

# 한국 지방의제21의 새로운 추진 전략에 관한 연구\*

오수길\*\*  
이창언\*\*\*

## 국문요약

이 연구는 1992년 리우회의에서 비롯된 지방의제21의 국제적 국내적 동향과 추진과정에 대한 평가를 바탕으로 새로운 지방의제21 추진 전략을 도출하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 지방의제21 실무자들을 대상으로 한 델파이조사와 네 차례의 FGI(Focus Group Interview)를 통해 '지속가능한 지역공동체'라는 비전, 녹색경제공동체, 자치공동체, 미래공동체, 생명공동체, 이웃공동체 등 5대 목표, 지역성, 보편성, 관계성 등 3대 원칙, 지역 자립경제, 녹색 지역경제, 이웃관계, 공동체 형평성, 생태적 건강, 기후변화대응, 공동체문화, 민주주의 역량 등 8대 의제를 도출하였다. 결론적으로 지속가능한 지역공동체라는 비전은 지역의 구체적인 맥락 속에서 다양한 이해관계자들의 참여에 의해 구체화될 것이며, 지방의제21 추진과정은 전 세계적인 지방 지속가능성 운동의 일부임을 제시하였다.

**주제어:** 지방의제21, 지속가능발전, 지속가능한 지역공동체

## I. 문제제기

2012년 6월 브라질 리우데자네이루에서는 1992년 같은 도시에서 열린 유엔환경개발회의(UNCED: UN Conference on Environment and Development, 일명 리우회의)의 20주년을 기념하는 유엔지속가능발전회의(UNCSD: UN Conference on Sustainable Development, 일명 리우+20회의)가 개최되었다.

리우+20회의가 종료된 후 “실질적인 이행수단과 새로운 정치적 합의에 대한 결정은 후속과정으로” 미뤘거나 “선진국의 역사적, 현재적 생태부채나 사회적, 환경적 정의를 언급하지 않았다.”거나 “경제성장의 지속가능성에만 중점을 두었다.”라는 등의 비판이 있었지만, 새천년개발계획(MDG: Millennium Development Goals)을 대체할 지속가능발전목표(SDG: Sustainable Development Goals)의 수립을 결의했고, ‘지속가능한 소비·생산을 위한 10년 계획’을 유엔 차원에서 공식적으로 채택하였으며, 국내총생산(GDP) 개념에 대한 대안적인 지표 개발의 착수, 시민사회의 역할 확장, 유엔

\* 이 연구는 전국지속가능발전협의회 비전 수립 일환으로 시작한 것으로, 논문은 2012년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2012S1A3A2033542).

\*\* 주저자

\*\*\* 제2저자

환경계획(UNEP)의 강화 등에 합의하였다는 성과를 거두기도 하였다.

리우+20회의를 1주일 여 앞둔 시점에서 ICLEI-지속가능성을 위한 세계지방정부(Local Governments for Sustainability, 약칭 ICLEI)는 브라질 벨루오리존치에서 세계총회(World Congress)를 개최하여 지속가능한 도시, 복원력 있는 도시, 저탄소 도시, 생물다양성 도시, 자원 효율적인 도시, 녹색 도시 인프라, 녹색 도시경제, 건강하고 행복한 공동체 등 8가지 핵심 주제를 논의하였다.<sup>1)</sup> 본래 리우+20회의는 ICLEI가 주도하여 개최된 것이지만, 세계총회의 폐막식에서 ICLEI는 'ICLEI 세계총회가 리우+20회의에 보내는 메시지'를 통해 "유엔체계 내에서 정부 이해당사자(governmental stakeholders)인 지방정부들이 지속가능발전의 추진자로서"의 역할을 수행할 것임을 선언하였다.<sup>2)</sup>

또한 리우+20회의가 끝난 후 ICLEI는 "20년 전 리우회의에 모인 각국 대표들이 채택한 의제 21(Agenda 21)과 함께 ICLEI가 지방의제21(Local Agenda 21)의 선두에 섰고, 지속가능성을 향한 전진의 글로벌 성공스토리를 만들어왔다."고 주장하며, "리우+20회의의 가장 주목할 만한 결과는 실제로 세계적, 지역적 자발적인 약속일 수 있다."라고 평가하였다.<sup>3)</sup>

콘라드 오토 짐머만(Konrad Otto-Zimmermann) ICLEI 전 사무총장 역시 ICLEI가 세계총회를 위해 발간한 「세계 지방의제21 20년사(Local Sustainability 2012: Taking Stock and Moving Forward - Global Review)」 서문에서 "1992-2012년의 20년은 세계적 성공 스토리로 기록된다."라고 밝혔다. 1992년 리우회의를 통해 '지방의제21' 추진이 촉구되었고, 10년 후인 2002년 요하네스버그 정상회의에서는 '지방의제21' 추진 10년을 맞아 전 세계 도시 및 지방정부의 사상 최대의 운동으로 발전함으로써 현재까지 약 1만여 지방정부가 지방의제21을 통해 지역사회의 다양한 이해관계자들을 참여시키는 참여적 지방 지속가능발전을 위한 지방 지속가능성 운동을 전개해 올 수 있었다는 것이다.

한국의 경우 1994년 서울시정개발연구원, 한국환경정책학회, 경실련 환경개발센터, 한국환경사회

1) ICLEI는 지속가능발전을 추구하는 전 세계 지방정부들을 회원으로 하는 국제 조직이다. 1990년 유엔본부에서 열린 '지속가능한 미래를 위한 제1차 지방정부 세계회의'에 전 세계 43개국 200여 개 지방정부들이 참석하여 유엔의 지원을 받아 창립을 선언한 유엔기관이다. 1991년 캐나다 토론토 세계사무국, 독일 프라이부르크 유럽 사무국에서 활동이 시작되었고, 그간 1992년 리우회의, 2002년 리우+10회의, 2012년 리우+20회의를 주도해왔다. 1990년 창립 당시의 이름은 '자치단체국제환경협의회(ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives)'였는데, 2003년에 현재 이름으로 변경하였다. 2013년 현재 84개국 1,012개의 지방정부가 회원으로 있고, 15개 지역 국가사무소에 250여 명의 실무자를 두고 있다. 준회원으로도 20여 개국 50여 개 단체가 가입되어 있다.

2) 주요 내용은 지속가능성을 위한 국제적인 법적 틀을 개발할 때 정부 이해당사자들을 인정, 국제적 개발협력 과정에 대표성과 영향력을 보장, 국가 및 국제 지속가능발전 기금에 대한 정부 이해당사자들의 접근을 개선, 통합적인 도시 해결책과 포용적인 녹색 도시경제를 위한 새로운 시장 창출의 틀 확립, 네트워크와 협의체의 강화, ICLEI와의 협력 강화, 복원력 있고 포용적인 녹색 도시경제를 향한 전환 등이다.

3) ICLEI는 리우+20회의의 평가문에서 "국가 의제21을 집행해온 국가 성공스토리를 보여줄 수 있는 국가는 많지 않다. 마찬가지로 UN기후변화협약에서 교토의정서라는 이행규칙으로 진입하는 데도 13년이 걸렸다. 반면, ICLEI가 첫 번째 도시지도자정상회담을 소집하고, 지방기후행동계획에 1,000여 개 지방정부를 참여시킨 기후보호도시캠페인에 착수하는 데 불과 8개월밖에 걸리지 않았다."고 지적했다.

정책연구소가 공동으로 영국 맨체스터 시에서 개최된 '94 지구환경회의(Global Forum '94)의 결과를 소개한 이후 1994년 안산시의 시범 수립을 거쳐 1995년 부산과 인천 등지에서 지방의제21을 본격적으로 수립하기 시작했다. 이 시점을 기준으로 보면, 한국의 지방의제21은 조만간 20주년을 맞이하게 된다.

한국의 지방의제21은 중앙정부의 관심 부족과 지방자치단체장의 인식 부족에도 지난 20년 동안 지방의 지속가능발전을 위한 다양한 실천사례들을 축적해왔다(오수길, 2003; 유문중, 2005; 오수길, 2006 참조). 세계적으로도 지방정부가 지속가능발전의 중심적인 추진자로 전면에 나서고 있는 이때, 한국의 지방의제21 역시 지방 지속가능발전의 중심적인 역할을 더욱 강화할 필요가 있다.<sup>4)</sup> 더욱이 중앙정부의 정책변화에 따라 정책기조의 부침이 심한 한국의 현실에서 지방의제21이 지역의 지속가능성뿐만 아니라 한국의 지속가능성을 개선하는 데서 중요한 역할을 수행하는 것이 요구된다.<sup>5)</sup>

그간 지방의제21과 관련해서는 지방의제21의 소개시기에 수립 방안과 외국 사례 소개(윤양수, 1994; 김귀곤, 1994; 1995; 우동기·정순오, 1995)에서 시작되어 점차 국내의 추진 동향(오영석, 1998; 윤기관·성봉석, 1998; 이동근 외, 1999; 송문곤·우형택, 2007)에 관한 연구로 이어졌다. 이후 효율적 운영방안이나 활성화 과제(김병완, 2001; 임형백·윤준상; 강정운, 2004; 박미호·이명우, 2002; 정응호, 2003; 강성철·이기영·이종식·김도엽, 2006; 차재권, 2008), 협력과 참여의 유형화, 거버넌스나 민주주의의 관점에서의 분석(오수길, 2003; 2006; 윤경준, 2003; 오수길, 2005; 2009; 윤경준·안형기, 2004, 이창언, 2009) 등이 연구되었다.

최근 들어서도 평가나 성과와 관련된 연구도 있고(우형택, 2006; 강성철·문경주·김도엽, 2012), 주요 해외 사례에 대한 소개와 합의 도출에 관한 연구(김동희, 2005; 이미홍, 2007; 전춘명, 2009; 오수길·곽병훈·김연수, 2011. 오수길·곽병훈, 2012)가 있지만, 지방의제21의 10년에 대한 평가와 과제 제시(김갑곤, 2005; 신윤관, 2005; 유문중, 2005; 이창언, 2013) 이후에는 20년의 평가와 과제 제시에 관한 연구는 아직 나오지 않고 있다.

이 연구는 지난 20년에 걸친 국제사회의 지방의제21 추진과정과 한국 지방의제21 추진과정에 대한 평가를 바탕으로 한국 지방의제21의 새로운 비전과 구체적인 실천 전략을 개발하고, 이를 실현하기 위한 향후 추진 전략을 도출하는 데 목적이 있다. 이를 위해 국제사회의 동향과 한국 지방의제21 추진과정을 평가하고, 지방의제21 실무자들에 대한 토포이식 설문조사와 포커스그룹인터뷰(FGI: Focus Group Interview, 이하 FGI)를 활용하기로 한다. 2012년 리우+20회의를 거쳐 국제적인 논의와 실천이 다시 촉발되고 있는 시점에서 이 연구의 의의가 더해질 수 있다고 기대한다.

4) ICLEI 2012 세계총회에는 17명의 지방자치단체장을 비롯하여 18개 지방자치단체 정책담당관 등 60명이 참여하였다. 이들은 별도로 '지속가능발전 한국지방정부정상포럼'을 통해 ICLEI 총회와 Rio+20에 전하는 지방정부의 메시지를 발표하기도 했다. ICLEI 세계총회에는 911개 지방정부, 176개 연구기관, 94개 기업, 6개 국제조직, 71개 지역조직에서 총 1,664명이 참가하였고, 89명의 지방자치단체장이 참석하였으며, 총45개 세션에서 259명이 발표자, 진행자, 토론자, 사회자로 참여하였다. 세계총회 결과 서울시가 ICLEI의 9번째 지역본부인 동아시아본부를 유치하였고, 염태영 수원시장은 ICLEI 집행위원으로 재선되었다.

