

지구환경보전: 경제수단 = 환경보호수단

지구환경보전의 환경보전수단, 환경보전수단으로 → 지구환경보전

UN에 안전보장이 아니라 평화의 환경보장이 아니라 (환경보장)

지구환경보전수단으로 생각의 평등

경제의 세계화 대응 위한 정책으로
국민소득증가의 국제적 노력
환경적으로 2가지 접근이 있다.
NGO의 국제적 노력
우리나라의 노력
한국은 9월경에 국제 회의 참석

지방의제21의 문제점과 실천전략

이와 같이 줄스미
일본의 차원 parison 등등 때문

박영숙 (사)한국환경·사회정책연구소 소장

UN이 제안한 '환경보전수단'은 '인간'을 - '인간'을 위해서 환경보전수단
경제수단과 '환경'을 위해서 '인간'을 위해서 환경보전수단

1. 새 세기 새 천년과 지방의제 21

우리는 지금 새 세기, 새 천년의 날짜 읽기에 들어섰다. 오늘을 사는 사람들은 한 세기와 또 하나의 세기를 잘 마무리하고 새로 열어야 하는 책무를 지고 있다.

영국의 역사학자 에릭 홉스봄은 '인류가 과거와 현재의 연장선상에서 세 번째 밀레니움을 건설하고자 한다면 반드시 실패할 것'이라고 경고한 바 있다. 이 경고는 새 시대는 패러다임의 대전환을 필요로 하고 있음을 말해 주고 있다.

21세기의 세계는 ① 국제화와 정보화의 추세로 국경이 없는 지구정치, 지구경제, 지구환경 등으로 하나의 지구촌을 지향하고 있으며 ② 국가 주권이 약화되는 반면 지방정부의 역할이 중시되는 지방화와 국제기구, 경제기구, 민간단체 등의 사회조직의 영향력이 강화되고 ③ 정부와 시민간의 관계가 수직적이었던 것에서 수평적인 동반자적 관계로 ④ 20세기가 경제의 세기였다면 21세기는 환경의 세기로서 사람들의 삶의 질에 대한 욕구가 분출되고 그리고 ⑤ 죽음으로 치닫고 있는 문화의 방향 전환의 원동력으로서의 여성의 참여가 촉구되는 추세로 가고 있다.

우리가 추구하고 있는 민주적인 선진사회, 성숙한 시민사회 형성에 지금까지의 결핍들인 '관공민비' '남존여비' '중존지비'의 경향과 관행이 '관민동권' '남녀동권' '중앙정부와 지방정부의 동권'을 바탕으로 지속가능한 지구촌을 만들어가야 하는 것이 새 세기의 인류의 과제이다.

환경친화적인 생명공동체 건설을 꿈꾸며 세계 곳곳의 지역사회가 만들어서 추진하고 있는 <지방의제21>이 성숙한 시민사회 건설을 위한 하나의 좋은 수단과 모델이 된다고 하는 것은 지방의제21을 알고 있는 사람들은 쉽게 인정할 수 있을 것이다.

1995년 발표된 우리 나라에서의 세계화 구상을 위한 <세계화의 비전과 전략보고서>에 의하면 21세기는 새로운 가능성과 폭발력을 지닌 위험이 교차하는 전환기라고 하고 있다. 이것은 오늘을 사는 사람들이 어떻게 하느냐에 따라서 역사의 향방이 달라진다는 사실을 내포하고 있다.

30년 전에 로마클럽이 펴낸 <성장의 한계>에서도 같은 암시를 하고 있다. 이 책은 인류 파멸의 많은 징후들을 제시하고 있다. 그러나 인류의 미래를 정죄하거나 예단하지는 않고 있다. 선택의 문제라는 것이다. 세계인구, 산업, 공해, 식량생산, 자원고갈의 현 성장 추세가 계속되는 한 지구는 100년 내에 파멸할 것을 경고하면서도 한편 지구시민 개개인이 자원소비율 최소화하고 잠재력 발휘를 균등하게 하는 지구의 형평성을 유지한다면 인류의 생존은 지속될 것이라고 이 책은 말하고 있다. 우리의 결단을 요구하는 대목이다.

20세기 말에 이러한 세계화 추세로 인해 세계화 과정의 지역도 안개로
문화적 다양성을 잃고 획일화되는 새로운 통합의 국제적 질서와 필요성이
close up 되게

세계화 추세로 인해
인구증가, 빈부격차, 지방자치제 구축 등 여러 가지

금번 환경부와 늘푸른 제주21추진협의회 그리고 경기의제21추진협의회가 공동으로 전국 지방의제21 추진관련자 워크숍을 개최하는 의미는 크다. 이 워크숍의 화두인 지방의제21은 환경문제뿐만 아니라 오늘날 우리가 직면하고 있는 정치, 경제, 사회를 망라한 총체적인 위기 극복의 기본모델이 되기도 하기 때문이다.

워크숍의 취지를 보면 ① 전국의 지방의제21 추진 담당자들이 한자리에 모여, 그 동안의 지방의제21 추진상황에 대한 성과와 한계를 진단하고 ② 새로운 천년을 맞이하여, 지방의제21 사업의 올바른 실천과 활성화 방안을 공유하고 ③ 기초의제와 광역의제간의 협력, 정보교환 및 의제사업의 효율적 추진을 위한 전국적 네트워크를 구축하고 ④ 이를 통해 향후 의제 사업에 대한 주민, 기업, 행정의 적극적인 참여와 지원 확대를 목적으로 하고 있다.

현재는 더 늘어났겠지만 국제환경자치체협의회(ICLEI)의 1997년 보고에 의하면 64개국의 1,800개의 지방정부가 지방의제21 계획에 참여하고 있는 것으로 되어 있다. 우리 나라에서도 71개 자치단체(광역 14개, 기초 57개)가 수립, 완료하였고 78개 자치 단체가 수립, 추진중이라고 한다.(환경부, '98. 12말) 알려진 바에 의하면 우리 나라의 지방의제21은 아직은 문서로서 존재할 뿐이다. 이러한 현실에 비추어 볼 때 워크숍의 취지는 이 시점에서 꼭 필요한 사항들이다.

이 워크숍에서 내가 맡은 기초발제의 주제는 <지방의제21의 문제점과 실천전략>이다. 이어질 주제토론과 전체회의에서 구체적인 추진현황 분석과 활성화 방안 등이 모색될 것을 전제하고 있다. 그리고 워크숍의 참여자들 모두가 이미 지방의제21에 깊이 관련되어 있는 추진 주체들이라는 점을 감안할 때 발제자의 역량의 한계를 걱정하지 않을 수 없다.

기초발제의 내용은 1992년 <리우유엔환경개발회의>, 2년 후인 1994년 영국 맨체스터에서의 <지구포럼 '94>, 1997년 6월에 뉴욕에서의 <리우+5>라고 불리는 <유엔환경특별총회> 그리고 서울을 비롯한 몇 기초자치단체의 지방의제21 제정과정과 추진대책, 논의에 참여했던 극히 제한적인 경험을 통해본 지방의제21의 문제점과 실천전략을 제시하므로 워크숍의 화두를 삼으려고 한다.

II. 리우지구정상회의에서 유엔환경특별총회까지

1992년 리우에서의 지구정상회의는 그보다 20년 전에 개최되었던 스톡홀름 인간과환경회의에 뿌리를 두고 있다. 이 회의에서는 우리 나라를 포함하는(정원식 국무총리 참가) 179개국의 국가정상들이 지구환경보전을 위한 21세기 행동계획인 <의제21>을 채택한 바 있다. 맨체스터 지구포럼 '94는 세계의 각 지역사회가 각기의 특성에 맞추어 지방의제21을 제정하는데 필요한 정보교환과 지방정부간의 유대관계를 강화하기 위한 모임이었다. 1997년도의 유엔환경특별총회(김영삼 대통령 참가)는 리우지구정상회의 이후 5년간의 의제21의 진척상황을 점검해보고 향후 대책을 논의한 자리였다. 지방의제21의 현주소를 진단해 보기 위해 이들 회의들의 내용을 살펴보기로 한다.

리우지구정상회의 :

1970년대 초에 로마클럽의 성장의 한계보고서가 발표되면서 개최되었던 스톡홀름 회의의 과제가 인간의 환경을 어떻게 보전할 것인가 하는 것이었는데 대해 리우회의는 인간의 갈망인

ESD (환경-1) 96

- ① 환경과 개발의 관계, 지구환경보전 332
- ② 환경과 개발의 관계, 지구환경보전 332
- ③ 환경과 개발의 관계, 지구환경보전 332
- ④ 환경과 개발의 관계, 지구환경보전 332
- ⑤ 환경과 개발의 관계, 지구환경보전 332

731352

인류는 모든 존중의 대상이다
지구환경보전 332, 지구환경보전 332, 지구환경보전 332

경제발전과 환경보전을 어떻게 조화를 이루며 가능케 할 것인가 하는 것이었다. 20년이란 세월을 사이에 두고 이 회의는 크게 변화한 국제정치 분위기 속에서 개최되었다.

스톡홀름 회의는 냉전체제의 해의 위협 속에서 구 소연방과 동구의 위성국들이 불참한 가운데 열렸으나 리우회의는 동서문제로부터는 자유스러운 분위기 속에서 진행되었다. 또 하나의 차이점은 전자의 경우 개발도상국들이 회의의 의도자체를 못마땅하게 생각할 뿐만 아니라 개발국가들을 불신했다. 그렇다고 대응논리가 마련된 상태는 아니었다. 후자의 경우에는 개발도상국가들(G 77)의 주장과 반발이 대단했다. 개발국가들의 기득권수호입장과 개발도상국가들의 개발추진의 불가피성 주장의 충돌로 리우회의는 남북의 대결장으로 그리고 국가간의 경제외교의 장으로 전락되는 결과를 가지 왔다.

리우회의의 준비과정에서 협력관계를 유지하며 지구환경헌장과 의제21을 함께 작성한다는 기대를 가지고 있던 민간단체들이 실망한 것은 당연한 것이었다. 회의 현장에서 정부대표회의와 민간단체들의 지구포럼 '92를 지켜본 사람들은 기억하고 있다. 민간단체들이 독자적인 지구헌장과 의제21을 제정하여 발표한 것이다. 그 내용과 의도가 다르다고 하는 것은 설명의 여지가 없다. 여기에서 민간단체들이 그들 자신에게 물어야 하는 것은 7년이라는 세월이 흐르는 동안 그들 자신이 만든 헌장과 의제21을 얼마나 의식하고 있었는가 하는 점이다.

민간단체들이 강하게 반발한 이유는 그들이 중시하는 지구환경보전을 위한 핵심과제들이 지구환경보전보다 국가 이익을 챙겨야 하는 국가대표자 회의에서 배제되었기 때문이다.

예를 들면 ① 지구환경 훼손의 주범으로 악명 높은 다국적 기업문제 ② 경제성장 및 발전문제와 직결되어 있는 인구와 식량문제 ③ 환경파괴의 최악의 요인이며 환경보전비용 조달의 최대 장애요인인 군사문제 및 핵문제 ④ 의제21의 실효성 확보에 절대 필요한 기한 명시와 예산조달문제 ⑤ 의제21의 구속력 문제 ⑥ 국가간의 경제 불균형 문제 등이 의제에서 빠진 것이다.

리우회의에 대한 평가가 다양한 것은 물론이다. 성공적이었다고 보는 사람들의 견해는 이 회의가 생태계 파괴의 위협에 대한 세계국가 정상들의 공감대를 공고히 했을 뿐만 아니라 환경문제에 대한 국제여론을 넓게 제고시킬 수 있었으며 지구선언과 의제21을 통해 지구환경보전을 위한 국제협력의 청사진을 만들어 낸 것이라고 하는 점에서이다.

반면 실패로 간주하는 측은 무엇보다도 지구환경을 오늘의 위기상황으로 몰고 온 오류에 대한 반성과 문제들에 대한 정치경제학적인 점검이 없었다는 것을 우선 지적하면서 그 요인을 ① 아직도 경제성장 위주의 정책에 집착하고 있는 것 ② 지구환경문제 해결에 중요한 역할을 담당하고 있는 민간단체들이 본회의의 의사결정과정에서 배제된 것 ③ 지속가능 발전 논리가 자칫 발전주의자들에게 개발을 지속적으로 추진하도록 명분을 제공하므로 환경훼손을 심화시킬 것 등을 들고 있다. 이상과 같은 지구정상회의의 평가에서 우리의 현실을 분석할 수 있는 많은 시사점을 던져 주고 있다.

맨체스터 지구포럼 '94 :

<맨체스터 지구포럼 '94>는 통상적인 유엔차원에서의 국가대표들로 구성된 국제회의와는 전혀 다른 분위기 속에서 진행되었다. 이 회의는 유엔의 지속가능발전위원회(CSD)와 제네바에 자리하고 있는 <우리들의 공동 미래센터>와 맨체스터시가 주최한 것이다.

이 회의가 다른 환경관련 회의와 다른 점은 ① 지역사회구성원, 기업, 정부(중앙이 아닌 지방정부)들로 구성된 새로운 시도의 회의로서 협약체결 또는 국가이익을 쟁겨야 하는데 따르는 신경전이 없었다는 것 ② 국가문제가 아닌 도시문제로 한정하고 말 잔치가 아닌 구체적인 정책모색에 힘썼다는 것 ③ 지역사회 내의 집단간의, 한 국가내의 자치단체간의, 협력관계 중시 ④ 상호간의 경험교환을 통해 각 지역사회에서의 자기의 역할과 업무수행의 능력을 키우는데 힘쓴 교육장과도 같은 화기에애한 분위기를 유지한 점 등이다. 이 포럼은 서울의제21을 위한 워크숍이었다.

'97 유엔환경특별총회 :

유엔총회특별회의의 하나인 제19차 유엔환경특별총회는 우리 나라 대통령(김영삼 대통령)과 2개 부처의 장관(환경부와 외교통상부)을 비롯한 30여 명에 이르는 대표단이 대거 참가한 회의였다. (160여 개국 정상 또는 국가수반 참석) 여기에 서울시의 환경담당관들과 녹색서울 시민위원회 및 민간환경단체의 소수 인원들이 참가했다. (서울의제21의 영문판이 배포됨)

이 총회의 목적은 리우회의 이후 5년간의 국제경제, 사회전체의 변화를 조망하면서 리우 합의사항의 이행실적을 분야별로 상세 검토, 평가하고 이를 바탕으로 향후 5년간의 지구환경보전의 지침을 합의해 내는 것이었다. 그 중에는 ① <의제21추가이행 프로그램>을 채택하는 것 ② 국가, 민간단체 및 국제기구들의 향후 지구환경보전을 위한 우선과제 선정하는 것 ③ 지구환경보전을 위한 정치적 의지를 담은 <정치성명서>를 채택하는 것이었다.

