

WSSD와 지방의제 21

이창우 / 서울시정개발연구원 도시환경연구부 연구위원

1. 서론

리우회의에서 채택된 의제 21의 이행성과를 평가하기 위하여, 금년 8월 26일에서 9월 4일에 걸쳐 남아프리카공화국 요하네스버그에서 열리는 세계지속가능발전정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD, 이하 WSSD라 한다)에 전세계에서 약 65,000명이 참가할 것으로 예상되고 있다. WSSD는 의제 21의 성과를 평가할 뿐 아니라 지속가능한 발전이 가능함을 재차 확인하면서 지속가능한 발전을 달성하기 위한 추진전략을 마련하는 회의가 될 것으로 전망되고 있다.

WSSD 준비과정의 일환으로, 지난 5월 27일에서 6월 7일에 걸쳐, 인도네시아 발리에서 WSSD 준비위원회 제4차 회의가 열렸다. 이 회의는 공식적으로는 WSSD 준비를 위한 마지막 회의였다. 그런데 재정지원, 교역조건, 세계화 등의 이슈에 대해 참가자들간에 갈등을 빚음으로써, WSSD 이행계획 초안이 확정되지 못한 아쉬움을 남겼다. 파트너십의 정의를 두고도 참가자들간에 상당한 이견이 있었다. 예를 들면 미국 대표단은 타입 2 파트너십의 중요성을 강조한 반면, 필리핀을 비롯한 개발도상국들은 타입 2 파트너십을 선진국들이 강조하는 것은 국제사회에서의 책임을 회피하고자 하는 함정에 불과하다고 주장하고 있다.

이 글은 위와 같은 WSSD 준비과정에서의 지방의제 21을 둘러싼 쟁점과 새로이 제기된 이슈들을 설명하고, 향후 과제와 전망을 제시한다.

2. WSSD 준비과정에서의 지방의제 21 논의

이 장에서는 2000년 11월부터 2001년 12월까지 ICLEI가 전세계 지방자치단체를 대상으로 실시한 지방의제 21 현황조사결과를 잠시 살펴본 후 WSSD 준비과정에서 지방의제 21에 대한 논의가 어떻게 이루어지고 있는지 알아본다.

113개국의 633개 지방자치단체와 146개 지방자치단체 연합체가 본 조사에 응했다. 1997년 조사시에는 64개국 1,812개 지방자치단체가 지방의제 21 과정에 참여하고 있었는데, 5년 뒤 이루어진 이번 조사에 의하면 113개국 6,416 지방자치단체가

지방의제 21 활동에 참여하고 있는 것으로 나타났다. 전세계 지방의제 21 추진 지방자치단체의 80% 이상인 5,292개가 유럽 36개국에 차지하고 있다. 그리고 18개국에서 국가적 차원에서 지방의제 21을 추진하고 있는데 이 국가들이 수립한 지방의제 21은 전세계 지방의제 21 활동의 41%에 이른다. 지방의제 21 활동에 참여하고 있는 지방자치단체 중 61%가 지방의제 21 행동계획을 수립완료하였고, 수립된 지방의제 21 행동계획 중 46%는 환경문제 중심이고, 사회경제환경적 측면이 통합된 지방의제 21을 수립한 곳은 36%로 나타났다. 조사

에 응한 지방자치단체들은 향후 3-5년간에 걸쳐 가장 중시해야 할 의제로 자연자원 관리, 대기질, 수자원관리, 에너지 관리 및 교통을 들었다. 지방의제 21 과정이 59%의 지방자치단체의 시정에, 완전하지는 않지만 제도적으로 통합되었다고 말할 수 있다. 지방의제 21이 가장 큰 성과를 거둔 분야는, 쓰레기 감소, 환경교육, 수질개선, 도시미화 분야이다. 지방의제 21 활동에 참여하고 있는 지방자치단체들이 직면하고 있는 가장 큰 장애로 중앙정부로부터의 재정 지원과 정치적, 행정적 지원 부족을 들었다. 특히 지속가능한 발전을 위한 사업이나 프로그램에는 세제 혜택을 줄 것을 요구하는 의견도 많았다.

아래에서, 지난 5월 27일에서 6월 7일에 걸쳐 인도네시아 발리에서 열렸던 WSSD 준비위원회 제4차 회의에 제출된 지방정부 보고서 내용을 간단하게 살펴본다. 이 보고서는, WSSD가 다음과 같은 사항의 중요성을 인정할 것을 요구하고 있다.

