지방의제21, 지속가능발전의 첫걸음

윤 성 규
환경부 환경정책국장

<필자약력>

'79. 2 : 한양대 기계공학과 졸(학사)
'90. 8 : 독일 클라우스탈공대 대학원 환경기계과 졸(석사)
'77. 2 : 제13회 기술고등고시
'77. 12~'92. 1 : 환경처 수질제도과, 서울환경지청, 해외훈련(독일)
'92. 1~'95. 6 : 환경부 폐수관리과장, 소음진동과장, 기술정책과장
'95. 6~'97. 6 : 해외파견(독일연방 환경부)
'97. 6~'01. 3 : 유독물질과장, 폐기물정책과장, 수질정책과장
'01. 3~'02. 8 : 환경부 수질보전국장
'02. 8~ 현재 : 환경부 환경정책국장

1. 들어가는 말 – WSSD와 지방의제21

지난 8월 24일부터 9월 4일까지 남아프리카공화국의 요하네스버그에서는 1992년 개최된 리우환경정상회의 10주년을 기념하여 지난 10년간의 각 국의 지속가능한 발전 추진성과를 평가하고 21세기의 지속가능발전 전략을 논의하기 위해 지구촌 최대규모의 "지속가능발전 세계정상회의" (WSSD : World Summit on Sustainable Development)가 열렸다.

이번 세계정상회의에서는 빈곤퇴치, 지속가능한 생산·소비, 자연환경 보전·관리, 건강 증진을 비롯하여 이를 수행할 수 있는 거버넌스, 국가 투명성 제고 등 실로 국가 경영을 총망라하는 광범위한 주제가 논의되었다.

이번 회의의 성과에 대한 평가는 아직 이르지만, 21세기 지구촌의 존립과 지속가능 발전을 위한 실천계획을 제시하고, 앞으로 지속가능한 발전의 실현을 위해서는 환경·경제·사회적 측면의 통합적 접근과 정부, 기업 그리고 시민사회가 함께 하는 파트너십의 중요성을 강조하였다는데 의의가 있다고 할 수 있다.

따라서 이번 세계정상회의에서 제시된 지속가능한 발전을 위한 노력들을 실행에 옮기기 위해서 구체적으로 무엇을 해야 할 것인지를 모색하는 것은 우리들이 해결해야 할 과제로 남아 있다.

이러한 의미에서 환경적으로 건전하고 지속가능한 지역사회를 건설하기 위해 지역단위내의 행정, 기업, 시민이 함께 파트너쉽을 구축하여 행동계획을 수립하고 실천하는 사회운동이라고 할 수 있는 「지방의제21」의 추진은 매우 중요한 의미를 지닌다.

2. 지구환경위기와 우리의 환경여건

지난 여름 전국을 휩쓸고 간 태풍과 홍수로 인한 인명·재산 피해는 우리 모두에게 환경파괴의 심각성을 피부로 느끼게 하기에 충분했다. 최근 인류의 과다한 에너지 사용으로 인한 이산화탄소 배출량 증가는 지구온난화를 유발하고 이는 지구 곳곳에 대홍수, 가뭄, 폭설 등 기상재해를 초래하는 원인이 되고 있다.

이처럼 지난 세기의 과학기술의 발전을 통하여 경제성장과 삶의 편의성만을 추구해 온 결과, 우리의 생활은 풍요롭고 편리해졌지만 대량생산·소비·폐기의 경제활동은 자원고갈, 기후변화 등을 초래하고 있으며, 점점 더 심각해지고 있는 지구환경위기로 인하여 환경문제는 이제 "경제개발이냐 환경보전이냐"라는 선택의 문제를 넘어서 "생존 자체의 문제"로 되어가고 있다.

눈을 안으로 돌려보면 우리의 형편도 그리 밝지만은 않다. 가뜩이나 좁은 국토에 전 인구의 약 45.3%가 수도

권(면적 11.7%)에 집중되어 있고, 인구밀도는 1평방미터당 476명으로 싱가포르 등 도시국가를 제외하고는 세계에서 가장 높다.

