

기후위기 극복과 포용사회를 위한 지속가능발전 정책

윤희철(Yun, Hee cheol)

광주광역시 지속가능발전협의회 / 사무총장
yhcheol@naver.com

기후위기, 사회적 양극화, 청년실업, 지방소멸, 저출산 고령화 등 우리 사회를 억누르는 수많은 난제가 우리 앞에 있다. 과거에는 하나의 문제를 명료하게 해결할 해결책이 있었지만, 지금은 너무 다양한 이해당사자가 존재하고, 복잡한 사회 시스템이 이뤄져 있다. 예를 들면, 기후위기만 고려하면 사회적 약자에 대한 배려가 어렵다. 이 문제를 해결할 방안으로 유엔은 지속가능발전목표(SDGs)를 제시했다. 광주가 누구도 소외되지 않게 살아갈 도시가 되도록 이 글은 지속가능발전 정책의 제도화를 제안한다.

키워드: 지속가능발전, 지속가능발전목표(SDGs), 지속가능발전정책, 거버넌스, 기후위기, 포용사회

1. 들어가며

얼마 전 영국이 결국 유럽연합을 탈퇴했다. 국민투표에서 EU탈퇴를 결정한 지 3년여 만이다. 2018년 제주도에 예멘 난민이 도착했다. 난민 문제가 한동안 우리 사회를 떠들썩하게 했다. 2010년 중동과 북아프리카에서 반정부 시위가 일어났다. 일명 '아랍의 봄'이다. 이 때문에 튀니지, 이집트, 예멘은 정권교체가 이뤄졌다. 전혀 상관없을 것 같은 이야기가 사실 하나의 원인으로 발생했다. 러시아의 밀 생산량이 급감하면서 벌어진 일이었다. 2010년 러시아에 가뭄과 산불로 인해 밀 생산량이 30% 감소했다. 국제 곡물 가격이 그다음 해 70.8% 폭등했다. 밀 수입국이었던 상당수 국가에서 배고픔에 시달리던 국민들이 봉기를 일으켜, 정권교체가 일어났다.

시리아는 몇 년 전부터 흉작 때문에 식량난에 직면해 국민들의 삶은 피폐한 상태였는데, 정치적 불안정이 더해지면서 최악의 상황에 직면한다. 결국 유엔난민기구(UNHCR)가 발표한 '시리아 분쟁 7년'에 따르면, 국경을 넘은 난민의 수는 560만 명에 이른다¹⁾. 결국, 난민이 유럽으로 이동하면서, 장년층과 저소득층의 일자리 부족이 심각해지면서 영국도 문제에 봉착하는데, 브렉시트(Brexit, Britain+exit)의 사태가 발생한 것이다²⁾.

이처럼 러시아의 밀 생산량 감소가 여러 해에 걸쳐 수많은 국가에 미친 영향은 엄청났다. 그리고 밀 생산에 영향을 준 것은 바로 '기후변화'였다³⁾. 여기에서 우리는 크게 두 가지 사실을 엿볼 수 있다. 먼저, 기후변화가 어떤 힘을 지니고 있는지를 확인할 수 있다. 또한, 인간이 지구 생태계에서 최상위에 있지만, 지구환경의 변화에는 너무나 쉽게 무너지는 존재에 불과하다는 사실을 확인한 것이다.

그렇다면 유럽처럼 기후위기 비상사태를 선포하고 전면적 대응에 나서고, 혁명적 대전환을 해야 하지 않을까. 그런데 심각한 위기가 바로 눈앞에 있는데도 이 문제를 바로 풀기 어렵다. 단순히 기후변화를 환경문제로 치부하기 어렵기 때문이다. 영화 기생충을 제작한 봉준호 감독은 미국 언론사와의 인터뷰에서 아래와 같이 답변을 했다. 이 답변은 지금 우리 사회가 직면한 현실적 문제의 복잡성을 보여준다.

미래에도 사회나 계획의 격차가 과연 좋아질 것인가라는 저 자신의 불안감이 있어요. 아들을 키우는 사람으로서. 그것을 많이 표현하려고 했죠. 혁명으로부터 세상이 오히려 거리가 멀어지고 있는 것 같아요. 혁명이란 것은 뭔가 부숴 트러야 할 대상이 있어야 되는데, 그게 뭔지, 혁명을 통해 깨뜨려야 되는게 뭔지, 파악하기가 힘들고 복잡한 세상이 되고 있는 것 같아요. 영화 기생충은 그런 복잡한 상황을 표현하는 것 같아요.

〈봉준호 감독, 영화 '기생충'에 대한 미국 언론사와의 인터뷰 중에서〉

1)프레시안, UN조차 집계 포기한 21세기 참극 시리아 전쟁 7년, 2018.3.13.

2)인사이트, 영국이 EU를 탈퇴한 결정적인 이유 4가지, 2016.6.24.

3)연합뉴스, 유럽 난민사태 '뿌리는 기후변화, 2015.9.21; 중앙선데이, 선제적인 기후변화대응이 곧 국가안보다, 2017.02.12; 동아닷컴, 사상 최악의 더위 - 가뭄이 기후난민 만들었어요, 2019.10.2.

