

“우리가 원하는 미래” Rio+20 정상회의 목적, 과정 그리고 결과

김종환

한국환경산업기술원

The Rio+20 Conference 2012: Objectives, processes and outcomes

Jong Hwan Kim

Korea Environmental Industry&Technology Institute

Received: 12 September 2012 / Accepted: 12 September 2012

Abstract

This article is to present and review the objectives, processes and outcomes of the United Nations Conference on Sustainable Development (UNCSD) held in Rio de Janeiro, Brazil, June 20-22, 2012. While the outcome document of the conference, “The Future We Want”, addressed most of the demands of the developing and emerging countries, there are many among the nations and other stakeholders who have expressed their deep criticism for not going far enough and being too vague to implement such principles. The “historical opportunity to define pathways to a safer, more equitable, cleaner, greener and more prosperous world for all” is said to be passed away. However, this result is reflecting the real politics of the international negotiation on sustainable development issues. Brazil, the host country had proposed the compromise text shortly before the beginning of the conference, and succeeded in reaching an agreement in Rio. The outcome document reflects, thus, a lowest common denominator of international interests in conflict. The 10 Year-Framework Plan on Sustainable Consumption and Production Pattern is one of the rare initiatives adopted with concrete objectives and means of implementation and this is expected to be of very important milestone for development and diffusion of life-cycle approach and in greening the global economy. Brief presentation of historical background and the meaning of the Rio+20 conference is followed by a detailed analysis on the outcome and the 10YFP-SCP.

1. 서론

2012년 6월 20일부터 22일까지 사흘간 브라질 리우데자네이루에서 ‘지속가능발전에 관한 UN회의’(United Nations Conference on Sustainable Development)가 개최되었다. 이 회의는 1992년 같은 곳에서 처음 개최된 UN환경개발회의(UN Conference on Environment and Development) 20주년을 기념하여 다시 열린 것이다.¹⁾ 1992년 지구정상회의 또는 Rio+20 정상회의라는 이름으로 잘 알려진 이 회의는 기후변화협약과 생물다양성협약을 이끌어냈고, 지속가능발전을 세계가 지향해야 할 발전의 전범으로 자리매김한 역사적 의미를 부여받고 있다. 그렇다면 국제사회는 지난 20년을 지나면서 과연 모두가 동의했던 방향으로 얼마나 나아갔을까? 앞으로는 어떤 경로를 걸어가야 할 것인가? 이러한 질문에 답하는 것이 이번 Rio+20 정상회의의 개최목적이었다.

이 회의의 결과를 두고 실망과 우려의 목소리가 높은 가운데 나름대로 중요한 성과가 있었다고 의미를 부여하는 의견도 있다. 본고에서는 먼저 이 Rio+20 정상회의가 갖는 역사적 의미, 지속가능발전에 관한 국제적 컨센서스가 형성된 배경과 그간의 국제 논의 경과를 간략하게 정리한다. 이 같은 맥락에서 이번 Rio+20 정상회의에서 다양한 세력과 이해관계자들이 어떤 이유에서 어떤 주장을 펼쳤는지, 상호 작용과 협상을 통해 어떤 결과를 이끌어냈는지를 살펴본다.

이번 Rio+20 정상회의의 주제는 녹색경제와 국제 환경 거버넌스라는 2가지로 요약된다. 먼저 Rio+20 정상회의의 합의문서, ‘우리가 바라는 미래’의 내용을 주제별로 분석한다. 다음으로 이 가운데 녹색경제, 즉 지속가능한 소비와 생산 패턴의 정착을 위해 지구 사회가 해야 할 일을 정한 ‘지속가능한 소비와 생산을 위한 10년 기본계획’²⁾의 내용과 의미를 분석한다. 끝으로 녹색경제 확산과 SCP 10년 기본계획의 이행과정에서 전과정평가가 담당할 역할과 발전에 미칠 영향을 전망해본다.

2. Rio+20 정상회의의 역사적 배경과 의미

Rio+20 정상회의, 즉 지속가능발전에 관한 UN 컨퍼런스(UNCSD)는 “환경”을 주제로 개최된 국제정치회의가 처음 열린 지 40년을 기념하는 행사다. UNCSD는 지속가능발전을 위한 정치적 의지를 새롭게 하고 지금까지 합의된 공약의 진전을 평가하며 새롭게 등장한 도전에 대응할 방안을 찾기 위한 것이다. 그리고 이번 회의는 특히 지속가능발전 및 빈곤퇴치의 맥락에서의 녹색경제, 그리고 지속가능발전의 제도적 프레임워크(IFSD)에 초점을 맞추도록 한 UN총회의 특별 요구를 중심으로 구성되었다.

이 회의의 출발은 1972년 6월 5-16일, 스웨덴 스톡홀름에서 열린 UN인간환경회의(UNCHE)³⁾로 거슬러 올라간다. 1962년 레이첼 카슨의 『침묵의 봄』이 미국을 비롯한 전세계에 환경문제에 관한 관심을 촉발한 뒤 10년 만에 열린 이 회의 결과 스톡홀름 선언, 환경파괴에 대한 각국 정부와 국제기구가 취해야 할 109개 조항의 국제적 조치를 담은 스톡홀름 행동계획이 발표됐다. 또 핵실험금지, 국제 환경데이터 DB 구축, 개발과 환경을 연계하는 행동, 환경기금 설립, UNEP 창설 등 5개 결의

1) 이후 UN지속가능발전위원회(UN Commission on Sustainable Development)가 생겨났고, 매년 총회를 개최한다. 따라서 올해는 제20차 UN지속가능발전위원회(20th UNCSD)이고, 이를 약칭하여 Rio+20으로 부른다. 여기서는 Rio+20 정상회의로 칭한다.

2) Sustainable consumption and production 10 year-framework-programme. 국제사회에서는 SCP 10-YFP로 약칭하고, 우리는 SCP 10년 기본계획이라 칭한다.

3) UNCHE, United Nations Conference on the Human Environment

안도 채택되었다. 이로써 지구적 환경협력과 협약 추진을 위한 기초가 마련되었다고 볼 수 있다.

