

## 歡 迎 辭

21세기를 여는 새 봄에 이렇게 지방정부 관계자들을 모시고 우리 부산에서 지구와 인류의 미래를 생각하는 심포지엄을 개최하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

또한, 이 뜻 깊은 행사에 깊은 관심과 지원을 해주신 김명자 환경부 장관님과 김유배 청와대 노동복지 수석님께 감사드립니다.

그리고 국제 환경문제 해결을 위해 노력하시는 지방자치단체 국제환경협의회(ICLEI) 쥘 브러그만(Jeb Brugmann)사무총장과 각국 발표자들의 부산 방문을 부산 시민과 함께 진심으로 환영하며 감사드립니다.

21세기를 맞이하면서 우리 인류가 당면한 가장 심각한 문제 가운데 하나가 환경문제입니다. 환경문제는 더 이상 '경제개발이냐 환경보전이냐' 하는 선택의 문제가 아니라 '생존이냐 멸망이냐' 하는 전인류의 절박한 문제로 되고 있습니다. 또한 환경문제는 한 지역 또는 한 국가의 문제가 아니라 인류 전체의 사활이 걸린 매우 중대한 문제입니다.

1972년 6월, 스톡홀름의 UN인간환경회의에서 '하나뿐인 지구'라는 슬로건으로 지구환경보전 문제가 처음으로 세계공통 과제로 채택된 이후, 환경보전과 경제개발을 조화 시키려는 인류의 노력은 계속 되었습니다.

18세기 산업혁명이후 성장 일변도의 발전전략과 환경에 대한 개발도상국과 선진국간의 의견 대립은 인류의 미래와 행복에 대한 매우 절박하고 의미 있는 반성을 하게 했습니다.

그 결과 우리는 ‘환경적으로 건전하고 지속 가능한 개발’(Environmentally Sound and Sustainable Development)이라는 인류의 보편적 삶의 질 확보를 위한 새로운 패러다임을 찾게 되었으며, 현재 우리의 상황은 경제개발과 환경보전이라는 두 마리의 토끼를 동시에 잡아야 하는 입장에 있다는 것입니다.

지속 가능한 개발은 정치, 경제, 사회, 과학이 유기적으로 연결된 상태에서만 이루어질 수 있습니다. 정치체계의 개편이나 경제정책의 변화만으로는 불충분합니다. 두 마리의 토끼를 모두 잡을 수 있는 정확한 현실인식과 분석, 포괄적인 대안의 마련과 투철한 실천력이 필요합니다. 따라서 저는 오늘 이 자리가 바로 그러한 생각을 바탕으로 그 동안 각 나라와 지역이 고민하고 실천했던 다양한 경험을 공유하고 새로운 실천을 모색하는 생산적인 자리가 되길 기대합니다.

이제 도시 경쟁력 확보를 위해서는 반드시 환경문제를 생각해야 하는 시점에 도달해 있습니다. 따라서 오늘 이 자리와 같은 다양한 교류와 협력은 지역 차원의 환경 개선 노력과 함께 지구환경 개선이라는 인류공동의 과제를 해결해 가는데 대단히 중요한 역할을 할 것이라 생각합니다.

우리 부산시 또한 지방자치단체 국제환경협의회 회원도시로서 국제환경 개선을 위해 적극적으로 노력해왔고, 앞으로도 환경오염의 피해자는 현재의 우리 세대는 물론 미래세대라는 생각으로, 4백만 부산 시민과 함께 ‘하나뿐인 지구, 깨끗한 부산’을 만드는 데 최선을 다할 것을 약속드립니다.

끝으로 이 행사를 위하여 협조해 주신 환경부와 심포지움에 기꺼이 참여해주신 발표자 및 토론참여자, 그리고 전국의 지방의제 전문가 여러분의 노고와 관심에 다시 한번 감사드립니다.

짧은 기간이지만 부산에 머무시는 동안 유익하고 즐거운 여정이 되어 좋은 추억으로 기억되기를 기원합니다.

감사합니다.

2000. 3. 9

부산광역시장 안 상 영

## 祝 辭

존경하는 안상영 부산광역시장님, 김동윤 녹색도시 부산 21 추진협의회장님, 김유배 대통령비서실 복지노동수석비서관님, Mr. Jeb Brugmann 국제환경지자체협의회(ICLED) 사무총장님, 그리고 이 자리에 참석하신 내빈여러분!

오늘, 국내외 「지방의제 21」 관계자들이 한자리에 모여“뉴 밀레니엄, 지속가능한 지역사회 구현을 위한 작은 실천 지방의제21”이라는 주제로 심포지움을 갖는 뜻깊은 자리에서 축하의 말씀을 드리게 된 것을 매우 기쁘게 생각하며,

바쁘신 중에도 좋은 말씀을 해주시기 위하여 멀리 이곳까지 와주신 각계 전문가 여러분께 감사드립니다.

또한, 오늘의 이 소중한 자리를 마련해 주신 녹색도시 부산21추진협의회 및 부산광역시 관계자 여러분의 노고에도 치하의 말씀을 드립니다.

잘 아시는 바와 같이 「지방의제 21」은 지속가능한 지역 공동체를 달성하기 위하여 주민과 시민단체, 기업, 지방정부 등이 함께 참여하는 풀뿌리 실천운동입니다.

'92년 리우회의 이래, 세계 각국에서는 21세기 지구 환경 보전을 위한 지역단위의 행동계획인 「지방의제 21」을 추진함으로써 환경친화적인 지역만들기에 힘을 기울이고 있습니다.

이는 “지구적으로 생각하고 지역적으로 행동하라” (Think globally, Act locally)라는 말에서 알 수 있듯이 지구적 시각으로 환경문제를 보고, 지역사회가 중심이 되어 환경보전을 실천해 나가는 것이 친환경적 지역공동체를 만들어 가는 지름길이자 지구환경을 지키는 출발점이기 때문입니다.

우리나라에서도 전국 248개 자치단체중 159개 자치단체에서 「지방의제 21」을 수립하였거나 수립중에 있어 상당한 성과를 거두었다고 할 수 있습니다.

그러나 보다 중요한 것은 물과 에너지를 절약하고 쓰레기를 함부로 버리지 않는 작은 일에서부터 갯벌보전이나 생태공원조성과 같은 일에 이르기까지 시민, 기업, 행정기관이 뜻을 모아 함께 선정한 과제들을 힘을 합쳐 실천에 옮기는 일입니다.

지역사회를 구성하는 다양한 주체들의 깊은 관심과 자발적인 참여를 바탕으로 한 환경보전 활동 이야말로 새로운 천년기의 지속가능한 발전을 위해 나아가야 할 방향이기 때문입니다.

이러한 「지방의제 21」 활성화 방안을 논의하기 위하여 ICLEI 관계자 등 국내·외의 많은 전문가가 참석하신 이 심포지움은 그 동안 축적된 수범사례 등 관련정보를 서로 나누고 보다 나은 발전방안들을 함께 모색하는 귀중한 자리라는 점에서 매우 의미있는 행사라 하겠습니다.

이 심포지움에서 제시되고 논의되는 수범사례들과 발전방안들이 전국 자치단체로 확산·보급되어 지역사회와 우리나라의 환경보전은 물론 더 나아가 지구환경보전에도 크게 기여할 수 있게 되기를 기대합니다.

다시 한 번 바쁘신 가운데에도 불구하고 주제발표와 토론에 참여하시는 관계전문가와 이 뜻깊은 자리를 마련해 주신 관계관 여러분의 노고에 고마움을 표하면서 여러분의 건강과 행운을 기원합니다.

감사합니다.

2000. 3. 9

환경부장관 김 명 자

# 뉴밀레니엄, 뉴패러다임으로서의 持續可能的 개발

김유배(대통령비서실 복지노동수석비서관)

## 1. 들어가는 말

오늘 「지속가능한 개발」에 관한 저의 소신을 피력할 수 있는 소중한 기회를 마련해 주신 「녹색도시 부산21 추진협의회」 김동운 회장님과 정동수 환경부차관님, 전진 부산시 부시장님, 그리고 이 자리에 참석하신 국환경지자체협의회(International Council for Local Environmental Initiatives)의 브루그만(Mr. Jeb Brugmann)사무총장님을 비롯한 국내외 관계전문가 여러분들께 감사의 말씀을 드립니다.

여러분께서도 잘 아시는 바와 같이 1992년 6월 브라질의 리우회담이후 「지속가능한 개발(Sustainable Development)」은 이제 시대적 명제가 되었습니다. 지금 우리는 21세기의 벽두에 서 있습니다. 21세기를 지식과 정보, 그리고 환경의 시대라고 말하고 있습니다. 그만큼 환경문제의 해결은 더 이상 지체할 수 없는 문제임과 동시에 현세대를 살고 있는 우리 자신들과 후손들의 생존권 확보를 위해 필연적이라고 할 수 있습니다.

더이상 환경문제는 경제문제와 분리하여 생각할 수 없습니다. 우리의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 환경보전과 경제발전 모두 중요합니다. 우리는 지금까지 경제발전과 환경보전은 양립될 수 없는 것으로 생각하여 왔습니다. 그러나 지금 우리는 기존의 관념을 털어 버리고 경제발전과 환경보전을 대립되는 관계가 아니라 상호보완적인 관계로 바꾸어 나가지 않으면 안됩니다.

오늘은 이 문제와 관련하여 제가 평소에 가지고 있던 생각들을 말씀드리면서 여러분들과 함께 생각하는 시간을 갖고자 합니다.

## 2. 지구의 환경위기

### 〈전지구적 환경의 악화〉

최근 기후변화, 오존층 파괴 등의 문제가 인류의 관심사가 되고 있습니다. 화석연료의 사용증대에 따른 이산화탄소 등 온실가스의 배출량의 증가는 지구온난화문제를 야기시키고 있습니다.

※ 지구의 기온은 지난 20년간 0.3~0.4℃가 올라갔고, 지난 100년동안에는 0.4~0.8℃가 상승. 금세기말에는 기온이 0.8~3.5℃, 해수면은 15~95cm 상승 예상

지구온난화에 따른 기후변화로 지구 곳곳에서 이상난동 및 한파, 대홍수, 가뭄, 폭설 등의 기상재해가 계속하여 발생하고 있습니다.

※ 1998년 중국 양쯔강의 범람으로 2,500명사망, 56백만명의 이재민 발생

※ '80년대의 전세계 경제피해는 5백41억달러, '90년대에는 3천4백5억달러

냉장고, 에어컨의 냉매와 세척제로 쓰여져 왔던 염화불화탄소(일명 프레온가스)의 배출 등으로 인하여 지구상공의 오존층이 파괴되어 지구표면에 도달하는 유해자외선의 양이 증가하여 피부암, 백내장 등을 일으키는 등 문제가 되고 있습니다.

※ 지난 10년간 남한면적의 320배에 달하는 남극대륙 상공 오존층의 절반 이상 파괴

또한 생물종이 감소하여 생태계의 안정성과 자정능력이 감소되고, 생물자원이 인류에게 제공하는 잠재적 혜택이 훼손되고 있습니다.

※ 현존 생물종 242천종의 14%, 조류 9,600종의 11%, 포유류 4,400종의 11%, 어류 24천종의 1/3이 멸종위기

※ 전세계적으로 3천종이상의 항생제가 미생물로부터 획득되고, 조제되는 약처방의 25%가 식물추출성분

그리고 다종·다양한 화학물질은 인간의 건강과 생물체의 정상적인 기능에 이상을 일으키는 요인으로 등장하고 있습니다. 일명 환경호르몬(내분비계 장애물질)은 인체의 호르몬 작용을 교란시켜 정자수를 감소시키고, 성의 변이를 일으키는 등의 문제를 일으키고 있습니다.

### 〈한반도의 환경위기〉

우리나라에는 3만여종의 야생동식물이 서식하고 있으나, 이중 194종이 멸종위기에 처해 있거나 보호가 필요한 실정입니다. 이는 산림면적의 감소와 갯벌면적의 감소 등에 기인한 것입니다.

도시의 대기오염 또한 자동차와 유기용제의 사용이 급증함에 따라 질소산화물, 휘발성유기화합물질의 배출량이 증가하여 미세먼지, 오존 등의 오염도가 계속 심화되고 있습니다. 특히 오존오염의 경우에는 10년전보다 배이상 악화된 것으로 나타나고 있습니다.

※ 서울의 오존오염도 : '89년 0.009ppm→ '99년 0.017ppm

4대강의 수질현황도 '97년 이후 다소 나아지고 있다고 하지만 과거와 비교하여 상당히 악화되고 있고, 낙동강과 영산강 하류의 경우 3등급 또는 4등급의 수질로 상당히 오염된 상태를 보이고 있습니다.

폐기물 문제에 있어서도 쓰레기종량제의 실시로 인하여 생활폐기물의 발생은 감소하고 있으나, 사업장폐기물은 지속적으로 증가하고 있으며, 산업폐기물의 부적정처리, 폐기물처리시설의 설치에 따른 지역간 환경분쟁의 증대 등의 문제가 끊임없이 대두되고 있습니다.

### 3. 그간의 정부정책에 대한 반성

#### □ 개발과 성장 우선의 가치관과 생태윤리 부재

그동안의 개발·성장모델이 빈곤문제가 해결된 지금에도 새로운 모델로 전환되지 못하고 사회 전반에 영향을 미치고 있습니다. 경제적 불평등과 함께 환경적 불평등이 심화되어 저소득층, 노약자 등의 계층이 더 많이 환경오염에 노출되어 있고, 자연자원과 환경의 남용은 미래세대에게 부여된 개발권을 박탈하고 있습니다.

## □ 경제와 환경시스템의 통합실패

지금까지의 경제시스템하에서는 환경에 대한 정당한 가치평가를 하지 못하고 환경투자는 부대비용으로만 여겨 왔습니다. 환경보전이 자연자원의 품질과 노동력을 향상시키고 기타의 사회적 비용을 감소시켜 경쟁력을 향상시킨다는 점을 깨닫지 못하였기 때문입니다.

## □ 자율과 참여가 배제된 정책 집행

각종 정책의 수립·시행에 있어서는 투명성이 보장되지 못한 상태에서 권위적이고 수직적인 행정구조와 비자율적이고 규제중심의 정책을 실시하여 집단·지역이기주의를 심화시키고 합리적이고 효율적인 정책의 수행을 불가능하게 만들었습니다.

## □ 사후적이고 개별적인 환경관리

그동안의 환경정책은 사안별 대응적 정책으로서 일관되고 미래지향적인 정책기조가 부족하였던 것으로 생각됩니다. 사후관리와 규제중심의 환경관리에 치중하여 사전예방적이고 시장경제 원리에 입각한 정책은 미흡하였던 것으로 생각됩니다.

## □ 공급확대의 고비용-저효율의 경제구조

급격한 경제발전과정에서 경제구조가 요소투입의 증대를 통한 외형확대를 추구함으로써 자원의 절약과 효율적인 이용은 정책적 우선 순위에서 소외되어 왔습니다. 공급확대정책으로 효율적인 자원관리를 통한 환경오염의 사전제어에는 실패한 것입니다.

## □ 국제적 파트너십에 대한 책임과 노력의 결여

우리는 그동안 기후변화 등 지구환경문제가 우리에게 미칠 파장을 정확히 인식하지 못하고 최근에서야 이에 관한 대응책을 마련하고 있는 상황입니다.

## 4. 21세기 에코밀레니엄을 지향하는 환경정책기조

### 〈환경친화적인 지식기반경제의 구축〉

#### □ 서비스경제를 바탕으로 한 자원순환형 경제사회 유도

지식·정보화사회가 발전하면 제품들을 굳이 구입할 필요가 없어지고 상품의 기능만을 취하여 같은 효용을 누릴 수 있는 서비스경제(Service Economy)가 가능해 질 것입니다. 서비스경제는 생산과 소비 그리고 폐기과정에서 발생하는 자원의 사용, 오염물질의 발생, 폐기물의 발생을 최소화시키는데 긍정적인 역할을 할 것입니다.

※ 일본의 후지필름은 대표적인 자원순환형 공장으로서 사용·폐기된 1회용 카메라를 부품별로 분리·재사용하고 플라스틱부품은 잘게 부쇄 재활용. 따라서 소비자들은 카메라의 찍는 기능만을 사는 셈

#### □ 신환경물질에 대한 예방적인 안전망 설치

과학기술의 발전속도는 그 과학기술의 영향을 검증하는 속도보다 훨씬 빠르기 때문에 앞으로 신과학기술에 의한 환경문제의 발생이 우려됩니다. 화학물질의 사용증대, 유전자조작 등 생물공학기술의 개발로 예측하지 못한 문제가 발생할 우려가 있습니다. 유해성이 의심되는 물질과 기술에 대하여는 그 특성에 관한 정보와 유통소비과정을 공개하고, 안전성평가를 철저히 실시하여야 할 것입니다.

#### □ 환경정보화로 환경행정의 투명화·과학화 추구

환경정보화는 환경문제를 보다 과학적으로 분석할 수 있는 자료와 틀을 제공할 것입니다. 환경정보의 공개를 통하여 환경정책의 투명성을 제고하고 국민들의 참여를 유도하여 정책의 실효성을 높여야 할 것입니다. 인공위성자료, 지리정보시스템(GIS), 모델링 등의 고급정보화기술을 이용한 정책지원시스템 개발에 주력하여야 할 것입니다.

## 〈지속가능한 국토이용체계의 확립〉

### □ 국토의 생태적 가치를 국토이용계획에 반영

국토를 토지이용용도에 따라 그 지역이 가지고 있는 생태적 가치를 평가하여 등급화하여 개발위주의 국토개발에서 환경친화적인 개발로의 전환을 유도할 필요가 있습니다. 계획수립과정에서 생태도시, 생태공단, 생태관광단지 등의 도입을 적극 고려해야 할 것입니다.

### □ 전략환경평가제도 도입

국토이용계획 전반에 대하여는 전략환경평가제도(Strategic Environmental Assessment)를 도입하여 개별사업의 시행단계가 아닌 상위단계의 정책, 계획, 사업 등에 대한 환경성을 평가할 필요가 있습니다. 이제까지 상위 정책의 의사결정과정에서 소외되어왔던 환경을 통합적으로 고려할 수 있는 제도적 장치로 매우 의미가 있다고 할 것입니다.

※ 미국은 1969년 국가환경정책법에서 연방의 정책, 계획, 법률안에 대한 별도 보고서 작성을 의무화

※ 네델란드는 1987년 환경보호법에서 폐기물관리, 음용수공급, 에너지와 전기 공급에 관한 부문별 계획, 토지이용계획등 계획단계에서 환경성평가를 의무화

## 〈자율적인 환경공동체운동의 확산〉

### □ 지역의 자율환경관리협정

지역의 '지속가능한 개발'에서 가장 중요한 것은 주민참여와 자율성을 보장하는 것입니다. 주민참여하에 지역의 환경목표를 설정하고 목표의 달성을 위한 자발적 협정과 사후모니터링을 실시하여야 합니다. 이러한 협정은 지자체가 중심이 되어 지역 기업의 자발적인 환경관리를 이끌어 내는 투명하고 민주적인 '지속가능한 개발'의 적용사례라 할 수 있습니다.

※ 일본에서는 지자체가 관내의 기업체와 공해방지협정을 맺어 자발적인 배출량 감소를 유도 1964년 요코하마시와 한 전력회사를 시작으로 현재 약 30,000개의 협정 체결

## 〈기업의 환경경영 확산을 위한 제도 정비〉

### □ 환경친화적인 생산체계의 채택

기업에서는 제품 및 공정에 대한 전과정평가(LCA : Life Cycle Analysis)를 실시하여 제품과 생산공정이 미치는 환경적 영향을 감소시키고 보다 환경친화적인 상품의 개발에 노력해야 할 것입니다. 재화와 서비스의 원료 및 에너지 원단위 감소, 유해물질 사용 감소, 원료의 재활용 확대, 재생가능 자원의 사용 극대화, 제품의 내구성 증가 등이 목표가 될 것입니다.

### □ 기업의 정보공개를 통한 환경인증제도의 활성화

기업에서도 환경과 관련된 각종 정보를 투명하게 공개하여야 할 것입니다. 이를 위하여 기업의 환경비용을 파악하고 차후의 기업경영에 반영하는 환경회계제도를 실시할 필요가 있습니다. 환경회계가 보편화되면 기업의 환경성을 평가하고 국제표준화기구(ISO)에 의한 환경경영체계, 환경감사, 환경라벨링, 환경성평가, 전과정평가 등의 인증에도 도움이 될 것입니다.

### □ 금융산업을 이용한 기업의 환경경영 유도

기업의 환경경영을 유도하기 위한 한 방법은 금융산업을 이용하는 것입니다. 금융산업은 대표적인 국제경제산업이면서 경제구조에 가장 파급효과가 큰 산업으로서 금융산업의 환경친화적인 전환은 '지속가능한 개발'을 달성하는데 강력한 도구가 될 수 있을 것입니다.

※ 스위스은행(Swiss Bank Corporation)은 1992년부터 대출심사업무에 환경요소를 포함. 은행대출시 사업장 오염 등과 같은 환경리스크를 평가하여 기업의 신용도를 더욱 세분하여 평가하고 환경시장의 성장으로부터 발생하는 사업기회를 파악

## 5. 맺는 말

환경문제의 해결을 위해서는 철학적 토대가 필요합니다. 문제를 해결하기 위해서는 경제·사회 뿐 아니라 우리의 일상생활까지 손해와 불편을 감수해야 합니다. 이에 대한 국민적 합의를 용이하고 공고히 해줄 수 있는 가치체계의 뒷받침이 절실합니다. 그 가치체계의 대안으로서 우리나라의 오래전부터 내려오던 동양사상 즉 생명의 가치를 존중하고 삶의 다원적인 가치를 추구하던 전통사상과 기존의 생태사상을 접목한 새로운 철학을 제시할 수 있을 것입니다.

‘지속가능한 개발’을 위한 여러 실행과제를 말씀드렸지만 그것들의 토대는 바로 그 과제들의 실행에 관한 투명성을 확보하는 것입니다. 환경문제를 해결하는 가장 확실한 방법은 모든 것을 공개하는 것입니다. 금융과 외환관리를 비롯한 경제정책을 투명화하지 못해서 발생한 것이 IMF사태이었던 것처럼 환경문제도 모든 정책의 공개를 통해, 이해당사자들(Stakeholders)의 참여와 역할을 통해 해결하는 것이 가장 바람직하다고 생각합니다.

그 구체적인 방법의 하나가 바로 지구환경문제를 지역환경문제의 해결에서부터 출발하여 지역주민, 기업, 지방정부의 다양한 주체의 합의에 의하여 실천과제를 정하고 이를 적극 실천해 나가는 「지방의제 21」의 추진을 활성화하는 것이 아닌가 생각합니다.

지방자치단체에서 「지방의제 21」을 채택하는 것도 중요하겠지만, 보다 더 중요한 것은 이를 실천하려는 노력과 의지가 더 중요하다고 말씀드릴 수 있습니다. 「지방의제 21」의 실천은 곧 우리의 환경을 지키고 나아가서는 지구의 환경을 지키는 것입니다. 이번 심포지움이 우리 모두에게 환경문제에 대한 인식을 새롭게 하는 계기가 되기를 기대하면서 이만 마치겠습니다.

# **Local Agenda 21 and the Competitiveness of Cities<sup>1)</sup>**

Jeb Brugmann  
Secretary General, ICLEI

## **I. Introduction**

Nearly ten years after the establishment of Local Agenda 21, many communities and municipalities are asking themselves how to keep their Local Agenda 21 processes active and relevant. Of course, this kind of challenge faces all long-term change processes. Yet in the field of Local Agenda 21 it may also reflect a shallow interpretation of the Local Agenda 21 mandate. Today I would like to address that mandate in the context of a central concern of city government, the establishment of an economic niche for the city in the global economy.

## **II. Local Agenda 21 Scenarios**

In many if not most communities, Local Agenda 21 processes were designed as a consultation process, resulting in some kind of action strategy. Local Agenda 21 was often interpreted to be an environmental agenda, with lesser attention given to social and economic development. The narrower the focus, the narrower has been the participation in the consultation process. In many Local Agenda 21 processes as well, participation was designed as an element of the consultation process, but not as part of the implementation strategy. For this reason, as consultations came to a conclusion, participation waned.

Following consultation, the focus has often shifted back to the internal politics and operations of the municipality, where the conclusions of stakeholder discussions may have been only partially internalized. The momentum for change that was built through the participatory process may therefore disappear as champions within the municipality work to build political and bureaucratic commitment to new Local Agenda 21 responsibilities and strategies. Often it is

only at this stage of the process that the contradictions between local sustainable

---

1) Copyright ©Jeb Brugmann, 2000. All right reserved.

development and the traditional economic development practices of the city come into real focus. If the municipality favors the traditional economic development practices, then the participants in the Local Agenda 21 process can become alienated and refuse further participation.

The above-described situation is a simplification of real experiences, yet it summarizes an all-too-common scenario in many cities and towns. How do these communities respond? In the great majority of Local Agenda 21 cities some elements of the Local Agenda 21 action plan get implemented, even if major portions of the Local Agenda 21 action plan go ignored. We might call this the minor victory response. In other cases, a second stage of Local Agenda 21 planning is established. This second stage may expand the geographic scope of the initiative, or it may broaden the agenda to address social or economic issues that have been identified as crucial to local sustainability. We can call this the continuous improvement response.

In a smaller group of the Local Agenda 21 cases, one finds Local Agenda 21 planning or its local equivalent has become the chief planning approach for the municipality, embracing together the social, economic and environmental agendas of the community. I consider these cases to be the Local Agenda 21 best practices. In these communities, the process of sustainable development has become synonymous with the basic business of local government. Not surprisingly, these cases are most often found in places where traditional assumptions about the core business of local government are being reviewed.

### **III. Traditional Perspectives on the Business of Local Government**

What do I mean when I refer to the core business of local government? A local government is a municipal corporation, which operates within a governance framework. In most cases, the governance framework for municipal corporations is considerably more democratic than most governance frameworks for a private sector corporation. A primary objective of Local Agenda 21 is to deepen the processes of democracy within municipal corporate affairs. The rationale for this is to broaden the business mandate of the municipal corporation so that it gives more balanced consideration to the social, economic and environmental agendas of diverse local stakeholders. By re-focusing municipal corporate business in this way, we argue that development within a city or town will be more sustainable.

However, the extent of democracys and Local Agenda 21 simpacts upon municipal corporate operations is generally constrained by a variety of factors, including the intervention of national and sub-national government, civil service arrangements, the norms of key municipal professions, corruption, and many other things. All of these factors sometimes conspire to create a very narrow definition of the core business of municipalities.

Even in very democratic systems, the core business of the municipal corporation is often reduced in practice to increasing and securing the municipal tax base in order to finance basic, core municipal services such as water, roads, sewerage, and waste collection.

From time to time municipalities adopt different fads as a way to achieve this goal. I remember a time in the early 1980s in North America, for instance, when almost every city thought it could establish a new conference and tourism industry by building an international conference center. Later in the 1980s, with the globalization of the economy, the same cities started building world trade centers. In most cities these investments had limited lasting economic impact.

One local economic development approach has survived all of the fads. This is the competitive attraction of industry often with tax breaks and public subsidies, or wavers from local planning, environmental or social regulations to establish a headquarters or factory in the local jurisdiction.

This municipal business approach has certain, observable implications. In the first instance, any action or policy that a large private company (i.e., prospective tax payer) might find deleterious to its private interests will generally lose support within the municipal corporation. Therefore, the policies of the municipal corporation generally become more responsive to the policy prerogatives of the private sector than to other stakeholders.

Such an arrangement highlights the importance of recruiting private sector involvement in the Local Agenda 21 planning process. However, achieving private sector involvement and support for LA21 implementation has proven to be very difficult. ICLEIs surveys of Local Agenda 21 planning have documented the limited involvement of medium to large private sector firms, in all world regions.

Achieving private sector involvement becomes particularly difficult when municipalities are focused on recruiting international capital investment or the location of transnational corporations. In a global economy, the traditional municipal corporation finds itself torn between responsiveness to local stakeholders through its own governance framework and responsiveness to external institutions within the governance framework of the global economy, which is defined by international trade agreements and the World Trade Organization.

#### **IV. Reconsidering the Core Business of Municipalities**

There is a way out of this dilemma, but it requires a redefinition of the core business of municipal corporations to be sustainable development. Fortunately, one can find growing support for such an approach within the economic development profession.

I define this transition to involve four key elements in municipal business strategy. These are:

1. Shift from short-term revenue enhancement tactics to local wealth creation strategies.

Cities that base their economic development strategies on the attraction of transnational capital can be divested of their economic wealth. A sustainable, competitive city in a global economy must realize its own sources of local wealth. Local wealth is derived from the assets in a community that are distinct to that community. Local assets can include a community's cultural traditions and heritage, natural features, labor skills and knowledge base, a university or the international business connections to related ethnic communities abroad.

When these assets are employed and combined in innovative ways, they can produce new wealth—new know-how and technology, new cultural and tourism activities, new economic relationships with other parts of the world. Local wealth can produce financial assets through economic management.

2. Build and deploy the sources of internal wealth existing in the city, and focus external investment on this effort.

A growing number of cities are shifting their official economic development strategies from simple business attraction to business retention and cluster development. The cluster development approach identifies groups of businesses in a

city that can be developed into a new and significant local economic sector. These businesses typically came into existence in the city because some specific local source of wealth. Therefore, there is frequently a reason why the businesses chose to stay in the city and will further invest in the city.

The process of development from a cluster of individual firms into an integrated economic sector requires investment. This investment can come from the businesses themselves, from the municipality, and from external sources. The idea behind the business cluster approach is to focus investment including business attraction activities--on these clusters because they are anchored in local wealth and are more likely therefore to be sustainable.

3. Undertake full-cost analysis of development and service alternatives, including life-cycle analysis where possible.

Municipal corporations are major investors, purchasers and service providers in their communities. A city's competitiveness is very much influenced by the costs entailed in a city's infrastructure and services. Cities frequently try to reduce these costs by getting assistance from another level of government for capital investment or operations and maintenance (O&M). Nonetheless, capital and O&M costs are only part of the overall costs of the infrastructure. For instance, a city may have a new highway network, financed by the central government. But the full costs of that network may include health problems related to accidents and air pollution, and increased congestion in city streets. For this reason, a sustainable city undertakes full-cost analysis of all development and service options, and even factors full-costs into its procurement decisions. As full-cost analysis factors social and environmental costs, such analysis itself tends to support greater balance between social, economic and environmental objectives.

4. Eliminate practices that cause deterioration of sources of internal wealth.

The business of municipal corporations includes regulation of private and public activities. A traditional municipality will always factor the impacts of its regulations upon its tax revenues. A sustainable economy that is built upon local sources of wealth must reduce activities that deteriorate those sources of wealth. The most obvious example is all too frequent municipalities that undermine their own tourism industry by failing to protect the water quality of their beaches. In other words, municipalities must reconsider the basic business objectives underlying

their regulatory activities

The above framework suggests a process for redefining the core business of a municipal government. This process is indeed very similar to the Local Agenda 21 process.

The identification of local assets and sources of wealth is best achieved through a participatory, multi-stakeholder process. The stakeholders can play an important role, in support of municipal politicians and managers, in developing distinct strategies or action plans related to each key area of local wealth. A municipality faces less internal resistance to investment in these sources of wealth, as they are linked to the economic strategy of the city.

Likewise, as local wealth preservation and development is now a core business of municipal government, adjusting municipal investment, purchasing and regulatory activities in ways that support local wealth will face less resistance.

In conclusion, the Local Agenda 21 process has faced its greatest challenges when it has been used without reference to the core business of the local government. By aligning the LA21 process and the business strategy of the city with each other, Local Agenda 21 can become a regular part of the governance and management framework for the city.

[Overhead]

**The Four Key Elements of a Sustainable  
Municipal Business Strategy**

- 1. Shift from short-term revenue enhancement tactics to local wealth creation strategies.**
- 2. Build and deploy the sources of internal wealth existing in the city, and focus external investment on this effort.**
- 3. Undertake full-cost analysis of development and service alternatives, including life-cycle analysis where possible.**
- 4. Eliminate practices that cause deterioration of sources of internal wealth.**

# 「지방의제 21」의 추진 활성화 방안

박대문(환경부 환경정책국장)

## 1. 머리말

새로운 천년기가 도래하고 지식기반 사회라는 문명사적 전환기를 맞이하여 지구환경을 걱정하는 우려의 목소리가 높다.

이는 20세기 과학기술의 발달로 대량생산·대량소비의 산업사회가 정착되면서 오존층 파괴, 기상이변, 생물종 감소 등 지구적 환경문제가 심화된 데 기인한다.

이제는 「삶의 질」 향상에 앞서, 「생존」의 문제로 다가온 환경문제의 심각성을 인식하여 국제적으로도 1992년 리우회의에서 지구환경보전을 위한 지방정부의 역할제고를 권고한 이래 세계 각국의 지방정부에서 「지방의제 21」의 추진이 확산되고 있는 상황이다.

「지방의제 21」이 바로 지난 세기의 무분별한 개발로 인한 환경파괴를 반성하고 공존과 조화, 환경친화적인 가치관을 지향하는 새천년의 지도 원리에 합당한 더불어 사는 생태중심의 사회구축의 지름길이자 출발점이기 때문이다.

이러한 맥락에서, 환경의 세기라는 21세기에 지역환경관리의 새로운 틀로 자리잡고 있는 풀뿌리 실천운동 및 계획으로서의 「지방의제 21」이 태동하게 된 지구적 환경위기의 현황과 원인을 살펴보고 우리나라 「지방의제 21」의 수립·추진현황 및 문제점을 진단한 다음 「지방의제 21」추진 활성화를 위한 발전방안에 대하여 중앙정부의 역할을 중심으로 논의하고자 한다.

## 2. 지구적 환경위기의 현황과 원인

### 가. 지구적 환경위기의 현황

#### (1) 지구온난화와 기후변화

화석연료의 사용량 증대가 이산화탄소(CO<sub>2</sub>) 배출량 증가로 이어져 대기 중의 CO<sub>2</sub> 농도가 상승하게 되는데 산업화 초기의 280ppm에서 '90년에는 363ppm으로 증가하였다. 이로 인해 지난 한 세기 동안 지구의 평균 온도는 0.3~0.6℃ 높아지고 해수면은 평균 18cm 상승하기에 이르렀다.

이러한 지구 온난화에 따른 기후변화로 지구 곳곳에서 대홍수, 가뭄, 폭설 등의 기상재해가 발생하였는 바, 1998년 중국 양쯔강의 범람으로 2,500명이 사망하고 56백만명의 이재민이 발생하였으며, 360억불에 달하는 재산피해를 입은 것이 대표적 사례이다.

#### (2) 오존층의 파괴

냉장고, 에어컨의 냉매와 생산과정에서 세척제로 쓰이는 프레온가스(CFCs)가 지상 15~25km 상공에 위치하는 성층권의 오존층을 파괴하여 왔다. 지난 10년간 남한면적의 320배에 달하는 남극대륙 상공 오존층의 절반 이상이 파괴되었다.

오존층의 파괴로 지표면에 도달하는 자외선 등 유해광선이 증가하게 되고 피부암·안질환 및 인체 면역기능의 저하를 초래하는 등 인체에 미치는 영향이 매우 크다.

#### (3) 생물다양성의 감소

현존 식물종 242,000종의 14%, 조류 9,600종의 11%, 포유류 4,400종의 11%, 어류 24,000종의 1/3이 멸종위기에 처하였다.

이러한 생물종의 감소로 생태계의 안정성과 자정능력이 감소되고, 생물자원이 인류에게 제공하는 잠재적 혜택의 훼손이 심각한 지경에 이르렀다. 전세계적으로 3천종 이상의 항생제가 미생물로부터 획득되고, 조제되는 약 처방의 25%가 식물에서 추출하는 성분이다.

#### (4) 유해화학물질에의 노출

그동안 인류의 생활에 편리함을 제공하였던 각종 화학물질이 이제는 인간의 건강과 생물체의 정상적인 기능에 이상(異狀)을 일으키는 요인으로 등장하게 되었다.

즉, 인체의 호르몬 작용을 교란시켜 정자수 감소와 성의 변이를 유발하는 내분비계 장애물질(일명 : 환경호르몬)에 대한 사회적 우려가 고조되고 있다.

### 나. 지구적 환경위기의 원인

#### (1) 현상적 측면

급격한 인구 증가와 도시화로 많은 사람들이 좁은 지역에 밀집해 생활하면서 다양한 환경문제가 발생하게 되는데, 지난 한 세기 동안 세계인구는 4배, 도시화율은 10%에서 45% 이상으로 증가하여 왔다.

이로 인해 에너지와 자원사용량이 폭발적으로 증가하고, 수자원의 과도한 개발로 전 세계적인 환경파괴와 물 부족 현상에 직면할 수 밖에 없는 바, 화석연료 사용량이 지난 100년동안 14배가 급증하고, 자원사용량은 1960년대와 비교해도 2.4배나 증가하였다.

#### (2) 인식 · 가치관적 측면

고도 압축성장 과정에서 반(反) 환경적인 경제발전 양상이 전개되는데 “화석연료에 기반한 자동차 중심의 대량 소비와 폐기”라는 서구 경제 모델이 전 세계적으로 확산되고 있는데서 그 전형을 찾아볼 수 있다.

또한, 유한한 자원에 대한 무한한 착취가 가능하다는 그릇된 인식은 “성장의 한계”를 거부하는 끝없는 욕구상승으로 이어지고 이는 곧 소비증가와 생산증대의 악순환 고리로 작용한다. 기술의 발달이 모든 문제를 해결할 것이라는 허구적 발상과 무책임한 기대는 현세의 욕구충족을 위해 미래 세대, 지구상 여타 생명체의 생존권을 외면하는 삶의 방식으로 고착되었다.

### 3. 「지방의제 21」의 추진경위 및 추진현황

#### 가. 「지방의제 21」의 추진경위

##### (1) '92년 리우회의와 「지방의제 21」

'92년 6월 브라질의 리우데자네이로에서 열린 UNCED(환경과 개발에 관한 유엔회의)에서 세계 179개국의 정부와 NGO 대표들이 참석하여 지구환경 문제의 해결방안을 논의하였다.

이 회의에서 21세기를 위해 범 지구적인 지속가능한 개발을 목표로 모든 국가와 집단간에 상호협력체계를 구축하여 구체적인 정책과 목표를 설정하고 실천적 행동을 통해 수행토록 유도하는 지침서인 「의제 21」을 채택하였는데, 이 「의제 21」의 제28장 “「의제 21」실현을 위한 지방자치단체의 주도적 역할”에서 지구환경보전을 위한 지방정부 역할의 중요성을 강조하고 있다.

각 국의 지방정부로 하여금 지속가능한 지역공동체의 발전을 위한 행동계획을 담은 「지방의제 21」을 지역주민과 합의하여 작성할 것을 권고함에 따라 '99년말 현재 세계적으로 2,000여개의 지방자치단체에서 지방의제 21의 수립·실천에 참여하고 있다.

##### (2) '96.10 「의제 21 국가실천계획」 작성 및 UN 제출

우리나라에서는 리우회의에서 채택된 「의제 21」을 수립하기 위하여 유관기관, 관계전문가, 민간단체의 의견을 수렴하고 '96. 3 국무회의에 의결을 거쳐 「의제 21 국가실천계획」을 작성하여 '96.10 UN에 제출하였다.

이 국가실천계획은 지속가능한 개발을 구현하고자 하는 우리나라의 국제방향과 의지를 국제사회에 알리고, 한 차원 높은 국가환경정책을 수립하는데 기여하였다.

##### (3) 「지방의제 21」 추진 확산을 위한 중앙정부의 노력

순천시, 안산시 등 일부 자치단체에서는 '94년부터 「지방의제 21」을 수립하기도 하였으나 본격적으로 수립하기 시작한 것은 「의제 21 국가실천계획」의 확정이후인 '97년부터의 일이다.

'97. 4 「지방의제 21」 작성요령을 보급하고 이에 대한 순회설명회를 개최하면서 각 자치단체의 「지방의제 21」 수립이 전국적으로 확산되기 시작하였다.

작년 한해 동안에도 4월에 대구에서 월드컵 개최도시 연찬회를 개최하여 친환경적 월드컵 축구대회를 치루기 위하여 「지방의제 21」 과 연계추진하는 방안을 논의한 바 있고, 9월에는 제주도에서 제1회 전국 지방의제 21 워크숍을 개최하는 등 「지방의제 21」 을 수립 하고 실천하는 분위기를 조성하기 위한 지원에 주력하여 왔다.

「지방의제 21」 의 추진기반 조성을 위하여 추진조례 작성방안을 마련하여 제시하고, 환경감사제도를 연구하여 작년 4월 자치단체에 보급함으로써 추진 상황에 대한 평가의 기틀을 마련하고자 하였다.

## 나. 「지방의제 21」 의 추진현황

### (1) 「지방의제 21」 의 수립 확산

'97년이후 「지방의제 21」 의 수립을 적극적으로 추진한 결과 '99년말 현재 16개 광역자치단체 전부가 「지방의제 21」 수립을 완료하였고, 기초자치단체는 232개중 104개 자치단체는 수립완료, 39개 자치단체는 수립중에 있다.

광역과 기초를 합한 총 248개 자치단체중 64%에 달하는 159개 자치단체가 짧은 기간동안 수립완료 하였거나 수립중에 있어 양적으로는 상당한 성과를 거두었다고 할 수 있다.

### (2) 「지방의제 21」 의 기반 구축

'99년말 현재 100개 자치단체에서 환경기본조례를 제정하여 추진의 법적 근거를 마련하는 한편, 「지방의제 21」 을 수립하고 실천을 주도하는 주민, 기업, 지방정부 등이 참여하는 「추진협의회」 는 광역자치단체 14곳, 기초자치단체 113곳 등 127개 자치단체에서 구성·운영하고 있으며, 이들 추진협의회 회원수도 '99년말 현재 7,432명에 이른다.

이들 추진협의회중 광역자치단체 14곳, 기초자치단체 80곳 등 94개 자치단체에서는 「지방의제 21」을 수립 또는 실천하기 위한 2000년도 예산을 확보하고 있는데 확보예산액은 총 4,775백만원으로 1개 추진협의회당 평균 5,000여만원이다.

#### 4. 추진상의 문제점

##### (1) 「지방의제 21」에 대한 인식 및 이해의 부족

「지방의제 21」의 추진이 활성화되고 있는 영국을 비롯한 서구의 자치단체는 이전부터 지속가능한 개발을 위한 유사한 노력들을 꾸준히 해오던 상황에서 「지방의제 21」을 권고받았기 때문에 자연스럽게 시민사회에 뿌리내릴 수 있었으나, 우리나라는 지속가능한 개발에 대한 인식과 행동면에서 훈련이나 연습과정없이 「지방의제 21」을 권고받음에 따라 단순한 정부정책의 하나로 또는 새로운 민·관협조 환경보전운동쯤으로 인식하고 있다.

따라서 수립된 「지방의제 21」은 지역차원의 종합적인 실천계획이 아닌 선언적 행동지침이나 방향제시 수준에 불과한 것이 많다. 다시말하면 재원 조달 방안이나 구체적 추진전략 및 일정 등을 제대로 제시하지 못하고 중기종합계획, 권역별 환경관리계획 등 관련계획과의 연계성도 부족할 뿐 아니라 지역별 특성을 반영하지 못해 서로 유사한 의제들을 나열하고 있는 경우가 많다.

##### (2) 「지방의제 21」 추진기반의 미약

그동안 중앙정부의 노력과 지방정부의 협조로 자치단체의 환경기본조례의 제정, 「추진협의회」의 구성·운영, 실행예산의 확보 등 추진기반이 꾸준히 강화되어 온 것이 사실이나, 아직 만족할만한 수준은 아니다.

환경기본조례는 40%에 불과한 100개의 자치단체에서 제정하고 있고, 「추진협의회」도 51%인 127개 자치단체에서 구성하여 운영중에 있으며, 그나마도 2000년도 예산은 확보한 추진협의회는 94개에 불과하여 33개 추진협의회는 명목상 구성만 되어 있는 상태이다.

「지방의제 21」을 수립하지 못한 자치단체가 89개나 되고, 수립한 곳도 실천단계에 이르지 못하고 수립단계에서 머물고 있는 자치단체가 많다.

뿐만 아니라 자치단체간, NGO 및 국제관련기구와의 정보교류 및 협력을 위한 창구와 역할을 담당할 네트워크가 구축되어 있지 못한 점도 시급히 개선하여야 할 과제이다.