정치성명서는 대 개도국의 재정지원문제와 온실가스감축목표 설정문제 등에 대한 선진국과 개도국간의 첨예한 의견대립으로 최종단계에서 채택이 무산되었다. 리우회의에서와 마찬가지로 '지구는 하나이나 세계는 하나가 아니다'라는 사실을 재확인하는 것으로 총회의 막을 내렸다.

국가대표자회의의 고질적인 현상에는 5년간의 세월이 흘렀음에도 변화가 없었다. 뿐만 아니라 의제21의 진척에도 아무런 진전이 없음으로 지구환경은 계속 악화일로에 있다는 것이 평가결과였다. 다만 변화라고 한다면 개도국들의 집단적인 목소리가 어느 때보다 높아졌다는 것과 지구환경보전에 대처하면서 일기 시작한 민간단체의 참여가 그 유연성과 열기를 더하게 된 정도라고 할 수 있겠다.

금번 총회의 최대 쟁점은 개도국에 대한 재정지원, 민주제도 확립과 지구환경보전간의 상관관계, 생산 및 소비양식의 변화문제, 기후변화방지를 위한 온실가스 감축목표 설정문제 및 방사성 폐기물의 안전관리 문제 등이었다. 합의된 사항은 없었다.

이를 두고 자리를 함께 하고 있었던 민간단체, 여성환경연대 대표들은 날마다 독자적인 회의를 다각도로 전개하면서 항의하고, 촉구하고, 규탄하는 일로 5일간을 보냈다. 여성연대가 특히 문제삼은 것은 실천이 없는 말 잔치에 불과한 점이었다. 그래서 쉬지 않고 외친 구호가 '실천, 실천, 실천'이었다.

이러한 국제회의에 거듭 참가하면서 나름대로 정리하게 된 생각은 ① 국가이익을 쟁겨야 하고 국민의 표를 의식해야 하는 국가대표, 정부요인들만의 역할로 지구환경보전과 삶의 질 향상 추구는 요원하다는 것 ② 다국적 기업 등의 재정적 뒷받침으로 개최되고 있는 국제회의가 가지게 되는 한계를 뛰어넘기가 쉽지 않다는 것 ③ 이윤을 외면할 수 없는 기업의 경영과 생산양식의 변화와 환경투자를 쉽게 끌어낼 수 없다는 것 ④ 살기 좋은 내 고장 만들

- 5 -

1. 제정된 지방의제21들이 문건처리함에서 잠자고 있는 현실이다. 발제자가 지켜보고 있는 서울의제21의 경우에서 보면 서울의제21이 시정의 정책결정이나 시민의 생활, 그리고 기업의 생산양식에 아무런 작용을 하지 못하고 있다. 지방의제21은 쾌적한 지역환경을 만들기 위한 계획서이며 지역사회 구성원간의 실천을 위한 약정서이고 행동지침서이다. 그럼에도 불구하고 행정부를 필두로 제정과정에 참여했던 실천주체들마저 별로 관심하지 않고 있는 현상은 문제이다. 설정한 지표달성을 위한 각 주체의 실천방편 마련이 없는 한 지방의제 21은 사문서에 머물 수밖에 없다.

2. 제정과정에서의 시민, 기업, 정부의 균형잡힌 참여유인의 어려운 점이 추진과정에도 마찬가지로 문제가 된다. 법적인 구속력을 가지고 있지 않은 지방의제21의 사업추진에 기업의 참여를 이끌어 내는 일이 쉬운 일이 아니다. 정부의 경우 환경관련 부서만이 참여하고 있는 현실도 문제다. 이것은 환경관련 부서가 행정부의 하부서열에 위치하고 있어서 비교우위의 위상을 점유하고 있는 개발부서의 정책결정시 환경고려를 요구하지 못하는 원인이 되고 있다.

3. 추진주체들간의 파트너십이 잘못되어 있다. 우리사회에 만연되어 있는 관촌민비 또는 행정우위 관행에서 비롯된 권위적인 분위기와 창의적인 행정에 따를 수 있는 위험부담을 꺼리는 태도에서 자리잡은 안일무사한 타성 등에 젖어 있는 관료조직 속에서 새로 시도되고 있는 행정에서 '민'이 파트너가 되는 대등협력적인 관계를 뿌리 내리게 한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 이러한 관계정립 없이 지방의제21의 추진은 불가능하다. 지방의제 21은 민간부문의 참여를 필수로 하고 있고 환경행정의 실효는 민간부문에서 신명나게 참여하는 데서 높일 수 있다. 그러는데 필수적인 것은 행정의 민주화이다.

4. 시민이 행정의 수혜자 또는 관리대상의 자리에 안주하고 있다. 주민이 모든 것을 정부가 해주기만을 기대한다면 주민은 정부의 관리 또는 행정대상의 자리에서 벗어날 수 없다. 이 말은 지방자치제로 기대되고 있는 환경자치시대=시민자치시대는 영원히 오지 않는다는 것을 의미한다. 참여민주주의 실현은 주민이 대상으로서가 아닌 행정의 주체자로서 참여하는 데서 실현된다. 행정에의 참여는 시민의 권리인 동시에 의무이다. 자리가 마련되어 있지 않다면 만들어야 한다. 지방의회가 해내야 하는 몫이다.

5. 지방정부의 권한이 자치행정을 하기에 미흡하다. 중앙정부로부터의 권한 이양이 민선자치단체장의 참신하고 독창적인 행정집행을 하기에 불충분하다. 지역특성에 따른 정책이 필요로 하는 적체개편권과 인사권, 예산운영권 등이 주어져 있지 않은데 문제가 있다. 그렇다고 행정집행의 운영의 묘를 살릴 수 있는 관료조직의 융통성도 기대하기 어려운 것이 현실 상황이다. 따라서 자치단체장이나 담당관들의 실천의지와 지혜가 요구된다.

6. 실행수단이 미비되어 있다. 환경감사제도, 지방의제21의 재평가, 환류체계 등의 마련은 물론 지방의제21의 실천추진위원회가 설치되어야 한다. 그리고 필요한 것은 각 실천주체별의 실천수단들이 개발되어야 한다. 환경문제를 알고 있는 수준에서 환경개선을 기대할 수는 없다. 실천에 옮기는데 필요한 <어떻게>를 구체적으로 제시해주는 방안들이 마련되어야 한다.

7. 지방의제21에 대한 홍보가 부족하다. 일반적인 환경문제에 대한 인식부족도 문제지만 지방의제21이 무엇인지 알 수 있는 교육, 홍보 활동이 필요하다. 서울시의 예를 들면 환경관리실 관계자 외의 타부서에서 의제21을 알고 있는 행정요원의 수는 극히 적다. 시민의 차원에서 더더욱 알지 못하고 있다. 시민들이 알기 쉽게 하기 위해서는 지방의제21에 대한 명칭을 쉽게 이해할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.(예: 살기 좋은 내 고장 만들기 등)

8. 지방의제21 추진을 위한 제도적 장치가 미비하다. 행정부는 행정집행을 위한 법적 근거 없이는 한 치도 움직일 수 없도록 되어 있다. 자치체나 의회가 이를 위한 대책마련이 없다고 하는 것은 지방의제21의 실천의지가 없다는 것을 의미한다. 그런 상황에서 실천을 위한 기구설치나 예산책정이 불가능한 것은 이미 경험한 바이다.

9. 인접하고 있는 광역자치체 또는 광역자치체내의 기초자치체간의 협력관계가 부족하다. 중앙정부의 국가의제21이 제정되어 있지 않은 것을 비롯 지방의제 21의 추진지원체계가 미흡하다. 그리고 광역과 광역간의, 광역과 기초단체간의 또는 기초단체와 기초단체간의 연대와 협력체계가 이루어지지 있지 않다. 그런 상황에서 일관성 있고 체계적이며 통합적인 의제21의 추진이 될 수 없다는 사실은 자명하다. 몇 지역사회를 관통하고 있는 하나의 하천관리에서 흔히 드러나고 있는 현상에서 이의 문제점이 드러나고 있다. 어느 대목은 어린이들이 물장구를 치고 물고기가 살 수 있는가 하면 어느 대목에는 썩어 있는 하천관리의 예가 입증하고 있다.

93. 2A (53쪽 참조) 6A 1124 12412 / 11 74321

10. 지방의제21의 실천사항을 점검하고 지역사회의 지속가능성을 통합관리하는 기구가 없다. 유엔에는 각 나라의 의제21의 진척사항을 해마다 보고 받으며 향후 대책을 마련하는 지속가능발전위원회(CSD)가 '92 리우지구정상회의 이후 유엔경제사회이사회 산하에 설치하였다. 여기에 따라 캐나다에 이어 미국이 1993년 6월 유엔과의 연계를 위해 대통령 직속위원회를 두고 있다. 이 위원회는 정부, 기업, 환경단체 대표들로 구성되어 있다. 세계 여러 나라의 지방자치체들도 각기 자기 지역의 CSD를 두고 있는 것으로 안다. 현재 서울시가 지속가능발전위원회 구성을 추진하고 있는 것은 좋은 전례가 될 것이다.

전문가들이 보는 문제점들이 워크숍에서 다각도로 제시되기를 기대한다.

IV. 지방의제21과 실천전략

지방의제21은 각 지역사회가 각기 희망하고 있는 살기 좋은 내 고장 만들기에 대한 비전을 전제로 분야별의 쟁점을 제시하고 실천주체별의 행동목표와 개선지표를 장, 중, 단기별로 구분설정하고 있다. 행동목표는 지역사회 특성에 따라 분야와 과제를 달리 선택할 수 있으며 그 과제들은 시급성에 따라 우선순위를 정하고 있다.

지방의제21에서 설정하고 있는 지표들은 지역사회의 지속가능성을 평가하고 지표달성을 촉진하는 수단이 되기도 한다. 지역환경보전의 행동계획인 지방의제21 자체가 실천전략이 될 수도 있다. 그럼에도 우리가 새삼 실천전략을 질문하는 것은 그 추진기반 조성과 추진에 필요한 기법이 마련되어 있지 못한 이유에서일 것이다.

여기에서 관심을 가지는 실천전략이란 지방의제21이 문건으로만 남아 있지 않게 하는 방안모색이다. 이 문제는 몇 부문 또는 몇 전문가에 의해 해결될 수 있는 것이 아니다. 또한 지속적인 노력으로 재조정되는 과정을 밟아야 한다. 그런 의미에서 오늘의 발제는 시작에 불과하고 한계를 지닌 것이 된다.

지방의제21의 실천전략은 지역단위임은 물론 실천주체별로 공공영역(정부), 민간영역(기업), 그리고 제3영역(시민)으로 구분해서 제시하고자 한다.

공공영역(지방정부)

1. 지방의제21 추진을 위한 조례를 제정해야 한다. 실천추진위원회의 설치 및 운영을 위한 독자적인 조례가 설치되어야 한다. 조례에는 목적, 기능, 구성, 사무실, 사무국, 예산, 행정부와의 관계 등이 명시되어야 한다. 조례 제정에서 유의할 점은 실천주체간의 대등협력적인 파트너십 정신과 위원회 운영의 자율성이 보장되어야 한다는 것이다. 현행 각종 자문위원회의 운영방식으로는 추진위원회의 목적달성이 불가능하다.

2. 실천추진위원회를 구성한다. 위원회는 단체장 직속으로 두는 것이 자치단체의 전체행정을 환경친화적으로 집행가능하게 한다. 위원회 산하에는 행동주체별의 3개의 분과위원회를 둔다. 위원회의 구성은 각 분과위원회가 동수로 파견한 위원으로 구성한다. 위원회의 위원장은 공동위원장으로 하고 각 분과위원회의 장이 담당한다. 제정과정에서 경험한 것은 공공부문에서의 개발부서 (예: 주택, 교통, 에너지 등)와 기업의 참여 건인이 여의치 못했다는 것이다. 이 문제는 각 자치체와 의회의 장이 해결할 수 있는 문제다.

3. 실천추진을 위한 지원체제를 구축한다. 위원회가 구성되었다고 해서 실천추진이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 공공부문의 총력적인 지원책이 마련되어서 실질적으로 위원회가 가동이 되어야 한다.

지원책에는 ① 지방의제21이 각 자치체의 모든 부서의 정책결정의 잣대가 되게 하는 일 ② 민간영역과 제3영역간의 파트너십으로 운영되어야 하는데 필요한 실무담당을 전문인력으로 하는 일 ③ 자치체의 행정의 일환으로 추진하기 위한 실무운영공간을 제공하는 일 ④ 필요에 따른 제도개혁을 하는 일 ⑤ 실천성과에 따르는 인센티브제 개발 및 집행하는 일 ⑥ 예산 확보하는 일 ⑦ 정보를 공개하는 일 ⑧ 정책의 계획, 집행 및 평가과정에 위원회의 참여를 허용하는 일 등이 포함되어야 한다.

4. 새로운 패러다임으로의 정책의 대전환을 이룩해야 한다. 예를 들면 ① 중앙정부 → 지방정부 (광역→기초→구→동 등으로 분권화) ② 관 주도 → 민과의 협력 (보다 많은 민의 참여 유도), 공급관리 → 수요관리, 사후대책 → 사전예방 (오염은 발생원에서 대처 등), 밀폐행정 → 공개행정, 밀어붙이기 식 → 합의과정을 거치는 등의 행정으로 전환해야 한다.

5. 환경감사는 공공기관부터 우선 수범한다. 환경개선지표의 실천은 개선효과가 가시적이고 계량적으로 측정할 수 있어야 한다. 환경감사제도의 도입이 필요하다. 그 적용은 공공기관에서부터 실시되어야 그 파급효과가 크게 나타나고 지역사회의 참여를 이끌어낼 수 있다.

6. 타 자치체 또는 국제기구와의 연대를 강화한다. 지역사회, 국가 그리고 지구환경의 지속가능성 유지에 한 지역 또는 한 나라의 개별적인 노력으로 성취되는 것이 아니다. 지구상의 모든 실천주체들의 연대가 필요하다. 국내연대기구를 구성하는 일도 국제기구와의 연대도 소홀히 할 수 없는 문제이다.

민간영역(기업):

1. 지방의제21의 추진주체임을 인정하고 적극 참여해야 한다. 민간영역은 환경관련정책이나 규제에 있어 민감한 반응을 보인다. 그것은 환경훼손과 보다 밀접한 관계가 있는데 그 이유가 있을 것이다. 중소기업은 제외되지만 대기업의 경우 국제경쟁력 강화에 대한 자구노력으로 또는 기업의 이미지 유지책으로 나름대로의 환경 대처가 마련되어 있다고 보인다. 그럼에도 불구하고 지역환경문제는 관심 밖의 일로서 지방의제21 추진의 주체임을 인식하지 못하거나 외면하고 있는 현실이 아쉽다.