그렇다. 지금은 혁명이 어려운 시대가 되었다. 각자가 추구하는 것이 다르다. 전 세계적으로 보면, 누구는 기후위기에 대해 경고하지만, 누구는 사회적 양극화를 말한다. 중요하게 보는 시각이 모두 다르니, 각자가 생각하는 문제의식도 하나로 집중되지 않는다. 우리나라로 국한해서 보면, 청년들은 청년실업을, 지방은 지방소멸을, 사회적으로는 저출산 고령화를 말한다. 여기에 한반도의 특수한 분단상황도 문제다. 어느 하나에 집중하기 어렵고, 이 문제만 해결하면 다른 문제가 발생하는 복잡다기한 상황이다.

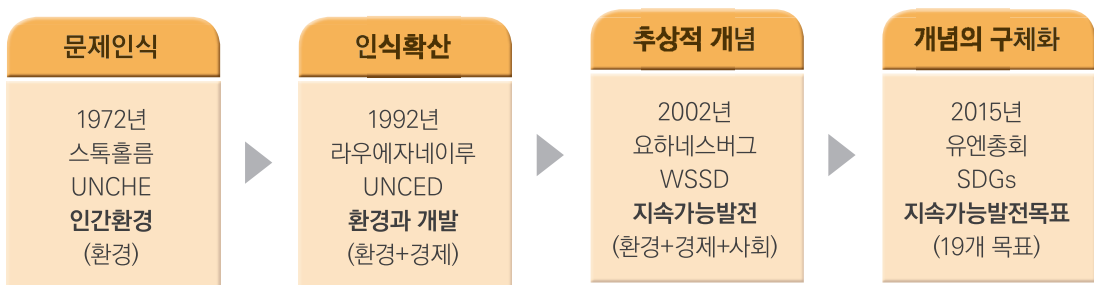
그렇다면 우리 공동의 문제를 어떻게 대처해야 하는가. 지난 수십 년간 이 세계를 이루는 수많은 주체들이 이 문제를 고민했고, 일련의 과정 속에 나타난 대응법이 있다. 이 글은 문제 대처의 방안을 지속가능발전의 측면에서 국제사회가 제시한 유엔의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)를 중심으로 살펴보고, 지속가능발전 정책을 지방도시 광주에서 실행하는 방안과 구조적 틀에 대해 논하고자 한다.

2. 유엔 지속가능발전목표(SDGs)의 등장 배경 및 주요 내용

2.1. 지속가능발전의 등장과 변화

지속가능발전(持續可能發展)(Sustainable Development, SD)⁴⁾은 1987년에 발표된 브룬트란트(Brundtland)위원회(환경과 개발에 관한 세계위원회(United Nations World Commission on Environment & Development, WCED))의 <우리 공동의 미래(Our Common Future)>에서 처

| 그림 1 | 지속가능발전의 개념화 과정



출처 : 김병완 외(2019), 지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결, 대영문화사, p. 26.

4)지속가능발전을 지속가능한 개발로 사용하는 경우가 있다. 국내에서는 법적 공식 용어로 '지속가능발전'을 사용한다. 또한 '발전'의 사전적 정의는 "잠재적인 가능성이 밖으로 드러나는 것을 의미한다". 따라서 'development'의 사전적 의미인 "감추어져 있던 것이 드러나다"의 의미와 "더 나은 상태로 나아가다"는 의미가 결합된 '발전'이 적합하다. (전진희(2016), 국제법상 발전권 개념의 재정립, 전남대학교 법학과 박사학위논문, pp. 7-8.)

음으로 언급된 개념이다. 여기에서는 ‘미래 세대가 그들의 필요를 충족시킬 능력을 저해하지 않으면서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전’으로 정의하였다⁵⁾.

지속가능발전에 대한 논의는 산업혁명 이후 본격적으로 시작한 자본주의 시장경제에 대한 세계적인 확산과정에서 수반되는 이윤 극대화 우선의 경제성장이 인류 문명의 사회 및 환경적 균형을 파괴할 것에 대한 우려에서 출발하였다. 인도의 경제학자이면서 아시아 최초의 노벨 경제학상을 수상한 아마르티야 센(Amartya Sen)은 경제성장을 ‘발전권’의 관점에서 말하였다. “경제성장은 경제 발전 과정의 한 가지 측면이다. 경제성장이 발전을 의미한다고 할 수 없다.” 즉, 경제성장(economic growth)은 ‘국내총생산(GDP)의 증가’에 불과하지만, 경제 발전(economic development)은 GDP의 증가 외에도 경제 전반에 걸친 효율성과 합리성의 증대까지 포함하는 개념”인 것이다⁶⁾.

한편, 1960년대 이후 환경파괴가 크게 부각되면서 인류는 생존에 위협을 느꼈고, 새로운 패러다임을 정립해야 한다는 주장을 해 왔다. 1972년 로마클럽은 ‘성장의 한계’에서 경제개발과 인구증가에 따른 환경오염과 자원고갈로 우리가 사는 지구의 수용 능력이 한계에 부딪히게 될 것이라고 밝혔다.

