이슈&진단

전문가 100人의 진단

Rio+20과 한국의 지속가능발전 과제

제51호 2012. 6. 13

• 작성 : 고재경 / 환경연구부 연구위원
(kjk1020@gri.kr, 031-250-3136)

목 차

쟁점과 대안
Ⅰ. 지속가능발전과 Rio+20의 의미
Ⅱ. 우리나라 지속가능발전 진단과 평가
Ⅲ. 지속가능발전 성과와 향후과제
Ⅳ. 시사점

- 「이슈＆진단」은 특정분야의 정책제안이나 정책아이디어를 시의성있게 제시하여 정책의 방향설정과 실현에 도움을 주고자 작성된 자료입니다.
- 「이슈＆진단」에 게재된 내용은 경기개발연구원의 공식견해와 다를 수 있음을 밝힙니다.

경기개발연구원
Gyeonggi Research Institute

• 발행|2012년 6월 • 발행자|홍순영
• 주소|경기도 수원시 장안구 경수대로 1150
• 전화|031-250-3114 http://www.gri.kr

지속가능발전은 21세기의 당면과제입니다. ... 우리는 3F-식량(food), 에너지(fuel), 재정(finance)-위기 시대에 살고 있습니다. 따라서 3E-경제(Economy), 환경(Environment), 지구적 형평성(global Equity)-를 증진시켜야 합니다. ... 전 지구적인 지속가능발전 운동은 경제성장과 환경보호에 국한된 것이 아닙니다. 그것은 모든 사람에게 품위 있는 삶을 제공하여 이들이 가난에서 벗어나 좀 더 풍요로운 번영을 향해 가도록 하는 것입니다

- 반기문 유엔 사무총장 -

코펜하겐 글로벌 녹색성장 포럼(2011. 10. 11)

쟁점과 대안

오는 6월 20일 유엔환경개발회의 20주년을 맞아 리우에서 다시 Rio+20 회의가 열린다. 이번 회의는 식량위기, 경제위기, 기후변화 등 새로운 도전에 직면하여 그 동안의 지속가능발전 이행 정도를 평가하고 미래 지속가능발전 실천을 위한 국제사회의 정치적 약속과 책임을 재확인하는 중요한 전환점이 될 것이다. 이에 Rio+20을 앞두고 전문가 100인의 진단을 통해 우리나라 지속가능발전 수준을 평가하고 향후 과제를 분석하였다. 온라인으로 진행된 설문조사는 7점 척도로 평가되었다.

현재 우리나라 지속가능성은 평균 3.5점으로 보통보다 낮은 수준이며, 특히 환경적, 경제적 지속가능성보다 사회적 지속가능성이 가장 낮게 평가되었다. 중앙정부와 지방정부의 거버넌스 역시 각각 3.28점, 3.21점으로 미흡한 편이다. 지속가능발전을 위해 시민사회단체를 비롯한 민간 주체가 공공 주체보다 더 많은 노력을 기울이는 것으로 나타났다. 지난 20년 동안 이루어진 우리나라 지속가능발전 개선 정도는 3.95점이었으나, 이명박 정부 들어서 2.72점으로 지속가능성이 오히려 후퇴하였다. 지속가능발전 부문 중 특히 사회적 지속가능성(2.31)과 거버넌스(2.43) 점수가 가장 낮았다.

한편 저탄소 녹색성장 정책이 지속가능발전에 미친 영향은 부정적이라는 응답(44%)이 긍정적 의견(33%)보다 많았다. 전문가들은 지속가능발전과 가장 상충된 녹색성장 정책으로 4대강 사업과 원자력 확충을 꼽았으며, 온실가스 감축목표 설정 등 온실가스 감축대책이 지속가능발전에 가장 기여한 것으로 나타났다. 향후 저탄소 녹색성장 정책 추진 방향에 관해서는 지속가능발전에 부합하는 녹색성장 정책을 수용하되 새로운 패러다임이 필요하다는 의견이 68%로 지배적이었다.

우리나라 지속가능발전을 위한 최우선 과제로는 양극화 해소를 들었으며, 이외에 에너지, 지역균형발전, 기후변화, 일자리, 거버넌스, 저출산 고령화 등이 7대 과제로 선정되었다. 더불어 미래 지속가능발전 실현과 삶의 질 향상을 위해서는 사회적 지속가능성의 강화가 가장 필요한 것으로 나타났다.

Rio+20 회의 이후 후속조치로 경기도는 녹색경제 실천전략을 수립하고 지속가능성 평가 체계를 구축할 필요가 있다. 또한 지방의제21을 중심으로 축적된 거버넌스 경험을 정책에 적극 활용하고, 지역문제 해결을 위한 민관협력 사업을 확대해 나가야 할 것이다.

Ⅰ. 지속가능발전과 Rio+20의 의미

1992년 유엔환경개발회의 20주년을 맞이하여 리우에서 Rio+20회의 개최

□ 지속가능발전은 1972년 스톡홀름 유엔인간환경회의에서 태동되어 1992년 리우 유엔환경개발회의를 통해 국제적 규범으로 정착

○ 1987년 환경과개발에관한세계위원회가 작성한 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」는 지속가능발전을 '미래 세대의 필요를 충족시킬 수 있는 능력을 훼손하지 않는 범위에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 개발'로 정의

○ 1992년 리우 유엔환경개발회의에서 채택된 「의제21」은 국제사회의 새로운 패러다임으로서 지속가능발전의 확산을 위한 토대 마련

○ 2002년 지속가능발전세계정상회의는 리우회의 이후 10년 동안의 지속가능발전 성과를 평가하고 의제21 실천계획인 「지속가능발전 이행계획」 마련

<지속가능발전에 관한 국제적 논의 경과>

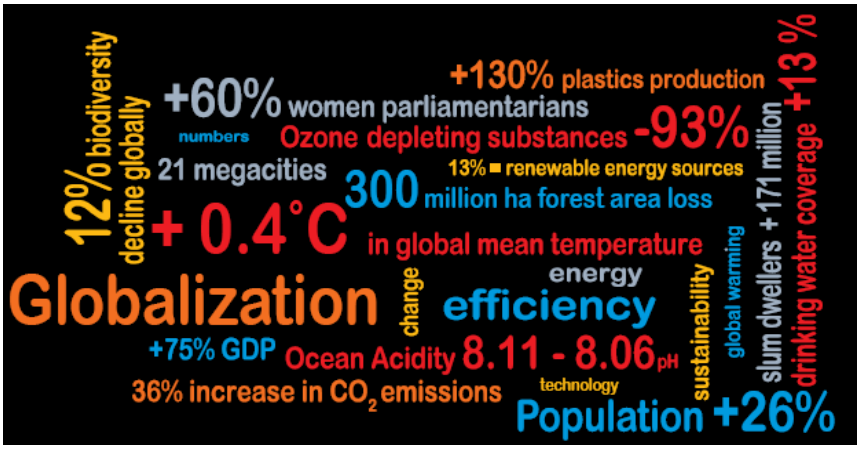
회 의	연도	내 용
스톡홀름 유엔인간환경회의 (UNCHE)	1972	· '하나뿐인 지구'라는 슬로건 하에 환경보전 원칙을 권고하는 유엔인간환경선언 선포 · 환경보호가 인류복지와 경제발전에 영향을 주는 중요한 문제임을 전 세계에 알리는데 기여 · 지속가능발전 개념 태동, 유엔 환경문제 전담기구로 유엔환경계획(UNEP) 창설 권고
환경과개발에관한 세계위원회 (WCED)	1987	· 스톡홀름에서 제기된 의제가 WCED가 1987년 발간한 『우리 공동의 미래』(일명 브룬트란트 보고서)'에서 '지속가능발전'이라는 용어로 구체화
유엔환경개발회의 (UNCED)	1992	· 환경과 개발에 관한 '리우 선언'과 지구환경보전 행동계획인 『의제 21』 채택 · 지속가능발전 개념을 '환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(ESSD : Environmentally Sound and Sustainable Development)'으로 구체화 · 『의제 21』 추진 상황 모니터링을 위해 유엔지속가능발전위원회 설치 · 유엔기후변화협약, 산림원칙, 생물다양성협약, 유엔사막화방지협약 등 환경협약 채택
지속가능발전 세계정상회의 (WSSD)	2002	· 지속가능발전을 위한 정치적 선언인 '요하네스버그 선언문' 채택 · 지속가능발전의 세 축인 경제개발, 사회발전, 환경보호의 통합 강조 · '물, 에너지, 건강, 농업, 생물다양성(WEHAB)' 의제를 중심으로 『지속가능발전 이행계획』에 합의

