

최종보고서

지방의제21 해외추진사례와 한국 지방의제21의 발전방안

2011. 03.

제 출 문

환경부 귀하

본 보고서를 “지방의제21 해외추진사례와 한국 지방의제21의 발전방안”
용역의 최종보고서로 제출합니다.

2011. 03.

전국지속가능발전협의회

연구진

- ▣ 연구책임자 : 오 수 길 (고려사이버대학교 교수)
- ▣ 연구원 : 곽 병 훈 (한국학중앙연구원 연구원)
한 순 금 (한국지속가능발전센터 연구팀장)
이 세 락 (전국지속가능발전협의회 기획팀장)
- ▣ 연구보조원 : 김 현 순 (전국지속가능발전협의회 조직팀장)

목 차

제1장 연구의 개요

1.1 연구의 배경 및 목적	1
1.2 연구의 범위와 방법	3

제2장 지방의제21 추진의 역사적 배경 분석

2.1 1992년 리우회의의 역사적 배경과 의의 분석	5
2.1.1 지속가능한 발전이란 무엇인가?	5
2.1.2 지속가능발전 개념의 등장과 정립과정	8
2.1.3 2002년 요하네스버그에서 어떤 일이 있었나?	11
2.2 1992년 리우회의의 성과로서 지방의제21의 의의 분석	13
2.2.1 '지방의제21'이란 무엇인가?	13
2.2.2 '지방의제21'은 왜 필요한가?	16

제3장 주요 각국 지방의제21 추진과정의 특성과 현황 분석

3.1 주요 각국 지방의제21의 도입배경	19
3.1.1 영국의 지방의제21 도입배경	21
3.1.2 독일의 지방의제21 도입배경	22
3.1.3 덴마크의 지방의제21 도입배경	23
3.2 주요 각국 지방의제21의 추진과정	26
3.2.1 영국의 지방의제21 추진과정	26
3.2.2 독일의 지방의제21 추진과정	30
3.2.3 덴마크의 지방의제21 추진과정	34
3.3 주요 각국 지방의제21의 최근 동향	39
3.3.1 영국 지방의제21의 최근 동향	39
3.3.2 독일 지방의제21의 최근 동향	46
3.3.3 덴마크 지방의제21의 최근 동향	52
3.4 주요 각국 지방의제21 추진과정의 시사점	60

제4장 한국 지방의제21 추진과정의 특성과 현황 분석	
4.1 한국 지방의제21 추진과정의 특성	65
4.2 한국 지방의제21의 성과와 한계 분석	69
4.2.1 추진현황	69
4.2.2 추진성과 및 한계	78
4.3 한국 지방의제21 최근 우수사례와 과제	82
4.3.1 푸른경기21의 도시대학	82
4.3.2 가평의제21의 환경 전문가 양성 숲 아카데미	85
4.3.3 제천시민환경지도자대학	86
4.3.4 푸른광명21의 지방선거 공약 선택	88
4.3.5 그린스타트 네트워크의 성과와 과제	89
제5장 한국 지방의제21의 발전방안	
5.1 지방의제21의 새로운 추진전략 모색	95
5.1.1 주류 지속가능발전으로 단계적 전환	95
5.1.2 정책연계형 의제활동 모색으로 의제의 내용과 실행방법을 전환	96
5.1.3 환경 거버넌스에서 지역발전 거버넌스로	98
5.1.4 지방의제21의 새로운 추진내용 모색	101
5.2 중앙정부와 지방정부 및 지방의제21의 역할	102
5.2.1 중앙정부의 역할	102
5.2.2 지방정부의 역할	104
5.2.3 지방의제21 추진기구의 역할	105
제6장 결론	107
참고문헌	109

〈 표 차례 〉

〈표 2-1〉 주요 환경사건과 국제회의	10
〈표 2-2〉 의제21의 40개 장 주제	13
〈표 2-3〉 UN에서 분류하는 NGO 주요 9개 그룹(Major Group)	15
〈표 3-1〉 EAC의 핵심 주제	41
〈표 3-2〉 커뮤니티플랜과 지방의제21의 전략: 유사점과 차이점	43
〈표 3-3〉 독일 지속가능발전 전략의 21개 지표	47
〈표 3-4〉 독일 지방의제21 추진과정의 분석	51
〈표 3-5〉 주요 각국 지방의제21 추진과정 비교	62
〈표 4-1〉 한국 지방의제21 추진 현황	70
〈표 4-2〉 전국 지방의제21 수립 현황(2010)	71
〈표 4-3〉 푸른경기21 도시대학 추진현황	83
〈표 4-4〉 푸른경기21 도시대학의 내용	84
〈표 4-5〉 푸른경기21 사업진행 일정	84
〈표 4-6〉 가평 숲 해설가 배출 현황	86
〈표 4-7〉 제천 시민지도자대학 기별 주요활동	87
〈표 4-8〉 그린스타트 네트워크의 사무국 역할	89

〈그림 차례〉

〈그림 1-1〉 연구흐름도	4
〈그림 4-1〉 한국 지방의제21 의제 수립 및 추진기구 창립 현황	70
〈그림 4-2〉 지방의제21 성과와 한계	81
〈그림 4-3〉 용인시 그린스타트 네트워크 기구도	89
〈그림 4-4〉 화성시 그린스타트 네트워크 기구도	90
〈그림 4-5〉 경기도 그린스타트 네트워크 기구도	90
〈그림 4-6〉 구리시 그린스타트 네트워크 기구도	91
〈그림 4-7〉 안성시 그린스타트 네트워크 기구도	91
〈그림 4-8〉 안산시 그린스타트 네트워크 기구도	92
〈그림 4-9〉 포천시 그린스타트 네트워크 기구도	92
〈그림 5-1〉 여건 변화에 따른 지방의제21의 기회요인과 도전요인	97
〈그림 5-2〉 지방의제21 전략의 전환	99
〈그림 5-3〉 지방의제21 새로운 전략의 방향	100
〈그림 6-1〉 지속가능성 전환 모델	108

제1장 연구의 개요

1.1 연구의 배경 및 목적

- 1992년 리우환경회의에서 비롯된 지방의제21 추진과정이 ‘리우+20회의’를 앞두고 있을 만큼 20년의 경험과 역사를 축적해 오고 있음
 - 한국의 경우 1995년 부산, 인천 등을 시작으로 전체 246개 지자체 중 221개(90%) 지자체가 지방의제21을 수립하여 실천하고 있어 상당한 경험을 축적하고 있음

- 우리나라에 지방의제21이 도입된 지 15년이 넘었음에도 불구하고, 지방자치단체 간 편차가 있고 일관된 점검과 평가를 위한 평가체계가 미흡하여 시·공간적으로 축적된 경험이 전파되는 데 한계를 보이고 있음
 - 인천, 광주 등에서 모범적인 평가 작업을 수행한 경험이 있고, 인천, 순천, 진주, 충남 등에서는 10년의 활동평가보고서를 작성, 보고하기도 함
 - 이러한 모범사례를 중심으로 지방의제 추진과정의 편차를 조정하는 데 나설 필요가 있음

- 지방의제21은 행정과 지역주민 등 9대 주요 그룹이 지역의 특성을 반영하여 지속가능한 지역발전을 위한 의제를 수립, 실천하는 것으로서 나라와 지역에 따라 그 특성이 달리 나타날 수 있음
 - 유럽의 경우 지방정부 주도의 행정계획 성격을 띠고 추진되고 있어 정책과 행정계획에 반영되는 사례가 많지만, 시민의 광범위한 참여를 이끌어내는 데 한계가 존재함
 - 한국의 경우 시민사회 주도로 수립, 추진되어오므로써 역동성을 갖고 있지만 정책과 행정 계획에까지 반영되는 경우가 부족하여 정체상태를 보이는 지자체도 상당한 실정임

- 서로 다른 경로를 걸어온 유럽 국가의 지방의제21 추진과정을 정리하고 비교해봄으로써 각국 경로의 특성을 이해할 수 있을 뿐만 아니라 해당 경로의 성과와 한계를 도출하여 한국 지방의제21의 발전방안을 도출하는 데 중요한 함의를 얻을 수 있을 것으로 기대됨
- 외국 사례에 대한 소개는 우리나라 지방의제21 도입 초기 시기를 제외하고는 그다지 많지 않았음
- 2010년 10월 인천에서 열린 자치단체국제환경협의회(ICLEI, Local Governments for Sustainability)의 세계환경회의에서 ICLEI 사무총장은 한국 지방의제21 추진과정의 특성에 관심을 표명하고 'ICLEI 한국사무소'의 역할 제고 방침을 밝힌 바 있어 다른 나라의 지방의제 추진경로와 우리나라의 추진경로를 비교하는 것이 시의적절한 의의를 갖고 있음¹⁾

- 각국 지방의제21 추진경로를 역사적으로 검토해봄으로써 기존에 개발된 우리나라 지방의제21 발전 모형에 대해서도 다시 한 번 재정립하는 데 도움을 받을 수 있을 것임

- 이 연구는 현재 활발하게 활동하고 있는 유럽 국가의 지방의제21 추진과정을 검토하여 그 특성과 성과 및 한계를 분석함으로써 한국의 지방의제21 추진과정에 주는 함의와 새로운 발전방안을 제안하는 데 목적이 있음

1) 자치단체국제환경협의회(ICLEI)는 1990년 ICLEI(International Council for Local Environmental Initiatives)로 출발했다가 2003년 회원단체들의 결의에 따라 ICLEI - Local Governments for Sustainability로 공식 명칭을 변경하였다. 2010년 현재 세계 68개국 1,107개 지자체 및 민간단체가 가입되어 있는데, 우리나라에서는 35개 지자체와 14개 민간단체 등 49개 단체가 가입되어 있다.

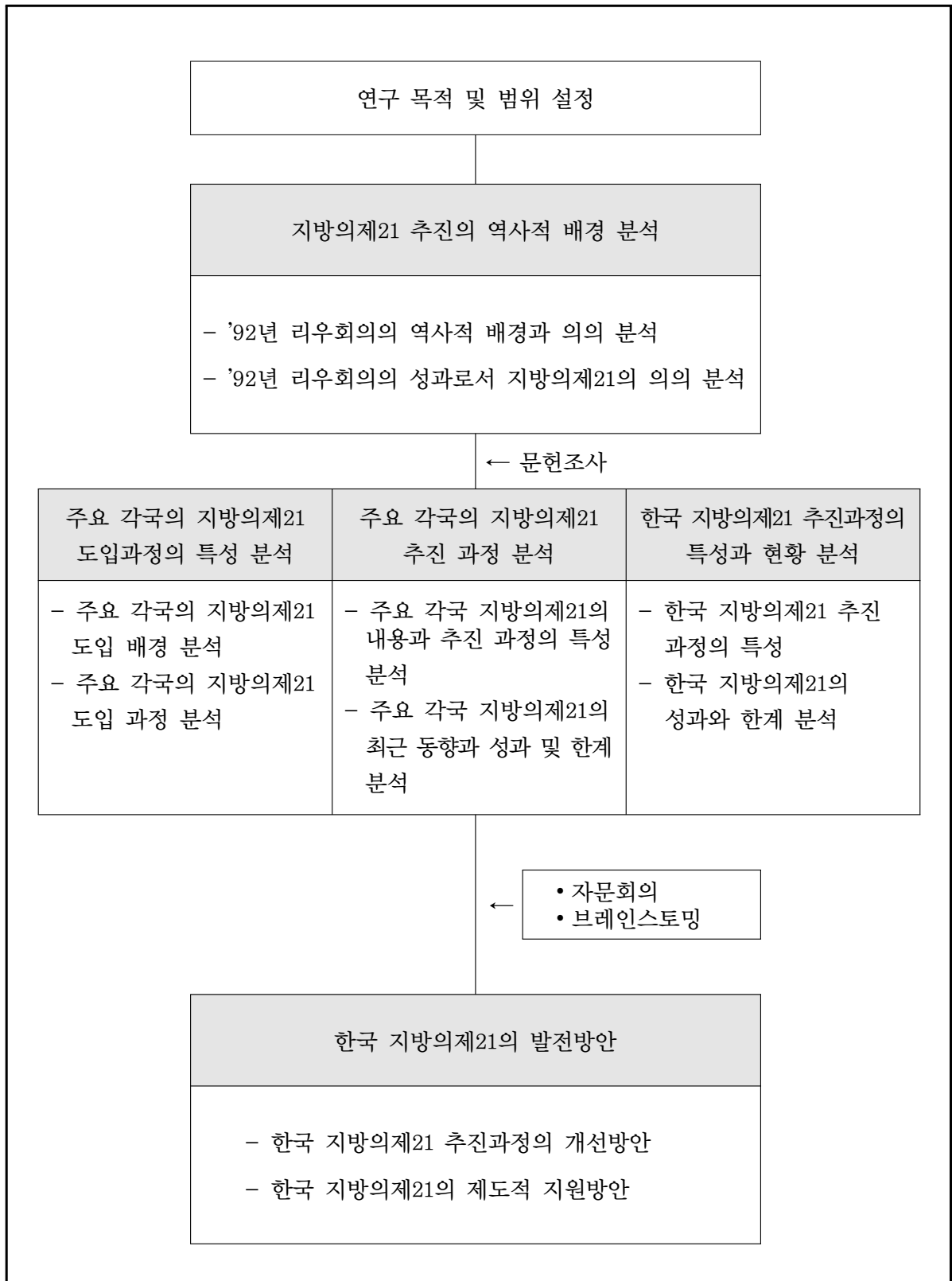
1.2 연구의 범위와 방법

1) 연구의 범위

- 공간적 범위: 영국, 독일, 덴마크와 대한민국
- 시간적 범위: 지방의제21이 수립되기 시작한 1995년부터 2010년까지
- 내용적 범위:
 - 지방의제21 추진의 역사적 배경 분석
 - 주요 각국의 지방의제21 추진과정의 특성(맥락) 분석
 - 주요 각국의 지방의제21 추진 현황 분석
 - 한국 지방의제21 추진과정의 특성과 현황 분석
 - 한국 지방의제21의 발전방안

2) 연구의 방법

- 주요기관·단체의 홈페이지, UN, EU, OECD, ICLEI, 지속가능발전위원회, 환경부, 전국지속가능발전협의회 등의 각종 보고서 및 통계자료 등 분석
- 전국지속가능발전협의회 자문위원단 및 전문가를 자문위원으로 위촉하여 전문 의견을 수렴하는 자문회의 개최
- 2002년 이후 지속된 지방의제21 추진현황과 발전방안에 관한 포럼, 워크숍, 토론회 자료집과 보고서 등 검토



〈그림 1-1〉 연구흐름도

제2장 지방의제21 추진의 역사적 배경 분석

2.1 1992년 리우회의의 역사적 배경과 의의 분석

2.1.1 지속가능한 발전이란 무엇인가?²⁾

- 1992년 리우데자네이루에서 열린 지구정상회의는 의제21을 ‘지속가능한 발전’을 위한 행동계획으로 수립하였음. 환경정책에 대해 새로이 통합적으로 접근할 이념인 ‘지속가능한 발전’이라는 개념은 근본적으로 적절한 환경보전 없이는 지속가능한 경제발전이 불가능하다는 것을 전제로 생태적 지속성, 경제적 효율성, 사회적 형평성의 세 가지 측면을 포함하는 발전을 의미하는 것임
 - 또한 지속가능한 발전은 환경과 삶에 대한 우리의 책임과 의무이며 동시에 미래 세대의 권리를 보장해주는 것이기도 함. 즉 현재 환경적으로 건전한 삶을 살아야 할 뿐만 아니라 미래 세대에게도 이러한 환경을 물려주어야 한다는 것임

- 본래 세계환경개발위원회(WCED, World Commission for Environment and Development)의 『우리 공동의 미래』에서는 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(ESSD, Environmentally Sound and Sustainable Development)’이라는 표현을 사용하였음
 - 이 보고서는 전 세계의 균형 있고 정의로운 발전을 지속가능한 발전과 연계시켰는데, 남반구에 있는 가난한 국가들의 빈곤문제 해결을 환경문제와 연계시켜 기존의 발전 개념을 사회 통합적인 관점에서 새롭게 바라보았음
 - 이 보고서는 21세기 지구촌이 지속가능한 발전을 달성하기 위한 요인으로 빈곤과 착취의 제거, 지구 자원의 공평한 배분, 군비 지출의 삭감, 적정한 인구 통제, 생활양식의 변화, 적절한 기술수준, 민주화를 비롯한 제도 변화 등을 지적하였음. 그런데 각 나라마다 상이한 자연환경과 산업구조를 갖고 있기 때문에 지속가능한 발전은 각

2) 지방의제21전국협의회, 2004, 「지방의제21 추진 가이드북 2005」, pp.8-10

나라의 실정에 맞게 적용되어야 한다고 할 것임

○ 따라서 지속가능한 발전을 실현시키기 위한 전제조건으로 무엇보다 강조되어야 할 것은 각 사회집단들의 참여라 할 수 있음

- 지속가능한 발전은 경제와 환경, 문화와 사회 등 제반 요인들을 고려한 통합적 발전 전략이어야 하기 때문에 각국 정부가 시민들을 의사결정에 참여시키는 합의과정을 거쳐야 진정한 지속가능한 발전을 이룰 수 있는 것임

- 지속가능한 발전을 위한 원칙으로는 세대간 형평성, 삶의 질 향상, 사회적 통합 그리고 지구촌 구성원으로서의 책임 등을 들 수 있음

○ 세대간 형평성

- '세대간 형평성' 원칙은 현 세대의 풍요를 위하여 다음 세대에게 부담을 주지 않아야 한다는 것임

- 즉 다음 세대들도 현 세대와 마찬가지로 풍요로운 삶을 영위할 수 있도록 해야 하는 것임

- 이를 위하여 천연자원과 쾌적한 환경, 의료보험 등을 포함한 각종 사회보장제도, 인적 자원과 안정적 재정구조의 지속적인 확보가 필요함

○ 삶의 질 향상

- '삶의 질 향상' 원칙은 현세대의 삶이 더욱 쾌적하고 안정될 수 있도록 건강한 환경을 유지하자는 것임

- 이를 위해서는 환경을 비롯하여 개개인의 잠재력 개발과 직업 만족, 쾌적한 주거 환경, 친환경적이고 안전한 농산물의 확보, 안정적 수입, 사회적 인정, 건강 유지 등이 필요함

○ 사회적 통합

- '사회적 통합' 원칙은 급격히 변화하는 사회환경과 산업구조의 변화 속에서 사회적 부를 균등하게 분배하고 정치참여의 기회를 확보하는 제도적 장치를 마련하자는 것임

- 변화는 우리에게 새로운 기회를 제공함과 동시에 위기 상황을 만들기도 함. 이럴 때 일수록 사회구성원들이 공동체적 의식과 가치관을 갖춰야 하는 것임

○ 국제적 책임

- ‘국제적 책임’ 원칙은 한 국가의 경계선을 넘어 환경보전, 빈곤퇴치, 테러종식 등을 전 지구적 차원에서 실현시켜 나가야 한다는 것임
- 선진국과 개발도상국의 사회·경제적 조건은 서로 다르고, 서로 다른 형태의 환경문제가 발생하고 있음
- 우리나라 역시 지역의 환경문제와 지구 환경문제가 서로 연결되어 있음을 인식하고 대응해야 함

- 결국 ‘지속가능한 발전’ 개념은 경제발전, 더 나은 환경, 빈민에 대한 특별한 관심, 지역 사회 구성원들의 의사결정 참여 등 여러 가지 관련된 목표들을 달성하는 것임
- 현재 이러한 모든 정책 목표들을 한꺼번에 실현시킬 수는 없지만, 각자의 경제적·사회적·생태적 조건을 토대로 하여 지속가능한 발전을 위한 청사진을 마련하는 것이 중요함



2.1.2 지속가능발전 개념의 등장과 정립과정³⁾

○ 1960년대 들어 심각한 환경문제에 직면하여 이런 문제들이 지구 차원에서 서로 연관되어 있다는 인식과 함께 지구에 대한 관심이 증가했음

○ 1962년 『침묵의 봄』

- 1962년 라이첼 카슨이 출간한 『침묵의 봄』은 과학기술이 초래한 엄청난 환경오염의 결과를 대중들에게 인식시켰음
- DDT(Dichloro-Diphenyl-Trichloroethane)와 같은 살충제와 농약이 새, 물고기, 야생동물 그리고 결국은 인간에게 미치는 치명적이고도 파괴적인 결말을 고발하였고, 결국 이 책이 촉발한 환경오염 논쟁으로 미국에서는 1969년 국가환경정책법이 제정되었음
- 그리고 이후 전 세계적인 환경운동의 확산과 지구 환경문제에 대한 관심을 높이는 데 크게 기여하였음

○ 1972년 『성장의 한계』와 『유엔인간환경회의』

- 이러한 관심과 논의가 전면적인 논쟁으로 발전된 것은 1972년 로마클럽이 출간한 『성장의 한계』를 통해서였음
- 이 보고서는 앞으로도 인구폭발과 경제성장이 현재처럼 지속된다면, 100년 안에 지구의 자원, 식량, 환경은 파괴적인 사태에 직면할 것이라고 경고하였음
- 그리고 ‘환경보호와 지속적인 경제성장이 양립할 수 있는가?’하는 논쟁으로 이어지면서 ‘지속가능한 발전’ 개념을 등장시켰음
- 이와 같이 인류의 미래에 대한 우려의 목소리가 높아지는 가운데 1972년 6월 유엔은 스웨덴의 스톡홀름에서 113개국의 대표가 참석한 가운데 유엔인간환경회의(United Nations Conference on the Human Environment)를 개최하고 ‘인간환경선언’을 제정·선포하였으며, 12월에는 유엔에서 환경문제를 전담할 기구로 ‘유엔환경계획(UNEP, UN Environment Program)’을 발족시켰음

3) 지방의제21전국협의회, 2004, 「지방의제21 추진 가이드북 2005」, pp.10-12

○ 1987년 『우리 공동의 미래』

- 유엔환경계획(UNEP)의 세계환경개발위원회(WCED, World Committee on Environment and Development)가 1987년 『우리 공동의 미래』라는 보고서를 출간하면서 21세기 인류의 미래를 담보할 수 있는 해결수단으로 제시한 ‘지속가능한 발전’이라는 개념이 더욱 광범위하게 논의되었음
- 『브룬트란트 보고서』라고 부르는 이 보고서는 환경정책과 개발전략을 통합시키기 위한 틀을 제공했음
- 즉 환경보전은 경제개발을 희생하고서만 달성될 수 있다는 인식에서 벗어나, 어떻게 환경적으로 지속가능한 발전을 이룰 수 있을지를 모색하자는 것임. 또한 지속가능한 발전을 위해서는 미래세대가 필요로 할 환경자원을 고려해야 하며, 빈곤과 불평등을 해소해야 한다고 주장했음

○ 1992년 ‘리우지구정상회의’

- 지속가능한 발전에 관한 전 세계의 관심은 1992년 브라질 리우데자네이루에서 열린 지구정상회의로 이어졌음
- 여기에서 세계 각국의 정부 대표들은 지구 환경문제에 대한 관심과 지속가능한 발전을 위한 행동계획을 담은 ‘의제21(Agenda 21)’을 채택하였는데, 의제21이 법적인 구속력을 갖고 있는 것은 아니지만, 세계 각국이 지구 환경문제를 해결해 나가기 위한 범지구적인 세부 정책지침이 된 것임
- 리우데자네이루에서는 이와 별도로 전 세계의 NGO(non-governmental organization, 비정부기구)들이 모여 지구환경회의(Global Forum 92)를 개최하였고, 여기에서는 ‘지구헌장’을 비롯하여 ‘세계민간단체 환경협약’이 채택되었음

○ 2002년 ‘지속가능발전 세계정상회의’

- 2002년 남아프리카공화국 요하네스버그에서 열린 세계정상회의는 의제21 채택 10주년을 맞아 그간 국제사회의 실천행동을 평가하는 자리가 되었음
- 정부, 국제기구, 비정부기구(NGO) 등 약 4만 명이 모였던 지구촌 최대의 국제회의로서 1992년 리우회의 이후 전 세계가 실천해온 환경과 지속가능한 발전의 성과를 평가하고 향후의 이행과제를 구체화하는 계기가 됨

〈표 2-1〉 주요 환경사건과 국제회의

연도	환경사건 및 국제회의	주요 내용
1962	레이첼 카슨, 『침묵의 봄』 출간	사람과 환경에 독이 되는 화학물질에 대한 주의를 환기 시킴
1970	제1회 지구의 날 행사	수백만 명이 모여 환경착취를 반대하고, ‘멸종위기에 처한 생물종에 관한 법’ 등 환경법 제정에 불을 붙임
1972	스톡홀름 유엔인간환경회의	정부의 행동을 촉구하는 109개항의 특별권고안을 채택하고 유엔환경계획(UNEP) 창설을 결의함
1972	로마클럽, 『성장의 한계』 발간	현 추세의 인구증가, 자원고갈, 오염발생으로는 100년 내 지구가 한계에 도달할 것임을 경고함
1982	스톡홀름+10회의	지구적 차원의 환경문제 대응책을 마련하기 위해 세계 환경개발위원회(WCED)를 만들
1985	오존구멍 발견	영국 남극조사대가 1월의 오존량이 이전 해에 비해 10퍼센트가 줄었음을 발견함
1986	체르노빌 핵발전소 폭발	구소련의 체르노빌 핵발전소 원자로가 폭발해 완전히 녹아내려 수십만이 방사능에 노출됨
1987	WCED, 『우리 공동의 미래』 발간	지속가능한 발전 개념을 확산시킴
1992	리우지구정상회의	의제21(Agenda 21) 채택, 지방의제21 권고
1997	교토의정서	선진국들이 2008년부터 2012년까지 1990년을 기준으로 온실가스를 6~8퍼센트 줄이기로 합의
2002	요하네스버그 세계정상회의	리우회의 이후 10년을 평가하고, 지방행동21을 촉구

2.1.3 2002년 요하네스버그에서 어떤 일이 있었나?⁴⁾

○ 지속가능발전 세계정상회의(WSSD) 개최

- 2002년 8월 24일부터 9월 4일까지 남아프리카공화국 요하네스버그에서 ‘지속가능발전 세계정상회의(WSSD, World Summit on Sustainable Development)’가 열렸음
- 이 회의는 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최되었던 지구정상회의 이후 10년간 국제사회가 거둔 지속가능한 발전을 위한 추진성과를 평가하고 향후 구체적인 추진 계획을 마련하기 위한 자리였음
- 지속가능발전 세계정상회의에는 194개국 정부 대표단, 86개 국제기구, 각국 비정부기구(NGO) 등 4만여 명이 참가했으며, 우리나라에서는 정부 대표, 비정부기구, 언론계 등 약 400명이 참가했음

○ 이 회의를 통해 국제사회는 지속가능한 발전을 향한 다음과 같은 합의에 도달하였음

- 지속가능한 발전을 위한 정치선언으로서 ‘요하네스버그 선언문’을 채택하였으며, 경제, 사회, 환경을 동시에 고려하는 지속가능한 발전을 위한 각국의 정치적 의지를 다시 확인하였음
- 약속으로서 의제21의 구체적인 실천계획인 ‘이행계획’을 마련하였는데, 정치적 선언에 따라 각 분야별로 어떻게 실제 행동으로 옮길 것인지에 대한 내용을 담고 있는 것임
- 이행계획에는 빈곤퇴치, 지속가능하지 못한 생산·소비 패턴의 개선, 자연자원의 보전 및 관리, 이행수단 마련, 지속가능한 발전을 위한 제도적 틀의 마련, 에너지 분야 등이 포함되어 있음



WSSD 총회 회의 모습

○ 파트너십의 활성화를 보여주었음

- 이 회의를 위한 준비위원회는 각국 정부, 국제기구, 이해당사자, 비정부기구(NGO) 등이 파트너십을 형성하여 추진하는 실천 사업들의 내용, 형태, 조건 등을 논의하였는데, 정부간 협상을 통해 공식적으로 채택된 원칙이나 선언을 근거로 추진되는 협력

4) 지방의제21전국협의회, 2004, 「지방의제21 추진 가이드북 2005」, pp.13-15

사업을 관련 이해당사자들이 구체적인 계획을 세워 실행하는 협력 사업으로 발전시키자는 것임

○ UN의 지속가능발전 우수실천사례 선정

- 이 회의와 연계하여 UN에서는 전 세계가 공유할 수 있도록 그간 각국과 지역에서 지속가능한 발전을 위해 노력해온 사업 가운데 성공적인 이행 사례를 선정하여 발표하였음
- 우리나라에서는 지방의제21 전국네트워크 구성과 다양한 실천사업이 대표적인 우수 사례로 선정되어 UN에 보고되었음
- UN이 제시한 성공적인 이행사례에 대한 평가기준을 보면, 지방의제21이 어떻게 발전되어야 할지 생각해 볼 수 있음

- 주제의 독창성 : 나라의 독특한 사회, 문화, 경제, 환경 상황을 잘 나타낼 수 있는가?
- 목적과 목표의 부합성 : 성과의 목적과 목표가 지속가능한 발전에 얼마나 부합하는가?
- 다양한 이해 당사자들의 참여와 협력 : 활동 주체가 얼마나 다양한 이해 당사자들로 구성되었고, 추진과정에 있어서 이들의 적극적인 활동과 협력이 얼마나 잘 이루어졌는가?
- 구체적이고 가시적인 이행성과 : 지역, 국가, 국제사회에서의 구체적이고 가시적인 지속가능한 발전 이행성과는 무엇인가?
- 광범위한 파급효과 : 경제, 사회, 환경 분야 등 다양하고 광범위한 분야에 얼마나 영향을 미쳤는가?

○ 지방의제21에서 지방행동21로

- 한편 이 회의기간 중 열린, 각국 지방정부 대표단이 모인 지방정부회의에서 ‘지방정부 선언문’이 발표되었음
- 이 선언문은 각국 지방정부에 대해 지방의제21 실천을 강조한 ‘지방행동21(Local Action21)’을 추진할 것을 권고하고 있음
- 1992년 지구정상회의 당시 환경보전과 지속가능한 발전을 위한 행동계획을 담은 지침서 성격으로 채택된 의제21을 지방정부단위에서 지방정부-기업-시민사회의 파트너십을 통해 수립·실천하도록 한 것이 ‘지방의제21’이었다면, ‘지방행동21’은 법적·제도적 한계를 극복하면서 향후 10년간 지방의제21을 구체적인 행동으로 옮기기 위한 실천전략이라고 말할 수 있음

2.2 1992년 리우회의의 성과로서 지방의제21의 의의 분석

2.2.1 ‘지방의제21’이란 무엇인가?⁵⁾

○ 의제21(Agenda 21)

- 1992년 리우지구정상회의에서 마련된 의제21은 지속가능한 발전을 위한 행동계획이었으며, 의제21은 지속가능한 발전을 이룩하기 위한 범지구적인 목표와 행동강령을 설정하는 하나의 이정표가 되었음
- 의제21이란 21세기를 위해 범지구적인 지속가능한 발전을 추진한다는 목표로 모든 국가와 집단들이 상호협력체계를 구축하여 실천행동으로 나아간다는 지침서이며, 사회·경제 부문, 자원의 보전과 관리 부문, 주요 집단들의 역할 강화 부문, 실천 수단 부문 등 네 개 부문으로 나누어 행동 계획을 제시하고 있음

〈표 2-2〉 의제21의 40개 장 주제

부 문	주 요 내 용
전 문	1. 전 문
I. 사회·경제	2. 개도국의 지속가능한 개발 및 관련 국내 정책을 촉진하기 위한 국제협약 3. 빈곤퇴치 4. 소비패턴의 변환 5. 인구동태와 지속가능성 6. 인간보건증진 7. 지속가능한 인간정주 8. 의사결정에 있어서 환경과 개발의 통합
II. 자원의 보전 관리	9. 대기보전 10. 토지자원의 기획, 관리 11. 산림황폐방지 12. 사막화 13. 지속가능한 산지개발 14. 농업 및 농촌 15. 생물다양성 보전 16. 생물공학의 환경안전관리 17. 해양 및 해양생물자원 18. 담수지원 19. 유해화학물질 20. 유해폐기물의 불법교역방지와 환경안전관리 21. 고형 및 하수폐기물 22. 방사능 폐기물
III. 주요 그룹의 역할 강화	23. 전문 24. 여성 25. 청소년 26. 원주민 27. 민간단체(NGO) 28. 지방정부 29. 노동조합 30. 상공부 31. 과학계 32. 농촌
IV. 실행 수단	33. 재원 및 재정체계 34. 기술이전 35. 지속가능한 개발을 위한 과학 36. 교육, 홍보 및 훈련 37. 능력구축을 위한 국가적 메커니즘과 국제협력 38. 국제제도와 장치 39. 국제법적 장치 및 체제 40. 의사결정에 필요한 정보

5) 지방의제21전국협의회, 2004, 『지방의제21 추진 가이드북 2005』, pp.16-18

○ 지방의제21(Local Agenda 21)

- ‘의제21’의 제28장은 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 주도적인 역할을 촉구하면서 각국의 지방정부가 지속가능한 지역사회의 발전을 위한 행동계획을 지역사회 구성원들과의 합의를 통해 마련하여 실천하도록 권고하고 있으며, 이를 ‘지방의제21’이라고 함
- 즉 ‘의제21’을 지방 차원에서 개발하고 실천하는 것이 ‘지방의제21’이며, ‘세계적으로 생각하고, 지역적으로 행동하라(Think Globally, Act Locally)’라는 상징적인 말에서도 지방차원의 노력이 중요함을 알 수 있음

○ 지방의제21의 추진을 통해 지구 차원의 문제를 지방 차원의 노력과 연계시키려는 것은 기존의 노력들에 비해 몇 가지 의의를 갖고 있음

- 첫째, 중앙정부의 역량에 초점을 두던 기존 방식과는 달리 지방정부의 환경관리 역량을 제고하고, 환경, 토지이용, 교통, 경제, 관광, 보건, 복지 등 지방정부의 정책과 활동에 지속가능한 발전 개념을 통합시키려는 것임
- 둘째, 이러한 노력은 지역사회와의 협의과정을 통해서야 한다는 것임. 즉 기존에 정부 혼자 해결하는 문제해결방식과는 달리 지방정부, 기업, 시민사회 모두가 참여하는 문제해결방식이라는 것이며, 이 때문에 지방의제21 추진과정에서는 특히 지역사회 구성원들 간의 파트너십이 강조됨. 즉 지방의제21은 지속가능한 발전을 위한 지역사회 구성원들의 네트워크임
- 셋째, 지속가능한 발전을 향한 노력을 지속적으로 측정, 점검, 평가하여 노력 자체를 개선한다는 것임. 환경모니터링, 지속가능성 지표, 환경영향평가 등을 통해 지방의제21의 목표, 과정, 수단을 지속적으로 개선해 나가야 함

○ 지방의제21은 지방차원에서 지방정부, 기업, 시민사회 등 지역사회의 모든 구성원들이 협력하여 지속가능한 발전을 위한 장기적인 행동계획을 준비하고 집행함으로써 지역에서 의제21의 목표를 달성해나가는 과정임

- 따라서 지방의제21은 세계 차원의 의제21, 국가 차원의 국가의제21과 유기적으로 연계되어야 하며, 나아가 더 세분화되어 가족 단위의 ‘가정의제’, 마을 단위의 ‘이웃의제’, ‘마을의제’, 기업단위의 ‘기업의제’, 어린이와 청소년을 대상으로 하는 ‘어린이의제’, ‘청소년의제’ 등으로 발전될 수 있음
- 우리나라에서는 1995년 말부터 각 지역에서 지방정부, 기업, 비정부기구(NGO), 시민

