

지속가능한 지방발전을 위한
지방의제21 제도화 방안

2005.4.22

지속가능발전위원회 지방의제21연구팀
(이기우, 유문종, 이정수, 정규호, 조명래)

차 례

1. 배경과 목적
2. ‘지방의제21’ 현황 및 평가
3. 제도화의 기본방향
4. 제도화 방안
5. 제도화를 위한 법·제도 개선
6. 기대효과 및 추진일정

1. 배경과 목적

1. 1. 배경

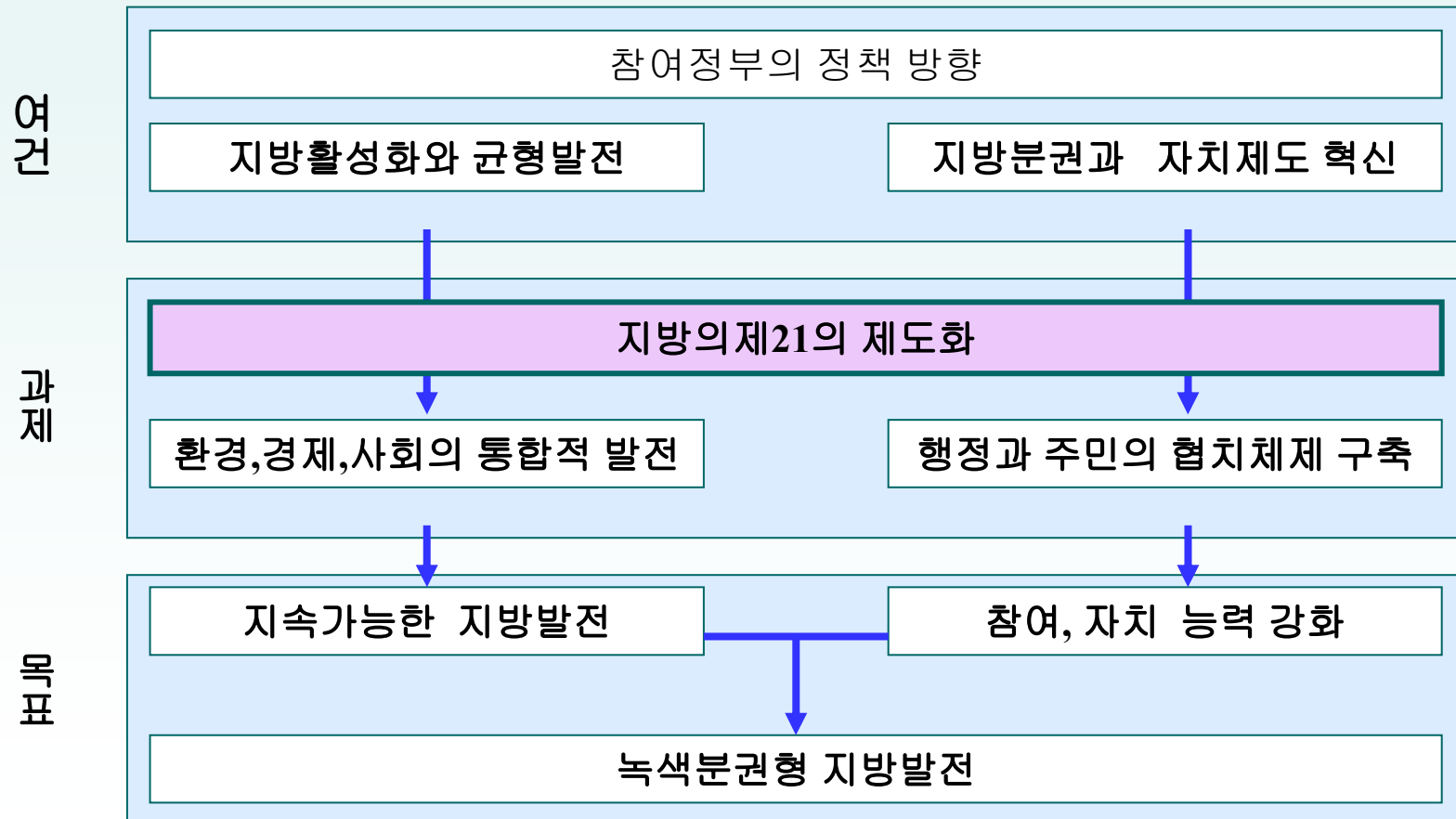
개발중심적 균형발전과 분권화에 대한 우려

지방자치 실현을 위한 자발적인 참여 및
파트너십 기반 취약

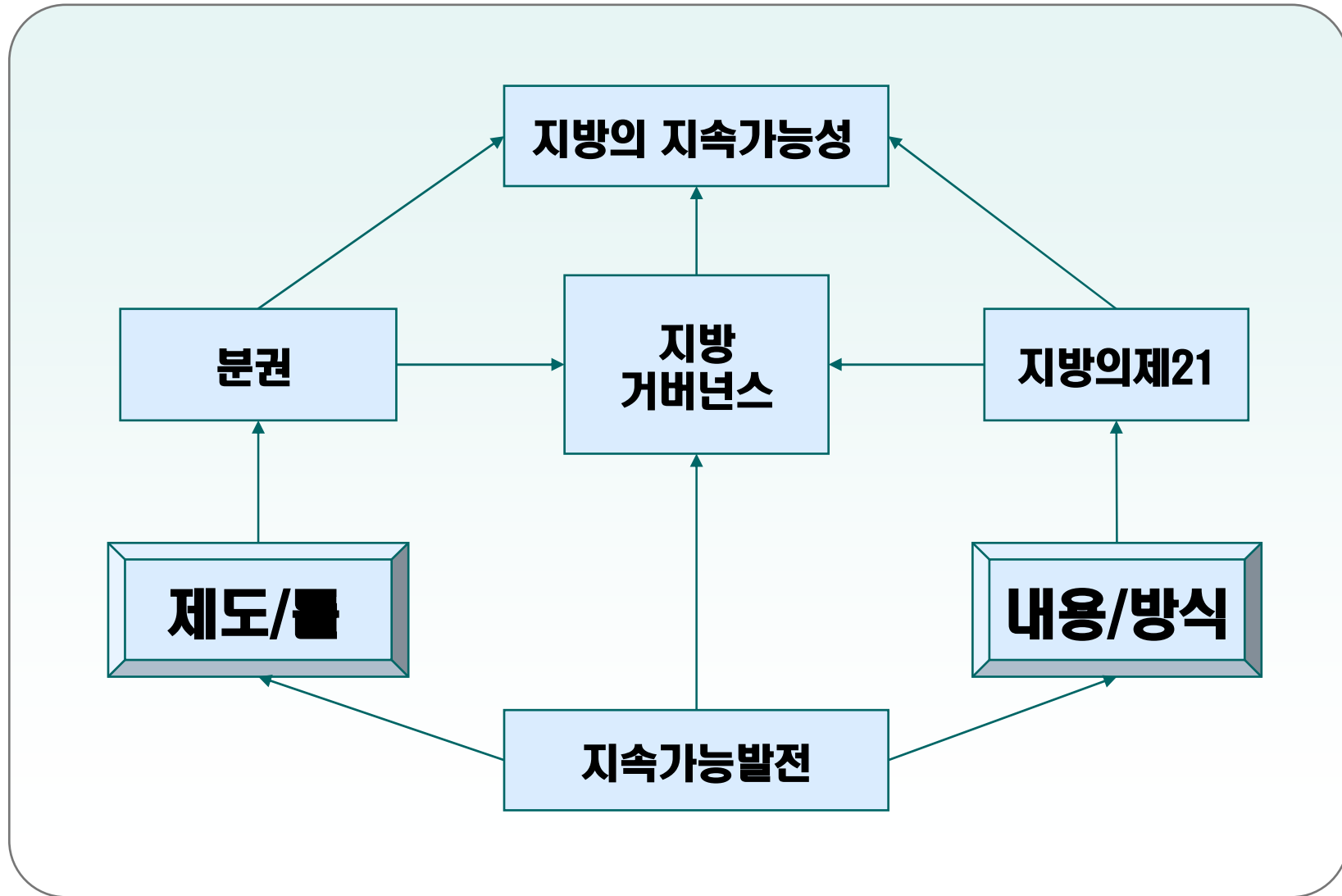
지역의 지속가능발전 실천전략인 지방의제21이
제도적 한계로 성과 미흡

1.2. 목 적

- 지속가능한 지역사회 발전을 위한 지방의제21의 제도화 방안 마련



[참고 1] 지방의제21과 분권의 결합-녹색분권실현



[참고 2]