3. 실천추진의 활성화를 위해 지방의제21의 지역단위센터를 마련한다. 행정의 과학화 등에 힘입어 동사무소의 기능이 크게 변화하고 있다. 기초자치체들이 이미 여러 동사무소를 복지센터, 의료서비스의 장, 만남의 장, 정보문화센터 등으로 개편운영하고 있는 실정이다. 동회를 지방의제21의 실천추진센터로 활용하면 ① 실천의 효과를 높이고 ② 행정에 대한 주민의 친근감을 더하며 ③ 지역사회를 공동체 사회로 회복하는 일에도 기여할 것이다.

4. 소비양식을 환경친화적으로 전환해야 한다. 지난해 6월에 개최되었던 유엔환경특별총회에서 의제21의 전척상황평가에서 가장 부진했던 부문이 제4장에 담겨있는 소비와 생산양식의 변화였다. 국민의 환경에 대한 높은 문제의식에도 불구하고 실천행동이 뒤따르지 않고 있는 점은 의식과 행동이 일치하지 않기 때문이다. 녹색생활이 구호에 그치지 않게 하기 위해서는 <아나바다>의 생활양식이 문화로서 뿌리내려야 한다. 새로운 가치관은 추상적으로 이루어지지 않는다. 일상적인 건전한 생활결단과 실천으로 형성된다. 그래서 환경교육은 교실에서가 아니라 실천의 현장에서 이루어져야 한다는 것이다.

V. 맺는 말

지방의제21은 만들어졌다. 그러나 아직은 서류함에서 잠자고 있다. 금번 워크숍에서 그들의 잠을 깨우는 작업을 하게된다. 지방의제21의 실천은 각 지자체의 행정에 새로운 패러다임으로 대전환을 가져다 줄 것이다. 새로운 가치관으로의 패러다임 전환은 쉽게 이루어지는 것이 아니다. 그러나 총체적인 위기에 직면하고 있는 오늘의 우리의 현실에서는 오히려 그 시도가 쉬울 수도 있다. 무엇인가 탈출구를 찾게 마련이기 때문이다.

이 워크숍에서 풀어야 하는 문제는 지방의제21의 실천전략이다. 실천전략에서 가장 중요한 것은 지방의제21이 지방행정의 정책결정과정에 통합적으로 반영되고 활용되게 하는 것이다. 지방의제21의 실천을 위한 추진체계와 기반구축 그리고 실천기법 개발이 우선과제이다. 이러한 과제들을 지속적으로 모색하고 조정해낼 수 있는 방안들이 워크숍에서 마련되어야 한다.

우리는 지금 지역환경을 걱정하고 있다. 정작 걱정해야 되는 것은 지역환경이 아니라 우리 자신들이다. 먹을 물과 마실 공기, 안전한 먹거리, 치료법이 없는 질병 등으로 생명의 위협을 느끼고 있는 것이 우리들이기 때문이다.

위기는 기회이기도 하다. 우리가 하기에 달렸다 또는 선택의 문제다 라는 데 힘입어 새로운 결단을 해야할 때이다.

지방의제21이 우리의 결단을 실천으로 옮길 수 있는 길을 터주고 있어 그나마 다행이다.

지방의제21의 문제점과 실천전략

박 영 숙 (사)한국환경·사회정책연구소 소장

1. 세 세기 세 천년과 지방의제 21

우리는 지금 세 세기, 세 천년의 낱씨 일기에 들어섰다. 오늘을 사는 사람들은 한 세기와 또 하나의 세기를 잘 마무리하고 새로 열어야 하는 책무를 지고 있다.

영국의 역사학자 에릭 홉스봄은 '인류가 과거와 현재의 연장선상에서 세 번째 밀레니엄을 건설하고자 한다면 반드시 실패할 것'이라고 경고한 바 있다. 이 경고는 세 시대는 패러다임의 대전환을 필요로 하고 있음을 말해 주고 있다.

21세기의 세계는 ① 국제화와 정보화의 추세로 국경이 없는 지구정치, 지구경제, 지구환경 등으로 하나의 지구촌을 지향하고 있으며 ② 국가 주권이 약화되는 반면 지방정부의 역할이 증시되는 지방화와 국제기구, 경제기구, 민간단체 등의 사회조직의 영향력이 강화되고 ③ 정부와 시민간의 관계가 수직적이었던 것에서 수평적인 동반자적 관계로 ④ 20세기가 경제의 세기였다면 21세기는 환경의 세기로서 사람들의 삶의 질에 대한 욕구가 분출되고 그리고 ⑤ 죽음으로 치닫고 있는 문화의 방향 전환의 원동력으로서의 여성의 참여가 촉구되는 추세로 가고 있다.

우리가 추구하고 있는 민주적인 선진사회, 성숙한 시민사회 형성에 지금까지의 걸림돌인 '관민동권' '남녀동권' '중앙정부와 지방정부의 동권'을 바탕으로 지속가능한 지구촌을 만들어가야 하는 것이 세 세기의 인류의 과제이다.

환경친화적인 생명공동체 건설을 꿈꾸며 세계 곳곳의 지역사회가 만들어서 추진하고 있는 <지방의제21>이 성숙한 시민사회 건설을 위한 하나의 좋은 수단과 모델이 된다고 하는 것은 지방의제21을 알고 있는 사람들은 쉽게 인정할 수 있을 것이다.

1995년 발표된 우리 나라에서의 세계화 구상을 위한 <세계화의 비전과 전략보고서>에 의하면 21세기는 새로운 가능성과 폭발력을 지닌 위험이 교차하는 전환기라고 하고 있다. 이것은 오늘을 사는 사람들이 어떻게 하느냐에 따라서 역사의 향방이 달라진다는 사실을 내포하고 있다.

30년 전에 로마클럽이 펴낸 <성장의 한계>에서도 같은 암시를 하고 있다. 이 책은 인류 파멸의 많은 징후들을 제시하고 있다. 그러나 인류의 미래를 정죄하거나 예단하지는 않고 있다. 선택의 문제라는 것이다. 세계인구, 산업, 공해, 식량생산, 자원고갈의 현 성장 추세가 계속되는 한 지구는 100년 내에 파멸할 것을 경고하면서도 한편 지구시민 개개인이 자원소비를 최소화하고 잠재력 발휘를 균등하게 하는 지구의 형평성을 유지한다면 인류의 생존은 지속될 것이라고 이 책은 말하고 있다. 우리의 결단을 요구하는 대목이다.

금번 환경부와 늘푸른 제주21추진협의회 그리고 경기의제21추진협의회가 공동으로 전국 지방의제21 추진관련자 워크숍을 개최하는 의미는 크다. 이 워크숍의 화두인 지방의제21은 환경문제뿐만 아니라 오늘날 우리가 직면하고 있는 정치, 경제, 사회를 망라한 총체적인 위기 극복의 기본모델이 되기도 하기 때문이다.

워크숍의 취지를 보면 ① 전국의 지방의제21 추진 담당자들이 한자리에 모여, 그 동안의 지방의제21 추진상황에 대한 성과와 한계를 진단하고 ② 새로운 천년을 맞이하여, 지방의제21 사업의 올바른 실천과 활성화 방안을 공유하고 ③ 기초의제와 광역의제간의 협력, 정보교환 및 의제사업의 효율적 추진을 위한 전국적 네트워크를 구축하고 ④ 이를 통해 향후 의제 사업에 대한 주민, 기업, 행정의 적극적인 참여와 지원 확대를 목적으로 하고 있다.

현재는 더 늘어났겠지만 국제환경자치체협의회(ICLEI)의 1997년 보고에 의하면 64개국의 1,800개의 지방정부가 지방의제21 계획에 참여하고 있는 것으로 되어 있다. 우리 나라에서도 71개 자치단체(광역 14개, 기초 57개)가 수립, 완료하였고 78개 자치 단체가 수립, 추진중이라고 한다.(환경부, '98. 12월) 알려진 바에 의하면 우리 나라의 지방의제21은 아직은 문서로서 존재할 뿐이다. 이러한 현실에 비추어 볼 때 워크숍의 취지는 이 시점에서 꼭 필요한 사항들이다.

이 워크숍에서 내가 맡은 기초발제의 주제는 <지방의제21의 문제점과 실천전략>이다. 이어질 주제토론과 전체회의에서 구체적인 추진현황 분석과 활성화 방안 등이 모색될 것을 전제하고 있다. 그리고 워크숍의 참여자들 모두가 이미 지방의제21에 깊이 관련되어 있는 추진 주체들이라는 점을 감안할 때 발제자의 역량의 한계를 걱정하지 않을 수 없다.

기초발제의 내용은 1992년 <리우유엔환경개발회의>, 2년 후인 1994년 영국 맨체스터에서의 <지구포럼 '94>, 1997년 6월에 뉴욕에서의 <리우+5>라고 불리는 <유엔환경특별총회> 그리고 서울을 비롯한 몇 기초자치단체의 지방의제21 제정과정과 추진대책, 논의에 참여했던 극히 제한적인 경험을 통해본 지방의제21의 문제점과 실천전략을 제시하므로 워크숍의 화두를 삼으려고 한다.

II. 리우지구정상회의에서 유엔환경특별총회까지

1992년 리우에서의 지구정상회의는 그보다 20년 전에 개최되었던 스톡홀름 인간과환경회의에 뿌리를 두고 있다. 이 회의에서는 우리 나라를 포함하는(정원식 국무총리 참가) 179개국의 국가정상들이 지구환경보전을 위한 21세기 행동계획인 <의제21>을 채택한 바 있다. 맨체스터 지구포럼 '94는 세계의 각 지역사회가 각기의 특성에 맞추어 지방의제21을 제정하는데 필요한 정보교환과 지방정부간의 유대관계를 강화하기 위한 모임이었다. 1997년도의 유엔환경특별총회(김영삼 대통령 참가)는 리우지구정상회의 이후 5년간의 의제21의 진척상황을 점검해보고 향후 대책을 논의한 자리였다. 지방의제21의 현주소를 진단해 보기 위해 이들 회의들의 내용을 살펴보기로 한다.

리우지구정상회의 :

1970년대 초에 로마클럽의 성장의 한계보고서가 발표되면서 개최되었던 스톡홀름 회의의 과제가 인간의 환경을 어떻게 보전할 것인가 하는 것이었는데 대해 리우회의는 인간의 갈망인

경제발전과 환경보전을 어떻게 조화를 이루며 가능케 할 것인가 하는 것이었다. 20년이란 세월을 사이에 두고 이 회의는 크게 변화한 국제정치 분위기 속에서 개최되었다.

스톡홀름 회의는 냉전체제하의 핵의 위협 속에서 구 소련방과 동구의 위성국들이 불참한 가운데 열렸으나 리우회의는 동서문제로부터는 자유스러운 분위기 속에서 진행되었다. 또 하나의 차이점은 전자의 경우 개발도상국들이 회의의 의도자체를 못마땅하게 생각할 뿐만 아니라 개발국가들을 불신했다. 그렇다고 대응논리가 마련된 상태는 아니었다. 후자의 경우에는 개발도상국가들(G 77)의 주장과 반발이 대단했다. 개발국가들의 기득권수호입장과 개발도상국가들의 개발추진의 불가피성 주장의 충돌로 리우회의는 남북의 대결장으로 그리고 국가간의 경제외교의 장으로 전락되는 결과를 가져 왔다.

리우회의의 준비과정에서 협력관계를 유지하며 지구환경현장과 의제21을 함께 작성한다는 기대를 가지고 있던 민간단체들이 실망한 것은 당연한 것이었다. 회의 현장에서 정부대표회의와 민간단체들의 지구포럼 '92를 지켜본 사람들은 기억하고 있다. 민간단체들이 독자적인 지구현장과 의제21을 제정하여 발표한 것이다. 그 내용과 의도가 다르다고 하는 것은 설명의 여지가 없다. 여기에서 민간단체들이 그들 자신에게 물어야 하는 것은 7년이라는 세월이 흐르는 동안 그들 자신이 만든 현장과 의제21을 얼마나 의식하고 있었는가 하는 점이다.

민간단체들이 강하게 반발한 이유는 그들이 중시하는 지구환경보전을 위한 핵심과제들이 지구환경보전보다 국가 이익을 쟁겨야 하는 국가대표자 회의에서 배제되었기 때문이다.

예를 들면 ① 지구환경 훼손의 주범으로 악명 높은 다국적 기업문제 ② 경제성장 및 발전문제와 직결되어 있는 인구와 식량문제 ③ 환경파괴의 최악의 요인이며 환경보전비용 조달의 최대 장애요인인 군사문제 및 핵문제 ④ 의제21의 실효성 확보에 절대 필요한 기한 명시와 예산조달문제 ⑤ 의제21의 구속력 문제 ⑥ 국가간의 경제 불균형 문제 등이 의제에서 빠진 것이다.

리우회의에 대한 평가가 다양한 것은 물론이다. 성공적이었다고 보는 사람들의 견해는 이 회의가 생태계 파괴의 위협에 대한 세계국가 정상들의 공감대를 공고히 했을 뿐만 아니라 환경문제에 대한 국제여론을 넓게 제고시킬 수 있었으며 지구선언과 의제21을 통해 지구환경보전을 위한 국제협력의 청사진을 만들어 낸 것이라고 하는 점에서이다.

반면 실패로 간주하는 측은 무엇보다도 지구환경을 오늘의 위기상황으로 몰고 온 오류에 대한 반성과 문제들에 대한 정치경제학적인 점검이 없었다는 것을 우선 지적하면서 그 요인을 ① 아직도 경제성장 위주의 정책에 집착하고 있는 것 ② 지구환경문제 해결에 중요한 역할을 담당하고 있는 민간단체들이 본회의의 의사결정과정에서 배제된 것 ③ 지속가능 발전논리가 자칫 발전주의자들에게 개발을 지속적으로 추진하도록 명분을 제공하므로 환경훼손을 심화시킬 것 등을 들고 있다. 이상과 같은 지구정상회의의 평가에서 우리의 현실을 분석할 수 있는 많은 시사점을 던져 주고 있다.

맨체스터 지구포럼 '94 :

<맨체스터 지구포럼 '94>는 통상적인 유엔차원에서의 국가대표들로 구성된 국제회의와는 전혀 다른 분위기 속에서 진행되었다. 이 회의는 유엔의 지속가능발전위원회(CSD)와 제네바에 자리하고 있는 <우리들의 공동 미래센터>와 맨체스터시가 주최한 것이다.

이 회의가 다른 환경관련 회의와 다른 점은 ① 지역사회구성원, 기업, 정부(중앙이 아닌 지방정부)들로 구성된 새로운 시도의 회의로서 협약체결 또는 국가이익을 쟁거야 하는데 따르는 신경전이 없었다는 것 ② 국가문제가 아닌 도시문제로 한정하고 말 잔치가 아닌 구체적인 정책모색에 힘썼다는 것 ③ 지역사회 내의 집단간의, 한 국가내의 자치단체간의, 협력관계 중시 ④ 상호간의 경험교환을 통해 각 지역사회에서의 자기의 역할과 업무수행의 능력을 키우는데 힘쓴 교육장과도 같은 화기에애한 분위기를 유지한 점 등이다. 이 포럼은 지방의제21을 위한 워크숍이었다.

