

2014-17

기본연구

세계환경수도 조성을 위한 거버넌스체계 구축 및 운영방안

김태운

Bandung issue research

Basic research

Commissioned research

Policy research

Jeju Development Institute 제주발전연구원

기본연구 2014-17

세계환경수도 조성을 위한 거버넌스체계 구축 및 운영방안

김 태 운

 **제주발전연구원**
Jeju Development Institute
www.jdi.re.kr

발 간 사

세계환경수도라는 용어가 국제회의에서 공식적으로 처음 논의된 것은 2012년 제주에서 개최된 제5회 세계자연보전총회(WCC)이다.

제주특별자치도는 세계환경수도 조성 비전을 실현하기 위해 2010년에 세계환경수도 조성 기본계획을 수립하였고, 2011년부터 매년 세부실행계획 수립 추진 및 추진상황에 대한 평가를 실시하고 있다. 또한 2012 WCC 이후에 세계환경수도 조성 로드맵 수립, 세계환경수도 조성 지원 특별법안 연구, 2020 세계환경수도 조성 기본계획 수립 등을 추진하고 있다.

제주특별자치도가 세계환경수도를 추진하는 목적은 자연환경의 체계적 보전, 도민의 삶의 질 향상 및 국제기구로부터 인정받기 위한 것이다.

세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해서는 지역사회 구성원의 참여와 실천이 전제되어야 하며, 이를 위해 환경거버넌스 체계 구축 및 운영이 필요하다. 환경거버넌스는 환경정책이나 사업을 추진할 때 행정주도의 한계를 극복하고, 지역사회의 역량을 최대한으로 활용하기 위한 새로운 협력체계를 마련하기 위한 것이다.

본 연구는 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해 제주지역 사회의 인적·물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 친환경 거버넌스 체계 구축 및 운영방안을 제시하고 있다.

아무쪼록 본 연구에서 제시하는 내용들이 향후 세계환경수도 조성을 위한 환경거버넌스 구축 및 운영에 도움이 되었으면 한다.

본 연구를 위해 애써주신 연구자의 노고에 진심으로 감사드린다.

2014년 12월

제주발전연구원
원장 강 기 춘

연구요약

1. 연구의 배경 및 목적

- 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해서는 세계환경수도 비전에 대한 도민 공감대 형성이 필요하며, 세계환경수도 조성 기본계획 등에서 제시하는 전략과제 및 세부실천과제를 충분히 이행할 수 있는 체제 구축이 필요함
- 제주특별자치도가 추진하는 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해 제주지역이 갖고 있는 인적·물적 자원을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 친환경 거버넌스 체계 구축 및 운영방안 마련이 필요함
- 세계환경수도 조성을 성공적으로 추진하기 위해 도민의 자발적인 참여와 실천, 지역사회 역량을 효율적으로 활용하기 위한 새로운 협력 체계인 친환경 거버넌스 체계 구축 및 운영방안을 마련함

2. 환경거버넌스의 개념과 역할

- 거버넌스는 정부나 기업, 특정조직이 안고 있는 공동의 문제를 해결하기 위한 방식과 내부관리 및 운영체계 또는 사회나 국가가 안고 있는 공동의 문제를 해결하는 기제와 방식, 구성원들간의 네트워크로 정의하고 있음
- 환경거버넌스는 이해관계자들이 정책결정 과정에 직접 참여함으로써 환경 문제 해결을 위한 정책수단의 변화, 환경갈등의 해결수단으로 활용, 지속 가능한 발전을 실현하기 위함

3. 거버넌스 평가지표 및 시사점

- 거버넌스에 대한 평가는 환경거버넌스를 효율적으로 구성하고 운영하기

위해 반드시 필요하며, 이를 위해 적절한 평가 지표가 필요함

- 거버넌스 평가 및 평가지표는 각종 계획이나 프로그램 수립과정의 파트너십 또는 협력적 계획과정에 대한 평가가 이루어지고 있음
- 거버넌스는 우리사회가 안고 있는 공동의 문제를 해결하기 위해 계획하고 집행하기 위한 수단이므로, 지역사회 구성원이 지향하는 공동의 비전과 목표를 정립하여 지역사회 구성원의 인식을 공유하는 것이 필요함
- 거버넌스 구성 및 운영 자체가 성공을 보장할 수 없으며, 시행착오를 거치며 발전해 나가는 전략적 과정이며 수단에 불과하기 때문에 거버넌스 운영 전반에 대한 객관적인 평가체제가 필요함
- 거버넌스를 성공적으로 추진하기 위해서는 거버넌스가 지향하는 비전과 목표를 실현하기 위해 최적의 조직, 인력, 예산 등이 투입되어야 함
 - 거버넌스의 구성과 운영 등에 해당하는 추진기반과 추진과정에 대한 관리와 함께 거버넌스를 통해 이루고자 하는 성과관리가 필요함

4. 제주 세계환경수도 비전과 주요 내용

- 환경수도라는 용어는 비교적 널리 사용되어 왔으나 세계환경수도라는 용어가 국제회의의 공식의제로 채택되어 결의된 것은 2012 세계자연보전총회(WCC)임
- 세계환경수도에 대한 개념에 대해 국제사회의 공식적인 정의는 아직까지 이루어지지 않았음
- 제주 세계환경수도 조성 기본계획(2010)은 3대 목표 12개 전략 77개 세부과제를 담고 있음
 - 2013년 제주 세계환경수도 조성 세부실행계획 추진사항 평가 대상 사업은 3대 목표 12개 전략 77개 세부과제에 대해 이루어졌음

- 2013년 평가결과 12개 전략과제 및 63개 세부사업에 대해 100점 기준으로 환산할 경우 전체 평균이 75점으로 나타나고 있어, 계획 대비 75%를 달성하고 있음을 알 수 있음
- 평가 기준별 점수를 살펴보면 기본계획과의 연계성 20.5점(100점 기준시 82점), 2013년 목표설정의 적절성 17.8점(100점 기준시 71.2점), 2013 목표달성의 충실성 17.8 점(100점 기준시 71.2점), 세계환경수도에 대한 기여도 18.4점(100점 기준시 73.6점)으로 나타나고 있음

5. 세계환경수도 조성 환경거버넌스 구축 및 운영방안

- 환경거버넌스 체계 구축·운영은 제주의 자연환경을 체계적으로 보전하고 도민의 삶의 질 향상을 위한 것이며, 이를 실현하기 위한 세계환경수도 조성 기본계획을 체계적으로 이행하기 위한 것임
- 세계환경수도 조성을 위한 환경거버넌스 체계는 무엇보다도 세계환경수도 조성을 위해 최적의 구성, 운영 체계를 구축하여 지역의 활용 가능한 인적·물적 자원의 활용 및 이용을 극대화할 수 있어야 함
- 세계환경수도는 제주의 자연환경을 체계적으로 보전하고 도민의 삶의 질 증진을 위한 것이므로 도민이 공감하는 세계환경수도를 추진하는 것이 바람직함
- 세계환경수도를 조성하기 위해 도민의 참여를 촉진하기 위해서는 지역 사회 구성원들이 계획의 수립, 추진과정, 성과 관리 등에 필요한 역할을 충분히 수행할 수 있어야 함
- 환경거버넌스 구축을 통해 세계환경수도 조성을 성공적으로 추진하기 위해서는 환경거버넌스 구축에 필요한 요건과 운영시스템을 갖추는 것이 바람직함

6. 결론 및 정책

- 세계환경수도 추진을 위해 제주특별자치도, 도내 기업체, 도민사회 등 추진 주체별 역할을 검토하여, 지역의 환경 문제 해결을 위한 새로운 방식의 도입, 내부관리 및 운영체계 마련이 필요함
- 거버넌스는 구성 및 운영 자체가 성공을 보장할 수 없으며, 시행착오를 거치며 발전해 나가는 전략적 과정이며 수단에 불과하기 때문에 환경거버넌스를 효율적으로 구성할 수 있는 기반 마련이 필요함
- 환경거버넌스를 성공적으로 운영하기 위해서는 추진과정 및 성과관리가 체계적으로 이루어져야 함
- 환경거버넌스는 제주의 자연환경을 체계적으로 보전하고 도민의 삶의 질 향상을 위한 것이며, 이를 실현하기 위한 세계환경수도 조성 기본계획을 체계적으로 이행하기 위한 목적으로 구성되어야 함
- 환경거버넌스는 제주지역사회가 안고 있는 환경과 관련된 문제를 해결하기 위해 계획하고 집행하기 위한 수단이므로, 환경관련 문제 해결이나 지역사회 구성원이 지향하는 공동의 비전과 목표를 정립해야 함
- 제주특별자치도의 환경정책 추진 시스템과 관련된 것으로 도청 내부의 친환경거버넌스 체계를 마련해야 함
- 환경부가 주도하는 세계환경수도 조성을 위한 특별법 제정이 필요함
- 환경거버넌스를 성공적으로 운영하기 위해서는 환경거버넌스 운영에 필요한 요건과 운영시스템 구축이 전제되어야 함

목 차

I. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구 목적	1
3. 주요 연구 내용	2
II. 환경거버넌스의 개념과 역할	3
1. 거버넌스의 개념	3
2. 환경거버넌스의 개념과 역할	8
III. 거버넌스 평가지표	16
1. 국제기구의 거버넌스 평가지표	16
2. 환경부 의제21 평가지표와 시사점	19
3. 환경거버넌스 평가지표	25
IV. 제주 세계환경수도 비전과 주요 내용	35
1. 제주 세계환경수도 비전	35
2. 세계환경수도 기본계획의 주요 내용	38
V. 세계환경수도 조성 거버넌스체계 구축 및 운영방안	61
1. 환경거버넌스 구성 체계	61
2. 세계환경수도 개념 및 비전 공유	62
3. 도민참여와 파트너십 구축	64

4. 법·제도적 기반 구축	66
5. 기본계획과 세부실행계획의 연계성 강화	68
6. 환경거버넌스 운영체계	69
VI. 결론 및 정책 제언	71
1. 환경거버넌스 체계의 필요성	71
2. 환경거버넌스 평가체계의 시사점	72
3. 환경거버넌스 체계 구축 및 운영방안	73
 참고자료	 76

I. 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

- 제주특별자치도는 2020 세계환경수도 조성을 목표로 세계환경수도지원특별법 제정, 환경수도조성 기본계획 수립 및 세계환경허브 평가 인증시스템 구축 등 WCC 제주형 5대 의제¹⁾를 추진하고 있음
- 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 세계환경수도 비전에 대한 도민 공감대 형성이 필요하며, 세계환경수도 조성 기본계획 등에서 제시하는 전략과제 및 세부실천과제를 충분히 이행할 수 있는 체제 구축이 필요함
- 제주특별자치도가 추진하는 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해서는 지역사회 구성원의 유기적인 협력·실천 체계 구축뿐만 아니라 국제사회·국가·지역 간 상호협력 체계 구축이 필요함
- 따라서 제주특별자치도가 추진하는 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해 제주지역 사회의 인적·물적 자원을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 환경거버넌스 체계 구축 및 운영방안 마련이 필요함

2. 연구 목적

- 세계환경수도 조성을 성공적으로 추진하기 위해 도민의 자발적인 참여와 실천, 지역사회의 역량을 효율적으로 활용하기 위한 새로운 협력 체계인 친환경 거버넌스 체계 구축 및 운영방안을 마련하기 위함

1) WCC 제주형 5대 의제는 2012년 제주에서 개최된 세계자연보전총회에서 제주특별자치도에서 발의한 의제가 결의안(4개)과 권고안(1개)으로 채택된 5개의 의제로 ① 세계환경수도 평가 및 인증시스템, ② 제주도 유네스코 국제보호지역의 통합관리 체계 구축, ③ 제주도 용암숲 곳자왈의 보전·활용을 위한 지원, ④ 제주 하논분화구 복원·보전, ⑤ 독특한 해양생태 지킴이 제주해녀의 지속가능성 등임

3. 주요 연구 내용

- 환경거버넌스의 개념과 역할
 - 거버넌스의 개념
 - 환경거버넌스의 개념과 역할
- 거버넌스 평가 지표
 - 국제기구의 거버넌스 평가지표
 - 지방의제 21 평가지표와 시사점
 - 환경거버넌스 평가지표
- 제주 세계환경수도 비전과 주요 내용
 - 제주 세계환경수도 비전
 - 세계환경수도 기본계획의 주요 내용
- 세계환경수도 조성 거버넌스체계 구축 및 운영방안
 - 환경거버넌스 구성 체계
 - 세계환경수도 개념 및 비전 공유
 - 도민참여와 파트너십 구축
 - 법·제도적 기반 구축
 - 기본계획과 세부실행계획의 연계성 강화
 - 환경거버넌스 운영체계
- 결론 및 정책 제언

II. 환경거버넌스의 개념과 역할

1. 거버넌스의 개념

1) 거버넌스의 개념과 유형

- 거버넌스는 정부중심 관리체계의 위상 및 역할의 한계에 대한 논의가 활발하게 전개되면서 정부중심의 통치양식에서 분리·분화되면서 적용영역이 확대되고 있음(정규호, 2002)
 - 세계화, 정보화, 민주화가 진전되면서 새롭고 다양한 형태로 제기되는 문제영역의 관리에 대한 요구는 증가하는 반면에, 기존의 전통적인 정부중심의 관리능력은 점차 약화되고 있으며 한계를 드러내고 있음
 - 오늘날 발생하고 있는 다양한 문제영역에 대해 사회구성원의 참여와 협력을 통한 관리체계를 모색하는 과정에서 거버넌스에 대한 개념이 도입되어 활발하게 논의되고 있음
- 거버넌스 개념은 어떻게 구성하고 운영할 것인가에 따라 다양하게 접근할 수 있으며 접근 방식에 따라 협의 또는 광의의 개념으로 활용되고 있음
- 협의의 거버넌스는 정부나 기업, 특정조직이 안고 있는 공동의 문제를 해결하기 위한 방식과 내부관리 및 운영체계라 할 수 있음
 - 정부의 관점에서 거버넌스는 기존 정부의 통치체계를 바꾸는 구체적으로 인사, 예산, 조직, 관리 등 정부의 권한과 역할을 분권화하고 규제를 완화하는 등 행정의 관리체계 변화를 의미함
- 광의의 거버넌스는 사회나 국가가 안고 있는 공동의 문제를 해결하는 기제와 방식, 구성원들 간의 네트워크로 정의하고 있음
 - 기존에 이루어져 왔던 정부 중심의 일방적이고 독점적인 통치체제에서 비롯되는 문제와 한계를 보완하거나 대체하는 개념임
 - 정부중심의 통치체제에서 비롯되는 제반문제를 해결하기 위해 정부, 기업, 시민사회가 서로 파트너십을 구축하는 새로운 협력 체제를 의미함

- 거버넌스 체계를 구축하기 위해서는 국가나 지역사회가 안고 있는 공동의 문제 해결을 위해 이해 관계자들 간에 공동의 목적이나 공동의 가치를 공유할 때 성립할 수 있음
- 국제기구에서 거버넌스의 개념은 다음과 같이 정의하고 있음(김중순 · 강황선, 2004)
 - 유엔 환경계획(UNDP)은 거버넌스란 한 국가 내의 모든 수준에서 정책을 관리하기 위하여 경제적 · 정치적 · 행정적 권한을 행사하는 것으로 보고, 사회 내의 시민들과 집단들이 자신들의 이해관계를 밝히고 그들의 법적인 권리를 행사하며 자신들의 의무를 다하고 그들 간의 견해 차이를 조정할 수 있는 기구 · 과정 · 제도로 구성된 것으로 정의하고 있으며, 바람직한 거버넌스 요소를 <표 2-1>과 같이 정의하고 있음

<표 2-1> UNDP의 바람직한 거버넌스 요소

거버넌스 요소	주요 내용
참여	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 사람들이 직접 또는 중간 기제를 통해 정책결정 과정에 자신들의 이해를 반영할 수 있어야 함 - 이해관계자의 폭넓은 참여는 언론과 결사의 자유가 보장되고 참여주체들이 의사결정 과정에 건설적으로 동참할 수 있는 자체 역량을 갖추고 있어야 가능함
법에 의한 지배	<ul style="list-style-type: none"> - 공정한 법체계가 갖추어져 있어야 하고, 법의 집행이 공명정대하게 이루어져야 함 - 시민에 대한 인권과 안전에 대한 보장이 충분히 확보되어야 함
투명성	<ul style="list-style-type: none"> - 투명성은 정보의 자유로운 흐름이 전제되어야 함 - 관심있는 사람들이 중요한 정책결정의 과정과 이해집단, 그리고 각종 정보에 직접 접근할 수 있어야 하며 이를 활용하여 정책결정 과정을 감시할 수 있어야 함
대응성	<ul style="list-style-type: none"> - 제도적인 기제들과 과정들은 모든 이해당사자들에게 봉사해야 함
합의지향	<ul style="list-style-type: none"> - 사회 내의 서로 다른 이해관계가 폭넓은 합의에 도달하는 데 다음의 요소가 전제되어야 함 - 무엇이 사회의 공공선인가? - 사회의 조직과 지역공동체, 국가의 최선의 이익을 위한 것은 무엇인가? - 이를 달성하기 위한 정책과 제도는 무엇인가?

거버넌스 요소	주요 내용
형평성	- 모든 사람들이 자신들의 복지를 향상하고 유지할 기회를 가질 수 있어야 하고, 사회적 약자와 소외계층들에게 복지 혜택이 주어져야 함
효과성과 능률성	- 모든 제도들과 과정들이 각종 자원들을 효과적으로 이용하여 사회적 요구를 충족시킬 수 있는 결과를 창출해야 함
책임성	- 정부, 민간부문, 그리고 시민사회단체의 정책결정자들은 이해 당사자들 뿐만 아니라 모든 대중에게 책임을 져야 함
전략적 비전	- 리더들과 일반시민들은 훌륭한 사회, 좋은 거버넌스, 인간개발에 대해 그리고 그와 같은 발전을 위해 무엇이 필요한지에 관해 장기적인 시각을 공유해야 함
정통성	- 권위는 분명한 법적·제도적 근거 하에 그리고 구체적인 결정들은 수용된 기준, 과정, 그리고 절차를 통해 정통성을 확보해야 함
자원의 절약	- 자원은 미래를 희생시키지 않고 여러 세대가 궁극적으로 영원히 국민의 복리를 최적화할 수 있도록 사용되고 관리되어야 함
환경적 건전성	- 환경은 보호되어야 하고, 지속적으로 자생할 수 있도록 재생되어야 함
권한 위임과 권능 부여	- 사회의 모든 구성원들은 그들의 정당한 목적들을 추구하기 위한 능력을 부여 받아야 하고, 그들의 성공과 복지를 실현시킬 수 있는 사회적 환경이 주어져야 함
파트너십	- 거버넌스의 관심사를 정부와 민간부문 그리고 시민들이 서로 협력하여 일할 수 있는 제도화된 메커니즘과 과정을 포함하는 체계적인 공동책임체제로 이해해야 함
지역사회에 기반	- 인간은 자기결정과 자기조직화의 욕구를 지닌 존재임 - 인간사회에 대한 인식이 지역공동체를 통해 자기의존, 자기조직화, 자기관리가 가능하도록 지역주민들에게 권한을 부여하는 거버넌스 체계의 기본적 요소임

자료: 김종순·강황선(2004), 환경거버넌스 -지속가능한 발전을 위한 환경관리 네트워크의 구축-, 집문당(24~26쪽의 내용을 새로 구성하여 표로 정리함).

