

서울특별시환경정책연구소 2003

# 글로벌 스탠더드로 본 서울시 환경정책의 발전방향

이창우

서울특별시환경정책연구소 2003

시정연 2003-R-09

기본연구보고서 2003

**글로벌 스탠더드로 본 서울시  
환경정책의 발전방향**

이 창 우

서울시정개발연구원

시 정 연  
2003-R-09

# 글로벌 스탠더드로 본 서울시 환경정책의 발전방향

Development Direction of Environmental Policy of Seoul in the light of Global Standards

2003



서울시정개발연구원  
Seoul Development Institute

## 연구진

---

연구책임이창우 • 도시환경연구부 연구위원  
연구원박종빈 • 도시환경연구부 위촉연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# 요약 및 정책건의

---

## I. 연구의 개요

### 1. 연구의 배경

- 1990년대 이전만 하더라도 생소했던 세계화라는 용어가 이제 우리에게 익숙하게 되었음. 하지만 아직 세계화와 환경의 관계는 분명하게 이해되지 않음.
- 국제환경동향의 급격한 변화 속에서 각국 정부들은 인근 국가의 협력 없이 자국의 환경개선이 점점 어려워지고 있음을 인식하고 있는 가운데 환경정책의 글로벌 스탠더드가 변하고 있음.
- 2002년 지속가능발전 세계정상회의의 각종 회의결과가 서울시의 환경정책 수립 및 집행과정에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망됨.
- 세계일류도시를 추구하는 서울시는 국제환경레짐의 변화 추세를 예의주시하고 대응방안을 마련할 필요 있음.
- 국제환경레짐 이론이 지구환경정치뿐 아니라 지방정부로서의 서울시 차원에서 환경정책 결정과정에서도 유용한 이론적 틀을 제시할 수 있음.
- 국제환경레짐의 변화는 결국 지금과 같은 세계화 시대에 있어 글로벌 스탠더드로 그 모습을 드러내게 되므로, 특히 환경정책분야의 글로벌 스탠더드를 확인하고 서울시 환경정책을 글로벌 스탠더드에 맞추어나갈 필요 있음.

### 2. 연구의 목적

- 서울시 환경정책에 여러 측면에서 영향을 미칠 것으로 판단되는 국제환경레짐의 최근 동향과 지속가능발전 세계정상회의 이후의 변화추세를 정확히 파악함.
- 국제환경레짐 변화, 패러다임 변화, OECD 국가의 환경정책 현황 및 전망, 유엔 지속가능발전위원회의 향후 활동계획 등의 분석을 통하여, 서울시 환경정책이 추구해야 할 글로벌 스탠더드를 도출함.
- 환경정책의 글로벌 스탠더드에 맞추어 서울시가 환경정책적 측면에서 대응해야 할 과제를 제시함.

## II. 주요연구 결과

### 1. 서울시 환경정책의 글로벌 스탠더드

#### 1) 패러다임 변화와 글로벌 스탠더드

- 21세기 패러다임 변화가 환경정책의 글로벌 스탠더드 도출의 한 요인이 됨.

<표> 21세기 패러다임의 변화

주 제	1950-2000: 풍요 사회	2001-2050: 가이아 사회
세 계 관	제1, 제2, 제3 세계	하나의 세계
정 치	자본주의 vs. 공산주의	軟性 vs. 硬性 자본주의
경 제	성장	지속가능성
초 점	양, 용량 부가	질, 가치 부가
척 도	재정적 수지결산	사회, 경제, 환경 통합결산
자 본	물리적, 재정적, 지적	인간적, 사회적, 자연적
거버넌스	배타적, 주주	참여적, 이해관계자

#### 2) 환경정책의 제도적 틀 변화

- OECD의 환경전망은 환경정책 글로벌 스탠더드 형성의 주요요인 중 하나.

<표> 환경정책의 제도적 틀 변화

구 분	과 거	현 재	미 래
정책맥락 의 진전	- 환경 대 경제 - 공급에 초점	- 환경 대 경제 (부문통합) - 수요에 초점	- 환경, 경제, 및 사회적 목표 (지속가능한 발전) - 수요와 공급의 통합에 초점 - 예방적 접근 중시
국가 환경제도 의 틀	- 엄격한 구조 - 제공자로서의 정부 - 환경제도는 과학적 고 려 및 전문가가 지배	- 탄력적 구조, 그러나 전 통이 여전히 지배 - 활동의 지방분권화 - 협상 파트너로서의 정부 - 경제적 기술 중시	- 개방적/탄력적 구조 - 네트워크의 강조 - 촉진자·촉매자로서의 정부 - 지속적 분권화 속에서 기능 적 균등 강조 - 정부역할의 지속적 진전 - 통합적 분석기술 필요
국제 환경제도	- 발전단계 - 환경목표 지배적 - 정책목표를 종종 정성 적 용어로 기술 - 경제를 부정적 문제의 근원으로 봄	- 부분적 통합단계(경제제 도의 확산과 연계) - 다자간 환경협정 확산	- 완전한 통합단계(다자간 환 경협정은 보다 더 사회경제 적으로 민감해짐) - 정책목표를 정량적 용어(목 표치, 일정)로 기술 - 국제협력의 필요성 증대

### 3) UNCSO의 향후 활동계획

- UNCSO의 향후 15년간의 활동계획도 환경정책의 글로벌 스탠더드 도출시 고려사항임.

<표> UNCSO 향후 활동계획

주기	주제군	통합 이슈
2004/2005	상수, 하수, 인간정주	빈곤 퇴치, 지속불가능한 생산소비 패턴 변화, 자연자원관리, 세계화, 건강, 군소도서 개도국, 아프리카, 지역별 활동, 이행수단, 제도적 틀, 성평등, 교육
2006/2007	지속가능한 발전을 위한 에너지, 산업발전, 대기오염/대기, 기후변화	상동
2008/2009	농업, 농촌발전, 토지, 가뭄, 사막화, 아프리카	상동
2010/2011	교통, 화학물질, 폐기물 관리, 광업, 지속가능한 생산소비패턴 10개년 기본계획	상동
2012/2013	산림, 생물다양성, 생명공학, 관광, 산	상동
2014/2015	해양, 수산자원, 군소도서 개도국, 재난관리	상동
2016/2017	의제 21, 의제 21 추가이행계획, 요하네스버그 이행계획의 종합평가	

### 4) 환경정책의 글로벌 스탠더드

- 위와 같은 상황들을 종합적으로 판단하여 정책과정을 3단계로 구분해 환경정책의 글로벌 스탠더드를 도출할 수 있음.

<표> 환경정책의 글로벌 스탠더드

구분	환경정책의 글로벌 스탠더드
정책기초	지속가능한 발전
	쟁점통합적 환경정책
	수요공급 통합관리
정책형성 및 정당성 확보	환경 거버넌스 체제
	기업의 역할 강화
	환경정책의 분권화
정책집행 및 평가	인센티브에 기초한 환경정책
	자연, 인간, 지구중심의 환경정책
	환경정책의 계량화

## 2. 서울시와 관련된 국제환경레짐의 동향

### 1) 국제환경협약

- 서울시는 기후변화협약, 오존층 파괴물질에 대한 몬트리올 의정서, 생물다양성협약, 멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약, 바젤협약, 람사협약, 사막화방지협약, 로테르담협약, 스톡홀름협약 등과 관련한 국제환경레짐 변화를 예의주시해야 함.

### 2) 국제환경기구

- 환경관련 각종 유엔기구, APEC 및 ASEM, TEMM 등 지역기구, 기타 OECD, WTO, ICLEI 등 주요관련기구의 동향도 파악해야 함.

### 3) 국제환경회의

- WSSD 회의결과가 서울시에 미치는 단기적 영향은 크지 않을 것으로 보이나 장기적으로 지속적으로 영향을 미칠 것으로 전망됨.
- 한중일 3국 환경장관회의, 동북아 환경협력회의 및 동북아 환경협력고위급회의 등의 국가차원의 국제환경회의에도 서울시는 계속 관심을 두어야 함.

### 4) 국제환경협력

- 우리나라는 중국, 일본, 러시아, 동남아시아국가, 북미 및 유럽국가와 다양한 국제환경협력사업을 펼치고 있음.
- 서울시는 국가차원의 국제환경협력활동을 파악하는 한편 다른 나라 지방자치단체와의 국제환경협력을 위해서도 노력해야 함.

## 3. WSSD 이행계획의 서울시 추진과제

### 1) 기본방향 및 목표

- WSSD 이행계획 중 서울시와 관련된 조항은 43개임.
- 이중 지방정부 녹색구매 등 7개 이행분야를 중점 추진과제로 제시함.

### 2) 추진과제

- 지방정부 녹색구매를 활성화하기 위해 서울의제 21에 관련 항목을 새로이 추가하는 한편 앞으로 녹색구매조례를 제정함.
- 지속가능한 에너지체계를 구축함. 이미 제정되어 있는 에너지기본조례에 기초하여 한편으로는 시행규칙을 제정하고 다른 한편으로는 가정, 산업, 수송 분야 등 분야별 에너지조례를 제정할 필요 있음.



- 서울시 차원의 기후변화방지대책을 수립함.
- 지속가능한 발전을 위한 정책결정방법을 개발해야 하며 이와 관련하여 지속 가능성 평가 제도를 정착시키는 한편 생태예산 제도 도입을 검토해야 함.
- 서울시 지속가능발전위원회의 기능을 강화시킴.
- 서울의제 21을 전면적으로 수정하고 서울행동 21로 체제 개편함.
- 주요그룹간의 파트너십을 더욱 강화시켜나감.

#### 4. 외국도시 사례

##### 1) 지구온난화 대책

- ICLEI의 기후보호 프로그램은 지역현안문제와 관련된 정책 및 행동계획에 온실가스 저감대책을 통합하도록 하는 국제적 캠페인으로 전세계 약 530개 지방자치단체가 참여하고 있음. 서울시는 이 프로그램에 아직 참여하고 있지 않음.
- 미국 오레건 주 포틀랜드 시는 1993년 이산화탄소 배출 저감 전략을 채택한 미국 최초의 도시가 됨.
- 동경도는 2002년에 환경기본계획을 수립하면서, 2010년을 목표연도로 해서 동경도 온실가스 배출량을 1990년 대비 6% 삭감하는 새로운 목표를 제시함. 이 목표를 달성하기 위해 2002년 4월 지구온난화대책계획서 제도를 도입하고, 2002년 6월 건축물환경계획서 제도를 도입함과 함께 지방환경세로서의 탄소세 도입을 검토하고 있음.

##### 2) 국제환경협력

- 기타큐슈 시는 국제협력사업단의 위탁을 받아 환경분야 외국 연수생을 받아 들이고 역으로 환경전문가들을 아시아 중남미 여러 도시에 파견하고 있음. 특히 은퇴한 OB 기술자를 중심으로 기타큐슈 환경국제협력 인재뱅크를 설립하여 개발도상국 도시에 기술자를 파견하고 있음.
- 돗토리 현은 태평양권의 여러 지방정부에 대해 학술교류, 국제교류협력 서밋 등 다양한 형태의 환경협력활동을 벌이고 있음.

## 5. 글로벌 스탠더드에 기초한 서울시 환경정책 평가

### 1) 정책기조 단계

- 지속가능한 발전의 중요성과 필요성을 강조하고는 있으나 아직 지속가능성의 이념이 서울시정에 통합되어 있지 못함.
- 지속가능한 발전에 대한 서울시 및 서울시민의 인식이 아직은 낮음.
- 사회경제 부문을 포함한 이슈통합적 정책의제의 개발이 미흡함.
- 환경매체 중심의 조직체제로 부서간 조정통합에 어려움이 있음.
- 환경정책의 무게중심이 공급관리에서 수요관리로 변하고는 있으나 수요공급 통합관리체계라는 글로벌 스탠더드와는 격차가 큼.

### 2) 정책형성 및 정당성 확보 단계

- 9개 주요그룹의 환경정책 결정과정에서의 참여 미흡.
- 기업이 국제환경레짐 형성을 주도하는 등, 환경분야에서의 기업의 위상변화에도 불구하고 기업을 아직 주로 환경규제 대상으로 인식하고 있음.
- 환경정책의 지방분권화가 미흡함.

### 3) 정책집행 및 평가 단계

- 경제적 인센티브에 기초한 환경정책 집행 미흡
- 환경대책이 물리적 환경오염 문제 중심으로 마련되고 있음
- 지구환경보호를 위한 서울시의 노력이 미흡함.
- 환경정책분야에서의 데이터베이스 구축이 미흡함.

## III. 정책건의 사항

### 1. 정책기조 단계의 환경정책 발전방향

#### 1) 지속가능한 발전을 위한 자율규제 정책 추진

- 환경, 경제, 사회적 자율규제 정책을 서울시 지속가능한 발전을 위한 주요 정책으로 받아들여야 함.

#### 2) 부문통합적 환경정책 수립

- 서울시는 환경정책과 교통 및 에너지, 토지이용 정책간의 상호 연계성을 더욱 높이는 차원에서 환경정책을 펴나가야 함.

- 서울시 차원의 지속가능한 에너지계획을 국제적 시각을 가지고 수립하는 한편 신재생에너지 공급과 수요를 확대하는 정책을 조속히 마련할 필요 있음.
- 3) 무역과 환경의 연계 추세에 적극 대응
  - 서울시 산업구조를 환경친화적으로 전환시켜 나가는 한편 환경산업도 육성할 필요 있음.
- 4) 공급망 환경관리체계 구축을 통한 수요공급 통합관리
  - 환경친화적인 기술혁신이나 경영혁신이 중소기업에서 일어날 수 있도록 공급망 환경관리(SCEM: Supply Chain Environmental Management)를 구축하는 데 서울시와 기업이 협력해나가야 함.
- 5) 지속가능한 생산소비체계 구축
  - 서울시는 2004년부터 시행되는 녹색구매기준의 적용대상 품목을 현재의 6개에서 계획대로 매년 증가시켜 나가야 함.

## 2. 정책형성 및 정당성 확보 단계에서의 환경정책 발전방향

- 1) 환경거버넌스 체계 구축
  - 환경정책의 형성과정에 있어 파트너십 정신에 기초하여 학계, 경제계, 시민단체 및 여타 정부기관간의 협조체제를 더욱 강화시킴.
- 2) 환경정의 및 환경민주주의 실현
  - 노약자, 빈민, 지방주민, 여성, 어린이 등 사회적 약자에게 환경수혜의 평등한 권리를 인정하는 환경정의 정책이 서울시 환경정책 형성의 기본이 되도록 할 필요 있음.
  - 환경정책 결정과정에서 심의민주주의(Deliberative Democracy)가 정착되도록 더욱 노력해야 함.
- 3) 서울시 환경정책의 젠더 분석 및 성주류화
  - 환경정책 분야에서의 성관점화를 뿌리내리고 환경산업에의 여성 참여율을 높이기 위한 다양한 정책수단이 도입될 필요 있음.
  - 환경교육 실시시 여성을 대상으로 하는 프로그램은 성관점적 측면에서 특별히 제작할 필요 있음.
- 4) 기업과의 관계 재설정
  - 서울시는 대한상공회의소나 기업부설 환경연구소와 네트워크를 구축하여 최

신 국제환경동향에 관한 정보를 입수하는 한편 공동으로 보조를 맞추어야 할 사안이 무엇인지 확인하고 적극적으로 대응하는 체계를 갖추어야 함.

5) 환경정책의 지방분권화 추세에 대응

- 지속가능성 평가기법을 개발하는 등 서울시 차원에서의 지속가능한 발전을 위한 정책결정방법을 개발함.
- 서울의제 21을 서울행동 21로 수정하는 한편 서울행동 21을 실천하기 위한 법제도적 장치를 강화해야 함.

3. 정책집행 및 평가단계에서의 환경정책 발전방향

1) 경제적 인센티브에 기초한 환경정책 집행

- 서울시는 앞으로 환경정책을 떠나감에 있어 경제적 인센티브를 과감하고 다양하게 도입하는 방향으로 나아가야 함.

2) 환경친화적 가격 및 조세체계 구축

- 선진외국도시의 사례를 참조하여 서울시에 지방환경세 도입을 위한 연구를 시작해야 함.

3) 국제환경협약의 서울시 환경정책에의 반영

- 앞으로 서울시가 각종 법상계획을 수립할 때 국제환경협약과의 상관성 분석이라는 항목을 넣어 검토하도록 제도화시킬 필요 있음.
- 국제환경협약을 서울시 및 자치구 차원에서 이행할 수 있는 프로그램을 마련해야 함.
- 서울시 공무원 중에서 국제환경 전문가를 많이 양성해야 함.

4) 지구환경보호를 위한 국제협력 강화

- 서울시는 아시아 지역에서의 환경협력을 확대해나갈 필요 있음.
- 서울시는 도시간, 이해관계자간 다양한 국제환경 네트워크를 구축하여 최신 국제환경동향에 관한 정보를 입수하는 등 적극적인 대응체계를 구축해나가야 함.

5) 환경관련 조례의 글로벌 스탠더드화

- 규칙을 포함한 총 35개 환경관련 조례 각각에 대해 국제환경레짐과 글로벌 스탠더드의 관점에서 전면적인 재검토가 필요함.

6) 시민과 자연이 공생하는 생활공간 설계

- 서울시 인프라를 구축할 때 시민과 자연의 공생이라는 관점에서 설계하고 시공해야 함.

#### 7) 환경정책의 평가 및 모니터링 체계 구축

- 지속가능성 평가나 지수를 개발하는 한편 환경정책을 평가하고 모니터링하기 위한 체계도 만들어야 함.
- 글로벌 스탠더드에 맞게 통계 시스템을 정비해야 함.

# 목 차

---

제 1 장 서론 .....	3
제 1 절 연구의 목적 .....	3
제 2 절 연구의 범위와 방법 .....	6
제 3 절 연구의 내용 .....	7
제 2 장 이론적 고찰 .....	11
제 1 절 세계화 .....	11
1. 선행연구 검토 .....	11
2. 세계화와 지방화의 연계성 .....	12
3. 세계화와 환경문제 .....	15
제 2 절 국제환경레짐 .....	16
1. 선행연구 검토 .....	16
2. 개념 정의 .....	20
제 3 절 글로벌 스탠더드 .....	25
1. 패러다임 변화와 글로벌 스탠더드 .....	25
2. 환경정책 분야의 국제적 추세 .....	26
3. 환경정책과 글로벌 스탠더드 .....	28
제 3 장 서울시와 관련된 국제환경레짐 동향 .....	33
제 1 절 국제환경레짐의 동향 .....	33
1. 국제환경협약 .....	33
2. 국제환경기구 .....	38
3. 국제환경회의 .....	43
4. 국제환경협력 .....	50
제 2 절 WSSD 이행계획의 서울시 추진과제 .....	54
1. 기본방향 및 목표 .....	54
2. 추진과제 .....	56

제 4 장 외국도시 사례 .....	69
제 1 절 지구온난화대책 .....	69
1. ICLEI의 기후보호 프로그램 .....	69
2. 미국 포틀랜드 시의 이산화탄소 배출저감 전략 .....	72
3. 동경도의 지구환경보전계획 .....	73
제 2 절 국제환경협력 .....	78
1. 키타큐슈 시의 국제환경협력 .....	78
2. 돗토리 현의 태평양권 지방정부 환경협력 .....	80
3. 기타 지방정부 국제협력 사례 .....	81
제 5 장 글로벌 스탠더드로 본 서울시 환경정책의 평가와 과제 .....	85
제 1 절 서울시 환경정책의 평가 .....	85
1. 정책기준 .....	85
2. 정책형성 및 정당성 확보 .....	86
3. 정책집행 및 평가 .....	87
제 2 절 서울시 환경정책의 과제 .....	88
1. 정책기준 .....	98
2. 정책형성 및 정당성 확보 .....	90
3. 정책집행 및 평가 .....	93
제 6 장 결론 .....	101
□ 참고문헌 .....	107

## 표 목 차

---

<표 2-2-1> 지방정부 차원에서의 레짐과 거버넌스의 개념적 차이 .....	23
<표 2-3-1> 21세기 패러다임의 변화 .....	25
<표 2-3-2> 환경정책의 제도적 틀 변화 .....	26
<표 2-3-3> UNCSD 향후 활동계획 .....	27
<표 2-3-4> 환경정책의 글로벌 스탠더드 .....	30
<표 3-1-1> 국제환경협약 및 우리나라가 가입한 협약현황 .....	33
<표 3-2-1> 서울시와 관련된 WSSD 이행계획의 내용 .....	55



## 그림 목 차

---

[그림 1-3-1] 연구체계 .....	8
[그림 4-1-1] 동경 외부원인으로부터의 환경부하 발생 .....	74
[그림 4-1-2] 동경도 이산화탄소 배출량 장래 추계 .....	75
[그림 4-1-3] 지구온난화대책계획서 중간집계 결과 .....	77



# 第 I 章 서 론

제 1 절 연구의 목적

제 2 절 연구의 범위와 방법

제 3 절 연구의 내용



# 제 1 장 서 론

## 제 1 절 연구의 목적

1990년대 이전만 하더라도 생소했던 세계화라는 용어가 어느덧 우리에게 익숙한 것이 되었다. 세계화와 무관하게 살아왔던 많은 서울시민들도 이제는 미국과 유럽이 주도하는 세계화 흐름에 휩쓸리고 있다. 세계화에 대한 이해 없이는 현대를 사는 교양 있는 시민이라 불리기도 어렵게 되었다.

1962년에 레이첼 카슨의 『침묵의 봄』이 출간되면서<sup>1)</sup> 인류는 비로소 지구환경문제에 눈뜨기 시작했지만 아직까지도 세계화와 환경의 관계는 분명하게 이해되지 못하고 있다. 하지만 시장이 주도하는 세계화로 인한 만성적인 환경과피가 전 세계인을 계속 위협하고 있는 것은 엄연한 사실로 받아들여지고 있다. 기후변화와 생물다양성 감소와 같은 환경위기는 국경을 초월하는 문제이기에 세계화는 지구차원의 문제를 해결하기 위한 국제협력을 향한 필수적인 단계로 간주되기도 한다.

다니엘 벨은 “국가는 우리 생활의 큰 문제를 해결하기에는 너무 작고, 우리 생활의 작은 문제를 해결하기에는 너무 크다”고 말한 바 있다.<sup>2)</sup> 환경문제의 영역에는 지구환경과 관련된 큰 문제도 있으나 생활환경과 관련된 작은 문제도 있어, 위의 다니엘 벨의 말에 비추어볼 때, 세계적으로 거의 모든 국가 및 지방자치단체들이 작은 정부를 지향하고 있는 가운데 중앙정부는 물론이고 지방정부들도 환경문제 해결에 이래저래 어려운 지경에 처해 있음을 알게 된다. 각국 정부들은 인근 국가의 협력 없이는 자국의 환경개선목표를 달성하는 것이 점점 어려워지고 있음을 인식하고 있으며 지방자치단체 또한 마찬가지다. 또한 환경과 무역의 연계성이 점점 높아가고 있는 가운데 시장에 기초한 인센티브를 주요한 환경정책수단으로 받아들이고 있는 추세여서, 이른바 환경정책의 글로벌 스탠더드가 변화하고 있다.

한편 2002년 8월 26일에서 9월 4일에 걸쳐 남아프리카공화국 요하네스버그에서 열린 지속가능발전세계정상회의(World Summit on Sustainable Development: WSSD)는 여러 측면에서 지구환경정치의 분수령을 이룬다. 우선 1987년에 브룬트란트 보고서가

---

1) Carson(1962).

2) Raines(2003), p.47에서 재인용.

나오고 15년이 지나서야, 지속가능한 발전이 지구 차원의 모든 의제에서 필수적 요소로 자리잡았다는 점을 WSSD에서 확인할 수 있었다. 4차례의 준비회의 과정에서, 전세계를 5개 지역으로 나누어 주요그룹 의견을 수렴하는 상향식 접근방법을 택한 것은 유엔으로서의 최초의 시도였다. WEHAB<sup>3)</sup> 의제를 중심으로 한 파트너십 총회에서 9개 주요그룹<sup>4)</sup> 대표들이 본회의장의 각국 대표단 앞에서 토론하는 모습은 새로운 형태의 지구환경 거버넌스를 실험하고자 한 유엔의 의지를 보여준 것이라 평가된다.

WSSD에서 기업들도 나름대로 비즈니스 포럼을 열어 지속가능한 발전 방향을 모색하면서 그 영향력을 키워나갔는데, 기업은 WSSD에서 리우회의 때보다 더 적극적으로 활동한 것으로 평가된다. WSSD를 기하여 이제 시민, 기업, 정부의 3주체간 지구환경 거버넌스가 하나의 뚜렷한 흐름으로 자리잡았다.

WSSD 및 그 부대행사의 일환으로 개최되었던 지방정부회의의 성과에 대해 논란이 있는 가운데, 장기적인 측면에서 볼 때 WSSD 회의결과가 서울시를 비롯한 우리나라 지방자치단체 환경정책 수립 및 집행과정에 상당한 영향을 미칠 것으로 전망된다.

리우회의 이후 지구환경정치에서 중앙정부와 지방정부는 서로 다른 길을 걸어온 것으로 보인다. 중앙정부 차원에서 볼 때 리우회의 이후 초기 3년간은 리우회의 후속 조치들이 그런대로 활발하게 이루어졌다고 말할 수 있다. UNCSD도 제대로 작동했고 많은 OECD 국가들이 의제 21 국가실천계획을 내놓기 시작했다. 그리고 선진국들이 개발도상국들을 대상으로 재정을 지원하기도 했다. 하지만 리우회의의 성과라고 할 수 있는 의제 21을 비롯한 국제환경협약의 이행에는 상당한 재원이 필요한데 그러한 재원을 마련하는 일이 쉽지 않다는 것을 안 이후, 국제사회에서의 의제 21의 이행에 대한 관심이 급속하게 사라져가기 시작했다.

하지만 지방정부의 경우는 조금 달랐다. 특히 유럽국가를 중심으로 한 지방정부들은 리우회의 이후 괄목할만한 성과를 거두었다. 국가의제 21이 전세계적으로 유명무실해져 가고 있는 가운데 지방의제 21은 활발하게 추진되었던 것이다. 이렇게 리우회의 이후 국가의제 21이 힘을 잃어가고 있을 때 지방의제 21이 미국을 제외하고 전세계적으로 힘을 얻게 된 원인 중의 하나가, 상향식 풀뿌리 민주주의 참여과정을 거치는, 이

---

3) WSSD에서 다룬 5가지 주요 의제로, Water, Energy, Health, Agriculture, Biodiversity를 말함.

4) 「의제 21」 제3부 24장에서 32장에 걸쳐 언급된 9개 주요그룹으로, 여성, 어린이와 청소년, 원주민, NGO, 지방정부, 노동자 및 노동조합, 기업, 과학기술자, 농민을 말함.

해관계자의 참여 활동이 벌어졌기 때문이라는 시각이 설득력을 가진다.

우리나라도 예외가 아니어서, 시민사회단체가 지방의제 21에 자원을 쏟아붓는 한편 국가의제 21은 등한시하였다. 만약 우리나라 시민사회단체가 현재 지방의제 21에 쏟는 열정, 관심과 자원의 일부라도 국가의제 21 쪽에 돌렸더라면 우리나라 국가의제 21은 현재처럼 무관심 속에서 거의 방치상태에 있지는 않았을 것이다.

이러한 흐름 속에서 국제환경레짐이 지구환경정치를 이해하는 데 있어 유용한 개념으로 받아들여지고 있다. 국제환경레짐이란 “국제환경분야에서 정부간에 합의된 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차와 이에 따라 국가들이 취하는 집단행동 형태 및 제도화된 협력체제”를 말한다. 국제환경레짐을 이렇게 정의해놓고 보면, WSSD를 기하여 물, 에너지, 건강, 농업, 생물다양성, 기후, 생산·소비 등 분야에서 국제환경레짐이 상당히 변화될 전망이다. 이러한 전망에 따라 우리나라 중앙정부는 물론이고 서울시도 이러한 변화추세를 예의주시하고 대응방안을 마련할 필요성이 제기되고 있다.

선진외국 주요도시들은 이미 기후변화방지를 위해 지방자치단체 차원에서의 이산화탄소 배출량 삭감 목표를 제시하는 등, 국제환경레짐의 이해 없이 바람직한 도시환경정책의 수립 자체가 점점 어려워지는 실정이다. 나아가 경제 세계화의 추세 속에서 무역과 환경을 연계시키는 국제환경레짐이 자리를 잡아가고 있는 가운데, 지역경제 활성화를 위해서도 서울시는 국제환경레짐 변화를 예의주시하고 이에 대한 대응전략을 마련할 필요성도 커지고 있다.

전세계적으로 정부기능의 분권화와 수요공급의 통합관리가 환경정책의 주요한 흐름으로 자리잡아가고 있는 가운데, 지속가능한 발전을 위한 기업의 역할과 기능이 점점 중요시되고 있다. 세계화라는 커다란 흐름 속에서 환경분야의 국제적 규범인 국제환경레짐이 변화하고 있으며, 이러한 국제환경레짐의 변화는 다시 환경분야의 글로벌 스탠더드로 구체화되고 있다고 볼 때, 우리나라 중앙정부는 물론이고 서울시도 글로벌 스탠더드에 맞는 환경정책을 수립하고 집행해야 할 필요성이 제기되고 있다.

이에 본 연구가 추구하고 있는 연구 질문 내지 연구 과제는 다음과 같다.

첫째, 기후변화, 오존층 파괴, 사막화, 생물다양성 감소 등의 지구적 차원의 환경문제를 중심으로 한 협약, 기후, 회의, 국제협력활동 등을 하나의 통합적인 틀로 묶어줄 개념으로서의 국제환경레짐 이론이 지구환경정치 분야뿐 아니라 지방정부 차원에서의 환경정책 결정과정에서도 유용한 이론적 틀을 제시할 수 있는지 그 가능성을 확인하고

자 한다.

둘째, 국제환경레짐의 변화는 결국 지금과 같은 세계화 시대에 있어 글로벌 스탠더드로 그 모습을 드러내게 된다는 전제하에서. 전지구적 차원에서 환경정책 분야의 글로벌 스탠더드를 확인한 후, 만약 환경정책 분야의 글로벌 스탠더드가 존재한다면, 그러한 글로벌 스탠더드에 맞추기 위하여 서울시가 환경정책 분야에 있어 어떠한 과제들을 다루어야 할 것인지 제시하고자 한다.

이러한 측면에서 본 연구는 서울시 환경정책에 여러 측면에서 영향을 미칠 것으로 판단되는 국제환경레짐의 최근 동향과 WSSD 이후 변화추세를 파악하는 과정에서 환경정책 분야의 글로벌 스탠더드를 도출한 후, 이렇게 도출된 환경정책 분야의 글로벌 스탠더드에 맞추어 서울시가 환경정책적 측면에서 대응해야 할 과제를 제시하는 데 그 목적이 있다.

## 제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구의 연구수행기간은 2003년 1월 1일부터 12월 31일까지이다. 관련 통계자료는, 국제환경레짐의 최근 동향과 환경분야의 글로벌 스탠더드를 파악해야 하는 본 연구의 성격상 가능한한 2003년도 현재의 최신 자료를 사용하는 것을 원칙으로 한다.

본 연구의 공간적 범위는 서울시로 한정한다. 물론 전지구적 차원에서의 환경문제를 다루므로 지구 전체가 연구의 공간적 대상이 되기는 하겠지만 지구환경레짐의 변화 파악과 글로벌 스탠더드에의 대응과제 도출은 서울시라는 지방자치단체에 한정하여 연구를 수행할 것이다.

본 연구는 선행연구 검토 등 주로 문헌연구를 중심으로 이루어진다. 국제환경레짐이라는 개념이 국제정치학계에서는 이미 널리 알려져 있기는 하지만 환경정책 분야, 특히 지방정부 환경정책 분야에서는 아직은 생소한 분야이다. 따라서 레짐 이론, 거버넌스와 레짐과의 차이 등 관련 이론의 정확한 이해를 위해 국내외 학자들의 연구들을 검토할 것이다. 그런데 본 연구는 국제환경레짐에 대한 학술적 논의를 하는 것이 주목적이 아니며, 다만 지구환경정치가 변화하는 것을 표현하기 위하여 도입한 개념이므로 본 연구의 핵심적인 분석의 틀로 삼기는 어렵다. 따라서 본 연구에서는 이론적 배경으



로 우선 세계화와 지방화의 연계성을 살펴보고 난 후 세계화과정에서 변화하고 있는 환경문제인식의 틀을 국제환경레짐 이론을 빌려 정리한 후, 이러한 변화들이 결국은 환경정책 분야의 글로벌 스탠더드로 나타나게 된다고 보고, 본 연구의 핵심적인 분석 틀로서 글로벌 스탠더드라는 개념을 도입하고자 한다.

### 제 3 절 연구의 내용

WSSD 이후 급변하는 국제환경레짐의 동향에 따라 구체화되는 글로벌 스탠더드에 맞추어 서울시가 환경정책적 측면에서 대응해야 할 구체적인 과제를 제시한다는 연구의 목적에 비추어 본 연구에서는 다음과 같은 내용을 다룬다.