'97 유엔환경특별총회 :

유엔총회특별회의의 하나인 제19차 유엔환경특별총회는 우리 나라 대통령(김영삼 대통령)과 2개 부처의 장관(환경부와 외교통상부)을 비롯한 30여 명에 이르는 대표단이 대거 참가한 회의였다. (160여 개국 정상 또는 국가수반 참석) 여기에 서울시의 환경담당관들과 녹색서울시민위원회 및 민간환경단체의 소수 인원들이 참가했다. (서울의제21의 영문판이 배포됨)

이 총회의 목적은 리우회의 이후 5년간의 국제경제, 사회전체의 변화를 조망하면서 리우합의사항의 이행실적을 분야별로 상세 검토, 평가하고 이를 바탕으로 향후 5년간의 지구환경보전의 지침을 합의해 내는 것이었다. 그 중에는 ① <의제21추가이행 프로그램>을 채택하는 것 ② 국가, 민간단체 및 국제기구들의 향후 지구환경보전을 위한 우선과제 선정하는 것 ③ 지구환경보전을 위한 정치적 의지를 담은 <정치성명서>를 채택하는 것이었다.

정치성명서는 대 개도국의 재정지원문제와 온실가스감축목표 설정문제 등에 대한 선진국과 개도국간의 첨예한 의견대립으로 최종단계에서 채택이 무산되었다. 리우회의에서와 마찬가지로 '지구는 하나이나 세계는 하나가 아니다'라는 사실을 재확인하는 것으로 총회의 막을 내렸다.

국가대표자회의의 고질적인 현상에는 5년간의 세월이 흘렀음에도 변화가 없었다. 뿐만 아니라 의제21의 진척에도 아무런 진전이 없음으로 지구환경은 계속 악화일로에 있다는 것이 평가결과였다. 다만 변화라고 한다면 개도국들의 집단적인 목소리가 어느 때보다 높아졌다는 것과 지구환경보전에 대처하면서 일기 시작한 민간단체의 참여가 그 유연성과 열기를 더하게 된 정도라고 할 수 있겠다.

금번 총회의 최대 쟁점은 개도국에 대한 재정지원, 민주제도 확립과 지구환경보전간의 상관관계, 생산 및 소비양식의 변화문제, 기후변화방지를 위한 온실가스 감축목표 설정문제 및 방사성 폐기물의 안전관리 문제 등이었다. 합의된 사항은 없었다.

이를 두고 자리를 함께 하고 있었던 민간단체, 여성환경연대 대표들은 날마다 독자적인 회의를 다각도로 전개하면서 항의하고, 촉구하고, 규탄하는 일로 5일간을 보냈다. 여성연대가 특히 문제삼은 것은 실천이 없는 말 잔치에 불과한 점이었다. 그래서 쉬지 않고 외친 구호가 '실천, 실천, 실천'이었다.

이러한 국제회의에 거듭 참가하면서 나름대로 정리하게 된 생각은 ① 국가이익을 쟁거야 하고 국민의 표를 의식해야 하는 국가대표, 정부요인들만의 역할로 지구환경보전과 삶의 질 향상 추구는 요원하다는 것 ② 다국적 기업 등의 재정적 뒷받침으로 개최되고 있는 국제회의가 가지게 되는 한계를 뛰어넘기가 쉽지 않다는 것 ③ 이윤을 외면할 수 없는 기업의 경영과 생산양식의 변화와 환경투자를 쉽게 끌어낼 수 없다는 것 ④ 살기 좋은 내 고장 만들

기, 깨끗한 환경을 후손에게 물려주기 위한 과제수행은 필히 공공영역인 정부와 민간영역인 기업과 제3영역인 민간단체의 공동작업에 의해서만 가능하다는 것. 그래서 재확인하게 된 것은 의제21의 제정과 실천 추진에 절대 필요한 실천주체의 3자간의 협력관계를 이끌어내는 촉발제의 역할은 민간단체가 해야한다는 것이다.

인류의 생존을 담보해줄 하나밖에 없는 지구의 환경보전은 한 지역사회의 노력만으로 가능하지 않다. 도시간의 연대와 국제적인 연대가 필요하다. 여기에서도 민간단체들의 역할이 중요하며 이들이 지니고 있는 특성이 유용하다. 그것은 그들이 문제해결을 의도할 때 국경, 국적, 계층, 계급의 장벽을 넘어서 연대, 주장, 그리고 행동이 가능하며 국익에 얽매임 없이 문제의 본질에 집착할 수 있는대서 찾을 수 있다.

지방의제21을 생각하면 할수록 이 행동계획이야말로 우리가 직면하고 있는 환경문제, 경제문제, 사회문제 등을 통합적으로 해결해내는 수단이며, 틀이고, 모델이 된다고 보아 깊은 관심을 가지게 된다.

III. 지방의제21의 문제점

스톡홀름회의와 리우회의를 포함해서 크고 작은 환경관련 회의들이 빈번하게 개최되고 국제협약들이 체결되고 실천계획들이 만들어지며 환경개선 지표들이 양산되고 있음에도 불구하고 지구환경개선 기미는 보이지 않으며 훼손만이 심화되고 있다.

국내 환경문제도 환경부가 모범적 환경국가의 건설을 목표로 <환경비전21>을 발표하는 가 하면 대통령이 삶의 질의 세계화를 위한 <환경복지구상>을 공개하면서 환경대통령이 되겠다고 선언한 바 있다. 그 무렵에 한탄강과 임진강의 물고기 폐죽음사건, 시화호로 인한 해양오염사태 등의 대형 환경사건이 발생했던 것을 기억하고 있다.

이러한 사례에서 환경개선의 효과란 국가정상과 정책결정자들의 선언이나 정부의 규제로 가능하지 않다는 사실을 분명하게 드러내고 있다. 환경문제는 국가정상들의 합의로 이루어 낼 수 있는 핵전쟁 억제와는 달리 사회구성원 개개인의 참여와 실천 없이 되는 것이 아니다. 오염원인자인 생활인 모두의 환경의식과 환경친화적인 실천 없이 환경개선은 성취할 수 없다.

그것은 지구환경문제가 아무리 거창하고 복잡하지만 그 해결의 실마리는 지구 시민 각자가 맡고 서 있는 자리에서 작은 일을 환경친화적으로 처리하는대서 풀린다. <지구적으로 생각하고 지역적으로 행동하라>라는 지구환경보전의 표어가 의미하는 것이다. 최근 지방자치단체의 역할이 강조되면서 여기에 권역적으로(Regionally)계획하라는 사이에 끼게 되었다.

지구환경보전의 표어의 실현에 필요한 것이 지방의제21이다. 지방의제21의 작성과 관련된 문제들은 이미 전문가들에 의해 분석, 평가되어 발표된 것은 다행이다.

다른 나라들에 비해 우리 나라의 지방의제21의 제정이 뒤쳐져 있다고는 하나 앞서 제시한대로 상당수의 지방자치체가 제정·선포해 놓고 있는 상태이다. 여기서 제시하는 문제점들은 주로 제정과정에서 나타났던 것들로서 제정된 지방의제21의 실천과정에도 걸림돌이 되는 점들이다.

1. 제정된 지방의제21들이 문건처리함에서 잠자고 있는 현실이다. 발제자가 지켜보고 있는 서울의제21의 경우에서 보면 서울의제21이 시정의 정책결정이나 시민의 생활, 그리고 기업의 생산양식에 아무런 작용을 하지 못하고 있다. 지방의제21은 쾌적한 지역환경을 만들기 위한 계획서이며 지역사회 구성원간의 실천을 위한 약정서이고 행동지침서이다. 그럼에도 불구하고 행정부를 필두로 제정과정에 참여했던 실천주체들마저 별로 관심하지 않고 있는 현상은 문제이다. 설정한 지표달성을 위한 각 주체의 실천방편 마련이 없는 한 지방의제 21은 사문서에 머물 수밖에 없다.

2. 제정과정에서의 시민, 기업, 정부의 균형잡힌 참여유인의 어려운 점이 추진과정에도 마찬가지로 문제가 된다. 법적인 구속력을 가지고 있지 않은 지방의제21의 사업추진에 기업의 참여를 이끌어 내는 일이 쉬운 일이 아니다. 정부의 경우 환경관련 부서만이 참여하고 있는 현실도 문제다. 이것은 환경관련 부서가 행정부의 하부서열에 위치하고 있어서 비교우위의 위상을 점유하고 있는 개발부서의 정책결정시 환경고려를 요구하지 못하는 원인이 되고 있다.

3. 추진주체들간의 파트너십이 잘못되어 있다. 우리사회에 만연되어 있는 관존민비 또는 행정우위 관행에서 비롯된 권위적인 분위기와 창의적인 행정에 따를 수 있는 위험부담을 꺼리는 데서 자리잡은 안일무사한 타성 등에 젖어 있는 관료조직 속에서 새로 시도되고 있는 행정에서 '민'이 파트너가 되는 대등협력적인 관계를 뿌리 내리게 한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 그러나 이러한 관계정립 없이 지방의제21의 추진은 불가능하다. 지방의제 21은 민간부문의 참여를 필수로 하고 있고 환경행정의 실효는 민간부문에서 신명나게 참여하는 데서 높일 수 있다. 그러는데 필수적인 것은 행정의 민주화이다.

4. 시민이 행정의 수혜자 또는 관리대상의 자리에 안주하고 있다. 주민이 모든 것을 정부가 해주기만을 기대한다면 주민은 정부의 관리 또는 행정대상의 자리에서 벗어날 수 없다. 이 말은 지방자치제로 기대되고 있는 환경자치시대=시민자치시대는 영원히 오지 않는다는 것을 의미한다. 참여민주주의 실현은 주민이 대상으로서가 아닌 행정의 주체자로서 참여하는 데서 실현된다. 행정에의 참여는 시민의 권리인 동시에 의무이다. 자리가 마련되어 있지 않다면 만들어야 한다. 지방의회가 해내야 하는 몫이다.

5. 지방정부의 권한이 자치행정을 하기에 미흡하다. 중앙정부로부터의 권한 이양이 민선자치단체장의 참신하고 독창적인 행정집행을 하기에 불충분하다. 지역특성에 따른 정책이 필요로 하는 직제개편권과 인사권, 예산운영권 등이 주어져 있지 않은데 문제가 있다. 그렇다고 행정집행의 운영의 묘를 살릴 수 있는 관료조직의 융통성도 기대하기 어려운 것이 현 상황이다. 따라서 자치단체장이나 담당관들의 실천의지와 지혜가 요구된다.

6. 실행수단이 미비되어 있다. 환경감사제도, 지방의제21의 재평가, 환류체계 등의 마련은 물론 지방의제21의 실천추진위원회가 설치되어야 한다. 그리고 필요한 것은 각 실천주체별의 실천수단들이 개발되어야 한다. 환경문제를 알고 있는 수준에서 환경개선을 기대할 수는 없다. 실천에 옮기는데 필요한 <어떻게>를 구체적으로 제시해주는 방안들이 마련되어야 한다.

7. 지방의제21에 대한 홍보가 부족하다. 일반적인 환경문제에 대한 인식부족도 문제지만 지방의제21이 무엇인지 알 수 있는 교육, 홍보 활동이 필요하다. 서울시의 예를 들면 환경관리실 관계자 외의 타부서에서 의제21을 알고 있는 행정요원의 수는 극히 적다. 시민의 차원에서는 더더욱 알지 못하고 있다. 시민들이 알기 쉽게 하기 위해서는 지방의제21에 대한 명칭을 쉽게 이해할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다.(예: 살기 좋은 내 고장 만들기 등)

8. 지방의제21 추진을 위한 제도적 장치가 미비하다. 행정부는 행정집행을 위한 법적 근거 없이는 한 치도 움직일 수 없도록 되어 있다. 자치체나 의회가 이를 위한 대책마련이 없다고 하는 것은 지방의제21의 실천의지가 없다는 것을 의미한다. 그런 상황에서 실천을 위한 기구설치나 예산책정이 불가능한 것은 이미 경험한 바이다.

9. 인접하고 있는 광역자치체 또는 광역자치체내의 기초자치체간의 협력관계가 부족하다. 중앙정부의 국가의제21이 제정되어 있지 않은 것을 비롯 지방의제 21의 추진지원체계가 미흡하다. 그리고 광역과 광역간의, 광역과 기초단체간의 또는 기초단체와 기초단체간의 연대와 협력체계가 이루어져 있지 않다. 그런 상황에서 일관성 있고 체계적이며 통합적인 의제21의 추진이 될 수 없다는 사실은 자명하다. 몇 지역사회를 관통하고 있는 하나의 하천관리에서 흔히 드러나고 있는 현상에서 이의 문제점이 드러나고 있다. 어느 대목은 어린이들이 물장구를 치고 물고기가 살 수 있는가 하면 어느 대목에는 썩어 있는 하천관리의 예가 입증하고 있다.

10. 지방의제21의 실천사항을 점검하고 지역사회의 지속가능성을 통합관리하는 기구가 없다. 유엔에는 각 나라의 의제21의 진척사항을 해마다 보고 받으며 향후 대책을 마련하는 지속가능발전위원회(CSD)가 '92 리우지구정상회의 이후 유엔경제사회이사회 산하에 설치하였다. 여기에 따라 캐나다에 이어 미국이 1993년 6월 유엔과의 연계를 위해 대통령 직속위원회를 두고 있다. 이 위원회는 정부, 기업, 환경단체 대표들로 구성되어 있다. 세계 여러 나라의 지방자치체들도 각기 자기 지역의 CSD를 두고 있는 것으로 안다. 현재 서울시가 지속가능발전위원회 구성을 추진하고 있는 것은 좋은 전례가 될 것이다.

전문가들이 보는 문제점들이 워크숍에서 다각도로 제시되기를 기대한다.

IV. 지방의제21과 실천전략

지방의제21은 각 지역사회가 각기 희망하고 있는 살기 좋은 내 고장 만들기에 대한 비전을 전제로 분야별의 쟁점을 제시하고 실천주체별의 행동목표와 개선지표를 장, 중, 단기별로 구분설정하고 있다. 행동목표는 지역사회 특성에 따라 분야와 과제를 달리 선택할 수 있으며 그 과제들은 시급성에 따라 우선순위를 정하고 있다.

지방의제21에서 설정하고 있는 지표들은 지역사회의 지속가능성을 평가하고 지표달성을 촉진하는 수단이 되기도 한다. 지역환경보전의 행동계획인 지방의제21 자체가 실천전략이 될 수도 있다. 그럼에도 우리가 새삼 실천전략을 질문하는 것은 그 추진기반 조성과 추진에 필요한 기법이 마련되어 있지 못한 이유에서일 것이다.