- 첫째, 지속가능한 지역사회를 만드는 데 있어서의 훌륭한 지방 거버넌스
- 둘째, 도시 차원에서의 지속가능한 발전과 도시와 농촌지역간의 상호의존성
- 셋째, 지속가능한 발전을 위한 파트너십 증진에 있어서의 지방정부의 역할
- 넷째, 중앙정부, 국제기구 및 시민단체와의 협력
- 다섯째, 지방차원에서의 다양한 행동을 증진하고 장려할 기회

위 지방정부 보고서는 앞으로 국제적 차원에서 벌일 주요한 운동으로 지방의제 21, 지방행동 21, 기후보호, 지속가능한 물 이용, 지속가능한 소비와 생산패턴, 재앙의 관리와 예방의 6가지를 들고 있다. 특히 지방의제 21과 관련해서는, 매년의 예산 계획이나 법정 계획활동과 지방의제 21을 연계시킴으로써 지방의제 21을 지방차원에서의 지속가능한 발전을 위한 참여적 계획과정으로서 발전시켜나가는, 장기적인 국가적인 캠페인을 벌어나갈 것을 제안하고 있다. 그리고 지방행동 21과 관련해서는, 이미 지방의제 21을 수립한 지방자치단체에서 지방의제 21 행동계획의 이행을 확대하고 가속화하기 위한 전략으로 지방행동 21을 만들 것을 제안하고 있다.

WSSD의 지방정부 세션은 “지방의 행동이 세계를 움직인다”라는 주제를 가지고 8월 27일(화)부터 30일(금)까지 요하네스버그에서 열린다. 지방정부 분과(Local



Government Session: LGS)의 주목적은, "모범 사례, 성과, 문제점, 대안 제시 등에 관한 발표 및 토론과 각국 중앙정부 대표단과의 접촉을 통하여 지방정부의 메시지를 전하는 것이다. ICLEI는 이것을 이른바 이번 WSSD의 '타입 1 성과'라고 부르고 있다.

WSSD에서의 지방정부의 메시지는 다음과 같이 정리된다.

- 첫째 지방정부는 지속가능한 발전의 주요한 전달 주체이며 따라서 지구적 차원에서 더욱 강화되어야 한다.
- 둘째 지속가능한 발전은 지구, 국가, 광역, 지방 차원에 걸친 모든 차원의 정부간 협력 강화를 필요로 한다.
- 셋째 지방적 차원에서의 지속가능한 발전을 지원하기 위해서는 새로운 메커니즘이 필요하다.
- 넷째 지방적 차원에서의 리더십 개발에의 투자는 지구적 차원에서의 지속가능한 발전을 증진시킬 것이다.
- 다섯째 새로운 지속가능성 문화를 형성하는 것이 긴급하다. 지방정부는 이와 관련된 행동의 변화를 일으켜서 실현시키는 수단을 제공한다.
- 여섯째 지방정부는 지속가능성을 가속화할 것이다.

이러한 메시지를 WSSD에 참여하는 많은 참석자들에게 제대로 전달한다는 목적을 달성하기 위하여 이번 WSSD에서 다음과 같은 다양한 세부적 활동이 전개된다.

첫째, 이번 회의에 참석하는 지방정부 대표들에게 브리핑을 잘 함으로써, 그들이 이번 WSSD 회의과정에 효과적으로 영향을 미치도록 한다.

둘째, 새로운 행동지향적인 파트너십 이니셔티브와 책무를 제시한다. 이것은 UN 산하기관, 중앙정부 및 지방자치단체 연합체 등과 협력하여 이행될 수 있다. 그러나 이러한 활동은 이와 같은 공식 조직에 한하지 않는다. 다부문간 파트너십이 장려되고 촉진될 필요가 있는데, 이것이 이른바 '타입 2 성과'다.

셋째, 지방의제 21의 새로운 단계로서의 지방행동 21(Local Action 21)을 출범시킨다. 이 지방행동 21은 요하네스버그 회의 이후 향후 10년간 추진할, 효과적인 지방정부 프로그램과 캠페인을 위한 기반을 닦는다. 지방행동 21은 이른바 요하네스버그 요청(Johannesburg Call)을 지지함으로써 승인될 것이다.

넷째, 지방정부 선언(Local Government Declaration)을 승인한다. 이 지방정부 선언에는 지속가능성에 대한 지방정부의 책무뿐 아니라 국제적 지방정부연합체, 중앙정부, 유엔기관 및 기타 국제사회에 행동을 취할 것을 요구하는 내용을 담을 것이다.

여기서 지방정부 선언에 대하여 잠시 살펴본다. 아직 초안상태인 이 선언문은, 서

문, 배경, 원칙, 지방정부의 책무, 국제 도시 및 지방정부협의체에 대한 요구, 중앙 정부에 대한 요구, 유엔 및 국제사회에 대한 요구, 결론으로 구성되어 있다.

이 선언문 중 지방정부의 책무 부분에서, 발전의 경제, 사회, 환경 및 문화적 측면을 통합하는 도시 및 지방개발 전략을 발전시킬 책무가 지방정부에 있음을 천명 하면서, 지난 10년간의 지방의제 21 경험에 기초하여 지방행동 21 전략을 추진하는 것이 이러한 책무를 수행하는 데 부합할 것이라는 점을 제안하고 있다. 그리고 유엔 및 국제사회에의 요청 부분에서, 유엔 및 국제사회가 지방정부는 중앙정부와 동등한 자격을 가졌으며, 지속가능한 발전과 굿 거버넌스의 성공에 있어 중요하며, NGO가 아니라는 점을 인정해줄 것을 요청하고 있다.

