

제 1 부

지방의제 21의 의의 및 필요성

제1장 서 론

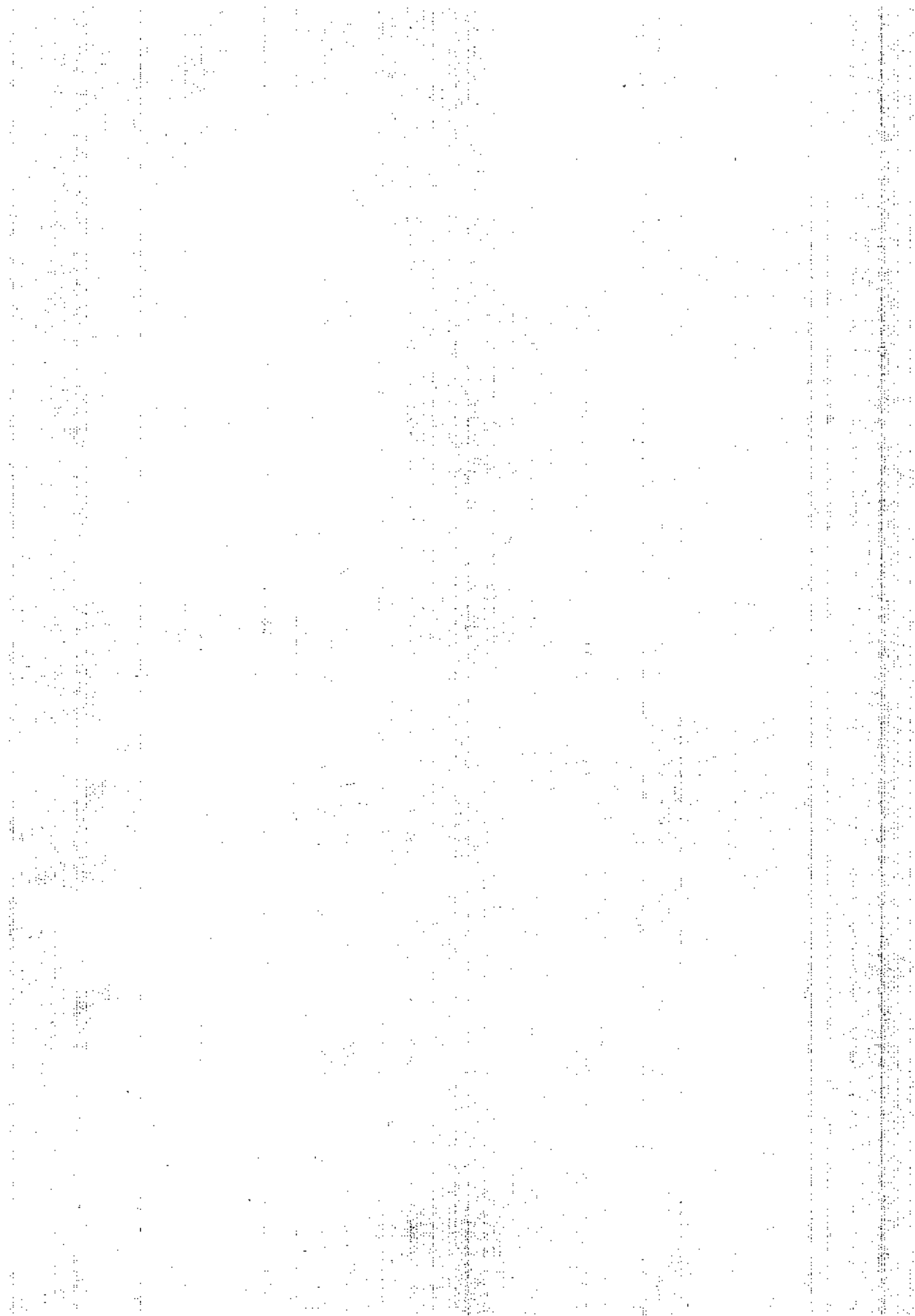
제2장 지방의제 21의
의의 및 필요성

제1장 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

1.2 연구의 범위 및 방법

1.3 연구의 내용



제1장 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

1.1.1 연구의 배경

본격적인 지방자치시대가 개막되면서 지방의제 21에 관심을 보이는 지방자치단체가 점점 늘어나고 있다. 1995년부터 광역시를 중심으로 준비되어 오던 지방의제 21이 지금은 지방 중소도시는 말할 것도 없고 경상남도, 충청북도 등의 도까지 확산되고 있다. 외국 선진도시들이 이미 수년 전부터 지방의제 21을 준비해 오고 있었다는 점에서 볼 때 때늦은 감은 없지 않지만, 지방의제 21 수립에 참여하는 우리 나라 지방자치단체가 점점 늘어나고 있는 것은 다행한 일이다.

지방의제 21이란 1992년 브라질 리우회의에서 채택된 의제 21의 제28장에 의하여 수립되는, 세계 각국 지방자치단체들의 지구환경보호를 위한 도시차원에서의 구체적인 행동계획으로서 1996년 말까지 작성하여 유엔 지속개발위원회에 제출하도록 권고받고 있다.

우리 나라의 경우 지방의제 21을 이미 수립완료한 지방자치단체나 초안을 마련하고 있는 지방자치단체 모두 지방의제 21을 수립함에 있어 보고서 작성에만 급급하면서 지방의제 21의 근본정신이라 할 수 있는 지속가능한 도시를 만들기 위한 사회구성원 모두의 참여와 협력과정을 등한시하고 있는 문제점을 가지고 있다. 또한 지방의제 21을 작성하면서 우리 나라 여러 지방자치단체가 오해하고 있는 부분도 있다. 지방의제 21은 오로지 환경문제만을 다루어야 한다고 이해하고 있는 점이다. 그러나 리우선언 27개 원칙으로 요약되는 의제 21의 정신을 구현하는 것이 지방의제 21이고 의제 21에는 환경문제 뿐 아니라 빈곤문제, 주거문제를 비롯한 여성문제, 인구문제, 소비문제 등 광범위한 의제가 다루어지고 있기 때문에 수질, 대기, 소음, 폐기물 등 물리적 환경문제에 대한 행동계획만을 담고자 하는 것은 지방의제 21의

본질을 정확히 이해하지 못한 것이다. 지방의제 21의 초점은 지구환경의 위기상황을 벗어나기 위한 도시환경보전 행동계획에 두어야 할 것이나 다루어야 할 의제에는 교통, 도시계획, 공원녹지, 문화, 복지 등 다양한 의제가 포함되는 것이 바람직하다. 인류의 생존문제가 달려 있는 환경위기상황의 원인은 근본적으로는 사회경제체제의 구조적 결함에서 찾아야 하며 따라서 사회경제적 구조개선 없이는 지속가능한 도시도 이루어질 수 없기 때문이다.

지방의제 21이 우리 나라에 소개된 지 수년이 지난 지금까지 우리 나라의 여러 지방자치단체는 가까운 일본의 몇몇 지방자치단체에서 일찍이 작성한 지방의제 21의 내용과 형식을 그대로 빌려와 보고서로서의 지방의제 21을 작성하는 데 급급하고 있다. 지방의제 21이라는 것이 이제부터는 도시환경보전활동을 벌임에 있어 시민, 기업, 지방정부가 합심하여 공동으로 참여하여야 한다는 새로운 접근방식이라는 점에 대한 이해가 부족한 데다가 지방의제 21 수립을 위한 제대로 된 지침서가 없기 때문이다.

지방의제 21 수립에 대한 관심이 1996년에서 1997년에 걸쳐 최고조에 달할 것으로 전망되는 가운데 유엔은 1997년에 있을 제25회 세계환경의 날 행사를 서울에서 개최하기로 발표하는 등 서울시에 있어서 지방의제 21의 중요성은 매우 크다고 할 것이다. 또한 본격적인 지방자치시대가 시작됨에 따라 서울시가 독자적인 환경정책을 수립하고 추진하여야 하며, 서울시 환경문제를 해결하기 위하여 다른 나라 지방자치단체와의 교류를 확대할 필요성이 증대하고 있는 가운데, 세계화시대를 주도할 국제도시인 서울시가 지구환경보호 및 서울시 환경보전을 위한 행동계획인 지방의제 21을 조속히 작성하여야 할 책무가 있다.

그리고 환경관리실의 신설과 함께 서울시의 독자적인 환경정책의 수립 필요성이 증대하면서 지방의제 21의 작성은 서울시의 독자적인 환경정책 수립체제 정착의 계기가 된다. 대도시인 서울시는 각종 정책을 수립하고 시행함에 있어 시민참여의 확보에 어려움이 많은 측면이 있으나 시민과 함께 하는 지방의제 21 작성과정을 통하

여 시민참여를 정착시킬 수 있는 계기를 마련할 수 있다는 기대효과도 있다.

따라서 서울시가 녹색서울시민위원회와 더불어 지방의제 21을 추진일정에 맞추어 수립완료한 뒤 유엔 지속개발위원회에 제출하여 검토받기 위해서는 이미 구성된 서울시 지방의제 21 추진위원회의 역할을 할 서울의제 21 포럼이 주도하여 하루빨리 서울시 지방의제 21 행동계획을 확정해야 할 것이다.¹⁾

1.1.2 연구의 목적

지방의제 21을 작성하는 과정을 통하여 서울시, 시민, 기업간의 협조체제를 구축하고 환경보전을 위한 행동계획을 관련조직간의 협의에 의하여 결정함으로써 계획의 실효성을 제고하고 서울시내 모든 관련조직에 대한 환경교육의 기회를 제공하는 역할을 할 수 있기 때문에 지방의제 21 추진이 큰 의의를 가진다. 이러한 의의를 가지는 지방의제 21은 1996년 말까지 확정하여 유엔지속개발위원회에 제출하도록 권고받고 있고 최근 시한이 1997년 3월말로 연기된 것으로 알려지고 있는 바, 시한에 비추어 보면 현재 서울시는 시간이 촉박한 상황이다. 시한은 권고사항이므로 조금 늦어지더라도 큰 문제가 되지는 않겠지만 세계화시대를 주도할 국제도시인 서울시로서는 시급히 서울의제 21을 완성해야 할 것이다.

우리 나라 여러 지방자치단체 중에서는 이미 지방의제 21을 확정하여 실천에 옮기는 지방자치단체가 있는가 하면 초안을 마련하고 있는 지방자치단체도 있고 기초 자료를 수집하면서 지방의제 21 추진협의회를 구성하는 단계에 와 있는 지방자치단체도 있다. 서울시의 경우 「민선시장이 펼치는 시정운영 3개년 계획」²⁾에서 서울시

1) 1995년 11월 22일 결성된 녹색서울시민위원회(이하 녹색위라 한다)는 시장이 위촉한 100인의 위원으로 구성되어 있으며 1996년 5월 「서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례」가 공포됨으로써 본격적으로 활동하고 있다. 그러나 녹색위가 서울의제 21 추진협의체로 적합하지 않다는 녹색위 집행위원회와 서울시의 판단에 따라, 녹색위 위원을 주축으로 한 약 210인 정도의 서울의제 21 포럼을 새로이 구성하였다. 녹색위 사무국이 서울의제 21 포럼 사무국을 겸하고 있으며 서울의제 21 포럼 총괄위원회에 녹색위 정책분과위원장이 포함되어 있다.

2) 서울특별시, 「민선시장이 펼치는 시정운영 3개년 계획」, 1996.

지방의제 21 추진을 1996년도 및 1997년도 주요사업으로 이미 확정하고 있고 추진 협의체로서 녹색서울시민위원회가 주축이 된 서울의제 21 포럼도 구성해 놓고 있는 등 지방의제 21에 대한 정책 의지는 그 어느 지방자치단체보다도 높다고 할 수 있다.

그러나 서울시는 다른 중소도시와 달리 1,100만명이 넘는 시민과 다양한 의견을 가진 조직 및 단체가 있는 지방자치단체로서 시민참여가 핵심인 지방의제 21의 수립 및 집행이 쉽지 않을 것이라는 문제점이 있다. 나아가 아직까지 서울시 공무원 및 서울의제 21 포럼 위원 중 일부는 지방의제 21이 무엇인지, 왜 이를 추진하여야 하며 그 효과는 무엇인지, 추진한다면 그 수립절차 및 집행체제는 어떠하여야 하는지 등에 대하여 명확히 이해하지 못하고 있음도 사실이다.

따라서 본 연구는 앞으로 서울시가 녹색서울시민위원회와 협조체제를 구축하여 서울시 지방의제 21을 추진함에 있어 종합적인 지침서 역할을 할 수 있는 보고서를 내는 것을 목적으로 한다. 또한 본 연구는 지침서 역할에 덧붙여 국내외 사례를 분석하고 관련 자료를 수록함으로써 서울시 지방의제 21의 추진협의체인 서울의제 21 포럼에서 참조할 수 있도록 한다.

지방의제 21이란 시민과 기업과 서울시가 함께 나서서 서울시 환경실태를 분석하면서 문제점을 파악하며 환경개선의 목표를 정하고 목표 달성을 위한 역할을 서로 분담하는 일련의 과정이 그 핵심이기 때문에 서울시 지방의제 21 초안을 서울시나 본 연구원에서 작성하는 것은 바람직하지 않을 것이다. 본 연구는 서울시에 적합한 지방의제 21의 추진절차를 제시하면서 지방의제 21 지침서 역할을 하는 데 연구의 초점을 두고 있다.³⁾

3) 원래 서울시는 시정개발연구원에서 수행하는 본 연구에서 초안을 작성한 후, 녹색위에서 검토하고 공청회를 통해 시민의견을 수렴하여 서울의제 21을 확정할 계획이었다. 그러나 이러한 방식이 지방의제 21의 정신에 맞지 않다는 의견이 제시되고 서울시도 작성과정부터 시민참여가 이루어지는 것이 바람직하다고 판단하여 녹색위가 주축이 된 서울의제 21 포럼이 서울의제 21 행동계획을 수립하도록 방침을 새로이 정하였다.

1.2 연구의 범위 및 방법

1.2.1 연구의 범위

연구 수행기간은 1996년 2월 1일부터 1996년 7월 31일까지이다. 통계자료는 1995년 자료를 기준으로 하되 가능하다면 최신자료를 사용하도록 한다.

연구의 공간적 대상은 서울시 행정구역 내를 원칙으로 하되 필요한 경우 수도권 지역을 포함할 수 있다.

본 연구보고서는 부록을 포함하여 크게 4부분으로 나뉘어진다. 제1부는 지방의제 21의 의의 및 필요성을 주제로 하는 이론연구 부분을 이룬다. 제2부는 서울의제 21 추진절차를 단계별로 설명한다. 제3부는 서울의제 21 추진전략 및 과제를 다루고 결론에 이른다. 부록에는 국내외 수립사례 및 지방의제 21 예시안을 담아 서울의제 21을 추진하는 과정에서 시행착오를 줄이는 데 참조할 수 있도록 한다.

1.2.2 연구의 방법

연구기간이 짧고 예산이 적은 한계내에서 본 연구는 주로 문헌 및 자료조사를 중심으로 이루어진다. 문헌 및 자료조사의 내용으로는 우선 지방의제 21의 등장배경이나 의의 및 필요성에 대한 참고문헌을 국내외적으로 광범위하게 수집하고 분석한다. 또한 우리 나라 여러 도시들의 지방의제 21 수립동향을 조사하여 분석하는 한편 세계 각국의 지방의제 21 추진상황에 관한 자료를 수집하여 정리한다. 그리고 환경감시기법이나 지속가능성 지표 개발과 관련한 국내외 참고문헌을 조사하는 것도 포함한다.

1.3 연구의 내용

위와 같은 연구의 배경과 목적을 가지고 본 연구보고서에 담을 연구의 내용은 다음과 같다.

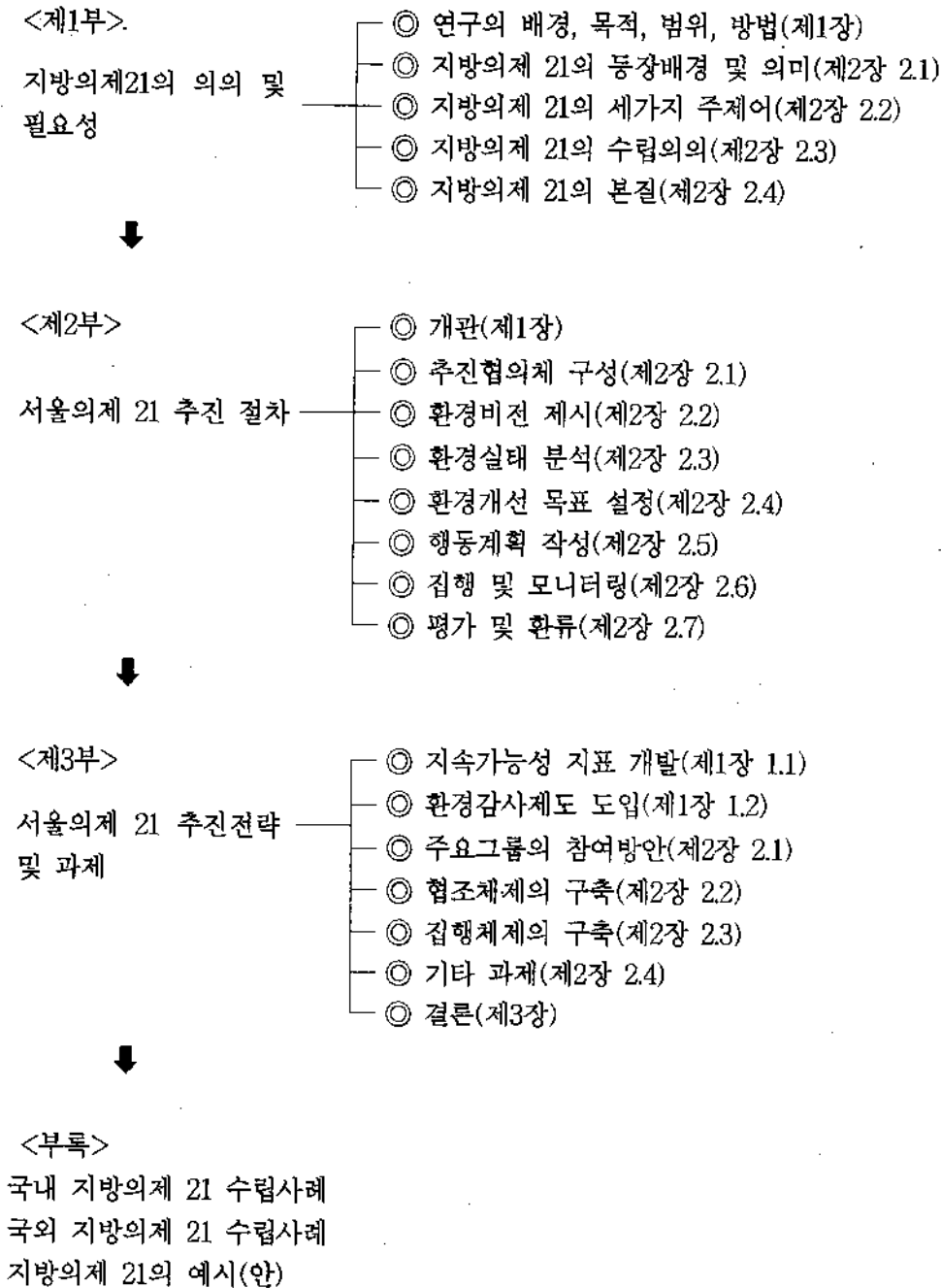
본 연구보고서는 3개 부와 부록으로 구성된다. 제1부는 지방의제 21의 의의 및 필요성을 논하는 이론연구 부분으로서 제1장 서론은 연구의 배경, 목적, 범위, 방법 등을 다룬다. 제2장은 지방의제 21의 의의 및 수립 필요성 부분으로서 지방의제 21의 등장배경과 의미, 수립의의, 본질, 수립절차 등을 살펴본다.

제2부는 서울의제 21 추진절차를 단계별로 설명한다. 제1장에서 서울의제 21의 추진절차를 개관한 다음, 제2장에서는 서울의제 21의 추진절차를 단계별로 설명한다. 즉 추진협의체 구성, 환경비전 제시, 환경실태 분석, 환경개선 목표 설정, 행동계획 작성, 집행 및 모니터링, 그리고 평가 및 환류의 7단계로 나누어 주요사항을 정리한다.

제3부는 서울의제 21 추진전략 및 과제를 다룬다. 제1장에서는 지속가능성 지표와 환경감사를 중심으로 한 추진전략에 대하여 검토한다. 제2장에서 앞으로의 과제로서, 녹색서울시민위원회의 효율적 운영, 주요그룹의 참여방안, 서울시의 역할 등을 다루고 난 후 결론으로 이어져 본 연구에서 논의한 내용들을 요약하는 한편 본 보고서에서 다루지 못한 부분이나 연구의 한계를 적시하면서 앞으로 서울시 지방의제 21 수립 및 추진을 위한 바람직한 방향에 대한 정책건의를 한다.

부록에서는 국내외 지방의제 21의 수립사례를 분석하고 지방의제 21에서 다룰 수 있는 내용 중심으로 단순하게나마 지방의제 21 예시안을 참고자료로 수록한다. 그러나 서울의제 21 행동계획은 이 예시안과는 전혀 다르다는 점을 분명히 해둔다. 서울시가 지방의제 21을 수립함에 있어 다른 도시들이 겪은 시행착오를 다시 범하지 않게 부록을 통하여 참조하도록 배려한다.

이상의 연구 내용은 다음과 같은 연구수행의 흐름도로 요약정리될 수 있다.

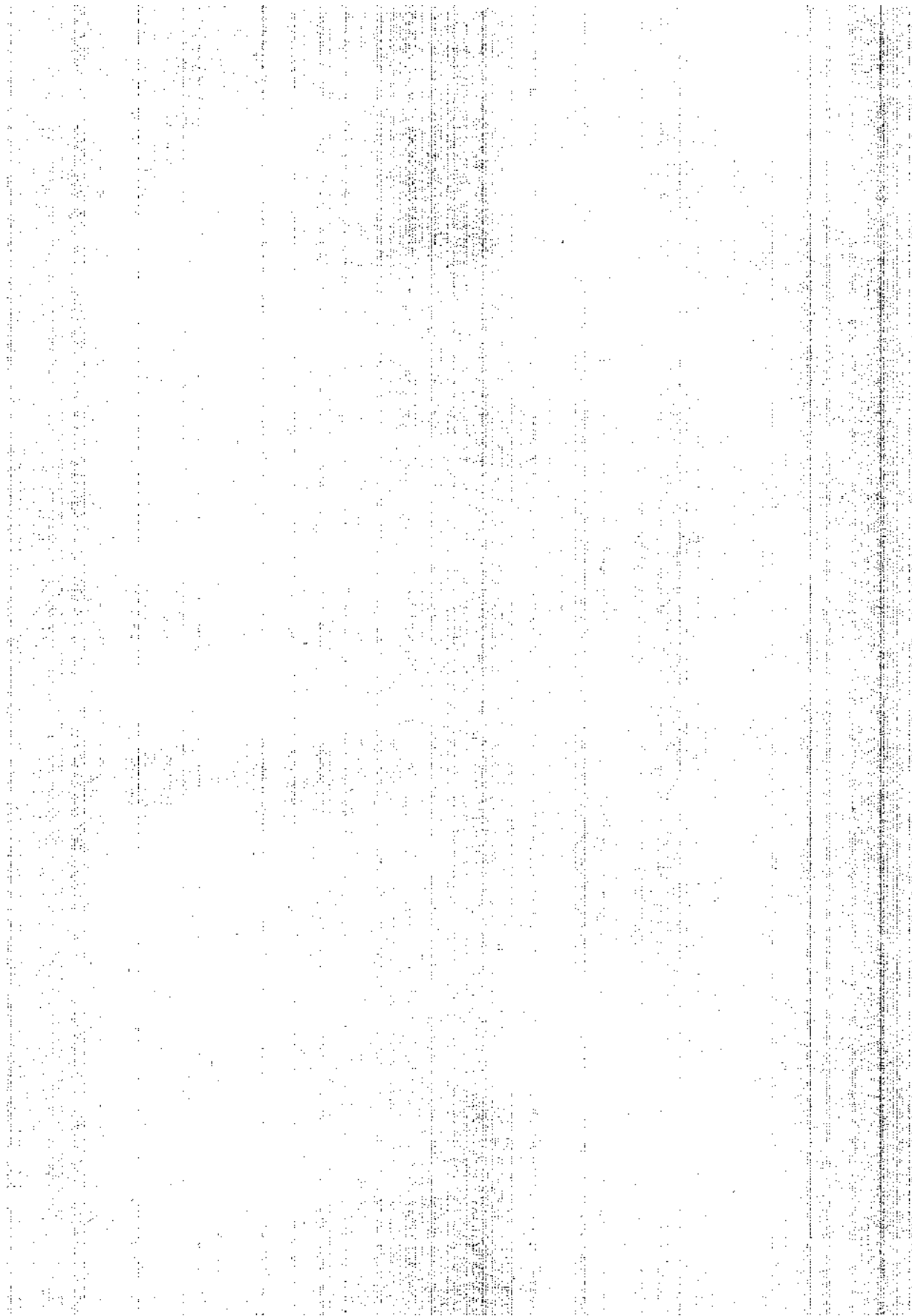


[그림 1-1-1] 연구수행의 흐름도

제2장

지방의제 21의 의의 및 필요성

- 2.1 지방의제 21의
등장배경 및 의미
- 2.2 지방의제 21의 세가지
주제어
- 2.3 지방의제 21의 의의
- 2.4 지방의제 21의 본질



제2장 지방의제 21의 의의 및 필요성

2.1 지방의제 21의 등장배경 및 의미

2.1.1 지방의제 21의 등장배경

1972년에 열렸던 스톡홀름 유엔인간환경회의의 20주년을 맞아 1992년 세계 170여개국 대표들이 브라질 리우 데 자네이로에 모여 유엔환경개발회의를 개최하였다. 이 회의에서 참석자들은 지속가능한 개발을 지구환경보호를 위한 기본이념으로 받아들였다. 일명 리우회의라고 불리는 유엔환경개발회의가 거둔 5가지 주요 성과는 생물다양성 협약과 기후변화 협약의 서명, 산림원칙 성명과 리우환경개발선언 및 의제 21의 채택이다. 특히 의제 21에서 제시된 2,500여개 개별행동 중 2/3가 지방자치단체와 관련되어 있는데, 의제 21은 지속가능한 개발을 위한 지방자치단체의 역할을 강조하면서 지방의제 21의 중요성을 부각시키고 있다.

지방의제 21이란 리우회의에서 채택된 의제 21을 실천하기 위한 세계 각국 지방자치단체의 구체적인 행동계획이다. 지구환경의 위기상황이 잘못된 도시화에서 비롯하였음에 인식을 같이 하고 전세계 모든 지방자치단체가 일시에 행동을 취함으로써 도시환경보전과 지구환경보호를 동시에 달성하고자 하는 것이다. 지방의제 21을 한마디로 정의한다면 환경보전을 위한 지방정부와 시민간의 협력협정이라고 말할 수 있다.

지방의제 21의 근거규정은 의제 21의 제28장에 나온다. 의제 21 제28장 제2절에 의하면 “1996년까지 각국의 대부분의 지방정부들은 주민과의 협의과정을 거쳐 지역사회를 위한 지방의제 21에 대한 합의에 도달하게 되기를 기대한다”라고 정하고 있다. 작성된 지방의제 21은 유엔경제사회이사회 산하의 유엔지속개발위원회에 1996년까지 제출하도록 되어 있으나 강제규정이 아니라 권고사항이다. 1997년 3월까지 제출시한이 연기된 것으로 알려지고 있다.

2.1.2 지방의제 21의 의미 및 의제 21의 내용

일반시민들은 의제의 의미를 잘 이해하지 못하고 있으며 전문가 중에서도 지방의제 21의 근간이 되는 의제 21의 내용을 숙지하지 못하고 있는 사람이 많이 있다.

의제의 사전적 의미는 “의논할 문제” 또는 “회의에서 논의될 항목의 리스트”인데, 과제 또는 하여야 할 일 등으로 이해된다. 따라서 의제 21은 21세기를 향한 과제 또는 21세기에 있어서 우리가 하여야 할 일이며, 지방의제 21은 21세기를 향한 지방자치단체의 과제 또는 21세기에 있어서 지방자치단체가 하여야 할 일이라고 말할 수 있다. 그러나 리우회의에서 채택된 의제 21을 지방차원에서 실천하고자 하는 것이 지방의제 21이라고 볼 때 본 연구보고서에서 다루고 있는 지방의제 21은 의제 21을 지방정부 차원에서 구체적으로 실현시켜 나갈 행동계획을 말한다. 지방의제 21의 영어 원문은 Local Agenda 21(로컬 어젠다 21)로서, 지방의제 21이란 용어에서 지방이라는 말이 중앙에 대한 지방이란 부정적 의미를 가진다고 보고 일부 지역 또는 일부 학자는 지역의제 21로 사용하는 경우도 있다.

여기에서 의제 21의 내용도 간단하게 언급해 두고자 한다. 의제 21은 리우회의에 참석한 170여개국 대표들이 합의한 4부 40장으로 구성된 문서로서 150개 프로그램과 2,509개의 구체적 행동을 담고 있다. 제1부는 사회경제 부문으로서 국제협력, 빈곤, 소비행태, 인구, 보건, 정주, 의사결정 등을 포함하고 있고 제2부는 자원의 보존과 관리 부문으로서 대기, 토지, 산림 및 산지, 사막화, 농업, 생물다양성, 해양, 수자원, 유해화학물질, 폐기물 등의 내용을 담고 있다. 제3부는 주요 그룹의 역할 강화 부문으로서 여성, 아동과 청소년, 원주민, 민간단체, 지방정부, 노동자 및 노동조합, 산업계, 과학기술계, 농민 등의 역할을 강조하고 있고 제4부는 이행수단 부문으로서 재정, 기술이전, 과학, 교육홍보, 국제협력, 국제제도, 국제법 및 정보 등을 포함하고 있다.

의제 21은 지속가능한 개발이라는 이념을 실현하기 위한 구체적인 지침을 담고 있는 문서로서 우리 나라에서는 1992년 지구환경대책기획단이 『21세기 지구환경 실

천강령』이란 제목으로 번역본을 낸 바 있다.⁴⁾ 의제 21은 유엔환경개발회의가 천명한 지속가능한 개발의 구체적 성격의 윤곽을 보여주고 있다는 점에서 중요한 의미를 가진다.⁵⁾ 그러나 의제 21을 채택한 리우회의에 대해서 긍정적 평가 및 부정적 평가가 엇갈리고 있음을 간과해선 안된다. 리우회의가 모든 환경문제를 개발문제로 환원시킴으로써 오히려 개발옹호론자와 개발혐오론자간의 갈등을 심화시킨 결과를 초래하였다는 비판도 있다.⁶⁾ 리우회의는 환경문제가 과학기술과 정치적 수단을 통하여 해결될 수 있음을 보여주었다는 긍정적 평가와 구속력과 재원의 정책적 수단을 확보하지 못한 채 제한적인 합의만 본 것에 지나지 않았다는 부정적 평가가 함께 하고 있다.⁷⁾

이상에서 살펴본 바와 같은 등장배경과 의미를 가지는 지방의제 21을 더욱 명확하게 이해하기 위해서는 지속가능한 개발, 동반자관계, 과정이 지방의제 21의 핵심적인 주제어임을 알아야 한다.

2.2 지방의제 21의 세가지 주제어

2.2.1 지속가능한 개발

지속가능한 개발이 구체적으로 무엇을 가리키는 것인가에 대하여는 아직까지 많

4) 1992년 6월의 리우회의에 우리나라는 국무총리를 단장으로 하는 대표단을 파견하였다. 리우회의 직후인 7월에 정부는 총리령 제216호로 국무총리를 위원장으로 하는 지구환경 관제장관 대책회의, 경제기획원 차관을 위원장으로 하는 지구환경 실무대책회의, 경제기획원 차관보를 위원장으로 하는 지구환경대책 기획단으로 구성된 지구환경종합대책기구를 설치하고 35개의 세부추진과제를 설정하여 1995년 7월 폐지될 때까지 월평균 2회의 대책회의를 가진 바 있다. 광일천, “지구환경기획단의 활동평가 및 민간의 역할 평가”, 「의제 21 실천을 위한 민간단체의 역할과 과제」, 환경과 공해연구회 주최 세미나, 1995. 12. 1, p14 참조.

5) 이정전, 『지속가능한 사회와 환경』, (서울: 박영사, 1995), p6. 참조.

6) 이창우, “지속가능한 도시개발의 실현을 위한 도시공간의 실재론적 이해”, 「공간과 사회」, 1995년 통권 제6호, p83.

7) 정수복, 『녹색대안을 찾는 생태학적 상상력』, (서울: 문학과지성사, 1996), pp47-48.

은 논란이 있지만 단순히 경제개발과 환경보전의 양립만을 의미하는 것이 아님은 분명하다. 지속가능한 개발이란 현재세대가 행동과 사고를 함에 있어 항상 미래세대의 삶의 질을 고려하여야 한다는 것이다. 지속가능한 개발이란 잘못된 개발로 인하여 위기에 처한 인류의 삶을 새로운 방식의 개발을 통하여 해결하고자 하는 것이다. 지속가능한 개발이란 자유, 정의, 민주주의, 평등 등과 같은 차원의 개념으로 이해될 수 있는 것으로 인류가 추구하여야 할 새로운 목표, 가치관 또는 이상으로 받아들여지고 있다. 지속가능한 개발이란 환경자치체⁸⁾를 만들기 위한 기본이념이다. 지구적으로 생각하고 광역적으로 계획하며 지방적으로 행동하라는 경구는 지속가능한 개발의 의미를 압축적으로 표현하고 있다.

지속가능한 개발을 추구하면서 도시환경관리방안을 구상함에 있어 기본적으로 고려하여야 할 사항은 다음과 같다.

첫째, 리우선언 및 의제 21을 도시환경관리계획에 구현하여야 한다.

둘째, 국가환경정책을 반영하여야 한다.

셋째, 지방자치시대에 있어서 자치단체의 독자적인 환경정책을 추진하여야 한다.

넷째, 시민중심의 환경관리계획을 수립하여야 한다.

다섯째, 지역경제 활성화와 환경보전을 동시에 추구하는 환경관리체계를 확립하여야 한다.

이렇게 볼 때 지방의제 21의 첫번째 주제어인 지속가능한 개발을 달성하기 위해서 지방의제 21에서 다루어야 할 내용은 광범위할 수밖에 없음을 알 수 있다.⁹⁾

2.2.2 동반자관계

지방의제 21은 지방자치단체의 주요 그룹이 동반자관계를 이루어 추진해야 한다. 단순한 협조나 협력 또는 참여가 아니라 서로가 대등한 입장에서 힘을 모아 함께

8) '환경친화적인 지방자치단체'를 줄인 말이다.

9) 이러한 점을 고려하여 서울시 지방의제 21 추진협의체인 서울의제 21 포럼은 대기, 물환경, 생태, 폐기물, 도시계획, 교통, 문화, 복지의 8개 분과위원회로 나뉘어져 있다.

‘나아가는 동반자관계’라야 한다. 지금까지 지역의 환경문제에 대한 책임은 모두 지방자치단체가 지고 있었으나 이제는 시민, 기업 모두 공동책임의식을 가지고 역할을 분담하고자 하는 것이다. 시민, 기업, 지방자치단체 등 지역의 주요 서비스 공급자와 수요자들이 모두 참여하여 서로 협의하여 만드는 21세기를 향한 새로운 형식의 환경보전 행동계획이 지방의제 21이다.

도시내 대기 및 물과 같은 공유자원의 관리 책임과 의무를 도시의 구성원 모두가 나누어 가진다는 정신이 필요하다. ‘나누어 가짐’의 정신은 곧 지역공동체 정신으로 이어진다. 지방의제 21은 해당 지방자치단체가 하나의 지역공동체가 될 수 있음을 전제하고 있다. 따라서 시정을 펼쳐나감에 있어서의 동반자관계에 대한 인식이 미약한 우리 나라 지방자치단체가 지방의제 21을 추진하는 데에는 이와 관련한 여러 가지 어려움이 있을 것으로 예상된다.

2.2.3 과정

지방의제 21의 추진 목적은 시민의 참여과정을 통하여 실천가능한 환경개선 행동계획을 내놓는 것에 있다. 결과도 중요하지만 과정이 더욱 중요함을 알아야 한다. 지방의제 21 추진협의체 구성, 환경오염 감시활동에의 참여, 초안에 대한 시민의견수렴, 지방자치단체 공무원의 지방의제 21 추진 지원 등의 모든 과정 자체가 바로 지방의제 21이다. 의견수렴과정에서 각계각층의 시민들이 지방의제 21을 실천하는데 기여할 수 있는 부문이 무엇인가를 알 수 있는 동시에, 서로 상이한 이해관계를 가진 사람들이 얼마나 되고 어떠한 문제에 대하여 서로 다른 견해를 가지고 있는가를 파악할 수 있다.

지방의제 21은 시민참여의 과정이면서 또한 사회학습의 과정이다. 사회학습 과정이란 행위자가 주어진 여건 하에서 어떤 목적을 위하여 무엇인가를 숙달해 가는 과정이라고 말할 수 있다. 사회학습 과정을 통하여 각 행위자들이 동반자관계를 유지하여 행동을 취하게 되면서 도시환경이 바람직한 방향으로 바뀌게 될 것이다.

지속가능한 개발, 동반자관계, 과정이라는 세가지 주제어를 기본으로 하는 지방의제 21을 수립하는 의의를 아래에서 더욱 자세하게 살펴본다.

2.3 지방의제 21의 의의

지방의제 21은 전세계 모든 지방자치단체가 추진하고 있는 지구환경 및 지방환경 개선을 위한 새로운 접근방법으로서 한마디로 요약한다면 지속가능한 도시개발을 달성하기 위하여 지역사회 구성원이 가진 자원과 에너지를 동원하고자 하는 것이다. 지방의제 21의 핵심적 요소는 합의형성, 권력부여 및 적극적인 환경보전전략의 개발이다. 지방의제 21은 이와 같은 3가지 요소에 기초한 참여과정이 중요한 것이지 그 결과는 오히려 부수적인 것이라고까지 말할 수 있다. 본 연구도 이러한 맥락에서 시민참여를 통한 지방의제 21 추진과정이 어떠하여야 할 것인지에 대한 지침서적 성격을 지니고 있으며 서울시 지방의제 21의 초안 자체를 제시하는 것은 아니다. 이 연구와 관련하여 앞으로 지속가능한 개발을 위한 지표 개발, 지방의제 21에 대한 관심을 제고하기 위한 교육 및 홍보 프로그램 개발, 지방자치단체의 전부서에 적용될 수 있는 환경친화적 도시관리지침 작성 등에 관한 새로운 연구사업이 필요할 것이다.

지방의제 21 수립시 유의하여야 할 사항으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 도시환경보전활동을 지구적 관점에서 조망하고 관련시켜야 한다.

둘째, 지속가능한 개발이라는 이념과 의제 21의 제원칙에 기초하여 작성하여야 한다.

셋째, 시민과 기업과 지방정부가 서로 협의하여 만드는 공동의 작품이 되어야 한다.

본격적인 지방자치시대를 맞아 지방자치단체가 독자적인 환경정책을 수립하고 추진하여야 할 책무가 있는 바, 지방의제 21의 내용과 형식이 이러한 시대적 요청에 부합하기 때문에 최근 우리 나라의 여러 지방자치단체가 지방의제 21에 많은 관심

을 보이고 있다. 환경문제가 시민의 최대 관심사가 되고 있는 가운데 지방의제 21 수립과정에 시민이 적극 동참함으로써 시민참여를 정착시키는 계기가 되기 때문에 지방의제 21을 수립하는 것은 커다란 의의를 가진다. 또한 세계화시대의 도래로 지방자치단체가 중앙정부를 통하지 않고 세계의 다른 지방자치단체와 직접 접촉할 필요성이 증대하고 있는 가운데 지방의제 21은 지방자치단체의 세계화 추진의 동기를 제공하기도 한다. 결국 도시환경문제가 현재의 방식으로서는 해결될 수 없다는 인식하에 변화를 모색하는 과정에서 지방의제 21이 새로운 해법을 제공해 주기 때문에 지방자치단체, 시민단체, 기업 등 주요 그룹들의 지방의제 21에 대한 관심이 고조되고 있다고 말할 수 있다.

지방의제 21의 이해가 쉽지 않다면 그것은 지방의제 21이 시민운동, 환경계획 및 환경보고서의 세가지 차원을 동시에 가지고 있기 때문일 것이다. 시민운동으로서의 지방의제 21은 추진의 대상이 되는 것이며, 환경계획으로서의 지방의제 21은 수립의 대상이 되는 것이며, 환경보고서로서의 지방의제 21은 작성의 대상이 되는 것이다. 이 세가지 지방의제 21이 어떻게 같고 다른지를 분명히 알아야 지방의제 21을 제대로 이해하였다고 말할 수 있을 것이다. 아래에서 지방의제 21의 세가지 의미를 상세히 고찰한다.