□ **Rio+20 회의 공식명칭은 유엔지속가능발전회의(UN Conference on Sustainable Development)로 지난 20년 동안의 지속가능발전 성과 평가 및 향후 과제 논의**

○ 1992년 「의제21」로 집약되었던 지속가능발전을 위한 국제적 합의를 실질적으로 실현하기 위한 정치적 약속과 책임을 재확인

○ 1992년 이후 다양한 국제회의와 협약 등을 통한 지속가능발전 이행정도를 평가하고 재정위기, 식량위기, 기후안보 등 새로운 도전과 과제 규명

<리우에서 Rio+20까지의 세계 주요 지표 변화>



자료 : UNEP(2011). *Keeping Track of Our Changing Environment : From Rio to Rio+20(1992-2012).*

Rio+20 회의 주요 의제는 '녹색경제'와 지속가능발전 거버넌스

□ **지속가능발전 및 빈곤퇴치를 위한 '녹색경제(Green Economy)'**

○ 녹색경제는 지속가능발전을 대체하는 것이 아니라 지속가능발전 목표를 달성하는 수단으로, 각국이 처한 상황과 우선순위에 의해 선택 가능

○ 녹색 경기부양책, 생태효율성, 시장 및 공공조달 녹색화, 지속가능한 인프라 투자, 자연자본 증대, 올바른 가격체계, 환경세제 개혁 등을 정책수단으로 제시

<Rio+20 정상선언문 초안(zero draft) 내용>

구 분	주요 내용
정치적 공약의 재확인	· 리우 선언, 의제21, 요하네스버그 선언과 WSSD 이행계획 등 공약 이행 재확인 · 1992년 이후 지속가능발전 이행 정도와 남겨진 과제 평가, 새로운 과제 확인 · 지속가능발전 달성을 위한 주요 그룹의 의사결정 과정 참여 강조 · 통합적 의사결정 확산, 모든 수준에서의 거버넌스와 역량 강화 등 실천방안
지속가능발전과 빈곤퇴치 관점의 녹색경제	· 녹색경제는 빈곤퇴치, 식량안보, 물관리, 에너지 서비스에 대한 공평한 접근, 지속가능한 도시, 회복력 증진, 건강, 지속적이고 공평한 성장 등 우선순위 목표 달성에 기여 · 녹색경제는 지속가능발전 목표를 달성하기 위한 수단이며 지속가능발전의 세 측면을 통합하는 의사결정 구조(framework)로서 역할 수행 · 각국의 조건, 우선순위, 발전상황을 고려한 적절한 선택을 통해 녹색경제로 이행 · 국가 간 상호학습, 국제 지식 플랫폼 창출 등 녹색경제로의 이행을 위한 경험과 실행 방안 공유 · 2012-2030 녹색경제로의 이행 로드맵 제시
지속가능발전 조직과 제도	· 경제, 사회, 환경 등 지속가능발전의 세 가지 축의 통합 및 강화를 위한 지방, 국가, 지역, 지구적 수준의 강력한 거버넌스 중요 · 유엔총회, 경제사회이사회, 지속가능발전위원회 강화 및 지속가능발전이사회 설립안 · 유엔환경계획(UNEP) 강화 혹은 환경부문 전문화된 기구 설립
실천 및 후속과제 추진 방안	· 식량안보, 물, 에너지, 녹색일자리, 자연재해, 기후변화, 지속가능한 소비와 생산, 교육 등 우선순위 및 이행계획 · 지속가능발전 진전 측정 및 촉진을 위한 지속가능발전 목표 설정 · 재정, 기술에 대한 접근과 이전, 무역, 역량강화 등 이행수단

자료 : United Nations(2012). "The Future We Want"(http://www.uncsd2012.org).

☐ 지속가능발전을 효과적으로 추진하기 위한 제도적 틀 개편 논의

○ 500개가 넘는 다자간 환경협약 등 공식적 거버넌스, 비정부단체의 다양한 노력에도 불구하고 이전 거버넌스 체계는 빈곤, 기후변화, 생태계 문제 해결에 한계

○ 유엔지속가능발전위원회(UNCSD)를 지속가능발전이사회(SDC)로 격상하거나 유엔환경계획(UNEP)을 기초로 독자적 위상을 가진 환경 유엔 전문기구(Specialized agency)를 신설하는 방안 등 논의

지속가능발전 목표 개발 및 거버넌스 개편 과정에 대한 합의 도출 전망

☐ 새천년개발목표가 종료되는 2015년 이후 개발의 핵심 의제는 지속가능발전

○ 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals)는 새천년개발목표(Millenium Development Goals)를 기초로 하되 그 한계를 보완하는 새로운 목표 설정 필요

- 2011년 반기문 유엔사무총장은 2012년 9월 UN총회에서 "새천년개발목표를 능가하는 포괄적이며 지속가능한 개발의제를 제시할" 의지 표명

- 지속가능발전의 세 축인 사회, 경제, 환경을 통합적으로 다루고, 선진국과 개도국에 모두 적용되는 포용적인 목표를 설정하여 개도국과 선진국의 수평적 관점 확보[1)]

○ 정상선언문 '우리가 원하는 미래(The Future We Want)'에서는 지속가능발전목표 개발과 지속가능발전이사회 등의 구체적 내용보다는 과정 합의만 도출될 가능성

<새천년개발목표(Millenium Development Goals : MDGs)>

○ 2000년 유엔 새천년정상회의에서 빈곤, 질병, 환경파괴 등 전 지구적 문제 해결을 위해 8개 의제 개발 목표를 2015년까지 달성하기로 선언하고 이후 구체적인 목표 설정 ○ 8개 의제는 i) 절대빈곤과 기아의 퇴치, ii) 보편적 초등교육의 달성, iii) 성평등과 여성능력 고양, iv) 영유아사망률 감소, v) 모성보건 증진, vi) HIV/AIDS, 말라리아 및 기타 질병 퇴치, vii) 환경의 지속가능성 확보, viii) 개발을 위한 전지구적 파트너십 구축 등 주로 개도국 개발수요에 맞춰져 있음.

❑ 녹색경제 개념과 이행 방안에 대한 이견으로 결과물 협상에 난항, 반면 녹색경제 이행 수단에 대한 경험과 지식을 공유하는 계기 마련

○ 선진국, 기업 등은 녹색경제가 환경적, 사회적 관심사를 통합하는 개념으로 지속가능발전 실현에 핵심적이라는 입장

○ 반면 개도국, 시민사회 그룹은 성장에 초점을 맞춘 시장지향적인 녹색경제는 사회적 불평등을 악화시킬 수 있다고 주장[2)]

- 녹색경제가 지속가능발전을 위한 유용한 수단이긴 하나 개념 정의, 적절한 이행수단, 시장기반 이외의 대안적 발전모델 존중, 사회적 측면 고려 등 요구

1) 빈곤, 보건, 교육 등 초기 개발 수요뿐 아니라 지속가능한 소비와 생산양식, 식량안보와 지속가능한 농업, 에너지, 품위 있는 일자리와 사회적 포용성, 재난 위험 저감과 회복력 강화 등 포함. KDI(2012). "Post-2015 Development Agenda: 국제 논의 현황 및 KDI의 역할"(2012. 4. 12).

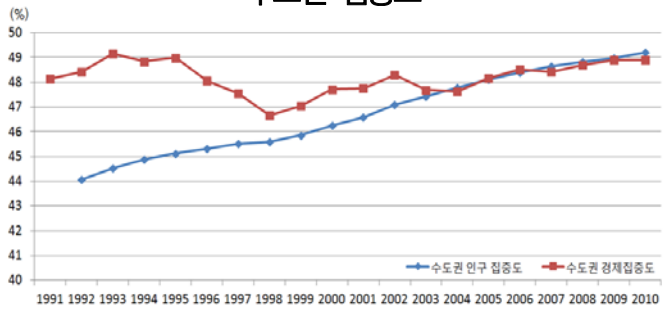
2) Chaudhry, Muhamman Aslam(2012). "Rio+20 Outcomes : Status of Negotiations and Future Outlook", 『Rio+20 정상회의 예상결과물 이행방안 모색을 위한 전문가 심포지엄 발표 자료(2012. 6. 4)』, 한국환경정책평가연구원.