연간 강수량의 2/3가 여름 우기에 집중되는 등 우리나라는 좁은 국토와 높은 인구밀도, 강우량 편중 등 열악한 국토여건으로 인해 환경관리가 원천적으로 불리할 뿐만 아니라 이러한 여건을 무릅쓰고 서구 선진국들이 2~3백년에 걸쳐 이룩했던 산업화·도시화를 30여년간의 압축성장에 의해 이룩함에 따라 환경문제 역시 단기간에 다양하게 표출되고 있다.

우리나라의 지역개발정책은 70년대에는 경제성장과 산업발전의 촉진을, 80년대에는 지역격차 해소와 지역균형 개발을, 그리고 90년대 들어서는 지역경제의 경쟁력 향상을 목표로 추진되었다. 즉, 70년대의 개발전략은 산업화나 개발의 잠재력이 높은 한정된 지역만을 집중 개발하는 것이었으나, 80년대에는 수도권 집중을 억제하기 위하여 전국 모든 지역의 균형 있는 발전을 촉진하는 정책으로 전환되었다.

세계화·개방화의 시대인 90년대 들어서는 지역간·국가간의 경쟁 심화와 지방화 등 대내·외적인 여건변화로 인하여 모든 지역이 자율적인 경제기반을 갖추는데 주력함으로써 개발욕구가 전국으로 확대되는 결과를 초래하였다.

본격적인 지방자치에 따른 지방의 자율성 확대는 규제 완화와 함께 지역경제 성장을 위한 공업단지 조성과 이로 인한 유입인구 수용을 위한 대규모 택지 개발로 이어져 자연생태계의 파괴와 지역 환경오염을 악화시키는 주 요인이 되고 있다.

이와 같이 취약한 국토환경여건 아래에서 짧은 기간 동안 급속히 진행된 압축성장으로 인한 자연훼손과 환경오염에 따른 사회적 부담이 엄청난 반면, 생활수준 향상에 따른 국민들의 쾌적한 환경에 대한 욕구와 기대수준은 날로 높아지고 있는 것이 우리의 현 주소이다.

또한 그린벨트의 해제와 한계농지의 전용규제 완화 등 최근 논의되고 있는 일련의 토지이용규제의 완화와 지방간 경쟁에 의한 지역개발 열기는 지역개발의 수요를 더욱 부추길 것으로 전망되며, 환경과 개발을 둘러싼 지역간 환경분쟁의 심화, 님비현상의 확산 등은 환경문제 해결을 더욱 더 어렵게 하고 있다.

3. 지속가능한 발전과 지방의제21

앞서 살펴 본대로 대기, 수질, 폐기물 등 국지적인 지역 환경오염문제 뿐만 아니라 기후변화, 오존층의 파괴, 사막화 현상, 해양 오염 등 범 지구적인 환경문제가 우리 인류의 생존을 위협할 정도로 심각해지면서 지난 세기의 하반기부터 경제개발과 환경문제에 대한 논의와 관련하여 빈곤이 환경파괴와 오염의 중요한 요인이며, 환경문제를 극복하는데 핵심적인 제약이 될 수 있다는 자각이 대두되었다.

즉 빈곤문제를 해결하기 위해서는 경제개발이 불가피한 반면, 경제개발은 환경파괴와 오염을 수반할 우려가 있으며, 경제개발을 포기하더라도 빈곤으로 인한 환경파괴와 오염을 불가피하게 초래하게 된다는 딜레마이다. 이 같은 딜레마에 대한 대안으로 논의되고 있는 개념이 "환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(Environmentally Sound and Sustainable Development)"이라는 개념이다.

