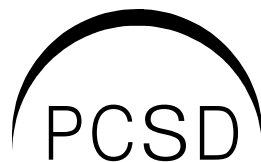

지속가능한 지역사회 발전을 위한 지방의제21 활성화 방안



대통령 자문 지속가능발전위원회
Presidential Commission on
Sustainable Development
Republic of Korea

‘지방의제21 활성화 방안’ 자료집을 발간하며

지역은 지속가능발전이 구체적으로 실천되는 공간으로 중요한 의미를 가지고 있다. 그러나 참여정부의 주요 국정과제인 지방분권과 균형발전이 지역에서는 성장동력 창출을 위한 경쟁적 개발정책으로 나타나고 있어 어느 때보다 환경훼손에 대한 우려가 높은 반면 개발과 보전의 조화를 견인해 낼 수 있는 지역단위의 제도적 장치는 미흡하다.

지방의제21은 경제, 사회, 환경적 지속가능성을 통합한 지역의 행동계획으로 의제의 결정과 실천이 지자체, 기업, 시민의 참여와 파트너십을 바탕으로 이루어진다는 특징을 가지고 있다. 따라서 분권화시대 지자체와 시민사회의 역량을 배양하고 지속가능한 지역공동체를 실현할 수 있는 제도적 기반으로서 지방의제21의 역할은 매우 중요하다.

우리나라 지방의제21은 1995년 부산시에서 최초로 작성 발표한 이래 전체 지자체의 91% 이상이 참여할 정도로 세계적으로 주목할만한 성장을 보이고 있다. 특히 다른 나라와 달리 중앙정부의 역할이나 제도적 지원이 미흡한 가운데 시민단체와 지방자치단체 주도로 확대·발전해 오면서 지역의 민·관협력 거버넌스 기반을 조성하고 지속가능한 발전에 대한 지역의 인식을 제고하는 등 나름대로의 성과를 거두었다.

그러나 이러한 외형적인 성장에도 불구하고 질적인 측면에서 볼 때 성과가 기대에 미치지 못하고 있다. 법적 근거가 없는 조례로 규정되어 지자체장의 의지나 갈등사안의 발생 등에 따라 지방의제21 예산 및 운용이 불안정하고, 행정계획과 연계되지 못해 실효성을 갖지 못하는 등 지역의 지속가능성을 담보하기 위한 수단으로서 그 역할과 기능에 한계를 보이고 있다. 이에 따라 지역에서는 그 동안 지방의제21의 제도화를 꾸준히 요구해 왔다.

지속가능발전위원회는 이러한 요구에 따라 지방의제21 제도화 방안을 연구하였으며, 수 차례의 공론화 과정을 통해 시민단체, 지방의제21관련 활동가, 전문가, 지자체, 관련부처 등의 다양한 의견을 수렴하였다. 이러한 논의과정 자체가 지속가능한 지역사회 발전을 실천하는 방식이며, 이 자료집은 그러한 노력의 일부이다. 2005년도 하반기부터 ‘지방의제21 활성화’를 위한 제도적 방안을 구체적으로 제안하기 위해서 우리위원회가 혼신의 노력을 기울일 것임을 약속드리며, 이 자료집이 지방의제21의 활성화에 일조함을 확신한다. 그동안 애써주신 지방의제21 소위 및 연구팀, 지방의제21전국협의회 관계자 등 모든 분들께 다시 한번 감사드린다.

2005. 4. 22.

대통령자문 지속가능발전위원회
위원장 고철환

<차 례>

1. ‘지방의제21 활성화 방안’ 마련을 위한 지속가능발전위원회 활동 일지	1
2. 지방의제21 활성화 방안 요약	5
2.1. 활성화 방안 요약문	5
2.2. 공론화/토론 내용 요약문	10
3. 연구팀보고서의 개조식 요약문	14
4. 연구팀 보고서: 지속가능한 지방 발전을 위한 ‘지방의제21 제도화’ 방안 연구 보고서 요약문	31
보고서 본문	
제1장 서론	
1. 연구의 필요성과 목적	42
2. 연구의 내용과 범위	44
제2장 지속가능한 발전과 지방의제21	
1. 지속가능한 발전의 개념과 실천방식	45
2. 지속가능한 발전의 지방화로서 지방의제 21	46
3. 지방의제 21의 제도화란?	47
제3장 한국 지방의제21의 평가와 문제점	
1. 10년의 공과	50
2. 지방의제21의 발전단계	52
3. 지방의제21의 추진성과와 한계	57
4. 지방의제21의 제도화 수준과 필요성	59
제4장 해외사례의 검토	
1. 영국, 독일, 스웨덴, 덴마크, 일본	63
2. 종합평가와 함의	82
제5장 지방의제 21 제도화의 방향과 모델	
1. 기본방향	86
2. 단계화 모델의 비교	88
3. 제도화의 체계와 과제	90
제6장 지속가능한 지방발전을 위한 제도화의 핵심방안	
1. 지방지속가능발전위원회(LCSD)의 설치와 운영	92
2. 지방지속가능발전전략의 수립	113
3. 지속가능한 지방행정체제의 구축	119
제7장 제도화의 법적 기반	
1. 현행법 제도의 문제점	123
2. 개선방안	126
제8장 기대효과 및 추진일정	
1. 기대효과	133
2. 추진일정	134
<부록> ‘지방의제21 제도화’ 방안 슬라이드 자료	137

1. “지방의제21 활성화 방안” 마련을 위한 지속가능발전위원회 활동 일지

1. 지방의제21 활성화 방안 논의경과

- 지방의제21이 1995년 우리나라에 도입된 이후 외형적으로 크게 성장하였으나, 질적인 측면에서 역할과 기능에 한계를 보이면서 지방의제21의 제도화에 대한 지역의 요구가 있어 왔음
- 대통령자문지속가능발전위원회는 2002년 지방의제21활성화를 위해 ‘지방지속가능발전위원회(LCSD) 구성 및 지방의제21추진 제도화 방안’을 의결하고 기존의 유사위원회를 통합하여 LCSD를 설치할 것을 각 지자체에 권고한 바 있음
 - 지방의제21의 활성화와 지방 지속가능발전위원회 설치를 위한 조례를 제정하고, 이러한 거버넌스 구성을 지원하기 위한 관련법령과 규정 정비내용 포함
 - 지역여건을 고려하여 광역자치단체는 2003년까지, 기초자치단체는 2005년까지 설치할 것을 권고하였으나 효과 미흡
- ‘04년 지속가능발전위원회 대외협력교육전문위원회 산하에 지방의제21연구소 위(‘04년 5월)와 지방의제21연구팀(‘04년 5월)을 구성하고 “지방의제21 제도화방안”을 국정과제로 추진
 - 제1차 전문위원회 전체회의(‘04년 3월)에서 지방의제21 제도화방안 연구를 전문위원회 과제로 결정하여 연구소위와 연구팀 구성 확정
- 지방의제21 제도화방안 연구를 위해 ‘04년 9월-10월 지속가능발전위원회 주최로 3회의 지역간담회(호남·충청지역, 수도권·강원지역, 영남·제주지역) 및 2회의 시민단체 간담회를 개최하여 의견을 수렴하고 연구용역 진행(‘04. 11 - ‘05. 2)
 - ‘04년 7월-8월에는 지방의제21전국협의회가 15차례의 지역순회간담회를 통해 지방의제21 제도화의 필요성과 방향에 대한 공감대를 형성하였음
- 지방의제21연구팀 회의(15차), 지방의제21소위원회(2차), 지방의제21소위/연구팀 확대회의(3차) 및 공론화를 위한 간담회, 토론회 등 총 30여 차례의 회의를 통해 시민단체, 지역환경단체, 전문가, 지방의제21 관계자, 지자체, 관련부처 등 다양한 이해당사자가 참여하여 활발한 토론을 벌였음
 - 공론화 과정에서 지방의제21의 활성화 및 지속가능한 지역사회 발전을 위해서는 (가칭)지속가능발전추진법의 제정이 필요하다는데 공감대가 형성되었음 (설문응답자 79명 중 70%가 지속가능발전추진법을 가장 바람직한 대안으로 응답)
- 지방의제21 제도화를 포함한 활성화 방안을 ‘05년 6월 지속가능발전비전에 포함시켜 발표하고, 향후 지속가능발전추진법 제정을 위한 T/F팀을 구성하여 추진할 계획임

2. 활동일지

2004. 4. 9 **대외협력 교육 전문위원회원 지방의제21 업무추진과제 제1차 워크숍 개최**
- 지방의제21 실천전략 주제발표 및 지방의제21 소위 구성
2004. 5. 11 **지방의제21연구팀 제1차 회의**
- 지방의제21 실천전략 연구방향 및 지방의제21 실천전략 수립 추진 일정 토의
2004. 5. 14 **지방의제21소위 제1차 회의**
- 지방의제21 소위원회 및 지방의제21 연구팀 운영방안 논의
2004. 5. 29 **지방의제21소위/연구팀 제1차 확대회의**
- 지방의제21 제도화 방안 주제 발표 및 지방의제21소위와 연구팀의 역할 분담
2004. 6. 19 **지방의제21연구팀 제2차 회의**
- 지방의제 21연구팀의 목적을 지방의제21의 원활한 이행을 위한 제도화 방안에 초점을 맞춤
2004. 7. 8 **지방의제21연구팀 제3차 회의**
- 지방의제21 관련 그간의 연구성과 검토 및 연구팀의 연구방향, 연구목차, 연구내용, 연구 분담에 대하여 토의
- 지역순회 간담회 개최 개최 결정
2004. 7. 20 **지방의제21연구팀 제4차 회의**
- 지방의제21 연구팀의 연구방향, 연구목차, 연구내용, 연구분담 토의(계속)
2004. 8. 3 **지방의제21연구팀 제5차 회의**
- 지역순회 간담회 개최 계획안 검토 및 지방의제21 연구팀의 연구 세부목차 내용, 연구 분담에 대하여 결정
2004. 8. 27 **지방의제21연구팀 제6차 회의**
- 지방의제21 제도화방안 집필분담별 세부목차의 내용개요 토의
2004. 9. 11 **지방의제21 제도화방안 호남·충청지역 간담회**
- 연구팀의 연구내용 발표(지방의 지속가능발전과 녹색분권, 한국 지방의제21의 평가와 문제점, 해외사례, 지방의제21 제도화 방향, 과제의 제도화, 추진기구의 제도화방안) 및 호남·충청 지역 지방의제21 관련 활동가의 의견 수렴
2004. 10. 7 **지방의제21 제도화방안 수도권·강원지역 간담회**
- 연구팀의 연구내용 발표 및 수도권·강원지역 지방의제21 관련 활동가의 의견 수렴
2004. 10. 7 **지방의제21소위/연구팀 제2차 확대회의**
- 각 지역의 여건을 고려한 지방의제21 제도화 방안의 필요성에 대한 지역의견 반영

2004. 10. 16 지방의제21 제도화방안 영남·제주지역 간담회
- 연구팀의 연구내용 발표 및 영남·제주 지역 지방의제21 관련 활동가의 의견 수렴
2004. 10. 25 지방의제21 제도화방안 시민단체 간담회
- 참여정부 개발위주 정책을 견제할 수 있는 장치로서 지방의제21 제도화의 중요성 강조
2004. 11. 1 지방의제21 제도화방안 시민단체 간담회
- 분권화에 따른 경쟁적인 개발위주 정책에 대한 제어와 광역단위 지방지속가능발전위원회 거버넌스 구축을 위한 수단으로서 지방의제21의 제도화 연구 필요
2004. 11. 4 지방의제21연구팀 제7차 회의
- 각 지역의 의견을 지방의제21 제도화방안 연구에 반영하고, 동 연구방안을 환경부 연구용역으로 체결
2004. 11. 4 지방의제21소위/연구팀 제3차 회의
- 그간 진행했던 연구내용에 지방의제21 제도적 위상, 추진체계, 행정 및 재정적 기반, 지방지속가능발전위원회와 국가지속가능발전위원회 간의 관계 등 추가 연구가 필요한 부분을 정리
2004. 12. 4 지방의제21연구팀 제8차 회의
- 지방의제21 제도화방안 연구 1차 초안 검토
2004. 12. 14 지방의제21소위 제2차 회의
- 지방의제21 연구팀 연구내용, 연구용역체결 현황에 대하여 보고하고, 연구수행계획, 중간결과보고회, 최종결과 보고회 등에 관하여 토의
2005. 1. 5 지방의제21연구팀 제9차 회의
- 수정된 지방의제21 제도화방안 연구 2차 초안을 검토하고, 제도화 방안 연구의 실효성을 높이기 위한 환경부, 행자부와 협의 절차의 필요성 제기
2005. 1. 20 지방의제21연구팀 연구 중간보고회
- 고철환 위원장, 공무원, 시민단체, 전문가 등이 참여하여 지방의제21 제도화방안 연구 중간보고서 내용에 대한 토의
2005. 1. 26 지방의제21소위 간사총무 제1차 확대회의
- 국정과제보고를 목표로 한 지방의제21 제도화방안 연구의 방향에 대하여 재논의하고 제도화의 실효성과 타당성을 부각
2005. 1. 28 지방의제21연구팀 제10차 회의
- 지방의제21 제도화방안 연구내용을 평가하고 향후 보완계획에 대하여 토의, 지방분권시대에 맞는 지방의제21의 당위성 부각
2005. 2. 5 지방의제21소위 간사총무 제2차 확대회의
- 지방의제21 국정과제보고 대비 일정 등에 대하여 토의하고, 연구보고서, 슬라이드 초안, 요약본 작성에 대하여 업무 분담

2005. 2. 12 지방의제21연구팀 제11차 회의
- 지방의제21 제도화방안 슬라이드 수정안 검토 및 보완사항 정리 후 보고서 목차 재구성
2005. 2. 15 지방의제21연구팀 제12차 회의
- 지방의제21 제도화방안 슬라이드 수정안 검토 및 대국민 홍보의 필요성 강조
2005. 2. 22 지방의제21연구팀 제13차 회의
- 지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21 제도화방안 슬라이드 수정안 재검토
2005. 3. 4 지방의제21연구팀 제14차 회의
- 지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21 제도화방안 중 행정 및 조직에 대한 검토 : 지방지속가능발전위원회의 역할과 기능, 기구의 설치, 지방지속가능발전전략 등
2005. 3. 11 지방의제21연구팀 제15차 회의
- 지방의제21 제도화방안 연구에 대한 평가와 국정과제보고를 위한 추진체계 및 토론회 준비계획에 관하여 토의
2005. 3. 15 지방의제21 제도화방안 보고서작성준비 제1차 회의: 지역환경단체, 전문가 의견수렴
- 지방의제21 제도화방안에 관한 연구결과 발표 및 검토
2005. 3. 18 지방의제21 제도화방안 보고서작성준비 제2차 회의: 지방의제21 관련 단체, 지자체 공무원, 전문가 의견수렴
- 지속가능한 지방발전을 위한 지방의제21 제도화방안, 지방의제21 제도화를 위한 전국협의회 추진계획에 대하여 발표하고 지방의제21 관련단체, 지자체 공무원, 전문가의 지정토론 및 자유토론
2005. 3. 21 지방의제21 제도화방안 보고서작성준비 제3차 회의
- 지방의제21 정책보고서 작성을 위한 TF팀 구성 및 역할분담, 정책보고서 작성방향과 정부혁신지방분권위원회 발표 일정 논의
2005. 3. 25 지방의제21 제도화방안 보고서작성준비 제4차 회의
- 지방의제21 정책보고서를 수정, 보완하고 이후 부처협의를 위한 정책제안 내용에 대하여 토의
2005. 3. 29 지방의제21 제도화방안 보고서작성준비 제5차 회의: 관련부처 실무자급 협의
- 지방자치제도 내에서의 지방의제21을 평가하고, 지방지속가능발전위원회 설치방안, 환경정책기본법 및 지방자치법 개정안, 지속가능발전촉진법(가칭) 제정 계획 등에 대하여 관련 부처 실무자(환경부, 행자부) 및 행정 전문가와 협의

2. 지방의제21 활성화 방안 요약

지속가능한 지역사회 발전을 위한 지방의제21 활성화 방안

(지속가능발전위원회, 2005. 4. 20)

2.1. 활성화방안 요약문

1) 검토배경 및 추진경과

□ 지속가능발전과 지방의제21의 배경

- '92년 유엔환경개발회의의 '의제21'에서 지역사회 구성원들과의 합의를 통한 '지방의제21'(Local Agenda 21) 수립·실천 권고
- '02년 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에서는 '지방의제21'의 이행과 행동을 촉구하는 '지방행동21' 제안
- 우리나라는 '95년 부산시에서 최초로 작성·발표 후 확대
 - '94년 영국 맨체스터'글로벌포럼 94' 참가 및 '95년 지방자치제도의 본격적인 실시로 급속히 확산
 - '00년 대통령자문지속가능발전위원회 설립 및 지방의제21 추진기구 전국단위 네트워크 구축

□ 지방의제21이란?

- 지속가능한 지역사회를 만들기 위해 지역의 경제, 사회, 환경을 통합적으로 고려한 새로운 행동 계획이자 구체적인 실천프로그램
- 지방자치단체, 기업, 시민의 협치를 바탕으로 공동으로 의제를 결정, 집행한다는 점에서 여타 민간단체나 자문기구와 차이가 있음
 - 지방의제21 실천을 위해 경제, 사회, 환경 등 다양한 부문에 걸쳐 연간 약 3,000여건의 단위사업 실천

□ '지방의제21 활성화 방안'제안의 배경

- 지방의제21의 양적인 성장에도 불구하고 기능과 역할의 한계 때문에 지방의제21의 제도화를 각 지역에서 요구
 - '04년 지역별 순회 간담회를 개최(15회)하여 의견수렴 (지방의제21전국협의회)
- '04년 지속가능발전위원회 국정과제인“지방의제21 실천전략 수립”의 일환으로 지방의제21 제도화 방안 연구
 - '02년 지속가능발전위원회가 지자체에 지방지속가능발전위원회 설치를 권고하였으나 효과가 미흡(4개 설치)하여 이를 개선하고자 함

□ 현재까지의 정부 정책 추진 현황

- '97년 4월 환경부에서 「지방의제21 작성지침」 보급

- '04년 6월 환경부가 “지방의제21 추진기구 설치·운영 및 지원조례” 준칙을 작성하여 지자체에 권고
- 2005년 환경부의 지방의제21 전국협의회에 대한 예산지원 및 ‘그린시티’ 공모사업(2004)을 통해 지방의제21에 대한 지자체 관심 제고
- 정책추진 과정에서 발생한 쟁점과 현재까지의 대책
 - 지방의제21 발전과정에서 중앙정부의 역할과 지원 미흡
 - 참여정부의 국가균형발전 및 지방분권화가 개발중심으로 진행되지 않도록 사전에 예방할 필요성 대두
 - 분권화시대 지속가능한 지역사회 발전의 새로운 틀로서 지방의제21에 대한 기대가 높은 반면 제도적 미비로 지역의 지속가능발전 실현에는 한계

2) 현황 및 문제점

□ 현황

- 지방의제21 참여 지자체 비율은 세계 최고 수준(약 91%)
 - 203개(81.2%) 수립완료, 24개(9.6%) 수립중('05년 1월 현재)
 - 지역단위 민·관 협력 거버넌스 기반 조성 및 지속가능한 발전에 대한 지역의 인식 제고에 기여
- 외형적인 성장에도 불구하고 질적인 측면에서는 미흡
 - 지방의제21 추진기구의 42.9%만 상설사무국 설치(87개)
 - 지자체별로 배분하는 예산의 차이가 크고 예산편차가 심하고 '02년 이후는 예산증가 추이 둔화
 - ※ 광역 지자체 평균 3억7백만원(13억9,400만원 ~ 4천만원), 기초 지자체 평균 4천백만원(1억5,450만원 ~ 20만원)

□ 문제점

- 조례에 의해 운영되기 때문에 기능과 역할에 한계
 - 지자체장의 교체, 갈등사안의 발생 등 외부환경에 좌우되어 지방의제21 예산 및 운영이 불안정
 - 개발관련 여타 행정계획을 평가·숙의하지 못하므로 지방지속가능발전을 충분히 담보하지 못하고 있음
- 지방의제21의 협치정신 이해부족으로 사업추진에 애로
 - 주민, 행정, 기업의 이해 및 참여부족으로 지속적 추진 어려움

3) 지방의제21 활성화 방안

- 지방의제21의 법적 근거 마련 및 교육·인식 제고를 통한 활성화가 가능함
 - 지방의제21의 설치 및 기능, 역할, 조직, 예산에 대한 제도적 틀을 마련하거나 교육 및 홍보를 강화하는 방안을 제안

활성화 방안		내 용	장단점	평 가
1) 제도화를 통한 활성화	제1안 “환경정책기본법” 개정	○ 지방의제21 이행을 위한 지자체 책무규정	○ 환경부 역할강화 및 지방의제21의 제한적 활성화 ○ 지방지속가능발전위원회 설치, 전략수립 등 실질적 방안 규정 어려움	지방의제21의 활성화 효과 미흡
	제2안 “지방자치법” 개정	○ ‘지속가능한 발전’을 지방자치법의 목적에 추가 ○ 집행기관으로 지자체장 직속 지방지속가능발전위원회 설치	○ 지방자치와 지속가능한 발전의 통합 가능 ○ 새로운 형태의 기구로서 현행 지방자치법 틀에서 수용 어려움	개별법에 근거 마련후 관련조항 개정 바람직
	제3안 “지속가능발전 추진법” 제정	○ 지방지속가능발전전략 수립 ○ 지방지속가능발전위원회를 민관협치기구로 설치 ○ 지방의제21의 전담 인력, 조직, 평가체계	○ 지방의제21의 안정적 운영 기반이 확립됨 ○ 국가지속가능발전위원회의 기능과 역할, 법적지위(행정위원회, 심의위원회 등), 지방지속가능발전위원회의 법적 지위, 지자체와 지방지속가능발전위원회와의 제도적 관계 등이 기능과 역할, 조직, 예산 등과 함께 검토되어야 함	○ 공론화를 통해 가장 많은 공감대 형성 ○ 추후 T/F팀 구성 필요
	제4안 “지속가능발전 위원회규정” 개정	○ 지방지속가능발전위원회 지원 및 특별위원회 설치	○ 중앙과 지방의 연계 강화 ○ 실질적인 수단 없고 구속력 미약	실효성 미흡
2) 교육 및 인식제고를 통한 활성화		○ 지방의제21에 대한 정부 지원활동 강화 ○ 공무원교육, 우수사례 박람회 등 교육 및 홍보 강화	○ 법률 제개정 없이 기존의 제도 활용 가능 ○ 제도적 뒷받침이 없어 한계	제도화와 병행 추진 필요

4) 지방의제21 제도화의 기대효과

☐ 지방지속가능발전전략 수립이 가능

- 지속가능성 관점에서 지방정부의 주요 행정시책을 통합·조정하고 방향을 제시하는 지침 성격을 갖는 전략적 계획이 가능

☐ 지방지속가능발전위원회 설치 확대 및 기능을 강화할 수 있음

- 민·관이 함께 참여하는 협치기구로서
- 지자체 행정계획과 연계된 지방지속가능발전 전략 수립 및 주요 정책·계획·사업에 대한 지속가능성 심의·조정·평가가 가능

☐ 지방의제21 활동의 지원이 제도적 틀 속에서 가능해짐

- 지방의제21에 대한 전담인력(조직) 및 예산 확보 가능

5) 향후 추진계획

□ T/F팀 구성 후 심도있는 실질적 검토

- 지방의제21의 제도화를 행정체계 내에서 구체화할 수 있도록 그 내용을 심도있게 검토하는 T/F 팀을 구성하여 2005년 하반기에 활동

□ 지방분권 로드맵에 『지방의제21 활성화 방안』 반영 협의

- 정부혁신지방분권위원회와 협의를 통해 『지방분권 5개년 종합실행계획』(2004-2008) 중 시민사회 활성화 및 지방정부의 책임성 강화 부문에 민관협치기구의 활성화, 지방자치단체의 지속가능성 실현을 위한 평가체계 등 『지방의제21 활성화 방안』 내용 반영 추진

【붙임】 지방의제21 제도화 방안 설명자료

□ 제1안: 환경정책기본법 개정

- 국가 및 지방자치단체의 책무에 국가와 지방자치단체의 (지방)의제21 이행 계획 수립과 시행책무 추가(제4조)
 - 지방의제21에 대한 포괄적 규정으로 조례제정 활성화 등의 효과가 있으나 지속가능한 지방발전의 구체적인 방안을 규정하기 어려움
 - 지방의제21이 환경부문으로 축소될 우려

□ 제2안: 지방자치법 개정

- 지방자치법의 목적과 지자체 사무처리 기본원칙에 ‘지속가능한 발전’ 추가 (제1조, 제8조) 및 지자체장 직속의 지방지속가능발전위원회 설치(107조의2 신설)
 - 국가와 지방의 연계가 어렵고 현재 법체계로는 새로운 형태의 기구 설치에 한계

□ 제3안: 지속가능발전추진법 제정

- 내용
 - 목적, 중앙정부·지방정부·기업·사회단체·개인의 역할 규정
 - 중앙 및 지방자치단체의 지속가능발전 추진기구(위원회 등)
 - 위원회의 기능과 역할로서 국가 및 지방 지속가능발전전략수립 및 주요정책의 지속가능성 검토 기능
 - 지방의제21의 지원 및 재원
- 공론화 과정을 통해 바람직한 방안이라고 공감대가 형성되어 있음
- 국가지속가능발전위원회와 조직, 기능, 역할 등과 연계되어 추진되어야 하므로 추후 T/F팀 구성 필요

□ 제4안: 지속가능발전위원회 규정 개정

- 현재의 대통령자문 ‘지속가능발전위원회 규정’(대통령령 제 18125호)을 개정하여 지방지속가능발전위원회에 대한 지원 규정 추가(제18조) 및 특별위원회 설치 추가
- 중앙과 지방의 협력을 유도할 수 있으나 실효성 미약

2.2. 공론화/토론 내용 요약문

1) 『지방의제21 제도화방안 연구』를 위한 지역간담회 및 시민단체 간담회 의견

연구목차		관련 지역간담회 의견	관련 시민단체간담회 의견
지방의 지속가능한 발전과 녹색분권	지속가능한 발전의 지방화	○ 국가 지속가능발전전략의 실천적 측면과 연계 필요	
	녹색분권으로서 지속가능한 발전	○ 정부의 지방분권계획 로드맵의 진행정도를 파악하고, 지방의제21의 목적, 조직, 기능, 재정, 인력 등에 대한 명확한 인식이 바탕이 되어야 함. ○ 균형발전위의 제2차 국가균형발전5개년계획, 공공기관 지방이전, 혁신도시 건설, 농촌신활력지역 발전구상, 국가균형발전사업 평가위원회 등에 대한 평가 ○ 지역혁신협의회의 인사나 기구 구성에 있어서 지방의제21의 주체적 참여방안	○ 참여정부의 개발위주 지역균형발전, 분권화 관련 정책 기조와 의사결정구조의 문제 제기 ○ 지방의제21의 중요성을 인식시키는 현실적 방안 제시
	지속가능발전을 위한 지방의제 21의 역할	○ 주민과 NGO 참여의 원칙 ○ 기업의 지속가능성에 대한 연구도 포함	
		○ 시민의회로서 지방의제21의 역할	○ 지역의 개발정책을 지속가능성 관점에서 검토할 수 있는 지방의제21 역할 제시
	자치단체 유형별 제도화 방향	○ 각 지자체의 특성과 지역적 특수성에 기반한 지방의제21 제도화 모델 개발 필요	○ 정부주도의 기초단위 의제 제도화시 관변화 우려 ○ 광역단위·기초단위 지방의제 제도화의 관계설정
우리나라 지방의제21의 평가와 문제점		○ 지방의제21에 대한 지자체와 주민의 이해부족, 관주도에 의한 상명하달식 계획, 자치단체장 개인의 의지, 추진을 위한 자원과 자금 부족, 관련당사자간 파트너십 부족 등에 관한 실례 제시 필요 ○ 지방의제21 사무국의 조정역할에 대한 점검 필요 ○ 한국 지방의제21 우수사례를 적극 발굴하여 모범 사례 제시 (참조: 서울시의 녹색시민위 4개년 계획사례- 환경분야별 의제를 선정하고 집행하는 사례) (참조: 환경기본계획 심의기능을 남제주군 지방의제가 담당하고 있는 사례)	
해외사례분석		○ 각 해외사례 분석시 지속가능발전의 개념, 지방의제21 주관기구, 지방의제21의 제도적 위상, 내용, 추진체계, 지방의제21의 행정기구 내 실행방법, 행·재정적 기반 등 포함	○ 사회시스템, 정부조직, 제도 등 지방의제21 제도적인 배경 및 환경 분석 포함
지방의제 21의 제도화를 위한 방향		○ WSSD 이행계획, 유엔 의제21, 국가지속가능발전전략의 내용을 토대로 지방의제21과 지방지속가능발전 전략의 유기적 연계방안 제시	
	지방의제 21의 목표 설정과 내용	○ 지방지속가능발전전략으로서의 지방지속가능발전위원회 위상 정립	
지방의제21 과제의 제도화		○ WSSD 이행계획, 유엔 의제21, 국가지속가능발전 전략의 내용을 토대로 stakeholder와 주체의 역할 ○ 법제화 내용 구체적으로 제시 필요	○ 환경단체를 포함한 다양한 이해당사자 참여 방안
지방의제21의 추진을 위한 기구의 제도화		○ 법제화 내용 구체적으로 제시 필요 ○ GO와 NGO의 협력적 파트너십 구축방안 ○ 참여정부가 추진 중인 중앙정부권한의 대폭 이양에 따른 교육자치, 학교자치, 교육과 지역사회 통합, 자치경찰제실시, 특별행정기관 지방이양, 주민자치강화 등을 고려한 기구의 역할	
지방의제21의 제도화 기반	국가지속가능발전 촉진법 제정	○ 지방지속가능발전위원회와 국가지속가능발전위원회의 관계 등을 포함하는 추진기구 관련 내용, 지방의제21의 위상과 역할 규정 포함 ○ 지방의제21을 활성화하는 학교교육과 사회교육의 제도화방안 포함	○ 지방의제21 주무부처 변경사안 검토(환경부, 행정자치부 등)
	지방자치조직의 재편	○ 지속가능성 구현을 위한 지방자치조직의 재편, 지방자치 내에서 지방지속가능발전위원회의 위상과 역할, 지방지속가능발전위원회의 내부구조와 운영	

2) 『지방의제21 제도화방안 연구』 내용에 관한 지방의제21추진기구, 시민단체, 전문가, 지자체, 관련부처 의견

구 분		보고서 내용	쟁 점	협 의 안
제도화의 필요성		o 분권화 시대 지방지속가능성 실현을 위해 필요	o 제도화로 인한 관변화 우려, 기초지자체의 여건 고려	o 지자체의 여건을 고려한 단계적 추진
제도화를 위한 법적 근거		o 지속가능발전추진법 제정 또는 o 지방자치법, 환경정책기본법 등 기존법률 개정	o 새로운 형태의 기구설치를 위한 자치법 개정은 어려움. 내용을 포괄적으로 담을 수 있는 개별법 제정 후 지방 자치법 관련 사항 개정 필요(행자부) o 특별법 제정 필요, 단, 지자체의 여건을 고려하여 충분한 교육과 홍보를 거쳐 추진(환경단체, 지방의제21 추진기구) o 환경정책기본법 개정은 지방의제21을 환경으로 국한할 우려가 있음(환경부) o 개별법 제정 이전에 지속가능발전위원회 규정 개정 검토 필요(전문가)	o 지속가능발전추진법 제정을 위한 T/F팀 구성
지방지속가능 발전위원회 설치 (LCSD)	기능	o 지속가능발전전략 수립 및 주요 정책·계획의 지속가능성 평가, 협의·조정, 집행기능 포함	o 전략수립, 집행기능은 지방자치단체에서 수행하는 것이 바람직하며, 위원회는 기획, 심의, 평가, 협의·조정 기능 수행	o 심의, 평가, 협의 조정 기능 유지 o 실천사업은 지방의제21이 담당 o 전략은 법적근거를 갖는 지침성격부여
	성격	o 민관협치의 특별행정기구	o 행정기구화하여 협치의 정신 훼손 우려, 유사한 조직이 없어 기존법으로는 담기 어려움 o 심의, 평가 조정기능으로 시작하는 것이 바람직	o 지자체 정책의 지속가능성 심의, 평가, 협의, 조정 기능 부여로 시작하되 향후 기능을 강화하는 것이 바람직
	지속가능성의 구현 (개발정책 견제)	o LCSD의 권한 및 위상 강화를 통해 확보	o LCSD가 관변화될 우려 o LCSD에 너무 많은 권한을 부여하고 이를 의무화 할 경우 분권화의 흐름에 역행할 우려	o 지속가능성평가 및 환류 시스템 강화 o 지속가능성 평가 대상사업 초기단계에서 LCSD 심의를 거치도록하여 타위원회와의 충돌 예방
	상설 사무국 설치	o 위원회내에 공무원 및 민간활동가로 구성된 상설 사무국 설치	o LCSD의 기능과 역할이 정립된 후 필요성에 대한 공감대가 이루어진 이후 추진하는 것이 바람직 o 시도혁신협의회와 같이 법률에 사무국의 규정을 두어 관리하는 것이 안정적임.	o 사무국의 안정적인 운영을 위한 중앙 정부 및 광역지자체의 지원 필요
	단계적 추진	o 광역지자체 중심으로 LCSD를 설치하고 기초 지자체는 기존의 지방의제21기구의 확대 개편	o 기초지자체의 경우 개발정책으로 인한 환경훼손의 우려가 크므로 기초지자체도 지속가능발전위원회의 기능이 부여되어야 함. o 기초지자체 중 여건이 성숙한 지역도 동시 설치	o 광역지자체 및 기초지자체 대도시 중심으로 LCSD 설치 o 기초지자체 지방의제21을 확대 개편하여 지속가능성 평가 기능 부여

구 분		보고서 내용	쟁 점	협 의 안
지방행정 조직개편	주관 부서	○ 지방의제21 담당부서를 환경관리부서에서 기획 관리부서로 이관	○ 기획관리부서로 옮기되 전담인력 배치가 선행되어야 실효성이 있음. * 환경정책기본법에 LCSD 설치 -규정을 둘 경우 기획 관리부서로 옮기는 것은 어려움	○ 기획관리부서로 당장 이관하는 것보다는 행자부의 협조 등 과도기를 거쳐 기획 관리부서로 이관 ○ 기획관리부서내 전담인력 배치
	평가체계	○ 지자체의 지방의제21추진 및 지속가능성평가	○ 지속가능성평가를 위한 전문인력 및 지표개발 필요	○ 지방의제 21 사업에 대한 평가 및 환류 체계 구축 ○ 대통령자문지속가능발전위원회에 특별 위원회 설치
	전담인력 및 조직	○ 기초지자체는 기획관리부서내 전담인력 배치 ○ 광역지자체는 제 정도의 조직 및 지속가능발전 담당관(과장급) 확보 필요	○ 지방자치단체의 인센티브가 별로 없는 상황에서 조직 및 정원 확보 문제에 어려움	○ 중기적으로 기획관리부서내 전담인력 배치
지방행정과의 연계 강화 (지방지속가능발전전략)		○ 지방행정계획을 총괄하는 법정계획	○ 국가지속가능발전전략의 위상이 정해지지 않은 상태 에서 지방의 실천전략인 지방지속가능발전전략을 법정화 하는 것이 어려움. ○ 다른 법정계획과의 관계 설정 문제, 중앙부처나 지방 행정조직의 개편없이는 어려움.	○ 법적 근거를 갖는 행정시책에 대한 지침 성격의 전략적 계획 ○ 지속가능성 지표에 의해 행정계획과 연동 시킴
예산확보 방안		○ 특별회계의 신설(장기)	○ 특별회계 신설은 고유사무가 정립되어야 가능하므로 단기적으로 지방의제21 예산을 안정적으로 확보하는 방안에 대한 검토 필요	○ 지방의제21의 법적 근거를 마련하여 지 자체의 인식을 제고함으로써 보다 안정 적인 예산 확보
교육 및 홍보강화 방안		○ 지방의제21에 대한 이해 부족 및 지자체 공무 원의 인식 부족	○ 지방의제21을 이해하기 쉬운 용어로 바꾸는 문제 검토 필요 ○ 지방지속가능발전위원회를 협의회로 바꾸는 방안 고려 ○ 협치기구의 특성에 대한 지자체의 인식 부족	○ 지방의제21 용어를 당분간 유지하되 주민 의 이해를 높이는 방안 강구 ○ 공무원 교육프로그램에 지방의제21포함 ○ 경제,사회, 환경이 통합된 시범사업 추진 ○ 협치기구의 제도화에 대한 검토 필요 ○ 중앙정부 차원의 교육, 홍보 지원 강화

3) 지방의제21 제도화 이행방안에 대한 의견

정책과제명	이행방안	내 용	장 단 점
지방의제21 제도화	제1안 환경정책기본법 개정	○ 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)에 국가와 지방자치단체의 (지방)의제21 이행계획 수립 및 시행책무 추가	○ 지방의제21에 대한 포괄적인 규정을 근거로 조례를 제정할 경우 지방의 제21에 대한 지자체 관심과 지원이 강화될 수 있음. ○ 그러나 개발정책에 대한 견제기능이 미약하고 환경정책기본법 체계의 수정없이 구체적인 방안의 규정이 어려움 ○ 환경정책기본법에 국가지속가능발전위원회의 근거규정을 둘 경우 위상이 애매(환경부) ○ 지방의제21이 환경부문으로 축소될 우려가 있어 지역의 요구에 역행하며, 향후 정책총괄부서로의 이관에 어려움 예상(지방의제21추진기구, 시민단체, 환경부)
	제2안 지방자치법 개정	○ 제1조 지방자치법의 목적을 '지방의 균형적 발전'에서 '지속가능한 발전'으로 개정 ○ 제8조 지자체 사무처리의 기본원칙에 지방의 지속가능한 발전을 추가 ○ 제6장 집행기관에 제6절 지속가능발전을 위한 기관 추가, 107조의 2(지속가능발전위원회)를 신설하여 지방자치단체 직속기관으로 지방지속가능발전위원회 설치, 나머지는 조례에 위임	○ 지자체 활동의 주요 목표를 지속가능한 지방발전에 둠으로써 지속가능성의 원칙에 근거한 행정시책의 유기적인 추진이 용이 ○ 그러나 국가와 지방차원의 지속가능한 발전을 연계해 추진하는 것이 어렵고, 법적적 측면에서 볼 때 동법의 개정으로 지속가능한 발전에 관한 실체법적인 규정을 두는 것에 한계가 있음 ○ 지속가능발전에 관한 개별법 제정 이후 지방자치법 관련조항을 개정하는 것이 법체계상 바람직함(행자부)
	제3안 지속가능발전 추진법 제정	○ 제1장(총칙) 지속가능발전추진법의 목적, 중앙정부-지방정부-기업·사회단체·개인의 역할규정 ○ 제2장(추진기구) 중앙/지방자치단체의 지속가능발전추진기구 설치 및 기능, 구성, 조직, 역할, 중앙-지방지속위 관계 ○ 제3장(지속가능발전정책의 수립 및 추진) 국가/지방지속가능발전 전략수립, 중앙부처/지방 주요정책의 지속가능성 검토, 국정업무 및 지방행정업무의 지속가능성 평가 등 ○ 제4장(민관협력 지원) 거버넌스에 대한 제도적 지원 ○ 제5장(특별회계 등) 지속가능발전특별회계 등	○ 지방의제21을 활성화하고 나아가 지속가능한 지방발전을 실현할 수 있는 가장 바람직한 대안임(지방의제21추진기구, 시민단체, 전문가, 환경부, 행자부). ○ 다만 법 제정 과정에서 지자체의 여건과 특성을 고려하여 제도화가 단계적으로 추진되는 것이 바람직함 ○ 법제정에 많은 시간이 소요될 수 있으므로 시행가능한 단기적인 방안 강구 필요
	제4안 지속가능발전 위원회규정 개정	○ 지방지속가능발전위원회에 대한 지원 규정 추가(제 18조) - 운영세칙 개정을 통해 PCSD에 특별위원회 설치	○ 제18조에 지방지속가능발전위원회 설치규정이 있으나 효과 미흡 ○ 법적 근거가 없고 구체적인 수단이 없어 실효성 미흡

3. 연구팀보고서의 개조식 요약문(지속가능발전위원회 2005. 4. 14)

I. 추진배경 및 목적

1. 배경

- 지방분권화와 지속가능발전의 조화 필요
 - 참여정부가 추진하고 있는 국가균형발전과 지방분권 관련 사업들이 지방발전 동력을 과도하게 강조한 나머지 개발중심으로 진행되어 지역의 지속가능성을 저해할 우려
- 지방자치 실현을 위한 민·관파트너십 기반 취약
 - 지방분권화에 따라 지방자치의 실천방식으로 자발적인 참여와 파트너십이 중요해지고 있으나 지역단위에서 이를 실현할 수 있는 사회적 자산은 취약
- 지방의제21 10년의 성과를 바탕으로 지속가능한 분권화 실현
 - 지방의제21은 민관협력의 경험을 바탕으로 분권화시대 지속가능한 지역사회 발전을 위한 중요한 제도적 기반이나 제도적 미비로 역할과 기능에 한계

2. 지속가능한 지방발전과 지방의제21

□ 지속가능발전과 지방의제21의 배경

- 1992년 유엔환경개발회의(UNCED)는 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 역할을 강조하고 지방의제21의 수립 및 실천을 권고
 - 각국 지방정부가 지속가능한 지방발전과 지역공동체 실현을 위한 행동계획으로 ‘지방의제21(Local Agenda 21)’을 지역주민과의 협의과정을 통해 작성할 것을 권고

※ ‘의제21’ 제28장

- 지속가능한 발전을 위해 ‘지방정부는 경제, 사회, 환경의 조직을 구성·운영·유지하고, 지역 환경정책과 규제방안을 수립하며, 국가적, 광역적 환경정책의 수행을 돕고, 지속가능한 발전을 촉진하기 위해 주민을 교육시키고 동원하며 책임을 지우는 역할을 수행해야 한다’는 원칙 적시
- 2002년 지속가능발전세계정상회의(WSSD)에서는 ‘지방의제21’의 이행과 행동을 촉구하는 ‘지방행동21’ 제안
- 우리나라는 ‘95년부터 지역의 민·관기업이 파트너십 정신에 따라 지방의제21 추진기구를 구성하고, 지속가능한 지역사회 형성을 위한 의제작성 및 실천사업 실시
 - ‘94년 안산시에서 시험작성한 후 ’95년 부산시에서 지방의제21을 최초로 작성·발표
 - ‘94년 영국 맨체스터 ’글로벌포럼 94‘ 참가 및 ’95년 지방자치제도의 본격적인 실시로 급속히 확산
 - ‘00년 대통령자문지속가능발전위원회 설립 및 지방의제21 추진기구 전국단위 네트워크 구축

□ 지방의제21이란?

- 지방의제21은 지속가능한 지역사회 형성을 위해 지역의 경제, 사회, 환경을 통합적으로 고려한 새로운 행동계획이자 구체적인 실천 프로그램
- 지방자치단체, 기업, 시민의 협치를 바탕으로 의제를 공동으로 결정, 집행한다는 점에서 여타 민간단체나 자문기구와 차별화
- 지방의제21 실천을 위해 환경, 경제, 사회 등 다양한 분야에 걸쳐 전국적으로 연간 약 3,000여건의 단위사업 실천
 - 담장허물기 시민운동(대구시), 대포천 수질개선 활동(경남 김해), 맹산반딧불이 자연학교 조성활동(분당), 오봉제고니마을 만들기 시범사업(당진), 안심습지 복원보전 및 자연생태교육을 통한 지속가능한 자연환경구축(대구), 생활쓰레기자원화를 위한 아름다운시민행동-순천시 클린2704(순천), 전주동문거리 공동체 거리디자인 사업(전북), 영유아 유기농급식모델 발굴을 위한 친환경농산물 소비촉진운동(전주), 모충초등학교 통학로 개선 및 생울타리조성을 통한 주민참여 만들기(청주)

3. 정책과제 도출 및 과제의 목적

□ 정책사안의 발생배경

- 지방의제21이 지역 협치의 원리에 따라 다양한 지역사회 구성원들의 참여와 실천 노력으로 가시적 성과들을 만들어 냈으나 제도적 미비로 지속가능한 지방발전을 총체적으로 이끌어 내는 데는 한계
- 지방의제21의 질적인 전환을 위한 지방의제21의 제도화 요구
 - 대통령자문지속가능발전위원회는 '02년 지방의제21활성화를 위해 '지방지속가능발전위원회 구성 및 지방의제21추진 제도화 방안'을 의결하고 지방지속가능발전위원회 설치를 각 지자체에 권고
 - ※ 지역여건을 고려하여 광역자치단체는 2003년까지, 기초자치단체는 2005년까지 설치할 것을 권고하였으나 효과 미흡(4개 설치)
 - '04년 7월-8월 15차례의 지역별 순회 간담회를 개최하여 제도화 방안에 대한 의견수렴(지방의제21전국협의회 주관)
- 수립"의 일환으로 지방의제21 제도화방안 추진
 - 대외협력교육전문위 지방의제21연구소위('04년 5월) 및 연구팀('04년 5월) 구성 후 30여차례의 회의, 간담회, 토론회를 개최하여 보고서 작성

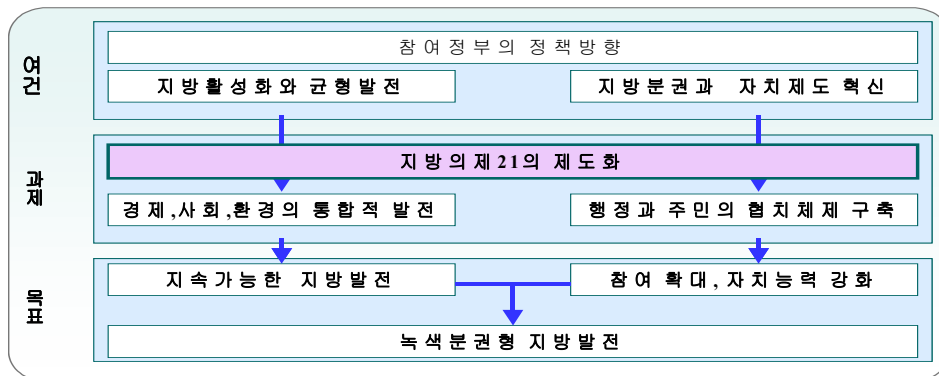
□ 현재까지 정부의 정책 추진 현황

- '97년 4월 환경부에서 「지방의제21 작성지침」 보급
- '04년 6월 환경부가 "(지방의제21추진기구명)설치·운영및지원조례" 준칙을 마련하여 지자체에 권고
 - 현재 69개 지역에서 각종 조례에 의해 추진, 나머지는 조례 없음
- 지방의제21전국협의회에 대한 예산지원 및 '그린시티' 선정사업을 통해 지자체의 인식 제고

□ 과제의 목적

- 지방의제21을 활성화시키고 이를 통해 지속가능한 지방발전을 실현시키기 위해서는 지방의제21의 제도화가 필요
 - 지방의제 21 활동의 안정적 운영기반 구축
 - 개발과 보전의 균형을 전제로 한 지속가능한 지방발전의 확산
 - 협치(governance)의 제도화를 통한 녹색분권의 실현

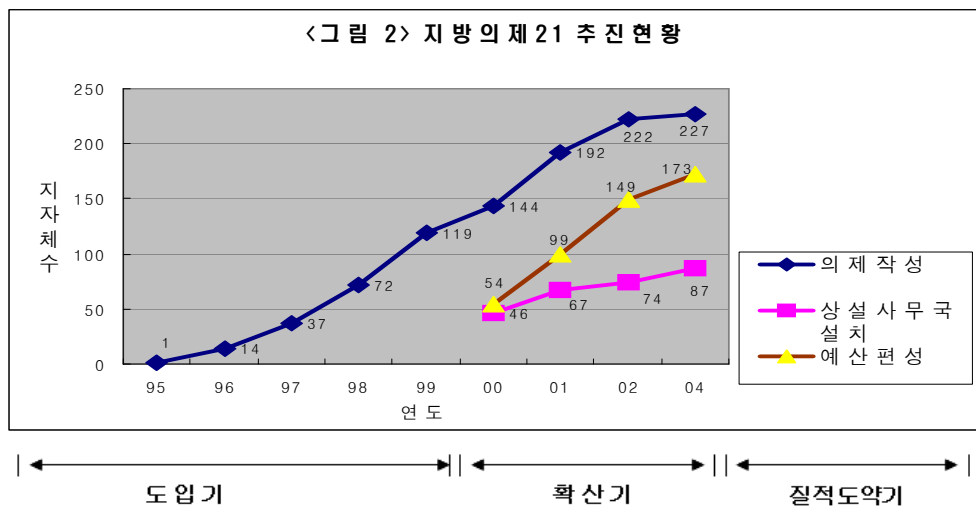
<그림1> 지속가능한 지방발전을 위한 지방의제21의 제도화



II. 우리나라 지방의제21의 성과와 한계

1. 추진현황

- 지방의제21 참여 지자체 비율이 91%로 세계 최고 수준
 - '05년 1월 현재 250개 지자체 가운데 91%인 227개 지자체에서 지방의제21에 참여
 - ※ 203개 지자체 수립 완료, 24개 지자체 작성중
 - 자율적인 민관협력기구로서의 운영과 실천 경험 축적
 - 91.7%인 173개 지자체에서 의제활동 관련 예산 지원(<그림2> 참조)



* 2001년 예산편성 지자체수는 자료부족으로 추정치로 작성

○ 양적 성장에 비해 질적 수준 미흡

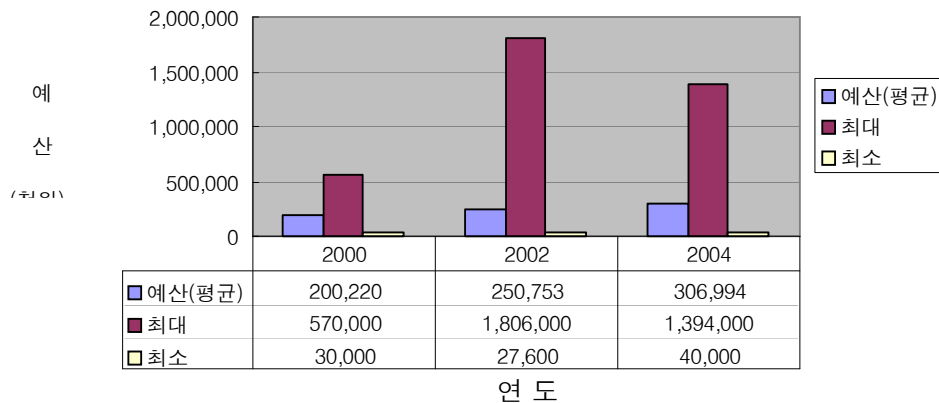
- 지방의제21 추진기구 중 상설사무국이 설치된 지자체는 42.9%(87개)에 불과하고 지자체별 예산 편차가 크게 나타남

- '00년 6월 지방의제21 전국협의회가 창립되어 지속가능한 지방발전을 위한 지방의제21의 정착 및 발전에 노력해오고 있으나 성과는 아직 미흡

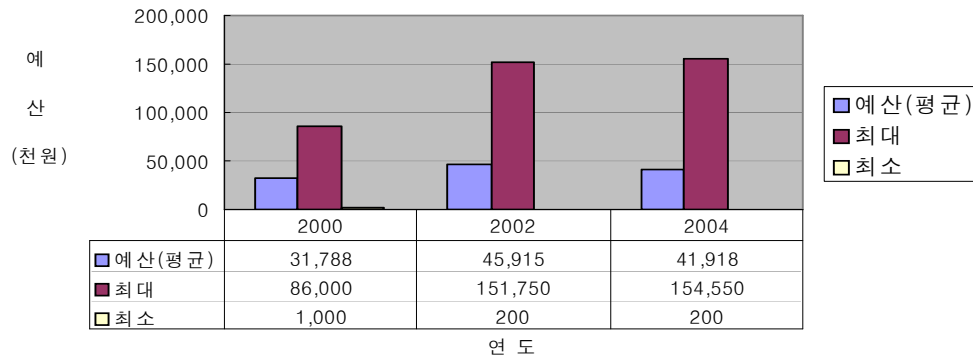
※ 광역자치단체: 평균 3억 7백만원, 13억 9,400만원~4천만원

※ 기초자치단체: 평균 4천 1백만원, 1억 5,450만원~20만원

〈그림 3〉 광역자치단체 지방의제21 예산현황



〈그림 4〉 기초자치단체 지방의제21 예산현황



2. 지방의제21의 성과와 한계

□ 성과

○ 지속가능한 지방발전에 대한 주민의 이해 및 사회적 인식 제고

- 지역현장 중심의 다양한 실천사업을 통해 지속가능한 지방발전에 대한 지역 주민의 인식 제고

- 지방정부의 각종 계획 및 정책에 경제, 사회, 환경의 통합적 발전을 위한 접근 시도

○ 자발적인 시민참여 전통 확립 및 민·관 파트너십 기반 조성

- 우리나라 지방의제21은 다른 나라와 달리 시민단체 및 지방자치단체의 역할이 두드러지게 나타난 상향식 실천운동임.
- 지방분권과 자치기반이 취약한 우리나라 실정에서 주민자치와 참여의 모델이자 실천단위가 되고 있으며, 민·관 파트너십의 경험을 토대로 지역 협치의 가능성과 잠재력을 보여주고 있음
- 지구적 환경문제를 지방차원에서 인식하고 실천하는 계기 마련
 - 기후변화 방지를 위한 지방정부의 온실가스 감축 프로그램 등 지방차원에서 지구적 환경문제를 인식하고 행동으로 실천하는 단위로 기능

□ 한계

- 법적, 제도적 기반 취약
 - 중앙정부 차원의 법·제도적 지원 미비로 자치단체장의 교체, 지역갈등 현안의 발생 등 외부적 요인에 지방의제21 활동이 크게 영향 받음.
 - 지방자치단체장의 의지에 따라 예산, 참여구성원, 운영의 지역별 편차가 크게 나타남.
 - ※ 총 69개 지역에서 조례에 근거하여 추진하고 있으나 법적 기반이 체계화되어 있지 않고 실행력이 약함(환경기본조례(13개), 환경부 표준조례준칙(41개), 지자체 자체 지원조례(15개) 등)
 - ※ 대통령령 ‘지속가능발전위원회’ 규정 제18조에 조례로 지방지속가능발전위원회를 설치할 수 있도록 하고 있으나 법률에 의한 위임근거가 없어 효력을 갖지 못함
- 지방의제21의 협치정신에 대한 이해부족
 - 지방의제21 도입단계에서 주로 전문가와 시민환경단체 역량에 의존하면서 상대적으로 주민의 이해 및 행정과 기업의 관심 부족
 - 지방의제21의 협치정신에 대한 이해부족으로 사업추진에 애로
- 보고서로 머물러 있는 지방의제21
 - 자치단체의 실천의지 부족 및 평가지표·체계 미흡으로 지방의제21이 지역의 계획, 예산과 연계되지 못해 실효성 부족
- 추진기구의 지역사회 통합력 부족
 - 지방의제21 담당부서 및 지방의제21 추진기구의 위상이 지자체 타부서나 위원회에 비해 낮아 역할에 한계
 - 의제가 환경에 치우쳐 있어 지역사회의 경제, 사회, 환경을 포괄하는 통합적 접근에 한계

III. 선진국의 경험과 시사점

- 영국, 독일, 스웨덴, 덴마크, 일본 등 선진국은 상이한 맥락 속에서도 지방의제21 제도화를 위한 공통된 노력을 보여 줌.
 - 첫째, 지방의제21의 활성화를 위해 중앙정부차원에서 강력한 의지를 표명하

- 면서 제도화를 선도함으로써 지방의 지속가능한 발전 목표 달성에 기여
- 둘째, 오랜 지방자치와 주민참여의 전통 위에서 지방의제21의 활성화를 위한 풍부한 제도적 자산 활용
 - 셋째, 중앙과 지방, 부처 상호간의 긴밀한 협력체제를 통해 환경 중심의 의제 활동에서 점진적으로 사회, 경제적 지속가능성 차원으로 의제 활동의 영역을 확장
- 선진국 경험의 시사점
- 현행 지방의제21 추진 기구의 독립성과 전문성을 보장할 수 있는 인적, 물적 기반 필요
 - 지방의제21이 목표로 하는 지속가능한 지방발전을 추구하기 위한 법, 제도적 기반 필요
 - 지방자치의 방식으로 추진

IV. 지방의제21 활성화 방안

- 지방의제21 활성화 방안으로 지방의제21의 법적 근거 마련을 위한 제도화와 교육·인식제고를 통한 활성화 방안으로 구분하여 접근

<표 1> 지방의제21 활성화 이행방안별 비교

이행방안		내 용	장단점	평 가
제도화: 법적 근거 마련	제1안 “환경정책기본법” 개정	○ 지방의제21 이행을 위한 지자체 책무규정	○ 환경부 역할강화 및 지방 의제21의 제한적 활성화 ○ 지방지속가능발전위원회 설 치, 전략수립 등 실질적 방 안 규정 어려움	지방의제21의 활성화 효과 미흡
	제2안 “지방자치법” 개정	○ 법의 목적에 지속가능한 발전 추가 ○ 집행기관으로 지자체장 직속 지방지속가능발전 위원회 설치	○ 지방자치와 지속가능한 발 전 통합 가능 ○ 새로운 형태의 기구로서 현 행 지방자치법 틀에서 수 용 어려움	개별법에 근거 마련후 관련 조항 개정 바람직
	제3안 “지속가능발전 추진법” 제정	○ 지방지속가능발전전략 수립 ○ 민관협치기구로 지방지속 가능발전위원회 설치 ○ 지속가능성 실현을 위한 전담인력, 조직, 평가체계 ○ 민관협력의 제도화	○ 지방의제21의 안정적 운영 기반 확립 및 지역의 지속 가능성 실현 가능 ○ 국가차원의 지속가능발전 추진기구, 전략과의 연계 속에서 추진되어야 함	○ 공론화를 통해 가장 바람직한 대안으로 공감대 형성 ○ 추후법제정 T/F팀구성 필요
	제4안 “지속가능발전 위원회규정”개정	○ 지방지속가능발전위원회 지원 및 특별위원회 설치	○ 중앙과 지방의 연계 강화 ○ 실질적인 수단 없고 구속력 미약	실효성 미흡

교육 및 인식제고	○ 지방의제21에 대한 정부 지원활동 강화 ○ 공무원교육, 시범사업, 우수 사례 박람회 등 교육 및 홍보 강화	○ 법률 제개정 없이 기존의 제도 활용 가능 ○ 제도적 뒷받침 없이는 한계	제도화와 병행 추진 필요
-----------	--	--	---------------

1. 지방의제21의 제도화 방안

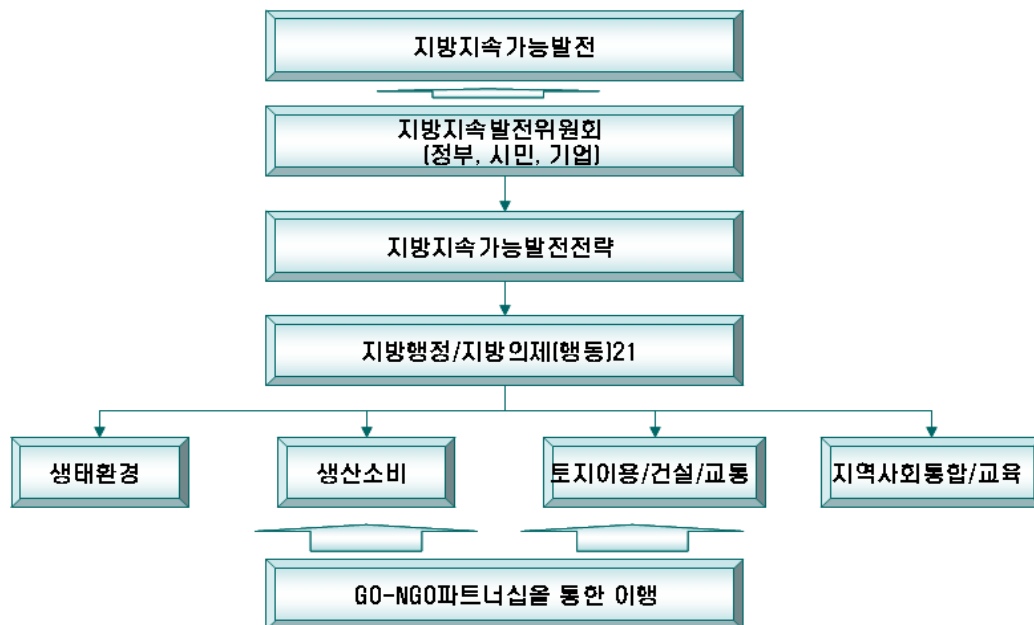
□ 제도화의 기본방향

- 지속가능한 지역사회 발전을 목표로 참여와 협력의 방식을 통해 지방자치 제도와 결합하는 방향으로 추진
- 지방의제21 제도화란 협의로는 지방의제21 추진(실천)기구의 활성화 및 안정적 운영기반 확립, 광의로는 '지속가능한 지방발전'을 위한 자치제도 및 행정체계의 개편을 목표로 함.

