



## ‘지방행동 21’을 위한 민-관 파트너십의 토대: 사례 연구

### The Capacity of Public-Private Partnership for ‘Local Action 21’: A Case Study

오 수 길(성균관대학교 강사)

< 목 차 >

- I. 문제 제기
- II. 이론적·제도적 배경
- III. 사례 분석
- IV. 결 론

#### 【Abstract】

As a new form of governance, public-private partnerships have become an increasingly popular and important tool of the public policy process and service delivery. This article presents a case study of local governments' public-private partnerships, with a focus on the processes of 'Local Agenda 21' in Korea. Local Agenda 21 was launched in late 1994 by several local governments, and is now implemented in almost all local governments in Korea. Although it is too early to evaluate the effects of the public-private partnerships for Local Agenda 21, it is of practical interest to outline the processes and features. Moreover it contributes to review the base capacity of public-private partnership for

---

- 주제어 : 지방의제 21, 지방행동 21, 민-관 파트너십

- Keyword : local agenda 21, local action 21, public-private partnership

Local Action 21 resulting from the local governments' session at the Johannesburg World Summit for Sustainable Development in 2002. As a result of this case study it turns out that the partnership activities including environment education, campaigns, and learning by direct and actual experiences help to induce the partners to agree and to expand civil participation. The partners in the partnerships may gradually develop mutual trust and overcome the current limitations. If this can be achieved, public-private partnerships may become one of the major tools of local governments in Korea.

## I. 문제 제기

2002년 8월 24일부터 9월 4일까지 남아프리카 공화국 요하네스버그에서 열린 ‘지속가능한 발전에 관한 세계정상회의(WSSD: World Summit for Sustainable Development)’는 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최되었던 지구정상회담, 즉 ‘환경과 개발에 관한 유엔회의(UNCED: UN Conference for Environment and Development; 지구정상회담, Earth Summit; 리우회의)’ 이후 10년의 국제사회 지속가능한 발전 추진 성과를 평가하고 향후 구체적인 추진 계획을 마련하기 위한 자리였다.<sup>1)</sup>

---

1) ‘지속가능한 발전(sustainable development)’에 대한 대표적인 설명은 유엔환경계획(UNEP; UN Environment Programme), 특히 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED; World Commission on Environment and Development)가 출간한 보고서 『우리 공동의 미래』(Our Common Future)(WCED, 1987)에 나온 ‘환경적으로 건전하고 지속가능한 발전(ESSD: Environmentally Sound and Sustainable Development)’이라는 개념이다. 이 보고서는 의장 이름을 따서 『브룬트란트 보고서』(Brundtland Report)로 알려져 있다. 현재 널리 인용되고 있는 브룬트란트 보고서의 ‘지속가능한 발전’ 개념은 ‘미래 세대의 고유한 필요를 충족시킬 미래 세대의 능력을 손상시키지 않고 현 세대의 필요를 충족시키는 발전’(WCED, 1987: 5)이다. 즉 환경 용량(environmental capacity) 혹은 자연의 수용 능력(carrying capacity)을 고려한 개발을 하자는 의미이다. 1990년대 초반 우리나라에서 본래는 ‘지탱가능한 발전’이라고 소개되었다가 ‘지속가능한 개발(발전)’이라는 말로 바뀌어 통용되었는데, 다시 ‘지탱가능한 발전’으로 하자는 주장도 제기된다. ‘지속가능한’이라는 의미가 자연을 ‘지탱’하는 즉

이번 WSSD의 구체적인 목적은 지속가능한 발전을 위한 각국의 정치적 선언, 실행 계획에 대한 정치적 약속, ‘유형 2 파트너십(Type II Partnerships)’의<sup>2)</sup> 추진 등이 다(김귀곤, 2002: 4-5). 이는 리우회의에서 채택하여 이후 10년간 추진해온 ‘의제 21(Agenda 21)’을 각국이 더욱 실천적으로 나설 것을 강조한 것이라 할 수 있다.

환경 보전과 지속가능한 발전을 위한 행동 계획을 담은 지침서인 의제 21은 지방정부의 역할에 주목하면서 지방정부 단위에서 지방정부-기업-시민사회의 파트너십을 통해 의제 21을 수립·실천하도록 ‘지방의제 21(Local Agenda 21)’을 명시했었다.<sup>3)</sup> 이 때문에 이번 회의에서 지방의제 21 역시 별도의 지방정부회의를 통해 그간의 성과와 향후 방향성이 논의되었다.

8월 27일부터 30일까지 요하네스버그 샌톤지역 내 크라운 플라자 호텔에서 열린 WSSD 지방정부회의에서는 ‘요하네스버그 요청(The Johannesburg Call)’ 성명서, ‘지방정부 선언문’, ‘지방정부 결의문’ 등이 채택되었다. 이 가운데 요하네스버그 요청문은 중앙정부가 지방정부의 중요한 역할을 인정할 필요성, 새로운 미래를 건설하기 위한 새로운 형태의 지구적 연대 필요성, 세계화가 지방차원에 미치는 영향에 대한 우려, 국제 관계의 근본적인 재구조화 필요성 등을 호소하고 있다(이창우, 2002a:

---

면보다는 개발을 ‘지속’하는 측면을 강조하는 듯한 느낌을 주기 때문인 것으로 풀이된다. 이 글에서는 학계에 널리 통용된 대로 ‘지속가능한 발전’이라고 사용하고자 한다.

- 2) 파트너십 사업은 각국 정부, 국제기구, 이해 당사자, NGO 등이 파트너십의 형성을 통해 추진하는 실천 사업들을 말한다. 관련자들이 자발적인 이니셔티브로 추진하는 것이기 때문에 실행 계획들이 제출되기는 하지만 정부간 협상 대상이 되는 것은 아니다. 본래 WSSD를 위한 제3차 준비위원회에서 파트너십 사업의 내용·형태·조건 등에 대한 세부적인 논의가 있었는데, 여기에서 정부간 협상을 통해 공식적으로 채택된 원칙이나 선언을 근거로 추진되는 협력사업을 ‘유형 1 파트너십(Type I Partnerships)’라고 불렀고, 관련 이해 당사자들이 구체적인 계획을 세워 실행하는 협력 사업을 ‘유형 2 파트너십’이라고 한다. 이런 점에서 유형 1 파트너십을 정부간 협력이라고 한다면, 유형 2 파트너십은 민간의 이니셔티브가 상대적으로 강조되는 민-관 파트너십이라 할 수 있다. 이런 조건에 맞춰 2002년 8월 16일까지 WSSD 사무국에 제출된 사업은 총 172개였다(조명래, 2002: 19-20).
- 3) 의제 21은 전문을 포함하여 40개의 장으로 구성되어 있는데, 지속가능한 발전을 위한 세부 계획을 사회 경제 부문, 자원의 보존 및 관리 부문, 주요 그룹의 역할 강화 부문, 이행 수단 부문 등 네 개 부문이다. 법적인 구속력이 있는 것은 아니지만 세부 정책 지침의 성격을 가지고 있었다. ‘지구 차원으로 생각하고, 지방 차원에서 행동하라(Think Globally, Act Locally)’라는 상징적인 말에서 볼 수 있듯이 지속가능한 발전의 실현을 위해서는 지방정부의 역할이 중요하다는 인식 하에 의제 21 제28장은 각국 지방정부가 지역사회와의 파트너십과 합의를 통해 지역의 실정에 맞는 의제를 작성하여 실천하도록 권고했는데, 이것이 지방의제 21이다.

29-30). 또한 이 후반부에 지방정부회의 참가자들은 지방의제 21을 행동 차원으로 끌어올리자는 의미로 ‘지방행동 21(Local Action 21)’을 주창하였다. 지방정부 선언문에서도 제6항에서 지방의제 21의 성공을 바탕으로 더욱 실천적인 지방행동 21의 이행을 촉진한다는 약속을 담고 있다.

WSSD 지방정부회의 중 가장 큰 성과의 하나가 지방행동 21 선언이다(이창우, 2002a: 30). 의제 21을 지방정부 단위에서 수립·실천하도록 한 것이 지방의제 21이었다면, 지방행동 21은 법·제도적인 한계를 극복해나가면서 향후 10년간 지방의제 21을 구체적인 행동으로 옮기기 위한 실천전략이다.