Ⅱ. 우리나라 지속가능발전 진단과 평가

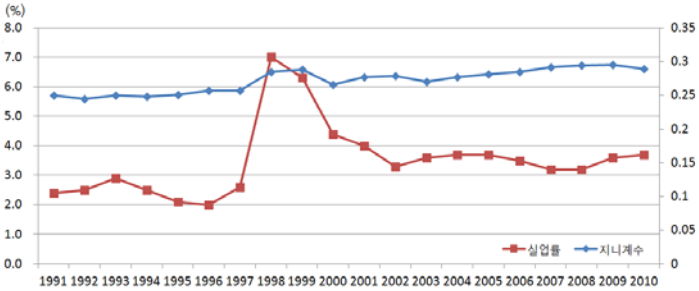
주요 지표로 본 지난 20년간 지속가능성 변화

□ 경제성장과 물리적 인프라 확충으로 양적 성장 기반은 개선되었으나 성장의 질적 측면과 사회적 형평성은 저하

<수도권 집중도>



<실업률 및 지니계수>



자료 : 국가통계포털(http://www.kosis.kr).

○ 지난 20년 동안 국내총생산은 5배 규모로 확대(407%), 1인당 GDP는 4.5배로 증가(원화 기준)

○ 경제성장률은 둔화 추세이며, 실업률은 증가

○ 소득분배 불평등을 나타내는 지니계수는 0.25에서 0.29로 악화되었으며, 인구 및 경제의 수도권 집중도 역시 증가

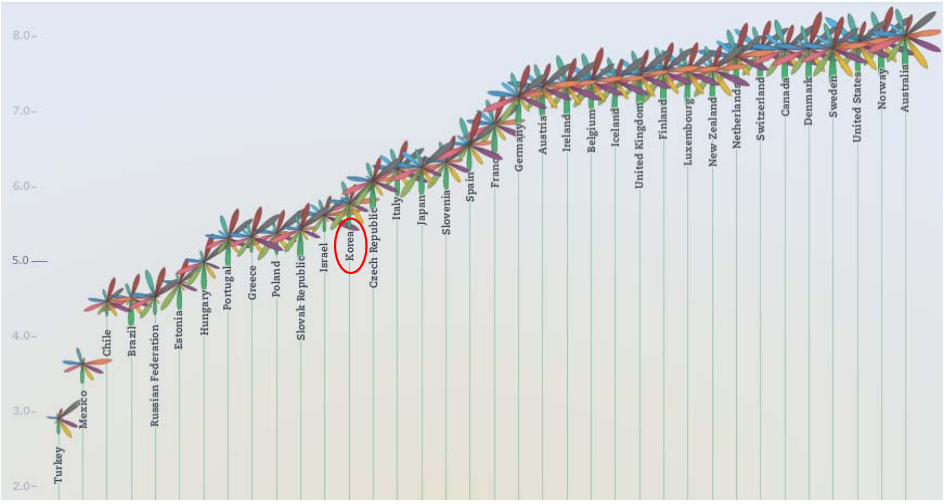
○ 복지 예산 비중이 4.7%에서 9.7%로 두 배 늘어났으나 범죄발생률 및 자살률의 증가, OECD 최고 수준의 노동시간, 삶에 대한 낮은 만족도 등으로 OECD 국가별 행복지수(2011)[3]는 36개국 중 24위

- OECD 국가 연평균 노동시간이 1,739시간인데 비해 우리나라는 2,256시간

3) OECD는 GDP 중심 지표에서 벗어나 복지를 평가하는 새로운 지표로 행복지수(Better Life Index)를 개발하여 발표하고 있으며, 지수는 주택, 소득, 일자리, 커뮤니티, 교육, 환경, 시민참여, 건강, 삶의 만족도, 안전, 일과 생활의 균형 등 11개 요소로 구성되어 있음. OECD(2011). *Your Better Life Index: Country Notes.*

○ 특히 필요할 때 의지할 사람이 있다는 응답 비율이 80%로 OECD 국가(평균 91%) 중 가장 낮고, 정부에 대한 신뢰와 시민참여 수준을 나타내는 투표율이 63%로 평균 72%에 비해 저조

<OECD 국가별 행복지수(Better Life Index)>



자료 : OECD Better Life Index(http://www.oecdbetterlifeindex.org).

☐ 에너지·자원 소비 증가 및 낮은 효율성으로 오염물질 배출량 증가 추세, 환경질은 개선되었으나 오존, 하천 COD(화학적산소요구량) 등은 악화

○ 에너지, 물 사용량, 화학물질 사용량은 지속적으로 증가, 특히 에너지는 에너지 효율성 향상 정도가 미흡하여 163.4% 증가[4], 온실가스 배출량은 90% 증가

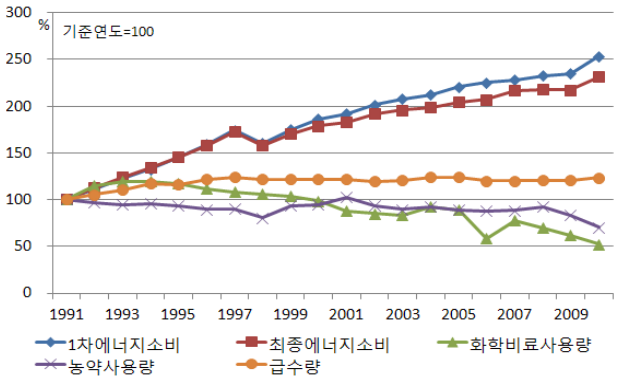
- 에너지집약도는 OECD 35개국 중 31위[5], 신재생에너지 보급률은 0.4%에서 2.61%('10)로 증가하였으나 국제기준으로는 OECD 최하위 수준

○ 유기화합물질(VOCs), 화학물질 배출량, 지정폐기물 발생량, 미세먼지(PM10) 배출량은 증가 추세, 질소산화물(NOx)은 감소 추세

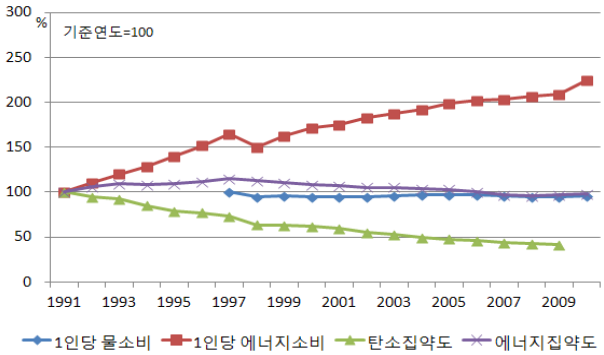
4) IMF 이후부터 경제성장률보다 에너지소비 증가율이 줄어들고 있으나 2009년 이후 다시 에너지소비 증가율이 더 높음.
5) OECD 국가 간 비교를 보면 우리나라는 0.20toe/천달러, OECD 평균은 0.16으로 선진국(일본 0.14, 독일 0.14)에 비해 낮음.

○ 산림 및 농지 등 환경용량 감소로 2008년 생태발자국[6]은 4.87Gha/인, 환경용량은 0.33Gha/인으로 생태적자가 4.54Gha/인으로 점점 심화

<에너지 · 자원 소비량 변화 추이>

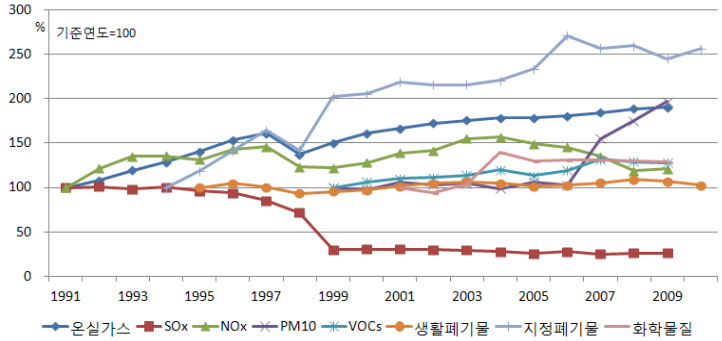


<에너지 · 자원 효율성 변화 추이>



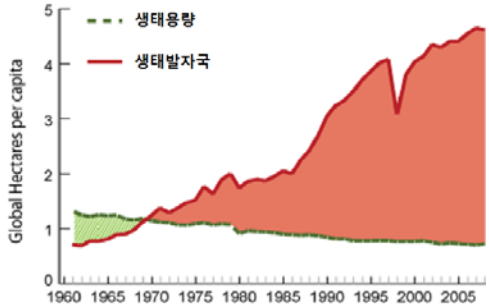
자료 : 국가통계포털(http://www.kosis.kr) ; 환경부(각년도). 『상수도통계』 ; 지식경제부(각년도). 『에너지통계연보』.

