

지속가능발전과 가버넌스

박영숙 한국환경·사회정책연구소 소장

‘미래세대의 욕구충족의 능력을 훼손하지 않는 범위에서의 현세대의 욕구충족하는 것’이라고 정의하고 있는 ‘지속가능발전’ 개념은 1992년 리우에서의 지구정상회의(UNCED)이후 인류의 공동의 명제로서 자리매김되었다. 때를 같이하여 부상한 문제가 ‘가버넌스(협치)’이다. 정부가 주도하는 통치(government)의 시대가 다양한 주체가 협력하는 가버넌스(governance)의 시대로 옮겨가고 있다. 가버넌스란 정부운영과 공공정책결정을 정부가 독점하던 것을 기업과 시민사회의 NGO들과 함께 하는 파트너십에 의한 새로운 정부운영 방식이다.

1992년 설립된 지구 가버넌스(Global Governance)위원회는 지속가능발전이라는 규범적 개념과 지구환경문제를 관리·운영하는 통합적인 접근방법으로 가버넌스를 인식하고 있다. 가버넌스시대는 지구환경문제 대처에 있어서 여러 주체중에서도 특히 시민운동과 NGO의 역할을 강조하고 있다. NGO에 대한 기대가 높아지고 있는 것은 NGO가 국제회의에서는 지구공공재의 보전과 공평한 이용을 위한 원칙 등을 만드는데 있어서 국가간의 대립을 규제 또는 조정할 수 있으며 지구환경문제 대처에 있어서는 효율을 추구하는 시장기능과 적절하게 대처하지 못하는 정부정책과 경직된 관료조직의 한계를 극복하는데 기폭제가 될 수 있다는 데서이다.

NGO를 정책결정 파트너로 인정하게 된 것은 UNDP가 1990년대에 접어들면서 정책의 방향을 국익과 경제성장위주에서 환경, 인권, 빈곤문제 등으로 전환한데서 비롯되었다. 이러한 문제들은 지속가능한 발전의 중심과제들로서 효율보다는 민주적인 합의와 사회구성원의 참여와 지지가 필요하기 때문이다.

이러한 유엔의 사고전환을 세계의 지방정부 차원에게 미치게 하는 데에는 지방의제21의 제정과 실천과정이 크게 작용하였다. 이것은 1992년 지구정상회의에서 세계의 국가수장들(우리나라 국무총리 참여)에 의해 합의된 21세기 지구환경보전을 위한 행동계획인 ‘유엔의제21’의 권고에 의해 수립한 지역단위의 지속가능한 발전을 도모하는 계획이다.

지방정부의 역할을 보다 중시하고 정부, 기업, 시민의 파트너십을 추구하면서 국가별 의제21과 지방의제21의 제정은 필히 파트너십을 통해서 이루도록 하고 있다. 그 이유는 실천 주체들의 제정과정에 참여없이 의제21의 실현은 기대하기 어렵기 때문이다. 파트너십에 의한 정책결정은 사회적 통합은 물론 이해당사자들간의 갈등에 따른 사회적 비용을 줄이고 지역 사회의 발전의 속도를 앞당길 수 있으며 지방자치의 민주적 제도화의 수준도 높일 수 있는 이점을 가지고 있다.

우리나라에도 2001년 1월 현재 서울을 비롯한 광역자치단체 16개를 포함 232개 기초자치단체중 128개 단체는 수립완료했고 50여개는 추진중에 있다. ‘서울의제21’이 수립되어 시민과 국제사회에게 공표된 것은 제25회 세계 환경의 날인 1997년 6월 5일이다.

서울시는 1995년도의 민선자치단체장에 의한 시정이 시작되면서 '시정은 시민과 함께'라는 기치아래 환경행정을 다양한 이해당사자들과 함께 하기 위해 조례를 제정하고 민간부문에서 선발된 100인으로 '녹색서울시민위원회'를 구성하여 운영하게 된 것은 시정에 큰 변화를 기대하게 한 것이었다. 8개 분야의 실천과제를 담고 있는 서울의제21도 이 위원회가 주축이 되어 200명의 전문가와 메이저 그룹의 참여로 이루어냈다.