우리나라에서는 1994년 말 안산시에서 안산환경운동연합의 문제제기를 통해 추진되기 시작한 이래 2003년 3월말 현재 전국 248개 지방자치단체 중 75%인 186개 지방자치단체가 지방의제 21을 수립하고 실천 사업을 진행 중에 있다. WSSD에서도 우리나라의 지속가능한 발전 노력 중 대표적인 것이 지방의제 21 추진 과정이라고 소개될 만큼 우리나라에서 지방행동 21은 이미 진행되고 있는지도 모른다. 그럼에도 불구하고 요하네스버그회의 이후 10년간 지속가능한 발전을 위한 노력에 있어서 각 지방정부 이니셔티브의 핵심이 될 지방행동 21의 토대를 검토할 필요가 있다.

이 글은 제천시, 인천광역시, 전라북도 등 세 지역의 사례 연구를 통해 지방의제 21 실천 사업 과정을 분석함으로써 지방행동 21로 나아갈 수 있는 가능성과 한계를 모색하고자 한다. 지속가능한 발전을 위한 다양한 노력들 가운데 지방의제 21 추진이 갖는 파트너십 거버넌스의 양상이 지방행동 21을 위한 몇 가지 함의를 줄 수 있을 것으로 기대한다.

사례 지역의 선정은 환경부(2001)가 개발하여 적용한 ‘추진 기반’, ‘추진 과정’, ‘추진 성과’ 등 세 가지 지표 가운데 설문과 주관적인 지표가 아닌 객관적인 지표로 이뤄진 추진 기반 지표를 활용하였다. 그에 따라 상·중·하위 그룹 각각의 중간값에 해당하는 세 지역을 선정하였다. 각 지역의 고유한 실정에 따라 다양하게 나타날 수 있는 새로운 정책 도구로서의 지방의제 21 추진 과정이 어떤 의미에서는 획일적인 일반화가 불가능하거나 의미가 없을지도 모른다. 따라서 행정단위를 기준으로 한 비교·평가의 논리보다는 다양한 사례를 통해 발견과 풍부화의 논리를 고려하는 것이 유익할 수 있을 것으로 본다.

## II. 이론적 · 제도적 배경

### 1. 지속가능한 발전의 의의

1960년대와 1970년대 들어 인류, 지구 자원 기반, 그리고 사회적·물리적 환경 간의 복잡한 상호관계의 맥락 내에서 환경 문제가 등장한다는 인식이 생겼다(Turner, 1988). 그 결과 전통적인 성장 목적, 전략, 그리고 정책들의 수용성에 대한 질문들이 대중 논쟁의 전면에서 제기되었고(Baker et al., 1997: 2), 1972년 「성장의 한계」(*The Limits to Growth*)(Meadows, Randers, and Behrens, 1972)의 출간은 이러한 논의에 중요한 영감을 주었다.

‘성장의 한계’ 논쟁은 이후 널리 비판받게 되었는데, 환경 보호와 지속적인 경제 성장은 상호 양립할 수 있는 것으로 보일 수 있으며 반드시 상충하는 목적은 아닐 수도 있다는 주장 때문이었다. 지속가능한 발전은 이러한 새로운 관점을 말하는 것으로 언급되기 시작했다.

지속가능한 발전에 대한 보다 광범위한 이해는 유엔환경계획(UNEP), 특히 환경과 개발에 관한 세계위원회(WCED)가 출간한 「브룬트란트 보고서」(*Brundtland Report*)로부터 비롯되었다. 브룬트란트 보고서는 환경 정책과 개발 전략의 통합을 위한 틀을 제공했는데, 환경의 질과 경제 발전은 상호의존적이고 서로 강화하는 개념으로 보았다.

이 보고서는 경제적·사회적 체제와 생태적 조건들이 나라마다 크게 달라 지속가능한 발전에 대한 어떤 단일한 청사진도 존재하지 않는다고 주장했다(Baker et al., 1997: 4). 즉 지속가능한 발전은 지구 차원의 목적이지만, 각 나라가 스스로 구체적인 정책적 함의를 고안해야 한다는 것이다. 일반적이고 선언적인 정치적 성명서를 실천으로 옮기는 작업은 정책 결정자들의 몫이 되는 것이다.

브룬트란트 보고서는 지구 수준에서 지속가능한 발전의 성취를 많은 주요 정치적·사회적 변화와 연계시켰다. 빈곤과 착취의 제거, 지구 자원의 공평한 배분, 현 패턴의 군비 지출 종식, 새로운 방식의 적정한 인구 통제, 생활 양식의 변화, 적절한 기술, 그리고 민주화를 포함한 제도 변화 등이다. 이러한 것들은 의사 결정에서 효과적인 시민 참여를 통해 달성될 수 있다고 한다(WCED, 1987: 8-9).

지속가능한 발전 개념의 확장과 더불어 그 용어의 사용에 있어서도 애매함과 일관

성의 부재도 지적되었다. 하지만 개념 정의에 대한 명확한 합의가 없다는 것이 이롭지 않은 것은 아니다(Jacobs, 1991: 59-60). 각기 다르고 종종 상충하는 이익들을 가진 집단들의 논의 속에서 ‘환경’과 ‘발전’을 조화시켜 나갈 여지가 있다는 것이다.

O’Riordan(1995)은 지속가능한 발전을 그 자체 목표로 보는 대신에 진정으로 창조적인 사고와 실천의 촉매로 보는 것이 좋다고 지적한다. 따라서 지속가능한 발전에 사회적·정치적 의의를 부여한다면, 그 용어의 정확한 의미에 대한 무모한 논쟁에서 벗어나 현재의 과정과 현실에서 지속가능한 발전이 어떻게 해석되어야 하는가 하는 논의로 이어질 수 있을 것이다.

지속가능한 발전을 발전의 특정 경로라기보다는 권능을 부여하는 개념으로 보기도 한다(Atkinson, 2000: 30). 또한 Barry(1999)는 지속가능성이란 복지라기보다는 미래 세대들에게 가용한 발전 기회가 쇠퇴하지 않도록 한다는 관점에서 보아야 한다고 주장한다. 더 나아가 경제발전, 더 나은 환경, 빈민에 대한 특별한 관심, 의사 결정에서 지역사회의 참여라는 필요 조건 등 많은 목표들에 봉사하는 것이 지속가능한 발전이라고도 한다(Toman, 1998). ‘사회적 자본’(Putnam, 1993) 논의에 비추보면, 사회적 유대가 강해질수록 관리 체계는 덜 붕괴될 것이라는 논의도 가능하다(Atkinson, 2000: 32).

이와 같이 지속가능한 발전 개념은 환경 문제의 본질을 논의하는 차원에서 머물지 않고, 참여와 실천을 강조함으로써 세계 차원의 문제 해결 기제에 대한 합의를 모색하는 데까지 이르게 되었다. 의제 21, 지방의제 21, 그리고 지방행동 21은 이러한 지속가능한 발전의 의의와 관련시켜 검토할 수 있을 것이다.

## 2. 지방차원의 대응과 지방의제 21, 그리고 지방행동 21

1992년 리우회의에서 채택된 의제 21이 지방 차원의 의제를 개발하고 실천하는 데까지 확대된 것을 지방의제 21이라 한다. 무엇보다도 의제 21의 제28장은 지방의제 21을 준비할 때 사회내 모든 집단을 포함시킬 필요가 있다고 강조했다. 이들이 모두 지방의제 21 추진 과정에서 합의점을 형성하기 위해 참여할 파트너들이 되는 것이다. 리우회의는 지역 사회에서의 참여를 새로운 지위로 격상시킨 것이다(Young, 2000: 182).

지방의제 21은 지방의 지속가능한 발전과 관련된 우선 순위를 다루는 장기적이고 전략적인 계획을 준비하고 집행하여 지방수준에서 의제 21의 목표를 달성하기 위한 다수 이해 당사자들의 참여 과정이다(ICLEI, 2002). 상위 계획인 의제 21의 내용을 존중하면서 지역 사회의 구성원들이 자기 지역의 환경 문제를 분석·진단하고, 지역 특성에 맞는 비전을 발굴해 그것을 달성하기 위한 행동 계획과 강령을 수립하는 과정인 것이다. 이러한 관계는 리우회의에서 나온 의제 21을 각 지방정부가 관련 참여자들을 주체로 삼고 지역 실정에 맞게 작성하여 관련된 계획에 연계시키는 등 체계적이지만 개방적인 성격을 갖는다고 할 수 있다.