□ 제도화의 체계와 과제

- 지방의제21 제도화의 목표로서 지속가능한 지방발전 실현
 - 의제활동 중심의 주민참여 활성화를 넘어서 지방의 지속가능한 발전실현
- 협치기구로 '지방지속가능발전위원회' 설치
 - 지방자치단체 각종 개발정책을 지속가능한 발전의 방향으로 견인할 수 있는 기구 설치

<그림 5> 지방의제21 제도화 체계와 과제



- 지방의제21을 '지방지속가능발전전략'으로 확대
 - 지방의제21을 주민참여 프로그램에서 지속가능한 지방발전에 대한 비전을 제시하는 전략으로 확대 재편

- 지방의제21의 내용을 환경의제 중심에서 포괄적 지속가능성으로 확대
 - 생태적·경제적·사회적·공간적 지속가능성으로 확대
- 지방의제21과 지방행정의 연계
 - 지속가능발전전략의 지속가능성 지표 및 이행과제를 행정시책에 연동하여 추진
- 지방자치단체 여건을 고려한 차별적 제도화
 - 지역의 여건과 특성, 자율성을 고려하여 다양한 방식으로 단계적으로 추진
- 제도화의 단계와 방안
 - 지방의제21의 법적 근거 마련을 위한 제도화는 지역과 자치단체의 여건을 고려하여 단계적으로 추진하며 궁극적으로 지방자치제도와 지방행정체제의 지속가능성 실현에 목적을 둠.
 - 지방의제21 추진활동의 안정적 운영기반 구축 : 기존 실천기구 및 조례의 활성화(기초지자체 중심)
 - 지방의제21을 지속가능한 지방발전을 위한 실천과제로 확대 : 새로운 협치 기구의 설치, 실천전략의 수립(광역지자체 중심)
 - 지속가능한 지방발전을 위한 자치제도 개선 : 지속가능한 지방행정체제의 구축(지자체 전체)
 - 지방의제21의 제도화는 2단계(1단계 포함)를 1차적인 목표로 추진

<표 2> 지방의제21 제도화 단계

구분	1단계	2단계	3단계
전략	지방의제 21기구 및 조례 활성화를 통해 주민참여적인 지속가능발전 활동 강화	지방의제21을 지속가능발전으로 확대추진하기 위한 새로운 기구 설치 및 실천 전략 수립	지방자치제도 개혁 및 지속가능한 지방행정체계 구축
내용	·기존 지방의제21 추진기구의 확대 개편 ·지방의제21의 재작성 ·지방의제21과 행정시책의 연계 강화 ·지자체 주요 정책에 대한 지속가능성 심의, 평가 ·지방의제21에 대한 행정 지원 강화(전담인력확충, 재정지원) ·GO+ NGO 협력강화 ·지방자치단체 조례 운영 강화	·지방지속가능발전위원회 설치(기초지자체는 지방의제21추진기구의 기능강화 및 확대 개편, 법적 근거 마련) ·지자체의 행정계획과 연동된 비전계획으로 법적 근거를 갖는 지방지속가능발전전략수립 (개발+ 환경, 행정+ 의제(행동)) ·지방지속위 중심으로 행정과 지방의제21부문의 연계 ·지자체 주요 정책에 대한 지속가능성 심의, 평가 ·지방의제21 전담인력 배치	·종합적 법정 계획으로서 지방지속가능발전전략 수립 ·지방지속위 중심으로 경제, 환경, 사회의 통합운영 ·지자체 부서별 업무 지속가능성 평가 ·지속가능발전담당관/지속가능발전국 설치 ·GO+ NGO 협치의 제도화 ·지방자치법, 국토관련법 등에 반영

		·생태예산제, 녹색구매제 실시 ·GO+ NGO 협력의 제도화	
추진 방안	·기초지자체 중심으로 실시 ·조례제정 확대 및 개정	·광역지자체 및 대도시 중심으로 추진 후 확대 실시 ·지속가능발전추진법 제정	·모든 지자체에서 실시 ·지속가능발전 관련법률의 개정

□ 지방의제21의 제도화 방안 : 법적 근거 마련

제1안) 환경정책기본법 개정

○ 내용

- 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무)에 국가와 지방자치단체의 (지방)의제 21 이행계획 수립 및 시행책무 추가

○ 평가

- 지방의제21에 대한 포괄적인 규정을 근거로 조례제정 활성화 예상
- 개발정책에 대한 견제기능이 미약하고 지방지속가능발전전략, 지방지속가능발전위원회 설치 등의 구체적인 내용을 규정하기 어려움.
- ※ 국가지속가능발전위원회의 법적 근거가 없는 상태에서 지방지속가능발전위원회만 규정하는 문제 내포
- 지방의제21이 환경부문으로 축소될 우려가 있고, 향후 정책총괄부서로의 업무이관이 어려움(지방의제21추진기구, 시민단체, 환경부)

제2안) 지방자치법 개정

○ 내용

- 지방자치법의 목적을 ‘지방의 균형적 발전’에서 ‘지속가능한 발전’으로 개정(제 1조)
- 지방정부의 지속가능발전에 대한 책무를 추가(제 8조)
- 제 6장(집행기관) 제 6절 ‘지속가능발전을 위한 기관’을 신설하여 제107조 2에 지방지속가능발전위원회 설치에 관한 근거규정

○ 평가

- 지자체 활동의 주요 목표를 지속가능한 지방발전에 둬으로써 부문별 행정시책의 통합적 추진 가능
- 국가와 지방차원의 지속가능한 발전을 연계해 추진하는 것이 어렵고, 법리적 측면에서 지속가능한 발전에 관한 실체법적인 규정에 한계
- 지속가능발전에 관한 개별법 제정 이후 지방자치법 관련조항을 개정하는 것이 법체계상 바람직함(행자부)

제3안) 지속가능발전추진법 제정

○ 내용

- 대통령자문지속가능발전위원회를 국가지속가능발전위원회로 위상을 정립하여 중앙정부와 지방정부의 체계적인 연계 속에서 지속가능발전을 포

괄적으로 규정하는 지속가능발전추진법 제정

제1장 총칙

- 지속가능발전추진법의 목적
- 역할의 배분; 중앙정부, 지방정부, 기업, 사회단체, 개인간

제2장 추진기구

제1절 중앙정부의 지속가능발전추진기구

- 추진기구의 명칭, 구성, 조직, 소속, 기능

제2절 지방정부의 지속가능발전추진기구

- 추진기구의 구성, 명칭, 조직, 소속, 기능
- 추진기구에 대한 상세한 규정은 조례에 위임
- 추진기구에 대한 상세한 규정은 조례에 위임

제3절 중앙정부지속가능발전위원회와 관계

- 협력관계
- 지원관계

제3장 지속가능발전정책의 수립 및 추진

제1절 중앙정부와 관련하여

- 국가지속가능발전전략수립
- 중앙부처 주요정책의 지속가능성 사전검토
- 국정업무의 지속가능성 평가
- 환경갈등의 조정
- 지속가능발전사업의 재정배분

제2절 지방자치단체와 관련하여

- 지방지속가능발전전략수립
- 지방주요행정시책의 지속가능성 사전검토
- 지방행정업무의 지속가능성 평가
- 지방의제21의 사업추진(공모사업, 캠페인, 홍보, 교육 등)
- 지역환경갈등의 조정
- 지방지속가능발전사업의 재정배분

제4장 특별회계 등

- 지속가능발전특별회계설치
- 주민참여사업의 지원
- 타 기관과의 관계

○ 평가

- 지방의제21을 활성화하고 나아가 지속가능한 지방발전을 실현할 수 있는 가장 바람직한 대안임(지방의제21추진기구, 시민단체, 전문가, 환경부, 행자부)
- 지자체의 여건과 특성을 고려하여 제도화가 단계적으로 추진되는 것이 바람직하므로 법안에 이러한 내용 추가 필요

- 국가차원 지속가능발전정책과의 연계 속에 추진되어야 하므로 추가 연구 및 법안 작성을 위한 T/F팀 구성 필요

제4안) 지속가능발전위원회 규정 개정

○ 내용

- 제18조 지방지속가능발전위원회 지원 규정 삽입
- 기타 운영세칙 등을 개정하여 지방의제21에 대한 평가, 지원, 특별위원회 설치 규정

○ 평가

- 중앙과 지방의 연계를 강화할 수 있으나 실질적인 수단이 없고 구속력이 약함

2. 교육 및 인식제고를 통한 활성화 방안

○ 내용

- 지방의제21에 대한 정부지원 활동 강화 및 공무원교육, 시범사업, 우수사례 박람회 등 교육 및 홍보 강화

○ 평가

- 제도적 뒷받침 없이는 효과가 미흡하고 현재 지방의제21이 가지고 있는 한계를 극복하기 어려우므로 제도화와 병행 추진 필요

V. 지방의제21 제도화의 효과

1. 지방지속가능발전전략의 수립

□ 현황 및 문제점

- 협의의 환경실천프로그램인 지방의제21은 행정과의 연계 부족으로 실행력이 취약
- 지방정부의 다양한 부문과 영역을 통해 이루어지는 실천계획들을 지속가능성 관점에서 포괄하는 지침으로서의 역할 미흡

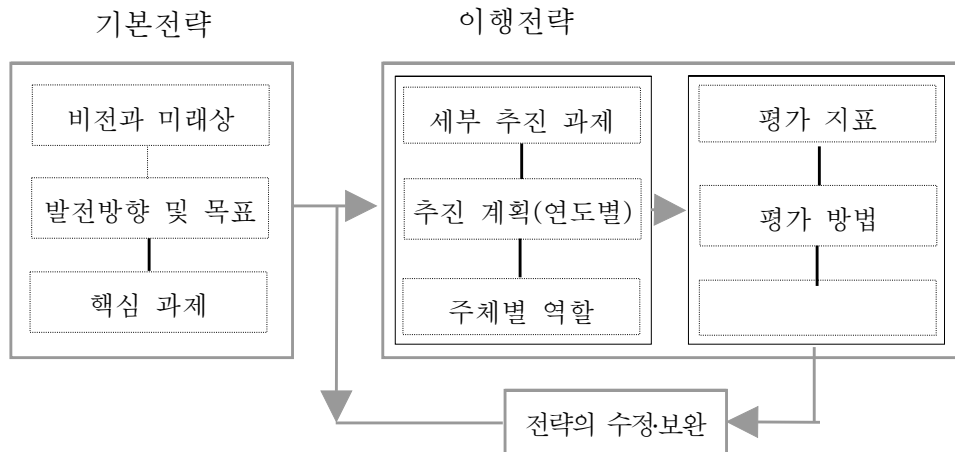
□ 개선방향

- 지역사회 다양한 구성원들의 참여와 합의를 통해 행정과 연계된 지방지속가능발전전략 수립
- 성격
 - 지속가능성 관점에서 지방정부의 주요 행정시책을 통합·조정하고 방향을 제시하는 비전이자 지침 성격을 갖는 전략적 계획
- 내용
 - 지역사회의 요구, 지역의 자원과 기회, WSSD 등 국제적으로 권고되는 원칙과 의제 등을 고려하여 지역에 맞게 구성
 - 지방의 지속가능성을 위한 생태·환경, 경제·사회, 토지·교통부문의 비전/목표/지표, 이행과제, 추진전략, 주체별 역할 규정

○ 체계

- 장기적 비전과 목표를 담은 ‘기본전략(20년)’과 구체적인 실천방안과 수단을 담은 ‘이행전략(5년, 10년)’으로 체계화
- 지방지속가능발전위원회가 주관하되, 행정·주민·기업이 함께 참여하여 작성하고, 성과에 대해서 주기적 평가 실시
- ※ 행정은 부문별 행정시책으로, 주민은 지방행동21 등의 실천사업으로 구체화해 추진

<그림 6> 지방지속가능발전전략의 추진체계



□ 추진방안

- 광역자치단체를 중심으로 먼저 수립하고, 기초자치단체는 광역자치단체 전략과의 유기적 연계성을 고려하면서 지역적 특성을 반영하여 단계적으로 수립

단계	1단계	2단계
추진방안	- 지방의제21을 확대·발전시켜 비전 계획으로 지방지속가능발전전략 수립 - 기존 지방의제21은 지방행동21로 전환	- 지속가능발전전략의 실효성 제고를 위해 법적 근거 마련 - 국토, 개발계획 관련법정비

2. 지방지속가능발전위원회 설치 및 기존 추진기구의 활성화

1) 지방지속가능발전위원회 설치

□ 현황 및 문제점

- 현재 서울시, 경기도, 담양군, 대전시가 지방지속가능발전위원회를 설치하였으나 조례에 근거해 위상과 기능이 미약
- ※ 서울시를 제외하고는 활동성과 없음.
- 지역에서 경쟁적으로 개발정책을 추진하고 있으나 개발과 보전의 조화를 이끌어낼 수 있는 제도적 장치 미흡
- 지방의제21 추진기구도 주로 환경보전 관련 실천활동에 기능이 집중되어 지역의 지속가능한 발전을 통합적으로 추진하는데 한계

□ 개선방향

○ 지방의 주요 정책 및 계획의 지속가능성을 실현할 수 있는 새로운 제도적 틀로서 지방지속가능발전위원회 설치

○ 위상

- 지역의 주요 계획 및 정책에 대한 지속가능성 심의, 협의·조정 기구
- 지속가능발전을 위한 지방의제의 발굴, 전략 수립에서 사업의 실천에 이르기까지 민·관이 함께 참여하는 협치기구
- 지속가능발전의 개념은 경제·사회·환경분야의 통합적 접근을 통해서만 실현될 수 있으므로 개별법에 근거하여 운영되는 타위원회와 연계·협력하여 운영

※ 현재 각 지역별로 설치되어 있는 ‘지역혁신협의회’는, 균형발전에 관한 국가정책의 우선순위 때문에 당분간 병행적으로 운영하면서 상호보완관계(즉, 개발과 환경의 균형) 유지

※ 향후 지방지속가능발전위원회는 법적 지위를 가진 협치기구로 추진하며, 균형발전이 지속가능한 발전의 하위개념이란 점을 고려하여 중장기적으로 지역혁신협의회는 통합적인 협치기구인 지방지속가능발전위원회 내에 속하는 기구로 운영

○ 기능

- 지방지속가능발전전략 수립
- 지방자치단체 주요 계획, 정책의 수립 및 집행에 대한 지속가능성 심의, 평가, 협의·조정
- ※ 지역의 지속가능성에 영향을 줄 수 있는 정책, 계획, 사업의 범위와 영향의 기준을 설정하고, 개별 위원회의 심의, 결정 이전에 객관적인 지표에 의해 지속가능성 평가 및 심의 의견을 각 위원회에 제출
- 지속가능발전전략 실행을 위한 지방의제21(지방행동21) (재)작성 및 이를 실천하기 위한 사업의 계획, 평가
- 지방자치단체와 주민, 기업 등 민·관협력 역량강화를 위한 교육·훈련 프로그램 지원 및 운영
- 개발정책 수립 및 집행과정에서 발생하는 갈등사안 예방

○ 구성

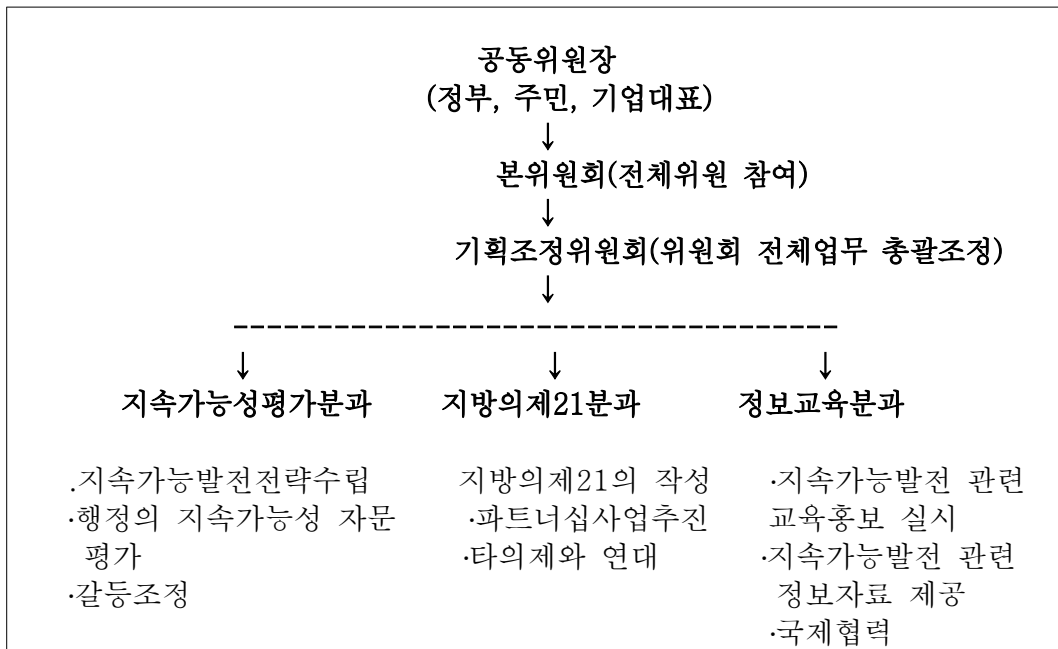
- 지방자치단체, 지방의회, 지역주민, 기업 등 지역사회의 주요 구성원들을 대표하는 50명 내외의 인사들로 구성
- 3개의 분과위원회

분과명	기 능	비 고
지속가능성평가분과	지속가능발전전략의 수립, 주요 행정시책 및 개발사업의 지속가능성에 관한 심의·평가, 갈등사안의 조정	
지방의제21분과	지방의제(행동)21을 작성하고 파트너십 사업추진	

정보교육분과	지속가능발전에 관한 교육, 홍보, 정보의 제공과 국제협력	
--------	---------------------------------	--

- 상설사무처를 설치하고 사업계획 수립 및 집행을 위해 3-8인 정도의 민간 활동가와 1인 이상의 전담 공무원 파견

<그림 7> 지방지속가능발전위원회의 구성



□ 추진방안

- 지방지속가능발전위원회는 광역자치단체 및 여건이 조성된 대도시 중심으로 우선 설치
- 기존의 광역의제21 추진기구는 지방지속가능발전위원회와 병행하여 운영되 중기적으로 지방지속가능발전위원회의 지방의제21분과로 흡수하여 운영

2) 기초지자체 지방의제21 추진기구의 활성화

□ 현황 및 문제점

- 기초자치단체로 갈수록 지방의제21에 대한 인식이 약하고 인적 풀이 약해 안정적 운영이 어려움.
- 지방자치체를 위한 지자체 역량이 부족한 반면 지역간 불균형과 상대적 박탈감 심화로 과도한 개발압력에 직면해 있음.

□ 개선방향

- 기존 지방의제21 추진기구를 확대 개편
 - 주요 사업 및 정책에 대한 지속가능성 평가 기능 추가
 - 생활과 밀접한 의제 중심으로 추진
- 위상
 - 지자체, 주민, 기업이 지속가능발전 의제를 공동으로 발굴하고 참여와 협력을 통해 실천하는 민관 협치기구

○ 기능

- 지속가능발전전략수립 및 추진
- 지방의 주요정책 및 계획에 대한 지속가능성 심의, 평가, 협의·조정
- 지방의제21을 지방행동21로 전환 추진
- 생활현장을 대상으로 한 마을의제21 추진

○ 구성

- 기존 지방의제21 추진기구의 기능을 확대, 발전시킴.
- 지방의제21 실천분과를 중심으로 활동하되 대도시를 중심으로 지속가능성 평가분과, 정보교육분과 설치
- 운영위원회 및 상설사무국 설치

□ 추진방안

- 기초지자체는 편차가 매우 크므로 군지역과 일반 시지역, 60만 이상의 대도시 지역 등으로 구분하여 차별적으로 추진

※ 지역별 추진방안 예

구분	구성	비고
군지역	- 주민단체 및 직능단체 중심으로 구성 ·50 여명 내외의 위원, 1인 이상 사무국 상 근활동가, 1인 담당 공무원배치	- 교육·훈련사업 중심 으로 추진 - 광역추진기구 및 해당 지자체 지원, 인근 지 자체와의 연대·협력 필요
일반시지역 및 대도시	- 시민사회단체, 대학 등 전문기관의 역량을 활용해 지역의 다양한 단체, 기업, 공공기 관 등 50-100여명의 위원, 2-5인의 상근 활동가 1인의 공무원 파견	
60만 이상 대도시	- 지방지속가능발전위원회의 구조 및 운영방 식 적용	

3. 지속가능한 지방행정체계 구축

□ 현황 및 문제점

- 지방의제21에 대한 중앙 및 지방정부의 지원과 역할 미흡
- 지방의제 추진기구와 조직, 예산의 불안정한 운용으로 성과 저하

□ 개선방향

- 지방의제21 활성화 및 지속가능발전을 지원하기 위한 지방행정체계 구축
및 제도적 지원

□ 추진방안

- 중앙정부 및 대통령자문지속가능발전위원회(PCSD)의 역할 강화
 - 지방지속가능발전전략 수립 지침 작성·보급 및 지속가능성 지표 개발 지원
 - 지방정부의 지속가능성 평가를 위한 연구·조사 및 체계 구축
 - PCSD에 지방지속가능발전 특별위원회 설치
- 지방의제21 전담 조직 및 인력 확보
 - 기존의 환경부서 내에 지방의제21 전담 조직 및 인력 배치
 - ※ 중기적으로 전담인력의 확보를 전제로 지방의제21 업무를 기획관리부서로 이관하고, 광역지자체에 (가칭)‘지속가능발전국’ 또는 (가칭)‘지속가능발전 담당관’을 설치
- 지방의제21에 대한 평가체계 강화
 - 객관적인 지표에 근거해 지자체별 지방의제21 추진성과 평가 및 발표
 - 지속가능성 지표의 실천 및 성과 모니터링 체계로 생태예산 시범도입
 - ※ 생태예산은 환경용량 개념에 기초하여 지방의제21의 우선적 환경의제들을 지표화하여 제도적으로 관리하는 수단이 될 수 있음
 - ※ 생태예산이란 대기, 수질, 소음, 폐기물, 생태 등의 항목들을 일반적인 예산과목처럼 체계화한 후 기준년도의 현황, 익년도 계획, 목표연도의 목표치를 계량화된 환경지표로 나타내고 각 생태예산 항목이 과다 지출되지 않도록 통제하는 것으로, 유럽에서는 지방의제21을 제도화하기 위한 수단의 하나로 생태예산 시범사업을 하고 있음.

4. 협치기구에 대한 제도 및 예산지원 체계 개선

□ 현황 및 문제점

- WSSD에서는 ‘좋은 거버넌스(good governance)’의 구현을 강조
- 지방의제21은 민·관이 함께 참여하는 협치기구로, 다른 위원회와 달리 상설적인 조직으로 운영되며 주요 정책 및 계획에 관한 지속가능성 평가, 심의에서 주민실천사업까지 다양한 영역에 걸쳐 활동하고 있음.
- 지방분권화에 따라 주민투표, 주민소송 등 주민참여 활성화를 위한 제도적 개선이 이루어지고 있으나 민관협력에 대한 제도적 뒷받침은 부족
 - 현재 지방의제21 추진기구 예산은 보조금 형태로 ‘민간이전’ 항목으로 예산편성체계상 민간단체로 분류되고 있어 한계가 있음.

□ 개선방향

- 협치기구의 특성을 고려한 행·재정적 지원 시스템 개선

□ 추진방안

- 다양한 구성원들이 참여하고 협력하는 활동의 절차와 기구를 지원하기 위해 협치기구의 구성과 운영, 지원을 위한 법적 근거 마련
- 지방의제21 추진기구 상설사무국 설치 확대 및 중앙정부 및 광역지방자치단체의 예산지원 강화

5. 지방의제21 및 지속가능발전에 대한 인식제고

☐ 현황 및 문제점

- 지방의제21에 대한 지방자치단체장, 지방의원의 이해와 시민들의 관심 부족으로 지방의제21 활성화에 장애로 작용

☐ 개선방향

- 지방의제21의 제도화와 병행하여 체계적인 홍보와 교육 확대로 인식제고

☐ 추진방안

- 지방지속위 활동 및 지방의제21 실천사업 우수사례 박람회 개최
- 시·도공무원 교육프로그램에 지방의제21 과목 개설
- 지방자치단체 온실가스 배출량 조사 및 감축 프로그램 등 기후변화 방지운동, 지속가능한 고용창출 등 통합적인 시범사업 지원

VI. 향후 계획 및 추진일정

☐ T/F팀 구성 및 공론화

- 지속가능발전추진법 작성을 위한 T/F팀을 구성하여 2005년 하반기에 법안 검토 및 공론화 추진

☐ 지방분권 로드맵에 『지방의제21 활성화 방안』 반영 협의

- 정부혁신지방분권위원회와 협의를 통해 『지방분권 5개년 종합실행계획』(2004-2008) 중 시민사회 활성화 및 지방정부의 책임성 강화 부문에 민관협치기구의 활성화, 지방자치단체의 지속가능성 실현을 위한 평가체계 등 『지방의제21 활성화 방안』 내용 반영 추진

4. 연구팀 보고서: 지속가능한 지방발전을 위한 지방의제21 제도화 방안에 관한 연구

<보고서 요약문>

제1장 서론

1990년대 중반부터 우리나라에 도입되기 시작한 지방의제 21은 현재 대부분의 지자체가 작성·추진할 정도로 광범위하게 확산되어 있다. 최소한 양적 지표로 확인되는 지방의제21의 성장은 가히 세계 최고 수준이다. 그러나 지속가능한 지방발전을 담보할 수 있는 지방의제21의 역할, 위상, 법적 효과 등으로 측정되는 질적 성장은 기대에 훨씬 못 미치고 있다.

지방의제 21이 가지는 장점과 특징을 지속시켜가고 또한 확산시켜가기 위해서는 조직적으로, 재정적으로, 법적으로 안정된 기반과 지위를 갖추는 제도화가 필요하다. 물론 지금도 지자체 조례나 행정-주민간 자발적 협약 등에 의해 추진되고 있다는 점에서는 일정하게 제도화 되어 있는 측면이 없지 않다. 그러나 지금의 제도화 수준으로는 지방의제21 자체의 본래적 목적 달성이 어려운 것은 물론, 지방의제21의 활성화를 통해 지방의 지속가능한 발전을 실현하려 것은 더욱 불가능하다.

지방의제 21의 제도화는 주민들이 자발적으로 추진하는 환경보전활동을 활성화하고 확산시키기 위해서도 필요로 하고, 또한 이를 통해 지방사회 전반에 지속가능한 발전을 실현시키기 위해서도 필요하다. 따라서 지방의제21의 제도화는 지방의제21 자체의 활성화란 협의의 의미를 넘어 지속가능한 지방발전을 실현하는 광의의 의미로 접근되어야 한다. 지방의제21이든, 지속가능한 지방발전이든 모두 지방의 주체들의 자발적인 참여와 협력이란 실천방식을 전제로 한다. 이러한 실천방식은 지방자치의 지향하는 원칙이자 방식과 동일하다는 점에서 지방의제21의 제도화는 참여와 협력을 촉진하고 절차화 하는 지방자치제로 그 자체로 구현되어야 한다.

본 과제는 현재 대부분의 지자체들이 추진하고 있는 지방의제21활동을 지속가능한 지방발전을 위한 자치제도로 정착시킬 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 지방의제21의 제도화는 의제활동의 활성화란 직접적인 효과뿐만 아니라 참여정부가 추진하는 지방분권과 국가균형발전을 지속가능한 지방발전으로 이끌어가면서 궁극적 녹색분권형 지방사회를 구축하는 데 기여할 것으로 기대된다.

제2장 지속가능한 발전과 지방의제21

지속가능한 발전이란 개념은 '환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)'가 1987년에 발표한 '우리의 미래(Our Common Future)'에서 처음으로 제시되었다. 이 보고서에서 정의된 '지속가능한 발전'은 '미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않는 범위에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전'을 의미했다.

지속가능한 발전의 원칙은 1992년 리우회의가 채택한 '의제(Agenda) 21'을 통해 구체적인 실천전략으로 옮겨졌다. 즉, 의제 21은 지속가능한 발전을 이행하기 위한

구체적인 과제를 선정하고 그 추진방안을 강구하도록 하는 실천 강령과 같은 것이다. 의제 21의 진정한 중요성은 사회 각계각층의 광범위한 참여를 통해 지속가능한 발전이 실현되어야 한다는 실천방식을 강조한 점이다. 기존의 발전패러다임이 국가나 시장의 중심역할을 통해 경제적 성장과 발전을 최우선으로 실현하는 것을 강조한다면, 대안적 패러다임으로서 지속가능한 발전은 사회 각 분야의 이해당사자들이 자발적으로 참여하고 협력하여 분야별 지속가능한 발전의 목표를 설정하고 이를 일상 활동을 통해 자율적으로 실천하는 것을 강조한다.

1992년 리우회의에서 채택된 의제 21의 28장은 지속가능한 발전을 위해 ‘지방정부는 경제, 사회, 환경의 조직을 구성·운영·유지하고, 지역 환경정책과 규제방안을 수립하며, 국가적, 광역적 환경정책의 수행을 도우고, 지속가능한 발전을 촉진하기 위해 주민을 교육시키고 동원하며 책임을 지우는 역할을 수행해야 한다’는 원칙을 적시했다. 이에 따라 각국 지방정부는 지속가능한 지역공동체 발전을 위한 행동계획을 담은 ‘지방의제(Local Agenda) 21’을 지역주민과의 합의 하에 작성할 것을 권고 받았다.

지방의제21은 지속가능한 발전의 지방화를 위해 지역사회 전반에 걸친 비전과 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 지방정부 차원의 행동계획이자, 시민·기업·행정의 파트너십을 통한 실천 강령과 같은 것이다. 주민과 합의하여 지방정부가 지방의제21을 작성·추진하라는 것은 지속가능한 발전이 지방정부란 자치의 틀과 결합될 때 가장 의미있게 발현될 수 있음을 전제한다.

지방의제 21을 제도화한다는 것은, 내용과 목표에서 지방의 지속가능한 발전을 지방발전의 내용으로 제도화하는 것이고, 실천방식에서 지방협치를 지방자치로 제도화하는 것을 말한다. 전자가 ‘실체의 제도화’라면, 후자는 ‘절차의 제도화’를 지칭한다.

지방의제 21의 제도화가 지방의제 21 활동을 활성화하는 소극적 방식을 넘어, 협치를 통한 지방의 지속가능성을 구현하는 적극적인 방식으로 이루어진다면, 이는 곧 분권자치를 구현하는 것과 같은 것이다. 다시 말해, 지방의 지속가능성이 지방자치의 목표이자 대상이 되고, 그 목표 달성을 위한 협치의 방법이 올바르게 강구되면, 분권이란 지방자치는 지속가능성을 달성하는 방법과 절차가 되는 것이고, 역으로 지속가능성은 지방자치가 지향해야 할 목표이자 내용이 된다. 지방의제 21과 분권이 결합될 때, ‘지방의제의 분권화’와 ‘분권의 지속가능화(녹색화)’가 동시에 실현되어, 명실상부한 지속가능한 분권 혹은 녹색분권이 이룩된다.

제3장 한국 지방의제21의 평가와 문제점

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 왔다. 2002년 WSSD에 제출한 ICLEI(국제환경지자체회의)보고서에서도 우리나라 지방의제21의 활동은 세계적인 모범적인 사례로 소개

되었다.

우리나라 지방의제21은 2005년 1월 현재 250개 광역 및 기초지자체 중 16개 광역 지자체 전부와 187개 기초지자체 등 총 203개 지자체에서 수립을 완료했고 24개 지역에서 지방의제21을 작성 작업을 추진하고 있다. 250개 지자체 중 91%이상이 지방의제21 사업에 참여하고 있는 셈이다. 지방의제21을 상시적으로 추진하기 위해 상설사무국을 설치하여 운영하고 있는 지자체도 2005년 2월 현재 87개에 달해 자율적인 민관협력기구로서는 매우 광범위하게 확산되어 다음과 같은 성과를 보이고 있다.

첫째, 지자체의 높은 참여로 지방의제21의 제도화에 대한 기대가 높다.

둘째, 자발적인 시민참여 전통의 확립과 민관협력을 통한 지방협치 기반이 조성되고 있다.

셋째, 지구적 환경문제를 지방차원에서 인식하고 실천하는 계기가 마련되었다.

넷째, 지속가능한 지역발전에 대한 지역 주민들의 이해를 높이고 사회흐름을 바꾸는 데 일조하고 있다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 지난 10여년의 사업과정에서 확인되었듯이 조례에 근거를 둔 지방의제21 사업들은 국가균형발전특별법이나 도시계획법 등에 의해 추진되고 있는 지역 개발사업들에 대해 효과적인 조정과 대응을 할 수 없으며 민관협력의 내용을 담아낼 수 없는 한계를 보이고 있다.

첫째, 지방의제21에 대한 이해가 부족하여 지역의 지속가능한 발전전략과 실천 활동으로 발전시켜 나가지 못하고 있다.

둘째, 법적 제도적 기반이 취약하여 단체장의 교체, 지역갈등현안의 발생 등 외부적 요인에 영향을 크게 받고 있다.

셋째, 추진기구의 지역사회 통합력이 부족하여 광범위한 민관협력 활동이 어우러지지 못하고 있다.

넷째, 지역 행정계획 및 정책에 반영되지 못하고 보고서에 머물고 있는 지방의제21이란 비판을 받고 있다.

현재 지방의제21은 도입기와 확산기를 거쳐 본격적인 질적 도약기를 열어 나가야 시점에 와 있다. 급속한 양적 확산과정에서 안정적이고 지속적인 사업추진을 위한 법적 기반을 확보해야 한다는 평가와 함께, 취약한 지역의 지속가능발전 역량을 육성, 지원하기 위한 중앙정부 차원의 적극적인 노력에 대한 요구가 강력하게 제기되고 있다.

지방의제21은 그간 환경정책기본법에 근거한 환경기본조례나, 지역별로 자체 제정한 지방의제21 추진기구 지원조례 등에 의거해 추진되어 왔지만, 2004년 6월 환경부가 ‘지방의제21 추진기구 설치 운영 및 지원조례’ 준칙을 만들어 권고한 이후 많은 지역들이 이에 근거한 지원조례들을 제정하고 있다. 그러나 조례에 의한 지방의제21 활동은, 단체장의 의지 여하, 지방의회의 판단 여하, 지역현안을 둘러싼 민관갈등의 여하에 따라 지역별 큰 편차를 보이고 있다.

또한 지속가능한 지역공동체는 독립적인 개별 지방자치단체만의 노력으로는 한계가 있고, 산과 하천을 공유하고 있는 인근 지자체들의 공동 노력이 중요하나, 지방의제21의 추진력 편차들이 이러한 노력에 발목을 잡는 조건으로 작용하고 있다. 나아가 그 동안 많은 성과를 거둔 우수 추진 지역들조차 단체장의 교체, 지방의회와의 갈등, 지자체 담당부서 및 담당자의 교체, 지역현안, 지자체와 시민사회단체들의 갈등 등이 원인이 되어, 지방의제21 추진활동이 갑자기 중단되는 사태가 발생하고 있다.

참여정부에서 추진하고 있는 국가균형발전 사업과 지방분권 관련 사업들이 환경보전보다는 개발중심으로 진행되고 있어 지역의 지속가능성은 과거보다 더 현저한 위협을 받고 있다. 이 같은 현실에서 지방의제21의 역할에 대한 기대는 더욱 커지고 있지만 현재의 여건 하에서는 그 기대된 역할이 제대로 수행될 수 없다. 분권과 균형발전이 추구하는 가치가 단기적인 경제발전이 아니라 장기적인 지속가능한 발전이라면, 지난 10년 동안 선도적인 지방자치단체와 헌신적인 시민단체들이 민-관 협력을 바탕으로 축적해 온 지방의제21 성과를 앞으로 계속 이어 가기 위해서는 지방의제21추진의 법적 기반이 필히 구축되어야 한다.

제4장 해외사례의 검토

‘지방 활력을 통한 분권형 선진국가 건설’을 목표로 추진되고 있는 참여정부의 지방분권화 전략이 지방의 지속가능한 발전과 지역주민의 삶의 질을 높여주는 긍정적 결과를 창출하기 위해서는 지역사회의 다양한 주체들이 함께 참여하여 지속가능한 미래상을 설계하고 실천하고자 하는 ‘지방의제21’의 역할은 매우 중요하다. 따라서 지방의제21과 관련한 활동들을 안정적이고 지속적이며 효과적으로 뒷받침해 줄 수 있는 ‘제도적 기반’을 조성하는 노력이 시급한 과제로 등장하고 있으며, 이러한 차원에서 선진국가들의 지방의제21 관련 제도적 조건들을 살펴보았다.

사례대상 국가들(영국, 독일, 스웨덴, 덴마크, 일본)은 각각이 처한 상이한 맥락 속에서도 지방의제21 제도화와 관련하여 다음과 같은 공통된 노력을 보여 주었다.

첫째, 지방의제21의 활성화를 위해 중앙정부차원에서 강력한 의지를 표명하면서 제도화를 선도함으로써 지방의 지속가능한 발전 목표 달성에 기여해 오고 있다.

둘째, 오랜 지방자치와 주민참여의 전통 위에서 지방의제21의 활성화를 위한 풍부한 제도적 자산을 활용하고 있다.

셋째, 중앙과 지방, 부처 상호간의 긴밀한 협력체제를 통해 환경적 지속가능성 중심의 의제 활동에서 점진적으로 사회, 경제적 지속가능성 차원으로 의제 활동의 영역을 확장해 오고 있다.

이러한 해외 사례 경험을 토대로 할 때 국내 지방의제21을 활성화시키기 위해서는 현행 지방의제21 추진 기구의 독립성과 전문성을 보장할 수 있는 인적, 물적 기반을 조성하는 ‘협의의 제도화’ 차원을 포함하여, 지방의제21이 목표로 하는 지속가능한 지방발전을 위한 법, 제도적 기반을 조성하는 ‘광의의 제도화’ 노력이 필요하다.

을 발견할 수 있다. 특히 ‘(가칭)지속가능발전추진법 제정’, ‘지방지속가능발전위원회 설립’, ‘지방지속가능발전전략 수립’, ‘지방행정체제 개편’을 제도화의 핵심 과제로 들 수 있다.

제5장 지방의제 21 제도화의 방향과 모델

지방의제21의 제도화는 지방지속가능성을 목표로 이를 실현하는 참여와 협력의 방식을 강구하되, 이를 지방자치 제도에 기본적으로 안착하는 방향으로 추진되어야 한다. 이러한 방향에 따라 구체적인 제도화방안으로는 지방의 지속가능성이란 목표를 달성하기 위해선 경제, 사회, 환경의 통합전략이 강구되어야 하고, 협력과 참여를 위한 협치기구를 설치 운영해야 하며, 분권과 자치란 제도 틀 내에서 추진하기 위해선 이를 뒷받침할 수 있는 법이 제정되고 재정이 강구되어야 한다. 이러한 방안의 강구를 통해 지속가능한 발전을 위한 전략의 합법화, 지방사회에 민주적 협치의 활성화, 지속가능한 발전을 위한 추진체계의 확립이란 실질적인 효과를 낼 수 있어야 하며, 이 효과의 총합은 궁극적으로 지속가능한 발전으로 구현되어야 한다.

지방의제21의 제도화가 지방의제21의 활성화를 통해 지방사회 전반에 지속가능성을 실현하는 법적 기반의 구축을 의미한다면, 여기에는 제도화의 3 단계 혹은 방식(모델)이 함축되어 있다. 첫 번째는 지방의제 21과 관련된 기존 실천기구를 활용하는 것이고(최소/단기 모델), 두 번째는 행정과 주민이 참여하는 협치기구를 별도 설치해 지방의제21의 추진과 함께 지방행정의 지속가능성을 담보하도록 것이며(중간/중기 모델), 세 번째는 지방자치제 전반을 개혁해 지속가능한 지방발전을 실현하는 것(최대/장기모델)으로 나눌 수 있다. 이 세 방안/모델은 발전단계나 제도화의 수준이란 측면에서 볼 때, 최소/단기모델을 바탕으로 해서 중간/중기모델로 확대 발전하면서, 중국엔 최대/장기모델로 전면화 되는 것을 전제함으로써 상호 연속적이면서 누적적인 관계를 가지고 있다.

세 모델의 핵심기구를 보게 되면, 최소/단기모델은 새로운 제도의 강구 없이 기존 지방의제 21기구나 조례를 이용하고 활성화해 주민주도적인 지속가능발전과 관련된 활동을 활성화는 것이다. 중간/중기모델은 공식적인 자치단위이자 협치기구로 지방지속가능발전위원회를 설치하고, 이 기구가 중심이 되어 최상위 지방계획으로 지방지속가능발전전략을 수립하며, 기존 지방의제21를 지방행동21로 전화해 주민주도적 실천사업을 추진하는 것이다. 최대/장기모델은 지방행정 자체가 지속가능성을 실현하는 것으로 획기적으로 재편되는 것을 전제로 한다. 이 세 모델을 특징과 장단점을 비교할 때, 현 수준에서 지방의제21의 제도화는 두 번째 모델에 의거하는 것이 바람직하다고 본다.

제도화의 궁극 목표는 지방지속가능발전이라면, 이를 실행하는 핵심수단이 정부, 시민, 기업이 함께 참여하는 협치기구로서 지방지속가능발전위원회가 설립 운영되어야 하고, 이 위원회를 중심으로 지속가능한 지방발전을 위한 통합전략을 수립하며, 여기서 제시된 지표나 이행과제를 행정은 각종 행정시책에 연동해 추진하고,

주민은 지방의제21을 지방행동21로 전환해 추진해야 한다.

제6장 지속가능한 발전을 위한 제도화의 핵심 방안

1. 지방지속가능발전위원회(LCSD)의 설치

지방지속가능발전위원회는 지자체, 주민, 기업이 함께 참여하는 기구로서 지속가능한 발전에 관한 의제를 공동으로 발굴하고 또한 참여와 협력을 통해 이를 실천하는 활동을 기획하고 관장하는 협의적 자치기구의 역할, 기능, 지위를 전제로 한다.

협치의 활동과 역할을 공식화하기 위해선 지속가능발전위원회는 법에 근거해 설치되어야 하고, 또한 지방사회의 지속가능성을 규율하기 위해서는 지방자치단체에 속하는 공식기구로 구성되어야 한다. 기존의 위원회와 달리 의사결정과 집행력을 갖고, 또한 행정이 함께 하지만 민간이 자율성을 바탕으로 지방의 지속가능성 실현을 공적인 역할을 담당하는 것으로 지방지속가능발전위원회가 설치 운영되어야 한다는 점에서, 그 기구는 협의적 자치기구이면서 동시에 특별행정기구이기도 하다.

협치기구로서 지방지속가능발전위원회의 설치에 크게 보면 지방자치란 틀, 즉 지방의 지속가능한 발전을 위한 지방자치의 틀에서 공공과 민간이 파트너십을 맺어 실천하는 활동으로 조직되고 기능하도록 해야 한다. 공공과 민간이 함께 참여하는 방식으로 지방의 지속가능성을 실현하는 자율실천의 원리이자 방식은 민주적 지방자치의 방식이란 것과 같은 것이다. 그러니까 지방지속가능발전위원회를 통한 협치는 지방자치에 전반에 도입되고 활용되어야 할 자치의 방식이란 점에서, 이는 협의의 지방의제21활동의 차원을 넘어서는 지방자치 활동 그 자체와 같은 의미를 갖는다. 요컨대, 지방지속가능발전위원회는 통상적인 자문위원회가 아니라, 법에 의거해 지속가능한 지방발전의 목표와 의제를 결정하고 집행하는 법적 권한과 권리를 갖는 협치기구로서 위상과 지위를 가져야 한다.

지방지속가능발전위원회의를 설치, 운영할 수 있는 방안으로는 단기적인 것과 중장기적인 것으로 나누어 볼 수 있다. 우선 단기방안은 조례제정을 바탕으로 기존 지방의제21 추진기구나 활동단위를 활성화하고 공식화해 지속가능성에 관한 행정과 주민의 이해와 참여를 드높이는 것이다. 이는, ‘지방의제21 제도화’를 중장기적으로 추진해 가는 과정에서 제도화 사업의 연속성을 확보하고 주요과제 실현을 위한 지역역량을 강화하기 위해 단기계획으로 수립하여 실현하는 방안인 셈이다.

이 방안은 지속가능한 지역발전을 위한 지자체의 책무를 조례수준에서만 요구할 수 있어, 지난 10여 년 동안 제기된 구조적인 문제점을 해결하는 데는 근본적인 한계를 가지고 있다. 조례 제정을 환경부에서 일방적으로 강제할 수 없고 조례가 제정되더라도, 지자체의 일방적 판단과 결정에 의해 지역사회가 분열되고 지방의제21이 추구하려는 본래의 목적 달성이 어려운 경우도 적지 않다. 사업추진을 위한 예산확보, 기구의 구성 등이 자치단체장, 지방의회, 주민들의 자율역량에 맡겨지므로 지방의제21의 활동이 극심한 지역별 편차를 보이고 있지만 이를 해결할 뚜렷한 방법이 없는 실정이다. 또한 단체장의 교체 등, 지역사회 내부 변화에 의해 지방의제

21활동이 크게 영향을 받고 있는 것도 현실이다.

한편, 중기방안으로는 지방의제21의 한계와 문제점을 극복하여 해결할 수 있는 지방지속가능발전 이념의 실현을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 관련법의 제, 개정이 다. 이와 관련하여 실천 대안은 지속가능발전을 전국적으로 일관되게 추진할 수 있는 (가칭) 지속가능발전추진법(이하 추진법)을 제정하거나, 아니면 지방자치법을 부분적으로 개정 보완해 관련 근거를 마련하는 것이다.

현재 고려될 수 있는 추진법의 내용은 ① 지속가능발전이념의 정립과 의의, ② 지속가능발전 실현을 위한 국가와 지방자치단체의 책무 규정, ③ 국가지속가능발전위원회의 구성과 역할, ④ 지방지속가능발전위원회의 구성과 역할 ⑤ 지속가능발전을 위한 정부, 시민, 기업의 참여와 책무, ⑥ 관련 법률과의 관계 등이다. 이러한 내용의 추진법 제정은 참여정부 출범이후 국가균형발전과 지방분권 추진과정에서 소홀하게 다루어졌던 지속가능발전의 이념을 새롭게 인식하여 개발중심의 지역발전에 대한 우려를 씻어 내는 데 도움을 줄 수 있다. 또한 각종 사회적 갈등을 예방하고 행정을 비롯하여 지역의 다양한 주체들이 참여하여 토론하고 의견을 수렴해 나가는 민주적 파트너십을 정착시키는 데도 일조 할 것이다. 추진법의 제정은 국내 환경문제에 집중되어 있는 지역의 관심과 활동을 지구환경문제로 확산하는 계기가 되어, 기후변화협약 등 세계적 흐름에 둔감하였던 지방자치단체들을 각성시키고 주민들의 실천 활동을 전 지구적 시야로 확대시켜 나가는 견인차가 될 수 있다.

추진법에 근거한 지방지속가능발전위원회는 여건을 갖추고 있는 광역에서 우선 설치운영하고, 그 후 점차 기초로 확산시켜가도록 해야 한다. 따라서 중기적으로 본다면, 지방지속가능발전위원회는 광역을 중심으로 설치되는 지방의 지속가능한 발전을 추진하는 협치기구인 셈이다. 즉, 추진법에 의해 설치되는 지방지속가능발전위원회는 법적 지위를 갖춘 지방자치단체의 특별행정기구이면서 민과 관이 함께 하는 민관협력기구이며, 지속가능한 발전을 위해 합의하고 실천하는 협치기구이고, 행정의 지속가능성을 담보하는 조정기구로서 위상을 가져야 한다.

지방지속가능발전위원회가 이러한 위상을 구현하기 위해선 그에 상응하는 역할과 기능을 수행할 수 있어야 한다. 지속가능한 지방발전을 관장하는 협치기구로서 지방지속발전위원회가 담당해야 할 역할로는, ① 지방지속가능발전 전략의 수립, ② 지속가능성 평가지표를 활용한 행정시책의 평가 및 조정, ③ 지속가능발전 전략 하에서 지방의제21을 지방행동21로 전환해 주민주도적으로 추진, ④ 지방자치단체, 주민, 기업의 3자간 파트너십을 지원하고 활성화하기 위한 교육홍보, ⑤ 지속가능한 개발정책의 수립과 집행과정에서 발생하는 갈등관리(예방 및 해결) 등을 예거할 수 있다.

지방지속가능발전위원회는 정부, 시민사회, 시장영역을 대표하는 3인의 위원장(지방자치단체의 대표는 단체장이 되어야 함)을 공동으로 책임지는 본위원회와 그 산하의 분과위원회로 구성해 운영되어야 한다. 본위원회에는 전체 위원이 참여하면서 위원회 운영 전반을 의결하는 기능이 부여되어야 한다. 본위원회 산하에는, ① 지속

가능발전전략의 수립, 주요행정시책 및 개발사업의 지속가능성에 관한 심의평가와 갈등사안의 조정을 담당하는 ‘지속가능성평가분과’, ② 지방의제(행동)21을 작성하고 파트너십 사업을 추진하는 ‘지방의제21분과’, ③ 지속가능발전에 관한 교육, 홍보, 정보의 제공과 국제협력 등을 담당하는 ‘정보교육분과’ (혹은 정보교육센터) 등 3개의 분과위원회를 두고, 아울러 위원회 전체의 업무를 총괄 조정하는 ‘(기획) 조정위원회’도 두어야 한다.

기초 지방지속가능발전위원회의 역할과 구조 및 운영은 위에서 제시한 광역 추진기구, 즉 지방지속가능발전위원회와 유사할 것이나, 광역과의 역할분담 및 협력체계 하에서 추진되어야 하기 때문에 지속가능성평가분과와 정보교육분과 활동은 지방의제21분과에 비해 상대적으로 축소되거나, 군 단위 등 일부 지역에서는 지역 실정에 따라 지방의제21 분과만 당분간 둘 수 있다.

장기적 관점에서 보면 지속가능한 지방발전은 국가의 지속가능한 발전의 한 부분이고 궁극적으로는 국가운영체계의 변화와 국민적 인식의 전환 속에서 가능하다. 지방의제21의 목표 또한 장기적인 국가운영체계 및 추구하는 가치관의 변화 속에서만 온전히 실현될 수 있다. 이러한 장기과제를 실현하기 위해서는 지속가능관련 부처들의 통합(이를 통해 지속가능발전기획원 설립), 부처업무들의 조정, 지속가능사회로의 이행을 촉진해 낼 수 있는 특별법 제정 등이 필요하다. 이 과제는 국가지속가능발전 전략 및 계획과 연계하여 대안들을 모색해야 한다.

2. 지방지속가능발전전략의 수립

지속가능한 발전은 경제, 사회, 환경부문에서 지속가능성을 동시에 추구해야 한다는 점에서 기존의 경제 및 개발중심, 현세대 중심, 인간중심의 발전방식과 관행, 제도를 심대하게 재편할 것을 요구하고 있다. 이점에서 현재의 토지개발중심의 계획제도(예, 도시지역계획)를 지속가능성의 원칙에 따라 통합 조정하는 계획제도의 도입은 매우 중요하다. ‘지방지속가능발전전략(local sustainable development strategy)’ 제도는 그 대표적인 예로서, 행정, 시민, 기업 등 지역사회의 다양한 구성원들이 참여와 협력을 통해 지역의 지속가능한 미래상을 건설하기 위한 비전과 협치적 실천방안을 담은 전략적 계획이라 할 수 있다.

현재의 지방의제21을 확대·발전시킨 ‘지방지속가능발전전략’은 WSSD의 합의 결과에 따라 국가별로 수립하도록 되어 있는 ‘국가지속가능발전전략’의 지방적 실천전략으로서, 지방정부가 수립하고 집행하는 부문 및 영역별 행정계획을 지속가능성 측면에서 조율하고 우선 순위를 조정하는 최상위 종합계획이자 실천전략으로 지위를 갖는다.

장기적 비전과 목표를 담은 ‘기본전략’과 구체적인 실천방안과 수단을 담은 ‘이행전략’을 포함한 지방지속가능발전전략의 수립은 ‘지방지속가능발전위원회’가 주관하되, 행정, 주민, 기업이 함께 참여하여 작성하고, 실행력을 높이기 위하여 성과 평가를 제도화하고 추진 전담부서를 두며, 부문별 행정계획과 연동시킬 수 있는 법적 근거나 규정을 마련할 필요가 있다.

지방지속가능발전전략의 추진은 지역별 여건과 특성들을 고려하여 단계적으로 추진할 필요가 있고, 이 점에서 광역자치단체를 중심으로 먼저 수립하며, 기초자치단체는 광역자치단체 전략과의 유기적 연계성을 고려하여 단계적으로 수립할 필요가 있다.

3. 지속가능한 지방행정체제의 구축

지금의 행정체제는 지방의제21과 관련한 활동들을 효과적으로 뒷받침해 주지 못할 뿐만 아니라 지속가능한 지방발전을 위한 부서간 협력과 지역사회 변화를 실질적으로 이끌어 내지 못하고 있다. 따라서 지속가능한 발전을 효과적으로 추진·추동하기 위한 지방행정체제의 개편 노력이 필요하다.