- 세계은행(WB)은 거버넌스를 국가의 경제, 사회적 자원을 개발·관리함에 있어 권력을 행사하는 양식으로 규정하고, 보다 나은 통치능력을 가진 정부형태에 관심을 가지면서 효과적인 거버넌스 유형을 추구하는 것으로 정의하고 있음
- 경제개발기구(OECD)는 거버넌스에 대해 민주주의적 측면을 강조하면서

자원의 투자가 개발목표를 향한 진보에 기여할 수 있도록 지속가능한 경제, 사회개발을 위한 민주적 가치와 절차 및 책임성 있는 체계의 구축에 대한 관심, 정부의 정당성과 책임성, 인권 등과 같은 보편적 이슈를 다루고 있음

2) 거버넌스의 유형

- 거버넌스의 유형은 앞서 거버넌스의 개념에서 보았듯이 어떻게 구성하고 운영할 것인가에 따라 달라지며, 거버넌스를 둘러싼 이해당사자들 간의 상호 관계에 따라서도 구분할 수 있음
- 거버넌스를 필요로 하는 공간적 범위와 수준에 따라 지구적·지역적·국가적·지방적 차원에서부터 마을단위의 거버넌스까지 규모와 유형이 다양함(정우현 등, 2012)
 - 지구적 차원의 거버넌스는 한 국가의 역할로는 해결할 수 없는 국제적 이슈에 대한 것으로 예를 들면 기후변화협약, 생물종다양성 협약 등이 여기에 해당함
 - 지역적 차원의 거버넌스는 지리적으로 인접한 국가들이 안고 있는 공동의 문제를 해결하기 위한 것으로 산성비, 황사문제 등을 해결하기 위한 동북아 국가 간 네트워크 등이 여기에 해당함
 - 국가적 차원의 거버넌스는 정부정책을 실현하기 위해 국가, 지역, 기업, 시민사회 등이 참여하여 추진하는 것으로 탄소포인트제도, 주민행복사업 등이 여기에 해당함
 - 국가적 차원의 거버넌스는 정책의 결정과정에서부터 시민사회의 참여가 어느 정도 이루어지고 있느냐에 따라 다르게 해석할 수 있으며, 거버넌스의 필요성에 대해서는 공감하지만 현재 추진하는 정부정책을 거버넌스라고 하기에는 다소 무리가 있음
 - 지방적 차원의 거버넌스는 지방자치단체 차원에서 이루어지고 있는 거버넌스를 의미하며, 지방자치단체에서 추진하는 정책과정에 시민사회의 참여가 이루어지는 정책이나 사업이 해당됨

- 마을단위의 거버넌스는 마을만들기 사업 등을 추진할 때 일부 마을지도자 중심의 추진방식에서 벗어나 지역 주민의 참여를 확대하고 주민들이 주도적으로 참여하여 실천하는 형태를 의미함
- 거버넌스를 필요로 하는 분야에 따라 환경·경제·사회 거버넌스 등으로 구분할 수 있음
 - 거버넌스를 구성하여 운영할 때 공동의 목적이나 공동의 가치를 공유하는 분야에 따라 문화예술, 환경 등 분야별 거버넌스를 세분화할 수 있음
 - 지구차원의 환경문제를 해결하기 위해서는 환경·경제·사회가 조화를 이루는 통합적 접근이 필요하며, 지속가능발전 사회를 실현하기 위해서는 환경을 최상위 개념으로 하여 경제·사회를 아우르는 정책 추진이 필요함
- 거버넌스를 추진하는 주체에 따라 정부·시민사회·시장주도형 거버넌스 등으로 구분할 수 있음(정우현 등, 2012)
 - 정부 주도형 거버넌스는 정부와 기업, NGO와의 협력체계에서 정부가 주도적인 역할을 수행하는 형태로 정부의 기능과 역할 축소보다는 정책과정의 변화를 의미하며, 정책과정에 정부 이외의 이해관계자의 참여로 추진하는 형태임
 - 시민사회 주도형 거버넌스는 기존 정부가 주도하여 추진하는 정책과정을 NGO가 대신하여 주도적으로 참여하여 수행하는 형태로, 이 때 정부의 역할은 NGO 중심의 네트워크 활동을 지원하는 역할에 한정되어야 할 것임
 - 시장주도형 거버넌스는 가격 등을 중심으로 시장원리에 따라 추진되는 형태를 의미함
- 거버넌스를 어떻게 구성하고 운영할 것인가에 대한 지역사회의 합의를 통해 다양한 이해관계자의 참여를 통해 가치와 제도로 인한 긴장과 갈등을 해소하고 공동의 문제에 대한 해결역량을 높일 수 있음(정규호, 2002)

2. 환경거버넌스의 개념과 역할

1) 환경거버넌스의 등장

- 환경문제는 대부분 정부의 공적 영역에서 규제 중심으로 다루어져 왔으나 환경문제가 갖는 불확실성의 증대, 인과관계의 복잡성, 오염피해의 외부 효과 등으로 인해 정부의 역할과 기능에 한계가 나타나게 되었음(정우현 등, 2012)
 - 환경문제의 경우 발생에서부터 원인 파악, 해결방안 도출에 이르는 모든 과정에 대해 정부의 역할만으로는 감당할 수 없는 상황이 초래되었음
 - 최근에 발생하는 환경문제는 고도의 전문적인 지식과 정보를 필요로 하며, 이에 따른 전문적인 조사·연구 활동 뿐 아니라 환경감시 활동 등이 매우 중요한 요소로 대두되었음
 - 환경문제에 대한 전문가 및 환경단체의 활동은 환경문제를 사회적 이슈로 제기함으로써 환경문제에 대한 사회구성원의 인식을 제고하고 정부정책에 대한 비판하거나 조언하는 역할 등을 수행하고 있음
- 최근의 환경문제는 환경오염을 유발하는 매체나 경로가 매우 다양하고 복잡하기 때문에 인과관계에 따라 직접적 규제는 어려운 상황에 처해 있음
 - 기후변화를 야기하는 온실가스 배출이나 비점오염원에서 발생하는 오염 문제 등은 누가 오염을 일으켰는지 구분하기 어려울 뿐 아니라 이들을 대상으로 하는 정책수단으로 해결할 수 없음
- 최근의 환경정책은 복잡·다양한 환경문제에 유연하게 대응하기 위해서는 환경문제와 관련된 이해관계자들을 정책과정에 참여하게 하는 환경거버넌스 체계 도입이 필요함
 - 정부와 지방자치단체는 환경문제와 관련된 이해관계자들의 참여하게 함으로써 환경문제에 대한 인식을 공유하고 궁극적으로 환경문제를 해결하기 위한 정책대안을 마련하기 위해 환경거버넌스를 추진하고 있음
- 환경거버넌스는 오늘날 우리사회가 안고 있는 환경문제 해결, 갈등관리, 지속가능한 발전을 실현하는데 매우 유용한 수단으로 인식되고 있음

2) 환경거버넌스의 유형

- 환경거버넌스는 이해관계자들이 정책결정 과정에 직접 참여함으로써 환경문제 해결을 위한 정책수단의 변화, 환경갈등의 해결수단으로 활용, 지속가능한 발전의 실현 등의 유형으로 구분할 수 있음(경기개발연구원, 2007)
- 환경거버넌스는 현재 지역이 안고 있는 환경문제 해결을 위한 정책수단으로 활용할 수 있음
 - 환경거버넌스는 지역에서 발생하는 환경문제 해결을 위한 정책수단으로 활용될 수 있으며, 지향하는 목표를 달성하기 위한 수단과 방법을 모두 포괄할 수 있음
 - 협의의 의미로는 지역에서 발생하는 환경문제에 대해 이미 정부에서 정하는 환경목표를 달성하기 위해 이해관계자의 참여가 제한적으로 허용되는 경우를 포함함
 - 즉, 공동의 정책목표 달성을 위해 정부의 역할과 민간의 역할을 구분하여 민간부문에서는 모니터링이나 환경감시 활동을 수행하는 것을 의미함
 - 이를 실현하기 위한 정책수단으로는 경제적 유인책, 자발적 협약, 에코라벨 등의 정보수단, 협상에 의한 규칙 제정, 에너지 절약 및 온실가스 감축을 위한 기업과의 장기 협약 등이 여기에 해당됨
 - 지역에서 발생하는 모든 환경문제를 환경거버넌스로 해결한다는 것은 불가능하며, 기존에 추진하는 정부정책의 달성 목표를 실현하기 위해 민간의 참여를 확대하는 범위에서 운영해야 하는 한계가 있음
- 환경거버넌스는 지역에서 발생하는 환경문제에 대한 갈등을 조정하거나 해결하는 수단으로 활용할 수 있음
 - 환경문제는 환경을 오염시키는 행위로 인한 비용과 편익의 차이, 피해 범위와 수준의 차이 등에 따라 지역의 갈등요인으로 작용할 수 있음
 - 환경거버넌스는 이해당사자의 참여를 바탕으로 하기 때문에 환경갈등을 둘러싼 이해관계자들의 수평적 참여를 통해 갈등을 조정하거나 해결할 수 있는 수단으로 활용할 수 있음

- 환경갈등을 조정하거나 해결하기 위한 수단으로 환경거버넌스를 구성·운영할 때에는 한시적인 조직으로 운영할 수 있으며, 지역에서 발생하는 환경갈등이 빈번하게 발생하거나 중복 발생하는 경우에는 갈등조정을 위한 위원회를 구성하여 운영할 수도 있음
- 환경거버넌스는 세계환경수도 조성 등 제주지역의 지속가능한 발전을 실현하기 위한 수단으로 활용할 수 있음
- 세계환경수도는 제주를 세계적인 환경도시로 발전시키기 위해 환경을 최고의 가치로 두고 사회·경제 활동의 조화와 균형을 유지하기 위한 환경·경제·사회 등 각 분야의 이해관계자 참여가 필수적임
- 세계환경수도를 조성하기 위해서는 이를 실현하기 위한 목표 설정, 구체적인 달성 방안 도출 등의 모든 과정에 이해관계자의 참여와 협력을 전제로 해야 함

3) 거버넌스의 주체와 역할

- 거버넌스에 참여하는 주체는 크게 정부, 기업체, 시민사회로 분류할 수 있으며, 주요 주체별 역할은 다음과 같음

(1) 정부의 역할

- 정부의 역할은 국가주의 거버넌스, 자유민주주의 거버넌스, 국가중심 거버넌스 모형으로 구분하여 다음과 같이 설명할 수 있음²⁾
- 국가주의 거버넌스 모형은 거버넌스의 모든 측면에서 정부가 가장 중요한 행위자라는 가정에서 출발하고 있음
 - 이 모형에서 중요한 행위자는 정부로서 사회 행위자들의 개입은 적음
 - 정부는 정책과정의 모든 단계에서 중심적인 행위자가 되며, 목표선정은

2) 국가주의 거버넌스, 자유민주주의 거버넌스, 국가중심 거버넌스, 정부없는 거버넌스 모형은 김종순·강황선(2004)의 거버넌스 체제를 설명하고 있는 내용에서 일부를 발췌하여 주관적으로 정리하였음. 김종순·강황선은 정용덕(2001)의 연구에서 국가와 사회의 상대적 역할에 따라 국가주의, 자유민주주의, 국가중심주의, 네덜란드 학파, 정부없는 거버넌스 모형에서 제시한 내용을 인용하고 있음

독단적이며, 관료에 의해 의사결정이 주로 이루어지며 시장에 개입하기도 함

- 정부는 환류의 유용성이나 그 역할을 간과하는 경향이 있음
- 정부는 상당한 권력을 가지고 의도하는 대부분의 일을 할 수 있는 반면에 권력집중으로 인해 맹목적이 되거나 경제·사회적인 환경변화에 제대로 대응하지 못할 수도 있음
- 정부가 스스로를 단일한 행위자로 간주할 수 있을 정도로 잘 통합되어 있지만, 실제로는 심각한 내부적 문제와 모순이 있을 수도 있음
- 자유민주주의 거버넌스 모형은 정부가 거버넌스에 있어서 중요한 행위자이며 국가 외에 다른 행위자들도 정부에 영향을 미치기 위해 서로 경쟁함으로써 국가주의 거버넌스 모형보다 진일보한 형태임
 - 정부에 의해 정책과정이 거의 완전히 지배되는 모형에서 탈피하여 사회조정을 위해 공공부문과 사적부문이 상호 협동하는 방식으로 발전한 형태임
 - 정부는 어떠한 사적 조직이 사회부문을 위한 적절한 대표자인지를 어떤 조직이 거버넌스에 참여하는 파트너로 적절한지를 결정하는 역량을 갖추고 있어 대등한 관계에서 구성하는 것은 무리임
 - 거버넌스에 참여하는 행위자들이 경쟁적이기 때문에 정책의 일관성을 유지하기 어려우며, 행위자들 또한 정부행위자의 통제 하에 놓여있기 때문에 정부정책 산출의 포괄성과 적응성은 낮은 단계라 할 수 있음
 - 책임성은 다차원적인 통로를 통해 보장될 수 있으나 혼동을 야기할 수도 있음
- 국가중심 거버넌스 모형에서 정부의 역할은 거버넌스 과정에서 중심적인 역할을 하고 있으나, 사회적 행위자들 간의 관계를 제도화시키는 역할을 담당하기도 함
 - 이해관계자들이 거버넌스 과정에 참여할 수 있는 정당한 권리가 있고, 정부에 의해 이들의 견해가 고려됨
 - 정부는 중요한 행위자이고 중심적인 의사결정자로 남아있지만 그 스스로가 결정적으로 의사결정을 하지 못하므로 집합적 이익을 일치시키기 위

하여 협상이 필요함

- 정부는 조직화된 강력한 이익집단들에 의해 제약을 받고 의존하는 경향이 있으므로 이익집단들의 참여를 허용하고 조장하는 측면에서 정책의 일관성과 포괄성이 확보되는 장점이 있음
 - 편익의 배분은 원활하게 수행하는 반면 희생의 배분은 매우 어렵기 때문에 적응성 측면은 취약하며, 영향력의 책임성을 분리함으로써 정책의 책임성은 낮은 수준임
 - 국가중심 거버넌스의 전단계로 정부중재형 거버넌스 모형³⁾이 제시되고 있는데 이를 위해서는 정부가 고유의 거버넌스 체제를 구축하고자 할 때 주요 이해관계자들은 누구인가를 결정하고, 이들에게 어느 정도의 역할과 권한을 부여할 것인가를 결정해야 함
- 네덜란드의 거버넌스 학파 모형은 거버넌스는 사회적 연결망에 크게 의존하며, 정부는 단지 이 과정에 관련되어 있는 수많은 행위자 중의 하나임
- 사회는 국가의 권력과 규제를 피하기 위하여 스스로 조직화 할 수 있는 역량이 있는 것으로 가정하여, 사회적 중요성을 지니는 거의 모든 행위자들을 포함함으로써 정부의 역할은 앞의 모형보다 상대적으로 작은 역할을 수행함
 - 정책포괄성과 정책적응성은 높지만 행위자들의 다양성과 이질성이 큰 단점을 지니고 있음
 - 다양한 분야를 다루기 때문에 일관성을 유지하기 어려우며 책임성에 대한 문제 제기도 발생할 수 있음

(2) 기업체의 역할

- 기업체는 정부의 환경 규제에 순응하는 수동적 역할 범위에서 벗어나 자율적으로 환경을 관리하고, 지역의 환경질을 보전하기 위해 정책형성

3) 정부중재형 거버넌스 모형은 국가중심형 거버넌스를 시행하는데 다음과 같은 문제를 해소하기 위해 활용되는 모형임. 거버넌스 체제의 이해관계자들의 대표성 문제와 이로 인한 협상체제상의 갈등, 시민사회의 자치역량에 관한 문제, 시민단체·민간기업의 거버넌스 경험 부족 등(김중순·강황선(2004)의 48~50쪽의 내용을 발췌하여 주관적으로 정리함)

- 과정에 적극적으로 참여하는 등 기업체의 역할이 확대되고 있음
- 환경문제에 대한 기업체의 대응은 수동적 대응기, 능동적 대응기, 자발적 실천기로 구분할 수 있음(정우현 등, 2012)
 - 수동적 대응기는 환경문제와 관련된 각종 환경규제를 준수함으로써 기업의 부정적 이미지를 갖지 않게 하기 위하여 주로 대기업을 중심으로 환경방침과 목표를 설정하고 환경문제에 관심을 갖는 단계임
 - 기업체에서 환경방침과 목표를 설정하지만 기업이 입지하는 지역의 환경개선에 초점을 두었기 때문에 생산 활동 등 기업의 경영전반에 반영되지 못하는 한계를 지님
 - 능동적 대응기는 알래스카 해역 유류오염 등 세계적인 환경오염사고를 겪으면서 환경오염에 대한 경각심이 고조됨에 따라 환경과 무역을 연계하는 국제환경협약이 본격화되는 단계에 해당됨
 - 국제기구 및 다국적 기업을 중심으로 환경담당부서와 전담인력을 확대하는 등 환경규제 이상의 실행목표를 달성하기 위한 노력이 이루어졌으나 기업의 경영전략 차원에서는 이루어지지 않음
 - 자발적 실천기는 기업의 환경경영에 대해 최고경영자가 관심을 갖고, 환경경영을 통하여 기업의 신규사업 창출 전략으로 활용하는 단계임
 - 기업의 전사적 관점에서 환경경영에 동참하며, 환경법규 등에서 제시하는 환경기준보다 강화된 기업 자체의 환경관리 기준을 설정하고 실천하는 양상을 보이고 있음
 - 기업체에서 환경거버넌스에 관심을 갖게 된 계기는 환경문제에 따른 정부의 규제 강화에 적극 대응하고, 쾌적한 환경을 바라는 소비자나 환경단체, 지역사회의 요구 등에 대응하고, 무엇보다도 기업의 경쟁력을 높이기 위한 수단으로 환경관리에 역점을 두면서 시작되었음
 - 기업의 사회적 책임의 일환으로 기업체 스스로 환경보전 활동을 전개하고 있음
 - 기업체 스스로 환경에 미치는 영향과 이를 개선하기 위해 환경경영체제(ISO 14001) 또는 기업의 사회적 책임 이행을 위한 국제적 가이드라인(ISO 26000) 등을 이행하기 위해 노력하고 있음

- 우리나라에서는 「저탄소녹색성장기본법」에 따라 기업체를 대상으로 녹색경영체제 인증제를 시행하고 있음
- 기업이 자발적으로 환경관리에 적극적으로 참여할 경우 기업체가 갖고 있는 경험과 정보를 적극 활용함으로써 정보의 비대칭에 따른 문제점을 극복할 수 있는 이점이 있음
- 기업의 활동은 개별기업단위에서도 이루어지지만 업종별 협회 등 사업자 단체를 통해 이루어지기도 함

(3) 시민사회의 역할

- 선진국의 경우 시민사회⁴⁾는 환경거버넌스의 초기단계부터 중요한 역할을 수행하여 왔음
- 시민사회는 경제성장을 우선하는 시기에도 환경보전에 대한 의지가 정부보다 강하다는 평가를 받고 있으며, 실질적으로 환경보전을 위한 강한 환경 규제 및 환경질을 실현하기 위한 역할을 수행하여 왔음
- 환경분야 전문가 집단은 환경문제에 대해 과학적인 연구결과를 토대로 원인을 파악한 후, 해결책을 제시함으로써 환경문제가 갖고 있는 불확실성과 복잡성을 해소하는데 크게 기여하여 왔음
- 환경분야 NGO 집단은 환경문제를 사회적 이슈화함으로써 주민들의 환경에 대한 인식을 높이는데 기여하여 왔으며, 보다 높은 수준의 환경 규제 및 환경보전 정책을 추진하도록 정부를 압박하는 역할을 수행하여 왔음
- 환경문제가 갖는 불확실성과 복잡성을 해소하기 위해 환경거버넌스가 확대되어야 하며 이에 따라 시민사회의 역할도 강화되어야 할 것임
 - 시민사회는 연구 및 조사, 환경감시 활동을 강화하여 정부뿐만 아니라 개별 기업의 환경정책 과정(의사결정 및 정책 집행)에 영향력을 확대하는 방향으로 전개되고 있음
 - 시민사회는 환경교육, 자연보전 활동 등 지금까지 정부 주도로 추진하여

4) 시민사회란 비영리단체(NPO), 비정부조직(NGO), 전문가 집단을 포괄하는 의미로 사용함

왔던 환경 서비스에 대해 전문가 집단의 전문성과 현장 활동 경험을 활용하여 시민들에게 직접 제공하는 역할을 수행해야 함

- 제주특별자치도가 추진하는 세계환경수도를 실현하기 위해서는 지방정부의 역할만으로는 한계가 있으며, 시민사회가 앞장서서 도민의 환경보전에 대한 인식을 제고하고, 실천역량을 배양하는 역할을 수행해야 할 것임

Ⅲ. 거버넌스 평가지표

1. 국제기구의 거버넌스 평가지표

- 환경거버넌스를 효율적으로 추진하기 위해서는 환경거버넌스 구성·운영에 대한 평가가 필요하며, 이를 위해서는 적절한 평가지표가 제시되어야 함
- 환경거버넌스에 대해서는 거버넌스 개념에 자체에 대한 논의가 다차원적으로 전개되고 있어 아직까지도 이론 중심의 연구가 많은 비중을 차지하고 있는 실정임
 - 이와 같은 연유로 인해 환경거버넌스 운영 성과에 대한 평가는 물론 환경거버넌스 구성·운영을 위한 평가지표에 대한 연구 또한 많지 않은 실정이며, 주로 환경거버넌스에 대한 연구가 대부분을 차지함
- 거버넌스 평가 및 평가지표에 대한 연구를 다음과 같이 구분하고 있음 (고재경 등, 2007)
 - 각종 계획이나 프로그램 수립과정의 파트너십 또는 협력적 계획과정에 대한 평가가 이루어지고 있음
 - 지구적 차원에서 추진되어 왔던 지방의제 21 추진 기구에 대한 평가 또는 추진 성과에 대한 평가가 있으며, 이에 대해서는 국내뿐만 아니라 국제적으로 많은 연구들이 이루어져 상호 비교할 수 있는 자료로 활용되고 있음
 - 거버넌스를 통해 실현하려는 국가 또는 지역단위의 지속가능성 평가 등에 대한 연구는 있었지만, 거버넌스의 구성·운영에 대한 성과 평가는 부족한 실정임
- 국제기구에서 이루어지고 있는 거버넌스에 대한 평가지표는 국가단위 또는 지역단위 평가를 위해 개발되고 있음
- 국가단위의 거버넌스 평가지표는 세계은행(World Bank), 아시아개발은행(Asian Development Bank), TAI(The Assess Initiative)⁵⁾, OECD,

UNCSD 등에서 이루어지고 있음

- 국가단위 거버넌스 평가는 건전한 경제개발 촉진을 위한 국가별 거버넌스 평가, 시민단체 시각에서 지속가능발전을 위해 정부의 의사결정 과정의 접근성 평가, 지속가능 발전을 위한 거버넌스 지침으로 활용, 국가의 지속가능 발전 평가 등을 목적으로 이루어지고 있음
- 지방단위의 거버넌스 평가지표는 도시 거버넌스 이니셔티브(TUGI; The Urban Governance Initiative)⁶⁾, 유엔 인간정주회의(UN Habitat), LASALA(Local Authority Self-Assessment of Local Agenda 21)⁷⁾프로젝트에서 발전된 지방정부 평가 21(Local Evaluation) 21 , 지방정부 목표 21(Local Target 21)⁸⁾ 등이 있음
- 지방단위 거버넌스 평가는 도시의 바람직한 거버넌스 평가, 바람직한 도시 거버넌스의 질에 대한 평가, 지방자치단체의 지속가능발전 거버넌스 평가, 지속가능발전을 위한 지방정부의 목표 설정과 이행상황 모니터링 지원을 목적으로 이루어지고 있음

<표 3-1> 국제기구의 거버넌스 평가 지표

기관	평가수준	목적	평가 항목	평가지표 수
세계은행	국가	건전한 경제 개발 촉진을 위한 국가별 거버넌스 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 참여와 책임성 시민 참여수준, 정치적 과정, 시민사회 자유, 정치적인 권리, 미디어의 독립성 - 정치적 안정과 비폭력 폭력적, 비헌법적 힘에 의해 정부가 전복될 가능성에 대한 인식 - 정부의 효과성 공공서비스 제공의 질, 관료제의 질, 공무원의 능력, 정치적 압력으로부터 시민서비스의 독립성, 정책집행 	6개 지표