각국 중앙정부는 UNCED에서 합의한 의제 21을 실천하기 위한 ‘국가의제 21’을 작성하고, 지방정부는 ‘지방의제 21’을 수립하고 실천해야 한다. 여기에서 중앙과 지방의 우선순위가 정해져 있는 것이 아니고, 각 단위별 관련 계획을 다양한 행동 주체들이 모여 유기적으로 연계시키는 것이 중요하다고 할 수 있다. 우리나라의 경우 ‘기업의제’, ‘이웃의제’, ‘어린이의제’ 등 지역 사회의 행동 주체별 의제부터 시·군·구 등 기초자치단체의 지방의제 21, 그리고 광역시·도의 지방의제 21이 국가의제 21과 연계되도록 하는 것이다.

리우회의 이후 각국 지방정부는 다양한 형태와 방식으로 지방의제 21을 추진해왔다.<sup>4)</sup> 리우회의 10년을 기념하는 WSSD에서는 그간의 추진 상황들을 검토하였고, 향후 10년간 지방의제 21을 실천적으로 한 차원 높이는 결의가 지방행동 21로 나타난 것이다. WSSD 지방정부회의에서 배포된 문건 ‘지방행동 21: 요하네스버그 이후 10년의 지방의제 21 이행 틀’이라는 제목에서도 볼 수 있듯이 지방의제 21의 추진 전략을 실천적으로 모색하도록 제기하는 이니셔티브가 지방행동 21이라고 할 수 있다.

요하네스버그 요청문에 따르면, 지방행동 21은 ‘3M’으로 요약된다(이창우, 2002b: 40-41). 첫째, 지방행동 21은 WSSD 이후 10년간 지속가능한 발전의 이행을 촉진하는 모토(Motto)이다. 지방의제를 이행하기 위한 행동을 취해야 한다는 의미의 구호 내지 표어이다. 둘째, 지방행동 21은 지방의제 21과 행동 계획을 이행하라고 WSSD가 각국 지방정부에게 준 과업(Mandate)이다. 지방의제 21을 본격적으로 이행하자고 각국 지방정부가 서로 다짐하는 것이다. 셋째, 지방행동 21은 각 지방정부가 펼치

4) ICLEI(2002)에 따르면, 현재 전세계 113개국 6,400개 이상의 지방정부가 지방의제 21을 수립하거나 수립 중에 있다고 한다.

는 지속가능한 발전을 위한 운동(Movement)이다. 지방의제 21 추진 과정에 적극적이었던 NGO 등 시민사회 부문에 비해 소극적이었던 각 지방정부가 지방의제 21의 추진에 적극적으로 나서야 된다는 것이다.

의제 21, 지방의제 21과 마찬가지로 지방행동 21의 구체적인 내용이 일괄적으로 추진의 틀을 제시하고 있는 것은 아니다. 지방의제 21의 구체적인 이행 매커니즘을 발전시키는 것은 각 지역사회의 다양한 실천 주체들의 몫이다. 이러한 의미에서 지방행동 21을 펼쳐나가게 될 지역사회내 다양한 파트너들의 파트너십 역량을 점검해보는 것이 우선 필요한 일이라 할 것이다.

### 3. 지방의제 21과 참여의 파트너십

지속가능한 발전에 기반을 둔 정책들의 개발에 있어서 지방의 참여와 기여가 특히 중요하다. 지역의 특정 자원을 관리한다는 의미에서만이 아니라 지방 수준에서 행위자들의 협력이 지속가능한 발전에 중요하다는 것이다(Baker et al., 1997: 23).

환경 문제에 대한 지방의 참여는 집권화 대 분권화라는 논의와 연결된다. ‘집권론자’들은 강력히 집권화된 통제로 인간의 행태를 관리해야만 환경 문제가 해결될 수 있다고 주장한다. 중앙 당국이 공동의 자원에 대한 결정을 내리고 민주적 규칙을 ‘심원한’ 지식과 공공 정신으로 대체해야 한다는 것이다. ‘분권론자’들은 집권화가 환경 문제의 근본 원인이라고 지적하고, 의사 소통적·생태적 합리성의 토대로 분권화와 참여를 권고한다(Press, 1994: 12).

중앙 집중의 가장 매력적인 측면은 통합 조정 능력일 것이다. 하지만 역설적으로 이러한 통합 조정 능력이 발휘되기란 어렵다는 것이 문제이다(예를 들어 Allison and Zelikow, 1999). 또한 페놀 사태나 동강댐 건설 문제, 미군 폐기물 방류 등의 사례에서 보듯이 관료제의 문제 해결책은 탄성이 부족하고, 목적이 취약하며, 구조가 경직되어 있다(Dryzek, 1987; 최승 외, 1995: 144-163). Dryzek(1987)은 합리적 의사 소통에 기반한 실천 이성과 제한된 교섭 체계를 대안으로 내세우면서 우리가 과연 누구이고 무엇을 소중히 여기며 어떻게 상호작용하고 무엇을 성취하는가 하는 심오한 질문 등을 통해 새로운 제도를 만들어가는 실험이 중요하다고 결론지었다.<sup>5)</sup>

5) 이에 비해 이상적 형태로는 현실 세계의 권력 분산형 정치 체계가 다양한 여건에 적절히 대응

아무튼 지방의제 21의 가장 중요한 부분인 지방의제 21 참여 프로그램들이 지방의 민주주의를 쇄신하려는 시도라는 더 광범위한 맥락의 에너지와 아이디어들을 활성화시키기 위한 도관이 되어왔다(Young, 1997). 또한 리우 회의 이후 일부 정책 결정자들의 지역사회 참여에 대한 태도가 상당히 변화하기도 했다. 점차 많은 정책 결정자들이 새로운 접근 방법의 필요성을 주장하기 시작했다. 백지의 의제로 시작하여 지역 주민들에게 문제를 제기하도록 요청하는 것이 중요하다는 말이다(Taylor, 1995).

이로 인해 적실성 있고 창조적인 해결책을 만들어내는 데 도움이 될 수도 있다. 일단 해결책이 도출되면 보다 잘 작동할 가능성을 보여왔는데, 지역 주민들의 지식과 경험으로부터 도출되었기 때문이다. 해결책들은 지역 주민들에 의해 진척되었고 더 잘 지켜질 것으로 여겨졌다(Young, 2000: 183-184). 다양한 형태의 민주적 의사 결정들이 존재하지만 대개 민주주의에 대해 가장 근본적인 수준에서 말하는 것은 시민들과 그들의 단체가 공적인 논쟁에 참여하는 방식을 논의하는 것이다(Coenen, Huitema, and O'Toole, 1998: 6).

참여 프로그램들에 나타날 주된 문제들 중의 하나는 장기간의 접근 방법이 필요하다. 대부분의 참여 프로그램들이 특정 발전이나 계획에 관련하여 일회적으로 끝난 경우가 많았다는 것이다. 지역사회에 기반한 파트너십의 성장은 관료제 모형, 가부장적 복지 제공이 아닌 대안적인 모델을 제공한다는 점에서 지방 거버넌스(local governance)의 보다 광범위한 변화에 적합하다고 할 수 있다(Young, 2000: 194 -195). 이를 위해서는 지방정부가 기술과 자원을 더 효과적으로 활용할 역량 형성 프로그램들을 개발할 필요가 있다는 지적도 있다(Skinner, 1997).

Lélé(1991: 616)는 참여가 강한 형태의 지속가능한 발전에 배태된 형평성과 사회정의 요청을 달성하기 위한 필요조건이지 충분조건은 아니라고 본다. 즉 일정한 집단들이 참여할 수 있게 되는 교섭과 협상의 틀이라는 점에서 의의를 갖고 있지만, 그것 자체가 반드시 지속가능성을 강화하는 것은 아니라는 것이다. 이를 위해 지속적으로 새로운 제도를 구축해야 한다고 지적한다.