■ 참여정부 지방시책의 문제

- 개발중심적 균형발전과 분권자치에 대한 우려
- 지속가능한 지방발전을 위한 제도 도입 필요

■ 지속가능한 지방발전이란?

- 내용: 경제·사회·환경의 통합적 지방발전
- 방식: 행정과 주민의 협력을 통한 자율적 지방발전

■ 지방의제21이란?

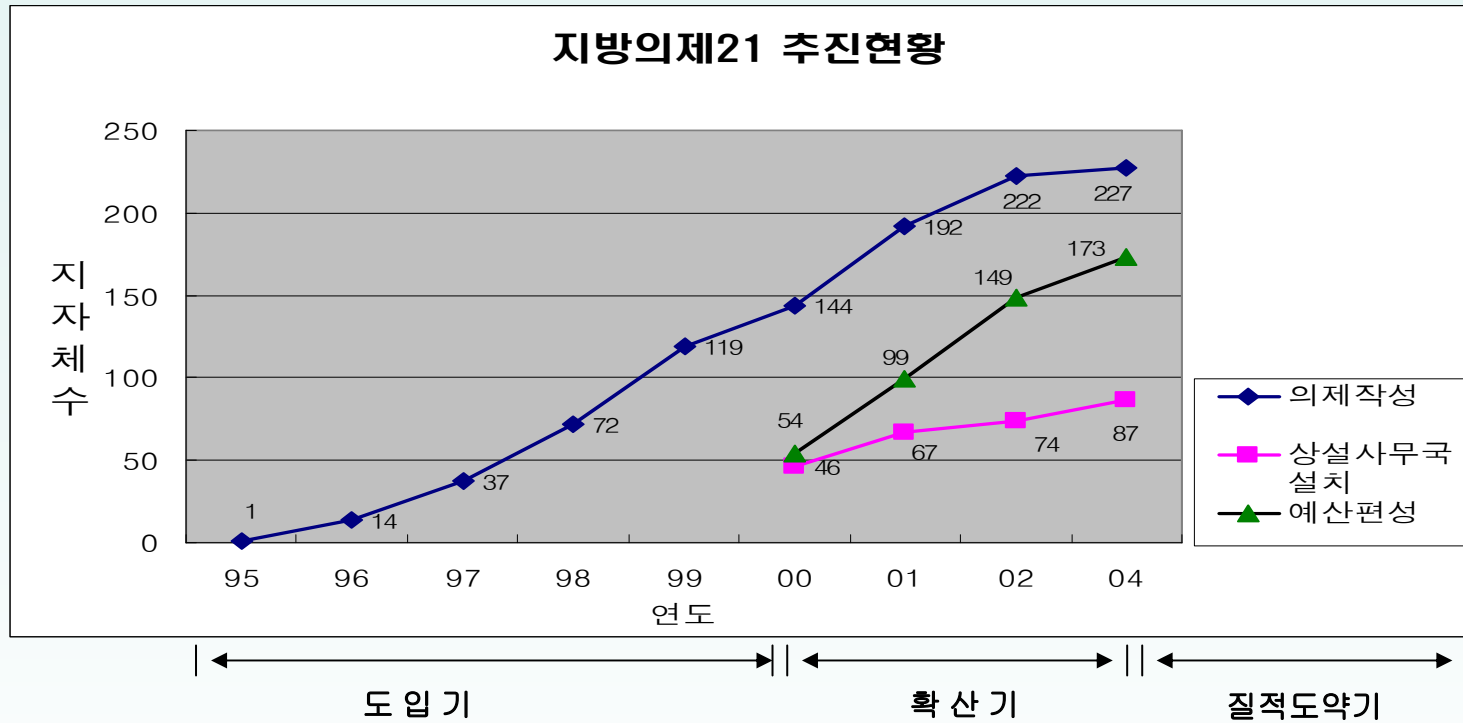
- 지속가능한 발전을 위한 **국제사회의 약속**(92년 UNCED회의 의제 21 제28장 / 2002년 WSSD회의)
- 지방정부와 주민의 **자율적 협치**를 통한 지방의 지속가능한 발전 실현의 **틀**이자 실천계획

■ 지방의제21의 제도화란?

- **협의**: 지방의제21 추진(실천)기구의 안정적 운영기반 확립
- **광의**: 지방의제21의 목표인 ‘지속가능한 지방발전’을 위한 자치제도 및 행정 조직의 개편

2. '지방의제21' 현황 및 평가

2. 1. 지방의제21 추진현황 (1)



- '05년 1월말 현재 250개 지자체 가운데 약 91%인 227개 지자체에서 지방의제 21을 수립 또는 추진 중으로, 참여 지자체 비율이 세계 최고 수준임

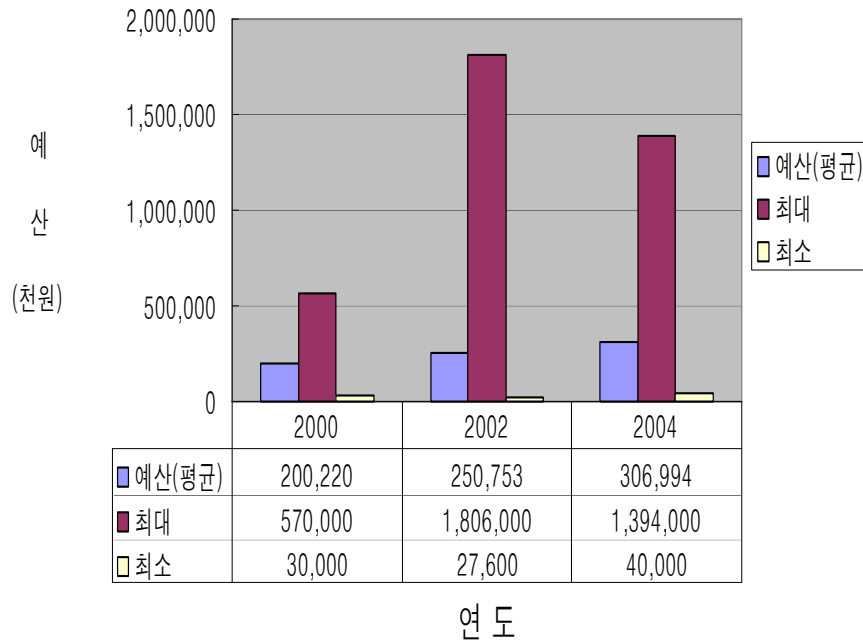
※ 203개(81.2%) 수립완료, 24개(9.6%) 수립중, 23개(9.2%) 미수립