- 들이 모여 지방의제21을 추진하기 위한 기구를 만들어 지방의제21을 추진하고 있음. 각 추진 기구는 지역을 대표할 수 있는 명칭을 사용하고 있는데, 푸른경기21실천협의회, 녹색서울시민위원회, 맑고푸른대구21추진협의회 등이 그 예임
- 또한 각 지역의 지방의제21 추진기구들은 지방의제21을 수립하면서 푸른경기21(경기도), 청풍명월21(충청북도), 깨끗하고살기좋은안산21(안산시), 늘푸른거제21(거제시), 푸른온고을21(전주시) 등의 경우처럼 각 지역의 특성을 지방의제21의 명칭에 반영하여 발표하고 있음. 물론 지방의제21 명칭이 지역마다 서로 달라 지방의제21에 대한 이해를 어렵게 만들고 있다는 점에서 통일성을 기하자는 주장도 있음
- 전 세계적으로 2002년 현재 113개국 6,415개 지방정부가 지역사회와의 협력을 통해 지방의제21을 마련하고 그 의제를 실천하기 위한 여러 가지 사업을 펼치고 있으며, 우리나라에서도 2010년 12월 현재 지방자치단체 전체 248개(제주시, 서귀포시 포함) 중 16개 광역자치단체(및 특별자치도)와 205개 기초자치단체가 의제를 수립하여 전체의 약 90%인 221곳에서 의제 사업을 추진하고 있음

〈표 2-3〉 UN에서 분류하는 NGO 주요 9개 그룹(Major Group)

- ▶ 여성계 (Women)
- ▶ 청소년 (Children and Youth)
- ▶ 농 민 (Farmers)
- ▶ NGOs (Non-Governmental Organizations)
- ▶ 지방정부 (Local Authorities)
- ▶ 근로자와 노동조합 (Workers and Trade Unions)
- ▶ 기업 및 산업계 (Business and Industry)
- ▶ 과학·기술계 (Scientific and Technological Communities)
- ▶ 원주민 (Indigenous People)

2.2.2 ‘지방의제21’은 왜 필요한가?⁶⁾

○ 지방의제21은 세계화, 지방화, 민주화라는 시대적 맥락 속에서 그 필요성이 제기되고 있음

○ 세계화와 지방의제21

- 지방의제21은 지방자치단체의 세계화를 위해 필요하며, 지방의제21은 세계화의 조류와 함께 글로벌 거버넌스가 형성되면서 그 필요성이 인식되기 시작하였음
- 1970년대부터 글로벌 이슈로서의 환경문제가 국제정치의 주요 의제로 제기되어 오다가 1992년 리우지구정상회의를 계기로 지구환경문제의 해결을 위한 범세계적인 노력이 본격적으로 이루어지기 시작하였음
- 이처럼 환경문제의 세계화라는 시대적 분위기 속에서 한국의 세계화 정책과 부합하는 의제로서 지방의제21의 필요성에 대해 국내에서도 점점 중요하게 인식하게 되었음
- 지방의제21은 국가의제21은 물론 UN의 의제21과 연계된 구조 속에서 추진되는 것이며, 21세기 지구촌 시대를 맞이하여 지방자치단체의 국제적인 책임감과 교류·협력에 대한 관심과 역량을 키우는 데 있어 지방의제21은 그 필요성이 증대되고 있음

○ 지방화와 지방의제21

- 지방의제21은 지방자치에 의한 지방화를 위해 필요하며, 지방의제21이 국내에서 1990년대 중반 이후부터 급속히 각 자치단체에 도입된 것은 시기적으로 1995년부터 지방자치가 본격화된 것과 관련성이 높음
- 한국에서 지방자치시대의 개막과 함께 지방자치의 새로운 상징적 의제로서 지방의제21의 중요성이 인식되기 시작한 것임
- 국내에서의 지방화 조류와 함께 로컬 거버넌스가 중요한 메커니즘으로 대두된 것을 지방의제21의 실시배경과 연계시킬 수 있음. 특히 지방분권이 강조되고 있는 현 시점에서 지방의제21의 필요성은 더욱 강조되고 있음
- 그리고 한편으로는 지방화시대를 맞이하면서 지방자치단체마다 개발욕구와 기대가 일시에 분출되고 민선 지방자치단체장 주도로 진행되고 있는 무차별적 개발정책과 환경파괴에 대한 우려가 환경전문가와 민간단체들로부터 제기되고, 그에 따라 지방

6) 지방의제21전국협의회, 2004, 「지방의제21 추진 가이드북 2005」, pp.18-19

자치단체장의 친환경정책을 담보하는 상징적이고 실질적 수단으로서 인식된 지방의제21의 필요성이 전국적으로 확산되고 있음

○ 민주화와 지방의제21

- 지방의제21은 시민참여에 의한 민주화를 위해서도 필요한데, 지방의제21은 수준 높은 시민사회의 역량을 요구하기 때문임
- 지방의제21이 유럽에서 가장 활발하게 추진되고 있는 이유도 민주주의와 시민사회가 발달한 정치·사회적 배경에서 찾을 수 있음
- 지방의제21이 도시지역을 중심으로 우리나라에서 비교적 활발하게 추진되고 있는 이유도 1980년대 후반부터 급속히 진전된 민주화와 그에 따른 시민사회의 성장과 관련성이 높음. 권위주의 정권에 의한 정부주도의 개발연대에서 벗어나 민주화, 다원화의 시대적 흐름 속에서 시민사회 중심의 거버넌스가 대두되면서 그 실현수단으로서 지방의제21이 인식되고, 이러한 시민환경단체들의 지방자치단체에 대한 요구의 결과로서 지방의제21이 도입된 경우가 많음
- 즉 한국 시민사회의 발전을 의미하는 민주화와 다원화의 진전 속에서 시민사회 조직이 활성화되면서 민간부문의 정부정책에 대한 비판, 개입, 협력 등이 이루어지는 경우가 많아지고, 공공부문과 민간부문의 상호협력 메커니즘으로서 지방의제21의 필요성이 높아지고 있는 것임

제3장 주요 각국 지방의제21 추진과정의 특성과 현황 분석

3.1 주요 각국 지방의제21의 도입배경

- 1972년 환경의식을 고양시킨 스톡홀름에서의 제1차 UN인간환경회의(UNCHE, United Nations Conference on the Human Environment)를 통해 모습을 갖추기 시작한 도시환경 의제는 세계은행 등 국제개발기구에 의해 ‘브라운 아젠다(Brown Agenda)’로 발전함
 - 1992년에는 ‘그린 아젠다(Green Agenda)’의 모태가 된 제2차 UN환경개발회의(UNCED, UN Conference on Environment and Development)와 1996년 이스탄불에서 개최된 제2차 UN인간거주회의(UNHC, UN Habitat II Conference)를 계기로 ‘지속가능한 도시 창출’을 의미하는 ‘지속가능한 도시(Sustainable cities)’ 개념이 국제사회에 반향을 불러일으킴
 - 브라운 및 그린 아젠다와 도시라는 맥락에서 ‘의제21(Agenda 21)’을 실천하기 위한 시도들을 통합한 지속가능한 도시 개념에 기초하여 현재 지역에 초점을 둔 지속가능한 도시프로그램(SCP, Sustainable Cities Program)이 유럽 전역에서 시도되고 있으며, 1992년 UN환경개발회의(UNCED)에서 채택된 지방의제21의 제28장에 담겨 있는 ‘지속가능한 발전’ 원칙의 일환으로 추진되고 있는 프로그램이 바로 지속가능한 도시프로그램(SCP)임

- 지속가능한 도시프로그램(SCP)은 지속가능한 도시환경 개발을 지향하는 프로그램으로서 도시환경용량의 구축, 도시환경계획·관리역량의 구축 그리고 위원회 중심 참여과정의 촉진 등에 목표를 두고 있으며, 다음과 같은 발전 패러다임에 근거해 있음 (Smardon, 2008: 120)
 - 첫째, 도시는 국가, 지역 차원에서 사회·경제적 발전에 중요한 기여를 함
 - 둘째, 도시는 경제성장의 중요 엔진임
 - 셋째, 도시는 개발도상국 인구성장의 2/3를 흡수함
 - 넷째, 도시는 직업, 공공주택 및 서비스 공급에 있어 커다란 규모의 경제를 제공함
 - 다섯째, 도시는 생산성과 사회적 개선의 중요 거점임
 - 이러한 패러다임에 바탕을 두고 현재 지속가능한 도시프로그램(SCP)은 유럽을 중심으로

로 다양한 세부프로그램들을 통해 구체화되고 있음

- 유럽에서 주목할 만한 세부프로그램으로는 1970년대 시작된 ‘인간과 생물권 계획 프로젝트(MAB-ROME project)’가 있으며, 지방의제21의 적극적 추진을 공식화한 ‘알보그 헌장(Aalborg Charter)’은 최근 눈에 띄는 발전 중의 하나임
 - 이 헌장은 크게 3부분으로 이루어져 있는데, 합의 선언문, 유럽의 지속가능한 도시 캠페인(European Sustainable Cities and Towns Campaign) 그리고 지방의제21 추진과정의 지역실천계획화가 그것임⁷⁾
 - 현재 알보그헌장과 지방의제21이 지속가능한 발전을 위한 실천계획과 참여과정을 통합할 수 있는 발전적 수단을 제공해 주고 있으며, 특히 지방의제21은 지역 현장에서 지속가능한 발전을 구현할 수 있는 실행 틀을 제시해 주고 있음
 - 이러한 실행 틀에 기초한 지방의제21 실천계획을 통해 현재 유럽 36개국 5,292개 지방자치단체가 지속가능한 발전을 일구어 내기 위해 노력하고 있으며, 비정부기구(NGO)들도 지방정부와의 협력 하에 지방의제21 활동에 적극 동참하고 있음
 - 지방정부 역시 지방의제21 전략을 기획·집행하는 데 있어 중심적인 역할을 수행하고 있음
 - Evans & Theobald(2003)가 지적하듯이, 지방의제21이 유럽에서 지속가능한 발전의 효과적인 정책수단으로서의 입지를 다져가고 있는 것임

- 이러한 맥락에서 본 장에서는 지방의제21이 활성화된 유럽 국가 중 영국, 독일, 덴마크의 지방의제21 추진과정과 현황을 분석, 한국 지방의제21의 발전방안을 위한 시사점을 얻고자 함
 - 이들 국가는 지방의제21 관련 활동이 비교적 활발하며, 지속가능한 발전을 위한 제도 차원의 다양한 기제들을 갖추고 있다는 점에서 시사하는 바가 큼
 - 지방의제21의 선구자이자 선진국으로 간주되어 온 영국, 후발주자였으나 2006년 현재, 지방자치단체 중 대략 20%가 지방의제21을 실천할 정도로 나름의 성공을 거둔 독일, 선두주자격은 아니었지만 지방의제21의 실천적 측면에서 ‘상당한 진보와 급속

7) 특히 주목할 것은 마지막 부분으로서 여기에는 다음과 같은 구체적 단계들이 포함되어 있음. 1) 기존 계획 및 재정적 틀 외에 다른 여타의 계획 및 프로그램에 대한 인지, 2) 폭넓은 대중자문과정에 의한 각종 문제들과 문제의 원인들에 대한 체계적 인식, 3) 인지된 문제들을 해결하기 위한 과업의 우선순위화, 4) 지역사회의 모든 부문을 아우르는 참여과정을 통한 지속가능한 지역사회의 비전 제시, 5) 대안적 전략안들의 고려 및 평가, 6) 성취 가능한 목표를 담은 지속가능성에 목표를 둔 장기적인 지역 실천계획의 수립, 7) 계획표와 책임분담서 작성 등을 포함한 계획집행의 프로그램화, 8) 계획집행에 대한 관리 및 보고체계와 절차의 확립이 그것임(Smardon, 2008: 123-124)

한 발전'으로 특징되는(Centre for Development and the Environment, 2003) 지금의 덴마크를 중심으로 한 지방의제21의 실천경험에 대한 분석결과는 한국 지방의제21이 지속가능한 발전을 달성하는 데 중요한 밑거름이 될 것으로 사료됨

3.1.1 영국의 지방의제21 도입배경

- 영국에서는 1972년 유엔인간환경회의(UNCHE)를 계기로 환경에 대한 관심이 높아졌고, 이러한 관심은 1974년 오염규제법(CPA, Control of Pollution Act) 제정으로 표면화되었으며, 환경부(DoE, Department of the Environment)도 신설됨
- 그러나 1970년대 후반기에 접어들면서 정부의 환경에 대한 적극적 대응 움직임은 수그러드는데, 경제문제가 압도적 현안으로 떠오르면서 환경에 대한 관심과 투자가 우선순위에서 밀려났기 때문이었음(Osborn, 1997: 4)
- 1980년대 중·후반까지 지속된 이 같은 상황으로 인해 영국이 환경문제에 대해 국제적인 공조를 취하지 못한 결과, '환경실패(environmental failure: Osborn, 1997)'에 대한 비난이 쏟아지기 시작했음
- 특히 녹색당(Green Party)이 1989년 유럽 총선에서 인상적인 득표율을 획득함에 따라 당시 수상이었던 Thatcher가 환경문제에 다시금 관심을 기울이기 시작함. 이를 계기로 1989년 이후부터 보다 많은 재원이 환경문제 해결에 투입되며, 새로운 정책들도 나오게 됨
- 1990년에는 환경백서(This Common Inheritance)가 발간되며, 같은 해 환경보호법(Environmental Protection Act)도 의회를 통과함. 이처럼 정부가 환경문제에 보다 적극적으로 나서게 된 배후에 정치적 요인이 자리하고 있었음
- 1992년부터는 과거와는 달리 영국이 환경문제 해결에 주도적인 역할을 하였음
- 1992년 개최된 UN환경개발회의(UNCED)에서 영국이 핵심적인 역할을 수행하며, 같은 해 유럽환경의제를 발의하는 데도 능동적으로 참여함
- 국내에서도 중앙정부가 UN환경개발회의(UNCED)에서 채택된 지속가능한 발전의 실천기체인 지방의제21에 대한 적극적 지지를 표명하였고, 중앙정부의 이러한 의지에 힘입어 불과 2년이 지난 1994년을 기준으로 지방정부 중 60%가 지방의제21을 추진하게 됨

- 중앙정부의 의지가 지방정부 수준에서 지방의제21을 확산시키는 데 일정 수준 영향을 주기는 했지만, 이는 무엇보다도 지방정부의 이해관계가 크게 작용한 결과였음
- 당시 영국은 환경규제에 대한 강한 전통을 갖고 있지 않았기 때문에 지방정부가 환경보호에 보다 높은 우선순위를 두고 이를 관리하기 위한 의도에서 지방의제21을 추진하게 된 것임(Spatial Planning Department, 2000: 32)
- 또한 Jonas, While & Gibbs(2004: 152)가 주장하듯이, Thatcher에 의해 추진된 지방정부 자치권의 극단적인 제한에서 기인한 당시 지역민주주의의 정당성 위기(legitimacy crisis)가 지방의제21 확산의 도화선이 되었던 것임. 민주주의를 부활시키기 위한, 심각하게 훼손된 자체 역량을 재복원하고 이를 확대시키기 위한 기회로서 지방정부는 지방의제21을 활용했던 것임

3.1.2 독일의 지방의제21 도입배경

- 독일은 1970년대 초반에 이미 환경정책의 제도적 틀을 갖추고 있었을 만큼 환경문제에 적극적이었으나, 1970년대 중반 불어 닥친 세계적인 경기침체로 인해 환경에서 경제로 정부정책의 우선순위가 바뀌었음
 - 그러나 1980년대 초, 녹색당이 연방의회로 진출함에 따라 ‘녹색화’가 정책 우선순위의 후보군으로 다시금 떠오르기 시작하여, 1980년대 말에는 ‘지속가능한 발전’이라는 용어가 주류 정치담론에 편입됨
 - 그럼에도 지방의제21의 이행과 관련해서는 후발주자로 간주될 정도로(Kern, Koll & Schophaus, 2004) 독일은 다른 유럽 국가들에 비해 지방의제21을 뒤늦게 도입하였음. 1996년까지 지방정부 중 극소수만이 지방의제21을 추진했던 현실(Kern, Koll & Schophaus, 2007)은 이 같은 주장을 뒷받침해 줌
-
- 정부 차원에서 지방의제21의 필요성을 거의 느끼지 않았던 당시의 상황이 그 적극적 추진을 가로 막은 주된 제약요인이었음
 - 1992년 유엔환경개발회의(UNCED, United Nations Conference on Environment & Development, 일명 Earth Summit) 이전부터 독일은 환경문제 해결을 위해 이미 연방, 지방정부 차원에서 도시·환경계획을 체계적으로 수립해 왔고, 그 수준 또한 높았던 터라 굳이 비슷한 성격의 지방의제21을 도입해야 할 이유가 없었기 때문임. 재정적으로도 기존

도시·환경정책에 상당한 재원을 투입했던 재정현실에서 별도의 재원을 마련한다는 것 자체가 독일로서는 무리가 따를 수밖에 없었음(Stephan, 2000; 환경부, 2005)

- 그러나 연방정부는 1992년 UN환경개발회의(UNCED)에서 이루어진 의사결정에 대해 그에 상응하는 조치를 취함
 - 1994년 독일 기본법 제20조에 지속가능한 발전을 명문화시키고, 지속가능한 발전을 정부정책의 원칙으로 삼았음
 - 같은 해 의회도 리우에서의 의사결정을 받아들여 연방정부로 하여금 발전정치(development politics)에서의 이 같은 새로운 힘을 지지할 것을 요구하였음
 - 지속가능한 발전에 대한 지방정부 수준에서 자발적 참여의지의 생성과 함께 비정부 기구, 환경단체들의 능동적인 참여가 연방정부와 의회의 입장 변화를 가능케 한 원동력이었음(Federal Ministry of Transport, Building and Housing & Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, 2001)

- 지방정부 수준에서 자발적 참여의지가 나타나게 된 배경에는 ‘지방의제21이 종래의 환경정치(environmental politics) 그 이상을 포괄하고 있다.’라는 다음과 같은 사고에 대한 지역주체들의 점진적인 수용이 있었음
 - ‘지방의제21 하에서 그리고 지속가능성의 시각에서 지금이 보다 체계적이고 응축된 방식으로 지역 환경·개발정책의 다양한 접근방식들을 통합할 수 있는 기회이다’(Stephen, 2000: 10)
 - 이러한 사고에 기초하여 독일에서는 처음으로 뮌헨, 부퍼탈 등의 도시가 지방의제21을 도입하였음

3.1.3 덴마크의 지방의제21 도입배경

- 1970년대에서 1980년대까지 덴마크의 환경정책은 대체적으로 오염문제와 사후처리전략에 맞춰져 있었으나, 1990년대 들어 정부는 사회적, 범지구적 측면을 고려한 포괄적 수준의 지속가능한 발전 정책을 추진하였음(Tharan, 2004: 7)
- 정부의 이러한 정책방향에 힘입어 리우선언 이후 2년이 지난 1994년 정부 차원에서 지방의제21에 대한 지지 움직임이 가시화되었는데, 1994년 5월 알보그에서 개최된

- 자치단체국제환경협의회(ICLEI) 유럽회의 개최연설에서 환경에너지부(MEE, Ministry for the Environment and Energy) 장관이 지방의제21에 착수할 것을 지방정부에 호소했음
- 그해 8월에는 환경에너지부(MEE) 장관, 지방정부협의회장(Chair of the National Association of Danish Local Authorities), 지방의회협의회장(Chair of the Association of County Councils in Denmark) 공동명의로 서신을 각 지방정부로 보내 지방의제21의 실천과 리우선언의 충실한 이행을 촉구했고,⁸⁾ 이것이 덴마크에서 지방의제21의 공식적인 시작이었음 (Centre for Development and the Environment, 2003: 33)
- 지방의제21의 시작과 함께 중앙정부는 우선 1994년 환경에너지부(MEE) 소속의 공간 계획부서(SPD, Spatial Planning Department)에 지방의제21 관련 업무를 맡겼음
- 지방자치단체 대표자들과 지방정부협의회 공동으로 지방의제21과 관련한 전략개발과 정보교환을 위한 연락그룹을 만들기도 했음
 - 이러한 제도적 메커니즘에 기반하여 각 지방정부가 주도적으로 지방의제21을 도입, 1996년 이전에 이미 지방정부 중 50%가 지방의제21을 추진하기에 이르렀고, 이는 1992년 UN환경개발회의(UNCED)에서 설정한 1996년 목표치를 충족시키는 수치였음(Spatial Planning Department, 2000: 5)
- 이와 같이 리우선언 이후 덴마크에서 지방의제21이 단기간 내에 도입될 수 있었던 이유는 1990년대부터 국민 다수의 지지를 받으면서 정부가 추진해 온 지속가능한 발전 정책이 지방의제21과 궤를 같이 했기 때문이기도 하지만, 당시 덴마크의 다음과 같은 특수한 상황이 지방의제21의 추진을 가능하게 만들었던 주요인이었음(Centre for Development and the Environment, 2003: 31-32; 환경부, 2005: 44)
- 첫째, 지방의제21 추진에 필요한 기초 인프라가 이미 갖추어져 있었는데, UN환경개발회의(UNCED) 개최 이전부터 덴마크는 매우 선진적인 환경정책을 갖고 있었기 때문에 몇 개의 새로운 계획만을 가지고도 지방의제21을 추진하는 데는 별 다른 문제가 없었던 것임
 - 둘째, 덴마크의 맥락에서 지방의제21은 1970년대까지 거슬러 올라가는 광범위한 실험 및 시도와 관련이 있다는 Gram-Hanssen(2000)의 지적처럼, 지방정부, 사회단체,

8) 이러한 지지유세는 다음과 같은 특징을 갖고 있었음. 1) 협력적이지만 자발적인 노력, 2) 지방의제21 개념의 명확화, 3) 주요 목적: 경험의 교환 및 지식의 확산, 4) 결과의 관리(Centre for Development and the Environment, 2003: 33).

개인들이 중심이 된 오랜 동안의 환경노력이 지방의제21 시작의 기반이 되었음. 예를 들어, UN환경개발회의를 준비하는 과정에서 덴마크 지방정부들이 보여준 적극적인 역할, 1970~1980년대 사회와 녹색이슈에 대한 실질적 관심을 가지고 환경문제 해결에 능동적으로 참여했던 많은 비정부기구들이 주축이 된 1991년 연합조직인 ‘덴마크92그룹(Danish 92 Group)’ 결성을 통한 1992년 UN환경개발회의에의 참여활동 등이 지방의제21 도입의 배경이 되었던 것임. 비정부기구들 간에 형성된 네트워크가 이후 지방의제21 확산의 중요한 기초가 되기도 함

- 셋째, 주요 행위자들 사이에서의 지방의제21 내용에 대한 합의가 있었다는 점도 지방의제21이 단기간 내에 도입될 수 있었던 이유 중의 하나였음

3.2 주요 각국 지방의제21의 추진과정

3.2.1 영국의 지방의제21 추진과정

3.2.1.1 중앙정부 차원

- 1992년 UN환경개발회의(UNCED) 이후 중앙정부가 지속가능한 발전에 정책적 관심을 기울이기 시작하면서 정부 차원에서 다양한 조치들이 취해졌음
- 1994년 지속가능한 발전 전략을 담은 백서 발간을 시발점으로 1995년 지방정부의 환경성적을 총체적으로 평가하기 위한 환경관리회계감사제도(EMAS, Eco-Management and Audit Scheme)가 시행되었고, 지속가능한 발전에 대한 정부정책의 효과를 측정하기 위한 환경회계감사위원회(Environmental Audit Committee)도 구성되었음
- 환경부(DoE)의 환경교통지역부(DETR, Department of the Environment, Transport and the Regions)로의 확대·개편과 함께 녹색각료위원회(Green Ministers Committee)의 신설도 1997년 이루어졌음
- 같은 해 지방의제21 추진의 명시적인 서막을 알리는 블레어Blair 총리의 ‘모든 지방정부가 2000년까지 지방의제21 전략을 채택하기를 희망한다.’라는 메시지 발표로 지방의제21이 정부 수뇌부에 의해 정치적 윤곽을 드러냄에 따라 그 추진주체인 지방정부를 지원하기 위한 전략이 본격화되었음

- 그 전략의 일환이 지방정부를 위한 네트워크로서의 기능을 하게 되는 부문 간 운영 위원회(intersectoral steering group) 구성을 통한 데이터베이스 구축이었음
- 공동명의로 서신 발송 등 지방의제21 전략 채택에 소극적이었던 지방정부들에 대한 중앙-지방정부의 공동대응 또한 이루어졌고, 1999년에는 중앙-지방정부 간 파트너십을 통해 개발된 지방의제21의 이행상황을 점검하기 위한 지표들이 포함된 지속가능한 발전 전략서가 발간되며, 지속가능한 발전을 촉구하기 위한 목적에서 독립자문기구(advisory non-departmental public body)인 지속가능발전위원회(SDC, Sustainable Development Commission)를 2000년 신설하기도 함

- 중앙정부 차원에서의 이 같은 일련의 조치와 함께 블레어Blair의 신노동당 정부는 지방정부 수준에서 지속가능한 발전을 확산시키는 동시에 지방정부 자체의 성과를 개

- 선하기 위한 의도에서 기존에 추진 중이었던 지방정부 개혁 작업에 박차를 가했음
- 블레어Blair는 1998년 ‘정부 현대화(Modernising Government)’ 백서를 발간하면서, ‘지방 의제21을 실천하기 위해서는 지역민주주의 부활이 요구되며(Batchelor & Patterson, 2007: 6)’, 이를 위해 중앙정부는 ‘제3의 길(third way)’이라는 접근방식에 기초한 지방정부 현대화 프로그램을 적극 추진할 것임을 피력했음
 - 블레어Blair의 이러한 개혁방향은 ‘지속가능한 발전의 범주 내에서 경제적, 사회적, 환경적 이익의 조화를 추구하는(환경부, 2005)’ ‘베스트밸류(BA, Best Value)’ 정책으로 구체화되었고, 연이어 중앙정부는 ‘베스트밸류(BA)’를 ‘지속가능한 발전의 주류화 수단(환경부, 2005)’으로 정착시키기 위한 전략안으로 ‘커뮤니티플랜(CP, Community Plan)’을 도입하였음
- 베스트밸류(BA)와 커뮤니티플랜(CP)을 ‘지속가능한발전의 실행 메커니즘(Hughes, 2000)’으로 적극 활용하기 시작했던 것인데, 특히 커뮤니티플랜(CP)에 대한 중앙정부의 기대감이 컸음
- 1998년 정부 현대화 백서를 통해 중앙정부의 이러한 기대감을 엿볼 수 있음
 - ‘지방의회를 지속가능한 발전의 주체로서 인식, 지역의 경제적, 사회적, 환경적 안녕(well-being)의 증진 의무를 지방의회에 부과한다면, 지속가능한 발전이 의회 의사결정의 전체적 틀이 될 것이며, 지방의회는 이러한 틀 내에서 그 기능을 수행할 것’이라는 점이 중앙정부의 커뮤니티플랜(CP) 전략의 추진의도였음
 - ‘지속가능한 발전을 책임지는 지역사회 리더로서 지방의회의 역할을 정당화시키기 위한’ 목적에서 추진된 전략이 커뮤니티플랜(CP)이었음(Hughes, 2000: 15)⁹⁾
- 중앙정부는 이후 커뮤니티플랜(CP)을 강화시키기 위한 차원에서 2000년 지방정부법(LGA, Local Government Act)을 제정, 잉글랜드와 웨일스 지역의 모든 지방정부에 소위 ‘커뮤니티전략(CS, Community Strategy)’ 수립 의무를 부과했음
- 법에 의해 사회적, 경제적, 환경적 안녕의 개선 의무를 지방정부에 부과, 이를 통해 지속가능한 발전을 일구어낸다는 것이었음

9) 1998년 백서에서는 CP라는 용어와는 별도로 CP의 개발 및 실행과정에 대해서는 ‘커뮤니티 계획화(community planning)’라는 용어를 사용하고 있는데, 커뮤니티 계획화의 공통원칙으로 Hughes(2000: 16 참조)는 1) 안녕, 2) 전체적 사고의 견지, 3) 통합, 4) 참여와 환류(feedback), 5) 접근성, 포괄성, 개방성(accessible, inclusive and open), 6) 파트너십, 7) 우선순위화(prioritising), 8) 행위 지향성(action orientation)을 제시하고 있음

- 중앙정부의 이러한 의도는 곧바로 지방정부에 대한 권고로 표출되는데, ‘지속가능한 발전을 달성할 수 있는 가장 효과적인 방법은 지방의제21을 커뮤니티전략(CS, Community Strategy)에 포함시키는 것임’(Fragoso Neves, 2007: 56)
- 이 같은 권고를 실제 정책으로 전환시키기 위해서 중앙정부는 2001년 시민참여에 역점을 둔 커뮤니티전략(CS) 지침서 발간과 함께 2000년 도입된 지역전략파트너십(LSPs, Local Strategic Partnerships)을 적극 활용하게 됨

3.2.1.2 지방정부 차원

- 1997년 지방의제21에 대한 블레어Blair의 지지 선언이 지방정부의 이해관계와 맞물려 지방정부 수준에서 지방의제21이 활성화되는 계기가 되었음
 - 블레어Blair의 이 같은 선언은 지방정부의 자발적 노력을 촉구하는 성격을 갖고 있었지만, 그 결과 지방의제21의 확산에 상당한 진전이 있었음
 - 1998년 기준으로 지방정부 중 67%가 2000년 말까지 지방의제21 전략을 실천하겠다는 의사를 피력했을 정도로(Hughes, 2000: 9) 파급효과는 컸으며, 이처럼 지방의제21이 급속도로 확산된 데에는 지방정부 차원에서의 다각적인 노력도 한 몫을 했음
- 지방정부 수준에서 지방정부협의회(LGA, Local Government Association)는 각 지방정부에 서한을 보내, 지방의제21에 부합하는 대응안을 마련토록 독려하였고, 내부적으로도 지방정부협의회(LGA)는 각 지방정부로 하여금 지역사회와의 협력 하에 지속가능한 발전계획을 수립할 수 있도록 하기 위해 지방정부이사회(LGMB, Local Government Management Board)[현 개선개발원(Improvement and Development Agency)]에 지방의제21 실천에 대한 자문 업무를 맡기기도 함
 - 이에 따라 지방정부이사회(LGMB)의 지속가능발전 부서가 환경부(DoE)의 재정지원을 받아 지방의제21의 조정자로서의 역할을 하게 되었음¹⁰⁾
- 지속가능한 발전을 촉진·장려했던 많은 기관 및 조직들의 적극적 역할도 지방의제21이 본 궤도에 오를 수 있었던 배경이 되었음

10) 이러한 역할의 일환으로서 지방정부이사회LGMB는 지방정부가 지방의제21에 기여할 수 있는 6가지 핵심 영역을 제시하였음. 1) 지방정부 자체 환경성과의 관리 및 개선, 2) 지방정부의 정책 및 활동 속에 지속가능한 발전 목표의 통합, 3) 의식 고취 및 교육, 4) 일반대중과의 자문 및 대중참여, 5) 파트너십 형성, 6) 지속가능성 발전 상황에 대한 측정·점검·보고(Fragoso Neves, 2007: 59)

- 세계자연보호기금(World Wide Fund for Nature), 지구의 벗(Friends of the Earth)과 같은 비정부기구들과 미래포럼(Forum for the Future), ‘지방정부와 지속가능성’ 관련 소식지(EG, Local Environment News)를 발간하는 웨스트민스터대학교에 적을 둔 환경정보자원센터(Environmental Information and Resource Centre) 등이 지속가능한 발전에 대한 정보를 제공하는 등 지방의제21이 활성화될 수 있는 단초를 마련해 주었음
- 지속가능한 발전의 맥락에서 중앙정부의 지방정부에 대한 개혁조치도 일정 정도 지방의제21이 확산될 수 있는 길을 열어 주었음
 - 웨일스 의회는 지속가능한 발전 촉진의 의무를 부과 받게 되며, 잉글랜드의 공공기관들은 지속가능한 발전과 관련된 다양한 정책적 책임을 맡게 됨(Hughes, 2000: 7-9; Spatial Planning Department, 2000: 35; Batchelor & Patterson, 2007: 3 참조)¹¹⁾
 - 이러한 노력의 결과, 1996~1997년 현재 지방정부 중 90%가 지방의제21 실천계획을 추진하겠다는 입장을 표명하며, 이 중 70%는 이미 지방의제21 활동에 착수한 상태였음(Spatial Planning Department, 2000: 34). 환경자치단체국제협의회ICLEI가 제시한 이 수치는 앞서 제시한 1998년 수치를 능가하는 것임
 - 2000년 말에는 지방정부 중 90% 이상이 지방의제21 전략을 수립했거나 수립 중에 있었음(Fragoso Neves, 2007: 56)
 - Osborn(1997)이 주장하듯이, 지방의제21의 깃발 하에 지속가능한 발전에 대한 지방정부의 참여가 꽃을 활짝 피우기 시작한 것이며, 지방정부의 우선순위 영역도 녹색살림, 환경회계, 지속가능성을 위한 정책 개발, 환경교육 등 지속가능한 발전에 맞추어짐
 - 지속가능한 발전과 관련한 의사결정 역시 1996년 기준으로 약 50개 지방정부가 대화와 토론 등 아래에서 위로의 권한부여방식을 활용할 만큼(Spatial Planning Department, 2000: 35) 질적인 측면에서도 지방의제21이 활성화되었음

11) 웨일스 의회는 웨일스정부법(Government of Wales Act) 제121조에 지속가능한 발전 규정을 포함시키고, 지속가능한 발전 전략(sustainable development scheme)의 수립 및 집행을 담당하게 됨. 스코틀랜드는 정부집행계획(Scottish Executive Programme for Government)에 지속가능한 발전을 위한 집행부의 역할과 의무를 규정하였음. 북아일랜드도 정부계획(Programme for Government)에 지속가능한 발전을 주요 원칙으로 설정함. 잉글랜드의 경우에는 모든 지역상공회의소(Regional Chambers)가 지역 차원의 지속가능한 발전을 위한 프레임워크(Regional Sustainable Development Frameworks) 구축에 동의하기도 함(환경부, 2005: 29)

3.2.2 독일의 지방의제21 추진과정

3.2.2.1 중앙정부 차원

- 1994년을 기점으로 지속가능한 발전이 정부정책의 원칙으로 자리를 잡게 됨에 따라 연방정부는 그에 상응하는 정책적 노력을 보이기 시작했는데, 노력의 구체적인 윤곽은 연방환경부(MENCNS, Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety)로부터 먼저 나왔음
 - 1996년 연방환경부(MENCNS)는 지속가능한 발전에 관한 토론문(Steps towards sustainable development, environmental objectives and action priorities for Germany)¹²⁾을 내놓고 경제계, 시민사회 등과의 대화를 통해 지속가능한 발전을 위한 프로그램안을 다져 나갔음

- 1997년에는 지속가능한 발전이 환경정책의 주요 원칙으로 채택되며, 같은 해 지방계획법(regional Planning Act)과 건축기준법규(Building Code)에 지속가능한 발전 조항이 담겨짐
 - 연방환경청(Federal Environment Agency)에 의해 지속가능한 발전 관련 연구보고서(Sustainable Germany—ways to achieve long-term environmentally-friendly development)도 1997년 발간되었는데, 기술적 효율성을 개선하는 것만으로는 환경친화적 발전을 일구어 내는 데 한계가 있을 수밖에 없다는 것이 연구보고서의 주 요지였음