5) TAI(The Assess Initiative)는 환경에 영향을 주는 의사결정에서 정보, 참여, 그리고 정의에 대한 접근성을 국가가 적극적으로 실천하도록 하는 국제 시민사회단체 네트워크로 지속가능발전을 위해 정부가 의사결정 과정에 시민사회의 접근성을 얼마나 보장하는가를 평가함

6) TUGI(The Urban Governance Initiative)는 UNDP 산하에 좋은 도시 거버넌스를 지원하기 위한 조직체임

7) LASALA(Local Authority Self-Assessment of Local Agenda 21)는 지방의제 21에 대한 지방정부의 자율평가 프로그램을 의미함

8) 지속가능발전을 위한 지방정부의 목표 설정과 모니터링을 지원하는 지방정부목표 21임

기관	평가수준	목적	평가 항목	평가지표 수
			<ul style="list-style-type: none"> 에 대한 신뢰성 - 규제의 질 시장기제와 어긋난 정책 건수, 과도한 규제 부담에 대한 인식 - 법에 의한 통치 공정하고 예측가능한 규칙, 재산권의 보호, 범죄 발생에 대한 인식, 사법체계의 예측가능성 및 효과성, 계약의 집행가능성 - 부패방자: 부패에 대한 인식 	
아시아 개발은행	국가	건전한 경제 개발 촉진을 위한 가입국의 거버넌스 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 행정 - 공공재정 관리 - 법과 규제 제도 - 시민사회와 거버넌스 	197개 지표
TAI	국가	시민단체의 시각에서 지속가능 발전을 위해 정부의 의사 결정과정의 접근성 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 정보에 대한 접근 - 시민 참여 - 사법체계에 대한 접근 - 시민참여 역량배양 	142개 지표
OECD	국가	지속가능 발전을 위한 거버넌스 지침으로 활용	<ul style="list-style-type: none"> - 지속가능발전에 대한 공동의 이해 - 실천과 리더십 - 지속가능발전 통합 능력 - 이해당사자의 참여 보장 - 다양한 지식과 과학적 투입 	30개 지표
UNCSD	국가	국가 지속가능 발전평가 (제도지표)	<ul style="list-style-type: none"> - 정책결정시 환경과 발전의 통합 지속가능발전 전략, 환경 및 경제 회계의 통합프로그램, 위임된 환경영향평가, 지속가능발전을 위한 국회 - 지속가능발전을 위한 과학 인구 백만 명 당 R&D에 참여하는 과학자 및 공학자, GDP 대비 R&D에 대한 지출 - 국제적 법체계 전세계적 합의사항에 대한 인준, 인준된 전세계적 합의사항의 수행 - 정책결정을 위한 정보 주민 100 명당 주 전화선 수, 정보에의 접근, 국가환경 통계를 위한 프로그램 - 주요 집단의 역할 강화 지속가능발전을 위한 국회 내 주요 집단의 주장, 지속가능발전을 위한 국회 내 자생조직 또는 소수 집단의 주장, 지속가능발전에 대한 NGO들의 기여 	-

기관	평가수준	목적	평가 항목	평가지표 수
TUGI	지방	도시의 바람직한 거버넌스 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 참여 - 투명성 - 동의 지향성 - 효과성 & 효율성 - 전략적 비전 - 법에 의한 통치 - 반응성 - 형평성 - 책임성 	39개 지표
UN Habitat	지방	바람직한 도시 거버넌스의 질적 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 효과성 : 효율성, 전략적 비전, 보조성 - 평등 : 지속가능성, 양성평등, 세대간 평등 - 참여 : 투명성, 법에 의한 통치, 대응성 - 책임성 : 시민권, 합의지향성, 시민참여 - 안전 : 갈등해결, 인간의 안전, 환경의 안전 	26개 지표
LASALA LE 21	지방	지자체의 지속가능발전 거버넌스 평가	<ul style="list-style-type: none"> - 참여 - 투명성 - 동의 지향성 - 효과성 & 효율성 - 전략적 비전 - 법에 의한 통치 - 반응성 - 형평성 - 책임성 	52개 지표
Local Targets 21	지방	지속가능발전을 위한 지방 정부의 목표 설정과 이행 상황 모니터링 지원	<ul style="list-style-type: none"> - 역량 배양 - 참여 - 투명성 	7개 지표

자료: 고재경·황원실(2007), 환경거버넌스 평가에 관한 연구 -평가지표 개발을 중심으로-, 경기개발연구원

2. 환경부 의제21 평가지표와 시사점

1) 환경부 의제21 평가지표

- 1992년 리우환경회의에서 결의된 지방차원의 의제21을 추진하기 위해 광역 및 기초자치단체에서 지방의제21 협의회를 구성하여 운영하고 있는데, 환경거버넌스의 대표적인 사례로 평가하고 있음
- 지방의제21를 제외하고 우리나라에서 환경거버넌스에 대한 연구는 거의 없는 실정이며, 지방의제21에 대한 평가지표가 개발되어 운영되고 있으며, 일부연구자들이 지방의제21의 평가와 관련된 연구, 녹색거버넌스 등에 대한 연구를 수행하고 있음(고재경 등(2007), 고재경 등(2008), 이태종

- 등(2002), 배응환(2003), 정규호(2002), 유재원 등(2005), 정우현 등(2012))
- 환경부(2001)는 지방의제21 평가지표를 개발하고, 관련 매뉴얼을 활용하여 지방자치단체별로 평가하고 있음
 - 지방의제21 평가지표는 추진기반, 추진과정, 추진성과 부문으로 구분하여 평가지표를 개발하였고 지방의제21 운영을 통한 성과부문까지 평가하고 있으며 각 부문별 대범주 지표 구성 체계 및 점수배정은 <표 3-2>와 같음
 - 추진과정 및 추진성과 부문에 대한 평가비중을 추진기반보다 높게 책정하고 있으나 추진기반 부문이 부족할 경우 추진과정 및 추진성과에 부정적인 영향을 미칠 수 있는 요인으로 작용할 수 있음
 - 지방의제21 평가지표는 <표 3-2>에서 보는 것처럼 추진과정 및 추진성과 부문은 지방의제21 활동을 통해 달성하고자 하는 실천성, 변화정도 및 변화기여도에 높은 비중을 두고 있음
 - 하지만 지방의제21의 역량을 확대하기 위한 교육 훈련 프로그램 등이 구성되어 있지 않아 운영상의 문제 해결이나 보다 나은 조직으로 발전할 수 있는 구동력을 갖추고 있지 못함

<표 3-2> 지방의제21 평가지표 대범주 구성체계 및 점수배정

부문	대범주	점수	총점
추진기반	1. 조직화	40	100
	2. 제도화	20	
	3. 동원화	40	
추진과정	1. 조직화	30	200
	2. 제도화	20	
	3. 절차성	45	
	4. 실천성	80	
	5. 평가체계	25	
추진성과	1. 인지도	20	200
	2. 변화정도	90	
	3. 변화기여도	90	
합계			500

자료: 환경부, 「지방의제21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구」, 2001

- 추진기반 부문에 대한 평가는 대범주 항목에 조직화, 제도화, 동원화 등 조직의 운영에 필요한 사항들로 구성하고 있음
 - 협의회 구성, 사무국 설치 및 운영, 지방의제 관련 조례 등 조직의 내적 역량에 대한 평가와 외부역량을 동원과 관련된 지방의제21 예산 및 인력 지원 사항을 중범주 항목으로 설정하고 있음
 - <표 3-3>에서 제시하고 있는 개별지표는 조직 운영의 필요한 사항이나 조직이 지향하는 목표와 사업과 관련된 조직기반을 평가할 수 있는 체계 구축이 필요함
 - 특히, 사무국 운영과 관련하여 사무국장, 간사 인력 등 최소 인력에 대한 평가가 이루어지고 있어 관련 사업을 추진할 수 있는 전문인력의 확보 및 교육 훈련 프로그램을 통한 조직의 발전 역량에 대한 평가가 이루어져야 할 것임

<표 3-3> 지방의제21 추진기반 평가지표

대범주	중범주	개별 지표	배점	가중치
조직화 (40)	협의회 구성	협의회 조직의 구성	25	5
	사무국 운영	사무국 인력	5	1
		사무국 운영예산	5	1
		사무국 공간	5	1
제도화 (20)	지방의제 관련 조례	지방의제 관련 조례화	20	4
동원화 (40)	예산	지방의제 예산 지원	20	4
	인력	지방의제 인력 지원	20	4

자료: 환경부, 「지방의제21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구」, 2001

- 추진과정 부문에 대한 평가는 대범주에 조직화, 제도화, 절차성, 실천성, 평가체계 등 5개의 중범주 항목으로 구성되어 있음
 - 추진과정에서 조직화 항목의 협의회 구성, 파트너십 형성, 지원협력 관계 등은 지방의제21 관련 사업을 추진하기 위한 것이므로 협의회 참여자에 대한 다양성도 필요하지만 전문성을 간과해서는 안 될 것임
 - 추진과정에 대한 절차성을 강조함으로써 작성과정, 실천과정, 평가과정에

이해당사자의 참여를 강조함으로써 지방의제21이 거버넌스 역할을 수행하는 조직임을 인식할 수 있음

- 특히, 실천성에 대한 배점이 대법주의 다른 항목에 비해 크게 책정된 것은 지방의제21 조직이 해당사업을 직접 수행하는 조직 특성을 잘 반영하고 있음

<표 3-4> 지방의제21 추진과정 평가지표

대법주	증법주	개별 지표	배점	가중치
조직화 (30)	협의회 구성	협의회 인적 구성	10	2
	파트너십 형성	협의회 내부 파트너십	10	2
	지원협력 관계 (광역만 해당)	전국적인 연대	5	1
제도화 (20)	정책연계	지방의제 추진부서	10	2
	종합계획 연계	종합계획과의 연계	10	2
절차성 (45)	작성과정	시민의 참여도	5	1
		기업의 참여도	5	1
		행정의 참여도	5	1
	실천과정	시민의 참여도	5	1
		기업의 참여도	5	1
		행정의 참여도	5	1
	평가과정	시민의 참여도	5	1
		기업의 참여도	5	1
		행정의 참여도	5	1
실천성 (80)	사업수행정도	추진기구 자체사업	10	2
		공모사업	10	2
		지역특화 사업	10	2
	분야별 실천 정도	생활환경관련 실천사업	10	2
		자연환경관련 실천사업	10	2
		사회환경관련 실천사업	10	2
	지구환경문제 실천정도	국제교류협력 실천	10	2
		지구환경보전 실천	10	2
평가체계 (25)	평가실시 및 환류	평가 및 환류 체계	15	3
	평가방법	평가방법	10	2

자료: 환경부, 「지방의제21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구」, 2001

- 추진성과 부문은 대범주로 지방의제에 대한 인지도, 환경의 변화정도, 환경변화 기여도 항목으로 구분하고 있으며, 중범주 항목을 구성하는 개별 지표들이 지방의제21 사업과 직접적인 연관성을 갖고 있는지 검토할 필요가 있음
 - 추진성과 부문에 대한 중범부 항목 및 개별 지표들은 한 지역의 환경의 질을 개선하는 성과 측정을 위해 매우 필요한 항목이지만 각 지방자치단체별로 운영되고 있는 지방의제21의 인적 구성, 사업 예산 등을 고려할 때 과연 타당한 평가지표라고 할 수 없음
 - 따라서 추진성과 평가의 경우 직접적으로 수행하고 있는 사업의 성과를 평가하기 위한 것이므로 과도한 평가지표 개발은 바람직하지 않음

<표 3-5> 지방의제21 추진성과 평가지표

대범주	중범주	개별 지표	배점	가중치
지방의제 인지도 (20)	의제의 인지도	시민, 기업, 행정 등의 지방의제 21 인지도	10	2
	의제사업 인지도	시민, 기업, 행정 등의 지방의제사업 인지도	10	2
환경에의 변화 정도 (90)	생활환경 변화 정도	대기, 수질, 폐기물 등 생활환경분야 지표의 변화 정도	30	6
	자연환경 변화 정도	녹지, 생태계, 토양 등 자연환경분야 지표의 변화정도	20	4
	사회환경 변화 정도	지역경제, 복지, 여성, 청소년 등 지표의 사회환경분야 변화정도	30	6
	지구환경 변화 정도	지구온난화 생물다양성 등 지표의 지구환경분야 변화정도	10	2
환경변화 기여도 (90)	생활환경 변화 기여도	대기, 수질, 폐기물 등 생활환경분야에 기여도	30	6
	자연환경변화 기여도	녹지, 생태계, 토양 등 자연환경분야에 기여도	20	4
	사회환경변화 기여도	지역경제, 복지, 여성, 청소년 등 사회환경분야에 기여도	30	6
	지구환경변화 기여도	지구온난화 생물다양성 등 지구환경분야에 기여도	10	2

자료: 환경부, 「지방의제21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구」, 2001

2) 시사점

(1) 거버넌스를 추진하는 비전과 목표 정립

- 거버넌스는 우리사회가 안고 있는 공동의 문제를 해결하기 위해 계획하고 집행하기 위한 수단이므로, 문제 해결을 위해, 먼저 지역사회 구성원이 지향하는 공동의 비전과 목표를 정립하여 지역사회 구성원의 인식을 공유하는 것이 필요함
- 비전과 목표가 불명확한 거버넌스는 이해관계자의 역량을 하나로 결집하지 못할 뿐만 아니라 체계적으로 운영할 수 없는 구조적 문제를 발생할 수 있음
- 거버넌스 체제를 구축하여 비전과 목표를 설정하고, 이를 달성하기 위한 전략 수립과 실천에 이르는 전과정을 체계적으로 이행할 수 있도록 구조화하는 것이 필요함
- 환경문제 해결, 갈등관리, 지속가능한 발전 등에 대한 개별 사안 등에 대한 비전과 목표를 공유하여 추진이 가능하지만, 지역사회가 지향하는 장기적인 비전과 목표를 정한 후에 개별 사안들에 대한 추진전략을 수립하여 추진하는 것이 바람직함

(2) 거버넌스 추진 기반 구축

- 거버넌스는 지역의 지속가능발전을 실현하고, 또한 지역사회가 안고 있는 각종 문제 해결이나 갈등관리의 유용한 수단으로 인식되고 있음
- 거버넌스 구성 및 운영 자체가 성공을 보장할 수 없으며, 시행착오를 거치며 발전해 나가는 전략적 과정이며 수단에 불과하기 때문에 거버넌스 운영 전반에 대한 객관적인 평가체제가 필요함
- 거버넌스 추진기반 구축은 거버넌스의 성공적인 구성과 운영을 위한 기본적인 사항이며, 궁극적으로 거버넌스를 이끌어가는 추동력으로 작용하게 됨
 - 추진기반을 구성하는 요소에는 거버넌스의 조직화에 필요한 이해관계자의 참여, 운영조직, 운영기준을 비롯하여 거버넌스 운영에 필요한 예산

등이 포함됨

- 따라서 거버넌스 추진기반은 거버넌스를 통해 이루고자 하는 비전과 목표를 기반으로 설계되어야 함

(3) 거버넌스의 운영 과정 및 성과 관리

- 거버넌스를 성공적으로 추진하기 위해서는 거버넌스가 지향하는 비전과 목표를 실현하기 위해 최적의 조직, 인력, 예산 등이 투입되어야 하며, 거버넌스의 구성과 운영 등에 해당하는 추진기반과 추진과정에 대한 관리와 함께 거버넌스를 통해 이루고자 하는 성과에 대한 체계적인 관리가 필요함
- 이해관계자의 참여와 역할, 지향하는 목표 달성을 위한 절차와 과정에 대한 정당성 그리고 거버넌스가 지향하는 사안이나 계획에 대한 이행사항 등을 관리하고, 거버넌스의 활동이 당초 계획했던 성과를 창출하고 있는지에 대한 추진상황을 점검하고 관리하는 추진과정에 대한 관리가 필요함
- 거버넌스 구성과 운영을 통해 계획했던 목표를 어느 정도 달성하고 있는지에 대한 객관적인 관리가 필요함
 - 거버넌스를 통해 이루고자 하는 목표를 얼마만큼 실현하고 있는지에 대한 평가가 필요함
 - 거버넌스에 대한 성과 관리는 정량적, 정성적 평가지표를 활용하는 것이 바람직하며, 단순한 성과 중심의 평가가 아닌 추진기반, 추진과정과 연계하여 거버넌스 체계를 발전시킬 수 있는 평가가 이루어져야 함

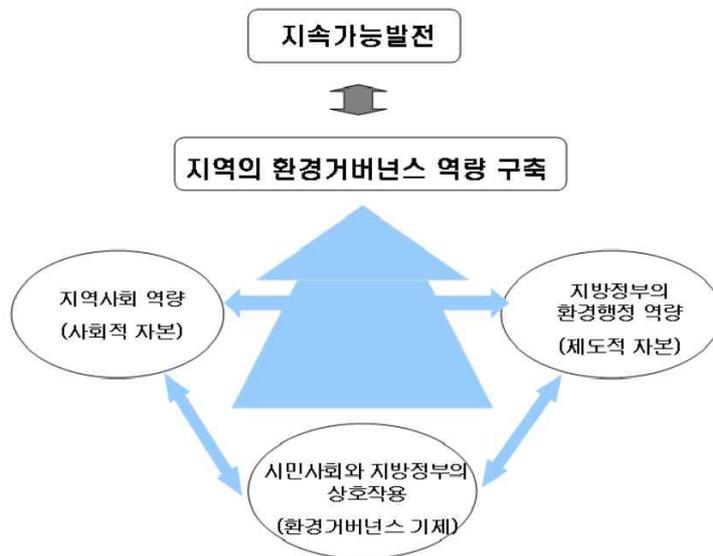
3. 환경거버넌스 평가지표

1) 환경거버넌스 평가의 기본틀과 평가 지표

- 고재경·황원실(2008)은 지방자치단체의 환경거버넌스 역량을 평가하기

위한 환경거버넌스 지표를 개발하여 제안하였음

- 환경거버넌스는 환경문제를 해결하거나 지속가능한 발전 목표를 달성하기 위한 수단으로 인식하며, 정부부문과 비정부부문의 다양한 이해당사자가 수평적인 참여와 협력을 통해 지역의 환경문제를 공동으로 해결해 나가는 네트워크임
- 환경거버넌스 주체를 크게 공공부문(지방정부)과 민간부문(지역사회)으로 구분하고, 환경거버넌스의 기제로 시민사회와 지방정부의 상호작용을 통해 이루어지는 일련의 과정을 환경거버넌스 평가를 위한 개념틀로 사용하고 있음<그림 3-1 참조>.