이로부터 10년 뒤, 1983년 UN총회는 정기적 행동계획을 수립하기 위해 ‘환경과 개발에 관한 세계위원회’를 설립하고 위원장에 노르웨이 총리, 브룬트란트를 임명하였다. 1987년, ‘우리 공동의 미래’라는 제목의 보고서는 모든 나라가 생태계의 재생능력과 폐기물 흡수 능력 범위 내에서 개발 전략을 수립할 필요가 있으며, 경제개발과 환경 문제, 그리고 빈곤퇴치가 환경적으로 지속가능한 발전을 위한 필수적이고 기본적인 요건이라는 점을 강조하여, 오늘날 ‘지속가능발전’ 개념을 제시한 전범으로 평가받고 있다.

1992년 6월 3-14일, 브라질 리우데자네이루에서 178개국 대표와 100여명의 정부 수반, 그리고 1만7천여 명이 참가한 가운데 ‘환경과 개발에 관한 UN회의’(UNCED)가 개최되었다. 여기서 유명한 리우원칙, 의제21, 산림원칙, UN기후변화협약, 생물다양성협약이 발표되었다. 의제21은 특히 UN경제사회이사회 산하에 지속가능발전위원회를 설립하여 이 회의의 연속성을 유지하고, 국제협력과 의제21의 지방, 국가, 지역, 국제적 수준의 이행을 지원하도록 하였다.

UN총회는 UNCED의 10년 이행성과를 정상회의 수준에서 평가하고 지속가능발전을 위한 세계적인 의지를 재확인하기로 하였다. 이 결의에 따라 2002년 8월 26일부터 9월 4일까지 남아프리카 요하네스버그에서 191개국 2만1천여 명이 참가한 가운데 세계지속가능발전정상회의가 열렸다.⁴⁾ 여기서 UNCED의 공약을 이행하는 행동 프레임워크로 요하네스버그 이행계획(JPOI)⁵⁾을 채택하고 다자간 협력과 실행의 중요성을 강조한 지속가능발전 선언문도 채택하였다.

이번 Rio+20 정상회의는 2009년 12월 24일 UN총회 결의에 따라 준비위원회를 구성하고 2010년 5월 17-19일 제1차 사전회의 등 5차례의 사전 미팅을 통해 준비되었다. 그러나 Rio+20 정상회의가 채택할 결과문서 초안(Zero Draft)을 두고 2012년 1월, 3월, 4월, 5월 등 4차례의 협상에도 합의에 도달하지 못해 6월 13-15일에 제3차 사전회의에서 10개 분과로 나누어 3일 밤낮에 걸쳐 마라톤 협의를 했다. 그럼에도 불구하고 결론을 내지 못하자 UN사무국은 협의절차를 정상회의 시작하는 날까지 개최국인 브라질이 총괄해서 마치도록 위임했고, 브라질은 국가간 견해차가 큰 사안들을 과감하게 삭제하거나 원론적 내용으로 정리하는 방식으로 회의를 진행시켜 많은 협상참가자들을 놀라게 했다. 개최국 브라질 입장에서는 기후변화협약이 2009년 코펜하겐에서 좌초되었고, 2011년 제19차 지속가능발전위원회 역시 아무런 결의문을 채택하지 못하고 폐회된 경험에 비추어 이번 회의 역시 아무런 최종합의문을 내지 못하고 ‘실패’한 회의로 규정될 위험을 우려할 수 밖에 없었을 것이다. 실제로 정상회의 하루 전인 6월 19일까지 협상을 거듭한 파행 끝에 결과문서 합의안이 도출되었다.

3. Rio+20 정상회의 결과 분석

서문: 정치적 의지의 재확인

먼저 제1장 ‘우리의 공동비전’은 지속가능발전에 대한 각국 정상회의 의지를 확인하고, 지속가능발전을 저해하는 도전에 대응하는 국제협력을 강화하여 지속가능한 경제 발전, 사회의 형평성 증진, 환경보호와 사람 중심의 지속가능발전을 추진한다는 원칙을 제시하였다.

제2장에서는 그동안의 지속가능발전 관련 정치적 공약을 재확인하였다. 첫째, 리우원칙과 이전에 채택된 1982년 스톡홀름 선언, 1992년 리우선언, 의제21, 2002년 요하네스버그선언 등의 공약과

4) WSSD, World Summit on Sustainable Development

5) JPoI, Johannesburg Plan of Implementation

UN기후변화협약(UNFCCC), 생물다양성협약(CBD), 사막화방지협약(UNCCD) 등 협약이행의 중요성을 거듭 강조하고 있다. 여기에 붙여 개발도상국들의 요구에 따라 이러한 국제적 공조에서 리우 원칙 중 '공통의 차별적인 책임'⁶⁾을 명시하였다.

그러나 이러한 합의는, 세계가 1992년 지구정상회의 이후 국제적으로 합의한 목표에 뚜렷한 진전을 이루지 못한 가운데 최근 금융위기, 식량 및 에너지 위기 등으로 인해 실업, 기후변화, 빈곤 등의 문제가 더욱 악화하고 있고 특히 세계 인구 중 10억 명 이상(20%)이 아직 절대빈곤에 처해있는 상황에서 매우 미흡한 것으로 평가된다. 이 때문에 최빈국, 아프리카, 도서국, 내륙 개도국, 중간소득국가에 대한 배려가 필요하고 GDP를 보완하여 진정한 발전을 측정할 수 있는 지표의 개발이 필요하다는 데 합의하고 있다.

또 국가와 지역, 국제사회의 지속가능발전의 계획 수립 및 정책 이행에 기업, 어린이 및 청년, 농부, 토착민, NGO, 여성, 과학기술, 근로자 등 8개 주요그룹(Major Group)이 실질적으로 참여하도록 해야 하며 이를 위해 시민사회가 정보에 쉽게 접근할 수 있도록 조치를 마련해야한다는 점을 강조하고 있다.

제3장 녹색경제: 성장을 위한 선택

제3장은 녹색경제의 정의, 녹색경제로의 이행 도구, 실행 주체 등에 관한 원론적인 합의를 담고 있다. Rio+20 정상회의의 목표는 국제적 합의를 이끌어내는 것이었고, 특히 일상적인 경제활동 속에서 지속가능발전을 구현하는 방안을 마련하기 위해 녹색경제를 가장 중요한 주제로 내세웠다.