- 이러한 일련의 노력은 새 정부에서도 이어져 1998년 신연방정부는 지속가능성을 정책 전반의 핵심 원칙으로 삼겠다는 결정을 내림
 - 이 결정은 바로 실행으로 옮겨져, 같은 해 연방정부는 지속가능한 발전 원칙을 실천하기 위한 생태적 근대화(ecological modernisation) 과정에 착수하였음
 - 연방환경부(MENCNS)도 1998년 ‘독일의 지속가능한 발전(Sustainable Development in Germany)’이라는 초안성격의 프로그램을 공식적으로 제안하였는데, 환경지표(environmental barometer) 도입이 프로그램의 주목적이었음¹³⁾

12) 이 토론문에서는 기후 및 오존층 보호, 생태균형 보존, 자원에 대한 영향 축소(reducing the impact on resources), 인류건강 보호, 환경친화적 이동수단(environmentally compatible forms of mobility), 환경윤리 고취 등 지속가능한 발전을 위한 6가지 우선순위 영역을 제시하고 있음(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck, 2001: 26)

13) 비록 정부내각과 연방의회가 이 프로그램을 받아들이지는 않았지만 이후 2000, 2001년 연방경제보

- 1999년에는 연방정부에 의해 생태조세개혁(ecological tax reform)이 추진되며, 각종 회의, 책자, 연구보고서 등과 연방환경부MENCNS 주도의 재정지원을 통한 연방정부의 지방의제21 활동에 대한 지원도 이루어짐(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck, 2001; The Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2001)
- 연방환경부(MENCNS)는 또한 당시 연방경제협력부(Ministry for Economic Cooperation)와의 협력 하에 지방자치단체 수준에서 지방의제21을 촉진시키기 위한 정보 및 자문서비스를 개시했음
- 특히 연방정부는 2001년 ‘참여’에 역점을 둔 신연방환경보호법(new German Federal Law for environmental protection)을 통해 시민참여와 환경단체의 위상을 강화시킴(The Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2001: 20)
- 연방의회(Bundestag)도 기존 여론조사위원회(Enquête Commission, 1992~94)를 통해 지속가능성의 관리원칙을 세운 이후 국가 차원의 지속가능한 발전 전략을 수립하기 위한 행동에 나섬
- 1995년 연방의회는 인류환경보호위원회(Commission on Protection of Mankind and the Environment)를 구성하고, 사회적, 경제적, 환경적 측면을 같이 중시하는 지속가능성의 개념을 정립, 이를 토대로 한 최종보고서(The concept of sustainability, from paradigm to implementation)를 1998년 내놓음
- 이 보고서는 정부내각에 의해 공식적으로 채택되지는 않았지만, 지속가능성협의회(sustainability council)의 설립 촉구 및 지속가능한 발전 개념에 대한 기본적인 이해를 포함한 지속가능한발전에 관한 정책담론을 위한 지식기반을 창출하는 데 적지 않은 기여를 했음(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck, 2001: 8-10 참조)
- 2000년에는 연방의회가 지속가능한 발전 전략 수립과 함께 지속가능발전위원회(Council for Sustainable Development)를 제도화시킬 것을 연방정부에 요구하였고, 2001년 국가 지속가능성 전략의 개발 및 실행과 관련한 내용을 서면형식으로 2년마다 의회에 보고하는 등의 조치를 취할 것을 연방정부에 공식적으로 요구하였음
- 이러한 요구에 대해 정부내각은 2000년 지속가능성 전략을 면밀히 검토함과 더불어

제도 차원의 조치 또한 강구하겠다는 입장을 밝힘

- 같은 해 ‘녹색내각(GC, Green Cabinet)’과 2001년 사회 각 부문을 대표하는 17명의 위원으로 이루어진 지속가능성 자문기구인 국가지속가능발전위원회(NCSD, National Council for Sustainable Development) 구성이 연방정부의 조치였음¹⁴⁾
- 녹색내각(GC)와 국가지속가능발전위원회(NCSD)가 공식 출범함에 따라 연방정부는 곧바로 지속가능한 발전 전략을 수립하기 위한 준비 작업에 들어갔지만, 2002년 초까지 독일은 국가 차원의 지속가능한 발전 전략을 수립하지 못함
- ‘거의 모든 정부부문에서 지속가능한 발전이라는 용어가 하나의 필수어휘가 되었지만’(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck(2001: 10) 구체적인 지속가능성 목적들(sustainability objectives)이 가시화되지도, 지속가능한 발전 지표들이 마련되지도 못했던 것임

3.2.2.2 지방정부 차원

- 연방정부 차원에서의 ‘정책적’ 노력과 함께 지방정부 수준에서도 지속가능한 발전을 확산시키고, 지방의제21을 통해 이를 제도화시키기 위한 ‘집행적’ 노력을 경주함
- 1994년 UN환경개발회의(UNCED)의 의사결정에 대한 각 주지사들의 공식적 지지를 시작으로 지방자치단체 대표들과 연방환경부(MENCNS) 장관은 1997년 지방의제21을 전국적으로 확대시켜 나간다는 데에 합의를 함
- 각 주 환경부 장관들과 연방환경부(MENCNS) 장관이 참석한 1998년 공식회의에서는 지방의제21을 활성화시키기 위한 기본원칙, 중점사업, 실천영역 등이 제시됨
- 그 해 6월에는 연방환경부(MENCNS)가 ‘지역의 지속가능한 발전: 지방의제21’이라는 주제로 본에서 지방의제21 전국대회를 주관함(환경부, 2001: 98 참조)
- 지방자치단체에 지방의제21 실천을 촉구함과 동시에 이를 실천하는 지방자치단체에 대한 주정부(Länder)의 적극적 재정지원¹⁵⁾에 대한 합의를 이끌어 낸 지방자치단체협의회회장들과 각 주 환경부 장관 주재의 회의가 2001년 열리기도 하였음

14) 그린내각GC은 지속가능한 발전 전략과 관련한 정부업무를 조정하고, 정부 의사결정과정에서 환경적 측면과 지속가능성 측면이 충분히 반영될 수 있도록 하는 역할을 수행하게 되며, 국가지속가능발전위원회NCSD는 국내외적으로 지속가능한 발전에 관한 사회적 대화의 촉진 및 지속가능성 전략 실행을 위한 프로젝트 개발 등의 역할을 맡음(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck, 2001: 15 참조).

15) 재정지원에 대한 합의는 2001년에 이루어졌지만 실제로는 1996년부터 주정부가 지방자치단체에 재정을 지원하기 시작했음. 예를 들면, 1996년 독일에서는 처음으로 노르트라인베스트팔렌 주정부가 각 지방자치단체에 재정을 지원해 줌(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck, 2001: 19 참조)

- 사회 각 부문도 지방의제21 도입과정에서와 같이 이를 활성화시키기 위한 노력에 적극 동참하였음
- 지속가능한 발전의 큰 자산으로 여겨질 만큼 시민사회, 경제계, 비정부기구 등이 지방의제21의 핵심 지지자로서의 역할을 하였음
 - 1992년 UN환경개발회의(UNCED) 이후 창립된 환경발전포럼(Environment and Development Forum)은 일반대중을 대상으로 한 지방의제21 관련 정보 제공 등을 통해 지방자치단체 수준에서 지방의제21이 활성화되는 데 중요한 역할을 함
 - 1996년 독일노동조합협회(German Trade Union Association)는 지속가능한 발전을 위한 주요 원칙들을 제시하며, 독일전국경제인연합회(Federation of German Industries)도 2000년 지속가능한 발전 포럼(Forum on Sustainable Development)을 창립하고, 지속가능성 전략 개발 및 이와 관련한 대중토론에 참여함
 - 환경적 측면에 강한 적대감을 보여 왔던 독일전국농업인연맹(German Peasant Organisation) 역시 2000년 지속가능한 발전을 지지하는 책자(Greenbook for a Sustainable Agriculture and Forestry)를 발간함
 - 지구의 벗 독일지부(BUND)와 같은 비정부기구들도 지방의제21의 추진체로서의 역할을 다함(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck, 2001)¹⁶⁾
- 이러한 일련의 과정을 거치면서 16개 주정부 전체가 기업계, 시민사회, 비정부기구 등과의 '환경파트너십(environmental partnerships)'을 통해 지방의제21을 채택하거나 나름의 지속가능성 전략을 구상하기에 이룸
- 환경 관련 법규의 집행 책임을 맡고 있던 각 주정부는 지방의제21과 지속가능성 전략을 확산시키기 위해 재정지원 프로그램을 도입하며, 1997년 이후에는 거의 모든 주정부가 지방의제21사업 조정사무소(coordination office)를 제도화시킴
 - 지방의제21 확산을 위한 대중자문과정 또한 주정부 수준에서 활성화되며, 기업협회와 주정부 간의 자발적 파트너십을 겨냥한 '환경협약(environmental pact)' 등과 같은

16) 예를 들면, 지구의벗독일지부BUND는 독일자연보전협의회(German Nature Conservation Council)와 함께 1998년 선거운동에서 독일환경정책계획(German Environmental Policy Plan)과 같은 아이디어를 지지함. 이보다 앞서 1996년에는 지구의벗독일지부BUND와 Misereor 공동으로 지속가능한 발전에 관한 폭넓은 대중토론을 촉발시킨 "지속가능한 독일(Sustainable Germany)"이라는 연구보고서를 발간함. 이 외에도 4개 비정부기구들(BUND, Greenpeace, NABU, WWF)이 연방 차원의 지속가능한 발전과 관련된 각종 회의 및 워크숍에 참여함(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck, 2001: 23-24 참조). 2001년에는 환경단체(Deutsche Umwelthilfe)와 경제협력부가 지방자치단체 수준에서 지방의제21을 확산시키기 위한 사업(Municipalities fit for the future and Networked globally-active locally 2002)에 착수하기도 함

- 접근방식도 지방의제21의 확산수단으로 활용됨
- 특히 지방자치단체가 지속가능성 프로젝트를 실행하거나 지방의제21을 실천하는 데 그리고 지속가능성 관리를 위한 혁신적인 해결책을 찾는 데 주정부의 재정지원이 상당한 기여를 하였음(The Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety, 2001: 11)
 - 지방자치단체 수준에서 지방의제21을 지원하기 위해 주정부는 가용할 수 있는 모든 제도적 역량을 투여했던 것임(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck, 2001: 18)
- 1996년 기준으로 독일 전역을 합쳐 단지 30개 정도로 집계되었던(ICLEI, 1997) 지방의제21 사업 수가 1999년 지방자치단체 중 10%가 지방의제21 프로그램을 공식 비준할 정도로(Jänicke, Jörgens, Jörgensen & Nordbeck, 2001: 19) 지방의제21이 활성화되며, 2000년에는 거의 모든 대도시가 지방의제21을 추진하기에 이룸
- 환경보호, 자연보존 외에도 도시계획화와 발전, 건강과 여가, 기후·에너지·교통과 같은 환경 관련 이슈가 지방자치단체의 중요 관심사항이 되며, 많은 지방자치단체가 환경의식을 일깨우기 위한 강령으로서 지방의제21을 활용하게 됨
 - 연방정부가 국가 차원의 지속가능한 전략을 수립하지 못했음에도 불구하고 주정부의 다각적 지원에 의해 후발주자였던 독일이 적어도 절대 수치에 있어서만큼은 지방의제21의 실천리더가 된 것임(Kern, Koll & Schophaus, 2004; 2007)

3.2.3 덴마크의 지방의제21 추진과정

3.2.3.1 중앙정부 차원

- 1994년이 덴마크에서 지방의제21의 공식적인 출범 시점이었다면 1994년 이후 기간은 지방의제21의 홍보 및 입법화 시기였음
- 1994년은 지방의제21에 대한 재정지원이 이루어진 시점이기도 했는데, 1994년 환경에너지부(MEE, Ministry for the Environment and Energy)는 환경친화적이고 생태적으로 지속가능한 발전에 대한 시민의 참여를 유도하기 위한(Gram-Hanssen, 2000; Centre for Development and the Environment, 2003) 목적에서 '녹색기금(GF, Green Fund)'이라는 재정지원프로그램을 도입, 지방의제21 활동에 대한 재정적 뒷받침을 하기 시작함¹⁷⁾

- 뒤이어 환경에너지부(MEE)는 1995년 지방정부협의회 및 지방의회협의회와의 파트너십에 기초하여 지방의제21의 중요 홍보지침서(Local Agenda, an introduction prepared for the counties and municipalities in Denmark)를 발간함¹⁷⁾
 - 이 지침서에는 5가지 주요 핵심사항이 담겨 있었음
 - ‘영역을 초월한 부문 통합적 사고와 행동(a holistic perspective in intersectoral thinking and action)’, ‘적극적인 대중참여’, ‘공동체적 사고와 생명주기적 접근방식(life-cycle approach)’, ‘지방업무에 대한 범지구적 시각’, ‘지방업무에 대한 장기적 시각’이 그것임
 - 이들 5가지 사항이 이후 덴마크 지방의제21의 실행 토대가 되었음

- 그러나 원칙적으로 중앙정부는 각 지방정부가 지역 상황에 맞게 지방의제21 실천계획을 수립할 것을 일관되게 권고함(Centre for Development and the Environment, 2003: 34)
 - 홍보지침서와 함께 환경에너지부(MEE)는 지방의제21을 활성화시키기 위한 수단으로 소식지, 책자, 강연, 시범사업, 설문조사, 회의 등의 방법을 동원하기도 했음

- 중앙정부는 녹색조세개혁(green tax reform)에도 착수, 환경보호에 대한 재정유인도 강화함(<http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/strategies/Rio%20Process/index.html> 참조)
 - 1998년에는 지방의제21 실천과 녹색회계(green accounts)에 대한 지방자치단체 차원에서 합의를 통한 환경노력의 촉진이 지속가능한 발전을 위한 핵심 현안임을 강조하는 내용의 공식 문서(Well on its way: Denmark in the 21st century)가 중앙정부에 의해 발간됨(<http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/strategies/index.html>)

- 타 부처의 동참도 이어짐
 - 1999년 도시주택부(MUAH, Ministry of Urban Affairs and Housing)는 ‘보다 통합지향적인(holistically oriented) 도시정책의 중요 기반으로서 지방의제21을 언급한(Spatial Planning Department, 2000: 36)’ 도시정책 관련 실천계획(The City of the Future)을 마련함
 - 사회부(MSA, Ministry of Social Affairs)도 빈곤, 실업 등과 같은 지속가능한 발전의 사

17) 녹색기금의 대부분은 생태프로젝트, 녹색정보홍보사업(green information campaigns), NGO들 중심의 국제환경협력사업, 기관(시설)의 녹색화 사업 및 관련 사업 등에 투여되었다. 녹색기금GF를 통해 당시 400개 이상의 프로젝트가 재정지원을 받았음(Gram-Hanssen, 2000; Centre for Development and the Environment, 2003: 36 참조).

18) 지방의제21 지식의 확산 및 경험의 공유 등 지방정부 차원의 노력을 강화시키는 것이 홍보지침서의 발간 목적이었음(Centre for Development and the Environment, 2003: 35 참조).

- 회적 측면에 관심을 갖기 시작했는데, 특히 사회부MSA 장관은 지방의제21 실천에 정치인과 지역 사회부문의 고용인들이 적극 동참해 줄 것을 요구함
- 이를 계기로 지역 사회부문이 지방의제21 활동에 보다 능동적으로 참여하게 됨. (Centre for Development and the Environment, 2003). 중앙정부와 자발적 단체들 간의 협력 또한 강화됨
- 1998년 환경에너지부(MEE)는 지방정부협의회와 덴마크전국경제인연합회(Confederation of Danish Industries) 및 주요 단체들(Danish Commerce and Services, Danish Family Farmers Association, Danish Farmers' Unions, Danish Society for the Conservation of Nature, Danish outdoor Council)과의 협력을 통해 『공동의 노력: 지방의제21(A common effort-local Agenda 21)』이라는 책자를 펴냄
- 이러한 파트너십에 기초한 접근방식과 병행하여 지속가능한 발전에 기여하는 개인, 단체, 기관 등에 대한 중앙정부의 재정적, 기술적 지원도 이루어짐(Spatial Planning Department, 2000: 37; Tharan, 2004: 9).
- 덴마크 의회(Folketing)의 지방의제21 활성화 노력도 가시화됨
- 1996년 의회는 시장에서 경쟁적 우위를 점할 것으로 관측된 녹색일자리사업 등을 지원하기 위해 '녹색일자리(Green Jobs)' 관련 법규를 제정하고 녹색기금GF에 추가재정을 투여함
 - 1997년에는 의회가 4가지의 구체적 방안¹⁹⁾에 근거한 지방의제21 실천 촉구 결의서를 통과시킴
 - 중앙정부는 의회의 이러한 공식적 입장을 받아들여 지방의제21 보고서 제출 의무 등을 계획법(Planning Act)에 포함하기로 결정, 2000년 법률에 이를 구체화시켰는데, 지방의제21 보고서를 매 4년마다 발행하도록 지방정부에 의무를 부과한 것임(Spatial Planning Department, 2000)
 - 그러나 이 법적 조치는 어디까지나 자발적 노력을 전제로 하는 것이었음

19) 국가 차원의 지방의제21 기념일 제정, 지방정부의 지방의제21 보고서 작성의 법적 의무화, 환경평가 개선 등과 같은 조치를 통한 전략적 환경계획(environmental planning) 개발, 지속가능한 발전에 대한 영향에 근거하여 정부보조금, 세금 등을 지속적으로 평가할 수 있는 방법 제안서의 제출 등이 덴마크 의회가 제시한 4가지 방안이었음(Spatial Planning Department, 2000: 36).

3.2.3.2 지방정부 차원

- 1994년 5월 알보그에서 개최된 자치단체국제환경협의회(ICLEI) 유럽회의에서의 환경 에너지부(MEE) 장관의 지방의제21 실천 촉구 연설은 지방정부 수준에서 지방의제21이 활성화되는 자극제가 됨
 - 당시 19개 지방정부가 자치단체국제환경협의회(ICLEI) 유럽회의에 참여한 후 지방의제21에 대한 관심이 높아진 것도 한 몫을 함
 - 그러나 무엇보다도 중앙정부에 의한 적극적 홍보가 지방의제21 확산의 결정적 계기가 됨(Gram-Hanssen, 2000)
 - 1995년 중앙정부가 발간한 자발적 성격의 홍보지침서가 당시 지방의제21에 대해 실천의지를 갖고 있던 지방정부들에게 유용한 운영지침서가 되었던 것임
 - Centre for Development and the Environment(2003: 32)가 강조하듯이, ‘지방정부가 지역 상황에 맞게 각자 나름의 지방의제21을 추진할 수 있도록 해주었다’는 점에서 중앙정부의 전략은 지방의제21 확산의 측면에서 성공적이었던 것임
- 녹색기금(GF)을 통한 재정지원 역시 지방의제21 확산의 촉매제가 되었음. 지방정부 수준에서 지방의제21의 홍보역할을 맡았던 그린가이드(green guide)와 홍보지침서의 5가지 핵심사항이 포함된 시민과 비정부기구 주도의 지역추진사업에 대한 적극적 재정지원이 지방의제21 확산에 중요한 영향을 미쳤음²⁰⁾
 - 그린가이드의 경우 환경가이드로서 활동지향적 교육을 통해 지역에 지속가능한 발전을 정착시키는 데 의미 있는 역할을 함
 - 당시 그린가이드 프로젝트는 환경보호청(EPA, Environmental Protection Agency)의 재정 지원 외에도 지방자치단체, 주택조합, 기타 단체 및 조직들의 공동재정으로 운영되었음(Centre for Development and the Environment, 2003)
- 비정부기구들의 역할 또한 지방정부 수준에서 지방의제21이 활성화될 수 있었던 핵심 요인이었음
 - 덴마크92그룹을 포함한 ‘NGO들 간 협력의 결과인 지속가능한 발전에 대한 시민의

20) 당시 녹색기금(GF)을 통한 재정지원액은 연간 총 5천 만 크로네(DKK)였으며, 이 중 1/3은 그린가이드에, 지역추진사업에는 연간 총 천 만 크로네를 지원하였음(Spatial Planning Department, 2000: 36; Centre for Development and the Environment, 2003: 36).

참여를 강화시킬 것을 촉구한 덴마크 선언(Denmark Deklarationen: Tharan, 2004: 9)'을 계기로 시민참여 중심의 지방의제21이 활성화됨

- 이러한 활성화 추세는 지방정부의 지방의제21 참여율에 그대로 반영되어 나타남. Spatial Planning Department(2000: 5, 43)의 조사에 의하면, 1996년 145개에서 1998년 총 289개 중 200개 지방정부가 지방의제21을 추진했는데, 비율로 보면, 50%에서 69%로 상승한 것임
- 이 같은 양적 성장과 함께 질적 개선도 이루어졌는데, 1996년 기준으로 지방의제21을 추진하고 있던 지방정부들은 시민참여 확대, 정보 제공, 재정지원 등의 수단을 통해 지방의제21을 질적으로 진전시킴
- 구체적인 프로젝트 착수율도 1996년 35%에서 1998년 54%로 높아짐
- 시민 주도 사업에 재정지원을 한 지방정부 비율도 1996년 19%에서 1998년 31%로 상승함. 2000년에는 전체 지방정부 중 70%가 지방의제21을 추진함(환경부, 2005: 44-45)
- 지방의제21의 내용 또한 자연보호, 환경계획 등 법에 명시된 영역을 넘어 지속가능한 발전을 위한 다양한 활동까지도 포함하게 됨

3.3 주요 각국 지방의제21의 최근 동향

3.3.1 영국 지방의제21의 최근 동향

3.3.1.1 중앙정부 차원

- 중앙정부는 베스트벨류(BA, Best Value)²¹⁾를 전면에 내세우고 지방정부에 대한 개혁 작업을 본격화하는 동시에 지속가능한 발전을 촉진시키기 위한 작업을 영국 전역으로 확대함
 - 우선, 중앙정부는 부처 내 개혁을 통해 2001년 환경식품농촌부(DEFRA, Department for Environment, Food and Rural Affairs)를 신설하고, 같은 해 기존 녹색각료위원회를 녹색각료내각소위원회(Cabinet Subcommittee of Green Ministers)로 격상시키는 등 지속가능한 발전 증진을 위한 발판 다지기에 나섬
 - 이러한 발판을 기초로 삼아, 중앙정부는 지방의제21을 가장 중요한 평가지표로 하는 ‘베스트벨류성과평가시스템’을 도입함
 - ‘모든 지방정부가 지방의제21 전략을 산출하는 데 시간, 인력, 재원을 투여할 수밖에 없는’ 조건이 만들어진 것임(Jonas, While & Gibbs, 2004: 156)
- 베스트벨류성과평가시스템 도입과 함께 중앙정부는 지역전략파트너십(LSPs, Local Strategic Partnerships)를 통해 지방의제21을 포함시키는 쪽으로(Batchelor & Patterson, 2007) 지방정부법(LGA, Local Government Act)에 규정된 커뮤니티전략(CS, Community Strategy) 수립 의무를 현실화시킬 것을 지방정부에 권고하였음
 - 공공, 민간, 자발적 부문 간의 협력을 통해 지역의 경제적, 사회적, 환경적 지속가능성을 개선시키는 것이 지역전략파트너십(LSPs)의 추진의도였음
- 2004년에는 2020년까지의 지속가능한 발전 전략과 관련한 대중자문과정이 중앙정부 주도로 추진됨
 - 중앙정부는 사회 각 부문으로부터 폭넓은 반응을 수렴하기 위해 다양한 형태의 자문

21) BA는 지속가능한 발전의 맥락에서 경제적, 사회적, 환경적 이익의 조화를 추구하는 정책이었던 동시에 지방정부 개혁의 중요 수단이기도 했음. BA는 공공서비스 영역에 있어 지방정부와 민간부문 간의 경쟁을 유도하고, 지방정부에 엄격한 성과평가를 적용하는 등 소위 “시장주도의(market-driven) 의 사결정”을 특징으로 하는 정책이었음(Batchelor & Patterson, 2007).

방식을 취함

- 2005년 중앙정부는 ‘미래의 보장(Securing the Future: delivering UK sustainable development strategy)’이라는 제목의 지속가능한 발전 전략서를 내놓았는데, 대략 1년간의 자문과정과 중앙정부, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드 간 합의과정을 거쳐 새로운 전략서가 나오게 된 것임
 - 중앙정부는 이 전략서 발간을 기점으로 커뮤니티전략(CS, Community Strategy)을 ‘지속가능한 커뮤니티전략(SCS, Sustainable Community Strategy)’으로 바꿨음
 - 지역 수준에서 뿐만 아니라 전국적 차원에서 지속가능한 발전의 사회적, 경제적, 환경적 우선순위들을 통합하고, 삶의 질을 개선시키는 것이 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)의 목적이었음(Department of Environment, Food and Rural Affairs, 2005: 127; Kythreotis, 2010: 188에서 재인용)
- 중앙정부는 곧바로 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)의 구체화 작업에 들어가, 지방정부 및 지역 전략파트너십(LSPs)의 핵심 파트너들과의 협의를 거쳐 지속가능한 커뮤니티전략의 실행을 담보하기 위한 지역협약(Local Area Agreements)을 같은 해 도입함(Fragoso Neves, 2007)
- 중앙정부는 새로운 전략서에서 지속가능한 발전을 위한 지역사회 활동에 대한 지원 및 확대를 목적으로 한 ‘커뮤니티 활동 2020(Community Action 2020)’ 사업을 추진하겠다는 입장 또한 피력함
 - 이에 따라 환경식품농촌부DEFRA의 지원 하에 2009년까지 3년간 총 4천 만 파운드(5천 9백 만 유로)의 재정이 투자되는 자발적 부문과 지역사회 조직 중심의 신규사업(EAC, Every Action Counts)이 2006년부터 추진됨(Fragoso Neves, 2007: 57, 60)
 - 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)의 활성화 측면에서 중앙정부에 의해 환경정보권을 강화시키는 차원에서 환경정보규정(Environmental Information Regulations)도 2005년 발효됨
 - 환경 관련 의사결정과정에서의 시민참여를 강조하는 내용의 ‘오르후스 협약(Aarhus Convention)’에 대한 비준도 중앙정부에 의해 이루어짐(Lucas & Fuller, 2005)
 - 그 결과, 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)이 영국의 지속가능한 발전 정책의 핵심을 이루게 되며(Kythreotis, 2010), 현재까지도 그 흐름은 지속되고 있다. 중앙정부의 정책적 노력이 외연적인 결실을 보게 된 것임

○ 그러나 그 결실의 효과는 지방정부 차원에서의 지방의제21 위상 하락이었음

- 비록 광범위하게 실행되지는 않았지만 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)이 1992년 UN환

- 경개발회의(UNCED)에서 채택된 지속가능한 발전의 원칙을 이행하기 위한 실천 프로그램인 지방의제21을 포용하기보다는 이를 대신하게 된 것임
- 베스트밸류(BA, Best Value)를 토대로 지속가능한 발전을 촉진시키기 위해 중앙정부가 추진한 각종 전략(CP, CS, LSPs)의 누적된 부정적 효과가 문제였음
 - 두 마리 토끼(지방정부 개혁과 지속가능한 발전 촉진)를 한꺼번에 잡으려 한 중앙정부의 의도가 지방의제21과 이들 전략 간의 충돌을 일으켰던 것임
 - 지속가능한 발전에 대한 중앙정부의 시각 변화에도 문제의 본질이 있었는데, 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)은 ‘지방정부와 환경’에서 ‘지역거버넌스와 지속가능성(Kythreotis, 2010)’으로 지속가능한 발전에 대한 중앙정부의 시각 변화를 단적으로 보여주는 사례였음
 - Batchelor & Patterson(2007)이 주장하듯이, 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)은 ‘지방의제21의 본질적 의도와는 동떨어진 삶의 질을 강조하는 지속가능한 커뮤니티의 창출’에 초점을 맞추고 있음. ‘지역계획(local planning)과 재생(regeneration) 내에서의 지속가능한 발전’을 강조하고 있는 것임(Lucas & Fuller, 2005)
 - 더 나아가 지속가능한 발전 전략서인 2005년 ‘미래의 보장’이 보여주고 있는 것처럼, 영국의 현 핵심 현안은 가장 큰 위협으로서의 ‘기후변화’임(Department of Environment, Food and Rural Affairs, 2005: 72; Kythreotis, 2010: 191에서 재인용)
 - 이는 지역 차원의 지속가능한 발전 정책이 말 그대로 ‘실용적’임을 말해주는 대목임
- 중앙정부의 이러한 시각 변화는 <표 3-1>에서와 같이 2006년부터 추진된 EAC(Every Action Counts)의 핵심 주제들을 통해서도 확인할 수 있음

<표 3-1> EAC의 핵심 주제(community action topics)

지속가능한 발전 전략 우선순위	지역사회활동주제
기후변화와 에너지	<ul style="list-style-type: none"> ■ 에너지효율 ■ 현명한 이동(교통)(travelling sensibly)
지속가능한 소비와 생산	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재활용 확산과 쓰레기 감축 ■ 로컬푸드사업(local food initiatives) 지원
자연자원과 환경강화(enhancement)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 보다 깨끗하고 안전하며 환경친화적(greener)이고 건강한 커뮤니티(지역 야생 동·식물과 자연녹색공간 포함)
지속가능한 커뮤니티 창출과 보다 공정한 세계	<ul style="list-style-type: none"> ■ 보다 공정한 세계 창출(공정무역상품과 서비스 포함) ■ 보다 나은 미래의 계획(구 단위 계획, 근린계획, 지속가능한 커뮤니티전략(SCS) 간 연계 증진)

출처: Fragoso Neves(2007: 58).

- 중앙정부도 이상의 문제점을 인식하고 지방의제21과 지속가능한 발전과정을 개선하기 위한 목적에서 2001년 발간된 커뮤니티전략(CS)지침서를 검토, 2007년 보완지침서를 내놓았지만 별다른 실효성을 거두지는 못했으며, 제도적 뒷받침도 이루어지지 못하고 있는 실정임
- Fragoso Neves(2007)의 지적처럼, 현재 중앙정부 수준에서 ‘지방의제21 추진과정’에 대한 공식적인 조정 자체가 없는 상태’임. 단순히 매 3년마다 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)을 평가하기 위한 여론조사 등이 수행되고 있을 뿐임(Fragoso Neves, 2007: 59)

3.3.1.2 지방정부 차원

- 베스트밸류(BA, Best Value)를 정착시키기 위한 전략안으로 중앙정부가 커뮤니티플랜(CP), 커뮤니티전략(CS) 그리고 지역전략파트너십(LSPs)을 영국 전역으로 확대하면서 각 지방정부는 지속가능한 발전을 지방정부의 최우선 원칙으로 설정하고, 그에 따른 제도 차원의 다양한 조치를 취했음에도 각 지방정부는 지방의제21을 둘러싼 ‘정책 공백(policy vacuum)’에 빠지기 시작함
- 지방정부 편에서 지방의제21의 위상과 역할에 대한 의문이 제기되는 상황이 벌어지기 시작한 것인데, 커뮤니티플랜(CP)와 지방의제21 간의 근본적인 차이가 그 원인이었음
- 커뮤니티플랜(CP)과 지방의제21은 외연상 유사한 측면이 많았지만, 지방의제21은 ‘지속가능한 발전의 문제들과 지방정부의 기능과 서비스를 통한 이들 문제 해결에 대한 기여’에 무게를 두었던 반면, 커뮤니티플랜(CP)은 ‘지역문제 해결에 대한 지방정부의 기능과 지방의회 역할’에 관심을 갖고 있었음
- 초점의 내용 또한 달랐는데, 전자가 주로 ‘환경문제’에 치우쳐 있었다면, 후자는 ‘사회경제적 혹은 삶의 질과 관련된 문제를 해결하려는 경향’이 강했음(〈표 3-2〉 참조)(Hughes, 2000: 18-19)
- 커뮤니티플랜(CP)을 강화시키기 위해 도입된 커뮤니티전략(CS)도 과정이나 내용 면에 있어 커뮤니티플랜(CP)과 별반 차이가 없었음
- 2001년 중앙정부가 내놓은 커뮤니티전략(CS)지침서 역시 지방정부 정책결정자들에게 확실한 답을 제시해 주지는 못했음. 지침서 자체가 경제적, 사회적, 환경적 우선순위들 간 갈등(tension) 해결의 방법 측면에서 상당히 모호했기 때문이며(Jonas, While & Gibbs, 2004: 157), 이 같은 상황이 지방정부에 혼란을 가중시켰음

〈표 3-2〉 커뮤니티플랜(CP: Community Plan)과 지방의제21 전략: 유사점과 차이점

	지방의제21 전략	커뮤니티플랜
추진	의제21(Agenda 21)/지속가능한 발전	민주주의의 부활(democratic renewal)과 지역사회 리더십
과정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 파트너십 ▪ 지역사회의 참여 ▪ 결과/문제(issue)지향적 ▪ 초점 : 범지구적 및 지역적(local area) ▪ 현·미래세대 중심(concern for present and future generations) ▪ 환경부서에 의한 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 파트너십 ▪ 지역사회의 자문(consultation) ▪ 서비스/결과지향적 ▪ 초점 : 지역적 ▪ 현 세대 중심(concern for present generation) ▪ 지방정부에 의한 추진
내용	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 비전 ▪ 환경적, 사회적, 경제적 통합 ▪ 실행계획 ▪ 집행 ▪ 지표·평가·점검 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 비전 ▪ 경제적, 사회적, 환경적 안녕 ▪ 실행프로그램 ▪ 여타 계획 및 전략(other plans, strategies)을 통한 집행 ▪ 지표·회계·감사

출처: Pinfield & Saunders(1999); Hughes(2000: 19)에서 재인용

○ 특히 지방의제21의 법적 위상의 차이와 재정적 유인동기가 문제였음

- 지방의제21과는 달리 커뮤니티플랜(CP) 수립은 법적 의무사항이었음(Lucas, Ross & Fuller, 2003). 커뮤니티전략(CS)도 동일한 성격을 갖고 있었음. 물론 중앙정부는 커뮤니티전략(CS)과 지방의제21을 지방정부가 상호 연계시킬 경우 이를 허용해 주었고, 커뮤니티전략(CS)지침서를 통해서도 지방의제21 프로그램을 활용할 것을 지방정부에 권고하기까지 했지만, 지방의회의 상당수가 지방의제21을 포기하는 상황이 발생했음. 대다수의 지방정부도 지방의제21을 활용하지 않고 커뮤니티전략(CS) 수립에 필요한 구조와 절차를 확립했음(Lucas, Ross & Fuller, 2003: 5; Fragoso Neves, 2007: 57).²²⁾ 지방의제21이 지방정부의 재정적 유인동기로서 작용하지 못했기 때문임

22) 지속가능한 발전을 위한 제도적 장치를 구축했던 잉글랜드의 3개 지역(Manchester, Leeds, Lancashire)에 대한 사례 분석 결과(Jonas, While & Gibbs, 2004)에서도 지방정부 수준에서 지방의제21이 빛을 잃었다는 것을 보여주고 있다.