여기에서 관심을 가지는 실천전략이란 지방의제21이 문건으로만 남아 있지 않게 하는 방안 모색이다. 이 문제는 몇 부문 또는 몇 전문가에 의해 해결될 수 있는 것이 아니다. 또한 지속적인 노력으로 재조정되는 과정을 밟아야 한다. 그런 의미에서 오늘의 발제는 시작에 불과하고 한계를 지닌 것이 된다.

지방의제21의 실천전략은 지역단위임은 물론 실천주체별로 공공영역(정부), 민간영역(기업), 그리고 제3영역(시민)으로 구분해서 제시하고자 한다.

공공영역(지방정부):

1. 지방의제21 추진을 위한 조례를 제정해야 한다. 실천추진위원회의 설치 및 운영을 위한 독자적인 조례가 설치되어야 한다. 조례에는 목적, 기능, 구성, 사무실, 사무국, 예산, 행정부와와의 관계 등이 명시되어야 한다. 조례 제정에서 유의할 점은 실천주체간의 대등협력적인 파트너십 정신과 위원회 운영의 자율성이 보장되어야 한다는 것이다. 현행 각종 자문위원회의 운영방식으로는 추진위원회의 목적달성이 불가능하다.

2. 실천추진위원회를 구성한다. 위원회는 단체장 직속으로 두는 것이 자치단체의 전체행정을 환경친화적으로 집행가능하게 한다. 위원회 산하에는 행동주체별의 3개의 분과위원회를 둔다. 위원회의 구성은 각 분과위원회가 동수로 파견한 위원으로 구성한다. 위원회의 위원장은 공동위원장으로 하고 각 분과위원회의 장이 담당한다. 제정과정에서 경험한 것은 공공부문에서의 개발부서 (예: 주택, 교통, 에너지 등)와 기업의 참여 건인이 여의치 못했다는 것이다. 이 문제는 각 자치체와 의회의 장이 해결할 수 있는 문제다.

3. 실천추진을 위한 지원체제를 구축한다. 위원회가 구성되었다고 해서 실천추진이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 공공부문의 총력적인 지원책이 마련되어서 실질적으로 위원회가 가동이 되어야 한다.

지원책에는 ① 지방의제21이 각 자치체의 모든 부서의 정책결정의 잣대가 되게 하는 일 ② 민간영역과 제3영역간의 파트너십으로 운영되어야 하는데 필요한 실무담당을 전문인력으로 하는 일 ③ 자치체의 행정의 일환으로 추진하기 위한 실무운영공간을 제공하는 일 ④ 필요에 따른 제도개혁을 하는 일 ⑤ 실천성구에 따르는 인센티브제 개발 및 집행하는 일 ⑥ 예산 확보하는 일 ⑦ 정보를 공개하는 일 ⑧ 정책의 계획, 집행 및 평가과정에 위원회의 참여를 허용하는 일 등이 포함되어야 한다.

4. 새로운 패러다임으로의 정책의 대전환을 이룩해야 한다. 예를 들면 ① 중앙정부 → 지방정부 (광역→기초→구→동 등으로 분권화) ② 관 주도 → 민과의 협력 (보다 많은 민의 참여 유도), 공급관리 → 수요관리, 사후대책 → 사전예방 (오염은 발생원에서 대처 등), 밀폐행정 → 공개행정, 밀어붙이기 식 → 합의과정을 거치는 등의 행정으로 전환해야 한다.

5. 환경감사는 공공기관부터 숭선 수범한다. 환경개선지표의 실천은 개선효과가 가시적이고 계량적으로 측정할 수 있어야 한다. 환경감사제도의 도입이 필요하다. 그 적용은 공공기관에서부터 실시되어야 그 파급효과가 크게 나타나고 지역사회의 참여를 이끌어낼 수 있다.

6. 타 자치체 또는 국제기구와의 연대를 강화한다. 지역사회, 국가 그리고 지구환경의 지속가능성 유지에 한 지역 또는 한 나라의 개별적인 노력으로 성취되는 것이 아니다. 지구상의 모든 실천주체들의 연대가 필요하다. 국내연대기구를 구성하는 일도 국제기구와의 연대도 소홀히 할 수 없는 문제이다.

민간영역(기업):

1. 지방의제21의 추진주체임을 인정하고 적극 참여해야 한다. 민간영역은 환경관련정책이나 규제에 있어 민감한 반응을 보인다. 그것은 환경훼손과 보다 밀접한 관계가 있는데 그 이유가 있을 것이다. 중소기업은 제외되지만 대기업의 경우 국제경쟁력 강화에 대한 자구노력으로 또는 기업의 이미지 유지책으로 나름대로의 환경 대처가 마련되어 있다고 보인다. 그럼에도 불구하고 지역환경문제는 관심 밖의 일로서 지방의제21 추진의 주체임을 인식하지 못하거나 외면하고 있는 현실이 아쉽다.

2. 경영, 생산, 유통과정을 환경친화적으로 해야한다. 소비를 부추기는 경영, 자원을 낭비하는 생산과 유통 등으로 많이 쓰고 많이 버리는 소비미덕의 풍토조성은 생산단계에서 억제되어야 한다. 만들어진 생산품은 오래 쓰고, 고쳐 쓰고, 자원 재활용이 가능하게 만들어져야 한다. 자원추출에서 제조, 판매, 폐기에 이르기까지 환경성이 고려되어야 한다. 생애주기평가제도(LCA)가 적용되어야 한다.

3. 소비자가 녹색생활을 할 수 있도록 편의를 제공해야 한다. 다른 나라에서는 이미 환경마크인증 제품이 다량 생산되고 있어서 소비자들을 위한 녹색상품 고르기 지침서가 출판되어 베스트 셀러가 된지 오래이다. 우리 나라에서는 소비자에게 녹색상품에 대한 정보가 제공되어 있지 않다. 구매력이 저조할 수밖에 없다. 생산자는 녹색상품의 생산에 대한 의욕이 감축된다. 이러한 악순환의 고리는 끊어져야 한다.

독일과 같은 나라에는 환경백화점이 있어서 환경친화적인 생활을 할 수 있는 모든 편의가 제공되고 있다. 환경친화적인 건축자재를 비롯해서, 환경마크인증 신상품, 재활용품, 재사용품, 건강식품, 물품수리 등의 녹색상품 구입과 필요한 용건을 한 곳에서 해결할 수 있도록 되어있다.

4. 환경친화적인 지역사회 만들기에 참여한다. 지역사회의 환경보전과제는 다양하다. 하천, 공원, 녹지대, 공공시설, 문화재 등의 특수환경은 실명제로 관리되는 것이 바람직하다. 1사 1과제 담당 식으로 운영되는 사례가 외국에는 많다.

영국의 그라운드 워크 (Ground Work) 운동의 사례는 환경친화적인 지역사회 만들기에 기업이 참여하는 하나의 모델이 될 수 있다. 종래 환경에 관련된 모든 책임은 행정에 위임해 놓은 것이 관행이었다. 이 운동은 사회구성원 모두가 행정에 참여하는 것으로 지역주민 자신들이 지역사회에서 과제발굴 → 개선책 마련 → 행정부와 지역사회기업에게 행정지원, 기술지원, 재정지원을 요청하고 3자의 협력으로 지역환경을 보전·관리하는 것이다.

제3영역 (시민 또는 시민운동체):

1. 실천추진을 위한 기반조성을 해야한다. 지역사회의 자원(인력, 기술, 자원, 공간)의 총동원 체제를 구축해야 한다. 실천추진기반은 지역사회에 자리하고 있는 학교, 병원, 업체, 종교기관, 공공기관, 주민단체 및 가정을 대상으로 구축할 수 있다. 가정인 경우 몇 가정을 단위로 소그룹화 하는 것이 효과적이다.

2. 실천기법을 개발·보급해야 한다. 예를 들면 유엔환경계획(UNEP)에서 보급·지원하고 있는 <지구를 위한 세계운동 - Global Action Plan for the Earth (GAP)>이 추진하고 있는 에코가족운동이 모델이 될 수 있다. 진행방법은 ① 이웃, 직장동료, 동호인들이 5~8명으로 에코가족을 만든다. ② 프로그램의 기간은 6개월 이다. ③ 프로그램의 내용은 1개월에 1과제로서, 쓰레기 줄이기, 물 아껴쓰기, 에너지 절약하기, 대중교통수단 이용하기, 알뜰한 소비생활 등으로 작성하여 실천한다. ④ 개선목표는 격주에 한번씩 모여서 의논해서 결정한다. ⑤ 실천한 행동은 일지에 기록하고 점수로써 평가한다. ⑥ 일정수준을 달성하면 본부로부터 지구시민권을 받게 된다. ⑦ 전과정을 거치는 동안 환경친화적인 생활양식을 체질화하게 하는 것이다. ⑧ 참가자들의 기록을 종합분석하면 개선효과를 계량화할 수 있고 가시적인 효과가 이 운동을 지속하게 한다. 자세한 교재 문의는 한국본부 전화 02-744-3064로 연락하면 된다. 기관 또는 특수집단 단위의 실천기법도 개발되어야 한다.

3. 실천추진의 활성화를 위해 지방의제21의 지역단위센터를 마련한다. 행정의 과학화 등에 힘입어 동사무소의 기능이 크게 변화하고 있다. 기초자치체들이 이미 여러 동사무소를 복지센터, 의료서비스의 장, 만남의 장, 정보문화센터 등으로 개편운영하고 있는 실정이다. 동회를 지방의제21의 실천추진센터로 활용하면 ① 실천의 효과를 높이고 ② 행정에 대한 주민의 친근감을 더하며 ③ 지역사회를 공동체 사회로 회복하는 일에도 기여할 것이다.

4. 소비양식을 환경친화적으로 전환해야 한다. 지난해 6월에 개최되었던 유엔환경특별총회에서 의제21의 진척상황평가에서 가장 부진했던 부문이 제4장에 담겨있는 소비와 생산양식의 변화였다. 국민의 환경에 대한 높은 문제의식에도 불구하고 실천행동이 뒤따르지 않고 있는 점은 의식과 행동이 일치하지 않기 때문이다. 녹색생활이 구호에 그치지 않게 하기 위해서는 <아나바다>의 생활양식이 문화로서 뿌리내려야 한다. 새로운 가치관은 추상적으로 이루어지지 않는다. 일상적인 건전한 생활결단과 실천으로 형성된다. 그래서 환경교육은 교실에서가 아니라 실천의 현장에서 이루어져야 한다는 것이다.

V. 맺는 말

지방의제21은 만들어졌다. 그러나 아직은 서류함에서 잠자고 있다. 금번 워크숍에서 그들의 잠을 깨우는 작업을 하게된다. 지방의제21의 실천은 각 지자체의 행정에 새로운 패러다임으로 대전환을 가져다 줄 것이다. 새로운 가치관으로의 패러다임 전환은 쉽게 이루어지는 것이 아니다. 그러나 총체적인 위기에 직면하고 있는 오늘의 우리의 현실에서는 오히려 그 시도가 쉬울 수도 있다. 무엇인가 탈출구를 찾게 마련이기 때문이다.

이 워크숍에서 풀어나가야 하는 문제는 지방의제21의 실천전략이다. 실천전략에서 가장 중요한 것은 지방의제21이 지방행정의 정책결정과정에 통합적으로 반영되고 활용되게 하는 것이다. 지방의제21의 실천을 위한 추진체계와 기반구축 그리고 실천기법 개발이 우선과제이다. 이러한 과제들을 지속적으로 모색하고 조정해낼 수 있는 방편들이 워크숍에서 마련되어야 한다.

우리는 지금 지역환경을 걱정하고 있다. 정작 걱정해야 되는 것은 지역환경이 아니라 우리 자신들이다. 먹을 물과 마실 공기, 안전한 먹거리, 치료법이 없는 질병 등으로 생명의 위협을 느끼고 있는 것이 우리들이기 때문이다.

위기는 기회이기도 하다. 우리가 하기에 달렸다 또는 선택의 문제다 라는 데 힘입어 새로운 결단을 해야할 때이다.

지방의제21이 우리의 결단을 실천으로 옮길 수 있는 길을 터주고 있어 그나마 다행이다.

지방,
 지방자치, 지방자치
 지방자치

99.9.2 제주
 전국 지방자치대회

지방의제21의 문제점과 실천전략

박 영 속 (사)한국환경·사회정책연구소 소장

1. 세 세기 세 천년과 지방의제 21

실현한 환경: 로마 제국이 2000년을 대외적으로 선포한
 희미이란: 모든 것을 무력으로 돌아오는 것 (구약성서 무라)
 같은 지점에서 재점령 계기 } → 제3국의
 약속한 땅 지 } → 외쳐야 할 점 촉구

우리는 지금 세 세기, 세 천년의 날짜 읽기에 들어섰다. 오늘을 사는 사람들은 한 세기와 또 하나의 세기를 잘 마무리하고 새로 열어야 하는 책무를 지고 있다.

영국의 역사학자 에릭 홉스봄은 '인류가 과거와 현재의 연장선상에서 세 번째 밀레니엄을 건설하고자 한다면 반드시 실패할 것'이라고 경고한 바 있다. 이 경고는 새 시대는 패러다임의 대전환을 필요로 하고 있음을 말해 주고 있다.

21세기의 세계는 ① 국제화와 정보화의 추세로 국경이 없는 지구정치, 지구경제, 지구환경 등으로 하나의 지구촌을 지향하고 있으며 ② 국가 주권이 약화되는 반면 지방정부의 역할이 중시되는 지방화와 국제기구, 경제기구, 민간단체 등의 사회조직의 영향력이 강화되고 ③ 정부와 시민간의 관계가 수직적이었던 것에서 수평적인 동반자적 관계로 ④ 20세기가 경제의 세기였다면 21세기는 환경의 세기로서 사람들의 삶의 질에 대한 욕구가 분출되고 그리고 ⑤ 죽음으로 치닫고 있는 문화의 방향 전환의 원동력으로서의 여성의 참여가 촉구되는 추세로 가고 있다.

우리가 추구하고 있는 민주적인 선진사회, 성숙한 시민사회 형성에 지금까지의 절망적인 '관촌민비' '남촌여비' '중촌지비'의 경향과 관행이 '관민동권' '남녀동권' '중앙정부와 지방정부의 동권'을 바탕으로 지속가능한 지구촌을 만들어가야 하는 것이 새 세기의 인류의 과제이다.

환경친화적인 생명공동체 건설을 꿈꾸며 세계 곳곳의 지역사회가 만들어서 추진하고 있는 <지방의제21>이 성숙한 시민사회 건설을 위한 하나의 좋은 수단과 모델이 된다고 하는 것은 지방의제21을 알고 있는 사람들은 쉽게 인정할 수 있을 것이다.