2.3.1 시민운동으로서의 지방의제 21

지방의제 21은 지구환경의 위기상황에 처하여 세계 각국의 시민들이 앞장서서 구체적 활동을 벌이는 범지구적 시민운동이다. 운동으로서의 지방의제 21은 다음과 같은 의미를 가진다.

첫째, 시민이 주도하여 추진하는 도시차원에서의 환경보전운동이다.

지방의제 21은 지역주민이 자신이 거주하는 지역사회를 환경친화적 공간으로 만들기 위하여 벌이는 시민운동이다. 지역의 환경문제를 해결하기 위한 다양한 시민참여방법을 유도하고 있다는 점에서 지방의제 21은 중요한 의미를 가진다. 지역민간단

체가 주도하여 환경보전활동을 벌일 때 그러한 활동들이 지구환경보호와 어떠한 연관성을 가지는가를 염두에 두어야 한다. 세계 각국의 모든 도시들이 여러 측면에서 자기 지역의 환경을 개선하면 결국 지구환경보호에 기여하게 되겠지만 지구환경문제의 현안인 지구 온난화나 생물다양성 감소를 비롯하여 오존층 파괴나 열대우림 파괴 등의 문제에 대하여 시민차원에서 할 수 있는 일들을 그러한 지구환경문제와 직접적으로 관련시켜 구체적으로 풀어나가는 것이 운동으로서의 지방의제 21에서 간과해선 안될 부분이다.

둘째, 지방의제 21 운동을 기하여 시민참여의 본질이 바뀌고 있다.

지방의제 21의 핵심은 사회구성원 모두가 참여하여 지방의 합의를 도출해 내는데 있다. 지방의 합의를 이끌어 내기 위해서는 지방의 주요 단체가 모두 참여하여야 한다. 지구환경보호를 위한 지방차원에서의 행동강령 내지 실천계획을 도출하기까지는 여성, 어린이 및 청소년, 시민단체, 지방정부, 노동자 및 노동조합, 기업체, 과학기술계, 농민 뿐만 아니라 노인이나 장애인까지 포함하는 광범위한 참여가 이루어져야 한다.

이러한 시민참여가 이루어지는 과정에서 시민참여의 양상이 바뀌고 있다. 선진외국의 경우 공무원은 관련 모임에서 스스로 발언하기보다는 시민들의 발언을 경청하는 데 비중을 둔다. 주민들이 의제를 정하고 결론을 도출하며 건의를 하고 사업을 추진한다. 이러한 방식의 시민참여를 조장하기 위하여 지방정부 당국은 특별하게 훈련된 공무원을 특채하거나 시민참여에 관한 외부전문가를 영입하기도 한다. 이제 지방정부 차원에서의 여러 프로젝트에는 적극적인 시민참여가 필수적인 것이 되었다. 단순한 시민참여가 아니라 시민과의 협동, 동반자관계의 형성 단계로까지 나아가고 있다. 지방의 합의를 중시하는 운동으로서의 지방의제 21이 이러한 움직임을 보다 활성화하고 있다. 공람이나 형식적인 공청회와 같은 제도화된 시민참여 방식은 머지않아 사라지게 될 지 모른다. 우리 나라에서도 선진외국과 같이 시민이 주도하는 단계까지는 안 간다고 하더라도 적어도 동등한 자격을 가지고 지역의 환경문제를 풀

어가야 할 것이다.

셋째, 다양한 접근방식을 통하여 지방의제 21에 이른다.

여러 가지 방식이 있겠지만 우선 생각해 볼 수 있는 것이 지속가능성 지표 개발 방식, 환경감사 방식, 지방환경관리계획 수립 방식 및 지역환경기준 설정 방식 등을 통하여 자연스럽게 지방의제 21에 이를 수 있다.

지속가능성 지표 개발 방식을 통하여 지방의제 21에 이른 예로는 미국 시애틀의 「Sustainable Seattle 1993」 프로젝트가 있다. 자원봉사조직이 중심이 되어 지역사회의 참여과정을 거쳐 개발된 100개 지표 중 40개 지표를 최종적으로 선택하여 이중 일부인 20개 지표에 대하여는 1993년에 심층조사를 하고 나머지는 다음 해에 심층조사를 하도록 하였다. 지표 개발과정에서 이루어진 활발한 시민참여는 민주주의의 새로운 가능성을 보여주고 있다. 이러한 과정이야말로 지방의제 21의 정신에 부합되는 것이다.

환경감사 방식을 통하여 지방의제 21에 이른 예로 영국의 커크리스 광역자치단체와 영국 「지구의 친구」가 1989년에 함께 만든 환경실태 보고서가 있다. 환경실태 보고서는 환경감사의 여러 형식 중 외부 환경감사에 해당된다.¹⁰⁾ 이 환경실태 보고서에 기초하여 커크리스 환경현장이 1990년에 나오고 곧 이어 환경전략이 나와서 이것이 지방의제 21로 발전하고 있다. 우리 나라에서도 서울 YMCA가 1994년 말에서 1995년 초에 걸쳐 서울시 도봉구의 물환경을 중심으로 한 지역환경감사를 시민운동차원에서 행하고 보고서를 낸 바 있는데 이것도 도봉구의 지방의제 21로 발전해 나갈 수 있을 것이다. 여기에서 말하는 환경감사는 지방정부 환경감사로서 정책영향평가까지 포함하는 광범위한 내용을 담는 것이다.

시민과 시정부가 서로 협력하여 일종의 환경개선 행동계획으로서의 도시환경관

10) 환경감사에는 외부감사와 내부감사가 있다. 외부감사는 일명 환경실태보고서라 불리운다. 내부감사는 세가지로 구분되는데 내부사무검사, 정책영향평가, 관리감사가 그것이다. 서울시정개발연구원, 『지속가능한 성장을 위한 서울시 환경관리방안』, 1995, pp176-180 참조.

리계획을 수립하고 이것을 지방의제 21로 받아들여 추진할 수 있을 것이다. 이것이 가장 일반적인 지방의제 21 추진방식이라고 말할 수 있다.

또 하나 생각해 볼 수 있는 방식으로 지역환경기준 설정 방식이 있다. 지역의 특수성에 따라 국가환경기준보다 더욱 엄격한 지역환경기준을 만들기 위하여 지역주민들이 자발적이고 주도적으로 활동하는 과정에서 자연스럽게 지방의제 21로 이어지는 방식도 있을 것이다.

2.3.2 환경계획으로서의 지방의제 21

지방의제 21은 의제 21의 여러 원칙을 지방차원에서 실현하기 위한 구체적인 행동계획이다. 계획으로서의 지방의제 21은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 계획으로서의 지방의제 21의 수립 주체는 지방자치단체이다.

시민이 만든 지방의제 21은 엄밀한 의미에서 공식적인 지방의제 21이 될 수 없다. 계획으로서의 지방의제 21의 수립 주체는 지방자치단체가 되어야 한다. 지방의제 21에 대한 이해가 부족한 가운데 시한에 쫓겨 준비 중인 우리 나라의 많은 지방자치단체는 지방의제 21을 수립함에 있어 여러 가지 어려움을 겪고 있다. 그러나 지방의제 21에는 정답이라는 것이 없을 뿐만 아니라 1996년까지 수립하지 못하였다고 하여 큰 문제가 생기는 것도 아니기 때문에 지방의제 21을 수립 중인 지방자치단체는 앞에 가로놓여 있는 어려움들을 시간을 가지고 차근차근 극복해 나가야 할 것이다. 준비기간이 짧아 미숙하더라도 도시환경보전 및 지구환경보호를 위하여 실질적인 효과를 거둘 수 있는 행동계획이 나온다면 이미 발표된 외국의 잘 다듬어진 지방의제 21을 부러워할 필요는 없을 것이다. 시간은 조금 더 걸리더라도 한국의 문화와 전통에 기초한 한국형 지방의제 21이 나오도록 노력하여야 할 것이다. 나아가 해당 도시의 자연환경과 사회경제적 여건에 적합한 독창적인 지방의제 21을 수립하도록 힘써야 할 것이다.

둘째, 계획기간이 명시되어야 한다.

계획으로서의 지방의제 21은 적어도 1세대 앞을 내다보는 전망 하에서 10년 정도의 장기적인 계획기간을 정해 놓고 매년 평가하여 재수립하여야 할 것이다. 즉 장기계획(10년), 중기계획(5년), 연차별 행동계획(1년)의 성격을 모두 포함하는 형식을 취하여야 할 것이다. 장기계획 부분에서는 원칙이나 기본방향을 간략하게 정리하고, 중기계획은 지방의제 21 행동계획의 중기적인 목표치를 담게 된다. 그리고 연차별 행동계획은 시민 및 기업의 의견을 수렴하면서 1년 단위로 갱신되는 세부계획이 되어야 할 것이다. 그러나 이러한 시간적 구분은 지방자치단체의 여건에 따라 융통성 있게 조정할 수 있는 것으로서 장기계획은 5년 이상, 중기계획은 3~5년 정도, 그리고 구체적인 행동계획은 연차별 계획으로 구성하여도 좋을 것이다.

셋째, 상위계획이나 지침을 따라야 한다.

우리 나라는 1991년 12월 31일 환경정책기본법을 제정하고, 1992년 6월 5일 전문 및 14개 환경보전 기본원칙으로 이루어진 「환경보전을 위한 국가선언문」을 선언함으로써 국가차원에서의 환경보전을 위한 제도적 틀을 마련하였다. 또한 중앙정부는 1996년에 『환경비전 21』과 『국가의제 21 실천계획』을 발표함으로써 21세기를 향한 우리 나라 환경정책의 기본방향을 밝히기도 하였다. 계획으로서의 지방의제 21 수립 체계는 우선 리우선언의 27개 원칙을 기초로 하여 구성된 의제 21의 40개 장이 기본이 된다. 이에 따라 국가의제 21이 수립되고 지방의제 21이 이를 수렴하는 체계가 바람직스럽다. 그러나 예를 들어 국제환경협력 협정이나 아시아지역 환경선언 등이 있을 경우 이러한 것들도 지방의제 21 수립시 고려하여야 할 것이다.

지속가능한 개발을 위한 국가환경전략이 수립되면 이에 기초하여 지방정부 차원에서의 환경선언이나 환경기본조례의 제정이 있어야 할 것이다. 이러한 단계를 거쳐 지방정부 차원의 지방의제 21이 수립되는 것이 바람직하다.

그러나 지방정부는 계획수립지침을 중앙정부로부터 받을 수 있으나 지방의 특수성에 따라 지방의제 21을 수립하는 것이 무엇보다도 중요하기 때문에 반드시 그 지

침을 따를 필요는 없을 것이다. 예를 들면 일본 정부가 1993년 12월에 4부 40장으로 구성된 국가의제 21을 각의에서 통과시키기도 전에 카나가와현은 1993년 1월에 지방의제 21을 만들었다. 『아젠다 21 카나가와』는 1992년의 리우회의에서 합의된 의제 21의 지방판으로서 일본 최초의 지방의제 21이다.

상황에 따라서는 여러 지방정부가 수립한 지방의제 21의 독창적 전략과 행동계획을 중앙정부가 종합적으로 수용하여 국가의제 21을 차후에 수정할 수도 있을 것이다. 그리고 지방정부의 환경선언이나 환경기본조례가 제정되어 있지 않더라도 지방의제 21을 수립할 수 있을 것이다. 지방의제 21이 만들어지고 난 다음에 이에 기초하여 환경기본조례를 만든다든지 환경선언을 다시 한다든지 하여도 하등의 문제가 되지 않을 것이다.

장기적으로 볼 때에는 1992년 리우회의에서 채택된 의제 21 자체도 수정될 수 있는 것이다. 새로운 사태의 발생 및 여건의 변화로 우선순위가 바뀔 수도 있고 새로운 의제가 첨가될 수도 있겠기 때문이다. 한편 지방의제 21의 실현가능성을 보장하기 위해서는 재정계획이 수립되어야 하며 이 경우 중앙정부는 적절한 방법으로 재정자립도가 낮거나 사업의 성격상 많은 예산이 필요한 지방자치단체를 도와주어야 할 것이다.

넷째, 지방의제 21의 공간적 범위가 정해져야 한다.

지방의제 21의 공간적 범위는 개별 지방자치단체의 행정구역내가 되어야 하겠지만 수도권지역이나 광역시 등에 있어서는 광역의제 21(Regional Agenda 21) 수립의 필요성이 있다. 특별시와 광역시 등 광역자치단체의 경우 실질적인 시민참여가 용이하지 않기 때문에 시 전체를 대상으로 하는 지방의제 21 수립에는 어려움이 있을 것으로 예상된다. 그러나 시민단체 등 주요 그룹의 대표들이 참여하는 추진협의회를 구성한다든지 광범위한 설문 조사를 실시하거나 실질적인 공청회를 개최한다든지 하는 방법을 통하여 대도시 주민의 의견을 수렴함으로써 성공적으로 지방의제 21을 수립할 수 있다. 지역사회 주민과 직접적인 의견교환이 가능하기 위해서는 자치구

단위에서도 지방의제 21이 만들어지는 것이 바람직하다. 자치구 지방의제 21과 특별시 및 광역시 지방의제 21은 상호 밀접한 관련을 맺고 있으므로 수립과정에서 시와 자치구간에 계속적인 의견 및 정보교환이 필요하다.

다섯째, 행동계획의 목표가 계측가능한 수치로 나타나야 한다.

행동계획에 포함되는 여러 분야에 대하여는 구체적 지표를 개발하여 수치목표를 제시하여야 한다. 그러나 이러한 수치목표는 단순히 기존의 대기 및 수질 환경기준 차원의 것이 되어서는 안된다. 지역의 문화·전통과 지역경제에 관련된 지표를 개발하는 것에서부터 시작하여 목표연도에 달성할 구체적 수치까지 제시할 필요가 있다. 목표를 수치화한다는 것은 목표를 구체화한다는 장점이 있는 반면 목표를 달성하지 못하였을 경우 발생하는 여러 가지 비판도 감수하여야 한다는 단점도 있다. 그러나 수치목표를 제시함으로써 시민과 기업에게 활동의 분명한 방향을 제시할 수 있고 그들로부터 쉽게 협조를 이끌어 낼 수 있는 장점이 있기 때문에 지방의제 21의 기본적인 양식이 되어야 할 것이다.

여기서 환경계획으로서의 지방의제 21이 기존의 환경관리계획 개념과 다른 점을 정리해 둘 필요가 있다.

첫째, 기존의 환경관리계획이 위로부터의 계획이라면 지방의제 21은 밑으로부터의 계획이다. 환경관리계획은 지방정부가 주체가 된다는 점에서는 지방의제 21과 같지만 기존의 법제도의 틀 속에서 만들어지는 top-down형식의 계획이다. 반면에 지방의제 21은 시민이 중심이 되어 지역의 환경실태를 스스로 파악하고 핵심적인 문제점을 자발적으로 발견하여 그 해결방안을 마련하는 bottom-up형식을 취한다.

둘째, 기존의 환경관리계획이 환경매체 중심의 계획이라면 지방의제 21은 정치·경제·사회·문화 전반에 걸친 종합적인 계획이다. 또한 지구환경문제와 지방환경문제를 연계시키는 것이 지방의제 21의 주요 사항으로서 이는 기존의 환경관리계획의 틀 속에서는 소홀히 되기 쉽다. 환경관리계획이 우리 나라 환경정책의 기본틀 속에서 이루어지는 것이라면 지방의제 21은 리우선언, 의제 21 및 국가의제 21의 내용을

수용한다는 측면에서 그 내용이 달라질 수밖에 없다.

2.3.3 환경보고서로서의 지방의제 21

보고서로서의 지방의제 21은 다음과 같은 점에 유의하여 작성되어야 한다.

첫째, 보고서의 내용은 의제 21을 수용하는 방향에서 정해져야 한다.

보고서로서의 지방의제 21은 의제 21의 여러 원칙을 지방차원에서 구현하는 행동계획을 문장으로 표현한 것이다. 따라서 리우 환경개발선언에서 제시된 27개 원칙을 지방의제 21이라는 환경보전 행동계획 수립의 기본원칙으로 수용하면서 각 지역의 특수성에 따라 새로운 원칙을 세워 보고서의 서두에 명시할 필요가 있다. 보고서에는 대체적으로 다음과 같은 내용이 포함될 수 있다. 지속가능한 개발을 달성하기 위한 환경보전 기본원칙이나 목표, 현재의 환경실태, 지구환경보호를 위한 지방자치단체의 역할과 노력, 미래세대를 고려하는 환경관리계획, 자연보호와 환경오염방지 대책, 환경행정조직의 강화와 시민참여, 환경감사제도의 도입, 시민·정부·기업의 협력체제 구축, 환경보전을 위한 사회적 약자의 역할 강조, 지속가능한 소비생활의 조장, 환경친화적 토지이용계획 수립, 교통과 에너지 및 도시공간구조의 통합적 접근, 문화와 전통에 기초한 환경보전정책의 수립과 실행방안, 환경개선의 목표치 제시, 재정확보 방안, 환경부문 전문인력 양성과 공무원 의식구조의 변화, 일반시민에 대한 환경교육의 강화 등이 그것이다.

둘째, 보고서의 분량은 적절해야 한다.

앞에서 논의한 환경계획으로서의 지방의제 21에서, 지방의제 21은 장기계획, 중기계획, 연차별 행동계획을 모두 포함하는 계획이 되어야 한다고 하였으며, 위에서 또한 매우 다양한 내용을 담아야 한다고 하였으므로 혹자는 엄청난 분량의 지방의제 21 보고서를 생각하였다면 그것은 잘못이다. 전체 분량은 50페이지를 넘지 않는 수준에서 정해지는 것이 바람직할 것이다. 장기계획은 지속가능한 개발 이념에 입각한 기본원칙을 천명하고 이를 구체화한다는 수준에서 간략하게 적어야 할 것이다.

중기계획도 서술식보다는 개조식으로 주요 이슈별로 간략하게 적으면 좋을 것이다. 연차별 행동계획은 매년도 행동계획의 달성도를 점검하는 것으로서 목표치가 달성되었을 때에는 그 목표치를 수정하여야 할 것이다. 문장은 일반시민들이 쉽게 이해하고 읽을 수 있도록 평이하고 간략하게 쓰면 좋을 것이다. 그리고 간결하면서도 이해하기 쉬운 도표, 그림, 삽화, 또는 만화 등이 많이 들어가야 한다.

셋째, 외국어로 번역된 보고서를 준비하여야 한다.

의제 21의 제28장에 의하면 세계 대부분의 지방정부는 1996년까지 지역사회를 위한 지방의제 21에 대한 합의에 이르도록 권고받고 있다. 이 경우 합의에 이룬다는 의미를 단지 의견수렴 단계에 그친다고 볼 수는 없고 합의의 결과물로서의 보고서가 나와야 한다는 것으로 해석해야 할 것이다. 국제환경자치체협의회(ICLEI)의 정회원인 선진외국의 많은 지방자치단체들은 지방의제 21 보고서를 이미 완성해 놓고 있다.

지방의제 21 보고서는 영어 등 국제 통용어로 씌어져야 한다. 영어 등으로 번역하는 작업을 과소평가하여서는 안된다. 지방자치단체에 따라서는 상당한 시일과 예산이 필요할지도 모른다. 여유가 있는 지방자치단체라면 불어, 독어, 스페인어, 일어 등으로까지 번역해 둘 필요가 있다. 영어로 된 지방의제 21은 세계화시대에 있어서 당해 도시를 세계에 알릴 좋은 기회가 된다. 지역의 이미지를 홍보하는 수단으로 삼을 수도 있다. 따라서 표지 디자인도 산뜻하게 하고 편집도 참신하게 할 필요가 있다. 종이는 가능하면 재생지를 쓰도록 한다.

넷째, 지방정부가 총괄할 수 있는 역량을 길러야 한다.

보고서로서의 지방의제 21을 작성할 때 지방정부로서는 상당한 비용 지출이 있을 것이다. 만들어진 초안을 정리하고 편집하여 출간하는 작업을 시민단체에 맡기면 효과성 및 효율성 측면에서 좋은 성과를 거둘 수 있을 것이다. 이와 함께 자원봉사 조직을 활용하면 예산을 훨씬 절약할 수 있을 것이다. 그러나 지방정부를 포함하는 지방자치단체내 주요 그룹들이 모두 참여하는 추진협의체에서 지방의제 21 보고서

를 작성하는 방안이 가장 바람직한 것으로 보인다.

왜 이러한 새로운 운동, 새로운 계획, 새로운 보고서가 필요한가? 위기에 처한 지구환경문제는 도시환경문제를 해결함으로써 풀어야 하는데 도시환경문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 새로운 도시관이 필요하고 새로운 접근방법이 필요하기 때문이다. 지방의제 21의 수립주체는 과연 누가 되는 것이 바람직한가 하는 문제는 환경보전을 위한 새로운 접근방법으로서의 지방의제 21을 어떻게 이해하느냐에 따라 논란의 대상이 되기도 한다.

2.3.4 지방의제 21의 수립주체

우리 나라의 경우 지방의제 21을 누가 주도하여 수립해야 하느냐는 문제에 대하여 시민단체를 중심으로 많은 논란이 있어 왔다. 수립주체에 관해 명확히 이해하기 위해서는 우선 지방의제 21이 가진 다차원적 의미를 잘 알아야 하는데 위에서 살펴본 바와 같이 지방의제 21은 운동, 계획, 보고서로서의 의미를 동시에 가지고 있다. 지방의제 21은 지구환경시대의 새로운 시민운동이며, 기존의 계획개념과 다른 새로운 공간환경계획이며, 세계화시대에 있어 지방자치단체의 새로운 환경보고서이다.

지구환경의 위기상황에 처하여 세계각국 시민들이 앞장서서 구체적 활동을 벌이는 범지구적 시민운동으로서의 지방의제 21은 시민이 주도하는 도시차원에서의 환경보전운동이다. 의제 21의 여러 원칙을 지방차원에서 실현하기 위한 구체적인 행동계획으로서의 지방의제 21의 수립주체는 지방자치단체가 되어야 한다. 그리고 보고서로서의 지방의제 21은 시민과 기업과 지방자치단체가 서로 협의하여 만드는 공동의 작품이 되어야 한다.

지방자치단체의 총괄역량이 미약한 현실에서 추진협의회를 중심으로 지방의제 21이 수립되고 있는 것이 우리 나라에서의 일반적 추세인데 결론적으로 말하여 지방의제 21 수립주체는 지방자치단체가 되어야 하나 지방자치단체, 시민, 기업이 서로 협조체제를 구축하여 공동으로 추진한다는 정신이 중요하다고 말할 수 있다.

2.4 지방의제 21의 본질

마지막으로 위와 같은 의의를 가지는 지방의제 21의 본질에 대하여 살펴 볼 필요가 있다. 지방의제 21의 본질에 대한 정확한 이해 없이는 서울시 지방의제 21을 제대로 추진해 나갈 수 없겠기 때문이다. 이 절에서는 6차 원칙에 따라 지방의제 21의 실체를 파악한 뒤 지방의제 21에 대한 정의를 내리도록 한다.

2.4.1 누가 만드는가

지방의제 21은 한 지방자치단체의 주요 그룹이 모두 참여하여 함께 만든다. 의제 21에 의하면 주요 그룹에는 여성, 어린이와 청소년, 원주민, 민간단체, 지방정부, 노동자 및 노동조합, 기업, 과학기술계, 농민 등이 포함된다. 그러나 지방의제 21 추진의 중심적 역할은 지방자치단체가 맡아야 한다. 시민들만이 참여하여 만드는 시민판 지방의제 21은 엄밀한 의미에서 지방의제 21이 아니다. 따라서 사회구성원 모두가 참여하는 추진협의체가 구성되는 것이 바람직하다. 이러한 의미에서 지방의제 21이란 환경보전활동을 함에 있어 주요 그룹간에 일종의 협력협정을 체결하는 것을 말한다. 즉 문서로서의 지방의제 21은 지방자치단체내 각종 서비스 공급자와 수요자간에 맺은 환경보전을 위한 협력협정서를 뜻한다. 지방자치단체의 서비스 공급자는 단지 지방정부만이 아니다. 기업이나 시민단체, 학교 등도 서비스 공급자가 될 수 있다. 반대로 이와 같은 주요 그룹은 또한 서비스 수요자이기도 하다. 따라서 주요 그룹 모두가 참여하여 지방자치단체내 각종 서비스 공급자와 수요자간에 협정을 체결하는 것이 지방의제 21의 본질이라고 할 수 있다.

2.4.2 언제 만드는가

의제 21의 제28장에 따르면 보고서로서의 지방의제 21은 1996년 말까지 작성완료하도록 권고받고 있다. 영국 지방의제 21 추진그룹 회장인 데릭 베이트먼(Derek Bateman)은 “우리는 1996년을 지방의제 21 문서 제출의 데드 라인이라고 보지 않고

각 지역사회에서 제각각 상이하게 그리고 점진적으로 발전해 가는 장기적 과정의 출발선이라고 본다.” 라고 말하고 있다.¹¹⁾ 그리고 1997년 3월 말까지 연기된 것으로 알려지고 있기도 하다.¹²⁾ 1995년 11월 22-24일 이탈리아 로마에서 열린, 지중해 연안 100여개 도시 대표가 참석한 ‘지중해 지방의제 21 회의’에서 참석자들은 유엔 지속개발위원회에 지방의제 21 작성 시한을 2000년까지 연기하도록 요구하고자 하는데 유엔 인간정주회의(Habitat II)가 이를 지지해 줄 것을 호소하고 있다.¹³⁾

2.4.3 어디서 만드는가

지구환경의 위기상황에 직면하여 세계 각국의 지방자치단체에서 일제히 만든다. 1995년 11월 현재 전세계 33개국 1,200개 자치단체에서 지방의제 21을 준비하고 있었는데 1996년에는 49개국 1,500개 자치단체로 증가하고 있다.¹⁴⁾ 가능한 한 많은 지방자치단체가 참여할 때에만 지방의제 21의 효과가 극대화될 수 있다.

현재 우리 나라에서는 도시에서만 지방의제 21을 준비하는 것으로 오해하고 있다. 지방정부가 모두 참여하여야 한다는 측면에서 특별시나 광역시 뿐 아니라 도나 군, 자치구도 동참할 필요성이 있다. 그러나 지방자치단체의 환경문제가 심각하지 않고 인근 지방자치단체와 공동으로 추진할 때 더욱 효과적인 경우 등에 있어서는 굳이 한 지방자치단체에서 따로이 지방의제 21을 만들 필요는 없을 것이다.

11) Derek Bateman, "Local Agenda 21 UK", *Local Government Policy Making*, Vol.22, No.22, October, 1995, p18.

12) 김귀곤, "우리나라 지방의제 21의 작성과 시행지침", UNDP Korea, 과학기술처, 서울대학교, 주식회사 대우 주관, 「지방의제 21과 생태도시개발 국제심포지움」, 1996. 1. 17-18. p81.

13) ICLFI, 「The Organizational Newsletter of the International Council for Local Environmental Initiatives: Initiatives #11」, November 1995, p8.

14) Kanagawa Declaration on Local Initiatives for Sustainable Cities, November 1995, World Conference on Local Initiatives for Sustainable Cities, Yokohama City, Kanagawa Prefecture, Japan.

ICLFI, 「The Organizational Newsletter of the International Council for Local Environmental Initiatives: Initiatives #13」, July 1996.

2.4.4 무엇을 만드는가

일반적으로 작성 대상으로서의 지방의제 21은 보고서, 문서, 또는 협정서를 의미한다. 지방의제 21이란 주요 그룹간의 환경보전을 위한 협력협정의 내용을 담은 환경보고서이다. 그러나 추진 또는 수립 대상으로서의 지방의제 21은 작성에서 실천에 이르는 전과정을 가리키는 것으로 이해된다.

지방의제 21이란 또한 지구환경보호 및 지방환경보전을 위한 행동원칙을 세우고 행동목표를 정하여 구체적인 환경보전 행동계획을 수립하는 것을 말한다. 지방의제 21은 지방자치단체 주요 그룹이 함께 만드는 환경관리계획이다. 앞서도 논의하였지만 주요 그룹간에 협정을 체결함으로써 환경관리계획의 준수 의무를 나누어 가지는 것이다. 협정의 준수 의무를 확인하기 위하여 각 주요 그룹의 책무를 담은 환경기본조례의 제정이 필요하고 준수 의무를 널리 알리기 위하여 도시환경선언을 하게 된다. 도시환경선언, 환경기본조례 및 지방의제 21은 불가분의 관계를 가지는 것이다. 해당 지방자치단체의 여건과 환경문제가 다르므로 환경 현안의 우선순위에 따라 지방자치단체별로 지방의제 21의 내용은 달라야 한다. 그러나 세계 여러 지방자치단체가 다 함께 참여하고 있으므로 기본적인 항목은 모든 지방자치단체가 공통적으로 포함하여 목표달성도의 비교가 가능하도록 하면 좋을 것이다.

지방의제 21 수립의 성패는 지방의제 21 전략계획에 달려 있다.¹⁵⁾ 행동원칙, 행동목표, 행동계획이 수립되더라도 행동계획을 실행에 옮길 전략계획이 없다면 지방의제 21의 실효성은 확보되지 않을 것이다.

지방의제 21이나 아니냐를 판단하는 기준의 하나는 의제 21의 수용 여부이다. 지구환경보호를 위한 환경관리계획을 수립하였다고 하더라도 리우선언의 여러 원칙이나 의제 21의 내용을 적극적으로 담고 있지 않다면 그것을 완전한 지방의제 21이라고 부를 수는 없을 것이다. 반면에 기존에 있던 환경보전 프로그램이라고 하더라도 의제 21의 내용을 적극적으로 수용하면서 재조정하고 변형시켜 주요 그룹이 참여하

15) 김귀곤, 「지방의제 21: 범지구적 도전과 지방적 해결」, (서울: 도서출판 대한미디어, 1996), pp41-112.

여 만든 것이라면 그것은 지방의제 21이라고 부를 수 있을 것이다.

2.4.5 어떻게 만드는가

지방의제 21을 성공적으로 추진하기 위해서는 다음과 같은 절차를 거치는 것이 바람직하다.¹⁶⁾

첫째, 시민단체 또는 여러 경로를 통하여 환경문제에 대한 시민들의 관심을 고조시킨 후 지방의제 21 추진위원회와 같은 추진협의체 조직을 구성한다. 시민환경포럼, 시민환경회의, 지방의제 21 추진협의회 또는 푸른 도시 만들기 추진협의회 등으로 불러도 좋을 것이다. 추진협의회를 통하여 사회구성원 모두가 환경보전 행동계획에 적극 동참할 수 있도록 시민의 공감대를 넓혀 가는 일이 급선무이다.

둘째, 지역의 환경비전을 제시한다. 이미 도시환경선언, 환경기본조례 등이 제정되어 있다면 그러한 문서에 담긴 정신을 이어받아 21세기를 향한 해당 도시의 바람직한 도시환경의 모습을 제시하여야 한다.

셋째, 지역의 환경실태를 정확하게 파악할 수 있는 체계를 확립한다. 현재의 환경실태에 대한 과학적이고 객관적인 문제제기가 없다면 지방의제 21 작성과정이 계속 혼돈된 상태에서 진행될 수밖에 없을 것이다. 환경실태 파악을 위한 유효한 방법으로 환경감사기법 중의 하나인 외부환경감사가 있다.

넷째, 환경개선의 목표치를 설정한다. 가능한 한 많은 시민들의 의견을 수렴하는 과정을 거치면서 환경개선 달성목표에 대한 합의에 도달하여야 한다. 분야별 행동목표가 정해지면 그러한 목표들의 우선순위를 정하여야 할 것이다. 그리고 지방자치단체내의 주요 그룹들이 지속가능한 개발을 달성할 수 있도록 참여하는 데 있어 명확한 목표치도 부여하여야 한다. 목표달성을 위한 프로그램을 만드는 것도 중요하다. 예를 들어 수질개선이라는 행동목표가 있다고 한다면 목표달성치는 3년 이내에 3급수에서 2급수로 개선하는 것이 된다. 이 때 환경 모니터링 시스템을 도입하고, 규제

16) The European Sustainable Cities & Towns Campaign, *European Local Agenda 21 Planning Guide*. 1994. 참조.

장치를 마련하며, 경제적 유인책을 구상하고, 홍보하는 것 등의 일련의 프로그램이 수립되어야 한다.

다섯째, 상기에서 논한 전 과정을 종합하는 행동계획의 초안을 마련하여 시민의견을 수렴한 후 지방의제 21을 확정한다. 작성된 초안에 대하여 추진협의회를 중심으로 토론하고 수정하여 재작성하는 과정을 거쳐야 한다. 이 때 초안의 내용을 광범위하게 홍보하는 한편 공청회, 설명회, 설문조사 등의 시민참여 과정을 거쳐 가능한 많은 시민들의 의견을 듣고 난 후 재차 지방의제 21의 초안을 수정한 뒤 지방의제 21 행동계획으로 확정하여야 한다.

여섯째, 확정된 행동계획을 집행하고 모니터한다. 이 때 특정 프로그램을 책임지고 있는 공무원이 누구인지 분명히 알 수 있도록 하여야 한다. 물론 프로그램 내의 구체적 프로젝트의 책임 소재도 분명히 할 필요가 있다. 행·재정 지원관계도 확인하여야 한다.

일곱째, 행동계획의 수행과정을 평가하고 각 사회구성원들이 각 하부조직에서의 목표치 달성도를 보고하고 평가하며 환류하는 시스템을 만든다. 지방의제 21이 일회용이 아니라 도시환경이 완전히 개선되고 지구환경이 위기상황을 벗어날 때까지 계속 되어야 하는 것이라면 가장 중요시하여야 할 부분이 평가, 보고 및 환류 시스템을 정립하는 것이다.

2.4.6 왜 만드는가

우리가 사는 도시를 지속가능한 도시로 만들기 위해서 지방의제 21을 수립한다. 지속가능한 도시란 미래세대의 삶의 질을 항상 고려하면서 환경오염이 없고 자연과 공생하며 시민이 시정의 주인이 되면서 사회정의가 실현되고 자급적이며 에너지 절약적이고 효율적인 도시를 말한다. 좀 더 구체적으로 지방의제 21을 만드는 이유를 살펴본다.

첫째, 기존의 물리환경 중심의 환경개선 대책으로는 한계가 있다는 판단 하에 지

구환경보호를 위해서는 소비행태, 생산양식, 생활태도를 바꾸지 않으면 안된다는 인식이 확산되면서 환경교육이나 시민운동이 중요시되고 있다. 지방의제 21 작성과정이 그러한 움직임을 반영하고 있기 때문에 많은 지방자치단체가 관심을 기울이고 있다.

둘째, 지구환경의 위기상황이 과도한 도시화에서 비롯되었다는 인식이 높아감에 따라 전세계 모든 지방자치단체가 일제히 환경보전활동을 벌임으로써 미래세대가 안심하고 살 수 있는 지구환경을 만들기 위해서 지방의제 21을 만든다.

셋째, 1995년 6월 27일 치른 4대 지방선거를 통하여 지방자치단체의 자치권이 강조되고 있는 가운데 지방자치단체가 중앙정부의 통제로부터 벗어나서 독자적인 환경정책을 수립하기 위한 틀을 갖추기 위하여 지방의제 21을 만든다.

왜 지방의제 21을 만들어야 하는 가라는 의문은 지방자치단체 주요 그룹들이 항상 가져야 한다. 초기에는 왜 지방의제 21을 만들어야 하는지를 잘 몰랐다가도 준비하고 집행하고 재평가하는 과정에서 서서히 그 필요성을 인식할 수 있을 것이다.

2.4.7 지방의제 21의 정의

지방의제 21에 대한 관심의 고조는 민주화, 세계화, 지방화라는 시대적 흐름과 무관하지 않다. 지방의제 21은 환경분야에서 민주화, 세계화, 지방화를 동시에 구현하고자 하는 것이다. 지방의제 21은 지방정부로 하여금 지방차원에서 지속가능한 개발을 달성하기 위하여 지역사회 모든 구성원과 협력하라는 시대적 요청이다.

지방의제 21은 “지방자치단체가 지방차원의 지속가능한 개발정책을 수립하고 집행하기 위하여 지역사회 모든 부문과의 협조체제를 구축하는 과정이다”라고 정의되기도 한다.¹⁷⁾ 여기서 지속가능한 개발을 어떻게 해석하느냐에 따라 지방의제 21의 성격이 달라지게 된다. 지속가능한 개발을 단순히 경제개발과 환경보전의 조화를 추구하는 것으로 좁게 해석하면 지방의제 21은 환경문제에 국한한 의제를 다루어야

17) Derek Bateman, "Local Agenda 21 UK", *Local Government Policy Making*, Vol.22, No.22, October, 1995, pp16.

할 것이지만, 환경문제의 뿌리에 잘못된 생활양식과 가치관이 있다고 보아 총체적 사회변혁을 추구하는 것으로 넓게 해석하면 지방의제 21은 환경보전활동 뿐만 아니라 지역경제, 사회개발 및 지방자치 활성화 등의 광범위한 의제를 포함하게 된다.¹⁸⁾

지속가능한 개발을 어떻게 해석하느냐에 따라 지방의제 21에는 크게 대기, 수질, 에너지, 폐기물 등 물리적 환경중심의 지구환경보전 행동계획 모델과 정치·경제·사회·문화의 광범위한 의제를 담는 환경자치체 형성 모델의 두가지 모델이 있다. 우리나라에서는 일찍이 전자의 모델이 소개되고 보급되면서 지속가능한 개발을 좁게 해석하는 경향이 있어 지방의제 21을 하드웨어 중심의 환경의제로서 받아들이고 있다. 그러나 지방의제 21이 지속가능한 개발을 달성하기 위한 의제 21의 지방적 실천이라고 볼 때 광범위한 의제 21의 내용을 최대한 수렴하여야 할 것이다.

결국, 과정으로서의 지방의제 21은 “지방자치단체가 사회 구성원 모두와 협력하여 중단기적으로 환경보전활동을 벌이고 궁극적으로는 환경자치¹⁹⁾로 나아가는 과정이다”라고 정의할 수 있다. 그리고 문서로서의 지방의제 21은 단기적으로는 “환경보전을 위한 지방정부와 시민간의 협력협정”으로, 궁극적으로는 “환경자치를 실현하기 위한 지방정부와 시민간의 협력협정”이라고 정의할 수 있다.

18) 이창우는 지속가능한 개발을 약한 지속가능한 개발과 강한 지속가능한 개발로 나누어 접근한 바 있는데 이는 각각 협의의 지속가능한 개발 및 광의의 지속가능한 개발과 대응하는 개념이다. 이창우, “지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할”, 『지방행정연구』, Vol. 10, No. 2, 1995. 9. pp9-33.

19) 환경자치란 환경친화적 지방자치 또는 광의의 지속가능한 개발을 추구하는 지방자치로 정의될 수 있다.