"지속가능한 발전"이라는 개념은 인류 생존을 위해 경제발전과 환경보전이라는 두 가지 목표를 조화롭게 이뤄내야 한다는 취지에서 출발하고 있다. 즉 지속가능한 발전이란 "미래 세대에게 필요한 환경과 자원용량을 손상시키지 않는 범위내에서 현 세대의 필요성을 충족시키는 것"이라 할 수 있다.

그러나 이러한 지속가능한 발전은 공간적으로 볼 때 지역 차원에서 실제로 실천되어야만 그 성과를 거둘 수 있다. 아무리 좋은 개념이나 이론일지라도 지역 차원에서의 구체적인 실행 가능성이 전제되지 않으면 본래 목적이 변질되기 때문이다.

따라서 지구환경보전을 위해서는 "지구적으로 생각하고, 지역에서 행동하라(Think Globally, Act Locally)"는 명제에서 보듯이 각 지역단위, 행정적으로는 지방자치단체별로 환경문제를 지구적 시각으로 보면서 지역환경문제를 스스로 진단하고 그에 맞는 특색 있는 환경행동계획을 만들어 실천하는 과정이 필요하며, 이를 위한 계획이 바로 「지방의제21」이라고 할 수 있다.

지구차원의 문제를 지역에서부터 해결하는 메카니즘이자 지역차원에서 지속가능한 발전의 첫걸음인 「지방의제21」은 바로 지난 세기의 무분별한 개발로 인한 환경파괴를 반성하고 인간과 자연의 공존이라는 환경친화적인 가치관을 지향하고 더불어 사는 생태중심의 사회를

구축하는 초석이라고 정의할 수 있으며, 다음과 같은 특징을 갖고 있다.

첫째, 지방의제21은 "지역사회운동"으로서의 성격을 지니고 있다. 지방의제21은 시민이 주도하는 지역차원의 환경보전운동이다. 계획수립에는 지역사회의 주요 단체들이 폭넓게 참여하여 토론과 합의라는 민주적인 절차를 거쳐야 하며, 그 실천에는 지역 주민들의 자발적이고 주도적인 참여와 활동이 전제되어야 한다.

둘째, 지방의제21은 지역사회의 "환경과 개발계획"으로서의 성격을 지닌다. 도시계획이나 환경관리계획과 같이 시설투자계획을 포괄하는 계획에는 미치지 못하나, 지역사회의 미래비전을 제시하고 행동규범을 담는 수준의 계획인 것이다. 계획기간이 명시되고, 공간적 범위가 정해져야 하며, 실천계획의 목표가 가능한 한 계측 가능한 수치로 나타나야 한다.

셋째, 지방의제21은 "보고서"로서의 성격도 지닌다. 즉, 지역사회에서의 토론과 합의내용이 보고서로서 작성되어 해당지역의 지속가능한 개발을 달성하기 위한 분야별 비전과 행동지침서라고도 할 수 있다.

넷째, 지방의제21은 시민이 적극 참여하여 작성된다는 점에서 기존의 「지역환경관리계획」과는 그 성격이 다르다. 지방의제21은 지방정부와 시민이 협동하여 작성된 계획이며, 당해 지역의 환경개선을 위해 시민, 기업이 주체가 되어 행동하는 전 지구적인 지역사회운동이다.

따라서 지방의제21은 지역사회 구성원들이 자발적으로 자기가 소속된 지역사회의 문제점을 진단하고 잠재력을 발굴하여 장래 비전을 제시하고 이의 달성을 위한 행동계획을 수립하여 보고서로 만드는 작업으로 이해하여야 한다. 결론적으로 지방의제21은 지역 단위에서 지속적인 발전이 가능한 사회실현을 목표로 구체적 행동지침을 나타내는 행동계획이어야 하며 시민 등의 참가를 통해 작성되어야 한다.

4. 지방의제21 추진상황

1992년 브라질의 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED, 일명 리우회의)에서는 21세기의 범 지구적인 지속가능한 발전을 목표로 모든 국가와 집단간에 상호협력체제를 구축하여 구체적인 정책과 목표를 설정하여 실천하도록 유도하는 지침서, 즉 21세기 지구환경보전을 위한 행동강령이라 할 수 있는 「의제21(Agenda 21)」을 채택하였다.

