

지방 지속가능발전목표 수립을 위한 참여형 프로세스 개발

Developing a Participatory Process for Establishing Local Sustainable Development Goals

김도균 | 이재혁 | 류환희 | 서은주 | 윤희철 | 박으뜸

K O R E A
E N V I R O N M E N T
I N S T I T U T E

■ 저 자 김도균, 이재혁, 류환희, 서은주, 윤희철, 박으뜸

■ 연구진

연구책임자 김도균 (한국환경연구원 연구위원)
참여연구원 이재혁 (한국환경연구원 연구위원)
 류환희 (한국환경연구원 연구위원)
 서은주 (한국환경연구원 전문연구원)
 윤희철 (한국지속가능발전센터 센터장)
 박으뜸 (대전시민사회연구소 연구위원)

■ 연구자문위원 (가나다순)

박경환 (국무조정실 사무관)
정우현 (한국환경연구원 선임연구위원)
추명구 (대전지속가능발전협의회 사무처장)
추장민 (한국환경연구원 선임연구위원)

© 2024 한국환경연구원

발행인 이 창 훈
발행처 한국환경연구원
 (30147) 세종특별자치시 시청대로 370
 세종국책연구단지 과학·인프라동
 전화 044-415-7777 팩스 044-415-7799
 <http://www.kei.re.kr>

인 쇄 2024년 7월 09일
발 행 2024년 7월 14일
등 록 제 2015-000009호(1998년 1월 30일)
ISBN 979-11-5980-945-3 93530
인쇄처 세일포커스(주) 02-2275-6894

이 보고서를 인용 및 활용 시 아래와 같이 출처를 표시해 주십시오.
김도균 외(2024), 「지방 지속가능발전목표 수립을 위한 참여형 프로세스 개발」, 한국환경연구원.

값 5,000원

서 언

이 연구는 지방 지속가능발전목표 수립을 위한 참여형 프로세스를 제안하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 지역 맞춤형 Local-SDGs를 구축하기 위해서는 아래로부터 지역 내 주요 이해관계자 그룹이 참여하여 의견을 반영하는 것이 중요합니다. 하지만 현재의 참여 방식은 일회성 행사로 제한되거나 숙의 과정이 없는 단순한 의견 수렴에 그치는 경우가 많고, 이해관계자 그룹의 참여가 형식적 수준에 머물러 있습니다. 이에 이 연구에서는 이 분야에 종사하거나 관심 있는 정부 관계자 및 비정부기구(NGO), 시민들이 L-SDGs를 수립할 때 손쉽게 활용할 수 있는 참여형 프로세스를 제안하였습니다. 이 보고서에서 제안한 프로세스가 단순한 매뉴얼을 넘어 현실에서도 활용될 수 있게끔 관련 업무에 종사한 전문가, 활동가, 공무원 등을 대상으로 면접 조사를 진행하였을 뿐만 아니라 국내 사례 및 UN 경제사회국(DESА)·UN훈련조사연구소(UNITAR)에서 발간한 이해관계자 참여 가이드라인도 분석하였습니다. 따라서 보고서에서 제안한 참여형 프로세스를 각 지역의 상황에 맞게 수정하여 활용할 수 있을 것입니다. 6개월이라는 짧은 기간에 실용성 높은 연구 보고서를 만들어 준 우리 원의 김도균 박사, 이재혁 박사, 류환희 연구원, 서은주 연구원, 그리고 외부 연구진으로 연구에 참여해 주신 한국지속가능발전센터 윤희철 센터장, 대전시민사회연구소 박으뜸 연구위원, 게이오대학교 강선우 연구원께 감사의 말씀을 전합니다. 또 충실히 조언해 주신 국무조정실 박경환 사무관, 대전지속가능발전협의회 추명구 사무국장, 그리고 우리 원의 추장민 박사, 정우현 박사에게도 감사를 표합니다.

2024년 7월

한국환경연구원

원 장 이 창 훈

I 요약

I. 서론

- 지역 맞춤형 지방 지속가능발전목표(Local-SDGs, 이하 L-SDGs)를 구축하기 위해서는 아래로부터 지역 내 주요 이해관계자 그룹(MGoS: Major Groups and Other Stakeholders)이 ‘참여’하여 의견을 반영하는 것이 중요함
- 하지만 현재의 참여 방식은 일회성 이벤트로 제한되거나, 깊이 있는 숙의 과정이 없는 단순한 의견 수렴에 그치는 경우가 많고, 주요 이해관계자 그룹의 참여가 형식적 수준에 머물러 있다는 비판을 받고 있음
- 이에 이 연구는 L-SDGs 수립 과정을 이해 당사자들의 ‘참여 관점’에서 분석하고, 분석 결과를 기반으로 효과적인 ‘참여형 프로세스’를 제안하고자 함

II. 참여형 접근의 촉진 요인 분석

- 심층 면접 수행
 - 관련 업무에 종사해 온 전문가, 활동가, 공무원을 대상으로 심층 면접을 진행함
- 심층 면접 결과로 본 참여형 접근의 촉진 요인
 - 분석 결과, 5개의 핵심 범주와 17개의 하위 범주로 참여형 접근의 촉진 요인을 도출함
 - 참여형 프로세스가 단순한 매뉴얼을 넘어서 현실 세계에서 작동하기 위해서는 이러한 사항을 고려해야 함



자료: 저자 작성.

〈그림 1〉 심층 면접을 통해 본 참여형 프로세스의 촉진 요인

III. 국내 사례 및 UN DESA·UNITAR 가이드라인 분석

- 국내 사례 분석
 - 국내 사례 6개 분석

〈표 1〉 국내 사례 분석 대상

항목	주요 내용
국가 지속가능발전 목표(K-SDGs)	· 14개 이해관계자 그룹 구성, 장애인, 농민, 여성 등 전통적인 사회적 취약 계층 이외에도 미래 세대에 해당하는 청소년과 청년, 그리고 비인간 존재(동물 복지)까지 포함
제2차 서울특별시 지속 가능 발전 기본 계획 및 이행 계획	· 이해관계자 그룹의 특성을 반영하여 다양한 의견 수렴 방식 활용
2045년 당진시 지속가능발전 기본 전략 및 추진 계획	· 16개 이해관계자 그룹을 구성하고, 단계별 속의 공론장 운영
2040 원주시 지속가능발전 기본 계획 및 이행 계획	· 원주시, 원주 지속협, 용역 기관, 원주-MGoS 사이의 역할 분담과 긴밀한 협력관계 구축
경상남도 지속가능발전 기본 계획 (2021-2040)	· 지역사회의 오피니언 리더를 중심으로 이해관계자 그룹 구성
2022 서울특별시 서대문구 지속가능발전 이행 계획	· 11개 이해관계자 그룹 구성, 외국인이 많이 거주하는 지역의 특성을 반영하여 이주민 그룹 포함

자료: 저자 작성.

- UN DESA·UNITAR 가이드라인
 - UN 경제사회국(DESА)·UN훈련조사연구소(UNITAR)에서 이해관계자 참여 가이드라인을 발간
 - 13개 이해관계자 그룹(기업과 산업, 어린이와 청소년, 농부, 과학 및 기술 커뮤니케이션, 여성 노동자와 노동조합, 원주민, 지방정부, NGO, 장애인, 자원봉사, 노인, 교육) 구성
 - 이해관계자 참여의 긍정적인 효과(풍부한 경험과 전문성 활용, 일반 시민의 아이디어와 이익 반영, 소외 집단의 목소리 전달, 책임성·투명성·대응력 강화, 빈곤 및 불평등에 가장 많은 영향을 받는 사람에게 도움 전달) 및 원칙(목적성, 포용성, 전환성, 능동성) 제안

IV. 참여형 프로세스 제안

- 이 연구에서는 위의 연구 성과를 포함하여 참여형 프로세스를 ① 참여형 프로세스의 추진 과정, ② 참여형 프로세스의 효과와 원칙, ③ 참여형 프로세스의 적용 수준, ④ 외부 전문 기관의 협력, ⑤ 지역 이해관계자 구성 방안, ⑥ 속의 공론장 운영을 위한 고려 사항 등 여섯 가지 항목으로 구성
- 참여형 프로세스의 추진 과정(3단계로 구성)
 - 용역 단계 → 속의 공론화 준비 단계 → 속의 공론화 진행 단계
- 참여형 프로세스의 효과와 원칙
 - 6개 효과, 8개 원칙 제안



자료: 저자 작성.

〈그림 2〉 참여형 프로세스의 효과와 원칙

- 참여형 프로세스의 적용 단계
 - 참여 수준과 이해관계자 역량은 긴밀하게 연계되어 있음
 - 참여 수준은 ‘알림’, ‘의견 청취’, ‘참여’, ‘협치’ 4단계로 구분할 수 있음
 - 알림에서 협치로 갈수록 이해관계자의 역량과 참여 수준이 높음
- 외부 전문 기관과의 협력
 - 현재 L-SDGs 수립은 지방정부가 직접 수행하기보다는 전문성을 담보하기 위해 연구 용역 방식으로 진행. 따라서 L-SDGs 이해도가 높고 숙의 공론장을 운영할 수 있는 역량 있는 용역 기관을 선정하는 것이 중요함
- 지역 이해관계자 그룹 구성 방안
 - 일반적인 이해관계자 그룹 구성 방안으로는 UN-MGoS, K-MGoS, 서울-MGoS, 당진-MGoS 등 국제 또는 지역 모델을 활용
 - 인구 감소 지역에서는 장기적이고 안정적인 형태의 ‘주민(시민) 참여단’을 운영
 - 지역 지속가능발전협의회의 네트워크를 활용한 이해관계자 구성
 - 지역의 ‘민관협치위원회’를 활용하여 이해관계자 구성
- 숙의 공론장 운영을 위한 고려 사항
 - ‘지속가능발전 기본 조례’ 제정 시 숙의 공론장 운영을 명문화할 필요가 있음
 - 숙의 공론장의 단계적 운영(4~5개월 소요)

〈표 2〉 속의 공론장 추진 과정

항목	주요 내용
전체 회의(교육 포함)	· 지역의 지속 가능성에 대해 구체적으로 논의하고 명확한 목적을 가지고 합의에 이르는 과정임을 분명히 전달
이해관계자 그룹의 리더 교육	· 리더는 의견 조정, 의견 전달, 참여 촉진, 공정한 회의 진행 등의 역할을 수행하는 만큼 별도의 리더 교육 필요
그룹별 속의 토론회 진행	· 이해관계자 또는 이슈별로 그룹별 회의를 진행하여 논의 내용을 구체화
그룹별 제안서 작성	· 그룹별 제안서 작성을 통해 합의된 의견 제시
지방정부 답변	· 그룹별 제안서에 대한 지방정부의 답변
전체 회의	· 그룹별 논의를 마치고 이해관계자 전체가 함께 모이는 가장 큰 행사 · 다양한 이해관계자들 간의 상호작용으로 서로의 관점을 수용하고 합의안을 찾아감
평가	· 속의 공론장 운영의 전체 과정을 평가함

자료: 저자 작성.

주제어: 지방 지속가능발전 목표, 이해관계자, 속의 공론장, 참여, 지방정부, 지역사회, 시민

| 차례 |

요 약	i
제1장 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 구성	6
제2장 참여형 접근의 촉진 요인 분석	7
1. 심층 면접 대상자	7
2. 심층 면접 분석	8
제3장 국내 사례 및 UN DESA·UNITAR 가이드라인 분석	16
1. 국내 사례	16
2. UN DESA·UNITAR 가이드라인	27
제4장 결 론: 참여형 프로세스 제안	33
1. 종합적 논의	33
2. 참여형 프로세스 제안	34
3. 향후 연구과제	49
참고문헌	51
Executive Summary	55

| 표차례 |

〈표 1-1〉 지속가능발전 기본 전략 및 추진 계획 수립 연구 용역(공고명)	3
〈표 2-1〉 심층 면접 대상자	7
〈표 2-2〉 심층 면접을 통해 본 참여형 접근의 촉진 요인	9
〈표 3-1〉 서울시 이해관계자 그룹 의견 수렴 방식	19
〈표 4-1〉 참여형 프로세스 추진 과정	35
〈표 4-2〉 이해관계자 참여의 원칙	38
〈표 4-3〉 참여 단계와 이해관계자의 역량	38
〈표 4-4〉 UN, K-SDGs, 서울-SDGs, 당진-SDGs의 이해관계자 구성	40
〈표 4-5〉 해남군 주민 참여단 회차별 활동	41
〈표 4-6〉 지방자치단체의 속의 공론화장 운영에 대한 조례 규정	43
〈표 4-7〉 속의 공론화 과정 추진 절차(예시)	44
〈표 4-8〉 그룹 리더의 역할	45
〈표 4-9〉 서대문구 청년 그룹 제안서(예시)	47
〈표 4-10〉 지방정부가 이해관계자의 제안서에 답변하는 절차	48
〈표 4-11〉 전체 회의의 긍정적 효과	48
〈표 4-12〉 참여형 프로세스의 평가 기준	49

| 그림차례 |

〈그림 1-1〉 연구의 범위와 구성	6
〈그림 2-1〉 심층 면접 모습	8
〈그림 3-1〉 K-SDGs의 추진 체계	17
〈그림 3-2〉 당진시 속의 공론화장 단계별 흐름	21
〈그림 3-3〉 원주 SDGs 수립 과정의 소통 구조	23
〈그림 3-4〉 경상남도 지속가능발전목표 의견 수렴 과정	25
〈그림 3-5〉 서대문구 지속가능발전 이행 계획 수립 과정	26
〈그림 3-6〉 UN의 주요 그룹 및 기타 이해관계자 그룹(MGoS)	27
〈그림 3-7〉 이해관계자 참여의 긍정적 효과	28
〈그림 3-8〉 이해관계자 구성의 전제 조건	29
〈그림 3-9〉 이해관계자 역량과 참여 수준	30
〈그림 3-10〉 참여 계획 수립의 단계별 점검 사항	31
〈그림 4-1〉 심층 면접을 통해 본 참여형 프로세스의 촉진 요인	33
〈그림 4-2〉 이해관계자 참여의 효과와 원칙	37

제1장

서론

1. 연구의 필요성 및 목적

「지속가능발전 기본법」의 제정(2022.1)과 시행(2022.7)으로 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)를 지방정부의 공식 정책으로 추진할 수 있는 법적 기반이 마련되었다. 국가 지속가능발전목표(K-SDGs)가 UN-SDGs와 연계하여 국내 여건을 반영해 수립되었다면 지방 지속가능발전목표(Local-SDGs, 이하 L-SDGs)는 K-SDGs와의 조화 속에서 지역의 특성을 반영하도록 하고 있다. 지역 맞춤형 L-SDGs를 구축하기 위해서는 지역 내 주요 이해관계자 그룹(MGoS: Major Groups and Other Stakeholders)들이 아래로부터 참여하여 의견을 반영하는 것이 중요하다.

이러한 ‘참여형 접근’은 L-SDGs를 단순한 선언에서 벗어나 지방정부의 핵심 정책으로, 그리고 시민 문화의 일부로 정착시키는 데 긍정적 영향을 미칠 수 있다. 뿐만 아니라 의사결정의 질을 높이고, 소외 계층의 참여를 이끌어 사회정의 실현에도 기여할 수 있다. 이러한 긍정적 효과에도 불구하고 현재의 참여 방식은 종종 일회성 행사로 제한되거나, 깊이 있는 숙의 과정이 없는 단순한 의견 수렴에 그치는 경우가 많고, 주요 이해관계자 그룹의 참여가 형식적 수준에 머물러 있다는 비판을 받는다.¹⁾

이러한 실태는 지난 1년 동안 나라장터에 게시된 관련 연구 용역의 과업 지시서를 통해서도 재차 확인할 수 있다(표 1-1 참조). 나라장터에서 검색 가능한 24건의 용역 과제 중 이해관계자 그룹의 의견 수렴을 언급하고 있는 것은 7건에 불과하다. 또 예산 규모를 고려하면

1) 심층 면접 A(51세, 남)(2024.4.9).