제 2 부

서울의제 21의 추진절차

제1장 서울의제 21
추진절차의 개관

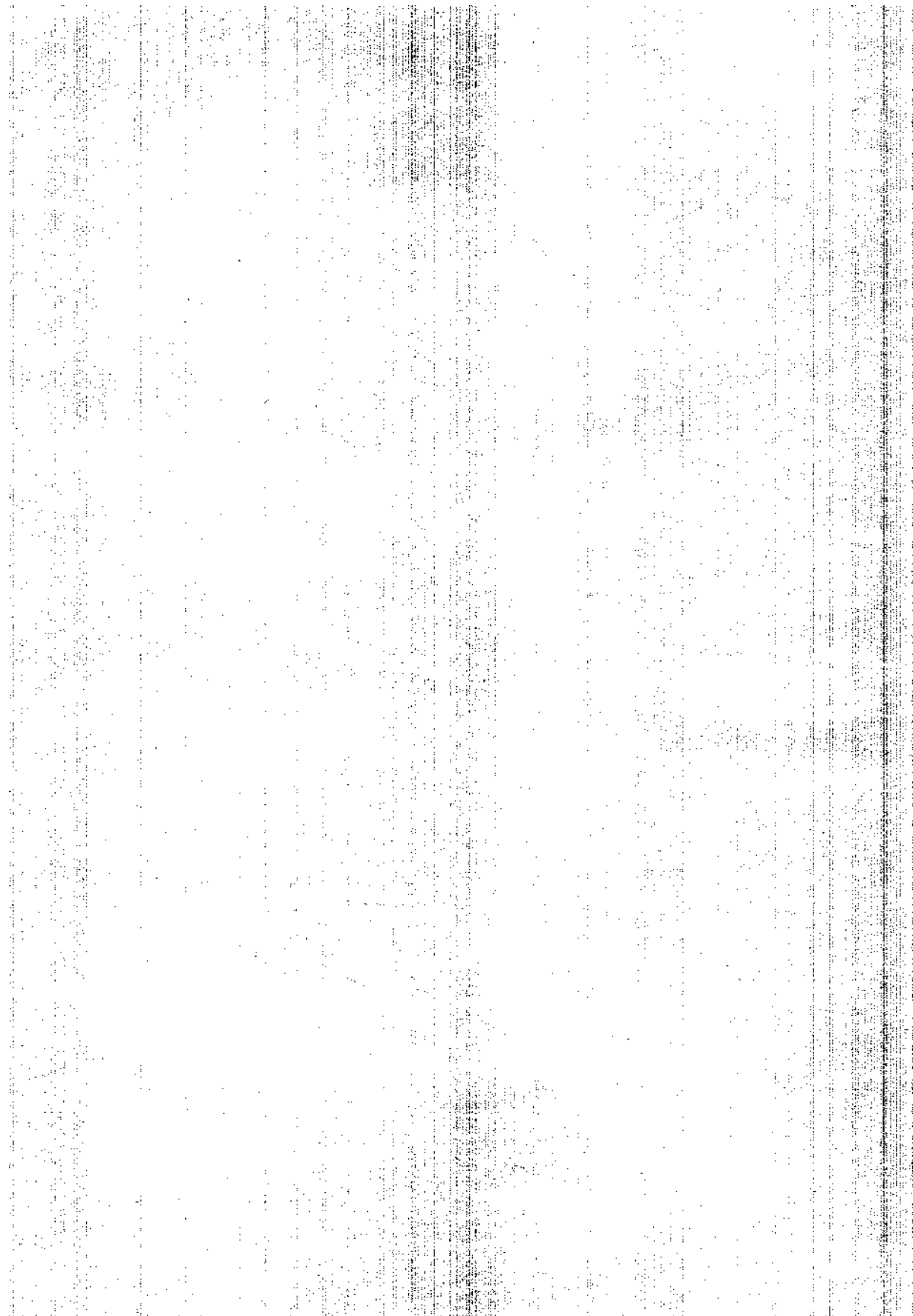
제2장 서울의제 21
추진절차

제1장

서울의제 21 추진절차의 개관

1.1 서울의제 21의 정책목표 및 시책방향

1.2 서울의제 21 추진절차의 개관



제1장 서울의제 21 추진절차의 개관

제2부에서는 서울시 지방의제 21의 추진절차를 단계별로 나누어 설명한다. 제1장에서 서울시 지방의제 21의 추진절차를 개관하는데 이에 앞서 서울시 지방의제 21의 정책목표 및 시책방향을 간략하게 살펴보고자 한다.

1.1 서울의제 21의 정책목표 및 시책방향

서울시 지방의제 21의 3대 환경목표는 다음과 같이 정하는 것이 바람직할 것이다.

첫째, 지구환경보호를 위하여 시민, 기업, 서울시가 함께 노력한다.

둘째, 환경오염 없는 물 맑고 공기 깨끗한 서울을 만든다.

셋째, 자연과 시민이 더불어 사는 녹색 서울을 만든다.

한편 서울시 지방의제 21 추진을 위한 시의 시책방향은 다음과 같이 제시될 수 있다.

첫째, 지속가능한 개발 이념을 서울시 모든 시책의 기본원칙으로 삼는다.

둘째, 서울시의 모든 시책은 환경을 최우선시하여 추진한다.

셋째, 환경보전활동을 떠나감에 있어 주요 그룹간의 협조체제를 구축한다

넷째, 환경문제에 있어서의 의사결정과정에 시민참여의 폭을 넓힌다

다섯째, 환경개선 목표의 달성도를 모니터하기 위하여 환경관련 정보를 데이터베이스화하며 환경정보에의 시민의 접근도를 향상시킨다.

여섯째, 시의 각부서가 환경문제를 해결할 수 있는 역량을 제고하여 환경보전의 역할 모델로서의 시의 이미지를 제고한다.

일곱째, 환경실태 및 개선 필요성 등에 대한 인식을 제고하기 위하여 환경교육을 강화한다.

서울시가 지방의제 21을 추진하고자 하는 것은 본격적인 지방자치시대를 맞이하여 시민이 주인되는 시정을 펼쳐야 한다는 목표 아래 서울시가 독자적인 환경정책을 수립하고 추진할 수 있는 역량을 길러야 한다는 측면에서 지방의제 21이 서울시 환경문제 해결을 위한 새로운 접근방법이 될 수 있기 때문이다.

서울의제 21이란 복잡한 서울의 환경문제를 시민, 기업, 서울시가 동반자관계를 구축하여 풀어나가는 서울시 환경종합대책이라고 할 수 있다. 서울의 환경문제는 그 복잡성, 광범위성, 다양성으로 인하여 폭넓은 시민참여를 통해서만이 해결될 수 있기 때문에 서울의제 21이 필요하다.

서울의제 21이 거둘 수 있는 기대효과에는 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 서울시민들로 하여금 환경문제의 심각성을 다시 한 번 생각하게 하고 환경 문제가 단지 대기, 수질, 폐기물만의 문제가 아니라 교통, 공원녹지 및 도시계획문제와도 밀접하게 관련되어 있음을 상기시킨다. 그리하여 21세기 서울의 주인이 될 미래세대가 서울에서 안전하고 편안하며 건강하게 살 수 있도록 서울시민들이 환경보전활동에 적극 나서게 한다.

둘째, 서울시가 펼치는 모든 시책에 시민 및 기업이 적극적으로 참여하여 공동책임의식을 느끼고 함께 실천해 나가도록 하여 시책의 실천가능성을 제고하는 데 기여한다.

셋째, 지속적인 도시개발을 추진하면서도 환경에의 영향을 최소화함으로써 서울의 지역경제를 더욱 활성화하고 사회적 약자의 권익을 최대한 보장하는 데 이바지한다.

넷째, 시민환경교육효과를 거둬와 동시에 시민 스스로 녹색소비생활을 통하여 환경친화적 삶을 생활화하도록 한다.

제2부는 이러한 기대효과와 특성을 가지는 서울의제 21을 어떻게 수립하여야 할 것인가에 대하여 중점적으로 살펴보게 된다. 아래에서 서울의제 21의 추진절차를 개관한다.

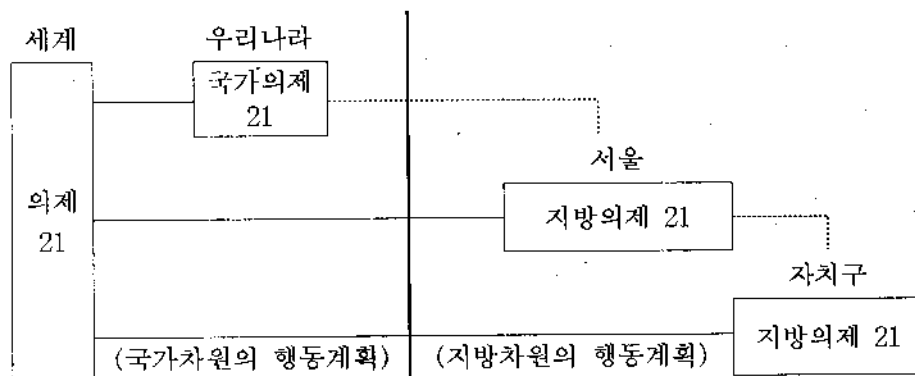
1.2 서울의제 21 추진절차의 개관

서울시 지방의제 21 추진절차에 대하여 논의하기 전에 지방의제 21에 이르는 다양한 접근방식에 대한 앞서서의 고찰을 상기할 필요가 있다. 지방의제 21 행동계획의 작성에 이르는 데에는 여러 가지 방식이 있을 수 있다. 어떠한 방식을 따르든 일련의 체계적인 절차를 거치지 않고는 현재 우리 나라의 여러 지방자치단체에서 지방의제 21 행동계획을 만드는 것과 같이 또 하나의 환경선언을 하는 것에 지나지 않는 결과를 초래하게 될 우려가 있다. 적어도 서울시는 우리 나라 다른 자치단체 및 세계 여러 나라의 시행착오를 거울삼아 체계화된 지방의제 21 작성절차에 따라 지방의제 21을 추진해 나가야 할 것이다.

본 연구는 이미 앞에서 지방의제 21 행동계획에 이르는 데에 적어도 다음의 4가지 방식이 있을 수 있음을 설명한 바 있다. 즉 지속가능성 지표 개발을 통하여 지방의제 21에 이르는 방식, 환경감사기법을 통하여 지방의제 21에 이르는 방식, 시민과 지방자치단체가 공동으로 환경개선 행동계획을 수립하면서 지방의제 21에 이르는 방식, 지역환경기준의 설정을 통하여 지방의제 21에 이르는 방식 등이 있다. 이 네 가지 방식에서 공통적인 사항은 지역사회 주요 그룹이 모두 포함되는 지방의제 21 추진협의회가 구성되어야 한다는 점이다.

지속가능성 지표의 개발을 통한 방식은 세계 여러 도시에서 성공한 예들이 많이 있는 바 시간은 많이 걸릴 수 있지만 그 효과 또한 매우 큰 장점이 있다. 환경감사기법을 통한 방식은 보다 엄밀하고 체계적인 방식이기는 하나 그 기법이 지금 개발되고 있는 과정에 있기 때문에 이 방식의 채택에는 어려움이 있을 것으로 보인다. 우리 나라 및 이웃 일본의 여러 도시에서 가장 많이 채택하고 있는 방식인 시민과 시정부가 공동으로 일종의 환경개선 행동계획을 수립하는 방식으로서 도시환경선언 채택, 환경기본조례 제정 등이 연계되어 추진되고 있다. 그리고 아직까지는 지역환경기준 설정 방식을 통하여 지방의제 21에 이른 예는 없다고 할 수 있으나 해당 도시에 적절한 환경기준을 시민과 시정부가 함께 설정해 나가는 과정에서 실효성 있

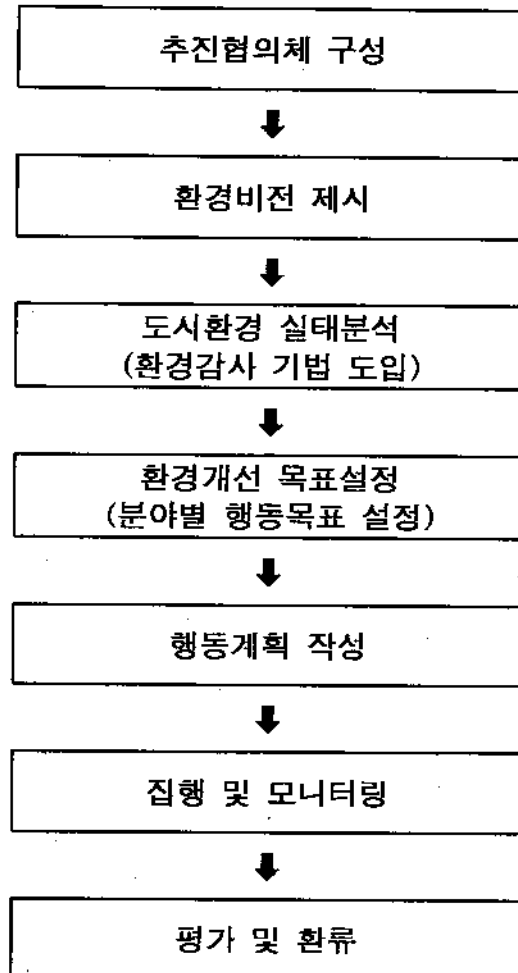
는 지방의제 21이 만들어질 수 있을 것이다. 어떠한 방식을 따르든 그 절차가 체계화되고 합의형성이라는 지방의제 21의 핵심적인 요소를 잘 이해한다면 성공적인 지방의제 21에 도달할 수 있을 것이다. 본 연구에서는 시민과 시정부가 협력하여 환경 개선 행동계획을 수립하는 방식을 중심으로 추진절차를 살펴보도록 한다.



[그림 2-1-1] 서울시 지방의제 21 수립체계

위의 [그림 2-1-1]에서 보듯 의제 21, 국가의제 21, 서울시 지방의제 21, 자치구 지방의제 21이 상호관련되어 있으므로 이러한 관계를 잘 알고 서울시 지방의제 21을 추진해 나가야 한다. 실선 부분은 반드시 그 상위개념의 의제를 숙지하고 수렴하여야 함을 보이나 점선 부분은 반드시 지시나 지침을 받아 지방의제 21을 추진할 필요는 없음을 보이고 있다.

아래에서 이와 같은 체계를 염두에 두고 서울의제 21 추진절차를 단계별로 구체적으로 설명해 나가도록 한다([그림 2-1-2] 참조).



[그림 2-1-2] 서울시 지방의제 21 추진절차

제2장

서울의 제 21 추진절차

2.1 추진협의체 구성

2.2 환경비전 제시

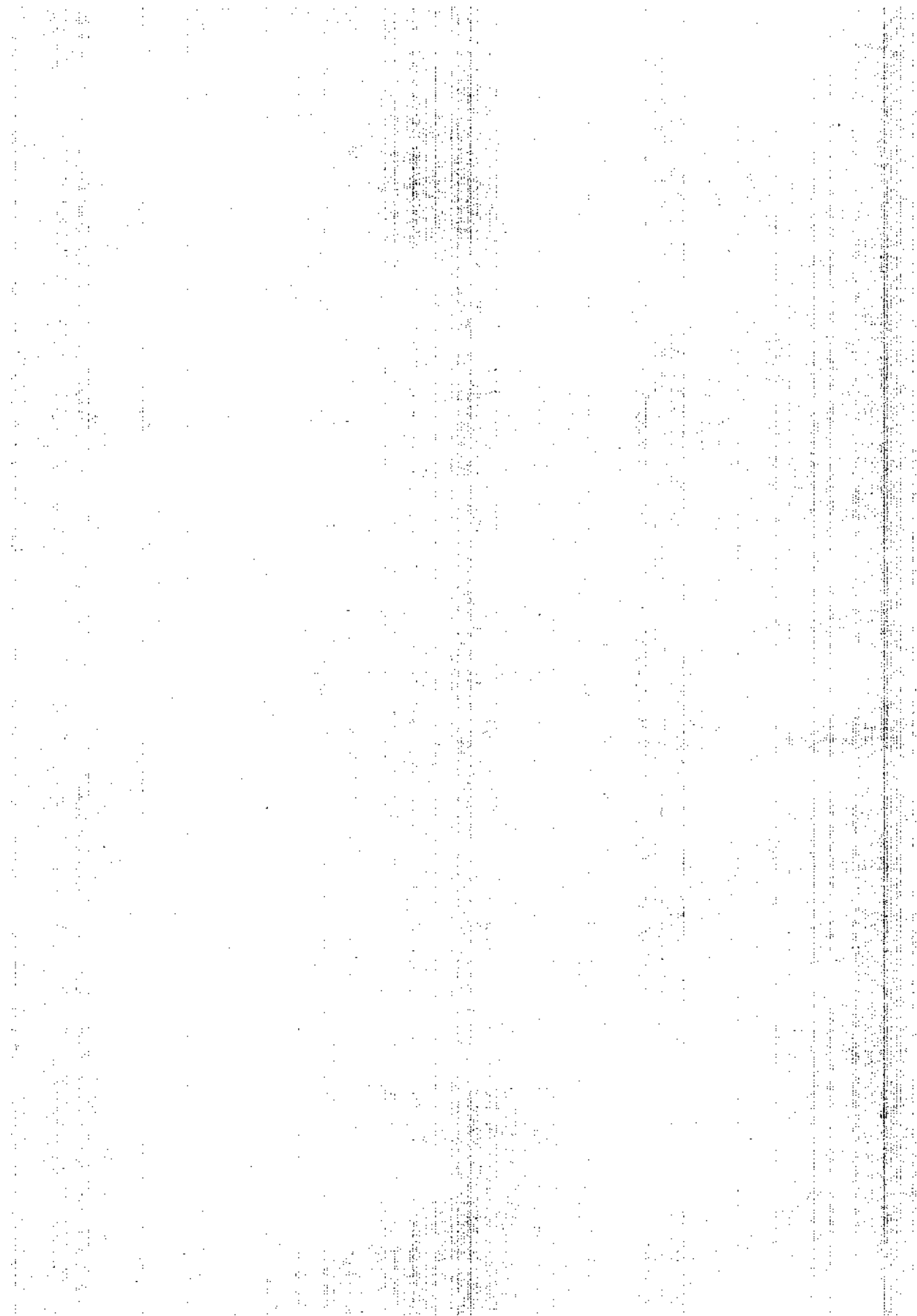
2.3 환경실태 분석

2.4 환경개선 목표설정

2.5 행동계획 작성

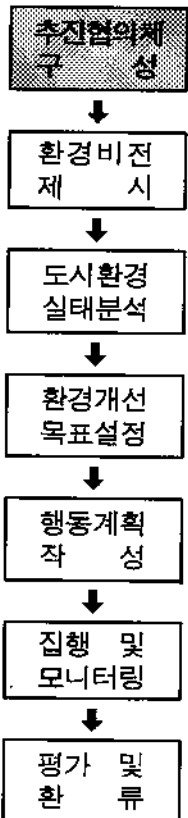
2.6 집행 및 모니터링

2.7 평가 및 환류



제2장 서울의제 21 추진절차

2.1 추진협의체 구성



서울의제 21을 추진하기 위한 실무위원회를 구성한다. 이미 녹색서울시민위원회 위원, 녹색서울시민위원회 사무국 직원, 서울시 공무원 등을 포함하여 12인으로 구성된 실무위원회가 구성되어 추진협의체 구성을 위한 준비작업을 한 바 있다. 실무위원회에서 논의된 사항은 다음과 같다.

첫째, 서울의제 21 수립에 관한 진행상황 설명과 서울의제 21 실무위원회의 역할을 확인하고, 서울의제 포럼 구성의 시기와 준비일정을 논의하였다.

둘째, 서울의제 21 포럼 구성방안에 대한 구체적 논의가 이루어졌다.

셋째, 서울의제 21 포럼 위원의 수는 200인 정도로 하며, 분과위원회는 대기, 물환경, 폐기물, 생태, 교통, 도시계획, 문화, 그리고 복지의 8개로 나눈다. 녹색위 사무국이 서울의제 21 포럼 사무국을 겸하기로 한다. 1997년 3월까지 서울의제 21 초안을 작성

하고 동년 6월까지 서울의제 21 행동계획을 확정하기 위한 구체적인 일정을 마련하고 추진한다.

넷째, 서울의제 21 포럼 조직 구성을 위한 홍보, 섭외, 자료준비, 시민토론회 개최 등에 관한 실무위원의 업무를 분담하는 한편, 분과별로 조직 구성 인선 가이드라인이 제시되었으며 1997년 3월까지의 일정 및 예산계획에 관해 논의하였다.

실무위원회 준비작업 중, 서울시와 녹색서울시민위원회 집행위원회간의 연석회의 결과보고가 있었다. 그 주요내용은 다음과 같다.

결과보고가 있었다. 그 주요내용은 다음과 같다.

첫째, 서울의제 21 추진협의체는 녹색서울시민위원회 산하의 한시적인 특별위원회 성격으로 구성하고 명칭은 서울의제 21 포럼으로 정한다.

둘째, 서울의제 21을 위한 서울시 추진기획단 구성은 여러가지 여건상 현재로서는 불가능하므로 환경관리실에서 서울시 관계부서와의 의견조정을 위한 매개역할을 하기로 한다.

셋째, 서울의제 21 포럼의 의장은 공공부문, 시민부문, 기업부문에 나누어 공동 의장제를 채택하기로 한다.

넷째, 1996년 12월까지 서울의제 21을 작성완료하는 것을 원칙으로 하되 시기를 조정할 수 있다. 기타 자료집 제작, 홍보방안 등에 대한 구체적 논의가 있었다.

서울의제 21 포럼은 서울시 지방의제 21 행동계획 초안을 작성하여 시민의견 수렴 후 이를 확정하고 실천하며 평가하기 위한 조직이다. 서울의제 21 포럼에 설치된 8개 분과위원회는 서울의제 21 수립절차에 따른 세부사항을 토의하여 행동계획 초안을 작성하여 확정하고 이를 실천해 나가는 중추적 역할을 한다.

분과위원회 위원들은 사전에 서울의제 21의 추진일정, 서울환경현장, 서울특별시 환경기본조례, 서울특별시 녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례, 그리고 사무국에서 준비한 지방의제 21 관련 자료집의 내용 등을 숙지하여야 한다.

분과위원회 위원들은 다음과 같은 자세를 가지고 참여하여야 한다.

첫째, 서울의 환경문제를 획기적으로 개선해 보겠다는 결연한 의지를 가진다.

둘째, 행동계획의 초안이 나올 때까지는 분과위원회의 일정과 개인적인 일정이 상충될 때 분과위원회의 일정에 최우선순위를 둔다.

셋째, 분과위원회에 자원봉사정신을 가지고 참여한다.

넷째, 전문가로서가 아니라 서울시민을 대표한다는 생각을 가지고 참여한다.

다섯째, 분과위원회에서의 토론시 다른 사람의 의견을 중시하는 자세를 가진다.

여섯째, 결과보다는 과정을, 경쟁보다는 협력을 중시하는 자세를 가진다.

그리고 녹색서울시민위원회 사무국이 서울의제 21 포럼 사무국 역할을 동시에 수행한다. 사무국의 구체적인 역할은 다음과 같다.

첫째, 서울의제 21 관련 자료집을 배포한다.

둘째, 분과위원회 간사단체와의 긴밀한 협조체제를 구축한다.

셋째, 인력 및 재정지원을 한다.

넷째, 분과위원회 운영에 필요한 제반 준비사항에 대하여 점검한다.

서울의제 21 포럼 산하에 있는 총괄위원회는 분과위원장, 총무, 서울시 기획관리실장, 녹색서울시민위원회 정책분과위원장, 사무국장, 기타 외부전문가 등으로 구성된 20명 내외의 인원으로 구성된다. 총괄위원회의 역할은 다음과 같다.

첫째, 분과위원회의 회의내용을 통보받아 취합한다.

둘째, 취합된 회의내용을 사무국을 통하여 모든 분과위원회에 통보한다.

셋째, 분과위원회의 회의내용 중 상충되는 부분을 조정한다.

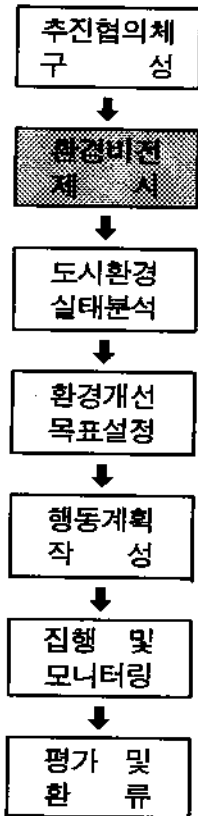
넷째, 분과위원회 활동과 관련한 애로사항이나 문제점을 해결하기 위해 노력한다.

한편 서울의제 21의 주무부서가 현재 환경관리실 환경계획과로 되어 있다. 그러나 가장 바람직하게 서울의제 21을 추진하기 위해서는 서울시 관련부서 전체가 참여하는 추진기획단을 구성하는 한편 거시적인 지원이 필요하다. 현재의 여러 여건을 고려해 볼 때 이러한 추진기획단의 구성이 어렵다고 판단되면 우선 일차년도에는 환경관리실만으로 업무를 추진하다가 점차적으로 그 실효성이 입증되면 서울시 전 부서가 참여하도록 하는 방안도 고려될 수 있을 것이다.

서울시는 환경문제를 개발문제, 재정문제 등과 같이 독립된 하나의 항목으로 접근할 것이 아니라 서울시의 모든 서비스 체계가 환경친화적으로 공급되고 이용될 수 있도록 하는 가치관의 변화, 인식의 변화에 정책의 우선순위를 두어야 한다. 환경친화적 행정체제로의 조직개편 및 새로운 업무분장도 있어야 하며 효과적인 공무원 연수 프로그램도 마련하여야 한다. 또한 시민참여를 확보하기 위한 설문조사 및 홍보활동, 추진협의회의 구성 및 운영관리, 행동계획의 집행 및 모니터, 그리고 서울

홍보활동, 추진협의회의 구성 및 운영관리, 행동계획의 집행 및 모니터, 그리고 서울의제 21에서 제시되는 여러 가지 구체적인 행동계획을 실천하기 위해서는 상당한 예산이 필요하므로 서울의제 21 추진을 위한 충분한 예산도 확보하여야 한다. 이러한 조치들이 취해져야 서울의제 21 포럼이 원활하게 운영될 수 있을 것이다.

2.2 환경비전 제시



21세기를 향한 환경비전을 그려본다. 서울환경헌장, 서울특별시 환경기본조례의 정신을 이어받아 21세기를 향한 바람직한 서울환경의 모습을 제시한다.

서울환경헌장과 서울특별시 환경기본조례에는 서울의제 21의 근거가 될 만한 원칙 또는 내용들이 상당수 포함되어 있다. 서울환경헌장에는 서울시를 지속가능한 도시로 만들기 위한 기본 방향으로 “(3)도시의 개발과 관리는 환경을 우선적으로 고려하고 그 계획의 수립과 집행에는 시민이 참여할 기회를 보장한다.” “(5)환경문제의 해결을 위한 국내외적 협력과 공동노력을 적극 추진한다.”라고 명시되어 있다. 그리고 서울특별시 환경기본조례에는 지구환경보호를 위한 서울시의 역할 및 시민참여의 중요성이 여러 곳에서 강조되고 있다. 제2조(기본이념) 제3항에서 “시는 모든 사업활동 및 시민의 일상생활에서 지구환경보전을 위한 시책이 추진되도록 하여야 한다”고 정하고 있으며,

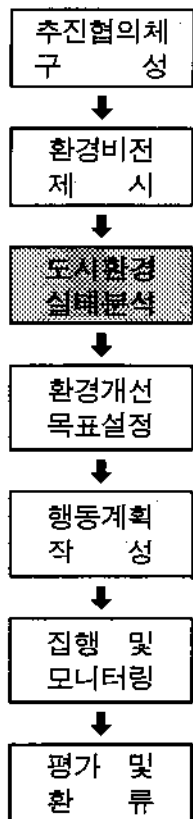
시의 책무를 정하고 있는 제5조는 그 제6항에서, 시가 종합적인 시책을 수립하여 이를 시행할 책무를 지는 사항 중의 하나로, “지구온난화 방지, 오존층 보호, 산성비 예방 등 지구환경보전에 관한 사항”을 들고 있다. 제24조(지구환경보전을 위한 국제협력 등)는 “시는 지구환경 보전을 위하여 외국의 지방자치단체, 민간단체 및 관계기관 등과 지구환경보전에 관한 정보·기술의 교류 및 국제환경협력 등에 노력하여야 한다”고 정하고 있다. 특히 제26조(시민참여 등) 제1항에서 “시는 환경보전 시책 결정·집행 등의 과정에 시민의 의견이 반영되고 참여할 수 있도록 필요한 조치를 강구하여야 한다”고 정하고 있다.

서울시민의 의견을 광범위하게 수렴하면서 서울의 지속가능한 개발을 달성하기

위한 구체적인 행동계획을 수립하여 실천하는 지방의제 21의 근거가 이렇듯 서울환경헌장과 서울특별시 환경기본조례의 곳곳에서 발견되고 있는 바, 서울환경헌장과 서울특별시 환경기본조례의 정신을 되살리면서 21세기를 향한 서울의 환경비전을 더욱 구체화시켜 나가야 할 것이다.

그리고 서울의제 21 포럼 각 분과위원회에서는 각 분과위원회별로 비전을 제시할 필요가 있다. 이 때 20년 정도 앞을 내다보는 비전을 제시하도록 한다. 그리고 각 분과위원회에서 제시한 비전은 총괄위원회에서 조정하여야 한다. 비전은 복잡한 수치나 미사여구로 된 수식어가 아니라 간단한 문장으로 요약되어야 한다. 각 분과위원회의 주제에 해당하는 분야에 있어 앞으로 20년 후에 서울시가 어떠한 모습을 가져야 할 것인가에 대하여 한 분과위원회 당 원칙적으로 1개 또는 수개의 비전이 제시될 수 있도록 하여야 한다.

2.3 도시환경 실태분석



전체적으로 서울시 환경실태가 어떠한지를 다시 한번 체계적으로 검토하여야 한다. 이 단계에서 가능한 한 많은 시민들이 참여할 수 있으면 최종 안으로 확정될 행동계획의 실천 가능성은 크게 증대될 것이다. 또한 각 분과위원회별로 환경문제에 대하여 난상토론 형식으로 자유롭게 이야기하고 이에 따라 서울시 환경문제의 실체를 확인할 필요가 있다. 이 과정에서 각 분과위원회별 또는 서울의제 21 포럼 전체 명의로 일반시민들을 대상으로 하여 어떠한 환경문제가 가장 시급하다고 생각하느냐에 대한 설문조사를 할 수도 있다. 먹는 물, 교통혼잡에 따른 대기오염, 공원녹지의 부족 등의 문제점은 이미 알고 있는 사항이기는 하나 이러한 설문조사 과정을 통하여 시민들이 지방의제 21에 관심을 가지고 참여하도록 하는 효과를 가지는 것이다. 이러한 과정을 거쳐서 각 분과위원회별로 환경문제의 목록을 작성할 수 있을 것이다.

서울의제 21을 수립함에 있어 서울의 실태에 관한 선입관을 버려야 한다. 기존의 각종 통계에 나오는 여러 가지 실태가 반드시 서울의 정확한 실태가 아닐 수 있음에 유의하여야 한다. 서울을 비롯하여 우리나라 도시의 환경 실태를 파악하는 데에는 몇 가지 어려움이 있다.

첫째, 도시규모에 따라 환경문제의 양과 질이 다르므로 도시환경문제를 획일적으로 정의할 수 없다. 대도시, 중소도시 및 도농통합시의 환경문제는 유사한 점이 많음에도 불구하고 구체적인 면에서는 성격을 달리하는 경우가 많다.

둘째, 환경오염만을 환경문제로 볼 것인가, 생태계까지 포함할 것인가 아니면 사회·경제·문화·행정적 측면까지 포함하여 환경문제로 볼 것인가 하는 범주의 문제

가 있다.

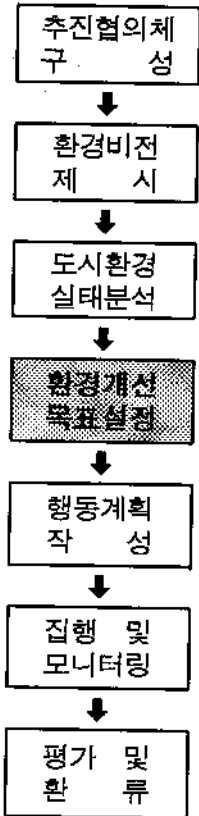
셋째, 도시환경 관련통계가 정리되어 있지 않다. 최근 들어 여러 지방자치단체가 환경백서를 내놓고 있으나 그 체계가 통일되어 있지 않아 비교연구가 어렵다. 중앙정부 및 지방자치단체의 환경통계와 민간환경단체가 조사하여 발표하는 환경통계간에는 차이가 있으며 통계수치가 일반시민들의 체감환경오염도와는 거리가 있다.

위와 같은 문제점이 있기 때문에 서울의 환경실태를 정확하게 파악한다는 것은 생각보다 그리 쉬운 일이 아니다.

한편 도시환경 실태분석 단계에서 유의하여야 할 사항은 지구, 국가 및 수도권 차원을 고려하여 종합적으로 서울의 실태를 파악하여야 한다는 점이다. 또한 지방의제 21에서 다루는 환경문제는 단순히 물리적 환경문제만을 뜻하는 것이 아니라 는 것을 충분히 이해하여야 한다. 서울의제 21 포럼의 8개 분과위원회에서 다루는 내용 모두가 서울의 환경문제와 밀접하게 관련되어 있음을 확인하여야 한다.

분과위원회별로 도시의 실태를 파악함에 있어 항상 환경적 관점에서 검토할 필요가 있다. 예를 들면 문화 분과위원회의 경우 일반적인 서울 문화의 실태보다는 서울 문화와 서울 환경간의 관련성이란 측면에서 문제점을 파악하도록 하여야 한다. 파악된 실태는 가능한 한 계량적으로 표현될 수 있도록 노력하여야 한다. 그리고 실태에 대한 근거자료도 제시될 수 있도록 한다. 한 분과위원회에서 파악한 실태가 다른 분과위원회의 실태와 상충될 때 총괄위원회를 통하여 조정될 필요가 있다. 이렇게 하여 서울의 실태가 정확히 분석되면 그 심각도에 따라서 문제의 우선 순위를 정한다.

2.4 환경개선 목표설정



환경문제의 우선순위에 따라 목표 및 목표치를 설정하는 작업이 필요하다. 이 때 문제의 우선순위를 정하는 작업이 중요한데 예를 들면 리스크 평가가 하나의 기준이 될 수 있을 것이다. 즉 시민건강 리스크, 생태학적 리스크 및 삶의 질 리스크 등 리스크 요인과 시민의 가치관, 관심도, 주관적 판단, 비용 효과성 및 기술적 타당성 등의 비리스크 요인 등을 종합적으로 판단하여 환경문제의 우선순위를 정할 수 있을 것이다. 파악된 환경문제에 따라 목표를 정하고 환경문제의 우선순위에 따라 목표의 우선순위를 정하고 난 후 각 목표를 계량화하는 작업을 해야 한다. 이 때 지속가능성 지표가 중요한 역할을 한다.

계량화된 목표를 달성하기 위한 구체적인 프로그램이 형성되어야 한다. 이 프로그램에는 구체적인 사업계획, 경제적 유인책, 규제조치, 교육 및 홍보에 관한 사항 등이 포함되어야 한다. 예를 들면 환경개선의 목표가 수질개선이라고 한다면 목표치는

앞으로 5년 이내에 일정 하천의 수질을 3급수에서 2급수로 개선하는 것이 된다. 이 목표를 달성하기 위하여 일련의 프로그램이 필요한데 그 내용은 다음과 같다.

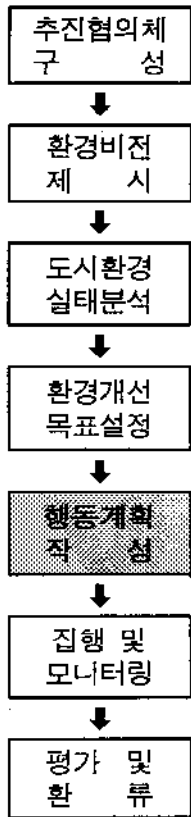
첫째, 수질오염을 모니터링하기 위한 감시체계를 확립하여 하천의 일정지점별 오염도를 상시 측정하여 기록하는 한편 오염물질 배출원의 위치를 확인하고 배출원의 특성을 정확히 파악하여야 한다.

둘째, 지방의제 21 참여 그룹별로 역할을 분담하여 구체적인 사업계획을 수립할 필요가 있는데 지방자치단체는 하수처리장의 신·증설 또는 개량을 위하여 재원을 확보하도록 노력하고, 일반시민들은 하천변 쓰레기를 줍는다든지 하는 하천정화활동을 벌이고 민간단체는 하천변 서식지 보존을 위한 행동계획을 수립할 수 있다.

셋째, 기업의 폐수 무단방류를 방지할 수 있도록 관련 법을 강화하는 한편 기금을 조성하여 지원하든지 하는 다양한 경제적 인센티브제도를 도입하며 위와 같은 사항들을 대중매체에 홍보하여 일반시민의 관심을 불러일으키게 하는 등 일련의 프로그램이 개발되어야 한다.

제1부에서 언급한 바와 같이 서울의제 21은 10년 기간의 장기목표, 5년 기간의 중기목표 그리고 1-2년 기간의 연차별 목표를 정하되 단기목표를 중점적으로 다루도록 한다. 서울의제 21에는 우선 약 20개의 지표로 이루어진 환경개선 목표가 최종적으로 제시될 수 있도록 하는 것이 바람직할 것이다.

2.5 행동계획 작성



각 분과위원회는 해당 분과위원회가 맡은 주제에 대한 구체적인 행동계획 초안을 3개월 정도의 기한을 가지고 마련한다. 분과위원회별 초안작성은 3단계를 거치게 된다.

첫째, 현황파악단계로서 각 분과위원회가 맡은 주제에 대한 정확한 실태를 파악한다.

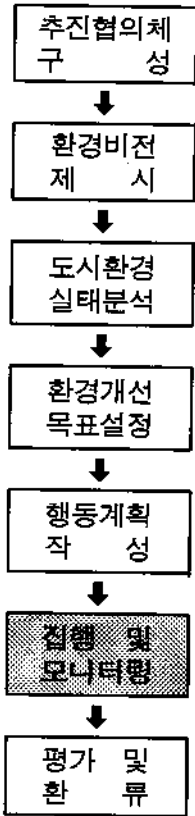
둘째, 대안제시단계로서 파악된 문제를 해결하기 위한 여러 가지 대책들을 검토하고 시민들이 요구하는 바에 따라 그러한 대책들이 타당한지를 평가하고 대안을 제시한다.

셋째, 초안확정단계로서 제시된 대안들을 행동계획의 초안으로 정리하여 분과위원회별 안으로 확정한다. 각각의 행동계획에는 구체적인 목표와 그 우선순위, 추진일정, 실행주체, 책임분담, 재정적 타당성, 기술적 타당성 및 평가의 항목을 포함하는 일련의 프로그램을 정하여 체계적이고 실현가능한 계획이 되도록 한다. 일단 분과위원회별 작업이 끝나면 서울의제 21 포럼 전체

회의를 소집하여 서로의 안들을 검토하여 상충되는 부분이 있는가를 분석하고 평가하여 수정안을 작성하도록 한다. 각 분과위원회는 수정안을 재검토한 후 초안형태로 정리하여 서울의제 21 포럼 전체회의에 상정하여 서울의제 21 행동계획으로 확정한다. 이 때 서울의제 21 추진절차의 전과정을 통하여 시민의견은 언제든지 수렴되어야 하나 특히 서울의제 21 행동계획 초안은 반드시 광범위한 시민의견 수렴과정을 거쳐야 함에 유의하여야 한다. 즉 전화조사, 직접 면담, 대중매체 이용, 팜플렛, 설문지, 구 순회공청회, 자문회의 등 여러가지 경로를 통하여 가능한 한 많은 시민의견을 수렴하도록 하여야 한다. 의견수렴 결과는 초안으로 마련된 서울의제 21 행동계획에 반영한 뒤 서울의제 21 포럼 전체회의에서 서울의제 21로 확정되어야 할 것이

다. 서울의제 21 행동계획을 시급히 확정하여 추진하는 것도 중요하지만 가장 중요한 것은 초안을 작성하고 의견을 수렴하는 과정에 많은 시민들을 참여시켜 서울의 환경을 개선하는 데 모두 나서게 한다는 것이 무엇보다도 중요하다. 결과보다는 참여과정에 더욱 비중이 두어지는 것이 서울의제 21임을 유의하여야 한다.

2.6 집행 및 모니터링



확정된 행동계획을 집행하고 모니터링한다. 1년 동안의 집행 과정을 모니터링한 후 이를 평가하고 환류할 수 있는 체계를 확립하여야 한다. 확정된 행동계획을 제대로 집행하기 위해서 앞 단계에서 계량화된 목표와 구체적인 프로그램이 체계적으로 형성되어야 하는 것이다.

모니터링은 서울의제 21 행동계획을 수행함에 있어 없어서는 안될 과정이다. 행동계획이 의도하였던 환경개선을 가져오고 있는지 그리고 부정적 영향을 초래하고 있지는 않는지를 항상 살펴야 하기 때문이다.

행동계획의 성취도를 모니터링하는 작업은 지표나 지수를 이용하면 쉽게 이루어질 수 있다. 예를 들면 대기보전 부문에서 아황산가스를 저감시키기 위한 프로그램이 있다고 한다면 프로그램의 계획기간 동안 아황산가스 농도를 측정하는 작업이 이 프로그램의 성취도를 모니터링하는 작업이 될 것이다. 그러나 다른

경우에는 이러한 접근방법이 적절한 모니터링 방법이 되지 않을 수도 있음에 유의하여야 한다. 또한 예측불가능한 환경영향에 대한 모니터링은 어렵다는 한계가 있다. 이 경우 녹색서울시민위원회나 환경오염감시단에서 지속적으로 환경관련 정보를 수집하고 평가하는 역할을 함으로써 보완할 수 있을 것이다. 모니터링 단계가 중요한 이유는 예기치 못한 사태가 발생하였을 때 프로그램을 조정하고 변경할 수 있도록 프로그램에 융통성을 부여해 줄 수 있기 때문이다.

모니터링을 통하여 프로그램이 계획했던 바대로 추진되지 않고 있다는 것이 확인되면 계획의 수정이 가능한지를 검토하여야 한다. 프로그램이 제대로 수행되지 못하는 이유에는 적어도 다음과 같은 것이 있다

첫째, 공무원이 프로그램에서의 요구사항들을 숙지하지 못하고 있을 때
 둘째, 공무원이 새로운 작업에 대한 배경을 잘 이해하지 못하고 있을 때
 셋째, 인력이 부족할 때 등이다.