따라서 현재의 민-관 파트너십의 현황에 대한 참여자들의 성급한 판단은 새로운 형태의 민-관 파트너십을 정착시키는 데 걸림돌이 될 수도 있다. 상호 간의 신뢰를 구축

---

되는 것으로 기대할 수 있다. 집합적 선택에 있어서 상이한 행위자들과 의사 결정간 상호 조정 형태의 분산형 통합 조정을 할 수 있다는 것이다. 하지만 권력 분산형 정치 체계 역시 이상의 실현이 항상 이루어지는 것은 아니다(Dryzek, 1987; 최승 외, 1995: 176-190).

하는 것과 같은 전략이 필요할 수도 있을 것이다. 파트너십이 정책 개발과 프로그램 전달을 향상시키는 효과적인 수단일지라도 협력적인 파트너십이 되려면 강하고 지속적인 상호작용과 모든 파트너들의 신뢰와 개방성이 점진적으로 발전되어야 하기 때문이다(Kernaghan, 1993).

#### 4. 분석의 틀

이 글은 지방의제 21 실천 사업 과정의 분석을 통해 지방행동 21로 나아갈 수 있는 가능성과 한계를 모색하는 데 그 목적을 두고 있다. 따라서 참여와 실천을 강조하는 지속가능한 발전 개념, 지속가능한 발전을 위한 지방의제 21의 추진 메커니즘인 민-관 파트너십, 그리고 참여와 실천에 바탕을 둔 파트너십의 발전 가능성 등을 분석할 수 있어야 할 것이다.

이에 따라 <그림 1>과 같이 분석의 틀로 실천 사업의 참여 범위와 정도를 구분하여 지방의제 21 실천 사업의 유형을 도출한다. 각 실천 사업이 추진 기구 구성원들을 참여 범위로 삼는지 추진 기구 외부의 일반 시민들 혹은 타 지방자치단체 등을 참여 범위로 삼는지 여부에 따라 실천 사업을 구분할 수 있다. 다음으로 추진 기구 구성원 일부가 준비하여 추진 기구 구성원들이나 일반 시민들을 대상으로 하는 실천 사업인지 혹은 추진 기구 구성원들 전체나 일반 시민들이 직접 실천 활동에 참여하는 실천 사업인지 여부에 따라 실천 사업을 구분할 수 있다.

이러한 분석 틀을 통해 참여 범위를 분석함으로써 지방의제 21이 권고하는 파트너십의 의의를 잘 살리고 있는지를 파악할 수 있으며, 민-관 파트너십이 실제로 어느 수준에서 작동하고 있는지를 이해할 수 있을 것으로 본다. 참여 범위와 정도에 따른 분류를 통해 파트너십 준비형, 파트너십 강화형, 참여 기반 조성형, 참여 확대형 등 네 가지 실천 사업 유형을 도출할 수 있다.

참여 범위 \ 참여 정도	내 부	외 부
직 접	파트너십 강화형	참여 확대형
간 접	파트너십 준비형	참여기반 조성형

<그림 1> 지방의제 21 실천 사업 분석의 틀

첫째, 파트너십 준비형 사업은 추진 기구 구성원들이 실천 사업의 참여 대상이 되지만, 기초 자료 조사 사업처럼 분과위원회 일부 위원들이 참여하여 다른 실천 사업의 준비를 하는 사업이다. 지방의제 21 추진을 위한 민-관 파트너십의 준비 작업이라 할 수 있다.

둘째, 파트너십 강화형 사업은 워크숍이나 간담회처럼 추진 기구 구성원들이 실천 사업의 참여 대상이 되면서 전체 구성원들이 참여하거나 혹은 하나의 분과위원회가 추진하더라도 분과에 관계없이 참여 가능한 사업이다. 대부분의 추진 기구 구성원들이 참여함으로써 구성원들 간의 협력 의지와 역량을 발전시킬 수 있는 사업이다.

셋째, 참여 기반 조성형 사업은 추진 기구 외부의 일반 시민이나 기업, 타 지방정부 관계자 등이 사업의 대상이 되지만, 소식지를 발간하거나 각종 환경 캠페인을 벌여 지방의제 21에 대한 인식을 제고시키고 그 취지를 알리는 사업이라고 할 수 있다. 이를 통해 지방의제 21의 의의와 실천 사업에 대한 공감대를 넓힐 수 있는 사업이다. 하지만 추진 기구 외부인들이 직접적으로 사업에 참여하는 것은 아니다.

넷째, 참여 확대형 사업은 추진 기구 외부의 일반 시민이나 기업, 타 지방정부 관계자 등이 참여 대상이 되면서 시민, 기업, 타 지방정부 관계자들이 직접 참여하여 프로그램을 공유하고 실천 활동을 벌이는 사업이라고 할 수 있다. 환경 담당 교사 세미나, 시민 공청회, 생태교실, 걷기 대회와 같은 사업이 여기에 해당된다. 체험을 통해 환경 문제에 대한 문제 의식을 더욱 확산시키는 데 기여할 수 있고, 장기적으로는 일반 시민들의 문제 해결 역량을 키우는 데 도움이 될 수도 있을 것이다.

참여의 범위와 정도에 대한 판단은 해당 사업에 대한 보고서를 통해 참여자들의 다양성과 참여 인원 등을 고려하였으며, 추진 기구 관련자들과의 논의를 거쳐 좌표 상에 배치하였다. 분석의 대상은 제천시와 인천광역시에서 지방의제 21 추진이 제기되기 시작한 1999년부터 전라북도가 지방의제 21을 수립한 2002년 1월까지 각 추진 기구가 벌여온 실천 사업이 된다. 앞서 지적한 것처럼, 비교·평가의 논리가 아니라 발견과 풍부화의 논리로 사례를 추적할 필요가 있는 만큼 엄격하게 동일한 시점을 고려하지는 않았다. 더욱이 각 지방정부가 일괄적으로 추진하기 시작한 것이 아닌데다 실천 사업의 시작 시점을 명확히 구분할 수도 없다는 한계도 존재하기 때문이다.<sup>6)</sup>

6) 인천광역시의 경우 1999년부터 매년 평가 보고서를 내고 있어 실천 사업의 시점과 기간을 파악하는 데 용이하다. 제천시와 전라북도의 경우는 본격적인 실천 사업이 2001년 들어 진행되었기 때문에 2001년의 실천 사업이 주된 분석 대상이 되지만, 그 이전 지방의제 21 수립 단계

### Ⅲ. 사례 분석

#### 1. 사례 개요

각 지역에서는 지방정부, 기업, NGO 등의 민-관 파트너십을 통해 지방의제 21 추진 기구들을 만들고, 각 지역의 지방의제 21을 수립하고 실천 사업에 들어갔다. 제천시 환경부가 지방의제 21 작성 지침을 각 지방정부에 배부한 1997년부터 환경관리과가 중심이 되어 준비 작업을 시작했고, 1998년 4월 10일 ‘청정제천 21 추진협의회’를 구성하여 1998년 12월 18일 제천시 지방의제 21 명칭으로 ‘청정제천 21’을 확정하였으며 약 1년 간의 설명회 및 수정 작업을 거쳐 1999년 12월 5일 청정제천 21을 공포했다.

인천광역시에서는 인천 지역의 시민·사회단체가 조직적으로 참여하여 1997년 3월 27일 시정부, 기업, NGO가 동등한 파트너로 참여하는 ‘인천환경의제 21 추진협의회’가 출범되고, ‘인천의제 21 추진협의회’로 개정되었으며 1998년 10월 22일 ‘인천의제 21’이 발표되었다.<sup>7)</sup>

전라북도에서는 1999년 8월 31일 환경정책과가 행정, 도의회, 학계, 기업, NGO 등 각 부문 대표자들로 ‘의제추진 준비위원회’를 구성하고 2000년 7월 28일 ‘전북환경 21 추진협의회’를 창립하였다. 그리고 2002년 1월 29일 ‘푸른약속 전북 21’을 공포하였다.<sup>8)</sup>

전체적으로 볼 때, 각 사례 지역에서 지방의제 21 추진을 중심으로 제기하고 적

---

에서 수행했던 몇 가지 실천 사업도 분석에 포함시켰다.

