

기후변화 시대 광역시 지방의제21 추진체계의 지속가능성 평가

오용석* · 진상현***

*대구지속가능발전협의회 사무처장, **경북대학교 행정학부 부교수 및 공공문제연구소 겸임연구원

A Study Evaluating the Sustainability of the Local Agenda 21 System in Metropolitan Cities

Oh, Yong-Seok* and Jin, Sang-Hyeon***

*Secretary, Daegu Sustainable Development Council, Republic of Korea

**Associate Professor, School of Public Administration and Research Institute of Public Affairs, Kyungpook National Univ, Republic of Korea,

ABSTRACT

In 1992, the United Nations reached a consensus about sustainable development to avert ecological crises such as climate change. Thereafter, the UN has strongly recommended 'Local Agenda 21' at the level of municipalities to solve global environmental problems. In this situation, Korea is regarded as a pioneer because it established the local agenda in advance of other countries. However, there have been few qualitative evaluations of a sustainable system for local agenda 21, while the sustainability of municipalities has been assessed quantitatively many times. In this context, this study attempted to qualitatively evaluate the sustainable scheme of local agenda 21 targeting the metropolitan cities in Korea. To accomplish the purpose, this study adopted an analytic framework consisting of three sectors: contents, procedure, and evaluation of agenda. The analysis result showed that Gwangju ranked first in sustainability, followed by Incheon, Ulsan, Daegu, Busan, and Daejeon. In conclusion, this study suggested policy implications to strengthen Korean sustainability nationally and locally.

Key words: Sustainable development goals, Sustainability index, Planning theory, Public-private partnership, Governance

1. 서 론 : 기후변화 시대의 지속가능성

산업혁명 이후의 급격한 경제성장으로 인해 국지적인 대기오염뿐만 아니라 지구적인 차원의 환경문제들이 발생하면서 인간의 생존마저 위협받고 있다. 그 중에서도 지구온난화는 인류가 함께 해결해야 하는 국제사회의 최대 현안 가운데 하나로 간주될 정도이다. 이 같은 기후변화 문제를 해결하기 위해 세계 각국은 다양한 대응 방안을 본격적으로 모색해나가고 있다. 실제로 1992년에 개최된 리우 지구정상회의에서는 이러한 국제적 논의의 결과로 기후변화협약이 체결될 수 있었다 (Takano and Jin, 2017).

게다가 당시 유엔 회담에서는 지구온난화를 포함한 각종 환경 문제를 해결하기 위해, '지속가능발전 (sustainable development)'이라는 미래 지향적 전망까지도 인류 공동의 목표로 설정될 수 있었다. 이처럼 지속가능발전에 대한 합의가 이루어진 상황에서, 세계 각국은 이를 실현하기 위한 현상으로서 지역의 중요성을 강조하고 있다. 이러한 국제사회의 지역에 대한 관심은 "지구적으로 사고하고, 지역적으로 행동하라 (think globally, act locally)"는 슬로건을 통해 쉽게 이해될 수 있다. 즉, 기후변화라는 지구적 환경문제를 해결하기 위해서는 시민들의 일상생활이 이루어지는 지역에서부터 변화가 이루어져야 한다는 것이다 (Oh, 2016).

† **Corresponding author:** upperhm@knu.ac.kr (School of Public Administration, Kyungpook National University, 80 Daehakro, Bukgu, Daegu, 41566, Republic of Korea)

ORCID 오용석 0000-0003-0848-9763 진상현 0000-0002-3294-1900

이러한 맥락하에 유엔은 ‘지방의제21 (Local Agenda 21)’의 작성 및 이행을 강력히 권장하고 있다. 이에 세계 각국의 지방정부는 자신의 지역에 해당되는 의제21을 작성해서 공표해오고 있다. 그 중에서도 한국은 다른 어떤 선진국 보다 지방의제21을 선도적으로 수립한 국가로 평가받고 있다. 실제로 2002년 요하네스버그에서 개최된 지구정상회담에서 한국은 지방의제21의 모범적인 사례로 소개되었을 정도였다 (Yeom, 2002).

이처럼 세계적 모범 사례로 간주되는 한국의 지속가능성에 대한 학계의 관심은 높을 수밖에 없다. 그로 인해 국가적인 차원의 지속가능성에 대한 평가뿐만 아니라 지자체 차원의 성과에 대한 평가 작업이 다양하게 진행되고 있다 (Kim and Moon, 2009; Kang et al., 2012). 그렇지만 정작 지역의 지속가능성을 담당하는 거버넌스 주체인 ‘지방의제21’에 대한 평가와 연구는 제대로 이루어지지 않은 상태이다. 즉, 지방의제21의 수립 과정, 내용, 이행 성과 등을 체계적으로 평가한 연구는 찾아보기 힘든 실정이다.

이에 본 논문에서는 기후변화 문제를 해결하는 핵심 주체로서 지방의제21 추진체계의 지속가능성을 평가하고자 한다. 구체적으로는 6대 광역시를 대상으로 지방의제21의 지속가능성을 평가할 것이다.¹⁾ 이러한 연구 목적을 가지고 본 논문의 2장에서는 기후변화라는 맥락하에 지속가능발전과 지방의제21의 개념 및 의의에 대해 간략히 살펴본 뒤, 국내에서의 진행 경과를 설명하고자 한다. 다음으로 3장에서는 지방의제21 추진체계의 지속가능성 평가 관련 선행연구에 대한 검토를 토대로 분석틀이 제시될 것이다. 이후 4장에서는 이러한 분석틀을 바탕으로 광역시 지방의제21의 지속가능성에 대한 평가가 이루어질 것이다. 끝으로 5장에서는 연구 결과를 토대로 한국 사회에서 기후변화 문제를 해결하고 지속가능발전을 촉진시키기 위한 정책적 함의 및 시사점을 제시하고자 한다.

2. 지속가능발전과 지방의제21

2.1 기후변화와 지속가능발전의 관련성

현대 사회의 여러 가지 환경문제 중에서도 기후변화는 인류의 지속가능성을 위협하는 가장 중요한 이슈로 언급되고 있다. 이러한 지구온난화 현상은 1896년 스웨덴의 과학자인 스반테 아레니우스 (Svante A. Arrhenius)에 의해 대기 중 이

산화탄소로 인한 지구 평균기온의 상승을 통해 처음으로 밝혀졌다. 그렇지만 당시까지만 해도 이러한 지구온난화 문제가 심각하게 인식되지는 않았었다. 이후 1960년에 찰스 킬링 (Charles D. Keeling)이 하와이에서 이산화탄소 농도를 관측해, 증가량 및 변화속도에 대한 연구를 발표하면서 지구온난화에 대한 논의가 본격화되기 시작했다 (Yamamoto and Purojekuto, 2006).

이후 국제사회는 대기 중의 온실가스 농도를 안정화시키기 위해 많은 노력을 기울였다. 기후변화의 위험성과 대응방안의 필요성이 공식적으로 인식된 시점은 1979년이었다. 그 해에 개최된 제1차 세계기후회의에서 과학자들은 지구온난화를 심각한 문제로 경고했다. 그리고 인류의 생명과 안전을 위협할 수 있는 기후변화를 미리 예측하고 사전에 방지해야 한다는 성명서가 발표되었다. 결과적으로 1988년에는 세계기상기구와 유엔환경계획에 의해 지구온난화의 위험성을 객관적으로 판단하기 위한 전문 조직으로 ‘기후변화에 관한 정부간 협의체 (IPCC: Intergovernmental Panel on Climate Change)’가 설립되었다. 이후 IPCC는 1990년에 각국 정부와 전문가의 검토를 거친 첫 번째 평가보고서를 발표했으며, 가장 최근인 2014년에는 5차 보고서까지 발간된 상태이다 (Oh and Jin, 2016).

이러한 과학계의 검토를 토대로 국제사회는 기후변화 관련 대응 방안을 본격적으로 논의하기 시작했다. 1990년 스위스 제네바에서 열린 제2차 세계기후회의에서는 지구온난화를 해결하기 위한 국제협약이 요구되었다. 이후 137개국의 협상과 장관급 회담이 진행되었으며, 이를 토대로 몇 가지 행동 지침이 마련될 수 있었다. 예를 들면, 기후변화에 대한 인류의 우려, 국가별 공동의 차별화된 책임, 개발도상국의 특수 사정 배려 등의 원칙이 포함되었다. 결과적으로 국제사회에서 지구온난화 문제가 본격적으로 논의되기 시작했던 1972년 스톡홀름 회의 이후 20년 만에 개최된 1992년 리우회의에서 기후변화협약이 채택될 수 있었다 (Lim, 2018).

이처럼 기후변화라는 측면에서 국제적 논의의 전환점이었던 1992년 리우데자네이루의 ‘유엔 환경개발회의’에서는 지속가능발전이라는 인류 공동의 목표도 함께 설정되었다. 여기서 말하는 지속가능발전이란 경제성장과 환경보존의 충돌을 해결하기 위한 대안적 전략을 의미하며, 구체적으로는 “미래 세대의 욕구를 충족시킬 수 있는 능력을 저해하지 않으면서, 현 세대의 필요를 충족시키는 발전”으로 정의되었다. 이

1) 본 논문에서는 도시적 특성이 유사한 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산이라는 6대 광역시를 평가 대상으로 설정하였다. 즉, 규모와 예산이라는 측면에서 비교하기 어려운 특별시는 제외하였다.

때 미래 세대의 욕구를 해치는 대표적 환경오염이 바로 기후 변화 문제이다 (Jin, 2007).

2.2 기후변화 문제에서 지자체의 역할

기후변화라는 지구적 환경문제와 관련해서는 중앙정부 차원의 국제 협력뿐만 아니라 온실가스를 감축하기 위한 지역의 행동이 대단히 중요할 수밖에 없다. 특히 지방정부는 에너지 소비의 주체이자 온실가스의 배출원일 뿐만 아니라 감축의 실질적 당사자라는 측면에서 중요한 의미를 지닌다.2) 이처럼 기후변화 대응의 주요 행위자로서 지역의 중요성은 세계 각국의 중앙정부를 중심으로 진행되는 기후변화 당사국 총회에서 공식 의제로 다루어지고 있을 정도이다. 이후 지방정부의 다양한 협의체들이 지구온난화를 막기 위한 노력을 지역 차원에서 진행하고 있다 (Jin and Hwang, 2009; Koh, 2018).