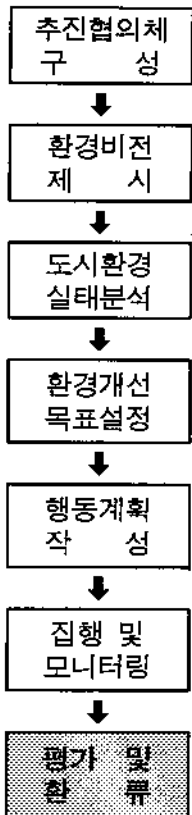
특히 인력이 부족할 경우에는 추진일정이 연기되는 등 프로그램이 제대로 진행되지 못하게 된다.

한편 모니터링을 통하여 프로그램이 계획대로 수행되고 있음에도 불구하고 그 결과는 원하는 대로 나오지 않는 경우도 있다. 이러한 경우는 문제의 원인 진단이 잘못 되었거나 행동의 효과성을 잘못 판단하였기 때문에 발생하게 된다. 이 때에는 그 행동계획을 백지화하고 새로운 대안을 찾아보든지, 수정하여 추진하든지, 아니면 계획대로 계속 추진하면서 새로운 행동대안들을 찾아볼 수 있을 것이다.

비용 효과성의 측면에서도 모니터링이 가능하다. 프로그램의 수행과정에서 비용 효과성이 떨어진다고 판단되면 효과성을 제고하기 위한 방안이 모색되어야 할 것이다. 비용 효과성을 제고할 방법이 없다면 해당 프로그램을 백지화하든지 새로운 대안이 모색되어야 할 것이다.

이 추진단계에서 유의하여야 할 사항은 서울의제 21 행동계획이 확정될 때를 전후하여 분과위원회를 서울의제 21 시민실천위원회로 확대전환해야 한다는 점이다. 그리고 집행은 단기과제 중심으로 이루어지는 것이 바람직하며 집행 및 모니터링 과정에 있어서 지속적인 서울의제 21 홍보활동이 필요하다.

2.7 평가 및 환류



1년 동안의 집행과정을 모니터한 후 이를 평가하고 환류할 수 있는 체계를 확립하여야 한다.

행동계획의 수행과정을 평가하고 달성된 목표는 재수정하여야 한다. 목표치 달성도를 보고하고 평가하며 환류하는 시스템도 만들어져야 한다.

프로그램의 요소들과 관련된 지표들은 프로그램 기간이 종료하면 평가되어야 한다. 평가의 기준은, 첫째 행동계획이 계획대로 실행되었는가, 둘째 기대하였던 결과를 성취하였는가 이다.

문제와 그 문제의 원인을 확인하는 초기 단계에서 사용된 환경의 질 지표도 평가의 대상이 되어야 한다.

예를 들면 대기보전부문에서 아황산가스 농도를 저감시키기 위한 행동목표를 달성하였는 데도 별다른 환경개선효과가 나타나지 않는다면 아황산가스 저감 프로그램 자체에 문제가 있을 수 있기 때문이다. 목표가 달성되었는지 아니면 목표를 달성하

기 위하여 조정이 필요한지를 알기 위하여 평가가 필요하다. 원하는 성과를 이루지 못한 경우, 그 이유를 알아내어야 하는데 이 경우 아무도 책임을 지지 않으려고 하는 경향이 있기 때문에 미묘한 상황에 처해질 수도 있다. 그러나 변명보다는 진정한 실패의 이유를 파악하는 일이 중요하기 때문에 프로그램의 수행과정에서 부정이나 부패가 없었다고 한다면 책임 추궁을 과하게 하지 않는 것이 바람직할 것이다. 상호 협동적인 학습과정이 중요하기 때문에 이러한 평가과정을 거침으로써 다음 단계에서의 인력 및 예산의 조정에 관한 교훈을 얻을 수 있다.

평가의 결과는 지역의 각종 대중매체를 통하여 반드시 일반시민에게 공개되어 시민들의 논평이나 의견을 받아들이도록 하여야 한다. 평가 결과의 공개를 통하여

시민들은 서울의제 21 행동계획의 프로그램 실행에 자발적으로 참여하게 될 것이다. 많은 시민들이 참여하여 합의한 프로그램을 자의적이고 부당하게 수정한다면 시민들이 지속적으로 그러한 프로그램이 자발적이고 적극적으로 참여하기를 기대하기 어려울 것이다.

한편 평가 결과는 환류과정을 거쳐 행동계획을 수정하는 데 기여하여야 한다. 환류는 도시환경 실태분석 단계에서부터 평가단계에 이르는 모든 단계에 적용된다. 환류과정을 통하여 목표, 목표치, 프로그램 및 행동계획 모두가 수정될 수 있어야 한다. 서울의제 21 추진과정은 한 마디로 동적인 상호학습과정이기 때문이다.

제 3 부

서울의제 21 추진전략 및 과제

제1장 서울의제 21 추진전략

제2장 서울의제 21의 과제

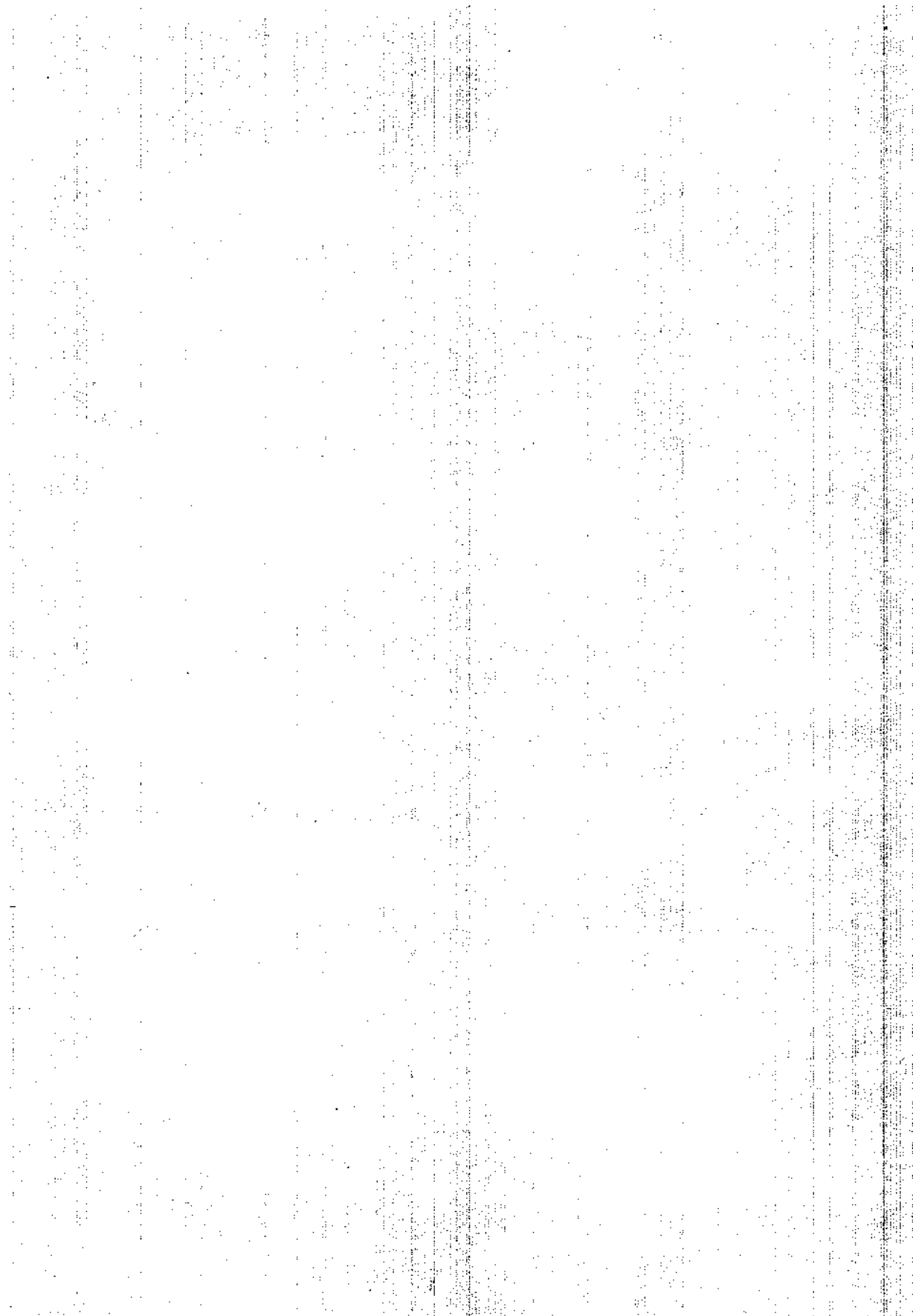
제3장 결론

제1장

서울의 제 21 추진전략

1.1 지속가능성 지표 개발

1.2 환경감사제도의 도입



제1장 서울의제 21 추진전략

1.1 지속가능성 지표 개발

1.1.1 지속가능성 지표 개발의 의의

서울시가 지방의제 21을 수립하고 추진함에 있어 비중을 두어야 할 중요한 전략적 수단 중의 하나는 지속가능성 지표를 개발하는 것이다. 지속가능성 지표는 지속가능한 개발 지표라고도 부른다.

일반적으로 지표는 지역사회, 경제 혹은 환경의 주요 부문이 어떠한 방향으로 나아가고 있는지를 보여주는 역할을 한다. 예를 들면 미국 다우존스 지수는 모든 주식을 대상으로 하지 않고 대표적인 표본만 평가하면서도 그러한 표본의 추세만 보아도 주식시장 전체의 흐름을 파악할 수 있게 한다. 다른 예로 Northern Spotted Owl은 미국 북서태평양 연안 산림 서식처의 건강도를 나타내는 지표 역할을 한다. 개별 동식물 하나 하나를 평가할 필요 없이 이 동물의 상태를 파악하는 것만으로 다른 많은 동식물종의 상황을 알 수 있다. 이 동물이 건강하다면 전 생태계가 건강하다고 말할 수 있을 것이다. 지표는 또한 비행기 조정실 계기판의 계기 역할을 한다. 계기판을 자세히 지켜보며 현명하게 해석한다면 비행상태를 정확히 알 수 있으며 어디로 나아가야 할 것인지를 과학적으로 결정할 수 있다.²⁰⁾

정보혁명의 결과로 사회, 경제 및 물리적 환경에 대한 이용가능한 자료가 급격히 증가하고 있다. 정책결정자는 최선의 결정을 이끌어내기 위하여 이러한 자료들에 의미를 부여하면서 이를 효과적으로 활용하여야 한다. 지표란 엄청난 양의 자료를 가장 단순한 형태로 만들어서 그 지표가 알고자 하는 의문에 가장 적절한 의미를 부여하는 것이다. 즉 지표란 단순화하는 것을 말한다. 물론 단순화 과정에 있어서 어떤 정보는 상실되기도 한다. 그러나 지표가 적절히 설계되었다면 잃어버린 정보는

20) Sustainable Seattle, *Indicators of Sustainable Community* 1995, 1996.

의문에 대한 대답을 심각하게 왜곡하지는 않을 것이다.

어떠한 지표도 완벽하지 않으며 자료에서 정보를 추출하기 위해 드는 비용으로 인하여 자료가 종종 왜곡되기도 한다. 지속가능성 지표도 예외가 아닌데 꼭 필요한 자료를 구할 수 없을 경우는 그 자료를 대체할 수 있는 측정이 이루어지지 않으면 안된다. 지속가능성 지표가 지속가능한 개발을 촉진하는 데 유용한 수단이 되기 위해서는 지표가 정보왜곡을 최소화하여야 하며 정책결정자 및 일반시민이 구하고자 하는 의문에 대하여 가장 잘 답할 수 있도록 설계되어야 한다.

따라서 지속가능성 지표가 필요한 이유는 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 방대하고 세부적인 기초자료로부터 만들어진 정보에 쉽게 접근할 수 있게 한다.

둘째, 목표가 얼마나 달성되었는가를 측정할 수 있게 한다.

셋째, 환경과 경제의 변화과정과 경제발전과 환경보호간의 조화를 이루는 방법을 더욱 잘 이해할 수 있게 한다.

넷째, 시민들의 행동이 현재의 문제해결에 기여하는 정도를 보여줌과 동시에 앞으로의 문제에 대한 해결책을 보여줄 수 있다.

한편 지속가능한 개발에 관한 논의의 중심이 정의의 문제에서 측정의 문제로 옮겨가고 있다. 현재 지속가능한 개발이 무엇인가 하는 정의에 관한 한, 브룬트란트 보고서에서의 정의를 중심으로 하여 합의를 이루어가고 있는 것으로 보이나 지속가능한 개발의 측정에 관해서는 합의가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 따라서 현재 전세계 여러 국가 및 지방자치단체, 비정부민간조직 그리고 다양한 분야의 학계에서 이 부분에 대한 연구에 박차를 가하고 있다.

우리나라에 있어서도 지속가능한 개발에 대한 계량화 작업이 현재 학계에서 진행 중에 있으며 이러한 노력의 일환으로 지속가능성 지표 및 환경적합성 평가지표 등이 개발되고는 있으나 구체적 성과는 아직 나타나고 있지 않다.²¹⁾ 지속가능성 지

21) 양병이, “지속가능한 개발을 위한 환경적합성 평가”, 『환경논총』, 제31권, 1993.

참조

표의 개발이 성공적인 지방의제 21에 이르는 주요한 수단이고 시민들이 직접 참여하여 만드는 지표는 시민과 지방자치단체의 협조체제를 강화하는 계기를 마련해 준다는 중요한 의미를 가지고 있음에도 불구하고 아직 우리 나라에서의 지속가능성 지표에 대한 관심 및 연구성과는 미흡하다고 할 수 있다.

지속가능성 지표는 지속가능한 사회로 나아가기 위한 필수적인 전제조건이 되는바 1990년대 들어 전세계에 걸쳐 지속가능성 지표의 개발이 붐을 이루고 있다. 국제적 차원에서는 유엔 환경평가계획(UNEAP)이 지표를 검토하고 있으며 여러가지 접근방법을 조화시키기 위하여 노력하면서 사용자가 지표작성에 참여할 수 있도록 하는 방안도 검토하고 있다. UNEAP는 현재 UNDP나 세계은행 등과 같은 국제기구들이 수행하고 있는 지속가능성 지표 연구들을 조정하고 있다.

이렇게 지속가능성 지표 개발에 관한 관심과 수요가 큰 이유는 리우회의에서 찾을 수 있다. 리우회의에서 채택된 의제 21의 제40장은 의사결정과정을 개선하기 위한 환경정보를 다루고 있는데 특히 지속가능성 지표의 개발 필요성을 강조하고 있다. 예를 들면 “모든 차원에서의 의사결정의 확고한 근거를 제공하고 환경과 개발 통합체계의 자기조절적인 지속가능성에 기여하기 위해서 지속가능한 개발 지표가 개발될 필요가 있다”고 명시하고 있다. 제40장에서는 지속가능한 개발을 위한 지표를 발전시키기 위하여 국가와 국제기구에 실천적인 행동을 촉구하고 있기도 하다. 유럽연합의 제5차 환경행동계획인 「Towards Sustainability」에서도 “현재 지표나 환경영향평가에 관한 자료의 결핍이 심각한 수준”이라고 지적하고 있는 것도 효과적인 지속가능한 개발 지표의 수요 촉진에 일조를 하고 있다.

국가차원에서 볼 때 1993년에 발표된 ‘지속가능한 시애틀’같이 잘 개발된 지속가능한 개발 지표가 있는가 하면 1991년의 캐나다 환경실태보고서처럼 기존의 환경실태보고서를 지속가능한 개발 지표로 발전시켜 나간 예도 있다. 그러나 많은 나라들이 리우선언 아래 자국의 준수 의무를 다짐하는 차원에서 지속가능한 지표 개발에 대하여 언급하고 있는 수준에 머물러 있다. 현재 전세계적으로 여러 부문에서 지속

가능성 지표에 관한 관심과 연구가 고조되고 있으나 아직까지는 보편적으로 적용될 수 있고 일반적으로 수용될 수 있는 일단의 지표는 개발되지 못하고 있는 실정이다.

시민참여를 통하여 개발된 지속가능성 지표는 지표의 실효성을 최대한 보장해 줄 것이다. 선진 외국에서의 지속가능성 지표 개발은 일종의 시민운동으로서 또는 지방정부의 중요한 환경정책 수단으로서 자리잡아 가고 있다. 예를 들면 미국 시애틀의 「Sustainable Seattle」 프로젝트의 경우, 자원봉사조직이 중심이 되어 지역사회의 참여과정을 거쳐 개발된 100개의 다양한 지표 중 1993년 20개 지표를 선정하고 1995년에 20개 지표를 추가하여 40개 지표를 최종적으로 선택한 후, 이 지표들에 대하여 심층조사하고 실천에 옮기고 있다. 각각의 지표들은 자원봉사자에 의하여 연구되고 지역전문가에 의하여 검토되었다. 지표, 자료 또는 이의 해석에 있어 불확실한 점이 발견되면 참여자들은 즉시 문제를 제기하였다. 그러나 비록 결함이 있는 지표라 할지라도 해당 주제의 중요성과 그 주제를 측정할 수 있는 더 좋은 방법의 필요성에 사람들의 관심을 이끌기 위하여 포함시키기도 하였다.

여기서 지속가능성 지표 개발과 관련된 몇 가지 문제점을 지적해 둘 필요가 있다.

첫째, 지속가능성 지표는 누구를 위하여 만들어지는가에 대한 명확한 논의가 없다.

둘째, 어떠한 행동주체가 지속가능성 지표가 지니고 있는 정보에 따라 행동하는지가 불명확하다.

셋째, 지속가능성 지표가 사회경제적 문제를 모두 포함하여야 하는지 아니면 물리적 환경문제만을 다루어야 하는지에 대해서 합의가 아직 이루어지지 않고 있다.

넷째, 지속가능성 지표는 지속가능한 개발이 어떻게 정의되는가에 따라 그 성격과 방향이 달라질 수밖에 없는데, 어떠한 지속가능한 개발 정의가 채택되어야 하고 그 정의가 어떻게 해석되어야 하는가에 대해서 아직 많은 논란이 있다.

지속가능성 지표를 개발하는 데에 많은 문제점이 있기는 하지만 그래도 일반적으로 받아들여지는 기본적인 절차나 요소는 있다고 볼 수 있다. 우선 아래에서 지속가능성 지표의 선정 원칙을 정리해 두고자 한다.

1.1.2 지속가능성 지표 선정의 원칙

지속가능성 지표는 크게 2가지 유형으로 구별할 수 있는데, 한가지 변수만을 다루는 종합적인 단일지수(index)와 다양한 변수가 포함된 지표군(indicators set)이 그것이다. 첫째 유형의 접근방법은 경제학자, 사회학자 및 생태학자들에 의하여 개발되고 있는데 GNP나 주가지수 등이 기존에 있는 유사한 예이다. 종합적인 단일지수로서의 지속가능성 지표는 현재 광범위하게 사용되고 있지는 않지만 달리와 콥(Herman Daly & John Cobb Jr.)이 개발한 '지속가능한 경제복지지수'(ISEW: Index of Sustainable Economic Welfare)²²⁾는 상당한 학문적 관심을 불러일으키고 있으며 실제로 미국, 영국 등지에 적용되어 서로 비슷한 결과를 보인 바 있다. 지속가능한 개발 측정에 있어 가장 광범위한 지지를 받고 있는 방법은 '녹색계정'이다. 녹색계정 방식은 국가계정체계에 있어 생태학 및 자원스톡 평가를 포함하는 것이다. 그러나 일각에서는 녹색 GNP는 지속가능한 개발을 적정하게 측정할 수 없는 근본적 한계를 가진 것이라고 주장하고 있다. 왜냐하면 경제학이 생태계의 복잡성을 포착할 수 없기 때문에 맑은 공기, 경관의 아름다움과 야생동식물 등과 같은 시장 외부에 있는 공공재 평가에 문제를 가지고 있으며 사회적 형평성을 설명할 수 없다는 문제를 가지고 있다는 이유 때문이다.

지속가능한 경제복지지수와 같은 종합 단일지수는 국가차원에서의 지속가능한 개발을 촉진하는 데에 있어 유용한 수단이 될 수 있을 것이다. 그러나 자료의 수집이 용이하지 않아 지역 및 도시차원에 적용하기에는 어려움이 있기 때문에 지수 하나만을 사용한다면 적절한 방법이 되지 못할 것이다. 또한 종합 단일지수는 사용자 친화적이지 못하다는 비판도 있다. 일반시민이 쉽게 이해할 수 없기 때문이다. 종합 단일지수는 지속가능한 개발의 변화를 전해 줄 수는 있을지 모르나, 지방차원에서의 지속가능한 개발을 촉진하기 위하여 필요한 변화를 확인하는 데에는 효과적인 방법이 되지 못할 것이다. 따라서 일반시민이 쉽게 이해할 수 있으면서 변화를 확인할

22) Herman E. Daly and John B. Cobb Jr., *For the Common Good*, (London: Green Print, 1990), pp401-455. 참조.

수 있는 지속가능성 지표가 나와야 하는데, 지속가능성 지표로서의 적정성을 판단할 수 있는 기준이 되는 원칙이 있어야 할 것이다. 예를 들면 미국 시애틀에서 지속가능성 지표를 개발할 때 훌륭한 지표의 기준으로 삼은 것은 다음과 같다.

첫째, 수세대에 걸쳐 장기적으로 공동체의 경제적, 사회적, 환경적 건강성에 관한 기본적인 것을 반영하여야 한다.

둘째, 지역사회가 받아들일 수 있는 지표가 되어야 한다. 지표들은 지속가능성의 신호 또는 문제의 증상을 적절하게 반영하는 것이어야 한다.

셋째, 지역 대중매체에 매력적인 것이 되어야 한다. 언론이 지역사회의 추세를 모니터하고 분석하는 데 지표를 사용할 수 있어야 한다.

넷째, 통계적으로 측정가능해야 한다. 해당 지역에 적합하면서 나아가 다른 도시, 군 또는 지역사회와 비교가능한 자료가 있어야 한다. 만약 해당자료를 쉽게 구득할 수 없다면 실제적인 자료수집 또는 측정방법이 존재하거나 만들어져야 한다.

다섯째, 논리적 혹은 과학적으로 방어할 수 있는 지표여야 한다. 특정 지표를 사용하거나 그 지표로부터 일반적 결론을 도출할 수 있는 훌륭한 기준이 있어야 한다.

한편 캐나다에서 지속가능성 지표를 개발함에 있어 직면한 도전 중의 하나는 자연환경의 변화를 추적하는 지표를 경제사회적 변화와 인과관계란 측면에서 연계시키는 문제였다. 또 다른 도전은 아래와 같은 두가지 지표 선택기준을 조화시키는 일이었다.

첫째, 지표가 과학적으로 신빙성이 있어야 한다.

둘째, 지표가 비전문가에게도 이해될 수 있어야 한다.

이러한 사정들을 살펴볼 때 서울의제 21의 전략적 수단의 하나인 지속가능성 지표를 개발함에 있어 그 원칙으로서 삼아야 할 사항으로 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 중요한 지표로서 서울시 환경정책의 기본방향에 적합하여야 한다.

둘째, 지구환경 및 도시환경문제를 동시에 연계시킬 수 있는 지표가 바람직하다.

셋째, 서울시 공무원 뿐만 아니라 일반시민들이 쉽게 수용하고 실천에 옮길 수 있는 지표여야 한다.

넷째, 지역의 여건을 반영하는 독창적인 지표여야 한다.

다섯째, 쉽게 구득가능한 정보나 자료에 기초한 지표여야 한다.

여섯째, 일정기간 추세를 보여주면서 장기간에 걸쳐 측정될 수 있는 기본적인 지표여야 한다.

일곱째, 개인 뿐 아니라 지역사회 모두에 집단적으로 의미 있는 지표여야 한다.

여덟째, 이해하기 쉽고 분명하여야 하며, 정보제공효과를 가지면서 교육효과도 가지는 지표가 되어야 한다.

아홉째, 정책, 서비스 및 생활태도 등에 있어 변화를 촉발할 수 있는 지표여야 한다.

열째, 계량화할 수 있는 지표로서 시간적, 공간적 또는 분야별로 비교가능하여야 한다.

1.1.3 지속가능성 지표 개발의 절차

지속가능성 지표 개발의 출발점은 지방자치단체가 하는 업무의 범위를 이해하고 녹색서울시민위원회와 같은 시민대표조직이 지방자치단체와 동반자관계를 이루어 일해야 한다는 것을 인식하는 것에서부터 시작한다. 지속가능성 지표를 개발하고 실천하는 과정에 있어 가장 중요한 것은 가능한 한 많은 시민들이 참여하게 만드는 것이다. 예를 들면 모범적으로 지속가능성 지표를 개발한 지방자치단체로 꼽히는 미국 시애틀에서는 수백명이 투표로 지속가능성 지표를 선정하였는데 지방하천으로 돌아오는 야생 연어의 수가 최대 득표를 한 바 있다. 투표과정을 통하여 시민들의 관심을 극대화할 수 있었다. 그리고 지표의 성격에 따라 참여자의 수도 조절될 필요가 있다. 간단한 예를 들면 소규모 지역에만 적용되는 지표의 경우 주제를 선정함에 있어 수백명만 참여하고, 주제별 지표를 선정하는 데는 수십명만 참여하며, 선정된

지표는 수천명에게 검토받는 구도를 취하면 좋을 것이다. 지속가능성 지표를 개발하여 실천에 옮기는 데에는 일반적으로 다음의 5단계를 거치는 것이 바람직하다.

첫째, 주제를 선택한다.

이 단계에서는 참여하는 모든 사람들이 자신들이 우려하는 환경문제를 자유롭게 개진할 수 있도록 하는 한편 지속가능한 개발의 모든 측면들을 망라할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 이 단계에서는 참여자들간에 지속가능한 개발이 무엇이나 하는 정의의 문제에 합의하는 것이 중요하다. 이 정의에 따라 주제를 적절하게 나누고 각 주제별로 수개의 지표가 제시되도록 한다.

둘째, 지표를 선정한다.

우선 각 주제별로 가능한 모든 지표의 메뉴를 만든다. 이 지표 메뉴에서 서울의 제 21의 추진협의체인 서울의제 21 포럼이 공청회 및 분과위원회에서의 토론을 통하여 지표를 선정한다. 예를 들면 영국 올드햄에서는 생물다양성을 보존하여야 한다는 주제를 정하고 이 주제에 적합한 지표로서 개구리가 있는 연못의 수를 선정하였다. 하나의 대안으로서 관찰가능한 새의 종류가 제안되기도 하였으나 이 지표는 종수가 서서히 변하기 때문에 채택되지 못하였다. 그리고 가정 연못이 아니라 행정구역내에 있는 모든 연못 및 호수도 포함하는 데 동의하였다. 개구리가 있는 연못의 수는 훌륭한 지표임이 확인되었는데 최근 개구리가 이산화탄소에 매우 민감하다는 사실이 알려졌기 때문이다. 그러나 올드햄 지속가능성 지표 개발 추진위원회의 한 소위원회에서 개구리라는 하나의 종만으로 생물다양성을 파악하기에는 부족하다는 문제를 제기하여 도농룡의 일종인 영원이 새로이 추가되었다. 양서류는 일년 중 3월 말부터 4월 초에 걸쳐 3-4주간 가장 활발히 활동한다는 보고가 있었고 따라서 모니터링이 그 기간에 이루어지게 되었다. 올드햄에는 90개에서 100개에 이르는, 가정에 있지 않는 연못이 있는데 이 모든 것이 모니터링 가능한 것으로 밝혀졌다. 결론은 개구리가 사는 연못의 수는 매우 훌륭한 지표이며 학교 학생들을 참여시키는 데도 좋으며 지속가능성 지표에 대한 일반시민들의 관심을 끌어 모으는 데에도 크게 기

여하였다는 것이다.

셋째, 자료를 수집한다.

자료 수집이 매우 어려울 것이라고 여기는 것은 잘못일 수 있다. 자료는 큰 비용을 들이지 않고도 수집가능하다. 위의 개구리 지표의 예를 다시 들면 다양한 조직이 자료수집단계에 참여할 수 있음을 알 수 있다. 초등학교 학생들은 기초자료를 수집하고, 농부들은 농장에 있는 연못을 모니터하며 전문가들은 연못 생태계에 관한 자료 및 참고문헌을 제공할 수 있다.

넷째, 목표치를 정한다.

지속가능성 지표가 실제로 행동으로 옮겨지기 위해서는 목표치가 정해져야 한다. 영국 베드포드셔의 경우를 예로 들면 다음과 같다.

지표: 비화석연료원에서 생산된 에너지

목표치: 2011년까지 비화석연료로부터 생산되는 에너지 양을 2배 증가시킨다.

지표: 행정구역내 임야의 면적

목표치: 2015년까지 행정구역내 임야면적을 2배로 증가시킨다.

지표: 장기실업 수준

목표치: 2011년까지 1991년 수준의 50%로 장기실업 수준을 줄인다.

지표: 1000인당 교통사고 건수

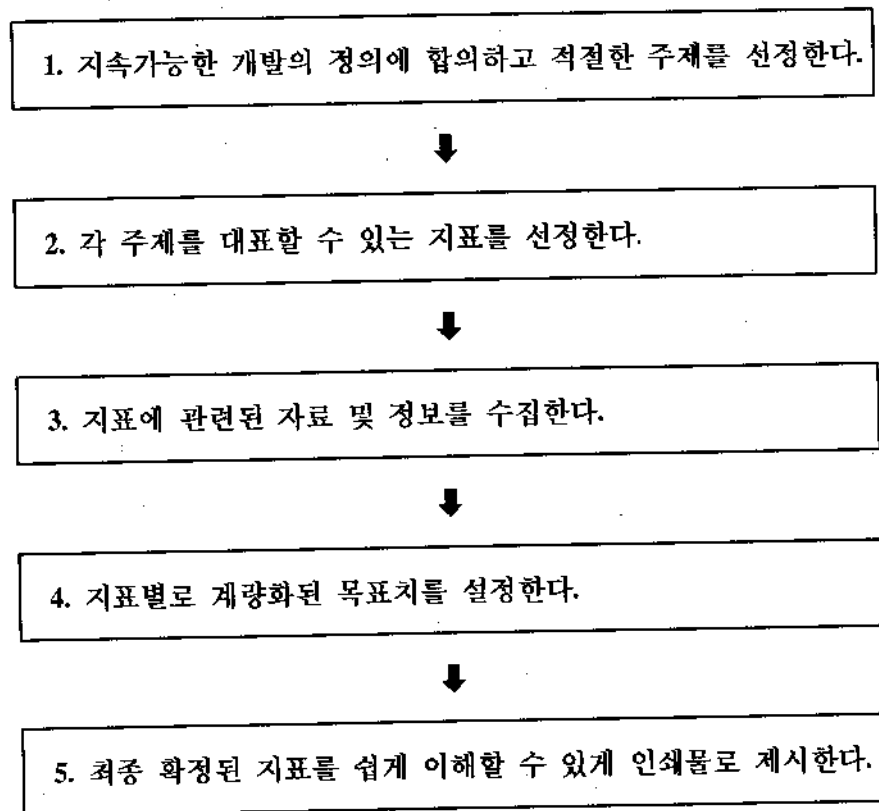
목표치: 2000년까지 교통사고 건수를 1/3로 줄인다.

다섯째, 지표를 널리 알리기 위하여 인쇄물을 만든다.

위와 같은 단계를 거친 후 지표를 모든 시민들이 알기 쉽게 인쇄물에 담아 교육하고 홍보하여야 한다. 이 때 책자에는 사진이나 도표가 상당 부분을 차지하도록 하고 문자가 가능한 한 적게 들어가도록 하여야 한다. 그리고 지표가 몇 개가 되든 각 지표가 한 페이지에 담기도록 편집하는 것이 바람직할 것이다. 한 지표를 설명할 때 반드시 필요한 사항에는 다음과 같은 것이 있다. 첫째, 왜 이 지표가 필요한가? 둘째, 도표는 무엇을 의미하는가? 셋째, 앞으로 이 지표를 개선하기 위하여 어떤 일들

을 해야 하는가?

이 경우 시민들이 취해야 할 행동을 제시하는 것이 매우 중요하다. 위와 같은 단계를 도표로 정리하면 다음과 같다.



[그림 3-1-1] 지속가능성 지표 개발의 절차

1.2 환경감사제도의 도입

1.2.1 환경감사제도 도입의 의의

기업의 환경관련 소송 발생을 사전에 예방하기 위하여 개발된 환경감사기법이 환경행정의 효과성을 평가하는 방법으로 발전하고 있고 최근에는 시민운동차원에서 지역환경감사운동이 전개되고 있다. 1995년의 지방선거 실시 이후 앞으로 서울시의 환경행정권한이 강화되고 정책수행능력이 제고되어야 하므로 서울시 환경행정의 수행능력을 환경관리체계의 한 부분으로 평가하고 분석할 필요성이 대두되고 있다. 이와 관련하여 새로이 개발되고 있는 환경감사제도를 서울시 환경행정의 효과성을 평가하는 방법으로 도입하는 것은 지방환경행정의 수행능력 제고라는 측면에서 중요한 의미를 가진다. 따라서 서울시에 적합한 환경감사제도의 모델을 개발하는 것이 필요하다.

중앙정부가 환경비전 21을 발표하는 등 국가환경보전을 위하여 다각적인 노력을 경주하고는 있으나 결국 구체적인 행동의 장은 지방자치단체가 책임지고 있는 도시가 되어야 한다. 현재 우리 나라의 많은 지방자치단체가 환경기본조례를 제정하고 도시환경현장 내지 도시환경선언을 선포하는 한편 지방의제 21 작성을 위하여 분주하게 움직이고 있는 것은 바로 지방자치시대에 있어서 지방자치단체가 환경문제에 대하여 새로운 접근방법을 모색하고 있음을 잘 보여주고 있는 것이라고 하겠다.

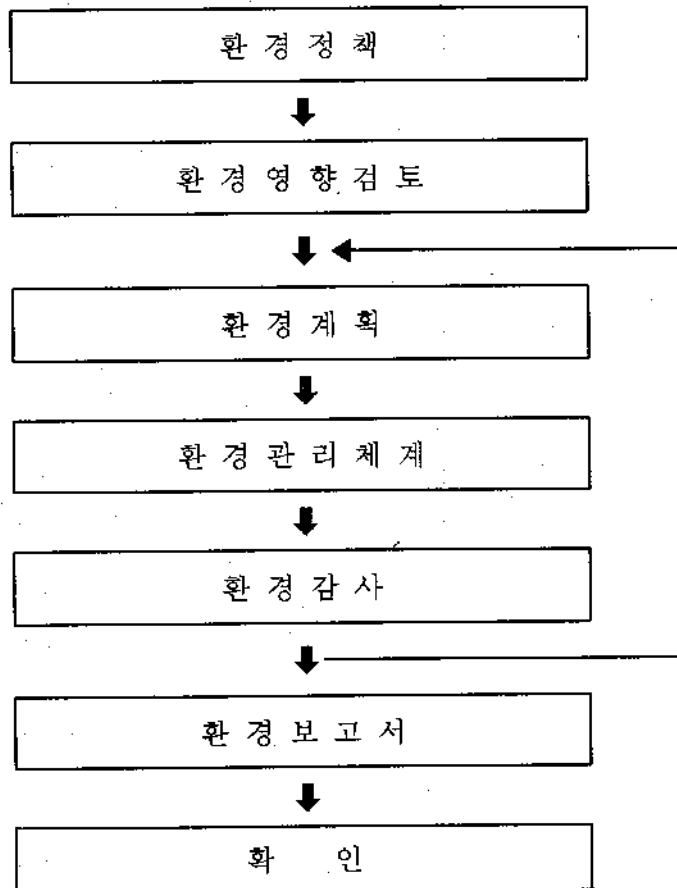
1.2.2 환경감사제도의 개관

환경감사제도를 이해하기 위해서는 전체적인 제도의 틀을 파악하여야 한다. 환경감사제도의 기본적인 체계는 다음의 [그림 3-1-2]에서 보는 바와 같다. 환경감사제도의 기본적인 체계를 단계별로 간단히 설명하면 다음과 같다.

첫째, 환경정책 단계로서 환경정책의 기본방향을 수립하는 단계이다.

둘째, 환경영향 검토단계이다. 시의 행정서비스가 환경에 미치는 영향에는 일상생활과 밀접하게 관련된 직접 영향과 서비스 영향으로 나뉘어진다. 직접 영향은 시

의 서비스 자체보다는 서비스를 수행하는 과정에서 야기되는 환경에의 영향을 가리킨다. 이에는 에너지와 물의 소비, 교통수단 이용, 제품의 구매, 폐기물 및 환경오염의 발생 등이 포함된다. 이에 비하여 서비스 영향은 제공되는 서비스 그 자체에 의하여 야기되는 환경에의 영향을 가리키는 것이다.



[그림 3-1-2] 환경감사제도의 기본체계

셋째, 환경계획단계이다. 환경보전전략을 포함하는 환경정책에 따라 환경영향 검토를 한 결과에 기초하여 환경보전 행동계획을 수립하는 것이다. 통상 환경감사제도에 있어서의 환경계획은 일종의 프로그램으로서 1년간에 수행할 수 있는 계획을 수

립하는 것이 보통이다. 각 프로그램은 일년간의 집행 후 다시 평가하여 각 프로그램 별로 다시 수립하게 된다.

넷째, 환경관리체계를 개발하는 단계이다. 이 단계에서 유의하여야 할 사항은 체계를 가능한한 단순화하는 것이다.

다섯째, 1년간의 환경 프로그램의 시행 결과에 대한 평가를 하는 단계이다. 그 결과는 다시 새로운 환경 프로그램 수립에 반영된다.

여섯째, 환경보고서를 작성하는 단계이다. 환경보고서를 작성하는 이유는 일반시민에게 해당 부서의 환경보전활동 수행 결과를 널리 알리는 것이 주목적이라고 할 수 있다. 따라서 가능한 한 많은 시민이 볼 수 있도록 하는 노력이 뒤따라야 한다. 간단한 팜플렛 형식으로도 출판될 필요가 있고 그 내용은 글자보다는 그림이나 도표가 많이 들어가도록 유의한다. 각 부서가 작성한 환경보고서는 다른 부서나 다른 도시의 공무원도 볼 수 있게 배포되어야 할 것이다.

일곱째, 확인단계이다. 일련의 절차를 평가하고 확인하는 단계이다. 이 작업은 행정내부에서 할 수도 있고 외부에서도 할 수 있다. 각각의 단계에서 발생한 애로사항이나 문제점 그리고 접근방법들에 대한 논의와 평가를 하게 된다.

1.2.3 환경감사의 과정

환경감사에는 외부감사와 내부감사가 있다. 외부감사는 일명 환경실태보고서라고 불린다. 지방차원에서 인간환경의 실질적 질을 평가하는 것이다. 한편 내부감사는 지방정부의 정책과 행정사무를 평가한다. 내부감사는 다시 3가지로 구분된다([그림 3-1-3] 참조).

첫째, 내부사무검토(Review of Internal Practices: RIP)는 행정조직활동의 직접적 환경영향을 평가하는 것으로서 공공청사 및 공용차량의 에너지 효율성, 조달물품의 환경영향, 사무관련 폐기물의 재활용과 처리 등이 평가의 대상에 포함된다.

둘째, 정책영향평가(Policy Impact Assessment: PIA)는 지방정부의 규제, 강제집행, 허가, 교육홍보 및 서비스 등의 행정업무과정이 환경에 미치는 영향을 평가하는 것으로서 환경오염방지 및 경관정책과 같이 직접적으로 환경에 영향을 미치는 것에

서부터 주택정책, 경제개발정책과 같이 간접적으로 환경에 영향을 미치는 것이 있다. 즉 PIA는 시정의 모든 부문에 있어 이전에는 묻지 않았던 질문인 “이 시책이 환경에 어떠한 영향을 미치는가”를 새로이 묻는 것이다.

셋째, 관리감사(Management Audit: MA)는 감사자가 조직구조, 권한과 책임, 의사전달 등이 환경관리의 효과성을 저해하는지 아니면 제고하는지를 평가하는 것이다.

서울시 환경오염실태를 평가하는 외부환경감사도 중요하지만 서울시 행정에 대한 내부환경감사를 실시하는 것은 더욱 의미 있는 작업이다. 서울시 행정활동에 관한 유용한 정보를 시민에게 제공할 수 있고, 환경과 관련된 비용과 투자의 공시를 통하여 일반시민이 서울시 정책과 서울시 내부활동 자체가 환경에 미치는 영향을 다른 지방자치단체와 비교할 수 있게 정보를 제공할 수 있다.

서울시가 행하는 환경감사에는 다음과 같은 효과가 있다.