금년 말까지의 임기를 남기고 있는 제3기 녹색위에게는 서울시의 지속가능발전성을 점검하는 기능(CSD기능)이 부여되고 있다. 제2기까지와는 달리 제3기 녹색위 공동대표직은 산업계의 대표, 시민단체의 대표와 함께 서울시장이 담당하는가하면 집행위원회에는 정부의 개발부서의 책임자들도 참여하는 등 명실상부한 지속가능발전을 위한 파트너십이 형성되었다. 서울시의 독특한 파트너십은 여타 지방자치단체나 국제사회가 높이 평가할 만하다. 사회 각계에서 이 위원회의 위상을 서울시의 가버넌스로 평가하는 것도 당연하다. 그런데 실질적으로는 이 위원회의 운영이 각 파트너의 당사자들에게는 만족함을 주지 못하고 있으며 투입된 에너지에 따르는 성과를 거두지 못하고 있는데 문제가 있다.

녹색위가 발족된 지 6년이 가까워오고 있는 이 시점에서 이 위원회는 그 존재이유, 위상, 운영방법 그리고 과제 등을 근본적으로 검토하지 않으면 안되게 되었다. 지난 6년동안 해결되지 않고 누적되어온 파트너간의 불만요인이 금번 난지도 밀레니엄 공원에 골프장 건설을 추진하는 과정에서 불거졌다. 쓰레기 매립장의 생태복원을 바라고 있는 일부 위원들이 환경오염과 시민간의 위화감 조성의 요인이 되는 골프장 건설을 반대하는데 반해 서울시가 녹색위의 논의과정은 거쳤다고는 하나 당초의 골프장 건설계획을 원안대로 관철한 것에 대해 상당수 위원들이 위원직을 사퇴하는 것으로 맞대응하였고 녹색위의 정상적인 운영이 마비된 것이다. 같은 현상이 대통령직속 지속가능발전위원회에서도 일어났다. 정부가 새만금사업을 강행하는데서 발생하였다. 이런 사태로 해서 최근 정부와 시민사회간의 갈등이 구체적으로 표출되었고 환경관련 행정에서의 어렵게 형성되어가고 있었던 파트너십이 몸살을 하게 되었다.

어떤이들은 정부와 NGO간의 경쟁과 갈등현상은 이들간의 적절한 견제와 비판 및 협력의 가능성을 모색해 준다는데서 가버넌스이론의 현실적용에 대한 모델탐색의 요소를 제공하고 있다고 한다. 그런 의미에서 서울시의 난지도 골프장건설 문제에서 또는 중앙정부의 새만금사업추진에서 겪게 되는 NGO와의 갈등문제는 파트너간의 파국을 의미하는 것이 아니라 파트너관계의 성숙을 위한 발전과정으로 보려는 시각도 만만치 않다.

민주사회에 있어서 조직간의 또는 집단간의 대립은 상반된 가치와 욕구들의 충돌로서 자연현상이다. 그 문제의 해소를 어떻게 승자와 패자가 없는 윈윈(win-win)전략으로 승화시킬 수 있는 합리적인 해결가능성을 찾을 것인가 하는 것이 문제될 뿐이다. 갈등이 감정적이고 소모적이지 않는 한 그러한 해결방안은 모색되리라고 본다. 특히 태생적으로 불확실성을 높게 지니고 있는 환경문제 대처는 다양한 이해당사자간의 대화를 통해서 창의성이 높은 제3의 원리 또는 대안을 창출해내야 한다.

그런데 우리의 오늘의 현실에서 민주적 절차와 대화를 통해서 제3의 안을 내어놓을 수 있는 공론의 광장과 사회체계적 역량이 있는가 하는 것이다. 우리가 처해 있는 현실은 타협의 여지가 없는 선택의 문제로 결론이 내려지는 토론문화의 천박성이다. 적과 동지의 이분

법적 사고는 의견이 다른 사람을 타도대상으로 매도하는 식으로 문제를 이끌어가는 것은 옳지 않다. 필요한 것은 의견차를 보이는 이해당사자들이 대화에 적극 참여해 타협을 시도하는 것이다. 그리고 대화의 장이 제대로 이루어지게 하기 위해서는 대화에 참여하는 기회의 균등못지 않게 토론과정에서 사실과 논리전개를 위한 상대방의 지적역량과 견해도 수용하고 존중되어야 한다.

녹색위는 현재 발전특별위원회를 구성하고 제4기 녹색위의 발전방안 뿐만 아니라 사퇴위원들이 문제 제기한 위원회의 기능에 걸맞는 위상, 파트너십의 운영을 실효성있게 이끌어갈 예산과 인력배치문제, 파트너간의 협력관계 등을 점검하고 서울시가 시민을 행정파트너로 하고 있는데 따르는 제반문제들을 평가하여 새로운 대안을 모색하게 된다. 그 시작은 파트너십에 대한 기본이해부터 다지는 것이다. 서울시 행정예의 파트너십이 크게 발돋움할 수 있는 기회를 맞이한 것이다.