- 1995년 지방의제21 도입 이후 양적으로는 확대되었으나 질적으로는 미흡
 - 지방의제21 추진기구에 상설사무국이 설치된 지자체는 지방의제21 수립 지자체의 42.9%인 87개임

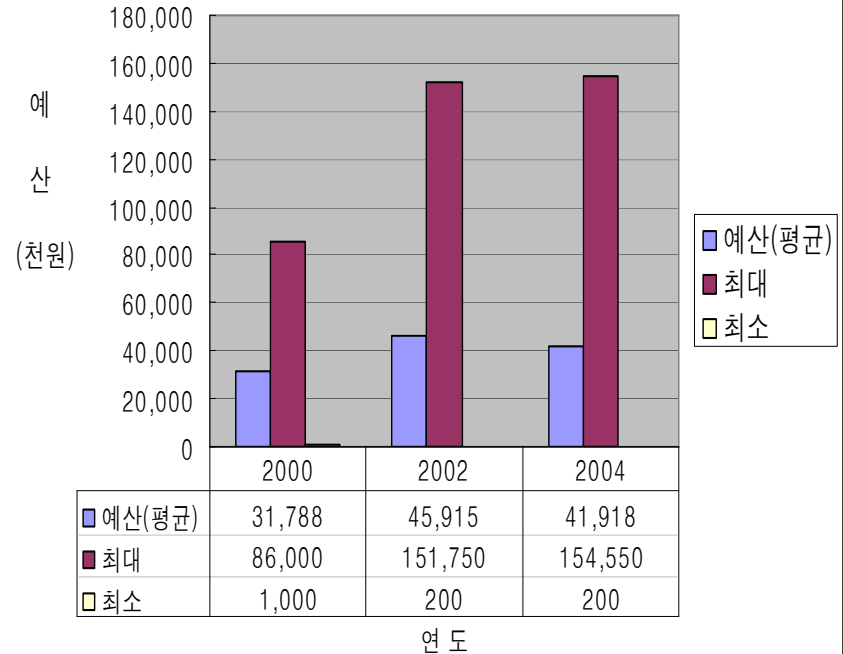
2. 2. 지방의제 21 추진현황 [2]

광역 및 기초지자체 지방의제21 예산현황

광역자치단체 지방의제21 예산현황

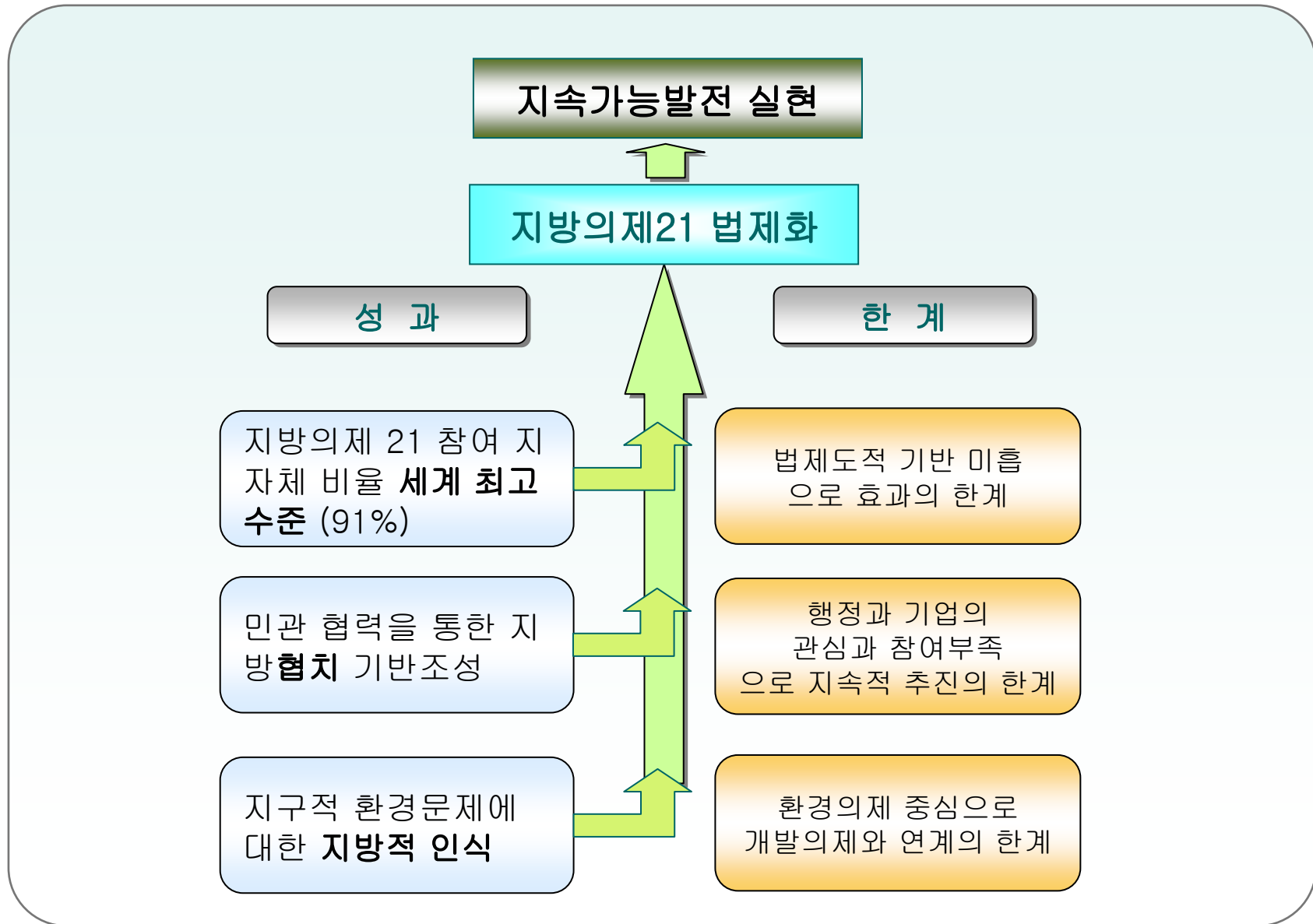


기초자치단체 지방의제21 예산현황



- 2000년-2002년 지방의제21 예산 증가 추세에 비해 2002년 이후에는 감소 또는 둔화 추세
- 지자체별 예산편차가 크게 나타남
 - 광역지자체 평균 예산 : 3억 7백만원, 13억 9,400만원~4천만원
 - 기초지자체 평균 예산 : 4천 1백만원, 1억 5,450만원~20만원

2. 3. 지방의제 21 성과 및 한계



■ 성과

- 지방의제21 수립에 참여한 지자체 비율이 최고수준으로 2002년 WSSD에서 우리나라 지속가능발전의 우수실천사례로 보고
- 자발적인 시민참여전통의 확립과 민·관파트너십 경험을 통해 지역의 거버넌스 기반 조성
- 기후변화 등 지구적 환경문제를 지역차원에서 행동으로 실천하는 단위로 기능

■ 한계

- 법·제도적 기반이 취약하여 행정시책에 반영되지 못하고 지역별 편차가 크게 나타남
- 주민의 이해 및 행정과 기업의 관심부족으로 지역의 지속가능한 실천활동으로 발전되지 못함
- 의제가 환경분야에 치우쳐 지역사회의 경제, 사회 이슈와 통합되지 못함