5) 지속가능발전의 기초를 중앙정부와 지방정부 모두에 유지할 수 있는 지속가능발전기본법이 2007년에 제정되고 2008년에 발효되었지만, 이명박 정부가 지속가능발전기본법을 지속가능발전법으로 격하시킨 바 있다.

## II. 이론적·제도적 배경

### 1. 지속가능발전 추진 수단으로서의 지방의제21

1992년 브라질 리우데자네이루의 지구정상회담에서 비롯된 지방의제21은 도시와 지방정부가 이전에는 자신의 문제로 생각해보기 어려웠던 지구적 문제를 연결시켜 생각해본 분수령이 되었다. 1992년 리우회의의 의제21(Agenda 21) 제28장은 “시민들에게 가장 가까운 수준의 거버넌스로서 [지방정부가] 지속가능발전을 촉진하기 위해 대중을 교육하고 끌어 모으며 반응하는 데 생생한 역할을 맡고 있다.”라며 지방의제21 추진을 촉구했다. 이어 의제21은 각국의 지방정부가 1996년까지 지방의제21을 작성하여 실천해 나가도록 명시했다.

5년간의 지방의제21 추진 과정을 평가했던 ICLEI(1997)는 “지방의제21은 지방의 지속가능발전에 대한 관심을 우선적으로 다루는 장기적이고 전략적인 행동계획의 준비와 이행을 바탕으로 지방수준에서 의제21의 목표를 달성하기 위한 참여적이고 다부문적인 과정이다.”라고 정의를 내렸다. 이러한 지방 지속가능성 이니셔티브는 여러 가지 형태를 띠고 있고, 공동체 스스로 규정한 다양한 목표를 반영하는 것이었다. “각자의 가치와 우선순위에 따라 상이한 방식으로 지속가능성을 규정하는 것”이다. 그래서 ICLEI(2013)는 리우+20회의를 맞아 “지속가능성을 향한 지방성(locality)과 지방 정책의 개발에 영향을 주기 위한 장기적이고 다양한 부문의 의도적인 활동”이라는 뜻으로 ‘지방 지속가능성 과정(Local Sustainability Process)’이라는 포괄적인 개념을 제시했다.

「세계 지방의제21 20년사」 서문에서 후안 클로스(Joan Clos) 유엔인간정주프로그램 사무차장이 밝히고 있는 것처럼, “지방의제21은 다양한 산출물만큼이나 다양한 과정에 대한 것이었고, 지방정부에 유용한 접근방법을 제공해 왔다.” 물론 각 도시의 지속가능발전에 대한 접근방법은 그 범위가 확장되어 왔고, 도시의 규모, 제도적 환경이나 발전의 맥락에 따른 차이는 있다. “그럼에도 리우+20은 세계적으로 도시 우선순위를 다시 논의하고 지방 지속가능성 노력에 새로운 추진력을 부여할 큰 기획”이라며, 여전히 지방의 지속가능발전 추진 노력에 무게를 두고 있다.

같은 책 서문에서 콘라드 오토 짐머만 ICLEI 전 사무총장은 “지방 지속가능성 20년의 작업은 지방과 세계의 환경 상황을 개선하는 약 수 만 개의 지방 이니셔티브와 도시 계획을 마련했을 뿐 아니라 가장 중요한 성과로 많은 도시, 마을, 국가에서 참여적 거버넌스 문화를 도입하고 정착시켰다.”라고 평가하였다. 나아가 “비전을 규정하고 목표를 설정하고 절차를 검토할 때, 대중과 이해관계자들의 협의와 참여를 통합시키는 것이 기획 및 의사결정 과정의 관계가 되었고 이는 장기적인 측면에서 중요한 기반이 되었다.”라는 것이다.

사실 “미래 세대의 필요를 충족시키기 위한 잠재력을 훼손하지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 발전”을 지속가능발전으로 정의한 브룬트란트 보고서, 즉 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」(WCED, 1987) 발간 이후 소위 ‘브룬트란트 공식’은 많은 비판의 대상이 되었다. 지속가능발전의 개념 자체가 애매하고, 일관성이 결여되어 있다거나 구체적인 목표나 지속가능한 수준에 대한 기준이 불분명하다는 것이었다. 하지만 Jacobs(1992: 59-60)가 지적한 것처럼, “개념

정의에 대한 명확한 합의가 없다는 것이 이로울 수도 있다.” 상이하고 때로는 상충하는 다양한 이해관계들이 ‘환경’과 ‘발전’을 조화시키기 위한 풍부한 논의를 진행해 나갈 수도 있다 할 것이다. 지속가능발전이 창조적인 사고와 실천의 촉매가 될 수도 있는 것이다(오수길, 2006).

ICLEI는 지난 20년의 지방 지속가능성 과정을 다섯 가지로 유형화(ICLEI, 2013: 58-105)하여 제시하고 있다. 유형화의 기준은 정치적 수준과 주도 조직에 근거한다. 그러나 주의할 점은 각 유형이 분리된 것이 아니라는 점이다. 각 추진과정은 다른 유형의 요소를 하나 이상 포함하고 있다. ICLEI의 유형화 작업은 각 유형의 핵심적인 추진력을 추출해 각 유형의 고유한 특징, 강점과 약점을 찾아내는 것을 목적으로 한다. 시간에 따른 추적을 통해 상이한 추진과정들이 직면하는 전형적인 문제를 드러내고 이를 보완하자는 것이다. 이는 한국의 지방 지속가능성 추진과 비전 제시에서 나타나는 여러 문제를 해결하는 데 참고가 될 것으로 본다.

ICLEI가 제시한 첫 번째 유형은 지방정부 주도형으로서 비용-효과성 계산과 위기관리 접근방법에 의해 추진된 합리적인 결정이라 할 수 있다.<sup>6)</sup> 지방정부 지도자나 공무원이 자신의 도시나 마을에 가져다 줄 수 있는 잠재적인 편익에 주목한 지방정부 지도자나 공무원에 의해 시작된 지방 지속가능성 과정이라 할 수 있다. 이 유형은 개인의 리더십에 크게 의존한다는 특징을 가지고 있다. 지방정부 주도의 행정계획 성격을 띠고 추진되고 있어 정책과 행정계획에 반영되는 사례가 많지만, 광범위한 참여를 이끌어내는 데 한계가 존재한다. 지방자치단체가 지속가능성 프로젝트를 실행하는 데, 지방의제21을 실천하는 데, 그리고 지속가능성 관리를 위한 혁신적인 해결책을 찾는 데 가령 주정부의 재정지원이 상당한 기여를 한다는 점을 부정할 수는 없다. 그러나 리더의 교체, 리더의 이해관계, 도시의 정치적 상황의 변화에 따라 지방 지속가능성 과정이 폐기될 위험도 있다(ICLEI, 2013: 62-68). 나아가 폭넓은 사회적 참여보다는 행정부의 일상적 활동으로 특징되는 상의하달식 접근방식으로 귀결될 수 있다. 이 유형은 지속가능발전 전략 집행에 대한 책임이 명확치 않고, 집행과정의 감시책임을 맡은 외부기관이나 조직의 역할과 책임도 형식적일 수 있다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 리더의 혁신할 용기와 다른 사람들을 참여시킬 수 있는 능력을 확장하는 것이 중요하다. 동시에 지방정책과 목표를 근본적으로 다시 정의하는 것에서 출발해야 한다. 이는 지속가능성 기준에 따라 지방정부 발전의 방향을 다시 잡음으로써 보다 새롭고 지속가능한 기준을 설정하는 것이다. 그리고 부정적 요소를 최소화하기 위해 지역사회의 참여와 추진과정의 제도화가 강구되어야 한다.

두 번째 유형은 시민사회 주도 및 민관 협력형으로서 시민사회의 발전을 의미하는 민주화와 다원화의 진전, 시민사회조직이 활성화되면서 공공부문과 민간부문의 상호협력이 증진되는 긍정적인 변화를 반영한다. 시민사회 기반의 지속가능성 과정은 지방수준이나 국가수준에서 핵심적인 시민사회 네트워크를 갖고 있다. 이것이 지속가능성을 촉진하고 대중의 인식을 제고하기 위한 활동을 일으킨다.

6) ICLEI는 「세계 지방의제21 20년사」에서 지방정부의 전략, 시민사회 이니셔티브, 공동행동, 국가 정책, 국제 협력 등의 소제목으로 다섯 가지 유형을 구분하였다. 유형화의 의의를 살리기 위해 이를 지방정부 주도형, 시민사회 주도 및 민관 협력형, 지역 조직체들 간의 협력과 네트워크형, 중앙정부 주도형, 국제 협력형 등으로 명명할 수 있으며, 아이디어를 제시해 주신 익명의 심사위원께 감사드린다.

이 유형은 공공부문이나 국제기구에 의해 시작된 추진과정과 비교하면, 대개는 새로운 해결책을 탐구하려는 높은 창의력과 의지가 특징이다. 그러나 NGO의 지방 지속가능발전 노력은 이성의 문제라기보다는 열정의 문제인 도덕적 선택으로 묘사된다. 종종 합리적인 문제라기보다는 양심으로 내린 도덕적 결정으로 비춰질 때가 있다. 따라서 지방 지속가능성을 위한 시민사회 이니셔티브를 논의할 때 핵심적인 질문은 이 이니셔티브가 지방정부에 의해 운용되는 공식적인 정책과정과 활동에 연계되는가 하는 것이다(ICLEI, 2013: 72). 이는 시민사회주도의 역동성을 갖지만 정책과 행정 계획과의 조화의 문제와 관련이 있다. 이 유형은 거버넌스의 효과성, 즉 “구체적인 문제에 대한 민감성과 대응성, 이를 해결하기 위한 목표를 설정하면서 목표 실현을 위한 전략들을 개발하고 집행하는 능력(UNDP, 1997)”의 제고를 요청받는다. 시민사회의 주요행위자인 NGO에게도 적절한 책임성과 평가 메커니즘에 대한 요구가 제기되는 이유가 여기에 있다. 지역사회 주도의 지방지속가능성 과정의 핵심적인 관계는 지역 네트워크와 지방정부 간의 관계이다. 그리고 그것은 신뢰와 협력관계에서부터 경쟁과 적대관계에까지 걸쳐 있다. 지방정부의 참여가 없다면, 지역사회 이니셔티브는 그 혁신적인 잠재력에도 불구하고 대개 범위와 영향 면에서 제한적으로 남을 것이다. 성공적인 협력은 공동의 신뢰와 공유된 목표가 있을 때만 가능하다. 지방정부와 적극적으로 생산적인 관계를 만들지 못하면 지방 지속성의 전진은 난관에 빠질 것이기 때문이다.