예를 들면, 세계 지방자치단체의 연합체로 국내 57개 지방정부가 참여하는 ‘이클레이 (ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives)’는 ‘도시기후보호 (CCP: Cities for Climate Protection)’ 캠페인을 통해서 지역의 온실가스 배출을 줄이기 위해 노력하고 있으며, 지금도 기후변화 대응 네트워크를 이용해서 다양한 지침 및 평가기법을 제공하고 있다. 사실 이클레이는 미국과 캐나다 지방정부의 단체인 35명이 기후변화 문제를 해결하기 위한 논의 과정에서 만들어진 협의체라는 역사적 의미도 지니고 있다. 이러한 이클레이의 노력은 2005년에 개최된 ‘기후변화 도시 정상회담’에서 「기후변화에 관한 세계 지방정부 지도자 선언」을 이끌어 낼 수 있었다. 마찬가지로 런던이나 서울 같은 대도시들이 지구온난화에 대한 책임감을 가지고 결성한 ‘도시 기후 리더십 그룹 (C40 Cities Climate leadership group)’도 지방정부 차원의 기후변화 대응을 강화하기 위한 대표적 사례이다. 한편으로는 기후변화에 소극적인 중앙정부와 별개로, 동경이나 미국의 주정부처럼 지자체 차원에서 탄소 배출권 거래제를 실시하는 지역들도 존재하는 상황이다 (Jin and Hwang, 2009; Jin, 2010; Koh, 2010; Kim et al., 2019).

이러한 맥락하에 한국 정부도 2006년부터 환경부를 중심으로 지자체의 기후변화 대응에 본격적으로 지원하기 시작했다. 이후 2007년에 발표된 「제4차 기후변화 종합대책」에서는 중앙과 지방의 협력을 강화하기 위해 ‘지자체 기후변화협의

체’를 별도로 신설하겠다는 내용이 포함될 수 있었다. 특히 환경부는 지자체의 기후변화 대응을 증진시킨다는 목표를 가지고 2008년까지 8개의 ‘기후변화 대응 시범도시’를 지정해 바 있다. 또한 16개 광역 지자체의 「기후변화 종합계획」 수립과 관련해서 예산을 지원했을 뿐만 아니라 자치단체의 온실가스 배출 산정에 관한 지침도 제공해주고 있다 (Jin and Hwang, 2009; 2012; Koh, 2018).

2.3 지속가능발전 이행 체계로서 지방의제21

이처럼 기후변화 문제를 해결하고 지속가능발전을 이행하기 위한 핵심 주체로서 지자체에 대한 관심이 높아지는 상황에서, 이러한 목표를 달성하기 위해 가장 중요한 이행 수단 가운데 하나가 바로 ‘지방의제21’이다. 여기서 말하는 지방의제21은 국제사회가 지속가능발전을 달성하기 위해 제시한 일종의 행동지침이며, 개별 지역의 경제·사회·환경을 통합적으로 고려하는 실천 프로그램이라고 할 수 있다. 이와 관련해서 1992년 지구정상회담의 사무총장은 “지금까지 도출된 수많은 환경 프로그램들 중에서 지방의제21이 가장 중요하다”고 평가했을 정도였다. 이후 유엔 환경개발회의는 지구적인 차원의 리우 선언을 실행하기 위해, 1996년까지 지자체를 중심으로 지방의제21을 작성하도록 강력히 권고했었다. 1997년과 2002년 두 차례에 걸친 이클레이의 조사 결과에 따르면, 지방의제21에 참여하는 지방정부가 64개국 1,800여개 지역에서 113개국 6,400여개 지역으로 확대되었다고 한다 (Cha, 2008; ICLEI, 2012; Kim et al., 2019).

이후 2002년에는 ‘세계 지속가능발전 정상회담’이 남아공 요하네스버그에서 개최되었다. 이 회의는 리우회의에서 합의된 지속가능발전 목표와 관련해서 지난 10년 동안의 성과를 평가하기 위한 목적을 지니고 있었다. 그리고 2012년에는 세계 지속가능발전 회의가 리우데자네이루에서 다시 개최되었으며, 이 회의는 일명 ‘리우+20’로 불린다. 당시 총회에서는 2015년에 만료되는 ‘새천년개발목표 (MDGs: Millennium Development Goals)’를 대체하는 개념으로 ‘지속가능발전목표 (SDGs: Sustainable Development Goals)’에 대한 193개국의 합의가 이루어질 수 있었다. 이로써 제3세계를 대상으로 설정되었던 8개의 새천년개발목표가 선진국과 후진국을 구분하지 않고 다 같이 함께 지향해야 하는 17개의 지속가능발전목표로 확장된 것이다 (Oh, 2016; Lim, 2018).

2) 한편으로 지역은 온실가스 감축뿐만 아니라 기후변화의 피해가 발생하는 현장으로서 적응 대책의 직접적 주체라는 의미도 지니고 있다. 이에 지자체를 중앙정부와 지방정부의 정책 통합뿐만 아니라, 완화와 적응 정책의 통합이라는 관점에서 접근해야 한다는 제안도 이루어지고 있다 (Koh, 2017; 2018).

이렇게 확장·세분화된 지속가능발전목표(SDGs) 가운데 ‘기후변화에 대한 대응’은 별도의 13번 목표에 제시되었을 정도로 중요하게 고려되고 있다. 그렇지만 기후변화는 다른 목표와 구분되는 별개의 환경문제가 아니라, 사실은 화석연료의 연소, 산림 파괴, 폐기물 배출 같은 여러 가지 인간활동의 종합적 결과일 수밖에 없다. 이에 UNFCCC 사무국은 기후변화 대응이 13번 목표에만 국한되는 것은 아니며, 다른 여덟 개인 1·2·3·6·7·14·15·17번 목표와 연계해서 달성되어야 한다고 주장한 바 있다. 이처럼 기후변화와 지속가능발전은 밀접한 관련성을 지니고 있다 (Kim et al., 2019).

이러한 지속가능발전의 달성 수단으로서 지방의제21에 대한 논의는 국내에서도 1994년부터 본격적으로 시작될 수 있었다. 당시에는 영국 맨체스터에서 개최되었던 ‘지구환경회의(Global Forum)’를 소개하는 수준의 워크숍이 서울에서 개최됐다. 이를 계기로 같은 해에 안산시가 지방의제21을 시범적으로 수립했으며, 1995년에는 부산시가 지방의제21을 공식적으로 발표할 수 있었다. 이후로는 1997년에 환경부가 작성 지침을 마련함으로써, 지방의제21이 전국에 확산되기 시작했다. 결과적으로 지금은 모든 광역 지자체들이 지방의제21을 수립하고 추진하는 체계를 갖추게 되었다 (Kang et al., 2012).

그렇지만 한국의 지방의제21이 지역사회에 실제로 미친 변화와 관련해서는 회의적인 비판이 존재하는 것도 사실이다. 즉, 전국 대부분의 지자체에서 지방의제21을 작성하고 있기는 하지만, 정작 지속가능발전을 지역의 핵심적인 가치와 비전으로 설정한 지방정부는 거의 찾아보기 힘든 실정이다. 반면에 유럽에서는 지방의제21이라는 명칭을 사용하지 않음에도 불구하고 지자체의 핵심적인 정책 목표에 지속가능발전을 포함시킨 지역들이 많이 있다 (Shin, 2005).

한마디로 한국의 지방의제21은 활동 규모나 형식적인 측면에서 국제사회의 긍정적인 평가를 받고 있지만, 지역사회의 실질적 지속가능발전이라는 측면에서는 부정적인 평가가 존재하는 것도 사실이다. 이러한 상반된 평가에도 불구하고 지방의제21은 기존의 관주도형 행정이 아니라 다양한 이해관계자들이 참여한다는 측면에서, 지속가능한 지역사회를 만들기 위한 핵심 요소일 수밖에 없다. 따라서 지금은 기후위기의 시대를 맞아 한국 사회에서 빠른 속도로 확산된 지방의제21에 대한 체계적 평가와 점검이 필요한 상황이다.

3. 지자체 지속가능성의 평가 모형

3.1 국가 차원의 지속가능성 평가

지속가능성에 대한 평가는 먼저 개별 국가를 대상으로 이루어지기 시작했다. 왜냐하면 지구적 환경문제와 관련해서 어떤 나라가 오염물질을 많이 배출하고 있으며, 어떤 나라가 환경을 개선하기 위해 열심히 노력하고 있는지에 대한 판단이 필요했기 때문이다. 실제로 2002년에 142개국을 대상으로 발표된 환경지속성 평가에서, 한국은 136위를 차지해 충격을 받은 바 있다 (Jin, 2007).

마찬가지로 유엔에서도 회원국의 환경성적을 평가하는 작업에 큰 관심을 가지고 있다. 예를 들면, UN지속가능발전위원회는 1995년에 국가별 환경정책을 지원하기 위한 도구로 평가 지표를 개발할 수 있었다. 1996년에는 경제·사회·환경이라는 기존의 세 가지 영역에 제도 분야를 추가해서, 132개의 지속가능발전지표가 발표되었다. 2001년에는 회원국에 적용할 수 있도록 지속가능발전지표가 수정되기도 했다. 이렇게 확정된 핵심지표는 경제·사회·환경·제도라는 4개 분야, 15개 영역, 38개 항목에서 57개의 지표로 구성되어 있다 (Chung, 2001).