### (3) 「지방의제 21」에 대한 주민 등 지역사회 구성원의 참여 및 협조 미흡

의제란 터놓고 해볼만한 가치가 있는 공공의 이야기꺼리라 할 수 있다. 따라서 「지방의제 21」이란 그 지역을 지금 당장 살기 좋을 뿐 아니라 후세에도 지속가능한 사회를 만들어가기 위한 지역주민들의 보편적인 이야기꺼리들을 쉬운 것부터 행동양식으로 정리한 것이므로 지역사회의 구성원인 주민, 기업, 지방정부 3주체의 깊은 관심과 적극적인 참여가 성공적인 추진을 위한 필수적인 요건이다.

지방정부 혼자서 결정하여 수립한 의제에 대하여는 주민들은 관망만 하나 주민 등이 결정·수립과정에 직접 참여한 의제에 대하여는 실천 과정에도 적극 참여하고 실천결과를 공유하게 되기 때문이다.

일부 자치단체에서 보듯이 「지방의제 21」수립과정에서 주민, 기업, 시민 단체들이 배제된채 자치단체의 환경관련 부서에서 공무원들이 작성하는 사례는 시정되어야 한다.

## 5. 「지방의제 21」추진 활성화 방안

### 가. 참여 주체별 역할 강화

#### (1) 주민 및 민간단체의 적극적 참여

앞에서 살펴본 바와 같이 지방의제 21의 수립이나 실천이 성공적으로 추진되기 위해서는 수립과정이나 실천과정에서의 주민의 관심과 참여를 이끌어내는 일이 무엇보다 중요하다.

광역자치단체나 기초자치단체중 도시지역의 경우는 결성된 민간단체의 수도 많고 민간단체의 활동이 활발하므로 이를 민간단체가 지방의제 21의 수립이나 실천에 중심적인 역할을 하고 있다.

인천광역시에서와 같이 대기, 물, 생태, 에너지, 문화 등 분과별로 책임간사단체를 지정하고 이들 책임간사단체가 해당분과의 의제를 책임수립하는 사례는 민간단체의 관심을 유발하고 참여를 활성화시키는 좋은 방안으로서 본받을 만 하다.

서울특별시나 경기도와 같이 시민이나 민간단체를 대상으로 실천과제를 공모하는 방법도 지방의제21에 대한 관심이나 참여를 유도하는데 유용할 것이다.

민간단체가 결성되지 못하였거나 활동이 미약한 농·어촌지역이나 중·소도시지역에서의 주민의 참여를 제고시키기 위해서는 건전한 민간단체의 육성방안을 검토할 필요가 있다.

애항심에 바탕을 둔 민간단체의 육성방법이 후손으로부터 빌려쓰고 있는 지역환경을 주민스스로 보전하여 온전히 물려 주는데 효과적이기 때문이다.

민간단체 육성이 여의치 아니할 경우 농촌지역은 각 작목반, 농민후계자 대표 등을 추진협의회에 참여시키고, 어촌은 어촌계장, 어민후계자 대표, 수협관계자 등 그 지역사회에서 영향력이 큰 사람들을 중심으로 추진협의회에 참여시키는 것이 지역특성에 맞는 지방의제21의 수립이 가능하게 되어 성공적인 추진을 달성할 수 있을 것이다.

그 외에도 광역자치단체에 기반을 두고 있는 민간단체의 지원을 받는 방법도 고려할 수 있을 것이다.

## (2) 기업의 관심제고

우리나라에서는 「지방의제 21」의 추진주체로서 기업이 경시되고 있는 경향이 있으나 선진외국은 지역환경보전을 위하여 기업이 매우 중요한 역할을 담당하고 있다.

우리나라에서도 지역사회내의 환경보전을 위한 기업의 역할이 제고되어야 한다. 기업이 환경규제기준 준수에 그치는 소극적 경영을 지양하고 자율적으로 사업활동의 전과정에 걸친 환경영향을 평가, 구체적인 환경목표를 설정하여 지속적으로 환경개선을 도모하는 환경경영방식의 도입을 추진하여야 한다. 생산이나 유통과정도 친환경적이어야 하고, 1사 1산 1하천 가꾸기

운동 등 지역환경보전 활동에도 적극적으로 참여하여야 한다. 환경관련정보를 투명하게 공개하여 지역사회와의 상호신뢰를 공고히 하는 것도 필요하다.

### (3) 지방정부의 역할 강화

「지방의제 21」의 성공적 추진에는 지방정부의 역할이 매우 중요하다. 자치단체장의 지방의제에 대한 관심을 제고하고 환경보전을 위한 의지의 확립이 전제가 되어야 한다.

관련조례의 제정, 추진협의회에 대한 「지방의제 21」 실행예산의 확보 및 지원 등 기반구축에 노력하고, 지역NGO의 건전한 육성을 도모하는 한편, 「지방의제 21」을 환경관련 장·단기 계획과 연계하여 추진하는 방안도 적극적으로 모색하여야 한다.

#### 나. 「지방의제 21」 추진활성화를 위한 중앙정부의 지원 강화

첫째, 환경부에서는 「지방의제 21」 수립 및 실천분위기 확산을 위하여 지역별 설명회, 연찬회 등 홍보·교육 등에 대한 지원을 지속적으로 추진할 계획이다. 이의 일환으로 금번 3월 부산에서 개최되는 국제심포지움을 시작으로 4월 광주에서 열리는 영·호남 공동평가대회, 9월 인천에서 갖는 제2회 전국 워크숍 등이 성공적으로 치뤄질 수 있도록 지원하고자 한다. 이를 통하여 금년말까지 200개 자치단체가 자기지역의 특성을 제대로 반영한 「지방의제 21」을 수립하도록 할 것이다.

둘째, 「지방의제 21」 전국 네트워크 구축 등 추진기반을 조성토록 지원할 계획이다. 각 지역의 추진협의회간 정보교환과 협력체제의 강화를 위하여 「경기의제 21 추진협의회」에 가칭 「지방의제 21 전국협의회」의 사무국을 설치하고자 한다. 그동안 준비위원회에서 운영규정의 제정 등 준비작업을 완료 하여 오는 5월초 사무국 개소식을 갖고 정식으로 출범할 예정이다.

전국협의회가 결성되면 지방의제 추진정보와 사례 등을 공유하는 수평적 연계망 및 정보교류센타로서의 역할을 수행하게 되고, 우수사례 발굴·보급, 국내·외 정부, 관련기관 및 NGO 등과의 협력강화를 통하여 우리나라의 「지방의제 21」이 한 차원 높아질 것으로 기대된다. 이외에도 환경기본조례

제정을 유도하고 「지방의제 21」 추진예산 확보를 위해 지속적으로 노력할 계획이다.

셋째, 「지방의제 21」 추진상황 평가체제를 확립할 계획이다.

'99년에 보급한 바 있는 지자체의 자율적인 「환경감사제도」의 실시를 적극 권장하고, 기 추진중에 있는 「환경시범단체」의 확대 실시를 통하여 지역특성에 맞는 실현가능한 계획의 수립을 유도하며, 중기종합계획, 권역별 환경관리계획 등과 연계한 실천계획 및 수정계획의 수립을 유도하려 한다.

또한, 자치단체의 환경역량평가지 「지방의제 21」 수립 및 추진실적을 평가항목에 포함하고, 평가결과에 따라 국고보조금, 지방양여금과 같은 환경예산 차등지원 등 인센티브 부여방안을 적극 검토할 계획이고, 자치단체의 환경역량평가를 위한 평가매뉴얼을 개발중에 있다.

넷째, 국제교류 활성화 및 국제협력 강화를 위한 지원도 강화할 것이다. 현재, 부산에서 추진하고 있는 ICLEI 한국사무소 유치를 지원하여 ICLEI와의 협력체계를 구축토록 하려 한다. 참고로 지난 2월말 중국에서 개최된 제2차 한·중·일 3국 환경장관회의시 「지방의제 21」 전국 네트워크를 중심으로 하는 3국간 긴밀한 협조체계 구축을 제의한 바 있다.

## 6. 맺음말

「지방의제 21」은 지방화와 국제화 시대라는 21세기에 부합하는 실천운동이면서 행동계획이다.

즉, 지방자치단체가 주축이 되어 추진하여야 한다는 측면에서 지방화에 부합하고, 친환경적 지역공동체 건설을 뛰어 넘어 지구환경보전을 위한 지구적 공동목표 달성을 추구한다는 점에서 국제화에 부합한다 할 수 있다.

앞에서 살펴본 바와 같이 우리나라는 248개 자치단체중에서 159개 자치단체에서 「지방의제 21」을 수립하였거나 곧 수립이 완료되고, 절반이 넘는 127개 자치단체에서 추진협의회를 구성하는 등 양적으로는 상당한 성과를 거두고 있다.

그러나, 이제는 주민, 기업, 지방정부가 공동으로 참여하여 수립한 의제를 실천함으로써 지속가능한 지역공동체를 건설하는 것이 보다 중요한 과제는 반론의 여지가 없다.

「지방의제 21」과 중앙정부와의 관계에 있어 지역환경문제 해결을 통하여 지구환경보전에 기여하기 위한 지방정부의 역할제고라는 「지방의제 21」의 본연의 정신에 비추어 볼 때 중앙정부의 지나친 개입 및 관여는 자칫 지방정부의 자율성 침해 또는 하향식, 일방통행적 행정추진이라는 오해의 소지가 있어 중앙정부의 역할에는 한계가 있으며 제약이 따르는 것이 사실이다.

따라서 「지방의제 21」추진의 3주체 즉, 주민, 기업, 지방정부로 구성되는 추진협의회가 자생력을 갖출때까지 추진분위기 확산을 위한 지원, 제도적 정비 및 추진기반 구축을 위한 지원역할에 주력하는 것이 바람직한 접근 방식이라 할 수 있다.

지역사회의 주인은 주민, 지역기업, 지방정부이다. 이들 주인들이 합의하여 실천하여야 할 지역특성에 맞는 과제들을 스스로 선정하고, 이러한 과제들의 차질없는 실천을 통하여 지속가능한 지역공동체를 건설하고 지구환경을 보전하는데 기여하기를 기대한다.

# **Local Agenda 21 and Measuring Local Sustainable Development Initiatives**

Agnès van't Bosch,  
International Director, Local Agenda 21 Campaign  
International Council for Local Environmental Initiatives

## **1. Introduction**

The Local Agenda 21 process, initiated by ICLEI in 1991, and endorsed by the Earth Summit in Rio in 1992 in Chapter 28 of Agenda 21, has become a primary mechanism for local communities to develop local governance structures and a governance culture for sustainable development. With national and international support, LA21 planning has spread to all of the regions of the world. In 1999, more than 2000 communities in 64 countries were engaged in Local Agenda 21 planning.

The expansion of the Local Agenda 21 movement around the world has demonstrated a new level of consciousness for sustainable development by citizens, who are demanding more accountability on the parts of governments, industry and civil society in environmental matters. A prerequisite towards sustainability is the need to measure the impact of actions undertaken to build a sustainable community.

Today I would like to look at one key element of the LA21 process where ICLEI is supporting local authorities, that is: measuring, monitoring and reporting on progress toward sustainability.

## **2. Local Agenda 21 Planning**

In working towards sustainable development, communities undertake a process of change in order to integrate environmental, social and economic development into decision making.

In follow up to the 1992 Earth Summit, ICLEI has been supporting activities in LA21 all over the world. By drawing from the strategic planning experiences of local

governments and communities around the world, ICLEI developed a general planning framework to guide local governments and local communities in the development of their sustainable development action plans.

ICLEI's LA21 planning framework includes the following steps:

- the creation of partnerships and the establishment of a shared long-term vision for a sustainable community
- the assessment and prioritization of community issues and problems
- the development of goals and targets and the drawing up of a formal LA21 action plan
- implementation of the action plan and the establishment of a system of monitoring
- measurement and evaluation of progress using target-based indicators and the establishment of reporting systems

In the very broad area of measurement and evaluation, different types of indicators have been developed including:

- state of the environment indicators
- performance or results indicators
- process indicators
- standardized indicators, often determined in a more top-down manner from national or international structures and which allow comparison

The development of indicators can be a very confusing process. Often one set of indicators is developed with the intention to serve a number of objectives to which they cannot act as a valid system of measurement. It is very important to identify and focus on the primary objective of the indicators.

After some years of implementation of LA21 processes, cities working in ICLEI's Local Agenda 21 Campaign around the world are now keenly interested in measuring the success of their LA21 processes. Without assessment and systematic reporting, a community cannot know if progress towards sustainable development is being made, cannot know whether to modify its actions or its policies and cannot hold all actors accountable for their actions.

In its support to municipalities, ICLEI is currently working in three areas of sustainable development monitoring:

- development of community based indicators and reporting
- local authorities self-assessment of Local Agenda 21 which focus on governance systems and the process and mechanisms for implementation

- participation in international urban indicators programs to make the link between local development and global sustainability (which allows cities to compare their progress with others)

### **3. Establishing community based sustainable development indicators**

A key element of ICLEIs support to LA21 planning has been to work with cities to help the local community assess and manage its progress towards sustainability through the use of performance or results indicators. The development of these indicators helps the Local Agenda 21 stakeholder group define, set and monitor the achievement of specific results identified in their community's Action Plan. It helps guide sustainable development planning by allowing all community stakeholders and partners to learn from successes and problems. Results indicators serve, therefore, as a valuable management tool to improve local sustainable development effectiveness and accountability. Simplifying the state of the environment can generate quicker action from the decision makers and at the same time can be emotive and strike a chord with the public to support such actions.

I would like to briefly present to you a case of good practice in the area of community based indicator use: that of Hamilton-Wentworth, Canada.

The Regional Municipality of Hamilton-Wentworth, with a population of 452,000 is located in Southwestern Ontario in Canada and consists of a highly industrialized core that has been based on the steel industry, surrounded by rural communities. The region includes a number of environmentally sensitive areas, including the Niagara Escarpment, designated by the United Nations as an internationally significant biosphere reserve.

Guided by a Citizens Task Force created by the Regional Council, a consultative process was launched in 1990, that lasted two-and-a-half years and involved more than one thousand citizens through town hall meetings, focus group discussions, vision working groups, implementation teams and community forums. In 1993, the Region adopted VISION 2020 which describes, in broad terms, the type of community that Hamilton-Wentworth could be in the year 2020 IF the community's actions follow the principle of sustainable development. The community consultation process highlighted eleven key policy areas that required major shifts if the region was to be a sustainable community. As well, over 400 detailed recommendations were identified and these formed the basis for identifying targets and indicators for the realization of sustainability.

One of the greatest concerns of the Citizens Task Force was a fear that its work would end up on a shelf with little or no attempts made by the community to implement it. The Task Force recognized the need for continuous community monitoring to determine progress in achieving VISION 2020. It was decided that the Region needed to establish a participatory system of performance measurement that could act as a tool to maintain accountability of all stakeholders in VISION 2020.

Therefore, to address this need, the Region launched the Hamilton-Wentworth Sustainable Community Indicators Project in 1994 in partnership with ICLEI and McMaster University, the Signposts on the Trail to VISION 2020 project. Over a hundred individuals from a variety of organizations and different sectors in the community worked with a project team to consult with more than 350 organizations and individuals to select the most meaningful indicators. From a potential list of over 400, the project team chose 29 indicators in the 11 different theme areas of VISION 2020. This process illustrates a key characteristic of the Hamilton-Wentworth LA21 : the continuous and strategic involvement of the community in all aspects of VISION 2020 initiatives. The final selection of the indicators was based on the following criteria:

- measurability: an indicator should be measurable and not a statement of intent;
- accessibility of data and ease of collection
- credibility and validity: the relevance of the indicators must be self-evident with a minimum of explanation
- balance: to ensure that the indicators includes more than one of three aspects of sustainability (economic, environmental and social considerations)
- potential for effecting change: to ensure that the indicators can be used in and influenced by individual, group or community action as well as by government or private sector action

In keeping with the goal to promote community monitoring of VISION 2020 and to measure progress towards sustainability, Hamilton-Wentworth reports on the indicators on an annual basis. Community outreach and reporting is organized by the VISION 2020 Progress Team which includes municipal staff and key community representatives. The city holds an Annual Sustainable Development Day and celebrates progress by giving out Sustainable Community Recognition Awards to highlight exemplary work that is being done in the community. Since 1995, the Region has issued the Signposts Annual Summary Report Card and a more detailed Background Report. In 1999, the list of original indicators was reviewed, in consultation with data providers and community organizations, and several modifications were adopted. The 1998 Report Card presents 26 indicators in 14 theme areas of VISION 2020.

There are three possible faces that can be used to indicate status in the annual report card. All of the faces are based on the status of the indicator compared to the benchmark year of 1993:

- a happy face indicates improvement in the indicator
- an unsure face indicates the data does not allow one to determine a trend
- a sad face shows movement away from VISION 2020 goals.

In essence, the themes point to the set of key community values underlying the citizens vision for their community and an important theme area that is reported on each year is Community well-being and capacity building.

The annual background report presents more detailed information but in a style of language that is always accessible to the public. Each theme area of VISION 2020 and its original goals are presented and each indicator result is discussed in one page including:

- the description of the indicator
- the target
- the assessment of results of the data
- a commentary by one of the community data providers
- and a list of actions suggested to citizens, business and government in order to improve this indicator
- additional contact information

The Summary Report Card is distributed widely throughout the community and the VISION 2020 website serves as an important outreach tool in dissemination of the annual results. On the website, users can also compare the annual reports of previous years and, as of this year, citizens can also directly share their feedback to the VISION 2020 Report Card with the Progress Team and other citizens through the internet.

The experience of Hamilton-Wentworth with developing participatory sustainable development indicators has enhanced the transparency and accountability of actions undertaken by all stakeholders in the community. Promotion and outreach has been effective as the media has found the reporting of indicators to be newsworthy. The process remains a dynamic one as the VISION 2020 Progress Team recognizes that the initiative is a work in progress and needs to be able to adapt as the needs and status of the community changes over time.

Analysis of the trends highlighted in the annual reports resulted, in 1997, in a new consultative process to review progress. Through this process, the multi-sector Progress Team developed over 200 renewed strategies to achieve the goals of VISION 2020 that take into account the assessment of the actions implemented to date. It was decided that the VISION 2020 strategies would be reviewed and renewed every five years.

As can be seen, the LA21 process in Hamilton-Wentworth was not expert-driven. Rather it included components that allowed community members to take direct responsibility for initiating and implementing projects. Through the sustainability indicators program, the Region has developed an innovative approach for monitoring progress that moves beyond merely reporting on the success of past activities.

Two very important elements of good practice in LA21 planning are illustrated in the indicator project in Hamilton-Wentworth. First of all, the long participatory process to determine the short list of indicators allowed the community to clarify issues, confront conflicting values and come to a social consensus on their core values, on what is most important for the citizens of the Region. Secondly, the significant level of public participation in the indicators project and in the establishment of VISION 2020 as a whole underlines another key element of Hamilton-Wentworths LA21 process: the connection between VISION 2020 and the Citys corporate planning process. And although the annual report card has been successful in raising public awareness about conditions in the community, it has also created a basis for motivating further change within the municipality among the diverse sectors and institutions involved in the strategic planning process.

#### **4. Local Agenda 21 Self Assessment**

Through its early work with communities around the world in developing the LA21 planning framework, ICLEI and participating municipalities came to highlight seven guiding principles for sustainable development. These sustainable development principles are the basis for another tool developed by ICLEI in support of local planning efforts: the LA21 self assessment workshop and module. Both the workshop and module assess progress in LA21 processes according to the seven sustainable development principles as follows:

**PARTICIPATION AND TRANSPARENCY:** All major groups of society are directly involved in sustainable development planning and all information related to the LA 21 planning process is easily available to the general public

<b>PARTNERSHIPS:</b> Alliances among all partners are established for collective responsibility, decision making, planning, implementation and evaluation
<b>ACCOUNTABILITY:</b> All partners are accountable for their actions
<b>SYSTEMIC APPROACH:</b> Solutions address the underlying causes of problems and the entire systems that are affected, rather than just problem symptoms
<b>ECOLOGICAL LIMITS:</b> All communities must learn to live within Earths carrying capacity
<b>EQUITY AND JUSTICE:</b> Social justice and equitable economic development are essential to sustainable development
<b>CONCERN FOR THE FUTURE:</b> Sustainable development plans and actions address short-term needs and long-term trends

Seventeen cities participating in the Africa and Latin America LA21 Campaigns have organized self-assessment workshops with their LA21 stakeholder groups with particular emphasis on partnerships and participation in planning, which are often relatively new concepts in these communities.

In 1999, as part of the European Local Agenda 21 Guidance & Training Programme, ICLEI produced a pilot self-assessment module which aimed to help municipalities in assessing the progress and sustainability potential of their Local Agenda 21 action planning process. The Self Assessment Module is designed for regular use by the Local Agenda 21 stakeholder group in providing up-dates to relevant municipal committees and other statutory national and international bodies and interested parties.

In 2000, ICLEI is using the distance self-assessment module to launch the Local Authorities Self-Assessment of Local Agenda 21 project which will work with more than 150 European municipalities. This project will:

- provide a common framework for the evaluation of Local Agenda 21 across Europe;
- help establish a monitoring and evaluation process on progress with Local Agenda 21 processes throughout Europe;
- assess progress and outcomes of the implementation of the Aalborg Charter

commitments and additional health/social and economic issues;

The Self-Assessment Module is divided into three exercises:

- Progress through the LA 21 Process. This exercise concentrates on the progress through the Local Agenda 21 process. Five elements of the Local Agenda 21 process are identified which are considered to be critical to a local sustainable development planning process. Questions that have been developed for each element help establish a baseline on the status of progress with a community's Local Agenda 21 process.
- Checklist criteria for assessing the sustainability potential of the LA21 Action Plan. This exercise concentrates on the LA21 Action Plan. A total of 9 assessment criteria, grouped into three main clusters, can be used effectively as a checklist to assess the potential of the Local Agenda 21 Action Plan to achieve sustainability.
- Assessment of the implementation and outcomes of the LA21 Action Plan process vis-à-vis the Aalborg Charter Commitments. This Charter of European Cities and Towns towards Sustainability was established and has been signed by 650 European local authorities. This third exercise aims to see how the LA21 Action Plan is meeting the Aalborg Charter commitments the municipality signed up to, in terms of implementation and outcomes, and therefore to establish a baseline of progress with LA21 activities - in relation to the Aalborg Charter - in communities across Europe.

]

	<b>Exercise I</b>	<b>Exercise II</b>	<b>Exercise III</b>
<b>Aim and outcome of the exercise</b>	to establish a baseline on the status of progress with your Local Agenda 21 process	to assess the potential of your Local Agenda 21 Action Plan to achieve sustainability	to assess the implementation and outcomes of your Local Agenda 21 Action Plan process vis-à-vis the Aalborg Charter commitments
<b>Criteria to assess the Local Agenda 21 process, the Local Agenda 21 Action Plan and implementation of the Aalborg Charter commitments</b>	<b>5 elements of Local Agenda 21 process:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Partnerships</li> <li>• Community-based Issue Analysis</li> <li>• Action Planning</li> <li>• Implementation &amp; Monitoring</li> <li>• Evaluation &amp; Feedback</li> </ul>	<b>9 sustainability criteria:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Systemic approach</li> <li>• Ecological limits</li> <li>• Equity and justice</li> <li>• Partnership and accountability</li> <li>• Long-term visions</li> <li>• Local/ global context</li> <li>• Achievability of implementation of the Local Agenda 21 Action Plan</li> <li>• Local Relevance</li> <li>• Participation and transparency</li> </ul>	<b>The commitments of the Aalborg Charter:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Notion and Principle of Sustainability</li> <li>• Local Strategies towards Sustainability</li> <li>• Sustainability as a Creative, Local, Balance-Seeking Process</li> <li>• Resolving Problems by Negotiating Outwards</li> <li>• Urban Economy Towards Sustainability</li> <li>• Social Equity for Urban Sustainability</li> <li>• Sustainable Land-Use Patterns</li> <li>• Sustainable Urban Mobility Patterns</li> <li>• Responsibility for the Global Climate</li> <li>• Prevention of Ecosystems Toxication</li> <li>• Local Self-Governance as a Pre-Condition</li> <li>• Citizens as Key Actors and the Involvement of the Community</li> <li>• Instruments and Tools for Urban Management Towards Sustainability</li> </ul>

## 5. Global indicator programs

ICLEI is currently working with two worldwide urban indicator projects to support local authorities in their work towards sustainability and provide comparable information on common sets of indicators.

The ICLEI Cities21 Project was launched in 1997 with 35 pilot cities with the mandate to mobilize ICLEI members to make measurable performance commitments to sustainable development. In the framework of the project, these cities participate in a concerted effort to measure and evaluate performance in the areas of governance or Local Agenda 21, in fresh water management and in the reduction of green house gases and air quality. These three sectors correspond to the three ICLEI campaigns: the Local Agenda Campaign, the Cities for Climate Protection Campaign and the Water Campaign. The pilot phase of the project, will culminate in June of 2000, in an international conference entitled GlobalCities21, which is expected to attract representatives from over 400 cities around the world.

Finally, in November 1999, ICLEI launched a new capacity building project in partnership with the **Global Urban Observatory (GUO)** of the United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS). The **Capacity Building for the Global Application of Urban Indicators Project** is being implemented in three regions: Latin America, Africa and Eastern and Central Europe and builds on current activities in cities participating in ICLEI's Local Agenda 21 Campaign. The cities selected as participants in this project receive training to collect, evaluate and disseminate comparable, policy-oriented urban indicators data. The cities are being trained in order to build their technical capacity to monitor urban trends and conditions, as called for by the Habitat Agenda. These cities will be trained to become Local Urban Observatories (LUOs) able to monitor and evaluate urban conditions and trends using policy-oriented urban indicators and to disseminate indicators data and data analyses.

## 6. Conclusion

The development of indicators to assess sustainability and LA21 processes has proved to be of value to the local governments and LA21 stakeholder groups that ICLEI is working with. Indicators can be used as a key element in community based priority setting and monitoring. Public reporting of progress promote transparency and accountability in all sectors implementing actions. And, as cities establish these

processes and begin to collect data, they are also seeking to share their experiences and the results of their sustainable planning efforts. ICLEI is continuing to work with other international organisations and with municipalities to identify the trends and directions of local sustainable development and, in this manner, promote local action with global responsibility.

# **Sustainability In City Planning, Construction And Upkeep Of Buildings (Case study: New Land Use and Building Act enforced in Finland)**

**Kaarin Taipale  
Director, Building Department  
City of Helsinki**

Every country, and indeed, every city, has its own characteristics, based on many different factors, such as history, climate, culture, standard of education and technology, economical system, political structure, societal values a.s.o. The built environment is always a reflection of all these local characteristics, and so is the legal framework that regulates its change.

This paper illustrates how sustainability in urban planning and construction of buildings is seen in Finland, in specific thru the perspective of a new legislation, which has been enforced by the beginning of year 2000. Legislation can never be avant-garde, it often lags behind the experimental projects. On the other hand, legislation is a most strong tool, and it reflects the collective understanding and the collective will of a nation, because it is passed by the parliament.

Main principles and goals that were set for the new legislation

- land use and building have to be sustainable, meaning that buildings are not hazardous for the health, they do not consume too much energy, they can be easily maintained and repaired, construction does not produce too much waste on the side, etc. Sustainability in land use means, among other things, minimizing all the negative effects of traffic, leaving enough green spaces, taking care of the waste management etc.
- a central feature in the legislation is the openness of the planning process: public participation is seen as a strong part of the sustainability aspect; people will have to have a veritable/honest - not just bureaucratic - opportunity to express their opinion about the land use in their neighborhood and their city, the planning process has to take this into account
- the decision-making about land-use has to take place as close to the citizen as possible, there is no greater wisdom somewhere far away (meaning the state, and its departments/ministries): cities have to take the biggest responsibility

- whoever who wants to build something, will have to have sufficient qualifications to do so, that means proof of adequate professional education and experience, depending on the requirements of the task
- whoever who starts to build is responsible for the end result (not the bureaucracy that gives the permit!), the bureaucracy is primarily responsible for checking that the builder/planner is qualified to realize the project

#### Main points of the Land Use and Building Act (and Decree)

- plans approved by local authorities will no longer need to be submitted to central government authorities for final confirmation; nevertheless, central authorities will still provide advisory services and expert assistance - and they have the right to intervene, in case they consider a land use plan illegal
- during earlier legislation, all major land use plans (master plans / detail plans / zoning / urban design) had to be approved by the Ministry of the Environment, now the City Council has this role, even if there is a Regional Council (part of the State organisation) that will be able to intervene
- public participation and assessment has to be organised for each plan, all interested **parties who may be affected by the plan** have the right to be informed and to take part in the planning operations. "Interested parties" includes not only landowners, but **all those whose living and working conditions may be affected by the plan**, as well as authorities and organizations whose spheres of activity may be affected (this has of course not been tested, yet, so there will certainly be court cases about "whose living conditions may be affected" aso)
- sustainable development is an integral part of this new Act, to be considered in all activities. Land use planning is seen as an important tool for promoting sound development, a renewal of the built environment, and well functioning business and industry
- moreover, the Act aims at high quality in construction and emphasizes environmental issues, life-cycle-thinking, and better renovation and property maintenance

#### Suspensions, what could go wrong?

- it has been feared in Finland that, because of all the public hearings, the planning process will take much longer than until now - which has been regarded as very

slow, already (1-2 years for a zoning plan, longer for big public projects); others say that if advance information and hearings have been done professionally, there will be less complaints and the process might become quicker!

- the act makes private-public development partnerships possible, which may, especially in smaller communities, lead to old-fashioned cabinet deals between private land owners and local politicians
- the stricter requirements for quality of construction have been generally accepted - because of a loud public outcry in recent years blaming the quality to be poor (especially various damages due to moisture in exterior walls, also leading to poor interior air quality)

#### General remarks

Reading legal texts actually presupposes that one has a lawyer's mind and soul, one also has to know about the whole social, cultural and legislative context of the act, about earlier legislation, about the law enforcement system, about the local tradition, political debate, a.s.o. That is why I've noticed that it is quite dangerous to directly compare the legislation of different countries, let alone of different continents!

#### Hierarchy of the binding legal instruments (all listed in the Act)

- The Act is the strongest, it is approved by the Parliament and signed by the President of the Republic; an Act seldom has very accurate definitions, because it has to endure time, (the former Building Act was some 40 years old), but it gives the direction, it expresses the values and sets the framework for the legal process (by naming who is responsible for what, i.e. builder/landowner/city/state/which court system)
- almost every Act is completed by a Decree, signed by the President of the Republic, as well, and the Decree is a bit more practical
- the Ministry of the Environment (which is responsible for Planning and Construction, as well), publishes the National Building Code of Finland, which is very technical, in many cases including measurements, fire regulations, housing norms etc
- the cities are obliged, by the Act, to give a Building Ordinance, which is approved by the City Council; but the Building Ordinance must not/ are not allowed to set higher/tougher standards than the other binding legal instruments (with private agreements, it is another story; that is why the City of Helsinki, when leasing land,

can set its own standards, as an example, require experimental ecological construction methods in certain areas)

General objective of the Act, and the focus on public participation

### **Chapter 1, Section 1: General objective of the Act**

**The objective of this Act is to ensure that the use of land and water areas and building activities on them create preconditions for a favourable living environment and promote ecologically, economically, socially and culturally sustainable development.**

The point is that because this has been stated in the Act (in its most central first paragraph), this can be tested in court: the following sentence about the right to participate means exactly this, the Act gives the tools for those who participate in the process.

**The Act also aims to ensure that everyone has the right to participate in the preparation process, and that planning is of high quality and interactive, that expertise is comprehensive and that there is open provision of information on matters being processed.**

It becomes evident in later paragraphs, and compared to earlier practice, that the amount of people who have the right to be heard and right to appeal about the planning and building projects, has become much larger, and that the authorities have a great responsibility in informing/notifying about the project early on

In our understanding, this great emphasis on the participatory character of the processes is one of the keys to sustainability! Isn't this very much what Local Agenda 21 is about! Maybe, to put it extremely bluntly, one could say that there is less control from the state level - the ministries concentrate on "National land use objectives" and guidance etc - but increased control and follow-up from the grassroots level.

### **Chapter 1, Section 6, 7: Interaction and publication of planning information, review**

**Plans must be prepared in interaction with such persons and bodies on whose**

circumstances or benefits the plan may have substantial impact, ...

The authority preparing plans must publicize planning information so that those concerned are able to follow and influence the planning process.

At least once each year, local authorities must draw up a review of all planning matters that are or will in the near future become pending in the local authority or the regional council and which are not of minor importance. ... Planning review must be publicized in a manner appropriate for their purpose.

**Chapter 8, Planning procedure and interaction, Section 63: Participation and assessment scheme** (this is completely new idea and tool)

When a plan is being drawn up, a scheme covering participation and interaction procedures and assessment of the plan's impact must be drawn up in good time, as required by the purpose and the significance of the plan.

The initiation of the planning process must be publicized so that interested parties have the opportunity to obtain information on the principles of the planning and of the participation and assessment procedure. Such publicity must be arranged in a manner appropriate to the purpose and significance of the plan. ...

**Chapter 8, Section 65: Presenting the plan proposal in public** (everybody!)

The plan proposal shall be presented in public. The presentation of the proposal must be publicized in an appropriate manner in view of the purpose and significance of the plan. Members of the municipality and interested parties shall be provided with an opportunity to express their opinion on the matter (objection).

The local authority's reasoned opinion on the objection shall be made known to objectors who have so requested in writing and, at the same time, provided their address.

Professional quality of the planning process and of the plans is emphasized

**Chapter 1, Section 9: Impact assessment in connection with planning**

Plans must be founded on sufficient studies and reports. When a plan is drawn up, the environmental impact of implementing the plan, including socio-economic, social, cultural and other impacts, must be assessed to the necessary extent. Such an assessment must cover the entire area where the plan may be expected to have material impact.

**Chapter 1, Section 10: Planners' qualifications**

Persons drawing up a plan must be qualified for the task. Qualifications will be prescribed in more detail by decree. (There are similar requirements for designing a

building. The contents requirements for a regional plan, a local master plan and a local detail plan are also listed in the Act.)

**Chapter 4, Regional Planning, Section 28: Required content of the regional plan**  
(approved by the regional council)

In planning, special attention shall be paid to the following:

- 1) appropriate regional and community structure of the region;
- 2) ecological sustainability of land use;
- 3) ecologically and economically sustainable arrangement of transport and technical services;
- 4) sustainable use of water and extractable land resources
- 5) operating conditions for the region's businesses;
- 6) protection of landscape, natural values, and cultural heritage; and
- 7) sufficient availability of areas suitable for recreation

**Chapter 5, Local master plan** (approved by the local council), **Section 39: Required content of the local master plan**

The following must be taken into account when a local master plan is drafted:

- 1) the functionality, economy and ecological sustainability of the community structure
- 2) utilization of the existing community structure
- 3) housing needs and the availability of services
- 4) opportunities to organize traffic, especially public transport and non-motorized traffic, energy, water supply and drainage, and energy and waste management in an appropriate manner which is sustainable in terms of the environment, natural resources and economy
- 5) opportunities for a safe and healthy living environment which takes different population groups into equal consideration
- 6) business conditions within the municipality
- 7) reduction of environmental hazards
- 8) protection of the built environment, landscape and natural values; and
- 9) sufficient number of areas suitable for recreation

....

When an area or building requires protection due to its landscape, natural values, built environment, cultural and historical value or other special environmental values, the necessary regulations for this purpose may be issued in the local master plan

(protection regulations)(the same goes for detailed plan)

**Chapter 7, Local detailed plan, Section 57: Regulations issued in the local detailed plan**

...

Regulations issued in a local detailed plan may, among other things, concern the prevention or limitation of harmful environmental impacts, and the type and size of a retail shop, if necessary to ensure the availability of retail services

**Chapter 7, Section 60: Assessment of whether the local detailed plan is up-to-date**

**The local authority must monitor local detailed plans to ensure that they are kept up-to-date and, when necessary, take action to revise outdated plans.**

**A building permit may not be granted for the construction of a new building which has substantial impact on land use or the surrounding landscape in an area where the local detailed plan has been in force for more than 13 years and remains to a significant extent unimplemented, before the local authority has assessed whether the plan is up-to-date...**

The role of local authorities

**Chapter 2, Section 20: Functions of the local authority**

The local authority shall take charge of land use planning and building guidance and control in its territory. The local authority must have sufficient resources and expertise available for these functions.

If the local authority's population is greater than 6000, it must have a planner who is qualified to manage the local authority's planning functions. (can also be shared with another community)

**Chapter 1, Section 14: Building ordinance** (this is really in the hands of local authorities!)

**A local authority must have a building ordinance. The b.o. may contain different regulations for different areas of the local authority.**

**The b.o. issues regulations that are based on local conditions and that are necessary for organized and appropriate building, taking cultural, ecological and scenic values into account, and for creating and maintaining a good living environment. ...**

**The b.o. regulations may concern construction site, the size and location of buildings, a building's suitability for its surroundings, the method of construction,**

**planting, fences and other constructions, management of the built environment, organization of water supply and drainage, definition of areas requiring planning and other corresponding matters of local importance pertaining to building.**

**Chapter 17, Section 119: Duty to take care in building activities**

A party engaging in a building project (not developer, not land owner, etc...) shall ensure that the building is designed and constructed in accordance with building provisions and regulations and the permit granted. The party shall have the necessary competence to implement the project, as required by its difficulty, and access to qualified personnel.

**Chapter 1, Section 10: Planners' qualifications**

Persons drawing up a plan must be qualified for the task. Qualifications will be prescribed in more detail by decree. (there are similar requirements for designing a building, where a new idea is 'the principal designer', "a qualified person shall be in charge of the design in its entirety and of its quality, ensuring that .... this is a new tool, a new requirement)

Concepts of Life-cycle thinking and maintenance

**Chapter 17 General preconditions for building activities, Section 117: Requirements concerning construction** (basic paragraph about construction)

A building must fit into the built environment and landscape, and must fulfil the requirements of beauty and proportion.

A building must meet the essential requirements for structural strength and stability, fire safety, hygiene, health and environment, safety in use, noise abatement, and energy economy and insulation, as set by its intended use (essential technical requirements)

(ESSENTIAL TECHNICAL REQUIREMENTS is a common European Union/EU-concept, and in the Decree, there is a more detailed description about exactly these 6 points; as an example the Decree says about noise abatement that "noise level has to be so low that it does not endanger health, but makes it possible to sleep, rest and work in acceptable conditions. Energy consumption of a building and of all the required equipment has to remain low.)

A building must conform with its purpose and be capable of being repaired, maintained and altered, and, in so far as its use requires, also be suitable for people whose capacity to move or function is limited. (*'handicapped', old...*)

In repair work and alteration, the attributes and special feature of the building and its suitability for the intended use must be taken into account. ...

#### **Chapter 22 Care of the built environment, Section 166 Maintenance of buildings**

Buildings and their surroundings must be kept in a condition that meets standards of health, safety and fitness for use at all times and does not cause environmental harm or damage the beauty of the environment.

....

If the duty to keep a building in proper repair is neglected, the local building supervision authority may order that the building be repaired or its surroundings cleared and cleaned.

...

Before issuing a repair order, the local building supervision authority may order the building's owner to present an inspection report on the building's condition, in order to assess what repairs are clearly necessary for reasons of health and safety.

#### **Chapter 17, section 121: Start-up meeting**

What is required of parties undertaking a building project in order to meet their duties can be established in more detail in the building permit or in a start-up meeting for the construction work, arranged when necessary before the work is begun. At the same time, the parties undertaking a building project may be required to report on measures taken to ensure the quality of construction.

(Start-up meeting is also a new tool, which aims at better quality, an opportunity to 'educate' the builders:)

How can ecological criteria be described in legislation?

Life-cycle-thinking and maintenance are part of the same eco-package! There is a paragraph in the Decree:

Decree, paragraph 55: Ecological viewpoints in construction:

When considering the requirements set for a building, one has to take into account the environmental impact of the building during its life-span (during the period when the building is in use), so that the building is ecologically sustainable. When designing a building, as far as appropriate, one has to investigate the environmental impact of the construction materials and equipment during the life-span of the building. Special attention has to be given to the possibility to repair and exchange

building parts/elements and technical equipment.

(One small detail to illustrate what the above text means in real life: in an apartment building, you have to be able to access pipework without entering the apartment or pulling down walls, that means that there are control openings that can be operated from the staircase.)

There is also a chapter about demolition and waste, sorting waste, need to declare the amount and quality and system of sorting out demolition waste

The projected/planned/preconceived lifespan of as well the building as of its parts will have to be noted in a **user's manual and maintenance guidebook** that has to be made/put together for the building. - This is a brilliant idea, stolen directly from the automobile industry: cars have a maintenance book, and a booklet that tells what kind of parts you have in them, how often which parts have to be maintained a.s.o. There is more text about the maintenance guidebook in the Decree, and in the Code, so it is to be taken very seriously.

Another new document is the CONSTRUCTION SITE CHECKBOOK, where the various builders and installers have to sign after they have completed a certain job. Several publishers have already on the market 'model' Checkbooks, so you just buy one and fill in the appropriate pages.

Legislation alone, does not help, but you need it

Actually, a fresh law/Act is like a white paper, only practice and interpretations will show where it leads to, but, important, the Act gives everybody the tools and sets the values! The Act defines which areas can be addressed in the planning and building process - unless something is in the law, you can't regulate it!

# 지방의제 21의 추진방향 및 과제

이창우(서울시정개발연구원 도시환경연구부장)

## 1. 서론

1992년 6월 브라질 리우데자네이루에서 열렸던 유엔 환경개발회의에서 일어난 예기치 못했던 결과 중의 하나는 세계의 여러 지방정부가 지구환경 보호와 관련하여 자신들의 역할이 중요함을 주장하고 나선 것이다. 우리들이 이미 알고 있는 바와 같이 리우 회의의 주된 목적은 지구환경의제를 정하고 국제환경협약을 채택하고자 한 것이었다. 의제 21의 제28장에 아주 짧게 의제 21 실천을 위한 지방정부의 역할이 언급된 것을 감안할 때, 1992년 이후 전세계에서 벌어지고 있는 지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할과 행동은 광범위하고 매우 중요한 것이 되어 버렸다. 5년 뒤인 1997년 뉴욕에서 열렸던 유엔총회 특별회의는 지방의제 21 추진을 통한 세계 각국 지방자치단체의 환경보전 성과를 확인하는 좋은 기회가 되었다. ICLEI의 지방의제 21 활성화를 위한 각종 프로그램, 1996년 이스탄불에서 열렸던 Habitat II 등도 모두 지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할을 강조하고 있다. 이렇게 볼 때 20세기의 마지막 10년은 다른 어느 시기보다도 지구환경보호를 위한 지방정부의 역할이 강조된 시기였다고 말할 수 있다.

우리는 여기서 우리나라 지방정부가 지난 약 10년간 세계적으로 불어닥친, 지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할 증대 요청에 부응하였는지, 그리고 그러한 역할 중의 하나로 추진되었던 지방의제 21은 소기의 성과를 거두었는지 되돌아볼 필요가 있다. 특히 우리나라의 경우 IMF 체제 극복을 위하여 환경문제는 잠시 접어두자는 분위기가 아직 남아 있는 가운데 1995년 이후 수년간 일었던 지방의제 21 추진에 대한 관심과 열의가 일각에서는 점점 식어가고 있는 것으로 보인다.

지방의제 21 추진의 필요성은 모두 인정하고 있음에도 불구하고, 용어의 낯설음으로 인한 일반시민의 무관심과 참여 부족, 실천 전략 부재, 파트너십에 대한 이해 부족, 지방의제 21 작성 열기를 실천행동으로 이어가기

위한 다양한 후속 프로그램 개발 미진 등 여러 문제들이 결합하여 현재로서는 전국적으로 볼 때 대체로 지방의제 21 추진이 지지부진한 상황에 처해 있다고 판단된다.

이 글은 우선 우리나라 지방의제 21의 문제점을 다시 한번 확인한 후 21세기 초반 10년에 있어 우리나라 지방의제 21의 추진방향과 향후 과제를 제시하고자 한다.

## 2. 지방의제 21의 문제점

### 가. 작성과정의 문제점

첫째, 국가 의제 21, 시·도 의제 21 및 시·군·구 의제 21이 국가환경관리계획, 시·도 환경관리계획 및 시·군·구 환경관리계획과 유기적으로 연계되고 통합되어야 함에도 불구하고 이러한 계획들이 상호 연계되지 않은 채 수립되고 있다.

