

# 우리나라 지방의제21의 작성과 시행지침

김 위 권  
서울대학교 교수

## I. 서론

1992년 6월, 리우데자네이로에서 열린 환경과 개발에 관한 유엔회의 (UNCED, the Earth summit)에서 한국을 포함한 179개국은 다음과 같은 5가지 문서의 창출을 가져왔다.

- (1) 개발과 환경에 관한 리우선언 (The Rio Declaration on Environment and Development)
- (2) 의제21 (Agenda 21)
- (3) 기후변화 협약 (Convention on Climate Change)
- (4) 생물다양성 협약 (Convention on Biological Diversity)
- (5) 원칙의 천명 (Statement of Principles)

지구정상회담은 지속가능한 개발의 개념을 국가정책수립에 연결 지으려고 노력하고 있는 전세계의 많은 나라들의 모임이었다.

이 지구정상회담의 중요한 권고는 각 나라가 위와 같은 동의의 일부로서 전략과 행동계 (Strategies and Action plans)을 작성하도록 한 것이었다.

오늘날 우리사회의 중심테마로 자리잡고 있는 지속성의 목표를 달성하기 위해서는 장기적인 전략적 접근이 필수적이다. 국제적 차원에서의 의제21(Agenda 21)의 협상은 '지속가능한 발전'이 내포하고 있는 바의 범지구적 견해를 설정함에 있어 하나의 이정표로 보여지고 있다. 의제 21은 오늘날의 문제를 서술하고, 21세기의 도전에 대처하기 위한 의제를 담고 있다. 모든 수준의 정부와 사회의 모든 분야가 의제 21의 시행을 위해 노력하도록 되어 있다.

특히, 의제 21의 제28장에 의하면 지구환경보전을 위한 지방정부 역할의 중요성을 강조하면서 각국의 지방정부가 지속가능한 지역공동체의 발전을 위한 행동계획 담은 지방의제21(Local Agenda 21)을 지역주민과의 합의하에 1996년까지 작성할 것을 권고하고 있다. 이와같은 권고에도 불구하고 국내의 지방의제 21에 대한 인식은 미흡한 실정이며, 이에 대한 논의는 최근에야 활성화되고 있다. 통계적 계획과 관리적 접근방법 그리고 커뮤니티 참여에 바탕을 둔 장기적 접근방법에 대한 체계적인 연

구는 부족한 형편이다.

이 글은 범지구적 문제에 대한 지방적 해결책을 모색하는 시각에서 지방의제 21의 작성과 시행을 향한 하나의 수단으로서의 지침을 논하고자 한다. 이 글의 많은 부분은 필자가 지방자치단체 국제화 재단으로부터 연구 위촉을 받아 수행한 연구 결과에 의거하고 있음을 밝혀둔다.<sup>(1)</sup>

## II. 한국에서의 지방의제21 책정의 의의 및 필요성

환경의 보전과 개발의 조화는 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)을 통해서 달성될 수 있는 것으로 믿어지고 있으며, 우리나라에서도 다른 나라와 마찬가지로 ESSD가 하나의 주요한 과제로 대두되고 있다.

우리나라는 1992년 6월 "UN 환경과 개발회의"에 제출한 국가보고서와 같은 해 6월5일 세계환경의 날에 선포된 "국가환경선언"을 통해서 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발(ESSD)에 대한 의지를 중앙정부 차원에서 천명한

(1) 지방자치단체국제화재단, 지속가능한 도시개발을 위한 지방의제 21 (Local Agenda 21)의 작성 및 시행 방안에 대한 연구, '95 연구과제 보고서 95-02, 1995.11. p57-114.



바 있다. 또한, 1992년의UNCED직 후 한국정부는 경제기획원내에 지구환경대책반을 설립했으며, UN 지속가능한 개발위원회(The United Nations Commission on sustainable Development)에 한국의 보고서(1993)를 제출한 바 있으나 “지방의제 21계획”에 관한 사항이 구체적으로 언급되어 있지 않다. 우리나라 환경부에서는 환경시범 도시 혹은 생태도시(Ecopolis or Ecocity)의 건설을 위해 노력을 해오고 있으나 건설교통부, 내무부, 통상산업부 등 유관기관과의 노력이 병행되어야 할 것으로 생각된다. 구체적인 차원에서의 노력으로는 1994년 6월말 영국 맨체스터에서 열린 “글로벌 포럼94”에 우리나라 대표단이 참석한 바 있는데 이 회의의 주제는 “지속가능한 개발과 도시”였다. APEC의 한 분야로 “지속가능한 도시개발”이 포함되어 있으며 통합적 접근은 미래의 APEC 협력의 중요한 측면이라는 데에 APEC 환경장관회의(94.3.24-3.25 밴쿠버)는 동의했음을 상기할 필요가 있다.

1994년 9월 28일부터 10월 1일까지 일본에서 개최된 제3차 동북아 환경협력회의에서는 하나의 주제로 “지속가능한 도시개발”이 다루어졌는데, 이 회의에서는 1996년6월 터키 이스탄불에서 개최될

“도시 정상회담”(City Summit: The second united Nations conference on human settlements)에서 도시지속성에 관한 동북아 국가의 입장을 발표하기로 합의 를 본 바 있다. 앞에서 언급한

APEC과 동북아 환경협력회의에서 지속가능한 도시개발을 향한 한국의 의지와 입장을 밝힌 바 있다. “에코폴리스 모형의 개발”에 관한 UNDP연구 프로그램(2년간)이 우리나라 과학기술처와 주식회사 대우의 협력하에 서울대학교에 의해 수행 중에 있다.