1972년 6월 스웨덴의 스톡홀름에서 유엔인간환경회의(UNCHE: U.N. Conference on Human Environment)되었다. 이 회의는 환경보전과 경제개발의 문제를 연계시킨 최초의 국제회의였다. 이 회의에서 환경적인 제약을 적절히 고려하지 못한 경제개발은 낭비적이고 지속불가능하다고 주장하면서 선언문과 함께 27조의 원칙 및 행동계획 등을 발표하였다.

국제사회가 “지속가능한 발전”(ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development)라는 개념을 정책적 관점에서 바라보기 시작한 것은 1980년 국제자연보전연맹회의(IUCN: International Union of the Conservation of Nature)였다. 이 회의에서 채택한 ‘세계보전전략(World Conservation Strategy)’의 핵심적인 목적은 필수적인 생태과정과 생명지원체계의 보전, 유전자적 다양성의 보전, 생물종과 생태계의 지속가능한 이용의 보장 등이다. 그리고 “우리의 생존과 다음 세대를 위하여, 자연자원의 수탁자 임무수행을 위해서는 개발과 보전이 동등하게 필요하다”라고 주장하면서 ‘경제개발과 환경보전의 조화’를 강조하였다.

이렇게 형성된 지속가능한 발전이라는 개념을 통해 1982년 유엔환경계획(UNEP: United Nations Environmental Programme)회의에서 ‘나이로비 선언’이 채택되었다. 이 선언은 선진국과 개발도상국 간의 의견을 접근시키려는 최초의 시도였다. 이 회의에서 “환경과 개발에 관한 세계위원회”(WCED: World Commission on Environment and Development)의 설치가 결의되었

5)월드워치연구소(Worldwatch Institute)에서 매년 발간하는 ‘지구환경보고서’를 국내 연구진이 번역하면서, 2000년대 초반에는 일부 연구진이 원어에 가장 유사한 의미로 판단하여 ‘지탱 가능한 발전’으로 번역하였다. 하지만 한자문화권인 일본, 중국이 모두 ‘지속가능한 발전’으로 번역하고, 국내 연구자들도 대부분 같은 방식을 사용하고 있어서 결국 지속가능한 발전으로 용어가 통일되었다. 필자는 원어의 의미를 생각하면 ‘지탱가능한 발전’이 가장 이해하기 쉽고 적합한 용어가 아닌가 생각한다.

6)아마티아센, 자유로서의 발전, 김원기 역, 서울: 갈파파고스, 1999.



다. 그리고 WCED는 1987년 4월 「우리 공동의 미래」라는 보고서를 발표하였고, 지속가능한 발전을 환경보전과 개발을 동시에 추구하는 새로운 개발개념으로 정립하였다.

1992년 6월 브라질 리우에서 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED: United Nations Conference on Environment and Development)가 개최되었다. 이 회의에서 지속가능한 발전이 본격적으로 논의되었다. 리우선언문과 의제21(Agenda 21)의 채택을 통해 지속가능한 발전을 포괄적인 측면에서 바라보면서 추진방향을 제시하였다. 동시에 이때 논의된 지방의제21(Local Agenda21)은 우리나라 지방의제21 운동의 시발점이 되었다.

10년 후인 2002년 8월에 남아프리카 공화국의 요하네스버그에서 지속가능발전 세계정상회의(WSSD: World Summit on Sustainable Development)가 개최되었다. 이 회의에서는 요하네스버그 선언문(정치적 선언문)과 이행계획을 채택하고, 파트너십 및 이니셔티브 사업을 확대하기로 하였다. 이 선언문은 향후 각국의 정부정책에서 ‘지속가능성’의 고려하는 계기가 되었다. 이 이행계획은 향후 10년 동안 지구환경문제에 대한 의지를 담았다⁷⁾.

7)이 회의에 참가한 시민사회단체들은 생태계 서비스의 상품화와 거래에 기반을 둔 ‘녹색경제’를 제외한 ‘우리가 원하는 미래(The Future We Want)’라는 정상회의의 최종 선언문을 일절 거부하여, 21세기의 중요한 도전과제를 다루는데 이 문제를 유발한 시장 중심의 사고에 대해 비판하기도 하였다. (참고, 월드워치연구소 엮음, 2014 지구환경보고서: 지속가능성을 위한 거버넌스, 이종욱·황의방·정석인 역, 환경재단 도요새, p. 168.)

| 그림 3 | UN 지속가능발전목표의 각 목표별 관계도



- 1 빈곤퇴치
- 2 기아해소
- 3 건강과 웰빙
- 4 양질의 교육
- 5 성평등
- 6 물과 위생
- 7 에너지
- 8 양질의 일자리
- 9 산업혁신
- 10 불평등 해소
- 11 지속가능한 도시
- 12 지속가능한 생산소비
- 13 기후변화
- 14 해양생태계
- 15 육상생태계
- 16 평화, 정의, 법제도
- 17 파트너십

UN SDGs는 개별 의제와 사업 중심이었던 과거 목표와 달리 포괄적인 상호 연관성을 갖고 전체 목표 달성을 위한 노력을 다하도록 설정되어 있다. 위 그림은 각 목표의 세부목표가 갖는 상호 연계를 보여준다.