- 지방정부 개혁조치의 일환으로 중앙정부가 2002년 도입한 종합성과평가제도(CPA, Comprehensive Performance Assessment)가 문제였음
 - 종합성과평가제도(CPA)는 중앙에서 설정한 기준에 의해 지방정부의 성과를 평가하는 시스템이었기 때문에 중앙정부는 개혁의 유인책으로서 종합성과평가제도(CPA)를 지방정부에 대한 추가 재정지원 수단으로 적극 활용했던 것임
 - 종합성과평가제도(CPA)가 지방정부의 가장 중요한 우선순위가 될 수밖에 없는 상황이 전개되었던 것임. 문제는 종합성과평가제도(CPA)가 지속가능한 발전과 관련된 영역이 아닌 전통적인 지방정부의 서비스영역을 중요 평가대상으로 삼았다는 점임(Batchelor & Patterson, 2007: 9 참조)
 - 2009년 종합성과평가제도(CPA)를 대신해 종합영역평가제도(CAA, Comprehensive Area Assessment)가 도입되지만 내용상의 큰 변화도 없었는데, 지방의제21의 주변화 경향이 종합영역평가제도(CAA)에서도 지속되고 있는 것임

- 이 같은 현실은 지역의 경제적, 사회적, 환경적 우선순위를 충족시키는 지속가능한 발전 거버넌스를 구축하기 위해 도입된 지역전략파트너십(LSPs)에서도 그대로 나타남
 - 환경 지속가능성(environmental sustainability)이 지역계획과 재생을 중시하는 지역거버넌스 과정에 통합되어 다루어지게 되는 상황이 발생한 것임
 - 지속가능한 발전에 대한 중앙정부의 변화된 시각이 반영된 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)의 산출을 책임지고 있는 지역전략파트너십(LSPs)가 지방정부 수준에서 그 힘을 발휘하고 있기 때문임
 - 종합성과평가제도(CPA)와 마찬가지로 재정적 유인동기가 지역전략파트너십(LSPs)의 위상을 강화시키는 요인으로 작용하고 있다. Lawless(2004: 395)가 지적하듯이, 지역전략파트너십(LSPs)은 비법정·비행정(non-statutory, non-executive)체제임에도 불구하고 ‘위에서 부과된 목표와 목적에 얼마나 부합하는가의 여부를 평가하는 성과관리체계와 이를 관리하는 중앙정부의 영향을 받을 수밖에 없는 구조적 특징’을 가지고 있음
 - 재정지원에 대한 중앙정부의 통제가 뒤따르고 있는 것이며, 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)의 이행여부가 지역전략파트너십(LSPs)을 구축한 지방정부에 재정적 영향력을 행사하고 있는 것임

- 커뮤니티전략(CS)이 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)으로 바뀐 2005년 바로 직후인 ‘2006~2008년 동안 지역전략파트너십(LSPs)의 가장 중요한 활동 중의 하나가 지속가능한 커뮤니티전략(SCS)의 검토 및 산출(Department for Communities and Local Government, 2009: 11)’이었다는 2009년 지역전략파트너십(LSPs) 평가보고서의 내용이 이를 뒷받침해 주고 있음
 - 그 결과, 지방의제21에서 강조되었던 ‘환경담론(environmental discourse)’을 지역전략파트너십(LSPs)에서는 찾기가 어려운 실정임
 - 이러한 상황은 환경단체 관계자들과의 인터뷰 조사 결과(Kythreotis, 2010: 191 참조)를 통해서도 확인할 수 있음
 - 중앙정부는 지역전략파트너십(LSPs)가 지방의제21이 갖고 있던 많은 특징들을 어느 정도 유지할 것으로 기대했으나 지역전략파트너십(LSPs)의 시행으로 환경 관련 활동이 지방의제21에서와는 달리, 전체의 일부로 다루어지게 됨으로써 과거에 비해 영향력이 상당량 축소되었다는 것임
 - 지역전략파트너십(LSPs)이 강조하고 있는 자발적 조직에 대한 참여의 법적 보장 메커니즘 덕에 여전히 이들 조직이 중요한 역할을 수행하고는 있지만, 환경 지속가능성이 과거에 비해 눈에 띄지 않는 것이 지금의 현실이라는 것임
 - 전역에 지역전략파트너십(LSPs)이 구축된(Lucas & Fuller, 2005) 잉글랜드 북동부에 위치한 헐 도시를 대상으로 한 실제 사례 결과에서도 환경문제가 점차적으로 우선순위에서 제외되어 왔음을 보여주고 있음(Kythreotis, 2010: 191). 인터뷰 및 사례조사가 확인해 주고 있듯이, 지역전략파트너십(LSPs)이 지속가능한 발전의 환경적 측면에 별다른 관심을 두고 있지 않은 것임
- 이처럼 환경문제가 우선순위에서 멀어짐에 따라 지역전략파트너십(LSPs) 내에서 오수 관리, 생물다양성, 녹색공간의 활용 등과 같은 지역 환경현안들의 중요성이 인식되지 못하고 있는 실정임
- Kythreotis(2010)가 지적하듯이, 지역사회는 지역전략파트너십(LSPs)이 ‘자발적 부문과 지역사회 이해집단들이 지역 환경복지에 기여할 수 있는 참여적 거버넌스(participatory governance)의 공간’이기를 바라고 있지만 이러한 기대감을 지역전략파트너십(LSPs)이 충족시키지 못하고 있음

3.3.2 독일 지방의제21의 최근 동향

3.3.2.1 중앙정부 차원

- 연방정부는 1992년 UN환경개발회의(UNCED, UN Conference on Environment and Development) 이후 10년이 지난 2002년이 되어서야 비로소 공식적인 현 국가 차원의 지속가능한 발전 전략(Perspectives for Germany, Our Strategy for Sustainable Development)을 채택함
 - 10년이라는 점진적인 과정의 결과로서 지속가능한 발전 전략이 나오게 된 것으로 초안은 이미 2001년에 만들어졌음
 - 이해당사자 모임과 인터넷을 통한 시민과의 대화과정을 거쳐 2002년 연방내각의 공식적 결정에 따라 2002년 4월부터 2020년까지의 지속가능한 발전 전략이 시행된 것임²³⁾

- 이 전략은 지속가능한 발전을 정책행위(policy action)의 핵심 원칙이자 정부 활동의 최상의 지표로 설정하고 있으며, 지속가능한 발전 개념의 4가지 중심 영역과 장기적 목표, 21개 핵심 지표, 7가지 우선순위영역 및 실천영역의 3부분으로 구성되어 있음
 - 4가지 중심 영역은 지속가능한 발전의 3개 축(환경·사회·경제) 대신 ‘세대 간 형평성’, ‘삶의 질’, ‘사회적 연대’ 그리고 ‘국제 차원의 책임성’임(Environmental Policy Research Centre, 2004).

- 독일 전역의 지속가능한 발전의 실행 틀이 되는 21개 지표는 <표 3-3>에서와 같이 경제·생태·사회정책을 포괄하고 있음
 - 이들 지표가 “지속가능한 발전의 목표들”이라는 것을 감안할 때, “에너지와 자원 효율성 증대가 가장 중요한 목표 중의 하나”라는 것을 알 수 있음
 - 7가지 우선순위영역 중에서는 기후보호와 에너지정책, 환경친화적 이동(mobility), 농업·환경·영양에 특히 초점을 맞추고 있음(Environmental Policy Research Centre, 2004: 5)
 - 이와 같이 지속가능한 발전 전략은 포괄적이고 다차원적인 성격을 내포하고 있음
 - 그럼에도 이 전략은 독일 최초로 지방정부에 지속가능한 발전을 위한 공통된 준거점을 제시해 주었다(Kern, Koll & Schophaus, 2004)는 점에서 중요한 의미를 갖고 있음

23) 이후 그동안의 전략 시행을 점검한 중간보고서가 나오에 따라, 연방정부는 이를 토대로 대중자문과정을 거쳐 2004년 최종 전략안을 확정·시행함

〈표 3-3〉 독일 지속가능발전 전략의 21개 지표

1. 에너지와 원료 생산성
2. 교토의정서(Kyoto Agreement)에 명시된 6가지 온실가스 배출(량)
3. 전체 에너지 소비에서의 재생에너지원 비율
4. 주택·교통용 토지 사용의 증대
5. 특정 동물종의 육성(development)
6. 공공부문의 재정 균형
7. 자본지출율
8. 공공·민간의 연구개발예산
9. 25세 성인의 교육성과와 신입학생 수
10. 국내총생산
11. 제품 운송에서의 수송 강도(transport intensity)와 철도 비중
12. 생태농업율과 질소잉여(nitrogen surplus)에 대한 일반진술(general statement)
13. 대기오염
14. 건강에 대한 만족
15. 절도 수
16. 노동참여율
17. 전일보호시설
18. 남녀 총 연간소득 간 관계
19. 중등학교를 마치지 못한 외국인학교 중도탈락자 수
20. 개발(development)협력예산
21. 개발도상국으로부터의 EU 수입품

출처: Federal Government(2002); Environmental Policy Research Centre(2004: 5)에서 재인용

○ 하지만 이 전략은 치명적인 약점을 안고 있었음

- 지속가능한 발전을 일구어내기 위해서는 무엇보다도 연방, 지방정부 간의 협력이 중요했음에도 불구하고 전략 수립 과정에서 정부 간 의견조율이 제대로 이루어지지 못했던 것임
- 수립 과정에서 연방정부는 전략에 대한 명확한 의견을 줄 것을 지방정부에 요청하였고, 연방정부의 이 같은 요청에 대해 지방정부 중 극소수만이 의견을 투입함
- 대다수의 주정부 및 지방자치단체는 기존에 추진 중이었던 ‘환경실천계획 성격’의 지속가능한 발전 전략과 지방의제21 전략을 고수하겠다는 입장을 피력하였는데, 이는 연방정부의 지속가능한 발전 전략과 정면으로 배치되는 것이었음

- 지방의제21의 재정지원 주체였던 주정부와 연방정부 간의 입장 차이를 좁히고자 각 주 환경부 장관 실무회의의 지속가능발전협의단(working group for sustainable development)이 조정에 나서지만 별다른 성과를 거두지는 못했음(Tils, 2007: 168 참조).
- 연방정부는 이후 지방의제21과 관련한 연방, 주, 지방자치단체 간의 중간매개체였던 독일지방의제21진흥국(NSALA21, National Service Agency for Local Agenda 21)을 통해 다시금 조율에 나서지만 큰 진전은 없었음²⁴⁾

○ 전략 수립 과정에서의 대중자문과정에 대한 비판도 제기되었음

- 자문기간이 짧았고, 참여도 제한적이었으며, 특히 ‘연방 집행부의 폐쇄적 모임(closed circle) 속에서 전략의 실제 준비 작업이 이루어졌다는 것’(Tils, 2007: 169)이 비판의 핵심이었음
- 국가지속가능발전위원회(NCSD, National Council for Sustainable Development)가 전략 수립 과정에서 사회 각 부문의 참여보장의 메커니즘으로서의 역할을 다할 것이라는 종전의 기대와는 달리, 매우 한정된 재원으로 인해 그 기대를 충족시키지 못했던 것도 비판을 불러온 한 원인이었음
- 내용상 사회적 참여의 중요성을 강조하고 있음에도 참여방안에 대한 구체성은 결여된 전략이 나오게 된 것도 이와 무관하지 않았는데, 보다 중요한 문제는 예산과정과의 연계가 이루어지지 못한 채 지속가능한 발전 전략이 시행되었다는 것임

○ 이러한 태생적 약점을 무릅쓰고 추진된 지속가능한 발전 전략은 몇 년 간의 시행과정을 거치면서 여러 문제점을 노출시켰음

- 참여에 대한 관심 미비로 인해 ‘폭넓은 사회적 참여보다는 행정부의 일상적 활동’으로 특징되는 연방정부에 의한 상의하달식의 접근방식(Tils, 2007)이 전략의 집행과정을 지배하는 상황이 지속된 것이며, 연방의회가 나설 수도 없는 상황이었음
- 전략 집행에 대한 책임이 명확치 않았기 때문이었고, 집행과정의 감시책임을 맡은 외부기관이나 조직도 없었음
- 국가지속가능발전위원회(NCSD, National Council for Sustainable Development)가 참여를 촉진시키기 위해 나서지만 자원 부족이 한계로 작용했음. 연방정부만이 지속가능한 발

24) NSALA21은 원래 지방의제21 참여자 및 관계자들을 위한 대화 창구이자 서비스 제공자로서의 역할 수행을 목적으로 연방정부가 2002년에 설립한 기관이지만, 이후 지방의제21과 관련한 연방, 주, 지방자치단체 간의 중간매개체로서의 역할을 하게 됨

- 전 전략의 집행과정에 대한 감독권을 행사했던 것임
- 그러나 연방정부 내 전략담당부서(Federal Chancellors Office)의 인력 부족으로 인해 집행 조정 자체도 순조롭지 못했고(Kern, Koll & Schophaus, 2004), 예산과의 연계가 이루어지지 못한 관계로 집행과정이 기후변화와 에너지 중심의 시범사업에 집중되는 경향도 나타났음
 - 지속가능한 발전을 증진시키기 위한 연방정부의 적극적 노력과 그에 따른 성과도 있었지만, 이는 2002년 국가 차원의 지속가능한 발전 전략과는 직접적 관련이 없는 국제적 차원의 지속가능한 발전 전략의 추진 결과였음(Environmental Policy Research Centre, 2004: 10-11 참조). 특히 전략에 대한 정부 간 조율에 있어 별다른 진전을 보지 못한 것이 가장 큰 문제였음
 - 독일지방의제21진흥국(NSALA21, National Service Agency for Local Agenda 21)이 또 다시 조정에 나서야 했지만 프로그램 재정지원을 제외한 2004년 예산지원 종결에 따른 후속 지원에 대한 연방정부의 결정 자체가 불투명했던 상황(Kern, Koll & Schophaus, 2004: 5)이 조정자로서의 역할에 제한을 가했음. 지속가능한 발전 전략에 대한 정부 간 시각차를 좁히기 위한 연방정부의 노력이 전략 집행과정에서 뒤따르지 못했던 것임
- 이처럼 연방정부만의 지속가능한 발전 전략 추진에 따른 한계가 불거지면서 정부 간 협력 강화의 필요성이 제기됨
- 이에 연방정부는 정부 간 협력을 강화시키기 위한 노력에 착수, 그 결과 2008년 국가 차원의 지속가능한 발전 전략을 위한 구체적인 수단을 강구하는 과정에 주정부가 참여하게 되며, 전략 중간보고서 작성과정에도 지방자치단체가 처음으로 참여함
 - 그 과정에서 주정부는 정부 간 협력 강화에 대한 지지를 표명하였고, 후속조치로서 같은 해 6개 주정부 환경부 장관들이 참여한 정부 간 공식회의에서 공공조달, 토지사용, 지속가능성 지표 영역에서 특히 정부 간 협력 강화가 필요하다는 데에 합의를 하였음
 - 2010년 정부 간 공식회의에서도 연방-주정부 간 협력의 중요성이 다시금 강조되며, 이에 따라 정부 간 협의단을 통한 주정부의 참여가 제도화되며, 현재 이들 협의단이 지속가능한 발전에 대한 정부 간 전략 공유를 위해 노력하고 있음²⁵⁾

25) <http://www.sd-network.eu/?k=countryprofiles&s=singlecountryprofile&country=Germany#evaluation>

3.3.2.2 지방정부 차원

- 국가 차원의 지속가능한 발전 전략이 2002년부터 시행에 들어갔지만, 지방정부는 기존에 추진 중이었던 각자 나름의 지속가능한 발전 전략을 일관되게 추진하였음
 - 전략에 대한 연방정부와의 입장 차이가 ‘전략의 분열(ramification)’을 가져온 원인이었지만 연방정부의 전략 자체가 구속력이 없었던 것도 중요 원인 중의 하나였음
 - 이러한 갈등관계 속에서도 주정부는 제도적 역량을 통해 지방의제21을 지속적으로 확산시켰고, 그 결과 2004년 기준으로 대략 2,500개 지방자치단체(cities, towns, counties)가 지방의제21을 추진하였으며, 이는 전체 지방자치단체 중 20%에 해당하는 수치임 (Kern, Koll & Schophaus, 2004: 1, 6)
 - 2006년에는 전체 지방자치단체 중 20% 이상을 차지하는 총 2,610개 지방자치단체 (170개 군(counties) 포함)가 지방의제21을 추진하였는데(Kern, Koll & Schophaus, 2007: 608), 주 정부의 적극적인 역할이 이러한 결과를 낳았음
 - Kern, Koll & Schophaus(2007)가 주장하듯이, 지방자치단체 수준에서 지방의제21이 활성화된 배경에 주정부의 재정지원 및 정치적 지지와 함께 ‘지방자치단체 간에 지식과 노하우를 공유케 함으로써 지방의제21의 확산을 가속화시킨(Kern, Koll & Schophaus, 2004)’ 주정부에 의해 설립된 지방의제21교류기관(agenda transfer agency)이 있었던 것임. 물론 지방자치단체의 역량과 시민·환경단체 등의 노력도 지방의제21 확산의 토대가 되었음

- 문제는 지방의제21의 양적 확산이 질적 측면을 담보하지는 못했다는 것임
 - 지방의제21이 ‘지역 정치·행정에서의 패러다임의 변화를 가져올 것’이라는 종전의 기대가 허물어지기 시작했던 것임
 - 지방의제21 추진과정의 대부분이 지속가능한 발전안을 가지고 의사결정자들을 설득, 지역사회에서 지속가능한 발전을 촉진시키고자 노력하지만 발전안 중의 극소수만이 지방의회의 비준을 거쳐 집행됨
 - 정치·행정에 의한 지방의제21의 주변화 경향이 진행되고 있었던 것임
 - 이로 인해 지방의제21 전략의 상당수가 지방정부나 의회의 참여 없이도 성공적으로 집행될 수 있는 소규모 프로젝트에 맞춰졌음
 - 사회자본(social capital)의 침식현상도 나타났는데, 지방의제21 추진안들이 지방의회로부터 별다른 관심을 얻지 못함에 따라 지역 행정·정치에 대한 신뢰 약화 현상이 나타난 것임

- 지방의제21의 낮은 위상과 사회자본의 침식현상도 문제였지만 참여자 비율도 심각한 문제 중의 하나였는데, 지방의제21의 시민 참여율이 1%를 넘지 못했던 것임(Geissel, 2009: 409)
 - 참여자 범주도 문제였음. 지역문제에 직접적으로 영향을 받고 있던 사람들과 시민단체 대표자들이 대부분이었는데, 노인, 이민자, 저소득층 등 소외계층을 통합시키기 위한 다양한 노력을 펼치지만 참여율은 매우 낮았음
 - 환경·여성·종교단체 등이 지방의제21 추진과정의 대부분을 지배했고, 극소수의 기업 및 부유층이 참여하는 정도였으며, 지방의제21의 목표 중 하나가 시민의 환경·민주교육이라면 당시 지방의제21은 기껏해야 ‘절반의 성공(moderate)’만을 일구어냈던 것임
- <표 3-4>에서와 같이 지방의제21에 걸었던 희망의 일부분만이 충족되었던 것임(Geissel, 2009: 401-414 참조).

〈표 3-4〉 독일 지방의제21 추진과정의 분석

효과성: 지속가능성	지속가능한 발전과 관련한 정치적 의사결정에 대한 효과가 적음 → 소규모 프로젝트
정치적 지지와 투입 정당성	정치적 지지에 대한 효과가 적고, 소외계층의 참여가 미흡, 투입 정당성이 향상되지 못함
사회자본	플뿌리 엘리트, 행정가, 정치인들 간의 사회자본 강화
시민역량(citizens' skill)	미흡한 수준의 시민 환경·정치교육, 적극적 참여자들 속에서의 높은 수준의 환경·정치교육

출처: Geissel(2009: 411)

- 추진과정에서의 이 같은 문제가 지방의제21의 확산속도에 일정 정도 영향을 미친 것으로 보임
- 1997년 100개 이하에서 2002년 2,400개의 지방자치단체가 지방의제21을 추진할 정도로 빠르게 증가하던 수치가 2004년 2,500개, 2006년 2,610개(Kern, Koll & Schophaus, 2007: 608)로 지방의제21의 확산속도가 일정 수준 정체현상을 나타냈기 때문임
 - 앞서 제시한 양적 성장률의 이면에 지방의제21 확산속도의 정체현상이라는 어두운

그림자가 가려져 있었던 것임

- 현재는 이러한 정체현상이 오히려 악화된 모습을 보이고 있는데, 2011년 현재 2006개 이상의 지방자치단체(전체 지방자치단체 중 20%)가 지방의제21을 추진하고 있는 실정이기 때문임

- 지방자치단체마다 연방정부의 전략과는 다른 지속가능한 발전 전략이 추진되고 있었던 것도 문제였음
- 연방정부는 이 같은 문제를 인식하고 2008년부터 지방자치단체와의 협력을 강화시키기 위한 노력을 기울였음
- 이에 따라 2008년 연방정부의 전략 중간보고서 작성과정에 지방자치단체대표단(GMUO, German Municipal Umbrella Organisation)이 참여하여 국가 차원의 지속가능한 발전 전략에 대한 지방자치단체의 시각 및 입장을 제시함
- 2009년에는 지방자치단체대표단(GMUO) 대표자들이 연방정부와 함께 주택 및 사회기반시설을 위한 토지사용의 문제를 토론하기도 했는데, 그럼에도 현재까지 지방자치단체 중 절반은 나름의 지속가능한 발전 전략을 갖추고 있으며, 나머지 지방자치단체도 지방의제21 또는 환경전략을 갖고 있음.

3.3.3 덴마크 지방의제21의 최근 동향

3.3.3.1 중앙정부 차원

- 지방의제21을 촉진시키기 위한 중앙정부의 정책적 노력은 신정부에서도 이어짐
- 2001년 ‘이민과 복지국가’가 주요 이슈였던 국민 총선거를 통해 정권을 잡은 관계로 이전 정부에 비해 지속가능한 발전에 대한 결단력과 열의는 약했지만 신정부에서도 지방의제21을 활성화시키기 위한 전략은 지속적으로 추진됨
- 방향상의 변화는 있었는데, 정권 교체 이후 환경보호청(EPA, Environmental Protection Agency)은 곧바로 자신의 홈페이지에 지속가능한 발전 전략상의 근본적 변화가 있을 것임을 암시하는 내용의 글을 게재함. ‘앞으로 정부는 시장 중심의 수단(market-based instrument)과 비용효과성(cost-effectiveness) 원칙이 환경정책을 유도할 수 있게끔 할 방침’이 그것임(Tharan, 2004: 3)

- 이러한 정책방향은 즉시 실행으로 옮겨졌음
 - 새로운 정부는 2001년 이전 정권이 발간한 국가 차원의 지속가능한 발전 전략서를 수정, 2002년 경제성장과 환경보호의 비용효과성에 초점을 둔 새로운 전략서(A shared future-balanced development)를 내놓았음. 과거 정권과는 달리, 비용-편익(cost-benefit)의 시각에서 지속가능한 발전 전략을 고려할 것을 강조한 것임
(Tharan, 2004; http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/national_policies/index.html)

- 새로운 전략서 ‘공동의 미래: 균형 잡힌 발전(A Shared Future: Balanced development)’ 덴마크의 국가 차원의 지속가능한 발전 전략서로서 미래 세대의 이해관계와 자연보호에 초점을 둔 국내외적인 지속가능한 발전을 증진시키는 데 덴마크가 어떻게 기여하고 있는가를 기술하고 있는 서론을 시작으로 영역을 초월한 활동 영역(기후변화, 생물다양성: 자연보호와 자연에 대한 공공의 접근, 환경과 건강(화학제품, 환경의 질과 그 외의 환경요소들), 음식, 건강과 안전 등), 자원과 자원효율성, 덴마크의 국제활동), 부문별 지속가능한 발전 현황(식량생산, 식품안전, 농업과 어업, 산림, 산업, 무역 및 서비스, 교통, 에너지, 도시와 주택개발) 그리고 각종 조치와 실행(조치와 지식기반, 공공참여와 지방의제21, 집행, 진척상황의 점검 등)으로 구성되어 있음
 - 이 보고서는 다음과 같은 영역을 초월한 다차원적 접근방식에 기초한 8가지의 핵심 목표 및 원칙으로 구성되어 있으며, 특히 3가지의 상호의존적이고 보완적인 차원(경제적 측면: 경제자원, 발전 그리고 성장, 환경적 측면: 천연자원, 자원의 지속가능한 보호와 이용, 사회적 측면: 사회자원, 연대성 그리고 빈곤과의 전쟁)을 강조하고 있음

- 전략서는 아래와 같이 영역을 초월한 다차원적 접근방식의 8가지 핵심 목표 및 원칙으로 구성되었지만, 비용효과성과 환경정책에서의 시장의 역할이 관심의 주 대상이었음(Centre for Development and the Environment, 2003).
 - 첫째, 복지사회를 지향해야 하며, 경제성장은 환경영향과 분리되어야 함
 - 둘째, 모든 사람을 위한 안전하고 건강한 환경이 필요하며, 따라서 수준 높은 보호를 유지해야 함
 - 셋째, 질 높은 생물다양성을 획득하여야 하고, 생태계를 보호해야 함
 - 넷째, 자원을 보다 효율적으로 활용해야 함
 - 다섯째, 국제적 수준에서 조치를 강구해야 함
 - 여섯째, 모든 영역에서 환경을 고려해야 함

- 일곱째, 시장이 지속가능한 발전을 지지해야 함
 - 여덟째, 지속가능한 발전은 우리 모두의 책임이므로 이의 진척상황(progress)을 점검해야 함
- 연이어 중앙정부는 2003년 비용효과적인 환경정책을 위한 ‘녹색시장경제(green market economy)’에 관한 보고서를 발간함
- 공공서비스는 경제적, 환경적 시각에서 시장이 최상의 해결책을 찾을 수 있도록 이에 필요한 틀을 정립해 주어야 한다는 것이 보고서의 핵심 논지였음.
 - 같은 해 처음으로 지속가능성 지표가 담긴 보고서가 중앙정부에 의해 출간되기도 함
- 2005년과 2008년에도 보완 지표가 수록된 보고서가 각각 발간되었고, 제도개편 또한 이루어짐
- 2005년 환경에너지부(MEE)에 대한 구조 개편을 단행, 환경에너지부(MEE)가 환경부(ME, Ministry for the Environment)로 개칭되는 동시에 새로이 신설된 경제경영부(Ministry for Economy and Business)가 에너지부문을 관장하게 됨
 - 비용-편익의 관점에서 지속가능한 발전 정책의 구상 및 환경경제에 대한 자문역할을 맡게 되는 환경평가연구원(EAI, Environmental Assessment Institute)²⁶⁾도 설립됨
 - 재정적 측면에 있어서도 중앙정부는 1994년 도입된 GF를 폐지함
- 정권 3기에 들어서도 몇 가지의 변화가 나타남
- 2007년에 에너지정책이 새로이 신설된 기후에너지부(Ministry for Climate and Energy)로 편입된 것임. 이는 기후변화 쪽으로 중앙정부의 관심이 기울어졌음을 암시하는 것임
 - 비용효과성이 여전히 환경정책의 중요한 요소라는 점을 고려하면, 이 변화는 일견 긍정적이기도 함(http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/national_policies/index.html 참조)
 - 같은 해 환경부(ME)는 2002년에 내놓은 전략을 개정하기 위한 소위 ‘녹색책무(green responsibility)’라 일컫는 대중토론 및 자문과정에 착수하였는데, 주된 초점은 공공조달, 교통, 에너지 등의 녹색화를 위한 조치들임
 - 중앙정부는 공청회 및 환경부(ME) 대표자들과의 공공모임을 거쳐 2007년 말 개정안

26) EAI는 2007년 경제위원회사무국(Secretariat of the Danish Economic Council)과 통합, 지금은 환경경제위원회(Environmental Economic Council)로 불리고 있음(<http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/strategies/Followup/index.html>).

을 내 놓겠다는 입장을 밝혔으나 아직까지 개정된 전략안은 나오지 않고 있음

(<http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/strategies/index.html>).

- 그러나 이러한 일련의 진행과정이 지방의제21의 위축을 가져오지는 않고, 오히려 지방의제21이 활성화되는 추세를 보이고 있음
- 이는 중앙정부의 일관된 정책방향이 낳은 결과였음
- 비용에 관계없이 덴마크가 ‘환경의 선두주자(environmental pioneer)’이기를 원했던(Tharan, 2004) 이전 정부와는 달리 새로운 정부는 비용효과성에 정책적 관심을 두었던 것이 사실이지만, 신정부는 지방의제21에 대한 관심 또한 높았음
- 2002년 국가 차원의 지속가능한 발전 전략서가 이 같은 주장을 뒷받침해 주는데, 전략서의 한 ‘장(chapter)’을 차지하고 있던 것이 바로 ‘공공참여와 지방의제21’이었던 것임
- 요지는 지방의제21이 한층 더 활성화되어야 한다는 것이었음(Fragoso Neves, 2007: 37). 이에 따라 중앙정부는 지방정부 수준에서 지방의제21을 활성화시키기 위해 보다 참여적인 아래에서 위로의 접근방식에 기초한 지방의제21 정책을 추진하였음
- 즉 보다 포괄적이고 대화적인 그리고 참여적인 정책수단에 기초한 ‘환경정책의 숙의적 방식(deliberative mode of environmental policy: Agger, 2010)’이 중앙정부의 정책기조인 것임
- 이러한 정책기조에 따라 지방의제21사업의 많은 수가 비공식적으로 이루어졌던 1990년대에 비해 현재는 지방정부와의 협력 하에 비정부기구들이 주도적으로 관련 사업을 수행하는 등 지방의제21사업이 보다 공식화되는 특징을 보이고 있으며, 지방자치단체에게는 지방의제21사업의 전략 및 계획의 수립 의무 또한 부과하고 있음

3.3.3.2 지방정부 차원

- 지방자치단체 차원에서도 일반 대중과 기업계의 적극적 참여를 유도하여 지속가능한 발전을 증진시키기 위한 전략의 일환으로 지방의제21센터(Local Agenda 21 centres)²⁷⁾를 구축, 이를 적극 활용하고 있음
- 환경의식을 제고시켜, 지역 구성원들이 환경친화적인 성과를 내도록 하는 것이 지방의제21센터의 추진의도임
- 환경현안들에 대한 대화를 창출하고, 지방정부와 지방자치단체 환경프로젝트 간의

27) 지방의제21센터가 되기 위해서 지원자는 지역의 지지를 얻어야만 함. 이러한 조치를 취하는 이유는 지방의제21센터의 활동이 지역 전체에 큰 반향을 불러올 수 있기 때문임(Agger, 2010: 545)

중간매개체로서 이들 센터는 기능할 것으로도 기대되고 있음²⁸⁾

- 이러한 목표와 기대를 충족시키기 위해 지방의제21센터는 다각적인 노력을 경주하고 있는데, 대표주자격인 코펜하겐의 3개 도시(Nørrebro, Bispebjerg, Sundby)에 거점을 두고 있는 지방의제21센터를 사례로 이들 노력을 구체적으로 살펴보면 다음과 같음²⁹⁾

① 지역 네트워크의 공고화

- 지방의제21센터는 기존 지역 네트워크에 적극적으로 참여하는 동시에 새로운 수평적, 수직적 네트워크의 형성을 핵심 목적 중의 하나로 삼고 있음
 - 이를 위해 환경의제의 일원이 아닌 것으로 보통 여겨지는 공공기관의 구매식당 종사자, 교사, 지역도시재생기업 중심의 지식네트워크와도 긴밀히 접촉하고 있음
 - 지방의제21센터는 이러한 네트워크를 통해 주요 환경현안에 대한 참여자들의 의식을 제고시키고 있음
 - 그 중요 수단이 일상생활에서 보다 환경친화적인 성과를 낼 수 있도록 하는 데 네트워크가 어떻게 적용될 수 있는가에 대한 아이디어의 도입 및 공유임
 - 예를 들어, 지방의제21센터는 ‘녹색인증서(green certificate)’ 취득을 통해 기관이나 기업을 브랜드화 시킬 수 있게끔 네트워크 구성원들에게 많은 도움을 주고 있음
 - 지방의제21센터는 또한 업계나 기업협회 등과 함께 환경친화기준을 마련해 왔는데, 이 같은 협력은 주로 환경성과를 감독·관리하는 파트너십 형태로 제도화되어 있음
- 이와 함께 지방의제21센터는 도시공간의 재생, 지역 식당 및 음식점 등에서의 유기농 제철음식(organic and climate friendly food)의 촉진, 자원절약과 같은 주제를 가지고 지역시민들 간의 새로운 네트워크를 구축해 나가고 있음
 - 지역환경대사(local environmental ambassador) 창출전략에 의한 새로운 네트워크 구축 시도도 이루어지고 있음
 - 소수인종, 특히 여성 중심의 네트워크를 구축하는 데 목적을 두고 12주 간 소비행태

28) 이러한 역할을 맡고 있는 지방의제21센터에는 센터의 전반적인 계획과 활동에 상당한 영향력을 갖고 있는 지역주민, 기관, 결사체의 대표들로 이루어진 운영위원회가 있으며, 적을 두지 않은 활동가들(independent actors)로 이루어져 있음. 직원 수는 각기 다르지만, 일반적으로 2~3명(정규직) 정도이며, 예산은 덴마크 화폐단위로 연간 €65,000임(Agger, 2010: 545)

29) 이 부분은 Agger, Annika, (2010). Involving citizens in sustainable development: evidence of new forms of participation in the Danish Agenda 21 schemes. *Local Environment* 15(6): 547-549 에 근거함

와 소비감소방법을 집중적으로 다루는 손뷔(Sundby)의 환경대사프로젝트(Environmental Ambassador project)가 대표적임

- 이 프로젝트는 현재 성공적이라는 평가를 받고 있음. 지방의제21센터의 이러한 네트워크식의 접근방식은 지역사회부문 간의 협력 강화에도 일조하고 있음. 노르브로(Nørrebro)의 지방의제21센터에서는 네트워크에 기초한 센터와 시민네트워크들 간의 보다 활성화된 상호작용을 목격할 수 있음
- 기존 평가를 통해서도 알 수 있듯이, 네트워크식의 접근방식을 통해 지방의제21센터는 다양한 프로젝트의 시행자(initiator)로서, 지역 활동가들의 활동을 조정하는 연계구축자(bridge builder)로서, 환경지식을 현장에 구현하는 지식제공자(knowledge provider)로서의 역할을 하고 있는 것임

② 지역 환경정책에 대한 통합적 접근방식의 활용

- 지방의제21센터를 통해 지속가능한 발전을 촉진시킬 수 있는 또 다른 전략을 목격할 수 있는데, 그것이 바로 지역 환경정책에 대해 개별대응방식이 아닌 통합적 접근방식(integrated approach)을 취하고 있다는 점임
- 손뷔 지방의제21센터 프로젝트(Bicycle project)가 통합적 접근방식을 취하고 있는 대표적인 사례임
- 지속가능한 교통패턴의 촉진은 소수민족의 덴마크사회로의 통합과정과 직결된다는 사고에 기초하여 추진되고 있는 것이 자전거 프로젝트임
- 이 프로젝트는 소수민족 여성들에게 경제적으로 값이 싸면서도 지속가능한 교통수단을 제공해 줌으로써 그들의 이동성(기동성)을 향상시켜 주었으며, 관련 기술 등을 습득케 함으로써 소수민족 여성들이 자율적인 힘을 갖도록 하는 데 기여하고 있음
- 노르브로의 ‘자동차 공유 프로젝트(Care-sharing project)’도 통합적 접근방식의 시각에서 볼 때 주목해야 할 프로젝트임
- 도심지역 거주민의 유연한 교통수단에 대한 욕구를 충족시켜 주기 위한 차원에서 자동차 공유 프로젝트는 사람들이 회원으로 가입하면 자동차를 공동으로 소유할 수 있는 시스템을 갖춘 조직을 만드는 데 많은 도움을 주고 있음
- 이 프로젝트는 개인소유의 자동차보다 지속가능한 환경대안으로 받아들여지고 있음
- 건강과 안전(safety)은 지속가능한 발전과 연계되어 있다는 시각 하에 미용교습소의 녹색학위과정을 개발하는 데 도움을 주고 있는 프로젝트(Bispebjerg의 Hairdresser

project) 역시 주목할 필요가 있음

- 화학제품 사용을 줄이거나 화학제품 대신 유기농 제품 등 환경친화적 제품 사용을 통해 환경을 개선하는 것이 이 프로젝트의 초점임

○ Agger(2010)가 주장하듯이, 지속가능한 발전에 관한 논의는 다른 많은 현안들과 지속가능한 발전을 연계시킴으로써만이 유익한 방향으로 확산될 수 있음