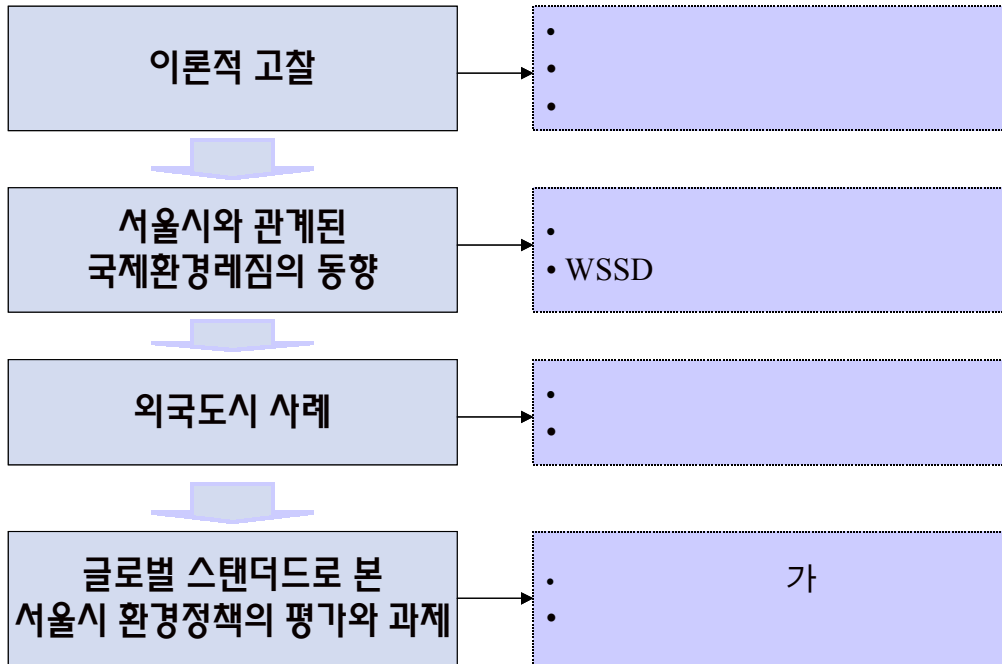
우선 제2장에서는 본 연구의 이론적 근거가 되는 여러 개념들에 대한 이론적 고찰을 한다. 우선 본 연구가 가능하게 된 배경이라고 할 수 있는 세계화 현상에 대하여 이론적으로 검토한다. 특히 여기서 세계화와 지방화의 연계성을 확인한 후 세계화가 환경분야에 미치는 영향을 살펴본다. 그 다음 국제레짐 이론이 지구적 관점에서 지방정부 환경정책의 새로운 방향을 모색하는 데 하나의 새로운 이론적 틀을 제시하는 의의를 가지기 때문에 여기서 선행연구를 검토하는 한편 개념을 정의하고, 관련 개념과의 차이점을 살펴본다. 그런데 본 연구가 국제환경레짐에 대한 본격적인 이론연구를 수행하는 것이 아니기 때문에 본 연구수행을 위한 분석의 틀로서 글로벌 스탠더드라는 개념을 도입하고자 한다. 이와 관련하여 21세기에 있어 패러다임의 변화를 설명하고 환경정책 분야에 있어서의 국제적 추세를 정리한 후 환경정책에 있어서의 글로벌 스탠더드를 도출하여 제시한다.

제3장에서는 서울시에 영향을 미칠 수 있는 국제환경레짐에는 어떤 것들이 있는지 살펴본다. 서울시에 영향을 미치게 될 주요 국제환경레짐으로 국제환경협약, 국제환경기구, 국제환경회의, 국제환경협력 등의 최근 동향을 파악한다. 그리고 이 장에서는 특히 국제환경레짐 중 하나인 WSSD 이행계획 중 서울시 관련 부문을 찾아, 주요 이슈별로 관련 이행계획문, 기본방향, 추진과제로 나누어 논의한다.

제4장에서는 선진외국도시의 국제환경레짐 변화 및 글로벌 스탠더드에 대한 대응 전략 사례를 소개한다. 이 장에서는 지방정부 차원의 지구온난화 대책과 지방정부 국제환경협력의 두 가지 주제로 나누어 유럽, 미국, 일본 등의 주요 도시들의 모범사례를

살펴보도록 한다.

제5장은 지금까지의 논의를 종합하면서 제2장에서 도출된 글로벌 스탠더드를 달성하기 위한 서울시 환경정책의 발전방향을 추진과제로서 제시한다. 이 장에서는 특히 글로벌 스탠더드의 변화에 주목하면서 정책기조, 정책형성 및 정당성 확보, 정책집행 및 평가의 3단계로 나누어 각 단계별로 서울시 환경정책을 평가하고 향후과제를 제시한다.



[그림 1-3-1] 연구체계

## 第Ⅱ章 이론적 고찰

제 1 절 세계화

제 2 절 국제환경레짐

제 3 절 글로벌 스탠더드



## 제 2 장 이론적 고찰

### 제 1 절 세계화

#### 1. 선행연구 검토

국내외를 막론하고 세계화 논의는 주로 경제 부문을 중심으로 전개되어 왔다. 세계화라는 문제의식이 시장에서 제기되었다는 점을 고려하면 세계화 논의가 경제학자나 기업인에 의해 주도되는 것은 어쩌면 당연할지도 모른다. 하지만 최근에는 세계화라는 담론에 철학적 메스를 대거나(임홍빈, 2002), 사회운동 차원에서 아래로부터의 세계화를 논하는 등(제러미 브레처 외, 2002), 다양한 측면에서의 세계화 연구가 이루어지고 있다.

본 연구는 세계화를 세계경제의 통합이라고 정의하는 경제적 측면의 논의에 한정하지 않고 다양한 네트워크의 구축에 따른 국제질서의 변화과정으로 파악한다.<sup>5)</sup> 정구현 외(2002)는 세계화 대신 글로벌화라는 용어를 쓰면서, “글로벌화란 국경이 낮아지고 시간과 공간이 축소되어 지역 및 국가간에 상호 연관관계가 증가하며, 거래 및 왕래의 빈도 및 양이 급증하고 이에 수반하여 다양한 네트워크가 구축되어 인간관계, 경제사회구조 및 국제질서가 크게 변화하는 과정이다”라고 정의하고 있다. 한편 Keohane과 Nye에 의하면 세계화란 세계주의가 증대되어가는 과정이다(김관호, 2003: 6). 여기서 세계주의란 여러 대륙에 있는 국가들이 서로간의 상호의존이라는 네트워크를 형성하고 있는 세계상황이라고 정의된다. 이러한 네트워크는 상품과 자본, 정보와 지식, 인력, 환경물질 등의 흐름을 통하여 형성된다. 이러한 정의에서 보면, 환경적 세계주의는 생물화학적 물질의 흐름을 통해 형성되는 네트워크라고 말할 수 있다.

세계화와 관련된 연구성과는 수없이 많다. 국내만 보더라도 한국교육학술정보원이 제공하는 전국대학소장자료검색 서비스에 의하면, 세계화 관련 학술논문이 932건에 달하고 학위논문도 704건에 이른다. 경제일반과 기업경영은 물론이고, 중앙 및 지방행정, 노동, 교육, 보건의료, 문화 등 여러 측면에서의 세계화 연구가 1990년대 초반 이후 계

---

5) 본 연구에서 국제화라는 용어와 세계화라는 용어는 구별하여 사용된다. 세계화가 국경의 소멸과정을 의미한다면, 국제화는 국경의 존재를 전제하면서 국가간의 교류 확대를 통하여 서로 연계성이 높아가는 과정을 말하므로 이 두 개념은 엄연히 구별된다.

속 이어지고 있다.

지금까지의 세계화 논의를 종합해볼 때, 세계화는 한 국가의 정치경제 체제를 개방해 핵심 경제권 국가들의 제품과 기업의 진입을 허용하고 나아가 워싱턴과 뉴욕, 그밖의 자본주의 중심지에서 이루어지는 여러 가지 결정과 진전에 따라 국가의 정책이 좌우되는 것을 말하고 있음을 알게 된다(피터 고완, 2001). 하지만 세계화는 새로운 현상이 아니며 이미 16세기 또는 19세기말에도 세계화의 경향이 존재했다는 시각도 있다. 다만 교통통신의 비약적 발전으로 시간과 공간의 경계가 급격히 무너지면서 사람들의 삶이 과거 그 어느 때보다도 넓고 깊고 빠르게 연결되고 있기 때문에 우리가 세계화에 특별히 주목하게 되었다는 것이다(이찬근, 2000). 세계화를 돌이킬 수 없는 대세로 보지 않고 오히려 세계화가 중단되지 않을 경우 민족주의가 강화되어 자유시장경제에서 이탈하고 정치적 독재로 귀결되는 위험한 상황이 도래할 수도 있다는 경고도 나오고 있다(제임스, 2002). 조지프 스티글리츠(2002)는 세계화의 불만을 이야기하고 있다.

세계화에 대해서는 긍정적인 입장과 부정적인 입장이 대립하고 있는데, 세계화는 공존과 조화의 방향으로만 작용하는 것이 아니라 이질적 요소간의 대립과 갈등의 측면도 가진 복합적인 과정이며, 동시에 세계로의 통합과 지역으로의 분산이 공존하는 중첩적인 과정으로 이해될 수 있다(김두식, 1997). 세계화에 대해서는 전통경제학자의 논리와 환경론자의 논리가 대립하고 있기도 하다(정희성, 2002).

## 2. 세계화와 지방화의 연계성

세계화와 지방화의 연계성에 관한 대표적 논의는 다음과 같다. 즉 “한 국가의 정치, 경제 개발활동이 세계화될 때 중앙정부는 더 이상 지배적인 실체가 될 수 없다. 왜냐하면 정부의 모든 수준(중앙과 지방)에서 그리고 모든 형태의 조직(공공조직, 다국적기업, 그리고 비정부조직)간에 범국가적인 협력이 발생하기 때문이다”(정정길, 1996).

정정길(1996)은 세계화가 국민국가의 힘을 약화시킬 것이라는 기존의 가설은 타당한 것으로 받아들이고 있다. 즉 WTO 체제의 등장, 24시간에 걸친 통화량의 국제적 유통, 상품과 자본의 자유로운 이동, 다국적기업의 보편화, 과학기술 및 통신수단의 급격한 발달, 전지구적인 환경문제의 심각화 등등이 국민국가의 권위와 힘을 크게 약화시키고 있다는 것이다.

지방은 생존과 발전을 위하여 불가피하게 세계화를 추진하지 않을 수 없다. 정보통신 기술이 발달하고 생산, 금융, 노동시장이 세계화되면서 지방이 독자적으로 세계를 상대로 하는 경제교류가 가능하게 되었다. 이제 국제화 시대에 있어 지방은 중앙정부나 대기업 본사를 통해서만 외국과 교섭하고 교류해야 할 필요가 없게 된 것이다. 이러한 측면에서 세계화와 지방화는 같이 논의해야 할 사안이다(김병훈, 1996).

엄태석(2001)은 지방자치단체의 세계화 전략의 추진방향을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 지역사회와 경제일반 및 경쟁력에 대한 분석과 진단을 실시할 필요가 있다.

둘째, 경쟁력 있는 자원의 개발 및 개발관련 활동을 지원하고 해외자본을 유치하는 일에 주력해야 한다.

셋째, 지방행정조직의 국제화능력을 배양하는 일이 중요하다.

넷째, 지역사회 전반의 세계화 의식 및 대응능력을 길러야 한다.

다섯째, 국제교류를 확대해야 한다.

결국 세계경제의 통합과정은 개별 국민경제를 지역경제화하는 과정이며, 세계화란 세계경제의 자원과 기업을 얼마나 지역경제의 영역안에 유치하고 활용할 수 있게 하느냐는 문제라고 볼 수 있다. 이를 위해 각 지방의 행정, 경제가 효율화되고 지방이 국제화과정의 핵심주체가 되어야 한다. 즉 세계화 추세는 분권화를 요구하며 분권화의 여러 형태 중의 하나인 지방분권화를 통하여 지방화과정이 시작된다(김성한, 1995).

세계화의 물결은 한국, 특히 그 경제 중심지인 서울에 커다란 파장을 가져오고 있다. 지난 30년간 국가주도의 압축성장 전략으로 근대화를 이룩한 한국경제와 국가운영 체제는 1980년대부터 몰아친 개방화, 유연화에 적응하지 못하고 붕괴하여 IMF 관리체제를 불러왔으며, 이를 계기로 한국의 경제, 정치, 사회는 일대 구조조정의 과정을 겪어왔다. 이는 재벌구조의 해체와 시장경제의 회생, 권위주의 국가권력의 쇠퇴와 경영적 행정의 대두, 지방자치와 시민사회운동의 활성화, 정보통신 등 지식기반산업을 중심으로 한 산업구조의 개편을 촉진하고 있으며, 활발한 외국기업과 자본에 대한 개방, 미국·일본 등 전통적인 우방과 함께 중국, 러시아 등 역내 국가들과의 교역확대 등으로 나타나고 있다.

이러한 세계화의 물결은 지역산업의 재구조화를 수반하고 있으며, 이를 통해 정보, 통신, 벤처 기업 등을 기반으로 하는 신산업지구의 성장과 함께 전통적인 산업지구의

쇠퇴를 보여주고 있다. 이러한 변화는 다시 단핵중심에서 다핵, 네트워크형으로 도시공간구조를 변화시키고 있으며, 주택 중심의 대규모 부동산 개발에 토대를 둔 양적 성장의 모델로부터 환경을 중시하는 도시관리 모델로 전환할 것을 요구하고 있다. 이러한 맥락 속에서 친환경적인 요구가 시민사회로부터 급속하게 확산되고 있으며, 이를 반영하여 지방마다 고유의 도시계획조례가 제정되고, 지방자치단체 사이에 물, 대기, 쓰레기 문제에 공동대처하기 위한 협의체의 결성 등 제도적 정비가 급속하게 이루어지고 있다.

일단 서울만 보면 세계화의 추세는 과거의 개발지향적인 도시관리 모델로부터 탈피하여 친환경적이며 지속가능성을 중시하는 도시관리모델로의 전환을 조장하는 방향으로 작용하고 있으며, 서울시 관련부서는 현재의 추세를 그러한 방향으로 활용하는데에 확고한 의지를 가지고 있다. 청계천 복원사업, 적극적인 교통대책, 생활권 녹지확충, 시민의 숲 조성 사업, DMC 건설 등이 그 예이다.

그러나 세계화의 물결은 지방마다 상이하게 작용한다. 지식기반의 친환경적 산업공간의 정점에 위치한 서울에는 긍정적으로 작용하지만, 그 주변부에 대해서는 개발압력으로 작용한다. 특히 관광산업의 발달로 수도권 녹지공간이 잠식되고 있으며, 서울에서 해결되지 못하는 주택수요는 주변지역에 대한 압력으로 작용하고 수도권 지역의 난개발을 부추겨왔다. 서울의 청정산업을 지원하는 외곽지역의 공업 벨트에서는 환경오염이 가중되고 있다. 세계화의 추세에 내재한 경제구조의 양극화 현상, 그리고 지속되는 개발위주의 구 패러다임의 관성은 서울 내부보다도 주변지역에 특히 집중되고 있다. 선진외국에 비해 일천한 한국의 지방자치 상황 속에서 지방정부가 세수입 확보를 위해 개발을 선호하는 등 지속가능한 발전을 추구하는 데 심각한 취약점을 노출시키고 있다.

세계화의 물결 속에서 아직 한국, 특히 서울을 제외한 지방에서는 소위 성장엔진이 온존하고 있는 가운데, 세계화의 작용방식이 2중적이어서 그 주변부에 구조적으로 취약계층, 취약공간을 만들어내고 있다. 이러한 문제에 대처하기 위해서는 지방의 주도로는 충분하지 않으며 중앙정부, 나아가서는 세계의 주요 환경관련 기관과 함께 하는 노력이 필요하며, 이 때 상호협력과 견제, 네트워크의 구성이 필수적인 것으로 보인다. 사전예방의 원칙에 입각한 생산공정과 청정기술의 개발, 에너지 저소비형 생산방식의 도입, 환경지출비용 파악과 친환경회계의 도입 등 도시관리 전 부문에 걸친 개혁도 요구된다.



### 3. 세계화와 환경문제

세계화가 환경에 미치는 영향에 대한 학술적 연구가 적지 않게 있다. 김두식(1997)은 사회학적 측면에서 세계화과정에서의 사회발전과 환경문제를 다룬 바 있으며, 강희갑(1998)은 법학적 시각에서 환경법의 세계화와 국제환경법을 다루고 있다. 전형권(1999)은 정치학적 입장에서 환경문제의 세계화와 국제정치적 성격을 논의하고 있으며, 황의서(1999)도 정치학적 관점에서 세계화시대의 환경의제를 다루고 있다. 한면희(2002)가 철학적 측면에서 세계화시대의 환경정의의 문제를 논하고 있다면, 정희성(2002)은 전통경제학자와 환경론자의 대립적 시각 속에서 세계화가 지속가능한 발전에 미치는 영향을 분석하고 있다.

위와 같이 1990년대 후반 이후 세계화와 환경의 관계에 대한 학술적 연구들이 있어왔지만, 세계화와 환경정책간의 관계에 대한 심도 있는 논의는 아직 제대로 이루어지지 못하고 있다고 판단된다. 특히 본 연구에서 다루고자 하는 환경정책의 글로벌 스탠더드라는 측면에서 세계화와 환경문제를 논한 논문은 찾아볼 수 없다.

대체적으로 환경론자들은 세계화에 부정적이다. 한국공간환경학회 생태환경분과와 한국도시연구소 환경연구부(2002)는 세계화의 그늘 속에서 빈곤이 심화되고 환경이 파괴되며 지역이 종속화되고 있음을 비판하고 있다. 인도의 환경운동가 반다나 시바(2003)는 식량 제국주의의 위험을 경고하고 있고, 헬레나 노르베리-호지/ISEC(2002)는 세계화의 질곡 속에서 풀뿌리 공동체가 파괴되고 있음을 비판하고 있다. 무한한 경제 성장과 국경 없는 자유무역의 조급증 논리에 사로잡힌 정부들이 무소부재의 세계화 경제를 만들기 위해 지역 및 국가경제 사이의 장벽을 계획적으로 없애는 과정에서 작은 것과 지방적인 것들은 사라지고 이것이 환경에 부정적 영향을 미치고 있다는 것이다. 헐러리 프렌치(2001)는 '세계화의 생태학'을 논하면서 세계화가 여러 분야에서 지구환경을 파괴하고 있음을 보여주고 있다.

하지만 반론도 만만치 않다. 전통경제학자들은 무역으로 새로운 기술의 이전을 촉진하고 자원이용의 효율성을 높여주므로 세계화는 환경개선에 긍정적 영향을 미친다고 주장하고 있다. 이에 대해 환경론자들은 자유무역이 국가간 소득격차 증대, 환경보전적 전통사회와 가치체계의 붕괴, 환경오염산업의 범지구적 확산을 통해 환경파괴가 심화된다고 다시 반박하고 있다(정희성, 2002).

현재의 세계화과정은 세계자본주의의 재구조화과정이며 이러한 재구조화과정은 기존의 불평등구조를 확대재생산하는 초국가적 활동을 그 특징으로 하고 있다. 세계체제에서의 불평등구조가 현존하는 오늘날의 세계화과정에서는 초국적 기업, 소비주의, 환경주의로 대변되는 초국적 활동들간의 역동적인 상호작용 방식에 따라 초국적 차원에서 개별국가 혹은 개별사회의 발전유형과 환경주의 및 환경문제의 성격이 결정된다고 볼 수 있다(김두식, 1997).

위와 같이 논의되는 세계화 과정 속에서 지구환경문제가 점점 심각해지는 한편 환경문제 해결을 위한 국제적 규범 내지 원칙들이 서서히 변화하고 있다. 환경문제 해결을 위한 국제적 규범을 일단 국제환경레짐이라고 보고 이에 대한 이론적 고찰을 다음에서 하기로 한다.

## 제 2 절 국제환경레짐

### 1. 선행연구 검토

우선 국내에서의 국제환경레짐과 관련된 선행연구들을 검토한다. 김홍균(1999)은 현재 국제적으로 진행되고 있는 환경규제의 동향을 살펴보고 이에 기초하여 우리나라의 대응방안을 모색하고 있다. 이 논문은 OECD 환경규제, 유엔차원의 환경규제, 국제환경협약에 의한 환경규제, 자국법령에 의한 환경규제의 넷으로 나누어 국제환경규제의 동향을 살펴보고 있다. 이 논문은, OECD에 의한 환경규제는 규제라기보다 권고사항이고 또한 OECD 자체가 구속력을 가진 기관이 아니기 때문에 구속력 측면에서는 약하기는 하지만 OECD 규정은 국제협약의 기초가 되기 때문에 OECD에서 논의된 규정들은 가급적 준수하는 것이 미래에 발생할 수 있는 환경규제에 사전에 대비할 수 있는 측면에서 바람직하다고 주장하고 있다. 그리고 각종 지구환경협약이 협약 차원에서 점차 구속력을 가지는 의정서 형태로 발전하고 있다는 점을 감안하면 향후 환경관련 협약은 무역장벽의 수단으로 사용될 가능성이 점점 커질 것으로 전망하고 있다.

이재협(2000)은 레짐 이론이 국가간 협력이 어떻게 이루어지고 또한 어떻게 강화될 수 있는지를 잘 설명해준다는 데 그 유용성이 있다고 인정하면서, 국제환경협약의 이행과 관련하여 현재까지 진행된 외국의 연구들을 소개하고 특히 이러한 이행문제를 촉

진시킴을 위한 국제적 차원에서의 의무준수체계의 기구적 특징 및 관련 쟁점들을 몬트리올 의정서와 기후변화협약을 중심으로 살펴보고 있다. 이 논문은 환경협약에 참여하는 국가들의 행위를 변화시킬 수 있는 규범과 규칙의 체계로서의 국제레짐의 개념이 매우 유용하다고 판단하면서, 국제환경협약의 실효성을 확보하기 위해 이행 및 준수체계에 대한 설계가 더욱 체계적으로 이루어져야 한다고 보고 있다. 이를 위해 제반 규칙의 강도와 내용에 대한 합의, 이행 및 준수 정보의 수집과 분석, 의무 비준수에 따른 대응과 분쟁 예방 등 유기적으로 연관된 사항에 대한 총체적인 접근이 필요하다고 제안하고 있다.

오경택(1999a)은 국가간의 협조가 언제 가능하며 어떠한 조건에서 용이한가 하는 문제에 환경정치 연구들이 어떻게 대응하고 있는가를 논하고 있다. 국제환경협조를 성공시킬 수 있는 조건은 무엇이며 반대로 레짐 형성이 어려운 경우에 그 이유가 무엇인지 탐구하는 데에는 여러 가지 이론적 접근이 가능하다고 보면서, 국제정치의 전통적 패러다임 중 현실주의에서는 국제협조는 패권국이 존재함으로써 가능하고 제도주의자들에게는 이기적 국가들이 공통의 이익을 실현하는 과정에서 국제협조가 일어난다고 보는데, 이 양자가 가진 기본가정의 한계로 인하여 이들 지배적 시각으로는 국제환경협조 현상을 적절히 이해하고 관찰하며 설명하기 어렵다는 의문이 제기된다고 주장하고 있다. 이와 같은 전통적인 패러다임으로는 초국가적 시민사회의 지구환경정치에서의 영향력을 설명하기 어렵고, 국내정치사회세력의 활동이 정부의 국제환경문제에 대한 태도 형성에 영향을 주고 있음에도 불구하고 통일된 행위자로서의 국가라는 가정은 그러한 영향력을 제대로 설명해내지 못한다는 것이다.

오경택(1999b)은 또 다른 연구에서, 환경운동단체와 업계의 역할을 중심으로 지구온난화 레짐 형성에 관한 미국의 정책결정과정을 분석하고 있다. 서로 반대되는 목표를 가지고 산업체와 환경단체가 각각 로비와 홍보활동을 벌였는데 대체로 산업체의 시각은 의회에서 수용되었고 환경론자의 주장은 행정부 일부와 일반대중들의 지지를 받은 것으로 나타났다. 결국 선진국의 의무를 합의한 교토의정서가 체결되었으나 미 의회는 개도국이 불참한 상태에서 선진국만의 의무감축을 규정한 의정서는 비준하지 않겠다고 1997년 7월 의결해놓았다는 것이다.

백봉중(1999)은 국제환경레짐이라는 관점에서 오존층 보호협약의 협상과정을 평가하고 있다. 이 논문은 국제환경영역에 있어 각국은 여러 국제정치의 행위주체간의 이

해관계가 복잡하게 얽혀 있기 때문에 기존의 국제기구나 제도보다는 강력한 실효성을 가질 수 있는 환경 레짐이 필요하다고 보고 있다. 하지만 각 행위주체들의 이해관계가 너무 심하고 복잡하여 환경레짐에 있어서는 그 협상과정이 중요시되는데 현실적으로 국제환경레짐 중에서 오존층 레짐이 그 실효성이 가장 강하다고 주장하고 있다.

김기정과 박한규(2002)는 1970년대 미국의 강력한 핵비확산정책이 한국과 일본의 재처리 개발계획에 있어서 상이한 결과를 가져온 원인에 대해 의문을 가지고, 이러한 의문점을 국제레짐의 강제집행력과 개별국가들의 관계라는 틀 속에서 설명하고 있다. 일본은 국제 핵비확산 레짐에서 레짐 형성과 유지를 하는 데 있어서 강대국군에 속해 있었던 반면 한국은 레짐의 규제대상국으로서의 위치를 가지고 있어서 이러한 한일 양국의 레짐에서의 위상 차이가 양국이 추진하였던 재처리 사업에 대한 레짐 강제집행력의 상이한 효과를 가져왔다고 이 논문은 보고 있다. 또 당시 일본은 정치군사적으로나 경제적으로 미국과의 상호협력적 관계를 형성하고 있었던 데 비해 한국은 안보와 경제 측면에서 미국에 대한 일방적 의존관계를 갖고 있었기 때문에 일본은 미국의 핵비확산 압력에 대해 어느 정도 효과적인 대응을 할 능력을 갖고 있었으나 한국은 미국과의 우호관계를 포기하느냐 아니면 미국의 압력에 순응하느냐 하는 양자택일의 방법밖에 없었다는 것이다. 따라서 이 논문은 국제레짐이 형성되고 강화되어 가는 동안 레짐의 강제집행력은 개별국가들에게 일관되게 적용되는 것이 아니라 그 레짐에 속한 국가들의 관계에 따라 그 효과가 달리 나타날 수 있다고 주장하고 있다. 결국 특정 국제레짐에서의 한국의 영향력의 증대는 그 레짐이 갖는 강제집행력에 대한 상대적 자율성을 확보하는 데 있어서 매우 중요한 요소라고 보고 이 논문은, 결론적으로 한국은 각종 국제레짐에서 수세적 수용자세보다는 그 레짐의 형성 및 유지에 적극적으로 참여하고 선도적인 역할을 하는 것이 중요하며, 각종 국제레짐에서 핵심국가 역할을 맡고 있는 미국과의 관계를 일방적 의존관계가 아닌 상호의존 관계로 발전시키는 노력이 절실하다고 제안하고 있다.

천정웅(1995)은 「지구환경레짐의 정치경제학」이란 저서에서 국제레짐 이론과 국제환경레짐의 형성과정을 자세하게 설명하고 있으며, 김재영 등(1996)은 저서 「환경정치와 환경정책」의 제2장 국제환경정치, 제3절 세계환경정치의 성격과 국제레짐에서 국제환경레짐을 다루고 있다. 한편 국제환경레짐 연구와는 그 성격을 조금 달리하지만, 이종원(1999)은 도시정치학자들에 의한 도시레짐 내지 지방레짐 이론의 발전과정을 이

론적으로 고찰하고 있다. 이 논문은 지방정부의 성격과 정부운영방식에 관하여 레짐이론의 틀 속에서 설명해보려는 노력들이 최근 미국과 영국의 도시정치학 분야에서 많이 전개되고 있음을 문헌연구를 통해 확인하고 있다. 여하간에 도시정치학자에 의한 도시레짐 연구는 국제관계론 분야의 국제기구에 관한 연구의 영향을 받아 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이 논문은 또한 레짐과 거버넌스 등 유사개념의 차이를 자세히 살펴보고 있기도 하다.

레짐 이론 내지 국제환경레짐과 관련한 연구는 국외에도 상당히 많다. Rittberger ed.(1993)는 국제관계학의 시각에서 레짐분석, 레짐형성, 레짐결과에 대한 다양한 연구 성과를 소개하고 있다. Vogler(1995)는 레짐분석의 틀을 쟁점 영역, 행위자, 원칙 및 규범, 의사결정과정, 규칙, 그리고 레짐 변화라는 요소로 나누어 체계화한 후, 해양, 남극, 우주, 대기 등 지구공유재산에 대한 레짐 분석을 행하고 있다. Young(1997)은 거버넌스와 레짐의 차이를 비교하면서 국제레짐은 지구 거버넌스 시스템에 속하는 하부개념으로 이해하고 있다.

최근의 국제환경레짐의 연구동향은 효과성 및 그 효과성의 계량적 분석에 초점을 맞추는 경향이 있다. Andresen et. al(2000)은 과학-정치 인터페이스 모델을 세워 포경레짐, 오존 레짐, 기후변화 레짐 등을 분석하고 있는데 넓은 의미로 레짐 효과성 연구에 포함시킬 수 있다. Young ed.(1999)은 국제환경레짐의 효과성을, 문제 해결을 위해 행위자로 하여금 시간과 에너지를 투자하도록 동기유발하는 제도들이 거둔 기여도로 정의하면서, 법적, 경제적, 규범적, 정치적 측면에서 레짐 효과성을 구분하여 파악하면서 산성비 등을 대상으로 하여 사례연구를 하고 있다. Miles et. al(2002)이 최근에 내놓은 환경레짐 효과성에 관한 방대한 분량의 저서는 해양투기 레짐, 오존 레짐 등 다양한 국제환경레짐의 효과성을 분석하고 있다. Wettstad(1999)의 저서는 효과적인 환경레짐 설계시의 주요한 조건들에 대하여 언급한 책이다. Mitchell(2002)은 하부레짐(subregime)이라는 개념을 도입하여 국가별 연도별 자료를 통하여 국제환경레짐의 효과성에 대한 계량적 분석을 시도하고 있다.

위의 Vogler(1995)는 국제환경레짐 형성에 있어 NGO의 역할도 언급하고 있다. 지금까지의 지구환경협상에서 가장 많은 관심을 끄는 진전이 NGO가 수적으로 또 중요성 면에서 이론 성장에서 나타났다고 그는 보고 있다. NGO들은 국내 대중의 관심사와 국제 협상의 연결끈을 제공할 뿐만 아니라, 다양한 쟁점영역들을 서로 결합하는 데도

중요한 역할을 하고 있다는 것이다. 또한 Vogler(1995)는 그동안 다양한 행위자들이 어떻게 국제환경레짐에서의 의제 설정과 쟁점영역의 형성에 참여했는지 그 과정에 대한 연구는 상대적으로 거의 없었다고 주장하고 있다. 그에 의하면, 1980년대 후반의 어느 시점에서 선진국 지도자들은 지구차원에서 대중적 관심사들에 대해서 자신들의 신임을 확립하고자 서로 활발하게 경쟁하기 시작했으며, 대중적 관심이 새로운 쟁점영역을 규정하는 것을 도왔고 현존하는 지구공공자산 레짐의 법칙과 규범에 스며들었다고 보고 있다.

한편 일본 화학공업일보사(1992)가 펴낸 「움직이기 시작한 지구환경대책: 주요산업 각계와 지방자치체의 현상과 장래」는, 일본의 여러 지방자치단체들이 지구온난화 등 지구환경문제에 대한 대책을 어떻게 수립하고 있는지 잘 보여주고는 있으나 국제환경레짐 시각을 결여해 최근의 국제동향을 반영하지 못하고 있는 한계가 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 국제환경레짐과 관련하여 국내외적으로 많은 선행연구들이 있다. 하지만 지방정부 시각에서 국제환경레짐을 고찰하거나 그 대응방안을 제시한 저서, 논문 및 연구보고서는 거의 없다고 말할 수 있다. 이러한 측면에서, 본 연구는 하나의 새로운 연구분야를 개척하고 있다는 의의를 찾을 수는 있겠지만 바로 같은 이유로 하여 이론적 취약성을 가지고 있기도 하다.

본 연구가 국제환경레짐을 본격적으로 다루는 국제정치학적 연구보고서가 아니기 때문에 본 연구에서는 국제환경레짐에 대한 이론적 검토는 최소화하면서, 각종 국제환경기구, 협약, 회의 등을 총괄하는 포괄적인 개념으로서 국제환경레짐 이론을 받아들여 논의를 진행하고자 한다. 그리고 본 연구에서는 국제환경레짐의 변화가 환경정책 분야에 있어서의 글로벌 스탠더드로 구체화된다고 본다. 그렇다고 하더라도 국제환경레짐의 개념 정의는 본 연구의 논리적 진행을 위해 필수불가결하므로 다음에서 이의 개념 정립을 시도한다.

## 2. 개념 정의

국제레짐 개념은 70년대 이래 기존의 권력정치 개념과 전통적 현실주의적 해석으로는 설명할 수 없는 어떤 특정의 국제적 행태의 유형에 관한 이론으로 개발되었다(김재영 등, 1996). Keohane(1993)에 의하면 국제레짐 이론은, 참여자에게 서로 이익이 되

는 방향에서 국가정책을 상호조정하는 국제협력과정을 이해하기 위한 수단으로 나타났다. 특히 오늘날 국제정치는 복합적 상호의존관계가 심화되고 있고, 새롭고 다양한 쟁점들이 중요하고도 구체적인 의제로 부각되고 있는 가운데 레짐이라는 개념이 국제관계의 협력 양상을 조사하고 분석하는 데 유용하게 사용되고 있다(천정웅, 1995).

레짐의 개념은 학자마다 다르게 정의되고 있는데, 국제체제라는 의미에서부터 다자간 조정 협력, 공동이익을 위한 협조, 경우에 따라서는 국제기구와 같은 공식적 기구를 의미하는 등 광범위하게 사용되고 있다. 레짐은 다자간 협정이나 유형화된 국제 행태 등 매우 구체적인 의미에서부터 아주 추상적인 정의에 이르기까지 다양하다.

Krasner ed.(1983, p2)는 레짐을 “국제관계의 특정 쟁점영역에서 행위자의 기대가 수렴되는 일련의 명시적이거나 묵시적인 원칙, 규범, 규칙 및 정책결정절차의 총체”라고 정의하면서 레짐을 묵시적 행위규범이나 절차까지 포함하는 포괄적 개념으로 파악하고 있다.

Keohane(1990, p4)은 국제레짐을 “국제관계상의 특정 쟁점영역과 관련하여 국가간에 명시적으로 합의한 제반 규칙을 가진 제도”라고 정의하고 있다.

Porter & Brown(1991, p16)은 국제레짐을 “상호 연관된 문제에 관한 국가의 행동을 규제하기 위하여 관련국가간 다자간 협정으로 명시한 규범, 규칙의 체계” 또는 “특정 분야에서 행위자가 갖는 기대를 조정하고 결정하기 위한 명시적이거나 묵시적인 일련의 규범, 법칙 또는 정책결정과정”이라고 정의하고 있다.

Haggard & Simmons(1987)는 레짐은 국제관계상의 모든 실질적인 쟁점영역에 존재하는데, 유형화된 행태로서 행위에 규칙성이 있는 곳이면 반드시 이 규칙성을 설명해주는 원칙, 규범, 규칙이 존재한다고 하면서, 이때 이 원칙, 규범, 규칙을 국제레짐이라고 보았다(조경근, 1993, pp94-95).