3.2 지역 차원의 지속가능성 평가 및 분석틀

이처럼 국가적인 차원의 지속가능성은 여러 국제기구에서 다양한 방식으로 평가되고 있다. 그렇지만 지속가능발전을 실천하는 현장은 여전히 지역일 수밖에 없다. 따라서 지속가능성을 지역적인 차원에서 평가하려는 작업도 활발히 진행될 수 있었다. 예를 들면, 국가 차원에서 적용되었던 환경성적지수를 이용해서 국내 대도시를 중심으로 지속가능성을 평가한 연구도 발표된 바 있다 (Kim and Moon, 2009). 한편으로는 독일에서 개발된 지속가능성 지표를 활용해 국내 수도권 지자체를 평가함으로써 정책적 시사점을 도출한 연구도 흥미로울 수 있다 (Kim, 2005).³⁾

이처럼 지역을 대상으로 지속가능성을 평가한 연구들이 다양하게 존재하지만, 이들은 몇 가지 측면에서 한계를 보여주고 있다. 먼저 대부분의 선행연구들이 지속가능성을 정량적 평가에 국한시켰다는 한계를 지니고 있다. 사실 지역의 지속가능성과 관련해서는 이해관계자의 참여 및 제도화라는 정성적인 측면이 더 중요할 수도 있다. 다음으로 기존의 선행연구

3) 그 밖에는 경기연구원에서도 지역의 지속가능성 평가와 관련해서 두 차례의 연구가 진행되었다. 먼저 2008년에는 평가체계의 구축과 관련된 이론적 연구가 진행되었으며, 2014년에는 평가지표 개발 및 모니터링 방안 관련 보고서가 발표될 수 있었다 (Koh, 2008; 2014).

Table 1. Framework of sustainability evaluation in Local Agenda 21

Evaluation domain	Large indicators	Medium indicators	Small indicators
Making Process (200)	Understanding (50)	Relationship (20)	principle and range, vision, relation to policies
		Purpose (30)	proposal, policy, institutionalization, budget, personnel, decision
	Driving (50)	Organization (20)	office, personnel, budget, independence
		Council (20)	formation, composition, call, role
		Support (10)	budget, personnel, institutional equipment
	Rationality (100)	Agreement (10)	future vision, process
		Analysis (30)	environmental list, situation and prospects, problems and causes
		Elaboration (30)	goal setting, alternative consideration
		Participation (30)	making subject, government, citizens, NGO, business
	Content (200)	Implementation (20)	Department (10)
Management (10)			council, role and function, formation and personnel of office
Institutionalization (20)		Ordinances (10)	making ordinances concerned with results
		Systematizing (10)	relationship with other plans
Realization (80)		Environment (20)	goal, purpose, embodiment, action programs, implementing
		Society (20)	goal, purpose, embodiment, action programs, implementing
		Economy (20)	goal, purpose, embodiment, action programs, implementing
		International exchange (20)	goal, purpose, embodiment, action programs, implementing
Participation (80)		Government (32)	project types, implementation, cooperation
		Citizens (16)	project types, implementation, cooperation
	NGO (16)	project types, implementation, cooperation	
	Business (16)	project types, implementation, cooperation	
Evaluation (100)	System (50)	Conduct and time (5)	conduct and time of evaluation
		Areas (20)	organization suitability, institution, realization, participation
		Method (5)	method of evaluation
		Reflection (5)	reflection of evaluation
		Participation (15)	government, citizens, NGO, business
	Institution (50)	Ordinances (10)	obligation of evaluation by ordinances
		Personnel support (10)	Evaluation specialists
		Budgetary support (10)	procurement of evaluation budget
		Openness (10)	opening results of evaluation to the public
		Evaluation program (10)	development of evaluation programs

source: Woo, 2006; Song and Woo, 2007 revised.
number: allotted score.

구에서는 지속가능발전의 중요한 주체이자 거버넌스 기구인 지방의제21에 대한 연구를 찾아보기 어려운 실정이다. 즉, 지자체가 아니라 해당 지역의 지속가능발전을 추진하는 핵심

주체인 지방의제21의 체계가 제대로 수립되었는지, 관련 조례가 지속가능성을 담보하고 있는지, 이해관계자의 참여가 보장되고 있는지에 대한 평가가 제대로 이루어지지 않고 있다.

이에 본 논문에서는 “지방의제21”의 추진체계를 지속가능성이라는 관점에서 평가하고자 한다. 구체적으로는 선행연구에 대한 검토를 통해서 지방의제 추진체계의 분석틀이 도출될 수 있었다 (Woo, 2006; Song and Woo, 2007).⁴⁾ 간략히 정리하자면, 지방의제 추진체계의 지속가능성은 수립과정, 수립내용, 추진평가라는 3개 영역으로 구성되었다. 여기서 ‘수립과정’의 경우에는 이해도·추진성·합리성, ‘수립내용’은 조직화·제도화·실천성·참여도, ‘추진평가’는 평가체계·평가제도라는 대지표로 세분화되었다.⁵⁾ 이상의 분석틀을 토대로 본 논문에서는 6대 광역시 지방의제21의 추진체계에 대한 평가가 이루어질 것이다.

4. 지방의제21의 지속가능성 평가

4.1 조사 및 분석 개요

4장에서는 본격적으로 3장의 “지속가능성 평가 모형”을 이용해 광역시 지방의제21의 추진체계를 평가하고자 한다. 이때 개별 지자체에 대한 평가는 의제21의 실무 책임자인 사무처장들이 맡아주었다. 왜냐하면 이들이 광역시 지방의제21의 내용 및 과정을 가장 정확히 알고 있기 때문이다.⁶⁾ 다만 지역별 사무처장을 통해서 본 평가를 진행하기 전에 응답자에 의한 주관적 판단의 격차를 줄이기 위해 예비 평가가 실시되었다. 이러한 예비 평가의 결과를 반영해 설문지의 문항이 수정되었을 뿐만 아니라, 주관적 오해가 발생할 수 있는 부분에 대해서는 설명을 추가 제공하는 것으로 보완이 이루어졌다.⁷⁾

- 4) 이들 두 편의 연구는 정량적 분석에 국한되었던 기존의 선행연구들과 다르게, 지방의제21의 작성과정뿐만 아니라 수립내용과 추진체계에 대한 평가까지 종합적인 관점으로 접근했다는 측면에서 의의를 지니고 있다 (Woo, 2006; Song and Woo, 2007). 게다가 이들의 연구는 첫 번째 논문에서 개발된 평가 모형을 이듬해에 실제로 지자체에 적용했다는 측면에서도 특별히 중요한 의미를 지니고 있다. 다만 본 논문에서는 이들 연구의 분석틀 가운데 일부 적절치 않았던 평가 항목에 대한 최소한의 수정이 이루어졌다. 예를 들면, 기존의 분석틀에서 실천성 부문은 생활환경, 자연환경, 사회환경, 지구환경, 국제교류라는 분야로 구분되고 있었다. 즉, 환경부문이 생활·자연·지구로 지나치게 강조되고 있었다. 그렇지만 의제21은 지속가능한 발전의 핵심 가치라고 불리는 환경·경제·사회 부문의 균형과 조화를 강조하기 때문에 조정이 필요할 수밖에 없었다. 이에 5개 부문 가운데 기후변화와 밀접한 관련성을 지니는 국제교류를 남겨두고 나머지 4개 항목은 환경·사회·경제라는 3개 항목으로 변경되었다. 그 밖에는 부적절한 단어와 어구 등이 일부 수정되었을 뿐이다. 예를 들면, 수립과정 영역의 추진성 부문 사무국 조직의 인력 평가척도에서 상근과 비상근을 명확히 구분하는 정도로 문구 수정이 이루어졌다.
- 5) “수립과정 영역”에서 ‘이해도’는 관련성 (의제21의 원칙·범위, 환경비전21의 원칙·범위, 지방정부정책과의 관련성)과 목적성 (지방환경비전의 제시, 정책개발, 제도화, 예산확보, 인력확보, 의사결정), ‘추진성’은 사무국 조직 (사무국 설치, 사무국 인력, 사무국 운영예산, 사무국 독립성)과 협의회 구성 (협의회 형성, 협의회 구성, 협의회 소집, 협의회 역할)과 제도적 지원 (예산 지원, 인력 지원, 추진 관련 제도 정비), ‘합리성’은 합의 도출성 (미래상에 대한 합의, 절차에 대한 합의)과 분석력 (환경자산목록 작성, 여건분석 및 전망, 문제점과 원인 파악)과 구체화 (분야별 목표 설정, 분야별 대안 검토)와 참여도 (수립주체, 지방정부 참여, 지역주민 참여, 시민단체 참여, 지역기업 참여)로 구성되었다. “수립내용 영역”에서 ‘추진 조직화’는 전담부서 설치 (전담부서의 형성, 전담부서의 구성, 역할과 기능)과 추진조직 운영 (추진협의회 및 사무국의 형성·인력·예산·역할·기능), ‘제도화’는 조례화 (수립된 주요내용 관련 조례)와 체계화 (지방의제21과 다른 계획의 관계), ‘분야별 실현성’은 환경·사회·경제·국제교류 (목표 구체화, 의제 목적 연계성, 대안 구체성, 프로그램 개발, 추진주체 구성), ‘추진 참여도’는 지방정부 참여 (실천사업 종류 및 참여도, 다른 구성원과의 협력, 다른 정책·계획과의 조정력)와 지역시민·시민단체·지역기업 참여 (실천사업 종류, 실천사업 참여도, 다른 구성원과의 협력)로 구성되었다. “추진평가 영역”에서 ‘평가체계’는 평가 실시·시기 (평가실시 및 시기)와 평가대상 범위 (추진 조직의 적합성, 제도적 연계성, 분야별 실천정도, 추진 참여도)와 평가방법 (평가의 방법)과 평가결과 반영 (평가결과의 반영)과 구성원 참여 (지방정부, 지역주민, 시민단체, 지역기업), ‘평가제도’는 조례화 (평가 의무와 조례화)와 인력지원 (평가 전문인력)과 예산지원 (평가예산 확보)과 공개성 (평가결과의 공개)과 평가 프로그램 개발 (평가 프로그램의 공개)로 구성되었다.
- 6) 물론 지방의제21이 거버넌스 조직이기 때문에 담당 공무원도 대략적인 내용을 파악하고 있다. 그렇지만 이들은 행정 관료로 전문성이 부족할 뿐만 아니라 순환 보직으로 인해 업무의 일관성 및 연속성이 낮다는 한계를 지니고 있다.
- 7) 예비평가는 선행 연구와 동일하게 대구시의 지방의제21을 대상으로 실시되었다 (Song and Woo, 2007). 구체적으로는 대구지속가능발전협의회 회의 현재 사무처장 (A), 전임 사무처장 (B)뿐만 아니라 협의회 위원인 환경학과 교수 (C)를 대상으로 실시되었다. 이처럼 예비평가를 진행한 결과에서 이들 3명의 평가에 편차가 존재했던 항목은 다음과 같았다. 첫째, 추진성 관련 ‘사무국 인력’ 항목에서 A는 3점, B는 2점, C는 4점을 부여했었다. 이에 대해 B는 사무처의 역할과 위상에 비해 인력이 부족하다고 평가한 반면에, C는 예산 수준을 고려했을 때 사무국 인력이 충분하다고 판단했던 차이가 있었다. 이에 다른 문항과 중복되는 예산을 고려하지 않은 상태에서 지방의제21을 작성하는 데 필요한 전담 인원과 전문 인력이 적절하게 배