둘째, 지방의제 21 보고서에 특별히 정해진 형식이 있는 것이 아니므로 자치단체마다 그 특성에 맞게 독창적인 보고서를 만들 수 있음에도 불구하고 그 형식 및 내용이 대동소이하다.

셋째, 지방의제 21은 지방자치단체의 지속가능한 개발을 추구하는 계획으로서 한 지방자치단체의 사회경제적 부문도 포함하는 광범위한 의제를 담기 마련인데 우리나라 대부분의 지방자치단체에서 그 위상이 아직은 낮은 환경담당부서가 주관함으로써 계획의 실효성을 보장받지 못하고 있다.

넷째, 지방의제 21은 운동, 계획, 보고서로서의 성격을 동시에 가지고 있는데, 우리나라에서는 보고서로서의 성격만 강조됨으로써 시민참여가 미약하고 구체적인 실천을 위한 프로그램이 마련되지 못하고 있다.

다섯째, 지방의제 21은 궁극적으로 해당 지역의 지속가능한 개발을 추구하고 있고, 지속가능한 개발은 환경문제의 사회경제적 측면도 동시에 고려함으로써 이루어질 수 있음에도 불구하고 대기, 수질, 폐기물 등 환경오염 문제를 중점적으로 다루고 있는 한계를 가지고 있다.

여섯째, 자료와 정보가 자치단체간에 공유되지 않아 새롭게 지방의제 21을 작성하고자 하는 자치단체가 처음부터 다시 관련 자료를 수집함으로써 시간과 인력의 낭비가 일어나고 있다.

일곱째, 지방의제 21 작성과정에서 수립주체가 되어야 할 추진협의회가 그러한 역할을 제대로 하지 못하고 있다.

여덟째, 추진협의회에 다양한 지역주민의 대표가 참여하여야 함에도 불구하고 전문가 중심으로 이루어지고 있다.

## 나. 실천과정의 문제점

첫째, 지방자치단체가 지속가능성 지표와 지방정부 환경감사 등 실천을 위한 평가 및 감시 수단들을 제대로 개발해 두지 못함으로써 작성된 지방의제 21이 실천으로 이어지지 못하고 있다.

둘째, 예산과 연계되지 않는 지방의제 21이 수립됨으로써 실천에 어려움이 있다. 셋째, 지방의제 21을 성공적으로 실천하기 위해서는 지속적인 대시민 홍보와 담당직원에 대한 자체 연수가 필요함에도 불구하고 이에 대한 노력이 미약하다. 지방자치단체마다 홈페이지에 지방의제 21 관련 내용이 올라 있기는 하지만 그 외에 정기적으로 소식지를 발간한다든지 다양한 홍보책자를 발간한다든지 하는 조치가 미약하다.

넷째, 대기오염이나 수질오염을 방지하고 환경을 개선하기 위해서는 광역적 차원에서의 접근이 중요함에도 불구하고 자치단체간 네트워크를 통한 협력문제가 거의 논의되지 못하고 있으며 실천과정에서도 자치단체간 협력이 이루어지지 못하고 있다.

다섯째, 지방의제 21을 성공적으로 실천하기 위해 필수적인, 지방의제 21의 본질적인 요소인 파트너십, 지속가능한 개발, 과정에 대한 이해가 부족하다.

이러한 문제점이 있음에도 불구하고 지방의제 21의 필요성과 중요성은 여전히 크다. 사실 이러한 문제점은 선진외국 여러 지방자치단체도 마찬가지로 가지고 있는 문제들이다. 우리나라 248개 지방자치단체의 62%에 이르는 154개 자치단체가 지방의제 21 과정에 참여하고 있다는 사실 자체를 경시해선 안된다.

위와 같은 여러 문제점에 유의하면서 아래에서 우리나라 지방의제 21 활성화를 위한 주된 추진방향을 몇가지 제시한다.

### 3. 지방의제 21의 추진방향

#### 가. 지방의제 21의 수정보완

지방의제 21이 발표된 이후 수년이 지났으나 소기의 성과를 거두지 못하고 있는 지방자치단체가 상당수 있는 가운데, 지방의제 21 보고서상의 행동목표, 지표, 현황 및 문제점, 행동계획 등에 대하여 그간의 현실 변화를 감안하여 내용의 수정, 첨가, 삭제의 필요성이 대두되고 있다. 지방의제 21을 작성완료하여 실천하고 있는 지방자치단체는 현 시점에서 전반적으로 지방의제 21을 재검토한 후, 수정하거나, 보완하거나, 삭제해야 할 것을 체계적으로 정리하는 수정작업을 하여야 한다. 지방의제 21 작성 완료 후 정책의 우선순위가 변경되었거나 실천계획이 성공적으로 이루어져 목표치가 수정될 필요가 있거나, 사업이 확장되어 그러한 사정을 반영할 필요가 생겼을 때에는 수정작업이 이루어져야 한다. 특히 수정작업을 할 때 의제의 범위가 협소한 지방자치단체의 경우, 사회경제적 분야도 포함하여 의제의 범위를 확대하는 작업이 필요하다.

지방의제 21 수정보완작업시의 구체적인 작업내용으로는 우선, 지방의제 21에서 계획하였던, 단기개선목표 달성도 및 여타 실천과정상의 문제점을 재평가하는 것이 시급하다. 개선목표연도를 현실성 있게 재수정할 수도 있다. 목표가 기 달성되었거나 무리한 목표 설정으로 달성이 불가능한 개선목표 및 목표 변동에 따라 달라지는 행동계획의 수정도 필요하다. 지방의제 21의 내용 중 추가적으로 필요한 사항은 첨가해야 한다. 지방의제 21의 내용 중 필요없게 된 사항은 삭제한다. 지방의제 21의 행동분야 전체에 걸친 관련 자료의 최신화가 이루어져야 한다. 지속적으로 추진해야 하며 더욱 강조되어야 할 사항도 명시하는 것이 바람직하다. 우선순위에 따라 개선목표와 행동계획의 순서를 조정할 필요가 있다. 작업의 일관성과 효율성을 위하여 일종의 작업표를 만들어 수정보완작업을 진행하는 것이 바람직하다.

지방의제 21을 수정보완하는 목적은 다음과 같다.

첫째, 지방의제 21의 실천 성과 평가

둘째, 비현실적이거나 불합리하거나 기타 문제가 있는 지방의제 21 내용에 대한 전반적 재검토

셋째, 지방의제 21 실천과 연계하여 수정보완작업 추진

넷째, 개선목표와 행동계획 중심으로 수정보완작업 중점 추진

수정보완작업에 너무 장시간을 투입하는 것은 바람직하지 않다. 3-4개월 정도가 적당할 것이다. 이 기간중 수시로 전화나 이메일을 통하여 수정작업 참여자간에 서로 작업 내용과 관련한 정보를 교환하고 진척 상황을 점검할 필요성이 있다. 지방의제 21 실천협의회 사무국은 회의실 준비 등 제반 행정사항 적극 협조해야 한다. 그리고 수정분과위원장, 간사단체 총무, 수정총괄위원회 위원 합동회의에서 수정·보완작업 결과를 총괄 정리한 후 공청회 등을 개최하여 최종적으로 개정관을 확정해야 한다.

## 나. 마을의제 21 작성

### 1) 마을의제 21의 추진 의의

마을의제 21은 지방의제 21을 지역사회 차원에서 만드는 것을 말한다. 시·도나 시·군·구 차원이 아니라 적어도 동이나 아파트 단지, 동네 차원에서 만드는 지방의제 21이 마을의제 21이다. 마을의제 21 작성 및 실천 과정을 통하여 주민들은 지역사회의 의사결정과정에 직접적이고 더욱 적극적으로 참여할 수 있게 된다.

마을의제 21의 추진 과정은 다음과 같다.

첫째, 같은 동네에 사는 자원봉사자, 핵심적인 여론지도자, 그리고 주요 지역사회조직을 확인하는 한편 이러한 사람과 조직에 대한 지원체계를 만든다.

둘째, 동네 주민들이 문의사항이나 애로사항이 있을 때 언제든지 접촉할 수 있는 공공행정기관의 실무담당자를 지정한다.

셋째, 동네에 있는 초·중·고등학교, 아파트 부녀회나 노인회, 향후회 등 다양한 지역사회조직, 기타 자원봉사자 조직과 함께 동네 차원에서 워크숍이나 토론회를 연다.

넷째, 동네 주민으로 하여금 마을의제 21에 관심을 가지게 하거나 흥미를 유발시킬 수 있는 다양한 프로그램을 마련한다.

다섯째, 동네 주민간에 합의를 이룰 수 있는 분위기를 조성하고 작은 문제에 대해서도 합의를 도출할 수 있도록 노력한다.

마을의제 21 작성의 추진단계는 다음과 같다.

첫째, 파트너십 구축. 예를 들면 환경실천가정 운영위원회, 녹색마을운동 지도자 그룹 등의 조직에 가능한 한 많은 이해관계자를 참여시키는 방안을

강구한다.

둘째, 쟁점 파악 및 우선순위 설정. 각 지방자치단체에 있는 여러 마을마다 많은 문제가 있는데 그러한 모든 문제를 일시에 해결할 수는 없으므로 현안 중심으로 가장 쟁점이 되는 사항을 확인하는 작업이 우선되어야 한다. 몇가지 쟁점이 확인되면 그 쟁점 중에서도 우선순위를 선정하는 작업이 있어야 한다.

셋째, 쟁점 분석. 쟁점과 우선순위가 정해지면 그 쟁점의 현황 및 문제점 등에 대하여 참여주체들이 공동으로 인식하기 위한 종합적인 조사분석이 뒤따라야 한다. 현장조사를 한다든지, 토론회를 연다든지 하는 등의 작업이 있어야 한다.

넷째, 행동계획 수립. 참여주체간 역할을 분담하는 행동계획을 수립하여야 한다. 이 행동계획은 세부실천계획으로 이어질 수 있어야 한다.

다섯째, 지방의제 21 행동계획의 실천결과를 모니터할 수 있는 지표 개발. 마을의제 21의 실천과정을 모니터하고 평가할 수 있는 도구가 마련되어 있지 않으면 마을의제 21을 발표하고 난 뒤 실천으로 옮기는 일에는 무관심할 수 있다. 마을의제 21 추진성과의 평가수단으로서 마을 지표를 개발해야 한다.

## 2) 마을의제 21의 추진 전략

마을의제 21을 성공적으로 만들기 위한 전략적 방법 중의 하나로 주요 환경단체가 마을의제 21의 추진주체와 연계하는 방안이 있다. 처음부터 아파트단지나 단독주택단지의 주민들이 시급한 현안이나 공동의 관심사 없이 자발적으로 모여 마을의제 21을 만드는 것은 거의 불가능하다. 적극적인 활동가가 있는 마을을 교두보로 삼아 초기에는 지방의제 21에 대한 자료와 정보를 제공하고 지역사회 조직을 훈련시키는 작업이 필요하다.

각 지방자치단체에는 마을의제 21을 활성화시키기 위하여 마을의제 21을 담당하는 직원을 정해둘 필요가 있으며 담당 직원은 마을의제 21 실천주체에 대하여 적극적으로 행정지원을 해야 한다. 현재 마을 단위에서 이루어지고 있는 지역사회 활동 프로그램으로 무엇이 있는지 확인한 다음, 그러한 기존 활동 프로그램과 마을의제 21을 연계시키는 작업도 필요하다.

마을의제 21 시범사업지역이 정해지면 우선 주요 환경단체의 사업팀은 각 동네의 핵심 활동가와 공개적인 모임을 가질 필요가 있다. 사업팀은

마을의제 21의 처음부터 끝까지 일일이 참견해서는 안된다. 마을의제 21의 핵심주체들이 어느 정도 이 사업의 성격을 이해하고 자립할 수 있다고 판단되면 사업팀은 뒤에서 간접적으로 지원하는 조직으로 머물러야 마을주민이 주체가 되는 자생적인 마을의제 21이 만들어질 수 있다.

한편 환경단체 사업팀은 적절한 시기를 택해 마을의제 21 작성과정에서 손을 떼야 한다. 너무 빨리 철수하거나 너무 오랫동안 참여하는 것 모두 바람직하지 않다. 손을 떼야 할 적절한 시기는 마을의제 21 추진주체들이 자립적으로 추진할 수 있는 능력이 배양되었다고 인정될 때이다. 그러나 사업팀이 철수하더라도 마을의제 21 추진주체에 대한 지속적인 지원과 자료 제공은 계속되어야 한다. 지방의제 21에서 가장 중시되는 것이 파트너십이라면 마을의제 21에서도 마찬가지이다. 따라서 사업팀이 철수한다 하더라도 마을의제 21 추진주체와의 파트너십 차원에서의 지원과 의사소통은 지속되어야 할 것이다.

마을의제 21이 성공적으로 만들어지고 난 후에는 내·외부적 평가가 있어야 한다. 평가항목은 다음과 같다. ①준비과정, ②사업팀의 기여도, ③주요 단계별 추진과정, ④전략의 효과성, ⑤문제점, ⑥성과, ⑦주요 단계별 쟁점, ⑧주민참여도

한편 마을의제 21 추진주체의 주요 활동가가 주부일 가능성이 많으므로 어려운 전문용어는 피하는 한편 초기단계부터 참여자들의 특성을 고려한 효과적인 의사소통수단을 개발해야 한다.

마을의제 21 수립에 있어 앞으로 전국적인 네트워크 구축의 필요성이 제기될 것이다. 네트워크를 형성하여 마을의제 21을 추진하는 한편 마을의제 21이 여성의제 21, 어린이의제 21, 노인의제 21 등 주요그룹별 의제 21과 연계되도록 노력해야 한다. 그리고 마을의제 21 행동계획에 따른 여러 실천행동들이 주민들의 일상생활에서 습관처럼 행해질 수 있도록 활동 프로그램들이 지속적으로 개발되어야 한다.

## 다. 지방의제 21 실천을 위한 제도적 틀 마련

### 1) 지방의제 21 실천협의회 구성

수립된 지방의제 21의 실천을 위한 제도적 틀로서 기존의 지방의제 21 추진협의회를 실천협의회로 개편해야 한다. 시민, 기업, 지방자치단체

세 주체가 함께 참여하여 지방자치단체의 지속가능한 발전과 지구환경보호를 위해 만든 지방의제 21을 실천행동으로 옮기기 위해 「지방의제 21 실천협의회」를 구성해야 한다.

지방의제 21 실천협의회는 지방의제 21의 실천 및 추진상황을 점검하고, 광역자치단체의 경우 기초자치단체 지방의제 21의 추진을 권고하거나 자문하고 기초 및 광역자치단체간 협력체계를 구축하여 운영하게 된다.

그리고 환경담당부서뿐 아니라 지방자치단체 전 부서가 지방의제 21 실천과정에 참여하기 위해서는 지방자치단체내에 지방의제 21 추진기획단이 구성되어야 하며, 지방의제 21 조정관이 임명되어야 한다. 필요시 지방의제 21 실천협의회 설치의 근거가 될 뿐 아니라 지방의제 21 실천을 조장할 수 있는 관련 조례가 제정되어야 한다.

## 2) 지방지속발전위원회 설치

지방자치단체 주민이 지방행정의 진정한 파트너가 되기 위해서는 주요한 정책결정과정에서 시민의 의견이 반영되어야 한다. 따라서 다양한 이해관계자의 의견 수렴을 통해 얻어진 지속가능한 사회에 대한 합의를 바탕으로 하여 지속발전위원회가 설치될 필요성이 있다.

지속발전위원회를 구성하기 위해서는 우선 근거규정이 마련되어야 한다. 지속발전위원회는 원칙적으로 조례에 의해 그 법적 지위가 부여되어야 한다. 동 조례에는 다음과 같은 사항이 포함되어야 할 것이다.

- ① 지속발전위원회 설치 필요성
- ② 지속발전위원회의 임무, 목표 및 기능
- ③ 위원의 자격, 선출방법, 위원의 권한 등을 포함한 위원의 구성
- ④ 집행위원회, 분과위원회 등 지속발전위원회의 조직 구조
- ⑤ 회의 일정, 기술적·사무적 지원체계 등 지속발전위원회 운영 절차
- ⑥ 기타 실행에 관한 사항

지속발전위원회는 기본적으로 다음과 같은 기능을 가지는 것이 바람직하다.

① 주요 정책이나 계획에 대해 지방자치단체장에게 자문한다. 위원회는 기본적으로 자문기구의 성격을 가지며 특별한 경우 심의기능을 가질 수도 있다.

- ② 환경보전 또는 지속가능한 개발을 위한 행동을 조정한다.

- ③ 이해관계자간 협력체제를 구축한다.
- ④ 유엔지속발전위원회 및 앞으로 구성될 국가지속발전위원회와 연계된 활동 및 사업을 모니터하고 검토·평가한다.
- ⑤ 지방의제 21 실천상황을 검토·평가한다.
- ⑥ 지속가능한 개발과 관련된 쟁점에 대하여 연구하고 지속가능한 개발에 대한 인식을 제고한다.
- ⑦ 지속가능한 개발에 적합한 정책 수립, 프로그램 작성 및 관련 조례 제정 활동을 촉구한다.
- ⑧ 정보를 교환하거나 포럼을 개최한다.

외국도시 중 지속발전위원회를 운영하는 사례가 별로 없으며, 우리나라 중앙정부도 최근에는 국가지속발전위원회 구성을 추진하고 있는 점 등을 들어 혹자는 지방자치단체 차원의 지속발전위원회 구성 논의가 시기상조라고 판단할 수도 있다. 그러나 다양한 이해관계자가 지방자치단체의 주요 계획 및 정책의 입안단계에서부터 지속가능성을 검토할 수 있도록 제도적으로 보장함으로써 참여적이고 환경친화적인 정책 결정이 이루어질 수 있다는 측면에서 지속발전위원회 설치 논의가 적극적으로 이루어져야 한다.

#### 4. 지방의제 21의 과제

위와 같은 주요 추진방향하에서 다음과 같은 세부적인 실천과제들이 모색되어야 할 것이다. 그러한 실천과제들을 열거하면 다음과 같다.

- 지속가능한 개발의 의미가 무엇인지 지속적으로 교육, 홍보하는 한편 지속가능한 개발을 달성하기 위한 행동에 대한 인식을 제고한다.
- 지방의제 21 보고서에 기초하여 한 단계 더 구체적인 실천계획을 수립한다.
- 지방의제 21 작성과정에서 대표되지 못한 사람들에 대한 의견을 지속적으로 수렴하면서 공감대를 확산시켜 나간다. 특히 기업의 참여를 조장하고 지역사회에 기반을 두고 있는 다양한 지역사회단체의 참여를 활성화시킨다.
- 주요그룹별로 행동계획에의 구체적인 참여방법을 개발한다. 특히 청소년의 참여를 조장한다.

- 관계 공무원에 대한 교육 훈련 프로그램을 개발하고 강화한다.
- 공무원은 행정서비스 전반을 환경친화적으로 전환시켜 모범을 보인다.
- 평가체계를 확립한다. 지방의제 21 관련 사업이 잘되지 않고 있다면 대안적 사업을 제시한다.
- 지속가능성 지표를 지속적으로 모니터하고 필요시 수정보완한다.
- 지방정부 환경감사제도를 도입한다.
- 한두가지 의미 있는 사업을 중점적으로 육성하고 이 사업에 자원과 인력을 집중한다.
- 지방의제 21의 성과와 관련 자료 및 정보를 정기적으로 일반시민에게 공개한다.
- 인근 지방자치단체와 협력체제를 구축한다.
- 기존의 법상계획 중 지방의제 21과 관련된 사업들을 발굴하여 추진한다.
- 일반시민들이 일상생활 속에서 쉽게 실천할 수 있는 사항 중심으로 사업을 추진하면서 지방정부의 이와 관련된 시책에의 시민참여를 극대화시킨다.
- 기존 시책들을 지속가능성의 측면에서 재평가하고 점검한다.
- 중요하면서도 예산이 부족한 사업이 무엇인지 파악하고 익년도 예산편성에 적극 반영한다.

이상과 같은 여러 과제중 지방의제 21 추진 활성화를 위한 몇가지 주요 과제를 아래에서 좀 더 구체적으로 살펴본다.

## 가. 교육·홍보의 강화

지방의제 21의 실천이 잘 안되고 있는 이유는, 대부분의 시민들이 지방의제 21을 잘 모르고 있고, 지방의제 21의 핵심을 이루는 지속가능한 개발, 파트너십, 과정이라는 요소들이 현재로서는 여전히 어려운 과제라는 데에서 찾을 수 있다. 일반시민을 대상으로 다양하게 지방의제 21을 홍보해야 한다.

대중가요 곡조에 지방의제 21의 홍보내용을 가사로 붙여 노래부르거나 지방의제 21의 내용을 중심으로 연극을 해도 좋다. TV나 신문 등 대중매체의 협조를 받아 지방의제 21을 특집으로 다루는 방안도 강구되어야 한다. 지방의제 21 실천협의회 로고를 공모하여 정함으로써 시민들의 지방의제 21에의 관심을 유도할 수도 있다.

분기별로 정기 소식지를 발간하여 지방의제 21 실천성과를 지역주민 및 관계 공무원에게 널리 알려야 한다. 그리고 지방의제 21 홈페이지를 개설해야 한다. 지방의제 21 홍보용 비디오테이프를 만들어 학교 교과과정에서 지방의제 21을 교육할 때 활용할 수 있다.

이 외에도 좀 더 적극적인 홍보방안이 강구될 수 있다. 많은 사람들이 모이는 야구장이나 축구장 전광판에 주요 지방의제 21 행동계획에의 동참을 호소하거나 그 성과를 홍보할 수 있다. 예산이 허용한다면 적어도 3가지 종류의 지방의제 21 보고서를 내는 것이 바람직하다. 즉 ①지방의제 21 행동계획 전체와 각종 현황 등을 담은 본보고서, ②일반시민들이 읽기 쉽고 알기 쉽게 재편집한 시민용 지방의제 21 보고서, ③수 페이지로 요약된 요약보고서가 그것이다. 이렇게 마련된 여러 형태의 보고서를 목적과 용도에 맞게 적절하게 사용할 때 지방의제 21 행동계획이 더욱 활발하게 실천으로 옮겨질 수 있다.

## 나. 지방의제 21 정보 네트워크 구축

지방의제 21에 대한 각종 정보를 모든 참여주체가 공유하고 교환할 수 있도록 정보네트워크를 구축함으로써 공동의 행동목표를 위해 서로 협력하는 장을 마련한다. 이해관계자들이 지방의제 21 정보 네트워크 구축 준비 단계에서부터 참여할 수 있는 통로를 만들고, 그들이 지방의제 21 정보 네트워크 유지·보수에 관한 조언을 하거나 주요 콘텐츠를 구성하는 정보도 제공할 수 있어야 한다. 이해관계자들이 지방의제 21 정보 네트워크를 모니터하고 평가함으로써 효과적인 정보교환이 이루어지도록 해야 한다. 의견 수렴이 쉽게 이루어지게 효율적인 양방향 네트워크를 구성하는 한편 다른 환경정보 네트워크와 연계가 잘 이루어지도록 해야 한다.

지역을 구성하는 지역사회, 나아가 지역사회를 구성하는 개개 가정에서의 이용자를 중시하는 지방의제 21 정보 네트워크가 구축되어야 한다. 최근 들어 도시환경문제 해결에 있어서의 지역사회조직(CBO)의 역할이 강조되고 있는 바, 특히 CBO의 지방의제 21 정보에의 접근도를 향상시킬 필요가 있다.

## 다. 각 실천주체의 역할 재정립

지방의제 21의 성공 여부는 시민의 실천적인 활동, 기업의 적극적인 참여, 지방자치단체의 협력과 지원이 적절하게 조화되는 데 달려 있다. 특히 우리나라 대부분의 지방자치단체의 경우 지방의제 21 작성단계에서 기업의 참여가 부족했으나, 실천단계에서는 좀 더 많은 기업이 참여하게 해야 한다.

이와 함께 각 실천주체의 역할이 재정립되어야 한다. 특히 지방의제 21의 성공적 실천을 위한 지방정부의 역할은 다음과 같다.

첫째, 지속가능한 개발의 원칙이 중요한 정책 및 개발사업의 핵심적인 요소가 되도록 보장한다.

둘째, 교통, 주택, 도시계획 분야의 시책이 지속가능한 개발의 목표를 향해 추진되도록 한다.

셋째, 모든 시책의 환경영향을 조사하고 부정적 영향을 저감시키기 위한 적절한 조치를 취한다.

넷째, 해당 지방자치단체의 환경에 긍정적 영향을 미치는 사업에 예산을 우선적으로 배정한다.

다섯째, 환경보전의식을 제고하는 한편 시민, 시민단체, 기업인 및 공무원의 행동범위를 정한다.

한편 다양한 시민참여 기법들이 개발되고 실험되어야 한다. 기존의 공청회와 설문조사만으로는 다양한 시민의 의견을 수렴하고 이해관계자의 합의를 도출하는 데 한계가 있다. 그리고 지방자치단체와 주민간의 파트너십을 구축해야 한다. 각 지방자치단체는 지방의제 21 추진과정에서 시민단체를 주요 파트너로 인정해야 한다. 자원봉사자 참여체계도 구축한다. 시간이 상대적으로 많은 사람, 특별한 기술이나 재능을 가진 사람, 시간이나 기술은 없지만 단지 다른 사람들을 도와주고 지역사회에 이바지하고 싶은 사람은 누구라도 자원봉사자로서 지방의제 21 실천과정에 참여할 수 있어야 한다.

## 라. 지방의제 21 행동계획의 계량화

지방의제 21이 제대로 실천되기 위해서는 실태, 목표, 행동계획 등이 계량화되어야 한다는 측면에서 지속가능성 지표 개발이 중요하다. 환경개선 목표의 달성도를 측정할 수 있는 지표를 정하고 이러한 지표만 따로 모아 팜플렛이나 리플렛을 만들 필요가 있다.

행동계획의 계량화와 관련하여 지방자치단체의 환경용량을 계산해 볼 필요가 있다. 우리나라 대부분의 지방자치단체의 자연시스템은 시민을 부양할 수 있는 생태적 능력을 이미 잃어버린 것으로 보인다. 지방의제 21 행동계획은 환경용량이란 개념을 도입함으로써 그 실천력을 더욱 높일 수 있을 것이다.

#### 마. 참신한 사업의 발굴

지방의제 21 실천 지방자치단체는 지방의제 21 정신을 살려 좀 더 독창적이고 참신한 사업들을 발굴하고 이를 실천해야 한다. 초등학교 학생들의 등하교길이 안전한 길이 되도록 하는 사업을 지역사회 주민과 함께 중점적으로 펼치는 것도 주민들의 좋은 호응을 얻을 수 있다. 재활용품을 이용하여 자연의 소리를 내는 환경음악제를 열 수도 있다. 이를테면 병이나 캔을 비롯한 여러 가지 재활용품을 이용하여 흙, 공기, 물, 불 등의 자연적 요소를 음악적으로 해석해내는 퍼포먼스를 해보는 것은 어린이 환경교육으로 좋을 것이다. 비오톱 현황조사를 벌이는 한편 적지에 인공습지를 만드는 사업도 고려해볼 만하다. 밀레니엄 사업을 환경을 주제로 하여 벌일 수도 있는데, 예를 들면 새천년을 맞이하는 것을 기념하는 공원이나 녹지를 조성하거나 환경교육센터를 건설할 수도 있다.

한편으로는 참신한 새로운 사업들을 많이 발굴해야 하겠지만 다른 한편으로는 지방의제 21 사업이라고 새로운 사업을 벌이기보다는 현재 중점 추진중인 사업을 지방의제 21 실천을 위한 주요사업으로 받아들여 추진하는 것도 좋은 실천전략이 될 수 있다.

#### 바. 협조체제 구축

지방의제 21의 성공적인 실천을 위해 기초자치단체, 광역자치단체, 중앙정부 상호간의 협력관계를 구축하고 국제협력에도 힘쓸 필요가 있으며, 인근 지방자치단체와 시민단체가 모두 참여하여 네트워크를 구성하는 일도 필요하다.

광역자치단체의 지방의제 21은 기초자치단체의 지방의제 21과 연계하여 추진되어야 한다. 특정한 개별사업은 기초자치단체가 맡고 광역자치단체는

조정기능과 광역에 걸친 문제를 담당하는 기능을 맡는 등의 역할 분담이 필요하다. 광역자치단체는 기초자치단체에서 지방의제 21을 추진할 때 이에 대한 행정 및 정보 지원을 한다. 그리고 기초자치단체간 파트너십을 구축하기 위해 여러 방안들이 강구될 필요가 있다.

① 기초자치단체 환경행정인력의 전문성 및 정책기획능력을 제고하기 위한 프로그램을 마련해야 한다. 환경담당 공무원에 대한 실효성 있는 연수가 이루어져야 한다. 기초자치단체에 정책연구기관을 두는 방안도 검토해야 한다.

② 환경부의 적극적인 지원하에 지방의제 21 네트워크가 구축되어야 한다.

③ 관련기관간 파트너십을 통한 공동연구, 공동조사, 공동감시체계를 만들어야 한다.

지방의제 21을 실천하는 데 지방자치단체 차원에서 법과 제도를 정비하는 것만으로는 한계가 있다. 중앙정부 차원에서 환경친화적이지 못한 법이나 제도가 여전히 남아 있으므로 지방의제 21을 추진하면서 중앙정부로 하여금 이러한 법과 제도들을 고쳐나가도록 건의해야 할 것이다.

## 사. 집행체제 구축

### 1) 집행과 모니터링 체제

지방의제 21의 성공적인 추진을 위해 필요한 행정체계를 마련하고, 행동계획을 실천하기 위한 프로그램을 책임지는 공무원을 정한다. 그리고 지방의제 21이 도시기본계획 등의 법정계획이나 관련 계획과 상충되지 않는지 검토해야 한다.

환경문제에 대한 지방자치단체 차원의 전략을 체계적으로 수립하고 집행하기 위해서는 환경관리체계가 새로이 구축되어야 한다. 환경관리체계는 “환경정책을 개발, 시행, 달성, 검토 및 유지하기 위하여 필요한 조직구조, 계획 활동, 책임, 실행, 절차, 공정 및 자원을 포함하는 전반적인 관리체계”를 의미한다.

한편 지방의제 21 실천협의회나 환경감시단을 통해 지속적으로 행동계획 실천여부를 모니터링한다. 모니터링을 제대로 수행하기 위해 여러 형태의 점검표를 만든다. 행동목표별, 추진주체별, 행동계획별 달성도를 점검할 수 있는 점검표를 만들고 그러한 점검표를 적절히 관리한다.

## 2) 평가 및 환류체계

지방의제 21의 행동계획과 집행과정을 평가하고 환류할 수 있는 체계를 확립한다. 매년 개선목표의 달성도를 평가하여 개선목표와 행동계획을 수정·보완한다. 일년에 한번 지방의제 21 평가보고서를 발간한다. 지속가능성 지표를 중심으로 개선, 악화, 변동 없음의 3가지 범주로 나누어 그 추세를 평가하는 방법을 도입한다.

위에서 언급한 환경관리체계가 환경관리체계 감사기준에 적합한지 결정하기 위한 증거를 객관적으로 수집하고 평가하는 체계적이고 문서화된 검증과정이 환경감사라고 볼 때 지방의제 21을 실천하는 지방자치단체는 환경감사제도를 도입할 필요가 있다. 환경감사제도의 도입과 함께 지방의제 21 실천 지방자치단체는 환경관리체계를 구축하기 위하여 ISO 14001 인증을 취득할 필요가 있다.

지방의제 21 평가체계로서의 환경감사의 의의와 필요성은 다음과 같다.

첫째, 환경감사를 통해 현재 추진되고 있는 지방의제 21의 실천 활동의 현황과 활동에 따른 결과를 평가할 수 있다. 환경감사를 통해 정책이 환경에 미치는 영향을 줄이고, 어떤 정책은 배제시키고, 어떤 정책은 다른 정책으로 대체하는 것 등을 결정할 수 있다.

둘째, 환경감사를 통해 환경정책, 환경프로그램, 환경관리체계의 수립과 집행에 따른 지방의제 21의 추진 성과를 지속적으로 개선시킬 수 있다. 환경감사는 환경정책, 환경프로그램, 환경관리체계의 성과에 대한 체계적이고 객관적이며 정기적인 평가를 실시하고 일반시민들에게 환경성과에 대한 정보를 제공함으로써 지방의제 21의 추진 성과를 개선시킬 수 있다.

셋째, 지방정부가 지속가능한 개발 목표를 채택하고 있다면, 환경감사는 지방정부로 하여금 지속가능한 개발을 계속해서 시행할 수 있도록 하는 강력한 도구가 된다.

넷째, 환경감사는 환경프로그램 개선수단으로 활용될 뿐만 아니라 진행 중인 프로그램을 정당화하거나 관리 및 통제를 원활히 해 주는 기능도 한다.

앞으로 평가원칙, 평가요소, 평가기준, 평가항목, 평가지표로 이어지는 종합적인 지방의제 21 평가시스템이 개발되어야 한다. 그리고 지방의제 21 추진주체가 지방자치단체이기는 하나 적어도 평가단계에 접어들어서는 중앙정부의 역할이 그 어느 때보다 중요하다. 지방자치단체간 비교평가를

객관적으로 할 수 있는 기관이 중앙정부다. 평가결과에 따라 보조금이나 포상 등의 다양한 형태의 지원이 있을 수 있으며, 반대로 경고조치나 상당한 불이익을 줄 수도 있다. 지방의제 21 평가를 위한 체계를 구축하는 한편 평가와 관련한 예산도 마련해야 할 책무가 중앙정부에 있다.

전국 지방의제 21 네트워크 센터가 평가주체가 되어 전국차원의 지방의제 21 평가를 하는 것도 검토해야 한다. 지방자치단체마다 나름대로의 기준을 가지고 지방의제 21 평가를 하기보다는 동일한 평가기준과 평가지표를 가지고 평가함으로써 객관적이고 통합적인 비교평가가 가능함과 동시에 우리나라 지방환경정책의 개선방향을 명확히 제시할 수 있는 장점이 있다.

## 5. 결론

우리나라 지방의제 21의 추진 열기가 점점 식어간다는 점이 감지되고는 있으나, 다른 한편으로는 선도적인 지방자치단체를 중심으로 지방의제 21이 지방자치단체 차원에서 지속가능한 개발전략을 실천하기 위한 하나의 메카니즘으로 제도화되어가고 있는 것은 바람직한 일이다.

이 글은 지방의제 21의 주요 추진방향으로 수정보완작업의 필요성을 강조하였고, 마을의제 21 작성을 통하여 우리나라 지방의제 21의 새로운 전기를 마련할 것을 제안하였으며, 지방의제 21 실천을 위한 제도적 틀이 정비되어야 한다는 점도 지적하였다. 그리고 여러 가지 지방의제 21 추진상의 과제를 제시하였다.

특히 현시점에서 지방의제 21을 추진하고 있는 각 지방자치단체마다 지방의제 21 평가작업이 이루어져야 하는데, 지방의제 21을 평가함에 있어 선행되어야 할 것은 지방의제 21의 의미를 정확히 이해함과 동시에 지속가능한 개발과 지방의제 21의 관계를 깊이 있게 인식하는 일이다. 지속가능한 개발이란 ‘한정된 자연자원대신에 무한한 인간의 두뇌능력을 이용하는 것’을 말한다. 우리의 지적 능력을 최대한 발휘하기 위하여 한 공동체를 이루는 모든 이해관계자의 참여를 통한 파트너십이 필요하다.

지방의제 21을 추진하고 있는 지방자치단체는 하루빨리 환경감사제도를 도입하고, 환경관리체계를 수립하여 시정 전반이 지속가능한 개발의 실천을 위해 나아갈 수 있도록 노력해야 한다는 점을 다시 한번 강조하고 싶다.

지방의제 21은 잘 운영하면 서로 상관이 없어 보이는 고용, 건강, 주택, 교통, 범죄 등의 문제들에 통합적으로 접근함으로써 시너지 효과를 거둘 수 있다. 그리고 다양한 환경문제를 통합하는 한편, 삶의 질, 사회적 형평, 생태적 복지, 지방경제의 활성화 등을 위한 일관되고 참여적인 프로그램을 창출해 낼 수 있다. 그러나 지방의제 21을 잘못 추진하면 지방자치단체의 환경보전 성과를 어설피게 홍보하여 오히려 역효과를 낸다든지 기존에 있던 각종 환경보전사업들을 새로운 것이나 되는 듯 그럴듯하게 포장하여 시민을 기만한다든지, 형식적인 시민참여로 흐르게 될 우려가 있다.

2002년에 리우+10 회의가 열린다. 앞으로 2년 남짓 남은 기간에 이미 수립된 지방의제 21을 수정보완할 것은 수정보완하고 실천해야 할 것은 실천하여 그 성과를 리우+10 회의에 떳떳하게 내놓을 수 있도록 우리나라 지방의제 21 추진과정에 참여하고 있는 이해관계자 모두가 더욱 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

# 서울의제 21 추진사례

여진구(녹색서울시민위원회 사무국장)

## 1. 서울의제 21을 만든 이유

서울은 외곽에 병풍처럼 둘러선 산과, 동서를 가로지르는 한강이 어우러진 자연경관이 아름다운 도시였다. 그 속에서 인간은 새와 물고기, 나무, 들꽃과 함께 조화롭게 살아왔다. 그러나 이제 서울의 하늘은 스모그와 오염물질로 덮이고, 하천은 인간과의 교류가 끊어진지 오래다. 나무가 자라던 자리에는 커다란 회색 빌딩이 들어서고, 새들의 지저귐은 시끄러운 자동차 소음으로 바뀌었다.

그래도 녹색서울의 희망을 버리지 않고, 지난날 맑고 깨끗했던 서울을 생각하며 살고 싶은 서울의 모습을 그린다. 이러한 희망과 구체적인 실천방안을 담아 1997년 6월 5일 발표되고, 2000년 3월 개정된 서울의제 21의 실천을 통해 21세기 녹색서울을 만들고자 한다.

그 희망은 다음과 같다.

- 깨끗한 하늘, 맑은 공기를 마음껏 누릴 수 있는 서울을 되찾고 싶습니다.
- 아이들이 마음껏 물놀이를 할 수 있는 서울을 되찾고자 합니다.
- 쓰레기를 줄이고 자원으로 재활용하는 알뜰한 서울을 만들고자 합니다.
- 우리가 쫓아냈던 야생생물이 되돌아오는 서울을 가꾸고자 합니다.
- 걷고싶은 거리, 대중교통이 사랑 받는 서울을 만들고자 합니다.
- 시민이 함께 만드는 쾌적하고 친숙한 내 고향 서울을 만들고자 합니다.
- 역사와 자연의 숨결이 흐르고 문화가 꽃피는 서울을 만들고자 합니다.
- 장벽 없는 사회, 이웃과 함께 넉넉함을 나누는 서울을 만들고자 합니다.

## 2. 서울의제 21을 만든 배경

서울의제 21은 1992년 리우 환경회의에서 채택된 「의제 21」(Agenda 21) 28장에서는 각 지방자치단체가 지구환경보전을 위한 지역 단위의 행동계획인 지방의제 21을 만들도록 권고함에 따라 21세기의 지구환경보전을 위해 전 인류가 논의하고 실천해야 할 과제를 지역차원에서 해결하기 위해 작성되었다.

서울시는 지속가능한 서울 만들기를 목표로 시민과 기업과 서울시가 함께 참여해 「서울의제 21 추진협의회」를 구성했으며, 이 추진협의회 위원들의 각고의 노력을 통해 1997년 6월 서울의제 21이 작성되어 발표되었다. 그러나 그간의 여건 변화를 감안하고 실천 가능성을 더욱 높이기 위하여 「서울의제 21 수정위원회」가 구성되어 수정위원회 위원들이 중심이 되어 불합리한 목표 및 지표 등의 수정을 거쳐 작성된 개정판을 2000년 3월 개정판을 발표하게 되었다.

## 3. 서울의제 21이 지닌 의미

서울시민 각자가 그리는 미래의 바람직한 서울의 모습이 다 같을 수는 없겠지만, 서울시민들의 다양한 의견을 모아 보면 멋진 녹색 서울의 청사진이 나올 수 있을 것이다. 그런 의미에서 서울의제 21은 시민, 기업, 서울시가 지혜와 힘을 모아 함께 만들고 함께 실천해 가기로 한 지역사회의 약속으로서 의미가 있다.

- 「서울환경헌장」과 「환경기본조례」를 근거로 만들어진 21세기 서울환경보전 행동계획입니다.
- 서울환경의 현주소를 시민 스스로 진단해 보았습니다.
- 지금까지의 환경보전의 성과를 확인하고 평가하여, 한 단계 높은 목표를 세웠습니다.
- 실천가능한 환경개선목표를 구체적으로 정하고, 시민들의 다양한 의견을 모아 앞으로의 행동계획을 수립했습니다.
- 시민, 기업, 서울시로 구분하여 행동주체별 실천지침을 마련했습니다.

이렇게 만든 서울의제 21을 1997년 6월 5일 세계 환경의 날을 맞아

서울시민에게 내어놓았고, 그간의 여건 변화를 감안한 개정판을 2000년 2월 발표되었다. 서울의제 21은 21세기 녹색서울을 만들기 위한 약속이요, 푸른 지구를 지키기 위한 약속이자, 미래세대에게 쾌적한 환경을 물려주기 위한 약속이기에 이의 실천을 위해 우리 모두 함께 나서야 한다.

시민은 생활양식과 소비행태를 환경친화적으로 바꾸고, 기업은 환경을 고려한 생산과 판매 활동을 하며, 서울시는 시민과 함께 하는 환경행정을 펼쳐야 합니다. 시민, 기업, 서울시가 함께 참여하고 노력해야 서울의제 21의 정신을 살려 나갈 수 있을 것이다.

#### 4. 서울의제 21을 만든 과정

##### ■ 민선시장의 약속

서울시가 수립한 「민선시장이 펼치는 시정운영 3개년 계획(1996-1998)」에는 21세기 서울을 환경적으로 건전하고 지속가능한 도시로 만들기 위한 서울의제 21을 시민과 함께 작성하고 실천해 나간다는 약속이 담겨 있다.

##### ■ 환경관련조례와 서울환경헌장의 제정

서울의제 21의 기본정신과 방향을 마련하기 위해 환경기본조례(1996. 5. 20)와 서울환경헌장(1996. 6. 5)을 제정했다. 이를 시민과 함께 실천해 나가기 위해 조례상의 기구로 「서울특별시 녹색서울시민위원회」를 구성하여 사업예산의 집행권한을 통해 활발한 활동을 전개한 결과, 2000년 1월 15일자로 공포된 「서울특별시 녹색서울시민위원회 설치조례 개정조례」에 의해 「서울의제 21 실천협의회」가 그 위상이 한층 높아진 녹색서울시민위원회의 산하 조직으로 새롭게 태어났다.

##### ■ 추진준비

서울시와 녹색서울시민위원회는 1996년 7월에 시민단체, 전문가, 서울시 공무원 등 12명으로 구성된 「서울의제 21 준비위원회」를 구성했다. 1996년 12월까지 18차에 걸쳐 진행된 준비위원회 회의에서는 서울의제 21의 추진체계와 운영방안, 그리고 작성일정 등을 논의했다. 또한 시민공청회를 열어 의견을 모으기도 했다.

### ■ 추진협의체 구성

1997년 1월에는 서울의제 21 추진을 위해 사회 각계각층의 시민, 시민단체, 전문가, 교수, 언론인, 서울시 공무원 등 200여명이 함께 참여하는 「서울의제 21 추진협의회」를 구성했다. 이 협의회는 3인의 공동의장과 총괄위원회 및 8개분과 위원회(대기, 물, 폐기물, 생태, 도시계획, 문화, 복지)로 조직되었다.

### ■ 서울의제 21 작성 및 선포

「서울의제 21 추진협의회」에서는 1997년 1월에서 4월까지 서울의 환경현황과 문제점을 파악하기 위하여 현장답사, 시설견학, 설문조사, 전문가조사 등을 실시하고, 100여 차례의 회의를 하여 서울의제 21초안을 마련하였다. 그리고 5월에는 초안에 대한 워크숍, 시민공청회 등 다양한 절차로 시민의 의견을 모아 서울의제 21을 확정하고 1997년 6월 5일 제25회 세계환경의 날을 맞아 선포하였다.

