훈 KEI 책임연구원
- 연구참여자: 정희성 KEI 연구위원
- 연구보조원: 이대연 KEI 연구원  
이윤미 KEI 연구원

한국환경정책·평가연구원 원장 윤서성



# 〈제 목 차 례〉

요 약 .....	1
<b>I. 서 론 .....</b>	<b>17</b>
1. 연구의 배경 및 목적 .....	17
1) 지속가능발전의 의의 .....	17
2) 지속가능발전과 거버넌스 .....	19
3) 연구의 목적 .....	21
2. 연구의 내용 및 방법 .....	21
1) 연구의 내용 .....	21
2) 연구의 방법 .....	22
<b>II. 지속가능발전 추진체계 해외사례 .....</b>	<b>23</b>
1. 주요국의 지속가능발전 추진체계 및 전략 .....	23
1) 영국 .....	23
2) 스웨덴 .....	28
3) 독일 .....	32
4) 네덜란드 .....	36
5) 일본 .....	40
6) 미국 .....	42
7) 프랑스 .....	43
2. 주요유형 및 시사점 .....	44
<b>III. 우리나라 지속가능발전의 추진현황 및 문제점 .....</b>	<b>47</b>
1. 우리나라의 지속가능발전 실태 .....	47
1) 통합지수를 통해 본 지속가능발전 실태 .....	48
2) 분야별 지속가능발전 실태 .....	50
2. 중앙행정부처 .....	51
1) 추진 현황 .....	51
2) 추진상의 문제점 .....	53
3. 지속가능발전위원회 .....	56
1) 추진 현황 .....	56
2) 추진상의 문제점 .....	61

IV. 지속가능발전 추진체계 구축 방안 .....	67
1. 추진체계에 대한 기존의 논의 .....	67
1) 총괄추진기구에 대한 논의 .....	67
2) 행정부처의 지속가능성 강화에 대한 논의 .....	69
3) 지속위의 역할 및 기능에 대한 논의 .....	70
2. 국가 지속가능발전 추진체계 구축 .....	71
1) 정책과정론으로 본 추진체계의 역할 .....	71
2) 국가지속가능발전 추진체계 대안 .....	77
V. 국가지속가능발전위원회의 기능 및 운영방안 .....	81
1. 국가지속가능발전위원회로 전환의 필요성 .....	81
2. 국가지속가능발전위원회의 기능 .....	86
1) 국가지속가능발전전략의 수립 .....	87
2) 국가정책의 지속가능성 제고 .....	88
3) 국가지속가능발전 추진 역량 강화 .....	93
4) 지속가능발전관련 국내 포괄 포인트 .....	94
5) 지속가능발전관련 대외 창구 .....	96
3. 국가지속가능발전위원회의 구성 및 운영방안 .....	96
1) 효율성과 다양성을 보장하는 위원회 구성 .....	96
2) 거버넌스 성격을 담보하는 위원회 구성 .....	97
3) 전문위원회의 구성 .....	97
4) 전문위원회의 효율적 운영 .....	98
5) 업무의 지속성 및 전문성 유지 .....	98
6) 회의의 효율적 진행 및 참여율 제고 .....	99
참고문헌 .....	101
부록1: 위원회의 종류 및 사례 연구 .....	107
부록2: 국가지속가능발전기본법(가칭) .....	123
부록3: 국가지속가능발전기본법시행령(가칭) .....	129

## 〈표 차례〉

[표 II-3] 영국 지속가능발전전략의 발달 .....	23
[표 II-4] 스웨덴 지속가능발전전략의 발달 .....	28
[표 II-5] 독일 지속가능발전전략의 발달 .....	32
[표 II-6] 네덜란드 지속가능발전전략의 발달 .....	37
[표 II-7] 유형별 지속가능발전 전담기구 운영방식 .....	45
[표 III-1] ESI 순위 .....	48
[표 III-2] EPI 순위 .....	49
[표 III-3] 지속가능발전 관련 업무 추진현황 .....	52
[표 III-4] 지속가능발전부서 설치관련 지속위 회의 .....	55
[표 III-5] 제3기 지속가능발전위원회 기능 및 구성 .....	57
[표 III-6] 5개 전문위원회별 주요 업무 분야 .....	58
[표 IV-1] WSSD 후속대책을 위한 논의 진행과정 .....	67
[표 IV-2] 제1~3차 WSSD 이행계획에 대한 후속조치 실무 소위원회 논의 결과 .....	68
[표 IV-3] 정책과정에서 민간기구, 행정부처의 역할 .....	76
[표 IV-4] 국가지속위 법적 설치근거 .....	86
[표 부록-1] 국가균형발전특별법의 주요 내용 .....	110
[표 부록-2] 국가균형발전위원회의 주요 추진 사업 .....	113
[표 부록-3] 인권위의 지위와 독립성 .....	116
[표 부록-4] 국가인권위원회의 기능 .....	118

## 〈그림 차례〉

[그림 I-1] 지속가능한 발전 .....	19
[그림 II-2] 스웨덴 지속가능발전부 조직구조 .....	30
[그림 III-1] 제3기 지속가능발전위원회 조직도 .....	57
[그림 IV-1] 정책과정 .....	72
[그림 부록-1] 국가균형발전위원회 조직도 .....	112
[그림 부록-2] 국가균형발전기획단 조직도 .....	114
[그림 부록-3] 국가인권위원회 조직도 .....	117



# 요 약

## I. 서론

‘지속가능한 발전(sustainable development)’개념은 1987년 ‘환경과 개발에 대한 세계위원회(World Commission on Environment and Development: WCED)’가 ‘우리공동의 미래(Our Common Future)’라는 최종보고서에서 제3세계 경제발전의 새로운 유형으로 제시된 이래 현시대의 가장 영향력 있는 사회발전이념의 하나로 자리 잡고 있다. 1992년 리우에서 열린 유엔환경개발회의(UN Conference on Environment and Development)에 모인 전 세계 정상들은 ‘리우선언’을 통해 환경보전과 경제발전의 조화를 통한 지속가능발전을 후진국만이 아닌 선진국을 포함한 모든 국가의 사회발전모델로 제시하였다. ‘리우선언’은 또 국가수준에서 지속가능한 발전을 위한 제도적 틀을 강화할 것을 권고하고 있으며 유럽연합 국가들을 중심으로 한 선진국들은 이에 따라 다양한 제도적 장치를 마련·운영 중에 있다. 예를 들어, 영국은 지속가능발전위원회 및 지속가능발전 전담부서를 설치하여 운영 중이고, 스웨덴은 기존의 환경부를 건설과 에너지 분야를 포괄하는 지속가능발전부로 확대하는 정부조직 개편을 단행하였다.

본 연구는 우리나라 지속가능발전 추진 및 그 추진 체계에 대한 그 동안의 논의를 종합하고 외국의 지속가능발전 추진체계에 대한 사례 연구를 통해 국가 지속가능발전 추진체계의 개선을 위한 법적, 제도적, 행정적 정책대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히 지금까지 우리나라 지속가능발전 추진의 중심에 있었던 지속위의 발전방향을 중심으로 대안을 제시하고자 한다.

## II. 지속가능발전 추진체계 해외사례

지속가능발전을 위한 선진국들의 추진체계사례를 살펴보면, 우선 거버넌스 성격의 지속가능발전관련 위원회만 설치되어 있는 경우, 거버넌스 조직과 함께 지속가능발전을 위한 부처간 정책조정기구가 구성되어있는 경우, 그리고 거버넌스 조직과 함께 지속가능발전을 전담하는 중앙부처가 설립되어 있는 경우 세 가지로 나누어 볼 수

있다.

우선 거버넌스 조직들은 정부, 기업, 시민사회 각 영역을 대표하는 사람들로 구성되어 주어진 안건에 각층의 의견을 바탕으로 정부정책에 대한 자문을 하고 있다. 특히, 정부정책에 영향을 미치는 것이 상대적으로 어려운 시민사회의 의견을 모으는 창구로서의 역할을 한다. 여기서 주목할 것은 단순히 의견 수렴의 장으로서만이 아니라 세 영역이 합의를 이끌어 낼 수 있는 곳이라는 점이다. 주어진 정책에 대해 단순히 양보하고 양해를 구하는 영합게임(zero sum game)을 이루는 곳이 아니라 행위자들이 서로에게 도움을 주고받는 정합게임(positive-sum game)을 만드는 곳으로서의 기능이 강조되고 있는 것이다(유재원·소순창, 2005). 프랑스의 CFDD에서 보여주듯 다양한 시민들이 전문가들이나 특정한 이해집단에게 오히려 부족할 수 있는 상식을 바탕으로 밀도 있고 응집력 있는 의견을 제시하고, 이것이 보다 민주적이고 공정한 결과를 이끌 수 있다는 믿음과 경험이 축적되어 있다.

그러나 정부정책에 대한 단순한 자문기구의 성격을 띠는 거버넌스 조직만 설치되어 있는 경우는, 세 영역이 협의한 내용이 하나의 참고의견 이상이 되기에는 한계가 있다. 각 부처별로 지향하는 바가 달라 정책갈등이 발생할 경우에 더욱 그러하다. 때문에 의결기능의 필요하게 된다. 그런 캐비닛 등과 같은 정책조정기구나 지속가능한 발전을 전담하는 중앙기구는 이러한 의결기능을 보완해주고, 정부 내에서 정부정책의 지속가능성을 검토·조율한다는 데서 효과적이다.

지금까지 검토한 선진국의 사례에서는 협치기구인 ‘지속위’는 순수 민간자문기구의 성격을 띠고 있다. 물론 일부 정책수립과정상의 조언과 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 정책평가과정에 참여가 이루어지고 있지만 지속가능발전의 본질적인 추진주체(예를 들어 국가지속가능발전전략의 수립 등)는 ‘그린각료회의’를 비롯한 행정부처이다. 하지만 협치기구가 반드시 자문기구이어야 한다는 논리적인 연관성이 미약함에서 검토 사례에서 이러한 연관이 현실적으로 나타난 이유는 검토 대상국가들의 역사적인 배경에서 찾을 수 있다. 서 유럽국가들은 대부분 1970년대 환경운동, 평화운동, 여성운동 등 신사회운동의 물결을 겪었으며, 이러한 사회적 의식변화에 기반하여 지속가능발전의 대부분의 요소들을 이미 자신들의 일상 정책에서 구현해가고 있는 실정이다. 환경, 복지, 참여, 노동 등 ‘지속가능발전’의 대표적 가치들은 대의제 구조 하에서도 정부관료들이 주체적으로 추구하고 있고, 따라서 거버넌스조직들의

역할은 ‘감시’ 및 ‘독려’에 국한되어 있다. 우리나라의 지속위의 성격 및 위상에 대한 논의는 결국 정부(정책)의 ‘지속가능성’평가 결과에 따라 크게 달라질 것이다.

국가	지속가능발전전략	전담기구 및 조직	설명
영국	‘Securing the Future’ (2003.5)	SDC(자문기구) SDU(행정조직) ENV(각료회의) EE(SD)(지속가능발전 국장회의) Task Force Team	부처별 독립성 강해 지속가능발전전략 수립 집행 강제하기 어려움 수상의 관심 및 리더쉽 요구
스웨덴	지속가능경제사회발전을 위한 전략 (2004)	MVB(자문기구) 지속가능발전부(중앙부처)	하나의 행정부처에서 지속가능성을 통합적으로 고려
프랑스	평가와 학습의 공유 (2005)	CNDD(자문기구) 지속가능발전생태부(중앙부처)	하나의 행정부처에서 지속가능성을 통합적으로 고려
독일	‘2004 발전 보고서’ (2004)	RNE(자문기구) Green Cabinet(각료회의)	부처별 독립성이 강하지만 총리의 리더쉽으로 참여 조율 성공적으로 수행 지속가능성을 통합적 측면에서 이해
네덜란드	‘NEPP4’ (2001)	환경부, 국실장급회의 외무부, 지속가능발전 대사 SER, VROM, RMNO(자문기구)	정권교체 및 정치적 혼란으로 지속가능발전전략에 대한 관심 두지 못하고 있음 지속가능발전 각 및 전략의 연결성 부족
일본	‘의제21 실천계획’ (1993) ‘환경기본법’ (1994)	JCSD(자문기구) 지구환경보전장관회의	JCSD는 조직 개편 중
미국	...	PCSD(자문기구) 환경청(중앙부처)	PCSD 대통령자문기구로 업무종료

### III. 우리나라 지속가능발전의 추진현황 및 문제점

#### 1. 우리나라의 지속가능발전 실태

우리나라는 고도의 압축성장으로 경제개발에 성공하였으나, 사회통합과 환경보전 측면에서는 심각한 불균형이 발생하였다. 사회적 형평성 결여 및 연대의식의 약화로 지역간·계층간·이념간·세대간 갈등이 확산되고 사회통합이 미흡하며 개발위주의 정책으로 경제성장의 압력이 환경의 자정능력을 넘어서 환경적 지속가능성이 열악하다는 평가가 지배적이다

경제분야의 경우, 2004년 현재 OECD국가 중 GDP가 9위, 1인당 GDP는 23위, 노동생산성은 2위로 나타났다. 반면 미래의 경제활동에 중요한 의미를 지니는 저축률과 투자율은 지속적으로 줄어드는 추세를 보이고 있다. 가계저축률은 1990년 22.5%에서 2004년에는 5%대로 하락하였으며, 90년대의 ‘국내총투자율’은 35% 이상을 유지하였으나, 98년 경제위기 이후 30% 이하로 하락하였다.

사회분야에서는 노동, 농민, 환경 등 사회 각 부문의 갈등이 확산되고 장기화되고 있는데다, 이를 조정하고 관리할 수 있는 역량과 시스템이 부족한 상태이다. 빈곤인구는 국민기초생활보장수급자를 기준으로 할 때, 1990년대 초 인구의 5%였던 것이 2004년에는 현재 인구의 3.0%인 1백42만 명로 감소하였다. 그러나 소득불평등은 커져 1997년 0.283이던 지니계수가 2005년 0.31로 증가하였다. 여성경제활동인구의 경우 지속적으로 2005년 50%를 상회하였고 공식진출도 최근 활발하지만 여성의 권한은 여전히 미약하여, 여성권한지수 66개국 중 61위이다.

환경측면에서는 급속 경제성장 정책으로 생태계에 미치는 압력이 수용력 범위를 넘어어서서 국토와 환경의 지속가능성이 위협받고 있고 이로 인한 환경갈등이 확산되고 있다. 환경지속성지수가 146개국 중 122위, 자연생태계 복지지수가 180개국 중 161위로 나타났다. 이산화탄소 배출량이 2003년 현재 세계9위이며 증가율은 1위이다. 일부 대기오염물질(이산화황)과 수질개선이 이루어졌으나 미세먼지, 이산화질소 농도는 선진국의 2배 이상이다.

## 2. 중앙행정부처

중앙행정부처는 국가정책을 수립하고 집행하는 국정운영의 주체로 지속가능발전 실현에 있어 핵심적인 역할을 수행한다. 환경부를 제외하더라도 건설교통부나 산업자원부와 같은 개발부처에서도 지속가능성은 개별부처의 정책목표중 하나이다.

하지만 지속가능성은 다양한 정책목표 중의 하나에 불과해 부처의 다른 정책목표와 충돌하는 경우 관철되기 쉽지 않다. 예를 들어 에너지 정책의 경우, 산자부에서는 신재생에너지에 대한 지원을 강화하고 있으나 선진국에 비해 그 정도가 미미하고 담당과가 원자력심의관 밑에 있다. 교통정책의 경우에도 도로위주의 교통정책이 대부분이어서 철도 등 친환경교통수단에 대한 지원이 미흡한 실정이다.

지속가능성 및 그 일부 구성요소들은 개별부처의 정책목표로 설정되어 있으나, 다른

정책목표에 비해서는 중요도가 낮아 부처 정책을 각인하는 데에는 한계가 있다. 이러한 점은 부처조직상에서도 나타나는데, 개별 부처 차원에서 부처의 정책 및 부처내의 활동(출장, 사무실 운영 등)을 지속가능성차원에서 평가하고 조정하는 지속가능발전 전담부서가 설치·운영되고 있지 않다. 지속위는 정부 부처간 국가의 지속가능한 발전에 대해 상이한 개념인식 및 불확실성을 종식시키고, 나아가 부처간 상호조화로운 지속가능한 발전 정책 수립 및 추진을 위해 부처별 지속가능발전 부서(혹은 팀제 운영)의 설치가 필요하다 판단하여 연구소위를 발족시키고 2004년 부처협의를 진행하였으나 회의 참석 모든 부처는 이러한 조직신설에 회의적인 반응을 보였다.

### 3. 지속가능발전위원회

지속가능발전 추진 민관기구에 대한 시민사회의 지속적인 요구에 대응하여 정부는 2000년 8월 5일 「지속가능발전위원회규정(대통령령 제16946호)」을 제정·공포하고 9월 20일 대통령 자문기구로 제1기 지속가능발전위원회를 출범시켰다. 지속가능발전위원회가 지속가능발전을 추진하면서 드러났던 문제점은 크게 위상, 조직구성, 조직운영으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

#### 가. 위상 및 성격의 한계

지속위는 대통령자문에 응하고 건의하는 기관으로 역할이 한정되어 있어, 지속위가 수행하는 사전검토 및 자문을 불필요한 행정과정으로 인식하는 정부관련 부처들이 많았다. 또한 부처별 정책조정 시 각 정책계획 및 수행에 있어서 완결단계에 있는 경우가 많아 검토·제안된 조정이 형식적인 절차에 그치는 경우가 있었다.

지속위는 국정과제위원회로서 부문별 정책관련 대통령 보고사안에 대해 부처 협의를 거치고 있다. 대통령자문위원회가 객관적인 관점에서 행정부의 여러 정책에 대해 지속가능성을 평가하고 대안을 제시하는 기능은 기존의 관성으로는 파악할 수 없는 새로운 방안들을 제시해 대통령의 정책선택의 폭을 넓히는 것이 그 핵심이다. 그럼에도 불구하고 이에 대해 해당부처와 협의를 거칠 것을 요구하게 되면 지속위의 새로운 관점은 희박해지고 해당부처의 이기주의와 현실론이 우위를 점하게 되어 결국, 국무회의 프로세스와 다를 바가 없게 된다.

## 나. 지속가능발전위원회 조직구성에서 나타난 한계

본 위원회, 전문위원회, 기획운영실의 역할과 기능이 명확히 구분되지 않아 전문위원회와 기획운영실 간의 업무혼선이 일어나고 있다. 전문위원회에서 다루어질 정책 과제 및 현안문제에 대한 의제설정이 전문위원회 및 운영위원회 논의를 통해 이루어지고 전문위원회의 참여 속에서 연구·검토되기 보다는, 위원장의 판단 또는 기획운영실의 필요에 따라 의제를 설정한 후 전문위원회 또는 제3의 연구진에 관련 의제에 대한 연구가 추진되었다는 비판이 전문위원들로부터 제기되었다.

기획운영실이 여러 행정기관 및 소속기관으로부터 단기간(1년) 파견된 인력으로 구성·운영됨에 따라 위원회 지원업무의 연속성이 결여되어 위원들과의 의사소통단절과 정보차단, 새로운 업무의 개발 미흡 등 원활한 위원회 운영에 지장을 초래하였다. 본 위원들도 지속가능발전에 대한 깊은 이해가 부족하고 지역의 지속가능발전을 대표할만한 대표성을 갖추지 못하였다.

## IV. 지속가능발전 추진체계 구축방안

### 1. 추진체계에 대한 기존의 논의

#### 1) 총괄추진기구에 대한 논의

WSSD(World Summit for Sustainable Development : 지속가능발전세계정상회의) 이후 후속대책과 관련하여 누가 후속대책 추진의 총괄할 것인가에 대한 정부 부처간 논의가 2002년 말부터 2003년 초까지 진행되었다. 초기에는 국무조정실이 총괄하는 방안이 유력하였으나 이후 국무총리실에 의한 관료적 행정조직에 의한 조직의 구성 및 운영보다는 지속가능발전의 역할을 그동안 수행해 온 지속위가 임무를 맡아서 운영하는 것이 효과적이라는 잠정적인 결론에 도달하였다.

#### 2) 행정부처의 지속가능성 강화에 대한 논의

지속가능성의 관점에서 개별정부정책을 조정하는 기구로 ‘환경각료회의’ 등을 설치할 필요가 있다는 주장이 자주 제기되었다. 또한 개별부처 내 지속가능발전부서를 설치하여 중앙부처 소관 주요정책의 지속가능성을 확보해야 한다는 요구도 크다.

#### 3) 지속위의 역할 및 기능에 대한 논의

현재 자문기구인 지속위의 위상을 실질적인 심의 및 조정기구로 격상키자는 논의가 지속위 구성이래 지속적으로 제기되었다. 이러한 지속위의 위상 및 역할 강화에 대한 요구는 최종적으로는 현재 대통령령에 의해 설치되어 있는 지속위에 법적 안정성을 부여해야 한다는 주장으로 전개되고 있다. 특히 국가지속가능발전을 위한 특별법(‘지속가능발전촉진기본법(가칭)’ 등)을 제정하여 이 법률에 지속위의 역할과 위상을 규정해야 한다는 의견이 다수이다.

## 2. 국가 지속가능발전 추진체계 구축

### 1) 정책과정론으로 본 추진체계의 역할

행정부처와 민간기구가 정책과정에서 수행할 수 있는 역할을 정책과정의 단계별로 정리하면 다음 표와 같다. 행정부처의 경우 정책과정의 대부분의 단계에서 주도적인 역할을 수행하나 의제발굴의 경우 민간기구의 역할이 강조되고 있는 상황이다. 정책평가의 경우 정책수립부처는 보조적인 역할을 수행하고 우리나라의 국무조정실과 같은 총괄부처가 오히려 주도적인 역할을 한다고 볼 수 있다.

[요약 표] 정책과정에서 민간기구, 행정부처의 역할

	의제발굴	정책수립 (사전심의)	정책집행	정책평가	정책환류
민간기구의 역할	●	○(×)	×	○	×
행정부처의 역할	○	●(○)	●	○(●)	●

참고 : 역할에 따른 기호화

● : 주도적 역할, ○ : 보조 역할, × : 역할 수행 없음

### 2) 국가지속가능발전 추진체계 대안

#### 가. 장기대안 행정부처 중심 추진체계

이상적으로는 일반적 정책과정의 전 과정을 주도하는 행정부처가 지속가능발전정책도 주도적으로 추진하여야 한다. 이를 위해 정부조직의 개편이 필요한데 우선 정부조직 내에 지속가능발전 총괄조직을 신설하여야 한다. 지속가능성 원칙에 입각한 정책의 사전 조정기능은 국무조정실장을 의장으로 하는 지속가능발전차관회의를 설치하여 담당하게 한다. 차관회의의 구성원은 지속가능발전과 직접적인 관련이 있는 부처이며, 각료회의를 지원하기 위하여 국무조정실 하에 사무국형태의 팀을 두고 민간

기구인 지속가능발전위원회의 지원도 동시에 담당하게 한다. 국가지속가능발전전략을 수립하고 개별부처의 정책평가를 지속위와 함께 담당한다.

개별부처에는 **지속가능발전팀**을 설치하여 지속가능한 원칙 하에 개별정책들이 수립될 수 있게 한다. 즉 개별부처에서 정책의 지속가능성 사전검토를 담당하게 한다. 이 팀은 또 해당 부처의 일상적인 활동(출장, 사무실 운영 등)을 지속가능성관점에서 평가·개선하는 역할을 담당한다. 개별부처의 지속가능발전팀은 개별부처와 국가지속위의 연락창구이며, 행정부처 내에서 지속가능발전에 대한 이해를 확산시키는 ‘지속가능발전의 전도사’의 역할을 담당한다.

이러한 행정부처주도의 국가지속가능발전 추진체계 하에서 **지속위**는 정부정책의 비판적 친구(critical friends)로서의 민간 자문기구의 성격을 지닌다. 지속위는 의제의 개발에 중점을 두고 업무를 수행하며, 이 경우 국정과제위원회의 성격상 의무화된 ‘부처협의’의 부담에서 벗어나 시민사회의 시각에서 의제를 개발하고 정책을 제안하는 역할을 한다. 또 시행된 정책의 모니터링 및 평가기능도 일정부분 담당한다. 수립된 정책과 일정한 거리가 있는 제3의 기관으로서 정부정책의 결과에 대한 평가를 진행한다.

이러한 행정부처위주의 국가지속가능발전 추진은 정책집행의 주체인 행정부처가 정책수립, 사전조정, 사후평가를 담당함으로써, 정보전달 및 처리라는 관점에서 **효율적**이다. 이러한 추진체계가 국가지속가능발전의 달성에 **효과적**이기 위해서는 행정부처의 공무원들이 ‘지속가능발전’이라는 정책 목표를 공유하고 있어야 한다. 하지만 앞 장에서 살펴보았듯이 개별부처들은 소관 정책의 수립 및 집행에 있어 지속가능성을 아직까지 적극적으로 고려하고 있지 않고 있어, 현재의 조건하에서 행정부처가 주도적으로 국가지속가능발전을 추진하기에는 그 한계가 명백하다. 따라서 단기적으로는 행정부처가 아닌 제3의 기관이 국가지속가능발전을 총괄하면서 행정부처가 ‘지속가능발전’이라는 정책목표를 내면화하도록 유도하는 것이 필요하다.

#### 나. 단기대안: 지속위 중심 추진체계

현행 지속위를 대통령자문기구(PCSD)에서 국가지속가능발전의 총괄추진기구(NCSD: National Commission on Sustainable Development)로 전환한다. 구성 및 운영에 있어서는 거버넌스적 성격을 유지한 채, 그 위상은 자문기구에서 실질적인

심의·평가 기구로 격상한다. 행정부처의 주요 정책을 지속가능성의 관점에서 사전심의하고, 정책집행 후 정책결과를 역시 지속가능성의 관점에서 평가한다. 이 때 심의 및 평가의 결과가 정책과정에 반영되어 정부정책의 지속가능성이 유지될 수 있도록 한다.

### 3) 행정위원회로서의 국가지속가능발전위원회

대통령령에 근거하여 자문기구로 운영되는 현재의 조직체계로는 지속가능발전에 대한 국가전략을 수립하고 수립된 전략의 이행을 주도하기 어려운 구조이므로 이를 국가균형발전위원회와 같이 단일 법률을 가진 행정위원회로 개편되어야 할 것이다.

지속위의 사전 심의 및 사후 평가의 목적은 정책 및 계획의 지속가능성을 확보하여, ‘지속가능발전’이라는 국가 목표 달성에 기여하는데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 지속위가 심의 및 평가에 필요한 자체 인프라를 충분히 확보하여야 하며, 심의 및 평가 결과가 법적 구속력을 지니고 정책 및 계획에 반영되어야 한다.

국가지속위를 행정위원회로 전환하기 위해서는 법적 설치근거가 필요하다. 이를 위해 이미 환경의 지속가능한 관리·보전을 목적으로 하고 있는 ‘환경정책기본법’을 개정하여 좀 더 포괄적인 ‘지속가능발전’을 법의 목적으로 새로 규정하고 이를 위한 추진주체로 ‘국가지속가능발전위원회’의 설치를 규정할 수 있다. 하지만 ‘환경정책기본법’의 ‘환경중심’적 성격을 크게 벗어나기 어렵기 때문에 지속가능발전에 대한 독자적인 기본법을 제정하여 국가지속가능발전의 체계적 추진을 위한 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다.

## V. 국가지속가능발전위원회의 기능 및 운영방안

### 1. 국가지속가능발전위원회의 기능

#### 1) 국가지속가능발전전략의 수립

국가지속위는 ‘국가지속가능발전전략’을 수립하고 이의 이행을 위한 물적·제도적 기반을 구축하여야 한다. ‘국가지속가능발전전략’이 포함해야 할 내용은 크게 다음과 같다.

- 국가지속가능발전의 실태 분석
- 기존 국가지속가능발전관련 전략의 성과평가

- 국가지속가능발전의 여건 및 향후 전망
- 국가지속가능발전의 비전 및 목표
- 경제·사회·환경 분야별 정책과제의 도출
- 부처별 이행계획의 수립
- 추진체계의 정립

## 2) 국가정책의 지속가능성 제고

### 가. 지속가능발전을 위한 의제설정

국가지속위는 크게 두 가지 방향에서 정책의제를 설정할 수 있다. 첫째, 사회적 이슈나 쟁점사항의 정책의제화이다. 둘째, 국가지속위 주도의 의제설정이다. 아직 사회적 인 조명을 받지 못하고 있지만 지속가능발전의 측면에서 중요한 이슈에 대해서는 국가지속위가 주도적으로 공론의 장을 마련하여, 시민사회, 기업, 정부 간의 논의를 활성화 한다.

### 나. 정책의 지속가능성 사전심의

국가정책의 경제적, 환경적, 사회적 영향을 지속가능발전의 관점에서 정책이 집행되기 이전에 검토함으로써, 지속가능발전이라는 국가목표가 개별정책을 통해서 구현될 수 있게 하는데 사전심의의 의의가 있다.

사전심의의 대상은 지속위 규정(개정안)에 따른 47개 계획을 우선 대상으로 하되, ‘환경정책기본법’ 시행령에 규정된 사전환경성 검토대상 계획으로 확대를 검토한다. 또 ‘국가지속가능발전전략’에 따른 부처별 이행계획도 심의대상이다.

지속가능성 사전심의의 경우도 사전환경성검토제도와 같이 자체평가를 위주로 한다. 우선 국가지속위는 개별계획의 경제·사회·환경에 대한 영향을 평가할 지표를 선정하여 체크리스트로 만든다. 체크리스트상의 각 지표별로 책임 정부부처를 명기한다. 둘째, 개별 부처는 국가지속위가 작성한 체크리스트를 바탕으로 소관 계획의 지속가능성을 독자적으로 평가한다. 자체평가를 통해 도출된 결과를 토대로 계획을 수정하여 지속가능성이 최대한 반영되도록 하는데 그 목적이 있다. 셋째, 체크리스트에 있는 지표의 책임부처는 계획의 부처협의과정에서 그 계획을 지표별로 평가한다. 넷째, 국가지속위는 계획의 수립부처와 지표별 책임부처가 작성한 체크리스트의 타당

성을 검토한다. 특히 체크리스트상의 개별지표에 대해, 계획의 수립부처와 지표의 책임부처간의 평가가 상이할 경우 국가지속위는 자체의견을 제시하여 사전조정을 실시한다.

국가지속위가 지속가능성 체크리스트 지표를 제시하고 이에 기반하여 관련 중앙행정기관이 주요 계획에 대해 부처 협의를 하는 것으로 지속위가 간접적으로 사전협의 권을 행사할 수 있다.

#### 다. 정책의 지속가능성 사후평가

사후평가의 대상은 크게 국가정책의 총체적 정책결과를 반영하는 국가지속가능성, 개별부처의 지속가능발전 시행계획, 사전심의 대상 행정계획이다.

각 부처별 정책들이 제한된 영역에서 뿐만 아니라 국가 전체적으로 지속가능한 발전에 기여하고 있는지 알기 위해서는 우리나라가 어떠한 상황에 있는가를 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다. 그러나 지속가능성을 모든 측면에서 완벽하게 모니터링하는 것은 현실적으로 어려우므로, 우리나라의 특수성을 반영한 지표를 개발하여 정부 운영 및 정책들이 지속가능성에 기여하는지를 감독해야한다. 조속히 국가지속가능발전 지표를 확정하고 이 지표에 따라 우리나라 지속가능발전의 실태를 매년 분석하여 발표하여야 한다.

중앙행정부처는 국가지속위가 수립한 국가지속가능발전전략을 토대로 부처별 지속가능발전 시행계획을 수립·시행하고 그 성과에 대해 자체평가를 정기적으로 실시해야한다. 자체평가의 원칙을 토대로 중앙부처는 지속가능발전 시행계획을 평가할 수 있는 성과지표들을 개발하여 평가를 자율적으로 실시하고, 그 평가결과를 위원회가 검토하도록 한다.

국가지속위는 주요 행정계획에 대하여 지속가능성의 관점에서 사전심의의 기능을 수행한다. 계획의 주관부처는 이러한 계획에 대하여 매년 지속가능성의 관점에서 성과평가를 수행하며 이러한 평가 결과를 국가지속위가 재검토하는 이원적 평가제도를 운영한다. 평가결과에 따라 정책 및 계획을 조정하는데 그치지 않고 예산·인사 및 보수체계에 반영하게 함으로써 평가의 실효성을 확보해야한다. 또한 평가결과를 공개하고, 그 우수기관 또는 개인에게는 보상 등의 조치를 취하도록 해야 한다.

### 3) 국가지속가능발전 추진 역량강화

지속가능발전을 위한 국가적 실천역량을 강화하기 위하여 지속가능발전에 대한 정보를 지속적으로 제공하고, 지속가능발전 교육시스템을 구축하며 이를 체계적으로 수행 및 운영하기 위한 연구기관을 설립한다. ‘연구기관설립’에 대한 정부 규정에 따라 독립연구기관의 설립은 관철하기 어려우며, 단기적으로 정부출연연구기관인 ‘한국환경정책·평가연구원’의 지속발전연구실과 연구 공조체계를 구축하여 연구수요를 충족시킨다.

### 4) 지속가능발전관련 국내 포괄 포인트

#### 가. 중앙정부부처

각 중앙행정부처 내에 국가지속위의 협력 창구인 ‘팀’단위의 “지속가능발전부서”를 신설한다. 이 부서는 해당 부처가 시행하는 각종 정책과 사업이 지속가능성의 원칙에 부합되도록, 목표설정, 업무의 통합조정, 세부적인 행동계획마련, 사후평가, 부처 직원을 대상으로 한 교육훈련 등이 역할을 수행한다. 특히 국가지속위의 기능과 관련하여 사전심의 대상 주요 국가계획에 대한 사전검토보고서의 작성, 부처별 지속가능발전 이행계획의 작성, 사후 평가보고서의 작성 등의 임무를 담당한다.

#### 나. 지방지속가능발전위원회

국가지속위의 지역 협력 상대이자, 지역의 지속가능발전추진을 주관하는 지방지속가능발전위원회의 확산과 그 제도화를 추진한다. 국가지속위와 지방지속위는 ‘지속가능발전’이라는 목표를 공유하는 기구로서 상호보완적 관계를 지닌다. 국가지속가능발전의 총괄기구로서 국가지속위는 지속가능한 지역발전을 위한 법과 제도의 정비, 지속가능한 발전이념의 확산과 정착, 지속가능한 발전을 위한 지역 역량강화 등 세 가지 분야에서 지역의 지속가능발전과 지방지속위를 지원하기 위한 역할을 수행한다. 우선 ‘국가지속가능발전기본법(가칭)’에 지방지속가능발전특별위원회에 관한 규정을 둔다. 이 특별위원회는 지속가능발전을 위한 지역 역량강화를 주요 업무로 하되, 지방지속가능발전위원회와 지방의제21의 관계자들로 구성되도록 해야 한다. 특별위원회는 전국협의회와 협력하여 민간 지방지속위 위원들과 지방의제21 관련자들의 교육, 훈련사업, 각급 공무원 교육프로그램(국가 및 지방공무원 연수원 프로그램)을 활용한 교육사업, 기업인들의 교육사업, 각 지역 우수사례발굴 및 확산, 지역지속가능발전지표 개발 및 활용, 모범적인 지속가능발전 지자체 발굴 및 시상 등의 사업

을 추진한다.

#### 다. 시민사회 및 기업

시민사회와 기업들의 적극적인 참여를 이끌어 내기 위해 다양한 정보, 교육, 홍보 프로그램을 운영하여야 하며, 주요 사안에 대해서는 심의민주주의적 방법들을 이용하여 이들의 참여를 직접적으로 이끌어 내는 방안이 필요하다. 특히 국가지속위의 활동에 대한 모든 정보를 홈페이지를 통해 인터넷으로 제공한다. 보안상의 문제가 없는 경우 주요정책 및 계획에 대한 사전 심의 및 사후 평가 검토서를 대상 정책 및 계획과 함께 인터넷에 올려 일반 시민들의 의사를 묻도록 한다.

#### 5) 지속가능발전관련 대외창구 마련

국가지속위는 지속가능발전과 관련한 국제협력에 있어 우리나라 대외창구의 역할을 수행한다. WSSD의 이행계획을 수립하고, 특히 UNCS(United Nations Commission on Sustainable Development)의 회의와 OECD의 'The Round Table on Sustainable Development'가 주최하는 회의의 경우 국가지속위의 대표자가 정부대표단의 (공동)수석대표를 맡도록 한다.

## 2. 국가지속가능발전위원회의 구성 및 운영방안

### 1) 효율성과 다양성을 보장하는 위원회 구성

기존 지속위는 위원수(80인 이내) 과다로 의사결정이 비효율적이고, 위원들 간에 지속가능발전에 대한 인식 및 입장차이가 커서 위원회의 명확한 좌표설정이 어려웠다. 또한 위원회의 위상과 역할에 대한 내부합의도 부족하였다. 이러한 문제들을 개선하기 위해서, 지속가능발전에 대한 전문성을 갖는 사회각계의 인사와 지속가능발전관련 부처 장관들을 중심으로 본위원회를 구성하되, 일정 수의 위원을 지역의 전문가로 충원한다. 전체 인원은 30명을 넘지 않도록 한다.

전문위원회를 경제전문위원회, 사회전문위원회, 환경전문위원회 등 3개의 위원회로 구성한다. 각 위원회 별 위원 수는 20명 이내로 하되 전문성 및 현장성을 기준으로 구성한다. 그리고 전문위원회 산하에 이슈별로 10명 이내로 구성된 소위원회를 둔다.

## 2) 거버넌스 성격을 담보하는 위원회 구성

제3기 지속위의 경우 정부부처의 대표가 본위원회위원에서 빠져 지속위의 근본 구성 취지인 정부와 시민사회의 협치가 수행되기 어려운 상황이었다. 국가지속위의 거버넌스적 성격을 복원하기 위해 주요 지속가능발전관련 행정부처의 장들을 국가지속위의 당연직 위원으로 임명한다.

## 3) 업무의 지속성 및 전문성 유지

현행 지속위의 기획운영실 직원은 부처 및 소속기관으로부터 단기간(1년) 파견된 인력과 계약직 공무원으로 구성·운영됨에 따라 업무의 연속성 결여, 위원들과의 의사소통 단절 등의 문제점이 있으며, 파견 직원의 경우 파견기관과 관련된 업무를 담당함으로써 중립적인 입장에서의 업무수행이 곤란한데다 정보유출 등의 문제점을 야기한다. 따라서 향후 기획운영실(또는 사무국) 직원을 원칙적으로 파견인원이 아닌 정규직원으로 구성하되 부득이한 경우 타 부처로부터의 파견대상자에 대해서는 파견기간을 최소한 위원회 임기와 동일하게 연장하여 소속감과 전문성을 제고할 필요가 있다.

## 4) 회의의 효율적 진행 및 참여율 제고

국가지속위의 협의체적 성격으로 인해 다양한 회의가 불가피하여 회의의 효율적인 진행과 위원들의 적극적인 참여가 필요하다. 우선 서면상으로 처리 가능한 안건 등은 온라인 회의, 블로그, 화상회의 또는 설문형식 등으로 의견을 취합하여 결의하는 형식을 취함으로써 회의 출석의 부담을 줄이고 불참위원들의 의견까지도 반영할 수 있도록 한다. 오프라인 회의의 경우도 안건을 미리 제시하여 회의개최일 이전에 메일 형식으로 모든 위원들의 의견을 취합하고, 회의장에서는 취합된 내용을 공유할 수 있도록 한다.

위원들의 참여율을 제고하기 위해 위원회 활동내용 및 정보를 공유하기 위한 매체를 활성화(홈페이지, 소식지, 활동지 등)하고, 참여 위원들에 대한 재정지원을 확대(회의수당, 발제수당, 원고료 등 인상)하며, 전문위원회 및 연구소위 참여율을 토대로 참석하지 않는 위원을 주기적으로 교체하도록 한다.

## 5) 전문위원회 지원강화

비상임 위원들로 구성된 전문위원회의 성격상 전문위원회에서 도출된 과제와 각종 사회현안을 장기적이고 전문적으로 연구·검토하기에는 근본적인 한계가 있다. 따라서 전문위원회에서 작성하는 각종 정책 및 검토보고서의 효율적인 작성과 완성도를 높이기 위해, 보고서 작성을 위한 재정지원(인건비, 자료조사비, 작성비 등)을 충분히 하고, 상근 전문위원을 확보하여 초안을 작성하고, 전문위원회와 전문가의 자문을 통해 이를 보완하는 형식을 취한다.



# I. 서론

## 1. 연구의 배경 및 목적

### 1) 지속가능발전의 의의

‘지속가능한 발전(sustainable development)’개념은 1987년 ‘환경과 개발에 대한 세계위원회(World Commission on Environment and Development: WCED)’가 ‘우리공동의 미래(Our Common Future)’라는 최종보고서에서 제3세계 경제발전의 새로운 유형으로 제시된 이래 현시대의 가장 영향력 있는 사회발전이념의 하나로 자리 잡고 있다.<sup>1)2)</sup> 1992년 리우에서 열린 유엔환경개발회의(UN Conference on Environment and Development)에 모인 전 세계 정상들은 ‘리우선언’을 통해 환경 보전과 경제발전의 조화를 통한 지속가능발전을 후진국만이 아닌 선진국을 포함한 모든 국가의 사회발전모델로 제시하였다. ‘리우선언’은 또 국가수준에서 지속가능한 발전을 위한 제도적 틀을 강화할 것을 권고하고 있으며 유럽연합 국가들을 중심으로 한 선진국들은 이에 따라 다양한 제도적 장치를 마련·운영 중에 있다. 예를 들어, 영국은 지속가능발전위원회 및 지속가능발전 전담부서를 설치하여 운영 중이고, 스웨덴은 기존의 환경부를 건설과 에너지 분야를 포괄하는 지속가능발전부로 확대하는 정부조직 개편을 단행하였다.