지방행정체제 개편은, 지역사회 다양한 주체들의 참여적 문제해결 능력을 높이고 갈등 조정과 지역사회통합을 위한 파트너십의 기반을 구축해 나가는 방향에서, 참여정부가 추진하는 지방분권화 계획 즉 자치입법권 확대 및 자치조직권 강화 노력과 긴밀히 연동시킬 필요가 있다. 또한, 지방행정체제 개편은 지역 특성과 여건을 고려하여 단계적으로 추진할 필요가 있다.

단기적으로는 지방의제21 실천협의회와 사무국 설립 및 활동에 대한 행정지원(예산, 인력, 정보)을 강화하는 차원에서 기존 환경부서 내에 지방의제21 전담 조직과 인력을 배치한다. 반면, 중장기적으로는 지방자치의 상위 협치기구로 지방지속가능발전위원회가 설립되고 지방지속가능발전전략이 수립됨에 따라 지속가능성 측면에서 행정부서간 업무를 조율할 수 있도록 보다 높은 위상의 전담조직을 신설하고 해당하는 직급의 인력을 배치할 필요가 있다. 이를 위하여 지방의제21 업무를 기획관리부서로 이관시키거나 또는 지속가능발전업무를 전담하는 부서와 전담인력을 신설해야 한다. 전담부서는 (가칭) ‘지속가능발전국’으로, 전담인력은 (가칭) ‘지속가능발전담당관’이란 명칭으로 신설이 필요하다.

한편, 지속가능한 발전과 관련하여 광역자치단체와 기초자치단체의 역할분담 체계를 분명히 함으로써 기능중복과 비효율을 해소하고 나아가 지속가능한 발전을 위한 상호 보완적 기능을 강화하는 차원에서 행정단위간의 협력 및 협조체계가 필요하다. 이를 위하여 국가지속가능발전위원회의 자치단체 지원 역할을 강화하고, 지방의제21전국협의회 조직과 활동을 적극 활성화시킬 필요가 있다.

제7장 제도화의 법적 기반

지방의제21과 관련된 직접적인 규정을 포함하고 있는 법적인 근거로는 대통령령으로 제정된 ‘지속가능발전위원회규정’이다. 이 규정은 기본적으로 조직규범으로 지속가능발전을 위해 대통령 소속 하에 자문기관으로 구성하도록 되어 있다. 동 규정은 제18조에서 지방지속가능발전위원회에 대해서도 규정하고 있다. 지방지속가능발전위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지역 실정에 맞게 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 다만 법적인 근거가 대통령령이고 법률에 의한 위임근거도 없기 때문에 지방자치단체를 구속하는 효력을 갖지 못한다. 또한

본 규정은 조직규범으로서 실체적인 규정이나 절차적인 규정이 없다.

현재 전국 250 여개의 지방자치단체 중 69개는 조례를 근거로 하여 지방의제21를 추진하고 있다. 이 조례는 크게 보면 환경기본조례, 환경부 표준조례준칙 권고에 따라 제정한 조례, 자자체 자체가 제정한 지원조례, 세 종류로 나누어 볼 수 있다. 조례에 근거해 지방의제21의 활성화를 도모하고, 나아가 지속가능한 지방발전을 도모하는 것은 현실적으로 불가능하다.

지방의제의 지속적이고 체계적인 추진을 위해서는 법적인 기반을 강화하는 것이 필요하다. 이를 위하여 가장 바람직한 것은 국가적 차원의 지속가능발전에 관한 목표를 설정하고 이를 중앙 및 지방정부가 각종 정책으로 반영해 추진하면 일반국민들은 일상활동을 통해 이를 수용하고 실천하게 되는, 이러한 국가운영의 틀을 짜는 방향으로 제정되어야 한다. 동법이 제정되면, 우선 지속가능한 발전을 위한 범국가적인 법적 규율이 가능해지고 국정의 정책운영에서 지속가능성을 실질적으로 담보해낼 수 있는 최소한의 법적 틀을 갖추게 된다. 아울러 지속가능한 발전의 구현을 위한 중앙정부-지방정부의 역할분담과 협력체계가 갖추어지게 된다. 좀 더 구체적으로 보면, 중앙정부 차원의 지속가능발전위원회가 법률기관으로 위상이 강화되어 국가차원의 지속가능성 구현을 총괄 조정할 수 있게 되는 반면, 지방자치단체에 대해서는 지속가능한 발전에 관한 책무와 역할을 부여하는 법률적 근거가 마련된다.

추진법 제정에 어려움이 있거나, 혹은 지방지속가능발전을 지방자치제도 속에서 보다 적극적으로 추진하고자 한다면, 지방자치법을 개정해 그와 관련된 근거조항을 마련할 수 있다. 지방자치법 제 1 조(목적)와 제 8 조(사무처리의 원칙)를 개정해 지방자치의 목적과 사무처리원칙에 지방지속가능발전에 관한 내용을 반영하고, 제6장 (집행기관) 제6절을 신설해 집행기관으로 지속가능발전위원회의 설치운영에 관한 근거를 마련하는 것이다. 다만, 국가와 지방차원의 지속가능한 발전을 연계해 추진하는 데는 어려움이 있을 것으로 예상된다.

추진법의 제정과 지방자치법의 개정이 어려울 경우, 조례를 근거로 지속가능한 발전추진에 관한 지방자치단체의 책임과 역할을 규정하는 방안을 생각할 수 있다. 기존 조례를 보완한다하더라도 조례가 갖는 근본적인 한계를 어느 정도 극복할 수 있을 지는 불투명하다.

그밖에 국토 및 환경관련법에 지속가능발전에 관한 규정을 신설하는 것이 가능하다. 국토관련법에 규정하는 경우에는 건설(개발)측면에 치중하고, 환경관련법에 규정하는 경우에는 환경측면에 치중하게 되어 지속가능발전의 내용과 조화를 이루기가 어렵다.

검토한 4가지 방안 중에서 추진법 제정이 여러 가지 측면에서 가장 바람직하다고 판단되어, 본 보고서는 추진법 제정을 중심으로 지속가능한 지방발전에 관한 시책 추진을 제안한다. 추진법을 제정하는 경우에 그 개요는 다음과 같다.

제1장 총칙

- 지속가능발전추진법의 목적

- 역할의 배분; 중앙정부, 지방정부, 기업, 사회단체, 개인간

제2장 추진기구

제1절 중앙정부의 지속가능발전추진기구

- 추진기구의 명칭, 구성, 조직, 소속, 기능

제2절 지방정부의 지속가능발전추진기구

- 추진기구의 구성, 명칭, 조직, 소속, 기능
- 추진기구에 대한 상세한 규정은 조례에 위임

제3절 중앙정부지속가능발전위원회와 관계

- 협력관계
- 지원관계

제3장 지속가능발전정책의 수립 및 추진

- 국가지속가능발전전략수립
- 중앙부처 주요정책의 지속가능성 사전검토
- 국정업무의 지속가능성 평가
- 환경갈등의 조정
- 지속가능발전사업의 재정배분
- 지방지속가능발전전략수립
- 지방주요행정시책의 지속가능성 사전검토
- 지방행정업무의 지속가능성 평가
- 지방의제21의 사업추진(공모사업, 캠페인, 홍보, 교육 등)
- 지역환경갈등의 조정
- 지방지속가능발전사업의 재정배분

제4장 특별회계 등

- 지속가능발전특별회계설치
- 주민참여
- 타 기관과의 관계

제8장 기대효과 및 추진일정

본 보고서에서 제안한 지방의제 21의 활성화를 위한 법제도적 방안들은 지속가능발전전략의 수립과 추진, 참여와 자치를 기반으로 한 시민, 기업, 행정간 협력의 활성화, 지속가능발전과 관련된 지자체의 책임과 역량을 강화하는 데 도움이 될 것으로 보인다. 이는 궁극적으로 지속가능한 지방발전을 구현하는 것이다.

본 보고서가 제안하는 ‘지속가능발전을 위한 제도화’의 4대 핵심방안은 ‘지속가능발전추진법의 제정’, ‘지방지속가능발전위원회의 설치운영’, ‘지속가능발전전략의 수립추진’, ‘지속가능한 지방행정체계의 구축’이다. 이 방안들은 모두 중장기적으로 추진되어야 할 과제이지만, 본 보고서에서는 일단 참여정부 임기 내에서 추진하는 것으로 일정을 제안한다.

<보고서 본문>

제1장 서론

제1절 연구의 필요성과 목적

서울 편향적 근대화의 결과로 한국의 지역간 불균형은 그 정도나 경향 면에서 심각한 수준에 있다. 참여정부가 국토균형과 지방분권을 국정의 핵심과제로 추진하고 있는 것은 이런 점에서 역사적으로 높이 평가받을 일이라 여겨진다. 하지만 중앙에 대비되는 지방의 저발전 문제를 해결하기 위한 강박관념에 사로잡혀, 지방의 혁신 역량 증진과 권한의 지방이양과 분산을 통한 지방의 발전 동력의 창출을 과도하게 강조한 나머지, 지방사회 전역으로 개발주의 열풍이 확산되는 경향이 나타나고 있다.

오늘날 발전은 더 이상 경제적 가치 증진을 우선으로 하는 양적 성장과 자연환경에 손상을 가하는 물리적 개발을 중심으로 할 수 없는 상황이다. 이른바 지속가능한 발전은 현세대의 삶이 미래세대가 누려야 할 것을 박탈하는 것이 되어선 아니 되고, 현 세대 내에서도 지역간, 집단간, 부문간에 발전의 기회와 혜택이 골고루 나누어져야 하며, 특히 자연계를 더 이상 훼손시키지 않고 인간과 자연의 상호의존관계가 담보될 수 있는 방식으로 전개되어야 할 것을 강조하는 개념이다. 지속가능한 발전의 관점에서 볼 때, 참여정부의 지방시책들은, 국토균형과 분권사회를 만든다는 명분에도 불구하고, 지방의 지속가능한 발전을 저해할 우려를 낳고 있다.

지속가능한 지방발전은 지방의 주체들이 참여와 협력을 통해 지방의 경제, 사회, 환경을 지속가능하게 지켜갈 때 근본적으로 가능하다. 다행스럽게도, 그간 우리나라에서는 지속가능한 지방발전을 위해 지자체와 주민들이 함께 힘을 기울이고 노력해 온 노우하우(know-how)가 있다. 즉, ‘지방의제21(Local Agenda 21)’이 바로 그것이다. 1992년 리우회의에서 채택된 지속가능한 발전의 원칙을 지방의 주체들이 이행하기 위한 의제이자 실천프로그램이 곧 지방의제 21이다.

1990년대 중반부터 우리나라에 도입되기 시작한 지방의제 21은 현재 대부분의 지자체가 작성·추진할 정도로 광범위하게 확산되어 있다. 최소한 양적 지표로 확인되는 지방의제21의 성장은 가히 세계 최고 수준이다. 그러나 지속가능한 지방발전을 담보할 수 있는 지방의제21의 역할, 위상, 법적 효과 등으로 측정되는 질적 성장은 기대에 훨씬 못 미치고 있다. 지속가능한 지방발전을 실현하는 수단으로서 지방의제21의 역할위상이나 법적 지위가 여전히 취약하다는 뜻이다.

지방의제 21은 지자체(GO)와 NGO가 협력해 지방의 지속가능성 실현을 위한 실천의제들(예, 생태환경, 대기, 도시계획, 폐기물 등)을 선정하고 각자의 역할 배분을 통해 일상활동으로 이를 이행하는 일종의 ‘주민주도-지자체 후원 환경보전캠페인’과 같은 것이다. 활동영역으로 본다면, 지방의제 21은 대부분 지방 환경보전을 우선시해 왔다. 지방의제21의 이 같은 특징, 즉 NGO주도의 종합적인 지방 환경보전운동으로서 특징은 우리나라의 현실에서 볼 때 대단히 중요하고 유의미한 것이다. 그러나 다른 한편, 안정적이며 지속적으로 추진될 수 있는 법적 기반을 결여함으로써, 지방의제 21은 그 기대된 활동이 제대로 이루어지지 않고 있는 것이 현실이다.

가령, 현재 지방의제 21은, 행정의 이해 및 지원 부족으로(즉 법적, 재정적 기반의 부족으로) NGO의 자발성에만 의존하고 있어, 의제의 내용이 행정시책에 반영되거나(예, 의제의 생태환경지표가 도시계획지표에 반영되고), 의제활동이 행정과 연동되어 추진되며(예, 도시계획사업과 주민주도 마을만들기 사업과의 연계), 주민참여가 지속될 수 있는 처지에 있지 못하다. 지자체에 따라 조례를 제정하고 지속가능발전위원회나 의제실천협의회를 만들어 지방의제21을 모범적으로 추진하고 있지만, 이는 예외에 불과하고, 또한 성공적인 사례에서도, 그 활동성고가 행정부문으로 반영되고 주민들의 일상부문으로 확산되고 있지 못하다.

지방의제21이 가지는 장점과 특징을 지속시켜가고 또한 확산시켜가기 위해서는 조직적으로, 재정적으로, 법적으로 안정된 기반과 지위를 갖추는 제도화가 필요하다. 물론 앞서 언급했듯이, 지금도 지자체 조례나 행정-주민간 자발적 협약 등에 의해 추진되고 있다는 점에서는 일정하게 제도화 되어 있는 측면이 없지 않다. 그러나 지금의 제도화 수준으로는 지방의제21 자체의 본래적 목적 달성이 어려운 것은 물론, 지방의제21의 활성화를 통해 지방의 지속가능한 발전을 실현하려는 것은 더욱 불가능하다. 이런 이유로 지방의제21을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위해선 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 기반을 갖추는 것이 불가피하다.

지방의제 21의 제도화는 주민들이 자발적으로 추진하는 환경보전활동을 활성화하고 확산시키기 위해서도 필요로 하고, 또한 이를 통해 지방사회 전반에 지속가능한 발전을 실현시키기 위해서도 필요하다. 지방의제21은 궁극적으로 지방의 지속가능한 발전을 목표로 한다는 점에서 지방의제21의 제도화도 지방의제21 자체의 활성화란 협의의 의미를 넘어 지속가능한 지방발전을 실현하는 광의의 의미로 접근되어야 한다.

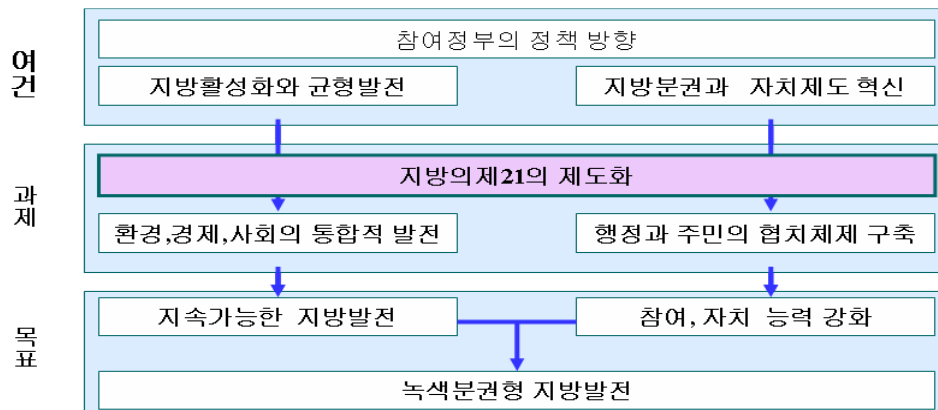
실천방식이란 측면에서 지방의제21이든, 지속가능한 지방발전이든 모두 지방의 주체들의 자발적인 참여와 협력이란 실천방식을 전제로 한다. 이러한 실천방식은 지방자치의 지향하는 원칙이자 방식과 동일하다는 점에서, 지방의제21의 제도화는 참여와 협력을 촉진하고 절차화 하는 지방자치체로 구현되어야 한다. 다시 말해, 지방의제21의 제도화는 기본적으로 지방자치체의 일환으로 조직되고 추진되며 효과를 발휘할 수 있는 법적 기반을 갖추는 것으로 구체화되어야 한다.

지속가능한 지방발전을 추구하는 주민주도형 실천운동으로 지방의제21이 지방자치체와 결합되어 추진되면, 우선 지방의제21이 지방자치란 틀 속에서 안정적으로 추진될 수 있는 조직적, 법적, 재정적 토대를 갖추게 되고, 그 다음으로는 지방자치 자체가 지속가능한 발전을 위한 제도로 기능하는 동안 지속가능한 지방발전이 지방자치의 내용을 채우게 된다. 따라서 지방의제21의 제도화는 지방의제21 활동을 활성화하는 좁은 의미를 넘어 지방자치에 의한 지방의 지속가능성을 실현함으로써 지방자치나 지방발전의 새로운 패러다임을 구축하게 된다.

지방의 지속가능성을 위한 지방의제 21의 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않고, 이를 위한 제도화 또한 그러하다. 지방의제 21의 제도화는 의제 활동분야에서는 이

미 오랜 숙원사업이다. 이에 본 과제는 현재 대부분의 지자체들이 추진하고 있는 지방의제21활동을 지속가능한 지방발전을 위한 자치제도로 정착시킬 수 있는 방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 지방의제21의 제도화는 의제활동의 활성화란 직접적인 효과뿐만 아니라 참여정부가 추진하는 지방분권과 국가균형발전을 지속가능한 지방발전으로 이끌어가면서 궁극적 녹색분권형 지방사회를 구축하는 데 기여할 것으로 기대된다.

<그림 1-1> 과제의 목적과 배경



제2절 연구의 내용과 범위

2.1. 연구의 내용

본 연구는 다음과 같은 내용으로 구성된다

- 지속가능한 발전과 지방의제 21
- 한국 지방의제 21의 평가 및 해외사례 검토
- 제도화를 위한 기본방향 및 모델
- 제도화의 핵심방안
- 제도화의 법적기반
- 기대효과 및 추진일정

2.2. 주요 내용의 연구범위

본 연구에서 검토되는 ‘지방의제21의 제도화’는 크게 ‘실체의 제도화’와 ‘절차의 제도화’로 나누어진다. ‘실체의 제도화’는 지방의 지속가능한 발전을 위한 과제들을 자치행정의 내용으로 제도화하는 것(예, 개발과 환경을 통합하는 지방지속가능발전전략의 수립)을 의미하며, ‘절차의 제도화’는 지방의제 활동을 지방자치의 기구와 제도(예, 지방지속가능발전위원회의 설치, 지속가능한 지방행정체제의 구축)로 설정해 제도로서 절차화 하는 것을 의미한다.

본 연구는 전국의 지자체가 추진하고 있는 지방의제21사업을 대상으로 하되, 필요하다면 광역지자체와 기초지자체 두 가지 유형으로 나누어 의제사업을 분석하고, 지역의 특성을 고려한 제도화 방안을 도출한다.

또한 본 연구는 90년대 중반부터 추진된 의제사업을 중심으로 분석하되, 제도화방

안은 최소(단기), 중간(중기), 최대(장기) 모델로 나누어 검토하고, 이 중에서 중간모델을 중심대안으로 제안한다.

2.3. 연구방법

본 연구는 크게 2차 자료수집과 분석 방법, 1차 자료의 수집과 분석방법을 주로 활용한다. 전자는 기존의 연구결과를 담고 있는 각종 보고서와 문헌을 수집하고 분석하는 것이라면, 후자는 전문가 의견을 청취하고 분석하는 것으로 이루어진다.

1) 2차 자료의 수집과 분석

대통령자문 지속가능발전위원회, 환경부, 지방의제21전국협의회, 해외 관련기관, 개별연구자 등이 수행했던 지방의제21 제도화 관련 연구자료 및 그 보고서를 수집 분석하였다. 조사 분석된 주요 자료 리스트는 참고문헌에 제시되어 있다.

국내 관련 문헌분석에는 한국에서 지방의제21 제도화에 따른 쟁점과 제안된 방안의 장단점을 분석하는데, 그리고 해외 관련 문헌분석에서는 의제 제도화의 내용과 한계를 분석하는데 역점을 두었다.

2) 1차 자료의 수집과 분석

연구를 본격적으로 추진하기 앞서, ‘지방의제21 제도화에 관한 워크숍’을 호남권(광주, 전라남북도), 영남권(경상남북도, 대구, 부산, 울산, 제주도 포함), 수도권(인천, 대전, 충청도, 강원도 포함) 등 세 지역으로 나누어 개최하였다.

각각의 워크숍에는 지방의제21에 실제 참여하고 있는 15-20명의 지역활동가가 참여했으며, 워크숍을 통해 현장에서 경험하고 있는 지방의제21의 문제점과 제도화를 위한 과제에 관한 의견을 수렴하였다.

제2장 지속가능한 발전과 지방의제21

제1절 지속가능한 발전의 개념과 실천방식

지속가능한 발전이란 개념은 '환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)'가 1987년에 발표한 ‘우리의 미래(Our Common Future)’(일명 브룬트란트보고서)에서 처음으로 제시되었다. 이 보고서에서 정의된 ‘지속가능한 발전’은 ‘미래세대가 그들의 필요를 충족시킬 수 있는 가능성을 손상시키지 않는 범위에서 현재 세대의 필요를 충족시키는 발전’을 의미했다.

개념의 등장 과정에서, 지속가능한 발전은 좁게는 경제의 (환경적) 지속가능성에 관한 것이었다. 그러나 1992년 6월 브라질 리우에서 개최된 국제연합환경개발회의(UNCED)가 밝힌 개념은 경제적 지속가능성 뿐만 아니라 자연자원을 포함한 생태계 전체가 지속가능할 것을 요구하였다. 또한, 지속가능한 발전을 위한 세계적 전략으로 경제성장의 회복과 사회구조의 질적 변화, 노동·식량·에너지 문제의 사회적 해결, 인구의 지속가능한 수준 유지, 자원의 기반구축과 기술혁신 등과 같은 사회적 지속가능성까지도 망라하도록 했다.

지속가능한 발전의 원칙은 1992년 리우회의가 채택한 ‘의제(Agenda) 21’을 통해 구체적인 실천전략으로 옮겨졌다. 의제 21은 지속가능한 발전을 이행하기 위한 구

체적인 과제를 선정하고 그 추진방안을 강구하도록 하는 실천 강령과 같은 것이다. 의제로 다루어야 할 것으로는, 물·대기·토양·해양·산림·생물종 등 자연자원의 보전과 관리를 위한 지침뿐만 아니라 빈곤퇴치·건강·소비행태의 변화 등 사회경제적 이슈들이 망라되어 있다. 실행수단으로는 재정확충·기술이전·과학발전·교육 및 홍보확대·국제협력강화 등이 포함되도록 했다. 이는 지속가능한 발전이란 사회·경제·환경부문의 통합적 발전을 의미하며, 그 이행수단은 사회전반의 변화를 이끌어내는 것이 되어야 함을 의미한다.

의제 21의 보다 중요한 내용은, 사회 각계각층의 광범위한 참여를 통해 지속가능한 발전이 실현되어야 한다는 실천방식을 강조한 점이다. 기존의 발전패러다임이 국가나 시장의 중심역할을 통해 경제적 성장과 발전을 최우선으로 실현하는 것을 강조한다면, 대안적 패러다임으로서 지속가능한 발전은 사회 각 분야의 이해당사자들이 분야별 지속가능한 발전의 목표와 지표를 도출하고 이를 일상활동을 통해 자발적으로 실천하는 것을 강조한다. 따라서 지속가능한 발전을 위한 의제 21은 이른바 ‘주요 그룹(major groups)’을 핵심 실천주체로 설정하고 있다.

이 주요 그룹에는 ‘여성계(women)’, ‘청소년(children and youth)’, ‘농민(farmers)’, ‘NGO(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)’ 등 9개 그룹이 포함된다.

지속가능한 발전은 이렇듯 관련 주요 집단들의 참여와 협력이란 실천방식의 강구여하가 가장 중요한 관건이다. 이러한 실천방식은 일상적 삶이 전개되는 지방자치의 틀에서 가장 효과적으로 강구될 수 있다. 이것이 함의하는 바, 지방의 주체들이 파트너십을 맺어 숙의하고 합의하며 협력하는 방식이 지속가능한 발전을 실천하는 수단이 된다는 것이며, 이 방식은 곧 협력적 통치(협치), 즉 ‘거버넌스(governance)’를 말한다.

요컨대 지속가능한 발전은 현 세대와 미래세대간의 형평성, 현 세대내 형평성, 인간종과 생태종간의 형평성을 도모하기 위해 사회·경제·환경의 통합적 발전을 추구하되, 이 목적을 달성하기 위해 이해당사자들이 참여와 협력, 즉 협치를 통한 실천 방식이 필히 강구되어야 한다. 지속가능한 발전은 사회·경제·환경의 통합적 발전이란 목표와 이의 실천을 위한 협치란 수단의 관계 설정을 통해 구현되는 발전의 새로운 발전 패러다임이라 할 수 있다.

제2절 지속가능한 발전의 지방화로서 지방의제 21

기존의 경제성장 중심 발전은 기업, 시장, 국가가 중심이 되어 많은 에너지와 자원을 투입해 대량의 상품을 생산하고 전지구적으로 소비 유통하는 가운데 많은 노폐물을 배출시키는 방식으로 이루어진다. 반면 지속가능한 발전은 지역 환경 용량이 허용하는 틀 내에서 경제, 사회, 환경적 삶을 지역주체들이 자발적으로 합의하고 협력을 통해 꾸려 가는 방식으로 구현되어야 한다. 따라서 지속가능한 발전의 이행

은 자연스럽게 지방이란 생태공간적 틀과 자치적 삶의 방식을 짝으로 필요로 한다.

1992년 리우회의에서 채택된 의제 21의 28장은 지속가능한 발전을 위해 ‘지방정부는 경제, 사회, 환경의 조직을 구성·운영·유지하고, 지역 환경정책과 규제방안을 수립하며, 국가적, 광역적 환경정책의 수행을 도우고, 지속가능한 발전을 촉진하기 위해 주민을 교육시키고 동원하며 책임을 지우는 역할을 수행해야 한다’는 원칙을 적시했다.

이에 따라 각국 지방정부는 지속가능한 지역공동체 발전을 위한 행동계획을 담은 ‘지방의제(Local Agenda) 21’을 지역주민과의 합의 하에 작성할 것을 권고 받았다. 말하자면, 1992년 리우회의는 의제 21의 구현을 위해 지방정부차원의 행동계획이자, 시민·기업·행정의 파트너십에 의한 실천 강령으로 지방의제21을 작성하고 실천할 것을 결의했던 것이다.

지방의제 21은 지속가능한 발전의 지방화를 위해 지역사회 전반에 걸친 비전과 목표를 설정하고, 이의 달성을 위한 의제와 행동계획과 같은 것이다. 주민과 합의하여 지방정부가 지방의제21을 작성·추진하라는 것은 지속가능한 발전이 지방정부란 자치의 틀과 결합을 통해 가장 의미 있게 발현될 수 있음을 전제한 것이다.

요컨대, 지속가능한 발전의 지방화는 지방주체들간의 협력을 통한 자율통치를 통해 실현되어야 한다면, 지방의제 21은 행정-주민의 참여와 협력이란 협치의 방식으로 지방의 사회적, 경제적, 생태지속가능성을 실현하는 비전이자 실천계획서와 같은 것이다.

<표 2-1> 지속가능한 발전의 지방화

목표: 지속가능한 발전	--	사회적, 경제적, 생태적 지속가능성		
↑		↑	==> 지방화	==> 지방의 지속가능한 발전
방식: 거버넌스	--	참여와 협력		

제3절 지방의제 21의 제도화란?

3.1. 지방의제 21 제도화의 의미

지속가능한 발전을 이해당사자들의 참여와 협력을 통해 달성되는 경제, 사회, 환경부문의 통합적 발전이라 한다면, 지방의제 21은 이러한 원리를 지방차원에서 실행하는 것이다. 따라서 지방의제 21을 제도화한다는 것은, 내용과 목표에서 지방의 지속가능한 발전을 지방발전의 내용으로 제도화하는 것이고, 실천방식에서 지방협치를 지방자치로 제도화하는 것을 말한다. 전자가 ‘실체의 제도화’라면, 후자는 ‘절차의 제도화’를 지칭한다. 즉, ‘실체의 제도화’가 지방의 지속가능한 발전을 위한 과제들을 자치행정의 내용으로 담보해 내는 것(예, 지속가능한 도시계획의 제도화)이라면 ‘절차의 제도화’는 지방의제의 활동방식을 지방자치의 절차와 기구(예, 지방지속가능발전위원회의 설치)로 확장하는 것을 말한다.

<표 2-2> 지방의제 21 제도화의 두 영역

- 실체의 제도화: 지방발전의 목표로 지속가능성의 제도화
- 절차의 제도화: 의제실천방식을 자치의 기구와 절차로 제도화

3.2. 실체의 제도화: 지방지속가능성의 제도화

지속가능한 발전(혹은 지속가능성)은 생태적, 사회적, 경제적 측면에서 현세대와 미래세대 간 지속성, 현세대 내의 집단 간 형평성, 인간과 자연 간 상호의존 등을 통합적으로 추구하는 새로운 발전 방식을 의미한다. 지방의제 21의 제도화는 지방사회가 생태적으로, 사회적으로, 경제적으로 지속가능하게 발전하는 것을 지방발전의 목표로 합의하고 규칙화하는 것을 말한다. 이를 위해서는 지방자치단체가 담당하는 자치행정 전반에 지속가능성(지속가능한 발전과 동의로 사용)이 일상제도로 실현되어야 하고(예, 도시계획과 환경계획의 연동), 지역주민과 지역기업들이 일상적으로 추구하는 소비여가 및 생산활동에서 지속가능성이 규범과 규칙으로 받아들여져야 한다(예, 의제21 실천사업의 활성화, 녹색상품의 생산과 소비).

<표 2-3> 협치를 통한 분권자치와 지방 지속가능성의 제도화

·목표: 지속가능발전	⇨	생태적·사회적·경제적 지속가능성	⇨	지방지속가능성의 제도화
↑↓		↑↓		↑↓
·방식: 협치	⇨	참여와 협력	⇨	지방협치의 활성화
↑↓		↑↓		↑↓
·토대: 지방자치	⇨	분권	⇨	분권자치의 제도화

3.3. 절차의 제도화: 협치의 제도화

지속가능성은 행정, 주민, 기업, 즉 사회의 세 영역을 대표하는 주체들이 함께 참여하고 협력하는 실천방식이 뒷받침되어야 한다. 지속가능성이 3자간 협력을 필요로 하는 까닭은 상이한 제도적 원리를 추구하는 각 주체들이 각자의 역할을 상호보완해 갈 때 지속가능성이란 복합 목표 가치를 실현할 수 있기 때문이다.

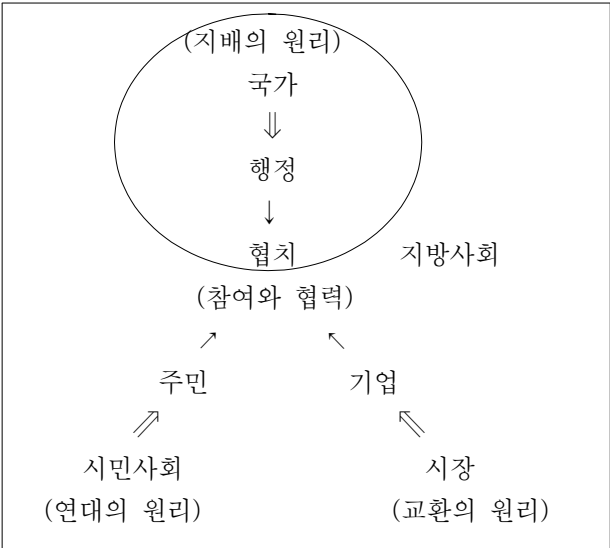
지속가능성의 실현은 행정과 주민(GO-NGO), 행정과 기업, 주민과 기업간 파트너십이란 실천방식을 필요로 한다. 파트너십은 대등한 관계와 합의를 바탕으로 각자의 자원과 역량을 투입하여 공동의 목표를 추구하는 관계의 설정을 말하지만, 그 과정은 내부적으로 갈등과 조정을 필연적으로 수반한다.

따라서 협치란, 외양적으로 상이한 지향성을 가진 이해당사자간 합의와 협력의 관계를 취하지만, 그 내부에서는 이해당사자간에 대립적이고 갈등적인 입장과 이해관계를 조율하고 조정하는 긴장된 과정을 수반한다. 즉, 협치는 협력-조정-합의의 계기(繼起)적 과정을 수반하면서 전개되며, 그 과정에서는 갈등과 대립이 필연적으로 발생한다.

지방의제 21의 제도화는 의제별 주체들이 공동의 목표에 대한 합의를 바탕으로 대립적인 입장과 상이한 역량을 상호조율(coordinate)하고 공유(share)하는 절차와 기구를 제도화하는 것이라 할 수 있다. 이러한 제도화는 그 자체로서 행정, 주민, 기업이 지방자치에 참여하는, 이른바 참여자치를 실현하는 의미를 갖는다.

참여자치는 그 자체로 협치의 활성화와 제도화를 말하지만, 그것이 목표나 내용에
서 지속가능성을 전제로 한다면, 이는 곧 지속가능성을 위한 협치가 되는 것이다.
이런 점에서 지방의제 21의 제도화는 협력과 합의를 통한 의제실천 방식을 자치활
동으로 확대시켜 하나의 지방자치체로 정착시키는 것이라 할 수 있다.

<그림 2-1> 협치의 원리



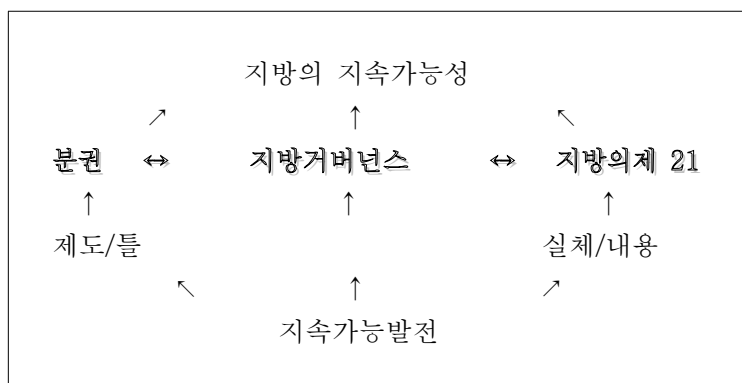
3.4. 녹색분권으로 지방의제 21의 제도화: 분권과 지방의제21의 통합
지방지속가능성의 실현이 협치를 실천수단으로 삼는다면, 그 협치는 궁극적으로
참여자치를 활성화하고 제도화하는 것으로 드러난다. 그러니까 지방의 지속가능성
과 분권 및 참여자치의 제도화는 모두 지방협치를 매개로 하여 촉진되는 셈이다.
때문에 지방협치를 통한 지방의제 21의 제도화는 두 가지 영역에서 동시에 추
진되어야 한다. 즉, 지방지속가능성의 제도화란 '실체의 제도화'와 (의제실천활동의
확장으로) 자치분권·참여분권의 제도화라는 '절차의 제도화' 차원이 지방협치를
매개로 하여 동시에 추진되어야 한다.

지방의제 21의 제도화가 지방의제 21 활동을 활성화하는 소극적 방식을 넘어, 협
치를 통한 지방의 지속가능성을 구현하는 적극적인 방식으로 이루어진다면, 이는
분권자치를 구현하는 것과 같은 것이다. 다시 말해, 지방의제 21의 활동을 본래대로
지방지속가능성을 실현하는 것으로 그 목표와 활동영역을 확장하게 되면, 자연스럽
게 행정, 주민, 기업이 함께 참여하는 협치의 방식이 수반되는데, 이는 그 자체로서
지방의 분권 및 참여자치를 실현하는 것이 된다. 지방의 지속가능성이 지방자치의
목표이자 대상이 되고, 그 목표 달성을 위한 협치의 방법이 올바르게 강구되면, 분
권이란 지방자치는 지속가능성을 달성하는 방법과 절차가 되는 것이고, 역으로 지
속가능성은 지방자치가 지향해야 할 목표이자 내용이 된다.

요컨대, 지방분권이란 자치제도는 지방지속가능성에 기여하는 틀과 제도가 될 수

있는 반면, 지방의제 21은 지역사회의 발전목표, 즉 지방자치를 통해 달성해야 할 지방 지속가능성의 실체와 내용을 제공해 줄 수 있다. 이 양자가 매개될 수 있는 방법은 지방의제21의 실천방식인 협치(의제 실천활동방식)의 원리를 지방자치제 전반으로 확대 적용하는 것이다. 이렇게 지방의제 21과 분권이 결합될 때, ‘지방의제의 분권화’와 ‘분권의 지속가능화(녹색화)’가 동시에 실현되어 명실상부한 지속가능한 분권 혹은 녹색분권이 이룩된다.

<그림 2-2> 녹색분권과 지방의제의 21의 관계



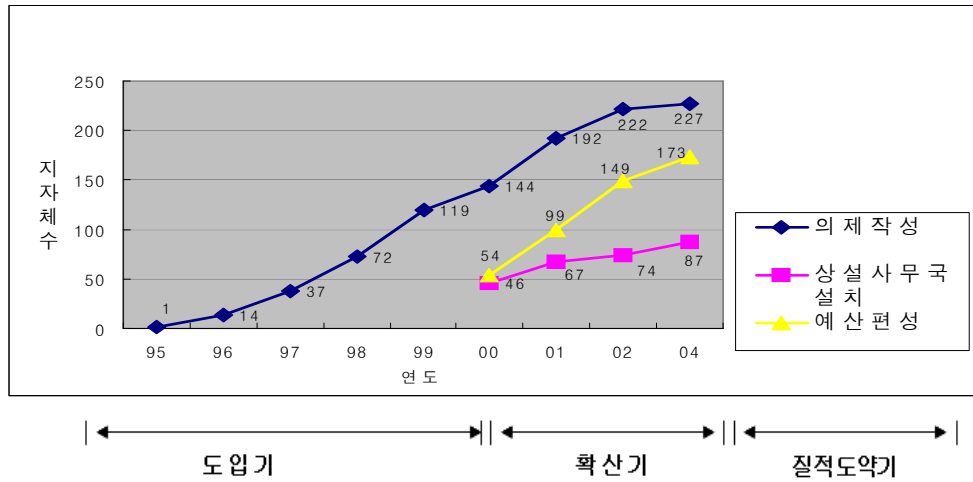
제3장 한국 지방의제21의 평가와 문제점

제1절 10년의 공과

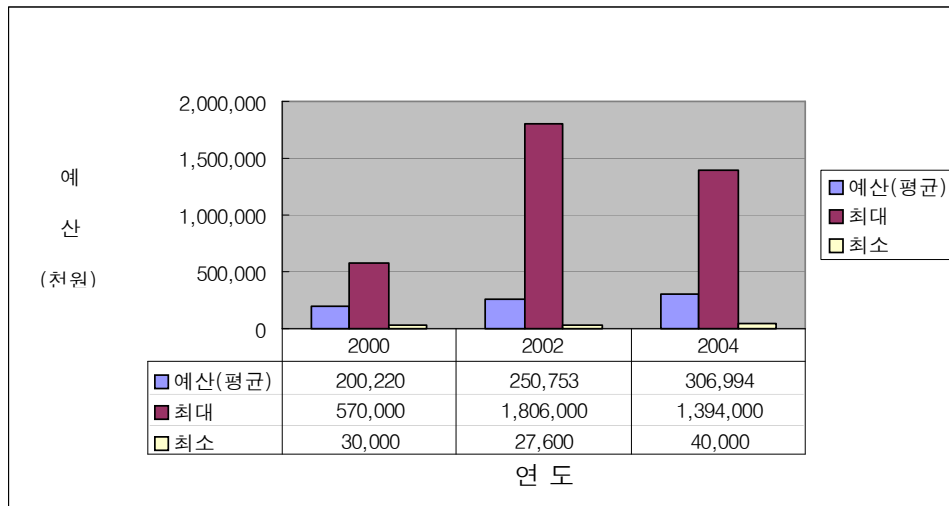
1994년 6월 영국의 맨체스터에서 개최된 ‘글로벌 포럼 94’를 전후로 우리나라에 소개되어 활동이 시작된 지방의제21은 지난 10년 동안 전 세계적으로 주목을 받을 만큼 급속하게 확산·발전되어 왔다. 2002년 8월 남아프리카공화국 요하네스버그에서 개최된 ‘지속가능발전세계정상회의(World Summit on Sustainable Development ;WSSD)’에서도 지속가능한 발전을 위한 지방정부의 역할이 강조되면서 지방의제21의 성과에 대한 각국 보고서가 제출되었다. 우리나라 환경부에서도 리우회의 이후 주요한 성과로 지방의제21 활동을 소개하였다. 2002년 WSSD에 제출한 ICLEI(국제환경지자체회의)보고서에서도 우리나라 지방의제21의 활동은 세계적인 모범적인 사례로 소개되었다.

우리나라 지방의제21은 2005년 1월 현재 250개 광역 및 기초지자체 중 16개 광역지자체 전부와 187개 기초지자체 등 총 203개 지자체에서 수립을 완료하였으며 24개 지역에서 지방의제21 작성 작업을 추진하고 있다. 250개 지자체 중 91%이상이 지방의제21 사업에 참여하고 있는 셈이다. 지방의제21을 상시적으로 추진하기 위해 상설사무국을 설치하여 운영하고 있는 지자체도 2005년 2월 현재 87개에 달해 자율적인 민관협력기구로서는 매우 광범위하게 확산되어 있다. 한편 지방의제21 관련 예산을 편성하여 지원한 광역 및 기초지자체는, 2002년 기준으로, 총 116개, 금액으로 99억 1천3백만 원에 달했다가, 2004년에는 116개, 104억 9천 2백만 원으로 증가했다.

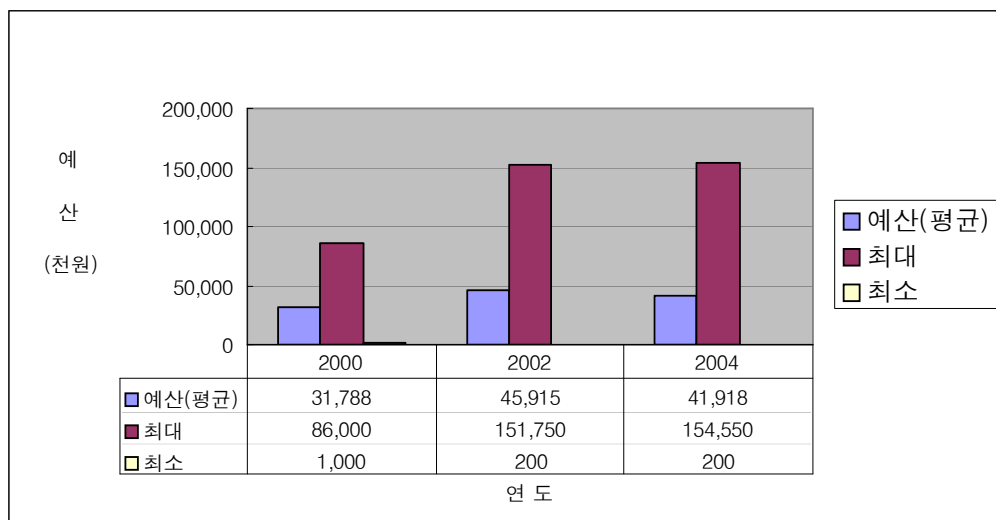
<그림 3-1> 지방의제21 추진현황



<그림 3-2> 광역자치단체 지방의제21 예산현황



<그림 3-3> 기초자치단체 지방의제21 예산현황



지방의제21 사업 참여 지자체 수, 상설사무국의 설치, 운영현황, 예산편성 및 지원 등에 관한 통계로만 본다면, 지방의제21에 대한 지역 시민사회단체들과 주민들의 높은 관심과 적극적인 참여를 확인할 수 있다. 또한 이러한 힘을 지역의 지속가능한 발전의 원동력으로 활용하는 지자체들의 노력도 확인할 수 있다. 그러나 3절 추진현황에서 볼 수 있듯이 우리나라 지방의제21은 양적으로는 이미 전국적으로 확산되었으나 관련 예산지원과 사업의 지속성 등 내용적 측면에서는 2002년 이후 많은 한계를 보이고 있다.

지방의제21 사업 참여 지자체의 경우 2002년에 222개를 넘어서면서 양적인 확산보다는 질적 발전이 시급하게 요구되고 있다. 그러나 지난 10여년의 사업과정에서 확인되었듯이 조례에 근거를 둔 지방의제21 사업들은 국가균형발전특별법이나 도시계획법 등에 의해 추진되고 있는 지역 개발사업들에 대해 효과적인 조정과 대응을 할 수 없으며 민관협력의 내용을 담아낼 수 없는 한계를 보이고 있다.

2002년과 2004년 사이 지방의제21관련 예산추이를 살펴보면, 서울시와 경기도의 예산 증가(5억 증액)로 총액은 증가했지만 두 지자체를 제외하면 오히려 축소하고 있고, 100여개 이상의 지자체에서는 예산을 아예 확보하지 못하고 있는 실정이다. 특히 2002년 기초지자체의 예산지원규모를 살펴보면, 예산을 전혀 편성하지 못하고 있는 지자체에서부터 최저 20만원(경북 봉화군)에서 최고 1억2천9백만원(경기 군포시, 2004년에는 1억5천4백만원으로 증가되어 편차는 더욱 확대됨)을 편성한 지자체에 이르기까지 그 편차가 아주 크다. 상설사무국의 경우도 2002년 74개 지역에서 87개 지역으로 확대되었지만 이전 시기에 비해 증가속도는 현저하게 떨어지고 있다. 사무국의 운영실정도 지역마다 편차가 심해, 상근활동가 1인에서부터 5인까지 다양하고, 상근활동가의 급여도 월 최소 70만원에서부터 최고 250만원까지 차이가 크다. 사무국운영에 대한 규정도 지방별 지방의제21 추진근거에 따라 많은 차이를 보이고 있다.

이러한 지역적 편차는 지역실정을 그대로 반영하고 있지만 이 상황을 극복하고자 하는 노력들은 고스란히 지역에만 떠넘겨져 있다. 지난 수년간의 과정에서 나타난 결과들은 시군 지역의 지속적 발전과 지방의제21의 활성화를 위해서는 중앙정부의 강력한 추진의지와 법적 장치의 마련만이 답이 될 수 있음을 보여주고 있다. 지방의제21 도입시기부터 제기되었던 입법화 요구는 지역주체들의 힘과 의지만으로는 더 이상 관철시킬 수 없음이 여러 측면에서 분명하게 나타나고 있다.

제2절 지방의제21의 발전단계

우리나라에서 지방의제21에 관한 논의와 활동을 촉발한 ‘글로벌 포럼94’부터 전국협의회가 창립되었던 2000년 6월 이전까지의 시기를 도입시기로, 그 이후 지방의제21과 관련된 전국적 네트워크 활동이 강화되고 심화되어 온 현재까지를 정착 및 확산단계로 구분할 수 있다.

2000년 6월 16일 전국협의회가 창립하여 활동을 시작하면서 우리나라 지방의제21 운동은 개별 지역의 고립과 분산적 활동 패턴에서 벗어나 전국적 연대와 협력을 바

탕으로 양적 확산단계에서 질적인 발전단계로 성장하였다. 창립 이후, 전국협의회는 환경부와 협력하여 우리나라 지방의제21의 현황을 조사, 분석하여 처음으로 ‘지방의제21 전국편람’을 발간했고, 1999년부터는 ‘지방의제21 전국대회’를 매년 전국을 순회하면서 개최하고 있으며, 연 2-4차례의 정책포럼과 각종 토론회, 워크숍 등을 실시하고 있다. 전국협의회는, 내부규정을 근거로 16개 광역시도 및 10여개 기초시군의 지방의제21 추진기구 집행책임자(사무국장, 사무처장 등), 환경부 및 지자체 관계자(환경정책-혹은 환경총괄-과장)들이 참여하는 정기적인 운영위원회와 년 1회의 정기총회 개최를 통해, 우리나라 지방의제21운동의 발전을 선도해 가고 있다. 2001년 3월 정기총회부터 전국협의회는 전년도에 진행된 사업 중 우수사업사례를 공모하여 시상을 주기 시작했고, 그 후 정기총회나 전국대회 때마다 매년 우수사례를 공모하는 등의 사례발굴과 확산을 위한 노력을 기울여 왔다.

2.1. 도입단계

우리나라에서 지방의제21에 대한 관심은 1994년 6월 24일부터 28일까지 영국 맨체스터에서 열렸던 ‘글로벌 포럼 94’¹⁾에 참가하면서부터 싹트기 시작했다. 서울시정개발연구원이 이 회의에 참가하기 위해 준비한 보고서가 ‘Sustainable Seoul Development’란 제목으로 출간됐고, 비슷한 시기 경실련 환경개발센터, 한국환경사회정책연구소, 한국환경정책학회가 공동 주관한 ‘Local Agenda 21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍’이 개최됨으로써, 지방의제21에 관한 민간부문의 관심에 불을 붙였다²⁾. 이 워크숍에서는 ‘글로벌 포럼 94’의 의의와 내용, ‘지방의제21과 외국의 대응사례’, ‘서울시와 외국도시의 지방의제21 실천계획비교’ 등이 발표되었는데, 이를 통해 우리나라 지방의제21 도입의 필요성과 외국사례가 소개되는 것과 함께, 당시까지 선도적으로 진행된 서울시의 사례가 발표되었다.

한편 지역차원에서 이러한 활동들이 빠르게 확산되어, 1994년 7월 18일 ‘동북아 환경협력회의’가 개최되는 것을 계기로 부산은 ‘녹색도시 부산21’ 추진을 위한 기본계획을 수립하였다. 광주에서는 1995년 7월부터 민간부분의 자발적 참여 속에서 지방의제21 추진준비작업이 이루어져, 10월 27일 광주광역시의 지방의제21의 추진조직으로서 시민, 기업, 행정의 협의체인 푸른광주21협의회가 창립되었다.

기초 지자체에서도 지방의제21 사업은 광역 지자체에 뒤지지 않게 진행되었다. 순천에서는 1995년 11월 말부터 민간단체, 기업인, 순천시 관계자들이 모여 수 차례 논의를 진행한 뒤 1996년 2월 14일 ‘Green순천21추진협의회’를 결성하면서 지방의제21 작성작업을 본격적으로 진행하였다. 안산시에서는 ‘21세기 안산환경시민회의’가 주도하여 1994년 11월 ‘안산시 행동강령’과 ‘안산시민환경선언’을 발표했고, 1995년 6월 5일 시민단체, 여성단체, 상공회의소 등이 참여하는 실무위원회를 구성하여 안산 아젠다 21 초안을 마련했으며, 시민의견 수렴과정을 거쳐 ‘상록도시 안산21’을 1996년 7월 1일 선포하였다.

1) ‘94 지구환경회의’라는 명칭을 사용하기도 하지만, 이하 여기서는 ‘글로벌 포럼 94’로 씀.

2) 환공연, 1995, <<의제21 실천을 위한 민간단체의 역할과 과제>>, p.66.

이러한 지방정부 및 지역시민단체들의 점증하는 관심과 활동에 반하여, 중앙정부의 지방의제21에 대한 관심과 사업지원은 1995년까지는 전무하였다. 1993년부터 환경부가 내무부에 요청하고, 내무부가 지방행정연구원에 의뢰하여 지방의제21 작성 지침에 관한 연구를 추진했지만, 과제의 중요성을 제대로 깨닫지도 못했고 또한 홍보도 제대로 되지 않는 상태에서 1993년 담당 부서가 없어지면서, 진행이 전면 중단되었다.

1992년 리우회의에서 ‘의제21(Agenda21)’이 채택되어 전 세계국가에 권고된 후, 한국에서는 1992년 7월에 총리령 제216호에 의거하여 ‘지구환경 관계 장관 대책회의’와 그 산하에 ‘지구환경기획단’이 구성되어 1995년 7월까지 활동하였다. 이 기구는 ‘국제환경협상전략 주요협약별 대응방안’ 등 35개 세부과제를 설정하여 수행하고 기획단회의를 1992년 9 차례, 1993년 14 차례, 1994년 8 차례 등 총 31 차례 회의를 진행하여 부처별로 추진되는 사업들을 점검하였다. 기획단은 1994년 8월부터 의제21 제1장부터 실천계획을 협의하여 마지막 회의인 1994년 10월 27일 회의에서 의제21 실천을 위한 9개 주요그룹 중 의제21 제 24 장에 명시된 지속적 균형발전을 향한 여성 활동 실천계획, 제 25 장 지속가능개발을 위한 아동과 청소년의 역할 실천계획, 제 26 장 민간단체의 역할강화 실천계획들에 대해 검토했지만, 지방정부의 역할에 대해선 검토하지 않았다.

1995년 본격적인 지방자치제도의 실시를 앞두고 있었으나 이에 대한 논의와 준비는 전혀 없었다. 지방자치역량이 취약하고, 특히 지속가능한 지역발전을 위한 논의와 이를 실현하려는 노력보다는 단기적이고 가시적인 개발을 우선하는 지역의 현실적인 정서를 감안하면, 중앙정부 차원에서 지방의제21에 대한 무관심은 이후 진행된 여러 지역의 난개발의 책임에서 자유로울 수 없다. 1995년 6월 지방자치제의 본격 실시 이후 전국 각지에서 활발하게 진행된 우리나라 지방의제21은 크게 ‘시민단체 중심형’과 ‘지방자치단체 중심형’으로 나눌 수 있다.

‘시민단체 중심형’은 지방의제21 추진과정에서 시민환경단체들과 지방자치단체와의 상호 협력을 기본으로 하면서 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째 지방의제21의 의제설정과 작성과정에서 시민, 환경단체들이 주도하면서 이들의 의견이 적극 반영되고, 둘째 지역 시민, 환경단체들의 의견과 주민들의 의견을 수렴하기 위한 기구들이 구성되었으며, 셋째 민간, 시민 환경운동가들이 중심이 되어 상설 사무국이 설치되어 활동하였으며, 넷째 지방의제21이 작성되고 선포된 후에는 기구를 실천사업이 용이한 구조로 전환하여 지속적으로 활동을 전개했다. 도입시기에 ‘시민단체 중심형’으로 활동이 진행된 대표적인 지역은 순천(그린순천21추진협의회), 수원(21세기수원만들기협의회), 청주(꿈과 희망이 함께 하는 푸른청주21추진협의회) 등이다

다른 한편으로 문민정부의 세계화 추진정책과 맞물려 서울, 부산, 전남, 경북, 경남 등의 기초자치단체들이 대학이나 연구소 등 전문연구기관에 용역을 의뢰하여 지방의제21보고서를 작성했다. 이는 ‘지방자치단체 중심형’ 활동의 전형적인 예다. 위 5개 광역시도의 경우 경북은 23개 시군 모두(100%)가 2000년 6월 전까지 지방의제

21을 작성 완료하였고, 전남은 22개 시군 중 21개(95%), 경남은 20개 시군 중 17개(85%), 부산은 16개 자치구 군 중 13개(81%), 서울은 25개 자치구 중 19개(76%)가 작성을 완료하여 환경부에 각각 보고하였다.

이와 대조적으로 인천, 광주, 울산, 대전광역시와 강원도 경우, 기초자치구나 시군에서는 한 곳도 지방의제21 작성을 완료하지 못했지만, 경기도 31개 시군 중 6개(19%), 충남 15개 시군 중 1개(7%), 충북은 11개 시군 중 2개(18%), 전북 14개 시군 중 4개(28%) 지역은 지방의제21을 작성 완료함으로써 지역간 큰 차이를 보여주었다. ‘지방자치단체 중심형’은, 첫째 보고서 작성이 주된 목적이었으므로 지역 시민, 환경단체들의 의견수렴이 전무하였거나 취약하였고, 둘째 추진기구를 구성하였으나 형식적인 절차에 불과하여 이 기구의 활동이 거의 없었으며, 셋째 민간 사무국을 설치하지 않고 지방정부 환경부서에서 업무를 담당하였고, 넷째 지방의제21 보고서 작성이후 별다른 실천 활동이 진행되지 않아 소위 ‘캐비닛 지방의제21’로 전락한 지역들이다.

1997년 4월 환경부가 ‘지방의제21 작성지침’을 제작하여 배포함으로써, 각 지역에서 지방의제21 보고서 작성과 추진협의회 구성 등 지방의제21 활동이 활성화 되었다. 또한 환경부가 지자체 환경역량 평가항목에 지방의제21 수립 및 추진실적을 포함하여 인센티브를 부여하는 방안을 검토하자, 지방자치단체들은 서둘러 ‘지방정부 중심형’의 지방의제21을 작성, 발표, 보고하였다.