- 이러한 점에서 지방의제21센터는 폭넓은 이해당사자들과의 협력을 강화시켜 왔음
- 통합적 접근방식을 지속가능한 발전에 활용함으로써 이전에는 환경문제에 참여하지 않았던 많은 수의 새로운 행위자들이 지역의 지속가능한 발전계획에 동참해 있음
- 지방의제21센터가 환경문제를 해결하는 데 있어 다양한 부문을 아우르는(interdisciplinary) 보다 포괄적 방식을 강조하는 지방의제21전략을 충실히 구현해 나가고 있는 것임
- 지방의제21센터에 종사하고 있는 관계자와의 인터뷰 결과, 고립주의 성향(silo mentalities)이 강한 공무원들로 이루어진 지방자치단체와의 협력 속에서 통합적 접근방식을 적용하기가 쉽지 않았다는 지적은 강조되어야 할 대목임

③ 지역사회부문을 아우르기 위한 적극적 전략의 활용

○ 지방의제21센터 운영위원회가 강조하듯이, 지방의제21센터의 목적은 폭넓은 행위자들에게 다가서는 것임. 즉 다양한 유형의 지역 구성원들을 끌어들이는 것이 지방의제21센터의 목적임

- 이를 위해 지방의제21센터에서는 혁신적인 방법 중의 하나인 ‘직접 접촉(Direct contact)’을 사용하고 있음. 환경문제에 별다른 관심을 갖고 있지 않은 시민들을 직접 만나는 것임
- 이러한 사례의 하나가 노르브로의 아파트 프로젝트(Apartment project)인데, 지역주택조합과의 협력 하에 지방의제21센터 직원이 직접 돌아다니면서 가정의 에너지소비를 점검하고 이를 알려주는 것이 아파트 프로젝트의 접근방식이며, 이를 통해 거주민들이 환경개선에 대한 사고를 갖도록 만들고 있음
- 다양한 지역 구성원들과의 이 같은 친밀한 접촉이 지방의제21센터와 광범위한 이해당사자들 간의 협력을 가능케 하고 있다. 직접 접촉의 전략은 지역에 지방의제21센터가 갖고 있는 지식을 확산시키는 수단으로도 활용되고 있음

- 노르브로의 지역의제21센터에서는 일에 쫓기는 사람들에게 다가서기 위한 전략도 이용하고 있음
- 유기농장 혹은 유기농 먹거리 생산지 견학 등 환경행사(environmental events)와 사회문화적 활동을 연계시킨 전략이 그것임
- 손쉬운 경우 많은 이들이 열린 정원, 사과축제, 요리교실 등 지방의제21센터의 각종 활동을 견학하고 있음
- 여기에 머무르지 않고 지방의제21센터에서는 사과 주스용 믹서기 등을 사람들에게 빌려주기도 함
- 최근 들어서는 다른 지방의제21센터(Bispebjerg)와 같이, 환경프로젝트와 보다 뚜렷한 사회문화적 지향의 접근방식들을 연계시킨 전략에 관심을 쏟고 있음
- 지역의 사회적 유대 및 관계를 창출하는 데 상당한 효과를 가진 것으로 평가되고 있는 이러한 전략들을 통해 지방의제21센터가 광범위한 이해당사자들을 지속가능한 발전 속으로 끌어들이고 있음
- 지역의제21센터로 지역 구성원들을 다가설 수 있게 하는 진입문으로서의 역할을 하고 있는 것이 바로 이들 전략인 것임

3.4 주요 각국 지방의제21 추진과정의 시사점

- 영국은 중앙정부의 의지와 함께 지방정부의 이해관계가 크게 작용하여 1992년 UN환경개발회의(UNCED: UN Conference on Environment and Development) 개최 이후 불과 2년 만에 지방정부 중 60%가 지방의제21을 추진할 정도가 되었음
 - 1997년에는 지방정부를 지원하기 위한 전략으로 정치적 윤곽이 정해지게 되었고, 지방정부 차원에서도 지방의제21을 확산시키기 위한 다각적인 노력이 있었음
 - 그 결과 양적·질적 측면에서 지방의제21이 활성화됨

- 그러나 지방정부 수준에서 지속가능발전을 확산시키면서도 지방정부의 성과를 개선하기 위한 중앙정부 전략의 모순으로 인해 지방의제21의 위상 하락이 발생하였음
 - 지방의제21과 각종 전략 간의 초점과 목적 등의 차이, 지방의제21이 지방정부의 재정적 유인동기로 작용하지 못하고 있는 현실적 제약으로 지방의제21이 주변화 되었음

- 독일의 경우 지방의제21을 뒤늦게 도입하였지만, 1990년대 중반부터 연방정부의 정책적 노력이 가시화되며, 연방의회도 지속가능발전에 관한 정책담론의 지식기반을 창출하는 데 적지 않은 기여를 하였음
 - 지방정부 수준에서도 지속가능발전의 확산과 지방의제21을 통한 제도화 노력이 경주 되었음
 - 사회 각 부문 역시 지방의제21을 활성화시키기 위한 노력에 적극 동참함으로써 1999년에 이르러 지방정부의 10%가 지방의제21을 공식 비준할 정도가 되었음

- 독일 연방정부에 의해 2002년 시행에 들어간 국가 차원의 지속가능발전전략이 시민참여과정의 폐쇄성, 예산과정과의 비연계, 정부 간 입장 차이로 인한 전략의 분기현상 등 문제가 있었음에도 주정부의 제도적 역량을 통해 지방의제21은 지속적으로 확산되었음
 - 하지만 전략을 둘러싼 정부 간 갈등관계 속에서 주정부 주도로 이루어진 지방의제21의 양적 확산이 질적 측면까지 담보하지는 못함

- 덴마크의 경우 사회 각 부문과의 협력에 기초한 중앙과 지방정부 차원의 제도적 노력에 힘입어 지방의제21은 지속가능발전의 활력소로 자리를 잡았음
 - 1996년 이전에 이미 지방정부 중 50%가 지방의제21을 추진하기에 이룸

- 1990년대 중반부터는 중앙정부에 의한 지방의제21의 홍보 및 입법화 노력과 함께 지방정부 차원에서 비정부기구(NGO) 등과의 협력 강화 노력에 의해 지방의제21의 양적 성장과 더불어 질적 개선도 이루어짐
- 방향상의 변화는 있었지만, 지방의제21을 촉진시키기 위한 중앙정부의 정책적 노력은 신정부에서도 이어지고 있음
- 중앙정부는 보다 포괄적이고 대화에 기반하며 참여적인 정책수단에 기초한 숙의적인 방식의 환경정책을 통해 지방의제21을 활성화하고 있음
 - 지방정부는 중앙정부와의 협력을 바탕으로 지방의제21을 활성화하기 위한 정책적 노력을 다하고 있음
 - 이에 따라 1990년대에 비해 현재는 지방정부와의 협력 하에 비정부기구(NGO) 등이 주도적으로 관련 사업을 수행하는 등 지방의제21이 더욱 공식화되는 특징을 보이고 있음
- 지금까지 살펴본 주요 각국의 지방의제21 추진 현황을 <표 3-5>와 같이 요약하여 비교할 수 있음
- 중앙정부의 지방의제21 조정 메커니즘 및 법적, 제도적 측면에서 영국, 독일에 비해 다양한 기제가 구축되어 있지 않음에도 불구하고, 덴마크에서 지방의제21이 양적, 질적 측면에서 활성화 추세를 보이고 있는 것은 중앙정부의 일관된 정책추진 및 정부간 협력이 시너지 효과를 발휘하고 있기 때문이라 할 것임
 - 중앙정부는 지방의제21 도입 초기부터 지방정부와의 협력 하에 지방의제21 전담부서를 두고, 지방정부 편에서 지역실정에 맞는 지방의제21 전략을 수립할 수 있도록 그리고 지방의제21 추진과정에서의 지역사회 참여를 촉진시키기 위한 목적에서 홍보지침서, 소식지 발간 등의 다양한 전략을 일관되게 추진하고 있음
 - 지방의제21이 보다 활성화된 상황 속에서도 중앙정부는 아래에서 위로의 접근방식과 함께 법적 메커니즘을 통해 지방정부의 자율성을 보장하는 가운데 지역사회의 참여를 위한 제도적 틀을 보다 공고화하고 있음
 - 지방의제21과 연계한 지방정부 구조개혁을 통해 지방정부에 환경정책에 대한 폭넓은 책임을 부여해 줌으로써 지방정부가 주도적으로 지방의제21을 추진할 수 있는 기반을 마련해 주었음
 - 지방정부 또한 중앙정부와의 긴밀한 공조 속에서 지방의제21센터 등의 다양한 참여 메커니즘을 활용, 지역사회와의 협력을 한층 강화시키고 있음

- 공식화된 재정적 메커니즘이 없음에도 불구하고, 중앙정부의 일관된 정책방향 및 정부 간 협력이 재정적 메커니즘의 공백을 채워나가고 있는 것임
- 지방의제21의 추진동력인 지속가능한 발전에 대한 시민참여의 확대가 관련 국가들의 주요 관심사로 자리 잡은 현 상황에서 덴마크 지방의제21은 정부가 어떻게 지속가능한 발전에 시민들을 참여시킬 수 있는가를 보여주는 의미 있는 사례라고 할 수 있을 것임

〈표 3-5〉 주요 각국 지방의제21 추진과정 비교

	영 국	독 일	덴마크
지방의제21 도입	1990년대 초반	1990년대 중반	1990년대 초·중반
중앙정부의 지방의제21 조정 메커니즘	없음	<ul style="list-style-type: none"> • 녹색내각 (GC: Green Cabinet) • 국가지속가능발전위원회 (NCSD: National Council for Sustainable Development) • 독일지방의제21진흥국 (NSALA21: National Service Agency for Local Agenda 21) • 정부 간 협의단 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경부 산하 공간계획 부서 (SPD: Spatial Planning Department)
중앙정부의 법·제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원의 지속가능발전 전략 (Securing the Future: delivering UK sustainable development strategy) • 지속가능한 커뮤니티전략 (SCS: Sustainable Community Strategy) • 지방정부법 (LGA: Local Government Act) • 지역전략파트너십 (LSPs: Local Strategic Partnerships) 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원의 지속가능한 발전 전략 (Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development) 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원의 지속가능한 발전 전략 (A shared future-balanced development) • SPA 웹사이트 • 계획법 (PA: Planning Act) 등
중앙정부의 재정지원	<ul style="list-style-type: none"> • 신규사업 (EAC: Every Action Counts) 재정지원(2006-2009) 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 직접적 재정 지원 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 직접적 재정 지원 없음
지방정부의 지방의제21 대중참여 및 촉진 방법	<ul style="list-style-type: none"> • 지역전략파트너십 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방의제21교류기관 (agenda transfer agency) 	<ul style="list-style-type: none"> • 환경포럼, 주민모임, 단체모임 • 인터넷·지방의제21 소식지 등을 통한 정보교환 • 시민들에 대한 경제적 지원 및 교육 • 지방의제21센터 (Local Agenda 21 centre) 등
지방의제21의 현황	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부가 추진한 각종 전략의 모순으로 인한 지방의 제21의 위상 하락 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 차원의 지속가능한 전략에 대한 정부 간 입장차이 등으로 인한 지방의제21의 정체 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 일관된 정책기조와 함께 정부 간 협력을 통한 지방의제21의 양적, 질적 측면에서의 활성화

- 유럽 주요 국가들의 지방의제21 추진과정에 대한 추적은 각국의 역사적 배경과 사회경제적인 상황이 다르기 때문에 해당 국가의 맥락을 이해하지 못하고서는 과정의 전개에 대해 충분한 이해를 하는 데 한계가 있음. 그럼에도 불구하고 유럽 주요 국가들 역시 중앙정부와 지방정부, 행정부와 의회, 정부와 시민사회 간의 다양한 상호작용을 바탕으로 전략의 전환과 제도의 개선 그리고 관계의 변화 등이 역동적으로 일어나고 있음을 이해할 수 있었음
- 유럽 주요 국가들의 지방의제21 추진과정에 대한 이해는 그만큼 지속가능발전의 세가지 축을 중앙과 지방차원에서, 정부와 시민사회 차원에서 그리고 입법과 실천차원에서 적용하고 발전시키는 데 일정한 전략과 방향, 장기적이고 지속적인 지원과 투자 그리고 주요한 성공사례를 살려가면서 단기적인 성공과 실패에 대한 선부른 비판이 아니라 인내와 끈기가 필요함을 인식할 수 있었음

- 영국 사례로부터는 지방의제21이 결국에는 지방정부와 지방 시민사회의 적극적인 노력으로 추진될 것이지만, 이를 지원하거나 그 방향을 제시할 중앙정부의 전략에 일관성이 있어야 하고 지방정부의 전략과 지향점과 모순이 생기지 않을 때 비로소 성공적인 추진이 가능함을 알 수 있었음
- 각종 전략 간의 초점과 목적 등의 차이, 재정적 유인동기의 미작동 등이 지방의제21을 주변화 시켰던 것임
- 우리의 경우 전국의 지방의제21 조직이 환경부의 ‘그린스타트 운동’에 실질적인 버팀목이 되었던 것에 비춰보면, 지방정부와의 연계가 더욱 유기적이었으면 하는 아쉬움이 있음에도 불구하고 영국의 경우보다는 상대적으로 모순점이 적었다고 할 것임

- 독일 사례는 시민참여과정의 폐쇄성, 예산과정과의 비연계 등의 문제점이 나타났는데, 무엇보다도 연방정부와 주정부 간의 갈등이 지방의제21의 질적 발전을 저해한 측면을 보여주었음
- 중앙정부의 전략적 방향제시와 지원이 지방정부의 자율성과 지방 시민사회의 적극적인 참여에 상대적인 우선순위를 부여하는 것이 될 때 지방의제21 추진과정이 성공적일 수 있음을 보여주는 것임
- 우리나라의 경우 여전히 중앙정부의 더욱 적극적인 지원을 필요로 하고 있지만, 지방정부의 자율성까지 저해하고 있지는 않다는 점을 이해할 수 있을 것임

- 덴마크 사례에서는 중앙정부와 지방정부가 사회 각 부문의 협력을 이끌어내는 데 제도적인 노력을 다함으로써 지방의제21이 지속가능발전의 활력소가 될 수 있었음. 중앙정부의 적극적인 홍보와 관련 입법 노력 그리고 지방정부의 지방 시민사회와의 협력 노력이 조화를 이루었음을 알 수 있었음

- 결국 중앙정부와 지방정부가 지속가능발전의 종합적인 추진을 위한 핵심적인 메커니즘으로 지방의제21을 얼마나 잘 활용하고자 하는지 여부가 적극적인 지원체계의 확립이나 정부 간 갈등이나를 결정하고 있다 할 것임
- 중앙정부의 일관된 정책추진, 중앙정부와 지방정부의 협력, 지역사회의 참여 촉진 등이 반복적인 핵심어이긴 하지만, 이러한 초점에 대한 관심과 지향을 유지할 때만이 지방의제21 추진도 그에 따른 지속가능한 발전도 이룰 수 있음을 다시 한 번 확인할 수 있었음

제4장 한국 지방의제21 추진과정의 특성과 현황 분석

4.1 한국 지방의제21 추진과정의 특성³⁰⁾

- 1994년 이후 국내에서 지방의제21에 관한 논의가 활발하게 이루어지면서 몇몇 자치 단체들이 선도적으로 지방의제21을 추진하기 시작하였음
 - 1999년 9월 제주도에서 제1회 지방의제21 전국대회가 열린 이래 2000년 6월 ‘지방의제21전국협의회’가 발족하였고, 그 이후 한국의 지방의제21 추진 자치단체 수는 지속적으로 증가하여 외형적인 면에서 괄목할 만한 성장을 거듭해 왔음
 - 뿐만 아니라 지방의제21은 자치단체국제환경협의회(ICLEI)와 같은 국제적인 환경관련 지방정부 협의기구와 긴밀한 접촉을 가지면서 국제적으로도 그 위상을 확립해 오고 있음

- 정부가 2000년 9월 그 동안 환경운동단체들의 숙원이었던 대통령 직속의 지속가능발전위원회(Presidential Commission on Sustainable Development)를 발족시킴으로써 적어도 형식적으로나 제도적으로 한국이 국제 수준의 지속가능발전에 입각한 환경정책을 추진할 수 있는 기초를 마련하게 되었음

- 2010년 12월 현재까지 한국에서는 지방자치단체 전체 248개(제주시, 서귀포시 포함) 중 16개 광역자치단체(및 특별자치도)와 205개 기초자치단체가 의제를 수립하여 전체의 약 90%인 221곳에서 의제 사업을 추진하고 있음
 - 나머지 20여 개의 기초자치단체들도 지방의제21 작성을 긍정적으로 검토하고 있는 것으로 알려져 있어 광역과 기초를 포함한 대부분의 자치단체가 이 사업에 참여하는 것으로 전 세계적으로도 그 유례를 찾기 어려울 정도로 의제사업이 활발히 전개되고 있음
 - 이런 의미에서 한국은 지금까지 북유럽의 스칸디나비아 몇 나라들과 함께 추진실적

30) 환경부, 2002, 「지역별 특성에 적합한 지방의제21 추진모델 개발」, pp.21-27

- 에 있어서는 가히 세계 최고수준이라 할 것이며, 그 동안 지방의제21 선진국이라고 할 수 있는 영국이나 독일보다 오히려 더욱 활발히 진행되고 있음
- 더구나 아시아에서는 지방의제21 추진사업이 가장 활발하게 추진되는 국가로 평가되고 있음
- 지방자치단체와 기업 그리고 시민들이 참여하여 환경적으로 건전한 지역의 발전계획을 함께 만들어가는 지방의제21 추진사업이 이렇게 한국에서 성공적으로 진행될 수 있는 것에 대해 여러 다양한 해석이 가능할 것임
- 우선 지속적으로 악화되어 가는 환경에 대한 한국인들의 위기의식을 들 수 있음
- 이제 연례행사가 되어버린 기상이변에 따른 각종 천연재해는 한국인들 사이에 환경문제를 더 이상 방치할 수 없다는 위기의식이 광범위하게 확산되고 있음
 - 그러므로 이 환경적 위기상황을 극복하기 위해 무언가 해야 한다는 의식이 팽배하여, 전사회적으로 환경문제를 해결하기 위한 유리한 전제조건이 조성되었음
 - 물론 이런 의식이 반드시 즉각적인 행동으로 표출되지는 않으나 실천을 위한 동기는 충분히 마련되었다고 하겠음
- 두 번째 중요한 요인은 민주주의가 제도적 수준에서 확고해지고 있다는 점임
- 지난 1987년 이래 민주화는 사회 전반으로 확대되어 왔음
 - 이러한 민주화운동은 1980년대 후반에 절정에 달하여 권위주의적인 군부독재를 종식시키는 계기가 되었고, 민간정부가 들어서면서 그 동안 억제되고 누적되었던 국민들의 자유와 민주주의에 대한 욕구가 분출되면서 사회전반으로 확산되었고, 이를 토대로 시민사회가 급격히 성장하기 시작하였음
 - 그리고 민주적인 선거가 실시되면서 민주주의도 제도적 수준에서 빠르게 성장하고 정착되어 과거와 달리 권력분산과 함께 시민들의 참여가 정치의 광범위한 부분에서 촉진되고 있음
 - 이에 따라 정부도 시민들의 욕구를 충족시키고 요구를 적극적으로 수렴하여 이를 정책에 적극 반영해야 할 상황에 직면하게 될 것임
- 세 번째로는 1960년대 이후 90년대까지도 계속된 압축경제성장을 들 수 있음
- 한국이 비록 1997/8년 경제위기를 겪기는 했지만 이 기간을 제외하고는 지속적인 경

제성장을 이룩하여 광범위한 중산층이 형성되기 시작했다는 점임

- 이들 중산층은 과거의 획일적이고 수직적인 사고와 전통적 가치관을 거부하고 그들의 교육·문화·경제·정치 수준에 상응하는 삶의 방식을 찾으려는 노력을 활발히 전개하고 있음
- 이런 노력들은 비단 경제적인 부의 추구에만 국한되지 않고, 정치부분을 포함한 다양한 사회와 문화에 대한 욕구로 분출되어 바로 시민사회 발전의 원동력이 되고 있는 것임
- 또한 경제발전은 필연적으로 사회의 전문화와 분화를 초래하여 다원적 민주주의가 발전되고 성숙될 수 있는 기초를 제공하고 있음

○ 끝으로, 역시 시민사회의 확장과 시민운동의 발전을 들 수 있을 것임

- 몇 가지 비판은 존재하지만, 그간 한국의 시민운동은 짧은 기간 동안에 눈부신 발전을 거듭해 왔음
- 1990년 이전 비정부기구(NGO)의 수는 불과 몇 십 개에 불과했으나 10년이 지난 2000년에 발간된 한 자료³¹⁾에 의하면 10여 년 만에 거의 2만여 개의 비정부기구(NGO)가 활동하고 있는 것으로 나타나고 있었음³²⁾

○ 환경운동의 발전도 이러한 시민운동 활성화의 한 측면이라 할 수 있음

- 환경운동도 다른 한국의 시민운동과 마찬가지로 90년대에 급속한 성장을 거듭하여, 그들의 사회적 영향력을 넓혀 왔음
- 그리고 이렇게 확대된 환경운동은 환경문제에 대한 국제적 흐름과 경향을 감지하여 국내 차원의 환경문제뿐만 아니라 글로벌 차원의 환경문제에 대해서도 적극적인 참여의지를 갖고 있음
- 특히 글로벌 차원에서의 적극적 교류는 1992년 리우환경회의에 한국의 민간 환경단

31) 시민의 신문 1999, 『한국민간단체 총람 2000』

32) 당시 “총선시민연대” 활동의 가장 두드러진 성과로는 부정부패에 연루되거나 독재정권과 관련된 정치인들을 분류하여 이들을 중심으로 낙천낙선자 명단을 작성하였고, 유권자들로 하여금 이들을 선택하지 말도록 권유하였음. 그 결과 과반수의 국회의원을 물갈이하는 데 성공했고, 국회의원의 의석수 10%를 줄이는 데 막대한 영향력을 행사할 수 있었음. 물론 총선연대 활동에 대한 평가는 다양하겠지만, 무엇보다 중요한 것은 이러한 영향력을 행사할 수 있었다는 것. 그 자체가 한국 시민운동의 영향력과 시민사회의 성장을 단적으로 보여주는 좋은 예라 할 수 있겠음. 왜냐하면 비록 이 운동이 불법이었다 하더라도, 시민들의 폭발적 지지와 함께 거의 과반수의 현역 국회의원들의 국회 진입을 저지할 수 있었다는 것과 전 세계적으로도 이와 유사한 사례를 찾기 어려울 정도로 기존 정치에 커다란 타격을 입힐 수 있었기 때문임.

체에서 60여명 이상 참여하여 외국의 환경단체들과 만남을 통해 시작되었다 할 수 있음³³⁾

- 민간 환경단체들의 지방의제21에 대한 관심도 이러한 참여와 교류로부터 시작되었다 할 수 있음
 - 리우회의의 UN환경개발회의(UNCED)에서 채택된 Agenda 21 제28장에는 21세기 지속가능발전 실현을 위한 지방정부의 역할이 명시되어 있고, UN은 지방정부 차원에서 지속가능발전 실천계획을 수립할 것을 권고하였으며, 이를 근거로 전 세계 120여 개국의 6,500여 개의 지방자치단체들이 지방의제21(Local Agenda 21)을 적극 받아들여 실천하기 시작하였고, 국내에서도 민간 환경운동단체들을 중심으로 지방의제21에 대한 관심을 넘어 적극적인 참여로 나타나게 되었음
 - 그러므로 한국에서 지방의제21 추진운동이 이렇게 활성화될 수 있었던 것은 바로 이들 환경운동 조직들의 관심과 노력이 주된 요인이었음. 이밖에 기업과 행정기관 그리고 시민사회의 대화와 협력관계 형성에 대한 사회적 요구도 지방의제21 추진의 동력이 된 것도 분명한 사실임

33) 2002년 8월 26일부터 9월 4일까지 남아프리카공화국 요하네스버그에서 열리는 일명 Rio+10회의라고 일컬어지는 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에 한국에서 400여 명이 참석하였는데, 중앙정부, 국회, 국가지속가능발전위원회(PCSD), 언론 등에서 100여 명, 지방의제21 관계자들이 100여명, NGO에서 200여 명이 참가하였음. 이는 지난 10년 전의 유엔환경개발회의(UNCED) 보다 거의 10배에 가까운 한국대표들이 참가하게 된 것이며, 이는 한국의 NGO와 정부가 국제사회의 문제들에 대해 얼마나 많은 관심을 갖고 있는지 단적으로 보여주는 좋은 예라 하겠음

4.2 한국 지방의제21의 성과와 한계 분석

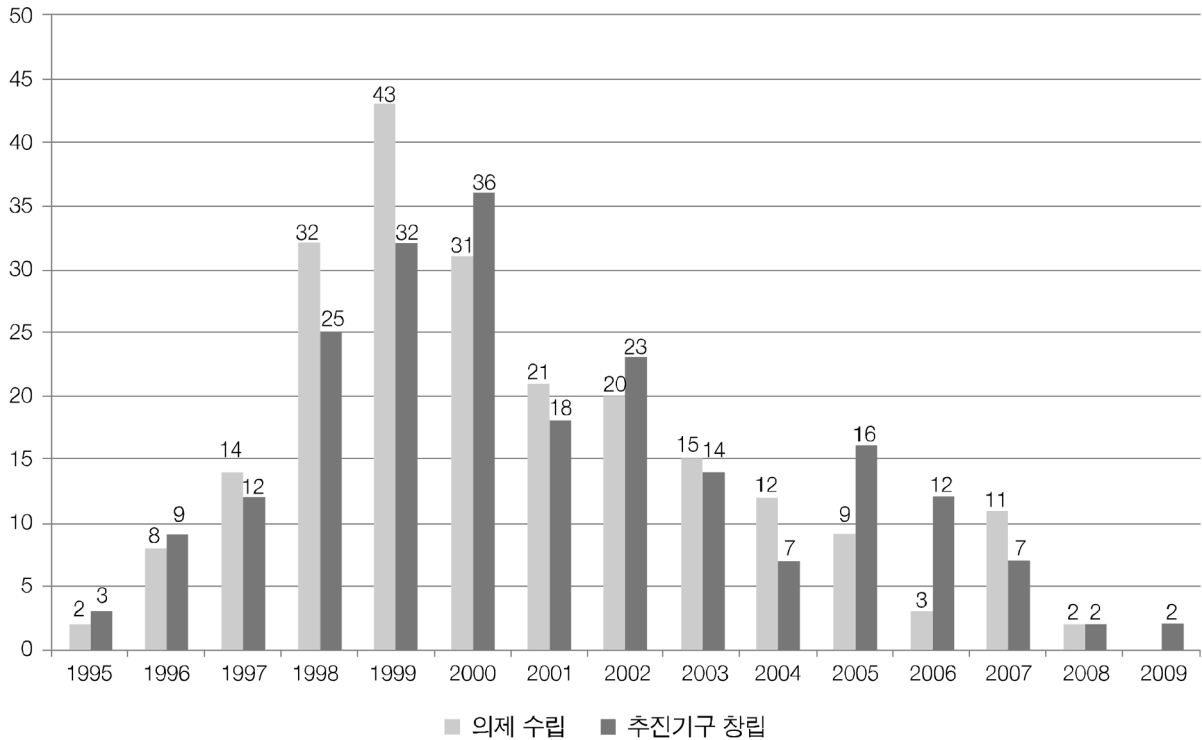
4.2.1 추진현황

- 1994년 6월 영국의 맨체스터에서 개최된 ‘글로벌 포럼 94’를 전후로 우리나라에 소개되어 활동이 시작된 지방의제21은 지난 10년 동안 전 세계적으로 주목을 받을 만큼 급속하게 확산·발전되어 왔음
- 2002년 8월 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최된 ‘지속가능발전세계정상회의(WSSD, World Summit on Sustainable Development)’에서도 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 역할이 강조되면서 지방의제21의 성과에 대한 각국 보고서가 제출되었음
 - 우리나라 환경부에서도 리우회의 이후 주요한 성과로 지방의제21 활동을 소개하였으며, 2002년 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에 제출한 자치단체국제환경협의회(ICLEI) 보고서에서도 우리나라 지방의제21의 활동은 세계적인 모범적인 사례로 소개되었음³⁴⁾
- 우리나라 지방의제21은 2010년 12월 현재 246개 광역 및 기초지자체 중 16개 광역지자체 전부와 205개 기초지자체 등 총 221개 지자체에서 수립을 완료하였고, 246개 지자체 중 90%이상이 지방의제21 사업에 참여하고 있음
 - 지방의제21을 상시적으로 추진하기 위해 상설사무국을 설치하여 운영하는 지자체도 2010년 12월 현재 94개에 달해 자율적인 민관협력기구로서는 매우 광범위하게 확산되어 있음

34) 환경부, 2005, 「지방의제21 제도화 방안에 관한 연구」, p.12

〈표 4-1〉 한국 지방의제21 추진 현황

구 분	지자체 수 (246개 중)	비 고
의제 수립	221개	※ 제주시·서귀포시 포함 (’08년 행정시로 전환되어 활동하고 있음)
추진기구	216개	
사무국	118개 상설 94개 비상설 24개	
전국협의회	1개	2000.06.16. 창립
전국협의회 내 네트워크 및 부설기관	7개	<ul style="list-style-type: none"> - 기후변화 네트워크 - 지속가능한마을 네트워크 - 성평등의제 네트워크 - 생활자전거 네트워크 - 습지의제 네트워크 - 청년활동가 네트워크(준) - (사)한국지속가능발전센터



〈그림 4-1〉 한국 지방의제21 의제 수립 및 추진기구 창립 현황

〈표 4-2〉 전국 지방의제21 수립 현황(2010)

자치단체명	기구명	기구창립일	의제수립일 (선포일)	사무국
서울특별시	녹색서울시민위원회	1995-11-22	1997-06-05	상설
서울특별시 강남구	강남의제21 추진협의회	2002-12-26	2004-07-07	
서울특별시 강동구	강동구 시민실천단	1996-10-02	1997-06-05	
서울특별시 강북구	강북구환경보전위원회	2003-09-17	1998-08-11	
서울특별시 강서구	강서구환경보전자문위원회	1997-12-22	1998년 6월	
서울특별시 관악구	열린미래 푸른관악21 실천협의회	2001-05-16	2001-04-06	
서울특별시 광진구	『환경모범도시광진21』 실천위원회	1999-03-23	1997-05-23	비상근
서울특별시 구로구	서울특별시구로구녹색구로환경위원회	1999-05-13	2001-04-03	
서울특별시 금천구	21세기를 위한 금천구 환경회의	1999-06-08	1999-11-17	
서울특별시 노원구	노원의제21실천위원회	2003-04-11	1999-11-19	
서울특별시 도봉구	맑고푸른도봉21실천단	1999-06-05	1999-06-05	
서울특별시 동대문구	환경보전실천협의회	1998-03-20	1998-11-23	
서울특별시 동작구	동작의제21 추진협의체	1997-11-01	1998-01-23	
서울특별시 마포구			2001-12-03	
서울특별시 서대문구	환경보전협의회	1996-10-30	1997-07-15	
서울특별시 서초구	서초21 추진위원회	1996년 9월	1997-06-30	
서울특별시 성동구	성동환경위원회	2000-07-05	2000-07-05	
서울특별시 성북구	맑고 푸른 희망의 성북21 추진협의회	2000-07-12	2001년 1월	
서울특별시 송파구	송파환경21실천협의회	1998-03-26	1999-12-10	
서울특별시 양천구	양천환경의제21 추진위원회	1997-03-05	1997-10-17	
서울특별시 영등포구	영등포구환경위원회	2000-07-14	2000-12-26	
서울특별시 용산구	서울의제21 용산구 시민실천단(환경통신원회)	2000-07-20	2000-06-05	
서울특별시 은평구	환경보전협의회	2001-06-27	1999-12-22	
서울특별시 종로구	환경보전위원회	1999-06-30	1999-06-30	
서울특별시 중구	맑고푸른중구21추진위원회	2000-07-01	1998년 11월	
서울특별시 중랑구	녹색중랑21 실천협의회	1997-06-03	1998-02-24	
부산광역시	녹색도시부산21추진협의회	1995-08-22	1995-09-09	상설
부산광역시 강서구			1996-05-21	
부산광역시 금정구	초록삶터금정21추진협의회	2005-01-19	2005-01-19	
부산광역시 기장군	푸른기장21추진협의회	2006-11-03	2005-09-15	
부산광역시 남구	아름다운남구21추진협의회	2002-01-24	2002-01-24	
부산광역시 동구	맑고푸른동구21추진협의회	2004-10-14	2004-10-14	
부산광역시 동래구	늘푸른 동래21 추진협의회	1998-12-10	1999-06-05	
부산광역시 부산진구	맑고푸른부산진구21추진위원회	2000-09-28	2000-09-28	비상근
부산광역시 북구	늘 푸른 북구 21 추진협의회	2005-09-28	2000-06-14	

자치단체명	기구명	기구창립일	의제수립일 (선포일)	사무국
부산광역시 사상구	자연사랑. 인간사랑 사상의제21	2005-01-31	1999-05-31	
부산광역시 사하구	맑고푸른사하21 추진위원회	2006-10-17	1996-04-10	
부산광역시 서구	녹색도시서구21추진협의회	2006-11-24	1996-04-26	
부산광역시 수영구	깨끗하고푸른수영21추진협의회	2006-10-01	1998-11-14	
부산광역시 연제구	녹색도시연제21추진협의회(가칭)		1997-06-05	
부산광역시 영도구	맑고푸른살터영도21 추진협의회	2000-12-15	2000-07-24	
부산광역시 중구			1999-12-13	
부산광역시 해운대구	맑고푸른해운대21추진협의회	2000-05-30	1997-03-28	
대구광역시	맑고푸른대구21추진협의회	1996-12-26	1996-10-22	상설
대구광역시 남구			1996-02-14	
대구광역시 달서구	작은실천푸른달서21 추진위원회	2002-09-12	2002-12-07	
대구광역시 달성군			2001-12-21	
대구광역시 동구	팔공환경21 추진협의회	2000-09-28	2000-09-28	
대구광역시 북구	새롭고 푸른 북구21 추진협의회	2000-03-28	1999-10-26	
대구광역시 서구	푸르고 건강한 서구21 추진협의회	2002-06-21	2002-10-18	
대구광역시 수성구	수성구환경위원회	2004-03-12	2005-05-21	
대구광역시 중구	중구의제21 추진협의회	2000-03-28	2000-10-30	
인천광역시	인천의제21 실천협의회	1999-05-27	1998-10-22	상설
인천광역시 강화군	강화군의제21추진협의회	2009-10-08	-	상설
인천광역시 계양구	계양의제21실천협의회	2002-03-14	2003-10-28	상설
인천광역시 남구	함께그린남구의제21실천협의회	2002-12-23	2001년7월	상설
인천광역시 남동구	맑은터전 남동21 추진협의회	2004-05-13	2005-12-26	상설
인천광역시 동구				
인천광역시 부평구	인천광역시부평구의제21추진협의회	2005-11-02		상설
인천광역시 서구	푸른희망 서구21 추진협의회	2004-06-22		상설
인천광역시 연수구	연수의제21추진협의회	2005-04-28	2005-04-28	상설
인천광역시 옹진군				
인천광역시 중구				
광주광역시	푸른광주21협의회	1995-10-27	2007-02-27	상설
광주광역시 광산구	광산구의제21협의회	2007-05-09	2007-05-09	
광주광역시 남구	푸른남구21협의회	2003-08-21	2004-12-30	
광주광역시 동구	무등의 꿈 밝은 동구21협의회	2005-07-21	2005-07-21	
광주광역시 북구	살고싶은 푸른북구21협의회	2002-09-10	2003-04-22	비상근
광주광역시 서구				
대전광역시	대전의제21추진협의회	1996-11-22	2002-01-02	상설
대전광역시 대덕구	늘푸른대덕21 추진협의회	1999-11-22	2001-03-17	