WCED의 고전적인 정의에 따르면 지속가능한 발전은 “미래세대가 자신의 필요(needs)를 충족시키는 능력을 저해함이 없이 현세대의 필요를 충족시키는 발전”(World Commission on Environment und Development 1987: 43)을 의미한다. 여기서 지속가능발전은 우선 세대간 형평성(intergenerational equity)을 전제한다. 이 때 형평성의 주대상은 자연환경이다. WCED의 목적은 환경과 개발의 조화에 있었는데, 자연환경의 보전을 인본주의적 관점에서 해석하여 보전의 당위성을 미래

- 
- 1) WCED는 21세기를 위한 장기적인 지구환경보전전략 수립을 목적으로 유엔총회의 결의를 거쳐 1983년 구성되었으며 위원장이었던 노르웨이수상 브룬트란트(Brundtland)의 이름을 따 브룬트란트 위원회라고도 불리운다.
  - 2) ‘지속가능발전’개념은 전통적인 제3세계발전개념(‘catch-up industrialization’ 등)과 1980년대 초반의 환경보호 요구 및 당시의 동·서 체제대립의 문제들의 절충을 통해 제3세계 빈곤을 퇴치하려는 시도였다는 평가도 있다(Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. 2002).

세대에 대한 현세대의 책임으로부터 도출하였다. 후손에게 파괴된 자연환경을 물려준다는 것은 우리의 자손들이 자신들의 필요를 충족시킬 수 없게 만들기 때문에 환경파괴를 동반하는 경제발전은 한 사회를 결코 지속가능하지 않게 한다는 것이다. 하지만 지속가능발전개념은 경제(성장)와 환경(보전)이라는 두 차원의 문제로 국한될 수 없고 사회라는 세 번째 차원을 추가적으로 고찰할 때 온전히 이해될 수 있다는 주장이 이미 1987년에 제기되었고(Barbier, 1987) 오늘날에는 이러한 ‘세 기둥 이론’이 지속가능성의 주류적인 해석으로 자리 잡고 있다. 문화적 다양성, 사회정의, 시민참여를 통해 사회적 통합을 이룰 수 있을 때만 그 사회는 ‘미래’가 있지, 사회적 불평등이 심화되어 구성원간에 연대의 끈이 약화되어 해체의 길을 걷는 사회는 결코 유지될 수 없기 때문이다.

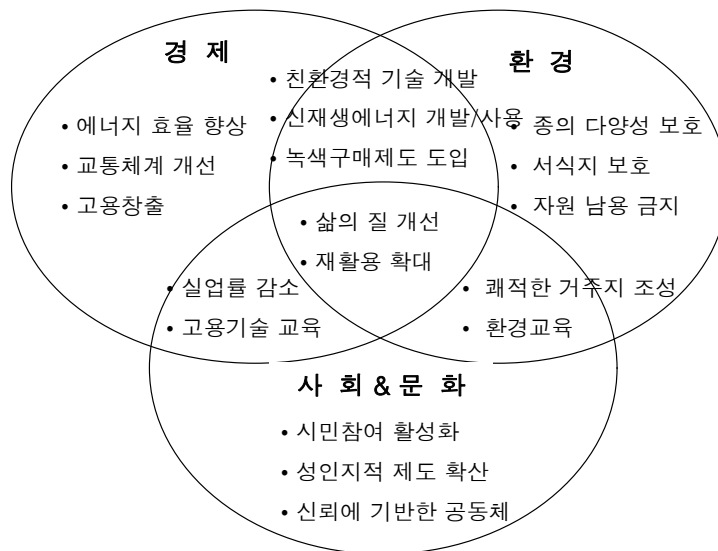
지속가능성은 즉 공동체를 구성하고 있는 경제, 사회, 환경 시스템이 공동체의 모든 구성원들에게 현재뿐만 아니라 미래까지도 건강하고, 생산적이며, 의미 있는 삶을 제공할 때 달성가능하다.

지속가능한 공동체는 우선 구성원의 기본욕구를 충족시킬 수 있어야 하는데, 욕구충족은 생명유지를 위한 의식주 해결만이 아니라 물질적, 문화적 삶의 질 향상이라는 적극적인 욕구까지도 의미한다(WCED, 1987; 정대연, 2003). 이러한 욕구를 충족시키는 활동이 바로 경제활동이다. 지속가능한 공동체는 경제활동을 통해 끊임없이 경제적 부가가치를 창출할 수 있어야 한다. 경제적 지속가능성을 위한 노력에는 경쟁력있는 재화와 서비스를 생산하기 위한 투자, 효율적인 시장을 조성하기 위한 규제개혁 등이 포함된다.

둘째, 지속가능한 공동체에서는 자연생태계가 건강하고, 종의 다양성이 보존된다. 자연이 인간에게 제공해 주는 기능은 크게 자원의 제공, 폐기물의 흡수 및 처리, 경관, 물, 공기, 토양 등과 같은 환경서비스 등 세 가지로 분류할 수 있는데(Ekins, 1994), 생태적으로 지속가능한 공동체에서는 자연은 이러한 세 가지 기능을 원만하게 수행한다. 자연환경의 오염·고갈·파괴를 방지하기 위해 환경규제를 강화하고, 훼손된 산림을 복구하는 활동들이 생태적 지속가능성을 높이기 위한 노력의 예가 된다.

마지막으로 사회적으로 지속가능한 공동체 구성원들의 관계는 상호이익을 증진시키기 위한 조정과 협력을 촉진시키는 네트워크, 규범 그리고 사회적 신뢰와 같은 사회적 자본에 기초한다(Putnam, 2000). 사회적 자본은 공동체는 민주주의, 문화적 다양

성, 빈곤의 감소, 정의, 상호존중, 인권, 협력 등의 가치를 높임으로서 형성되며, 지속가능한 공동체 형성에 기여하게 된다. 서로의 의사를 존중하고 의견을 교환하는 토론의 장을 활성화하고, 일반 시민들의 의견을 정책결정에 적극적으로 반영하기 위한 심의민주주의의 확대는 사회적으로 지속가능한 공동체를 만들기 위한 노력의 대표적 예라고 할 수 있다.



[그림 1-3] 지속가능한 발전

그러나 지속가능한 공동체는 경제, 사회, 환경 세 영역 각각의 발전뿐만 아니라 세 영역의 상호 연관성도 고려한다. 예를 들면, 지속가능한 공동체에서는 직업수요가 현재 노동력이 보유한 기술과 상응하는가가 문제가 되는데, 이것은 경제와 교육(사회)의 관계를 고려하는 것이다. 주택이 근무지와 떨어져 근로자의 업무효율을 떨어뜨리고, 교통량과 오염을 발생을 시키는가는 경제·사회·환경 세 분야 모두와 연관된다.

## 2) 지속가능발전과 거버넌스

리우회의 이후 세계 각국에서는 지속가능발전을 국가발전의 목표로 삼고 이를 달성하기 위해 다양한 정책을 수립·집행하고 있으며 거버넌스의 조직형태를 통해 지속가능발전의 체계적 추진을 모색하고 있다. 지속가능발전 추진체제로 거버넌스 조직이

각광받고 있는 주요 원인은 ‘지속가능발전’이 본질적으로 가치판단이 내재된 규범적 개념이기 때문이다. 앞에서 언급한 WCED의 지속가능발전에 대한 고전적인 정의는 ‘필요’에 대한 구체적인 언급이 결여되어 있어 다의적이다. 즉 ‘지속가능발전’개념은 ‘세대간형평성’이라는 가치를 목표로 두고 있으나 이 가치의 구체적인 실현에 있어서는 이해당사자들의 이해관계에 따라 다양한 방안이 제시될 수 있다. 따라서 지속가능발전 문제를 정의하고 가능한 대안을 고안하며, 대안 집행에 공동의 노력을 기하고, 결과를 모니터링 및 평가하는 파트너로서 이해당사자들이 대화하고 합의를 궁극적으로 이끌어내는 절차를 필요로 한다(Hemmati et al, 2002: 40). 이해 조정의 대표적인 절차로는 시장, 관료제, 거버넌스가 있다.

시장은 개인의 자유를 제한하거나 개인간의 불평등한 지위를 강요하지 않고 가격기제의 작동을 통하여 자동적이고 수평적인 방법으로 다수의 개인들의 행동을 조정하는 제도적 장치이다. 그러나 조정 메커니즘으로서 시장은 유효수요만을 반영한다는 한계를 갖는다(이정전, 1999). 시장기능의 핵심인 가격은 상품, 특히 환경자원을 이용한 재화나 서비스를 사고파는 사람들의 수요·공급에 의해 형성되며, 이러한 재화나 서비스를 구매할 의사나 능력이 없는 이들이 누려야할 환경적 편익은 고려되지 않는다. 오히려 이들은 자신들의 의도와 상관없이 초래되는 부존자원의 감소나 환경적 악영향에 대한 부담을 져야한다.

합의와 조정의 또 다른 메커니즘은, 개인들의 지위가 본질적으로 불평등한 권위와 강제력의 계층제적 구조를 통하여 개인들의 행동을 조정하는 관료제이다. 관료제는 능률성을 기본가치로 삼아 정치와 행정을 분리하고 위계적인 권위와 기능적 전문화를 통해 효율적으로 운영과 관리를 해왔다. 그러나 위계적이고 권위적인 계층제는 새로운 환경의 변화와 요구에 능동적이며 유연하게 대처하기에는 경직되어 있다. 즉, 정부가 지역 환경자원과 그것을 이용하는 지역커뮤니티의 특성을 충분히 숙고하여 자원의 지속가능한 이용을 유도하는 적절한 제도적 장치를 마련하기에는 한계가 있다(고재경·이정전, 1999; 한국법제연구원, 1997; Ostrom, 1990).

시장과 계층제의 대안으로서 거버넌스는 평등한 개인들 간의 의사결정과정과 참여와 자치적인 통제와 강제를 통하여 개인들의 행동을 조정하는 제도적 장치로 신뢰와 협동에 그 기반을 둔다는 점에서 지속가능한 발전을 달성하는데 중요한 의의를 지닌다(이명석, 2002; Thomson et al., 1991; 이항규, 2002: 88). 거버넌스체계에서는

권력과 자원이 분산되어 있기 때문에 어느 누구도 상대방을 제압함으로써 자신의 목적을 달성하지 못하며, 다만 상대방과의 협력을 통해 의도한 바를 성취할 수 있다. 이러한 결과, 권력을 상대방을 제압하는 힘이 아니라 관련된 행위자들이 서로 협력하여 사회문제를 해결하는 능력으로 규정하며, 정치를 승패의 영합게임이 아니라 행위자들이 서로에게 도움을 주고받는 정합게임으로 인식한다(Stoker, 1995; Richard·Smith, 2001; 유재원·소순창, 2005). 이해관계자들을 참여시키고 단순히 그들의 의견을 듣는 수준을 넘어, 그들의 협력을 이끌어 낸다는 것은 혁신적인 것이다(Hemmati et al, 2002: 45).

### 3) 연구의 목적

우리나라에서도 국가 지속가능발전의 추진기구로 거버넌스 성격의 대통령자문 지속가능발전위원회(이하 지속위)를 2000년에 출범시키는 등 다양한 노력을 기울이고 있으나 지속가능발전위원회를 위주로 하는 현행 지속가능발전 추진체계의 문제점에 대한 지적이 다양한 통로를 통해 제기되고 있다. 무엇보다 지속위는 자문기구의 성격으로 인해, 국가지속가능발전을 위한 기본계획을 수립하고, 부처간 업무조정을 하는데 있어서 한계를 보이고 있다. 특히 2005년 6월 4일 세계 환경의 날을 맞이하여 대통령이 ‘경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가 건설’이라는 국가지속가능발전 비전을 선언함에 따라 기존의 지속가능발전 추진체계에 대한 비판적 평가에 기초한 개선방안 마련이 시급히 요구되고 있다.

본 연구는 우리나라 지속가능발전 추진 및 그 추진 체계에 대한 그 동안의 논의를 종합하고 외국의 지속가능발전 추진체계에 대한 사례 연구를 통해 국가 지속가능발전 추진체계의 개선을 위한 법적, 제도적, 행정적 정책대안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 특히 지금까지 우리나라 지속가능발전 추진의 중심에 있었던 지속위의 발전방향을 중심으로 대안을 제시하고자 한다.

## 2. 연구의 내용 및 방법

### 1) 연구의 내용

본 연구는 우선 제2장에서 영국, 독일 등 선진국들의 지속가능발전 추진체계를 비교·검토하고 시사점을 도출하고 제3장에서는 지속가능한 발전을 위한 우리나라의 노

력을 추진체계에 초점을 맞추어 살펴본다. 특히 중앙행정부처와 그동안 우리나라 지속가능발전 추진의 중심에 있는 지속위의 성과 및 한계를 중점적으로 살펴본다. 제 4장에서는 이러한 논의를 바탕으로 정책과정론의 관점에서 우리나라 지속가능발전 추진체계의 대안들을 검토하고, 마지막으로 제5장에서는 추진체계의 구체적 운영방안을 제시한다.

## 2) 연구의 방법

본 연구는 외국 및 국내 지속가능발전 및 거버넌스의 이론과 실태와 관련된 문헌을 조사하고 분석함으로써 연구의 기초 자료를 수집하고 연구의 방향 및 이론적 체계를 정립하였다. 또 관련 전문가의 자문을 통해 정책 현안 및 방향에 대한 의견을 수렴하였으며, 해외사례의 현장감을 강화하기 위해 외국 담당 공무원 및 전문가와 전화와 이메일 인터뷰를 통해 자문을 구하였다.

## II. 지속가능발전 추진체계 해외사례

### 1. 주요국의 지속가능발전 추진체계 및 전략

#### 1) 영국

##### 가. 국가지속가능발전 전략

[표 II-3] 영국 지속가능발전전략의 발달

년도	내용
1994	지속가능발전전략의 첫 도입 지속가능발전 라운드 테이블 및 지속가능발전 정부패널 설립
1998. 2	'변화를 위한 기회' 컨설팅
1998. 11	제2차 지속가능발전전략 '더 나은 삶의 질(A better quality of life)' 도입
1999. 12	지표 및 주요지표 공표(quality of life counts)
2000	지속가능발전위원회 설립(지속가능발전 라운드 테이블 및 정부패널 통합) 웨일즈: SD 구조 "차별화 되어 살기"
2001. 1	2000년 연차 성과보고서 "더 나은 삶 달성"
2002	스코틀랜드: 지속가능발전에 대한 선언(Meeting the needs priorities, actions and targets for SD in Scotland)
2002. 1	2001년 연차 성과보고서 "더 나은 삶 달성"
2003. 2	2002년 연차 성과보고서 "더 나은 삶의 질 달성"
2004	제2차 지속가능발전전략의 전면적 평가 및 제3차 전략의 준비 (Taking it on, developing a UK sustainable development strategy together)
2005. 3	3차 지속가능발전전략('Securing the Future') 도입

자료: EEAC, 2005: 277.

영국은 1992년 리오 회의와 총리의 환경정책과 지속가능한 발전에 대한 의지표명으

로 지속가능발전 전략의 선두주자가 되었다. 영국은 지속가능발전전략을 처음으로 수립(1994년)한 국가로 리우회의 이후 G-7회의 및 리오+5 컨퍼런스 등을 주관하면서 국제적으로 이러한 노력을 널리 알리고 있다. 그러나 첫 번째 전략은 그 중요성이 크게 부각되지 않은데다, 경제문제 및 환경자원사용과 함께 사회적 문제에 대해 강조될 필요가 있었다. 또한 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 정부가 지속가능발전을 위한 능력을 갖도록 해야 한다는 것도 중요한 문제였다.

1997년 선거에서 노동당이 집권하면서, 영국은 새로운 지속가능발전을 수립하기로 하고 1999년 ‘더 나은 삶의 질(A better quality of life)’을 발표하였다.<sup>3)</sup> 그리고 지속가능성 평가지표를 만들어 2000년부터 매해 정부정책의 지속가능성을 평가하기로 했다. 또한 지속가능발전 전략의 우선순위가 시간이 지나면서 변할 수 있다는 것을 고려하여, 이해관계자들을 참여시켜 매 5년마다 이 전략들을 전면적으로 평가하고 재수립하기로 정하고 있다. 지속가능발전위원회(Sustainable Development Committee: SDC)의 핵심적 역할도 지속가능성에 대한 진척사항들을 감독하는 것임을 명시하면서 전략들을 평가하는 것의 중요성을 강조하고 있다. 두 번째 전략을 실천하기 위한 영국의 활동은 위에서 뿐만 아니라 아래로부터도 시작되었으며 그 노력은 다양해서 개괄적으로 설명하기 힘들 정도이다. 두 번째 지속가능 발전전략에 대한 범위와 접근방식은 상당히 받아들여졌다.

그 후 2002년 7월 ‘더 나은 삶의 질’을 구체화 하는 수단으로 영국은 ‘정부재산에 대한 지속가능한 발전 틀(Framework for Sustainable Development on the Government Estate)’<sup>4)</sup>을 작성하였다. 이 보고서에서는 정부가 사용·배출하는 에너지, 물, 폐기물, 공무원의 업무패턴 및 출장, 정부가 구입하는 물품들이 환경 및 사회에 어떠한 영향을 미치고 그것들을 계량적으로 측정하기 위해서 어떠한 자료들이 이용가능한지 설명하고 있다. 각 부처들은 이 보고서를 참고로 친환경적이고 지속가능한 정부활동을 계획한다.

---

3) 경쟁력 있는 경제를 위해 사람과 관련 설비에 더 많은 투자하기, 환경적 해를 최소화하고 혼잡을 줄이는 다양한 종류의 환경교통체계 모색, 대도시를 살기 좋고 일하기 좋은 곳으로 만들기, 농촌 및 야생생태계를 보호·증진시키는 방향으로 개발 유도 및 농업개선, 에너지효율 제고 및 폐기물 감소, 국제적으로 지속가능한 발전을 이루기 위해 다른 나라들과 협력 등 7가지 영역에 우선순위를 두었다. 이를 토대로 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈 및 북아일랜드는 각각 지속가능한 발전을 이루기 위한 구체적 접근방법 및 계획을 수립하였다.

4) 정부가 환경에 대한 영향을 줄이는 동시에 지속가능한 발전을 위한 사회·경제적 목표달성에 모범이 되어야 한다는 생각으로 만들어 졌다. 19개 정부중앙부처 및 집행기관들의 여행, 수도공급, 폐기물, 에너지, 조달, 부동산관리 및 건축 등의 분야가 미치는 생태적, 사회적 영향 및 이에 대한 대응 지침을 제공한다.

영국의 지속가능한 발전에 대한 평가는 2002년부터 매년 영국의회가 작성해오고 있는 ‘정부내 지속가능한 발전(SDiG, Sustainable Development in Government)’ 연차보고서에서부터 시작된다고 볼 수 있다. 기존의 ‘녹색정부 보고서(Green Government Reports)’가 환경에만 초점을 둔데 반해, 이 보고서에서는 영국 정부 내에서 이루어지는 활동들이 경제·환경·사회 모든 측면에 미치는 영향을 평가한다. 다시 말해, 첫 번째 연차 보고서는 ‘더 나은 삶의 질’ 중 정부 내의 계획 및 집행에 초점을 두고 있다. 2004년 3차 보고서에서는 ‘정부재산에 대한 지속가능한 발전 틀’에 대한 평가도 행해졌다. 지속가능발전지표를 이용해 지속가능성을 측정·평가하고 있다. 독립적 컨설턴트의 분석에 바탕을 두고 만들어진 이들 보고서는, 앞으로 점차 정부로부터 독자적인 형태를 갖추어 나갈 것이다.

‘더 나은 삶의 질’에 대한 평가는 전략수립 후 5년 뒤인 2004년에 실시되었다. Defra가 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드와 함께 2020년까지의 지속가능발전전략을 새롭게 수립하기 위해 실시한 컨설팅이 그것이다. ‘Taking it on’이라고 이름 붙여진 이 컨설팅은 정부·기업·시민사회 각층에게 영국정부가 지금까지 지속가능한 발전을 이루기 위해 해온 노력을 소개하고, 자문을 구하는 설문형식으로 이루어졌다.

그리고 Taking it on에서 얻어진 응답들 기초로 2005년 3월 ‘Securing the Future’라는 제3차 국가지속가능발전전략을 만들었다<sup>5)</sup>. 제3차 전략은 영국의 모든 정부부처가 이 전략을 기초로 하여 만들어 졌다. 이를 토대로 2005년 각 부처들은 12월까지 지속가능발전 실천계획을 세우고<sup>6)</sup>, 2006년 12월부터 부처별 연차보고서 등의 형식으로 계획 및 집행에 대한 보고서를 정기적으로 작성하게 된다. 또한 SDC에서도 매년 정부정책의 지속가능성을 평가하여 그 보고서를 배포한다.

지속가능발전전략은 부처별로 별도의 전략을 갖도록 요구하고 있다. 이를 통해서 기존에는 하지 못했던 통합적인 환경적 고려를 하도록 유도하고 있다. 그러나 지속가능발전은 주로 환경부처에만 영향력을 발휘하고 있으며 다른 부처들에 미치는 영향력은 제한적이다. 영국의 행정 부처들은 부처이기주의가 강해 캐비닛의 결정도 부분적으로만 영향을 미칠 수 있다. 다행히 부처의 지속가능발전전략은 그 내용에 있어

5) 환경적 한계 내의 생활, 건강하고 정의로운 사회구축, 지속가능한 경제 달성, 바람직한 거버넌스 모색, 책임감 있는 과학의 이용이라는 5가지의 원칙을 바탕으로 지속가능한 소비 및 생산, 기후변화 및 에너지, 자연자원보호 및 환경증진, 지속가능한 커뮤니티라는 네 개의 분야에 우선순위를 두고 있다.

6) 2006년 2월 현재 일부 부처에서만 지속가능발전전략계획을 수립하여 제출한 상태이다.

크게 부족한 점이 지적되지는 않는다. 그러나 전략의 집행은 해당 부처 고유의 영역으로 집행을 강제할 곳이 필요하다. 다시 말해, 각 부처들이 구체적 목표를 정하고 그것을 달성하도록 강제할 기관 혹은 조직이 부재한 상황이다(EEAC, 2005).

#### 나. 지속가능한 발전 전담기구

영국은 지속가능한 발전을 위한 다양한 조직을 운영하고 있다. 독립적 자문기구인 SDC, Defra(Department of Environment, Food and Rural Affairs)에 설치된 SDU, 환경관련 주제를 다루는 ENV, 지속가능발전 국장회의인 EE(SD), 지속가능발전 관련 정부 및 이해집단으로 구성된 지속가능발전기획팀 등이 지속가능발전 전담기구로 마련되어 있다.

우선, SDC는 독립적 자문기구이자 지속가능한 개발에 대한 ‘비관적 친구(the Government's critical friend)’로서 2000년에 설립되었다. 기존의 ‘지속가능발전 라운드 테이블(the UK Round Table on Sustainable Development)’과 ‘지속가능발전 패널회의(the British Government Panel on Sustainable Development)’가 운영되다가, 보다 조직적인 기구가 필요해 만들어졌다. SDC는 영국총리, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 수상 및 부수상에게 각종 사안들에 대해 보고한다. 2005년 현재 전문성을 갖춘 16명으로 구성되어 있는데, 의장과 3명의 부의장 아래 5개의 분과그룹이 있다. 부의장은 영국 정부 및 스코틀랜드와 웨일즈와의 관계개발에 주력한다<sup>7)</sup>. 위원들은 영국정부가 임명하는데 임기는 3년으로 1회 연임이 가능하다.

SDC는 영국정부 및 사회 각 분야에서의 지속가능한 발전에 대한 자문뿐만 아니라 개선이 필요한 계획에 대해 합의를 도출하는 일도 한다. 정부정책에 대한 감시, 지속가능한 소비와 커뮤니티, 가치관, SD전략 평가, 물질에 대한 재정의, 에너지, 교통, 미래식품, 보건, 의사소통, 기후변화, 교육 등의 분야에서 활동하고 있다. SDC는 현재 20개 이상의 사업을 통해 보건부(Department of Health), 무역·산업부(Department of Trade and industry), 영국석유(British Petroleum), 교육·기술부(Department for Education and Skills), Groundwork Trust, 영국항공(British Airways) 등을 비롯해 기타 여러 단체들과 협력하고 있다.

SDC는 전반적으로 긍정적인 평가를 받고 있으며, 특히 리더쉽에 있어서 그러하다.

---

7) 스코틀랜드에는 Scottish SD Forum, 웨일즈에는 Welsh Forum, 북아일랜드에는 Sustainable Northern Ireland가 설치되어 있어 SDC와 유사한 역할을 하고 있다.

그러나 행정부와의 긴밀한 관계가 부족하다는 지적도 있다(EEAC, 2005 참조). 총리와의 정기적으로 토론을 갖을 수 있도록 노력하고 있는데, 아직 논의 중인 상태이다. SDC는 설립이후로 정부 전반에 대한 영향력을 꾸준히 늘려가고 있어, 정부는 SDC를 조언을 넘어 집행력을 지니는 기관으로 격상시킬 것인지 고민 중에 있다. 또한 지속가능한 발전에 대한 감시기구로서의 역할과 자문기구로서의 역할을 어떻게 조화시킬 것인지도 논의 중에 있다.

Defra내에 설치되어 있는 SDU(Sustainable Development Unit)는 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 정부와 연락을 취하며, 4개 정부가 유기적으로 연결시켜주는 역할을 한다. 어떻게 지속가능한 발전을 달성할지 영국의 전략을 개발하고 그것에 대한 감독 및 보고를 담당하고 있다. 그리고 SDC를 지원하는 일도 한다.

ENV, EE(SD) 및 지속가능발전기획팀은 정부부처간 조정기구이다. 우선, ENV(Ministerial Committee on the Environment)는 환경에 대한 각료회의로 1997년부터 운영되고 있다. 여기서는 정부정책이 지속가능발전에 미치는 영향을 평가하고, 부처간 의견 차이를 조율하는 일을 주로 담당한다. 부수상이 의장을 맡고 있다.

EE(SD)(Ministerial Sub-Committee on Sustainable Development in Government)는 2005년 5월에 구성되었다. EE(SD)는 기존의 (ENV(G), the Ministerial Cabinet Sub-Committee of Green Ministers)를 잇는 조직으로 현재 Defra의 기후변화 및 환경 국장이 의장을 맡고, UK 각 부처 국장들과 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 대표 등 20명으로 구성되어 있다. 회의에 참여하는 국장들이 중앙정부 및 관련 기관에서의 지속가능한 발전을 달성하도록 돕는다.

지속가능발전 기획팀(Sustainable Development Task Force)은 WSSD의 후속조치로, 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드의 관련부처 장관들, SDC의장을 포함해 이해관계자들로 구성되어 2003년에 만들어졌다. 지속가능발전 전략을 개발하고 추진하기 위한 업무를 담당한다.

부처간 조정기구에 대한 평가는 다양한데, 각 부처별로 더 많은 직원들이 참여시킨다는 점에서 성공적이라고 평가되기도 하고, 아직 긍정적 성과를 이루기에는 부족하다고 평가되기도 한다. 환경담당 부처만으로는 다른 부처들의 참여를 이끌어 내기에 역부족이라는 지적도 있다. 이러한 이유로 총리의 리더십이 요구되고 있다. 현재 총

리실에서 지속가능한 커뮤니티 개발과 같은 업무를 추진하고 있지만 지속가능발전에 대한 적극적 노력과 리더십을 보여주지는 못하고 있는 상황이다(EEAC, 2005).

## 2) 스웨덴

### 가. 국가지속가능발전 전략

[표 II-4] 스웨덴 지속가능발전전략의 발달

년도	내용
1992	정부의 지방의제 21 과정 지원(기금 포함): 지방에서의 약속 시작
1994	새 정부의 '생태적으로 지속가능한 스웨덴' 선언
1996~1998	5개 부처의 '생태적 지속가능성' 선언(환경적 통합전략과 큰 맥락에서 같음), 환경부가 주도
1998~2003	지속가능한 발전을 위한 지방투자프로그램(6년 동안 5억 6천 유로화 지원): 정부보조금이 총 비용의 30%를 차지, 환경부가 관리함, 지속가능한 발전을 위한 조정 및 일자리 창출 2002~2003년에는 스웨덴 EPA에서 관리하는 기후변화에 대한 조치들로 새롭게 바뀌었음
1999	의회는 만장일치로 15개 환경질목표를 채택하여 2020년까지 달성하기로 함 중간목표, 기간, 계획들은 2000~2002년에 서로 다른 법안들을 통해 설정되었고, 환경목표위원회(정부기관 및 이익집단으로 구성)가 설치되어 매년 모니터링하고 경과를 보고하기로 함. 첫 번째 보고서는 2002년에 만들어졌음
2002. 4	정부의 국가지속가능발전전략 채택 지속가능발전전략은 환경부주도로 부처간 워킹그룹을 통해 준비, 의제21 및 서식지 국가위원회(National Committee on Agenda 21 and Habitat)에서 지역워크샵 및 준비에 협조
2002. 6	국가지속가능발전전략에 대해 국회에서 논의
2004. 4	초안을 개정하고 의회에 제출, 의회에서는 2004년 11월에 논의 환경부가 책임을 맡고 부처간 워킹그룹을 통해 개정(총리실의 지속가능발전 조정실 설립하기로 한 것은 2003년에 이루어졌으나 실제 설치는 2004년 5월에 마련). 이익집단들은 상대적으로 짧은 기간동안 인터넷 등을 통해 의견제시

자료: EEAC, 2005: 255.

1990년대 하반기에 ‘생태적 지속가능성’을 통한 스웨덴 정부의 지속가능발전전략 선언은 매우 강한 의지 표명이었고 리우회의 이후에 상당히 빠르게 이루어진 것이었다. 지속가능한 발전의 환경적 측면에 초점을 맞춘 것은 ‘사회복지 국가로서 스웨덴 모델(1930년대에 수립)’을 통해 사회 및 경제적 측면을 상당히 달성했기 때문이다. 또한 1990년 상반기의 경제적 위기를 겪으면서 개혁절차를 거쳤기 때문에 이제는 환경에 주목할 필요가 생기게 된 것이다. 이미 환경적 현대화가 경제를 향상시킨다는 정치적 신념이 형성된 때였다. 이러한 맥락에서 인상적인 성과는 15개 장기 환경질 목표 채택과 지방의 지속가능발전을 위한 대규모 투자프로그램이라 할 수 있다.

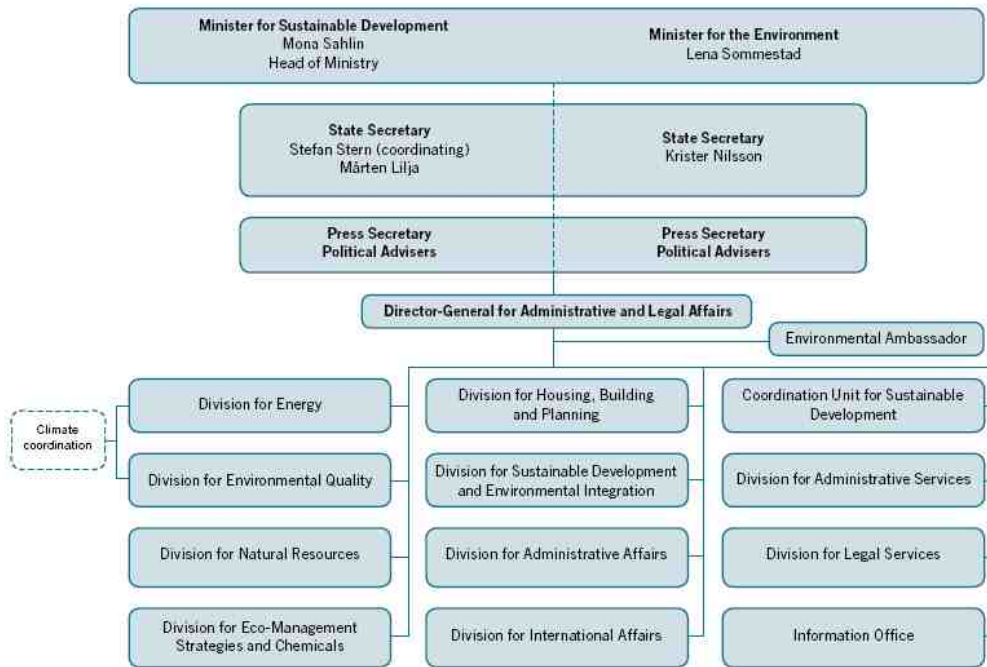
2002년에는 스웨덴은 환경부가 주축이 되고 모든 중앙부처가 참여하여 8개 분야 - 미래환경, 기후변화, 인구 및 공중보건, 사회통합·복지·안전, 고용·교육, 지속가능한 경제성장과 경쟁력, 지역발전 및 지역여건, 지속가능한 커뮤니티 계획개발 - 에 대해 국가지속가능발전전략을 수립하였다. 스웨덴의 2002년 전략은 2001년 11월부터 2002년 가을까지 다양한 이해관계자 집단의 협의를 토대로 만들어 졌다(Sweden Ministry of Environment, 2002; Swanson, Darren and Pintér, László et al., 2004).

그 후 이해관계자들과의 지속적 논의와 2002년 요하네스버그 정상회의를 거치면서 전략이 보다 보완·발전될 필요가 있게 되었다. 약 2000여명의 이해관계자들 즉, 지방의회, 정부기관, 시민들을 참여시켜 그들의 의견을 수렴한 후, 2003년에 국가지속가능발전전략평가 이루어졌다. 그리고 기존의 전략에서 정했던 목표들을 상향조정하고, 지속가능한 발전을 달성하기 위한 구체적 방법들을 수정·발전시켜 2004년에 ‘지속가능한 경제·사회·환경 발전을 위한 전략(the Swedish Strategy for Sustainable Development: Economic, Social and Environmental)’을 만들었다. 2004년 전략에 대한 평가는 2006년에 다시 이루어질 것이다(Sweden Ministry of Environment, 2004).

#### 나. 지속가능한 발전 전담기구

스웨덴은 2003년 12월에 ‘지속가능한 발전을 위한 조정기구(Co-ordination Unit for Sustainable Development)’를 총리실 산하에 특별조직으로 처음 설치하였다. 이 조정기구는 중앙 부처 및 국제사회에서의 지속가능발전관련 업무를 조정하고, 전

략을 개발하는 싱크탱크로서의 역할을 했다.



[그림 II-4] 스웨덴 지속가능발전부 조직구조

자료: Sweden Ministry of Sustainable Development, 2005

그 후 스웨덴은 지속가능한 발전과 성장을 위해 기존의 환경부를 없애고, 2005년 1월 지속가능발전부(Ministry of Sustainable Development)를 신설하였다. 지속가능한 계획, 주택, 에너지, 기후, 환경질의 목표수준, 환경 및 보건, 화학물질, 생태순환, 물 및 해양, 자연보전 및 생물다양성, 환경법, EU 및 국제협력 등과 관련한 업무를 지속가능발전담당 장관(지속가능발전부를 대표함)과 환경담당 장관이 각각 분담하여 맡고 있다. 전자는 지속가능한 발전, 에너지, 주택 및 건축, 지속가능한 계획, 배출거래 등을, 후자는 환경질의 목표수준, 화학물질 및 생태순환, 환경 및 보건, 기후 정책, 수계 및 해양, 자연보전 및 생물종 다양성 등을 책임지고 있다(Sweden Ministry of Sustainable Development, 2005).

지속가능발전부는 정부부처의 하나이지만 총리실, 9개 정부부처 그리고 부처간 정책 조정을 담당하는 행정업무실(an Office of Administrative Affairs)의 협력지원을 받

으며 운영되고 있다(Sweden Ministry of Sustainable Development, 2005). 다행히 스웨덴은 유럽의 다른 나라들과 달리, 부처들의 독립성이 강하지 않고 협력적인 분위기가 형성되어 있다.

정부부처와는 별도로 환경자문위원회 MVB(Miljövärdsberedningen (Swedish Environmental Advisory Council))가 설치되어 있다. 이것은 1968년 스웨덴 왕이 설치한 것으로 환경문제에 대한 논의에 중요한 역할을 해왔다. 그리고 2001년 10월 위원회가 새롭게 개편되었는데, 새로운 MVB에는 더 많은 이해당사자들이 참여하여 지속가능한 발전 및 환경정책에 대한 논의를 한다(EEAC 홈페이지).

현재 MVB에는 사회 각 분야의 영역에서 활동하는 위원들 20명으로 구성되어 있고, 의장은 환경담당 장관이 맡고 있다. MVB내에는 두 개의 분과그룹이 있는데 하나는 생태적 전환(ecological transition) 분과이고 다른 하나는 자연자원의 지속가능한 사용 분과로 1년에 5차례 회의를 갖는다. 회의일정 중 일부는 주어진 특정 주제에 대한 논의하고 나머지 회의에서는 위원회의 관심분야에 대한 논의를 한다. 2005년 12월까지의 교통과 어업에 대한 논의를 중심으로 하고 있고, 정부에 MVB의 의견을 제출해야 한다(EEAC 홈페이지).

### 3) 독일

#### 가. 국가지속가능발전 전략

[표 II-5] 독일 지속가능발전전략의 발달

년도	내용
1993	포스트 리오: '지구적 변화를 위한 과학적 위원회' 설립(WBGU)
1996	연방정부의 환경정책보고서 '지속가능발전을 위한 단계들'
1997	연방환경청 보고서 '지속가능한 독일 - 환경적으로 건전한 발전을 향해' 출간
1998	국회특별위원회 보고서 '사람과 환경의 보호: 지속가능성의 개념: 모델에서 적용'
1998. 10	목표가 마련된 지속가능발전전략을 2002년 중반까지 마련하도록 결정
2000. 7	지속가능발전전략의 수립과 그린 캐비넷 및 지속가능발전위원회의 설립을 의회에서 결정
2001. 4	지속가능발전위원회의 설립(RNE)
2001. 10	지속가능발전을 위한 정부 컨설팅: 인터넷 컨설팅
2002. 1	지속가능발전 초안에 대한 컨설팅
2002. 4	의회의 지속가능발전전략 승인
2004. 3	지속가능발전을 위한 의회 위원회 수립
2004. 1	대화 웹사이트 개설 정부의 지속가능발전 정책에 대한 성과보고서에 대한 컨설팅 보고서를 2004년 가을까지 작성하기로 함, 첫 컨설팅은 1~2월에 열림
2004. 4	성과보고서에 대한 첫 번째 초안 마련
2004. 4~6	성과보고서에 대한 컨설팅
2004. 11	의회에서 성과보고서 채택 및 공식화

자료: EEAC, 2005: 135.

독일은 1970년대부터 환경보호정책에 있어 두각을 나타낸 나라 중에 하나이다. 그리고 제도적 실험을 포함해 환경적 통합을 위한 노력도 1970년대에 이루어졌다. 하지만 이러한 노력들은 그 이후 정부에서 심화·발전되지는 못하였다.

독일은 지속가능발전의 개념을 상대적으로 늦게 다루었는데, 독일 의회의 특별위원

회(Enquete-Commission)가 사고의 전환을 유도하면서 의회는 1998년 지속가능발전 전략을 개발하고 지속가능발전위를 설치하기로 하였다.

당시 연정을 구성하고 있던 기독교민주당과 자유당이 이러한 결정을 찬성하였고, 1998년 정권교체후 사민당과 녹색당이 연정을 새로이 구성하면서 ‘연정합의서’에 이러한 내용을 ‘연정합의문’에 실고 구체적 목표를 포함하는 지속가능발전전략을 2002년까지 마련하도록 하였다. 2년 뒤인 2000년, 총리실에서 주관하는 ‘지속가능 발전을 위한 정부차관위원회(State Secretary Committee)’와 지속가능발전정책 및 전략들에 대해 자문을 담당하는 ‘지속가능발전위원회’를 설치하기로 하였다.

국내 다른 문제들이 시급하였던 관계로 위원회가 설치되기까지는 시간이 조금 걸렸고 지속가능발전전략에 대한 첫 번째 컨설팅보고서를 정부가 제출하기까지도 일년이 조금 더 걸렸다. 그러나 컨설팅을 하고, 그것을 통해 초안을 수정·완료하는데 걸린 시간은 상대적으로 짧았다. 2002년에서 2006년까지의 독일 지속가능발전전략인 ‘독일의 전망(Perspectives for Germany)’은 그 다음 선거전날인 2002년 10월에 승인되어 다음 정부가 무엇을 해야 하는지 알려주었다. ‘독일의 전망’은 21개의 목표와 지표<sup>8)</sup>를 통해 21세기 독일의 지속가능성에 대한 지침을 보여주고, 에너지의 효율적 이용, 이동성 보장, 건강한 생산, 인구변화의 조정, 구제도의 변화, 기업혁신 등의 프로그램에 초점을 두고 있다.

‘독일의 전망’ 수립 후 2004년 지속가능성 발전이 얼마나 이루어졌는가에 대한 첫 평가가 이루어졌다. ‘2004 발전보고서(Progress Report 2004)’가 그것이다. 정부는 매 2년마다 NSDS에 대한 평가를 하도록 되어있는데 NSDS에서 언급한 전략들이 목표에 맞게 잘 이행되었으며 그 효과는 얼마 만큼인지를 평가한다. 일부에서는 이 정책들이 너무 애매하고, 목표나 지표들이 지속가능성과 연계가 없는데다 측정방법이 명확하지 않고, 측정할 수도 없다는 지적을 하고 있지만, ‘독일의 전망’은 대체로 긍정적으로 평가된다.

