

여성과 의제21

박영숙 한국환경·사회정책연구소 소장

오늘의 환경문제의 화두는 <지속가능한 발전>이다. 대다수의 선진국들이 지속가능발전 개념을 국가정책에 반영하기 위해 기구 및 연구기관 설치, 정책 개발 등에 박차를 가하는가 하면 국제적으로는 크고 작은 회의들을 빈번하게 개최하고 지구의 지속가능성을 도출해 내기 위해 다양한 협약들을 양산해 내고 있다. 그럼에도 불구하고 지구환경은 개선의 징조가 보이지 않고 있는 것이 우려된다.

'97년도 미국의 월드워치연구소의 <지구환경보고서>에서는 그 원인을 21세기 지구환경보전을 위한 행동계획인 <의제21>의 추진실패에서 비롯된다는 것이다. 같은 해 6월에 개최된 리우+5인 유엔환경특별총회에서 세계여성환경기구(WEDO) 회원들이 외친 구호가 바로 '실천-Action'이었다. 의제21의 실패의 원인은 다른아닌 실천이 없는데서 생긴 결과이기 때문이다.

1. 유엔 의제21

지속가능한 지구환경을 위한 21세기 행동강령인 <의제21>은 1992년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의(UNCED)에서 우리나라를 포함하는 (정원식 국무총리 참가) 179개국의 국가정상들이 합의, 채택한 것이다.

의제21은 제1부 사회경제부문, 제2부 자원의 보전 및 관리, 제3부 주요 집단의 역할 강화, 그리고 제4부 이행수단 등 4개 부문의 총 40장으로 구성되어 있다. 그 구성 내역은 표 1 같다.

[표 1] 의제21의 구성

부 문	각 장의 내용
전문	1. 전문
I. 사회·경제부문	2. 개도국의 지속가능한 개발 촉진을 위한 국제협력 3. 빈곤 퇴치 4. 소비패턴의 전환 5. 인구동태의 지속가능성 6. 인간보건 증진 7. 지속가능한 인간 정주 8. 의사결정에 있어서 환경과 개발의 통합
II. 자원의 보전·관리	9. 대기보전 10. 토지 자원의 계획·관리 11. 산림황폐 방지 12. 사막화 13. 지속가능한 산지 개발 14. 농업 및 농촌 15. 생물다양성 보전 16. 생명공학의 환경안전 관리 17. 해양 및 해양생물 자원 18. 담수자원 19. 유해화학물질 20. 유해폐기물의 불법 교역 방지와 환경안전 관리 21. 고형 및 하수 폐기물 22. 방사능 폐기물
III. 주요 그룹의 역할 강화	23.전문 24. 여성 25. 청소년 26. 원주민 27. 민간단체 28. 지방정부 29. 노동조합 30. 산업계 31. 과학기술계 32. 농민
IV. 이행수단	33. 재원과 재정체계 34. 기술이전 35. 지속가능한 개발을 위한 과학 36. 교육, 홍보 및 훈련 37. 능력배양을 위한 국가메커니즘과 국제협력 38. 국제제도 장치 39. 국제법적 장치체계 40. 의사결정과정에 필요한 정보

의제21은 사회가치 체계의 변화, 의사결정에 필요한 정보와 절차의 개혁 등 근본적인 변화를 요구하는 동시에 분야별로는 구체적인 목표를 설정하여 각 국가 및 국제기구에 의무로 이행토록 하는 직접적인 접근방식을 채택하고 있다.

UNCED에서 채택된 리우선언과 의제21은 개별 국제협약은 물론 향후 전개될 무역-환경 문제등 환경과 관련된 모든 문제를 포괄하는 상위 개념이며, 모든 환경관련 협상은 이 원칙을 준수해야 한다. 의제21은 지속가능한 발전의 관점에서 접근하고 있으며 우리나라의 지속가능한 발전 정책에 있어서도 가장 중요한 가이드라인이 되어야 한다.(환경부 PCSD 제출자료 2000. 11)