Sand(1991)는 국제환경협력과정의 경험에서 볼 때, 중요한 의사결정에 직접 관련된 환경기준의 설정과 실행을 위한 혁신적 메커니즘을 정치학적 용어로 레짐으로 정의된다고 보았다.

김재영 등(1996)은 국제레짐을 “일반적으로 국제관계상 특정의 쟁점영역에 관하여 정부들이 합의하여 명시한 제반 원칙, 규범, 규칙, 의사결정절차이며, 이에 따라 국가들이 취하는 집단행동의 형태, 제도화된 협력”으로 정의하고 있다.

위와 같은 여러 전문가들의 국제환경레짐에 대한 정의를 종합해 볼 때, 본 연구에

서는 국제환경레짐을 “국제환경분야에서 정부간에 합의된 원칙, 규범, 규칙, 의사결정 절차와 이에 따라 국가들이 취하는 집단행동 형태 및 제도화된 협력체제”로 정의한다.

국제레짐이라는 개념은 기존 개념으로는 분석할 수 없는 국제정치적으로 영향력을 미치고 있는 어떤 실체를 확인하고 그 변화를 설명할 수 있게 해준다는 점에서 유용하다고 말할 수 있다. 국제레짐이라는 개념은 1970년대 이래 많은 학자들로부터 다양한 쟁점영역에서 사용되어 왔는데, 특히 기존의 국제기구라는 개념이 갖는 한계를 초월하여 개념적 분석단위나 수준을 확장함으로써 기존의 국제기구 연구로서 설명하기에는 부족하고 세계정부론의 입장에서 설명하는 것도 부적절한 국제정치적 현상을 분석하고 설명하는 데 유용한 것으로 평가되고 있다(천정웅, 1995).

국제레짐의 개념은 환경문제에 대한 국가들간의 협력과정을 설명하는 데 있어서도 유용한 이론적 분석틀을 제공한다. 고도로 상호의존적인 국제관계에서 흥미 있는 질문은 무엇이 국가를 대체하는가가 아니라 국가가 어떻게 지구적이고 지역적인 상호의존 관계를 집단적으로 관리할 수 있는가라는 것이다. 집단적인 문제상황에 대해 제도화된 협력의 형태로 2개 또는 그 이상의 국가가 집단적으로 대응함으로써 국제레짐이 형성되는 것이다.

국제레짐 개념은 그 개념의 필요성이나 유용성에도 불구하고 개념적으로 보면 그 모호성, 추상성, 현상유지적 편견을 함축하고 있다는 측면에서 비판받고 있다. 하지만 레짐 개념은 아직도 발전과정에 있으며 앞으로 보다 과학적인 용어로서 정립될 수 있고 국제정치의 일반이론화에 기여할 수 있으며 다변적 지도체계를 통해서 약소국의 영향력을 증진시킬 수 있는 연구를 가능하게 한다는 점에서 그 의의가 인정되기도 한다(천정웅, 1995, p158).

한편 Hurrell & Kingsbury(1992)는 레짐과 조약과의 차이에 대해 말하고 있다. 즉 그들은 조약이란 권리와 의무를 규정하는 법적 도구이며, 레짐은 이것이 법적으로 구속력 있게 되거나 그렇지 않게 되든간에 안정된 행태유형이 특정 규범과 규칙에 의해 유지되는 사회적 제도로 보고 있다. 그리고 국제조직과 레짐도 전자가 후자의 절차를 제공한다는 점에서 차이가 있다고 보고 있다.

이종원(1999)은 도시레짐이라는 측면에서, 레짐과 거버넌스의 개념적 차이를 다음과 같이 정리하고 있다. 레짐이 목적 지향적 혹은 정부운영적 차원에서 지방정부가 주도적으로 비정부 부분과 긴밀한 연대를 형성하는 체제로 공유된 이해에 기반하여 지속



성과 안정성을 가져야 한다고 보는 데에 비해, 거버넌스는 네트워크적 관리와 유사하며 정부행정뿐 아니라 민간부문 및 제3섹터까지 포괄하며 보다 넓은 행정운영, 국정운영을 의미하는 것으로 이해되고 있으나 경영조직내에서 운영 혹은 금융체제의 운영 등에서도 사용되고 있다고 보고 있다. 지방레짐은 지방정부 차원에서의 거버넌스의 한 형태로서 형성된다고 주장할 수는 있으나 거버넌스가 레짐은 아니라고 그는 주장하고 있다. 즉 거버넌스는 레짐보다는 더 큰 개념으로 현대 정부관리의 불확실성을 해소하고 정부와 민간간의 상호협력을 통한 문제대응력을 높이고자 네트워크에 기반하여 효율적으로 국정관리를 해나가는 기술이며 행정이며 체계라는 것이다. 지방정부에서의 레짐과 거버넌스의 개념적 차이를 표로 정리하면 다음과 같다(<표2-2-1> 참조).

<표 2-2-1> 지방정부 차원에서의 레짐과 거버넌스의 개념적 차이

유사개념	특 징	주요 저자
레짐 (regime)	- 목적지향적, 혹은 정부운영적 차원에서 지방정부가 주도적으로 비정부 부분과 긴밀한 연대를 형성하는 체제로 공유된 이해를 기반으로 지속성과 안정성을 가져야 함	Elkin(1987) Stone & Sanders(1987) Stone(1989) Jones & Bachelor(1996) Stoker & Mossberger(1994)
거버넌스 (governance)	- 네트워크 관리와 유사, 정부행정 뿐만 아니라 민간부문 및 제3섹터까지 포괄 - 보다 넓은 행정운영, 국정운영을 의미하는 것으로 이해되고 있으나 경영조직내에서 운영 혹은 금융체제의 운영 등에서도 사용되고 있음.	Kooiman(1993) Peters(1998) Lynn, Heinrich & Hill(1999)

출처: 이종원, “레짐이론의 발전과 과제”, 『정부학 연구』, 1999. p142.

거버넌스라는 용어는 그리스어 kybernetes가 어원으로, 어원학적으로 항해, 조타 등의 의미에 연결된다(Young, 1997). 일반적으로 거버넌스는, 집단적인 문제를 다루기 위하여 실재를 정의하고, 역할을 부여하며 상호작용을 유도하는 일단의 행위규칙의 확립 및 운영으로 이해된다. 국제영역은 기본적으로 국내영역과 다르다는 전통적인 현실주의적 주장에 반드시 동의하지 않더라도 거버넌스라는 개념을 사용할 수 있다.

레짐 분석은, 국제문제에 있어 규칙을 만들고 운영하는 데 초점을 맞추면서, 국가주권주의자의 렌즈를 통하여 거버넌스를 연구하는 경향이 있다. 레짐 이론은 국가를 유일하고도 합리적인 행위자로 여기는 구조적 현실주의의 방법론적 가정과 궤를 같이 한다. 지구 거버넌스 연구와 달리 레짐 분석은 민간기구를 행위자의 일원으로 하는 사적 레짐(private regime)에는 별 관심을 보이지 않으면서 국제차원의 규칙과 관련된 과정만 고려한다.

쟁점영역에 있어서도 거버넌스와 레짐은 차이가 있는데 레짐은 공간적, 기능적으로 제한적인 성격을 가진다. 따라서 국제레짐 개념은 지구 거버넌스 개념보다 좁은 경향을 가진다. 공간적으로 볼 때, 레짐 이론이 국가간 관계에 주로 관심을 두고 있다면, 지구 거버넌스는 국가외의 다른 차원에서의 규칙 창조와 운영 및 지역 및 다국적 행위자들의 참여를 의미한다. 영역적으로 볼 때, 레짐은 국제법적 성격에서 연유하는 데 반해 지구 거버넌스는 이를 넘어서고 있다. 하지만 국제 레짐이 지구 거버넌스와 양립할 수 없는 개념은 아니다. 비록 그 강조하는 바는 서로 다르지만 국제 레짐이나 지구 거버넌스 모두 비국가적 행위자의 중요성과 쟁점 영역간의 상호관련성을 인정한다는 측면에서 이 두 개념은 개념적으로 양립가능하다.

이렇게 이해되는 국제환경레짐의 변화는 환경정책 분야에 있어 글로벌 스탠더드로 그 모습을 드러낸다. 국제환경레짐이 원래 지구환경정치에 있어 국가간 관계에 관한 이론으로 발전해왔기 때문에 이 이론을 바로 지방자치단체의 환경문제에 적용하는 것은 한계를 가진다. 따라서 본 연구에서는 세계화시대에 있어 국제환경레짐이 변하고 이러한 변화 속에서 환경정책분야에서의 글로벌 스탠더드가 만들어진다고 보고, 세계화 시대에 있어 지방자치단체로서의 서울시가 추진해야 할 환경정책 분야에 있어서의 바람직한 발전방향으로서의 향후과제를 글로벌 스탠더드라는 개념을 분석 틀로 사용하여 제시하고자 한다.

### 제 3 절 글로벌 스탠더드

#### 1. 패러다임 변화와 글로벌 스탠더드

21세기 들어 이전 세기와 확연히 구별되는 패러다임의 변화가 일어나고 있다. 20세기 후반의 50년간을 풍요사회라고 한다면, 21세기 전반 50년은 가이아(Gaia) 사회라고 부를 수 있겠다(Elkington, 1999). <표 2-3-1>에서 보듯, 세계관, 정치, 경제 등 여러 측면에서 달라진 모습들을 우리는 현재 경험하고 있다. 가이아 사회에서 세계는 하나가 되며, 자본주의체제가 그 양상을 바꾸어 지속되는 가운데, 지속가능성이 경제의 중심 목표가 될 것으로 전망된다. 질과 가치가 중시되며, 사회·경제·환경이 통합되는 사회, 인간과 자연의 공존이 중시되고 이해관계자가 참여하는 거버넌스 체제가 사회적 규범이 되는 사회로 우리는 접어들고 있다.

<표 2-3-1> 21세기 패러다임의 변화

주 제	1950-2000: 풍요 사회	2001-2050: 가이아 사회
세 계 관	제1, 제2, 제3 세계	하나의 세계
정 치	자본주의 vs. 공산주의	軟性 vs. 硬性 자본주의
경 제	성장	지속가능성
초 점	양, 용량 부가	질, 가치 부가
적 도	재정적 수지결산	사회, 경제, 환경 통합결산
자 본	물리적, 재정적, 지적	인간적, 사회적, 자연적
거버넌스	배타적, 주주	참여적, 이해관계자

자료: Elkington, J. "The Third Wave," 『Tomorrow』, No. 6, Vol. IX, December 1999, pp.40-42.

이러한 패러다임 변화는 새로운 글로벌 스탠더드로 나타난다. 정치, 행정, 금융, 기업경영, 노동부문 등에 있어서의 글로벌 스탠더드와 한국형 모델의 창출에 대한 논의가 이루어지고 있다(윤영관·이근, 2003). 구분형(2000)은 양궁모델과 태권도 모델을 들어, 우리나라 내부에서 글로벌 스탠더드로 발전할 수 있는 분야가 있다고 주장하고 있다.<sup>6)</sup>

OECD가 1999년 발표한 ‘기업지배구조의 기본원칙’이 기업지배구조의 글로벌 스탠

6) 양궁모델이란 한국의 특정분야 중 글로벌 스탠더드의 최고 수준으로 발전이 가능한 분야가 있다는 것이다. 환경정책분야에서 예를 든다면, 환경교육, 환경정보시스템, 환경산업 및 기술 등이 이에 해당될 것이다. 한편 태권도 모델이란 한국의 규칙과 제도를 글로벌 스탠더드로 발전시키는 것을 말한다. 즉 한국적 특수성의 세계적 보편화가 가능하다는 것이다.

더드로 받아들여지고 있기도 하다. 즉 주주의 권리 보호, 주주의 동등대우, 기업과 이해관계자간 협력 촉진, 공시 및 투명성, 그리고 이사회 책임 강조 등 5가지 영역이 기업지배구조에 대한 글로벌 스탠더드라는 것이다(허영도, 2000).

하지만 환경분야에 있어 글로벌 스탠더드는 정량적이든 정성적이든 아직까지 제시된 바 없는데, 환경정책의 글로벌 스탠더드를 논하기 전에 아래에서 우선 환경정책 분야의 국제적 추세를 살펴보고자 한다.

## 2. 환경정책 분야의 국제적 추세

환경정책의 글로벌 스탠더드는 환경정책분야에서의 국제규범이라고 볼 수 있으며, 좀 더 포괄적으로 보면 환경정책분야의 국제적 추세 내지 경향이라고 말할 수 있다. 그런데 환경정책 분야의 국제적 추세는 유럽과 북미가 주도하고 있는데, 대체로 보아 OECD 국가가 환경정책의 글로벌 스탠더드를 만들어가고 있다고 보아도 무방할 것이다. 여기서 OECD에서의 환경정책 논의의 동향을 살펴보면 <표 2-3-2>와 같다.

<표 2-3-2> 환경정책의 제도적 틀 변화

구분	과거	현재	미래
정책맥락의 진전	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경 대 경제</li> <li>- 공급에 초점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경 대 경제 (부문통합)</li> <li>- 수요에 초점</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 환경, 경제, 및 사회적 목표 (지속가능한 발전)</li> <li>- 수요와 공급의 통합에 초점</li> <li>- 예방적 접근 중시</li> </ul>
국가 환경제도의 틀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 엄격한 구조</li> <li>- 제공자로서의 정부</li> <li>- 환경제도는 과학적 고려 및 전문가가 지배</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 탄력적 구조, 그러나 전통이 여전히 지배</li> <li>- 활동의 지방분권화</li> <li>- 협상 파트너로서의 정부</li> <li>- 경제적 기술 중시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 개방적/탄력적 구조</li> <li>- 네트워크의 강조</li> <li>- 촉진자·촉매자로서의 정부</li> <li>- 지속적 분권화 속에서 기능적 균등 강조</li> <li>- 정부역할의 지속적 진전</li> <li>- 통합적 분석기술 필요</li> </ul>
국제 환경제도의 틀	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 발전단계</li> <li>- 환경목표 지배적</li> <li>- 정책목표를 종종 정성적 용어로 기술</li> <li>- 경제를 부정적 문제의 근원으로 봄</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부분적 통합단계(경제제도의 확산과 연계)</li> <li>- 다자간 환경협정 확산</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 완전한 통합단계(다자간 환경협정은 보다 더 사회경제적으로 민감해짐)</li> <li>- 정책목표를 정량적 용어(목표치, 일정)로 기술</li> <li>- 국제협력의 필요성 증대</li> </ul>

자료: 대통령자문 지속가능발전위원회, 「OECD 환경전망」, 2001. p.456 참조 수정.

UNCSD의 향후 활동방향을 살펴보면 환경분야의 글로벌 스탠더드를 전망할 수 있다. 2003년 4월 28일에서 5월 9일에 걸쳐 미국 뉴욕에서 WSSD 이후 처음으로 CSD 제11차 회의가 열렸다. 제11차 회의에서는 향후 15년간에 걸친 CSD의 프로그램과 작업 계획에 합의했다. 앞으로는 2년을 하나의 주기로 해서 각각 검토연도(Review Year)와 정책연도(Policy Year)를 두고 활동을 떠나가기로 했다. 그리고 2017년까지 7번의 주기별 주제도 정했는데, 2004/2005년도의 주제는 물, 하수도, 인간정주다(<표 2-3-3> 참조).

검토연도는 국가 및 지역별 성과를 평가하고 모범사례의 경험과 그러한 경험에 따른 교훈을 서로 나누기 위한 각종 회의를 여는 해이다. 검토연도는 지역별 이행 포럼으로 시작하며 그 결과는 격년으로 5/6월에 뉴욕에서 열리는 지구 이행 포럼(Global Implementation Forum)에 보고된다. 그리고 차년도 2/3월에 검토회의를 열어 검토연도를 마무리짓는 체계를 가진다.

정책연도는 전문가 포럼으로 시작하는데 이 포럼은, 검토연도의 다음 해에 격년으로 5/6월에 열린다. 정책연도에는 주요정책분야에서의 구체적인 정책대안들을 모색하게 된다. 그리고 전문가 포럼이 열리는 해의 차년도 2/3월에 정책회의를 열어 지금까지 논의된 정책 대안들에 대해 합의하게 된다. UNCSD의 작업일정을 볼 때, 이슈간 통합적 논의가 환경정책에서의 글로벌 스탠더드가 될 것임을 쉽게 짐작할 수 있다.

<표 2-3-3> UNCSD 향후 활동계획

주기	주제군	통합 이슈
2004/2005	상수, 하수, 인간정주	빈곤 퇴치, 지속불가능한 생산소비 패턴 변화, 자연자원관리, 세계화, 건강, 군소도서 개도국, 아프리카, 지역별 활동, 이행수단, 제도적 틀, 성평등, 교육
2006/2007	지속가능한 발전을 위한 에너지, 산업발전, 대기오염/대기, 기후변화	상동
2008/2009	농업, 농촌발전, 토지, 가뭄, 사막화, 아프리카	상동
2010/2011	교통, 화학물질, 폐기물 관리, 광업, 지속가능한 생산소비패턴 10개년 기본계획	상동
2012/2013	산림, 생물다양성, 생명공학, 관광, 산	상동
2014/2015	해양, 수산자원, 군소도서 개도국, 재난관리	상동
2016/2017	의제 21, 의제 21 추가이행계획, 요하네스버그 이행계획의 종합평가	

위의 <표 2-3-3>에서 보듯 세계적으로 환경정책분야에 있어 쟁점간 통합성이 강조되는 추세에 있으며, 2003년 9월에 열린 멕시코 칸쿠회의에서 보듯 무역정책과 환경정책의 연계성이 더욱 강화될 전망이다. 특히 지속가능한 발전을 위한 기업의 역할이 점점 증대되면서, 기업이 환경정책의 글로벌 스탠더드 형성을 주도하는 주체로 나서고 있다. 예를 들어 ISO 14001에서 보듯 점점 많은 국제적 규칙들이 사적 거버넌스(private governance) 체제 속에서 만들어지고 있다. 기업 주도로 형성된 레짐이 가지는 권위는 정부가 관련 정책영역에서 어떠한 행동도 취하지 않거나 정부 자신이 스스로 권위를 기업에 양보함으로써 생긴다. 그런데 시장을 통해 형성된 환경레짐이 정당성과 유효성을 가지게 된 보다 근본적인 원인은 그 환경레짐이 기업의 전문성과 풍부한 지식정보에 기초하고 있기 때문이다.

환경정책 분야에 있어 기업의 역할이 증대되고 있는 가운데, 환경규제정책도 변화하고 있다. 향후 50년간 환경정책 분야 중 환경규제 영역에서의 주요 변화추세는 다음과 같이 요약된다(Portney, 2000).

첫째, 경제적 인센티브에 기초한 접근방법이 주도적 환경규제 정책이 될 것이다.

둘째, 기업이 오염물질 배출 및 환경부하 정보를 의무적으로 공개하게 될 것이다.

셋째, 중앙정부에 집중된 환경정책 권한이 아래로는 지방정부로, 위로는 국제기구로 분권화될 것이다.

### 3. 환경정책과 글로벌 스탠더드

정치, 경제, 사회, 문화, 정보가 하나로 통합되는 세계를 세계화시대라고 볼 수 있다. 면, 세계화시대의 환경정책의 글로벌 스탠더드는 <표 2-3-1>에서 살펴본 패러다임 변화, <표 2-3-2>에서 본 OECD국가 환경정책의 현재와 미래 전망, <표 2-3-3>의 향후 15년간 UNCSO가 다룰 주제 및 통합이슈, 그리고 국제환경동향 및 환경정책 전문가들의 미래 전망 등으로부터 도출될 수 있을 것이다. 특히 OECD 국가를 중심으로 하는 선진외국의 환경정책은 하나의 커다란 변화의 흐름을 보이며 글로벌 스탠더드로 발전해가고 있다.

세계화시대의 환경정책에 있어서의 글로벌 스탠더드는 위와 같은 논의들을 종합해 볼 때, 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 경제발전과 환경보전을 갈등관계로 보던 환경정책 시대에서 환경보전을 통한 경제발전을 추구하는 지속가능한 발전을 위한 환경정책 시대로 전환하고 있다.

둘째, 환경매체중심의 환경정책에서 사회경제부문을 포함한 다양한 이슈간 통합을 중시하는 환경정책으로 변화하고 있다.

셋째, 공급관리에서 수요관리로, 다시 수요공급 통합관리로 환경정책의 기초가 변하고 있다.

넷째, 정부와 전문가가 주도하던 환경정책에서 시민, 기업, 행정간의 파트너십과 네트워크, 거버넌스 체제를 강조하는 환경정책으로 변화하고 있다.

다섯째, 일방적인 환경규제의 대상이었던 기업이 전문성과 과학기술정보를 가지고 국제환경레짐 형성을 주도하면서 그 역할이 강화되고 있다.

여섯째, 중앙정부에 집중된 환경정책 권한이 아래로는 지방정부로, 위로는 국제기구로 분권화되고 있다.

일곱째, 법규에 의한 환경규제정책에서 경제적 인센티브에 기초한 환경규제 정책으로 전환하고 있다.

여덟째, 반공해 대책에 초점을 맞추었던 환경정책에서 점점 자연보호, 인간생활, 지구환경에 초점을 맞추는 환경정책으로 전환하고 있다.

아홉째, 환경정책의 계량화 추세가 계속되고 있는 가운데, 지표 및 지수로 환경정책을 평가하고 모니터링하는 방향으로 발전하고 있다.

따라서 환경정책의 글로벌 스탠더드는 다음과 같이 요약된다. ①지속가능한 발전, ②생점통합적 환경정책, ③수요공급 통합관리, ④환경거버넌스 체제, ⑤기업의 역할 강화, ⑥환경정책의 분권화 ⑦인센티브에 기초한 환경정책, ⑧자연, 인간, 지구중심의 환경정책, ⑨환경정책의 계량화.

이를 정책기조, 정책형성 및 정당성 확보, 정책집행 및 평가로 구분하여 재정리하면 <표 2-3-4>와 같다.<sup>7)</sup> 여기서 정책기조는 사회문제 인식, 정책문제 설정, 의제 설정,

7) 환경정책과 관련된 글로벌 스탠더드의 요소들을 종합적으로 포괄하기 위해 본 연구는 정책과정의 관점에서 환경정책의 글로벌 스탠더드를 정리하고자 한다. 그런데 환경정책의 정책과정은 학자에 따라 다양하게 구분될 수 있다. 문태훈(1997)은 사회문제 인식, 정책문제 설정, 정책 결정, 정책 집행, 정책 평가의 5단계로 정책과정을 구분하고 있다. 김변웅·오영석(1999)은 환경정책의 정책과정을 의제 선정, 정책형성 및 정당화, 정책집행, 정책평가의 4단계로 나누고 있다. 정희성·변병설(2003)은 환경정책과정을 의제 설정, 정책 수립, 정책 집행, 정책 평가, 환류의 5단계로 분류하고 있다. 본 연구는 논의의 편의와 단순화를 위해 환경정책의 정책과정을 정책기조, 정책형성 및 정

의제 선정 등을 포함하는 개념으로서 정책의 기본방향 설정과 쟁점 확인 단계를 의미한다. 그리고 정책형성 및 정당성 확보는 정책수립 단계를 뜻하며, 정책집행 및 평가는 환경정책 집행이후의 평가, 환류까지 모두 포함하고 있다.

<표 2-3-4>에서 지속가능한 발전을 정책기조에 포함하고 있는 점에 대해 설명을 덧붙이고자 한다. 지속가능한 발전의 한 축을 환경정책으로 보는 것이 일반적인데 여기서는 오히려 환경정책의 한 요소로서 지속가능한 발전을 논의하는 것처럼 보이기 때문이다. 하지만 본 연구에서 정책기조는 환경정책의 기본방향이나 목표를 의미하므로, 지속가능한 발전은 당연히 환경정책이 추구해야 할 목표가 될 수 있고 또한 되어야 할 것이다.

<표 2-3-4> 환경정책의 글로벌 스탠더드

구 분	환경정책의 글로벌 스탠더드
정책기조	지속가능한 발전
	쟁점통합적 환경정책
	수요공급 통합관리
정책형성 및 정당성 확보	환경 거버넌스 체제
	기업의 역할 강화
	환경정책의 분권화
정책집행 및 평가	인센티브에 기초한 환경정책
	자연, 인간, 지구중심의 환경정책
	환경정책의 계량화

<표 2-3-4>에서 인센티브에 기초한 환경정책이라는 글로벌 스탠더드의 요소가 정책집행 및 평가 단계에 포함된 것에 대해서도 부연 설명하고자 한다. 지금까지의 환경정책집행으로서의 환경규제가 법규 중심이었다면 앞으로는 경제적 인센티브 중심으로 변화되리라는 것은 앞에서 논의한 바 있다. 따라서 인센티브에 기초한 환경정책은 정책과정을 3단계로 구분할 때 정책집행 단계에 가장 적합한 요소라고 말할 수 있다.

이 체계는 국제환경레짐 변화에 대한 서울시의 대응방안 마련을 위한 분석의 틀로서 사용될 것이다. 글로벌 스탠더드는 우선 중앙정부의 정책과 관련되겠지만 양상을 조금 달리하여 지방정부에게도 마찬가지로 영향을 미치게 된다고 보고, 본 연구에서는 이러한 분석 틀을 서울시 환경정책 분야에 적용하고자 한다.

당성 확보, 정책집행 및 평가의 3단계로 나누고자 한다.



## 第Ⅲ章 서울시와 관련된 국제환경레짐 동향

제 1 절 국제환경레짐의 동향

제 2 절 WSSD 이행계획의 서울시 추진과제



## 제 3 장 서울시와 관련된 국제환경레짐 동향

아래에서 국제환경협약, 국제환경기구, 국제환경회의, 국제환경협력으로 나누어 서울시에 영향을 미칠 수 있는 국제환경레짐의 국제적 동향을 살펴본다.

### 제 1 절 국제환경레짐의 동향

#### 1. 국제환경협약

지구환경문제가 국제사회의 새로운 쟁점으로 부각되면서 각 국의 환경정책 및 경제활동 전반에 직접적으로 영향을 미치는 각종 환경협약이 증가하고 있다. 현재 체결된 국제환경협약은 대기, 수질, 폐기물 및 자연환경분야에서 220여 개에 달하고 있다. 우리나라는 지구온난화방지를 위한 기후변화협약, 오존층보호를 위한 비엔나협약 및 몬트리올의정서, 멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES), 생물다양성협약, 유해폐기물의 국가간이동 및 그 처리통제에 관한 바젤협약, 사막화방지협약 등 45개의 환경협약에 가입하고 있다.

이들 협약의 이행 실효성을 확보하기 위한 무역규제 조치가 점차 증가되고 있는 추세이며 기후변화협약, CITES, 몬트리올의정서, 생물다양성협약 등 협약의 규제대상에 따라 국내 산업에 미치는 영향도 다양하다.

<표 3-1-1> 국제환경협약 및 우리나라가 가입한 협약현황

구 분	계	대기 기후	담수 보호	해양 어업	자연·생물 보호	핵안전	유해물질· 폐기물	기타
채택	221	14	15	86	50	13	13	30
발효	164	10	9	66	40	12	8	19
가입	45	7	-	17	7	6	1	7

중앙정부는 잔류성유기오염물질에 관한 스톡홀름협약, 바이오안전성에 관한 카르타헤나 의정서 등 미가입 협약에도 조만간 가입을 추진할 예정으로 있다.

리우회의 이후 지난 10년간, 기존의 또는 새롭게 채택된 다자간 환경협정(MEA)을 둘러싼 협상이 급증하면서 MEA 증식(Proliferation)이라는 문제와 함께 여러 나라, 특

히 협상을 위한 인적·물적 자원이 빈약한 개발도상국의 협상대표에게 ‘협상 피로 (negotiation fatigue)’를 느끼게 하는 부작용이 나타나고 있다. 게다가 가능한 한 빨리 협상을 종료하고 협약이나 의정서를 채택해야 한다는 중압감 때문에 문제의 소지가 있는 문안을 그냥 흘려보내는 경우도 생기며 결국 해당 협약을 어떻게 이행할 것이냐에 대해 깊이 있게 검토하지 못한 채 협상과정을 종료하는 경우도 종종 생긴다.

아래에서 주요 국제환경협약의 동향을 살펴보도록 한다.

## 1) 기후변화협약

기후변화협약은 1993년에 채택되어 1994년 3월에 발효되었다. 당사국은 186개국이다. 교토의정서는 1999년에 채택되었고 아직 발효되지 못하고 있다. 당사국은 47개국이며 발효되기 위해서는 55개국의 비준을 받아야 한다. 우리나라는 기후변화협약의 당사국이며 교토의정서에 서명했으며 작년에 비준하였다. 제7차 당사국총회에서 합의된 교토의정서는 WSSD에서 발효되기를 유럽을 비롯한 세계의 여러나라가 기대했으나 실패하였다.

2001년 3월 미국이 교토의정서 협상참여를 거부한 바 있는데, 선진국 의무부담은, 2008~2012년간 1990년 대비 평균 5.2% 감축이다. 기후변화협약이 실제로 이행됨에 따라 감축의무를 부여받은 국가들의 경제 및 산업활동에 직접 영향을 미치게 됨으로써 경제문제로 발전하는 새로운 국면에 들어서고 있다. 우리나라를 포함한 개도국 (Non-Annex I 국가)은 일단 의무부담에서 제외되었으나 앞으로 개도국의 의무부담 논의가 본격화될 것이다. 우리나라가 온실가스배출 세계10위 국가이자 OECD 회원국임을 감안할 때 조기 의무부담 압력이 가중될 전망이다. 개도국들은 2013~2017년 또는 2018~2022년간 온실가스 감축의무부담이 예상된다. 우리나라는 2002~2004년간 범 정부 차원에서 추진해 나갈 기후변화협약 대응 제2차 종합대책을 이미 마련하였다. 향후과제는 온실가스 감축비용을 최소화하기 위해 자국내 조치뿐만 아니라 시장거래 및 외국투자로 인한 감축실적을 인정하는 교토 메커니즘<sup>8)</sup>을 국내실정에 맞게 적극 활용하는 작업이 될 것이다.

---

8) 교토 메커니즘에는, ① 배출권거래제도(ET: 선진국간에 탄소배출권을 거래하는 제도), ② 청정개발제도(CDM: 선진국이 개도국에 온실가스 감축사업을 투자하고 탄소배출권을 인정받는 제도), ③ 공동이행제도(JI: 선진국이 타 선진국에 사업을 투자하고 탄소배출권을 인정받는 제도)가 있다.

## 2) 오존층 파괴물질에 관한 몬트리올 의정서

오존층파괴물질의 배출을 억제하여 오존층을 보호함으로써, 오존층파괴로 인한 지구생태계 및 동식물의 피해를 방지하기 위한 비엔나 협약이 1985년 3월에 채택되었다. 그 후 1987년 9월 비엔나 협약 후속의정서인 몬트리올 의정서가 채택되어 현재까지 4차례의 개정이 있었다. 동 의정서는 CFCs, Halon 등 96종의 오존층 파괴물질을 규제대상물질로 정하고 1994년부터 생산·소비량을 단계적으로 감축하여 2040년부터 생산과 소비를 금지하고 있다.

선진국의 경우 CFC는 1996년부터, Halon은 1994년부터 생산 및 소비를 금지했으며, 우리나라 및 개발도상국의 경우에는 1995년부터 1997년까지 평균 생산·소비량을 기준으로 2009년까지 전폐 일정을 유예 받았으며, 2010년부터 생산 및 소비를 할 수 없다.

## 3) 생물다양성협약

생물다양성협약은 생물다양성의 보전과 지속가능한 이용을 목적으로 1992년 리우 유엔환경개발회의에서 채택되었다. 이 협약에서는 ①각국의 생물자원에 대한 주권적 권리 인정, ②생물종의 파괴행위에 대한 규제, ③생물다양성의 보전과 합리적 이용을 위한 국가전략의 수립, ④생물다양성 보전을 고려한 환경영향평가, ⑤유전자원 제공국과 생명공학 선진국과의 공정한 이익 배분, ⑥유전적으로 변형된 생물체(LMOs ; Living Modified Organisms)의 안전관리 등을 규정하고 있다.

당사국들은 협약 제19조 3항에 따라, 생명공학기술로 개발된 유전자변형생물체(LMOs)가 생물다양성의 보존과 지속가능한 이용에 미치는 부정적인 효과를 방지하기 위하여 2000년 1월 캐나다 몬트리올에서 개최된 특별당사국총회에서 「바이오안전성의정서」를 채택하였다. 우리나라는 2002년 3월 유전자변형생물체의 국가간이동 등에 관한 법률을 제정하였고, 시행령 및 시행규칙을 입법예고하는 등 비준을 위한 준비를 진행하고 있다. 생물다양성 협약의 향후과제는 국제무역조건과 지속가능한 생물다양성 이용을 연계시키고, 더 많은 재원을 확보하는 일이 될 것이다.

#### 4) 멸종위기에 처한 야생동식물종의 국제거래에 관한 협약(CITES)

CITES는 불법거래나 과도한 국제거래로부터 멸종위기에 처한 야생동식물을 보호하고, 야생동식물 수출입 국가들이 상호 협력하여 국제거래를 규제함으로써 서식지로부터의 무질서한 채취 및 포획을 억제하기 위하여 1973년 미국 워싱턴에서 81개국이 참가하여 채택되고, 1975년 7월 1일 발효되어 26년의 역사를 갖는 오래된 환경협약중 하나이다. 우리나라는 1993년 7월 9일 122번째로 협약에 가입하였고, 2002년 12월 현재 160개국이 가입하고 있다. 2002년 11월에는 동 협약 제12차 당사국총회가 칠레의 산티아고에서 개최되었으며, 우리나라는 동 당사국 총회 부속서 개정결과가 국내 수산업계에 미칠 영향을 고려하여 부속서 II 신규 등재종인 해마전종, 고래상어, 돌묵상어 등 3종에 대해 유보를 하였다.