다소의 지연에도 불구하고 지속가능발전전략 집행과 그 진척사항에 대한 모니터링

8) 21개 지표들은 지속가능한 발전의 방향을 보여주는 기본요소인 동시에 지속가능성의 정도를 측정할 수 있도록 도와준다. 21개 지표들은 다음과 같다: 에너지 및 원자재 생산, 6개 온실가스 배출, 신재생에너지 소비율, 주택 및 교통에 쓰인 토지이용증가, 지정 동물종의 개체수, 공공재정 부채, 순자본형성비율, R&D 지출, 완전한 교육을 받은 25살 청년 및 대학입학률, GDP, 교통원단위 및 철도화물비율, 유기농업 및 질소과잉사용 농업 비율, 대기오염농도, 보건에 대한 만족, 범죄자 숫자, 고용율, (중일)보육시설, 남녀의 연소득비교, 수료하지 못하고 떠나는 외국학교 학생들, 개발협력에 대한 지출, 개발도상국으로부터의 EU 수입.

을 포함해 지난 3년 동안 의미있는 업무들이 이루어졌다. 특히 총리실의 주도적 역할은 성공의 핵심적 요소로 평가되고 있다. 지속가능발전위원회(RNE)도 크게 기여했다. 하지만 정부와 총리실은 다른 정치적 프로그램들을 통해 이러한 성공을 극대화할 수도 있다. 정책분야에서의 발전은 앞으로도 계속 풀어야할 숙제이다.

#### 나. 지속가능한 발전 전담기구

독일은 환경보전정책에 있어 선두국가 중 하나로 지속가능발전은 자문기구인 ‘지속가능발전위원회(RNE, Rat für Nachhaltige Entwicklung(the German Council for Sustainable Development))’와 각료회의인 ‘그린 캐비닛(Green Cabinet)’에서 전담하고 있다.

자문기구인 ‘독일지속가능발전위원회(RNE)’는 독일 연방정부가 2001년 4월 3년 기한으로 설립하였으나 지금은 3년 연장되어 2007년까지 운영될 예정이다. RNE는 독일의 지속가능한 발전전략에 대한 자문을 담당한다. 예를 들면, 탄소사용, 농업무역, 지속가능한 소비, 기술이전, 산림 및 토지이용에 대해서 자문한다. 그리고 교육 및 기업의 사회적 책임, 미디어나 문화에도 관심을 갖고 있다. RNE는 독일의 지속가능발전전략을 그것을 구체적으로 실현시킬 수 있는 사업들을 개발·제안하는데, 현재 독일의 지속가능발전전략 중 등대사업(lighthouse projects)<sup>9)</sup>라고 이름 붙여진 사업들이 RNE가 제안하여 채택된 것들이다. RNE의 의견은 아래 소개하는 ‘그린 캐비닛’이 혁신적이고 구체적인 제안을 할 수 있도록 돕는다. 그리고 RNE는 정책의 지속가능성 목표가 계량적으로 명확히 정해지고, 지표 등을 통해 측정가능 하도록 만드는데 노력을 기울이고 있다(EEAC 홈페이지).

자문 및 정책제안 이외의 RNE의 또 다른 주요한 역할은 지속가능성에 대한 국민적 관심을 고취시키고 대화를 활성화하는 것이다. 연방 캠페인(BIN, Citizens initiate Sustainability) 및 포럼 등을 통해 지속가능성에 대한 국민과의 대화를 활성화하고, 사회활동들이 지속가능성 측면에서 어떠한 영향을 미치는지를 설명하면서 지속가능성의 의미에 대해 알리는 노력을 하고 있다(EEAC 홈페이지).

2004년까지는 에너지효율성, 산림, 토지소비, 지속가능한 소비 등 4개의 분과가 있었으나, 현재는 사회기업책임(Social Corporate Responsibility) 분과만 운영되고

9) 이 사업에는 다음과 같은 것들이 포함되어 있다: 에너지 효율화를 위한 오래된 건물의 철거 및 정비, 연방정부재산의 에너지 효율화, 남쪽 국가들에 지속가능하고 분권화된 토지이용에 대한 지식이전, 지속가능한 소비를 위한 캠페인.

있고, 2006년 6월까지 여기서 작업한 권고사항들이 발표될 예정이다. 그리고 나머지 업무들은 전문가들을 고용하거나, 토론회를 개최하는 등의 형식으로 진행되고 있다. 의장 1명과 부의장 3명을 비롯하여 상업, 교통, 환경보호, 지자체, 외교, 종교, 노동조합, 과학, 소비자보호, 식품 및 농업 등 각 분야의 대표자들을 포함하여 총 19명으로 구성되었다. 2~3달에 한 번씩 회의를 갖는다(EEAC 홈페이지; RNE 홈페이지). ‘녹색각료회의(Green Cabinet)’이라고 불리는 ‘지속가능발전을 위한 정무차관 위원회(the State Secretaries' Committee for Sustainable Development)’는 국가지속가능발전의 총괄조직이다. 독일의 지속가능발전전략도 녹색각료회의가 주축이 되어 수립하였고 모니터링도 여기서 담당하고 있다. 또한 중앙부처간 업무처리를 관리하며, 연방각료회의(the Federal Cabinet)에 그 결과를 보고한다. 총리실 정무차관(Ministry of State at the Federal Chancellery)이 의장을 맡고, 외무부를 비롯해, 재정, 노동 및 사회문제, 교육 및 연구, 소비자보호 및 농업, 보건, 환경, 교통, 경제, 경제협력 및 개발부 정무차관들이 위원회를 구성하고 있다(EEAC 홈페이지; RNE 홈페이지).

녹색각료회의는 부처간 이해를 돕는다는 차원에서 긍정적인 평가를 얻고 있다. 사실, 독일의 각 부처들은 독립적으로 업무를 수행하며 장관들의 권한도 강력하여, 다양한 정책적 고려가 수반된 포괄적 접근방식을 취하기가 쉽지 않다. 그러나 총리실에서 조정업무뿐만 아니라 정책방향을 정하고 관련 부처들에게 집행을 강요할 수 있는 행정적·정치적 힘을 갖고 있어, 부처의 독립성은 수상의 지휘아래 구체화될 수 있다. 때문에 지속가능발전 전략 역시 이러한 총리실의 지휘아래 수행되고 있다(EEAC, 2005).

다른 측면에서 살펴보면, 총리가 지속가능발전 관련 철차들을 각 부처에 요구하고, 각 부처들도 그에 적절히 응대하고 있는 것은 지속가능발전을 환경정책의 다른 형태라고 간주하지 않기 때문이다. 만약 지속가능발전전략이 환경정책의 또 다른 형태로 인식되었다면, 환경부를 제외한 다른 부처들의 비판적 반응을 면할 수 없었을 것이다. 그러나 독일은 지속가능발전을 환경에만 국한된 개념이 아니라 사회전반과 연관된 개념으로 받아들이고 있으며, 환경부 역시 이러한 포괄적인 접근방법을 반기고 있다. 환경부는 지속가능성을 다양한 각도에서 조명할 수 있고, 다른 부처들 역시 여타 다른 부처의 입장을 고려하는 기회를 갖게 되어 긍정적 평가를 얻고 있다. 그리고

이제는 부처별 조정 및 협력이 각료회의를 넘어 실무진들을 통해 보다 심도 있게 논의되어야 한다는 의견이 나오고 있다.

#### 4) 네덜란드

##### 가. 국가지속가능발전 전략

NEPP1이 마련되었던 1980년대는 강력한 환경계획을 원했던 총리와 함께 기념적인 시기이다<sup>10)</sup>. 사회적 논의를 통하면서 민간영역은 결국 재활용, 에너지 절약 등 환경 관련 제도들로 경제적 이익을 얻을 수 있을 것이라고 확신하게 되었다. 이러한 분위기가 확산되게 된 이유 중 하나는 기업들이 통합인허가시스템(integrated permitting system)에 보인 관심 때문이다.

1990~1994년은 통합적 접근에 대해 더욱 진전이 있었는데, NEPP2는 그러한 실천을 위한 방법들을 개선하는 역할을 했다. 사실 리오회의 자체는 네덜란드에서 큰 역할을 하지 못했다. 네덜란드는 환경과 개발원조정책에 있어 스스로를 선두주자라고 생각하고 있어, 이러한 문제들에 대한 국제협약들은 네덜란드를 크게 변화시키지는 못했다. 오히려 국제적 의제 및 이러한 문제들이 얼마나 잘 달성되었는가 조사하는데 네덜란드가 영향을 미쳤다. UNCSD 네덜란드 대표단은 각 나라들이 지속가능발전전략을 수립해야한다고 제안했다.

1994~1998년 NEPP3는 기존 정책들과 크게 다르지 않고, 정책적인 측면에서 환경부의 개입은 크지 않았다. 그래서 기업들은 NEPP4보다는 NEPP3를 더욱 선호한다. 환경부는 1998년 이전까지는 산업부와 건설적이고 협력적인 관계를 유지하였다.

1998~2002년에는 1997년 리오+5에서 요구한 지속가능발전전략을 만드는데 성공적이지 못했다. 그리고 전반적으로 정부정책을 더 잘 통합하는데도 그러하였다(EEAC, 2005). 우선 총리의 관심이 부족하였고 대다수의 중앙부처들도 관심이 부족하였다. 환경부는 통합적이기보다는 분야별 접근방식을 더욱 선호하였다. 그래서 7개 부처의 전략기획가들로 이루어진 비공식적 팀이 작성한 지속가능발전전략 초안은 의회에서 거부되었다. 이러한 상황 속에서 환경부는 NEPP4를 네덜란드의 지속가능발전전략으로 간주하였다. NEPP4는 2001년에 수립된 환경기본계획(NEPP4,

---

10) 기독교민주당과 사민당이 연정을 이루고 있었다.

[표 II-6] 네덜란드 지속가능발전전략의 발달

년도	내용
1984	제1차 통합 환경계획: 'More than the sum of the parts'
1985	2010년까지의 전망보고서 '내일을 위한 보살핌'
1989	1차 국가환경계획(NEPP1)(기간 4년): 국가, 지방, 지역의 수직적 통합환경계획을 개발, 농업, 교통, 산업 등 부문간 협력), 기업들의 자발적 합의
1993	NEPP 2: 목표에 변화 없으나 집행방법 향상
1997	NEPP 3: 경제성장과 자원이용의 분리에 초점, 선거로 계획발표가 겹쳐 미진
2001	NEPP 4: 에너지(경제부), 농업(농업부), 교통(교통부), 생물다양성(외무부) 등 4개 주요영역에서 환경통합을 위한 시도로 '전이과정 (transition processes)' 개념 도입, 2030년까지 달성목표 설정
2001/2002	환경부를 주축으로 부처간 프로젝트 팀이 정부정책 및 사회활동들을 지속가능발전 측면에서 평가
2001. 3 ~2002. 4	총리가 '지속가능발전을 위한 조정위원회(Steering Committee for SD)' 의장을 맡고, 환경부장관이 지속가능발전을 위한 조정역할을 맡음
2001. 7	'지속가능발전대사(Ambassador for SD)' 및 부처간 T/F(외무부)가 WSSD 준비를 위해 만들어짐
2002. 1	'지속가능발전을 위한 국가전략틀 안에서의 정부정책 연구' 의회에 제출, 세 개 위원에 정부정책 및 사회활동검토를 통해 지속가능발전 전략에 대한 평가 하도록 함
2002. 6	선거: Balkenende 수상으로 당선, 지속가능발전에 대한 책임을 주택·공간·환경부에서 다시 맡음, 환경에 대한 책임은 차관(State Secretary)이 맡음
2002. 11	2002~2006년 환경정책에 대한 의회의 정책선언, 새로운 정치·경제적 상황에 영향을 받는 NEPP4의 부분들을 조정
2003. 1	WSSD선언에 기초하여 정부는 '지속가능발전 실천 프로그램' 승인, 외무부가 준비한 전략의 국제기준 구성
2004. 7	'지속가능발전 실천 프로그램'의 국내기준 승인 '지속가능발전 실천 프로그램'의 국제기준 집행을 위해 부처간 T/F(외무부) 재설립

자료: EEAC, 2005: 207~8.

Where there is a will there is a world - working towards sustainability?)으로 전이과정(transition process) - 에너지(경제부), 농업(농업부), 교통(교통부), 생물 다양성(외무부)의 환경적 통합 정책 - 을 도입하면서 사회적·경제적 측면을 통합적으로 다루려는 노력이 담겨있다.

NEPP4 이후에도 지속가능발전 전략 수립을 위한 노력들 - 환경부를 중심으로 한 부처별 지속가능발전사업 그룹(inter-ministerial project group), 지속가능발전을 위한 조정팀(Steering Group for SD) - 이 있었으나 2002년 보수당집권을 비롯해 정치적 변동<sup>11)</sup>으로 기존 정권의 지속가능발전전략 수립 계획은 무산되었다. 이러한 상황에서 별도의 전략을 세우지 않고 NEPP4<sup>12)</sup>는 지속가능발전전략으로 간주되게 되었다(EEAC, 2005).

환경부에서는 2003년 12월 전이과정(Transition Processes) 전반에 대한 평가보고서를 작성하였고, 외무부에서도 2003년 12월 첫 보고서를 같은 해 12월에 발표하였다. 그리고 CPO를 운영하고 있는 환경부와 지속가능대사 및 대외업무를 맡고 있는 외무부가 2005년 말까지 지속가능발전 공동 보고서를 만들어 발표할 예정이다. 그 밖에 지속가능발전 평가로는 환경 및 보건 연구원(RIVM, the Research Institute for Environment and Health)이 2004년 말에 발표한 것과 경제부에서 2004년 4월 energy transition에 대한 보고서가 있다(EEAC, 2005).

#### 나. 지속가능한 발전 전담기구

네덜란드에는 지속가능발전만을 전담하고 있는 위원회는 설치되어 있지 않다. 첫 번째 이유는 네덜란드에 이미 지속가능성의 여러 주제를 다루는 자문기구들이 설치되어 있기 때문이다. 1990년대 개혁이 있는 후 각 중앙부처들은 독립적 정책자문위원회를 운영하고 있고, '분야별 위원회(sector council)'라고 불리는 위원회가 영역을 넘나들며 여러 부처에 조언을 해주고 있다. 또한 사회경제위원회(Socio-economic council SER)가 사회영역과의 협의를 담당하고 있으며, 이 위원회 내에 하부 조직으로 지속가능발전 분과위원회가 설치되어 있다. 그리고 지속가능발전에 대한 네덜란드의 관심부족도 별도의 위원회를 설치하지 않는 이유이기도 하다.<sup>13)</sup> 지속가능발전

11) 2002년 선거이후 보수당인 List Pin Fortuyn(LPF)의 승리 및 LPF총수의 암살사건은 시민당과 기독교민주당의 연정에 변화를 가져왔다.

12) NEPP4는 고령화에도 불구하고 경제성장을 이루고, 다양한 문화, 개인주의, 고령층 등의 배경 속에서도 사회의 결속력 유지하며, 자연과 환경에 대한 압력을 줄이고 생태계를 유지하기 위해 인구, 지식, 기후, 물, 생물 다양성 등 5가지 주제를 다루고 있다.

을 전담하지는 않지만 전담기구를 대신할 만한 위원회로는 SER, VROM-Raad, RMNO 등이 있다(EEAC, 2005; EEAC 홈페이지).

SER(Social-economic Council)은 이해관계자들 33명 - 기업인연합회, 노동조합, 정부에서 11명, 경제, 사회 환경분야 전문가들 22명 - 으로 구성되어 있다. 사회 각 영역을 대변하기엔 역부족이지만 지속가능발전 관련 활동에는 환경단체들을 참여시키고 있다(EEAC 홈페이지).

VROM-Raad(Raad voor de volkshuisvesting, de ruimtelijke ordening en het milieubeheer(The Netherlands Council for Housing, Spatial Planning and the Environment))는 기존에 설치되어 있던 ‘환경위원회(the Council for the Environment)’와 ‘주택 및 공간계획 위원회(the Council for Housing and the Council for Spatial Planning)’를 통합하여 1997년 1월 설치된 것이다. 이 위원회는 지속가능한 발전 전반에 대한 업무를 담당하기 보다는 거주공간의 삶의 질과 관련한 정책의 중장기 전략에 대해 정부 및 의회에 자문하는 일을 맡았다. 20명의 위원들은 대부분 도시·공간계획 전문가가 대부분이며 환경법 및 지속가능한 발전 관련 전문가들도 일부 포함되어 있다(EEAC 홈페이지).

이 위원회는 자문기구 기본법(the Framework Act Advisory Bodies)과 주택·공간계획 및 환경 위원회 법(VROM-Raad Act)에 근거한다. 주택·공간계획 및 환경 위원회 법 시행령(explanatory memorandum)에서는 VROM-Raad가 자문하는 영역을 사회활동이 이루어지는 물리적 환경, 사회문화과정의 변화 및 네덜란드 환경정책에 영향을 미치는 국제관계 발전, 경제와 생태계의 상호관계, 정책수단 및 개념 등 4개의 영역으로 제한시키고 있다(EEAC 홈페이지).

1981년에 설치된 ‘공간계획, 자연 및 환경연구 자문위원회’(RMNO, Raad voor Ruimtelijk, Milieu- en Natuuronderzoek(the Advisory council for Research on Spatial Planning, Nature and the Environment))는 분야별 위원회(Sectoral Council)라고도 불리는데 환경문제, 공간계획, 자연보호 및 경관보전 등 각 영역 연구에 대한 정부질의를 자문을 한다. 이외에 건강, 농업 및 개발보조와 관련한 위원회들도 별도로 설치되어 있다.

---

13) 1999년, ‘지속가능발전 연구원(NIDO, National Institute for Sustainable Development)’이 설치되었다가 2004년 12월에 해체되었다. NIDO는 민간, 정부, NGO와 지속가능발전을 위한 사업들을 계획하였다.

이들 위원회는 썩크탱크로서 역할을 한다. 그러나 어느 위원회도 이해관계자집단이 위원회결정사항을 의무적으로 받아들여야 한다는 것을 강제하지 않는다. 또한 이들 위원회들은 지속가능성을 다루기는 하되, 각 위원회의 담당주체에 국한되어 있어 일부에서는 지속가능발전 전담 자문기구를 설치해야 한다는 목소리도 있다(EEAC, 2005).

독립적 자문기구 이외에 각 부처별 정책조정기구로 환경부장관이 의장을 맡는 지속가능발전 프로젝트 팀(SD Project Group)과 총리가 의장으로 맡는 조정팀(Steering Group)이 2001년에서 2002년에 사이에 운영되었다. 전자는 정부의 지속가능발전 전략을 만들기 위해 만들어 졌다. 2002년 초까지 정부정책 및 사회활동들의 지속가능성 평가를 수행했다. 그리고 이것을 바탕으로 전략 초안을 작성하려 했다. 그러나 정권말기가 되면서 지속가능발전 전략은 채택되지 못했다. 조정팀은 내각 내에 설치된 별도의 독립기구였으나, 역시 정권이 바뀌면서 해체되었다(EEAC, 2005; EEAC 홈페이지).

그 후 지속가능발전 프로그램을 만드는 책임은 각 부처별 국실장급 수준에서 이루어지게 되었다. CPO(Contact Persons Groups)가 만들어 졌는데 환경부장관이 의장을 맡고 경제부, 교통부, 농업부 외교부 등 4개 부처의 국실장들이 3주 마다 정기적 회의를 갖는다. 그러나 이 회의에 참여하는 담당자들은 NEPP 4의 전이과정(Transition Process, 아래 국가지속가능발전 전략 참조)에 참여하는 담당자들이 아니어서 지속가능발전과 관련한 두 회의의 연관성이 부족한 상태이다.

같은 시기에 외무부에서는 ‘지속가능발전 대사’라는 자리와 지속가능발전 부처별 기획팀을 2001년에 만들었다. 이 것은 WSSD를 준비하기 위한 것으로 지속가능발전 전략과 관련한 대외적 업무를 담당한다고 할 수 있다. 그러나 여기에 참여하는 담당자들 역시 앞서 언급한 CPO 담당자들이 아니어서 연관성이 부족한 상태이며, 두 기구가 지속가능발전을 위한 대외 및 대내 업무를 균형있게 나누어 담당하고 있다고 보기 어렵다(EEAC, 2005).

## 5) 일본

### 가. 국가지속가능발전 전략

일본의 지속가능한 발전은 두 가지 계획에 바탕을 두고 있다. 하나는 1993년 12월

에 만들어진 ‘의제 21 실천계획(the National Agenda 21 Action Plan)’이고 다른 하나는 이듬해인 1994년 12월에 제정된 ‘환경기본법’에 기초한 ‘환경정책기본계획(the Basic Environment Plan)’이다(일본 환경성 홈페이지).

환경기본법은 일본 환경정책의 네 가지 목적(① 친환경적으로 자원을 순환시키는 사회경제체제 건설, ② 인간과 야생생태계와의 조화로운 공존, ③ 자연보호에 사회 모든 사람의 참여, ④ 국제적 협력활동 증진)과 세 가지 기본 원칙(① 환경적 축복의 계승, ② 환경에 부담을 줄이는 지속가능한 사회의 건설, ③ 지구환경보호를 위한 국제협력)을 명시하고 중앙 및 지방정부와 시장이 어떠한 역할을 해야 하는지를 제시하고 있다. 또한 '환경정책기본계획(the Basic Environment Plan)'을 수립도록 하고 있으며 매년 계획이 잘 이행되었는지 '중앙환경위원회(the Central Environmental Council)'에서 감시하도록 명시하고 있다. 그리고 1996년 첫 평가가 있었다(일본 환경성 홈페이지).

‘의제 21 실천계획’은 ‘의제 21’을 실천하기 위한 구체적 계획들을 담고 있다. 사회경제적 측면, 발전을 위한 자원의 보전과 관리, 주요집단의 역할 강화, 실천수단 등 4개의 섹션으로 이루어진 이 계획은 일본의 당면과제를 해결하기 위해 의사결정구조, 문제해결능력, 주요참여집단, 재정, 지역 및 국제적 협력 등 차원에서 일본의 현재 상태를 점검하고 해결책을 제시하고 있다.

#### 나. 지속가능한 발전 전담기구

일본에는 지속가능한 발전을 위한 조정 메커니즘으로 ‘일본지속가능발전위원회(JCSD, the Japan Council for Sustainable Development)’와 ‘지구환경보전을 위한 장관위원회(Council of Ministers for Global Environment Conservation)’가 설치되어 있다. JCSD는 1996년 7월 다양한 이해관계자들이 정책에 참여해야 한다는 요구가 높아지면서 만들어졌다. JCSD에는 정부, 기업, 시민단체를 각각 대표하는 세 명의 의장이 있고 위원으로 각 부처 장관, 기업, 비영리단체, 지방자체 등 약 30명이 활동하고 있다. 1996년에서 2002년까지가 1기였고, 2003년에서 2004년까지는 post-WSSD를 준비하면서 JCSD의 새로운 역할을 정립하는 시기였다. 이때 이루어진 JCSD의 역할에 대한 충분한 논의를 바탕으로, JCSD운영에 대한 틀을 만들고 2004년부터 2005년까지 시험운영이 이루어졌다. 2006년에는 새로운 형태의 JCSD가 만들어질 것이다(PCSD, 2005h).

JCSD의 주요한 임무는 지속가능한 사회에 대한 이해를 넓히고, 사회문제에 대해 새로운 정책과 대안적 시각을 제공하며, 사회 각 분야의 가치관 차이를 인지하고 신뢰를 쌓을 수 있게 돕는 것이다. 또한 각국의 지속가능한 발전을 위한 기구들과 연계하여 공통의 목적을 이루어 나가는데 기여하는 것이다. 이를 위해 JCSD는 기업과 정부와 함께 시민단체가 정책논의에 참여할 수 있는 공통의 장을 마련해주고 있다. 2001년부터 매달 정기적인 회의가 열리는데, 이 회의에는 관심 있는 사람이면 누구나 참여할 수 있도록 하고 있다. 또한 대내외에서 회의를 개최하여 지속가능한 발전에 대한 의견교환의 기회를 늘려가고 있으며, 대학과 합동정책연구를 하기도 한다. ‘일본 보고서(Japan Report)’를 발간하여 각 분야별 혁신사례를 소개하고, 일본의 과거 및 현재의 노력을 평가하면서, 일본의 지속가능한 미래에 대한 노력과 밑그림을 제시하고 있다(PCSD, 2005h).

‘지구환경보전을 위한 장관위원회’는 총리가 의장을 맡고 지구환경보전과 관련된 장관들로 구성되어 있다. 이 위원회에서는 관련 부처 및 기관들이 긴밀히 협력하여 지구환경보전을 위한 효과적이고 종합적인 대안들을 개발한다(일본 환경성 홈페이지).

## 6) 미국

클린턴 대통령은 1993년 대통령자문기구로서 국가지속발전위원회(PCSD, the President's Council on Sustainable Development)를 설치하여 경제·환경·형평성의 목표를 이루기 위한 힘 있고 새로운 접근방법에 대한 자문을 할 수 있도록 하였다. PCSD는 연방자문위원회법(the Federal Advisory Committee Act)에 근거하여 1993년 6월부터 1999년 6월까지 운영되었다. 두 명의 의장과 24명의 위원으로 구성된 PCSD에는 기후변화 기획팀, 환경관리 추진팀, 국제업무 기획팀, 도시 및 농촌 전략 기획팀 등 4개의 분과가 설치되어 있었다(US PCSD 홈페이지).

다양한 이해를 조율하고 정책에 대한 합의를 도출하고, 혁신적인 경제·환경·사회 정책 및 전략 개발하며, 다양한 집단들의 이익을 고려하여 지속가능한 발전을 육성시키는 정책을 집행하는 것이 PCSD의 주요임무였다. 또한 국가, 지방자치단체, 기업 수준의 지속가능성에 대한 평가를 수행하기도 했다(US PCSD 홈페이지).

PCSD에서는 지속가능한 발전을 달성하기 위한 국가수준의 목표로 건강과 환경, 경제적 번영, 형평성, 자연보호, 개인 및 조직의 책무, 지속가능한 커뮤니티, 시민참여,

인구안정, 국제적 책임, 평등한 교육의 기회 등 10가지를 설정하고 노력했다(US PCSD 홈페이지).

## 7) 프랑스

프랑스 CDFD(Commission Française du Développement Durable(French Commission on Sustainable Development))는 독립적인 자문기구로서 리우선언에 따라 1993년 3월 설립되었다. 주요한 임무는 지속가능발전 정책의 방향을 설정하고 정부에 지속가능발전 프로그램을 제공 및 정책에 대한 자문을 하는 것이다. 2000년 이후부터, CFDD는 사전예방의 원칙, 농업, 특허자격, 에너지, 기후, 생명공학, 문화 등 7가지 주제에 대한 보고서(position papers)를 발간하고 있다. 7가지 영역 모두에서 CFDD는 시민들이 의사소통을 할 수 있도록 지원하고 또 그들의 의견을 지지하는 역할을 한다. 예를 들어, 기술평가를 위한 협의회를 조직할 것을 제안하거나, 보편적이고 상식적인 수준에서 과학연구의 목적에 대한 반성 및 숙고를 촉구하는 것이다. 그리하여 정치인들이 시민들의 의견을 신속하고 정확하게 인지할 수 있도록 시민회의를 열고 대화의 창을 넓히는데 주력하고 있다. 프랑스에서는 워크숍 및 컨퍼런스에서 이해관계를 달리하는 다양한 시민들이 전문가들이 오히려 간과할 수 있는 상식을 바탕으로 응집력 있는 의견을 제시한다는 것을 경험하고 있다<sup>14)</sup>. 그리고 그것이 보다 민주적이고 공정하다는 것이 CFDD의 생각이다(EEAC 홈페이지).

CFDD는 전문가들보다는 다양한 배경을 갖고 있는 지원자들로 구성되어 있는데 보다 보편적인 접근을 하기 위한 노력의 반영이다. 경제분야, 지역대표, 정부, 비정부기구 등을 대표하는 자질 있는 사람들이 위원이 된다. CFDD는 23명으로 구성되었는데 20명은 3년마다 수상이 임명하며, 나머지 3명 - UN SDC 대표, 부처별 온실가스 문제를 담당하는 대표, 일반계획을 담당하는 위원장 - 은 법에 근거하여 임명된다. 이들은 1년에 10회 정기적으로 회의를 갖는다(EEAC 홈페이지).

2002년 12월 기존의 CFDD는 해체되고 2003년 1월 CNDD(Conseil National du

---

14) CFDD는 공공기관이 복잡한 주제를 다룰 때 교육받은 시민들의 의견을 이끌어내기 위해 시민 퍼런스에서 다루는 문제에 대한 특별한 전문성은 없지만 문제에 대한 깊은 지식과 신중한 논의를 할 수 있는 시민들을 참여시키도록 권고한다. 2002년 2월 '기후변화와 시민의식(Climat Change and Citizenship)' 시민 컨퍼런스는 다음과 같이 이루어 졌다. 시민들을 성별, 나이, 거주지역, 전문성 등을 고려하여 모집한 후, 주말동안 2회에 걸쳐 주어진 주제가 갖는 다양한 측면에 대해 교육을 받게 한다. 교육을 마친 후 시민패널들이 논의하고 싶은 세부 주제를 선정하고 토론(public debate)의 종류도 정한다. 이 과정 내내 심리사회학자가 16명의 행동들을 조정해준다. 공식 토론에 들어가기 전까지 그들의 독립성은 엄격하게 보장된다. 그리고 그 토론을 이끌고 자신들의 의견을 제시하는 보고서를 작성하게 한다.

Développement Durable(National Council for Sustainable Development))가 새롭게 만들어 졌다. 이전과 같이 총리가 지속가능발전과 관련한 주제에 대해 자문을 요청하는데 관련 주제 법령초안 등을 작성하기도 한다. 또한 만들어진 정책에 대한 자문이 아니라, CNDD가 먼저 의견을 내기도 한다. 위원들의 임기는 CFDD때와 마찬가지로 3년이지만 위원의 수는 크게 늘어 90명이 되었다. 이들은 ① 지방정부, ② 산업 및 경제분야, ③ 자원봉사단체, 비정부단체, 소비자 연합, ④ 지속가능한 발전 분야의 전문가 등 이다(EEAC 홈페이지).

CNDD의 업무는 계획팀(plenary assembly)과 집행팀(working group)에서 수행한다. 전자는 주로 정보수집, 초기의 논의 및 집행팀이 내린 결론에 대한 논의, 위원들 및 장관들 사이의 논의를 돕는 일을 한다. 집행팀은 CNDD 위원과 위원이 아닌 이들에게도 개방되어 있으며, 인력구성은 주제와 업무과정에 따라 다르다. 논의의 진척사항에 따라 조직구성도 유동적이다. CNDD는 년 1회 정부에 보고서를 제출한다(EEAC 홈페이지).

## 2. 주요유형 및 시사점

지금까지 살펴본 각국의 지속가능한 발전 전담기구들의 경향을 정리하면 거버넌스 성격의 지속가능발전관련 위원회만 설치되어 있는 경우, 거버넌스 조직과 함께 지속가능발전을 위한 부처간 정책조정기구가 구성되어 있는 경우, 그리고 거버넌스 조직과 함께, 지속가능한 발전을 전담하는 중앙부처가 설립되어 있는 경우 세 가지로 나누어 볼 수 있다([표 II-5] 참고).

우선 거버넌스 조직들은 정부, 기업, 시민사회 각 영역을 대표하는 사람들로 구성되어 주어진 안전에 각 층의 의견을 바탕으로 정부정책에 대한 자문을 하고 있다. 특히, 정부정책에 영향을 미치는 것이 상대적으로 어려운 시민사회의 의견을 모으는 창구로서의 역할을 한다. 여기서 주목할 것은 단순히 의견 수렴의 장으로서만이 아니라 세 영역이 합의를 이끌어 낼 수 있는 곳이라는 점이다. 주어진 정책에 대해 단순히 양보하고 양해를 구하는 영합게임(zero sum game)을 이루는 곳이 아니라 행위자들이 서로에게 도움을 주고받는 정합게임(positive-sum game)을 만드는 곳으로서의 기능이 강조되고 있는 것이다(유재원·소순창, 2005). 프랑스의 CFDD에서 보여주듯 다양한 시민들이 전문가들이나 특정한 이해집단에게 오히려 부족할 수 있는

[표 II-7] 유형별 지속가능발전 전담기구 운영방식

구분	장단점	해당국가
거버넌스 조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부, 기업, 시민사회의 합의를 통해 민주적인 정책과정에 기여, 합의 내용이 단순히 참고의견에 그칠 우려가 있음</li> </ul>	일본, (미국)
거버넌스 조직 + 정책조정기구 (그린 캐비닛)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각 부처별 합의를 통해 지속가능발전 전략을 이행하는 것은 부처를 총괄적으로 조율하고 강제하는 총리의 역량에 달려있음</li> <li>· 자문기구를 통해 정부·기업·시민의 의견을 수렴함</li> </ul>	영국, 네덜란드, 독일
거버넌스 조직 + 중앙부처	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상대적으로 중앙부처의 힘이 크고 정책의 수립에서부터 지속가능성을 고려할 수 있음</li> <li>· 그러나 중앙부처 전체의 전면적인 개편을 필요로 함</li> <li>· 자문기구를 통해 정부·기업·시민의 의견을 수렴함</li> </ul>	스웨덴, 프랑스

상식을 바탕으로 밀도 있고 응집력 있는 의견을 제시하고, 이것이 보다 민주적이고 공정한 결과를 이끌 수 있다는 믿음과 경험이 축적되어 있다.

그러나 정부정책에 대한 단순한 자문기구의 성격을 띄는 거버넌스 조직만 설치되어 있는 경우는, 세 영역이 협의한 내용이 하나의 참고의견 이상이 되기에는 한계가 있다. 각 부처별로 지향하는 바가 달라 정책갈등이 발생할 경우에 더욱 그러하다. 때문에 의결기능의 필요하게 된다. 그린 캐비닛 등과 같은 정책조정기구나 지속가능한 발전을 전담하는 중앙기구는 이러한 의결기능을 보완해주고, 정부 내에서 정부정책의 지속가능성을 검토·조율한다는 데서 효과적이다.

지금까지 검토한 선진국의 사례에서는 협치기구인 ‘지속위’는 순수 민간자문기구의 성격을 띠고 있다. 물론 일부 정책수립과정상의 조언과 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 정책평가과정에 참여가 이루어지고 있지만 지속가능발전의 본질적인 추진주체(예를 들어 국가지속가능발전전략의 수립 등)는 ‘그린각료회의’를 비롯한 행정부처이다. 하지만 협치기구가 반드시 자문기구이어야 한다는 논리적인 연관성이 미약함에

도 불구하고, 검토 사례에서 이러한 연관이 현실적으로 나타난 이유는 검토 대상국가들의 역사적인 배경에서 찾을 수 있다. 서유럽국가들은 대부분 1970년대 환경운동, 평화운동, 여성운동 등 신사회운동<sup>15)</sup>의 물결을 겪었으며, 이러한 사회적 의식변화에 기반하여 지속가능발전의 대부분의 요소들을 이미 자신들의 일상 정책에서 구현해가고 있는 실정이다. 특히 1980년을 전후하여 서유럽국가에서는 환경운동, 평화운동, 여성운동으로부터 진화한 ‘녹색당’이 출현하여 정치적 지형을 바꾸어 놓았다. 독일과 프랑스에서는 녹색당이 사회당과 연합하여 정권을 직접 행사하였고 환경, 양성평등, 참여 등의 문제를 지속적으로 정치쟁점화 하는데 성공하여 기존정당들도 이러한 문제에 대한 정책대결에서 벗어날 수 없도록 만들었다. 환경, 복지, 참여, 노동 등 ‘지속가능발전’의 대표적 가치들은 대의제 구조 하에서 정부 관료들도 주체적으로 추구하고 있고, 따라서 서유럽 국가 거버넌스 조직들의 역할은 ‘감시’ 및 ‘독려’에 국한되어 있다. 결국 우리나라의 지속위의 성격 및 위상에 대한 논의는 정책수립 및 집행의 주체인 정부가 얼마나 ‘지속가능성’을 내면화하여 추진하고 있는지에 대한 평가에 따라 크게 달라질 것이다.

---

15) 기존의 대표적인 사회운동인 노동운동과의 차별성을 강조하기위해 서구사회에서 60년대, 70년대 시작된 반전평화운동, 환경운동, 여성운동 등을 ‘신’사회운동으로 부른다. 자세한 내용은 Brand(1985) 참조.

### Ⅲ. 우리나라 지속가능발전의 추진현황 및 문제점

우리나라의 경우 1992년 리우회의를 계기로 하여 지속가능발전 개념이 사회적으로 확산되기 시작하였다(구도완, 2005). 노태우 정부는 1992년 6월 ‘지구의 날’을 맞이하여 ‘환경보전을 위한 국가 선언문’을 발표하고 환경보전 우선의 정책 집행을 약속하였고 경제5단체도 그 해 5월 ‘기업인 환경선언’을 통해 기업활동이 환경보전과 조화를 이루어 가도록 노력하겠다고 선언함으로써, 최소한 담론 차원에서는 기업도 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전’이라는 목표에 동의 하게 되었다. 시민사회의 영역에서도 전국적인 환경운동단체들이 설립되어 ‘지속가능발전’을 중요한 목표로 설정하고 활동하기 시작하였다. 특히 1990년 후반 시민사회가 활성화되면서, 국가의 지속가능한 발전을 위해 민관 파트너십에 기초를 둔 새로운 기구를 만드는 것이 필요하다는 의견이 시민단체 및 전문가들을 중심으로 지속적으로 제기되었다. 이에 공감한 정부는 2000년 6월 ‘세계환경의 날’에 “새천년 국가환경비전”을 발표하면서 국제사회가 공감하는 ‘지속가능발전’의 원칙을 국정운영의 기조로 하고 이를 위한 대통령 직속 자문기구로서 정부, 산업계, 시민단체 등이 함께 참여하는 거버넌스(governance)의 성격을 지닌 지속가능발전위원회의 설립을 공식 선언하였다. 이후 지속위는 국내 지속가능발전의 논의에 있어 그 중심에 서게 되었다. 아래에서는 우선 우리나라의 지속가능발전 실태를 살펴본 뒤 지속위와 정책수립 및 집행의 주체인 중앙행정부처의 지속가능발전 추진 현황과 문제점을 검토한다.

#### 1. 우리나라의 지속가능발전 실태

우리나라는 고도의 압축성장으로 경제개발에 성공하였으나, 사회통합과 환경보전 측면에서 심각한 불균형을 초래하였다. 사회적 형평성 결여 및 연대의식의 약화로 지역간·계층간·이념간·세대간 갈등이 확산되고 사회통합이 미흡하며 개발위주의 정책으로 경제성장의 압력이 환경의 자정능력을 넘어서 환경적 지속가능성이 열악하다는 평가가 지배적이다(PCSD, 2005c: 16).

## 1) 통합지수를 통해 본 지속가능발전 실태

지속가능발전에 대한 대표적인 계량적 평가지표로는 ‘환경지속성지수(ESI: Environmental Sustainability Index)<sup>16)</sup>’, ‘환경성과지수(EPI : Environmental Performance Index)<sup>17)</sup>’가 있다. 본 지표들은 전 세계의 국가들을 대상으로 지속가능발전에 대한 평가를 실시하며 평가결과를 계량화하여 국가별 지속가능성 순위를 나타내는데 주요한 도구(tool)로서 활용되고 있다. 우리나라의 지속가능성 평가지표에 대한 결과는 다음과 같이 나타나고 있다.

### 가. 환경지속성지수(ESI)

우리나라는 2005년 ESI평가 결과 146개국 중 122위로, 중국과 북한 및 중동국가 등과 함께 최하위 그룹에 속하였다.

전반적인 분석을 통해 살펴본다면 종합평가점수는 2002년 평가결과에 비해 상승(35.1점→43.0점)하였다. 환경위해 취약성 분야를 제외한 4개 분야(환경의 질, 환경오염 부하량, 사회·제도적 대응능력, 국제적 책임공유)에서는 상승하였으나, 환경위해분야는 2005년에 신규 추가된 자연자원관리와 자연재해취약성 지표의 반영으로 하락하게 되었다.

[표 III-1] ESI 순위

분야	순위(점수)		변동
	2002년	2005년	
5개 분야	136위(35.1)	122위(43.0)	↑
환경의 질	140위(19.4)	137위(30.6)	↓
환경오염 부하량	138위(15.6)	146위(22.2)	↑
환경위해 취약성	21위(81.7)	67위(56.4)	↓
사회·제도적 대응능력	30위(58.6)	18위(74.8)	↑
국제적 책임공유	123위(35.1)	78위(53.7)	↑

16) 환경지속성지수(ESI)는 현재의 환경·사회·경제조건을 바탕으로 지속가능한 성장을 할 수 있는 국가역량을 계량화·비교하는 국제평가지수이다. 평가요소는 5개 분야, 21개 지표, 67~76개 변수로 구성되어 있다. ESI의 평가 목적으로는 지속가능한 성장을 할 수 있는 국가역량을 계량화하여 국가별 비교에 있다. 이에 대한 자세한 내용은 “환경부, 「환경지속성지수(ESI) 제고대책(2005.8)」을 참조.

17) 환경성과지수(EPI)는 미국 예일·콜롬비아대학교 연구팀에서 작성한 국가별 지속가능성 지표이다. 이는 세계경제포럼 연례 총회에서 발표되었다. 환경성과지수는 총 6개 분야 16개 변수로 구성되어 있으며, 2005년 환경지속성지수(ESI)구성변수(76개) 중 정책수행과 관련이 높은 변수를 중심으로 구성되어 있다는 점이 특징이다. EPI의 평가목표는 정부정책 등의 노력으로 환경관련 사안들이 개선된 정도를 계량화하여 국가별 비교를 목적으로 하고 있다. 이에 대한 자세한 내용은 “PCSD, 「2006 환경성과지수(EPI) 다보스포럼 발표 결과 보고(2006)」을 참조.