이해관계자들의 의견을 원활하게 수렴할 수 있는 참여 과정을 진행할 수 있을지 의문이 든다. 예를 들어 인구가 150만 명인 대전광역시의 용역 예산은 5,000만 원으로 인구 10만 명 이하 도시인 속초시의 8,000만 원보다 적다. 다른 지방자치단체들 또한 인건비를 제외하면 충분한 예산이라고 할 수 없으며 이는 형식적 참여로 이어질 개연성이 크다. 그리고 용역 기간은 전체 24건 중 17건이 6개월 미만이어서 이해관계자의 충분한 숙의 과정을 거치기에는 시간이 부족해 보인다.

현재 이해관계자 그룹의 참여 필요성을 인식하고 있지만 참여 과정을 어떻게 설계할지, 그리고 이러한 참여가 L-SDGs에 어떠한 긍정적 효과를 미칠지 이해하기에는 역부족한 실정이다. 이러한 이해 부족은 적은 예산과 짧은 용역 기간으로 이어진다. 이에 내실 있는 L-SDGs 수립을 위해서는 충분한 예산 및 적절한 용역 기간을 확보하고, 지역의 핵심 이해 당사자들이 모여 의견을 나누고 고민할 수 있는 ‘참여형 프로세스’를 개발하고 적용할 필요가 있다. 「지속가능발전 기본법」 제29조(국민 의견 수렴 등)에서도 표현은 다르지만 이해관계자들이 참여하는 ‘숙의 공론화장’을 마련하고, 그 운영의 기본 원칙들을 제안하고 있다. 명칭이 어떻든 관련 법에서도 지속가능발전목표를 추진하는 과정에서의 숙의를 중요시하고 있다.²⁾

이에 이 연구는 L-SDGs 수립 과정을 이해 당사자들의 ‘참여 관점’에서 분석하고, 분석 결과를 기반으로 효과적인 참여형 프로세스를 도출하고자 한다. 이를 위해 연구 목적을 다음과 같이 설정하였다. 첫째, L-SDGs 수립 과정에서 이해관계자들의 참여를 촉진하거나 저해하는 요인을 분석한다. 둘째, 국내 L-SDGs 수립 과정에서의 이해관계자 참여 과정, 그리고 UN에서 제안한 SDGs 이해관계자 참여 지침을 검토한다. 셋째, 이러한 연구 결과를 바탕으로 L-SDGs 수립 과정에 폭넓게 응용할 수 있는 종합 참여형 프로세스를 제안한다.

2) 제29조(국민 의견 수렴 등) (1) 국가와 지방자치단체는 지속가능발전의 가치와 전망을 공유하고 국가 지속가능발전 목표 또는 지방 지속가능발전 목표를 추진하는 과정에서 사회의 다양한 이해관계자들이 능동적이고 적극적으로 참여하여 관련 정책적 역량이 강화될 수 있도록 지속가능발전을 위한 의견 수렴의 장(이하, 숙의공론화장이라고 한다)을 마련할 수 있다. (2) 숙의공론화장의 운영은 개방성, 투명성, 포용성, 대표성, 책임성, 통합성을 기본 원칙으로 하며, 그 운영과 관련하여 필요한 세부 사항은 대통령령으로 정한다(국가법령정보센터, “지속가능발전 기본법”).

〈표 1-1〉 지속가능발전 기본 전략 및 추진 계획 수립 연구 용역(공고명)

순번	구분	자치 단체	용역 금액 (천 원)	과업 기간	인구 규모 (명)	참여형 접근	내용	입찰 평가
1	광역	경북	99,999	6개월	2,554,324	○	- 중간 보고회 및 최종 보고회 시 관계 전문가, 공무원, 주민 대상 의견 수렴 - 공청회, 포럼을 개최하여 의견 수렴 가능	기술 90% 가격 10%
2	광역	대전	57,000	6개월	1,442,216	○	- 지속가능발전 설문 조사 및 의견 수렴 포럼 개최	기술 90% 가격 10%
3	광역	부산	90,000	5개월	3,293,362	○	- 중간 보고회 및 최종 보고회 시 관계 전문가, 공무원, 주민 대상 의견 수렴 - 공청회, 포럼을 개최하여 의견 수렴 가능	기술+가격
4	광역	전남	96,000	8개월	1,804,217	○	- 속의 공론화장 과정을 거쳐 기본 전략 및 추진 계획 수립 - 도민 및 전문가 대상 설문 조사 실시 - 자문단 구성 및 운영	기술 80% 가격 20%
5	광역	충북	95,000	10개월	1,593,469	×	- 해당 분야 전문가에게 자문을 받아 수행	기술 90% 가격 10%
6	기초	강릉	70,000	6개월	209,439	×	- 민·관·산·학 등 다양한 주체의 전문가로 이루어진 전문가 그룹 구성	기술 90% 가격 10%
7	기초	거제	47,300	6개월	234,038	×	- 해당 분야 전문가에게 자문을 받아 수행	최저 가격
8	기초	경기도 광주	50,000	6개월	391,377	○	- ‘광주시 지속가능발전위원회 및 협의회’와 분과별 간담회를 개최 - 광주시 관계 공무원 및 전문가로 구성된 자문단을 구성	최저 가격
9	기초	계룡	40,000	6개월	46,667	×	- 해당 분야 전문가에게 자문을 받아 수행	최저 가격
10	기초	광양	60,000	7개월	152,666	○	- 각 분야별 전문가들로 구성된 자문 위원회를 구성하여 운영 - 시민, 전문가 등 설문 조사를 실시	최저 가격
11	기초	광주 광산구	30,000	4개월	396,741	×	- 해당 분야 전문가에게 자문 수행	최저 가격
12	기초	구리	77,900	6개월	187,093	○	- 구리시, 전문가, 이해관계자, 지역 단체 등과의 상호 인식 및 공유 과정을 거쳐 연구 수행 - 교육, 공청회 등을 개최하여 다 양한 이해 당사자들이 참여한 과업 수행	기술 90% (정성 70 정량 20) 가격 10%

〈표 1-1〉의 계속

순번	구분	자치 단체	용역 금액 (천 원)	과업 기간	인구 규모 (명)	참여형 접근	내용	입찰 평가
13	기초	보령	60,000	6개월	95,772	○	- 보령시 지속가능발전협의회와 업무 회의 - 과업 단계별 전문가 자문회의 - SDGs 목표별 전문가 그룹 구성	기술 80% 가격 20%
14	기초	서산시	50,000	6개월	176,011	○	- 서산시 지속가능발전 자문단 구성 - 학계, 연구소, 관계 기관, 시민단체 등 지역 내 다양한 이해 당사자 들로 구성	기술 90% 가격 10%
15	기초	서울 구로구	60,000	6개월	392,405	×	- 해당 분야 전문가에게 자문을 수행	기술 90% (정성 70 정량 20) 가격 10%
16	기초	속초	80,000	8개월	82,054	○	- 자문위원회 및 관련 기관 협의회 구성 - 자문회의, 토론회, 워크숍, 공청회, 관계 기관과 회의 및 보고회 등 개최	기술 90% 가격 10%
17	기초	안양	60,000	6개월	544,660	×	- 해당 분야 전문가에게 자문 수행	최저 가격
18	기초	양평	55,000	6개월	125,238	×	- 해당 분야 전문가에게 자문 수행	-
19	기초	울산 중구	67,700	6개월	208,668	○	- 학계, 관계 기관, 시민단체 등 지역의 실정에 해박한 전문가를 위촉하여 지역 전문가 그룹 운영 - 지역 전문가 그룹은 추후 지방 위원회로 활용	최저 가격
20	기초	춘천시	80,000	8개월	286,426	○	- 춘천시 지속가능발전협의회와 업무 회의 - 과업 단계별 지역 전문가 자문회의 개최 - 일반 주민, 관련 단체 등이 참여 하는 공청회, 워크숍 포럼 등을 통한 주민 참여형 과업 수행 - 분야별 시민 참여단 구성 - 시민 의견 반영을 위한 설문조사	기술 80% 가격 20%
21	기초	파주시	69,946	8개월	497,753	○	- 학계, 관계 기관, 시민단체 등 지 역의 실정을 잘 아는 전문가로 자문위원회 구성 - 시민 의견 반영을 위한 설문 조사	기술 90% (정성 70 정량 20) 가격 10%

〈표 1-1〉의 계속

순번	구분	자치 단체	용역 금액 (천 원)	과업 기간	인구 규모 (명)	참여형 접근	내용	입찰 평가
22	기초	평택시	60,000	6개월	591,022	○	- 주요 이해관계자그룹(과학기술계, 산업계, 노동자, 농민, 동물복지계, 여성 등) 속의 공론을 통한 의견 수렴 - 부서별 지속가능발전 지표(안) 협의 및 컨설팅	기술 90% 가격 10%
23	기초	포천시	80,000	8개월	143,323	○	- 지속가능발전 기본 지식과 이해도 제고를 위한 교육 및 컨설팅 - 시민, 공무원, NGO 등 이해 당사자들을 대상으로 SDGs 교육 및 의견 수렴 - 행정과 시민들이 직접 참여할 수 있는 의사 결정 과정 마련(분야별 시민 패널 구성)	기술+가격
24	기초	합천군	30,000	5개월	41,203	×	- 해당 분야 전문가에게 자문 수행	최저 가격

주: 1) 기술 평가+가격 평가를 종합하여 평가하는 지역의 최저 기준은 70점임.

2) 부산광역시와 포천시는 기술 능력과 입찰가를 합산하여 협상 적격자를 선정한다고 밝혔으나 다른 시도와 달리 기술 능력과 입찰가의 비율을 명시하지 않음.

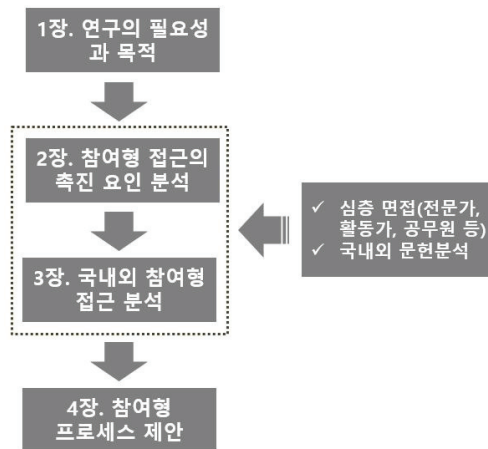
3) 구리시, 파주시 등 일부 지역은 기술 평가에서 정성 평가와 정량 평가의 비율을 명시했음.

4) 최저 가격이란 '견적서를 제출한 자 중에서 예정 가격 이하로서 낙찰 하한율(88%) 이상 최저가 견적 제출자'를 계약 대상으로 체결하는 방식을 의미함.

자료: 나라장터, “지속가능발전 기본 전략 및 추진 계획 수립”, 검색일: 2023.11.27.

2. 연구의 범위 및 구성

이 연구의 주요 목적은 L-SDGs를 수립할 때 다양한 이해관계자들이 효과적으로 참여할 수 있는 ‘참여형 프로세스’를 제안하는 것이다. 여기서 말하는 참여형 접근은 다양한 이해관계자 그룹의 속의 참여 과정을 의미한다. <그림 1-1>은 연구의 범위와 구성 등을 정리한 것이다. 제1장에서는 연구의 필요성과 목적을 상세히 기술했으며, 제2장에서는 L-SDGs 수립 과정에서 참여를 촉진하거나 저해하는 요인을 분석했다. 제3장에서는 국내 사례 및 UN에서 제안한 가이드라인을 중심으로 참여형 접근의 구체적 과정 및 요소를 검토했다. 제2장과 제3장에서는 문헌 분석 외에도 학계 및 현장 전문가, 관련 공무원의 심층 면접을 통한 정성적 연구를 함께 진행했다. 제4장에서는 제3장까지의 연구 결과를 바탕으로 L-SDGs 수립 과정에 폭넓게 활용할 수 있는 참여형 프로세스를 제안했다.



자료: 저자 작성.

<그림 1-1> 연구의 범위와 구성

제2장

참여형 접근의 촉진 요인 분석

1. 심층 면접 대상자

참여형 접근을 촉진하는 요인을 확인하기 위하여 관련 대상자 중심으로 심층 면접을 수행했다. 심층 면접은 의사 결정 과정에서 겉으로 잘 드러나지 않는 맥락을 확인하는 데 효과적인 연구 방법이다. 연구 취지에 맞는 관계자를 추천받아 심층 면접 대상자를 찾아내는 눈덩이 표집(snowball sampling) 방법으로 L-SDGs 수립 관련 경험이 풍부한 전문가 2명, 현장 활동가 3명, 공무원 1명 등 6명을 면접했다.

전문가 2명은 L-SDGs 수립 작업에 참여한 경험이 많은 현장과 밀착된 전문가이다. 전문가 A는 중앙부처에서 지속가능발전 업무를 담당한 전직 공무원이며, 전문가 B는 지역 지속가능발전협의회(이하, 지역 지속협)에서 오랜 기간 활동해 온 현장 활동가이다. 공무원 C는 지방정부에서 L-SDGs 수립 및 이행 업무를 담당했으며, 현장 활동가 3명은 현재 지역 지속협에서 중추적 역할을 맡고 있다. 인터뷰 녹취록은 A4 용지 기준으로 총 88장에 달하며, 면접 대상자들의 익명성을 보장하기 위하여 알파벳으로 표기했다.

〈표 2-1〉 심층 면접 대상자

순번	가명	소속	직급	성별	연령 (세)	면접 일시
1	A	민간 연구소(전, 공무원)	소장	남	51	2024.4.9.
2	B	민간 연구소	센터장	남	48	2024.3.21.
3	C	시청 공무원	(전) 담당 부서 팀장	남	43	2024.3.15.

〈표 2-1〉의 계속

순번	가명	소속	직급	성별	연령 (세)	면접 일시
4	D	지역 지속가능발전협의회	사무국장	남	50	2024.1.10.
5	E	지역 지속가능발전협의회	사무국장	여	47	2024.1.30.
6	F	지역 지속가능발전협의회	사무국장	남	51	2024.4.9.

자료: 저자 작성.



자료: 저자 촬영.



〈그림 2-1〉 심층 면접 모습

2. 심층 면접 분석

참여형 접근을 촉진하거나 저해하는 요인을 파악하기 위해 심층 면접 내용을 핵심 범주와 하위 범주로 구분했다. 핵심 범주가 촉진 요인의 중심 요인에 해당한다면 하위 범주는 각 핵심 범주를 구성하는 좀 더 세부적이고 구체적인 요인이라고 할 수 있다. 따라서 핵심 범주는 다수의 하위 범주로 구성된다. 6명의 심층 면접 내용을 분석한 결과, 핵심 범주 5개와 하위 범주 17개로 참여형 접근을 촉진하는 요인을 도출할 수 있다(표 2-2 참조).