의제21 제28장에서는 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할의 중요성을 강조하면서 각 국의 지방정부가 지역주민들과 협의하여 「지방의제21(Local Agenda 21)」을 추진하도록 권고하고 있다.

이는 지구환경보전은 개개 국가의 환경보전에서 출발하며 국가의 환경보전은 지역차원에서 실천되었을 때 효과를 거둘 수 있다는 점을 시사한 것이라 할 수 있으며, 이러한 유엔의 권고에 따라 전 세계 지방자치단체에서는 지속가능한 지역공동체의 실현을 위해 지방의제21을 추진 중에 있다.

최근 WSSD 사무국 및 ICLEI(국제 지방자치단체 환경협의회)가 실시한 공동조사 결과에 의하면 2001년 12월말 현재 113개국 6,416개 지방자치단체에서 지방의제21을 추진하고 있는 것으로 알려지고 있다.

한편, 우리나라의 지방의제21의 추진은 정부가 1997년 4월에 '지방의제21 작성지침'을 마련하여 전국의 지방자치단체에 보급하고, 이의 추진을 위한 순회설명회를 개최하면서 이를 본격적으로 추진하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 2002년 10월말 현재 16개 광역자치단체를 포함한 전국 248개 자치단체중에서 175개의 자치단체가 지방의제21 작성을 완료하고, 이를 실행하기 위한 실천기구의 조직과 함께 실천활동의 범위를 넓혀가고 있으며, 50개의 자치단체가 지방의제21을 작성 중에 있다.

또한 전국 166개의 자치단체에서 환경기본조례 또는 지방의제 21 추진 지원과 관련된 조례를 제정하여 지방의제21 추진의 법적 근거를 마련하는 한편, 지방의제21을 수립하고 실천을 주도하는 지역주민과 기업, 지방정부 등이 함께 참여하는 추진(실천)협의회는 16개 광역자치단체 및 174개 기초자치단체 등 총 190개 지자체에서 구성·운영하고 있다.

환경부에서는 지방의제21이 효율적으로 추진될 수 있도록 지원하기 위하여 지자체와의 협의를 거쳐 2000년 6월 전국적인 네트워크를 갖춘 「지방의제21 전국협의회」를 설립하여 운영하고 있다.

지방의제21 관련 정보와 수범사례를 발굴·전파하는 '정보교류센타'로서의 역할을 담당하고 있는 전국협의회는 전국 모든 지자체(의제 추진기구)에서 자율적으로 참

여하고 있으며, 매년 전국의 지방의제21 추진과 관련된 지자체와 추진기구의 관계자, 지역 시민단체, 각계 전문가 등이 모두 참여하는 지방의제21 전국대회를 비롯하여 우수실천사업 보고회, 지방의제21과 WSSD 관련 워크샵을 개최하는 등 지방의제21의 활성화를 위하여 노력하고 있다.

5. 앞으로의 과제

우리는 그간 어려운 여건에도 불구하고 전국 90%의 자치단체가 지방의제21의 추진에 참여하고 있어 금년 1월 WSSD 사무국 및 ICLEI가 실시한 공동조사 결과, 아·태지역에서 호주와 함께 지방의제21을 가장 잘 추진하는 나라로 인정받고 있다.

그러나 우리의 지방의제21 추진은 아직까지 구체적인 실천보다는 계획 수립에 치중한 나머지 양적인 성과에 비하여 그 내용에 있어서는 지역별 특성이 제대로 반영되지 못하고 선언적인 행동지침이나 방향제시 수준에 그쳐 구체적인 실천운동으로 전개되지 못하고 있다는 비판이 있는 것도 사실이다.