#### 나. 환경성과지수(EPI)

2006년도 우리나라의 EPI는 전체 133개국 가운데 42위로 평가되었다. 2006년도 EPI평가는 2002년도의 평가기준('90년을 기준으로 '97년까지의 개선된 정도를 평가)과는 달리 변수별로 일정한 목표치를 설정하고 그 달성도를 평가하는 방식을 취하였다는 점이다. 그 결과 우리나라의 2006년 EPI지수는 총 6개 분야 중 상위권에 속한 환경보건분야에 높은 점수비중을 부여하여 국가별 순위가 상승한 결과를 얻게 되었다. 그러나 환경성과지수의 향상을 위해 에너지효율성 제고, 저탄소형 산업구조로의 개편, 지속가능한 국토 및 자연자원관리의 정책을 지속적인 추진이 필요하다.

[표 III-2] EPI 순위

2006년 EPI 평가결과 순위 (133개국)	42위
환경보건분야	33위(93.5점)
에너지분야	88위(68.1점)
생물다양성분야	96위(39.4점)
대기질분야	93위(47.1점)
수자원분야	70위(90.7점)
자연자원분야	123위(39.0점)

#### 다. 기타 지표

국제자연보전연맹(IUCN)과 국제개발연구센터(International Development Research Center)의 자연생태계복지지수(EWI : Ecosystem Wellbeing Index)평가에서는 180개국 중 161위로 최하위권으로 평가되었다. 건강, 인구, 재산, 지식, 문화, 공동체, 형평성 등을 평가하는 인간복지지수(HWI : Human Wellbeing Index)에서는 180개국 중 27위로 평가되었다. 이러한 평가를 볼 때 우리나라는 경제적·사회적 발전을 이룩하는데 성공했다고 할 수 있겠으나, 그로 인한 자연생태계에 대한 훼손과 압력이 매우 큰 나라라고 평가할 수 있다(PCSD, 2003d: 2).

## 2) 분야별 지속가능발전 실태<sup>18)</sup>

### 가. 경제분야

우리나라의 경제규모는 빠르게 성장하고 있으며 2004년 현재 OECD 국가중 GDP 9위, 1인당 GDP 23위, 노동생산성 2위이며, R&D 투자비중 6위, 연구종사인력 14위이고 조세수입 28위, 근로자 1인당 세 부담 29위 등으로 나타났다(OECD, 2006).

경제·산업지표를 살펴보면 ‘국내총생산’은 외환위기에 급격히 감소한 경우를 제외하고는 지속적인 증가추세를 보이고 있다. ‘1인당 국민총소득’의 경우 변동은 있었으나 그 범위가 크지 않으며 또한 지속적인 상승추세를 보여주고 있다.

반면 미래의 경제활동에 중요한 의미를 지니는 ‘저축률’은 지속적으로 줄어드는 추세를 보이고 있다. 가계저축률은 1990년 22.5%에서 2004년에는 5%대로 하락하였으며, 90년대의 ‘국내총투자율’은 35%이상을 유지하였으나, 98년 경제위기 이후 30% 이하로 하락하였다.

### 나. 사회분야

노동, 농민, 환경 등 사회 각 부문의 갈등이 확산되고 장기화하고 있으나 이를 조정하고 관리할 수 있는 역량과 시스템의 부족으로 적절한 대응이 미흡하다. 이는 경제의 총량적 규모가 성장함에도 불구하고 공평한 분배와 기회의 평등에 대한 불만이 확산되어 사회적 연대와 신뢰회복을 통한 통합적인 지속가능한 발전의 사회적 기반이 취약하다는 것을 보여주고 있다.

사회발전지표에서는 빈곤문제, 소득불평등 및 남녀양성평등이 중요한 화두로 대두되고 있다. 빈곤인구는 국민기초생활보장수급자를 기준으로 할 때, 2004년 현재 전체 인구의 3.0%인 1백42만명으로, 1990년대 초 5%에서 감소추세를 보이고 있다. 소득 불평등을 나타내는 지니계수의 경우 2005년 현재 0.31로 IMF 경제위기전에 기록했던 0.28에 비하면 오히려 소득 불평등이 심화된 상황이다. 여성경제활동인구의 경우 지속적으로 증가하여 2005년 50%를 상회하였다. 여성의 공직진출이 최근 활발하게 진행되고 있어 2003년 여성 공무원 비율도 34%에 달하고 있지만, 고급(4급 이상) 여성공무원 비율은 18.3%에 불과하다. 유엔개발계획(UNDP)의 2002년 인간개발보고서에 따르면 한국의 여성권한지수(gender empowerment index)는 평가대상 66

18) PCSD, 2005c:16; PCSD, 2003d:2-5 에서 재서술.

개국 중에서 61위로 평가되었다.

#### 다. 환경분야

환경측면에서 본다면 급속 경제성장 정책으로 생태계에 미치는 압력이 수용력 범위를 넘어서서 국토와 환경의 지속가능성이 위협받고 있고 이로 인한 환경갈등이 확산되는 것으로 나타났다. 특히, 이산화탄소 배출량이 2003년 현재 세계 9위이며 그 증가율은 세계 제1위이다. 2004년 서울의 대기 중 미세먼지나 이산화질소 농도는 각각  $61\mu\text{g}/\text{m}^3$ 과 0.037ppm에 달해 파리(2001년)나 동경(2000년)의 22/40 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 과 0.022/0.027ppm에 비해서는 매우 높은 수준이다(환경부, 2005b).

높은 인구밀도, 집약적인 토지이용, 과도한 도시 및 수도권 집중, 도로 교통 중심의 교통체계, 과도한 에너지 사용 등으로 인해 환경부하가 높은 수준으로 환경 지속가능성을 개선할 수 있는 기본적인 제도는 있으나, 통합적이고 체계적인 실행 미흡으로 대기 및 수질 오염이 여전히 심각하고 자연환경도 훼손이 지속되고 있다. 친환경 기술개발과 환경친화적 산업구조 전환 지체로 경제성장과 환경오염의 선순환구조가 이루어지지 않고 있다(PCSD, 2005c: 16).

## 2. 중앙행정부처

### 1) 추진 현황

중앙행정부처는 국가정책을 수립하고 집행하는 국정운영의 주체로서 발전모델로서 지속가능발전의 실현에 있어 핵심적인 역할을 수행한다. 지속가능 발전을 자신의 최상위 정책목표로 내세우는 환경부를 제외하더라도, 건설교통부나 산업자원부와 같은 개발 부처에서도 지속가능성은 아래 표에서 볼 수 있듯이 개별 부처의 정책 목표의 하나로 자리 잡고 있다.

[표 III-3] 지속가능발전 관련 업무 추진현황

기관별 (주무부처)	지속가능발전 관련 업무 추진현황
환경부 <sup>19)</sup> (환경부 전부서)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지속가능발전에 입각한 환경정책방향 설정                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미래세대를 위한 국토·자연환경 보전</li> <li>- 지속가능한 물·에너지 관리체계 구축</li> <li>- 환경과 경제·사회의 통합을 통한 지속가능한 발전 추진</li> <li>- 지속가능한 생물다양성 생태계 이용방안 도출</li> <li>- 개발과 조화된 국토환경 보전체계 구축</li> <li>- 지속가능한 생산 및 소비의 정착</li> </ul> </li> <li>· 지속가능한 발전을 위한 환경관리역량 강화를 위한 부서별 정책 추진                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제·사회 개발계획에 환경적 지속가능성 통합, 지속가능한 생산 및 소비의 양식으로 전환할 수 있도록 정책방향 제시</li> <li>- 사회 전 분야의 환경친화적 관리체계 정착을 위한 목적으로 「국가환경종합계획('06~'15)」를 수립, 지속가능성을 위한 환경보전 목표설정 및 단계별 대책 제시를 통하여 공간적 국토환경보전계획을 마련</li> <li>- 지속가능발전을 위한 지자체의 지역환경계획 수립 및 집행과정에서 시민참여를 강화하기 위한 가이드라인 개발·보급 및 민간단체와 공동으로 환경교육의 틀 마련</li> </ul> </li> <li>· 지방의제21의 제도화를 통하여 지방자치에 의한 지방의 지속가능성을 실현함으로써 지방발전의 새로운 패러다임 구축 추진                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방분권과 국가균형발전을 지방의 지속가능한 발전의 틀로 이끌어 가면서 지방거버넌스 구축 방안 마련</li> </ul> </li> </ul>
산업자원부 (자원정책과, 에너지관리과)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경제성장과 환경 그리고 에너지안보를 고려하는 지속가능발전에 에너지·자원정책의 기본방향 설정                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 범국가적인 에너지정책 추진체제를 정립하고, 국내외 자원개발을 대폭 확대하는 동시에 친환경경제로의 이행기반을 구축하는데 전력을 다하였다.</li> </ul> </li> <li>· 에너지절약을 통하여 지속가능한 경제성장을 추구하고자 에너지 효율적 활용에 관심을 가지고 그에 따라 정책방안 강구</li> <li>· 「신에너지및재생에너지개발·이용·보급촉진법」<sup>20)</sup>을 통하여 지속가능발전에 대한 구체적인 법적·정책적 방향 제시</li> </ul>
건설교통부 (국토균형발전본부 국토정책팀)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「1차 ~ 4차 국토종합계획」에 따라 지속가능한 국토 및 자원관리의 방향 제시<sup>21)</sup></li> <li>· 「지속가능한 도시평가」를 통해 지속가능한 개발과 특성 있는 도시조성을 유도</li> </ul>
해양수산부 (해양환경과)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「의제21」 이후 해양의 지속가능발전이라는 개념을 바탕으로 해양의 지속가능한 이용기반 마련 및 지속가능한 연안이용과 보전 정책 추진</li> </ul>
농림부	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「친환경농업육성법」<sup>22)</sup>을 통해 농업의 환경보전기능을 증대시키고, 농업으로 인한 환경오염을 줄이며, 친환경농업을 실천하는 농업인을 육성함으로써 지속가능하고 환경친화적인 농업을 추구하고</li> </ul>
문화관광부 (관광자원과)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· “지속가능한 관광”을 위한 관광문화조성 및 사회적 협력에 기초한 합리적 이용개발 체계 구축을 목표로 지속가능 관광기반 조성, 지속가능한 개발 및 관리체계 확립, 지속가능한 관광활동 유도 등의 정책 개발</li> </ul>
산림청 (숲가꾸기팀)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「산림기본법」에 기초한 지속가능한 산림경영기반 구축                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률(제정2005.8.4, 법률7678호)」 제정<sup>23)</sup></li> </ul> </li> </ul>

19) 환경부, 「환경백서(2005)」

· 환경부의 경우 환경행정을 담당하는 전부서에서 기본적으로 “지속가능발전”에 입각한 정부정책을 수립하고 추진한다. 지속가능성에 입각한 정책수행관련해서 ①환경관계법령의 제정 등 지속가능발전에 입각한 환경

## 2) 추진상의 문제점

하지만 지속가능성은 다양한 정책목표 중의 하나에 불과해 부처의 다른 정책목표와 충돌하는 경우 관철되기가 쉽지 않다. 대표적인 사례 중의 하나는 신·재생에너지 분야이다. 태양광, 풍력, 연료전지 등 신·재생에너지는 지속가능한 에너지의 모든 특성을 만족하는 에너지원으로 전 세계적으로 관심이 증가하고 있다. 경제적인 측면에서 신·재생에너지는 국산에너지원을 사용하기 때문에 에너지원의 해외 의존도를 낮추고 에너지원구성의 다변화를 가능케 하며, 환경적인 측면에서는 대기오염물질이나 온실가스 배출 측면에서 화석에너지에 비해 우수한 에너지원이다. 또 원자력에너지가 안고 있는 사회적 논란에서도 자유롭다. 산업자원부는 제도개선 및 다양한 재정적 지원을 통해 신·재생에너지의 보급 확대를 유도하고 있으나 1차 에너지소비 중 신·재생에너지가 차지하는 비중은 2004년 현재 0.7%로 OECD 국가들 중 가장 낮으며, 2011년 목표치인 5%를 달성하기가 매우 어려운 상황이다. 그 원인 중의 하나는 신·재생에너지 보급 확대가 산업자원부의 정책목표이지만 다른 에너지원에 비해 정책적 배려가 부족하다는 점이다. 신·재생에너지 담당부서는 2005년에서야 팀에서 과로 격상되었으며, 사회적으로 논란이 있는 원자력관련 국 소속이어서 신·재생에너지 정책은 지속가능에너지정책보다는 원자력정책의 부차적인 요소로 해석되고 시행될 수 있는 여지가 크다. 또 선진국에 비해 보조·지원이 부족한 실정이다. 독일의 경우

---

관리를 위한 행정기본체계 수립, ②중·장기적인 지속가능한 발전에 근거한 환경보전 종합계획의 수립, 규제 기준의 설정 및 행정적·재정적 지원 ③국제사회에서 논의되고 있는 지속가능한 발전에 대한 협력 수행 등이다(김번용, 2004:207)

- 20) 「신에너지및재생에너지개발·이용·보급촉진법」(전문개정 2004.12.31, 법률 7284호) 제1조의 목적에 따르면 이 법은 신에너지 및 재생에너지의 기술개발·이용·보급촉진과 신에너지 및 재생에너지산업의 활성화를 통하여 에너지원을 다양화하고, 에너지의 안정적인 공급과 에너지 구조의 환경친화적 전환을 추진함으로써 환경의 보전, 국가경제의 건전하고 **지속적인 발전** 및 국민복지의 증진에 이바지함을 목적으로 한다.
- 21) 「제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020)」(2005, 건설교통부)에서 제5장 **지속가능한** 국토 및 자원관리는 ①국토의 생태적 건강성을 유지하기 위해 훼손된 환경을 복원·정비하는 동시에 개발사업의 환경적 고려를 강화, ②수자원의 효율적인 관리를 통하여 맑은 물을 안정적으로 공급, ③각종 재해로부터 예방적·통합적 국가방재체계를 구축하는 등 국토환경의 보전을 통한 지속가능성의 제고를 꾀하고 있다.
- 22) 「친환경육성법」(일부개정 2005.3.31, 법률 7459호) 제1조 목적에 따르면 농업의 환경보전기능을 증대시키고, 농업으로 인한 환경오염을 줄이며, 친환경농업을 실천하는 농업인을 육성함으로써 **지속가능하고 환경친화적인** 농업을 추구함을 목적으로 하고 있다.
- 23) 「산림기본법」(제정 2001.5.24, 법률 6477호) 제3조 정의에 따르면 “**지속가능한** 산림경영”에 대해 산림의 생태적 건전성과 산림자원의 장기적인 유지·증진을 통하여 현재세대뿐만 아니라 미래세대의 사회적·경제적·생태적·문화적 및 정신적으로 다양한 산림수요를 충족하게 할 수 있도록 산림을 보호하고 경영하는 것으로 정의하고 있다. 그리고 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」(제정 2005.8.4, 법률 7678호)에서는 산림자원의 조성 및 관리를 통하여 산림의 다양한 기능을 발휘하게 하고 산림의 **지속가능한** 보전과 이용을 도모함으로써 국토의 보전, 국가경제의 발전 및 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 지속가능성에 대해 언급하고 있다.

발전차액보전을 위해서만 2005년 약 5조원을 지출한 것에 비하면 우리나라의 신·재생에너지 지원금액은 매우 미미한 실정이다. 「제2차신·재생에너지기술개발및이용·보급기본계획(2003~2012)」상 2005/2006년 신·재생에너지관련 예산계획액은 4500/6600억원이나 실제 편성액은 3200/4100억원에 불과하다(이창훈, 2005).

교통정책의 경우에도 건설교통부는 ‘교통체계효율화법’ 등의 제정을 통해 교통시설간의 “효율적인” 수송 분담을 추구하고 있지만 도로위주로 투자가 집중되어 자동차 위주의 교통체계가 지속되고 있다. 1970년부터 2004년까지 고속도로총연장은 324%, 일반도로총연장은 139% 증가하였으나 철도총연장은 오히려 2% 감소하였다. 이는 고속전철을 제외하면, 도로위주로 신규투자가 집중되었기 때문인데, 지난 10년간 교통시설투자 중 도로는 61.3%, 철도는 14.6%를 차지하였다(PCSD, 2006b). 도로위주의 투자는 경제적 효율성을 우선시하는 건설교통부의 교통정책에 기인한다. 환경성 등 지속가능한 교통정책의 다른 요소들은 소홀히 취급되고 있고 따라서 에너지 효율이 높고 오염물질 배출량이 낮아 환경친화적 교통수단인 철도는 건설교통부의 정책적 지원이 상대적으로 작은 상황이다(김준순 외, 2002).

위의 사례에서 볼 수 있듯이 지속가능성 및 그 일부 구성요소들은 개별부처의 정책 목표로 설정되어 있으나, 다른 정책목표에 비해서는 중요도가 낮아 부처 정책을 각인하는 데에는 한계가 있다. 이러한 점은 부처조직상에서도 나타나는데, 개별 부처 차원에서 부처의 정책 및 부처내의 활동(출장, 사무실 운영 등)을 지속가능성차원에서 평가하고 조정하는 지속가능발전 전담부서가 설치·운영되고 있지 않다. 지속위는 정부 부처간 국가의 지속가능한 발전에 대해 상이한 개념인식 및 불확실성을 종식시키고, 나아가 부처간 상호 조화로운 지속가능한 발전 정책 수립 및 추진을 위해 부처별 지속가능발전 부서(혹은 팀제 운영)의 설치가 필요하다 판단하여 연구소위를 발족시키고 2004년 부처협의를 진행하였으나 회의 참석 모든 부처는 이러한 조직신설에 회의적인 반응을 보였다.

[표 III-4] 지속가능발전부서 설치관련 지속위 회의

일시	참가현황	주요회의 내용
2004.7.16	부처내 지속가능발전부서 설치방안 연구소위	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부처내 지속가능발전부서 또는 TFT설치 필요성 및 방안</li> <li>- 건교부 : 2004년 2월 기획단을 구성, 노사갈등 및 다양한 분야의 갈등업무를 조율·보고하는 업무를 수행 중</li> <li>- 복지부·해수부·산자부 : 별도의 부서설치보다는 현행체제를 유지, 가장 관련이 많은 과에서 처리하는 것이 적절하다는 입장</li> <li>- 농림부 : 별도의 지속가능발전부서 설치에 반대, 현재와 같은 사안별 해당과에서 업무를 처리하는 것 바람직하다는 입장</li> <li>- 환경부 : TFT로는 지속가능발전 업무추진에 부적합, 새로운 부서설치 제안에 앞서 현황 및 문제점, 지속위와의 협의 총괄 창구 개설에 이어 부서설치검토 등 단계적인 접근방안 제시 필요하다고 언급</li> <li>- 지속위 연구소위 : 금번 지속가능발전부서 설치제안 과정에서 산자부가 주도하는 “국가균형발전위”를 모델로 고려, WSSD 후속업무의 중요성 및 지속가능발전과 갈등조정업무의 분리를 강조</li> </ul>
2004.7.29	부처내 지속가능발전부서 설치방안 연구소위	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 부처내 지속가능발전부서 설치방안(안)</li> <li>- 각 부서에서 환경관련 부서들이 설치된 후 환경행정에 부정적인 경우가 발생하는 등 부작용 발생방지 대책, 부처별 정책에 지속가능성의 부재에 대한 검토, 부서설치를 법·대통령지시·위원장 설득 등 다양한 방법 중 적절한 방안인지 추진체계에 대한 장·단점 비교</li> <li>- 부처마다 지속가능발전에 대한 개념 및 입장에 혼선이 존재, 이는 지속가능발전에 대한 국가의 기본철학과 미래지향적 방향설정 자체가 부재하기 때문에 발생하는 것이라 판단됨. 따라서 구체적인 국정 아이템이 성립되지 않는 이유이기도 함.</li> </ul>

자료: ‘회의록’ 참조. 환경부 홈페이지(www.me.go.kr) 및 지속위 홈페이지([www.pcsd.go.kr](http://www.pcsd.go.kr))

또 부처의 개별정책들을 지속가능성의 관점에서 조정하는 상위 부서도 정부 내에 존재하지 않으며, 뒤에 상술하겠지만 WSSD 후속조치의 추진체계에 대한 환경부, PCSD, 국무조정실 간의 논의에서 국무조정실은 업무과중 등의 이유로 총괄 책임을 사양하였다. 정책평가과정에서도 지속가능성의 원칙이 관철되고 있지 않다. 현재 정부는 행정부처의 정책 수립 및 집행 능력을 개선하기 위하여 다수의 평가제도를 운영 중에 있고 평가결과는 정책, 예산, 성과급, 인사 등에 부분적으로 반영하고 있다. 하지만 각종평가제도의 난립으로 중복평가에 의한 피평가기관의 업무부담의 가중되고 있고, 총리실 등 평가주관기관별로 직접평가가 이루어짐에 따라, 평가의 효과성에 한계가 있으며, 전반적인 업무에 대한 종합평가 부족으로 평가결과의 활용이 미흡한 상황이다(제갈돈, 2005). 참여정부는 이에 따라 통합평가, 자체평가 중심으로

국정평가제도의 개선을 꾀하고 있지만, 개선될 평가제도에서도 지속가능성의 원칙은 반영되어 있지 않다.

### 3. 지속가능발전위원회

#### 1) 추진 현황

##### 가. 지속가능발전위원회의 위상 및 기능

정부는 2000년 8월 5일 「지속가능발전위원회규정(대통령령 제16946호)」을 제정·공포하고, 본 규정에 의거하여 2000년 9월 20일에 제1기 지속위가 출범하였다. 지속위는 위의 규정(2003.11.11 개정)에 따라 다음과 같은 사항에 대하여 심의한다.

- 경제·사회·환경을 통합하는 지속가능한 발전을 위하여 고려해야 할 주요 정책방향의 설정 및 계획의 수립
- 물·에너지 대책 등 주요정책의 수립 및 시행
- 지속가능한 국가발전과 관련된 사회적 갈등의 해결
- 유엔환경개발회의에서 채택된 의제21의 실천계획 수립 및 시행
- 기후변화협약 등 주요 국제환경협약의 국내 이행대책 및 대응전략
- 세계 지속가능발전정상회의에서 채택된 이행계획 수립 및 시행
- 그 밖에 환경친화적이고 지속가능한 국가발전 및 이와 관련된 사회적 갈등의 해결과 관련하여 대통령이 자문을 구하는 사항
- 국가 주요정책 수립 시 지속가능성에 대한 사전검토

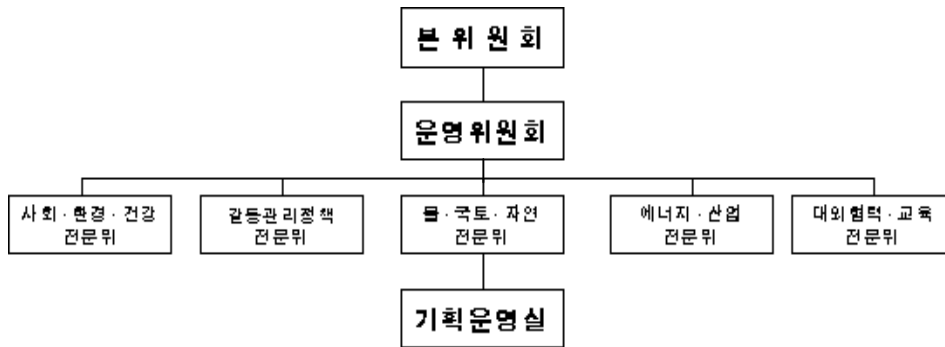
2002년 10월에는 2년간의 제1기 위원회 운영성과 및 그 동안의 추진경험을 바탕으로 사회·경제부문의 환경성 제고를 위한 기능을 강화한 제2기 위원회가 발족되었고 참여정부에 들어선 이후 물·에너지정책·갈등관리정책 기능이 강화된 제3기 위원회가 출범되어 현재는 제4기 위원회의 구성 중에 있다. 갈등관리가 제3기 위원회의 핵심 과제로 부각된 것은 권위주의시대에서 참여와 민주의 시대로 전환하는 과정에서 다양한 가치와 이해관계의 상충으로 인한 사회적 갈등이 심화되고 있어 이를 효율적으로 관리하는 것이 국가의 지속가능한 발전의 실현에 핵심관건으로 간주되었기 때문이다.

##### 나. 지속가능발전위원회의 구성

지속위는 총 77명 이하의 지역대표와 직능대표로 구성된 본위원회와 위원장, 청와대

국정과제비서관, 전문위원회 간사 등으로 구성된 운영위원회를 두고 있다. 또 정책 분야별 자문과제 발굴 및 연구·검토를 위하여 5개 전문위원회(사회·환경·건강, 갈등관리정책, 물·국토·자연, 에너지·산업, 대외협력·교육 전문위원회)를 구성·운영하고 위원회의 사무지원을 위해 6개 팀으로 구성된 기획운영실이 있다.

[그림 III-1] 제3기 지속가능발전위원회 조직도



[표 III-5] 제3기 지속가능발전위원회 기능 및 구성

구분	주요기능	구성
본위원회	· 주요 정책의 심의의결 및 갈등관련 과제에 대한 상원적·배심원적 기능	76명 (지역대표 48명, 직능대표 28명)
운영위원회	· 본위원회 상정안에 대한 사전검토 및 조정	19명
전문위원회 (5개)	· 과제 발굴 및 연구·검토, 소위원회 구성·운영	전문위별 30명

본위원회는 앞에서 언급한 주요 정책에 대한 심의의결 및 갈등관련 과제에 대한 상원적·배심원적 기능을 수행하고 있으며 위원 구성은 지역별, 직능별, 연령별, 성별 균형원칙을 토대로 하고 있다. 운영위원회는 본위원회의 위임사항 처리, 본위원회 상정안에 대한 사전검토 및 조정업무를 수행한다.

[표 III-6] 5개 전문위원회별 주요 업무 분야

구분	주요기능
사회·환경·건강	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가지속가능발전전략 및 지표의 개발에 관한 사항</li> <li>· 환경·건강분야 주요정책과제 발굴 및 정책자문에 관한 사항</li> <li>· 빈곤, 인구, 여성, 청소년, 복지 등 사회분야의 정책수립 및 시행에 관한 사항</li> <li>· 관련 국가주요정책의 사전검토 및 기타 관련분야의 조사·연구에 관한 사항</li> </ul>
갈등관리정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지속가능 사회구현과 사회통합을 위한 갈등관리시스템 구축관련 정책자문에 관한 사항</li> <li>· 관련 국가주요정책의 사전검토 및 기타 관련분야의 조사·연구에 관한 사항</li> </ul>
물·국토·자연	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지속가능한 물관리체계 구축에 관한 정책자문</li> <li>· 환경친화적 자원절약형 국토 자연환경관리체계 구축 및 지속가능한 교통체계 구축에 관한 정책자문</li> <li>· 연안개발 및 해양관리에 관한 정책자문</li> <li>· 관련 국가주요정책의 사전검토 및 기타 관련분야의 조사·연구에 관한 사항</li> </ul>
에너지·산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지속가능한 에너지정책에 관한 자문</li> <li>· 기후변화협약 대응체계 구축에 관한 정책자문</li> <li>· 환경친화적인 산업구조로의 개편 등 지속가능한 산업발전 정책자문</li> <li>· 관련 국가주요정책의 사전검토 및 기타 관련분야의 조사·연구에 관한 사항</li> </ul>
대외협력·교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>· WSSD 후속대책 수립 및 이행에 관한 사항</li> <li>· 지방의 지속가능발전에 관한 사항(LCSD, 지방의제)</li> <li>· 학교, 사회 등 각 분야의 지속가능발전에 대한 교육·홍보</li> <li>· 관련 국가주요정책의 사전검토 및 기타 관련분야의 조사·연구에 관한 사항</li> </ul>

다. 지속가능발전위원회의 운영성과(각 기수별 활동현황)<sup>24)</sup>

① 제1기 위원회(2000.9.20~2002.9.19) 운영성과

제1기 위원회는 주로 ①환경친화적이고 지속가능한 국가발전을 위하여 환경친화적 국토이용, ②자원관리 등 개발과 보전을 동시에 고려해야 할 주요 정책방향 설정 및 계획의 수립, ③의제21 실천계획 수립 및 시행, ④기후변화협약 등 주요 국제환경협

24) 각 기수별 지속위의 주요 활동내역에 대해서는 「제3기 지속가능발전위원회 활동 및 평가 보고서(2005)」의 내용을 요약한 것임.

약의 국내이행대책 및 대응전략에 관련된 사항 등에 대한 정책제안과 자문기능을 수행하였다. 1기 위원회 임기 중 총 23회의 운영협의회를 개최하였으며 위원회 운영에 관한 사항, 본 위원회 상정안건 및 분과위 검토과제 등에 대해 논의하였다. 제1차 본회의에서 의결된 「지속가능발전위원회 운영세칙」에 따라 6개의 분과위원회(국토보전, 수자원, 생태·보건, 에너지대책, 산업과 환경, 국제·지역협력)를 상설로 설치하였으며, 2002년 9월에 개최된 세계지속가능발전정상회의(WSSD)준비를 위하여 “WSSD실무준비위원회”를 특별위원회로 구성·운영하였다.

제1기 위원회에서는 ①정책자문추진(2002 WSSD대책 추진 기본회의, 국토이용체계 개편방안검토, 수자원장기종합계획 검토, 비무장지대 보전방안, 지속가능발전위원회의 발전적 개선방안, 지방지속가능발전위원회 구성 및 지방의제21 추진제도화 방안, DMZ일원의 지속가능한 관리방안, 국가 에너지 기술전략 강화방안, 환경산업지원제도 개선방안, 물관리체제 개선방안 마련 추진현황 등), ②정책부문별 지속가능발전 전략수립 추진(국가의 지속가능한 발전과 경제·사회·환경의 통합을 위하여 지향하여야 할 국가목표와 정책방향을 제시할 수 있는 전략이 시급히 마련되어야 한다는 필요에 따라 2000년 12월 중장기 정책과제로 국가지속가능발전 전략을 수립), ③국가 주요정책 및 계획에 대한 사전검토 기능강화(2002년 6월 사전검토대상 정책 및 계획의 범위와 검토시기, 절차, 사후조치 등을 구체적으로 명시하도록 위원회 규정을 개정, 사전검토기능을 강화), ④지방의제21 이행평가 및 보완방향 제시, ⑤지속가능 발전을 위한 국제협력과 파트너십 형성의 활동을 전개하였다.

## ② 제2기 위원회(2002.10.4~2003.6.25) 운영성과

제2기 위원회는 제1기의 연속선상에 있었다. 위원회는 대통령이 임명하는 민간인대표를 위원장으로 하여 35인 이내의 위원(관계부처 장관급 당연직 위원 13명 포함)으로 구성되었으며, 위원회 산하에 운영협의회와 분과위원회, 사무처리를 위한 기획조정실을 설치하였다. 2002년 11월 5일 개최된 본회의에서 분과위원회 개편방안이 논의되어 분과위원회 업무 간에 상호연계와 통합적 접근을 증진하고, 빈곤·여성·사회·복지 등 사회경제분야 과제를 다룰 수 있도록 사회분과위원회를 신설하여 종전 6개 분과위원회를 4개 분과위원회(국토·수자원, 경제·산업, 환경·생태, 사회)로 통합 조정하였다. 아울러 각 분과위의 기능에 대한 종합조정 및 기획기능을 강화할 필요성이

제기됨에 따라 운영협의회가 위원회 전체차원에서 다루어야 할 과제들을 총괄·기획할 수 있도록 업무범위와 기능을 확대하고, 분과위원장 외에 각 부처 실무위원 및 전문가 등으로 참여범위를 확대하였다.

제2기 위원회의 주요활동은 2002년 11월 5일 제1차 본회의 개최를 계기로 본격 가동되기 시작하였으나, 2003년 2월 참여정부의 출범으로 위원회의 전면적인 기능개편이 논의되면서 활동이 크게 활성화되지는 못하였다. 그러나 운영협의회가 중심이 되어 정책검토 및 「지속가능발전위원회규정」의 전문개정(2003.6.25)을 통한 구조개편 등을 주도하였다. ①정책자문 추진으로는 본위원회(국가지속가능발전전략 수립, WSSD이행계획에 대한 실천계획 수립) 및 국토수자원분과(도시유역 수문복원을 위한 제도 도입방안, 지속가능한 도시발전지표 구축방안), 환경생태분과(토지이용 및 환경규제 효율화방안, 생태도시 전환 및 조성을 위한 정책방안), 경제산업분과(통합적 접근을 통한 환경정책 합리화 방안, 지속가능한 생산 및 소비체계 구축), 사회분과(우리나라 ODA 정책의 발전방안, 고령화사회 인구·사회정책)별로 정책과제를 추진하였다. 그리고 ②국가 주요정책 및 계획에 대한 사전검토 실시(개발과 환경을 동시에 고려하여야 하는 국가 중장기기본계획에 대한 검토는 2002년 6월 3일 개정 공포된 「지속가능발전위원회규정」 제11조에 의해 제도화된 것으로 2003년 6월까지 지하수관리기본계획 등 4개의 중장기계획에 대한 사전검토를 실시하였고, 관계부처에서는 위원회 검토의견을 반영하여 정부정책으로 확정), ③지속가능발전을 위한 교육·홍보 및 대외협력 활동(지방자치단체에 “지방지속가능발전위원회”가 설치될 수 있도록 지원하고 위원회의 활동내용, 국내·외 지속가능발전 정보동향, 전문가 기고 등을 담은 소식지를 발행하여 배포, 지속가능발전 교육을 위한 기반 조성을 위해 중앙공무원교육원, 국가 전문행정연수원 등 10개 교육기관에 지속가능발전 교육과정을 개설)을 추진하였다.

### ③ 제3기 위원회(2003.7.25~2005.12.15)의 운영성과

참여정부는 대통령자문기구인 「국정과제위원회」를 운영하고 있으며, 지속가능발전위원회 역시 2003년 11월 11일 「지속가능발전위원회규정」 개정을 통해 국정과제위원회의 일원으로 개편되었다. 이에 따라 대통령이 주재하고 관련부처 장관이 참석하는 국정과제회의에서 위원회에서 준비한 정책보고서를 토론하고 여기서 결정한

사항이 대통령지시사항으로 관련부처에 전달 및 집행되는 체제 속으로 편입되었다. 제3기 위원회에서는 지속가능발전과 관련하여 정부부처가 소홀하기 쉬운 중장기 국가전략과제, 범부처적인 관련사항 또는 부처이기주의 등으로 실행에 옮기지 못하는 의제, 그리고 그간 시민사회단체 등에서 제시한 의제들을 중심으로 6대 로드맵 국정과제(①갈등관리시스템구축, ②대안적 갈등관리 프로세스 적용, ③지속가능한 에너지 및 산업정책 수립, ④지속가능한 물관리정책 수립, ⑤지속가능한 국토 및 자연관리체계 구축, ⑥지속가능발전전략 수립)와 그 하부과제인 16대 세부 추진과제를 선정하여 추진하였다.

6대 국정과제 추진결과 등을 토대로 임기 2년 동안에 총 8회의 국정과제회의(또는 국정과제조정회의)보고와 총 4회의 서면보고를 통해 대통령에게 정책자문을 하였으며, 대표적인 자문으로는 지속가능한 에너지정책, 연안과 해안의 지속가능한 이용, 지속가능한 물관리정책, 사회적 갈등의 관리체계 구축 등이다.

제3기 위원회에서는 정책자문안을 위원회 단독으로 만드는 것이 아니라 관련부처와 관련 전문가, 시민사회단체 등이 참여하여 공동으로 만들었다. 만들어진 자문안은 대통령이 직접 주재하는 국정과제회의(또는 국정과제조정회의)에 상정되어 토론되었으며, 토론 후의 결정사항은 대통령 지시사항의 형태로 관련부처에 시행토론 이관하였다. 제3기 위원회는 보다 실질적으로 정책을 제안하고 그에 따른 집행을 담보할 수 있게 되었다는 점이 1·2기 위원회보다는 위상이 강화되었다. 하지만 이를 위해 ‘부처협의’라는 전제조건이 부과됨에 따라 오히려 활동은 ‘위축’되는 문제점도 보였다(오성규, 2005 참조)

## 2) 추진상의 문제점

지속위가 지속가능발전을 추진하면서 드러났던 문제점은 크게 위상, 조직구성, 조직운영으로 나누어 살펴 볼 수 있다.

### 가. 위상 및 성격상의 한계

#### ① 자문기구로서의 한계

지속위는 대통령의 자문에 응하고 건의하는 기관으로써 그 역할이 한정되어있다. 앞에서 언급하였듯이 주요 정책에 대해 지속가능성의 관점에서 사전 검토하는 기능을 수행하고 있지만 “그 검토는 어디까지나 정책안에 대한 의견제시에 불과하여, 정책

조정의 적극성을 결여하고 있다. 특히 집행에 대한 엄격한 구속력을 수반하지 않아, 글자 그대로 사전 자문에 불과하다”(조명래, 2003: 9). 따라서 정부의 관련부서들은 지속위의 사전검토나 자문을 “불필요한 행정과정”으로 보는 경우가 많았고<sup>25)</sup> 또 부처별 정책조정 시 각 정책계획 및 수행에 있어서 완결단계에 있는 경우가 많아 검토·제안된 조정이 형식적인 정책절차에 그치는 경우가 있었다(PCSD, 2003c). 행정기능과 준입법 및 준사법적 역할을 수행할 수 있는, 또는 법률 규정에 따른 ‘행정위원회’(예, 청소년위원회, 국가균형발전위원회, 국민고충처리위원회 등<sup>26)</sup>)와는 달리 지속위는 자문위원회로서 이러한 집행기능을 수행할 없다.<sup>27)</sup>

## ② 국정과제위원회로서의 한계

앞에서 언급하였듯이 제3기 지속위는 참여정부 들어 출범한 국정과제위원회로 출범하였기 때문에 실질적으로 정책을 제안하고 그에 따른 집행을 담보할 수 있게 되었다는 점이 1·2기 위원회보다는 위상이 강화되었다. 하지만 국정과제위원회로서의 절차와 형식을 요구받아 위상은 강화됐으나 실제 활동은 오히려 위축되는 결과를 초래하였다(오성규, 2005 참조).<sup>28)</sup> 제3기 위원회의 자체평가에서도 이 부분은 주요 문제점으로 지적된 바 있다(PCSD, 2005c). 부문별 정책에 대한 대통령 보고사안에 대해 일일이 부처협의를 거쳐야 된다는 것이 문제였다는 것이다. 대통령 자문위원회가 객관적인 관점에서 행정부의 여러 정책에 대해 지속가능성을 평가하고 대안을 제시하는 기능은 기존의 관성으로는 파악할 수 없는 새로운 방안들을 제시해 대통령의 정책선택의 폭을 넓히는 것이 그 핵심이다. 그럼에도 불구하고 이에 대해 해당부처와 협의를 거칠 것을 요구하게 되면 지속위의 새로운 관점은 희박해지고 해당 부처의 이기주의와 현실론이 우위를 점하게 되어 결국, 국무회의 프로세스와 다를 바가 없게 된다.

25) 이러한 구속력이 없는 사전검토자체도 검토기간이 짧아 거의 형식적 수준에 그쳤고, 각종 개발현안에 대한 모니터링도 거의 이루어지지 않았다는 지적도 있다(오성규, 2005 참조). 정부에서 쏟아내는 각종 개발현안들이 끊임없이 등장하는 가운데서도 지속위는 물·에너지·교통 등 분야별 정책을 제시해 달라는 대통령의 요구에 따라 지속위의 업무를 집중하다보니 중요한 현안들에 대한 모니터링은 지나칠 수밖에 없었다는 것이다.

26) 청소년기본법(법률7428호) : 제3장 청소년위원회(신설 2005.3.24),  
국가균형발전특별법(법률7061호) : 제4장 국가균형발전위원회 등  
국민고충처리위원회의설치및운영에관한법률(법률7650호) : 제2장 국민고충처리위원회

27) 행정위원회의 설치근거는 정부조직법 제5조의 합의제행정기관의 규정이며, 자문위원회의 경우 정부조직법 제4조의 부속기관 조항과 ‘행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙’ 제20조이다. 한국행정연구원(2002:147) 참조.

28) 위상강화의 경우도 사회갈등 조정기능이 추가되어 대통령의 강력한 요구에 의한 위상강화가 이루어졌을 뿐, 기존 1·2기의 활동에 따른 평가와 사회적 합의과정에서 도출된 산물이 아니었기 때문에 다른 영역에서는 갈등관리의 다른 영역에서는 강화된 위상을 찾아보기 어렵다는 주장도 있다(오성규, 2005 참조)

## 나. 지속가능발전위원회 조직구성에서 나타난 한계

### ① 전문위원회와 기획운영실간의 업무 혼선

제3기 지속위의 자체평가 보고서(PCSD, 2005c: 353~78)에 따르면 본위원회, 전문위원회, 기획운영실의 역할과 기능에 대한 명확한 구분이 되지 않아 위원회 조직운영에 있어서 비효율성을 초래하였다. 이러한 구분의 모호성으로 인하여 과제의 진행주체가 불명확해져 기획운영실에 의한 의제 도출 및 연구 추진이 많았으며, 전문위원회의 제안내용 및 검토사항의 반영이 상대적으로 미흡하게 되었다는 것이다. 이러한 견해는 특히 개별 전문위원회 위원들의 자체평가에서 강하게 제시되었다. 전문위원회에서 다루어질 정책과제 및 현안문제에 대한 의제 설정은 전문위원회 및 운영위원회의 논의를 통해 이루어지고 해당 전문위원회의 참여 속에 연구·검토되는 것이 효율적이지만, 위원장의 판단 또는 기획운영실의 필요에 따라 의제를 설정한 후 전문위원회 또는 제3의 연구진에 관련 의제에 대한 연구를 추진케 함으로써 위원회의 기능의 저하를 초래함과 동시에 전문성을 배제한 측면이 있었다는 것이다. 뿐만 아니라 기획운영실에서 전문위원회의 연구과제에 직접 참여하여 과제를 작성하거나 위원회에서 논의·결정된 내용을 임의로 수정하는 사례가 발생하는 등 업무의 범위와 한계에 있어 전문위원회 고유 영역이 일부 침해되는 사례도 있었다고 비판하였다. 나아가 전문위원회에서 제안하거나 검토한 사항에 대하여 위원장 또는 기획운영실에서 임의로 수정하거나 수용하지 않는 등 피드백이 이루어지지 않아 위원들의 의욕 상실과 자괴감을 초래하기도 하였다고 주장되고 있다.

