

## 국가지속가능발전위원회의 변천 과정 고찰:

역사적 신제도주의 통합적 관점 적용\*

A Study on the Transition Process the National Sustainable  
Development Committee: Application of Integrated Perspective of  
Historical New Institutionalism

정연경\*\* · 최지은\*\*\* · 성정희\*\*\*\* · 이태동\*\*\*\*\*

YounKoung Jung · Jee Eun Choi · Jung Hee Sung · Taedong Lee

**요약:** 본 연구는 역사적 신제도주의에 기반을 둔 통합적 관점을 적용하여 지속가능발전위원회의 역사적 변화과정을 통합적·체계적으로 분석하고, 이를 통해 SDGs 시대에 걸맞은 지속가능발전위원회의 역할에 대한 정책적 함의를 도출하는 것을 목적으로 한다. 1기부터 10기까지 지속가능발전위원회를 대통령 소속 시기와 환경부 소속 시기 위원회로 시기를 구분하였고, 구조, 제도, 행위자와 주요 성과를 분석하였다. SDGs로 지속가능발전의 패러다임 변화에 따라 새롭게 구성될 지속가능발전위원회의 기능과 역할은 재조정될 필요가 있다. 지속가능발전위원회의 운영 방향도 과거 포괄적이고 규범적인 성격에서 구체적인 목표 달성을 위한 체제로 전환될 필요가 있다.

**핵심주제어:** 지속가능발전, 지속가능발전위원회, 지속가능발전목표, 역사적 신제도주의

**Abstract:** This study comprehensively and systematically analyzes the historical change process of the Commission on Sustainable Development by applying an integrated perspective based on historical neo-institutionalism. The study aims to derive the policy implications of the role of the Commission on Sustainable Development. For this end, from the 1st to the 10th Committee for Sustainable Development was divided into the period under the President, and the period under the Ministry of Environment, Based on the theory, this study analyzes the structure, system, actors, and major achievements. In line with the SDGs and the paradigm shift of sustainable development, the functions and roles of the Sustainable Development Committee, which will be newly formed, need to be readjusted. The operational direction of the Commission on Sustainable Development also needs to be changed from a comprehensive and normative functions in the past to a system for achieving specific goals.

**Key Words:** Sustainable Development, Sustainable Development Committee, SDGs, Historical New Institutionalism

\* 본 논문은 2022년 환경부에서 수행한 “지속가능발전위원회 운영 성과 및 역할 강화 방안 연구”의 일부를 발췌, 수정·보완한 것임. 이 연구는 환경부의 재원으로 한국환경사업기술원의 신기후체제대응 환경기술개발사업의 지원을 받아 연구되었음(RS-2023-00221109).

\*\* 주저자, 지속가능발전연구소 소장

\*\*\* 공동저자, 연세대학교 대학원 보건학과 박사수로

\*\*\*\* 공동저자, 연세대학교 동서문제연구원 연구교수

\*\*\*\*\* 교신저자, 연세대학교 정치외교학과 교수

## I. 서론

지속가능발전은 다중 수준, 다중 규모, 다중 부문, 다중 주체가 포함되는 복잡한 정책으로 복잡성을 다룰 수 있는 거버넌스 체계를 필요로 한다(Meuleman, 2019, pp.23). 1992년 리우회의 이후 지속가능발전 거버넌스에 대한 논의와 실천이 지속되어 왔다. 특히 2015년 9월 유엔 총회에서 합의한 지속가능발전목표(SDGs)는 목표 16과 17에 이행 수단으로 거버넌스를 제시하고 있다. 거버넌스는 SDGs 이행 수단이자 목표로 강조되고 있다(Monkelbann, 2019; 우창빈·이주하·김태균, 2019; 성정희·최지은·김해동·권순환·이희섭·이태동, 2022 재인용). 지속가능발전, 특히 SDGs는 이행에 있어 전 인류적인 과제에 대한 지역 차원의 계획과 행동을 요구하며, 지역적, 국가적, 초국가적 유기적 관계성을 필요로 한다(이창언, 2016). 또한 SDGs는 17개 목표와 세부 목표 간 통합적으로 상호연계 되어 있을 뿐 아니라 SDGs 이행 과정에서 목표와 세부 목표 간에 시너지 효과와 상쇄 효과가 발생하기 때문에 절충안(trade-offs) 조정과 통합기능이 강조되고 있다(Bowen et al, 2017, pp.92). SDGs를 이행하기 위해서는 국제사회와 국가, 지방으로 이어지는 다 수준에서의 조정과 공공과 민간, 다양한 이해관계자들의 참여와 이들 네트워크의 조정과 통합 기능이 발휘될 수 있도록 거버넌스 체계를 갖추는 것이 중요하다(성정희 등, 2022, p.16).

지속가능발전위원회는 지속가능발전 거버넌스의 대표적 기구이다. 우리나라의 경우 국가지속가능발전위원회(이하 지속가능발전위원회)가 2000년 9월 발족한 이후 지속가능발전 거버넌스 기구로 역할을 수행하여왔다. 지속가능발전위원회는 2000년 발족 당시 대통령 소속 위원회로 위상을 가지고 있었지만, 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되면서 환경부 장관 소속으로 그 위상이 격하되었다. 2022년 1월 「지속가능발전기본법」이 제정되면서 다시 대통령 소속 위원회로 위상이 변화되었다. 지속가능발전위원회가 대통령 소속 위원회로 위상이 다시 격상됨에 따라 지속가능발전 거버넌스에도 변화가 예상되고 있다. 대표적으로 지속가능발전 업무가 환경부에서 국무총리실로 이관되면서 다양한 부처 간, 부처 내 이해당사자들 간의 조정과

통합 기능이 강화될 것이라 예상된다.<sup>1)</sup> 지속가능발전위원회가 대통령 소속 위원회로 위상이 변화됨에 따라 SDGs의 특성을 반영한 지속가능발전 거버넌스 기구로서 지속가능발전위원회의 역할과 체계에 대한 모색이 필요한 상황이다. 그러나 국내에서 지속가능발전위원회에 대한 연구는 지방지속가능발전위원회 연구(정규호, 2002; 조명래, 2003; 오수길·황순원·김은경, 2016), 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회 비교 연구(김성욱·이병량, 2010, 임현정 2017), 지속가능발전 거버넌스 연구(권혁길, 2006, 성정희 등, 2022, 우창빈, 2022), 국내 SDGs 이행체계(조창현·유평준, 2015; 김태균·김보경·심예리, 2016; 권율, 2019; 우창빈 등, 2019; 김은주·박정호, 2020) 등 제한적으로 진행되었다. 연구의 다수는 2015년 이후에 진행되었으며, SDGs 국내 이행을 위한 거버넌스 기구로서 지속가능발전위원회의 역할과 위상 재편에 대한 내용이 주를 이루고 있다. 그러나 선행연구는 지속가능발전위원회의 변천 과정과 맥락에 대한 고찰이 부재한 상태에서 위상 변화의 당위성을 제시하고 있어, 「지속가능발전기본법」 제정과 SDGs 시대에 맞는 지속가능발전위원회의 구체적 역할에 대한 함의를 제시하지 못하는 한계가 있다.

지속가능발전위원회는 지난 20여년 간 대통령 소속이나, 환경부 소속이냐에 따라 큰 변화가 있어왔다. 지속가능발전위원회의 위상, 역할, 체계 등의 변화는 국내외적인 환경, 정권교체 등 리더십의 변화, 제도 환경 등 다양한 요인이 복합적으로 작용하였다. 지속가능발전 거버넌스 기구로서 지속가능발전위원회의 역할과 체계를 모색하기 위해서는 우리나라 지속가능발전위원회가 어떤 환경과 맥락 속에서 설립되고 변화되어 왔으며, 성과는 무엇인지 통합적으로 살펴볼 필요가 있다. 따라서 본 논문에서는 역사적 신제도주의 통합적 접근을 통해 지속가능발전위원회의 변천 과정을 분석하고자 한다. 오랜 시간을 통해 변화되어 온 제도를 총체적인 안목에서 체계적으로 분석하기 위해서는 통합적 접근을 활용한 역사적 신제도주의적 분석이 유용하다(신현석·전상훈, 2007, p.131). 역사적 신제도주의 통합적 접근(김윤덕,

1) 그동안 지속가능발전 업무를 환경부가 담당하면서 환경업무를 담당하는 환경부가 경제·사회·환경·평가 안보 및 거버넌스까지 포괄하고 있는 지속가능발전을 포괄하기 어렵다는 비판이 지속적으로 제기되어왔다(우창빈 등, 2019; 성정희 등, 2022).

2005; Mahoney and Snyder, 1999)은 구조-제도-행위자 수준을 통합적으로 고려하여 제도 변화의 역동적인 설명을 가능하기 때문에 지속가능발전위원회의 변천 과정을 통합적이고, 체계적으로 분석하는 데 도움을 줄 것이다. 본 연구에서는 역사적 신제도주의에 기반을 둔 통합적 관점을 적용하여 지속가능발전위원회의 역사적 변화를 체계적으로 분석하고, 이를 통해 지속가능발전위원회의 역할과 체계에 대한 정책적 함의를 도출하고자 한다.

## II. 이론 및 선행연구 고찰

### 1. 지속가능발전위원회의 위상에 대한 선행 연구 고찰

지속가능발전위원회는 설립 당시부터 위상에 대한 논의가 활발하게 진행되었다. 지속가능발전위원회의 위상은 지속가능발전 거버넌스와 지속가능발전 이행에 직접적인 영향을 주기 때문이다. 지난 20여년간 지속가능발전위원회의 위상에 대한 논의는 2000년 지속가능발전위원회 설립 시기, 2010년 「저탄소녹색성장기본법」 제정 시기, 2015년 이후 SDGs 이행 시기에 집중적으로 논의가 진행되었다.