이번 결과문서는 먼저 녹색경제는 지속가능발전 달성을 위한 “주요 수단 중 하나”로 정의되었으며 단, 녹색경제는 “엄격한 규칙(rigid rules)이 아니라 정책 결정을 위한 선택지 가운데 하나” 정도의 역할로 규정되었다. 협상과정에서 녹색경제 이행을 위한 수단으로 청정기술 지원 확대, 환경적으로 유해한 조세 및 보조금의 감축, 지속불가능한 소비와 생산 패턴의 변화, 자연보전으로 얻을 수 있는 다양한 경제적 편익을 인정할 것을 논의하였다. 그런데, 애초의 의도와는 달리 “지속가능발전과 빈곤퇴치의 맥락에서의 녹색경제”는 전체 결과문서에서 가장 빈약한 내용을 담는 결과를 낳고 말았다. 각국 대표단들이 경제를 녹색화하기 위한 실질적인 지구적 결의나 이행 단계 설정이나 실행 수단을 이끌어내는 데 실패했기 때문이다.

“녹색경제 이행은 공동 목표(common undertaking)”라는 표현에도 불구하고 “자발적 이행”에 맡기기로 한 것은, 77그룹 중심의 개발도상국들을 비롯하여 자국의 발전 모델에 대한 국제기구와 외국의 요구 또는 간섭의 근거를 남기지 않으려는 나라들의 강력한 반대의 결과라고 볼 수 있다. 뿐만 아니라 많은 개발도상국과 구사회주의권 국가들 가운데는 녹색경제가 또 다른 녹색 보호주의와 개발협력의 새로운 부대조건을 만들어 낼 것을 우려하여 개념 자체에 동의하지 않는 나라가 많았다.

결과적으로 녹색경제가 국제법에 따르되, 각국의 환경, 목표, 책임, 우선순위 등을 고려하여 녹색경제 추진을 위한 각국의 관할권을 존중하고, 국제협력 강화, 기술격차 감소, 원주민 권리 강화, 사회통합, 차세대 일자리 창출 등에 기여하도록 한다는 내용으로 원론적인 수준으로 축소되었다. 이처럼 세계가 녹색경제 이행을 위한 구체적인 목표와 일정, 이행수단을 설정하는데 실패했다는 점에서 이번 Rio+20 정상회의가 가장 중요한 주제로 내세운 녹색경제는 실질적인 지구적 의제화에 이르지 못하였고, 따라서 이번 회의를 시작으로 본격적인 출범은 불발로 그친 것으로 평가된다.

6) CBDR, common but differentiated responsibility

이런 가운데서도 자세히 들여다보면 작지만 진전을 이룬 점도 없지는 않다. 그런 이슈 중 하나는 GDP를 보완하여 보다 광범위한 사회적 후생(wellbeing)이 필요하다는 합의이다.(para. 38) 지속가능성의 측정은 지난 몇 년 동안 OECD를 중심으로 유럽연합 등이 개발하고 확산시켜온 개념으로 이번 회의 결과는 이를 재확인하고 국제적으로 공인한 것이다. 그 밖에 이 회의에서 협상과는 별도로 새로운 재정기여 약속과 파트너십 프로그램도 다수 발표되었다. 특히 세계은행을 비롯한 8개 국제개발은행은 지속가능한 대중교통 체계 개발을 촉진하기 위해 1,750억 달러의 투자 패키지를 내놓았다. 이와 별도로 세계은행은 반기문 UN사무총장이 주도하는 ‘모두를 위한 에너지(Energy for All)’ 사업에 지금까지 매년 80억 달러를 지원하던 것을 두 배로 늘리기로 약속했다.

결과문서는 녹색경제를 위한 이행주체의 참여 및 파트너십, 네트워킹 및 경험공유를 통해 녹색경제 관련 지식교류, 기술협력 및 역량배양 사업을 촉진해야 하고 이를 위한 연계 기술(connection technologies) 및 혁신적 장치 등 커뮤니케이션 기술의 중요성을 인정하였다. 개도국들은 이러한 교류와 정책 전략 개발은 국가의 리더십 아래 진행되어야 하고, UN 지역조직, UN 기구 및 기관, 그 밖의 정부 간 지역기구, 국제금융기구, 주요그룹(Major group) 등이 지원해야한다 주장을 문서화하였다.

제4장 지속가능발전을 위한 UN 기구의 강화

이번 Rio+20 정상회의를 앞두고 국제사회는 이번 회의 기간 동안 녹색경제와 지속가능발전을 향한 이행을 촉진하고 지원하기 위한 제도적 개혁에 관한 결정을 이끌어낼 것으로 기대가 컸다. 연초에 제시된 결과문서 초안(Zero Draft)은 야심적인 계획을 담고 있었다.

UN환경계획(UNEP)이 UN의 환경 부문을 전적으로 관장하도록 UN 특별기구화(UN환경기구, UNEO)하는 것이 유럽연합 등이 제시하고 기대한 결과였다. 또 지속가능발전위원회(CSD)를 지속가능발전이사회(SDC)로 바꾸어 안전보장이사회(SC) 수준의 강제력을 부여하는 등 국제적으로 지속가능발전에 관해 보다 강력한 이행능력과 추진력을 확보하고자 하였다.⁷⁾ 그러나 이 두 제안 모두 강력한 저항을 불러왔다. 새로운 UN기구의 출현에 따른 비용부담을 우려하는 나라도 많았고, 미국, 캐나다, 러시아 등 여러 나라는 “새로운” UN 기구를 추가하는 셈이라고 보아 반대의사를 분명히 하였다. 이 때문에 결과문서는 UN의 관련 기구와 제도를 강화, 개선하되 기구의 지위는 급격하게 변화시키지 않는 타협안을 채택하였다.

a. UNEP

UNEP을 특별기구로 격상시키는 대신 UNEP의 운영이사회(Governing Council)를 모든 UN 회원국에 개방하고, 현재 58개 회원국을 모든 나라가 참여하도록 하였다. 이를 위해 현재 UN이 3% 정도만 부담하고 있는 UNEP의 핵심예산을 증액하는 등 UNEP의 재정기반을 확충해야한다고 권고했다. 이와 관련하여 구체적 수치나 시기 등을 제시하지 않았기 때문에 앞으로 UN의 예산 편성을 둘러싼 논란 속에서 해결해야할 과제를 남겼다. UNEP은 이와 함께, UN 전체의 환경전략을 수립하는데 지도적 역할을 수행할 수 있도록 나이로비의 본부 기능과 지역사무소의 기능을 모두 강화할 수 있게 되었다. 이를 통해 UNEP은 개도국과 구사회주의 국가의 국가환경정책의 이행을 지원하는 역할을 보다 원활히 수행할 여건을 갖추게 되었다.