2. 4. 선진국 사례

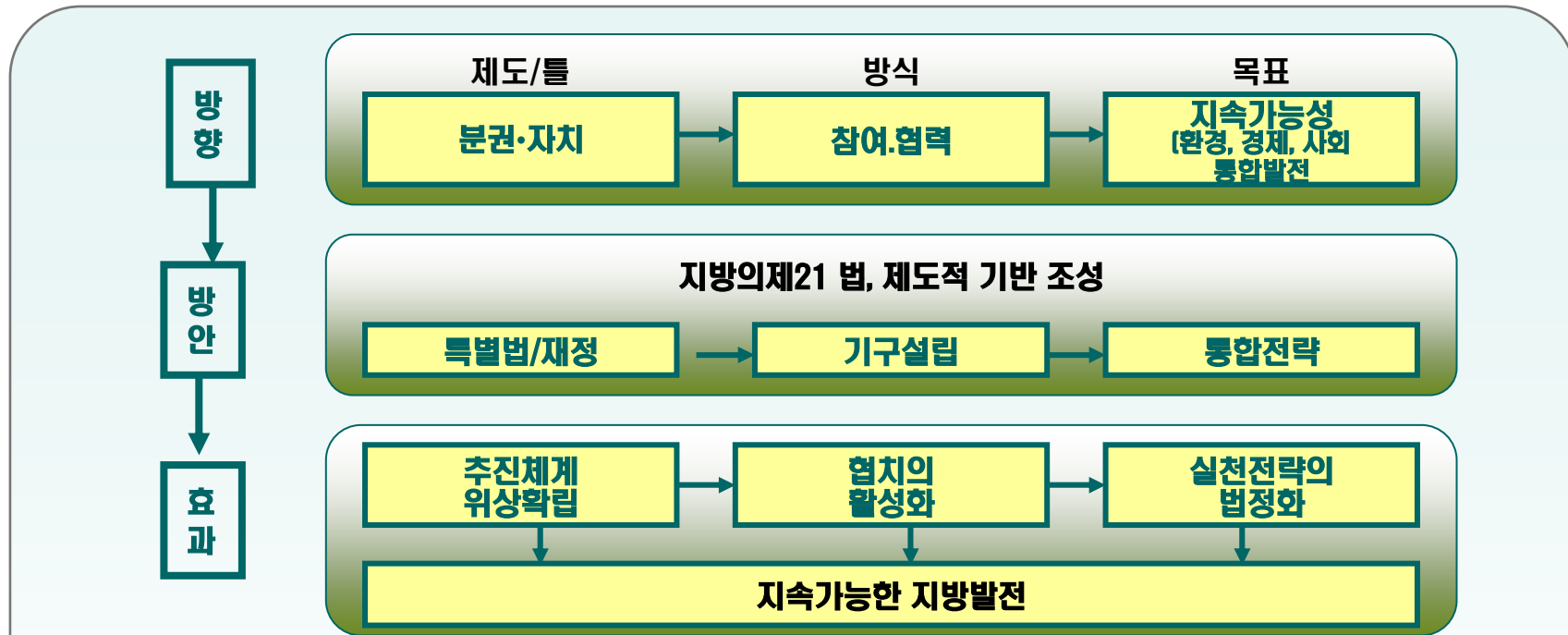
국가	내 용
덴마크	2002년 국토계획법 개정을 통해 지방의제21 수립 의무화
영국	2000년 지방정부법에서 지방의제21을 커뮤니티계획으로 법제화
독일	1996년 주정부의 "Agenda Transfer Agency"를 통해 지방의제21 촉진을 위한 재정지원 및 참여적 계획과정으로 지방의제21 운영
스웨덴	2005년 지속가능발전부 신설과 중앙정부의 지방의제21 재정지원

2. 5. 선진국 지방의제21의 특징

- **정부 또는 정책결정자의 강력한 의지표명과 제도화 선도**
 - 영국은 ‘97년 블레어총리가 ‘2000년까지 영국 모든 지자체들이 지방의제21 전략을 채택하기를 희망한다’는 메시지 발표후 본격적으로 지방의제21 활성화
 - 독일은 1998년 연방환경부와 지자체협의회 공동주최 회의에서 환경부장관이 지방의제21에 대한 강력한 지원 표명
 - 스웨덴은 2020년까지 지속가능한 사회로 전환시키는 것을 정부정책의 목표로 설정
- **지방의제21에 대한 중앙정부 차원의 재정지원**
- **주민참여 전통 위에 지방의제21의 제도화**
 - 주민참여와 지방자치의 제도적 기반 위에서 지방의제21을 참여적인 계획과정으로 결합시킴
- **환경 중심에서 경제·사회적 지속가능성 영역으로 확대하여 지역사회의 지속가능성 추구**

3. 제도화의 기본방향

3. 1. 지방의제 21 제도화의 기본방향



- 지방의제21 제도화의 방향

- 지방지속가능성을 목표로 참여와 협력의 방식을 통해 지방자치제도에 기본적으로 안착하는 방향으로 추진

- 제도화 방안

- 경제, 사회, 환경의 통합전략 강구, 협력과 참여를 위한 협치기구 설치 및 이를 뒷받침할 수 있는 법제정과 재정적 지원 필요

- 효과

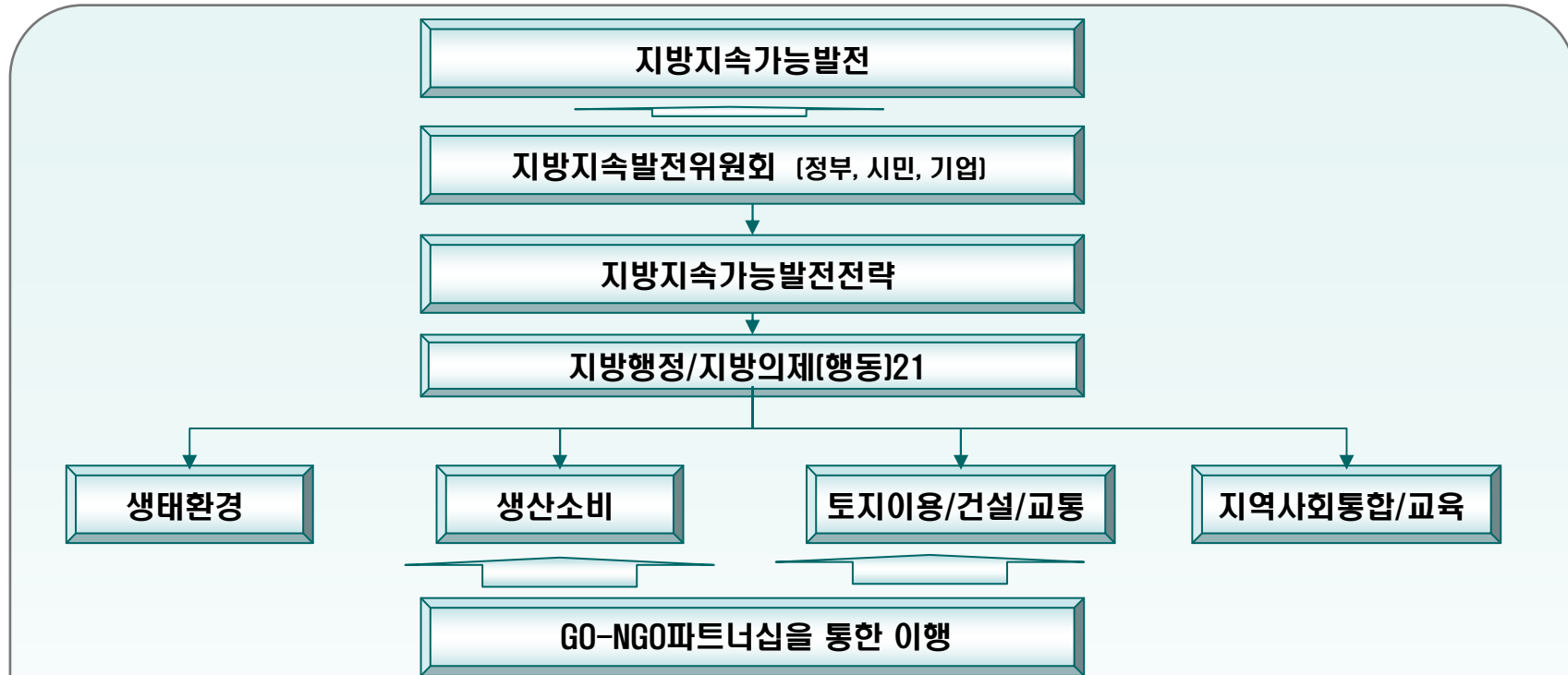
- 지속가능한 발전을 위한 전략의 법정화, 지역단위 민주적 협치의 활성화, 지속가능한 발전을 위한 법적기반 확립을 통해 지방의 지속가능한 발전 실현