〈표 2-2〉 심층 면접을 통해 본 참여형 접근의 촉진 요인

핵심 범주	하위 범주	상세 내용
지방정부의 높은 관심과 적극적인 참여	자치단체장의 리더십	- SDGs 담당 전문 부서의 존재(컨트롤 타워 역할 수행) - 높은 SDGs에 대한 높은 이해도를 바탕으로 지방 행정과 SDGs를 연계하려는 단체장의 의지 - 단체장이 바뀌면 담당 부서 및 업무가 해체됨. 즉 단체장의 정치적 성향에 따라 정책의 변동 폭이 큼
	공무원의 책임감과 참여	- SDGs에 대한 공무원의 높은 SDGs 이해도 - 시민 참여에 우호적인 공무원의 태도 - SDGs 교육 목적의 공무원 워크숍 진행 - SDGs와 관련된 행정 부서의 적극적 참여
	연구 용역 발주 시 참여형 접근을 통한 계획 수립 명시	- 과업 지시서에 용역 업체 선정 시 이해관계자 참여와 공론화를 통한 L-SDGs 수립 포함 - 최저 입찰 방식을 지양하고, 용역 기관의 종합적 역량을 파악할 수 있는 기술 평가 지향
	적정 수준의 예산 및 기간	- 다양한 이해관계자 그룹들의 의견을 수렴하기 위해서는 워크숍 등을 운영해야 하는데, 이 과정에서 일정 부분 예산 소요 - 예산이 적고, 용역 기간이 짧은 경우 참여 과정이 일회성 이벤트 행사가 될 수 있음
민관 협력	지방정부와 지역 지속가능발전협의회 간의 역할 분담과 협력	- 지방정부의 든든한 파트너로서 역량 있는 지역 지속가능발전협의회회의의 존재 - 지역 지속가능발전협의회지속협와과 지방정부와의 협력 관계 구축 및 공동 사업을 통한 성공의 경험 - SDGs 용역 발주 단계에서부터 지방정부와 지역 지속가능발전협의회 사이협의 협의 진행 - SDGs 수립 과정에서 지방정부와 지역 지속가능발전협의회 간의 역할 분담. 예를 들면 지방정부는 행정력을 제공하고, 지역 지속가능발전협의회가 기존의 네트워크를 활용하여 포괄적인 이해관계자 그룹 결성
	지역 지속가능발전협의회회의의 역량	- 지역의 지속가능발전목표를 논의하고 실천하는 데 도움을 줄 수 있는 전문가들과의 네트워크 구축 - 전문가 그룹을 중심으로 한 지방정부 및 용역사를 대상으로 생산적인 개입 가능(일종의 컨트롤 타워 역할 수행) - 다양한 이해관계자 그룹들과의 네트워크 구축
	지방의회와 협력	- 지방의원과의 협력을 바탕으로 필요한 조례 제정 - L-SDGs 수립 과정에 지방의원이 SDGs 목표별 분과 위원회에 참여

〈표 2-2〉의 계속

핵심 범주	하위 범주	상세 내용
용역 기관의 역량	용역사의 높은 지속가능발전목표 이해도	- SDGs 및 지역사회에 대한 이 역부족 참여형 접근을 소홀히 하며 연구 용역 전반의 질 저하 - 반면에 이해가 높고 참여형 접근에 노하우를 갖춘 용역 기관을 선정할 경우, 좋은 과정과 결과물을 이끌어 낼 수 있음
	교육 역량	- 공무원 및 이해관계자 그룹을 교육할 수 있는 교육 역량, 즉 교육을 통한 행정과 이해관계자 그룹 설득 역량
	중개자(매개자) 역할 수행	- 행정과 이해관계자 그룹 및 시민을 연결하는 역할 수행 - 논의된 내용을 행정에 전달하고, 설득하는 역할 수행
질 높은 속의 공론장 구축	다양한 이해관계자 그룹의 참여	- 지역 실정에 적합한 이해관계자 그룹 구성. - 다양한 이해관계자 목적에 맞게 논의를 진행할 수 있는 분위기 및 공간 조성
	이해관계자 그룹의 사전 학습 및 복수의 워크숍 진행	- 교육을 통해 SDGs 수립 과정이 단순한 민원 제기의 공간이 되지 않도록 유도 - 지역사회 현안 정보 제공 - 속의 공론화의 목적 공유 - 복수의 워크숍을 통해 의견 수렴을 넘어서 상호 합의 가능한 속의 공론장이 될 수 있도록 유도 - 형식적인 일회성 행사가 아닌 단계별 공론장 운영 - 이해관계자들이 참여하기 편한 시간 계획(평일 낮 시간 지양)
	속의 과정에서 나온 의견 합의 및 반영	- 속의 과정에서 참여자들 간의 합의 형성(문서화) - 속의 과정에서 나온 이해관계자들의 의견을 실제 계획에 적극 반영하도록 함
	SDGs의 지역화 추구	- 획일성을 벗어나 지역의 특성을 반영하기 위한 노력의 정도
지역사회의 경험과 역량	강한 시민사회	- NGO 및 시민 활동이 활발하고, 지방정부에 미치는 영향력이 강한 시민사회의 전통이 있는 지역사회 - 특정한 역사적 경험을 통해서 시민 참여 및 민주주의 전통이 강한 지역사회
	지역 내 역량 있는 전문가 집단의 존재	- SDGs 이해도가 높고 영향력 있는 전문가의 존재 여부 - 역량 있는 전문가들이 방향성을 제시하고 높은 지역회 이해도를 바탕으로 관련 연구 수행
	지역사회의 공감대	- 급속한 산업화로 인한 환경의 오염 및 변화에 대한 공동의 경험, 그에 따른 정책 전환의 공감대 형성

자료: 저자 작성.

가. 지방정부의 높은 관심과 적극 참여

심층 면접 결과 ‘지방정부의 높은 관심과 적극적인 참여’가 참여형 접근을 촉진하는 중요한 요인으로 나타났다. 구체적으로는 자치단체장의 리더십, 공무원의 책임감과 참여, 연구 용역 발주 시 참여형 접근 강조, 그리고 계획 수립에 필요한 적정 수준의 예산과 기간 등이 참여형 접근을 촉진하는 데 기여한 것으로 보인다. 예를 들어 L-SDGs 이해도가 높은 단체장은 L-SDGs 전담 부서를 새롭게 설치하여 컨트롤타워 역할을 맡기고, 전담 부서를 중심으로 필요한 행정력과 예산을 동원하는 한편 지역 지속협 및 시민사회와의 협력을 강화했다. 이러한 단체장의 리더십은 공무원들의 책임감을 높이고, 이해관계자들이 우호적으로 참여하려는 태도를 형성하는 데 긍정적인 영향을 미쳤다.

당시에 단체장님이 ……전환을 선언하면서 정책을 반영하기 시작했고, 당연히 그러다 보니까 예산이라든가, 인사 조직, 어떤 시보다 행정 내부에서의 포선이 늘어날 수밖에 없었고, 또 한편으로는 그에 발맞춰서 협조 내지는 어떤 협력하는 시민사회 그룹이 많이 성장할 수 있는 계기가 되기도 했습니다.³⁾

당시에 담당하셨던 기획예산과장님도 그런 부분에 의지가 굉장히 강하셨습니다. 그래서 웬만한 건 저희 제안을 다 받아서 오히려 더 깊이 있게 진전시켜 주신 부분들이 있습니다. ……우리 시가 인구도 늘어나고 도시 규모가 계속 확장되는 상황에서 ‘지속가능성을 반드시 고려해서 설계해야 된다’라는 제안을 드렸는데…… 기획예산과장님이란 같이 시장님을 찾아뵈는 거죠. 그랬더니 시장님도 원하는 만큼 서포트해 주겠다. 그래서 기획예산과장한테 확실하게 역할이 주어지게 하시고 저도 여러 우리 시…… 용역에 참여는 해봤지만 이렇게 조직이 잘돼서 운영된 건 처음이었습니다.⁴⁾

나. 원활한 민관 협력

‘원활한 민관 협력’도 참여형 접근을 촉진하는 주요 요인 중 하나이다. 특히 지역 지속협은 L-SDGs 수립 과정에서 중요한 역할을 수행했다. 거버넌스 조직인 지속협은 오랜 기간 관련 활동을 통해 높은 L-SDGs 이해도를 갖추고 있을 뿐만 아니라 지역 내 다양한 이해관계자

3) 심층 면접 C(43세, 남)(2024.3.15).

4) 심층 면접 F(51세, 남)(2024.4.9).

및 전문가들과의 네트워크를 구축하고 있다. 이러한 지속협의 역량은 지방정부의 파트너로서 민관 협력을 강화하여 참여형 접근을 촉진하는 경향을 보였다. 예를 들어 ○○시에서는 L-SDGs 수립 초기 단계인 용역 발주부터 지방정부와 지역 지속협이 공동으로 과업 지시서의 방향을 설정하고, 어떻게 이해관계자들을 참여시키고, 교육하고, 효과적인 숙의 과정을 설계할 것인가를 충분히 논의했다. 따라서 실제 과업이 시작되었을 때 지방정부는 필요한 행정력을 동원할 수 있었고, 지역 지속협은 그동안 시민사회 활동을 통해 축적해 온 전문가 및 이해관계자 네트워크를 활용하여 세부 목표에 적절한 이해관계자 그룹을 구성할 수 있었다. 지역 지속협은 L-SDGs 수립 과정에서 지방정부의 중요한 파트너인 동시에 지방정부와 시민사회를 연결하는 중요한 행위자이다. 그리고 지방의원의 L-SDGs 수립 과정 참여는 이해관계자들에게 L-SDGs 계획 수립의 신뢰도와 숙의 과정의 질을 높이는 데 긍정적 영향을 미쳤다.

○○(시)는 이미…… 행정하고 굉장히 많이 결합돼 있어요. 그러니까 저희가 SDGs…… 연구할 때만 해도 한 10개 넘는 (행정) 부서하고 공동 사업을 하고 있었거든요. 그래서 행정하고는 특별하게 문제 있을 게 없었죠. 오히려 저희가 하자는 대로 거의 이 사업이 추진됐죠.⁵⁾

시민사회, 행정(지방정부) 간의 신뢰 관계가 구축되어 있어서 저희는 과업 지시서를 만드는 과정까지도 서로 조정을 다 했습니다. 시에서 낸 과업이지만 내용을 수정해서 시민들이 참여할 수 있는 참여형 프로세스에 관한 내용을 담았어요. …… 과업 지시서 단계부터 협력했던 게 시민들의 효능감을 높이는 데 도움이 되었던 거 같아요.⁶⁾

SDGs를 하려고 할 때 든든한 파트너가 있었던 게…… 지방 의제 21에서 지속가능발전협의체로 전환되면서…… 규모가 상당히 커지고 당시 활동을 많이 해 오던 사회단체에 중진 이상급 분들이 많이 참여해 주셨어요. 어떻게 보면 행정은 조금 미숙할 수도 있었는데 정책적 리더십이라든가, 외부에서 지속협을 비롯한 끊임없는 영향력이나 보완을 해 주는 것들이 있었고…….⁷⁾

5) 심층 면접 E(47세, 여)(2024.1.30).

6) 심층 면접 F(51세, 남)(2024.4.9).

7) 심층 면접 C(43세, 남)(2024.3.15).

다. 용역 기관의 역량

L-SDGs 수립 과정에서 실제 이해관계자들이 참여하는 속의 공론장을 운영하는 것은 용역 기관이다. 심층 면접에 참여한 다수의 관계자는 용역 기관의 역량이 참여형 접근을 촉진하는데 중요한 요소임을 강조했다. 이들의 의견에 따르면 자치단체장의 리더십이나 공무원의 관심이 부족한 경우에도 용역 기관의 역량이 이를 보완하여 참여형 접근을 활성화할 수 있다는 것이다. 따라서 높은 L-SDGs 이해도와 풍부한 참여형 접근 경험을 갖춘 용역사를 선정하는 것이 중요하다. 다시 말해 용역 기관을 잘못 선정하면 객관적으로 좋은 조건에서도 원하는 만큼의 성과를 달성하지 못할 수 있다.

그 용역만 죽자고 하는 애들만 들어왔으면 더 질이 떨어진 보고서가 나올 수도 있다는 생각이 들어요. 그런 것들이 ○○에서도 발생했고, 지금 ○○도 용역 중인 데 그 연구하는 애들이 쉽게 말하면 R&D 사냥꾼들이 자료만 달라고 하는 거야. ……어떤 참여 절차라든지 이런 것들은 거의 없는 거죠.⁸⁾

심층 면접 참여자들은 용역 기관의 역량 중 특히 이해관계자 및 공무원을 대상으로 하는 교육 역량을 강조했다. 그들은 SDGs 및 속의 과정 이해도가 낮은 참여자들이 참여형 접근을 민원 제기나 지방정부 성토의 장으로 오해할 수 있다는 점을 지적했다. 또 공무원의 L-SDGs 이해도가 낮으면 민관 협력을 저해할 뿐 아니라 계획이 형식적으로 수립될 위험성이 있다는 것이다. 따라서 사전에 이해관계자와 공무원을 대상으로 프로젝트의 목적을 정확히 전달하고 설득하는 학습 과정이 필요하고, 이를 용역 기관이 원활하게 수행할 수 있어야 한다는 것이다.

저희가 좋은 의견을 모아 내려고 하니까 참여하는 시민들의 학습 과정이 제일 중요해요. ……제일 큰 문제가 그냥 민원의 장, 성토장이 되는 사람으로 하는 경우가…… 왜냐하면 시민들은 그렇게 시정 책임자한테 무슨 얘기를 할 기회가 많지 않기 때문에, 그런 자리가 만들어지면 성토 대화가 되고, 내 주장을 얘기하는 기회가 돼 버리기 때문에 이 용역이 다루려고 하는 주제가 뭔지, 우리가 여기서 찾고자 하는 목표가 뭐고 방향이 뭔지를 사전 학습을 충분히…….⁹⁾

8) 심층 면접 D(50세, 남)(2024.1.10).

9) 심층 면접 F(51세, 남)(2024.4.9).

라. 질 높은 속의 공론장 구축

참여형 접근의 성공을 위해서는 질 높은 속의 공론장 운영이 필수이다. 이를 위해서는 먼저 지역 실정에 맞는 이해관계자 그룹을 상향식 접근으로 구성해야 한다. 이렇게 구성된 이해관계자 그룹을 대상으로 사전 공동 학습을 진행해 L-SDGs 수립 과정이 단순한 민원 제기의 장이 되지 않도록 유도하며, 특정한 이해관계자나 집단의 의견이 과도하게 반영되지 않도록 주의해야 한다. 또 속의 토론회는 일회성 행사로 한정하지 않고, 여러 차례에 걸쳐 진행함으로써 상호 합의를 끌어낼 수 있는 공론장을 만드는 것이 중요하다. 그리고 다양한 이해관계자가 참여할 수 있도록 일정 조율에 세심한 주의를 기울여야 한다. 예를 들어 토론회를 평일 낮에만 개최한다면 학생이나 직장인의 의견을 반영하기 어려울 수 있다. 마지막으로 속의 공론장에서 도출한 합의를 계획 수립 과정에 적극 반영하여 참여자 개개인이 자신의 의견이 실제로 영향을 미치고 있다는 효능감을 느낄 수 있게 하는 것도 중요하다.

결국 참여형 프로세스에서 시민들이 부정적인 생각을 하는 가장 큰 이유는 자신들이 그런 테이블에 참여해서 얘기가 반영되고 실행되는 게 굉장히 중요한데 사실 그런 경험을 거의 갖고 있지는 못하거든요. 시민들 처지에서 그냥 나와서 얘기를 하는데 계획은 계획대로 하고, 그건 하나의 형식적 절차에 그치는 경험을 너무나 많이 했기 때문에…… (자신들의 의견이 계획에 반영되면-저자 첨부) 참여했던 사람들이 지금도 이 계획을 챙긴다는 거. 자기가 얘기했던 것들이 이 안에 다 반영이 됐기 때문에…….¹⁰⁾

행정 주관으로 공청회를 하거나 시민 의견 수렴을 할 때 주로 낮 시간대에 했습니다. 주중에 하는 경우도 많았고요. 그렇게 되면 대부분의 이해 당사자가 참여할 수 없는 시간이라서 문제가 되었습니다. ……주민 의견을 수렴하는데 주말에 하거나 저녁에 하는 시간 안배 그리고 타임테이블을 만들어서 언제 어느 시점에 뭔가를 한다는 걸 시민들이 인식하도록 하는 게 굉장히 중요하고요.¹¹⁾

10) 심층 면접 F(51세, 남)(2024.4.9).

11) 심층 면접 A(51세, 남)(2024.4.9).