자치단체명	기구명	기구창립일	의제수립일 (선포일)	사무국
대전광역시 동구	희망동구21추진협의회	2007-06-18	2007-07-23	
대전광역시 서구	대전서구의제21추진협의회	2006-12-27	2007-05-23	
대전광역시 유성구	청정유성21추진협의회	2006-11-06		
대전광역시 중구	중구의제21추진협의회	2006-10-31	2007-08-20	
울산광역시	푸른울산21환경위원회	2001년 11월	1998-12-04	상설
울산광역시 남구				
울산광역시 동구				
울산광역시 북구				
울산광역시 울주군				
울산광역시 중구				
경기도	푸른경기21실천협의회	1998-09-04	1999-06-03	상설
가평군	청정가평지속가능발전협의회	2002-12-26	2003-12-18	상설
고양시	늘푸른고양지속가능발전협의회	2000-08-26	2003-04-09	상설
과천시	과천환경21실천협의회	2001-01-22	2000-11-18	상설
광명시	푸른광명21실천협의회	1999-12-23	1999-12-23	상설
광주시	너른고을광주의제21실천협의회	2002-03-29	2006-09-20	상설
구리시	구리의제21실천협의회	1998-03-05	1999-10-14	상설
군포시	푸른희망군포21실천협의회	2000-12-07	2002-03-15	상설
김포시	맑은김포지속가능발전위원회	2001-11-23	2000-05-09	상설
남양주시	남양주의제21실천협의회	2002-04-22	2003년 12월	상설
동두천시	-	-	-	-
부천시	푸른부천21실천협의회	2000-01-18	2001-02-26	상설
성남시	성남의제21실천협의회	1999-01-22	1999-12-28	상설
수원시	수원의제21추진협의회	1997-04-22	1998-12-28	상설
시흥시	맑고푸른시흥21실천협의회	2000-09-27	2002-03-14	상설
안산시	깨끗하고살기좋은안산21실천협의회	2001-03-30	2002-01-08	상설
안성시	푸른안성맞춤21실천협의회	2001-12-26	2004-02-04	상설
안양시	늘푸른안양21실천협의회	1998-04-16	2000-05-04	상설
양주시	양주의제21실천협의회	2005-05-30	2007-01-17	상설
양평군	양평의제21추진협의회	2002-04-25	2004-04-21	상설
여주군	여주의제21실천협의회	2003-11-07	2002-12-26	상설
연천군	맑은연천21실천협의회	2001-11-30	2004-04-21	상설
오산시	살고싶은오산21실천협의회	2003-03-28	2007-03-29	상설
용인시	푸른환경새용인21실천협의회	2000-09-07	2003-02-28	상설
의왕시	의왕시지속가능발전협의회	1999-04-30	2001-01-29	상설
의정부시	푸른터맑은의정부21실천협의회	2000-04-22	2001-04-22	상설

자치단체명	기구명	기구창립일	의제수립일 (선포일)	사무국
이천시	이천시지속가능발전협의회	2002-12-29	2004-12-24	상설
파주시	푸른파주21실천협의회	2005-05-24	2002-02-01	상설
평택시	푸른평택21실천협의회	1999-08-30	2000-12-16	상설
포천시	맑고푸른포천의제21실천협의회	2000-12-15	2000-03-13	상설
하남시	환경하남의제21추진협의회	2008-11-08	-	상설
화성시	화성의제21실천협의회	2003-09-21	2005-02-25	상설
강원도	청정강원21실천협의회	2000-09-20	2002-11-30	상설
강릉시	제일강산강릉21실천협의회	1999-11-29	2001-12-20	상설
고성군				
동해시	해오름의 고장, 푸른동해실천협의회	2001-06-26	2003-04-30	상설
삼척시			-	
속초시	해오미속초21실천협의회	2002-01-30	2002-01-30	상설
양구군	청정양구21실천협의회	2000-06-01	2000-06-01	
양양군	청정양양21추진협의회	2006-07-05		상설
영월군				
원주시	원주지속가능발전협의회	2001-12-28	2002-12-17	상설
인제군	맑고푸른인제21추진협의회	2004-10-19		
정선군	푸른정선21실천협의회	2005-11-22		상설
철원군				
춘천시	춘천지속가능발전협의회	2007-06-26	2003-12-31	상설
태백시	태백지속가능발전협의회	2002-04-26	2000-05-30	상설
평창군	우리의고장평창21추진협의회	2006년 6월	2006년 6월	상설
홍천군				
화천군	화천군지속가능발전협의회	2002-07-18	2002-07-18	상설
횡성군				
충청북도	충북청풍명월21실천협의회	1999-07-09	1999-04-15	상설
괴산군	아름다운괴산21추진위원회	2000-07-15	2000-07-15	
단양군	푸른단양21추진협의회	2000-04-25	1999-11-08	
보은군	청정보은21추진협의회	2000-11-07	2000-10-12	
영동군	맑고푸른영동21추진협의회	2000-12-02	2000-12-02	
옥천군	늘푸른향수옥천21추진협의회	2000-11-15	2000-08-27	
음성군	맑고푸른음성21추진위원회	2000-09-06	2000-12-01	
제천시	제천지속가능발전협의회	2000-05-12	1999-12-05	상설
진천군	생거진천21추진협의회	2001-04-25	2001-04-25	
청원군	그린청원21추진협의회	2001-10-11	2001-10-11	
청주시	청주시지속가능발전실천협의회	1996-12-17	1998-03-17	상설

자치단체명	기구명	기구창립일	의제수립일 (선포일)	사무국
충주시	녹색충주만들기실천협의회	2000-11-29	2000-11-29	상설
증평군	아름다운증평21추진위원회	2005-12-22	2003-02-15	
충청남도	푸른충남21추진협의회	2001-02-21	2000-05-15	상설
공주시			2001-06-05	
금산군				
논산시	맑고푸른논산21추진협의회	2002-04-19		
당진군	맑고푸른당진21실천협의회	2002-10-18	2003-10-18	상설
보령시	푸른보령21추진협의회	2002-09-26	2003-12-11	상설
부여군			2006-10-02	
서산시	푸른서산21추진협의회	1999-03-24	2000-01-14	상설
서천군	푸른서천21추진협의회	2003-07-15		상설
아산시	푸른아산21추진위원회	1999-11-16	1999-10-20	상설
연기군	푸른연기21추진협의회	2003-12-03	2003-12-03	상설
예산군	늘푸른예산21추진협의회	2000-11-23	2002-12-01	상설
천안시	푸른천안21실천협의회	2004-11-11	2004-07-31	상설
청양군				
태안군	푸른태안21추진협의회	2003-02-27	2003-02-01	상설
홍성군	청정홍성21추진협의회	2005-05-02	2004-04-16	상설
계룡시				
전라북도	전북의제21추진협의회	2000-07-28	2002년 3월	상설
고창군	고인돌의 고장 늘푸른 고창 추진협의회	2000-08-21	2001-11-13	
군산시			2000-03-30	
김제시	지평선김제의제21추진협의회	2001-05-11	1999년 3월	비상근
남원시	푸른남원21추진협의회	2001-12-19	2000-12-30	비상근
무주군	자연의 나라-무주21 추진협의회	2002-07-29	2004-06-29	
부안군	늘푸르른부안21추진협의회	2002-11-01	2002-11-01	
순창군				
완주군	푸른완주21추진협의회	2000-05-24	2001-12-01	
익산시	익산시의제21추진협의회	2003-12-16	2003-12-16	상설
임실군	청정임실21 추진협의회	2001-11-09	2002-03-15	
장수군	장수군의제21실천협의회	2000-12-20	2000-12-30	비상근
전주시	전주의제21추진협의회	2000-02-18	2001-01-17	상설
정읍시	정읍의제21 추진협의회	2003-03-21		상설
진안군			2002년 10월	
전라남도	녹색전남21지속가능발전협의회	1996-11-14	1997-06-05	상설
강진군	푸른강진21협의회	1999-04-30	1999-04-30	비상근

자치단체명	기구명	기구창립일	의제수립일 (선포일)	사무국
고흥군	푸른고흥21협의회	2005-02-22	1999-05-19	비상근
곡성군	푸른곡성21협의회	1998-07-11	1999-02-18	
광양시	(사)푸른광양21추진협의회	1998-07-31	1998-07-31	
구례군	푸른구례21추진협의회	2000-03-14	1998-02-01	
나주시	푸른나주21협의회	1999-01-14	1998-12-28	상설
담양군	대숲맑은담양21추진협의회	2007-05-25	1999-06-21	비상근
목포시	푸른목포21협의회	1997-04-22	1997-04-22	상설
무안군	푸른무안21협의회	1998-07-22	1999-06-05	상설
보성군	푸른보성실천협의회	1999-03-30	1998-08-13	비상근
순천시	그린순천21추진협의회	1996-02-14	2007-02-28	상설
신안군	푸른신안21협의회	1999-06-20	1999-06-19	비상근
여수시	아름다운여수21실천협의회	1998-12-18	1999-06-28	상설
영광군	푸른영광21추진협의회	1997-10-15	1998-06-05	비상근
영암군	푸른영암21협의회	1999-06-26	1999-06-10	
완도군	푸른완도21협의회	2002-09-03	2002-09-03	
장성군	그린장성21추진협의회	1999-06-24	2007-06-14	비상근
장흥군	푸른장흥21협의회	1998-08-28	1998-08-28	비상근
진도군	푸른진도21추진협의회	1999-06-04	1999-06-04	
함평군	함평군환경보전연합회	1998-09-10	2005-04-08	비상근
해남군	푸른해남21추진협의회	1999-07-29	1999-07-29	비상근
화순군	늘푸른화순21협의회	1999-12-10	1999-12-10	비상근
경상북도	경상북도지방의제21추진협의회	1996년 9월	1996-10-21	상설
경산시	푸르고건강한경산21추진협의회	1998-07-12	1999-05-03	
경주시	그린경주21추진협의회	2006-01-25	1996-03-26	상설
고령군	고령아젠다21추진협의회	1998-12-18	1998-12-18	
구미시	푸른구미21추진협의회	1997-07-08	1998-11-13	
군위군	지방의제21추진위원회	1999-04-09	1999-04-09	
김천시	푸른김천21추진협의회	1998-04-02	1998-01-08	
문경시	푸른문경21추진위원회		2007-07-25	
봉화군	봉화의제21추진협의회	1998-10-14	1998-10-14	
상주시	상주아젠다21추진협의회	1998-11-19	1998-11-19	
성주군	푸른성주21추진협의회	1998-10-20	1998-12-23	
안동시	맑고푸른안동21추진협의회	1998-06-26	1998-06-26	
영덕군	그린영덕21추진협의회	1996-03-18	1996-03-18	
영양군	그린영양21추진위원회	1998-08-27	2004-12-10	
영주시	영주아젠다21위원회	2005-09-13	1997-03-26	비상근

자치단체명	기구명	기구창립일	의제수립일 (선포일)	사무국
영천시	녹색영천21추진협의회	1997-12-23	1997-12-23	비상근
예천군	맑고푸른예천21예천군협의회	2000-11-08	2000-11-08	상설
울릉군	녹색울릉21추진협의회	1998-03-14	1998-03-14	
울진군	울진군지방의제21추진협의회	2005-08-01	1997-03-01	
의성군	푸른의성21추진협의회	1998-11-11	1998-11-11	
청도군	맑고푸른청도 21추진협의회	1997-10-18	1998년 5월	
청송군			1998-03-27	
칠곡군	칠곡의제21추진위원회	1997-07-25	1997-10-08	
포항시	푸른포항21추진협의회	1998-03-24	2004-06-05	상설
경상남도	경상남도녹색경남21추진협의회	2002-08-14	1997-06-05	상설
거제시	늘푸른거제21시민위원회	1999-08-25	1999-08-25	상설
거창군			2000년 6월	
고성군	푸른고성21추진협의회	2000-03-27	2000-03-27	
김해시	푸른김해21추진협의회	2004-12-17	2000-12-29	
남해군	남해군지속발전가능위원회	2007-04-16	1999-12-28	
밀양시	푸른밀양21추진협의회	2006-11-15	1998-11-29	상설
사천시	푸른사천21실천협의회	2003-12-09	1999-09-15	
산청군	청정산청21추진위원회	1999-05-08	1995-05-08	
양산시	푸른양산21추진위원회	1998-12-16	1999-12-23	
의령군	의령군환경위원회	1999-04-10	1999-01-12	
진주시	푸른진주시민위원회	1999-03-22	1998-12-30	비상근
창녕군	창녕군 그린창녕21추진협의회	1997-05-21	2001-08-31	
창원시	녹색도시창원21실천협의회	2003-11-01	2003-09-15	상설
통영시	푸른통영21추진협의회	2005-10-31	1999년 8월	상설
하동군	하동군환경위원회	1999-08-01	1999-12-10	
함안군	녹색함안21추진위원회	2001-10-12	2001-07-12	
함양군			1999-12-08	
합천군	지방의제21추진협의회	1998-04-02	1999-11-11	
제주도	제주도특별자치도의제21협의회	1998-10-13	1999-06-05	상설
서귀포시	서귀포시의제21협의회	1999-08-05	2004-02-25	상설
제주시	제주시의제21협의회	1999-01-28	1999-09-01	상설

4.2.2 추진성과 및 한계³⁵⁾

4.2.2.1 추진성과

○ 첫째, 지자체의 높은 참여로 제도화의 기대치가 큼

- 246개 광역 및 기초지자체 중 216개 지역에서 민관 파트너십에 기반한 추진기구를 구성하여 활동하고 있고, 94개 지역에서 상설 사무국을 설치하여 일상적인 활동을 활발하게 전개하고 있음
- 2004년 제6회 전국협의회 전국대회에는 전국 각지에서 민과 관의 관련자 600명 이상이 모여 2박3일간의 진지한 토론과 지속가능한 지역 발전을 위한 다양한 경험을 교류하였음. 이러한 역량을 기반으로 하여 국가지속가능발전위원회(PCSD), 전국협의회 등 지방의제21 관련기관 및 기구들은 녹색 거버넌스의 실현체로서 지방의제21의 제도화를 지속적으로 추진하고 있는 중임

○ 둘째, 자발적인 시민참여 전통의 확립과 민관협력을 통한 지방협치 기반이 조성되고 있음

- 일방적인 행정의 사업추진과 시민, 환경단체들의 문제제기와 대립을 지양하고 상호 대화와 협력을 바탕으로 하는 시민들의 자발적이고 협력적인 활동들이 지방의제21 활동을 통하여 전국적으로 광범위하게 확산되고 있음
- 매년 각 지역의 지방의제21 추진기구들이 10~100여개의 단위 사업³⁶⁾들을 추진하고 있는데, 이를 전국적으로 환산해 보면 매년 수 십 만 명의 시민들이 이 사업에 지속적으로 정기적으로 참여하고 있음을 알 수 있음. 행사나 캠페인에 일회적으로 참여하는 사람들도 수 백 만 명에 이르고 있음

○ 셋째, 지구적 환경문제를 지방차원에서 인식하고 실천하는 계기가 마련되었음

- 지방의제21은 처음부터 지구적 환경문제의 지방적 해결을 모색해 왔음. 우리 사회 내부로부터 제기된 것이 아니라 유엔이라는 국제기구로부터 제안된 것인 만큼, 지방

35) 환경부, 2005, 「지방의제21 제도화 방안에 관한 연구」, pp.20-22

36) 기초의제21의 경우는 대략 10~20여개의 단위 사업을 추진하고 있고, 광역의제21의 경우는 보통 30여개 이상, 많은 지역은 100여개 이상의 사업들을 진행하고 있음. 경기의제21의 경우는 2004년에 공모사업 62개, 환경교육관련 사업 44개 사업, 분과추진사업 12개, 자체추진사업 10개 등 128개 단위사업을 추진하고 있음

의제21은 그 활동 과정 속에서 자연스럽게 지구적 환경문제를 토론하고 인식할 수 있도록 해주었음

- 2002년 8월 남아프리카 요하네스버그에서 개최된 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에 한국의 지방의제21 관련자 100여명이 직접 참여하였고, 동시에 개최된 자치단체국제환경협의회(ICLEI) 주관 각종 회의에도 지방의제21 전국협의회 및 각 지역 관련자들이 조직적으로 참여하였고, 2004년 3월 제주에서 개최된 UN환경계획(UNEP) 회의에서도 지방의제21 관계자들이 한국 환경단체들과 함께 지구시민사회 포럼 집행단체에 참여했음
- 이러한 국제회의에 참가하면서 지방의제21 관계자들은 우리나라 지방의제21의 활동을 소개하면서, 동시에 다른 나라들의 우수 사례들을 국내에 전파하는 역할을 하고 있음

○ 넷째, 지속가능한 지역발전에 대한 지역 주민들의 이해를 높이고 사회흐름을 바꾸는데 일조하고 있음

- 초기단계에서 지방의제21 활동은 지속가능한 지방발전을 환경 분야에 협소하게 국한시켰지만, 지금은 그러한 제한성을 극복하면서 경제, 사회, 환경 분야의 통합적 발전을 도모하는 쪽으로 나가고 있음
- 지방정부들의 각종 정책이나 계획 속에서 지속가능한 도시계획, 지속가능한 복지정책, 지속가능한 물 관리 정책 등 통합적 개념을 기본으로 하는 접근들이 확대되고 있음을 확인할 수 있음
- 지방의제21이 활발하게 활동하고 있는 지역일수록 이러한 경향을 보다 확연하게 발견할 수 있는 것은 지방의제21 활동의 성과로 볼 수 있음

4.2.2.2 한계

○ 첫째, 지방의제21에 대한 이해부족

- 이는 도입단계에서 중앙정부나 전문기관이 추진할 필요가 있는 지방의제21의 작성과 실천사업에 관한 안내와 교육·훈련이 적극적이지 못한 상태에서 몇몇 전문가와 시민·환경단체 활동가들의 역량에 의존하여 사업이 진행되어옴
- 또한 지방의제21을 단순한 보고서로만 이해하고 추진기구 조직 등 실천사업은 형식적인 수준에서만 진행한 곳에서는 지방의제21에 대한 지역별 인식의 편차가 크고, 심지어는 공무원과 시민·환경단체들 간의 상반된 인식³⁷⁾을 보이기도 함

○ 둘째, 법적·제도적 기반 취약

- 법적·제도적 기반을 더욱 확고히 하기 위해 환경부를 비롯한 중앙정부의 관심과 노력이 여전히 요구됨
- 1997년 4월에 지방의제21 작성지침의 배포와 2004년 6월에 표준조례준칙 정도에 머물고 있는 단계를 한층 높일 필요가 있음

- 10년의 지방의제21 추진 활동을 동력으로 삼아 대통령자문지속가능발전위원회(PCSD)가 2007년 8월 드디어 지속가능발전기본법이 제정되었고, 이후 그 범위와 역할이 축소되는 과정에서도 지방의제21의 정신과 경험, 세계 차원의 약속에 대한 언급은 부족한 실정임

○ 셋째, 추진기구의 지역사회 통합력 부족

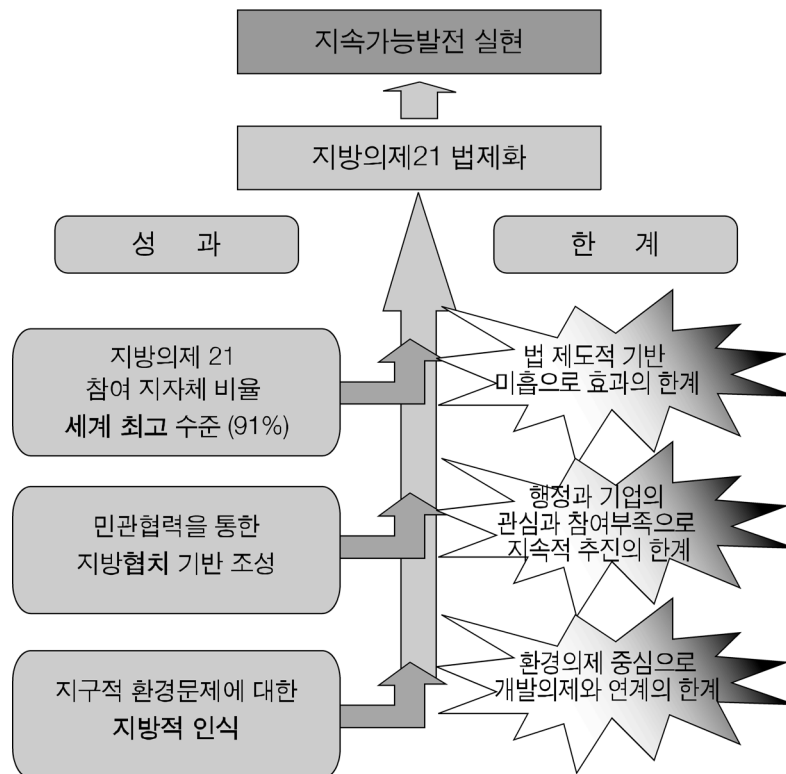
- 이는 민관협력의 경험이 일천하고 이를 원숙하게 수행해 나갈 수 있는 지역 시민·환경단체들의 역량이 취약한 현실에서 지방의제21의 발전을 위해서는 시급히 해결해 나갈 문제임

- 그렇지만 동시에 단기간에 해결하려 하기보단 중장기적 계획과 꾸준히 계획된 사업들을 집행해 나가야만 성과를 얻을 수 있음. 또한 지역 시민·환경단체들도 적은

37) 지방정부의 주도적 책임과 역할에 대한 시민단체의 지속적 요구에 대해 공무원들은 지방의제21 사업을 하나의 환경단체의 사업으로 인식하고 예산지원만 많이 하면 자신들의 책임을 다하고 있다는 생각이 멀리 퍼져있음

힘이지만 서로 협력하며 지방의제21의 성공적 추진을 위해 적극적으로 참여할 수 있도록 노력해 나가야 함

○ 이상에서 설명한 지방의제21의 성과와 한계들을 정리하면 <그림 4-2>와 같음



<그림 4-2> 지방의제21 성과와 한계

○ 아래에서는 우리나라 지방의제21 추진과정 중에서 나타난 다양한 우수사례 가운데 비교적 최근의 우수사례들을 기록하기로 함. 그린스타트 네트워크의 경우 지방의제21의 직접적인 사업은 아니지만, 지방의제21 추진과정 10여 년의 경험과 조직화 역량을 바탕으로 그린스타트 운동을 실질적으로 지원할 수 있었다는 점에서 적극적으로 검토될 부분임

4.3 한국 지방의제21 최근 우수사례와 과제

4.3.1 푸른경기21의 도시대학³⁸⁾

○ 도시대학 추진배경

- 도시계획 및 마을만들기운동에서의 시민참여 요구증대
- 한국사회가 분권화(중앙 ⇒ 지방 ⇒ 마을)되고 시민주권이 강화
- 주민중심의 풀뿌리운동에 대한 관심과 중요성 증대
- 사안별 환경운동에서 친환경 도시만들기운동으로 발전요구

○ 도시계획 및 마을만들기를 위한 체계적인 운동지원 및 교육 프로그램 필요

- 그간 복지나 환경, 교육 등에 비해 상대적으로 도시계획 및 개발에 대한 체계적인 이해나 전문성 부재
- 수공업적인 도시 및 마을만들기운동 극복
- 최초의 도시대학은 시민단체 및 기초의제21의 실무자와 관계자들의 역량강화를 목적으로 진행되었다가 점차 기존의 목적에 추가로 지역의 공간을 참가자들이 직접 디자인하고자 하는 의지가 생겼음

○ 도시대학의 특성

- 스튜디오 작업을 통한 마을(도시)만들기: 기존의 교육프로그램은 주로 이론 및 사례 교육에 치우쳐 있던 데 비해 스튜디오 작업은 단순히 이론교육을 넘어 실제 공간에 대한 디자인 및 구상안을 작성함으로써 사업으로 실행할 수 있는 실천프로그램임
- 구성과 운영에서의 새로운 파트너십(거버넌스): 도시대학 자체가 협성대와 푸른경기 21의 민-학 파트너십이고, 참가자 구성에서의 거버넌스 체제를 지향
- 친환경마을만들기 공모사업과 연계

○ <표 4-3>에 나타난 바와 같이 2004년부터 2007년까지 4회에 걸쳐 시행된 도시대학은 교육내용과 운영방식 상의 경험을 바탕으로 안정적인 체계를 확립하게 되었음

38) 「제9회 지방의제21 전국대회 자료집」, 주제회의9 도시대학

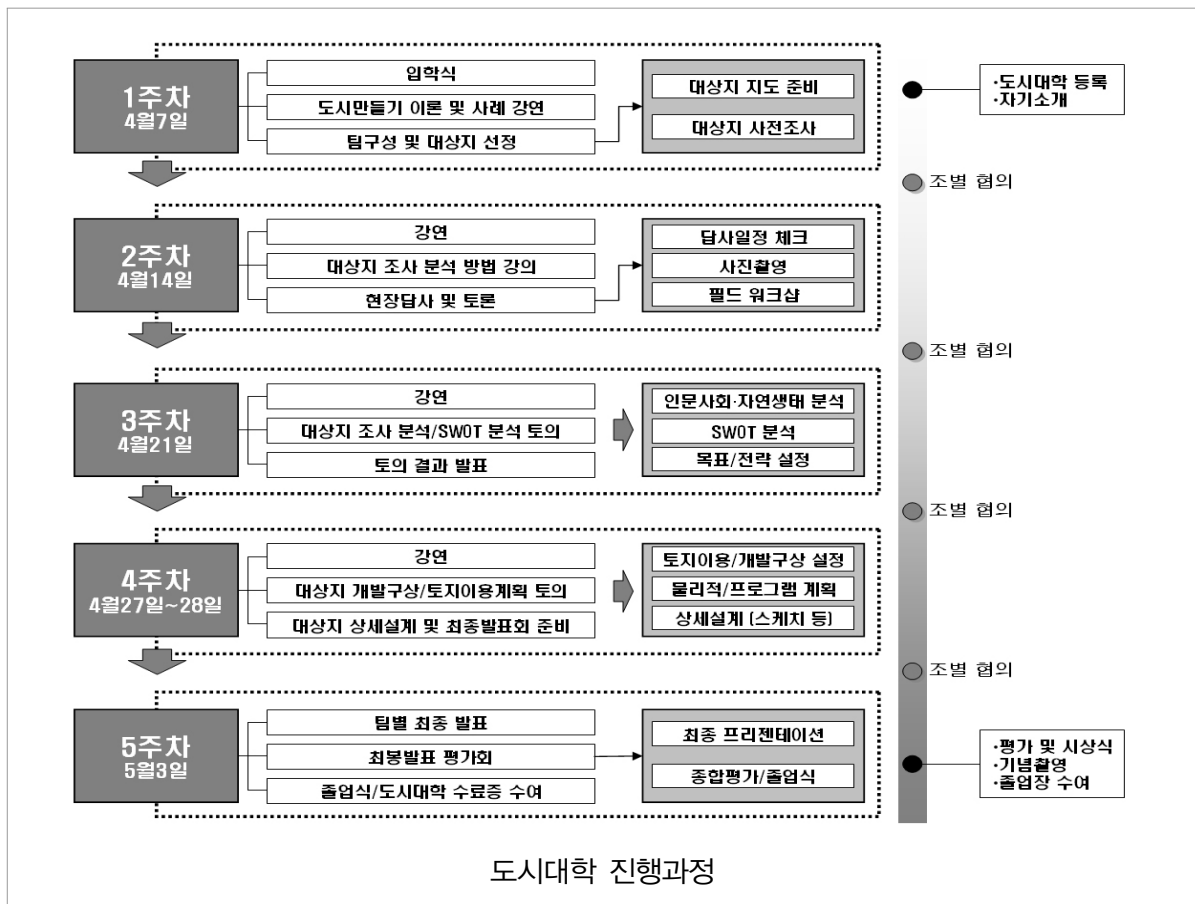
〈표 4-3〉 푸른경기21 도시대학 추진현황(2004~2007)

구 분	교육목표	교육내용	운 영	특 징
1회 도시대학 (2004)	- 도시계획 및 개발 이론학습 - 도시개혁운동 인적 네트워크 구축	〈이론교육〉 - 도시계획 개념 및 유형 - 도시개발 법체계 - 도시개발 행정절차 - 도시개발사례(재개발, 재건축) - 환경친화적 도시계획 - 시민참여 도시계획 등 〈선진지 연수〉 - 서울시 모범사례 투어 (청계천, 대중교통, 한옥마을, 뉴타운)	집단교육	- 이론 중심의 교육
2회 도시대학 (2005)	- 공간 및 마을설계 경험하기 - 도시개혁운동 지도력 육성 및 네트워크	• 수원 KT&G 이전지 조성 • 화성 고정리 농촌특성화사업 (공룡알보고 포도알 따고~) • 안산 중앙동 상가거리개선사업 (견고싶은 문화의 거리 조성) ⇒ 총 3개 지역 선정(일반대상지 선정)	3개 그룹 으로 운영	- 이론과 실습연계 (스튜디오 중심) - 공동프로 그램 및 집중교육
3회 도시대학 (2006)	- 해당지역 도시 및 마을 설계, 추진계획 수립 하기 - 활동가 도시디자인 능력제고 - 지역실천사업과 연계	• 부천시 고강동 마을만들기 - 아이들이 행복한 마을만들기 • 안산시 광덕로 개선사업 - 광덕로를 시민의 품으로!! • 안성시 금석천 살리기 - 금석천 품의 다리 조성사업 • 화성시 창문아트센터 - 수화동 물꽃 예술마을만들기 ⇒ 총 4개 지역 선정 (지역별 추천 대상지 선정)	4개 그룹 으로 운영	- 지역사업과 연계 대상지 선정: 지역실천성 강화 - 충분한 연구기회 제공
4회 도시대학 (2007)	- 해당지역 도시 및 마을 설계, 추진계획 수립 하기 - 활동가 도시디자인 능력제고 - 지역실천사업과 연계	• 남양주 폐철도 부지 활용방안 - 해질모루 십리길 조성사업 • 부천시 대장분교장의 생태학교화 - 기러기 생태학교만들기 • 용인시 상현동 안전한 통학로 • 화성시 염전활성화 방안 - 소금꽃 피는 마을 • 이천시 중리천복원을 통한 구도심 활성화 방안 〈특별프로그램〉 6.21~22 남이섬 견학 ⇒ 5개 지역 선정	5개 그룹 으로 운영	- 대상 지역 5개 지역으로 확대: 지역 참여 확대 - 운영의 효율성 제고

〈표 4-4〉 푸른경기21 도시대학의 내용

구 분	내 용
강의 교육	<ul style="list-style-type: none"> • 살고싶은 지역만들기 개요 • 도시활성화 수법으로의 장소만들기 • 우리나라 마을만들기 농촌정책의 흐름과 전망 • 문화도시 및 마을 만들기 • 환경친화적인 도시와 마을만들기 • 도시와 마을만들기에서의 시민참여 • 도시와 마을만들기에서의 경관조성 방안
현장 조사	<ul style="list-style-type: none"> • 현장조사 및 분석 방법 등 필요한 사항 교육 • 팀별 지역 조사 실시(사진답사, 현장 워크숍 실시)
과제별 실습	<ul style="list-style-type: none"> • 지구단위계획 및 실시설계 등 필요한 사항 교육 • 강의교육 및 현장조사를 바탕으로 과제 수행
과제발표/평가	<ul style="list-style-type: none"> • 과제별 전문가 자문 및 평가

〈표 4-5〉 푸른경기21 사업진행 일정



○ 도시대학의 성과

- 참가주체, 특히 의제21 및 시민단체 활동가들의 자신감과 도시 대응력 확대
- 의제21 및 비정부기구(NGO)의 정책적 위상 및 대안제시 단체라는 이미지 제고
- 시민단체와 대학의 파트너십, 활동가와 전문가의 새로운 협력사례로 평가
- 지역 마을(도시)만들기 실천사업, 나아가 전략사업으로 확대 발전
- 친환경마을만들기 공모사업과 연계한 새로운 공모사업의 사례 창출
- 경기지역 도시개혁운동 네트워크 구성의 토대 마련

4.3.2 가평의제21의 환경 전문가 양성 숲 아카데미

○ 숲 아카데미의 동기와 목적

- 그 어느 지역보다 환경보전에 잘 되어 있어 풍요로운 자연환경을 후손에게 손상없이 물려주기 위해서는 환경보전 교육과 실천이 절실한 지역인데, 가평군내 환경전문가에 대한 현황파악이 전무한 상태며 환경전문가 인력 배출 및 수급의 토대가 마련되어 있지 않는 상태임
- 이에 숲 아카데미 교육과정을 통해 전문가를 양성하고 숲을 이용하는 사람들에게 숲의 형태, 구성 상태, 구성원간의 관계 등의 자연적인 요소와 인간의 삶과 관련된 것, 역사적인 사항 등 문화적인 요소를 망라한 내용을 소개하고 이용자로 하여금 숲에 대한 전반적인 이해를 증진시키고자 함

○ 교육 일정표 및 인증서 교부 기준

- 기초과정 교육기간 : 2010년 3월 22일~2010년 5월 20일까지
- 심화과정 교육기간 : 2010년 6월 29일~2010년 12월까지
- 기초과정 수료증 교부 기준 : 기초과정 수업 27회 중 출석률 70% 적용(19회)
- 이론 평가: 이론 평가 기준은 없으나 평가 때 출석하지 않으면 수료증 교부 안 함
- 심화과정 인증서 교부 기준: 기초과정 수료자 중에 한하며 심화학습 30회 중 출석률 70% 적용(21회)
- Training(10회), PT(10회), 실기평가, 졸업여행

〈표 4-6〉 가평 숲 해설가 배출 현황

년도	기초수료자	인증수료자
2005	42명	26명
2006	40명	24명
2007	46명	30명
2008	39명	25명
2009	39명	29명
2010	60명	43명

○ 숲 해설가 활동 현황

- 취업 : 휴양림, 군립공원, 생태문화해설사, 학교 숲 코디네이터 등 40명
- 봉사 : 관내 유, 초등부 숲 해설, 기후체험 봉사 활동
- 행사 : 관내 행사 시 생태, 기후체험 활동
- 생태프로그램 개발을 통한 일자리 창출로 예비 사회적 기업 설립 예정