3. 2. 제도화의 3단계

- 1단계 : 기존 지방의제21 기구의 활성화
- 2단계 : 지방지속가능발전위원회의 설치
- 3단계 : 지방자치행정의 개편

구분	1단계	2단계	3단계
내용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기존 지방의제21기구의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방의제21을 지방행동21로 전환 ○ 지방지속가능발전위원회 설치운영 ○ 최상위 종합계획으로 지방지속가능발전 전략수립 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지속가능한 지방행정체제구축
추진방안	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방의제21과 행정시책의 연계 ○ 지방의제21에 대한 행정지원 강화:전담기구/인력확충 재정지원 ○ GO+NGO 협력강화 ○ 지방자치단체 조례 운영강화 ○ 기초자치단체중심으로 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방지속위 중심으로 행정부문과 지방의제21부문의 통합 ○ 국가지속가능발전전략과 연동된 지방지속가능발전전략 수립 (개발+환경, 행정+의제(행동)) ○ GO+NGO 협력의 제도화 ○ 국가지속가능발전추진법상 조례로 운영 ○ 광역자치단체중심으로 추진후 확대실시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지방지속위 중심으로 경제, 환경, 사회의 통합운영 ○ 지속가능발전담당관 신설 ○ 부서별 정책/업무 지속가능성 평가 ○ 생태예산제, 녹색구매제실시 ○ GO+NGO 협치의 제도화 ○ 지방자치법, 국토계획법에 반영 ○ 모든 지자체에서 실시
장단점	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장점 <ul style="list-style-type: none"> - 법제개정 없이 의제 활동 활성화 - 주민주도 허용 ○ 단점 <ul style="list-style-type: none"> - 행정에 의한 간섭 - 환경의제 중심 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장점 <ul style="list-style-type: none"> - 지방의제21이 지방자치로 흡수 - 행정/주민간 파트너십 활성화 ○ 단점 <ul style="list-style-type: none"> - 새로운 자치기구설립에 대한 반발 - 지방의제21의 체제 내화 - 행정/주민의 이해 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 장점 <ul style="list-style-type: none"> - 지방자치제도 자체가 지속가능성 담보 - 21세기 신지방발전모델 ○ 단점 <ul style="list-style-type: none"> - 자치제도 개혁에 대한 저항 - 사회전반의 인식변화 필요

3. 3. 지속가능한 지방발전을 위한 체계



- 지방의제21 제도화의 목표 : 지방지속가능성
- 지방의제21 실천방식의 기구화 : 지방지속가능발전위원회
 - 정부, 시민, 기업이 함께 참여하는 협치기구
- 지방의제21을 지방지속가능발전전략으로 발전
 - 지속가능한 지방발전을 위한 최상위 전략계획
- 의제의 확장 : 환경에서 생태, 경제, 사회, 공간적 지속가능성
 - 생태환경, 생산소비, 토지이용/건설/교통, 지역사회통합/교육
- 지방의제21과 지방행정의 연계
 - 행정과 주민 파트너십에 의해 지방지속가능발전전략 부문별 실천과제 추진

4. 제도화 방안

- 1) 지방지속가능발전위원회 설치
- 2) 지방지속가능발전전략
- 3) 지방행정체제 개편

4. 1. 지방지속가능발전위원회의 설치안: 성격과 기능

성격

- [가칭]지속가능발전추진법 혹은 지방자치법(환경관련법)에 규정된 법적 지위를 갖는 민관 협력기구
- 지방자치단체의 특별행정기구이면서 민간위원들이 중심적 역할을 하는 협치기구
- 지방지속가능발전을 실현하기 위해 장기적, 통합적 관점에서 지자체 행정 전분야에 지속가능성을 확보해 나가는 협의·조정기구

기능

- 지방지속가능발전 전략 수립
- 지방지속가능성 지표 개발 및 평가
- 지방의제(행동21의 (재)작성, 실천, 평가 및 환류
- 민관협력 강화를 위한 교육 및 훈련
- 지속가능발전정책의 집행 과정상 갈등관리
 - 지속가능발전 국가전략을 토대로 한 지역의 지속가능발전전략 수립
 - 지속가능성 평가지표를 개발하여 지자체 행정시책(각종계획 및 정책, 사업 등)의 지속가능성을 심의, 평가, 협의·조정
 - 지속가능발전전략을 실행하기 위해 지방의제21(지방행동21)을 (재)작성하고, 이를 실천하기 위한 사업을 계획, 평가
 - 지방자치단체와 주민, 기업의 3자 파트너십을 강화하기 위한 활동지원을 위해 교육훈련 사업 추진
 - 개발정책의 수립과 집행과정에서 발생하는 갈등관리(예방 및 해결)활동 수행

4. 2. 국가·광역·기초 지속가능발전위원회의 기능 및 특징

	주요역할	기구의 특성 및 구조
국가지속위	<ul style="list-style-type: none"> ● 국가지속가능발전전략 수립 및 추진 ● 지방지속위 활동지원, 평가 ● 관련 법과 제도의 정비 ● 국내외 정보제공 및 교육훈련사업추진 	<ul style="list-style-type: none"> ● 광역 및 기초지속위와 상호협력하는 대등하고 자율적인 관계 유지 ● 지방지속위 전국네트워크(가칭) 조직을 특별위원회로 연계하여 활동
광역지속위	<ul style="list-style-type: none"> ● 광역지속가능발전전략수립 및 추진 ● 지자체 행정시책(도시계획, 환경보전 등) 의 지속가능성심의, 평가, 조정 ● 광역 지방행동21의 추진 ● 기초 지속위 활동지원 및 평가 ● 기초 지속위 교육훈련사업 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ● 전체 위원회(행정,기업,시민대표 50명으로 구성)산하에 지속성평가조정분과, 지방의제21실천분과, 정보교육분과 ● 분과별로 적정수 민,관 위원참여 ● 지속성평가분과 및 정보교육분과 기능 강화
기초지속위 (기초의제21)	<ul style="list-style-type: none"> ● 기초 지속가능발전전략 수립 및 추진 ● 지방의제21를 지방행동21로 전환 추진 ● 주민참여를 통한 민관협력 실천사업 추진 ● 생활현장을 대상으로 한 마을의제 추진 	<ul style="list-style-type: none"> * 단기 ● 기존 지방의제21실천협의회의 기능을 확대, 개편하여 사업추진 ● 지방의제21 실천분과를 중심으로 활동하되 필요시 대도시 중심으로 지속성 평가조정 및 정보교육분과설치 * 중기 ● 지속성평가조정분과, 정보교육분과 설치