올해 9월 UN총회는 UNEP의 개편안을 채택할 예정이다. 운영위원회의 개방에 따른 비효율을 극

7) UNEO, United Nations Environmental Organization ; CSD, Commission on Sustainable Development ; SDC, Sustainable Development Council

복하기 위해 다른 UN특별기구들과 같이 실행이사회(Executive Board)를 신설할 것으로 보인다. UNEP의 명칭은 그대로 유지될 것이 확실해 보인다. 우선 미국이 UNEP의 명칭변경을 UNEO로의 격상 전단계로 보고 반대하고 아프리카 국가들 역시 Rio+20 정상회의 직후 UNEO 개명을 주장했으나 77그룹 내부 토론을 거쳐 타협안을 받아들이기로 합의하였다.

b. 지속가능발전위원회

지속가능발전위원회(CSD)도 지속가능발전이사회(SDC)로 격상하는 대신, 지속가능발전을 위한 “만국 정부 간 고위급 정치포럼”⁸⁾을 설립하는 것으로 결정되었다. 이 포럼은 기존의 UN지속가능발전위원회(UNCSD)를 대체하여 2013년 가을에 첫 회의를 개최하기로 되어 있다. 이 새로운 회의체의 명칭을 무엇으로 할지, 어떤 구조로 설립할 지에 대해 아직은 의견이 분분한 실정이다. 명칭과 구조에 상관없이 이 회의는 모든 나라가 참가할 수 있고, 주요 임무는 정치적 리더십, 가이드 역할, 통합, 협력과 조정 등으로 모호하게 설정되어 있다. 특히 확실한 역할을 위해서는 국가간 상호 검토(peer review)를 핵심기능으로 담아야한다고 주장한 나라가 많았으나 결과문서에서는 이 기능이 삭제되었다. 이것 역시 국제적 감독기능이 부담스러운 나라들의 반대 때문이다. 따라서 회의체의 기능에 관해 추가 협상이 필요한 실정이다.

더욱이 이 포럼의 UN 체제 내에서의 위상도 불분명하다. 사전협상 단계에서 일부 국가들은 포럼을 UN인권위원회처럼 UN총회 직속으로 두어야 한다고 주장했으나 다수 국가들이 UN경제사회이사회(UN ECOSOC) 내에 유지시키는 쪽을 지지했다. 이렇게 되면 이 포럼의 토의 결과를 UN총회에 바로 보고할 수 없고, 기존 지속가능발전위원회처럼 경제사회이사회를 경유해야하므로 결정의 추진과 집행 효율이 떨어질 수 밖에 없다. 이 점에 관하여 뚜렷한 결론이 아직 없어 2013년까지 향후 협상에 따라 구조와 기능이 결정될 예정이다. 현재까지 이번 Rio+20 정상회의 결과에 대해 비판적인 여론이 높은 점을 감안하면 이 포럼에 보다 강력한 기능이 부여될 가능성도 있을 것으로 보인다.

c. 기타

미래세대를 위한 고등판무관(High Commissioner) 또는 음부즈만을 임명하자는 제안이 있었으나 협상의 턱을 넘지 못했다. 대신 결과문서에는 UN사무총장이 세대간 연대와 미래세대의 필요에 관한 보고서를 제출하는 권고를 채택하였고 이 역시 추가 협상이 필요한 점이다.

종합적으로 보면 이번 협상은 “역사적인 기회”⁹⁾를 살려야 한다는 국제적 여론에도 불구하고, 유럽연합을 중심으로 UN의 환경 분야 이슈 대응력을 강화하기 위해 UN환경기구를 설립하자는 의견이, 국가의 주권에 제약을 받을 것을 우려하거나 추가 재정부담을 피하려는 나라들의 반대를 넘어서지 못하여 최소한의 타협안에 그친 것으로 평가된다.

제5장 행동계획: 기존 사업과 새로운 과제

Rio+20 정상회의의 중심 목표는 세계의 지속가능발전을 향한 정치적 의지를 새롭게 하고, 지속가능발전 이행에 새롭게 떠오른 과제에 대응방향을 결정하는 것이었다. 이런 과제를 제5장에서 26개 주제 영역과 다분야 공통과제로 나누어 다루고 있다. 그런데 실제로는 지금까지 국제사회가 합의한 것 이상으로 진전된 내용이 거의 없다. 모범적인 사례로는 2003년 이후 오랫동안 협의를 거쳐

8) Universal intergovernmental high-level political forum

9) UN Department of Public Information, Brochure of the Rio+20 UNCSD 2012.

도출된 지속가능소비생산 10년 기본계획이 마침내 채택되었지만 이 또한 자발적 참여라는 조건을 명시하고 있다. 다만 이 과정은 2012-2022년이라는 이행기간과 UNEP을 추진주체로 정하여 구체적인 이행의지가 표현되었다는 점에서 다른 주제와 달리 이행 가능성이 매우 높다. 또 많은 국제 환경기구들이 환경에 유해한 화석연료 보조금 철폐를 요구했지만 이번 결과문서는 참여의무를 매우 완화하여 각국이 보조금을 “합리적으로 조정할 것을 고려”하도록 “권장(invited)”하는 데 그쳤다.

a. 주요 우선 과제 분야

결과문서는 총 26개의 우선 과제별 행동계획을 규정하고 있는데 이 가운데 중요한 몇 가지 이슈에 대한 국제적 합의 내용을 요약한다.

가. 식량안보 및 지속가능한 농업: 인류가 기아에서 벗어나 충분한 식량에 접근할 수 있는 식량권(right to food)을 재확인하고 지속가능한 식량생산 강화하며 특히 농촌지역사회 발전의 중요성을 인식하고 지속가능한 농업 축진의 필요성을 재확인하고 농업생산성 향상을 위한 연구, 훈련 및 교육 강화를 촉구하였다.

나. 물과 위생: 물은 수많은 전지구적 도전과제와 밀접히 연관되어 있는바, 깨끗하고 안전한 물의 접근권 향상을 제시한 요하네스버그 이행 계획, 새천년선언 및 2005-2015 International Decade for Action 'Water for Life' 공약 등을 재확인하고 수질오염 감소 방안 마련을 위한 국제협력의 필요성을 강조하였다.