#### 5) 바젤협약

폐기물의 수출입은 유해폐기물의 국가간 이동을 규제하기 위하여 1992년 5월 5일 발효된 바젤협약(우리나라는 1994년 2월 28일 가입)을 국내법으로 수용한 폐기물의 국가간이동및그처리에관한법률에 의해 관리되고 있다. 1992년 12월 8일 제정·공포되고 1994년 5월 29일 발효된 동 법률에 의거, 환경부장관이 고시한 유해폐기물을 수출하거나 수입하려면 반드시 환경부장관의 수출입 허가를 받아야 한다. 수출입이 통제되는 폐기물의 종류는 국가에 따라 차이가 있으며, 우리나라의 경우는 PCB 함유폐기물, 폐유, 하수슬러지, 폐배터리 등 바젤협약과 경제개발협력기구(OECD)에서 정한 99개 품목의 유해폐기물을 통제대상으로 고시하고 있다(환경부고시 제1998-78호, 1998.7.15). 2001년도 수출량은 PCB 114.9 톤/년이며, 수입량은 폐배터리 14,318 톤/년, 폐전선 22.3 톤/년, 슬러지 20.0 톤/년이다.

#### 6) 람사협약

람사협약은 수조류(水鳥類), 어류, 양서류, 파충류 및 식물의 기본적 서식지이자 가장 생산적인 생명부양의 생태계인 습지의 보호를 위해 1971년 2월 이란의 람사(Ramsar)에서 채택되었으며, 2002말 기준으로 136개국이 당사국으로 가입하고 있다. 습지는 홍수와 한발을 조절하는 등 기후조정 역할을 하며, 가장 비옥한 건조용 목초지

보다 두배 이상의 유기물질을 생산하기도 아열대 해수 소택지 등 1,267개소 약1억ha의 습지가 국제적으로 중요한 습지 목록에 등재되어 보호되고 있다.

우리나라는 1997년 3월 28일 람사협약에 가입하고 자연생태계보호지역으로 지정·관리 중인 강원도 인제군 소재 대암산 용늪을 람사습지로 등록하였으며, 1998년 3월에는 자연생태계보전지역인 경남 창녕의 우포늪을 람사습지로 등록하였다. 1999년 2월에는 습지보전법이 제정되어, 내륙습지(환경부)와 연안습지(해양수산부)에 대해 습지조사 및 습지보전 기본계획 수립, 우수지역에 대한 습지보호지역 지정 추진 등 체계적 관리를 하고 있다.

## 7) 사막화방지협약

심각한 한발 또는 사막화의 영향을 받는 국가(특히 아프리카지역 국가)들에 대한 재정적·기술적인 지원과 이를 위한 재정체계 수립 그리고 개도국의 사막화 대응능력을 향상시키기 위해 1994년 6월 사막화방지협약이 채택되었다. 1996년 12월 협약이 발효된 이래 지금까지 3차례의 당사국 총회가 개최되어 재정지원, 기술이전을 포함한 선진국의 사막화 피해, 개도국의 지원방안 및 사막화방지를 위한 각국의 이행노력을 논의하였다. 가장 최근에는 제5차 당사국총회가 2001년 10월 스위스 제네바에서 개최되어 사막화방지를 위한 협약이행 방안에 대한 검토와 재정체계가 논의되었으며, 사막화방지협약 이행을 위한 재원확보방안에 대하여 선진국의 재정지원 증가 억제의도와 개도국의 재정 지원 확대요구로 대립하는 양상이었으나, 2002년 남아공 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전 세계 정상회의(WSSD)에서 사막화방지 사업이 지구환경금융(GEF)의 지원대상사업에 포함하는데 합의가 이루어짐에 따라 효율적인 협약이행을 위한 재정체계가 확보되었다고 볼 수 있다. 특히 동북아의 경우에도 중국 몽골의 사막이 지속적으로 증가하고 있어 봄철 황사가 심화되는 원인이 되고 있다. 우리나라는 1999년 8월 17일 동 협약에 가입하였으며, 성공적인 산림녹화 실현, 화학비료의 남용과 산업체에서 발생하는 오염물질에 의한 토양오염 방지대책 등 사막화방지와 관련된 시책들을 적극적으로 추진하고 있다. 또한 한·중·일 3국 환경장관회의, 동북아국가와 국제기구가 협력하는 「동북아황사대응 ADB·GEF 사업」 등을 통해 사막화의 확산방지에 노력하고 있다.

## 8) 로테르담협약

농약 및 특정유해화학물질의 교역시 사전통보승인절차에 관한 로테르담 협약은 1998년 9월에 채택되었다. 로테르담 협약은 50개국에 비준하고 난 후 90일 이후에 발효된다. 그때까지는 자발적 잠정절차가 적용된다. 현재 20개국에 비준하였다. 이 협약은 UNEP와 FAO가 관장하고 있다. 우리나라는 서명했으나 비준은 안했다. WSSD 이행계획 초안 제3장 지속가능한 생산소비, 22절 (a)에 의해 2003년까지 발효될 수 있도록 비준하고 이행하도록 해당 항목에 모두 합의하였다.

## 9) 스톡홀름협약

잔류성 유기오염물질에 관한 스톡홀름 협약은 2001년 5월에 스톡홀름에서 채택되었다. 현재 비준한 당사국은 5개국이며 50개국이 비준해야 발효된다. UNEP가 만든 POP's Club를 통해 받는 기부금이 이 협약에 재정지원된다. 다른 POPs를 계속 찾아내기 위한 기준과 방법을 개발하기 위하여 화학물질 전문가 그룹(Chemical Expert Group: CEG)도 구성되었다. 현재 DDT, PCB, 다이옥신 등 12개 POPs가 이 협약의 대상 오염물질로 정해져 있다. 우리나라는 서명했으나 비준은 안했다. WSSD 이행계획 초안 제3장 지속가능한 생산소비, 22절 (a)에 의해, 2004년까지 이 스톡홀름 협약이 발효될 수 있도록 각국이 비준하고 이행하며, 나아가 개발도상국들이 이를 이행할 수 있도록 지원하고 조정능력을 증진할 것에 대하여 합의했다.

## 2. 국제환경기구

서울시는 현재 국제환경자치체협의회(ICLEI)의 정회원으로 가입해 지구환경보호와 국제환경협력 활동에 적극적인 관심을 보이고 있다. 우리나라 중앙정부 및 서울시의 환경정책에 직간접으로 관련되어 있는 국제환경기구는 상당히 많이 있다. 여기서는 UN기구, 지역기구, 기타 주요관련기구로 나누어 국제환경기구를 살펴보도록 한다.

### 1) UN 기구

국제환경레짐과 관련한 주요 UN기구로 UNEP, UNCSD, ESCAP, UNDP, UNIDO,



IUCN, IMO, WHO, WMO 등이 있다.

UNEP(United Nations Environment Programme: 유엔환경계획)는 UN차원의 환경 관련 활동에 대한 방향설정과 조정 등을 통해 정책지침을 제공하고, 환경분야에서의 국제협력과 환경관련 정보의 수집·평가 및 교환을 촉진하고자 1972년 스톡홀름에서 개최된 유엔 인간환경회의의 권고와 제27차 UN 총회의 결의에 의해 설립되었다. UNEP의 본부는 케냐 나이로비에 위치하고 있으며 각 대륙별로 6개의 지역사무소(아태지역사무소 : 방콕)와 파리의 기술산업경제국(DTIE)을 두고 있다.

UNCSD(Commission on Sustainable Development: 유엔지속개발위원회)는 1993년 2월 16일 UN ECOSOC 산하기구로 발족하여 뉴욕에 사무소가 소재하고 있다. UNCSD는 첫째 대기·해양·토양·담수 등 39개 분야로 구성된 의제 21에 대한 각국의 이행상황을 감독·평가하며, 둘째 리우 유엔환경개발회의에서 채택된 리우선언의 실천방안을 강구하며, 셋째 Rio+5, WSSD 등 지속가능개발 관련 정상회의를 준비하는 역할을 해왔다. WSSD 이후 UNCSD는 그 기능과 운영체제에서 커다란 변화를 맞이하고 있다.

ESCAP(Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 아·태경제사회이사회)는 1947년 3월 28일 아시아 극동 경제위원회로 발족해서, 1974년 3월 제 30차 총회에서 ESCAP으로 개칭했으며 현재 태국 방콕에 사무소가 있다. ESCAP은 아시아·태평양지역내 각국의 경제 재건·발전을 위한 협력을 촉진하고, 경제적·기술적 문제의 조사, 연구사업을 실시하며, 아시아·태평양 지역내 경제문제에 관하여 UN 경제사회이사회를 보좌하는 기능을 하고 있다. ESCAP은 동북아 6개국이 참가하고 있는 동북아 환경협력고위급회의(SOM)의 임시 사무국기능을 수행하고 있으며 동북아 황사방지를 위한 ADB-GEF사업(2003. 1 - 2004. 6)의 초안을 개발하고 중국 북경(2002. 5)과 몽골 울란바토르(2002. 6)에서 동사업 지역협의회의를 개최하는 등 동북아지역의 환경개선을 위하여 노력하고 있다.

UNDP(United Nations Development Programme, 유엔개발계획)는 1965년 11월 12일 제 20차 UN 총회에서 UN-SF와 UNEPTA를 통합해서 설립되었으며, 현재 뉴욕에 있다. UNDP는 개발도상국의 경제적, 사회적 개발을 촉진하기 위한 기술을 제공하는 등 UN의 기술협력활동을 수행하는 중심적 역할을 하고 있다.

UNIDO(United Nations Industrial Development Organization: 유엔공업개발기구)는 1976년 1월 1일 제 21차 UN 총회에서 설립되었으며, 1986년 1월 1일 UN 전문기구로

발족되었고 현재 오스트리아 빈에 사무소가 있다. 주요기능으로는 개발도상국의 공업화에 필요한 조사 및 계획 수립, 공업화를 촉진하기 위한 기술원조 제공, 공업개발과 관련한 남남 및 남북 협력 촉진과 UN 체제내 제반활동 조정, 그리고 환경, 경제, 사회의 지속가능발전 방안 모색 등이 있다.

IUCN (International Union for Conservation of Nature and Natural Resources: 국제자연 및 자연자원보존연맹)은 1948년 10월 5일 국제자연보호연맹으로 창설되고 1956년 6월 현재의 명칭으로 개칭되었으며 현재 스위스 그랜드에 사무소가 있다. IUCN은 자연과 자원의 관리, 모든 종류의 동·식물 멸종방지를 위한 국제간 협력증진, 멸종위기에 있는 종자 및 특별한 보존대상 등의 물품명세서 유지, 자연자원 보호에 관한 이해증진 등의 기능을 하고 있다.

IMO(International Maritime Organization, 국제해사기구)는 1948년 UN 해사회의에서 Intergovernmental Maritime Consultative Organization(IMCO) 협약을 채택한 후, 1959년 1월 유엔전문기구로 설립되었으며, 1982년 5월 현 명칭으로 개칭되었다. 영국 런던에 소재하고 있다. 주요 기능으로는 해운에 영향을 미치는 기술사항에 관한 규칙 제정 및 회원국 권고, 선박의 구조설비 등의 안전성에 관한 조약채택, 해양오염방지 도모 등이 있다.

WHO(World Health Organization: 세계보건기구)는 1947년 11월 15일 유엔전문기구로 설립되었는데 현재 스위스 제네바에 사무소가 있다. 주요 기능으로는 국제보건사업 지도조정, 회원국 정부의 보건부문 발전을 위한 원조제공, 전염병·풍토병 및 기타 질병퇴치 활동, 보건관계 단체간의 협력관계 증진 등이 있다.

WMO(World Meteorological Organization, 세계기상기구)는 1950년 3월 23일 현장발효로 1951년 12월 30일 유엔전문기구로 설치되었으며, 현재 스위스 제네바에 사무소가 소재하고 있다. 주요기능으로는 세계기상사업의 조정 및 표준화 도모, 국가간 기상정보의 효과적인 교환 장려, 각국에 대한 기상조사 및 훈련 촉진 등이 있다.

## 2) 지역기구

APEC(Asia Pacific Economic Cooperation, 아·태경제 협력회)은 1989년 11월 제 1차 각료회의에서 출범하였으며, 호주 캔버라에 소재하고 있다. 주요 기능으로는 아·태 공동체의 점진적 목표 달성, 역내 무역 자유화, 지속가능한 발전과 관련한 활동 등이 있다.

ASEM(Asia-Europe Meeting, 아시아 유럽 정상회의)는 1994년 10월 EU, ASEAN 및 한·중·일의 협력으로 창설되었으며, 10개국과 유럽연합 15개국이 참가하여 아시아 지역의 지속가능한 발전을 위해 노력하고 있다. ASEM 산하에 있는 AEETC(Asia Europe Environmental Technology Center: 아시아·유럽환경기술센터)은 1999년 3월 29일 발족하였으며 태국 방콕에 사무소가 있는데, 아시아·유럽 양지역간 지식·기술의 교환을 촉진함으로써, ASEM 회원국들의 지속가능한 발전을 도모하고 있다.

NEAC(Northeast Asia Conference on Environmental Cooperation: 동북아 환경협력회의)는 한·일 환경과학 심포지엄이 확대·발전된 기구로, 한·중·일·몽·러 환경당국자간 회의를 개최하고 역내국가의 환경상태 및 환경정책과 지역현안 문제에 대한 의견을 교환하고 있다.

NEASPEC(North-East Asian Subregional Programme of Environmental Cooperation: Meeting of Senior Officials on Environmental Cooperation in Northeast Asia: 동북아 환경협력고위급회의)는 한·중·일·몽·러·북한이 참여하는 정부간 회의체로 1993년 2월 제1차 회의를 개최한 바 있다.

TEMM(Tripartite Environment Ministers Meeting between China, Japan, and Korea: 한·중·일 3국 환경장관회의)은 1998년 5월 제 6차 유엔지속가능발전위원회에서 제안하여 1999년 제1차 회의를 개최하였으며, 동북아 환경협력의 추진력을 제고하고 3국간 공동체의식 제고와 정보교류 활성화, 대기오염 방지, 해양환경 보호, 환경연구 및 환경기술·산업분야에서의 협력강화, 기후변화 등 지구환경문제 해결을 위한 협력을 강구하고 장거리이동 대기오염 공동조사·연구, 산성비 모니터링 네트워크 등 9개 TEMM 프로젝트를 추진하고 있다.

### 3) 기타 주요 관련기구

OECD(경제협력개발기구: Organization for Economic Cooperation and Development)는 세계경제의 지속적인 성장과 복지증진을 목표로 1961년 9월에 설립된 국제기구이다. 2003년 현재 30개 회원국으로 구성되어 있고 우리나라는 1996년 12월 12일 제29번째 회원국으로 가입하였다. 이들 국가의 총인구는 세계인구의 21.5%에 불과하나 전세계 총 GDP의 83%, 총수출의 75%, 총수입의 73%를 차지하고 있어 실질적

으로 세계경제질서를 이끌어 가는 선진국가의 모임이라 할 수 있다. OECD는 회원국들의 환경보전 및 개선을 위한 정책을 검토하고 국가간에 조화된 국제적 환경규범 수립을 위하여 1970년에 OECD 내에 환경정책위원회(EPOC)를 설립하였다. 이후로 환경정책위원회는 회원국의 환경논리를 형성하는 역할을 담당해 왔다. 환경정책위원회는 산하에 국내환경정책작업반(WPNEP), 지구구조정책작업반(WPGSP) 및 환경성과평가작업반(WP)의 3개 작업반과 2개 합동작업반(JWP), 4개 작업그룹(WG)을 두고 있으며 그 외에 화학위원회가 별도로 운영되고 있다.

WTO(World Trade Organization: 세계무역기구)는 GATT(General Agreement on Tariffs and Trade: 관세 및 무역에 관한 일반협정) 체제를 대신하여 세계무역질서를 세우고 UR(Uruguay Round of Multinational Trade Negotiation: 우루과이라운드) 협정의 이행을 감시하는 국제기구로, 1994년 4월 모로코의 마라케시에서 개최한 UR 각료회의에서 마라케시 선언을 채택하고 UR 최종의정서, WTO 설립협정, 정부조달협정 등에 서명함으로써, 1995년 1월 1일 설립되었으며 스위스 제네바에 본부가 있다. WTO 설립은 산업과 무역의 세계화와 함께 국경 없는 무한경쟁시대로 돌입하는 새로운 국제무역환경기반을 조성하였다. 무역과 환경을 연계시키는 세계적 추세에 비추어 WTO 회의결과를 예의주시할 필요가 있다.

ISO(International Organization for Standardization: 국제표준화기구)는 1926년 국가표준협회 국제연맹으로 발족했으며 1947년 10월 현 명칭으로 개칭하였고, 현재 스위스 제네바에 사무소가 있다. 주요기능은 물품 및 용역에 관한 국제규격을 개발하여 국제무역의 확대를 도모하고 과학, 기술, 경제 분야에서 국제협력을 촉진하는 데 있다. ISO 14000 시리즈 등 환경관리와 관련된 국제규격도 만들어져 있다.

World Bank(세계은행)는 1994년 설립되었고 현재 미국 워싱턴에 소재하고 있으며, 개도국에 대한 재정 지원, 건설·환경개선 사업 등을 추진하고 있다.

ICLEI(International Council for Local Environmental Initiatives: 자치단체 국제환경협의회)는 지방정부의 환경자치 역량을 강화하기 위하여 1990년에 설립된 기관이다. 현재 ICLEI 한국 사무소가 행정자치부 산하 지방자치단체 국제화재단 내에 위치해 있다. 서울시는 ICLEI에 1999년 5월 정회원으로 가입하였다. 2000년 5월에 강홍빈 전 행정1부시장이 ICLEI 집행위원회 위원으로 선출된 바 있으며, 2003년에는 양윤재 환경정책 보좌관이 집행위원으로 선출되었다.

### 3. 국제 환경회의

#### 1) WSSD

일명 리우+10 회의라고 불리는 WSSD(World Summit on Sustainable Development: 지속가능발전 세계정상회의)가 2002년 8월 26일부터 9월 4일에 걸쳐 남아프리카 공화국 요하네스버그에서 열렸다. 이 회의에 서울시 직원과 녹색서울시민위원회 위원들이 대표단을 구성하여 파견된 바 있다.

WSSD 회의결과가 서울시에 미치는 단기적 영향은 크지 않을 것으로 보이나 장기적 영향은 상당할 것이다. 유엔과 다른 나라 그리고 우리나라 중앙정부의 대응조치를 지켜보면서 WSSD의 파급효과를 장기적 관점에서 판단해야 한다. 아래에서 WSSD 정상회의 및 지방정부 회의의 개요, 주요회의결과를 알아보고 성과를 평가한다.

##### (1) 정상회의

WSSD에 약 22,000명이 참석했다고 유엔이 공식 발표하였다. 이 숫자는 리우회의의 참석인원 17,000명보다는 많으나 예상했던 65,000명에 비해 훨씬 적다. 이번 회의에 우리나라에서는 정부대표단, 시민단체 등을 포함하여 약 450명이 참석했다. 회의참석자수가 중요한 것은 아니지만 예상과의 이런 격차는, 이 회의에 대한 기대와 성과간의 차이를 상징적으로 보여주고 있다.

8월 26일에서 29일까지 파트너십 총회가 열려 WEHAB 의제, 부문간 통합의제 및 지역별 이행의제 등 총 7개 의제를 다루었다. 29일과 30일 양일간에는 유엔산하기구와 비정부기구들이 총회에서 연설했다.

9월 2일~4일에 걸쳐 열린 정상회의에서 국가 정상들의 연설이 이어졌고, 동시에 “실천하기” (Making It Happen)라는 주제로 4차례의 라운드테이블이 열렸다. 이 라운드테이블에는 정부 수반과 유엔기구, 정부간기구 및 주요그룹 대표들이 참여했다. 이 라운드테이블에서, 地球開發稅 도입, 불법거래 압수물품이나 무기거래세를 재원으로 하는 國際博愛基金(International Humanitarian Fund) 설치, WSSD 이행계획의 이행상황을 점검하기 위한 평가시스템 구축 등의 제안이 있었다.

한편 이행계획 협상과정에 많은 회의방식이 동원됐다. 우선 본위원회(Main Committee)는 이행계획 협상을 주도했다. 본위원회에서 위임을 받아 EU, JUSCANZ,

G77 등 지역별 대표가 참석하여 협상하는 비엔나 방식 회의(Vienna setting)가 있었고, 요하네스버그 방식 회의(Johannesburg setting)인 각료급 회의, 이행수단과 거버넌스를 다룬 2개의 Contact Group 회의, 특정 주제를 두고 일명 거품(bubble)이라 불리는 비공식 회의가 수시로 열렸다.

위와 같은 회의가 열리는 것과 동시에 부대행사(side event)로서 파트너십 총회 의제와 직간접으로 관련된 회의가 정상회의장안에서 있었다. 한편 시민사회 포럼, 비즈니스 포럼 등 병행행사(parallel event)가 나스렉 등 다른 곳에서 열렸다.

WSSD에서 채택된 이행계획의 주요항목에는, ①서론 ②빈곤 퇴치, ③지속불가능한 생산소비방식의 변화, ④자연자원 보호 및 관리, ⑤세계화, ⑥건강, ⑦군소 도서 개도국, ⑧아프리카 및 기타지역의 지속가능한 발전, ⑨이행수단, ⑩지속가능한 발전을 위한 제도정비가 있다. WSSD에서 합의된 이행계획 중 몇 가지 중요한 사항을 정리하면 다음과 같다.

- 2015년까지, 깨끗한 식수를 먹을 수 없거나 하수도 서비스를 받지 못하는 사람의 수를 반으로 줄인다.
- 재생에너지 비율을 증가시킨다(EU가 미국에 양보함으로써 목표연도와 목표치 제시에 실패했다).
- 지속가능한 생산소비를 위한 10개년계획을 수립한다.
- 2020년까지 유해화학물질의 생산을 단계적으로 금지한다.
- 세계화는 부정적인 측면이 있으나 긍정적인 측면도 있음을 인정한다.
- 2010년까지 희귀 동식물의 멸종율을 현저히 줄여나가며, 이를 위하여 추가적인 재정 및 기술적 자원이 필요함을 인정한다.
- 2015년까지 어족자원의 감소를 막고 지속가능한 수준으로 회복시킨다.
- 지구환경금융을 통해 사막화방지협약의 이행에 필요한 재정을 지원한다.
- 세계연대기금을 설치한다. 그러나 기금에의 기여는 자발적으로 한다.
- 국가 및 국제 차원의 굿 거버넌스가 지속가능한 발전에 필수적임을 인정한다.
- 리우선언 제7원칙인 차별화된 공동책임의 원칙과 리우선언 제15원칙인 사전예방의 원칙을 재확인한다.

기후변화 방지와 관련하여 러시아와 중국이 교토의정서 비준계획을 밝히고, 캐나다가 2002년내 비준을 약속한 가운데 미국, 호주가 궁지에 몰리게 된 것을 이번 회의 성

과 중 하나에 포함시켜볼 수 있다.

## (2) 지방정부회의

WSSD 지방정부회의는 샌톤지역내 크라운 플라자 호텔에서 8월 27일~30일에 걸쳐 열렸는데, 총 738명이 회의참석자로 등록하였다. 회의 성격상, 지방정부회의의 여러 세미나에서 발표된 내용들이 대부분 포괄적인 수준에 머문 아쉬움이 남는다. 전체적으로 모든 주제에 걸쳐 개발도상국 지방정부들은 빈곤, 생계, 지역사회의 중요성 측면을 강조한 반면, 선진국 지방정부들은 새로운 환경관리시스템이나 환경정책 측면을 중시함으로써 공동의 관심사를 이끌어내는 데 어려움이 있었다.

8월 30일 샌톤지역 크라운 플라자호텔에서 지방정부회의가 폐막되었다. 곧이어 열린 제7, 8차 본회의에서, ‘요하네스버그 요청’ 성명서와 지방정부 선언문이 채택되었다. 이 본회의에 앞서 지방정부 결의문이 채택된 바 있다. 지방정부 결의문의 내용을 살펴보면 다음과 같다. 즉 결의문에는 “지방정부 선언문에 제시된 원칙들을 촉구하면서, 700명 이상의 시장 및 지방정부 대표들이 모인 이 지방정부회의는, ①현시점에서 이행계획 초안이 1992년의 리우선언과 비교해서 지방 차원을 다루는 특정 항목을 포함하고 있지 않은 것을 유감으로 생각한다. ②따라서 중앙정부들이 이행계획 초안을 수정하도록 요구한다. ③특히 중앙정부가, 지속가능한 발전을 이행함에 있어서의 지방정부의 필수불가결한 역할에 대한 긍정적인 언급을 정치적 선언문에 포함시킬 것을 요구한다”고 되어 있다.

요하네스버그 요청 성명서는, 남아공 지방정부협회와 요하네스버그 시가 주도하여 작성하고 지방정부회의 총회에 제출하여 승인되었다. “아프리카와 관련하여, 유엔을 포함한 모든 국제기구들이 ‘아프리카 개발을 위한 새로운 파트너십’ (New Partnership for Africa’s Development: NEPAD)을 통해 아프리카 지방정부를 지원해주시기를 요청한다”는 문장에서 잘 알 수 있듯이 이 성명서는 전체적으로 아프리카 지방정부의 시각을 반영하고 있다.

요하네스버그 요청은, 중앙정부가 지방정부의 중요한 역할을 인정하고, 새로운 미래를 건설하기 위해서는 새로운 형태의 지구적 연대가 필요하며, 세계화가 지방차원에 미치는 영향에 우려를 표명하면서, 국제관계의 근본적인 재구조화가 필요함을 호소하고 있다. 이 성명서는 후반부에 지방행동 21의 개념을 정의하면서 지방정부회의 참가

자들이 지방행동 21을 이행할 것을 다짐하고 있다.

총 10개항의 지방정부 선언문은, 전문에 이어 배경, 원칙, 지방정부의 책무, 국제지방정부협의회의에의 요구사항, 중앙정부에의 요구사항, 유엔 및 국제사회에의 요구사항 및 결론으로 나뉘어져 있다. 특기할 사항은, 제6항에서 지방의제 21의 성공에 기초해서 지방행동 21의 이행을 촉진한다는 약속을 담고 있으며, 제8항에서는 행동지향적인 지속가능한 국가발전전략 추진 시 지방정부를 동등한 파트너로 포함시켜줄 것을 중앙정부에 요구하고 있다. 제9항에서는 지방정부도 하나의 정부이며 NGO 또는 부문 그룹이 아니라는 점을 유엔과 국제사회가 인정해줄 것을 요청하고 있다.

WSSD 지방정부회의의 큰 성과의 하나로 지방행동 21 출범을 선언한 것을 들 수 있다. 「지방행동 21: 요하네스버그 이후 10년의 지방의제 21 이행의 틀」이라는 문건이 회의장내에서 배포되었는데, 이 문건에 의하면 세계 각국 지방정부들은 향후 지구현장과 멜버른 원칙을 준수하도록 되어 있다.

멜버른 원칙은 UNEP 국제환경기술센터와 호주 빅토리아주 환경보호국의 공동주최로 2002년 4월 3~5일에 걸쳐 멜버른 시에서 열린 한 국제회의에서 처음 제안되었다. 멜버른 시는 2002년 5월 2일 멜버른 시를 지속가능한 도시로 만드는 지도이념으로 이 원칙을 채택했다. 요하네스버그 요청에서 “우리들은 지구현장과 멜버른 원칙을 준수할 것을 다짐한다”고 명시함으로써 이 원칙이 국제사회에 널리 알려지게 되었다. 멜버른 원칙은 전문, 비전, 목표에 이어, 제1원칙 “지속가능성, 세대간·사회·경제·정치적 형평성 및 특성에 기초하여 도시의 장기적 비전을 마련한다”에서 제10원칙 “책무성, 투명성, 굿 거버넌스에 기초하여 부단한 개선을 가능하게 한다”까지 총 10개의 원칙으로 이루어져 있다.

지방정부회의 성과와 관련하여, 우선 ICLEI 유럽사무국에서 WSSD 직후 내놓은 코멘트를 살펴본다. 이에 의하면 회의 결과는 한마디로 모호하다는 것이다. 그 이유는, 한편으로는 중앙정부들이 요하네스버그에서 수많은 약속들을 쏟아내어놓았다는 점이고 다른 한편으로는 그 대부분이 이미 리우회의에서 약속했던 것이었으나 지난 10년간 제대로 이행되지 못했던 것을 다시 반복하고 있을 따름이라는 것이다. 2년간 WSSD 회의를 ICLEI가 꾸준히 준비해온 점, 지방정부회의가 성황리에 열린 점, 지방정부 선언 및 요하네스버그 요청이 채택된 점 등은 중요한 의미를 가진다고 ICLEI 유럽사무국은 보고 있다. 특히 이행계획 제165항, 제166항, 제167항 등 지방정부와 밀접하게 관련된



항목에서 지방정부의 역할을 인정하고 있음을 높이 평가하고 있다.

WSSD 지방정부회의는 성대하게 치러졌기는 했지만 그 성과는 별로 내세울 것이 없다고 본다. 결의문까지 채택하면서 UN에 정식 요청했음에도 불구하고 요하네스버그 선언문과 이행계획에 지방정부의 시각이 많이 결여되어 있다. 즉 결의문에서, 이행계획 초안을 수정해서 장은 아니더라도 적어도 절 정도의 수준에서 지방정부를 별도로 다루어달라는 취지의 요청은 받아들여지지 않았다. 특히 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 역할에 대한 긍정적인 언급을 요하네스버그 선언문에 포함시켜달라는 요구도 받아들여지지 않았다.

요하네스버그 요청은 회의 개최지로서의 성과물을 내놓기 위해 남아공 지방정부협회와 요하네스버그 시가 주도해 발표한 성명서로서, 전세계 지방정부 대표가 심사숙고하여 토론하고 합의한 문서라고 보기 어렵다. 하지만 이 요하네스버그 요청은 지방행동 21의 개념 정의를 담고 있는 만큼 이번 회의의 주요 성과 중의 하나로 받아들여야 할 것 같다. 그리고 지방정부 내지 지방의 역할이, 주요 문서의 여러 곳에 명시되어 있는 점은 인정되어야 할 것이다. 즉 요하네스버그 선언 제5항, 제26항, 제34항 그리고 이행계획의 여러 곳에서 지방정부의 역할에 대한 언급이 있다(<표 3-2-1> 참조).

미흡하나마 이행계획에서 지방정부의 역할을 인정받고, 정상회의장의 본회의에서 9개 주요그룹의 하나로 인정받아 당당하게 의견을 개진할 수 있었던 것도 이번 회의의 성과라고 할 수 있겠다. 하지만 지방정부 선언문 등에서 볼 수 있듯이 지방정부의 NGO로부터의 일종의 독립선언은 그 뜻을 이루지 못한 것으로 보인다. 즉 중앙정부, 지방정부 그리고 8개 주요그룹이라는 구도를 가지고 향후 10년을 맞고자 했던 ICLEI의 의도는 적어도 이번 회의에서는 실현되지 못한 것으로 보인다.

## 2) 한중일 3국 환경장관회의

우리나라와 중국, 일본 등 3국은 동일한 환경영향권을 형성하고 있으며 또한 경제문화적으로 동북아시아의 중심적 역할을 하고 있다. 이들 3국이 공유하는 환경문제에 대응하기 위해 우리나라의 제의로 1999년 1월 제1차 한·중·일 3국 환경장관회담(TEMM)이 서울에서 개최된 이후 연례적으로 3국을 순회하면서 개최되고 있다.

2002년 4월에는 제4차회의가 서울에서 개최되어 3~4월중 동북아시아에 도래했던

심한 황사에 대한 공동대응방안을 중점적으로 논의하였다. 그 결과 그간 황사문제에 소극적으로 대응하던 중국과 일본의 참여를 끌어들이 3국간 황사 모니터링네트워크 구축, 황사대응 능력 향상을 위한 훈련·연구·교육 등에 협력, 그리고 UNEP 등 국제기구의 황사사업 참여 요청 등에 합의하는 성과를 거두었다. 이로써 동북아 황사문제의 저감을 위한 역내 국제협력의 기틀을 마련할 수 있게 되었다. 이러한 바탕 위에서 아시아개발은행(ADB)과 지구환경금융(GEF)으로부터 각각 50만불의 자금지원을 통하여 한·중·일·몽골 등 4개국과 ADB, ESCAP, UNEP, UNCCD 등 국제기구가 참여하는 동북아 황사대응 ADB-GEF사업이 2003년 1월부터 2004년 6월간 추진될 예정이다. 동사업은 동북아 차원의 황사대응 지역협력체계를 구축하고, 각국의 모니터링 체계를 연계하여 자료 공유를 통한 황사 조기경보 및 황사 데이터베이스를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다.

제4차 회의에서는 이외에도 8월말부터 남아공화국 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전 세계정상회의(WSSD) 기간중 한·중·일 환경장관회의를 소개하는 특별홍보물 공동제작에 합의하고 현재 추진하고 있는 TEMM협력사업을 더욱 활성화하기로 합의하였다.

TEMM협력사업과 관련해서는 2002년 7월 일본 효고현에서 제2회 환경산업 라운드 테이블이 성공적으로 개최되었다. 중국 내몽고 생태환경복원사업은 수차례의 실무급 논의의 기반위에서 2002년 12월의 환경부-중국 SEPA간 실무회의를 통해 내몽고 환경현황 및 용량조사, 현지 공무원 대상 환경교육, 원격탐사를 통한 사막화의 진행 조사 등 사업방향에 합의한 바 있다. 또한 환경교육네트워크(TEEN) 구축을 위해 제3차 TEEN워크샵/세미나가 2002년 9월 서울에서 개최되어 한 주기를 마치고 제2기에 접어든 TEEN의 사업방향을 논의하였다. 이 밖에 TEMM 관련자료, 환경데이터 링크, 동북아 환경협력 진행상황 등을 소개하는 3국 홈페이지 운영, 호소수질개선사업, 3국 공동 환경교육 사업, 장거리이동성 대기오염물질 조사사업(LTP) 등이 추진되었다.

### 3) 동북아 환경협력회의

동북아 환경협력회의(NEAC)는 1992년에 한·중·일·몽골·러시아 등 동북아 5개국 환경당국자간 공식회의체로 출범한 후, 환경당국자뿐만 아니라, 지방자치단체,

NGO, 연구기관, 전문가 등 역내 모든 이해관계자가 참여하여 국가별 환경정책 및 역내 환경현안에 대하여 논의하는 환경포럼 형태로 발전하여왔다. 동북아 환경협력회의는 역내 다양한 이해관계자 참여, 역내 인적 네트워크 형성, 국가별 환경현안과 대응정책 소개를 통한 정책학습, 논의 의제의 다양성 등을 특징으로 하며, 특히 일본, 중국 등 주요 인접국가와의 환경협정체결, 한·중·일 3국 환경장관회의 등을 성사시킨 배경이 되었다.