세 번째 유형은 지역 조직체들 간의 협력과 네트워크형으로서 국가적, 세계적 차원에서 지속가능성 과정의 적극적인 지지형태로서 지방정부협의회와 네트워크가 보여준 관계로 제시되고 있다. ICLEI나 지방의제 조직은 정기적 교류를 통하여 정보, 훈련, 지침을 제공함은 물론 경험을 교환하고 네트워크를 구축하는 데 지방정부를 지원해 왔다(ICLEI, 2013: 77). 지방정부는 채용과 각종 프로그램, 정책 수립에 다양한 네트워크의 참여를 보장하는 방식으로 공동행동에 참여했다. ICLEI 보고서는 아마존 지방정부 공동의 정치적 약속과 참여를 이끌어내며 회원들에게 지침과 훈련을 제공한 COMAGA(Consortio de Municipios Amazónicos y Galápagos, 아마존 지역 및 갈라파고스 지방자치단체협의회), 공동행동의 매니페스토가 된 이탈리아 지방의제21협의회(Coordinamento Agende 21 Locali Italiane)의 페라라 헌장(Ferrara Charter), 알보그 헌장(Aalborg Charter), 국가적인 지원 없이 지방정부 다수가 국제 수준으로 눈을 돌려 유럽 지속가능도시 캠페인(European Sustainable Cities and Town Campaign)에 결합한 사례를 제시한다. ICLEI는 중앙정부와는 대조적으로 지방자치단체협의회가 장기적인 활동에 나서기 좋을 수 있다고 말한다. 그 이유는 지방의 리더십과 권한이 정치적 변화에 덜 민감하기 때문이다. 공동행동은 지방 지속가능성 과정이 참여자들 사이에서 공동체 정신을 만들어주는 사회적 자본이라고 말한다. 이런 공동체와 지속성 결과, 지방 지속가능성 과정의 높은 탄력성뿐만 아니라 유연성이 생긴다는 것이다.

지방정부의 대표들은 동일한 문제에 직면할 때 전혀 다른 방식의 접근이나 다른 조건에서 경험한 지방정부 대표와 지방의제21의 격려나 건설적인 비판을 환영한다. 이와 같은 교류의 기회는 특히 지방자치단체 내의 인식이 낮고, 국제 공동체에 대한 생각이 비슷한 사람들에게 지원과 새로운 동기부여를 의존하고 있는 사람들에게 특히 소중한 수 있다. 다른 한편으로, 국제 행사의 유치나 참여는 지방행정 내에서 지속가능발전 이슈를 제기하는 데 기여할 수도 있다. 국제 네트워크는 또한 지방의 난관에 대한 새로운 해결책을 공유하고, 지속가능발전 협력 프로젝트를 위한 파트너를

찾는 장으로서의 중요한 역할을 수행한다. 이 유형은 첫 번째 유형과 두 번째 유형의 장점을 극대화하고 단점을 혁신할 수 있는 공동행동의 유형으로 다양한 사례연구가 필요하다.

ICLEI는 지방의 지속가능성 추진과정이 국가 차원의 지방 지속가능성 정책과 제도화와 수준에 따라 그 내용과 해결과제도 달라진다고 말한다. 1992년 리우정상회의 이후 지방 지속가능성 과정에 착수하고 수행하는 지방정부를 지원하는 것이 국가 정책의제의 중요 항목이 되어왔다.

네 번째 추진유형은 중앙정부 주도형으로서 국가주도성을 반영하지만 글로벌 수준과 국가 내의 시민사회의 힘과 교호한다. 국가 정부에 의해 착수된 지방 수준의 지속가능성 이슈에 대한 인식과 외연 확대를 위한 캠페인, 지침, 훈련, 경험의 교환으로 이뤄진 지원 프로그램이 많은 곳에서 확인된다. 추진과정에 대한 양질의 관리, 공공 참여, 또는 전략 문서에서 지속가능발전 포함 의무와 같은 기준과 연계하여 보조금을 지급하는 재정적인 인센티브도 드물게 있다. 실제로 중앙정부는 지방행동을 위한 우호적인 조건을 만드는 것뿐만 아니라 지방 지속가능성 과정과 전략을 개시하고 지원할 아주 다양한 도구를 갖고 있다. 이는 부문별 입법이나 기금 프로그램에서 지속가능성 기준을 채택하는 것과 같이 규정을 통해 지방정부를 위한 명확한 법적 의무에서부터 지방 지속가능성을 위한 국가적 캠페인의 확립에 따른다. 따라서 중앙정부의 정책이 더 녹색화 될 수 있도록 다부문, 다차원적인 노력은 대단히 중요하다. 국가의 녹색화, 즉 녹색국가는 생태적 책임성, 사회적 연대, 참여민주주의를 지향하는 새로운 거버넌스와 리더십을 만들어 나가는 것이라 할 수 있다(구도완, 2003). 그것은 위 또는 아래로부터 동시에 수행될 수 있다. ICLEI는 자결(self-determination), 즉 지역적인 접근을 강조하는바, 이는 정치적 생태주의의 4가지 가치, 즉 연대성, 자율성, 생태적 책임성, 민주주의의 확대(Lipietz, 2002: 14, 23)를 지방에서 실현해 나가는 방식과 많은 부분 맞닿아 있다. 지방의제21 IV(실행수단, 37장)에서는 능력구축을 위한 국가적 메커니즘과 국제협력에 관해 자세히 언급하고 있다.

마지막으로 ICLEI는 좋은 지구화의 효과를 지방의 지속가능성 과정에서 극대화하는 추진유형을 소개한다. 많은 지방정부와 지역사회에서 지방 지속가능성 과정은 국제개발협력 활동 참여로 시작되었다. 이 가운데 기술협력과 개발을 위한 국가 및 국제조직의 프로그램에 참여하는 것은 북과 남, 동과 서의 도시와 지방자치단체 협의체의 개별적인 파트너십과 구분되어야 한다(ICLEI, 2013: 97). 국제협력은 양면성을 갖고 있기 때문이다.

국제협력 프로젝트는 기부자의 지원 종료 이후에도 지속성을 갖는 문제와 지역의 특수한 상황을 고려한 재구성(창조적 적용)의 문제를 낳는다. 국제적 협정의 효과부터 다양한 실험과 경험과 정보의 공유, 재정지원 등 긍정적인 측면이 크다. 일례로 기후변화나 생물종 다양성 거버넌스가 활발하게 진행되고 있는 국제적 네트워크는 여러 지방의 환경정책에 영향을 미친다. 이명박 정권 하 경제성장을 위해 환경 아이টে들을 접목하려는 ‘녹색성장’이 등장하였지만, 이미 1987년 브룬트란트 보고서 작성 이후 국제사회에서 공유된 가치인 지속가능발전의 의미를 퇴색시킬 수는 없었다. 긍정적인 측면만 있는 것은 아니다. 국제협력 프로젝트는 지방 지속가능성 과정을 획일화하는 경향이 있다. 나아가 이런 방법을 충족시키지 않으면 추가적인 재정지원이 중단되는 위험에 처하게 된다. 이러한 방식이 상대적으로 단기간 내에 지방 추진과정을 만들 수는 있다. 하지만 전문적 관리와 측정 가능한 결과보다는 공유된 경험과 상호교환에 근거한 장기적인 협력관계, 지방의 특수성

을 반영하는 장기적 계획에는 결합이 있을 수 있다. 국제협력의 빛과 그늘에 대한 면밀한 검토는 한국 지방의제21의 새로운 비전 구축에도 충분히 고려되어야 한다.

이상의 논의를 정리한 것이 <표 1>이다.

**<표 1> 지방 지속가능성 과정의 다양성**

유형	지속가능성 추진과정	특징	주도조직	한계	과제
지방정부 주도형	지방정부의 전략	비용-효과성 계산과 위기관리	지방정부 리더, 공무원	단기적, 효용추구, 소통과 참여부족	참여의 확대, 지속가능성 기준함의, 제도화
시민사회 주도 및 민관 협력형	시민사회 이니셔티브	지속가능성에 대한 도덕적 이해	지역 시민사회 네트워크	정책대안과 책임의 부재, 협력적 정치문화의 부족	거버넌스 효과에 대한 이해 증진, 목표에 대한 책임, 신뢰증진
지역 조직체들 간의 협력과 네트워크형	공동행동 (협력적 활동)	협동과 협력의 가치 지향	다부문(지방정부와 다양한 네트워크)적 특성	상이한 조건과 경험, 작동원리	지속적인 동기부여, 건설적 조언과 책임성의 제고
중앙정부 주도형	국가 정책	지속가능성 정책과 제도화와 수준 반영	국가	기술혁신과 성장강조	가정책의 녹색화, 거버넌스와 리더십 구축
국제 협력형	국제 협력	글로벌 기준과 약속제시, 경험과 정보의 공유, 재원지원	국제기구와 국가 지방수준의 다양한 네트워크	지속가능성 과정의 획일화	지방의 특수한 상황을 고려한 재구성(창조적 적용)

자료: ICLEI(2013: 59-108) 재구성.

지구적 차원의 새로운 이슈의 형성과 진입, 완숙한 과정으로의 전환은 한국 지방의제21의 새로운 이슈와 비전 수립에 앞서 다음과 같은 질문과 이에 대한 해답을 찾아야 할 것이다. 그것은 첫째, 한국 지방의제21의 새로운 비전에 대한 다양한 추진력(가치와 지향)은 어떻게 존재하는가? 둘째, 이러한 차이가 한국의 지방의제21의 새로운 비전 구축에 어떤 영향을 미치고 있는가? 셋째, 지난 지방의제21 활동 과정 속에서 유의미한 변화(이슈, 우선순위)가 있었는가? 등이다. 이러한 질문에 대답하는 것에서부터 한국 지방의제21의 새로운 비전은 서서히 만들어질 수 있을 것이다.

## 2. 한국 지방의제21의 역사와 평가

한국에서 지방의제21은 1990년대 글로벌 이슈로서의 환경문제가 국제정치의 주요 의제로 대두되는 한편 김영삼 정권의 세계화 정책이 본격화되는 시점에서 등장한다. 지방의제21은 지구화의 조류와 함께 지구환경문제를 중심으로 한 글로벌 거버넌스가 형성되면서 그 필요성이 논의되었고 지방자치시대(1995년 6·27 지자체선거)의 개막과 함께 지방자치의 새로운 상징으로서 지방의제21의 중요성이 인식되기 시작했다. 여기에는 군부권위주의 시대, 지방정부 자치권의 극단적인 제한에서 기인한 지방 민주주의의 정당성 위기(legitimacy crisis)가 도화선으로 작용한 측면도 있다. 지방정부는 심각하게 훼손된 지자체를 복원하고 이를 확대하기 위한 기회로서 지방의제21을 활용(Jonas, While & Gibbs, 2004: 152-157)했던 것이다. 즉 지구화, 민주화, 지방화라는 시대적 상황이 지방의



제21의 추진과 확산에 대한 정치적 기회구조가 되었다.

한국에서 1980년 ‘환경관’이 국민의 기본 권리로 헌법에 반영되었고, 1980년대 말 이후 민주주의가 크게 신장하면서 생태적 가치를 고려한 새로운 발전의 개념이 활발히 모색된다. 1990년대 시민·사회운동단체들의 양적·질적 증가도 중요한 배경이라 할 수 있다(염태영, 2004: 28-30). 중앙정부 차원에서는 1997년 4월 환경부가 「지방의제21 작성지침」을 지자체에 보급하고 순회설명회를 통해 독려하였다. 2000년에는 대통령 자문기구로 국가지속가능발전위원회(PCSD)가 설립되었다. 시민사회단체의 활동가들이 지방자치단체의 지방의제21 사무국에 참여하고 전국 단위의 네트워크 기구인 ‘지방의제21 전국협의회’(현재의 전국지속가능발전위원회)를 설립·운영한 점도 촉매제가 되었다.