<환경오염물질 배출량 추이>



자료 : 국가통계포털(http://www.kosis.kr).
환경부 대기오염물질배출량(http://airmiss.nier.go.kr).

<생태발자국 변화 추이>



자료 : Global Footprint Network 홈페이지
(http://www.footprintnetwork.org).

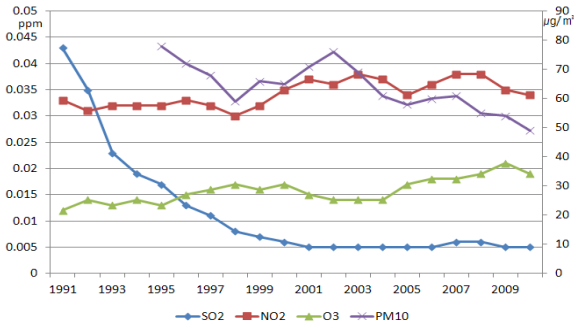
○ 미세먼지 농도는 '95년 대비 37% 개선되었으나 OECD 국가 평균보다 높고[7] 오존 농도 증가, 이산화질소 농도는 개선되고 있으나 1991년과 비슷한 수준

○ 4대강 BOD 기준 수질은 낙동강, 금강, 영산강은 개선되었고 팔당호 수질은 1991년보다 약간 악화된 상태이며, COD는 전반적으로 악화되거나 정체상태

6) 생태발자국은 인간활동이 환경에 미치는 부하를 나타내는 지수로서 인구 일인당 소비에 필요한 토지면적과 환경용량을 비교하여 생태적 지속가능성을 측정하며, 생태적자는 생태발자국이 환경용량을 초과할 때 발생.

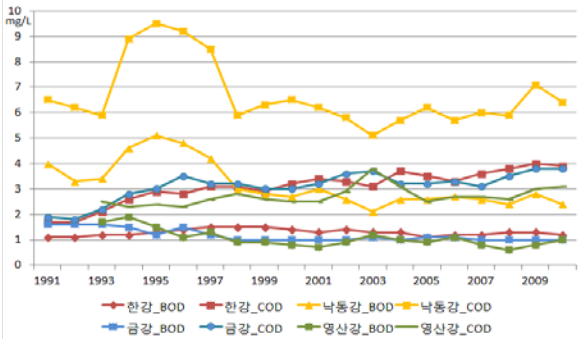
7) OECD 행복지수에 의하면 우리나라 PM10 농도는 31㎍/㎥로 OECD 평균 22㎍/㎥에 비해 많이 높음.

<대기질 추이>



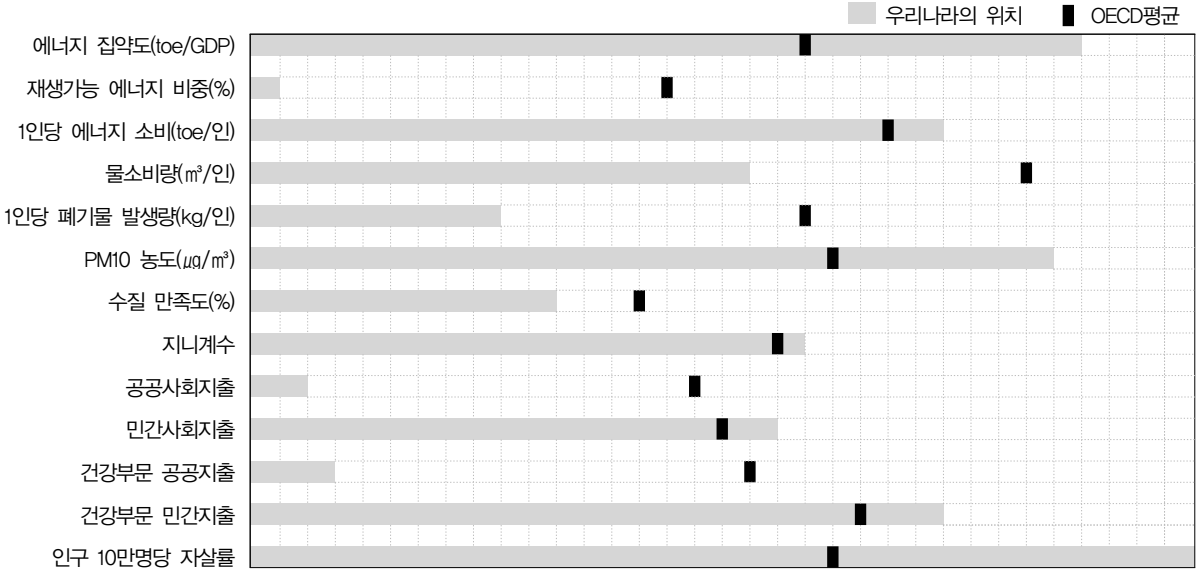
자료 : 환경부(각년도). 『대기환경연보』.

<4대강 수질 추이>



자료 : 환경부(각년도). 『환경통계연감』.

<OECD 국가와 우리나라 주요 지표 비교>



주 : PM10 농도 및 수질만족도는 OECD Better Life Index 참조(http://www.oecdbetterlifeindex.org).
자료 : OECD(2012). *OECD Factbook 2011-2012 : Economic, Environmental and Social Statistics.*

전문가 100인이 평가한 우리나라 현재 지속가능성은 보통 이하 수준

□ 우리나라 지속가능발전 진단 및 평가를 위해 전문가 100인 대상 설문조사 실시

○ 대학교, 국가 및 지방자치단체 연구소, 민간 연구소 등 지속가능발전 관련 전문가 100인을 대상으로 온라인 조사를 실시하였으며(5.29~6.4), 7점 척도로 측정

- 전문가 100명은 학계 47명, 연구소 53명(국가 및 지자체 42명, 민간 11명)

❑ 전반적인 지속가능성은 평균 3.5점으로 낮고, 사회적 지속가능성이 가장 낮아

○ 경제, 사회, 환경을 포함한 전반적인 지속가능성 및 부문별 지속가능성 모두 보통보다 낮은 수준으로 평가

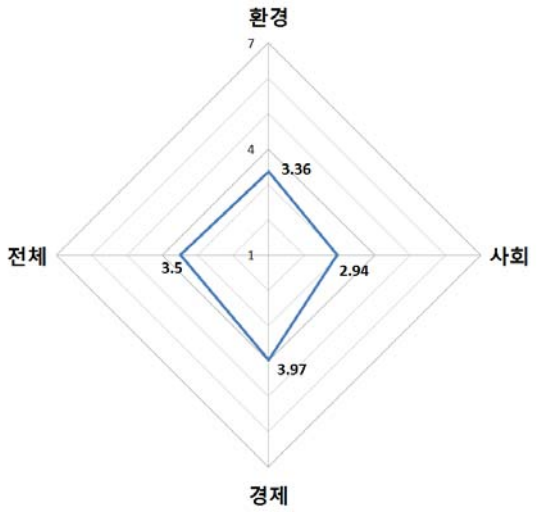
○ 경제적 지속가능성(3.97) > 환경적 지속가능성(3.36) > 사회적 지속가능성(2.94) 순으로 사회적 지속가능성이 가장 낮음

❑ 지난 20년 동안 지속가능성 향상 정도는 평균 3.95점인 반면, 이명박 정부 전후 지속가능성 향상 정도는 2.72점으로 더 낮은 것으로 평가

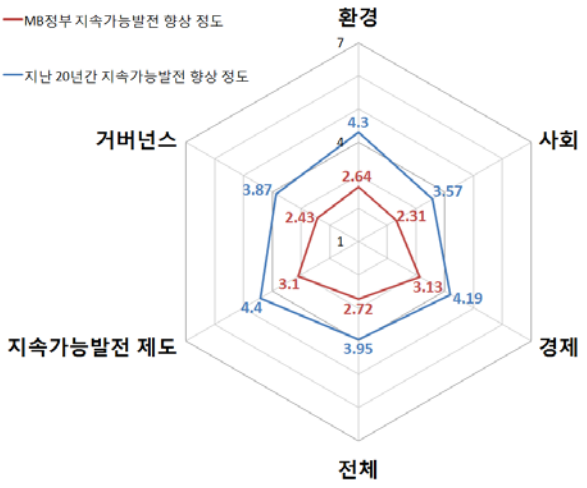
○ 20년 동안 지속가능성 향상 정도는 보통보다 약간 낮지만 현재 지속가능성 수준보다 높으며, 지속가능발전 제도가 4.4점으로 상대적으로 많이 개선

- 환경적 지속가능성이 평균 4.3점으로 다른 부문에 비해 가장 많이 향상되었으며, 사회적 지속가능성은 3.57점으로 향상 정도가 낮음

<현재의 지속가능성 수준>



<지난 20년 및 이명박 정부 비교>



자료 : 경기개발연구원(2012). "Rio+20 회의를 계기로 본 우리나라 지속가능발전에 관한 설문조사".