### ■ 서울의제 21의 수정

서울특별시와 녹색서울시민위원회에서는 서울의제 21의 실천을 위하여 다양한 실천계획을 세워 추진하였다. 그러나 그간의 여건 변화를 감안하여 서울의제 21의 내용을 수정할 필요성이 대두되었다. 대기, 물, 폐기물, 생태, 교통, 도시계획, 문화, 복지의 8개 수정분과위원회가 1999년 하반기부터 2000년 2월에 걸쳐 전체의 틀을 변화시키지 않는 범위 내에서 비현실적이거나 불합리하거나 기타 문제가 있는 서울의제 21 내용에 대한 전반적인 수정작업을 하였다.

## 서울의제 21의 실천전략과 과제

### 1. 실천을 위한 제도적 틀

#### ■ 서울의제 21 실천협의회 구성

시민, 기업, 서울시 세 주체가 함께 참여하여 서울의 지속가능한 발전과

지구환경보호를 위해 만든 서울의제 21을 추진하기 위해 서울의제 21 실천협의회를 구성하여 녹색서울시민위원회 산하에 둔다. 서울의제 21 실천협의회장은 지속발전정책분과위원장, 환경홍보·교육분과위원장과 함께 집행위원회 위원이 된다. 실·국장급 공무원이 당연직 위원으로 참여하는 녹색서울시민위원회 집행위원회는 서울시의 주요 시정의 지속가능성을 평가하는 지속발전위원회 역할을 담당하는 중요한 조직으로 위상이 높아졌다.

서울의제 21 실천협의회장은 협의회 위원 중에서 호선하며, 위원은 서울의제 21 실천협의회장을 포함하여 40인 이내의 위촉위원으로 구성한다. 필요시에는 관련 부서의 과장을 지명위원으로 참여하게 할 수 있다.

서울의제 21 실천협의회는 서울의제 21의 실천 및 추진상황을 점검하고, 자치구 지방의제 21의 추진을 권고하거나 자문하고 시·구간 협력체계를 구축하여 운영하게 된다.

#### ■ 서울의제 21 실천을 위한 관련 조례

2000년 1월 15일 조례 제3707호로 공포된 「서울특별시 녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례 중 개정조례」 제8조 제1항에 의하면 “위원회(녹색서울시민위원회를 말함)의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 위원회에 서울의제 21 실천협의회, 지속발전정책분과위원회, 환경홍보교육분과위원회를 둔다”고 되어 있다. 동조 제2항 제1호에 의하면, 서울의제 21 실천협의회는 첫째 서울의제 21의 실천 및 이행상황 점검, 둘째 자치구 의제 21 추진에 관한 의견 제시 및 자문, 셋째 시민단체 등의 시·자치구간 협력체제 구축·운영 등의 기능을 맡게 된다.

특히 동개정조례에 신설된 제16조의2(서울의제 21 실천 등)에 의하면, 녹색서울시민위원회는 서울의제 21 실천을 위한 활동과 그 이행상황을 점검할 수 있도록 하고, 자치구의제 21 추진에 관한 의견을 제시하고 자문할 수 있으며, 서울의제 21 및 자치구의제 21 실천을 위한 시민단체 등의 시·자치구간 협력체제를 구축·운영하도록 되어 있다.

## 2. 실천과제

#### ■ 각 실천주체의 역할 정립

서울의제 21의 성공 여부는 시민의 실천적인 활동, 기업의 적극적인 참

여, 서울시의 협력과 지원이 적절하게 조화되는 데 달려 있다. 특히 서울의 제 21 작성단계에서 기업의 참여가 부족했으나, 실천단계에서는 좀 더 많은 기업이 참여하게 한다.

각 실천주체의 역할이 재정립되어야 한다. 특히 서울의제 21의 성공적 실천을 위한 서울시의 역할은 다음과 같다.

- ① 지속가능한 개발의 원칙이 중요한 정책 및 개발사업의 핵심적인 요소가 되도록 보장한다.
- ② 교통, 주택, 도시계획 분야의 시책이 지속가능한 개발의 목표를 향해 추진되도록 한다.
- ③ 모든 시책의 환경영향을 조사하고 부정적 영향을 저감시키기 위한 적절한 조치를 취한다.
- ④ 서울의 환경에 긍정적 영향을 미치는 사업에 예산을 우선적으로 배정한다.
- ⑤ 환경보전의식을 제고하는 한편 시민, 시민단체, 기업인 및 공무원의 행동범위를 정한다.

서울시와 시민간의 파트너십을 구축한다. 서울시는 서울의제 21 추진과정에서 시민단체를 주요 파트너로 인정한다. 자원봉사자 참여체계도 구축한다. 자원봉사자들이 서울의제 21 실천에 참여할 여지는 얼마든지 있다. 시간이 상대적으로 많은 사람, 특별한 기술이나 재능을 가진 사람, 시간이나 기술은 없지만 단지 다른 사람들을 도와주고 지역사회에 이바지하고 싶은 사람은 누구라도 서울의제 21 실천과정에 참여할 수 있도록 한다.

#### ■ 서울의제 21 정보 네트워크 구축 및 홍보방안 마련

서울의제 21에 대한 각종 정보를 모든 참여주체가 공유하고 교환할 수 있도록 정보네트워크를 구축함으로써 공동의 행동목표를 위해 서로 협력하는 장을 마련한다. 정기적인 소식지를 발행하는 한편, 서울의제 21 홈페이지를 개설한다

서울의제 21의 추진과정이나 그 성과를 적극적으로 홍보함으로써 여러 이해관계자의 동참을 유도한다. 서울의제 21 홍보용 비디오테이프를 만들어 학교 교과과정이나 공무원 연수과정에서 지방의제 21을 교육할 때 활용한다.

## ■ 협조체제 구축

지속가능한 서울은 서울시의 노력만으로 달성되지 않는다. 서울의제 21의 성공적인 실천을 위해 자치구, 수도권 자치단체, 중앙정부와의 협력관계를 구축하고 국제협력에도 힘쓴다.

### • 자치구

서울의제 21은 자치구의제 21과 연계하여 추진한다. 서울시와 자치구간에 지방의제 21 추진상의 역할분담이 이루어져야 한다. 특정한 개별사업은 자치구가 맡고 서울시는 조정기능과 광역에 걸친 문제를 담당하는 기능을 맡는 등의 역할 분담이 필요하다.

서울시는 자치구에서 의제 21을 추진할 때 이에 대한 행정 및 정보 지원을 한다. 또한 자치구 의제 21간에 중복되거나 상충되는 부문을 조정하는 역할을 담당한다.

### • 수도권 자치단체

서울의 환경문제는 수도권 전체와 밀접하게 연관되어 있기 때문에 수도권의 난개발을 막고 지속가능한 서울을 만들기 위해서 수도권 자치단체와 공동의 노력을 전개한다.

### • 중앙정부

서울의제 21을 실천하는 데 서울시 차원에서 법과 제도를 정비하는 것만으로는 한계가 있다. 중앙정부 차원에서 환경친화적이지 못한 법이나 제도가 여전히 남아 있으므로 서울의제 21을 추진하면서 중앙정부로 하여금 이러한 법과 제도들을 고쳐나가도록 건의한다.

## ■ 집행체제 구축

### • 집행과 모니터링 체제

서울의제 21을 추진하기 위해 행정체계를 검토하여, 행동계획을 실천하기 위한 프로그램을 책임지는 공무원을 정한다. 그리고 서울의제 21이 서울시 도시기본계획 등의 법정계획이나 관련 계획과 서로 어긋나지 않는지 수시로 검토한다. 한편 녹색서울시민위원회나 시민환경감시단을 통해 지속

적으로 행동계획 실천여부를 모니터한다.

모니터링을 제대로 수행하기 위해 여러 형태의 점검표를 만든다. 행동목표별, 추진주체별, 행동계획별 달성도를 점검할 수 있는 점검표를 만들고 그러한 점검표를 적절히 관리한다.

- 평가 및 반영체계

서울의제 21의 행동계획과 집행과정을 평가하고 반영할 수 있는 체계를 확립한다. 매년 개선목표의 달성도를 평가하여 개선목표와 행동계획을 수정·보완한다. 평가시 가장 중요한 것은 특정 사업을 추진할 때 얼마나 많은 사람들이 참여했느냐 하는 점이다. 일년에 한번 서울의제 21 평가보고서를 발간한다. 지속가능성 지표를 중심으로 개선, 악화, 변동 없음의 3가지 범주로 나누어 그 추세를 평가하는 방법을 도입한다.

- 예산 확보

서울의제 21 행동계획 중에는 수행중인 업무를 조금 고치는 것만으로도 목표를 이룰 수 있거나 추가 예산이나 인력이 필요하지 않은 경우도 있다. 그러나 일부 행동계획을 실천해 가기 위해서는 새로운 예산과 인력이 필요하다. 서울의제 21의 세부적인 행동계획을 맡은 부서에 예산이 적절히 배분되도록 한다.

## ◎ 서울의제 21의 내용구성

- 제 목 : 21세기 녹색서울만들기
- 작성체계 및 주요내용 (작성체계 : 총 2 부)

## 제1부 서울의제 21의 추진과정과 실천전략

### 제1장 서울의제 21의 의미와 작성과정

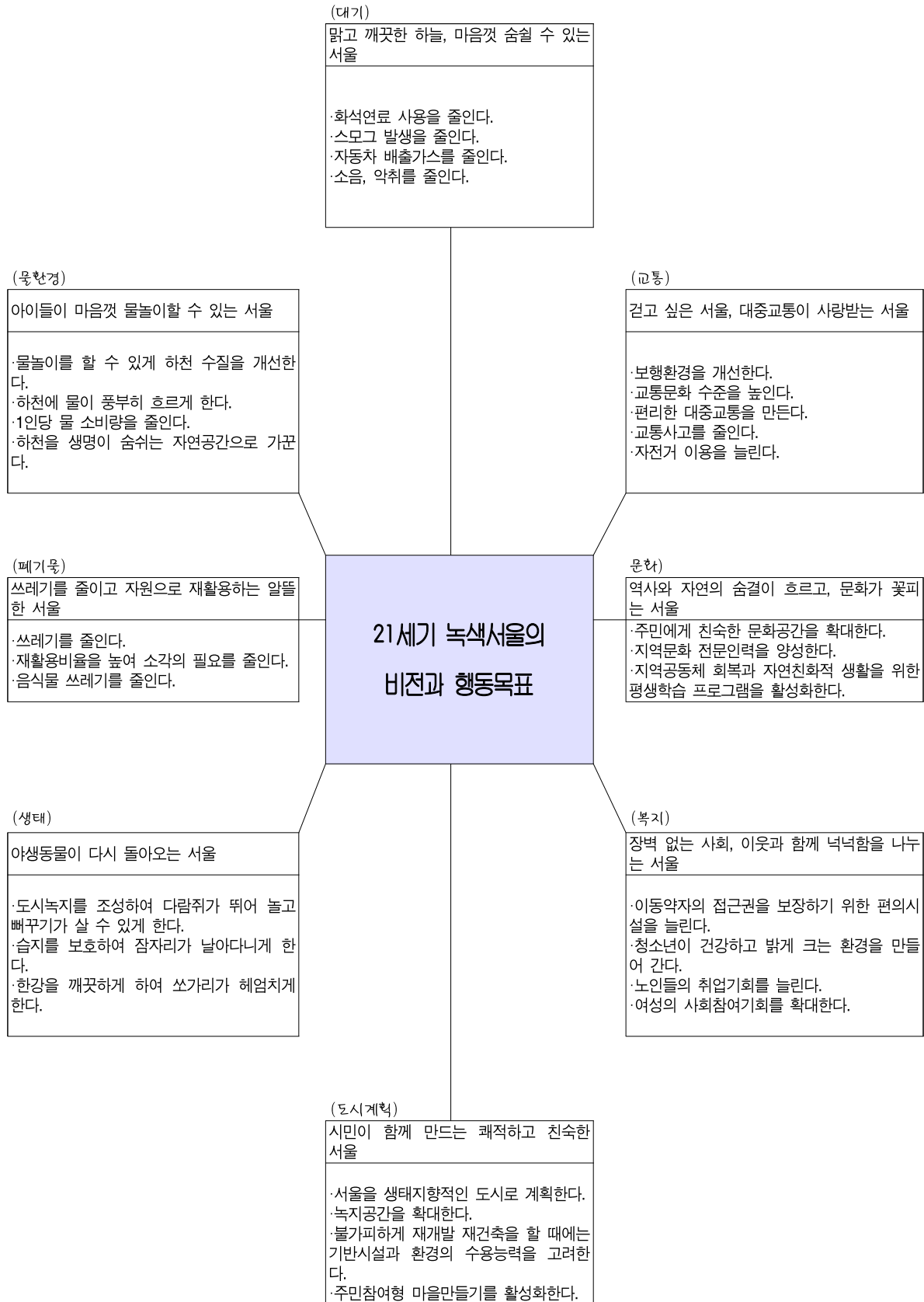
1. 서울의제 21을 만든 이유
2. 서울의제 21을 만든 배경
3. 서울의제 21이 지닌 의미
4. 서울의제 21을 만든 과정

### 제2장 서울의제 21 실천을 위한 전략과 과제

1. 실천을 위한 제도적 틀
2. 실천과제

## 제2부 개선목표와 행동계획

## ◎ 서울의제21의 분야별 비전과 행동목표





### ▷ 지속가능성 지표

서울의제 21은 지속가능성 지표의 중요성에 주목하여 작업이 이루어졌다. 지속가능성 지표는 서울이 지속가능한 사회로 가고 있는지를 평가하고, 그것을 촉진하는 중요한 수단이기 때문이다. 이후에도 시민들이 더욱 쉽게 접근할 수 있도록 계속 다듬어져야 한다.

### ▷ 세부현황과 문제점

행동목표와 관련된 세부현황을 정리하고 문제점을 찾아 제시하고 있다.

### ▷ 장·중·단기 개선목표

행동목표를 달성하기 위한 구체적인 목표다. 이 점은 서울의제 21의 가장 큰 특색이다. 계획기간에서 단기목표는 1998년까지이고, 중기목표는 2002년까지이며, 장기목표는 2007년까지이다.

### ▷ 행동계획

1998년까지의 단기목표를 달성하기 위해 시민, 기업, 서울시가 각각 해야 할 일을 보여 주고 있다. 어느 것 하나 중요하지 않은 것이 없겠지만, 시급하고 중요한 일 중심으로 우선순위에 따라 배열되어 있다.

## 서울시 · 녹색서울시민위원회

### 위원회의 발족 배경

30여년 만에 부활한 전면적인 지방자치제 실시와 민선 시장의 출범은 서울시행정에 대전환의 계기가 되었다. 그 동안의 급성장기가 남긴 후유증을 치유하고 서울을 자연과 사람이 조화를 이루는 쾌적한 도시, 인간적인 도시로 만들 것을 선언한 서울시는 11개 분야에 걸친 시정운영 3개년 계획을 위해 민간 전문가들을 포함한 바른시정기획단을 구성하고 새로운 시정 수요와 일관성 있는 시정계획 그리고 새로운 시정의 틀 등을 마련하는 일을 추진한 바 있다.

민선 1기를 맞아 서울시는 새로운 시정 수요로서 시설설치위주의 “하드웨어 중심”에서 운영, 관리중심의 “소프트웨어”를 동시 계획 실시하는 것으로서 교통, 환경, 복지, 문화분야에 예산을 우선 투자하는 방향으로 시정전환을 계획했다.

환경행정에 있어서의 변화는 행정체계가 환경관리실 (환경계획 및 보전업무, 폐기물관련업무, 공원녹지업무 관장)로 강화 개편되고 삶의 질 분야의 환경예산이 증액되었으며 환경행정에 시민의 참여를 확보하기 위해 서울특별시환경기본조례 제26조 규정에 시민기구의 설치근거를 명시하고 있어 지난 4월 29일 서울특별시녹색서울시민위원회설치 및 운영조례(이하 조례라고함)가 시의회에서 통과되어 선포되었다.

## 1. 녹색서울시민위원회 연혁

- 제1기 위원 위촉 : 1995. 11.22
- 제1기 정기회의 : 1996. 2. 20
  - 위원장 선출 : 박영숙(한국환경사회정책연구소 소장)
- 서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례 제정 : 1996. 5. 20
- 「서울의제 21」 작성·발표 : 1997. 6. 5
- UN환경특별총회 참석 : 1997. 6. 23 ~ 6. 27
  - 박영숙 위원장과 유재현 서울의제21 총괄위원이 참석하여 UNCED에 「서울의제 21」 제출
- 제1기 위원회 활동 : 1995. 11 ~ 1997. 11
- 제2기 위원 위촉 : 1998. 2. 17
  - 위원장 선출 : 강문규(새마을중앙협의회 회장)
- 제2기 위원회 활동 : 1998. 2 ~ 2000. 2
- 서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례 개정 : 2000.1.15
- 제3기 위원 위촉 : 2000. 3. 8
- 제3기 위원회 활동 : 2000. 3 ~

## 2. 녹색서울시민위원회 소개

### 2-1 설치목적

서울의 지속가능한 발전과 서울의제 21의 실천 및 이행상황 등을 점검하며, UN지속발전위원회의 활동과 연계하여 지구환경보전에 기여하고, 서울시민의 삶의 질 향상을 위해 시민이 시정에 참여할 수 있는 통로역할을 수행한다.

### 2-2 운영방향 및 분과 구성·기능

#### □ 운영방향

녹색서울시민위원회 분과별 특성에 맞고 위원들이 참여할 수 있는 사업을 발굴하여 수행하며, 시민·환경단체·기업과의 공동사업 추진 등을 통한 협력강화와 「서울의제 21」의 홍보 및 실천 등을 추진하고자 한다.

#### □ 분과위원회 기능

##### ○ 집행위원회

- 구 성 : 공동대표(시민대표·기업대표·시장) 3인을 포함하여 25인 이내(市 실·국장 7인 포함)

##### - 기 능

- 지속가능한 개발전략 수립
- 시정분야별 친환경적 지침 제시
- 시장이 부의하는 주요정책·계획 등 안전에 대한 평가·자문
- 위원회에서 위임된 사항 및 긴급을 요하는 사항

- 회 의 : 월 1회(필요시 수시 개최)

##### ○ 「서울의제 21」 실천협의회

- 구 성 : 협의회장 1인과 총무 1인을 포함한 40인 이내

##### - 기 능

- 「서울의제 21」 실천활동 및 이행상황 점검

- 자치구의제 21 추진에 관한 의견 제시 및 자문
- 「서울의제 21」 및 자치구의제 21 실천을 위해 시민단체와 시·자치구간 협력체계 구축·운영
- 회 의 : 필요시 수시 개최

○ 지속발전정책분과위원회

- 구 성 : 분과위원장 1인과 총무 1인을 포함한 25인 이내
- 기 능
  - 보전과 개발의 통합·조정에 관한 정책대안 제시
  - 제시된 시정분야별 친환경적 지침에 따른 시정구현상황 평가
  - 집행위원회에서 요구한 사항에 대한 검토 및 대안제시
- 회 의 : 필요시 수시 개최

○ 환경홍보·교육분과위원회

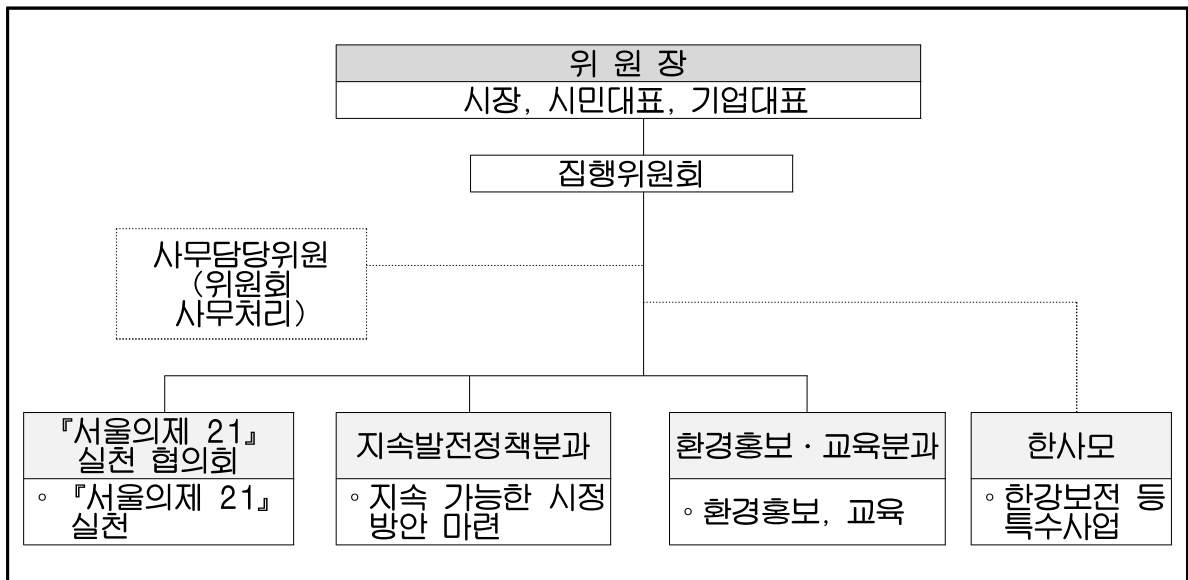
- 구 성 : 분과위원장 1인과 총무 1인을 포함한 25인 이내
- 기 능
  - 환경보전 홍보·교육, 환경개선 프로그램 개발, 환경오염감시활동
- 회 의 : 필요시 수시 개최

2-3 조직 구성

- 위 원 : 100명 이내
- 임 기 : 2년(중임가능)
- 임 원 : 공동위원장(3인 - 시장, 시민대표, 기업대표), 부위원장 3인
- 설치근거 : 서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례  
(조례제3707호, 2000.1.15)
- 위원 구성 현황(안)

구분	계	기업	서울시	연구전문가(33명)			단체(31명)				일반시민(9명)		
				대학 교수	교육 관계자	연구 전문가	환경 단체	소비자 단체	일반 시민 단체	종교 단체	언론계	시의원	기타
인원	95	14	8	20	1	12	17	4	7	3	2	5	2

□ 기 구 표



3. 녹색서울시민위원회 활동실적

□ 회의개최 및 연참석 인원

구 분	제1기		제2기	
	1996년	1997년	1998년	1999년
회의개최 수	39회	25회	33회	90회
연 참석인원	445명	245명	374명	706명

□ 사업추진 내역

【“서울의제 21” 작성 및 실천】

「서울의제 21」 시민, 시민단체, 전문가, 교수, 언론인, 서울시 공무원 등이 참여하여 만든 21세기 서울환경보전계획이다. 녹색서울시민위원회에서는 1997년 6월 5일 선포된 「서울의제 21」은 시민들에게 홍보하고 지속적인 실천방안을 강구하고자 다음의 사업을 실시하였다.

- 「서울의제 21」 홍보
  - 스티커, 팸플렛, 만화 등을 제작하여 시민, 시민환경단체, 초·중학교에 배부하였으며, 서울의제 분야별 비전을 그림으로 표현한 전동차 홍보물을 제작하여 1,2,3,4호선에 게재
- 자치구 청소년 대상의 「서울의제 21」 교육(150회)
  - 시내 초·중·고교 150여 개교 4만 여명 학생대상의 환경교육 실시
- 지방의제 21 네트워크 구축을 위한 실무자회의 및 의제포럼
  - 지방의제 21 담당자간 정보교류 및 협력체계 구축
- 「서울의제 21」 시민실천지역적용사업
  - 시민행동계획 123개 항목 중 실천·평가·모니터링을 구체화할 수 있는 60여 개 항목을 선정하여 3개 단체(단체별 2개 지역, 지역별 300가 구이상)에서 시민실천을 추진하고 실천내용을 평가하여 보고서 작성
- 「서울의제 21」 수정 및 「서울의제 21」 실천협의회 구성
  - 「서울의제 21」의 불합리한 지표, 목표, 행동계획을 실천 가능한 행동계획이 될 수 있도록 수정위원회를 구성하여 「서울의제 21」 개정판을 작성하였으며, 모니터링 및 평가를 위한 서울의제 21 실천협의회가 녹색서울시민위원회 내에 설치.

#### 【시정참여공모(환경분야)사업】

“환경적으로 지속가능한 발전”을 이루고 「서울의제 21」이 지향하는 녹색서울을 실현하고자 시민과 市가 함께 하는 환경친화적인 사업프로그램을 공모·선정하여 시민단체에 사업비를 지원함으로써, 시민단체의 환경역량을 강화에 기여하였으며, 아울러 많은 시민들이 자율적으로 시정에 참여할 수 있는 기회를 제공하고자 하였다.

- 1996년 : 21개 단체에 15개 사업
  - 환경분쟁사례 및 갈등해소방안연구
  - 환경행정에의 시민참여방안연구
  - 국제환경단체 편람제작
  - 환경운동가 전국 세미나
  - 서울시민 환경의식 설문조사
  - 동단위 환경실천 조직건설 모델사업(2개지역)
  - 셋강 살리기 캠페인

- 환경감시단 교육 및 지침서 제작
- 한강감시단 운영 프로그램
- 서울시 환경지도제작(수질, 대기, 폐기물, 생태 4종)
- 녹색소비 여성 캠페인
- 녹색서울 만들기 서울 한마당
- 자동차 폐기물 방류 예방 캠페인
- 녹색예술 문화공연
- 구별 환경감시단 운영 프로그램 등
- 1997년 : 39개 단체에 40개 사업
  - 녹색가게개설 운영지원
  - 환경보전 동단위 실천운동
  - 소단위 지역시민참여 조직 모델사업
  - 지역환경문화
  - 생태자치구 건설을 위한 주민환경운동 활성화사업
  - 아파트단지 소비생활 환경감사
  - 친환경적 우리마을 만들기
  - 지구를 살리는 어린이 환경교실
  - 지역사회 환경지표 감시운동
  - 서울시 광역·기초의원들의 환경에 대한 가치관 및 태도에 관한 조사연구
  - 에코가족운동
  - 가족이 함께 하는 도시하천 생태기행 등
- 1998년 : 55개 단체에 50개 사업
  - 녹색아파트 만들기 시범사업
  - 포장형태 변화 및 환경친화적 포장문화 정착
  - 21세기 녹색서울만들기 어머니 환경교실
  - 남은 음식물의 농업적 재활용을 통한 자원순환 농업의 실천
  - 한강 상수원 수질감시와 개선활동
  - 한강 상수원 지역환경조사
  - 시민을 위한 “서울의 자연체험” 프로그램 가이드북 제작·보급
  - 물 사랑 환경교육

- 에코가족운동 실천태도 변화연구
- 서울시 자원재활용 네트워크 구축 및 운영
- 엄마와 함께 하는 어린이 환경교육
- 전국환경활동가 WORKSHOP
- 환경과 경제를 살리는 YMCA 녹색가게 운동
- 한 여름밤의 녹색예술 문화 공연
- 남은 음식물 재이용 캠페인 및 시범센터 운영사업
- 어린이 자연생태학교 운영을 통한 시민환경교육의 활성화
- 환경교육 지도자 연수
- 서울지역 자연생태 탐사
- 우리마을 환경지도 그리기 등

○ 1999년 : 30개 단체에 30개 사업

- 길동자연생태공원에 적합한 교육교재 개발을 통한 생태교육
- 서울의제 21 실천을 위한 기업의 참여촉진 사업
- 서울의제 21 환경예술제 공연 및 보급
- 상품포장의 환경친화적 생산과 소비자확산 운동
- 초등학교내 남은 음식물 재활용 실천 모델 개발과 실천
- 청소년에 의한 서울시 자연생태계 모니터링
- 포장감량화 실천을 위한 모델 유형화 방안 연구
- 서울의제 실천을 위한 사찰환경 조직 및 시민실천 프로그램
- 쾌적한 주거환경만들기 시민환경감시단 실천활동
- 맞벌이 부부의 일시 다량구매 행태개선을 위한 소비자행동 캠페인
- 셋강살리기 서울시민운동
- 청소년의제 21 작성 및 시민실천 프로그램 개발
- 가정에서 배출되는 이산화탄소 배출감소를 위한 캠페인
- 맑고 푸른 서울만들기 시민한마당
- 주민참여형 녹색소비 실천
- 기독교의제 21 순회교육
- 여의도 셋강 생태공원 생태교육 및 탐방안내자 조직
- 소단위 지역주민 환경운동활성화 등

○ 2000년 : 23개 단체에 23개 사업(4월 말 서울의제 21 실천사업 중심으로 추가지원)

- 길동자연생태공원에 적합한 교육교재 개발을 통한 생태교육
- 대학인 환경네트워크 확산을 위한 녹색캠퍼스 만들기 운동
- 서울의제 21 정착을 위한 기업시범사업
- 강동구 둔촌동 생태계보전지역(습지) 지역관리
- 불암산 도시자연공원 생태계 회복 프로그램 운영
- 일회용품 줄이기 시민운동
- 쓰레기 0% 도전 마을만들기
- 환경행정에의 시민참여방법 현황조사 및 참여프로그램
- 고향으로 기억되는 녹색마을 만들기-서울의제 21 지역적용사업
- 한강시민공원 이용행태 점검 활동
- 한강상수원 지역 환경감시 및 조사
- 형광등 분리수거 체계 및 재활용 방안 구축을 위한 프로그램
- 21세기 녹색서울만들기 어머니 환경교실
- 어울려 살아가는 지역사회를 위한 녹색 청소년·어린이 환경활동
- 우리동네 푸르게 가꾸기 시민환경학교 등

#### 【녹색서울환경감시단 운영】

패적인 서울환경을 조성하기 위하여 자치구별로 구성된 녹색서울환경감시단이 현장위주의 환경감시활동·홍보 등을 추진함에 따라 주민들의 환경보전의식 함양 및 불법 오염행위에 대한 경각심 고취에 기여하고자 하였다.

- 1996년 ~ 1997년 지역별 책임단체 선정운영
  - 1998년 : 13,887명, 감시활동 26,103건
  - 1999년 : 28,375명, 감시활동 18,555건, 홍보·계도 1,450횟수
- ※단순 감시활동이 아닌 환경보전프로그램을 진행

#### 【환경정보 제공】

환경행정에의 적극적인 시민참여를 유도하고자 시민과 시가 정보제공자 또는 이용자의 입장에서 서울의 환경문제를 공유·상호간 입장을 이해할 수 있는 환경정보네트워크를 구축하여 시민, 환경단체, 기업 등 환경주체에

게 다양한 정보를 제공하고자 하였다.

- 환경정보마당 발간(월간) : 8회
- 「녹색서울 21」 발간(계간지) : 3회
- 서울특별시환경관련정책에 대한 분석 및 대안제시 I, II

#### 【현장중심 환경보전활동】

녹색서울시민위원회 위원들이 환경오염물질발생현장 및 서울시가 관리하고 있는 환경관련시설을 시찰하므로 현실성 있는 환경정책 대안을 제시하고자 하였다.

- 한강상수원 수질정화활동
  - 수중환경오염실태 파악 및 오염물질 제거, 한강 둔치 청소
- 녹색위 위원 환경관련시설 시찰
  - 서울시에서 관리하고 있는 소각장, 하수처리장과 재활용관련시설을 방문하여 운영실태 파악
- 자동차 배출가스 무료점검 및 캠페인
  - 시민단체, 시 및 자치구, 정비조합 등과 합동으로 차량 배출가스 캠페인 및 무료점검 실시
- 서울시 하천실태 조사
  - 서울지역 6개 하천을 탐사하여 서울의제 21이 지향하는 생명이 숨쉬는 자연하천 조성방안 제안

#### 【토론회 및 공청회】

서울시 환경보전 방향 정립 및 제도개선(안) 등에 대한 시민들의 다양한 의견을 수렴하여 시민참여형 환경행정을 구현하고자 하였다.

- 환경기본조례 환경헌장 제정 공청회
- 녹색위 및 노원구 녹색주민실천위원 워크숍
- 음식물쓰레기 줄이기 시민단체 활동세미나
- 민선2기 서울의 환경보전 방향
- 한강수질개선을 위한 서울시민의 역할
- 서울시 환경관련 조례개정을 위한 시민공청회
- 자원재활용을 위한 알뜰매장 교환운동 사례발표회
- 환경친화적인 행정체계 구축을 위한 ISO 14001

- 지속가능개발위원회 설치·운영에 관한 토론회
- 바람직한 한강보전과 이용증대방안 마련을 위한 워크숍

## 서울의제 21 시민실천 지역적용사업 추진결과

(사)서울남서여성민우회

### 사업내용

#### 1. 기획회의

- 1) 운영위원 사업설명회
- 2) 사업추진방향 검토
- 3) 홍보전단 및 실천지침서 내용 논의
- 4) 실천지침서 내용 수정 논의

#### 2. 홍보

홍보전단지제작 및 배포

#### 3. 교육

- 1) 모니터 요원 모집 및 교육
- 2) 공동체별 교육

#### 4. 실천지침서 · 점검포 제작 및 보고서 발간

#### 5. 공동체의식향상 프로그램

- 1) 청소년 자원봉사자 발족
- 2) 폐식용유로 비누 만들기 시연
- 3) 생쓰레기 퇴비장 및 재활용타운 견학

#### 6. 모니터요원 활동 및 간담회

- 1) 실천 공동체별로 배포된 실천점검포를 월 1회 회수하여 점검 후 재교육
- 2) 점검포 통계결과 분석 및 실천향상을 위한 모니터요원 간담회

## 7. 실천결과 토론회

- 1) 실천효과 검토 및 가능성 분석
- 2) 서울의제 수정사항 제시
- 3) 효과측정 결과 평가

## 사업효과

1. 의제 21에 대한 인식향상 및 홍보강화(양천구, 구로구 3,500가구)
2. 실천지침서, 점검표를 통한 간접적 교육효과 및 정보제공
  - 점검표는 가족 구성원 모두가 참여하도록 하여 실질적인 실천으로 이어지게 하고 자동차연료비 체크는 주로 남편만이 알던 무관심에서 벗어나 가족 모두가 에너지 절약방안을 모색하여 함께 계획을 수립하고 대중교통 이용의 중요성을 인식시키는 역할을 함
3. 모니터 요원의 교육 및 활동을 통한 지역문제 관심향상과 지역정체성의 중요성 인식
4. 공동체의식 향상
  - 청소년 자원봉사자 활동을 통해 주거지역내의 환경문제를 주체적으로 해결방법을 찾는 활동을 통해 지역문제의 중요성과 지역공동체의 중요성을 인식하는 계기가 됨

## (사)살기 좋은 우리구(금천) 만들기 여성회

1. 서울의제 21 실천지침서 작성
  - 서울의제 21인 “21세기 녹색서울 만들기”를 실천할 주민들의 하루 생활주기 위주로 재구성하여 수정 ‘나실천씨의 녹색하루’ 환경실천 지침서 발간
2. 실천에 참여할 지역 및 가구 조직화
  - 공동주택 담당 10명, 일반주택 담당 10인 운영위원회 구성 및 활동

- 실천가정 모집을 위한 홍보 - 금천구 일대에 홍보 전단지, 회원 우편발송, 신문간지, 단체소식지를 통해 실천가정회원 모집(600가구 모집)
- 체크리스트 배포 및 서울의제 21 실천가정 스티커 제작 배포
- ‘서울의제 21 실천가정’ 등록가정의 실천방법 및 점검표(체크리스트) 작성 교육

### 3. 실천결과 서울의제 21의 실천 불합리 항목 수정안 제시

### 4. 지역 공동체의식 향상 프로그램 운영

- 운영위원과 참가회원가정 중심으로 재활용품 수집 및 정리를 통한 재활용 장터 준비
- 지역주민을 대상으로 서울의제 21의 홍보와 지역공동체의식 향상을 위한 재활용 장터 진행

### 5. 서울의제 21 환경실천 가정 수기공모 및 시상

### 6. 서울의제 21 환경실천가정 평가토론회

- 체크리스트 수거 및 분석을 통해 실천 가능성 평가(600가정 중 385부 수거 분석)

## 수기공모 수상작

제목 : 일상의 소중함을 느끼게 해준 서울의제 21

장분순(주부/서울시 금천구 시흥4동)

환경의 중요성을 모르는 사람은 없겠지만, 왠지 거창하게만 느껴져 무엇을 어디서부터 어떻게 해야할지 막연할 때가 많았었는데, 이번에 살구회에서 실시하는 서울의제 21 환경기록표를 점검하면서 ‘아’ 이런 것부터 시작하는 방법도 있었구나..하는 생각을 했다.

평소에 나도 환경에 조금은 관심이 있어 한때는 비누로 머리를 감고 식초로 행구기도 했지만, 언제부턴가 귀찮다는 생각에 다시 샴푸와 린스를 사용하게 되었고, 설거지나 빨래를 할 때도 물이 넘치고 흘러야 직성이 풀리고, 쉽게 쓰고 버렸던 모습들이 떠올라 마음 한 구석이 찢끔했다.

정해진 등산로를 이용하고 다람쥐의 먹이가 되는 도토리를 줍지 않는 것, 시장 갈 때 장바구니를 드는 것이 어떻게, 얼마나 환경에 도움이 되는지를 생각하며 사는 사람이 우리 주변에 얼마나 있을까?

화단에 거름을 주겠다고 산에서 나뭇잎이나 흙을 나르고, 도토리를 주워다가 맛있는 목을 만들었다고 자랑을 하면 참 부지런 사람이라 칭찬만 할 줄 알았지, 다람쥐의 겨울야식을 주워온 비정한 사람이란 걸 생각조차 못하고 살았던 무심했던 내 자신을 돌아보며, 언제까지나 머뭇거리고 마음만으로 끝날 것이 아니라 작은 것부터 실천하며 행동해야 되겠다고 생각했다. 그런 의미에서 이번 서울의제 21 환경점검 기록포 작성은 잊고 살았던 일상의 사소한 일들을 다시 한번 돌아보는 계기가 되었다.

## 지속가능개발네트워크한국본부

〈1단계: 사전조사/기획회의〉

(1) 서울의제21 시민실천 기획회의 (99. 6. 23 KSDN회의실 12명)

발제1. 지속가능한 도시만들기와 서울의제21 (이기명)

발제2. 서울의제21시민실천운동의 전개방안 (김성수)

- 녹색마을 만들기를 중심으로 과제협의

〈2단계: 서울의제21 실천 매뉴얼 제작 및 시트지 제작〉

(2) 서울의제21/ 녹색마을지침서 제작 (1,500부, 7월-8월)

(3) 서울의제21 시민실천 설문 조사지 및 환경감사카드 제작

3-1) 서울의제21 시민실천 조사지 제작 (4면/A4크기, 1만부, 8월)

3-2) 감사카드제작(발간일: 1999. 9. 1 / 5종 각 5천매)

〈3단계〉 서울의제21/녹색마을 만들기 감사단 모집 및 교육/워크샵/순회교육

(4) “서울의제21/ 녹색마을만들기 일만인네트워크” 참가자모집(7.1-8. 30)

모집인원: 자원지도자 86명 / 녹색마을 참가자 1,258명

(5) 녹색마을 만들기 지도자교육

5-1) 모니터자원지도자 교육

(9월1일, 기독교연합회관 504호, 구몬수학교육장(50여명))

5-2) 녹색마을 만들기 운동 지도자 워크샵

(7월21일-11월13일, 총8회, 연인원 250여명 참가)

(6) 방문순회교육 및 기타 (서울 구별 각지역 30여군데, 7월-11월)

〈4단계〉 서울의제 21 시민실천 조사 및 감사활동

(7) 서울의제21 시민실천적용을 위한 생활환경감사활동

(9월 -11월/서울시 25개구 외 지역/3000여명)

-1종) 설문지 : 서울의제 실천제안 내용 및 환경정보 관련 항목 60여개

-2종) 시민실천제안 5종 시트지

(쓰레기줄이기, 에너지절약, 물질약, 대기오염줄이기, 녹색마을 만들기)

〈5단계: 녹색마을 정보센터 구축 및 운영〉

(8) 녹색마을정보센터구축 (10월-11월, <http://sc21.ksdn.or.kr>)

〈6단계: 보고회 및 세미나〉

(9) 녹색마을포럼 : 서울의제21 시민실천 보고회 및 세미나

(1999년 12월 1일(수) 오후 2:00-5:00 세종문화회관 소회의실)

- 주제: 풀뿌리 민주공동체운동으로서 지방의제21

## 사업효과

KSDN에서 주관하여 추진한 서울의제21 시민실천적용사업은

1. “녹색마을만들기”시민운동의 차원에서 추진되었으며 이를 위한 기획위원회를 구성하였으며 위원회가 서울의제21/녹색마을 만들기 시민운동의 실천에 관한 전반적인 프로그램기획을 담당하였다.
2. 서울의제21/ 녹색마을 만들기 시민운동을 구체적으로 실천해나갈 참가자들을 “녹색마을 일만인 네트워크” 차원으로 조직활동을 추진한 결과 11월 30일 현재 모두 1,281명이 참가신청서를 제출하고 녹색실천서약을 하였다. 본회는 참가자 모집을 위해 지역교회와 지역주민단체들을 접촉하였으며 본회회원 및 관련인사들을 통해 참가자모집활동을 전개하였으며 각 대학에서 학생자원활동가 모집활동을 전개, 86명의 학생자원활동가를 모집하였다.

3. 참가자들은 기본적으로 녹색마을 만들기 지도자교육에 참여하고 지침서에 따라 환경보전생활을 실천하도록 권유를 받고 이에 참여하였다.  
참가자들은 또한, 자신들의 실천활동을 환경감사활동카드를 통해 스스로 점검하며 개선해 나가도록 권유를 받고, 그밖에 녹색마을 만들기 모니터 자원활동, 녹색마을 포럼, '녹색마을 정보센터'자원활동에도 참여하도록 권유를 받았다.
4. KSDN은 녹색마을 일만인 네트워크 참가자들의 실천활동을 돕기 위해 녹색마을 만들기지침서(1,500부), 환경보전생활실천조사표(10,000매), 환경실천감사활동카드( 5종,각 5000매 )를 제작, 배포하였으며, 조사표와 감사활동카드는 다시 수거, 분석함으로써 정책참고자료로 활용코자 하였다.
5. 참가자들을 위한 지도자교육을 워크샵 형태로 진행함과 동시에 방문순회교육도 병행하여 서울의제21/녹색마을만들기 시민운동에 대한 기본적인 이해를 도모하였으며, 녹색마을 포럼을 개최하여 참가자들과 관련단체간의 공동인식을 도모하며 본 사업의 발전방안을 모색하였다. 또한 '녹색마을 정보센터(녹색마을 홈페이지)'를 개설하여 참가자들간의 의사소통을 원활히 하며, 성공사례 등 참여그룹간의 정보공유와 이들을 위한 관련 정보를 제공하였다.

# 서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례

[서울특별시조례 제3707호 2000.1.15(개정)]

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시환경기본조례 제26조의 규정에 의하여 서울의 지속가능한 발전과 서울의제 21의 실천 및 이행상황 점검 등 국제연합 지속발전위원회의 활동과 연계하여 지구환경보전에 기여하기 위해 서울시민이 시정에 참여하는 녹색서울시민위원회(이하 “위원회”라 한다)를 설치하고 그 운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(기능) 위원회는 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 지속가능(“지속가능”이라 함은 지역개발 사업 등을 경제적 효과·사회적 형평 및 환경보전을 동시에 고려하여 추진함으로써 다음세대의 삶의 질도 보장하는 것을 말한다. 이하 같다)한 시정을 위한 보전과 개발의 통합 조정에 관한 방향제시 및 자문
2. 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다)이 부의한 주요 정책·계획 등의 지속가능성 평가·자문
3. 서울의제 21의 실천·이행 상황 점검, 자치구의제 21 추진에 관한 의견제시 및 자문
4. 환경개선·보전 프로그램 개발, 환경교육·홍보, 환경 감시활동 등

제3조(구성) ①위원회는 위원장 3인을 포함한 100인 이내의 위원으로 구성하고 위원은 서울특별시(이하 “시”라 한다) 환경관리실장·교통관리실장·시정기획관·산업 경제국장·도시계획국장·건설국장·주택국장과 환경에 대한 경험과 전문성을 가진 자 중에서 시장이 위촉하는 자가 된다.

②위촉위원의 임기는 2년으로 하되 중임 할 수 있다. 다만 보궐위원의 임기는 전임자의 잔임기간으로 한다.

제4조(위원장과 부위원장 등) ①위원장은 시장과 위촉위원 중에서 호선하는 자 2인으로 한다. 이 경우 위촉위원 중에서 호선하는 자는 시민을 대표하는 자 1인과 기업을 대표하는 자 1인으로 하고, 임기는 2년으로 하되 중임 할 수 있다.

②위원회는 부위원장 3인과 감사 2인을 두고, 임기는 2년으로 하되 중임할 수 있다.

③부위원장은 제8조의 규정에 의한 서울의제21실천협의회 회장과 2개 분과위원회 위원장이 되고, 감사는 위원 중에 호선한다.