마. 지역사회의 공동 경험과 역량

거시적 차원에서 지역사회의 공동 경험과 시민사회의 역량 또한 영향을 미친 것으로 나타났다. 한 심층 면접 참여자는 지역사회의 공감대를 강조하였다. 이 심층 면접자가 거주하는 지역은 1990년대 이후 급속한 산업화 과정을 거치면서 어촌에서 산업도시로 변모했으며, 이 과정에서 발생한 환경문제가 지역의 주요한 사회 이슈로 떠올랐다. 이로 인해 지속가능성 논의가 지역사회 내에서 폭넓은 공감대를 얻을 수 있었다는 것이다. 또 시민사회의 주요 행위자인 NGO와 시민 활동이 활발하고, 민주적 시민 참여 전통이 강한 지역사회, 지역 내 역량 있는 SDGs 전문가를 보유한 지역사회에서 참여형 접근이 더 활발한 것으로 보인다.

한 20여 년 전부터 급속히 개발됐는데 더 거슬러 올라가면 아주 오랫동안 해안가 지역…… 우리나라 방조제 개발 사업이 중점적으로 되면서 간척 사업이 대표적으로 일어나는 곳이에요. 새만금보다 먼저 시작했고 단일 지자체에는 유일하게 3개가 되는 간척 사업 방조제가 있는 곳이에요…… 그러다 보니 또 해안가에 인접한 지리적 특성으로 화력발전소 같은 것들도 생기고 그러니까 산업단지도 다른 지역에 비해 일찍 생기고…… 갑작스러운 산업화 그런 정책적인 변화가 일어나다 보니까 지역 주민들 사이에…… 환경이라든가, 이주민과의 갈등이라든가, 급속한 개발 속에서의 파괴되는 공동체 정신 이런 것들을 우려하는 모습…… 기대감 속에서 급속히 개발 추진을 하는 성향도 있었는데 과연 그 속에는 어떤 방향성을 갖춰야 할 것인가……
…¹²⁾

○○ 지역의 ○○ 교수님처럼 지역의 SDGs를 연구해 주는 분이 있으면 좋겠어요. ……지역에서 관련 대화를 나누려고 해도 부를 사람이 없는 거예요. 그러니까 다른 지역에서 부르게 되고, 그런 분들도 매번 부르는 분들만 부르게 되는 거 같아요. SDGs를 지역에 어떻게 뿌리내리게 할까 많이 고민하는데 저는 이론적 기반도 중요하다고 생각합니다. ……연구자들이 개념을 정립해 주고, 방향성을 제안해 주면 그런 것들을 지역사회에서 토론을 통해 정할 수 있다고 생각해요.¹³⁾

12) 심층 면접 C(43세, 남)(2024.3.15).

13) 심층 면접 D(50세, 남)(2024.1.10).

제3장

국내 사례 및 UN DESA·UNITAR 가이드라인 분석

1. 국내 사례

가. 국가 지속가능발전목표(K-SDGs)

2015년 9월 25일, 미국 뉴욕에서 개최된 UN총회에서 UN-SDGs가 채택된 이후 국제 흐름에 부응하고 한국의 현실에 맞는 국가 지속가능발전목표(K-SDGs) 개발의 필요성이 대두됐다. 그 결과 환경부 지속가능발전위원회를 중심으로 관련 계획을 수립했고, 2018년 12월 말 K-SDGs를 발표했다.¹⁴⁾ K-SDGs 수립 과정을 살펴보면 단순히 행정 부처에서 먼저 계획을 수립하고 전문가와 국민의 의견을 수렴하는 하향식(top-down)이 아니라, 주요 이해관계자 그룹(K-MGoS: Korea Major Groups and other Stakeholders)과 시민이 참여하고 민·관·학이 협력하는 상향식(bottom-up)으로 추진했다.¹⁵⁾

먼저 14개 분야(빈곤 퇴치, 농업 발전, 보건 증진, 교육, 여성 역량 강화, 물 위생 관리, 기후변화 대응, 경제성장, 지속가능 도시 구축, 지속가능 소비 생산 증진, 해양 보전, 육상 생태계 보전, 사회제도 구축, 글로벌 파트너십 강화 등)의 전문가 총 192명이 참여하는 민·관·학 공동 작업반(민 87명, 관 72명, 학 33명)을 구성했으며, 관계 부처의 공무원까지 포함하면 그 규모가 429명에 이른다.¹⁶⁾

이 공동 작업반을 중심으로 일반 국민과 이해관계자 그룹이 토론할 수 있는 초안을 만들고 이후 이들의 의견을 통합했다.¹⁷⁾ 이해관계자 그룹은 한 달간의 대국민 공개 모집을 통해

14) 환경부 보도자료(2018.12.24).

15) 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.11.

16) 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.12.

14개 분야(여성, 청소년, 농민, 노동자, 산업, NGO, 과학기술, 지방정부, 교육 및 학계, 장애인, 지역공동체, 이주민, 동물 복지, 청년)로 구성했다.¹⁸⁾ 여기에는 90개 기관의 대표와 국민 42명 등 총 132명의 이해관계자가 참여했다.¹⁹⁾ 이해관계자 그룹을 보면 장애인, 농민 등 전통적인 사회적 취약 계층뿐 아니라 최근 국내에서도 큰 폭으로 증가하고 있는 국제 이주민, 미래 세대에 해당하는 청소년과 청년, 그리고 비인간 존재인 동물(동물 복지)까지를 포용하고 있다.



자료: 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.11.

〈그림 3-1〉 K-SDGs의 추진 체계

환경부는 목표 수립 과정에서 지역별 순회 토론회 및 국민 대토론회, 일반 국민을 대상으로 한 설문 조사, 온라인 플랫폼을 활용한 사회적 공론화 과정을 충실하게 수행하였다. 지역별 순회 토론회에는 지역 주민 1,000여 명이 참여하였고, 국민 대토론회도 2회에 걸쳐 진행했다. 600여 명이 참여한 제1차 국민 대토론회에서는 14개 이해관계자 그룹의 발표와 함께

17) 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.12.

18) 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.13.

19) 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.13.

자유 토론이 이루어졌다.²⁰⁾ 1차 국민 대토론회에서는 K-SDGs의 구체적인 내용과 수립 과정, K-MGoS의 의견 반영 계획 등을 논의했다. 400여 명이 참여한 2차 국민 대토론회는 관계 부처에서 작성한 K-SDGs 세부 목표의 목표치와 이행 계획과 관련해 민·관·학 공동 작업반과 국민이 직접 의견을 제시하는 타운홀미팅 방식으로 진행했다.²¹⁾ 이 외에도 1,000여 명을 대상으로 두 차례 국민 인식도 조사를 수행했다.²²⁾ 이러한 상향식 참여 방식을 통해 UN-SDGs에는 포함되지 않은 지표 122개(전체 지표의 약 57%)를 선정하는 등 한국적 특성을 반영한 세부 목표와 지표를 설정하였다.²³⁾

나. 제2차 서울특별시 지속가능발전 기본 계획 및 이행 계획

서울특별시는 2019년에 『제2차 서울특별시 지속가능발전 기본 계획(2020-2024)』을 수립했다. 이 계획은 2017년 부서 중심으로 수립한 제1차 계획과는 다르게 주요 이해관계자 그룹을 설정하고, 다양한 방식으로 그들의 의견을 수렴하여 수립했다. 제2차 계획은 “다양한 시민의 목소리를 담아 보다 종합적이고 체감도가 높은 미래 지향적인 제2차 지속가능발전 계획”, “시민 실천을 통한 계획 이행”²⁴⁾ 방향으로 설정했다. 서울시는 계획 수립 단계부터 이행에 이르는 전 과정에서 시민 참여의 중요성을 강조했다.

서울시는 UN-SDGs에서 제안한 주요 이해관계자 그룹을 기본으로 하여 지역의 실정을 반영한 ‘서울시 지속가능발전 주요 이해관계자 그룹(서울-MGoS)’을 구성했다. 주요 이해관계자 그룹에는 노동조합, 장애인, 농부, 거주 외국인, 여성, 자원봉사자, 고령자, 소상공인·기업, 마을·자치구, 민간단체, 청(소)년, 전문가 등이 참여했으며, 각 그룹의 특성을 고려하여 <표 3-1>과 같은 다양한 의견 수렴 방식을 활용했다.

20) 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.14.

21) 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.14.

22) 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.15.

23) 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.16.

24) 서울연구원(2020), p.69.

〈표 3-1〉 서울시 이해관계자 그룹 의견 수렴 방식

서울시 지속가능발전 MGoS	의견 수렴 방식					
	공청회· 토론회	FGI·FGD	자문회의	면담	서면 자문	온라인
노동조합				○		
장애인				○		
농부				○		
거주 외국인		○				
여성	○					○
자원봉사자	○					○
고령자	○					○
소상공인·기업	○				○	○
마을·자치구	○	○	○			○
민간단체		○	○		○	
청(소)년	○	○				
(분야별) 전문가		○			○	

자료: 서울연구원(2020), p.82를 바탕으로 저자 재구성.

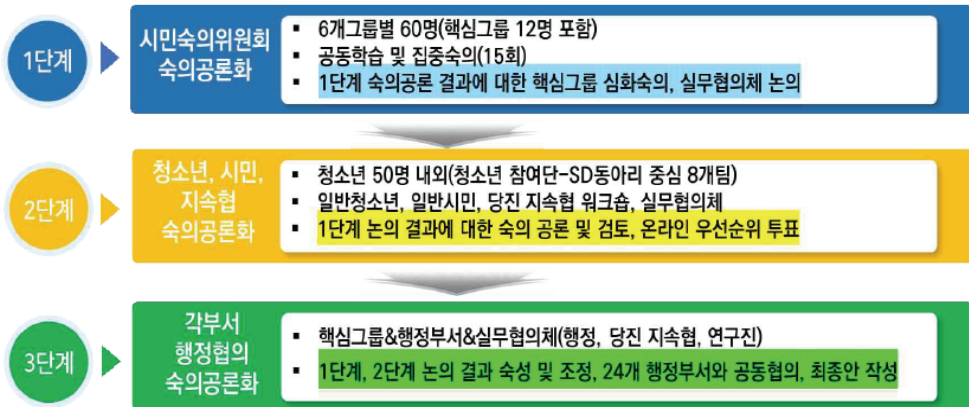
우선 서울시 주요 이해관계자 그룹에 참여하는 (분야별) 전문가를 대상으로 초점 집단 면접(FGI) 및 서면을 통해 제1차 계획의 평가를 알려 주고, 제2차 계획 수립 과제와 관련한 의견을 종합하여 분야별 키워드와 우선순위를 도출했다. 이후 시민 공청회·토론회를 개최하여 여성, 자원봉사자, 고령자, 소상공인·기업, 마을·자치구, 청(소)년 등 다양한 이해관계자 그룹의 의견을 수렴했다. 그리고 시민 공청회에 참여하기 어려운 이주민, 어린이·청소년 등을 대상으로 별도의 FGI·초점 집단 논의(FGD)를 실시하고, 노동조합, 장애인, 농부를 대상으로는 소규모 면담을 진행했다. 이 외에도 오프라인 의견 수렴을 보완하기 위하여 서울 시민 1,000명을 대상으로 지속가능발전 정책 관련 온라인 설문 조사를 실시하여 계획 수립에 활용했다.

다. 2045 당진시 지속가능발전 기본 전략 및 추진 계획

충청남도 당진시는 2017년 지역 시민사회와 협력하여 『2035 지속가능발전 기본 계획』을 수립한 바 있다. 2020년에는 숙의 공론화 과정을 통해 계획 수립부터 평가까지 시민이 참여하는 ‘2020 당진시 지속가능발전 보고서’를 발간했다. 2022년 제정된 ‘당진시 지속가능발전 기본 조례’에서는 당진시의 지속가능발전 정책 거버넌스 구축과 이해관계자 참여를 제도적으로 보장하고 있다. 이러한 경험과 조례에 근거하여 2023년에는 「지속가능발전 기본법」 체계에 맞춰 『2045 당진시 지속가능발전 기본 전략 및 추진 계획』을 수립했다.

당진시는 지역의 다양한 이해관계자 그룹(여성, 아동·청소년, 청년, 노인, 장애인, 이주민, 시민단체, 농민, 노동자와 노동조합, 기업 및 산업계, 사회적 기업, 과학기술계, 학계 및 교육계, 자원봉사자, 중간 지원 조직, 행정 등)을 구성하고, 이를 ‘시민숙의위원회’라고 칭했다.²⁵⁾ 계획 수립 과정에서는 당진시, 당진 지속협, 연구진(용역 기관)으로 이루어진 실무 협의체를 운영하여 시민 참여 및 숙의 공론장 운영 방안을 논의했다. 당진시의 숙의 공론화 과정은 <그림 3-2>와 같이 크게 세 단계로 구분된다. 1단계인 시민숙의위원회 숙의 공론화에는 목표별로 6그룹, 60명이 참여하여 목표별 현안과 쟁점, 추진 과제 등을 논의하고, 핵심 그룹(12명)에서 그 의견을 정리하고 조율하여 당진시 SDGs 지표 및 추진 계획 등을 도출했다. 이 과정에서 공동 학습 및 토론회를 총 15회 진행했다. 2단계에서는 미래 세대라고 할 수 있는 청소년을 포함하여 일반 시민, 당진 지속협 위원들이 참여하는 토론회를 13회 개최했다. 3단계에서는 1단계와 2단계 논의 결과를 바탕으로 시민숙의위원회 핵심 그룹 및 당진시의 24개 행정 부서가 참여하는 토론회를 통해 기본 계획을 최종 확정했다.

25) 당진시, 사회혁신연구소(2023), p.2, p.199.



자료: 당진시, 사회혁신연구소(2023), p.205.

〈그림 3-2〉 당진시 숙의 공론화장 단계별 흐름

당진시의 사례에서 주목할 만한 특징은 지속가능발전에 관한 지방자치단체의 이해도가 높다는 데 있다. 이러한 이유는 당진시가 SDGs를 매년 부서의 주요 업무 계획과 연계하고, SDGs 관련 공무원 교육을 정례화하여 간부 공무원의 직무 평가에도 반영했기 때문이다.²⁶⁾ 계획 수립 과정에서는 목표별 담당 부서, 시민숙의위원회의 핵심 그룹, 실무 협의체(전담 부서·지속가능발전협의회·연구진)가 계속 소통하면서 숙의 공론장을 운영했다.²⁷⁾ 당진시 SDGs 수립 과정의 또 다른 주요 특징은 미래 세대인 청소년의 적극적인 참여에 있다. 당진시는 사전 조사를 통해 청소년의 관심사를 파악하고 지역 교육청과 협력하여 청소년의 참여도를 높였다.²⁸⁾ 이러한 과정을 통해 당진시는 지역적 특성을 반영하고 다양한 이해관계자의 의견을 수렴한 당진시 SDGs 계획을 수립할 수 있었다.

26) 심층 면접 C(43세, 남)(2024.3.15).

27) 당진시, 사회혁신연구소(2023), p.205.

28) 심층 면접 C(43세, 남)(2024.3.15).