2002년 개최된 WSSD를 전후로, 지방의제21 추진기구를 새로이 구성하고, 지방의제21을 새롭게 추진하는 지역들이 많아졌다. 대표적인 지역이 안산시와 경상남도이다. 안산시는 우리나라에서 가장 먼저 ‘상록도시 안산21’이란 지방의제21을 작성하여 국제기구에 소개되기도 하였으나, 지속적인 활동을 위한 사무국이나 기구가 없어 별다른 활동을 하지 못하다가 2000년 7월 7일 준비위원회를 구성하고 2001년 3월 30일에 안산의제21추진협의회를 결성했다. 추진협의회가 주도적으로 안산의제21 작성사업을 진행하여 2002년 1월 8일 ‘깨끗하고 살기 좋은 안산의제21’이라는 제목의 안산의제21을 선포한 뒤, ‘깨끗하고 살기 좋은 안산의제21 선언문’, ‘깨끗하고 살기 좋은 안산을 만들기 위한 안산시의 약속’, ‘안산의제21 실천을 위한 다짐’ 등을 연속적으로 발표하면서 새롭게 출발했다.

경상남도는 ‘녹색경남21’이란 제목의 지방의제21을 1997년 6월에 선포하고 추진기구를 구성하였으나 별다른 활동을 전개하지 못하다가 2000년 5월에 구성된 환경보전자문위원회에 녹색경남21 실천기능을 부여하여 지방의제21을 형식적으로만 유지시켜 왔다. 그러나 경남지역의 시민환경단체들의 줄기찬 요구에 의해 2002년 10월에 위원회를 재정비한 후 활동을 다시 시작하면서 민간 사무국을 구성, 운영하기 시작하였다. 이후 녹색경남21은 분기별로 소식지를 발간하고 위원 워크숍, 기초 시군의제21 활성화를 위한 토론회 등을 개최하면서 녹색경남21을 활성화하고 기초 시군의제21을 지원하기 위한 다양한 활동을 전개하고 있다. 민간 사무국이 구성되면서 기초시군 방문사업을 통해 시군 활동도 적극 지원하고 있다. 2004년 7월부터 9

월까지 진행된 전국협의회 전국 14개시도(서울과 부산시 제외)순회간담회 결과보고서에 따르면 경남, 경북, 전남 등 ‘지방자치단체 중심형’으로 지방의제21을 작성하고 별다른 활동을 진행하지 않았던 지역의 기초 시군들은 새롭게 지방의제21 추진기구를 정비하고 예산을 확보하여 지방의제21 사업을 활성화 시켜 나가고 있다.

그러나 많은 지역의 경우 ‘시민주도형’과 ‘지방자치단체 주도형’이 명확하게 구분되기보다는 두 가지 요소가 뒤섞여 있다. 지방의제21의 평가와 이후 발전과제를 도출하기 위해서는 위의 두 형태가 갖는 특징과 성과들을 명확하게 밝혀 낼 필요가 있다. 이를 규명하기 위해 먼저 중앙정부의 역할을 평가해 볼 필요가 있다. 1992년 리우회의에서 지방의제21이 권고되었을 당시 우리나라는 본격적인 지방자치제 실시를 앞두고 이와 관련된 여러 준비와 논의를 하고 있었던 터라, 지속가능한 지역발전 전략으로 지방의제21이 주요하게 논의되고 실천되어야 한다면, 당시로서는 환경부 등 중앙정부가 했어야 할 역할이었다.

그러나 지방의제21 도입과정에서 중앙정부가 지방의제21의 중요성에 대한 올바른 인식과 정확한 개념정립, 정보제공, 추진방안에 대한 적절한 안내, 관련자들에 대한 교육과 훈련, 지방의제21 추진을 위한 제도적 기반조성 등 기대된 역할을 제대로 수행하지 못하였다. 중앙정부의 역할이 미흡하였고 지역 시민환경단체들의 역량 또한 취약하여 올바른 지방의제21 추진은 당시로서는 매우 어려운 실정이었다. 92년 리우회의와 94년 글로벌포럼 등 국제회의에 참석하여 지방의제21의 본질적 의미를 이해하고 추진해 나갈 수 있는 전문적 역량과 지역기반은 서울, 부산 등 일부지역에 국한되어 있었다. 이러한 실정에서 95년 6월 주민들의 직접선거로 선출된 지방자치단체장들은 환경을 중심으로 하는 국제적 이슈에 신속하게 대응하여 주민들에게 선전하면서, 광역시도 및 환경부에 보고하여 실적을 높이려는 의욕을 앞세울 수밖에 없었다. 단체장들의 왜곡된 의지와 과도한 실적주의는, 첫째 지방의제21에 대한 형식적 이해에 기반한 실적위주의 활동을 낳게 되었고, 둘째 환경을 중심으로 한 사회, 경제적 통합 개념보다 환경 분야로 지방의제21의 영역을 국한시켰으며, 셋째 민관협력을 바탕으로 하는 녹색 거버넌스의 추진과정을 왜곡시켜 지방의제21의 발전에 장애가 되었다.

‘지방자치단체 중심형’ 지방의제21의 추진이 낳은 이러한 문제들은 지속적으로 지방의제21의 발전에 걸림돌이 되었으나 ‘시민단체 중심형’의 활동과 사례들이 확대·발전해 나가면서 해소되고 있다. ‘시민단체 중심형’의 활동지역이 수적으로는 소수에 불과하지만 지속적인 활동 속에서 여러 우수사례들을 만들어 내고 이를 확산시켜 나가면서 우리나라 지방의제21 활동을 발전시켜 나갔으며 1999년 9월 제1회 지방의제21 전국대회와 2000년 6월 지방의제21전국협의회 창립의 밑거름이 되었다.

2.2. 정착 및 발전단계

2000년 6월 지방의제21 전국협의회가 창립되면서 우리나라 지방의제21은, 전국 운동으로 발전해 가는 가운데, 환경적으로 건전하고 지속가능한 지역발전을 위한 녹색 거버넌스로 발전해 나가기 위한 본질적 문제들을 제기하고, 그 해결방안들을 찾

기 위한 노력을 경주하고 있다. 2002년 WSSD 참가 전후로 지방의제21 사업이 활발하게 확대되면서 구체적 사업과 활동사례들이 나타나고 있는 것은 이러한 노력의 결과인 셈이다. 발전단계의 주요 과제로는, 첫째 일반적인 지방의제21 추진과정에서 이해에서 각 지역별 특성에 맞는 지방의제21 추진전략이 요청되었고, 둘째 광역과 기초시군과의 역할규명, 협력과 지원관계 설정이 요청되었으며, 셋째 지속가능한 지역정책의 심의와 검토, 그 결과를 지방정부의 집행과정에 반영하기 위한 LCSD 설치와 제안되었고, 넷째 지방의제21 실천협의회나 LCSD에 의한 지방지속가능발전 전략의 수립과 실천을 제도화하는 것들이다.

제3절 지방의제21의 추진성과와 한계

3.1. 추진성과

첫째, 지자체의 높은 참여로 제도화의 기대치가 크다.

250개 광역 및 기초지자체 중 200여개 이상 지역에서 민관 파트너십에 기반한 추진기구를 구성하여 활동하고 있고, 80여개 이상 지역에서 상설사무국을 설치하여 일상적인 활동을 활발하게 전개하고 있다. 2004년 제 6회 전국협의회 전국대회에는 전국 각지에서 민과 관의 관련자 600명 이상이 모여 2박3일간의 진지한 토론과 지속가능한 지역 발전을 위한 다양한 경험을 교류하였다. 이러한 역량을 기반으로 하여 PCSD, 전국협의회 등 지방의제 21 관련기관 및 기구들은 녹색 거버넌스의 실현체로서 지방의제21의 제도화를 지속적으로 추진하고 있는 중이다.

둘째, 자발적인 시민참여 전통의 확립과 민관협력을 통한 지방협치 기반이 조성되고 있다.

일반적인 행정의 사업추진과 시민, 환경단체들의 문제제기와 대립을 지양하고 상호 대화와 협력을 바탕으로 하는 시민들의 자발적이고 협력적인 활동들이 지방의제 21 활동을 통하여 전국적으로 광범위하게 확산되고 있다. 매년 각 지역의 지방의제 21 추진기구들이 10-100여개의 단위 사업³⁾들을 추진하고 있는 데, 이를 전국적으로 환산해 보면 매년 수 십 만 명의 시민들이 이 사업에 지속적이며 정기적으로 참여하고 있음을 알 수 있다. 행사나 캠페인에 일회적으로 참여하는 사람들도 수 백 만 명에 이르고 있다.

셋째, 지구적 환경문제를 지방차원에서 인식하고 실천하는 계기가 마련되었다.

지방의제21은 처음부터 지구적 환경문제의 지방적 해결을 모색해 왔다. 우리사회 내부로부터 제기된 것이 아니라 유엔이라는 국제기구로부터 제안된 것인 만큼, 지방의제 21은 그 활동 과정 속에서 자연스럽게 지구적 환경문제를 토론하고 인식할 수 있도록 해주었다. 2002년 8월 남아프리카 요하네스버그에서 개최된 WSSD에 한국의 지방의제21 관련자 100여명이 직접 참여하였고, 동시에 개최된 ICLEI 주관 각

3) 기초의제21의 경우는 대략 10-20여개의 단위 사업을 추진하고 있고, 광역의제21의 경우는 보통 30여개 이상, 많은 지역은 100여개 이상의 사업들을 진행하고 있다. 경기도의제21의 경우는 2004년에 공모사업 62개, 환경교육관련 사업 44개 사업, 분과추진사업 12개, 자체추진사업 10 등 128개 단위 사업을 추진하고 있다.

중 회의에도 지방의제21 전국협의회 및 각 지역 관련자들이 조직적으로 참여하였고, 2004년 3월 제주에서 개최된 UNEP 회의에서도 지방의제21 관계자들이 한국 환경단체들과 함께 지구시민사회 포럼 집행단체에 참여했다. 이러한 국제회의에 참가하면서 지방의제21 관계자들은 우리나라 지방의제21의 활동을 소개하면서, 동시에 다른 나라들의 우수 사례들을 국내에 전파하는 역할을 하고 있다.

넷째, 지속가능한 지역발전에 대한 지역 주민들의 이해를 높이고 사회흐름을 바꾸는 데 일조하고 있다.

초기단계에서 지방의제 21 활동은 지속가능한 지방발전을 환경 분야에 협소하게 국한시켰지만, 지금은 그러한 제한성을 극복하면서 경제, 사회, 환경 분야의 통합적 발전을 도모하는 쪽으로 나가고 있다. 지방정부의 각종 정책이나 계획 속에서 지속가능한 도시계획, 지속가능한 복지정책, 지속가능한 물관리 정책 등 통합적 개념을 기본으로 하는 접근들이 확대되고 있음을 확인할 수 있다. 지방의제21이 활발하게 활동하고 있는 지역일수록 이러한 경향을 보다 확연하게 발견할 수 있는 것은 지방의제21 활동의 성과로 볼 수 있다.

3.2. 한계

첫째, 지방의제21에 대한 이해부족

이는 도입단계에서 중앙정부나 전문기관이 추진해야 할 지방의제21의 작성과 실천사업에 관한 안내와 교육·훈련이 전무한 상태에서 몇몇 전문가와 시민·환경단체 활동가들의 역량에 의존하여 사업이 진행되면서 예견된 결과이다. 또한 ‘지방정부 중심형’에서 확인되는 바 지방의제21을 단순한 보고서로만 이해하고 추진기구 조직 등 실천사업은 형식적인 수준에서만 진행한 결과, 지방의제21에 대한 지역별 인식의 편차가 크고, 심지어는 공무원과 시민·환경단체들간에 상반된 인식⁴⁾을 보이기도 한다.

둘째, 법적·제도적 기반 취약

법적·제도적 기반 취약의 제일 큰 원인은 환경부를 비롯한 중앙정부의 무관심과 무책임이다. 지방의제21에 대한 중요성을 충분히 인식하지 못한 도입단계를 지나 실천적 평가가 진행되는 제1회 전국협의회 전국대회 때부터 환경부는 지속적인 자기관성과 평가의견을 제출하였으나 별다른 성과는 없는 가운데 1997년 4월에 지방의제21작성지침의 배포, 2004년 6월에 표준조례준칙을 각 지자체에 권고했을 뿐이다.

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 문제이다. 그렇지만 동시에 단기간에 해결하려 하기 보단 중장기적 계획과 꾸준히 계획된 사업들을 집행해 나가야만 성과를 얻을 수 있다. 또한 지역 시민·환경단체들도 적은 힘이지만 서로 협력하며 지방의제21의 성공적 추진을 위

4) 지방정부의 주도적 책임과 역할에 대한 시민단체의 지속적 요구에 대해 공무원들은 지방의제21사업을 하나의 환경단체의 사업으로 인식하고 예산지원만 많이 하면 자신들의 책임을 다하고 있다는 생각이 멀리 퍼져있다.

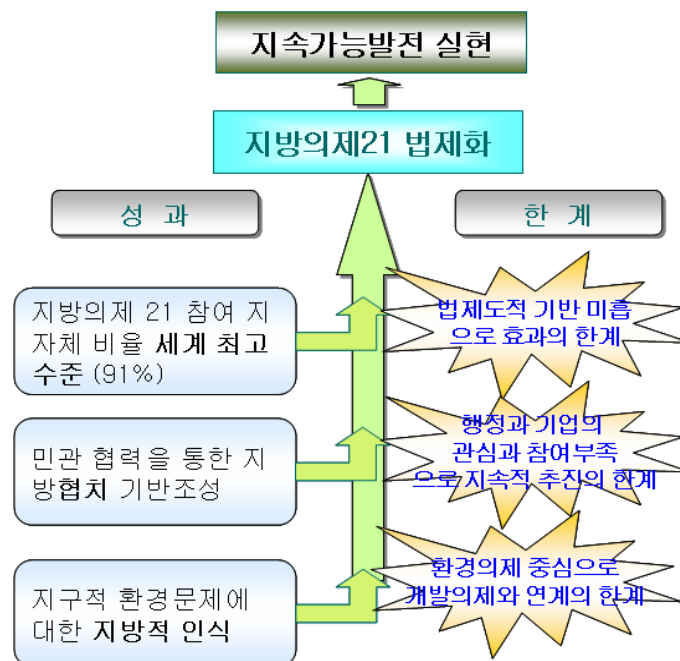
해 적극적으로 참여할 수 있도록 노력해 나가야 한다.

넷째, 보고서에 머물고 있는 지방의제21

지방의제21이 지역사회를 변화시키지 못하고 보고서에 머물고 있는 많은 지역의 경우 가장 큰 문제는 자치단체들의 실천의지의 부족에 기인한다고 볼 수 있다. 이 문제와 관련되겠지만 한편으로는 작성된 지방의제21이 지역의 각종 계획과 연계되지 않고 평가지표나 평가체계가 갖추어져 있지 못해 실천적인 활동이 어렵게 만들어진 경우도 종종 발견되기도 한다.

이상에서 설명한 지방의제21의 성과와 한계들을 정리하면 <그림 3-4>와 같다.

<그림 3-4> 지방의제 21 성과와 한계



제4절 지방의제21의 제도화 수준과 필요성

4.1. 현재의 제도화 수준

1) 1995년부터 2004년 5월까지

지방자치단체의 추진의지에 따라 추진의 법적 기반이라 할 수 있는 조례의 유형이 다르다. 크게 보면 첫째 환경기본조례에 근거해 추진되는 지역(16개 지자체), 둘째 지방의제21 추진기구 지원조례에 의해 추진되는 지역(46개 지자체), 셋째 자치단체와 시민사회단체의 협의회에 의해 임의기구로 추진되는 지역(대부분 지자체의 추진기구) 등으로 분류된다.

환경기본조례에 지방의제21 추진 근거 조항을 마련하여 사업을 추진하고 있는 지역의 경우, 지방의제21 사업은 대개 환경분야에 국한되고 있는 반면, 여타 분야는 지자체 정책판단의 우선순위에 따라 해마다 예산의 규모와 사업내용이 변경되어 사업 추진에 어려움을 겪고 있다.

추진기구 지원조례를 제정한 지역의 경우에도 조례근거를 환경정책기본법에 의한 환경기본조례에 두는 지역과 지방의제21을 자치사무로 규정하여 민관협력을 위한 임의기구로 규정한 지역의 조례내용이 크게 다르다. 이는 지방의제21을 지자체 고유사무로 받아들이고 있는 지역과 환경정책기본법에 의한 활동으로 받아들이는 지역간에 서로 다른 인식을 갖고 있음을 말해준다.

조례 내용에 있어서도 지방의제21을 환경관련 사업으로만 국한하려는 지역(대개 환경정책기본법에 근거를 두고 있는 지역)과 환경을 중심으로 사회와 경제분야의 문제들을 함께 통합하여 사업을 추진하려는 지역으로 나뉘어져 있다.

2) 2004년 6월 이후

환경부에서 권고한 표준조례준칙을 수용하여 지방의제21 사업을 추진하려는 지자체가 확대되고 있는 실정이다. 2005년 1월 현재 40여개 지역에서 관련 조례제정을 완료하였거나 제·개정을 추진하고 있다. 지방의제21에 대한 관심과 지원이 확대될 것으로 예상되어 지원조례 제정 지역은 늘어날 것으로 예상된다. 그러나 환경부 표준조례준칙은 권고일 뿐 지자체에 대한 법적 구속력이 없이 추진속도가 느리고 추진지역도 제한적일 수밖에 없을 것이다.

표준조례준칙에 의해 제정된 조례내용도 지역마다 차이를 보이고 있다. 준칙의 정신과 내용을 충실하게 반영하는 지역이 있는 반면에, 경기도 부천시 등 몇몇 지역에서는 여전히 지방의제21의 사업범위를 환경분야에 국한시켜 사업 참여 단체들을 제한하고 있다. 수원시의 경우는 조례에 추진기구의 구성에 관한 구체적인 사항(분과위원회의 수와 명칭 등)까지 규정하고 있어 원활한 지방의제21 사업운영에 어려움을 초래하고 있다.

4.2. 제도화의 필요성

현재 지방의제21은 도입기와 확산기를 거쳐 본격적인 질적 도약기를 열어 나가야 할 시점에 와 있다. 급속한 양적 확산과정에서 안정적이고 지속적인 사업추진을 위한 법적 기반을 확보해야 한다는 평가와 함께, 취약한 지역의 지속가능발전 역량을 육성·지원하기 위한 중앙정부 차원의 적극적인 노력에 대한 요구가 강력하게 제기되고 있다. 지방의제21 역할과 중요성에 비해 중앙정부차원의 지원과 활동이 매우 취약하고⁵⁾ 대통령자문 지속가능발전위원회(Presidential Commission on Sustainable Development; PCSD) 활동도 지방의제21의 법적 기반 마련에 별다른 성과를 거두고 있지 못하다.

2002년 4월에는 PCSD와 지방의제21전국협의회는 공동으로 ‘지방지속가능발전위원회(Local Commission on Sustainable Development; LCSD) 구성 및 지방의제21 제도화 워크숍’을 개최해 지방의제21의 제도화 방안을 본격 논의하기 시작했다. 2002년 6월에 개최된 제 2 기 PCSD 본회의에서는 ‘LCSD 구성 및 지방의제21 추진 제도화 방안’에 대한 안건을 상정하여 의결했다. 주요내용으로는 지방의 제21을 활성화하고 LCSD를 설치하기 위한 조례를 제정하고, 이러한 거버넌스 구성을 지원

5) 1997년 4월 지방의제21 작성요강 제작 배포, 2004년 6월 지방의제21 지원조례 준칙 권고, 지방의제21전국협의회 활동지원 등이 전부이다.

할 수 있도록 관련 법규와 규정을 정비하며, 지방의제21의 목표를 지자체의 정책목표로 설정하여 모든 계획 및 정책의 형성·집행·평가를 지방의제21의 틀에 적용하여 추진하도록 하는 것이었다. 이렇듯, 지방의제21의 법적기반을 마련하기 위해 PCSD, 지방의제21전국협의회, 지방의제21 추진기구들이 다양한 노력을 기울였지만 아직 별다른 성과를 거두지 못하고 있다. 이러한 와중에 많은 지역에서는 지방의제21 추진사업이 정체되거나 후퇴하고 있다.

2004년 7월 15일부터 9월 6일 사이 전국협의회가 14개 광역 시도를 순회하며 진행한 ‘지방의제21 중장기발전전략 및 제도화방안 모색을 위한 간담회’에서 제기된 가장 많고 강력한 의견은 지속가능한 지역발전전략의 수립과 실천을 위해 지방의제21의 법적기반이 마련되어야 한다는 내용이었다. 의견 제출자의 대부분은 취약한 법적기반과 이로 인한 사업추진기반 및 예산확보의 어려움을 집중적으로 문제 제기했다. 본 연구를 위해 진행한 지역간담회에서도⁶⁾ 참가자들은 지방의제21의 활성화를 위해 관련 법률 제정의 필요성을 요청하며 연구팀에 많은 기대를 걸었다.

지방의제21은 그간 환경정책기본법에 근거한 환경기본조례나, 지역별로 자체 제정한 지방의제21 추진기구 지원조례 등에 의거해 추진되어 왔지만, 2004년 6월 환경부가 ‘지방의제21 추진기구 설치·운영 및 지원조례’ 준칙을 만들어 권고한 이후에 많은 지역들이 이에 근거한 지원조례들을 제정하고 있다. 그러나 조례에 의한 지방의제21 활동은, 단체장의 의지 여하, 지방의회의 판단 여하, 지역현안을 둘러싼 민관 갈등의 여하에 따라 지역별 큰 편차를 보이고 있다.

또한 지속가능한 지역공동체는 독립적인 개별 지방자치단체만의 노력으로는 한계가 있고, 산과 하천을 공유하고 있는 인근 지자체들의 공동 노력이 중요하나, 지방의제21의 추진력 편차들이 이러한 노력에 발목을 잡는 조건으로 작용하고 있다. 나아가 그 동안 많은 성과를 거둔 우수 추진 지역들조차 단체장의 교체, 지방의회와의 갈등, 지자체 담당부서 및 담당자의 교체, 지역현안, 지자체와 시민사회단체들의 갈등 등이 원인이 되어, 지방의제21 추진활동이 갑자기 중단되는 사태가 발생하고 있다. 가령, 초기단계에서부터 매우 활발한 사업추진으로 널리 알려진 순천의제21(2003년 12월-2004년 5월), 수원의제21(2002년 12월-2003년 2월), 부천의제21(2004년 7월-현재), 청주의제21(2003년 12월-2004년 6월) 등은 지자체의 사업예산 전액 삭감, 민간 사무국활동에 대한 지자체의 간섭, 지방의회에서 예산 삭감 등으로 지방의제21 사업전체가 중단되거나 사업비가 전액 삭감되어 추진기구만 형식적으로 유지되는 쓰라린 경험들을 갖고 있다.

이런 이유로, 2000년 6월 ‘지방의제21전국협의회(이하 전국협의회)’ 창립 이후 진행된 전국협의회의 각종 토론회나 워크숍 등에서 가장 많이 제기되었던 문제는 지방의제21의 법적, 제도적 기반 확보였고⁷⁾, 매년 진행된 전국대회 참가자 결의문에서 빠짐없이 요구되었던 문제도 지방의제21의 법적 기반 마련이었다.

6) 2004년 9월 11일, 광주광역시청에서 호남지역 간담회, 2004년 9월 21일, 지속가능발전위원회에서 수도권지역 간담회, 2004년 10월 16일, 부산광역시청에서 영남지역 간담회가 각각 개최되었다.

7) 5절 지방의제21의 한계와 문제점 참조.

〈표 3-1〉 전국대회 선언문 중 제도화 요구 관련 내용

	개최일자 및 장소	제도화관련 내용
2회 전국대회	2000.9.27~2000.9.29 인천광역시	-우리는 중앙정부가 개발과 보전이 조화된 정책을 추진하도록 하며, 지속가능발전위원회의 설치정신이 지방자치단체 차원에서도 반영될 수 있도록 한다.
3회 전국대회	2001.9.5~2001.9.7 전라북도 전주시	-우리는 ‘지방의제21’이 지역사회에 확고히 뿌리내릴 수 있도록 추진기구의 법적·제도적 장치를 마련하고, 조직의 내실화를 위해 힘쓴다.
4회 전국대회	2002.10.23~2002.10.25 대구광역시	-우리는 지방의제21 운동이 이룩한 많은 성과에도 불구하고, 법적·제도적 장치가 미비한 현실을 개선하여 안정적이고 지속적인 활동의 기반을 마련하기 위해 적극 노력한다.
5회 전국대회	2003.9.23~2003.9.25 서울특별시	-중앙정부는 국가와 지역의 지속가능한 발전과 지방의 제21이 보다 활성화되도록 중앙부처 내에 지속가능발전 담당부서를 두며 조속한 시일 내에 (가칭) ‘지속가능발전이행촉진법’을 제정하여 지방의제21의 제도적 안정화 방안을 마련할 것을 촉구한다.
6회 전국대회	2004.9.16~2004.9.18 충청남도 태안군	-지방의제21은 지역의 지속가능한 발전전략 및 실행계획이자 평가와 환류체계임을 다시 한번 확인하며 지방의제21의 법적 기반을 확보해 나간다. -지방의제21의 제도화에 따른 내적 역량강화 및 지역사회에서의 바람직한 역할수행을 위해 교육과 훈련을 강화하고, 조직운영과 사업을 혁신하여 한 단계 성숙한 지방의제21 활동을 전개한다.

참여정부에서 추진하고 있는 국가균형발전 사업과 지방분권 관련 사업들이 환경보전보다는 개발중심으로 진행되고 있어 지역의 지속가능성은 과거보다 더 현저한 위협을 받고 있다. 이 같은 현실에서 지방의제21의 역할에 대한 기대는 더욱 커지고 있지만 현재의 여건 하에서는 그 기대된 역할이 제대로 수행될 수 없다. 분권과 균형발전이 추구하는 가치가 단기적인 경제발전이 아니라 장기적인 지속가능한 발전이라면, 지난 10년 동안 선도적인 지방자치단체와 헌신적인 시민단체들이 민-관 협력을 바탕으로 축적해 온 지방의제21 성과를 앞으로 계속 이어 가기 위해서는 지방의제21추진의 법적 기반이 필히 구축되어야 한다.

제4장 해외사례의 검토

생태위기 해결과 지속가능한 발전의 실현은 현시대 인류가 당면한 공통의 과제로서, 개별 국가와 지역들이 가진 특성과 여건에 맞게 문제 해결을 위한 실천 전략들이 모색될 필요가 있다. 특히 지방의제21은, ‘지구적으로 사고하고 지역적으로 행동하라’(Think Globally Act Locally)는 말처럼, 지속가능한 발전이라는 보편적 과제를 지역적 맥락에 맞게, 즉, 국가 및 지역발전의 경로적 특성, 정치·경제·사회·문화

적 환경과 제도적 조건, 참여 주체들 상호간의 관계적 특성과 협력의 경험 등에 맞게 적용하고 해결하기 위한 대표적인 노력이라 할 수 있다.

지난 92년 UNCED 회의를 계기로 세계 각국에서 활발히 진행되고 있는 지방의제 21은 다음과 같은 특성으로 인해 발상의 전환을 통한 창조적인 노력들을 요구하고 있다. 첫째, 지방의제21은 민과 관을 포함한 지역사회의 다양한 구성원들의 자발적 참여와 협력을 통해 지역사회의 지속가능한 미래상을 실천하고자 한다는 점에서 기존의 정부주도의 하향식 계획과는 그 성격을 달리한다. 둘째, 지방의제21은 경제, 사회, 문화, 도시계획 및 교통 등 지역사회 전반의 지속가능한 발전을 실현하기 위한 종합계획(comprehensive plan)으로 기존의 협의의 환경계획 수준을 넘어서는 것이다. 셋째, 지방의제21은 지역사회의 미래 비전을 제시하고 행동규범을 담은 실천 계획으로 계획기간과 공간적 범위, 측정 가능한 실천목표 등을 담고 있어 담론 수준의 형식적 계획(paper plan) 수준을 넘어서는 것이다.

따라서 지방의제21을 통해 지역사회의 지속가능한 발전을 위한 의미있는 성과들을 얻기 위해서는, 다양한 주체들로부터 자발적 참여와 협력을 이끌어 내고, 기존의 가치와 제도적 틀을 넘어서는 창조적인 실험들이 안정적으로 지속될 수 있도록 하는 제도적 기반이 조성될 필요가 있다. 결국 지방의제21의 활성화를 위한 제도화 방안을 모색함에 있어 우리나라가 가지고 있는 제약요인과 가능성 요인들을 찾는 노력이 필요하며, 이와 관련하여 선진국들의 지방의제21과 관련한 실천 경험들을 분석·진단해 보는 것은 시행착오를 줄이면서 지속가능한 발전 목표를 효과적으로 달성하는데 있어 의미가 크다고 할 수 있다.

해외사례로는 영국, 독일, 스웨덴, 덴마크, 일본 등 5개 국가들의 지방의제21 관련 활동들을 분석 대상으로 하였다. 사례대상은 선진국들 중에서 지방의제21과 관련한 활동들이 비교적 활발하며, 지속가능한 발전을 위한 사회제도적 기제들을 풍부하게 가지고 있고, 국가별로 지방의제21과 관련한 추진 기반이 상이하어 한국 현실과의 비교 검토가 용이한 곳들을 기준으로 선정하였다. 사례연구는 단편적인 정책과 제도의 탈맥락적 수용보다는 지방의제21이 목표로 하는 지속가능한 발전 측면에서 의미 있는 결과들을 만들어 내는 사회문화 및 제도적 조건과 추진 과정에 대한 분석 및 진단에 주로 초점을 맞추었다.

제1절 영국의 경험

1.1. 배경

세계 최초의 산업국가로서 다른 나라에 비해 환경문제가 일찍이 사회문제화 된 영국은 지속가능한 발전을 위한 지방의제21의 도입 및 적용에도 상대적으로 관심이 높은 편이다. 2000년 말 기준으로 영국 지방정부의 90% 이상이 지방의제21 작성을 완료했으며, 지방의제21의 실질적 추진을 위한 토대를 더욱 강화하고 있는 단계에 있다. 영국 지방의제21 추진에는 지방정부 자체의 의지와 노력 못지않게 EU, 중앙정부, 지역정부 등도 중요한 역할을 담당했다.

1) EU차원

EU는 2000년대 이후 EU 차원에서 지속가능한 발전 과정의 주류화를 촉진시키

고 있으며, 회원국들의 지방정부의 구조개혁을 통해 보다 총체적이고 통합적인 정책적 접근을 독려하고 있다.

2) 중앙정부 차원

중앙정부는 90년부터 지속가능한 발전에 관심을 기울이기 시작하면서 다양한 조치들을 취해 왔으며, 2000년부터 지방의제21의 추진을 위한 실질적인 토대 마련을 위해 노력하고 있다.

3) 광역지방정부 차원

북아일랜드는 정부계획(Programme for Government)에서 지속가능한 발전을 최우선 원칙으로 설정하고, 공식적인 지역개발전략은 지역차원에서 지속가능한 발전을 구현하는 전략계획으로 역할을 부여했다.

웨일즈 의회는 ‘웨일즈정부법(Government of Wales Act)’ 제 121조에 ‘지속가능한 발전’ 규정을 포함시킴으로써 ‘지속가능발전전략(Sustainable Development Scheme)’의 수립과 집행을 담당함. 2001년 봄, 웨일즈의회 내각은 지속가능발전을 위한 준위원회(Sub-Committee)를 설립했다.

스코틀랜드는 정부집행계획(Scottish Executive Programme for Government)속에 지속가능한 발전을 위한 집행부의 역할과 의무를 규정하고 있다.

잉글랜드의 모든 지역의회(Regional Chambers)는 지역차원의 지속가능한 발전을 위한 프레임웍(Regional Sustainable Development Frameworks)의 구축에 동의했다.

<표 4-1> 지방의제21 활성화와 관련한 영국정부의 조치들

- 1990년: 환경보전을 위한 포괄적인 전략을 담은 백서 발표.
- 1992년: 보고서에 모든 정책영역과 사회 각 분야에서의 지속가능한 발전 추진을 밝힘.
- 1994년: ‘지속가능한 발전을 위한 전략’ 발간과 ‘영국정부패널’과 ‘UK 원탁회의’ 결성. 환경교통지역부(DETR; Department of the Environment, Transport and the Regions)로 확대개편. 환경부 담당장관이 부수상직 겸임. 정책 및 프로그램의 환경보호와 지속가능한 발전 기여정도를 점검하기 위한 ‘환경회계감사위원회’(Environmental Audit Committee)구성.
- 1997년: 블레어 총리가 ‘2000년까지 영국의 모든 지방자치단체들이 지방의제21 전략을 채택하기를 희망한다’는 메시지를 발표한 이후 지방의제21과 관련한 본격적인 활동이 이루어졌으며, 각 지방의 지속가능한 발전을 위한 기본틀들이 작성되기 시작함.
- 1999년: ‘보dana은 삶의 질을 위한 전략’ 발간.
- 2000년: 매년 지속가능한 발전전략의 이행상황에 대한 점검을 한 연례보고서를 발간하기로 함. ‘지속가능위원회’(Sustainable Development Commission)를 결성하여 영국의 전역에 걸쳐 지속가능한 발전을 촉진하고, 아울러 스코틀랜드정부, 웨일즈의회, 북아일랜드정부와 등과 긴밀하게 공조를 취함.
- 2001년: 농업·수산·식량부(MAFF)와 환경·교통·지역부(DETR)의 환경과 농업기능을통합하여 ‘환경·식량·농업부’(DEFRA: Department for Environment, Food and Rural Affairs) 설립. 정부내 지속가능성을 촉진하기 위하여 기존의 녹색각료위원회(Green Ministers Committee)를 ‘녹색각료 내각소위원회’(ENV; Cabinet Sub-Committee of Green Ministers)로 격상.

4) 지방정부 차원

영국 행정체계는 조문화된 환경기준이 없지만, 상당한 행정재량권을 보유하고 있다. 또한 집행체계는 분권화 되어 있어 실질적 환경정책의 집행은 상당부분 지방정부 권한으로 되어 있다. 1990년 환경보전법 제정 이후 지방정부 역할이 강조되면서 지방정부의 강제권한이 강화되었다. 이와 함께 영국 지방정부는 90년대 들어 지역 차원에서 지속가능한 발전 목표를 수립하고, 지역환경평가와 환경감사제도를 본격적으로 적용하기 시작했으며, 지역과 국가, 지구적 차원을 아우르는 지속가능한 발전을 위한 구체적인 행동계획 수립에 나서게 되었다. 또한 90년대 들어 지방정부는 중앙정부로부터의 재정적 압박과 함께 행정개혁에 대한 요구에 직면하였는데, 이러한 변화의 흐름들은 지방정부들로 하여금 보다 반응적이고 창조적인 사고를 가지도록 요구했다. 그 결과 지방정부는 새로운 정당성 부여의 기회로 ‘지방의제21’을 주목하게 되었다.

영국의 지방의제21은 ‘지방정부관리국’(Local Government Management Board=LGMB)에 의해 촉진·조율되고 있다. 그러나 영국의 지방정부 차원에서 지방의제21을 추진함에 있어 ‘지방의회’의 적극적인 관심과 정치적 지지가 매우 중요한 역할을 하고 있다. 도입 초기 예산감축을 해야 하는 상황에서 지방의회는 경제성장 촉진과 환경보전을 둘러싼 심각한 정책적 갈등에 직면하기도 하였다. 하지만 이 과정은 성장과 보전의 균형과 조화를 통한 지속가능한 발전 이념에 대한 합의형성의 기회를 제공해 주었다. 1993년 지속가능한 발전을 위한 영국의 지방정부선언과 94년 맨체스터 시에서 열린 지구회의(Global Forum)는 지방의회 차원에서 지속가능한 발전 전략에 대한 정치적 지지를 이끌어 내는데 중요한 역할을 하고 있다.

1.2. 현황

1) 2000년 이전

영국은 2000년 이전까지 중앙정부로부터의 공식적 재정지원이나 법적 뒷받침이 부족한 실정이어서, 지방의제21과 관련한 이론과 레토릭, 실천간에 불일치 현상이 컸다. 90년대 이후 지방정부의 재구조화 과정에서 자원배분과 정책의 우선순위는 지방의제21을 실질적으로 뒷받침해 주는 방향으로 이어지지 못했다. 지방의제21에 대한 자원 결핍 현상은 영국정부가 과연 지속가능한 미래에 대해 정치적 의지가 있는지 의심하도록 만든다는 비판도 제기되었다. 지방의제21에 대한 위상, 지위체계를 제도적으로 뒷받침해 주지 못함으로써 지방정부 차원에서는 지방의제21을 둘러싼 정책적 공백(policy vacuum)이 발생하였다. 지방의제21의 낮은 위상으로는 토지이용계획과 같은 지방계획과정에 직접적인 영향을 미쳐 지역사회의 실질적 변화를 이끌어 내는데 한계가 있다. LGMB에 의한 지방의제21 지도가 이루어지고 있으나 구체적인 지침을 제공해 주지는 않아 지방정부별로 여건에 따라 매우 다양하게 지방의제21 실천이 이루어지고 있어 공식적인 평가체계와 절차의 확립이 필요함하다.

사회·경제적 이슈들에 비해 환경이슈들이 지방의제21에 중심적인 비중을 차지하고 있으며, 참여 주체들도 ‘환경’ 중심적이어서, 다양성과 포괄성이라는 의제의 주요

가치를 충분히 담아내지 못하고 있다. 참여 주체나 이슈가 환경중심이며, 특히 기업 집단의 적극적 참여를 이끌어내지 못하다. 지속가능한 발전과 지방의제21과 관련된 일이 지방정부 구조에서 환경관련부서와 담당 공무원들의 일로 인식되고 있다. 미래지향적 계획으로서 지방의제21을 공무원들은 기존의 자신들 활동에서 부가적인 업무사항으로 지방의제21을 이해하는 경향마저 있었다. 지방의제21과 지속가능한 발전에 대한 대중적 무관심을 극복하고 커뮤니티에 기반 한 포괄적이고 지속적인 참여를 이끌어 낼 수 있는 지역민주주의의 토대도 미약하다. 커뮤니티에 기반한 상향식 참여의 역량을 높이기 위해서는 참여의 제도화와 합의적 참여과정 설계, 갈등 해결 기제 정립과 지방정부와의 신뢰기반 형성 노력 등이 필요하다. 이점에서 그라운드워크 운동을 통해 커뮤니티 차원의 지속가능한 발전 역량 구축해 온 점은 주목할 만 하다.

영국은 협동조합의 오랜 전통에 기반한 생협운동, 내셔널트러스트 운동을 탄생시킨 곳이다. 특히 풀뿌리, 커뮤니티 차원의 지속가능한 발전 노력으로 주목할 부분은 바로 그라운드워크(Groundwork) 운동으로, 90년대 이후 지방의제21이 널리 확산되기 이전부터 커뮤니티 차원에서 파트너십을 통한 자구적 환경개선 활동들의 경험들을 축적해 오고 있었다. 그라운드워크의 목적은 “환경 활동의 연대를 통한 지속가능한 공동체의 조성(to build sustainable communities through joint environmental action)”에 있으며, ‘사람’(for people), ‘장소’(for places), ‘번영’(for prosperity) 세 분야를 위한 활동에 초점을 맞추고 있다. 1981년 영국 Merseyside주에서 처음 설립된 그라운드워크는 공공, 민간 그리고 자체적인 위원회를 갖는 자발적 부문들이 협력해서 추진하는 환경개선활동 프로그램으로, 행정과 기업, 시민 3자간 협력을 촉진하기 위한 트러스트(trust)라 불리는 전문조직이 있다. 현재 영국에는 약 50여개의 트러스트가 있으며, 700명의 실무자가 연간 4만명에 이르는 자원봉사자의 협력을 받아 다양한 활동들을 전개하고 있다.

2) 2000년 이후

70년대 주택, 지역개발, 교통, 공공사업 등 여러 부서에 산재해 있던 환경관련 행정기능들을 통폐합한 ‘환경부’(DoE)를 설립한 이래, 97년에는 환경부와 교통부를 통합한 ‘환경·교통 및 지역부’(DETR)라는 거대 조직을 만들었으며, 2001년에는 교통, 지역부 기능을 분리하고 ‘농업·수산·식량부’(MAFF)와 통합하여 ‘환경·식량·농업부’(DEFRA)를 설립하였다.

19명의 각료로 구성된 ‘녹색각료 내각 소위원회’(Cabinet Sub-Committee of Green Ministers; ENV(G))는 정부정책의 지속가능한 발전 영향을 고려하고, 부처 활동이 지속가능한 발전에 기여할 수 있도록 독려하고 있다. 1997년 출범한 후 비공식적 녹색각료 내각으로 있다가 2001년 DEFRA가 출범하면서 더 높은 위상을 가진 ENV(G)가 재편되었다. 이 소위는 16개 중앙부처 16곳과 지역 3곳(스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드)의 관료들로 구성되어 있다.

중앙정부는 지속가능한 발전의 주류화 수단으로 ‘베스트 벨류’ 정책을 추진해 오

고 있다. 2000년 들어 중앙정부 차원에서 지방의제21과 별도로 지속가능한 발전의 범주 내에서 경제, 사회, 환경 이익의 조화를 추구하는 Best Value를 추진해 왔다. 도전(Challenge), 비교(Compare), 자문(Consult), 경쟁(Compete) 등 4가지 사안 즉 4C를 중심으로 지방정부 재정의 최상의 가치를 제고하도록 회계기준 강화와 성과 측정 등을 요구하고 있다. 지방정부의 행정 질과 투명성, 재정적 효율성을 강제하는 Best Value는 지방의제21의 추진 여부를 지방정부 평가의 중요한 기준으로 삼고 있다.

영국중앙정부는 경제, 사회, 환경관련 권한과 책임을 지방정부에 대폭 이양하고 있다. 지방정부 스스로 지역개발전략을 작성하면 이에 따라 권력을 이양하는 데, 이는 지역사회 다양한 계층이 합의 하에 지속가능한 발전 이념을 반영한 개발계획을 작성하는 것을 유도하는 유인책으로 작용하고 있다.

영국정부는 지방정부 차원의 지역발전계획 체계 정비를 위한 커뮤니티 계획 속에 지방의제21을 결합시켜 추진해 왔다. 지속가능한 발전을 지방정부의 정책결정이나 장기계획의 핵심 내용으로 반영시키기 위해, 2000년 지방정부법에서 지방정부로 하여금 해당지역의 경제, 사회, 환경적 안녕을 촉진·개선하기 위한 커뮤니티 전략을 수립하고 추진하도록 새로운 의무를 부여했다. 노동당 정부 2기에 들어 지방민주화에 대한 관심과 함께 지역사회에 기반한 파트너십(community-based partnership) 전략 차원에서 지방의제21을 본격적으로 추진하고 있다. 커뮤니티 전략은 전략적 파트너십을 통해 지역의 주요 주체들을 동원하면서 ‘지역사회 활성화를 위한 국가 전략(National Strategy for Neighbourhood Renewal)’을 추진하는 핵심수단으로 기능한다. 지방의제21 활성화를 위한 커뮤니티 참여의 중요성이 인식되면서 다양한 실험과 혁신이 지방차원에서 일어나면서, ‘Community와 함께, Community를 위해’ 새롭고 혁신적인 방법들이 모색되고 있다. 현재는 법정계획으로서 커뮤니티 계획(community plan)을 작성하고 여기에 지방의제21의 내용을 통합시키는 과정에 있다. 이는 기존의 환경계획 중심의 지방의제21 성격에서 경제, 사회, 환경적 요소를 통합한 포괄적 지역사회개발계획으로 전환하는 차원에서 이루어지고 있으며, 법적 근거가 미약했던 지방의제21을 community plan 속에 반영시켜 법적 집행력을 갖도록 하는 효과를 낳고 있다.

지방정부 차원의 환경관리 제도화 기반으로 ‘환경관리감사제도’를 추진하면서 지방행정의 환경에 대한 책임성을 강화시켜 오고 있다. 우선 지방정부 환경관리에 있어 환경관리감사제도(EMAS: Eco Management and Audit Scheme)의 도입했다. LGMB는 새로운 EMAS 담당자를 임용하고 안내부서를 설치하며 모범실천상을 수여하는 등 EMAS를 적극 활용하고 있다. 기업체에 적용하던 환경관리감사를 지방정부 차원에 적용한 것으로, EMAS는 ISO14001과 비슷하나 자신들의 실정에 맞게 개발한 환경관리 및 감사제도로써 이를 행정 전 부서에 적용하여 추진하고 있다. EMAS는 지속가능한 발전에 대한 보다 폭넓은 접근이 가능하도록 해주고 있다. 지방행정부서의 환경관리에 대한 인식과 참여도를 높이고, 모든 부서간의 협력을 강화하며, 환경행정에 대한 책임성을 제고하는 역할을 담당하고 있다

1.3. 평가

영국의 중앙행정조직이 환경업무 뿐만 아니라 관련업무까지 단일 조직으로 흡수·통합함으로써 환경관리 외에 토지이용 및 공간개발, 최근에는 농업 및 식량관리 기능까지 함께 다룸으로써 경제, 사회, 환경적 지속가능성을 총체적으로 다룰 수 있는 제도적 기반을 조성해 왔다. 효과적 환경관리, 신중한 자원이용, 경제사회적 삶의 질 유지 등 지속가능성과 관련한 복합적인 기능을 단일 행정조직을 통해 수행하도록 함으로써 행정조직 내에서 부서간 기능 및 업무조정을 유도하여 협의 및 조정의 소요되는 거래비용을 줄이고, 정책 입안단계에서부터 지속가능성을 고려하도록 제도적인 틀을 제공하고 있다. 정책결정을 담당하는 장관이 부수상직을 겸직하도록 함으로써 타 부처와의 관계에서 우월적인 조정력을 가지도록 하고 있다.

부처통합을 통해 계획주체간 교류와 협력을 제도화함으로써 지방정부 계획수립 및 집행과정에 중앙정부가 다양한 경로로 영향을 주어 계획 및 정책간의 연계성을 유지하고 공간계획의 환경성을 강화해 오고 있다. 또한 지방의제21에서 다루는 포괄적 의제들을 커뮤니티 계획에 기반한 지역사회개발전략 속으로 전환시키고 있다(인구와 공동체, 주택 및 주거, 환경, 노동과 여가, 교육과 정보, 식량과 농업, 건강, 교통). 개발계획의 수립 주체는 지방의회다. 지방의회는 계획을 수립할 것을 발의하고 모든 절차를 거쳐 확정된 계획안을 최종 결정하는 역할을 담당한다. 계획안을 직접 작성하는 실무역할은 지방정부 계획담당부서가 맡고 있다. 지방정부와 시민사회의 가교 역할을 하는 지방의회가 지방의제21과 지속가능한 발전 추진에 적극적인 역할을 수행함으로써 지방의제21 추진에 대한 든든한 정치적 지원역할을 수행하고 있다.

지방의제21은 기술관료적(technocratic) 과정에서 정치적(political) 과정으로의 변화를 요구하고 있다. 따라서 다양한 이해당사자들간의 비전과 목표설정 및 전략구성에 대한 정교한 합의형성 기제의 개발이 필요한데, 이를 의회에서 환경과 경제영역간의 갈등을 조정하여 지역 특성에 기반한 다양한 모델 실험이 이루어고 있다.

커뮤니티 차원의 포괄적이고 지속적인 참여는 지방의제21의 성패를 좌우할 만큼 매우 중요한 사안이다. 하지만 community and neighborhood participation은 기존 지방의제21 추진 과정에서 비어있는 부분이다. 따라서 커뮤니티(Community)에 대한 계획관료와 전문가들의 전통적인 방식과는 다른 지방의제21 차원의 새로운 접근과 이해가 필요하며, 이에 근거한 새로운 참여기제의 개발을 모색하고 있다. 또한 지방정부와 NGO, CBO도 커뮤니티를 촉진시키기 위한 조력자 역할을 수행하는 방안을 마련하고 있다.

지방의제21의 활성화를 위해서는 행정 자체의 자기혁신 노력이 필요한 만큼, 이를 위한 다양한 기제들이 개발될 필요가 있다. 신속한 정보제공, 행정서비스의 통합체계 구축, 지방계획에 대한 녹색감사(green audit), 공무원교육의 내실화 등이 앞으로 강구되어야 할 과제로 거론되고 있다.

제2절 독일의 경험

2.1. 배경

분단과 사회주의와의 체제경쟁 속에서 급속한 경제성장(라인강의 기적)을 이룩한 독일은 나치와 동독정부의 중앙집중적 체제의 모순에 대항하여 민주주의를 지속적으로 발전시켜 왔다. 1990년 10월 동서독 통일 이후 16개의 연방주(구서독 11개, 구동독 5개지역)로 구성된 연방국가로서 연방주의 원리 아래 성공적으로 지방분권화와 균형발전을 일구어냄으로써 내적 다양성과 외적 통일성을 유지하면서 환경문제와 관련해서도 선도적인 실험을 해 오고 있다. 통일 이후 계속된 경기침체와 실업증가, 사회복지비 증대, 행정서비스에 대한 요구 분출 등을 통해 행정개혁 노력이 활발히 진행되어 왔다. 행정의 민주화와 효율성 제고를 통해 서비스 지향적이고 학습능력이 높은 지방정부조직을 만들고 주기적인 평가를 실시하는 것이 주요 과제이다. 하지만 행정개혁이 정치보다는 경제 중심의 성격을 강하게 띠면서 이것이 지방의 지속가능성을 오히려 악화시킬 우려도 제기되고 있다. 그럼에도 불구하고 독일은 경제위기와 생태위기 문제를 함께 해결하기 위한 다양한 노력들이 전개되면서 지방의제21의 활성화를 통해 지방의 지속가능한 발전을 실현시킬 수 있는 가능성과 잠재력을 보여주고 있다.

지방의제21과 지속가능성을 향한 노력들을 지방정부 정책에 통합하는 방향으로 행정개혁이 진행될 수 있도록 지방정부들 상호간 전략적 연대 움직임들이 활발하게 나타나고 있다. 예로 1999년 100여개의 자치단체들이 ‘도시의 미래’(cities of future)라는 네트워크 조직을 결성하여 소통과 협력의 기회를 높임으로써 지방의제21의 활성화에도 긍정적 영향을 주고 있다. 통독이후 재정악화와 기성정치에 대한 무관심 및 주민참여 의식의 감소 현상들이 확산되고 있는 상황에서도 환경, 교통, 문화, 교육 등 지역주민들의 실질적 생활과 관련한 부분에서는 오히려 밑으로부터 주민참여가 활발히 이루어지고 있어 지방의제21의 활성화 가능성을 보여주고 있다. 또한 독일은 토지의 공공성 측면을 고려하는 전통에 기반하여 토지이용 행위에 있어서는 강력한 법적 규제장치를 갖추으로써 무분별한 개발 및 환경파괴 행위를 사전적으로 예방할 뿐만 아니라 개발과 보존을 둘러싼 이해당사자들간의 갈등을 제도적인 차원에서 해결하는 효과를 만들어 내고 있다. 이러한 독일의 경험은 현재 참여정부에서의욕적으로 추진하고 있는 국가균형발전과 행정개혁, 지방분권화 흐름 속에서 지속가능한 발전을 모색하고 있는 우리에게 여러 가지 시사하는 바가 있을 것으로 판단된다.

2.2. 현황

1) 지방의제21 추진 현황

독일의 지방의제21은 다른 유럽의 국가들에 비해 상대적으로 늦게 시작되었다. 독일의 지방의제21 실천 현황을 살펴보면, 1995년 11월 6개의 지방정부가 지방의제21을 시작한 이래, 1996년 말 약 50개, 1998년 말에는 600여 개 지방정부들이 지방의

제21에 참여하였다. 이들 가운데 90%는 기존의 서독 연방정부에 속한 곳이고, 10% 정도가 기존의 동독지역에 속한 곳이다. 2003년 3월 기준으로 독일의 전체 13,579개 커뮤니티 중 2,400여 개(인구 1만 이상 소도시 1,535개 포함)에서 의회를 통해 지방 의제21 추진 결정을 내린 바 있으며, 이는 전체 커뮤니티의 약 18%에 해당하는 수준이다. 16개 주는 모두 지방의제21에 참여하고 있다. 지방의제21의 참여 수준을 보면, 특별한 성과 없이 단순히 의회 결정을 통과한 곳에서부터 지역사회의 다양한 이해당사자들이 함께 참여하여 의미 있는 성과를 내고 있는 곳까지 자치단체별로 매우 다양하다.

2) 지방의제21 추진과정

1992년 2월 ‘연방환경부’(BMU) 차원에서 ‘지방정부 차원의 환경보전 추진을 위한 전략과 접근’에 관한 회의를 통해 ‘리우회의’(UNCED) 준비를 하였으나, 당시는 리우회의가 독일국가 차원의 주요 담론으로 자리잡지는 못하였으며, 94년 6월에 독일 의회가 리우회의 결정을 받아들이게 된다. 1994년 헌법에 지속가능발전 이념을 반영한 이래 자연자원보존은 정부의 부처 초월적 과업으로 자리 잡게 된다. 1996년부터 국가 수준에서 지속가능성을 주요 정책과제로 채택하면서 지방의제21 추진을 독려하기 시작하였고, 이때부터 관련 연구와 회의, 지침과 보고서 등이 발간되기 시작하였다. 특히 Agenda transfer agency로 불리는 ‘Lander’가 설립되어 지방의제21과 관련한 재정지원이 일부 이루어지면서 지방의제21이 확산되기 시작하였다. 독일 도시협의체(Deutscher Städtetag)도 모범적인 실천 사례를 발간하고 지원하기 시작했고, 다양한 NGO 단체들(시민, 교육, 기업, 환경단체, 종교단체, 스포츠클럽, 문화 및 여가활동단체, 기업협의체, 정치적 정당, 사회-정치연합체, 지방 에너지 물 폐기물 공급자, 개발정책집단, 여성단체 등)이 지방 수준에서 지방의제21의 추진을 요구하기 시작하였다.

1998년 6월 하이델베르그에서 연방환경부(BMU)와 지방자치단체 협의회가 공동으로 마련한 지방의제21과 관련한 큰 회의가 개최되었는데, 여기서 환경부장관은 지방의제21에 대한 강력한 지원을 밝혔다. 이 회의에는 700명 이상이 참석하였으며, BMU와 ICLEI와 함께 준비한 지방의제21 메뉴얼이 발간되었다. 메뉴얼에는 지속가능한 발전이 지방 차원에서 가지는 의미와 지방의제21 단계별 실천적 조언 등을 담고 있다. 또한 연방정부는 1998년부터 지속가능한 발전을 실행하는 차원에서 ‘생태근대화’(ecological modernization) 전략을 채택했으며, 1999년부터 기후보존 프로그램과 재생가능에너지 정책을 촉진시키기 위하여 연료와 전기에 세금을 부과하고 여기서 얻은 수익을 지속가능한 발전을 목표로 한 공익적 목적에 투자하는 것을 주요 내용으로 하는 생태적 세제(Eco-Tax) 개혁을 본격적으로 추진하기 시작했다. 2001년에 연방 지속가능발전위원회가 설립되었고, 2002년 6월 정부는 ‘지속가능성 전략’을 발표하였으며, 제 2기 적녹연립정부는 생태적 세제를 적극 추진하기 시작했다. 2005년까지 국가와 도시 수준에서 지속가능한 발전 행동계획이 채택되도록 할 계획이며, 지방자치단체와 기업들은 지방의제21 또는 지속가능성 보고서를 매년 발행하고 공통의 평가지표를 적용하는 노력을 기울이고 있다.

2.3. 평가

1) 주체별 역할 평가

가. ICLEI의 역할

ICLEI는 독일의 지방의제21 활성화를 위해 WorkNets를 만들어 연방정부기구 대표자 위원회, 독일 도시와 지방정부, NGO, 연구기관 협의체 등을 대상으로 한 다양한 워크숍을 개최하고, 소식지 발간과 정보 네트워크 구축 등을 지원함으로써 지방의제21과 관련한 정보교환을 촉진하고 있다. 전문가들의 참여를 통해 지방의제21을 통한 환경적 편익을 연구하고 지속가능한 발전 계획을 평가할 수 있는 지표 개발에도 힘쓰고 있다.

나. 연방정부 역할

독일은 헌법에 명시된 연방주의 원칙에 따라 연방정부 차원에서 지방의제21을 지원하기 위한 노력은 매우 제한적이며, 이를 지방정부의 자치권한을 존중한다는 말로 정당화시키는 경향이 크다. 연방환경부(BMU) 차원에서 ICLEI와 공동으로 지방의제21과 관련한 연구에 약간의 재정 지원 정도가 있었다.

다. 주정부 역할

독일은 16개 주정부들이 앞장서서 자신들의 의제를 개발하고 소속 지방정부들을 위한 협력과 네트워크의 센터 역할을 수행해 오고 있다. 지방정부 스스로 지방의제를 수행하도록 하던 것에서 벗어나 주정부 환경 책임자들이 지방정부의 지방의제21 추진을 적극 지원하는 방향으로 의견을 모았으며, 특히 주정부 차원에서 지방정부의 지속가능성 프로젝트를 실행하는 것을 재정적으로 지원하는 방안들을 모색하고 있다. 가령, North-Rhine/Westphalia(NRW) 정부는 1996년 7월 본에 위치한 지방의제21협력기구(일명 Agenda-Transfer)에 재정지원을 통해 역량형성(capacity building)을 위한 서비스 제공과 네트워킹과 협력을 촉진하는 역할을 하기 시작했으며, 이를 통해 지방정부의 지방의제21에 대한 관심을 촉발하고 의제를 확산시키는데 기여하고 있다. 다른 주들도 이와 비슷한 역할을 하고 있다.