1995년부터 수립되기 시작한 한국의 지방의제21은 1990년대 말부터 2000년대 초반까지 급속히 수립되고 창립되었다.<sup>7)</sup> 이는 국제적인 추세와 같은 흐름이기도 했지만, 우리나라의 경우 민주주의의 심화과정과 시민사회의 성장과정, 그리고 IMF 구제 금융으로 대표되는 사회경제적 위기에 대한 지방차원의 대응이라는 측면도 작용했다 할 것이다. 2012년 현재 244개 기초 및 광역지방자치단체 가운데 광역 16개와 기초 200개 등 88.5%에 해당하는 216개 지방자치단체가 지방의제21 추진기구를 설치하고 지방의제를 수립하여 실천하고 있다. 이외에 추진기구를 설치하지 않은 곳도 28개가 있다. 지방의제21 추진기구가 있는 216개 지방자치단체 가운데 44.0%에 해당하는 95개 지방자치단체에는 상설 사무국이 설치되어 있다. 비상설 추진기구의 경우 NGO 내에 사무국이 있는 경우에 해당한다. 이들 추진기구는 지방의제21 추진을 위한 핵심적인 역할을 담당해왔지만, 다른 한편으로 지방정부의 인식 부족에 의해 폐쇄 위협에 직면하는 등 끊임없이 ‘제도화’ 논란의 중심에 놓이기도 했다.

전국지속가능발전협의회가 2012년에 조사한 바에 따르면, 광역지방자치단체의 경우 주로 3-6개의 분과위원회로 구성되어 운영되고 있다. 대부분 환경 분야의 위원회를 중심으로 도시, 기업, 여성, 아동청소년, 농업농촌, 교육, 사회환경 등의 위원회로 구성되어 있다. 지방의제21 지원의 법적 근거를 보면, 광역의제의 경우 9개 광역지방자치단체의 경우 별도의 지원 조례가 있고, 부산, 경북, 제주는 환경기본조례에만 지원 근거가 있다. 대구, 광주, 전북, 경남 등 4개 지방자치단체는 조례 외에 지자체 훈령 등으로 제정되어 있다.

그간 한국의 지방의제21 추진과정을 단계별로 구분할 때, 도입기, 확산기, 전환기 등으로 나뉘었던 것이 일반적이었다(예를 들어, 환경부, 2011). 우선 도입기는(1995-1998) 부산광역시를 시작으로 몇몇 선도적인 지역들을 중심으로 지방의제21이 도입된 시기이다. 1998년까지 전국 지자체 가운데 23.8%가 지방의제21을 수립하였고, 20.2%의 지자체에 지방의제21 추진기구가 형성되었다. 민선 지방자치의 출발과 함께 시민사회단체들의 지역사회에 대한 관심이 높아지던 시기라는 배경을 갖고 있고, 중앙정부 차원에서는 1997년 환경부가 「지방의제21 작성지침」을 배포하여 지방의제21의 작성과 추진을 독려하였다. 도입기임에도 불구하고 전국적으로 빠르게 확산되었다는 점에서 주목할 만하고, 반면 획일적인 모습을 띠기도 했던 점을 지적할 수 있다.

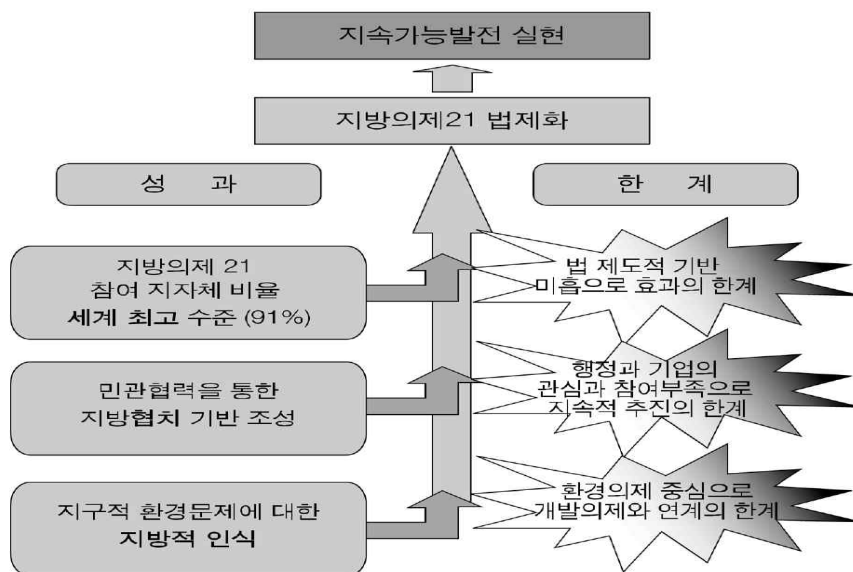
7) 최근에도 2013년 4월 9일 푸른세종21실천협의회가 출범했고, 2013년 4월 30일에는 맑고푸른김천21추진협의회가 창립총회를 가졌다.

확산기(1999-2003)는 1999년 ‘지방의제21전국대회’를 통해 2000년 6월 ‘지방의제21전국협의회’가 창립되었고, 이를 바탕으로 전국적인 교류와 지원의 네트워크가 형성된 시기라고 할 수 있다. 전국협의회는 정책포럼과 토론회를 지속적으로 개최하여 지방의제21의 정신과 모범사례를 전파·교육하는 데 앞장섰고, 2001년부터는 공모전을 개최하고 환경부와 함께 「지방의제21 전국편람」을 발간하기 시작했다. 이러한 전국적 연대와 교류는 2002년 세계지속가능발전정상회담(WSSD) 회의에서 모범사례로 소개되기도 하면서 이후 지방의제21의 확산에 기여하게 된다.

전환기(2004-2012)는 지방의제21의 양적 확대에서 질적 도약을 위한 준비 시기라고 볼 수 있다. 지방의제21 추진기구의 노력과 참여자들의 헌신에도 불구하고, 국민의 관심과 이해나 참여는 지속적으로 못하고 낮은 수준에 머무르고 있는 실정이라는 평가가 나왔다. 따라서 환경의제를 중심으로 수행되어왔던 역할과 사업을 넘어 사회·경제·환경의제를 통합적으로 고려하는 지속가능발전을 위한 실질적인 역할 수행에 대한 논의가 진행되고 있다. 그리고 2007년 8월 지속가능발전기본법 제정을 계기로 지방차원의 지속가능발전 체계에 대한 논의가 진행되고 있다.

이러한 발전 단계에서 대체적으로 한국 지방의제21의 성과와 한계를 정리한 것이 <그림 2>이다. 우선 성과로는 지자체의 높은 참여로 제도화의 기대치가 크다는 점, 자발적인 시민참여 전통의 확립과 민관협력을 통한 지방의 협력적 거버넌스 기반이 조성되고 있다는 점, 지구적 환경문제를 지방차원에서 인식하고 실천하는 계기가 마련되었다는 점, 지속가능한 지역발전에 대한 지역 주민들의 이해를 높이고 사회흐름을 바꾸는 데 일조해왔다는 점 등을 들 수 있다. 반면에 한계로는 지방의제21의 본질에 대한 이해가 여전히 부족하다는 점, 법적·제도적 기반이 취약하다는 점, 추진기구의 지역사회 통합력이 부족하다는 점 등을 들 수 있다(환경부, 2011: 78-81).

〈그림 1〉 한국 지방의제21 성과와 한계



자료: 환경부(2011: 81).

ICLEI가 유형화한 지방 지속가능성 과정의 다섯 유형과 비교할 때, 한국은 1유형인 정부전략과 2유형인 시민사회 이니셔티브도 아닌 애매한 위치에 놓여있다고 할 수 있다. 먼저, 조례에 근거를 둔 지방의제21이 지역개발사업에서 능동적인 조정과 대응이 어려운 외적·내적 조건의 한계를 드러내고 있다. 또한 주민과 주요 행위자의 지속가능성에 대한 이해 부족으로 지방의제21을 지방 지속가능발전 전략과 실천 활동으로 발전시켜 나가지 못하고 있다. 여기에 더해 예산과 지방의제21의 법적·제도적 기반이 취약하여 지자체장 교체, 지역갈등 현안 발생 등 외부적 요인에 크게 영향을 받고 있다. 나아가 여전히 추진기구의 지역사회 통합력이 부족하다. 그 결과 활동이 지역 행정계획과 지역정책으로 수렴되지 못하고 보고서 수준에 머무는 경우도 있다. 더욱이 이러한 평가는 지역 간 편차는 있을지라도 지방의제21 도입 초기에서부터 지금까지도 지속적으로 제기되는 문제이기도 하다(오영석, 1998; 김병완, 2001; 윤경준, 2003; 강성철·이기영·이종식·김도엽, 2006; 강성철·문경주·김도엽, 2012).

제도화와 관련, 예산 문제 외에도 법적 문제, 거버넌스 기구로서의 위상에서도 한계가 존재한다. 운영에 대한 조례나 기구설립에 관한 조항으로 지방의제21에 대한 지자체의 역할이 끝나는 것은 아니다. 여러 가지 조건과 내재적 측면들을 제외하면 제도화의 핵심은 지방의제21 추진기구가 지역 정책 수립에서 차지하는 역할을 규명하는 것이다. 하지만 지방의제21과 정책협의를 책임 있게 수행하는 지방자치단체는 거의 없는 실정이다. 다만 민선자치단체장의 재선을 위한 정책 생산은 지방의제와 별도의 정책 전문가 모임을 통해 이루어지고 있다.

과업 성과 측면에서 볼 때 평가지표와 평가시스템이 제대로 갖추어지지 않아 성과에 대한 평가와 환류, 의제수정이 지속적이고 체계적으로 이루어지는 데 어려움이 있다. 평가가 이루어지더라도 주로 환경보전 분야를 중심으로 이루어질 수밖에 없어 경제·사회부문의 연계효과에 대한 평가까지 기대하는 것은 불가능한 것이 현실이다. 다른 한편으로 지속가능성에 대한 면밀한 검토와 내부적 합의에 대한 이견도 존재한다. 지속가능성에 대한 해석 여부에 따라 지방의제21의 전략과 상도 달라질 정도로 중요한 문제라 할 수 있다. 하지만 지속가능성 내용을 구성하는 차원의 다양성만큼이나 문제인식과 해결방식에서 상이한 가치와 이해관계가 공존, 경합하고 있는 것으로 볼 수 있다(이창언 2013: 104-108).<sup>8)</sup> 이러한 특성을 반영하여 향후 추진 전략을 도입하는 것이 필요하다 할 것이다.

### 3. 추진 전략의 도출 방법

이 연구는 국제사회와 한국의 지방의제21 추진과정에 대한 성과와 평가를 바탕으로 한국 지방의제21의 향후 새로운 추진 전략을 도출하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 지방의제21과 지속

8) 지방의제21의 추진을 이끌었던 리우회의의 지속가능발전은 자연의 생태체계를 유지시키는 환경용량(carrying capacity)의 범위 안에서 인간의 물질적 삶의 질을 향상시키는 경제 발전을 상정한다. 지속가능발전이 과연 유용한 개념인가에 대한 논쟁도 일어나고 있다. 최근에는 미래세대를 위해 자연보전과 경제발전을 어떻게 조화시키느냐에 대한 관점의 차이로 인해 약한 지속가능성(weak sustainability)과 강한 지속가능성(strong sustainability)이라는 개념(정대연, 2003)을 둘러싼 검토가 진행되고 있다.

가능발전에 관한 문헌들을 검토하고 지방의제21 실무자들과의 FGI를 통해 새로운 추진 전략의 비전, 목표, 원칙 등을 도출하고자 한다. 또한 이와 병행하여 실무자들을 대상으로 한 델파이 조사를 통해 한국의 지방의제21이 중심으로 추진해나가야 할 주요 의제를 도출할 것이다.