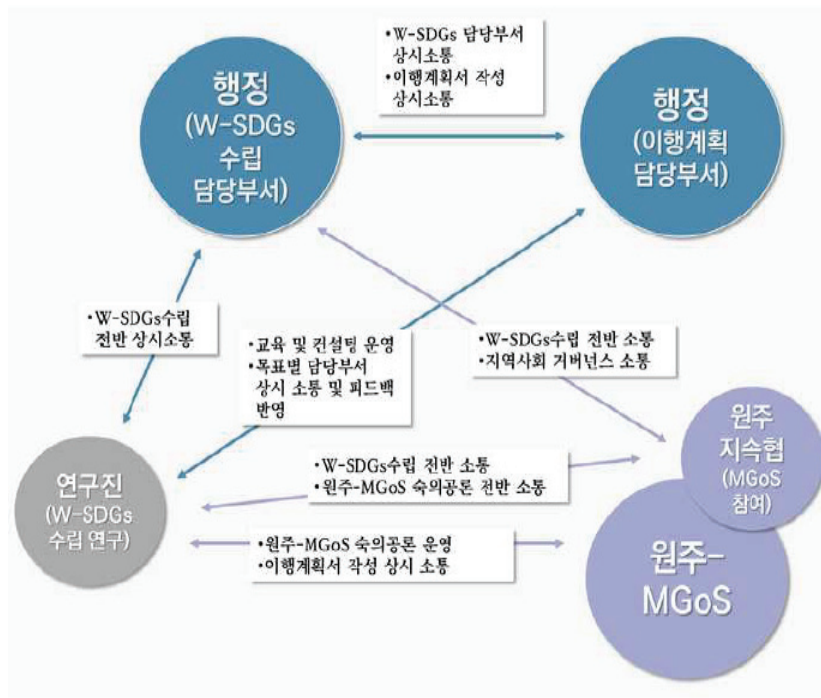
라. 2040 원주시 지속가능발전 기본 계획 및 이행 계획

원주시는 우리나라 협동조합 운동의 발상지로서 지역의 시민사회가 일찍부터 활성화된 곳이다. 2022년에 원주시, 원주 지속협, 연구진(용역 기관)이 협력하여 『2040 원주시 지속가능발전 기본 계획 및 이행 계획』을 수립했다. 구체적인 용역의 내용을 담은 과업 지시서 작성 단계부터 원주시와 원주 지속협은 긴밀한 협력 관계를 유지했다.²⁹⁾ 참여형 접근을 위하여 주요 이해관계자 그룹으로 시민숙의위원회³⁰⁾를 구성하고, 지속가능발전목표를 기준으로 이들을 6개 그룹으로 나누어 운영했다. 그룹별로 관련 논의를 진행하고, 이후 이를 조정하고 조율하여 최종안을 도출하였다.³¹⁾ 숙의 토론회는 온라인과 오프라인의 혼용 방식으로 진행했다. 시민숙의위원회에서 목표와 중점 과제를 도출한 후 이를 이행하기 위한 세부 사업 과제를 선정했고, 해당 세부 사업의 이행 계획은 원주시 담당 부서에서 정리하여 다시 시민숙의위원회에 전달했다. 시민숙의위원회는 제출된 내용을 검토하고 원주시에서 다시 수정하고 보완하는 과정을 거쳤다.

29) 원주 지속가능발전협의회 사무국장(2024.4.9), 면담.

30) 시민숙의위원회에 참여한 위원들의 조직은 다음과 같다. 한림대학교(사회 혁신 경영), 원주가톨릭종합사회복지관, 원주기후변화대응교육연구센터, 강원도사회적경제지원센터, 강원환경운동연합, 원주시농민회, 환경영향평가사, 건강보험협심사평가원, 원주푸드종합센터, 원주창의문화도시지원센터, 상지대학교(평생교육융합), 상지대학교(사회적경제), 원주진로교육센터새움, 연세대학교(국제관계), 유비이엔텍도시재생본부, 원주생명농업, 가톨릭관동대학교(지리교육), 한국문화관광연구원(관광두레사업단), 원주지속가능발전협의회, 대한적십자사(인도법연구소), 원주청년생활연구회, 원주의료복지사회적협동조합, 강원인적자원개발위원회, 샘마루초등학교, 원주푸드협동조합, 도서시출판 이음, 위드커뮤니티협동조합, 원주시도시재생지원센터, 상지대학교(문화콘텐츠), 그린에너지협동조합, 한라대학교(건축학), 원주여성민우회, 밥상공동체종합사회복지관, 무위당사람들(원주시, 사회혁신연구소, 2022, p.167).

31) 원주시, 사회혁신연구소(2022), p.168.



자료: 원주시, 사회혁신연구소(2022), p.173.

〈그림 3-3〉 원주 SDGs 수립 과정의 소통 구조

〈그림 3-3〉은 원주시 SDGs 수립 과정에서 이뤄진 행위자들 사이의 소통 구조를 보여 준다. 원주시, 연구진(용역 기관), 원주 지속협, 원주-MGoS의 역할 분담과 함께 긴밀한 소통이 이루어졌다. 원주시는 기획예산과 내에 지속가능발전TF를 구성하여 필요한 행정력을 지원했다. 원주 지속협은 그간 축적한 시민사회 네트워크를 활용하여 원주-MGoS 구성을 지원하고 원주시와 연구진 사이를 조율했다. 한편 용역 기관은 숙의 공론화 과정을 진행하고, 토론 과정에서 나온 정보를 원주시에 전달하여 담당 부서와 의견을 조율하는 임무를 수행했다.

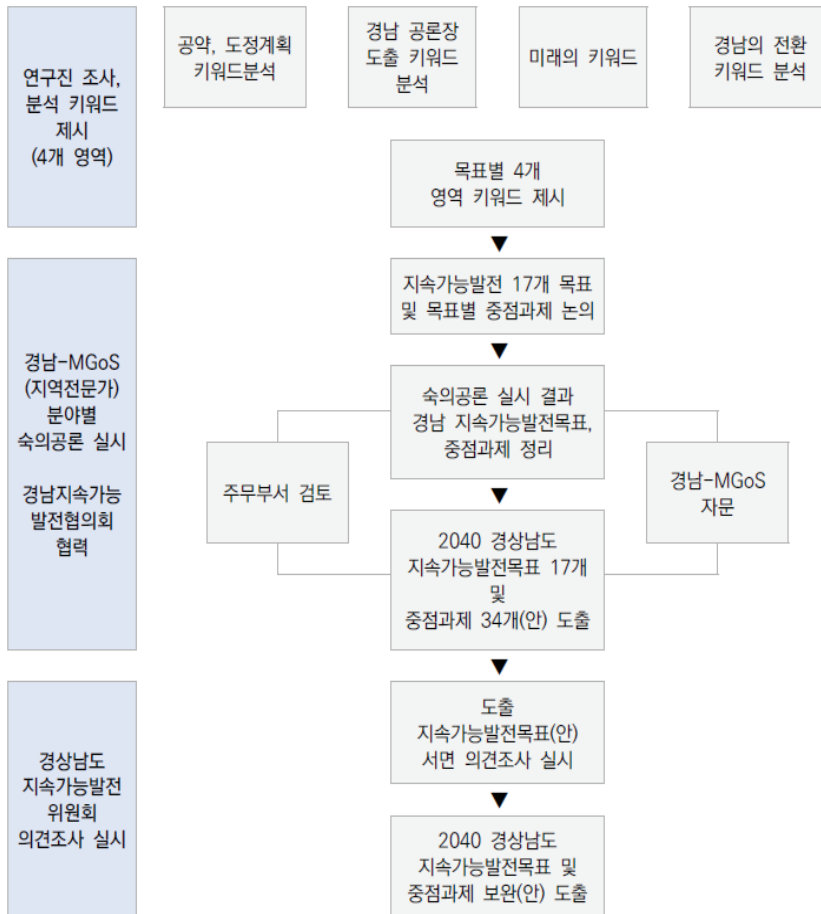
마. 경상남도 지속가능발전 기본 계획(2021-2040)

2020년에 제정된 ‘경상남도 지속가능발전 기본 조례’에 따라 2021년 지속가능발전 기본 계획을 수립하기 위한 연구가 진행됐다. 이 계획은 행정 및 지역의 다양한 이해관계자 그룹(경남-MGoS), 경상남도 지속가능발전위원회가 참여하여 L-SDGs를 수립하는 협력 거버넌스 방식으로 추진했다. 특히 민·관·산·학의 지역사회 전문가 및 오피니언 리더를 중심으로 수립했다는 점이 독특하다.³²⁾

2021년 계획 수립 과정에서 경상남도는 도내 SDGs 17개 분야의 전문가 38명을 섭외하여 6개 그룹으로 나누었다.³³⁾ 이렇게 구성된 이해관계자 그룹(경남-MGoS)은 ‘지역 전문가 숙의단’으로 공식화했다. 숙의 공론장 개최에 앞서 연구진과 경남 지속협은 숙의 공론장 가이드를 제작하여 배포했다. 약 한 달간 3차에 걸쳐 온·오프라인 숙의 토론회를 13회 진행했다. 대면으로 진행한 1차 숙의 토론회에서는 6개 그룹에서 SDGs 7개 목표를 놓고, 2차에서는 나머지 10개 목표를 놓고 그룹별로 자유롭게 논의했다. 이후 1, 2차 토론회에서 도출한 목표와 중점 과제를 전체 그룹이 공유했으며, 마지막 3차 토론회에서는 경남 SDGs 17개 목표와 34개 중점 과제를 도출했다. 이렇게 수렴한 의견은 담당 행정 부서가 참여하는 실무 협의에서 논의했다. 이후 경상남도 지속가능발전위원회 위원 30명을 대상으로 온라인 서면 조사를 진행하여 의견을 더 수렴한 후 2040 경상남도 지속가능발전목표를 최종 수립했다.

32) 경남공익활동지원센터, 경남대학교, 경남사회경제통합지원센터, 경남여성단체연합, (전)경남여성단체협의회, 경남지속가능발전협의회, 경남친환경연합사업단, 경남환경교육네트워크, 경남YMCA협의회, 경상국립대학교, 경상남도기후환경네트워크, 경상남도다문화가족지원센터, 경상남도자원봉사센터, 고성군도시재생지원센터, 김해시도시재생센터, 김해여성의회, 마산만 특별관리해역 민관산학협의회, 마산창원여성노동자회, 마창진 환경운동연합, 목적가치창업컨설팅, 미세먼지해결시민본부, 사회적기업 애기똥풀, 인제대학교, 전국농민회총연맹 부산경남연맹, 주거복지재단 LH따뜻한경제지원센터, 지리산권시민단체협의회, 지속가능미래연구소, 진주우리먹거리협동조합, 창원YMCA, 창원대학교, 창원여성의회, 초록우산어린이재단, 통영지속가능발전협의회, 한국에너지공단 경남지역본부 등 34개 기관 단체의 전문가들로 구성되었다(경상남도, 사회혁신연구소, 2021, p.ii).

33) 이하 경상남도, 사회혁신연구소(2021), pp.8-10, pp.130-141을 바탕으로 저자 작성.



자료: 경상남도, 사회혁신연구소(2021), p.130.

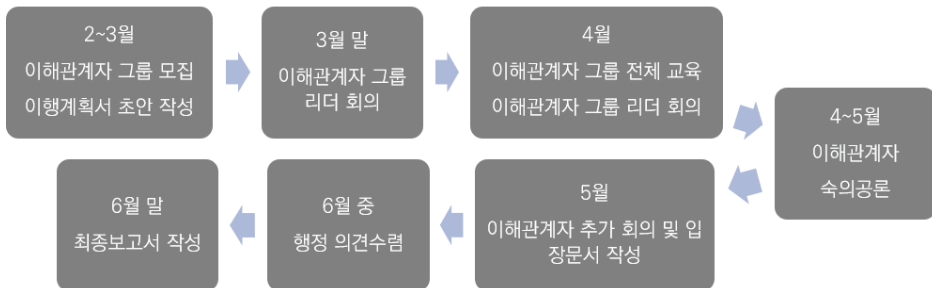
〈그림 3-4〉 경상남도 지속가능발전목표 의견 수렴 과정

바. 2022 서울특별시 서대문구 지속가능발전 이행 계획

2019년 서울 서대문구는 전문가 자문과 타 지방자치단체 사례 연구를 통해 『서대문구 지속가능발전 기본 계획』을 수립했다. 이 계획은 분야별 전문가 그룹의 의견은 충분히 반영했으나 지역의 다양한 이해관계자 그룹의 의견이 반영되지 않았다는 한계가 있었다. 서대문구는 이러한 시행착오를 교훈 삼아 『2022 서대문구 지속가능발전 이행 계획』을 수립하는

과정에서 속의 공론장을 운영하며 다양한 이해관계자들의 참여를 보장했다.

서대문구는 11개 이해관계자 그룹(여성, 아동·청소년, 청년, 노인, 장애인, 이주민, 노동자·노조, 시민단체, 기업·산업계, 교육·학계, 자원봉사자 등)을 설정하고, 총 100여 명의 이해관계자를 공개 모집했다. 이해관계자 그룹을 구성할 때 외국인이 많이 거주하는 서대문구의 특성을 고려하여 이주민 그룹도 포함했다.³⁴⁾ 이후 서대문구와 연구진이 이행 계획서의 초안을 작성하고, 11개 그룹에서 리더 1인씩 총 11명을 선정하고 이 리더들이 참여하는 별도의 회의와 이해관계자 그룹 전체를 대상으로 하는 교육도 진행했다. 서대문구의 속의 공론장은 ‘이해관계자 그룹별’과 이들이 모두 참여하는 ‘전체 회의’ 두 가지 형태로 진행되었으며, 참가자들은 총 세 차례 이상의 속의 토론회 과정에 참여했다.³⁵⁾ 필요한 경우 다수의 추가 회의를 진행했으며 각 그룹은 의견서를 작성하고 이를 바탕으로 약 2주 동안 행정의 의견 수렴 과정을 거쳤다. 서대문구는 이러한 체계적인 절차를 통해 이행 과제 116개와 이행 지표 115개를 설정했다.



자료: 서대문구, 한국지속가능발전센터(2022), p.10을 바탕으로 저자 작성.

〈그림 3-5〉 서대문구 지속가능발전 이행 계획 수립 과정

34) 윤희철(2024), p.39.

35) 서대문구, 한국지속가능발전센터(2022), p.8.

2. UN DESA·UNITAR 가이드라인

1992년 UN환경개발회의(UNCED) 이후 지속가능발전을 달성하기 위해서는 사회의 모든 부문과 다양한 사람이 적극적으로 참여해야 한다는 인식이 확산됐다.³⁶⁾ 이 회의에서 채택된 의제 21은 지속가능발전과 관련된 UN 활동에 광범위하게 참여하도록 촉진하기 위해 9개의 사회 부문으로 공식화하고 이들을 ‘주요 그룹(Major Groups)’으로 명명했다.³⁷⁾ 여기에는 여성, 아동·청소년, 원주민, 비정부기구, 지역 당국, 노동자·노동조합, 비즈니스·산업, 과학·기술 커뮤니티, 농부가 포함된다.³⁸⁾ 2012년 UN 지속가능발전 정상회의(Rio+20)에서는 ‘우리가 원하는 미래(The Future We Want)’를 통해 주요 그룹뿐만 아니라 지역사회, 자원 봉사 단체·재단, 이주민, 노인·장애인 등 기타 이해관계자를 지속가능발전 프로세스에 참여시키는 것이 중요하다는 점을 재확인했다.³⁹⁾ 이는 SDGs를 실현하기 위해서는 포괄적인 참여와 협력이 필수임을 강조하는 것이기도 하다.



자료: UN Sustainable Development Goals Knowledge Platform, “Major Groups and Other Stakeholders(MGoS)”, 검색일: 2024.5.2.

〈그림 3-6〉 UN의 주요 그룹 및 기타 이해관계자 그룹(MGoS)

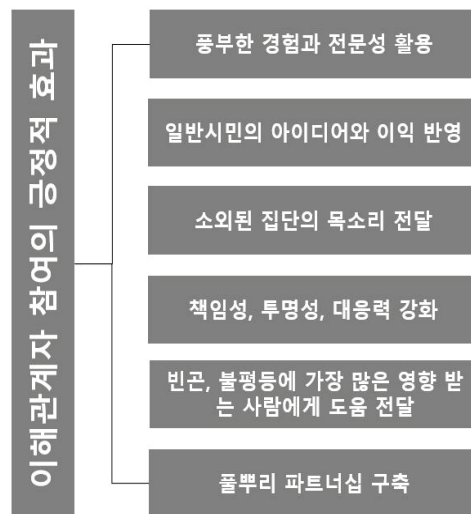
36) UN DESA and UNITAR(2020), pp.37-38.

37) UN Sustainable Development Goals Knowledge Platform, “Major Groups and Other Stakeholders (MGoS)”, 검색일: 2024.5.2.

38) UN Sustainable Development Goals Knowledge Platform, “Major Groups and Other Stakeholders (MGoS)”, 검색일: 2024.5.2.