○ 지난 20년 평균과 비교할 때 이명박 정부의 지속가능발전 향상 정도는 모든 부문에 걸쳐 매우 낮았으며, 특히 사회적 지속가능성(2.31점), 거버넌스(2.43점) 부문이 가장 취약한 것으로 평가

□ 지속가능발전에 대한 사회의 인식은 낮으며 공공부문의 지속가능발전 노력이 민간 주체에 비해 저조

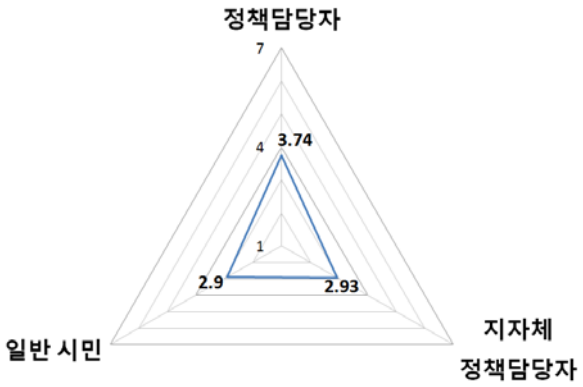
○ 지속가능발전에 대한 중앙정부, 지방정부, 시민의 인식 모두 보통 이하로 낮으며, 특히 지자체 정책담당자와 시민 인식이 상대적으로 더 낮음

○ 지속가능발전을 위한 노력 정도는 각 주체 간에 상당한 차이가 존재하며, 시민사회단체가 5.21점으로 가장 높고 다음으로 언론 순

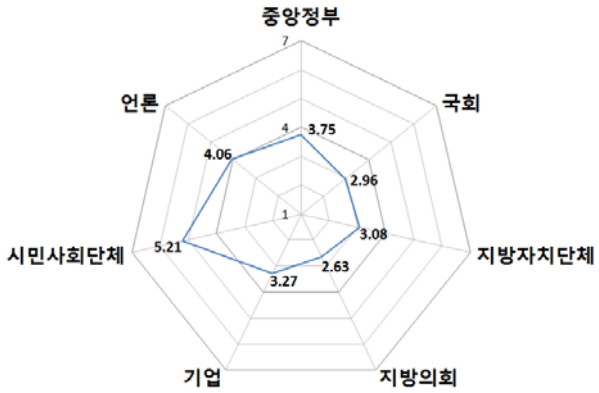
- 공공 주체 중 중앙정부에 비해 지방정부, 국회, 지방의회의 지속가능발전 노력 정도가 더 낮고, 중앙보다 지방이 낮음

- 민간 주체 중에서는 시민사회단체, 언론에 비해 기업의 노력 정도가 낮은 것으로 평가되었으나 중앙정부를 제외한 나머지 공공부문 주체보다는 높게 나타남

<지속가능발전에 대한 인식>



<각 주체별 지속가능발전 노력 정도>



자료 : 경기개발연구원(2012). "Rio+20 회의를 계기로 본 우리나라 지속가능발전에 관한 설문조사".

지속가능발전 제도와 거버넌스 역시 아직 미흡한 것으로 평가

□ 지속가능발전 제도와 거버넌스 수준은 전반적으로 미흡하며, 중앙정부에 비해 지방자치단체가 더 취약

○ 지속가능발전 제도의 경우 중앙정부(3.99점)와 지방자치단체(3.25점)의 격차가 상대적으로 크게 나타나 지방자치단체의 지속가능발전 제도 역량 강화 필요

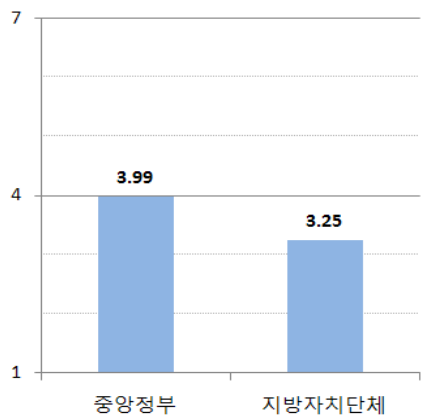
○ 거버넌스는 중앙정부와 지방자치단체가 큰 차이 없이 모두 미흡한 수준

□ 중앙정부는 정부와 기업의 파트너십, 지방자치단체는 정부와 시민사회의 파트너십이 상대적으로 높게 나타나

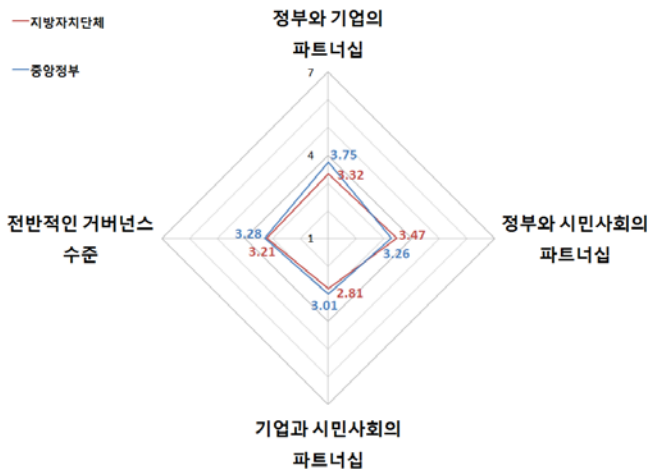
○ 중앙정부는 시민사회보다 기업과의 파트너십(3.75) 점수가 높은 반면 지방자치단체는 중앙정부보다 시민참여가 상대적으로 활발(3.47)

○ 시민사회와 기업의 파트너십은 중앙 및 지방자치단체 모두 가장 낮음

<지속가능발전 제도 수준>



<각 주체별 지속가능발전 노력 정도>



자료 : 경기개발연구원(2012). "Rio+20 회의를 계기로 본 우리나라 지속가능발전에 관한 설문조사".

Ⅲ. 지속가능발전 성과와 향후과제

지방의제21의 상향식 실천 운동은 우리나라 지속가능발전에 견인 역할

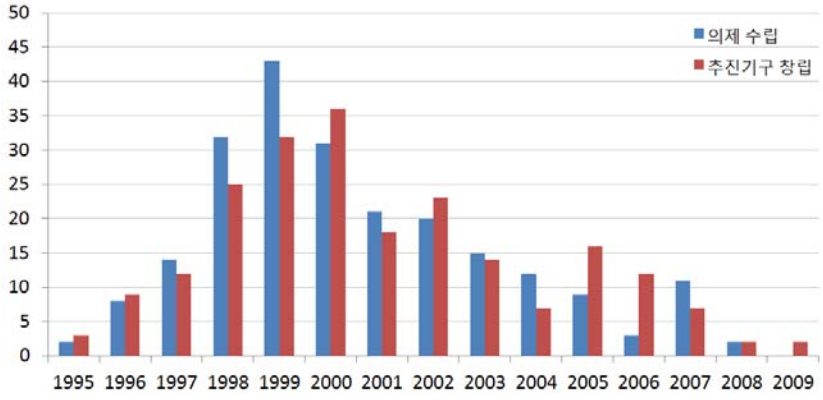
□ 우리나라 지자체의 90% 이상이 유엔이 권고한 지방의제 21을 수립하여 국제적인 모범사례로 평가

○ '95년 부산시에서 최초로 작성・발표한 후 확대되어 221개 지자체(광역 16개, 기초 205개)에서 지방의제21[8]을 수립하여 실천사업 추진('10. 12)[9]

○ 2002년 지속가능발전세계정상회의(WSSD), 자치단체국제환경협의회(ICLEI) 보고서에서 우리나라 지방의제21 활동을 모범사례로 소개

○ 시민사회 주도의 지방의제21을 중심으로 한 지방 지속가능발전 실천 운동의 확산은 중앙정부 지속가능발전 제도화의 동력 제공

<한국 지방의제21 수립 및 추진기구 창립 현황>



자료 : 환경부(2011). 『지방의제21 해외추진사례와 한국 지방의제21의 발전방안』, p.70.