- 7) 인천광역시에서는 1993년 9월 인천광역시가 주관하여 4개 분과 27개 시민 단체가 참여하여 ‘깨끗한 인천 만들기 시민협의회’를 창립하고, 1995년 4월 5일 우리나라 최초의 도시환경선언인 ‘그린인천 21’을 발표한 바 있다. 그러나 시민협의회 각 참여 주체들은 이런 노력이 형식적인 선언에 그쳤고, 광범위한 참여를 이끌어내지 못했다는 판단하에 깨끗한 인천 만들기 시민협의회를 전면 개편하였다(인천광역시 환경보전과 K씨와의 인터뷰, 2002. 6. 3).
- 8) 전라북도에서는 환경정책과가 용역을 발주하여 전문가들의 자문을 받아 1997년 6월 5일 ‘전북환경 21’을 공포하고 보고서를 작성·출간하였다. 그러나 이 작업에 참여했던 시민 단체 전문가들과 환경정책과 공무원들이 형식적인 보고서로서의 지방의제 21이 아니라 정부, 기업, NGO, 도민이 거도적으로 참여하는 추진체로서의 지방의제 21이 되어야 한다는 데 의견을 모아 새롭게 추진 과정을 밝게 되었다(푸른약속 전북 21 추진협의회 P위원과의 인터뷰, 2002. 5. 13).

극적으로 활동한 주체가 다른 것으로 나타났다(제천시 환경관리과 H팀장 등과의 인터뷰, 2002. 4. 9; 인천의제 21 실천협의회 L전문위원 등과의 인터뷰, 2002. 4. 10; 전라북도 환경정책과 S씨 등과의 인터뷰, 2002. 6. 3). 즉 제천시의 경우는 환경관리과가 시정부에서 떠맡은 또 한 가지의 일이라는 정도의 인식으로 추진하기 시작한 지방정부 주도형이라 볼 수 있다. 인천광역시의 경우는 기존 협의회를 전면 재편하라는 NGO들의 요구로 추진되기 시작한 NGO 주도형이라 볼 수 있다. 그리고 전라북도의 경우는 협의회 구성 단계에서부터 지방정부, 기업, NGO들이 공동으로 만들어간 공동 추진형이라 할 수 있다.

실천 사업의 개시 시점은 지방의제 21 수립 및 공포 시점과 관련이 없다. 청정제천 21 추진협의회의 경우 1999년 12월 청정제천 21이 수립되기 이전부터 1999년의 중점 추진 사업으로 ‘환경정화식물가꾸기운동’을 전개하기도 하였으며, 푸른약속 전북 21 추진협의회는 2002년 1월 푸른약속 전북 21을 발표하기 이전인 2001년 ‘만경강 어린이 물투어’ 사업을 진행하기도 했다. 인천의제 21 실천협의회는 1998년 말 인천의제 21을 공포하고, 1999년부터 본격적인 실천 단계에 들어가 실천 사업을 수행하고 있다.

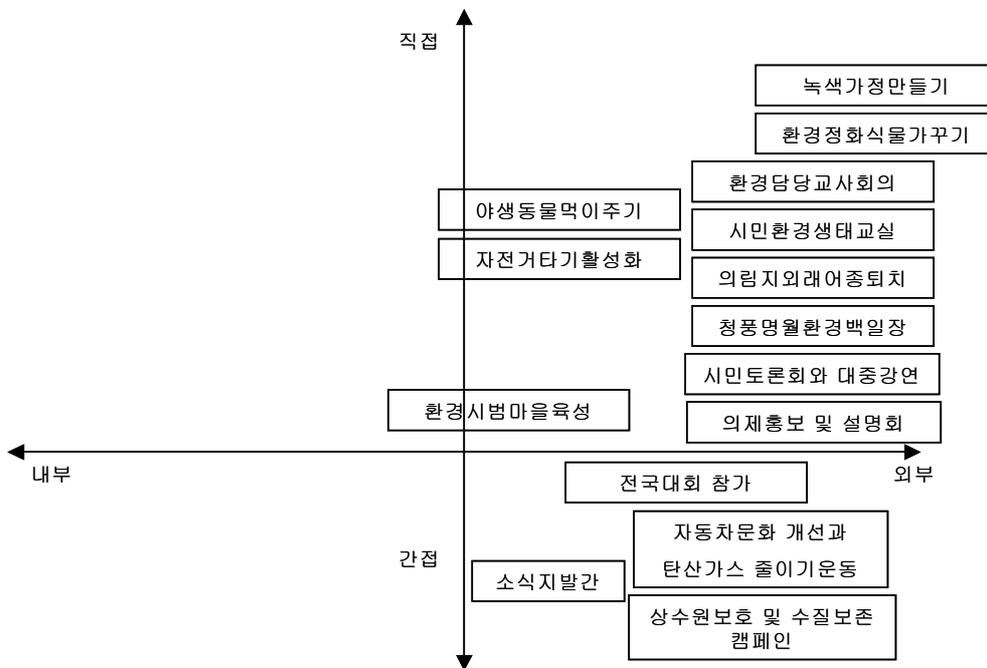
각 지방의제 21 추진 기구가 수행해온 실천 사업은 설문 조사에서부터 백일장, 강연회, 공청회, 토론회, 생태학교, 자전거대행진 등 다양한 형태로 나타난다. 물론 각 지방의제 21에는 행정, 기업, 시민 각 부문이 실천·달성해야 할 구체적인 목표들이 주관적인 질적 지표 위주로 제시되어 있기도 하다. 또한 지방의제 21은 이전의 지속가능한 발전을 위한 다른 어떤 노력들과는 달리 지방정부의 기구로 설립하게 되어 있기 때문에 지방정부의 정책에도 지속가능한 발전 이념을 반영시킬 수 있을 것이다. 하지만 아직까지 우리나라 지방의제 21 발전 상황은 그런 단계에까지 이르지 못해 구체적으로 나타나는 실천 사업은 주로 기초 조사 및 토론회, 시민들이 참여하는 환경의식 제고 프로그램 등이다.

## 2. 실천 사업 분석

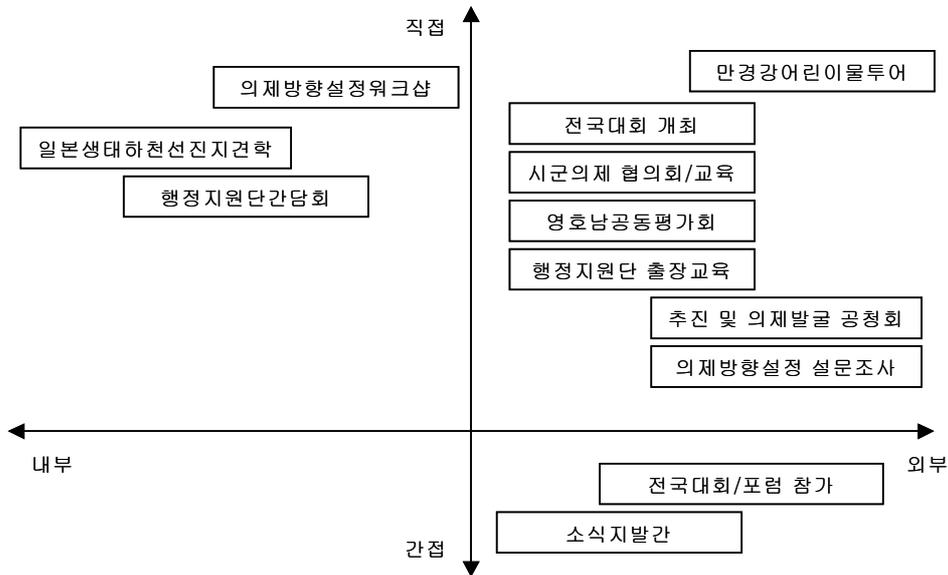
분석의 틀을 적용하여 각 사례 지역의 실천 사업을 분류한 것이 <그림 2>, <그림 3>, <그림 4>, <그림 5>, <그림 6>이다. ‘직접’ 쪽에 가까울수록 ‘녹색가정만들기’, ‘청

소년 의제 21’처럼 행동 주체들이 자신의 생활 방식을 변화시키거나, ‘환경담당교사회의’ 혹은 ‘생태교실’처럼 참여자들이 교육을 받거나 논의의 장에 참여하는 사업에 해당한다. 그리고 ‘외부’ 쪽에 가까울수록 더 많은 참여자들을 확보한 사업이다.