지난 6년간 처음부터 참가해서 녹색위의 활동을 지켜본 사람으로서 제4기 녹색위의 발전방안 논의는 갈등의 계기를 전화위복의 바람직한 방향으로 이끌어내기 위해 각 주체들이 자기반성을 하는 것으로 출발해야 한다고 본다. 어떠한 이유로도 지속가능발전을 지향하고 있는 민주적 행정을 위한 서울시의 가버넌스의 시도를 없었던 것으로 되돌리거나 효율성을 명분으로 그 기능을 축소해서도 안된다. 그리고 아무리 좋은 방안이라고 해도 성급한(?)을 고집하는 것도 바람직하지 않다.

정부, 기업 그리고 시민사회의 3주체로 이루어진 녹색위의 위상확립과 지속가능발전을 지향하는 3주체의 대등한 파트너십을 통한 운영방안 실현 그리고 3주체가 필요성을 공감하는 과제선정을 해야한다. 그 과제는 '서울의제21'을 실질적으로 추진하는 것이라고 보여진다. 서울의제21은 지속가능한 서울을 위한 통합적인 행정의 틀이다. 그리고 의제실천기구는 환경친화적인 정책을 성취해내는 행동기구로 적극 활용되어야 한다. 서울시의 25개 기초자치단체와의 유기적인 연대를 통해 서울의제21을 실현하기 위한 행정체계를 갖추어야 한다.

유엔의제21이 주창하고 있는 파트너십 행정의 원칙이 외면된 상황에서 직면할 수밖에 없는 문제가 바로 시정의 부서간의 갈등과 경쟁을 불러일으키는 하향 시정의 수행과제가 생길때마다 새로운 기구를 만들어서 시작부터 해야되는 비효율과 낭비요인을 낳게 하는 것이다. 뿐만 아니라 가버넌스의 실현인 녹색위에 대한 파트너간의 인식에 큰 차이를 빚어내고 있다. 녹색위에 대한 행정측의 시각이 좁지 않은 것이 하나의 예가 된다.

환경행정의 실효는 사회구성원 개개인의 실천주체로서의 지속적인 참여와 지지에 의해 나타난다. 서울시가 추진하고 있는 폐기물관리, 대기오염관리, 물관리 최근에는 2002 월드컵 행사를 환경친화적으로 이끌기 위한 대책 등에 부심하고 있다. 이러한 정책들은 부서마다 개별의 프로젝트로 운영되고 있는 것이 현실이다. 그리고 행정부서에서는 실천주체인 시민을 홍보, 교육, 실천의 대상 즉 행정과 관리의 대상으로 인식하고 있다는데 문제가 있다.

모든 시민운동의 성과는 시민이 그 운동의 주체가 되며 그 운동을 자율적으로 운영하는 데서 비롯된다. 서울시의 가버넌스를 성공으로 이끌기 위해서는 녹색서울시민위원회는 거듭나야 한다는 것은 자명하다.

지속가능발전과 가버넌스

Final
green 4월 21
2001 9월 22

박영숙 한국환경·사회정책연구소 소장

‘미래세대의 욕구충족의 능력을 훼손하지 않는 범위에서의 현세대의 욕구 충족하는 것’이라고 정의하고 있는 ‘지속가능발전’ 개념은 1992년 리우에서의 지구정상회의(UNCED)이후 인류의 공동의 명제로서 자리매김 되었다. 때를 같이하여 부상한 문제가 ‘가버넌스(협치)’이다. 정부가 주도하는 통치(government)의 시대가 다양한 주체가 협력하는 가버넌스(governance)의 시대로 옮겨가고 있다. 가버넌스란 정부운영과 공공정책결정을 정부가 독점하던 것을 기업과 시민사회의 NGO들과 함께 하는 파트너십에 의한 새로운 정부운영 방식이다.

1992년 설립된 지구 가버넌스(Global Governance)위원회는 지속가능발전이라는 규범적 개념과 지구환경문제를 관리·운영하는 통합적인 접근방법으로 가버넌스를 인식하고 있다. 가버넌스시대는 지구환경문제 대처에 있어서 여러 주체중에서도 특히 시민운동과 NGO의 역할을 강조하고 있다. NGO에 대한 기대가 높아지고 있는 것은 NGO가 국제회의에서는 지구 공공재의 보전과 공평한 이용을 위한 원칙 등을 만드는데 있어서 국가간의 대립을 규제 또는 조정할 수 있으며 지구환경문제 대처에 있어서는 효율을 추구하는 시장기능과 적절하게 대처하지 못하는 정부정책과 경직된 관료조직의 한계를 극복하는데 기폭제가 될 수 있다는 데서이다.