8) 지방의제21은 지속가능한 지역사회를 만들기 위해 지역의 경제, 사회, 환경을 통합적으로 고려한 새로운 행동계획이자 구체적인 실천 프로그램으로 「의제 21(Agenda 21)」28장은 지속가능발전을 위한 지방정부의 역할을 명시하고 지역사회 구성원들과의 합의를 통한 「지방의제 21」 수립과 실천을 권고.

9) 환경부(2011). 『지방의제21 해외추진사례와 한국 지방의제21의 발전방안』.

<지속가능발전 제도화 과정>

- ❍ 1992년 리우 유엔환경개발회의에서 채택된 "의제21"에서 '지방의제21' 수립·실천 권고
  환경보전을 위한 국가선언문 발표(1992. 6. 5)
- ❍ 1994년 맨체스터에서 열린 글로벌포럼 참가를 계기로 지방의제21 확산
- ❍ 1995년 부산시에서 최초로 지방의제21 작성·발표 및 지방자치제도의 본격적 실시로 급속히 확산
- ❍ 2000년 새천년 국가환경비전 발표(2000. 5. 6)
  정부, 산업계, 시민단체 등이 참여하는 대통령자문 지속가능발전위원회 출범
  지방의제21 추진기구 전국단위 네트워크 구축
- ❍ 2005년 국가 지속가능발전 비전 선언
- ❍ 2006년 국가지속가능발전전략 및 5개년 이행계획(2006-2010)을 수립하여 UN과 OECD 보고
- ❍ 2007년 「지속가능발전기본법」 제정

□ 지방의제21은 지속가능발전 개념 확산, 민관 파트너십 기반 조성 등에 기여, 지역 간 편차는 있으나 지속가능발전 성과 측면에서는 아직 한계

○ 지방분권 및 자치기반이 취약한 가운데 지역 현장 중심의 다양한 실천사업을 통해 주민자치와 참여 모델이자 실천단위로서 민관 거버넌스 확산에 기여[10)]

○ 기후변화, 자원·에너지 고갈 등 전 지구적 환경문제 해결을 위한 지역의 행동단위이며, 지방정부 각종 계획 및 정책에 경제, 사회, 환경의 통합적 접근 확산

○ 과정적 성과에 비해 정책변화 등 지속가능발전 결과 측면에서는 아직 미흡하며, 전문가 설문조사 결과에서도 지방 지속가능발전에 대한 지방의제21의 기여도는 평균 3.97로 다소 낮게 평가[11)]

지속가능발전 관점에서 저탄소 녹색성장 정책 평가 및 관계 정립 필요

□ 저탄소 녹색성장의 지속가능발전 기여도에 대해서는 부정적 견해가 다소 많아

○ 저탄소 녹색성장이 지속가능발전에 부정적인 영향을 미쳤다는 응답이 44%로, 긍정적인 의견(33%)보다 높으며, 저탄소 녹색성장이 지속가능발전을 상당히 후퇴시켰다는 의견도 22%

10) 대통령자문 지속가능발전위원회(2005). 『지속가능한 지역사회 발전을 위한 지방의제21 활성화 방안』.
환경부(2011). 『지방의제21 해외추진사례와 한국 지방의제21의 발전방안』.

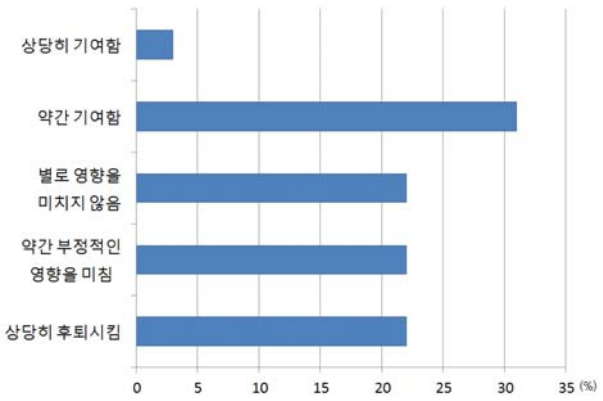
11) 지방의제21 활동을 알고 있다는 응답자는 92%로 나타남.

○ 녹색성장 10대 전략과 지속가능발전의 정합성은 평균 4.65로 약간 높은 편이나 지속가능발전에 대한 기여도(3.88)는 이보다 낮음

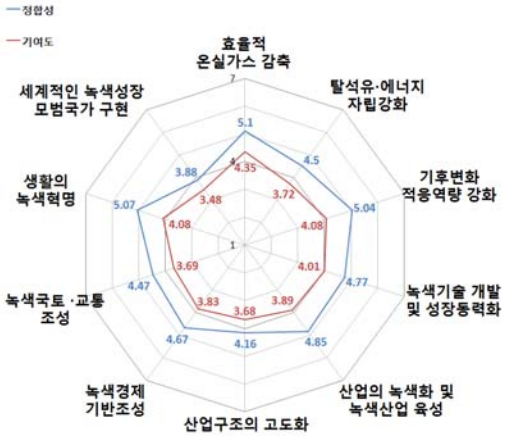
- 지속가능발전 정합성과 기여도가 가장 높은 녹색성장 전략은 효율적 온실가스 감축이며, 다음으로 생활의 녹색혁명, 기후변화 적응역량 강화 순

- 반면 세계적인 녹색성장 모범국가 구현은 지속가능발전 정합성과 기여도가 가장 낮은 전략으로, 정부의 대외적인 홍보와 전문가 평가 간 큰 간극 발생

<저탄소 녹색성장 정책의 지속가능발전 기여도>



<녹색성장 전략별 지속가능발전 기여도와 정합성>



자료 : 경기개발연구원(2012). "Rio+20 회의를 계기로 본 우리나라 지속가능발전에 관한 설문조사".

☐ 지속가능발전과 가장 상충되는 정책으로 4대강 사업 및 원자력 확충 꼽아

○ 구체적인 정책으로 제시된 127개 중 원자력 발전(44명)과 4대강 사업(43명)이 지속가능발전과 가장 상충되는 정책으로 선정[12)]

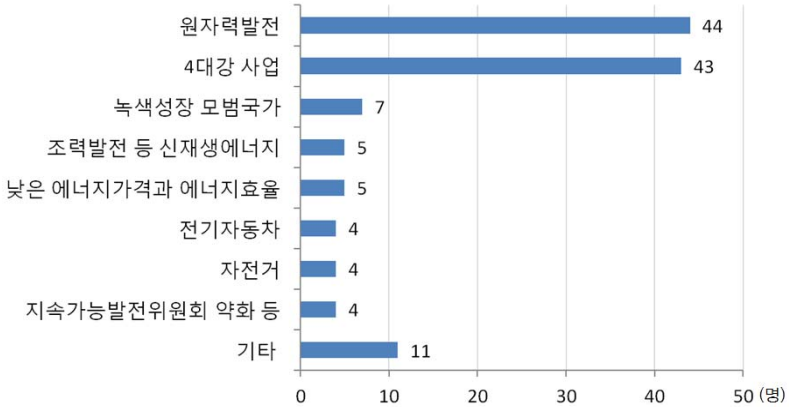
- 이외에 녹색성장 모범국가, 조력발전 등 무분별한 신재생에너지, 낮은 에너지가격, 전기자동차, 자전거, 지속가능발전위원회 등의 거버넌스 약화 등

○ 나머지 포괄적으로 제시된 49개는 개발 및 성장 위주의 경제, 산업, 도시개발 정책으로서 일부는 4대강 사업 및 원자력발전 사업 등과 직간접적으로 관련

12) 지속가능발전과 상충되는 정책 두 가지를 자유롭게 기재한 결과 176개 정책이 제시되었으며, 이 중 구체적인 정책 혹은 사업명이 제시된 127개를 분석한 결과임.

- 녹색산업 육성 및 녹색경제(24명), 녹색교통 및 녹색도시 조성(9명), 감세, 대규모 토목사업 등 성장 및 개발 중심 정책(9), 에너지공급 정책(4) 등

<지속가능발전과 상충되는 녹색성장 정책>



자료 : 경기개발연구원(2012). "Rio+20 회의를 계기로 본 우리나라 지속가능발전에 관한 설문조사".