출처 : Leiden University - Centre for Innovation, <http://linkssdgs.herokuapp.com/>

하지만 지속가능발전에 대한 이러한 변화 속에도 내용의 추상적이고, 구체성이 떨어지는 문제가 여전했고, 이를 보완하면서 인류 공동의 문제를 해결하고자 2015년 9월 유엔총회에서 2030년까지 달성할 목표로써 ‘지속가능발전목표(SDGs)’를 채택하였다. SDGs는 인간(People), 지구(Planet), 번영(Prosperity), 평화(Peace), 협력(Partnership)의 영역을 구분하고, 빈곤퇴치, 건강, 교육, 성평등, 에너지, 산업, 기후변화, 생태계 등 17개 목표를 설정해 포괄적 접근을 요구하고 있다⁸⁾. 너무 방대한 목표 설정과 접근방식으로 인해 문제 제기도 있지만, 이는 오늘날 우리가 직면한 문제가 어느 한 영역에 국한되지 않고 다양한 해법을 수 많은 이해당사자들과 함께 논의하면서 해결방안을 찾아야 하기에 나타난 결과이다.

8)김병완 외(2019), 지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결, 대영문화사, pp. 24-26.

3. 우리나라 지속가능발전의 역사와 현황

3.1. 우리나라의 상황

국제적인 논의와 변화가 진행되는 과정에서 우리 정부도 국제적 협약과 협의 테이블에 참여하면서 이러한 흐름과 변화에 동참하기 시작했다. 김대중 정부 시절 대통령자문 지속가능발전위원회가 2002년 출범하였고, 이 위원회는 2007년 대통령 직속 위원회가 된다. 노무현 정부 시기에는 지속가능발전기본법이 제정되었고, 국가비전선언(2005년), 국가지속가능발전지표 개발 및 평가 등 중앙정부 차원의 법제도의 정비, 정책이 구체화되기 시작했다. 중앙정부 차원의 법제도적 정비와 정책은 수립되었지만, 국민적인 공감대 형성은 아직 부족하였고, 각 부처 간 협력 등 여러 문제가 산재했다.

표 1 | 국내외 주요 이슈 및 대응방안

국제기구	주요 내용
UN	<ul style="list-style-type: none"> 지속가능발전(SDGs): 환경, 사회, 경제의 선순환적 발전 강조 빈곤, 교육, 성평등, 경제, 기후변화, 파트너십 등 17개 목표 제시
World Bank, IMF	<ul style="list-style-type: none"> 포용적 성장: 불평등의 확대는 장기적으로 경제성장 방해 기회의 평등을 위한 사회정책의 강조 인적자본 강화를 통한 혁신의 중요성 부각
OECD	<ul style="list-style-type: none"> 포용적 성장: 불평등이 장기 성장 저해 삶의 질 지수: 1인당 GDP 외 환경, 고용, 문화 등 사회지표의 개선 강조 인적자본 강화, 성별격차 해소의 중요성 강조
ILO	<ul style="list-style-type: none"> 소득주도 성장: 소득분배 및 사회보장 강화를 통한 경제성장 제고 변화된 경제사회 환경에서 '사회보호 최저기준' 재정립(202호 권고)
EU	<ul style="list-style-type: none"> 사회투자 패러다임: 생산적 요소로서 사회정책*과 성평등 정책의 중요성 강조 교육·직업훈련, 아동 보육 사회투자를 통한 사회혁신이 지속가능한 사회를 달성

출처 : “혁신적포용국가, <http://www.inclusivekorea.go.kr>”의 내용 일부 수정

이명박 정부가 들어서면서 녹색성장이 등장했다. 기후변화의 위기를 극복하기 위한 방안으로 환경과 경제의 선순환을 통해 삶의 질을 개선하고 생활 속 녹색혁명을 일으키면서 국제적인 기후변화에 대응하자는 취지였다. 분명 취지 자체는 좋았지만, 정책적 대응에서 문제가 발생했다. 녹색성장을 강조하면서 그 지향점인 지속가능발전을 배제하는 특이한 상황이 발생한 것이다. 물론 정치

적인 이유였겠지만, 두 개념이 갖는 상호 연계성과 위계를 무시하면서, 지속가능발전을 위한 중요한 수단으로 볼 수 있는 녹색성장을 정책의 최상위로 올리면서 이전 정부의 정책과 엇박자를 내기 시작했다.

저탄소 녹색성장 기본법이 제정되면서 지속가능발전기본법은 지속가능발전법으로 개정되었다. 당시 정부 입장에서는 지속가능발전을 ‘정치적 키워드’로 생각하면서 배제하고자 했던 것이다⁹⁾. 이는 녹색성장이 환경+경제라는 특징 때문에 사회 영역을 고려하지 못하는 한계를 간과한 것이었다. 이 때문에 이명박 정부와 박근혜 정부에서 지속가능발전 정책은 녹색성장 정책에 가려 제 역할을 하지 못한다. 지속가능발전에 관한 정부 최상위 기구가 대통령 직속에서 환경부 장관 산하로 이동하면서 지속가능발전 정책이 갖는 각 영역 간의 연계, 통합적 사고 등이 전혀 반영될 수 없는 구조가 되었다.