1992년 제1차 회의가 일본 니이가타에서 개최된 이래 우리나라·중국·일본이 매년 번갈아 가며 회의를 개최하였으며, 2001년에는 최초로 몽골이 회의를 개최한 바 있다. 우리나라는 제2차(1993, 서울), 제4차(1995, 부산), 제7차(1998, 제주) 및 제10차(2001, 인천) 등 4회를 개최하였다. 2001년의 제10차 회의에서는 이 회의가 개최된 이래 처음으로 동북아 환경협력에 대한 NGO 회의를 개최하여 이동성 철새 보호, 환경교육 활성화 등에 대해 폭넓게 의견교환을 했으며, 앞으로 NGO가 지속적으로 회의에 참여할 수 있는 계기를 마련하였다. 2002년 11월 중국 해남도에서 개최된 제11차 회의에서는 WSSD 회의결과를 평가하고, 환경교육과 수질, 대기분야 국가별 정책현황에 대하여 논의하였다.

#### 4) 동북아 환경협력고위급회의

동북아 6개국(한국·중국·일본·몽골·러시아·북한)과 국제기구(ESCAP, UNDP, UNEP, ADB, World Bank)가 참여하는 정부간 회의체로 1993년 2월 서울에서 제1차 회의가 개최된 이래 2001년 7월 북경 회의까지 7차례의 회의가 개최되었다.

본 회의는 1992년 7월 제5차 한·ESCAP 협력기금 연례회의에서 동 기금을 활용, ESCAP 주관으로 동북아 환경협력회의를 개최기로 함으로써 출범하였으며, 현재 ESCAP이 동 회의의 임시 사무국 기능을 수행하고 있다. 현재 대기분야에서의 협력사업을 추진하고 있는데, 그 하나는 국립환경연구원이 주도하고 있는 동북아 환경데이터·교육훈련센터이며 다른 하나는 한국전력연구원이 주도하고 있는 석탄화력발전소 오염저감사업이다. 2002년 6월 몽골 울란바토르에서 개최된 제8차 회의에서는 동북아 자연보전분야에서의 협력사업을 추가로 추진기로 합의하였다. 한국은 제8차 회의에서 회의발전 기금조성, 협력사업 및 사무국 설립문제를 적극적으로 제기하였으나, 다른 국

가들의 소극적 태도로 인하여 중요한 결정들은 차기회의로 유보되었다. 본 회의는 아직 독자적인 사무국과 재정체계가 마련되어 있지 않다는 취약성을 지니고 있으나 ESCAP, ADB 등 국제기구의 지원과 한국과 일본 등의 자발적 기여금을 바탕으로 구체적인 협력사업을 시행하고 있다.

## 5) 기타 회의

위와 같은 회의 이외에 OECD 회의, UNEP, UNCSD 등 각종 UN기구 회의, 환경협약을 중심으로 한 전문가회의 등이 세계 곳곳에서 열리고 있다.

## 4. 국제환경협력

### 1) 중국

중국과의 환경협력은 1993년 10월 한·중 환경협력협정 체결을 계기로 본격화되었다. 동 협정을 근거로 한·중 환경협력공동위원회가 1994년부터 매년 교대 개최되었으며, 2002년 11월 중국 해남도에서 개최된 제8차 한·중 환경협력공동위에서는 16개의 양국 협력사업을 승인하였으며, 각국의 주요 환경정책 및 동북아 환경협력 현황 등에 대한 논의가 이루어졌다.

중국은 환경산업이 연간 15%로 급성장하고 있으며, 특히 2008년 하계올림픽 유치에 따른 환경특수가 전망되는 등 우리나라 환경산업 진출에 좋은 기회를 제공하고 있다. 2001년부터 본격화된 양국간 환경산업 교류의 일환으로 2002년 7월에는 한·중 환경산업투자포럼을 중국에서 개최하여 우리나라의 환경산업·기술을 설명하고 투자 상담을 하였으며, 주중한국대사관과 중국 진출 환경기업들이 협력하여 정기적 협의체 구축 등 활발한 진출 활동을 벌이고 있다. 중국과는 앞으로도 한·중·일 3국환경장관회의, 한·중 환경협력공동위 및 지역내 다자간 환경협력회의체 등을 통해 양국간 환경협력을 지속적으로 강화해 나갈 계획이다.

### 2) 일본

1992년 1월에 개최된 한·일 정상회담의 후속조치로 한·일 환경협력협정이 체결

됨에 따라 일본과의 환경협력이 본격화되었다. 1994년부터 매년 한·일 환경협력공동위원회를 교대 개최하여 양국간 환경정책 소개, 국제환경문제에서의 협력방안 논의 및 협력사업 이행현황을 점검하고 신규사업을 채택하고 있다. 2001년 12월 동경에서 개최된 제7차 한·일 환경협력공동위원회에서는 27개 협력사업이 승인되었으며, 지속가능발전 세계정상회의(WSSD), 기후변화협약, 유해화학물질(POPs)에 관한 스톡홀름 협약, ASEM 환경장관회의 및 동북아 다자협력기구에서의 양국의 협력방안에 대해 논의하였다. 특히 양국이 주도하고 있는 NEASPEC(동북아환경협력고위급회의), EANET(동아시아산성강하물질측정망) 및 NOWPAP(북서태평양보전실천계획) 등 동북아지역 다자간 협력기구에서 양국의 협력을 강화하기로 하였으며, 양국의 국립환경연구원이 수행하고 있는 환경호르몬 공동연구에 대한 협력방안에 대해 논의하였다.

### 3) 러시아

러시아와는 1994년 체결된 한·러 환경협력협정에 따라 1995년에 제1차 환경협력공동위원회를 개최하여 한·러 철새보호 및 도래 실태조사 등 11개 공동연구과제를 선정하고, 한·러간 환경정책 및 환경산업분야 정보교환, 철새보호를 위한 협력방안 등을 논의한 바 있다. 1999년 5월의 한·러 정상회담은 환경전문가 교류, 정보자료의 교환 등 양국간 환경협력 강화에 합의함으로써 향후 양국간 협력이 본격적으로 추진될 기반을 마련하였다. 2000년 7월 제2차 한·러 환경협력공동위원회가 서울에서 개최되어 생물다양성 보호, 철새보호 분야에서의 양국간 협력방안, 환경산업분야 정보교환 및 협력증진 방안 등이 논의되었다. 양국은 북서태평양보전실천계획(NOWPAP)에서 상호 협력을 강화하고, 철새 및 생물다양성 보전을 위한 생물다양성 작업그룹을 구성하기로 하였다. 2002년 11월 러시아에서 개최된 한·러 경제공동위원회에는 환경부 당국자가 참가하여 철새보호대책, 생태계 유지관리, 대기환경 관련 공동연구 등 실행가능한 사업을 발굴하여 추진키로 합의하였다.

### 4) 동남아시아 국가

2002년 환경부는 「동아시아 환경협력 기본계획」을 수립하여 향후 10년간 대동남아 환경협력의 청사진을 마련하였다. 동 기본계획은 환경협력의 추진여건과 주요 협력

국의 입장 등을 정리하고 앞으로 나아가야 할 네 가지 방향을 제시하였는 바 그 주요한 내용은 다음과 같다.

첫째, 환경부는 지금까지 우리와 긴밀한 환경협력 관계를 유지하여왔던 필리핀, 베트남을 우선 협력국가로 선정하여 협력을 추진하며 단계적으로 협력대상 국가를 확대해 나갈 예정이다.

둘째, 국내외 협력네트워크를 구성하여 통합적인 협력채널을 구축할 계획이다. 국내적으로는 KOICA 등 유관기관과 협의체를 구성하고 대외적으로는 각 국가의 공무원, 연구원, 산업계 등과의 네트워크를 형성하는데 노력할 계획이다.

셋째, 인적교류 증대를 통해 협력을 활성화할 계획이다. 이를 위해 우리나라의 우수 환경정책을 소개하는 다양한 정책연수과정을 개발할 계획이다.

넷째, 동남아 국가 환경개선을 위하여 공적개발원조(ODA)와 연계된 협력사업 개발에 노력할 계획이다. 현재 추진중인 한-세계은행 지식전파(Knowledge Partnership, KP) 사업추진을 통해 얻은 지식과 네트워크를 바탕으로 향후에는 협력국과의 직접 협력사업을 모색할 계획이다.

## 5) 북미·유럽국가

선진 환경정책·제도 및 환경기술의 도입을 통한 국내 환경개선을 위해 북미와 유럽의 선진국가들과의 환경협력을 지속적으로 추진하고 있다. 특히 미국, 캐나다, 프랑스, 덴마크, 네덜란드, 독일 등의 국가와는 환경협력양해각서(MOU)를 체결하여 공동세미나 개최, 전문가 교류 및 공동협력사업을 수행하고 있다.

미국과는 1987년 3월 MOU를 체결한 이래 미국-아시아 환경파트너십(US-AEP)과 공동으로 대도시 시정장애 원인연구 등 9개 환경기술 협력과제를 추진한 바 있으며, 1998년 9월에는 미국 무역진흥처(US-TDA)의 지원으로 20만달러 규모의 「금속광산지역의 지하수 및 토양오염 복원 타당성 조사」 사업 추진에 합의, 국립환경연구원이 동 사업을 수행하였다. 2002년 7월에는 기후변화 연구·기술개발 등과 관련한 공동사업 추진을 목적으로 미국측 대표단이 방한하여 우리나라와 향후 기술실무회의 및 고위급 회의 등을 추진하기로 합의하였다. 2002년 11월에는 한미 기후변화 협력과제의 하나인 통합환경전략(온실가스 저감과 대기오염방지를 통합 추진하는 정책)에 대해 환경부

-EPA 공동 워크숍을 개최한 바 있다.

핀란드와는 한·핀란드 환경장관회담을 계기로 환경정책 연수(2002. 11)를 실시하였다. 한-EU 기본협력협정 발효(2001. 4. 1)후 EU 대표부에 환경공무원을 파견(2002. 4)하고, EU의 환경정책동향을 신속하게 파악하여 국내 정책 수립에 참고하고 있으며, 환경정책연수와 기술협력 사업을 추진하고 있다.

이상에서 국제환경협약, 국제환경기구, 국제환경회의 및 국제환경협력에 대한 동향을 살펴보았다. 이러한 국제환경동향에서 서울시에 의미 있는 영향을 미치는 국제환경레짐을 분석하고 밝히는 작업이 필요하다. 아래에서 이러한 국제환경레짐 중 WSSD 이행계획을 중심으로 서울시와 관련된 조항들을 파악한 후 서울시의 추진과제를 제시하고자 한다.

## 제 2 절 WSSD 이행계획의 서울시 추진과제

### 1. 기본방향 및 목표

앞으로 서울시는 국제환경레짐 변화에 적극 대응하면서 서울시 환경정책을 글로벌 스탠더드에 맞추어나가야 한다. 서울시정 4개년 계획에 따라 세계 일류도시 서울이라는 시정목표가 제시되었다. 세계 일류도시가 되기 위해서는 서울시민, 공무원, 기업인 모두가 세계 일류가 되어야 한다. 그러기 위해서는 모두 국제적 마인드를 더 길러야 하며 국제환경협력체제 구축에도 적극 나서야 한다.

선진 외국도시의 지방의제 21 모범사례에 대한 조사연구도 있어야 하며, 각종 국제 환경회의에도 눈과 귀를 열어두어야 한다. 예를 들면 2003년 들어 열린 일본 교토에서의 세계 물포럼을 비롯하여, 세계공원회의, 생물다양성협약 제7차 당사국 총회 중간회의, 기후변화협약 제9차 당사국 총회, WTO 제5차 각료회의인 칸쿤 회의 등의 준비과정이나 회의결과를 서울시 차원에서 모니터링해야 한다. 그러한 국제환경회의에서의 각종 회의결과가 서울을 세계 일류도시로 만드는 데 직간접적으로 영향을 줄 수 있다는 점을 이해해야 한다.

특히 WSSD를 계기로 하여 기후변화협약 교토의정서가 조만간 발효될 것으로 예상되고 있는 가운데, 서울시는 이산화탄소 배출량 저감목표치를 분명히 제시하는 등 지구환경보호를 위해 더욱 노력할 필요가 있다. 서울시도 유럽의 여러 선진도시들처럼 ICLEI의 기후보호운동 프로그램에 적극 참여하여 국제연대활동을 펼쳐나가야 한다. 각종 유엔환경협약의 변화상황도 예의주시하면서 그러한 각종 국제환경협약들이 서울시에 어떠한 영향을 미칠 것인지 파악해야 한다.

아래에서는 특히 WSSD 이행계획을 중심으로 서울시의 추진과제를 주요한 환경정책 분야별로 정리하여 제시하고자 한다. 서울시와 관련된다고 판단되는 WSSD 이행계획의 관련 쟁점영역과 조항은 다음의 <표 3-2-1>과 같다.



<표 3-2-1> 서울시와 관련된 WSSD 이행계획의 내용

쟁점영역	관련 조항	내용
빈곤퇴치	7c	빈곤문제 해결을 위한 지역개발 프로그램 개발
	7k	도농연계 지역사회 기반 파트너십으로 식량유통체계 확립
	11e	지방정부의 슬럼 업그레이드 프로그램
생산소비 패턴	14	지속가능한 생산소비패턴 정착을 위한 지방정부의 역할
	15d	지방의 문화적 가치를 고려한 지속가능한 생산소비 교육홍보
	18b	기업과 지역사회의 대화를 통한 기업의 환경책임 강화
	19	지역개발계획과 지방정부 녹색구매 등 정책결정과정에 지속가능성 고려
	20b	에너지문제를 도시토지이용 등 도시기반시설 건설 및 관리계획에 통합
	20g	지방에너지지원 및 재생가능에너지기술 개발시 녹색서울시민위원회 참여
	21	지방차원의 지속가능한 교통계획
	22a	도시와 농촌의 소규모 폐기물 재활용사업
자연자원 관리	24	지방정부 차원의 생태계보호 목표치 설정
	26g	지역여건을 고려하는 수자원관리
	37f	지방정부에 의한 지역사회기반 재난관리계획 촉진
	38i	지방정부차원에서의 기후변화 방지대책
	40b	지방정부의 토지 및 수자원의 양과 질 관리 및 모니터링 능력강화
	40d	지역사회에 기초한 토지생산성 증대 및 수자원의 효율적 이용
	41b	지방차원의 사막화방지 대책 지원 프로그램
	41e	사막화 및 가뭄에 대한 지방차원의 정보접근도 향상
	42c, 42e	산지 생태계 보호
	43b	생태관광
	44j, 44k, 44l	생물다양성 보호를 위한 지방정부의 역할
45	지역사회의 지속가능한 산림관리	
건강	54h, 54l	지방차원의 전통적 의료지식 보호 및 정보교환
이행수단	106a	개도국으로의 기술이전
	122	지방차원에서의 지속가능한 발전교육 평가 및 개선
	124a	지역사회의 참여를 보장하는 지속가능한 발전교육
	126, 127	지방정부 능력증진
	136	지속가능한 지방 발전을 위한 정책결정 방법론 개발
제도적 틀	137, 139	지속가능한 발전을 위한 지방정부 차원의 제도적 틀 강화
	144c	UN ECOSOC에 지방정부 적극 참여
	146	UNCSD와 지방정부의 파트너십 강화
	153	UNDP의 능력증진 프로그램 지원
	165	지방 지속가능발전위원회 설치 및 운영
	166	지방의제 21 전국협의회 등 지방의제 21 실천조직 지원
	167	지방의제 21 지원 강화
	168	주요그룹간 파트너십 강화

## 2. 추진과제

### 1) 지방정부 녹색구매

#### (1) 관련 이행계획문

이행계획 14조에 하면, 중앙정부뿐 아니라 지방정부도 지속불가능한 소비와 생산 패턴을 변화시키기 위하여 적극적인 역할을 해야 한다. 이행계획 15조 d항에 의하면, 지속가능한 생산소비 패턴의 중요성에 대한 교육홍보 프로그램을 개발할 때 지방 및 지역의 문화적 가치를 고려해야 한다.

특히 이행계획 19조에 의하면, 사회간접자본, 상업개발, 공공기관 조달과 관련하여 국가 및 지방 발전 계획 및 투자를 결정할 때 모든 관계 당국들이 지속가능한 발전 개념을 고려하도록 촉진한다고 하면서, 이를 위하여 다음과 같은 행동이 필요하다고 명시하고 있다.

- a) 사회간접자본 및 상업개발에의 투자 결정 시 지속가능한 발전 전략 및 프로그램의 개발을 지원한다.
- b) 공공의 이익을 고려하고 국제무역 및 투자를 왜곡시키지 않으면서 오염자가 원칙적으로 오염비용을 부담해야 한다는 방식을 고려하여, 환경비용의 내부화와 경제적 수단의 이용을 지속적으로 증진한다.
- c) 환경적으로 건전한 재화와 용역의 개발 및 보급을 촉진하는 공공기관 조달 정책을 증진한다.
- d) 본 조항에 열거된 여러 방안들의 이행과 관련하여 관계 당국을 지원하기 위하여 능력증진과 훈련을 제공한다.
- e) 환경영향평가 방법을 이용한다.

#### (2) 기본 방향

지방정부 녹색구매는 서울시만의 문제가 아니라 서울시민 모두의 과제가 되어야 한다. “소비자의 구매활동이 세상을 바꾼다”는 인식을 가지고 서울시 공무원은 물론이고 시민사회단체와 기업이 파트너십 정신으로 지방정부 녹색구매의 활성화를 위해 머리를 맞대어야 한다.

WSSD 이후 10년간의 지방의제 21 이행 프로그램인 지방행동 21의 핵심과제로 지

방정부 녹색구매가 채택되어야 한다. 이행계획에 의하면, 지속가능한 생산소비양식을 정착시키기 위한 정부 차원의 10개년계획을 수립하도록 되어 있는 바, 서울시 차원에서 지속가능한 생산소비 10개년 계획도 수립할 필요가 있다.

### (3) 추진 과제

요하네스버그 이후 10년간의 지방의제 21 추진계획이라 할 수 있는 지방행동 21의 핵심과제로 지방정부 녹색구매가 채택되어 구체적인 활성화 전략이 수립될 필요가 있다.

지방정부 녹색구매가 활성화되기 위해서는 관련 법과 제도가 가지고 있는 현실적인 문제점을 확인한 다음 기준, 지침, 규정 등에 대한 개선방안이 제시되어야 한다. 우리나라에서 지방정부 녹색구매를 전국적으로 확산시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있는 추진 주체는 녹색상품구매네트워크(GPN)이다. 앞으로 서울시 공무원 대상의 체계적 교육훈련도 필요하고, 여러 지방자치단체가 참여하는 행정기관간 네트워크 구축도 필요하다.

기후변화협약 이행과 관련하여 녹색구매가 크게 기여할 수 있다. 원료조달단계나 생산단계에서 화석연료를 적게 사용하였거나, 사용단계나 폐기단계에서 온실가스를 적게 배출하는 제품을 서울시가 우선구매함으로써 녹색구매활동이 지구환경보호에 기여해야 한다.

지방정부 녹색구매를 활성화하기 위해 전과정평가, 환경마크제도, 지속가능성 평가 등 다양한 환경관리수단들을 적극적으로 활용해야 한다. ISO 14001 인증에 의해 관리되는 환경관리체계가 녹색구매 활성화에 어떠한 방식으로든 기여할 것이다. 지방행동 21은 지방정부 녹색구매와 상호보완관계를 이루어 서로의 활성화에 기여해야 한다.

중앙정부 차원에서 조속히 일본의 「그린구입법」과 같은 「녹색구매촉진법」을 제정해야 한다. 서울시 차원에서도 기존의 「물품관리조례」를 개정하여 녹색구매와 관련된 사항을 추가하든지 아니면 「녹색구매조례」를 새로이 제정해야 한다.

지방정부 녹색구매와 관련한 정보의 확산과 교육의 확대도 필요하다. 서울시는 공무원 및 일반시민에게 녹색구매 정책 및 활동을 알리는 수준높은 홍보책자를 발간해야 한다. 녹색구매를 활성화하기 위하여, 서울시는 시민단체, 관련 공공기관, 각급 학교, 기업들과 긴밀하게 협력해야 한다. 녹색구매 중 우선적으로 시행해야 하는 품목이나 활동을 정하여 집중적인 녹색구매활동을 펼치는 전략도 구상해야 한다. 우선순위에 따

라 구체적인 녹색구매 행동계획을 수립하고 집행해야 하며, 녹색구매 전략에 대해 정기적으로 모니터링도 해야 한다.

## 2) 지속가능한 에너지체계 구축

### (1) 관련 이행계획문

이행계획 20조 b항의 내용은, “에너지 효율성, 저렴한 에너지가격, 에너지 접근도를 포함한 에너지와 관련된 고려사항들을, 사회경제적 프로그램, 특히 주요 에너지소비부문 정책, 그리고 공공·교통·공업·농업·도시토지이용·관광·건설 부문과 같은 장기에 걸쳐 에너지를 소비하는 기반시설의 계획·운영·유지에 통합한다”로 되어 있다.

그리고 이행계획 20조 g항은 “지방에 고유한 에너지원과 기반시설을 다양한 지방적 용도로 개발하고 이용하며, 단순하고 지방적인 해결책을 찾고자 함에 있어 일상적인 에너지 수요를 충족하는 재생가능한 에너지기술을 개발하고 이용함에 있어 국제사회의 지원하에 지방의제 21 조직을 포함하여 농촌 지역사회의 참여를 증진한다.”고 되어 있다.

### (2) 기본 방향

서울시는 공공청사의 에너지 절약, 공공주택의 에너지효율성 증대, 지방차원에서의 재생가능한 에너지 개발 촉진 등 여러 측면에서 지속가능한 에너지 체계 구축과정에 영향을 미친다. 따라서 이미 제정되어 있는 서울시 차원의 지속가능한 에너지 정책 수립의 기본이 되는 에너지조례의 시행규칙을 제정하여 좀 더 구체적이고 실효성 있는 에너지 정책을 펴나가야 한다. 그리고 서울시 차원에서 지속가능한 에너지 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 서울시청내 여러 부서간의 협력과 조정에 기초한 파트너십이 필요하다.

### (3) 추진 과제

지속가능한 에너지 체계하에서는 에너지를 소비하는 곳에 가까운 곳에서 에너지를 생산하는 것이 바람직하다. 에너지의 생산과 소비가 지방 차원에서 통합적으로 이루어질 때, 에너지 소비자는 더욱 환경보전의식과 에너지 절약의식을 높일 수 있다. 바람,

파도, 태양 등 신재생에너지원은 지방에 있기 때문에 앞으로 신재생에너지가 에너지의 주축을 이루게 될 때 지방차원에서의 에너지 공급 통제가 필요하다.

에너지 문제와 관련된 의사결정이 지방 차원에서 이루어짐으로써 에너지 정책들이 지역의 여건을 가장 잘 반영할 수 있다. 가장 효과적인 국가에너지계획이 수립되어 있고 적절한 재정지원이 이루어져 있다고 가정한다면, 에너지 절약과 효율성 제고를 위한 추동력은 지방에서 나온다. 그리고 모든 지속가능한 에너지 체계 구축을 위한 실효성 있는 변화는 이해관계자간의 파트너십을 통해서만 가능할 것이다.

지속가능한 에너지 시책 추진, 이해관계자간 파트너십 구축, 에너지의 절약과 효율적 이용 및 신재생에너지로의 적극적인 전환 유도를 포함하는 국제환경레짐의 변화에 직면하여, 지방자치단체로서의 서울시가 이에 적극 대처하기 위해 이미 제정된 에너지 기본조례에 기초하여 한편으로는 시행규칙을 제정하고 다른 한편으로는 가정, 산업, 수송분야 등 분야별 에너지 조례를 제정할 필요가 있다.

앞으로 서울의제 21을 수정할 때 에너지 분야를 하나의 독립적인 장으로 만들어 에너지 정책을 강조할 필요가 있다.

### 3) 기후변화 방지 대책

#### (1) 관련 이행계획문

이행계획 38조 i항은 “지방 및 토착 지역사회에 미치는 환경적, 경제적, 사회적 영향을 포함한 기후변화의 결과를 평가함에 있어, 북국위원회의 활동과 같은 평가활동을 지원한다”고 명시하고 있다.

#### (2) 기본 방향

기후변화협약은 중앙정부뿐 아니라 서울시에도 큰 영향을 미친다. 온실가스 저감을 위한 제도의 입안 및 실천은 중앙정부와 지방자치단체를 따로 떼어 생각할 수는 없으며 오히려 실천 측면에서 지방정부의 역할이 점점 더 증대되고 있다.

#### (3) 추진 과제

서울시의 지구온난화 대책은 에너지, 자원 및 폐기물, 교통, 자동차오염개선, 자연환

정보전 등으로 나누어 접근할 필요가 있다.

첫째, 에너지부문에 대하여는 공급, 산업, 가정 및 산업부문, 그 외 기타부문 등의 4부  
문으로 나누어 대책을 마련해야 한다.

둘째, 자원 및 폐기물 대책에서는 쓰레기 발생 억제와 재활용의 촉진 및 재생산업의  
육성, 폐기물의 적정처리에 대한 대책을 마련할 필요가 있다.

셋째, 자동차 오염개선 대책에 대하여는 제작차 관리와 운행차 관리, 경유차 배출가스  
에 대한 특별관리가 대책으로 규정되어 있다.

넷째, 교통대책에서는 교통수요의 관리강화와 에너지절약형 수송체계의 확립, 교통소통  
촉진, 에너지소비효율 향상 및 자전거 이용확대 등의 에너지 저감 대책이 있다.

다섯째, 자연환경 보전대책에서는 수변녹화 및 생태계 보전·복원과 도시녹화의 추진  
등이 있다.

#### 4) 지속가능한 발전을 위한 정책결정방법 개발

##### (1) 관련 이행계획문

이행계획 136조에 의하면, 지방 및 국가 수준에서 그리고 적절한 경우 지역 수준에  
서 지속가능한 발전 의사결정을 위한 정책, 전략 및 계획에 대한 방법론을 증진하고  
추가 개발하도록 되어 있다. 이러한 점에서 국가가 이용할 적절한 방법론의 선택은 국  
가개별적인 조건 및 상황에 적합하여야 하며 자발적인 근거로 이루어지며 국가개발 우  
선순위의 필요성에 일치되어야 함을 강조하여야 한다.

##### (2) 기본 방향

서울시 차원에서의 지속가능성 평가제도를 정착시킨다. 생태예산제도를 도입한다.

##### (3) 추진 과제

서울시 차원에서 지속가능성 평가 제도를 정착시키기 위한 노력을 계속해야 한다.  
이 때 호주 멜버른 시에서 도입을 시도하고 있는 TBL(Triple Bottom Line) 방식의 지  
속가능성 평가 체계를 참조할 필요가 있다. 멜버른 시의 TBL은 지속가능성 평가 설문  
방식을 취하고 있는데, 사회부문이 5개 설문, 환경부문이 5개 설문, 경제가 5개 설문으

로 되어 있다. 사회부문 1번 설문문항은 다음과 같이 되어 있다. “제안된 안건이 교육, 레저, 문화, 건강 및 여타 지역사회 서비스의 질, 양, 접근도에 어떠한 영향을 미치게 될 것인가”. 이 설문에 대하여 ①영향, ②영향의 정도, ③발생 가능성, ④영향과 영향의 정도 및 발생가능성의 값을 곱한 결과치, ⑤영향내용의 기술(DoI: Description of Impacts)의 5가지 항목을 점검표에 기입하도록 되어 있다. TBL에 의한 지속가능성 평가 절차를 단계별로 다시 설명하면 다음과 같다.

첫째, 평가대상 안건이 정책, 계획, 기금, 개발사업, 구매, 세금, 행사, 허가, 공공서비스, 법률 문제, 행정절차, 회의 등의 범주 중 어떠한 범주에 포함되는지 확인한 후, 그 안건이 지속가능성 평가를 할 필요가 있는지를 미리 정해진 판단기준에 따라 스크린한다.

둘째, 지속가능성 평가 설문조사표 작성 가이드라인을 참고하여 설문조사표 작성을 시작한다.

셋째, ①영향의 경우, 긍정적 영향은 2점, 부정적 영향은 -2점, 영향을 잘 모르면 1점, 해당사항 없으면 N/A, 영향이 없으면 N/I로 표시한다.

넷째, ②영향의 정도는 영향의 지속 정도, 영향받는 사람의 수, 평상시 상태로부터의 변화 비율 등을 참고하여 고, 중, 저의 세 가지로 점수를 매긴다. 높으면 3점, 중간 2점, 낮으면 1점이 된다.

다섯째, ③발생 가능성의 경우도 고, 중 저의 세 가지로 나누어 점수를 매기는데, 높으면 3점, 중간 2점, 낮으면 1점을 부여한다.

여섯째, ④영향과 영향의 정도 및 발생가능성의 값을 곱한 결과치로 유발 점수(Trigger Score)를 계산해낸다.

일곱째, 만약 유발 점수가 8점 이상이거나 -8점 이하일 경우, 그 영향이 중요한 의미를 가지는 것으로 판단하여 DoI를 작성한다.

여덟째, 설문조사표의 마지막 하단부에 작성된 DoI의 수를 경제, 사회, 환경부문별로 기입한다.

아홉째, 완성된 설문조사표를 담당부서 책임자에게 보낸다.

열째, 지속가능성 평가 견적서 양식을 사용하여 설문조사결과를 요약한다. 이 지속가능성 평가 견적서에는, 사회·경제·환경부문별 핵심 쟁점과 영향을 기술하고, 부정적 영향을 저감시키거나 긍정적 영향을 극대화시키기 위한

노력을 약속하며, 데이터가 없을 경우 그 이유를 적는다.

열한번째, 완성된 지속가능성 평가 견적서를 이 건을 처리할 해당 부서에 보낸다.

그리고 생태예산제도를 도입해야 한다. 생태예산은 한마디로 말해 예산관리에서 사용되는 개념들을 환경분야에 적용하는 것이다. 생태예산은 대기, 수질, 폐기물, 생태 등 각 항목을 예산과목처럼 체계화한 후, 기준연도 현황, 익년도 계획, 목표연도 목표치를 계량화된 환경지표로 나타내고 각 생태예산항목이 과다 지출되지 않도록 통제하는 제도이다. 생태예산은 원칙과 과정 측면에서 예산과 비슷하나 화폐단위 대신 환경지표를 사용한다는 차이가 있다.

생태예산은 다음과 같이 운영된다. 첫째 서울시는 허용가능한 환경자원 소비와 목표치에 따라 다음 회계연도의 환경자원 이용 한도를 정하는 생태예산안을 수립한다. 둘째, 공개적인 과정을 거쳐 생태예산안이 이를테면 녹색서울시민위원회에 의해 승인된다. 셋째, 회계연도내 생태예산의 집행은 환경 모니터링과 통제를 통해 감독된다. 넷째, 회계연도말에 생태예산과목의 수지결산을 포함한 결산보고서를 작성한다. 이때 이용가능한 자연자산을 기술한 환경자산 총괄표를 작성하는 한편 생태편익비율 분석을 통해 환경지출과 사회적 편익간의 관계도 보여준다.

생태예산제도를 서울시에 도입하기 위해 2년 정도에 걸쳐 2단계 시범사업을 실시할 것을 제안한다. 1단계에서 여러 부서가 참여하는 시범사업팀을 구성해, 시범사업계획에 따라 환경현황을 정리하고 환경개선 목표를 제시한다. 2단계에서 생태예산을 집행하고 시범사업을 평가한다. 가능하면 생태예산주기를 예산회계연도에 일치시키는 것이 바람직하다. 1, 2단계에 걸쳐 시범사업팀은 시의회 및 시민단체와 적극 협력할 필요가 있다.

## 5) 서울시 지속가능발전위원회 기능 강화

### (1) 관련 이행계획문

이행계획 165조에 의하면, 지속가능한 발전 정책에 대한 고위 정책결정자의 관심을 제고하기 위하여 지방차원을 포함하여 국가 차원에서 지속가능발전위원회와 조정기구를 설치하거나 강화한다. 이러한 맥락 속에서 이해관계자의 참여를 조장해야 한다.



## (2) 기본 방향

서울의 지속가능한 발전을 이루기 위해서는 서울시정의 주요 정책결정과정에서 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 길을 열어놓아야 한다. 지속가능발전위원회의 기능을 강화함으로써 다양한 이해관계자가 서울시의 주요 계획 및 정책의 지속가능성을 검토할 수 있도록 제도적으로 보장해야 한다.

## (3) 추진 과제

녹색서울시민위원회(이하 녹색위) 자체를 서울시 지속가능발전위원회로 개편할 필요가 있다. 이와 관련하여 현행 서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례와 동조례 시행규칙 중 불합리한 규정은 없는지 전면적인 재검토가 필요하다.

기존 녹색위 조례 시행규칙에서 정하고 있는 서울시정 지속가능성 평가에 있어, 평가대상안건의 범위를 현재의 환경성 검토 중심에서 지속가능성 중심으로 바꾸어야 한다. 호주 멜버른 시의 지속가능성 평가 제도와 같이, 장기적으로 볼 때 평가대상 안건에 정책, 계획, 기금, 개발사업, 구매, 세금, 행사, 허가, 공공서비스, 법률 문제, 행정절차, 회의 등도 포함시키는 방안을 검토해야 한다.

전략환경평가제도가 앞으로 도입되면 환경관련 여러 평가제도 중에서 지속가능성 평가가 가장 중요하게 될 것이다. 아직 지속가능성 평가에 대한 상위법의 규정이 없는 한계가 있으므로 전략환경평가가 제도화되기 이전까지는 지구단위계획과 같은 실무적이고 전문적인 사안에 대한 지속가능성 평가는 최소화하는 한편 중요한 정책이나 계획에 대한 지속가능성 평가를 중시함으로써 유사 평가제도간의 중복문제를 해결하기 위해 노력해야 한다.

녹색위 지속위 안건선정 소위원회를 활성화하여 서울시의 지속가능한 발전에 중대한 영향을 미치는 사안만을 집중적으로 다루고 그 평가결과를 철저하게 관리할 필요가 있다. 이렇게 함으로써 지속위 회의개최 회수를 적정하게 유지하는 한편 위원들의 회의 참석율도 높이는 방향으로 제도 개선이 이루어져야 한다.