39) UN(2012), pp.11-13.

2020년 UN DESA(United Nations Department of Economic and Social Affairs: 유엔경제사회국)와 UNITAR(United Nations Institute for Training and Research: 유엔 훈련조사연구소)는 지속가능발전 2030 의제 이행을 위한 ‘이해관계자 참여’에 관한 보고서를 발간했다. 이 보고서는 UN-SDGs를 달성하기 위한 정책의 수립과 실행에서 이해관계자들 간 상호작용의 중요성을 강조하고 있다.



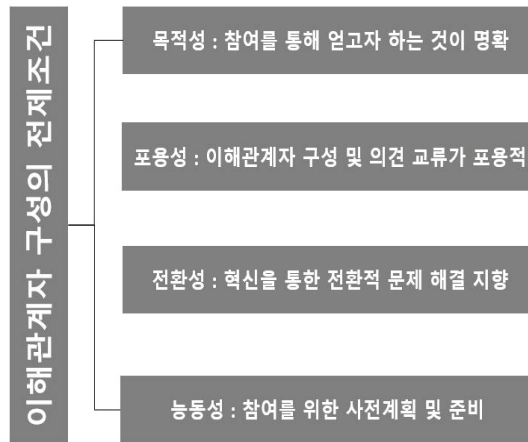
자료: UN DESA and UNITAR(2020), p.31을 바탕으로 저자 작성.

〈그림 3-7〉 이해관계자 참여의 긍정적 효과

UN DESA and UNITAR(2020)는 각국의 정부가 이해관계자 참여에 관한 규정을 만들어야 하는 이유를 다음과 같이 설명하고 있다(그림 3-7 참조).⁴⁰⁾ 첫째, 이해관계자들의 풍부한 경험과 전문성은 SDGs 이행 및 검토 과정에서 유용하게 활용될 수 있다. 둘째, 이해관계자는 자율적이고 독립적인 행위자로서 일반 시민의 아이디어와 이익을 대변할 수 있다. 셋째, 이해관계자는 소외된 집단의 목소리를 전달하고, 그들의 어려움과 경험이 고려될 수 있도록 돕는다. 넷째, 이해관계자 참여를 통해 SDGs 정책의 책임감, 투명성, 대응력을 강화

40) UN DESA and UNITAR(2020), p.31.

하는 데 기여할 수 있다. 다섯째, 이해관계자는 빈곤·불평등에 가장 많은 영향을 받는 사람들에게 도움을 전달하는 데 직접 관여한다. 여섯째, 이해관계자들은 정부가 접근하기 어려운 풀뿌리 파트너에게 다가가 상향식 접근 방식을 가능하게 한다.



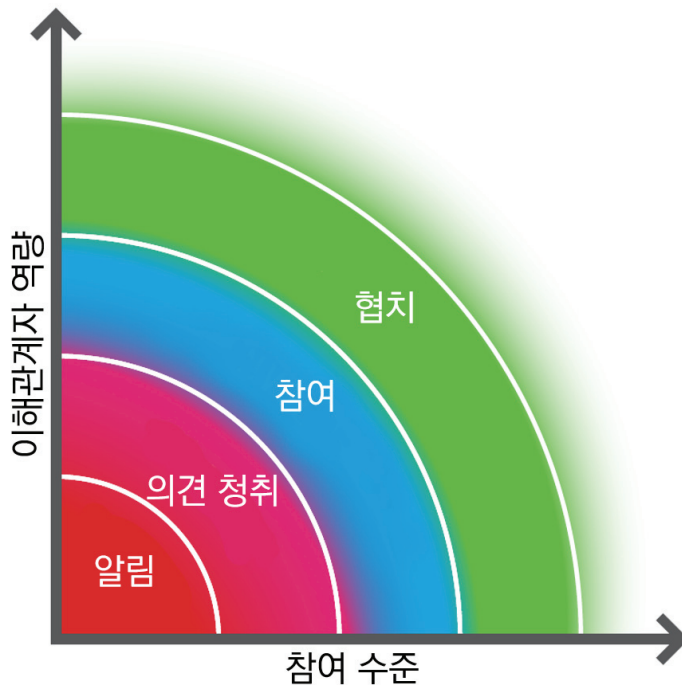
자료: UN DESA and UNITAR(2020), p.45를 바탕으로 저자 작성.

〈그림 3-8〉 이해관계자 구성의 전제 조건

UN DESA and UNITAR(2020)에서는 이해관계자 구성의 전제 조건으로 다음 네 가지 요소를 강조하고 있다(그림 3-8 참조).⁴¹⁾ 첫째, 이해관계자 참여가 명확한 목적이 있는지 (purposeful) 살펴보는 것이다. 참여를 통해 얻고자 하는 목표를 명확히 하고 계획, 전달, 후속 조치, 검토 등 모든 단계에서 참여가 실현돼야 한다. 이를 위해 참여자들에게는 적절한 자원을 제공하고 책임을 부여하며, 참여 개선을 위한 평가도 함께 이루어져야 한다. 둘째, 이해관계자 구성 및 의견 교류가 포용적(inclusive)이어야 한다. 지역의 고유한 사회, 경제, 문화 특성을 반영하여 이해관계자를 구성해야 한다. 또 상대방의 의견에 동의하지 않더라도 각자의 견해를 인정한다는 전제를 상호 숙지하는 자세가 필요하다. 언어, 지리적 위치, 능력, 나이, 소득, 문화 등으로 인해 나타날 수 있는 참여의 장벽을 없앨 방법을 모색하고, 필요하면

41) 이하 UN DESA and UNITAR(2020), p.45를 바탕으로 저자 작성.

익명성을 보장하여 사람들이 안심하고 참여할 수 있도록 해야 한다. 셋째, 문제 해결을 위한 전환적(transformative) 참여가 필요하다. 이해관계자의 참여는 지역사회 문제 해결 과정에서의 전환적 사고를 바탕으로 혁신적 해결책을 모색해야 한다. 이를 위해 이해관계자 그룹 구성 시 다양한 관점에서 정보를 공유하고 그룹 간의 협력 체계를 구축해야 한다. 넷째, 이해관계자의 참여는 사전에 계획되고 능동적(proactive)으로 이루어져야 한다는 것이다. 이를 위해 참여 범위와 방법을 명확히 공유하고 논의할 필요가 있다. 또 이해관계자들에게 시기적절하고 접근하기 쉬운 방식으로 필요한 정보를 제공할 수 있어야 한다.



자료: UN DESA and UNITAR(2020), p.46.

〈그림 3-9〉 이해관계자 역량과 참여 수준

이해관계자의 역량과 참여 수준은 정비례한다. UNITAR는 이해관계자의 역량에 따라 참여 수준을 ‘알림(inform)’, ‘의견 청취(consult)’, ‘참여(involve)’, ‘협치(collaborate)’의 네 단계로 제시했다(그림 3-9 참조).⁴²⁾ 첫 번째 단계인 ‘알림’은 가장 낮은 수준의 참여로

SDGs 계획 및 이행 등을 이해관계자에게 단순히 전달하는 단방향 커뮤니케이션을 의미한다. 이는 이해관계자들의 SDGs 이해도가 낮은 상황에 해당한다. 두 번째인 ‘의견 청취’는 정부가 의제와 관련한 계획을 이해관계자들에게 제시하고 그들의 피드백을 받는 단계이다. 이 단계에서는 이해관계자들의 경험과 지식을 활용하지만 공동으로 결정할 권한을 주지는 않는다. 기존 계획의 개선이나 변경 가능한 선택지가 제한적일 때 활용할 수 있으며 초점 집단 면접, 설문 조사, 내·외부 회의 등을 통해 이루어진다. 세 번째 ‘참여’ 단계에서는 이해관계자들이 정부와 함께 SDGs 수립 및 이행 계획을 마련하고, 이 과정에서 나오는 결정을 기반으로 실행하는 정책과 사업 과정에 참여한다. 정부가 공식 의사 결정 권한을 이해관계자들과 공유하지는 않지만 그들의 의견을 적극적으로 반영하며, 공론 조사, 워크숍, 포럼 운영 등의 방식으로 참여가 이루어진다. 마지막 ‘협치’ 단계는 행정 당국과 이해관계자가 의제의 실행 및 검토를 함께 결정하는 가장 높은 수준의 참여이다. 이 단계에서는 워킹그룹·자문기구·위원회 운영, 공동 프로젝트 수행이 이루어질 수 있다.⁴³⁾

- ① 이해관계자 참여를 위한 비전 설정
- ② 이해관계자 참여에 대한 정당화: 누가 무엇을 얻는가?
- ③ 누가 참여해야 하는가?
- ④ 어떻게 참여해야 하는가?
- ⑤ 예상되는 과제는 무엇이며 어떻게 극복할 수 있는가?
- ⑥ 예상 결과, 산출물, 활동은 무엇인가?
- ⑦ 필요한 (인적·재정) 자원은 무엇인가?
- ⑧ 일정
- ⑨ 프로세스의 공식화
- ⑩ 프로세스 평가

자료: UN DESA and UNITAR(2020), pp.71-73.

〈그림 3-10〉 참여 계획 수립의 단계별 점검 사항

42) UN DESA and UNITAR(2020), p.46.

43) UN DESA and UNITAR(2020), pp.47-57.

〈그림 3-10〉은 이해관계자 참여 계획 수립 시의 단계별 점검 사항이다.⁴⁴⁾ 먼저 ① 비전 설정 단계에서는 이해관계자 참여를 통해 달성하고자 하는 목표를 명확하게 설정한다. ② 이해관계자 참여를 통해 각 참여자가 얻을 수 있는 기대를 명확히 함으로써 참여의 정당성을 확보할 수 있다. ③ 참여하는 이해관계자들이 누구이며 어떻게 참여하는지도 중요한 고려 사항이다. ④ 이해관계자들을 정확히 파악하고 적절히 구성한 후 목표와 우선순위에 따라 다양한 참여 형태와 방법을 선정해야 한다. 또 ⑤ 이해관계자 참여 과정에서의 장애 요인을 확인하고 적절한 해결책을 사전에 찾아야 한다. ⑥ 이해관계자들의 활동을 구체화하고 이러한 활동을 통해 얻고자 하는 결과물을 명확히 할 필요가 있다. ⑦ 이해관계자 참여 규모에 적절한 인적·재정 자원을 확인하고, ⑧ 일정을 공유하여 그들의 기대에 맞추고 계획을 적절히 관리 할 필요가 있다. 그리고 ⑨ 성공적인 이해관계자 참여가 이루어진 후에는 보고서를 작성해 프로세스를 공식화하고, ⑩ 다른 국가나 지역사회와 경험을 공유할 수 있어야 한다.

44) 이하 UN DESA and UNITAR(2020), pp.71-73을 바탕으로 저자 작성.

제4장

결론: 참여형 프로세스 제안

1. 종합적 논의

서론에서도 언급했듯이 이 연구의 주요 목적은 L-SDGs 수립 과정에서 폭넓게 응용할 수 있는 참여형 프로세스를 제안하는 데 있다. 그리고 여기서 말하는 ‘참여형’이란 지역사회의 다양한 이해관계자 그룹이 L-SDGs 수립 과정에 참여하는 상향식 접근을 의미한다. <그림 4-1>은 제2장에서 확인한 참여형 프로세스의 촉진 요인을 정리한 것이다. 참여형 프로세스를 개발할 때 이러한 요인들을 고려할 필요가 있어 보인다. 이는 참여형 프로세스가 단순한 매뉴얼을 넘어서 현실 세계에서 원활하게 작동하기 위해 고려해야 할 사항들이다.



자료: 저자 작성.

<그림 4-1> 심층 면접을 통해 본 참여형 프로세스의 촉진 요인

제3장에서는 국내 사례를 참여의 관점에서 재구성해 보았다. 국가 차원에서 계획하고 추진한 K-SDGs에서 다양한 이해관계자 그룹의 상향식 참여가 잘 진행된 것으로 보인다. 이는 계획 수립에 필요한 행정력과 재정, 인적 자원을 충분히 동원할 수 있는 중앙정부에서 추진했기에 가능한 결과로 볼 수 있다. 특히 L-SDGs 수립 과정에서 찾아보기 힘든 민·관·학 협력이 두드러지고, 대국민 공개 모집을 통해 14개 이해관계자 그룹을 폭넓게 구성하였다.

자치단체는 자치단체별로 약간의 차이를 보이면서 지역의 특성을 반영한 이해관계자 참여가 이루어졌다. 서울시는 이해관계자의 특성을 반영하여 공청회, FGI, 면담 등 다양한 의견 수렴 방식을 활용하였다. 예를 들어 장애인은 비장애인과 구별되는 별도의 면담을 통해 의견을 청취하였다. 당진시와 원주시는 지방정부와 지역 지속협 사이의 강한 협력 관계 속에서 참여형 프로세스를 진행했다면 광역 단위인 경상남도에서는 전문가와 지역사회 리더들을 중심으로 이해관계자 참여가 이루어졌다. 이러한 차이는 있지만, 공통으로 강조하는 것은 참여자와 지방행정을 대상으로 한 ‘교육’의 중요성이다. 반복 교육을 통해 L-SDGs 계획 수립이 단순한 민원 제기의 장이 아니라 지역의 환경·사회·경제 분야에서 지속가능성을 추구하는 것임을 분명히 하였다.

UN DESA and UNITAR(2020)는 각국 정부가 SDGs 수립 과정에서 이해관계자의 참여를 독려할 수 있는 가이드라인을 제안했다. 이 가이드라인에서는 주요 이해관계자를 13개 그룹으로 나누어 제시했으며, 이해관계자 구성을 위해 목적성, 포용성, 전환성, 능동성 등 네 가지 조건을 제안했다. 그리고 이해관계자 참여의 긍정적인 효과로 여섯 가지를 제시했는데 특히 풍부한 경험과 전문성, 소외 집단의 목소리를 대변할 수 있음을 강조했다.

2. 참여형 프로세스 제안

이 연구에서는 위의 연구 성과를 포함하여 참여형 프로세스를 ① 참여형 프로세스의 추진 과정, ② 참여형 프로세스의 효과와 원칙, ③ 참여형 프로세스의 적용 수준, ④ 외부 전문기관의 협력, ⑤ 지역 이해관계자 구성 방안, ⑥ 속의 공론장 운영을 위한 고려 사항 등 여섯 항목으로 구성해 보았다.

가. 참여형 프로세스 추진 과정

참여형 프로세스 추진 과정은 크게 세 단계로 구분할 수 있다. 1단계는 용역 단계로 과업 지시서를 작성하고 용역 기관을 선정하는 단계다. 참여형 프로세스의 출발이라고 할 수 있는 이 부분은 그간 간과된 측면이 있다. 하지만 앞서 살펴본 연구 내용에 따르면 이 단계부터 지방정부와 지역 지속협 사이의 협력 관계를 이뤄내고, 역량 있는 용역 기관을 선정하는 것이 향후 참여형 프로세스를 원활하게 진행하는 데 중요한 요소로 작동했다.

2단계는 이해관계자 그룹(MGoS)을 구성하는 단계로 지역의 특성과 대표성을 잘 반영해야 한다. 특히 전통적인 취약 계층뿐 아니라 지속가능성의 관점에서 청소년, 청년 등의 미래 세대도 적극적으로 포용하는 것이 중요하다. 3단계는 지역-MGoS를 중심으로 숙의 공론화 과정을 본격적으로 진행하는 단계로 참여형 프로세스의 핵심이라고 할 수 있다. 논의에 필요한 참고 자료와 정보를 사전에 충실히 전달하고, 형식적인 일회성 행사가 되지 않도록 해야 한다.