지방정부차원에서의 노력으로는 서울시정개발연구원에서 “서울시 환경관리계획”<sup>(2)</sup>과 “지속가능한 서울의 개발(Subsustainable Seoul Development)”<sup>(3)</sup>이라는 자료를 작성한 바 있으나, 공식적인 정책의 지를 담는 것이 아니라는 점등에서 이 지침에서 제시하고 있는 “지방의제 21(the Local Agenda 21 plan)”이라고 볼 수는 없을 것이다.

민간차원의 노력으로 1994년 9월5일 세종문화회관 대회의장에서 “지방의제 21(Local Agenda 21)과 지방정부의 대응에 관한 워크샵”을 개최한 바 있으며, 최근에는 “지속가능한 도시 만들기 민간 위원회”가 발족되기도 했다.

### III. 지방의제 21에 대한 외국의 대응사례

#### 1. 외국의 사례비교

하나의 국제적인 흐름으로 전세계적으로 지방의제 21의 작성에 대한 인식이 고조되고 있으나 그 작성지침은 많은 나라에서 아직은 개발단계에 있다. 따라서 비교적 앞서 지방의제 21의 지침을 개

발한 영국과 호주의 사례<sup>(4)</sup>를 인용하고자 하며 국내에 소개되고 있는 일본의 지방의제 21사례는 일본의 “지방의제 21 지침”이 만들어진 지 전에 지방자치단체들에 의해서 작성된 것이므로 포함시키지 않기로 한다.

#### 1)영국의 사례

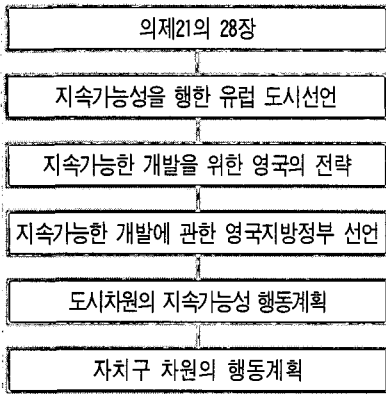
지속가능한 개발의 이슈에 대한 관심을 증진시키기 위하여 영국 중앙정부는 지방정부, 민간단체 등과 1994년에 걸쳐서 여러 제안을 논의했다. 자원, 시설 및 서비스의 제공, 협력 그리고 환경보전에 대한 전체론적 접근을 고취함으로써 지속가능성 이슈에 대한 자치구민의 지원을 유도하는데 있어 지방정부가 중요한 역할을 해야 한다는 것을 중앙정부는 인식하고 있다. 많은 런던 자치구가 이와 같은 논의에 참여하고 있다. 영국의 많은 지방자치단체는 이미 주요한 단계를 거쳤으며 Local Agenda21은 점차 다음과 같이 인식되고 있다.

- (1) 지속가능한 개발과정에 있어서 지방정부의 역할에 대한 중요한 인식
- (2) 도덕적 책임성(법정의무는 아님)
- (3) 환경, 지방경제 및 사회개발, 그리고 지방민주주의에 대한 지방자치단체의 약속

국제적 차원에서 환경과 개발에 관한 노력을 지방적 차원으로 연계시키려는 영국의 노력은 <그림 1>과 같이 도식화될 수 있다.<sup>5)</sup>

(2)서울시정개발연구원, 서울시 환경관리체계구축을 위한 연구, 시정연 93-R-14, 1993.12.156p

(3) Seoul Development Institute, City Report on the Environment “Sustainable Seoul Development”. SDI 94-SR-4, 1994, 71p.



〈그림 1〉 영국에서의 지방의제 21 계획과정

주요한 지구환경문제의 하나인 생물다양성의 경우, 중앙기관인 English Nature에서 지방생물다양성 행동계획 목표치를 설정한 후, 이 목표치가 지방의제 21의 일부로 포함되도록 할 계획인데, 〈그림 2〉는 지방생물다양성 행동계획의 시행과정을 보여주고 있다.

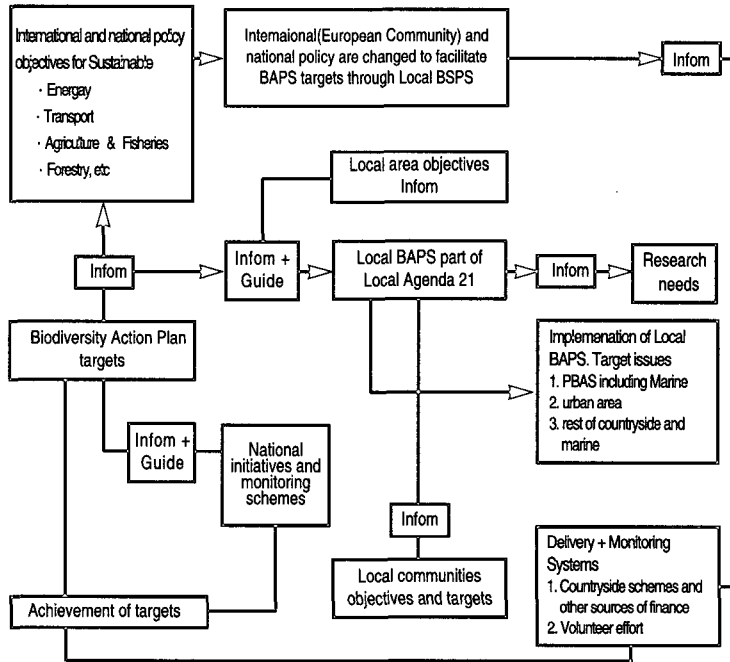
영국에서 검토하고 있는 “도시기지역에서의 접근가능한 자연녹지를 위한최소 목표치(Minimum targets for accessible natural green space in urban areas)”를 보면 다음과 같다.