2017년 문재인 정부가 들어서면서 다시 지속가능발전위원회를 대통령 직속 위원회로 바꾸는 등의 논의가 진행되었지만, 이야기만 무성했을 뿐 실제로 변화는 없었다. 오히려 탈원전, 재생에너지 정책이 중요해지면서 녹색성장위원회의 역할이 더욱 강화되는 기이한 형태로 진행되었을 뿐이다. 이외에도 기후변화대응법, 에너지기본법 등 지속가능발전과 관련된 다양한 법제도는 정부와 국회에서 논의만 계속될 뿐 아직도 제도나 정책으로 나타나지 못하고 있다.

최근 문재인 정부가 제시한 사회정책 3대 비전, 9대 전략에서도 사회통합 강화, 사회적 지속가능성 확보, 혁신능력 배양 및 구현의 주요 내용을 살펴보면, 이미 SDGs가 전제하는 “누구도 소외되지 않게 하겠다.”는 가치를 담고 있다. 하지만 지속가능발전의 개념과 정책적 측면에서 우리나라는 십여 년 전의 ‘녹색성장’이 제도의 중심이며, 지속가능발전 관련 정책은 오히려 처음 정책적으로 제시한 노무현 정부 시기보다 퇴보한 형태이다.

기후변화, 사회적 양극화, 청년실업, 지방소멸 등의 국가 문제를 해결하기 위해서는 단순히 한 영역의 정책적 변화를 추구하는 것으로는 한계에 직면할 수 밖에 없으며, SDGs가 담고 있는 통합적 사고를 통한 문제해결의 방안을 모색해야 한다. 그리고 우리나라만의 독특한 특색을 담은 녹색성장의 한계와 사회적 포용성을 담지 못하는 현재의 정책적 문제 등을 극복하면서, 환경·경제·사회 전 영역의 포괄적이고 종합적인 정책 수립과 구현을 위해 지속가능발전의 제도화를 추진해야 한다.

3.2. 광주의 상황

1992년 브라질 리우데자네이루에서 지구정상회의(Earth Summit), 일명 ‘리우회의’가 열렸다. 이 회의에서 ‘환경과 개발에 관한 리우 선언’이 채택되었고, 회의에 참가한 NGO 관계자들과 전문

9) 지속가능발전이 갖는 추상성, 즉, 정책과 행정의 입장에서 명확하게 무엇을 해야 한다는 내용이 없었기에, 지속가능발전이 갖는 의미는 긍정적으로 평가하지만, 실제로 무엇을 해야할지 모르는 문제에 봉착하기도 했다.

| 그림 4 | 광주지속가능발전협의회 2019년 활동에 관한 인포그래픽



가들을 중심으로 민관협력을 통한 푸른광주의 논의가 진행되었다. 여러 논의를 거쳐 1995년 푸른광주21협의회가 설립되었다. 전국 최초로 민관협력기구를 만들고, 수많은 주체들이 모여 수많은 회의와 논의를 거쳐 1997년 ‘21세기 푸른광주 실천계획’을 완성했다.

이 실천계획이 만들어진 후 5년 단위를 의제를 만들고 실천하며 평가하는 일련의 과정이 형성되었다. 이를 통해 광주광역시 전 지역에서 유일하게 시민, 기업, 행정이 협력을 통해 공동의 목표를 설정하고 해결하기 위한 다방면의 노력을 다하며, 이를 통해 거버넌스를 이루는 모델을 만들게 되었다¹⁰⁾.

환경NGO의 노력과 행정과 기업의 협력은 ‘푸른광주’의 비전을 둘러싼 다양한 실천 활동으로 나타났다. 폐선부지를 선형공원으로 바꿔 광주 동구과 남구민이

숨 쉴 수 있는 공간인 ‘푸른길’의 조성, 기후위기의 대응과 온실가스 감축을 위한 기후변화대응 정책으로 나타난 기후변화대응 조례 제정, 탄소은행제 시행, 국제기후환경센터 설치 등의 기후정책은 우리나라 환경 및 기후정책의 모델이 되었다.

또한, 자원순환, 도시숲, 물순환, 녹색경제, 녹색교통, 성평등 등 다양한 시민실천사업을 매년 시행하면서 광주의 지속가능성을 함께 모색하는 공론화의 장을 계속 만들면서, 캠페인, 교육 등을 통해 점진적인 의식의 전환을 꾀하였다. 2009년부터는 의제 실천의 장을 마을공동체로 확대하면서 마을 만들기를 통해 주민의 실천을 통해 지구환경을 개선하는 시민실천운동으로 더욱 진화된 모습을 보이고 있다. 2019년까지 350여 회의 마을공동체사업을 진행했고, 의제 실천을 마을에서 시작하는 모델을 만들어가는 중이다.