라. 지방정부 역할

지방의제21의 실질적인 추진 주체라고 할 수 있는 지방정부 차원에서 지방의제21 추진을 담당하는 기구들은 주로 기존 환경관련 부서나 또는 그 소관부서에 위치해 있다. 따라서 지방의제21 추진 기구의 독립을 주장한 의견들도 있으나, 대부분의 경우 지방정부 차원에서 별도의 기구와 인력을 갖출 수 있는 여건이 되지 않아 기존의 자원과 인력의 재배치를 통해 지방의제21을 다루고 있다. 지방정부당국 및 공무원들과의 소통을 통해 지방의제21에 대한 인식을 높이고 경험을 공유함으로써 지방정부의 적극적인 역할을 이끌어 내기 위한 주정부 차원의 노력들이 있으나 지방의제가 활성화되기 위해서는 보다 안정적이고 충분한 재정 지원체계가 마련될 필요가 있다는 요구들이 제기되고 있다.

마. 시민사회, NGO 역할

시민사회 영역에서 지방의제21과 관련한 활동을 하는 대표적인 곳으로 NGO 연

합체인 ‘환경과 개발을 위한 포럼(Forum Environment and Development)’이 있다. 이 외에도 시민사회와 NGO 단체들은 지속가능한 발전 시민네트워크(CitNet), 지속가능한 지역사회 네트워크(SCN), 지역사회 지속가능성자원연구소(CSRI) 등을 중심으로 지방의제21의 추진 및 네트워크를 지원하고 있다. 하지만 지방의제21과 관련하여 시민사회단체들은 지방정부의 정책 수립과 집행을 지속가능한 방향으로 이끌어 내기 위한 ‘정치력’과 문제 해결을 위해 행정 영역과 파트너십을 이루는 ‘협상력’을 동시에 발휘해야 하는 딜레마 상황에 자주 직면하게 되며, 시민단체의 적극적인 참여가 지방정치적 균형을 깨트리고 행정조직과 갈등을 일으키는 경우도 있어, 이와 관련한 역할 재정립 노력이 요구되고 있다. 이와 함께 지방 수준에서 풀뿌리 차원의 이니셔티브를 마련하는 것과 지방기업들의 참여를 이끌어내기 위한 시민사회의 노력이 필요하다는 지적도 제기되고 있다.

2) 가능성 영역

초기에 중앙정부 차원에서 LGMB가 지방의제21에 관심을 기울였던 영국과 달리, 독일에서 중앙정부 차원의 지방의제21에 대한 관심은 상대적으로 뒤늦었다. 스웨덴, 네덜란드와 같이 지방의제21에 대한 중앙정부 차원의 재정지원도 부족했다. 따라서 지방정부의 자치권을 보장하면서도 중앙정부 차원에서 지방의제21을 보다 효과적으로 지원, 강화할 수 있는 제도적인 방안에 고심하고 있다. 또한 독일 전체에서 지방의제21에 직접 참여하고 있는 지방정부들은 1/4수준에 못 미치는 낮은 수준이다. 그럼에도 불구하고 독일은 지방의제21의 활성화와 관련한 다양한 제도적, 비제도적 조건들을 풍부하게 갖추고 있어 지방정부 차원에서 지속가능한 발전을 이끌어 낼 수 있는 많은 가능성과 잠재력을 가지고 있다.

가. 주민참여적 전통과 지방자치의 제도적 기반

독일은 지방수준에서 다양한 주체들 상호간의 자발적이고 공식적인 참여와 협의의 전통을 가지고 있으며, 지방자치 실현을 위한 제도적 기반들이 비교적 풍부하게 구성되어 있어 지방의제21을 통해 지방 정책결정 및 집행과정을 참여적인 계획과정으로 변화시킬 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 시민의 참여를 헌법으로 보장하고 있는 독일은 참여를 위한 다양한 제도적 장치(시민회의, 공청회, 라운드테이블, planning cell, 자문회의, 중재, future conference, open-space conference 등)를 통해 정당과 의회의 정책과정에 대한 시민통제를 가능하게 하고 있으며, 참여를 위한 정치교육 프로그램을 실시하고 있다.

오랜 역사를 통해 지방자치를 제도적으로 정착·발전시켜 온 독일은 전통적인 입법, 행정, 사법의 3권에 지방자치라는 새로운 권력요소를 가지고 있다. 기본법 28조 2항에서 지방자치 원리가 도입되어 자치단체에 대해 헌법적인 보호와 보장이 이루어지고 있다. 연방주는 독자적인 주헌법과 주의회 선거를 통한 주정부 구성(주총리와 주장관) 등을 통해 고도의 자치권과 입법권을 통해 독립된 위상과 권한을 가지고 있다. 주정부 차원에서 Agenda Transfer Agency(Lander)를 통해 재정지원을 포함한 지방의제21 촉진 프로그램을 시행하고 있으며, Agenda-Transfer를 통한 지방

의제21관련 정보와 경험의 교류는 지방의제21의 활성화에 중요한 역할을 하고 있다. 지방자치단체의 독립성, 자율성을 강조하면서도 다양한 수평적, 수직적 분권화를 통한 협력의 토대를 마련하여 광역계획 수립 과정에서 자치단체간 과도한 경쟁을 방지하고 국가예산의 효율적 집행을 도모하고 있다. 분권화는 중앙이 아닌 주정부를 중심으로 전개되어 왔으며, 기초자치단체가 주도한 아래로부터의 분권화 운동이 특징을 이루고 있다. 그 결과 독일연방방법과 동일한 효력을 가진 유럽헌장을 토대로 한 EU의 출현으로 지방정부간 경쟁이 강화되고 있지만 현 지방분권체제 하에서 상당한 권한을 행사하는 주정부들은 유럽연합 중심의 관료체제로 권한을 이양하는 데는 반대하고 있다.

나. 정책의 녹색화를 이끌어 내는 정치 제도적 잠재력

독일은 1969년에서 1974년 사이에 환경정책의 제도적 틀이 갖추어졌으며, ‘사전예방 원칙’, ‘오염자 부담원칙’, ‘협력의 원칙’을 독일 환경정책의 핵심 요소로 설정하고 있다. 1974, 75년 석유위기에 따른 세계적인 경기침체로 독일의 정책적 우선순위를 다시 경제문제로 되돌려 놓았으나, 이때부터 지역사회, 풀뿌리 차원에서 생태문제에 관심을 가진 주민운동, 시민운동이 활발하게 일어나면서 시민환경의식 향상과 함께 녹색운동을 활성화시켰다. 그 성과로 70년대 말 녹색당이 등장하였으며, 1983년에는 연방의회로 진출하여 정책적 우선순위를 녹색화(greening)시키는 역할을 하였다. 1998년 9월 총선에서 사민당, 녹색당의 적녹연합전선이 승리하여 16년간의 콜정부 집권을 종식하였고, 2002년 총선에서 적녹연정이 재집권(2002.9- 2006.9)하여 사민-녹색당 연립정부 집권 2기가 진행중이다.

체르노빌 참사 이후 독일은 86년에 환경·자연보호·원자력안전성 즉 ‘연방환경부’(Bundesministeriums Fur Umwelt, BMU)가 설립된 이래, 특히 잦은 기상 이변의 원인으로 환경오염으로 인한 기후 변화 문제가 다루어지면서 근본적인 대책 마련에 앞장서고 있다. 이와 관련하여 특히 재생에너지 개발에 노력을 기울이고 있다. 재생에너지 이용 발전량의 비중은 2000년과 2001년 6.7%, 2002년 7.95%, 2003년 7.9%에서 2004년 10%대로 늘어났으며, 재생가능에너지법(EEG) 개정을 통해 2010년까지 전체 에너지공급에서 재생가능에너지의 비중을 2000년에 비해 최소한 2배 이상 늘린다는 계획을 세우고 있다. 자치단체들도 기후연대를 조직하여 2010년까지 CO₂를 1990년 수준의 50%까지 감축하는 목표를 세우고 있으며, 이러한 지방 차원의 기후보존 노력들은 지방의제21이 활성화되는데 긍정적 영향을 주고 있다.

독일은 환경오염 저감과 경제적 효과가 높은 최선의 기술(BAT; Best Available Technology)을 활용한 생태근대화 전략을 추진해 왔다. 기술 및 제도혁신을 통한 생태효율성(eco-efficiency) 증대로 지속가능성을 달성하고자 한 경험은 사회, 경제, 문화 전반의 생태적 전환에 대한 가능성과 자신감을 불어넣어 주고 있다.

다. 상하위계획, 공간계획과 환경계획간 연계의 제도화

지방의제21을 담당하는 부서가 대부분 환경관련부서로서 지속가능한 발전을 위한 모든 정책영역들의 통합적 관리도 쉽지 않은 상황에서 지방정부가 재정압박에 직면

하면서 생태 파괴적인 개발정책들을 추진할 가능성도 높으나, 이를 견제할 수 있는 다양한 제도적 장치들을 가지고 있어 지방의제21을 통한 지속가능성 실현에 유리한 제도적 조건을 가지고 있다. 독일의 국토관리는 ‘선계획 후개발’이라는 원칙 하에 공공성의 관점에서 토지에 대한 개발행위를 통제하는 특징을 가지고 있다. 또한 독일은 주정부와 합의 하에 작성하는 최상위 공간계획으로서 ‘국토계획’, 주단위 최상위 공간계획인 ‘주발전계획’, 주정부와 해당 지역내 중간자치단체(Kreis)가 협의하여 주계획을 보다 구체화 한 ‘지역계획’, 지자체 발전의 골격을 제시하는 토지이용계획과 개발행위 통제를 목적으로 한 지구상세계획수립 등과 같은 ‘건설지침계획’ 등, 일련의 공간계획 관련 법체계를 가지고 있다. 모든 하위계획은 상위계획을 준수하고 상위계획은 하위계획을 존중하는 상호교차원칙을 통해 상하위 계획간의 조율과 조정을 하고 있다. 즉 기초 지방자치단체는 단순한 집행기관이 아니라 계획 수립의 파트너로서 이들이 중심이 되어 공간계획의 필요성이 제기되고 연방정부와 주정부는 기초지방자치단체의 입장을 고려하여 상위계획을 수립하며, 상호간 협의과정을 거쳐서 합리적 대안을 찾도록 되어 있다.

또한 독일은 공간계획의 근거가 되는 연방국토건설·계획법 및 건설법전과 경관 관련계획의 근거가 되는 연방자연보호법 등에서 두 계획의 상호연계 필요성을 명시하고 있다. 즉 각 수준별 공간계획에 해당하는 환경계획들을 수립하여 제도적으로 연계시킴으로써 개발행위에 따른 환경파괴 문제를 최소화시키고 있다. 연방자연보호법에 의한 경관관리계획을 통해 공간계획으로부터 발생하는 자연환경 파괴를 최소화하고 복원시키는 데 필요한 공간계획적 방향을 제시하고 있다. 주발전계획에 상응하여 16개 주의 자연보호 및 경관관리 목표와 조건을 제시하는 ‘경관생태프로그램’, 지역계획에 상응하는 ‘경관생태기본계획’, 건설지침계획에서 토지이용계획에 상응하는 ‘경관생태계획’과 지구상세계획에 상응하는 ‘녹지정비계획’이 여기에 해당된다.

제3절 스웨덴의 경험

3.1. 배경

스웨덴은 유럽에서 5번째로 큰 나라로서, 전국토의 70%가 산림지대이고 6%가 농지이다. 인구는 약 900만으로 약 80%가 도시지역에 살고 있는 데, 특히 3대 대도시 지역(Stockholm, Göteborg, Malmö)에 전체 인구의 약 1/3이 살고 있다. 스웨덴은 유럽의 다른 국가들에 비해 지방의제21과 관련한 활동에 일찍이 관심을 가지고 적극적으로 활동해 오고 있다. 그 배경에는 환경에 대한 사회적 관심과 지방자치단체의 자기결정권이 상대적으로 높았던 점이 작용하였다. 즉, 스웨덴은 전통적으로 국민들의 환경에 대한 관심과 인식이 높아, 20세기 초에 국립공원을 설립하는 등 사유지를 포함한 토지이용에 있어 신중함을 문화적으로 가지고 있다. 1960년대 후반부터 환경정책을 적극 추진하기 시작했고, 1967년에 환경보호국(EPA)을 설립하여 환경법과 정책변화를 추동해 왔다. 특히 1972년에 환경문제를 지구적 규모에서 최

초로 논의했던 스톡홀름 회의를 거치면서 환경 이슈는 스웨덴 국민들의 관심을 크게 집중시키면서 커뮤니티 계획의 초기단계에서부터 환경성을 고려하는 토대를 만들어 왔다.

스웨덴은 지방자치의 전통으로 지방자치단체의 권한이 상대적으로 높아 정부 정책에 대한 시민참여적이고 상향적인 접근의 기회와 능력을 갖추고 있다. 분권화를 통해 지방자치단체가 국가 정책을 지방적 맥락에 맞게 해석하고 적용하는 재량권을 가지고 있으며, 다양한 영역의 정책결정 권한과 책임성을 가지고 있다 (주택, 도로, 환경보호, 쓰레기처리, 어린이 및 노약자보호, 학교교육 등). 이와 같은 배경에서 스웨덴은 스톡홀름 회의 20주년을 맞는 1992년 UNCED 회의를 준비하고 진행하는데 있어 적극적인 역할을 담당하였고, 최종 협약문 작성에도 상당한 기여를 하였다. 따라서 스웨덴 지방자치단체들은 UNCED 회의를 통해 다루어진 지방의제21과 지속가능한 발전에 대한 정보들은 신속히 파악함으로써 일찍이 지방의제21에 대한 관심과 실천 활동을 해 올 수 있었다.

3.2. 현황

UNCED회의가 열렸던 1992년에 14개의 지방자치단체들이 지방의제21 작성 과정에 참여한 이래, 1993년에 45개, 1994년에 127개, 1995년에 74개의 자치단체들이 참여하였으며, 1996년에는 289개의 모든 지방자치단체들이 지방의제21 작성 및 추진 과정에 참여하였다. 2002년 기준으로 전체 289개 지방자치단체 중 약 70%에 해당하는 곳에서 지방의제21 작성을 완료하여 구체적인 실천 활동을 해 오고 있다. 이 중 약 40-60 여개의 지방자치단체들은 지방의제21을 선도적으로 실천해 오면서 지방정책의 근본적인 변화를 통해 기반시설 조성과 자원이용은 물론 개인의 생활양식에 이르기까지 다양한 성과들을 만들어 내고 있다.

물론 스웨덴 역시 지방의제21을 더욱 활성화시키기 위해 극복해야 할 다양한 실천 과제들을 가지고 있고, 자치단체별로 지방의제21을 실천하는 수준과 내용에 있어 편차가 존재하며, 지방의제21이 상징적 담론 수준에 머물러 의제내용과 실천간의 괴리가 나타나는 곳도 있다. 지방의제21 활동이 다른 국가들에 비해 일찍이 시작된 만큼 시간이 지나면서 지방자치단체들의 관심과 열기를 유지시키는 데 어려움을 겪기도 했다. 실제로 1998년과 2001년 사이에 약 40%의 지방자치단체가 의제활동과 관련하여 예산을 삭감하기도 하였다. 또한 환경에 대한 깊은 관심이 지방의제21을 추동시키는 에너지로 작용했던 만큼 지방의제21의 활동 초점을 환경 중심에서 사회, 경제적인 영역으로 확장시키는데 어려움을 겪기도 했다. 하지만 스웨덴은 이러한 과제들을 극복해 나가면서 지방의제21에 대한 관심의 정도나 실천 활동 측면에서 다른 유럽국가들과 비교하여 모범적인 국가로 활동하고 있다.

3.3. 평가

1) 지방의제21에 대한 중앙정부 차원의 적극적인 재정지원

스웨덴에서 지방의제21이 활성화 된 데는 중앙정부 차원의 적극적이고 지속적인 재정지원이 중요한 역할을 한 것으로 평가된다. 1994, 1995년에 정부가 1,800만 스

웨덴 크로나(SEK)를 지방자치단체 및 단체들의 지방의제21을 위한 81개의 사업 활동에 지원하였으며, 1996년에는 700만 크로나를 56개 사업에 지원하였다. 환경, 교육, 노동, 농업, 재정부처의 다섯 명의 젊은 장관들이 중심이 되어 97년 의회에서 ‘지속가능한 발전에 대한 지방투자프로그램을 위한 재정지원 법안’(LIPs)을 통과시켰고, 1998년부터 2003년까지 6,200만 크로나를 투자하여 지방자치단체의 에너지와 자연자원의 효과적인 이용, 재생가능 자원 사용을 증대, 재활용을 증가, 직업 창출 등의 성과를 거두고 있다.

정부의 재정지원 방식도 기존의 것과 다르게 지방정부의 자발적 참여를 이끌어내는데 초점을 맞추고 있다. 자치단체별로 지방의제21과 관련한 프로그램 전체 소요 비용의 30%를 지원하며, 나머지는 지방자치단체와 기업들이 협력하여 출자하는 것을 원칙으로 하고 있다. 환경보호국(EPA)이 중심이 되어 지원 성과에 대한 평가를 통해 그 결과를 향후 선정 과정에 반영시키고 있다.

2) 환경적 지속가능성을 경제, 사회적 지속가능성 차원으로 연결·확대

환경에 대한 관심을 바탕으로 출발한 지방의제21 활동을 사회, 경제적인 차원으로 확장시켜 사회 전체적으로 지속가능한 발전을 이루는 데 노력해 오고 있다. 녹색구매(Green Purchasing) 활동을 통한 환경, 경제, 사회적 지속가능성의 통합 노력을 추진해 오고 있다. 초기 쓰레기(분리수거 및 재활용, 처리)문제를 중심으로 활동하던 것에서 생산 및 소비패턴의 변화를 위한 녹색구매 활동으로 영역을 확장시키고 있다. 정부가 임명한 ‘생태적으로 지속가능한 발전위원회’(Committee for Ecologically Sustainable Development)는 98년부터 2001년까지 지속가능한 발전의 수단으로 공공조달에 주목, 공공조달법(public procurement act)을 통과시켜 중앙과 지방정부의 상품 및 서비스 구매시 지속가능성을 고려하도록 하고 있다(녹색구매와 관련한 매뉴얼 발간 및 배포, 에코라벨 제도, 환경상품인증제 실시 등).

또한 지속가능한 발전을 통해 고용창출(Green-jobs) 효과를 얻기 위한 노력을 진행시키고 있다. 자원 및 에너지 이용의 효율화와 소비 감소를 통해 환경에 대한 부작용을 줄일 뿐만 아니라 나아가 여기서 얻은 경제적 성과를 고용창출로 연결시킴으로써 경제성장과 환경보호를 조화시키는 노력들을 추진하고 있다. 교통과 에너지 분야에서의 기술혁신을 추진하면서 2010년까지 온실가스를 4% 감축하는 계획은 대표적인 예라 할 수 있다.

3) 지방자치단체들의 지속적인 관심과 참여를 독려하는 정치적 리더십

지방의제21에 대한 지방자치단체의 적극적 관심을 이끌어내는 데는 정부차원의 확고한 정책 목표와 정치적 리더십이 큰 역할을 하고 있다. 스웨덴은 2020년까지 국가 전체를 지속가능한 사회로 전환시키는 것을 정부정책의 목표로 설정하고 계획을 추진 중에 있다. 지속가능발전위원회를 구성하여 중앙정부 행정에 대한 새로운 접근을 하기 시작했으며, 정부는 지속가능한 발전에 대한 실천 노력들을 매년 의회에 보고하고 있다. 2001년 ‘지속가능한 교통체계를 위한 계획정책에 대한 법’이 정부발의로 의회에서 통과되는 등 부처들 상호간의 건조환경 관리에 대한 통합적인

조정 노력이 진행되고 있다. 2001년부터 EPA 차원에서 지역계획 속에 생태적 지속가능성 요소를 반영시키는 노력을 진행해 오고 있다. 2004년부터는 Regional Growth Program을 통해 보다 효율적이고 지속가능한 토지 및 자원이용 등을 반영한 새로운 지역발전 정책을 수립하기 시작했다.

지방자치단체는 전략환경영향평가 등을 통해 환경적 목적에 부합하는 커뮤니티계획(community plan)을 수립하고, 지방 종합계획(comprehensive plan) 작성시 지방의제21의 내용을 반영시키는 노력들을 해오고 있다. 지방자치단체와 기업, NGO가 협력하여 지역사회 현황을 분석하고 지속가능한 발전을 위한 프로그램을 공동 개발하는데 노력하고 있으며, 특히 ‘자연보호를 위한 스웨덴 사회’(SSCN; Swedish Society for Conservation of Nature) 같은 시민사회단체들이 지방의제21의 발전은 물론 이를 통한 지방 민주화에 중요한 역할을 하고 있다.

제4절 덴마크의 경험

4.1. 배경

덴마크는 1849년의 헌법체계를 통해 지방정부의 자율성을 보장하고 있다. 지방정부는 노약자와 소수자를 위한 사회복지, 실업자 교육 및 통합, 초등교육, 지방공간계획, 폐기물처리, 중소기업 통제 및 허가, 에너지 공급 등의 다양한 업무를 관장하고 있음. 1969-70년 지방정부 및 재정에 대한 개혁을 통해 현재의 정치행정적 구조의 틀을 유지하고 있으며, 중앙정부는 지방정부의 복지와 환경, 하부구조와 관련한 업무를 관할, 조정하고 있다.

덴마크는 1970년대 말에서 1980년대 후반사이 경제위기에 따른 신자유주의적 규제완화 조치가 이루어지면서 도시와 산업, 하부구조의 확장이 중단되고 지방정부의 공간계획 활동도 쇠퇴하였다. 이러한 상황에서 환경부는 1994년을 시점으로 공간계획담당 부서로 하여금 지방의제21 관련 업무를 담당토록 하고, 이에 대한 정당성을 부여하는 노력을 적극 추진하게 된다. 이때까지만 해도 많은 지방정부들은 환경정책의 새로운 패러다임을 받아들이고 자원을 투입하는 노력들이 미약하였으며, 지방의제21 활동이 경제영역과 사전예방적 측면을 포괄적으로 다루지는 못했다.

덴마크의 지방의제21이 활발하게 전개된 배경에는 또한, 1980년대 말부터 실용주의적 행동노선이 활발하게 등장하면서 지역주민과 NGO, 녹색전문가, 그리고 노동자들이 사회와 녹색 이슈에 대한 실질적 관심을 가지고 공적인 제도영역에 참여하는 노력들이 활발하게 전개되어 온 영향도 크다. 많은 NGO들이 1987년 이후 ‘인류 공동의 미래’ 활동에 참여해 왔으며, 1992년 리우회의에는 ‘The 92 Group’을 조직하여 참여했다. NGO들은 이후 지방의제21의 우산(LA21 umbrella) 속으로 참여하여 지속적인 활동을 활발하게 펼치게 되었는데 여기에는 1987년 이후 지구환경문제와 지속가능한 발전에 대한 언론과 정치적 활동의 영향도 컸다.

1992년 환경부가 ‘Denmark Heading for Year 2018’을 발간하게 되며, 이를 통해 많은 지방정부들이 환경문제에 적극 관심을 가지고 공간계획과 도시개발속에 이를 적극 반영하는 노력들이 나타나기 시작했다. 이러한 흐름들은 1994년 이후 지방의

제21이 활발하게 전개되는데 영향을 주게 되며 여기에는 덴마크 알보그(Aalborg)시에서 열린 ICLEI 회의가 또한 중요한 영향을 주었다. 도시의 지속가능한 발전과 지방의제21 실천활동과 관련하여 개최된 알보그 회의에 덴마크에서는 당시 총 19개 지방정부가 참여하였으며, 지방정부의 지방의제21에 대한 관심을 제고시키는 계기를 마련해 주었다. 1994년 5월 알보그 회의에서 환경부장관이 지방의제21의 공식적 출범을 선언한 이후, 그 해 8월 환경부장관, 지방정부협의회장, 지방의회협의회장의 공동 명의의 서신을 각 지방정부로 보내면서 지방의제21 참여를 권고하였다.

4.2. 현황

덴마크의 지방의제21 업무는 '환경·에너지부'(Ministry of the Environment and Energy) 산하 '산림 및 자연국' 소속 '공간계획부서'(Spatial Planning Department)에서 담당하고 있다. 1994년 가을 '환경부'에서 개편된 '환경·에너지부'는 지방의제21을 홍보하거나 지방정부의 지방의제21 활동을 지원하는 역할 하는 것 뿐 아니라 지방의제21을 국가계획, 공간계획부서와 연계시키는 일을 중요하게 추진하고 있다.

지방의제21 추진 현황을 보면, 2000년 기준으로 전체 지방정부(275개) 가운데서 200여 곳 이상이 참여하여 70%의 참여율을 보여주고 있다. 1994년 지방의제21 활동이 본격적으로 추진된 이래, 1995년 80곳, 1996년 140곳, 1997년 190곳, 1998년 200곳 등으로 꾸준히 증가해 왔다. 지방의제21 활동을 가장 일찍 시작한 곳 중 하나인 Albertslund시는 자원소비와 환경위해를 감소시키는 구체적인 성과를 거두었고, 또한 환경행동계획을 수립하고 유치원생들에게는 유기농산물을 공급하고 있다. 이 시는 에너지 및 사회문제와 관련한 오랜 시민참여 전통을 가지고 있으며, 이에 기반하여 지방의제21 관련 활동을 적극 추진해 온 결과, 1996년의 알보그 후속회의에서는 이에 관련하여 수상하기도 했다. Slagelse 지방정부는 녹색가족운동(Green Family movement)을 추진하고 있고, 그 밖의 많은 지방정부들은 기업들과 함께 Green Network 운동을 전개하면서 기업의 환경활동을 독려하고 있다.

1994년 환경·에너지부는 'Green Fund'라는 재정지원 프로그램을 통해 지방의제21 활동을 지원하기 시작했다. 연간 약 3천만에서 5천만 크로네(DKK)를 지원하고 있는데, 이중 1/3은 지방 녹색가이드 활동에 사용되고 있다. 1996년에는 'Green Job'을 위한 법제정을 통해 Green Fund가 마련되기도 했다. 이 법은 초기에 녹색관광, 생태적 의류, 환경관리체계 등으로 환경과 고용창출을 향상시키는 목적으로 노동조합이 제안한 것이다. 1995년 환경·에너지부는 지방의제21 지침서(Agenda 21: introduction prepared for the counties and municipalities in Denmark)를 발간하면서 지방의제21의 다섯 가지 원칙, 즉 '영역 초월적이고 부문 통합적인 사고와 행동', '능동적인 시민참여 보장', '요람에서 무덤까지라는 생활주기(Life cycle)적 관점에서 공동체적 사고와 행동', '지방적 업무에 대한 지구적 관점 유지', '지방적 업무에 대한 장기적 관점 유지'를 제시했다. 1996년 환경·에너지부는 지방의제21의 사회-환경적 활동에 복지부와 주택부가 참여할 수 있도록 요청, 독려했다. 특히 복지부의 반응은 적극적이었는데, 이때부터 지방의 사회분야가 삶의 질 향상을 위한 지방의

제21 프로젝트에 적극 참여하기 시작했다. 여기에는 1996년에 열린 Habitat II 회의도 중요한 역할을 했다. 1997년에는 교통부와 환경부의 ‘기후변화 및 교통부서’가 협력하여 기존의 지방의제21 활동이 소홀히 다루어왔던 교통혼잡 문제를 다루기 시작했다. 덴마크는 2002년 계획법(Planning Act, Act No. 763) 속에 매 4년마다(선거 후 2년) 덴마크의 지방의회가 21세기의 지속가능한 발전전략으로서 지방의제21 추진 전략을 보고하고, 환경·에너지부에서 지방의제21 추진 활동을 의회에 보고하도록 의무화하고 있다.

지방의제21 활동을 관장하는 환경·에너지부 산하의 공간계획부서는 덴마크 지방정부 즉 14개 county(amter)와 275개 municipality(kommuner)와 관련한 계획법(planning act)을 관장함으로써 지속가능성 관점에서 지방계획, 지역계획, 국가계획을 다루는 역할을 하고 있다. 공간계획부서는 지속가능한 발전을 위한 독립된 국가 재정을 활용하여 지방 차원의 생태프로젝트를 추진하고 있고, 지방정부협의체와 지방의회협의체 등과 협력하여 지방의제21 활동을 촉진시키는 역할도 맡고 있다. 공간계획부서는 국가 선거 이후 국가계획 보고서를 작성하여 제출하는 업무를 담당하고 있다. 도시환경 및 개발 업무가 공간계획부서의 주요 업무로 지속가능한 발전을 위한 도시 및 교통계획 등을 주관하고 있다. 공간계획은 토지이용과 건물 및 도로, 기타 하부구조 건설, 경관보존 등을 다룸으로써 공간계획 차원에서 환경보존 문제를 해결하고 있다. 공간계획부서는 개발프로젝트로 인해 발생하는 환경영향을 평가하고, 나아가 발틱(Baltic)연해 국가들과 공간계획을 조율하는 역할을 담당하고 있다.

4.3. 평가

덴마크의 지방의제21 관련 활동들의 주요 특징으로 중앙정부와 지방정부, 지방의회, NGO들이 서로 협력하여 지속가능한 발전전략을 추진하고 있으며, 특히 부서와 영역을 초월한 노력들이 활발하게 전개되고 있다. 중앙정부차원에서 환경·에너지부와 도시·주택부, 교통부, 복지부 등과의 긴밀한 협력을 통해 환경, 경제, 사회적 지속가능성을 포괄하는 지방의제21 활동을 이끌고 있다. 계획법 체계 속에 지방의제21을 적극 반영시킴으로써 공간계획과 환경계획의 유기적인 연계를 제도화함으로써 지방의제21이 환경계획 중심으로 협소화 되지 않도록 견인하면서 지방정부 활동 전반의 지속가능성을 높이고 있다. 또한 지방의제21 활동을 정기적으로 의회에 보고하도록 법제화하여 지방정부의 적극적인 활동을 견인하고 있다. 중앙정부차원에서 법률에 근거한 ‘Green Fund’라는 재정지원 프로그램을 통해 지방정부 차원의 지방의제21 활동을 직간접적으로 지원하고 있으며, 이를 통해 환경보존과 고용창출 효과를 함께 만들어내고 있다.

제5절 일본의 경험

5.1. 배경

일본의 지방의제21 특성을 이해하기 위해서는 일본사회의 다양한 변화의 흐름들을 함께 파악할 필요가 있다. 일본의 지방의제21은 하나의 공통된 흐름으로 파악하기에는 매우 힘들 정도로 근대화 과정에서 지역사회를 둘러싼 내외적인 다양한 충

격과 변화의 흐름들과 중첩되어 형성·진행되어 오고 있다. 다양한 형태로 지역사회 지속가능한 발전의 실천 노력들이 진행되고 있으나 지방의제21이라는 하나의 틀로 묶어 내기에는 그 성격이 매우 다양하기 때문이다.

1) 공해병의 발생과 주민환경운동의 등장

1960년대 수출주도형 고속 경제성장이 남긴 공해병(미나마타병, 이타이이타병, 요즈카이치市 천식 등)과 1970년 공해국회와 환경법제화

2) 혁신자치체운동과 지역이 주도하는 정책변화의 실험들

1970년대는 지방정부가 환경입법과 관련하여 중앙행정의 변화를 이끌기도 했으나, 1990년대 들어 지방환경업무 수행에 중앙정부의 개입과 영향력이 오히려 더 커졌다. 다만 1990년대 들어 본격화 된 행정개혁과 분권화 흐름이 진행되고 있어 여기서 지방의제21의 실현에 긍정적 가능성을 찾을 수도 있다.

3) 마을만들기 운동의 흐름

1960년대부터 시작된 마을만들기 운동이 80년대 들어 지역공동체 회복 차원에서 운동 차원에서 활발히 전개되었으며 90년대 중반부터 지역사회의 지속가능한 발전을 목표로 지역주민들의 활발한 참여에 기반한 마을만들기운동들이 확산되었다.

4) 행정개혁과 분권화 운동 흐름

1990년대 들어 고도 경제성장으로 인한 거품경제의 붕괴, 세계화의 물결, 지구환경문제 등장, 자치단체의 심각한 재정적자, 1995년 한신(阪神) 대지진 등의 시대적 상황을 배경으로 행정개혁과 분권화 운동이 활발히 전개되었다.

이러한 흐름들이 모여들어 1990년대에 들어 환경 정책 및 지방의제21과 관련하여 여러 가지 의미있는 성과들이 생겨났다. 1990년 환경청에 지구환경과 신설, 1993년 환경기본법의 제정, 1993년 12월 국가의제 21인 ‘의제 21 행동계획’ 발표, 1994년 환경기본계획 수립, 1995년 6월 ‘로칼 아젠다 21 책정 가이드’ 지침서 발간, 1996년 JCSD 설립, 1997년 지구온난화 방지를 위한 교토회의, 1998년 NPO법 시행, 2000년 ‘지방분권일괄법’ 시행, 환경청에서 환경성으로 승격 등이 구체적인 예들이다.

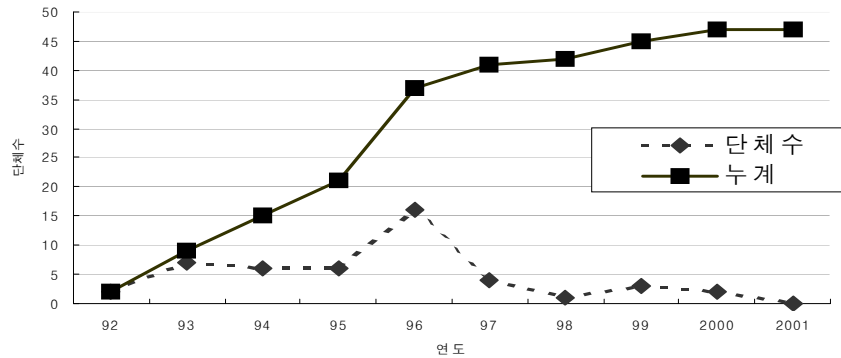
5.2. 현황

2003년 3월 1일 기준으로 지방의제21의 작성을 완료한 지방자치단체는 47개 도도부현(都道府縣)과 12개 정령지정도시(政令市), 318개 시정촌(市町村)으로 구성되어 있다. 동년 1월 기준으로 일본에는 인구 5만 이상의 도시적 면모를 갖춘 시(市)가 675개, 정(町)이 1,980개, 촌(村)이 3,217개가 있었다.

<표 4-2> 일본 지자체 수

연도	도도부현	정령지정도시	시정촌
2003	47	12	318
2002	47	12	184
2001	45	12	113

<그림 4-1> 연도별 도도부현 의제작성 현황



출처: 2003 일본 환경성 지구환경국 발표자료. <http://www.env.go.jp>

위의 현황조사 내용은 반드시 '지방의제21'이라는 명칭을 사용하지 않더라도 지역 사회의 지속가능한 발전을 추진하는 지역 사례를 포함시킨 것이다. 환경기본계획이 지방의제21을 겸하는 지자체가 70%, 환경행동계획, 환경행동지침, 지구환경보전계획 등이 지방의제21을 겸하는 지자체가 20%, 지방의제21이란 명칭을 별도로 사용하는 지자체는 10%인 20개 지자체로 나타나고 있다.

5.3. 평가

일본의 지방정부 차원에서는 다소 상이한 논리 위에서 구성·작동하고 있는 '지방의제21'과 '환경기본계획'의 두 흐름이 긴장을 일으키고 있다. 환경기본계획은 국가가 주도하고 명령적이며, 환경문제에 초점을 맞추고 있고, 지방정부가 지역 이해 당사자들과 협의 하에 환경관리계획을 수립하도록 독려하고 있다. 반면 지방의제21은 국제적인 변화의 흐름 속에서 추진되고 있으며, 다양한 이슈들에 기반하여 지속가능성에 초점을 맞추고 있고, 지역 자율적인 토대 위에서 지방정부가 민간주체들과 참여와 파트너십 형태로 결합하는 것을 지향하고 있다. 환경기본계획은 대중참여 보다는 자문기구, 기업의 강력한 관여, 여론조사에 기반한 전통적인 실천양식에 기반하고 있다면, 지방의제21은 일본 지방환경관리체계의 전통적인 방식으로부터의 탈피를 요구하고 있다. 따라서 지방의 입장에서는 정부의 재정지원을 원하면 환경기본계획을, 혁신을 원한다면 지방의제21을 선택해야 하는 딜레마에 처해 있는 것이 현실이다.

<표 4-3> 지방의제21의 작성 및 실시에 따른 성과 평가

(2002. 2. 28 기준)

성과	도도부현	정령 지정도시	전체
·지속가능한 발전에 대한 시민들의 관심과 의식 향상	79%	68%	77%
·행정활동에 있어 시민참여 촉진	45%	37%	43%
·행정과 시민간의 파트너십 향상	45%	37%	43%
·기타	9.7%	16%	11%

출처: 2002 일본 환경성 지구환경국 발표자료. <http://www.env.go.jp>

일본은 지속가능성을 위한 각 부처별 협력체제는 상대적으로 약하지만 개별 부처들이 다양한 시범사업과 실천 프로그램들을 진행하고 있으며, 특히 개발관련 부처의 자발적인 노력은 주목할 만하다. 환경성 지도 하에 환경보전에 관한 종합적이고 장기적인 국가의 기본계획으로 환경기본계획이 있으며 각 지방자치단체들이 책정하도록 하고 있다. 한편 자치성의 지도하에 이루어지는 마을만들기 사업도 지역사회의 지속가능한 발전에 긍정적 역할을 하고 있다. 특히 주목할 점은 2000년 건설성과 운수성, 홋카이도개발청, 국토청 등 4개 조직을 통합해 만든 ‘국토교통성’이 환경정책대강과 녹지창조정책대강, 그리고 이를 구체화하는 도시환경계획, 녹지기본계획을 추진하고 있으며, 환경공생모델도시 추진사업과 환경공생주택시가지모델사업, 환경공생주택건설추진사업 등을 시행하고 있다는 점이다. 이처럼 일본에서 이루어지는 지속가능한 국토 및 도시개발 사업은 국토계획 주무부서인 국토교통성의 자발적 노력에 의해서 추진되는 것으로, 환경적인 측면을 국토계획 속에 반영시켜 국토계획 및 건설행정의 환경성을 강화하고 있다.

지방의제21은 지역사회의 참여(community participation)를 핵심으로 하고 있다. 하지만 현재 일본에서 지방의제21은 행정이 그 과정을 이끄는 기존의 관료적 틀 내에 머물러 있다. 일본의 지방의제21은 기존의 정부주도의 명령적 환경계획 토대 위에서 지구환경이슈에 초점을 맞춘 협소한 의미로 구성되어 있는데, 즉 일본의 지방의제21은 제도적으로 의무화되어 있는 환경계획에서 확대된 것이 대부분이다. 따라서 의제 형성에서 의미 있는 행동으로의 변화에 어려움을 겪고 있다. 또한 전문가 중심으로 지방의제21이 작성되어 상대적으로 유럽국가들에 비해 시민참여가 활발하지 못했으며, 지방의회의 역할도 미미한 수준이다.

하지만 일본이 지방의제21의 기본 이념인 지역사회의 다양한 구성원들의 참여와 협력을 통한 지속가능한 발전 전략을 추동함에 있어 중요한 역사적 경험과 토대를 축적해 오고 있는 점은 주목할 필요가 있다. 혁신자치체 운동을 통한 지역주도의 정책변화 실험들과 마을만들기를 통한 커뮤니티 차원의 주민참여 및 학습 경험들이 상대적으로 풍부하다. 또한 일본의 지방의제21과 관련한 활동에서 ‘지구적인 차원’의 문제 인식과 실천 노력들이 상대적으로 활발하다는 점은 참고할 필요가 있다.

제6절 종합평가와 함의

6.1. 선진사례의 종합평가

선진국 사례분석에서 드러나는 공통의 특징들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정부 또는 정책결정자 차원의 지방의제21에 대한 강력한 의지 표명과 정치적 리더십 발휘가 지방의제21 활성화에 전환점을 마련해 주고 있다. 가령, 영국의 경우, 97년 블레어 총리가 ‘2000년까지 영국 모든 지방자치단체들이 지방의제21 전략을 채택하기를 희망한다’는 메시지를 발표한 이후 지방의제21이 본격적으로 활성화 되었다. 독일의 경우, 1998년 6월 하이델베르크에서 연방환경부(BMU)와 지방자치단체 협의회가 공동으로 마련한 회의에서 환경부장관이 지방의제21에 대한 강력한 지원을 밝혔다. 스웨덴의 경우, 2020년까지 국가 전체를 지속가능한 사회로 전환

시키는 것을 정부정책의 목표로 설정하고 계획을 추진하면서 지방자치단체들의 관심을 이끌어내고 있다.

둘째, 지속가능한 발전과 지방의제21과 관련한 대규모 국제회의 개최 등을 통해 국민들의 지속가능한 발전에 대한 이해와 지방의제21의 역할에 대한 사회적 관심을 촉발시키고 지속가능한 사회로의 전환을 위한 중요한 계기점을 마련하였다. 이를테면, 영국의 경우 1994년 맨체스터시에서 열린 '지구포럼'(Global Forum), 일본의 경우 97년 12월 지구 온난화 방지를 위한 '교토회의', 스웨덴의 경우 72년 '스톡홀름 회의', 덴마크의 경우 94년 5월 지속가능한 지방(도시)발전을 위한 알보그(Aalborg) 회의 등이 그러한 예가 된다.

셋째, 지방분권과 자치의 토대 위에서 주민 자발적인 참여를 통한 문제해결 경험과 노하우를 축적하여 이것을 지방의제21과 관련한 실천활동과 연계시키고 있다. 가령, 영국의 경우, 지방정부 차원의 행정재량권이 상대적으로 높으며, 특히 지방의회 차원의 지방의제21에 대한 관심과 지원이 활발하고, 또한 그라운드워크 운동을 통한 커뮤니티 차원의 파트너십 경험을 축적해 왔다. 독일의 경우, 연방주의 전통하에서 지방자치와 주민참여를 법적으로 보장하고 있으며, 풀뿌리 차원의 녹색운동에 기반한 녹색당이 연립정부를 구성하여 정책의 녹색화 실험을 이끌고 있다. 스웨덴의 경우, 지방자치의 전통으로 지방자치단체의 권한이 상대적으로 높아 정부 정책에 대한 시민참여적이고 상향적인 접근의 기회와 능력을 갖추고 있다. 덴마크의 경우, 헌법에 지방자율성을 보장하고 있으며, 지방정부협의체와 지방의회협의체가 중앙정부와 협력하여 지방의제21을 추진하고 있다. 일본의 경우, 혁신자치체운동과 마을만들기운동을 통한 커뮤니티 차원의 주민참여 경험과 학습기반을 구축해 왔다.

넷째, 중앙정부 차원의 지방의제21에 대한 재정지원이 지방의제21 활성화와 실천 활동을 촉발시켰다. 가령, 스웨덴의 경우, '지속가능한 발전에 대한 지방투자프로그램을 위한 재정지원 법안'(LIPs)을 통해 지방의제21과 관련한 활동들을 지원하고, 메칭펀드 방식을 통해 전체 소요비용의 30%를 지원하면 환경보호국(EPA)이 지원 성과를 평가한다. 독일의 경우, 고도의 자치권과 입법권을 가진 주정부 차원에서 'Agenda Transfer Agency'(Lander)를 통해 지방의제21 추진을 위한 재정지원 활동을 시행하고 있다. 덴마크의 경우, Green Fund를 통해 지방정부의 지방의제21 활동을 직간접적으로 지원하고 있으며, 이를 통해 환경보존과 고용창출 효과를 만들어 내고 있다.

다섯째, 행정부처의 자발적 노력과 행정조직 개편이 지방의제21이 목표로 하는 지속가능한 발전의 목표 달성에 중요한 역할을 하였다. 영국의 경우, 중앙행정조직 즉 '환경·식량·농업부'(DEFRA)에서 환경업무 뿐만 아니라 토지이용 및 공간개발, 농업 및 식량관리 등 관련업무까지 단일 조직으로 흡수·통합함으로써, 경제, 사회, 환경적 지속가능성을 총체적으로 다룰 수 있는 제도적 기반을 조성했다. 독일의 경우, 오랜 지방자치의 전통 속에서 지역 스스로 지방정책 전략을 추진할 수 있는 정책적 자율성의 범위가 크며, 상위계획과 하위계획간의 협력적 조율을 제도화함으로써

써 갈등을 사전 예방하는 구조를 가지고 있다. 또한 공간계획과 환경계획간의 제도적 연계성을 체계화함으로써 환경계획의 공간화, 공간계획의 환경성 강화를 이끌어냄으로써 지역사회의 지속가능한 발전을 유도하고 있다. 덴마크의 경우, 환경·에너지부가 주도하여 도시·주택부, 교통부, 복지부와 협력하여 지방의제21을 추진하면서 환경적 지속가능성과 사회, 경제적 지속가능성을 결합시키고 있다. 또한 2002년 계획법 체계 속에 지방의제21을 적극 반영시킴으로써 공간계획과 환경계획의 유기적인 연계를 제도화함으로써 지방의 지속가능한 발전을 견인하고 있다. 일본의 경우, 환경성, 국토교통성, 자치성 등 행정부처별 긴밀한 협조나 환경계획과 공간계획간의 제도적 연계는 상대적으로 부족하지만, 각 부처별로 시범사업이나 개별법을 통해 지속가능성을 실천하면서 지역사회의 지속가능한 발전을 내용적으로 이끌어내고 있다. 특히 국토 및 도시개발을 주도하는 국토교통성이 자체적으로 환경친화적 사업들을 추진해 나감으로써 토지이용에 따른 지속가능성을 확보하려는 노력은 주목할 필요가 있다.

여섯째, 커뮤니티 차원에서 환경, 경제, 사회적 지속가능성을 통합하기 위한 제도적 기반을 조성하는 노력을 정부 차원에서 적극 시행해 오고 있다. 영국의 경우, 지역사회에 기반한 파트너십 전략 차원에서 법정계획으로 커뮤니티 계획(community plan)을 작성하고 여기에 지방의제21 내용을 결합시켜, 경제·사회·환경적 요소를 통합한 포괄적 지역사회개발계획으로서 지방의제21의 법적 집행력을 강화시켰다. 독일의 경우, 지방자치단체는 단순한 집행기관이 아니라 계획 수립의 주체이자 파트너로서 상호 협의과정을 통해 상위계획과 하위계획간의 제도적 연계를 이루어 공간계획의 지속가능성을 실현하고 있다. 스웨덴의 경우, 지방자치단체는 전략환경영향평가 등을 통해 환경적 목적에 부합하는 커뮤니티 계획(community plan)을 수립하고, 지방 종합계획(comprehensive plan) 작성시 지방의제21의 내용을 반영시키고 있다.

6.2. 한국에 대한 함의

오늘날 한국의 지방은 개발압력에 편승한 경쟁적 성장체제를 유지·확대시키느냐 아니면 지역 특성과 내발적 잠재력을 토대로 한 지속가능한 발전체제로 전환하느냐의 중요한 선택의 기로에 서있다. 이러한 상황에서 ‘지방 활력을 통한 분권형 선진국가 건설’을 목표로 추진되고 있는 참여정부의 지방분권화 전략은 지방 발전과 미래에 중요한 결정 요인으로 작용될 전망이다. 지방분권화 노력이 지속가능한 지방 발전으로 연결되기 위해서는 지방자치의 큰 틀 속에 ‘녹색분권’이 성공적으로 안착될 필요가 있으며, 이를 위해서는 지역주민의 자발적 참여와 연대를 통한 ‘지역사회의 혁신’과 자치역량강화와 책임성 확보를 통한 ‘지방정부의 혁신’ 노력이 뒤따라야 한다.

이점에서 지역사회의 다양한 주체들이 참여하여 자신들의 지속가능한 미래상을 설계하고 공동의 목표를 향해 함께 노력하고자 하는 ‘지방의제21’은 한국사회가 삶의 질을 높이고 선진국가로 도약하는데 있어 미래 지향적이고 창조적인 중요한 실

협이자 실천이라 할 수 있다. 한국의 지방의제21은 전국 250개 지방자치단체 중 약 91%에 해당하는 곳에서 추진하고 있는 만큼 양적으로 세계적인 수준이며, 지난 수년간의 지방의제21과 관련한 활동과 시행착오 과정 등을 통해 지역사회 내에서 의미 있는 사회적 자본을 축적해 왔다. 특히, 지방의제21이 강조하는 ‘사전예방적이고 통합적인 접근’과 ‘다양한 주체들의 참여와 협력에 기반한 협치의 원리’는 기존의 발전 패러다임과 제도적 양식을 넘어서는 새로운 차원의 요구로서, 분권과 자치시대를 맞아 지역사회와 지방정부를 혁신시켜 나가는데 있어 의미 있는 경험들을 제공해 주고 있다. 하지만, 지방의제21이 차지하는 사회적 의미와 역할의 중요성에도 불구하고 관련한 실천 활동들을 안정적이고 지속적이며 효과적으로 뒷받침해 줄 수 있는 ‘제도적 기반’은 매우 취약한 실정이다.

제도화의 미비로 지방의제21의 활력이 소진되는 것은 지속가능한 지방발전을 위한 실질적인 변화를 이끌어 내지 못할 뿐만 아니라, 참여정부의 균형발전과 지방분권화 전략을 지역사회에 성공적으로 안착시켜 삶의 질을 높여나갈 수 있는 중요한 가능성 영역을 상실하고 있다. 또한 제도화의 미비는 지방의제21을 통한 자발적 참여와 협력 노력이 실패로 귀결될 경우 민관 파트너십과 신뢰기반이 붕괴되어 개발과 보존을 둘러싼 가치갈등들을 조정하고 대안을 탐색할 수 있는 지역의 내적 역량을 잃게 된다. 지방의제21이 국제사회의 약속으로 자리잡아 새로운 질서를 형성해 오고 있는 만큼, 지방의제21 활력의 상실은 한국이 국제사회에서 선진국가로 발전하는데 있어서도 한계 요인으로 작용하게 된다. 따라서, 지방의제21의 활성화와 지속가능한 지방발전을 위한 ‘제도화’ 노력이 적극 추진될 필요가 있으며, 이를 위한 정부 차원의 적극적인 지원과 민간 차원의 자발적 참여와 협력이 요구된다. 지방의제21 활성화를 위한 제도화 방안을 모색함에 있어 사례대상인 선진국가들(영국, 독일, 스웨덴, 덴마크, 일본)이 시사하는 바를 종합하면 다음과 같다.

첫째, 지방의제21의 활성화를 위해 중앙정부차원에서 강력한 의지를 표명하여 제도화를 선도함으로써 지방의 지속가능한 발전 목표 달성에 기여해 오고 있다.

둘째, 오랜 지방자치와 주민참여의 전통 위에서 지방의제21의 활성화를 위한 풍부한 제도적 자산을 활용하고 있다.

셋째, 중앙과 지방, 부처 상호간의 긴밀한 협력체제를 통해 환경적 지속가능성 중심의 의제 활동에서 점진적으로 사회, 경제적 지속가능성 차원으로 의제 활동의 영역을 확장해 오고 있다.

해외 사례의 경험과 국내 현실을 고려할 때 지방의제21 활성화와 지속가능한 지방발전을 위해서는, 현행 지방의제21 추진 기구의 독립성과 전문성을 보장할 수 있는 인적, 물적 기반을 조성하는 ‘협치의 제도화’ 차원을 포함하여, 지방의제21이 목표로 하는 지속가능한 지방발전을 위한 법, 제도적 기반을 조성하는 ‘광의의 제도화’ 과제를 다룰 필요가 있다. 지방의제21 제도화를 위해서는 높은 개발압력으로부터 지역공동체와 생태계를 보호하기 위해 지속불가능성을 완화·제거시킬 수 있는 ‘제도적 안전장치 개발’과 지속가능성을 확장·심화시킬 수 있는 ‘제도적 실천기반

조성'의 두 가지 차원이 동시에 진행될 필요가 있다. 이와 관련한 제도화의 핵심 과제는 다음 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 한국지방의제21 활성화를 위한 제도화 과제

- ‘지속가능발전추진법’ 제정 :
 - 국가 및 지방차원의 지속가능발전에 대한 목표 정립
 - 추진 주체별 역할 및 책임과 추진체계의 법적 위상 확립
- ‘지방지속가능발전위원회’ 설립 :
 - 지방차원의 정책 및 계획의 지속가능성 심의 및 평가, 조정역할 강화
 - 민관협력을 통한 협치제도 활성화의 제도적 기반 조성
- ‘지방지속가능발전전략’ 수립 :
 - 지속가능한 지방발전을 위한 비전전략으로 정책수립의 기본방향 제시
 - 부문별 정책과 계획을 지속가능성 측면에서 통합적으로 연동하고 조율, 조정하는 최상위 종합계획
- ‘지방행정체제’ 개편 :
 - 지방지속가능발전 전략의 효과적 추진을 위한 행정부문의 책임과 역할 강화
 - 민간부문의 지속가능성 실천 노력들에 대한 효과적인 지원 시스템 구축

제5장 지방의제 21 제도화의 방향과 모델

제1절 기본방향

지방의제21의 제도화는 '지방의제21의 활성화'를 통해 궁극적으로 '지속가능한 지방발전'을 실현할 수 있는 조직, 전략, 활동의 법적 기반을 강구하는 것을 말한다. 이 제도화의 내용에는 분리될 수 있으면서 상호 통합되어 있는 두 가지 의미가 담겨 있다. 하나가 '지방의제21의 활성화'를 도모하는 제도화의 내용/의미이라면, 다른 하나는 '지속가능한 지방발전'을 도모하는 제도화의 내용/의미이다. 지방의제21이 궁극적으로 지속가능한 지방발전을 목표로 한다는 점에서 양자는 같은 것이라 할 수 있다(혹자는 이를 동의반복이라 함). 그러나 제도화의 수준이란 관점에서 볼 때 두 가지는 구분이 되면서 동시에 단계적으로 통합된다.

우선 지방의제21의 활성화를 위한 제도화는 1992년 리우회의에서 채택된 '의제21'의 제 28장에서 제시된 원칙에 따라 지방자치단체가 주민들과 함께 의제를 선정하고 실천하는 활동 그 자체를 안정적으로 추진할 수 있는 최소한의 제도적 안정성을 확보를 말한다. 이 경우, 제도화에는 지방의제21의 작성과 실천을 조례와 같은 법적 장치를 통해 뒷받침해 주거나 의제 실천 사무국 설치와 운영에 재정적 지원을 하며, 주민이 주도적으로 실천하는 의제 사업에 대해 행정과 주민이 함께 하는 규칙을 제정하는 등을 예거할 수 있다. 지방의제21 활동의 안정적 제도화는 궁극적으로 지속가능한 지방발전을 목표로 하지만, 현실적으로 지방의제21의 안정화를 뒷받침하는 제도화(예, 조례제정, 재정지원, 주민활동지원 등)란 것이 지방사회 전반에서 지속가능성을 실현하기엔(예, 도시계획의 친환경성 실현, 기업들의 지속가능한 경영

등) 제한적이고 협소한 것이다.

지속가능한 지방발전을 전제로 하지만 지방의제21 활동의 활성화만으로서 이를 궁극적으로 실현할 수 없다는 뜻이다. 때문에 지방의제21이 목표로 하는 지속가능한 지방발전을 도모하기 위해서는 주민의 주도적으로 추진하는 지방의제21의 활성화와 함께 지방사회 전반에서 지속가능성을 실현할 수 있는 지방의 통합적 발전체계(지속가능한 도시계획, 지속가능한 산업행정, 지속가능한 소비방식 등)가 법적 기반 위에 구축되어야 한다. 전자가 협의의 제도화라면, 후자는 광의의 제도화라 할 수 있다.

<표 5-1> 지방의제21 제도화의 두 차원

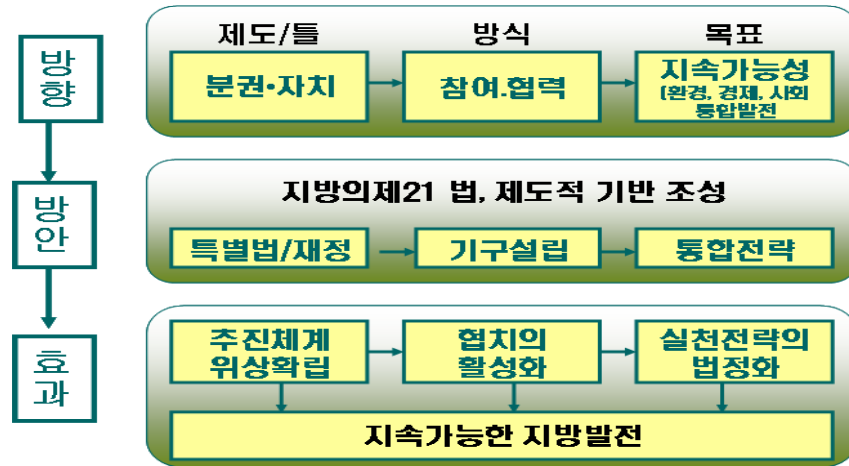
- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• 협의: 지방의제21 추진(실천)기구의 안정적 운영기반 확립• 광의: 지방의제21의 목표인 ‘지속가능한 지방발전’을 위한 자치제도 및 행정조직의 혁신 |
|---|

협의와 광의의 제도화는 분리가 될 수 있지만, 단계적으로 추진하면서 양자를 통합할 수도 있다. 가령, 단기적으로는 지방의제21 기구와 활동을 합법화하거나 안정화하면서 지속가능한 발전에 관한 주민과 행정의 인식을 높이고 또한 협력적 실천을 하는 지역사회 여건을 조성하고, 중장기적으로는 기존의 지방의제21을 주민주도적인 지속가능성 실천 운동으로 계속 지속시켜가되, 지방행정 전반이 지속가능한 발전을 담보하는 시스템으로 바뀌게 되면, 이 (지방의 지속가능한 발전) 시스템 내의 한 활동단위로 포함(가령, 지방의제21이 지방행동21로 전환되어 지방지속가능발전전략의 한 영역으로 포함)되어야 한다.