첫째, 서울시 환경행정의 실상을 시민에게 널리 알려 시민들에게 서울시 환경행정에 신뢰감을 줄 수 있다.

둘째, 서울시 공무원이 환경관리를 체계적으로 추진할 수 있는 원동력을 제공할 수 있다.

셋째, 환경감사활동을 통하여 시민단체, 전문가집단, 과학기술자 및 일반시민들과 협조체제를 구축할 수 있다.

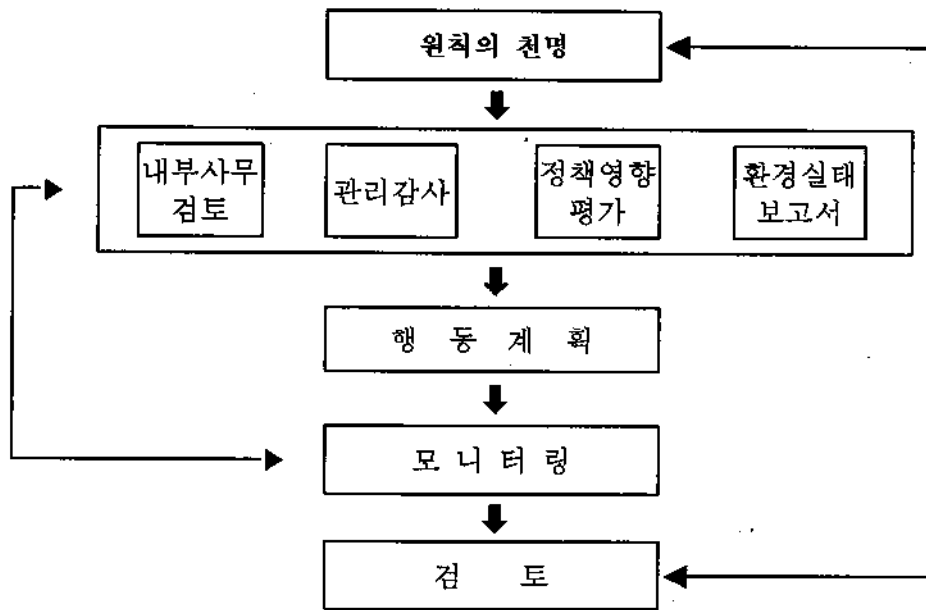
넷째, 잠재적인 환경분쟁을 사전에 예측하고 대비할 수 있다.

다섯째, 서울시 모든 부서 공무원들의 환경에 대한 인식을 제고할 수 있다.

여섯째, 서울시가 추진하고 있는 환경대책들이 얼마나 효과적인지를 평가할 수 있다.

일곱째, 환경행정관련 각종 비용을 절감하여 행정의 효율성을 제고할 수 있다.

여덟째, 서울시청 내부에 있어서의 폐기물 감량과 에너지 사용 절약을 위하여 환경감사결과를 활용할 수 있다.



[그림 3-1-3] 환경감사의 일반적 과정

1.2.4 서울시 환경감사제도 도입 및 실천 방안

서울의제 21을 성공적으로 추진하기 위해서는 환경감사제도 도입을 위한 기반을 조성하고 서울시에 적합한 환경감사기법을 개발해 나가야 한다. 이에 대한 구체적인 실천방안에 대하여 아래에서 살펴본다.

우선 환경감사제도 도입을 위한 기반을 조성하기 위해서는 다음과 같은 조치들이 취해져야 할 것이다.

첫째, 환경관련 비용과 투자의 공시를 통하여 일반시민에게 서울시 정책과 내부 행정활동 자체가 환경에 미치는 영향에 대한 유용한 정보를 제공하여야 한다.

둘째, 서울시 행정이 각종 환경관련 법이나 조례, 제도 및 국제환경협약을 준수하고 있는지의 여부를 자체적으로 진단하여야 한다.

셋째, 환경개선을 위하여 현재의 행정체계가 얼마나 효과적인지를 분석하여야 한

다.

넷째, 서울시 자체의 환경정책에 얼마나 호응하는 시정을 펴고 있는지를 분석하고, 환경행정의 수행능력을 최대한 효율화할 수 있는 시스템을 개발하여야 한다.

다섯째, 서울시 환경의 질을 개선하기 위한 환경행정측면에서의 여러 가지 방안들을 체계적으로 평가하는 체계를 도입하여야 한다.

한편 위와 같은 환경감사제도 도입을 위한 기반 조성과 함께 서울시에 적합한 환경감사기법의 개발을 위해서도 서울시가 적극적으로 나서야 한다. 이를 위한 실천 방안으로 다음과 같은 것이 있다.

첫째, 서울시 환경감사제도의 모델을 개발한다.

둘째, 환경감사를 체계적으로 수록할 수 있는 보고서 양식을 개발한다.

셋째, 측정가능하고도 수집가능한 환경정보를 포함한 환경보고서를 작성하여 서울시 환경관련 조례의 개발에 기여하고 일반시민의 환경의식을 고양하는 데 이바지하는 한편, 환경감사 자체가 서울시 환경에 대한 유용한 정보원의 역할을 할 수 있도록 한다.

넷째, 환경감사의 목표를 분명히 한다.

다섯째, 목표수준을 적절히 설정한다.

여섯째, 환경감사의 대상 및 항목별, 부문별 환경감사의 실시 범위를 결정한다.

일곱째, 각급 공무원에게 유용한 환경정보를 제공할 수 있는 감사항목을 개발한다.

여덟째, 효과적인 환경감사계획을 수립한다.

제2장

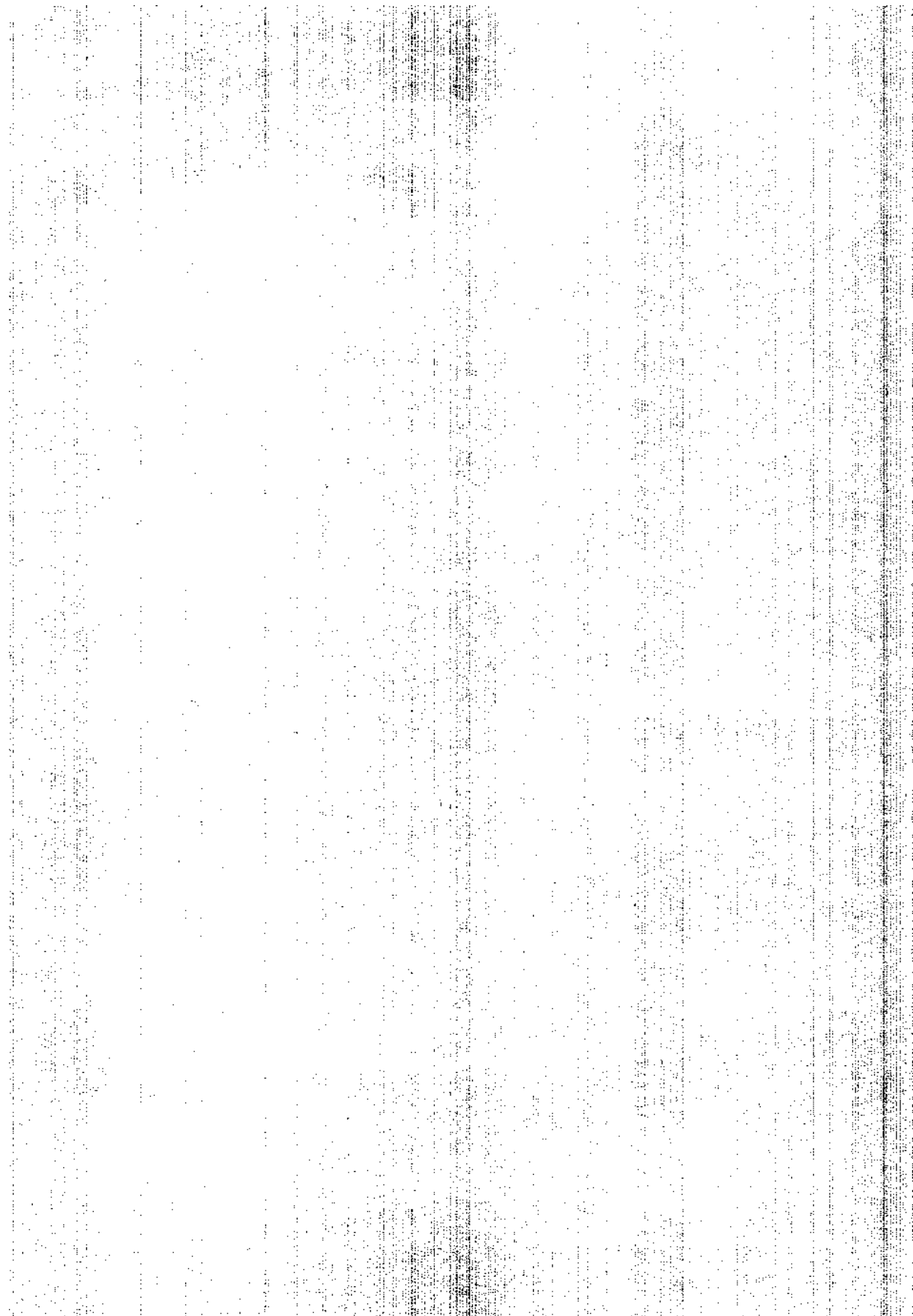
서울의제 21의 과제

2.1 주요그룹의 참여

2.2 서울의제 21
협조체계 구축

2.3 서울의제 21
집행체계 구축

2.4 기타 과제



제2장 서울의제 21의 과제

2.1 주요 그룹의 참여

지방의제 21 추진과 관련하여 시민참여, 협조체제 구축, 그리고 합의 도출 등 참여와 관련한 여러 가지 용어들이 사용되고 있으나 무엇보다도 중요한 것은 '같이 한다'는 정신이다. 지방의 환경실태도 같이 조사하고 지방환경개선활동도 같이 한다는 것이 지방의제 21 추진에의 시민참여 정신이라 할 수 있다. 지방의제 21이 추구하는 합의는 단순히 지방정부와 주민간의 합의가 아니라 서로 다른 이해관계를 가지고 있는 일정지역 구성원 모두의 합의가 되어야 한다. 따라서 지방의제 21 추진을 위하여 구성되는 추진협의체의 구성원에는 해당지역의 기업, 민간단체, 학교 등 각계각층의 대표들이 망라되어야 한다.

지방의제 21 추진의 성패는 가정과 직장, 지역사회에서의 개개 시민의 적극적 참여 여부에 달려 있다. 서울시가 주도적으로 추진해야 할 부분도 많이 있지만 지방의제 21의 성공 여부는 서울시의 적극적인 지원, 기업의 자율적인 참여 그리고 서울시민의 광범위한 참여를 어떻게 확보하느냐에 달려 있다. 지방의제 21이란 시민에 의한, 시민을 위한, 시민의 환경보전 행동계획이 되어야 한다. 아래에서 서울의제 21 추진상의 중요한 과제 중의 하나로서 지역사회 구성원을 적극적으로 참여시키는 구체적 방안에는 어떠한 것이 있는지 살펴본다.

2.1.1 시민 참여

한 지방자치단체의 모든 주민들의 목소리를 대변할 수 있는 특별한 시민참여 형태라는 것은 없다고 할 수 있다. 어떠한 시민참여 형태든 일부 시민들의 의견은 배제할 수밖에 없다. 이러한 한계내에서도 지역사회 구성원들의 목소리를 최대한 반영하기 위한 기본원칙은 있어야 할 것이다. 그러한 시민참여의 기본원칙으로서는 다음

과 같은 것을 들 수 있다.

첫째, 공개적이고 공평한 참여과정 관리가 필요하다.

둘째, 참여자들간에 서로 다른 가치관과 목표가 존재함을 초기단계에서 확인하고 이를 상호이해한다.

셋째, 참여자들이 다룰 수 있는 것과 없는 것을 분명히 한다.

넷째, 정치적, 사회적, 문화적 그리고 경제적 상황에 주의를 기울인다.

다섯째, 문제해결방안은 정하여져 있는 것이 아니라 새로이 모색될 수 있음을 인정한다.

시민이 적극적으로 참여할 수 있게 하기 위해서는 환경문제에의 관심이 높아야 할 것은 물론이고 도대체 지방의제 21이 무엇인지, 서울시의 환경실태는 구체적으로 어떠한지 그리고 지구환경문제란 무엇인지 등에 대한 이해가 있어야만이 가능하다. 환경교육을 포함하여 시민의견 수렴 등 시민참여를 보장할 수 있는 방법을 개발하는 것이 지방의제 21을 추진함에 있어 서울의제 21 포럼이 하여야 할 중요한 역할 중의 하나가 되어야 한다. 그러한 역할은 크게 시민의견 수렴, 환경교육, 관련직원의 훈련, 그리고 조정 및 협조체제의 구축으로 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 시민의견 수렴

서울의제 21 포럼이 시민의 대표로 구성되어 있기는 하지만 더욱 다양한 시민여론을 수렴할 필요가 있다. 서울의제 21 포럼이 대표하지 못하고 있는 다양한 지역사회조직이나 민간단체, 자원봉사단체의 의견을 가능하면 적극적으로 수용하여야 한다. 그리고 일반시민의 의견도 적극적으로 받아들이는 노력이 필요하다(<표 3-2-1>참조).

2) 시민환경교육

시민환경교육을 통하여 일반시민이 알기 쉽게 도시 및 지구환경문제를 이해시킬

필요가 있다. 지속가능한 개발, 의제 21, 오존층 파괴나 지구온난화 등 지구환경문제와 그러한 지구환경문제가 서울시 환경문제와 어떻게 연관되는지를 시민들이 쉽게 이해할 수 있도록 노력하여야 한다. 시민들에게 서울의제 21이 자신들의 일상생활과는 동떨어진 서울의제 21 포럼만의 일이라는 인식을 갖게 한다면 서울의제 21은 성공을 거두기 어려울 것이다. 따라서 의제의 우선순위를 시민들이 가까이 느낄 수 있는 것에 두어야 할 것이다. 각종 시민단체마다 시민환경교육 프로그램이 있다면 그러한 기존 체계를 활용할 수 있을 것이다.

시민의 서울의제 21에 대한 인식을 제고하기 위한 환경교육 수단으로 다음의 방법들이 있다.

첫째, 기존의 또는 새로이 출간되는 여러 가지 출판물을 이용할 수 있다. 이에 덧붙여 뉴스레터, 팸플릿 등 다양한 출판물을 활용할 수 있다.

둘째, 전시회, 축제 등 여러 가지 환경보전활동 관련 이벤트를 열 수 있다.

셋째, 민간기업과 공동으로 직장인 대상의 환경교육을 실시할 수 있다.

넷째, 각급 학교의 협조를 받아 서울의제 21을 홍보하기 위한 교육을 할 수 있다.

이와 관련하여 현재 어렵게 번역되어 있어 어른들조차 읽기 어려운 수백 페이지 분량의 「의제 21」을 소책자로 쉽게 요약, 번역하여 어린이용 의제 21로 출판하는 방안을 검토하여야 한다. 21세기에 있어서의 지구환경보호를 위한 바이블이라고 일컬어지는 의제 21을 많은 어린이에게 읽히는 것은 장기적으로 볼 때 지방의제 21을 성공적으로 추진하는 좋은 수단이 된다.

3) 관련직원의 훈련

서울의제 21의 추진을 담당할 녹색서울시민위원회 사무국 직원, 서울의제 21 포럼 위원 그리고 서울시 공무원의 서울의제 21에 대한 이해와 지식을 높이기 위한 자체 연수 프로그램이 있어야 한다. 지구환경문제에 대한 과학적이고 구체적인 이해

를 돕기 위하여 해당 전문가를 초빙하여 워크숍을 열 수도 있을 것이다.

<표 3-2-1> 시민참여 확보방안

방 법	목 적	비 고
직접 방문이나 전화를 통한 시민 표본조사	시민들의 일반적 태도와 환경인식의 정도, 환경 문제의 우선순위를 확인하기 위함	비용은 많이 듦. 그러나 조직적으로 추진하면 비용을 최소화할 수 있음.
시청내에 전담직원을 두고 서울의제 21에 관심이 있는 시민의 상시 면담	개별적인 문제를 제기할 기회를 시민에게 제공	기존 녹색위 사무국을 활용할 수 있음
신문, 라디오, TV, 컴퓨터통신망 등 대중매체의 이용	지방의제 21의 홍보, 인식제고	비용이 적게 듦
팸플렛, 설문지 등의 배포	시민의 지방의제 21에 대한 관심을 확인하고 문제제기를 가능하게 함	
순회 공청회 개최	지방의제 21의 홍보, 시민의 참여의식 제고	공청회를 개최할만한 특정하고도 중요한 사안이 없다면 별 의의가 없을 수 있음
구청, 동사무소의 협조 및 지원 요청, 서울시 녹색구민위원회와의 연계활동	지역환경조사에 시민을 참여시킬 때 도움받음. 특정환경문제에 대한 자료조사 및 정보제공 협조	지방의제 21 작성에 있어 중요부분인 자료수집단계를 비롯한 여러 단계에서 협조를 얻을 수 있음
녹색위의 위원으로 대표되지 못한 여러 시민단체나 전문가의 자문	전문적인 의견수렴이 가능하고 지방의제 21 작성과정에서 발생하는 여러 의문사항이나 문제점 해소	

4) 협력체제의 구축

서울시, 서울의제 21 포럼, 그리고 일반시민간의 협력체제를 구축하는 일이 무엇보다도 중요하다. 각 주체는 스스로의 역량과 한계를 분명히 알아야 한다. 서울시는 서울시대로 협력체제 구축의 중요성을 명확히 인식하여야 하고 환경관리실 뿐 아니라 서울시의 다른 부서도 서울의제 21 포럼에 적극 협력할 수 있는 체제를 마련하여야 한다.

또한 현재 우리 나라에서 지방의제 21을 준비하고 있는 다른 지방자치단체와의 정보교환과 협조를 위하여 녹색위 사무국에 전국 차원의 지방의제 21 네트워크 본부를 두는 방안도 고려해 봄직하다. 나아가 서울시 자매결연 도시 또는 해외 지방의제 21 선진도시와의 협조체제를 구축하여 정보를 상호 교환할 수 있도록 사전준비 작업이 있어야 할 것이다.

2.1.2 기업의 참여

우리 나라 기업들의 환경보전활동은 최근 매우 활발한 양상을 보이고 있다. 거의 모든 대기업들이 환경보전활동에 적극 나서고 있다. 환경과 무역을 연계시키는 세계적 추세에서 살아남기 위한 자구책의 일환이라고 볼 수도 있지만 기업 스스로가 도시환경보전 및 지구환경보호에 적극적인 관심을 보이고 있다는 것을 알 수 있다.

지방의제 21과 관련하여서는 부산광역시에서 추진하는 것과 같이 환경모범기업을 중심으로 기업 스스로 자체 「기업의제 21」을 마련하도록 촉구할 수 있을 것이다. 이 때 기업마다 따로이 환경선언문을 작성하기보다는 지역상공회의소 등이 중심이 되어 기업환경선언문을 작성하여 놓고 이에 동참하는 기업들이 서명하도록 하여 개개 기업의 환경선언으로 받아들이도록 하는 것도 한 방안이 될 수 있다.

지방자치단체와 기업간에 지방환경보전에 관한 협정을 맺는 방안도 강구될 수 있다. 기업이 소유하고 있는 사업장이나 공장을 시민들의 환경교육장으로 활용함으로써 시민의 지속가능한 소비행동을 자극하는 한편 기업의 생산활동도 감시하게 하

는 방안도 고려해 볼 수 있다.

그러나 기업의 지방의제 21에의 참여방안을 논함에 있어 기업을 단지 재정지원 기관으로 보는 시각은 버려야 할 것이다. 기업이 스스로 각종 환경관련행사에 성금을 내거나 기부하는 것을 제외하고 기업에게 지방의제 21과 관련하여 재정지원을 강요하는 것은 지방의제 21의 정신에 부합하지 않는 것이다.

2.1.3 서울시의 역할

서울의제 21을 추진함에 있어서 서울시의 가장 중요한 역할은 서울의 환경문제를 해결하기 위하여 시민, 시민단체 및 기업과 지속적인 의견 교환을 하면서 협조를 이끌어내는 것이다. 이러한 의견교환이 중요한 까닭은 이 과정을 통하여 일반인들의 지속가능한 개발에 대한 인식을 높일 수 있기 때문이다. 서울의제 21에의 합의를 이끌어내기 위해서는 역량 있는 공무원의 고도의 행정능력도 요구되는 바 서울의제 21을 전담할 부서를 정하고 전담 공무원을 임명할 필요가 있다. 한편 수 명의 전담 공무원은 업무분담을 명확히 하여야 한다. 시민담당, 기업담당, 환경오염감시담당, 그리고 총무 등으로 업무분장이 될 수 있으면 좋을 것이다. 그리고 서울의제 21 전담부서는 다른 지방자치단체의 유사한 기관과 연결망을 구축하여 정보와 자료를 상호교환하도록 하여야 할 것이며 전국차원에서 지방의제 21 네트워크를 구축할 필요가 있다. 왜냐하면 서울의제 21이라는 것이 한번 작성하면 그만인 것이 아니라 매년 그 실행결과를 감시하고 평가하고 수정하는 계속작업으로서 서울의 환경문제가 해결되고 지구환경이 위협을 벗어날 때까지 서울의제 21의 추진은 지속되어야 하기 때문이다. 나아가 서울시는 자매결연 도시 또는 지방의제 21 선진도시와의 협조체제를 구축하여 상호 정보를 교환하도록 노력하는 것도 또한 중요하다. 한편, 서울의제 21을 실행에 옮기기 위한 예산을 확보하는 계획도 사전에 충분히 고려하여야 하며, 이를 집행하는 데 필요한 인력 및 각종 물적 자원을 동원하는 계획도 수립하여야 한다.

시민들의 적극적 참여를 유도하고 스스로 책임감을 느끼도록 하기 위해서는 지역의 환경실태를 비디오로 담아 지역주민에게 보여주는 방안도 고려함직 하다. 더럽혀진 하천, 교통혼잡, 쓰레기문제, 불법으로 배출되는 공장폐수 등 지역의 환경문제를 감추기보다는 오히려 적나라하게 보여줌으로써 시민들 스스로 이를 해결해 나가도록 하는 효과를 가지도록 비디오가 만들어지면 좋을 것이다. 서울의제 21을 일정기간 추진한 후 다시 같은 장소를 촬영한 비디오를 보여주어 환경이 얼마나 개선되었는지를 알 수 있게 하는 데도 도움을 주게 될 것이다.

2.2 서울의제 21 협조체제 구축

환경보전을 위하여 정부, 기업, 시민의 상호협력체제가 공고히 되어가는 것이 세계적 추세이며, 본격적인 지방자치시대가 개막된 현시점에서 서울시가 주축이 되어 각 부문간의 적극적인 협력체제를 구축하여 나가는 것은 시대적 요청이기도 하다. 아래에서 성공적인 서울의제 21 추진을 위한 협조체제 구축방안에 대하여 살펴본다.

2.2.1 녹색서울시민위원회를 통한 협조체제 구축

녹색서울시민위원회(이하 녹색위라 한다)는 서울시민이 환경정책 수립과 환경오염 감시활동에 참여할 수 있도록 하기 위하여 설치되었다. 녹색위는 기본 활동방향을 지역환경 개선을 위한 환경자치의 기본틀 구축으로 삼고 있다. 서울의제 21은 정책분과위원회의 1996년도 중점사업일 뿐 아니라 전체 녹색위의 주요사업이다. 이는 녹색위 사업의 많은 부분을 서울의제 21 작성과 관련시키고 이를 서울의제 21로 수립하고자 하는 정책분과위원회의 사업방향 및 목표에서도 분명히 나타나 있다. 광범위한 시민단체와 시민을 서울의제 21 수립에 참여시킴으로써 녹색서울 만들기에 시민의 참여와 협력을 더욱 활기치게 하겠다는 것이 녹색위의 서울의제 21 추진 기본 방향이다.

서울의제 21의 수립주체는 서울시가 되어야 하겠지만 서울시 혼자서 그 많은 의

제를 모두 관리하고 추진할 수는 없다. 따라서 서울시는 녹색위와 협조체제를 구축하지 않으면 안된다. 즉 동반자관계야말로 서울의제 21 추진의 핵심과제라고 할 수 있다. 책임과 권한을 나누어 가진다는 차원에서 지속가능한 서울시 환경정책을 수립하여 추진하기 위해서 녹색위는 서울시와 긴밀하게 협조하지 않으면 안된다.

녹색위의 1996년도 사업계획서에 따르면 1996년도의 사업목표는 모든 활동성과를 서울시 지방의제 21 작성으로 수렴해 나가는 데 초점을 맞추고 있다. 사업의 기본방향도 서울의제 21 작성을 위한 지역조사, 여론수렴, 단체 및 시민단체와의 공동연구 등 장기활동을 위한 기반 구축에 두고 있다. 사업내용을 보아도 구체적인 지역환경 실태조사와 광역차원의 계층별 환경의식조사, 지역 특성에 맞는 설문조사, 주민의 환경정책에 대한 여론조사 등을 토대로 녹색서울을 위한 지방의제 21 작성의 기초자료를 확보하는 것으로 되어 있다. 나아가 환경전문가, 시민단체, 관련전문가들과의 공동연구, 세미나 등을 개최하고 시민들과 함께 하는 공청회를 통하여 각계 각종의 의견을 수렴하여 명실공히 시민 스스로 작성한 지방의제 21 안을 서울시에 제출할 계획이다.

녹색위가 그 역할을 제고하기 위해서는 환경감사제도를 도입하여 녹색위 주도로 환경행정의 효율성을 진단할 수 있는 방안을 모색하는 한편 자치구 지방의제 21과 서울시 지방의제 21이 상호보완적인 관계를 유지하도록 자치구 지방의제 21 수립을 지원할 필요가 있다.

녹색위가 중심이 된 서울의제 21 포럼이 서울의제 21 행동계획을 성공적으로 만들 수 있느냐 없느냐 하는 문제는 다양한 사업을 계획하는 데 있기보다는 녹색위 운영 자체가 얼마나 효과적이고 효율적으로 이루어질 수 있느냐에 달려 있다. 따라서 각종 회의 및 공청회 등을 준비함에 있어 세심한 주의를 요한다. 예를 들면 회의 때마다 회의의 주요 의제가 무엇인지 분명히 하고, 회의 과정 및 그 회의결과를 회의 참석자에게 확실히 알려주어 그 다음의 단계가 무엇인지를 위원 스스로가 알고 준비할 수 있도록 하여야 한다. 나아가 녹색위의 운영이 효과적인지를 수시로 평가

하고 위원회가 대표하지 못하고 있는 단체의 소수의견에도 귀기울이면서 녹색위 활동에의 장애요인들을 발견하여 해소하는 것은 녹색위의 앞으로의 발전을 위해서 뿐만 아니라 서울의제 21의 효율적 추진을 위해서도 중요한 일이다.

환경오염방지를 위한 감시활동과 시민환경교육 및 홍보를 주로 하는 시민참여활동은 어떻게 보면 그리 새로운 활동이라고 하기 어려운 측면이 있다. 하지만 주요 환경정책을 심의하고 정책대안을 건의하며 국제환경협력에 관한 사항을 다루는 정책분과위의 활동은 새로운 시도라서 여러가지 어려운 문제가 생길 것이라 예상된다. 주요환경정책을 심의한다면 기존의 환경보전전문위원회와의 관계는 어떻게 되는 것인지, 심의는 어느 수준까지 가능한 것인지, 정책대안은 어느 범위까지 건의가능한지, 건의한 정책대안이 어느 정도의 무게를 가지고 수립될 수 있는 것인지, 그리고 국제환경협력에 관한 사항을 다룬다고 하였는데 어떤 분야에서 어느 정도의 역할을 할 수 있는지 풀어나가야 할 과제가 한 두가지가 아닌 것으로 보인다. 이러한 사항은 앞으로 제정될 녹색위 규칙에서 상세히 정하여지겠지만 이외에도 여러가지 예상되는 문제에 대하여 사전에 철저히 대비해 둘 필요가 있을 것이다.

녹색위가 구성되기 전까지는 서울시, 기업, 시민이 협력하여 서울시의 환경문제를 다루기 위한 구체적인 조직은 없었다. 지금까지 서울시, 기업, 시민의 관계는 상호 배타적인 관계에 있었다. 서울시는 허가·감독권자의 입장에서 기업에 대하여 우월한 태도로 일관하여 왔고, 시민에 대해서는 행정서비스의 수혜자나 민원인으로서 시정책의 걸림돌로 인식하여 왔다. 반면에 시민은 기업을 환경오염의 주범으로 매도하여 왔고, 서울시에 대해서는 환경보전의 의지가 없다는 등의 이유로 비판하여 왔다. 특히 기업은 환경오염을 유발시키는 주요 대상으로 서울시와 시민의 따가운 눈총을 받아왔던 터여서 각 부문간 협력체제를 구축한다는 것은 사실 불가능하였다.

지속가능한 서울시 환경정책의 핵심인 서울시 지방의제 21은 시민, 민간단체, 기업, 및 서울시 합의를 의하여 수립되어야 하며 집단 상호간의 능동적이고 적극적인 참여와 상호 협력을 통하여 구현되어야 한다. 지방의제 21의 실천을 위한 가장 중요

한 요건은 시민, 기업, 서울시의 적극적인 참여 및 협조라 할 수 있다. 서울의제 21의 성공적 추진을 위하여 시민과 기업의 참여 그리고 서울시의 지원을 적절히 연결시켜주는 기구가 바로 녹색위가 되어야 한다. 서울시 지방의제 21 추진협의체인 서울의제 21 포럼은 녹색위가 주축이 되어 만들어진 조직이기 때문이다.

2.2.2 광역환경협의체 구성

한 지역의 환경문제는 인근 지역과 함께 풀어나가야 한다는 사실은 누구나 공감하고 있다. 수도권 시민들이 서울시에서 경제활동을 함으로써 기인되는 각종 오염, 수도권 도시로부터 하천을 통한 수질오염물질 유입, 수도권 지역으로의 대기오염물질의 확산 등 거대도시 서울은 인접한 위성도시와의 상호 영향을 무시할 수 없다. 하지만 본격적인 지방자치의 실시로 인하여 환경문제와 관련된 지역간의 대립이나 갈등 문제해결에 있어서 중앙정부나 지방자치단체의 역할이 위축된 것이 사실이다. 이제는 중앙정부의 중재나 지방자치단체간의 협의에 의한 결정보다는 지역주민들의 의견이 더욱 중요하게 받아들여지고 있기 때문이다.

현재 수도권행정협의회는 구성되어 있으나 지역간의 문제해결에 있어서 실효를 거두지는 못하는 것으로 평가되고 있다. 주요 원인은 주요 참석대상이 정책결정자가 되어야 함에도 불구하고 실제로는 이보다 하위급 공무원이 참석함으로써 합의점을 찾기가 어려워 단지 회의에 상정된 안건을 각 지방자치단체에 전달하는 데 불과한 것이 현실이다. 지방자치의 정착과 시민의 참여가 확대됨에 따라 이제는 수도권의 환경문제는 각 지방정부간의 새로운 환경협력체계를 구축하고 각 지역을 대표하는 민간단체들의 협의체를 구성하여 해결하는 방안도 모색되어야 한다. 특히 서울시는 상수원을 한강에 의존하고 있다. 주요 상수원인 팔당호의 경우 인근 지방자치단체들은 개발제한 등에 대한 보상 등 주민의 요구를 내세워 상수원 오염에 대한 적극적인 대처보다는 서울시에 대해 보다 많은 재정부담을 요구할 것으로 예상된다.

서울시와 수도권의 각 지방자치단체는 지방의제 21 등 각종 환경보전을 위한 정

책을 성공적으로 수행하기 위하여 지방자치단체간 협조가 요구되는 사안에 대하여는 수도권 환경협의회 등의 의견조정기구를 설립하여 이를 통해 합의점을 도출해 내도록 한다. 그리고 녹색위는 서울시민을 대표하여 수도권의 다른 지역의 민간단체와 협의체를 구성하여 시민의 참여에 의한 이해와 타협이 요구되는 사안을 협의하는 방안도 검토할 수 있을 것이다.

2.2.3 환경정보체계를 통한 협조체제 구축

과거에는 환경과 관련된 정보가 마치 군사기밀처럼 비밀리에 다루어져온 것이 사실이다. 이러한 문제는 시민으로 하여금 환경정책이나 환경관련 정보에 대한 불신을 초래하였다. 수도물에 대한 시민의 불신이 그 결과로 나타난 대표적인 사례 중의 하나이다. 또한 중금속 등은 지각 구성물질로써 지역특성에 따라 하천수에 극소량으로 존재하는 것은 지극히 당연하고 자연스러울 수도 있다. 그럼에도 불구하고 극소량이나마 검출되었다고 하면 언론에서는 마치 심각한 문제가 있는 양 그 사실을 왜곡하여 보도하기도 하였다. 물론 전혀 문제가 없었던 것은 아니지만 그간 정부나 서울시가 환경정보에 대한 자신감이 결여되어 있었고 이를 비밀리에 취급해 옴으로써 언론은 시민의 알 권리를 내세워 폭로성 또는 왜곡된 시각에서 바라본 환경정보를 시민들에게 전달한 적도 없지 않다. 기업도 마찬가지이다. 마치 극비의 기업비밀인 것처럼 환경관련 정보의 공개를 기피하여 왔다. 과거의 폐쇄적인 환경정보 관리는 결국 시민들로 하여금 그릇된 환경정보를 비판 없이 받아들이도록 하였다.

지방의제 21의 실천 과정에 있어서 효율성 제고를 위하여는 시민, 기업, 서울시 세 부문이 환경정보를 공유함으로써 환경보전 활동에 대한 투자가 중복되는 것을 방지하는 한편 각 부문간의 내부사정을 파악하여 서로의 부족한 면을 보강함으로써 공동체로서의 협력관계를 이끌어 낼 수 있다. 서울시와 각 기업은 열린 사회의 구현에 주저하지 말아야 한다. 이미 서울시는 각종 시정 자료를 통신매체를 통해 공개해 왔다. 그러나 여기에 실린 자료는 단편적인 현황자료에 불과한 경우도 있었다. 각

부문이 보유하고 있는 환경정보 공개차원을 넘어 종합적인 데이터베이스를 구축함으로써 시민들에게 환경관련 과학정보의 제공, 환경교육자료의 제공, 우수 환경상품에 관한 정보, 각종 환경관련 행사 그리고 생활에 유의한 각종 정보를 제공하도록 하여야 한다. 이를 위하여 녹색위 등의 단체나 행정기구에 환경정보센터 등의 설치도 검토할 만하다. 환경정보센터는 시민의 일상생활과 관련된 각종 정보와 환경교육의 기능, 환경친화적인 기업이나 상품 등에 대한 홍보 역할도 수행함으로써 시민의 소비생활, 기업의 생산활동, 서울시의 지원에 이르는 세 부문간의 긴밀한 협조체계를 유지하도록 하는 연결고리의 역할을 하여야 한다.

환경정보센터 등으로부터 제공되는 각종 환경정보를 통해 시민, 기업, 서울시의 협조체제가 가능한 예로 환경마크제도를 들 수 있다. 환경마크제도의 경우는 시, 기업, 시민의 협조체제가 가장 크게 실효성을 거둘 수 있는 분야이다. 지방정부는 환경마크제도와 관련한 법·제도를 정비하고 우선구매를 통하여 모범을 보이는 한편, 기업은 환경친화적인 제품을 생산하여 환경마크를 취득하고자 노력하고, 시민은 환경마크가 부착된 제품을 적극 구입하는 등으로 지속가능한 생산과 소비행태를 통하여 각 부문이 보이지 않는 협조체제를 구축할 수 있을 것이다.

자라나는 세대를 위한 환경교육도 환경정보센터의 중요한 기능의 하나가 되어야 한다. 이 교육프로그램에는 어린이와 교사를 포함한 많은 시민이 함께 참여할 수 있도록 각종 통신매체를 통해 퀴즈왕 선발대회, 환경정보 사냥대회, 환경보전 창작대회 등과 같은 동기유발을 위한 행사도 포함되면 좋을 것이다. 각급 학교 교사를 위한 프로그램도 마련하여 환경교육자료의 교환과 새로운 정보의 보급에도 기여할 수 있도록 하여야 한다.

2.3 서울시제 21 집행체제 구축

2.3.1 계획 실행을 위한 법제도의 정비

지방의제 21이란 시정의 잘잘못을 지금까지 시 당국이 모두 책임져 왔다면 앞으

로는 시민과 그 책임을 분담하고자 하는 새로운 접근방법이다. 따라서 서울시로서는 새로운 행정철학이 필요하고 시민으로서도 새로운 가치관이 요구된다. 특히 환경개선을 중심으로 한 지속가능한 개발을 성취하기 위해서 시민과 기업과 시정부가 협력관계를 유지함에 있어 책임을 나누어 가지는 만큼 이에 따른 권한도 부여되어야 할 것이다. 그러나 현재의 법·제도는 소극적인 시민참여만을 허용할 뿐 적극적 시민참여의 폭은 매우 좁게 열어 놓고 있다. 본격적인 지방자치시대가 열리고 얼마 지나지 않은 현 시점에서 수많은 법제도상의 변화가 짧은 시기에 모두 이루어지기를 기대하기는 어려울 것이다. 그러나 이미 서울환경헌장을 선포하였고 환경기본조례를 제정하였으며 녹색서울시민위원회 설치 및 운영조례 등을 제정하였는가 하면 수많은 환경관련조례들의 초안을 마련하고 있으므로 지방의제 21 추진을 위한 법·제도의 정비는 그리 어려운 일이 아닐 것이다.

문제는 서울시 차원에서 법이나 제도를 정비하는 데에는 한계가 있다는 점이다. 중앙정부차원에서 주요한 환경관련 법들이 새로이 제정되거나 개정되고 있으나 아직까지 환경친화적이지 못한 중앙정부 차원의 각종 법이나 제도가 상존하고 있다. 그러한 법이나 제도의 정비를 기다려 완벽한 지방의제 21을 추진하기에는 시간이 촉박하다. 어려운 여건 하에서도 우선 지방의제 21을 추진하면서 성장시대에 마련된 각종 법이나 제도의 개정을 위하여 노력하여야 할 것이다.

2.3.2 환경행정 및 재정체계의 확립

시민의견 수렴과정을 거쳐 확정된 지방의제 21은 어떻게 집행할 것이냐는 문제 또한 중요하다. 집행과정에 있어 우선 하여야 할 일은 특정 프로그램을 책임질 담당 공무원이 누구인가를 확인하는 작업이다. 이 경우 환경부서에서는 자신의 일이라고 생각하겠지만 다른 부서에서는 자신의 일이라고 생각하지 않고 귀찮은 일이 하나 더 생겼다고 여길지 모른다. 따라서 지방의제 21과 관련된 프로그램을 책임지고 수행할 공무원에 대해서는 어떠한 형식이더라도 인센티브를 주는 방안을 모색하여야

한다.

어떤 프로그램은 특정한 담당 공무원이 없을 수도 있다. 그러나 이러한 경우에도 상급 공무원이 반드시 관리 감독할 책임이 있다고 할 것이다. 담당 공무원은 때로는 민간단체가 맡아서 하는 프로그램의 조정역할을 하여야 한다. 즉 수시로 프로그램의 수행과정을 모니터하고 중간평가를 하여서 제도수정을 할 수 있어야 한다.

한 공무원이 수개의 프로젝트를 맡아서 할 수도 있다. 담당 공무원이 해당 프로젝트의 업무를 제대로 알지 못하는 경우에는 연수 등의 내부교육프로그램을 통하여 그 내용을 숙지시킬 필요가 있다.

담당 공무원은 지방의제 21 행동계획을 집행함에 있어 항상 예기치 못한 문제가 발생할 수 있음에 유의하여야 한다. 예를 들면 프로그램에 따라서는 전문가마다 접근방법이 달라서 이미 한 가지 접근방법을 선택하였다 하더라도 반대자들이 사업 진행에 도움을 주지 않으려고 하는 경우도 있을 수 있다. 그리고 상황이나 문제가 불분명한 경우도 생길 수 있다. 확정된 행동계획일지라도 실제로 집행단계에 들어와서는 시민들이 요구하는 대로 행동으로 옮기기 어렵다든가 초안작성단계에서 너무 이상적이거나 감정적으로 흐른 것을 나중에는 발견해 낼 수도 있다.

지방의제 21 행동계획에 따라서는 현재 수행 중인 업무의 방향을 조금 바꾸는 것만으로 충분하거나 추가의 예산이나 인원이 투입될 필요가 없는 경우도 있다. 그러나 많은 경우 지방의제 21 행동계획을 제대로 집행하기 위해서는 새로운 예산 및 인력의 투입이 요구된다. 따라서 지방의제 21 행동계획을 책임맡은 담당부서에 예산이 적절히 배분되도록 하는 조치가 필요하다.