④위원장은 위원회의 업무를 총괄하며 위원회를 대표한다.

⑤부위원장은 위원장을 보좌하며, 위원장이 직무를 수행할 수 없을 때에는 제8조제2항 각호의 순서에 의한 분과위원장인 부위원장이 그 직무를 대행한다.

⑥감사는 위원회의 활동에 대한 평가 및 재정집행에 대한 감사를 하며, 매년 그 결과를 위원회에 제출한다.

제5조(집행위원회)①위원회의 효율적인 운영을 위하여 위원회에 집행위원회를 둔다.

②집행위원회는 위원회의 위원장·부위원장, 당연직 위원, 위촉위원중 위원장이 지명하는 자. 제7조의 규정에 의한 사무담당위원 등 25명 이내로 구성하며, 집행위원회 위원장은 위원회 위원장이 된다.

③집행위원회의 기능은 다음 각호와 같다.

1. 지속 가능한 개발전략 수립
2. 시정분야별 친환경적 지침 제시
3. 제2조 제2호의 규정에 의하여 상정된 안건
4. 위원회에서 위임된 사항 및 긴급을 요하는 사항

④집행위원회의 회의는 월 1회 개최를 원칙으로 하며, 필요시 수시 개최할 수 있다.

⑤집행위원회의 운영에 관한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제6조(고문) 위원장은 위원회 운영에 필요한 자문을 얻기 위하여 위원회의 동의를 얻어 위원 중에서 고문을 위촉할 수 있다.

제7조(사무처리 등) 위원회 업무의 효율적 추진을 위하여 사무담당위원을 둘 수 있으며, 사무담당 위원은 위원장이 집행위원회의 동의를 얻어 위촉위원 중에서 임명한다.

제8조(분과위원회 등) ①위원회의 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 위원회에 서울의제 21 실천협의회(이하 “협의회”라 한다), 지속발전정책분과위원회, 환경홍보·교육분과위원회를 둔다.

②협의회 및 각 분과위원회의 기능은 다음 각호와 같다.

1. 서울의제 21 실천협의회 : 서울의제 21의 실천 및 이행상황 점검, 자치구의제 21 추진에 관한 의견제시 및 자문, 시민단체 등의 시·자치구 간 협력체계 구축·운영

2. 지속발전정책분과위원회 : 보전과 개발의 통합·조정에 관한 정책대안 제시, 제시된 시정분야별 친환경적 지침에 따른 시정구현상황 평가, 집행위원회에서 요구한 사항에 대한 검토 및 대안제시

3. 환경홍보·교육분과위원회 : 환경보전 홍보·교육, 환경개선 프로그램 개발, 환경오염감시 활동

③협의회와 각 분과위원회는 의안 심의 등에 필요한 경우 시의 관련과장을 위원으로 참여시킬 수 있으며, 이 경우 위원은 위원회 위원정원 외로 한다.

④협의회는 회장 1인과 총무 1인을 포함한 40인 이내, 지속발전정책분과위원회와 환경홍보·교육분과위원회는 분과위원장 1인과 총무 1인을 포함한 25인 이내로 구성하되, 협의회장과 분과위원장은 위원 중에서 호선하고, 총무는 협의회장과 분과위원장이 협의회 및 분과위원회의 동의를 얻어 임명한다.

⑤협의회장과 분과위원장은 필요하다고 인정하는 경우 협의회와 분과위원회에 협의회위원과 분과위원회 위원으로 구성되는 소위원회를 둘 수 있다.

⑥협의회·분과위원회 및 소위원회의 구성·운영에 관한 사항은 위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.

제8조의 2(기타 협의회의 설치)①위원회는 제8조의 협의회 등외에 환경을 보존 또는 복원하기 위하여 필요한 경우 시장과 협의하여 관련 협의회를 둘 수 있다.

②제1항의 협의회의 위원은 환경에 관하여 경험과 전문적인 지식이 있는 자중에서 시장이 위촉하되, 위원회 정원에 포함시키지 아니하며, 기타 협의

회의 운영 등에 관한 사항은 제9조 내지 제13조의 규정을 준용한다.

제9조(위원의 해촉) 시장은 위원이 다음 각호의 1에 해당하는 때에는 위원을 해촉 할 수 있다.

1. 위원이 장기치료를 요하는 질병, 기타 사유로 임무를 수행하기 어려운 경우
2. 위원이 품위손상·장기 불참 등 위원의 직무를 수행하는데 부적당하다고 판단될 경우
3. 위원본인이 사직을 희망하는 경우

제10조(회의) ①위원장은 위원회의 회의를 소집하며, 그 의장이 된다

②위원회의 회의는 정기회의와 임시회의로 구분한다.

③정기회의는 연 2회 소집하며, 임시회의는 다음 각호의 1에 해당하는 경우에 소집한다.

1. 시장의 소집요구가 있을 때
2. 재적위원 3분의 1이상의 소집요구가 있을 때
3. 기타 위원장이 필요하다고 인정하는 때

④분과위원회의 회의는 시장 또는 위원장의 요구가 있거나 분과위원장이 필요하다고 인정할 때에 분과위원장이 소집한다.

제11조(의사) 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

제12조(의안의 제출)위원회에 안건을 제출하고자 하는 기관 또는 위원은 회의개최 예정 7일전까지 환경관리실에 제출하여야 한다. 다만, 긴급한 안건의 경우에는 그러하지 아니한다.

제13조(의안의 처리) ①위원장은 위원회 또는 분과위원회에서 심의·의결·처리한 사항을 시장에게 통보하거나 필요한 조치를 취하여야 한다.

②시장은 제1항의 규정에 의하여 통보 받은 사항에 대하여 그 처리내용을 위원회에 통보하여야 한다.

제14조(간사와 서기) ① 효율적인 회의운영 및 업무협조를 위하여 위원회에 간사와 서기 각 1인을 둔다.

②간사는 서울특별시 환경관리실 환경기획과장이 되고, 서기는 업무를 담당하는 사무관이 된다.

제15조(사업계획서 제출) 위원회는 매년 사업계획서를 시장에게 제출하여야 한다.

제16조(지속가능성평가 등) ①위원회는 시장이 부의한 주요정책·계획·제도 등에 대한 지속가능성을 평가·자문한다.

②위원회는 보전과 개발을 통합·조정하는 정책대안을 마련하여 제시할 수 있다.

제16조의 2(서울의제 21 실천 등) ①위원회는 서울의제 21 실천을 위한 활동과 그 이행상황을 점검할 수 있다.

②위원회는 자치구의제 21 추진에 관한 의견을 제시하고 자문할 수 있다.

③위원회는 서울의제 21 및 자치구의제 21 실천을 위한 시민단체 등의 시·자치구간 협력체계를 구축·운영한다

제17조(교육 및 홍보) 위원회는 시민의 환경보전의식 향상을 위해 시민이 참여하는 다음 각호의 환경보전활동을 실시할 수 있다.

1. 시민환경교육
2. 환경보전캠페인 및 프로그램 개발
3. 자연정화활동
4. 환경오염행위에 대한 신고·고발 등 감시활동
5. 기타 환경교육 및 홍보와 관련된 각종활동

제18조 (삭제)

제19조 (삭제)

## 제20조 (삭제)

제21조(공청회 등 개최) 위원회는 업무 수행상 필요하다고 인정하는 때에는 전문기관 또는 단체 등에 조사·연구를 의뢰하거나, 공청회·세미나 등을 개최하여 관계전문가 및 시민의 의견을 들을 수 있다.

제22조(관계기관 등에의 협조요청) 위원회 및 분과위원회는 직무수행과 관련하여 필요할 때에는 관계공무원·전문가 또는 안전과 관련이 있는 다른 위원회의 위원을 위원회에 출석하게 하여 의견을 청취하거나 자료제출 등 협조를 요청할 수 있다.

제23조(재정지원) ①시장은 위원회가 실시하는 사업을 수행하는 단체 및 개인에 대하여 예산의 범위 안에서 보조금 등 필요한 경비를 지급할 수 있다.

②시장은 제20조 규정에 의한 조사·연구 및 공청회·세미나 개최 등에 소요되는 경비를 예산의 범위 안에서 지급할 수 있다.

제24조(수당) ①시장은 제5조 제11조 규정에 의한 회의에 참석하거나 위원회 등의 활동에 참여한 위원 및 제21조 규정에 의거 위원회에 출석한 자에 대하여 예산의 범위 안에서 수당·여비를 지급할 수 있다.

②시장은 위원회의 사무를 처리하는 제7조의 규정에 의한 사무담당위원에게 예산의 범위 안에서 실비를 지급할 수 있다.

제25조(시행규칙) 기타 이 조례시행과 관련하여 필요한 사항은 시장이 따로 규칙을 정한다

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

INTERNATIONAL SYMPOSIUM OF LOCAL AUTHORITIES,  
KOREA, MARCH 2000

CR DAVID RISSTROM  
Chair of the Melbourne City Council  
Environment, Community and Cultural Development Committee

**The City Of Melbourne And Local Agenda 21**

The City of Melbourne is one of a number of local governments that are playing an increasing role in advancing the objective of sustainable development. From what I know of the great changes occurring in Korea, there is also great leadership being shown here. Please let me explain why this leadership with Agenda 21 is so important.

**The Importance Of Local Agenda 21**

Global Climate change resulting from the enhanced greenhouse effect provides an excellent example of the need for democratic and environmentally sustainable action, such as that facilitated by Local Agenda 21.

If global warming of 2-3°C occurs within the next century, the ecological framework that supports life may become unstable and almost certainly less productive. In combination with population increases and resource scarcity, this represents a great threat to the carrying capacity of the biosphere, and the social organisations we enjoy within it.

Fortunately, more recent social responses to depletion of the ozone layer and global climate change demonstrate an increasing maturity in our response to acting sustainably. We as a species are showing an increasing awareness and honesty about our position in the biosphere, and that we are capable of making important cultural changes in response

Nevertheless, it is likely its effects will be unequally shared. Both between countries and within countries.

This is why Local Agenda 21 is so important. Local Agenda 21 recognises that there is a need for partnerships within the community, including Government, business and the people. It recognises that an individual on their own may not have the power to facilitate change, and that co-operation within the community is essential.

Local Agenda 21 recognises that changes in behaviour towards a more environmentally sustainable society must carry with it the very important jewel in our human crown: The ability to live democratically.

Climate change is a problem of hot air. Sometimes there is too much of it, and sometimes it comes from politicians like me! So what is Melbourne doing?

### **Managing The Municipal Environment**

The City of Melbourne's Municipal Strategic Statement, City Plan? outlines Council's vision for the municipality and sets aims, objectives and actions to advance that vision until 2002. City Plan embraces many concepts inherent in the international Local Agenda 21 program. It recognises the areas in which Council can provide influence in the relationships between people and the environment through the adoption of six themes: Prosperous City, Innovative City, Culturally Vital City, People City, Attractive City and Sustainable City. The ability of local government to address such a wide range of issues at the local level places it in a unique and vital position to progress global sustainability through local action. Specific examples of how these are put into effect follow.

The City of Melbourne is preparing an implementation plan for triple bottom line reporting, decision making and accounting processes. Triple bottom line is rapidly becoming an accepted basis of accounting, reporting and decision making in private sector corporations. In accordance with our democratic responsibilities, local governments also need to demonstrate due diligence and transparency in the way they operate.

The City of Melbourne believes that maintaining a social licence to operate? and

being a good corporate citizen? are not, and should not be, concerns exclusive to industry. Local government cannot expect continual improvement in environmental management by residents and businesses in the municipality while failing to demonstrate performance themselves.

Council has set ambitious sustainability targets, including the reduction of paper consumption per person by 10% in 1999 and by 25% over 3 years and the reduction of waste to landfill by 75% over 3 years as part of its Office Waste Management Plan.

Melbourne City Council has initiated an environment assessment process of Council decisions. Reports to Council will include an assessment on how a decision will impact on energy use, waste generation, water consumption, greenhouse gas emissions and biodiversity. With this information Council will be better able to consider the environment, alongside economic and technical constraints, when making decisions. These assessments will contribute to a triple bottom line approach to decision making.

### **Building Partnerships With Other Organisations**

Melbourne City Council is demonstrating leadership in its dialogue with other levels of government. Council recently recommended changes be made to the Victorian Local Government Act in order to reflect the role of local government in the achievement of sustainability. A discussion between the Municipal Association of Victoria, the Australian Local Government Association, and all local councils within Victoria has been initiated.

Council is represented on the Asia Pacific Economic Cooperation Expert Working Group on Energy Efficiency and Conservation. We recently have submitted a program for a major energy efficiency program within the City, which was received very warmly at the APEC meeting in New Zealand last week.

Council recently sponsored the United Nations Environment Program Financial Services Conference in February 2000. Hosted by the Victorian Environment Protection Authority, the conference was designed to increase the adoption of sustainable development and environmentally sound business practices in the finance sector.

Speakers included representatives from the United Nations Environment Program, BP Amoco, Deutsche Bank, Swiss Re, Pricewaterhouse Coopers, and Barclays Bank.

Melbourne City Council hosted the Urban Future Roundtables, a series of meetings and workshops designed as a lead up to the PLEA (Passive and Low Energy Architecture) Symposium held in Melbourne in mid September 1999. As part of the Roundtable program, Council sought the opinion of a range of independent experts in relation to its environmental initiatives including academics, architects, consultants and industry representatives. This exposure to expert scrutiny of the full range of Councils environmental activities has enabled the identification of gaps in, as well as recommendations for future improvement to, Councils programs.

Council is developing a Commercial Building Partnership. The City of Melbourne has more than 5 million square metres of office floor space and the commercial sector is the greatest contributor to greenhouse gas emissions in the municipality. The Commercial Buildings Partnership will help to bridge the gap between building owners and tenants which often results in energy inefficiencies.

Council facilitated the establishment of the Australia/New Zealand office of the International Council for Local Environmental Initiatives for Melbourne during 1999. The partnership between the City of Melbourne and the International Council for Local Environment Initiatives (ICLEI) confirms our leadership role as a capital city committed to environmental management.

### **The Success Of The Cities For Climate Protection Program**

Council joined the Cities for Climate Protection Program in 1998 and has since completed an inventory of greenhouse gas emissions generated by Council's own operations and those generated within the municipality. Council released an action plan (which included targets and actions) in October 1999 for public comment, with the final plan having been adopted this month. We have set a target of 20% reductions in 1996 greenhouse gas emissions by 2010 for the community and 30% for the City of Melbournes own operations.

As a part of this commitment Council has undertaken a number of projects including:

- Subscription of Council's cars to Greenfleet on World Environment Day, 1999 which resulted in the planting of enough trees in Royal Park to store the carbon dioxide generated by Council's cars for one year;

- The use of Liquid Petroleum Gas cars in Council's fleet which will result in a decrease in greenhouse gas emissions of 13% per vehicle;
- Sponsorship of the winning Aurora Solar Car Team in the Australian Solar Car Challenge;
- Preparation of a Green Transport Plan for Council staff designed to reduce vehicle kilometres travelled by staff to and from the workplace and during office hours. A major law firm within the City, Minter Ellison, has also prepared a Green Transport Plan for staff and Council is working with a community-based group called Environment Victoria to help other major workplaces in the municipality undertake similar programs with their own staff and achieve behavioural change;

Melbourne City Council was the first local government agency in the world to use the One-2-Five Energy Management System pioneered by Australian company Energetics Pty Ltd which has recently won a United States Environment Protection Authority contract for the system. Council has already reduced energy consumption in a key administration building by 17% based on simple changes to lighting; and

Council was one of the first in the State of Victoria to adopt the First Rate Housing Energy Rating System of Energy Efficiency Victoria. A number of staff are trained to use the system to assess development and building applications for energy efficiency and provide advice to developers and builders

In addition to encouraging community involvement wherever possible in these programs, we hold regular Peoples Forums? which invite the public to take the seats normally occupied by the elected Councillors in the Council Chamber to discuss issues that are important to the City. The theme of the most recent Peoples Forum was The Environment.?

We are also about to host our first meeting of the Melbourne Metropolitan Environment Forum, in April this year. This is a forum of local governments and involved environment and community organisations that will ensure democracy is not put as secondary to environmental sustainability.

On returning to Melbourne, as Chair of the Melbourne Metropolitan Transport Forum, I will host an important forum on public transport in Victoria, the first of its kind since our public transport system was privatised by the former State government.

Melbourne City Council is also establishing an energy demand unit, to improve and reduce our internal use of energy, with the aim to provide this as an advisory service to our Community. We have also allocated \$5 million within our investment funds as a step towards Council determining whether they establish a formal trust fund for environmental sustainability within the City.

I hope these examples have helped to stimulate debate and to demonstrate that, as for an increasing number of cities, Melbourne is not only thinking about environmental sustainability, it is doing things.

### **In Conclusion**

The maxim, Act Locally, Think Globally? remains important. Despite forays into space and onto the moon, strong gravity, a limited energy supply, and a restrictive list of appealing destinations make the Earth's biosphere a likely resting place for the great majority of its inhabitants. Considering the uncertainties involved, we need to act sensibly and democratically to ensure that our environment remains habitable.

In conclusion, my message is simple. We as a people cannot act as if the future does not matter.

The mixture of democratic processes and environmentally sustainable goals is an important one that Local Agenda 21 fosters. The progress within the City of Melbourne and other progressive regions throughout the world provides promising signs that the future will be in good hands. Our own.

Thank you.

# 「푸른경기21 실천협의회」의 활동사례

염태영(푸른경기21 실천협의회 사무국장)

보기에 탐스럽고 먹음직스런 피자조각을 시장기에 의지해 딱딱 해치우고선, 이 느끼한 음식을 제대로 소화시켜 내지 못하는 구식위장을 애근게 안스러워 한 적이 있다. 낯선 음식을 소화시키기에 적합한 효소가 분비되기까지 이 익숙치 않은 먹거리는 늘 불안하다. 이처럼 지방의제21 사업은 우리 실정에서 아직도 그 궁극적인 성과에 대한 설레임과 가능성의 대상이다.

자연의 복원력과 자정능력은 실로 대단하다는 것을 경기의제21 사업을 하면서 다시 한번 느낀다. 우리가 무차별한 개발과 과도한 훼손으로 크게 일그러져 도저히 회생불능으로 여겨지던 주위환경이 우리의 조그마한 노력으로도 다시금 희망의 모습으로 다가오는 것은 오로지 그대로만 내두어도 다시 살아나는 위대한 자연의 힘 때문이 아닌가 여겨진다.

현재는 이러한 소박한(?) 희망찾기의 노력이 경기의제인 「푸른경기21」의 제 모습이자 현 위치에 대한 자평이다.

지난 2년간 경기의제21은 민·관의 새로운 협력기구로서 적지 않은 사업을 실시해 왔다. 사실 광역자치단체 중 뒤늦게 출발한 경기의제 추진기구는 기구조직이 늦은만큼, 앞서 지방의제를 작성한 지역의 애로와 한계를 어느 정도 파악할 수 있었으며, 이로써 나름대로의 대안과 의욕을 가질 수 있었다.

경기의제 사업의 특징과 발전방향을 간략히 다음과 같이 소개한다.

# I. 「푸른경기21」의 특징

## 1. 의제작성 과정 및 내용

### 1) 주요 환경현안 중심의 의제 작성

경기도는 900만명의 인구가 살고있는 규모 큰 광역자치단체이다. 도시와 농촌지역, 해안과 산간 내륙지역 등 생활과 주위환경의 편차가 큰 다양한 환경이 공존하는 지역이어서, 어차피 이러한 경기도 특성을 모두 반영한 의제를 작성하기에는 한계가 있었다. 따라서 경기의제는 경기도의 가장 대표적인 환경현안을 8개로 추출하여 이 8개 분야를 중심으로 의제를 작성하였다. 참고로 이 8개 분야는 위성도시권의 일반적인 생활환경현안(대기·교통과 에너지/하천과 호소, 습지/생태도시/폐기물)과 경기도지역의 대표적인 자연환경현안(팔당상수원과 유기농업/시화호와 해양생태계/비무장지대와 광릉숲), 그리고 사회복지 분야(청소년)로 선정하였다.

### 2) 주요 환경현안 지역의 민간단체가 의제 초안 작성 담당

경기도의 대표적 환경현안 선정에 따라 행동계획(의제초안) 작성은 그 지역의 민간단체가 담당하도록 해당 주관단체를 선정하였다. 이에 따라 8개 분야별로 해당 주관단체들은 지역별로 주민조직, 환경단체, 전문가, 기업체, 행정기관 등이 함께 파트너십을 구성하여 각 분야별 행동계획을 작성하도록 하였으며, 이와 함께 시범사업 초안도 제시하였다.

행동계획을 작성한 8개 분야와 해당 주관단체는 다음과 같다.

〈표1〉 「푸른경기21」의 행동계획 작성분야와 담당 주관단체

8개 분야	행동계획작성 주관단체
대기와 에너지(교통공해)	과천환경운동연합
하천과 호소, 습지	수원환경운동센터
생태도시(공원, 녹지)	분당환경시민의모임
폐기물과 지역분쟁	군포환경자치시민회
팔당상수원과 유기농업	팔당상수원유기농업 운동본부 환경정의시민연대
시화호와 해양생태계	안산YMCA
비무장지대와 광릉숲	경기북부환경운동연합
사회복지(청소년)	경기복지시민연대

### 3) 시범사업을 통한 의제초안 도출 및 다단계 의견수렴 절차

각 분야별로 작성 제안된 행동계획이 실제적으로 실천가능한 의제초안이 되도록 검증하기 위하여 각 지역별로 현장에서의 1차 시범사업과 워크숍을 갖도록 하였다. 따라서 경기의제는 제안된 의제외에 각 분야별로 의제실현을 위한 소중한 첫걸음이라 할 수 있는 시범사업을 함께 제시할 수 있게 되었다.

또한 이렇게 각 지역에서의 분야별 워크숍을 거쳐 제안된 행동계획은 다시 의제작성위원회의 다단계 토론회와 전문가 그룹 집담회, 그리고 기초 및 광역자치단체 해당부서의 검토과정을 겪었으며, 최종적으로 도민 공청회에서 각계의 의견을 수렴하는 과정을 거쳐 「푸른경기21」을 확정하였다.

## 2. 실천위주 조직으로의 전환과 실천사업 실시

### 1) 「푸른경기21 실천협의회」로의 조직 전환 및 지원조례 제정

경기의제 추진기구는 1999년 6월 3일 전국 광역자치단체 중 15번째로 「푸른경기21」을 수립 발표하였다. 의제작성 발표 후 의제작성을 위한 기존의 「경기의제21 추진협의회」는 의제 실천중심의 추진력을 결집한 「푸른경기21 실천협의회」체제로 발전적 개편을 단행하였다.(1999. 8. 25)

이 조직의 특징은 우선 분과를 의제 실천사업을 실질적으로 담당하고 지원하기 위하여 자연생태, 생활환경, 시민사회 등의 3개 분과로 개편하였고, 도내 주요 민간단체의 구성원이 운영위원회에 새로이 참여하도록 함으로서, 실제적인 실천기구의 대표성 확보와 그에 따른 역할을 구체화하였다.

또한 이 조직은 도와 시·군 의제추진기구간의 원활한 협력과 네트워크 구축을 위해 교류협력 특별위원회를 두도록 하였으며, 의제 실천사업의 평가와 모니터링을 위해 관계전문가들로 구성된 자문위원단을 새롭게 설치하였다.

경기의제는 또한 전국의제 추진기구 중 최초로 의제추진기구 운영지원 조례를 만들었다. (1999.10.25) 이제까지 지방자치단체의 의제추진기구들이 활동하는데 가장 큰 애로가 되었던 부분이 기구조직의 안정적 운영을 뒷받침하기 위한 제도장치가 부족한 점이였다.

지역환경의 개선을 위해서는 민·관의 협력이 가장 중요한 요소임을 인식한 경기도는 도의 가장 중요한 환경정책사업으로 지방의제 사업을 정하고, 이를 실질적으로 뒷받침하기 위하여 이와 같은 제도적 지원장치를 마련한 것이다. 이 지원조례에는 협의회의 운영비와 사업비, 기타 경비를 도비로 사업 실시전에 지원할 수 있다는 내용과, 환경정책 추진사업의 일부를 협의회에 위탁할 수 있다는 내용으로 구성되어 있다.

이와 같은 지원조례의 제정은 지원조례를 발의하여 통과시킨 도의회 의원과, 이러한 파트너십을 스스로 제정한 경기도 담당공무원, 그리

고 의제 실천사업을 자გი지역 환경운동으로 연결하여 시행한 민간단체 등, 3주체가 신뢰를 바탕으로 만든 소중한 결실이라 할 수 있다.

경기도는 1999년도에 이러한 협의회의 지원조례 외에도 민관의 환경사업의 협력과 지원을 위한 조례로서 환경보전기금조례도 별도 제정함으로써, 2000년도부터 도내 비영리민간환경단체에 연 5~10억 원을 지원할 수 있게 되었다. 이로서 경기도는 타 시·도에 비해 한 발 앞선 환경행정의 모습이 보이게 되었다.

## 2) 의제 실천사업 공모실시

「푸른경기21」은 처음부터 실천을 목적으로 작성되었다. 따라서 작성과정 중에도 해당 주관단체의 현장확인을 통한 행동계획이 작성되었을 뿐만 아니라, 제안된 의제에도 꼭 실천가능한 과제를 시범사업으로 함께 제안하여 의제를 구성하였음은 앞에서 설명한 바와 같다.

경기의제를 발표한 후에는 곧이어 '99년도 하반기에 실시할 의제 실천 사업을 공모하였다. 그 결과 17개 사업이 선정되었고, 이에 따라 선정 단체와 기업에 의제 실천사업 지원비 약 1억 5천만 원을 지원하였다. 의제 실천사업 주관단체는 1번의 중간보고서와 최종보고서를 제출토록 하였고, 또한 해당 행정기관, 의회 의원, 주민, 관련 전문가, 민간단체, 언론 등이 참여한 가운데 최소 1회 이상의 현장설명회를 갖도록하여 의제 실천사업에 대한 지역사회의 관심과 협력관계 구축의 계기가 되도록 유도하였다.

'99년도 실천사업 완료 후에는 각 주관단체에서 최종보고서와 기타 성과품을 제출받아 사업추진의 성실도, 파급효과, 예산집행의 적정성 등을 평가하였다. 이러한 평가를 위하여는 도의원, 관계공무원, 전문가 등으로 구성된 6인의 평가위원을 선임하여 심사하였다. 총 3회의 엄정한 평가 결과, 우수단체와 부진단체를 4개씩을 선정하였으며 이들 단체는 2000년도 실천사업 공모 심사시 가점과 감점을 줌으로서 이후 실천사업의 충실도를 담보토록 하였다. 또한 우수단체로 선정된 단체는 2000년 1월의 정기총회를 겸한 보고회시 우수사례로 발표하는 기회를 가졌으며, 이때 '99년도 실천사업을 종합적으로 정리한 총괄보고서가

제작되어 참여자에게 배포되었다.

2000년도 실천사업은 2월에 공모하여 25개 사업이 선정되었다. 올해 실천사업은 3월부터 11월까지 도내 각 지역에서 전개될 예정이다. 이 중에는 기업측에서 참여한 사업도 2개 포함되어 있다.

또한 다른 지역 행정기관에서는 실시한 적이 없는 도청 의제사업을 기획하여 추진 중에 있다. 이는 도청내에서 공무원을 대상으로 Eco-office 운동을 펼치는 사업으로 민간의 정기적인 점검과 부서별 평가가 시행될 예정이다.

### 3) 교육·홍보사업과 정보교류 활성화

경기도내의 기초자치단체의 지방의제는 「푸른경기21」의 발표전까지 안산과 수원, 2곳만이 작성되었고, 그나마 실천기구를 갖고 지속적인 활동을 하는 곳은 수원시 1곳 뿐이었다. 이러한 도내 기초자치단체의 의제사업의 부진을 극복하기 위하여 다양한 교육과 홍보사업을 실시하였다. 시·군별 지방의제 담당 공무원 및 민간단체 관계자 등을 대상으로한 워크숍을 열었으며, 「푸른경기21」 교육용 CD 및 비디오 테이프를 제작하여 기초지자체에 배포하였다.

또한 어린이들에게는 경기의제를 이해하기 쉽도록 만화로 만든 어린이용 「푸른경기21」을 제작 배포하였으며, 도민과 각급 기관들에게는 「푸른경기21, 2000년도 생태달력」을 제작 배포하여 경기의제의 주민 홍보자료로 활용토록 하였다. 분기별로 발행하는 소식지는 도내의 중요한 의제 정보교류 Newsletter로서의 역할을 담당하고 있다.

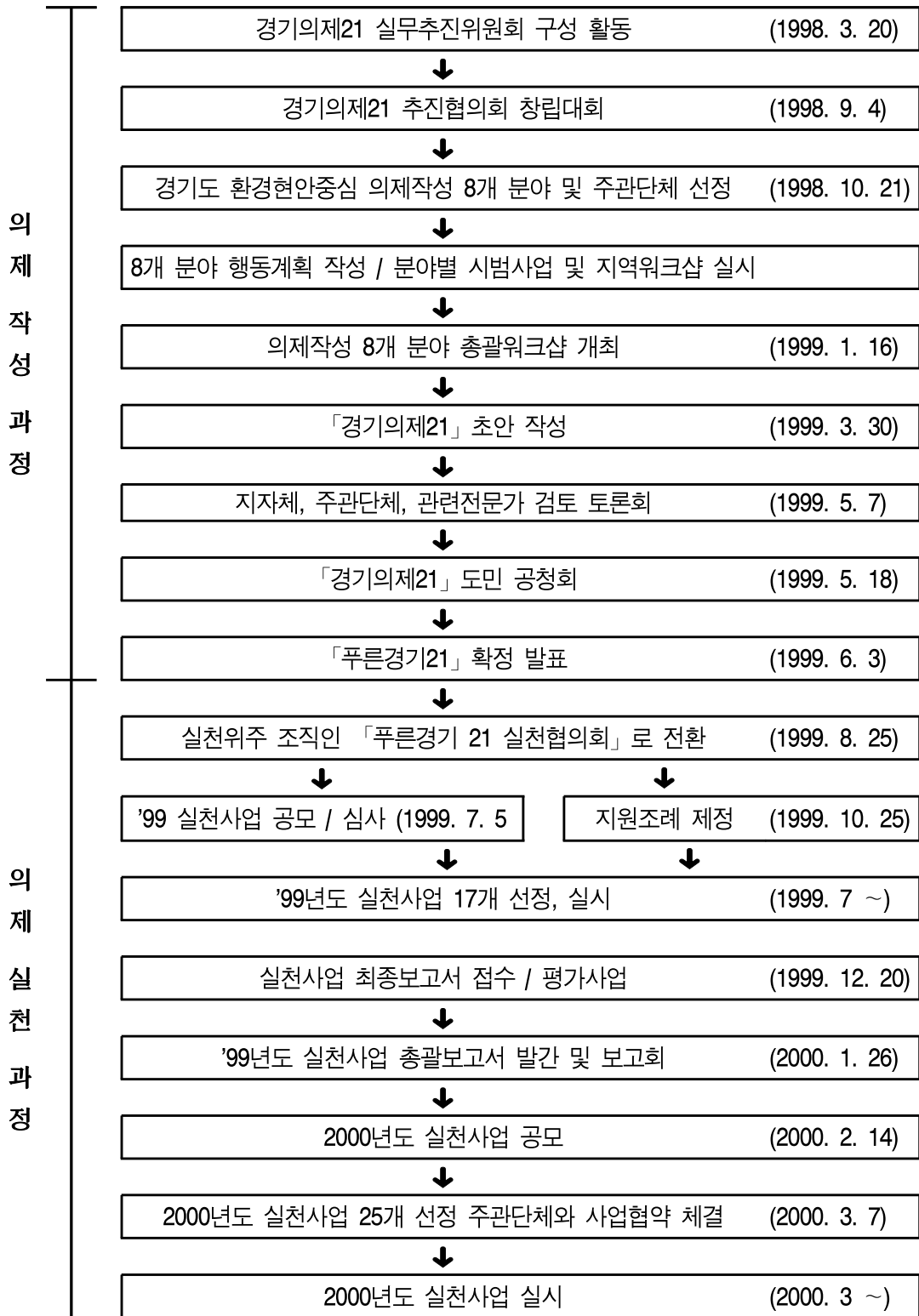
이외에도 용인과 부천지역에서는 유치원과 초등학생을 대상으로 한 어린이 환경노래극을 공연하여 물질약의 소중함을 일깨우는 시범실천 프로그램을 실시하였다.

이러한 경기의제의 교육 및 홍보사업에 힘입어 도내 기초자치단체의 지방의제21 추진기구의 구성과 그 활동도 크게 확대되고 활성화되고 있다.

'99년도 하반기에 구리시가 지방의제21을 수립 발표하였고 연말에는 성남시와 광명시가 종합연구보고서와 지방의제를 발표하였다. 또한 부천시, 안양시, 평택시, 과천시, 고양시, 의왕시, 시흥시, 화성군 등의 지자체가 지방의제를 작성하기 위하여 추진기구를 조직하였거나 준비위 단계에 있다.

경기도내 기초지방의제 추진기구는 의제작성 후에도 민간 사무국유지와 지속적인 예산지원 계획을 갖고 있어 각종 실천사업의 추진이 가능할 것으로 예상된다. 따라서 앞으로 도내 기초자치체 의제추진기구들은 상호교류하며 활발한 의제 실천사업을 추진할 것으로 보여 경기도내 민관 환경협력 운동의 새유형으로 자리매김함은 물론, 지역사회에 큰 반향을 불러일으킬 조짐을 보이고 있다. 이러한 추세와 열의를 효과적으로 결집하고 고무지원하기 위하여 올해는 경기의제 사업으로 도내 기초 자치체 의제추진기구 담당자 30여명을 선발하여 선진지 지방의제 연수계획을 세워놓고 있다

〈그림 1〉 「푸른경기21 실천협의회」 활동경과 FLOW SHEET



## Ⅱ. 2000년도 주요사업

이상에서 밝힌 경기도 지방의제의 특징과 주요사업외에도 2000년에는 몇가지 특징있는 사업을 추진할 예정이다.

### 1. 학생의제 실천사업 공모실시

현재 민간단체중심으로 실시하고 있는 실천사업을 도내 초·중·고등학교의 학생들 실천사업으로까지 확대하고자 한다. 이를 위해 올해는 시범적으로 학교단위나 환경동아리반 단위로 의제실천 공모사업을 실시해 10여개의 사업단위를 선정하여 지원할 계획이다. 사업실시 후에는 민간단체의 의제실천사업과 마찬가지로 보고된 사업을 평가하여 우수 실천사업에는 시상과 함께 보고회 발표기회 등을 마련할 예정이고, 그 성과를 보아가며 다양한 사업영역으로 실천사업을 확대할 계획이다.

### 2. 새천년 통일맞이 환경대탐사

새천년을 맞아 북한과 경계를 접한 경기도의 지리적 특성을 살린 통일맞이 환경탐사를 기획·추진 중이다. 특히 올해는 분단 55주년이자 6.25 발발 50주년 되는 해이다. 이러한 시점에 새천년 통일·환경선언을 통해 경기도민의 통일과 환경보전을 위한 공동의 노력과 의지를 남북한이 함께 천명한다면 이는 대단히 의미있는 일이 될 것이다.

또한 분단시대의 상징인 비무장지대를 평화생태공원으로 조성하기 위한 국내외적 여론형성과 국제연대의 기초를 마련할 계획이다.

8월초에서 중순경에 실시할 이 행사의 주요내용은 150명으로 구성된 환경탐사팀을 평화탐사대와 생명탐사대, 2그룹으로 나누어 경기도를 동·서 방향으로 각각 탐사하게 한 후, 판문점에서 만나 새천년 통일·환경선언 한마당 행사를 여는 것으로 계획하고 있다.

부대 행사로 비무장지대 평화생태공원 조성을 주제로 한 국제심포지움도 계획하고 있으며, 가능하다면 북한의 환경관계자도 초청하여 남북한의 환경보전에 관한 대화의 기회도 갖으려고 한다.

### 3. 지방의제 21 전국협의회(가칭) 사무처 역할 수행

의제 사업의 원활한 정보교류를 위한 전국 Network 구성은 오래 전부터 의제 추진담당자간에 끊임없이 논의되어 온 주제이다. 이런 가운데 작년 9월 제주도에서 개최된 <제1회 전국 지방의제21 추진관련자 워크숍> 때는 이 논의가 공식 수면위로 부상하였으며, 마침내 작년 12월 환경부에서 모인 16개 각 시·도 대표들은 전국 Network 구성안을 결의하고, 그 일의 실무를 담당할 사무국으로 경기도를 결정한 바 있다. 또한 전국 Network 기구 조직을 준비하기 위한 위원으로 8개 시·도 대표를 선임하여 준비작업을 협의하도록 위임하였다.

이에 따라 이제까지 두 번의 공식회합을 갖은 준비위원회는 이 기구 조직의 명칭을 <지방의제21 전국협의회>로 가칭을 정하고, 정관 초안 마련과 사업내용 및 일정을 조정 중에 있다.

<지방의제21 전국협의회>는 우선 초기사업으로 전국 워크숍 공동개최와 홈페이지 구축 등 정보교류센터의 역할을 하는 것으로 구상중이며, 앞으로는 중앙정부에 지방의제21 사업 활성화 지원대책 건의 등 보다 적극적인 방향으로 나아갈 계획도 아울러 갖고 있다.

이러한 일의 중심 사무처 역할을 담당해야 할 「푸른경기21 실천협의회」는 상근 인력의 확보와 사무실 공간 마련, 그리고 일부 지원예산 마련 등 사전 준비를 한창 진행중이다.

〈표 2〉 「푸른경기21」 2000년도 민간단체의 실천사업명

분 야	실 천 사 업 명	주 관 단 체
1. 대기와 에너지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시화·반월공단 대기 개선을 위한 시민행동운동</li> <li>· 시민패널이 만드는 지속가능한(공동에너지지표) 지침서 제작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시흥환경운동연합</li> <li>· 과천환경운동연합</li> </ul>
2. 하천과 습지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시민의 참여로 잊혀지고 버려진 소하천을 발굴하여 시민자연학습코스·생태지도 만들기</li> <li>· 평택호 창내리 자연학습장 운영 및 안내자 양성</li> <li>· 주민이 참여하는 발안천과 남양호의 환경모니터링사업</li> <li>· 주민친수공간(광교천, 황구지천, 월동천 상류) 조성 및 시민프로그램 운영</li> <li>· 남한강·섬강 지류의 오염 현황 및 생태조사를 통한 하천보전 사업(북하천, 청미천, 부평천, 연안천, 가정천)</li> <li>· 하천변 감나무 심기 사업</li> <li>· 자연 친화적인 생태연못 조성사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 광명경제정의실천시민연합</li> <li>· 평택환경운동연합</li> <li>· 화성군환경문제연구회</li> <li>· 수원환경운동센터</li> <li>· 이천·여주환경운동연합</li> <li>· 새마을운동하남시지회</li> <li>· 삼성전자(주)기흥사업장 신우회</li> </ul>
3. 생태도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시민참여를 통한 생태도시 만들기</li> <li>· 가학산 생태학습장을 만들기 위한 시민참여 프로그램개발 및 운영</li> <li>· 한아름 마을놀이터 생태공원 만들기</li> <li>· 경동에너지 사옥 옥상위의 자연생태공원 '하늘동산 21'의 생태프로그램 운영</li> <li>· 안양지역 녹색가정만들기 운동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 분당환경시민의 모임</li> <li>· 광명YMCA</li> <li>· 부천YMCA</li> <li>· 경동에너지 분당사업장 하늘동산21 기획모임</li> <li>· 안양시민대학</li> </ul>
4. 폐기물과 지역분쟁	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 물질절약과 자원재활용을 위한 청소년 녹색소비 운동</li> <li>· 장바구니 사용 및 포장재 줄이기 시민실천사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구리YMCA</li> <li>· 군포환경자치시민회</li> </ul>
5. 팔당상수원과 유기농업	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 맑은물, 생명사랑 위한 가정안의 실천운동</li> <li>· 물질약 생활화를 위한 도민교육·실천활동</li> <li>· 학생·시민·기업이 함께하는 물수요관리 프로그램 운영</li> <li>· 생명의 물 살리기 환경교육 프로그램 보완적용 및 청소년 환경 모니터링단 실천사업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 천주교수원교구환경센터</li> <li>· 경기환경운동연합</li> <li>· 안산경실련</li> <li>· 부천경제정의실천시민연합</li> </ul>
6. 해양생태계와 시화호	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해양보전시민강령 수립을 위한 경기연안 생태문화 기록단 활동</li> <li>· 시민과 함께하는 시화호유역 BIOTOPE 조성을 위한 시민모니터링 및 생태탐방 지침 제정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 서해안연안보전네트워크</li> <li>· 안산YMCA풀뿌리환경센터</li> </ul>
7. 비무장지대와 광릉숲	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 새천년 통일맞이 동두천미군기지 환경탐사 및 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동두천민주시민회</li> </ul>
8. 사회복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 복지지표 산정을 통한 도민 삶의질 향상운동</li> <li>· 녹색아파트 공동체를 만들기 위한 의정부시 공동주택 거주자의 생활의식조사 및 표준 관리비, 모범관리규약 제정운동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경실련경기도협의회</li> <li>· 의정부 참여연대 '시민광장'</li> </ul>

### Ⅲ. 지방의제 사업의 한계와 발전방향

이상과 같은 많은 의제사업을 실시하면서 느끼는 안타까움은 여러 가지가 있으나 그 중에서도 지방의제21에 대한 주민의 이해와 참여부족, 지자체와 중앙정부의 시행의지 부족, 그리고 의제추진 실무사무국의 취약성 등을 꼽을 수 있다. 이에 대한 지적과 나름대로의 발전방향을 제시하고자 하나, 역시 함께 고민해야 할 문제이다.

#### 1. 지방의제21의 전시민적 이해와 참여 확대해야

지방의제21 사업에 대한 이해와 참여가 부족함은 누구나 다 공감하는 사항이다. 지역사회 전구성원이 파트너쉽을 구성하여 「21세기 지구환경 보전을 위한 지방정부와 그 지역사회 구성원 모두의 역할과 과제」를 시행하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 우리에게서 이러한 21세기형 새로운 패러다임의 운동방식도 낯설거니와, 지방의제21이 우리에게 도입되어 의제작성이라도 시작된 지가 이제 겨우 4~5년 남짓 지난 일천한 역사와 경험 때문이기도 할 것이다. 그러나 이제 전국적으로 볼 때, 16개의 광역자치단체가 지방의제21의 작성을 전부 마치었고, 이제는 지역사회 전반으로 이 실천운동을 확대시켜 나가야 할 시점에 이르렀다. 따라서 지속가능성을 이념으로한 새로운 지역운동, 시민운동, 환경운동으로 자리잡기 위해서는 전 시민이 이해하기 쉬운 운동, 구체적인 현장개선 운동, 다양한 주민접근 프로그램 등을 개발하여 실시하고, 한편으로는 이러한 운동방식과 활동에 대한 이해를 돕도록 하는 홍보도 보다 강화되고 새로워져야 하겠다.

#### 2. 중앙정부와 지방정부의 적극적 참여와 지원 강화해야

지방의제가 도입되어 지방자치단체에서 활발히 실시되는 지역을 자세히 살펴보면, 그 지역 NGO의 활동이 두드러진 지역이 대부분이다. 이는 우리의 행정의 지방의제21 사업에 대해 아직도 수동적인 형태를

떨고 있기 때문이 아닌가 여겨진다. 리우회의에서 채택된 의제 21(Agenda 21)의 제28장이 지방정부의 역할이 듯, 지방정부는 지방의제21의 사업 추진에 이제까지와는 다른 보다 적극적이고 능동적인 모습을 보여야 할 것이다.

특히 지방의제21 추진기구가 시행하는 실천사업이란 것이 대부분 지속가능 발전을 향한 이슈제기형, 지역사회 환경보전 및 복원의 당위성에 대한 동기유발형 사업일 수밖에 없다. 이후 이러한 과제를 최종적인 개선사업으로 연결하여 해결하는 역할과 책임은 역시 지방정부와 행정의 몫이다.

행정이 움직이기 위해서는 최고 정책결정권자인 단체장과 행정수반의 결정이 필요하다고 항변할 수도 있다. 그렇지만 우리사회의 현실 타만을 하며 마냥 앉아서 기다릴 수는 없다. 그렇기 때문에 지방의제21 추진기구의 주체들은 힘을 모아 몇가지 실천사업의 성과를 의미있게 거두는 전략적 접근방식을 택하여 이 운동의 실효성을 크게 인식시키는 작업이 필요하다. 그래야만 우리의 단체장과 정책결정권자들이 움직일테니 말이다.