추진 전략의 비전, 목표, 원칙을 도출하기 위한 FGI는 2013년 3월부터 6월까지 네 차례에 걸쳐 진행하였다.<sup>9)</sup> FGI는 현황 공유와 자유토론은 물론 연구진의 중간 연구 결과를 바탕으로 진행되었다. 델파이 조사는 상설 사무국이 있는 전국 95개 지방자치단체의 지방의제21 추진기구 사무국 실무자들을 대상으로 2012년 10월과 2013년 2월 등 두 차례에 걸쳐 이뤄졌고, 총 159명이 참여하였다.

델파이 방법은 예측하려는 문제에 관하여 전문가들의 견해를 유도하고 종합하여 집단적 판단으로 정리하는 일련의 절차로서 ‘절차의 반복과 통제된 피드백’, ‘응답자의 익명’, ‘통계적 집단반응의 절차’를 통해 이루어진다. 1회 조사에서는 개방형 설문으로 비체계적인 개방형 응답을 편집하였다. 2회 조사에서는 구조화된 폐쇄형 질문들을 만들어 다시 패널들로 하여금 질문의 각 항목내용의 중요성, 희망사항, 가능성 등에 대하여 동의하는 강도(보통 likert형 척도)를 평정하도록 하였다. 한편, 목표조사 도구로서 진행한 이번 델파이 조사의 질문은 지방의제21에 대한 성과 목표, 이를 실현하기 위한 과정, 방법, 전략과 과제를 포함하였다.

델파이 조사를 통해 얻어지는 다양한 의제들은 다음과 같은 질문을 통해 우선순위가 도출되도록 하였다. 첫째, 지방 지속가능발전에 관한 다양한 추진력(가치와 지향)은 어떻게 존재하는가? 둘째, 이러한 차이가 지속가능한 지역공동체 비전 구축에 어떤 영향을 미치고 있는가? 셋째, 지난 지방의제21 활동의 과정에서 어떤 유의미한 변화(가치상)가 있었는가? 넷째, 이를 통해 우리는 어떤 비전을 구축할 것인가? 등이다.

추진 전략을 도출하는 것은 다양한 행위 주체의 인식을 확인하고, 이를 지속가능성 이니셔티브라는 맥락에서 지역적인 맥락에 위치시키는 것을 염두에 두고 진행되었다. 또한 다양한 이해관계자들이 참여하여 비전을 규정하고 목표를 설정하고 절차를 검토하는 방식으로 이루어졌다. 나아가 최근의 구조적인 도전 요소 등 새로운 문제에 대한 발견이 가능하도록 노력하였다.

델파이 조사에 관한 결과인 <표 2>에 대한 분석을 FGI 등과 교차·비교 해석하면서 역사적 맥락과 다양성을 고려한 통합과 유형화를 시도하고자 했다. 다양한 요구를 수용되 유사한 내용은 통합하고 유형화를 시도했다. 이는 네 번째 FGI에서 환류의 절차를 밟아 최종적으로 결정되었다.

### Ⅲ. 지방의제21의 추진 원칙과 가치

지방의제21의 주요 행위자가 바라보는 ‘지방 지속가능성’에 대한 인식 파악과 분석이 가지는 의

9) 3월 20일, 4월 24일, 5월 22일, 6월 26일 등 네 차례에 걸쳐 매회 20-30명의 지방의제21 추진기구 사무국 실무자들과 전문가가 참여하여 진행되었다.

의는 다음과 같다. 첫째, 지방의제21의 목표를 규정하고 다가올 10년을 대비한 효과적인 정책을 설계하는 근거를 제공한다. 지방 지속가능성의 관점에서 지방의제21의 목표를 설정하고 논의하는 과정은 실천과정으로서 의미를 지닌다. 일례로 민선 5기 정책사업 분석, 지방의제21 사례 분석을 통해 지속가능한 지역공동체를 설계하고 이를 토대로 지방 지속가능성 노력에 새로운 추진력을 부여할 기회를 창출할 수 있다.

둘째, 지구-지역 사회의 필요와 요구에 능동적인 대응이라는 성격을 가진다. 지난 20년간 한국사회는 경제성장과 물리적 인프라 확충으로 양적 성장 기반은 개선되었으나 성장의 질적 측면과 사회적 형평성은 저하되고 있다. 나아가 에너지·자원 소비 증가와 낮은 효율성으로 오염물질 배출량은 증가하고 있다. 기존의 지구-지역차원의 지속가능발전지표, 국가전략, 지구-국가-지방차원의 지속가능성 기본계획에 대한 전면적 재검토와 새로운 목표와 비전 개발, 그 과정에 이해 당사자의 참여 확대, 지속가능성 성과모니터링과 피드백의 제도화가 필요하다는 것이다.

또한 한국 지방의제21의 새로운 추진 전략을 위한 비전 구축은 총체론적 관점을 지향한다. 이는 두 가지 의미를 포함하는데, 첫째, 자연환경만이 아니라 사회환경(가치와 규범, 제도와 문화)을 전반적으로 포괄한다는 점에서 그렇다. 둘째, 도시 규모, 제도적 환경, 발전의 맥락의 차이를 인정하되 지방정부와 다양한 참여자에게 유용한 접근정보를 준다는 점에서 보편적이고 일반적인 비전을 제시한다는 점에서 그렇다.

국제적 동향 분석과 한국 지방의제21의 추진과정에 대한 평가 등을 바탕으로 FGI에 제시된 지역성, 보편성, 협력성, 미래성, 지속가능성, 관계성, 민주성 등 다양한 원칙은 몇 차례의 FGI를 통해 지역성, 보편성, 관계성 등의 원칙으로 정리될 수 있었다.<sup>10)</sup> 협력성과 민주성은 관계성으로, 미래성은 보편성에 포함되는 것으로 정리되었다. 패널의 합의가 반드시 학술적인 정치함을 보장하는 것은 아니고, 패널의 특성에 따른 새로운 과제의 진입, 유사한 주제의 병존, 주제 분류상 혼란을 주는 것이 사실이다. 이는 일반적인 여론조사와 협의의 방법을 결합시킨 델파이 조사의 한계이자 장점일 수 있다. 하지만 지난 5-15년 동안 한국의 지방의제21을 추진하기 위한 노력과 경험을 보여 온 각 추진기구의 실무자들과 전문가들의 전문성에 기댈 수 있을 것으로 판단했다.<sup>11)</sup> 델파이 조사를 통해 도출한 세 가지 원칙은 아래와 같다.

첫째, 지역성의 원칙이다. 우리가 사용하는 지역공동체의 개념 중 ‘지역(area, region, district, zone)’의 사전적 의미는 일정하게 구획된 어느 범위의 토지, 전체 사회를 어떤 특징으로 나눈 일정한 공간 영역, 다시 말해 “특정한 지역을 대상으로 특별한 정책목적을 달성하기 위해 수립하는 계획(국토기본법)”을 넘어서는 것이다. 이는 자치적이며 호혜적 관계가 드러난 ‘삶의 장소’라는 차원

10) 유사한 것으로는 기존의 다양한 연구들에 포함된 구성요소들을 내용분석 하여 지속가능발전의 다섯 가지 특성을 도출한 Gladwin et al.(1995)을 검토할 수 있다. 여기에는 포괄성, 연계성, 형평성, 신중성, 안정성 등이 포함된다.

11) 비전, 목표, 원칙과 과제의 선정은 다양한 이해관계자들의 참여를 보장하는 차원에서 이루어졌다. 비전을 규정하고 목표를 설정하고 절차를 검토할 때 이해관계자들의 협의와 참여는 통합의 과정이 중요하다고 여기는 델파이 조사의 장점이기도 하다. 델파이 패널(Delphi panel)이라고도 하는 델파이 참여자는 델파이 절차가 반복되는 동안 피드백된 전회의 통계적 집단반응과 소수의견 보고서를 참고하여 다음 회에 자기 판단을 수정 보완할 수 있는 기회를 가진다는 점이 일반 조사절차와 다르다.

에서 정의한다. 이는 지역에 거주하는 주민이 자기 지역의 정치·행정의 주체가 되어 스스로 지역 사회의 문제를 토의하고 협의하는 과정을 통하여 해결책을 결정하고 집행하며, 그 결과에 대해서는 권리와 책임이 동시에 요구되는 장소를 의미한다.

ICLEI의 「세계 지방의제21 20년사」 연구를 지원한 ‘인류 진보를 위한 샤를 레오폴 마이어 재단’의 피에르 칼람(Pierre Calame) 회장과 줄리앙 보스너(Julien Woessner) 도시프로그램 책임자 역시 지속가능발전 개념이 ‘구체적인 실천으로 연결되지 못하는 개념’일 수도 있지만, 지역적인 접근 방법을 통해 진정한 변화의 수단으로 만들 수 있다고 지적했다. “지역은 물리적 공간 이상의 개념이고, 지역은 관계 체계인 공동체이며, 지역은 경제, 사회통합, 그리고 사회와 환경 전체의 관계를 관리하기 위해 가장 최적의 수준을 의미”하기 때문이라는 것이다. 이를 위해 “지역은 이해관계자, 각 부문과 각자의 노하우 간의 공동 노력 관계에 바탕을 둔 거버넌스 양식을 전제로 하며, 공동선을 향해 함께 일하기 위한 조건을 만드는 것이고”, 이것이 실제적인 문화적, 제도적 혁명이며, 공동책임이라는 새로운 사회계약을 새로운 윤리로 삼는 것이라고 한다.

하지만 총체론적 관점에서 볼 때, 지역은 행정구역단위를 배제하지 않는다. 사실 구역은 기능의 재배분과 밀접한 관련이 있다. 각각의 행정 기능은 그에 알맞은 구역의 범위를 가지고 있다. 즉 대 행되는 일정한 기능의 성격과 내용에 따라 그것이 수행되는 지역적인 범위가 달라진다. 지방자치 단체의 구역은 주민의 행정참여, 정책수립, 자치행정의 능률적 대행, 자치단체의 재원확보 등의 토 대가 되기 때문이다. 따라서 이 연구는 행정구역으로서의 지역 개념을 부정하지 않는다. 다만, 이 연구가 의미하는 지속가능한 지역은 제도권과 관료, 기업, 전문가가 주도하는 물리적·경제적 공간 으로서의 지역의 의미를 넘어선다. 지방의제21이 구상하는 지속가능한 지역은 생활세계와 삶의 터 로서 자율·자치·소통·나눔·호혜의 자치공동체를 지향하는 삶의 공간이자 생명과 순환의 가치, 생 명다양성이 보호되는 생태적 삶의 공간으로서의 지역을 의미한다.

최근 지구화의 효과로 ‘지역성’에 대한 중요성이 감소되는 현상이 나타나고 있다. 그럼에도 네트 워크의 공동 실천과 이를 위한 점점형성은 지역성, 즉 지역의 역사와 문화, 사회적 특성을 반영한 다. 지역공동체(local community)는 지역사회에 속하는 의식으로 지역을 공유하는 주민 간의 상호 작용에 의해 형성되기에 지역 내의 사회적 관계에 따라 구성된다. 이러한 지역공동체는 다양한 요 소에 의해 형성되겠지만, 특정한 장소에서 생산되는 지역 주민간의 상호작용은 지역공동체를 형성 및 강화하는 데 주요하게 작용한다(Puddifoot, 1995). 이는 우리가 장소를 경험함으로써 장소 내부 에 행동으로 참여하고 장소에 대해 정서적인 유대를 갖고 궁극적으로 장소와 동일시하기 때문이다 (Relph, 1976; Tuan, 1976; 1977).