### ② 기획운영실 인력의업무 안정성 결여

기획운영실이 여러 행정기관 및 소속기관으로부터 단기간(1년) 파견된 인력으로 구성·운영됨에 따라 사회·환경팀장의 경우 3회 이상 교체되었으며 이에 따라 위원회 지원업무의 연속성이 결여되어 위원들과의 의사소통단절과 정보차단, 새로운 업무의 개발 미흡 등 원활한 위원회 운영에 지장을 초래하였다. 즉, 기획운영실이라는 업무 지원부서에서의 인력의 부정기적 이동은 업무의 지속성 단절 및 부처간 인력차출로 인한 개인적 전문성에 따른 역량이 위축되는 경우가 발생했다.

### ③ 본위원회의 미미한 역할

배심원제식 본위원회 구성을 통하여 지역의 의견을 포괄적으로 수렴할 수 있다는 점을 강조하여 시작한 구성원 임용 정책은 실제로 예상하였던 점과는 달리 지역에서

추천된 대부분의 본 위원들의 지속가능발전에 대한 깊은 이해가 부족하였으며 지역의 지속가능발전을 대표할만한 대표성을 갖추지 못하였다. 이는 형식은 갖추어졌으나 내실이 없는 위원회가 된 것이나 다름없었다. 결국 본 위원들의 참여율은 저조하였으며 당초 기대했던 배심원 기능을 수행할 수 없는 한계를 드러냈다. 결국, 실제 지속위는 본위원회보다는 산하의 전문위원회·연구팀·기획운영실 중심으로 운영되었으며 이는 가장 권위 있는 결정을 내리고 지속위의 운영방향을 책임 있게 제시해야 할 본위원회는 정작 부재하였던 것이다(오성규, 2005).

#### ④ 현장성 배제

제3기 위원회의 구성원 특징은 각 분야별(물, 에너지, 교통 등)전문가집단으로 구성되었다는 점이다. 이는 현장성이 부재한 그리고 지속가능발전의 기본적인 정신이기도 한 뉴 거버넌스에 어긋난 것이라는 비판이 제기되었다. 즉, 전문성과 현장성이 공존하여 다양한 각도에서 연구결과를 도출하고 문제를 해결해 나가야 할 지속위의 구성이 전문성에 치우쳐서 기본 틀에서 벗어났다는 것이다(오성규, 2005).

### 다. 지속가능발전위원회 운영에서 나타난 한계

#### ① 위원들의 관심 및 참여의식 부족

제3기 지속위의 2년간 사회·환경·건강전문위원회 위원들의 회의참석률은 평균 51.4%(최고 79%, 최저 33%)로 나타나 위원회 활동에 대한 위원들의 자발적인 참여가 미흡하였던 것으로 평가되었다. 또한 이러한 저조한 참여율의 한 측면으로는 위원들의 적극적인 참여를 유도할 수 있는 제도적 지원체계가 미비하다는 점도 낮은 참여율의 원인으로 작용하였다. 특히, 지역별 대표들의 참여가 제3기 지속위의 주요한 특징임에도 불구하고 지역별 대표들의 참여도를 증대시키기 위한 노력이 부족하였다. 지역 위원들의 개별적 참여의지에만 의존하여 지역 대표들이 직접 참여하고 과제를 발굴하는 적극성이 필요하였음에도 불구하고 그러지 못하였다. 또한 회의의 진행방법에 있어서도 유비쿼터스 시대에 부합하는 화상회의 및 온라인회의를 통해 다양한 회의방식 동원 및 설문을 이용하여 위원들의 의견을 수렴할 수 있었음에도 그러하지 못하였다.

#### ② 전문위원회간의 의사소통 채널 부족

제3기의 국정과제의 시행 과정에서 많은 과제가 비공개로 진행되었고 또한 전문위원회간에 함께 할 수 있는 과제가 부족하였던 까닭에 전문위원회간의 의사소통의 기

회 및 공론화 과정이 미흡하였으며 이로 인하여 일부 위원들의 불만이 제기되었다.

③ 패러다임과 목표설정에 대한 공유 부족

위원회 구성에 있어서 지속가능발전에 대한 깊은 이해와 전문정보는 지역의 대표성이 증시됨으로써, 위원들의 지속가능발전에 대한 이해의 편차가 크고 새로운 패러다임과 목표설정에 대한 공유가 부족한 측면이 있었다. 또한 위원회의 위상과 역할에 대한 인식이 미흡하여 위원회 운영에 일부 어려움을 초래하였다.

④ 업무과중으로 인한 위원회의 적극성 상실

보고서 작성 위원들은 모두 소속기관의 고유의 업무를 수행함과 동시에 위원회에 참여하고 있어서 과중되는 업무로 인해 참여에 적극성을 상실하게 되는 경우도 발생하였다. 핵심 전문연구위원들은 본위원회에 참석하지 못하는 절차상 기본요건마저 갖추지 못하는 경우도 발생하였다. 그리고 정부부처위원들은 보직이동이나 기타 이유로, 시민사회단체 위원들은 다양한 활동을 이유로 참여가 저조하여 이러한 이유로 여타 전문위원들의 참여의욕을 감퇴시키는 요인이 되기도 하였다.

⑤ 과제 추진과정 및 운영 측면에서의 문제점

제3기 전문위가 자체적으로 과제를 추진하는 경우는 미흡하였으며 과제 설정과정에서도 참여위원들간 충분한 공감대 형성이 부족하여 참여의욕이 감쇄하는 현상도 있었다. 국정과제 작성에 있어서 간혹 일관성이 결여되어 연구팀간에도 혼선을 빚는 경우가 발생하였다. 촉급한 검토기간으로 타 위원회나 부처가 수행하는 중장기 과제 중 정책전환의 기회를 활용하지 못하였으며, 부처간의 갈등을 우려하여 대부분의 과제에 대해 비공개로 진행되어 공론화가 부족하였다. 이와 더불어 위원회 운영기간동안 많은 관련주체들이 제안되었음에도 불구하고 관련 정부부처와의 협조가 미비하여 전문위원회의 연구결과가 정책결정과정에 기여하는 과정의 효율성이 크게 낮았다. 그리고 운영측면에 있어서 전문위원회 산하 정책연구팀이 직접 연구를 수행하기 위한 재정적 지원이 크게 미흡하였다.



## IV. 지속가능발전 추진체계 구축 방안

### 1. 추진체계에 대한 기존의 논의

#### 1) 총괄추진기구에 대한 논의

WSSD(World Summit for Sustainable Development : 지속가능발전세계정상회의) 이후 후속대책과 관련하여 누가 후속대책 추진의 총괄할 것인가에 대한 정부 부처간 논의가 2002년 말부터 2003년 초까지 진행되었다. 초기에는 국무조정실이 총괄하는 방안이 유력하였으나 이후 국무총리실에 의한 관료적 행정조직에 의한 조직의 구성 및 운영보다는 지속가능발전의 역할을 그동안 수행해 온 지속위가 임무를 맡아서 운영하는 것이 효과적이라는 잠정적인 결론에 도달하였다.<sup>29)</sup>

[표 IV-1] WSSD 후속대책을 위한 논의 진행과정

날 짜	내 용
2002.11	· 환경부에서 지속위 및 국무총리실과 후속대책 1차 협의
2002.12	· 환경부 주관, 관계부처 회의에서 후속대책 총괄기능을 국무조정실(1안), 지속위(2안), 특정부처(3안), 국무조정실 및 지속위 공동(4안) 수행하는 방안 등을 중점 논의 - 국무조정실 총괄(제1안)이 바람직하다는 것으로 결론
2003.1	· 환경부에서 지속위·국무총리실과 후속대책 2차 협의 - 국무총리실에서는 지속위 총괄(제2안)을 실효성 있는 방안으로 제안
2003.3	· 현재 WSSD 후속조치를 주관할 적절한 기구가 없는 상황으로 지속위가 잠정적으로 역할수행을 하는데 대한 의견 수렴 - 지속위는 “WSSD소위원회”를 구성, WSSD이행계획에 따른 국가실천계획의 지침서(가이드라인) 작업

29) 하지만 후속대책이 실제로는 수립·시행되지 않았기 때문에 지속위가 ‘주관’기능을 수행한 것은 아니다.

[표 IV-2] 제1~3차 WSSD 이행계획에 대한 후속조치 실무 소위원회 논의 결과

일정	회의명칭	회의내용
2002. 12.18	WSSD소위 1차 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· WSSD 이행계획에 대한 후속조치</li> <li>- WSSD 소위원회가 후속조치의 수립 및 이행 참여, 종합적인 국가실천계획을 수립하고 대통령 자문</li> <li>- 정부에서 준비 중인 후속조치계획과 연동, 위원회 차원의 대책 병행</li> <li>- 운영협의회의 기능을 보좌하여 WSSD 소위원회에서는               <ol style="list-style-type: none"> <li>① WSSD이행계획에 대한 국가실천계획의 수립을 위한 지침작성, 정부가 마련한 시안에 대해 각계의의견 수렴 및 조정결과 반영한 최종보고서 작성</li> <li>② 수립된 국가실천계획에 대한 이행상황의 점검·평가방안 마련</li> </ol> </li> </ul>
2003. 1.7	WSSD소위 2차 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· WSSD이행계획 수립과 관련한 PCSD의 입장</li> <li>- WSSD국가준비위의 기능을 수행한 PCSD가 WSSD이행계획 과정에 주도적 참여가 적절한 것으로 판단               <ol style="list-style-type: none"> <li>① WSSD이행계획의 권고 사항에 언급한 바와 같이 중앙·지방정부 및 주요단체의 참여 등을 제도화할 필요가 있으며 이와 같은 종합적인 기능에 대해 현 PCSD의 성격을 강화함으로써 가능함.</li> </ol> </li> <li>- WSSD국가준비위원회의 기능을 WSSD국가이행위원회로 전환, WSSD이행계획 145조의 권장사항을 수용하는 것이 적절               <ol style="list-style-type: none"> <li>① 부처에 대한 총괄 및 심사분석기능을 가진 국무조정실 참여 및 PCSD와의 협력 강화</li> <li>② 중앙·지방정부 및 주요단체의 참여를 보장하여 WSSD가 지향하는 Multi-stakeholder Dialogue 강화</li> <li>③ 2005년까지 국가이행전략을 수립·완료할 수 있도록 각 부처에 대한 지속가능전략에 대한 계획수립 및 보고를 제도화 함</li> </ol> </li> <li>- 대통령인수위에 PCSD의 입장 전달               <ol style="list-style-type: none"> <li>① WSSD 이행계획과 연계한 각 국가별 조치사항 수립의 필요성 및 중요성 언급, “WSSD 국가이행위원회” 구성 제안, 위와 같은 기능수행관련 PCSD의 주도적 역할수행의 적정성 제안</li> <li>② 국무조정실 및 지방의제21, 시민사회계 등 주요단체와의 협력을 통하여 적정 추진체계 및 기능을 구체화하여 PCSD로서의 역할 수행</li> <li>③ 지속가능국가발전전략 수립과 관련, 이행계획과 대비한 평가 및 계획수립을 총괄 확정</li> <li>④ 상기 제반 제안사항에 대한 원칙적 합의가 이루어질 경우, WSSD이행소위가 “WSSD 국가이행위원회” 구성을 위한 세부방안 수립, 운영위에 제안한 후 발전적으로 해체</li> </ol> </li> </ul>
2003. 2.11	WSSD소위 3차 회의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· WSSD 이행계획 후속조치에 대한 PCSD의 역할 관련</li> <li>- 현재 PCSD 위상강화와 관련, 위원회의 역할과 입장을 시급히 정리하고 인수위원회에도 전달               <ol style="list-style-type: none"> <li>① WSSD이행계획 후속추진체계에서 PCSD의 역할과 기능을 강화하는 발제문의 내용을 현재 추진중인 “지속위 위상강화”소위에서 작성 중인 자료에 적극반영, 인수위원회에 제출할 수 있도록 함</li> <li>② “WSSD국가이행위원회” 등 국가추진체계에 대한 제안은 WSSD소위원회가 3월 말경 국가실천전략 지침서를 완성, 운영협의회에 상정할 때 검토, PCSD의 역할 및 임무에 대한 제안사항으로 운영협의회에 함께 제출토록 함</li> </ol> </li> </ul>

이와 더불어 지속위의 소위원회에서 진행하였던 "WSSD 이행계획 관련 논의"에서도 살펴볼 수 있듯이, WSSD 이행계획 후속조치에 대하여 지속위에 대한 역할 강화 즉, 국가 지속가능발전 전략에 대한 첨병으로써의 역할 및 지속위의 위상강화(법·행정 및 제도적 위상)가 필요하다는 결론을 내리고 있다.

## 2) 행정부처의 지속가능성 강화에 대한 논의

행정부처의 지속가능성 강화에 대해서는 학계에서 특히 '녹색정부'라는 담론과 연계하여 논의가 이루어졌다.

우선 지속가능성의 관점에서 개별 정부 정책을 조정하는 기구의 필요성이 제기되었다. 조명래(2002)는 '환경각료회의'와 '국가지속발전기획원'의 설치 운영을 주장하였다. 지속가능발전을 범정부 차원에서 체계적으로 추진하기 위해 유관 부처의 장관이 참여하는 '환경각료회의'를 구성하여, 정부의 각종 정책을 지속가능한 발전을 위해 종합·조정하는 역할을 수행하게 할 필요가 있다는 것이다. 이에 반해 국가지속발전기획원은 과거 개발시대의 경제기획원의 위상을 가지고 지속가능발전을 위한 정책과 업무를 구체적 사안별로 통합 조정하는 역할을 수행하며, 이 경우 지속위는 이 조직에 흡수되어야 한다는 의견이다. 권해수·이종열(2002)도 '녹색장관회의'의 신설을 주장하였다. 규제개혁위원회와 같은 수준으로 위상이 강화된 지속위내에 지속위 위원장이 주재하는 녹색장관회의를 구성하여, 각 정부 부처의 활동이 환경에 영향을 미칠 경우 환경부와 관련부처 간의 이견 또는 갈등을 중재하고 조정할 수 있도록 해야한다는 것이다. 2003년 6월 지속위의 '국가 지속가능 발전전략 기본 구상 연구'에서도 영국의 '환경내각위원회'의 사례를 기초로 하여, 사회·환경정책간의 통합 의사결정구조로서 '환경각료회의'의 신설 및 환경부를 지속가능발전의 총괄추진주체로 위상을 강화하는 방안을 제시하였다. 2003년 2월 지속위, 지속가능발전협의회, 한국환경사회단체회의가 공동으로 주최한 '노무현정권과제와 지속가능발전전략' 토론회에서도 환경부장관을 부총리급으로 승격시켜 환경문제의 조정권한을 주어야 한다는 의견이 제시된 바 있다. 2005년의 '국가지속가능발전전략 연구'에서도 경제문제와 환경문제에 대한 갈등 조정 및 통합기능을 하는 전담하는 부총리제의 신설필요성을 제기하였다.

또한 개별부처의 지속가능성 제고를 위해서 앞에서 언급한 바와 같은 부처내 지속가능발전 담당팀 또는 부서의 설치가 지속위를 중심으로 주장되었다. '국가지속가능발

전전략 연구’에서는 영국의 녹색부장관(Green Minister)제도를 원용하여 다음과 같은 기능을 갖는 지속가능발전부서를 각 부처에 설치할 것을 권고하고 있다: 첫째, 정부부처 소관 주요정책의 지속가능성 확보, 둘째, 국가지속가능발전 전략 수립과 이행 평가에 참여, 셋째, 국가지속가능발전전략의 소관분야 목표수행 관리, 넷째, 소관 지속가능발전에 관한 과제의 발굴 및 수행, 다섯째, 부처내 주요정책을 지속가능발전관점에서 검토, 평가 및 조정, 여섯째, 지속가능발전위원회(UNEP)의 사전검토대상 주요 중장기 국가계획의 추진상황 관리.

### 3) 지속위의 역할 및 기능에 대한 논의<sup>30)</sup>

지속위의 위상을 현행 자문기구에서 실질적인 심의·조정기구로 격상하자는 논의는 지속위의 구성 이래 지속적으로 제기되었다. 조명래(2002)는 만일 위에서 언급한 ‘국가지속발전기획원’의 신설이 어렵다면 지속위의 권한 및 위상이 대폭 강화되어야 한다는 의견을 제시하였다. 부처별 주요 정책에 대한 지속가능성 평가 및 자문을 실질적으로 수행하기 위하여 행정권한 만이 자체 재정을 충분히 확보하고 아울러 평가 및 자문의 구체적인 절차에 대한 법적 규정을 마련해야한다 의견이다. 권해수·이종열(2002)도 실질적인 정책 심의가 이루어질 수 있도록 지속위의 위상을 규제개혁위원회와 같이 격상시켜야한다고 주장하였다. 앞에서 언급한 ‘노무현정권과제와 지속가능발전전략’ 토론회에서는 지속위가 다른 국정과제위원회를 흡수하여 전부처를 총괄하는 ‘지속가능특별위원회’로 개편해야 한다는 의견이 제시되기도 하였다. 이러한 의견은 2005년 ‘국가지속가능발전전략 연구’에도 반영되어 기구로서 지속위의 위상을 강화하여 영국의 ‘녹색각료회의’의 역할을 수행하게 하고 다른 국정과제위원회의 업무 중 지속가능발전과 관련된 업무에 대한 전담권한을 지속위에 부여해야 한다고 주장하였다.

이러한 지속위의 위상 및 역할 강화에 대한 요구는 최종적으로는 현재 대통령령에 의해 설치되어 있는 지속위에 법적 안정성을 부여해야 한다는 주장으로 전개되고 있다. 특히 국가지속가능발전을 위한 특별법(‘지속가능발전촉진기본법’ 등)을 제정하여 이 법률에 지속위의 역할과 위상을 규정해야 한다는 의견이 다수이다. ‘국가지속발전전략 연구’에서 제시된 (가칭)국가지속가능발전추진법의 주요 내용은 다음과 같다 (PCSD, 2005c: 106).

---

30) PCSD,2003d.

- 국가지속가능발전의 목표 및 의제설정
- 중앙정부 및 지방정부의 역할과 의무, 책임
- 추진기구로서 국가 및 지방지속가능발전위원회의 설치와 운영
- 국가 및 지방지속가능발전계획(전략)의 수립과 주민참여 및 협력을 통한 추진
- 지속가능발전특별회계의 설치 및 운영
- 지속가능발전 모니터링, 평가 및 감사
- 지속가능발전연구원과 정책대학원의 설립 및 운영
- 타 관련 법과의 관계·조율

## 2. 국가 지속가능발전 추진체계 구축

### 1) 정책과정론으로 본 추진체계의 역할

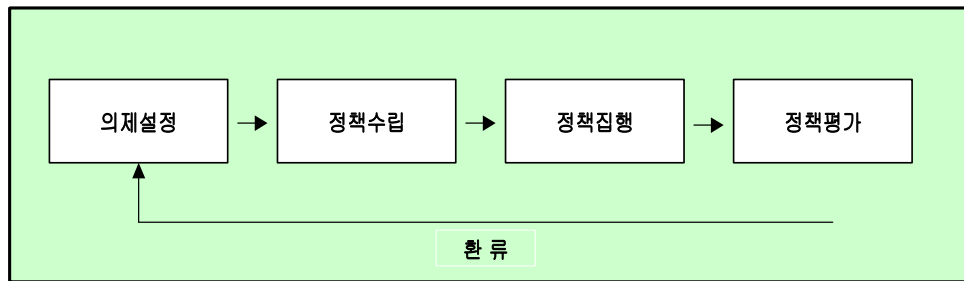
#### 가. 정책 및 정책과정의 의미

국가지속가능발전의 추진체계를 구축하기 위해서는 우선 그 추진체계가 담당해야 할 역할을 규정하고 이 후 이 역할의 담당주체를 결정하여야 한다. 물론 추진체계의 궁극적인 목적은 지속가능발전의 효과적이고 효율적인 달성에 있지만 이 소절에서는 정책과정론의 관점에서 추진체계의 역할을 구체적으로 논의하고자 한다. 역할규정을 위해 정책과정론을 원용하는 이유는, ‘지속가능발전’이라는 국가목표가 구체적인 정책들을 통해서만 달성될 수 있기 때문이다. 즉 정책의 수립·집행·평가·환류과정에서 제기되는 정책적 역할들을 논의하고 이를 지속가능발전이라는 목표에 비추어 봄으로써, 이러한 역할의 담당주체의 결정문제에 대해 좀 더 논리적인 접근이 가능하다. 정정길(1999)에 따르면 정책이란 바람직한 사회상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적(합법적인 절차)으로 결정한 기본방침이라 정의하고 있다. 즉 정책이란 국가 및 공공기관의 행정 목표 달성을 위한 계획적인 국가의 주요지침을 말한다.

정책의 범위가 다양하기에 국가에서 추진하는 공공의 이익을 위한 정책에 대해 공공정책이라는 용어를 사용하며, 공공정책(Public Policy)이란 정부나 또는 정부내의 기관들이 공공이익을 위하여 만들어 내는 정책이다. 공공정책은 일정하게 주어진 활동

영역 내에서 정부나 그의 기관들이 행하는 행태와 관계된다. 따라서 정책은 그 자체가 목적일 수 없으며, 어떤 목적을 실현하기 위한 수단으로서 그 의미와 가치를 지닌다(신정현, 1996: 381).

이러한 정책은 정책과정을 통해 구체화 된다. 정책과정이란 정부가 공공의 문제에 대처해 나가는 일련의 행위 혹은 합목적적 절차를 의미하며 일반적으로 ①의제의 발굴 및 설정, ②정책의 수립, ③정책집행, ④정책평가, ⑤환류 등 5개 단계로 구분하고 있다.



[그림 IV-1] 정책과정

자료: 정희성, 2004

## 나. 정책과정의 단계

### ① 의제발굴(또는 의제설정, Agenda Setting)

의제설정이란 정부가 정책적 해결을 위하여 사회문제를 정책문제로 전환하는 과정 또는 행위이다. 즉, 정부가 사회문제를 정책적으로 해결하기 위하여 심각하게 검토하기로 결정하는 행위 또는 과정이 의제설정(또는 의제발굴)단계이다. 의제설정과정에 대한 Cobb & Elder에 대한 설명에 따르면 사회적 문제가 쟁점화되면서 공중의제 및 정부의제로 전환된다.<sup>31)</sup>

31) 정책문제에 대한 설정과정에 대해 Cobb & Elder는 ①사회적 이슈 및 사회적 쟁점, ②공중의제, ③정부의제로 단계를 나누었다(정정길, 1998).

①사회적 이슈 및 사회적 쟁점 : 사회문제가 있으며 이에 대한 해결이 필요하다고 주장하는 집단이 있으면, 이를 둘러싸고 반대집단과의 논쟁이 발생한다. 이러한 논쟁이 상당한 규모에 달하면 많은 사람들의 주목을 받게 되는데 이러한 문제가 사회적 쟁점 또는 이슈이다.

②공중의제 : 공중여론의 관심을 가지고 있으며 어떤 방식이든 정부의 조치가 필요하다는 요구가 여론의 인식에 확립되어야 하고, 문제가 정부의 적절한 고려 대상이 될 뿐만 아니라 그 문제해결이 정부의 권한에 의해 이루어져야 한다고 다수의 여론이 믿어야 공중의제로서의 영향력을 가지게 된다.

③정부의제 : 정책의제활동의 산출물로서 협의의 정책문제이며, 정부의제가 등장하는 과정이 의제설정과정이다.

특히 Cobb은 의제설정의 방식과 관련 다음과 같은 3가지 유형을 구분하고 있다(이종수, 2003:291 재인용).

- (i) 내부접근형 : 정책담당자들에 의해 자발적으로 정책의제화가 진행되는 것으로 행정조직의 외부에 존재하고 있는 국민들과는 관계없이 정부 관료제 내부에서만 정책의제화의 움직임이 일어남
- (ii) 외부주도형 : 정책 담당자가 아닌 외부 사람들의 주도에 의해 정책문제의 정부 귀속화가 이루어지는 경우이며 정책문제의 쟁점화를 유도함으로써 정부에 대해 정책의제 채택을 강요
- (iii) 동원형 : 정책 담당자들에 의해 자발적으로 정책의제화하는 경우로 일방적으로 의제화하는 것이 아니라 일반 대중이나 관련 집단들의 지원을 유도하기 위한 노력을 수행하고 난 후, 의제를 채택

1990년대 이후 민주화의 본격적인 진행과 함께 시민사회가 급격히 성장함에 따라 우리나라의 정책의제의 형성은 내부접근형에서 외부주도형으로 변화하고 있다. 각 부처별로 설치되어 있는 민간 자문기구 및 다양한 여론 통로를 통해 의제가 발굴이 되고 있으며, 행정부처에 의해 의제가 발굴되는 경우에도 기존의 일방적인 내부접근형보다는 동원형의 방식이 사용되고 있다.<sup>32)</sup>

## ② 정책수립(Policy Formation)

정책수립 혹은 정책형성 및 결정단계라고 하며, 설정된 국가정책을 달성하기 위하여 복잡하고 동태적인 과정을 거쳐 합리적이고 바람직한 정부의 미래대안을 작성·선택·결정·수립하는 과정이다.

정책결정은 정부가 주도적으로 추진함으로써 공적목표 및 정치적 색채를 지니게 된다. 정부가 정책대상의 문제를 인식하게 될 때 정책결정은 이루어지며, 정책대상의 문제는 사회적 관심의 대상이 되는 공적인 성격을 지닌 문제이다. 그리고 정책형성, 즉 정부 미래의 행동대안의 선택은 많은 갈등을 내포하는 동태적인 과정과 상호작용을 통해 이루어진다. 정책결정과정에서는 합리적인 정책결정을 도출하기 위한 다양한 방법의 탐색·평가·선택의 과정을 거쳐 정책을 수립하게 된다(정정길, 1998).

32) 환경부의 경우 환경부장관을 비롯한 실·국장들과 민간환경단체 대표 또는 실무책임자들이 참여하는 민간환경정책협의회를 운영하고 있으며, 주요 환경정책 수립 시 민간환경단체와 실질적인 정책협의를 거쳐 정책을 공동생산하는 기능을 담당하게 하고 있다.

국가의 지속가능한 발전과 관련하여 의제가 도출되고 설정되면 이를 정책화 하여 해당 정책의 수립으로 그 과정은 전이된다. 정책수립에 있어서는 각 정책의 주체기관인 관련 행정부처별 정책이 수립됨과 동시에 정책추진에 앞서 필요한 요소를 점검하고 정비하게 된다. 민간기구의 경우 정책수립 시 주로 자문의 역할을 수행하며, 해당 행정부처는 이러한 자문을 통하여 효과적이고 체계적인 정책이 수립되도록 한다. 현재 개별부처에서는 지속가능발전담당 부서가 설치되어 있지 않아 정책 수립시 체계적인 지속가능성 검토가 이루어지지 않고 있다.

한편, 국가정책은 정책 수립단계에서 국정운영의 방향이나 다른 부처의 정책과 충돌이 되지 않고 정부의 주어진 예산 범위 내에서 수행될 수 있도록 사전 조정의 과정을 거친다. 또 사전 조정은 정책집행 후 발생할 수 있는 예기치 못한 갈등을 최소화함과 동시에 정책의 완벽성을 기하는데 그 목적이 있다. 현재 우리나라의 경우 부처협의 및 국무회의 심의·의결을 통해 정책의 사전 조정이 이루어지고 있으며, 특정 주요 정책의 경우 지속위와 같은 자문기구의 검토 및 심의를 거치고 있다. 하지만 앞에서 언급한 바와 같이 아직까지 지속위의 기능상 실질적인 조정기능을 수행하고 있지 못하며 정부조직 내에서도 지속가능성의 관점에서 정책을 검토·조율하는 제도가 존재하지 않는다.

### ③ 정책집행(Policy Implementation)

정책집행은 정책내용을 실현시키는 과정을 의미하며, 정책내용을 실현시키는 과정은 일련의 활동들로 구성된다. 정책의 내용은 정책목표와 정책수단으로 이루어지는데, 정책내용을 실현시킨다는 것은 정책수단을 실현시키는 것이 핵심이 된다<sup>33)</sup>.

정책결정과정을 통해 도출된 정책에 대해 실시 및 집행하는 단계로써 정책결정과 정책집행은 정치적과정이며 연속·순환과정이다. 또한 정책집행과정은 정책과 정책결과 및 정책효과를 연결시켜주는 역할을 하며, 정책을 구체적인 사업계획으로 전환시키고 동시에 각종의 자원을 동원하여 그 사업계획을 추진함으로써 생산적이고 동적인 기능을 한다(남정집, 2001).

### ④ 정책평가(Policy Evaluation)

정책의 집행과정 및 집행결과는 모니터링 및 평가를 통해 과정의 합리성과 결과의

33) 정책수단이 실현되면 정책집행은 이루어진 것으로 보며, 정책집행이 있었음에도 불구하고 정책목표가 달성되지 못한 경우는 불집행이 아니라 정책내용상의 이론이 잘못되거나, 인과관계가 존재하지 않았거나 효과적이지 못한 정책집행 때문에 정책이 실패한 경우로 본다(정정길, 1998).

유효성을 판단하게 된다. 즉 수립된 정책이 합리적으로 진행되었고 정책 수립 시 의도 했던 효과가 발생되었는지 판단할 필요가 있다. 모니터링 및 평가의 방법은 주로 정량화된 지표를 이용하는데, 정책수립 시 정책의 효과를 지표를 통해 나타내고 정책집행 후 그 결과를 판단한다.<sup>34)</sup>

모니터링 및 정책평가는 정책수립 및 집행부처가 직접 수행할 수 있다. 이러한 자체평가의 경우 평가결과를 향후 정책개선에 직접적으로 이용하기 쉽다는 장점이 있는 반면 평가의 신뢰성에 문제점이 있다. 정책수립에 관여하지 않은 제3자에 의한 평가는 평가결과의 이용측면에서는 전자에 비해 떨어지나 ‘평가의 신뢰성’을 제고할 수 있다는 장점을 가지고 있다(EEAC WG SD, 2005).

현재 우리나라의 정책평가는 자체평가, 외부평가(총리실 등) 등 다양한 통로를 통해서 이루어지고 있지만 지속가능성에 기초한 평가는 이루어지지 않고 있다.

#### ⑤ 정책의 환류(Policy Feedback)

모니터링 및 평가과정에서 생성된 정보는 정책의 환류과정을 거쳐 보다 나은 정책을 수립하는데 이용되고 특히 이는 정책 수립 및 집행 당사자의 조직 및 개인의 성과평가의 자료로도 이용될 수 있다. 따라서 환류의 과정은 기본적으로 정책의 수립기관인 행정부처에서 담당하는 것이 타당하다.

### 다. 정책과정의 주체

정책과정은 산출되는 정책 및 정책결과를 통해 모든 국민에게 영향을 끼친다. 그러므로 국민들은 자신들의 이익을 위하여 정책과정에 참여하고자 희망하며, 민주적 정치체제하에서 이러한 행위는 당연한 것으로 인정되고 있다(정정길, 1999: 150).

대의제와 같은 간접민주주의 하에서는 국민의 선거에 의하여 정부의 담당자인 대통령 혹은 국회의원 등을 선출하며 이들을 통해 지휘·감독을 받는 행정부처의 관료가의 제발굴, 정책수립, 시행, 평가, 환류의 전 정책과정을 주도하고 있다(정정길, 1999: 150). 반면 이러한 공식적인 참여 외에도 준공식적인 참여가 이루어지고 있는데, 이때의 참여자는 이해관계가 얽혀 있는 이해집단이며, 이들은 다수의 국민들로부터 대표권한을 부여받지 못했다는 점에서 준공식적 참여자이다<sup>35)</sup>.

34) EEAC 지속가능발전 작업반에 따르면 지표작업이 모니터링의 반을 차지한다(EEAC AG SD, 2005).

35) 정정길(1999)에 따르면 공식적인 정책참여집단과 준공식적인 정책참여집단에 대해 다음과 같이 구분하여 언급하고 있다.

하지만 대의민주주의가 지닌 정치적 비민주성 및 정책과정에서의 한계에 따라 ‘직접 민주주의적’ 요소들이 도입되고 공식적/준공식적 참여의 경계가 허물어지고 있다. 특히 정책과정의 폐쇄성으로 인해 발생하는 비효율성과 사회갈등을 예방하기 위하여 정책과정의 투명성을 강화하고 시민들의 참여를 제고하는 여러 가지 방안들이 제안·시행되고 있다(정희성·이창훈, 2005). 대부분의 행정부처들은 민간자문기구를 운영하고 있으며(예를 들어 환경부의 경우, ‘민관환경정책협의회’ 등) 이를 통해 시민 사회의 의견을 정책과정에 수용하고자 한다. 이들의 역할은 특히 정책의제의 발굴과 정책성과의 평가에 활용되고 있다.

행정부처와 민간기구가 정책과정에서 수행할 수 있는 역할을 정책과정의 단계별로 정리하면 다음 표와 같다. 행정부처의 경우 정책과정의 대부분의 단계에서 주도적인 역할을 수행하나 의제발굴의 경우 앞에서 언급했듯이 민간기구의 역할이 강화되고 있는 상황이다. 정책평가의 경우 정책수립부처는 보조적인 역할을 수행하고 우리나라의 국무조정실과 같은 총괄부처가 오히려 주도적인 역할을 한다고 볼 수 있다.

[표 IV-3] 정책과정에서 민간기구, 행정부처의 역할

	의제발굴	정책수립 (사전심의)	정책집행	정책평가	정책환류
민간기구의 역할	●	○(×)	×	○	×
행정부처의 역할	○	●(○)	●	○(●)	●

참고 : 역할에 따른 기호화

● : 주도적 역할, ○ : 보조 역할, × : 미미한 역할

공식적 정책참여자	준공식적 정책참여자
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국회 : 국민의 선거에 의해 뽑혀진 대표자들의 모임</li> <li>• 대통령 : 국민에 의해 선출된 행정수반</li> <li>• 행정기관 : 신분보장을 받은 행정관료들과 행정수반에 의하여 임명된 장·차관으로 구성된 행정 각부처</li> <li>• 사법부 : 신분보장을 받은 법관들에 의하여 구성된 사법기관</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정당 : 정권획득을 목적으로 결성되어 정책 과정에 참여하며 집권여당은 준공식적으로 참여하게 된다.</li> <li>• 이익집단 : 첨예한 이해관계에 의해 결성된 집단</li> <li>• 일반국민 : 개인으로서나 조직화되지 않은 대중으로서의 참여</li> <li>• 전문가 및 학자 : 정책을 분석·평가하며 정책 대안을 제시</li> <li>• 언론기관 : 국민들, 참여자들 간에 의사전달 담당</li> </ul>

## 2) 국가지속가능발전 추진체계 대안

### 가. 장기대안: 행정부처 중심 추진체계

외국의 사례에서도 볼 수 있듯이 국가지속가능발전의 추진은 행정부처와 지속가능발전위원회와 같은 민간 기구를 통해 이루어지고 있다. 특히 중앙행정부처는 해당 국가의 지속가능발전정책 추진주체의 역할을 수행하고 있는데, 이는 지속가능발전이란 국가목표를 달성하기 위한 수단이 바로 ‘정책’이며 이 정책의 수립 및 집행의 주체가 정부이기 때문이다. 한편 앞에서 언급했듯이 기존의 대의제의 한계를 극복하고자 정책과정에 시민사회의 참여가 확대되고 있고, 특히 지속가능발전이 거버넌스 형태의 추진체계를 필요로 하다는 점에서 지속가능발전위원회가 지속가능발전 추진주체의 역할을 수행할 것이 요구되고 있다.

행정부처와 지속위간의 역할 분담은 위에서 논의한 정책과정과 관련하여 살펴 볼 수 있다. 이미 언급했듯이 의제발굴의 경우 민간기구와 행정부처간의 협조가 요구되는 분야이고 정책집행 및 환류의 단계는 그 성격상 집행부서인 행정부처가 담당하는 것이 효과적이다. 따라서 지속가능발전 추진과 관련된 기구간 역할 분담의 논의는 결국 국 정책수립 및 정책평가단계의 역할분담으로 그 대상이 국한된다. 정책수립을 통해 정책목표달성을 위한 수단이 선정되고, 정책평가를 통해 그 수단의 유효성이 검증된다는 점에서 정책수립 및 평가 단계는 정책목표의 관철에 있어 핵심단계이다. ‘지속가능발전’이라는 정책목표를 달성하기 위한 추진체계의 구축도 따라서 이러한 정책수립의 선정과 그 평가에 있어 ‘지속가능성’이라는 목표가 일관적으로 구현되는 시스템을 마련하는 것을 그 핵심과제로 한다.

이상적으로는 일반적 정책과정의 전 과정을 주도하는 행정부처가 지속가능발전정책도 주도적으로 추진하여야 한다. 이를 위해 정부조직의 개편이 필요한데 우선 정부조직 내에 **지속가능발전 총괄조직**을 신설하여야 한다. 지속가능성 원칙에 입각한 정책의 사전 조정기능은 국무조정실장을 의장으로 하는 지속가능발전차관회의를 설치하여 담당하게 한다. 차관회의의 구성원은 지속가능발전과 직접적인 관련이 있는 부처이며, 각료회의를 지원하기 위하여 국무조정실 하에 사무국형태의 팀을 두고 민간기구인 지속가능발전위원회의 지원도 동시에 담당하게 한다. 국가지속가능발전전략을 수립하고 개별부처의 정책평가를 지속위와 함께 담당한다.

개별부처에는 **지속가능발전팀**을 설치하여 지속가능한 원칙 하에 개별정책들이 수립될 수 있게 한다. 즉 개별부처에서 정책의 지속가능성 사전검토를 담당하게 한다. 이 팀은 또 해당 부처의 일상적인 활동(출장, 사무실 운영 등)을 지속가능성관점에서 평가·개선하는 역할을 담당한다.

이러한 행정부처주도의 국가지속가능발전 추진체계 하에서 **지속위**는 정부정책의 비판적 친구(critical friends)로서의 민간 자문기구의 성격을 지닌다. 지속위는 의제의 개발에 중점을 두고 업무를 수행하며, 이 경우 국정과제위원회의 성격상 의무화된 ‘부처협의’의 부담에서 벗어나 시민사회의 시각에서 의제를 개발하고 정책을 제안하는 역할을 한다. 또 시행된 정책의 모니터링 및 평가기능도 일정부분 담당한다. 수립된 정책과 일정한 거리가 있는 제3의 기관으로서 정부정책의 결과에 대한 평가를 진행한다.

이러한 행정부처위주의 국가지속가능발전 추진은 정책집행의 주체인 행정부처가 정책수립, 사전조정, 사후평가를 담당함으로써, 정보전달 및 처리라는 관점에서 **효율적**이다. 이러한 추진체계가 국가지속가능발전의 달성에 **효과적**이기 위해서는 행정부처의 공무원들이 ‘지속가능발전’이라는 정책 목표를 공유하고 있어야 한다. 하지만 앞 장에서 살펴보았듯이 개별부처들은 소관 정책의 수립 및 집행에 있어 지속가능성을 아직까지 적극적으로 고려하고 있지 않고 있어, 현재의 조건하에서 행정부처가 주도적으로 국가지속가능발전을 추진하기에는 그 한계가 명백하다. 따라서 단기적으로는 행정부처가 아닌 제3의 기관이 국가지속가능발전을 총괄하면서 행정부처가 ‘지속가능발전’이라는 정책목표를 내면화하도록 유도하는 것이 필요하다.

#### 나. 단기대안: 지속위 중심 추진체계

현행 지속위를 대통령자문기구(PCSD)에서 국가지속가능발전의 총괄추진기구(NCSD: National Commission on Sustainable Development)로 전환한다. 구성 및 운영에 있어서는 거버넌스적 성격을 유지한 채, 그 위상은 자문기구에서 실질적인 심의·평가 기구로 격상한다. 행정부처의 주요 정책을 지속가능성의 관점에서 사전심의하고, 정책집행 후 정책결과를 역시 지속가능성의 관점에서 평가한다. 이 때 심의 및 평가의 결과가 정책과정에 반영되어 정부정책의 지속가능성이 유지될 수 있도록 한다.

개별부처에는 지속가능발전팀을 설치하여 행정부처 중심체계에서와 동일한 기능을 수행하게 한다. 이 지속가능발전팀은 개별부처와 국가지속위의 연락창구이며, 행정부처 내에서 지속가능발전에 대한 이해를 확산시키는 ‘지속가능발전의 전도사’의 역할을 담당한다는 점에서 국가지속가능발전추진의 주체가 단기적으로 국가지속위에서 장기적으로 행정부처로 전환하는데 있어서 핵심 연결고리이다.