중앙정부는 국가의제21을 수립하고도 전 부처로 실행을 촉구하지도 못하고 있을 뿐더러, 단 한 항목의 의제관련 예산도 마련하지 못할 정도로 취약한 실정이다. 이제 지방의제21 전국협의회(가칭)가 창립되고 나면, 중앙정부도 이에 걸맞는 역할과 지원대책을 마련해야 할 것이다.

### 3. 의제추진 실무 사무국의 취약성 극복해야

상설화되어 있는 의제추진 사무국이라 해도 상근자의 근무형태는 제 각각이다. 별정직으로 채용한 의제담당 공무원을 배치한 곳이 있는가 하면 민간인을 계약직으로 채용한 곳도 있고, 비상근 사무국장인 경우가 있는가 하면 상임위원 형태로 근무하는 곳도 있다. 이처럼 상근자의 채용방식은 각기 다를 수 있지만, 그렇다 하더라도 상근자의 신분 안정은 전제되어야 한다.

실무담당자 조차 안정적인 고용의 형태를 취하지 않은 한, 의제사업의 추진은 늘 불안정할 수밖에 없다. 지역마다 특색과 지역형편을 고려한 실무기구를 갖추되, 사무국장을 포함한 최소한의 실무담당 상근자의 근무방식은 보다 확실히 안정화되어야 한다. 그래야만 구체적인 실천 프로그램의 개선책도 나오고, 지속적인 의제 실천사업도 가능해진다.

이러한 안정적 기구조직의 기초작업이야말로 우리나라의 지방의제 추진기구가 지금 당장 풀어야 할 최소한의 필요 충분 조건이라는 점을 다시 한번 명확히 하고자 한다.

# **Testing The Local Agenda 21 Approach In A Large Developing Metropolis: The Rio De Janeiro Forum 21 Experience.**

**Jaime Valenzuela**

**ICLEI Coordinator for Latin America<sup>2)</sup>**

## **1. Presentation Of The Rio Case**

### **1.1. The Rio Forum 21 initiative developed by the Environmental Secretariat of the Rio Municipality**

The Municipality of Rio de Janeiro, with 5.5 million inhabitants, is the nucleus of the 10.2 people Metropolitan Area of the same name, one of the largest urban agglomerations of the world. The city government is at present attempting to establish a Local Agenda 21 initiative with the support of a multi-sectorial council of 84 members approved by a municipal law of 1997. The council represents a diverse array of public, community and private interests. The Environmental Secretariat of the Municipality of Rio is leading the process by organizing city wide thematic working groups and establishing 5 sub-metropolitan councils.

Last November 16-17 of 1999, seven and a half years after the Earth Summit in Rio, the Environmental Secretariat organized the Forum 21 Convention, a key step in complying with the commitment to sustainability made at the Summit by Brazil and other 178 countries, to establish a participatory planning process for a social, economic and environmentally sustainable development, as a regular practice of their governance structure. If it succeeds, the Rio Local Agenda 21 will provide civic support to the efforts of preserving the extraordinary environmental and cultural attributes of the city, develop its productive base through the rational exploitation of these advantages, and ameliorate the many social, economic and infrastructure ills that are seriously affecting its sustainability.

---

2) In cooperation with Mr. Mauricio Lobo, Secretary for the Environment of the City of Rio de Janeiro, Ms. Ana María Batista, Executive Secretary of the Rio Forum 21, Ms. Estela Neves, Director of International Cooperation of the Secretariat for the Environment of Rio de Janeiro, Ms. Samyra Crespo, Director of Iser and Napoleao Miranda, Expert of Iser

The Office for Latin America of ICLEI has been assisting the Environmental Secretariat and Iser, a research and development institute commissioned by the city, to adopt the approach and methodology of Local Agenda 21 planning, in the context of a wider project which includes:

- a) an opinion survey of the Rio population,
- b) an identification of potential partners for the Agenda, and
- c) a training and capacity building program to implement it

The application of our experience, mostly derived from exercises in less complex and smaller settlements, has been an enormous challenge, and a rewarding learning process for the Municipal staff, the Forum 21 members and for the ICLEI Latin American Office, which we consider interesting to share with our colleagues from Pusan embarked in a similar effort.

## **2. The ICLEI Approach And Method For LA 21 Planning : Key Elements And Projects Developed In Latin America**

ICLEI initiated its experience in LA21 in Latin America in 1995, with the *Model Communities Program* which assisted and documented the strategic participatory planning experiences of 3 medium to large cities in Colombia (Buga), Ecuador (Quito) and Brazil (Santos), as part of a total of 14 cases included in the program, in different parts of the world. This experience was the basis for the *Local Agenda 21 Planning Guide: an Introduction to Sustainable development Planning*, published in 1996. A second development was the GTZ funded project *Training Materials for Urban Sustainable Development* (1996 1998) in 10 cities in Colombia and Ecuador, which were the basis for the design of a Local Agenda 21 long distance training method.

The following LA21 work in the region was the *Incentive Grants Project* and the *Charters Project*, funded by a private North American foundation and the European Commission, which is assisting 9 communities in 6 Latin American countries, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Peru, Chile and Brazil (1997 to date). In 1998 was also completed the *Local Agenda 21 for Colombia Project*, implemented in 10 cities. In 1999 the GTZ approved the *Local Agenda 21 Latin American Network of ICLEI* , for training and technical assistance in 5 Latin American countries and 50 municipalities. It will be developed jointly with the *Global Urban Indicators Project*,

commissioned to ICLEI by Habitat, of the United Nations, in 2 of the *Network* countries. Finally, two LA21 regional projects are being completed in 1999-2000 in 3 municipalities in Chile and in Rio de Janeiro, for the Forum 21 initiative, which is the subject of this presentation.

The key elements of the ICLEI Local Agenda method and approach are 4:

- a) General concepts of sustainable development, Local Agenda 21 and the role of local governments in the process of attaining it
- b) The 5 steps or phases of the Local Agenda 21 planning process
- c) A model for the organization of partnerships for a Local Agenda process
- d) A set of criteria (or principles) for an adequate Local Agenda 21 planning and management, derived from ICLEI experience in several parts of the world, including Latin American cases

In Annex 1 of this document there is a more detailed version of these 4 elements, presented in the graphic form used for our training workshops. They will be used as reference for the identification of the main challenges that the Rio Forum 21 experience is presenting for the adoption of this approach and method in a large city like Rio. A summarized version of these elements is as follows:

- a) **General concepts of sustainable development, Local Agenda 21 and the role of local governments in the process of attaining it**

The key concepts are:

- **Sustainable development is multi-dimensional.** It is a social process that must ensure the capacity of a community to reproduce simultaneously: a) its material wealth (economic development); b) its communities, families, social groups and responsible citizens (social or community development); and c) its physical environment, the planet's biological wealth and the climate necessary to live in it (environmental and ecological development). These 3 processes are essential for human life and civilization, and, they need each other to reach a complete and full development.
- **The imperatives of present economic development** threaten the viability of

ecological and community development, whose imperatives are generally in contradiction to the former.

- **Sustainable development has the goal of providing environmental, social and economic services** to all sectors of population without destroying the environment and community systems, ensuring a sustainable development for the present and future generations.
- **It is a program in process of being designed.** Sustainable development is a profound reform of the economy that is just being initiated; it is still to be defined how it can be achieved globally
- **It is a program that needs municipalities.** The cases of successful sustainable development in the world, nevertheless, indicate that this is a feasible and practical process at local level, so it should be initiated by municipalities and spread later to countries and the world.

#### b) **The 5 steps or phases of the Local Agenda 21 planning process**

- **Partnerships:** Establish an organizational structure for planning by service providers and users. Establish a shared community vision.
- **Community Based Issue Analysis:** Identify the issues that must be addressed to achieve the community vision. Do detailed assessments of priority problems and issues.
- **Action Planning:** Agree on action goals, set targets and triggers, and create strategies and commitments to achieve these targets. Formalize into an action plan
- **Implementation and Monitoring:** Create partnership structures for implementation and internal management systems for municipal compliance. Monitor activities and changes in services.
- **Evaluation and Feedback:** Do evaluations using target-based indicators. Give results to service providers and users. Repeat issue analysis and action planning at specified trigger thresholds. Reward achievements!

**c) A model for the organization of partnerships for a Local Agenda process, with 3 main elements:**

- **The Municipality.** It constitutes the Stakeholder Group and Provides a formal planning mandate; helps establish the Planning Team which supports the Stakeholder Group; and constitutes an internal Interdepartmental. This Committee provides data and information; reports and liaison between the municipality and the Stakeholder Group; reviews action strategies and proposals; and integrates the stakeholder planning decisions with formal planning processes;
- **The Stakeholder Group,** which includes the Municipality- Service Agencies Non Governmental Organizations(NGOs) Community Based Organizations (CBOs) Trade Unions Universities Private Businesses Professional Associations Under Represented Groups. It provides and oversees policy and management for planning process; establishes and oversees Working Groups; reports and liaison with the municipality; develops the community Vision; consults with the public and establishes planning priorities; provides legitimization, public profile, and public accessibility; reviews action plans and integrates plans of different actors; negotiates consensus positions and action recommendations; provides staff support to the Stakeholder Group; administers the planning effort; provides technical and research support; monitors and evaluates outcomes; does problem solving or trouble/shooting
- **The Working Groups,** which include Service Providers / Service Users / Service Founders / Affected Parties. The Groups can be 3: a Planning Team; an Implementation Groups; and a Monitoring and Evaluation Groups

**d) A set of criteria (or principles) for an adequate Local Agenda 21 planning and management, derived from ICLEI experience in several parts of the world, including Latin American cases**

- **Partners of the Plan (Stakeholder Group):** The partners must establish an alliance to ensure that all the community is responsible for planning, taking decisions, solving problems, executing and evaluating the plan.
- **Participation and Transparency:** All social sectors must be able to get directly involved in the plan, and all the information of the planning process must be open to the public.

- **Systemic Approach:** The causes of social, economic and ecological problems must be analyzed integrally, as well as the systems affected by them, and not only the symptoms of such problems.
- **Vision of Future:** The plans and actions for sustainable development must satisfy not only the needs of the present but also the demands for the future generations.
- **Accountability:** All the partners of a plan must take full responsibility for their actions.
- **Equity and Justice:** The process of planning must ensure equal opportunities and human rights to all at the local level, as well as equal conditions at international level for developed and developing countries.
- **Ecological Limits:** Communities must learn to live within the carrying capacity of the planet.

### **3. The Challenges That The Rio Forum 21 Experience Is Presenting For The Adoption Of The Local Agenda Approach And Method**

Considering that most of the experiences, cases, and best practices of Local Agenda 21 in Latin America, and in the world also, are for settlements at the scale of neighborhoods or sub-sectors of the city, or of small to medium size cities, the challenges imposed by a 5.5 million people city of great complexity are presented in contrast to the situation found in the former cases.

#### **a) General concepts of sustainable development and Local Agenda 21**

- Same in general; different relevance of some concepts; Same in general

There is no great variation at the Rio Forum 21, but the relevance of some of the concepts will be different than in the case of a smaller community.

#### **b) The 5 steps or phases of the Local Agenda 21 planning process Same in general; different character of the tasks of each step**

- Same in general; different character of tasks of each step

Same in general than in the method, but the tasks to be carried out in the large scale city will be different than in the smaller one

- Issue analysis requires large scale surveys

Issue analysis requires large scale surveys as complement to the issues discussed in the Forum, as in the case of Rio (see survey details in the Annex), while in the smaller city it can be done directly with the partners.

- Formulation of plan requires a variety of expert knowledge (theme groups)

Formulation of plan requires a variety of expert knowledge (theme groups), while in the smaller city the formulation requires less expertise or just in one or two fields.

- Implementation must be less direct and more institutionalized

Implementation must be less direct and more institutionalized, while in smaller cities a direct implementation with active and direct group participation can be made.

- Long term programs; Short/medium term specific projects

### **c) A model for the organization of partnerships**

- Centered at the Municipality:

At the Rio Forum the partnership organization is centered in the Municipality while at the smaller scale cases is centered in the stakeholder group itself. The scale and complexity of the Forum requires this support from the local administration.

A necessary condition, however, is that the Municipality is organized inter-sectorially, through an Inter-Secretarial Committee or other systemic integration of the different administrative sectors (transportation, health, sanitation, etc.), in order to allow for an adequate dialog with the Forum, who usually presents systemic or complex issues (as opposed to sectorial) to the administration (see results of the visioning exercise of the Rio Forum 21 Convention in the graphic Annex).

In addition, the Municipal support gives continuity and technical assistance to the work of the Forum. This continuity is necessary since the constitution of a large scale

Forum is a long process. In the case of Rio, the process was initiated in 1993, with the preparation of the City of Rio Strategic Plan, through a public private consortium, constituting a City Steering Committee of 305 members and 14 work groups (322 participants), which was a predecessor of the Forum. Group 4 of the Committee dealt with the Environment. At the same time 5 Planning Areas (APs) were created, which are essential for the organization of the present Local Agenda 21 process. In 1995, the idea of a Rio Local Agenda 21 was launched between the Secretariat for the Environment of the Rio Municipality and the State and Federal Ministry for the Environment, with the support of two NGOs, Iser and Viva Rio. It is only in 1997 that the Environmental Secretariat of Rio initiates a phase of institutionalization of the Local Agenda 21 initiative, through the approval of the Municipal Law 2.561 of September 9 1997 which constitutes the Rio Forum 21.

· Need for territorial and thematic extension

At the Rio Forum 21, given the scale and complexity of the city, there is the need for a territorial and thematic extension, while in the smaller scale cases there is a unity between the stakeholder group, the theme or problem to solve and the territory. In effect, in order to guarantee a wide participation of all the sectors of society in the implementation of the Local Agenda 21 Program, the Forum 21 proposed the creation of Thematic Working Groups, promote Regional Conferences and organize 5 Regional Committees, as well as supporting all the forms of community initiatives related to Local Agenda 21. The Thematic Working Groups, permanent or temporary, will provide technical support, research, analyze specific questions, recommend actions and present reports in order to orient the work of the Forum 21 and of the Regional Committees; in the Groups can participate, apart from members of the Forum 21, invited technicians, specialist and persons related to the subject in question. On the territorial extension, the Regional Conferences will discuss the local reality, and could, therefore prepare diagnosis, select indicators, propose suggestions and present reports in each one of the 5 Planning Areas of the City; moreover, it should select the members of the regional Committees and make proposal to the Forum 21. The Regional Committees will be constituted by selected members of the Regional Conferences, including necessarily representatives of the Coordinators of the Administrative Regions(RA); they will have the responsibility of mobilizing of the local communities in matters related to the Local Agenda 21 and guarantee the submission of their proposals to the Forum 21.

To coordinate and advise the execution of its activities permanently, the Forum 21 must have An Executive Committee of the Forum 21, with the attribution of monitoring its activities, composed in equal proportion by 12 members of the Forum 21, elected by it, under the coordination of the Secretariat for the Environment. In addition, there should be a team of 3 commissioned staff to assist the Forum 21 to comply with its mandate and faculties, execute the tasks commissioned by the Executive Committee and other activities necessary for the administrative functioning of the Forum 21.

· City wide forum, must be created by law

This is an extraordinarily unique case of formal institutionalization of a multi-sectorial stakeholder group for a 5.5 million people city. It is a body fairly complex, and with important faculties and mandates<sup>3)</sup>. In effect, half of the 84 members represent governmental entities, while the other half belong to community, civil society and non-governmental organizations.

---

3) Mandates and faculties of the Forum 21:

1. Establish a declaration of principles reflecting the aims of society with respect to a local sustainable development, to guide the preparation of an action plan.
2. Organize a environmental diagnosis of the city and select adequate indicators for the problems identified, that could monitor systematically the environmental situation of local communities.
3. Prepare an action plan that would include goals, strategies, instructions, sectorial goals, investment priorities, short, medium and long term actions, identification of projects and projects for implementation, monitoring, evaluation, and definition of responsibilities for their execution.
4. Produce surveys on the environmental situation of the city, with the use of selected indicators to identify the trends in the quality of the environment and support the results being attained with the actions being implemented
5. Prepare and select legal instruments necessary for the implementation of the Local Agenda 21.
6. Carry out revisions of the Local Agenda 21 program, as needed
7. Support and build partnerships between the Municipality and other sectors for the implementation of the Local Agenda 21 Program.
8. Suggest to the Municipal authorities internal measures that could reduce the negative impacts of their own actions in the environment and training and capacity building programs of the municipal servants
9. Support, monitor and evaluate sustainable development projects proposed or implemented by community initiatives).

- Weight of partners is different

Weight of partners is different, while in smaller cases it is similar

**d) A set of criteria (or principles) for an adequate Local Agenda 21**

- Same in general, but with different degree of difficulty to attain some of them (equity, systemic approach)

**Table 1. Constitution of the 84 Member Rio Forum 21**

<p style="text-align: center;"><b>GOVERNMENT</b></p> <p style="text-align: center;"><b>N = 44 (52%)</b></p>	<p style="text-align: center;"><b>CIVIL SOCIETY AND COMMUNITY</b></p> <p style="text-align: center;"><b>N = 40 (48%)</b></p>
<p><b>Municipal Government</b> N = 37 (44%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor (1)</li> <li>• President of the Council (1)</li> <li>• Council Members (4)</li> <li>• Municipal Secretaries, Representatives of Municipal Committees and of the Steering Committee of the Strategic Plan (31)</li> </ul> <p><b>State Government</b> N = 6 (7%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representatives of the State Government Secretariats, Foundations and Institutes (6)</li> </ul> <p><b>Federal Government</b> N = (1%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representative of the Federal Government (Ministry for the Environment) (1)</li> </ul>	<p><b>University, Civil Society, Business and Commerce and NGOs</b> N = 22 (26%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representatives of University Institutions (4)</li> <li>• Representatives of Civil Society Forums, Clubs, etc. (4)</li> <li>• Representatives of Business and Commerce Councils, Associations, Unions, etc. (5) (*)</li> <li>• Representatives of Environmental Institutions and NGOs (9)</li> </ul> <p><b>Community Organizations</b> N = 18 (21%)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representatives of Community Organizations (8)</li> <li>• Representatives of the 5 Regional Local Agenda 21 Committees (10).</li> </ul>

(\*) 5 hard private(i.e. Federation of Industries) ; 2 soft private (i.e. Rotary Club); 2 other (i.e. Urban Reform Forum, Participatory Budget Forum)

**Table 2. Challenges presented by the Rio Forum 21 (different to a smaller community)**

<b>CHALLENGE</b>	<b>SMALL SCALE COMMUNITY</b>	<b>RIO FORUM 21</b>
c) General concepts of sustainable development and Local Agenda 21	Same in general	Same in general; different relevance of some concepts
d) The 5 steps or phases of the Local Agenda 21 planning process	Same in general	Same in general; different character of the tasks of each step
	Issue analysis directly with the partners	Issue analysis requires large scale surveys
	Formulation requires less expertise or in one or two fields	Formulation of plan requires a variety of expert knowledge (theme groups)
	Direct implementation with active and direct group participation	Formulation of plan requires a variety of expert knowledge (theme groups)
	Short/medium term specific projects	Long term programs
c) A model for the organization of partnerships	Centered in the Stakeholder Group	Centered in the Municipality
	Unity of stakeholder group, theme and territory	Need for territorial and thematic extension
	Local forum created by common agreement	City wide forum, must be created by law
	Weight of partners is similar	Weight of partners is different
d) A set of criteria (or "principles") for an adequate Local Agenda 21	Same in general	Same in general, but with different degree of difficulty to attain some of them (equity, systemic approach)

## Local Agenda 21 and Community Organisations

Wayne Wescott  
Regional Director  
ICLEI-A/NZ

There are many different models of community and Council partnerships.

Here are presented five different approaches:

1. An extensive communications program, developing a strong local constituency of support for activities
2. An advocacy program, decentralising the Council role throughout different sectors
3. A hierarchical program that institutionalises LA 21 through interlocking Council and community roles
4. A training program that aims to develop the skill levels of Council and community organisations
5. A partnership program that devolves the core impetus of LA21 to a community organisation

Case studies:

1. The City of Unley: a Council/community communications strategy
2. The Shire of Sutherland: LA21 Ambassadors program
3. South Sydney: the Peak planning Team
4. City of Moreland: LA21 training program
5. Marrickville Shire: a partnership with a community organisation

Background notes:

The City of Unley

Council Profile: Land area: 14 square kilometres State: South Australia

Council Category: Urban Developed Large Budget: \$18,000,000 Population:  
36,000

In order to increase not only community awareness and interest, but also understanding and commitment to the objectives and principles of sustainable development and Local Agenda 21, the Council embarked upon a number of promotional and participatory processes. This has been achieved chiefly through the development of a Local Agenda 21 communications strategy to engage and consult with both a large number and range of people in the local community.

This included the following activities:

- Community Broadsheet on sustainability and Local Agenda 21
- community questionnaire
- newspaper articles
- school packs,
- telephone information service
- community focus groups and workshops and
- a competition to provide both a name and logo for the Unley's environmental plan.

A Production Team and consultant were engaged by the Council to produce the Council's consultation material and carry out the consultation process. This process of consulting with the community to establish a shared vision for sustainable development formed the core of the Council's Local Agenda 21 work.

A detailed survey was distributed to all residents, schools and businesses in the City. In total 19,470 questionnaires were distributed throughout the community, including 16 schools. 1,519 were returned with a response rate of 4% (734) from the community and interestingly 47% (785) from schools. The Council also received 150 and 332 entries respectively to the logo and name competition. The survey contained 74 issues which were divided into the five characteristics of life in Unley ie. City Character, Resources Management, Economic Development, Local Environment and Community Life. Respondents were asked to indicate which of the issues were of most concern to them and to nominate other issues of concern not mentioned on the survey. By listening to local views the Council has been able to develop an understanding of local actions needed to work towards sustainability. A successful Local Agenda 21 needs to be rooted in a proper awareness of sustainable development and an understanding of what the community wants.

The top twenty issues of concern to both residents and students, in priority order, included: household waste and recycling; open space; undergrounding of cables; street tree planting; litter; crime; greening Unley; air quality; water quality; street sweeping; footways; safety; creeks; services for the elderly; recycling education; stormwater; cycling; parking; disease prevention and immunisation. The survey has been used to provide an indication of community consensus as to the future needs of Unley, in effect sign posting areas that needed to be attended to in the Environmental Plan. In addition to the community survey, residents were invited to community workshops to discuss the issues raised in more detail.

To further encourage wide community participation in the process randomly selected residents were contacted directly by telephone and letter. In total 700 residents were contacted and 88 attended the 11 workshops (representing a response rate of 8%). In total eleven workshops were held in a variety of locations throughout the area. Community facilitators also travelled in a community bus to promote awareness of the community consultation process and canvas issues. One workshop was held for the community.

As a key element of the above work the 'Anderson Family', a 'typical' four generation family was created by the Council to communicate sustainability themes to the community. The family members were used to provide an example of how residents can help to ensure that Unley remains a 'great' place to live now and in the future. This promotional material and in particular the community broadsheet have been produced based on a brief prepared by Council, by a specially engaged Production team.

The Community Broadsheet "Your Local Solutions to Global Issues - How Your Efforts Can Make a Difference in Unley" introduced the Anderson family and their views on life in Unley. Published in full colour it presented the following sustainability themes pictorially and imaginatively: "Unley And Its Character Then And Now", "Economic Development - More Than Just Dollars And Cents", "Our Local Natural Environment", "Growing Up In Unley", "Children Playing Their Part - Helping Manage Our Resources".

Further promotional material and activities have included school packs, newspaper articles, Community Focus Groups and workshops, a name and logo competition, a telephone information service and community fair. The various activities and rounds of consultation have focused on the drafting and in due time finalising of the

Council's Environmental Management Plan. Through these innovative participatory and promotional methods the Council has secured the participation of a large number of local people, schools and groups in the Local Agenda 21 process. Ultimately the Council aims to secure wide community ownership of the objectives and actions of the Council's Environmental Action Plan.

The various activities and rounds of consultation have focused on the drafting and in due time finalising of the Council's Environmental Management Plan. Through these innovative participatory and promotional methods the Council has secured the participation of a large number of the community in the Local Agenda 21 process and ultimately wide community ownership of the objectives and actions of the Council's Environmental Management Plan.

### **Developing a Blueprint for a High Quality of Life-Sutherland Shire's Local Agenda 21**

Council Profile: Land area: 370.91 square kilometres State: New South Wales Council Category: Urban Developed Very Large Budget: \$82,893,000 Population: 197,482

#### **The Beginnings of Community Partnering**

In March 1993 the Sutherland Shire Council began to survey its residents on broad issues relating to the Shire and its development. The initial phase of Agenda 21 was led by the Council's Environmental Science and Policy Unit. The aim was to give the community an opportunity to have a direct and comprehensive input into the future of the area. The Council already had a strong tradition of public participation with the community represented on key working parties and mechanisms in place to encourage public comment on key development proposals.

The feedback from the questionnaire and information compiled by the Council went towards drafting a plan which attempted to paint a picture of the Shire in the Year 2010, highlighting both short and long term outcomes of importance to the Shire and its community. The focus for the plan was Ecologically Sustainable Development (ESD). The first draft was circulated for consultation for three months using focus groups, random survey and group presentations.

#### **Ambassadors of Agenda 21**

"How do you get families to discuss environmental sustainable development (ESD) over their bowl of cornflakes? How do you make the thorny issue of ESD understandable to primary school children? And just what is Agenda 21?" (James Iliffe, Sutherland Shire Council, 1996).

To further engage the public as part of its Agenda 21 the Shire instigated an 'Ambassadors of Agenda 21' program. Ambassadors have been nominated in the following areas: 'Green Ambassador', 'Industry Ambassador', 'Public Ambassadors'. Dr Mary White, Australian Heritage and geological author, was nominated as the 'Green Ambassador'. She runs public lectures and fora updating the community on the state of the environment and other pertinent issues relating to the Council's Agenda 21 work. An industry representative was sought for the 'Industry Ambassador' to gain industry's commitment to implementing Environmental Management Systems. Companies in the Shire are encouraged to sign a 'Memorandum of Understanding' committing them to an EMS. The Public Ambassadors, a group of 50 school students from local primary and high schools, provide ideas to the community on preserving the Shire's environment and natural resources.

### **A Strategy for a Sustainable City of South Sydney**

Council Profile: Land area: 17.9 square kilometres State: NSW Council Category: Urban Developed Medium Budget: \$86,700,000 Population: 72,000

Recognition of a previous lack of community consultation and participation in planning processes led South Sydney Council to ensure that community input to the development of the planning strategy was sought from the outset. To initiate public participation, a discussion paper titled 'Planning for the Future' was developed and published in 1991. This identified local issues and trends. As a result the Council received numerous telephone enquiries and comments, and over 200 written submissions. The comments were collated and referred to community planning teams. This initial discussion document aimed to stimulate public awareness of and involvement in the development of a new planning strategy for the area. This was a fundamentally different approach to involving the community in the planning process. The Council has sought to integrate all its planning functions - physical, social, environmental and corporate in this process. South Sydney is an area of the city faced with immense development pressures by taking this integrated approach the Council would be better enabled to:

- pursue development that is not at the expense of social and environmental goals
- anticipate change
- set longer term goals (10 years)
- identify strategies to achieve these longer term goals

## **Step 2 - Reaching Out - Community Planning Consultation Process**

A complex consultation process was developed using planning teams (see figure). Following on from the public participation an in-house team further developed the issues, objectives and strategies identified by the public. They prepared the draft strategy plan which was then circulated to Councillors and back to community planning team members. Briefings were then conducted with each group in order to explain and gain feedback on the Draft Strategy.

Key elements:

**Local Area Planning Teams** - to review information, identify local issues and propose objectives and actions. Local area based teams consisting of interested local residents and representatives from community organisations.

**Peak Planning Team** - to oversee and develop issues and strategies identified by the Local Area Teams. Approximately 25 people including representatives from the local teams and resident action groups, Chambers of Commerce and Manufactures, welfare and environmental lobby groups, selected State Government departments (Planning, Transport, State Development, Sydney City Council and South Sydney Council service departments). Run by an independent facilitator.

**Issue Based Forums** - to deal with contentious or controversial issues eg. affordable housing, consisting of agencies, community, Council and State government representatives.

**Wider Liaison Group** - to review the work of the Peak Planning Team and clarify outcomes, consisting of State Government departments (other than those involved in the Peak Planning Team), public authorities such as the EPA and Water Board, and other adjoining Councils.

**In-house team** -to develop issues, objectives and strategies/actions and produce a draft strategy, consisting of Senior Officers of the Council.

**Councillors** - to approve of draft strategy

At the conclusion of the public participation process the various community planning teams were surveyed for their responses to the draft strategy. Over 90% indicated that they endorsed the final document either fully or in principle with a similar number indicating that it was a true reflection of the participation process.

## **Moreland Local Agenda 21**

Council Profile: Land area: 51 square kilometres Council Category: Inner Middle Urban State: Victoria Budget: \$60,000,000 (Operating), \$14,000,000 (Capital) Population: 135,000

An outwardly focused program has been developed to create a climate of support in the community by maximising community participation and involvement in the development and implementation of Moreland's Local Agenda 21. To ensure implementation of Local Agenda 21 all sectors of the community as well as the Council need to act together. A Local Agenda 21 Community Committee has been established whose task it will be to steer the Local Agenda 21 work in the community. In particular its role has been to examine various options for community participation and involvement in Agenda 21.

The Committee is responsible for identifying and promoting opportunities to enhance sustainability in the community. An officer coordinates this work with specific responsibility for the community Local Agenda 21 work. Early on it was recognised that the Community Committee would have to include a wide variety of people and interests and one advisory committee alone would not suffice. This was particularly important for Moreland Council as both Brunswick and Broadmeadows Council had well-developed Local Conservation Strategies and there were already networks and activities happening in the community which local people wished to continue. The challenge was to respect and extend this existing work without losing anything of value.

The Community Committee had two training sessions on Local Agenda 21. They were presented with a range of model Local Agenda 21 processes based upon best practice approaches both in Australia and internationally, from which the Committee strived to develop a process suited to local conditions in Moreland.

A local strategy can first identify what the local community wants and needs and then act as a catalyst in delivering this. To succeed it has to use all available resources and involve all interest groups. Different groups within the community can be excellent contributors to the process. Consequently as a starting point for planning new activities the Committee played a key role in gathering information on past community and Council initiatives which might pertain to the Local Agenda 21 objectives.

In effect an audit or stock take of past and present community and Council activities was undertaken by members of the Committee, consulting and networking widely. In this way a profile of the community and its assets was gained. This was of particular importance given the historical context already described in this paper. In particular the committee strived to build upon past approaches to community consultation and the lessons learnt from these past experiences. Much of this community based stream of the Local Agenda 21 work however is still being developed. Eventually the Committee will play a vital role in reviewing options for involving the community through existing mechanisms and by developing new ways of engendering community involvement, building upon the talents, resources and enthusiasm of many different sectors of the community.

### **Marrickville Agenda 21 Environment Strategy**

Council Profile: Land area: 15.39 square kilometres State: New South Wales Council Category: Urban Developed Large Budget: \$66,000,000 Population: 77,800

#### Community Facilitation - Key Partners - 'Reverse Garbage' Community Project

Extensive promotion of the Agenda 21 strategy was undertaken during the second half of 1997. This involved mail outs and talks to many community groups in the area. Good networks were already in existence on environmental matters in the area upon commencement of the Agenda 21 work. This in part explains the Council's decision to work with a community group, 'Reverse Garbage Cooperative' on the information program. Reverse Garbage is a well known and established community waste recycling project based in the area. Reverse Garbage was responsible for the majority of the initial community outreach and for running workshops and disseminating information on environmental practice, sustainability and Agenda 21.

Early involvement of the community was considered a vital aspect of the Council's Agenda 21. Community forums were established to allow for ongoing input and involvement by the community in the development of the Council's Agenda 21 work. Suggestions from the forums are systematically incorporated into the Council's programs.

Notably as a result of this consultation program the Aboriginal Consultative Committee has taken an interest in the Strategy and have appointed an Agenda 21 representative. A Council video on environmental work in the Council area has been produced and is being used to promote Agenda 21.

# 마을의제21 만들기

이기명 (지속가능개발네트워크한국본부(KSDN) 사무처장)

## 1. 서 론

지난 1999년에 서울시(녹색서울시민위원회)에서는 서울의제 21에의 시민참여를 활성화하기 위하여 서울의제 21 행동계획 중 시민실천사항을 주거 단지에 시범적으로 적용하여 추진의 효과성을 분석하기 위한 사업을 추진한 바, 본 단체인 지속가능개발네트워크한국본부를 비롯한 총 3개 단체가 공모를 통해 사업단체로 선정되어, 서울의제 21 시민실천 지역적용사업을 추진한 바 있다.

특히 지속가능개발네트워크한국본부(KSDN)에서는, 녹색마을의제21 만들기 운동을 확산시켜나가겠다는 기본 방향 아래에서, 녹색마을운동 자원지도자 및 참가자를 모집하고, 서울지역 주민들의 환경실천 현황(서울의제21의 실천항목을 근간으로 함)을 파악하는 기초적인 설문조사를 실시하였으며, 서울의제21의 지역생활적용을 위한 [녹색마을] 지침서를 제작하여 배포하고, 교육하였다. 그리고 서울의제21 시민실천을 위한 간단한 시트지를 통해 실천적용을 시도해 보았다.

따라서 [마을의제21] 만들기는 이제 시작 단계라고 해도 과언이 아니다. 올해 2000년도부터는, 본격적으로 녹색마을지도자교육을 실시하고, 시범적으로 몇 군데 마을에서 실제로 주민들이 참여한 [마을의제21]를 만들어 내고자 하는 목표를 가지고 있다. 그러나, 예산과 인력의 문제 등 많은 한계를 가지고 있어서 어느 정도의 성과를 거두어 낼지는 미지수이며, 따라서 본 글은 그간의 짧은 경험을 토대로 작성된 미흡한 글이라는 점을 우선 밝혀둔다.

## 2. 마을의제21 만들기, 의의와 필요성

리우선언이 천명되고, [의제21(Agenda21)]에 전세계 지도자들이 동의하고, 발표된 지 8년여의 세월이 흐르고, [의제 21]을 구체적인 지역현장에 적용하고 실천하기 위해 지방정부와 기업, 그리고 지역주민들이 합의를

이루고 실천해야 하는 [지역의제21(Local Agenda 21)] 만들기 운동이 확산되어가고 있지만, 우리 나라의 경우, 그것은 아직 선언적 수준에 머물러 있을 뿐, 그것을 만드는 과정과 결과(이행)에서 민(民)의 참여는 여전히 미흡한 상황이 아닌가 생각된다.

본 단체가 서울의제21의 풀뿌리 적용사업에서 일반 시민(약 1,800여명)을 대상으로 한 설문조사 결과에 따르면, 서울의제21에 대하여 알고 있다는 응답자가 18%, 조금 알고 있다는 응답자가 9.4%,였고, 나머지 70% 이상의 응답자가 모르고 있다는 대답이었다. 대학생은 더욱 심각하여, 설문응답자 2446명가운데 무려 87% 정도가 지역의제21에 대하여 모른다고 대답하였다.

이처럼 지역의제 21을 잘 모르고 있는 상황에서 지역의제21의 실천이 잘 되고 안되고를 논한다는 것은 어불성설이라고 해도 과언이 아닐 것이며, 이는 일차적으로는 지역의제21을 만드는 과정, 그리고 만든 후의 홍보, 교육의 문제, 그리고 무엇보다도 이를 수행하는 지방자치단체의 예산부족, 전문인력 부족 등등의 많은 한계에서 비롯된 것임은 물론이지만, 이는 결국 우리나라의 정책수준, 그리고 시민사회의 의식수준, 운동수준 등 총체적인 우리나라의 수준과 민주역량을 반영하는 것이라도 볼 수 있겠다.

그러나 서울의제 21의 적용사업의 경험을 토대로 언급하자면, 지역의제 21이 명실상부 지역주민의 참여속에서 지역에 적용되기 위해서는 보다 작은 지역단위에서 만들어지고 적용되어야 한다는 것이다. 가령, 서울의 인구는 1천만을 상회한다. 현재 구 단위의 지역의제21이 만들어지고 있지만, 서울시 25개의 구의 평균 인구수는 40만, 지방 중소도시 규모를 넘어서는 숫자이며, 규모도 막대하다.

지방의제21은 '지속가능한 지역공동체건설을 위해 지역사회체제의 전반을 변혁시켜나가는 지역사회개발운동으로서 지역사회구성원들이 자발적으로 지역사회의 문제점을 진단하고 잠재력을 발굴하여 장래 비전을 제시하며 이의 달성을 위한 행동지침을 표현하는 계획을 수립하여 이를 문서화(report화)하는 작업이다.

재언급하자면 현재 지방정부 차원에서 이루어지고 있는 지방의제21 활동은 저조한 시민참여 속에서 지속가능한 개발에 대한 이해부족에서 기인하는 독창성의 부재, 행동지침에 이르지 못하고, 몇몇 선행해서 만든 도시의 지방의제 21을 본따, 선언적 차원에 그치는 목표설정을 하고, 평가수단이 부재한 속에서,

취약한 협력구조를 가진 보고서를 만들어내는 등 추진과정상 문제점을 드러내고 있다.

그럼에도 지방의제21운동은 ‘지속가능한 공동체’의 건설을 향해 주민들의 참여와 결속을 통한 새로운 희망의 원동력(엔진)을 만드는 과제이자, 사회협약의 일종으로서 지방의제 21운동은 지역사회의 공동책임과 구성원간의 상호 신뢰를 높인다는 차원에서 그리고 정책의 투명성을 높인다는 점과 지역사회의 공공의 이해관계를 증진시킨다는 점에서 그 의의가 크다.

그러므로, 이를 보다 활성화시키기 위한 전략이 필요한데, 이를 지역사회에 구체화하고 현실화시키기 위해서는 [작은 마을 단위]에서부터 지역의제21을 만들어 나가는 [(녹색)마을의제21]만들기 운동으로 한 단계 발전해 나가야 한다고 생각한다.

### 3. 마을의제21 만들기의 방법과 실제

#### (1) 주민들이 참여하는 마을의제21 만들기

마을의제21만들기란 결국, 환경친화적이고 지속가능한 마을의 비전을 세우고, 이를 구체적으로 실현해 나가기 위해 마을 주민들이 실천해야 할 세부 실천계획을 주민들이 직접 만들어가는 과정이다. 이는 외관상으로 마을환경이 개선되는 것뿐만 아니라, 마을의 문화적, 사회적 측면도 동시에 고려해서 만들어 가는 것이다. 산업화, 도시화 과정에서 파괴된 생활세계, 마을공동체를 새롭게 복원해내고, 삶의 터전인 마을을 지속가능성의 원칙에 맞추어 재창조하는 것이 바로 마을의제21 또는 21세기 녹색마을 만들기의 목표이다.

녹색마을 만들기의 5가지 지속가능성 원칙을 제시하면 다음과 같다.<sup>4)</sup> ① 마을 내의 어떠한 활동도 미래세대의 이익을 손상시켜서는 안 된다. ② 마을 내 생태계를 보호하고 환경오염을 방지해야 한다. ③ 주민참여를 통해 지역사회가 각종 개발 및 보전활동의 중심이 되어야 한다. ④ 마을에 있는 각종 공공재에 대하여 공평한 접근기회가 부여되어야 한다. ⑤ 마을 내 자원을 지역사회의 필요에 최우선적으로 사용해야 한다.

최근 많은 지역사회 주민들이 다양한 환경보전활동에 열심히 참여하고 있지만, 전반적으로 볼 때 녹색마을 만들기에 대한 주민의 관심은 거의 없는 것

4) 이하 1), 2)는 이창우박사가 [KSDN 서울의제21 시민실천보고회 및 세미나(1999. 12. 1)]자리에서 발표한, “녹색마을의제21 만들기의 방법과 실제” 2-3쪽에서 재인용.

으로 보인다. 녹색마을 만들기를 파트너십에 기초한 주민주도형 운동으로 풀어가야 한다.

## (2) 주민 참여 촉진방안

오염된 지역환경은 주민 모두에게 영향을 미친다. 그런데 한 마을에 거주하는 이른바 사회적 약자는 환경오염 피해를 가장 먼저 입는다. 녹색마을 만들기에의 시민참여를 이야기할 때 빠뜨려선 안될 그룹이 마을에 살고 있는 장애인, 어린이, 노인과 같은 사회적 약자들이다. 그리고 지금까지 어떤 측면에서는 서로 적대시해 왔던 주민, 기업, 지방자치단체가 이제 그러한 관계를 청산하고 녹색마을을 만들기 위해 이해관계자의 입장에서 협력하는 파트너라는 인식의 전환이 필요하다.

### 〈마을의제 21 만들기에의 주민참여 촉진 방안〉

첫째, 의사결정의 사전단계에서 사후단계에 이르기까지의 전과정에 주민을 적극적으로 참여시킨다.

둘째, 녹색마을에 대한 시민의 태도, 가치관 및 우선 순위를 평가하고 이를 반영한다.

셋째, 녹색마을 만들기에 관한 논의를 일상생활과 밀접한 사안 중심으로 하면서 주민이 쉽게 이해할 수 있는 용어로 대화한다.

넷째, 학교 교육, 사회 교육, 공무원 교육과정을 통하여 환경교육을 강화하고, 구청이나 동사무소에 환경정보 시스템을 구축하여 투명하고 공개적인 의사결정이 이루어지도록 한다.

마을의제 21은 잘 운영하면 서로 상관이 없어 보이는, 지역사회의 실업문제를 비롯한 건강·주택·교통·범죄 등의 문제에 통합적으로 접근함으로써 시너지 효과를 거둘 수 있다. 그리고 다양한 환경문제를 통합하는 한편, 삶의 질, 사회적 형평, 생태적 복지, 지방경제의 활성화 등을 위한 일관되고 참여적인 프로그램을 창출해 낼 수 있다.

## (3) KSDN의 마을의제 21 만들기

### 1) 주민참여 활성화를 위한 조직화

① **지역주민 아파트단위, 통/반 단위의 지도자 네트워크 형성 및 이슈별 도자 네트워크 형성** : 지역의 공동주택(아파트) 단위, 단독주택 단위의 주민 지도자 네트워크를 형성한다. 특히 의제 실천의 5개 범주인 [대기], [쓰레기], [물], [생태], [교통] 등 이슈별 주민 네트워크를 형성한다. 동사무소의 협조체계를 마련하여 주민들을 조직한다.

② **계층별 네트워크 형성** : 뿐만 아니라 [주부] 및 [청소년], [노인] 등 계층별 네트워크를 형성한다. 뿐만 아니라 해당 지역 부녀회, 노인회, 취미교실, 기타 소모임 활동과 연계하여 네트워크화 할 수 있는 방안을 모색한다. 청소년-학부모를 연계하여, 녹색가정프로그램으로 할 수 있는 방법을 학교특활활동과 연계하여 강구한다.

③ **영역별 네트워크 형성** : 마을 단위(동 단위)는 한국사회가 직면하고 있는 환경문제가 집약되어 나타나는 소규모 사회이다. 동네(동) 안에는 주거시설 뿐 아니라, 공공기관(동사무소, 복지관 등), 사무실(오피스), 교회, 학교, 유치원, 도서관, 연구실, 병원, 주거시설, 식당, 극장, 도로, 주차장, 스포츠여가시설, 자연녹지 등이 있으며, 이 곳에서는 상당한 양의 물과 음식, 에너지, 유해화학물질, 및 기타 상품을 소비하고 있으며, 다양한 쓰레기와 오염물질 배출하는 곳이다. 따라서 이들 다양한 영역들 내외 영역들 간의 [마을의제 21]의 실천과 적용은 [마을의제 21]의 시행에 있어 대단히 중요하다. 따라서 녹색상점만들기, 에코오피스 만들기, 녹색식당만들기, 생태여가 보내기를 위한 녹지공간 만들기, 녹색교통네트워크 형성하기 등을 목표로 한 지역내 영역별 네트워크를 형성한다. 해당지역 복지센터 등의 지역주민 교육프로그램과 적극 연계하고 새로운 교육프로그램으로 도입하여 적용토록 한다.

④ **온라인 상의 네트워크 형성** : 마을의제 21의 보다 효과적인 실천을 위하여 지역 주민들이 지역의 환경정보와 의제 실천의 IP(Information Provider)로 참여하는 온라인 상의 [마을의제21 네트워크]를 구축한다.