2. 우리나라 국가의제21

우리나라 국가의제21인 <유엔환경개발회의 의제21 국가실천계획>은 우리 정부가 국가별 의제21의 수립을 권장하고 있는 유엔 의제21 제37장에 의거 '94년 4월 지구환경관계 장관회의에서 작성하기로 결의하고 '96년 3월에 수립 완료하여 국무회의의 의결을 거쳐 같은 해 10월에 유엔에 제출한 것이다. 이 국가실천계획은 현재 지속가능발전위원회에서 2002년의 리우+10회의에 대비 재조정중이다. 종전의 국가실천계획이 정부 주도로 만들어진 점을 감안, 조정작업에는 산업계와 시민사회의 참여가 중시되고 있다. 의제21의 집행을 위한 각장별 소관부처와 주제는 표 2와 같다.

[표 2] 각 장별 소관부처 및 주제

「의제21」 장별 주제	소관부처(협조부처)	연구기관
I. 전문(제1장)		
II. 제1부 : 사회·경제부문		
제2장 : 개도국의 지속가능한 개발 촉진을 위한 국제협력	재정경제원	KIEP
제3장 : 빈곤퇴치	재정경제원(외무부)	KIEP, 외교안보연구원
제4장 : 소비형태의 전환	보건복지부	보건사회연구원
제5장 : 동태적 인구문제와 지속가능성	재정경제원	KDI
제6장 : 인간보건의 보호 증진	보건복지부	보건사회연구원
제7장 : 지속가능한 인간 정주 개발증진	보건복지부	보건사회연구원
제8장 : 의사결정에 있어서 환경과 개발의 통합	건설교통부	국토연구원
	재정경제부	KDI
II. 자원의 보전 및 관리		
제9장 : 대기보전	환경부(통상산업부)	한국환경정책·평가연구원
제10장 : 토지 자원의 통합적 계획 및 관리	건설교통부	에너지경제연구원
제11장 : 산림황폐방지	산림청	국토연구원
제12장 : 사막화 및 한발퇴치	외무부(산림청)	임업연구원
제14장 : 지속가능한 농업 및 농촌 개발	농림수산부	외교안보연구원, 임업연구원
제15장 : 생물다양성 보전	환경부(과기부)	농촌경제연구원
제16장 : 생명공학의 환경안전 관리	과학기술부	한국환경정책·평가연구원
제17장 : 해양 및 해양생물 자원보호	과학기술부	유전공학연구소
	(환경부, 수산청)	유전공학연구소
제18장 : 담수자원의 질과 공급보호	환경부, 건설교통부	해양연구소
제19장 : 유해화학물질의 환경안전관리	환경부(보건복지부)	국토연구원
제20장 : 유해폐기물의 불법교역방지와 환경안전관리	환경부	한국환경정책·평가연구원
제21장 : 고형 및 하수 폐기물의 환경안전관리	환경부	한국환경정책·평가연구원
제22장 : 방사능 폐기물의 환경안전관리	과학기술부	한국환경정책·평가연구원
		원자력연구소
III. 주요 그룹의 역할 강화		
제23장 : 전문(Preamble)	재정경제원	KIEP
제24장 : 지속적 균형발전을 향한 여성활동	여성부	한국여성개발원
제25장 : 지속가능한 개발을 위한 아동과 청소년의 역할	문화관광부	한국청소년개발원
제26장 : 원주민과 원주민 공동체 역할의 인식강화	외무부	외교안보연구원
제27장 : 민간단체의 역할 강화	환경부	한국환경정책·평가연구원
제28장 : 지방자치단체의 역할	행정자치부	행정연구원
제29장 : 노동자와 노동조합의 역할 강화	노동부	한국노동연구원
제30장 : 산업계	통상산업부	산업연구원
제31장 : 과학기술계	과학기술부	KIST
제32장 : 농민의 역할 강화	농림수산부	농촌경제연구원
IV. 이행수단		
제33장 : 재원과 재정체계	재정경제원	KIEP
제34장 : 기술이전	과학기술부(환경부)	KIST
제35장 : 지속가능한 개발을 위한 과학	과학기술부(기술협력2과)	
제36장 : 교육, 홍보 및 훈련	환경부(민간협력과)	
제37장 : 지속가능한 개발능력 확충을 위한 국내 체계와 국제협력	환경부(지구환경과)	
제38장 : 지구환경보전 국제체제와 장치	외교통상부(환경협력과)	
제39장 : 국제법적 장치 및 체제	외교통상부(환경협력과)	
제40장 : 의사결정에 필요한 정보	환경부(지구환경과)	