4. 3. 지방지속가능발전전략

성격

- WSSD 이행을 위한 **국가지속가능발전전략의 지방적 실천전략**
- 지속가능한 지방발전의 **비전 및 이행전략이자 협치의 실천계획**

역할

- 지방정부 행정계획의 최상위 전략으로 각종 정책수립의 **기본방향 제시** (도시계획, 환경보존계획 등에 우선)
- 지속가능성 측면에서 지자체 각 부문 및 영역별 **정책 조율**

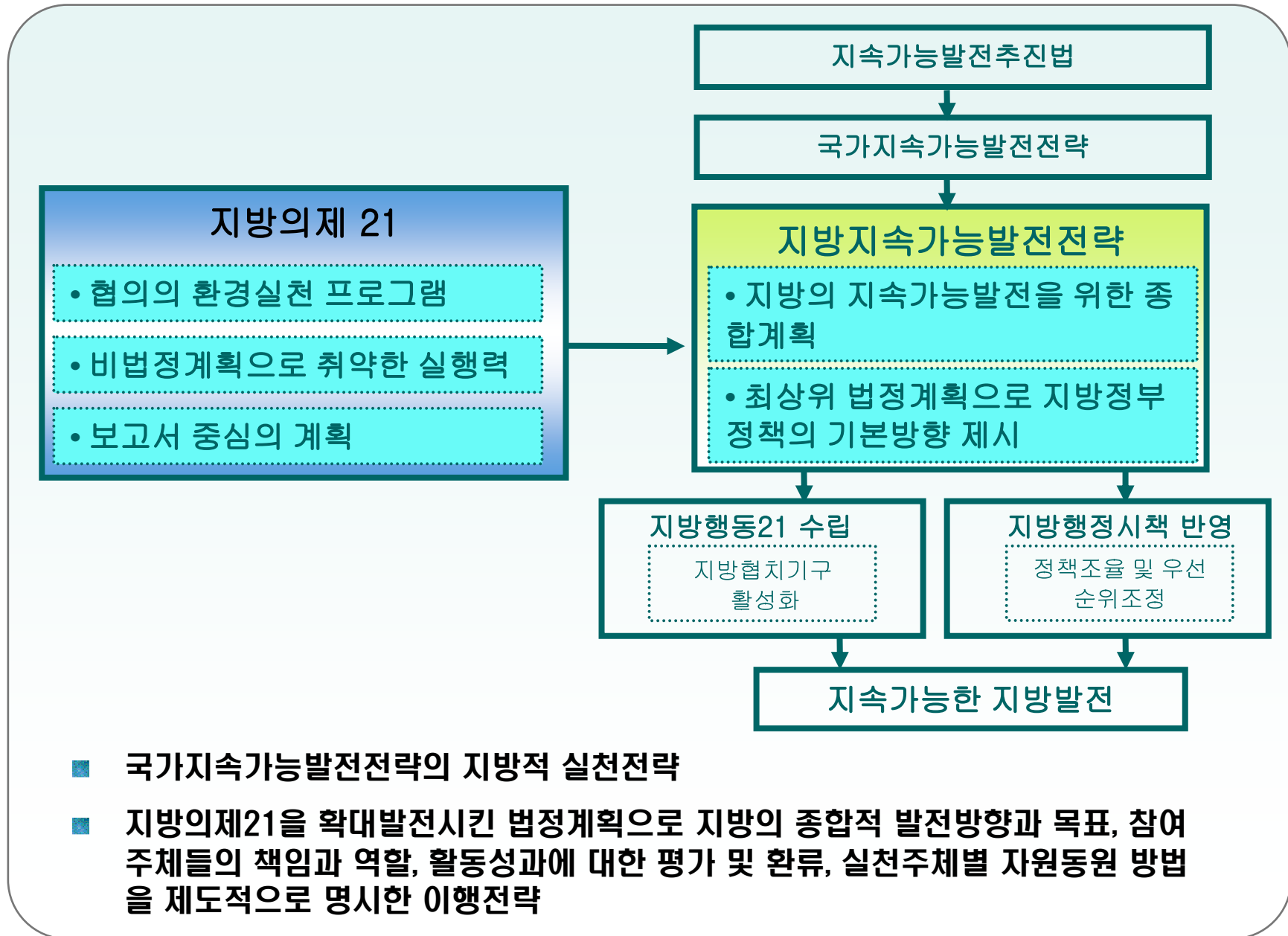
내용

- 지방의제21 핵심의제를 실천계획으로 반영
- WSSD의 요구인 물, 에너지, 건강, 농업, 생물종다양성(WEHAB) 의제의 지방적 적용

추진단계

- 1단계
 - 지방의제21을 확대 발전시켜 **비전계획으로서** 지방지속가능발전전략 수립
 - 지방의제21의 실천내용은 **지방행동21로 전환**
- 2단계
 - 지속가능발전추진법 제정과 이에 근거한 법적 기반을 갖춘 계획으로 전환
 - 부문별 행정계획(예, 도시계획)이 연동될 수 있도록 **관련법 개정**
(국토의이용및계획에관한법률 등)