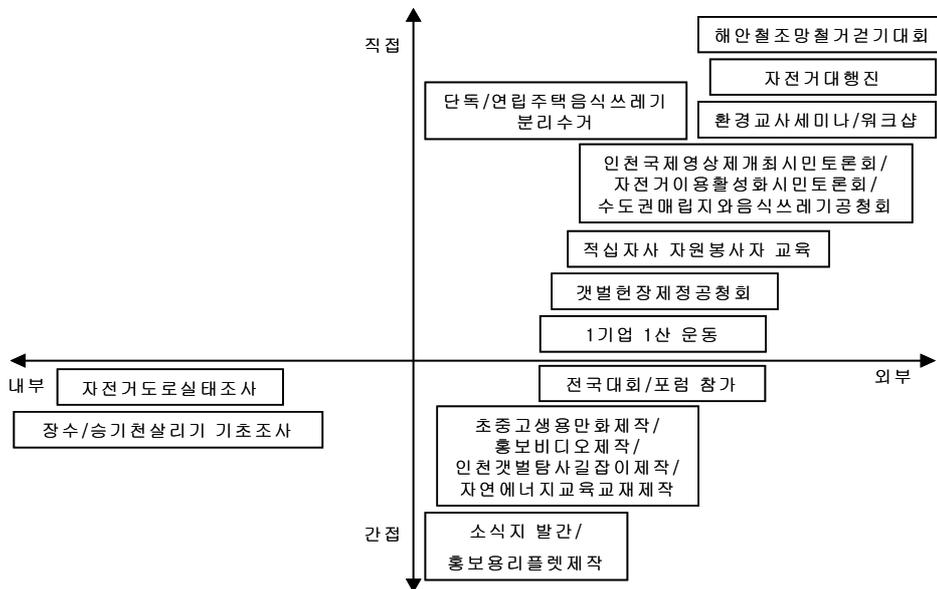
전체적으로 볼 때, 각 지방의제 21 추진 기구들의 실천 사업은 참여 확대형 사업이 많았다는 것을 알 수 있다. 정부, 기업, 시민 세 부문이 공동으로 참여하는 종합적인 환경 계획과 실천으로서의 지방의제 21로 나아가지 못한 이벤트성 사업이 주를 이루고 있다는 비판이 있을 수도 있지만, 각 추진 기구들은 보다 많은 시민들과 함께 하는 사업에 우선 순위를 두고 있었다고 볼 수 있다.



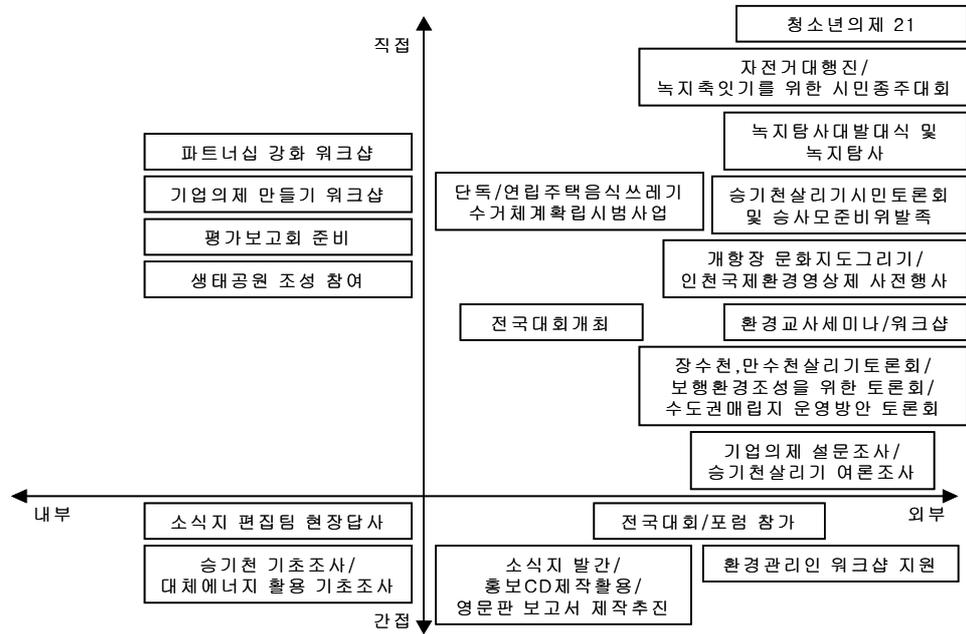
<그림 2> 청정제천 21 추진협의회의 실천 사업



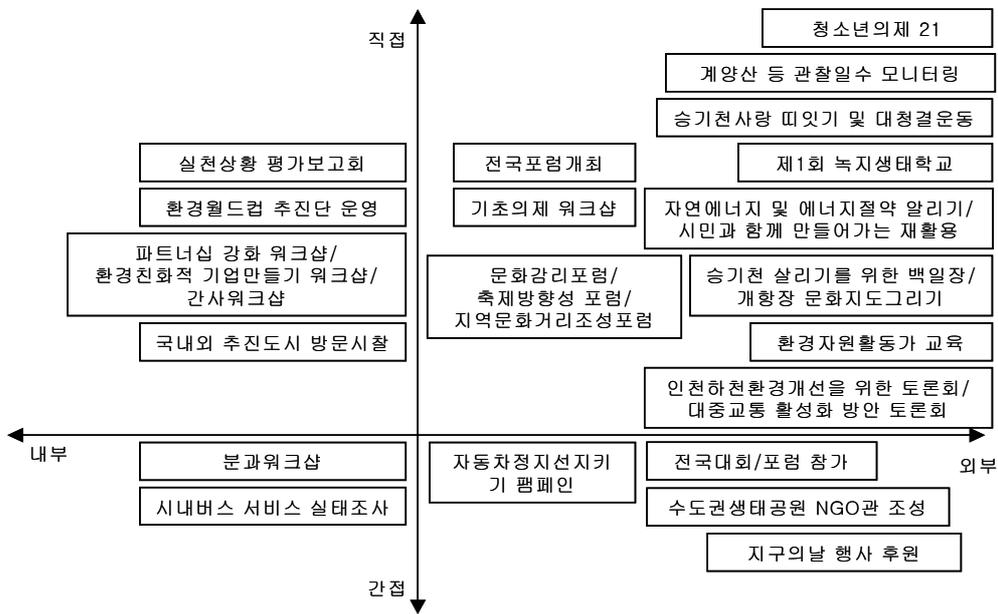
<그림 3> 푸른약속 전북 21 추진협회의의 실천 사업



<그림 4> 인천의제 21 실천협회의의 실천 사업(1999년)



<그림 5> 인천의제 21 실천협의회의 실천 사업(2000년)



<그림 6> 인천의제 21 실천협의회의 실천 사업(2001년)

### 1) 파트너십 준비형 사업

각 지방의제 21 추진 기구들은 지방의제 21의 수립을 준비하면서, 그리고 실천 사업을 준비하면서 지역내 환경 문제의 현황을 분석하거나 각종 실천 사업의 사전 조사를 수행했다. 인천광역시의 ‘장수천 및 승기천 살리기 기초조사’, ‘국내외 문화의 집 운영 실태 조사’ 등은 본격적인 실천 사업을 준비하기 위한 사업인 것이다.

제천시와 전라북도도 지방의제 21 수립을 위해 기초 자료 조사나 현장 조사를 수행하기도 했지만, 실천 사업을 위한 기초 조사는 특기할 만한 사업을 발견할 수 없었다.

### 2) 파트너십 강화형 사업

지방의제 21을 수립하고 실천 사업을 준비하는 단계에서 지방의제 21 홍보 및 교육을 위한 추진협의회 운영위원 워크숍을 개최하거나 행정지원단 간담회를 여는 경우가 여기에 해당한다. 공청회, 견학, 평가보고회 등은 파트너들이 참여하여 파트너십을 강화할 수 있는 방안을 모색한 사업으로 볼 수 있다.