위원회 의사진행과 관련한 세부규정이 마련되어야 한다. 위원의 회의 참석율이 낮은 것을 감안한 현실성 있는 새로운 의사정족수 규정과, 지속가능성 평가 의견서 양식, 지속가능성 평가 의결서 양식, 안건선정 소위에서 안건으로 선정하였거나 선정하기 아

니하기로 한 경우의 의견서 양식을 비롯하여 기타 회의진행사항과 관련한 운영세칙을 조속히 마련할 필요가 있다. 한편 안전선정소위원회의 근거규정을 따로 만들어야 할 것이며, 현장조사 소위원회와 사전검토 소위원회의 구성요건과 기능, 역할도 명확하게 규정해야 할 것이다.

적어도 2명 이상의 석박사급 전문위원을 새로이 채용함으로써 지속위 업무를 전문적으로 지원하게 하고 필요할 경우 자체적으로 조사연구를 할 수 있게 해야 한다.

일률적으로 지속가능성 평가 시점을 정할 것이 아니라, 사업이나 계획, 정책의 규모, 성격 등 몇가지 기준을 가지고 유형별로 평가대상사업이나 계획의 평가시점을 서로 상이하게 정함으로써, 평가결과가 시정에 가장 효과적으로 반영될 수 있도록 해야 한다.

녹색위 설치 및 운영조례 시행규칙 제14조(평가결과 처리)의 의하면, 지속가능성 평가 결과를 반영하여 당해 사업계획 등을 최종결정하고 그 결과를 위원회에 제출하여야 한다고 되어 있으나 특별한 사유를 들어 평가결과를 반영하지 않았을 경우에 대한 조치사항에 대한 규정이 없는 문제점을 가지고 있으므로 이러한 경우에 대한 규정도 따로이 정해야 할 것이다.

## 6) 서울행동 21의 수립

### (1) 관련 이행계획문(Para 167)

이행계획 167조에 의하면, “의제 21 및 WSSD의 결과를 이행하고 지방의제 21 프로그램 및 관련 활동과 협력에 대한 지속적인지원을 강화하는 데 있어 지방자치단체뿐 아니라 이해관계자의 역할 및 능력을 강화하고 해비타 의제에서 요청된 지속가능한 발전을 추진하도록 지방자치단체, 기타 정부 및 이해관계자들간 협력을 강화한다”고 되어 있다.

### (2) 기본 방향

서울의제 21 수정보완작업을 시작하면서 이 작업의 중심에 서울의제 21 실천전략 수립을 두고 서울의제 21의 전체적인 체계를 개편해야 한다. 기존 서울의제 21을 수정 보완하면서 그 체제 속에 실천전략을 포함시켜 새로운 서울의제 21을 만들고 이를 서

울행동 21이라고 명명해도 될 것이다.

서울행동 21의 추진원칙을 재정립한다. 서울행동 21의 추진원칙으로, 지구헌장, 멜버른 원칙 등을 고려해야 하겠지만 새로운 원칙을 세우는 작업이 필요하다. 그리고 서울행동 21에서 핵심적으로 추진할 주요 정책과 프로그램을 정리한다.

### (3) 추진 과제

서울의제 21의 성과를 재평가하면서, 서울의제 21을 추진하는 과정에서 제기된 문제점을 해결하고 장애요인을 제거해야 한다. 이와 관련하여 서울의제 21의 평가 및 환류를 보장하는 법적, 제도적 장치도 필요하다.

WSSD에서 중요하게 다루었던 WEHAB(물, 에너지, 건강, 농업, 생물다양성) 의제 등을 고려하는 한편, 목표연도 및 목표치를 최신화하기 위해 서울의제 21 수정보완작업이 있어야 한다.

서울의제 21에 대한 대대적인 홍보전략이 수립되어야 한다. 이와 관련하여 서울시 25개 자치구의 지방의제 21의 성과 평가가 있어야 한다. 인구구성이나 재정력 등 자치구의 성격에 따라 서로 다른 추진전략이 필요하다.

서울행동 21 실천사업을 펼칠 때 핵심사업에 자원을 집중해야 한다. 예를 들어 대기오염개선사업을 올해의 중점사업으로 정했다면 서울시와 자치구가 모두 이 사업 중심으로 실천프로그램을 만들어야 한다. 서울에 적합한 WEHAB 식 의제를 만들고 이중 특히 한가지를 정해 한 해의 중점사업으로 추진해야 한다.

자치구 의제 21이 더욱 활성화되어야 하며 당연히 자치구 행동 21도 추진되어야 한다. 자치구 의제 21 실천단의 운영상 문제점을 파악하고 이를 개선해야 한다. 자치구 의제 21과 서울의제 21을 지방행동 21이라는 차원에서 연계시키는 작업을 해야 한다.

동남아시아 여러 지방자치단체와의 지방의제 21 협력사업을 녹색위가 주도하여 펼쳐나가야 한다. 서울행동 21 단계에 들어서서는, 눈을 아시아와 세계로 돌려야 한다. 25개 자치구가 그와 같은 협력사업을 추진하고자 한다면 서울시는 행재정적 지원을 아끼지 말아야 한다.

## 7) 주요 그룹간의 파트너십 강화

### (1) 관련 이행계획문

이행계획 168조에 의하면, “모든 수준에서 지속가능한 발전의 달성을 위한 프로그램 및 활동에 대하여 모든 주요단체뿐 아니라 자원봉사단체를 포함한 정부 및 비정부 관계자간에 협력을 강화한다”고 되어 있다.

### (2) 기본 방향

기업과 시민, 지방자치단체와 시민, 기업과 지방자치단체가 모두 사회정의와 경제정의 실현하는 데 있어 이해관계자의 입장에서 협력하는 체제를 구축한다.

### (3) 추진 과제

서울시는 WSSD에서 공식 발표된 300개에 이르는 타입 2 파트너십 이니셔티브를 하나하나 꼼꼼히 검토한 후 적극적인 참가, 소극적인 참가, 관련 없음의 세 가지 범주로 나누고 각각에 맞는 추진전략을 수립할 필요가 있다. 서울시는 타입 1과 타입 2 회의성과를 조화시킨다는 기본방향 하에서 다른 나라 지방자치단체들이 참여하고 있는 타입 2 파트너십 이니셔티브에 적극 참여해야 할 것이다.

WSSD를 계기로 이제 서울시 및 시민사회단체의 기업과의 관계가 재정립될 필요가 있다. 제4기 녹색위에서 새로 만들어진 분과위원회가 시민기업협력위원회다. 시민기업협력위원회는 조례에서 정한 바에 의하면, “시민과 기업간의 협력 기반 구축 및 환경보전 프로그램 공동 참여, 기업의 친환경적 기술개발 및 시민의 환경친화적 소비문화 촉진, 기업의 친환경적 경영 및 환경개선 프로그램 개발·유도”의 기능을 갖는 것으로 되어 있다. 시민기업협력위원회가 이러한 기능을 제대로 수행하기 위해서는 녹색위 전체가 이 위원회에 대해 많은 관심을 기울이는 한편 적극적인 지원을 해야 한다. 시민기업협력위원회가 제 기능을 해야 녹색위가 제 역할을 하면서 활성화된다는 인식을 가져야 할 것이다. 만약 앞으로 녹색위가 개편되어 시민기업협력위원회가 폐지된다 하더라도 서울시, 시민, 기업간의 협력관계 강화는 서울시 환경정책의 높은 우선순위에 두어야 한다.

## 第Ⅳ章 외국도시 사례

제 1 절 지구온난화 대책

제 2 절 국제환경협력



## 제 4 장 외국도시 사례

### 제 1 절 지구온난화 대책

#### 1. ICLEI의 기후보호 프로그램

ICLEI(The International Council for Local Environmental Initiatives)는 환경보전을 위해 노력하고 있는 지방정부를 지원하기 위한 국제기구다. ICLEI의 주된 임무는 지역에서의 행동을 통해 지구환경보전과 지속가능한 발전을 위한 실질적인 개선을 이루기 위한 전세계적인 지방정부 운동을 지원하는 것이다.

ICLEI는 지역적인 에너지, 교통, 쓰레기 및 토지이용 정책에 영향을 미침으로써 지방정부를 도와 지구온난화를 유발하는 가스의 배출을 감축하기 위한 목적으로 지방정부 차원에서의 기후변화대책 프로그램을 지구적 차원에서 추진하고 있다. 이 사업은 지역의 현안 문제에 관련된 각종 정책 및 행동계획에 온실가스 저감대책을 통합하도록 하는 국제적인 캠페인에 지방정부를 참여시키는 사업이다.

지구적 기후변화는 에너지와 자동차 운송수요와 복잡하게 얽혀있다. 이러한 수요는 도시인구증가로부터 유발된다. 지방정부의 결정이 도시정책과 시민생활에 미치는 영향력을 인식하면서, ICLEI는 기후변화방지 참여 도시(Cities for Climate Protection: CCP)캠페인을 벌이고 있다. CCP 캠페인은 성과지향적인 활동이다. 이 사업의 목표는 캠페인에 참여하는 지방정부로 하여금 그들이 목표로 설정한 온실가스 배출량 저감을 달성할 수 있도록 유도하는 것이다. 이 캠페인은 지역적인 온실가스 배출조사 및 향후의 배출예측에서 출발하여, 배출저감 목표 설정 및 행동계획 수립으로 발전하고, 최종적으로 그 이행 성과평가 및 각종조치수단에 대한 검증으로 완결된다.

CCP의 기능은 여러 가지 조치를 수행하는 데 도움이 되도록 지방정부에 기술적인 지원, 교육훈련, 각종 자원을 제공하는 국가 또는 지역사무소에 분권화되어 있다. 지역적인 기후보호 활동은 CCP 캠페인이 표준적이고 국제적인 틀을 유지한 채 각 지역의 요구 및 여건에 맞게 변형되어 추진된다. 이 캠페인에는 약 530개의 지방정부가 참여하고 있는데 이들은 전세계적인 온실가스 배출량의 약 10%를 차지하고 있다.

CCP를 통해 기후변화대책은 전세계에 걸쳐 지방정부의 의사결정과정에서 성공적으로 통합되기 시작하였다. CCP의 틀 속에서 지방정부들은 기후변화문제를 인식하고, 기

후변화 방지에 기여하기 위한 그들의 역할을 이해하며, 지역적인 해결책의 가능성을 모색하고, 기후변화대책의 실천을 통하여 얻을 수 있는 이익을 인식하며, 행동을 위한 수단, 훈련, 자원을 제공받는다.

광역적 또는 국가적 캠페인은 1993년부터 시작되어 현재는 호주, 캐나다, 유럽(광역적 수준과 이태리, 영국 등 국가적 수준의 캠페인을 모두 포함), 인도, 인도네시아, 아르헨티나, 브라질, 칠레, 멕시코, 필리핀, 남아프리카, 미국 등에서 실시되고 있다.

대부분의 CCP 참여 지방자치단체들은 이행목표 및 수단들을 성공적으로 실행하고 있다. 그 몇 가지의 사례를 들어보면 다음과 같다.

우선 호주 아델레이드시는 매립지에서 발생하는 메탄가스를 포집하여 15Gwh의 전기를 생산하는 데 이용하고 있다. 이것은 약 5,000가구에 전기를 공급하는 데 사용되는 화석연료를 대체하는 효과가 있다. 멕시코 쿠에라도 시는 10,000개의 고전력 소비형 가로등을 저전력소비형으로 바꾸었다. 이는 연간 약 4,000톤의 이산화탄소 배출감소의 효과가 있다. 필리핀 푸에르토 피린세 시에서는 1,000채의 주택을 에너지 효율적인 설계 방법으로 개선하는 프로젝트를 통해 연간 170톤의 이산화탄소 배출저감을 가져왔다. 인도 바도다라 시는 폐수처리시설의 노후펌프를 교체하여 3.37백만Kw의 전기를 절약(금액으로는 15백만루피)하는 것으로 연간 4,000톤의 이산화탄소 배출감소 효과를 가져왔다. 모든 투자액은 4개월에서 6개월 사이에 회수되었다. 새로운 펌프는 모든 시스템의 효율을 증가시키는 물론, 처리후 배출수의 BOD(생물화학적 산소요구량)를 방류수 수질기준 이내로 개선하는 효과를 가져왔다. 미국 텍사스 주 오스틴 시는 전력의 5%를 재생가능자원으로부터 생산할 것을 의무화하고 있다. 시 전기공급회사는 녹색선택 프로그램(Green Choice Program)을 만들었다. 이 프로그램은 일종의 녹색가격 프로그램으로 전기공급회사의 2000-2003년 기간 재생에너지원 이용비율 중 50% 이상의 달성에 도움이 될 것이다. 이 프로그램은 연간 340백만Kw의 전력을 풍력, 바이오가스, 태양에너지 발전 등 재생 에너지를 이용하여 생산하도록 하였으며, 연간 약 230,000톤에 해당하는 이산화탄소 배출감소를 가져왔다.

CCP 캠페인은 지방정부의 활동을 고취할 목적으로 계획되었다. 따라서 중요한 것은 CCP 캠페인이 지방정부가 이용가능한 정책과 방법론에 기초해야 한다는 것이다. 지방정부는 이 캠페인의 매우 중요한 자원으로, 선출직 공무원의 지지와 지자체 공무원의 협력 없이는 어떠한 성과도 기대하기 어려울 것이다.



많은 지방정부들이 지구온난화 문제를 도시발전과 연계된 문제로 인식하면서도 어떻게 지방정부수준의 의사결정과정에서 지구온난화 문제에 기여할 수 있는지에 관하여서는 명확하게 알지 못하고 있다. 대기 및 수질오염의 저감, 공중보건과 사회기반 인프라의 개선, 지역경제발전, 자원과 에너지의 적절한 공급과 같은 도시차원의 관심사와 통합적으로 연계하여 기후변화대책을 수립하는 것이 중요하다.

교육훈련 프로그램, 기술적 지원 및 기타 지원책을 제공하고, 공통의 관심사를 추구하기 위한 지방정부간 지구적 네트워크의 유무는 프로그램의 성공을 위해 필수적인 요소이다. 소프트웨어와 배출목록 작성을 위한 교육훈련 워크숍, 정책수단의 선택 및 효과의 정량적 측정, 사례연구 및 지방정부 가이드라인 등은 캠페인이 시작될 당시에는 존재하지 않았다. 이러한 것들은 모두 ICLEI가 지방정부들과 공동작업을 통해 그들의 요구를 파악하는 과정에서 발전되었다. ICLEI는 세계 각국 지방정부들이 캠페인의 목표를 달성하는 것을 지원하기 위하여 도시간 교류기회를 넓히고 각종 대책에 소요되는 재정을 지원했다.

ICLEI의 도움을 통해, 지방정부들은 기후변화대책을 다루는 것이 훌륭한 사업이 된다는 것을 인식하게 되었다. 일례로 지자체가 에너지 효율적인 수단들을 이용하여 온실가스배출을 감축하기로 결정한다면, 이것을 통해 지방정부는 에너지 비용(재정적 효과)을 줄일 수 있고, 지역의 대기질을 개선할 수 있으며(삶의 질 개선 효과), 각종 장치를 개선하는 과정에서 일자리를 창출하게 된다(경제발전 효과). 새로운 기술의 개발과 적용은 지역경제활동을 자극한다. 지역적 규모의 전력생산은 자족적인 도시 건설에 기여하며, 향후 에너지비용 증가에 지자체가 대비할 수 있도록 도와준다. CCP는 만약 재정, 도시 거주성, 삶의 질과 경제개발과 같은 혜택들이 강조된다면, 지구 차원의 이슈라도 지방 수준에서 채택되고 해결을 위해 적극 참여할 수 있다는 것을 잘 보여주고 있다.

1990년 이래 유럽의 1,000개 이상의 지방정부들은 기후동맹(Climate Alliance)에 가입함으로써 기후변화 대책을 이행하고 있다. 기후 동맹은 아마존의 열대우림에 거주하는 원주민과 파트너십 활동도 벌이고 있다. 유럽도시들은 에너지 이용 감소와 이를 통한 화석연료 사용의 축소에 의하여 그리고 원주민들은 이산화탄소 저장소로서의 역할을 하는 열대우림의 보호를 통하여 온실가스 배출감소와 관련하여 중요한 역할을 하고 있다. 그들의 노력은 지속가능한 발전과 남북간 형평성 제고에 기여하고 있다.

## 2. 미국 포틀랜드 시의 이산화탄소 배출저감 전략

인구 50만명 규모의 미국 오레건 주 포틀랜드 시는 1993년 이산화탄소 배출저감 전략을 채택한 미국 최초의 도시가 되었다. 이 전략은 지역적인 에너지이용 효율 개선방안과 지속가능한 운송대책에 관한 수년간의 경험을 바탕으로 수립되었다. 이 전략의 목적은 포틀랜드 권역의 이산화탄소 배출량을 2010년까지 1988년 배출수준의 20%까지 감축하는 것이다. 포틀랜드 권역의 인구증가는 미국 평균의 2배에 이르기 때문에 이산화탄소 배출 역시 미국 평균보다 훨씬 빠르게 증가할 것으로 예측되며, 이러한 예측은 시 당국이 그들의 목표인 이산화탄소 배출 감축을 달성하는 데 있어 심각한 도전이 될 것이다.

포틀랜드 시는 1990년~1995년 기간의 권역내 이산화탄소 배출량조사 자료를 갱신하였다. 조사결과 이산화탄소 배출량은 동기간중에 8%가 증가하는 것으로 나타났으며, 이는 미국 평균 5% 증가율보다 상당히 높은 수치이다. 이산화탄소 배출증가는 포틀랜드지역에 전기를 공급하는 오레건 주 트로얀(Trojan) 핵발전소가 1992년에 갑작스런 고장을 일으킨 것이 주요한 원인이었다. 만약 1990년에서 1995년 기간 중에 발전소 동력원의 구성비가 변하지 않았다고 가정하면, 포틀랜드 시의 총 이산화탄소 배출량은 오히려 같은 기간 동안 3% 감소되었을 것이다.

정책의 실천과 관련하여, 포틀랜드 시는 두 가지 부문에서 특별한 성공을 거두었다. 첫째, 가정과 상업부문의 에너지효율을 개선하기 위한 투자를 촉진하기 위하여 공공/민간간 파트너십을 구축하였다. 둘째, 거주자들의 VMT(자동차 이동거리)를 줄이기 위하여 복합적인 운송대책을 시행하였다.

오레건 주는 에너지 이용과 이산화탄소 배출을 줄이려고 하는 포틀랜드 시의 노력을 지원하기 위해 다양한 정책을 시행하고 있다. 1996년 주에너지 보전 프로그램은 1.4백만 톤의 이산화탄소 배출저감효과를 가져 왔다. 중요한 정책들로 다음과 같은 것이 있다.

- 오레건 주의 이산화탄소 배출량을 1990년 수준으로 유지하기 위한 벤치마킹 실시.
- 신규에너지 시설의 설치와 관련하여 이산화탄소 기준 채택. 이 기준에 따르면, 천연가스, 연소터빈 등은 Kwh당 이산화탄소를 0.7파운드(0.32킬로그램) 이상 배출해서는 안됨. 이는 현재 미국에서 가동중인 시설중 가장 에너지 효율이 높은 시설의 이산화탄소 배출량보다 17%나 작은 양임.
- 1989년부터 포틀랜드 권역내 상업부문의 에너지세 예탁(credit) 제도는 2.3백만 달

리에 해당하는 에너지 절감효과를 가져옴.

- 1992년 새로운 주택규정의 신설은 신축 주택의 에너지 소비를 35%나 절감.
- 오래된 주 운송계획 규칙은 향후 30년 동안 대도시권역의 1인당 VMT를 20%까지 줄이도록 요구하고 있음.
- 지역 지속가능한 개발계획 수립 정책수단으로 에너지/이산화탄소 분석기법 개발.

포틀랜드 시는 지역전력회사, 주 및 다른 지역기관들과의 협력을 통해 주거, 상업 및 정부부문의 에너지 소비 절약에 있어 괄목할만한 성공을 거두었다. 그러나 시 공무원들은 2010년까지 이산화탄소 배출저감 목표 20%를 달성하기 위해서는 더 많은 자금이 각종 정책에 투입되어야 함을 알고 있다.

포틀랜드 시는 현재 이산화탄소 감축전략에 대한 재평가작업을 실시하고 있다. 포틀랜드시가 미국의 기후변화대책에 있어서 선도적인 역할을 지속할 것으로 기대되는데, 이는 포틀랜드 시가 추진하는 대책에 대하여 지역주민의 지지가 확고하고, 주정부 차원의 정책들이 이를 지원하고 있으며, 포틀랜드 시가 지속적으로 연방차원의 관심과 재정지원을 이끌어낼 것으로 예상되기 때문이다.

### 3. 동경도의 지구환경보전계획

2002년 1월 발간된 동경도 환경기본계획에서는 여러 곳에서 지구환경레짐 변화에 대응하는 계획을 수립해 놓고 있다. 예를 들어 제2부 분야별 목표와 시책의 방향, 제2장 도시와 지구의 지속가능성 확보, 제1절 지구온난화 방지는 기후변화협약 및 교토의 정서를 염두에 두고 수립된 계획이다. 아래에서 그 세부내용을 살펴본다.

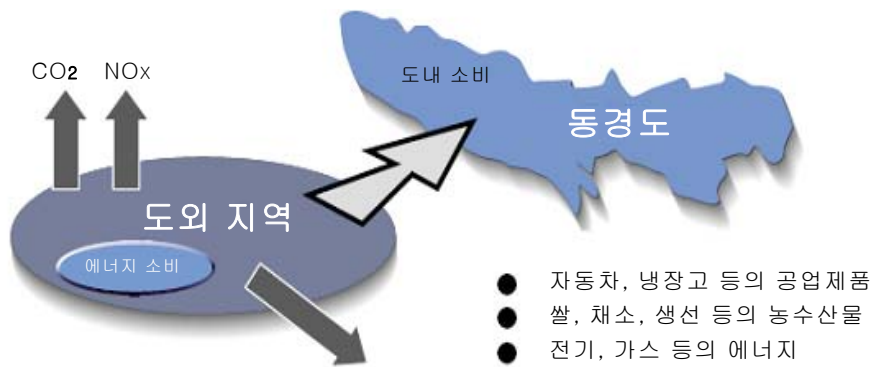
#### 1) 지구온난화 방지

지금까지의 동경도 지구온난화 대책은 1998년 3월에 수립된 「지구환경보전 동경도 행동계획」에 기초하여 추진되어 왔다. 그 내용은 에너지의 효과적 이용 및 효율화에 관해서나 신재생에너지의 도입에 관해 도청의 출선행동이 중심이었으며, 도민이나 사업자에 대해서는 교육홍보 차원에 머물러 있었다. 하지만 지구온난화 문제가 점점 분명해지면서, 교토 의정서 발효와 관련된 국제적 관심이 커지고 있는 지금, 동경도로서도 실효성이 있는 온실가스 삭감정책을 추진하는 일이 중요하게 되었다.

이러한 관점에서 앞으로 동경도 지구온난화 대책 추진에 있어, 「지구환경보전 동경 행동계획」 내용 중 온실가스 삭감 목표량과 시책방향에 관해서는 본 계획에서 새롭게 제시하기로 하고, 위 행동계획은 도민과 사업자가 대처해야 할 광범위한 메뉴를 제시하여 교육홍보 활동에 활용하고자 한다.

해수면이 1m 상승하면 일본 전국의 사구 해안의 90% 이상이 소실되며 만조위 이하의 토지는 현재의 861km<sup>2</sup>부터 2,339km<sup>2</sup>로 증가된다. 이 영향을 받는 인구는 200만명에서 400만명으로 증가되고 영향을 받는 부동산 등의 자산도 54조엔에서 109조엔으로 확대된다. 현재와 같은 안정성을 확보하기 위해서는 2.8m~3.5m의 제방을 쌓아야 하는 등 11조엔 정도의 비용이 필요하게 될 것이다. 기후변화에 의해서 일본 등 말라리아 등에서의 감염 위험 지역의 증가가 예측됨과 동시에 일사병 등이 증가된다든지 고령자 사망률이 높아질 위험도 있다.

동경은 국가수준의 경제규모를 지닌 대도시로서 적극적으로 지구온난화 대책을 추진할 것을 요청받고 있다. 동경도 인구는 일본의 약 10%를 차지하고 있다. 하지만 최종 에너지 소비량 및 이산화탄소의 배출량은 일본 전국의 약 5%로 언뜻 보기에는 적게 보인다. 그것은 <그림 4-1-1>에서 보는 바와 같이 자동차, 냉장고 등의 공업 제품, 쌀, 야채 어패류 등의 농수산물 등을 동경도 밖에서 대량으로 공급받고 있어 동경도로부터 기인하는 이산화탄소의 대부분은 동경도 이외의 곳에서 배출되고 있기 때문이다.



[그림 4-1-1] 동경 외부원인으로부터의 환경부하 발생

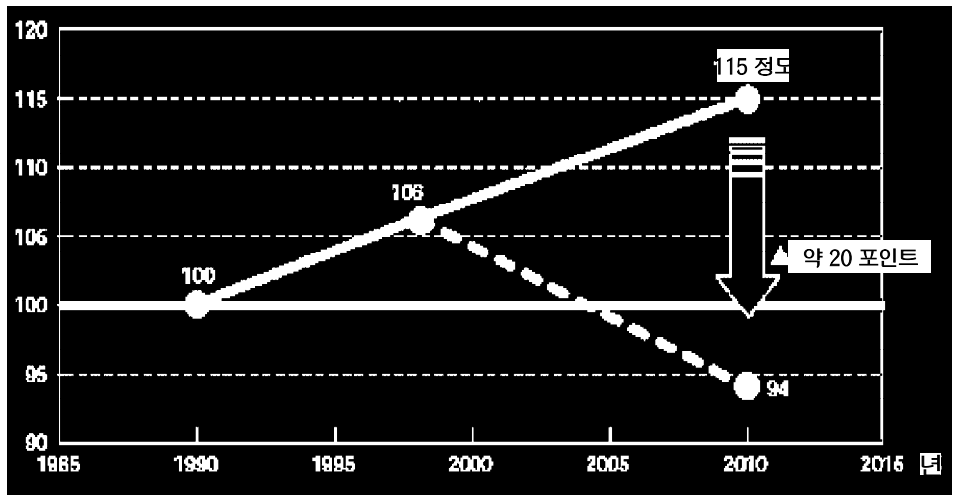
자료: 지구환경보전 동경 행동계획, 1998.

동경도는 2010년도의 동경도 온실가스 배출량을 1990년도 대비 6% 삭감하는 것을 목표로 제시하고 있다. 현재의 추세대로라면 동경의 이산화탄소 배출량은 2010년도에 1990년 대비 대체로 15% 정도 증가 할 것으로 예측되고 있다. 따라서 2010년에 1990 대비 6% 삭감 목표를 달성하기 위해서는 약 20포인트의 삭감이 필요하다.

지구 온난화에 관한 실효성 있는 대책의 제1보로 2000년 12월에 제정된 환경확보 조례에서 정한 “사무활동에 대한 환경부하의 저감(조례 제 6조~제 9조)과 ”건축물 관련 환경배려 조치(조례 제 18조 ~제 25조)“의 2가지의 대책을 새롭게 제도화하고 2002년도부터 본격적으로 실시하고 있다.

동경도는 중앙정부에 대하여 지구온난화 대책을 강력하게 추진할 것을 촉구함과 동시에 동경도 독자적인 새로운 시책을 전개함으로써 일본 국내뿐 아니라 세계의 대도시를 리드해나간다. 특히 동경의 이산화탄소 증가의 최대요인인 사무실 빌딩과 자동차로부터의 이산화탄소 발생량 억제 대책을 강화해나간다.

동경도는 위에서 제시된 이산화탄소 배출 저감목표를 달성하기 위해, 첫째 업무부문·운수부문·가정부문에서의 에너지 수요관리, 둘째 자연에너지 등의 도입과 활용, 셋째 경제적 수단의 검토, 넷째 이산화탄소 이외의 온실가스 대책 등으로 나누어 구체적인 대책을 본 계획에 담고 있다.



[그림 4-1-2] 동경도 이산화탄소 배출량 장래 추계

동경도는 도시와 지구의 지속가능성을 확보하기 위하여 2002년 2월에 「지구온난화방지! 동경작전」을 실시하였고, 2002년 「도시와 지구의 온난화방지에 관한 기본방침」을 수립하였다. 이 기본방침은 아래의 3가지 기본이념을 기초로 하여 6가지 도전을 제시하고 있다.

우선 3개의 기본이념은 다음과 같다.

첫째, 두개의 온난화 진행을 방지하기 위하여 환경을 배려하는 새로운 사회 시스템을 구축한다.

둘째, 동경도는 국가시책에만 의존하지 않고, 동경의 지역특성에 맞는 독자적인 온난화대책을 추진한다.

셋째, 온난화대책의 추진에 따라 동경의 경제 활성화를 꾀한다.

그리고 6가지 도전은 다음과 같다.

첫째, 사무실 등의 대규모사업소에 CO<sub>2</sub> 배출량 삭감 의무화

둘째, 신축건물에 대해 보다 높은 에너지 절약 성능 달성 의무화

셋째, 소비자에게는 에너지 절약 정보가 확실하게 전달되는 기구 만들기 추진

넷째, 자동차에서 나오는 CO<sub>2</sub> 배출량 삭감 대책 강화

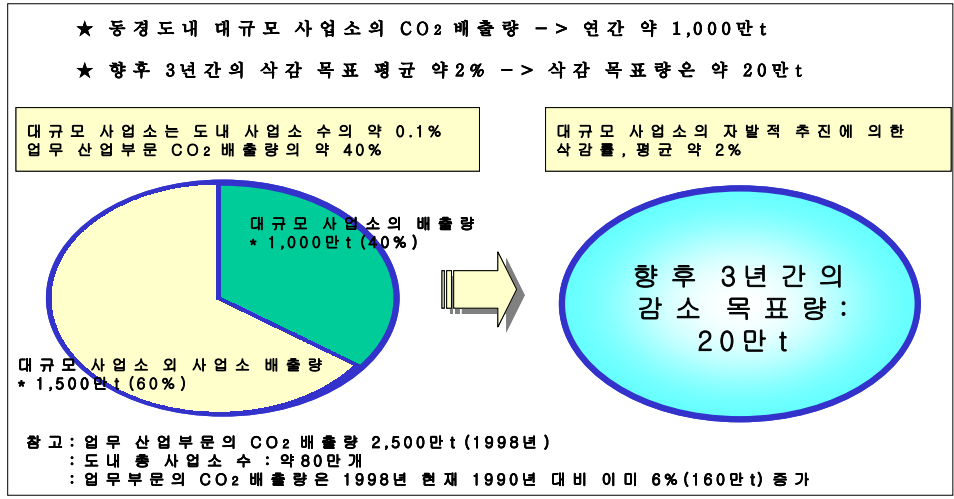
다섯째, 재생가능한 에너지로의 이용 전환 촉진

여섯째, 마을 만들기과 일체화된 열섬화 대책 추진

한편 동경도는 지구온난화를 방지하기 위하여 환경확보조례에 근거하여 「지구온난화대책 계획서」 제도를 2002년 4월부터 시작했다. 이 제도는 에너지를 많이 사용하는 사무소를 대상으로<sup>9)</sup> 지구온난화대책계획서의 제출과 공표, 대책결과의 제출 등 공표를 구하는 것으로 사업활동에 따라 이산화탄소 등의 온실효과가스의 배출억제를 중심으로 계획적으로 노력한다. 지구온난화대책계획서의 계획기간은 3년간이며, 내용은 온실가스의 배출현황, 온실가스의 배출억제 조치, 목표 등이다.

---

9) 에너지를 많이 사용하는 사무소는 “연료·열의 사용량이 원유환산으로 연간 1,500kl 이상” 또는 “전기 사용량이 연간 600만 kw/시 이상”인 사무소다. 약 1,000개 사무소가 대상으로 업무 69%, 산업 25%, 운송 6%이다.



[그림 4-1-3] 지구온난화대책계획서 중간집계 결과

위와 같은 제도 외에 건축물환경계획서 제도도 있다. 건축물의 건설부터 폐기까지는 에너지와 자원의 소비 등에 따라서 지구온난화와 열섬화 현상의 원인이 되는 등 환경에 미치는 영향이 크다. 특히, 동경에 있어서는 사무소 빌딩과 주택의 에너지 소비량 비율이 전체의 50%를 차지하고 있다. 이후 많은 건축물들의 재건축의 시기를 맞고 있기 때문에 건축물에 있어서 환경배려를 추구하는 것은 미래 동경의 환경을 크게 개선할 수 있는 것이다.

동경도는 연상면적이 1만 m<sup>2</sup>를 초과하는 대규모 건축물의 신축에서 증축에 이르기까지 환경확보조례에 기초하여 건축주에 대하여 에너지 대책 등 환경을 배려하는 대응과 그 평가를 기재하는 계획서의 제출을 의무화하는 건축물환경계획서제도를 2002년 6월부터 시작하였다. 2003년 3월말 현재 119건의 계획서가 제출되었는데 이 중 주택이 77건, 사무소가 17건에 이르고 있다.

특히 일본 환경청의 「환경정책에 있어 경제적 수법 활용 검토회」에서 탄소세 및 다른 정책수단(자율 협정이나 배출권거래)과의 政策調合 효과를 검토해 이미 2000년 6월에 보고서가 나왔지만 현재로서는 탄소세 도입을 위한 구체적인 일정은 나와 있지 않다. 「동경도 세계 조사회 답신」(2000년 11월)에서, “환경세를 도입할 때에는 지방세로 해야 한다”고 지방환경세의 신설을 제안한 바 있다. 지구 온난화 방지를 목적으로 하는 환경세는 국세로 해야 한다는 견해도 있지만, 국가수준의 경제 규모를 갖고

있는 동경도가 지구 온난화 대책에 적극 대처하는 것이 중요하고 환경세가 외국에서 정책조합의 일부로서 정책효과를 거두고 있는 점 등을 볼 때, 온실가스의 총량 삭감을 위한 지방환경세 신설에 관하여 금후 더욱 적극적으로 검토해나간다고 한다. 그리고 이미 영국에서 도입된 이산화탄소 배출거래제도 등을 비롯한 기타의 경제적 수단에 주목하여 일본 동경에서의 활용방안을 검토해나가기로 했다.