이후 광역시별 지방의제21의 지속가능성을 평가하기 위한 본 조사는 2018년 4월 16일부터 30일까지 2주에 걸쳐 진행되었다. 이러한 본 설문조사에서도 주관적 판단에 의한 문제를 최소화시키기 위해 재확인 작업이 이루어졌다. 즉, 설문조사 결과를 취합한 다음에 다른 광역시와 비교해서 편차가 큰 항목의 경우에는 해당 사무처장과의 인터뷰를 통해 다시 검토하는 사후 조정이 추가되었다.⁸⁾ 다음의 2절에서는 수립과정, 수립내용, 추진평가라는 영역별로 지방의제21의 지속가능성을 평가한 결과에 대해 자세히 살펴보고자 한다.

4.2 영역별 평가 결과

4.2.1 수립과정

수립과정 영역의 “이해도”는 관련성과 목적성이라는 중지

표로 구성된다. 먼저 ‘관련성’ 부문은 6대 광역시 모두 높은 점수를 얻고 있었다. 즉, 대부분의 광역시들이 지방의제21을 작성하고 민간 사무국을 설치·운영했던 10여 년의 경험을 지니고 있었기 때문에 지방의제21의 원칙과 범위에 대해 충분히 숙지하고 있었다. 특히, 광주는 최근에 5차 의제를 작성하는 과정에서 유엔의 주요 권고 그룹을 참여시켰을 뿐만 아니라, 이들을 중심으로 공동 대표단을 구성해 의제21의 원칙을 충실히 반영하고 있었다.⁹⁾ 다음으로 ‘목적성’ 부문에서도 대부분의 지자체들이 비교적 높은 점수를 받았으며, 격차도 크지 않은 편이었다. 그렇지만 대전이 24.6점으로 가장 높은 점수를 얻었던 반면에, 광주가 21.4점으로 가장 낮은 점수를 얻고 있었다. 이는 지방의제21 제도화의 수준이 낮고 예산 및 인력이 부족한 대전에서 자신의 단점을 보완하기 위해 의제 작성의 목적을 강조한 것이라고 판단된다.¹⁰⁾

Table 2. Evaluation of “Understanding”

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Pusan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan	
Understanding (50)	Relationship (20)	principle and range (5)	3.0	4.0	4.0	5.0	4.0	4.0	
		environmental vision (10)	6.0	6.0	8.0	10.0	8.0	8.0	
		relation to policies (5)	4.0	4.0	4.0	4.0	3.0	5.0	
		subtotal	13.0	14.0	16.0	19.0	15.0	17.0	
	Purpose (30)	proposal of local vision (9)	9.0	6.0	6.0	6.0	9.0	6.0	
		policy development (9)	7.2	7.2	7.2	5.4	3.6	5.4	
		institutionalization (3)	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	3.0	
		budget procurement (3)	2.0	3.0	3.0	2.0	3.0	3.0	
		personnel procurement (3)	2.0	3.0	3.0	2.0	3.0	3.0	
		decision-making (3)	2.0	2.0	2.0	3.0	3.0	3.0	
		subtotal	24.2	23.2	24.2	21.4	24.6	23.4	
	Total			37.2	37.2	40.2	40.4	39.6	40.4

*ranks are shaded by groups of 1·2, 3·4, and 5·6.

- 치되었는지를 판단하는 것으로 문항이 수정되었다. 둘째, 수립내용 관련 ‘국제교류’ 항목에서 지방의제21 목적과의 연계에 대해 A는 4점, B는 3점, C는 2점을 부여했었다. 지방의제21의 국제교류는 교육, 워크숍, 현장탐방, 국제회의 참가 같은 다양한 형태로 나타난다. 이에 국제교류 활동을 종합적으로 고려해서 평가할 수 있도록 내용을 명확하게 설명하는 것으로 보완이 이루어졌다.
- 8) 구체적으로는 조사 결과 극단값을 보여준 지자체의 사무처장에게 6대 광역시의 평균 및 개별 점수를 알려줌으로써 상호 간의 비교가 가능하도록 정보가 제공되었다. 이러한 사후적·자체적 상대 비교를 통해서 해당 지자체의 사무처장은 평가 점수를 수정하거나 아니면 그대로 유지하는 판단을 내릴 수 있었다.
 - 9) 여기서 주요 권고 그룹이란 여성, 청소년, 농민, 시민단체, 지방정부, 노동자, 기업, 과학기술계와 원주민을 가리킨다 (Kim et al., 2019).
 - 10) 실제로 2018년 현재 지방의제21의 지역별 예산은 광주 11억 원, 부산 3.5억 원, 울산 3억 원, 인천 2.6억 원, 대구 2.3억 원, 대전 2.1억 원의 순이었다. 마찬가지로 사무처 인력 현황은 2017년 현재 광주가 7명으로 가장 많았으며, 부산 3명, 인천 3명, 대전 3명, 대구 2명, 울산 2명의 순이었다 (LSAK, 2017).

수립과정 영역의 “추진성”은 사무국의 조직, 협의회의 구성, 제도적 지원이라는 중지표로 구성된다. 먼저 ‘사무국 조직’ 부문은 사무국의 설치, 인력, 예산, 독립성이라는 소지표를 가지고 있다. 평가 결과 부산, 광주, 울산, 대구의 순으로 높은 점수를 얻고 있었다. 구체적으로 부산은 지방의제의 작성에 필요한 인력을 충분히 투입하고 있었으며, 광주는 사무국의 독립성이 잘 확보되고 있었다. 특히 광주는 지방정부로부터 인력과 예산을 지원받고 있을 뿐만 아니라, 사무국의 독립성까지 확보했다는 측면에서 의미가 있었다.

다음으로 ‘협의회 구성’ 부문은 협의회의 형성, 구성, 소집, 역할이라는 소지표를 가지고 있다. 평가 결과는 광주와 대전, 대구와 인천의 순이었다. 그 중에서도 광주와 대전은 의제21의 작성 초기부터 협의회가 설립되었을 뿐만 아니라 회의를 정기적으로 소집해 의견을 적극적으로 반영하고 있었다. 반면에 부산은 협의회의 구성 및 운영이 미진한 것으로 나타났다. 앞에서 살펴본 바와 같이 의제를 조직하던 초창기부터 행정과 동등한 파트너십을 구성하려고 노력했던 지역에서 사무국의 독립성이 적절히 확보되었을 뿐만 아니라 협의회의 운영도 활발한 것으로 확인되었다.

끝으로 ‘제도적 지원’ 부문은 광주가 가장 높았으며, 다음으로 부산과 울산의 순이었다. 광주는 예산과 인력 지원에서

높은 점수를 얻기는 했지만, 이 정도는 부산과 울산도 비슷한 수준이었다. 반면에 광주는 제도화까지 가장 잘 이뤄진 것으로 평가되면서 가장 높은 점수를 획득할 수 있었다. 예를 들면, 법률적 근거와 관련해서 광주는 협의회의 운영 규정을 1998년에 훈령으로 제정했을 뿐만 아니라 2010년에는 「저탄소 녹색성장 및 지속가능발전 기본조례」에까지 포함시킨 상태이다. 체계화라는 측면에서도 UN 지속가능발전목표와 광주시 지속가능발전 이행계획의 밀접한 연계 속에서 5차 의제가 2017년에 작성될 수 있었다. 이처럼 광주에서는 지속가능발전협의회의 의제들이 지방정부의 행정계획들과 긴밀히 연결되었다는 측면에서 추진체계가 잘 구축된 것으로 판단된다.

수립과정 영역의 “합리성”은 합의 도출성, 분석력, 구체화, 참여도라는 중지표로 구성된다. 먼저 ‘합의 도출성’과 관련해서는 부산·인천·광주가 가장 높은 점수를 얻었으며, 다음으로는 대구·대전·울산으로 양분되고 있었다. 여기서 상위 그룹의 인천과 광주는 협의회의 참여 위원이 각각 123명과 198명인데 반해, 하위 그룹의 대전과 울산은 위원이 79명과 45명에 불과했다. 이처럼 지역사회의 이해관계자들이 다양하게 참여해 의제를 작성하는 광역시에서 합의 도출의 합리성이 높은 것으로 판단된다.