한편, 지속가능발전에 관한 광주의 노력은 끊임없이 이어졌다. 유엔이 2015년 SDGs를 채택할 시점에 광주시와 협의회도 이를 정책에 반영할 다양한 방안을 모색 중에 있었다. 그 과정에서 2015년 9월 ‘백년광주 지속가능발전 비전선언’을 했고, 그해 12월에 지속가능발전 이행계획을 수립했다. 2018년에는 SDGs의 지방이행을 위해 광주에 부합한 광주광역시 지속가능발전목표 2030을 작성했다. 이 목표는 시민·기업·행정이 함께 논의해 의제를 만들고 실천했던 경험이 반영되어 관련 기관,

10) 이 형태는 오늘날까지 연결되며, 현재 5차의제(2017-2021년)를 시민·기업·행정이 함께 추진 중에 있다. 자세한 자료는 광주광역시 지속가능발전협의회 홈페이지를 참조. 푸른광주21협의회는 2017년 명칭을 지속가능발전협의회로 변경했다. 푸른광주의 비전을 이루는 가장 궁극적인 목표가 바로 ‘지속가능발전’이고 이를 수행하기 위한 민관협력기구라는 성격을 명확히 드러내기 위해 바꾼 것이다.

단체 등이 협력해 1년 여간 논의를 거쳐 목표를 설정했다.

또한, 앞서 살펴본 국가의 상위법의 체계 문제로 인해 완벽한 제도를 만들 수는 없었지만, 저탄소 녹색성장에 관한 조례를 ‘저탄소 녹색성장 및 지속가능발전 기본조례’로 일단 개정하고, 지속가능 발전을 제도화하기 위한 기본 바탕을 만들면서, ‘지속가능발전 기본조례’ 제정을 위한 노력을 광주시, 시의회가 진행 중에 있다¹¹⁾.

4. 광주의 지속가능발전을 위한 정책적 제언

지속가능발전이 등장한 지 어느새 반세기가 흘렀다. 이 개념은 레이첼 카슨의 ‘침묵의 봄’으로 시작된 환경문제, 인류의 자원고갈에 대한 우려, 저성장 시대에 접어든 선진국들의 성장전략 등이 맞물려 확산되었다. 개념도 계속 진화를 거듭해 환경 중심의 지속가능발전이 이제는 환경을 기반

| 그림 5 | 광주광역시 지속가능발전목표(SDGs) 2030



으로 경제, 사회의 균형 있는 발전으로 변화했다. 물론 아직까지 우리나라의 정책에서는 환경 중심의 ‘지속가능성’을 말한다. 하지만 이미 ‘지속가능발전’의 용어는 사회, 경제, 문화 등 모든 분야에서 사용한다. 특히 유엔이 2015년 SDGs를 채택하고 17개 목표를 소개한 이후에는 자연스럽게 모든 영역에서 이 용어를 사용한다¹²⁾.

그런데 우리 사회에는 아직도 지속가능발전을 환경 중

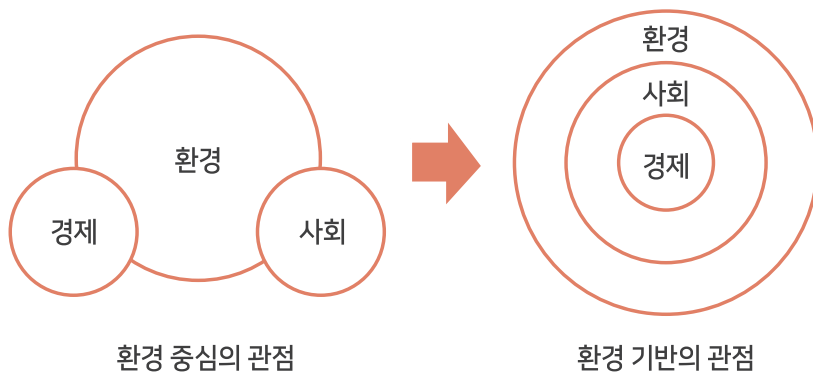
11) 지속가능발전법제도 체계를 정상화하기 위해 현재 정부와 국회는 관련 법제도의 정비를 추진 중이다. 현재 국회에 몇 가지 법안이 발의되어 있으며, 2020년 4월 총선 이후에 관련 법제도의 정비가 이뤄질 것으로 전망한다.
 12) 여담이지만 과거 푸른광주21협의회가 ‘지속가능발전’을 추구하면서 다양한 의제를 설정할 때, 환경 중심의 의제 설정에 익숙했던 여러 곳에서 ‘성평등’ 의제를 보고, 환경운동과 성평등이 무슨 관련이냐는 문의를 하기도 했다. 지속가능발전에 대한 우리의 인식이 그때까지 환경 중심이었기 때문이다. 하지만 지금은 우리사회에서는 환경, 경제, 사회를 아우르는 포괄적이고 균형있는 영역으로 보고자 노력한다. 물론 아직까지 지속가능발전을 환경기반이 아닌 환경중심으로만 보는 관점에서 완전히 벗어난 것은 아니다.

심의 관점에서 본다. 앞서 살펴본 것처럼 지속가능발전 업무는 환경부 소관이다. 지속가능발전은 환경만을 고려해서 정책을 만들고, 집행할 수 없지만, 실제 이 분야에 대한 우리의 행정은 아직도 환경 영역에서만 이뤄진다. 이 현실은 광주의 행정에서도 동일하다. ‘지속가능발전’이 환경, 경제, 사회의 모든 영역과 연계되어 있지만, 실제 미세하게 세분화된 행정에서는 어느 한 담당자의 업무에 국한된다.