<그림 3-1> 환경거버넌스 평가를 위한 개념틀

자료: 고재경·황원실, 「지방자치단체의 환경거버넌스 평가지표에 관한 연구」, 2008

- <그림 3-1>에서 알 수 있듯이 환경거버넌스 평가지표 구성은 사회적 자본으로 지역사회 역량, 제도적 자본으로 지방정부의 환경행정 역량 그리고 시민사회와 지방정부의 상호작용을 다루고 있음(고재경·황원실, 2008)
- 사회적 자본은 신뢰, 네트워크, 환경규범으로 구분하고 있음

- 신뢰는 지방자치단체 및 사회적 신뢰로 구성하고 있음
 - 네트워크는 정책적 연계망과 사회적 연계망 지표를 제시하고 있음
 - 환경규범은 규범 준수 정도와 지역사회 구성원의 환경문제에 대한 실천 정도를 나타내는 지표로 구성하고 있음
 - 지방정부 내부의 제도적 역량을 리더십, 자원, 제도로 구분하고 있음
 - 리더십은 환경문제에 대한 지방자치단체장의 관심을 반영하는 지표를 활용하고 있음
 - 자원은 환경업무를 담당하는 인력 및 환경예산 지표로 구성하고 있음
 - 제도는 지방정부의 네트워크 수준, 환경관련 조례 및 지침, 정책 혁신 정도에 대한 지표를 포함하고 있음
 - 시민사회와 지방정부의 상호작용은 지방정부의 역할에 초점을 맞추고 시민사회와 지방정부의 상호작용을 나타내는 거버넌스 기제로서 참여, 정보에 대한 접근성, 역량배양으로 구분하여 지표를 구성하고 있음
 - 참여는 참여기제, 참여과정, 참여의 효과성 지표를 제시하고 있음
 - 정보에 대한 접근성은 정보공개 기제, 정보공개 수준 지표를 제시하고 있음
 - 역량배양은 민간 부문에 대한 재정적 지원과 교육·평가 항목으로 지표를 구성하고 있음
- 고재경·황원실(2008)은 앞에서 구성한 환경거버넌스 구성 지표 체계에 대해 전문가 대상 설문조사를 통한 적합도 평가, 계층분석(AHP)을 통한 지표의 중요도 평가, 지방자치단체 시범적용 과정을 거쳐 환경거버넌스 평가지표를 <표 3-6>과 같이 제시하고 있음

<표 3-6> 환경거버넌스 평가지표

구분	항목	지표	지표 특성	측정지표	비고
사회적 자본	신	지방자치단체 및 지방의회에 대한 신뢰	정성	- 지방자치단체 및 지방의회에 대한 신뢰도	
	퇴	지자체 장(리더십)에 대한 신뢰	정성	- 지자체장의 리더십에 대한 신뢰도	

구분	항목	지표	지표 특성	측정지표	비고	
		환경정책 과정에 대한 신뢰 (광역지자체/기초지자체)	정성	- 환경정책과정에 대한 신뢰도		
		지역의 환경오염에 대한 인식	정성	- 환경오염 피해로부터 지역의 안전에 대한 인식		
		언론 및 환경단체에 대한 신뢰	정성	- 언론 및 환경단체에 대한 신뢰도		
		지자체와 환경단체의 협력	정성	- 지자체와 환경단체의 협력 수준		
	네트 워크	지자체와 전문가 집단(관내 대학 혹은 연구소 등)의 협력	정성	- 지자체와 환경단체의 협력 수준		
		지자체와 기업의 협력	정량	- 배출업소 자율점검업체 비율: 배출업소 자율점검 업체수 / 대상업체 수 × 100	자율 환경관리 협약기업(단체) 비율	
		환경단체 활동	정량	- 환경단체 자원봉사자 수 : 지역의 등록 환경단체 자원봉사자 수 / 등록 환경단체 수		
		환경단체 간 협력	정성	- 환경단체 간 연대 활동 수준		
	환경 규범	환경기준 위반에 대한 제재	정성	- 환경기준 위반에 대한 제재 정도		
		시민의 환경의식 발현	정량	- 환경민원건수(환경신문고 포함)/주민(천명)		
		지역문제에 대한 관심	정량	- 자치단체장 선거 투표 참여율		
		환경관련 활동 참여	정성	- 환경관련 활동 참여 정도, 환경관련 집회나 시위, 단체 활동, 청원(진정서) 서명, 기부, 웹사이트 방문 등		
	지방 정부 환경 행정 역량	리더 십	지자체장의 환경문제에 대한 관심	정량	- 정책공약 중 환경문제의 우선 순위	
			지역사회와의 의사소통	정량	- 지자체장과 환경단체 간 정기적 대화 또는 수시 간담회 개최 횟수	
			환경거버넌스에 대한 지자체장의 성향	정성	- 환경거버넌스의 실천을 위한 자치단체장의 지원과 노력 정도	
		자 원	환경공무원 비중	정량	- 환경부서 정규직 공무원 수 / 전체 정규직 공무원 수 × 100	환경공무원 비중 변화 추이
환경공무원 전문성			정량	- 환경공무원 중 갈등 또는 거버넌스 관련 교육 이수 비율: 교육이수자 수 / 환경공무원 수 × 100	* 지속가능발전 전담인력 유무 * 환경공무원 중 개방직 공무원 비중	

III. 거버넌스 평가지표

구분	항목	지표	지표 특성	측정지표	비고
		환경예산	정량	- 환경예산액/전체 예산액 × 100	환경예산 비중 변화 추이
		환경부서의 위상	정량	- 과 단위 이상 독립된 환경부서의 유무	지표 추가
	제도	부서 간 협력 기제	정량	- 도시계획 부서와 환경부서 사이의 정례 협의체 유무	
		국제 환경협력 프로그램	정량	- 환경관련 국제회의(ICLEI 등) 참석 횟수	
		환경 관련 조례 및 지침	정량	- 환경분야 조례 제정 건수	
		정책 혁신	정량	- 친환경상품 구매 비율: 친환경상품 구매액 / 전체 구매액 × 100	
		환경관리시스템 구축	정량	- 환경부서 내 ISO 14001 인증 획득 수	
시민사회와 지방정부의 파트너십	참여	주민참여조례 또는 지침	정량	- 주민참여조례 또는 주민참여 시기, 절차, 평가 방법 등에 관한 지침 유무	*주민참여 프로그램 운영 *계획 초안 작성 전 이해당사자가 참여하는 법적 계획과정의 비율 *배출업소 점검 민감참여 실적
		주민참여예산제도의 운영	정량	- 주민참여예산제도의 운영 유무	
		참여적 의사결정 방법의 활용	정량	- 연간 환경 관련 시민단체와의 간담회, 포럼, 포커스그룹, 워크숍, 협의회의 등 개최 횟수 및 실적	
		정책과정 단계별 참여	정성	- 정책과정의 단계별 참여 정도	
		참여시 의견수렴 정도	정성	- 참여과정의 의견수렴 및 숙의 정도	
		참여를 통한 정책 반영	정성	- 참여 결과의 정책 반영 정도	
	정보에 대한 접근성	지자체의 환경정책 홍보 및 공개	정성	- 지역 환경정책 과정 및 결과에 대한 지역의 홍보 및 공표 수준	
		지역 환경오염 정보에 대한 접근성	정량	- 지역 환경오염 정보(대기오염, 수질오염 등)의 홈페이지 공개 수준	일반 대중이 이용할 수 있는 환경부서 문서의 비중
		정보공개 기준 및 조례	정성	- 정보공개 조례의 운용	
		환경 정보공개 수준	정량	- {(환경 정보공개건수)/(환경 정보공개 청구 건수)}×100	

구분	항목	지표	지표 특성	측정지표	비고
		환경정보 공개에 대한 만족도	정성	- 정보공개 만족도	
	역량 배양	환경단체 지원	정량	- 환경단체 지원 예산/등록 환경단체수	
		자율환경관리기업 지원	정량	- 연간 홍보, 간담회 개최 등 지원 실적	
		지방의제21 예산	정량	- 지방의제21 예산	
		거버넌스 역량배양 교육	정량	- 지속가능발전, 갈등, 합의 형성, 시민교육 등 민간부문 역량배양 교육 개최 횟수	*갈등관리 및 합의형성 관련 지도자 교육 지원 실적 *지속가능발전 및 거버넌스 문제인식제고를 위한 학교 프로그램 유무
		민간부문 지원의 효과성	정성	- 환경단체, 기업, 지방의제 21 등에 대한 지자체 행정·재정적 지원의 환경거버넌스 역량 증진 기여도	
민관협력사업 평가	정량	- 지방의제21에 대한 평가 체계 및 실적	*민간공모사업, 민관파트너십 *환경사업에 대한 평가 실적		

자료: 경기개발연구원, 「환경거버넌스 평가에 관한 연구」, 2008

- <표 3-6>에 따르면 사회적 자본으로 지역사회 역량, 제도적 자본으로 지방정부의 환경행정 역량 그리고 시민사회와 지방정부의 상호작용에 대해 총 9개 항목 41개 지표를 제시하고 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같음
- 사회적 자본에는 신뢰(6개 지표), 네트워크(4개 지표), 환경규범(4개 지표) 등 3개 항목 14개 지표를 제시함
 - 지방정부 내부의 제도적 역량에 대해서는 리더십(3개 지표), 자원(4개 지표), 제도(5개 지표) 등 3개 항목 12개 지표를 제시함
 - 시민사회와 지방정부의 상호작용에 대해서는 참여(6개 지표), 정보에 대한 접근성(5개 지표), 역량배양(6개 지표) 등 3개 항목 17개 지표로 구성되었음

2) 시사점

(1) 환경문제 해결을 위한 환경거버넌스 평가지표 개발

- 환경거버넌스를 구축·운영하는 궁극적인 목적은 현대사회에서 발생하는 복잡하고 다양한 환경문제에 유연하게 대응하고 궁극적으로 환경문제 해결을 위한 정책대안을 마련하기 위한 것임
- 환경거버넌스를 구축하는 궁극적인 목표달성을 위해 해결하고자 하는 환경문제에 대해 성과중심의 환경거버넌스 체계 구축이 필요함
- 환경거버넌스의 도입단계에서 참여과정의 확대와 환경거버넌스에 참여하는 이해관계자들의 역할이 중요함을 간과하는 것이 아니라 과정에서의 참여를 통해 이루고자 하는 환경문제 해결 등 환경성과를 중시하는 환경거버넌스 체계로 발전해야 함
- 환경성과를 중시하는 환경거버넌스를 체계적으로 운영하기 위해서는 환경문제 전반을 아우르는 환경거버넌스의 경우 전문성의 약화를 초래하여 본질적인 목표를 달성할 수 없기 때문에 비교적 쉽게 해결할 수 있는 분야를 중심으로 환경거버넌스에 대한 운영 경험을 축적하면서 점차적으로 그 범위를 확대하는 방안을 모색하는 것이 필요함
- 따라서 환경거버넌스 평가지표를 개발하는 경우 지역사회가 안고 있는 환경거버넌스 구성·운영을 통해 환경문제 해결에 대한 성과를 측정하는 지표 개발이 필요함

(2) 환경 갈등을 사전 예방할 수 있는 평가지표 개발

- 지방자치단체별로 크고 작은 다양한 형태의 환경갈등이 발생하고 있으며, 갈등양상 또한 민·관 갈등에서 민·민 갈등에 이르기까지 다양한 형태로 발생하고 있음
- 환경갈등의 양상에는 개발과 보전의 문제가 주를 이루고 있으며, 폐기물 처리시설과 같이 입지문제를 둘러싸고 각자의 이해관계에 따라 서로 다른 견해가 충돌할 때 발생함
- 환경갈등의 발생에서부터 해결에 이르는 일련의 과정을 살펴보면 각종

사업에 대한 인식의 차이에서 비롯되는 경우가 많으며, 그 원인은 관련 계획 수립 및 정책 결정과정에 이해관계자의 참여가 이루어지지 않은 데에서 비롯되는 경우가 대부분임

- 환경갈등의 해결과정을 살펴보면 이해관계자의 참여가 대단히 중요하며, 계획수립이나 사업집행 주체의 역량이 대단히 중요함을 알 수 있음
 - <표 3-6>의 환경거버넌스 평가 지표에서 제시하고 있는 시민사회와 지방정부의 파트너십과 관련된 참여, 정보에 대한 접근성, 시민사회의 역량 강화 항목은 매우 적절한 것으로 판단됨
 - 지방자치단체의 환경역량과 관련된 리더십(환경문제에 대한 지방자치단체장의 관심, 지역사회와의 의사소통), 자원(환경예산) 등에 대한 평가항목은 환경거버넌스 운영 이전에 환경갈등을 사전에 예방하는 필수요소에 해당됨
 - 이러한 점에서 <표 3-6>의 평가지표는 환경갈등이 발생하는 것을 사전에 예방하기 위한 과정적 수단으로 매우 적절함
- 환경거버넌스의 운영은 환경갈등이 발생하기 전 계획수립단계에서부터 정보를 공유하고, 다양한 이해관계자의 의견을 청취하고 수립하는 것이 바람직함
 - 환경거버넌스 운영은 해당사업의 기간을 필요 이상으로 연장하거나 목적외 사업비의 인상을 초래하는 부정적인 요인으로 작용하지 않도록 환경거버넌스 운영에 대한 가이드라인 마련이 필요함
- 따라서 환경거버넌스 운영 가이드라인 마련과 이행정도에 대한 정성·정량적 평가지표 개발이 필요하며, 환경거버넌스의 운영도 중요하지만 환경거버넌스를 통해 실현하고자 하는 목표달성은 더욱 중요함

(3) 지속가능발전을 실현하기 위한 평가지표 개발

- 환경거버넌스를 운영하는 목적 중의 하나는 지역의 지속가능발전을 실현하는데 기여해야 함
 - 환경거버넌스는 지향하는 비전과 목표에 대해 거버넌스를 통해 이루고자 하는 수단에 불과하며, 환경거버넌스 자체가 목표가 될 수 없으므로, 수

단이 목표로 전략되는 일이 없도록 해야 함

- 지역사회에서 전개되고 있는 각종 계획이나 사업들은 상황에 따라 서로 다른 가치와 기준을 적용하게 됨으로써 단기적으로는 문제를 해결하였지만 장기적으로는 새로운 문제를 야기하는 부정적인 결과를 초래하는 경우도 발생하고 있음
- 지역의 지속가능발전을 실현하기 위해서는 장기적이고 종합적인 미래비전이 제시되어야 하며, 미래비전에 대한 인식과 가치를 공유하는 것이 무엇보다도 중요함
- 지역의 미래비전은 환경문제 해결이나 갈등 관리, 지속가능한 발전을 실현하기 위한 기준일 뿐만 아니라 환경거버넌스를 운영하는 지향점으로 작용하게 됨
 - 비전은 불확실한 미래를 대비하기 위한 것이므로 미래전망에 기초하여 제시되어야 하며, 계획수립의 과정에서 다양한 이해관계자의 참여와 숙의를 통해 지역사회의 공감대를 높이는 것이 중요함
 - 비전에 대한 지역사회 구성원들이 가치와 인식을 공유하기 위해 비전 실현을 위한 원칙과 기준이 제시되어야 할 것임
- 따라서 환경거버넌스의 평가지표에서 미래비전 제시 여부, 미래비전에 대한 지역사회의 공감대 수준을 측정하는 평가지표가 개발되어야 함

(4) 행정·기업·도민 등 주체별 역할에 대한 평가지표 개발

- 지역의 환경문제를 해결하거나 갈등을 관리하며 지속가능한 발전을 실현하기 위해서는 참여주체별 역할이 중요하며, 참여 주체들이 수행해야 할 역할에 대한 이행 수준으로 측정할 수 있음
- <표 3-6>의 환경거버넌스 평가지표는 거버넌스의 광의의 개념을 실현하기 위해 환경거버넌스 구축에 필요한 인프라에 해당한다고 볼 수 있음
 - 광의의 거버넌스는 지역사회가 안고 있는 공동의 문제를 해결하는 기제와 방식, 구성원들 간의 네트워크로 구성되며, 협의의 거버넌스는 정부나 기업, 특정조직이 안고 있는 공동의 문제를 해결하기 위한 방식과 내부 관리 및 운영체계에 해당함

- <표 3-6>의 환경거버넌스 평가지표는 광의·협의를 거버넌스를 실현하는데 매우 적절하며, 평가지표를 통해 장기적인 관점에서 지역사회의 환경문제 해결이나, 갈등관리, 지속가능한 발전을 실현하는데 유용하게 활용할 수 있음
 - 거버넌스의 구성·운영에 대한 평가도 중요하지만, 거버넌스를 통해 무엇을 이루고 있는가를 평가하지 않을 경우 거버넌스가 바람직한 방향으로 운영되고 있는지 여부를 판단할 수 없는 상황을 초래할 수도 있으므로 환경거버넌스의 운영성과에 대한 평가가 수반되어야 할 것임
 - 환경거버넌스 운영을 통해 당초 기대했던 목적을 달성할 수 없다면, 환경거버넌스가 바람직하지 않은 방향으로 운영되고 있음을 반증하는 것이며, 이를 방지할 경우 환경거버넌스 실패로 귀결될 수 있는 있음
 - 환경거버넌스 운영을 통해 지향하는 목적을 이루기 위해서는 지역사회 구성원들이 환경비전을 공유하고, 비전에서 제시하고 있는 실천 전략이나 추진과제 등에 대한 지역사회 구성원의 실행 수준을 높이는 것은 환경거버넌스가 지향해야 할 본질에 해당함
- 따라서 지역사회 구성원이 참여하여 수립한 환경비전을 토대로 지역사회 구성원이 지켜야 할 주체별(행정, 기업, 도민 등) 실천과제를 제시하고, 이를 충분히 홍보하며, 각각의 실천과제에 대한 주체별 실행 수준을 평가하기 위한 지표 개발이 필요함

IV. 제주 세계환경수도 비전과 주요 내용

1. 제주 세계환경수도 비전

1) 제주 세계환경수도 추진배경과 전개 과정

- 환경수도라는 용어는 비교적 널리 사용되어 왔으나 세계환경수도라는 용어가 국제회의의 공식의제로 채택되어 결의된 것은 2012 세계자연보전총회(WCC)가 처음 논의된 것으로 사료됨
- 제주특별자치도가 제안하고 있는 세계환경수도라는 용어를 처음 사용하게 된 배경과 전개과정을 살펴보면 다음과 같음⁹⁾
 - 제주특별자치도는 WCC 제주총회 유치를 계기로 ‘명품 환경도시로서의 이미지를 구축하고, 세계환경수도를 조성하는 기반으로 활용한다’는 내용을 공식적으로 표명하면서 시작되었음
 - 도민사회에서 WCC 총회의 성격을 잘 알지 못하는 상황에서도 많은 관심을 끌 수 있었던 것은 WCC 총회를 계기로 제주를 세계환경수도로 조성한다는 새로운 제주 비전을 제시하였기 때문이라고 생각함
 - 제주특별자치도는 세계환경수도 조성 비전에 대한 구체화 작업을 거쳐 2010년에 세계환경수도 조성 기본계획을 수립한 후 매년 세부실행계획을 수립하여 추진하였음
 - 제주특별자치도는 2012년 제주에서 개최되는 세계자연보전총회를 활용하여 세계환경수도 비전을 실현하겠다는 자기 확신과 의지를 갖고 추진하여 왔다고 판단됨
 - 제주세계환경수도 조성 비전은 우리나라 최상위 국가계획인 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)의 제주권 계획에 ‘세계환경수도 조성’을 명문화¹⁰⁾ 함으로써 국가계획에도 반영되었음

9) 김태운, 「세계의 환경도시와 세계환경수도 제주」, 『제주 환경의 이해』, 제주특별자치도, 2014

10) 제4차 국토종합계획 수정계획의 제7장 제주권 계획에 대한민국의 성장동력, 국제자유도시 비전을 실현하기 위해 기본목표를 다음과 같이 제시하고 있음. ① 국제교류·관광·문화 중심의 관광휴

- 제주특별자치도가 제안하는 세계환경수도가 2012 WCC에서 채택되는 과정은 다음과 같음
 - 2012 세계자연보전총회(WCC)는 173개 국 10,600여 명이 참가하였고, 역대 최대 발의안(186개)이 채택되는 등 총회 사상 최대 규모, 최대 성과를 얻는 성공적인 회의로 평가됨
 - WCC의 성공적 개최로 대한민국과 제주도가 환경 분야에서 글로벌 리더십을 확보하고, 국제환경도시로서의 위상을 강화하는 계기를 마련하였음
 - IUCN 총회 사상 처음으로 개최지 이름이 들어간 「제주 선언문」을 채택(IUCN 총재, 조직위원장, 환경부장관, 제주도지사 서명)하여, 지구적 환경 이슈 해결책과 향후 국제사회의 환경정책 비전 제시, 제주세계리더스보전포럼을 정례적으로 개최하기로 하였음
 - 또한 제주형 5대 의제가 모두 결의안·권고안으로 채택됨으로써 '제주 글로벌 환경브랜드 구축'을 위한 토대를 마련하였으며 생태문화관광 인프라를 구축하여 국내 제일의 생태명품코스 개발(51개소) 및 모바일 안내시스템을 구축하였고, 생태문화해설사(172명) 양성 등의 성과를 거두었음
 - 특히, 세계환경허브 및 인증시스템 개발을 결의안¹¹⁾으로 채택함으로써 그동안 제주가 추진하여 왔던 세계환경수도를 세계자연보전연맹(IUCN)과 공동으로 추진할 수 있는 기반을 구축하였음¹²⁾

2) 세계환경수도의 개념

- 세계환경수도에 대한 개념에 대해 국제사회의 공식적인 정의는 아직까지 이루어지지 않았음

양지역화, ② 국제자유도시 전략산업 및 성장동력산업 확보 지역, ③ 청정환경, 세계자연유산 및 녹색성장의 모범지역을 기본 목표로 정하고 있다. 즉, 청정환경 보전 및 녹색성장도시 실현을 제시하면서, 차별화된 세계환경수도 조성¹⁾을 제시하고 있음

- 11) 제주특별자치도가 2012 WCC 공식의제로 제안했던 세계환경수도 평가 및 인증시스템은 의제 선정과정에서 일부 수정되어 최종 결의안에는 세계환경허브 평가 및 인증시스템으로 바뀌었음
- 12) 2012 WCC에서 결의된 제주형 5대 의제를 이행하기 위하여, 개별 프로젝트로 추진하고 있으며, 2014년 1월 IUCN과 공동으로 추진하기 위해 장기 MOU를 체결하였음

- 제주특별자치도가 세계환경수도를 제안하고 있는 개념적 정의는 있지만 국제사회의 동의절차 과정을 거쳐 확정된 용어라고 할 수 없음
- 제주특별자치도에서는 세계환경수도와 관련된 직·간접적인 조례나 계획서에서 세계환경수도를 다음과 같이 정의하고 있음(제주특별자치도, 2014)
 - 제주특별자치도 세계환경수도 조성 및 녹색성장 기본조례와 2010년에 수립된 세계환경수도 조성 기본계획에서는 세계환경수도를 전 세계의 유명한 환경도시 중 가장 으뜸이거나 모범이 되는 도시라고 정의하고 있음
 - 제2차 국제자유도시 종합계획에서는 국제적으로 인증된 제주의 독특한 가치 제고를 통한 표준모델로 정의하고 있음
 - 제주 세계환경수도 조성 로드맵에서는 세계환경수도를 국제적인 공신력과 권위를 갖고 있는 국제기구 및 단체에서 일정한 평가인증 기준에 따라 선정되는 세계 환경도시 중 모범이 되는 도시로 정의하고 있음
 - (가칭)제주 세계환경수도 조성 특별법 연구에서 법 제2조 2항에 환경수도를 환경용량, 환경질, 환경시책, 주민환경의식, 지속가능성 및 환경관리역량 등의 여러 면에서 다른 도시들이나 지역들의 모범이 되는 곳을 말하며, 동법 제2조 3항에 세계환경수도를 국제사회에서 인정받을 수 있는 세계적 수준의 환경수도라고 정의하고 있음
 - 2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획(2014)에는 세계환경수도를 우수한 자연환경을 최상의 가치로 설정하여 사회·경제적 요소와 조화시켜 지속가능한 발전을 실현하는 글로벌 우수도시로 정의하고 있음
- 제주특별자치도에서 제정한 조례나 각종 계획서를 수립할 때마다 세계환경수도에 대한 개념이 다르게 사용되고 있어, 이를 통일하여 사용하는 것이 필요함
 - 제주도민과 함께 세계환경수도 또는 세계환경허브 프로젝트를 추진하는데 도민역량을 결집하고 시너지 효과를 창출하기 위해서는 세계환경수도 용어를 사용할 수 있지만, 그 개념은 통일하여 사용하는 것이 바람직함
 - 따라서 제주특별자치도와 IUCN 등이 공동으로 준비하고 있는 세계환경허브 개념도 2016 WCC에서 최종 결정될 것으로 예상되기 때문에 그때