3. 지방의제21

유엔의제21의 제28장에서 의제21에 제시된 대부분의 문제들의 해결이 지역사회의 활동에서 비롯되고 있어서 지역사회 구성원과 가까운 위치에 있는 지방정부의 역할을 중시하고 지방정부들로 하여금 지역사회 구성원과 함께 지방의제21을 수립하도록 권고하고 있다.

이에 따라 <지방의제21> 수립에 참여하고 있는 우리나라의 지자체 수는 2000년 6월 현재 248개 지자체중 177개인데 그 가운데 부산광역시를 필두로 한 130개는 수립완료하였고, 47개는 수립중에 있는 것으로 집계되었다. 지난 6월 16일에는 기초 및 광역지자체간의 협력, 정보교환 및 의제사업의 효율적 추진을 위해 <지방의제21추진전국협의회>가 구성되었다.

세계의 지방의제21의 수립현황을 보면, '91년 국제지방의제21추진협의회(ICLEI)에 의해 시작된 지방의제21의 운동은 '92년 지구정상회의에서 의제21의 제28장으로 채택된 이래 2000년 6월 현재 73개국의 3,000여 지방자치단체에 수립되어 있으며, 지난 6월 28일~7월 2일에 걸쳐 독일의 Sachsen-Anhalt에서 창립 10주년 기념을 겸한 Global Cities 21 회의가 개최된 바 있다.

이 회의는 ICLEI가 지방정부대표, 국제기구대표, NGO 대표 등을 초청하고 지난 10년간의 지방정부의 성과를 자축하며 서로의 경험과 연대활동을 통해 환경과 지속가능한 발전에 대한 미래의 도전을 확인하는 자리였다고 한다.

2001년 5월초에는 하와이에서 WSSD 2002를 대비 ICLEI 회의가 열리고 우리나라에서도 지자체 및 지방의제21추진전국협의회에서 대표들이 참가한 바 있다.

ICLEI는 지방정부의 연합체이며 활동내용은 지방정부들로 하여금 지구환경과 지속가능한 발전에 기여할 수 있도록 지방의제21 실천운동을 세계적으로 확대하는 것을 목적으로 하고 있다. 우리나라에도 서울과 안산 등 여러 지자체가 회원으로 가입하고 있다.

환경친화적인 생명공동체 건설을 꿈꾸며 세계 곳곳의 지역사회가 추진하고 있는 지방의제21이 성숙한 시민사회 건설을 위한 하나의 좋은 수단과 모델도 되고 있어서 세계는 주목하고 있으며 21세기 환경문제에 적극 대처하기로 하고 있는 여성환경연대가 지방의제21에 관심을 가지는 것은 당연하다.

4. 여성의제21

세계여성환경기구(WEDO)는 '92 환경과 개발회의를 앞두고 1991년 11월 8일~12일까지 미국 플로리다주의 마이애미에서 세계 83개국으로부터 모인 1,500명의 여성들이 함께한 '건강한 우주를 위한 세계여성대회를 개최하였다.

이 대회는 유엔기구, 정부, 환경운동단체, 종교단체, 지역사회운동체, 대학, 재단 및 언론계로부터 활동가를 비롯한 각계의 전문가들이 모여 이루어진 것이다. 이 대회에서의 가장 중요한 결과물은 여성의제21인 <건강한 우주를 위한 여성들의 행동계획>이다. 대회에서의 핵심역할은 5명의 판사로 구성된 심판위원회가 담당했다. 여기에 지구의 각 권역에서 온 대

표들이 황폐화된 생태계와 피폐해진 경제상황을 극복하기 위해 다양한 운동을 전개하면서 겪은 처참한 현상에 대해 생생한 증언을 하였고 여기에 참가자들이 동조하면서 회의의 열기는 증천했다고 한다. 참가자들이 대표들의 증언에 그들 자신의 경험을 투영시켜 지구환경문제의 심각성을 본질적으로 부각시킴으로 여성의 행동계획이 만들어졌다.