NGO를 정책결정 파트너로 인정하게 된 것은 UNDP가 1990년대에 접어들면서 정책의 방향을 국익과 경제성장위주에서 국제평화, 환경, 인권, 빈곤문제 등으로 전환한데서 비롯되었다. 이러한 문제들은 지속가능한 발전의 중심과제들로서 효율보다는 민주적인 합의와 사회구성원의 참여와 지지가 필요하기 때문이다.

이러한 유엔의 사고전환을 세계의 지방정부 차원에게 미치게 하는 데에는 지방의제21의 제정과 실천과정이 크게 작용하였다. 이것은 1992년 지구정상회의에서 세계의 국가수장들(우리나라 국무총리 참여)에 의해 합의된 21세기 지구환경보전을 위한 행동계획인 ‘유엔의제21’의 권고에 의해 수립한 지역단위의 지속가능한 발전을 도모하는 계획이다.

지방정부의 역할을 보다 중시하고 정부, 기업, 시민의 파트너십을 촉구하면서 국가별 의제21과 지방의제21의 제정은 필히 파트너십을 통해서 이루도록 하고 있다. 그 이유는 실천 주체들의 제정과정에 참여없이 의제21의 실현은 기대하기 어렵기 때문이다. 파트너십에 의한 정책결정은 사회적 통합은 물론 이해당사자들간의 갈등에 따른 사회적 비용을 줄이고 지역사회의 지속가능발전의 속도를 앞당길 수 있으며 지방자치의 민주적 제도화의 수준도 높일 수 있는 이점을 가지고 있다.

우리나라에도 2001년 1월 현재 서울을 비롯한 광역자치단체 16개를 포함 232개 기초자치단체중 128개 단체는 수립완료했고 50여개는 추진중에 있다. ‘서울의제21’이 수립되어 시민과 국제사회에게 공표된 것은 제25회 세계 환경의 날인 1997년 6월 5일이다.

서울시는 1995년도의 민선자치단체장에 의한 시정이 시작되면서 '시정은 시민과 함께'라는 기치아래 환경행정을 다양한 이해당사자들과 함께 하기 위해 조례를 제정하고 민간부문에서 선발된 100인으로 '녹색서울시민위원회'를 구성하여 운영하게 된 것은 시정에 큰 변화를 기대하게 한 것이었다. 8개 분야의 실천과제를 담고 있는 서울의제21도 이 위원회가 주축이 되어 200명의 전문가와 메이저 그룹의 참여로 이루어졌다.

금년 말까지의 임기를 남기고 있는 제3기 녹색위에게는 서울시의 지속가능발전성을 점검하는 기능(CSD기능)이 부여되고 있다. 제2기까지와는 달리 제3기 녹색위 공동대표직은 산업계의 대표, 시민단체의 대표와 함께 서울시장의 담당하는가하면 집행위원회에는 정부의 개발부서의 책임자들도 참여하는 등 명실상부한 지속가능발전을 위한 파트너쉽이 형성되었다. 서울시의 독특한 파트너쉽은 여타 지방자치단체나 국제사회가 높이 평가하고 있다. 사회일각에서 이 위원회의 위상을 서울시의 가버넌스로 간주하는 것도 사실이다. 그런데 실질적으로는 이 위원회의 운영이 각 파트너의 당사자들에게는 만족함을 주지 못하고 있으며 투입된 에너지에 따르는 성과를 거두지 못하고 있는데 문제가 있다.

녹색위가 발족된 지 6년이 가까워오고 있는 이 시점에서 이 위원회는 그 존재이유, 위상, 운영방법 그리고 과제 등을 근본적으로 검토하지 않으면 안되게 되었다. 지난 6년동안 해결되지 않고 누적되어온 파트너간의 불만요인이 금번 난지도 밀레니엄 공원에 골프장 건설을 추진하는 과정에서 불거졌다. 쓰레기 매립장의 생태복원을 바라고 있는 일부 위원들이 환경오염과 시민간의 위화감 조성의 요인이 되는 골프장 건설을 반대하는데 반해 서울시가 녹색위의 논의과정은 거쳤다고는 하나 당초의 골프장 건설계획을 원안대로 관철한 것에 대해 상당수 위원들이 위원직을 사퇴하는 것으로 맞대응하였고 녹색위의 정상적인 운영이 마비된 것이다. 같은 현상이 대통령직속 지속가능발전위원회에서도 일어났다. 정부가 새만금사업을 강행하는데서 발생하였다. 이런 사태로 해서 최근 정부와 시민사회간의 갈등이 구체적으로 표출되었고 환경관련 행정에서의 어렵게 형성되어가고 있었던 파트너쉽이 몸살을 하게 되었다.