## V. 국가지속가능발전위원회의 기능 및 운영방안

### 1. 국가지속가능발전위원회로 전환의 필요성

단기대안에서와 같이 지속위가 행정부처의 지속가능성을 제고하고 국가지속가능발전을 책임있게 주도하기 위해서는 책임에 상응하는 권한이 필요하다. 대통령령에 근거하여 자문기구로 운영되는 현재의 조직체계로는 지속가능발전에 대한 국가전략을 수립하고 수립된 전략의 이행을 주도하기 어려운 구조이므로 이를 국가균형발전위원회와 같이 단일 법률을 가진 행정위원회로 개편되어 한다. 대통령자문기구인 지속가능발전위원회를 법적 기구인 국가지속가능발전위원회로 전환하여야 할 필요성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 우리나라 지속가능발전의 여건은 매우 열악한 상황이다. 우리나라는 고도의 압축성장으로 경제개발에 성공하였으나, 사회통합과 환경보전 측면에서는 심각한 불균형이 발생하였다. 사회적 형평성 결여 및 연대의식의 약화로 지역간·계층간·이념간·세대간 갈등이 확산되고 사회통합이 미흡하며 개발위주의 정책으로 경제성정의 압력이 환경의 자정능력을 넘어서 환경적 지속가능성이 열악하다는 평가가 지배적이다

경제분야의 경우, 2004년 현재 OECD국가중 GDP가 9위, 1인당 GDP는 23위, 노동생산성은 2위로 나타났다. 반면 미래의 경제활동에 중요한 의미를 지니는 저축률과 투자율은 지속적으로 줄어드는 추세를 보이고 있다. 가계저축률은 1990년 22.5%에서 2004년에는 5%대로 하락하였으며, 90년대의 '국내총투자율'은 35%이상을 유지하였으나, 98년 경제위기 이후 30% 이하로 하락하였다.

사회분야에서는 노동, 농민, 환경 등 사회 각 부문의 갈등이 확산되고 장기화되고 있는데다, 이를 조정하고 관리할 수 있는 역량과 시스템이 부족한 상태이다. 빈곤인구는 국민기초생활보장수급자를 기준으로 할 때, 1990년대 초 인구의 5%였던 것이 2004년에는 현재 인구의 3.0%인 1백42만 명로 감소하였다. 그러나 소득불평등은 커져 1997년 0.283이던 지니계수가 2005년 0.31으로 증가하였다. 여성경제활동인구의 경우 지속적으로 2005년 50%를 상회하였고 공직진출도 최근 활발하지만 여성

의 권한은 여전히 미약하여, 여성권한지수 66개국 중 61위이다.

환경측면에서는 급속 경제성장 정책으로 생태계에 미치는 압력이 수용력 범위를 넘어서서 국토와 환경의 지속가능성이 위협받고 있고 이로 인한 환경갈등이 확산되고 있다. 환경지속성지수가 146개국 중 122위, 자연생태계 복지지수가 180개국 중 161위로 나타났다. 이산화탄소 배출량이 2003년 현재 세계9위이며 증가율은 1위이다. 일부 대기오염물질(이산화황)과 수질개선이 이루어졌으나 미세먼지, 이산화질소 농도는 선진국의 2배 이상이다.

둘째, 선진국에서는 국가지속가능발전을 행정부처가 주도적으로 추진하고 있으며, ‘지속위’는 순수 민간자문기구의 성격을 띠고 있어 우리나라의 지속위보다 권한이 약하다. 물론 일부 정책수립과정상의 조언과 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 정책평가과정에 지속위의 참여가 이루어지고 있지만 지속가능발전의 본질적인 추진주체(예를 들어 국가지속가능발전전략의 수립 등)는 ‘그린각료회의’를 비롯한 행정부처이다. 이러한 이유는 서유럽국가들은 대부분 1970년대 환경운동, 평화운동, 여성운동 등 신사회운동의 물결을 겪었으며, 이러한 사회적 의식변화에 기반하여 지속가능발전의 대부분의 요소들을 이미 자신들의 일상 정책에서 구현해가고 있기 때문이다. 환경, 복지, 참여, 노동 등 ‘지속가능발전’의 대표적 가치들은 대의제 구조 하에서 정부 관료들도 주체적으로 추구하고 있고, 따라서 서유럽 국가 거버넌스 조직들의 역할은 ‘감시’ 및 ‘독려’에 국한되어 있다. 결국 우리나라의 지속위의 성격 및 위상에 대한 논의는 정책수립 및 집행의 주체인 행정부처가 얼마나 ‘지속가능성’을 내면화하여 추진하고 있는지에 대한 평가에 따라 크게 달라질 것이다.

셋째, 하지만 우리나라 행정부처는 ‘지속가능성’이라는 가치를 정책수립 및 이행과정에서 적절하게 반영하지 못하고 있다. 지속가능성은 다양한 정책목표 중의 하나에 불과해 부처의 다른 정책목표와 충돌하는 경우 관철되기가 쉽지 않다. 대표적인 사례 중의 하나는 신·재생에너지 분야이다. 태양광, 풍력, 연료전지 등 신·재생에너지는 지속가능한 에너지의 모든 특성을 만족하는 에너지원으로 전 세계적으로 관심이 증가하고 있다. 경제적인 측면에서 신·재생에너지는 국산에너지원을 사용하기 때문에 에너지원의 해외 의존도를 낮추고 에너지원구성의 다변화를 가능케 하며, 환경적인 측면에서는 대기오염물질이나 온실가스 배출 측면에서 화석에너지에 비해 우수한 에너지원이다. 또 원자력에너지가 안고 있는 사회적 논란에서도 자유롭다. 산업자원

부는 제도개선 및 다양한 재정적 지원을 통해 신·재생에너지의 보급 확대를 유도하고 있으나 1차 에너지소비 중 신·재생에너지가 차지하는 비중은 2004년 현재 0.7%로 OECD 국가들 중 가장 낮으며, 2011년 목표치인 5%를 달성하기가 매우 어려운 상황이다. 그 원인 중의 하나는 신·재생에너지 보급 확대가 산업자원부의 정책목표이지만 다른 에너지원에 비해 정책적 배려가 부족하다는 점이다. 신·재생에너지 담당부서는 2005년에서야 팀에서 과로 격상되었으며, 사회적으로 논란이 있는 원자력 관련 국 소속이어서 신·재생에너지 정책은 지속가능에너지정책보다는 원자력정책의 부차적인 요소로 해석되고 시행될 수 있는 여지가 크다. 또 선진국에 비해 보조·지원이 부족한 실정이다. 독일의 경우 발전차액보전을 위해서만 2005년 약 5조원을 지출한 것에 비하면 우리나라의 신·재생에너지 지원금액은 매우 미미한 실정이다. 「제2차신·재생에너지기술개발및이용·보급기본계획(2003~2012)」상 2005/2006년 신·재생에너지관련 예산계획액은 4500/6600억원이나 실제 편성액은 3200/4100억원에 불과하다(이창훈, 2005).

교통정책의 경우에도 건설교통부는 ‘교통체계효율화법’ 등의 제정을 통해 교통시설간의 “효율적인” 수송 분담을 추구하고 있지만 도로위주로 투자가 집중되어 자동차 위주의 교통체계가 지속되고 있다. 1970년부터 2004년까지 고속도로총연장은 324%, 일반도로총연장은 139% 증가하였으나 철도총연장은 오히려 2% 감소하였다. 이는 고속전철을 제외하면, 도로위주로 신규투자가 집중되었기 때문인데, 지난 10년간 교통시설투자 중 도로는 61.3%, 철도는 14.6%를 차지하였다(PCSD, 2006b). 도로위주의 투자는 경제적 효율성을 우선시하는 건설교통부의 교통정책에 기인한다. 환경성 등 지속가능한 교통정책의 다른 요소들은 소홀히 취급되고 있고 따라서 에너지 효율이 높고 오염물질 배출량이 낮아 환경친화적 교통수단인 철도는 건설교통부의 정책적 지원이 상대적으로 작은 상황이다(김준순 외, 2002).

넷째, 지속위는 2000년 설립이후 우리나라 지속가능발전 논의를 주도하고 있으나 자문기구라는 한계로 정책을 주도적으로 추진하지 못하고 있다. 앞에서 언급하였듯이 주요 정책에 대해 지속가능성의 관점에서 사전 검토하는 기능을 수행하고 있지만 그 검토는 어디까지나 정책안에 대한 의견제시에 불과하여, 정책조정의 적극성을 결여하고 있다. 특히 집행에 대한 엄격한 구속력을 수반하지 않아, 글자 그대로 사전 자문에 불과하다는 비판이 제기되었다. 따라서 정부의 관련부서들은 지속위의 사전

검토나 자문을 “불필요한 행정과정”으로 보는 경우가 많았고 또 부처별 정책조정 시 각 정책계획 및 수행에 있어서 완결단계에 있는 경우가 많아 검토·제안된 조정이 형식적인 정책절차에 그치는 경우가 있었다. 행정기능과 준입법 및 준사법적 역할을 수행할 수 있는, 또는 법률 규정에 따른 ‘행정위원회’(예, 청소년위원회, 국가균형발전위원회, 국민고충처리위원회 등)와는 달리 지속위는 자문위원회로서 이러한 집행기능을 수행할 없다.

다섯째, 지속가능성이라는 정책목표를 내재화하지 못하고 있는 행정부처를 대신해 지속위가 국가지속가능발전의 추진을 주도하기 위해서는 자문위원회인 지속위를 행정위원회로 전환하고 정부정책의 실질적 심의·조정기능을 수행하도록 하여야 한다. 관료제의 경직성을 완화하고 민주적 절차를 통한 정책결정 및 조정 촉진을 위하여 동일계층과 지위에 있는 사람들이 의사결정을 하고 그에 대해 책임을 지는 ‘위원회’ 조직은 그 권한에 따라 크게 자문위원회, 행정위원회로 구분할 수 있다(이종수 외, 2003). 자문위원회는 정부 간행 “위원회 편람(1990)” 성질별로 분류하면 ①심의·조정위원회와 ②(순수)자문위원회로 나눌 수 있다. ‘심의·조정위원회’는 정책결정이나 행정처분에 있어서 사전심의의 필요가 인정되는 경우에, ‘(순수)자문위원회’는 정부의 주요정책의 입안·계획수립·시행에 각계 인사를 참여시켜 전문적 의견을 청취, 반영할 필요가 있는 경우에 설치된다. ‘심의·조정위원회’는 각 기관 또는 개인의 상이한 의견의 통합 조정 및 심의를 목적으로 설치된 위원회로서, 그 개최와 심의는 의사결정상의 요건으로 반드시 거쳐야 하지만, (순수)자문위원회와 동일하게 구속력은 없다. 반면 행정위원회는 행정부처에 소속되어 있지만 어느 정도 독립된 지위를 누리면서 행정관청적인 성격을 지닌 합의제 행정기관을 의미한다. 관청으로서의 성격을 가진 합의제 행정기관이므로, 이의 결정은 법적 구속력을 가짐과 동시에 많은 경우 위원회의 산하에 보좌기구를 가지게 된다. 또한 행정집행권도 가지면서 경우에 따라서는 규칙을 제정할 수 있는 준입법권 및 재결권을 행사하는 준사법권도 지닌다.<sup>36)</sup>

현재의 지속위는 심의·조정위원회의 성격을 지니는 자문위원회이다. 국가지속가능발

---

36)자문위원회와 행정위원회외에 의결위원회 및 독립규제위원회를 추가하는 경우도 있다. 의결위원회는 자문위원회와 행정위원회의 중간적 성격으로, 자문위원회와는 달리 의사결정의 구속력이 있으나 행정위원회와 같은 집행권은 존재하지 않는다. 금융통화위원회나 인권위원회와 같은 독립규제위원회는 일종의 행정위원회로 대통령이나 행정부처로부터 독립되어 운영된다는 점에서 일반적인 행정위원회와 구분된다.

전위원회를 행정위원회로 전환되어야 하는 가장 큰 이유는 지속위의 역할과 관련이 있다. 단기대안에서 지속위의 가장 중요한 기능 중의 하나는 정부의 주요 정책 및 계획의 사전 심의 및 사후 평가이다. 사전 심의 및 사후 평가의 목적은 정책 및 계획의 지속가능성을 확보하여, ‘지속가능발전’이라는 국가 목표 달성에 기여하는데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 지속위가 심의 및 평가에 필요한 자체 인프라를 충분히 확보하여야 하며, 심의 및 평가 결과가 법적 구속력을 지니고 정책 및 계획에 반영되어야 한다.

여섯째, 지속위를 행정위원회로 전환하기 위해서는 법적인 설치근거가 필요하다. 대통령령에 의한 자문기구로서는 지속위가 자체인력의 충원에 한계가 있고 특히 정부 정책에 대한 영향력은 더 그러하다. 따라서 지속위의 기능 및 권한을 법적으로 규정하여 그 기능 수행에 필요한 인력 및 재원을 확보하고 그 기능의 효과성이 담보될 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 이미 환경의 지속가능한 관리·보전을 목적으로 하고 있는 ‘환경정책기본법’을 개정하여 좀 더 포괄적인 ‘지속가능발전’을 법의 목적으로 새로 규정하고 이를 위한 추진주체로 ‘국가지속가능발전위원회’의 설치를 규정할 수 있다. 하지만 ‘환경정책기본법’의 ‘환경중심’적 성격을 크게 벗어나기 어렵기 때문에 사회적, 경제적 측면을 통합적으로 고려하여 지속가능발전정책을 추진하는데 있어 한계점을 지닌다. 따라서 지속가능발전에 대한 독자적인 기본법을 제정하여 국가지속가능발전의 체계적 추진을 위한 법적 근거를 마련하는 것이 필요하다. 물론 새로운 법의 제정은 구법의 개정보다는 오랜 시간이 필요로 하는 단점이 있다.

[표 IV-4] 국가지속위 법적 설치근거

	장 점	단 점
「(가칭)국가지속가능발전기본법」 제정	· 기본법 <sup>37)</sup> 의 성격을 가지게 됨으로써 독자적인 법적 기반을 바탕으로 위원회의 업무 추진 가능	· 새로운 법안이 마련되기까지 시간이 많이 소요 · 지속가능발전과 관련된 부처간의 갈등으로 법의 입안이 부진할 수 있음
「환경정책기본법」 개정	· 새로운 법의 제정이 필요 없어 국가 및 지방의 지속가능발전위원회의 조직구성 및 업무진행이 신속하게 진행될 수 있음	· 「환경정책기본법」이 기존에 가지고 있던 “환경중심”의 성격에서 크게 벗어나지 못하여, 지속가능발전이라는 포괄적 정책추진에 한계 노출

새로운 법은 국가지속가능발전을 위한 정부의 책임을 규정하고, 이를 위한 전략의 수립 및 시행에 관한 사항을 포함하여야 한다. 특히 국가지속가능발전의 추진주체로서의 국가지속위의 설치근거를 마련하고 그 구성, 기능 및 운영에 대한 사항을 규정하여야 한다. 또한 국가지속위의 동반자로서의 행정부처 내 ‘지속가능발전담당부서’와 지방지속위의 설치 및 기능에 대한 사항도 포함하여야 한다(구체적인 법률안에 대해서는 부록2 및 3 참조).<sup>38)</sup>

## 2. 국가지속가능발전위원회의 기능

국가지속위는 국가지속가능발전의 총괄 추진주체로서의 역할을 수행한다. 우선 국가 및 사회발전의 미래상을 지속가능발전의 관점에서 제시하고 이의 실현을 위한 정책과제를 ‘국가지속가능발전전략’의 형태로 제시한다. 둘째, 이러한 정책과제는 개별 부처의 정책들을 통해 구체적으로 실현되는데 이것들을 지속가능성의 관점에서 사전 심의하고 사후 평가하여 정부정책이 지속가능성이라는 정책목표를 효과적이고

37) “기본법”이라는 개념은 다양한 의미를 내포하고 있는데 여기서의 기본법은 ①위계에 놓인 법령임에도 어떤 특정한 사항을 통일적으로 규율하기 위하여 어느 하나의 법령을 다른 법령들보다 우월한 지위에 놓는 경우로서 각종 직제는 「행정기관의조직및정원에관한통칙」의 통제를 받도록 한 것, ②어떤 분야의 정책에 있어 그 기본방향을 제시하고 있는 법령을 의미한다(석인석, 2001).

38) ‘국가균형발전특별법’에 ‘국가균형발전특별회계’의 설치가 규정되어 있듯이 ‘국가지속가능발전특별회계’를 법안에 포함시키자고 하는 주장이 있으나 특별회계의 설치문제는 예산제도의 개편과 관련이 있어 단기적으로 관철하기 어렵다.

효율적으로 달성할 수 있게 유도한다. 셋째, 지속가능발전 추진을 국가역량을 강화하기 위해, 관련정보의 제공, 교육·홍보 및 연구의 기능을 수행한다. 넷째, 국가지속가능발전을 추진하는데 있어 다른 기관들 -중앙정부, 지방정부, 지방지속위, 시민사회 등-과 연계를 통해 국가지속가능발전을 위한 범국가적 노력을 결집시킨다. 다섯째, 지속가능발전을 위한 국제사회의 공동의 노력에 한국을 대표하여 참여하는, 지속가능발전 대외 파트너의 기능을 수행한다.

## 1) 국가지속가능발전전략의 수립

우리나라는 전통적인 환경계획(환경부, 1995; 환경부, 2005a)에 지속가능발전의 요소를 도입하여 계획의 목표를 국가지속가능발전에 두고 있으며 전통적인 환경분야만이 아니라 지속가능성의 다른 영역인 경제, 사회분야에 대해서도 다양한 정책과제를 도출하고 이행방안들을 제시하고 있다(이창훈·고재경·정희성, 2005). 하지만 ‘환경’계획이라는 성격상 경제, 사회 전 분야에 대해서 전략이 수립되지는 않으며, 단지 환경질과 직접적으로 관련이 되는 경제 및 사회 분야에 초점이 맞추어져 있다. 또 환경부가 수립주체라는 점에서 이러한 전략이 정부전체차원에서 이행될 수 있는 조직적 기반이 약한 실정이다. 경제, 사회, 환경을 모두 아우르는 본격적인 한국의 지속가능발전전략의 수립은 대통령자문 지속가능발전위원회를 통해서 추진되고 있다. 하지만 현재까지 수립된 전략들(PCSD, 2003; PCSD, 2005g; PCSD, 2005j)은 전략이 지향하는 비전과의 관계가 불명확하다. 이는 전략들이 토지이용, 에너지, 교통 등 주요 정책분야별로 수립된 상황에 기인하는 바가 큰데, 포괄적인 비전에 비해 수립된 전략에서 다루어지는 정책분야는 제한되어 있다. 경제 및 환경 분야 전략들은 비교적 상세하게 수립되어 있는 반면, 빈곤, 양성평등 등 사회분야에 대한 전략적 접근이 여전히 미흡한 실정이다. 또 지속위가 자문기구의 위상으로 작성한 ‘전략’보고서이므로 국가지속가능발전에 대한 최상위 계획으로서의 기능하지 못하고 있다. 따라서 국가지속위는 ‘국가지속가능발전전략’을 수립하고 이의 이행을 위한 물적·제도적 기반을 구축하여야 한다.<sup>39)</sup> ‘국가지속가능발전전략’이 포함해야할 내용은 크게 다음과 같다.

### - 국가지속가능발전의 실태 분석

<sup>39)</sup>국가지속가능발전전략을 ‘기본계획’으로 수립해야 한다는 의견도 있으나, 국가지속위가 정책집행부처가 아니므로 정책집행부처의 지속가능발전이행계획의 수립에 지침을 주는 ‘전략’으로 수립하는 것이 타당해 보인다.

- 기존 국가지속가능발전관련 전략의 성과평가
- 국가지속가능발전의 여건 및 향후 전망
- 국가지속가능발전의 비전 및 목표
- 경제·사회·환경 분야별 정책과제의 도출
  - 경제: 토지이용, 조세체계, 지속가능한 생산 및 소비, 무역자유화
  - 사회: 고용, 빈곤, 사회적 취약계층, 형평성, 양성평등, 시민참여
  - 환경: 자연생태, 자연자원, 환경오염, 기후변화, 교통, 에너지
- 부처별 이행계획의 수립
  - ※구체적인 이행계획은 분야별 정책과제에 기초해 해당 부처별로 수립
- 추진체계의 정립
  - 지속가능발전 담당조직의 기능 및 역할 분담
  - 지속가능성 평가체계의 구축
  - 교육 및 홍보
  - 재원조달 방안

국가지속가능발전전략은 20년의 장기계획으로 수립하되 매5년마다 전략의 이행성과를 평가하고 평가 결과 및 새로운 여건변화에 기반하여 수정·연동시킨다. 국가지속가능발전전략에 기초하여 중앙행정부처는 5년 단위의 중기 이행계획을 수립하고, 매년 시행계획을 수립하여 그 성과를 평가한다. 광역지자체도 국가지속가능발전전략에 기초하여 20년의 장기 지방지속가능발전계획을 수립하되 매년 시행계획을 수립하여 그 성과를 평가한다(성과평가의 구체적 방법은 아래 참조).

국가지속가능발전의 수립 주체는 국가지속위이나 행정부처 공무원과 각계 전문가, 시민들의 참여를 활성화하여 목표지향적인 정책과제를 도출하고 현실적인 이행방안을 수립하도록 한다.

## 2) 국가정책의 지속가능성 제고

### 가. 지속가능발전을 위한 의제 설정

국가지속위는 크게 두 가지 방향에서 정책의제를 설정할 수 있다. 우선 사회적 이슈나 쟁점사항의 정책의제화이다. 이 경우 사회적으로 이슈가 되는 사항을 지속가능성의 관점에서 검토하고 이의 해결을 위한 정책과제를 도출한다. 이 경우 거버넌스 기구인 국가지속위에서의 논의를 통해 사회적 이슈는 추가적인 공론화과정을 거침으로서 시민사회의 의사 반영에 있어 진전을 보이게 된다. 둘째, 국가지속위 주도화의 의제설정이다. 아직 사회적인 조명을 받지 못하고 있지만 지속가능발전의 측면에서 중요한 이슈에 대해서는 국가지속위가 주도적으로 공론의 장을 마련하여, 시민사회, 기업, 정부 간의 논의를 활성화한다. 핵심이슈에 대해 합의회의, 시민배심원제, 공론 조사와 같은 심의민주주의적 방법들을 적용하여 이슈에 대한 사회적 공론화와 사회적 합의를 도출해 낸다.

#### 나. 정책의 지속가능성 사전 심의

##### ① 사전 심의의 의의

국가정책의 경제적, 환경적, 사회적 영향을 지속가능발전의 관점에서 정책이 집행되기 이전에 검토함으로써, 지속가능발전이라는 국가목표가 개별정책을 통해서 구현될 수 있게 하는데 사전심의의 의의가 있다. 현재 지속위는 지속위규정에 따라 46개 행정계획에 대해 사전심의를 하고 있으나, 지속위의 자체능력의 한계와 계획주관부처의 소극적인 태도로 인해 심의내용의 타당성과 정책반영정도가 미흡한 수준이다.

##### ② 사전 심의의 대상 및 절차

국가지속위가 심의기능을 수행함에 있어 유의해야할 제도는 ‘사전환경성검토’제도이다. 이 제도는 2006년 6월1일 이후 대폭 강화되어<sup>40)</sup> 국가지속위가 수행하는 지속가능성 심의제도와 부분적으로 중복될 수 있다. 사전환경성 검토제도는 결국 정책에 대한 환경측면의 지속가능성검토로 볼 수 있기 때문이다. 사전환경성검토의 주체는 정책수립기관이며 환경부는 검토안에 대한 협의를 한다.

사전심의의 대상은 지속위 규정(개정안)에 따른 47개 계획을 우선 대상으로 하되, ‘환경정책기본법’ 시행령에 규정된 사전환경성 검토대상 계획으로 확대를 검토한다. 또 ‘국가지속가능발전전략’에 따른 부처별 이행계획도 심의대상이다. 기타 국가지속가능발전과 관련된 주요 사항으로 대통령 및 위원장의 부의하는 사항도 사전 심의한다.

40) 환경정책기본법 시행령(안)에 따르면 대상 행정계획은 48개에서 132개로 확대되고, 입지관련 환경영향에 대한 미시적인 검토에서 거시적인 사항과 세부적인 사항의 통합검토로 이행하게 된다. 송영일(2005) 참조.

지속가능성 사전심의의 경우도 사전환경성검토제도와 같이 자체평가를 위주로 한다. 우선 국가지속위는 개별계획의 경제·사회·환경에 대한 영향을 평가할 지표를 선정하여 체크리스트로 만든다. 체크리스트상의 각 지표별로 책임 정부부처를 명기한다. 둘째, 개별 부처는 국가지속위가 작성한 체크리스트를 바탕으로 소관 계획의 지속가능성을 독자적으로 평가한다. 자체평가를 통해 도출된 결과를 토대로 계획을 수정하여 지속가능성이 최대한 반영되도록 하는데 그 목적이 있다. 셋째, 체크리스트에 있는 지표의 책임부처는 계획의 부처협의과정에서 그 계획을 지표별로 평가한다. 넷째, 국가지속위는 계획의 수립부처와 지표별 책임부처가 작성한 체크리스트의 타당성을 검토한다. 특히 체크리스트상의 개별지표에 대해, 계획의 수립부처와 지표의 책임부처간의 평가가 상이할 경우 국가지속위는 자체의견을 제시하여 계획의 사전조정을 실시한다.<sup>41)</sup>

사전심의를 자체평가 및 부처협의 위주로 진행하는 이유는 국가지속위가 개별부처의 정책에 대한 상세한 평가를 하기에는 아직 자체역량이 미흡하고, 또 정책집행부서가 자체평가를 통해 지속가능성에 대해 관심을 자율적으로 제고할 수 있기 때문이다. 하지만 이를 통해 국가지속위의 권한이 약화되는 것은 아니고 오히려 강화된다고 볼 수 있다. 국가지속위가 지속가능성 체크리스트 지표를 제시하고 이에 기반하여 관련 중앙행정기관이 주요 계획에 대해 부처 협의를 하는 것은 지속위가 간접적으로 사전협의권을 행사하는 것으로 해석할 수 있기 때문이다. 이러한 권한이 실질적으로 행사되기 위해서는 계획의 경제적, 사회적, 환경적 영향을 판단할 정성적·정량적 지표의 개발 및 설정이 관건이다.

#### 다. 정책의 지속가능성 사후 평가

##### ① 지속가능성 평가의 의의

정책평가는 정책실시과정을 통하여 얻어진 정책효과를 정책이 원래 의도했던 목표와 대비시켜 검토하는 것을 말한다. 그러나 이것을 넓게 규정할 때에는 정책의 효과뿐만 아니라 정책의 능률성을 측정하고, 나아가 정책성패의 원인까지를 검토하는 것으로 이해된다(김명수, 2003: 71). 따라서 지속가능성 평가는 현재 상태가 지속가능한지를 점검하고, 정책들이 지속가능한 발전에 어떻게, 얼마만큼 기여하고 있는지를

41) 자문회의에서 국가지속위의 기능으로 사전조정을 본보고서에서 보다 좀 더 명시적으로 규정하자는 의견이 제시된 바 있다. 본 연구에서는 관련부처 장관이 본 위원회에 참석함으로써 사전조정이 이루어질 수 있고, 부처협의과정을 통해 국가지속위의 간접적 사전조정기능을 행사할 수 있다는 점에서, 국가지속위의 역량을 고려하였다.

확인하는 것이라고 할 수 있을 것이다.

현재 우리나라의 경우 다양한 정책평가 시스템이 가동 중에 있다. 현재 우리나라에는 국무조정실의 정부업무평가<sup>42)</sup>, 공직기강추진실적평가, 규제개혁실적평가, 정보화 수준평가, 각 부처가 실시하는 자체평가, 중앙인사위원회의 근무성적평정제도, 다면평가제도, 성과급보수제도, 직무성과관리제도 등과 16개 이상의 공공부문 주요평가 제도가 마련되어 있다. 평가의 중요성이 강조되면서 다양한 평가제도가 생겨나고 운영되어왔지만, 개별적 평가제도들은 서로 중복되고, 오히려 부처의 업무에 부담을 주어 평가를 기피하게 하고, 업무의 효율을 떨어뜨린다고 꾸준히 지적되어왔다(이윤식 외 7인, 2005; 국무조정실, 2005). 또한 타기관에 의한 평가는 평가업무협조가 미흡하며, 평가결과를 해당기관이 소극적으로 활용하게 되어 평가의 본질을 저해하기도 한다. 이러한 이유로 각종 평가를 통합하여 체계화하고, 소관 정책을 스스로 평가하는 자체평가를 국정평가의 근간으로 하여 자율적인 평가역량을 강화하며, 공공기관을 포함한 국정 전반에 걸쳐 통합적인 성과관리체제를 구축하기 위한 국정평가 기본법이 국회에 계류 중이고, 조만간 통과될 예정이다.

지속가능성 평가 또한 이러한 흐름에 맞추어 다른 평가시스템과 조화를 추구하고 소관 정책의 문제점을 가장 잘 아는 기관이 스스로 평가하게 함으로써 평가의 효율성을 높이고, 정책 등의 추진에 자율성을 높일 수 있도록 해야 할 것이다.

일반시민은 전문적이고 세련된 평가기법이 부족한 탓으로 정책평가는 주로 전문가의 영역으로만 이해되었다. 그러나 모든 정책과정에 있어 일반시민으로부터의 의견

42) ① 정부업무평가

현재 국무총리실에서는 중앙행정기관·지방자치단체·공공기관 등의 통합적인 성과관리체제의 구축과 자율적인 평가역량의 강화를 통하여 국정운영의 능률·상·효과성 및 책임성을 향상시키기 위해 정부업무평가를 실시하고 있다. 국무총리실이 정책평가는 정부업무등의평가에관한기본법[제정 2001.1.8 법률 제6347호]에 근거하고 있다. 이 규정에 의하면, 국무총리는 매년 중앙행정기관을 대상으로 기관평가를 실시하며(제5조), 정부업무의 운영과 관련하여 필요하다고 인정하는 때에는 수시로 특정과제에 대한 심사평가를 실시할 수 있다(제6조). 또한 국무총리는 제4조 및 제6조의 규정에 의한 심사평가결과, 시정을 요하는 사항이 있는 때에는 관계중앙행정기관의 장에게 그 시정을 요구할 수 있다(제12조 1항). 또한 국무총리로부터 시정을 요구받은 관계 중앙행정기관의 장은 지체 없이 이에 따른 조치계획을 수립하여 국무총리에게 보고하고, 조치계획에 따른 이행상황을 매반기 종료 후 30일 이내에 국무총리에게 보고하여야 한다. 또한 국무총리는 심사평가결과에 따른 시정조치사항에 대한 이행상황을 확인·점검하고, 필요한 경우에는 각 중앙행정기관의 장에게 보완조치를 하게 할 수 있도록 하고 있다.

② 중앙행정부처의 심사평가위원회

각 부처는 자체심사평가위원회를 구성하여, 부처 내의 심사평가를 담당시키고 있다. 이 기구는 대부분 소속공무원과 관계전문가로 구성되며, 자체심사평가의 실시계획, 심사평가결과 및 기타 자체심사평가에 관한 주요사항 등을 심의하도록 되어 있다. 이러한 심사평가위원회와 관련하여 중요한 것은 이들 위원들, 특히 민간전문가들이 직접 평가에 참여하고 있는냐의 문제이다. 현재까지의 관행으로 보면, 부처 내에서의 평가는 대부분 해당부처 소속공무원에 의해 이루어지며, 심사평가위원회에 참여하고 있는 민간전문가들은 이미 이루어진 평가결과보고서를 검토하고 의견을 제시하는 수준에 머무르고 있다(김명수, 2003).

투입은 언제나 바람직하고도 필요하다. 지속가능발전에 있어 다양한 집단, 특히 시민의 참여는 세계적인 추세이며, 요구이다. 또한 시민이 참여하지 않은 행정은 시대적으로 변화와 요구를 수용하기 어렵다. 이것은 지속가능평가에 있어서도 그러하다. 일반시민을 지속가능성평가과정에 참여시킴으로써, 정책집행담당자들이 예상하지 못했던 차원의 정보를 얻을 수 있다. 이러한 성질의 정보는 상이한 시각을 가진 집단에게서 보편적으로 기대할 수 있는 편익이다. 그러므로 제도적 채널을 통해 공식적으로 시민참여를 보장하도록 해야 한다.

## ② 지속가능성 평가의 대상 및 절차

사후평가의 대상은 크게 국가정책의 총체적 정책결과를 반영하는 국가지속가능성, 개별부처의 지속가능발전 시행계획, 사전심의 대상 행정계획이다.

### • 국가지속가능성

모니터링은 정책집행 과정평가의 한 기법으로 정책이나 프로그램이 집행되는 과정에서 전개되어지는 사건들에 관한 구체적인 정보를 수집하며, 프로그램이나 정책의 개선에 수집된 정보를 활용하는 것으로(정정길 외, 1987), 각 부처별 정책들이 제한된 영역에서 뿐만 아니라 국가 전체적으로 지속가능한 발전에 기여하고 있는지 알기 위해서는 우리나라가 어떠한 상황에 있는가를 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다. 그러나 지속가능성을 모든 측면에서 완벽하게 모니터링하는 것은 현실적으로 어려우므로, 우리나라의 특수성을 반영한 지표를 개발하여 정부운영 및 정책들이 지속가능성에 기여하는지를 감독해야한다.

지표는 자동차의 계기판(dash-board)과 같은 것으로 몇 개의 핵심지표만을 검토함으로써 특정 시스템이 제대로 작동하는가의 여부를 판단할 수 있게 해준다. 지속가능성에 대해서도 계기판과 같은 지표를 구축할 수 있는데, 우리나라 시스템의 지속가능성을 나타낼 수 있는 핵심적인 정보를 선정하고, 그 정보들에 대한 구체적인 내용을 파악함으로써 지속가능성을 판단할 수 있을 것이다(경기도, 2004: 37).

지금까지 진행되었던 다양한 국가지속가능발전지표에 대한 연구를 종합하여 조속히 국가지속가능발전 지표를 확정하고 이 지표에 따라 우리나라 지속가능발전의 실태를 매년 분석하여 발표하여야 한다.

### • 부처별 국가지속가능발전 시행계획

중앙행정부처는 국가지속위가 수립한 국가지속가능발전전략을 토대로 부처별 지속

가능발전 시행계획을 수립·시행하고 그 성과에 대해 자체평가를 정기적으로 실시해야 한다. 자체평가의 원칙을 토대로 중앙부처는 지속가능발전 시행계획을 평가할 수 있는 성과지표들을 개발하여 평가를 자율적으로 실시하고, 그 평가결과를 위원회가 검토하도록 한다.

- 사전심의 대상 행정계획

앞에서 언급했듯이 국가지속위는 주요 행정계획에 대하여 지속가능성의 관점에서 사전심의의 기능을 수행한다. 계획의 주관부처는 이러한 계획에 대하여 매년 지속가능성의 관점에서 성과평가를 수행하며 이러한 평가 결과를 국가지속위가 재검토하는 이원적 평가제도를 운영한다.

기존 위원회는 평가결과환류를 통해 효과적인 정책수립 및 집행에 동기를 부여하는 점에는 미흡하였다. 평가결과의 환류 및 활용은 평가의 실효성을 높이는데 매우 중요한 역할을 한다. 평가결과에 따라 정책 및 계획을 조정하는데 그치지 않고 예산·인사 및 보수체계에 반영하게 함으로써 평가의 실효성을 확보해야 한다. 또한 평가결과를 공개하고, 그 우수기관 또는 개인에게는 보상 등의 조치를 취하도록 해야 한다.

### 3) 국가지속가능발전 추진 역량 강화

지속가능발전을 위한 국가적 실천역량을 강화하기 위하여 지속가능발전에 대한 정보를 지속적으로 제공하고, 지속가능발전 교육시스템을 구축하며 관련 연구를 체계적으로 수행하여야 한다. 우선 지속가능발전에 대한 정보제공 확대 및 교육을 활성화하여 국민들이 자발적으로 지속가능성에 참여할 수 있는 지적, 실천적 기반을 마련한다. 이를 위해 국가지속위가 지속가능발전관련 정보의 수집 및 처리의 기능을 담당하고 홈페이지를 개편하여 최신 정보를 제공할 수 있도록 한다. 둘째, 지속가능발전에 대한 교육을 활성화하기 위해, 국가지속위 주도로 교육인적자원부 및 기타 지속가능발전 유관 부처, 기타 교육관련 기관과 지속가능발전 교육네트워크를 구축한다. 셋째, 비상임위원들로 구성된 전문위원회의 성격상 전문위원회에서 도출된 과제와 각종 사회현안을 장기적이고 전문적으로 연구·검토하기에는 근본적인 한계가 있다. 특히 시간적 제한으로 사전 심의와 사후 평가 대상인 정책과 계획들을 심도 있게 연구·검토하거나 배심원적 기능을 수행하기에는 더욱 그러하다. 따라서 지속가능발전 정책수립, 추진 및 평가체계, 교육 등을 종합적으로 연구하는 싱크탱크를 만들어 지속가능발전 추진능력을 제고하여야 하나, 현행 ‘연구기관설립’에 대한 정부 규

정에 따라 독립연구기관의 설립은 관철하기 어려우며, 단기적으로 정부출연연구기관인 ‘한국환경정책·평가연구원’의 지속발전연구실과 연구 공조체계를 구축하여 연구 수요를 충족시킨다.<sup>43)</sup>

#### 4) 지속가능발전관련 국내 포괄 포인트

##### 가. 중앙행정부처

국가지속위와 중앙정부와의 관계는 의제설정단계, 정책의 사전심의단계, 모니터링 및 정책평가단계에서 밀접한 관계를 지니고 있다.

중앙행정부처는 국가지속위가 작성하는 ‘국가지속가능발전전략’을 토대로 5년마다 ‘국가지속가능발전 이행계획’을 수립하고 매년 ‘시행계획’을 작성하여야 한다. 이 때 국가지속위가 작성한 ‘이행계획’ 및 ‘시행계획’의 수립지침을 따르며, 매년 그 시행성과를 평가하여 국가지속위에 제출하여야 한다.

각 중앙행정부처 내에 국가지속위의 협력 창구인 ‘팀’단위의 “지속가능발전부서”를 신설한다. 이 부서는 해당 부처가 시행하는 각종 정책과 사업이 지속가능성의 원칙에 부합되도록, 목표설정, 업무의 통합조정, 세부적인 행동계획마련, 사후평가, 부처 직원을 대상으로 한 교육훈련 등의 역할을 수행한다. 특히 국가지속위의 기능과 관련하여 사전심의 대상 주요 국가계획에 대한 사전검토보고서의 작성, 부처별 지속가능발전 이행 및 시행계획의 작성, 사후 평가보고서의 작성 등의 임무를 담당한다(조명래, 2002:47). 이 부서는 총무과(환경부)나 업무지원팀(건설교통부)과 같이 차관직속으로 하여 부서전체의 지속가능성을 도모하도록 한다.<sup>44)</sup>

##### 나. 지방자치단체 및 지방지속가능발전위원회

국가지속위의 지역 협력 상대이자, 지역의 지속가능발전추진을 주관하는 지방지속가능발전위원회의 확산<sup>45)</sup>과 그 제도화를 추진한다. 지방지속위는 그 지역의 지방정부

43) ‘국가균형발전특별법’ 및 그 시행령에 의해 산업자원부에 설치하는 국가균형발전지원단은 지역혁신통계데이터베이스의 구축, 지역혁신체계의 구축을 위한 교육에 대한 지원, 연차보고서의 작성 등의 업무를 수행하며, 산업자원부장관은 이러한 업무를 지원하기 위하여 ‘정부출연연구기관등의설립·운영및육성에관한법률’에 의하여 설립된 산업연구원으로 하여금 ‘국가균형발전연구센터’를 설치·운영하게 하고 있다.

44) 지속가능발전팀을 업무성격상 일반관리업무를 담당하는 정책홍보관리실 소속하에도 둘 수 있으나 부서의 지속가능발전을 총괄적으로 추진하기 위해서는 차관직속기구로 하는 것이 더 효과적일 것이다.

45) 조례를 통해 현재 서울시, 경기도, 담양군에서 지방지속위를 구성 운영 중에 있다(PCSD, 2005f).

와 시민사회가 대등한 협력관계를 바탕으로 지속가능발전에 대한 의제를 공동으로 발굴하고 실천하는 협치기구이자, 행정의 지속가능성을 담보하는 조정 기구의 성격을 띠며 다음과 같은 역할을 수행한다: ① 지방지속가능발전 전략의 수립, ② 지속가능성 관점에서 주요 행정시책 및 사업의 평가 및 조정, ③ 지속가능발전 전략 하에서 지방의제21을 지방행동21으로 전환해 주민 주도적으로 추진, ④ 지방자치단체, 주민, 기업의 3자간 파트너십을 지원하고 활성화하기 위한 교육홍보. 지방지속위는 해당 지역의 역량에 기초하여, 광역지자체의 경우는 의무적으로, 기초지자체의 경우는 선택적으로 설치하도록 한다(PCSD, 2005f).