만들어진 여성의제21은 '92 UNCED에서의 여성의 적극적이고 평등한 참여를 촉구하면서 UNCED의 사무총장을 통해 제4차준비회의에 제출되었고 리우에서는 <진리의 장막-Truth Tent>를 설치하고 지구정상회의에 도전하기도 했다. 여성활동가들이 회의기간내내 공식회의장 앞에서 경찰과 대치하며 여성들의 주장을 외치고 있었던 장면이 아직도 생생하다.

여성의제21이 세계 환경인들의 주목을 끄는 이유는 경제력이 있는 부한 나라들의 정부가 리우회의의 의제로서 거부하고 있는 빈곤문제, 식량문제, 인구문제, 자원낭비문제, 군사주의 문제, 빈국들의 외채문제, 다국적 기업의 문제, 그리고 자유무역문제 등의 핵심 과제의 해결을 대담하게 주장하고 있는 데서이다.

여성들은 그들의 주장을 거리낌 없이 해낸다. 국가간의 견해와 이해차로 미묘한 관계에 있는 평화운동의 절대다수 참가자도 여성들이다. 여성의제21에서 여성들은 '50%의 군비비용 감축을 즉각 실시하라'고 요구하고 있다. 그렇게 해서 만들어진 예산을 사회적으로 유용하게 환경친화적인 목적으로 사용하라고 한다. 그들은 구체적인 제안도 내놓지 않는다. 군대는 환경보전 행동대로 자연생태계 복구사업, 전쟁터 또는 군사기지의 정화사업 또는 천재 및 인재로 인한 재난복구사업에 시민과 함께 동원되어야 한다고 한다. 이것은 하나의 예에 불과하지만 강대국들이 꺼리고 있는 빈국의 외채문제를 비롯한 다양한 주장을 유엔, 국가정부 등이 받아들이도록 하는 노력을 힘쓰고 있는 점은 가부할만 하다.

우리나라 여성환경인들은 WEDO의 여성의제21에 얼마나 관심하고 있는가를 점검해야 하고 리우+10을 앞두고 심도있는 검토가 필요하다.

5. 국제 NGO 협약과 유엔의제21

'92 NGO 지구포럼에서 별도로 지구헌장과 NGO 의제21인 국제 NGO협약이 제정된 것을 모르는 사람은 없다. 그럼에도 불구하고 국내에서 환경운동단체들이 이에 대한 검토나 이행에 대한 논의가 없는 것은 유감이다.

국제 NGO 협약은 46장으로 되어 있으며, 이 작업에는 3,300개의 NGO들이 참여하였고 총 4,000명의 NGO 관계자가 서명한 것이다. 1972년 개최된 스톡홀름 인간과환경회의에 NGO가 참가하는 하였으나 성명서를 발표하지 못했던 것에 비하면 그후 20년간 NGO도 크게 성장한 것이었다. 최근 모든 세계정상급회의에서의 NGO들의 활동상으로 미루어 2002년도의 요하네스버그에서의 NGO 활동은 어떻게 진전될 것인지 예측불허이다.

개발과 환경분야에 있어서 NGO의 역할을 정부와의 관계에서 보면 두가지 입장이 있다. 하나는 정부정책이 환경악화 문제 등을 적절하게 대처하지 못하는 경우 그 대안을 제시하는 일과 다른 하나는 정부정책을 보다 효율적으로 하게 하는 보완의 역할을 담당하는 것이다.

국제 NGO협약과 유엔의제21의 관계를 그런 관점에서 비추어 보면 정부간의 협의사항인 의제21에 명시되어 있는 지속가능성에 대한 인식 즉 정부에 의한 현상분석이나 원인 및 대책 등이 NGO의 인식과는 다르기 때문에 국제 NGO협약에서는 그것을 수정하여 대안을 제시하거나 또는 보완하는 역할을 한다고 할 수 있다. 그러나 지속가능 발전의 실현에 있어서의 NGO의 역할은 대체나 보완이라는 이분법으로 설명이 되지 않는 부분이 있다. 그것은 국제NGO협약과 의제21이 각기 독자적인 과제를 가지고 있는 데서도 나타나고 있다. 예를 들면 NGO는 인종차별과 군사주의 문제 등 정부간의 협의과정에서 취급하지 않은 문제들을 국제사회에 환기시키고 있다.