1. 주거지의 0.5km이내에 2ha의 자연녹지가 있어야 한다.
2. 주거지의 2km이내에 20ha의 자연녹지가 있어야 한다.
3. 주거지의 5km이내에 100ha의 자연녹지가 있어야 한다.
4. 주거지의 10km이내에 500ha의 자연녹지가 있어야 한다.
5. 모든 도시지역은 인구천명당 최소한 1ha정도의 조수보호구역 을 만들어야 한다.

## 2) 호주의 사례

호주에서는 지속가능한 커뮤니티를 달성하기 위한 노력의 하나로

호주 “Municipal conservation Association”의 주관으로 “LOCAL GOVERNMENT RESPONDS TO RIO”라는 회의를 1994년 10월 21일부터 22일까지 멜버른에서 개최했다.



〈그림 2〉 지방생물다양성 행동 계획의 시행과정

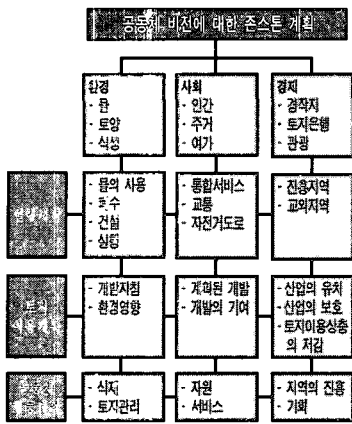
호주 지방정부중의 하나인 Johnston shire 의회의 지방의제 21의 추진과정을 보면 〈그림 3〉과 같다. 지역사회의 환경적, 사회적 그리고 경제적 원칙과 가치는 〈그림 3〉에서 볼 수 있는 바와 같이 운영계획(Operational plans), 토지이용계획과 커뮤니티 행동계획의 프로그램을 통해서 내려가게 된다. 특히, 커뮤니티 비전이 마련된 후 지속가능성에 관한 광범위한 원칙과 목표, 목적, 그리고 성능기준(performance Criteria)이 각 항목별로 열거되고 있다. 원칙, 목표, 목적 그리고 성능기준을 마련한 후, 운영계획을 작성하고, 자원의 할당을 돕는데 이용하였다.

이 과정을 예시해 보면 〈표 1〉과 같다. 〈표 1〉은 목적별로 정책을 개발했는데, 이 정책은 Johnston shire의 개별적인 단체에 관련되는 정책들이다. 커뮤니티와의 협의가 아니라 커뮤니티와 일한다는 것이 이 지방정부의 방침이다.

사업을 시작함에 있어 사업을 도시계획 및 사회계획에 자격을 가지고 있는 한 사람의 전문가를 고용하여, 이 사업을 이끌어 가도록 하고 있다.

(4) 日本 환경청기획정책국 지구환경부 Local Agenda 21 지침, 平成 61年6月

(5) 김기곤, “지방의제 21 (Local Agenda 21)과 외국의 대응사례”, Local Agenda 21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍에서의 발표논문, 세종문화회관 대회의장, 1994년9월5일.



〈그림 3〉 호주 johnsto 주의 지방의제21 추진과정

지방의제 21 과정에 있어서 중요한 특징들은 다음과 같다.

- 존스톤 주의 환경감사 완료 및 GIS 체계의 개발(GIS체계는 토양종류, 경사, 현재의 토지 이용 및 서식처로서의 중요도 등과 같은 34개의 인자에 관한 정보를 도면으로 중복시켰음)
- 경제적 측면에 관한 현황조사 보고서 발간
- 현재 제공되고 있는 사회적 서비스 조사와 충족되고 있지 않은 서비스 요구의 추정
- 경제 계획서의 작성
- 서식처 중요도의 평가 및 지도화와 주요 연결지역의 파악
- 문화정책의 개발
- 의회를 위한 제 1차 종합제 (Corporate Plan)의 완료

1994년 10월에 다음과 같은 사업들이 예비채택을 위해서 의회에 제출되었다.

- 토지이용계획
- 인접 주와의 공동계획
- 의회를 위한 공동행동계획 (corporate Action Plan)

주의회는 3년간에 걸쳐 이 사업에 600,000불(호주달러)의 예산을

세워 놓고 있다. 약간의 지원이 다른 수준의 정부로부터 양여금의 형태로 이루어지고 있다. 이 주가 작성하는 지역사회계획(Community Plan)은 호주정부의 지방의제 21 프로그램의 일부로서 사례연구의 특징을 지니고 있다.