다. 에너지: 개발도상국 빈곤 인구들의 지속가능한 현대적 에너지 접근성 향상을 위한 지원 공약 및 이를 위한 자원 마련 등 구체적인 행동이 필요함을 강조하고, 국가별 청정에너지 기술에 대한 민간투자를 촉진하는 환경을 조성하는데 원론적으로 합의하였다. 이행수단에 반기문 사무총장의 '모두를 위한 에너지를(Energy for All)' 이니셔티브(에너지 접근, 에너지 효율성, 재생에너지 증가)를 포함하고 있다.

라. 생산적인 고용 확대 및 사회적 보호 촉진: 고용시장 조건을 개선하고 각국별 청년실업을 완화할 수 있는 방안을 모색하고, 인간의 능력개발의 중요성 인식과 사회적 웰빙 축진의 필요성에 합의하였다.

마. 해양: 법적 관할권 외의 해양 생물다양성 보전 및 지속가능한 사용의 중요성을 인식하고, 제 69차 UN총회 전까지 UN해양법협약 하의 국제적 수단(instrument)의 개발 관련 결정문 채택 등 최대한 빠른 대응을 결의하였다. 이 분야는 특별히 강력한 국제적 합의와 노력의 뒷받침으로 이번 Rio+20 정상회의를 통틀어 가장 광범위한 국제적 합의와 이행의지가 뒷받침된 주제로 평가된다.

바. 사막화방지: 토양 관리의 경제사회적 중요성을 인식하고 아프리카 지역 등의 사막화로 인한 기아와 가뭄을 우려하며 UN사막화방지협약 및 10개년 전략계획 이행 강화를 결의하였다. 또 사막화와 가뭄 측정 및 평가방법, 지표 개발의 중요성을 강조하며 UN사막화방지협약 10차 당사국총회 결의에 따른 관련 작업반 설립에 주목하고, 기후, 조기경보체제 관련 정보공유를 위해 국가 및 관련 기구가 협력할 것을 제안하였다.

b. 지속가능발전목표(SDGs) - 2015년까지 제정¹⁰⁾

새천년개발목표(MDG)가 세계, 특히 개도국의 지속가능발전에 유용한 수단이었음을 인식하며 동 목표의 최대 달성을 공약하는 한편, 의제21 및 요하네스버그 이행계획에 기반한 지속가능발전 목

10) Para. 245-251

표 설정의 필요성에 인식을 같이하였다.

콜롬비아와 과테말라 주도로 제안된 지속가능발전목표에 관하여는 1992년에 결정된 27개 리우원칙에 의거, 각국별 조건, 능력 및 우선순위를 감안하고 국제법에 따라 설정될 필요가 있다는 점에 합의하였다. 2012년 제67차 UN총회 개시 전까지 SDG 목표설정을 위한 작업반(Working Group)을 구성하여 작업한 결과를, 2014년 제69차 UN총회에 SDG안을 제출하기로 하였다. 그러나 Rio+20 정상회의 협상과정이 난항 끝에 최소한의 합의에 만족할 수 밖에 없었던 사정을 감안하면 국제 사회가 2015년 이후 체제의 지도원칙이 될 새로운 일반 지속가능발전목표에 합의할 수 있을지는 의문이다. 이미 많은 나라가 지난번 MDG를 UN이 일방적으로 주도하여 결정한 것처럼 하지는 않겠다는 의지를 표명한 바 있어, 이번 Rio+20 정상회의에서 SDG의 주요 골격을 결정하지 않고 상기 “우선 분야”에 초점을 맞춰야한다는 일반 원칙만을 선언하고 내용은 다음 협상으로 위임한 점이 시한 내에 SDG를 도출할 전망을 어둡게 하고 있다.

그런데 이 같은 모호한 결정은 국제 사회가 지속가능발전의 중심 목표가 무엇인지에 관해 합의를 하지 못했기 때문이며, 다른 한편으로는 그렇기 때문에 오히려 새로운 지속발전 목표를 도입할 수도 있는 개방성이 있다는 것이 독일 등 유럽연합 국가들의 생각이다.¹¹⁾ 이번 Rio+20 정상회의를 앞두고 유럽연합의 ‘물-에너지-식량 안보 넥서스’를 위한 목표와 지표를 설정하려는 논의를 계속 해왔고, 2011년 본(Bonn)에서 대규모 회의¹²⁾를 개최한 바 있으며 새로 생길 고위급정치포럼에서 SDG의 진전을 평가하고 UN총회에 보고하도록 하려는 움직임을 보이고 있다.

제6장 이행수단

제6장은 지속가능발전의 이행수단으로써, 재정, 기술, 능력배양, 무역 및 자발적 실천 약속 등 5가지 영역에 대한 합의를 담고 있다.

그런데 회의 개최 전부터 개발원조에 많은 기여를 하는 나라들 다수가 새로운 재정 지원은 없을 것이라는 점을 분명히 밝혀왔기 때문에 새로운 사업을 제시하고 이를 위한 자금조달 방안을 논의하기가 어려울 것으로 예측되었고, 결과적으로 이런 예측이 현실화되었다. 다만 ODA의 규모와 질을 높이기 위해 다수의 선진국이 2015년까지 GNP의 0.7% 목표 달성을 약속했으며, UN총회가 책임지고 지속가능발전 재정 소요와 사용가능한 도구를 모두 조사해서 재정조달전략을 포함한 보고서를 2014년 까지 제출하도록 한 점이 유일한 긍정적인 결과라고 할 수 있다.

개발도상국들이 중요하게 생각하는 기술이전과 역량배양 분야 역시 새로운 구체적인 제안 없이 기존 결정을 충실히 이행할 것을 권고하는 수준에서 정리하는데 그쳤다.