정책의 시스템을 지방화하고 거버넌스를 분권화하며, 지속가능한 생활양식과 살림을 발전시키는 것은 지속가능한 사회의 새로운 질서다. 지역성은 권한 이양, 분권, 보충성의 원칙과 연계된다. 지 역성은 지속가능한 생산과 소비의 경우이든 급진적인 생태민주주의 경우이든 우리가 직면한 복잡 한 문제를 풀 수 있는 열쇠가 된다.

지방의제21 운동은 지속가능발전의 지역적 측면의 중요성을 강조해왔다. 지역적 체계는 지속가 능발전 정책을 보완하여 효과적으로 국가적 차원의 구체적인 행동으로 변형될 수 있다. 지역성에 기초한 지속가능한 공동체 비전 구축을 위해서는 먼저, 지역의 기본적인 정보, 지방 지속가능성 과

정 참여 비율, 지역 수준의 주요 지방 지속가능성 틀과 과정, 지방 지속가능성 과정의 주된 추진력(주요 행위자와 획기적인 사건 등), 지방 수준에서 다루어지는 주된 이슈, 지속가능성 과정의 성과와 참여 범위의 변화, 지방 지속가능성 과정의 영향과 미래, 성공 스토리 등이 검토되어야 한다.

둘째, 보편성의 원칙이다. 이는 지역적 과제를 넘어 전 인류적인 과제(보편적)의 해결을 위한 지역차원의 계획과 행동을 포함한다. 1992년 리우데자네이루의 지구 정상회담에서 시작된 지방의제 21은 이전에는 자신들의 범위를 넘어서는 것으로 여겨진 지구적 문제를 다루고자 했던 도시와 지방정부에게 하나의 분수령이었다. 이후 지역은 세계 지속가능성 노력의 중심이었다. 지방의제21은 산출물만큼이나 과정에 대한 것이었고, 지방정부에 유용한 접근방법을 제공해왔다. 지난 20년에 걸친 지방의제21의 성과, 다양한 도시 맥락에서의 현 상태, 그리고 전 세계 도시의 도시 지속가능성 노력의 전반적인 상태를 탐색한다. 20년이 지난 후에도 여전히 많은 도시가 지방의제21의 광범위한 목표에 전념하고 있다.

도시 규모, 제도적 환경, 발전의 맥락에 따른 차이는 분명히 존재한다. 하지만 이들 도시 대부분은 모든 이해관계자의 참여를 확대해왔고, 지속가능성의 보편적인 관점을 유지하고 있다. 기후변화와 생물다양성은 지방 지속가능성 행동으로 진입하는 지배적인 지점이 되었다. 환경적으로 볼 때, 이들 도시의 상당수는 영향 수준은 낮추고 효율성은 높이고 있다.

지방의제21의 새로운 비전 수립은 지역적, 국가적, 초국가적 지방 당국의 유기적 관계성을 요구한다. 지구화의 결과, 적절한 국가 간, 국가적 그리고 지역적 차원에서의 일관성 있고 통합된 계획과 의사결정의 필요성은 증대하고 있다. 따라서 지역의 지속가능성 촉진을 위한 주요과제는 지구적, 지역적, 지방적 현상으로 표현되는 지구체제의 통합적인 부분으로서 시민사회의 초국적 정당성과 필요성을 인식시키는 것이다. 그러므로 의도적인 행동의 사례를 알려야 한다. 동시에 지구의 지속가능성 증진에 필요한 전환을 구현하는 방식으로 민주적인 지구적 거버넌스 과정을 성장시켜나가야 한다. 그것은 세계 경제 거버넌스 시스템을 위한 제도적 틀, 지속가능한 에너지 시스템, 문화적 순수성과 다양성, 지속가능한 생산과 소비를 촉진하기 위한 조치를 포함한다.

셋째, 관계성의 원칙이다. 관계성은 대상과 맺는 관계의 깊이와 정도를 의미한다. 새로운 비전의 수립은 법적-제도적인 관계 외에 지역사회를 구성하는 공간적이고 물리적인 특성과 함께 지역 정체성과 관련한 문화적 요소와 구성원들 간의 신뢰구조 및 권력관계 등 비물리적인 사회관계적 특성들에 따라 다양하게 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 관계성은 수평적 네트워크와 파트너십의 사회적 자본과 문화와 함께 이를 제도적으로 보장하는 조건의 충족과 대단히 관련이 있다. 관계성의 강화는 신뢰에 기초하며 신뢰의 확대는 관계성을 강화한다(이창언, 2013).

지방의제21의 20년 역사를 통해 우리는 지속가능성을 촉진하는 데서 정부와 입법기관이 여러 면에서 핵심적인 역할을 맡고 있음을 확인할 수 있는데, 역시 관계성의 관점에서 볼 수 있다. 나아가 지역적 초국가적 차원의 노력과 진보를 인정하고, 다양한 행위자들을 참여시키고, 지속가능성에 관한 정보를 제공하는 행정과 능동적인 지역 시민사회 역할의 중요성을 인식하고 있다. 경험적으로 볼 때 대중의 참여와 정보, 사법과 행정적 절차에 대한 접근이 지속가능성 촉진에 필수적인 요소임을 확인할 수 있다. 지속가능성의 이행은 공공부문과 민간부문의 협력이라는 중요한 도구를 통해 가능할 수 있음을 강조한다.

지방의제21과 지방 지속가능발전이 다루는 이슈들이 현재와 미래세대에게 큰 영향력을 가지고 있다는 점과 어린이와 청년의 기여가 지속가능성 달성에 필수적이다. 또한 그들의 시각을 인식함으로써 세대 간의 대화와 연대를 촉진할 수 있다. 관계성의 맥락에서 과거와 단절이 아닌 연속성을 고려해볼 수 있다. 과거에 대한 이해는 우리가 다음 목표를 규정하고 다가올 10년을 위해 가장 효과적인 정책을 설계할 수 있도록 도와줄 수 있기 때문이다. 지구에서 인류 문명의 미래가 어떻게 전개될 것인가는 주로 도시와 지방정부의 성과에 좌우될 것이다. 미래는 매 순간 우리가 만든다. 따라서 지속가능한 지역공동체 비전 수립은 오늘날의 계획, 프로젝트, 의사결정을 올바르게 수립하는 것과 긴밀히 연결되어 있다.

지방 지속가능성 과정의 독특성은 이 모두가 지구 생태계의 한계, 그리고 지방행동의 지구적 영향과 미래의 영향을 받아들이고 그 패러다임 하에서 일어났다는 데 있다. 그러므로 미래 세대와 여타의 장소에서 전개되는 지방 지속가능성 과정의 전 지구적 추세와 영향에 관한 정보가 정치적 경제적 의사결정을 위한 표준적인 토대가 활용될 수 있도록 조정해야 한다.

#### IV. 지방의제21의 새로운 목표와 전략

지방의제21의 추진 원칙과 가치에 대한 FGI 논의와 병행하여 진행된 델파이 조사에서는 한국 지방의제21이 새롭게 추진해 나갈 목표와 의제가 선정되었다. 최종적으로 자립적 활동(12.58%), 관계망(14.47%), 공동체 문화(15.09%), 생명과 공존(5.03%), 미래세대 배려(5.03%), 공동체 형평성(8.18%), 녹색경제(6.29%), 공동체 역량(11.95%), 기후변화 대응(12.58%), 민주주의(8.80%) 등이 도출되었다.

두 차례에 걸친 델파이 조사 결과와 네 차례에 걸친 FGI 결과 한국의 지방의제21이 새롭게 추진할 목표로 8대 의제가 선정되었다. 새로운 과제의 진입과 유사한 주제의 병존은 주제 분류상 혼란을 주는 것이 사실이다. 따라서 핵심적인 과제와 고유한 특징과 유사맥락을 잡아서 유형화하는 것이 필요했다. 델파이 조사에 대한 분석을 바탕으로 세 번째와 네 번째 FGI에서 이들 의제를 지역 자립경제, 녹색 지역경제, 이웃관계, 공동체 형평성, 생태적 건강, 기후변화 대응, 공동체문화, 민주주의 역량 등으로 명명하였다. 각 의제에는 그간 델파이 참여자들이 제시한 내용들을 분류하였다(<표 2> 참조).



〈표 2〉 8대 분야 의제와 주요 내용

분 야	주 요 내 용
지역 자립경제	지역 에너지 자립 기반, 식량 자립을 위한 계획과 능력, 공동체의 자립적 경제능력 등
녹색 지역경제	협동경제(협동조합, 사회적 기업)활성화, 자원순환 경제, 안전하고 즐거운 일자리, 재래시장과 골목경제의 지속성
이웃관계	이웃과의 소통과 연대감, 좋은 이웃관계, 좋은 마을만들기
공동체 형평성	세대내(양성평등, 차별해소, 약자배려), 세대간(미래세대 배려와 참여확대), 지역 간(낙후지역 배려) 형평성
생태적 건강	생물서식지를 고려한 인간 정주, 계획적인 생물다양성 존중 활동
기후변화 대응	저탄소 생활양식 확산, 기후변화 적응 위한 계획과 활동
공동체문화	향토 역사와 문화에 대한 보존, 교육과 전승 활동, 공동체문화의 확산, 공유하는 공동체의 가치 존중
민주주의 역량	주민 자치역량과 협치활동 활성화, 민주시민 교육, 민주주의 문화 확대

세 번째와 네 번째 FGI에서는 8대 분야의 의제가 새로운 비전 구축과 관련, 앞의 가치와 원칙, 실천의지를 포함하고 있는 것으로 논의되었고, 이러한 8대 분야 의제가 지향할 수 있는 목표로는 녹색경제공동체, 자치공동체, 미래공동체, 생명공동체, 이웃공동체 등이 논의하였다. 이 과정은 그간의 델파이 조사와 FGI에서 제기된 주요 의제를 범주화하면서 도출된 것으로, 8대 분야 의제에 서로 배타적으로 분류될 수 있다기보다는 전체적으로 지향할 수 있는 목표라고 의견을 모았고, 이러한 목표들을 포괄할 수 있는 궁극적인 목표로서의 비전으로 '지속가능한 지역공동체'가 도출되었다. 따라서 전체적인 과정은 지방의제21 추진기구 실무자와 전문가들의 상향식(bottom-up) 접근방법에 의한 것이었다 할 것이다.

첫째, 지속가능한 지역공동체는 공생하며 자립하는 풍요로운 녹색경제공동체를 지향한다. 녹색경제는 지속가능성을 대체하는 것이 아니라 지속가능성 목표를 달성하는 수단으로, 각 지역이 처한 상황과 우선순위에 의해 선택 가능하다. 생태적 대안사회를 지향하는 공동체는 생활양식의 변화, 즉 소비와 생산을 축소하는 집단적 방법으로서의 가능성을 가진다.

산업사회의 개인에게 소비수준의 절제가 쉽지 않다. 생태적으로 완성된 사회에서의 삶은 물질적 풍요에 의한 행복감이 아니라 최소한의 '필요'에 만족하며 동시에 삶의 질적인 풍요를 추구하는 사회여야 한다. 또한 개인의 생활양식 변화는 생태적 대안사회를 이루기 위해 동시적 조건이 된다. 녹색경제는 빈곤퇴치, 식량안보, 물 관리, 에너지 서비스에 대한 공명한 접근, 지속가능한 도시, 회복력 증진, 건강, 지속적이고 공평한 성장 등 우선순위 목표 달성에 기여한다. 녹색경제는 지속가능성 목표를 위한 수단이며, 지속가능발전의 네 가지 측면(환경, 사회, 경제, 문화)을 통합하는 의사결정구조로서 역할을 수행한다.