### 3) 참여 기반 조성형 사업

각 지방의제 21 추진 기구들은 보다 많은 시민들이 참여할 수 있는 기반을 조성하기 위해 우선 「청정제천 21」, 「함께하는 사람들」, 「푸른약속」 등의 소식지를 발간하였다. 또한 지방의제 21을 홍보하거나 환경 교육을 위한 홍보용 리플렛, CD, 비디오 등을 제작하기도 했다. 그리고 ‘인천갯벌탐사 길잡이’ 발간, ‘상수원 보호 및 수질 보존 캠페인’, ‘자동차 정지선 지키기 캠페인’ 등의 사업 이외에도 각종 정책포럼, 워크숍 참여를 통한 현안 분석과 사례 전파 등의 실천 활동을 펼쳤다.

### 4) 참여 확대형 사업

참여 확대형 사업으로 가장 중요하게 들 수 있는 것은 가정의제, 청소년의제, 기업의제 등 구체적인 실천 단위와 실천 주체로 지방의제 21을 확대시키는 것이었다. ‘녹색가정 만들기 시민실천 사업’, ‘청소년의제 21 사업’, ‘환경정화식물가꾸기운동’, ‘계양산 등 관찰일수 모니터링’, ‘장수천 및 만수천 사랑운동’, ‘승기천 살리기 운동’ 등은 시

민들이 환경 문제 해결에 대한 의지를 가지고 직접 체험할 수 있는 장을 마련한 사업이라 볼 수 있다.

#### (1) 환경 교육

청정제천 21 추진협의회는 ‘찾아가는 환경교실’이라는 프로그램으로 관내 중·고등학교 4개 학교를 방문하여 환경교육을 실시했다. ‘녹색지구를 꿈꾸며’라는 주제로 다큐멘터리를 상연하였고, 강연을 통해 청소년의 환경 의식을 고양시키고자 하였다. 이와 더불어 ‘환경담당교사회의’도 진행되었다.

#### (2) 시범 사업

인천의제 21 실천협의회는 단독주택과 연립주택 음식물쓰레기 분리 수거 시범 가구를 모집하여 ‘시민들과 함께 하는 음식물찌꺼기 분리 시범 사업’을 진행하고 있다. 청정제천 21 추진협의회는 충청북도 지방의제 21인 ‘청풍명월 21 추진협의회’와 연계하여 ‘환경시범마을육성’ 사업을 시행하고 있다.

#### (3) 연대 활동

연대활동은 주로 지역간, 광역-기초자치단체간 회의로 전개되었다. 푸른약속 전북 21 추진협의회는 영호남 지역 지방의제 21 추진 기구들과 함께 ‘영호남 공동 평가회’를 갖고, 지속가능한 지역사회 구현을 위한 작은 실천 사례들을 만들어가기로 했다. 또한 도내 시·군의제 관계자들을 모아 워크숍을 개최하는 등 각 시·군에서 출장 교육을 펼쳤다. 그리고 ‘전라북도 시·군의제 협의회’를 구성하고 공동 소식지를 발간했다. 인천의제 21 실천협의회도 ‘10개 구·군의제 추진 담당부서장 및 담당자 초청 워크숍’을 개최하는 등 기초의제 21을 적극 추진하기로 했다.

#### (4) 시민, 기업 참여 행사

지방의제 21 실천 단계에서는 다양한 행사들이 기획되고 진행되었다. ‘야생동물 보호 먹이주기 및 덧·올무 수거 캠페인’, ‘의림지 외래어종 블루길 베스 퇴치 행사’, ‘청풍명월 환경백일장’, ‘자전거타기 활성화를 위한 시민의식 설문조사’, ‘자전거타기 활성

화와 전용도로에 대한 시민토론회’, ‘청정제천 21 실현을 위한 제주도 자전거 행사’(이상 제천시), ‘환경사랑의식 고취를 위한 시민 한마음 걷기대회’, ‘1기업 1산 운동’, ‘인천시민 바다 되찾기 운동’, ‘인천시민 바다 되찾기를 위한 자전거 대행진’, ‘자전거 도시 만들기’, ‘인천국제환경영상제’, ‘청소년 개항장 문화지도 그리기 대회’, ‘갯벌지킴이 사업’, ‘갯벌현장 제정을 위한 공청회’, ‘인천 지역 녹지 확충 및 숲 살리기 운동’, ‘시내 버스 서비스 개선을 통한 대중교통 활성화 방안’·‘문화의 집 활성화’·‘인천 문화 활성화’·‘지역의 문화 거리 등 조성방안’ 토론회(이상 인천광역시) 등이 여기에 해당된다.

### 3. 종합적 논의

이상의 실천 사업 분석을 정리한 것이 <표 1>이다. 표에서 볼 수 있듯이 각 지방의 제 21 추진 기구는 주로 참여 확대형 사업을 진행해왔다. 그러나 파트너십 준비 및 강화형과 참여 기반 조성 및 확대형 사업을 비교하면, 사례 지역별로 차이가 나타난다.

우선 제천시의 경우 1999년부터 2001년까지 모두 11가지 항목의 참여 확대형 실천 사업을 벌여왔다. 그리고 참여 기반 조성형 사업은 4가지 항목의 사업이다. 하지만 파트너십 준비형 사업과 파트너십 강화형 사업은 없었다.

<표 1> 실천 사업 분석 종합

(단위: 사업 항목 수)

구 분	제천시 (1999-2001)	인천광역시			전라북도 (2001)	계
		1999	2000	2001		
파트너십 준비형	0	2	3	2	0	7
파트너십 강화형	0	0	4	6	3	13
참여 기반 조성형	4	8	6	5	3	26
참여 확대형	11	11	16	16	7	61
계	15	21	29	29	13	107

이러한 특징은 지방정부가 주도하여 지방의제 21을 추진해왔던 특징을 그대로 반영하는 것이라고 할 수 있다. 청정제천 21 수립 단계에서는 물론 실천 단계에서도 파트

너들을 서로 결속시키는 사업은 거의 없었고, 참여 확대형 사업만 많았던 것으로 분석된다. 이러한 특징은 민-관 파트너십을 통한 참여와 실천의 지방의제 21 추진이라는 기본 정신과는 거리가 있는 것이다. 즉 환경 캠페인 등 기존 환경부서 독자적인 사업으로도 가능한 이벤트성 사업으로만 그친 것이다. 특히 환경부(2001) 기준에 따르면 상위 그룹으로 분류된 데 비춰보면, 지표와 현실 간의 격차를 발견할 수 있다.

전라북도의 경우 역시 참여 확대형 사업이 많았지만, 지방의제 21 추진 준비기에서부터 행정, 기업, NGO 각 부문이 공동으로 협의하고 일해온 결과 파트너십 강화형 사업도 존재하는 것으로 풀이할 수 있다. 각 부문이 서로 협력적인 파트너십으로 발전시켜가면서 참여와 실천을 확대할 수 있을 것으로 기대해 볼 만하다.

인천광역시의 경우 1999년부터 2001년까지 매년 체계적으로 실천 사업을 펼쳐왔는데, 참여 확대형 사업 이외에도 파트너십 강화형 사업이 점차 늘고 있음을 알 수 있다. NGO 주도형이라 할 수 있는 인천광역시에서는 NGO들만의 추진 과정이 될 수도 있다는 평가에 기반하여 파트너십을 강화하고자 하는 노력이 반영된 것으로 볼 수 있다. 즉 1999년 ‘인천의제 21 조직 결속의 해’, 2000년 ‘인천의제 21 내부 파트너십 강화의 해’, 2001년 ‘인천의제 21 시민사회로의 확산의 해’, 2002년 ‘인천의제 21 기업으로의 확산의 해’ 등 매년 중점 실천 사업의 목표를 정해 실천해온 것이다(인천의제 21 실천협의회, 1999: 123-125).

전반적으로 보면, 지방의제 21 실천 단계의 초반이라 손쉽게 접근할 수 있는 교육과 홍보 사업 위주였다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 가정의제, 마을의제, 청소년의제, 광역협의회 등 각 실천 단위별로 지방의제 21을 확산시켜 나가는 노력이 지속되고 있는 점은 주목할 만하다. 하지만 실천 주체별로 볼 때는 기업 부문이 참여하는 사업이 거의 없었던 점도 특징이라 할 수 있다.