〈표 4-1〉 참여형 프로세스 추진 과정

항목	단계	주요 내용
1단계: 용역 단계	① 과업 지시서	· 지방정부, 지역 지속협이 협력하여 과업 지시서 논의 · 과업 지시서 단계에서 이해관계자 구성 및 숙의 공론화장 운영을 구체적으로 명시
	② 용역 기관 선정	· 숙의 공론화장 운영, 참여자 및 행정을 대상으로 SDGs 교육 역량을 갖춘 기관 선정
2단계: 숙의 공론화 준비 단계	③ 실무 협의체 구성	· 지방정부, 지역 지속협, 용역 기관 사이의 협력 체계 구축
	④ 이해관계자 그룹 구성	· 지역의 특성을 반영한 이해관계자 그룹 구성
3단계: 숙의 공론화 진행 단계	⑤ 전체 회의(교육 포함)	· 이해관계자 그룹 전체 참여, 그룹별 리더 선출 · 숙의 공론화장에 참여하는 이해관계자들을 대상으로 교육 실시 · 필요한 자료 및 정보 제공
	⑥ 이해관계자 그룹 리더교육	· 숙의 토론회 진행 및 제안서 작성에 관한 교육
	⑦ 이해관계자 그룹별 숙의 토론회	· 그룹별 숙의 토론회를 통해 의견 조율

〈표 4-1〉의 계속

항목	단계	주요 내용
3단계: 숙의 공론화 진행 단계	⑧ 그룹별 제안서 작성	· 그룹별 회의를 통한 의견 문서 합의 및 제안
	⑨ 지방정부의 답변	· 이해관계자 그룹별 회의 내용에 지방정부 답변
	⑩ 전체 회의	· 이해관계자 그룹 전체가 참여하는 전체 회의 진행 · 그간의 논의를 종합한 의견 제안
	⑪ 평가	· 참여형 프로세스 전 과정평가

자료: 저자 작성.

나. 참여형 프로세스의 효과와 원칙

L-SDGs를 수립하는 과정에서 이해관계자 참여는 아래와 같은 다양한 효과를 얻을 수 있다. ① 다양한 관점과 전문성을 반영할 수 있다. L-SDGs는 경제·사회·환경 등 광범위한 영역의 포괄적 접근을 강조한다. 따라서 다양한 사회경제적 배경을 지닌 사람의 경험과 지식을 활용한 통합적 접근이 필요하다. ② 정책의 투명성과 신뢰성을 강화할 수 있다. 이해관계자들이 의사 결정 과정에 참여함으로써 L-SDGs 정책의 투명성이 제고되고 이는 참여자들 사이의 신뢰 구축으로 연결된다. ③ 이해관계자들 사이의 갈등을 줄여 정책 수용성을 높인다. 이해관계자들의 의견과 우려를 사전에 파악하고 해결하여 실행 과정에서 발생할 수 있는 충돌이나 반발을 줄일 수 있다. ④ 혁신을 촉진할 수 있다. 다양한 이해관계자의 창의적 아이디어와 제안을 통합하여 혁신적 해결책을 도출할 수 있다. ⑤ L-SDGs 정책과 관련한 책임감을 강화할 수 있다. 이해관계자들이 직접 의사 결정 과정에 참여하기 때문에 L-SDGs 정책과 관련한 책임감이 강해진다. ⑥ L-SDGs 정책의 사회적 포용성이 확대된다. 특히 사회경제적으로 소외된 계층과 집단에 무엇이 필요한지, 또 그들이 무엇을 우려하는지를 들음으로써 사회적 포용성을 키울 수 있다.



자료: 저자 작성.

〈그림 4-2〉 이해관계자 참여의 효과와 원칙

이해관계자 참여의 원칙으로는 목적성, 민주성, 포용성, 대표성, 숙의성, 관용성, 수용성, 능동성 등 여덟 가지를 제안할 수 있다. ① 목적성은 이해관계자 참여를 통해 각 주체가 얻는 목표와 효과가 명확해야 한다. 이는 참여가 단순한 민원의 제안 및 해결의 장이 아니라 지속가능성의 관점에서 각 주체의 목표를 논의해야 한다는 것을 의미한다. ② 민주성은 참여형 프로세스의 기획, 과정, 평가의 전 과정을 민주적으로 운영해야 한다는 것이다. ③ 포용성이 다양한 이해관계자의 참여를 보장해야 한다는 것이라면 ④ 대표성은 참여자들이 이해관계자 그룹을 잘 대변하여야 한다는 것이다. ⑤ 숙의성은 단순한 의견 청취가 아니라 참여자들이 교육 및 토론을 통해 합의된 대안을 제시할 수 있어야 한다는 것이다. ⑥ 관용성은 참여자들이 서로 다름을 인정하고 다른 의견에 동의하지 않더라도 서로 존중하는 자세로 임해야 한다는 것이다. ⑦ 수용성이 논의된 의견을 계획이나 정책에 적절하게 반영해야 한다는 것이라면 ⑧ 능동성은 이해관계자 참여에 필요한 사항을 사전에 예측하고 능동적으로 준비해야 한다는 것이다.

〈표 4-2〉 이해관계자 참여의 원칙

항목	주요 내용
목적성	· 이해관계자 참여를 통해 각 주체가 얻는 목표와 효과가 명확해야 함
민주성	· 참여형 프로세스를 기획, 과정, 평가의 전체 과정에서 민주적으로 운영해야 함
포용성	· 다양한 이해관계자 그룹이 참여해야 함
대표성	· 참여자들이 이해관계자 그룹을 잘 대변하도록 설계해야 함
숙의성	· 교육 및 토론을 통해 합의된 대안을 제시해야 함
관용성	· 서로의 다름을 인정하고 상호 다른 의견에 동의하지 못해도 서로 존중하는 자세로 임해야 함
수용성	· 논의된 의견은 계획과 정책에 적절하게 반영해야 함
능동성	· 이해관계자 참여를 사전에 잘 준비해야 함

자료: 저자 작성.

다. 참여형 프로세스의 적용 단계

참여 수준과 이해관계자의 역량은 긴밀하게 연계된다. 궁극적으로 참여 수준이 높은 단계를 지향하지만, 이해관계자 및 지역의 여건에 따라 참여 수준이 낮은 단계에 머물 수 있다. 그리고 초기의 낮은 수준의 참여가 교육 및 경험의 축적을 통해 더 높은 수준의 참여로 발전할 수도 있다. 가장 낮은 수준의 참여인 ‘알림’이 지방정부가 L-SDGs 계획을 수립하고 공청회 등을 통해 정보를 전달하는 단계라면, ‘의견 청취’는 이해관계자들의 피드백을 받아 계획 수립에 반영하는 단계다. 따라서 의견 청취 단계부터는 이해관계자들의 경험과 지식을 계획 수립 과정에 일부 활용한다. 이해관계자의 역량이 높아질수록 참여의 단계 또한 올라간다. 이해관계자들의 숙의 공론화 과정을 중심으로 한 참여형 프로세스는 세 번째 단계의 참여부터 적용된다고 볼 수 있다.

〈표 4-3〉 참여 단계와 이해관계자의 역량

단계	지방정부와 이해관계자와의 상호작용 형태	이해관계자 역량	이해관계자의 참여 정도
알림	· SDGs 계획 수립을 지방정부가 주도 · 지방정부가 이해관계자에게 정보를 알리는 수준이며 양방향 소통은 불가능	· 가장 낮은 수준의 참여로 SDGs에 대한 이해도가 낮고, 정부 정책에 대한 참여 경험이 미약함	매우 낮음

〈표 4-3〉의 계속

단계	지방정부와 이해관계자의 상호작용 형태	이해관계자 역량	이해관계자의 참여 정도
의견 청취	· 지방정부가 SDGs 계획을 제시하고 이해관계자에게서 피드백을 받음 · 의사 결정 권한은 지방 정부에 있으며 이해관계자의 경험과 지식을 프로세스에 활용함	· 교육을 통해 SDGs 이해도를 높여 SDGs와 지방정부 정책을 연계할 수 있는 역량	낮음
참여	· 정부와 이해관계자가 함께 SDGs 계획 수립에 참여 · 정부가 공식 의사 결정 권한을 이해관계자와 공유하지는 않지만 공론 조사, 워크숍, 포럼 운영을 통한 이해관계자의 참여가 가능	· 자신의 분야에서 높은 전문성을 갖추고 있으며, SDGs에 대해서도 일정 수준의 이해도 있음	높음
협치	· 지방정부와 이해관계자가 SDGs 실행과 검토에 함께 결정(공동 결정) · 지방정부와 이해관계자 그룹이 의사 결정 권한을 공유	· SDGs 및 참여와 관련하여 높은 이해도 · 자신의 분야에서 높은 전문성 확보 · 지역에서 사회정치적 영향력이 강함	매우 높음

자료: UN DESA and UNITAR(2020), p.46을 바탕으로 저자 재작성.

라. 외부 전문 기관과의 협력

현재 L-SDGs 수립은 지방정부가 직접 수행하기보다는 전문성을 담보하기 위해 연구 용역 방식으로 진행한다. 따라서 용역 기관의 역량에 따라 참여형 프로세스가 잘 진행될 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있는 게 현재의 실정이다. 자칫하면 몇 차례의 전문가 자문회의나 일회성 행사로 형식적인 이해관계자 참여에 머무를 수 있다. 따라서 높은 L-SDGs 이해도와 숙의 공론장을 운영할 역량을 갖춘 용역 기관을 선정해야 한다. 용역의 과업 지시서에 지역 상황에 맞는 이해관계자 그룹 구성, 숙의 공론장 운영, 참여자 교육 등을 포함하여 참여형 프로세스에 필요한 요구 사항을 구체적으로 명기할 필요가 있다.

마. 지역 이해관계자 그룹 구성 방안

1) 일반적인 이해관계자 그룹 구성 방안

인구 규모가 큰 도시 지역에서 이해관계자 그룹을 구성할 때는 UN-MGoS, K-MGoS, 서울-MGoS, 당진-MGoS 등과 같은 국제 모델 및 지역 모델을 참고하는 것이 유용하다(표 4-4 참조). 이들 모델은 12~16개로 이해당사자 그룹을 구분하고 전통적인 사회경제적 취약 계층으로 분류되는 장애인, 여성, 농민, 이주민, 고령자뿐 아니라 산업 및 노동계, 그리고 청소년과 청년 등 미래 세대까지 폭넓게 포용하고 있다. 따라서 이를 기준으로 삼고, 지역 상황 및 지역사회에서 관심 있는 이슈 등을 고려하여 이해관계자 그룹을 구성하는 것이 현실에 부응하고 효율을 높일 수 있는 방법이다.

〈표 4-4〉 UN, K-SDGs, 서울-SDGs, 당진-SDGs의 이해관계자 구성

지역명	MGoS
UN (13개 분야)	비즈니스·산업, 어린이·청소년, 농민, 원주민, 지방정부, 비정부기구(NGO), 과학·기술 커뮤니티, 여성, 노동자·노동조합, 장애인, 자원봉사자, 고령자, 교육·학계
K-SDGs (14개 분야)	장애인, 여성·가족, 청년, 청소년, 노동자, 농민, 이주민, 동물 복지보호, 산업계, 과학기술계, 교육·학계, NGO, 지역공동체, 지방정부
서울-SDGs (12개 분야)	노동조합, 장애인, 농부, 거주 외국인, 여성, 자원봉사자, 고령자, 소상공인·기업, 마을·자치구, 민간단체, 청(소)년, 분야별 전문가
당진-SDGs (15개 분야)	여성, 아동·청소년, 청년, 노인, 장애인, 이주민, 시민단체, 농민, 노동자와 노동조합, 기업 및 산업계, 사회적 기업, 과학기술계, 학계 및 교육계, 자원봉사자, 중간 지원 조직, 행정 등

자료: 환경부 지속가능발전위원회(2019), p.12; 서울연구원(2020), p.82, 당진시, 사회혁신연구소(2023), p.2; UN Sustainable Development Goals Knowledge Platform, “Major Groups and Other Stakeholders (MGoS)”, 검색일: 2024.5.2.

2) 인구 감소 지역에서의 이해관계자 구성 방안

인구 감소 지역인 지방의 작은 시나 군에서는 인구 규모가 큰 대도시처럼 이해관계자를 모집하고 운영하는 것이 현실적으로 어려울 수 있다. 인구 감소로 인한 청장년층의 감소는 지역사회의 인적 역량 쇠퇴를 동반하기 때문이다. 또 집단의 동질성이 높아 큰 도시에서처럼 다양한 이해관계자를 발굴하기 어려울 수 있으며, 시민의 참여 경험이 부족할 수도 있다.

이런 경우에는 장기적이고 안정적인 형태의 ‘주민(시민) 참여단’을 구성하여 활용해 볼 수 있다. 주민 참여단은 지역의 특성에 따라 지역, 성, 나이 등을 고려하여 모집하고, 본격적인 논의에 앞서 SDGs 및 시민 참여에 관한 체계적인 학습이 전제되어야 한다. 주민 참여단은 「지속가능발전 기본법」의 취지에 적합한 이해관계자 참여라고 보기 어려울 수 있다. 다만 다양한 이해관계자를 구성할 수 없는 지역에서 참여형 프로세스를 진행하는 방안이라고 할 수 있다. 예를 들어 인구 과소 지역인 전남 해남군은 지역, 성, 나이 등을 고려하여 100명으로 주민 참여단을 구성하고, 이들을 교육하여 해남군-SDGs 계획 수립에 활용하였다(표 4-5 참조).

〈표 4-5〉 해남군 주민 참여단 회차별 활동

구분	회차	활 동 내 용
기본 전략 수립	1차	· 주민 참여단 위촉식 · 지속가능발전 정책의 소개 및 주민 참여단 역할 설명 · 4개 분야별(경제·산업, 환경·안전, 사회·문화, 자치·협력)별 자유 토론
	2차	· 해남군 지속가능성 위협 요소 도출 · 해남군 SDGs 세부 목표 제안 · 해남군의 지속가능발전 미래상(핵심 가치) 제안
	3차	· 해남군 지속가능발전 지표에 관한 의견 수렴 · 해남군 지속가능발전 지표별 중장기 목표치 의견 수렴
추진 계획 수립	4차	· 해남군 SDGs 세부 목표 달성을 위한 사업 과제 제안 · 해남군 SDGs 사업 과제들 간의 연계 구조 도식화
	5차	· 해남군 지속가능발전 추진 계획에 관한 의견 수렴 · 해남군 지속가능발전 군민 실천 과제 도출

자료: 해남군(2024.4).

3) 지속가능발전협의회와의 협업을 통한 이해관계자 그룹 구성 방안

현재 L-SDGs 정책에 관심과 이해가 높은 조직으로는 지역별로 설치 및 운영 중인 지역 지속협을 들 수 있다. 지속협은 1992년 브라질 리우데자네이루에서 열린 ‘지구 정상 회의’의 ‘지방 의제 21’에 관한 권고를 바탕으로 1995년 부산을 시작으로 전국적으로 창립되었다. 현재 전국적으로 여러 지방자치단체에서 조례상 법정 기구로 운영 중이다.⁴⁵⁾ 지속협의 역량은 지역별로 편차가 있지만 지속협을 지역의 이해관계자 그룹을 구성하는 과정에서 잘 활용할

45) 전국지속가능발전협의회, “의제21”, 검색일: 2024.6.20.

필요가 있다. 왜냐하면 지속협 참여 위원들은 보통 지역의 주요 이해관계자일 뿐 아니라 그간의 활동을 통해 지속가능발전에 대한 이해도를 높여 왔기 때문이다. 따라서 지속협과 협업한다면 어렵지 않게 이해관계자 그룹을 구성할 수 있다.

4) 민관 협치 회의를 활용한 이해관계자 그룹 구성 방안

2010년 이후 협치에 관한 관심이 증대되면서 지역별로 민관 협치의 제도적 근거가 되는 ‘민관 협치 기본 조례’를 제정했다. 지역별로 민관 협치 체계를 구축하고 활성화하기 위하여 민관협치위원회(또는 협치협의회)를 설치·운영하고 있다. 민관협치위원회가 잘 작동하고 있다면 이 위원회에 참여하는 조직을 지역의 이해관계자 그룹을 구성하는 대상으로도 활용할 수 있다. 지역마다 구성이 다를 수 있지만, 일반적으로 시장과 시민 대표를 공동 의장으로 하고 위원은 시의회, 사회단체, 직능단체, 자치구 주민자치위원회, 마을 공동체 등의 추천을 받아 구성한다. 이러한 협치위원회는 이미 지역의 특성을 고려하여 구성하였으므로 사전 교육을 통해 SDGs 이해도를 높이면 이해관계자 그룹 구성 대상으로도 활용할 수 있다.