〈표 1〉 호주 johnson shire 주의 지방의제 21의 내용

목표	실행계획	토지이용계획	공동체 계획
폐수의 방류	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 하수프로그램</li> <li>(a) introduce tertiary treatment</li> <li>- 도로 프로그램</li> <li>(a) 강우의 저류</li> <li>(b) 건설현장에서의 침식통제</li> <li>- 협력 서비스</li> <li>(a) 기준의 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 새로운 모든 개발에 있어 환경영향평가와 관리 계획의 요구</li> <li>(b) 정화조의 관리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 모범사례의 적용</li> <li>(b) 공해에 대한 개인적 관리</li> </ul>
잔존식생	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도로 프로그램</li> <li>(a) 새로운 사업시 새로운 식재</li> <li>(b) 영랑의 최소화</li> <li>- 환경 프로그램</li> <li>(a) 환경공무원의 채용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 새로운 개발에 있어 식물의 잔존을 위하여 유인책 사용</li> <li>(b) 특별보전구역의 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>(a) 보다 나은 실행을 위한 조직의 건설</li> <li>(b) 교육에 의한 토지에 대한 관리지원</li> </ul>

“지방환경을 위한 국제위원회 (The International Council for Local Environmental Initiatives)”에 의해서 운영되고 있는 “지방의제 21 모델 공동체 프로그램(The Local Agenda 21 Model Communities Program)”에 전세계에 걸쳐 21개 지방자치단체가 참여하고 있는데 이 의회도 그 중의 하나이다.

다음과 같은 사항들이 진행되었다.

- 계획 목표치의 설정
- 재정체계 및 보고
- 지속성의 측정을 위한 환경적, 경제적 그리고 사회적 행위 지표의 개발

## 2. 외국 및 국내사례의 장·단점 비교

국내에 소개되고 있는 일본의 사례와 영국, 그리고 호주의 사례를

국내의 사례와 비교해 보면 <표 2>와 같다.



특성 \ 외국사례	영국사례	호주사례	일본사례	미국사례
수준	전략계획수준 강조	토지이용계획 강조	행위주체별 행동 계획 원칙에 치우치고 있음	행위주체별 행동 계획원칙에치우쳐 있음
Measurable Target	개발된 지속성 지표별로 측정 가능한 목표치	Measurable Target 강조	언급없음	언급없음
지속성제약	전략계획수준강조	지표개발강조강조	언급없음	언급없음
파트너쉽 형성	파트너쉽 체계형성 강조	언급없음	언급없음	언급없음

<표 2> 외국사례의 비교분석

좀더 구체적으로 지금까지 우리나라에서 작성된 몇몇 지방의제 21을 중심으로 우리나라 지방의제 21의 문제점을 진단해 보고 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.<sup>6)</sup> 7) 첫째로, 짧은 기간 내에 서둘러 작성됨으로 인하여 구체성이 결여된 선언적인 행위주체별 행동원칙만을 발표하고 있다. 지방의제 21은 지속가능한 발전을 위한 21세기의 장기전략프로그램의 성격을 가져야 한다. 따라서 선진국, 특히 영국에서와 같이 96년말을 목표 년도로 구체적인 추진 일정을 만들어 충분한 시간을 가지고 지표의 개발과 지표별로 현황을 파악하고, 지표별로 달성해야 할 목표치를 설정한 후, 정책을 포함한 시행수단에 대해 구체적이고 체계적으로 접근해야 한다. 이를 위해 도시환경감사제도가 도입될 필요가 있다. 둘째로, 지방의제 21의 작성에 도움이 되는 여러가지 좋은 기법들이 관련기관이나 학자들에 의해 제시되고 있다. 그러나, 우리나라에

서 이미 발표된 지방의제 21의 절차와 내용, 그리고 기법은 일본의 지방자치 단체들이 「일본지방의제 21 책정지침」이 나오기 전에 작성한 기존의 관련계획 사례를 많이 따르고 있어 지방의제 21의 전반적인 요건을 충족시키지 못하고 있는 실정이다. 필자가 우리나라 지방자치단체 국제화재단의 위촉으로 개발한 지방의제 21 작성지침에는 지방의제 21의 작성을 위한 유용한 기법들이 수록되어 있다. 각 지방의 요구, 자원과 기회성 그리고 희망을 고려하여 적절한 기법을 활용하는 노력이 이루어져야 할 것이다. 셋째로, 지방의제 21은 종래의 소극적인 보전개념을 탈피하여 지역과 관련된 주요한 경제적, 사회적 그리고 환경적 이슈를 언급하도록 되어 있어 통합적인 접근을 강조하고 있다. 이와 같은 접근은 경제, 사회발전전략 자체를 환경친화적인 것으로 전환시키는데 기여할 수 있을 것이다. 그러나

지금까지의 몇몇 노력들을 보면 이에 미치지 못하고 있다. 예를 들어 지속가능한 소비패턴으로의 전환이라는 과업의 수행을 위해 정부, 기업, 그리고 민간이 해오고 있는 기존의 각종 프로그램을 종합하고 기존의 자금을 지방의제 21 프로그램에 전용할 수 있을 것이다. 몇몇 지방자치단체에서 작성된 지방의제 21을 살펴보면 오늘날 우리나라의 중심테마인 지속가능한 개발의 개념이 충분히 반영되어 있지 않고, 환경문제 중심으로 되어 있다. 이와같은 지방의제 21은 환경부서 중심으로 작성되어 통합적 계획과 관리적 접근이 미흡한데, 토지이용형태, 교통, 에너지, 물 및 녹지등으로 이루어지는 도시구조를 친환경적으로 바꾸려는 전략계획이 포함되어 있지 않은데서도 나타난다. 넷째로, 이와같은 통합적 접근을 위해서는 별도의 「지방의제 21 추진협의체」를 구성하거나 통합적 환경관리 체계를 채택하는 것이 바람직 할 것이며 지방자치단체

(6) 김귀곤, "지방의제 21은 무엇인가-10문 10답", 환경운동 통신30호, 1995년12월, p.68-73  
 (7) 김귀곤, "환경칼럼-지방의제 21 (Local Agenda 21)", 환경보전, 1996.1

기능의 재구성은 환경관리에 대한 통합적 접근방법을 고려해서 이루어져야 한다. 이러한 관점에서 최근 서울시가 추진하고 있는 “종합환경관리실”의 설립은 기대되는 바가 크다 하겠다.