우선, 2000년 지속가능발전위원회 설립 시기에는 대통령 자문기구로서의 위상에 대한 문제 제기가 있었다. “지속위가 자문기구로 설치되는 경우, 설립 취지를 달성하기에 역부족이라는 점이다. 특히, 환경정책과 개발정책 간의 조화, 국제 환경문제의 전략적 대응 등과 같은 중요한 업무를 수행하기에는 조정권과 심의권이 없는 일반 자문기구 형태로는 역부족이라는 문제 제기”가 주를 이루었다(임현정, 2017, p.67-68). 김대중 대통령 시기 지속가능발전위원회의 연구결과와 제안이 정책에 반영되지 못하는 등 대통령 자문기구의 한계가 제기되면서 노무현 대통령 시기 지속가능발전위원회를 국정과제 위원회로 전환하는 계기가 되었다(임현정, 2017, p.72-73).

두 번째 논의 시기는 2010년 「저탄소 녹색성장 기본법」 제정 시기이다. 이 시기는 지속가능발전위원회가 환경부 소속으로 격하되는 시기로 녹색성장

과 지속가능발전에 대한 이론적·개념적 논의를 중심으로 지속가능발전위원회의 위상과 역할에 대한 논의가 진행되었다. 대표적으로 윤순진(2009)은 저탄소 녹색성장 개념은 지속가능발전 개념의 가치를 담아내지 못하는 하위개념으로서 지속가능발전 개념을 폐기하거나 대체할 수 없다고 주장하였다. 김성욱·이병량(2010)은 지속가능발전위원회의 위상 변화 과정을 이론적·법적·기능 측면에서 분석하고, 지속가능발전위원회와 녹색성장위원회의 비교·고찰을 진행하였다. 비교·고찰을 통해 녹색성장위원회는 지속가능발전위원회보다 이론적 포괄 범위가 협소한 반면 조직의 기능이나 권한이 훨씬 포괄적이고 구체적이라는 점을 제시하였다.

세 번째 논의 시기는 2015년 이후 SDGs 이행 시기이다. SDGs는 목표에 대한 합의는 도출하였지만 목표가 방대하고, 추상적이어서 이행에 있어 어려움이 있는 난제로 생각하였다(김은주·박정호, 2020, p.2). 국내에서는 SDGs 이행을 위한 추진체계에 있어서 법률의 이원화, 소관부처의 위상문제, 다양한 협업의 어려움 등이 제기되었고, 이에 따라 지속가능발전위원회의 위상 강화에 대한 논의가 지속적으로 제기되어 왔다(조창현·유평준, 2015; 김태균 등, 2016; 권율, 2019; 우창빈 등, 2019; 김은주·박정호, 2020; 성정희 등, 2022). 이들 연구의 다수는 SDGs의 이행을 위해서는 다수의 정부 부처 간 협력이 필수적이며, 정부 부처간, 다수의 이해관계자들의 이해관계를 조정할 수 있는 사회적 조정기능을 강화할 수 있도록 지속가능발전위원회를 대통령 소속 또는 국무총리실 산하 위원회로 이관하고, 「지속가능발전법」을 「지속가능발전기본법」으로 개정하여 제도적 기반을 마련할 것을 제안하고 있다.

시기별 지속가능발전위원회의 위상에 대한 논의 쟁점 및 선행연구는 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 시기별 지속가능발전위원회 위상에 대한 논의 쟁점

구분	지속가능발전위원회 설립 시기 (2000년-2004년)	[저탄소 녹색성장 기본법] 제정 시기 (2010년)	SDGs 이행 시기 (2015년 이후)
논의 쟁점	지속위가 자문기구로 설치되는 경우, 환경보전과 개발 정책 간 조화를 목적으로 하는 설립 취지를 달성하기에 역부족이라는 점	지속가능발전과 녹색성장의 이론·개념에 대한 비교. 녹색성장은 지속가능발전의 하위 개념이라는 점 강조	SDGs 이행을 위한 지속가능발전 추진체계 개편 필요. 지속가능발전위원회의 위상 강화
문헌	임현정(2017)	김성욱·이병량(2010)	조창현·유평준, 2015; 김태균 외, 2016; 권울, 2019; 우창빈 외, 2019; 김은주·박정호, 2020; 성정희 외, 2022

## 2. 역사적 신제도주의와 통합적 접근

역사적 신제도주의는 정치, 사회, 경제 현상을 ‘제도’라는 개념을 중심으로 설명하는 신제도주의의 한 분파이다. 동일한 제도가 여러 국가에 적용될 때 각기 상이한 과정과 결과로 나타나는데 그것은 역사적으로 형성된 제도적 맥락의 차이 때문이라고 인식한다(조흥순, 2006, p.168). 따라서 역사적 제도주의는 제도의 역사와 맥락을 중시하며, 제도가 역사적 맥락에서 어떻게 형성되었으며, 형성된 제도가 행위자의 권력이나 능력을 어떻게 제약하는지에 초점을 둔다(김윤덕, 2005, p.310).

역사적 신제도주의는 제도변화를 경로의존(path dependency)이나 단절적 균형 모형(punctuated equilibrium model)으로 설명해 왔다. 제도는 역사적 과정의 산물이며, 특정 시점에서 형성된 제도는 사회경제적 환경이 바뀌어도 지속되는 경향이 있다는 점에서 경로의존성이 강하다는 점이 강조되어 왔다(조흥순, 2006). 단절적 균형 모형은 안정적으로 유지되던 제도가 전쟁이나 공황 등과 같은 외생적인 사건(exogenous events)에 의해 촉발된 ‘결정적 전환점(critical junctures)’에 이르러서는 기존의 경로에서 벗어나서 급격하게 변할 수 있다는 것을 상정한 이론모형이다(Krasner, 1984, 1988; Collier and Collier, 1991; Mahoney and Snyder, 1999; 구현우, 2012, p.72

재인용). 단절적 균형 모형은 제도변화의 원인을 외생적 요인에서만 찾다 보니 내부적 요인을 간과한다는 비판에 직면하기도 하였다(구현우, 2012). 최근에는 제도변화는 행위자 간 상호작용과 같은 내부적 요인에 방점을 두어 제도변화의 논리를 전개하고 있다(김하은·이명현, 2023, p.287).

역사적 제도주의는 제도변화에 있어 구조와 행위를 모두 강조한다(김윤덕, 2005, p.301; 김하은·이명현, 2023, p.287). 즉, 제도변화는 외생적 요인이나 내생적 요인과 같이 어느 하나의 원인으로 이루어지는 것이 아니라 정치, 경제, 사회 변화에 의한 '구조'수준의 변화로 인해 그동안 잠재되어 있던 문제가 드러나게 되고 이것이 변화의 촉발 기제로 작용하며, 이때 '제도'와 '행위자'의 상호작용에 의해 변화의 메커니즘이 형성된다고 보는 것이 보편적이다(Mahoney and Snyder, 1999; 김윤권, 2005; 신현석·전상훈 외, 2007: 460; 강나은·김찬동, 2020, p.35). 따라서 최근에는 제도변화에 대한 통합적 접근을 위한 이론적 모형과 실증 연구가 시도되고 있다.

제도변화의 통합적 접근을 위한 이론적 모형은 대표적으로 Mahoney and Snyder(1999), 김윤덕(2005), 구현우(2012) 등이 있다. Mahoney and Snyder(1999)는 제도변화를 이해하기 위해서는 구조적 접근과 자발적 접근을 통합적으로 접근해야 한다는 점을 강조하였으며, 구조-제도-행위자를 통합적 접근을 위한 분석요인으로 제시하였다. 구조는 거시적·국내적 구조로 세계 체제, 민족·국가 수준, 사회·경제적 위치 등 객관적 사회집단 등이 해당된다. 제도는 제도화된 이념과 공식적, 국내적 조직·규칙·절차 등을 의미하여, 행위자는 사회집단과 리더십을 의미한다. 김윤덕(2005)은 제도변화의 논리를 체계화하기 위해 구조-제도-행위의 통합적 접근을 제시하였다. 첫째, 거시적·국내적 구조는 잠재적인 문제가 축적되어 촉발되면서 제도와 행위자에게 변화의 원인이 된다. 둘째, 제도가 거시적·국내적 구조의 충격을 받았을 때, 제도는 자신의 생존, 안전, 지속 등을 견지하기 위해서 제도가 보유한 강제력이나 정당성을 통해 행위자에게 일정한 통제, 구속, 지침 등 제약을 가한다. 셋째, 행위자는 제도적 제약에 의해 행위자가 구속되지만, 동시에 잠재적인 문제를 해결하고, 행위자 자신의 이익, 자신의 정책이념 등을 추구하기 위

해 자신이 소유한 자원을 바탕으로 전략적으로 제도를 변화시킨다는 점을 강조하고 있다. 구현우(2012)는 신제도주의 하위 분파간 통합적 접근을 통해 제도변화를 설명하기 위한 통합모형을 제시하였다. 제도변화를 체계적으로 설명하기 위해서는 '구조'와 같은 거시적 변수뿐만 아니라 '행위자(agency)'와 같은 미시적 변수를 고려하는 것이 중요함을 강조하였다.