❑ 지속가능발전 향상에 가장 기여한 정책은 온실가스 감축 대책

○ 온실가스 감축 목표 설정, 배출권거래제 등 온실가스 감축 대책의 기여도가 가장 높고, 다음으로 신재생에너지, 녹색도시 및 교통, 녹색기술개발 및 산업 육성 순

○ 온실가스 감축과 기후변화 적응을 합하면 기후변화 대책(65명) 기여도가 가장 높음

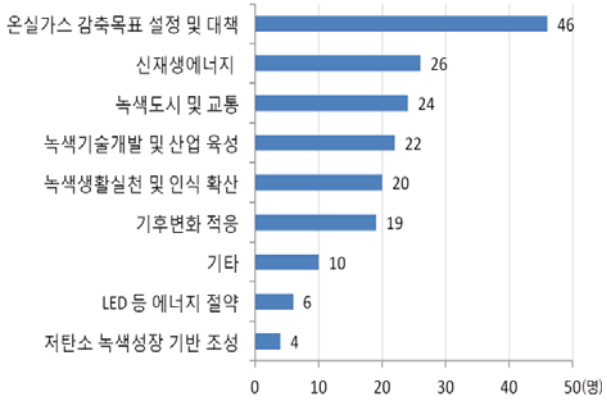
❑ 지속가능발전 관점에서 저탄소 녹색성장 정책을 평가하여 내용적으로 발전시키되, 지속가능발전, 녹색성장, 녹색경제의 관계 재정립 필요

○ 저탄소 녹색성장 정책 추진 방향에 관해서는 지속가능발전에 부합하는 녹색성장 정책을 수용하되 새로운 패러다임이 필요하다는 의견이 68%로 지배적

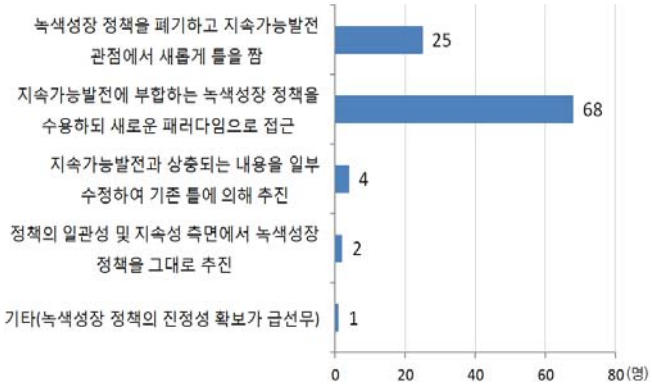
- 녹색성장 정책을 폐기하고 새롭게 틀을 짜야 한다는 의견도 25%에 달했으며, 기존 틀에 의해 일부 수정 혹은 그대로 추진해야 한다는 의견은 6%에 불과

- 녹색성장은 환경수용능력에 대한 고려 없이 기술적 접근에 의한 성장에 가치를 두며, 사회적 형평성과 미래세대에 대한 고려가 부족하다는 비판 제기

<지속가능발전 기여도가 높은 정책>



<향후 녹색성장 정책 추진 방향>



자료 : 경기개발연구원(2012). "Rio+20 회의를 계기로 본 우리나라 지속가능발전에 관한 설문조사".

○ 녹색성장은 지속가능발전 실현을 위한 전략이자 수단임에도 불구하고 「저탄소 녹색성장 기본법」에 의해 지속가능발전의 상위 개념으로 녹색성장 제시

- Rio+20 회의를 앞두고 녹색경제 개념과 이행방안에 관해서도 이해관계자 그룹 간 입장에 따라 많은 논쟁이 진행 중

- 전문가 평가에서 녹색도시 및 교통, 녹색기술개발 및 산업 육성 등은 지속가능발전 기여도가 높은 정책과 상충성이 높은 정책에서 모두 언급되어 세부 정책에 대한 평가 필요

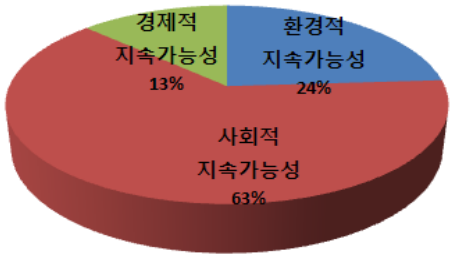
미래 우리나라 지속가능발전을 위해서는 양극화 해소가 최우선 과제

□ 지속가능발전을 위한 7대 과제는 양극화, 에너지, 지역불균형 발전, 기후변화, 일자리, 취약한 거버넌스, 저출산 고령화 순

○ 7대 과제 중 양극화 해소, 지역균형발전, 거버넌스, 저출산 고령화등 사회적 지속가능성 관련 의제 비중이 높음

○ 미래 우리나라 지속가능발전을 위해 정책 강화가 가장 필요한 부문 역시 사회적 지속가능성이 63%로 가장 높고, 환경적 지속가능성, 경제적 지속가능성 순으로 나타남

<지속가능발전을 위해 정책강화가 필요한 부문>



자료 : 경기개발연구원(2012). "Rio+20 회의를 계기로 본 우리나라 지속가능발전에 관한 설문조사".

<지속가능성 위협요인 및 지속가능발전 과제 우선순위*>

순위	위협요인		우선순위		Rio+20 중점분야**
1	양극화	(20.7%)	양극화	(22.5%)	괜찮은 일자리
2	에너지	(14.3%)	에너지	(18.0%)	에너지
3	지역불균형발전	(12.3%)	지역불균형발전	(11.0%)	지속가능한 도시
4	대량생산과 대량소비 방식	(9.0%)	기후변화	(10.5%)	식량안보와 지속가능한 농업
5	저출산 고령화	(8.7%)	일자리	(8.7%)	물
6	취약한 거버넌스	(8.0%)	취약한 거버넌스	(8.0%)	해양
7	기후변화	(7.3%)	저출산 고령화	(6.7%)	재해경감

* 지속가능성 위협 요인은 우선순위 없이 선택된 3개를 단순 합산하였으며, 우선순위는 1, 2, 3 순위에 가중치를 부여하여 산정.
** Rio+20 회의에서 중점적으로 다룰 7개 분야는 순위와 관계없음.

○ Rio+20 결과물 초안(zero draft) 작성을 위해 이해관계자 그룹이 제출한 보고서 분석결과 건강/복지(448), 빈곤(338), 참여(334)[13] 등이 주요 키워드인 반면, 우리나라 보고서는 녹색경제 언급 빈도수가 압도적으로 많아 대조를 보임

<Wordle로 분석한 Rio+20 제출문서 주요 키워드>

자료 : Stakeholder Forum for a Sustainable Development(2012). *Rio+20: Analysis of Zero Draft Submissions.*

<Wordle로 분석한 우리나라 보고서 주요 키워드>

자료 : 경기개발연구원 제작(2012).

13) 10대 키워드는 건강/복지(448), 빈곤 완화/빈곤 저감/빈곤 퇴치(338), 참여(334), 자연자원/자원관리(318), 적응(227), 재생가능에너지(204), 지속가능발전 목표(170), 책임성(170), 보조금(167), 투명성(166) 등임.

❑ 지속가능발전의 효과적 추진을 위해서는 지속가능발전목표와 연계한 지속가능성 평가 시스템 및 거버넌스 강화 필요

○ 우리나라 지속가능발전 추진의 장애요인으로는 개발과 성장 위주 패러다임(38.4%), 정책통합 메커니즘 부족(33.2%), 거버넌스에 대한 이해 및 역량 부족(10%) 등 지적

○ 기존 지속가능발전지표, 녹색성장 국가전략, 지속가능발전 기본계획 등을 검토하여 지속가능발전목표를 개발하며, 그 과정에 이해당사자 참여 확대

○ 지속가능발전목표와 각종 정책 및 계획의 적합성을 검토하는 지속가능성 평가 제도를 도입하여 개발과 성장 위주 패러다임 극복 및 정책통합성 강화

- 국가지속가능발전지표에 따라 2년마다 평가하는 지속가능성 평가와 달리 개별 정책 및 계획에 적용

○ 환경부 장관 소속 지속가능발전위원회 위상과 역할 강화 및 시민사회-정부-기업 파트너십 증진과 인식 확산을 위한 지속가능발전 교육 확대[14)]

❑ 지역단위 지속가능발전 실천 활성화를 위한 제도화 및 역량 강화 지원

○ 「지속가능발전법」에 지방 지속가능발전지표 작성·보급 및 지속가능성 평가 근거를 마련하여 지속가능발전 성과 모니터링 및 피드백 제도화

○ 다문화, 빈곤, 생태계보전, 평화 등 지역 특성을 고려한 프로그램 개발 및 지역사회 문제해결형 프로젝트를 발굴하여 지원함으로써 주민참여를 촉진하고 지역 간 지속가능발전 역량 편차 완화

14) 지속가능발전에 대한 인식 차이가 크고 서로 다른 의미로 사용되어 지속가능발전의 오남용 현상이 발생하는 반면, 일반 시민에게 지속가능발전은 여전히 추상적이고 낯선 단어임. 하수정(2012). 『'지속가능'의 오남용』, HERI Insight 연구보고서 6호, 한겨레경제연구소.