Table 3. Evaluation of “Driving”

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Pusan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan	
Driving (50)	Organization (20)	establishment of office (5)	5.0	3.0	3.0	5.0	5.0	5.0	
		official personnel (5)	5.0	3.0	5.0	4.0	3.0	3.0	
		operating budget (5)	4.0	2.0	1.0	3.0	1.0	3.0	
		independence of office (5)	5.0	5.0	3.0	5.0	3.0	3.0	
		subtotal	19.0	13.0	12.0	17.0	12.0	14.0	
	Council (20)	formation of council (5)	5.0	5.0	3.0	5.0	5.0	5.0	
		composition of council (5)	3.0	5.0	5.0	5.0	5.0	3.0	
		call of council (5)	3.0	5.0	5.0	5.0	5.0	3.0	
		role of council (5)	3.0	3.0	5.0	5.0	5.0	5.0	
		subtotal	14.0	18.0	18.0	20.0	20.0	16.0	
	Support (10)	budgetary support (3)	1.8	1.2	0.6	1.8	0.6	1.8	
		personnel support (3)	1.8	1.2	1.2	1.8	1.2	1.8	
		institutional equipment (4)	2.4	2.4	2.4	4.0	0.8	2.4	
		subtotal	6.0	4.8	4.2	7.6	2.6	6.0	
	Total			39.0	35.8	34.2	44.6	34.6	36.0

*ranks are shaded by groups of 1·2, 3·4, and 5·6.

‘분석력’ 부문은 환경자산목록의 작성, 여건 분석 및 전망, 문제점 및 원인의 파악이라는 소지표를 가지고 있다. 이와 관련해서는 광주가 가장 높은 점수를 얻었으며, 울산이 두 번째였다. 특히 광주는 환경자산의 목록을 체계적으로 작성하고, 모든 분야를 대상으로 지역의 여건을 분석해서 전망할 뿐만 아니라 문제와 원인까지 파악하고 있었다. 반면에 대전은 환경자산의 목록을 형식적으로 작성하고 있었으며, 부산·대구·인천은 목록을 전혀 작성하지 않는 것으로 확인되었다.

‘구체화’ 부문은 분야별 목표 설정과 대안 검토라는 소지표를 가지고 있으며, 이는 지역의 문제를 해결하기 위해 명확한 목표를 설정한 뒤, 해당 목표를 달성할 수 있는 대안을 얼마나 체계적으로 검토하는가와 관련이 있다. 평가 결과 광주와 대구의 점수가 가장 높았다. 광주는 모든 분야에서 목표를 설정할 뿐만 아니라 대안을 세부적으로 검토해서 지방의제21을 매우 구체적으로 작성하고 있었다. 마찬가지로 대구에서도 대부분의 분야에서 목표를 설정하고 있었으며, 분야별로 대안을 검토해서 의제21에 반영하고 있었다.

‘참여도’ 부문은 수립주체, 지방정부, 지역주민, 시민단체,

지역기업이라는 4개 주체의 참여와 관련이 있다. 모든 광역시에서 이들 주체가 참여해 지방의제21을 작성하고 있었다. 다만 광주는 지방정부·지역주민·시민단체의 참여도가 높을 뿐만 아니라 지역기업의 참여도마저 상당히 높은 편이었다. 나머지 광역시에서는 개별 주체의 참여도가 대체로 비슷한 수준이었으며, 공통적으로는 기업의 참여도가 다른 주체에 비해 낮은 것으로 확인되었다.

4.2.2 수립내용

수립내용 영역의 “추진 조직화”는 전담부서의 설치와 추진조직의 운영이라는 중지표로 구성된다. 이는 지방의제21을 체계적으로 추진하기 위한 행정조직 내 전담부서의 설치 여부 및 의제21 추진조직 운영의 적절성과 관련이 있다. 먼저 ‘전담부서의 설치’ 부문에서는 광주와 울산이 가장 높은 10점을 얻었으며, 부산과 대구가 다음으로 높은 점수를 얻었다. 이때 광주와 울산은 전담부서를 설치하고 담당 인력을 배치했을 뿐만 아니라 해당 부서의 역할과 기능을 구체적으로 명시했다는 측면에서 높은 점수를 얻었다.

다음으로 ‘추진조직의 운영’ 부문은 지방의제21과 관련해

Table 4. Evaluation of “Rationality”

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Pusan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan	
Rationality (100)	Agreement (10)	future vision (5)	5.0	3.0	5.0	5.0	3.0	3.0	
		process (5)	5.0	3.0	5.0	5.0	3.0	3.0	
		subtotal	10.0	6.0	10.0	10.0	6.0	6.0	
	Analysis (30)	environmental list (6)	1.2	1.2	3.6	6.0	3.6	6.0	
		situation and prospects (12)	7.2	7.2	7.2	12.0	7.2	7.2	
		problems and causes (12)	7.2	7.2	7.2	12.0	7.2	7.2	
		subtotal	15.6	15.6	18.0	30.0	18.0	20.4	
	Elaboration (30)	goal setting per field (15)	9.0	12.0	9.0	15.0	9.0	9.0	
		alternative consideration (15)	9.0	12.0	12.0	15.0	9.0	9.0	
		subtotal	18.0	24.0	21.0	30.0	18.0	18.0	
	Participation (30)	making subject (6)	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	6.0	
		participation of government (6)	4.8	3.6	4.8	6.0	2.4	4.8	
		participation of citizens (6)	3.6	2.4	4.8	6.0	2.4	4.8	
		participation of NGO (6)	4.8	4.8	4.8	6.0	3.6	4.8	
		participation of businesses (6)	1.2	2.4	3.6	4.8	1.2	3.6	
		subtotal	20.4	19.2	24.0	28.8	15.6	24.0	
	Total			64.0	64.8	73.0	98.8	57.6	68.4

*ranks are shaded by groups of 1·2, 3·4, and 5·6.

Table 5. Evaluation of “Organization of Implementation”

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Pusan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan	
Organization of Implementation (20)	Department (10)	formation of department (3)	3.0	3.0	3.0	3.0	1.8	3.0	
		composition of department (3)	3.0	3.0	0.6	3.0	1.8	3.0	
		role and function (4)	2.4	2.4	4.0	4.0	2.4	4.0	
		subtotal	8.4	8.4	7.6	10.0	6.0	10.0	
	Council (10)	formation of council (1)	0.6	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	
		composition of council (2)	1.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	
		role and function (2)	1.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	
		formation of office (1)	0.6	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	
		personnel of office (1)	0.6	1.0	1.0	1.0	0.6	1.0	
		budget of office (1)	0.6	1.0	1.0	1.0	0.6	1.0	
		role and function of office (2)	1.2	2.0	2.0	2.0	2.0	2.0	
		subtotal	6.0	10.0	10.0	10.0	9.2	10.0	
	Total			14.4	18.4	17.6	20.0	15.2	20.0

*ranks are shaded by groups of 1·2, 3·4, and 5·6.

Table 6. Evaluation of “Institutionalization”

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Pusan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan
Institutionalization (20)	Ordinances (10)	making ordinances (10)	10.0	6.0	10.0	10.0	10.0	6.0
	Systematizing (10)	relationship with other plans (10)	6.0	6.0	6.0	6.0	4.0	6.0
Total			16.0	12.0	16.0	16.0	14.0	12.0

*the ranks are shaded by groups of 1·2, 3·4, and 5·6.

서 지역사회의 다양한 구성원이 참여하는 지속가능발전협의회의 회뿐만 아니라 실무를 담당하는 사무국의 운영과 관련이 있다. 결과적으로 대구, 인천, 광주, 울산, 대전, 부산의 순으로 높은 평가를 받고 있었다. 그렇지만 대부분의 지역에서 지방의제21을 이미 추진하고 있을 뿐만 아니라, 이들 모두 협의회의 역할과 기능을 명시하고 있어서 높은 점수를 받을 수 있었다. 또한 협의회의 구성이라는 측면에서도 지방정부, 주민, 기업이라는 주체들을 적절히 포함시키고 있었다. 마찬가지로 사무국의 형성, 인력, 예산, 역할 및 기능도 대부분의 지역에서 명확하게 규정해놓고 있었다.

수립내용 영역의 “제도화”는 조례화와 체계화라는 두 개의 중지표로 구성된다. 이는 지방의제21이 안정적으로 추진되기 위한 제도적 기반뿐만 아니라 의제21과 여타 지역계획의 연계 정도와 관련이 있다. 먼저 ‘조례화’ 부문에서는 부산·인천·대전·광주가 지방의제21의 설치·운영에 대한 조례를 제정해놓고 있는데 반해, 대구와 울산은 환경 조례에 근

거한 시장 훈령으로 운영 규정이 수립되어져 있었다. 다음으로 ‘체계화’ 부문에서는 부산·대구·인천·광주·울산이 다른 지역계획들과 협의하는 수준으로 의제21을 연계해서 작성하고 있었으며, 대전은 단순히 고려하는 방식으로 조율이 이루어지고 있었다. 제도화 부문을 종합해보면 부산·인천·광주가 관련 제도를 체계적으로 정비하고 있는데 반해, 대전은 조례를 제정했음에도 불구하고 여타 계획들과의 관계에서 지방의제21의 위상과 역할이 미약한 것으로 확인되었다.