국가지속위와 지방지속위는 ‘지속가능발전’이라는 목표를 공유하는 기구로서 상호보완적 관계를 지닌다. 국가지속가능발전의 총괄기구로서 국가지속위는 지속가능한 지역발전을 위한 법과 제도의 정비, 지속가능한 발전이념의 확산과 정착, 지속가능한 발전을 위한 지역 역량강화 등 세 가지 분야에서 지역의 지속가능발전과 지방지속위를 지원하기 위한 역할을 수행한다. 우선 ‘국가지속가능발전기본법(가칭)’을 통해 지방지속가능발전의 중요성과 이를 위한 역할을 고유한 주요 기능의 하나로 인식하고 이를 반영해야 한다. 조직적 연계를 위해서 지방지속가능발전특별위원회에 관한 규정을 둔다. 이 특별위원회는 지속가능발전을 위한 지역 역량강화를 주요 업무로 하되, 지방지속가능발전위원회와 지방의제21의 관계자들로 구성되도록 해야 한다. 실제 지방의제21전국협의회회의 주요임원들(지역에서 활동하고 있는 관계자)과 전문가들을 중심으로 위원회가 구성될 것으로 예견된다. 특별위원회는 전국협의회와 협력하여 민간 지방지속위 위원들과 지방의제21 관련자들의 교육, 훈련사업, 각급 공무원 교육프로그램(국가 및 지방공무원 연수원 프로그램)을 활용한 교육사업, 기업인들의 교육사업, 각 지역 우수사례발굴 및 확산, 지역지속가능발전지표 개발 및 활용, 모범적인 지속가능발전 지자체 발굴 및 시상 등의 사업을 추진한다. 그리고 특별위원회 위원들의 타 전문위원회 참여를 허용하여야 한다.

지방자치단체는 국가지속가능발전전략을 토대로, 이 전략과 가급적 동일한 계획기간을 갖는 ‘지방지속가능발전계획’(매20년)을 수립하고 이를 시행하기 위한 ‘시행계획’을 매년 수립한다. 중앙행정부처의 경우에는 통일적인 업무추진을 위해 ‘부문별 이행 및 시행계획’에 대해 국가지속위가 계획수립지침을 작성하여 제시할 필요가 있지만, 지방지속가능발전계획 및 시행계획에 대해서는 지방자치단체 및 지방지속위의

독자성 및 자발성을 확보하기 위하여 수립지침을 국가 지속위가 반드시 작성할 필요는 없다.

#### 다. 시민사회 및 기업

국가지속위는 정부영역과 비정부영역간의 협치를 기반으로 하고 있어 시민사회와 기업들의 적극적인 참여는 국가지속위의 존재적 당위성이다. 이들의 참여를 이끌어 내기 위해 다양한 정보, 교육, 홍보 프로그램을 운영하여야 하며, 주요 사안에 대해서는 심의민주주의적 방법들을 이용하여 이들의 참여를 직접적으로 이끌어 내는 방안이 필요하다.

특히 국가지속위의 활동에 대한 모든 정보를 홈페이지를 통해 인터넷으로 제공한다. 보안상의 문제가 없는 경우 주요정책 및 계획에 대한 사전 심의 및 사후 평가 검토서를 대상 정책 및 계획과 함께 인터넷에 올려 일반 시민들의 의사를 묻도록 한다.

### 5) 지속가능발전관련 대외 창구

국가지속위는 지속가능발전과 관련한 국제협력에 있어 우리나라 대외창구의 역할을 수행한다. WSSD의 이행계획을 수립하고, 특히 UNCS(United Nations Commission on Sustainable Development)의 회의와 OECD의 'The Round Table on Sustainable Development'가 주최하는 회의의 경우 국가지속위의 대표자가 정부대표단의 (공동)수석대표를 맡도록 한다.<sup>46)</sup>

## 3. 국가지속가능발전위원회의 구성 및 운영방안

### 1) 효율성과 다양성을 보장하는 위원회 구성

제3기 지속위는 사회적 갈등 조정기능을 부여받으면서 지역대표성을 중시하는 방식으로 구성되었다. 이러한 구성에 대해서는 지역대표를 위원회의 공론의 장에 참여시킨 새롭고 의미 있는 시도로서 지역간 갈등문제를 상호 논의하고 전국적으로 의견을 수렴·조정하는 긍정적인 측면이었다.

반면에, 전체 위원수가(80인 이내) 과다하여 의사결정이 비효율적인 측면이 있고, 지속가능발전에 대한 위원들간의 인식편차와 입장차이로 인해 위원회의 명확한 좌표

46) 자문회의에서, 국가지속위가 UNEP, 기후변화 관련회의에도 주도적으로 참여해야한다는 의견도 제시된 바 있다.

설정이 어려웠으며, 위원회의 위상과 역할에 대한 내부합의가 부족한 측면이 문제점으로 지적되었다.

이러한 문제들을 개선하기 위해서, 지속가능발전에 대한 전문성을 갖는 사회각계의 인사와 지속가능발전관련 부처 장관들을 중심으로 본위원회를 구성하되, 일정 수의 위원을 지역의 전문가로 충원한다(PCSD, 2005: 401). 전체 인원은 30명을 넘지 않도록 한다.

## 2) 거버넌스 성격을 담보하는 위원회 구성

제3기 지속위의 경우 정부부처의 대표가 본위원회위원에서 빠져 지속위의 근본 구성 취지인 정부와 시민사회의 협치가 수행되기 어려운 상황이었다. 국가지속위의 거버넌스적 성격을 복원하기 위해 주요 지속가능발전관련 행정부서의 장들을 국가지속위의 당연직 위원으로 임명한다. 당연직위원으로는 청와대 정책실장, 국무조정실장, 환경부장관, 재경부장관, 행자부장관, 농림부장관, 산업자원부장관, 복지부장관, 건설교통부장관, 해양수산부장관, 예산처 장관으로 한다. 전문위원회의 경우 해당부처의 정책총괄과장을 당연직 위원으로 선임한다.<sup>47)</sup>

## 3) 전문위원회의 구성

전문위원회의 구성은 두 가지 대안을 고려할 수 있다. 우선 이슈별 전문위원회를 구성할 수 있다. 지속가능발전의 주요 이슈 (자연자원 및 기후변화, 소비문화, 주택 및 커뮤니티, 경제, 교육, 에너지, 건강, 빈곤, 교통 등)를 우선 확정하고 각 이슈별로 전문위원회를 구성하는 방법이다. 두 번째는 각 이슈들을 유사한 범주로 묶어 전문위원회를 구성하는 방법이다. 이 때 범주는 이슈의 성격에 맞추어 임의적으로 정할 수도 있고, 지속가능발전의 세 측면을 고려하여 경제, 사회, 환경 영역별로 전문위원회를 둘 수 있다. 이 경우 전문위원회 산하에 이슈별로 소위원회를 둘 수 있다. 첫 번째 대안의 경우 이슈별로 전문적인 검토·심의가 가능하나, 전문위원회의 숫자가 증가하여 전문위원회의 연구 및 심의 결과들을 종합해야할 본위원회의 업무가 과중하게 된다. 두 번째 대안은 전문위원회의 수자가 제한되어 본위원회의 업무를 경감시키나, 경제, 환경, 사회 영역에 공통적인 이슈들을 하나의 전문위원회에 배치함으로써

47) 자문회의에서, 행정위원회로 하는 경우 거버넌스적 성격이 필요없을 수도 있다는 의견이 제시되었다. 즉 중앙행정부처장관의 참석이 불필요하다는 의견이다, 하지만 국가지속위가 행정위원회로 전환되는 경우에도, 국가지속가능발전추진을 주도하기 위해서는 관련부처 장관들의 참여가 필요하다는 것이 대다수 자문위원의 의견이었다.

써, 각 이슈들의 다양한 측면이 무시될 수 있다는 단점이 있다. 하지만 국가지속가능발전의 주요내용이 세 영역간의 균형적인 발전이라는 점을 상기하면, 세 차원의 독자성을 유지한 채 본위원회 및 운영위원회를 통해 그 연결고리를 마련하는 것이 바람직하다. 특히 사회영역이 소홀히 다루어졌던 지난 경험에 비추어 볼 때 더욱 그러하다.

전문위원회는 전문성 및 현장성을 기준으로 구성하되, 20명을 넘지 않도록 하고, 소위원회의 경우는 10명 이내로 하여 작업의 효율성을 증진시킨다. 지방지속가능발전을 위한 특별위원회와 국정과제인 갈등관리를 위한 특별위원회, 대외협력분야의 특별위원회를 구성한다.

#### 4) 전문위원회의 효율적 운영

비상임 위원들로 구성된 전문위원회의 성격상 전문위원회에서 도출된 과제와 각종 사회현안을 장기적이고 전문적으로 연구·검토하기에는 근본적인 한계가 있다. 따라서 전문위원회에서 작성하는 각종 정책 및 검토보고서의 효율적인 작성과 완성도를 높이기 위해, 보고서 작성을 위한 재정지원(인건비, 자료조사비, 작성비 등)을 충분히 하고, 상임 전문위원을 확보하여 초안을 작성하고, 전문위원회와 전문가의 자문으로 이를 보완하는 형식을 취한다.<sup>48)</sup> 국무총리실 산하 정부출연연구소인 ‘한국환경정책·평가연구원’의 ‘지속발전연구실’과 업무협력을 통해 추가적인 연구수요를 충족시키도록 한다.

#### 5) 업무의 지속성 및 전문성 유지

현행 지속위의 기획운영실 직원은 부처 및 소속기관으로부터 단기간(1년) 파견된 인력과 계약직 공무원으로 구성(계약 공무원 6명, 정부부처 파견 9명, 정부산하기관 5명, 연구기관 1명), 운영됨에 따라 업무의 연속성 결여, 위원들과의 의사소통 단절 등의 문제점이 있으며, 파견 직원의 경우 파견기관과 관련된 업무를 담당함으로써 중립적인 입장에서의 업무수행이 곤란하고 정보유출 등 다양한 문제점을 야기한다는 문제점이 지적되었다. 따라서 향후 기획운영실(또는 사무국) 직원을 원칙적으로 파견인원이 아닌 정규직원으로 구성하되 부득이한 경우 타 부처로부터의 파견대상자에 대해서는 파견기간을 최소한 위원회 임기와 동일하게 연장하여 소속감과 전문

48) 자문회의에서, 본위원회 위원과 전문위원회 위원 중 50%를 상임위원으로 하자는 의견도 제출된 바 있다.

성을 제고할 필요가 있다.

기획운영실장(또는 사무국장)은 현재 대통령비서실의 비서관이 겸임하고 있다. 대통령비서관의 기획운영실장 겸직은 대통령과의 의사소통통로의 확보차원에서 매우 중요하나 지속위가 국가지속위로 전환되는 경우 대통령자문이외에 국가지속가능발전의 총괄추진이라는 보다 광범위한 업무를 수행하게 됨에 따라 기획운영실의 업무성격 및 범위에 있어 대통령비서관이 겸임하기에는 부적절하다. 하지만 참여정부의 국정과제위원회의 틀 안에서는 비서관의 기획운영실장 겸임이 한시적으로 불가피하다.

## 6) 회의의 효율적 진행 및 참여율 제고

국가지속위의 협의체적 성격으로 인해 다양한 회의가 불가피하여 회의의 효율적인 진행과 위원들의 적극적인 참여가 필요하다. 우선 서면상으로 처리 가능한 안건 등은 온라인 회의, 블로그, 화상회의 또는 설문형식 등으로 의견을 취합하여 결의하는 형식을 취함으로써 회의 출석의 부담을 줄이고 불참위원들의 의견까지도 반영할 수 있도록 한다. 오프라인 회의의 경우도 안건을 미리 제시하여 회의개최일 이전에 메일 형식으로 모든 위원들의 의견을 취합하고, 회의장에서는 취합된 내용을 공유함으로써 회의의 효율제고는 물론 위원들의 의견을 고루 반영할 수 있도록 한다.

위원들의 참여율을 제고하기 위해 위원회 활동내용 및 정보를 공유하기 위한 매체를 활성화(홈페이지, 소식지, 활동지 등)하고, 참여 위원들에 대한 재정지원을 확대(회의수당, 발제수당, 원고료 등 인상)하며, 전문위원회 및 연구소위 참여율을 토대로 참석하지 않는 위원을 주기적으로 교체하도록 한다.



# 참고문헌

## 국내문헌

- PCSD(2003a), 「국가 지속가능 발전전략 기본구상 연구」.
- \_\_\_\_\_ (2003b), 「노무현정부의 과제와 지속가능발전전략」.
- \_\_\_\_\_ (2003c), 「인수위 제출자료-지속가능한 국가발전을 위한 새 정부의 정책과제의 방향 제안서」.
- \_\_\_\_\_ (2003d), 「참여정부 지속가능발전위원회 기능개편 및 역할강화를 위한 토론회 자료집」.
- \_\_\_\_\_ (2004), 「지속가능발전위원회 제1차 본회의」.
- \_\_\_\_\_ (2005a), 「경제와 사회, 환경이 균형있게 발전하는 선진국가 건설 지속가능발전 비전과 정책과제 및 이행계획 수립지침」.
- \_\_\_\_\_ (2005b), 「연구기관 설립관련 법령사례 발췌자료」.
- \_\_\_\_\_ (2005c), 「제3기 지속가능발전위원회 활동 및 평가보고서」.
- \_\_\_\_\_ (2005d), 「지속가능발전 관련 연구기관 설립방안 검토보고」.
- \_\_\_\_\_ (2005e), 「지속가능발전추진법(가칭)관련 논의사항」.
- \_\_\_\_\_ (2005f), 「지속가능한 지역사회발전을 위한 지방의제21 활성화 방안(지속위2005-6)」.
- \_\_\_\_\_ (2005g), 「국가지속가능발전 전략 연구용역 보고서(지속위2005-15)」.
- \_\_\_\_\_ (2005h), 「proceeding, JCSD's Status & WSSD's Follow-up Measures」, The 2nd East-Asia NCSW Workshop proceeding, Oct.20-21.05, Seoul.
- \_\_\_\_\_ (2005i), “지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21의 새로운 전략과 재작성 방안”, 「제11회 지방의제21 정책포럼 자료집」.
- \_\_\_\_\_ (2005j), 「국가지속가능발전 이행계획 수립지침」.
- \_\_\_\_\_ (2006a), 「지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21의 새로운 전략과 재작성 지침 개발」.
- \_\_\_\_\_ (2006b), 「지속가능한 교통정책」
- 감사원(2005), “감사결과보고서 : 대통령소속 위원회의 설치·운영 및 예산집행실태”, 감사원 홈페이지.
- 경기도(2001), 「한국의 지속가능발전을 위한 중앙-지방간 협력체제 구축-환경규제행정을 중심으로」, 한국행정학회.
- \_\_\_\_\_ (2004), 「경기도 지속가능성 평가지표 개발에 관한 연구」.
- 고재경·이정전(1999), “공유자원 관리에 있어 정부개입의 영향”, 「국토계획」 34(4): 169-81.
- 곽노현(2002), “국가인권위원회의 법과 현실: 운영 첫해의 경험을 중심으로”, 「헌법학연구」 1: 9-34.
- 구도완(2004), “지속가능발전을 위한 새로운 거버넌스-한국사례”, 「지속가능발전 전략 모색을 위한 국제심포지움」, 한국환경정책·평가연구원

- \_\_\_\_\_ (2005), “지속가능발전의 과거와 미래”, 「한국의 지속가능발전 이론정립 심포지움 자료집」
- 국가균형발전위원회(2005), 「국가균형발전 대국민보고서」
- 국무조정실(2005), 「국정평가기본법(안)의 취지와 주요내용」.
- 권해수·이민창(2001), “정부와 환경단체간의 협력방안 연구”, 「2001년 한국행정학회 하계 학술대회 발표논문집」 247-65.
- 권혁길(2003), “지속가능한 발전을 위한 한국의 환경적 당면과제”, 「한국윤리연구」 53: 309 - 35.
- 김귀곤(2003), “지속가능발전법 만들자”, 동아일보 언론마당(2003.3.9)
- 김명수(2003), 「공공정책평가론」, 박영사.
- 김명식(2002), “심의민주주의와 미래세대”, 「환경철학」 1: 11-44.
- 김미윤(2005), “청소년정책부처 통합에 따른 조직·행정 및 법적 체계의 과제”, 「(가칭)국가청소년위원회의 과제와 전망」.
- 김번웅·오영석(2004), 「환경행정학」, 대영문화사.
- 김병완(1993), “한국 행정부 내의 관료정치-환경정책에 관한 개발부처와 보건부처의 관계 분석”, 「한국행정학보」 27(1): 171-94.
- 김병완(1996), “민간환경단체 활성화를 위한 행정의 역할과 과제”, 「환경과 생명」 11:116-29.
- 김석준 외(2000), 「뉴거버넌스 연구」, 대영문화사.
- 김선옥(1998), “헌법상 여성특별위원회의 기능과 권한의 문제”, 「법학논집」 3.
- 김인환·이덕길(1998), 「신환경정책론」, 박영사.
- 김준순 외(2002), 「육상교통수단의 환경성 비교분석」, 한국환경정책·평가연구원
- 김철수(2005), “헌법상 대통령자문기구의 권한과 책임”, 「고시계」, 2005년 8월호.
- 김항규(2004), 「행정철학」, 대영문화사.
- 김호진(2000), “21세기 노사정 패러다임과 대화문화”, 「2000년 한국정치학회 춘계학술대회 자료집」
- 김홍균(2003), “사전환경성검토 협의제도의 효율성 제고”, 「환경법 연구」 25(2): 247-269.
- 남재우(2005), “지속가능발전 시책추진 성과와 향후 방향”, 「국토」 279:45-53.
- 남정집(2001), 「PASS NET행정학」, 새롬출판사.
- 문대훈(2001), “한국에서 녹색정부의 가능성과 조건”, 「환경과 생명」 31: 74-87.
- 박석희·정진우(2004), “합의제 행정기관 현황 분석과 유형분류에 관한 연구”, 「행정논총」 42(4): 163-87.
- 석인석(2001), “환경정책기본법의 규범적 의미와 확립 : 미국과 우리나라의 비교법적 고찰을 중심으로”, 「환경법연구」, 23(1): 189-216.
- 송영일(2005), “전략환경평가제도의 시행 및 기대효과”, 「환경정책연구」, 4(2): 19-30.
- 신정현(1996), 「정치학」, 법문사
- 안청시 외 역(2000), 「사회적 자본과 민주주의」, 로버트 부트남 저, 박영사.
- 오성규(2005), “지속가능발전위원회, 제대로 하라”, 「환경과 생명」, 46: 180-191.
- 우윤석(2005), “정부생산성 향상을 위한 대통령자문위원회의 위상과 문제점에 관한 연구 : 국가균형발전위원회를 중심으로”, 「생산성논집」, 19(4): 130-29.

- 유재원·소순창(2005), “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?”, 「한국행정학보」, 39(1): 41-63.
- 유진식(2002), “대통령, 권력분립, 그리고 국가행정조직법-과잉권력을 창출하는 한국 대통령제의 법적 구조의 해명”, 「공법연구」, 31(2): 421-35.
- 윤경준·안형기(2004), “심의민주주의적 의사결정의 효과성: 지방의제21 작성을 중심으로”, 「한국행정학보」, 38(2): 149-65.
- 이관희(2003), “국가인권위원회의 현황과 발전방향 : 특히, 경찰권과의 관계를 중심으로”, 「공법연구」, 31(3): 241-65.
- 이명석(2002), “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”, 「한국행정학보」, 36(4): 321-38.
- 이윤식·제갈돈 외 4인(2005), “통합국정평가제도의 필요성과 구축방안”, 「한국사회와 행정연구」, 16(3): 111-32.
- 이정길(1998), “지속가능한 발전의 이념을 실천하기 위한 조건들”, 「서울대학교 환경논총」 36: 111-44.
- 이종수·전주상·김 철(2003), 「정부위원회의 효율적 운용방안」, 한국행정연구원.
- 이종원(2005), “방법론적 재해석한 거버넌스의 이해”, 「한국행정학보」, 39(1): 329-40.
- 이창훈·고재경·정희성(2005), “국가지속가능발전의 비전과 전망-한국의 경험”, 「기후변화와 지속가능한 발전 국제워크숍 자료집」, 한국환경정책·평가연구원, 97-111.
- 임선희(2005), “운영과 조직을 중심으로 한 청소년위원회 비전과 정책방향”, 「(가칭)국가 청소년위원회의 과제와 전망」.
- 정규호(2002), “녹색 거버넌스란 무엇인가?-특성과 활성화 과제를 중심으로”, 「환경과 생명」, 31: 23-37.
- \_\_\_\_\_ (2005), “심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의”, 「시민사회와 NGO」, 3(1): 29-57.
- 정대연(2002), 「환경사회학」, 아카넷.
- \_\_\_\_\_ (2003), “지속가능한 발전의 사회학적 고찰”, 「환경영향평가」, 12(1): 55-72.
- 정은보(1985), 「고시계」 11월호.
- 정정길(1998), 「정책학원론」, 대명출판사.
- 정정길·성규탁·이 장·이윤식(1987), 「정책평가: 이론과 적용」, 전광출판사.
- 정희성(2005), “경제개발과 환경보전에 대한 이해와 오해”, 「환경정책연구」, 4(2) 1-17.
- 정희성·이창훈(2005), 「환경갈등 현황 및 정책과제」, 경제·인문사회 연구회.
- 정희성·변병설(2004), 「환경정책의 이해」, 박영사.
- 제갈돈(2005), “통합국정평가제도 운영방향”, 「재정부문 성과관리제도의 추진현황과 발전방향 심포지움 자료집」.
- 조명래(2002), “녹색정부의 개념, 유형, 차원”, 「2002년 한국정치학회 연말학술대회자료집」 255-77.
- \_\_\_\_\_ (2002), “한국에서 녹색정부의 필요성과 실현방안”, 「지역사회발전연구」 28(1): 207-220.
- \_\_\_\_\_ (2003), “참여정부 지속가능발전위원회 기능개편 및 역할 강화”. 「지속위 자료집」.
- 조성한(2004), “한국적 거버넌스 패러다임의 모색: 거버넌스의 논리와 적실성-거버넌스 개

- 님의 재정립”, 「2005년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」 9: 1-11.
- 주성수(2005), “국가정책결정에 국민여론이 저항하면?: 심의민주주의 참여제도의 탐색”, 「한국정치학회보」, 39(3): 147-65.
- 최월화(2001), “중국의 지속가능발전 추진체제 및 전략”, 지속위 홈페이지.
- 한국법제연구원(1997), 「어촌사회의 법률관계」, 연구보고서 97-9.
- 한국행정연구원(2002), 「정부조직체제 발전방안」.
- 한국행정학회(2001), 「지속가능발전을 위한 환경행정의 발전방향과 효율적 수행체계에 관한 연구」, 한국행정학회
- 홍준형(2001), “지속가능한 발전을 위한 중앙-지방간 환경정책 협력체제의 구축방안-법제도적 접근”, 한국행정학회.
- 환경부(1995), 「환경비전21(1996-2005)」.
- \_\_\_\_\_ (2003), 「전략환경평가제도 도입에 관한 연구」.
- \_\_\_\_\_ (2005a), 「국가환경종합계획(2006-2015)」.
- \_\_\_\_\_ (2005b), 「환경백서」
- \_\_\_\_\_ (2006), 「전략환경평가체계 도입을 위한 사전환경성검토제도 개선계획(안)」.
- 프레스리안, “정책에 ‘시민의 상식’을 반영하는 방법”, (2005. 10. 19 기사).

## 외국문헌

- Ackerman, B. and Fishkin, J.(2004), 「Deliberation Day」, Yale University Press.
- Becker, Egon, Jahn, Thomas, Stiess, Immanuel and Wehling, Peter(1997), “Sustainability: A Cross-Disciplinary Concept for Social Transformations. Report on the first phase of the MOST Project” 「Toward Sustainable Development Paradigms and Policies」, UNESCO, Paris and ISO(Institute for Social Ecological Research), Frankfurt, Management of Social Transformation(MOST) Project, Policy Papers No 6 UNESCO, Paris.
- Blume, D.(2001), “Engaging Citizen in the Danish Health Care Sector”, 「Citizens as Partners: Information」, OECD, Consultation, and Participation, 107~23, Paris.
- Bohman, J.(1996), 「Public Deliberation」, Cambridge: MIT Press.
- Brand, K.-W.(1985), 「Neue Soziale Bewegungen in Westeuropa und den USA」, Frandfurt/M: Campus.
- Defra(Department for Environment, Food and Rural Affairs, UK)(2002), 「Sustainable Development in Government: First Annual Report 2002」.
- \_\_\_\_\_ (2003), 「Sustainable Development in Government: Second Annual Report 2003」.
- \_\_\_\_\_ (2004a), 「Sustainable Development in Government: Third Annual Report 2004」.
- \_\_\_\_\_ (2004b), “Taking it on: developing UK sustainable development strategy

- together”. 「A Consultation paper」 .
- \_\_\_\_\_ (2004c), “Taking it on: developing UK sustainable development strategy together”. 「Summary of responses」 .
- \_\_\_\_\_ (2005d), “Securing the future: delivering UK sustainable development strategy”. 「Framework for sustainable development on the government estate」 .
- EEAC(2005), “Sustaining Sustainability: a benchmark study on national strategies towards sustainable development and the impact of councils in nine EU member states”, 「EEAC series Background study」 ,no 2.
- EEAC WG SD(2005), 「Monitoring the EU Sustainable Development Strategy - A 10-point Conceptual Frame」 .
- Hemmati, Minu et al(2002), 「Multi-stakeholder Processes for Governance and Sustainability: Beyond Deadlock and Conflict」 , Earthscan.
- Horst, Pamela, Joy Nay, John Scanlon, And Joseph Wholey(1974), “Program Management and the Federal Evaluator”, 「Public Administration Review」 .
- Kelly, Terrence(2004), “UNLOCKING THE CAGE: Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jürgen Habermas”, 「Administration & Society」 36(1): 38~61.
- Newman, J.(2001), “Modernising Governance: New labour”, 「Policy and Society」 , London: Sage.
- OECD(2006), 「OECD Factbook 2006」 , Paris: OECD
- Ostrom, Elinor(1990), 「Governing the Commons: the Evolution of Institutions for Collective Action」 , Cambridge University Press.
- Rhodes R. A. W.(1996), "the New Governance: Governing Without Government", 「Political Studies」 , 44(4): 652~67.
- Richards, D. And Smith, M.(2002), 「Governance and Public Policy in United Kingdom」 . New York: Oxford University Press.
- Stoker, G(1995), 「Regime Theory and Urban Politics, Theories of Urban Politics」 , London: Sage Publications.
- Swanson, Darren and Pintér, László et al.(2004), “National Strategies for Sustainable Development: Challenges”, 「Approaches and Innovations in Strategic Co-ordinated Action」 , the International Institute for Sustainable Development; Stratos Inc.; the Environmental Policy Research Centre of the Freie Universität Berlin; and Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.
- Sweden Ministry of Environment(2002), “Sweden's National Strategy for Sustainable Development 2002”, 「A summary of Government Communication」 .
- \_\_\_\_\_ (2004), “Sweden's National Strategy for Sustainable Development: Economic”, 「social and Environmental, Government Communication」 .
- \_\_\_\_\_ (2005), 「This is the Ministry of Sustainable

Development」.

Thompson G. et al(eds.)(1991), 「Markets, Hierarchies & Networks : the Co-ordination of Social Life」, London: Sage Publications.

UNCED(1992a), “Agenda 21”.

\_\_\_\_\_ (1992b), “The Rio Declaration on Environment and Development”.

#### 웹 페이지

European Environment and Sustainable Development Advisory Councils(EEAC),  
<http://eeac-net.org/>.

German Council for Sustainable Development, <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/>.

UK SDU homepage, <http://www.sustainable-development.gov.uk/>.

UN Department of Economic and Social Affairs, Division for Sustainable Development,  
<http://www.un.org/esa/sustdev/index.html>.

US PCSD, <http://clinton4.nara.gov/PCSD/>.

국가균형발전위원회, <http://www.balance.go.kr>

국가인권위원회, <http://www.humanright.go.kr>

건설교통부, <http://www.moct.go.kr/>.

농림부, <http://www.maf.go.kr/>.

대통령자문 지속가능발전위원회, <http://www.pcsd.go.kr/>.

문화관광부, <http://www.mct.go.kr/>.

산림청, <http://www.foa.go.kr/>.

산업자원부, <http://www.mocie.go.kr/>.

일본 환경성, <http://env.go.jp/>.

지방의제21전국협의회, [www.la21.or.kr](http://www.la21.or.kr)

청소년위원회, <http://youth.go.kr>

청와대, <http://www.cwd.go.kr>

해양수산부, <http://www.momaf.go.kr/>.

환경부, <http://www.me.go.kr/>.

# 부록 1: 위원회의 종류 및 사례 연구

## 1. ‘위원회’의 특성 및 종류

### 1) 위원회의 특성

‘위원회’ 제도는 계층제 조직의 경직성을 완화하고 민주적 절차를 통한 정책결정 및 조정 촉진을 위하여 동일계층과 지위에 있는 사람들이 의사결정을 하고 그에 대해 책임을 지는 합의제 조직을 말한다.

일반적으로 전통적인 행정기관은 피라미드형의 구조를 지니고 있어 의사결정에 있어서도 최고 결정권이 1인의 기관장에게 있으나, 위원회의 경우 의사결정은 위원회의 위원 개인이 판단하는 것이 아니라 위원회를 구성하고 있는 위원의 합의에 의하여 결정된다. 따라서 위원회는 특정한 문제에 대해 위원 개인의 자유로운 의사표현과 이의 반영을 통하여 조정이 이루어지는 특징을 갖는다(이종수 외, 2003: 12-13).

### 2) 위원회의 유형 및 종류

위원회는 주어진 권한에 따라 자문위원회와 행정위원회로 구분할 수 있다.<sup>49)</sup>

#### 가. 자문위원회(Advisory Committee)

자문위원회란 합의제의 원리를 적용하고 있는 위원회의 가장 초보적인 단계로서, 특정 개인 또는 조직 전체에 대한 자문을 목적으로 설치된 일종의 참모기관의 성격을 지닌 합의제 기관을 의미한다. 이러한 위원회의 기능은 대체로 자문에 그치는 것이 많으므로, 자문위원회의 결정은 법적인 구속력을 발휘하지 못하며, 조언적 성격의 의사결정을 하는 것이 일반적이다.

자문위원회는 정부 간행 “위원회 편람(1990)”상의 성질별로 분류하면 ①심의·조정 위원회와 ②(순수)자문위원회로 나눌 수 있다. ‘심의·조정위원회’는 정책결정이나 행정처분에 있어서 사전심의가 필요한 경우에 설치된다. ‘(순수)자문위원회’는 정부의

49) 자문위원회와 행정위원회외에 의결위원회 및 독립규제위원회를 추가하는 경우도 있다. 의결위원회는 자문위원회와 행정위원회의 중간적 성격으로, 자문위원회와는 달리 의사결정의 구속력이 있으나 행정위원회와 같은 집행권은 존재하지 않는다. 금융통화위원회나 인권위원회와 같은 독립규제위원회는 일종의 행정위원회로 대통령이나 행정부처로부터 독립되어 운영된다는 점에서 일반적인 행정위원회와 구분된다. 이종수외, 2003 참조.

주요정책의 입안·계획수립·시행에 각계 인사를 참여시켜 전문적 의견을 청취, 반영할 필요가 있는 경우에 설치되며, 정책결정자에 대해 단순의견을 제시하는 협의의 자문위원회이다.

심의·조정위원회는 각 기관 또는 개인의 상이한 의견을 통합 조정 및 심의를 목적으로 설치된 위원회로서, 그 개최와 심의는 의사결정상의 요건으로 반드시 거쳐야 하지만, (순수)자문위원회와 동일하게 법적 구속력은 없다. 심의·조정위원회는 특정 문제에 대한 조정에 관련된 부처나 이익집단만의 참석이 요구되므로 대체로 소규모이다. 이는 동일 부처내의 동일 계층수준에 위치하고 있으나, 상이한 업무를 수행하는 사람들로 구성하고 있는 경우와 동일 계층수준에서 상이한 정부기관의 업무를 조정하기 위한 각 부처간의 사람들로 구성되는 경우, 그리고 정부와 이익집단간의 의사 조정을 하는 경우 등으로 구분할 수 있다.

심의·조정위원회는 정부 각 부처 내, 부처간 또는 정부기관과 민간 이익단체간에 의견의 대립이 있는 문제가 존재할 때, 심의·조정위원회에서 서로의 의견을 개진하여 이해를 증진시킴으로서 부처내, 부처간, 민관간의 의견조정을 용이하게 한다. 따라서 협력이 확보될 수 있으며, 심의·조정위원회의 참여자들은 타 분야에 대한 지식과 이해를 증진시킬 수 있고, 자기의 담당업무와 타 분야간의 연관성 및 영향관계를 명확히 파악할 수 있게 됨으로써 일종의 교육기능도 수행하게 된다.

(순수)자문위원회의 자문은 의무적인 것은 아니다. 따라서 (순수)자문위원회의 결정은 구속력이 없으며, 국민의 권리의무에 관한 구속력이 있는 결정을 내릴 수 없다.

#### 나. 행정위원회(Administrative Committee)

행정위원회는 행정부처에 소속되어 있지만 어느 정도 독립된 지위를 누리면서 행정관청적인 성격을 지닌 합의제 행정기관을 의미한다. 관청으로서의 성격을 가진 합의제 행정기관이므로, 이의 결정은 법적 구속력을 가짐과 동시에 많은 경우 위원회의 산하에 보좌기구를 가지게 된다. 또한 행정집행권도 가지면서 경우에 따라서는 규칙을 제정할 수 있는 준입법권 및 재결권을 행사하는 준사법권도 지닌다.

행정위원회의 성격은 각 행정위원회에 따라 상이하지만, 일반적으로 ①직무의 독립성, ②기능통합성, ③합의제 행정관청이라는 3가지를 들 수 있다. 행정위원회는 일반적인 행정기관이 담당하는 것이 적절하지 아니하다고 인정되는 사무를 중립적으로 공정하게 처리할 수 있도록 하기 위하여 설치된 기관이다. 그러므로 행정위원회의

직무수행에 관여하는 행정조직 계층성에 따르는 지휘·감독이 인정되지 아니하는 것이 원칙이고, 그것을 실현하기 위한 수단으로 위원의 신분보장이 확보되고 있는 것이다. 또한 행정위원회는 근대 입헌주의 하에서의 삼권분립주의에도 불구하고 집행 기능 뿐만 아니라 준사법적 기능과 준입법적 기능을 통합적으로 담당한다.

행정위원회의 기능으로는 ①집단적 의사결정, ②집행·준입법 및 준사법 기능, ③중립성과 계속성 확보이다. 행정위원회는 행정의 신중성·창의성 및 중립성을 확보하기 위하여 합의제와 법적 구속력이 있는 결정권을 갖는다. 또한 집행기능·준입법기능 및 준사법기능을 통합적으로 수행한다. 행정위원회는 모든 위원의 임기가 동시에 만료되는 것이 아니라 매년 한두 위원만이 임기가 만료되도록 하는 스테거링(staggering term)제도를 택하여 행정의 중립성 및 지속성을 확보할 수 있다.

이와 같이 행정위원회는 행정관청으로서 각종 자문에 응하기 위한 목적으로 설립된 집행권 없는 각 부처의 기능별 자문위원회와는 구별된다. 다음에서는 주요 행정위원회의 사례를 통해 행정위원회의 권한 및 기능에 대해 살펴본다.

## 2. 국가균형발전위원회

### 1) 국가균형발전위원회의 법적 근거 및 성격

#### 가. 법적 근거

균형위는 국가균형발전이라는 국정과제 추진을 전담하기 위해 2003년 4월 7일 「국가균형발전위원회규정(대통령령 17957호)」을 근거로 대통령지속 자문위원회로 설립되었다. 2004년 1월 16일 「국가균형발전특별법」이 공포·시행되면서 동법 제22조에 의한 특별법상 자문위원회로 법적 근거를 지니게 되었다.

「국가균형발전특별법」은 ①수도권과 지방의 협력과 상생발전, ②지역간 불균형을 시정하고 지역의 혁신과 특성화 발전을 통해 자립형 지방화 촉진, ③전국이 개성있게 골고루 잘사는 사회 실현을 그 목적으로 하고 있다. 「국가균형발전특별법(2004.4.1시행)」의 주요 내용은 다음과 같다.

[표 부록-1] 국가균형발전특별법의 주요 내용

구분	주요내용
국가균형발전계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가균형발전계획 등(제4조)</li> <li>- 부문별계획 등(제5조)</li> <li>- 지역혁신발전계획·시행계획등(제6·7조)</li> </ul>
시행계획의 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시행계획의 협의·조정(제8조)</li> <li>- 시행계획의 평가(제9조)</li> </ul>
국가균형발전시책 시행	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역혁신체계의 구축(제10조)</li> <li>- 지역전략사업의 선정 및 육성(제11조)</li> <li>- 지방대학의 육성 등(제12조)</li> <li>- 지역과학기술의 진흥(제13조)</li> <li>- 지역의 정보화촉진 및 정보통신진흥(제14조)</li> <li>- 지역문화 관광의 육성(제15조) 등 (~제21조)</li> </ul>
국가균형발전추진체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가균형발전위원회(제22~25조)</li> <li>- 국가균형발전기획단(제27조)</li> <li>- 국가균형발전지원단(제27조)</li> <li>- 지역혁신협의회(제28, 29조)</li> </ul>
국가균형발전추진회계	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 균형발전특별회계의 설치 및 운용(제30~40조)</li> </ul>

## 나. 법적 성격

균형위의 법적 성격은 이중적인 구조이다. 「정부조직법」과 「행정기관의조직과정원에 관한통칙(대통령령 제18715호)」 및 「국가균형발전특별법」에 의거하여 균형위는 대통령 자문위원회로 규정되어 있으면서 동시에 정부조직에 관한 일반법적 성격을 지닌 준입법적·준사법적 기능을 포함하므로 정부조직법상의 자문위원회와는 성격을 달리하게 된다. 균형위는 형식적으로는 국가균형발전의 효율적 추진과 관련된 중요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위한 대통령 자문위원회의 성격을 지니고 있다고 할 수 있다. 그러나 관계부처 공무원을 파견받아 ‘국가균형발전기획단’을 운영하고 있으며, 이를 지원하기 위해 산업자원부에 ‘국가균형발전지원단’을, 그 밖의 중앙행정기관에는 ‘국가균형발전기획팀’을 설치할 수 있게 하고, 또 시·도와 시·군·구에도 지역혁신협의회를 설치하여 균형발전업무를 전담하게 하는 등 실질적으로 독자적인 행정라인을 구축하고 있다. 또 ‘시행령’에 의거 위원회의 운영에 대한 규칙제정권을



[그림 부록-1] 국가균형발전위원회 조직도



균형위의 인적구성 및 역할과 관련하여 특징적인 점은 당연직 위원중에 재경부총리·교육부총리·과학기술부총리를 포함한 3명의 부총리급 위원이 속해 있다는 점이다. 따라서 부총리를 위원으로 하는 위원회의 위원장은 최소한 부총리급 이상, 즉 총리급이라는 암묵적 계서를 형성한다는 점이다(우윤석, 2005).

#### 나. 균형발전위원회의 기능

균형위는 일상적인 단기 현안과제에 치중하는 정부부처와는 달리 국정과제의 기획과 정책화 작업을 담당하면서 국정과제 로드맵을 수립하는 등 중·장기 국가전략과제를 기획·관리하는 것을 주목적으로 하고 있다. 균형위의 주요 추진 사업 및 그 내용은 아래와 같다(우윤석, 2005: 116-117).

[표 부록-2] 국가균형발전위원회의 주요 추진 사업

분야	시책	내용
균형정책	1. 신활력지역 (낙후지역) 발전 촉진	· 인구감소율, 주민소득, 지역의 재정력 등 기준으로 농산어촌형 RIS와 연계해 특별 재정지원
	2. 낙후지역 SOC확충	· 네트워크형 국토건설과 전국토의 고속화 · 실행정수도를 중심으로 전국토를 2시간대에 연결
	3. 지역개발 사업	· 5도2촌 사업, 지역문화관광 산업의 진흥 · 1·2·3차 산업의 혁신 및 융합
	4. 지역특화발전특구 지정 및 활성화	· 낙후지역의 규제완화를 통한 특화발전 촉진 · 특구사업과 5개년 계획의 연계
	5. 혁신도시건설 및 공공기관 지방이전	· 공공기관을 지역특성과 연계하여 배치하고 50만평 내외, 인구 2만명 규모의 혁신도시 건설
혁신정책	6. 지역혁신체계 구축 및 혁신역량 강화	· 산·학·연·관의 네트워킹을 통한 지역혁신협의회, 지역혁신연구회 구성
	7. 지역 인재 양성	· 5개년 계획, RIS 구축을 위한 인재양성 사업 · NURI사업, 지역인적자원개발, 산업인력양성 등
	8. 산학협력 활성화	· 산학협력 중심대학 및 지역 R&D 중심대학 육성 · 대학평가제도의 개선 등
	9. 지역 전략산업의 육성	· “국가균형발전5개년계획”에 따른 시도별 4대 전략산업의 선 및 육성
	10. 혁신 클러스터 육성	· 국가공단의혁신클러스터화 · 대덕 R&D특구 조성
신수도권 발전정책	11. 규제개혁	· 중복규제, 불필요한 규제의 정리 · 규제의 효율화를 통한 수도권의 생산성 증진
	12. 과학적 도시관리	· 도시의 기능적 효율성 제고를 통한 삶의 질 향상
	13. 수도권의 경쟁력 증진	· 수도권 시도별 특성화발전 추진
제도운영	14. 국가균형발전5개년계획의 수립 및 추진	· 국가-지방의 파트너십에 입각한 지역발전계획 · 중장기 계획과 특별회계의 연계
	15. 특별회계의 관리	· 지방의 목표지향성과 기능능력 제고, 선택권 확대 · 중앙정부의 고객지향성 증대
	16. 사업평가 및 성과 향상	· 사업·예산 편성 평가(사전), 실적 평가(사후)

#### 다. 사무국(국가균형발전기획단)의 기능

국가균형발전기획단(이하 “기획단”)의 설립근거는 「국가균형발전특별법」 제26조에

의거하며 국가균형발전위원회의 사무를 처리하기 위하여 균형위 소속하에 국가균형 발전기획단을 설치하게 되어 있다. 조직 및 인원 현황은 6국 3실 1원으로 총 63명의 직원이 근무토록 조직되어 있다.