결과문서의 마지막 Paragraph. 283항은 UNCSD 2012에서 접수한 자발적 이행공약을 모아 UN사무총장이 등록, 관리하도록 한 것이다. 현재까지 745개 공약에 5,000억 달러를 넘는 투자 약속이 이루어졌다. 이 때문에 이번 Rio+20 정상회의의 가장 중요한 성과는 결과문서가 아니라 개별 국가와 기업, 기관 등의 선구적 활동에서 찾아야할 것이라는 자조적인 평가가 나오고 있다. 이들 공약이 얼마나 지켜질 지는 두고 볼 일이다. 이미 2002년 요하네스버그 지속가능발전 지구정상회의에서도 리우 프로세스의 결과에 대한 자발적 파트너십 프로그램을 시작했었지만 공약을 등록만 하고 이행결과는 추적관리를 하지 않아 결과가 불투명한 상태여서, 이번 공약은 추적, 모니터링, 평

11) M. Beisheim, B. Lode, N. Simon, Rio+20 Realpolitik and its implications for “The Future We Want”, SWP Comments 25, August 2012, Stiftung Wissenschaft und Politik

12) “The Water, Energy and Food Security Nexus - Solutions for the Green Economy” Conference, November 16-18, 2011, Bonn, Germany

가가 이루어져야 한다는 요구가 제기되고 있다.

이번 Rio+20 정상회의 협상에서 각국 대표들은 서로 상대방의 정치적 의지를 노골적으로 불신했고, 그 결과 대담한 새로운 제안을 하기보다 부담이 적은 문제를 우선 합의하는 데 골몰한 나머지 지구촌이 기대했던 지속가능발전을 향한 새로운 전기를 마련할 “역사적인 기회”를 아깝게 흘려보내고 말았다.

결과문서는 여러 이슈를 분명한 해답 없이 던져놓았다. 이점은 비판의 대상이기도 하지만 역으로 앞으로 협상 여하에 따라 전향적인 결과를 기대할 수 있는 여지를 남겨놓은 것으로도 볼 수 있다. 반기문 사무총장도 정상회의의 결과를 긍정적으로 받아들이고 향후 계속되는 협상 과정을 통해 결과문서에 생명력을 불어넣을 것을 촉구했다.

Rio+20 정상회의를 통해 지속가능발전을 향한 세계적 이행의 전기가 마련되어야 한다는 기대가 높았던 것이 사실이다. 그런데 1990년대까지만 해도 국제사회가 UN 컨퍼런스를 통해 기후변화 같은 주제를 정치적 의제화하는 데 성공했으나 이후 2000년대에 들어서서 요하네스버그 이행계획만 하더라도 구체적인 일정과 방법을 담은 실행계획 제시에 실패한 예에 비추어 이같은 대규모 정상회의가 과연 앞으로 지구촌의 문제를 효과적으로 다룰 수 있을 지는 의문이다. 특히 Rio+20 정상회의는 경제성장을 통해 개발과 빈곤퇴치를 해야 한다는 신흥경제국가들의 요구가 더해지면서 지속가능발전을 앞세우는 국가들과 경제발전 모델에 관해 합의를 이루기가 더욱 어려워졌다. 이는 서문, 우리 공동의 비전 제4항에서 잘 드러난다. 여기에 ‘지속가능한’ 성장 대신 “지속적인” 성장이라는 용어를 채택한 것은 국제적으로 강력한 환경보전 목표를 유지하기가 매우 어려울 것이라는 점을 상징적으로 보여준다. 이것이 Rio+20 정상회의에서 녹색경제가 큰 추진력을 얻지 못하고 많은 나라들이 국가발전 우선과제와 발전 모델에 대한 어떠한 간섭도 배격하려고 했던 이유다.

4. 녹색경제 실현 방안: 지속가능한 소비와 생산 10년 기본계획

대체로 Rio+20 정상회의는 실패로 규정되거나, 혹은 앞으로 협상 여하에 따라 성과를 거둘 수 있다는 외교적 표현으로 결과문서의 모호한 원론적 내용을 옹호하고 있다. 이러한 정황 때문에, 「지속가능한 소비와 생산에 관한 10년 기본계획(10-YFP SCP)¹³⁾」을 채택하고¹⁴⁾, 올해 9월 개최될 67차 UN총회에서 이를 추진할 UN 회원국 기구를 지정하는 등 구체적인 절차를 이행하도록 규정한 점이 특히 돋보인다. Rio+20 정상회의 결과문서에서 구체적으로 이행계획과 절차를 규정한 사업은 SCP-10YFP를 제외하고는 찾기 어렵다. 특히 UN총회가 이행절차를 챙기고 보고 받도록 함으로써 이 사업은 올해 UN 내에서 최고 수준의 가시적 사업으로 등장하게 될 전망이다.

지속가능한 소비생산 개념과 10개년 기본계획의 등장

지속가능한 소비와 생산(SCP)이란 “인간의 기본적 욕구를 충족시키며 삶의 질을 개선시킴과 동시에 전 생애주기에 걸쳐 자연자원과 유해물질 사용, 오염물질 배출을 줄임으로써 미래세대를 생각하는 서비스와 제품의 사용”¹⁵⁾을 말한다. SCP는 경제, 사회, 환경 분야의 지속가능발전을 달성하기 위한 실질적인 실행 전략으로, 소비 패턴의 변화, 생활양식의 전환, 생산 공정과 제품의 변화 등 여러 분야에 걸쳐 있어서, 모든 시민과 경제주체들의 적극적 참여와 협력이 필요하고, 국가별

13) 10-YFP SCP : 10-Year Frame Work of Programmes on Sustainable Consumption and Production

14) Rio+20 결과문서 (The future We Want) para. 224, 226

15) UNEP, Global Outlook on Sustainable Consumption and Production Policies, 2012.4.23

사회경제 상황에 따라 특화된 정책이 필수적이다. 이러한 정책과 활동을 통해 인류의 보편적인 욕구를 충족시키면서도 경제발전과 환경오염의 부정적 연관성을 해소(decoupling, 탈동조화)하는 것이 지속가능한 소비와 생산의 목표라고 할 수 있다.

UN에서 ‘지속가능한 소비와 생산’의 개념은 1972년 스톡홀름 UN인간환경회의에서 처음 논의되었고, 1992년 의제21(소비와 패턴의 변화)에 올랐다. 그러나 본격적으로 논의가 시작된 것은 2002년 요하네스버그 공동이행계획(JPoI)을 통해 국제적 실무논의를 진행하기로 결의하고, 2003년부터 마라케시 프로세스를 구성, 국제적 공동대응방안을 협의하면서부터였다.