어떤이들은 정부와 NGO간의 경쟁과 갈등현상은 이들간의 적절한 견제와 비판 및 협력의 가능성을 모색해 준다는데서 가버넌스 이론의 현실적응에 대한 모델탐색의 요소를 제공하고 있다고 한다. 그런 의미에서 서울시의 난지도 골프장건설 문제에서 또는 중앙정부의 새만금사업 추진에서 겪게 되는 NGO와의 갈등문제는 파트너간의 파국을 의미하는 것이 아니라 파트너관계의 성숙을 위한 발전과정으로 보려는 시각도 만만치 않다.

민주사회에 있어서 조직간의 또는 집단간의 대립은 상반된 가치와 욕구들의 충돌로서 자연현상이다. 그 문제의 해소를 어떻게 승자와 패자가 없는 윈윈(win-win)전략으로 승화시킬 수 있는 합리적인 해결가능성을 찾을 것인가 하는 것이 문제될 뿐이다. 갈등이 감정적이고 소모적이지 않는 한 그러한 해결방안은 모색되리라고 본다. 특히 태생적으로 불확실성을 높게 지니고 있는 환경문제 대처는 다양한 이해당사자간의 대화를 통해서 창의성이 높은 제3의 원리 또는 대안을 창출해내야 한다.

그런데 우리의 오늘의 현실에서 민주적 절차와 대화를 통해서 제3의 안을 내어놓을 수 있는 공론의 광장과 사회체계적 역량이 있는가 하는 것이다. 우리가 처해 있는 현실은 타협의 여지가 없는 선택의 문제로 결론이 내려지는 토론문화의 천박성이다. 적과 동지의 이분

법적 사고는 의견이 다른 사람을 타도대상으로 매도하는 식으로 문제를 이끌어 가는 것은 옳지 않다. 필요한 것은 의견차를 보이는 이해당사자들이 대화에 적극 참여해 타협을 시도하는 것이다. 그리고 대화의 장이 제대로 이루어지게 하기 위해서는 대화에 참여하는 기회
의 균등 못지 않게 토론과정에서 사실과 논리전개를 위한 상대방의 지적역량과 견해도 수용
하고 존중되어야 한다.

녹색위는 현재 발전특별위원회를 구성하고 제4기 녹색위의 발전방안 뿐만 아니라 사퇴위
원들이 문제 제기한 위원회의 기능에 걸맞는 위상, 파트너십의 운영을 실효성있게 이끌어갈
예산집행과정과 인력배치문제, 파트너간의 협력관계 등을 점검하고 서울시가 시민을 행정파
트너로 하고 있는데 따르는 제반문제들을 평가하여 새로운 대안을 모색하게 된다. 그 시작
은 파트너십에 대한 기본이해부터 다지는 것이다. 서울시 행정의 파트너십이 크게 발돋움
할 수 있는 기회를 맞이한 것이다.

지난 6년간 처음부터 참가해서 녹색위의 활동을 지켜본 사람으로서 제4기 녹색위의 발전
방안 논의는 갈등의 계기를 전화위복의 바람직한 방향으로 이끌어내기 위해 각 주체들이 자
기반성을 하는 것으로 출발해야 한다고 본다. 지금까지의 추진되고 있는 지속가능발전을 지
향하고 있는 민주적 행정을 위한 서울시의 가버넌스의 시도를 없었던 것으로 되돌리거나 효
율성을 명분으로 그 기능을 축소해서도 안 된다. 그리고 아무리 좋은 정책이라고 해도 성급
한 월반을 고집하는 것도 바람직하지 않다.

정부, 기업 그리고 시민사회의 3주체로 이루어진 녹색위의 가버넌스의 위상확립과 지속
가능발전을 지향하는 3주체의 대등한 파트너십을 통한 운영실행 그리고 3주체가 필요성을
공감하는 과제선정 등이 이루어져야 한다. 그 과제는 '서울의제21'을 실질적으로 추진하는
것이라고 보여진다. 서울의제21은 지속가능한 서울을 위한 통합적인 행정의 틀이다. 그리고
녹색위의 의제실천기구(현재는 의제21실천분과위원회)는 환경친화적인 정책을 성취해내는
행동기구로 적극 활용되어야 한다. 서울시의 25개 기초자치단체와의 유기적인 연대를 통해
서울의제21을 실현하기 위한 협력체계를 갖추어야 한다.