4.3.3 제천시민환경지도자대학

○ 추진배경

- 1992년 브라질의 리우에서 개최된 환경정상회의에서 지속가능한 발전의 의제가 채택된 이후로 환경은 전 세계적으로 관심의 대상이 되었으며, 이후 2002년 요하네스버그 세계정상회의에서 환경교육에 관련된 국제 워크숍이 개최되었고, 이를 토대로 12월 국제연합 총회에서는 2005~2014년까지 ‘지속가능발전을 위한 교육 10년’이라는 의제가 채택되어 현재 전 세계적으로 지속가능발전을 위한 환경교육이 진행되고 있는 추세임
- 환경적으로 건전하고 지속가능한 발전을 위하여 우리지역에서 최우선 의제로 시민의 식과 생활양식의 전환으로 삶의 질 향상에 두고, 제천시 지방의제21 주요의제 중 ‘시민환경교육과 주민참여의 활성화 및 협력강화’의 실천을 도모하고자 시민환경지도자대학을 운영하게 됨

○ 사업개요

- 교육과정 : 3개월(매주 목요일 10:00~12:00)
- 참가대상 : 시민단체관계자, 공무원, 교사, 일반시민
- 강사 : 전문가 및 관련 학과 대학교수 외
- 장소 : 제천시보건복지센터 4층 회의실
- 교육방법 : 환경강좌, 현장체험학습, 토론 및 평가
- 특전 및 배려 : 교재배부, 수료증 수여 및 명예환경감시원증 수여, 여건 충족 시 찾아가는 환경교실 강사활동 등

○ 추진성과 및 효과

- 추진회수 : 2002년부터 매년 상하반기 3개월(2회 현재 17기 운영 중)
- 배출인원 : 총 700여명(모임결성: 총 15개)
- 주요활동 : 환경보전 거리캠페인 2002년~2006년, 환경지킴이 어울마당 및 활동보고대회 2004년도, 2005년도 지구의 날 캠페인 <푸른자연지킴이, 자연사랑나누미>, 기후변화대응 시민실천결의대회 2006, 현재 시민환경지도자대학 각 기수별 기후변화대응 공모실천사업 전개, 솔방죽습지보전운동 전개 및 솔방죽생태모니터링 참가, 외래위해동식물퇴치 활동 / STOP~CO2 캠페인 및 녹색장터한마당

〈표 4-7〉 제천 시민지도자대학 기별 주요활동

기별 수료생	주요 활동
'03 제2기 49명 수료 청정환경을실천하는모임	- 명암계곡 보전활동, 자원순환 나눔운동
'04 제4기 69명 수료 푸른자연지킴이	- 아름다운 꽃밭 만들기
'05 제6기 54명 수료 참 세상 만들어	- 생태텃밭가꾸기
'06 제8기 60명 수료 환경 天地人	- 아름다운가게봉사활동, 대기오염저감운동
'07 제10기 65명 수료 초록세상	- 비오톱 생태모니터링 및 제천생태해설
'08 제12기 65명 수료 초록신호등	- 솔방죽보전활동 및 하천보전활동
생태 안내자 “숲정이” 10여명	- 쓰레기분리수거교육 및 홍보활동
꽃과나비탐구모임 10여명	- 어종조사 및 토속어종보호&외래종퇴치
환경대학에서만난사람들	- 수료생모임 연대활동 - 공식카페 : http://cafe.daum.net/jc21

4.3.4 푸른광명21의 지방선거 공약 선택

○ 추진배경

- 광명시 지역사회발전을 위하여 지방선거에 출마하는 후보자들의 공약으로 채택되고 시책에 반영되어 시민들의 희망과 비전이 실현되기를 기대하며 시민이 희망하는 “시민희망 정책제언”을 하였음
- 푸른광명21은 지난 2006년 5.31 지방선거를 앞두고 시민사회를 중심으로 광명시 사회복지정책을 수립하였으며 지방선거에 출마하는 각 후보자들이 공약으로 채택될 수 있도록 ‘좋은정책 5.31 정책’을 제안한 바 있음
- 2010년 6.2 지방선거에서는 광명시 정책을 준비하기 위하여 푸른광명 21의 4개 위원회에 참여하는 기관·단체를 중심으로 준비위원회(40개의 기관 및 단체로 구성)를 구성하여 지난 5.31 지방선거에서 제안되었던 사회복지중심의 정책제안에서 사회복지 영역뿐만 아니라 정책이 미비했던 분야의 문화와 교육, 환경, 에너지, 청소년 분야까지 확대하여 제안하게 되었음

○ 사업내용 및 추진방법

- 환경·에너지 분야: ‘에너지 절감형 도시 광명 만들기’의 주제로 4개의 정책
- 사회복지분야: ‘더불어 사는 복지공동체 광명 만들기’의 주제로 9개의 정책
- 문화·교육분야: ‘생활문화창조로 일상이 즐거운 도시’라는 주제로 6개의 정책
- 청소년분야: ‘청소년이 행복한 광명만들기’의 주제로 5개의 정책

- 준비위원회를 구성하여 각 분야별로 원고를 집필하고 최종 검토하여 6.2 지방선거 광명시 정책제안에 대한 지방자치단체장 후보자 공약채택 서면 답변 요구 공문을 발송하였다. 이에 지방자치단체장 후보자 공약채택 여부를 서면 회신 받아 좋은 정책 6.2 지방선거 ‘시민희망 정책제언집’을 발간하였음

○ 성과 및 한계

- 제안된 공약 내용은 당선된 지자체장의 시정방침과 역점정책에 반영되어 추진되고 있음. 그러나 추진 및 결과에 대한 평가는 아직 이루어지지 않고 있으며, 푸른광명21 실천협의회는 분야별 위원회에서 모니터링 사업을 계획하고 있음

4.3.5 그린스타트 네트워크의 성과와 과제

○ 그린스타트 네트워크의 구성

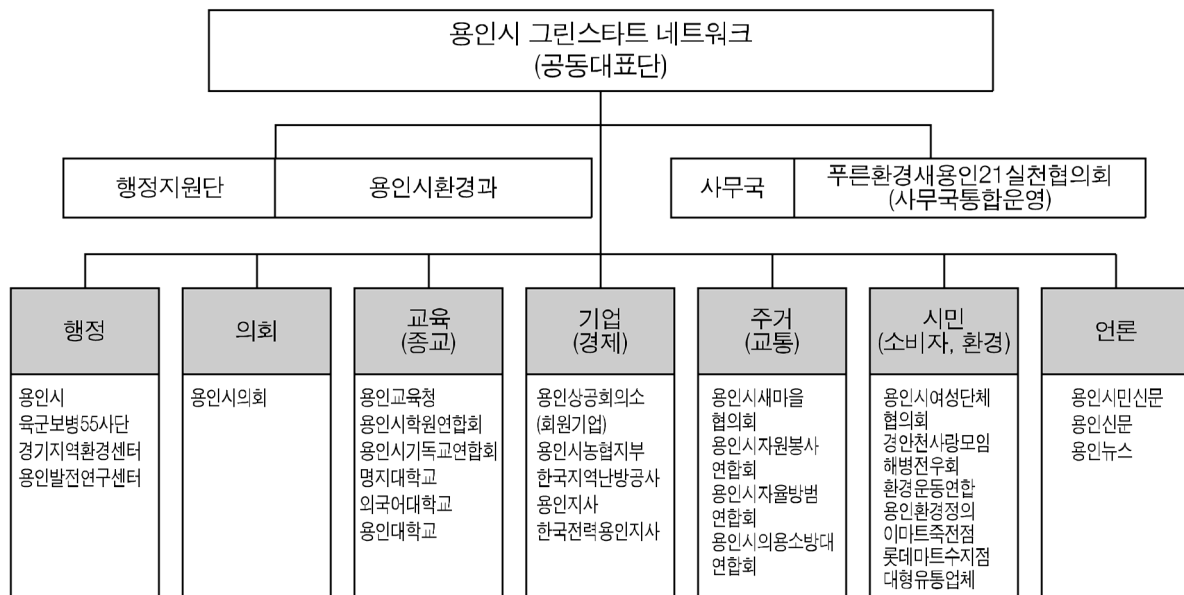
- 그린스타트 네트워크는 사무국 역할을 어디에서 담당하는가에 따라 지방의제21추진 기구가 맡는 경우, 지방의제21 추진기구 내에 분과 형태로 수행하는 경우, 지방의제 21 추진기구 이외의 다른 기구가 사무국을 맡는 경우 등 세 가지로 구분할 수 있음

〈표 4-8〉 그린스타트 네트워크의 사무국 역할

구 분	지자체수	지방의제21 추진기구	그린스타트 네트워크	의제추진기구 중심	지방의제21 사무국 위탁
유	-	216	225	195	90
무	-	30	21	51	156
계	246	246	246	246	246

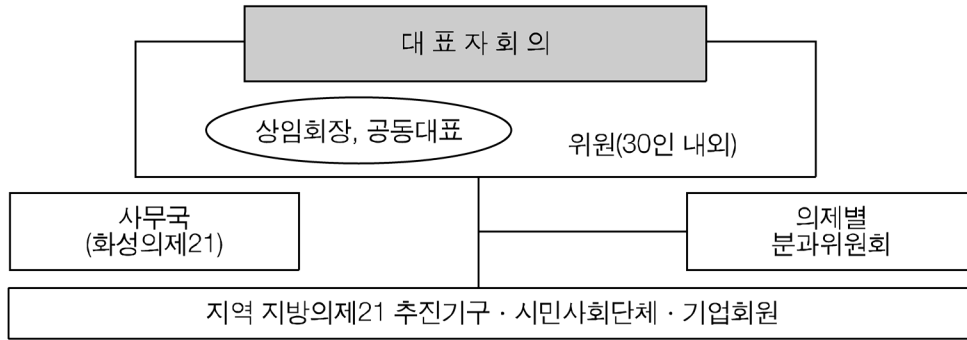
○ 지방의제21 사무국이 맡는 경우

- 용인시



〈그림 4-3〉 용인시 그린스타트 네트워크 기구도

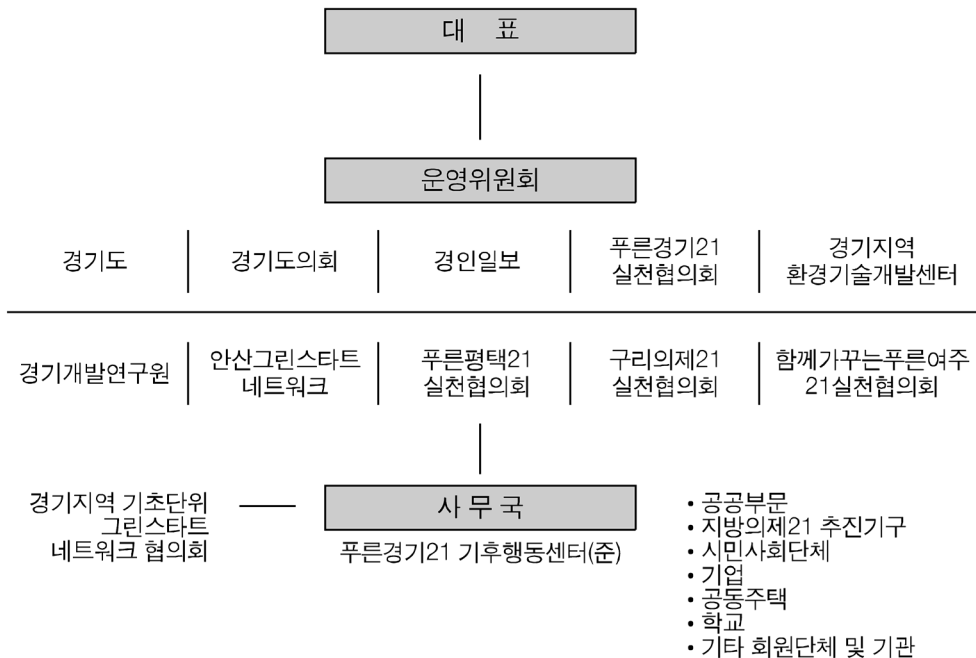
- 화성시: 화성의제21 공동대표가 네트워크 공동대표를 겸직하고, 운영은 화성의제21실천협의회가 담당하며, 화성시는 행정 지원



〈그림 4-4〉 화성시 그린스타트 네트워크 기구도

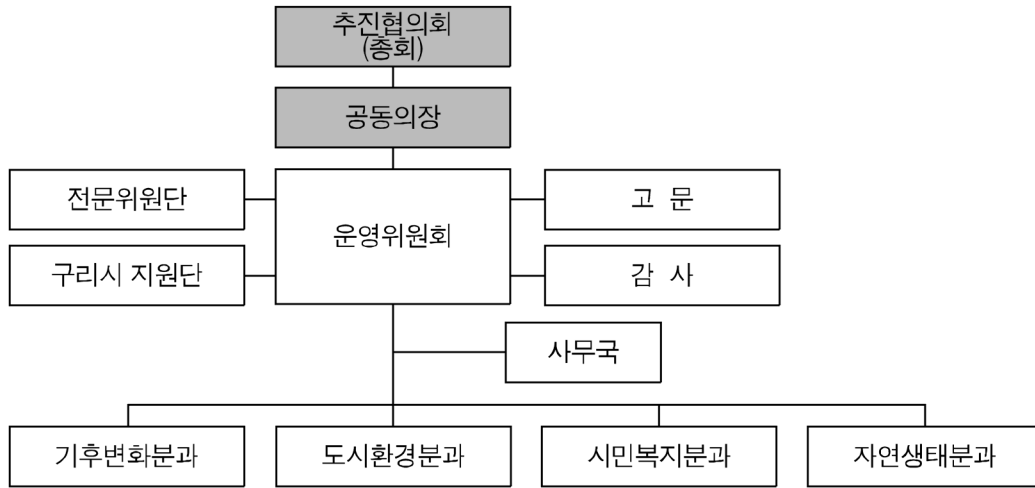
○ 지방의제21 사무국 내 분과형태

- 경기도



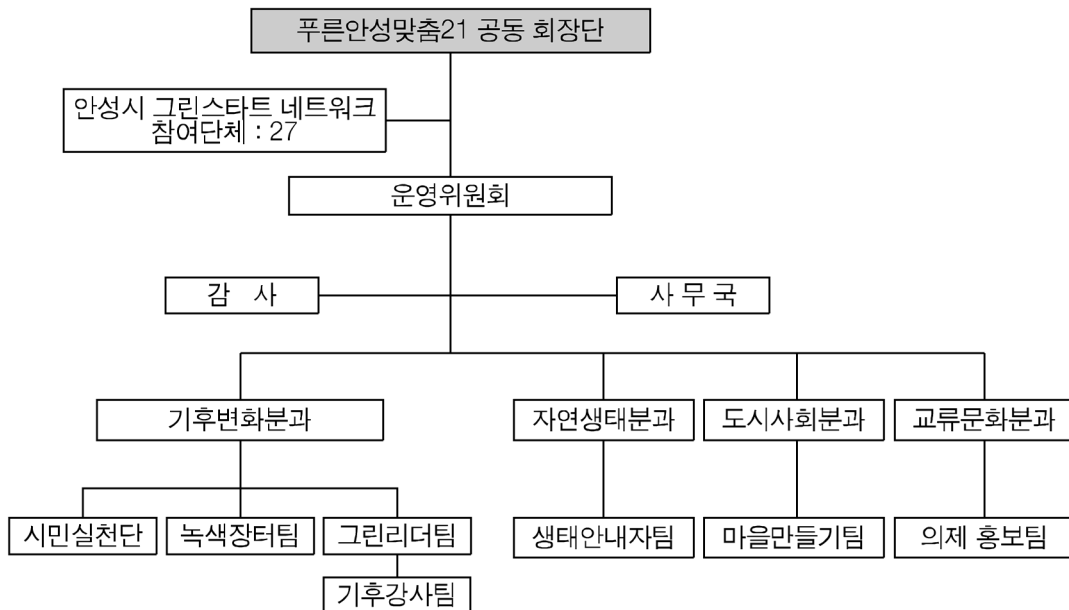
〈그림 4-5〉 경기도 그린스타트 네트워크 기구도

- 구리시



〈그림 4-6〉 구리시 그린스타트 네트워크 기구도

- 안성시



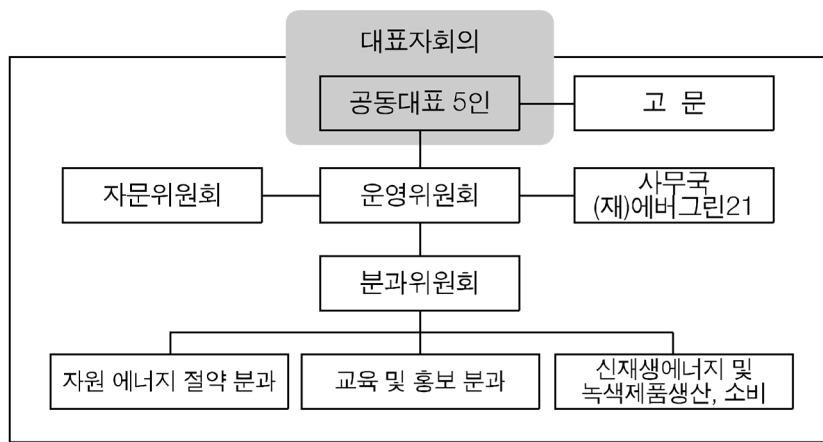
〈그림 4-7〉 안성시 그린스타트 네트워크 기구도

- 하남시: 운영은 환경하남21추진협의회(기후변화분과)가 담당하고, 그린스타트 추진단은 기관·기업·단체 등의 대표로 구성하며, 그린스타트 실천단은 기관·기업·단체 등에서 실질적 업무를 담당할 수 있는 임원 및 직원으로 구성하여 정책·기획·홍보/녹색경영/교육/시민실천 등으로 구분

○ 지방의제21 추진기구 이외의 사무국

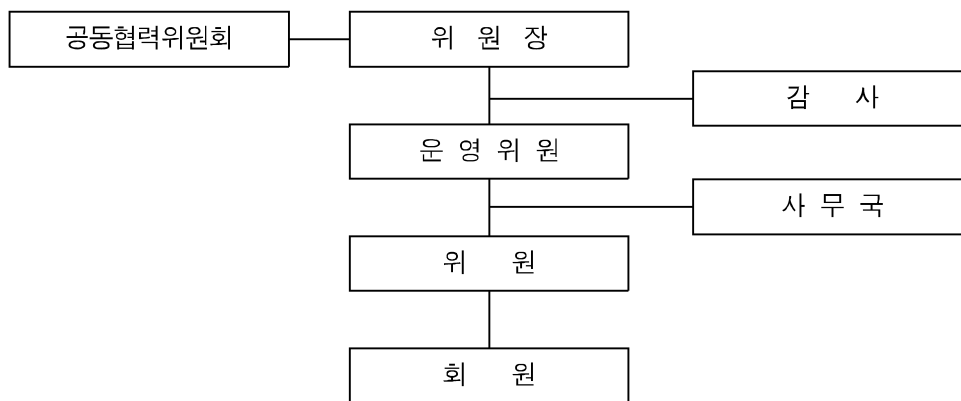
- 고양시: 단장, 감사, 운영위원회(총무기획위원, 대외조직위원, 사업홍보위원, 여성청소년위원, 연구교육위원, 행정지원위원), 사무국장, 실무팀(E.LINE팀, 지도강사팀, 자원봉사팀, 지역생태환경팀, 탄소마일리지팀, 에코푸드팀) 등으로 구성

- 안산시



〈그림 4-8〉 안산시 그린스타트 네트워크 기구도

- 포천시



〈그림 4-9〉 포천시 그린스타트 네트워크 기구도

○ 그린스타트 운동의 성과와 한계³⁹⁾

- 환경부 주도의 국민실천운동(민관 파트너십형 네트워크): 가정 상업 부문에서 발생하는 온실가스가 전체 배출량의 43% 차지하는 가운데 저탄소형 생활양식 확산을 위한 일상생활에서 온실가스 줄이기 운동을 표방하며, 지방의제21추진기구와 시민사회단체와 연계하여 지역차원의 실천운동을 전개
- 기후변화 대응이 패러다임 전환이라는 인식이 아직은 부족: 기후변화 대응은 기존 문명을 일부 수정하는 문제가 아니라 문명 전환에 버금가는 문제인데, 그린스타트 운동이 이러한 문명 전환을 준비할 수 있는 대안적 가치관, 대안적 경제성장 방식 등에 대해 국민들을 설득할 수 있는 이념적, 실천적 수단을 구비하고 있는가에 대해 의문이 생길 수 있음. 특히 거버넌스 구조를 구축해서 운동을 전개하려면 광범위하고 다양한 층위의 논의가 필요하며, 실질적인 실천들의 이행을 보장(혹은 필요시 강제)할 제도적 장치들도 충분히 갖춰야 하는데 아직은 미흡한 것으로 보임
- 기후변화 거버넌스에 대한 장기적인 밑그림의 부재: 기후변화 대응의 중요한 접근 방식으로서 거버넌스적 접근은 타당한 접근이므로 기후변화 거버넌스가 원활하게 이루어지려면 현실적이고 구체적인 목표 제시가 필요함. 현재 그린스타트 운동은 실천 프로그램 위주이고, 비전이나 목표가 구체적이거나 명확하지 않음
- 기후변화 거버넌스를 위한 권한과 책임의 배분이 명확하지 않음: 거버넌스의 핵심적인 요소는 권한과 책임의 합리적인 배분인데, 현재 그린스타트 운동에서 각 지역의 제21의 관련사업 기획, 예산집행과 관련한 자율성이 충분히 보장되어 있는지, 이런 부분에 대한 환경부의 지원이 충분한지에 대해서는 논란의 여지가 있음
- 단기적인 성과위주의 사업 추진: 운동의 추진동력을 위해 단기적인 성과도 중요하지만, 장기적인 전망 속에서 상호 연결되고 성과들이 시너지효과를 내면서 축적되는 사업들이어야 함. 그런데 현재는 산발적이고 평행적인 프로그램들의 동시추진이 많아 보임. 지역의 특수한 상황을 고려하여 시민들이 자발적으로 참여할 수 있는 사업을 발굴하는 제도적, 정책적 지원 대책이 아직은 부족함

○ 그린스타트 네트워크 활성화 방안

- 구조 측면에서 운영주체에 대한 자율성을 제고하고, 권한과 책임을 합리적으로 배분해야 함. 특히 지역의 그린스타트운동 지원에 대한 명확한 원칙과 상세한 지침의 마

39) 이하 이상헌, 2010, 국내외 기후변화 거버넌스 사례와 그린스타트 운동 활성화를 위한 정책 제안 방안, 원주지속가능발전협의회 『제1회 그린스타트 정책포럼』 자료집 중에서 발췌.

련이 필요함

- 그린스타트 네트워크의 효율적이며 안정적인 운영이 요구됨. 이를 위해 활동력과 정책능력이 강화된 형태의 조직으로 개편하는 것이 필요하고, 운영위원회의 정례 운영, 그린스타트 네트워크 운영규정을 마련하면서 기금 확보의 투명성도 제공하고 참여 지방의제21의 참여도를 증대시킴
- 기후변화 관련 조직과의 원활한 협력체계 마련해야 함. 이를 위해 민관 협력체계를 강화하고, 기후변화대응을 위한 국제적 네트워크를 적극적으로 활용하여 자치단체국제환경협의회(ICLEI), Climate Action Network(CAN), '지속가능한 도시를 위한 20% 클럽'과의 공동 연대를 구축하며, 국제 포럼 및 워크숍 등을 통한 국제 네트워크망을 마련하며, 관련 시민단체 및 다양한 기후변화네트워크 또는 지속가능발전기업협의회(KBCSD) 등과의 연대가 필요함
- 예산 측면에서는 그린스타트 네트워크 활동을 맡을 인력에 대한 별도의 재정 지원이 필요하고, 그린스타트 실천운동에 소요되는 예산의 경우 대부분이 정상적 경비로 지자체의 기본적 경비인 사업예산의 편성 순위에서 밀려 예산확보가 어렵고 확보예산도 충분하지 못하다는 점을 고려, 반영해야 할 것임
- 정책·사업 측면에서는 체계적 지원에 대한 연구와 제도적 정비가 필요하고, 장기적 전망과 명확한 목표의 설정이 필요하며, 그린스타트 운동의 장기적인 전망과 구체적인 목표 제시가 필요함
- 각 지역에서는 그린스타트 운동과 기존의 기후변화 거버넌스 관련 프로그램이 다른 부문과 긴밀하게 연계되도록 해야 할 것임. 나아가 지역적 특성을 충분히 고려하여 기후변화 적응에 대한 정책적 대응이 필요함

제5장 한국 지방의제21의 발전방안

5.1 지방의제21의 새로운 추진전략 모색⁴⁰⁾

5.1.1 주류 지속가능발전으로의 단계적 전환

- 지역의 지속가능한 발전은 방향이나 수단이 외생적으로 이미 설정된 고정적인 것이어서는 안 될 것임
 - 리우회의의 ‘의제21’과 ‘지방의제21’을 충실히 이행하고자 한 의도와 노력과는 달리 대중적으로 확산되지 못한 현실에서 교훈을 찾아야 함
 - 환경이라는 단순한 가치에서 점차 지역 내 복잡한 사회적 이슈들을 해결하는 데 기여한다는 단계적 목표 전환이 필요함
 - 주체(who), 목적(why), 수단(how)이 모두 사회정치적 과정(whether)에 열려 있어야 함
 - 지속가능발전 개념에 실용적이고 실천적으로 접근할 필요가 있음
 - 지방의제21이 추구하는 지속가능발전의 의미를 찾아 다시 정립하고, 재해석하거나 지역주민들과의 합의를 통해 ‘주류’의 지속가능발전 개념으로 단계적 전환을 함으로써 조직 목표를 재확립할 것이 요구됨
 - 지방의제21이 지속가능발전의 주류적 사고를 따른다는 것은 지역구성원들의 경제적 욕구를 충족시키면서 더 나은 삶을 위한 지역개발의제들을 발굴해서 이를 생태적 가치와 결합시키는 포지티브 의제활동을 전개하는 것을 의미함

- 주류 지속가능발전으로의 단계적 전환을 위해 아래와 같은 과제설정과 행동을 할 필요가 있음
 - 지속가능발전과 지방의제21 행동영역의 확대와 이를 위한 교육과 다양한 실천의 조직 및 지원

40) 대통령자문지속가능발전위원회, 2006, 「지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21의 새로운 전략과 재작성 지침 개발」, pp.34-57을 참조하였음

- 지역개발계획 등 국가와 지역의 경제적 이슈와 삶에 대한 적극적 개입과 의제수립 및 행동
- 지속가능발전의 경제적 측면 또는 영역을 확대하기 위한 기업인 등 상공인의 위원 참여 확대
- 경제영역에서의 지속가능발전 실현 풍토 조성을 위한 기업의제21 운동 전개
- 중앙정부와 지방정부의 단계적 전환을 위한 유럽의 경우처럼 계획수립과 지원

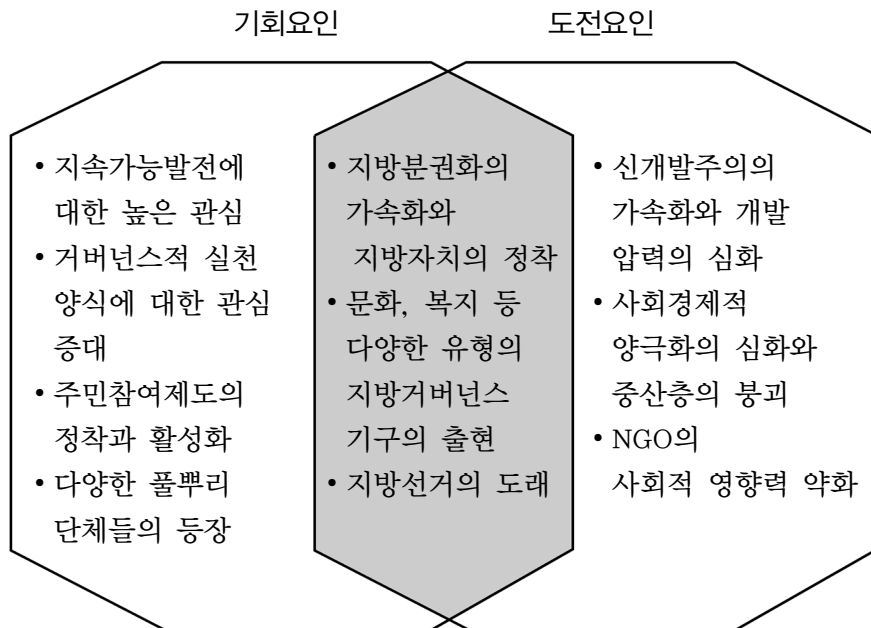
5.1.2 정책연계형 의제활동 모색으로 의제의 내용과 실행방법을 전환

○ 우리나라 지방의제21의 현실적 위상과 한계

- 지방의제21이 처음으로 작성되기 시작한 1995년은 우리나라 첫 민선자치단체장이 선출된 해로 지방정부 정책과정에 대한 시민참여 확대가 주요 이슈 중의 하나였으며, 이 때문에 비정부기구(NGO)들의 요구에 민선자치단체장의 지방정부가 대응하면서 지방의제21이 적극 추진되었음
- 아래로부터 올라온 정책과제나 비전이 아니었다는 점에서 지방의제21이 지방자치단체의 행정계획 및 정책에 반영되지 못하고 영향력 없는 보고서 수준에 머물고 있다는 것이 우리나라 지방의제21의 한계로 지적되고 있는 중요한 문제 가운데 하나가 됨
- 특히 지방의제21 주무부처가 환경부로 지정되면서 지방자치단체에서도 환경부서가 주무부서로 되었고, 우리나라의 지방의제21이 환경운동의 일환으로 그 영역이 좁혀진 결과를 초래하였음. 그 결과 해당부서에서도 전담 직원보다는 여러 업무 중 지방의제21 감독 업무도 함께 하는 수준에 그쳤고, 다른 부처, 다른 부서들과 지속가능한 발전이라는 관점에서 사업을 제기하거나 정책을 조정하기에 역부족이었음

○ 지방의제21과 주요 정책 간의 단절

- 현재의 지방의제21은 시민, 기업, 행정의 형식적 합의구조 속에서 의제보고서를 만들어 놓고 의제추진기구가 매년 몇 개의 의제 중심으로 실천사업을 전개하는 방식으로 추진되고 있는데, 이러한 실천사업들은 대부분 행정기관의 주요 정책이나 개발계획들과는 전혀 별개로 진행되고, 많은 자치단체에서는 그나마 작성된 의제들이 실천사업으로 집행되지 않은 경우가 많음



자료: 대통령자문 지속가능발전위원회(2006: 43).