Ⅳ. 시사점

Rio+20 회의 결과물 이행을 위한 경기도 차원의 후속조치 검토

❑ 지속가능발전 맥락에서 녹색경제 이행을 위한 경기도 실천 전략 마련

○ 녹색경제 여건과 전망, 산업구조 혁신과 기술개발, 지속가능한 소비와 생산, 지속가능한 인프라 투자, 사회적기업 및 협동조합 등 사회적 경제, 녹색일자리, 녹색경제 이행을 위한 인센티브 등 경기도 녹색경제 전략 수립 및 정책개발

○ 기업의 지속가능경영 감시 및 지원, 녹색 생활양식 변화를 위한 교육 확대

❑ 경기도 지속가능성 평가 및 모니터링 체계 구축

○ 경기도 지속가능성 평가 지표를 활용하여 지속가능발전 목표 이행에 대한 모니터링과 평가, 피드백, 지속가능발전에 대한 이해와 참여 촉진 필요

- 최근 5년 동안의 지표 분석 결과 경제성장의 질적 측면, 기후변화 취약성, 에너지 소비와 온실가스 배출, 성평등, 취약계층 안전망 등이 미흡

○ 경기도 정책과 계획의 지속가능성 평가, 환경부서에 국한된 지속가능발전의 외연 확대, 정책 수단 통합을 위한 제도적 기반 조성 및 지속가능발전목표 설정

지역 특성을 고려한 민관 협력사업 발굴 및 거버넌스 역량 강화 투자 확대

❑ 지방의제21을 중심으로 한 민관 거버넌스 경험을 사회적 자산으로 활용

○ 경기도 및 30개 시군에 지방의제 21 추진기구 사무국이 설치되어[15] 민관

15) 2010년 기준 전국에 지방의제21 추진기구 상설 사무국이 설치된 94개 중 33%가 경기도에 소재

거버넌스의 상시적인 활동기반이 구축되어 있으며, 그 동안 축적된 경험과 역량은 주민참여 촉진 및 정책 효과성 제고를 위한 사회적 자본으로 기능

○ 지역에 따라 지방의제21, 민간단체 등의 거버넌스 역량에 상당한 편차가 존재하므로 취약지역의 인적자원 개발, 교육·훈련 등 역량 강화 투자 확대

❑ 참여에 의미를 둔 과정 중심 거버넌스에서 지역사회 문제해결 및 정책 변화 등 지속가능발전 목표 달성을 위한 민관협력 사업의 성공 모델 확산

○ '푸른경기21 도시대학'은 주민참여 파트너십 교육 프로그램이자 마을만들기 지원시스템으로서 관련 정책과 제도변화를 이끌어낸 지속가능발전 실천 사례[16)]

○ 경기도 도시농업 네트워크는 정책 초기단계부터 조례제정, 정책제안 등 민관파트너십 활성화, 경기도 그린캠퍼스 운동도 지속가능발전과 기후변화 결합

○ 경기도 북부와 남부, 도시지역과 농촌지역 등 지역의 지속가능발전 여건을 반영한 실천적 민관협력 과제를 발굴하여 주민의 관심사와 적극 연계 필요

<도시대학 수누피 어울림 공원 마스터플랜>

자료 : 푸른경기21실천협의회(2009).

<경기도 그린캠퍼스 협약기관>

자료 : 푸른경기21실천협의회(2011).

16) 국토해양부의 전국적인 권역별 도시대학, 시군별 도시대학 개최 및 마을만들기 운동에 다양하게 도입·응용되었으며, 도시대학을 통해 제안된 사업 중 일부는 중앙정부 및 지자체 시범 사업비를 지원받아 구체화되었음. 푸른경기21실천협의회(2009). 『제6회 푸른경기21 도시대학 결과보고서 : 도시대학 6년의 여정』.

【 경기도 지속가능성 주요 지표 】

전 략	지 표	세부지표	단위	지표 변화	
녹색경제로의 전환	기업의 녹색경영	ISO 14001 인증 기업	%	0.33('06)	0.29('09)
	산업구조 고도화	제조업 에너지 효율성	toe/백만원	0.015('06)	0.011('09)
	녹색소비	공공기관 친환경상품 구매	%	65('07)	82.5('10)
	친환경농업	친환경 농업 면적 비중	%	2.7('06)	4.2('10)
	경제성장과 소득	경제성장률	%	7.7('06)	9.2('10)
	고용 안정 및 안전	비정규직 근로자	%	30.81('06)	31.17('10)
	실업률	실업률	%	3.6('06)	4.0('10)
지속가능한 에너지와 기후변화 적응	자연재해 피해	자연재해 피해 규모(재산)	백만원	68,004('06)	74,953('10)
	토지이용	산림 면적	%	52.1('06)	51.8('10)
	온실가스 배출량	에너지부문 온실가스 배출량	tCO_2	69,961천('04)	81,188천('07)
	에너지 효율성	GRDP 대비 에너지소비량	toe/백만원	0.15('06)	0.104('10)
	탄소집약도	청정에너지 사용	tCO_2/toe	3.25('03)	3.44('07)
	신재생에너지	신재생에너지 보급	%	2.76('06)	3.71('10)
생태계 보전 및 자원의 지속가능한 이용	대기질	PM10 기준초과 횟수	회	481('06)	1,933('10)
	하천 수질	한강수계 좋은물등급 개소수	개소/지점	1/13('08)	2/13('10)
	수자원	1인당 연간 물사용량	m^3	95.6('06)	96.7('10)
	에너지	1인당 가정 에너지 소비	toe/인	0.57('06)	0.63('10)
	폐기물	1인당 생활폐기물 발생량	kg/일	0.83('06)	0.86('10)
	생태발자국	1인당 생태발자국	gha/인	3.77('06)	4.07('10)
수요자 맞춤형 복지 및 사회안전망 강화	보육	국공립보육시설증가율	%	14.7('07)	9.7('10)
	노인일자리	노인경제활동 참여	%	34.3('06)	32.1('10)
	여성의 경제활동 참가	여성 경제활동 참여	%	49.3('06)	47.9('10)
	양성평등 정책 인프라	5급 이상 여성 공무원	%	7.1('06)	9.0('09)
	복지 서비스	복지예산	%	14.70('06)	16.15('07)
	장애인 복지 및 일자리	장애인 고용	%	1.57('07)	2.22('10)
쾌적하고 풍요로운 삶의 질	녹색교통	자전거이용	m/인	0.18('07)	0.24('10)
	공원녹지	시가화면적대비 도시공원	%	5.4('06)	5.0('10)
	문화시설	문화공간	개	4.74('06)	7.01('09)
	자살율	인구 십만명당 자살율	인	20.5('06)	29.5('10)
	범죄율	인구 십만명당 범죄발생	건	3,949('06)	2,970('10)
	교통사고 발생률	교통안전지수	-	75.1('08)	79.2('10)
	의료서비스	의료 서비스 만족도	점	17.7('06)	42.9('10)
	문화적 다양성	한국어 교육 서비스비율	횟수/가구	33.59('09)	33.46('10)
책임 있는 시민과 미래세대	주민참여	주민참여 예산 비율	%	0.095('07)	0.148('10)
	지방의제21 지원	지방의제21 예산	백만원	900('07)	800('10)
	자원봉사활동 참여	자원봉사자	%	3.45('06)	8.68('09)
	주민역량 강화 교육	성인인구 당 평생교육 학생자 비율	%	52.69('07)	15.53('10)
	청소년 복지	청소년 문화존	개/십만명	0.16('06)	0.66('10)
	아동복지	아동학대	건	1,139('06)	1,225('10)
	교육의 질	교원 1인당 학생수	명	25.4('06)	21.6('10)

자료 : 고재경(2011). 『경기도 지속가능성 평가 지표 개발 및 활용방안』, GRI 정책제안 중 일부 지표 발췌 및 수정・보완.