마라케시 프로세스 국제공동작업(2003-2010)

1. SCP 인식 제고 및 지역 자문위원회 조직
2. SCP 관련 지역 프로그램 작성 및 실행 메커니즘 구축 지원
3. 7개 전담팀¹⁶⁾을 중심으로 SCP 도구·방법론 개발 등 지역별 프로젝트 실행
4. 국제 검토회의를 통해 진행상황 평가, 정보교환 및 국제협력
5. 10YFP 수립을 위한 이해관계자 협의

이후 8년간의 논의를 거쳐 2011년 제19차 UN지속가능발전위원회에 10-YFP SCP(안)을 상정하여 국제적 동의를 얻었다. 그러나 회의 전체 합의문 도출에 실패하여 이 계획 채택도 함께 무산되었다. 그런데 이번 Rio+20의 회의 주제가 녹색경제이고, 또 초안(Zero draft)에 기초하면서 이해관계자 그룹을 대상으로 지속가능발전 관련 97개 주제 가운데 의제로 논의하고 싶은 아이템을 조사한 결과¹⁷⁾ 소비와 생산(15위), 소비패턴(29위)이 상위 랭킹에 속한 것으로 나타났다.

이렇게 해서 10-YFP SCP(안)은 1년을 더 기다린 끝에, 2012년 Rio+20 정상회의에서 2011년 원문을 그대로 채택하기로 의결하여 국제사회의 공동 이행과제로 자리 잡게 되었다. 이로써 지속가능소비생산은 1992년 의제21에 과제로 오른 지 20년 만에 국제적으로 구체적인 앞으로 10년간 이행계획(2012-2022)을 토대로 추진되기에 이르렀다.

Table 1. 지속가능한 소비와 생산 관련 주요 회의

회의명	기간/장소	내용
UNCHE(UN 인간환경회의)	1972.6 스웨덴 스톡홀름	환경과 개발의 통합
UNCED (UN 환경개발회의)	1992.6 브라질 리우데자네이루	환경적으로 건전하고 지속가능한 발전
WSSD, Rio+ 10 (지속가능발전 정상회의)	2002.9 남아공 요하네스버그	SCP 10YFP 수립 합의 및 JPOI(요하네스버그 실행계획)
Marrakech Process Meeting (1차 회의)	2003.6 모로코 마라케시	SCP 10YFP 완성을 위한 이해관계자 회의(JPOI 이행 지원)
UNCSD, Rio+ 20 (UN지속가능 발전회의)	2012.6 브라질 리우데자네이루	SCP 10YFP 채택, 녹색경제·지속가능발전 제도적 체제
67차 UN총회	2012.9 미국 뉴욕	SCP 10YFP의 UN 추진절차 결정

16) 전담팀 : ① 아프리카 협력, ② 지속가능한 제품, ③ 지속가능한 생활양식, ④ 지속가능한 공공조달, ⑤ 지속가능한 여행 개발, ⑥ 지속가능한 건물 및 건설, ⑦ 지속가능한 소비 교육

17) 각국 정부, 정치그룹, 지역그룹, 전문 집단 등 677명을 대상으로 조사한 자료.(Stakerholder forum(2012), Rio+20: Analysis of Zero Draft Submissins, 2012.1)

지속가능한 소비생산 10개년 기본계획 개요

지속가능한 소비생산 10년 기본계획은 그 목적을“글로벌 지속가능 발전을 위하여 생산소비 방법의 근본적인 변화가 반드시 필요하다. 따라서 전 세계 모든 국가는 지속가능 생산소비를 지원한다.”고 명시하고 있다.¹⁸⁾ 이와 함께, “『환경과 발전에 관한 리우 선언』의 제7원칙, ‘차별적 공동책임의 원칙(The Principle of Common but Differentiated Responsibility)’을 포함한 『리우 원칙』에 따라, 선진국의 주도 하에 전세계가 지속가능 생산소비 이행을 추진하고, 각국 정부, 관련 국제기구, 민간과 기타 주체들은 지속불가능한 소비생산 패턴 변화 노력에 적극 참여”할 책임을 강조하고 있다.

SCP 10년 기본계획의 내용

이 계획은 생산과 자원 사용의 효율성과 지속가능성을 높이면서 동시에 자원 파괴, 오염, 폐기물은 감소시킴으로써 경제 성장과 환경오염의 디커플링을 달성하는 것을 궁극적 목표로 한다. 이처럼 생태계 용량 내에서 사회, 경제 발전을 도모하기 위한 지속가능 소비생산으로의 이행에 모든 나라가 동참해야 하며, 선진국은 개도국에 금융, 기술 지원을 통하여 개도국의 발전 촉진과 역량 강화를 도모할 것을 명시하고 있다.

이처럼 SCP 10년 계획은 국가의 환경, 경제, 사회의 메커니즘이 지속가능한 소비와 생산 방식으로 변화되는 과정을 가시화하는 도구이다. 따라서 구체적 활동, 도구, 정책과 프로그램 및 이행 진척도를 평가할 수 있는 지표 개발 방안을 담아야 한다.

SCP 10년 기본계획은 모든 이해관계자의 지속가능한 소비와 생산패턴을 장려, 확산시키기 위한 것이다. 이를 위해 부문별 자원사용 및 사회적, 경제적, 환경적 영향에 대한 비용 정보를 제공하고, 합리적 의사결정에 장애가 되는 사회·경제적 문제를 해결하기 위한 방안을 제시한다. 또한 소비자의 녹색소비 인식과 실천의지를 높이기 위해 SCP 정보 및 교육을 제공한다. 기업 및 산업체에 녹색기술을 지원하여 탄소중립, 폐기물 저감, 자원이용 효율화 및 위해물질 발생 최소화를 지속적으로 실천할 수 있는 환경이 조성되도록 한다. 특히 개발도상국에 관련 과학, 정책, 기술과 자체 추진 역량을 강화하기 위한 기술지원, 연수, 재정지원 등을 제공하고 국가, 지역, 지방자치단체 수준별 이니셔티브를 장려한다.