국내에서 역사적 신제도주의 통합적 접근 모형을 활용하여 실증 연구를 진행한 선행연구로는 조홍순(2006), 신현석·전상훈(2007), 강나은·김찬동(2020), 김하은·이명현(2023) 등이 있다. 조홍순(2006)은 역사적 신제도주의가 제시하는 제도적 맥락구조를 분석의 토대로 삼아 대학 구조조정 정책의 형성과 변화 그리고 개인 행위와 선택에 영향을 미치는 제도적 제약요인을 분석하였다. '제도적 맥락'이 내포하고 있는 역사적 맥락성과 계층적 맥락성을 구분하여 분석하였다. 역사적 맥락성은 대학구조조정 정책의 형성 및 변화에 지속적으로 영향을 미쳐온 경로의존적 제도 요소를 분석하였다. 계층적 맥락성은 경로의존적 제도 요소들이 거시적 구조 수준과 미시적 행위자 수준과의 관계에서 어떠한 제약요인들과 결합 관계를 형성하고 있는지 분석하였다. 신현석·전상훈(2007)은 교원승진제도의 변화 과정을 역사적 신제도주의 방법을 적용하여 분석하였다. 교원승진제도의 경우 오랜 기간의 역사적 변화과정을 겪어왔으며, 제도의 형성과 유지·변화과정에 대한 맥락을 이해하기 위해 구조 수준, 제도 수준, 행위자 수준의 상호작용에 대한 분석에 기초하여 총체적인 관점에서 논의가 도출되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 강나은·김찬동(2020)은 역사적 신제도주의 관점에서 지방공기업제도 변화를 구조-제도-행위 수준에서 통합적으로 접근하였다. 통합적 접근을 위해 거시-중범위-미시로 계층화하고, 거시는 구조 수준으로 사회·경제적 환경과 정치적 환경(정권 교체 등)을 주요 변수로 설정하였다. 중범위는 제도 수준으로 상위제도와 대상 제도로 변수를 설정하고, 미시는 행위 수준으로 공식적 행위자(행안부, 대통령, 기재부, 국회 행정안전위원회)와 비공식 행위자(언론, 지방자치단체 등)로 변수를 설정하였다. 김하은·이명현(2023)은 「청년정책기본법」 도입을 중심으로 청년정책 형성과정을 역사적 제도주의 관점으로 분석하였다. 구조적 맥락,

제도적 맥락, 행위자로 층위를 구분하였으며, 구조적 맥락에서는 잠재적 문제의 축적, 촉발기제(위기, 충격, 사건), 결정적 분기점으로 변수를 설정하였다. 제도적 맥락은 이념, 정치제도, 법 등 제도적 제약과 변화의 기회를 설정하고, 행위는 행위자들의 입장과 상호관계 등을 분석하여 구조-제도-행위간 상호작용을 통합적으로 분석하였다. 역사적 신제도주의 관점으로 국내 제도 변화를 분석한 사례가 있지만, 지속가능발전과 이에 관한 위원회에 대한 분석은 이루어지지 않았다. 본 연구는 신제도주의의 지속가능발전 분야 분석에의 경험적 적용이라는 점에서 기존의 이론적, 경험적 연구에 기여하고자 한다.

〈표 2〉 제도변화의 역사적 신제도주의 통합적 접근 선행연구

문헌	유형 & 대상 사례	분석수준		변수
Mahoney & Syder (1999)	이론 & 분석 모형	거시적	구조	세계체제: 국가체제위치, 국가경제발전정도, 국가문화유형, 민족-국가 수준
		국내적		객관적 사회집단
		제도		제도화된 이념, 공식적 구내 조직, 규칙, 절차
		사회 집단 리더십	행위자	주관적으로 정의된 집단간 상호작용 정치적 리더십: 정부, 정당, 군부 리더들
김윤덕 (2005)	이론 & 분석 모형	구조		잠재적 문제의 축적(기능적 필요성) 촉발기제(위기, 충격, 사건) 결정적 분기점(단절적 균형)
		제도		제도적 제약(이념, 정치제도, 법 등)
		행위		행위자: 기능적 필요성 인지, 행위자의 이익, 행위자의 자원, 행위자의 전략(이념혁신, 권력관계)
조흥순 (2005)	사례 대학 구조 조정 정책	거시	구조	정치·사회·경제 체제적 요소
		중범위	제도	제도화된 이념과 관행 공식 규칙과 절차
		미시	행위자	정책 형성자·집행자·대상자 관계
신현석·전상훈 (2007)	사례 교원 승진 제도	거시		정권의 변화, 경제적 위기, 인구통계학적인 변화 정보화, 세계화의 심화, 저출산, 고령화사회의 도래
		제도		정책, 이념, 문화
		행위자		연대, 충돌, 협상
강나은·김찬동 (2020)	사례 지방 공기업제도	거시	구조	사회·경제적 환경 정치적 환경(정권교체 등)
		중범위	제도	상위제도: 공공기관제도, 지방자치제도 대상제도: 지방공기업제도
		미시	행위	공식적 행위자: 행안부, 대통령, 기재부, 국회 행정안전위원회 비공식적 행위자: 언론, 지방자치단체 등
김하은·이명현 (2023)	사례 청년 정책 형성 과정	구조		국내외적 차원: 정치, 경제, 사회적 환경
		제도		이념, 정치제도, 법
		행위자		정부, 국회, 청년당사자 조직, 전문가

### 3. 분석틀과 방법론

역사적 신제도주의 통합적 접근에 대한 선행연구를 고찰한 결과, 선행연구들은 구조-제도-행위로 계층을 분류하고, 계층 간 상호작용을 통합적으로 분석함으로써 제도변화의 역동성을 설명하였다. 구조란 거시적 수준에서 제도 변화를 촉발하는 국내·외의 사회적, 경제적, 정치적 환경을 의미한다. 거시적·국내외적 구조는 위기, 사건, 충격 등으로 인해 잠재된 문제를 촉발하는 원인으로, 제도와 행위자에게 변화의 자극을 유도한다(김윤덕, 2005). 선행연구에서는 구조 수준의 변수로 정치, 사회, 경제적 환경을 설정하였으며, 정치적 환경에서 정권의 교체를 중요한 요인을 분석하였다(조홍순, 2005; 신현석·전상훈, 2007; 강나은·김찬동, 2020; 김하은·이명현, 2023). 제도는 역사적 맥락에서 수립된 제도가 제도외적 맥락인 국내·외적 구조에 의해 충격을 받았을 때 자신의 생존, 안정, 지속 등을 견지하기 위해서 제도가 보유한 강제력이나 정당성을 통해 행위자에게 일정한 통제, 구속, 지침 등 제약을 가하게 된다(김윤덕, 2005). 선행연구에서는 제도 수준의 변수로 제도화된 이념과 관행(조홍순, 2005; 신현석·전상훈, 2007; 강나은·김찬동, 2020; 김하은·이명현, 2023), 공식적 제도(조홍순, 2005; 신현석 외, 2007; 강나은·김찬동, 2020; 김하은·이명현, 2023), 문화(신현석·전상훈, 2007)를 분석하였다. 행위자는 정부통제를 점유하고 통제하며 자신의 선호를 시행할 수단을 소유하고 있어, 권력균형이 변화할 때 자신들의 위상을 방어하거나 향상시키기 위해 맥락적 조건의 변동을 통해 부여된 기회와 부합된 행위를 할 수 있는 전략적 행위자이다(김윤권, 2005, p.318; 강나은·김찬동, 2020, p.36). 선행연구에서 행위자 변수는 사례의 특성에 따라 다양하게 나타나고 있다. 조홍순(2006)은 정책형성자, 정책집행자, 정책대상자로 구분하였으며, 강나은·김찬동(2020)은 행정부처, 대통령, 국회 등 공식적 행위자와 언론, 지방자치단체 등 비공식적 행위자로 분류하였다.

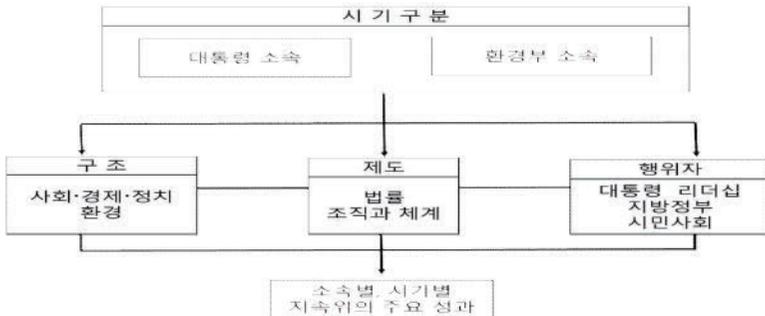
본 연구에서는 1기부터 10기까지 지속가능발전위원회를 대통령 소속 시기와 환경부 소속 시기 위원회로 시기를 구분하였고, 지속가능발전위원회의 변천 과정을 역사적 신제도주의 관점을 적용하여 구조-제도-행위 간 통합적

관점으로 분석하기 위해 <그림 1>과 같이 분석틀을 설정하였다. 구조 수준에서는 국내외적 사회·경제·정치적 환경을, 제도 수준에서는 제도를, 행위자 수준에서는 대통령 리더십, 지방정부, 시민사회를 변수로 설정하였다. 구조-제도-행위간 통합적 관점을 적용하여 대통령 소속 시기와 환경부 소속 시기의 제도변화 과정을 분석하였고, 각 시기별 지속위의 역할과 성과를 비교하였다.

역사적 신제도주의 통합적 관점을 적용한 선행연구들은 구조-제도-행위간 관계와 상호작용을 통해 제도변화의 역동성을 설명하였다는 점에 의의가 있다. 그러나 분석의 범위가 제도변화 과정에 한정되어 있고, 시기별 비교 등이 제한됨에 따라 제도변화를 통한 역할과 성과를 설명하지 못한 한계를 가지고 있다. 본 연구는 지속가능발전위원회의 시기별 분석을 통해 제도변화 과정과 제도변화에 따른 역할 변화를 분석한다는 점에서 선행연구와 차별점이 있다.