3. 지방의제 21의 과제와 전망

WSSD는 지방의제 21 운동사에 있어 새로운 획을 긋는 중요한 회의가 될 전망이다. 지방의제 21이 지속가능한 도시개발계획체계로 발전해나갈 것인지 아니면 지방자치단체의 새로운 거버넌스 체제로 뿌리를 내릴 것인지는, 이제부터 우리가 어떻게 행동할 것인가에 달려있다. WSSD를 계기로 하여 지방의제 21이 과정으로서, 운동으로서의 이미지를 버리고 실체로서, 제도로서 자리잡아갈 것을 기대한다.

지방의제 21이 우리 사회에서 하나의 흐름으로 자리잡았지만, 아직 제도화하지는 못하고 있다. 지난 약 10년간의 지방의제 21 운동을 통하여 우리 나라 시민사회단체가 확실히 그 정체성을 확인하고 이해관계자 대화의 장에서 중요한 한 축으로 인정받게 되었지만, 지방정부 정책결정과정의 새로운 절차로서의 패러다임 변화로 가는 아직 발전하지 못하고 있다. 지방의제 21 운동은 이제 시작에 불과하며 아직은 실험단계에 있다고 말할 수 있다.

지방의제 21 운동 활성화의 가장 큰 장애요인은 지속가능한 발전이라는 개념 그 자체가 될 것이다. 즉 지방의제 21을 활성화하기 위해서는 지속가능한 발전이 무엇인지, 이것이 어떻게 계량화하고 어떻게 그 성과를 평가할 것인지에 대한 합의에 하루빨리 도달하는 것이 그 전제가 될 것이다.

지방의제 21 활성화를 저해하는 제도적 장애요인들도 제거해야 한다. 지방의제 21 실천협의회 사무국장 및 직원에 대한 명확한 법적 지위 부여의 문제, 지방의제 21 활성화 조례 제정 등의 과제가 놓여 있다.

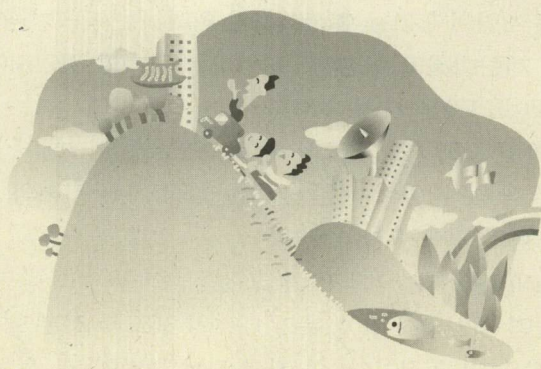
WSSD를 계기로 우리 나라 지방의제 21의 그간의 성과를 여러 측면에서 평가해볼 필요가 있다. 예를 들면 지방의제 21이 우리 나라의 제도적 자본 형성에 얼마나 기여했는지 평가해볼 수도 있을 것이다. 즉 지적 자본, 사회자본, 정치자본의 셋으로 나누어 지방의제 21의 성과를 평가함으로써 지금까지 가시적 성과만을 중심으로 한 지방의제 21 평가의 단점을 보완할 필요가 있다.

4. 결론

지난 10년간의 의제 21 이행성과를 평가하게 될 WSSD가 향후 국제경제, 사회질서를 개편할 수 있는 중요한 회의가 될 것으로 전망되고 있다. 한편 ICLEI는 WSSD의 지방정부 세션을 준비하고 주관하는 조직으로서 지난 수년간 많은 일을 해왔다. 그러한 작업의 일환으로 지방정부 선언문 초안을 작성하였는데, 이 선언문 중 이제 지방정부를 더 이상 NGO라고 부르지 말 것을 유엔에 요청하고 있다. 만약 이러한 요청이 받아들여진다면 유엔의 위상은 새로운 국면을 맞이하게 될 것이다. WSSD에서 지방행동 21도 제안될 것이다. 지방행동 21은 일종의 지방의제 21 후속편으로서 2002년 이후 10년간에 걸쳐 지방적 차원에서 의제 21을 행동으로 옮기는 새로운 도전이 될 것이다.

지방의제 21과 관련하여 이번 WSSD가 가지는 또 다른 중요한 의미는 WSSD에서 파트너십이 중요한 주제로 부각되고 심도 있게 논의될 것이라는 점이다. 아직 타입 1 파트너십과 타입 2 파트너십에 대한 세부사항에 대한 합의가 이루어졌다고 보기 어려우며, WSSD기간 내내 이 파트너십 문제는 계속 쟁점이 될 것으로 전망된다.

WSSD에서 경제, 사회, 환경에 문화까지 포함하는 새로운 지속가능한 발전 이념이 정립되면서 파트너십과 통합의 원칙이 확고하게 뿌리내려 지방의제 21 제도화의 계기가 마련되기를 기대한다.



GREEN SEOUL

환경포커스

GREEN SEOUL 21



WSSD와 지방의제 21