SCP 10년 기본계획의 UN 추진체계

Rio+20 정상회의는 SCP 10년 기본계획의 모태가 된 마라케시 프로세스를 진행해온 UNEP에 이 계획의 추진 사무국 역할을 맡겼다. 사무국은 회원국 및 UN산하기구 등 국제기구와 시민사회 등 이해관계자 참여를 주관하고, 위에 나열한 계획의 기능을 수행한다. 그리고 이러한 활동의 결과를 격년으로 UNCSD에 보고할 예정이며, 매 5년마다 계획을 재검토하게 된다.¹⁹⁾

한편 SCP 10년 계획의 집행을 총괄 지휘할 위원회가 구성된다. UN은 올 9월 67차 정기총회에서 위원회를 구성하고 위원을 지명할 예정이다. UN은 계획 이행을 위해 국제금융기관, 민간 부문을 비롯하여 회원국들의 자금을 모아 신탁기금을 설립하고, 개도국의 지속가능소비생산 프로그램에

18) United Nations, A/CONF.216/5, A 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production patterns, 20 June, 2012

19) Follow-up to the Rio+20 outcome document - Responsibilities of the UN system, 27 August 2012 : UN 사무국이 Rio+20 정상회의 결과 이행을 위한 산하기구 역할분담을 협의한 문건임. 여기서 SCP 10 YFP는 UNEP이 주관기관으로 사무국을 맡고, DESA, FAO, UN 지역위원회(아태지역은 UNESCAP), UNOPS, UNIDO와 기타 UN의 관계기구가 참여하기로 함.

자금을 지원할 예정이다. 현재 SCP 10년 계획은 그동안 마라케시 프로세스 등에서 분야별 TF를 구성하여 논의와 시범사업이 진행되어오던 다음 다섯 가지 분야를 예시하고 있다.

- a. 소비자 정보, b. 지속가능한 생활양식과 교육, c. 지속가능한 공공조달,
- d. 지속가능한 건물, 건축, e. 생태관광을 포함한 지속가능한 관광

10YFP 사무국은 10YFP 프로그램, 프로젝트, 이니셔티브의 목록을 업데이트하여 참여할 파트너와 자금 확보를 위한 정보를 공유하고, 10YFP 프로그램을 사무국에 등록하는 시스템으로 운영할 예정이다. 그러나 사무국의 출범 이후 상세한 규정이 마련되어야 사업의 전체적인 체계와 운영방법 등 구체적 윤곽이 드러날 것으로 보인다.

5. 결론: 전과정평가 - 지속가능한 소비와 생산의 핵심 도구

이번 Rio+20 정상회의의 주제는 ‘녹색경제로의 이행’이었고, 이를 실현하기 위해 ‘지속가능한 소비와 생산’을 전세계로 확산시키는 것을 중요한 과제로 삼아 공동노력하기로 결의하였다. 110개국 정상들이 채택한 합의문은 특히 SCP 10년 기본계획을 UN총회 차원의 중요사업으로 명시하였다. 따라서 이 합의의 자발적 성격에도 불구하고 사실상 세계 모든 나라들이 지속가능발전 10년 기본계획을 수립, 실행에 옮겨야 할 과제를 안게 되었다.

UNEP은 이번 Rio+20 정상회의에서 「지속가능한 공공녹색구매 이니셔티브(SPPI)」를 공식 출범시키면서 지속가능한 소비를 중심으로 SCP-10 YFP 이행작업을 시작했다. 우리나라는 세계 최고 수준의 녹색공공구매제도를 도입, 운영하고 있고, 환경마크인증과 그린카드 시스템, 녹색매장 등 녹색소비와 관련하여 실행경험을 통해 입증된 여러 우수 사례를 갖고 있어, Rio+20 정상회의에서 주목을 끌었고, UNEP이 새로 구성하는 관련 프로그램에 참고 사례와 자료 제공을 요청받고 있다.

한편 전과정평가가 인간 건강과 환경 보호를 위해 중요한 수단으로 결과문서에 명기되어 있어 주목된다. 제5장 행동계획 중 ‘화학물질 및 폐기물’ (para. 213-220) 부문에 여러 차례 라이프사이클 전체에 걸쳐 화학물질과 폐기물 관리의 중요성을 강조하고 있다. 자원효율과 친환경 폐기물관리를 위해 라이프사이클 접근법의 중요성을 별도의 항목(para. 218)으로 확인하고, 전자폐기물과 플라스틱 등 고형폐기물을 예로 들어 국가적, 지역적으로 포괄적 폐기물 관리 정책과 전략, 법제도의 개발과 시행을 촉구하였다.

특히 화학물질이 인간과 환경에 미치는 위험에 관한 과학적 평가의 중요성을 지적하면서 이를 위해 무엇보다도 “LCA, 공공정보, 확대생산자책임, R&D, 지속가능한 디자인, 지식공유 등을 장려”(para. 220)한다고 기술한 것을 주목할 필요가 있다. 이는 지금까지 전과정평가가 환경보전과 인류 복지를 위해 기여해온 점을 국제사회가 높이 평가하고 향후 세계의 행동 지침의 하나로 채택함으로써, 앞으로 국내외에서 연구와 적용이 더욱 활발해질 것임을 의미한다.

많은 사람들이 실패로 규정하고 있는 Rio+20 정상회의에도 승자와 떠오르는 이슈는 있다. 세계의 환경 사업을 총괄 지휘하게 된 UNEP, 그리고 UNEP이 이끄는 지속가능소비생산(SCP), 그 SCP의 실현을 뒷받침할 전과정평가가 그것이다.

Reference

- [1] United Nations General Assembly, Document A.66/L.56, The future we want, Draft resolution submitted by the President of the General Assembly, 24 July 2012
- [2] United Nations, A/CONF.216/5, A 10-year framework of programmes on sustainable consumption and production patterns, 20 June, 2012
- [3] Follow-up to the Rio+20 outcome document - Responsibilities of the UN system, 27 August 2012
- [4] IISD, Earth Negotiations Bulletin, Vol.27 No.51, IISD Reporting Service, 25 June 2012
- [5] UNEP, Global Outlook on Sustainable Consumption and Production Policies, 2012.4.23.
- [6] M. Beisheim, B. Lode, N. Simon, Rio+20 Realpolitik and its implications for “The Future We Want”, SWP Comments 25, Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2012
- [7] UN Department of Public Information, RIO+20 United Nations conference on Sustainable Development, UN Mediainfo, 2012 [http://www.un.org/en/sustainablefuture/pdf/conf_brochure.pdf]
- [8] 김종환, “지속가능한 소비생산을 위한 10개년 계획과 녹색소비자운동” 제8회 목적과 사업연구회 자료집: Rio+20와 그 이후 시민운동, 2012. 8. 28, (사)녹색소비자연대전국협의회
- [9] 김종환 외(김은경 책임집필), 지속가능발전의 확산 - 경제성장, 환경보전, 사회통합의 상생, 대통령 자문 지속가능발전위원회, 2008