하지만 평등, 복수성, 보충성에 대한 공유된 비전과 합의가 없다면 녹색경제는 글로벌 경제시스템에 부당한 침해를 받게 될 것이다. 따라서 다양한 상황 속에서의 분권, 지역사회 기반, 지속가능한 경제 네트워크 시스템에 대한 비전을 구축해야 한다. 이러한 비전은 생태보존을 포함 사회적 책임과 경제적으로 공평한 분배의 기초 위에서 놓여야 한다.

8대 분야 의제는 지속가능한 공동체를 충족시키는 요건으로 녹색경제의 요구를 반영하고 있다. 지속가능한 지역공동체는 글로벌 자본주의 시스템으로부터 발생하는 다양한 문제(상품물신화, 개인화, 먹을거리 안전성 문제, 소외 등)를 극복하기 위한 전망을 갖는다. 진정으로 정당하고 지속가능한 녹색경제 질서는 자연생태계의 회복력을 증진시키고 개인의 삶의 질을 증진유지하고, 나아가 모든 사회적 번영의 수준을 새롭게 창조하는 것이 될 것이다.

둘째, 지속가능한 지역공동체는 참여와 책임성이 조화를 이루는 자치공동체를 지향한다. 지역 시민사회의 발전을 의미하는 민주화와 다원화의 진전, 시민사회조직이 활성화되면서 공공부문과 민간부문의 상호협력이 증진되는 긍정적인 변화가 진행되고 있다. 시민사회 기반의 지속가능성 과정은 지방수준이나 국가수준에서 핵심적인 시민사회 네트워크를 갖고 있다. 이것이 지속가능성을 촉진하고 대중의 인식을 제고하기 위한 활동을 일일킨다. 그러나 이것이 곧 자치 공동체를 만들어 주는 것은 아니다.

이는 비용-효과성 계산과 위기관리 접근방법과 시민사회 이니셔티브의 조화를 의미한다. 전자는 개인의 리더십에 크게 의존한다는 특징을 가지고 있다. 지방정부 주도의 행정계획 성격을 띠고 추진되고 있어 정책과 행정계획에 반영되는 사례가 많지만, 광범위한 참여를 이끌어내는 데 한계가 존재한다. 따라서 자치공동체의 전제는 리더(행정-시민사회)와 주민의 혁신할 용기와 다른 사람들을 참여시킬 수 있는 능력을 확보하는 것이 중요하다. 동시에 지방정책과 목표를 근본적으로 다시 정의하는 것에서 출발해야 한다. 이는 지속가능성 기준에 따라 지방정부 발전의 방향을 다시 잡음으로써 더욱 새롭고 지속가능한 기준을 설정하는 것이다. 그리고 부정적 요소를 최소화하기 위해 지역사회의 참여와 추진과정의 제도화가 강구되어야 한다. 지속가능한 지역공동체는 지역의 주요 행위자의 자발적 참여, 의사결정과정에서 정보, 의사 결정, 집행, 책임의 공유를 가능케 하는 문화와 시스템이 구축되어야 한다. 종합하면, 자치공동체의 비전 구축은 시민사회주도의 역동성과 참여, 행정계획과의 조화를 이루는 것과 밀접히 관련이 있다.

셋째, 미래세대를 배려하는 미래공동체를 지향한다. 지속가능발전 개념은 시간을 뛰어넘는 통시대적인 결정과 사고를 요구하는 개념이다. 이는 오늘의 정치논리, 과학적 이성, 학문적 사유를 넘어서는 것으로서 공동체 성원의 지혜라든가 영성, 우주적 각성과 같이 과거에는 관념적이라고 치부되었던 것을 중요한 의제로 부상시키는 노력이 수반된다. 또한 우리는 미래세대 건강과 안전 복지를 참작한 도시 계획, 현재와 미래세대가 존재할 수 있게 해준 노인세대와의 협력을 포함한다.

넷째, 지속가능한 지역공동체는 기후변화에 대응하며 순환과 재생이 가능한 생명공동체를 지향한다. 앞서 살펴보았듯 오늘날 지속가능발전의 개념이 사회, 경제, 정치, 문화 등 모든 분야로 확산되어 나가면서 ‘지속가능성 혁명’(Edwards, 2010)을 진행시켜 나가고 있는 힘은 절대적 기준이나 경직된 원칙이 아닌 구체적 현실 속에서 지속가능성을 판단케 하는 유연성에 있을 것이다. 환경생태의 가치를 경제발전과 사회적 평등의 가치와 함께 통합적으로 고려해 나가되, 모든 기준을 각 개인과 공동체가 처해 있는 현장에서 답을 찾도록 열어놓았기 때문일 것이다.

따라서 지속가능발전은 보편적 정의에서 한 걸음 더 들어가 각 지역공동체가 처해 있는 현실에서 그들의 가치를 추구하며 미래를 ‘생태-환경, 경제-고용, 형평성-평등’이라는 세 개의 기둥 위에 세워나가려는 노력이다. 극심한 기후변화로 몸살을 앓고 있는 현실을 타개해 나가기 위해서 이산

화탄소 배출을 중단하거나 최소화하려는 방안을 끊임없이 모색하고 실천해 나갈 때만이 지속가능한 미래를 기대할 수 있다.

인류는 전 지구적 문명화 단계에 도달했다. 역설적으로 이것은 글로벌 상호 의존의 자각뿐 아니라 지구 한계를 넘어서는 위험 수준을 반영한다. 위험에 대한 인식과 이해는 지속가능성 확보를 위한 구조의 근본적 전환을 가능케 하는 요인으로 작용한다. 지속가능성 전환은 세계관과 가치의 전환, 상호부조와 연대를 향한 전환, 타 생물종과의 관계성과 자연 내에서의 인간의 지위에 대한 이해, 모든 지구 생명체들의 존엄한 삶의 질을 극적으로 재차 강조하고 있다. 지속가능한 지역공동체는 지역 생태계의 유지·발전, 녹지와 야생동식물 보전, 오염물질 등 생태계 유해 물질을 통제하는 요구를 반영하고 있다. 이는 지역주민 요구에 기반을 둔 지역 생산 자원 활용, 에너지의 효율적 활용 외에도 친환경 에너지 계발을 위한 지역 활동, 생태계와 균형을 이루면서 자족할 수 있는 규모의 도시계획을 포함한다.

다섯째, 지속가능한 지역공동체는 차별 없이 공평하며 모두가 행복한 이웃공동체를 지향한다. 형평성은 세계시민사회의 가장 중요한 도구이며, 지속가능한 지역공동체가 갖추어야 할 핵심적인 요건이다. 좋은 공동체는 세대 내 형평성, 세대 간 형평성, 그리고 인간과 자연 사이의 형평성을 요구한다. 이를 위해 단지 금전적인 요인이 아닌 형평성과 생태적 요소에 기초를 둔 개인과 사회적 의사결정 방식은 대단히 중요한 요인이다. 형평성이 실현될 수 있는 제도의 틀이 필요하다. 형평성은 제도와 구조(거버넌스) 선택지들이 구축되는 토대다. 형평성의 토대에 대한 합의 없이는 동의에 기초한 상부구조와 새로운 질서의 창조가 불가능하다.

8대 분야는 다양한 행위자의 참여를 통한 민주적 의사결정과 그 이전의 정보와 자원의 공유, 지방정부와 지역공동체, 다양한 행위자, 이웃 간의 긴밀한 관계를 재구성하고자 하는 열망을 반영한다. 지역사회 통합의 힘은 정당성으로부터 나오는데, 그것은 위에서 언급한 참여에 더하여 형평성의 원칙이 지켜질 때 가능하다. 지속가능한 지역공동체의 비전은 기회와 배분에서 올바른 기준과 원칙이 바로 서야 한다. 자원에 대한 동등한 접근성 보장, 배분의 정의가 실현되어야 한다. 나아가 소수의 정당한 요구가 배제되지 않도록 불공정한 체계에 대한 정정 요구권이 확보되어야 함을 의미한다.

이상의 논의를 바탕으로 한국 지방의제21의 새로운 추진 전략을 <그림 2>와 같이 정리할 수 있다. 새로운 추진 전략의 비전은 ‘지속가능한 지역공동체’이고, 이에 따른 녹색경제공동체, 자치공동체, 미래공동체, 생명공동체, 이웃공동체를 5대 목표로, 지역성, 보편성, 관계성을 3대 원칙으로 삼으며, 8대 의제를 새롭게 제시할 수 있는 것이다.

〈그림 2〉 지속가능한 지역공동체의 새로운 추진 전략



## V. 결론

이 연구는 1992년 리우회의에서 비롯된 지방의제21의 국제적 국내적 동향과 추진과정에 대한 평가를 바탕으로 새로운 지방의제21 추진 전략을 도출하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 문헌 검토는 물론, 지방의제21 실무자들을 대상으로 한 델파이조사, FGI를 통해 새로운 의제를 선정하고, 새로운 추진 원칙과 목표, 그리고 비전을 도출하였다. 그 결과 ‘지속가능한 지역공동체’를 새로운 비전으로 제시하고, 5대 목표, 3대 원칙, 8대 의제를 제시하였다.

지속가능한 지역공동체라는 비전은 추상적인 의미보다는 구체적인 지역에서의 공동체를 개선해 나가는 의미가 있다. 즉 지역공동체가 지속가능성의 중요한 방법이자 목적이 될 수 있다. 같은 맥락에서 지속가능한 지역공동체의 비전을 비롯한 추진 전략은 하나의 고정적인 목적이 아니라 각 지역공동체에서 다양한 이해관계자들의 참여와 지역의 맥락에 따라 다양한 형태로 추진될 수 있어야 할 것이다. 이것이 지방의제21이나 지방 지속가능성 운동의 의의라고 할 것이다. 지역성, 보편성, 관계성이라는 3대 원칙이 제시된 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

지방의제21은 지방 지속가능성을 개선하고자 하는 글로벌 운동이다. 이런 의의는 더욱 확산되어야 할 것이며, 이를 위해 지방의제21의 주요 추진과제 중 대표적인 추진과제들의 초점을 글로벌 이슈에 맞출 필요도 있다. ICLEI가 밝히고 있는 새로운 진입지점으로서 기후변화나 생물다양성과 같은 이슈가 그것이며, ICLEI가 지속가능한 녹색도시를 위해 제시하고 있는 지속가능한 도시, 복원력 있는 도시, 저탄소 도시, 생물다양성 도시, 자원 효율적인 도시, 녹색 도시 인프라, 녹색 도시 경제, 건강하고 행복한 공동체 등의 이슈에 초점을 맞출 수 있다.

또한 국내의 지방자치단체 간 정보교환에 적극 나서야 한다. 국내 지방의제21 추진기구들로서는 ICLEI와 같은 지방자치단체 차원의 국제적 조직들이 주도하는 국제행사에 지방자치단체별로 중점

을 두고 있는 이슈별로 역할분담을 하여 적극적으로 참여할 필요가 있다. 한국의 추진 현황을 적극적으로 알리면서 연대를 강화하는 한편, 국제적인 추세에 부응할 필요가 있다. 지방자치단체장을 글로벌 리더로 부각시키기도 하고, 각국 지방의제21 추진주체 등 지속가능성 활동가들과의 연계를 강화하면서 각 지방자치단체장을 국제적인 리더 도시로 만들어 나갈 전망을 세워야 한다.