## 2) 참여지역 주민 적용 방안

① 마을의제21 시민실천을 위한 [녹색가계부] 쓰기 : [물의 녹색가계부], [쓰레기의 녹색가계부], [차계부], [전기(에너지)의 녹색가계부], [마을생태지도그리기] 등 마을의제21의 5개 분야 등을 담은 재미있는 [녹색가계부] 쓰기를 활동을 통해 가족과 함께 마을의제21 실천에 참여하도록 한다.

② 마을의제21 시민생활환경감사활동 지도자 교육 및 생활환경감사활동 : 5개 분야, 60개 항목을 생활속에서 체크할 수 있는 재미있는 환경점검표를 만들어, 지역주민들이 직접 생활속에서 체크하도록 함으로써, 각자의 생활영역에서 자신들의 환경친화적 생활실천이 어느 정도 수준이며, 자신들의 생활이 환경에 얼마만큼 영향을 미치는지 평가하기 위한 점검표를 만들어 스스로 일상생활을 점검하고, 이를 평가하여, 즐겁게 지역의제21 실천에 참여하도록 한다.

- 모니터활동분야(조사시트지 종류) : 대기/수질/에너지(전기)/생태/교통 등

- 모니터한 결과를 [마을의제21] 만들기의 기초 자료로 이용한다.

③ 녹색학교(마을의제21 지도자 학교) 운영 : 지역의제21, 마을의제21의 중요성과 의의 및 실천방안에 관한 시민교육, 지역주민지도자교육을 개최한다. (계층별 교육)

- 청소년 학교 / 주부를 위한 녹색학교 / 노인학교 / 직장인 학교 / 아파트학교 등

④ 동네 [마을의제 21] 만들기 캠페인 활동: 참여 지역의 실정에 맞는 동 단위의 [마을의제21]을 주민들과 직접 만들어 봄으로써 지역주민들의 참여강도를 높인다.

⑤ 홍보활동 : 온라인 정보센터를 운영하여 홍보한다. 지역신문, 지역정보지를 적극 활용한다. 동사무소 등 공공시설의 게시판을 활용한다. [마을의제21, 마을뉴스] 등 관련 뉴스레터를 주민들이 직접 발간하도록 한다.

## 3) 효과 측정 모니터 방법

① 마을의제21의 주요 분야와 실천방안을 포함하는 [환경성지표], [지속가능성 지표]를 개발하여 이를 마을의제21 만들기 사업에 적용한다.

② 특히, 각 분야별 환경점수를 매길 수 있는 [시트지]를 제작하여, 개인

별 점수 뿐만 아니라 지역별/이슈별/계층별 평균 점수를 매기며, 이를 비교분석 및 비교 평가한다.

③ 생활환경감사활동 지도자(모니터요원)를 모집, 교육하여 평가작업에 참여케 한다.

④ 생활환경감사활동 보고회 및 세미나를 통해 각계 전문가와 시민들의 평가, 의견을 수렴하고 향후 과제를 도출한다.

⑤ 온라인 상의 [게시판]을 운영하여 주민과 일반시민들의 의견과 여론을 반영하고, 이를 소통시킨다.

⑥ 보고서 및 평가서를 작성한다.

#### 4) 공동체 의식 향상방안

① 참여자들 간의 정규회합과 워크숍을 통해 지역의제21, 마을의제21의 실천의식을 높이고, 참여자 간의 공동체 의식을 향상시킨다.

② 생활환경감사활동 지도자(모니터 요원)교육과 감사활동에 대한 수시 점검모임을 통해 참여도를 높이며, 실천 네트워크를 형성한다.

③ 동네의 실정에 맞는 마을 단위의 [의제21]을 주민들 스스로 도출하게 함으로써 애향심을 높이고, 지역의 비전을 공유케 할 뿐 아니라 공동체 단위의 실천의식을 제고시킨다.

④ 주민들이 자발적으로 참여하는 동 단위, 마을단위의 [환경기금]을 조성한다.

⑤ 동 단위, 마을단위 [의제 21] 캠페인의 일환으로, 동네 단위의 생태공간(텃밭, 휴장난 놀이터, 동네야생화공원 등)을 조성하는 데 지역주민들이 참여케 함으로써 [생태공동체]를 형성한다.

## 4. 결 론

## <부 록>

### (녹색)마을의제21 만들기, 방법과 실제

이창우 박사가 [KSDN 서울의제21 시민실천보고회 및 세미나(1999. 12. 1)]에서 발표한  
“녹색마 녹색마을의제21 만들기의 방법과 실제”

#### 1) 마을의제 21의 추진 과정

마을의제21은 지방의제 21을 지역사회 차원에서 만드는 것을 말한다. 서울시나 자치구 차원이 아니라 적어도 동이나 아파트 단지, 동네 차원에서 만드는 지방의제 21이 [마을의제 21]이다.

마을의제 21은 마을 주민들과 지역사회를 지속가능하게 하기 위하여 제반 능력을 증진하는 것을 목표로 하는 것으로서, 이러한 과정을 통하여 자신이 살고 있는 동네의 정체성과 동네에서 절실히 필요한 것이 무엇인지 확인할 수 있게 된다. 마을의제 21 작성 및 실천과정을 통하여 주민들은 지역사회의 의사결정과정에 직접적이고 더욱 적극적으로 참여할 수 있게 된다.

마을의제 21은 지역사회 주민과 해당 지방자치단체로 하여금 환경적 지속가능성을 실현하기 위한 행동과 효과적인 의사소통을 저해하는 요인들을 제거하거나 방지할 수 있는 기회를 제공한다. 물론 마을의제 21 과정에 있어서도 주요한 주제는 지속가능한 개발, 파트너십, 과정의 세 가지 요소이다. 특히 마을의제 21 추진과정에 있어서 파트너십의 중요성은 다시 한번 강조되어야 한다.

#### <마을의제 21의 추진 과정>

첫째, 같은 동네에 사는 자원봉사자, 핵심적인 여론지도자, 그리고 주요 지역사회조직을 확인하는 한편 이러한 사람과 조직에 대한 지원체계를 만든다.

둘째, 동네 주민들이 문의사항이나 애로사항이 있을 때 언제라도 접촉할 수 있는 공공행정기관의 실무담당자를 지정한다. 동사무소 직원이 되어도 좋고 구청 담당 직원이 되어도 좋다.

셋째, 동네에 있는 초·중·고등학교, 아파트 부인회나 노인회, 향후회 등 다양한 지역사회조직, 기타 자원봉사자 조직과 함께 동네 차원에서 워크숍이나 토론회를 연다.

넷째, 동네 주민으로 하여금 마을의제 21에 관심을 가지게 하거나 흥미를 유발시킬 수 있는 다양한 프로그램을 마련한다.

다섯째, 동네 주민간에 합의를 이룰 수 있는 분위기를 조성하고 작은 문제에 대해서도 합의를 도출할 수 있도록 노력한다.

지방의제 21 추진단계는 일반적으로 추진협의체 구성, 환경비전 제시, 환경실태 분석, 환경개선 목표 설정, 행동계획 작성, 집행 및 모니터링, 평가 및 환류의 과정을 거치는 것이 바람직하다. 마을의제 21의 추진과정도 이와 크게 다를 것이 없다. 특히 마을의제 21 만들기에 있어, 초기단계에 지역의 쟁점을 확인하고 우선 순위를 정하는 것에 더욱 큰 관심을 기울여야 할 것이다.

첫째, 파트너십 구축. 가능한 한 많은 이해관계자를 환경실천가정 운영위원회, 녹색마을운동 지도자 그룹 등의 조직에 참여시키는 방안을 심사숙고해야 한다.

둘째, 쟁점 파악 및 우선순위 설정. 서울시에 있는 여러 마을마다 많은 문제가 있는데 그러한 모든 문제를 일시에 해결할 수는 없다. 따라서 당연히 현안 중심으로 가장 쟁점이 되는 사항을 확인하는 작업이 우선되어야 한다. 몇 가지 쟁점이 확인되면 그 쟁점 중에서도 우선순위를 선정하는 작업이 있어야 한다.

셋째, 쟁점 분석. 쟁점과 우선순위가 정해지면 그 쟁점의 현황 및 문제점 등에 대하여 참여주체들이 공동으로 인식하기 위한 종합적인 조사분석이 뒤따라야 한다. 현장조사를 한다든지, 토론회를 연다든지 하는 등의 작업이 있어야 한다.

넷째, 행동계획 수립. 참여주체간 역할을 분담하는 행동계획을 수립하여야 한다. 이 행동계획은 세부실천계획으로 이어질 수 있어야 한다.

다섯째, 지방의제 21 행동계획의 실천결과를 모니터 할 수 있는 지표 개발. 마을의제 21을 발표하고 나서는 모든 것이 다 끝났다고 생각하고 실천으로 옮기는 일에는 무관심할 수 있다. 마을의제 21의 실천과정을 모니터하고 평가할 수 있는 도구가 마련되어 있지 않으면 이러한 문제가 발생하기 쉽다. 마을의제 21 추진성과의 평가수단으로서 마을 지표를 개발해야 한다.

## 2) 마을의제 21의 추진 전략

마을의제 21을 성공적으로 만들기 위한 전략적 방법 중의 하나로 주요 환경단체가 마을의제 21의 추진주체와 연계하는 방안이 있다. 처음부터 아파트단지나 단독주택단지의 주민들이 시급한 현안이나 공동의 관심사 없이 자발적으로 모여 마을의제 21을 만드는 것은 거의 불가능하다. 적극적인 활동가가 있는 마을을 교두보로 삼아 초기에는 지방의제 21에 대한 자료와 정보를 제공하고 지역사회 조직을 훈련시키는 작업이 필요하다.

환경단체는 마을의제 21 작성 방법을 개발하고 개발된 방법을 마을의제 21 추진주체에게 교육하거나 마을의제 21 작성 방법의 적합성에 대하여 마을의제 21 추진주체의 회원들과 토론했어야 한다. 이러한 과정을 거쳐 성공적인 마을의제 21을 만들어내는 지역사회가 생겨나면 이 선생 마을이 다른 제자 마을을 가르치는 방식으로 마을의제 21 운동이 확산될 수 있다. 이러한 과정을 통하여 지역 여건에 따라 가장 적합한 마을의제 21 모델이 만들어질 수 있다.

자치구나 시에서는 마을의제 21을 활성화시키기 위하여 마을의제 21을 담당하는 직원을 정해둘 필요가 있으며 담당 직원은 마을의제 21 실천주체에 대하여 적극적으로 행정지원을 해야 한다. 자치구나 서울시 산하의 관련 연구기관이나 정책개발관련 부서는 연구지원도 해야 한다. 그리고 현재 마을 단위에서 이루어지고 있는 지역사회 활동 프로그램으로 무엇이 있는지 확인한 다음, 그러한 기존 활동 프로그램과 마을의제 21을 연계시키는 작업도 필요하다.

한 자치구에서 마을의제 21 시범사업을 벌일 때 2~3개 정도의 마을을 표본으로 정함으로써 추진 과정을 비교분석할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 어떤 마을을 시범사업지역으로 정할 때의 선정 기준은 다음과 같다.

- ① 현재 어떠한 형태로든 환경보전활동이 추진되고 있는 마을
- ② 풀뿌리 공동체 의식을 조금이라도 가지고 있는 마을
- ③ 인근에 초등학교가 있는 마을
- ④ 지방의제 21을 잘 이해하고 이에 관심이 많은 구의원이 있는 마을
- ⑤ 동네 차원에서의 의사소통수단이 있는 마을
- ⑥ 환경보전활동의 범위나 대상이 넓은 마을
- ⑦ 해당 지방자치단체의 담당 공무원이 적극적인 마을

위와 같은 선정기준에 따라 점검표를 가지고 점수를 매겨 가장 점수가 높은 동네를 마을의제 21 시범사업지역으로 선정하면 그 마을은 마을의제 21을 성공적으로 추진할 가능성이 높은 마을이 될 것이다.

마을의제 21 시범사업지역이 정해지면 우선 주요 환경단체의 사업팀은 각 동네의 핵심 활동가와 공개적인 모임을 가질 필요가 있다. 이 때 환경단체의 사업팀이 이 모임의 주최측이 될 필요는 없다. 주최측은 해당 동네의 핵심 지역사회조직이 맡도록 하고 사업팀은 여러 참여자 중의 일부로 행동하는 것이 바람직하다. 한편 사업팀은 자신의 역할의 한계를 분명히 인식해야 한다. 사업팀은 마을의제 21의 처음부터 끝까지 일일이 참견해서는 안된다. 마을의제 21의 핵심주체들이 어느 정도 이 사업의 성격을 이해하고 자립할 수 있다고 판단되면 사업팀은 뒤에서 간접적으로 지원하는 조직으로 머물러야 마을주민이 주체가 되는 자생적인 마을의제 21이 만들어질 수 있다. 초기단계를 지나 마을의제 21 작성과정에서 어려운 문제가 생겼을 때, 언제라도 뒤에서 받쳐주면서 지원하는 사업팀이 있다는 신뢰감만 심어주면 사업팀으로서 그 역할을 충분히 한 것이다.

마을의제 21 작성을 위한 초기 모임에서 동네주민들이 생각하는 가장 심각한 환경문제나 시급한 현안이 무엇인지 메모지 등에 적어내도록 하는 것이 좋다. 이러한 과정을 거친 후 우선 지역사회 환경이슈의 우선순위를 정해야 한다. 이 때 SMART 기준을 적용해 볼 수 있다. SMART란 Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timescale의 약자로서, 특정사업을 분명하게 제시하면서, 그 성과가 측정가능해야 하며, 달성가능한 것이어야 하고, 현실적이어야 함과 동시에 그 추진일정의 제시가 가능해야 한다는 뜻이다. 이러한 기준에 맞추어 이른바 해당 지역의 환경쟁점이 마을의제로 정해지는 것이다. 예를 들면 쓰레기 재활용이 잘 안 되는 문제, 아이들의 통학과 관련한 교통안전 문제, 집 가까이에 공원녹지가 부족한 문제 등이 마을의제로서 제시될 수 있을 것이다.

이렇게 환경쟁점들이 정해지면 이러한 쟁점들을 좀 더 구체적으로 정리할 필요가 있다. 이 때 설문지를 동네주민에게 배포하여 정해진 마을의제의 초안에 대해 의견을 묻고 수렴된 의견들이 취합되고 분석되어야 한다. 분석 결과에 기초하여 행동목표와 행동계획의 영역이 정해지게 된다. 이 때 공개토론회나 설문지 조사에서 제시된 아이디어들이 그냥 아이디어로 남는 것이 아니라 구체적인 행동으로 옮겨질 수 있다는 확신을 참여자 모두에게 심어주어야 한다. 마을주민 각자가 가진 여러 아이디어들이 마을의제 21 행동계획으로 녹아나게 하기 위해서, 각 쟁점들은 다음과 같은 기준에 따라 재검토할 필요가 있다.

- ① 환경쟁점 해결을 위해 어떠한 행동이 제안되었는가?
- ② 지역사회주민들이 어떠한 행동을 해야 하는가?
- ③ 지역사회 주민 말고 외부의 다른 사람이 참여할 필요는 없는가?
- ④ 외부의 다른 사람들이 할 수 있는 일은 무엇인가?
- ⑤ 어떻게 외부의 다른 사람들이 참여할 수 있는가?
- ⑥ 일을 책임지고 할 사람은 누구인가?
- ⑦ 언제까지 관련 사업을 끝마쳐야 하는가?

한편 환경단체 사업팀은 언제 마을의제 21 작성과정에서 손을 떼야 할 것인가를 심사숙고해야 한다. 너무 빨리 철수하거나 너무 오랫동안 참여하는 것 모두 바람직하지 않다. 손을 떼야 할 적절한 시기는 마을의제 21 추진주체들이 자립적으로 추진할 수 있는 능력이 배양되었다고 인정될 때라고 말할 수 있다. 그러나 사업팀이 철수하더라도 마을의제 21 추진주체에 대한 지속적인 지원과 자료 제공은 계속되어야 한다.

지방의제 21에서 가장 중시되는 것이 파트너십이라면 마을의제 21에서도 마찬가지이다. 따라서 사업팀이 철수한다 하더라도 마을의제 21 추진주체와의 파트너십 차원에서의 지원과 의사소통은 지속되어야 할 것이며, 해당 지방자치단체는 가능한 한 모든 자원의 지원을 계속해야 한다.

마을의제 21이 성공적으로 만들어지고 난 후에는 내·외부적 평가가 있어야 한다. 이 평가의 목적은 마을의제 21의 전략과 추진과정의 효과성을 평가하는 데 있다. 평가의 항목은 다음과 같다. ①준비과정, ②사업팀의 기여도, ③주요 단계별 추진과정, ④전략의 효과성, ⑤문제점, ⑥성과, ⑦주요 단계별 쟁점, ⑧주민참여도

### 3) 마을의제 21의 기대효과

위와 같은 추진과정을 거쳐 만들어지는 마을의제 21은 지역사회 차원과 전국차원에서 다음과 같은 기대효과를 가진다. 우선 지역사회 단위에서 마을의제 21의 결과로서 얻을 수 있는 효과는 다음과 같다.

첫째, 마을 주민과 해당 지방자치단체간의 의사소통이 원활해진다.

둘째, 마을의제 21 수립과정에 주민들이 참여함으로써 마을에서 현재 부족하거나 문제가 되는 것이 무엇이며 앞으로 문제가 될 것은 무엇인지 분명히 알 수 있게 된다. 문제 해결을 위해 어떤 실천행동을 할 때 마을 주민들이 해당 지방자치단체와 파트너십을 쉽게 이룰 수 있다.

셋째, 자치구 의제 21 실천과정에 자료나 정보를 제공하는 등 큰 도움을 준다.

넷째, 마을의제 21에서 정한 목표를 달성하기 위한 실천계획의 성과를 지속적으로 모니터할 수 있는 능력을 기를 수 있다.

다섯째, 동네에서 가장 우선적으로 실천해야 할 일이 무엇인지에 대한 동네 전체 차원에서의 합의에 도달할 수 있다.

여섯째, 마을의제 21 작성 및 실천과정을 통하여 주민들은 마을공동체와의 소속감을 가지게 되고 어떤 성과를 내겠다는 의지를 가지게 된다.

한편 마을의제 21은 전국적 차원에서도 기대효과가 있다.

첫째, 전국적으로 마을의제 21 네트워크를 구축하여 마을 단위에서의 공동 관심사와 문제해결능력, 관련 정보와 자료를 서로 교환할 수 있다.

둘째, 아직 마을의제 21을 만들지 못한 전국의 다른 지역사회나 해당 지방자치단체에 지금까지의 경험을 알려주거나 관련된 사람들에 대한 교육훈련을 시킬 수 있다.

셋째, 의제 21을 실천중인 지역사회, 자치구, 서울, 나아가 국가에 마을의제 21의 성과를 통해 얻은 정책 대안을 제시할 수 있다. 나아가 기업, 시민단체, 기타 조직들도 마을의제 21의 실천 프로그램에서 많은 것을 배울 수 있다.

# 지속가능한 발전을 위한 기업의제 21

이정임(경기개발연구원 연구위원)

## 1. 지방의제 21과 기업의 역할

1992년 브라질의 리우 데자네이로에서 179개국이 참가한 환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED: United Nations Conference on Environment and Development)가 개최되었다. 이 회의에서는 지구환경의 대원칙인 “리우선언”과 이의 이행과제를 상술한 “의제 21” 그리고 “기후변화협약”, “생물다양성 협약” 등 환경보전협약이 서명되었다.

의제 21은 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD: Environmental Sound and Sustainable Development)을 실현하기 위한 구체적인 행동계획으로 지구환경보전을 위한 각 국가의 행동원칙을 광범위하게 정한 것이다. 의제 21중 제28장에서는 지방정부의 역할을 강조하여 각국의 지방자치단체들은 지구환경보호를 위한 구체적인 행동계획을 지역주민과의 합의하에 작성하여 1996년말까지 유엔산하의 지속가능한 개발위원회(UNCSD)에 제출하도록 권고하였다.

「지방의제 21」 계획에는 세계 64개국 2000여개의 지방자치단체가 참여하고 있으며 국내의 경우 '99년 7월말 현재 전국 248자치단체 중 101개 자치단체가 수립을 완료하였으며 53개 자치단체가 수립 중으로 총 154개 자치단체가 지방의제 21을 추진하고 있다.

1995년이후 지방자치제를 실시하고 있는 우리나라의 경우 지방의제 21의 작성은 각 지방자치단체의 환경현황을 파악하고 분석하며 앞으로 나아갈 방향을 마련하는데 좋은 계기가 되며 그 작성 과정을 통하여 주민, 기업, 지방자치단체의 공동체 의식을 형성하는 좋은 기회가 될 수 있다. 그러나 지금까지 우리나라의 지방의제 21은 시간적인 제한으로 인하여 시민, 기업, 지방정부의 공동참여가 부족한 실정으로 보다 많은 구성원들의 참여 및 활동이 필요하다고 지적되고 있다.

지방의제 21의 실행주체는 크게 주민, 기업(산업계), 지방정부로 나누어지며 환경친화적이고 지속가능한 사회의 구성을 위한 각 주체의 역할이

강조되고 있다. 특히 세계화가 급속히 진행되고 있는 시점에서 몬트리올의정서, 바젤협약, 기후변화협약, 생물다양성협약 등 180여개 국제환경협약이 체결되면서 국제무역질서도 환경을 중심으로 재편성되고 있으며 우리나라도 비엔나 협약(Vienna Convention) 및 몬트리올의정서(Montreal Protocol), 생물다양성 협약(Convention on Biological Diversity) 등에 가입하여 지구의 환경보전노력에 동참하고 있는 만큼 향후 기업의 경영체제도 환경보전과 산업발전을 동시에 추구할 수 있는 경영체제로의 전환이 필요하다.

지방의제 21의 작성 및 실천에 있어서 기업의 역할은 환경부의 지방의제 21 작성요강에 예시되어 있으며 현재까지 작성된 거의 모든 지방의제 21에 명시되어 있다. 환경부의 지방의제 21 작성요강의 경우 기업의 역할을 환경을 배려한 경제·사회시스템 구축, 환경보전형 생활패턴의 정착, 환경과 공생하는 지역사회 구축, 환경분야의 세계화로 구분하여 기업의 행동계획을 예시하고 있으며 구체적으로는 산업폐기물의감량화, 자원의 리사이클, 에너지 절약형 건물, 설비의 도입, 환경기술의 이전 등에 관한 내용을 담고 있다.

국내의 지방의제 21 중 4개 광역자치단체에서 강조하고 있는 기업의 역할에 대해서 살펴보면 행동분야를 크게 물관련, 대기관련, 소음·진동, 생태계 보호, 폐기물관리, 에너지 절약, 지역사회와 협력부분으로 구분할 수 있으며 구체적인 행동계획으로는 친수공간 조성, 정숙한 주거 공간 조성, 환경경영 관리체계의 강화, 교통환경지도의 작성 등의 내용을 담고 있다. 그러나 지방의제 21에서 다루고 있는 기업의 역할이 현실적으로 기업과의 파트너십 형성으로부터 도출된 경우는 많지 않은 것 같다. 표 2에서 볼 수 있듯이 행동계획 자체가 너무 추상적이어서 구체적이지 못하고 기업에서 실시하기 보다는 국가적인 차원에서 실행하여야 할만한 행동계획이 많아 실제로 기업이 역할을 담당하는 목표로 삼기에는 상당히 어색한 부분으로 판단된다. 지방의제 21의 작성 및 실천에 있어서 가장 중요한 것은 지역 구성원의 파트너십 형성이며 파트너십이 원활하게 작용할 때 실제적인 환경보전이 가능한 것이다. 그러므로 기업의 파트너십 형성이 없이 정해진 실천계획들은 크게 의미를 부여할 수 없으며 실천되기도 매우 힘든 것이다. 따라서 지방의제 21의 작성 단계에서부터 기업을 적극적으로 참여시킬 때 지방의제

21의 실천계획 중 기업의 역할을 올바르게 정립하고 실천가능한 과제로 선택할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 지방의제 21 작성요강 중 행동원칙(예시)의 기업행동

행동원칙		기업행동
환경을 배려한 경제, 사회시스템의 구축	• 폐기물 처리대책 추진	- 산업폐기물 감량화 추진 : 발생한 폐기물은 가능한 리사이클에 의해 자원을 유용하게 활용하여 최종처리량을 적게 하는 것이 중요하다.
	• 자원의 효율적 이용	- 리사이클이 가능한 제품을 개발한다. - 에너지 절약형 제품, 리사이클이 가능한 자원절약형 제품을 제공한다. - 자사제품의 회수·처리에 최선을 다한다.
	• 환경관리시스템 확립	- 환경보전형 경영방침을 확립하고 환경감시시스템을 도입하는 등 사내체제를 정비한다. - 생산시설의 입지, 제품의 연구개발, 제품의 생산, 유통활동 리사이클과 적절한 처리 등 사업활동의 모든 단계에서 환경을 배려한다. - 환경문제 해결을 위하여 에너지, 자원절약 폐기물 적정처리 등과 관련된 기술을 적극적으로 개발할 수 있는 환경보전형 시스템을 지향한다.
	• 교통체계정비	- 운송시스템의 정보화·집적화로 운송효율을 향상시키고 영업유통력의 효율적 이용 등을 추진한다.
	• 환경공생형 주택 및 사무실 신축·개축	- 에너지 절약형 업무용 건물을 건설한다. - 에너지 절약형 설비를 도입한다. - 건축물의 에너지 절약을 위한 기술개발을 추진한다.
	• 오존층 보호·산성비 대책	- 세척제로 사용되는 프레온 가스가 대기중에 방출되지 않도록 회수 및 재이용을 추진한다. - 기기의 갱신, 기존설비의 개조 등에 탈프레온형 생산체제를 도입한다. - 황산화물, 질소산화물등 산성비 원인물질 배출방지 및 억제에 최선을 다한다.
환경보전형 생활패턴의 정착	• 에너지 절약운동	- 사무실의 절전대책을 수립, 실시하고 냉·난방설비를 효율적으로 운영한다. - 기타 에너지 절약대책을 수립, 추진한다.
	• 쓰레기 감량화	- 리사이클이 가능한 환경친화적인 제품을 생산하고 사용한다.
	• 쓰레기 재활용 노력	- 복사용지는 재생지로 사용하고 사무용지 및 신문지는 리사이클 한다.
	• 대중교통기관의 이용	- 차량을 효율적으로 운행하고 항상 정비한다. - 전기자동차 등의 저공해차를 도입한다.
	• 절수 및 물의 재활용	- 절수형 기기를 도입한다. - 우수나 배수처리수를 재이용하는 등 물의 유효이용을 추진한다.
• 환경학습 및 환경보전을 위한 실천 활동	- 사원에서 사장까지 폭넓게 환경연수를 시키고 지역환경활동에 적극적으로 참여한다.	
환경과 공생하는 지역 사회구축	• 도시녹지 확대	- 공장부지내 녹화, 건물의 벽면, 옥상녹화 등을 실시한다.
	• 수환경 보전개선	- 배수정화대책을 충실히 하고 질소, 인 등의 영양염류의 삭감에 노력한다. - 공장배수, 처리수와 오수 등을 재이용하는 물이용 합리화를 추진시켜 수자원 보전에 책임을 다한다.
	• 야생동·식물 보호	- 귀중한 야생동·식물의 생식, 생육환경을 배려한 사업활동을 추진한다.
	• 생물과 공생하는 지역만들기	- 개발행위시 자연환경을 배려한 사업활동을 추진한다. - 농약은 적정량만 사용한다.
환경분야의 세계화	• 산림자원의 보호대책 지원	- 동남아시아 등에서 원목을 수입할 때에는 식림을 적극적으로 추진하는 등 산림자원 보전에 협력한다.
	• 환경청정기술의 이전	- 지구환경보전을 위해 환경대책기술, 에너지 절약, 자원절약 기술이전등 상호 협력 체계를 구축하여 환경기술 이전을 추진한다.
	• 해외진출시 환경배려	- 진출한 상대국의 환경기준을 준수하고 기업활동시 환경을 배려한다.

자료: 환경부(1997. 4), 「지방의제 21 작성요강」, pp. 149-157로부터 재작성.

## 〈표 2〉 4개 광역자치단체의 지방의제 21 중 기업이 해야 할 일

분 야	내 용
물관련 분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물을 깨끗이 보전하고 쾌적한 친수공간을 조성한다.</li> <li>• 지하수, 하천 및 습지생태계를 보전하며 하천과 호수의 수질을 개선한다.</li> <li>• 하천변 생태탐방지를 조성하고 하천을 따라 생태문화탐방로를 만든다.</li> <li>• 주민이 참여하는 하천 환경지도를 만든다.</li> <li>• 1인당 물소비량을 줄여서 절수형 지역사회를 조성한다.</li> <li>• 쓰레기가 헤엄치는 한강, 빙어가 살 수 있는 평택호를 만든다.</li> <li>• 하천에 물이 풍부히 흐르게 하고, 물놀이를 할 수 있게 수질을 개선하여 생명이 숨쉬는 자연공간으로 가꾼다.</li> <li>• 갯벌의 무분별한 이용을 삼가하여 생명의 보고 갯벌을 우리손으로 지킨다.</li> <li>• 남양만의 바지락을 되살리고 시흥갯벌에 생태공원을 조성한다.</li> <li>• 강원도 유역별 환경보전 활동(12개 유역).</li> </ul>
대기관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 맑은 대기보전에 노력한다.</li> <li>• 자동차 운행거리를 줄이고 자동차로 인한 대기오염을 줄인다.</li> <li>• 공기오염으로 인한 폐암 사망률을 낮춘다.</li> <li>• 자전거 이용을 생활화하고 시내중심가에 차없는 거리를 만든다.</li> <li>• 녹색교통운동에 동참하며 걷고 싶은 거리를 만든다.</li> <li>• 남산이 잘 보이는 날의 수를 늘린다.</li> </ul>
소음·진동관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정숙한 주거공간 조성에 노력한다.</li> <li>• 조용한 주거환경을 만든다.</li> </ul>
생태계 보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 하천 및 습지생태계를 보전하고 하천변 생태탐방지를 조성한다.</li> <li>• 도시속의 반딧불을 되살린다.</li> <li>• 시화호의 갈대와 습지를 보전하여 생명이 살아나는 맑은 시화로를 만든다.</li> <li>• 비무장지대를 세계적인 생태학습장으로 만든다.</li> <li>• 광릉숲을 생물종다양성의 중심지로 만든다.</li> <li>• 장단반도 생태계 복원사업을 실시한다.</li> <li>• 원앙이가 돌아오는 봉선사천을 만든다.</li> <li>• 야생동식물을 보호하고 숲을 울창하게 가꾼다.</li> <li>• 충분한 녹지공간을 확보하고 녹지의 질을 향상시킨다.</li> <li>• 도시림을 조성하여 다람쥐가 뛰어놀고 뚝배기가 살 수 있게 한다.</li> <li>• 습지를 보호하여 잠자리가 날아다니게 한다.</li> </ul>
폐기물 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자연 순환형 사회조성.</li> <li>• 포장재 등 쓰레기를 줄이고 음식물쓰레기를 자원화하는 등의 주민이 참여하는 폐기물 관리계획을 수립·운영한다.</li> <li>• 폐기물 관련 분쟁조정과 친환경적 관리체계를 구축한다.</li> <li>• 재활용 비율을 높혀 소각의 필요를 줄인다.</li> <li>• 장바구니 사용을 생활화한다.</li> </ul>
에너지 절약	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 에너지 사용량을 줄이고 절전을 생활화하여 에너지 절약형 사회를 구축한다.</li> </ul>
지역사회와 협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재개발·재건축 시 도시경관을 고려하고 녹지공간을 확대하는등의 환경친화적 지역개발에 참여한다.</li> <li>• 환경교육, 홍보체계 및 환경경영관리체계를 강화한다.</li> <li>• 환경보전을 실천하고 환경보전 활동에 참여한다.</li> <li>• 장애인의 접근원을 보장하기 위한 편의시설을 늘린다.</li> <li>• 지속 가능한 개발과 협력으로 지구환경을 보전한다.</li> <li>• 여성의 사회참여를 확대하며 어린이, 청소년이 밝게 자라도록 한다.</li> <li>• 지역의 교통환경지도를 만들고 환경교육 활성화에 앞장선다.</li> </ul>

자료: 환경부(1999. 9), 「새희망, 푸른천년을 준비하는 지방의제 21」, pp. 175~178로부터 재작성.

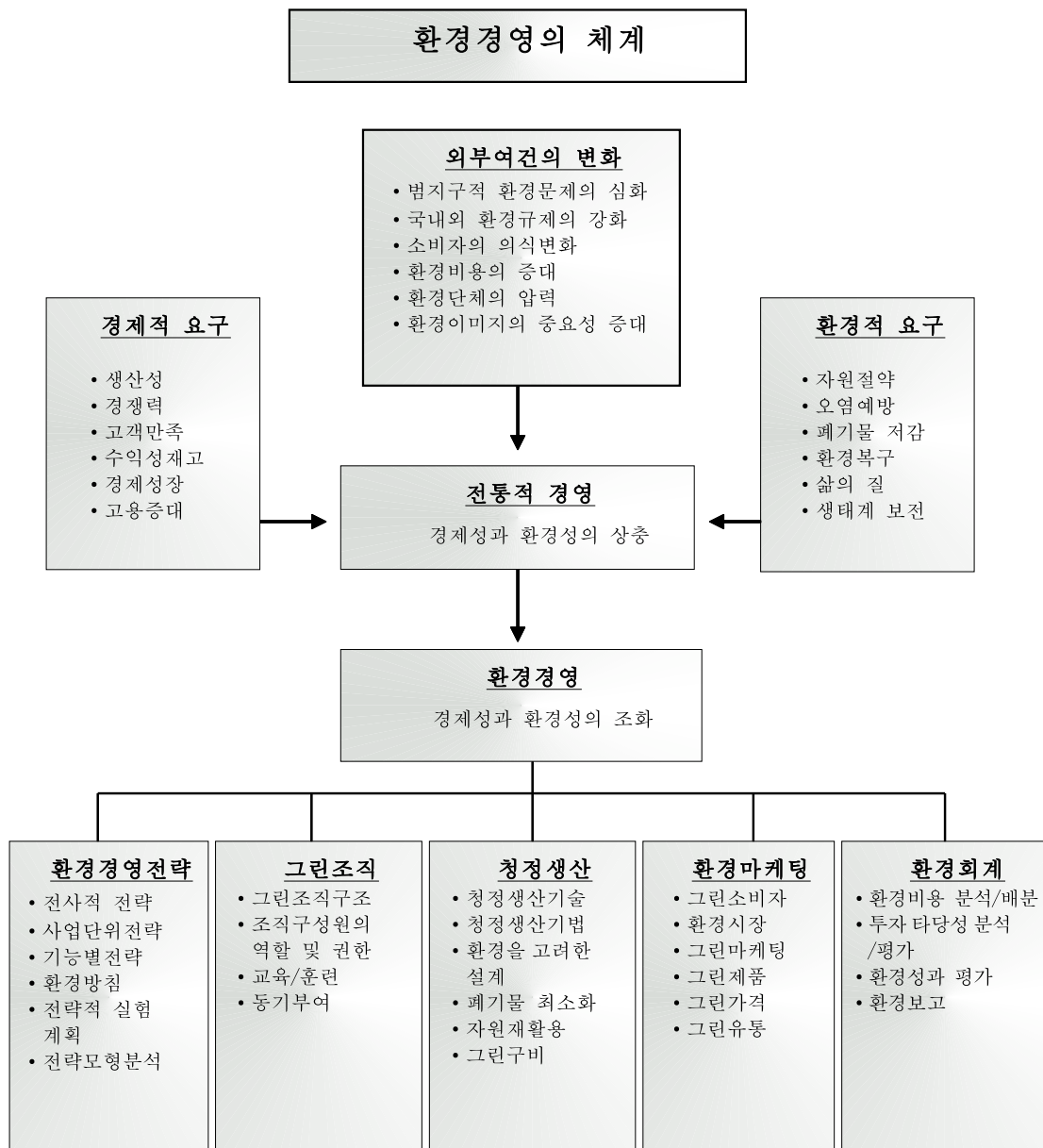
## 2. 지방의제 21과 기업의 환경경영 실천계획의 연계

국내기업의 환경에 대한 인식은 70년에서 80년대 초까지는 경제개발 우선으로 환경관리 면에서는 법기준을 미달하는 상황이었으며 80년에서 90년대까지는 여러 가지 산업구조 변동과 함께 최소 법 기준을 인식하는 단계였고 90년에서 2000년까지는 선진국으로 진입하는 시기로서 신 환경정책 및 녹색 소비주의가 대두되는 시기로 볼 수 있다. 2000년 이후는 환경과 무역이 조화를 이루는 시기로서 환경이 기업의 생존과 직결되며 경영의 필수 요소로 인식될 것으로 예상된다. 더욱이 최근에 범지구적 환경문제의 심화, 국내외 환경규제의 강화, 소비자의 의식변화, 환경비용의 증대, 환경단체의 압력, 환경이미지의 중요성 증대에 따라 기업의 ISO14000과 같은 국제환경인증제도와 환경라벨링(Eco-Labeling)제도의 도입이 증가하고 있는 상황에서 국내의 기업들도 환경경영 전략 수립, 그린조직의 구성, 환경마케팅 등의 개념을 도입한 환경경영 체계로의 전환이 시급히 요구되고 있으므로 지방의제 21에서의 기업의 역할은 21세기에 기업이 생존하기 위해 지향하고 실행하여야 할 기본과제이며 행동강령으로 생각할 수 있을 것이다.

대한상공회의소는 환경친화적 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 사업을 효율적으로 추진하고 민간의 자발적인 참여를 확대하기 위해서 1997년 4월 「환경친화경영선언」과 「환경친화경영 실천강령」을 채택하고 환경친화산업구조 전환을 위한 실천운동 전개, 지역현안사업의 심의 및 지원건의, 산업환경개선을 위한 홍보 및 교육 활동 등을 전개하고 있다. 환경친화경영 실천강령은 9개의 강령과 29개 세부 실천사항을 포함하고 있으며 구성내용은 환경친화적 경영전략, 환경감사제도의 정착, 청정기술 개발의 촉진, 지역환경보전 활동 참여 등의 내용을 포함하고 있다.

이와 같이 표 1, 2의 지방의제 21 실천계획 중 기업의 역할과 기업인들 스스로가 채택한 29개 실천사항은 많은 부분이 중복되어 있음을 알 수 있다. 또한 국내기업이 자체적으로 계획한 환경친화적 실천사항과도 많은 부분 중복되고 있는 것을 볼 수 있다. 그러나 중요한 것은 기업자체의 실천계획 및 대한상공회의소의 실천사항에 비해서 지방의제 21의 기업의 실천계획은 매우 추상적이고 그 실천 정도가 매우 미약하며 평가할 수 있는 체계도 마련되지 않아 지방의제 21의 책자에만 존재하는 계획으로 그치기 쉽다.

따라서 지방의제 21의 기업의 실천계획과 기업의 환경경영 실천계획이 맞물려서 진행될 때 지방의제 21에 있어서 기업의 역할이 올바르게 수행되고 평가, 환류될 수 있을 것으로 판단되며 지방의제 21의 작성단계에서부터 이러한 기업의 환경경영 실천계획을 수렴하고 평가할 수 있는 체계를 구성하는 것이 기업의 환경참여를 제고하는 기틀이 될 것이다.



〈그림 1〉 기업의 환경경영체계

자료: 환경부, 기업과 환경보전(환경교육교재3), p.72.

〈표 3〉 대한상공회의소 환경친화경영 실천강령과 세부실천사항

실천강령	세부 실천 사항
1. 환경성과 경제성의 조화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인식의 전환</li> <li>• 환경친화적 경영전략</li> <li>• 환경경영 페러다임의 정착</li> </ul>
2. 환경친화적 기업문화 창달	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 최고경영자의 인식전환 유도</li> <li>• 종업원에 대한 동기부여</li> <li>• 환경친화적 기업문화정착을 위한 프로그램 개발</li> </ul>
3. 환경경영체제와 감사체제 구축	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경경영체제의 도입</li> <li>• 환경감사체제의 정착</li> <li>• 환경성과의 평가 및 공표</li> </ul>
4. 전과정 책임주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 환경책임의 범위 확대</li> <li>• 전과정평가 추진</li> <li>• 평가결과의 활용</li> </ul>
5. 효율적 자원이용과 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자원의 유한성 극복을 위한 노력</li> <li>• 'Re-'운동의 전개</li> <li>• 폐기물관리의 효율성 제고</li> <li>• 환경친화적 에너지 개발</li> <li>• 자원이용의 효율성 제고</li> </ul>
6. 환경법규의 준수	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고려해야 할 법규의 범위 확대</li> <li>• 자체 관리기준 마련</li> <li>• 지속적인 환경개선</li> </ul>
7. 청정기술 개발노력의 강화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청정기술 개발의 촉진</li> <li>• 기술개발 단계에서의 환경성 고려</li> <li>• 환경성·경제성·기술성이 조화된 기술개발</li> </ul>
8. 지역환경보전 활동 적극화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역 환경보전활동 참여</li> <li>• 지역적 환경영향의 최소화</li> <li>• 대외 신뢰도 제고</li> </ul>
9. 환경친화적 사회풍토 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육·훈련 프로그램 시행</li> <li>• 환경친화적 홍보활동 전개</li> <li>• 환경친화적 소비풍토 조성</li> </ul>

자료: 대한상공회의소(1997)

### 3. 지방의제 21과 환경경영 사례

앞서 설명한 것 같이 환경문제는 이제 범 지구적인 문제로서 국내의 기업들이 환경경영 시스템을 구축하고 실천할 때에 21세기에 경쟁력 있는 기업으로 성장할 수 있기 때문에 서둘러 기업의 경영체제를 환경경영체제로 전환해야 할 시기이다. 환경경영시스템에서 기업내의 환경감사제도 도입이나 환경관리 체계의 구축만큼 지역의 환경보전 활동에 대한 적극적인 참여와 환경친화적 사회풍토의 조성도 매우 중요하게 인식되고 있다.

환경이미지의 중요성이 증대되고 있는 외부여건 변화에 대응하여 기업이 기업내부의 환경개선 뿐 아니라 기업의 이미지 관리, 소비자와의 공감대 형성을 위한 환경교육프로그램의 실시라든가 1사 1하천 1산 살리기 운동 등을 적극적으로 추진하고 참여함으로써 환경기업으로서의 인식증진 및 기업의 경쟁력 강화에 노력하고 있다. 외국의 경우 환경경영 시스템의 구축과 함께 지역사회의 환경보전활동에 적극 참여하고 있으며 국내의 기업들도 지역의 환경보전활동에 대한 참여가 점차적으로 증대되고 있다. 본고에서 국내·외 환경경영시스템과 지방의제 21과의 연계성에 초점을 두어 사례를 분석함으로써 지방의제 21에서 기업의 역할을 재조명하고자 한다.

## 가. 국외사례

### 1) 기린맥주(주)

기린그룹은 '91년 12월 지구환경문제에 대한 기본방침을 정하고 '92년에는 「환경을 고려한 적용한 포장용기 설계 가이드라인」, 「폐용기 리사이클문제의 활동지침」 등의 가이드라인을 설정하여 추진하고 있다. 환경가이드라인에 의해서 각 사업소별로 환경시스템을 구축하고 '93년에는 에너지의 효율적인 이용, 폐기물 배출억제, 온실효과 가스 등의 부하를 억제, 기술개발, 공해방지, 자연환경의 보전, 리사이클, 작업환경의 개선, 교육의 9개 항목에 대해서 내부감사를 실시하였다. 구체적인 실천활동으로는 산업폐기물의 재자원화, 발효 CO<sub>2</sub>의 회수·이용, 가벼운 포장병의 개발 및 시장 도입 등을 들 수 있다.

### 2) 히다찌제작소

일본의 히다찌제작소는 '93년에 환경현장을 정하고 9개의 행동지침에 따라 5개의 행동계획을 설정하여 시행하고 있으며 환경관리센터 및 지구환경추진센터와 ISO위원회, 산업폐기물위원회 등 4개의 환경위원회를 중심으로 활동을 전개하고 있다. 또한 '73년부터 공해의 미연방지를 중심으로 감사를 실시하고 있으며 '92년부터는 「히다찌제작소 환경보호운동지침」에 기초하여 각 사업소별로 환경목표 달성상황에 대한 감사를 실시하고 있다. 현재 1년에 1회 사업소 자체적으로 환경 자기감사를 실시하고 2-3년에 1회 본사 환경본부가 환경감사를 실시하고 있다. 구체적인 실천사업으로는 시멘트

원료 등의 재이용, 수질오염 감시시스템의 도입, 세정용 프론의 사용금지, CO<sub>2</sub> 고정화 기술의 개발, 환경조사센터 건립에 의한 조사 및 연구활동의 참여가 있다.