1995년 발표된 우리 나라에서의 세계화 구상을 위한 <세계화의 비전과 전략보고서>에 의하면 21세기는 새로운 가능성과 폭발력을 지닌 위험이 교차하는 전환기라고 하고 있다. 이것은 오늘을 사는 사람들이 어떻게 하느냐에 따라서 역사의 향방이 달라진다는 사실을 내포하고 있다.

30년 전에 로마클럽이 펴낸 <성장의 한계>에서도 같은 암시를 하고 있다. 이 책은 인류파멸의 많은 징후들을 제시하고 있다. 그러나 인류의 미래를 정죄하거나 예단하지는 않고 있다. 선택의 문제라는 것이다. 세계인구, 산업, 공해, 식량생산, 자원 고갈의 현 성장 추세가 계속되는 한 지구는 100년 내에 파멸할 것을 경고하면서도 한편 지구시민 개개인이 자원소비를 최소화하고 잠재력 발휘를 균등하게 하는 지구의 형평성을 유지한다면 인류의 생존은 지속될 것이라고 이 책은 말하고 있다. 우리의 결단을 요구하는 대목이다.

금번 환경부와 늘푸른 제주21추진협의회 그리고 경기의제21추진협의회가 공동으로 전국 지방의제21 추진관련자 워크숍을 개최하는 의미는 크다. 이 워크숍의 화두인 지방의제21은 환경문제뿐만 아니라 오늘날 우리가 직면하고 있는 정치, 경제, 사회를 망라한 총체적인 위기 극복의 기본모델이 되기도 하기 때문이다.

워크숍의 취지를 보면 ① 전국의 지방의제21 추진 담당자들이 한자리에 모여, 그동안의 지방의제21 추진상황에 대한 성과와 한계를 진단하고 ② 새로운 천년을 맞이하여, 지방의제21 사업의 올바른 실천과 활성화 방안을 공유하고 ③ 기초의제와 광역의제간의 협력, 정보교환 및 의제사업의 효율적 추진을 위한 전국적 네트워크를 구축하고 ④ 이를 통해 향후 의제 사업에 대한 주민, 기업, 행정의 적극적인 참여와 지원 확대를 목적으로 하고 있다.

현재는 더 늘어났겠지만 국제환경자치체협의회(ICLED)의 1997년 보고에 의하면 64개국의 1,800개의 지방정부가 지방의제21 계획에 참여하고 있는 것으로 되어 있다. 우리 나라에서도 71개 자치단체(광역 14개, 기초 57개)가 수립, 완료하였고 78개 자치 단체가 수립, 추진중이라고 한다.(환경부, '98. 12월) 알려진 바에 의하면 우리나라의 지방의제21은 아직은 문서로서 존재할 뿐이다. 이러한 현실에 비추어 볼 때 워크숍의 취지는 이 시점에서 꼭 필요한 사항들이다.

이 워크숍에서 내가 맡은 기초발제의 주제는 <지방의제21의 문제점과 실천전략>이다. 이어질 주제토론과 전체회의에서 구체적인 추진현황 분석과 활성화 방안 등이 모색될 것을 전제하고 있다. 그리고 워크숍의 참여자들 모두가 이미 지방의제21에 깊이 관련되어 있는 추진 주체들이라는 점을 감안할 때 발제자의 역량의 한계를 걱정하지 않을 수 없다.

기초발제의 내용은 1992년 <리우유엔환경개발회의>, 2년 후인 1994년 영국 맨체스터에서의 <지구포럼 '94>, 1997년 6월에 뉴욕에서의 <리우+5>라고 불리는 <유엔환경특별총회> 그리고 서울을 비롯한 몇 기초자치단체의 지방의제21 제정과정

과 추진대책, 논의에 참여했던 극히 제한적인 경험을 통해 본 지방의제21의 문제점과 실천전략을 제시하므로 워크숍의 화두를 삼으려고 한다.

II. 리우지구정상회의에서 유엔환경특별총회까지

1992년 리우에서의 지구정상회의는 그보다 20년 전에 개최되었던 스톡홀름 인간과환경회의에 뿌리를 두고 있다. 이 회의에서는 우리 나라를 포함하는(정원식 국무총리 참가) 179개국의 국가정상들이 지구환경보전을 위한 21세기 행동계획인 <의제21>을 채택한 바 있다. 맨체스터 지구포럼 '94는 세계의 각 지역사회가 각기의 특성에 맞추어 지방의제21을 제정하는데 필요한 정보교환과 지방정부간의 유대관계를 강화하기 위한 모임이었다. 1997년도의 유엔환경특별총회(김영삼 대통령 참가)는 리우지구정상회의 이후 5년간의 의제21의 진척상황을 점검해보고 향후 대책을 논의한 자리였다. 지방의제21의 현주소를 진단해 보기 위해 이들 회의들의 내용을 살펴보기로 한다.

의제21의 이행과 21세기 지속 가능한 발전을 위한 21세기 행동계획, 환경(21)이 리우 회의는 의제21, 21세기 행동계획, 21세기 행동계획

리우지구정상회의

1992년 6월 3일부터 14일까지
2000년 6월 14일
8000여명의 참가자

1970년대 초에 로마클럽의 성장의 한계보고서가 발표되면서 개최되었던 스톡홀름 회의의 과제가 인간의 환경을 어떻게 보전할 것인가 하는 것이었는데 대해 리우회의는 인간의 갈망인 경제발전과 환경보전을 어떻게 조화를 이루며 가능케 할 것인가 하는 것이었다. 20년이란 세월을 사이에 두고 이 회의는 크게 변화한 국제정치 분위기 속에서 개최되었다.

스톡홀름 회의는 냉전체제하의 핵의 위험 속에서 구 소련방과 동구의 위성국들이 불참한 가운데 열렸으나 리우회의는 동서문제로부터는 자유스러운 분위기 속에서 진행되었다. 또 하나의 차이점은 전자의 경우 개발도상국들이 회의의 의도자체를 못마땅하게 생각할 뿐만 아니라 개발국가들을 불신했다. 그렇다고 대응논리가 마련된 상태는 아니었다. 후자의 경우에는 개발도상국가들(G 77)의 주장과 반발이 대단했다. 개발국가들의 기득권수호입장과 개발도상국가들의 개발추진의 불가피성 주장의 충돌로 리우회의는 남북의 대결장으로 그리고 국가간의 경제외교의 장으로 전략되는 결과를 가져 왔다.

리우회의의 준비과정에서 협력관계를 유지하며 지구환경현장과 의제21을 함께 작성한다는 기대를 가지고 있던 민간단체들이 실망한 것은 당연한 것이었다. 회의

현장에서 정부대표회의와 민간단체들의 지구포럼 '92를 지켜본 사람들은 기억하고 있다. 민간단체들이 독자적인 지구현장과 의제21을 제정하여 발표한 것이다. 그 내용과 의도가 다르다고 하는 것은 설명의 여지가 없다. 여기에서 민간단체들이 그들 자신에게 물어야 하는 것은 7년이라는 세월이 흐르는 동안 그들 자신이 만든 현장과 의제21을 얼마나 의식하고 있었는가 하는 점이다.

민간단체들이 강하게 반발한 이유는 그들이 중시하는 지구환경보전을 위한 핵심 과제들이 지구환경보전보다 국가 이익을 쟁겨야 하는 국가대표자 회의에서 배제되었기 때문이다.

예를 들면 ① 지구환경 훼손의 주범으로 악명 높은 다국적 기업문제 ② 경제성장 및 발전문제와 직결되어 있는 인구와 식량문제 ③ 환경파괴의 최악의 요인이며 환경보전비용 조달의 최대 장애요인인 군사문제 및 핵문제 ④ 의제21의 실효성 확보에 절대 필요한 기한명시와 예산조달문제 ⑤ 의제21의 구속력 문제 ⑥ 국가간의 경제 불균형 문제 등이 의제에서 빠진 것이다.

리우회의에 대한 평가가 다양한 것은 물론이다. 성공적이었다고 보는 사람들의 견해는 이 회의가 생태계 파괴의 위협에 대한 세계국가 정상들의 공감대를 공고히 했을 뿐만 아니라 환경문제에 대한 국제여론을 넓게 제고시킬 수 있었으며 지구선언과 의제21을 통해 지구환경보전을 위한 국제협력의 청사진을 만들어 낸 것이라고 하는 점에서이다.

반면 실패로 간주하는 측은 무엇보다도 지구환경을 오늘의 위기상황으로 몰고 온 오류에 대한 반성과 문제들에 대한 정치경제학적인 점검이 없었다는 것을 우선 지적하면서 그 요인을 ① 아직도 경제성장 위주의 정책에 집착하고 있는 것 ② 지구환경문제 해결에 중요한 역할을 담당하고 있는 민간단체들이 본회의의 의사결정 과정에서 배제된 것 ③ 지속가능 발전논리가 자칫 발전주의자들에게 개발을 지속적으로 추진하도록 명분을 제공하므로 환경훼손을 심화시킬 것 등을 들고 있다. 이상과 같은 지구정상회의 평가에서 우리의 현실을 분석할 수 있는 많은 시사점을 던져 주고 있다.

이러한 우려는 지구환경포럼(1992) : (대중 Page) Rio + 5 의 함의(의의)와 이행 점검 2001년 2월 28일 발표

맨체스터 지구포럼 '94 :

<맨체스터 지구포럼 '94>는 통상적인 유엔차원에서의 국가대표들로 구성된 국제회의와는 전혀 다른 분위기 속에서 진행되었다. 이 회의는 유엔의 지속가능발전위원회(CSD)와 제네바에 자리하고 있는 <우리들의 공동 미래센터>와 맨체스터시가 주최한 것이다.

이 회의가 다른 환경관련 회의와 다른 점은 ① 지역사회구성원, 기업, 정부(중앙이 아닌 지방정부)들로 구성된 새로운 시도의 회의로서 협약체결 또는 국가이익을 쟁겨야 하는데 따르는 신경전이 없었다는 것 ② 국가문제가 아닌 도시문제로 한정하고 말 잔치가 아닌 구체적인 정책모색에 힘썼다는 것 ③ 지역사회 내의 집단간의, 한 국가내의 자치단체간의, 협력관계 중시 ④ 상호간의 경험교환을 통해 각 지역사회에서의 자기의 역할과 업무수행의 능력을 키우는데 힘쓴 교육장과도 같은 화기애애한 분위기를 유지한 점 등이다. 이 포럼은 지방의제21을 위한 워크숍이었다.

다음 page 361부분으로

97 유엔환경특별총회: Rio + 5 (제4차 유엔 CSD에서 후속총회 결정) ① 유엔환경특별총회 결정 ② 유엔환경특별총회 결정

유엔총회특별회의의 하나인 제19차 유엔환경특별총회는 우리 나라 대통령(김영삼 대통령)과 2개 부처의 장관(환경부와 외교통상부)을 비롯한 30여 명에 이르는 대표단이 대거 참가한 회의였다. (160여 개국 정상 또는 국가수반 참석) 여기에 서울시의 환경담당관들과 녹색서울시민위원회 및 민간환경단체의 소수 인원들이 참가했다. (서울의제21의 영문판이 배포됨)

이 총회의 목적은 리우회의 이후 5년간의 국제경제, 사회전체의 변화를 조망하면서 리우 합의사항의 이행실적을 분야별로 상세 검토, 평가하고 이를 바탕으로 향후 5년간의 지구환경보전의 지침을 합의해 내는 것이었다. 그 중에는 ① <의제21추가 이행 프로그램>을 채택하는 것 ② 국가, 민간단체 및 국제기구들의 향후 지구환경보전을 위한 우선과제 선정하는 것 ③ 지구환경보전을 위한 정치적 의지를 담은 <정치성명서>를 채택하는 것이었다.

정치성명서는 대 개도국의 재정지원문제와 온실가스감축목표 설정문제 등에 대한 선진국과 개도국간의 첨예한 의견대립으로 최종단계에서 채택이 무산되었다. 리우회의에서와 마찬가지로 '지구는 하나이나 세계는 하나가 아니다'라는 사실을 재확인하는 것으로 총회의 막을 내렸다.

국가대표자회의의 고질적인 현상에는 5년간의 세월이 흘렀음에도 변화가 없었다. 뿐만 아니라 의제21의 진척에도 아무런 진전이 없음으로 지구환경은 계속 악화일로에 있다는 것이 평가결과였다. 다만 변화라고 한다면 개도국들의 집단적인 목소리가 어느 때보다 높아졌다는 것과 지구환경보전에 대처하면서 일기 시작한 민간단체의 참여가 그 유연성과 열기를 더하게 된 정도라고 할 수 있겠다.

금번 총회의 최대 쟁점은 개도국에 대한 재정지원, 민주제도 확립과 지구환경보전간의 상관관계, 생산 및 소비양식의 변화문제, 기후변화방지를 위한 온실가스 감축목표 설정문제 및 방사성 폐기물의 안전관리 문제 등이었다. 합의된 사항은 없었다.

이를 두고 자리를 함께 하고 있었던 민간단체, 여성환경연대 대표들은 날마다 독자적인 회의를 다각도로 전개하면서 항의하고, 촉구하고, 규탄하는 일로 5일간을 보냈다. 여성연대가 특히 문제삼은 것은 실천이 없는 말 잔치에 불과한 점이었다. 그래서 쉬지 않고 외친 구호가 '실천, 실천, 실천'이었다. Manchester Global Harvest 'Pf' 1st Page 3

이러한 국제회의에 거듭 참가하면서 나름대로 정리하게 된 생각은 ① 국가이익을 쟁겨야 하고 국민의 표를 의식해야 하는 국가대표, 정부요인들만의 역할로 지구환경보전과 삶의 질 향상 추구는 요원하다는 것 ② 다국적 기업 등의 재정적 뒷받침으로 개최되고 있는 국제회의가 가지게 되는 한계를 뛰어넘기가 쉽지 않다는 것 ③ 이윤을 외면할 수 없는 기업의 경영과 생산양식의 변화와 환경부자를 쉽게 끌어낼 수 없다는 것 ④ 살기 좋은 내 고장 만들기, 깨끗한 환경을 후손에게 물려주기 위한 과제수행은 필히 공공영역인 정부와 민간영역인 기업과 제3영역인 민간단체의 공동작업에 의해서만 가능하다는 것. 그래서 재확인하게 된 것은 의제21의 제정과 실천 추진에 절대 필요한 실천주체의 3자간의 협력관계를 이끌어내는 촉발제의 역할은 민간단체가 해야한다는 것이다.

인류의 생존을 담보해줄 하나밖에 없는 지구의 환경보전은 한 지역사회의 노력만으로 가능하지 않다. 도시간의 연대와 국제적인 연대가 필요하다. 여기에서도 민간단체들의 역할이 중요하며, 이들이 지니고 있는 특성이 유용하다. 그것은 그들이 문제해결을 의도할 때 국경, 국적, 계층, 계급의 장벽을 넘어서 연대, 주장, 그리고 행동이 가능하며 국익에 얽매임 없이 문제의 본질에 집착할 수 있는데서 찾을 수 있다.