<그림 5-1> 여건 변화에 따른 지방의제21의 기회요인과 도전요인

- 작성된 지방의제21이 행정계획과 지방정부의 정책에 반영되지 않고, 추진기구의 활동이 환경교육이나 몇 가지 이벤트성 사업 위주로 진행되면서 초기에 참여한 비정부기구(NGO)와 전문가들이 지방의제21 추진기구에서 이탈하는 현상도 있었음. 이는 장기적인 관점이 필요한 지속가능한 발전의 전망을 단절시켰을 뿐 아니라 지방의제21 추진기구의 리더십이 계승되지 못한 결과를 초래함

○ 지방의제21과 주요 정책간의 연계강화를 위한 방안의 모색

- 지방의제21과 정책간의 단절문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 지방의제21이 지방자치단체의 모든 정책과정이나 계획수립과정에서 적극적인 역할을 할 수 있도록 보장하는 것이 필요함. 이를 위해 지방정부의 시스템에 투입-전환-산출구조의 체계 모형(system model)을 만들 필요가 있으며, 이를 적용해 발전시킬 필요가 있음
- 지역개발에 대한 기대와 요구가 더욱 높아진 정치·경제적 환경변화에 대응하여 지방의제21도 기존의 환경영역에 집중하며 지역개발영역에서 소극적인 네거티브 의제활동에서 벗어나 지역개발영역에서 적극적인 포지티브 의제활동으로 전환할 필요가 있음
 - ‘지역개발계획 및 추진’이나 ‘도시계획 및 추진’ 등 기존 개발영역에 대한 의제21 수립은 물론 법과 조례의 제·개정이라는 제도화를 통한 개입의 합법성을 획득하는

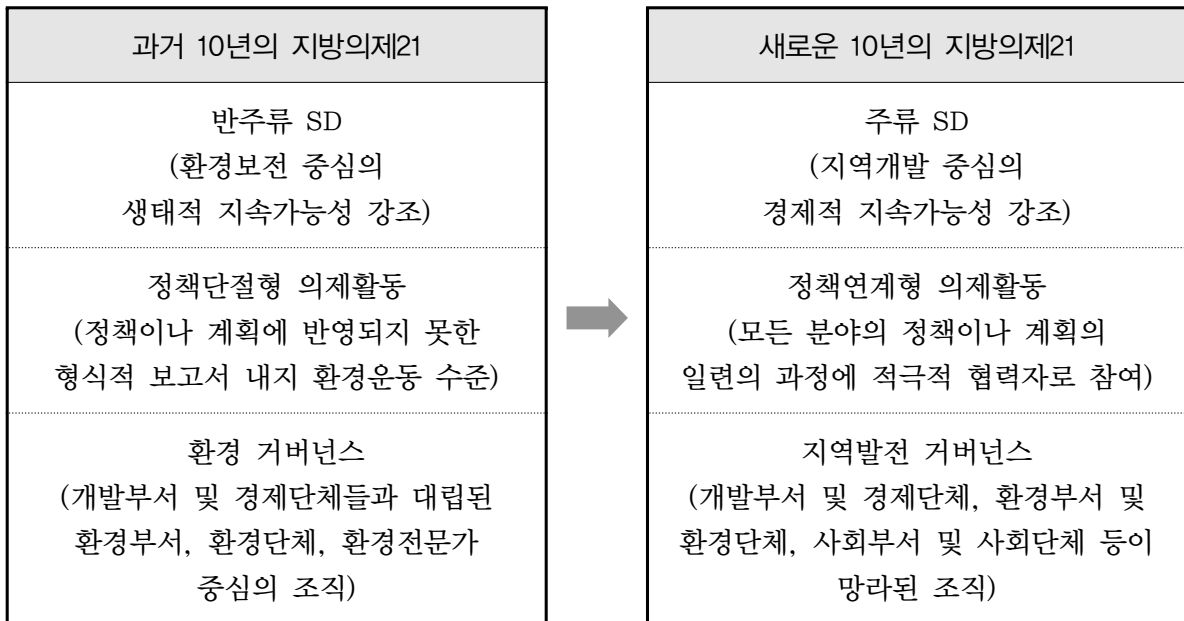
것이 필요함

- 우리나라 지방의제21의 역사성을 반영하여 오히려 환경부가 적극적으로 이슈를 제기하는 역할에 나설 필요도 있음
- 협의의 환경의제 수준을 넘어 다양하게 분출하는 개발 요구를 지속가능한 발전의 방향으로 효과적으로 수렴하고 지역주민의 복지와 삶의 질을 높일 수 있도록 정책변동(policy change)을 이끌어 내는 노력이 요구됨
- 지방선거 등 사회적으로 정치가 전면에 나서는 시기에 지속가능발전 정책제안서 등을 작성하여 정치권에서 이를 받도록 하는 노력이 필요함
- 의회·언론 등과 긴밀하게 공조를 취하며 정책이나 지방정부의 시책 및 자치단체 관할 내에서 벌어지고 있는 다양한 사안에 대해 지속가능발전성 모니터와 평가를 진행하고 발표할 필요가 있음

5.1.3 환경 거버넌스에서 지역발전 거버넌스로

○ 환경 거버넌스로서 지방의제21의 한계에 대한 대응

- 우리나라에서 지방의제21이 새로운 로컬 거버넌스의 전형으로 선도적인 역할을 한 것은 매우 의미 있는 일로서, 특히 지방자치시대의 개발우선주의 정책구조 속에서 강력한 개발세력에 대응해서 하나의 ‘친환경 동맹’으로서 환경 거버넌스의 역할을 수행해 온 지방의제21은 나름대로 평가받을 만함. 그런데 이처럼 지방의제21이 지역의 환경 거버넌스로 자리매김한 것이 긍정적인 측면도 있지만, 한편으로는 스스로 역할 범위를 좁혀버린 결과를 가져오기도 하였음
- 지방의제21이 지속가능한 지역발전의 구심적 역할을 수행하기 위해서는 기존의 환경 거버넌스 체제를 넘어서 (지속가능한) 지역발전 거버넌스 체제로 확대 개편될 필요가 있음
- 개발세력과 대립된 기존 구조에서 벗어나 개발세력들을 끌어안아 개발부서 및 경제단체, 환경부서 및 환경단체, 사회부서 및 사회단체 등이 실질적으로 참여해서 협력과 합의를 이끌어내는 지역발전 거버넌스로 전환되어야 함
- 이를 위해 아래와 같은 조치와 행동이 필요하다고 봄
 - 전항(5.1.2) 참조
 - 기존의 환경부서와는 다른 지속가능발전과 지방의제21 전담부서의 설치와 이를 통한 행정서비스 강화



자료: 대통령자문 지속가능발전위원회(2006: 49)

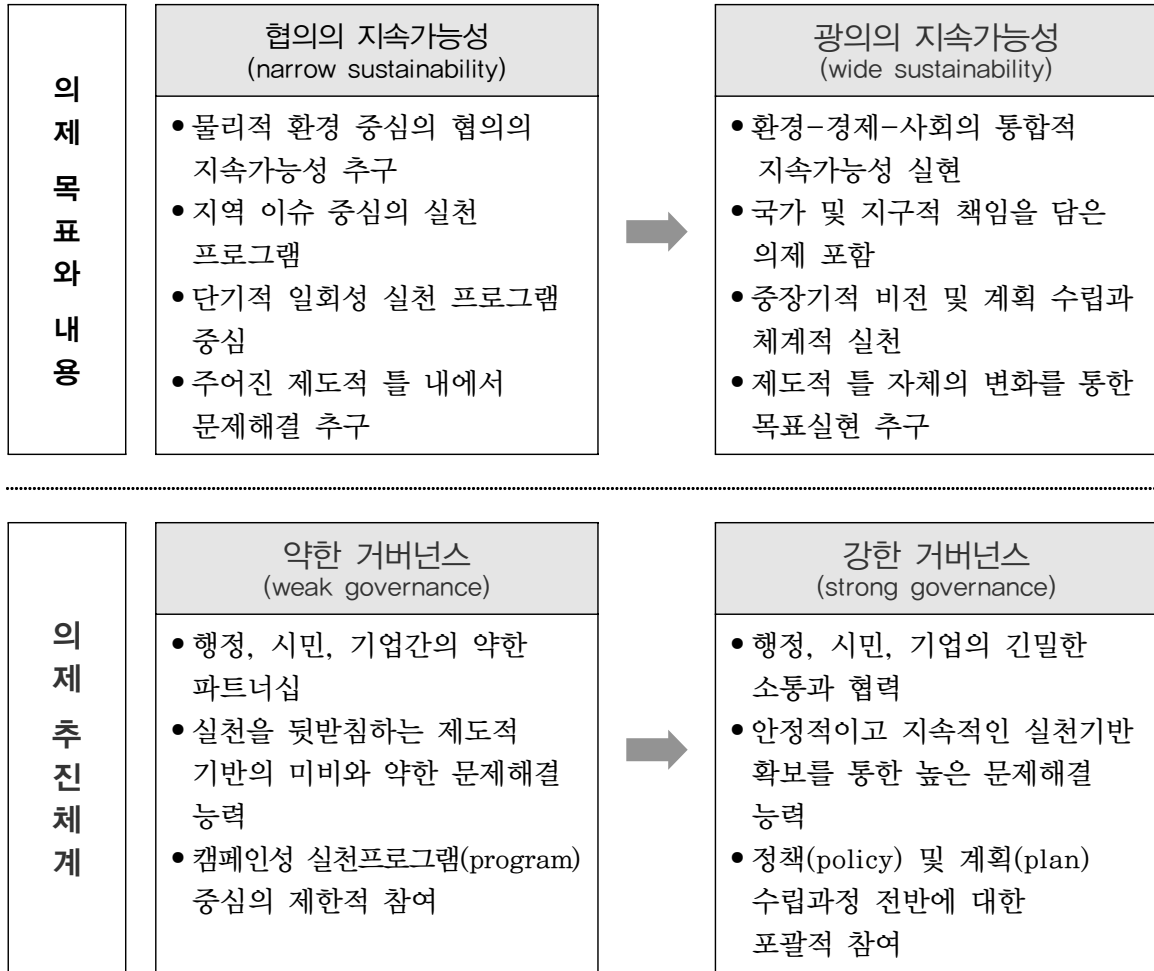
〈그림 5-2〉 지방의제21 전략의 전환

- 지방의제21에 갈등의 예방과 관리 역할 부여
- 지방의제21에 시민은 물론 시민사회와 행정, 기업 등이 용이하게 참여하고 접근할 수 있는 지속가능발전센터(일종의 커뮤니티센터)을 확보와 자치단체장이 참여하는 대화의 장 정례화
- 제 정당 및 정책연구소 등과의 정책간담회 확대
- 거버넌스의 개념이 투영되어 있지 않은 지방자치법 등의 개정 및 정비

○ 새로운 전략 수립

- 지방의제21의 목표가치인 지속가능한 발전을 실현하기 위한 중장기적 과제와 이를 추진하기 위한 지방의제21 거버넌스 체제의 확립을 위한 현실적 과제를 함께 고려한 단계적 전략 수립이 필요함
- 지방의제21을 둘러싼 현실적 조건과 지방의제21 추진체계의 내적 역량을 고려한 선택과 집중의 전략 수립이 필요함
- 국내외적으로 급속히 전개되고 있는 여건변화가 지방의제21의 현재와 미래에 던져주는 도전과 기회요소를 종합적으로 고려한 전략 수립이 필요함
- 지방의제21이 추구하는 지속가능한 발전의 보편적 가치와 실천 기반이 되는 지역의

현실적 조건과 특성을 함께 고려한 전략 수립이 필요하다.



자료: 대통령자문 지속가능발전위원회(2006: 51)

〈그림 5-3〉 지방의제21 새로운 전략의 방향

- 이를 위해 아래와 같은 조치와 행동이 필요하다
 - 지역의 지속가능발전 추진을 위한 자산의 파악 및 사회적 자본의 증대를 위한 계획과 로드맵 수립 및 실천. 이를 지원하는 정부지원체계 확보
 - 지방정부에서 수립하는 법정 지역계획 등과 수립되는 지방의제21과의 연계성 강화 및 계획수립시 개입하는 노력 경주
 - 지방의제21 의제설정의 지역밀착과 시민참여를 통한 지방의제21의 수립
 - 거버넌스의 발전을 위한 로드맵 수립과 실현. 이를 지원하는 정부지원체계 확립

5.1.4 지방의제21의 새로운 추진내용 모색

○ 지방의제21의 기본방향 설정

- 지속가능발전과 지방의제21의 가치 및 방법 등을 재확인하고 내면화하며 지역에서 구체화하고 발전시킬 수 있는 방안을 끊임없이 찾아야 함
- 지역 지속가능발전 비전과 정책의 기본방향 제시: 국가 지속가능발전 비전을 지역단위에서 구체화하고, 지역 지속가능발전 정책의 기본방향을 제시해야 함

○ 광역의제와 기초의제의 역할 정립

- 광역의제와 기초의제 간 관계가 구조와 운영이 독립적이면서도 기능적으로 상호의존적인 특성을 고려하여 자발성에 기반한 유기적인 역할분담체제를 정립할 필요가 있음
- 광역과 기초 간 협의와 소통의 틀을 강화하기 위한 공동사업 및 협의회의 등을 확대할 필요가 있음

○ 정책연계 역할의 강화

- 지방의제21의 시스템모델 구축이 필요함
투입(문제 발굴 및 쟁점제기 역할), 전환(의제작성 및 정책연계 역할), 산출(의제실천 및 문제해결 역할), 환류(성과평가 및 목표수정 역할)
- 광역의제21의 사례에서 보듯 정당 등 정치권 및 전문집단과 정책소통을 강화하고 선거 등에서의 정책제안 등 계기의 적극적인 활용이 필요함

○ 주요 개발사업 대응형 의제의 수립

- 추진방법과 역량투입이 상이할 수밖에 없는 지속추진의제와 현안대응의제로 지방의제21 의제작성을 이원화 하는 것이 필요함
- 추진주체와 이해관계자의 참여를 유도하기 위한 사안에 따른 관련 중앙이나 지방정부 관계관의 투입이 필요함

○ 지역별 특성과 시민사회의 발전 및 거버넌스 발전도의 반영

- 지역사회와 지방의제21의 자체적인 진단을 위한 매뉴얼을 개발하고 보급하는 것이 필요함
- 전국 또는 권역차원에서 컨설팅을 위한 사회적 기업 형태의 자문회사를 설립하고, 컨설팅 전문가의 정보를 집적한 데이터베이스의 구축이 필요함

5.2 중앙정부와 지방정부 및 지방의제21의 역할⁴¹⁾

5.2.1 중앙정부의 역할

○ 중앙정부의 중·장기적인 전략 수립과 실행이 요구됨

- 지속가능발전과 지방의제21의 추진방향과 목적은 중·장기적인 과정이 필요한데, 현실적으로 일정 시기 동안의 현안에 집중되거나 중·장기적인 전략은 형식적인 것으로 그치는 경우가 많았음
- 영국사례에서 볼 수 있듯이 지방정부 수준에서 지속가능발전이 확산되면서도 지방정부의 성과를 개선하기 위한 중앙정부의 전략이 모순을 보임으로써 지방의제21의 위상 하락이 발생한 것은 고려할 사항임
- 즉 지방의제21과 각종 전략 간 초점과 목적 등의 차이, 재정적 유인동기 등을 분명히 해야만 지방의제21 추진과정이 지속가능발전의 내용을 실현하면서도 성공적으로 이뤄질 수 있을 것임
- 중앙정부의 지방의제21 조정 메커니즘이나 법·제도적 측면에서 영국과 독일에 비해 다양한 기제가 구축되어 있지 않았음에도 덴마크의 지방의제21이 양적·질적 측면에서 활성화되어 있는 것은 중앙정부의 일관된 정책추진과 정부 간 협력이 시너지 효과를 발휘하고 있다는 분석 사례가 있음

○ 현 시기에는 환경부의 정부 내 지속가능발전 리더십이 요구됨

- 우리나라의 역사적, 제도적 특성이 다른 나라의 특성과 다르기 때문에 지방의제21 도입 초기 환경부가 주무부처가 된 것이 어느 정도 한계점으로 작용했었음
- 하지만 지난 15년 동안 환경부가 지방의제21과 함께 환경보전을 중심으로 지속가능발전의 영역을 개척하고 선도해온 경험을 축적해 왔음
- 더욱이 현 정부의 ‘저탄소 녹색성장’ 이니셔티브가 전 부처적인 관점에서 추진되고 있는 만큼 이를 중심으로 환경부가 지속가능발전에서 통합적인 접근과 목표를 갖고 ‘저탄소 녹색성장’ 이니셔티브를 결합시키면서 중·장기적인 비전과 실천을 도출해야 할 것임
- 환경부의 지속가능발전 추진 경험, 지속가능발전법과 녹색성장기본법 등에서의 핵심

41) 중앙정부와 지방정부의 역할, 지방의제21의 역할에 대해서는 이 과제의 중간보고와 최종보고 때 광주대학교 김병완 교수를 비롯한 자문위원들의 도움을 받았음

- 적인 역할, 그린스타트 네트워크라는 현 시기 이니셔티브의 대표적 운동 그리고 무엇보다도 전국 지방의제21 추진기구들과의 파트너십을 바탕으로 환경부 주도의 중·장기적인 지속가능발전 비전과 조직의 발전방향을 모색하며 실질적인 미래부의 역할을 담당할 필요가 있음
- 이와 같은 리더십의 발현을 위해 다음과 같은 것을 모색하고 실행해야 할 것임
 - 환경단체 등 시민사회단체들과의 소통을 무기로 다양한 사안에 대한 지속가능발전성에 대한 평가와 문제제기
 - 기후변화와 지속가능발전에 대한 세계적인 동향의 신속하고 충실하며 적극적인 소개와 홍보
 - 자치단체국제환경협의회(ICLEI) 등 국제기구와의 적극적 업무협력을 통한 중앙정부와 국민의 지속가능발전과 지방의제21에 대한 대면기회 확대
 - 지속가능발전의 날 지정 및 기념행사 진행
 - 지속가능발전법 및 저탄소녹색성장기본법의 충실한 이행과 강조
 - 중앙과 지방정부 공무원들에 대한 지속가능발전 및 지방의제21과 거버넌스에 대한 의무교육강화
 - 그린스타트 네트워크 역할의 홍보-교육으로의 제한경향과 관제화를 지양하고, 명실상부한 기후변화 대응이슈에서의 거버넌스형 국민운동 전환과 지원을 통한 '저탄소 녹색성장' 이니셔티브 강화
 - 지방의제21 추진기구들의 교육 및 연구센터 지원과 환경부 산하 지속가능발전 교육 및 연구센터 설치
 - 지속가능발전과 지방의제21을 다루는 전담관(정책관) 및 부서의 설치
- 국회의 지속가능발전에 대한 인식 제고와 지방의제21추진의 협력적 거버넌스에 대한 공감대 형성을 위해 노력이 필요함
- 독일의 경우 지방의제21을 뒤늦게 도입하였지만, 1990년대 중반부터 연방정부의 정책적 노력이 가시화되면서 연방의회 역시 지속가능발전에 대한 정책담론을 형성하는데 적지 않은 기여를 했다는 사실에서도 배울 수 있음
- 지방정부와의 협력과 지원을 강화할 필요가 있음
- 지방의제21이 활성화된 상황에서도 지역사회의 참여를 위한 제도적 틀을 더욱 공고히 하면서 법적 메커니즘을 통해 지방자치단체의 자율성을 보장했던 외국 사례의 경

힘을 바탕으로 할 수 있음

- 공식화된 재정적 메커니즘이 약한 시기에도 중앙정부의 일관된 정책방향과 정부 간 협력이 그 공백을 채울 수 있다는 교훈을 얻을 수 있음
- 이를 위해 다음과 같은 조치와 행동이 필요함
 - 중앙정부의 지방정부 지속가능발전성 강화를 위한 전략수립과 실행
 - 지방자치단체 평가항목에 지속가능발전과 지방의제21 추진실적 배점

5.2.2 지방정부의 역할

- 지방정부는 중앙정부와의 긴밀한 공조를 유지하는 가운데 지방의제21 추진기구를 통해 다양한 참여 메커니즘을 개발하면서 지역사회와의 협력을 강화해야 할 것임
 - 지역사회 지속가능발전에 관한 전문가의 양성·유치 및 지방정부 공무원 교육의 강화
 - 지방의제21을 통한 지역 시민사회와의 소통강화와 협력적 거버넌스 사업 확대
 - 지역 지속가능발전 커뮤니티센터 설치와 지방의제21에의 운영위임
 - 시민교육 확대와 다양한 시민모임 지원 확대

- 지속가능발전을 위한 통합형 행정체제로의 개편을 추진할 필요가 있음
 - 지방의제21의 경험 또는 지방의제21의 지향점을 바탕으로 행정체제에서도 ‘칸막이형’ 행정이 아니라 예산, 조직, 정책 면에서 통합적인 행정체제를 새로이 설계해 볼 수 있음
 - 이 때 지방의제21의 경험을 바탕으로 그간 분야별로 구성되어 있던 각종 위원회를 통합형 정책심의기구인 지속가능발전위원회로 통합·설치하고, 지방의제21 추진기구는 시민실천단으로서의 역할을 중심으로 수행할 수 있도록 모색해 볼 수 있음
 - 이를 위해 다음과 같은 조치가 필요함
 - 정책조정 부서인 기획조정실에 지속가능발전담당관과 전담인력의 배치
 - 지방 지속가능발전성 및 지방의제21 추진실적과 성과의 자치단체 차원 평가 진행 및 시민모니터단(또는 평가단) 활성화

5.2.3 지방의제21 추진기구의 역할

- 지방의제21의 기본 정신은 지속가능발전의 실현이므로 이러한 의미를 확산시키는 허브 역할을 충분히 하고 있는가를 자문하면서 정체성을 확립해야 할 것임
 - 지속가능발전과 지방의제21의 원론과 역사를 재인식하고, 한국과 지역의 추진특성을 파악할 필요가 있음
 - 거버넌스 추진과 지역 거버넌스의 발전도를 평가하고 발전전략을 수립하여 실행할 필요가 있음
 - 지역 시민사회와의 소통과 참여를 평가하고 이를 발전시키기 위한 계획을 마련 실행할 필요가 있음

- 분야별 거버넌스 과제를 도출할 필요가 있음
 - 정책과제와 관련하여 행정-기업-시민이 함께 할 수 있는 사업과 그렇게 하기에는 별 의미가 없거나 또는 대규모 예산이 투입되어야 하는 시책사업처럼 현실적으로 지방의제21이 감당하기에는 역부족인 사업도 있으므로 선택과 집중을 위한 평가 등 조치가 필요할 수 있음
 - 정책과제에 따라 거버넌스 메커니즘을 통할 경우 효과적인 과제와 거버넌스 메커니즘이 그다지 필요하지 않은 과제가 있을 수 있으므로 지방의제21 추진기구 내에서 이를 조정할 필요가 있음

- 분야별 정책과제 역시 현실적으로 선택과 집중이 필요하므로 이를 다음과 같이 구분하고 지역의 수준과 역량을 고려하여 추진할 필요가 있음
 - 인식확산형사업을 주로 할 경우 : 가평의제21 사례에서처럼 ‘숲 해설가 양성’ 등 인력과 리더를 양성하는 교육·홍보 사업 중심이라 할 수 있음
 - 실천사업을 주로 할 경우 : 예산이나 역량이 축적된 지역에서 가능한 형태로 현재 한국사회의 많은 지방의제21 추진기구들이 이러한 형태의 사업을 주로하고 있음. 평가지표를 만들어 거버넌스형 사업의 성과를 체크하는 시스템으로도 작동할 수 있음
 - 평가사업을 주로 할 경우 : 지속가능발전의 모니터링과 지표평가를 통해 사회전반에 걸쳐 지방의제21이 추구하는 방향에 비춰 잘 진행되고 있는지를 체크하는 방식임. 한국에서 일부 활성화된 지역의 지방의제21이 이를 시도하고 있음

- 지역사회에 지속가능발전도시계획(SCP)나 행복도시, 기후보호도시, 생태예산제 등 이미 국제적으로 개발되어 있는 평가나 계획 및 실행수단들을 소개하고 적용할 수 있도록 노력해야 함

- 앞서 언급한 바 있듯이 기업과 상공인의 참여를 독려하고 조장하여야 함

- 민주주의와 시민사회의 발전이 거버넌스의 발전에 직결되어 있고, 지속가능발전과 지방의제21에의 든든한 버팀목이 된다는 사실을 직시하고, 이를 발전시키기 위한 계획을 세우고 실행해야 함

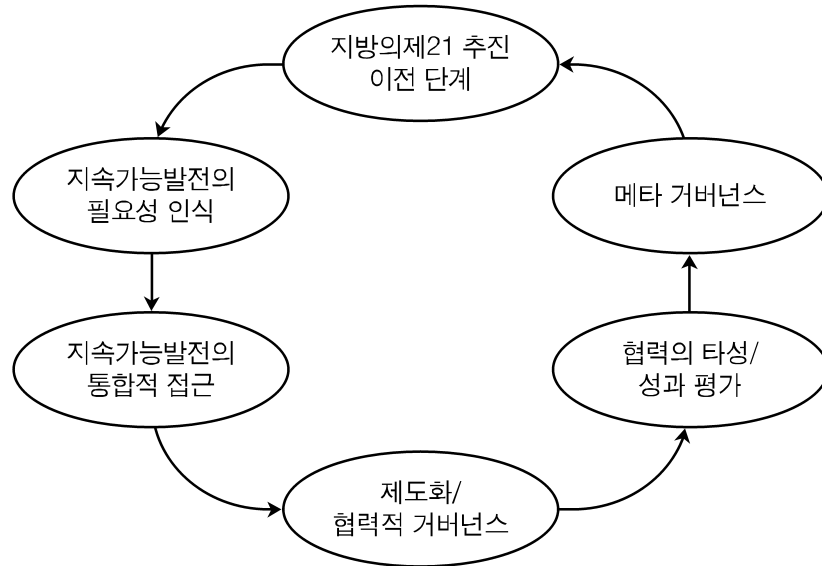
제6장 결론

- 이 연구는 해외 주요 국가의 지방의제21 추진경로를 역사적으로 검토하고 최신 동향을 분석함으로써 우리나라 지방의제21 발전 모형을 돌아보고 재정립하는 데 기여한다는 목적을 둬
 - 이를 위해 자료 접근이 비교적 가능했고 우리나라에 큰 함의를 줄 수 있을 것으로 판단된 영국, 독일, 덴마크 등 유럽 주요 국가의 지방의제21 추진사례를 검토하였음
 - 주요 국가의 지방의제21 도입기를 살펴보고, 중앙정부와 지방정부의 역할을 분석하였음

- 분석 결과 각국 중앙정부와 지방정부가 지방의제21 추진과정에서 담당한 역할은 우리나라 지방의제21 추진과정에 비춰 많은 함의를 제시해주었음
 - 영국의 경우 중앙정부의 전략에서 모순을 보이면서 각종 전략 간 초점과 목적, 재정적 유인동기 등을 지방정부의 지방의제21 추진과정에 효과적으로 접목시키지 못해 우리나라에서도 중앙정부의 중·장기적이고 일관된 전략이 필요함을 보여 주었음
 - 독일의 경우 지방의제21을 뒤늦게 도입했으면서도 연방의회와의 협력을 통해 지속가능발전에 관한 정책담론을 바탕으로 연방정부의 정책적 노력이 가시화되었음을 보여 주고 있어 의회와의 협력과정도 중요함을 말해 주었음
 - 덴마크의 경우 사회 각 부문과의 협력에 기초하여 중앙과 지방정부 차원에서 효과적으로 제도적 노력으로 뒷받침했을 뿐만 아니라 중앙정부의 일관된 정책방향과 중앙 및 지방정부의 협력이 재정적 메커니즘의 공백도 채울 수 있었음을 보여 주었음

- 협력적 거버넌스는 쉽게 구축될 수 없을 뿐만 아니라 그 성과를 짧은 기간 내에 이루거나 확인할 수도 없다는 점을 분명히 하면서 지방의제21이 갖고 있는 지속가능발전의 거버넌스(governing sustainability)에 대한 사명과 역할을 더욱 정교하게 역량 형성 과 축적의 전망이 자리매김될 수 있도록 하는 것이 필요함

- <그림 6-1>과 같은 지속가능성의 전환 모델을 통해 이러한 비전과 사명감을 각 주체 별로 실현해 나가야 할 것임



자료: O'Riordan(2009: 312).

<그림 6-1> 지속가능성 전환 모델

- 이러한 전환을 위해 현 시기에서는 지방정부와 각 지방의제21 추진기구들의 지속적인 인내와 노력도 필요하지만, 중앙정부 특히 환경부를 중심으로 한 중·장기적인 비전과 전략을 내세울 수 있는 이니셔티브가 필요하다고 할 수 있음

■ 참고문헌

- 국가지속가능발전위원회, 2008, 「시·도 공무원을 위한 지방지속가능발전 업무매뉴얼」.
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 2006, 「지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21의 새로운 전략과 재작성 지침 개발」, (사)광주시민환경연구소.
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 2007, 「지방지속가능발전 진단과 컨설팅 실시방안」.
- 대통령자문 지속가능발전위원회, 2008, 「우리와 미래세대의 행복한 삶을 위한 국가지속가능발전지표 평가 보고서」.
- 맑고푸른시흥21실천협의회, 2005, 「맑고푸른시흥21 5주년 사업평가보고서」.
- 맑고푸른시흥21실천협의회, 2009, 「시흥의제21 조직체계 및 활동내용 진단과 평가 연구」: (사)한국지속가능발전센터.
- 밀브래스 지음, 이태건·노병철·박지운 옮김, 2005, 「지속가능한 사회」(새로운 환경 패러다임의 이해), pp.207-208. 인간사랑.
- 안정림, 1999, “지방의제21과 기업의 역할”.
- 오수길, 2001, 「지방행정의 민-관 파트너십 사례 연구: ‘지방의제 21’ 추진 과정을 중심으로」, 성균관대학교 대학원 박사학위청구논문, p.242.
- 이상현, 2005, 「지방의제21의 추진실태에 관한 연구-경기도 시·군을 중심으로-」, 서울시립대학교 석사학위논문.
- 인천의제21실천협의회, 2006, 「인천의제21실천협의회 활동 평가보고서(1999~2006)」.
- 지방의제21전국협의회, 2004, 「지방의제21 추진 가이드북 2005」.
- 지방의제21전국협의회, 2005, 제10회 지방의제21 정책포럼 「지방자치 10년 그리고 지방의제21 10년」, “한국 지방의제21 내용분석을 통해 본 10년의 현황과 과제”. pp.55-81
- 푸른경기21 기초의제협력위원회, 2007, 워크숍 자료집 「네트워크 강화를 통한 지속가능한 지방의제21 전략수립을 위하여」.

- 푸른경기21실천협의회, 2007, 「경기지역 지방의제21 진단과 협력체계 구축방안 연구」, (사)한국지속가능발전센터.
- 푸른경기21실천협의회, 2009, 「경기지역 지방의제21 진단 및 평가지표 개발 연구」, (사)한국지속가능발전센터.
- 푸른광명21실천협의회, 2009, 「푸른광명21 의제 실천 10년 평가 연구」, (사)한국지속가능발전센터.
- 푸른광주21협의회, 2003, 「푸른광주21평가보고서」.
- 푸른광주21협의회, 2004, 「2004 푸른광주21 평가보고서」.
- 푸른광주21협의회, 2005, 「푸른광주 10년, 또 하나의 이야기」.
- 한국환경기술개발원, 1995, 「지방의제 21(Local Agenda 21) 작성지침(안)」.
- 환경부, 1995, 「지방의제 21과 생태도시개발」.
- 환경부, 2000, 「지방의제 21의 전국편람 2000」.
- 환경부, 2001, 「지방의제 21의 전국편람 2001」.
- 환경부, 2001, 「지방의제21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구」. 지방의제21전국협의회.
- 환경부, 2001, 「지방의제21 활성화를 위한 광역과 기초 자치단체의 역할 (제3회 지방의제21 정책포럼)」.
- 환경부, 2001, 「지방의제21과 시민참여 (정책포럼)」.
- 환경부, 2002, 「지역별 특성에 적합한 지방의제21 추진모델 개발」, 지방의제21전국협의회.
- 환경부, 2003, 「지방의제21 실천활성화 방안연구」, 지방의제21전국협의회.
- 환경부, 2004, 「지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안」, 지방의제21전국협의회.
- 환경부, 2005, 「지방의제21 제도화 방안에 관한 연구」.
- 환경부, 2005, 「지속가능한 지방발전을 위한 지방의제21 제도화 방안에 관한 연구」.
- 환경부, 2007, 「지방의제21 시범사업 우수사례집」.
- 환경부, 2007, 「지방의제21 시범지자체 평가 및 활성화 방안」. 지방의제21전국협의회.
- 환경부, 2008, 「2008년도 지방의제21 추진실적 평가 및 지방의제21 활성화방안 연구」, 전국지속가능발전협의회.
- 환경부, 2009, 「2009년도 지방의제21 추진실적 평가 및 추진사업 분석 연구」, 전국지속가능발전협의회.
- 환경부, 2009, 「지방의제21 평가보고 표준화 연구」, (사)한국지속가능발전센터.
- 환경부, 한국환경기술개발원, 1997, 「지방의제21 모델개발 연구」.
- 환경부, 한국환경기술개발원, 1997, 「지방의제21 작성요강」.

- Agger, Annika. (2010). Involving citizens in sustainable development: evidence of new forms of participation in the Danish Agenda 21 schemes. *Local Environment*, 15(6): 541-552.
- Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson, and Stephen Young. (1997). Introduction: the Theory and Practice of Sustainable Development in EU Perspective. In Susan Baker, Maria Kousis, Dick Richardson, and Stephen Young(eds.), *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, 1-40. London: Routledge: p.9
- Batchelor, Anna & Alan Patterson. (2007). *Political Modernisation and the Weakening of Sustainable Development in Britain*. Deposited version, Sheffield Hallam University.
- Centre for Development and the Environment(http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/local_authorities/background.htm).
- Centre for Development and the Environment(http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/local_authorities/index.html)
- Centre for Development and the Environment(http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/national_policies/index.html)
- Centre for Development and the Environment(http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/national_policies/instruments.htm)
- Centre for Development and the Environment(<http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/strategies/Followup/index.html>)
- Centre for Development and the Environment(<http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/strategies/index.html>)
- Centre for Development and the Environment(<http://www.prosus.uio.no/susnordic/denmark/strategies/Rio%20Process/index.html>)
- Centre for Development and the Environment. (2003). *Local Agenda 21 in the Nordic Countries: National Strategies and Local Status*. University Of Oslo.
- Department for Communities and Local Government. (2009). *Long term evaluation of local area agreements and local strategic partnerships: Report on the 2008 survey of all English local strategic partnerships*.
- Department of Environment, Food and Rural Affairs. (2005). *Securing the Future: UK Government Sustainable Development Strategy*. HMSO: London; Kythreotis(2010)에서 재인용.
- Environmental Policy Research Centre. (2004). *Germany Case Study: Analysis of National Strategies for Sustainable Development*. Unedited working paper, Freie Universität Berlin.
- European Sustainable Development Network(http://www.sd-network.eu/?k=country_profiles&s=single_country_profile&country=Germany#evaluation)

- Evans, Bob & Kate Theobald. (2003). Policy and Practice LASALA: Evaluating Local Agenda 21 in Europe. *Journal of Environmental Planning and Management* 46(5): 781-794.
- Federal Government of Germany. (2002). *Perspectives for Germany. Our Strategy for Sustainable Development*, Environmental Policy Research Centre(2004)에서 재인용
- Federal Ministry of Transport, Building and Housing & Federal Ministry for Economic Cooperation and Development. (2001). *Towards Sustainable Human Settlements Development, National Report of the Federal Republic of Germany*.
- Fragoso Neves, Ana Rita. (2007). *Local Agenda 21 and the Implementation of Renewable Energies at the Local Level*, Lisbon: Department of Environmental Sciences and Engineering.
- Geissel, Brigitte. (2009). Participatory Governance: Hope or Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. *Local Government Studies* 35(4): 401-414.
- Gram-Hanssen, Kirsten. (2000). Local Agenda 21: Traditional Gemeinschaft or Late-Modern Subpolitics? *Journal of Environmental Policy & Planning* 2: 225-235.
- Hughes, Phil. (2000). *Local Agenda 21 in the United Kingdom*, Office of the Parliamentary Commissioner for the Environment.
- International Council on Local Environmental Initiatives(ICLEI). (1997). *Local Agenda 21 Survey: A Study of Responses by Local Authorities and their National and International Associations to Agenda 21*.
- Jänicke, Martin, Helge Jörgens, Kirsten Jörgensen & Ralf Nordbeck. (2001). *Governance for Sustainable Development in Germany: Institutions and Policy Making*. OECD.
- Jonas, Andrew E. G., Aiden While & David C. Gibbs. (2004). State modernisation and local strategic selectivity after Local Agenda 21: evidence from three northern English Localities. *Policy & Politics* 32(2): 151-168.
- Kern, Kristine, Claudia Koll & Malte Schophaus. (2004). *Local Agenda 21 in Germany: An Inter- and Intranational Comparison*, Discussion paper 104: 1-40, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung(Social Science Research Center Berlin).
- Kern, Kristine, Claudia Koll & Malte Schophaus. (2007). The Diffusion of Local Agenda 21 in Germany: Comparing the German Federal States. *Environmental Politics* 16(4): 604-624.
- Kythreotis, Andrew. (2010). Local Strategic Partnerships: a Panacea for Voluntary Interest Groups to Promote Local Environmental Sustainability? The UK Context. *Sustainable Development*, 18: 187-193.
- Lawless, Paul. (2004). Locating and explaining area-based urban initiatives: New Deal for Communities in England. *Environment and Planning C: Government and Policy* 22(3): 383-399.

- Lucas, Karen & Sara Fuller. (2005). Putting the 'E' into LSPs: Representing the Environment within Local Strategic Partnerships(LSPs) in the UK. *Local Environment* 10(5): 461-475.
- Lucas, Karen, Andrew Ross & Sara Fuller. (2003). *What's in a name? Local Agenda 21, community planning and neighbourhood renewal*. Joseph Rowntree Foundation.
- Luhde-Thompson, Naomi. (2007). Local Authorities' Self-Assessment of Local Agenda 21(LASALA). In Schubert, Uwe and Eckhard Störmer(eds.), *Sustainable Development in Europe: Concepts, Evaluation and Applications*, 177-186. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Osborn, Derek. (1997). Some Reflections on UK Environment Policy, 1970-1995. *Journal of Environmental Law* 9(1): 3-22.
- Parker J. & P. Selman. (1999). Local government, local people and Local Agenda 21. In Buckingham-Hatfield S & Percy S(eds.), *Constructing Local Environment Agendas: People, Places and Participation*, 18-30. Routledge: London; Kythreotis(2010)에서 재인용.
- Pinfield, Graham & Jamie Saunders. (1999). *Community planning and LA21*. EGextra 5(1); Hughes(2000)에서 재인용.
- Smardon, Richard C. (2008). A comparison of Local Agenda 21 implementation in North American, European and Indian cities. *Management of Environmental Quality: An International Journal*, 19(1): 118-137.
- Spatial Planning Department. 2000. *Local Agenda 21 in Denmark: State of implementation in late 1998*. Ministry of Environment and Energy.
- Stephan, Petra. (2000). *Local Agenda 21 in the Age of Globalization, 5-15*, in Petra Stephan(ed.), *Learning from each other in North and South: Local Agenda 21 in Germany and the Republic of Korea*. INEF Report Heft 48. Gerhard-Mercator-Universität Duisburg.
- Tharan, Doris. (2004). *Denmark Case Study: Analysis of National Strategies for Sustainable Development*. Working paper, Environmental Policy Research Centre. Freie Universität Berlin.
- The Federal Ministry for Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety. (2001). *Environmental policy: Local Sustainability Policy and Local Agenda 21*.
- Tils, Ralf. (2007). The German Sustainable Development Strategy: Facing Policy, Management and Political Strategy Assessments. *European Environment* 17: 164-176.