수립내용 영역의 “분야별 실천성”은 환경·사회·경제·국제교류라는 4개의 항목별로 목표의 구체화, 의제21 목적과의 연계, 대안설정의 구체성, 실천 프로그램의 개발, 추진 주체의 구성에 대해 평가하고 있다. 그 중에서 환경·사회·경제라는 항목의 경우에는 광주와 인천이 가장 높은 점수를 얻은 반면에, 국제교류에서는 광주와 대구가 높은 평가를 받고 있었다.¹¹⁾ 특히 광주를 포함한 대부분의 지역에서 환경 항목이 사회·경제보다 높은 점수를 얻고 있었다. 이는 지방의제

Table 7. Evaluation of “Realization”

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Pusan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan
Realization (80)	Environment (20)	elaboration of goals (4)	2.4	3.2	4.0	4.0	2.4	4.0
		relation with LA 21 purpose (4)	1.6	3.2	4.0	4.0	2.4	3.2
		embodiment of alternatives (4)	1.6	3.2	4.0	4.0	2.4	3.2
		development of programs (4)	2.4	2.4	3.2	4.0	2.4	2.4
		fix of implementing subject (4)	2.4	3.2	4.0	4.0	1.6	3.2
		subtotal	10.4	15.2	19.2	20.0	11.2	16.0
	Society (20)	elaboration of goals (4)	2.4	3.2	3.2	3.2	2.4	2.4
		relation with LA 21 purpose (4)	2.4	2.4	3.2	4.0	2.4	2.4
		embodiment of alternatives (4)	2.4	2.4	2.4	3.2	2.4	2.4
		development of programs (4)	2.4	2.4	3.2	3.2	2.4	2.4
		fix of implementing subject (4)	2.4	3.2	3.2	3.2	1.6	2.4
		subtotal	12.0	13.6	15.2	16.8	11.2	12.0
	Economy (20)	elaboration of goals (4)	2.4	2.4	3.2	3.2	1.6	2.4
		relation with LA 21 purpose (4)	2.4	2.4	3.2	3.2	1.6	2.4
		embodiment of alternatives (4)	2.4	2.4	2.4	3.2	1.6	2.4
		development of programs (4)	2.4	2.4	3.2	3.2	1.6	2.4
		fix of implementing subject (4)	2.4	2.4	3.2	3.2	1.6	1.6
		subtotal	12.0	12.0	15.2	16.0	8.0	11.2
	International exchange (20)	elaboration of goals (4)	0.8	2.4	0.8	4.0	0.8	1.6
		relation with LA 21 purpose (4)	0.8	3.2	0.8	4.0	0.8	1.6
		embodiment of alternatives (4)	0.8	2.4	0.8	4.0	0.8	1.6
		development of programs (4)	0.8	2.4	1.6	3.2	0.8	1.6
		fix of implementing subject (4)	2.4	2.4	1.6	3.2	1.6	2.4
		subtotal	5.6	12.8	5.6	18.4	4.8	8.8
Total			40.0	53.6	55.2	71.2	35.2	48.0

*the ranks are shaded by groups of 1·2, 3·4, and 5·6.

21이 환경·사회·경제라는 3대 분야의 균형과 조화를 추구 함에도 불구하고, 실제로는 환경 분야에 관심이 편중되었음을 보여주는 증거일 수 있다.

수립내용 영역의 “추진 참여도”는 지방정부·지역주민·시민단체·지역기업의 참여라는 중지표로 구성된다. 이는 지역사회 구성원의 참여를 얼마나 구체적으로 제시하고 있는지

에 대한 평가와 관련이 있다. 먼저 ‘지방정부 참여도’ 부문에서는 광주와 인천이 가장 높은 점수를 얻었다. 광주는 모든 항목에서 지방정부의 매우 적극적인 참여가 확인되었다. 다음으로 ‘지역주민 참여도’와 ‘시민단체 참여도’는 광주와 인천이 가장 높은 점수를 얻었으며, 대전이 그 다음이었다. 끝으로 ‘지역기업 참여도’는 다른 주체들의 참여도가 높았던 광

11) 국제교류 항목에서 점수가 가장 높은 광주와 대구는 해외연수 프로그램을 매년 정기적으로 운영하고 있는 지역이다. 특히 광주는 지속가능발전교육을 4차 의제부터 본격적으로 추진해 글로벌 이슈와 지역 의제를 연결하고 있을 뿐만 아니라, 이를 지역사회의 핵심 담론으로 확장하기 위한 노력을 기울임으로써 국제교류에서도 다른 지역보다 높은 점수를 얻을 수 있었다. 대구의 경우에도 지속가능한 해외 도시들과 활발히 교류하고 있을 뿐만 아니라 국제협력이 중요한 에너지, 생태교통, 기후변화 같은 의제에 큰 관심을 갖고 있어서 상대적으로 높은 점수를 얻을 수 있었다.

Table 8. Evaluation of “Participation in Implementation”

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Pusan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan	
Participation in Implementation (80)	Government (32)	types of projects (6.4)	3.8	3.8	6.4	6.4	3.8	5.1	
		implementation (9.6)	5.7	7.6	5.7	9.6	3.8	5.7	
		cooperation with other subjects (6.4)	3.8	3.8	6.4	6.4	3.8	6.4	
		coordination with other plans (9.6)	1.9	5.7	9.6	9.6	1.9	5.7	
		subtotal	15.2	20.9	28.1	32.0	13.3	22.9	
	Citizens (16)	types of projects (4.8)	4.8	2.8	4.8	4.8	4.8	4.8	
		implementation (6.4)	3.8	3.8	6.4	6.4	6.4	3.8	
		cooperation with other subjects (4.8)	2.8	2.8	4.8	4.8	2.8	4.8	
		subtotal	11.4	9.4	16.0	16.0	14.0	13.4	
	NGO (16)	types of projects (4.8)	4.8	2.8	4.8	4.8	4.8	4.8	
		implementation (6.4)	5.1	3.8	6.4	6.4	3.8	3.8	
		cooperation with other subjects (4.8)	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	
		subtotal	14.7	11.4	16.0	16.0	13.4	13.4	
	Business (16)	types of projects (4.8)	0.9	1.9	1.9	4.8	0.9	4.8	
		implementation (6.4)	1.2	3.8	3.8	5.1	1.2	5.1	
		cooperation with other subjects (4.8)	0.9	2.8	2.8	2.8	0.9	4.8	
		subtotal	3.0	8.5	8.5	12.7	3	14.7	
	Total			44.3	50.2	68.6	76.7	43.7	64.4

*the ranks are shaded by groups of 1·2, 3·4, and 5·6.

주와 인천이 아닌 울산에서 월등히 높은 것으로 나타났다. 이는 대부분의 지역에서 시민사회의 참여도가 높은 반면에 지역기업의 참여도가 낮은 현실을 보여주는 결과일 수 있다. 정리하자면 모든 주체의 참여라는 측면에서는 광주의 참여도가 현저히 높았으며, 다음으로는 울산·인천·대구의 순이었다.

4.2.3 추진평가

추진평가 영역의 “평가체계”는 평가의 실시 및 시기, 평가 대상의 범위, 평가 방법, 평가 결과의 반영, 지역사회 구성원의 참여도라는 중지표로 구성된다. 먼저 ‘평가 실시 및 시기’ 부문에서는 5년 마다 지방의제21을 재작성하는 광주가 정기 평가를 명시해놓고 있어서 가장 높은 점수를 받았으며, 나머지 지역은 비정기적인 평가를 실시하고 있었다. 게다가 광주는 사무국과 협의회 의 구성원 변화에 영향을 받지 않는 평가 체계를 갖추었다는 측면에서도 높은 점수를 얻을 수 있었다.

다음으로 ‘평가대상의 범위’ 부문은 추진조직의 적합성, 제도적 연계성, 분야별 실천 정도, 추진 참여도라는 소지표를 가지고 있다. 이때 광주는 전담부서·협의회·사무국에 대한 평가가 모두 포함되었을 뿐만 아니라 조례와 제도적 지원에 대해서도 평가하고 있었으며, 환경·사회·경제·국제교류라는 4대 분야를 모두 평가하고 있었다. 부산도 모든 분야를 평가할 뿐만 아니라 평가 대상의 범위를 적절히 명시했다는 측면에서 장점을 지니고 있었지만, 평가 주체라는 측면에서 지역주민이 배제되었던 문제가 있었다.

끝으로 ‘평가 방법’ 부문에서는 대부분의 지역들이 정량적인 지표를 이용해서 객관적으로 평가하고 있었지만, 대구는 유일하게 정성적으로 평가하는 한계를 지니고 있었다. ‘평가 결과의 반영’ 부문에서는 광주가 평가 결과를 모두 반영하는 반면에, 나머지 지역들은 전부가 아닌 대부분의 항목을 반영하고 있었다. 끝으로 ‘지역사회 구성원의 참여도’ 부문에서는 광주, 인천, 울산의 순으로 높은 평가를 받고 있었다. 이는 ‘수립과정 및 내용’에서와 마찬가지로 광주에서 구성원의 참여도가 높았던 결과라고 판단된다.

Table 9. Evaluation of “Evaluation System”

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Pusan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan	
Evaluation System (50)	Conduct and time (5)	conduct and time (5)	3.0	3.0	3.0	5.0	3.0	3.0	
		subtotal	3.0	3.0	3.0	5.0	3.0	3.0	
	Areas (20)	organization suitability (4)	2.4	1.6	2.4	4.0	1.6	2.4	
		institutional connection (4)	2.4	1.6	1.6	4.0	1.6	2.4	
		realization per field (6)	6.0	4.8	6.0	6.0	4.8	4.8	
		participation (6)	4.8	4.8	4.8	6.0	3.6	4.8	
		subtotal	15.6	12.8	14.8	20.0	11.6	14.4	
	Method (5)	evaluation method (5)	5.0	3.0	5.0	5.0	5.0	5.0	
		subtotal	5.0	3.0	5.0	5.0	5.0	5.0	
	Reflection (5)	reflection of evaluation (5)	3.0	4.0	4.0	5.0	3.0	4.0	
		subtotal	3.0	4.0	4.0	5.0	3.0	4.0	
	Participation (15)	government (6)	3.6	2.4	4.8	6.0	2.4	4.8	
		citizens (3)	1.8	1.2	2.4	3.0	1.2	2.4	
		NGO (3)	1.8	1.8	3.0	3.0	2.4	2.4	
		business (3)	0.6	1.2	1.8	2.4	1.2	2.4	
		subtotal	7.8	6.6	12.0	14.4	7.2	12.0	
	Total			34.4	29.4	38.8	49.4	29.8	38.4

*the ranks are shaded by groups of 1·2, 3·4, and 5·6.