## 제 2 절 국제환경협력

### 1. 기타큐슈 시의 국제환경협력

회색 하늘과 생물이 서식할 수 없는 바다라는 심각한 공해문제에 직면한 기타큐슈 시는 시민, 기업, 대학 및 행정이 일체가 되어 공해 대책에 임한 결과 환경이 크게 개선되었고, 이러한 경험을 살려 국제환경협력을 통해 지구환경보전과 살기 좋은 마을환경 조성에 기여하고 있다.

기타큐슈 시는 국제협력 사업단(JICA)의 위탁을 받아 환경분야의 외국 연수생들을 받아들이고 있다. 지금까지 수용한 연수생 수는 총 143개국 3,343명으로 이중 환경관련 분야는 1986년 이후 79개국 1,028명을 받아들였다. 아시아지역 (51.3%), 중남미지역 (24.0%), 아프리카지역 (11.6%), 중근동지역 (9.5%), 동유럽지역 (3.1%), 오세아니아지역(0.5%) 등이다. 또한 환경보전 분야 전문가를 아시아나 중남미 등에 파견하여, 현지에서 기술 지도를 하고 있다. 지금까지 JICA 전문가로서 1986년 이후 23개국 85명의 전문가를 파견하였다.

2000년 12월 9월에 개최된 유엔 아시아태평양 경제사회이사회(ESCAP) 주최의 「환경과 개발에 관한 각료회의」에서는, 기타큐슈 시에 있어서의 공해 극복·도시 재생의 경험과 대책을 모델로 하여, 공해문제를 안고 있는 아시아·태평양 도시의 환경을 개선하기 위하여 「깨끗한 환경을 위한 기타큐슈 전략」이 승인되었다. 또한 2001 11월에는, 기타큐슈 시에서 ESCAP 주최 「기타큐슈 전략 제 1회 네트워크 회의」가 개최되어 기타큐슈 전략을 활용한 향후의 도시간 협력 방향에 대해 논의하였다.

동남아시아의 4개국 7개 도시가 참가하는 「아시아 환경 협력 도시 네트워크」와 동아시아 지역의 3개국 10개 도시가 참가하는 「환황해 도시회의」 등의 도시 네트워크



를 형성해, 아시아 지역의 지속 가능한 발전을 위한 국제환경협력 사업을 벌이고 있다.

개발도상국에 있어서의 환경개선과 기술지도를 위해 국제회의나 세미나를 개최하고 있다. 2000년에는 세계 43개국의 환경장관 등이 지구환경문제에 대해 논의하기 위한 「아시아·태평양 환경장관회의」가 기타큐슈 시에서 열렸다.

1980년 개발도상국에 대한 연수나 기술 협력을 목적으로 설립된 「(재) 기타큐슈 국제 기술 협력 협회(KITA)」에는, 200개 이상의 현지 기업이나 관련 기관이 협력 체제를 정비하고 있다. 또한 KITA 환경협력센터는, 국제환경협력의 실천기관으로서 다양한 활동을 벌이고 있다.

기타큐슈 시의 이러한 활동은 세계적으로 높게 평가되어 1990년에는 일본 지방자치단체로서는 처음으로 유엔환경계획으로부터 「글로벌 500」을, 1992년에는 지구정상회의로부터 일본에서 유일하게 「유엔 지방자치체 표창」을 수상했다.

1990년 10월 설립된 (재)아시아 여성 교류·연구 포럼(KFAW)은 「여성과 환경」을 주제로 연구하고 있다. 여성의 지위 향상과 아시아 지역의 연대 및 발전의 핵으로서 기능하는 것을 목적으로 하여 다양한 사업을 벌이고 있으며, 「개발과 여성」을 주된 테마로 해서 아시아 여러 나라와 공동 연구를 하고 있다.

기타큐슈 시에는, 일찍이 공해를 극복하는 데 실제로 활약한 기업의 OB기술자가 많이 있다. 그들의 기술력은 오늘의 개발도상국 환경 대책에 활용할 수 있는 것이며 또한 기여하고 싶다고 하는 사람도 많이 있다. 이러한 기업 OB기술자를 중심으로 1996년 3월 기타큐슈 환경국제협력 인재뱅크(EARTH)를 설립하여 개발도상국 등의 요청에 응하여 필요한 기술을 가진 인재를 파견하고 있다. 1999년 3월 현재에 86명이 등록하였고, 지금까지 총 49명을 파견했다.

KITA에서의 연수 등을 통해서 개발도상국의 환경 상황이나 대책의 현상, 요구사항 및 기술 등에 대해 정보를 수집, 정리해 뉴스레터를 통해 관계자나 관계 기관에 보내고 있다.

기타큐슈 시는 2000년 12월 15~16일에 걸쳐, 아시아 환경협력 도시회의를 개최하였다. 협력대상도시는 인도네시아의 스마란 시와 스라바야 시, 말레이시아의 페낭 시, 필리핀의 바탄가스 시, 베트남의 호치민 시 등이다. 동남아시아 대도시는 급격한 공업화, 도시화의 진전에 반하여 다양한 환경문제에 직면에 있으므로 국제협력이 요청되고 있다. 이와 같은 아시아 도시의 환경개선을 지속적이고 효과적으로 추진하기 위해 국

제회의를 개최하였다. 일본을 포함한 5개 국가 7개 도시의 시장이 모여서 아시아 각 도시의 환경개선 등 지속가능한 개발과 관련한 선진적인 노력의 경험의 공유, 도시간 협력 가능성과 구체적인 진행 방법, 관련기관과의 연계제휴 등에 관하여 검토하였다. 또한 환경분야뿐 아니라 경제, 무역, 문화 등을 포함한 여러 분야의 종합적인 도시간 교류 방법에 관하여 의견을 교환하였다. 이 회의의 성과로, 참가 도시들에 의한 공동선언이 채택되어 이후 환경개선을 향한 도시간 협력을 효과적으로 추진하기 위해 「아시아환경협력 도시 네트워크」가 구축된 것을 들 수 있다.

좀 더 구체적으로 이 네트워크를 통한 협력사례를 살펴보면 다음과 같다. 우선 스마란 시에서는 중소기업의 산업활동으로부터 발생하는 폐수에 의한 하천 오염의 개선 사업 중심으로 협력하고 있다. 스마란 시는 1999년 1월, 모니터링 능력을 높이기 위해 새롭게 환경연구소를 건설하여 기재, 연구직원의 충실화를 도모하였다. 이에 일본의 기타큐슈 시는 전문가를 파견하여 기술지도를 했다. (재)기타큐슈 국제기술협력협회(KITA)는 스마란 시의 대표적인 중소기업인 「두부공장」의 생산기술 향상과 배수개선의 협력을 추진하고, 2001년에는 환경 모니터링, 두부공장의 CP도입 등을 내용으로 하는 하천수질개선사업을 JICA개발 파트너십 사업을 시작하였다.

한편 바탄가스 시로부터 환경행정 관련 연수원을 받아들임과 동시에 전문가를 파견하여 환경조사를 추진해 왔다. 현재는 스라바야 시와 공동으로 중요한 과제인 폐기물 적정처리에 관한 기술을 이전하기 위해 JICA 제도를 이용하여 연수원을 받아들이고, 전문가를 파견하는 사업 중심으로 협력사업을 추진하고 있다.

호치민 시와는 환경보전과 생산성의 향상을 동시에 달성할 수 있는 청정생산(CP)의 도입·지원, 세미나의 개최 등을 중심으로 하는 협력을 추진해 왔다. 2000년에는 JICA, 국제협력은행(JBIC)의 협력을 얻어 「CP도입 촉진에 관한 호치민 워크샵」을 개최했다. 모델이 되는 공장에서는 용배수량 50% 삭감, 생산효율성 향상 등 CP기술도입에 의한 고객신용의 증대 등 생산고도 1.5배에 이르는 성과를 이루었다.

## 2. 돛토리 현의 태평양권 지방정부 환경협력

1997년 8월에 일본 돛토리 현에서 개최한 「제4회 환태평양 지방정부 국제 교류·협력 포럼」에서 일본 돛토리 현, 우리나라의 강원도, 중국 길림성, 러시아 연해지방의

대표자가 새롭게 환경분야에서의 교류·협력을 진척시켜 나가는 것에 합의하였다. 일본 돗토리 현을 포함한 환태평양의 지방정부는 대표자들로 구성된 대표자 회의를 각각 순회 개최하여 우호·협력 체제의 강화를 도모하고 있다.

1997년 8월 돗토리 현에서, 환경분야 협력·교류사업의 진행을 각 지방정부가 합의하고, 4개의 지방정부로 구성된 환경분야 학술연구자 회의를 처음으로 개최하였다. 1998년 길림성에서 「환태평양 지방정부 국제 교류·협력 서밋」를 개최하였다(학술연구자 회의는 미개최). 1999년 강원도에서 「환태평양 지방정부 국제 교류·협력 서밋」를 개최하였다(학술연구자 회의도 개최). 두 회의에서 환경분야의 대표자에 의한 의견교환이 있었다. 또한 돗토리현과 강원도는 환경분야의 연구소 직원을 서로 파견하고, 길림성과 연해지방은 환경분야의 연구 직원의 돗토리현으로 연수를 하는 등 인적 교류를 하고 있다. 2000년 돗토리현은 「환태평양 지방정부 국제 교류·협력 서밋」를 개최하여 환태평양권 환경포럼(학술연구자 회의로부터 개칭, 몽골 중앙현이 참가)과 환태평양 환경 서밋를 개최하였다. 2001년 ~ 2002년 환태평양 환경 서밋 개최국의 사정에 의하여, 「환경 포럼」 「아동 환경 서밋」은 미개최되었다.

각 지방에서 환경연구의 수준 차이가 있고, 서로 맞물린 입장의 차이로 어려운 점이 있기 때문에 「호수와 늪의 수질 오염의 정화」라고 하는 공통된 테마를 선정하였다. 지금까지의 협력에 의한 노력으로 한 지역에 모여 행정시책이나 학술연구 분야에서의 정보교환에 있어서는 일정한 성과가 있었다고 말할 수 있다. 이후에도 지속적인 개최를 통하여 협력을 추진해 나갈 필요가 있다. 현재는 대표자들에 의한 대표자 회의의 관련사업을 개최하고 있지만, 국가에 의한 관련사업의 개최는 여력이 없으며, 지속적인 사업 개최에 어려움이 있는 것으로 보인다.

### 3. 기타 지방정부 국제협력 사례

위와 같은 사업 이외에도 일본 지방자치단체는 다양한 국제협력사업을 펼치고 있다. 예를 들어 동경도에서는 1990년부터 개발도상국 인재 육성사업으로 북경, 자카르타, 하노이를 대상으로 아시아 청년기술자 육성사업을 벌이고 있다.

미야기 현 센다이 시는 일본 극동지역의 야생 기러기 개체 회복사업을 러시아 과학 아카데미 캄차카 생태학 연구소와 함께 벌이고 있다.

일본 오카야마 현은 중국 강서성과 함께 아동 국제 에코 채팅 개최 사업을 벌이고 있다. 1998년 일본 오카야마에서 열린 환경보전 대책회의를 계기로 해서 1999년에 중국 강서성에서 환경보전 대책회의가 열렸고, 2000년에는 중국 강서성에서 오카야마 현으로 중학생이 연수받으러 왔으며 2001년에는 오카야마 현 중학생들이 강서성으로 파견된 바 있다.

일본 후쿠오카 현의 사막녹화 파견사업도 좋은 국제협력사업 사례다. 협력대상은 중국 내몽고 자치구 은격괘(쿠부치 사막)로, 후쿠오카 현 다누시마루마 정은 식목·묘목의 전국 3대 생산지의 하나이고, 이 장점을 살려서 지구적 규모에서 진행되는 사막화를 막기 위해 사막녹화에 대하여 인적 파견을 시작하였다. 중국 사막에 녹색을 다시 살아나게 하기 위해 일본 국내 민간단체 및 중국 현지의 사람들과 공동으로 나무심기를 하였다. 1992년부터 1995년까지는 일본 사막 녹화 실천협회가 실시한 「녹색 협력대」의 일원으로서 참가했지만, 1997년부터 다누시마루마 정을 중심으로 하여 규슈 각 지역에 호소하고, 「규슈·다누시마루마대」를 결성하고 인력을 파견하였다. 2001년 사업개시 10주년에 정내의 중학생 7명을 파견하고, 차세대를 짊어질 아이들이 지구환경 녹화의 필요성에 대하여 배우고 식수 활동을 통하여 국제협력의 의의를 스스로 체험하도록 하였다. 이 10년간에 본 사업에의 참가인원은 총 107명에 이른다. 다누시마루마정이 중심이 된 1997년 이후에 이미 1만 그루 이상의 나무를 식수했고, 활착률도 80% 정도로 대단히 양호하다. 이후에도 마을이 주체가 되어 정내뿐만 아니라 규슈에서도 참가자를 모집하고 사업을 계속할 계획으로 있다.

군마 현의 아마존 열대우림 보전 지원사업도 흥미롭다. 협력대상은 브라질 팔라뉘주이다. 1992년 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서 아마존의 열대우림의 역할이 지구환경보호에 중요한 것으로 인식되었다. 이를 계기로 군마 현으로부터의 이주자와 그 가족이 조직하고 있는 「군마 현민회」로부터 지구환경 및 열대우림 보호를 목적으로 하는 「아마존 군마의 숲」이 만들어졌다. 군마 현으로는 현 지사를 회장으로 하여 「아마존에 군마의 숲을 만드는 모임」을 중심으로 모금활동을 벌였다. 아마존 열대우림 보호를 위하여 어린이와 학생들도 50엔이나 100엔의 모금에 협력하고, 550개 단체, 그 밖에 수천명으로부터 3천만엔의 자금이 모이게 되었으며, 이렇게 모은 자금으로 취득한 것이 540ha에 이르는 「아마존 군마의 숲」이다.

第Ⅴ章 글로벌 스탠더드로 본  
서울시 환경정책의 평가와 과제

제 1 절 서울시 환경정책의 평가

제 2 절 서울시 환경정책의 과제



## 제 5 장 글로벌 스탠더드로 본 서울시 환경정책의 평가와 과제

이 장에서는 앞의 제2장 제3절에서 개발된 환경정책의 글로벌 스탠더드의 분석틀인 정책기조, 정책형성 및 정당성 확보, 정책집행 및 평가라는 3단계의 총 9개 요소에 기초하여 서울시 환경정책을 평가한 후 같은 분석틀을 가지고 세계화 시대에 있어서 서울시 환경정책이 나아가야 할 바람직한 발전방향으로서의 향후 과제를 제시하고자 한다.

### 제 1 절 서울시 환경정책의 평가

#### 1. 정책기조

서울시 환경현장, 환경기본조례, 녹색서울계획, 녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례 등에서 지속가능한 발전의 필요성과 중요성을 강조하고 있기는 하지만 아직은 지속가능한 발전 이념이 서울시정에 충분히 통합되어 있다고 보기 어려우며, 지속가능한 발전에 대한 정책적 고려가 여전히 미흡하다고 평가된다. 지속가능한 발전은 지구환경 보호를 위한 국제기구 활동의 기본이 됨과 동시에 서울시정 발전과 시민의 삶의 질 향상을 위해 필요불가결한 주요 정책목표가 되어야 함에도 불구하고 여전히 지속가능한 발전에 대한 서울시와 시민의 이해와 인식은 낮은 수준에 머물러 있다. 서울시가 주요 정책을 입안할 때 지속가능성 측면을 우선적으로 고려할 필요가 있으며, 이를 보장하기 위한 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.<sup>10)</sup>

서울시 환경정책 분야는 이제 그 질과 양이 모두 성숙해졌다. 그러나 대기, 수질, 폐기물, 생태 등 환경관리계획을 각 분야별로 수립하여 추진함으로써 체계적이고 통합적인 환경관리가 여전히 미흡하다. 사회경제부문을 포함한 다양한 이슈간 통합을 고려하는 정책의제를 선정하거나 개발하지 못하고 있으며 여전히 환경매체 중심의 환경정책 의제에 머물러 있다. 환경국의 조직체계도 환경매체 중심으로 되어 있어 분야간, 부서간 조정과 통합이 쉽게 이루어지지 못하고 있는 한계가 있다.

경제성장으로 시민의 소비행태가 급격하게 서구화되어 과소비에 따른 각종 오염문제도 심각하게 대두되어 이에 대한 정책적 대응이 시급한 실정이다. 이와 관련하여 환경정책의 기조가 이전의 공급관리 중심에서 수요관리 중심으로 바뀌고 있다. 하지만 최종 소

10) 국가차원의 논의는 다음의 문헌을 참고할 것. 정영근(2003), p188.

비자의 가치관 변화와 소비절약 의식에 호소하는 방식의 수요관리정책이 성과를 제대로 거두지 못하고 있는 실정이다. 원재료 공급업체로부터 제조업자, 도매업자, 소매업자, 최종소비자로 이어지는 이른바 공급망(Supply Chain)을 하나의 총체적인 시스템으로 보고 환경친화적으로 관리하는 것(공급망 환경관리: Supply Chain Environmental Management)이 국제적 추세임을 고려할 때 서울시 환경정책은 이 분야에서 글로벌 스탠더드와 상당한 격차가 있다.

## 2. 정책형성 및 정당성 확보

환경정책 형성에 있어 이른바 9개 주요그룹을 포함한 이해관계자의 이해와 참여가 필수적임에도 불구하고 환경정책 분야에 있어 이들의 참여가 미흡한 실정이다. 환경정책결정과정에서의 시민사회단체의 참여가 지속적으로 확대되고 있기는 하지만 환경거버넌스 체제가 뿌리내리기 위해서는 아직 많은 과제가 남아 있다.

기업이 환경레짐 형성에 주요한 역할을 하기보다는 여전히 환경규제정책의 단순한 대상 정도로 인식되고 있다고 평가된다. 21세기의 기업이 경쟁력을 갖추기 위해서는 청정생산기술과 환경친화적인 제품의 개발이 필수적이지만 기업측에서도 이에 대한 대응이 미흡하다. 장기적인 안목을 가지고 청정기술 개발에 투자하고 생산공정을 개선하며, 에너지 절감, 자원 절약과 재이용 시스템 등의 개발에 대한 노력을 더욱 강화할 필요가 있다.

환경정책의 지방분권화가 미흡하다. 사실 지방분권과 환경정책의 관계는 복잡적이다. 우선 지방분권은 지역특성에 적합한 행정을 펼칠 수 있다는 긍정적 측면도 있지만, 환경정책적 관점에서 보면 환경오염의 조사연구 등에 있어 고도의 전문기술과 지식이 필요하기 때문에 지방자치단체가 환경행정 수행에 상당한 부담을 가지게 되는 부정적 측면도 있다(이창우, 2003). 지방분권과 국가균형발전정책은 지역개발욕구를 분출시키고 중앙정부의 선택과 집중의 논리에 의한 지방자치단체에 대한 선별적 지원은 지방자치단체간 개발경쟁을 부추겨 지역간 격차를 심화시키는 결과를 초래할 것이라는 우려도 있다(김병완, 2003). 환경정책의 지방분권화가 지속적으로 이루어질 것으로 전망되고 있는 가운데, 지방재정기반 확충 없는 지방분권은 오히려 환경정책의 후퇴를 가져올 수도 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 서울시의 경우 자치구간 재정력 격차의 해



소가 환경정책의 발전을 위해서도 필요하다고 판단된다.

### 3. 정책집행 및 평가

환경정책이 여전히 법규에 의한 규제행정 중심이어서 경제적 인센티브에 기초한 환경정책이 미흡한 실정이다. 이 문제는 환경친화적이지 못한 가격 및 조체체계와 연관되어 있다. 환경의 가치가 자연자원과 환경의 이용에 반영되지 못하여 물, 쓰레기 처리, 에너지 사용 등은 공공요금으로 관리하고 있어 사회적으로 바람직한 수준보다 매우 낮게 유지되어 낭비를 초래하고 있다. 예를 들어 현행 에너지 가격정책은 인위적으로 낮은 정책을 유지하고 있으면서도 관련 세제는 매우 복잡한 실정이다.

현행 경제적 유인제도는 환경개선 효과가 미미하고 목적세의 형태를 가지고 있으며 직접규제적 성격이 강해 오염저감 효과가 크지 못하다. 환경과괴가 용이하도록 되어 있는 현재의 상품가격체계를 환경친화적으로 개선하고 환경문제가 시장원리에 의해 해결되도록 유도함과 동시에 오염복구비용을 공평하게 부담하는 것이 필요하다.

여전히 서울시 환경정책은 물리적 환경오염문제에 치중하고 있다. 서울시가 지금까지 다루어 왔던 환경문제는 주로 물리적 환경오염에 관한 것이었다. 수질, 대기, 소음 진동, 폐기물, 토양 오염 방지시설을 설치하고 그러한 오염행위를 하는 업체를 단속하고 시정하는 조치를 내리는 일이 주된 업무였다. 하지만 환경문제의 중심이 환경오염 방지에서 자연보호, 생활환경 개선, 지구환경보호로 점점 바뀌어가고 있다. 공원녹지 확충, 에너지 절약 및 효율적 이용, 녹색소비생활 개선, 녹색교통체계 확립, 환경친화적 토지이용 등이 그러한 추세를 보여주고 있다. 이러한 변화 추세에 대한 서울시의 대응이 미흡한 측면이 있다.

현재로서는 지구환경보호를 위한 서울시의 노력은 선진외국에 비해 매우 미흡한 실정이다. 지금까지 우리나라 중앙정부는 다수의 국제협약에 적극 가입하여 왔으나 전체적인 기조는 경제와 밀접하게 관련된 지구적인 환경문제에 대해 다소 소극적인 자세를 취해온 것이 사실이다. 동경을 비롯한 선진외국 주요도시가 기후변화대책을 대부분 수립해놓고 있는 상황과 비교해볼 때, 서울시로서는 국제환경협약과 관련된 대책이 거의 없다고 말할 수 있다.

경제분야에서는 일찍이 지표나 지수를 이용하여 정책의 성과를 평가해왔으나 환경

분야에서는 아직은 초기단계에 있다. 세계경제포럼에서 각 국가별 환경지속성지수가 발표되고 우리나라가 2001년도 122개국 중 95위, 2002년도 142개국 중 136위를 차지하면서 지속가능성 지표에 대한 관심이 더욱 고조되고 있다. 하지만 다양한 환경정책분야에서의 계량화가 이루어지지 못하고 있으며, 주요 정책분야의 데이터베이스가 구축되어 있지 않아 환경통계의 신뢰성에 의문이 제기되고 있다. 서울시의 경우 환경정책분야에서의 계량화는 발전할 여지가 많다.

## 제 2 절 서울시 환경정책의 과제

### 1. 정책기조

#### 1) 지속가능한 발전을 위한 자율규제 정책 추진

경제발전이 환경보전에 기여할 수 있도록 하기 위하여 환경, 경제, 사회적 자율규제 정책을 지속가능한 발전의 주요 정책으로 받아들여야 한다. 생태적 자율규제(ecological self-regulation)를 통하여 생물·물리적 시스템의 자율조정 능력을 증진시키고, 경제적 자율규제(economic self-regulation)를 통하여 가격 신호에 따른 효율 및 이윤 극대화 기관의 자동조정 기능을 강화하며, 사회적 자율규제(social self-regulation)를 통하여 사회적 약속의 결과로서의 자발적 행동 변화가 일어나도록 해야 한다. 서울시 차원에서 자발적 협약(Voluntary Agreement)제도를 적극 도입하고 확산시켜나가야 할 것이다.

#### 2) 부문통합적 환경정책 수립

서울시는 환경정책과 교통 및 에너지, 토지이용 정책간의 상호 연계성을 더욱 높이는 차원에서 환경정책을 펴나가야 할 것이다. 에너지 정책과 관련해서는 서울시 차원에서의 지속가능한 에너지 계획을 국제적 시각을 가지고 수립하는 한편 특히 신재생에너지의 공급과 수요를 확대하는 정책을 조속하게 마련해야 할 것이다. 이와 관련하여 서울시 차원의 기후변화방지대책 수립의 경우, 일과성 대책이 아니라 기본계획과 전략 계획을 수립하여 장기적이고 체계적으로 접근할 필요가 있다.

특히 기후변화협약과 교토의정서라는 국제환경레짐에 대처하기 위해서는 선진외국 대도시의 사례에서 본 바와 같이 서울시 차원에서의 대책이 필요하고 이러한 대책은

서울시 에너지 정책과 결합될 필요가 있다. 서울시 에너지 정책은 기후변화방지대책과 밀접하게 관련되어 있으므로 서로 통합적으로 수립되고 집행되어야 한다. 서울시 차원에서 에너지 정책을 기후변화방지대책과 결합시키는 접근방법은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 서울시는 동경도와 같이 환경기본계획상에 지구온난화방지대책을 수립한 사례를 벤치마킹해야 한다.

둘째, 공공청사의 에너지 절약 성과 보고서를 의무적으로 발간한다.

셋째, 가정에서의 에너지 절약을 위한 행동계획을 수립하여 추진한다.

넷째, 부서간 에너지 정책 통합을 위하여 서울시에 에너지 전담부서를 둔다.

다섯째, 서울의제 21을 서울행동 21로 개편하면서, 서울행동 21에 에너지 절약 및 효율적 이용을 위한 행동계획을 포함시키고 그 이행과정을 체계적으로 모니터링하는 체계를 갖춘다.

여섯째, 서울시 차원에서 지구온난화가스 배출 저감 목표 수립 등을 포함하는 종합적인 기후변화방지대책을 수립한다.

일곱째, 서울시 차원에서 재생가능한 에너지를 사용할 수 있는 잠재력을 조사한다.

### 3) 무역과 환경의 연계 추세에 적극 대응

서울시 산업구조를 환경친화적으로 전환시켜나아가야 한다. 중앙정부로서도 수출 패턴이 선진국의 환경조치에 대응력이 강해지도록 산업구조를 전환시키는 장기전략의 수립이 필요하다. 이 전략은 수출구조가 환경친화적 제품 중심으로 전환되어야 하는 것을 의미할 뿐 아니라 동시에 선진국 시장에서의 주력품목을 기술집약적이고 고부가가치인 품목 중심으로 전환시키는 것도 의미한다. 서울시는 중앙정부와 협력하여 무역정책과 환경정책을 연계시키는 한편, 환경산업을 육성해나아가야 한다.<sup>11)</sup>

### 4) 공급망 환경관리체계 구축을 통한 수요공급 통합관리

중앙정부 차원에서 기업의 환경경영 확산을 통한 청정생산체계 확립을 위해 기업의 사회적 책임과 역할 강화 및 대기업과 중소기업을 연계한 '공급망 환경관리(SCEM:

---

11) 윤창인, 한택환, 유상희(2000: pp81-91).

Supply Chain Environmental Management) 시스템'을 조기에 도입한다. 서울시는 공급망 환경관리가 글로벌 스탠더드라는 점을 인식하여 이 분야에 대한 연구검토를 서둘러야 한다. 환경친화적인 기술혁신이나 경영혁신이 중소기업에서 일어날 수 있도록 공급망 환경관리체계를 구축하는 데 서울시와 기업이 협력해나가야 한다. 생산공정과 환경기술의 혁신을 유도하기 위한 선진 환경경영기법을 계속 개발해야 한다.

## 5) 지속가능한 생산소비체계 구축

수요공급 통합관리 측면에서 녹색생산 및 구매를 더욱 활성화시킨다. 중앙정부는 소비자, 정부 및 공공기관, 기업 등 모든 경제주체들의 녹색구매에 대한 역할과 의무를 명시하는 '녹색구매촉진법'을 현재와 같이 법안 상태에서 계속 논의만 할 것이 아니라 조속히 입법되도록 해야 할 것이다. 서울시 차원에서도 기존의 「물품관리조례」를 개정하여 녹색구매와 관련된 사항을 추가하든지 아니면 「녹색구매조례」를 새로이 제정해야 한다.

서울시는 2004년부터 시행되는 녹색구매기준의 적용대상 품목을 현재의 6개에서 계획대로 매년 증가시켜 나가야 한다. 서울시는 재활용산업, 환경벤처, 환경건설업 등 환경관련업종에 있어서의 생산자조합운동도 적극 지원해나가야 한다. 녹색소비조합운동도 추진하여 녹색생산자를 지원하고 환경친화적인 소비사회의 정착을 도모해야 한다.

서울시는 WSSD 이행계획 제14조를 이행하기 위해 서울시 차원에서 「지속가능한 생산소비 10개년계획」을 수립할 필요가 있다.

## 2. 정책형성 및 정당성 확보

### 1) 환경거버넌스 체계 구축

참여, 법치, 투명성, 이해관계자에 대한 대응성, 합의 형성, 형평성, 효과성 및 효율성, 책임성 등의 원칙을 서울시 환경정책의 굵 거버넌스 체계 구축을 위한 기본적인 원칙으로 받아들여야 한다. 그리고 서울시 환경정책의 형성 과정에 있어 파트너십 정신에 기초하여 학계, 경제계, 시민단체 및 정부기관간의 협조체제를 구축하고 이를 강화해나갈 필요가 있다.

## 2) 환경정책의 여성화

지속가능한 발전을 여성적 시각에서 재정의하면서 환경정책의 여성화를 세계화시대의 서울시 환경정책의 주요 전략으로 추진할 필요가 있다. 이를 위하여 환경정책의 젠더 분석 및 성주류화가 필요하다. 이와 관련하여 서울시는 장기적 관점에서 산업별 여성의 경제참여율에 대한 성 인지 기초자료를 조사해서 데이터베이스를 구축할 필요가 있다. 젠더 분석을 하는 조사자료에 의하여 성차이가 확인되면서 성평등을 이루기 위한 조치들이 체계적으로 나올 수 있다. 물론 중앙정부 차원에서 인구와 관련된 모든 조사는 젠더 분석이 가능하도록 하는 조치가 법으로 제정될 필요가 있다(이창우, 2002).

환경정책 분야에서의 성관점화를 뿌리내리고 환경산업에의 여성 참여율을 높이기 위해서는 다양한 정책적 수단이 도입될 필요가 있다. 성평등 감사(Equality Audit), 젠더 훈련(Gender Training) 등의 정책수단이 그것이다.

환경교육을 실시할 때 여성을 대상으로 하는 프로그램은 성관점적 측면에서 특별히 제작될 필요가 있다. 환경정보를 제공할 때에도 관련된 기초자료가 성관점적 차원에서 수집되고 분석되도록 유의해야 할 것이다. 그리고 환경정책 분야에서, 책임의 여성화(feminization of responsibility)가 일어나지 않도록 남녀간의 공정한 역할 분담이 있어야 한다.

환경정책과 젠더에 대한 다각적인 연구가 시작되어야 한다. 환경정책의 성관점화에 관한 이론적 연구, 환경문제와 젠더간의 구조적인 상관관계 분석, 환경부문에서의 성영향평가 기법 개발 연구, 정부의 기후변화협약 대책이 여성에 미치는 영향 분석, 환경문제와 여성 건강의 상관관계 연구, 환경분야에서의 성차별 연구, 환경정책분야에서의 성주류화 방안, 성인지적 환경정책 형성을 위한 젠더 훈련 프로그램 개발 연구, 환경정책 분야에서의 성관점화 증진을 위한 국제협력 방안 등에 대한 연구가 있어야 한다.

## 3) 환경정의 및 환경민주주의 실현

노약자, 빈민, 여성, 어린이 등 이른바 사회적 약자에게 환경수혜의 평등한 권리를 인정하는 환경정의 정책이 환경정책 형성의 기본이 되도록 해야 한다.

한편 자원고갈과 환경적 긴장에 따른 문제는 정치적, 경제적 힘의 불균형에서 초래되는 경우가 있으므로 지속가능한 발전은 지구가 관리되는 방식에 있어 주요한 변화를

통해서만 달성될 수 있다는 시각은 환경제국주의적이라고 비판받기도 하는데, 이를 극복하기 위해 환경민주주의 전략이 필요하다. 환경민주주의는 환경보호를 명분으로 하여 불평등한 분배구조를 정당화시키거나 차별을 강요하는 환경과시즘과는 대립되는 개념이다(전형권, 1999, p89). 시민참여 메커니즘의 제도화, 환경정보의 공개와 공유, 환경 갈등조정 시스템의 제도화 등이 환경민주주의 전략으로 추진되어야 한다.

세계화가 가져오는 불리한 위협을 극복하여 주권국가로서 정치적으로 민주적 실천과 이념 논쟁을 추구하는 것이 환경문제의 올바른 전략이 될 수 있다(전형권, 1999, p89) 이를 위하여 환경정책결정과정에서 심의 민주주의(Deliberative Democracy)가 정착되어야 한다.

#### 4) 기업과의 관계 재설정

국제환경레짐 변화와 관련하여 서울시는 기업과의 관계 설정을 재정립해야 할 것이다. 기업, 특히 대기업들은 국제환경레짐 변화에 민감하게 반응하면서 최신 자료를 수집, 분석하는 한편 대응전략을 수립하고 있다. 서울시는 대한상공회의소나 기업부설 환경연구소와 네트워크를 구축하여 최신 국제환경동향에 관한 정보를 입수하는 한편 공동으로 보조를 맞추어야 할 사안이 무엇인지 확인하고 적극적으로 대응하는 체계를 갖추어야 한다.

#### 5) 환경정책의 지방분권화

대부분의 나라들에 있어 주요한 환경정책의 수립 및 집행 권한은 중앙정부에 있다. 대기오염, 수질오염 등 대부분의 환경문제는 여러 지방자치단체에 걸쳐 있으므로 중앙정부에서 조정하고 통제하는 것이 효과적이기 때문이다. 그리고 중앙정부가 환경정책의 통제권을 가지고 있으므로 해서 한 지방자치단체가 다른 지방자치단체로 환경문제를 수출하는 것을 예방할 수도 있다. 하지만 지역마다 환경여건이 다르기 때문에 환경기준이나 환경규제의 범위와 방법 등을 달리 정하는 것은 환경자치 강화라는 측면에서 바람직하다. 환경압력을 크게 받고 있는 지역일 경우, 지방적 특수여건을 고려한 추가적인 환경보전조치가 취해져야 한다. 효과적인 환경행정을 위해서는 지방분권이 촉진될 필요가 있다. 특히 2003년 말 제정된 지방분권 특별법에 의해 앞으로 서울시의 자

치입법권 등이 더욱 강화될 것으로 전망되므로 환경분야에서의 지방분권 추진에 대한 대응책을 마련해야 한다.