까지는 가급적 가장 최근에 수립된 2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획에서 제시하는 개념을 사용하는 것이 바람직함

2. 세계환경수도 기본계획의 주요 내용

- 2010년에 수립한 「생명의 섬, 세계환경수도 제주」 세계환경수도 조성 기본계획에 대해 연도별 세부실행계획을 수립하여, 연도별 세부실행계획 추진상황 평가가 이루어지고 있어 이를 토대로 환경거버넌스 구축 체계를 살펴보고자 함
- 세계환경수도 조성 기본계획 및 2013 세계환경수도 조성 세부실행계획 추진상황 평가 결과에 대해 고찰한 후에 <표 3-6>의 환경거버넌스 평가 지표를 기준으로 세계환경수도 조성을 위한 거버넌스 구축 방안을 모색하고자 함
- 여기에서는 2010년에 수립한 제주 세계환경수도 조성 기본계획 및 2014년에 실시한 2013 세계환경수도 세부실행계획 추진상황 평가보고서를 분석하여 연구에 활용함¹³⁾

1) 세계환경수도 조성 기본계획

(1) 추진 배경과 필요성

- 「생명의 섬, 세계환경수도 제주」 세계환경수도 조성 기본계획은 2012 세계자연보전총회(WCC)를 준비하면서 2010년에 세계환경수도 조성 추진위원회의 실무위원회에서 실무위원들이 자발적으로 참여하여 수립된 계획이며 수립배경은 다음과 같음¹⁴⁾(제주특별자치도, 2010)

13) 2014년 12월에 2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획이 수립되었으나 이에 대한 평가가 없는 상태이므로, 2010년에 수립한 제주 세계환경수도 조성 기본계획을 중심으로 연구하였음

14) 제주특별자치도가 2010년에 수립한 「생명의 섬, 세계환경수도 제주」 세계환경수도 조성 기본계획의 내용을 참고하여 재정리하였음

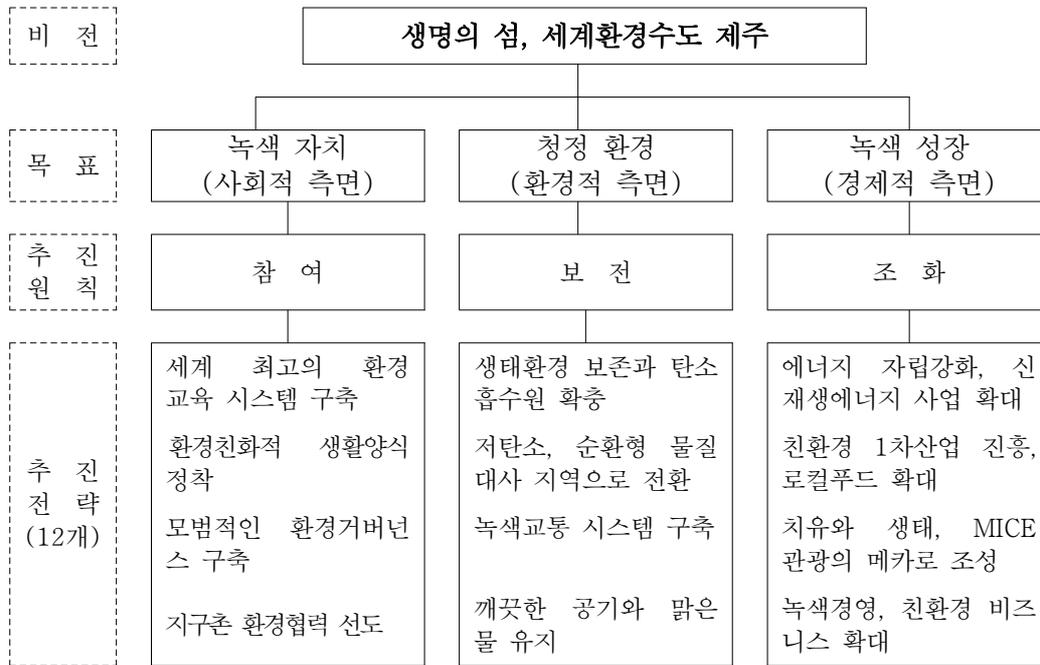
- 환경정책에 대한 세계적 흐름은 환경·경제·사회가 서로 조화를 이루면서 삶의 질을 향상시켜 나가는 것이 핵심이며, 지구환경보전과 주민의 행복한 삶을 위해 지방자치단체 차원의 역할이 강조되는 시기임
- 특히, 제주는 2012년 세계자연보전총회 개최지로 결정되어 향후 제주를 선진 환경도시로 조성하고, 세계 환경발전에 모델이 될 수 있는 좋은 기회를 활용하기 위해 세계환경수도 조성 기본계획을 수립하게 되었음
 - 2012 WCC를 계기로 제주를 지구촌의 바람직한 환경을 선도하는 모범도시로 자리매김 하겠다는 다짐에서 비롯되었으며, 그동안 제주가 축적해 온 환경·생태 인프라를 기반으로 세계적인 명품 환경도시를 실현하기 위한 의지에서 시작되었음
- 단기적 목표를 세계자연보전총회의 성공적 개최로 정하고, 장기적 목표를 “환경적으로 건전하며 지속가능한 도시, 환경자산의 가치가 주민의 삶을 풍요롭게 하는 도시, 미래 세대의 환경을 배려한 도시, 인간과 자연이 공존하는 생태도시”를 실현하기 위함
 - 제주를 가장 선진적이며, 모범적인 환경도시로 발전시켜 나감으로써 도민의 삶의 질을 향상시키고 이를 통해 세계적으로 인정받는 제주의 환경 이미지를 제고하기 위함
- 세계환경수도를 지향함으로써 국제자유도시 제주의 위상을 정립하고, 제주의 특성을 극대화하는 발전전략을 구현하는 계기로 활용하기 위해 본 계획이 수립되었음

(2) 계획의 비전, 목표 및 전략

- 세계환경수도 조성 기본계획의 비전은 생명의 섬, 세계환경수도로 정하였으며, 생명의 의미를 생태와 평화를 아우르는 개념으로 하고 있고, 지구의 보물섬 제주를 부가하여 사용함
- 계획의 수립과 실천을 위해 참여의 원칙, 보전의 원칙, 조화의 원칙 등 2가지 원칙을 근간으로 하고 있음
 - 참여의 원칙은 도민이 참여하고 공감하는 상향식 세계환경수도 계획을 수립하고, 공통의 지속가능한 미래를 위해 협동 네트워크와 거버넌스의

확대임

- 보전의 원칙은 지속가능성, 세대 간, 사회적 형평성에 바탕을 둔 장기적 비전 제공, 생물다양성과 자연생태계의 가치 보존, 항상 미래세대의 이익 향상을 고려함
- 조화의 원칙은 사회적·환경적·경제적 지속가능성을 통합적으로 추구하며, 자연과 농업, 도시의 기능적 통합, 문화와 경관의 조화 등을 실현함
- 2020년까지 계획을 실현하기 위해 사회적 측면의 녹색 자치, 환경적 측면의 청정 환경, 경제적 측면의 녹색 성장을 목표로 정하고, 추진전략을 정하고 있음(<그림 4-1> 참조)
- 녹색 자치를 실현하기 위한 추진 전략은 다음과 같음
 - 환경의식이 세계에서 가장 높은 시민
 - 세계 최고의 환경교육(사회·학교) 시스템 구축
 - 환경친화적 생활양식 정착
 - 모범적인 환경거버넌스 유지·발전
- 녹색 자치를 실현하기 위한 추진 전략은 다음과 같음
 - 세계적 생태자원(세계자연유산, 세계지질공원, 생물권보존지역, 랍사르 습지 등)과 제주의 특수한 환경자원(오름, 꽃자왈, 물자원 등)의 보존과 미래 생태환경 구축을 위해 탄소 흡수원 확충
 - 투입과 배출을 최소화하고 재생을 극대화하는 '순환형 물질대사 지역'으로 전환
 - 자동차 위주의 공간구조에서 대중교통과 자전거, 도보 중심 공간구조화
 - 화석연료 사용을 최소화하고 신재생에너지 보급 확대로 에너지 자립도를 제고하며, '탄소중립(Carbon Neutral)' 구현
- 녹색 성장을 실현하기 위한 추진 전략은 다음과 같음
 - 신재생에너지의 사업 발전
 - 제주를 친환경 1차산업 로컬푸드(地產地消)의 선진지 정착
 - 제주를 치유·건강산업, 생태관광의 메카 조성
 - 녹색경영, 친환경 비즈니스 확대 및 전진기지로 육성



<그림 4-1> 제주 세계환경수도 조성 비전, 목표 및 전략 체계도

자료: 제주특별자치도(2010), 「생명의 섬, 세계환경수도 제주」 세계환경수도 조성 기본계획

(3) 추진 전략별 세부추진과제 및 지표 달성 목표

① 녹색자치 참여방안

- 세계 최고의 환경교육 시스템 구축을 위해 환경교육 내실화를 위한 기반 강화, 학교 환경교육의 내실화, 사회환경 교육의 내실화 등에 필요한 세부과제를 추진함
- 환경친화적 생활양식 정착을 위해 온실가스 감축을 위한 탄소포인트제 시행 확대(2012년까지 20%, 2020년까지 50% 참여), 백열전구 퇴출 운동, 가정에서 에너지 절약 실천운동 전개¹⁵⁾, 공공부문부터 녹색소비 활성화 선도, 탄소 다량 배출업소 자발적 협약(VA) 추진, 공공 재활용 기반시설

15) 에너지절약 실천운동에는 전기 절약하기, 물 절약하기, 친환경 제품 사용하기, 쓰레기 줄이기, 대중교통 이용하기 등임

확충 등의 세부과제를 추진함

- 모범적인 환경거버넌스 구축을 위해 환경 및 관련 단체와의 협력적 파트너십 구축, 주민참여를 통한 환경수도 추진, 환경수도 추진을 위한 법·제도의 정비 등의 세부과제를 추진함
- 지구촌 환경협력을 선도하기 위해 환경관련 국제회의·국제기구 유치 및 국제 협력관계 유지, 개발도상국 기후변화 대응 교육지원, 세계환경도시와의 교류·협력 사업 등을 추진함

<표 4-1> 녹색자치 실현을 위한 전략과제별 지표 달성 목표

전략과제	지표명	단위	연도별 실적 및 목표		
			'09 (기준)	'12	'20
세계최고의 환경교육 시스템 구축	초·중·고교 환경교육 교과 선택 비율	%	14	15	50
	도민 환경교육 참가율	%	11	30	50
환경친화적 생활양식 정착	탄소포인트제 가입 세대율	%	5	20	50
	공공 재활용 기반시설 설치 실적	개소	8	9	10
	에너지 원단위	toe/백만원	0.128	0.125	0.095

자료: 제주특별자치도(2010), 「생명의 섬, 세계환경수도 제주」 세계환경수도 조성 기본계획

② 청정 환경 보전방안

- 세계적인 생태환경 보존과 탄소흡수원 확충을 위해 국내·외 보호지역의 확대 및 체계적 관리, 환경자원총량관리시스템 구축, 기후변화 대응 탄소흡수원 확충 사업, 사유 곳자왈 매수 보존사업, 해조류 생태 숲 연안벨트 조성사업 및 기타 세부과제16)를 추진함

16) 세계적인 생태환경 보존과 탄소 흡수원 확충을 위한 기타 세부과제로 자연자산 보호와 기부문화 정착, 주요 제주 자산인 돌담, 해녀 등 지속 유지활동 전개, 미래아이를 위한 건강 환경 숲 조성, 세계적인 제주 생태섬 공원 조성 추진, 환경자원 브랜드 가치 향상 위한 인증 지속 추진(세계지질공원), 환경복원 등 자연환경 보전 이용시설 사업의 추진, 한라산 세계 명산 추진 프로젝트, 제주 중 보전 & 습지 복원 및 보전 프로젝트 추진, 세계 미래 환경 공원 조성 등을 추진함(제주특별자치도, 2010)

- 저탄소 도시, 순환형 물질대사 지역으로 전환하기 위해 저탄소 녹색도시 공간계획 마련, 공공기관 에너지 절감 목표관리제 추진, 공공청사 태양광 발전시설 등 신재생에너지 보급 추진, 폐기물 발생 최소화 및 자원화, 인간·환경·디자인 중심의 녹색도시 조성, 건축물 옥상 녹화 조성사업 및 기타 세부과제17)를 추진함
- 녹색교통 시스템 구축을 위해 친환경 자동차 보급 확대, 자동차 배출가스 저감사업, 자전거 이용 활성화 사업18), 자전거 이용 활성화 인프라 구축 사업, 온라인 전기 자동차 시범사업, 회전교차로 사업, 친환경 자동차 운전 교육사업, 신 대중 교통수단 노면전차(TRAM) 구축, 자연친화적 생태도로 건설, 승용차 선택 요일제 시행 및 기타 세부과제19)를 추진함
- 깨끗한 공기와 맑은 물 유지를 위해 온실가스 배출량 감축, 제주의 생명수인 지하수의 질적·양적 보존, 농업용수 대체 수자원의 개발 및 이용, 상수관망 최적관리시스템 구축사업 및 기타 세부과제20)를 추진함

<표 4-2> 청정환경 보전을 위한 전략과제별 지표 달성 목표

전략과제	지표명	단위	연도별 실적 및 목표		
			'09 (기준)	'12	'20
세계적인 생태환경 보존과 탄소 흡수원 확충	숲 가꾸기 면적	ha	1,768	5,000	20,000
	나무심기 사업	만 그루	100	400	1,200

- 17) 저탄소 도시, 순환형 물질대사 지역으로 전환하기 위한 기타 세부과제로 그린 생태도시 조성을 위한 네트워크 구축 범도민 운동 추진, 전통 골목 환경문화 복원 등 우리 동네 친환경 얼굴 갖기 운동 추진, 친환경 건물 인증 및 에너지효율 등급 인증 보급 확대 등을 추진함(제주특별자치도, 2010)
- 18) 자전거이용 활성화 사업으로 자전거 이용시설 확충사업, 10대 자전거 거점도시 육성사업 등을 추진함
- 19) 녹색교통 시스템 구축을 위한 기타 세부과제로 자전거 이용 활성화를 위한 인센티브 지급(자전거 마일리지), 차고지 증명제 활성화 추진 등을 추진함(제주특별자치도, 2010)
- 20) 깨끗한 공기와 맑은 물 유지를 위한 기타 세부과제로 물 사용량 절약 및 지하수의 공개념적 관리 정착, 지하수 개발 허가량을 적정 개발량의 70% 수준으로 관리, 골프장 및 대규모 위락시설 등에 빗물 이용시설 설치 의무화, '지하수 자원 특별관리구역'의 지정 및 관리, 자동차 온실가스 배출기준 도입 등 효율적인 온실가스 감축 전략 마련 등을 추진함(제주특별자치도, 2010)

전략 과제	지표명	단위	연도별 실적 및 목표		
			'09 (기준)	'12	'20
	국내·외 보호지역 확대·활용	개소	13	23	40
	- 세계 지질공원 인증 명소	"	-	9	25
	- 세계 자연유산 지구	"	3	3	3
	- 람사르 습지 등록	"	3	4	5
	- 유네스코 생물권보전지역	"	1	1	1
	- 도립공원 지정 보존관리	"	6	6	6
	꽃자왈 매수실적	ha	92	200	250
해조류 생태 숲 연안벨트 조성 면적	ha	133	178	500	
저탄소 도시, 순환형 물질대사 지역으로 전환	옥상녹화 지원실적	동	22	70	500
	생활폐기물 재활용률	%	56	58	65
	도시 숲(나무) 조성 실적	ha	45	65	145
녹색교통 시스템 구축	에너지 절약형 차량 보급률	%	14	17	30
	자전거 도로 설치실적	km	4	40	140
	자전거 교통수단 부담률	%	1	5	10
	생태도로 조성실적	노선/km	-	1개/2	4개/38
깨끗한 공기와 맑은 물 유지	온실가스 배출량 감축(BAU)	%	-	-	41
	1인당 1일 물 사용량	ℓ	345	330	320
	하수처리장 방류수 재이용률	%	2	5	10
	하수도 보급률	%	83	90	98
	농업용수 대체 수자원 개발 실적	개소/만톤	2/189	3/267	3/300

자료: 제주특별자치도(2010), 「생명의 섬, 세계환경수도 제주」 세계환경수도 조성 기본계획

③ 녹색 성장 조화방안

- 에너지 자립강화 및 신재생에너지 사업 확대, 지능형 전력망(스마트그리드) 구축 사업, 해양에너지 이용 시험 파력발전 시설사업, 양돈분뇨 바이오가스 플랜트 시범사업 등의 세부과제를 추진함
- 친환경 1차산업 진흥과 로컬푸드 사업을 확대하기 위해 친환경 농업 육성 생산기반 조성, 친환경 안전 농산물 등 소비 확대, 가축분뇨 메탄가스 자원화 사업, 고효율 어선 유류 절감장비 지원 사업, 연안습지 생태 관광 공원 조성 등의 세부과제를 추진함

- 치유·생태·MICE 관광의 메카로 조성하기 위해 동아시아 생태관광의 메카로 육성, 최고의 자원을 활용한 치유산업의 육성, MICE 산업 육성 지원, 탄소제로 시범 관광지 조성 및 기타 세부과제21)를 추진함
- 녹색경영과 친환경 비즈니스 확대를 위해 녹색경영 인증·녹색경영 우수 기업 발굴·인센티브 확대 등을 통한 녹색경영 확산, 고부가 서비스 산업 육성 및 유망 녹색프로젝트 발굴·지원, 탄소 배출거래제 시범사업, 공공기관의 친환경 상품 의무구매 강화 및 기타 세부과제22)를 추진함

<표 4-3> 녹색성장 조화를 위한 전략과제별 지표 달성 목표

전략과제	지표명	단위	연도별 실적 및 목표		
			'09 (기준)	'12	'20
에너지 자립강화, 신재생에너지 사업 확대	신재생에너지 보급률	%	5	9	20
	지능형 전력망 참여 실적	천 가구	-	3	200
친환경 1차산업 진흥과 로컬 푸드 확대	친환경 농업 기반조성 실적	kg/ha	3,602	2,390	2,080
	- 화학비료 사용량 감축실적	"	2,753	1,900	1,600
	- 농약 사용량 감축실적	"	136	90	80
	- 제초제 사용량 감축실적	"	713	400	400
	친환경 안전농산물 생산비율	%	4	11	30
	친환경 농가 수	호	1,301	5,500	8,800
	공공부문 친환경 농산물 소비율	%	37	50	80
치유·생태·MICE관광 의 메카로 조성	가축분뇨 메탄가스 자원화 실적	천m ³	219	657	1,500
	녹색 관광객 점유율	%	10	15	30
녹색경영, 친환경 비즈니스 확대	MICE 관광객 수	천명	102	120	220
	녹색성장기업 자금지원실적	억원	20	100	200
녹색경영, 친환경 비즈니스 확대	공공기관 친환경상품 구매 실적	%	11	19	30

자료: 제주특별자치도(2010), 「생명의 섬, 세계환경수도 제주」, 세계환경수도 조성 기본계획

- 21) 치유·생태·MICE 관광의 메카로 조성하기 위한 세부과제로 지속가능한 관광개발의 추진, 제주형 그린카드 개발 등을 추진함(제주특별자치도, 2010)
- 22) 녹색경영과 친환경 비즈니스 확대를 위한 기타 세부과제로 제주 상공회의소 등과 연계한 친환경 관리체계 구축 등을 추진함(제주특별자치도, 2010)

(4) 재정투자계획

- 세계환경수도 조성계획의 녹색자치, 청정환경, 녹색성장을 위한 세부추진 과제 추진에 필요한 총사업비는 4,163.86십억 원이 소요되며, 이 중 국비 1,706.83십억 원, 도비 871.5십억 원, 민간 1,585.5십억 원이 필요함
- 녹색자치 참여를 실현하기 위한 세부추진과제 추진에 필요한 사업비는 209.49십억 원이 소요되며, 이 중 국비 14.67십억 원, 도비 33.1십억 원이 필요함
- 청정환경 보전을 실현하기 위한 세부추진과제 추진에 필요한 사업비는 1,794.54십억 원이 소요되며, 이 중 국비 1,220.56십억 원, 도비 567.47십억 원, 민간 6.51십억 원이 필요함
- 청정환경 보전을 실현하기 위한 세부추진과제 추진에 필요한 사업비는 1,794.54십억 원이 소요되며, 이 중 국비 1,220.56십억 원, 도비 567.47십억 원, 민간 6.51십억 원이 필요함
- 녹색성장의 조화를 실현하기 위한 세부추진과제 추진에 필요한 사업비는 2,159.83십억 원이 소요되며, 이 중 국비 369.18십억 원, 도비 213.63십억 원, 민간 1,577.02십억 원이 필요함

<표 4-4> 세계환경수도 조성을 위한 재정투자계획

(단위 : 십억 원)

분야	사 업 별	사 업 비				연 도 별 투 자 계 획			
		계	국 비	도 비	민간 등	2010	2011	2012	2020
합 계		4,163.86	1,706.83	871.5	1,585.5	504.88	561.35	1,096.99	2,000.54
녹색 자치	세계 최고의 환경교육 시스템 구축	2.69	1.61	1.08	-	0.19	0.25	0.25	2.0
	환경친화적 생활양식 정착	39.15	13.06	26.09	-	2.94	5.61	3.4	27.2
	모범적 환경 거버넌스 구축	2.97	-	2.97	-	0.27	0.27	0.27	2.16
	지구촌 국제 환경협력 추진	164.68	-	2.97	-	0.27	0.27	0.27	2.16
	소계	4,208.67	1,721.5	901.64	1,585.5	508.28	567.48	1,100.91	2,031.9

IV. 제주 세계환경수도 비전과 주요 내용

(단위 : 십억 원)