**다섯째로,** 외국의 경우 지방의제 21은 지방자치단체, 청년단체, 여성단체, 과학자, 농업관련 종사자, 기업노조, 지역주민과 환경그룹과 같은 지역사회의 주요그룹에 의해서 작성되고 있으나 우리나라의 경우, 민간단체 등 시민들과의 파트너십 제공방안이 미흡한바, 지방의제 21의 보다 확실한 실천을 위해서 파트너십을 바탕으로 한 지방의제 21의 작성이 바람직함 것이다.

#### IV. 지방의제 21의 작성지침 개발

지방의제 21계획으로서의 도시계획은 일반적으로 환경도시개념에 입각해야 하는 것으로 받아들여지고 있다. 따라서, 생태적 원칙은 환경도시계획기법을 위한 기관이 된다. 지방의제 21은 하나의 이벤트, 문서, 혹은 활동이라기 보다는 오히려 하나의 지속적인 과정이 되어야 한다. 지방의제 21을 위해서 해야 하는 것들의 표준적인 대조표(Checklist)는 없는 것으로 되어 있다.

오히려 이 과정은 광범위한 활동, 수단 및 접근방법을 포함할 수 있으며 이와 같은 활동, 수단 및 접근방법들로부터 하나의 지방자치단체와 그의 파트너들은 지방

적 우선순위의 상황에 따라 적절한 것을 선택할 수 있다. 우선순위는 지방적 상황, 요구 및 기회성에 의해서 정해져야 한다. 실제로는 지방의제 21의 확정주체가 초안을 작성한 후 다음과 같은 방법으로 최종안을 채택하는 것이 바람직할 것이다.

- (1) “지방의제 21(Local Agenda 21) 추진협의회”에서 결정하는 방법
- (2) 공청회, 간담회 등에서 의견을 청취하는 방법
- (3) 문서로 의견을 공보하는 방법
- (4) 앙케이트 조사로 주민들의 의견을 수렴하는 방법
- (5) 위의 방법들을 결합하는 방법

#### V. 지방의제 21 지방정부지침(안)

앞에서 언급한 필자의 연구에서 는 지침개발을 위한 전제를 다음과 같이 설정했다.

- (1) 지침은 간단하고, 분명하며 접근이 가능하고 발간되어 문서화되어야 한다.
- (2) 외국의 동향과 기술혁신의 상황등을 파악하여 세계화 추세를 반영하도록 한다.
- (3) 각 지방에서는 특성과 주요과제를 고려하여 이 지침에 융통성과 현실성을 부여하도록 한다.
- (4) 참여주의 전략수립과정을 채택하고, 행동지향적 계획이 되도록 한다. 따라서 먼저 전략 계획 혹은 생태도시계획을 수립하고, 이 계획을 실행에

옮기기 위한 지방자치단체의 정책을 포함한 행동계획을 수립하도록 한다. “전략계획은 도시의 구조적 토지이용형태(밀도패턴 포함), 교통기반시설, 물 관련 기반시설, 에너지 기반시설 그리고 녹지 기반 시설 및 개발의 물리적 형태에 관한 계획을 말한다.”

- (5) 국제적으로 권장하고 있는 “지방의제 21의 주요요소”를 가급적 수용하고 유용한 기법과 정보를 활용하도록 한다.

#### 1. 목 차

서 론 : 이 지침을 이용하는 방법

제 1 부 : 지방의제 21의 배경과 준거를

1. 지방의제 21은 무엇인가?
2. 왜 지방의제 21을 작성해야 하는가?
3. 무엇이 미래를 위한 관리에 포함되어야 하는가?
4. 미래를 위한 관리지침은 무엇인가?
5. 유용한 기법과 정보는 무엇인가?
6. 누가 지방의제 21을 필요로 하는가?

제 2 부 : 단계와 내용

1. 지방의제 21의 작성
2. 지방의제 21 계획의 추진단
3. 지방의제 21 계획의 내용
  - ① 준비활동
  - ② 지구적 맥락에서의 지방적 이슈의 파악
  - ③ 커뮤니티전의 결정 및 공개
  - ④ 지속가능한 기본전략계획 수립
  - ⑤ 지속가능한 부문별 전략계획 수립
  - ⑥ 측정가능한 목표치를 적합한 지속가능성을 향한 장기적 지방행동

계획 의 수립

- ⑦ 계획실행의 프로그램화
- ⑧ 지방의제 21 보고서 작성
- ⑨ 계획 실행에 관한 모니터링 및 보고를 위한 체계와 절차의 수립

부록

- 부록 1. 지속성 지표도출 작업에서 : 설문조사 결과
- 부록 2. 이 지침을 개발함에 있어 이용된 참고문헌

2. 지방의제 21계획의 추진단계

지방의제 21의 작성은 한국의 지방 커뮤니티들을 위한 하나의 새로운 활동이 되어야 한다. 따라서, 여기에서 제시하는 안은 가장 좋은 과정이라기 보다는 광범위한 경영을 통해서 다듬어져야 할 것이다. 지방의제 21은 이와 유사한 기존의 노력과는 중요한 차이가 있다. 지방의제 21은 장기적 목표에 중점을 두고 보다 광범위하게 지역사회를 참여시키며, 종전에는 따로따로 다루던 분야였던 경제 성장과 환경보전, 사회적 그리고 지역사회 책임의 통합을 추구한다. 이와 같은 접근방법은 지방 커뮤니티에서의 실제적인 적용을 통해서 시험되어야 할 필요성이 있다. 이와같은 경험은 여기에서 제안하는 과정의 수정·보안에 틀림없이 기여할 것이다. 또한, 모든 지방 커뮤니티는 서로 다르기 때문에 이 안은 구체적인 지방상황에 따라 특별한 주의를 가지고 활용되어야 할 것이다.