따라서 지방의제21이 지역 차원에서의 지속가능한 발전을 이루기 위한 첫걸음으로서 명실상부하게 자리매김하기 위해서는 각 지역 단위에서 주민, 기업, 지방정부 등 지역사회 구성원들의 역할을 강화하여 이들의 관심과 참여를 이끌어 냄으로써 구체적인 현장실천운동으로 승화되어야 한다.

먼저 지방의제21의 성공적 추진에는 지방정부의 역할이 매우 중요하다. 지방정부는 초기단계에서부터 조직화되지 않은 주민과 기업들을 설득하여 참여를 유도하고 지원하는 촉발자의 역할을 해야 하며, 실천단계에서도 행정부문이 맡은 역할의 충실한 수행은 물론 주민과 기업부문이 그들의 과제를 수행하는 데 필요한 관련 조례의 제정, 실행예산의 확충 등 추진기반의 구축과 함께 지방의제21을 환경관련 장·단기 계획과 연계하여 추진하는 방안도 적극적으로 모색하여야 한다.

또한 지역의 참여주체들이 공감하고 쉽게 참여할 수 있도록 가능하면 많은 사람들이 공통적으로 관심을 가지고 있고, 사업의 혜택이 지역사회 전반에 돌아가면서도 가시적인 성과를 낼 수 있는 사업을 선정하여 추진하되, 이 과정에서 지역 주민들의 의견이 충분히 수렴되어야 할 것이다.

특히 민간단체에서도 주민과 행정의 연결고리로서 지방의제21에 대한 인식 제고 및 참여분위기 확산을 위하여 지역 주민들에게 다양한 교육·훈련기회를 제공하고 홍보활동을 강화하는 노력이 필요하다.

다음으로 현재 지방의제21의 추진주체로서의 역할이 경시되고 있는 기업들의 역할이 제고되어야 한다. 기업들도 환경규제기준의 준수에 그치는 기존의 소극적 경영에서 벗어나 생산·유통 등 사업활동의 전 과정에서 환경경영방식을 도입·추진하고, "1사 1산 1하천 가꾸기 운동" 등 지역환경보전 활동에도 적극적으로 참여하는 노력이 필요하다고 하겠다.

한편, 지방의제21 추진을 활성화하기 위해서는 이러한 지역단위에서의 참여주체별 역할 강화와 함께 중앙정부에서의 지원 강화가 병행되어야만 효과를 발휘할 수 있다. 따라서 중앙정부는 지방의제21이 지역 주민들과 함께 하는 실천운동으로 정착될 수 있도록 주민, 기업, 지방정부로 구성되는 추진협의회가 자생력을 갖출 때까지 추진분위기 확산을 위한 지역별 설명회와 워크샵 등 교육·홍보사업의 지속적인 전개와 지역단위에서의 추진기반 구축을 위한 지원역할에 주력하여야 한다.

6. 맺는말 - 지속가능한 사회 건설은 지역으로부터

세계화·지방화의 추세에서 지속가능한 사회의 실현을 위한 지방의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 국토환경여건이 취약하기 비할 데 없는 우리의 경우 환경친화적인 지역 개발을 통한 지속가능한 사회의 구현은 더 이상 늦출 수 있는 과제가 아니다. 환경친화적인 지역개발을 통한 지역 환경보전과 지역주민의 삶의 질 향상은 바로 국가 전체의 지속가능성 향상과 경쟁력 제고로 이어진다는 점을 고려할 때 환경친화적인 지역 발전은 중앙정부와 지방정부, 지역주민과 기업이 공동으로 협력하여 달성하여야 할 이 시대를 사는 우리의 사명이다.

이러한 의미에서 지방의제21은 지방화와 세계화의 시대라는 21세기에 부합하는 실천운동이면서 행동계획이다. 지역사회의 주인인 주민, 지역 기업, 지방정부가 지방의제21의 추진과정에 모두 참여하고 함께 실천하여 작게는 지속가능한 지역공동체를 건설하고 크게는 지구환경을 보전하는데 기여할 수 있기를 기대한다.