분야	사업별	사업비				연도별 투자계획			
		계	국비	도비	민간 등	2010	2011	2012	2020
청정 환경	생태환경의 보존과 탄소 흡수원 확충	244.35	194.28	45.57	4.5	24.0	28.4	26.55	165.4
	저탄소 도시, 순환형 물질 대사 지역으로 전환	87.98	40.95	45.02	2.01	7.8	9.98	14.8	55.4
	녹색 교통시스템 구축	391.29	263.79	127.5	-	61.37	64.87	54.23	210.82
	깨끗한 공기와 맑은 물 유지	1,070.92	721.54	349.38	-	138.47	94.4	89.75	748.3
	소계	4,932.29	2,220.52	1,119.73	1,592.01	601.45	670.73	1,196.49	2,463.52
녹색 성장	에너지 자립강화, 신 재 생에너지 사업 확대	739.15	107.7	20.65	610.8	140.8	120.85	455.0	22.5
	친환경 1차산업 진흥과 로컬 푸드 확대	594.34	249.61	163.01	181.72	59.14	68.14	72.64	394.42
	치유, 생태, MICE 관광 의 메카로 조성	802.94	11.17	7.27	784.5	66.78	149.76	245.7	340.7
	녹색경영, 친환경 비즈 니스 확대	23.4	0.7	22.7	-	2.2	2.40	2.8	16.0
	소계	7,068.72	2,589	1,310.66	3,169.03	868.17	1,009.48	1,969.83	3,221.14

자료: 제주특별자치도(2010), 「생명의 섬, 세계환경수도 제주」 세계환경수도 조성 기본계획, 69~70쪽
 재정투자계획의 내용을 참고하여 새롭게 구성하여 사용함

2) 2013 세부실행계획 추진상황 평가

(1) 기본계획 · 세부실행계획 세부사업 비교

- 세계환경수도 조성 기본계획의 세부사업은 77개 사업이며, 이 중 2013 세부실행계획의 세부사업은 63개 사업으로, 사업 수를 기준으로 할 때 계획대비 81.8%의 사업을 추진하고 있음

① 녹색자치 참여방안

- 녹색자치 참여를 실현하기 위해 세계환경수도 조성 기본계획의 세부사업은 24개 사업이며, 이 중 2013 세부실행계획의 세부사업은 15개 사업으로,

사업 수를 기준으로 할 때 계획대비 62.5%의 사업을 추진하고 있음(<표 4-5> 참조)

- 세계최고의 환경교육 시스템 구축 전략을 실현하기 위해 기본계획의 세부사업 중에 학교 환경교육 교재제작 개발 및 교과과정 편성 추진, 사회 환경교육 전문인력 양성 방안 및 다양한 교육 프로그램 개발, 국가계획과 연계한 환경교육 계획의 수립 시행 등이 세부실행계획 세부사업에서 제외되었음
 - 세부실행계획에 제시하고 있는 선진환경교육 시스템의 주요 내용이 관행적으로 추진하여 왔던 교육프로그램에 머물러 있어 세계환경수도 조성을 위한 기반 구축을 달성하기에는 역부족인 것으로 나타남
- 환경친화적인 생활양식 전략을 실현하기 위한 기본계획에는 9개의 세부사업이 제시되었으나 세부실행계획에는 4개의 세부사업을 추진하고 있음
 - 세부실행계획에서 제외된 사업은 탄소포인트제 대상부문 확대, 탄소 다량 배출업소와의 자발적 협약 추진, 에너지 원단위 절감 정책, 친환경 실천 참여 활성화, 실천사례 홍보 사업 등임
 - 세부실행계획에서 추진하고 있는 세부사업은 이미 해당 부서에서 추진하여 왔던 사업 범위에서 추진되고 있으며 특히 세계환경수도 조성을 위해 도민참여를 활성화하기 위한 사업추진이 이루어지지 않고 있음
 - 2014년 6월부터 제주특별자치도는 세계환경수도 조성을 위한 친환경사회 체계 구축 방안을 마련하고 있어 특히 생활폐기물, 에너지, 교통, 기업의 녹색경영 분야의 도민실천 방안을 통한 실천사업이 기대되고 있음
- 모범적인 환경거버넌스는 세계환경수도 조성을 위해 가장 필요한 사항이지만 이에 대해 세부실행계획의 세부 사업 추진이 부족함
 - 제주특별자치도는 2013년 1월 세계환경수도 조성 비전 및 로드맵을 발표하면서 세계환경수도 조성 범도민 추진위원회를 구성하였지만 출범 이후에 체계적인 운영은 이루어지고 있지 않음
 - 제주특별자치도는 세계환경수도 추진위원회를 구성하여 운영하고 있지만, 세계환경수도 조성관련 계획 수립시 보고회 등에 참석하여 의견을 개진하거나 연차별 세부실행계획 평가 중간·최종 보고회에 참가하는 수

- 준으로 세계환경수도 조성 전반을 기능을 수행하지 못하고 있음
- 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 도민의 참여와 협력이 절대적으로 필요하므로 도민공감대 형성을 위한 조직화가 필요함
 - 지구촌 환경협력을 선도 전략 이행을 위해 IUCN에 환경협력관을 파견하여 제주특별자치도가 추진하고 있는 2012 WCC 제주형 5대 의제에 대해 IUCN과 적극 협력하여 추진하고 있으며, 아시아기후변화교육센터를 통해 국내외 환경교육업무를 담당하고 있는 것은 고무적인 일이라 판단됨
 - UN 환경대학원 등 국제기구 유치는 오래전부터 추진되어 왔으나 구체적인 활동으로 이어지고 있지 않으며, 제주특별자치도에 있던 ICLEI 한국 사무소도 경기도 수원시로 이전하게 되어 제주특별자치도가 지향하는 국제환경거점으로서의 역할을 위한 노력이 필요한 실정임
 - 특히 기본계획에서 제시되지 않은 국제환경회의 및 국제협력 추진, 제주 세계리더스보전포럼 개최, 글로벌 환경자문단 구성·운영, 제주특별자치도가 추진하는 세계환경리더스보전 포럼 및 세계지방자치단체 사이버 환경네트워크 구성·운영 등의 사업을 추진하고 있음

<표 4-5> 녹색자치 분야 기본계획 및 세부실행계획 세부추진과제 비교

전략	기본계획	2013 세부실행계획
세계최고의 환경교육 시스템 구축 (4→1)	학교 환경교육 교재제작 개발 및 교과과정 편성 추진	-
	사회 환경교육 전문인력 양성 방안 및 다양한 교육 프로그램 개발	-
	행정과 연계한 민간단체 중심의 질적인 도민 환경교육 집적화	-
	국가계획과 연계한 환경교육 계획의 수립 시행	선진 환경교육 시스템 구축
환경 친화적인 생활양식 (9→4)	온실가스 감축을 위한 탄소 포인트제 도민 참여의 확산	온실가스 감축 탄소포인트제 확산
	탄소 포인트제 대상 부문의 확대 검토 (전기, 수도, 가스 등)	-
	가정의 에너지절약 자율 실천을 위한 다양한 홍보	에너지 소비 절감 및 체계적 관리

전략	기본계획	2013 세부실행계획
	도민 참여 확산을 위한 민간단체 중심의 자율 캠페인 전개	친환경 도민 실천운동 활성화
	탄소 다량 배출업소의 자발적 협약 체결 확대 및 이행 독려	-
	공공기관 재활용 기반시설 설치확대 및 노후시설 현대화	공공 재활용 기반시설 확충사업
	에너지 원단위 절감을 위한 추진 정책 및 관리의 집적화	-
	친환경 실천, 참여 활성화를 위한 행정 지원 및 독려	-
	국내·외 각종 행사와 연계하여 실천사례 홍보(부스 설치 등)	-
모범적인 환경 거버넌스 구축 (5→3)	정책현안 토론회를 상설화, 민간협력 창구로 활용	환경관련단체와 협력적 파트너십 구축
	환경수도 홍보 사이트 등을 통한 상시 주민 제안창구 마련	-
	범도민 추진 위원회 도민 친환경 실천 행동강령 제정 추진	-
	세계환경수도 조성 관련 조례 제정, 제주 특별법 개정 등을 통한 제도적 근거 마련	환경수도조성 제도기반 마련
	민간 범도민 추진 협의체 운영을 통한 도민 공감대 확산	세계환경수도 조성 추진위원회 운영
지구촌 환경협력 선도 (6→7)	세계자연보전총회의 성공적 개최를 위한 준비 및 홍보	2012 WCC 제주형 5대 의제 추진
	각종 국제 환경회의의 제주 개최, ICLEI 등과 연계한 홍보 추진	-
	아시아 기후변화 교육센터를 유네스코 협력기관으로 지정 추진	아시아 기후변화교육센터 설립 추진
	UN 환경대학원 등 국제기구 유치 추진 상황	UN 환경대학원 유치 및 운영
	기후변화 대응 교육 프로그램의 개발 및 개발도상국 교육지원	-
	세계 환경도시와 우호 교류협력 사업 추진	세계지방자치단체 사이버 환경네트워크 구성·운영
		국제환경회의 및 국제협력 추진
	제주세계리더스보전포럼 개최	
	글로벌 환경자문단 구성·운영	

② 청정 환경 보전방안

- 녹색자치 참여를 실현하기 위해 세계환경수도 조성 기본계획의 세부사업은 33개 사업이며, 이 중 2013 세부실행계획의 세부사업은 29개 사업으로, 사업 수를 기준으로 할 때 계획대비 87.8 %의 사업을 추진하고 있음(<표 4-6> 참조)
- 세계적인 생태환경 보존과 탄소 흡수원 확충 전략을 실현하기 위해 기본 계획에서 제시하는 사업들 중 3개의 사업이 세부실행계획으로 추진하지 않고 있음
 - 기본계획의 유네스코 생물권 보전지역의 확대 추진, 랍사르 등록 습지 보호구역 확대 추진상황, 도립공원의 지정 및 확대 추진상황, 탄소 흡수율이 높은 수종의 개발 및 나무심기 사업 등이 제외된 반면에 목재펠릿 등 산림 바이오메스 사업을 신규로 추진하고 있으나 전략 이행과는 일치되지 않는 사업으로 평가됨
 - 하지만 제주특별자치도는 랍사르 습지보호구역 확대 지정, 꽃자왈 도립공원의 지정 등을 추진하고 있으며, 세계지질공원 대표 명소 확대, 꽃자왈지역을 세계지질공원이나 생물권보호지역으로 지정하기 위한 노력을 하고 있지만, 정량적인 성과관리를 할 수 없기 때문에 제외된 것으로 사료됨²³⁾
 - 기본계획에서 제시되지 않은 목재펠릿 등 산림 바이오메스 사업을 세부 실행계획으로 추진하는 것은 필요한 사업이기는 하지만 해당 연도 중심의 성과창출을 위한 사업으로 보이며, 기본계획의 세부과제를 직접적으로 이행하는 사업으로 보기에 어려움
- 저탄소 도시 순환형 물질대사 지역으로 전환하는 전략을 실현하기 위한 세부사업은 기본계획의 사업수보다 많은 사업을 실행계획에 포함하여 추진하고 있음(기본계획 5개 사업, 실행계획 7개 사업)
 - 기본계획에서 제시하는 사업들을 추진하기 위해서는 해당 분야 기본계획

23) 세계적인 생태환경보전과 탄소 흡수원 확충 전략을 실현하기 위해서는 장기적인 사업이므로, 장기계획을 수립하여 체계적으로 추진하는 것이 바람직하며, 해당 연도 성과 중심으로 관리하지 않을 경우 해당 사업의 실천을 더욱 어렵게 될 것임

에 입각하여 추진해야 하지만, 기존계획의 활용이나 사업으로 제시하고 있는 전체 내용을 추진하기 보다는 기존에 추진하여 왔던 사업을 반영한 것으로 보이며, 단위 사업의 실적에도 큰 변화가 없는 것으로 나타남

- 녹색교통 시스템 구축 전략을 실천하기 위해 기본계획에는 11개 사업을 추진하는 것으로 제시되어 있으나 세부실행계획에는 9개 사업을 추진하는 것으로 제시되어 있음
 - 기본계획의 온라인 전기자동차 실용화 기술개발 등 시범사업, 노면전차 (TRAM) 도입 타당성 검토 및 시범사업은 당초 계획했던 사업을 더 이상 추진할 수 없는 상황이 발생함에 따라 제외된 것으로 판단됨
 - 자전거 이용과 관련된 사업으로 세부실행계획에는 2개 사업을 추진하는 것으로 제시하고 있으며, 차고지 증명제 이용 활성화 사업은 제주지역 주차난 해소를 위해 매우 중요한 사업임에도 불구하고 여러 가지 사유로 인하여 중단된 상태임
- 깨끗한 공기와 맑은 물 공급 전략을 실천하기 위해 기본계획과 세부실행 계획의 사업 수는 차이가 없지만 기본계획에서 제시하는 사업은 종합적·장기적인 내용을 포함하고 있다면, 세부실행계획의 사업은 단기적·개별적 사업 추진에 국한되어 있음

<표 4-6> 청정 환경 분야 기본계획 및 세부실행계획 세부추진과제 비교

전략	기본계획	2013 세부실행계획
세계적인 생태환경 보존과 탄소 흡수원 확충 (11→8)	유네스코 생물권 보전지역의 확대 추진	-
	세계 자연유산지구의 보존 및 녹색화 사업 추진상황	세계자연유산지구 녹색화 사업
	람사르 등록 습지 보호구역 확대 추진상황	-
	도립공원의 지정 및 확대 추진상황	-
	세계 지질공원 인증 명소의 확대 추진상황	세계지질공원 대표명소 확대 추진
	환경자원 총량관리 시스템 구축 추진	환경자원총량 관리시스템 구축·운영
	환경복원을 위한 자연보전 이용시설 사업 추진	자연환경보전시설 이용 사업
탄소 흡수율이 높은 수종의 개발 및 나무심기 사업 추진	-	

IV. 제주 세계환경수도 비전과 주요 내용

전략	기본계획	2013 세부실행계획
	숲 가꾸기 사업의 활성화 방안	숲 가꾸기 및 신규 조림사업의 활성화
	사유 곳자왈 매수 및 보존사업 추진	사유 곳자왈 매수 보존 사업
	해조류 생태 숲 연안벨트 조성사업 추진	연안벨트 바다숲 조성 사업
		목재펠릿 등 산림 바이오메스 사업
저탄소 도시 순환형 물질대사 지역으로 전환 (5→7)	구도심 지구 저탄소 녹색도시 공간계획 수립 추진	2020 도시디자인 기본계획 정립 및 추진
	친환경 건축물 인증 지원 및 대상 건축물의 확대	친환경 건축물 인증 지원 및 대상 확대
	환경도시 그랜드 디자인 개발계획 수립 및 시범사업 추진	-
	공공기관의 에너지 절감 실행, 신재생 에너지 보급 등의 체계적 관리	공공기관 에너지 절감 목표 관리제 추진
	생활폐기물 재활용 및 자원화 사업 추진 방안	유기성 폐기물 발생 최소화 및 자원화 사업
		음식물쓰레기 종량제 안정적 추진
		도시 숲(나무) 조성사업
	옥상녹화사업	
녹색교통 시스템 구축 (11→8)	친환경 자동차(전기차, 하이브리드차, 경차)의 보급 확대	에너지 절약형 차량보급 확대
	자동차 배출가스 저감사업 지원 추진방안	자동차 배출가스 저감사업
	자전거 도로 설치·정비 사업 및 체계적인 관리	자전거 인프라 구축 사업
	자전거 이용 시스템 구축, 제도정비 등 이용 활성화 사업 추진	자전거 이용 활성화사업
	온라인 전기자동차 실용화 기술개발 등 시범사업 추진	-
	배출가스 감축 등을 위한 회전교차로 사업 추진	회전교차로 시범사업 추진
	친환경 자동차 운전(Eco-Driving) 교육의 내실화	친환경 운전교육 활성화
	노면전차(TRAM) 도입 타당성 검토 및 시범사업 추진	-
	자연 친화적 생태도로 건설 기준 마련 및 시행	자연친화적인 생태도로 건설
	승용차 선택 요일제의 참여 활성화 방안	승용차 선택 요일제
차고지 증명제 이용 활성화 방안	-	

전략	기본계획	2013 세부실행계획
깨끗한 공기와 맑은 물 공급 (6→6)	온실가스 배출량 감축 목표달성을 위한 모니터링 및 대응	온실가스 배출량 감축 추진
	지하수 오염방지를 위한 하수관거 정비 사업 추진	지하수의 질적·양적 보존
	대체 수자원 개발을 위한 저수지 개발 추진방안	농업용수 대체 수자원 개발
	하수 처리장 방류수 재이용 사업 추진방안	하수처리장 방류수 재이용 사업
	상수관망 최적 관리시스템 구축 시설 정비사업 추진	상수관망 최적 관리시스템 구축사업
	상수도 누수율 및 물 급수량 저감사업 추진방안	-
		하수도 보급률 향상 사업

③ 녹색 성장 조화방안

- 녹색자치 참여를 실현하기 위해 세계환경수도 조성 기본계획의 세부사업은 20개 사업이며, 2013 세부실행계획의 세부사업은 19개 사업으로, 사업수를 기준으로 할 때 계획대비 95.0 %의 사업을 추진하고 있음(<표 4-7> 참조)
- 에너지 자립강화 신재생 에너지 사업 확대 전략을 실현하기 위해 기본계획에서 제시하는 사업보다 1개 많은 세부사업을 추진하고 있음
 - 세부실행계획에 지능형 전력망 구축과 관련하여 스마트그리드 부품 소재업 육성 사업을 추가하여 추진하고 있음
 - 이와 같이 관련 사업에 대해 새로운 사업을 발굴, 육성하는 것이 바람직함
- 친환경 1차산업 진흥과 로컬 푸드의 확대 전략을 실현하기 위한 세부사업은 기본계획에는 7개의 사업이 모두 세부실행계획 세부사업으로 추진하고 있음
 - 각각의 사업명칭을 살펴보면 기본계획의 내용을 충실히 이행하는 것처럼 보이지만, 실제 추진하고 있는 세부실행계획의 세부사업의 구체적인 내용을 살펴보면, 행정에서 지원하는 비용으로 그치는 경우도 있어 당초 제시하는 기본계획의 사업내용을 실현할 수 없는 문제점을 내포하고 있음

- 치유·생태·MICE 관광의 메카 조성 전략을 실현하기 위해 기본계획에는 6개 사업을 제시하고 있으나 세부실행계획에는 5개 사업을 추진하는 것으로 제시되어 있음
 - 기본계획의 세부사업에서 제외된 사업은 제주의 장점을 살린 생태관광 활성화, 탄소제로 시범 관광지 조성 추진방안 등임
 - 세부실행계획의 추진은 추진사항 평가와 관련되어 있으며, 평가항목을 정량평가 할 수 있는 자료 요구 등으로 인하여 해당부서에는 당해 연도에 반영된 사업을 중심으로 목표를 정하여 추진하는 한계를 보이고 있음
- 녹색경영, 친환경 비즈니스 확대 전략을 실천하기 위해 기본계획의 세부사업보다 적은 2개의 사업을 추진하고 있음
 - 기본계획의 탄소 배출거래제 시범사업의 경우 제주가 지향하는 환경정책을 고려할 때 매우 중요한 사업임에도 불구하고, 세부실행계획 세부사업에서 제외되고 있음
 - 세부실행계획에서 추진하는 사업의 내용이나 규모 등을 고려할 때 해당 전략을 이행하기 어려운 구조적 특징을 보이고 있음
 - 제주특별자치도는 2014년 6월부터 수립하고 있는 세계환경수도 조성을 위한 친환경사회체제 구축 방안이 마련되면 제주지역의 기업체 특성에 맞는 실천프로그램들이 제시될 것으로 기대됨

<표 4-7> 녹색성장 분야 기본계획 및 세부실행계획 세부추진과제 비교

전략	기본계획	2013 세부실행계획
에너지 자립강화 신재생 에너지 사업 확대 (4→5)	풍력, 태양광, 지열 등 신재생에너지 시설 추진상황	신재생에너지 보급 확대
	지능형 전력망 구축 및 거점도시 유치 추진	지능형 전력망(스마트그리드) 구축 사업 스마트그리드 부품 소재업 육성
	해양에너지 이용 시험 파력발전소 시설 추진상황	해양에너지 이용 시험 파력발전 시설사업
	양돈분뇨 바이오가스 플랜트 사업 확대 추진	양돈분뇨 바이오가스 플랜트 시범사업
친환경 1차산업 진흥과 로컬푸드의	화학비료, 농약, 제초제 사용량 감축 추진상황	친환경 농업 육성 생산기반 조성
	친환경 안전 농산물 생산량 확대 추진	친환경 안전농산물 생산 확대

전략	기본계획	2013 세부실행계획
확대 (7→7)	친환경 안전 농산물(공공부문 포함) 소비 활성화 방안	친환경농산물 소비 활성화
	가축분뇨 공동 자원화시설 확대 설치 추진	가축분뇨 자원화 사업
	고효율 어선 유류 절감장비 지원사업 추진	고효율 어선 유류 절감사업 추진
	생분해성 어구 제작 공급지원 시범사업 추진상황	생분해성 어구 시범사업
	연안습지 생태관광 공원 조성 기본계획 마련	연안습지 생태관광 공원 조성
치유·생태·MICE 관광의 메카로 조성 (6→5)	제주의 강점을 살린 생태관광 활성화와 관리의 집적화	-
	체류형 저탄소 관광 상품의 개발 확대 추진	체류형 저탄소 생태관광 개발확대 및 관리 집적화
	헬스 케어 타운 조성사업 추진 상황	제주헬스케어타운 조성 사업
	휴양림, 오름, 숲 등을 이용한 치유의 숲길 조성·정비 추진	자연휴양림 조성 및 정비 치유 숲길 조성 및 정비
	MICE 시설의 확충, 연계시설 및 관리의 집적화 추진	MICE 관광객 유치 강화
탄소제로 시범 관광지 조성 추진방안	-	
녹색경영, 친환경 비즈니스 확대 (3→2)	녹색성장 기업에 대한 자금 등 지원 강화	녹색성장 기업 자금 지원 강화
	탄소 배출거래제 시범사업 추진상황	
	공공부문에 대한 저탄소 녹색제품 의무 구매 대상 및 품목 확대 등 활성화 방안	공공기관 녹색제품 구매 활성화