이는 또 다른 문제를 야기한다. 예를 들어, 기후위기에 대응하기 위한 정책을 실행할 때, 온실가스 감축을 위해 화석연료 사용을 전면 금지한다면, 냉난방 비용이 증가할 것이고, 사회적 취약계층의 대응을 어떻게 할 것인지의 문제가 발생한다. 따라서 지속가능발전은 단순히 하나의 문제만 고려해서는 안되기에 유엔도 SDGs를 말하면서 “누구도 소외되지 않게 하겠다!(No one leaves behind)”는 사회적 포용을 전제로 내세운 것이다.

또한, 처음 지속가능발전이 등장했을 때와 달리 반세기를 거치면서 개념과 실체가 정리되었다. 유엔이 SDGs를 채택하면서 지속가능발전의 영역과 실체가 무엇인지 보이기 시작했다. 하지만 아직 정책과 행정의 영역에서는 SDGs가 추구하는 포괄적이고 종합적인 관점보다는 과거의 운영 체제에 있기 때문에 SDGs 자체를 어렵게 생각하거나, 어떻게 적용하는지 어려운 경우가 많다. 이는 우리 뿐만 아니라 국제사회가 직면한 공통된 문제로서 앞으로 시행착오를 거치면서 해결방안을 찾아야 할 것이다.

| 그림 6 | 환경에 대한 지속가능발전의 관점



출처: 김병완 외(2019), 지속가능발전 정책과 거버넌스형 문제해결, 대영문화사, p. 34.의 내용 수정

간단한 예를 들면, 예전에도 기후위기에 대응하기 위한 온실가스 감축 계획이나 도시기본계획을 수립할 때도 주무부서는 있지만, 각 부서 간 연계와 협력을 통해 계획수립을 한 경험이 우리 행정 내부에도 있다. 이 계획 외에도 대부분 행정계획이 각 부서별 연계를 통해 해야 하는 경우도 많다. 따라서 이러한 경험을 더욱 확대해 협업의 경험을 축적해 간다면, SDGs를 이행하는 행정의 방안도 더

욱 쉽게 구현될 수 있다. 이 경우 행정을 대하는 상당수의 NGO와 시민들이 제기하는 일명 칸막이 행정의 해소도 다소 해결될 수 있을 것이다.

행정의 변화만 추구해서는 안된다. 행정기관의 활동에 대해 견제를 비롯한, 조정, 교육 등의 기능을 하는 NGO의 경우도 SDGs를 염두해 두고 활동을 전개해야 한다. 사실 SDGs의 세부내용은 이미 NGO가 지역의 공공성 차원에서 추구하고 있던 내용을 기반으로 하기 때문에, 기존의 활동에서 포괄적 사고를 통한 정책 활동을 접목한다면 큰 무리 없는 사업 진행이 가능하다.

왜냐하면, 지속가능발전은 행정 부서만의 일이 아니다. 모든 영역에서 함께 고려하고 집중해야 할 일이다. NGO도 마찬가지다. 광주시를 놓고 보면, 지속가능발전이 '지속가능발전협의회'만의 일이 아니다. 모두가 자기의 영역에서 지속가능발전을 고민하고 논의해야 한다. 우리가 당면한 문제를 해결하기 위해서는 필수적인 자세이다.

이러한 바탕 속에 광주를 지속가능한 도시로 만들기 위해서 다음과 같은 정책 변화가 필요하다.

광주의 지속가능발전을 위한 정책 제안

1. 지속가능발전 법제도의 정비, SDGs의 제도화

- 지속가능발전기본조례의 제정
 - 위원회 설치, 지속가능성 평가, 담당관 신설 등을 통해 지속가능발전 정책의 제도화
 - 녹색성장기본조례 등 관련 법안의 개정 및 정비를 통한 법체계 확립
- 지속가능발전 법정기구 설치
 - 지속가능발전위원회는 광주시의 지속가능발전 정책을 심의하고 결정하는 법정위원회 (현재 민관협력기구로 활동하는 지속가능발전협의회와는 전혀 다른 성격을 가짐)
 - 지속가능발전 관련 업무를 담당할 별도의 조직 신설이 필요하며, 이는 기획·조정·평가 업무를 담당해야 함

표 2 | 지방정부의 지속가능발전 담당 업무 사례

	담당부서	역할
서울	기획조정실 정책기획관 평가담당관 지속가능평가팀	지속가능발전팀 업무총괄 지속가능발전위원회 운영지원 지속가능발전계획 수립, 지속가능발전지표 관리 지속가능발전 인식제고 및 시민사회 협력
충남	기획조정실 기획관	통계행정의 종합기획 및 조정 주요통계의 분석 및 이용 활성화 지속가능발전지표 관리 총괄 지속가능발전 업무