유엔의제21이 주창하고 있는 지속가능발전성과 파트너십을 통한 행정의 원칙이 외면된
상황에서 직면할 수밖에 없는 문제가 바로 시정에 있어서의 부서간의 갈등과 경쟁을 불러일
으키는 일이다. 그리고 의제21을 행정의 틀로 정착시키지 못하고 있는데서 행정과제가 생길
때마다 새로운 기구를 만들어서 시작부터 해야되는 비효율과 낭비요인을 낳게 하는 것이다.
뿐만 아니라 가버넌스의 실체인 녹색위에 대한 파트너간의 인식에 큰 차이를 빚어내기도 한
다.

환경행정의 실효는 사회구성원 개개인의 실천주체로서의 지속적인 참여와 지지에 의해
나타난다. 서울시가 추진하고 있는 폐기물관리, 대기오염관리, 물관리 최근에는 2002 월드컵
행사를 환경친화적으로 이끌기 위한 대책 등에 부심하고 있다. 이러한 정책들은 부서마다의
개별적인 프로젝트로 운영되고 있는 것이 현실이다. 그리고 행정부서에서는 실천주체인 시
민을 홍보, 교육, 실천의 대상 즉 행정과 관리의 대상으로 인식하고 있다는데 문제가 있다.

시민의 참여에 의한 시정의 성과는 시민이 그 과제실현의 주체가 되며 그 부과된 일을
자율적으로 실현하는데서 효율을 높일 수 있다. 서울시의 가버넌스를 성공으로 이끌어 내기
위해 녹색서울시민위원회는 거듭나야 한다는 것은 자명하다.

지속가능발전과 가버넌스

미안

박영숙

한국환경·사회정책연구소

소장

‘미래세대의 욕구충족의 능력을 훼손하지 않는 범위에서의 현세대의 욕구 충족하는 것’이라고 정의하고 있는 ‘지속가능발전’ 개념은 1992년 리우에서의 지구정상회의(UNCED)이후 인류의 공동의 명제로서 자리매김되었다. 때를 같이하여 부상한 문제가 ‘가버넌스(협치)’이다. 정부가 주도하는 통치(government)의 시대가 다양한 주체가 협력하는 가버넌스(governance)의 시대로 옮겨가고 있다. 가버넌스란 정부운영과 공공정책결정을 정부가 독점하던 것을 기업과 시민사회의 NGO들과 함께 하는 파트너십에 의한 새로운 정부운영 방식이다.

1992년 설립된 지구 가버넌스(Global Governance)위원회는 지속가능발전이라는 규범적 개념과 지구환경문제를 관리·운영하는 통합적인 접근방법으로 가버넌스를 인식하고 있다. 가버넌스시대는 지구환경문제 대처에 있어서 여러 주체중에서도 특히 시민운동과 NGO의 역할을 강조하고 있다. NGO에 대한 기대가 높아지고 있는 것은 NGO가 국제회의에서는 지구공공재의 보전과 공평한 이용을 위한 원칙 등을 만드는데 있어서 국가간의 대립을 규제 또는 조정할 수 있으며 지구환경문제 대처에 있어서는 효율을 추구하는 시장기능과 적절하게 대처하지 못하는 정부정책과 경직된 관료조직의 한계를 극복하는데 기폭제가 될 수 있다는 데서이다.

NGO를 정책결정 파트너로 인정하게 된 것은 UNDP가 1990년대에 접어들면서 정책의 방향을 국익과 경제성장위주에서 환경, 인권, 빈곤문제 등으로 전환한데서 비롯되었다. 이러한 문제들은 지속가능한 발전의 중심과제들로서 효율보다는 민주적인 합의와 사회구성원의 참여와 지지가 필요하기 때문이다.

이러한 유엔의 사고전환을 세계의 지방정부 차원에게 미치게 하는 데에는 지방의제21의 제정과 실천과정이 크게 작용하였다. 이것은 1992년 지구정상회의에서 세계의 국가수장들(우리나라 국무총리 참여)에 의해 합의된 21세기 지구환경보전을 위한 행동계획인 ‘유엔의 제21’의 권고에 의해 수립

한 지역단위의 지속가능한 발전을 도모하는 계획이다.

지방정부의 역할을 보다 중시하고 정부, 기업, 시민의 파트너십을 촉구하면서 국가별 의제21과 지방의제21의 제정은 필히 파트너십을 통해서 이루도록 하고 있다. 그 이유는 실천주체들의 제정과정 참여없이 의제21의 실현은 기대하기 어렵기 때문이다. 파트너십에 의한 정책결정은 사회적 통합은 물론 이해당사자들간의 갈등에 따른 사회적 비용을 줄이고 지역사회의 발전의 속도를 앞당길 수 있으며 지방자치의 민주적 제도화의 수준도 높일 수 있는 이점을 가지고 있다.