국제 NGO협약만이 관심한 과제들에 대한 그 배경은 대략 세가지로 구분할 수 있는데 ① NGO의 기본이념으로서 지구생태환경에 대한 배려와 윤리적 결단이다. NGO의 행동규범은 개발과 환경의 문제를 인간과 자연의 대등한 관계로 보려는 자세를 분명히 하고 있다. ② 인종차별에 대한 조항은 UNCED의 주최국인 브라질의 NGO의 요청으로 NGO지구포럼 즉석에서 채택된 것이다. ③ 자본유출, 전쟁과 군사우선정책이 환경에 미치는 영향의 문제는 NGO들이 의제21의 초안작업시부터 의제에 포함하라는 요구를 정부대표측에서 배제시켰기 때문이다.

반면 의제21에서만 취급된 문제들은 인간의 건강과 보호, 인간주거의 문제, 개발담당자인 지방정부와 노동조합의 역할, 국제적인 기구나 법제도의 문제 등이 이에 해당된다. NGO가 이들 문제를 그들의 의제에서 제외시킨 것은 아마도 ① 의제21 작성과정에서 이미 초안에 포함시키는 것을 동의 또는 의의가 없었기 때문에 (여성과 원주민의 문제는 이미 여성들의 의제21에 포함되었고) ② 배치된 초안작성 실무담당의 해당과제에 대한 관심부족으로 누락 ③ NGO가 채택한 과제선정 우선순위에서 탈락한 경우가 아닐까 추측한다. (모리 사또코, NGO와 지구환경가버넌스, 1999)

국제NGO 협약과 유엔의제21의 비교에서 전자가 후자의 대안이나 아니면 보완이나 하는 것을 이분법적으로 가려내기는 어렵다. 그 이유는 목표는 같다고 하더라도 제안하고 있는 행동, 방법론, 수단이 다를 수 있기 때문이다. 단 대안으로 간주되는 것은 의제21이 현존의 경제 및 무역구조에서 탈피하지 못하고 있는 부분에 한해서이다.

여기에서 기존의 경제구조에 대한 NGO와 정부 기구와의 사고의 차이가 단적으로 드러난다. 의제21에서 알 수 있듯이 정부가 주장하는 지속가능성은 기존의 제반구조를 정책여건으로 하고 있으며 그 범위에서 실현가능한 환경보호정책을 펴면 환경은 보전되는 것으로 보고 있는 점이다.

이러한 <구조여건형 지속가능성>에 대해 NGO는 제구조의 개혁을 중요정책으로 설정하고 구조개혁에 기초한 발전을 지속가능개발로 보고 있다. 다시 말해서 물질적, 정신적 빈곤, 환경파괴, 경제적 격차를 초래하는 기존의 경제구조를 변경하지 않는 한 환경과 자원을 보전하려는 도상국의 국내정책에는 효과가 없다는 것이다. NGO는 경제의 지속가능성을 실현하기 위해 기존의 약탈적이며 지배적인 경제구조, 즉 국제통화기금(IMF), GATT체제를 대신할 수 있는 시스템구축을 목표하고 있다. 그래서 비록 구체적인 행동계획은 세우지 못했지만 민중의 참여에 근거한 민주적인 국제무역기구의 설치 등을 주장하고 있다. 그렇다고 NGO와 정부대표들간의 합일점이 전혀 없는 것은 아니지만 대체적으로 정부의 현재의 경제구조를 유지하면서 시장원리의 틀 안에서 발전을 지속시킨다는 입장에 대해 NGO는 기존의

시스템을 변혁하여 본질적인 지속가능성을 추구하는 입장을 취하고 있다. NGO는 사회적 평등과 공정, 생태적 지속가능성, 문화에의 적응, 과학과 자연에 대한 통합적 개발을 지향하고 있다.