2. 지속가능발전 공론화 및 SDGs 평가에 관한 시민참여 방안 모색

- 지속가능발전 공론화를 위한 대화 소통 논의의 장 마련
 - 지속가능발전은 환경·경제·사회의 모든 영역을 아우르기에, 각 영역에서 정책 입안 및 추진을 위한 개념의 이해, 실천 운동의 참여를 통해 현세대와 미래 세대가 행복한 광주의 미래 방향 제시
 - 이를 위한 NGO, 행정기관, 시의회 등이 참여하는 간담회, 워크숍, 포럼 등을 통해, 지속가능발전이라는 가치와 방향을 중심으로 광주의 방향을 함께 모색하는 공론화의 장을 마련
- SDGs 평가 방안 및 시민과의 공유의 장 마련
 - SDGs 평가는 국가 평가가 통계청을 중심으로 진행되고 있으나 지방정부에 대한 노력은 제대로 평가되지 못하고 있음
 - 광주시 행정은 현재 다양한 평가체계를 구비하고 있으며, 정량적 평가가 가능한 데이터는 한정되어 있어 광주시 행정 전반적으로 수행하는 평가체계를 통합해 조정하고, 그 원칙으로 '지속가능성'을 둔다면, 현재 행정행위를 기반으로도 충분히 평가 방안을 마련할 수 있음
 - 평가의 일환으로 '광주의 지속가능성'에 대한 수준을 2년 주기로 보고서를 작성 및 발표해 시민들과 공유함으로써 지속가능발전에 대한 이해의 제고와 삶의 질 향상의 지표로써도 활용할 수 있음 (ex. 전주시 지속가능성지표는 매년 발표, 시민들이 이해하기 쉬운 용어 사용 등)
- 각 부문별 참여 방안 모색
 - 평가결과에 대해 NGO, 기관 등 환경, 경제, 사회의 각 부문별 입장 발표를 통해 개선 및 유지할 점 등에 대한 명확한 평가 시행의 결과 공유 및 피드백 시행

3. 모든 법정 계획·정책의 지속가능성 판단

- 양적인 경제성장보다 질적인 발전을 고려하도록 정책의 방향 설정을 통한 지속가능성 판단지속가능발전영향평가 등을 활용하여 모든 정책 결정 및 집행에서 지속가능성을 염두에 두고 의사결정과 정책집행이 이뤄질 수 있는 방안을 마련
 - 정책 담당자가 스스로 체크 리스트 작성을 통해 해당 정책이 광주의 지속가능성에 어떠한 영향을 주는지 여부에 대해 검토(ex. 서울시 체크리스트 참조)
- 법정 계획 및 각종 정책에 대한 지속가능성 판단 여부는 지속가능발전위원회와 지속가능발전 담당관을 통해 집행

5. 마치며

일반적으로 처음 지속가능발전이라는 말을 듣는 사람들은 어렵다고 한다. 이를 실제로 정책화하는 과정에 참여하는 전문가, 공무원, NGO활동가도 종합적이고 포괄적인 계획 및 과정이면서 동시에 이전에 해 본 적 없는 영역이기 때문에 어렵게 느낀다. 실제로 지속가능발전 개념이 등장하고 십수년 동안 그 문제에 대한 논의가 계속되었고, 이 때문에 우리나라에서 녹색성장이 대두되었던 이유 중 하나도 지속가능발전 개념의 모호성 때문이었다.

하지만 유엔이 SDGs를 채택하고 국제사회에서 지방정부까지 다양한 정책과 실천사례가 나타나면서 지속가능발전의 그림이 그려지기 시작했다. 물론 앞서 살펴본 것처럼 아직까지 상당수 사람들은 환경 중심의 지속가능 발전을 생각하는 경우가 많을 것이다.

우리는 이미 경험하고 있다. 포괄적 사고를 통해 문제를 해결해야 할 일들이 많아지고 있고, 단순하게 하나의 문제와 하나의 해결방안이 제시되는 경우가 우리 주위에 단 하나도 없다는 사실을 인식한다. 이는 지속가능발전에 관한 시민실천운동을 할 경우에도 동일하게 나타난다.

예를 들면, 행정과 NGO는 기후위기의 심각성을 고려해 캠페인과 시민실천활동을 전개한다. 진행되는 과정에서 필연적으로 일회용품을 쓰거나 현수막을 사용한다. 무분별한 쓰레기 발생은 자원순환 정책에 문제가 된다. 따라서 관련 활동을 할 때 쓰레기 없는 캠페인으로 실천 활동을 접목해야 한다.

복잡다기한 사회의 구성과 이 때문에 나타나는 사회문제는 단순히 하나의 힘으로 해결하기 어렵다. 그렇기에 우리는 시민참여와 다양한 주체들 간의 협력을 말한다. 최근 들어 협치(協治)가 크게 대두되는 이유도 같은 이유다. 이러한 우리 사회의 상황을 고려한다면 지속가능성과 이를 정책 및 제도화하는 거버넌스의 체계 구성도 무엇보다 중요할 것이다.

우리는 지금 수많은 위기에 봉착해 있다. 과거와 달리 이 위기의 형태는 너무나 다양한 형태를 지닌다. 하나의 정책으로 해결되지 않는다. 기후위기, 청년실업, 사회적 양극화, 인구 고령화 등 우리가 직면한 문제들의 복잡성이 단순하지 않다. 하지만 우리가 올바른 정책의 그림을 그린다면, 광주 의 지속가능성은 오늘보다 내일 더 나아질 것이고, 이는 곧바로 시민의 삶의 질 향상으로 연결될 것이다.