Table 10. Evaluation of “Institutionalization of Evaluation”

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Pusan	Daegu	Incheon	Gwangju	Daejeon	Ulsan
Institutionalization of Evaluation (50)	Ordinances (10)	obligation of evaluation (10)	6.0	2.0	2.0	10.0	6.0	10.0
	Personnel support (10)	Evaluation specialists (10)	6.0	6.0	6.0	10.0	6.0	6.0
	Budgetary support (10)	procurement of evaluation budget (10)	6.0	2.0	4.0	6.0	4.0	8.0
	Openness (10)	opening results of evaluation (10)	6.0	6.0	10.0	10.0	10.0	6.0
	Evaluation program (10)	development of evaluation programs (10)	4.0	4.0	4.0	4.0	6.0	6.0
Total			28.0	20.0	26.0	40.0	32.0	36.0

*the ranks are shaded by groups of 1·2, 3·4, and 5·6.

추진평가 영역의 “평가 제도”는 조례화, 인력지원, 예산지원, 공개성, 평가 프로그램 개발이라는 중지표로 구성된다. 먼저 ‘조례화’ 부문과 관련해서 광주와 울산은 정기적인 평가 제도를 갖추고 있었으며, 부산과 대전은 비정기 평가에 대한 규정이 마련되어져 있었다. 다음으로 ‘인력 지원’ 부문에서 광주는 전문 인력을 구성해 평가하고 있었으며, 나머지 지역은 기존 인력들이 평가를 진행하고 있었다. ‘예산 지원’ 부문과 관련해서는 울산이 가장 적절한 수준의 평가 예산을 확보

하고 있었다. ‘공개성’ 부문에서 인천·대전·광주는 홈페이지와 게시판을 통해 평가 결과를 적극적으로 알리는 반면에, 나머지 지역은 보고서만 작성하고 있었다. ‘평가 프로그램 개발’ 부문과 관련해서 울산과 대전은 부분적으로라도 개발해 놓은 상태였지만, 나머지 지역은 향후에 개발할 계획인 것으로 나타났다. 정리하자면 평가 제도의 측면에서는 광주가 가장 선도적인 지역이었으며, 울산이 다음으로 높은 점수를 얻고 있었다.

4.3 광역시별 평가 결과의 종합

이상 2절에서는 수립과정·수립내용·추진평가라는 영역 별로 광역시 지방의제21의 평가 결과를 살펴볼 수 있었다. 이에 3절에서는 광역시별로 결과를 정리해서 파악하고자 한다. 최종적으로 가장 높은 점수를 얻은 도시는 광주였다. 3개 영역의 합계 점수가 455점이었으며, 369점으로 2위를 차지한 인천과 큰 격차를 보이고 있었다. 반면에 2위인 인천과 3위인 울산은 큰 차이가 없었다. 그리고 근소한 점수로 4·5위를 차지했던 대구·부산은 2·3위 인천·울산과 40점 이상의 격차를 지니고 있었다. 마지막으로 대전은 4·5위와 상당한 점수 차이를 보이며, 가장 지속가능하지 않은 도시로 평가되었다. 이에 광역시별로 지방의제21 추진체계의 특징과 함의를 정리하면 다음과 같다.

먼저 ‘광주’는 수립과정·수립내용·추진평가라는 모든 영역에서 대부분 높은 점수를 얻었기 때문에, 지방의제21의 추진체계가 가장 잘 갖춰진 광역시로 평가되었다. 특히, 의제를 5년마다 정기적으로 재작성하고 있을 뿐만 아니라 의제 작성 시 고려해야 할 요소에 대한 이해도가 높은 것으로 나타났다. 게다가 광주는 다양한 이해관계자들이 참여함으로써 대부분의 항목에서 자연스럽게 높은 성과를 얻고 있었다. 따라서 광주는 지속가능성이라는 측면에서 가장 선구적인 지자체로 다른 광역시의 모범적인 사례라고 판단된다.

다음으로 ‘인천’은 합의 도출과 참여라는 측면에서 높은 점수를 얻고 있었다. 또한 지역사회의 이해관계자들이 다양하게 참여하고 있을 뿐만 아니라, 이를 기반으로 철학적 정당성이 확보되고 지역의 비전에 대한 합의가 적절히 이루어진 것으로 평가되었다. 반면에 국제교류 부문이 상대적으로 낮은 평가를 받고 있었다. 지방의제21은 기후변화 문제가 포함되는 지구적인 차원의 운동이기 때문에 인천은 앞으로 국제

교류를 조금 더 보완해나가야 할 것이다. 게다가 평가 제도는 거의 가장 낮은 점수를 받았기 때문에 평가의 제도화에 대한 관심과 노력이 필요한 상황이다.

‘울산’은 지방의제21을 가장 최근에 작성한 지자체이며, 이 과정에서 지역의 이해관계자뿐만 아니라 외부의 전문가들이 결합해 완성도를 높일 수 있었다. 덕분에 평가 체계가 잘 갖춰졌을 뿐만 아니라 정기 평가의 실시와 전문 인력의 확보를 통해서 의제21의 완성도를 높이고 있었다. 다만 분야별 목표를 설정하고 구체적인 대안을 검토하는 부분은 취약한 것으로 나타났다. 물론 울산은 기업 분과위원회가 별도로 구성될 만큼 산업계의 참여가 다른 지역에 비해 활발하다는 장점을 지니고 있기는 하지만, 반대로 낮은 점수를 얻었던 주민 및 시민사회의 참여를 활성화시킬 필요가 있을 것이다.

‘대구’는 수립내용이라는 영역에서 상대적으로 높은 점수를 얻고 있었다. 그 중에서도 특히 추진협의회와 사무국이 잘 구성된 것으로 평가되었다. 반면에 제도화 부문에서는 관련 조례조차 제정되지 않은 상태이기 때문에, 지방의제21을 안정적·지속적으로 추진할 수 있는 법적 근거의 마련이 시급한 것으로 나타났다. 또한 정성적 평가 및 제도 구축의 미흡이라는 문제도 지니고 있었다. 끝으로 대구는 주민참여의 활성화뿐만 아니라 지방정부의 적극적 참여와 관심을 이끌어내기 위한 노력이 필요한 것으로 판단되었다.

‘부산’은 수립과정과 추진평가에서 중위권의 수준이었지만, 수립내용에서 가장 낮은 점수를 얻고 있었다. 그 중에서도 지방정부·지역주민·지역기업의 참여가 최하위 수준이었다. 물론 시민단체들이 적극적으로 참여하고 있기는 하지만, 기업과 주민을 포함한 여러 이해관계자의 적극적인 참여를 유도해나가야 할 것으로 판단된다. 특히나 가장 중요한 주체 가운데 하나인 지방정부의 참여도를 높이기 위해서는 행정과

Table 11. Synthesis of evaluation by regions

Region	Score	Making Process				Content					Evaluation		
		Understand ing	Driv ing	Rationa lity	subt otal	Implementat ion	Institutionalizati on	Realizat ion	Participat ion	subt otal	Syste m	Institut ion	subt otal
Gwangju	455	40	44	98	182	20	16	71	76	183	49	40	89
Incheon	369	40	34	73	147	17	16	55	68	156	38	26	64
Ulsan	363	40	36	68	144	20	12	48	69	149	38	36	74
Daegu	322	38	35	64	137	18	12	53	50	133	29	20	49
Pusan	317	37	39	64	140	14	16	40	44	114	34	28	62
Daejeon	302	39	34	57	130	15	14	35	44	108	29	32	61

*the ranks are shaded by groups of 1, 2·3, 4·5, 6 in score.

의 협력적 파트너십을 강화해나가야 할 것이다.

끝으로 ‘대전’은 모든 영역에서 전반적으로 낮은 점수를 얻고 있었다. 다만 평가 제도와 관련해서는 비교적 높은 성과를 보여주고 있었다. 따라서 잘 구축된 평가 제도의 장점을 살려 의제를 수정·재작성하는 역동적인 과정에 다양한 이해관계자들이 참여할 수 있도록 독려함으로써 실천의 동력을 만들어나가야 할 것이다. 반면에 이해도의 목적성 부문에서는 가장 높은 점수를 얻고 있었다. 이는 예산·인력·제도의 미흡함을 보완하려는 의지가 투영된 것으로 판단된다. 따라서 이러한 높은 의지를 바탕으로 대전 지역의 우수한 전문인력 및 시민사회의 역량을 결합해 지방의제21을 체계적으로 작성·이행할 수 있도록 발전시켜나가야 할 것이다.

5. 결론 및 정책적 함의

한국인으로 ‘기후변화에 관한 정부간 협의체 (IPCC)’를 책임지고 있는 이회성 의장은 2019년 8월에 개최된 에너지경제연구원 개원 기념 세미나에서 국제사회가 1.5°C라는 목표를 달성하려면, 국토·도시 구조의 전환을 포함한 경제·사회 시스템의 근본적인 변화가 필요하다고 강조한 바 있다.¹²⁾ 그렇지만 온실가스 배출을 줄이고 기후변화에 적응해야 할 현장인 지역 차원에서는 정착 제대로 된 변화가 이루어지지 않고 있다. 특히 본 논문에서 살펴본 바와 같이, 지속가능발전을 담당하는 거버넌스 조직인 지방의제21의 성과는 지역마다 큰 차이를 보이고 있다. 이러한 평가 결과를 토대로 한국 사회에서 지방정부의 지속가능성을 높이기 위한 정책적 함의 및 시사점을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 지방의제21을 작성하고 추진하는 과정에서 지자체의 역할이 절대적으로 중요할 수밖에 없다. 물론 행정이 의제21을 주도하는 것은 아니지만, 시민사회를 포함한 민간부문이 주체가 될 수 있도록 지원하는 역할은 지방정부가 맡아주어야 한다. 예를 들면, 광주처럼 ‘지원하되 간섭하지 않는다’는 원칙하에 지방의제21을 지지하고 후원해줄 필요가 있다. 역설적일 수 있지만 협력적 거버넌스를 구축하기 위해서는, 행정이 적극적인 견인자의 역할을 맡아서 시민사회의 활동이 활발해지도록 유도해야 할 것이다.