(2) 2013 세부실행계획 추진상황 평가²⁴⁾

① 평가사업의 개요

- 「제주특별자치도 세계환경수도 조성 및 저탄소 녹색성장 기본조례」 제7조에 따라 세계환경수도 기본계획의 목표달성을 위해 추진하는 사업임
 - 2013년 세부실행계획의 추진상황을 평가하고, 그 결과를 2014년 세부실행계획에 반영하기 위함
 - 2020 세계환경수도 인증을 목표로 추진하는 각종 사업을 체계적으로 추진함으로써 사업의 완성도를 높이고, 세계환경수도에 대한 기여도를 제

24) 2013 세부실행계획 추진상황 평가는 제주발전연구원이 제주특별자치도로부터 의뢰받아 수행한 평가결과를 토대로 친환경사회체제 구축에서 성과관리 측면에 활용하기 위해 필요한 사항을 정리하였음(제주특별자치도, 2013 세계환경수도 조성 세부실행계획 추진상황 평가 보고서, 2014)

고하기 위함

- 평가대상 사업은 <표 4-5>, <표 4-6>, <표 4-7>에서 제시한 63개 사업을 대상으로 하였음
- 평가는 2013년 세부실행계획의 목표 대비 성과를 중심으로 평가하였음
 - 평가는 추진상황 평가 업무를 수행한 제주발전연구원에서 4개의 평가기준(기본계획과의 연계성, 목표설정의 적절성, 목표 달성의 충실성, 세계환경수도 조성에 대한 기여도)²⁵⁾을 별도로 마련하여 평가하였음
 - 4개 기준에 대한 평가 결과를 토대로 2013년 세부실행계획의 세부사업의 추진 목표, 추진 성과 등에 대해 종합의견 제시와 함께 종합평가에서 잘 된 점, 또는 부족한 점에 대한 세부평가 의견을 제시함
 - 아울러 현재 수행하는 평가결과로부터 해당 세부사업 추진을 통해 세계환경수도 조성에 기여할 수 있는 방안을 기술하였음
 - 4개의 평가 기준에 따라 평가를 수행하였기 때문에 평가기준 점수를 25점으로 환산하고, 총점을 100점으로 하였음

② 평가 결과 및 고찰

- 2013 세부실행계획의 세부사업에 대한 평가 결과를 3대 목표, 12개 전략과제, 63개 세부사업을 대상으로 평가하였으며, 그 내용은 <표 4-8>과 같음
- 63개 세부사업에 대한 평가 결과를 3대 목표별 12개 전략과제로 구분하여 고찰하고자 함

25) 2013 세계환경수도 조성 세부실행계획 세부사업에 대한 정성평가 기준은 다음은 같음(제주특별자치도 2014a)

- 기본계획과의 연계성: 2013년 세부실행계획에서 제시한 사업계획과 평가하고자 하는 세부사업이 2010년에 수립된 세계환경수도 조성 기본계획과의 기본방향과 일치하는 정도를 평가
- 목표 설정의 적절성: 2013년 세부실행계획 목표 설정에 대해 적절한 수준에서 수립된 것인지에 대해 평가
- 목표 달성의 충실성: 2013년 세부실행계획에서 제시하는 목표를 어느 정도 달성하였는지에 대해 평가, 목표 대비 달성도에 대한 비율을 고려하여 평가(참고, 60% 이하이면 “아주 미흡”, 61~70%이면 “미흡”, 71~80%이면 “보통”, 81~90%이면 “우수”, 91~100%이면 “매우 우수”)
- 세계환경수도 조성에 대한 기여도: 2013년 세부실행계획에서 제시하고 있는 세부사업의 추진 목표 및 추진 성과가 제주특별자치도가 추진하는 세계환경수도 조성에 어느 정도 기여하는지에 대해 평가

<표 4-8> 2013 세부실행계획 추진사항 평가 대상 사업

목표	전략과제	사업수
녹색자치	세계최고의 환경교육 시스템 구축	1
	환경친화적 생활양식 정착	4
	모범적인 환경 거버넌스 구축	3
	지구촌 국제 환경협력 추진	7
	소계	20
청정환경	세계적인 생태환경 보존과 탄소 흡수원 확충	8
	저탄소 도시, 순환형 물질 대사 지역으로 전환	7
	녹색교통 시스템 구축	8
	깨끗한 공기와 맑은 물 유지	6
	소계	29
녹색성장	에너지 자립강화, 신재생에너지 사업 확대	5
	친환경 1차산업 진흥과 로컬푸드 확대	7
	치유·생태·MICE 관광의 메카로 조성	5
	녹색경영, 친환경 비즈니스 확대	2
	소계	19
합계		63

- 2013 평가결과 전체 63개 사업을 100점 기준으로 환산할 경우 <표 4-9> 에서처럼 12개 전략과제 전체 평균이 75점으로 나타나고 있어, 절대적으로 평가할 수 없지만 75% 수준에 그치고 있음을 알 수 있음
- 특히 평가 기준별 점수를 살펴보면 기본계획과의 연계성 20.5점(100점 기준시 82점), 2013년 목표설정의 적절성 17.8점(100점 기준시 71.2점), 2013 목표달성의 충실성 17.8 점(100점 기준시 71.2점), 세계환경수도에 대한 기여도 18.4점(100점 기준시 73.6점)으로 나타나고 있음
 - 2013년 목표설정의 적절성과 목표달성의 충실성 모두 낮은 점수를 기록하고 있는 상황으로 이러한 결과가 세계환경수도 기여도에 낮은 점수로 연결되는 것으로 판단됨
 - 매년 75% 정도의 추진실적으로는 계획기간 내에 관련계획의 이행은 불가능하며, 당초 10년 계획으로 추진하는 사업일 때 2년 6개월이 더 소요될 것으로 판단됨

- 3대 목표별 전체 평균점수가 녹색자치 74.1점, 청정환경 76.8점, 녹색성장 74.1점으로 3대 목표로 제시하는 전략과제를 충분히 실천하지 못하는 것으로 판단됨
 - 그나마 3대 목표 중에 청정환경과 관련된 점수가 다른 두가지 목표에 비해 다소 높게 나타나고 있지만, 천혜의 자연환경을 위한 보전이나 녹색자치, 녹색성장과 관련된 사업 추진이 계획대로 이루어지지 않고 있음
- 12개 전략과제 중에서 가장 높은 점수를 받고 있는 것은 청정환경 목표를 실현하기 위해 세계적인 생태환경 보존과 탄소흡수원 확충사업(84점)이며, 그 뒤를 이어 지구촌 국제환경 협력 사업(77.4점), 모범적인 환경거버넌스 사업(76.6점)으로 제시하고 있음
- 12개 전략과제 중에서 낮은 점수를 보이고 있는 것은 세계 최고의 환경교육 시스템 구축(70점), 녹색교통 시스템 구축(71점), 녹색경영, 친환경비즈니스 확대(72.2점), 환경친화적인 생활양식의 정착(72.3점)으로 나타나고 있음
 - 제주의 환경을 체계적으로 보전하기 위한 기업체와 도민의 실천전략과제가 상대적으로 낮은 점수를 보이고 있어 도민참여 기반 마련이 필요한 것으로 판단됨

<표 4-9> 2013 세부실행계획 전략과제별 평가 결과 종합

구 분			평가 기준				계 100
목표	전략과제	사업수	연계성 25점	적절성 25점	충실성 25점	기여도 25점	
녹 색 자 치 (15)	세계 최고의 환경교육 시스템 구축	1	21.0	15.0	17.0	17.0	70.0
	환경친화적 생활 양식 정착	4	21.3	16.5	17.0	17.5	72.3
	모범적인 환경거버넌스 구축	3	21.3	18.3	18.3	18.7	76.6
	지구촌 국제 환경협력 추진	7	21.0	19.0	17.7	19.4	77.4
	소계		21.2	17.2	17.5	18.21	74.1

구 분			평가 기준				계 100
목표	전략과제	사업수	연계성 25점	적절성 25점	충실성 25점	기여도 25점	
청 정 환 경 (29)	세계적인 생태환경 보 존과 탄소흡수원 확충	8	21.8	20.3	21.4	20.5	84.0
	순환형 물질 대사 지 역으로 전환	7	20.0	18.3	18.9	18.4	75.6
	녹색교통 시스템 구축	8	19.8	17.1	16.8	17.3	71.0
	깨끗한 공기와 맑은 물 유지	6	20.0	17.5	16.5	17.7	76.4
	소계		20.4	18.3	18.4	18.5	76.8
녹 색 성 장 (19)	신재생에너지 사업 확대	5	20.8	18.6	17.6	20.2	77.2
	친환경 1차산업 진흥 과 로컬푸드 확대	7	20.6	18.0	17.4	19.4	75.4
	치유·생태·MICE 관 광의 메카로 조성	5	19.2	18.2	17.2	17.0	71.6
	녹색경영, 친환경비 즈니스 확대	2	19.5	17.2	18.0	17.5	72.2
	소계		20.0	18.0	17.6	18.5	74.1
	전체 평균		20.5	17.8	17.8	18.4	75.0

V. 세계환경수도 조성 거버넌스체계 구축 및 운영방안

1. 환경거버넌스 구성 체계

- 세계환경수도 조성을 위한 환경거버넌스 체계를 구축·운영하는 궁극적인 목적은 제주의 자연환경을 체계적으로 보전하고 도민의 삶의 질 향상을 위한 것이며, 이를 실현하기 위한 세계환경수도 조성 기본계획을 체계적으로 이행하기 위한 것임
- 세계환경수도 조성을 위한 환경거버넌스 체계는 무엇보다도 세계환경수도 조성을 위해 최적의 구성, 운영 체계를 구축하여 지역의 활용가능한 인적·물적 자원의 활용 및 이용을 극대화할 수 있어야 할 것임
 - 환경거버넌스를 구성하기 위해서는 무엇보다도 환경거버넌스를 구성하는 비전과 목표를 명확히 해야 할 것임
 - 환경거버넌스는 세계환경수도 조성을 위한 하나의 수단에 불과하며, 환경거버넌스 구성·운영 자체가 목표가 되어서는 안 될 것임
 - 환경거버넌스는 도민참여와 파트너십을 구축하여 운영할 수 있도록 해야 함
 - 환경거버넌스를 효율적으로 운영하는 것은 물론 환경거버넌스 체계를 구축하여 실현하고자 하는 목표를 달성하기 위해 법·제도적 기반을 마련하여 추진해야 함
 - 세계환경수도를 조성하기 위해 세계환경수도 기본계획과 세부실행계획의 이행을 원활하게 실현할 수 있도록 구성해야 함
- 환경거버넌스를 구성하기 위해서는 환경거버넌스 구성 및 운영 전반을 평가할 수 있는 평가시스템과 연계하여 구축함으로써 환경거버넌스 체계가 당초 기대하는 목표를 충분히 이행할 수 있도록 구축해야 함
 - 환경거버넌스는 운영에 필요한 추진기반을 구축해야 하며, 여기에는 환

경거버넌스 관련 위원회 등의 인적 구성, 예산지원, 운영을 위한 제도적 장치를 마련해야 함

- 환경거버넌스는 운영과정에서 관련 조직을 효율적으로 활용하고 있는가, 운영에 필요한 절차를 제대로 이행하고 있는가, 계획하고 있는 목표를 실천하고 있는가, 환경거버넌스 운영전반에 필요한 평가체계를 구축하여 추진해야 할 것임
- 환경거버넌스는 추진성과를 충분히 달성하고 있는가에 대해 지역사회 구성원을 대상으로 이행상황에 대한 만족도, 환경거버넌스 운영을 통해 나타나는 변화 정도, 세계환경수도 조성에 대한 기여도 등을 주기적으로 점검할 수 있어야 할 것임
- 환경거버넌스는 세계환경수도 조성에 필요한 지역의 인적·물적 자원을 가장 효율적으로 활용하는 조직체이며, 환경거버넌스 구성 및 운영전반에 대한 사항이 지역사회 구성원들과 유기적으로 연계하여 추진해야 함
- 환경거버넌스의 기능과 역할은 환경수도조성 기본계획과 세부실행계획을 실현할 수 있도록 부여되어야 할 것임
- 환경거버넌스 구성단계에서 참여과정의 확대와 환경거버넌스에 참여하는 이해관계자들의 역할을 고려하여 지향하는 목표를 달성할 수 있도록 구축해야 할 것임
- 환경거버넌스를 구성하는 공공부문인 제주특별자치도와 민간부문인 지역사회(도민, 기업, 시민단체 등)의 기능과 역할을 정립하여 최적의 성과를 창출할 수 있도록 구축해야 함

2. 세계환경수도 개념 및 비전 공유

- 제주특별자치도가 추진하는 세계환경수도에 대한 개념은 2010년 제주 세계환경수도 조성 기본계획에서부터 가장 최근에 수립된 2020 제주특별자치도 세계환경수도 조성 기본계획(2014)까지 각종 계획을 수립할 때 마다 개념을 다르게 정하고 있음²⁶⁾(<표 4-10> 참조)

<표 4-10> 각종 계획 및 조례의 세계환경수도 개념

법제도 및 관련계획	세계환경수도 개념
조례(세계환경수도 등)	전 세계의 유명한 환경도시 중 가장 으뜸이거나 모범이 되는 도시
세계환경수도 기본계획(2010)	전 세계의 유명한 환경도시 중 가장 으뜸이거나 모범이 되는 도시
2차 국제자유도시 종합계획	국제적으로 인증된 제주의 독특한 가치 제고를 통한 표준 모델
세계환경수도 조성 로드맵(2013)	국제적인 공신력과 권위를 갖고 있는 국제지구 및 단체에서 일정한 평가인증 기준에 따라 선정되는 세계 환경도시 중 모범이 되는 도시
세계환경수도 특별법 연구(2013)	국제사회에서 인정받을 수 있는 세계적 수준의 환경수도
세계환경수도 기본계획(2014)	우수한 자연환경을 최상의 가치로 설정하여 사회·경제적 요소와 조화시켜 지속가능한 발전을 실현하는 글로벌 우수도시

- 세계환경수도는 제주의 자연환경을 체계적으로 보전하고 도민의 삶의 질 증진을 위한 것이므로 도민이 공감하는 세계환경수도를 추진하는 것이 바람직함
 - 제주특별자치도는 세계환경수도에 대해 국제사회에서 논의되기 이전부터 국제사회의 인증제도에 관계없이 제주특별자치도가 지향하는 세계환경수도를 추진하여 왔음
 - 제주특별자치도가 세계환경수도를 추진하는 궁극적인 목적인 제주의 자연환경을 체계적으로 보전하고 주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 것임
 - 따라서 제주도민들이 공감하며 참여할 수 있도록 하기 위해 세계환경수도에 대한 개념을 통일하여 사용하는 것이 바람직함
- 세계환경수도는 지역사회 구성원 모두가 참여할 때 실현가능한 것이므로 도민과 기업이 함께 참여할 수 있도록 지역사회 구성원을 대상으로 적극적으로 홍보하는 것이 바람직함

26) 세계환경수도에 대한 정의는 제주특별자치도 세계환경수도 조성 및 녹색성장 기본조례, 세계환경수도 조성 기본계획(2010), 제2차 국제자유도시 종합계획, 제주 세계환경수도 조성 로드맵, (가칭) 제주 세계환경수도 조성 특별법 연구, 2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획(2014) 등에서 제시하는 개념을 정의하고 있음

- 2013 세계환경수도 세부실행계획 수립평가에서 제주의 환경을 체계적으로 보전하기 위해 기업체와 도민의 실천전략과제에 해당하는 사업들이 상대적으로 낮은 점수를 보이고 있음
- 지역사회 구성원이 참여를 전제로 할 때 관련계획의 추진성과를 높일 수 있음을 보여주고 있음

3. 도민참여와 파트너십 구축

- 세계환경수도 조성을 위한 환경거버넌스 체계를 구축하기 위해서는 거버넌스에 대한 광의의 개념과 협의의 개념을 모두 수용하는 형태의 환경거버넌스를 구축해야 함
- 협의의 개념을 실현하기 위해서는 먼저 제주특별자치도의 환경정책 추진 시스템과 관련된 것으로 도청 내부의 친환경거버넌스 체계를 마련해야 함
 - 제주특별자치도가 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해서는 도청의 인사, 예산, 조직, 관리 등에 대한 시스템을 친환경체제로 전환해야 할 것임
 - 세계환경수도를 추진하면서도 인사, 예산, 조직, 관리 시스템을 기존의 방식으로 운영한다면 세계환경수도 정책은 추진할 수 있지만 세계환경수도를 실현할 수는 없을 것임
 - 왜냐하면 세계환경수도를 추진하기 위해서는 환경·경제·사회 시스템의 재구조화가 필요하기 때문임
 - 현재와 같이 개발과 보존의 문제가 양립하는 체제에서는 결코 세계환경수도를 추진할 수 없기 때문에 환경가치를 최우선으로 하면서 사회·경제 시스템을 조화롭게 유지할 수 있는 새로운 시스템 구축, 즉 환경거버넌스 체계가 구축되어야 함
- 광의의 개념을 실현하기 위해서는 세계환경수도 조성을 위한 기제와 방식, 사회구성원의 네트워크 구축을 위한 지역사회 전체를 대상으로 하는

환경거버넌스 체계가 구축되어야 함

- 도민이 참여하지 않는 세계환경수도는 성공할 수도 없으며, 추진을 하더라도 도민이 바라는 세계환경수도를 조성할 수 없을 것임
- 세계환경수도를 조성하기 위해 도민의 참여를 촉진하기 위해서는 지역사회 구성원들이 계획의 수립, 추진과정, 성과 관리 등에 필요한 역할을 충분히 수행할 수 있어야 함
 - 세계환경수도 조성과 관련하여 2020 세계환경수도 기본계획을 수립하였고, 법안의 초안을 마련하고 있지만 환경거버넌스 구성 요건인 지역사회 구성원의 참여과정을 충분히 이행하지 못하였음
 - 기 수립된 관련계획 등에 대해 도민홍보를 확대하여 도민의 공감대를 높이고, 도민의 의견을 수렴하는 상설 창구를 운영하는 것이 바람직함
- 지역사회 구성원의 참여를 유도하기 위해서는 행정, 기업, 도민간 파트너십 구축이 필요하며, 세계환경수도 비전을 공유하고 각자의 역할을 이행할 수 있는 관련계획 수립이나 가이드라인을 제시해야 함
 - 제주특별자치도가 수립하고 있는 세계환경수도 조성을 위한 친환경사회체제 구축은 도민이나 기업이 일상생활이나 기업활동에서 실천할 수 있는 실천프로그램을 개발하고, 이를 실천하기 위한 것임
 - 지역사회 구성원들이 자발적으로 참여하며 실천할 수 있도록 유인제도를 마련하여 추진하는 것이 필요함
- 제주특별자치도 세계환경수도 조성 및 저탄소 녹색성장 기본조례는 저탄소녹색성장과 관련된 주요 정책 및 계획과 그 이행을 관한 사항을 심의하기 위하여 제주특별자치도녹색성장위원회를 둘 수 있도록 하고 있으나 세계환경수도 추진기구에 대해서는 규정하고 있지 않음
- 따라서 세계환경수도 추진을 위한 추진기구 및 기본계획과 관련된 사항을 심의하기 위한 세계환경수도추진위원회 설치 근거를 마련하고, 아울러 기본계획에 제시된 사업을 지역사회 구성원과 함께 추진하기 위한 범도민추진위원회 구성 및 운영이 필요함
- 세계환경수도 조성을 위한 거버넌스 체계의 구성과 운영을 세계환경수도추진위원회와 범도민실천위원회를 중심으로 구성·운영하는 것을 적극적

으로 검토함

- 세계환경수도 추진위원회는 기본계획의 이행을 위해 세부실행계획의 이행상황을 평가함으로써 기본계획의 이행을 실현하기 위한 대안을 마련하여 제시함
- 세계환경수도 범도민 실천위원회는 기본계획 및 세부실행계획에서 제시하는 사업을 이행하기 위해 지역사회 구성원의 참여와 실천을 이끌어가는 조직체로 적합함

4. 법·제도적 기반 구축

- 세계환경수도를 조성하기 위해서는 국제사회로부터 세계환경수도로 지정받는 것도 중요하지만 지정 후에 지속적으로 관리하는 일도 매우 중요하며, 이에 대한 대책 마련도 필요함
 - 제주가 추진하는 세계환경수도는 단기간에 이룰 수 있는 일도 아니며 지정된 후에도 후손들의 이익을 위해 지속적으로 관리해야 하므로, 이를 체계적·지속적으로 추진할 수 있도록 법·제도적 기반을 마련해야 함
- 세계환경수도를 추진하는 일은 무엇보다도 최고 정책결정권자의 의지가 중요하며, 장기간에 걸친 사업을 최고 정책결정권자가 지속적으로 추진할 수 있도록 제도적 장치 마련이 필요함
 - 제주특별자치도는 세계환경수도 조성 지원특별법(초안)을 마련하고 있으므로 이를 법제화하기 위한 노력을 전개해야 함
 - 환경부는 형평성을 이유로 제주특별자치도만을 위한 지원특별법 제정이 어렵다고 하고 있으므로 전국을 대상으로 하는 세계환경수도 지원특별법을 제정을 적극 검토해야 함
 - 이를 통해 제주특별자치도 뿐만 아니라 다른 자치단체들도 참여할 수 있도록 하는 방안을 모색해야 하며, 준비가 이루어지고 있는 지방자치단체를 우선 대상지역으로 지원하는 방안을 강구함
 - 지원특별법을 제정할 수 없는 경우에는 제주특별자치도 특별법에 제주