4. 4. 지방의제21과 지방지속가능발전전략의 관계



4. 5. 지방행정체제 개편

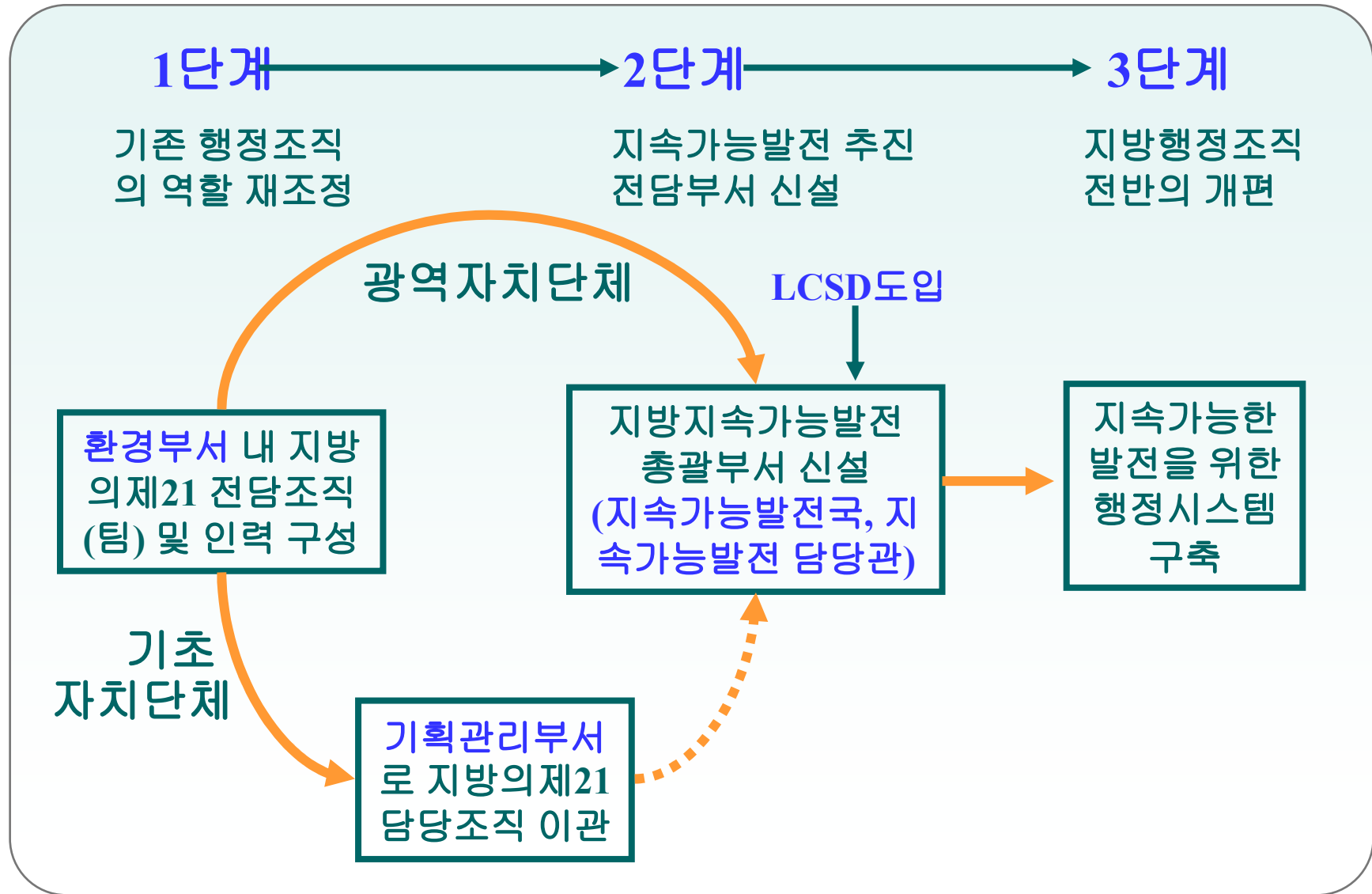
목 적

- 지방행정 자체(부서운영, 업무/시책, 예산 등)가 지속가능성 담보
- 환경, 사회, 경제, 공간의 지속가능성 실현을 위한 통합행정체제 구축

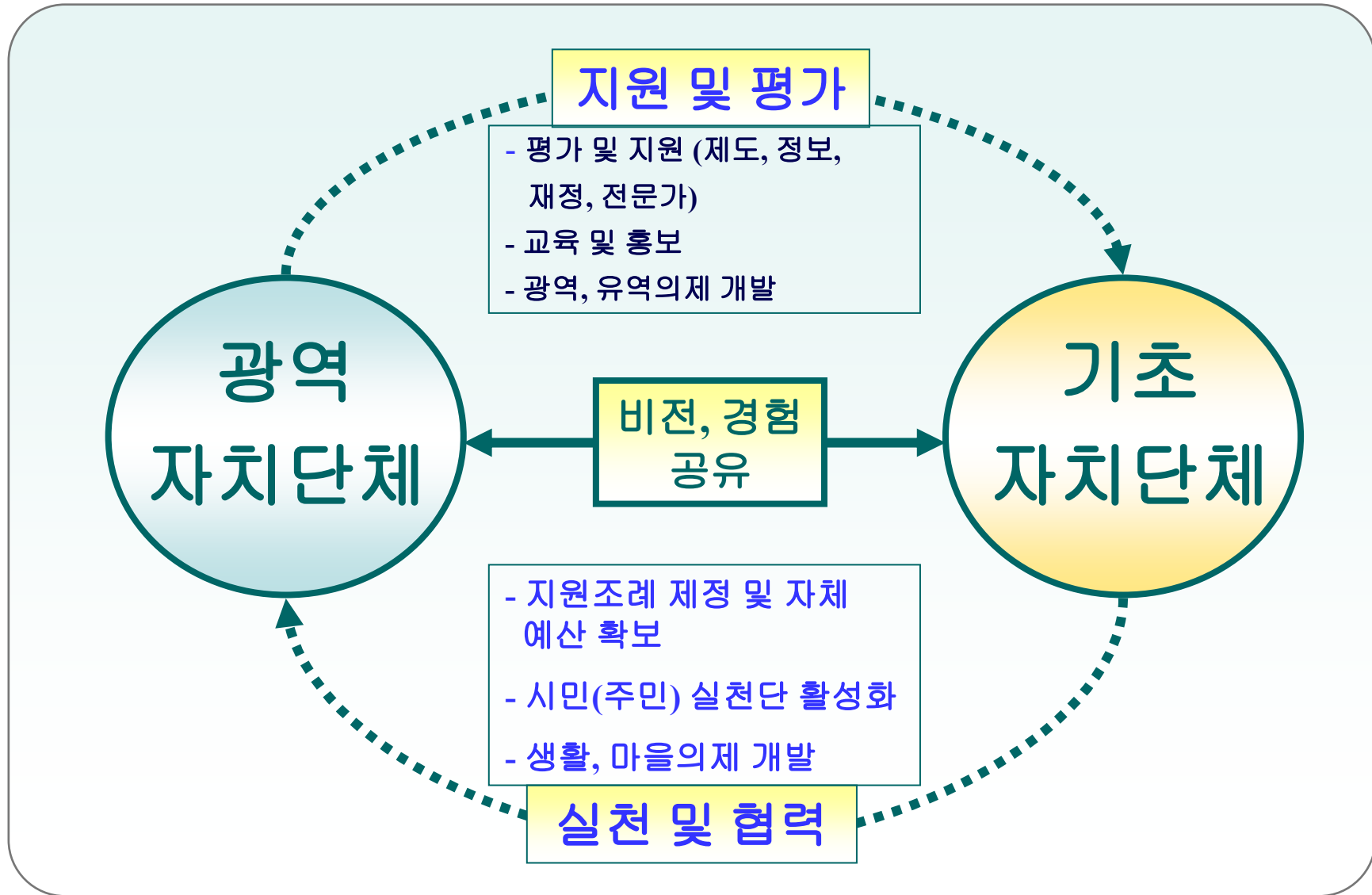
추진방안

- 1단계: **환경부서 내 지방의제21 전담조직(팀) 및 인력(계장급) 배치**
- 2단계: **지속가능발전 담당 조직의 신설**
 - 지속가능발전국 설립 및 **지속가능발전담당관(과장급) 신설**
 - **지방지속위와 행정간 매개역할** 및 행정의 실천활동 평가
(단, 기초는 과도기적으로)
 - 기획관리부서내 의제전담부서 및 지방의제21담당관(과장급) 배치
 - 지방의제21 실천활동(지방행동21) 지원 및 연계 강화
- 3단계: **지속가능한 발전을 위한 지방행정조직 구축**
 - 부서별 **지속가능한 업무추진**(예, 에너지 절약) 및 지속가능성 평가, 생태예산제의 도입
 - 지방지속가능발전전략의 실천지침에 따라 각종 **시책 및 업무의 통합조정**

[참고 3] 지방행정체제의 단계별 개편 방향



[참고 4] 광역·기초 지자체 행정간 상호 협조체계(1)



[참고 4] 광역·기초 지자체 행정간 상호 협조체계(2)

■ 광역자치단체

- 지방지속가능발전위원회를 우선 설치하여 정책 및 계획의 지속가능성을 심의·평가·조정
- 기초자치단체의 지방의제21 활동을 지원·평가
 - 지방의제21담당 공무원과 활동가, 시민대상 교육 및 훈련기회 제공
 - 기초자치단체 지방의제21 실천활동을 활성화하기 위한 인력과 재정, 정보 제공

■ 기초자치단체

- 높은 개발압력과 지방의제21과 관련한 인적, 물적 기반이 취약하므로 지방의제21 추진기구를 우선적으로 활성화하고 지방지속가능발전위원회는 지역별 여건에 따라 탄력적으로 도입
- 지역주민의 실생활과 밀접한 ‘마을의제’등 자발적 참여 유도를 위한 실천프로그램 개발 및 지원

5. 제도화를 위한 법·제도 개선

5. 1. 지방의제21 관련 현행 규정의 문제점

‘지속가능발전위원회규정’