다음으로, 지방정부 차원에서 공동의 제도화 노력을 펼칠 수 있도록 해야 한다. 한국지방정부정상회담과 같은 협력체를 더욱 확대, 발전시켜 나가고, 2012년 2월 전국 45개 지방자치단체장이 모여 진행한 '탈핵선언'과 같은 공동의 이슈 발굴과 공동 사업을 진행하는 것이 그 예이다. 또한 이런 활동들을 바탕으로 지방자치법과 같은 기초 법률에 대한 개정 작업에 나설 수도 있다. ICLEI 등을 통해 국제적인 차원에서 지방자치단체 간 교류와 협력, 정부 이해당사자로서의 역할 수행까지도 모색해보아야 한다.

마지막으로, 지방의제21이 지속가능성을 위한 실질적인 변화의 수단이 될 수 있도록 지방자치단체의 정책과 연계시키는 데 적극적으로 나서야 한다. 이를 위해 지방의제21이 지방 지속가능발전의 거버넌스를 구축하고 활성화하는 핵심이라는 점을 다시 한 번 강조하고, 참여적 거버넌스 문화를 도입하고 정착시키며, 실질적인 지역사회의 협력적 거버넌스가 될 수 있도록 해야 한다. 그리고 한국지속가능발전보고서를 준비하고, 지속가능성 지수를 개발하며, 행복지수 등 지역의 특성을 살린 주요 지표와 지수들을 개발해나갈 수도 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강성철·문경주·김도엽. (2012). 환경거버넌스 체제의 성과에 미치는 영향요인: 지방의제21 추진기구 구성원의 인식을 중심으로. 「지방정부연구」, 16(1): 171-193.
- 강성철·이기영·이종식·김도엽. (2006). 부산의 지속가능성 분석: '부산의제21'을 중심으로. 「지방정부연구」, 10(1): 241-265.
- 강정운. (2004). 지방의제21의 활성화를 위한 과제: 경상남도를 중심으로. 「지역발전연구」, 4(2): 15-37.
- 구도완. (2003). 발전국가에서 녹색국가로. 「시민과 세계」, 3: 274-293.
- 김갑곤. (2005). 지방의제21 10년에 대한 문제제기. 「도시와 빈곤」, 75: 17-31.
- 김귀곤. (1994). 지방의제 21과 외국의 대응사례. 「환경정책」, 2(1): 245-268.
- 김귀곤. (1995). 지속가능한 도시개발을 위한 지방의제 21의 작성 및 시행방안에 관한 연구. 「국토계획」, 30(5): 169-181.
- 김동희. (2005). 독일 생태공동체의 교육에 대한 소고. 「한국비교정부학보」, 9(1): 1-14.
- 김병완. (2001). 「환경정책의 논리와 실제」. 파주: 나남.
- 박미호·이명우. (2002). 우리나라 중소도시의 녹지보전과 녹화추진 방안: '지방의제 21' 실천을 중심으로. 「한국조경학회지」, 30(2): 23-38.
- 송문곤·우형택. (2007). 대구광역시 지방의제 21의 분석과 평가. 「한국환경과학회지」, 16(1): 129-142.
- 신윤관. (2005). 지방의제21의 절망과 희망: 지방의제21 10년의 성찰을 위한 준비. 「도시와 빈곤」, 75: 32-43.
- 염태영. (2004). 지방의제21 10년의 성과와 반성. 「제6회 지방의제21 전국대회 자료집」. 수원: 지방의제21

전국협의회.

- 오수길. (2003). 파트너십 거버넌스의 가능성과 한계: '지방의제 21' 추진 과정의 경험. 「한국행정논집」, 15(2): 283-313.
- 오수길. (2005). 지방정부 환경 거버넌스의 진단: 경기도내 지방의제21 추진기구들을 중심으로. 「지방정부연구」, 9(4): 151-170.
- 오수길. (2006). 「민관협력의 거버넌스: 지방의제21 추진과정의 경험」. 파주: 한국학술정보.
- 오수길. (2008). 공공성과 지속가능성: 지방의제21을 중심으로. 윤수재 외 편. 「새로운 시대의 공공성 연구」, 1012-1041. 파주: 법문사.
- 오수길. (2009). 협력적 로컬거버넌스 평가의 쟁점과 과제: 지방의제21 평가체계의 표준화를 중심으로. 「국정관리연구」, 4(1): 47-87.
- 오수길. (2010). 지방의제21 추진경험의 특성과 협력의 평가방안: 경기의제21 추진과정을 중심으로. 「국정관리연구」, 5(1): 77-100.
- 오수길·곽병훈. (2012). 덴마크의 지방의제21 추진과정 분석: 한국과의 비교와 함의. 「한국비교정부학보」, 16(2): 77-100.
- 오수길·곽병훈·김연수. (2011). 영국과 독일의 지방의제21 추진과정 비교. 「한국비교정부학보」, 15(3): 71-96.
- 오영석. (1998). 지구환경정책의 지역정책화과정에 관한 연구: '지방의제21'의 정책화과정을 중심으로. 「한국행정학보」, 32(1): 231-245.
- 유문중. (2005). 지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21 10년의 성과와 앞으로의 과제. 「도시와 빈곤」, 75: 1-16.
- 윤경준. (2003). 지방의제21에 있어 주요집단의 참여유형에 관한 비교 연구. 「한국행정학보」, 37(2): 169-188.
- 윤경준·안형기. (2004). 심의민주주의적 의사결정의 효과성: 지방의제21 작성을 중심으로. 「한국행정학보」, 38(2): 149-165.
- 윤기관·성봉석. (1998). 지속가능한 개발과 지방의제21의 실제적 이행방안. 「경영논총」, 14: 133-157.
- 윤양수. (1994). 지방의제21과 외국도시의 대응사례. 「국토정보」, 11월: 10-20.
- 우동기·문태훈. (1994). 지방의제21에 대한 도시정부의 대응행태: 서울시와 외국도시와의 비교. 「환경정책」, 2(1): 225-244.
- 우형택. (2006). 지방의제 21의 정량적 분석을 위한 평가모델의 개발. 「한국환경과학회지」, 15(12): 1205-1220.
- 이동근 외. (1999). 지방의제 21의 작성현황분석 및 평가. 「국토계획」, 34(2): 167-177.
- 이미홍. (2007). 지역개발과 거버넌스. 「자치행정」, 12월호: 42-45.
- 이창언. (2013). 한국 로컬 거버넌스(지방의제21)의 현황과 민주적 재구축. 「진보평론」, 55: 93-121.
- 임형백·윤준상. (2001). '지방의제 21'의 개선방향에 관한 연구. 「지역사회개발연구」, 26(1): 113-129.
- 장순희·정연홍. (2001). 지방의제21의 정책과정분석을 통한 실효성제고 방안. 「지역개발연구」, 9: 163-180.
- 전춘명. (2009). 지속가능한 생태도시 모형 연구: 독일 프라이부르크시를 중심으로. 「한국비교정부학보」, 13(2): 25-42.
- 정대연. (2003). 지속가능한 발전의 사회학적 고찰. 「환경영향평가」, 12(1): 55-72.
- 정순오. (1995). 지방정부의 지방의제 21 수립구상. 「지방행정연구」, 10(2): 59-93.
- 정응호. (2003). 지방의제21의 효율적 운영방안에 관한 연구. 「한국환경과학회지」, 12(4): 375-382.

- 차재권. (2008). 지방자치단체 환경 거버넌스의 비교연구: 부산과 인천의 ‘지방의제 21’ 실천 과정과 성과를 중심으로. 『사회과학논집』, 39(1): 119-157.
- 환경부. (2011). 「지방의제21 해외추진사례와 한국 지방의제21의 발전방안」. 환경부.
- Edwards, Andres R. (2010). 「지속가능성 혁명」. 오수길 역. 서울: 시스테마; *The Sustainability Revolution: Portrait of a Paradigm Shift*. BC, Canada: New Society Publishers, 2005.
- Gladwin, T.N., T. Krause and J.J. Kennelly. (1995). Shifting Paradigm for Sustainable Development: Implications for Management Theory and Practice. *Academy of Management Review*, 20: 874-917.
- ICLEI. (2013). 「세계 지방의제21 20년사」, 한국지속가능발전센터 역. 서울: 리북; *Local Sustainability 2012: Taking Stock and Moving Forward – Global Review*. ICLEI, 2012.
- Jacobs, M. (1991). *The Green Economy: Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*. London: Pluto Press.
- Lipietz, Alain. (2002). 「녹색 희망: 아직도 생태주의자가 되길 주저하는 좌파 친구들에게」. 박지현·허남혁 역. 서울: 도서출판 이후; *Vert esperance: L’avenir de l’ecologie politique*. Paris: La Decouverte, 1993.
- Puddifoot, J. (1995). Dimensions of Community Identity. *Journal of Community and Applied Social Psychology*, 5: 357-370.
- Relfh, Edward. (1976). *Place and Placelessness*. London: Pion.
- Tuan, Yi-Fu. (1976). Geopietty: A Theme in Man’s Attachment to Nature and to Place. In D. Lowenthal and M. J. Bowden(eds.), *Geographies of the Mind: Essays in Historical Geosophy in Honor of John Kirtland Wright*, 11-39. NY: Oxford University Press.
- Tuan, Yi-Fu. (1977). *Space and Place: The Perspective of Experience*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- WCED(World Commission on Environment and Development). (1987). *Our Common Future. The Report of the World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.
- While, Aidan, Andrew EG Jonas, and David Gibbs. (2004). The Environment and the Entrepreneurial City: Securing a ‘Sustainability Fix’. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28: 549-569.

**오수길(吳洙吉)**: 성균관대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 지방정부의 민-관 파트너십 사례 연구, 2002), 고려사이버대학교 IT학부 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 거버넌스, 지속가능발전, 행정철학이고, 저서 및 논문으로는 「녹색당과 녹색정치」(2013, 공저), 「사회문제를 보는 새로운 눈」(2013, 공저), 「세계 지방의제21 20년사」(2013, 공역), “도시계획의 가치변화 인식의 방향성에 관한 연구”(2013, 공저), “영국의 지속가능발전 거버넌스 분석”(2013, 공저) 등이 있다. 거버넌스21클럽, 한국매니페스토실천본부 등에 참여하고 있다(soogiloh@cuk.edu).

**이창언(李昌彦)**: 고려대학교에서 사회학 박사학위를 취득하고, 연세대 사회발전연구소 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회운동, 거버넌스, 매니페스토 등이고, 저서 및 논문으로는 「사회문제를 보는 새로운 눈」(2013, 공저), 「지금, 여기 아나키스트」(2013, 공저), 「시민과의 약속, 매니페스토: 한국형 매니페스토의 역사, 이론, 실천」(2011, 공저) 등이 있다(satyagraha21@naver.com).

**Abstract**

**A Study on the New Promotion Strategy for Korean Local  
Agenda 21**

Oh, Soo Gil

Lee, Chang Eon

The purpose of this study is to draw the new promotion strategy for Korean Local Agenda 21 based on the analysis of international trends and Korean promotion history. For this, delphi survey was conducted in twice, and four Focus Group Interviews were proceeded with practitioners of Korean Local Agenda 21. We can conclude the new vision as ‘Sustainable Local Community’; green economy community, self-governed community, future community, eco-community, neighborhood community as goals; locality, commonality, relationship as principle; and local self-supporting economy, green local economy, neighborhood relationship, community equity, ecological health, climate change action, community culture, and democracy capacity. It is important for diverse stakeholder in each local area to participate and shape up the agenda, and realize the fact that local agenda 21 promotion is the part of international local sustainability process.

Key Words: Local Agenda 21, sustainable development, sustainable local community