본 연구는 문헌 조사를 주된 방법으로 지속가능발전위원회의 제도변화 과정을 분석하였다. 지속가능발전포털 등 웹사이트에 공유된 정책연구보고서, 학술자료집, 법 제정과 개정 관련 문서, 회의록 등을 수집하여 이론적 분석틀에 따라 제도, 운영방식, 행위자의 역할, 운영 성과를 분석했다. 이 외에도 지속가능발전과 위원회에 대한 연구보고서와 논문 등을 참고하였다.

<그림 1> 연구의 분석틀



자료: 저자 작성

### Ⅲ. 시기별 지속가능발전위원회의 역할 변화 분석

지속가능발전위원회의 변천 과정을 위원회의 소속을 중심으로 구분하면 대통령 소속 시기(1-5기)와 환경부 소속 시기(6-10기)로 구분할 수 있다. 본 장에서는 지속가능발전 소속 시기별로 구조, 제도, 행위자에 대한 통합적 접근을 통해 분석하고, 소속별 지속가능발전위원회의 역할을 비교·분석하여 시사점을 도출하고자 한다.

#### 1. 대통령 소속 시기(1기-5기)

대통령 소속 지속가능발전위원회 시기는 2000년 대통령 자문기구로 지속가능발전위원회가 출범하여 활동했던 시기로 1기부터 5기까지이다.

##### 1) 구조적 맥락: 사회·경제·정치 환경

지속가능발전을 위한 경제·사회·환경의 통합이 강조되면서 정부에서는 경제, 사회, 환경을 통합하기 위해 부처 간 협의하고, 조정하는 범국가적 기구가 필요해졌다. 국제적으로 1992년 리우회의에서는 지속가능발전에 대한 국가기구 설치를 권고하였고, 국내에서도 시민사회, 학계, 국회를 중심으로 지속가능발전을 위한 국가기구 설치에 대한 요구가 지속적으로 제기되는 상황이었다. 이에 김대중 대통령은 2000년 6월5일 환경의 날에 '새천년 국가환경비전'을 통해 지속가능발전을 국정운영기조로 제시하였으며, 지속가능발전위원회의 설치를 선언하였다. 2000년 8월 '지속가능발전위원회규정'을 공포하고, 2000년 9월 1기 지속가능발전위원회가 대통령 직속 자문기구로 출범하였다.

1기와 2기 지속가능발전위원회는 대통령 자문기구의 성격을 가진바, 지속가능발전위원회의 연구결과와 정책 의견이 실제 정책에 반영되는데 한계를 가지고 있었다(임현정, 2017, p.72). 2000년대 초반 '새만금 간척사업', '경인 운하 건설사업', '북한산 관통도로 건설사업', '한탄강댐 건설사업' 등

개발사업을 둘러싼 환경 갈등이 사회갈등으로 확장되었다. 이에 지속위 3기와 4기는 지속위의 역할에 사회갈등의 조정이 강조되었다. 지속가능발전에 대한 대내외적인 관심이 높아지고, 부처 간 정책 통합의 필요성이 강조되면서 지속가능발전위원회의 역할 강화에 대한 필요성이 제기되었다(임현정, 2017, p.75). 노무현 대통령 시기, 3기 지속위는 대통령 자문기구에서 국정과제위원회로 격상하였다.

5기 위원회는 2008년 4월 16일 「지속가능발전기본법」 시행령이 공포·시행되면서 2008년 5월 대통령 직속 위원회로 출범하였다. 그러나 이명박 대통령이 당선되면서 17대 대통령직인수위원회는 2008년 1월 지속가능발전위원회를 폐지 대상 위원회에 포함하였다. 그러나 시민사회의 반발과 국회에서도 중요한 쟁점으로 다루어지면서 지속가능발전위원회는 대통령 직속 위원회로 출범하였다. 그러나 지속가능발전위원회는 명목상의 위원회로 활동이 거의 이루어지지 않았다(김성욱·이병량, 2010).

## 2) 제도적 맥락

### (1) 법률

2000년 8월 '지속가능발전위원회 규정'이 대통령령으로 제정되면서 지속위 1기부터 4기는 '지속가능발전위원회 규정'(2000.8. 설립-2008.4. 폐지)을 기반으로 설립·운영되었다. 2007년 8월 「지속가능발전기본법」 제정으로 지속가능발전의 제도적 기반이 강화되었고, 지속가능발전위원회 5기는 「지속가능발전기본법」을 기반으로 운영되었다.

지속위 1기와 2기는 “환경친화적이고 지속가능한 국가의 발전에 관하여 대통령 자문에 응하기 위함”을 목적으로 자문기구로서의 위상을 가지고 있었다. 3기·4기 지속위는 대통령 소속 자문위원회에서 국정과제위원회로 위상이 격상되었다. “환경친화적이고 지속가능한 국가의 발전과 이와 관련된 사회적 갈등의 합리적 해결에 관하여 대통령의 자문에 응하기 위함”을 목적으로 “사회적 갈등의 합리적 해결”이라는 목적이 추가되었다. 3·4기 지속위는 국정과제위원회로서 지속가능발전위원회 정책 자문(안)을 대통령 주재

국정과제 회의 또는 국정과제위원회에 상정하여 토론 후 결정 사항을 '대통령 지시사항'의 형태로 관련 부처에 이관하여 정책자문(안)에 대한 집행을 담보하였다.

5기 지속위는 “국가의 지속가능발전을 효율적으로 추진하기 위해 필요한 주요 정책에 대한 대통령의 자문에 응하기 위함”을 목적으로 ‘지속가능한 국가발전을 위한 정책 수립 및 자문’, ‘지속가능발전과 관련된 사회적 갈등의 합리적 해결 자문’, ‘국가 중장기 계획 검토·자문을 통한 정부 정책의 지속가능성 제고’, ‘지방의제 21 실천계획 및 국제환경협약의 국내이행대책 수립·시행’, ‘세계지속가능발전정상회의(WSSD) 이행계획 수립 및 시행’ 등에 대한 역할을 정하고 있다.

## (2) 조직과 체계

지속가능발전위원회 규정 및 「지속가능발전기본법」에 명시된 지속가능발전위원회 조직은 당연직 위원, 위촉 위원, 전문위원, 간사 등으로 구성되어 있다. 1·2·4기는 당연직 위원을 중앙행정부의 장관 및 국무조정실장과 대통령 비서실(수석비서관 또는 정책실장)로 정하였으나 3기의 경우 당연직 위원을 정하지 않았으며, 5기의 경우 중앙행정기관의 장과 시·도 지방위원회 위원장을 당연직 위원으로 정하고 있다.

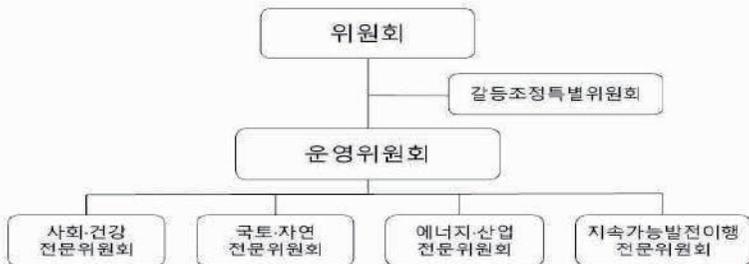
위원회의 조직구성은 1·2기는 본위원회, 운영위원회, 전문(분과)위원회로 구성되었으며, 3·4기는 본위원회, 갈등조정위원회, 운영위원회, 전문위원회, 연구팀으로 구성되었다. 지속가능발전위원회 설립 당시 위원회는 총 6개(국토보전 분과위원회, 수자원 분과위원회, 생태·보건 분과위원회, 에너지대책 분과위원회, 산업·환경 분과위원회, 국제·지역협력 분과위원회) 분과위원회로 구성되었다. 2기 지속가능발전위원회는 각 분과위의 기능에 대한 종합조정 및 기획 기능을 강화할 필요성이 제기됨에 따라 운영협의회가 위원회 전체차원에서 다루어야 할 과제들을 총괄 및 기획할 수 있도록 업무범위와 기능을 확대하고, 분과위원장 외에 각 부처 실무위원 및 전문가 등으로 참여 범위를 확대하였다. 3·4기 지속가능발전위원회의 경우 물·국토·자

연, 에너지·산업, 사회·환경·건강, 대외협력·교육 이외에 갈등관리정책 전문위원회를 두어 갈등관리 시스템 구축, 갈등 관련 법·제도 개선, 교육·훈련 프로그램 개발 등을 담당하도록 하였다. 5기의 경우 국토 자연, 물관리, 에너지산업, 기후변화, 사회통합 전문위원회를 구성하였다.

지속가능발전위원회 활동을 지원하기 위해 사무국을 설치·운영하였다. 사무국의 구성도 지속가능발전위원회의 조직 구성에 따라 변화되었으며 인원도 15명에서 26명까지 다르게 구성되었다. 예를 들어 2기 지속위의 경우 각 분과위의 기능 종합·조정 및 기획 조정의 필요성이 제기되어 운영협의회가 구성되면서 기획조정실은 기존의 3개(기획총괄팀, 지속발전팀, 국제환경팀)에서 5개 팀(기획총괄팀, 정책개발팀, 국토환경팀, 경제사회팀, 홍보협력팀)으로 확대·정비되었다. 사무국은 주제와 관련 있는 주무 부처 공무원과 관계 기관들로 팀을 구성하여 전문성을 가지고 위원회 활동을 지원하고, 정책 반영에도 효과적이었다. 다만 사무국을 총괄하는 주무부처가 환경부 고위공무원으로 통합 조정에 다소 한계가 있었으나 4기의 경우 청와대 비서관이 담당하면서 통합 조정의 역할을 담당할 수 있었다(성정희 등, 2022, p.36).