장기적 커뮤니티계획에 있어서 전략적 접근을 위해 여러 지역 (Regional Agenda21)이 함께 일할 필요가 있는데, 지역의제 21(Regional Agenda 21)의 작성은 이를 위한 기회를 제공할 수 있다. 가장 중요한 지속성이슈 가운데 많은 것은 하나의 지방정부차원 보다는 보다 큰 규모에서 효과적으로 다루어 질 수 있다. 하나의 커뮤니티를 위한 과정의 기본적인 요소는 지역적인 노력에도 적용될 수 있지만, 구체적인 지역상황에 적합한 과정을 개발하기 위해서는 수정·보완이 필요할 것이다. <그림 4>는 지방의제 21계획의 추진단계를 보여주고 있다. 각 단계별로 해야 할 구체적 내용은 필자가 수행하고, 지방자치단체가 국제화재단이 발간한 최근의 연구 보고서에 상세하게 수록되어 있다.

Ⅶ. 우리나라 지방자치단체의 현황과 문제점

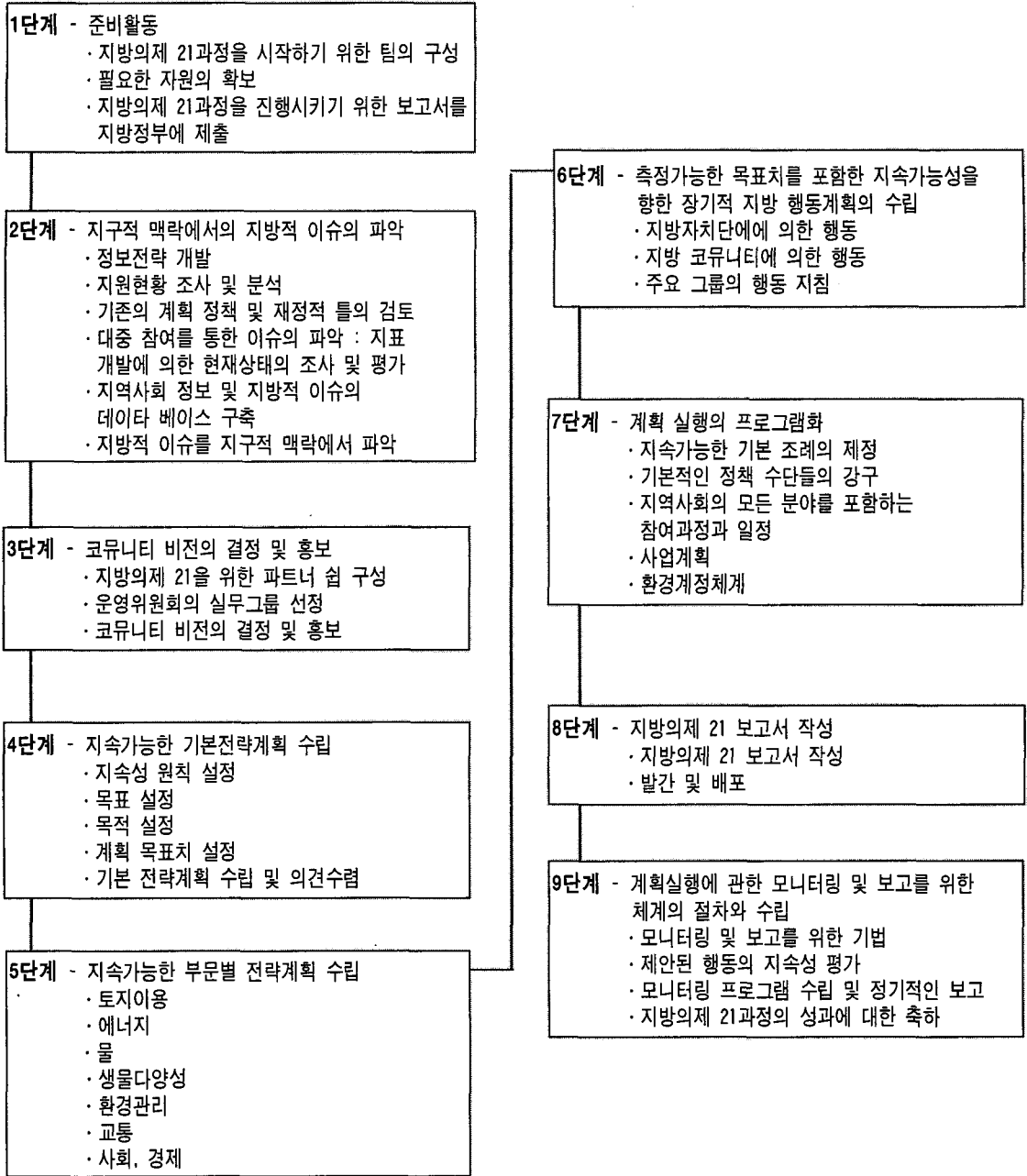
현재 우리나라 지방자치단체는 재정자립도가 낮으므로 우선 각종 개발을 통한 이익을 우선시하기 때문에 지방의제 21에 대한 많은 관심을 가지게 어려운 상황이라고 할 수 있다. 또한 지방의회에 지방의제 21을 작성할 만한 전문인력이 부족하며 중앙정부와 지방정부 그리고 지방정부간의 알력이 작용하여 지방의제 21을 작성하는데 많은 어려움이 있다.<sup>8)</sup> 본