따라서 지방의제21의 제도화란, 지방의제21의 활성화를 포함해서, 지방의 지속가능한 발전이란 포괄적인 목표를 실현할 수 있는 조직, 활동, 전략의 법적 기반을 구축하는 것을 의미한다. 여기서 법적 기반의 핵심은 지속가능한 발전을 위한 목표나 이행과제들을 행정과 주민이 참여와 협력이란 방식을 통해 실현하는 것을 합법화하는 것이다. 이런 측면에서 참여와 협력이란 방식은 분권자치란 제도 틀 속에서 궁극적으로 강구되고 실현되어야 한다.

요컨대, 지방의제21의 제도화는 지방지속가능성을 목표로 이를 실현하는 참여와 협력의 방식을 강구하되, 이를 지방자치 제도에 기본적으로 안착하는 방향으로 추진되어야 한다(<그림 5-1> 참조). 이러한 방향에 따라 구체적인 제도화 방안으로는 지방의 지속가능성이란 목표를 달성하기 위해선 경제, 사회, 환경의 통합전략이 강구되어야 하고, 협력과 참여를 위한 협치기구를 설치 운영해야 하며, 분권과 자치란 제도 틀 내에서 추진하기 위해선 이를 뒷받침할 수 있는 법이 제정되고 재정이 강구되어야 한다(<그림 5-1> 참조). 이러한 방안의 강구를 통해 지속가능한 발전을 위한 전략의 합법화, 지방사회에 민주적 협치의 활성화, 지속가능한 발전을 위한 추진체계의 확립이란 실질적인 효과를 낼 수 있어야 하며, 이 효과의 총합은 궁극적으로 지속가능한 발전으로 구현되어야 한다.

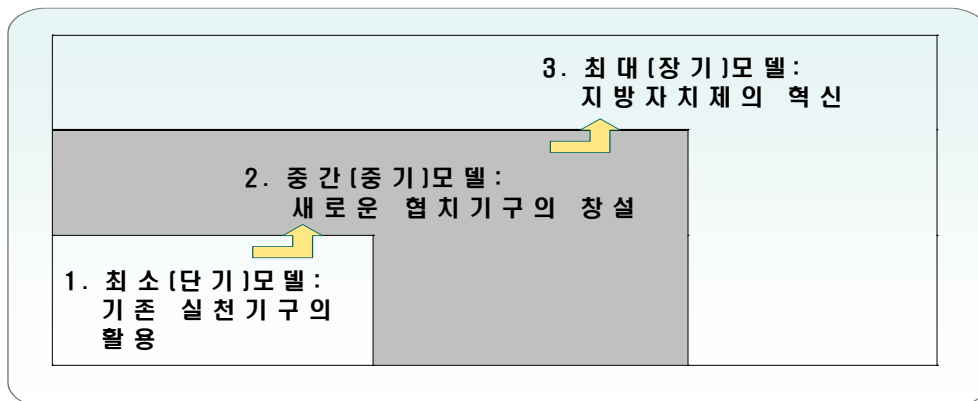
<그림 5-1> 제도화의 방향·방안·효과



제2절 단계화 모델의 비교

지방의제21의 제도화가 지방의제21의 활성화를 통해 지방사회 전반에 지속가능성을 실현하는 법적 기반의 구축을 의미한다면, 여기에는 제도화의 3 단계 혹은 방식(모델)이 함축되어 있다(<그림 5-2> 참조). 첫 번째는 지방의제 21과 관련된 기존 실천기구를 활용하는 것이고(최소/단기 모델), 두 번째는 행정과 주민이 참여하는 협치기구를 별도 설치해 지방의제21의 추진과 함께 지방행정의 지속가능성을 담보하도록 것이며(중간/중기 모델), 세 번째는 지방자치제 전반을 개혁해 지속가능한 지방발전을 실현하는 것(최대/장기모델)으로 나눌 수 있다. 이 세 방안/모델은 발전 단계나 제도화의 수준이란 측면에서 볼 때, 최소/단기모델을 바탕으로 해서 중간/중기모델로 확대 발전하면서, 중국엔 최대/장기모델로 전면화 되는 것을 전제함으로써 상호 연속적이면서 누적적인 관계를 가지고 있다. 가령, 중간/중기모델은 새로운 협치기구를 설치해 지방행정의 지속가능성을 이끌어내면서 동시에 지방의제21을 지방행동21로 전환해 주민주도적인 지속가능성 실천단위로 함께 꾸려가야 한다. 그러니까 중간/중기모델은 최소/단기모델을 내포하는 것이다.

<그림 5-2> 지방의제 21 제도화의 단계 모델



세 모델의 특징을 좀 더 자세하게 살펴보면 <표 5-2>와 같다. 먼저, 핵심기구를 보게 되면, 최소/단기모델은 새로운 제도의 강구 없이 기존 지방의제 21기구나 조례를 이용하고 활성화해 주민주도적인 지속가능발전과 관련된 활동을 활성화는 것이다. 중간/중기모델은 공식적인 자치단위이자 협치기구로 지방지속가능발전위원회를 설치하고, 이 기구가 중심이 되어 최상위 지방계획으로 지방지속가능발전전략을 수립하며, 기존 지방의제21를 지방행동21로 전환해 주민주도적 실천사업을 추진하는 것이다. 최대/장기모델은 지방행정 자체가 지속가능성을 실현하는 것으로 획기적으로 재편되는 것을 전제로 한다.

각 모델의 추진방안과 관련하여 보면 다음과 같다. 최소/단기모델은 지방의제 21과 행정시책(예, 도시계획)과 연계, 지방의제21에 대한 행정지원의 강화(예, 사무국의 설치와 재정지원 등), 행정과 주민의 협력, 지방자치단체 조례로 운영강화 등 추진방안으로 활용할 수 있다. 이 모델은 기초자치단체를 중심으로 단기적으로 활용될 수 있는 것이다. 중간/중기모델은 지방지속가능발전위원회가 설치되면 이 기구를 중심으로 행정부문과 (주민이 주도하는) 지방의제21 부문을 통합 운영하되, 국가지속가능발전전략과 연동되는 지방지속가능발전위원회를 수립하며(개발과 환경, 행정 + 의제(행동)의 통합), 주민과 행정의 협력을 제도화하며, 이 모든 것은 ‘(가칭)지속가능발전추진법’에 근거하도록 해야 한다. 이 모델은 광역을 중심으로 시행하면서 점차 기초로 확산시켜가야 한다. 최대/중기모델은 지방지속가능발전위원회를 중심으로 지방의 경제, 사회, 환경의 통합적 관리를 도모하고, 행정업무의 지속가능성을 조정하면서 지방지속가능발전위원회와의 연계를 맺어주며, 부서별 업무의 지속가능성 평가와 생태예산제의 도입, 행정과 주민간 협치의 제도화, 지속가능한 발전을 행정시책에 반영하기 위해 지방자치법, 국토의계획및이용에 관한 법률 등이 개정되어야 한다. 이 모델은 장기적으로 모든 지자체에서 실시하도록 해야 한다.

끝으로 이 세 모델의 장단점을 비교하면 다음과 같다. 최소/단기모델은 별도의 제도 강구없이 행정지원의 강화로 의제활동의 활성화가 가능하지만 행정에 의해 간섭을 받아 주민의 주도성과 자발성을 약화시킬 수 있다. 아울러 지속가능한 발전과 관련하여 주로 환경부문의 의제만 중심으로 하는 단점이 있다. 중간/중기모델은 지방의제21이 지방자치체 내에 흡수하고 행정-주민간 협치의 활성화를 가능케 하지만, 기존 주민주도의 의제활동이 체제내화될 수 있는 문제점을 갖고 있다. 끝으로 최대/장기모델은 지자체 자체가 지속가능성을 담보할 수 있지만, 이를 위해선 자치제도 전반의 획기적인 개편이 있어야 하지만 이에 대한 저항이 클 수 있다.

이 세 모델을 특징과 장단점을 비교할 때, 현 수준에서 지방의제21의 제도화는 두 번째 모델에 의거하는 것이 바람직하다고 본다. 최소/단기모델은 별도의 제도강구가 필요하지 않기 때문에 제도화의 대상이 될 수 없다. 반면 최대/장기모델은 지금으로선 지방자치자체가 지속가능성을 담보한 쪽으로 재편은 쉽지 않다. 따라서 본 과제는 두 번째 모델을 중심으로 제도화 방안을 강구하되, 필요하다면 단기적으로 추진해야 할 것과 장기적으로 추진해야 할 방안도 함께 검토한다.

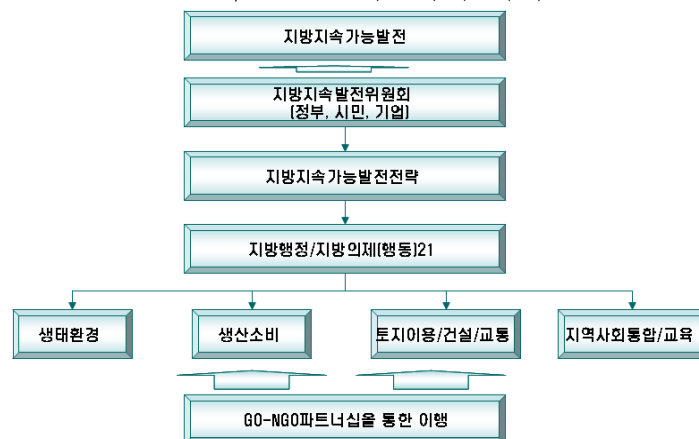
<표 5-2> 제도화 3 모델의 비교

1. 최소(단기)모델	2. 중간(중기)모델	3. 최대(장기)모델
■ 기존 지방의제21기구의 활성화	■ 지방의제21을 지방행동21로 전환 ■ 자치단위로 지방지속가능발전위원회 설치운영 ■ 최상위종합계획으로 지방지속가능발전전략수립	■ 지속가능한 지방행정체제의 구축
■ 지방의제21과 행정시책의 연계 ■ 지방의제21에 대한 행정지원 강화: 전담기구/인력확충, 재정지원 ■ GO+NGO 협력모색 ■ 지방자치단체 조례로 운영강화 ■ 기초자치단체 중심으로 추진	■ 지방지속위 중심으로 행정부문과 지방의제21부문의 통합 ■ 국가지속가능발전전략과 연동된 지방지속가능발전전략수립 (개발+환경, 행정+의제(행동)) ■ GO+NGO 협력제도화 ■ 국가지속가능발전추진법상 조례로 운영 ■ 광역자치단체 중심으로 추진 후 확대 실시	■ 지방지속위 중심으로 경제, 환경, 사회의 통합운영 ■ 지속가능발전담당관 신설 ■ 부서별 정책/업무 지속가능성 평가 ■ 생태예산제, 녹색구매제 실시 ■ GO+NGO 협치의 제도화 ■ 지방자치법, 국토계획법에 반영 ■ 모든 지자체에서 실시
■ 장점 - 별도 제도 없이 행정지원강화로의 제 활동 활성화 - 주민 주도 허용 ■ 단점 - 행정에 의한 간섭 - 환경의제 중심	■ 장점 - 지방의제21이 지방자치로 흡수 - 행정/주민간 파트너십 활성화 ■ 단점 - 신 자치기구설립에 대한 반발 - 지방의제21의 체제 내화 - 행정/주민의 이해 부족	■ 장점 - 지자체 자체가 지속가능성 담보 - 21세기 신지방발전모델 ■ 단점 - 자치제도 개혁에 대한 저항 - 사회전반의 인식변화

제3절 제도화의 체계와 과제

제도화를 위한 조건과 방안이 모두 갖추어지면, 지속가능한 지방발전을 위한 시스템은 <그림 5-3>과 같이 된다. 즉, 제도화의 궁극 목표가 지방지속가능발전이라면, 이를 실행하는 핵심수단이 정부, 시민, 기업이 함께 참여하는 협치기구로서 지방지속가능발전위원회가 설립 운영되어야 하며, 이 위원회를 중심으로 지속가능한 지방발전을 위한 통합전략을 수립하고, 여기서 제시된 지표나 이행과제를 행정은 각종 행정시책에 연동해 추진하고, 주민은 지방의제21을 지방행동21로 전환해 추진해야 한다. 지방지속가능발전전략은 지방차원의 최상위 전략계획으로서 지위를 갖되 내용적으로 ‘생태환경’, ‘생산소비’, ‘토지이용/건설/교통’, ‘지역사회통합/교육’ 부문으로 편성된다. 각 부문의 실천과제는 행정과 주민이 파트너십을 맺어 추진하여야 한다. 지속가능한 발전을 위한 지방의제21의 제도화는 결국, <그림 5-3>을 구성하는 각 영역(목표, 위원회, 전략, 이행방안)을 제도화하는 것이다. 제도화의 과제들을 좀 더 자세하게 살펴보면 다음과 같다.

<그림 5-3> 제도화의 체계



첫째, 지방의제 21 제도화의 목표: 지방지속가능성

지방의제 21은 주민들이 주도하는 지역환경보전 활동의 일환으로 주로 환경행정에 대한 주민참여로 인식되어 왔다. 그러나 본래 지방의제 21은 1992년 리우회의에서 결의한 의제21을 지방차원으로 옮기는, 즉 지방주체들의 자발적인 참여와 협력을 통해 지방의 지속가능한 발전을 이룩하고자 한다. 지방의제21의 제도화는 환경보전을 위한 주민참여활동을 활성화하는 것을 넘어 지방의 지속가능성을 궁극적으로 실현하는 것을 목표로 해야 한다. 지방의제 21의 목표에는 협의의 의제활동에 국한된 목표와 함께 지방사회 전반에서 달성해야 할 지속가능성의 실현이란 포괄적인 목표가 함께 포함되어 있다.

둘째, 지방의제 21 실천방식의 기구화 : 녹색협치기구의 설치운영

지방의제 21은 주요 주체(major-stakeholders)간 참여와 협력을 통해 지속가능성을 위한 주요 의제 (물, 대기, 생태, 복지, 도시계획 등)를 실제 이행하는 활동으로 이루어지는 데, 그 성공은 주체들간의 협치를 어떻게 조직하느냐에 달려 있다. 지방의제 21의 제도화는 실천방식, 즉 협치를 조직화하여 자치기구로 설정되어야 한다. 행정, 주민, 기업간 협력과 합의를 추구하는 협치는 이른바 녹색거버넌스(green governance, 녹색협치)로 기구화 되어야 한다는 뜻이다. 지방자치는 그 목표를 ‘지방의 지속가능성 달성’에 둔다면, 이를 위한 실천조직은 행정, 주민, 기업이 함께 참여하고 협력하는 협치의 기구로서 만들어져야 한다. 지방행정이나 의제활동은 바로 이 기구를 통해 상호 소통하면서 (일종의 GO와 NGO간 소통) 지역사회의 지속가능한 발전을 이끌어내도록 해야 한다.

셋째, 지방의제 21을 지방지속가능발전전략으로

지방의제 21 그 자체는 지방의 지속가능한 발전을 위한 의제를 지역 주체들이 자발적으로 선정하고 이를 실천하는 의제이나 프로그램이다. 그러나 지방의제 21은 궁극적으로 지속가능한 지방발전을 목표로 하는 만큼, 그 이행은 행정부문과 비(非)행정부문 전반에서 이루어져야 한다. 이런 점에서 지방의제 21은, 단기적으로는 기존의 주민참여 프로그램으로 적극 활용되어야 하지만, 중장기적으로는 지방사회의 지속가능한 발전을 이끌어내는 지방지속가능발전전략으로 확대 재편되어야 한다. 전자, 즉 실천의제는 지방의제 21의 협의적 개념이라면, 후자, 즉 지방지속가능발전전략은 지방의제 21의 광의적 개념이라 할 수 있다.

넷째, 의제의 확장: 지방지속가능성의 3대 원칙 + 1

지방의제 21의 내용은 지속가능한 지방발전을 위한 의제 혹은 과제들로 편성된다. 그 의제는 대개 대기, 물, 에너지, 녹지 등과 같은 환경매체가 중심이지만, 2002년의 WSSD 이후에는 생태적, 경제적, 사회적 지속가능성을 통합적으로 실현하는 포괄적 전략으로 간주되고 있다. 따라서 지방의제 21의 내용/실체의 제도화는 생태적 지속성(지속가능한 지방생태환경 조성), 경제적 지속성(지속가능한 지방 생산 및 소비의 구축), 사회적 지속가능성(지속가능한 지방 커뮤니티의 형성)을 중심으로 하되, 우리나라 지방현실에는 여전히 토지나 환경 등을 이용하거나 개발하는 데 따른 문제가

심각한 바, 공간적 지속가능성(예, 지속가능한 지방토지이용의 실현)이 각 영역별로 제도화되어야 한다.

<표 5-3> 지속가능성의 3대 원칙 + 1

- 생태적 지속성: 지속가능한 지방 생태환경 조성
- 경제적 지속성: 지속가능한 지방 생산소비의 구축
- 사회적 지속가능성: 지속가능한 지방 커뮤니티의 형성
- 공간적 지속가능성: 지속가능한 지방 토지이용의 실현

다섯째, 지방의제21과 지방행정의 연계

단기 혹은 협의의 개념으로 볼 때 지방의제 21은 주민주도 실천운동인 만큼, 그 활성화의 관건은 행정이 얼마만큼 지방의제 21의 제도적 후견자로 지원하고 참여하느냐에 달려 있다. 즉 주민주도 실천운동으로서 지방의제 21이 활성화될 수 있도록 행정이 적극적으로 지원하고 참여하는 것이 ‘의제와 행정’의 올바른 관계가 된다. 여기서 문제는, 행정이 지방의제 21을 여전히 행정의 한 부분으로 간주하거나 그 중요성을 적극적으로 인식 못하고 있는 점이다.

한편 장기 혹은 광의의 개념으로 볼 때, 지방의제 21은 법정계획이나 행정계획으로서 지방지속가능발전전략으로 확대되는 데, 여기에도 NGO가 주도하는 일상운동 영역과 GO가 주도하는 행정영역으로 구성된다. 이 양 영역은 GO와 NGO가 활동하는 영역으로 기능하면서 동시에 양 영역으로 서로 교차함으로써 GO-NGO간 파트너십이 활발하게 이루어져야 한다.

여섯째, 지방별 차별화

지방의제 21의 제도화는 지방의 지속가능한 발전이란 것으로 확대하면서 제도화하는 것을 의미하지만, 지방의 여건을 감안하면, 지방의제 21을 일의적인 제도로 정착시키기가 여의치 않다. 때문에 지방의제 21의 제도화는 지방별 특성과 자율성을 반영할 수 다양한 방식으로 추진되어야 한다.

제 6 장 지속가능한 지방발전을 위한 제도화의 핵심방안

제1절 지방지속가능발전위원회(LCSD)의 설치와 운영

1.1. 구성원리

지속가능한 발전은 경제중심의 발전 패러다임과 달리 경제, 사회, 환경부문간 통합적이면서 지탱가능한 발전을 전제로 하며, 각 부문의 주체들이 참여와 협력을 통해 합의한 분야별 의제를 실천하는 방식을 필요로 한다. 환경, 경제, 사회부문간 상호 통합적인 발전은 정부란 공공의 힘만으로, 혹은 주민이나 기업이란 민간의 힘만으로는 결코 달성할 수 없다. 역으로, 사회적으로 상이한 자원과 역량을 가지고 있는 주체들, 가령 국가영역에 속하는 지방자치단체, 시민사회 영역에 속하는 주민과 NGO, 시장영역에 속하는 기업 등이 함께 협력하는 자율적 통치, 즉 협치란 실천방식이 전제될 때 지속가능한 발전이 비로소 실현될 수 있다. 그러니까 ‘지속가능성’

은 정부(GO)와 비정부(NGO)간 ‘협치(governance)’는 서로를 규정하는 짝 개념인 셈이다.

지방의제21은 지역의 주요 주체들이 자발성을 바탕으로 참여와 협력을 통해 지역 사회를 환경친화적으로 바꾸어 가는 실천 운동이다. 때문에 NGO들이 자발적으로 전개하는 실천운동은 그 자체로서 의미가 있지만, 지속가능한 지방발전을 최종적인 목표로 한다면 단순한 자발운동 차원에서 그쳐선 아니 되고, 지역주체들이 참여하는 장기적이면서 안정적인 자치 틀로 추진되어야 한다. 이러한 틀을 갖추지 않은 채 단순히 주민의 자발성에 맡겨 놓으면, 지방의제21 자체의 활성화도 제대로 이루어지지 않을 뿐 아니라, 이를 통해 궁극적으로 구현하고자 하는 지속가능한 지방발전을 더욱 달성하기가 어렵다. 이미 살펴보았다시피, 우리나라 지방의제21의 현주소는 바로 여기에 있다. 따라서 지방의제21이 본래 꿈꾸는 지속가능한 지방발전을 실현하기 위해서는 협의의 지방의제 21 실천 방식을 벗어나 지방자치의 제도 자체가 지속가능한 발전을 담보할 수 있는 것으로 바뀌어져야 한다. 즉, 지방협치를 지방자치의 틀로 제도화하는 것이 ‘지속가능한 발전을 위한 지방의제21 제도화’의 관건이다.

협치는 지역사회의 통합발전을 위해 정부영역, 시민사회영역, 시장영역에 속하는 지역주체들이 참여하고 협력하는 활동을 절차화 하고 기구화 하는 것으로 구현되어야 한다. 다자간 협의, 협력, 파트너십을 핵심원리로 하는 협의의 조직화는 정부영역 내에서 ‘행정에 대한 주민참여’를 조직하는 것과 다르고, 또한 정부영역 밖, 즉 시민사회영역 내에서 주민이나 NGO들이 자발적으로 협력하고 실천하는 것을 조직화하는 것과도 다르다. 정부는 공적인 권위를 가지고 시민사회와 주민 쪽으로 다가가고, 반대로 주민은 시민적 자발성을 가지고 정부 쪽으로 다가하면서, 양자가 만나는 제 3 영역에서 정부의 방식과 시민사회의 방식이 갖는 장점과 특징들을 혼합하는 방식으로 절차화 되고 기구화되는 것이 곧 협의의 제도화다. 즉, 공공과 민간이 대등한 협력관계를 바탕으로 지속가능한 발전의 목표와 의제들을 합의하고 실천하는 협의적 방식으로 협치가 조직화되어야 한다는 뜻이다. 이러한 조건에 맞는 거버넌스(협치)기구가 바로 ‘지방지속가능발전위원회(local commission on sustainable development=LCSD)’이다.

이 위원회는, 지자체, 주민, 기업이 함께 참여하는 기구로서 지속가능한 발전에 관한 의제를 공동으로 발굴하고 또한 참여와 협력을 통해 이를 실천하는 활동을 기획하고 관장하는 협의적 자치기구의 역할, 기능, 지위를 전제로 한다. 지자체 내에서 설치된 기존의 위원회(committees)가 행정시책에 대해 시민전문가들이 자문하는 기구에 불과하다면, 지방지속가능발전위원회는 지속가능한 발전의 의제들을 선정(결정)하고 행정부문과 주민일상 영역으로 실행(집행)하는 행정-주민간 협의적 자치기구이고, 그런 만큼 그에 상응한 법적 지위, 권한, 책임의 부여가 중요하다. 이는 협치기구로서 ‘제도화의 내용’이다. 통상적인 위원회는 단체장이 결정한 행정시책에 대해 자문하는 것으로, 기본적으로 행정기구의 한 부분이다. 반면 정부, 시민, 기업 3자가 대등한 파트너십을 맺어 지역사회 발전을 공동으로 책임지는 지방지속가능발

전위원회는 공공과 민간부문이 만나고 소통하지만, 정부나 시민사회, 그 어느 쪽에도 속하지 않는 제 3 자(the third party)의 위상과 지위를 갖는다.

그러나 협치의 활동과 역할을 공식화하기 위해선 지속가능발전위원회는 법에 근거해 설치되어야 하며, 또한 지방사회의 지속가능성을 규율하기 위해서는 지방자치단체 내에 속하는 기구(즉, 지방자치제 내의 기구)로 구성되어야 한다. 여기서 딜레마는 정부와 시민사회가 함께 하는 제 3 자 기구이면서 지방자체단체(지방자치 틀)에 속하는 행정(자치)기구로서 위상을 함께 갖는 데 있다. 이 딜레마를 해결하기 위해선, 지방지속가능발전위원회가 행정과 주민이 함께 하는 협의적 기구로 구성하되, 그 운영에서는 행정이 법제도적 자원을 제공하는 역할을 담당한다면 민간(위원)은 자율성을 바탕으로 행정과 민간부문의 지속가능성을 모니터링하고 실천하는 역할을 담당하는 것이 절차화 되고 기구화 되어야 한다. 기존의 위원회와 달리 의사결정과 집행력을 갖고, 또한 행정이 함께 하지만 민간이 자율성을 바탕으로 지방의 지속가능성 실현을 공적인 역할을 담당하는 것으로 지방지속가능발전위원회가 설치 운영되어야 한다는 점에서, 그 기구는 협의적 자치기구이면서 동시에 특별행정기구이기도 하다.

따라서 협치기구로서 지방지속가능발전위원회의 설치에 크게 보면 지방자치란 틀, 즉 지방의 지속가능한 발전을 위한 지방자치의 틀에서 공공과 민간이 파트너십을 맺어 실천하는 활동으로 조직되고 기능하도록 해야 한다. 공공과 민간이 함께 참여하는 방식으로 지방의 지속가능성을 실현하는 자율실천의 원리이자 방식은 민주적 지방자치의 방식이란 것과 같은 것이다. 그러니까 지방지속가능발전위원회를 통한 협치는 지방자치 전반에 도입되고 활용되어야 할 자치의 방식이란 점에서, 이는 협의의 지방의제21활동의 차원을 넘어서는 지방자치 활동 그 자체와 같은 의미를 갖는다. 요컨대, 지방지속가능발전위원회는 통상적인 자문위원회가 아니라, 법에 의거해 지속가능한 지방발전의 목표와 의제를 결정하고 집행하는 법적 권한과 권리를 갖는 협치기구로서 위상과 지위를 가져야 한다.

현재 몇몇의 지역에서 지방지속가능발전위원회가 설치·운영되고 있지만, 위에서 살펴본 특성을 갖춘 행정자치기구로서 권능, 위상, 역할을 가지고 있는 것은 아니다. 이는 기존의 여러 지방의제21 실천기구의 하나에 불과한 것이다. 그렇다면, 진정한 협치기구로서 지방지속가능발전위원회를 설치할 수 있는 방안은 무엇인가? 전례가 없는 새로운 자치기구를 만든다는 점에서, 이에 대한 인식부족이나 현실 제도의 한계 등으로 인해 단계적으로 접근하는 것이 보다 현실적일 것이다.

즉, 협치의 구성원리를 갖는 지방지속가능발전위원회를 설치하는 현재의 제도를 활용하는 방법과 새로운 제도를 마련하고 이를 근거로 기존의 것을 진정한 협치기구로서 확대설치하는 방법으로 나누어 볼 수 있다. 전자는 주로 조례에 의거해 기존 지방의제21 실천협의회를 지속가능발전실천협의회나 지속가능발전위원회로 재편한 후 주민주도의 지방의제21 활동을 활성화하는 방안이라면, 두 번째는, 지속가능한 발전에 관한 주민이나 행정의 이해 및 참여수준이 어느 정도 높아지면, (가칭) 지속가

능발전추진법이나 지방자치법을 근거로 해 합의제적 특별 행정기구로서 지방지속가능발전위원회를 설치하는 방안이다.

이는 기존의 지방의제21 실천협의회나 지속가능발전협의회(위원회)를 자치의 정식기구로 승격시켜 지방의 지속가능성을 관장하는 역할을 적극적으로 수행하는 협치기구이다. 전자의 방안은 단기적으로 활용할 수 있는 것이라면 후자의 방안은 중기적으로 도입해야 할 것이다. 제도화란 측면에서 전자는 별도의 제도 강구 없이 추진할 수 있지만, 지속가능성의 구현이란 측면에서는 그 효과가 제한적이다. 따라서 본 과제는 후자를 제도화의 핵심으로 간주하되, 현실 여건을 감안해 단기방안과 중기방안을 함께 검토하면서 양자를 연속적으로 접근하고자 한다.

1.2. 단기방안

1) 전제: 기존 조례의 활용

단기방안은 기존 지방의제21 추진기구나 활동단위를 활성화하고 공식화해 지속가능성에 관한 행정과 주민의 이해와 참여를 드높이는 것이다. 이는, ‘지방의제21 제도화’를 중장기적으로 추진해 가는 과정에서 제도화 사업의 연속성을 확보하고 주요과제 실현을 위한 지역역량을 강화하기 위해 단기계획으로 수립하여 실현하는 방안인 셈이다. 법적인 측면에서 기존 추진기구의 활동이나 지위를 공식화 할 수 있는 근거는 각종 조례다.

대표적인 예는 환경부 조례준칙이다. 2004년 6월 환경부는 ‘지방의제21 추진기구 설치, 운영 및 지원조례’에 관한 표준준칙안을 제시 한 뒤, 지방자치단체들로 하여금 추진기구지원 조례를 제정하고, 이를 지방의제21 사업추진을 위한 최소한의 법적 기반으로 활용할 것을 권고했다. 표준준칙 안이 권고된 이후 2005년 1월 현재까지 13개 기초 지역이 조례제정을 완료하였고 26개 지역(광역시 1, 기초 25)은 제정을 추진하고 있으며 광역 2개 지역은 기존 조례를 개정할 계획이다. 현재 환경기본조례를 근거로 지방의제21 사업을 추진하고 있는 지역은 13개(광역시 5개 기초 8개)이고, 표준 준칙 권고에 따라 조례제정을 추진하고 있는 지역은 41개이며(광역시 3개, 기초 38개), 자율적인 추진기구 지원조례에 의거해 추진하고 있는 지역은 15개(광역시 8개, 기초 7개)이다.

앞으로 표준조례 준칙에 따라 지방의제21 추진기구 지원조례를 제정할 지역의 급속히 늘 것으로 예상되고 있다. 그러나 조례제정의 법적 근거를 강력하게 제공하기 위해서는 ‘환경정책기본법’의 개정을 통해 지자체에 의한 지방의제21 추진을 의무화하는 방안이 강구되어야 한다. 이를 위해선 환경정책기본법 제4조에 ‘국가 및 지방자치단체의 책무에 지속가능발전기본계획 수립을 의무화하고 이를 타법에 연동시키는 관련법 개정이 필요하다. 가령, 제14조에 규정된 국가환경종합계획 수립을 국가지속가능발전기본계획에 연동시키고, 제14조 3항에 규정된 시도환경보전계획의 수립 등을 지역지속가능발전계획 등으로 연동해 수립하는 근거가 환경정책기본법 개정을 통해 마련되어야 한다.

또한 내용적으로 소극적 환경보전계획에서 경제, 사회, 환경이 통합되는 적극적

개념으로 지속가능발전계획이 수립되도록 해야 한다. 그러나 여타 법률과의 관계에서 내용이 너무 광범위하게 확대될 수 있으므로 지속가능한 발전 지표를 설정하고 이를 기준으로 계획을 수립하도록 해야 할 것이다. ‘환경정책기본법’의 개정은 주요과제 추진이 1년 이상의 시간을 소요할 경우에만 검토하도록 하고(주요과제 추진에 집중해야 함), 가능하다면 기왕 권고된 준칙을 활용하여 각 지자체가 지원조례제정 및 개정을 적극적으로 추진해 가도록 해야 한다.

2) 광역 추진기구의 활성화

표준준칙에는, 자치단체장이 지구환경을 보전하고 지속가능한 지역발전을 위해 노력하며 지방의제21을 수립하고 협의회가 효과적으로 활동할 수 있도록 지원하는 책무를 규정하고 있다(제2장 4조). 준칙에 따르면 지방의제21 추진기구는 협의회로서 기능(제 6 조)하기 위해 자치단체, 시민, 기업 등이 참여하는 방식으로 구성되며(제 7 조), 상설사무국을 설치 운영할 수 있고(제 8 조), 운영위원회, 실행위원회, 분과위원회 등(제 9 조)을 둘 수 있다. 이 중 광역 추진기구는 지역에 따라 위원 규모와 조직체계 등을 자유롭게 판단하고 설계할 수 있으나, 지역과 활동분야에 따라 다양한 주체들의 참여를 확보하기 위해 100명에서 200명 규모의 위원을 공무원, 시민사회단체, 기업인, 전문가, 교육계, 주민단체, 여성, 장애인 등의 그룹에서 사회적 소수자를 배려하는 방식으로 선임해야 한다.

광역 추진기구가 담당할 역할로는 ① 지속가능한 지역발전을 위한 정책심의 및 평가와 제안 활동, ② 지속가능한 이념의 확산을 위한 교육과 훈련, ③ 관련 활동들에 대한 국내외 정보수집과 제공, ④ 기초 추진기구활동의 지원활동, ⑤ 광역단위의 지방의제21 수립과 실천활동, 지표모니터링사업 등을 들 수 있다. 광역 추진기구는 결국 이런 역할을 효과적으로 추진할 수 있는 방식으로 조직되고 활성화되어야 한다. 이러한 역할과 기능을 보다 효율적으로 수행하기 위해선 전문가 및 시민사회단체의 정책담당자들이 중심이 되는 정책평가(심의)위원회⁸⁾, 지속가능정보교육센터, 기초의제21 지원특별위원회, 운영위원회, 사무처 등이 기본 기구로 편제되어야 한다. 또한 사업계획 수립과 집행을 위하여 상설사무처를 운영해야 하며 이를 위해 3-8인 정도의 민간 활동가와 1인 이상의 전담 공무원이 파견되어야 한다.

지방의제21 예산은 각 지역별 예산규모에 따라 편차가 있겠지만 주민 1인당 200원을 기준으로 그 이상을 확보하여 사업을 추진하도록 하고 있다. 2004년 기준으로 서울이 180원, 경기도가 100원, 충남이 103원이었음을 감안하면 활동력과 지자체의 지원 수준으로 주민 1인 당 200원이 적당할 것 같다.

조례상의 기구인 만큼 예산은 지자체가 전액 부담하여 지원해야 하나 지자체 활동을 고무하고 격려하기 위해 환경부, PCSD 등 중앙부처에서도 지방의제21 관련 사업에 대해 별도의 예산지원을 해야 한다. 현재 환경부가 전국협의회에 대해 1억 예산을 지원하고 있으나 ‘지역지속가능발전박람회(가칭)’, 지방의제21 관련자 교육,

8) 경기도, 전남 담양군 등 지속가능발전위원회가 설치된 경우에는 지속위와의 역할분담 및 협력체계 구축 필요하고, 서울시의 경우는 녹색서울시민위원회 활동을 강화하고 발전할 필요가 있다.

훈련, 지방의제21 정보센터구성 및 운영, 각종 우수 사례발굴 및 시상, 전파, 관련 공무원 및 시민, 기업인 표창 등을 위한 지원예산이 마련되어야 한다..

3) 기초 추진기구의 활성화

기초 추진기구는 민관협력을 바탕으로 지역정책의 지속성 평가와 심의, 지방의제 21의 수립과 주민주도 실천사업의 추진을 주요 활동으로 삼는다. 그러나 기초자치체의 특징을 살리기 위해선 기초추진기구는 주민들이 일상생활 속에서 자신들이 관심 있는 활동에 참여할 수 있는 다양한 실천프로그램을 계획하고 추진할 수 있는 행동주제별 실천위원회(하천살리기 주민실천위원회, 맑은 공기-푸른 하늘실천위원회, 마을만들기위원회 등)가 중심이 되어야 하고 보다 안정적인 조직적 구성을 갖추기 위해 운영위원회, 상설 사무국 등이 설치되어야 한다. 특히 주민실천위원회 중에서도 지역 특성을 살릴 수 있는 1-2 위원회가 앞장서 전 시민적인 실천활동을 선도함으로써 여타에 분야에 까지 시민참여를 확산시키면서 지방의제21의 추진성과를 분명하게 확인해 나갈 수 있어야 한다. 순천의제21의 ‘클린 순천2704운동’, 원주의제21의 ‘한 도시 한 책 읽기 운동’, 안산의제21의 ‘마을 만들기 사업’ 등은 전 시민이 함께 참여하여 좋은 성과를 내고 있는 사업들이다.

기초 지자체는 편차가 매우 크므로 기초 의제21 추진기구 또한 군 지역과 일반 시지역, 60만 이상의 대도시 지역 등으로 구분하여 활성화 방안을 마련하고 실천해 나가야 한다. 군 지역의 경우 당분간 주민역량을 교육하고 훈련하기 위해 광역 추진기구와 지자체의 지원과 협력이 중요하고, 또한 인근 지자체와의 연대와 협력을 통한 공동실천으로 사업의 성과를 높여 나가는 것이 중요하다. 주민단체 및 직능단체들을 중심으로 추진기구를 구성하되 50여명 내외의 위원과 1인 이상의 사무국 상근활동가, 1인의 담당공무원이 배치되어야 한다. 특히 지방의제21 사업의 초기단계에서는 지자체의 역할이 매우 중요하다.

활동을 위한 예산 또한 추진기구 운영을 위한 최소예산(회의활동 및 사무국 운영 등 5000만원 이상)을 확보하여 기본 활동을 진행하면서 지자체 특색사업 등 관련사업에 참여하면서 지속가능한 지역발전을 실천해 나가도록 한다. 일반 시지역 및 대도시의 경우 시민사회단체들의 활동이 확대되고 있고, 대학 등 전문기관들이 비교적 용이하게 참여할 수 있는 조건이므로 이들의 활동을 잘 활용하도록 한다. 지역의 다양한 단체, 기업인, 공공기관들이 참여할 수 있는 기구로 구성하되 50-100여명의 위원과 2-5인의 상근 활동가 및 1인의 공무원이 파견되어 활동하는 상설사무국이 있어야 한다. 재정과 관련해서는 일년간 최소 1억 이상의 예산이 확보되어야 한다. 60만 이상의 대도시의 경우, 광역 지자체에 버금가는 활동력과 예산을 확보한 후 인근 지자체와 연대하여 사업을 추진하며 주변 지자체를 지원하는 등을 통해 지방의제21의 목표를 효과적으로 달성해 나가야 한다. 하천, 산, 공기들은 행정단위로 구분되지 않고 이어져 있으므로 인근 지역과의 연계하는 협력사업이 지속가능한 지역발전 실현을 위해 매우 중요하다.

4) 단기방안의 한계

지속가능한 지역발전을 위한 지자체의 책무를 조례수준에서만 요구할 수 있어, 지난 10여 년 동안 제기된 구조적인 문제점들이 쉽게 해결될 수 없었다. 조례 제정을 환경부에서 일방적으로 강제할 수 없고 조례가 제정되더라도, 부천지역의 사례에서 확인할 수 있듯이, 지자체의 일방적 판단과 결정에 의해 지역사회가 분열되고 지방의제21이 추구하려는 본래의 목적 달성이 어려운 경우도 적지 않다. 사업추진을 위한 예산확보, 기구의 구성 등이 자치단체장, 지방의회, 주민들의 자율역량에 맡겨지므로 지방의제21의 활동이 극심한 지역별 편차를 보이고 있지만 이를 해결할 뚜렷한 방법이 없는 실정이다. 또한 단체장의 교체 등, 지역사회 내부 변화에 의해 지방의제21활동이 크게 영향을 받고 있는 것도 현실이다.

1.3. 중기방안 1

1) 전제: (가칭) 지속가능발전추진법의 제정

지방의제21의 한계와 문제점을 극복하여 해결할 수 있는 방안은 지방지속가능발전 이념의 실현을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 관련법의 제, 개정이다. 이와 관련하여 실천 대안은 지속가능발전을 전국적으로 일관되게 추진할 수 있는 (가칭) 지속가능발전추진법(이하 추진법)을 제정하거나, 아니면 지방자치법을 부분적으로 개정 보완해 관련 근거를 마련하는 것이다(이에 대한 보다 자세한 논의는 다음 장에서 다룸). 추진법 제정은 국가 및 지방차원에서 강력한 법률근거를 확보할 수 있으므로 지방지속가능발전 실현이라는 지방의제21 제도화의 목적을 가장 효과적으로 달성할 수 있는 대안이다. 동법은 지자체 차원의 지방지속가능발전위원회만 아니라 중앙정부 차원의 국가지속가능발전위원회의 설치도 동시에 규정함으로써 지속가능발전을 위한 중앙-지방의 통합적 역할구조가 마련되어야 한다. 이렇게 되면, 현재 대통령 자문기구인 지속가능발전위원회는 국가의 법률기구로 역할을 강화할 수 있고, 지방지속가능발전위원회 및 지방의제21 추진기구는 지자체의 임의기구가 아닌 법률기구가 되어 지속가능한 지방발전을 제도적으로 이끌 수 있는 역할을 수행할 수 있게 된다.

현재 고려될 수 있는 추진법의 내용은 ① 지속가능발전이념의 정립과 의의, ② 지속가능발전 실현을 위한 국가와 지방자치단체의 책무 규정, ③ 국가지속가능발전위원회의 구성과 역할, ④ 지방지속가능발전위원회의 구성과 역할 ⑤ 지속가능발전을 위한 정부, 시민, 기업의 참여와 책무, ⑥ 관련 법률과의 관계 등이다(보다 자세한 내용은 다음 장 참조).

이러한 내용의 추진법 제정은 참여정부 출범 이후 국가균형발전과 지방분권 추진 과정에서 소홀하게 다루어졌던 지속가능발전의 이념을 새롭게 인식하여 개발중심의 지역발전에 대한 우려를 씻어 내는 데 도움을 줄 것이다. 또한 각종 사회적 갈등을 예방하고 행정을 비롯하여 지역의 다양한 주체들이 참여하여 토론하고 의견을 수렴해 나가는 민주적 파트너십을 정착시키는 데도 일조할 것이다. 추진법의 제정은 국내 환경문제에 집중되어 있는 지역의 관심과 활동을 지구환경문제로 확산하는 계기가 되어 기후변화협약 등 세계적 흐름에 둔감하였던 지방자치단체들을 각성시키고

주민들의 실천 활동을 전 지구적 시야로 확대시켜 나가는 견인차가 될 것이다.

하지만 추진법 제정에 적잖은 어려움이 있을 것으로 예상된다. 가령 지속가능한 발전의 제도화를 뒷받침하는 추진법의 목표, 이념, 기구설치, 재정확보 방안 등을 둘러싸고 관련 부처들과의 의견대립이 나타날 수 있고, 또한 지자체, 주민, 기업 등을 포괄하는 의견수렴과정 및 조정과정은 많은 시간을 소요할 것으로 예상된다. 또한 법률 제정에 따른 관련법의 개정이 효과적으로 이루어져 하고, 후속조치 및 대안 마련을 위한 범정부적 작업이 일사분란하게 추진되어야 하지만, 이도 또한 많은 시간을 요하는 일이다.

이러한 문제들을 해결하기 위해선 추진기구들(예, 대통령 지속가능발전위원회, 지방의제21전국협의회 등)이 관련 부처들을 설득해 나갈 수 있는 풍부한 논거, 자료, 정보들을 준비하고 제시할 수 있어야 한다. 특히 지속가능발전을 위한 세계적 흐름과 각종 국제 환경협약에 대한 국가적 대응 방안에 관한 정보를 체계적으로 제시해주는 역할이 필요하다. 한편 제기될 수 있는 반대 여론에 대응하는 논리적 준비와 사회적 합의 및 여론 형성을 이끌 수 있는 전문가 집단을 잘 조직해야 한다. 아울러 특히 지역의견 수렴과 병행하여 지역별 지방의제21 성과홍보를 위한 행사들을 통해 법률제정의 필요성과 국민적 관심과 공감대를 형성해 나가도록 한다. 제도화 대안들이 마련되면 ‘지방의제 21 전국협의회’ 등과 협력하여 지역순회토론회를 진행하고 각 분야별 전문가 간담회, 지자체 관련 공무원 및 지방의회 의원 간담회 등을 조직적으로 추진해야 한다. 지방자치단체와의 간담회를 통해 지역 주민들의 동의를 확산시켜 가는 것도 중요한 과제다. 이러한 제반의 활동을 포함하여 법제정을 보다 체계적으로 추진하기 위해선 대통령 지속가능발전위원회 내에 가동하고 있는 연구팀을 추진팀으로 확대 개편하여, 이 단위를 중심으로 각종 준비작업을 집중적으로 추진해 가야 한다.

2) 지방지속가능발전위원회의 위상과 역할

추진법에 의한 지방지속가능발전위원회는 여건을 갖추고 있는 광역에서 우선 설치운영하고, 그 후 점차 기초로 확산시켜가도록 해야 한다. 따라서 중기적으로 본다면, 지방지속가능발전위원회는 광역을 중심으로 설치되는 지방의 지속가능한 발전을 추진하는 협치기구인 셈이다. 즉, 추진법에 의해 설치되는 지방지속가능발전위원회는 법적 지위를 갖춘 지방자치단체의 특별행정기구이면서 민과 관이 함께 하는 민관협력기구이며, 지속가능한 발전을 위해 합의하고 실천하는 협치기구이고, 행정의 지속가능성을 담보하는 조정기구로서 위상을 갖는다.

지방지속가능발전위원회가 이러한 위상을 구현하기 위해선 그에 상응하는 역할과 기능을 수행할 수 있어야 한다. 지속가능한 지방발전을 관장하는 협치기구로서 지방지속발전위원회가 담당해야 할 역할로는, ① 지방지속가능발전 전략의 수립, ② 지속가능성 평가지표를 활용한 행정시책의 평가 및 조정, ③ 지속가능발전 전략 하에서 지방의제21을 지방행동21으로 전환해 주민주도적으로 추진, ④ 지방자치단체, 주민, 기업의 3자간 파트너십을 지원하고 활성화하기 위한 교육홍보, ⑤ 지속가능한

개발정책의 수립과 집행과정에서 발생하는 갈등관리(예방 및 해결) 등을 예거할 수 있다.

<표 6-1> 지방지속가능발전위원회의 위상과 역할

위상	· (가칭) 지속가능발전추진법 혹은 지방자치법에 규정된 법적 지위를 갖는 민관 협력기구 · 지방자치단체의 특별행정기구이면서 민간위원들이 중심적인 역할을 하는 협치기구 · 지방지속가능발전을 실현하기 위해 장기적, 통합적 관점에서 지자체 행정 전 분야에 지속가능성을 확보해 나가는 조정기구
기능/역할	· 지방지속가능발전 전략 수립 · 지방지속가능발전 지표개발 및 평가 · 지방의제(혹은 지방행동)21의 (재)작성, 실천, 평가 및 환류 · 민관협력 강화를 위한 교육 및 훈련 · 지속가능발전정책의 집행과정에서 발생하는 갈등관리

지방지속가능발전위원회의 이러한 역할은 지속가능한 지방발전에 관한 목표, 지표, 이행방안, 주체별 역할을 규정하고 있는 종합적인 청사진, 즉 지속가능한발전전략이 수립되어야 한다. 이 전략은 추진법에 의거해 수립하는 법정 계획이면서, 동법에 의해 수립되는 국가지속가능발전전략에서 제시되는 지표와 이행과제들을 지역실정에 맞게 설정하는 지방별 실천 전략으로 수립, 집행되어야 한다. 국가비전과 전략을 지방별로 옮겨낼 수 있는, 그래서 지역의 지속가능성의 달성여부를 측정할 수 있는 과학적이며 객관적인 지표로서 지방지속가능발전전략이 기능해야 한다. 따라서 국가단위의 전략수립과 지표개발이 우선적 과제이며, 이 과제는 1차적으로 국가지속가능발전위원회의 책무이다. 지방지속가능발전위원회는 국가지속가능발전위원회로부터 이러한 활동들을 안내받고 지원 받을 수 있어야 한다. 1990년대 중반, 지방의제21의 도입과정에서 국가단위의 계획수립과 지원체계가 미흡하여 지금까지 지역들이 겪었던 혼란과 그에 따른 지방의 각종 난개발 경험의 향후 지속가능발전전략의 제도화 과정에서 다시 반복되어서는 안 된다.

지방지속가능발전위원회는 개별적 법률과 조례에 근거하여 설치·운영되는 각종 위원회와는 차별화된 접근이 필요하고, 위상과 역할 또한 복합적 요소들을 고려하여 규정되어야 한다. 즉 지속가능발전의 개념이 경제·사회·환경 분야의 통합적 접근을 통하여 실현될 수 있기 때문에 지방지속가능발전위원회의 위상과 역할 또한 경제·사회·환경 관련 위원회들의 활동과 연계되어야 한다. 특히 규제혁파위원회, 투자심사위원회, 조례규칙심의회, 농정심의회, 도시계획심의회위원회, 교통영향심의위원회, 건축심의위원회 등 관련법에 근거하여 운영되는 개별 위원회와 연계·협력하여 운영되어야 한다. 이들 개별 위원회와의 연계·협력을 유지하기 위하여 지역의 지속가능성에 영향을 줄 수 있는 사업의 범위와 영향의 기준을 설정하여 개별 위원회의 심의, 결정이전에 지속가능성에 대한 평가 및 심의의견을 각 위원회에 전달하여 지역의 주요 정책들에 대한 지속가능성을 사전에 판단해 주어야 한다.

이런 점에서 현재 각 지역별로 설치되어 있는 ‘지역혁신협의회’는 균형발전에 관한 국가정책의 우선 때문에 당분간은 병행적으로 운영하면서 상호보완관계(즉, 개발과 환경의 균형)를 유지하지만, 중장기적으로는 균형발전이 지속가능한 발전의 하위개념이란 점을 감안해 통합적인 협치기구로서 지방지속가능발전위원회 내에 속하는 기구로 운영되어야 한다.

어쨌든, 지방지속가능발전위원회의 이러한 활동이 정책입안 기간과 정책집행을 위한 사전 심의기간을 불필요하게 연장시킬 수 있는 위험을 내포하고 있는 바, 사전평가나 심의에 관한 명확한 기준과 절차를 마련해야 하며, 기존의 심의 절차과정에서 지속가능발전위원회의 평가, 심의 활동이 효과적으로 진행될 수 있도록 해야 한다. 즉 지방지속가능발전위원회는 경제·사회·환경에 중대한 변화를 일으키는 모든 정책의 수립과 집행에 대해 사전에 평가, 심의하여 그 결과를 정책수립과 집행 과정에 반영토록 하여 지역의 지속가능성을 유지시켜 나가야 한다.

또한 지방지속가능발전위원회는, 현재 전국 각지에서 활발하게 추진되고 있는 지방의제21의 활동을, 그간의 성과를 지속가능한 발전을 이끌어내는 것으로 확대되도록, 지방행동21로 전환해, 지방행정의 지원 하에 지역주민들이 보다 자율적이며 신명나게 추진할 수 있도록 선도와 지원해 주어야 한다. 즉, 지방지속가능발전전략에서 제시된 지표와 이행과제 중 행정부문에서는 각종 행정시책(예, 도시계획)에 반영해 시행하는 것과 병행하여, 민간부문에서는 (지방의제21이 전환된) 지방행동21로 담아 지방정부, 주민, 기업 등 지역의 주요 구성원들이 실천해 나가도록 고무하고 지원해야 한다. 지금까지 법적 구속력이 없이 형식적으로 작성된 여러 지역의 지방의제21은 지역을 변화시키지 못했지만, 법과 제도에 의해 뒷받침되고 지방정부와 광범위한 지역주민, 기업 등 지역의 주요 구성원들이 적극 참여하여 작성한 지방의제(행동)21은 지속가능한 지역발전을 실현해 나가는 강력한 수단이 될 것이다.

경제적 지속가능성과 사회적 지속가능성, 환경적 지속가능성이 균형을 이룬 지속가능발전전략을 바탕으로 하여 작성된 지방의제(행동)21은 우리나라 대부분의 지역에서 수립해 놓은 개발위주의 지속가능하지 못한 중장기 발전계획들을 수정케 할 것이다. 이는 또한 지방자치단체가 전문가들에 의존하여 일방적으로 수립한 지역개발계획과 정책들을 지역 주민과 기업을 포함하는 지역 구성원들이 적극적으로 개입하는 ‘주민참여형 지역계획’으로 변경토록 유도할 것이다. 아울러 이는 계획의 추진 또한 지방자치단체에 국한되지 않고 지역 구성원들에게 골고루 분배될 수 있도록 하여 추진과정에서 발생할 갈등을 사전에 예방하고 사업의 성과와 책임을 공유함으로써 지속적인 지역사회 발전을 도모할 수 있게 할 것이다. 이렇게 작성된 지방의제(행동)21의 실천은 지구적 환경위기를 지역에서 해결해 나간다는 지방의제21의 고유한 임무를 수행하면서 지역의 지속가능발전을 3자의 협력을 통해 실현해 나가는 녹색 거버넌스의 모델을 제공하게 될 것이다.

지방지속가능발전위원회는 지방의제(행동)21에서 약속한 지방정부, 지역 주민, 기업 등 각 구성원들의 실천 정도와 이를 통한 지역의 지속가능성을 정기적으로 조

사, 평가하고, 이 결과를 환류하는 연속적인 과정으로 활동을 수행해 가야 한다. 또한 이러한 활동들을 3자 파트너십을 바탕으로 해 수행해 나가야 하므로 각종 협치 관련 활동도 지방지속가능발전위원회가 앞장서 전개해 가야 한다. 민관협력을 위한 법·제도들을 발전시켜 나가고, 민관협력 역량을 강화하기 위한 교육과 훈련프로그램을 지원하고 운영하는 지방지속가능발전위원회의 고유역할도 지속적으로 수행해 가야 한다. 민관협력 관련 활동들을 집중시켜 지속가능발전위원회의 활동을 과대하게 설정해서는 안 되지만, 지방의제21과 관련된 각종 활동들을 수행해 나가는 과정에서, 지방지속가능발전위원회는 무엇보다 지역의 민관협력역량을 증진시켜가는데 최우선의 노력을 기울여야 한다. 지방의제(행동)21을 실천하고 지속가능한 지역발전을 실현해 나가려는 다양한 활동과정에서 지방지속가능발전위원회는 필연적으로 이들 활동과정에서 발생하는 지역사회 갈등관련 사안들에 대한 관리(예방과 해결, 혹은 조정)도 담당해야 한다.

3) 광역추진기구: 지방지속가능발전위원회의 구성과 운영

가. 인적 구성

지방지속가능발전위원회는 지방자치단체, 지역주민, 기업 등 지역사회의 주요 구성원들을 대표하는 50명 내외의 인사들로 구성한다. 지방자치단체에서는 환경국장, 건설교통국장, 농정국장, 복지국장, 정책기획관(실장), 경제투자심의관(실장), 문화관광국장 등이 참여하고, 지역 주민들을 대표하여 시민, 환경단체, 소비자단체, 복지단체, 여성단체, 청소년 및 교육단체, 노인단체, 장애인단체 등의 대표들이 참여해야 하며, 직접 지역 주민들의 의견을 반영하기 위하여 주민대표(아파트자치회장, 통장, 이장, 노인회장 등)들도 참여해야 한다. 지역사회의 약자와 소수자의 의견을 반영하기 위한 관련 단체 및 전문가들의 참여도 확보되어야 한다. 기업의 경우 대규모 사업장을 대표하는 임원뿐만이 아니라 유통업체 대표, 음식업협의회, 약사회 등 직능단체 대표들도 참여할 수 있어야 한다.

광역시도와 대규모 기초자치단체의 경우, 각 지역의 주민대표, 직능단체의 대표 등은 풀(pool)제로 운영하도록 체계를 구축해야 한다. 즉 각 지역의 대표자들을 연 1-2회 교육과 회의를 통하여 관심과 참여의식을 고취하고 관련지역과 분야에 대한 의견수렴 필요시 참석토록 해야 한다. 지역과 참여인원이 너무 방대하므로 이들이 일상적으로 참여할 수는 없지만 정책과 계획들이 관련지역의 큰 영향을 미치는 경우 이들의 의견청취와 반영이 매우 중요하기 때문에, 이를 실현할 수 있는 최소한의 장치는 강구해야 한다. 단순히 이들의 의견을 일반주민 의견수렴 차원에서 일회적인 설문이나 공청회 등으로 대체해서는 안 될 것이다.