2.4 기타 과제

2.4.1 환경정책 수립주체로서의 서울시

지방의제 21의 수립주체로서의 서울시는 지구환경문제가 무엇인지 명확하게 파악하여야 한다. 그리고 우리 나라를 중심으로 한 국제환경문제의 이슈가 무엇인지도

분명히 파악하고 있어야 한다. 국가환경정책의 기본방향을 숙지하는 것이 중요하며 광역 환경정책에 대한 이해도 필수적이다. 그리고 서울시는 환경문제를 개발문제, 자치문제, 문화문제와 같이 독립된 하나의 항목으로 접근할 것이 아니라 서울시내의 모든 서비스 체계가 환경친화적으로 공급되고 이용될 수 있도록 하는 가치관의 변화, 인식의 변화에 정책의 우선순위를 두어야 한다. 환경친화적 행정체제로의 조직 개편 및 새로운 업무분장도 있어야 한다. 또한 효과적인 공무원 연수 프로그램을 마련하는 한편 환경정보를 공개하는 체제를 구축하여야 한다.

즉 지방의제 21 수립을 계기로 하여 서울시가 환경정책 수립의 주체임을 확인하고 그러한 주체로서의 능력을 개발해 나가야 한다는 점을 인식하는 것이 중요하다.

2.4.2 자치구 지방의제 21 수립

자치구 지방의제 21은 각계각층의 구민들이 적극적으로 동참하여 지방자치단체로서의 자치구와 함께 자치구의 환경비전을 제시하여 지속가능한 개발을 스스로 달성하고자 하는 데 의의가 있다. 자치구 지방의제 21 수립의 필요성은 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

첫째, 지방의제 21이 시민과 함께 만드는 도시환경보전계획이므로 시민에 가장 가까운 행정조직인 자치구가 자치구 지방의제 21을 수립·추진하는 것이 서울시 지방의제 21보다 더욱 실효성이 있을 수 있다.

둘째, 자치구가 지방자치단체로서의 인식이 미약한 상황에서 구민, 기업과 함께 지방의제 21을 준비하는 과정을 통하여 자치구의 지방자치단체로서의 위상이 재정립될 수 있다.

셋째, 도시환경보전을 위한 구체적 행동계획 수립과정을 체계적으로 제시해 주는 지방의제 21 추진이라는 절호의 기회를 살려 앞으로 자치구가 환경자치체로 나아가는 교두보를 마련할 수 있다.

넷째, 자치구 지방의제 21은 각계각층의 구민들이 적극적으로 동참하여 지방자치

단체로서의 자치구와 함께 자치구의 환경비전을 제시하여 지속가능한 개발을 추구하는 데 의의가 있다.

그러나 자치구가 지방의제 21을 수립하는 데에는 여러가지 문제점이 있음을 간파할 수 없다.

첫째, 서울시내 모든 자치구가 형식적인 지방의제 21 보고서를 일률적으로 작성하는 것은 무의미하다.

둘째, 자치구는 현재로서는 지방자치단체로서의 특이성이 없으며 자치구민이라기 보다는 시민이라는 의식이 더욱 강하고, 일일생활권내에 모두 있기 때문에 전체 자치구가 유사한 내용의 지방의제 21을 준비하는 것은 자원 및 예산의 낭비로 보는 부정적 견해가 있다.

셋째, 예산이나 실행 프로그램이 연계되지 않는 지방의제 21은 실효성이 없는 것이고 자치구의 현여건상 그러한 실행계획을 수립할 수 없다면 자치구가 지방의제 21을 수립할 의미가 있는지 의문시된다.

위와 같은 문제점이 있음에도 불구하고 자치구가 지방의제 21을 수립함으로써 거둘 수 있는 효과는 매우 크다고 할 것이다.

첫째, 지방의제 21 수립과정에 구민을 적극 참여시킴으로써 구민 환경교육효과를 가진다.

둘째, 지방자치단체로서의 자치구의 독자적인 환경정책 수립 역량을 제고할 수 있다.

셋째, 지역 환경보전활동에 구민, 기업, 자치구가 협력하는 과정에서 공동체의식을 제고할 수 있다.

넷째, 유엔 및 국제회의에 영문판 자치구 지방의제 21을 제출함으로써 자치구의 환경보전노력 홍보 효과 및 세계화 전략 실천 효과를 거둘 수 있다.

따라서 서울시 지방의제 21과 자치구 지방의제 21은 다음과 같은 관계를 가지는 것이 바람직할 것이다. 즉, 서울시 지방의제 21은 도시 전체의 환경비전을 제시하고

행동목표를 제시하며 광범위한 의제를 담아 종합적인 환경보전 행동계획의 방향을 설정하는 한편 광역차원에서의 환경개선문제를 주로 다룬다. 그러나 서울시 지방의제 21은 실질적인 시민참여가 미약할 수밖에 없어 실천성 확보에 어려움이 있을 수 있다. 이에 반하여 자치구 지방의제 21은 구체적인 환경문제에 대하여 시민이 직접 참여하여 환경개선 행동계획의 수립이 가능하나 자치구는 전담부서가 될 환경과의 위상 및 제반여건이 성숙되어 있지 않아 추진에 어려움이 예상된다. 지역민간단체와 구민을 중심으로 환경보전 실천계획을 수립하여야 한다는 열망이 있을 경우 그러한 자치구부터 작성에 참여하는 것이 바람직하다. 한편 서울시가 자치구 의견을 수렴하면서 서울시 지방의제 21을 수립하고 구체적인 시행은 자치구와 협조하여 실천해 나가야 한다는 주장도 있을 수 있다. 이렇게 볼 때 서울시 지방의제 21과 자치구 지방의제 21은 상호보완적인 성격을 가지는 것이 바람직할 것이다.

2.4.3 실행주체의 세분화

현재 작성되었거나 작성 중에 있는 우리나라 여러 지방자치단체의 지방의제 21은 대체적으로 실행주체를 시민, 시정부, 기업의 세부분으로 구분하고 있다. 그러나 지방의제 21이 지역환경보전을 위한 주요 그룹간의 협력협정서라는 측면에서 볼 때 시민이나 기업을 더욱 세분하는 것이 바람직한 방향이 될 것이다. 예를 들면 시민은 여성, 학교, 민간단체, 언론, 청소년, 종교계 등으로 세분하고 기업도 제조업, 유통업 등으로 구분할 수 있을 것이다. 각 세부 그룹의 대표가 추진협의회에 참여함으로써 회의과정에서 주요 그룹들이 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 명확히 하는 한편 목표연도를 정해 놓고 주요 그룹들의 역할을 분담하여야 한다.

2.4.4 서울의제 21의 별칭 부여

지방의제 21이라는 용어는 어감이 딱딱할 뿐만 아니라 글만 보고서는 무엇을 의미하는지 알기 어렵다. 따라서 부르기 쉽고 이해하기 쉽도록 지방의제 21의 별칭을

따로이 사용하는 것이 바람직하다. 서울의 녹색 미래, 21세기 녹색서울 만들기 등으로 새로운 이름을 부여하여 지방의제 21 수립 참여자의 역량을 결집하고 많은 시민들의 관심을 촉발할 수 있도록 하는 것도 중요하다.

제3장 결 론

제3장 결 론

본 연구는 이 보고서가 앞으로 서울시가 녹색서울시민위원회와 협조체제를 구축하여 서울시 지방의제 21을 추진함에 있어 지침서 역할을 할 수 있도록 고려하여 진행하였다. 연구는 세 부분으로 나뉘어져 수행되었다.

제1부는 이론연구 부분이다. 지방의제 21의 본질 및 수립의의를 다룸으로써 지방의제 21의 실체를 명확하게 이해할 수 있도록 하였다.

제2부는 서울의제 21 수립절차를 추진협의체 구성, 환경비전 제시, 환경실태 분석, 환경개선 목표 설정, 행동계획 작성, 집행 및 모니터링 그리고 평가 및 환류의 7단계로 나누어 각 단계별로 설명을 덧붙였다.

제3부는 서울의제 21의 추진전략 및 과제를 다루었다. 서울의제 21을 추진함에 있어서의 실행수단, 협조체제 및 집행체제에 대하여 살펴보았다. 서울의제 21을 성공적으로 추진하기 위해서는 지속가능성 지표나 환경감사 등의 실행수단이 필요함을 주장하는 한편 서울의제 21을 작성하고 추진함에 있어 주요 그룹들의 적극적인 참여방안과 협조체제 구축방안을 제시하였다. 그리고 마지막으로 서울의제 21 집행체제의 구축의 필요성을 논의하였는 바 환경행정 및 재정체제가 확립되어야 함을 강조하였다.

부록에는 국내외 지방의제 21의 사례연구를 포함시켜 다른 지방자치단체들의 시행착오와 모범사례를 참조하여 서울시가 바람직한 지방의제 21을 추진함에 있어 중요한 참고자료가 될 수 있도록 고려하였다.

작성완료되었거나 초안이 준비된 우리 나라 여러 도시들의 지방의제 21은 독창성이 결여되어 있다. 지역의 환경현안이 다르고 정책의 우선순위가 다르기 때문에 소도시의 지방의제 21은 대도시의 지방의제 21과 달라야 하며 항만도시의 지방의제 21이 산간도시의 지방의제 21과 같을 수 없다. 서울시는 인구규모나 사회·경제적 여건 등으로 보아 우리 나라의 다른 도시에서 모델을 찾기는 어렵다고 판단되며 외국

의 모범적인 사례를 참조하면서 가능한 한 서울시 고유의 독창적인 지방의제 21 안을 마련한 뒤 확정된 지방의제 21 행동계획을 적극적으로 실천해 나가야 할 것이다.

현재의 다른 도시 지방의제 21은 선언적으로 행동지침만을 제시하고 있어 구체적인 행동계획에 이르는 프로그램들이 만들어져 있지 않다. 또한 지방의제 21의 집행을 평가하고 모니터링하며 그 결과를 환류할 수 있는 체계를 준비해 두고 있지 않다. 훌륭한 행동계획을 제시하고는 있으나 예산과 연계되지 못하고 있어 계획의 실현이 의문시되고 있기도 하다. 서울시는 시한에 쫓겨 형식적인 지방의제 21 안을 마련하는 데 그치지 말고 시간이 걸리더라도 서울의 여건을 충분히 반영하는 독창성 있고 실현가능한 지방의제 21을 만들도록 노력하여야 할 것이다.

지방의제 21을 작성함에 있어 우리 나라 지방자치단체들이 간과하고 있거나 오해하고 있는 부분이 있음을 본 연구과정을 통하여 알게 되었다. 지방의제 21은 오로지 물리적 환경문제만을 다루어야 한다고 보고 있는 점이다. 단순히 수질, 대기, 소음, 쓰레기 등의 물리적 환경문제에 대한 행동계획만을 담고자 하는 것은 지방의제 21의 본질을 정확히 이해하지 못한 것이다. 그 초점은 지구환경의 위기상황을 벗어나기 위한 도시환경보전 행동계획에 두어야 할 것이나 다루어야 할 의제에는 빈곤, 주거, 교통 등 다양한 의제가 포함되는 것이 바람직하다. 환경위기상황의 근본원인을 사회·경제체제의 구조적 결함에서 찾아야 하며 사회·경제적 구조개선 없이는 지속가능한 도시도 이루어질 수 없기 때문이다.

지방의제 21이란 본질적으로 환경분야 뿐 아니라 사회 제분야에 걸친 근본적 변화를 추구하는 시민참여의 과정이다. 근본적 변화를 위한 사회 구성원 모두의 협력협정으로서 스스로 실천하겠다는 의지를 가질 때 바람직한 지방의제 21이 수립되고 추진될 수 있다. 서울시는 성공적인 지방의제 21 추진을 위하여 시민의 의견을 광범위하게 수렴해 나가야 한다. 이미 환경기본조례나 환경헌장 등은 제정되어 있으나 앞으로 환경감사제도를 도입하고 지속가능성 지표를 개발하여 수단과 목적이 통합되는 명실상부한 지방의제 21이 형성되도록 하여야 할 것이다. 지방의제 21을 제대

로 수립하는 것은 서울시를 환경자치체로 나아가게 하는 출발점이 될 것이다.

정책건의로서 제안할 수 있는 것은 우선 자치구 지방의제 21 추진이 활성화되도록 서울시 당국이 더욱 힘써야 한다는 점이다. 인구 1,100만명이 넘는 거대도시 서울에서 모든 시민들의 의견을 수렴하기도 어렵기도 하지만 확정된 지방의제 21을 실천해 나가는 일도 쉽지 않으리라 예상할 수 있다. 따라서 자치구 지방의제 21과 서울시 지방의제 21이 상호 보완관계를 가지고 추진된다면 그 실효성이 극대화될 것이다.

둘째, 지방의제 21을 제대로 추진해 나가기 위해서는 이것을 단지 환경관리실만의 업무로 보아서는 안된다는 것이다. 서울시 전부서가 관련사업에 적극적으로 관심을 가지고 협조하면서 업무를 분담하지 않고서는 힘들여 만든 지방의제 21 행동계획이 제대로 실행되기 어려울 수 있다.

셋째, 본 보고서에서는 구체적이고 깊이 있는 연구를 수행하지 못했지만 지방의제 21의 실행주체를 세분하는 작업이 필요하다. 기업을 세분하여 제조업과 유통업 등으로 나누고 시민도 학계, 여성, 어린이, 종교계 등으로 나누어 보다 구체적인 행동계획이 나와야 할 것이다.

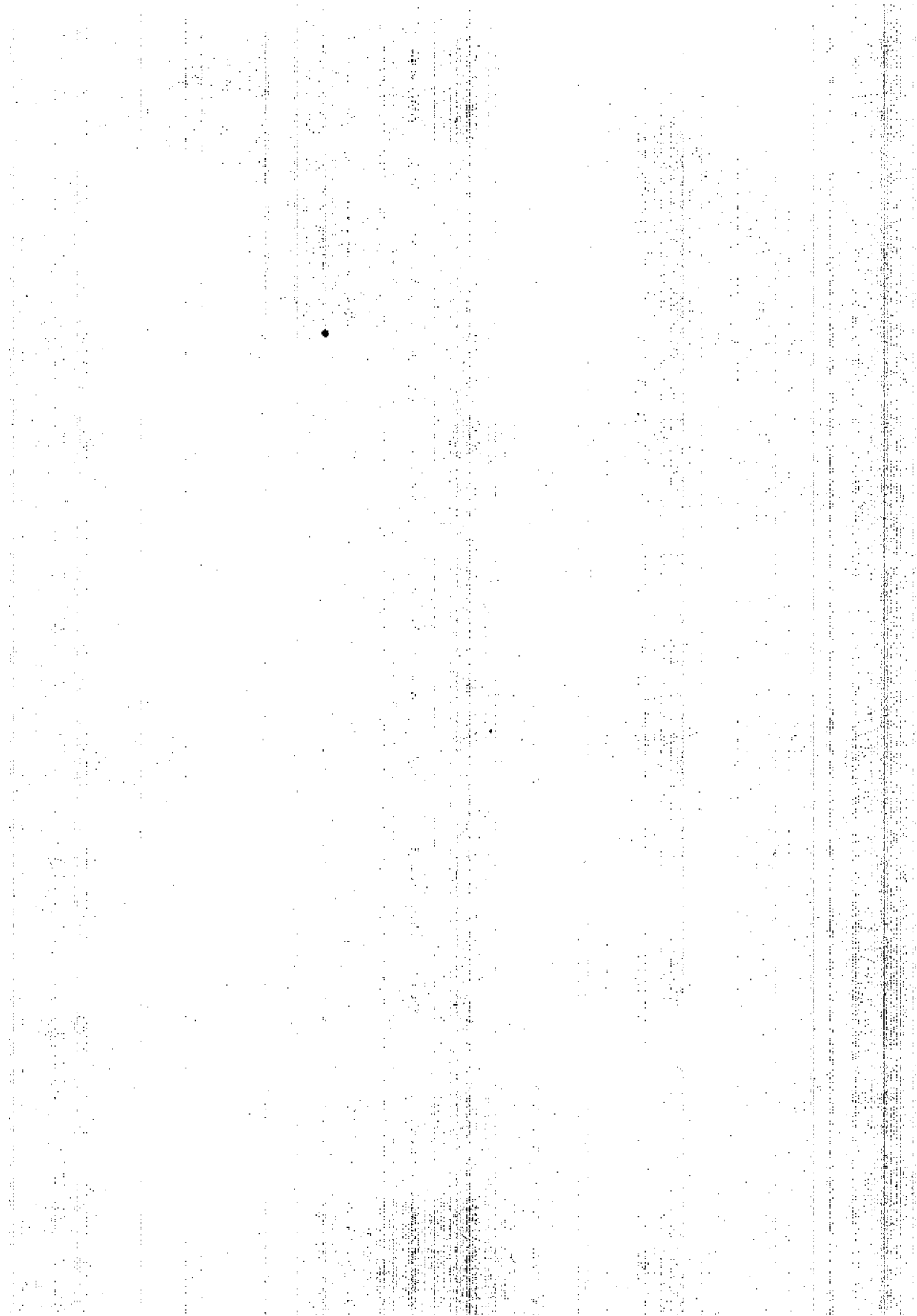
넷째, 서울시 환경행정의 효과성 및 효율성을 체계적으로 평가하는 한편 서울시 환경실태를 정확히 분석하기 위해서는 이미 선진외국에서 상당한 연구가 진행된 지방정부 환경감사제도를 하루빨리 도입하여야 한다. 이와 더불어 지속가능성 지표도 녹색서울시민위원회 또는 서울의제 21 포럼이 주축이 되어 개발함으로써 지방의제 21의 성공적 추진을 위한 전략적 실행수단이 확보되도록 하여야 할 것이다.

다섯째, 서울시 지방의제 21에 그 중요성에 걸맞은 부르기 쉽고 이해하기 쉬운 이름을 붙여주도록 하여야 한다. 그냥 서울의제 21이라고만 하여서는 일반시민들이 이해하기 어렵고 시민들의 관심과 참여를 이끌어내기도 쉽지 않는 문제가 있기 때문이다. 지방의제 21의 정신을 잘 표현하면서도 서울시민, 공무원, 기업 모두의 관심과 역량을 결집시킬 수 있는 명칭을 따로이 만드는 것이 상당히 중요하다. 예를 들

면 서울의 녹색 미래, 21세기 녹색서울 만들기, 녹색서울 비전 21, 지구를 살리는 서울 또는 적절한 영문 약자 등으로 부르면 많은 사람들이 쉽게 이해하고 참여할 수 있을 것이다.

서울시 관련 공무원과 서울의제 21 포럼의 여러 위원들이 이 보고서를 참조하면서 서울시민 및 기업인들과 힘을 합쳐 성공적으로 서울시 지방의제 21 행동계획을 수립하고 이를 실천해 나간다면 기존의 어떠한 접근방법으로도 해결책이 쉽게 찾아지지 않을 것 같았던 서울시 환경문제가 새로운 돌파구를 찾아 하나 둘 해결되어 나갈 수 있을 것이라 기대한다.

참고 문헌



참 고 문 헌

<국 내 문 헌>

- 경제정의실천시민연합, 순천시 GREEN순천 21 준비위원회, 「세계의 Local Agenda 21 -지속가능한 도시 실현을 위한 지역의 행동」, 1996.
- 곽일천, “지구환경기획단의 활동평가 및 민간의 역할 평가”, 「의제21 실천을 위한 민간단체의 역할과 과제」, 환경과 공해연구회, 1995. 12. 1.
- 구자건, “민간단체의 의사결정 참여 제고를 위한 정보의 공개 및 교류”, 「의제21 실천을 위한 민간단체의 역할과 과제」, 환경과 공해연구회, 1995. 12. 1.
- 김귀곤, “Local Agenda 21(지방의제 21)과 외국의 대응사례,” 서울시정개발연구원 외 주최 Local Agenda 21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍, 1994. 9. 5.
- _____, “지속가능한 도시개발을 위한 지방의제 21의 작성지침에 관한 연구,” 1995년도 한국환경정책학회 초청강연회 및 학술발표회, 환경정책학회, 1995. 2. 23.
- _____, “Local Agenda 21 작성을 위한 지방정부의 역할”, 한국YMCA전국연맹 「녹색도시, 녹색소비자운동에 관한 전국 YMCA 심포지움」, 1995. 6. 5.
- _____, “지속가능한 도시개발을 위한 지방의제 21(Local Agenda 21)의 작성 및 시행방안에 관한 연구”, 「지방자치단체 국제화재단 연구과제 보고서 95-02」, 1995. 9. 15.
- _____, “10문 10답: 지방의제 21은 무엇인가”, 「환경운동」, 1995. 12.
- _____, “우리나라 지방의제21의 작성과 시행지침”, 한국UNDP의 주관 국제심포지움 「지방의제 21과 생태도시개발」, 1996. 1. 17.
- _____, “환경칼럼-지방의제 21” 「환경보전」, 1996. 1월.
- _____, “우리나라 지방의제 21의 작성과 시행지침”, 「환경보전」, 1996. 2월.
- _____, 「지방의제 21: 범지구적 도전과 지방적 해결」, 서울: 대한 미디어, 1996.

- _____, “지방의제 21과 생태도시 조성방안”, 「지방행정」 1996. 4.
- 김일태, “지방의제 21이란 무엇인가”, 「지방행정」, 1996. 4.
- 김일태·이시재, “환경공동체의 이상과 실천”, 「환경운동을 통한 시민공동체 건설사업」, 환경운동연합 시민환경연구소, 1994.
- 김재욱, “유엔지속개발위원회(CSD) 제3차회의에서의 민간단체의 활동”, 환경부 주최 「의제21 이행을 위한 민간단체(NGO)의 역할에 관한 토론회」, 1995. 5. 24.
- 내무부, 「의제 21 제28장(지방정부의 역할) 실천계획안」, 1994.
- 노용희, “LA 21과 지방정부의 대응”(권두언), 「서울시정연 포럼」. Vol.2, No.6, 1994.
- 문태훈, “Local Agenda 21의 형성절차와 구성형식”, 「서울시정연포럼」. Vol.2, No.6, 1994.
- _____, “지방의제 21의 의의와 현황 및 과제”, 「환경과 생명」, 1996. 봄
- 박강호, “Local Agenda 21 작성절차와 활용방안”, 시민환경연구소 주최 지자체와 환경정책 세미나, 「지자체의 환경정책과 Local Agenda 21」, 1995. 10. 20.
- 박영숙, “지구환경회의(94' Global Forum)의 의의와 내용”, 서울시정개발연구원 외 주최 Local Agenda 21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍, 1994. 9. 5.
- 박종건, “한국의 생태도시조선 정책방향”, 한국UNDP외 주관 국제심포지움 「지방의제 21과 생태도시개발」, 1996. 1. 17
- 부산광역시, 「녹색도시 부산21 추진을 위한 행동계획」, 1995.
- _____, 「부산 아젠다 21- 시민, 기업, 부산시가 해야 할 일」, 1995.
- _____, 「에코사이클사회 가나가와 실현을 향한 아젠다21 가나가와」, 1995.
- 부산발전연구원, 「에코네트 21 히로시마 -廣島縣地球環境保全行動計劃(概要版)」, 1995.
- 서울특별시, 「민선시장이 펼치는 시정운영 3개년 계획」, 1996.
- _____, 「서울특별시녹색서울시민위원회설치및운영조례공포안」, 1996.

- _____, 「서울특별시환경기본조례공포안」, 1996.
- 서울시정개발연구원, 『지속가능한 성장을 위한 서울시 환경관리방안』, 1995.
- _____, *Sustainable Seoul Development*, 1994.
- 순천시 GREEN순천 21 추진협의회, 「그린순천21」, 1996. 5.
- 안산시, 「상록도시 안산21세기 환경보전강령(안)」, 1996.
- 안영재, “유엔지속개발위원회(CSD) 제3차회의 참가 결과”, 환경부 주최 「의제21 이행
을 위한 민간단체(NGO)의 역할에 관한 토론회, 1995. 5. 24.
- 양병이, “지속가능한 개발을 위한 환경적합성 평가”, 「환경논총」, 제31권, 1993.
- 우동기·문태훈, “서울시와 외국도시의 Local Agenda 21 실천계획 비교”, 서울시정개발
연구원 외 주최 Local Agenda 21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍, 1994.
9. 5.
- _____, “지방의제 21에 대한 도시정부의 대응방안”, 「환경정책」, 제2권 제1호,
1994.
- 유병국, “인천광역시의 지방환경정책”, 「지방화시대의 환경보전정책 - 지방의제 21
을 중심으로」, 시립 인천전문대학 환경연구소 제1회 심포지움, 1995. 11. 2.
- 유재현, “HABITAT II, 96' 이스탄불회의의 의의와 준비-도시정상회담(City
Summit)을 어떻게 할 것인가?”, 서울시정개발연구원 외 주최 Local agenda
21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍, 1994. 9. 5
- 유정길, “민간부문에서의 환경교육의 성과와 민간단체의 역할”, 「의제21 실천을 위
한 민간단체의 역할과 과제」, 환경과 공해연구회, 1995. 12. 1.
- 이동근, “지구환경문제의 대두와 국제협약”, 부산발전연구원·국제신문사 주최 21C
환경친화도시를 위한 환경심포지움 「Local Agenda 21」의 대응방안, 1995.
2. 10.
- _____, “지방의제 21의 필요성과 내용”, 시민환경연구소 주최 지자체와 환경정책 세
미나, 「지자체의 환경정책과 Local Agenda 21」, 1995. 10. 20.

- 이동근·전성우, “지방의제 21(Local Agenda 21)”, 한국환경기술개발원, 「환경포럼」, 제2권 제8호, 1995. 4.
- 이정전, 『지속가능한 사회와 환경』, 서울: 박영사, 1995.
- 이진아, “중앙정부의 의제21 실천을 위한 추진상황평가 및 민간단체의 역할”, 「의제 21 실천을 위한 민간단체의 역할과 과제」, 환경과공해연구회, 1995. 12. 1.
- _____, “지구환경보전을 위한 유엔의 활동과 민간단체(NGO)의 역할”, 환경부 주최 「의제21 이행을 위한 민간단체(NGO)의 역할에 관한 토론회」, 1995. 5. 24.
- 이창우, “지방선거와 지방의제 21”, 「배달환경」, 1995. 3.
- _____, “녹색도시의 건설과 Local Agenda 21”, 녹색도시, 녹색소비자운동에 관한 전국 YMCA 심포지움, 세종문화회관 대회의실, 1995. 6. 5.
- _____, “지방의제 21과 지방자치단체의 역할”, 「지방자치」, 1995. 7.
- _____, “지방의제 21의 본질과 민간단체의 역할”, 올바른 지방자치실현을 위한 대전 시민모임, 제12회 시민토론회당 대전의제 21 함께 만들자, 1995. 9. 29.
- _____, “서울시의 지방의제 21 형성”, 서울특별시 주최 서울시정개발연구원 주관, 「서울환경포럼」, 1995. 11. 22.
- _____, “지방의제 21 작성을 위한 시민·기업 참여방안”, 「환경과 사회」, 1995. 겨울호.
- _____, “우리나라 지방의제 21의 현황과 평가”, 「바람직한 지방의제 21을 찾는다」, 배달녹색연합 주최 지방의제 21 제2차 세미나, 1996. 2. 22.
- _____, “우리나라 지방의제 21 어떻게 추진되고 있나”, 「지방행정」, 1996. 4.
- _____, “지방의제 21 추진을 위한 녹색서울시민위원회의 역할”, 녹색서울시민위원회 제2차 정기회의 Workshop, 1996. 5. 17.
- _____, “서울의제 21 추진의 의의와 방향”, 녹색서울시민위원회 주최 서울의제 21 시민토론회, 서울의제 21 어떻게 준비할 것인가?, 1996. 10. 1.
- _____, “지속가능한 개발을 위한 지방정부의 역할”, 「지방행정연구」, Vol. 10, No.

- 2, 1995. 9. pp9-33.
- _____, "지속가능한 도시개발의 실현을 위한 도시공간의 실재론적 이해", 「공간과 사회」, 1995년 통권 제6호.
- 인천광역시, 「그린인천 21, 깨끗한 인천 만들기」, 1995.
- 정수복, 『녹색대안을 찾는 생태학적 상상력』, 서울: 문학과지성사, 1996.
- 장원, "Local Agenda 21과 부산의 Green Plan", 부산발전연구원·국제신문사 주최 21C 환경친화도시를 위한 환경심포지움 「Local Agenda 21」의 대응방안, 1995. 2. 10.
- 정용준, "지방의제 21, 세계에 깨끗한 인천 이미지를 담는 대장정", 「지방화시대의 환경보전정책 - 지방의제 21을 중심으로」, 시립 인천전문대학 환경연구소 제1회 심포지움, 1995. 11. 2.
- 지방자치단체국제화재단, 「지방자치단체 Agenda 21 - 환경보전의 지방적 실천 지침서」, 1995.
- 환경부, 「유엔환경개발회의 의제21 국가실천계획안」, 1996.
- 환경처, 「U.N. 환경개발회의 합의문서」, 1992. 8.

<외 국 문 헌>

- Allen, Ruth, "Indicators for Action", *T&CP*, 1995. 4, pp114-115.
- Bateman, Derek, "Local Agenda 21 UK", *Local Government Policy Making*, Vol.22, No.22, October, 1995, pp19-20.
- Christakopoulou, Sophia and Jon Dawson, "Measuring Community Well-Being", *T&CP*, 1996, pp19-20.
- Church, Chris & Jan McHarry, "Indications of Sustainability", *T&CP*, 1994. 7/8, pp208-209.
- Cotter, Bernie, "Australia's National Local Agenda 21 Program -

Managing for the Future: A Local Government Guide Part of a Local Agenda 21 Program for Australia", *International Local Authority Programme*, Local Agenda 21 Conference 28-29 June, 1994, Manchester, UK.

Daly, Herman E. and John B. Cobb Jr., *For the Common Good*, London: Green Print, 1990.

Hams, Tony *et. al.*, *Greening Your Local Authority*, London: Longman, 1994.

Henney, Christine & Bob King, "The Practical Application of EMAS in Cleveland County Council", *Eco-Management and Auditing*, Vol. 3, 1996, pp15-20.

ICLEI, *European Local Agenda 21 Planning Guide*, 1994.

ICLEI, 「The Organizational Newsletter of the International Council for Local Environmental Initiatives: Initiatives #11」, November 1995, p8.

ICLEI, 「The Organizational Newsletter of the International Council for Local Environmental Initiatives: Initiatives #13」, July 1996.

James, David "Application of Environmental Economics to sustainable Management of the Forests of South-East Australia", *Ann. Reg. Sci.*, Vol. 28, 1994, pp77-89.

LGMB, *Local Agenda 21 Principles and Process. A Step by Step Guide*, Local Government Management Board, Luton, 1994.

Manchester City Council Planning Department, *Sustainability in Manchester. A Strategy for Action*, Manchester, 1994.

Morris, Jame, "Indicators of Local Sustainability", *T&CP*, 1995. 4. p113.

- Nakazono, Satoshi, "Kitakyushu's Measures for the Environment and the Local Agenda 21", 한국UNDP의 주관 국제심포지엄 「지방의제 21 과 생태도시개발」, 1996. 1. 17
- Patterson, Alan & Kate S. Theobald, "Sustainable Development, Agenda 21 and the New Local Governance in Britain", *Regional Studies*, Vol. 29. 8, 1995, pp773-778.
- Patton, D. and Worthington, I, "Developing Local Agenda 21 : A Case Study of Five Local Authorities in the UK", *Sustainable Development*, Vol.4, 1996, pp36-41.
- Rowland, Andrian, "Indicators, Institutions and Public Perceptions", *T&CP*, 1995. 4, pp117-119.
- Sitartz, Daniel ed., *Agenda 21: The Earth Summit Strategy to Save Our Planet*, Boulder, Colorado: Earthpress, 1993.
- Steer, Andrew & Ernst Lutz, "Measuring Environmentally sustainable Development", *Finance & Development*, 1993. 12.
- Sustainable Seattle, *Indicators of Sustainable Community. A Report to Citizens on Long-Term Trends in Our Community*, Seattle, 1993.
- Sustainable Seattle, *Indicators of Sustainable Community 1995*, 1996.
- The Planning and Development Department Regional Municipality of Hamilton-Wentworth, *Hamilton-Wentworth's Sustainable Community Initiative*, Hamilton-Wentworth, Ontario, Canada, 1995.
- The Regional Chairman's Task Force on Sustainable Development and the Regional Municipality of Hamilton-Wentworth, *Implementing Vision 2020. Detailed Strategies and Action Creating a Sustainable Region*, 1993.

The European Sustainable Cities & Towns Campaign, *European Local Agenda 21 Planning Guide*. 1994.

Therivel, Riki *et al.*, *Strategic Environmental Assessment*, London: Earthscan, 1992, pp58-61.

Van Pelt, Michiel J. F., "Environment and Project Appraisal: Lessons from Two Cases", *Ann. Reg. Sci.*, Vol. 28, 1994, pp55-76.

Zerbe, Stefan and Herbert Sukopp, "Ecological Development in European Cities with Special Regard to Nature Conservation - Berlin as an Example", 한국UNDP외 주관 국제심포지엄 「지방의제 21과 생태도시개발」, 1996. 1. 17.

부 록

부록 1. 국내 지방의제 21
수립 사례

부록 2. 국외 지방의제 21
수립 사례

부록 3. 지방의제 21의
예시(안)

부록 1. 국내 지방의제 21 수립 사례

● 국내 여러 도시의 추진현황

현재 지방의제 21을 구체적인 일정계획을 세워 추진하고 있는 지방자치단체에는 경상남도, 충청북도, 서울특별시, 5개 광역시 그리고 안산시, 순천시, 청주시 등이 있다. 그리고 울산, 하남, 경주, 서산시 등도 자료수집을 하면서 준비를 하는 등 지방의제 21에 대한 관심이 전국적으로 확산되고 있다. 아래에서 여러 지방자치단체에서의 추진현황을 간략하게 살펴보도록 한다.

▶ 서울특별시

서울특별시의 경우 오랫동안 준비를 해 왔고 연구가 축적되어 있어 서울의제 21 초안을 1997년 3월까지 완성하여 유엔지속개발위원회에 제출하고 1997년 6월 5일 세계환경의 날을 전후하여 선포할 계획이다. 100인의 위원으로 1995년 말 구성된 녹색서울시민위원회가 주축이 되어 200여명으로 이루어지는 서울의제 21 포럼을 구성하기로 하였다. 이 포럼은 대기, 물환경, 폐기물, 생태, 교통, 도시계획, 문화, 복지의 8개 분과위원회로 나뉘어지며 각 분과위원회에서 서울의제 21의 분야별 초안을 만들고 이를 시민공청회 등 다양한 시민의견 수렴과정을 거쳐 확정할 계획이다. 환경기본조례는 1996년 5월 20일 공포되었으며 서울환경헌장은 동년 6월 5일 세계환경의 날을 기하여 선포되었다.

▶ 부산광역시

부산광역시는 1995년 9월 지방의제 21을 발표하였다. 1995년 1월 부산환경도시 선언 기본계획안이 마련되었으며, 동년 1-5월에 걸쳐 지방의제 21에 관한 세미나 및 연구토론회가 수차례 열렸다. 3월에는 관계 전문가 10명으로 구성된 녹색도시 부산

21 추진실무팀이 구성되어 부산환경현장 및 부산 아젠다 21을 준비하기 시작하였다. 녹색도시 부산 21 추진협의회가 8월에 구성되고 공청회 등을 거쳐 1995년 9월 19일 부산에서 열린 제4차 동북아 환경협력회의에서 부산환경선언을 함과 동시에 「녹색도시 부산 21」을 발표하였다. 1996년 5월에는 그린 봉사대를 결성하여 지방의제 21을 지속적으로 추진하고자 노력하고 있다. 후속조치로서 각 자치구당 2개의 시범 목욕탕을 정하여 목욕탕에서 쓰다 남은 1회용 비누를 수거하여 시내 사회복지시설에 나누어 주는 사업 등을 벌이고 있다. 또한 자치구 지방의제 21 추진을 위하여 노력하고 있다. 예를 들면 농촌부, 공장이 많은 곳, 공장이 별로 없는 곳 등 3개 자치구를 시범사례지역으로 정하여 추진할 계획이다. 한편 이미 구성된 추진협의회를 더욱 활성화하기 위하여 앞으로 추진협의회 사무국을 따로이 둘 계획도 검토하고 있다.

▶ 인천광역시

인천광역시의 경우 그린인천 21 위원회가 1995년 3월 27일 구성되었다. 1995년 4월 5일 그린 인천 21 선언을 하고 동년 6월 3일 그린인천 21 시민실천과제 21을 발표하였다. 1996년 9월 10일 깨끗한 인천만들기 시민연합을 구성하여 보다 완성된 지방의제 21을 수립할 계획으로 있으며 1997년에는 환경기본조례를 제정할 예정이다.

▶ 대구광역시

대구광역시도 작년 11월 12일 지방의제 21 제정을 위한 제1차 워크숍을 개최하여 준비를 시작하였다. 교수, 환경단체 대표, 상공회의소 대표, 공무원 등 11명으로 구성된 실무추진위원회가 구성되어 수질, 대기, 폐기물, 환경산업, 도시녹화, 도시계획 등 분야별로 실무위원이 분담하여 초안을 마련하였다. 대구광역시는 지방의제 21을 맑고 푸른 대구 21이라 명명하고 1996년 12월 26일 추진협의회를 구성하였다. 1996년 10월 22일에 환경선언과 함께 지방의제 21을 발표하였다.

▶ 대전광역시

대전광역시의 경우 1996년 4월 15일에 환경기본조례를 공포하였으며 이 조례에 의하여 지방의제 21의 추진주체가 될 시민환경회의가 9월 10일 발족하였다. 1996년 6월 5일 대전환경헌장이 선포되었으며 1997년 6월에 대전 의제 21을 확정할 계획으로 있다.

▶ 광주광역시

광주광역시도 활발하게 지방의제 21을 준비하고 있다. 1995년 7월 「푸른 광주 21」 추진을 위한 간담회를 개최한 이후 광주시, 민간단체 및 환경전문가, 영산강 환경관리청 등의 관계자들이 참여하여 준비위원회를 구성하여 동년 10월까지 11차례의 실무회의를 거쳤다. 동년 10월 19일 「푸른 광주 21」의 추진방향을 설정하기 위하여 시민토론회를 개최하였으며, 동월 27일에는 52명의 중앙위원, 18명의 상임위원, 55명의 연구위원으로 추진협의회를 결성한 바 있다. 푸른 광주 21 협의회가 주체가 되어 설문조사를 실시하고 시민토론회를 개최한 바 있으며 지방의제 21 초안이 거의 완성된 단계에 있다. 1996년 6월 5일 세계환경의 날을 기하여 환경선언을 발표하기도 하였다. 1996년 하반기에는 추진협의회의 근거 조례를 제정하고 동년 말까지 푸른 광주 21 백서를 발간하는 한편 「푸른 광주 21」을 확정할 계획이다.

▶ 안산시

우리 나라에서 비공식적으로 가장 먼저 나온 지방의제 21은 안산시의 21세기 안산시민환경회의가 주도하여 만든 시민안인 「안산시 환경행동강령」이다. 이것은 1994년 11월 안산시민환경선언과 함께 발표되었다. 시민들의 움직임을 이어받아 안산시는 1995년 9월 5일 안산 아젠다 21 초안작성을 위하여 시민단체, 여성단체,상공회의소 등이 참여하는 실무위원회를 구성하여 초안을 마련하였으며 시민의견 수렴과정을 거친 후 「상록도시 안산 21」로 확정되어 1996년 7월 1일 민선시장 1주년을 기념하여 도시환경선언과 함께 선포하였다. 안산시 지방의제 21은 영문으로 번

역되어 1996년 6월 터키 이스탄불에서 열린 Habitat II에 참여한 시장에 의하여 현지에서 홍보된 바 있다. 안산시는 1996년 8월 4일 내부부의 지방자치단체 국제화재단에 이어 국제환경자치체협의회의 정회원으로 가입하였다.

▶ 순천시

기초자치단체로서는 순천시가 지방의제 21을 활발하게 준비하고 있다. 순천시는 1995년 12월 12일 지방의제 21 협의를 위한 기관장 회의를 개최한 바 있으며, 이후 12월에 순천대 교수를 중심으로 2차례의 연구위원회 구성을 위한 모임이 있었다. 그런 순천 21 연구위원회에는 10개의 분과위원회가 있다. 1996년 1월에 지방의제 21 준비위원회 모임 및 추진위원회 구성을 위한 실행위원회 모임이 있었고 2월 14일 「그린 순천 21」 추진협의회가 결성되었다. 그린 순천 21 추진협의회에는 시, 의회, 환경단체, 각 직능단체 및 기업 등의 대표가 망라된 284명의 위원이 참여하고 있는데 이 조직에는 순천시장을 비롯한 6명의 고문, 상임의장을 포함한 5명의 의장단, 22명의 상임위원이 주축이 되어 있다. 순천시는 다른 도시와는 달리 지방의제 21을 시장직속의 정책개발실에서 관장하고 있다. 환경표본도시를 실현하고자 하는 민선시장의 공약사업 실천의 일환으로 중점적으로 추진하고 있다. 순천시 환경선언의 초안을 마련하여 시민의견을 수렴한 뒤 1996년 10월 15일 선포하였으며 환경기본조례는 여러 차례의 토론회와 시민공청회를 거쳐 지난 6월 제정되었다. 1997년 2월까지 그런 순천 21을 확정할 예정으로 있다. 그린 순천 21의 추진과정에서 돋보이는 것은 홍보활동이다. 그린 순천 21의 추진현황을 널리 알리기 위하여 소식지를 정기적으로 발행하는 한편 순천시정 소식지에 월 1회 추진현황을 소개하고 있다.