우리나라에도 2001년 1월 현재 서울을 비롯한 광역자치단체 16개를 포함 232개 기초자치단체중 128개 단체는 수립완료했고 50여개는 추진중에 있다. '서울의제21'이 수립되어 시민과 국제사회에게 공표된 것은 제25회 세계 환경의 날인 1997년 6월 5일이다.

서울시는 1995년도의 민선자치단체장에 의한 시정이 시작되면서 '시정은 시민과 함께'라는 기치아래 환경행정을 다양한 이해당사자들과 함께 하기 위해 조례를 제정하고 민간부문에서 선발된 100인으로 '녹색서울시민위원회'를 구성하여 운영하게 된 것은 시정에 큰 변화를 기대하게 한 것이었다. 8개 분야의 실천과제를 담고 있는 서울의제21도 이 위원회가 주축이 되어 200명의 전문가와 메이저 그룹의 참여로 이루어냈다.

금년 말까지의 임기를 남기고 있는 제3기 녹색위에게는 서울시의 지속가능발전성을 점검하는 기능(CSD기능)이 부여되고 있다. 제2기까지와는 달리 제3기 녹색위 공동대표직은 산업계의 대표, 시민단체의 대표와 함께 서울시장이 담당하는가하면 집행위원회에는 정부의 개발부서의 책임자들도 참여하는 등 명실상부한 지속가능발전을 위한 파트너십이 형성되었다. 서울시의 독특한 파트너십은 여타 지방자치단체나 국제사회가 높이 평가할 만하다. 사회각계에서 이 위원회의 위상을 서울시의 가버넌스로 평가하는 것도 당연하다. 그런데 실질적으로는 이 위원회의 운영이 각 파트너의 당사자들에는 만족함을 주지 못하고 있으며 투입된 에너지에 따르는 성과를 거두지 못하고 있는데 문제가 있다.

녹색위가 발족된 지 6년이 가까워오고 있는 이 시점에서 이 위원회는 그 존재이유, 위상, 운영방법 그리고 과제 등을 근본적으로 검토하지 않으면 안 되게 되었다. 지난 6년동안 해결되지 않고 누적되어온 파트너간의 불만요인

이 금번 난지도 밀레니엄 공원에 골프장 건설을 추진하는 과정에서 불거졌다. 쓰레기 매립장의 생태복원을 바라고 있는 일부 위원들이 환경오염과 시민간의 위화감 조성의 요인이 되는 골프장 건설을 반대하는데 반해 서울시가 녹색위의 논의과정은 거쳤다고는 하나 당초의 골프장 건설계획을 원안대로 관철한 것에 대해 상당수 위원들이 위원직을 사퇴하는 것으로 맞대응하였고 녹색위의 정상적인 운영이 마비된 것이다. 같은 현상이 대통령직속 지속가능발전위원회에서도 일어났다. 정부가 새만금사업을 강행하는데서 발생하였다. 이런 사태로 해서 최근 정부와 시민사회간의 갈등이 구체적으로 표출되었고 환경관련 행정에서의 어렵게 형성되어가고 있었던 파트너십이 몸살을 하게 되었다.

어떤이들은 정부와 NGO간의 경쟁과 갈등현상은 이들간의 적절한 견제와 비판 및 협력의 가능성을 모색해 준다는데서 가버넌스이론의 현실적용에 대한 모델탐색의 요소를 제공하고 있다고 한다. 그런 의미에서 서울시의 난지도 골프장건설 문제에서 또는 중앙정부의 새만금사업추진에서 겪게 되는 NGO와의 갈등문제는 파트너간의 파국을 의미하는 것이 아니라 파트너관계의 성숙을 위한 발전과정으로 보려는 시각도 만만치 않다.

민주사회에 있어서 조직간의 또는 집단간의 대립은 상반된 가치와 욕구들의 충돌로서 자연현상이다. 그 문제의 해소를 어떻게 승자와 패자가 없는 윈윈(win-win)전략으로 승화시킬 수 있는 합리적인 해결가능성을 찾을 것인가 하는 것이 문제될 뿐이다. 갈등이 감정적이고 소모적이지 않는 한 그러한 해결방안은 모색되리라고 본다. 특히 태생적으로 불확실성을 높게 지니고 있는 환경문제 대처는 다양한 이해당사자간의 대화를 통해서 창의성이 높은 제3의 원리 또는 대안을 창출해내야 한다.