김대중 대통령 시기 “지속위 자문 내용은 대통령이 부처에 집행하도록 지시를 내리는 구조였다. 하지만 지속가능발전이 대통령의 핵심 의제가 아니었기 때문에 대통령에게 지속가능발전위원회의 자문 내용이 효과적으로 전달되지 못한 한계”가 있었다(임현정, 2017, p.105).

〈그림 2〉 3·4기 지속가능발전위원회 조직 구성



자료: 성정희 등, 2022, p.29

### 3) 행위자

#### (1) 대통령 리더십

지속가능발전위원회가 국정과제위원회로 격상된 배경에는 노무현 대통령의 국정운영 철학과 리더십이 작용하였다. 국정과제위원회는 기존 정부위원회 제도의 한계를 극복하고자 마련된 참여정부의 정책조정제도이다. 주요 국정과제별로 “국가의 중장기 국정 방향과 구체적인 정책과제를 논의하는 임무”를 담당하였다. 노무현 대통령은 “국정과제위원회를 통해 정책결정 과정에 전문가들을 직접 참여시킴으로써 창의성과 전문성을 높이고자 하였으며, 위원회를 통해 검증 및 토론 과정을 통해 정책 실패를 사전에 예방하고 국정운영의 안정성을 기하겠다”고 직접 필요성을 설명하기도 하였다(박진우, 2012, p.56; 임현정, 2017, p.80-81 재인용). 지속가능발전위원회는 12개 국정과제위원회 중 하나가 되면서 대통령 주재 국정과제회의에 안건을 올리면 정책 결정의 장에 함께 할 수 있는 권한을 가지게 되었다.

#### (2) 지방정부

지방정부는 1997년부터 지방의제 21을 통해 지속가능발전을 위한 노력을 기울였다. 2001년 기준 총 248개 지자체 중 222개(89.5%)의 지자체가 지방의제 21을 작성하였다. 지방정부는 지방지속가능발전 민관협력기구인 지방의제 21 추진기구를 설립하여 시민실천활동을 전개하였다.

서울시, 경기도 등에서 지방지속가능발전위원회를 1-2 시기(2000-2003)부터 자체적으로 설치·운영하였다. 서울시는 2000년 1월 ‘녹색서울시민위원회’ 산하에 ‘지속가능발전위원회’를 신설하였으며, 경기도는 2001년 도의 주요 행정계획과 개발 사업을 환경정책과 통합적으로 조정 연계해 환경친화적 개발을 할 수 있도록 도지사 자문기구인 지속가능발전위원회를 설치하고, 2001년 관련 조례를 제정하였다.

3·4기에는 대전시 지속가능발전위원회가 2005년 출범하였으며, 2007년 경기도 안산시에서 지속가능발전위원회가 설립되는 등 기초지방자치단체에도 지속가능발전위원회 설립이 추진되었다. 그러나 중앙-지방의 지속가능발전위

원회 간 연계와 제도적·체제적 협력은 활발히 이루어지지 않았다. 2007년 8월 지속가능발전기본법이 제정되면서 지방 지속가능발전 추진을 위한 제도가 마련되었다. 개별 시도의 지방의제21 추진기구와 전국협의회는 지방의제 21 전국대회를 통해 지속가능발전기본법 제정에 따라 지자체 차원에서 지속가능발전 추진체계 구축 논의와 관리체계 구축 방안 모색 등의 논의를 추진하였다.

### (3) 시민사회

시민사회는 지속가능발전위원회의 중요한 협력 주체 역할을 하였다. 3기 지속가능발전위원회의의 경우 학계(33%), 시민단체(17%), 산업계(10%), 종교계(9%), 여성계(8%) 등 직능분야별로 위원을 균형있게 위촉하여 다양한 의견을 조율하였다(PCSD, 2005). 시민사회는 대통령 지속가능발전비전 선언에 참여하거나 전문위원회에 참여하여 분야별 연구 또는 정책과제 선정, 정책 자문, 법률 제정, 갈등관리시스템 마련, 지속가능발전기본법 제정 공론화 등 지속가능발전위원회 활동 전반에서 파트너로서 역할을 수행하였다. 시민사회단체에서 제시했던 의제들은 참여정부 시기 6대 로드맵 국정과제, 16대 세부 추진과제로 선정되어 추진되었다(PCSD, 2005, p.13).

## 4) 지속가능발전위원회의 주요 성과

### (1) 지속가능발전 대통령 자문 및 국정과제 조정

1·2기 지속가능발전위원회는 대통령 직속 자문기구로서 지속가능발전 관련 국정과제에 대한 정책 자문을 진행하였다. '2022년 세계정상회의 대책 및 기본계획', '지속가능한 에너지 절약 및 이용 효율 향상 방안', '환경친화적 조세제도 개편 방안', '비무장지대 보전 방안', '국토 이용 체계 개선' 등에 대한 대통령 정책 자문을 시행하였다. 그러나 정책 자문의 내용이 정책으로 집행되지 않는 한계가 있었다.

3·4기 지속가능발전위원회는 국정과제위원회 시기로 지속가능발전위원회 정책 자문(안)을 대통령 주재 국정과제 회의 또는 국정과제 조정 회의에 상정하여 토론 후 결정 사항을 '대통령 지시사항'의 형태로 관련 부처에 이관

하여 정책자문(안)에 대한 집행을 담보하였다. 3기 지속가능발전위원회는 '갈등관리시스템 구축', '대안적 갈등관리 프로세스 적용', '지속가능한 에너지 및 산업정책', '지속가능한 물관리 정책', '지속가능한 국토 및 자연 관리체계 구축', '지속가능발전전략 수립' 등 '지속가능발전 관련 6대 로드맵 국정과제'를 도출하였다. 6대 국정과제에 대해 국정과제 회의 보고와 대통령 자문 서면 보고를 통해 정책 자문을 진행하였다. 4기 지속위는 '지속가능한 교통관리정책', '어린이 건강대책 수립' 등에 대한 정책 자문을 하였다. 3·4기 지속위의 대통령 정책 자문안은 「에너지기본법」 제정, 「물관리 기본법」 제정 및 (가칭)국가물관리위원회 설치, 「어린이건강종합대책 수립 및 어린이건강특별위원회 구성」 등 정책 성과로 나타났다.

## (2) 국가 중장기계획 지속가능성 검토

지속가능발전위원회는 중앙부처가 운영하는 40여 가지의 주요 정책에 대해 지속가능성(혹은 지속가능발전) 측면에서 사전 검토를 진행하는 역할을 수행하였다. 1·2기 지속가능발전위원회는 43개 국가 중장기계획 가운데 '지하수관리기본계획', '국가에너지기본계획' 등 4개 중장기계획에 대해 사전 검토를 진행하였다. 3·4기 지속가능발전위원회는 '해양수산발전기본계획', '광역상수도 및 공업용수도 정비 기본계획' 등 19개 중장기계획에 대하여 진행하였다. 중장기 계획에 대한 사전 검토는 지속가능발전위원회 내에 검토 소위를 구성하여 검토 후 전문위원회 및 본 위원회 심의를 거쳐 소관 부처에 검토 의견을 제시하는 방법으로 진행되었다.

사전 검토는 정책 입안 단계에서 정책의 방향, 목표, 주요 달성 수단 등을 지속가능발전의 관점에서 검토한 후 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 사전 검토 과정에서 정부 부처의 관계자, 정부 밖의 시민사회, 전문가, 기업관계자 등이 참여하여 의사소통과 조율을 통해 지속가능성의 조건을 이끌어내는 효과가 있다. 그러나 지속위에서 제시한 사전 검토 의견에 대하여 정부 부처의 피드백 및 반영 등이 의무화되어 있지 않아 사전 검토 의견이 의견으로만 제시되는 한계가 있었다.

### (3) 지속가능발전 전략 및 이행계획 수립·이행 점검

2기 지속가능발전위원회는 의제21 국가실천계획 보완 수립, 국가지속가능발전 지표 개발, 부문별 지속가능발전 전략계획 수립 등 지속가능발전 전략 수립을 위한 활동을 수행하였다. 지속가능발전 이행 점검을 위해 국가지속가능발전 지표를 경제·사회·환경·제도 등 4개 분야 53개 지표를 개발하였으며, 지속가능발전 지표의 지수화를 통해 국가 간 비교가 가능하도록 하였다. 또한 2002년 지속가능발전 추진성과 평가보고서를 UN에 제출하였다.

3기 지속가능발전위원회는 국정과제를 중심으로 지속가능발전비전을 수립하였으며, 대통령 지속가능발전비전 선언을 준비하였다. 2005년 6월 4일 제10회 환경의 날을 기념하여 '경제와 사회, 환경이 균형 있게 발전하는 선진 국가' 국가지속가능발전 비전 대통령 선언을 발표하였다(PCSD, 2005). '국가지속가능발전 비전 선언'은 지속가능발전이 국가정책이념으로 자리 잡을 수 있는 기반을 마련하였다는 점에서 지속위의 의미있는 성과로 평가할 수 있다. 또한 참여정부 10대 국정과제를 중심으로 '지속가능발전으로 더불어 살고루 잘 사는 나라'를 비전으로 '예방과 정책 통합', '참여와 협력', '책임 공유와 이해' 등 추진 원칙을 제시하였으며, 지속가능발전 9대 정책과 27개 실행 과제를 도출하였다(PCSD, 2008). 3기 지속위는 '지속가능발전의 상태나 달성도' 등을 계량화하고, 각 부처의 이행정도를 객관적으로 평가하기 위해 14개 분야 총 169개 지표를 '지속가능발전지표'로 개발하였다.