세계환경수도 조성 지원에 관한 별도의 장을 마련하여 추진하는 것이 바람직함

- (가칭)제주 세계환경수도 지원특별법을 제정하려는 것은 환경과 관련된 대한민국 표준모델을 만들어 전 세계 지방자치단체들이 참여를 유도함은 물론 국내 지방자치단체들도 참여할 수 있는 여건을 조성함으로써 환경 이슈에 관한 이니셔티브를 갖기 위한 것이므로 관련법 제정이 조속히 이루어져야 할 것임
- 환경부는 2012 WCC 총회에서 제주특별자치도가 발의한 의제인 세계환경허브 평가 인증시스템 결의안에 IUCN, 제주특별자치도와 공동 서명하고 있으므로, 환경부가 주도하여 관련법 제정을 추진하는 것이 바람직함
- 세계환경수도는 환경과 관련된 사항에 국한된 것이 아니라 환경·사회·경제를 모두 포함하고 있으며, 환경을 최우선 가치로 하여 사회·경제를 아우르기 위한 지방자치단체의 모델을 개발하기 위한 것이므로 범정부 차원에서 추진하는 것이 바람직함
 - 제주특별자치도를 세계환경수도 모델도시로 선정하여 추진함으로써 다른 지방자치단체에서 겪게 될 시행착오를 최소화하는 것이 필요함
 - 또한, (가칭)IUCN제주세계환경허브센터를 유치하고, 제주세계리더스보전포럼을 정기적으로 개최하여 지방자치단체의 환경보전 및 지구환경보전의 메카로 육성하는 전략을 추진함
- 제주의 자연환경은 유네스코 자연보전분야 3관왕으로 지정되어 국제적으로 보호가치를 인정받고 있으며, 국제적 보호가치가 있는 자연환경을 보전하는데 필요한 비용의 일부를 이용자가 부담하는 원칙²⁷⁾을 적용함으로써 이용자·수혜자 중심의 자발적인 환경보전체계를 구축하는 것이 바람직함

27) 제주 세계환경수도 조성지원 특별법에서는 이용자가 부담하는 비용을 법 22조에 제주환경기여금으로 정하고, 제주특별자치도를 방문하는 모든 사람이 납부할 의무를 지도록 하고 있음

5. 기본계획과 세부실행계획의 연계성 강화

- 제주특별자치도는 세계환경수도 조성 기본계획을 체계적으로 이행하기 위해 연차별 세부실행계획을 수립하여 세부사업²⁸⁾을 추진하고 있음
 - 세부실행계획의 세부사업은 궁극적으로 기본계획에서 제시하는 사업목표를 달성하기 위한 것이므로, 계획기간 동안에 추진할 사업 목표를 달성할 수 있도록 세부실행계획을 수립해야 함
 - 세부실행계획의 세부사업을 수립하는 경우 현재와 같이 해당부서에서 달성할 수 있는 범위내로 한정하여 추진하는 것보다 기본계획의 이행을 위해 세부사업을 수립하는 것이 바람직함
 - 실행계획에서 세부사업의 범위와 규모를 축소하는 경우에도 기본계획에서 제시하고 있는 내용과의 차이를 기술하여, 기본계획의 이행을 위한 관리체계가 필요함
- 연차별 세부실행계획 추진성과 평가를 통해 계획대비 목표달성 평가는 바람직하다고 판단되며²⁹⁾, 2013년 추진상황 평가결과를 살펴보면 다음과 같은 특징을 발견할 수 있음
 - 세부실행계획의 세부사업에 대한 목표를 설정할 때 해당 부서에서 기존에 추진하여 왔던 사업 중심으로 설정하고 있어 당초 기본계획에서 제시하는 사업 목표와 내용을 충분히 반영하지 못하고 있음
 - 4개의 평가기준에 따라 각각 25점 만점을 기준으로 할 때 목표설정의 적절성 17.8점(100점 기준시 71.2), 목표달성의 충실성 17.8점으로 다른 두 항목에 비해서도 낮은 실정임
 - 기본계획의 내용을 세부실행계획을 수립하면서 전체 내용을 축소하거나 부분적으로 반영하고, 세부실행계획의 목표를 소극적으로 제시할 경우 기본계획에서 제시하고 있는 사업목표와 사업내용을 충분히 이행할 수

28) 세계환경수도조성및저탄소녹색성장기본조례 제5조 1항에 도지사는 세계환경수도 조성·추진을 위하여 세계환경수도 조성 기본계획을 10년 단위로 수립하여야 한다고 하고 있으며, 동조 2항에 세계환경수도 기본계획의 목표달성을 위해 매년 분야별 세부실행계획을 수립하여야 한다고 하고 있음

29) 세계환경수도조성및저탄소녹색성장기본조례 제7조 1항에 도지사는 세계환경수도 기본계획의 목표달성을 위한 실행계획의 추진상황을 매년 평가하여야 한다고 하고 있음

없음

- 따라서 세부실행계획을 수립할 때에는 기본계획에서 제시된 사업을 이행할 수 있도록 보다 적극적인 계획 수립이 필요함
- 아울러 세부실행계획의 대부분이 행정기관의 해당부서 추진사업에 한정하고 있어, 기업체와 도민이 참여하여 수행해야 하는 사업들이 누락되거나 부분적으로 추진되고 있는 문제점을 극복할 수 있어야 함

6. 환경거버넌스 운영체계

- 환경거버넌스 구축을 통해 세계환경수도 조성을 성공적으로 추진하기 위해서는 환경거버넌스 구축에 필요한 조건과 운영시스템을 갖추어 운영하는 것이 바람직함
- 환경거버넌스에 참여하는 주체는 공공부문인 제주특별자치도, 민간부문인 지역사회(도민, 기업체, 시민단체 등)가 환경거버넌스를 기제로 이루어가는 일련의 과정이므로, 참여주체의 기능과 역할이 가장 조화롭게 발휘될 수 있는 운영체계를 모색해야 함
- 환경거버넌스는 사회적 자본인 지역사회 역량, 제도적 자본인 지방정부의 환경행정 역량, 시민사회와 지방정부의 상호작용의 효율적 운영에 필요한 조건을 충족할 수 있도록 운영해야 함
- 사회적 자본은 신뢰, 네트워크, 환경규범 등에 해당 하는 것으로 환경거버넌스에 대한 신뢰, 기능과 역할 이행을 위한 네트워크, 지역사회 구성원이 세계환경수도 조성을 실천하는데 필요한 세계환경수도 실천지침 등을 수립하여 운영함
 - 신뢰에 대해서는 제주특별자치도 및 의회에 대한 신뢰, 도지사에 대한 신뢰, 환경정책 과정에 대한 신뢰, 지역의 환경오염에 대한 인식, 언론 및 환경단체에 대한 신뢰, 제주특별자치도와 환경단체와의 협력 등을 고려하여 운영해야 함
 - 네트워크에 대해서는 지역내 전문가 집단과의 협력, 기업체의 협력, 환경

- 단체 활동 및 환경단체 간 협력 등이 해당됨
- 환경규범은 환경기준 위반에 대한 제재, 시민의 환경의식 발현, 지역문제에 대한 관심, 환경과 관련된 활동 참여 등임
- 지방정부 내부의 제도적 역량은 도지사의 리더십, 동원 가능한 자원과 제도 등으로 구분할 수 있는데, 세계환경수도 조성을 위한 도지사의 의지와 리더십이 매우 중요함
- 리더십은 환경문제에 대한 관심, 지역사회와의 의사소통, 환경거버넌스에 대한 도지사의 성향과 관련된 요소들임
- 자원은 환경공무원 비중, 환경공무원의 전문성, 환경예산, 환경부서의 위상과 관련된 요소들임
- 제도는 부서간 협력 관계, 국제환경협력 프로그램, 환경관련 조례 및 지침, 정책 혁신, 환경관리 시스템 구축 등이 포함됨
- 시민사회와 지방정부의 상호작용은 지방정부의 역할에 초점을 맞추고 시민사회와 지방정부의 상호작용을 나타내는 환경거버넌스 기제와 관련된 참여, 정보에 대한 접근성, 역량 배양을 위한 시스템적 운영이 필요함
- 참여는 세계환경수도 조성에 필요한 주민참여조례 또는 지침, 주민참여예산 제도를 통한 기여도, 의사결정 방법, 정책과정 단계별 참여, 참여시 의견수렴 정도, 제시된 의견이 정책에 반영 정도 등임
- 정보에 대한 접근성은 제주특별자치도의 환경정책 홍보 및 공개, 환경오염 정보에 대한 접근성, 정보공개 기준, 환경정보 공개 수준, 정보공개에 대한 만족도 등임
- 역량배양은 환경단체 지원, 자율환경관리기업 지원, 거버넌스 역량배양 교육 등이 해당됨

VI. 결론 및 정책 제언

- 제주특별자치도는 2020 세계환경수도 조성을 목표로 환경수도지원특별법 제정, 환경수도조성 기본계획 수립 및 세계환경수도 조성을 위한 친환경 사회체계 구축, 국제보호구역 통합관리방안 등의 과제를 추진하고 있음
- 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해서는 지역사회 구성원의 유기적인 협력·실천체계 구축뿐만 아니라 국제사회·국가·지역간의 상호협력 체계 구축을 위한 친환경거버넌스 체계 구축·운영이 필요함
- 따라서 제주특별자치도가 추진하는 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해 제주지역 사회의 인적·물적 자원을 가장 효율적으로 활용할 수 있는 친환경 거버넌스 체계 구축 및 운영방안 마련 방안을 제시하고자 함

1. 환경거버넌스 체계의 필요성

- 거버넌스는 정부중심 관리체계의 위상 및 역할의 한계를 극복하고 세계 환경수도 추진을 위해 제주특별자치도, 도내 기업체, 도민사회 등이 안고 있는 추진 주체별 역할을 검토하여 문제 해결을 위한 방식과 내부관리 및 운영체계 마련이 필요함
- 세계환경수도를 성공적으로 추진하기 위해서는 세계환경수도가 지향하는 공동의 비전을 실현하기 위한 기제와 방식, 지역사회 구성원들 간의 네트워크 체계를 구축함
- 환경문제는 대부분 정부의 공적 영역에서 규제 중심으로 다루어져 왔으나 환경문제가 갖는 불확실성의 증대, 인과관계의 복잡성, 오염피해의 외부효과 등으로 인해 정부의 역할과 기능에 한계가 있으므로, 현재 제주특별자치도가 안고 있는 환경문제를 해결하는데 역점을 둠
- 세계환경수도 추진과 함께 환경문제와 관련된 이해관계자들을 정책과정

에 참여하게 함으로써 환경문제에 대한 인식을 공유하고 바람직한 정책 대안을 마련하기 위함

- 제주지역에서 발생하는 다양한 형태의 환경갈등 문제를 조정하거나 해결하기 위한 수단으로 활용하기 위함
- 세계환경수도 조성 비전을 설정하고, 지역사회 구성원이 적극적으로 참여하고 실천함으로써 지속가능한 발전을 실현하기 위한 수단으로 활용하기 위함

2. 환경거버넌스 평가체계의 시사점

1) 환경거버넌스 기반 준비

- 거버넌스 구성 및 운영 자체가 성공을 보장할 수 없으며, 시행착오를 거치며 발전해 나가는 전략적 과정이며 수단에 불과하기 때문에 친환경거버넌스를 효율적으로 구성할 수 있는 기반 마련이 필요함
- 환경거버넌스 기반은 거버넌스의 구성과 운영에 필요한 기본적인 사항이며, 궁극적으로 거버넌스를 성공시키는 중요 요인으로 작용함
- 환경거버넌스의 조직화에 필요한 이해관계자의 참여, 운영조직, 운영기준을 비롯하여 거버넌스 운영에 필요한 예산 등이 포함됨

2) 추진 과정과 성과관리 중심의 환경거버넌스 운영

- 환경거버넌스를 성공적으로 운영하기 위해서는 추진과정 및 성과관리가 체계적으로 이루어져야 함
 - 이해관계자의 참여와 역할, 지향하는 목표 달성을 위한 절차와 과정에 대한 정당성 그리고 거버넌스가 지향하는 사안이나 계획에 대한 이행사항 등을 관리해야 함
 - 거버넌스의 활동이 당초 계획했던 성과를 창출하고 있는지, 목표를 지향하며 운영되고 있는가에 대한 추진과정 관리가 필요함

- 환경거버넌스 구성과 운영을 통해 지향하는 목적을 달성하고 있는지에 대한 객관적인 성과 관리가 필요함
- 환경거버넌스의 추진과정과 성과관리를 위한 평가 지표를 개발하여 주기적으로 평가하는 것이 바람직함

3. 환경거버넌스 체계 구축 및 운영방안

1) 세계환경수도 조성을 위한 환경거버넌스 구성

- 환경거버넌스는 제주의 자연환경을 체계적으로 보전하고 도민의 삶의 질 향상을 위한 것이며, 이를 실현하기 위한 세계환경수도 조성 기본계획을 체계적으로 이행하기 위한 목적으로 구성되어야 함
- 환경거버넌스를 구성하는 비전과 목표 정립이 필요하므로, 1단계로 세계환경수도 기본계획과 세부실행계획의 이행으로 정하고, 2단계는 제주지역 환경전반에 대한 문제해결이나 갈등관리를 위해 구성하여 운영함
- 환경거버넌스는 도민참여와 파트너십을 구축·운영 체계는 세계환경수도 조성에 필요한 지역의 인적·물적 자원을 가장 효율적으로 활용하는 조직체이며, 환경거버넌스 구성 및 운영전반에 대한 사항이 지역사회 구성원들과 유기적으로 연계하여 추진할 수 있도록 함

2) 지역사회구성원이 지향하는 비전과 목표 공유

- 환경거버넌스 제주지역사회가 안고 있는 환경과 관련된 문제를 해결하기 위해 계획하고 집행하기 위한 수단이므로, 환경관련 문제 해결이나 지역사회 구성원이 지향하는 공동의 비전과 목표를 정립해야 함
- 제주특별자치도는 이미 세계환경수도 조성 기본계획을 수립하여 비전을 설정하고 있음
- 세계환경수도 조성 비전을 지역사회 구성원이 인식할 수 있도록 홍보 활동 및 관련 사업 추진에 참여하게 함으로써 공동의 비전과 목표를 공유함

- 환경거버넌스를 성공적으로 추진하기 위해서는 환경거버넌스에 직접 참여하는 구성원뿐만 아니라 환경거버넌스를 통해 간접적으로 참여하는 도민 전체의 역량을 결집하여 사업을 성공적으로 추진하기 위함
- 세계환경수도는 지역사회 구성원 모두가 참여할 때 실현가능한 것이므로 도민과 기업이 함께 참여할 수 있도록 지역사회 구성원을 대상으로 적극적으로 홍보하여 참여하게 하는 것이 바람직함

3) 파트너십 구축을 통한 도민참여 확대

- 제주특별자치도의 환경정책 추진 시스템과 관련된 것으로 도청 내부의 친환경거버넌스 체계를 마련해야 함
 - 인사, 예산, 조직, 관리 등에 대한 시스템을 친환경체제로 전환해야 함
 - 세계환경수도를 추진하기 위해서는 환경·경제·사회 시스템의 재구조화가 필요함
- 세계환경수도 조성을 위한 기제와 방식, 사회구성원의 네트워크 구축을 위해 지역사회 전체를 대상으로 하는 환경거버넌스 체계가 구축되어야 함
- 지역사회 구성원의 참여를 유도하기 위해서는 행정, 기업, 도민 간 파트너십 구축이 필요하며, 세계환경수도 비전을 공유하고 각자의 역할을 이행할 수 있는 관련계획 수립이나 가이드라인을 제시해야 함
- 세계환경수도 조성을 위한 거버넌스 체계의 구성과 운영을 세계환경수도 추진위원회와 범도민실천위원회를 중심으로 구성·운영하는 방안을 모색함

4) 세계환경수도 조성을 위한 법적 기반 마련

- 환경부가 주도하는 세계환경수도 조성을 위한 특별법 제정이 필요함
 - 2012 WCC 총회에서 제주특별자치도가 발의한 의제인 세계환경허브 평가 인증시스템 결의안에 IUCN, 제주특별자치도와 공동 서명하였음
 - 환경과 관련된 대한민국 표준모델을 만들어 전 세계 지방자치단체들이 참여를 유도함은 물론 국내 지방자치단체들도 참여를 유도할 수 있는 관련 법 제정이 필요함

- 세계환경수도는 환경·사회·경제를 모두 포함하고 있으며, 환경을 최우선 가치로 하여 사회·경제를 아우르기 위한 지방자치단체의 모델을 개발하기 위한 것이므로 범정부 차원에서 추진하는 것이 바람직함
- 세계환경수도는 최고 정책결정권자의 의지가 중요하며, 지속적으로 추진할 수 있도록 제주특별자치도 차원의 세계환경수도 조성을 위한 법적 기반을 마련하여 추진하는 것이 필요함

6) 지역사회 역량을 극대화하기 위한 운영체계 구축

- 환경거버넌스 성공적으로 운영하기 위해서는 환경거버넌스 운영에 필요한 조건과 운영시스템 구축이 전제되어야 함
- 환경거버넌스에 참여하는 주체는 공공부문인 제주특별자치도, 민간부문인 지역사회(도민, 기업체, 시민단체 등)이며 참여주체의 기능과 역할이 가장 조화롭게 발휘될 수 있는 운영체계를 모색함
- 환경거버넌스는 사회적 자본인 지역사회 역량, 제도적 자본인 지방정부의 환경행정 역량, 시민사회와 지방정부의 상호작용의 효율적 운영할 수 있도록 해야 함
- 환경거버넌스를 체계적으로 운영하기 위해 기반구축, 추진과정, 성과관리 단계별 평가지표를 개발하여 주기적으로 평가하고 이를 공개함

참고자료

- 고재경·황원실(2007), 환경거버넌스 평가에 관한 연구 -평가지표 개발을 중심으로 -, 경기개발연구원.
- 고재경·황원실(2008), 지방자치단체의 환경거버넌스 평가지표에 관한 연구, 한국사회와 행정연구, 제19권 제1호.
- 김병완(2005), 녹색거버넌스로서 지방지속가능발전위원회(LCSD)의 필요성과 구성방안, 광주·전남행정학회보, 제9호.
- 김종순·강황선(2004), 환경거버넌스 -지속 가능한 발전을 위한 환경관리 네트워크의 구축-, 집문당.
- 김태윤(2014), 세계의 환경도시와 세계환경수도 제주, 「제주 환경의 이해」, 제주특별자치도
- 배응환(2003), 거버넌스의 실험: 네트워크 조직의 이론과 실제, 한국행정학보, 제37권 제3호
- 유재원·소순창(2005), 정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?, 한국행정학보 제39권 제1호
- 이태종·김영중·이재호(2002), 일본의 환경거버넌스 분석, 한국정책과학학회보, 제5권 제2호.
- 정규호(2002), 지방의제21을 통한 거버넌스 실현과 녹색가치의 제도화 방안, 「한국에서의 녹색정치, 녹색국가 p147~176」, 당대.
- 정우현·박순애·김갑철·최 선(2012), 환경거버넌스의 다각화 현황 및 시사점, 한국환경정책·평가연구원.
- 대한민국 정부(2011), 제4차 국토종합계획 수정계획(2011~2020)
- 제주특별자치도(2010), 「생명의 섬, 세계환경수도 제주」 제주 세계환경수도 조성 기본계획.
- 제주특별자치도(2013), 제주 세계환경수도 조성 특별법 초안.
- 제주특별자치도(2014), 2020 제주 세계환경수도 조성 기본계획.
- 제주특별자치도(2014a), 제주 세계환경수도 조성 세부실행계획 추진상황 평가보고서.
- 환경부(2001), 지방의제 21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구

Abstract

Ways to Establish and Operate the Governance System for World Environmental Hub

Kim, Tae-Youn

Key Words: World Environmental Hub, Governance, Environmental Governance

Jeju Special Self-Governing Province has been pushing forward initiatives in order to fulfill its vision, including the Master Plan for Establishing World Environmental Hub.

This study suggests ways to establish and operate an environmental governance system to induce actual involvement of the communities so that world environmental hub can be put forward more successfully. Environmental governance will pave the way for a better cooperative mechanism to make the best use of communities' capabilities while overcoming the limitations of administration-led projects.

Studies and research on the establishment and operation of a governance system for world environmental hub have produced conclusions and policy suggestions as follows:

1. In order to push ahead world environmental hub successfully, it is necessary to identify the roles of each player including administration, businesses and local communities and to introduce new methods and set up systems for internal management and operation in order to address local environmental issues.
2. The foundation should be laid to efficiently organize environmental governance.

3. An essential point is that successful environmental governance requires systematic management of the process and achievements.

4. Given that the environmental hub serves as a planning and executing tool to tackle environmental problems in Jeju, an agreement should be reached on future visions and goals for solving the environmental problems.

5. As for the environmental initiatives that Jeju has been pushing forward, an environmentally friendly governance system should be put in place within the provincial government.

6. To guarantee successful environmental governance, requirements needed to operate it should be met first and systems should be established.

연 구 진

연 구 책 임 김 태 윤 제주발전연구원 선임연구위원

기본연구 2014-17

세계환경수도 조성을 위한 거버넌스체계 구축 및 운영방안

발행인 || 강 기 춘

발행일 || 2014년 12월

발행처 || 제주발전연구원

690-162 제주시 아연로 253(오라2동)

전화: (064) 726-0500 팩스: (064) 751-2168

홈페이지: www.jdi.re.kr

인쇄처 || 일신옵셋인쇄사

ISBN : 978-89-6010-395-5 93350

- 이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서, 제주특별자치도의 정책적
입장과는 다를 수 있습니다. 또한 이 보고서는 출처를 밝히는 한
자유로이 인용할 수 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.