환경정책의 지방분권에 대응책으로서, 서울시 지속가능발전위원회의 기능을 더욱 강화시켜 이해관계자간 파트너십에 의한 환경정책 형성이 가능하도록 해야 한다. 그리고 서울의제 21을 조속히 수정하면서 이를 서울행동 21로 발전시켜나가야 한다.

한편 환경정책의 분권화가 정착되기 위해서는 서울의 문화와 전통에 기초하여 환경정책이 형성되어야 하므로 문화전통과 환경정책간의 연계성에 대한 연구검토가 필요하다.

### 3. 정책집행 및 평가

#### 1) 경제적 인센티브에 기초한 환경정책 집행

서울시는 앞으로 환경정책을 떠나감에 있어 경제적 인센티브를 과감하고 다양하게 도입하는 방향으로 나아가야 한다. 예를 들어 에너지 분야에서의 ESCO 사업을 더욱 활성화시켜나갈 필요가 있다.

물, 쓰레기 처리, 에너지 사용 등 각종 재화와 서비스의 가격에 환경오염 및 자원고갈 비용이 포함되도록 한다. 이를 위하여 에너지, 수자원, 토지자원 등 개발사업에만 치중되었던 예산을 각종 자원에 대한 수요관리에 보다 많이 배정할 필요가 있다. 이와 관련하여 중앙정부는 환경파괴적인 보조금을 폐지하는 한편, 환경친화적인 생산 및 소비체계를 구축하기 위한 조세개혁을 단행한다. 오염을 유발시키는 요소나 제품에 환경세를 부과해야 한다. 이 때 앞의 동경도의 사례에서 보았듯이 지방환경세 도입을 위한 검토를 시작해야 한다.

경제적 유인제도를 개혁하고 필요한 경우 환경세로 통합할 필요가 있다. 합리적인 환경관리를 위해서 시장원리에 의존하는 경제적 유인제도를 많이 사용하여 재원확보는 물론 합리적인 환경규제수단이 되도록 한다. 장기적으로 환경용량을 고려한 오염권거래 제도를 도입할 필요도 있다.

## 2) 국제환경협약의 서울시 환경정책에의 반영

국제환경협약은 중앙정부만의 문제가 아니므로 서울시 차원에서도 국제환경협약에 관심을 가지고 대비해야 한다. 이를 위하여 다음과 같은 사항에 대해서는 종합적인 평가가 필요하다.

첫째, 많은 환경협약들간의 상관관계는 무엇이고 그 계통이 어떻게 이루어져 있는지 분석하고 확인하며 이해한다.

둘째, 협약 협상과정에서 우리나라 협상대표들이 이해관계자의 의견을 충분히 수렴하여 반영했는지 또는 수렴하려고 노력했는지 확인하고 이해관계자의 의견을 반영할 수 있는 제도적 장치를 마련한다.

셋째, 발효된 국제환경협약들이 우리나라에서 어떻게 법제화되고 제도화되고 있는지 계속 모니터한다.

넷째, 어떤 협약이나 의정서에 대하여 우리나라 정부가 미온적인 자세를 취하고 있을 때 가능한 한 모든 수단을 동원하여 적극적 자세를 견지하도록 권고해야 한다.

다섯째, 서울시는 지방정부의 경험과 역량으로 우리나라 협상대표가 국익에도 도움이 되면서 지구환경보호에 기여하는 방향에서 협상을 추진할 수 있도록 적극 지원해야 한다.

국제환경협약과 관련하여, 서울시 환경국 차원에서 전담팀을 구성하여 지속적인 모니터링을 해야 한다. 앞으로 서울시는 UNEP나 CSD 관련 국제회의에 적극 참여하여 의견을 개진하고 정보를 수집해야 할 것이다. 국제적인 네트워크가 활발히 활동할 때, 복잡다양해진 국제환경협약이 제대로 이행되고 그 효과를 보게 될 것이므로 그러한 네트워크에 서울시가 보다 큰 관심을 가지고 적극 참여해야 한다.

국제환경협약의 해당 내용이 도시계획에 구체적으로 반영되도록 서울시 환경국 및 담당부서는 노력해야 한다. 예를 들면 생물다양성협약의 내용이 우리나라 도시계획 수립시 크게 고려하지 못하고 있는데, 대규모 도로건설이 생물다양성 협약의 이행을 저해할 수도 있다. 앞으로 중앙정부 및 서울시가 각종 법상계획을 수립할 때 반드시 국제환경협약과의 상관성 분석이라는 항목을 넣어 검토하도록 제도화시킬 필요가 있다.

서울시는 국제환경협약의 동향과 관련하여 다음과 같은 과제가 있음을 이해해야 한다.

첫째, 국제환경협약의 내용을 개발계획, 공공투자 및 기업활동 등 현실정치 및 실제



적인 정책에 통합하기 위한 체계적인 작업이 필요하다.

둘째, 국제환경협약을 이행하기 위한 더욱 강력한 정책결정자의 정책의지가 필요하며, 지속가능한 발전을 가능하게 하는 수단들을 더욱 확산시키기 위하여 노력해야 한다.

셋째, 서울시 차원에서 국제환경협약간에 상충하는 조항은 없는지, 아니면 시너지 효과를 가지는 사항은 없는지, 국제환경협약 상호간의 관계를 일관성이란 관점에서 검토해보아야 한다.

넷째, 국제환경협약을 서울시 및 자치구 차원에서 이행할 수 있는 프로그램을 마련해야 하며 지방에서 국가를 거쳐 국제차원으로 이어지는 환류 시스템을 마련해야 한다.

### 3) 지구환경보호를 위한 국제협력 강화

앞으로 서울시는 국제환경레짐 변화에 적극 대응해야 한다. 국제환경레짐 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 시민, 기업, 정부 3 주체간의 굿 거버넌스 시스템 속에서 목표를 향한 행동을 저해하는 각종 요인들을 효과적으로 제거하는 작업이 필요하다. 서울시 공무원들도 국제적 마인드를 높이고 국제환경협력체제 구축에 나서야 한다.

중앙정부는 도하 개발 아젠다 대응전략 및 WSSD 이행계획 실천계획을 수립하고 실천하기 위해 정부·산업계·시민단체의 파트너십을 기초로 하여 범국가적 대응체계를 구축할 필요가 있다.

서울시는 일본 여러 지방자치단체에서 보듯 아시아 지역에서의 환경협력을 확대해 나갈 필요가 있다. 동남아시아 지역 도시를 비롯한 개발도상국 여러 도시와의 환경협력을 확대하여 이들 도시의 지속가능한 발전을 지원하는 것은 장기적인 관점에서 서울의 지속가능한 발전에 기여하게 될 것이다. 그리고 서울시는 도시간, 이해관계자간 다양한 국제환경 네트워크를 구축하여 최신 국제환경동향에 관한 정보를 입수하는 등 적극적인 대응체계를 구축해나가야 한다.

국가경제뿐 아니라 지역경제의 바람직한 발전방향을 설정하고 지역경제를 활성화하기 위해 국제환경문제 전문가들이 서울시 차원에서 많이 길러져야 한다. 서울시 공무원 중에서도 국제환경 전문가들이 많이 양성되어야 한다. 이들은 영어를 유창하게

말하고 들을 수 있어야 하며 국제환경협력관계의 전문용어에 대해 잘 알아야 한다. 공무원들도 가능하면 많이 외국에 유학보내야 한다. 단기연수도 보내고 석박사 학위과정도 보내고, 관련 국제회의에도 보내는 등의 적극적인 사고와 태도가 필요하다.

#### 4) 환경관련 조례의 글로벌 스탠더드화

환경문제의 범지구적 성격 때문에 환경문제에 대한 법적 규제의 내용이 세계적으로 통일되어가는 경향이다. 우리나라의 환경관련법은 국제환경협약의 내용을 적극적으로 수용하고 있어 일단은 선진국 수준의 환경입법을 갖추었다고 말할 수 있다. 앞으로 기후변화협약 및 교토의정서, 잔류성유기오염물질에 관한 스톡홀름 협약 등의 내용을 적극 수용하여 국내 관련법을 개정하는 작업을 추진해야 한다. 나아가 개발 관련법을 지속가능한 발전의 원칙에 비추어 전면 재검토하는 작업을 추진해야 한다.

서울시에는 시행규칙까지 포함하여 현재 총 35개 환경관련조례가 있다. 이 중 특히 녹지보전 및 녹화추진에 관한 조례, 대기오염물질배출허용기준조례, 도시공원조례, 쓰레기줄이기와 자원재활용촉진에 관한 조례, 자연환경보전조례, 지하수조례, 폐기물관리조례, 환경·교통·재해영향평가지요, 환경기본조례 및 환경기준조례 등은 물 레짐, 생물다양성 레짐, 기후변화 레짐 등 국제환경레짐과 글로벌 스탠더드의 관점에서 전면적인 재검토가 필요하다.

#### 5) 시민과 자연이 공생하는 생활공간 설계

자연과 인간이 공존할 수 있는 생활공간을 조성하는 것은, 세계화시대의 환경정책의 중요한 하나의 주제로 떠오르고 있는 환경재생과 인간발전을 양립시킬 수 있는 전략이 될 수 있다.

한 사회의 미래의 모습은 오늘날 어떠한 종류의 인프라에 우리가 투자하는가에 따라 달라진다. 서울시도 인프라를 구축함에 있어 시민과 자연의 공생이라는 관점에서 더욱 세심한 고려가 있어야 한다. 나아가 시민의 건강증진을 서울시 환경정책의 우선 과제로 받아들여야 한다.

## 6) 환경정책의 평가 및 모니터링 체계 구축

규제행정의 결과를 평가하기 위한 환경지표와 모니터링 개발을 위한 예산은 이 분야가 정치적 관심을 별로 끌지 못하기 때문에 제대로 책정되지 못하고 있다. 서울시는 지속가능성 평가나 지수 개발 그리고 모니터링을 위한 체계 개발에 더욱 많은 관심을 기울여야 한다. 글로벌 스탠더드에 맞는 통계시스템 정비도 서둘러야 하며, 지속가능성 평가기법을 개발하는 등 서울시 차원에서의 지속가능한 발전을 위한 정책결정방법도 개발해야 한다.

서울시는 WSSD 이행계획상의 구체적인 목표치와 추진일정이 서울시에 어떠한 의미를 가지는지 분명히 알아야 하며 WSSD 이행계획의 이행상황을 계속적으로 모니터링할 필요가 있다. 이를 위해 우선 기존 WSSD 이행계획 번역본을 공무원이 이해하기 쉽고, 주석을 달아 다시 번역함으로써, 각 항목의 문장이 의미하는 바를 정확히 파악할 수 있도록 해야 한다. 현재 나와 있는 우리나라의 WSSD 이행계획 번역본은 오역 투성이인 것으로 보인다. 특히 WSSD 이행계획상의 몇가지 핵심적인 환경분야 주요항목에 대해서는, 항목별로 기본적으로 ①목표치와 추진일정(시한), ②이행방법, ③재원, ④제도적 장치, ⑤행동주체, ⑥모니터링 등으로 나누어 각각에 대한 분석이 있어야 한다.



## 第Ⅵ章 결 론



## 제 6 장 결 론

서울시정 4개년 계획에 따라 세계 일류도시 서울이라는 시정목표가 제시되었다. 세계 일류도시가 되기 위해서는 서울시민, 공무원, 기업인 모두가 세계 일류가 되어야 한다. 그러기 위해서는 국제환경레짐의 변화 추세에 맞추어 모두 국제적 마인드를 더 길러야 하며 국제환경협력체제 구축에도 적극 나서야 한다.

본 연구와 같은 연구과제가 가능하게 된 배경은 세계화라는 커다란 흐름이 국가뿐 아니라 지방에도 영향을 미치고 있으며 특히 환경분야와 여러 측면에서 관련이 있기 때문이다. 본 연구는 세계화 흐름 속에서 국제환경레짐이 변화하고 있으며, 그렇게 변화하고 있는 국제환경레짐이 글로벌 스탠더드로 나타나게 되므로, 서울시가 국제환경레짐 변화에 적극 대응하기 위해서는 서울시 환경정책을 글로벌 스탠더드에 맞추어 변화시켜나갈 필요가 있다고 제안하고 있다.

본 연구는 제2장의 이론적 고찰 부분에서 세계화를 세계경제의 통합이라는 측면이 아니라 다양한 네트워크 구축에 따른 국제질서의 변화로 보았다. 세계화의 커다란 흐름은 적어도 환경분야에 있어서는 국제환경레짐의 변화를 수반하면서 서울시에 여러 가지로 영향을 미치게 마련이다. 제2장에서는 국제환경레짐에 대한 선행연구를 검토하고 개념정의도 내렸다. 그리고 본 연구는 제2장에서 환경정책의 패러다임이 변화하면서 글로벌 스탠더드가 형성되고 있음을 규명해보았다. 본 연구는 환경정책의 글로벌 스탠더드를 OECD국가들이 주도하고 있다고 보고, 패러다임의 변화와 국제환경동향을 종합하여, 정책기조, 정책형성 및 타당성 확보, 정책집행 및 평가의 3단계로 나눈 후, 정책기조 분야에서는 지속가능한 발전, 쟁점통합적 환경정책, 수요공급 통합관리가, 정책형성 및 정당성 확보 분야에서는 환경 거버넌스 체제, 기업의 역할 강화, 환경정책의 분권화가, 마지막으로 정책집행 및 평가 분야에서는 인센티브에 기초한 환경정책, 자연·인간·지구 중심의 환경정책, 환경정책의 계량화가 글로벌 스탠더드라고 제안하였다. 그런데 여기서 글로벌 스탠더드에는 정답이 있는 것이 아니며 시대에 따라 변화하는 것이라는 점에 유의할 필요가 있다. 달리 보면 한 분야의 기본에 충실한 것이 바로 글로벌 스탠더드일지도 모른다. 환경정책의 기본이란, 국민의 삶의 질 향상이며, 지속가능한 발전이며, 시민과 자연의 공존이다. 이렇게 이해하면 환경정책의 글로벌 스탠더드라고 해서 전혀 새로운 것이 없으며 다만 그 전략과 접근방법이 달라질 뿐임을 알

수 있다.

제3장에서는 서울시와 관련된 국제환경레짐을 국제환경협약, 국제환경기구, 국제환경회의, 국제환경협력으로 나누어 살펴보았다. 그리고 이 장에서는 국제환경레짐의 하나인 WSSD 이행계획의 서울시 추진과제를 관련 이행계획문, 기본방향, 추진과제로 나누어 제시하였다. WSSD 이행계획 중 서울시와 관련된 조항이 43개나 되지만, 여기서는 지방정부 녹색구매, 지속가능한 에너지체계 구축, 기후변화 방지 대책, 지속가능한 발전을 위한 정책결정방법 개발, 서울시 지속가능발전위원회 기능 강화, 서울행동 21의 수립, 주요그룹간 파트너십 강화 등 7개 분야를 중점적으로 살펴보았다.

제4장에서는 국제환경레짐 변화에 대응하는 외국도시의 사례를 지구온난화대책과 국제환경협력이라는 주제를 중심으로 구분하여 소개하였다. 많은 선진외국 도시들이 지구환경문제 및 국제환경문제 나아가 해당 도시의 환경문제 해결을 위하여 다양한 국제협력사업을 펼치고 있음을 알 수 있었다. 특히 일본 동경도는 환경기본계획상에 지구온난화방지계획을 상세하게 다루고 있음을 알 수 있었고, ICLEI의 기후변화 방지 프로그램의 사례를 통해 세계 여러 도시들이 이산화탄소 배출량 삭감 목표량을 지방자치단체 차원에서 정하고 이를 실천하기 위하여 다양한 사업을 펼치고 있음도 알게 되었다.

외국도시 사례에 비추어 볼 때 서울시 환경정책에서의 지구환경보호를 위한 고려가 너무나 미약함을 알 수 있다. 국제환경협력을 위한 네트워크가 구축되어 있지 않고, 공무원의 국제적 마인드도 아직은 미흡하다고 말할 수 있다. 특히 기후변화방지를 위해 세계 각국 지방자치단체가 분명한 정책의지를 가지고 구체적인 정책목표를 정하여 실천해나가고 있음을 볼 때, 세계화 시대의 서울시 환경정책이 국제환경레짐 변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 우선적으로 기후변화 방지를 위한 대책을 수립하고 적극 시행해나가야 될 것이다.

제5장에서는 앞의 제2장에서 개발된 환경정책에 있어서의 글로벌 스탠더드의 요소들을 3개분야, 즉 정책기조, 정책형성 및 정당성확보, 정책집행 및 평가분야별로 나누어 서울시 환경정책을 평가하고 앞으로의 발전방향으로서의 추진과제를 제안하였다. 서울시 환경정책의 현황을 분석하여 평가한 결과, 현재로서는 서울시 환경정책이 글로벌 스탠더드와는 많은 격차가 있음을 알 수 있었다. 이러한 평가에 기초하여 이 장에서는 9개의 세부적인 글로벌 스탠더드를 염두에 두고 국제환경레짐 변화에 대응한다는 차원에서 서울시 환경정책의 향후 추진과제들을 제안하였다.



본 연구는 환경정책의 글로벌 스탠더드에 기초하여 서울시 환경정책의 과제를 제시하기는 하였지만, 그러한 과제 중에서 중요한 환경정책 분야가 누락되었을 수 있고, 이미 어떤 것들은 시행중인 것들도 있을 수 있다. 다만 여기서 다룬 환경정책상의 과제는 세계화시대에 있어 서울시 환경정책이 나아가야 할 바람직한 방향을 제시한 것에 그 의의를 찾을 수 있을 것이다.

본 연구는 환경정책의 글로벌 스탠더드라는 주제를 다루기는 했지만, 글로벌 스탠더드를 계량화하여 보여주지 못하고 기본적인 근거를 제시에 머문 한계가 있다. 앞으로 물, 대기, 폐기물, 공원녹지 등 서울시 환경정책의 세부분야와 글로벌 스탠더드와의 격차 분석이 있어야 할 것이다. 나아가 환경정책의 글로벌 스탠더드 진단을 위한 체크리스트를 개발하고 이를 관리하기 위한 시스템도 마련해야 한다. 그리고 글로벌 스탠더드에 비추어 취약한 환경분야에 대한 우선순위에 따른 집중관리도 있어야 할 것이다.

점점 복잡하게 얽혀가는 지구상에서 우리가 생존하기 위해서는 현재의 세계 및 국가의 경제시스템이 질적으로 전환되어야 하며 생활양식도 이에 따라 변화하지 않으면 안된다. 세계화시대에 있어, 세계 반대편에서 어떠한 일이 벌어지고 있는가를 제대로 이해할 때 서울시는 서울시민에게 요구되는 바람직한 변화를 앞당길 수 있을 것이다.

국제환경레짐 변화에 부응한다는 차원에서 지속가능한 발전을 위한 서울시정은 로컬 거버넌스 체제에 기초해야 한다. 시민, 기업, 행정의 3자간 파트너십과 네트워크를 강조하는 새로운 행정이념으로서 거버넌스를 서울시정에 녹여내야 한다. 건전한 환경·사회·경제정책, 주민의 필요에 부응하는 제도, 법치, 부패방지, 성차별 금지, 투자환경 조성 등의 굵 거버넌스가 지속가능한 발전에 기초가 됨을 인식하여 서울시 차원에서 굵 거버넌스 체제가 뿌리내리도록 해야 한다. 국제환경레짐 변화에 능동적으로 대처하기 위해서는 우선 시민, 기업, 정부 3주체간의 굵 거버넌스 시스템 속에서 목표를 향한 행동을 저해하는 각종 요인들을 효과적으로 제거하는 작업이 무엇보다도 필요할 것이다.

서울시는 앞으로 각종 국제환경회의의 동향 및 국제환경협약 변화상황을 예의주시하면서 국제환경레짐 변화가 서울시에 어떠한 영향을 미칠 것인지 계속 파악해야 한다. 서울시는 또한 국제환경레짐의 변화추세에 부응하여 새로운 이슈를 계속 발굴하고 적극 대처해나가야 한다.

또한 서울시는 이 연구에서 개발한 글로벌 스탠더드에 맞추어 환경정책을 수립하

고 집행하기 위해 앞으로 서울시정의 세부 영역을 항상 지구적 관점에서 바라볼 필요가 있다. ‘글로벌 스탠더드에 부합하는 환경정책의 수립 및 정책’을 서울시 환경정책의 비전으로 받아들일 때 서울시가 세계 일류도시로 발전해나갈 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌



## 참 고 문 헌

---

- 강희갑, “환경법의 세계화와 국제환경법”, 「리서치 아카데미 논총」, 제1권, 1998, pp.71-110.
- 구본형, 「월드 클래스를 향하여」, 서울: 생각의 나무, 2000.
- 김관호, 「세계화와 글로벌 경제」, 서울: 박영사, 2003.
- 김기정·박한규, “국제레짐의 강제집행력과 개별국가들과의 관계: 1970년대 국제핵비확산레짐과 일본의 핵처리정책 비교연구“ 경남대학교 극동문제연구소, 「한국과 국제정치」, 18권 4호, 2002.
- 김두식, “세계화과정에서의 사회발전과 환경문제”, 「사회과학연구」, 제4집 제2호, 1997, pp.289-303.
- 김변용·오영석, 「환경행정론」, 서울: 대영문화사, 1999.
- 김병완, “지방분권의 녹색화 구상”, 「환경과 생명」, 2003 여름.
- 김병훈, “지방정부의 세계화 전략에 관한 연구”, 「사회과학논총」, 제12집, 1996.
- 김성환, “세계화, 분권화, 지방화”, 「계간 사상」, 1995. 봄.
- 김재영, 김창희, 손병선, 이창기, 「환경정치와 환경정책」, 서울: 삼우사, 1996.
- 김홍균, “국제환경규제동향과 대응방안”, 서강대학교 경제학연구원, 「서강경제논집」, 29집 1호, 2000.
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 「OECD 환경전망」, 2001.
- 문태훈, 「환경정책론」, 서울: 형설출판사, 1997.
- 반다나 시바, 류지한 옮김, 「누가 세계를 약탈하는가」, 서울: 울력, 2003.
- 백봉중, “국제환경레짐과 오존층 보호(협약)”, 한국동북아학회, 「한국동북아논총」, 제13권, 1999.
- 엄태석, “세계화시대 지방자치단체의 대응전략에 관한 연구”, 「사회과학연구」, 제14집, 2001.

- 오경택a, "국제정치이론들과 국제환경협조", 한국정치학회 1999년도 연례학술회의, 1999.
- 오경택b, "지구온난화 레짐형성에 관한 미국의 정책결정과정 연구-환경운동단체와 업계의 역할을 중심으로", 한국정치학회, 「한국정치학회보」, 33집2호, 1999.
- 윤영관·이근, 「세계화와 한국의 과제」, 서울: 한울, 2003.
- 윤창인, 한택환, 유상희, 「선진국 주요 환경조치가 한국의 수출경쟁력에 미치는 영향과 대응방안」, 대외경제정책연구원, 2000.
- 이재협, "국제환경협력의 이행 및 준수체제에 대한 소고-이론과 실제적 적용", 한국환경법학회, 「환경법연구」, 22집, 2000.
- 이종원, "레짐이론의 발전과 과제", 고려대학교 정부학연구소, 「정부학연구」, 5권2호, 1999.
- 이찬근, "글로벌화로 야기되는 여러 모순들", 「한국환경보고서 2000」, 서울: 녹색연합 배달환경연구소, 2000.
- 이창우, "신행정수도 건설, 원점에서 다시 시작하라", 「환경과 생명」, 2003 여름.
- 이창우, "에너지와 젠더", 녹색서울시민위원회 주최, 지구를 위한 시민행동 한국본부 주관, 「CO<sub>2</sub> 줄이기 에코가족 운동 세미나」, 2002.
- 이호근, "변화하는 유럽의 조합주의와 유럽사회정책레짐의 발전", 2002년 한국정치학회 연말학술대회- 한국정치의 발전방향 II, 2002.
- 임홍빈, 「세계화의 철학적 담론」, 서울: 문예출판사, 2002.
- 전형권, "환경문제의 세계화와 정치적 성격", 「한국동북아논총」 제13집, 1999, pp.73-93.
- 정구현, 「글로벌화와 한국경제의 선택」, 서울: 자유기업원, 2002.
- 정영근, "WSSD 이후 한국의 과제: 한국의 지속가능성 확보 전략", 녹색연합, 「한국환경보고서 2002-2003」, 서울: 녹색사회연구소, 2003.
- 정정길, "세계화와 지방자치", 「행정논총」, 34권 1호, 1996.
- 정희성, "지속가능한 발전에 대한 세계화의 영향", 이론과 실천 모임 엮음, 권태준 교수 퇴임기념논문집 「국토와 환경」, 서울: 한울 아카데미, 2002.

- 정희성·변병설, 「환경정책의 이해」, 서울: 박영사, 2003.
- 제러미 브레처 외, 이덕렬 옮김, 「아래로부터의 세계화」, 서울: 아이필드, 2002.
- 조경근, “국제환경정책의 소망과 현실: 국제환경협력의 가능성”, 「국제정치논총」, 제33집 제2호, 한국국제정치학회, 1993.
- 조지프 스티글리츠, 송철복 옮김, 「세계화와 그 불만」, 서울: 세종연구원, 2002.
- 천정웅, 「지구환경레짐의 정치경제학」, 서울: 한울, 1995.
- 피터 고완, 홍수원 옮김, 「세계없는 세계화」, 서울: 시유시, 2001.
- 한국공간환경학회 생태환경분과, 한국도시연구소 환경연구부, “세계화의 그늘, 빈곤과 환경파괴”, 「환경과 생명」, 2002 겨울.
- 한면희, “세계화시대의 환경정의”, 「인문과학」, 제32집, 2002, pp.239-257.
- 허영도, “기업지배구조의 국제적 추세와 글로벌 스탠다드”, 「경영학연구논문집」, 제7권 2호, 2000, pp.45-65.
- 헤롤드 제임스, 이현대·이명휘·최상오 옮김, 「세계화의 종말」, 서울: 한울, 2002.
- 헬레나 노르베리-호지/ISEC, 이민아 옮김, 「허울뿐인 세계화」, 서울: 따님, 2002.
- 화학공업일보사, 「움직이기 시작한 지구환경대책: 주요산업각계와 지방자치체의 현상과 장래」, 동경: 화학공업일보사, 1991
- 황의서, “세계화와 환경의제 - 정치학적 관점”, 「개발논총」, 제8집, 1999, pp.115-134.
- 힐러리 프렌치, 주요섭 옮김, 「세계화는 어떻게 지구환경을 파괴하는가」, 서울: 도요새, 2001.
- Andresen, Steinar, 「*Science and politics in international environmental regimes - Between integrity and involvement*」, Manchester: Manchester University Press, 2000.
- Carson, Rachel, 「*Silent Spring*」, Boston: Houghton Mifflin, 1962.
- Elkington, J. “The Third Wave”, 「*Tomorrow*」, vol. 9, no. 6, Dec. 1999, pp.40-42.
- Haggard, S. and B. A. Simmons, “Theories of International Regimes,” 「*International Organizations*」, 41, 1987.

- Hurrell, A. and B. Kingsbury ed., *「The International Politics of the Environment: Actors, Interests, and Institutions」*, New York: Oxford University Press, 1992.
- Keohane, R. O., *「International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory」*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1990.
- Keohane, Robert O., "The Analysis of International Regimes: Towards a European-American Research Programme", in Volker Rittberger ed. *「Regime Theory and International Relations」*, Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Krasner, S. D., "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables," in S. D. Krasner ed., *「International Regimes」*, New York: Cornell University Press, 1983.
- Miles, Edward L., *「Environmental Regime Effectiveness - Confronting Theory with Evidence」*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 2002.
- Mitchell, Ronald B., "A Quantitative Approach to Evaluating International Environmental Regimes", *「Global Environmental Politics」*, vol. 2, no. 4, November 2002.
- Porter, G. and J. W. Brown., *「Global Environmental Politics」*, San Francisco: Westview Press, 1991.
- Portney, Paul, "Environmental Problems and Policy: 2000-2050", *「Journal of Economic Perspectives」*, vol. 14, no. 1, winter 2000, pp.199-206.
- Raines, Susan S, "Perceptions of Legitimacy and Efficacy in International Environmental Management Standards: The Impact of the Participation Gap", *「Global Environmental Politics」*, Aug. 2003, pp.47-73.
- Rittberger, Volker ed., *「Regime Theory and International Relations」*, Oxford: Oxford University Press, 1993.
- Sand, P. H., "International Cooperation: The Environmental Experience," in J. T.



- Mathews ed., *Preserving the Global Environment: The Challenge of Shared Leadership*, New York: W. W. Norton & Company, 1991.
- Vogler, John, *The Global Commons - A Regime Analysis*, Chichester: John Wiley & Sons, 1995.
- Young, Oran R. ed., *The Effectiveness of International Environmental Regimes - Causal Connections and Behavioural Mechanisms*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1999.
- Young, Oran R. ed., *Global Governance - Drawing Insights from the Environmental Experience*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1997.
- Underdal, Arild, "Science and Politics: the anatomy of an uneasy partnership", in Steinar Andresen et. al., *Science and politics in international environmental regimes*, Manchester: Manchester University Press, 2000.
- Vogler, John, *The Global Commons: A Regime Analysis*, Chichester: John Wiley & Sons, 1995.
- Wettestad, Joergen, *Designing Effective Environmental Regimes - The Key Conditions*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 1999.

Development Direction of Environmental Policy of Seoul in the light of Global Standards

<b><u>Project Number</u></b>	<b><u>SDI 2003-R-09</u></b>
<b><u>Research Staff</u></b>	<b><u>Chang-Woo Lee (in Charge)</u></b> <b><u>Jong-Bin Park</u></b>

Globalization, which was quite new to almost all of the citizens of Seoul before 1990s, has now become familiar to them. However, the relationships between globalization and environmental problems are unclear and difficult to understand. As quite a good number of countries of the world recognize that it is difficult to improve their own countries' environmental conditions without cooperating with neighboring countries, the global standards of environmental policy are changing. It seems that the results of WSSD would make an effect on the formation and implementation of environmental policies of Seoul. It is now necessary for Seoul to cope with the changing international environmental regimes.

The purposes of this study are firstly to derive the elements of global standards of environmental policy from a number of aspects such as the paradigm shift of 21st century, the environmental outlook of OECD, the action plan of UNCSD and experts' comments, and secondly to suggest the development direction of environmental policy of Seoul in the light of the global standards created in the study.

Globalization reveals itself as a form of global standards in the area of the environment. The study suggests 9 elements of global standards based on the 3 stages of ①policy keynotes, ②policy formation and legitimacy, and ③policy implementation and evaluation.

The study suggests specific environmental global standards in each stage: sustainable development, cross-cutting environmental policy, and integrated demand-supply management in the policy keynotes area; environmental governance system, increasing role of businesses, and decentralization of environmental policy

in the policy formation and legitimacy area; incentive-oriented environmental policy, nature-human-planet centered environmental policy and quantification of environmental policy in the policy implementation and evaluation area.

Before evaluating the status of environmental policies of Seoul in the light of global standards, this study reviews the trends of international environmental regimes such as international environmental agreements, institutions, conferences and cooperation. The study also introduces the best practices of global environmental management by local authorities of the world such as ICLEI's Cities for Climate Protection program, Tokyo's global environmental conservation plan especially for climate protection.

Evaluating the present environmental policies of Seoul based on the analytical framework of global standards, the study shows there is a huge gap between the level of global standards and that of environmental policies of Seoul.

The study suggests "the establishment and implementation of environmental policies to meet the global standards" as a vision of environmental policy of Seoul. The study presents a variety of policy strategies and tasks which are needed in pursuit of the vision.

The study suggests, in its final section, that there should be an analysis of gaps between specific environmental sectors and global standards. It also suggests that we need a check list for assessing the global standards of environmental policy. Finally the study proposes that the weaker areas of environmental policy in the light of global standards should be intensively managed according to the priorities.

## **Table of Contents**

---

### ***Summary and Policy Recommendations***

#### ***Chapter 1 Introduction***

1. Purpose
2. Scope and Method
3. Contents

#### ***Chapter 2 Theoretical Consideration***

1. Globalization
  - 1.1 Literature Review
  - 1.2 The Connectivity between Globalization and Localization
  - 1.3 Globalization and Environmental Problems
2. International Environmental Regimes
  - 2.1 Literature Review
  - 2.2 Definition of Concepts
3. Global Standards
  - 3.1 Paradigm Shift and Global Standards
  - 3.2 International Trends of Environmental Policy
  - 3.3 Environmental Policy and Global Standards

#### ***Chapter 3 International Environmental Regimes related to Seoul***

1. Trend of International Environmental Regimes
  - 1.1 International Environmental Agreements
  - 1.2 International Environmental Institutions
  - 1.3 International Environmental Conferences
  - 1.4 International Environmental Cooperation
2. Tasks of Seoul in relation to WSSD Plan of Implementation
  - 2.1 Basic Direction and Objective
  - 2.2 Tasks

## *Chapter 4 Case Studies of Foreign Cities*

### 1. Climate Protection

- 1.1 ICLEI's Cities for Climate Protection Program
- 1.2 Portland City's CO<sub>2</sub> Emission Reduction Strategy
- 1.3 Tokyo's Global Environmental Conservation Plan

### 2. International Environmental Cooperation

- 2.1 Kitakyushu City
- 2.2 Tottori Prefecture
- 2.3 Other Environmental Cooperation Cases of Local Authorities

## *Chapter 5 Evaluation and Development Direction of Environmental Policy in the light of Global Standards*

### 1. Evaluation of Environmental Policy of Seoul

- 1.1 Policy Keynotes
- 1.2 Policy Formation and Justification
- 1.3 Policy Implementation and Evaluation

### 2. Development Direction for Environmental Policy of Seoul

- 2.1 Policy Keynotes
- 2.2 Policy Formation and Justification
- 2.3 Policy Implementation and Evaluation

## *Chapter 6 Conclusions*

- *References*



시정인 2003-R-09

**글로벌 스탠더드로 본  
서울시 환경정책의 발전방향**

---

발행인 백용호

발행일 2003년 12월 31일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 서초동 391

전화: (02)2149-1153 팩스: (02)2149-1199

---

ISBN 89-8052-310-6-93530

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.