국가지속가능발전 비전 대통령 선언 이후 4기 지속가능발전위원회는 제1차 지속가능발전 전략 및 이행계획(2006-2010)을 수립하였다. 지속가능발전 전략 및 이행 계획은 지속가능발전세계정상회의(WSSD) 합의에 따른 국내 이행 계획으로 유엔지속가능발전위원회(UNCSD)에 제출하였으며, 경제·사회·환경의 통합·연계 관리를 위한 종합 실천계획이다. 특히 우리나라 지속가능발전 이행 및 평가 시스템 기반을 마련한 최초의 계획이라는 의의가 있다(PCSD, 2008). 4기 지속가능발전위원회는 3기 위원회에서 선정한 169개 지표를 토대로 2006년 10월 77개의 지속가능발전지표를 확정하고 2007년에 시범 적용하였다(PCSD, 2008).

#### (4) 사회갈등조정

3·4기 지속가능발전위원회는 환경 관련 다양한 갈등을 조정하고 합리적 해결을 위한 역할을 수행하였다. 3기 지속가능발전위원회는 [갈등관리시스템 구축방안 연구]를 통해 「갈등관리기본법」 제정, 갈등관리지원센터 설립, 한탄강댐 갈등관리 준비단 구성 등을 제안하였으며, 이를 통해 2007년 [공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정]이 시행되었다. 또한 국토연구원 등 7개 연구기관이 참여하여 건설교통 분야, 해양수산 분야, 환경생태 분야, 기타 분야 등 10개 개발 관련 법률에 대하여 갈등 예방을 위한 법률 정비 방안을 마련하고, 갈등 예방을 위한 제도 개선 과제를 발굴하였다. 또한 대안적 갈등관리 프로세스를 개발하여 '한탄강댐 관련 갈등 조정'(3기), '장항산단 갯벌 매립 정책'(4기) 등에 대해 갈등 조정을 추진하였다.

#### (5) 정책 연구

지속가능발전위원회는 국가지속가능발전을 위한 방향 및 과제 지원을 위해 정책 연구를 수행하였다. 1기는 '국가지속가능발전 전략 수립을 위한 지침', '정책 및 계획의 사전 검토 기준 및 방법' 등에 대한 연구 등 3건, 2기는 세계지속가능발전정상회의(WSSD) 이행계획에 대한 대응 전략 등 3건, 3기는 갈등 시스템 구축 등 14건, 4기는 지역의 지속가능발전을 위한 지방의제21 재작성 지침 등 17건의 정책 연구를 수행하였다.

## 2. 환경부 소속 시기(6기-10기)

### 1) 구조적 맥락: 사회·경제·정치 환경

2008년 8·15 경축사에서 이명박 대통령은 '저탄소 녹색성장'을 향후 60년의 새로운 국가 비전으로 제시하였다. '저탄소 녹색성장' 추진을 위한 추진체계 구성을 지시하면서 2008년 12월 녹색성장위원회 설립준비위원회 설립준비팀인 녹색성장기획단을 발족하였다(임현정, 2017). 2010년 1월 「저탄소 녹색성장 기본법」이 제정되고 「지속가능발전기본법」은 「지속가능발전법」

으로 개정이 되면서 지속가능발전위원회 6기부터 10기까지는 환경부 소속 위원회로 위상이 낮아지게 된다. 그러나 2015년 SDGs가 새로운 지속가능발전 패러다임으로 등장하면서 문재인 대통령은 “지속가능발전위원회의 위상을 강화하여 사회·경제 전반의 지속성 제고 및 2018년까지 2030 지속가능발전 국가목표, 비전 및 이행전략을 수립·확정하는 것”을 국정과제로 제시하였다(국정기획자문위원회, 2017, p.95; 권율, 2019:110).

## 2) 제도적 맥락

### (1) 법률

6기부터 10기 지속가능발전위원회는 「지속가능발전법」을 근거 법령으로 운영되었다. 「지속가능발전법」은 “지속가능발전을 이룩하고, 지속가능발전을 위한 국제사회의 노력에 동참하여 현재 세대와 미래 세대가 더욱 나은 삶의 질을 누릴 수 있도록 함”을 목적으로 정하고 있다. 주요 역할로 지속가능발전 기본계획 수립, 변경의 사전심의에 관한 사항, 이행계획의 협의·조정 등에 관한 사항, 국가 이행계획의 추진 상황 점검에 관한 사항, 지속가능발전지표의 작성 및 지속가능성 평가에 관한 사항, 지속가능발전을 위하여 고려하여야 할 주요 정책과 사회적 갈등 해결에 관하여 환경부 장관에 대한 자문이 필요한 사항 등에 관해 규정하고 있다.

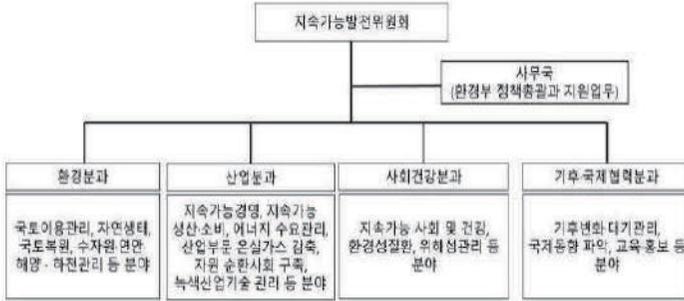
### (2) 조직과 체계

지속가능발전위원회가 환경부 장관 산하 위원회로 위상이 낮아지면서 당연직 위원의 직급도 기존 “대통령령으로 정하는 중앙행정기관 장관 시·도의 지방위원회 위원”에서 “중앙행정기관 고위공무원단에 속하는 고위공무원”이 담당하도록 바뀌었다. 위원장 위촉 역시 대통령에서 환경부 장관으로 변경되었으며, 대통령비서실, 정책실장 등의 정부위원이 삭제되었고, 전문위원은 위원장이 위촉하는 것으로 변경되었다.

6-10기의 경우 본위원회와 전문위원회로 구성되었으며, 전문위원회의 경우 환경분과, 산업분과, 사회건강분과, 기후·국제협력분과 총 4개로 구성되었다. 사

무국은 별도로 설치하지 않았으며, 환경부 내 부서에서 지원 업무를 수행하였다.

〈그림 3〉 8기 지속가능발전위원회 조직 구성도



자료: 성정희 등, 2022, p.50

### 3) 행위자

#### (1) 대통령 리더십

지속가능발전위원회가 환경부 소속 위원회로 위상이 낮아진 것은 지속가능발전 대신 '저탄소 녹색 성장'을 국가의 새로운 비전으로 제시한 이명박 대통령 리더십이 결정적으로 작용하였다. 2009년 1월 녹색성장위원회가 공식 출범하였으며, 2009년 7월 '녹색성장국가전략 및 5개년 계획'을 확정하여 녹색성장을 위한 제도적 근간을 마련하였다. 2009년 2월 청와대는 기후변화대책위원회, 국가에너지위원회, 지속가능발전위원회를 기능적으로 통합하여 녹색성장위원회를 공식 출범한다고 발표하였다. 즉, 지속가능발전위원회를 녹색성장위원회에 통합하거나 하부 조직으로 변경하려는 계획을 발표하였다(김성욱·이병량, 2010, p.130-131).

문재인 대통령은 2018년 국회시정연설에서 '배제하지 않는 포용' 즉, '함께 잘 사는 혁신적 포용국가'의 국가 비전을 제시하였다. 포용국가는 K-SDGs의 비전, '모두를 포용하는 지속가능국가'와 높은 관련성이 있다. K-SDGs는 '모두를 포용하는 지속가능국가'의 비전 달성을 위해 모두가 사람답게 살 수 있는 사회구현, 모든 세대가 누리는 깨끗한 환경보전, 삶의 질이 향상되는 경제성장, 인권보호와 남북협력, 지구촌 협력강화 등 5대 전략 하에서 17개 목표

를 수립하였다. 또한, K-SDGs는 기존의 하향식 방식과는 다르게 관계부처와 민관작업반 및 이해관계자 합의와 국민참여를 통한 상향식 방식으로 추진되었다(환경부 지속가능발전위원회, 2019, p.10-11)

## (2) 지방정부

지속가능발전기본법에서는 시·도의 지방위원회 위원장이 당연직으로 참여하도록 규정(5기)하였으나, 환경부 소속 지속가능발전위원회 시기(6기-8기)는 지방의 제도적 참여가 미흡했던 시기이다. 2017년 지방자치단체의 지속가능발전을 실현하기 위하여 지속가능발전지방정부협의회가 창립되었다. 수원시, 서울시, 부평시, 당진시 등 지방정부는 지방지속가능발전목표(L-SDGs)를 수립하였으며, 지속가능발전보고서 발간을 통해 지속가능발전 이행을 점검하고 있다. 지속가능발전지방정부협의회, 전국지속가능발전협의회와 시민사회는 지속가능발전기본법 제정 국민행동 및 지속가능발전기본법 제정 촉구 당진선언문 등 지속가능발전기본법 제정을 위한 활동을 전개하였다.