고에서 제시하는 이 지침은 하나의 도움자로서 각 지방자치단체의 실정, 즉, 필요성과 기회성, 이용가능한 자료를 고려해서 융통성 있게 이 지침을 적용하는데 목적이있다. 이를 위해서는 먼저 지역개발과 환경보전에 적절한 우선순위를 정해야 하며 환경문제에 대한 지방정부와 중앙정부간의 적절한 역할 분담이 이루어져야 할 것이다.

또한, 지역특성에 따라 환경용량이 다르므로 지역별로 환경기준을 달리해야 할 것이며 정부차원에서 모든 모니터링과 관리감독을 하기에는 인력이 부족하므로 정부와 민간의 적절한 역할 분담이 있어야 할것이다. 그리고 비용부담을 위한 규정을 따로 마련해야 할 것이다. 따라서 우리나라 지방자치단체가 안고 있는 이러한 문제점과 제한성, 기회성을 최대한 고려하여 본 고에서 제시하는 이 지침을 활용해야 할 것이다.

또한, "Incremental Approach"를 이용하여, 지방의제 21 계획을 수립하는 것이 바람직함으로 단계적으로 지방자치단체의 실정에 맞게 접근하는 것이 바람직한 것이다.

(8) 지방자치단체국제화재단 주관, 지방자치단체의 국제도시기반 및 환경조성 방안에 관한 회의 토론자료, 1995.9.15, Unpublished.



〈표 4〉 지방의제 21계획의 추진 단계

Ⅷ. 지방의제 21의 추진방안

앞에서 언급한 바 있는 종전의 경제기획원 지구환경대책반에서는 중앙정부차원에서, 내무부로 하

여금 지방의제 21의 추진을 맡도록 할 것으로 알려지고 있으나 지방행정연구원과 지방자치단체국회화재단에서의 연구노력을 제외하고는 아직 구체적인 조치는 이

루어지지 않고 있는 것 같다. 환경부에서는 최근에 지방의제 21의 추진을 위한 워크샵을 개최한 바 있으며, 뜻있는 지방자치단체에 의해 지방의제 21이 이미 작성되



있으나 작성 중, 혹은 작성계획을 세워 놓고 있는 실정이다. 개발과 환경보전의 조화원칙을 주장하면서도 단기적인 효과에만 집착하여 도시개발정책의 본질을 바꿀 수 있는 지방의제 21에 대해서는 소극적인 관련부처들의 태도가 문제로 지적될 수 있다. 지방의제 21의 실질적인 효과를 깊이 인식하여 중앙정부차원에서 추진체계가 하루빨리 마련되고 우리나라에서의 지방의제 추진일정과 재원확보 등 필요한 조치를 취하여 국내외에 중앙정부는 물론 지방정부 차원의 의지를 명시적으로 밝혀야 할 것이다. 국가차원에서는 미국의 “지속가능한 개발을 위한 대통령 자문회의 (The US president’s Council for sustainable Development)”나 영국의 국무총리 산하에 있는 “지속가능위원회 (The sustainable Development Panel)”과 같은 제도적 장치로 대통령 직속으로 “지속가능한 개발위원회”의 설치를 고려해 볼만하며 지방적 차원에서는 “지방의제 21 추진협의체”의 구성이 가능한 것이고, 지속가능한 도시개발부서의 설립도 고려해 볼 수 있을 것이다. 이와 같은 제도적인 장치와 함께, “지속가능한 개발법”의 제정도 검토될 수 있을 것으로 본다.<sup>9)</sup> 『Agenda 21』 28장에서 지방공공단체와 시민, 지역단체, 민간기업과 학계와의 대화를 통하여 지방 의제 21을 채택하도록 되어 있어, 시민 기업 등이 책정과정에 참여하지만 책정주체는 원칙적으로 지방공공단체(도·군·시)이다.

도나 군에 의해서 작성되는 지역 의제 21(Resonal Agenda 21)은 광역적이고 공통적인 과제를 중점적으로 하지만, 도시를 대상으로 하는 지방의제 21은 위치와 관련된 명확한 지리적 성격을 사실상 갖도록 해야 할 것이다. 즉, 도시를 대상으로 하는 지방의제 21은 지역성이 강한 구체적인 성격을 갖도록 책정해야 할 것이다. 도, 군, 시가 각각 지방의제 21을 책정해야 하는 경우에는 관계 도, 군, 시간에 정보교류가 일어나는 것이 바람직하다. 또한, 지방의제 21의 책정주체로서 도·군·3시는 반드시 단독일 필요는 없다. 몇 개의 방자치단체가 지역적인 일체성을 갖고 있으나, 각각 지방의제 21을 작성하게되면 공통의 환경정책등이 통제불능의 상태가 되는 경우가 많으므로, 여러 지방자치단체를 연합하여 광역권협의회를 구성하여, 지방의제 21을 책정하는 것도 바람직하다. 특히, 이미 논의한 바와 같이, 지방의제 21에 있어서는 이른바 환경문제뿐만 아니라 넓은 분야의 제반문제도 책정대상에 포함되므로, 지방의제 21을 책정할 때에는 지역개발과 산업진흥에 관계된 부분 등 지속적 개발이 가능한 사회의 실현에 관련한 부분이 서로 연관된 체제로 정비되는 것이 중요하다. 더 나아가서 지방의제 21이 정치적인 것이라기 보다는 유기체적이며 민주주의적인 것이 되도록 하기 위해서 근린주구별로 「근린주구 의제 21 (Neighbourhood Local Agenda 21)가 을 작성할 필요가 있는더기