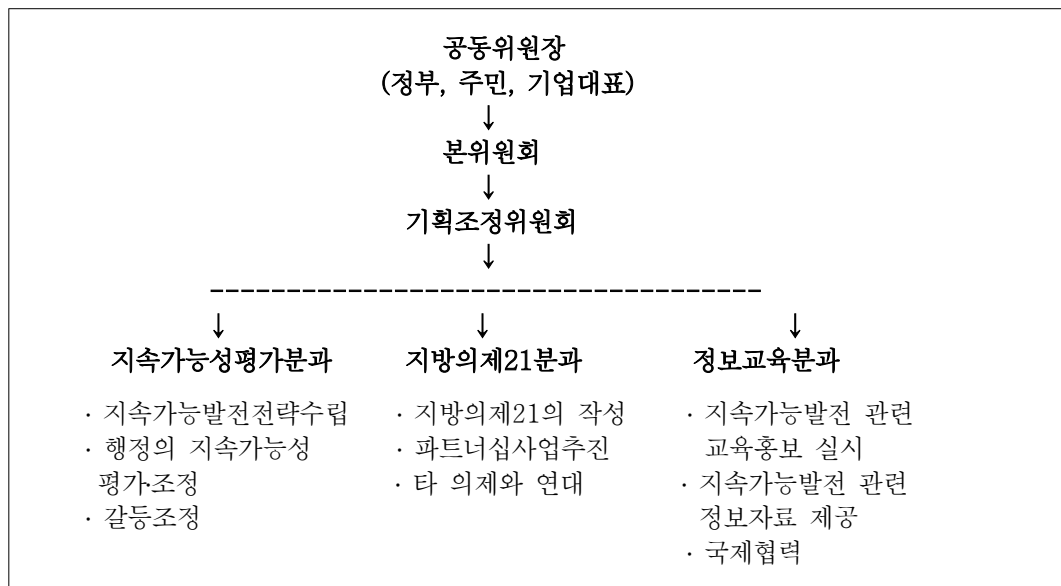
지방의제21의 실천과 평가 모니터링을 위해서 지역의 자원봉사단체들이 적극 참여할 수 있도록 해야 하며 지역 자원봉사센터, 자원봉사단체 협의회 등과 긴밀히 협력해 나가야 한다. 지속성평가와 심의활동을 위해 전문가들의 역할이 대단히 중요하므로 경제, 사회, 환경적 지속가능성을 통합하여 판단할 수 있는 전문가들이 지방지속가능발전위원회에 다양한 채널로 참여할 수 있어야 한다. 통합적 접근을 위

해 여러 분야를 함께 다루고 있는 전문분야(예를 들면 환경경제학 등)의 역할들이 특별히 중요하다. 특히 지속가능발전위원회의 창설과 운영 초기단계에서 지역의 지속가능발전전략을 수립하고 평가지표를 개발하기 위해서는 많은 전문가들의 참여와 활동이 필요할 것이다. 이 과제는 별도의 한시적 테스크포스팀(T/F)을 구성하여 운영하고 종료되면 해산하는 방안을 적극 검토할 필요가 있다. 단 이후 3년 내지 5년 주기로 정기적인 활동평가를 위한 별도의 T/F가 구성되어 한시적 활동을 수행할 필요가 있다.

나. 분과위원회의 구성과 운영

지방지속가능발전위원회는 정부, 시민사회, 시장 영역을 대표하는 3인의 위원장(지방자치단체의 대표는 단체장이 되어야 함)을 공동으로 책임지는 본위원회와 그 산하의 분과위원회로 구성해 운영되어야 한다. 본위원회에는 전체 위원이 참여하면서 위원회 운영 전반을 의결하는 기능이 부여되어야 한다. 본위원회 산하에는 ① 지속가능발전전략의 수립, 주요 행정시책 및 개발사업의 지속가능성에 관한 심의·평가, 갈등사안의 조정을 담당하는 ‘지속가능성평가분과’, ② 지방의제(행동)21을 작성하고 파트너십 사업을 추진하는 ‘지방의제21분과’, ③ 지속가능발전에 관한 교육, 홍보, 정보의 제공과 국제협력 등을 담당하는 ‘정보교육분과’(혹은 정보교육센터) 등 3개의 전문위원회를 두고, 위원회 전체의 업무를 총괄 조정하는 ‘(기획)조정위원회’를 두도록 한다.

<그림 6-1> 지방지속가능발전위원회의 체계



이중 ‘지속가능성평가분과’는 각종 개발 및 주요정책과 계획들의 지속가능성을 확보하려는 소극적 개념의 활동, 즉 지역의 지속가능성을 약화시키는 정책과 계획들의 수립과 집행을 수정하거나 유보·폐기시키는 활동을 담당한다면, ‘지방의제21분과’는 지역의 지속가능발전을 주민들의 자의식적 참여를 통해 적극적으로 실현시켜 가는 활동을 담당하게 된다. 양분과는 지방정부, 지역주민, 기업 등 각 구성원들이

실천해 나갈 목표와 과제들을 합의하고 이행하면서 이를 정기적으로 평가·환류하는 활동을 나누어 수행하는 셈이 된다. 한편 ‘정보교육분과’는 장기적 관점으로 우리사회의 지속가능역량을 향상시키는 활동을 수행하는 실천단위로 간주되어야 한다. 지역사회 각 구성원들에 대한 적극적인 홍보활동의 전개, 공무원 및 기업인, 주민들에게 다양한 정보를 제공하고 각종 교육, 훈련기회를 제공하고 또한 진행하는 것이 이 분과의 역할과제다. 이 세 분과가 전문적으로 수행해야 할 역할 중 핵심적인 내용을 나누어 살펴보면 아래와 같다.

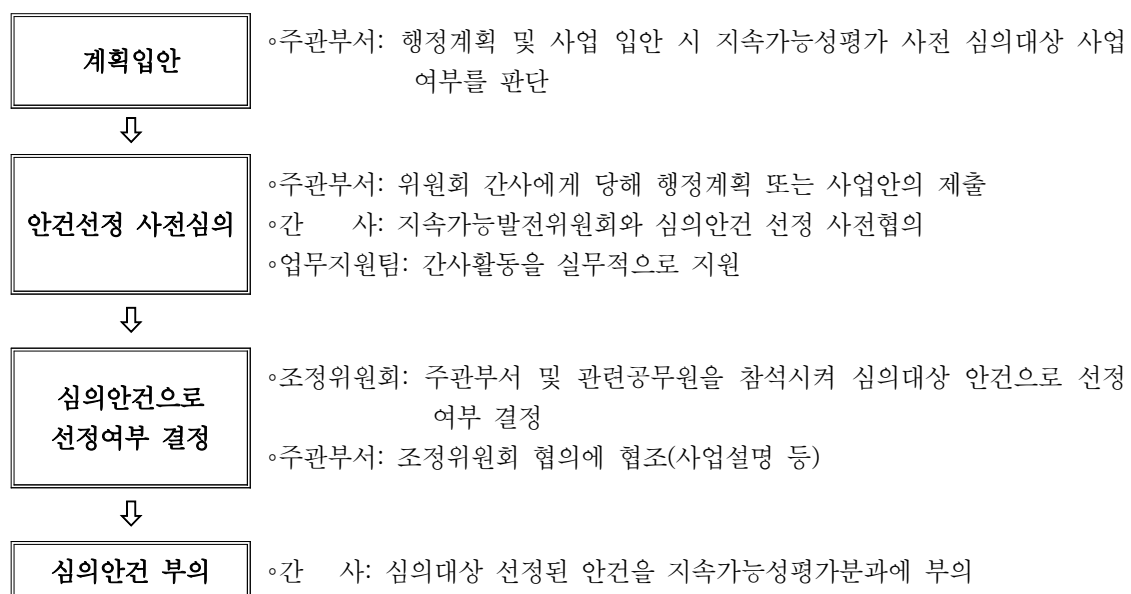
• 지속가능성의 평가 활동

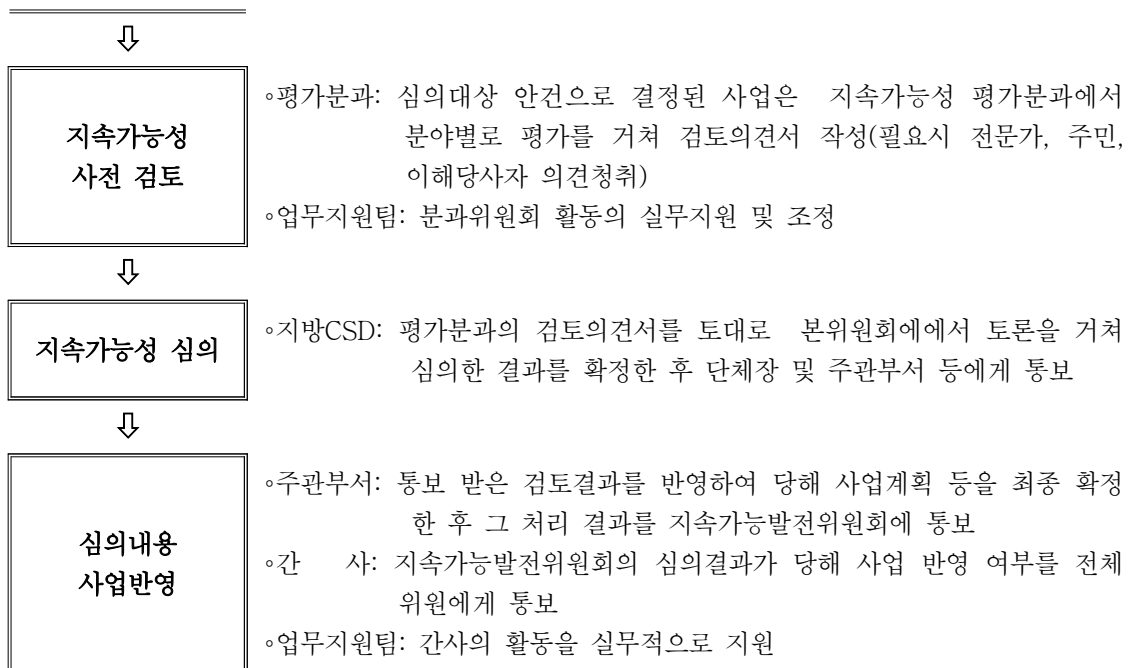
평가업무를 원활하게 하기 위해선 우선 의안 및 심의대상에 대한 1차 판단을 할 수 있는 (기획)조정위원회를 두고, 이 위원회의의 활동을 지원해 줄 4-5명의 전문실무자가 활동하는 업무지원팀이 있어야 한다. 위원회 간사는 지자체의 담당부서장과 민간위원 중 선출된 1인이 공동으로 역할을 수행하도록 한다. 다수 안전에 대한 심의·평가활동을 원활하게 수행하기 위하여 분과위원회 내 소위원회를 둘 수 있다.

이러한 틀을 갖춘 뒤, 평가대상사업이 지방지속가능발전위원회로 제출되면, 조정위원회는 우선 상정여부를 검토한 뒤 심의·평가 진행계획을 작성하여 분과위원회에 안전으로 상정한다. 평가과정에서 분과위원회는 주민들의 의견이 중요하게 반영될 필요가 있으면 공청회, 토론회, 워크숍 등을 개최한다. 심의·평가 결과는 검토의견서로 작성되어 본위원회에 제출하면 토론을 거쳐 도출한 평가결과(동의, 조건부동의, 부동의 등)를 단체장과 담당부서로 통보한다. 해당부서는 검토의견을 정책수립 및 집행과정에 반영하여 처리한 결과를 지속가능발전위원회에 통보해야 한다.

업무지원팀은 분과위원회 활동을 실무 지원하는 역할을 수행해야 한다. 수시로, 그리고 전문성을 가지고 안전을 검토하고 심의·평가해야 하므로 이들의 역할은 대단히 중요하다.

<그림 6-2> 지속가능성 평가의 흐름





그밖에 평가업무를 포함해 지방지속가능발전위원회의 활동을 보다 효율적으로 진행하기 위해서는 아래의 같은 점이 사전에 충분히 검토되고 강구되어야 한다.

첫째, 회의의 정기성이 확보되어야 한다. 대상사업에 대한 구체적인 검토에 따라 지역별로 다르겠지만 지방지속가능발전위원회에서 검토할 대상사업목록을 보면 매월 수십 건에 이를 것으로 예상된다. 조정위원회에서 대상사업에 대한 사전 심의를 통해 1차 선별되겠지만 본위원회, 분과위원회, 조정위원회는 월 1회 정기회의를 개최하여 평가업무를 분산시켜야 한다. 위원들은 한 달에 최소 2회(조정위원은 3회) 이상의 회의에 참석해야 하고, 추가 검토 및 토론, 현장조사 등이 필요할 때는 참석이 더 늘어 날 것으로 예상된다.

둘째, 위원회 운영에 필요한 문서서식을 마련해야 한다. 서식은 단순한 기록을 위한 양식이 아니라 회의 및 활동방향을 제시하고 회의 및 활동결과를 여러 사람들이 정확하게 공유할 수 있는 도구이다. 주관 부서에서 제출할 계획이나 사업들에 대해 일목요연하게 알 수 있는 안건서식, 조정위원회에서 조정위원들이 검토한 의견들을 제출할 의견서식, 조정위원회 결정에 대한 의결서식, 소위원회 검토 의견서식, 소위원회 의결서식, 전체위원회 의결서식, 현장조사 보고서, 이해당사자 의견청취 보고서, 각종 회의록 서식 등등을 마련하고 이에 대해 위원들이 충분히 이해할 수 있도록 해야 한다.

셋째, 각급 회의 운영과 의결 방식에 대한 세부 운영규칙을 마련해야 한다. 여러 의견들이 대립되어 합의가 이루어지지 않을 때 합리적으로 결정을 내릴 수 있는 최선의 방안들을 검토하여 이를 규칙으로 만들고 이에 따라 지방지속가능발전위원회의 각급 활동들이 운영되어야 한다. 추가토론요구, 현장조사 실시여부, 이해당사자 의견청취, 공청회 개최 등 주요 사안들에 대해 결정하고 집행해 나가기 위해서는 세부적인 운영규칙들이 마련되어야 할 것이다. 예를 들어 조정위원 10명 중 몇 명

이상이 요구할 때 현장조사를 할 수 있는지, 혹은 할 필요가 없는지를 규정해 놓아야 운영과정에서 혼란을 줄일 수 있을 것이다.

넷째, 안전 제출 시기에 대한 판단이 필요하다. 서울과 경기도의 운영규정에 따르면 행정계획과 기본계획을 입안하여 최종결재권자의 결재를 얻기 전에 안전으로 제출토록 되어 있으나 좀더 구체적으로 이 시기를 규정할 필요가 있다. 즉 모든 검토과정이 종료되고 최종 결재권자의 결재만을 남겨둔 채 지속가능발전위원회(분과위원회)로 안전이 제출된다면 불필요하게 많은 시간들이 낭비될 우려가 있다. 행정계획이 수립되어 관련 부서와 협의를 시작하는 시점이나 지속가능성 평가 의뢰 시점에서 안전이 제출된다면 행정절차에 필요한 시간들을 단축할 수 있을 것이다.

다섯째, 위원회 활동을 실무적으로 지원해 줄 업무지원팀의 역할이 매우 중요하다. 주관 부서에서 제출한 안전을 간사가 접수하여 조정위원회에서 사전심의를 하여 상정여부를 결정하게 된다. 조정위원회에서 진행될 사전심의 활동은 엄밀하게 작성된 기준과 체크리스트에 의해 수행되겠지만 관련 부서, 사업시행과 관련된 이해당사자들 모두가 흔쾌히 수용할 수 있는 결정을 내리기 위해서는 많은 자료와 이해당사자들의 의견청취, 현장조사를 통한 정확한 판단근거의 제공, 민주적인 토론과 결정과정들이 필수적이다. 이를 실무적으로 지원해 줄 수 있는 업무지원팀의 역할이 대단히 중요할 것이다.

여섯째, 분과위원회의 담당업무를 효율적으로 추진하기 위해 전문영역별로 2-3개 소위원회를 두고 관련사항을 집중적으로 검토하도록 한다. 소위원회에서는 상정된 안전들에 대해 사전적으로 전문적인 판단을 하여 분과위원회에 상정시 제출하며, 토론을 효율적으로 추진할 수 있게된다. 전체 위원회는 분과위원회에서 심의·평가된 결과를 최종 논의하여 결정한다.

참고로 2005년 2월 현재 조례에 의해 설치·운영되고 있는 서울시, 경기도, 담양군의 지속가능발전위원회의 운영실태를 비교하면 <표 6-2>과 같다.

<표 6-2> 서울시·경기도·담양군의 지속가능발전위원회 비교

	서울특별시	경기도	담양군
조례명	서울특별시녹색서울시민위원회(=녹색위)설치및운영조례(녹색위의 한 분과위원회로 지속가능발전위원회를 두고 있음)	경기도지속가능발전위원회조례(지방의제21추진기구는 별도 지원조례로 규정, 지원)	담양군지속가능발전위원회및생태도시담양21협의회설치조례(지속위와 지방의제21추진기구를 단일조례규정)
제정일시	조례는 1996년 5월에 제정되었으나 지속가능발전위원회 설치는 2000년 1월 개정시 설치	2003년 9월 22일	2003년 4월 15일
위원수	30명(전체 녹색위는 100명)	30명	35명
위원장	위원 중에서 호선	정무부지사(당연직)와 민간위원 중 1인 호선하여 2인의 공동위원장	민간위원 중 군수가 위촉
기능	시장이 부의한 주요정책, 계획,	주요행정계획의 설정 및 계획	군정의 주요시책에 대한 지

	제도 등에 대한 지속가능성을 평가자문	수립에 대한 지속가능성을 도지사에게 자문함.	속가능한 방향 설정 및 계획의 수립에 관한 자문평가
기구 특징	녹색위 산하 한 분과로 지속가능발전위원회 설치·운영	지방의제21과 지속위원회를 구분하여 별도 운영	단일조례에 의해 규정되어 있으나 지방의제21과 지속위원회는 별도의 조직으로 기능함
운영 현황	2000년 1월 설치이후 서울시 지구단위계획 등 각종 계획들에 대한 지속가능성을 평가하여 서울시에 의견을 제출함	2004년 8월 25일 위원위촉하고 2004년 11월 위원 전체 워크숍 진행한 후 2005년 1월부터 운영계획이었으나 2005년 2월 현재 회의가 개최되지 않았음	환경도시분과, 경제농업분과, 문화복지분과, 자치재무분과 등 4개 분과를 구성하였으나, 별 다른 활동은 확인할 수 없음(담양군청 지속위 관련 사이트 확인)

• 지방의제21의 작성 및 실천활동

지방의제21분과는 지역의 지속가능발전을 실현하기 위한 적극적 활동주체로 지방의제(행동)21을 지역지속가능발전전략을 토대로 작성하고, 행정, 주민, 기업 등이 각 주체별, 분야별 실천을 관장한다. 이 분과는 구체적인 의제사업을 기획하고 추진해 나가는 실천중심의 단위이므로 광범위한 활동내용과 범위를 포괄해야 한다. 지방정부의 대부분 부서, 많은 지역주민, 기업 등이 참여하는 광범위한 실천을 촉진하기 위해선 그 만큼 효율적인 조직구성과 운영체계가 필요하다. 의견수렴을 위한 토론·논의구조와 실천을 위한 사업체계를 구분하여, 지방정부의 각종 정책과 계획의 수립과정이나 지방의제21 사업계획 수립단계에서 충분한 토론과 협의가 필수적이지만, 집행 및 실천과정에서는 불필요한 논의나 토론을 없애고 분야별 실천활동들을 실질적으로 지원할 수 있는 활동이 강화되어야 한다. 또한 많은 사업과 활동들이 행정과 주민, 행정과 기업, 기업과 주민, 더 나아가서 행정, 기업, 주민 3자 모두가 파트너십을 기반으로 추진되어야 하므로 분과구성과 운영방식에서도 우리 사회 여타의 조직과 활동과정과는 다르게 접근해야 한다. 지방의제21분과의 주요실천 영역은 ① 지방의제21의 행동주체별(행정, 기업, 주민 등) 실천과제, ② 이슈 분야별 실천과제(예, 지속가능한 물자원 이용과 보전, 지속가능한 에너지 이용, 지속가능한 생산과 소비 등), ③ 지표 및 실천 활동에 대한 정기적인 모니터링 및 평가활동 등으로 나누어 볼 수 있는 데, 이를 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 행동주체별 실천과제들은 각 주체들이 연초계획과 목표를 수립하여 1년 동안 추진한 후 연말에 자체평가, 상호교차평가 등을 통해 추진성과를 평가하여 우수 실천사례들을 발굴·확산시키고, 실천주체들을 격려·고무하도록 해야 한다.

둘째, 지방의제21의 파트너십과 거버넌스(협치) 발전을 위해서는 3자가 공동으로 계획하고 실천해 나갈 수 있는 이슈분야별 실천과제 수행이 더욱 중요하다.

셋째, 이슈 분야별로 기 작성된 의제 목표들을 달성하기 위하여 행정의 관련 부서, 전문가, 관련기업인, 관련 시민단체, 지역 주민대표들이 함께 모여 실천계획을 수립하고 상호협력을 바탕으로 실천과제들을 수행해 나가면서 목표를 달성해야 한다.

주민들이 직접 참여하는 정기적인 모니터링 및 평가활동은 주민들의 관심과 참여

를 활성화시키고 지방지속가능발전위원회의 활동과정에서 나타날 수 있는 여러 문제점들을 명확하게 드러나게 하여 해결방안들을 찾아나가는 출발점이 된다. 활동을 통해 달성된 지표들은 주민들의 현장 모니터링을 기초로 해 지속가능평가분과가 매년 정기적으로 평가하고 그 결과를 환류하여 활용하도록 해야 한다. 지방의제21 작성과정에서 모니터링의 시기·방법·추진주체·활용방안 등이 반드시 포함될 수 있도록 해야 한다

지방의제21분과는 실천활동에 직접 참여할 수 있는 단체와 조직의 실무책임자들을 중심으로 구성하되, 공무원, 주민, 기업인, 전문가들을 포함하면서 지역역량과 특성을 고려해 일정수의 위원으로 구성한다. 지역이 광대한 경우, 지역의 대표성을 고려하고 주민들의 활동이 활발한 지역의 경우 다소 많은 인원들을 참여토록 할 수 있다.

분과는 전체 위원들이 참여하는 총회(전원회의), 사업집행을 위한 집행위원회, 사무처를 기본 운영체제로 구성하되, 구체적인 실천활동들은 이슈분야별 실천단을 조직해 운영하고, 이 실천단과는 별도로 이슈에 대한 모니터링을 수행하는 팀을 구성하여 운영해야 한다. 예를 들어 물 관련 실천 활동을 하는 물 실천단을 구성할 때 행정, 기업, 주민, 시민단체들이 참여하는 거버넌스 체계로 해야 하지만, 물 관련 의제의 지표를 모니터링하기 위해선 물 현황 조사단이 별도로 구성되어야 한다.

• 정보교육관련 활동

정보교육분과(센터)는 지속가능한 발전이념을 확산하고 그 가치실현을 위한 교육훈련사업 추진, 홍보사업 추진, 국내외 관련정보 수집과 제공, 대외협력 활동을 수행한다. 이 분과(분과보다는 센터형식의 구조와 운영이 적합함)는 (논의와 회의가 아닌) 실무 집행을 중심으로 구성되고 운영 되어야 한다. 이 분과에는 교육훈련팀, 홍보팀, 정보팀, 기획운영팀, 대외협력팀 등을 두고 지역역량에 맞게 실무인력을 배치하며 각 팀별 관련 전문가 및 단체와 기관의 관계자들이 자문위원으로 활동할 수 있도록 해야 한다. 가령, 교육훈련팀은 공무원, 주민, 기업, 학생 등 지역의 구성원들의 특성에 맞는 교육훈련프로그램을 개발하여 추진하는 일반적인 활동 이외에 각 이슈분야별 실천활동의 전문성 확보를 위해 특별교육, 전문가 육성을 위한 훈련과정을 개발하여 운영해야 한다.

현재 지속가능한 사회를 위한 교육 10년의 과제가 주요 이슈로 등장하고 있는 바, 환경교육활동에 머물고 있는 이 과제들을 지역차원에서 해결하여 수행할 수 있는 준비를 해나가야 한다. 홍보팀은 지속가능한 발전의 이념과 가치에 대한 지속적이며 적극적인 홍보활동을 수행하면서, 장기적인 사회변화를 추구하되 단기적으로는 지속가능발전위원회의 활동을 지역사회에 뿌리내리도록 해야 한다. 추진되고 있는 사업이나 활동들에 공무원, 주민, 기업 등 각 구성원들이 적극적으로 참여하기 위해서도 홍보팀은 노력해야 한다. 정보팀은 국내외 활동들에 대해 풍부한 정보들을 수집·가공해 제공하여 관련자들의 활동을 지원해 주는 역할을 해야 한다. 지방의제21과 관련된 각종 국제회의와 협약들의 진행과정, 우수사례들을 수집하여 활용 가

능한 내용으로 가공한 정보들을 제공해 주고 활동과정에서 축적되는 정보의 정리와 교류 등의 활동을 수행토록 한다. 기획운영팀은 센터의 전체 활동을 기획·총괄하여 효율적인 활동이 추진되도록 한다.

광역 및 대도시 지방지속가능발전위원회는 민간활동가 13-22명(즉, 지속가능평가분과 간사 및 전문인력 4-5명, 지방의제21분과 사무처 5-10명, 정보교육분과 4-7명 등 총 13-22명 정도)와 공무원 1-2명(지속가능평가분과와 지방의제21분과에 각각 1-2명 파견됨)이 중심이 되어 활동하는 기구가 되어야 한다. 민간 활동가들은 전문계약직으로 지자체에서 선발하여 채용하되 기존 지방의제21 추진기구들이 추천하는 인사들을 적극 반영함으로써 지역시민사회의 의견을 수렴해야 한다. 활동에 필요한 예산은 지방자치단체에서 지원하도록 하되 지역지속가능발전계획 수립, 지속성평가지표, 교육훈련프로그램 지원, 정보센터 운영 등에 대해서는 환경부 등 중앙정부에서 예산을 확보하여 지원하도록 한다. 추진법 제정 후 계획 수립 등 초기 사업과정에서 필요한 예산은 국가지속가능발전특별예산 등을 마련하여 지원하도록 해야 한다.

4) 지방지속가능발전위원회와 국가지속가능발전위원회의 관계

현재 국가지속가능발전위원회의 체계와 역할을 변화시켜 지방지속가능발전위원회와의 유기적 협력관계를 설정해야 한다. 국가의 지속가능발전은 국가단위의 정책과 계획이 지역차원에서 집행되고 실현되기 때문에 지역의 지속가능성이 보장되지 못한다면 국가지속가능발전위원회의 활동은 문서와 계획 속에서만 유지된다.

국가단위의 정책과 계획이 지역에서 심각한 갈등을 발생시킨 예는 너무나도 많다. 현안문제 중 경기도에서 발생하고 있는 문제로 건교부에서 진행하고 있는 그린벨트내 택지개발을 통한 임대주택 공급사업, 양재-영덕간 고속도로 문제, 호남고속철로 문제 등이 있으며, 지역의 시민환경단체들이 경기도와 함께 추진하려는 하남지역도립환경교육센터의 문제 또한 환경부의 부정적 태도로 인해 계획대로 사업 추진이 불가능해진 상태이다.

지방지속가능발전위원회 구성이 여전히 지체되고 있는 상황이지만 향후 여건들이 조성되면 급속하게 확산될 가능성이 있으며 이에 대한 대응방안도 국가 지속가능발전위원회 차원에서도 시급히 마련되어야 한다. 현재 지방의제21 관련자들의 대통령자문지속가능발전위원회 참여현황은 본위원회 5-6명, 전문위원회 10여명(전현직 관련자 포함)으로 파악되고 있다.

지속가능발전위원회의 규정과 운영세칙에 따르면 지역의 지속가능한 발전과 활동에 대한 관심과 역할규정은 대단히 미흡한 실정이다. 제2조는 지속위의 기능을 7개 사항으로 규정하고 있으나 지방의 지속가능발전과 지방의제21과 관련된 내용은 전혀 언급되어 있지 않다. 다만 4항 유엔환경개발회의에서 채택된 의제21의 실천계획수립 및 시행에 관한 사항 속에 지방정부의 역할을 검토하면서 지방의제21이 언급될 수 있을 것으로 기대된다. 운영세칙 제20조는 전문위원회의 구성을 규정하고 있고, 별표에는 사회, 환경, 건강 분야 등 5개 전문위원회 구성을 제시하고 있다. 5개 전문위원회 중 대외협력·교육분야 전문위원회가 지방의 지속가능발전에 관한 사항

(LCSD, 지방의제21)을 담당하도록 되어 있다. 국가지속가능발전위원회의 규정만을 놓고 본다면 지방지속가능발전에 관한 사업과 지방의제21의 활동에 대한 관심은 없다고 보여지며, 운영세칙에서 아주 낮은 비중으로 취급하고 있는 실정이다.

그러나 우리사회에서 지속가능발전의 이념과 가치를 가정 먼저 이해하고 구체적인 실천 활동을 통해 실현해 나가고 있는 사람들은 대부분 지방의제21 관련자들이다. 지방의제21의 10 여년의 활동과정에서 지속가능한 발전에 관한 다양한 경험들을 축적해 온 집단은 지방의제21이 유일하다고 볼 수 있다. 이는 지속가능발전위원회의 구성과정에서 주도적인 역할을 담당하였던 사람들의 다수가 지방의제21 관련자들이었고 이들은 지방지속가능발전위원회의 구성과 지방의제21 활성화를 위해 많은 노력을 했다. 2002년 6월 지속가능발전위원회 결정사항은 이러한 상황을 잘 보여주는 상징적 사례이나 위원회의 결정사항은 제대로 실행되지 못하였다.

결론적으로 국가지속가능발전위원회의 고유한 역할 속에서 지방지속가능발전위원회와 지방의제21과의 긴밀하면서도 효과적인 협력체계 구축이 중요하며, 특히 지속가능발전의 이념과 가치보다는 단기적 이익과 경제적 가치만이 정책과 계획의 주요 기준으로 판단되는 현실에서 10여 년의 활동과 경험을 축적한 지방의제21 관련자들의 역할은 매우 중요하다.

국가지속가능발전위원회와 지방지속가능발전위원회는 각각의 역할을 수행해 나가면서 수평적 협력관계를 형성해 나가야 하겠지만, 지속가능한 지역발전을 위한 법과 제도의 정비, 지속가능한 발전이념의 확산과 정착, 지속가능한 발전을 위한 지역 역량강화 등이 시급히 필요한 현실에서 국가지속가능발전위원회의 주도적이며 적극적인 역할이 더욱 강조되어야 한다. 국가지속가능발전위원회는 지방지속가능발전위원회와 상호 대등하고 독립적인 활동을 수행하면서 지역의 지속가능발전과 지방지속가능발전위원회의 활동을 지원하기 위한 위의 3가지 사업을 주요 과제로 설정하고 이를 시행하기 위해 노력해야 한다.

국가지속가능발전위원회의 규정을 개정하여 지방지속가능발전의 중요성과 이를 위한 역할을 고유한 주요 기능(규정 제 2 조)의 하나로 인식하고 이를 반영해야 한다. (규정 2조 5항에 지역의 지속가능발전과 지방지속가능발전위원회와의 협력과 지원에 관한 사항을 신설하여 삽입). 조직적 연계를 위해서 제 9 조에 지방지속가능발전특별위원회에 관한 규정을 신설 삽입해야 한다. 이 특별위원회는 지속가능발전을 위한 지역 역량강화를 주요 업무로 하되, 지방지속가능발전위원회와 지방의제21의 관계자들로 구성되도록 해야 한다. 실제 지방의제21전국협의회 주요임원들(지역에서 활동하고 있는 관계자)과 전문가들을 중심으로 위원회가 구성될 것으로 예견된다.

특별위원회는 전국협의회와 협력하여 민간 지역지속위원들과 지방의제21 관련자들의 교육, 훈련사업, 각급 공무원 교육프로그램(국가 및 지방공무원 연수원 프로그램)을 활용한 교육사업, 기업인들의 교육사업, 각 지역 우수사례발굴 및 확산, 지역 지속가능발전지표 개발 및 활용, 모범적인 지속가능발전 지자체 발굴 및 시상 등의 사업을 추진한다. 그리고 특별위원회 위원들의 타 전문위원회 참여를 허용하여야

한다.

5) 기초 추진기구의 역할과 구조

기초 지방지속가능발전위원회의 역할과 구조 및 운영은 위에서 제시한 광역 추진기구, 즉 지방지속가능발전위원회와 유사할 것이나, 광역과의 역할분담 및 협력체계 하에서 추진되어야 하기 때문에 지속가능평가분과와 정보교육분과 활동은 지방의제 21분과에 비해 상대적으로 축소되거나, 군 단위 등 일부 지역에서는 지역 실정에 따라 지방의제21 분과만을 둘 수 있다.

60만 이상의 대도시의 경우 위 광역 지방지속가능발전위원회의 구조 및 운영방식을 그대로 적용할 수 있다. 군 지역 및 일반 기초시의 경우 지방지속위원회 산하에 3개의 분과구조를 설치하는 것보다는 기존 지방의제21 추진 기구를 확대 발전시켜 현 조직체계 내에 지속가능평가소위원회(타 위원회 활동과 중복이 가능하도록 함. 광역위원 등 지역 외의 외부 역량을 활용하는 방안도 검토할 수 있음)를 두고 교육훈련, 정보센터 등의 활동은 광역 추진기구의 지원을 받도록 한다. 군 지역 및 기초시의 추진기구는 4-8명의 민간 활동가와 2인 이상의 공무원이 파견되어 활동할 수 있는 사무국을 둘 수 있어야 한다.

6) 국가·광역·기초 지속가능발전위원회간 관계

각 수준별 지속가능발전위원회의 역할 및 구성을 정리해 보면 다음과 같다.

<표 6-3> 국가·광역·기초 지속가능발전위원회의 비교

	주요역할	기구의 특성 및 구조
국가 지속위	·국가지속가능발전전략 수립 및 추진 ·지방지속위 활동지원, 평가 ·관련 법과 제도의 정비 ·국내외 정보제공 및 교육훈련사업추진	·광역 및 기초지속위와 상호협력하는 대 등하고 자율적인 관계유지 ·지방지속위 전국네트워크(가칭) 조직을 특별위원회로 연계하여 협력 및 활동 지원
광역 지속위	·광역지속가능발전전략 수립 및 추진 ·지자체 행정시책(도시계획, 환경보전 등)의 지속가능성 심의, 평가, 조정 ·광역 지방행동21의 수립, 추진 ·시초지속위 활동지원 및 평가 ·기초 지속위 교육훈련사업 지원	·전체위원회(행정, 기업, 시민대표 50명 으로 구성) 산하에 지속성평가조정분 과, 지방의제21실천분과, 정보교육분과 설치 ·분과별로 적정수의 민관위원 참여 ·지속성평가분과 및 정보교육분과 기능 강화
기초 지속위	·기초 지속가능발전전략 수립 및 추진 ·지방의제21을 지방행동21로 전환 추진 ·생활현장을 대상으로 한 마을의제21 추진	* 단기 ·기존 지방의제21실천협의회의 기능을 확대, 개편하여 사업 추진 ·지방의제21실천분과를 중심으로 활동하 되 대도시를 중심으로 지속성평가분과, 정보교육분과 설치 * 장기 ·광역추진기구와 같이 지속성평가분과, 정보교육분과 설치 운영

1.4. 중기방안 2

1) 전제: 지방자치법의 개정

지방자치법을 개정하여 지방자치법의 목적으로 ‘지속가능한 발전’으로 하고(제1조) 지방지속가능발전 실천노력을 지방자치단체의 주요 책무로 규정하며(제8조), 지방자치단체의 특별행정기구로 지방지속가능발전위원회를 설치·운영하는 것도 가능하다(지방자치법 제6장 제6절 신설). 이 방안은 행정자치부와 지자체와의 협의와 합의를 통해 법률적 기반을 확보하는 것이 된다.

2) 방안의 장단점

협의와 논의 대상이 축소되어 1안 보다는 시간과 노력이 절약될 수 있는 장점이 있다. 지방분권의 추진과정에서 지자체에 더 많은 권한과 책임을 이양할 수 있어 분권의 흐름과도 일치하며 특히 녹색분권을 실현하기 위한 첫 계기로 중요한 의미를 부여할 수 있다. 지자체 기구를 법률로 규정하게 되어 지방지속위원회의 활동이 명확하게 규정되고 전국적인 일관성과 통일성을 갖고 활동이 추진될 수 있으며 지역별 편차를 최소화 할 수 있다.

이 방안의 단점으로는 국가지속가능발전전략 및 계획과의 연계가 취약하여 국가 전략과 계획이 지역의 전략과 계획 속으로 반영되기 어려우며 지속가능발전추진법과 지방지속가능발전위원회가 따로 활동해 나갈 위험이 있다. 또한 지역 역량에 따른 지방지속가능발전위원회 활동의 설계와 집행이 일률적으로 추진되어 군단위지역 등 일부 지역에선 혼란이 발생할 수 있으며 개발중심, 행정중심의 사업추진을 고집하려는 지방자치단체들의 반발이 거세게 일어날 수 있다.

해결방안으로 ① 국가지속가능발전위원회와 지방지속가능발전위원회의 활동을 연계할 수 있는 조직체계를 국가지속가능발전위원회 조직 체계 내에 만들고, ② 국가 전략과 계획이 마련되면 이에 대한 충분한 이견수렴과 조정과정을 거쳐 확정하고 확정된 전략과 계획들에 대한 지역 관계자들의 교육과 홍보활동을 강화하도록 한다. ③ 또한 지역 주민들의 동의를 얻고 지자체를 설득하기 위하여 지방의제21의 성과를 적극 홍보하고 단체장, 지방의회 등과 간담회, 주민행사들을 활발하게 추진하도록 한다. 지방지속가능발전위원회의 역할, 구조, 운영 등은 대안 1에서 제시한 내용과 같다.

1.5. 장기방안

지속가능한 지방발전은 국가의 지속가능한 발전의 한 부분이며 궁극적으로는 국가운영체계의 변화와 국민적 인식의 전환 속에서 가능하다. 지방의제21의 목표 또한 장기적인 국가운영체계 및 추구하는 가치관의 변화 속에서만 온전히 실현될 수 있다. 이러한 장기과제를 실현하기 위해서는 지속가능관련 부처들의 통합(지속가능발전기획원의 설립), 부처업무들의 조정, 지속가능사회로의 이행을 촉진해 낼 수 있는 특별법 제정 등이 필요하다. 이 과제는 국가지속가능발전 전략 및 계획과 연계하여 대안들을 모색해야 한다.

제2절 지방지속가능발전전략의 수립

2.1. 성격 및 역할

지속가능한 발전은 경제, 사회, 환경부문에서 지속가능성을 동시에 추구할 뿐만 아니라, 개발의 기회와 결과가 세대내, 세대간에 골고루 나누어지고, 나아가 인간과 자연과의 상호의존 관계를 존중하는 방식으로 전개되어야 할 것을 중요한 원칙으로 삼는다. 이러한 원칙의 지속가능한 발전은 종래의 경제중심, 현세대 중심, 인간중심의 발전방식, 관행, 제도를 심대하게 재편할 것을 요구한다. 가령, 지역단위의 발전은 사람중심의 편익이나 경제적 가치향상을 우선으로 하는 토지 및 환경자원의 개발을 주된 내용으로 하고 있는데, 이는 대개 관련법과 제도적 관행에 의해 뒷받침되고 있어, 이러한 제도적 여건을 바꾸지 않으면 지역의 지속가능한 발전은 요원하다. 가령, 지역단위의 발전을 실행하는 방안들이 도시개발, 환경보전, 산업단지조성, 도로 및 주택건설 등이라 한다면 이는 모두 각종 관련법과(예, 국토의계획및이용에관한법률) 제도(예, 도시계획제도)에 의해 추진되고 있는 바, 지속가능한 발전을 구현하기 위해서는 이러한 개발중심의 관행과 제도가 전반적으로 재편되어야 한다.

지속가능한 지방발전을 위해 강구해야 할 새로운 제도 중의 하나는 현재의 토지개발중심 계획제도(예, 도시지역계획)를 지속가능성의 원칙에 따라 경제, 사회, 환경부문을 통합 조정하는 계획제도의 도입이다. ‘지방지속가능발전전략(local sustainable development strategy)’제도가 이것의 예가 되는 데, 그 특징적 요소를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기존의 개발중심 행정시책들(예, 도시계획)이 행정이 주도해 수립하고 실행하지만, ‘지방지속가능발전전략’은 행정, 시민, 기업 등 지역사회의 다양한 구성원들이 참여와 협력을 통해 지역의 지속가능한 미래상을 건설하기 위한 비전과 협치적 실천 방안을 담은 전략적 계획으로 수립된다.

둘째, ‘지방지속가능발전전략’은 WSSD의 합의 결과에 따라 국가별로 수립하도록 되어 있는 ‘국가지속가능발전전략’(National Sustainable Development Strategy)의 지방적 실천전략으로서, 지속가능한 발전의 관점에서 국가와 지역 차원의 전략들을 유기적으로 연계시키고 나아가 지방정부의 다양한 부문과 영역을 통해 이루어지는 실천계획들을 통합하고 조정해 내는 구체적인 청사진으로 활용된다.

셋째, ‘지방지속가능발전전략’은 협의의 환경실천프로그램이자 비법정계획으로서 취약한 실행력을 가지고 있는 현재의 지방의제21을 확대해 지역의 지속가능한 발전 자체를 담보하는 통합적 전략계획, 즉 경제, 사회, 환경부문을 통합하는 전략계획으로 위상을 갖는다.

넷째, ‘지방지속가능발전전략’은 지방정부가 수립하고 집행하는 부문 및 영역별 행정계획을 지속가능성 측면에서 조율하고 우선 순위를 조정하는 최상위 종합계획이자 실천전략으로 지위를 갖는다.

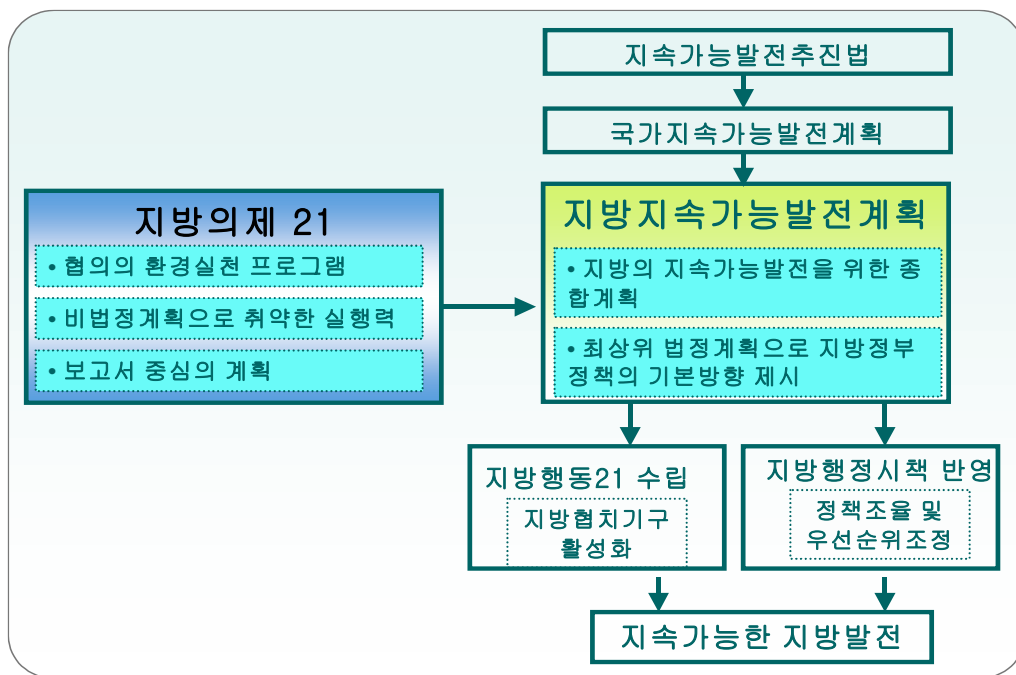
다섯째 ‘지방지속가능발전전략’은 (가칭)지속가능발전추진법 제정과 함께 지방의제21을 법정계획화 하는 것으로, 지방의 종합적 발전 방향과 목표, 참여주체들의 책임과 역할, 활동성과에 대한 평가 및 환류, 그리고 실천 주체별 자원동원(재정, 인력,

정보 등) 방법 등을 제도적으로 명시함으로써 지속가능한 발전을 위한 실천력을 구체적으로 담보해 내는 이행전략에 해당한다.

지난 근대화 과정을 통해 국가 총량적 경제성장을 추진해 온 결과 지역간 불균형과 상대적 박탈감 심화로 과도한 개발압력에 노출되어 있는 오늘날 지방 현실을 고려할 때, 개발과 보전의 균형과 환경, 경제, 사회, 공간적 지속가능성의 조화를 통한 지속가능한 지방발전을 실현함에 있어 지방지속가능발전전략의 이러한 위상과 역할은 중요한 의미를 갖는다. 즉, 지방지속가능발전전략은 지방정부 차원에서 이루어지는 도시기본계획이나 환경보전계획 등의 법정계획과 각종 행정시책들을 지속가능성이라는 최우선 목표가치를 중심으로 연계시킴으로써 지방정부 정책 수립의 기본방향을 조율하는 역할을 수행할 수 있도록 법제도적 위상과 권한을 부여하는 역할을 수행하게 된다. 특히 현행 도시계획은 개발 중심의 토지이용을 우선적으로 고려하는 체제로 구성되어 있어 지속가능한 발전이 요구하는 핵심 내용들을 적절히 담아내지 못하고 있어 지방지속가능발전전략제도의 도입은 지속가능한 발전을 실현하는 주요한 계기가 될 것으로 본다.

지금까지 논의한 지방지속가능발전전략의 위상과 역할을 종합하면 다음과 같다.

<그림 6-3> 지방지속가능발전전략의 위상과 역할



2.2. 내용

지방지속가능발전전략은 지방의 지속가능한 발전을 목표로 하고 있는 지방의제21의 핵심 내용인 ‘지속가능성 3대 원칙 + 1’, 즉 생태적 지속성, 경제적 지속성, 사회적 지속성, 공간적 지속성을 지방 현실에 맞게 법적 기반을 갖춘 실천계획 속에 담아낸 것이다. 따라서 우리나라의 기존 지방의제21이 가지고 있던 내용적 한계를 극복한 한 차원 높은 종합계획으로서 지방지속가능발전전략을 구성할 필요가 있다.

기존 지방의제21은 내용적으로 ‘환경’ 중심으로 구성되어 있으며, 공간적인 차원에서 지구환경문제를 적극 반영시키지 못하고 있고, 시간적으로도 장기적인 전망과 전략이 부족하다. 가령 서울의제21의 경우 ‘대기’, ‘물’, ‘폐기물’, ‘생태’, ‘교통’, ‘도시계획’, ‘복지’, ‘문화’ 등 8개의 의제분야 중에서 순수 환경분야가 4개이며, 나머지 교통과 도시계획분야도 내용에 있어 환경 중심으로 접근하고 있다. 이에 견주어 선진국의 지방의제21을 보면, 다양한 분야의 내용들을 지역 특성에 맞게 포괄적으로 다루고 있는 것이 보편적인 추세임을 알 수 있다(아래 <표 6-4> 참조). 따라서 통합적이고 지속가능한 발전의 실현을 전제로 하는 만큼, 지방지속가능발전전략 속에는 지역 특성에 맞게 경제나 에너지, 건강 등 다양한 분야의 발전과제들이 반영되어야 한다.

<표 6-4> 선진국 주요지역의 지방의제21

국가	지역	지방의제21 구성 내용
영국	London	예술, 레저, 생활양식, 지역사회 중심활동, 경제와 상업활동, 건강과 가정, 학습 및 네트워킹, 자원관리, 폐기물 발생 억제, 에너지, 자연환경, 물, 정책 및 정치, 교통과 구조물 환경
	Hillingdon	폐기물 관리, 교통, 지역사회 복지와 보건, 자연환경과 건조환경, 지속가능한 지역경제와 녹색경영, 기후변화
	Enfield	에너지와 기후변화, 교통과 대기오염, 자원과 폐기물, 자연환경, 건조환경의 안전과 질, 수용능력, 보건, 직업과 지역경제, 교육과 파트너십, 환경의 질 관리
	Croydon	정원 가꾸기, 음식, 보건, 주택, 에너지, 교통, 가계금융, 여가활동
	Barnet	보건과 약자배려, 안전과 보안, 교육, 환경적 책임
	Brent	수용능력(용량), 건조환경, 지역사회 사회복지, 교육, 보건, 에너지, 공유지와 생물다양성, 공해, 경제, 교통, 폐기물
스웨덴	Sundsvall	폐기물, 교통, 에너지, 자연환경, 교육, 농촌, 지역사회, 녹색구매, 기업과 산업, 작업환경
일본	카나가와현	에너지, 폐기물 관리, 자원 재이용, 교통, 도시 녹지, 도시기반시설 물이용, 환경기업, CFC 통제, 열대우림, 환경교육

또한 지방의제21의 법정화를 전제로 하기 때문에 지방지속가능발전전략의 내용은 지방의제21 및 지속가능발전과 관련한 국제회의에서 제기된 의제들을 적극 반영해서 구성되어야 한다. 이와 관련하여 참고되어야 할 국제적 의제들의 예는 다음과 같다.

- 2002년 WSSD 회의에서 중요하게 다루었던 WEHAB 의제(물, 에너지, 건강, 농업, 생물다양성)
- 지방의제21에서 지방행동21로의 전환에 따른 실천의제
- 지방자치단체들의 지방의제21과 지속가능한 발전을 위해 ICLEI 유럽사무소가

주도한 지방자치단체 지방의제21의 자체평가, 즉 ‘LASALA’(Local Authorities Self Assessment of Local Agenda 21) 프로젝트에서 제시된 의제(사회·경제·환경 이슈 통합, 이해관계 통합, 장기적 관점, 지구적 시각, 지속가능한 자연자원 관리)

- 1994년 덴마크 알보그에서 열린 유럽 지속가능한 도시회의에서 제시된 ‘알보그 헌장’(Carta of Aalborg)의 13개 원칙: 지속가능성 원칙과 인식, 지속가능성을 향한 지방전략, 창조적이고 지방적이며 균형을 추구하는 과정으로서의 지속가능성, 협상을 통한 문제해결, 지속가능성을 향한 도시경제, 도시의 지속가능성을 위한 사회적 형평, 지속가능한 토지이용 패턴, 지속가능한 도시 이동 패턴, 지구온난화에 대한 책임성, 생태계 오염 방지, 지방자치, 주민 참여, 그리고 지속가능성을 향한 도시관리수단
- 2004년 6월 헌장 선언 10주년을 기념하여 알보그+10 이름으로 개최된 유럽 지속가능한 도시회의에서 지방의제21이 의제 중심에서 행동 중심으로 전환됨을 밝히면서 제시된 ‘알보그 서약’(Aalborg Commitments)’ 거버넌스, 지방 지속가능성 관리, 자연공유재, 책임있는 소비와 라이프 스타일 선택, 계획과 설계, 이동성 개선과 교통량 저감, 건강을 위한 지방행동, 활기차고 지속가능한 지방경제, 사회형평과 정의, 지방에서 지구로
- 2002년 4월 UNEP 국제환경기술센터와 호주 빅토리아주 환경보호국의 공동 주최로 멜버른에서 열린 회의에서 밝힌 ‘멜버른 10원칙’의 반영:
 - 원칙1: 지속성 및 세대간 사회·경제·정치적 평등과 개성에 바탕을 둔 도시의 장기적 비전을 제공한다.
 - 원칙2: 장기적인 경제·사회적 안전성을 확보한다.
 - 원칙3: 생물종다양성 및 자연생태계의 본질적 가치를 인식하고, 보호하고 복원한다.
 - 원칙4: 지역 공동체로 하여금 생태적 발자국을 최소화하도록 한다.
 - 원칙5: 건강하고 지속가능한 도시의 개발과 육성에 있어 생태계의 특징에 기반을 둔다.
 - 원칙6: 인간·문화적 가치와 역사·자연시스템을 포함한 도시의 고유한 특성을 인식하고 이것을 바탕으로 도시를 구축한다.
 - 원칙7: 사람들의 역량을 기르고 참여를 장려한다.
 - 원칙8: 협동 네트워크를 확대하고, 네트워크를 통해 지속가능한 공동미래를 향해 함께 일을 할 수 있도록 한다.
 - 원칙9: 환경적으로 건전한 기술의 적절한 이용과 효과적인 수요관리를 통하여 지속가능한 생산과 소비를 증진시킨다.
 - 원칙10: 책임, 투명성, 거버넌스에 입각한 지속적인 성장이 가능하도록 한다.

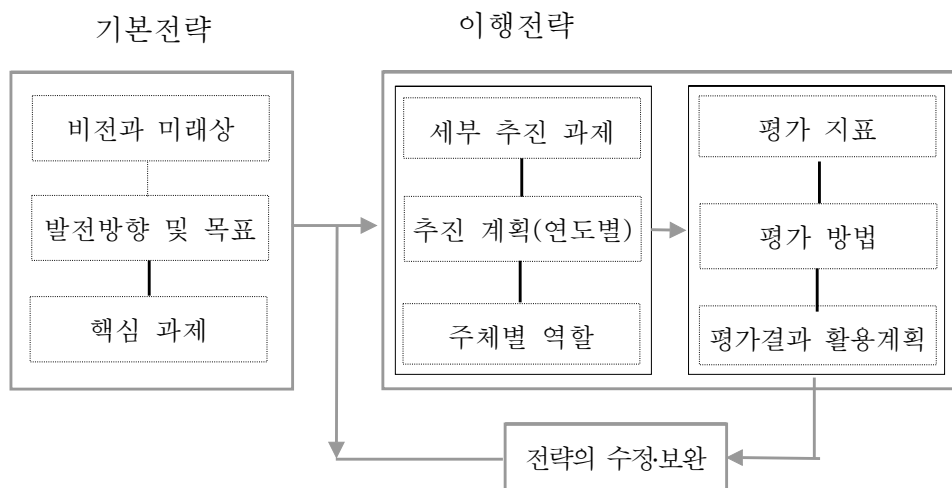
이상의 내용들을 종합해 볼 때 지방지속가능발전전략은 기존 지방의제21의 내용적 한계를 극복하는 차원에서 다음의 내용들은 적극 반영시킬 필요가 있다.

- 사전예방적이고 통합적인 접근 원칙의 반영
 - 신중한 자원 이용과 환경, 사회, 경제적 지속가능성 요소들의 통합적 관리 원칙들을 구체적으로 반영
 - 문제해결을 위한 지구적 책임성 반영
 - 지역적 여건과 특성 반영
 - 실천계획과 자원배분에 있어 성 평등적 접근
- 계획의 실행력을 높이기 위한 전략의 구체화
 - 상 하위 계획간의 수직적 연계와 부문간 계획의 수평적 연계 고려
 - 지속가능한 생산과 소비, 산업구조의 개편 방안
 - 실천 주체별 역할과 실천 기반 및 수단에 대한 구체적인 명시
 - 법정계획, 행정시책과의 연동과 추진 현황에 대한 보고의 의무화
- 실행과정 및 성과에 대한 평가의 구체화
 - 평가체계: 평가주체(중앙정부 또는 광역자치단체, 지역주민-전국협의회), 시기 결과의 활용(지방의제 21 내용 수정, 추진기반(제도) 수정, 인센티브 제공)
 - 평가방법: 평가지표 개발(지속가능성, 국제사회 동향, 지역적 특성 고려)

2.3. 체계

지방지속가능발전전략은 장기적 비전과 목표를 담은 ‘기본전략’과 구체적인 실천 방안과 수단을 담은 ‘이행전략’으로 구분되어 체계화되어야 한다. (아래 <그림 6-4> 참조).

<그림 6-4> 지방지속가능발전전략의 체계



- 기본전략: 20년의 장기적 시간계획 하에 지역사회의 지속가능한 발전의 미래상을 제시하는 것으로, 거시적 발전방향과 목표, 환경·사회·경제·공간적 지속가능성을 실현하기 위한 핵심 과제들을 담음.
- 이행전략: 4, 5년 단위의 단기적 시간계획 하에 구체적인 실천 목표와 수단, 과제별 세부 추진계획, 주체별 역할 등을 담고 있으며, 계획기간

동안의 이행 성과에 대한 평가를 토대로 전략들을 단계적으로 수정·보완해 나감.

기본전략은 국가지속가능발전전략과 국제사회의 요구와 변화를 반영하여 수립하며, 이행전략은 지방차원의 부문별 계획과 연동하여 추진되어야 하는 만큼 지속가능발전추진법 제정을 통해 법적 근거를 마련해 나가야 한다.

2.4. 운영

지방지속가능발전전략의 수립은 ‘지방지속가능발전위원회’가 주관하되, 실제 추진에서는 행정, 주민, 기업이 함께 참여하는 방식으로 작성되도록 한다.

지방지속가능발전전략의 이행성과에 대한 주기적인 평가를 실시하여 설정된 지속가능성 목표치가 최대한 실현되도록 해야 한다. 이를 위해서는 전담행정부서(예, 지속가능담당관이나 지속가능발전국의 설립)가 지방자치단체 내에서 설치될 필요가 있다(자세한 것은 다음 절 참조).

지방지속가능발전전략이 법정계획으로서 효과적으로 집행되기 위해서는 그에 소요되는 예산이 중앙정부 및 지방자치단체의 재정으로 충당될 수 있는 법적 근거를 마련할 필요가 있다.