그런데 우리의 오늘의 현실에서 민주적 절차와 대화를 통해서 제3의 안을 내어놓을 수 있는 공론의 광장과 사회체계적 역량이 있는가 하는 것이다. 우리가 처해 있는 현실은 타협의 여지가 없는 선택의 문제로 결론이 내려지는 토론문화의 천박성이다. 적과 동지의 이분법적 사고는 의견이 다른 사람을 타도대상으로 매도하는 식으로 문제를 이끌어가는 것은 옳지 않다. 필요한 것은 의견차를 보이는 이해당사자들이 대화에 적극 참여해 타협을 시도하는 것이다. 그리고 대화의 장이 제대로 이루어지게 하기 위해서는 대화에 참여하는 기회의 균등못지 않게 토론과정에서 사실과 논리전개를 위한 상대방의 지적역량과 견해도 수용하고 존중되어야 한다.

녹색위는 현재 발전특별위원회를 구성하고 제4기 녹색위의 발전방안 뿐만 아니라 사퇴위원들이 문제 제기한 위원회의 기능에 걸맞는 위상, 파트너십의 운영을 실효성있게 이끌어갈 예산과 인력배치문제, 파트너간의 협력관계 등을 점검하고 서울시가 시민을 행정파트너로 하고 있는데 따르는 제반 문제들을 평가하여 새로운 대안을 모색하게 된다. 그 시작은 파트너십에 대한 기본이해부터 다지는 것이다. 서울시 행정의 파트너십이 크게 발돋움할 수 있는 기회를 맞이한 것이다.

지난 6년간 처음부터 참가해서 녹색위의 활동을 지켜본 사람으로서 제4기 녹색위의 발전방안 논의는 갈등의 계기를 전화위복의 바람직한 방향으로 이끌어내기 위해 각 주체들이 자기반성을 하는 것으로 출발해야 한다고 본다. 어떠한 이유로도 지속가능발전을 지향하고 있는 민주적 행정을 위한 서울시의 가버넌스의 시도를 없었던 것으로 되돌리거나 효율성을 명분으로 그 기능을 축소해서도 안된다. 그리고 아무리 좋은 방안이라고 해도 성급한 ^{원안}을 고집하는 것도 바람직하지 않다.

정부, 기업 그리고 시민사회의 3주체로 이루어진 녹색위의 가버넌스의 위상확립과 지속가능발전을 지향하는 3주체의 대등한 파트너십을 통한 운영방안 실현 그리고 3주체가 필요성을 공감하는 과제선정을 해야한다. 그 과제는 '서울의제21'을 실질적으로 추진하는 것이라고 보여진다. 서울의제21은 지속가능한 서울을 위한 통합적인 행정의 틀이다. 그리고 의제실천기구는 환경친화적인 정책을 성취해내는 행동기구로 적극 활용되어야 한다. 서울시의 25개 기초자치단체와의 유기적인 연대를 통해 서울의제21을 실현하기 위한 행정체계를 갖추어야 한다.

유엔의제21이 주창하고 있는 파트너십 행정의 원칙이 외면된 상황에서 직면할 수밖에 없는 문제가 바로 시정의 부서간의 갈등과 경쟁을 불러일으키는가 하면 시정의 수행과제가 생길때마다 새로운 기구를 만들어서 시작부터 해야되는 비효율과 낭비요인을 낳게 하는 것이다. 뿐만 아니라 가버넌스의 실현인 녹색위에 대한 파트너간의 인식에 큰 차이를 빚어내고 있다. 녹색위에 대한 행정측의 시각이 곱지 않은 것이 하나의 예가 된다.

환경행정의 실효는 사회구성원 개개인의 실천주체로서의 지속적인 참여와 지지에 의해 나타난다. 서울시가 추진하고 있는 폐기물관리, 대기오염관리, 물관리 최근에는 2002 월드컵 행사를 환경친화적으로 이끌기 위한 대책 등에 부심하고 있다. 이러한 정책들은 부서마다 별개의 프로젝트로 운영되고

있는 것이 현실이다. 그리고 행정부서에서는 실천주체인 시민을 홍보, 교육, 실천의 대상 즉 행정과 관리의 대상으로 인식하고 있다는데 문제가 있다.

모든 시민운동의 성과는 시민이 그 운동의 주체가 되며 그 운동을 자율적으로 운영하는데서 비롯된다. 서울시의 가버넌스를 성공으로 이끌기 위해 서 녹색서울시민위원회는 거듭나야 한다는 것은 자명하다.