〈표 4〉 기린맥주(주) 의 환경보전 관련 구체적인 실천활동

에너지 절약·자원절약 Recycle·Reuse·Reduce	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 혐기성 폐수처리설비의 도입, 메탄가스의 회수와 에너지의 활용.</li> <li>○ 부산·폐기물처리연구회의 설치, 분별수집·폐기물의 감량, 산업폐기물의 재자원화율이 98%로 향상.</li> <li>○ 빈병·폐지의 리사이클 운동 실시.</li> </ul>
온난화방지·산성비방지· 오존층보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 발효 CO<sub>2</sub>의 회수 및 이용.</li> <li>○ 물류센터의 신설에 의한 트럭 주행거리의 삭감(배기가스의 억제).</li> <li>○ 대체프론에의 환, 냉매손실저감의 설비개선</li> <li>○ 자동판매기로부터 프레온의 회수·정제 및 리사이클.</li> </ul>
사막화 방지·녹화·산림보호	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공장내 자연형 수림 “고향의 숲”(27,000㎡)식수</li> </ul>
주요기술·개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 가벼운 포장용 병의 개발 및 시장도입.</li> </ul>
교육·계몽·정보제공	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 환경시스템에 기초한 사원교육.</li> <li>○ “에코뉴스(월간)”의 발행과 사내 계몽용 비디오 제작·배포.</li> <li>○ 맥주병 리사이클에 대한 팸플릿제작·배포.</li> <li>○ 학교용 비디오 제작과 무료배포.</li> </ul>
지원·협력·포상 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 빈병 리사이클 운동 자원봉사단체에 대한 협찬·지원.</li> </ul>

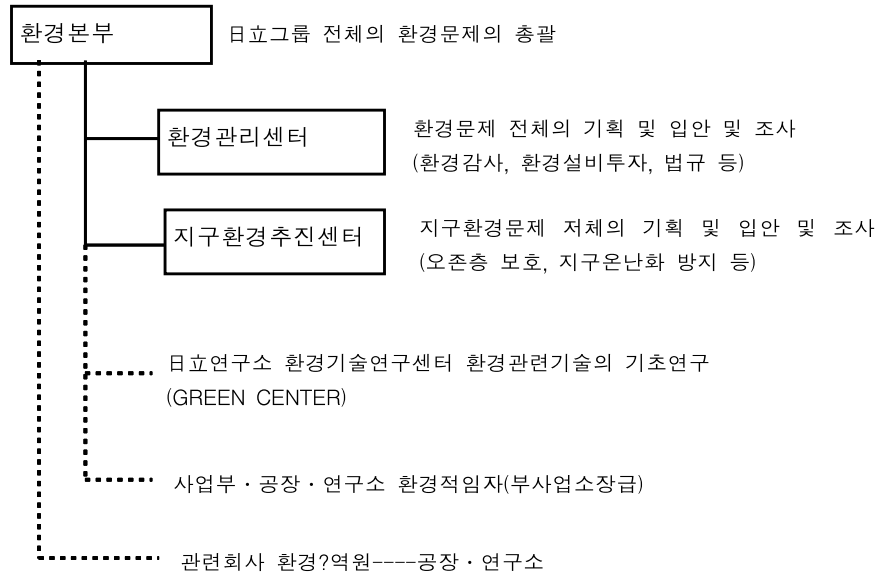
자료: 에코비즈니스네트워크(1996), 環境對策實例集, 環境マネジメントと情報開示.

〈표 5〉 히다찌제작소의 환경보전 관련 행동계획

구분	행동계획
오존층 보호	세정용 프레온 1993년말, 트리클로로에탄올 1995년말까지 사용금지.
지구온난화 방지	에너지의 사용을 1990년에서 2000년도까지 30%로 삭감
산업폐기물	폐기량은 1991년도에서 1995년도 25%, 2000년도까지 60%삭감.
제품재자원화	환경배로제조품의 개발을 목 1992년을 기본으로 2000년까지 다음을 달성. (1)리사이클 가능율 40% (2)분해시간 60% 삭감
포장재의 감량화·재자원화	포장재의 감량화, 재자원화에 대하여 1990년을 기준으로 2000년까지 다음을 달성. (1) 페스치로폼 60% 저감

자료: 에코비즈니스네트워크(1996), 環境對策實例集, 環境マネジメントと情報開示.

조직



위원회



<그림 2> 히다찌제작소의 환경보전시책 추진기구

〈표 6〉 히다찌제작소의 환경보전 관련 구체적인 실천활동

<p>에너지 절약·자원절약 Recycle·Reuse·Reduce</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 에너지 절약으로 분해하기 쉽고 리사이클하기 쉬운 제품 설계</li> <li>○ 포장 스티로폼의 저감, 종이를 이용한 포장재의 활용</li> <li>○ 태양전지의 도입</li> <li>○ 재생지의 이용(사용율 64%정도)</li> <li>○ LAN활용에 의한 종이 사용율의 감소화</li> <li>○ 자체폐기물의 처리·재생설비의 건설</li> <li>○ 페프라스틱의 분별회수, 공장내 리사이클, 고품연료화.</li> <li>○ 하수슬러지의 건조, 탈수설비 도입, 시멘트원료등의 재이용</li> </ul>
<p>온난화방지·산성비방지·오존 층보호</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 세정용 프론의 전폐('93), 트리크로로에탄 전폐('94), 규제대상 제품용 프론의 전폐('95)</li> <li>○ NOx 저감 연료기술 도입</li> </ul>
<p>주요기술·개발</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 촉매를 이용하여 저온에서 프레온을 분해하는 기술의 개발</li> <li>○ 110kw급의 연료전지의 개발</li> <li>○ 조류배양에 의한 CO<sub>2</sub>의 고정화 연구</li> <li>○ 전기자동차 구동시스템의 연구·개발</li> </ul>
<p>교육·계몽·정보제공</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ (재)환경조사센터의 설립</li> <li>○ 환경보전, 공해방지 등에 우수한 업적을 포상하는 환경상 제정</li> <li>○ 제품 재자원화 설계 기술 세미나, 내부 감사원양성 세미나 등</li> </ul>
<p>지원·협력·포상 등</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미국환경청으로부터 “성층권 오존보호상” 수상</li> <li>○ 환경전문 요원에 대한 “행정 및 연구”의 해외 연수 지원</li> </ul>

자료:エコビジネスネットワーク(1996),環境対策實例集,環境マネジメントと情報開示.

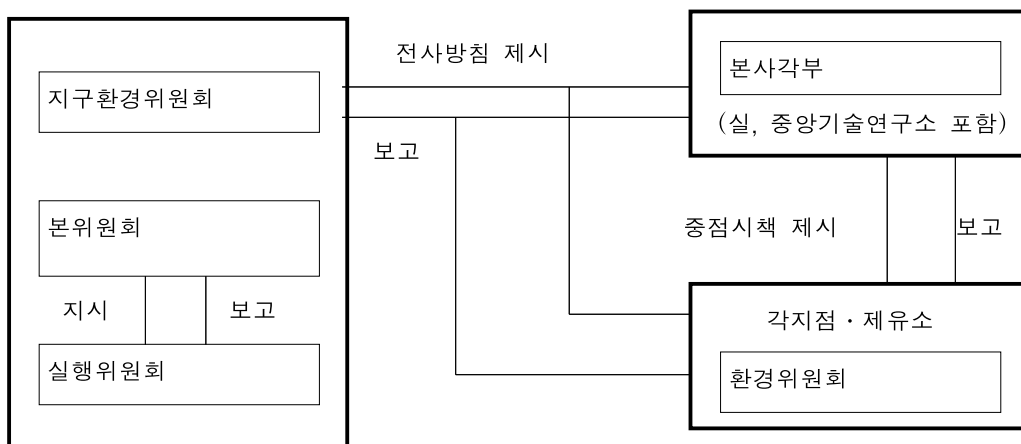
### 3) 일본석유(주)

일본석유는 1972년부터 환경보안부를 설치하여 운영하고 있으며 1992년에는 지구환경위원회를 설치하여 환경경영 실천에 박차를 가하고 있다. 매년환경보고서를 발간하고 있으며 환경관련 홍보자료로 「일본석유환경현장」, 「환경과 일본석유」 등의 소책자와 홍보비디오를 제작 배포하고 있다. 지구환경문제에 대응하기 위한 행동지침으로 지구온난화 방지를 위한 에너지 절약, 오존층파괴의 방지를 위한 프레온 사용의 저감, 산성비 대책을 위한 황산화물, 질소산화물의 배출량 감소 등을 제시하고 있다.

〈표 7〉 일본석유(주)의 지구환경문제의 대응

환경문제	대응방안
지구온난화	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 에너지 절약 추진</li> <li>○ 에너지 이용의 효율화</li> <li>○ 운송의 효율화</li> <li>○ 폐기물의 감량화, 재자원화</li> <li>○ 장기수명제품, 생분해제품, 리사이클가능제품</li> <li>○ 에너지절약 기술, 환경보전기술의 연구개발</li> </ul>
오존층의 파괴	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 프레온 등의 사용의 소감</li> <li>○ 프레온 등의 대체제품의 개발과 그 관련기술의 연구개발</li> </ul>
산성비	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 환경보전성이 우수한 연료제품의 공표</li> <li>○ 각 사업소에서의 유황산화물, 질소산화물의 배출량의 소감</li> <li>○ 환경보전성이 우수한 제품의 연구개발</li> </ul>
해양오염	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기름유출의 방지</li> <li>○ 방제체제, 자기재 등의 정비</li> </ul>
폐기물	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 산업폐기물의 감량화, 재자원화</li> <li>○ 산업폐기물 처리시설의 정비</li> <li>○ 일반폐기물의 감량화</li> <li>○ 폐기물처리기술의 연구개발</li> </ul>

추진조직은 지구환경위원회를 중심으로 실행위원회, 각 지점별 환경위원회를 중심으로 구성되어 있으며 환경관리업무를 원활하게 제정하기 위해서 '77년 환경관리규정을 제정하였으며 각 업소별로 별도의 실천요령을 제정하였다. 구체적인 실천사업으로는 종이의 사용을 줄이기, 특정프레온 사용의 전폐, 철도수송의 확대에 의한 탱크로리 대수의 삭감, 사업소의 녹화 등을 들 수 있다.



〈그림 3〉 일본석유(주) 환경관리체계

〈표 8〉 일본석유(주)의 환경보전 관련 구체적인 실천활동

<p>에너지 절약·자원절약 Recycle·Reuse·Reduce</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 종이류, 병류의 분별회수와 재생지의 이용확대, 종이없는 사무실 추진</li> <li>○ 탱크 슬러지, 오니의 재자원화</li> <li>○ 물류·판매부문의 플라스틱, 병회수시스템</li> <li>○ 생산단계에서의 폐열회수시스템, 고효율 형열교환기의 채용</li> <li>○ 배관, 탱크의 단열자재의 사용과 시공방법의 공부</li> <li>○ 최적생산계획용 컴퓨터 프로그램의 도입</li> <li>○ 자가발전 복합시스템의 도입</li> <li>○ 유황을 분리하여 가스제유소 연료로 사용, 유황을 약품원료로 재이용</li> </ul>
<p>온난화방지·산성비방지· 오존층 보호</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 특정 프레온의 전폐와 후론 대체품으로의 전환</li> <li>○ 제유소의 중유탈유장치의 등경유·윤활유 수소화정제장치에서 발생하는 가스의 유화수소의 유황회수장치 및 처리, 회수 소량의 유황화합물의 가스처리시설로 처리, 제거</li> <li>○ 저NOx버너의 연소방식 개선과 배연탈취장치의 설치, 가열보일러에서 발생하는 NOx 삭감</li> <li>○ 차량, 선박의 대형화, 추레라화, 온라인수주의 시스템 충실, 철도수송의 확대에 의한 탱크로리 대수의 삭감</li> </ul>
<p>사막화방지·녹화·산림보호</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 제유소의 그린벨트</li> <li>○ 사업소의 녹화</li> </ul>
<p>주요기술·개발</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 병합발전시스템(석유TES), 등유엔진 히트펌프, 석유 지역냉난방 시스템의 개발</li> <li>○ 석유연료전지의 개발</li> <li>○ 자동차용 세라믹 가스터빈의 개발</li> <li>○ 그린버너, 배출가스중 NOx 저감설비, 촉매연소기기, 저NOx 보일러, 디젤엔진 배출가스중의 NOx분해기술, 연소시 NOx·모진 감소기술, 환경보전형 석유 이용기기의 연구, 개발</li> <li>○ 고성능 중질유 수소화합물 분해촉매, FCC촉매, 수소화 탈유촉매의 개발</li> </ul>
<p>교육·계몽·정보제공</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사원들에 대해 "일본석유 환경현장", "행동지침" 철저히 주지시킴</li> <li>○ 환경보전활동에 대해 사원들이 자주적으로 참여토록 지원</li> <li>○ 사내보에 정기적으로 "환경특집" 게재</li> <li>○ 사내교육, 계몽용 "지구환경문제 시리즈" 비디오 제작, 보급</li> <li>○ 폐기물처리 팸플릿 배포</li> <li>○ 자사제작비디오 "환경을 생각하는 일본석유" 제작 홍보계몽</li> </ul>
<p>공해대책 등 환경보전</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모진 발생이 적은 가스연료사용, 전기 집진기를 통한 회수</li> <li>○ 정유소 배수분리</li> <li>○ 응집 가압부상장치</li> <li>○ Oil separator 사용 등</li> </ul>

자료: エコビジネスネットワーク(1996),環境対策實例集, 環境マネジメントと情報開示.

## 나. 국내사례

### 1) 두산그룹의 5R운동

두산그룹의 경우 낙동강 폐놀 사건 이후 환경에 대한 책임의식을 절감하고 환경친화적 생산활동을 위한 5R운동을 전개하고 있다 5R운동은 제품 계획단계에서부터 설계, 원료구매, 공정설계, 생산과정, 유통, 소비, 폐기에 이르기까지 환경적 영향을 최소화하고 기존제품을 환경적합 제품으로 재구성하는 Reformation(재품재구성), 불합리한 설비나 노후 설비를 교체하고 생산공정이나 작업방법을 개선하여 원료의 사용량을 줄이고 오염물질의 배출을 최소화하는 Redesign(설비재배치), 공정중에 발생하는 폐자원을 회수하여 자원으로 재사용하는 Reuse(재사용), 설비운전조건의 개선, 오염물질 배출공정 개선, 적정 재고 유지 등 발생원에서부터 원천적으로 폐기물의 발생량을 줄이는 Reduce(감량화), 모든제품을 별도의 가공공정을 거쳐 다른 공정의 원재료로 사용할 수 있도록 자원화하는 Recycle(재활용)을 포함하고 있다.

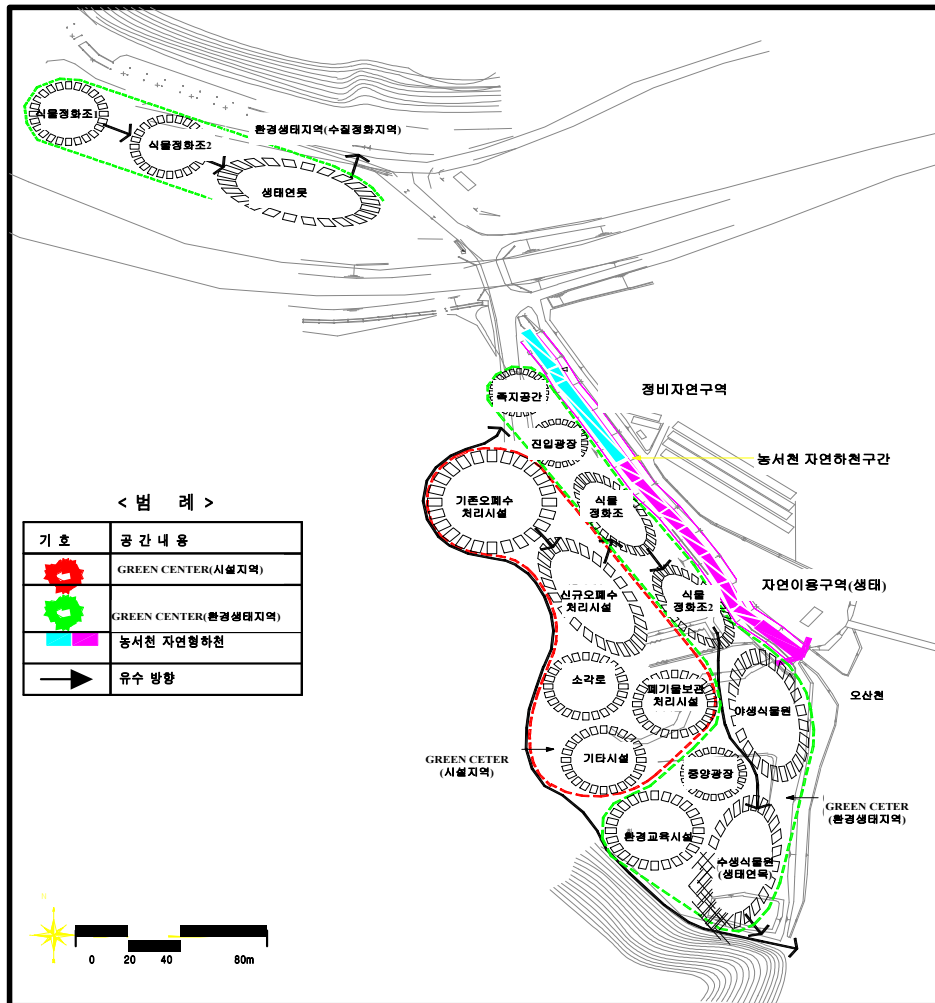
### 2) 인천시 제일제당의 환경보전 운동

인천시 제일제당 제 2 공장의 경우 첫째, 폐수의 사용량을 10%줄이기 운동을 전개하고 있으며 비용이 많이 소요되더라도 전부 청정연료(LNG)를 사용함으로써 지역 대기오염 개선을 위한 오염물질 배출 저감에 동참하고 있다. 둘째, 공장시설물에 환경그림을 그리고 환경교육자료를 제작하여 학교 등에 보급하였으며 환경의식 고취 응변대회, 백일장 등을 주기적으로 개최하고 있다. 셋째, 1사 1하천, 1사 1산 가꾸기 운동을 실행하고 타 기업에 확산시키는 역할을 수행하였으며 인천 앞바다 생태계 연구 등에 참여하였다(인천의제 21, 함께하는사람들 창간호).

### 3) 삼성전자(주) 기흥사업장의 오산천 유입지천에 친수·자연하천 조성사업

삼성전자(주) 기흥사업장 신우회에서는 오산천의 수질을 개선하고 하천 생태계를 지속적으로 보전하기 위하여 오산천으로 유입되는 지천인 농서천을 대상으로 자연형 하천 조성사업을 실시하였다. 1999년 8월 1일부터 12월 20일까지 농서천 250m 구간을 대상으로 수질오염도 모니터링 및

유량조사, 생태계 서식공간조사를 실시하였고, 조사결과에 대한 세미나 및 토론회를 개최하였다. 또한 민·관·산·학 파트너십에 의한 개선방안을 도출하고 자연형하천 조성 기본, 실시 설계, 폐수처리시설과 연계한 견학코스 개발 등을 실행하였다. 사업과 관련하여 농서천 및 오산천 일원에 대한 생태탐사를 실시하여 인근주민 및 학생들이 하천의 생태계를 직접 탐방하여 확인함으로써 자연형 하천의 중요성에 대한 인식을 높이고 아이디어를 공모하여 궁극적으로 농서천 주변에 식물정화조 설치와 생태연못, 야생식물원 등을 구상한 자연형 하천을 설계하였다. 2000년에는 실시설계를 바탕으로 자연형 하천을 시공하고 2001년에는 종합환경타운을 조성할 계획으로 총 예산은 3년간 4억8천만원을 예상하고 있다.



<그림 4> 농서천 구간별 공간배치도

#### 4) 수원의제 산업경제위원회의 수질오염방지시설 기술지도

수원의제 21의 분과위원회 중 산업경제위원회는 의제 실천사업의 하나로 수원시내 세차장, 버스회사, 염색공장, 도장공장을 중심으로 수질오염방지시설의 운영기술이 부족하여 배출허용기준을 초과하는 26개 폐수배출업소에 대하여 기술지도를 실시하여 방지시설 운영능력 향상과 소규모 폐수배출업체의 효율적인 운영모델을 제시하였다. 기술지도는 수원시청 및 구청 환경지도과와 삼성전자, 전관, 전기, 코닝 및 SKC, SK케미칼, 지역난방공사, 고려개발, 연진환경의 9개업체가 3인 1조 3개조로 운영하면서 처리효율의 고정분석을 통한 효율분석 및 방지시설 운전메뉴얼을 만화식으로 코팅제작하여 비치하는 등의 사업을 하였으며 향후 세차폐수방지시설 운전메뉴얼의 제작·배포, 표준화된 방지시설 제작, 지역 중소기업 특성에 맞는 환경관리 교재제작 등을 계획하고 있다.

#### 4. 결론

이상에서 살펴본 것과 같이 우리나라 지방의제 21 중 기업의 역할은 “공기 오염으로 인한 폐암사망율을 낮춘다”, “습지를 보호하며 잠자리가 날아다니게 한다”와 같이 추상적이며 실천정도를 평가할 수 없는 행동계획들이 많은 부분 포함되어 있다. 그러나 각 기업체별로 실시하고 있는 환경경영의 행동계획들은 비교적 실천가능하고 환경감사라는 제도하에 평가체계가 적절히 구성되어 있는 것을 알 수 있었다. 따라서 지방의제 21의 추진에 있어서 기업의 참여를 활성화하기 위해서는 지금 당장이라도 쉽게 실천할 수 있는 행동계획 및 기업체 자체적으로 실천할 수 있고 기업의 활동에 기여할 수 있는 행동계획을 설정하는 것이 중요할 것이다. 나아가서 지방의제 21과 기업의 환경경영체계의 연계 또한 중요한데 지방의제 21에서의 기업의 행동계획이 기업의 환경경영체계 안에 포함되어 실천되고 평가된다면 보다 효과적으로 진행될 수 있을 것이며 행동계획의 원활한 실천을 위해서는 기업내의 조직도 환경관리체계로 재구성되어야 할 것으로 판단된다.

지방의제 21의 실행주체인 기업에는 대기업 및 중소기업, 영세업체들도 포함되므로 대기업이 지역의 다양한 환경사업을 지원하는 반면 환경기준을 준수하고 환경경영을 실행하기에는 너무나 영세한 영세업체에 대해서는

산업체간 환경관리체계의 공조 및 지역기금에 의한 지원 등도 향후 검토되어야 할 사항이다. 또한 기업 내부의 근무자 및 소비자, 지역주민을 대상으로 환경관련 교육 및 훈련의 강화와 다양한 환경 교육프로그램을 개발함으로써 지역사회의 환경보전에 기여하고 기업의 경쟁력을 제고하여 지역과 기업, 주민이 함께 만드는 환경 친화적이고 지속가능한 사회를 구성해 나가야 할 것이다.

## 5. 참고문헌

- 광주광역시, “21세기 푸른광주 실천계획”, (사)푸른광주 21 협의회, 1997.  
 광진구 21C 규정연구단, “광진구 의제 21” 수립에 관한 연구, 1997.  
 국토개발연구원, “지속가능한 도시개발: 세계적 과제와 국가적 전략”, 1997.  
 김귀곤, 지방의제 21 범지구적 도전과 지방적 해결, 1996.  
 부산광역시, 녹색도시 부산 21 추진을 위한 행동계획, 1995.  
 살기 좋고 쾌적한 21세기 수원만들기, 21세기 수원만들기협의회, 1998  
 삼성전자, 오산천 유입지천 친수·자연하천 조성, 1999.  
 삼성지구환경연구소, 녹색경영 우수사례집(Ⅱ), 1998.  
 서울시·녹색서울시민위원회, “일본 환경청의 지방의제 21 작성지침”.  
 서울시·녹색서울시민위원회, “지방의제 21 사례집”.  
 서울시·녹색서울시민위원회, 지방의제 21 논문모음집, 1996.  
 서울시정개발연구원, 서울시 지방의제 21 수립에 관한 연구, 1996.  
 서울특별시, 녹색서울 위원회, ICLEL 지방의제 21 작성가이드.  
 서초구, 늘 푸르고·맑은 서초 21, 1997.  
 인천의제 21 실천협의회, 함께하는 사람들, 1999.  
 지방자치단체국제화재단(KLAFIR), “지방의제 21의 세계적 동향과 전망”, 1997.  
 충청남도, “푸른충남 21” 행동실천계획, 1996.  
 푸른경기21실천협의회, 99실천사업총괄보고서, 1999  
 푸른광명 21 추진준비위원회, “푸른광명 21” 추진을 위한 시민 토론회, 1997.  
 푸른꿈 젊은구리 21, 구리의제 21 추진협의회  
 현암사, 기업에서 지구를 살리는 50가지 방법, 1992.  
 환경부, 기업경영과 환경보전, 1999.  
 환경부, 유엔환경개발회의 의제 21 국가실천계획안, 1996.  
 환경부, 의제 21 이행을 위한 민간단체의 역할에 관한 토론회, 1995.  
 환경부, 한국환경기술개발원, “지방의제 21” 작성요강, 1997.  
 환경부·늘푸른제주21추진협의회·푸른경기21실천협의회, 새희망, 푸른 천년을 준비하는 지방의제 21, 1999.  
 OECD KOREA Workshop on Development and Sustainability. Sept. 1997.  
 世田谷區, 世田谷區, 環境行動指針, 1997.  
 環境對策實例集, 環境マネジメントと情報開示, エコビジネスネットワーク, 1996.

# 「우리집 아젠다 21」 과 지구시민으로서의 환경실천

김해창(국제신문 생활과학부 환경담당기자)

## I. 들어가면서 : ‘인류의 집’ 지구의 미래

### 1. ‘지구헌장’

‘지구환경이 지금 어떠한 상태이며 어떻게 변해가고 있는 지를 아는 것’이 환경문제를 해결을 위한 첫걸음이다. 현실을 제대로 아는 데서 실천력이 생기기 때문이다. 지구환경문제의 핵심은 인구급증, 식량위기, 환경악화 등을 들 수 있다. 분야별로는 크게 대기, 삼림, 물, 토양오염 문제이다. 열대림 파괴, 사막화, 산성비, 유해폐기물 등 오늘날 ‘지구호’는 오염투성이다. 어느 것 하나 심각하지 않은 것이 없다. 편리함에 젖은 일상 생활과 경제지상주의적 발상이 환경파괴를 가속화시키고 있다. 이제 그 악순환의 고리를 우리 손으로 끊어야 할 때가 됐다. 지구가 내는 신음소리에 귀 기울이지 않으면 안된다.

지난 1992년 리우디자네이로에서 열린 ‘환경과 개발에 관한 유엔회의’ 즉, 리우회의에선 전문과 27개 원칙으로 만들어진 ‘리우선언’이 채택됐다. ‘지구헌장’이라고도 일컫는 리우선언에서는 ‘각 나라와 사회의 공평한 파트너십 구축을 목표로, 모든 인간을 위한 이익을 존중하며, 지구적 규모의 환경 및 개발시스템의 일체성을 보존 유지하는 국제적 합의를 향해 활동하며, 인류의 집인 지구의 불가분성과 상호의존성을 인식한다’고 선언했다.

각 원칙중 가정생활과 관련된 것으로는 △자연과 조화하면서 건강하고 생산적인 생활을 보낼 권리가 있다(1조). △지속가능한 개발 달성을 위해 환경보호와 개발은 일체적 개념이란 의식을 가져야 한다.(4조) △환경문제는 각 계층의 관심있는 모든 시민이 참가함으로써 최선의 효력을 발휘한다.(10조) △여성은 환경관리와 개발에 중요한 역할을 맡는다.(20조) 등을 들 수 있다.

## 2. 「아젠다 21」 과 「로컬 아젠다 21」

「아젠다(의제) 21」은 리우선언을 실현시키기 위한 ‘구체적인 행동실천 계획’을 말한다. 조약과 같은 구속력은 없지만 각국의 환경 및 개발계획에 반영될 것으로 요망되고 있다. 「아젠다 21」의 구성은 ‘사회 경제적 측면’ ‘개발자원의 보호와 관리’ ‘주요한 그룹의 역할’ ‘실시수단’ 등 사회4개 장으로 성립되어 있다. 이 가운데 ‘주요한 그룹의 역할’에는 여성, 청년, 선주민, NGO(비정부기구), 지방자치제, 노동조합, 상업과 공업, 과학자 기술자, 농민 등 9개 그룹을 열거하고 있다.

이 가운데 지방자치제간의 정보, 경험, 기술지원 교환을 장려하는 등 지자체 차원의 행동실천계획인 ‘「로컬 아젠다(지방의제) 21」의 채택’이 제안되어 있다.

1995년 9월 부산시는 ‘부산환경선언’을 채택했다. 그 실천 내용을 요약하면 ‘애향심을 발휘하여 자연을 아끼고 환경과 생활이 조화를 이루고, 쾌적한 생활을 할 수 있는 생태계를 만들며, 지혜를 모아 우리고장은 물론 훼손된 지구환경을 되살리는데 모두 앞장선다’는 것이다.

이같은 부산환경선언이 나온 날은 부산시가 주최한 제4차 동북아 환경회의의 마지막날이었다. 지구환경 보전을 위한 지방정부의 역할을 구체적으로 실행하기 위한 공동방안을 수립하였고, 또한 이 회의에서 95년을 ‘부산의 환경보전 원년’으로 정하고 전국 최초로 ‘부산환경선언’과 ‘부산 아젠다(의제) 21’을 채택, 국내외에 선포했다.

## II 「홈 아젠다(가정의제) 21」 만들기

### 1. 「3대가 함께 만든 우리집 아젠다 21」의 발상

공기가 더러워지고 물이 오염되고 땅마저 제대로 숨을 쉬지 못하는 오늘날 우리의 환경은 참된 의미에서 사람이 살만한 곳이 못된다. 개발논리를 앞세우며 자연환경을 파괴하고 만들어진 20세기의 도시에서 과연 우리가 느끼는 것은 무엇인가. 21세기 주인공인 우리아이들에게 진정 물려줄 것은 무엇일까. 할아버지 할머니 아빠 엄마 두아이 등 3대 6식구가 함께 사는

우리가족은 이러한 고민을 함께 하면서 지난해 4월 22일 지구의 날 「우리집 아젠다 21」를 만들었다.

리우선언이후 「로컬 아젠다 21」이 전세계적으로 급속히 확산되고 있지만 가장 중요한 실천단위로서 ‘가족’의 중요성이 빠져 있어 「우리집 아젠다 21」의 필요성을 느꼈다. 환경은 곧 생명이며 생활이자 문화다.

「우리집 아젠다 21」은 곧 3대가 함께 모여 토론한 결과, 가족 모두가 환경적으로 건전한 의식주생활을 이끌어내기로 결심하고 우리동네에 대한 관심에서 출발해 지구환경에 대한 개선에 이르기까지 생활속의 실천방안을 찾으려고 노력했다. 즉 21세기를 향한 우리집의 삶의 방향을 모색한 생활차원의 환경실천지침인 셈이다.

## 2. 「우리집 아젠다 21」의 작성과정

「우리집 아젠다 21」는 지난 97년 12월 기자인 아빠가 교사인 엄마에게 제안해 이뤄진 것이다. 당시 일본 교토에서 열린 지구온난화방지 교토회의(COP3)에서 나온 결론은 2010년을 전후한 시기의 소비수준을 1990년대 보다 적어도 6~10% 정도는 낮추어야만 지구가 살 수 있다는 것이다. 그렇게 하기위해선 지금 승용차를 타고 다니는 사람은 승용차가 없었던 시기의 출퇴근을 생각해야 하고 한여름 더위에도 에어컨대신 선풍기를 틀거나 아예 부채를 부치는 생활을 각오해야 하는 것이었다.

지난 97년 11월 이래 닥친 IMF한파로 우리들의 경제생활이 크게 위축됐다. 그러나 단순한 내핍이 아니라 지구차원에서 환경을 살리고 부족한 가운데서도 기쁘게 살아갈 수 있도록 사고방식의 전환과 실천이 절실히 요청되는 시기였다. 이러한데서 「3대가 함께 만든 우리집 아젠다21」는 우리집 식구 한사람 한사람이 이러한 위기를 웃으면서 극복하기 위한 작은 아이디어를 담은 것이기도 하다. 주변의 지인들의 이야기를 참고로 했기에 우리의 이웃들과 함께 만든 실천서이기도 하다.

「우리집 아젠다 21」를 위해 할아버지 할머니는 예전 어릴 적 놀이나 의식주 생활을 되돌아보면서 전통적인 생활지혜를 많이 제공했으며 두아이는 자신들의 놀이공간이나 생활을, 아빠 엄마는 이러한 내용을 바탕으로 이를 정리해냈다. 틈나는대로 지구환경문제와 부산지역의 환경문제 그리고 우리집 밥상머리의 환경문제에 관해 이야기를 나누고 우리가족 공통과제와

개인실천 사항을 스스로 정했다.

지난 1999년 4월 22일 지구의 날을 기념해 우리가족은 그동안의 내용을 정리해 「우리집 아젠다 21」을 완성했다. 이러한 「우리집 아젠다 21」의 발상은 지난해 9월 「3대가 함께 만든 우리집 환경백서-놀이로 배우는 지구사랑」(양서원)이라는 한권의 책으로 만들어졌다.

### Ⅲ. 「3대가 함께 만든 우리집 아젠다 21」

#### 1. 우리집 환경현장

우리집은 가정이 지구적인 삶의 중심임을 깨닫고 생명을 귀하게 생각하며 가족은 물론 이웃과 지역사회 나아가 인류를 사랑함으로써 주어진 삶을 기쁘게 분수에 맞게 살도록 노력한다.

우리는 할아버지 할머니 아버지 어머니 동규 동영 6식구가 서로 이해하고 존경하며 사랑하는 삶은 살아가도록 노력한다. 어려움이나 오해가 있을 때 대화로 이해하도록 노력하며 한사람 한사람을 가치롭게 생각하며 서로 고맙게 생각하면서 산다. 이것이 모든 평화의 근원으로 가장 환경적으로도 바람직한 삶의 원칙으로 삼는다. 우리는 주어진 인생을 감사히 받아들이며 우리가 스스로 땀흘려 노력해 돈을 벌고 이를 분수에 맞게 쓴다. 모든 물건이나 생물에는 한계가 있음을 알고 그 용도에 충실하게 활용한다.

가정에서 먼저 전기 물 가스 기름 등 에너지원에 대해 이를 필요이상 낭비하지 않으며 가능하면 이를 적게 소비하기 위해 애쓴다. 이를 위해 자동차나 자동기계를 많이 이용하기 보다는 걸기를 좋아하고 조금 힘들어도 기계의 힘을 빌지 않도록 노력한다. 가정과 가정을 연결하기 위해 이웃에게도 늘 웃으며 다정한 이웃으로 살아가며 이웃으로부터 좋은 것이 있으면 배우고 우리가 갖고 있는 좋은 것은 알려주도록 노력한다.

지구의 환경문제를 인식하고 이를 위해 의식주 생활에서 최대한 나의 소비행위가 환경문제와 연결돼 있으며 이 같은 오염문제를 개선하기 위해 노력한다. 놀이에 있어서도 낭비적이거나 퇴폐적인 것을 피하고 자연과 친하며 도구를 적게 사용하는 놀이를 혼자보다는 여럿이 함께 하도록 하며 휴가의 경우도 자연친화적인 형태로 보내도록 한다.

산이 높으면 계곡도 깊다. 편리함은 대가를 지불하도록 되어 있다. 불편함을 감수하지 않는다면 환경살리기는 요원하다. 자발적인 가난, 단순소박함이야말로 지구를 살리고 더불어 사는 가장 지혜로운 선택임을 우리는 믿는다.

- 1999년 4월 22일 지구의 날을 맞아 김종락 김학금 김해창 김옥이 김동규 김동영 -

## 2.우리집 실천사항 21

### 1) 가족공동사항

일찍 자고 일찍 일어나는 습관을 기른다 / 필요없는 전등이나 전기기구의 코드는 반드시 뺀다 /

세탁은 가능한 한 모아서 하고 햇볕에 말린다 / 에어컨 대신 선풍기, 선풍기보다는 부채를 사용하고 에어컨보다는 모기장을 친다 /너무 멋을 내려고 노력하지 않고 있는 그대로의 자연성을 가능한 한 살린다 / 냉장고안의 식품의 양은 적절하게 조절하고 냉장고의 문을 함부로 열지 않는다 / 양치질 면도할 때 설거지할 때 수돗물을 그냥 흘리지 않도록 하고 적정량을 받아 놓고 쓴다 / 샴푸나 린스는 가능한 한 쓰지 않는다 / 헤어스프레이 등을 사용하지 않는다 / 자가용을 가능한 한 타지 않고 대중교통수단을 이용하며 가까운 거리는 걷고 자전거를 타고 다니는 습관을 기른다 / 텔레비전 프로를 사전에 정해서 본다 / 쓰레기를 함부로 버리지 않으며 쓰레기는 반드시 분리해서 버린다 / 옥상이나 뒷산 텃밭에 채소류를 심어 가꾼다 / 음식물은 조금씩 담아 먹고 남기지 않도록 하며 찌꺼기는 물기를 반드시 제거하고 이를 퇴비화한다 / 물건을 사기전에 꼭 필요한 것을 계획하고 버릴 때를 생각한다 / 매끄럽게 코팅된 물건은 가능한한 사지 않는다 / 일회용 나무젓가락 종이수건 등 일회용 상품은 가능한 사용하지 않는다 / 몽땅 연필이 있으면 볼펜대에 끼워 다시 쓴다 / 쓰레기는 집에서 유효미생물균(EM)을 활용해 발효시켜 거름으로 사용한다 / 환경가계부를 쓴다 / 계절에 맞는 야채를 사먹고 가능한 외국농산물 보다는 국산, 화학농산물 보다는 유기농산물을 사먹는다 / 자판기나 편의점 이용을 자제한다 / 주말이나 휴가는 시골집에 놀러가거나 자연 역사문화자원을 찾아보는 등 자연친화적인

방법을 택한다

## 2) 개인사항

### ① 할아버지

오피스텔관리업무 중 절전 등 에너지절약을 위해 노력한다 / 실내에선 절대 금연한다 / 음주를 자제한다

### ② 할머니

너무 자주 세탁을 하지 않고 모아서 한다 / 물을 아껴 쓴다 / 시장보러 가기 전에 살 물품을 정하고 시장바구니를 들고 간다 / 약에 의존하기 보다는 적절한 운동과 음식으로 고혈압 당뇨에 대처한다

### ③ 아빠

승용차보다는 대중교통을 이용하고 자전거타기 노력을 한다 / 매일 아침에 등산을 하고 가벼운 운동을 생활화한다 / 술을 자제한다 / 환경단체 활동을 기사로 적극 소개하면서 환경운동에도 적극 참여한다 / 세수 등을 할 때 물을 받아쓴다 / 회사에서 종이등을 아껴쓰고 재활용하도록 노력한다. 이면지를 적극 활용한다

### ④ 엄마

걸기를 많이 한다 / 가벼운 화장을 한다 / 환경윤리에 관심을 갖고 학생들을 환경친화적으로 지도한다 / 환경교사모임에 적극 참여한다 / 재활용과 분리수거를 철저히 한다.

### ⑤ 동규 동영

학용품이나 물건을 함부로 사지 않고 아껴쓴다 / 단 것이나 청량음료 혹은 햄버거 등을 많이 사먹지 않는다. 특히 자동판매기의 음료수는 사먹지 않는다 / 음식물은 아껴먹고 남기지 않는다 / 장남감을 많이 사지않고 운동을 즐겨한다 / 물을 아껴쓰고 양치질이나 세수를 할 때 물을 받아서 사용한다 / 일회용 나무젓가락을 쓰지 않는다 / 텔레비전은 어린이 프로그램 등 정해진 것만 본다 / 빈방의 불은 끄고 보지 않는 텔레비전의 코드를 반드시 뽑는다 / 냉장고의 문을 자주 열지 않는다

#### IV. 「우리집 아젠다 21」 이후

##### 1. 우리집의 환경실천 평가

6식구인 우리집의 식구들이 아침에 일어나서 잠자리에 들 때까지 생활을 환경적으로 분석해본다. 아침에 보통 5시~7시분에 모두 일어난다. 먼저 전깃불을 켜고 곧 수세식 화장실을 사용한다. 양치질을 하고 세수를 하며 머리를 감을 때 샴푸나 린스 등을 쓰기도 한다. 가스로 아침밥을 짓고 아침 식사를 한다. 할아버지는 버스로 아빠는 버스와 지하철을 이용해 출근하고 엄마와 아이들은 걸어서 간다. 아침 설거지를 할 땐 음식지꺼기 주방용 세제 등이 섞힌 더러운 물을 흘러내보낸다. 세탁기로 빨래를 하니 합성세제를 주로 쓴다. 가끔 세탁볼만 사용하기도 한다. 음식쓰레기는 따로 모아 EM 효소처리를 하거나 2층 슬래브 옥상의 텃밭상자 7~8개에 거름으로 넣어 준다. 분리수거를 하려고 하지만 쉽지는 않다. 저녁시간이 되면 텔레비전을 시청한다. 겨울철에는 기름보일러를 가동시킨다. 여름철에는 선풍기를 사용한다. 에어컨은 없다. 에어로솔이나 살충제 대신 반드시 모기장을 치고 잔다. 물론 계절과 관계없이 냉장고를 돌리고 있고 가끔 컴퓨터도 사용한다. 지난 91년말에 산 자동차는 주말에만 이용하고 있다. 우리집의 경우 틈틈히 전기 수도요금 등의 영수증을 보면서 사용량을 체크하는 약식 환경가계부를 쓰고 있다. 나름대로 환경을 생각하며 생각을 해도 생활속의 실천은 결코 쉽지만은 않은 것 같다.

##### 〈\*우리집 전기사용량〉

'98년 7월 184kwh(전년 같은 달 219kwh)/ 8월 204kwh(216kwh)/  
9월 253kwh(227kwh)/ 10월 252kwh(245kwh)/  
11월 216kwh(214kwh)/ 12월 258kwh(225kwh)/  
'99년 1월 196kwh(174kwh)/ 2월 223kwh(182kwh)/  
3월 206kwh(224kwh)/ 4월 154kwh(169kwh)/  
5월 155kwh(190kwh)/ 6월 162kwh(184kwh)/  
7월 150kwh(184kwh)/ 8월 162kwh(204kwh)/  
9월 155kwh(253kwh)/ 10월 184kwh(252kwh)/  
11월 186kwh(216kwh)/ 12월 195kwh(258kwh)/  
2000년 1월 163kwh(196kwh)

## 2. 「우리집 아젠다 21」 작성 요령

1) 가족들이 함께 모여 지구환경문제, 지역환경문제, 자기집 환경문제를 구체적으로 논의하며 회의를 해 「우리집 아젠다 21」을 작성하기로 뜻을 모은다.

2) 가정생활을 크게 △에너지 아끼기 △화학물질 수질오염 등 오염줄이기 △생활습관 바꾸기 등으로 나뉘 에너지 아끼기는 전기, 가스, 수돗물, 종이 등 에너지 및 자원별로 체크를 하고 오염예방문제는 화학물질, 농약, 수질, 대기, 쓰레기문제 등으로 나누고, 생활습관면에서는 환경가계부쓰기, 환경장보기, 자동차에 얽매이지 않기, 환경여가 보내기, 환경과수꾼 활동하기 등으로 나뉘 실천지혜를 모은다.

3) 환경관련 서적을 구입해 참고하거나 지역의 환경단체나 환경국 등에 필요한 자료를 요청한다.

4) 가족 전체의 「헌장」을 만들고 「세부실천사항」을 정리한다. 가족공통사항과 개인실천사항으로 나눈다. 이 때 개인의 특성에 맞게 적절한 실천 목표를 세운다.

6) 환경실천사례와 관련해 이웃과도 좋은 사례를 함께 나눈다.

7) 작성한 「우리집 아젠다 21」의 실천을 지속적으로 평가한다.