## (3) 시민사회

이 시기에는 지방지속가능발전협의회를 중심으로 지속가능발전 시민실천활동이 추진되었다. K-SDGs 수립과정에서 시민사회는 목표별 주요 이해관계자 그룹으로 참여하여 의견을 개진하였으며, 지속가능발전기본계획 수립 및 이행의 주요 주체로서 역할을 하였다. 또한 2017년 한국 시민사회 SDGs 네트워크(SDGs 시민넷)를 구성하여 국내외 SDGs 달성을 위한 정부 역할 및 책임 강화를 위한 활동, 시민사회 SDGs 정책 역량 강화, 참여단체간 SDGs 관련 정보교류 등을 전개하고 있으며, SDGs 한국 시민사회보고서를 작성하여 유엔(UN)에 제출하고 있다(<https://sdgforum.org/45>).

## 4) 지속가능발전위원회의 주요 성과

### (1) 국가 중장기계획 지속가능성 검토

지속가능발전위원회는 환경부 소속 시기에도 중장기계획(2017년 기준,

72개)에 대한 사전 검토를 진행해 왔다. 2015년 제3차 야생동물보호기본계획(안)에 대한 사전 검토가 서면으로 진행되었으며, 2019년에는 골재수급 기본계획 등 4개 기본계획에 대한 사전 검토가 진행되었다.

## (2) 지속가능발전 전략 및 이행계획 수립·이행 점검

「지속가능발전법」에서 지속가능발전위원회는 지속가능발전기본계획에 대한 사전 심의를 하고, 녹색성장위원회와 국무위원회가 심의하는 절차로 변경되었다. 지속위의 지속가능발전기본계획·이행계획에 대한 심의 기능이 약화되고 상호 협력 주체로서의 역할이 상실된 시기이다(임현정, 2019). 6-10기 지속가능발전위원회 시기에 2-4차 지속가능발전기본계획을 수립하였지만, 수립 과정에 적극적으로 개입하기보다는 수립(안)에 대한 사전 심의·의결을 하는 소극적 형태의 역할이 주를 이루고 있다(관계부처합동, 2016; 환경부, 2020). 지속가능발전이행 점검 관련하여 지속가능발전지표에 대한 지속가능발전위원회의 의견제시 및 심의·의결, 국가지속가능성 보고서에 대한 심의 등 의견제시 수준의 활동을 진행하였다.

2015년 제70차 유엔(UN) 총회에서 지속가능발전목표(SDGs)에 합의함에 따라 지속가능발전목표(SDGs)가 글로벌 의제로 등장하였다. 우리나라도 다양한 이해관계자 그룹의 참여를 통해 2018년부터 국가지속가능발전목표(K-SDGs)를 수립하였으나 지속가능발전위원회가 K-SDGs 수립 방향 설정, 이해관계자 그룹의 참여·협력 등에서 적극적 역할을 하기보다는 국가지속가능발전목표(K-SDGs) 수립(안)에 대해 심의·의결 등 제한적인 역할을 수행하였다. 제8기 지속가능발전위원회는 국가지속가능발전지표 개선(안)과 국가지속가능발전지표 개정(안)에 대한 수정 의견을 제시하고, 수정 의결하였다(환경부, 2015, 2016). 9기 지속가능발전위원회는 2018년 국가지속가능성 보고서에 대하여 '현실과 동떨어진 결과', '목표 대비 달성도 부재', '기준 평가체계 개선 제안 유의미' 등의 의견을 제시하고, 수정보고서에 대해 조건부 의결을 진행하였다(환경부, 2018).

### 3) 소결

역사적 신제도주의의 관점에서 볼 때, 지속가능발전위원회의 변화는 정치, 사회, 경제적 환경 변화에 따른 구조적 맥락 속에서 시작되었으나, 저탄소녹색성장이라는 하위 개념의 국가 어젠다화로 인해 대통령 직속 위원회에서 환경부 소속 위원회로 위상 변화가 있었다. 최근 지속가능발전의 패러다임이 SDGs로 전환되면서 지속가능발전의 다중적, 다층적 특성을 반영하기 위한 맥락 변화로 인해 다시 대통령 직속 위원회로 위상이 변했다. 즉 구조적 변수가 국내·국제적 맥락의 변화에 따른 위원회의 위상 변화를 추동할 수 있음을 보여준다.

이는 제도적 맥락의 변화도 동반한다. 법률과 조직 체계에 있어, 1기부터 5기까지는 대통령 자문기구로서의 역할이 강화되고 이를 사무국과 전문분과가 운영위원회를 뒷받침하는 구조였다. 그러나 구조적 맥락 변화에 따른 관련 법률과 조직의 변화는 「지속가능발전법」을 근거 법령으로 하고, 위원회 구성의 변화(중앙행정기관장에서 고위공무원으로 당연직 위원 담당으로) 또한 가져왔다. 6기부터 10기까지 사무국의 미설치는 지속위의 안정적인 운영을 어렵게 하는 요인으로 작용하였다.

행위자의 역할, 특히 대통령의 관련 문제에 대한 관심과 리더십도 위원회의 조직과 역할에 영향을 준다. 노무현 대통령은 지속가능발전위원회를 국정과제위원회로 격상하면서, 정책 결정을 함께할 수 있는 권한을 가지기도 했다. 이를 통해, 대통령 자문이라는 고유의 역할 이외에도 국정과제 조정과 사회갈등 조정이라는 새로운 역할을 수행할 수 있었다. 지속가능발전위원회와 유사한 상위 위원회(녹색성장위원회)에 대한 대통령의 관심과 역할 집중은 지속가능발전위원회가 국가 중장기계획의 지속가능성 검토, 지속가능발전 전략 및 이행 계획 수립과 점검이라는 기본적인 역할에 머무르게 하는 요인으로 작용했다.

#### IV. 결론 및 제언

구조-제도-행위의 상호작용을 다루는 신제도주의의 분석틀로 지속가능발전위원회 운영성과를 대통령 시기와 환경부 소속 시기로 나누어 종합해 보면 대통령 시기에는 지속가능발전위원회가 국정과제위원회로서 정책 자문안을 상정, 토론, 대통령 자문 결과를 반영할 수 있는 구조로 지속가능발전을 구체적인 정책으로 반영하여 성과를 구현할 수 있었다. 위원회를 지원하는 사무국에 대통령실과 부처에서 공무원이 파견되었으며, 이는 위원회의 활동 결과를 정책에 반영하기 쉬운 위원회 운영 구조였다.

환경부 소속 시기에서는 지속가능발전위원회가 국가 정책 및 중장기 계획의 지속가능성을 사전 검토 의견을 제시하는 역할을 수행하였지만, 사전 검토 내용에 대한 반영 여부를 회신받지 못한 한계가 있었다. 또한 위원회의 사전 검토, 의견 반영, 회신을 전문적으로 지원할 조직 및 사무국이 없어서 역할을 수행하는데 한계가 있었다.

한편 국제사회에서도 지속가능발전이 추구하는 이념과 방향에는 동의하나 그 개념의 추상성과 포괄성으로 인해 구체적인 이행 결과를 도출하지 못한다는 비판을 받아왔다. 그런데 2015년 제70차 유엔(UN)총회에서 지속가능발전 이념을 실현하기 위한 구체적인 지속가능발전목표(SDGs) 17개와 169개 세부 목표를 제시함으로써 지속가능발전을 추진하는 기구의 방향성을 재점검하는 전환점이 되었다. 2018년 우리나라도 구체적인 국가지속가능발전목표인 K-SDGs를 수립하게 되었다. 그러므로 2000년 지속가능발전 개념이 우리나라에 도입되는 시기와 현재 구체적인 UN-SDGs, K-SDGs가 제시된 상황과는 차이가 있다. 여전히 지속가능발전목표는 광범위하지만, 구체적인 목표를 제시하고 있다는 점에서 차이가 있으며 이에 따른 위원회 성격과 운영 방향도 과거 지속가능발전에 대한 규범적 성격의 자문을 넘어 관련 계획의 수립, 이행에 대한 모니터링과 평가 및 결과에 대한 피드백 등 전 과정에 대한 자문, 심의, 검토가 이루어져야 할 것이다.

2022년 1월에 제정된 「지속가능발전기본법」에 의해 지속가능발전위원

회가 새롭게 구성되어 운영된다. 지속가능발전위원회 또한 이 법의 제정목적에 나타난 경제·사회·환경의 균형과 조화를 통하여 지속가능한 경제 성장, 포용적 사회 및 기후·환경 위기 극복을 추구함으로써 현재 세대는 물론 미래 세대가 더욱 나은 삶을 누릴 수 있도록 하고 국가와 지방 나아가 인류사회의 지속가능발전을 실현하는 것(지속가능발전기본법 제1조)에 초점을 두고 구성되고 운영되어야 할 것이다. 이에 따라 2000년 대통령 자문 지속가능발전위원회(지속가능발전위원회규정 공포(대통령령 제16,946호)가 설치될 당시에는 지속가능발전이라는 추상적이고 포괄적인 목표에서 한 걸음 나아가 UN-SDGs, K-SDGs와 같은 구체적인 목표가 수립되어 추진되고 있는 상황에서 새롭게 구성될 지속가능발전위원회의 기능과 역할은 재조정될 필요가 있다. 그에 따라 지속가능발전위원회의 운영 방향도 과거 포괄적이고 규범적인 성격에서 구체적인 목표 달성을 위한 체제로 전환될 필요가 있다.