우리나라의 경우 ‘구(區)의제 21’이 자치구별로 작성되어야 할 것이다. 이러한 노력은 이미 서울특별시에 의해 이루어지고 있는 것으로 전해지고 있다.

지방자치단체가 지방의제 21의 추진을 위해서 해야 할 일을 요약해 보면 다음과 같다.

- (1) 구체적인 추진일정의 마련
- (2) 추진체제 정비
- (3) 인적자원의 확보
- (4) “베스트 프랙티스(Bestpractices)”에 관한 “두바이(Dubai)국제회의”와 “도시정상회담”에 우리나라 도시를 “Best practices”의 좋은 사례로 추천
- (5) 국가적인 차원에서 제시하는 부문별 전략 및 측정가능한 목표치 수용

## VIII. 결 론

의제 21(Agenda 21)의 28장은 지속가능한 개발을 수행하는 데 있어서 지방자치단체들이 해야 할 역할을 강조하고 있는데, 이는 전 지구적으로 직면하고 있는 많은 문제점들이 지방적 활동에 근원을 두고 있다는 인식에서 이다.<sup>10)</sup> 지방자치단체는 주민과 가장 가까운 정부의 수준이기 때문에 지속가능한 개발을 위하여 일반대중들을 교육하고 동원함에 있어서 중요한 역할을 해야 한다는 것이다. 우리의 입장에서는 지방의제 21 작성의 필요성을 두 가지 측면에서 찾을 수 있을 것이다.

(9) Commission on Resources and Environment, A Sustainable Act for British Columbia: Consolidating the Progress, Securing the Future. The Provincial Land Use Strategy Volume 1, November 1994.  
 (10) Planning Department, Manchester City Council, Sustainability in Manchester : A Strategy for Action, p.11.



- (1) 지방자치가 실시된 지금, 삶의 질 향상을 위한 환경보전에 대한 요구가 높아지며 이에 따라 지역주민들과의 충분한 협의를 거친 장기계획에 대한 청사진이 필요하게 될 것이다.
- (2) 우리정부를 포함한 179개국 정부대표가 참여한 1992년 지구정상회담에서 “의제 21”이라고 부르는 문서를 근거로 하여 지속가능한 개발을 향해서 나아가갈 것을 약속했다.

이와 같은 목표를 각 정부가 달성할 수 있도록 돕고 진행사항에 관한 보고를 받기 위하여 UN은 지속가능한 개발위원회(UNCSD)를 설립하였다. 이 UNCSD에 각국 지방정부별로 지방의제 21을 1996년말 (최근 1997년 3월말까지로 연장된 것으로 알려지고 있음)까지 작성하여 제출할 것을 우리 정부가 합의하였으므로 이의 국제적 약속이행을 위해서도 지방의제 21은 작성되어야 할 것으로 본다. 지방의제 21의 작성은 우리나라의 “국가환경선언”이나 최근에 환경부가 마련한 “환경비전 21”의 실현을 위한 노력으로도 볼 수 있다. 우리나라 국가환경선언문의 환경보전기본원칙 제 4항에서는 중앙정부와 지방자치단체는 환경보전우선의 시각에서 국토이용 계획을 수립하고, 우리사회가 지속적으로 발전할 수 있는 기반조성을 위해 이미 훼손된 자연자원과 파괴된 생태계를 복원하는 사업을 추진하여야 한다고 밝히고 있다.<sup>11)</sup> 이 글이 이와 같은 국내,외의 선언과 약속의 후속조치를 착실히

실시해 나아가는데 기여할 수 있기를 바란다. 물론, 이 지침은 국내,외에서의 경험이 많아짐에 따라 점차 수정 보완되어야 할 것으로 생각한다.

앞으로 시민참여를 통해서 작성될 지방의제 21이 실효를 거두기 위해서는 지방의제 21의 중요성이 널리 인식되어야 함으로 지방의제 21에 관한 학교교육과 사회교육과 함께, 자주적인 환경학습을 추진하는 것도 의의있는 일이라고 생각한다. 또한, “지방환경을 위한 국제위원회 (The International Council for Local Environmental Initiatives)”에서는 지방의제 21 시범 커뮤니티 프로그램을 운영하고 있는데, 여기에서는 전세계에 걸쳐 21개의 지방자치단체의 국제화, 혹은 세계화 노력의 일환으로 이와 같은 국제적인 활동에 적극적이며 능동적으로 할 것으로 생각한다.

이 글의 작성에 도움을 준 최 일기군, 김 훈희양, 조 용현군, 윤 소원양, 최 준영군과 경 신원양에게 감사의 뜻을 전한다.

(11) 환경처, 국가환경선언문 해설, 1992년 6월5일, p.3.