기획단은 법 제26조에 의거하여 다음과 같은 사무를 처리하게 되어 있다.

- ①위원회 또는 전문위원회의 회의준비에 관한 사항
- ②위원회 또는 전문위원회에 부의되는 안건의 작성에 관한 사항
- ③위원회의 기능과 관련된 전문적인 조사·연구에 관한 사항
- ④그 밖에 위원회 또는 전문위원회의 제반업무 지원에 관한 사항

그리고 기획단의 장은 대통령비서실의 국가균형업무를 담당하는 1급 상당의 비서관 이 겸직하며, 위원장의 명을 받아 사무를 처리하게 되어 있다.

[그림 부록-2] 국가균형발전기획단 조직도



국가균형발전기획단과 더불어 국가균형발전지원단은 법 제27조제1항의 규정에 의하여 산업자원부에 설치하는 기구로써 지역혁신통계데이터베이스의 구축, 지역혁신 체계의 구축을 위한 교육에 대한 지원, 연차보고서의 작성 등의 업무를 수행한다. 또한 이를 지원하기 위하여 「정부출연연구기관등의설립·운영에관한법률」에 의하여 설립된 산업연구원으로 하여금 국가균형발전연구센터를 설치·운영하게 할 수 있다.

### 3. 인권위원회

국제사회의 국가인권기구의 설치를 위한 권고와 더불어 우리나라의 내부에서도 인권을 위한 기구 설립을 위해 움직임이 있었으며 1998년 국민의 정부가 출범하면서 본격화하였다. 법무부에 의해서 진행된 인권법안을 바탕으로 기구의 설립 및 기구의 성격에 대한 논의가 활발히 진행되었다. 2001년 5월 24일 「국가인권위원회법(법률 제6481호)」이 공포됨과 동시에 동년 10월 9일 인권위 위원장과 위원들이 임명되었으며 11월 26일부터 인권위는 본격적인 활동을 시작하였다.

#### 1) 국가인권위원회의 법적 근거 및 성격

##### 가. 법적 근거

인권위는 우리나라의 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서를 확립하고자 「국가인권법(법률 제7796호)」을 근거(제3조 : 국가인권위원회의 설립과 독립성)로 인권위가 설립되었다. 그리고 2001년 5월 「국가인권위원회법(법률 제6481호)」가 공고되면서 위원회는 인권과 관련된 기능을 수행하게 되었다.

「국가인권법」의 제정목적은 사회적 약자 및 소수자의 인권보호를 강화, 국제적 수준의 인권제도 및 관행의 구축, 권리 구제의 접근성 및 실효성 제고, 인권의식 함양을 위한 인권교육강화, 인권위의 역량 강화 등 모든 사람의 인권을 보호하고 증진시키고자 하는데 목적으로 삼고 있다.

##### 나. 법적 성격

인권위의 법적 성격은 「헌법」과 「국가인권법(법률 제7796호)」에 의해 ‘보충적 인권보호기구로서의 지위’ 및 ‘보충적 인권기구로서 특수한 역할’의 수행을 법률적으로 보장받고 있다. 따라서 인권위는 보편적인 인권과 국가의 헌법질서를 전제로 보장되는 기본법에 대한 보호기구의 역할을 담당하고 있다. 특히, 인권위의 경우 법률적으로 지위와 독립성을 부여받았다는 점에 다른 (행정)위원회와 차이가 나며, 독립규제위원회의 성격을 지닌다. 아래의 표는 인권위의 지위와 독립성에 대한 사항이다(국가인권위원회 홈페이지).

[표 부록-3] 인권위의 지위와 독립성

인권전담 국가기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>· “이 법이 정하는 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 수행하기 위하여 국가인권위원회를 둔다”(인권위법 제3조제1항)</li> <li>- 국가인권위원회법에서 정한 인권의 보호와 향상을 위한 업무를 수행하는 국가기관임을 독립법에 의해 규정함.</li> </ul>
업무수행의 독립성 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· “국가인권위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행한다”(인권위법 제3조제2항)</li> <li>- 국가인권위원회는 입법·사법·행정 등 3부 어디에도 소속되지 않은 국가기구로서 누구의 간섭이나 지휘를 받지 않고 국가인권위원회법에 정해진 업무를 독자적으로 수행하는 독립기구로 명시함.</li> </ul>
직무의 독립성과 다양성 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국회 선출 4인(상임위원 2인 포함), 대통령 지명 4인, 대법원장 지명 3인</li> <li>- 인권위의 독립성과 다양성을 확보하기 위하여 국회, 대통령, 대법원장이 인권위원을 선출 또는 지명하여 구성함.</li> </ul>

## 다. 설립 목적

인권위의 설립 목적은 모든 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 보호하고 그 수준을 향상시킴으로써 인간으로서의 존엄과 가치를 구현하고 민주적 기본질서를 확립하는 데에 있다. 이에 따라 인권위는 정책적 기능, 조사 및 구제기능, 교육·홍보 및 실태조사 기능, 국내·외 협력기능을 통하여 실질적 업무를 수행하고 있다.

## 2) 국가인권위원회의 구성 및 기능

### 가. 국가인권위원회의 구성<sup>50)</sup>

국가인권위원회의 인적구성은 위원장, 위원, 사무처의 총장과 그 밖의 직원으로 구성되어 있다.

우선 인권위 위원회는 위원장 1인과 3인의 상임위원을 포함한 11인의 인권위원으로 구성되어 있다.(법 제5조제1항). 이들의 선출방식은 먼저 국회가 상임위원 2인을 포함한 총 4인의 위원을 선출하도록 되어 있으며, 대통령이 4인, 대법원장이 3인을 지명하도록 되어 있다. 법상으로 인권위원은 “인권문제에 관하여 전문적인 지식과 경험이 있고 인권의 보장과 향상을 위한 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 자(제5조제2항)”로 명시되어 있다. 이들 중 위원장은 위원 중에서 대통

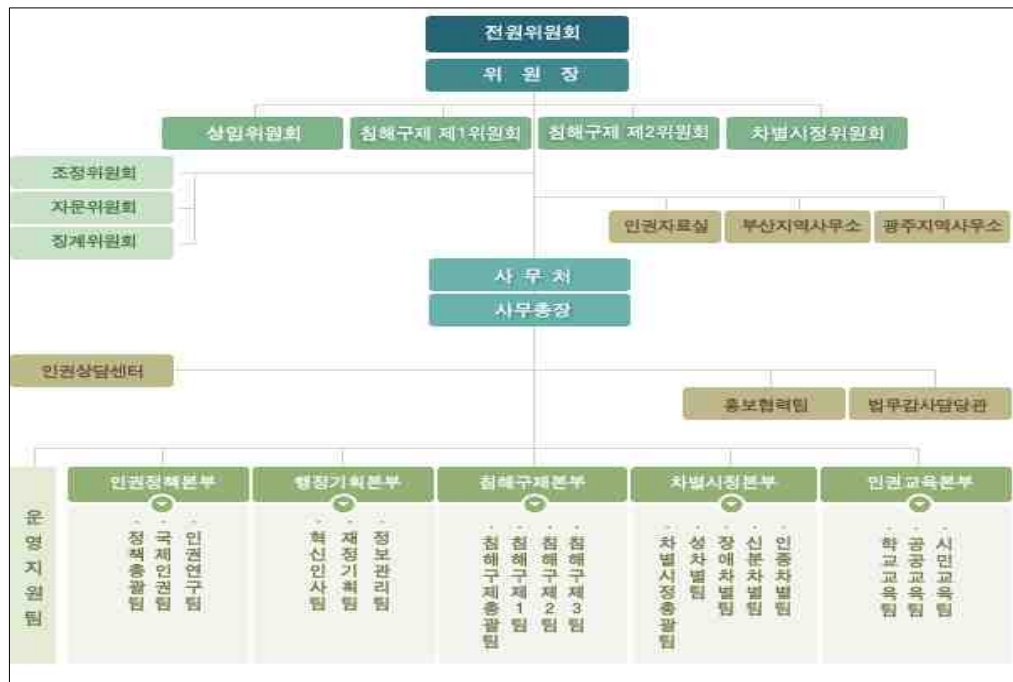
50) 이관희, 2003: 248-50

령이 임명하도록 되어 있고, 위원장과 상임위원은 정무직 공무원으로 보하며, 위원 중 4인은 여성일 것을 요구하고 있다(제5조제3~5항).

다음으로 사무처의 경우 사무처에 두는 총장은 위원회의 심의를 거쳐 위원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 되어 있다(법 제16조제2항). 사무처 직원은 5급 이상의 경우 위원장의 제청으로 대통령이 임명하고, 6급 이하의 경우 위원장이 자체적으로 임명하도록 되어 있다(16조제3항)

그 밖에도 법 제54조에 의하여 요청한 관계기관 등의 소속 공무원 또는 직원도 그 소속기관으로부터 독립하여 업무를 수행하도록 되어 있으므로 일종의 국가인권위원회의 인적구성원으로 파악할 수 있으며, 법 시행령 제17조는 위원회의 업무를 효율적으로 지원하고 전문적인 조사 연구업무를 수행하기 위하여 필요하다고 인정될 때에는 예산의 범위 안에서 전문위원을 둘 수 있도록 하고 있다.

[그림 부록-3] 국가인권위원회 조직도



#### 나. 국가인권위원회의 기능

인권위의 기능으로는 크게 4가지 기능으로 살펴볼 수 있다.

[표 부록-4] 국가인권위원회의 기능

정책적 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 인권관련 법령·제도·정책·관행의 조사·연구 및 개선권고·의견표명</li> <li>· 인권침해의 유형·판단기준과 예방조치 등에 관한 지침 제시·권고</li> <li>· 국제인권조약 가입 및 조약의 이행에 관한 권고·의견 표명</li> </ul>
조사·구제 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국가기관, 지자체 또는 구금·보호시설의 인권침해 조사·구제</li> <li>· 법인, 단체 또는 사인(私人)에 의한 평등권침해의 차별행위 조사·구제</li> </ul>
교육·홍보 및 실태조사기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민 인권의식 향상을 위한 교육·홍보</li> <li>· 인권상황 실태조사</li> </ul>
국내·외 협력기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국내인권단체 및 개인과 협력</li> <li>· 인권관련 국제기구 및 외국 인권기구와의 교류·협력</li> </ul>

이와 같은 기능을 수행하기 위해 인권위는 자료제출 내지 사실조회 요구, 질문·검사 및 청문회 개최, 구금·보호시설에 대한 방문조사, 검찰 고발 내지 피진정인 등에 대한 징계권고, 피해자 소속기관에 구제조치권고 내지 법률구조요청, 피진정인이나 피해자의 소속기관에 긴급구제조치권고, 법원 및 헌재에 의견제출, 대통령과 국회에 정기·특별보고, 과태료부과 등 주로 법적 구속력이 없는 권한을 행사한다(박석희·정진우, 2004).

#### 4. 여성특별위원회

여성특별위원회(이하 ‘여성위’)는 “여성가족부” 이전에 여성정책의 기획 및 종합 등 여성의 지위 향상 업무를 담당했던 특별위원회였다.

##### 1) 여성특별위원회의 법적 근거 및 성격

###### 가. 법적 근거

여성위는 1998년 2월에 대통령 지속기관으로 최초로 설치되었으나 여성위의 전신

은 정무장관실(제2)이었다. 정무장관(제2)실은 대통령 및 그 명을 받아 국무총리가 지정하는 사무를 수행하면서 사회, 문화에 관한 업무를 대상으로 하되, 특히 여성분야에 중점을 두어 전반적인 여성정책에 대하여 총괄·조정하였다. 각 부처·청의 협조요청 외에 여성의 권익과 지위에 중요한 영향을 미치는 법률안 및 정책입안시 사전 협조를 통하여 부처간 상충되는 시책에 대해서는 이를 조정 및 사전대책을 강구할 수 있도록 하였다. 이후 몇 차례의 직제 개정을 통해 1998년 2월 28일 폐지되었다.

국민의 정부가 출범하면서 정부조직법 제18조제3항에 근거하여 대통령소속 하에 “여성특별위원회”가 1998년 2월 28일 설치되어 여성정책에 대한 종합적인 기획 및 조정에 관한 사무를 관장하였다. 특히, 1999년 2월 8일 「남녀차별금지및구제에관한 법률」을 제정함으로써 사회의 모든 영역에서 남녀차별을 금지하고, 이로 인하여 피해자의 권익을 구제하는 제도를 마련하였다.

그러나 여성위는 조직과 기능, 인력과 예산 등 여러 가지 한계를 지니고 있어 2001년 1월 29일 여성부로 확대 개편되었다.

## 나. 법적 성격

여성위는 여성정책을 관장하는 대통령직속의 합의제 중앙행정기관이었다. 여성위는 계획수립기능, 조정기능, 모니터링기능, 일부의 정책집행기능, 자문기능까지 갖추어진 행정위원회의 성격을 지니고 있다.

## 다. 설립목적

여성위는 헌법의 남녀평등이념을 구현하고 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 영역에 있어서 남녀평등을 촉진하고 여성의 발전을 도모하기 위하여 헌법과 여성발전기본법의 이행과 준수 그리고 유엔여성차별철폐협약의 이행을 책임져야 하는 국가여성정책의 총괄부서로서 탄생하게 되었다.

여성위는 국가여성정책의 총괄부서로 기본계획의 수립, 행정기관의 여성관련 정책시행계획의 조정 및 이행상황점검, 여성관련 문제의 조사, 성차별개선위원회의 설치 및 운용, 여성발전기금의 운영에 관하여 직접적인 업무를 수행하며, 여성정책에 관한 조정, 협력을 포함하여 기획, 통합의 역할을 추진하는 목적을 지니고 있었다(강연

회. 2000).

## 2) 여성특별위원회의 구성 및 기능

### 가. 여성특별위원회의 구성<sup>51)</sup>

여성위규정에 따르면 여성위는 위원장 1인 및 당연직 위원 6인을 포함한 15인의 위원으로 구성되어 있는 합의제 기관이며, 위원장과 위원 1인은 상임이었다. 당연직 위원은 법무부차관, 행정자치부차관, 교육부차관, 농림부차관, 보건복지부차관, 노동부차관이었고, 위원장은 정무직으로 보했다. 위원장과 위원의 임기는 2년이었으며, 1차에 한하여 연임할 수 있었다. 그리고 여성위의 사무를 처리하기 위한 사무처를 설치하였으며 사무처장을 포함하여 40명의 정원으로 규정되었다.

여성위 위원장은 필요한 경우 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안의 제출을 건의할 수 있으며, 국무회의에 배석하는 지정배석자이다. 단 여성위의 위원장은 국무위원이 아니 참석자였으며 이를 통해 표결권이 없었으며, 법령안 등 의안을 직접 제출할 수 없었다.

위원장은 여성위의 업무에 관한 전문적인 조사·연구업무를 담당하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 위원회에 전문위원을 둘 수 있으며, 전문위원은 위원장이 임명 또는 위촉하게 되었다.

위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무처를 설치하며, 사무처에는 사무처장 1인을 두었으며, 사무처장은 위원장의 명을 받아 그 사무를 처리하며 소속직원을 지휘·감독하게 되었다. 사무처 하부조직은 총무과, 정책조정관, 협력조정관 및 차별개선조정관 각 1인과 조정관 밑의 담당관 4인 등이 구성되었다.

### 나. 여성특별위원회의 기능 및 권한

여성위의 권한은 「정부조직법」과 「여성특별위원회규정」과 「여성발전기본법」 및 동법의 시행령에 의해 그 기능 및 권한을 부여받았다. 여성위는 1998년 2월 대통령 직속기관으로 설치되면서 다음과 같은 소관 사무를 담당하게 되었다(김선욱. 1998; 강연희. 2000 참조).

51) 강연희(2000), 김선욱(1998) 참조.

#### ①여성정책에 대한 종합적인 기획·조정 권한

여성정책의 다면적 특수성에 기인하여 여성위는 여성정책 관련, 관련 부처에 대한 종합적인 기획 및 통합·조정 권한을 지닌다.

#### ②대통령 자문기능과 대통령의 여성정책관련 명을 이행하는 집행기능

이 기능은 여성위가 대통령직속이므로 갖는 중요한 기능으로 여성정책에 관한 자문의 기능 및 대통령이 여성정책에 대한 지시를 각 부처에 하달하거나, 여성위가 지니고 있지 않은 권한일지라도 대통령의 명을 받아 수행하게 된다면 법적 근거를 지니게 만드는 것이었다.

#### ③여성발전기본법의 이행과 관련된 권한

정부조직법과 여성특별위원회규정의 부칙에 따라 행정권한의 위임과 위탁에 관한 규정의 개정과 여성발전기본법 및 동법 시행령의 개정으로 종전의 정무장관(제2)실의 관장 업무가 여성특별위원회의 업무로 되었다. 따라서 여성발전기본법에서 정부라고 규정되어 있는 사항들을 여성위가 하게 되었으며, 구체적으로 모든 생활영역에서의 여성차별철폐와 평등실현을 촉진하기위한 여성정책 기본계획의 수립, 중앙행정기관 장, 특별시장, 광역시장 및 시·도지사의 연도별 시행계획의 조정과 이행상황점검, 여성관련문제의 조사, 성차별개선위원회의 설치 및 운영, 여성발전기금의 운영에 관하여 직접적인 업무를 수행하며, 여성의 정책결정과정 및 정치참여확대, 고용평등, 모성보호의 강화 등 여성정책의 기본시책에 대한 국가 및 지방자치단체의 여성정책에 관한 조정 및 협력을 포함하여 여성정책의 기획, 통합의 역할을 하도록 되어 있었다. 뿐만 아니라 여성발전기본법은 헌법의 남녀평등이념을 구현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항 및 국민의 책무와 기업 등의 의무 등을 규정하고 있는데, 이 모든 법 이행 주체들이 동법을 이행하고 준수하도록 관장해야 하는 책임을 국가여성정책의 총괄부서인 여성위가 지녔다.

#### ④협조요청권과 관련 법안 및 정책에 대한 사전협의권

여성발전기본법 시행령에서는 모든 중앙행정기관의 장은 여성의 권익과 지위에 중요한 영향을 미치는 법령안 및 정책을 입안할 때에는 여성위와 미리 협의하여야 한다고 규정하고 있었다. 이러한 협의를 하지 아니한 경우 해당 법령안과 해당 정책은 법정 절차를 위반하였으므로 무효가 된다고 법적으로 명시되었다.



## 부록2: 「국가지속가능발전기본법(가칭)」

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 경제와 사회, 환경이 균형 있게 발전하는 지속가능한 선진국가의 건설에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지속가능발전”이라 함은 경제적 번영과 환경 보전 및 사회 통합이 균형 잡힌 발전을 의미한다.

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가 및 지방자치단체는 국가의 지속가능한 발전을 추진하기 위하여 필요한 예산을 확보하고 관련 시책을 수립·추진하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 정책 및 계획의 수립 시 그 정책의 경제, 사회, 환경적 영향을 종합적으로 평가하여야 한다.

제4조(국민의 의무)

- ① 모든 국민은 미래세대가 현세대보다 높은 삶의 질을 향유할 수 있도록 하기 위하여 일상생활에서 국가 및 지역 경제의 번영과 환경보전 및 사회통합을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 모든 국민은 국가 및 지방자치단체의 환경보전시책에 협력하여야 한다.

### 제2장 국가지속가능발전 전략 등

제5조(국가지속가능발전 전략의 수립)

- ① 정부는 국가의 지속가능한 발전을 추진하기 위하여 20년을 단위로 하는 국가지속가능발전전략을 매5년마다 연동하여 수립한다.
- ② 국가지속가능발전전략에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다.
  1. 국가지속가능발전의 목표 및 지표에 관한 사항
  2. 국가지속가능발전의 실태분석에 관한 사항

3. 국가지속가능발전 관련 기존 정책 및 전략의 성과평가에 관한 사항
4. 국가지속가능발전의 여건 및 향후 전망에 관한 사항
5. 경제적 번영의 촉진에 관한 사항
6. 사회적 형평성의 촉진에 관한 사항
7. 환경적 건전성의 촉진에 관한 사항
8. 국가지속가능발전 추진체계에 관한 사항
9. 지방의 지속가능발전에 관한 사항
10. 지속가능발전 교육, 홍보 및 연구에 관한 사항
11. 지속가능발전을 위한 국제 협력에 관한 사항
12. 그 밖에 국가지속가능발전을 위하여 필요한 사항

③국가지속가능발전전략은 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻어야 한다. 수립된 국가지속가능발전전략을 변경할 때에도 또한 같다.

④국가지속가능발전전략의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 제6조(부문별 국가지속가능발전 이행계획 및 시행계획 수립)

①중앙행정기관의 장은 제5조1항의 국가지속가능발전전략을 토대로 부문별 국가지속가능발전 이행계획(이하 “부문별 이행계획”이라 한다)을 수립한다.

②중앙행정기관의 장은 제1항의 부문별 이행계획의 수립에 있어, 제10조 규정에 의한 국가지속가능발전위원회(이하 “국가지속위”라 한다)의 위원장, 관계 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의 하여야 한다.

③중앙행정기관의 장은 부문별 이행계획을 시행하기 위하여 매년 부문별 국가지속가능발전 시행계획(이하 “부문별 시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

④중앙행정기관의 장은 대통령령이 정하는 바에 따라 부문별 이행계획, 전년도 부문별 시행계획의 실적과 당해연도의 부문별 시행계획을 지속위에 제출

하여야 한다.

- ⑤ 부문별 이행계획 및 부문별 시행계획의 수립절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### 제7조(지방지속가능발전계획의 수립)

- ① 시·도지사는 제5조 1항의 국가지속가능발전전략에 따라 해당 시·도의 지속가능한 발전을 추진하기 위하여 20년을 단위로 하는 지방지속가능발전계획을 매5년마다 연동하여 수립한다.
- ② 시·도지사는 지방지속가능발전계획을 수립하는 경우 대통령령이 정하는 중요사항에 대하여 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도 관할구역의 시·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)의 시장·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)과 협의하여야 한다.
- ③ 시·도지사는 지방지속가능발전계획을 수립한 경우 이를 관계 중앙행정기관 및 지속위에 제출하여야 한다.
- ④ 시·도지사는 제5조제3항의 규정에 의하여 확정된 국가지속가능발전전략에 적합하게 해당 시·도의 지방지속가능발전계획을 수정·보완하여야 한다.
- ⑤ 시장·군수·구청장은 제2항의 규정에 의한 시·도지사의 협의 등에 응하기 위하여 해당 시·군·구의 지속가능한 발전에 관한 계획을 수립할 수 있다.

#### 제8조(지방지속가능발전시행계획의 수립)

- ① 시·도지사는 지방지속가능발전계획을 시행하기 위하여 매년 시행계획(이하 지방시행계획이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.
- ② 시·도지사는 대통령령이 정하는 바에 따라 전년도와 지방시행계획의 실적과 당해연도의 지방시행계획을 국가지속위에 제출한다.

제9조(시행계획의 협의·조정) 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 다른 중앙행정기관의 부문별 시행계획 또는 시·도의 지방시행계획의 시행이 당해 중앙행정기관 또는 시·도의 시행계획의 시행에 지장을 초래하거나 초래할 우려가 있다고 인정할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 상호 협의·조정하여야 한다. 이 경우 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 국가지속위의 의견을 들을 수 있다.

#### 제10조(시행계획의 평가)

- ①정부는 부문별 시행계획 및 지방시행계획 등의 추진실적을 평가하여야 한다.
- ②제1항의 규정에 의한 평가기준 및 평가방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

### 제3장 국가지속가능발전위원회 등

#### 제11조 (국가지속가능발전위원회의 설치)

- ①국가지속가능발전의 효율적 추진을 위해 대통령 소속하에 국가지속가능발전위원회를 둔다.
- ②국가지속위는 다음과 같은 사항을 심의한다.
  - 1. 국가지속가능발전의 기본방향과 관련정책의 조정에 관한 사항
  - 2. 국가지속가능발전전략에 관한 사항
  - 3. 부문별 이행계획 및 부문별 시행계획에 관한 사항
  - 4. 대통령령으로 정하는 주요 행정계획의 지속가능성 평가에 관한 사항
  - 5. 지방 지속가능발전 지원에 관한 사항
  - 6. 전지구적 지속가능발전을 위한 국제협력에 관한 사항
  - 6. 그 밖에 국가지속가능발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 부의하는 사항

#### 제12조 (조직)

- ①국가지속위는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성하되, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다.
- ②당연직위원은 환경부장관, 건설교통부장관, 산업자원부장관, 보건복지부장관, 재정경제부장관, 기획예산처장관, 국무조정실장과 그 밖에 대통령령이 정하는 중앙행정기관의 장으로 한다.
- ③위촉위원은 국가지속가능발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중 대통령이 위촉하는 자로 한다.
- ④위원장은 위촉위원 중에서 대통령이 위촉한다.
- ⑤위촉위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉된 위원의 임기는 전임위원의 잔여임기로 한다.
- ⑥국가지속위에 간사 1인을 두며, 간사는 제14조의 규정에 의한 국가지속가능

발전사무국의 국장이 된다.

⑦국가지속위의 당연직 위원과 위촉위원은 민관협치의 정신을 토대로 업무를 수행한다.

⑧국가지속위의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제13조 (관계기관 등에의 협조요청) 국가지속위는 그 직무를 수행하기 위하여 필요한 때에는 관계공무원 또는 관계전문가를 위원회에 참석하게 하여 의견을 듣거나, 관계기관·법인·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.

제14조 (임·직원의 파견요청 등)

①국가지속위는 그 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계 행정기관소속의 공무원 및 관계 기관·법인·단체 등의 임·직원의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있다.

②국가지속위는 그 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관련분야의 전문가를 계약직공무원으로 둘 수 있다.

제15조 (국가지속가능발전사무국)

①국가지속위의 사무를 처리하기 위하여 위원회 소속하에 국가지속가능발전사무국을 둔다.

②국가지속가능발전사무국의 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제16조 (지속가능발전추진팀)

①부문별 이행계획 및 시행계획의 수립 및 효율적 집행을 위해 중앙행정기관에 지속가능발전추진팀을 둔다.

②지속가능발전추진팀의 구체적 구성 및 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제17조 (지방지속가능발전위원회의 설치 등)

①시·도에 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 광역지자체에 시·도 지속가능발전위원회(이하 이조에서 “시·도 지속위”라 한다)를 둔다.

1. 지방지속가능발전계획 및 지방시행계획에 관한 사항
2. 주요 행정시책의 지속가능성 사전검토에 관한 사항
3. 지방행정업무의 지속가능성 평가에 관한 사항

4. 지방의제21에 관한 사항
  5. 기타 지역의 지속가능발전에 필요한 사항으로 위원장이 부의한 사항
- ②시·도 지속위는 위원장 1인과 지방지속가능발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 자중에서 시·도지사가 위촉하는 위원으로 구성한다.
- ③위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ④시·도 지속위의 효율적 운영을 위하여 분과위원회를 설치할 수 있다.
- ⑤시·도 지속위의 업무를 처리하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다.
- ⑥시·도 지속위와 분과위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.

제18조 (시·군·구 지속가능발전위원회 설치 등)

- ①시·군·구에 다음 각호의 사항을 심의하기 위하여 시·군·구 지속가능발전위원회(이하 이 조에서 "시·군·구 지속위"라 한다)를 둘 수 있다.
1. 당해 지방지속가능발전계획에 관한 사항
  2. 당해 지역의 지속가능발전의 중요사항의 협의·조정에 관한 사항
  3. 지방의제21에 관한 사항
  4. 그 밖에 시·군·구 지속위의 위원장이 부의하는 사항
- ②제17조제2항 내지 제6항의 규정은 시·군·구 지속위의 구성 등에 관하여 이를 준용한다.

## 부록3: 「국가지속가능발전기본법시행령(가칭)」

### 제1장 총칙

제1조(목적) 이 영은 국가지속가능발전기본법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

### 제2장 국가지속가능발전전략 등

제2조(국가지속가능발전전략의 수립절차 등)

- ①국가지속위의 위원장은 관계 중앙행정기관의 장과 협의 하에 법 제4조의 규정에 의한 국가지속가능발전전략을 수립한다.
- ②국가지속위의 위원장은 법 제5조제4항의 규정에 의하여 대통령의 승인을 얻은 국가지속가능발전전략을 관계 중앙행정기관 또는 시·도지사에게 송부하여야 한다.

제3조(국가지속가능발전지표 등)

- ①국가지속위 위원장은 법 제5조제2항제1호에 규정된 국가지속가능발전지표를 국가지속위의 의결을 거쳐 확정한다.
- ②국가지속위 위원장은 매년 초 국가지속가능발전지표에 기반한 국가지속가능발전 현황평가보고서를 작성하여야 한다.

제4조(부문별 국가지속가능발전 이행계획의 수립지침 등)

- ①국가지속위의 위원장은 부문별 지속가능발전 전략의 효율적 수립을 위하여 부문별 국가지속가능발전 이행계획의 수립지침을 작성하여야 한다.
- ②국가지속위의 위원장은 제1항의 규정에 의한 수립지침을 관계 중앙행정기관의 장에게 송부하여야 한다.

제5조(부문별 국가지속가능발전 시행계획의 수립지침 등)

- ①국가지속위의 위원장은 위원장은 법 제6조제3항의 규정에 의한 부문별 국가지속가능발전 시행계획의 효율적 수립을 위하여 부문별 국가지속가능발전

전략 시행계획의 수립지침을 작성하여야 한다.

②국가지속위의 위원장은 제1항의 규정에 의한 수립지침을 관계 중앙행정 기관의장에게 매년 11월 30일까지 송부하여야 한다.

③관계 중앙행정기관의 장은 당해연도의 부문별 국가지속가능발전 시행계획 과 전년도 시행계획의 추진실적을 매년 2월 15일까지 국가지속위에 제출 하여야 한다.

#### 제6조(지방지속가능발전계획 수립지침 등)

①국가지속위 위원장은 지방지속가능발전계획의 효율적 수립을 위하여 지방 지속가능발전계획의 수립지침을 작성할 수 있다.

제7조(지방지속가능발전계획의 수립 시 중요사항) 법 제7조제2항에서 “대통령이 정 하는 바”라 함은 다음 각호의 사항을 말한다.

①관계 중앙행정기관의 협조가 필요한 사업에 관한 사항

②시·도가 추진하는 중앙행정기관소관 사업에 관한 사항

③시·도와 시·군·구가 공동으로 추진하는 사항

④지방지속가능발전을 위한 투자재원의 조달에 관한 사항

#### 제8조(지방지속가능발전 시행계획의 수립지침 등)

①국가지속위 위원장은 지방지속가능발전 시행계획의 효율적 수립을 위하여 지방지속가능발전 시행계획의 수립지침을 작성할 수 있다

②국가지속위 위원장은 제1항의 규정에 의한 수립지침의 작성 시 이를 시·도지사에게 매년 11월 30일까지 송부하여야 한다.

③시·도지사는 당해연도의 지방지속가능발전 시행계획과 전년도 시행계획의 추진실적을 매년 2월 15일까지 국가지속위는 당해지역의 시·도 지속위에 제출하여야 한다. 이 경우 시·도지사는 해당 시·도 관할구역의 시장·군수·구청장과 미리 협의하여야 한다.

#### 제9조(시행계획의 협의·조정)

①중앙행정기관장의 장 또는 시·도지사로부터 법 제9조의 규정에 의한 협

의·조정을 요청받은 다음 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 특별한 사유가 없는 한 협의·조정요청을 받은 날부터 30일 이내에 협의·조정을 완료하여야 한다.

②중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 법 제9조의 규정에 의한 협의·조정을 하는 경우 예산이 수반되는 사항에 관하여는 기획예산처장관과 협의하여야 한다.

#### 제10조(부문별 지속가능발전 시행계획 등의 자체평가)

①중앙행정기관의 장은 전년도 부문별 국가지속가능발전 시행계획의 추진실적에 대하여 자체평가를 실시하고, 그 결과를 매년 2월 말일까지 국가지속위에 제출하여야 한다.

②시·도지사는 전년도 지방지속가능발전 시행계획의 추진실적에 대하여 자체평가를 실시하고, 그 결과를 매년 2월 말일까지 국가지속위 및 해당 지역 시·도지속위에 제출하여야 한다.

③시·도지사는 제2항의 규정에 의한 자체평가를 실시하는 경우 미리 해당 시·도 관할구역의 시장·군수·구청장의 의견을 들어야 한다.

#### 제11조(부문별 국가지속가능발전 시행계획 등의 종합평가 등)

①국가지속위는 제10조의 자체평가보고서를 바탕으로 부문별 국가지속가능발전 시행계획 및 지방지속가능발전 시행계획의 추진실적에 대한 종합평가를 하여야 한다.

②국가지속위는 제1항의 규정에 의한 종합평가의 결과를 매년 4월 30일까지 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 송부하여야 한다.

#### 제12조(평가기준) 법 제10조제2항의 규정에 의한 평가기준은 다음 각호와 같다.

①사업의 효율성 및 성과

②사업목표의 달성도

③그 밖에 국가지속위 위원장이 정하는 사항

### 제3장 국가지속가능발전위원회 등

#### 제13조(국가지속발전위원회의 위원 등)

- ①법 제12조제2항에서 “대통령령이 정하는 중앙행정기관의 장”이라 함은 행정자치부장관, 농림부장관, 해양수산부장관을 말한다.
- ②위원장은 제1항의 규정에도 불구하고 국가지속위의 심의안건과 관련된 중앙행정기관의 장, 대통령소속 자문위원회의 위원장을 회의에 참석하게 할 수 있다.

#### 제14조(위원장의 직무)

- ①위원장은 국가지속위를 대표하고 국가지속위의 업무를 통할한다.
- ②위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

#### 제15조(회의)

- ①위원장은 위원회의 회의를 소집하고, 그 의장이 된다.
- ②위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

#### 제16조(전문위원회)

- ①위원회는 위원회의 심의사항을 분야별로 사전에 연구·검토하기 위하여 위원회에 전문위원회를 둘 수 있다.
- ②전문위원회의 위원은 국가지속가능발전에 관한 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 위원장이 위촉한다.
- ③전문위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다.
- ④전문위원회에 간사위원 1인을 두되, 법 제12조제3항의 규정에 의한 위원 중에서 위원장이 지명하는 자가 된다.
- ⑤전문위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 국가지속위의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

#### 제17조 (외부자문위원)

①국가지속위는 국가지속위의 업무와 관련된 사항에 대하여 자문을 받기 위하여 외부의 자문위원을 둘 수 있다.

②외부자문위원은 국가지속가능발전에 관한 전문성과 경험이 풍부한 자중에서 위원장이 위촉한다.

③자문위원의 임기는 1년으로 하되, 연임할 수 있다.

#### 제18조 (주요행정계획의 지속가능성 평가)

①법 제11조제2항제5호의 “대통령령이 정하는” 주요행정계획은 별표와 같다.

②세부적인 평가방법은 국가지속위의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제19조 (여론의 수집) 국가지속위는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 공청회, 세미나의 개최, 설문조사, 방송토론 등을 통하여 여론을 수집할 수 있다.

#### 제20조 (조사·연구의 의뢰)

①위원회는 업무수행을 위하여 필요한 때에는 관계전문가 또는 관계기관, 단체 등에 전문적인 조사 또는 연구를 의뢰할 수 있다.

②제1항의 규정에 따라 조사·연구를 의뢰한 때에는 예산의 범위 안에서 그에 필요한 경비를 지급할 수 있다.

제21조 (수당 등) 위원장, 국가지속위 등의 위원, 외부자문위원 그 밖의 직원과 관계공무원 또는 관계전문가에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 및 여비 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관업무와 직접적으로 관련하여 국가지속위의 회의에 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제22조 (운영세칙) 이 영에 규정한 것 외에 위원회의 운영에 관하여 필요한 사항은 국가지속위의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

#### 제23조 (국가지속가능발전 사무국)

①법 제15조제1항의 규정에 의하여 설치하는 국가지속가능발전사무국(이하 “사무국”으로 한다)은 다음 각호의 1에 해당하는 국가지속위의 사무를 처리한다.

1. 위원회 또는 전문위원회의 회의준비에 관한 사항
  2. 위원회 또는 전문위원회에 부의되는 안건의 작성에 관한 사항
  3. 위원회의 기능과 관련된 전문적인 조사·연구에 관한 사항
  4. 그 밖에 위원회 또는 전문위원회의 제반업무 지원에 관한 사항
- ②사무국의 장은 대통령비서실의 국가지속가능발전 업무를 담당하는 1급상당 비서관이 겸직하며, 위원장의 명을 받아 사무를 처리한다.
- ③그 밖에 사무국의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 위원장이 정한다.

#### 제24조 (지속가능발전추진팀 등)

- ①법 제16조의 규정에 의하여 중앙행정기관에 설치하는 지속가능발전추진팀은 다음과 같은 업무를 수행한다.
1. 부문별 이행계획 및 시행계획의 수립에 관한 사항
  2. 시행계획의 자체평가에 관한 사항
  3. 소관 주요계획의 지속가능성 사전평가에 관한 사항
  4. 해당기관의 일상활동의 지속가능성 제고에 관한 사항
  5. 기타 국가지속가능발전과 관련하여 필요한 사항으로 해당 기관의 장이 부여한 사항
- ②그 밖에 지속가능발전추진팀의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 해당 기관의 장이 정한다.

#### 별표

##### 주요 중장기계획(제18조제1항 관련)

1. 농어촌주택개량촉진법 제3조제1항의 규정에 의한 농어촌주거환경개선종합계획
2. 원자력법 제8조의2제1항의 규정에 의한 원자력진흥종합계획
3. 관광진흥법 제47조제1항의 규정에 의한 관광개발기본계획
4. 농업·농촌기본법 제42조제1항의 규정에 의한 농업·농촌발전기본계획
5. 친환경농업육성법 제6조제1항의 규정에 의한 친환경농업육성계획
6. 산림기본법 제11조제1항의 규정에 의한 산림기본계획

7. 환경친화적산업구조로의전환촉진에관한법률 제3조제1항의 규정에 의한 종합시책
8. 산업집적활성화및공장설립에관한법률 제3조제1항의 규정에 의한 산업집적활성화 기본계획
9. 에너지이용합리화법 제4조제2항의 규정에 의한 국가에너지기본계획
10. 에너지이용합리화법 제15조제1항의 규정에 의한 에너지이용합리화기본계획
11. 에너지이용합리화법 제37조제1항의 규정에 의한 에너지기술개발계획
12. 대체에너지개발및이용·보급촉진법 제4조제1항의 규정에 의한 대체에너지기술개발 및 이용·보급기본계획
13. 전기사업법 제25조제1항의 규정에 의한 전력수급기본계획
14. 환경정책기본법 제12조제1항의 규정에 의한 국가환경종합계획
15. 환경정책기본법 제14조의2제1항의 규정에 의한 환경보전중기종합계획
16. 환경정책기본법 제16조의 규정에 의한 환경보전교육·홍보시책
17. 환경기술개발및지원에관한법률 제3조제1항의 규정에 의한 환경기술개발종합계획
18. 자연환경보전법 제8조제1항의 규정에 따른 자연환경보전기본계획
19. 습지보전법 제5조제1항의 규정에 의한 습지보전기본계획
20. 토양환경보전법 제4조제1항의규정에 의한 토양보전기본계획
21. 유해화학물질 관리법 제6조제1항의 규정에 따른 유해화학물질의 관리에 관한 기본계획
22. 폐기물관리법 제8조2제1항의 규정에 따른 국가폐기물관리종합계획
23. 자원의절약과재활용촉진에관한법률 제7조제1항의 규정에 의한 자원재 활용기본계획
24. 국토기본법 제9조제1항의 규정에 의한 국토종합계획
25. 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률 제5조제1항의 규정에 의한 광역개발사업계획
26. 수도권정비계획법 제4조제1항의 규정에 의한 수도권정비계획

27. 제주국제자유도시특별법 제4조제1항의 규정에 의한 제주국제자유도시종합계획
28. 산업입지및개발에관한법률 제5조의2제1항의 규정에 의한 산업입지공급계획
29. 국토의계획및이용에관한법률 제11조제1항의 규정에 의한 광역도시계획
30. 수도법 제4조제1항의 규정에 의한 수도정비기본계획
31. 주택법 제7조제1항의 규정에 따른 주택종합계획
32. 도로법 제23조의2제1항의 규정에 의한 도로정비기본계획
33. 하천법 제11조제1항의 규정에 의한 수자원장기종합계획
34. 지하수법 제6조제1항의 규정에 의한 지하수관리기본계획
35. 교통체계효율화법 제3조제1항의 규정에 의한 국가기간교통망계획
36. 해양수산발전기본법 제6조제1항의 규정에 의한 해양수산발전기본계획
37. 공유수면매립법 제4조제1항의규정에 의한 공유수면매립기본계획
38. 해양오염방지법 제4조제1항의규정에 의한 해양환경보전종합대책
39. 연안관리법 제13조제1항의 규정에 의한 연안정비계획
40. 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률 제26조의4제1항의 규정에 따른 특정지역개발계획
41. 대도시권 광역교통관리에 관한 특별법 제3조제1항의 규정에 따른 대도시권광역교통계획
42. 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제4조제1항의 규정에 따른 댐건설장기계획
43. 철도건설법 제4조제1항의 규정에 따른 국가철도망구축계획
44. 교통약자의 이동편의 증진법 제6조제1항의 규정에 따른 교통약자이동편의증진계획
45. 기업도시개발특별법 제11조제1항의 규정에 따른 기업도시개발계획
46. 국가균형발전특별법 제4조제1항의 규정에 따른 국가균형발전계획

## 부 칙

①(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제3조의2의 개정규정은 2006년 7월 1일부터 시행한다.