지방의제21을 생각하면 할수록 이 행동계획이야말로 우리가 직면하고 있는 환경문제, 경제문제, 사회문제 등을 통합적으로 해결해내는 수단이며, 틀이고, 모델이 된다고 보아 깊은 관심을 가지게 된다.

III. 지방의제21의 문제점

스톡홀름회의와 리우회의를 포함해서 크고 작은 환경관련 회의들이 빈번하게 개최되고 국제협약들이 체결되고 실천계획들이 만들어지며 환경개선 지표들이 양산되고 있음에도 불구하고 지구환경개선 기미는 보이지 않으며 훼손만이 심화되고 있다.

국내 환경문제도 환경부가 모범적 환경국가의 건설을 목표로 <환경비전21>을 발표하는가 하면 대통령이 삶의 질의 세계화를 위한 <환경복지지구상>을 공개하면서

환경대통령이 되겠다고 선언한 바 있다. 그 무렵에 한탄강과 임진강의 물고기 폐죽음사건, 시화호로 인한 해양오염사태 등의 대형 환경사건이 발생했던 것을 기억하고 있다.

이러한 사례에서 환경개선의 효과란 국가정상과 정책결정자들의 선언이나 정부의 규제에 가능하지 않다는 사실을 분명하게 드러내고 있다. 환경문제는 국가정상들의 합의로 이루어 낼 수 있는 핵전쟁 억제와는 달리 사회구성원 개개인의 참여와 실천 없이 되는 것이 아니다. 오염원자인 생활인 모두의 환경의식과 환경친화적인 실천 없이 환경개선은 성취할 수 없다.

그것은 지구환경문제가 아무리 거창하고 복잡하지만 그 해결의 실마리는 지구 시민 각자가 발 딛고 서 있는 자리에서 작은 일을 환경친화적으로 처리하는데서 풀린다. <지구적으로 생각하고 지역적으로 행동하라>라는 지구환경보전의 표어가 의미하는 것이다. 최근 지방자치단체의 역할이 강조되면서 여기에 권역적으로 (Regionally) 계획하라는 사이에 끼게 되었다.

지구환경보전의 표어의 실현에 필요한 것이 지방의제21이다. 지방의제21의 작성과 관련된 문제들은 이미 전문가들에 의해 분석, 평가되어 발표된 것은 다행이다.

다른 나라들에 비해 우리 나라의 지방의제21의 제정이 뒤쳐져 있다고는 하나 앞서 제시한대로 상당수의 지방자치체가 제정·선포해 놓고 있는 상태이다. 여기서 제시하는 문제점들은 주로 제정과정에서 나타났던 것들로서 제정된 지방의제21의 실천과정에도 걸림돌이 되는 점들이다.

1. 제정된 지방의제21들이 문건처리함에서 잠자고 있는 현실이다. 발제자가 지켜보고 있는 서울의제21의 경우에서 보면 서울의제21이 시정의 정책결정이나 시민의 생활, 그리고 기업의 생산양식에 아무런 작용을 하지 못하고 있다. 지방의제21은 폐쇄적인 지역환경을 만들기 위한 계획서이며 지역사회 구성원간의 실천을 위한 약정서이고 행동지침서이다. 그럼에도 불구하고 행정부를 필두로 제정과정에 참여했던 실천주체들마저 별로 관심하지 않고 있는 현상은 문제이다. 설정한 지표달성을 위한 각 주체의 실천방편 마련이 없는 한 지방의제 21은 사문서에 머물 수밖에 없다.

2. 제정과정에서의 시민, 기업, 정부의 균형잡힌 참여유인의 어려운 점이 추진과정에도 마찬가지로 문제가 된다. 법적인 구속력을 가지고 있지 않은 지방의제21의 사업추진에 기업의 참여를 이끌어 내는 일이 쉬운 일이 아니다. 정부의 경우 환경관련 부서만이 참여하고 있는 현실도 문제다. 이것은 환경관련 부서가 행정부의 하부서열에 위치하고 있어서 비교우위의 위상을 점유하고 있는 개발부서의 정책결정시 환경고려를 요구하지 못하는 원인이 되고 있다.

제38회 시인회: 5456, 3672, 강태우 이동영 참여?

위해서는 지방의제21에 대한 명칭을 쉽게 이해할 수 있도록 할 필요가 있을 것이다. (예: 살기 좋은 내 고장 만들기 등)

8. 지방의제21 추진을 위한 제도적 장치가 미비하다. 행정부는 행정집행을 위한 법적 근거 없이는 한 지도 움직일 수 없도록 되어 있다. 자치체나 의회가 이를 위한 대책마련이 없다고 하는 것은 지방의제21의 실천의지가 없다는 것을 의미한다. 그런 상황에서 실천을 위한 기구설치나 예산책정이 불가능한 것은 이미 경험한 바이다.

9. 인접하고 있는 광역자치체 또는 광역자치체내의 기초자치체간의 협력관계가 부족하다. 중앙정부의 국가의제21이 제정되어 있지 않은 것을 비롯 지방의제 21의 추진지원체계가 미흡하다. 그리고 광역과 광역간의, 광역과 기초단체간의 또는 기초단체와 기초단체간의 연대와 협력체계가 이루어져 있지 않다. 그런 상황에서 일관성 있고 체계적이며 통합적인 의제21의 추진이 될 수 없다는 사실은 자명하다. 몇 지역사회를 관통하고 있는 하나의 하천관리에서 흔히 드러나고 있는 현상에서 이의 문제점이 드러나고 있다. 어느 대목은 어린이들이 물장구를 치고 물고기가 살 수 있는가 하면 어느 대목에는 썩어 있는 하천관리의 예가 입증하고 있다.

10. 지방의제21의 실천사항을 점검하고 지역사회의 지속가능성을 통합관리하는 기구가 없다. 유엔에는 각 나라의 의제21의 진척사항을 해마다 보고 받으며 향후 대책을 마련하는 지속가능발전위원회(CSD)가 '92 리우지구정상회의 이후 유엔경제사회이사회 산하에 설치하였다. 여기에 따라 캐나다에 이어 미국이 1993년 6월 유엔과의 연계를 위해 대통령 직속위원회를 두고 있다. 이 위원회는 정부, 기업, 환경단체 대표들로 구성되어 있다. 세계 여러 나라의 지방자치체들도 각기 자기 지역의 CSD를 두고 있는 것으로 안다. 현재 서울시가 지속가능발전위원회 구성을 추진하고 있는 것은 좋은 전례가 될 것이다.

전문가들이 보는 문제점들이 워크숍에서 다각도로 제시되기를 기대한다.

IV. 지방의제21과 실천전략

지방의제21은 각 지역사회가 각기 희망하고 있는 살기 좋은 내 고장 만들기에 대한 비전을 전제로 분야별의 쟁점을 제시하고 실천주체별의 행동목표와 개선지표

를 장, 중, 단기별로 구분설정하고 있다. 행동목표는 지역사회 특성에 따라 분야와 과제를 달리 선택할 수 있으며 그 과제들은 시급성에 따라 우선순위를 정하고 있다.

지방의제21에서 설정하고 있는 지표들은 지역사회의 지속가능성을 평가하고 지표단성을 촉진하는 수단이 되기도 한다. 지역환경보전의 행동계획인 지방의제21 자체가 실천전략이 될 수도 있다. 그럼에도 우리가 새삼 실천전략을 질문하는 것은 그 추진기반 조성의 추진에 필요한 기법이 마련되어 있지 못한 이유에서일 것이다.

여기에서 관심을 가지는 실천전략이란 지방의제21이 문건으로만 남아 있지 않게 하는 방안모색이다. 이 문제는 몇 부문 또는 몇 전문가에 의해 해결될 수 있는 것이 아니다. 또한 지속적인 노력으로 재조정되는 과정을 밟아야 한다. 그런 의미에서 오늘의 발제는 시작에 불과하고 한계를 지닌 것이 된다.

지방의제21의 실천전략은 지역단위임은 물론 실천주체별로 공공영역(정부), 민간영역(기업), 그리고 제3영역(시민)으로 구분해서 제시하고자 한다.

공공영역(지방정부):

1. 지방의제21 추진을 위한 조례를 제정해야 한다. 실천추진위원회의 설치 및 운영을 위한 독자적인 조례가 설치되어야 한다. 조례에는 목적, 기능, 구성, 사무실, 사무국, 예산, 행정부와와의 관계 등이 명시되어야 한다. 조례 제정에서 유의할 점은 실천주체간의 대동협력적인 파트너십 정신과 위원회 운영의 자율성이 보장되어야 한다는 것이다. 현행 각종 자문위원회의 운영방식으로는 추진위원회의 목적달성이 불가능하다.

2. 실천추진위원회를 구성한다. 위원회는 단체장 직속으로 두는 것이 자치단체의 전체행정을 환경친화적으로 집행가능하게 한다. 위원회 산하에는 행동주체별의 3개의 분과위원회를 둔다. 위원회의 구성은 각 분과위원회가 동수로 파견한 위원으로 구성한다. 위원회의 위원장은 공동위원장제로 하고 각 분과위원회의 장이 담당한다. 제정과정에서 경험한 것은 공공부문에서의 개발부서 (예: 주택, 교통, 에너지 등)와 기업의 참여 건인이 여의치 못했다는 것이다. 이 문제는 각 자치체와 의회의 장이 해결할 수 있는 문제다.

3. 실천추진을 위한 지원체제를 구축한다. 위원회가 구성되었다고 해서 실천추진이 저절로 이루어지는 것은 아니다. 공공부문의 총력적인 지원책이 마련되어서 실질적으로 위원회가 가동이 되어야 한다.

지원책에는 ① 지방의제21이 각 자치체의 모든 부서의 정책결정의 잣대가 되게 하는 일 ② 민간영역과 제3영역간의 파트너쉽으로 운영되어야 하는데 필요한 실무담당을 전문인력으로 하는 일 ③ 자치체의 행정의 일환으로 추진하기 위한 실무운영 공간을 제공하는 일 ④ 필요에 따른 제도개혁을 하는 일 ⑤ 실천성과에 따르는 인센티브제 개발 및 집행하는 일 ⑥ 예산 확보하는 일 ⑦ 정보를 공개하는 일 ⑧ 정책의 계획, 집행 및 평가과정에 위원회의 참여를 허용하는 일 등이 포함되어야 한다.

4. 새로운 패러다임으로의 정책의 대전환을 이룩해야 한다. 예를 들면 ① 중앙정부 → 지방정부 (광역→기초→구→동 등으로 분권화) ② 관주도 → 민과의 협력 (보다 많은 민의 참여 유도), 공급관리 → 수요관리, 사후대책 → 사전예방 (오염은 발생원에서 대처 등), 밀폐행정 → 공개행정, 밀어붙이기 식 → 합의과정을 거치는 등의 행정으로 전환해야 한다.

5. 환경감사는 공공기관부터 우선 수범한다. 환경개선표의 실천은 개선효과가 가시적이고 계량적으로 측정할 수 있어야 한다. 환경감사제도의 도입이 필요하다. 그 적용은 공공기관에서부터 실시되어야 그 파급효과가 크게 나타나고 지역사회의 참여를 이끌어낼 수 있다.

6. 타 자치체 또는 국제기구와의 연대를 강화한다. 지역사회, 국가 그리고 지구환경의 지속가능성 유지에 한 지역 또는 한 나라의 개별적인 노력으로 성취되는 것이 아니다. 지구상의 모든 실천주체들의 연대가 필요하다. 국내연대기구를 구성하는 일도 국제기구와의 연대도 소홀히 할 수 없는 문제이다.

민간영역(기업):

1. 지방의제21의 추진주체임을 인정하고 적극 참여해야 한다. 민간영역은 환경관련 정책이나 규제에 있어 민감한 반응을 보인다. 그것은 환경훼손과 보다 밀접한 관계가 있는데 그 이유가 있을 것이다. 중소기업은 제외되지만 대기업의 경우 국제경쟁력 강화에 대한 자구노력으로 또는 기업의 이미지 유지책으로 나름대로의 환경 대

치가 마련되어 있다고 보인다. 그럼에도 불구하고 **지역환경문제는 관심 밖의 일**로 서 지방의제21 추진의 주체임을 인식하지 못하거나 외면하고 있는 현실이 아쉽다.

2. 경영, 생산, 유통과정을 환경친화적으로 해야 한다. 소비를 부추기는 경영, 자원을 낭비하는 생산과 유통 등으로 많이 쓰고 많이 버리는 소비미덕의 풍토조성은 생산 단계에서 억제되어야 한다. 만들어진 생산품은 오래 쓰고, 고쳐 쓰고, 자원 재활용이 가능하게 만들어져야 한다. 자원추출에서 제조, 판매, 폐기에 이르기까지 환경성이 고려되어야 한다. 생애주기평가제도(LCA)가 적용되어야 한다.

3. 소비자가 녹색생활을 할 수 있도록 편의를 제공해야 한다. 다른 나라에서는 이미 환경마크인증 제품이 다량 생산되고 있어서 소비자들을 위한 **녹색상품 고르기 지침서**가 출판되어 베스트 셀러가 된지 오래이다. 우리 나라에서는 소비자에게 녹색상품에 대한 정보가 제공되어 있지 않다. 구매력이 저조할 수밖에 없다. 생산자는 녹색상품의 생산에 대한 의욕이 감축된다. 이러한 **악순환의 고리**는 끊어져야 한다. 독일과 같은 나라에는 **환경백화점**이 있어서 환경친화적인 생활을 할 수 있는 모든 편의가 제공되고 있다. 환경친화적인 건축자재를 비롯해서, 환경마크인증 신상품, 재활용품, 제사용품, 건강식품, 물품수리 등의 녹색상품 구입과 필요한 용건을 한 곳에서 해결할 수 있도록 되어있다.

4. 환경친화적인 지역사회 만들기에 참여한다. 지역사회의 환경보전과제는 다양하다. 하천, 공원, 녹지대, 공공시설, 문화재 등의 특수환경은 실명제로 관리되는 것이 바람직하다. **1사 1과제 담당** 식으로 운영되는 사례가 외국에는 많다. 영국의 **그라운드 워크 (Ground Work)** 운동의 사례는 환경친화적인 지역사회 만들기에 기업이 참여하는 하나의 모델이 될 수 있다. 종래 환경에 관련된 모든 책임은 행정에 위임해 놓은 것이 관행이었다. 이 운동은 **사회구성원 모두가 행정에 참여하는 것으로** 지역주민 자신들이 지역사회에서 과제발굴 → 개선책 마련 → 행정부와 지역사회기업에게 행정지원, 기술지원, 재정지원을 요청하고 3자의 협력으로 지역환경을 보전·관리하는 것이다.