■ 근거

- 제 18 조 : 지방지속가능발전위원회 설치 가능(구성 및 운영에 관한 사항은 조례에 위임)

■ 문제점

- 법률에 위임 근거규정이 없는 대통령령은 지방자치단체에 대한 구속력 없음
- 지방지속가능발전위원회의 활동수단, 절차 등(실체)을 규정하지 못함

지방의제21 관련 조례

■ 지방의제21 관련 조례 및 추진현황

- 환경기본조례에 근거한 추진지역 : 13개 지역
- 환경부 표준조례준칙 권고에 따른 조례제정 추진지역 : 41개 지역
- 지자체 자치 지원조례에 의한 추진지역 : 15개 지역
⇒ 총 69개 지역에서 조례에 근거하여 사업추진

■ 문제점

- 조례에 의거함으로써 집행에 대한 법률적 구속력이 약함

5. 2. 법·제도개선을 위한 대안 검토(1)

대안1 : [가칭]지속가능발전추진법 제정

■ 취지

- 지속가능발전을 추진하기 위한 중앙정부 및 지방정부의 책무와 기구규정

■ 내용

- 지속가능발전 전략의 수립과 집행
- 역할 배분: 중앙정부, 지방정부, 기업, 단체, 개인간 역할배분
- 기구 : 국가지속가능발전위원회, 지방지속가능발전위원회
- 지속가능발전 실천사업에 대한 주민참여 및 협력
- 자원

■ 장점

- 중앙정부와 지방정부의 체계적인 연계 속에 지속가능발전 추진가능

■ 단점

- 관련 부처 반대 및 장기간 소요

■ 추진일정 및 방법

- 참여정부 임기 내에 제정
- 대통령자문지속가능발전위원회가 법률시안을 작성하고 행정자치부(환경부)에서 입법발의

5. 3. 법·제도개선을 위한 대안 검토(2)

대안2 : 지방자치법 제정

■ 지방자치법에 지속가능발전 조항 신설

① 지방자치법 제 1 조(목적)의 개정

'지방의 균형적 발전'을 '지속가능한 발전'으로 대체

② 제 8 조(사무처리의 기본원칙) 1항 개정

지방정부의 지속가능발전의무 추가

③ 지방자치법 제6장(집행기관) 제6절 신설

제6절을 신설하여 제목을 '지속가능발전위원회'라 하고 지속가능발전위원회에 관한 규정을 둠 → 자치기구로 지방지속위 설치 및 운영근거 확보

■ 장점

- 지방정부의 **활동목표**로서 **지속가능발전**의 부각 및 **환경, 경제, 사회부문의 통합적 관리** 가능

■ 단점

- 국가와 지방의 지속가능발전 연계가 어려움

■ 추진방법

- (가칭)지속가능발전추진법이 제정될 경우, 중장기적으로 제 1조, 제 8 조의 개정
- 제정되지 않을 경우, 제 1조, 제 8 조 개정과 함께, 제 6장 제 6절을 신설해 지방지속위를 지방자치기구로 설치운영

5. 4. 법·제도개선을 위한 대안 검토(3)

대안3 : 국토관련법 및 환경관련법 개정

- 국토관련법에 지속가능발전을 규정하거나 국토기본법 제5장에 국가지속가능위원회 설치규정 추가
 - 국토의계획및이용에관한법률 제9장에 지방지속가능위원회설치 규정추가
- 환경관련법에 지속가능발전을 규정
 - 환경정책기본법 제4장에 국가 및 지방자치단체의 지속가능발전을 평가 자문하는 기구의 설립
- 장점
 - 별도의 법률을 제정하지 않고 기존의 법령에 추가적으로 규정
- 단점
 - 국토관련법에 규정하는 경우에는 건설(개발)측면에 치중하고, 환경관련법에 규정하는 경우에는 환경측면에 치중하게 되어 조화를 이루기 어려움

5. 5. 법·제도개선을 위한 대안 검토(4)

대안4 : 법률적 근거 없이 조례로 정하는 방안

■ 정부가 ‘(가칭)지방지속가능발전추진에관한조례준칙’ 권고

- 지방지속가능발전의 목표 및 의제설정
- 지방자치단체의 역할과 책임
- 지속가능발전전략의 내용과 효력
- 추진기구의 설립과 운영
- 주민참여 및 협력
- 재정 및 감사
- 기타

■ 장점

- 별도의 법률제정이나 개정작업 없이 조례로 지방지속가능발전에 관한 자치단체의 역할과 책임 규정 가능

■ 단점

- 기존 조례를 보완한다하더라도 조례가 갖는 근본적인 한계로 실효성 낮음

■ 추진방법

- 법제정과 타법 개정이 모두 불투명할 경우, 단기적으로 기존 환경부 조례준칙을 보완하고 이를 근거로 지방자치단체 조례의 제정 및 개정을 권고

5. 6. 지방지속가능성 구현을 위한 법적 방안 비교

방 안	장 점	단 점
(가칭)지속가능발전 추진법의 제정	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와 지방정부의 체계적인 연계 속에서 지속가능발전 추진가능 - 지속가능발전을 위한 범국가적인 종합적 법률 규율 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 현실성 문제 및 장기간 소요
지방자치법의 개정	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치의 목적규정으로 상징성이 크고 자치 틀 내에서 지방지속가능성의 관리 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가지속가능발전위원회를 규정하기 어려움 - 추진수단을 체계적으로 규정하기 어려움
국토 및 환경 관련 법 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 중앙정부와 지방정부의 지속가능발전을 함께 규정하는 것이 가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 제안주체의 위상에서 종합적이고 균형적인 규정이 힘듦 - 개발 혹은 보전 쪽으로 치우치기 쉬움
기존 조례의 보완 및 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 별도의 법률 없이 조례로 지속가능한 발전의 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 조례로서 지속가능발전에 관한 지역주체들의 역할과 의무를 규율하기 힘듦

5. 7. 지방지속가능발전전략 수립

지방지속가능발전전략의 수립근거

- 지방지속가능발전전략은 (가칭)지속가능발전추진법이 *제정되면*, 동법에 국가지속가능발전전략의 하위계획으로 수립 근거 설정
- 동법이 제정되지 않을 경우, 조례에 근거해 수립

관련계획의 우선근거

- *국토기본법 제 8 조*다른 법령에 의한 계획과 관계를 개정해 지속가능한 발전전략이 국토계획에 우선하도록 함
- *국토의계획및이용에관한법률 제 4조*도시계획의 지위 4항을 신설해 도시계획이 지속가능발전계획과 부합하도록 함

6. 기대효과 및 추진일정

6. 1. 기대효과

- 지속가능발전전략의 수립과 추진으로 지역의 지속가능성 구현
- 참여와 자치를 기반으로 한 시민, 기업, 행정간 협력의 활성화
- 지속가능발전과 관련된 지자체의 책임과 역량 강화

⇒ **지속가능한 지역공동체 건설**

6. 2. 추진일정

과제	2005 상	2005 하	2006 상	2006 하	2007 상	2007 하	2008 상	2008 하
제도화방안확정	대통령보고, 공청회							
지속가능발전 추진법		제정안 작성	입법발의 /제정					
지속가능발전 위원회				국가,광역 단위 설치	기초단위 설치			
지방지속발전 계획	지방의제21 활성화	지방의제21 활성화	지방행동21 로 전환	광역단위 수립	기초단위 수립			
지속가능지방행 체제				지방자치법, 국토계획법 개정	지속가능 담당관 신설	지속가능성 평가실시	생태예산 등 실시	종합평가