▶ 경주시

경주시의 경우, 1996년 4월 19일 지방의제 21 관련 토론회가 열린 적이 있으나 경주시는 경상북도에서의 지침을 기다리면서 현재 준비 중인 환경보전종합대책과 연계하여 지방의제 21을 추진할 계획을 가지고 일단은 관망하고 있다. 구체적인 추

진 일정이 정하여진 것은 없으며 다만 경주시에 소재하는 경주시민의 모임 등 몇몇 민간단체에서 움직임이 있는 정도이다.

▶ 청주시

청주시에서는 지방의제 21인 가칭 「푸른 청주 21」과 「청주시민 환경선언문」 채택운동이 청주시와 푸른 환경을 지키는 청주시민 모임, 청주 경실련 등에 의하여 추진되었다. 1996년 1월 25일 청주시청에서 21세기 푸른 청주건설을 위한 환경대책 간담회가 개최되어 「푸른 청주 21」에 대한 논의가 있었다. 이 회의에는 대학교수, 환경운동단체, 시의회의원, 시 관계자 등 20여명이 참석하였다. 12인 준비 위원회가 구성되었고 5인으로 이루어진 실무소위원회가 따로이 구성되어 지방의제 21 추진협의회 의의 정관안을 마련하고 예산을 확보하는 등 노력을 경주하였다. 1996년 10월 25일 푸른 청주 21 추진협의회를 구성하여 동년 12월 19일 창립총회를 개최하였으며 청주시민 환경선언문을 1997년 6월 5일 채택한 후 1997년 10월경 푸른 청주 21을 선포할 계획으로 있다.

▶ 서산시

서산시도 지방의제 21에 관심을 보이며 현재 준비 중에 있다. 금년 3월 30일 서산테안 환경운동연합이 주최하여 「21세기 서산의 환경미래를 말한다-지방의제 21 작성방법과 의의」라는 주제로 토론회를 가진 바 있으며, 이 자리에서 서산시 환경정책의 방향과 지방의제 21 수립계획이 발표된 바 있다. 1997년 초까지는 서산시 환경보전종합계획과 연계하여 지방의제 21을 확정할 계획으로 있다.

▶ 경상남도

한편 최근 도차원에서의 지방의제 21 추진이 가시화되고 있다. 경기도, 경상남도 등에서 관심을 가지고 준비 중에 있는 것으로 알려지고 있는데 특히 경상남도는 구체적인 추진일정을 확정해 놓고 있다. 경상남도는 환경보전국장을 기획단장으로 하는

가칭 녹색경남 21 추진기획단을 구성하는 한편 30명이내의 녹색경남 추진위원회를 구성하여 9월경 환경기본조례를 확정공포하고 1997년 6월 5일 세계환경의 날에 환경현장 및 녹색경남 21을 발표할 계획이다.

<별표 1> 우리나라 지방의제 21 추진현황 (1996. 12. 현재)

도 시	지방의제 21 명칭	작성 완료	추진협의체 구 성	환경선언 제 정	환경기본 조례제정	담 당 부 서	참 조 사 항
서울	서울의제 21	97.6 (예정)	녹색서울시민위원회 (1995.11.22)내 서울 의제 21 포럼 구성	서울환경 헌장 (96.6.5)	서울특별시 환경기본조 례(96.5.20)	환경 계획과	시정운영3개년 계획의 일환으로 추진. 녹색서 울시민위원회에 산하보
부산	녹색도시 부산 21	95.9.19	녹색도시 21 추진협 의회 구성 (95.8)	부산환경 선언 (95.9.19)	부산광역시 환경기본조 례(97.1.10)	환경 보호과	100가자실천사항 선포 (96.9.19), 자치구의제 21, 기업의제 21등준비
인천	그린인천시 민실천과제 21→인천의 제21(가칭) 로명칭변경	95.6.3 →재작 성중	그린인천21위원회 (95.3.27), (사)깨끗한 인천만들기시민연합 회(96.9.10) 발족	그린인천 21 선언 (95.4.5)	추진중 (97예정)	환경 보호과	차량소유자 104명으로 구성된 그린인천21 패 트를 운영 (95.6.3~96.9.10).
대구	맑고푸른 대구 21	96.10. 22	추진실무위원회 구 성(95.12.23), 추진협 의회구성(96.12.26)	96.10.22	대구광역시 환경기본조 례 (96.11.20)	환경정 책담당 관실	이론수렴공청회(시민 단체, 환경단체, 의회, 관 련기관등 98개단체 참 여)→25행동원칙, 275 실천과제 도출(96.9.4)
대전	대전의제 21(가칭)	97.6 (예정)	시민환경회의발족 (96.9.10), 대전의제 21 추진협의회 발족 (96.11.13)	대전환경 헌장 (96.6.5)	대전광역시 환경기본조 례(96.4.15)	환경 정책과	지방의제 21 전략계획 인 생태도시계획 수립 (96.5)
광주	푸른광주 21	97.1 (예정)	(사)푸른광주21 협의 회(95.10.27)	광주환경 선언 (96.6.5)	97년상반기 (예정)	환경 관리과	푸른광주21 협의회 백 서발간예정(97.2)
안산	상록안산 21	96.7.1	실무위원회구성(95.9 .5),안산발전21세기추 진위원회(96.2)내에 상록도시안산환경감 시단설치예정(97.2)	안산시 환경선언 (96.7.1)	의회 계류중	환경 보호과	21세기안산시민환경회의 시민환경선언 및 시민관 지방의제 21인 안산시환 경행동강령채택(94.11.26) ICLEI 가입(96.8.4)
순천	그린순천 21	97.2 (예정)	그린순천21 추진협 의회 구성(96.2.14)	순천환경 선언 (96.10.15)	순천시환경 기본조례 (96.6)	정책 개발실	민선시장공약사업으로 추진. ICLEI가입(96.11.20)
청주	푸른청주 21	97.10 (예정)	푸른청주 21 추진협 의회 구성(96.10.25)	청주시민 환경선언 문체택에 정(97.6.5)	추진중 (지방의제 21 작성후 제정 예정)	환경 보호과	푸른청주21추진협의회 창립총회(96.12.19)

◎ 주요 도시의 지방의제 21 분석

▶ 부산광역시 지방의제 21

우리 나라 최초의 제대로 된 지방의제 21은 부산광역시에서 작성한 「녹색도시 부산21」이다. 추진협의회가 구성되었고 준비과정에서 의제 21, 지방의제 21이란 용어들이 사용되고 있음을 볼 때 그러한 판단을 내리게 된다.

「녹색도시 부산 21」은 일본 최초의 지방의제 21인 「아젠다 21 카나가와」와 유사한 점이 있다. 구체적인 행동 프로그램과 시민, 기업, 행정으로 행동주체를 나누는 방식 등이 비슷한 것으로 보인다. 「녹색도시 부산 21」은 지구환경보호문제를 미약하게 다루고 있다. 전략계획 없이 행동지침만을 제시하고 있어 그 실효성에 문제가 제기될 수 있다. 의제 21의 내용을 부산시의 여건에 맞게 해석하고자 하는 노력이 별로 보이지 않으며 환경감사, 지속가능성 지표 등의 실천수단에 대한 고려가 미진해 보인다. 지방의제 21이 부산시와 시민간의 환경협력협정이 되어야 한다고 볼 때 시민참여가 얼마나 깊이 있게 이루어졌느냐에 대하여도 의문이 제기된다. 그러나 위와 같은 문제들은 「녹색도시 부산 21」만이 가진 문제는 아니고 사실 지방의제 21을 추진 중인 우리 나라 거의 모든 지방자치단체가 공통적으로 가지고 있는 문제라고 할 것이다.

부산시 뿐만 아니라 안산시도 일본 도시들이 만든 지방의제 21을 모델로 하고 있는 것으로 보인다. 지방의제 21은 당해 도시의 우선적인 환경문제를 해결하기 위하여 지역사회 구성원간에 맺는 협정이기 때문에 다양한 접근방법이 개발될 필요가 있다.

▶ 안산시 지방의제 21

위의 안산시 지방의제 21 추진현황에서도 잠시 언급이 있었지만 시민관 지방의제 21까지 거슬러 올라간다면 사실 안산시 지방의제 21은 우리 나라에서 가장 먼저

준비되어 온 것이다. 여기서 상록도시 안산 21세기 환경보전강령에 대하여 살펴보도록 한다.

우선 장래의 환경지표로서 세 가지를 제시하고 있는데 그 내용은 다음과 같다. 첫째, 맑은 시냇물과 푸른 시화담수호에서 물놀이를 즐긴다. 둘째, 이른 아침 푸른 숲속에서 새소리를 들으며 마음껏 심호흡을 한다. 셋째, 후손이 이 고장에서 영원히 건강하게 사는 것을 걱정하지 않는다. 딱딱하고 어려운 말을 사용하기보다는 시민이 쉽게 이해할 수 있는 용어를 쓰고자 하는 의지를 엿볼 수 있다.

안산시 지방의제 21에 있어 행동주체를 크게 시민, 기업체, 시로 나눈 것은 부산시의 경우와 같으나 특이한 점은 시민과 기업체를 다시 세분하고 있다는 점이다. 우선 시민의 경우는 이를 가정, 서비스업 종사자, 학교, 농어민으로 나누고 있으며, 기업체의 경우는 산업체 경영자와 근로자로 나누고 있다. 시민이나 기업이 행동주체로서 너무나 광범위하므로 이렇게 세분하여 행동계획을 제시하는 것이 바람직해 보인다.

행동계획에는 대부분이 구체적인 내용이 담겨져 있으며 특히 행동주체로서의 안산시의 행동계획에 있어서는 이를 세분하여 환경교육, 에너지 및 자원절약, 깨끗한 물 보전, 맑은 공기 보전, 폐기물 관리 및 재활용 확대, 대중교통 및 자전거 이용확대, 안전한 먹는 물 공급, 녹지확대, 환경조례 제정 및 환경협력 강화 등으로 소제목울 달아 다시 정리하고 있다. 행동주체로서의 안산시가 할 일은 대부분이 앞으로 3년 이내에 할 수 있는 일들로 되어 있다. 이렇게 볼 때 하나 아쉬운 것은 시민이나 기업이 할 일도 시간계획을 세워 언제까지 어느 정도를 달성하겠다고 제시되었더라면 각 주체간의 행동계획이 서로 조화를 이룰 수 있었을 것이라는 점이다.

한편 추진전략도 간략하게 기술되어 있는데 각 행동주체별로 우선 해결하여야 할 실천항목을 매년 1과제씩 선정하여 추진하도록 하고 있으며 매년 정기평가보고회를 통하여 필요할 경우 수정, 보완하도록 하고 있다. 안산시 지방의제 21은 안산발전 21세기 추진위원회가 주도적으로 추진해 나가며 시민, 기업체, 안산시의 상호

협조 및 감시를 위하여 상록도시 환경감시단을 운영하기로 하였다.

● 우리나라 지방의제 21의 종합평가

우리 나라 지방의제 21 보고서 및 준비상황을 종합적으로 평가해 볼 때 다음과 같은 문제점을 발견할 수 있다.

첫째, 지구환경문제를 구체적인 도시환경문제와 연계시키지 못하고 있다. 일상적 활동이 지구환경을 어떻게 파괴하고 지구환경이 파괴되면 우리 생활에 어떠한 피해가 오는가를 알기 쉽게 연계시키는 작업이 미진하다. 이와 함께 지방의제 21의 기본 철학이라고 할 수 있는 지속가능한 개발에 대한 이해가 부족하다는 문제도 있다. 지속가능한 개발을 달성하여야 한다고 주장하고 있으나 무엇이 지속가능한 개발인지 담당공무원, 추진협의회 위원 및 시민이 잘 알지 못하고 있다.

둘째, 지방의제 21은 국가의제 21을 대체하는 것이 아니라 보완하는 것이 되어야 함에도 국가의제 21의 확정이 지연됨으로써 지방의제 21 추진이 어려움을 겪어 왔다. 중앙정부차원에서 제대로 된 지방의제 21 지침을 만든다든지, 자치단체가 지방의제 21을 작성하는데 재정적, 기술적 지원을 해준다든지 하는 조치들이 미약하였다. 그러나 1996년에 국가의제 21이 확정된 것은 다행한 일이다.

셋째, 작성 완료된 지방의제 21이 의제 21을 종합적으로 반영하지 못하고 있다. 지방의제 21을 리우회의에서 채택된 의제 21과 관련시킬 것인가 아니면 의제 21과 상관 없는 자치단체 독자적인 지방환경문제 개선계획이 되어야 할 것인가에 대해서는 서로 다른 의견이 있을 수 있지만 여러 문헌이나 자료를 종합해 볼 때 지방의제 21이 결국 의제 21의 지방적 실천계획이라고 봄이 타당하므로 자치단체의 담당 공무원이나 지방의제 21 추진협의회는 의제 21의 내용을 전체적으로 정확하게 파악할 필요성이 있다.

넷째, 지역사회 구성원의 협조체제가 구축되어 있지 않다. 대부분의 자치단체들

이 지방의제 21 추진을 위하여 새로운 협의체를 구성하고는 있으나, 기존의 각종 위원회의 형식적 운영을 익히 보아온 담당 공무원이나 그러한 위원회에 부정적 시각을 가져왔던 일반시민들이 추진협의회 활동을 성원하고 적극적으로 참여하고 있다고 말할 수 없다. 그리고 추진협의회 법적 근거가 될 추진협의회 설치조례가 제대로 만들어진 자치단체가 서울시를 제외하고는 거의 없다.

다섯째, 시민의견을 수렴하고 설문조사를 하고 홍보를 하고, 추진협의회를 구성·운영관리하며, 행동계획을 집행관리하고 모니터하는 한편 지방의제 21에서 제시되는 여러 가지 구체적인 행동계획을 실현하기 위해서는 상당한 예산이 필요함에도 불구하고 예산이 제대로 편성되어 있지 않다. 현재 우리 나라에서 지방의제 추진과 관련한 예산은 대부분 추경예산에 의존하고 있는 실정이다.

여섯째, 다른 자치단체와의 정보교류가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다. 자치단체별로 지방의제 21을 준비하는 과정에서 시행착오를 거치면서 인력, 예산 및 자원의 낭비가 일어나고 있다. 환경부가 그러한 네트워크의 중심역할을 해주어야 함에도 불구하고 자치단체를 통괄하기 어렵기 때문에 주무부서이면서도 지방의제 21 추진에 능동적으로 대처하지 못하고 있는 것도 체계적인 정보교류가 이루어지지 못하는 한 원인이 되고 있다.

일곱째, 시간을 가지고 충분히 준비하지 못하고 형식적인 보고서를 내는 데 급급하고 있다. 외국의 예를 보면 지방의제 21이 완성되기까지는 수년간의 준비기간이 필요함을 알 수 있다. 의제 21의 제28장에 나오는 지방의제 21 제출 시한인 1996년 말까지 작성하지 못하였다고 하여 문제가 될 것이 없으므로 시민의 의견을 최대한 수렴하는 노력이 필요하다. 도시의 규모나 여건 및 환경문제의 우선순위가 다름에도 불구하고 대부분의 자치단체가 유사한 형식과 내용의 지방의제 21을 준비하고 있는 문제점도 이러한 시간적 촉박함과 관련되어 있다. 자치단체마다 독창적인 접근방법과 새로운 지방의제 21의 형식을 개발할 필요성이 있으므로 충분한 시간이 요구된다.

여덟째, 환경감사나 지속가능성 지표 등 지방의제 21을 성공적으로 추진할 수 있는 실행수단들을 전혀 고려하지 않고 있다. 이러한 체계적인 수단들을 준비하지 못함으로써 한번 작성된 지방의제 21을 장기적으로 재평가하고 환류하는 체계를 마련하지 못하고 있다는 문제가 있다. 그리고 개별 행동계획에 대한 구체적인 추진일정이나 예산 배정 등 소위 프로그램이 만들어져 있지 않아 일종의 환경선언으로 그쳐 버릴 우려도 있다.

부록 2. 국외 지방의제 21 수립 사례

● 지방의제 21의 국제적 동향

1995년 11월 말 현재 전세계 33개국 1,200개 자치단체에서 지방의제 21을 준비하고 있었는데 1996년에는 참여의 폭이 49개국 1,500개 자치단체로 증가하였다. 한편 지방의제 21 작성을 주도하고 있는 국제기관으로 국제환경자치체협의회(The International Council for Local Environmental Initiatives: ICLEI)가 있다. ICLEI의 정회원수가 1995년 10월 현재 192개였다가 1996년 6월 현재 217개로 증가한 것을 보면 지방의제 21에의 관심이 전세계로 확산되고 있음을 알 수 있다.

그런데 ICLEI가 의제 21 제28장에 지방의제 21을 삽입시키는 데 중요한 역할을 하였다는 것은 잘 알려져 있지 않다. ICLEI는 1990년 9월, 국제연합본부에서 개최된 “지속가능한 미래를 위한 세계자치체 회의”에 참가했던 42개국 200개 이상의 지방자치단체와 UNEP 및 IULA에 의해 설립된 조직으로서 지방에서의 실천적 행동을 통하여 지구환경을 보전하고자 하는 지방자치단체의 국제협력기관이다. ICLEI는 될 수 있으면 많은 지방자치단체가 지방의제 21을 작성할 수 있도록 다양한 캠페인을 벌이고 있다.

지방의제 21 모델 지방자치단체 프로젝트를 벌이고 있는 것은 그러한 캠페인의 하나이다. UNDP나 캐나다의 국제개발연구센터(IDRC)의 지원을 받아서 1993년 10월부터 실시되고 있는 것으로 세계각국의 지방자치단체 중 성공적인 활동을 하고 있는 21개 지방자치단체를 뽑아서 참가 자치단체의 공동연구에 의하여 지방의제 21의 모델 계획을 수립하고자 하는 것이다. 여기서 한가지 언급해 두어야 할 것은 일본의 카나가와현과 같은 곳은 리우회의가 끝난 뒤 7개월만에 거의 완벽한 지방의제 21을 작성하였다는 점이다. 환경청으로부터의 자침도 없고 다른 도시가 관심도 기울이고 있지 않은 상황에서 이러한 결과를 내놓은 비결은 바로 카나가와현이 ICLEI의

정회원이었다는 점에서 찾을 수 있다. 즉 ICLEI의 정회원인 카나가와현은 이미 1990년경부터 지방의제 21을 준비하고 있었다고 보아야 한다. 카나가와현 이외에도 영국의 커그리스, 뉴질랜드의 웨이트키어, 브라질의 상파울로 등등 지난 1994년 6월-7월에 걸쳐 영국 맨체스터에서 열린 글로벌 포럼 94(Global Forum 94)에 지방의제 21을 제출하였던 지방자치단체들은 대부분이 ICLEI의 정회원이었다. 그들은 서로 정보를 교환하며 의제 21에서 정한 일정에 따라 지방의제 21 작성을 추진할 수 있었던 것이다. 이렇게 볼 때 ICLEI의 정회원이 되지 못하고 있는 우리나라의 지방자치단체들이 지방의제 21 작성에서 뒤지는 것은 너무나 당연해 보인다.

한편 ICLEI는 금세기 최대 최후의 유엔 국제회의인 Habitat II(UNCHS: United Nations Conference on Human Settlements)준비에 적극 참여하였다. Habitat II의 주제는 모든 사람에게 적절한 주거를 마련하고 도시화사회에 있어서 지속가능한 인간정주개발을 추구하는 것이다. ICLEI는 Habitat II에서 유엔인간정주센터와 UNEP가 주관하는 '도시환경의제의 실천'이라는 제목의 특별회의에서 주제발표를 한 바 있다. 한편 ICLEI는 유엔지속개발위원회와 함께 전세계 지방의제 21의 추진상황을 점검하기 위한 일제 조사를 벌이고 있다. 설문지가 유관단체에 배포되었는데, 이 설문지에는 시민참여의 방법, 제도개혁의 범위, 행동계획의 종합성, 행동계획의 실천을 위한 일정, 지표의 사용 여부 그리고 모니터 및 평가의 기법 등을 묻는 항목이 포함되어 있다. 이 설문지 조사의 일차 분석결과는 Habitat II에서 발표되었다. 이 설문지 조사의 최종 분석결과는 1997년 6월에 열리는 유엔총회 특별회의에서 유엔지속개발위원회가 의제 21의 추진상황을 보고할 때 아울러 발표될 예정으로 있다.

영국의 경우 약 600개 지방자치단체의 약 70% 정도가 지방의제 21을 준비하고 있다. 1995년 하반기 현재 198개 자치단체가 환경실태조사보고서 작성에 착수하고 있으며, 134개 자치단체가 지속가능성 지표 개발을 계획하고 있다. 리즈, 레스터, 미들즈브러, 피터버러 등 영국의 4개 환경모범도시는 지방의제 21 모델을 만들어 이를 추진하고 있다. 특히 레스터 시는 '레스터 청사진'이라는 지방의제 21 실천의 제1단

계에 대한 보고서를 내놓았다.

1994년 5월 27일 덴마크의 알보르그에서 열린 지속가능한 유럽도시운동의 첫 회의에서 80개 유럽도시들이 도시환경선언이라고 할 수 있는 'Aalborg Charter'에 서명한 바 있는데, 그 도시들은 현재 1996년 말까지 지속가능한 개발을 위한 지방환경행동계획을 수립하기 위한 공동보조를 취하고 있다. 1994년 이후 2년간의 지방의제 21 추진과정 및 진행상황을 평가하기 위하여 1996년 10월 6일에서 8일에 걸쳐 포르투갈 리스본에서 제2차 유럽회의가 열렸다. 이 회의에서 유럽도시들은 서로의 경험을 나누어 가지면서 도시간 협조체제를 더욱 증진시켰다. 이 회의에서는 4개의 워크숍이 열렸다. 워크숍 A는 대도시권 및 광역, 대도시, 중규모도시, 소도시, 농촌, 지역사회로 나누어 회의가 열렸다. 워크숍 B에서는 생태계로서의 녹색도시, 도시계획과 개발, 환경친화적 경제, 생활양식의 변화, 교통, 자연환경보호 및 환경정보 및 환경교육 등의 주제별로 회의가 이루어졌다. 워크숍 C에서는 유럽·국가·지역·지방정부간 협력, 지방정부·민간부문 및 NGO간 파트너십, 도시간 협력 및 광역네트워크, 국가 및 국제 캠페인 등 실천을 위한 연대를 주제로 회의가 이루어졌다. 워크숍 D에서는 지속가능성 관리 및 감사, 지속가능성 지표 및 환경정보체계, 녹색계정 및 환경예산, 전략적 환경평가 등 지방의제 21의 실행수단을 다루었다.

한편 1994년 6월 현재 스웨덴의 286개 지방자치단체 중 2/3가 지방의제 21 과정에 참여하고 있다. 그리고 폴란드의 그다니스크 시는 영어로 된 지방의제 21을 발표하였다. 이 책자에는 그다니스크 시의 도시개발 비전과 환경실태보고가 포함되어 있다. 이미 1993년에 그다니스크 시 의회는 '환경정책의 원칙'을 승인한 바 있다.

1995년 11월 현재, 일본에서는 16개 市가 지방의제 21 행동계획의 작성을 완료하였으며, 6개 현 및 대도시가 작성 중에 있고 12개 지방자치단체가 새로이 작성에 동참할 계획이다. 일본 환경청은 지방의제 21 지침을 지방자치단체에 배포하였으며 지방의제 21 활동을 지원하기 위한 재정도 확보해 놓고 있다.

1995년 11월 22-24일에는 이탈리아 로마市와 ICLEI가 주최한 「지중해 지방의제

21 회의」가 열렸다. 이 회의에는 50명의 시장을 포함한 지중해 연안 21개국 100여 개 도시의 대표가 참석하였다. 이 회의에 참석한 도시대표들은 위에서 언급한 알보그 현장에 서명하였으며 1996년 말까지 지방의제 21을 작성할 것을 선언하였다.

위와 같은 선진국에서만 지방의제 21을 추진하고 있는 것이 아니다. 1995년 4월 3일에서 7일에 걸쳐 남아프리카 공화국 요하네스버그에서는 ICLEI 주최로 아프리카 광역 지방의제 21 워크숍이 열린 바 있다. 이 회의에는 남아프리카 공화국의 케이프타운, 더반 및 요하네스버그, 우간다의 진자, 탄자니아의 므완자 등의 시의회 의원, 공무원 및 지역사회 대표들이 참여하여 각 도시의 지방의제 21 추진경험을 논의한 바 있다. 곧 이어 같은 요하네스버그에서 4월 11일에서 12일에 걸쳐 열린 지방의제 21 아프리카 지역 세미나에서는 세네갈의 다카르, 우간다의 진자, 짐바브웨의 블라와요, 남아공의 여러 도시, 그리고 에쿠아도르의 퀴토와 마칼라, 미국, 영국의 랑카셔 그리고 핀랜드의 지방의제 21 사례발표가 있었다.

이렇듯 현재 전세계의 많은 도시들이 다른 나라 도시와 정보를 교환하면서 지방의제 21을 활발히 추진하고 있다. 아래에서 외국 주요도시의 지방의제 21 추진사례를 보다 구체적으로 살펴보기로 한다.

● 외국 도시의 지방의제 21 수립사례

▶ 영국 랑카셔 지방의제 21

영국 랑카셔 광역자치단체에서는 미래세대를 위한 환경보전활동에 주민의 지원과 협조를 이끌어내기 위하여 지방의제 21 추진협의회인 랑카셔 환경포럼이 만들어졌다. 이 포럼은 환경적으로 건전하고 지속가능한 개발을 위해서는 각 가정에서부터 시작하여야 한다는 인식 하에 구성되었다. 이 환경포럼의 목적은 다음과 같다. 첫째, 포럼에 각종 단체를 참여시킨다. 둘째, 환경감사를 행한다. 셋째, 랑카셔 환경행동계획을 수립한다. 넷째, 개인의 환경행동계획을 수립한다.

모든 활동에 지속가능성 원칙이 적용되었는데 그 원칙은 시민, 기업 및 단체의 참여와 환경감사와 같은 환경보전수단을 사용하는 것이었다. 랑카셔 광역자치단체는 초기단계부터 주민을 참여시키는 것이 앞으로 환경행동계획을 수립하고 추진함에 필요한 합의를 구하기 쉽다는 점을 인식하였다. 따라서 1989년 12월 중앙정부 행정기관, 지방정부, 기업, 자원봉사단체 및 학계 전문가를 망라하는 89개 단체로 구성된 랑카셔 환경포럼을 구성하였다. 이 포럼은 먼저 주민들에게 지역의 환경실태를 정확히 알리기 위하여 환경감사를 실시하였다. 각종 자료가 수집되고 정보화된 뒤 랑카셔 도시계획국 내의 환경정책실에서 분석되었다. 환경감사 결과보고서는 1991년 5월 출판되었으며, 감사에서 제기된 150개 환경문제에 대한 주민의견을 수렴하는 한편 같은 해 가을에 열린 환경포럼에서 더욱 구체적으로 논의되고 평가되었다.

환경행동계획 작성을 위한 구체적인 안을 만들기 위하여 1992년 1월 환경포럼에 대기, 에너지, 교통 및 소음 그룹, 수질, 폐기물 그룹, 야생동식물, 조경 및 경관 그룹, 그리고 환경교육 및 홍보 그룹 등 4개의 전문가 실무추진위원회가 만들어졌다. 1992년 2월 첫 번째 모임이 있은 후 각 그룹에게는 행동계획 초안작성을 위하여 9개월간의 시간이 주어졌다. 작업기간 중 각 실무추진위원회 위원장은 정기적으로 환경포럼의 장에게 보고하는 체제를 갖추었다. 1992년 10월에는 전체 세미나가 열려 각 실무추진위원회가 마련한 행동계획 초안에 대하여 서로 평가하면서 수정안이 제시되었다. 그 후 각 실무추진위원회는 각각 다시 회의를 열어 제안된 수정안을 재검토한 후 초안형태로 정리하여 11월에 환경포럼 전체회의에 상정하였다. 두 달간의 시민의견수렴과정을 거쳤으며 의견수렴결과는 행동계획에 반영되어 환경포럼에 의하여 발표되었다. 이 행동계획은 계획연도를 15년간으로 잡고 있는데 9개의 주제 아래 203개의 구체적인 행동계획을 담고 있다. 9개의 주제는 행동을 위한 협력, 지구온난화, 도시재개발, 대기환경개선, 토지보호, 쓰레기 줄이기, 야생동식물 보호, 농촌 보호, 교육 및 홍보강화이다.

각각의 행동계획은 목표와 추진일정을 담고 있다. 포럼에 참여하고 있는 각 단체

가 자기 단체에 관련된 행동계획을 적극적으로 추진하는 것이 성공의 열쇠가 되었으며 행동계획을 모니터하는 조직은 환경포럼 자체가 되었다. 실무추진위원회는 진척상황을 계속적으로 검토하고 있으며 합의가 이루어지지 않은 부분에 대해서는 합의를 도출하기 위하여 계속 노력하고 있다. 1994년 말 행동계획의 진척상황이 재검토되고 1995년에는 환경감사의 수정판이 만들어지도록 되어 있다.

환경포럼에 참여하는 각 단체는 행동목표를 달성하기 위하여 노력하고 있고 환경포럼은 참여단체의 모범활동사례를 널리 알리는 데도 노력하고 있다. 환경포럼은 또한 개인행동계획도 추진하도록 촉구하고 있는데, 1993년 5월 전국환경주간을 기하여 개인행동계획의 실천이 시작되었다. 환경포럼의 성과는 주민과의 대화를 체계화하고, 협력체제를 확립하였으며, 환경감사를 행하고, 목표와 추진 일정이 담긴 행동계획에 대한 합의를 도출해 낸 점에 있다.

▶ 네덜란드 헤이그 지방의제 21

‘지방의제 21: 헤이그의 지속가능한 개발’이란 소책자에는 리우에서 채택된 의제 21과 국가의제 21의 내용을 포함하여 헤이그의 주요 의제가 정리되어 있다. 헤이그는 1994년 지속가능한 도시에 관한 유럽회의에서 채택된 알보그 선언에 서명함으로써 1996년 말까지 시민과의 협의과정을 거쳐 지방의제 21을 수립하겠다는 의지를 천명한 바 있다. 이미 많은 의제들이 행동에 옮겨지고 있다. 예를 들면 헤이그시 주택의 반이 단열 시공되었고, 쓰레기는 철저히 분리 수거되고 있으며 건축조례에 의하여 건축폐자재도 재활용 가능한 것과 불가능한 것으로 분리되고 있다.

헤이그 지방의제 21은 모든 시민들이 참여할 수 있도록 열려 있다. 위에서 언급한 소책자를 시민에게 배포하는 한편 대중매체를 통하여 널리 홍보하고 있다. 헤이그 지방의제 21은 8가지 주제로 이루어져 있다. 국제협력, 에너지, 폐기물과 자원, 교통, 자연과 조경, 지속가능한 건축과 생활, 건강 그리고 통신이 그것이다. 헤이그시는 이제 시의 모든 일을 혼자서 처리할 수 없고 처리해서도 안된다는 것을 잘 알

고 있다. 헤이그 지방의제 21은 광범위한 내용을 담고 있는데 소매상의 환경보전 행동계획, 개발도상국 도시와의 협력체제 구축 등이 포함되어 있다.

헤이그 지방의제 21은 세 가지 단계를 거치는 것으로 되어 있다. 제1단계는 현황 파악단계로서 지속가능한 개발의 원칙에 비추어 8개 주제의 실태는 어떠한지를 파악한다. 제2단계는 대책제안단계로서 시민들이 요구하는 것이 무엇이며, 대책이 타당한 것인지 그리고 누가 주도적으로 나서야 할 것인지를 정한다. 마지막으로 제3단계는 행동단계로서 어떻게 실천할 것이며 각 주제의 실행 책임은 누가 지는가를 구체적으로 정하고 있다.

행동계획은 시간적 측면에서 다음의 세 가지로 나뉘어진다. 첫째 단기계획으로서 1-2년내 할 수 있는 일들이다. 기본적으로는 모든 의제의 1/3이 단기가 되도록 한다. 둘째 중기계획으로서 3년 내지 6년 이내에 달성할 내용으로 되어 있다. 마지막으로 장기계획은 6년 이후에 달성할 수 있는 내용을 담고 있다. 각각의 행동계획은 목표, 추진일정, 실행주체, 책임분담, 재정적·기술적 타당성 그리고 평가의 항목을 담고 있다.

한편 헤이그시와 일반시민을 연결시켜 주는 운영위원회가 구성되었다. 위원장은 한 대학교수가 맡고 있는데 8개의 주제를 맡은 각 그룹의 논의의 방향을 정하고 행동계획의 집행을 위한 각 주제그룹간의 연계활동도 지원하고 있다. 시는 운영위원회와 주제그룹간의 중간에서 연계역할을 맡고 있다.

▶ 일본 카나가와현의 지방의제 21

카나가와 현은 인구 8,228,033명에 면적 2,413km²에 이르며 우리나라의 도에 해당하는 광역 지방자치단체이다. 카나가와현은 일본열도 본토인 혼슈의 중앙, 동경도 남부에 위치하고 있다. 카나가와는 일본에서 가장 고도로 개발되고 인구가 밀집된 지역 중 하나로, 도시와 산업의 중심지인 요코하마와 카와사키가 있다. 카나가와 경제는 여러 분야의 첨단산업, 제조업, 서비스산업 등으로 매우 다양하게 구성되어 있

으며 일본 전체 GNP의 약 10%를 차지한다. 가구당 소득은 스웨덴이나 네덜란드 수준이며 세계적으로 가장 고도로 산업화된 지역중의 하나이며, 에너지와 자원을 가장 많이 사용하는 지역 중의 하나다. 지리적으로도 카나가와는 매우 다양한 지방으로 동부는 동경만 주변의 도시화된 지역으로 그리고 서부는 국립공원 후지산을 포함하여 산악과 삼림지역으로 구성되어 있다.

카나가와현 지방의제 21의 공식명칭은 의제 21 카나가와(Agenda 21 Kanagawa)이다. 의제 21 카나가와는 일본 최초의 지방의제 21이다. 의제 21 카나가와는 카나가와 고유의 의제로서 다가오는 다음 세기까지 카나가와에서의 지구환경보호를 위한 지침의 역할을 한다. 이 프로그램의 주목적은 지역수준에서 지속가능한 사회를 건설하는 것과 지구환경보호를 위한 지역에서의 실천을 촉진하는 것이다. 의제 21 카나가와는 의제 21의 뜻과 정신을 따르며, 여기에는 환경친화적 시민생활방식의 실천, 지속가능한 도시의 실현, 환경친화적 기업과 산업의 육성, 그리고 국제협력의 증진이라는 4가지 기본목표가 정의되어 있다.

이 프로그램의 목적은 의제 21의 제2장, 제34장 그리고 제37장의 목적에 부응하면서 의제 21의 제7장에 명시된 지속가능한 인간정주에 대한 요구 뿐만 아니라 제4장, 제5장 그리고 제6장에 정의된 보다 광범위한 사회경제적 문제점까지도 도출하고, 제2부에 명시된 각각의 특수한 환경문제에 대한 구체적인 실천계획 목록을 제공하며, 제3부에 명시된 각 지역부문의 역할을 분명히 밝히고, 그리고 지속가능한 개발을 위한 국제협력과 기술이전을 촉진하고자 하는 것이다.

1993년 카나가와현은 '지구환경보호를 위한 시민헌장', '카나가와 환경선언' 그리고 지역환경실천 지침인 '의제21 카나가와'를 채택하였다. 의제 21 카나가와는 카나가와현내의 자치단체 뿐만 아니라 수많은 지역주민 및 기업과의 토론을 거쳐 도출되었다. 의제 21 카나가와의 주목적은 지역수준에서 지속가능한 사회를 건설하고 지구환경을 보호하기 위하여 시민, 기업인 그리고 카나가와의 자치단체의 협조적 노력을 바탕으로 지역의 실천을 증진시키는 것이다.

의제 21 카나가와 본문은 4가지의 기본목표를 포괄하고 있다. 4가지 기본목표란 카나가와현 장기비전으로 환경친화적 생활양식의 촉진, 지속가능한 도시의 창조, 환경친화적 사회-경제 시스템의 구축 그리고 지구환경보호와 지속가능한 개발을 위한 국제협력의 증진 등을 가리킨다. 의제 21 카나가와에는 이 목표달성을 위한 77개의 구체적인 부문별 실천계획이 서술되어 있다.

의제 21 카나가와에 의거하여 지속가능한 개발을 촉진시키기 위한 각 부문의 다양한 개별적 활동이 시작되었다. 여기에는 카나가와 전역에 걸친 대규모 식목 및 교육적인 환경보전 이벤트 등과 같은 부문간의 협력사업도 포함되었다. 의제 21 카나가와는 4가지 기본목표를 통해 카나가와에서의 “환경행정의 새로운 장”을 위한 토대를 제공하였다.

1994년 카나가와현에서는 새로운 환경행정의 일부로서 수많은 구체적인 사업을 시행하였다. 생태건축, 지역내의 도로 표면을 통해 빗물이 침투될 수 있도록 하는 침투성 포장 그리고 환경분야에서 국제협력을 증진시키기 위한 새로운 기관인 일본 국제생태연구센터 설립 등도 이 사업의 일환이었다.

1960년대와 1970년대에 카나가와는 戰後의 고도 성장에 따른 심각한 오염과 공중보건 문제에 직면하였으나, 지역수준의 강력한 규제수단을 통하여 이 문제를 극복하였다. 그러나 1980년대와 1990년대를 통하여 카나가와현은 환경문제에 대한 관심의 초점이 사후처리방법에서 소비자의 생활양식에 따른 비점오염원, 도시공간의 구조, 도시화에 따른 점진적인 자연녹지의 감소 등 보다 복잡한 문제로 전환되고 있다는 것을 인식하였다. 더욱이, 오존층 파괴라는 문제에 나타난 바와 같이, 지구환경에 미치는 지역활동의 영향은 이와 같은 인식을 변화시키는 역할을 하였다. 이러한 현대 환경문제는 지역의 모든 부문과 시민의 협조적 노력을 통해 그리고 환경과 개발에 대한 장기적이고 국제적인 시각에서 논의되어야 한다는 인식 하에 카나가와의 의제 21을 도출해 낸 합의과정이 시작되었다.

유엔환경개발회의의 준비를 진행하면서, 카나가와현은 환경에 대한 인식을 제고시

키기 시작하였다. 1991년에 카나가와 현에서는 1992년을 “지구의 해 카나가와: 지구 환경을 위한 원년 (Earth Year Kanagawa : Year 1 for Global Environment)”으로 선포하고 다양한 이벤트 및 캠페인을 실시하고 다음 4분야에 중점을 둔 정책을 개발하였다.

- 캠페인과 호소 : 지구환경보호를 촉진시키기 위하여 카나가와는 현내의 모든 활동과 인접지방정부와의 협조에 있어서 주도적으로 관여하였다. 여기에는 동경지역 7개 주요 자치단체의 장이 참여하는 회의와 호소문이 포함되었다. 이 회의는 3,200만 주민에 의해 지구환경보호 방안이 도출되도록 하기 위한 것이고, 호소문은 유엔환경개발회의에 제출되었다.
- 의식제고를 위한 이벤트 : 카나가와 현은 1992년에 환경보호의 필요성에 대한 의식제고를 위해 63가지의 다양한 이벤트를 개최하였다. 주요 행사로는 1,800만명이 참가한 도시녹지박람회, 야생조수보호 집회(2만명 참가), 지구의 해 음악축제(2400명 참가) 그리고 시낭송대회(3,670명 참가) 등이다.
- 지구환경정책 개발 : 현은 CFC 배출 방지, 산성비 방지, 생태도시 건설 그리고 환경기술 연구개발의 촉진 등 지구환경보호에 관한 여러 가지 정책을 수립하였다.
- 행동지침 수립 : ‘지구의 해 카나가와’ 이벤트의 핵심은 지구환경보호를 위한 행동지침 수립을 위하여 현의 전역에 걸쳐 개최된 일련의 회의이다. 이 지침은 카나가와 고유의 지방의제 21이다. 1993년 1월에 카나가와현은 공식적으로 이 지침을 채택하여 ‘의제 21 카나가와’라고 명명하였다.