제3영역 (시민 또는 시민운동체): 지방자치단체와 시민에게 있어서는 **새마을운동, 364수업, 시민참여예산, 시민참여예산제도, 시민참여예산제도, 364수업** 등이다. **1. 실천추진을 위한 기반조성을 해야 한다.** 지역사회의 자원(인력, 기술, 재원, 공간)의 총동원 체제를 구축해야 한다. 실천추진기반은 **지역사회에 자리하고 있는 학교,**

병원, 업체, 종교기관, 공공기관, 주민단체 및 가정을 대상으로 구축할 수 있다. 가정인 경우 몇 가정을 단위로 소그룹화 하는 것이 효과적이다.

2. 실천기법을 개발·보급해야 한다. 예를 들면 유엔환경계획(UNEP)에서 보급·지원하고 있는 <지구를 위한 세계운동 - Global Action Plan for the Earth (GAP)>이 추진하고 있는 에코가족운동이 모델이 될 수 있다. 진행방법은 ① 이웃, 직장 동료, 동호인들이 5~8명으로 에코가족을 만든다. ② 프로그램의 기간은 6개월이다. ③ 프로그램의 내용은 1개월에 1과제로서, 쓰레기 줄이기, 물 아껴쓰기, 에너지 절약하기, 대중교통수단 이용하기, 알뜰한 소비생활 등으로 작성하여 실천한다. ④ 개선목표는 격주에 한번씩 모여서 의논해서 결정한다. ⑤ 실천한 행동은 일지에 기록하고 점수로써 평가한다. ⑥ 일정수준을 달성하면 본부로부터 지구시민권을 받게 된다. ⑦ 전과정을 거치는 동안 환경친화적인 생활양식을 체질화하게 하는 것이다. ⑧ 참가자들의 기록을 종합분석하면 개선효과를 계량화할 수 있고 가시적인 효과가 이 운동을 지속하게 한다. 자세한 교재 문의는 한국본부 전화 02-744-3064로 연락하면 된다. 기관 또는 특수집단 단위의 실천기법도 개발되어야 한다.

3. 실천추진의 활성화를 위해 지방의제21의 지역단위센터를 마련한다. 행정의 과학화 등에 힘입어 동사무소의 기능이 크게 변화하고 있다. 기초자치체들이 이미 여러 동사무소를 복지센터, 의료서비스의 장, 만남의 장, 정보문화센터 등으로 개편운영하고 있는 실정이다. 동회를 지방의제21의 실천추진센터로 활용하면 ① 실천의 효과를 높이고 ② 행정에 대한 주민의 친근감을 더하며 ③ 지역사회를 공동체 사회로 회복하는 일에도 기여할 것이다.

4. 소비양식을 환경친화적으로 전환해야 한다. 지난해 6월에 개최되었던 유엔환경특별총회에서의 의제21의 진척상황평가에서 가장 부진했던 부문이 제4장에 담겨있는 소비와 생산양식의 변화였다. 국민의 환경에 대한 높은 문제의식에도 불구하고 실천행동이 뒤따르지 않고 있는 점은 의식과 행동이 일치하지 않기 때문이다. 녹색생활이 구호에 그치지 않게 하기 위해서는 <아나바다>의 생활양식이 문화로서 뿌리 내려야 한다. 새로운 가치관은 추상적으로 이루어지지 않는다. 일상적인 건전한 생활결단과 실천으로 형성된다. 그래서 환경교육은 교실에서가 아니라 실천의 현장에서 이루어져야 한다는 것이다.

V. 맺는 말

지방의제21은 만들어졌다. 그러나 아직은 서류함에서 잠자고 있다. 금번 워크숍에서 그들의 잠을 깨우는 작업을 하게 된다. 지방의제21의 실천은 각 지자체의 행정에서 새로운 패러다임으로 대전환을 가져다 줄 것이다. 새로운 가치관으로의 패러다임 전환은 쉽게 이루어지는 것이 아니다. 그러나 총체적인 위기에 직면하고 있는 오늘의 우리의 현실에서는 오히려 그 시도가 쉬울 수도 있다. 무엇인가 탈출구를 찾게 마련이기 때문이다.

이 워크숍에서 풀어나가야 하는 문제는 지방의제21의 실천전략이다. 실천전략에서 가장 중요한 것은 지방의제21이 지방행정의 정책결정과정에 통합적으로 반영되고 활용되게 하는 것이다. 지방의제21의 실천을 위한 추진체계와 기반구축 그리고 실천기법 개발이 우선과제이다. 이러한 과제들을 지속적으로 모색하고 조정해낼 수 있는 방편들이 워크숍에서 마련되어야 한다.

우리는 지금 지역환경을 걱정하고 있다. 정작 걱정해야 되는 것은 지역환경이 아니라 우리 자신들이다. 먹을 물과 마실 공기, 안전한 먹거리, 치료법이 없는 질병 등으로 생명의 위협을 느끼고 있는 것이 우리들이기 때문이다.

위기는 기회이기도 하다. 우리가 하기에 달렸다 또는 선택의 문제다 라는 데 힘입어 새로운 결단을 해야할 때이다.

지방의제21이 우리의 결단을 실천으로 옮길 수 있는 길을 터주고 있어 그나마 다행이다.

제1회 전국 지방의제21 추진 관련자 워크숍 기획(안)

- 새로운 천년을 준비하는 지방의제 21 -

1. 취지

- 1) 전국의 지방의제 21 추진 담당자들이 한자리에 모여, 그동안의 지방의제 추진 상황에 대한 성과와 한계를 진단하고
- 2) 새로운 천년을 맞이하여, 지방의제 21 사업의 올바른 실천과 활성화 방안을 공유함은 물론
- 3) 기초의제와 광역의제 간의 협력, 정보교환 및 의제사업의 효율적 추진을 위한 전국적 네트워크를 구축하고
- 4) 이를 통해 향후 의제사업에 대한 주민·기업·행정(지방자치단체 및 중앙정부)의 적극적인 참여와 지원 확대를 목적으로 함

2. 주 제 : “21세기의 눈으로 오늘을 준비한다”(A안)

“새로운 천년을 준비하는, 지방의제 21”(B안)

3. 일시 및 장소

- 일시 : 9월 2일(목) - 9월 4일(토) 2박 3일
- 장소 : 제주 KAL 호텔

4. 주최

- 환경부 (02-500-4241, 담당 : 백운석 사무관)
- 경기의제21추진협의회 (0331-249-4248, 담당 : 박환우 부장)
- 늘푸른 제주21추진협의회 (064-748-1021, 담당 : 박진우 간사)

5. 협찬

- 경기도·제주도·제주KBS·제주MBC·제민일보·제주일보·한라일보

6. 주요 내용

■ 기초강연

- ◎ 지방의제 21의 문제점과 실천전략 : 박영숙 소장(한국환경사회정책평가연구소)

■ 주제토론 1 : 지방의제 21 추진현황 진단

- ◎ 지방의제 21 추진현황과 향후 대책 : 진병성 환경부 환경정책과장
- ◎ 선진국의 지방의제 추진사례 : 김귀곤 교수(서울대 조경학과)

■ 사례발표 : 지방의제 21 추진과정에 대한 경험공유와 진단

- ◎ 광역의제의 추진사례 : 경기도, 제주도, 인천시, 서울시
- ◎ 기초의제의 추진사례 : 순천시, 전주시, 청주시, 수원시

■ 주제토론 2 : 21세기를 준비하는 지방의제 활성화 방안

- 지방의제 21과 시민(단체)의 역할 : 유재현 이사장(세민재단)
- 지방의제 21과 행정의 역할 : 김일태(서울시립대) / 문태훈(중앙대)
- 지방의제 21과 기업의 역할 : 안정립 이사 (주)태평양 환경사무국장

■ 주제토론 3 : 지방의제의 성과와 평가 및 감사

- ◎ 전국 지방의제 21의 성과와 평가 : 이동근 교수(상명대 조경학과)
- ◎ 지방의제 실천을 위한 환경감사제도 : 이창우 박사(서울시정개발연구원)

■ 전체 회의 : 전국 지방의제 21 추진협의회 결성 및 결의안 채택

7. 참여 대상 (150명)

- 광역시도 의제추진 기구 상임의장, 사무국장, 담당과장 : $16 * 3 = 48$ 명
- 기초 의제 추진 집행책임자, 담당과장 : $30 * 2 = 60$ 명
- 환경부 의제담당 공무원, 기타 참가 희망자 : 4명
- 환경NGO 의제사업 담당자(환경련, 녹색연합, 경실련, 녹색교통 등) : 8명
- 경기의제 임원, 사무국, 관련 공무원 : 15명
- 늘푸른제주 의제 임원, 사무국, 관련공무원 : 15명 + α

8. 일 정 표(가안)

	첫째날 9월2일(목)	둘째날 9월3일(금)	셋째날 9월4일(토)
07:00		기상 및 세면	
08:00		조 식	
09:00		사례발표 : 지방의제21추진과정에 대한 경험공유와 진단(광역/기초)	전체회의 2 : 전국지방의제추진기구 NETWORK구축 및 협의안 채택 / 생태기행
10:00			
11:00	김포공항출발	분반별 토론 결과 발표	
12:00		중 식	제 회
13:00	제주공항도착	주제토론2 : 21세기를 준비하는 지방의제 21 활성화 방안	중 식
14:00	도착 및 접수		
15:00	개회식/기념사진	주제토론3 : 지방의제의 성과와 평가 및 감사	
16:00	기조강연 : 지방의제 21 문제결과 실현전략		
17:00	주제토론1 : 지방의제 추진현황 진단	전체회의1 : 전국지방의제21추진협의회의 결성을 위한 사전 논의	
18:00			
19:00	환영의 밤 (석 식)	석 식	
20:00	만남의 장	문화마당 및 나눔의 장	
21:00			
22:00	취 침		

9. 세 부 일 정 표(가안)

첫째날 (목)

14:00~15:00 접수, 집정리, 자치단체, 환경단체 홍보물 배포대 설치

1. 개회식

사회 : 이지훈 제주의제21 사무국장

15:00 개회선언

15:00~15:05 국민의례

15:05~15:15 개회사 - 김형욱 늘푸른제주 21 추진위원장

15:15~15:25 환영사 - 우근민 제주도지사

15:25~15:35 축 사 - 김명자 환경부장관

15:35~15:50 참여인사 소개 - 광역자치단체별 소개

15:50~16:00 휴식

2. 기조강연

16:00~16:30 지방의제21 추진 현황과 발전방안

- 박영숙 소장(한국환경사회정책평가연구소)

16:30~16:50 질의 및 토론

16:50~17:00 휴식

3. 주제토론 1 : 지방의제 추진현황 진단

17:00~19:00 전국 지방의제 21 추진현황 진단

사 회 : 염태영 경기의제21 사무국장

주제발표 : 지방의제21 추진현황과 향후대책 : 전병성 환경부 정책총괄과장
선진국의 지방의제 추진사례 : 김귀곤 교수(서울대 조경학과)

4. 환영의 밤 행사

19:00~20:00 환영의 밤(제주도지사 환영 만찬)

20:00~22:00 만남의 장(각 지방의제 추진협의회 소개)

22:00~ 취침

둘째날(금)

07:00~09:00 아침식사 및 준비

1. 사례발표 : 선진국의 지방의제 추진사례

09:00~11:00 지방의제 21 추진과정에 대한 경험 공유와 진단

- 광역 자치단체 : 경기도, 제주도, 인천시, 서울시

- 기초 자치단체 : 순천시, 전주시, 청주시, 수원시

11:00~12:00 분반별 토론 결과 발표

12:00~13:00 점심식사 및 휴식

2. 주제토론 2 : 21세기를 준비하는 지방의제 21 활성화 방안

13:00~15:00 21세기를 준비하는 지방의제 21 활성화 방안

사 회 : 여진구 녹색서울 사무국장

주제발표 : 지방의제 실천을 위한 환경감사제도 : 이창우 박사

토 론 : 지방의제 21과 시민(단체)의 역할 : 유재현 이사장(세민재단)

지방의제 21과 행정의 역할 : 김일태 교수/문태훈 교수 중 1인

지방의제 21과 기업의 역할 : 안정림 이사(주태평양 환경사무국장)

3. 주제토론 3 : 지방의제의 성과와 평가 및 감사

15:00~17:00 21세기를 준비하는 지방의제 21 활성화 방안

사 회 : 여진구 녹색서울 사무국장

주제발표 : 지방의제 실천을 위한 환경감사제도 : 이창우 박사

전국 지방의제 21의 성과와 평가 : 이동근 교수(상명대 조경학과)

4. 전체 회의 : 전국 지방의제 21 추진협의회 결성을 위한 사전 논의

17:00~18:00 광역, 기초별 분반 논의

18:00~18:30 전체 토론

5. 문화마당

18:30~19:30 제주시장(혹은 북제주군수) 환영 만찬

19:30~22:00 문화마당 및 나눔의 장

22:00~ 취침

셋째날 (토)

07:00~09:00 아침식사 및 준비

09:00~12:00 전국의제 추진기구 네트워크 구축 및 결외안 채택
제주도 생태기행

12:00~13:00 점심 식사, 폐회

10. 예 산

1. 수입

- 놀푸른 제주 21 : 5,000,000원
- 경기외제 21 : 5,000,000원
- 환경부 : 4,000,000원(자료집 및 강사료 경비)
- 참가등록비 : 6,000,000원 (120명 * 50,000원)
- 합 계 : 20,000,000원

2. 지출

- 숙박비 : 70 객실 (2인 1실) * 65,000원 * 2일 = 9,100,000원
- 식비 : 조식 (1인, 10,000원) * 2회 * 140명 = 2,800,000원
중식 (1인, 15,000원) * 1회 * 140명 = 2,100,000원
만찬 (1인, 20,000원) * 2회 * 140명 = 5,600,000원 (단체장후원)
최종일중식 10,000원 * 1회 * 130명 = 1,300,000원
- 전세버스 : 150,000원 * 2대 = 300,000원
- 자료집 : 500부 * 4000원 = 2,000,000원
- 주제발표비(항공료, 원고료 포함): 5인*300,000원 = 1,500,000원
- 토론회비 : 10인 * 50,000 = 500,000원
- 기타 준비비 및 예비비 = 400,000원
- 합계(만찬비 제외) = 20,000,000원

11. 준비 일정

- 7월15일 - 기획안 초안 확정
- 7월17일 - 전국 자치단체 공문 발송,
- 7월25일 - 발표자, 연사 섭외
- 7월31일 - 참석인원 등록 마감 / 발표자, 연사, 사회자 확정 및 원고 청탁
- 8월15일 - 참석자 최종확인, 항공표 예약
- 8월20일 - 자료집 원고 마감, 자료집, 홍보물 제작
- 8월30일 - 최종 점검
- 9월 2일 - 본 행사
- 9월15일 - 평가회의