둘째, 지방정부와 동등한 파트너십을 구축하기 위해서는

다양한 이해관계자들이 참여해야 한다. 즉, 지속가능발전을 추구하는 이해관계자 네트워크를 구축하고, 구성원의 적극적인 참여와 활동을 이끌어내야 한다. 왜냐하면 지속가능발전은 환경문제만이 아니라 경제·사회의 문제가 복합적으로 얽혀져 있기 때문이다. 실제로 지역의 온실가스 최대 배출원은 기업일 수밖에 없다. 이와 관련해서 모범적인 지역은 기업의 적극적 참여를 이끌어내고 있는 울산과 광주이다 (Table 8).

셋째, 사무국이 임무를 제대로 수행할 수 있도록 예산, 조직 및 여건이 마련되어야 한다. 다양한 이해관계자 및 시민들을 만나서 지역의 의제를 발굴하고 실천하는 기본적인 활동 단위는 사무국이다. 따라서 지방의제21의 사무국이 안정적으로 운영될 수 있도록 적절한 예산과 인력을 배정할 필요가 있다. 다만 지자체의 예산이 투입되더라도 행정기관은 의제21을 독립적인 파트너로 간주하는 인식을 확실하게 가져야 한다. 왜냐하면 사무국과 협의회의 독립성이 훼손될 경우에는 다양한 이해관계자의 참여를 기대할 수 없기 때문이다. 대표적인 사례가 예산이 적절히 배정된 부산과, 사무국의 독립성이 확보된 광주이다.

넷째, 지방의제21에 대한 정기적인 평가가 필요하다. 예를 들면, 광주처럼 정기 평가를 조례에 명시함으로써 시대적 변화에 맞춰 의제를 수정·보완해나가야 한다. 실제로 광주에서는 5년 주기의 재작성 과정을 통해 의제21의 수립 과정 및 내용이 정교해진 것으로 확인되었다. 그렇다면 다른 지역에서도 지방의제21의 실행기간을 설정한 뒤, 기후변화나 미세먼지처럼 새롭게 제기되는 요구들을 반영해서 의제를 정기적으로 작성해나가야 할 것이다.

이처럼 본 논문은 광역시 지방의제21의 추진체계를 분석함으로써 개별 지역의 함의뿐만 아니라 한국 사회 전반의 지속가능성을 담보하기 위한 시사점을 도출할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 본 논문은 몇 가지 측면에서 한계를 지니고 있다. 예를 들면, 분석틀로 활용된 평가체계 관련 이론적 논란, 유엔이 지속가능발전목표를 새롭게 제시하면서 발생한 시의성 문제, 한국에서 최근의 환경 변화와 관련된 국내적 여건 등의 한계를 지니고 있다.¹³⁾

이러한 몇 가지 한계를 지니고 있기는 하지만, 본 논문은 6대 광역시를 대상으로 지방의제21이라는 거버넌스 조직의

12) “이회성 IPCC 의장, 담은 제로카본 에너지시스템”, 이투뉴스, 2019.8.30.

13) 기후변화라는 측면에서 최근인 2015년에 발표된 유엔 지속가능발전목표와의 시대적 격차 문제는 크지 않을 것으로 판단된다. 왜냐하면 본 논문 분석틀의 초안이 작성되었던 2006년에도 기후변화 문제가 중요하게 고려되었기 때문이다. 게다가 그 사이 국내에서의 기후변화 대응은 이명박 정부의 저탄소 녹색성장 국정기조에도 불구하고 아직까지 큰 변화와 성과가 없는 것도 사실이다 (Oh and Jin, 2016).

지속가능성을 평가함으로써 지역·국가·국제적인 차원에서 기후변화 문제를 해결하고 지속가능발전을 촉진시키기 위한 합의를 제공했다는 측면에서 의미를 지닐 것이다. 이와 관련해서 2019년 12월에 개최된 25차 기후변화협약 당사국 총회는 선진국과 개도국의 견해 차이로 인해 아무런 성과를 얻어 내지 못한 채 종료되고 말았다.¹⁴⁾ 이처럼 중앙정부 차원의 국가간 합의가 실패하는 상황에서 지방정부 차원의 기후변화 대응 노력은 특별히 중요한 의미를 지닐 수 있다.

게다가 한국 정부는 2018년 12월에 “국가 지속가능발전목표 (K-SDGs)”를 확정해서 발표한 바 있으며, 2020년 중으로는 “지방 지속가능발전목표 (L-SDGs)”의 수립을 지원하기 위한 이행 매뉴얼을 제공할 예정이다.¹⁵⁾ 따라서 2020년부터는 광역 및 기초의 자치단체들을 중심으로 지속가능발전목표를 수립하는 작업이 빠른 속도로 진행될 것이며, 13번 목표인 기후변화 문제를 해결하기 위한 지방정부의 정책 방향이 함께 설정될 것이다. 이때 본 논문의 지역별 지속가능성 평가 결과가 친환경·기후친화 지자체를 조성하는 거버넌스 체계의 구축에 기여할 수 있을 것이다.

사 사

본 연구 “지방의제21 추진체계의 지속가능성 평가”를 학술논문 형태로 재구성할 글이며, 한국정부학회의 2019년 하계학술대회에서 발표된 바 있다.

REFERENCES

- Cha, JK. 2008. A Comparative Study on Environmental Governance of Local Self-Governing Bodies: Practices and Outcomes of ‘Local Agenda 21’ in Pusan and Incheon. *Social Science Review* 39 (1): 119-157.
- Chung, YK. 2001. A Study on the Development and Application of National Sustainable Development Index. Korea Environment Institute.
- ICLEI. 2012. Local Sustainability 2012: Taking Stock and Moving Forward. Citydruck.
- Jin, SH. 2007. Cognition and Reality in Environmental Sustainability of Korea. *Korean Policy Sciences Review* 11 (1): 179-208.
- Jin, SH. 2010. A Proposal for Carbon Emission Trading System in Seoul. *Seoul Economic Bulletin* 63: 10-24.
- Jin, SH and Hwang, IC. 2009. An Index Decomposition Analysis of Local Greenhouse Gas Emission Characteristics. *Journal of Environmental Policy and Administration* 17 (3): 101-128.
- Jin, SH and Hwang, IC. 2012. GHG Emissions Projections for Local Governments: An Application of the Disaggregation Method. *Seoul Studies* 13 (3): 47-63.
- Kang, SC, Moon, KJ, Kim, DY. 2012. An Analysis on the Factors Influencing the Performances of Environmental Governance System: Focused on Members’ Perception of Local Agenda 21 Organizations. *The Korean Journal of Local Government Studies* 16 (1): 171-193.
- Kim, BW, Kim, TH, Min, HJ, Byun, JS, Ahn, BC, Oh, BC, Yun, HC, Jeon, DW, Cho, SH, Choi, IS, Hong, SU. 2019. Sustainable Development and Governance. Daeyoung Moonhwas.
- Kim, JK. 2005. A Study on the Application of German Regional Planing of Sustainability Indicator Systems to the Regional Context in Korea. *Journal of Korea Planning Association* 40 (4): 45-58.
- Kim, YN, Moon, TH. 2009. A Study on the Evaluation of City Environmental Sustainability Performance with application of the Environmental Performance Index. *Journal of Korea Planning Association* 44 (6): 171-182.
- Koh, JK. 2008. A Study on Sustainability Assessment System in Gyeonggi-Do. Gyeonggi Research Institute.
- Koh, JK. 2014. Developing and Monitoring Indicators of Sustainable Development in Gyeonggi-Do. Gyeonggi Research Institute.
- Koh, JK. 2017. A Study on Change in Climate Change Adaptation Governance of Korean Local Governments: Focusing on the Process of Developing the Climate Change Adaptation Action Plan and Its Implementation Stage. *Journal of Climate Change Research* 8 (2): 99-108.
- Koh, JK. 2018. Alterations in the Change of Climate Change Policies by Local Governments from a Policy Integration Perspective. *Incheon Development Institute Urban Research* 14: 7-47.
- LSAK (Local Sustainability Alliance of Korea). 2017. A Survey on the SDGs implementation of Local

14) “이틀 연장했는데도...유엔기후변화협약 총회, 소득 없이 폐막”, 연합뉴스, 2019.12.15.

15) “지속가능한 미래를 위한 이정표, 지속가능발전목표 수립”, 환경부 보도자료, 2018.12.24.

- Governments.
- Lim, SY. 2018. A Comparative Study on the Consistency between Domestic Implementation of Sustainable Development Goals and Development Cooperation in the Area of Climate Change. *International Area Studies Review* 22 (4): 209-227.
- Oh, SG. 2016. An Analysis on the Implementation Framework for Sustainable Development of Local Governments in Korea: Implication for UN SDGs Era. *Korean Comparative Government Review* 20 (2): 181-199.
- Oh, SM and Jin, SH. 2016. The Carbon Lock-in of the Industrialization in Korea: Focusing on the Low Carbon and Green Growth Strategy. *Korean Policy Sciences Review* 20 (3): 141-169.
- Oh, YS. 2018. A Study on the Sustainability of Local Agenda 21 System: 6th Metropolitan City [dissertation]. Kyungpook National University.
- Shin, YK. 2005. Hope and Despair of Local Agenda 21: The Preparation for 10 years' Introspection. *Urbanity & Poverty* 75: 32-43.
- Song, MK, Woo, HT. 2007. Analysis and Evaluation of Local Agenda 21 of Daegu City. *Journal of the Environmental Science* 16 (1): 129-142.
- Takano, S and Jin, SH. 2017. Japan's Low Carbon Strategy for Nuclear Energy in Climate Change Negotiation: Focusing on Regime Complex Theory. *Journal of Environmental Policy and Administration* 25 (1): 125-161.
- Woo, HT. 2006. Development of the Evaluation Model for the Quantitative Analysis of Local Agenda 21. *Journal of the Environmental Science* 15 (12): 1205-1220.
- Yamamoto, R and Purojekuto, SJA. 2006. Kiko hendo purasu nidoshi. *Diamond*.
- Yeom, TY. 2002. Incubator of Green Governance, the reality and tasks of Local Agenda 21 *Environment & Life* 3: 38-52.