초창기 대통령 자문 지속가능발전위원회는 지속가능발전과 관련한 주요 국제동향을 소개하고 국내 관련 의제를 발굴하고 이를 정책에 반영시킬 수 있도록 자문하는 역할과 기후변화협약 등 각종 국제환경협약 대응 전략에 관한 자문에 초점이 맞추어져 있었다. 그러나 현재 UN-SDGs, K-SDGs와 같은 구체적인 목표가 수립되어 추진되고 있는 상황에서 지속가능발전위원회는 부처별로 추진되고 있는 지속가능발전 관련 정책 수립과 이행 구조의 한계를 보완해 주고 정책 추진 전략에 있어서 우선순위를 정하는 것에 대한 자문 역할에 초점을 맞추어야 할 것이다. 입법 목적에도 나와 있듯이 지속가능발전 위원회도 경제·사회·환경의 균형과 조화를 위해서 조정과 통합의 역할이 강조되어야 할 것이다. 그리고 현세대와 미래세대, 경제발전과 환경보전, 사회적 불평등 해소, 중앙과 지방, 공공과 민간, 다양한 이해당사자 그룹들의 의견이 수렴되고 이를 반영하는 구심점 역할을 해야 할 것이다. 이는 지속가능발전 추진의 기본 원칙(지속가능발전기본법 제3조)에도 잘 나타나 있다. 특히 구체적으로 제시된 지속가능발전목표들(UN-SDGs, K-SDGs)을 달성하기 위한 지속가능발전 국가 기본전략 및 추진계획(이하 중앙추진계획)을 심의 및 평가하여 이행을 점검하는 기능도 강화되어야 할 것이다. 이와 관련한

지속가능발전 지표 개발과 평가 및 국가보고서 작성과 공포, 전 지구적 차원의 지속가능발전목표를 실현하기 위하여 국제적 협력의 중심점 역할과 UN-SDGs의 이행을 점검하고 보고하는 기능이 강화되어야 할 것이다.

본 연구는 구조-제도-행위의 상호작용을 다루는 신제도주의 이론을 이용해 지속가능발전위원회의 변천 과정을 다뤘다는데 의의가 있다. 그러나 본 연구가 사회, 경제, 정치 구조적 맥락에서 주로 정치 환경에 초점을 두고 있다는 점에서 후속 연구는 사회, 경제적 맥락이 어떻게 지속가능발전위원회의 조직과 역할에 영향을 끼쳤는지 살펴볼 필요가 있다. 또한 향후 연구를 통해 부처 간 업무 취합과 조정 중심의 국무조정실 소관의 지속위가 확장성에는 한계가 있지만 독자성을 가지며 자체적인 사업을 진행했던 환경부 소관의 지속위와는 역할과 성과에 있어 어떤 차이를 보이는지를 밝히는 것도 의미 있는 작업이 될 것이다.

## ■ 참고문헌 ■

- 김윤권, 2005, “제도변화의 통합적 접근 -역사적 신제도주의를 중심으로 -,” 『한국정책학보』, 14(1), pp.299-327.
- 강나은·김찬동, 2020, “지방공기업의 ‘역사치적’ 변화에 대한 통합적 분석 -역사적 신제도주의의 구조-제도-행위 통합모형을 중심으로, ” 『지방정부연구』, 24(2), pp. 33-36.
- 권율, 2019, “국제사회의 지속가능발전목표(SDGs)와 한국의 추진과제: K-SDGs 수립과정과 추진체계 개선을 중심으로, ” 『글로벌정치경제』, 12(1), pp.99-131.
- 권혁길, 2006, “지속가능발전의 정책수행에 관한 국제적 비교연구” 『국민윤리연구』, 63, pp.111-141.
- 구현우, 2012, “제도변화의 통합적 접근: 신제도주의 하위 분파 간 통합적 접근의 가능성, ” 『국정관리연구』, 7(2), pp.69-109.
- 국가지속가능발전위원회, 2008, 『국가지속가능발전위원회 업무참고자료』, 세종: 환경부
- 김성욱·이병량, 2010, “녹색성장위원회의 조직기반에 대한 비판적 검토: 이론적 근거를 중심으로, ” 『한국조직학보』, 7(1), pp.119-150.
- 김은주·박정호, 2020, “글로벌 정책목표의 국내이행\_모호성 개념에 기반한 지속가능발전목표(SDGs) 이행 실태 분석, ” 『한국행정논집』, 32(1), pp.51-68.

- 김태균·김보경·심예리, 2016, “국제개발 규범의 국내화 과정에 관한 연구: 지속가능발전목표(SDGs)와 한국의 국내이행 정책수립에 관하여,” 『국제·지역연구』, 25(10), pp.81-125.
- 김하은·이명현, 2023, “역사적 제도주의 관점에서 본 청년정책 형성과정: 청년기본법 도입을 중심으로,” 『사회복지정책과 실천』, 9(1), pp.283-327.
- 성정희·이태동·최지은·정영경, 2022, 『지속가능발전위원회 운영성과 및 역할강화 방안 연구』세종:환경부.
- 성정희·최지은·김해동·권순환·이희섭·이태동, 2022, “해외 지속가능발전 거버넌스 비교 연구: 한국 K-SDGs 발전 방안” 『사회과학논집』, 53(2), pp.1-21.
- 신현석·전상훈, 2007, “교원승진제도 변화에 대한 역사적 신제도주의적 분석: 정책적 시사점의 탐색” 『교육행정학연구』, 25(3), pp.129-149.
- 오수길·김은경·황순원, 2016, “지속가능발전위원회 운영 개선에 관한 연구: 인천광역시 부평구를 중심으로” 『NGO 연구』, 11(2), pp.117-151.
- 우창빈·이주하·김태균, 2019, “지속가능발전목표(SDGs) 달성을 위한 거버넌스와 공공행정 추진전략” 『국정관리연구』, 14(2), pp.269-298.
- 윤순진, 2009, “저탄소 녹색성장의 이념적 기초와 실재,” 『ECO』, 13(1), pp. 219-266.
- 이창언, 2016, “지방의제21의 재활성화와 지속가능한 지역공동체 비전, 추진 전략” 『신학과 사회』, 30(3), pp.249-294.
- 임현정, 2017, “다부처 관련 정책의 조정제도에 관한 연구”, 박사학위논문, 서울대학교, 서울.
- 정규호, 2002, “지속가능성을 위한 거버넌스에서 합의형성 실패 문제 - 녹색서울시민위원회의 경험,” 『ECO』, 3, pp.43-67.
- 조명래, 2003, “녹색거버넌스기구로서 녹색서울시민위원회에 관한 연구,” 『한국지역개발학회지』, 15(3), pp.1-24.
- 조창현·유평준, 2015, “지속가능발전 추진동향과 정부의 대응방향 -향후 Post-2015 SDGs의 맥락에서-,” 『창조와 혁신』, 8(3), pp.217-254.
- 조흥순, 2006, “대학 구조조정 정책의 제약요인에 관한 역사적 신제도주의적 접근,” 『교육문제연구』, 25, pp.167-199.
- 지속가능발전위원회(PCSD), 2005, 『제3기 지속가능발전위원회 활동 및 평가보고서』, 세종: 환경부
- \_\_\_\_\_, 2005, 『제4기 지속가능발전위원회 비전과 활동방향』, 세종:환경부
- 환경부, 2015, 『제8기 지속가능발전위원회 제2차 회의록』, 세종: 환경부.
- \_\_\_\_\_, 2016, 『제8기 지속가능발전위원회 제3차 회의록』, 세종: 환경부.
- \_\_\_\_\_, 2017, 『지속가능발전 참고자료』, 세종: 환경부.
- \_\_\_\_\_, 2018, 『제9기 지속가능발전위원회 제1차 회의록』, 세종: 환경부.
- \_\_\_\_\_, 2020, 『제10기 지속가능발전위원회 제1차 회의록』, 세종: 환경부.

환경부 지속가능발전위원회, 2019, 『국가 지속가능발전목표 수립 보고서 2019』, 세종: 환경부

Bowen, K. J., Cradock-Henry, N. A., Koch, F., Patterson, J., Hayha, T., and Vogt, J. et al., 2017. "Implementing the Sustainable Development Goals: towards addressing three key governance challenges—collective action, trade-offs, and accountability," *Environmental Sustainability*, 26-27, pp.90-96.

Mahoney, J. and Synder, R., 1999, "Rethinking agency and structure in the study of regime change," *Studies in Comparative International Development*, 34(2) pp.3-32.

Meuleman, L., 2019, *Metagovernance For Sustainability: A Framework For Implementing The Sustainable Development Goals*, New York: Routledge.

국가법령정보센터 홈페이지, <https://www.law.go.kr/>

지속가능발전포털 홈페이지, <http://www.ncsd.go.kr>

SDGs 시민넷 홈페이지, <https://sdgsforum.org/45>

---

**정연경:** 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 지속가능발전연구소 소장으로서 재직 중이다. 주요 관심 분야는 지속가능발전, 시민참여와 공론장, 에너지 전환과 지역재생, 지속가능한 지역발전, 기후변화대응과 거버넌스이다(yk71jung@hanmail.net).

**최지은:** 연세대학교 보건학과에서 박사과정 수료하였고, 주요 관심 분야는 환경역학, 지속가능발전과 교육, 탄소중립과 온실가스 저감, 기후변화대응과 거버넌스이다(whangju0709@gmail.com).

**성정희:** 서울대학교에서 과학교육 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 동서문제연구소 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 환경교육, 지속가능발전교육, 지속가능발전 거버넌스이다(sungjh@yonsei.ac.kr).

**이태동:** University of Washington에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 연세대학교 정치외교학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심 분야는 환경, 기후, 에너지, 시민사회와 NGO 정치와 정책이다(tdlee@yonsei.ac.kr).

투 고 일: 2023년 08월 01일

심 사 일: 2023년 08월 23일

게재확정일: 2023년 11월 17일