이러한 실천 사업 분석을 통해 지방의제 21의 저변을 확산시키기 위한 참여 확대형 사업이 주를 이루고 있지만, 일회적인 이벤트성 사업으로 그치지 않고 지방정부, 기업, NGO 3자가 지속적이고 적극적으로 지속가능한 발전을 위해 나서도록 하기 위해서는 파트너십 강화형 사업 역시 기본적으로 바탕이 되어야 함을 알 수 있다. 단순한 참여 확대와 실천 활동을 넘어 지역사회 구성원들의 지속적인 파트너십을 새로운 특징으로 내세우는 지방의제 21의 의의는 이러한 노력을 토대로 찾아볼 수 있는 것이다.

## IV. 결 론

이 글은 2002년 WSSD에서 제기된 지방행동 21이 우리나라에서 정착·발전될 가능성과 한계를 모색해보기 위해 제천시, 인천광역시, 전라북도 등 세 지역의 사례 연구를 통해 지방의제 21 실천 사업 과정을 분석하였다. 참여와 실천, 지역사회 구성원들의 협력적인 파트너십을 바탕으로 하는 지방의제 21의 이념이 구체적인 실천 사업으로 전개되면서 어떠한 양상을 띠는지를 확인함으로써 지방행동 21 이행 조건을 다시금 점검해보는 데 정책적 함의를 줄 것으로 기대한 것이다.

각 사례 지역에서는 지방의제 21을 수립·추진하면서 자연 학습, 환경 교육, 홍보 사업 등 지방의제 21 추진 기구와 지방정부와의 협력이 비교적 용이하고, 시민들도 쉽게 참여할 수 있는 사업들을 위주로 실천 사업을 전개하여 상대적으로 단기간 내에 일정한 성과를 얻을 수 있었던 것으로 분석된다. 아직까지는 ‘이벤트성 사업’이 많았던 편이지만, 이러한 광범위한 실천 활동들을 통해 점차 마을의제, 가정의제, 청소년의제 등 실천의 단위와 주체를 확대해 나가는 데 도움이 되었다고 볼 수 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 지방정부, 기업, NGO 3자 간의 파트너십이라고 규정되는 지방의제 21 추진 과정이 파트너십을 강화해 나갈 수 있는 실천 사업 면에서는 미흡한 편이라고 할 수 있다. 물론 참여 확대형 사업을 통해 더 많은 시민들이 실천 사업에 직접 참여하여 지속가능한 발전을 위한 새로운 정책 도구로서의 지방의제 21을 인식함으로써 지방정부의 종합적인 지속가능한 발전 계획을 요구한다거나 기업 부문의 참여를 유도하는 지점까지 나아갈 수 있는 가능성은 충분히 있다. 하지만 매 단계 파트너십의 현 상태를 검토하고 발전 방향을 모색할 수 있는 실천 사업이 결여된다면 참여 확대형 사업이 단순한 이벤트로 끝나고 말 위험도 존재할 수 있다는 것이다.

여기에 대해서는 안정적인 예산, 인력, 권한 등 각 추진 기구에 실질적인 권한 부여(empowerment)가 이뤄지지 않아 지방정부, 기업, NGO 3자 가운데 어느 누구에게도 지방의제 21 추진 과정에 적극적으로 참여할 인센티브를 주지 못하고 있다는 한계를 내세울 수도 있다. 기업 부문의 경우 특히 그렇다. 그리고 각 추진 기구가 지방의회의 조례 제정이나 지방정부의 예산 지원을 통해 운영되고는 있지만, 지속가능한 발전을 위한 새로운 ‘기구’라기보다는 하나의 제도화된 시민운동단체 정도로 여기고 있는 지방정부의 인식 때문이기도 하다.

그럼에도 불구하고 지방의제 21 추진의 민-관 파트너십이 새로운 경험을 축적해가고 있다는 것은 분명하다. 따라서 권한 부여와 이를 위한 제도의 마련 노력도 계속 병행되어야 하겠지만, 현재 수준에서 민-관 파트너십의 기반을 점차 확대하고 가능성을 키워나가면서 파트너들 간의 상호 신뢰를 차츰 쌓아나가는 것이 중요하다고 할 수 있다.

전반적으로 볼 때 여러 가지 한계는 존재하지만, 우리나라 지방의제 21 추진 과정은 그간의 다양한 실천 사업을 통해 지방행동 21 이니셔티브를 확립해 나갈 기반은 마련한 셈이다. 지속가능한 발전 개념에 대한 인식이나 지방의제 21의 의의에 대한 인식이 아직은 폭넓게 확산되지 못하고 있는 현실에서도 어렵게 만들어진 민-관 파트너십의 틀을 깨지 않는 한 지방행동 21을 위한 역량은 점차 커질 수 있을 것으로 기대한다.

## 【참고문헌】

- 김귀곤. (2002). WSSD와 우리의 대응방안. 제4회 지방의제21 전국대회 자료집. 「지역의 실천이 지구를 구한다」: 3-13.
- 이창우. (2002a). WSSD 이후 한국 지방의제 21의 향후 방향: WSSD 회의결과를 중심으로. 「글로벌 거버넌스와 지방행동21」: 29-32.
- 이창우. (2002b). WSSD 이후 지방정부의 향후 전략과 과제. 제4회 지방의제21 전국대회 자료집. 「지역의 실천이 지구를 구한다」: 35-51.
- 인천의제 21 실천협의회. (1999). 「살기 좋고 활기찬 인천만들기」.
- 조명래. (2002). 지구환경정치의 지형과 한국사회의 향로. 지방의제21 전국협의회. 「글로벌 거버넌스와 지방행동21」: 10-24.
- 환경부. (2001). 「지방의제21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구」.
- Allison, Graham and Philip Zelikow. (1999). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(2nd ed.), New York: Longman.
- Atkinson, Giles. (2000). Sustainable Development and Policy, In Helm(ed.), *Environmental Policy: Objectives, Instruments, and Implementation*, 29-47, Oxford: Oxford University Press.
- Baker, Susan, Maria Kousis, Dick Richardson, and Stephen Young. (1997). Introduction: the Theory and Practice of Sustainable Development in EU Perspective, In Susan Baker, Maria Kousis, Dick Richardson, and Stephen Young(eds.), *The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union*, 1-40, London: Routledge.
- Barry, B., Sustainability and Intergenerational Justice, In A. Dobson(ed.). (1999). *Fairness and Futurity*, Oxford: Oxford University Press.
- Coenen, Frans H. J. M., Dave Huitema, and Laurence J. O'Toole, Jr., Participation and Environment, In Frans H. J. M. Coenen, Dave Huitema, and Laurence J. O'Toole, Jr.(eds.). (1998). *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, 1-20, London: Kluwer Academic Publishers.

- Dryzek, John S. (1995). *Rational Ecology: Environment and Political Economy*, NY: Basil Blackwell Inc., Publishers, 1987; 최승·김태경·김인호·이재영 역, 『환경문제와 사회적 선택: 정치·경제 생태론』, 서울: 신구문화사.
- ICLEI(International Council for Local Environmental Initiatives). (2002). *Local Governments' Response to Agenda 21: Summary Report of Local Agenda 21 Survey with Regional Focus*. Toronto: ICLEI.
- Jacobs, M. (1991). *The Green Economy: Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*, London: Pluto Press.
- Kernaghan, Kenneth. (1993). Partnership and Public Administration: Conceptual and Practical Consideration, *Canadian Public Administration*, 36(1): 57-76,
- Lélé, S. (1991). Sustainable Development: A Critical Review, *World Development*, 19(6): 607-621.
- Meadows, D. H., J. Randers, and W. W. Behrens. (1972). *The Limits to Growth*, London: Earth Island.
- O'Riordan, Timothy. (1995). The Radical Agenda of Localism and Democracy, *Town and Country Planning*, July: 162-163.
- Press, D. (1994). *Democratic Dilemmas in the Age of Ecology: Tress and Toxics in the American West*, Durham.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Skinner, S. (1997). *Building Community Strengths*, London: Community Development Foundation.
- Taylor, M. (1995). *Unleashing the Potential: Bringing Residents to the Centre of Regeneration*, York: Rowntree Foundation.
- Toman, M. A. (1998). *Sustainable Decision-Making: The State of the Art from an Economics Perspective*, RFF Discussion Paper: 98-39, Washington, DC: Resources for the Future.
- Turner, R. K. (1988). *Sustainable Environmental Management: Principles and Practice*, London: Belhaven.