의제 21 작성은 1991년 6월부터 본격적으로 시작되었다. 1992년 현은 계획의 틀과 절차를 수립하고 카나가와현 내의 주요 민간단체 회의를 주관하기 시작하였다. 현은 가장 먼저 ‘의제 21 카나가와 전문가 자문회의’를 발족시켰다. 이 자문회의는 의제 21의 절차를 검토하고 최종 의제 21 본문에 대해 조언해 줄 과학분야 및 학문

적으로 저명한 인사들로 구성되었으며, 의제 작성 기간을 통해 5차례 회의를 열었다.

그 다음, 현내의 시민/민간기구, 민간기업 그리고 현내의 지방자치단체의 의견을 반영하기 위하여 3부문 회의를 발족시켰다. 이들 각 부문에는 카나가와현내 주요단체의 대표자가 포함되었다. 예를 들어 시민협의체인 '지구환경보호를 위한 카나가와 시민회의'는 43개의 주요시민단체와 및 비정부민간기구들로 구성되었다. 민간기업위원회는 지역상공회의소와 같은 6개의 경제 및 교역협회로 구성되었다. 지방자치단체 위원회는 37개 市, 町, 村의 대표로 구성되었다. 이들 각 위원회는 의제 21 수립 과정에 포함시킬 구체적인 계획을 수립하기 위하여 그 해에 5~7회에 걸쳐 회의를 가졌다. 도중에 합동회의도 개최되었다. 이 합동회의에서는 세부문의 대표가 한자리에 모여 각 부문의 진척사항을 발표하고 협조활동을 위한 공동의 과제와 잠재능력에 대한 의견도 교환하였다.

카나가와현 환경보전국 환경정책부는 의제 21 사업을 위한 사무국의 역할을 하였다. 환경정책부는 모든 조직을 통솔하고, 여러 회의를 준비하고 주최하였으며, 그리고 의제 21 카나가와 초안을 작성하였다. 지방의제 21 추진과정에서 제기된 의견과 건의사항에 대해 조치를 강구하기 위하여 현의 각국의 국장으로 구성된 부서간 협력위원회를 구성하였다. 이 위원회는 현의 부지사 주관 하에 1년에 2회 열렸다. 하부조직으로 각국의 국장들로 구성된 실무위원회가 조직되어 연간 4번 회의를 열었다. 사무국은 세부문 각각의 회의 결과를 요약하여 부서간 협력위원회에 보고함으로써 시민의 합의과정이 반영되도록 하였다.

합의과정에 직접 참여하지 않은 카나가와현내 주민과 기구들로부터의 광범위한 의견수렴을 위하여 사무국은 다음과 같이 다양한 수단을 동원하였다. 현의 대표자들이 의제 21의 목적을 설명하고 참여자들의 의견과 제안을 청취하는 수많은 상담회의를 주관하였다. 현에서는 의제 21 카나가와에 대한 정보가 담긴 우편물과 지역사회의 의견을 담아 반송될 수 있도록 주소를 기입한 우편엽서를 함께 수천 가구에

발송하였다. 현은 의제 21 카나가와 작성과정에 많은 사람의 참여를 촉진시키고, 인식제고를 위하여 '지구의 해' 이벤트와 대중매체를 통해 홍보하였다. 현이 이러한 노력을 기울인 결과 수천 통의 답신이 접수되었다.

1993년 1월 카나가와현은 지구환경보전 촉진을 위한 회의를 주관하였다. 여기에 의제 21 카나가와 작성을 추진하고 있는 각 부문 대표자들이 참석하였다. 바로 이 회의에서 지구환경보호를 위한 새로운 행동지침이 공식적으로 채택되었다. 회의 참석자들은 의제의 이행과정을 감시하기 위한 상설감독기구의 위원으로 임명되었다. 앞서 언급한 부서간협력위원회도 '카나가와 지구환경보호협회'로 개명되어 새로운 상설기구로 창설되었다.

공공부문과 민간부문은 의제 21 카나가와와 목표달성과 지속가능한 개발을 중진시키기 위하여 다양한 활동에 참여하였다. 의제 작성 과정에서, 시민, 기업, 그리고 지방자치단체를 대상으로 4개 분야 목표달성을 위한 여러 가지 실천계획이 수립되었다. 다음은 의제에 제시된 4분야 행동지침의 예이다.

□ 환경친화적 생활양식

시 민 : 보일러의 운전표시등 스위치를 끈다. 1회용 종이제품 사용을 자제한다.

기업/정부: 에어컨과 난방기구를 효율적으로 사용한다.

청정자동차를 도입한다.

□ 지속가능한 도시

시 민 : 녹지를 보호하고 가꾼다.

지방정부 : 노면에 투수성 포장을 한다.

기 업 : 사무실과 공장 주변에 녹지를 가꾼다.

□ 환경과 공생하는 사회-경제체제

기 업 : 산업폐기물을 감소시킨다.

지방정부 : 폐기물의 감소와 자원재활용을 위한 포괄적 전략을 수립한다.

□ 국제환경협력

시 민 : 개발도상국에 대한 이해를 넓힌다.

지방정부 : 자매도시와 환경협력을 강화한다.

시민단체는 나무를 심고, 캔·병·우유용기·의복 등을 재활용하며, 폐식용유를 이용하여 비누를 제조하고, 지역의 환경상태를 점검하기 위한 환경감시활동을 하며 그리고 환경축제를 주관하는 등의 자원봉사활동을 전개하고 있다. 기업들은 일련의 환경교육 세미나를 개최하였고, 환경감사를 위한 틀을 만들고 있으며, 다양한 공공의 이벤트와 사업에 재정적인 지원을 하였다.

현은 1억 4,900만달러의 예산을 들여 의제 21 카나가와에 관련된 52개의 사업을 수행하였다. 가정용 의제 21 카나가와를 작성하여 보급하는 한편, 직접적인 재정 지원, 정보 제공, 장치설치를 위한 공간 제공, 전문기술 제공 등 시민과 민간단체의 활동을 지원하였다.

에너지 절약형이면서, 빗물을 활용하고, 재활용 건축자재를 사용한 생태적 건물을 건축하는 등 의제 21 카나가와에 의거하여 대규모 특수사업이 수행되었다. 최근에 100여채의 이런 건물이 건설되어 사용 중에 있다. 하수처리장과 홍수배제시설의 부담을 경감시키고, 도시지역에 지하수 함양을 증진시키기 위하여 지방도에 투수성 포장을 하였다. 이미 30km 구간이 새로이 포장되었다.

또 다른 주요 새로운 실천으로는 오존층 파괴물질인 CFC를 회수하여 처리하기 위한 汎縣的 체계를 구축한 것이다. 냉장고와 같이 가정이나 기업에서 버려지는 CFC를 함유하는 폐기물을 수거하고, 적절한 장비로 CFC를 회수하는 체계는 카나가와현내의 자치단체와 민간기업의 협조를 통해 구축되었다. 현은 CFC를 함유하는 용기를 수거하여 중앙정부가 운영하는 CFC 처리시설로 보낸다. 현은 CFC를 사용하지 않는 기구를 구매하도록 재정적으로 지원하기 위하여 보조금 지급제도도 마련하였

다.

열대 우림의 보호도 주요 실행 분야이다. 현은 工期가 3년 이상인 공공 부문의 공사에서의 열대수목사용을 70%로 줄이고, 기업 및 학자들과 함께 콘크리트 형틀과 같은 광범위하게 이용되는 열대수목의 사용을 줄이기 위한 대체재 및 공법을 개발하고 있다. 현은 개발도상국에서 열대 우림을 보호하고 회복시키기 위한 사업을 수행하는 재단을 설립하였다.

국제협력분야에 있어서, 현은 자매결연지방과 공동으로 개도국에서 환경협력사업에의 참여 가능성을 검토하기로 결정하였다. 카나가와현은 개발도상국의 문제점을 교육시키고 개발원조를 위한 시민운동을 지원할 민족간 협력체제도 구축하였다. 1993년 10월 카나가와현은 지속가능한 개발을 위한 연구와 국제협력의 기지로서의 국제생태연구센터를 설립하였다. 이 센터는 열대 우림의 재생에 관해 연구하며, 말레이시아의 사라왁(Sarawak)과 다른 동남아시아 지역 국가에서 여러 가지 사업을 수행하고 있다.

카나가와 공무원들은 의제 21 카나가와가 현 내부의 의사결정 과정 및 체계에 긍정적인 영향을 준 것으로 믿고 있다. 새로이 창설된 카나가와 지구환경보호협회는 도시녹화와 같이 공원관련부서, 건설부서 그리고 산림관계부서 등과 같은 전통적인 행정계통이 관련되어 있는 사안에 대해 전례 없는 부서간 협조를 위한 틀을 제공하고 있다. 더욱이 각 과에 근무하는 개개인이 환경관련 정보를 제공하고, 종이를 재활용하며, 사용하지 않는 전등을 끄는 등의 청사 내부의 환경관련 업무를 맡도록 하는 체계도 구축되었다.

1995년 말, 카나가와현은 일본환경청과 국제환경자치체협의회(ICLET)와 공동으로 '지속가능한 도시를 위한 지방의 역할에 관한 국제회의'를 개최하기도 하였다. 이 회의의 목적 중의 하나는 의제 21 작성을 위한 전세계의 지방정부의 노력을 재조명하고 촉진하고자 하는 것이다.

카나가와 공무원들은 일반 대중에게 지방의제 21의 개념과 목적을 분명히 밝힐

필요가 있다는 것을 강조하고 있다. 개별적 노력의 기대효과는 '절약된 목재의 양'과 같이 이해하기 쉽게 표현되어야 한다. 의제 21에 제시된 행동지침의 결과를 정량적으로 나타내는 것도 중요하다. 목표치 설정에 대한 정량적 접근이 의제 21 카나가와 의 핵심이다. 각각의 실천계획에 대한 구체적이고 측정 가능한 목표가 제시되었다(예, 전기 10% 절약). 각 활동의 효과는 모의 자료에 근거하여 추정되었고, '카나와와 모든 발전소가 4일간 생산한 전력만큼 절약되었다.'는 식으로 알기 쉽게 표현되었다. 행동지침과 기타 정보는 연령그룹별 또는 산업부문별로 대상을 설정하여 작성되었으며, 실천계획은 그림으로 설명되었다. 기업과 개인의 활동에 대한 인정과 보상을 위한 施賞과 각종 이벤트는 의제 21 카나가와에 대한 관심을 지속시키고 자발적인 노력을 장려하는 데 매우 중요하다.

지사가 관장하는 縣廳內的 부서간 위원회 뿐만 아니라 협의과정을 관리하고 각 부문의 의견을 수렴하는 민간협의제도 의제 21의 작성과 이행에 매우 중요하다. 기존의 카나가와 지구환경보호협회내에 부문간민간단체회의를 설치한 것도 의제의 이행과정을 감시하고 감독하는 체계를 제공하는 데 매우 중요하였다.

일본의 지방정부에서는 일반적으로 2-3년마다 부서의 직원이 바뀌기 때문에 현의 정책에 있어서 의제의 장기적 연속성과 중요성을 보장하기 위한 기구가 필요하다. 부서간 협력위원회를 통해서 뿐만 아니라 공식적으로 각 부서의 직원들에게 환경임무를 부여하여 이 사안을 다루도록 하기도 하였다.

1992년에 의제 21 카나가와와 추진을 위해 회의주관, 초안과 본문 및 유인물 인쇄에 소요된 총예산은 약 38만 달러이었다. 1994년 예산 중 의제에 의거하여 수행되는 지구환경보전과 관련된 사업비는 1억 4,900만달러었다.

환경정책부는 지방의제 프로그램의 사무국의 역할을 하였고, 환경정책부 대부분의 직원들이 간접적으로 지방의제 업무를 수행하였다. 위원회의 조직과 초안 작성을 위해 의제 21 카나가와 작성기간에 3명의 상근 요원이 임용되었다.

10명의 전문 자문위원은 의제를 검토하고 건의사항을 공론화하는 일을 맡았다.

또한 98개 지방기업협회 대표들과, 비정부민간기구 및 자치단체는 각 부문의 여론형성에 중요한 역할을 하였다. 한편, 약 500만명이 의제 작성과정 및 1992년 “지구의 해 카나가와” 행사의 일환으로 펼쳐진 각종 이벤트 등 다양한 방법으로 의제 21 카나가와에 참여한 것으로 추정되고 있다.

부록 3. 지방의제 21 예시(안)

1992년 리우회의에서 채택된 의제 21을 지방자치단체 차원에서 실천하기 위한 행동계획인 지방의제 21을 청색의제, 갈색의제, 녹색의제의 셋으로 나누어 다음과 같이 제시한다. 이 예시 안은 서울의제 21과는 무관하며 단지 다양한 형식의 지방의제 21이 가능하다는 것을 보여주는 데 의의가 있다. 실제 서울의제 21은 목표연도와 달성해야 할 목표치까지 제시되는 보다 구체적인 내용을 담게 될 것이다.

1. 청색의제 : 푸른 지구를 만들기 위한 우리 모두의 노력

- ◇지구온난화 방지
- ◇오존층 보호
- ◇생물다양성 보호
- ◇산성비 대책
- ◇국제환경협력 강화

2. 갈색의제 : 환경오염 없는 맑고 깨끗한 서울 만들기

- ◇대기오염방지 및 개선
- ◇수질오염방지 및 개선
- ◇소음·진동방지 및 개선
- ◇쓰레기 감량과 재활용 촉진
- ◇토양오염방지 및 개선

3. 녹색의제 : 자연과 더불어 사는 녹색 서울 만들기

- ◇공원녹지 확충
- ◇에너지 절약 및 효율적 이용
- ◇소비생활 개선
- ◇녹색교통체계 확립
- ◇환경친화적 토지이용
- ◇환경교육 강화

1.1 청색 의제: 지구온난화 방지

행동분야 행동주체	1. 지구온난화 방지
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 석탄, 석유 등 화석연료 사용을 억제한다 ■ 에너지 절약형 기구류를 사용한다 ■ 적정수준의 냉난방 온도를 유지한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ LNG 등 청정연료 사용을 확대한다 ■ 매립지 등의 메탄가스 회수 기술을 개발한다 ■ 대체에너지 기술을 개발한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 이산화탄소 배출저감종합대책을 수립한다 ■ LNG 등 청정연료 보급을 확대한다 ■ 가을 추수 후 볏짚 태우기를 금지하도록 수도권 지방자치단체와 협의한다 ■ 매립지 등의 메탄가스 회수 대책을 마련한다 ■ 국제기술협력을 강화한다 ■ 지구환경문제에 대한 교육 및 홍보를 강화한다 ■ 지구환경보전 추진그룹을 녹색서울시민위원회 산하에 두는 방안을 검토한다

1.2 청색 의제: 오존층 보호

행동분야 행동주체	2. 오존층 보호
사 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ CFCs 사용제품의 이용을 자제한다 ■ 냉장고 및 자동차 에어컨 관리를 철저히 한다 ■ 기타 냉방기 사용을 자제한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ CFCs가 대기로 배출되지 않도록 회수 및 재이용을 추진한다 ■ CFCs를 사용하지 않는 생산체제로의 전환을 서두른다 ■ CFCs 대체기술을 개발한다 ■ 기존 기구류의 CFC 회수기술을 개발한다 ■ 발포 포장·단열재의 재이용 및 대체품 개발을 서두른다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 오존층 보호대책을 수립한다 ■ 전자, 냉동기 제조업체 등 대상 사업장을 조사하여 CFCs 감축계획을 작성하며 연도별 감축목표를 설정한다 ■ CFCs 회수대책을 마련한다 ■ CFCs를 사용하지 않는 생산체제로 전환하는 기업에 재정적 지원 방안을 마련한다

1.3 청색 의제: 생물다양성 보호

행동분야 행동주체	3. 생물다양성 보호
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 야생동식물 보호운동에 참여한다 -보신용 야생동식물 소비를 자제한다 -야생동식물의 채집을 하지 않는다 -밀렵을 하지 않고 사냥을 자제한다 ■ 탐조회 등 자연관찰모임에 적극 참여한다 ■ 열대림 감소에 대한 인식을 다시 한다 ■ 모피 등 멸종위기에 처한 동물로 만든 제품을 사용하지 않는다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 사업활동과 관련하여 야생동식물 보호대책을 수립한다 -야생동식물 수출입을 자제한다 -야생동식물 보호운동을 편다 ■ 희귀야생동물의 서식환경을 고려하는 사업활동을 추진한다 -자연환경에 부하가 적은 사업활동을 추진한다 ■ 원목 수입국에서의 식림사업을 전개한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 서울시에 서식하는 생물종을 목록화하고 모니터하며 생물종 다양성을 평가하고 분석한다 ■ 토지이용계획, 환경오염방지 및 환경교육 등 제분야에서 생물다양성 보호를 고려한다 ■ 민간단체의 생물종 다양성 보호활동을 조장하며 지원한다 ■ 야생동식물보호대책을 수립한다 -야생동식물 현황조사 및 관리대책을 수립한다 -자연환경보전조례를 제정한다 -도시농장을 만든다

1.4 청색 의제: 산성비 대책

행동분야 행동주체	4. 산성비 대책
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 저유황 난방연료를 사용한다 ■ 자동차 배출가스 정화장치를 부착한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 산성비 원인물질의 배출을 억제한다 ■ 저유황 연료를 사용한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 질소산화물과 아황산가스의 배출저감계획을 수립한다 ■ 산림, 토양, 호수 및 건축물 등에의 산성비 피해 조사를 실시한다 ■ 중국, 일본 등의 해당도시와 산성비의 장거리 이동에 관한 공동 조사를 실시한다

1.5 청색 의제: 국제환경협력 강화

행동분야 행동주체	5. 국제환경협력 강화
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해외 여행시 들고 본 선진외국도시의 모범적인 환경보전사례를 시에 적극적으로 제안한다 ■ 해외여행시 그 나라의 환경을 훼손하지 않도록 노력한다 ■ 국제환경협력의 내용을 숙지하고 이를 실천한다 ■ 민간환경단체별로 국제환경협력을 강화한다 ■ 국제연대체계를 가진 국내환경단체 또는 국제환경단체에 회원으로 가입한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 해외지사를 통하여 환경정보를 수집한다 ■ 환경오염산업의 개발도상국으로의 수출을 자제한다 ■ 환경산업 및 환경기술 개발을 위한 국제협력을 강화한다 ■ 진출국의 환경기준을 준수한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국제환경정보 수집 및 분석능력을 높인다 ■ 국제환경협약에 규정되어 있는 오염물질의 현황과 피해규모에 대한 모니터링 체계를 세운다 ■ 외국도시와의 환경협력을 위한 교류를 확대한다 ■ 국제환경협약을 준수하기 위한 제도적, 사회적 여건을 조성한다 <ul style="list-style-type: none"> -국제환경협약 숙지를 위한 자체 공무원 연수 프로그램을 개발한다 -시민홍보용 책자를 제작하여 배포한다 -기업에 대해서는 행정지도를 통하여 참여를 유도한다 ■ 각국 지방자치단체와 환경협력을 확대한다 <ul style="list-style-type: none"> -자매결연도시와의 환경정보교류 협력방안을 마련한다 -외국민간환경단체와 서울시 소재 민간환경단체와의 교류를 지원한다

2.1 갈색 의제: 대기오염방지 및 개선

행동분야 행동주체	1. 대기오염방지 및 개선
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 에너지를 절약한다 <ul style="list-style-type: none"> - 적정수준으로 난방온도를 유지한다 - 주택의 창·출입문을 잘 관리하여 난방에너지 손실을 줄인다 ■ 효율적으로 자동차를 이용한다 <ul style="list-style-type: none"> - 급출발 및 급제동 금지 등의 올바른 운전습관을 통하여 자동차 배출가스 발생량을 줄인다 - 차량의 배출가스검사 및 정비를 통하여 오염물질 배출량이 기준치 이내 있도록 노력한다 - 차량의 적절한 정비를 통하여 연비를 극대화한다 ■ 불법적으로 쓰레기를 소각하지 않는다 ■ 저공해 고효율 난방기구로 교체한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 제조시설을 적정하게 관리한다 - 저공해 연료사용을 추진한다 - 오염물질 발생 및 에너지의 손실을 최소화한다 - 대기오염물질배출을 줄이기 위한 오염방지시설을 확충한다 - 굴뚝의 오염도 상시 측정을 통하여 대기오염을 관리한다 ■ 근로자의 승용차 이용을 억제하며 대중교통수단 이용을 장려한다 ■ 공사시 먼지 발생 억제를 위한 조치를 취한다 - 주기적 살수, 세륜시설 설치 및 가동을 철저히 한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대기배출업소 배출허용기준을 단계적으로 강화한다 ■ 자동차 배출가스 정기검사제를 도입한다 ■ 휘발성 유기화합물질 배출규제지침을 마련한다 ■ 대기오염물질 배출량을 지속적으로 저감한다 - 연도별 질소산화물 배출량 삭감계획을 수립한다 - 저공해 CNG차량을 보급한다 - 경유차 매연후처리장치 부착 및 단계별 확대계획을 수립한다 - 먼지 다량배출업소 관리를 강화한다 - 도시가스 및 지역난방 보급을 확대한다 - 오존경보제를 확대 실시한다

2.2 갈색 의제: 수질오염방지 및 개선

행동분야 행동주체	2. 수질오염방지 및 개선
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가정에서 물 사용을 절약하며 효율적으로 재이용한다 ■ 부엌, 화장실 등에서의 생활오수의 발생을 줄인다 ■ 세제 사용을 줄이고 생분해도가 높은 세제를 사용한다 ■ 하천감시활동을 편다 ■ 정화조를 개선한다 ■ 불법 노천세차를 자제한다 ■ 폐식용유 등 기름의 하수도 투입을 자제한다 ■ 샤워기 및 양변기 등에 절수형 기구를 사용한다 ■ 차량의 적정 정비를 통하여 자동차 기름 누출을 예방한다 ■ 불법 폐수방류를 감시한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 절수형 수도꼭지 이용, 개발 및 보급을 추진한다 ■ 급수시설 관리를 철저히 한다 ■ 폐수 저감대책을 수립한다 ■ 폐수 재이용대책을 마련한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 오염원 관리를 강화한다 <ul style="list-style-type: none"> - 폐수배출허용기준을 강화하고 지도단속을 강화한다 ■ 한강분류 및 지천 관리를 강화한다 <ul style="list-style-type: none"> - 한강특성에 적합한 수질관리모형을 개발한다 - 팔당특별대책지역 관리를 철저히 한다 - 자연형 하천으로 정비한다 ■ 상수관망의 GIS 구축과 상수도관 및 하수관거를 정비한다 <ul style="list-style-type: none"> - 배급수관중 15년 이상 노후관을 갱생하고 교체한다 ■ 환경기초시설을 확충한다 <ul style="list-style-type: none"> - 하수관거를 정비하고 소규모 하수처리장을 건설한다

2.3 갈색 의제: 소음·진동 방지 및 개선

행동분야 행동주체	3. 소음·진동방지 및 개선
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 올바른 차량운전습관을 생활화한다 -자동차 경음기 사용을 억제한다 -차량 운행속도를 준수한다 -적절한 정비를 통하여 소음발생을 억제한다 ■ 음향기기 사용시 적정 음량을 유지한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 생산 공정에 저소음형 기기 및 기계류를 이용한다 ■ 사업장 발생 소음을 최소화하며 소음전파를 방지한다 ■ 저소음형 기기 및 기계류를 개발하고 보급한다 ■ 건축물에 소음방지형 소재를 이용하여 정숙한 실내공간을 제공한다 ■ 건물 신축시 소음공해를 고려하여 건물을 배치하고 설계한다 ■ 건설 사업장에서의 저소음 공법을 채택한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 구청별로 소음우심지역을 조사하고 관리대책을 수립한다 ■ 도로변 공동주택 건립시 이중창 및 방음설치를 의무화한다 ■ 정온시설 주변에 방음벽을 설치한다 ■ 건설소음 규제지역을 지정하여 관리한다 ■ 이동소음원 사용금지지역 및 대상을 지정하여 관리한다 ■ 생활소음 규제대상을 확대한다

2.4 갈색 의제: 쓰레기 감량과 재활용 촉진

행동분야 행동주체	4. 쓰레기 감량과 재활용 촉진
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분리수거를 생활화한다 ■ 일회용품의 사용을 자제한다 ■ 음식물 쓰레기를 줄인다 ■ 재활용가능 생활쓰레기는 최대한 재활용한다 ■ 장바구니 사용을 생활화한다 ■ 과대포장된 상품의 구매를 자제한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 건설폐자재를 줄이고 이를 재활용한다 ■ 패스트푸드점에서 쓰레기를 줄이기 위하여 노력한다 ■ 사무용 종이를 절약한다 -복사지는 양면을 모두 이용한다 ■ 재생가능한 종이류를 구매한다 ■ 재활용 기술개발에의 투자를 확대한다 ■ 특정폐기물을 감량화한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 쓰레기 감량 및 재활용률 달성 목표를 단계적으로 높인다 ■ 음식물쓰레기 감량화를 추진하며 퇴비화시설을 확대 설치한다 ■ 재활용품 분리수거 체계를 구축한다 ■ 재활용센타를 확대 설치한다 ■ 종량제 위반 및 재활용품 혼합배출의 지도단속을 강화한다 ■ 재생업체에게 실효성 있는 육성보조금을 지급하며 재생제품 소비를 촉진한다 ■ 시청사의 쓰레기 처리를 모범적으로 한다 ■ 청소취약지역 관리를 강화한다 ■ 건설폐기물 관리를 강화한다 ■ 청소대행업체의 경쟁력을 강화시킨다

2.5 갈색 의제: 토양오염 방지 및 개선

행동분야 행동주체	5. 토양오염방지 및 개선
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 폐축전지, 폐오일, 폐윤활유, 부동액 등을 함부로 버리지 않는다 ■ 생활쓰레기를 불법적으로 매립하거나 투기하지 않는다 ■ 차량의 적절한 정비를 통하여 오일, 부동액 등의 누출을 예방한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 노천 차량정비를 금지한다 ■ 폐기물의 불법 매립 및 투기를 하지 않는다 ■ 화학물질 누출사고 방지를 위한 안전조치를 한다 ■ 주유소의 기름누출을 최소화하고 주변지역의 토양오염도를 주기적으로 측정한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 화학물질의 관리를 철저히 한다 <ul style="list-style-type: none"> - 화학물질의 유출사고 방지를 위한 지도관리를 철저히 한다 - 유해화학물을 사용하는 사업장의 지도 감독을 철저히 한다 - 유해폐기물의 유통단계 및 처리실태 감독을 철저히 한다 ■ 오염된 지역의 응급복구를 위한 긴급 복구체계를 확립한다 ■ 주유소 허가시 사전 토양오염도를 측정하며 운영단계에서의 오염도도 주기적으로 측정한다

3.1 녹색 의제: 공원녹지 확충

행동분야 행동주체	1. 공원녹지 확충
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공한지에 텃밭을 조성한다 ■ 집안의 여유공간에 꽃밭을 조성하거나 화분을 놓는다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 회사 건물 및 부지를 녹화한다 ■ 환경정화수를 심는다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 도심녹화사업을 중점적으로 추진한다 ■ 연안식생대 연결성 증대로 한강생태계를 복원한다 <ul style="list-style-type: none"> - 굴곡이 심한 호안재료나 어소블록 이용으로 식생가능한 환경을 조성한다 - 한강둔치에 초목과 관목이 성장할 수 있는 식재호안을 조성한다 ■ 강변도로변에 완충녹지대를 조성한다 ■ 북한산 이용행태를 개선한다 <ul style="list-style-type: none"> - 북한산 자연휴식년제를 실시한다 - 유흥중심에서 자연학습중심으로 이용행태를 전환한다 ■ 도시환경림을 조성한다 ■ 환경공원, 생태공원을 확대 조성한다 ■ 도시녹지총량제를 도입한다

3.2 녹색 의제: 에너지 절약 및 효율적 이용

<div>행동분야</div> <div>행동주체</div>	2. 에너지 절약 및 효율적 이용
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 에너지 절약형 가전제품 및 조명기기를 이용한다 ■ 석탄, 석유 등 화석연료 사용을 줄인다 ■ 이중유리창을 설치한다 ■ 에너지 효율적인 난방기구로 전환한다 ■ 에너지 절약적인 가정생활을 실천한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재활용가능 에너지 이용을 늘리고 그러한 기술을 개발한다 ■ 일조를 중시하는 건축설계를 한다 ■ 에너지 절약을 위한 추가적인 건축설계를 한다 ■ 추가적인 단열시공을 한다 ■ 창이나 문에 바람막이 설치를 한다 ■ 사무실의 냉난방기를 효율적으로 이용한다 ■ 사무용 기기의 이용시 절전을 생활화한다 ■ 생산, 유통단계에서 재생불가능 자원을 과도하게 고갈시키는 재화와 용역의 사용을 줄인다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 청정연료의 보급을 확대한다 ■ 에너지관리계획 및 에너지보전계획을 수립한다 ■ 일반시민의 이해와 관심을 확대시킬 프로그램을 개발한다 ■ 주택의 에너지효율성의 등급을 매긴다 ■ 재생불가능 자원의 고갈을 줄이는 재화와 용역의 사용을 장려한다

3.3 녹색 의제: 소비생활 개선

<div>행동분야</div> <div>행동주체</div>	3. 소비생활 개선
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 재활용 또는 재생가능한 자원으로 제조된 물건을 구매한다 ■ 심하게 환경파괴적인 제품을 덜 환경파괴적인 제품으로 바꾼다 ■ 수명이 길고 내구성이 있으며 재사용가능하고 갈아끼워 쓸 수 있고 수선가능하며 재활용가능한 제품을 구매한다 ■ 노동조합, 시민단체, 민간환경단체, 학교 등과의 협조체제를 구축한다 ■ 녹색소비생활개선을 위한 주요활동영역을 확인한다 ■ 환경마크상품을 구매한다 ■ 포장이 적은 상품을 구매한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가능한 한 재활용 또는 재생가능한 자원으로 부품 및 제품을 제조한다 ■ 불필요한 포장을 하지 않는다 ■ 환경파괴가 덜 되는 제품의 이용을 홍보한다 ■ 환경마크를 얻기 위하여 노력한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 각종 단체에 녹색소비생활에 대한 정보를 제공한다 ■ 환경친화적 구매에 대한 홍보책자를 발간한다 ■ 녹색소비생활선언을 채택한다 ■ 녹색소비생활 개선을 위한 전략을 정기적으로 모니터한다 ■ 환경마크제품의 제조 및 판매를 지원한다 ■ 환경친화적 제품에 대한 세제지원을 검토한다

3.4 녹색 의제: 녹색교통체계 확립

행동분야 행동주체	4. 녹색교통체계 확립
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가까운 거리는 걷거나 대중교통수단을 이용한다 ■ 대중교통 연계노선을 잘 알아서 먼 거리라도 대중교통수단을 최대한 이용한다 ■ 자전거 이용을 확대한다 ■ 연비가 좋은 자동차를 구입한다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대기오염을 저감할 수 있는 자동차를 개발한다 ■ 통근버스 확대로 직원의 자가용 이용을 억제한다 ■ 출퇴근 시차제를 도입한다 ■ 불필요한 출장을 줄이고 가능하면 전화, 팩스, 컴퓨터 통신 등을 이용하도록 한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공용차량의 에너지사용을 줄이고 효율성을 높인다 ■ 공용차량의 환경친화적 운용에 관한 가이드북을 발간한다 ■ 대중교통수단 이용 공무원에 대한 우대조치를 강구한다 ■ 시민의 대중교통수단 이용을 편하게 하도록 대중교통수단관리 및 지원정책을 수립한다 ■ 보행자를 중시하는 도로 및 교통계획을 수립한다 ■ 불법 주정차를 철저히 단속한다 ■ 자전거 전용도로망을 확충한다 ■ 수요관리중심의 교통정책을 수립한다 ■ 교통진정화 대책을 수립한다

3.5 녹색 의제: 환경친화적 토지이용

행동분야 행동주체	5. 환경친화적 토지이용
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 가능한 한 직장에 가까운 곳으로 이사한다 ■ 가족 수에 알맞은 규모의 주택에서 생활한다
기업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 직원의 출퇴근 교통량을 줄일 수 있는 방안을 검토한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 성장위주의 도시계획체제를 환경보전중심의 도시계획체제로 개편한다 <ul style="list-style-type: none"> -대규모 시설위주의 개발에서 시민생활의 질을 향상시키는 방향으로 전환한다 -환경영향평가, 환경오염방지, 성장관리전략 등을 도시계획의 최우선과제로 다룬다 -세부적인 건축물에서부터 가로 및 도로설계, 도시재정비계획, 도시기본계획에 이르기까지 도시계획체제를 전반적으로 재검토한다 ■ 도시계획, 교통, 에너지부문에 통합적으로 접근한다 <ul style="list-style-type: none"> -토지이용 및 교통 통합계획을 수립한다 -에너지 관리계획, 교통계획, 토지이용계획 및 재정계획을 연계하여 수립한다

3.6 녹색 의제: 환경교육 강화

<div>행동분야</div> <div>행동주체</div>	6. 환경교육 강화
시 민	<ul style="list-style-type: none"> ■ 시민단체 및 시정부의 환경교육프로그램에 적극적으로 참여한다 ■ '어린이용 의제 21'을 읽고 어린이 스스로 '어린이 지방의제 21'을 만든다
기 업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기업이 운영하는 환경오염방지시설을 환경교육의 장으로 개방한다
서울시	<ul style="list-style-type: none"> ■ 주요행사에 환경보전을 주요 이벤트의 하나로 포함한다 <ul style="list-style-type: none"> - '착한 녹색어린이 상'을 제정하여 어린이날에 수여한다 ■ 어린이, 대학생 및 기업 대상의, 정기적으로 수정보완할 수 있는 환경교육자료를 준비한다 <ul style="list-style-type: none"> - 의제 21을 어린이가 알기 쉽도록 편집한 '어린이용 의제 21'을 발간한다 ■ 지구의 날, 세계환경의 날에 교육홍보를 주제로 한 다양한 기념 행사를 준비한다 ■ 공공도서관에 환경관련정보 전문코너를 설치한다

SDI Research Series

Completion Report

Project Number	SDI 96-R-16
Title	The Seoul Local Agenda 21 Guide
Project Period	February 1, 1996 ~ July 31, 1996
Department	Department of Environmental Management
Participation Staff	
Researcher-in-Charge	Chang Woo Lee (Senior Researcher)
Research Staff	Hang Moon Cho (Researcher)
	Seoung Jae Lee (Researcher)

Abstract

The Seoul Local Agenda 21 Guide

In the age of globalization, localization and democratization, the city of Seoul is in search of the effective methods for the environmentally sound and sustainable urban development. While there is the increasing necessity of improving the city government's ability to establish the autonomous environmental policy, there is also growing awareness that the global environmental problems such as ozone depletion and global warming can only be solved through the positive environmental conservation activities in each city all over the world. The city of Seoul is now facing the challenge that urban environmental problems be approached in the global perspective. So it is imperative that the city of Seoul seeking to cooperate with other cities for the global environmental protection should be committed to prepare and implement the Local Agenda 21, which is the action plan for the urban environmental conservation and global environmental protection.

In 1992 the United Nations Conference on Environment and Development in Rio de Janeiro produced Agenda 21, a global blueprint for sustainable development. The document contains economic, social and cultural issues as well as environmental protection agendas. The Local Agenda 21 is

based on the Chapter 28 of the Agenda 21. Chapter 28 of Agenda 21 contains a call to all local communities to create their own Agenda 21, a Local Agenda 21, which takes the general purposes of Agenda 21 and translates them into concrete plans and actions. The Local Agenda 21 is a new type of environmental planning where citizens, local authorities and businesses share their roles based upon the partnership. A great number of local authorities throughout the world, is now initiating the Local Agenda 21 by recognizing that this can be an alternative of the present approaches.

The purpose of this study is to produce a comprehensive guidebook for the Seoul Agenda 21 planning. This guidebook suggests the step by step planning procedures most appropriate for Seoul. This research consists of three parts: Part 1 sets out theoretical background of Local Agenda 21 by explaining the definition, necessity and philosophy of it. Part 2 suggests the 7 steps from the beginning to the end of the Seoul Agenda 21 planning process. Part 3 deals with the strategies and future agendas for the successful implementation of Seoul Agenda 21.

The 7 phases proposed in the study are as follows: Formation of Environmental Forum, Suggestion of Environmental Vision, Identification of Problems, Setting of Targets, Establishment of Action Plan, Implementation and Monitoring, and Evaluation and Feedback.

There are a number of policy recommendations: firstly, Ku Local Agenda 21 and Seoul Local Agenda 21 should be well coordinated and balanced; secondly, the whole Departments and Offices of the city should be involved in the process of Seoul Agenda 21; thirdly, there must be an additional work to divide the participating major groups into subgroups; fourthly, the city of Seoul should introduce the Environmental Management and Auditing Scheme and sustainable development indicators as strategic tools for the successful implementation of Seoul Agenda 21; fifthly, it is desirable to give a familiar nickname to the Seoul Agenda 21 in order for the citizens of Seoul to understand it easily.

The researchers involved in the study hope that the city administrators in charge of the implementation of Seoul Agenda 21 and the members of the Seoul Agenda 21 Forum will refer to this study in the whole process of Seoul Agenda 21. If the Seoul Agenda 21 action plan is successfully implemented, there is no doubt that the environmental conditions of Seoul will be much more improved in the near future.

Table of Contents

Part I Significance and Necessity of Local Agenda 21	1
Chapter 1 Introduction	3
1.1 Background and Purpose	5
1.1.1 Background	5
1.1.2 Objective	7
1.2 Scope and Method	9
1.2.1 Scope	9
1.2.2 Method	9
1.3 Contents	9
Chapter 2 Significance and Necessity of Local Agenda 21	13
2.1 Historical Background and Meaning of Local Agenda 21	15
2.1.1 Historical Background	15
2.1.2 Meaning of Local Agenda 21 and Contents of Agenda 21	16
2.2 Three Themes of Local Agenda 21	17
2.2.1 Sustainable Development	17
2.2.2 Partnership	18

2.2.3 Process	19
2.3 Significance of Local Agenda 21	20
2.3.1 Local Agenda 21 as Civil Movement	21
2.3.2 Local Agenda 21 as Environmental Plan	24
2.3.3 Local Agenda 21 as Environmental Report	28
2.3.4 Initiating Body of Local Agenda 21	30
2.4 Nature of Local Agenda 21	31
2.4.1 Who	31
2.4.2 When	31
2.4.3 Where	32
2.4.4 What	33
2.4.5 How	34
2.4.6 Why	35
2.4.7 Definition of Local Agenda 21	36
 Part II Process of Seoul Agenda 21	 39
 Chapter 1 Outline of the Process of Seoul Agenda 21	 41
1.1 Policy Goals and Directions	43
1.2 Outline of the Process	45
 Chapter 2 Process of Seoul Agenda 21	 49
2.1 Organization of Environmental Forum	51

2.2 Suggestion of Environmental Vision	55
2.3 Analysis of Environmental Condition	57
2.4 Setting of Target	59
2.5 Establishment of Action Plan	61
2.6 Implementation and Monitoring	63
2.7 Evaluation and Feedback	65
 Part III Strategies and Suggestions for Seoul Agenda 21	67
 Chapter 1 Strategies of Seoul Agenda 21	69
1.1 Development of Sustainability Indicators	71
1.1.1 Significance of Sustainability Indicators Development	71
1.1.2 Principles of Sustainability Indicators Selection	75
1.1.3 Process of Sustainability Indicators Development	77
1.2 Introduction of Environmental Auditing Scheme	81
1.2.1 Significance of Environmental Auditing Scheme	81
1.2.2 Contents of Environmental Auditing Scheme	81
1.2.3 Environmental Auditing Process	83
1.2.4 Effective Implementation of Environmental Auditing	85
 Chapter 2. Suggestions for Seoul Agenda 21	87
2.1 Participation of Major Groups	89
2.1.1 Public Participation	89
2.1.2 Business Participation	93

2.1.3 Role of the City of Seoul	94
2.2 Establishment of Partnership for Seoul Agenda 21	95
2.2.1 Partnership through the Green Seoul Citizen's Committee	95
2.2.2 Regional Cooperation between Local Governments	98
2.2.3 Partnership through Environmental Information System	99
2.3 Implementation System for Local Agenda 21	100
2.3.1 Reorganization of Law and Institution	100
2.3.2 Establishment of Environmental Administration and Finance	101
2.4 Other Suggestions	102
2.4.1 Seoul City as Initiating Body of Environmental Policy	102
2.4.2 Ku Local Agenda 21	103
2.4.3 Subdivision of Participating Major Groups	105
2.4.4 Another Name for Seoul Agenda 21	105
Chapter 3 Conclusion	107
Bibliography	113
Appendices	123
Appendix 1: Case studies of Domestic Foreign Local Agenda 21	125
Appendix 2: Case studies of Foreign Local Agenda 21	137
Appendix 3: An Example of Local Agenda 21	153