최상위 행정계획으로 기능하기 위해서는 부문별 행정계획(예, 도시계획)들이 이를 받아들이고 연동될 수 있는 법적 근거나 규정이 있어야 한다. 이를 위해서는 개별법, 가령 ‘국토의계획및이용에관한법률’, ‘환경정책기본법’ 등이 지방지속가능발전전략에 연동될 수 있는 근거조항을 마련하거나, 아니면 상위법으로 ‘(가칭)지속가능발전기본법’을 제정하고 이 법에서 타법에 의한 인허가 사항 등을 의제처리 하는 포괄적인 근거를 설치하도록 해야 한다.

2.5. 추진단계

지방지속가능발전전략은 국가 차원의 제도적 기반조성 과정과 지역이 당면한 여건과 특성들을 고려하여 단계적으로 추진할 필요가 있다.

지방지속가능발전전략은 국가지속가능발전전략을 토대로 광역자치단체를 중심으로 먼저 수립하며, 기초자치단체는 광역자치단체 전략과의 유기적 연계성을 고려하면서 지역적 특성을 반영하여 단계적으로 수립한다.

1) 1단계

- 지방의제21을 확대 발전시켜 비전계획으로서 지방지속가능발전전략을 수립한다.
- 이와 함께 기존 지방의제21의 실천내용은 지방행동21로 전환시킨다.

2) 2단계

- 국가 차원의 지속가능발전추진법 제정에 따라 지방지속가능발전전략을 법적 기반을 갖춘 실천계획으로 전환시킨다.
- 지방 차원에서 지속가능발전전략의 실질적 실행력을 높이기 위하여 부문별 행정계획이 연동할 수 있는 법적 근거 마련을 위해 관련법을 제개정한다.
(예, 국토의이용및계획에관한 법률 등)

제3절 지속가능한 지방행정체제의 구축

3.1. 배경

지속가능한 발전을 위한 지방정부의 역할이 강조되면서 지방의제21이 등장한 만큼 행정의 적극적인 역할이 요구되고 있다. 그러나 현실의 행정체제는 지방의제21과 관련한 활동들을 효과적으로 뒷받침해 주지 못하고 있으며, 나아가 지속가능한 지방발전의 목표 달성을 오히려 제약하는 문제점을 드러내고 있다. 따라서 지속가능한 발전을 효과적으로 촉진·추동하기 위한 지방행정체제의 개편 노력이 필요하다.

기존의 지방의제21은 환경행정조직의 틀 내에서 다루어져 왔으며, 그 결과 경제 및 개발관련 부서에 비해 낮은 위상을 가지고 있는 환경부서의 지방의제21 업무 관장은 결과적으로 지속가능한 발전을 위한 부서간 협력과 지역사회의 변화를 실질적으로 이끌어 내지 못하는 한계를 보여주었다. 즉, 지방의제21을 담당하는 환경관련 부서 또한 자치단체별로 세부 업무영역을 달리하는 곳에서 다양한 형태로 운영되고 있어 조직적 일관성을 갖추지 못했다. 서울시의 경우를 보면, 25개의 모든 자치구가 환경관련 행정부서에서 지방의제21을 담당하고 있으나 담당부서의 명칭과 역할이 상이하다.

<표 6-5> 서울시 자치구의 환경관련 부서의 명칭

담당 부서명	환경과	환경 관리과	산업 환경과	환경 산업과	환경 위생과	청소 환경과	환경 청소과	환경 녹지과	계
자치구 수	3	1	5	2	7	4	2	1	25

대다수 자치단체들의 경우 지방의제21과 관련한 전담 공무원을 두지 않고 다양한 업무영역의 한 분야로 다루어 왔으며, 이러한 상황에서 순환보직제에 따른 담당 공무원의 잦은 교체로 업무의 연속성이 저해됨은 물론, 지방의제21이 강조하는 민관파트너십의 신뢰 기반 구성에 심각한 장애를 초래해 왔다.

결국, 지방의제21을 담당하는 부서의 활성화와 위상강화 노력이 필요하고, 나아가 지방의제21 관련 업무의 고유한 특성과 전문성을 충분히 살릴 수 있는 전담 행정부서 신설과 전담 공무원을 배치하는 노력이 있어야 한다.

한편, 지방의제21이 목표로 하고 있는 지속가능한 발전을 실현하기 위해서는 지방행정체제 전반의 개편 노력이 요청된다. 이는 중장기적인 차원의 과제로서 낮은 재정자립과 높은 개발압력에 직면한 지방 현실에서 사전 예방적이고 통합적인 질적관리체제를 구축함으로써 지방지속가능발전계획을 안정적이고 지속적으로 추진하기 위한 제도적 기반을 마련한다는 점에서 그 의미가 크다.

3.2. 방향 및 내용

지방행정체제의 개편은 지역사회 다양한 주체들의 참여적 문제해결 능력을 높이고 갈등 조정과 지역사회통합을 위한 파트너십의 기반을 구축해 나가는 방향에서 적극 추진될 필요가 있다.

지속가능한 발전을 위한 지방행정체제의 개편은 전통적인 관료적 개발행정체제와는 차원을 달리하는 것으로, ‘내용’ 측면에서 생태·경제·사회·공간적 지속가능성 영역의 통합적 조정기능을 강화함으로써 지속가능한 발전을 실질적으로 지원하고, ‘형식’ 측면에서는 협치의 원리에 따라 행정·시민·기업의 참여와 협력을 위한 제도적 기반을 조성하는 방향으로 이루어져야 한다.

따라서, 지방행정체제의 개편 방향을 모색함에 있어 분권·자치 시대를 맞아 참여정부가 추진하고 있는 자치입법권 확대와 자치조직권 강화 노력은 주목할 필요가 있다. 지방정부의 자율권 확대 노력은 지속가능한 지방발전에 있어 중요한 기회이자 도전이기 때문이다. 현재의 지방자치역량이나 여건으로 보아, 지방정부의 자율권 확대는 그에 따른 개발권 확대로 이어져 지방의 지속가능성에 역행하는 결과를 초래할 수 있다. 하지만 이는 지방의 자치분권을 확장시켜 가는 과정에서 치러야 할 필연적인 학습비용으로 이해하고, 이를 오히려 장기적으로 지속되는 편익을 발생하는 지방자치제를 구축하는 계기로 삼는 게 현명하다. 가령, 건교부의 도시기본계획 승인권을 폐지하고 지방의회에 도시기본계획 및 관리계획에 대한 동의권을 부여하도록 2005년에 국토계획법 등 관련법을 개정할 계획이어서 높은 개발압력에 직면한 지방정부의 난개발화 가능성이 제기되고 있다. 반면, 지역사회 구성원들의 자발적 참여와 협력에 기반한 지속가능한 발전을 효과적으로 뒷받침해 줄 수 있도록 지방행정체제를 개편하는데 있어 확대된 지방자율권이 중요한 계기를 마련해 줄 수도 있다.

결국 지방행정체제를 지속가능한 발전을 지원하는 방향으로 개편함에 있어 참여정부가 추진하는 지방분권화 계획과 긴밀하게 연동시키는 노력이 필요하다. 가령, 참여정부는 지방분권시대를 맞아 급속한 행정수요 변화에 탄력적으로 대응하면서 지역발전에 기여할 수 있도록 2007년부터 ‘총액인건비제’를 전면 시행함으로써 자치단체의 지역여건에 맞는 행정기구를 자율적으로 설치할 수 있도록 하고 있다. 또한, 지방공무원 정원책정의 자율성을 확대하여 시도가 최소단위의 독자적 업무수행 직위인 5급 공무원 정원을 자유롭게 운용함으로써 다양한 행정수요에 탄력적으로 대응할 수 있도록 하고 있다. 한편, 행정에 대한 책임성과 효율성을 높이기 위하여 2004년부터 주민투표법을 도입하고, 2006년부터 주민소송제를 시행할 계획이다.

이상의 여건 변화를 고려하여 지방의제21 담당 부서의 위상 및 역할을 강화하고 전담 인력을 배치함으로써 지속가능성 측면에서 행정부서간 업무를 조율하고 제도화된 협력체제를 구축해 나갈 필요가 있다. 이를 위하여 기존의 환경관련 부서에서 담당하고 있던 지방의제21 업무를 기획관리부서로 이관시키거나 또는 지속가능발전 업무를 전담하는 부서와 전담인력을 신설하여 이 곳에서 지방의제21 업무를 담당하도록 해야 한다.

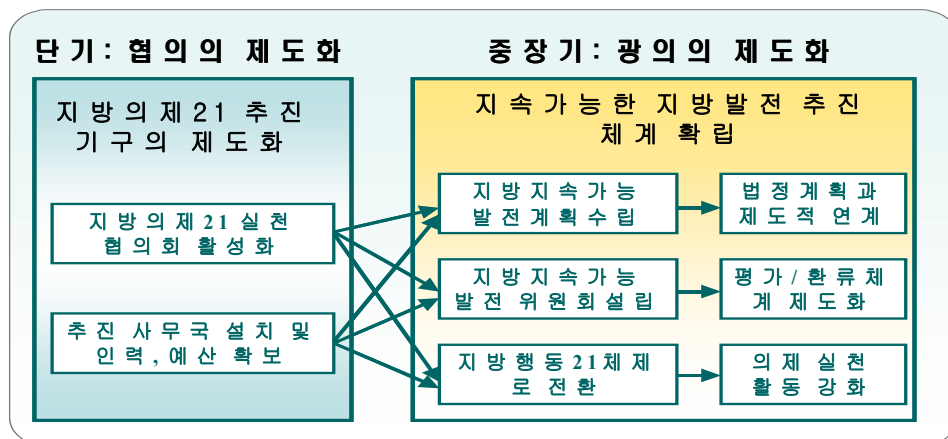
전담부서는 (가칭) ‘지속가능발전국’으로, 전담인력은 (가칭) ‘지속가능발전담당관’이란 명칭으로 신설이 가능할 것이다. 지속가능발전국이나 지속가능발전담당관이 담당해야 할 최대의 역할은, 아래와 같이 행정체제로 하여금 지속가능한 발전을 촉발하고 매개 조정하는 것이다.

- 지방지속가능발전위원회와 지방행정의 업무를 매개하고 연계시키는 역할
- 지속가능성 관점에서 지방의 특성과 자율성, 주민의 요구를 행정계획에 반영하고 민관협력의 제도적 기반을 조성하는 역할
- 지방지속가능발전전략을 행정영역에서 체계적으로 추진하고, 추진 실적을 주기적으로 평가하며, 그 성과를 담은 보고서를 발간하는 역할
- 지속가능성 평가 지표를 개발하고 평가 대상을 선정하는 역할
- 지속가능한 지방발전을 위한 행정 영역의 중장기 계획을 수립하고 도시계획 등 지자체의 각종 법정계획과 행정시책에 반영하는 역할(녹색구매, 생태예산제 도입 등)
- 시민 및 기업 부문의 실천 활동들을 제도적으로 지원하고 우수한 분야와 부진한 분야를 평가하여 인센티브를 제공하는 역할 (재정지원, 교육 및 홍보활동 강화 등)

3.3. 추진 단계

지방행정체제 개편은 지역 특성과 여건을 고려하여 단계적으로 추진한다. 우선 단계적으로는 지방의제21 실천협의회와 사무국 설립 및 활동에 대한 행정지원(예산, 인력, 정보)을 강화하는 차원에서 기존 환경부서 내에 지방의제21을 전담하는 조직과 인력을 배치하는 것을 중심으로 한다. 한편, 중장기적으로는 지방자치의 상위 협치기구로 지방지속가능발전위원회가 설립되고 지방지속가능발전전략이 수립됨에 따라 이를 효과적으로 추진할 수 있도록 보다 높은 위상의 전담조직을 신설하고 해당하는 직급의 인력을 배치하는 것을 중심으로 해야 한다. 전자는 기존 지방의제21활동을 중심으로 한 협의의 제도화라면, 후자는 지속가능한 지방발전의 추진체계를 구축하는 광의의 제도화라 할 수 있다(<그림 6-5> 참조).

<그림 6-5> 지속가능한 발전을 위한 제도화의 단계



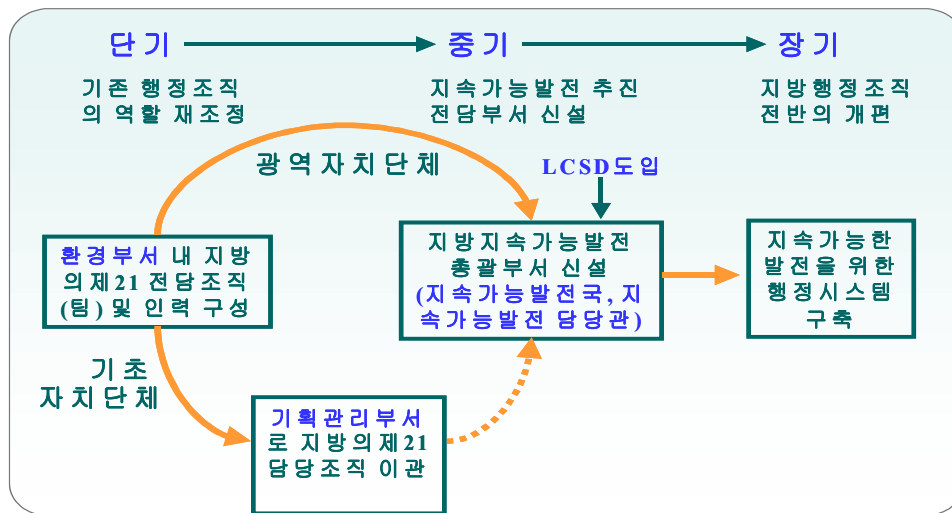
- 1) 1단계: 환경부서 내 지방의제21 전담조직(팀) 및 인력(계장급) 배치
- 2) 2단계:
 - 광역자치단체
 - 지속가능발전국 설립 및 지속가능발전담당관(과장급) 신설

- 지방지속가능발전위원회와 행정간 매개역할 및 행정의 실천활동 평가
- 기초자치단체
 - 기획관리부서 내 의제전담부서 신설 및 지방의제21담당관(과장급) 배치
 - 지방의제21 실천활동(지방행동21) 지원 및 연계 강화
 - 지속가능발전 통합조정부서는 여건에 따라 탄력적으로 도입

3) 3단계: 지속가능한 발전을 위한 지방행정조직 구축

- 행정조직 공통목표로 지방지속가능발전전략 채택 및 효율적 추진
- 부서간 업무조정에 따른 거래비용 최소화 및 정책갈등의 사전적 조율
- 생태예산제 도입과 지속가능성 평가의 전면적 실시로 지방행정조직 전반의 지속가능성 실현

<그림 6-6> 지속가능한 행정체제 구축의 단계별 과제



3.4. 행정간 상호협력 체제

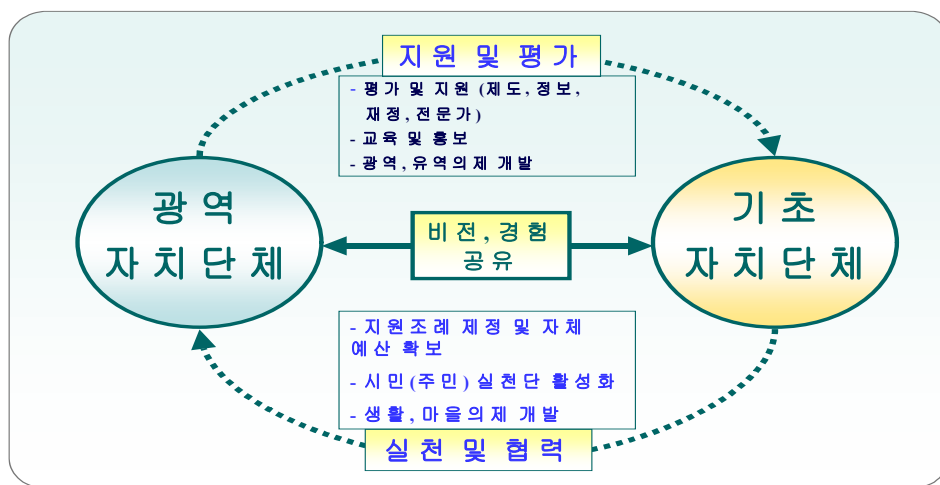
지속가능한 행정체제가 구축되어야 할 또 다른 영역은 행정단위간의 협력, 협조체제이다. 지속가능한 발전과 관련하여 광역자치단체와 기초자치단체의 역할분담 체제를 분명히 함으로써 기능중복과 비효율을 해소해야 하고, 나아가 지속가능한 발전을 위한 상호 보완적 기능을 강화할 필요가 있다. 광역자치단체는 상대적으로 상위의 제도적 위상과 인적, 물적 자원을 가지고 있어 지방지속가능발전위원회를 우선적으로 도입함으로써 정책 및 계획의 지속가능성을 심의·평가하고 조정하는 역할을 담당해 가야 한다. 또한 국가지속가능발전전략과 연계하여 광역의제 및 권역의제를 개발, 관리하고 지원하며, 기초자치단체의 지방의제21 활동을 지원하고 평가하는 역할도 담당해야 한다. 이를테면, 기초자치단체의 지방의제21 담당 공무원과 활동가, 시민들을 대상으로 한 교육 및 훈련 기회를 제공하거나, 기초자치단체 지방의제21 실천활동을 활성화하기 위한 인력과 재정, 정보를 제공해주는 것이 광역단위에서 우선 설치 운영 될 ‘지방지속가능발전위원회’가 담당해야 할 주역할이다.

한편 기초자치단체는 높은 개발압력에 노출되어 있으면서도 지방의제21과 관련한 인적, 물적 기반이 취약한 실정이어서 지방의제21 추진기구를 우선적으로 활성화

시킨 이후 지방지속가능발전위원회는 지역별 여건에 따라 탄력적으로 도입할 필요가 있다. 또한, 지방의제21의 실질적 실천 주체로 역할을 수행하기 위해서는 지역주민들의 실질적 생활과 밀접한 ‘마을의제’ 등 주민들의 자발적 참여를 이끌어내기 위한 다양한 실천 프로그램들을 개발하고 지원할 필요가 있다.

광역과 기초자치단체간의 유기적 협력과 비전과 경험의 공유를 위하여 국가지속가능발전위원회의 자치단체 지원 역할을 강화하고, 지방의제21전국협의회 조직과 활동을 적극 활성화시킬 필요가 있다.

<그림 6-7> 지속가능한 발전을 위한 광역과 기초 자치단체간 협력관계



제7장 제도화의 법적 기반

제1절 현행법 제도의 문제점

1.1. 지속가능발전위원회규정

지방의제21과 관련된 직접적인 규정을 포함하고 있는 법적인 근거로는 대통령령으로 제정된 “지속가능발전위원회규정”이다. 이 규정은 기본적으로 조직규범으로 지속가능발전을 위해 대통령 소속 하에 자문기관으로 구성하도록 되어 있다. 그 기능에 대하여 동규정 제2조는 다음과 같이 규정하고 있다.

<표 7-1> 지속가능발전위원회 규정 제2조

- ① 경제·사회·환경을 통합하는 지속가능한 발전을 위하여 고려하여야 할 주요 정책방향의 설정 및 계획의 수립에 관한 사항
- ② 물·에너지 대책 등 주요정책의 수립 및 시행에 관한 사항
- ③ 지속가능한 국가발전과 관련된 사회적 갈등의 해결에 관한 사항
- ④ 유엔환경개발회의에서 채택된 의제 21의 실천계획 수립 및 시행에 관한 사항
- ⑤ 기후변화협약 등 주요국제환경협약의 국내이행대책 및 대응전략에 관한 사항
- ⑥ 세계지속가능발전정상회의에서 채택된 이행계획 수립 및 시행에 관한 사항
- ⑦ 그밖에 환경친화적이고 지속가능한 국가발전 및 이와 관련된 사회적 갈등의 해결과 관련하여 대통령이 자문을 구하는 사항

특히 주목할 규정은 제2호에서 명시적으로 지방의제21의 실천계획수립 및 시행에 관한 사항을 지속가능발전위원회의 기능에 포함시키고 있다는 점이다. 그런데 지방의제 21의 주요내용은 지방정부가 실행해야할 사항이다. 본 규정은 그 밖에 위원회의 구성, 조직, 사무기구 등을 규정하고 있으며 활동방식으로 대통령에 대한 보고와 관계기관에 협조요청 등을 규정하고 있다.

동 규정은 제18조에서 지방지속가능발전위원회에 대해서도 규정하고 있다. 즉, 지방자치단체의 장은 관할지역의 지속가능한 발전을 위하여 지방지속가능발전위원회를 둘 수 있도록 하고, 지방지속가능발전위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 당해 지역 실정에 맞게 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 이에 동 규정은 대통령 소속의 중앙정부의 지속가능발전뿐만 아니라 이를 지방에까지 확산하는 법적인 근거가 되고 있다.

지속가능발전위원회규정이 지속발전위원회를 대통령 소속 하에 둔 것은 타당하다. 왜냐하면 국정의 조정에 관한 사항이고 범부처적인 권한으로 다른 부처와의 수평적인 관계에서 조정하고 시정하기가 어려운 사안이기 때문이다. 국정조정에 관한 사무는 중앙정부의 각 부처에 수직적으로 상급에 속하는 국무총리실이나 청와대에 소속하도록 해야만 원만한 업무의 처리를 보장할 수 있다.

다만 법적인 근거가 대통령령이고 법률에 의한 위임근거도 없기 때문에 지속가능발전위원회규정의 구속력은 대통령의 사실상 권력에 의하여 보장되는 것이며 법적인 구속력은 충분하지 않다고 볼 수 있다. 특히 동 규정의 지방지속가능발전위원회에 관한 규정이 지방자치단체에 대해서 효력을 갖는 지에 대해서는 법적인 검토를 요한다. 지방자치단체는 자치권을 가진 별개의 법인격을 가지고 있으므로 지방자치단체의 권리와 의무에 영향을 미치는 작용은 법률에 근거가 있어야 한다. 여기서 법률은 국회가 정한 형식적인 의미에서의 법률을 의미한다. 이러한 법적인 근거가 반드시 법률일 필요는 없으나 적어도 법률에 근거한 것이어야 한다. 그것도 헌법 제75조가 규정한 것과 같이 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 것이어야 한다. 본 규정과 같이 법률에 근거규정이 없는 대통령령으로는 지방자치단체를 구속하는 효력을 갖는 영향을 미칠 수 없다.

또한 본 규정은 조직규범으로서 실체적인 규정이나 절차적인 규정이 없다. 지속가능한 발전이 위원회의 존재만으로 실현되는 것이 아니고 작용하기 위한 권한과 수단을 필요로 한다. 특히 지속가능한 발전이 민간기업이나 개인, 지방자치단체의 행위양식이나 참여를 필요로 하기 때문에 실체적인 권리와 의무관계로 규율되지 아니하는 한 실효성 있는 정책의 추진이 어렵다. 또한 절차적으로도 대통령에게 보고하거나 보고서를 제출하는 것만으로는 충분히 목적을 달성할 수가 없다.

1.2. 각종 조례

현재 전국 250 여개의 지방자치단체 중 69개는 조례를 근거로 하여 지방의제21를 추진하고 있다. 이 조례는 크게 보면 환경기본조례, 환경부 표준조례준칙 권고에 따라 제정한 조례, 자자체 자체가 제정한 지원조례 등 세 종류로 나누어 볼 수 있다.

<표 7-2> 지방의제21 추진 조례종류별 지자체 수

- 환경기본조례에 근거한 추진지역 : 13개 지역
 - 환경부 표준조례준칙의 권고에 근거한 추진지역 : 41개 지역
 - 지자체 자체 지원조례에 의한 추진지역 : 15개 지역
- => 현재 총 69개 지역에서 조례에 근거하여 사업추진 중

이 세 가지 중에서 가장 많이 활용하고 있는 조례 유형은 환경부 표준조례준칙이다. 자치단체가 조기에 조례를 제정할 수 있도록, 환경부가 마련하여 배포 한 ‘지방의제21 추진기구 설치·운영 및 지원조례 표준준칙’은 다음 <표 7-3>과 같은 내용으로 구성되어 있다.

<표 7-3> 지방의제21 추진기구 설치·운영 및 지원조례 표준준칙의 내용

- 총칙
 - 목적(조례 제정근거 및 목적), 기본이념, 정의를 규정
- 지속가능한 지역발전을 위한 책무
 - 자치단체장의 책무, 주민과 기업의 책무를 규정
- 협의회 기능과 구성
 - 기능: 지방의제21의 수립·추진 및 평가, 교육·홍보, 조사·연구사업, 국내·외 단체와의 교류 협력 및 연구 등
 - 협의회 위원회 구성
 - 당연직: 자치단체 관련부서의 장
 - 위촉직: 지역주민, 기업체 임직원, 시민사회단체 회원, 경제·사회·환경분야의 각 전문가 등 지속가능발전 분야에 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 자치단체의 장이 위촉
 - 협의회 활동을 위하여 상설사무국을 설치
 - 협의회 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 운영위원회, 실행위원회 또는 분과위원회를 둘 수 있음
- 협의회 운영
 - 회의는 연 1회 이상 개최되는 정기회의와 협의회장이 필요하다고 인정할 때 또는 재적위원 3분의 1 이상의 요구가 있을 때 개최되는 임시회의로 구분
 - 협의회는 필요하다고 인정할 경우 공청회, 세미나 등을 개최하여 관계전문가, 주민의 의견을 들을 수 있음
 - 협의회는 관계공무원 등을 협의회에 출석하게 하거나 자료의 제출을 요청할 수 있음
- 재정지원 등
 - 자치단체의 장은 협의회를 원활한 사업을 위하여 예산의 범위 안에서 협의회 운영비, 지방의제21의 실천을 위한 사업비, 기타 자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경비를 보조금으로 지원할 수 있음
 - 자치단체의 장은 환경정책을 효율적으로 추진하기 위하여 추진사업의 일부를 협의회에 위탁할 수 있음
 - 이 조례의 시행과 관련하여 필요한 사항이 있을 경우에는 자치단체의 장이 따로 규칙으로 정할 수 있음

조례표준준칙은 지방자치단체가 조례를 제정하는데 참고자료를 제공하기 위한 것일 뿐 법적인 구속력이 없으므로 지방자치단체가 반드시 이에 따라 조례를 제정하여야 하는 것은 아니다. 또한 조례표준준칙의 법적인 근거가 없으므로 이러한 조례가 제정된다고 하더라도 지방자치단체 이외의 주민이나 기업, 다른 행정기관 등에 대한 법적인 구속력이 없다. 내용도 크게 보면, 지방의제21의 수립·추진 및 평가, 교육·홍보, 조사·연구사업, 국내·외 단체와의 교류협력 및 연구, 협의회 구성과 운영, 재정지원에 관한 것으로 되어, 지방의제21의 활성화를 위한 최소한의 조건만 규정하고 있다. 그러니까, 지방의 각종 개발을 지속가능한 발전으로 이끌어내기 위해 지방 지속가능한 발전 목표를 설정하고, 각 목표치를 지역주체들이 합의와 협력을 바탕으로 지방행정과 주민활동 영역을 통해 실천하고 이행하는 과정, 절차, 방안 등을 규율하고 담아내야 하는 것과는 거리가 멀다. 이렇듯, 조례에 근거해 지방의제21의 활성화를 도모하고, 나아가 지속가능한 지방발전을 도모하는 것은 현실적으로 상당한 제약이 따른다.

제2절 개선방안

2.1. (가칭) 지속가능발전추진법의 제정방안

1) 제정의 취지와 방향

환경의 위기를 맞이하는 21세기인 지금, 어떠한 명분의 발전도 환경적으로 지속가능하지 않으면 안 된다. 지속가능한 발전은 지구적 위험이 도래하는 오늘날, 국가의 생존전략이자 미래(세대)를 위한 현세대의 생존방식이다. 하지만 현존하는 국가제도나 정책시스템은 환경과 사회, 경제부문간 통합적 발전, 나아가 현세대와 미래세대, 인간과 자연의 상호공존을 허용하는 상생적 발전을 담보해낼 수 없는 근본 한계를 가지고 있다. 이런 상황에서 1992년 리우회의 이후 지역으로부터 지속가능성을 일구어내려는 ‘지방의제21’이 한국을 포함한 세계 전역에서 전개되고 있다. 그러나 개발중심 주류제도가 이러한 노력을 제대로 수용하거나 뒷받침하지 못함에 따라 목표하는 바가 제대로 실현되지 못하고 있다. 따라서 지속가능한 발전이 거부할 수 없는 세계적인 추세라면, 그 이행을 위한 제도의 강구는 지구상의 모든 정부에게 주어진 책무다. 본 보고서가 지금까지 검토 제안한 지속가능한 발전방안들도 중국엔 법제도에 담겨져 절차화 되고 규칙화 되어야 하는 바, (가칭) 지속가능발전추진법(이하 추진법)의 제정은 바로 이를 위한 것이다.

추진법의 제정은 그간 명칭을 달리하여 이미 여러 경로를 통해 제안되어 왔다. 대표적인 예로, 참여정부 출범 전, 인수위가 주관한 ‘환경행정조직개편에 관한 내부간담회’에서 대통령 지속가능발전위원회의 역할을 강화하고, 나아가 환경정책 전반의 선진화를 위해 ‘(가칭) 지속가능발전이행법’이 제정되어야 한다는 주장이 제기된 바 있다. 이 주장은 제2기 지속가능발전위원회가 내부적으로 작성한 의견서를 바탕으로 한 것이었다.

이상적으로 본다면, 추진법은 지속가능한 발전에 관한 국민적 인식수준이 높아지고, 현실정책이 이를 수용할 여력이 충분할 때 제정되는 것이 마땅하다. 그러나 지

속가능한 발전은 미래의 과제이면서, 동시에 지금 당장 실천을 해야할 과제이기도 하다. 그간 우리나라는 경제중심의 국가계획을 통해 압축적 산업화를 달성했다면, 이제부터는 지속가능성 중심의 국가계획을 통해 미래지향적인 녹색사회를 만드는 제2의 '근대화'가 추진되어야 한다. 추진법은 바로 이러한 취지를 반영하는 방향으로 제정되어야 한다.

요컨대, 추진법은, 국가적 차원의 지속가능발전에 관한 목표를 설정하고 이를 중앙 및 지방정부가 각종 정책으로 반영해 추진하면 일반국민들은 일상활동을 통해 이를 수용하고 실천하게 되는, 이러한 국가운영의 틀을 짜는 방향으로 제정되어야 한다. 그러나 내용체계로 볼 때, 추진법은 지속가능발전을 추진하기 위한 중앙정부 및 지방정부의 책무, 기구, 활동, 재정을 규정하는 기본법으로 제정되어야 하고, 법률적 성격으로 본다면 국토환경 및 산업경제 개발을 규율하는 관련법의 규정을 우선해야 하는 특별법으로서 성격을 갖게 된다.

2) 법안의 내용

가. 총론

- 지속가능발전추진법의 목적
- 역할의 배분: 중앙정부, 지방정부, 기업, 사회단체, 개인간

나. 중앙정부의 지속가능발전추진

(※ 현행 지속가능위원회규정의 기본 골격을 유지하되 이를 보완하고 법률로 근거법을 격상시킴)

- 추진기구(국가지속가능발전위원회)의 구성, 조직, 소속, 기능
- 추진수단:

- 국가지속가능발전전략수립
- 중앙부처 주요정책의 지속가능성 사전검토
- 국정업무의 지속가능성 평가
- 환경갈등의 조정
- 중앙-지방 지속가능발전위원회의 협조
- 지속가능발전사업의 재정배분

다. 지방정부의 지속가능발전추진

- 추진기구(지방지속가능발전위원회)의 구성, 조직, 소속, 기능
- 추진수단:

- 지방지속가능발전전략수립
- 주요행정시책의 지속가능성 사전검토
- 지방행정업무의 지속가능성 평가
- 지방의제21의 사업추진(공모사업, 캠페인, 홍보, 교육 등)
- 환경갈등의 조정
- 지속가능발전사업의 재정배분

- 추진기구에 대한 상세한 규정은 조례에 위임하는 규정

(※ 모범초안은 중앙정부지속가능발전위원회가 작성하여 지방자치단체에 참고용으로 제공)

라. 국가-지방 지속가능발전위원회와 관계

·협력관계

·지원관계

마. 지속가능발전사업에 대한 주민참여

·지속가능발전사업(일명 파트너십사업)의 범주

·주민참여의 영역과 방식

바. 지속가능발전특별회계

·특별회계의 범주

·재원조달방법

·운용

3) 장단점

동법이 제정되면, 우선 지속가능한 발전을 위한 범국가적인 법적 규율이 가능해지고 국정의 정책운영에서 지속가능성을 실질적으로 담보해낼 수 있는 법적인 기반을 갖추게 된다. 아울러 지속가능한 발전의 구현을 위한 중앙정부-지방정부의 역할분담과 협력체계가 갖추어지게 된다. 좀 더 구체적으로 보면, 중앙정부 차원의 지속가능발전위원회가 법률기관으로 위상이 강화되어 국가차원의 지속가능성 구현을 총괄 조정할 수 있게 되는 반면, 지방자치단체에 대해서는 지속가능한 발전에 관한 책무와 역할을 부여하는 법률적 근거가 마련된다.

4) 추진방법

동법은 참여정부 임기 이내에 제정해, 중앙정부 차원에서는 국가지속가능발전위원회를 설립하고, 광역자치단체를 중심으로 해서는 지방지속가능발전위원회를 우선적으로 설치하도록 한다. 법률의 제정안은 지속가능발전위원회가 전문팀을 구성해 작성하되, 입법발의는 지방자치와 관련된 법률적 내용이 많다는 점을 감안해 행정자치부가 담당하도록 한다.

2.2. 지방자치법에 근거조항을 마련하는 방안

1) 취지와 방향

추진법 제정에 어려움이 있거나, 혹은 지방지속가능발전을 지방자치제도 속에서 보다 적극적으로 추진하고자 한다면, 지방자치법을 개정해 그와 관련된 근거조항을 마련할 수 있다.

현행 지방자치법은 지방자치단체의 종류와 주민의 지위, 지방자치단체의 기관과 그 구성, 조직, 권한, 국가의 감독, 지방자치단체간의 협력 및 분쟁의 조정 등을 규정하고 있는 조직법 내지 절차법적인 성격을 갖는 규정이 대부분이다. 여기에 지방지속가능발전추진기구에 관한 근거규정을 설치하는 것은 가능할 것이다.

가능한 방안으로는 지방자치법 제1조(목적)와 제8조(사무처리의 원칙)를 개정해 지방자치의 목적과 사무처리원칙에 지방지속가능발전에 관한 내용을 반영하고, 제6

장(집행기관) 제6절을 신설해 집행기관으로 지속가능발전위원회의 설치운영에 관한 근거를 마련하는 것이다.

2) 방안

가. 제 1 조 (목적)의 개정

• 현행

지방자치법 제1조는 ‘이 법은 지방자치단체의 종류와 그 조직 및 운영에 관한 사항을 정하고, 국가와 지방자치단체와의 기본적 관계를 정함으로써 지방자치단체의 민주성과 효율성을 도모하며 지방의 균형적 발전과 대한민국의 민주적 발전을 그 목적으로 한다’

• 개정

위의 규정에서 ‘지방의 균형적 발전’을 ‘지방의 지속가능발전’으로 대체

나. 제8조 (사무처리의 기본 원칙)의 개정

• 현행

제8조 (사무의 처리원칙)

- ① 지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다.
- ② 지방자치단체는 조직 및 운영의 합리화에 노력하고 그 규모의 적정화를 도모하여야 한다.
- ③ 지방자치단체는 법령이나 상급지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리 할 수 없다”.

• 개정

위 ①항을 ‘지방자치단체는 그 사무를 처리함에 있어서 지방의 지속가능한 발전과 주민의 편의 및 복리증진을 위하여 노력하여야 한다’로 개정

다. 제 6 장(집행기관) 제 6절의 신설

지방자치법의 제6장(집행기관) 내 제6절을 신설하여 제목을 ‘지속가능발전을 위한 기관’이라고 하고, 제107조 2에 아래와 같은 규정을 둔다.

이를 근거로 지방자치단체는 조례를 제정하고, 조례에 의해 지역실정에 맞는 지방지속가능발전위원회를 설치 운영토록 한다.

제107조의 2(지속가능발전위원회)

- ① 지방자치단체는 당해 지방자치단체의 기관, 당해 지방자치의 구역에 위치한 기업, 민간단체 등의 활동이 지속가능한 발전에 합치되도록 하기 위하여 지방자치단체의 장 직속기관으로 지방지속가능발전위원회를 설치할 수 있다.
- ② 전항의 지방지속가능발전위원회의 기능과 권한, 구성과 조직 등에 대해서는 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.

3) 장단점

지방자치법에 근거조항을 마련하게 되면, 지속가능한 지방발전을 지방자치단체의 주요 활동목표이자 과제로 부여할 수 있고, 또한 경제, 사회, 환경부문의 행정시책

을 지속가능성의 원칙에 따라 상호연계적으로 추진하는 것이 보다 용이해질 수 있다.

그러나 국가와 지방차원의 지속가능한 발전을 연계해 추진하는 데는 어려움이 있을 것으로 예상된다. 또한 법리적 측면에서 볼 때, 지방자치법은 조직법이므로 동법의 개정으로 지속가능한 발전에 관한 실체법적인 규정을 두는 데 한계가 있다.

4) 추진방법

지방자치법의 개정을 통한 근거규정을 마련하는 것은 두 가지 경우를 전제로 하여 추진되어야 한다. 먼저, 추진법이 제정될 경우, 이 법에 의해 지방지속가능발전에 관한 포괄적인 근거규정이 마련됨으로, 지방자치법은 중장기적으로 제 1조와 제 8 조만 개정해 지방자치의 목적과 사무처리 원칙에 지방지속가능성의 내용을 반영하도록 한다. 그러나 추진법이 제정되지 않을 경우에는 지방자치법의 제 1 조와 제 8 조의 개정과 함께, 제 6장 제 6절을 신설해 지방지속가능발전위원회를 지방자치의 정식기구로 설치해 운영토록 한다.

2.3. 법률에 근거조항 없이 조례로 정하는 방안

1) 취지와 방향

추진법의 제정과 지방자치법의 개정이 어려울 경우, 조례를 근거로 지속가능한 발전추진에 관한 지방자치단체의 책임과 역할을 규정한다.

2) 방안

중앙정부가‘(가칭)지방지속가능발전추진에관한조례준칙’을 권고하면 지방자치단체는 지역특성에 부합하는 조례를 제정하고 이를 근거로 해 지방지속가능발전시책을 추진한다. 조례에 담길 내용은 다음과 같이 예시할 수 있다.

가. 지방지속가능발전의 목표 및 의제설정

나. 지방자치단체의 역할과 책임

다. 지속가능발전전략의 내용과 효력

라. 추진기구의 설립과 운영

마. 주민참여 및 협력

바. 재정 및 감사

사. 기타

3) 장단점

이는 별도의 법률제정이나 개정작업 없이 조례로서 지방지속가능발전에 관한 자치단체의 역할과 책임을 규정할 수 있다. 하지만 현재에도 각종 조례를 근거로 지방의제21 활동의 활성화를 도모하고 있지만 그 실질적인 성과는 미약하다. 따라서 기존 조례를 보완한다하더라도 조례가 갖는 근본적인 한계를 어느 정도 극복할 수 있을지가 불투명하다. 즉, 조례로만 지속가능한 발전을 위한 지방자치단체, 민간기업, 사회단체 등의 권리와 의무를 규율하기가 근본적으로 어렵다.

4) 추진방법

추진법의 제정과 지방자치법의 개정 방안이 모두 불투명할 때, 단기적으로 기존 환경부 조례준칙을 보완하고 이를 근거로 지방자치단체로 하여금 조례의 제정 및 개정을 권고할 수 있다.

2.4. 기타 관련법을 활용하는 방안

1) 취지와 방향

검토 차원에서는 국토 및 환경관련법에 지속가능발전에 관한 규정을 신설하는 것이 가능하다.

2) 방안

가. 국토관련법에 지속가능발전에 관한 규정 신설

· ‘국토기본법’ 제5장에 ‘국가지속가능위원회설치’ 규정 추가

· ‘국토의계획및이용에관한법률’ 제 9 장에 ‘지방지속가능위원회설치’ 규정추가
나. 환경관련법에 지속가능발전에 관한 규정 신설

· ‘환경정책기본법’ 제4장에 국가 및 지방자치단체의 지속가능발전을 평가자문하는 기구의 설립

3) 장단점

별도의 법률을 제정하지 않고 기존의 법령에 추가적으로 관련 규정을 쉽게 설치할 수 있다. 그러나 국토관련법에 규정하는 경우에는 건설(개발)측면에 치중하고, 환경관련법에 규정하는 경우에는 환경측면에 치중하게 되어 지속가능발전의 내용과 조화를 이루기가 어렵다.

4) 추진방법

필요성에 관한 판단이 분명할 경우 관련법의 개정을 추진한다.

2.5. 방안들의 장단점 비교

지속가능한 지방발전을 위한 법적 기반을 마련하는 방안들의 장점과 단점을 비교하면 다음 <표 7-4>와 같다. 4 가지 방안 중에서 추진법 제정이 여러 가지 측면에서 가장 바람직하다고 판단되어, 본 보고서는 추진법 제정을 중심으로 지속가능한 지방발전에 관한 시책 추진을 제안한다.

<표 7-4> 지방지속가능성 구현을 위한 법률적 방안들의 비교

방안	장점	단점
(가칭)지속가능발전 추진법의 제정	· 중앙정부와 지방정부의 체계적인 연계 속에서 지속가능발전 추진가능 · 지속가능발전을 위한 범국가적인 종합적 법률 규율가능	· 입법제안부처가 불분명(현실적으로 행정자치부 입법제안이 바람직함)
지방자치법의 개정	· 지방자치의 목적규정으로 상징성이 크고 자치 틀내에서 지방지속가능성 관리	· 국가지속가능발전위원회를 규정하기 어려움 · 추진수단을 체계적으로 규정하기 어려움
기존 조례의 보완 및 활용	· 별도의 법률 없이 조례로 지속가능한 발전의 추진	· 조례로서 지속가능발전에 관한 지역주체들의 역할과 의무를 규율하기 힘들

국토 및 환경 관련 법 활용	· 중앙정부와 지방정부의 지속 가능발전을 함께 규정하는 것 이 가능	· 제안주체의 위상에서 종합적이고 균 형적인 규정하기가 힘들 · 개발 혹은 보전 쪽으로 치우치기 쉬움
--------------------	---	--

2.6. 제안 및 개요

추진법은 중앙정부와 지방정부가 지속가능발전정책을 체계적으로 추진하는 근거
법이 될 수 있다고 판단된다. 추진법을 제정하는 경우에 그 개요는 다음과 같다.

1) 제 1 장 총칙

- 지속가능발전추진법의 목적
- 역할의 배분; 중앙정부, 지방정부, 기업, 사회단체, 개인간

2) 제2장 추진기구

가. 제1절 중앙정부의 지속가능발전추진기구

- 추진기구의 명칭, 구성, 조직, 소속, 기능

나. 제2절 지방정부의 지속가능발전추진기구

- 추진기구의 구성, 명칭, 조직, 소속, 기능
- 추진기구에 대한 상세한 규정은 조례에 위임
- 추진기구에 대한 상세한 규정은 조례에 위임

다. 제3절 중앙정부지속가능발전위원회와 관계

- 협력관계
- 지원관계

3) 제3장 지속가능발전정책의 수립 및 추진

- 국가지속가능발전전략수립
- 중앙부처 주요정책의 지속가능성 사전검토
- 국정업무의 지속가능성 평가
- 환경갈등의 조정
- 지속가능발전사업의 재정배분
- 지방지속가능발전전략수립
- 지방주요행정시책의 지속가능성 사전검토
- 지방행정업무의 지속가능성 평가
- 지방의제21의 사업추진(공모사업, 캠페인, 홍보, 교육 등)
- 지역환경갈등의 조정
- 지방지속가능발전사업의 재정배분

4) 제4장 특별회계 등

- 지속가능발전특별회계설치
- 주민참여
- 타 기관과의 관계

2.7. 토론: 지속가능발전전략 및 지속가능발전재원에 관한 근거

1) 지속가능발전전략 수립에 관한 근거

지방지속가능발전전략은 추진법이 제정되면, 국가지속가능발전전략(계획)의 하위 전략(계획)으로 지방자치단체가 수립하는 근거규정을 동법에 둔다. 그러나 동법이 제정되지 않을 경우, 조례에 근거해 수립하도록 한다.

한편, 지방지속가능발전전략이 지방자치단체가 추진하는 각종 개발계획에 우선하도록 하기 위해서는 관련법에 그 근거를 두어야 한다. 이 경우 ‘국토기본법’ 제 8 조(다른 법령에 의한 계획과 관계)를 개정해 지속가능발전전략(계획)이 국토계획에 우선하도록 하며, 또한 ‘국토의계획및이용에관한법률’ 제 4 조(도시계획의 지위) 4 항을 신설해 도시계획이 지속가능발전전략(계획)과 부합하도록 해야 한다.

2) 지속가능발전재원에 관한 근거

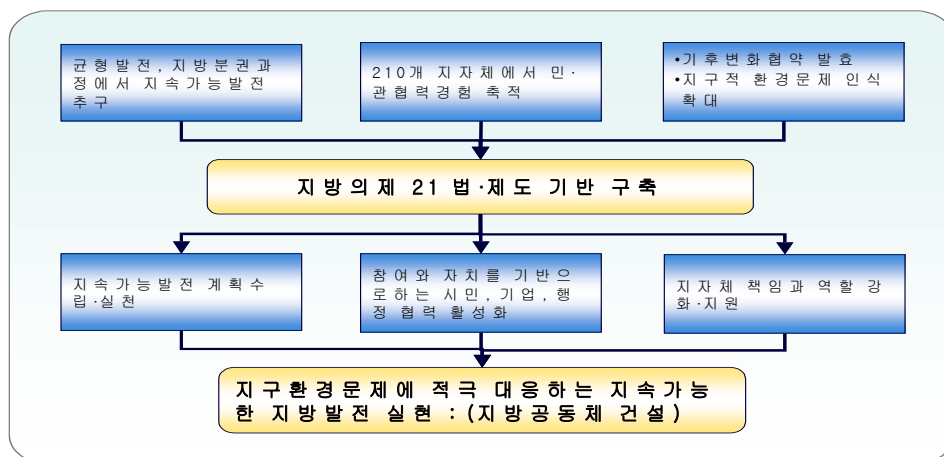
지속가능발전사업을 추진하기 위해서는 그에 상응하는 재원이 안정적으로 조달되어야 한다. 재원 확보방안으로, 기존의 지방자치단체 회계 중에서 지속가능발전과 관련된 항목들을 합쳐 ‘지속가능발전특별회계’로 신설하는 것을 적극 검토할 필요가 있다. 근거규정은 추진법 상에 ‘지속가능발전특별회계’에 관한 장으로 두는 것이 바람직하다. 이와 관련하여, 국가균형발전특별법 상의 ‘균형발전특별회계’ 규정과 운용 방식을 참조할 수 있다. 한편 기타 재원으로 주세, 개발부담금, 개발제한구역 훼손 부담금, 농어촌특별세 등의 일정 비율을 지속가능발전재원으로 전용하는 것도 검토할 필요가 있다.

제8장 기대효과 및 추진일정

제1절 기대효과

본 보고서에서 제안한 지방의제 21의 활성화를 위한 법제도적 방안들은 지속가능발전전략의 수립과 추진, 참여와 자치를 기반으로 한 시민, 기업, 행정간 협력의 활성화, 지속가능발전과 관련된 지자체의 책임과 역량을 강화하는 데 도움이 될 것으로 보인다. 이는 궁극적으로 지속가능한 지방발전을 구현하는 것이다. 다시 말해 지방의제21 제도화를 위한 법제도적 방안들을 적절히 활용하게 되면, 지구환경문제를 지방의 주체들이 적극적으로 대응하는 것을 통해 궁극적으로 지속가능한 지방공동체가 구축되게 된다.

<그림 8-1> 지방의제21 제도화에 따른 기대효과



제2절 추진일정

본 보고서가 제안하는 ‘지속가능발전을 위한 제도화’의 4대 핵심방안은 ‘지속가능발전추진법의 제정’, ‘지방지속가능발전위원회의 설치운영’, ‘지속가능발전전략의 수립추진’, ‘지속가능한 지방행정체계의 구축’이다. 이 방안들은 모두 중장기적으로 추진되어야 할 과제이지만, 본 보고서에서는 일단 참여정부 임기 내에서 추진하는 것으로 일정을 제안하고자 한다.

우선 이러한 추진일정과 방법에 대한 합의와 동의를 필요하다. 일단 2005년 상반기 부까지 보고서에서 제시된 제도화방안의 타당성을 확인한 뒤, 4대 핵심과제들은 여건이 갖추어질 경우, 향후 3년 동안 순차적으로 추진하도록 해야 한다. 일차적으로, 2006년 상반기 동안 추진법에 관한 입법발의가 되고 제정이 되도록 해야한다. 추진법이 제정되면, 이를 근거로 2006년 하반기 동안 국가 및 (광역) 지방지속가능발전위원회가 설치되어야 하며, 그와 병행하여 기존 지방의제21의 활성화가 강구되어야 한다. 또한 추진법이 제정되면, 2006년 하반기 동안은 국가지속가능발전전략수립과 연동하여 지방지속가능발전전략이 시범지역(광역자치단체)를 중심으로 수립, 집행되어야 한다. 최종단계에서는 지방행정체제 자체가 지속가능성을 담보해야 되기 때문에, 2007년 상반기부터는 지속가능발전담당국 내지 담당관을 신설하고 이들을 중심으로 지방정부의 지속가능성이 구현될 수 있도록 해야 한다. 제도화 방안들은 향후 3여 년간 집중적으로 추진한 뒤, 2008년 하반기 동안 이러한 실험의 결과를 종합평가하도록 해야 한다.

<그림 8-2> 제도화의 추진일정

과제	2005 상	2005 하	2006 상	2006 하	2007 상	2007 하	2008 상	2008 하
제도화방안확정	대통령보고, 공청회							
지속가능발전 추진법		제정안 작성	입법발의 /제정					
지속가능발전 위원회				국가, 광역 단위 설치	기초단위 설치			
지방지속발전 계획	지방의제 21 활성화	지방의제 21 활성화	지방행동 21 로 전환	광역단위 수립	기초단위 수립			
지속가능지방행 체제				지방자치법, 국토계획법 개정	지속가능 담당관 신설	지속가능성 평가 실시	생태예산 등 실시	종합평가

[참고문헌]

- 경상북도지방의제21추진협의회, 2004, 경상북도 지방의제21활성화를 위한 연찬회자료집
국토연구원, 2002, 《국토계획과 환경계획체계의 연계방안 연구》.
그린순천21추진협의회, 1996, ‘21세기아름다운 순천을 위한 그린순천21’
김상겸 외, 2003, 《독일지방정부론》, 서울: 엠-애드.
김철용 외, 1997, 《주식 지방자치법》, 한국사법행정학회
남재우, 1999, ‘지방의제21 추진현황 및 발전방안’, 제1회 지방의제21 추진관련자 워크숍, 푸른경기21실천협의회, 늘푸른제주21실천협의회 공동주최
녹색경남21추진협의회, 2003, 경상남도 지방의제21활성화를 위한 토론회 자료집
녹색도시부산21실천협의회, 1995, ‘녹색도시부산21 실천지침서’
박영숙, 1994a, ‘글로벌포럼 94의 의의와 내용’ 지방의제21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍, 경실련 환경개발센터·한국환경정책사회연구소·한국환경정책학회 공동주최
양기호, 2003, 《일본의 지방정부와 정책과정》, 서울대학교출판부.
이기우, 1996, 《지방자치이론》, 학현사
이주희, 2004, 《지방자치법 해설과 사례》, 기문당
이진아, 1995, ‘의제21 실천을 위한 민간단체의 역할과 과제’, 환경과공해연구소
이창우, 1994b, ‘서울시와 외국도시의 지방의제21 실천계획비교’, 지방의제21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍, 경실련 환경개발센터외
이창우, 2004, ‘지방의제 21’ 실천전략, 지속가능발전위원회.
조명래, 2002a, ‘국가론의 녹색화를 위한 시론’, 《한국정치학회보》, 제 36 집 2호.
조명래, 2002b, ‘녹색정부의 개념, 조건, 차원’, 2002년 정치학회 연말학술대회 발표논문.
조명래, 2003, ‘녹색거버넌스기구로서 녹색서울시민위원회에 관한 연구’, 《한국지역개발학회지》, 제 15 권 3 호.
조명래, 2004, ‘환경협치기구로서 지방의제21의 제도화 방안’, 지방의제21 전국협의회 주최 ‘2004년 여름 정책토론회’ 발표논문.
지방의제21전국협의회, 2000, 제2회 지방의제21 전국대회 자료집
지방의제21전국협의회, 2001, 제3회 지방의제21 전국대회 자료집
지방의제21전국협의회, 2002, 제4회 지방의제21 전국대회 자료집
지방의제21전국협의회, 2003, 제5회 지방의제21 전국대회 자료집
지방의제21전국협의회, 2004, 제6회 지방의제21 전국대회 자료집
지방의제21전국협의회, 2004, 제9회 지방의제21 정책포럼 자료집
지속가능발전위원회, 2003, <<WSSD 이행계획에 대한 국가대응전략 연구>>.
푸른경기21실천협의회, 1999, 경기지역 시군의제21 활성화워크숍 자료집
푸른경기21실천협의회, 2002, 경기지역 지방의제21 지도자연수 자료집
푸른경기21실천협의회, 2003, 경기지역 지방의제21 관계자연수 자료집
환경부, 2001, 《지방의제21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구》.

- 환경부, 2002, 《지역별 특성에 적합한 지방의제21 추진모델 개발》.
- 환경부, 2003, 《지방의제 21실천 활성화 방안 연구》.
- 환경부, 2004, 《지속가능한 지역발전을 위한 환경거버넌스 구축방안》.
- Alister Scott, 1999, "Whose futures? a comparative study of local agenda 21 in mid Wales", *Planning Practice and Research*, vol. 14, no. 4, pp. 401-421.
- Andrew Wild and Robert Marshall, 1999, "Participatory practice in the context of local agenda 21: a case study evaluation of experience in three english local authorities", *Sustainable Development*, vol. 7, pp. 151-162.
- Bob Evans and Kate Theobald, 2003, "LASALA: Evaluating Local Agenda 21 in Europe", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 46, no. 5, pp. 781-794.
- Bond, A.J., K.J. Mortimer and J. Cherry, 1998, "Policy and practice: the focus of local agenda 21 in the United Kingdom", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 41, no. 6, pp. 767-776.
- Brendan Barrett and Mikoto Usui, 2002, "Local Agenda 21 in Japan: transforming local environmental governance", *Local Environment*, vol. 7, no. 1, pp. 49-67.
- Göll, E. and M. Lafond, 2002, "From Rio to Johannesburg and beyond: a long and winding road", *Local Environment*, vol. 7, no. 3, pp. 317-324.
- Norma Carter and Alison Darlow, 1997, "Local agenda 21 and developers: are we better equipped to build a consensus in the 1990s?", *Planning Practice and Research*, vol. 12, no. 1, pp. 45-57.
- OECD, 2002, *Governance for Sustainable Development: Five OECD case studies*.
- Swedish National Committee on Agenda 21 and Habitat, 2002, *From Vision to Action: Sweden's National Report to the WSSD in Johannesburg 2002*.
- Ted Kitchen, David Whitney and Stephen Littlewood, 1997, "local authority/academic collaboration and local agenda 21 policy process", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 40, no. 5, pp. 645-659.
- The Federal Ministry for Environment, 2002, *Environmental Policy: Local Sustainability Policy and Local Agenda 21*, German.

<인터넷 자료>

- <http://www.env.go.jp>(2002, 2003년 일본 환경성 지구환경국 발표자료)
- <http://www.gef.or.jp/LA21>
- <http://www.iclei.org>

지속가능한 지역사회발전을 위한 지방의제21 활성화방안 참여진

☐ 지방의제21연구팀

『지속가능한 지방발전을 위한 지방의제21 제도화방안에 관한 연구』

- 연구책임: 조명래 교수(단국대학교 사회과학부, 지방의제21연구팀장)
- 공동연구: 유문종 사무처장(지방의제21전국협의회, 지방의제21연구팀/소위 총무)
이기우 교수(인하대학교 사회교육과)
이정수 사무총장(녹색미래, 지방의제21연구팀/소위 위원)
정규호 박사(바람과물연구소 선임연구원)
- 연구조교: 김종동(단국대학교 대학원 도시및지역계획전공 석사과정)

☐ 지방의제21소위

- 이창우 위원(서울시정개발연구원 연구위원, 지방의제21소위 간사)
- 유문종 위원(지방의제21전국협의회 사무처장, 지방의제21소위총무)
- 김경량 위원(강원대학교 농업자원경제학과 교수)
- 박효숙 위원(광주여성의전화 상임이사)
- 이정수 위원(녹색미래 사무총장)
- 임낙평 위원(광주환경운동연합 상임집행위원장)
- 한경호 위원(21세기 농촌선교회 회장)
- 강형신 위원(환경부 정책총괄과)

☐ 지원

- 남재우, 염태영(기획운영실장), 고재경(팀장), 김현정(팀원)