바. 속의 공론장 운영을 위한 고려 사항

1) 조례상 미비한 규정 정비

현재 「지속가능발전 기본법」은 제29조에서 ‘속의공론화장’을 운영하도록 규정하고 있다. “국가위원회 및 지방위원회는 속의공론화장을 통하여 수렴한 다양한 이해관계자들의 의견을 각 위원회의 심의 과정에 반영하여야 하며, 그 반영 결과 등을 제27조 제2항에 따른 지속가능발전 정보망을 통하여 공개하여야 한다”라고 명시하고 있다.⁴⁶⁾ 국가위원회뿐 아니라 지방 위원회도 강행 규정으로 하게 되어 있으나 실제 201개 지방자치단체가 제정한 ‘지속가능발전 기본 조례’에서 ‘속의 공론장’을 규정하고 있는 지역은 단 7곳뿐이다.⁴⁷⁾ 조례에 관련 규정이 없으면 지방행정 및 지역 시민사회에서 이해관계자 참여 프로세스를 제대로 인식하지 못할

46) 국가법령정보센터, “지속가능발전 기본법”.

47) 국가법령정보센터, “인천광역시 지속가능발전 기본 조례”. “광주광역시 지속가능발전 기본 조례”, “광주광역시 서구 지속가능발전 기본조례”, “서울특별시 서대문구 지속가능발전 기본 조례”, “영덕군 지속가능발전 기본 조례”, “인천광역시 계양구 지속가능발전 기본 조례”, “파주시 지속가능발전 기본 조례” 관련 조항 참조.

수 있다. 결국 계획 수립 과정에서 관행으로 진행되는 협소한 자문회의를 거쳐 L-SDGs 정책이 수립될 수 있다. “누구도 소외되지 않게 하겠다!”라는 SDGs의 가치와 「지속가능발전 기본법」의 취지를 제대로 반영하지 못하는 문제가 지속해서 발생하게 된다. 따라서 조례에 속의 공론화장 규정을 포함하는 것이 기본이 되어야 한다는 점을 명확하게 할 필요가 있다.

〈표 4-6〉 지방자치단체의 속의 공론화장 운영에 대한 조례 규정

구분	지역명	조례명	내용
광역 자치 단체	인천	인천광역시 지속가능발전 기본 조례	· 제18조(협력 및 위탁) 시장은 지속가능발전의 원활한 수행을 위 해 정보 보급, 교육·홍보, 속의공론화장 운영 등의 업무를 지속가 능발전협의회 등 민관 협력 단체, 연구 기관과 협력하거나 위탁 할 수 있다.
	광주	광주광역시 지속가능발전 기본 조례	· 제16조(의견 청취 등) ① 위원장은 위원회의 자문·조정·심의 사항 과 관련하여 필요하다고 인정할 때는 관계 공무원, 전문가 또는 이해관계인 등의 의견을 듣기 위하여 의견 수렴의 장(이하 “속의 공론화장”이라 한다)을 마련할 수 있다.
기초 자치 단체	광주 서구	광주광역시 서구 지속가능발전 기본조례	· 제19조(의견 청취 등) ① 위원장은 위원회의 심의 사항과 관련하 여 필요하다고 인정할 때는 관계 공무원, 전문가, 이해관계인 등의 의견을 듣기 위하여 속의공론화장을 마련할 수 있다
	서울 서대문구	서울특별시 서대문구 지속가능발전 기본 조례	· 제18조(속의공론화장 운영) ① 구청장은 구의 지속가능발전목표 를 추진하는 과정에서 구의 다양한 이해관계자들이 능동적이고 적극적으로 구정에 참여할 수 있도록 속의공론화장을 운영할 수 있다.
	경북 영덕	영덕군 지속가능발전 기본 조례	· 제16조(주민 의견의 수렴 등) ① 위원회는 지속가능발전의 가치 와 전망을 공유하고 지속가능발전목표를 추진하는 과정에서 지역 사회의 다양한 이해관계자들이 능동적이고 적극적으로 참여하여 관련 정책적 역량이 강화될 수 있도록 지속가능발전을 위한 의 견 수렴의 장(이하 “속의공론화장”이라 한다)을 마련할 수 있다.
	인천 계양	인천광역시 계양구 지속가능발전 기본 조례	· 제3조(기본 원칙) 지속가능발전은 다음 각 호의 기본원칙에 따 라 추진되어야 한다. 2. 지속가능성의 관점에서 각종 정책, 사업, 활동 간의 통합적인 접근과 속의공론을 통해 구민의 의견이 반 영되어야 한다.
	경기 파주	파주시 지속가능발전 기본 조례	· 제12조(시민 의견의 수렴) ① 시장은 파주시민(이하 “시민”이라 한다)이 시의 정책 결정에 적극적으로 참여할 수 있도록 의견 수렴 의 장(이하 “속의공론화장”이라 한다)을 마련할 수 있고, 예산의 범위에서 필요한 경비를 지원할 수 있다.

자료: 국가법령정보센터, “광주광역시 서구 지속가능발전 기본조례”, “광주광역시 지속가능발전 기본 조례”, “서울특별시 서대문구 지속가능발전 기본 조례”, “영덕군 지속가능발전 기본 조례”, “인천광역시 계양구 지속가능발전 기본 조례”, “인천광역시 지속가능발전 기본 조례”, “파주시 지속가능발전 기본 조례” 관련 조항 참조.

2) 속의 공론장 운영

속의 공론장 운영은 참여형 프로세스의 핵심을 구성한다. 왜냐하면 다양한 이해관계자들이 참여하는 속의 과정을 통해 L-SDGs의 중요한 아이디어가 도출, 합의되기 때문이다. 속의 공론장은 한시적으로 운영되며 4, 5개월이 소요된다. 이 과정을 일반적으로 구분해 보면 <표 4-7>과 같이 크게 7단계로 나눌 수 있다. 이러한 단계적 접근은 공론화 과정의 체계성을 보장하고, 효율적인 의사 결정을 지원하는 데 중요한 역할을 한다.

<표 4-7> 속의 공론화 과정 추진 절차(예시)

단계		지방자치단체	용역 기관	소요 기간 (약 4개월)	비고
1	전체 회의 (교육 포함, 2회 이상)	- 장소 섭외 - 이해관계자 참여 독려	- 교육안 마련 - 강사 섭외	2주 (2회 기준)	- SDGs 이해 - 이해관계자 역할 공유 - 필요한 정보 제공 - 그룹별 리더 선출
2	이해관계자 그룹의 리더 교육	- 모니터링 - 장소 섭외	- 교육안 마련 - 강사 섭외	1주	- 회의 진행 및 제안서 작성 교육 - 분과별 검토 자료 사전 점검
3	그룹별 회의 (3회 이상)	- 모니터링 - 장소 섭외	- 검토 자료 제공 - 논의 결과 정리 - 간식 제공	4주	- 필요한 정보 제공
4	그룹별 제안서 작성		- 제안서 양식 제 공 및 취합	1주	- 제안서 내용 정리 및 행정예 전달
5	지방정부 (행정) 답변	- 부서 답변 독려	- 답변 취합	1주	- 행정 답변 내용 이해 관계자 간 공유
6	전체 회의 (2회 이상)	- 담당 부서 참여 독려 - 이해관계자 참 여 독려	- 전체 회의 기획 및 진행 - 최종 결과물 정리	2주	- 전체 의견 조정 - 행정과 이해관계자 상호 토론
7	전체 과정에 대한 평가		- 참여자 전체 설문 조사 - 리더 그룹 FGI	1주	- 참여형 프로세스 개선 방안 도출

자료: 저자 작성.

가) 전체 교육(오리엔테이션)

우리 사회가 지속가능발전에 관심을 두기 시작한 지가 얼마 되지 않아 아직 이해가 부족한 상태이다. 따라서 참여자들이 SDGs를 학습할 수 있는 교육 시간이 절대적으로 필요하다. 또 지역사회가 직면하고 있는 문제와 관련한 구체적인 정보와 사례를 제시하여 각 이해관계자 그룹이 자신의 관점에서 지속 가능한 해결책을 모색할 수 있도록 해야 한다. 숙의 공론화 과정이 단순히 개인 의견을 나누거나 아이디어를 모으기 위한 브레인스토밍이 아니라 지역의 지속가능성을 구체적으로 논의하고 명확한 목적을 가지고 합의에 이르는 과정임을 분명히 전달할 필요가 있다. 이해관계자들은 SDGs를 충분히 학습함으로써 적극적인 참여와 협력을 끌어낼 수 있다. 교육 중에 제공되는 정보는 그들이 지역사회 문제를 더욱 깊이 이해하고, 이를 해결하기 위한 창의적이고 효과적인 방법을 찾는 데 도움을 줘야 한다. 교육과 정보 제공은 숙의 공론화 과정의 성공적인 진행을 위한 필수 요소이다.

나) 그룹별 리더 교육

향후 회의를 원활히 진행하기 위해 그룹별 대표자 또는 리더를 선출할 필요가 있다. 수평적인 회의 과정에서도 그룹의 구심점이 되는 리더의 역할은 중요하다. 리더는 의견의 조율 및 전달, 참여 촉진, 공정한 회의 진행 등의 역할을 수행해야 한다. 이러한 리더는 회의를 효율적으로 진행하고, 모든 이해관계자의 목소리를 공정하게 반영할 수 있도록 하는 중요한 역할을 맡는다. 리더는 각 그룹의 목표 달성과 합의를 끌어내는 데 핵심 역할을 하며, 이를 통해 전체 회의의 성공적인 진행에 기여해야 한다.

〈표 4-8〉 그룹 리더의 역할

역할	구체적인 내용
의견 조율	· 그룹 구성원들의 다양한 의견을 수렴하고, 이를 조율하여 그룹의 일치된 의견으로 정리
의견 전달	· 그룹의 의견을 다른 그룹 및 전체 회의, 지방정부(행정)에 효과적으로 전달
참여 촉진	· 모든 구성원이 적극적으로 참여할 수 있도록 격려하고, 소수의 의견이 독점하지 않도록 주의
공정한 진행	· 회의가 공정하고 투명하게 진행되도록 관리하며, 모든 구성원의 의견이 존중받을 수 있도록 함

자료: 저자 작성.

다) 이해관계자 그룹별 회의

이해관계자 그룹별 회의는 동질감이 강한 이해관계자들이 모여 구체적인 사안을 논의하는 중요한 자리다. 기존에 연대감을 가진 이해관계자들이 모인 그룹이라면 논의의 진행이 더욱 신속하게 이루어질 수 있다. 그러나 처음으로 조직된 그룹이라면 서로를 이해하고 알아 가는 시간이 필요하다. 비록 지역사회 내에서 서로의 존재를 인지하고 있었을지라도 구체적인 활동 정보의 공유도 필요하다. SDGs는 다양한 부문을 아우르며 복합적으로 서로 얽혀 있어 한두 차례의 그룹 회의로는 논의를 마무리하기 어렵다. 따라서 첫 회의에서는 향후 몇 차례에 걸쳐 회의를 진행할지 논의할 필요가 있다. 이를 통해 지속적인 협력과 논의를 계획하고, 참여자들이 의견을 충분히 교환할 수 있는 시간을 확보해야 한다.

라) 그룹별 L-SDGs 제안서 작성

그룹별 회의가 진행되는 동안 제안서 초안 논의와 작성이 이루어져야 한다. 숙의 공론장 운영의 가장 중요한 목적은 공동의 합의를 끌어내는 데 있다. 숙의 공론장은 다수의 참여자가 객관적인 자료를 바탕으로 합리적인 논의를 거쳐 의사 결정하는 과정이다. 이에 그 결과를 정리하고 공식화하는 과정도 매우 중요하다. 또 그룹별로 합의된 제안서를 만듦으로써 자기 주장이 강한 소수의 의견을 통제할 수 있으며, 더 효과적으로 다른 그룹 및 행정과 상호작용을 할 수 있다. 제안서는 L-SDGs 수립 과정에서 중요한 역할을 하므로 <표 4-9>처럼 구체적으로 작성할 필요가 있다.

〈표 4-9〉 서대문구 청년 그룹 제안서(예시)

이해관계자 그룹		청년	작성일	2022.5.20.
모임 일정		1차(4.19, 16:00), 2차(5.20, 20:00)		
종합 의견	· 구 차원에서 실행할 수 있는 정책이 한정되어 있겠지만, 사각지대에 있는 청년이나 취약 계층을 발견하고 이들을 위해 세심한 노력이 필요하다고 생각함			
7대 핵심 전환 분야별 이행 계획에 대한 의견 및 제안	1. 인간 웰빙 및 역량 강화	1-1-㉓ 저소득층 자산 형성 통장 사업 · 정부 주도로 다른 자치구에서도 시행하고 있는 내용이므로 서대문구만의 차별화한 사업을 마련할 수 있으면 좋겠음 2-3-㉑ 건강 형평성 제고를 위한 의료 취약 계층 건강검진 · 국가에서 시행하는 검진을 보면 형식적이고 기본적인 항목에 대해서만 다루는 경우가 많음. 건강 형평성 제고를 위한 의료 취약 계층 건강검진이 실효성 있는 검진이 될 수 있도록 하려면 이런 부분을 고려해야 할 것 같음 2-4 성 건강 예방 및 관리 강화 · 학교나 직장 등에 속해 있지 않은 사람들, 즉 성교육과 관련 도움을 받기 어려운 계층에게 더욱 필요할 것으로 보임 3-2-㉑ 대학 연계 평생교육 활성화 · 대학 내 학생들과도 상호 협력하여 프로그램을 운영하면 좋을 것 같음		
		· 1인 가구 청년도 취약한 경우가 많은데 이들에 대해 다뤄주면 좋을 것 같음 · 대학생을 벗어난 청년들은 대부분 사업 혜택의 기회가 적는데, 취업해도 빈곤한 경우가 많아서 이들도 고려할 필요가 있음 · 서대문구에 장기 거주한 청년이나 구민들을 위한 무언가가 있으면 좋겠음		

자료: 서대문구(2022), pp.200-201의 내용을 저자 일부 수정.

마) 지방정부의 답변

이해관계자 그룹이 작성한 제안서는 지자체의 정책과 관련한 의견과 질문을 포함하고 있다. 따라서 관련 부서에서는 제안서의 내용에 적절한 답변을 제공하고, 제안을 정책화할 수 있는지 판단해야 한다. 이해관계자는 자신과 연관된 지방정부 정책의 개괄적인 사항은 숙지하고 있더라도, 세부 내용이나 다른 영역 및 부서에서 시행하는 정책은 제대로 알지 못하는 경우가 많다. 따라서 행정에서는 관련 정책 및 사업의 추진 사항, 새로운 정책의 도입 가능성 등 다양한 사항을 정리하고 검토하여 답변해야 한다. 이러한 과정을 통해 이해관계자들은 자신들의 의견이 어떻게 반영되고 있는지, 그리고 제안이 실제로 정책에 도입될 수 있는지를 명확히 알 수 있다. 이는 L-SDGs와 지방행정 사이의 연계성을 강화하고 참여자들에게 참여의 효용성을 증대시킨다.

〈표 4-10〉 지방정부가 이해관계자의 제안서에 답변하는 절차

절차	구체적인 내용
제안서 검토	· 각 부서는 제안서의 내용을 상세히 검토하여 제안된 내용을 평가
관련 정책 파악	· 현재 시행 중인 관련 정책 및 사업의 추진 상황을 파악하고, 제안서의 내용과 비교하여 연계 가능성을 검토
정책화 가능성 판단	· 제안된 내용의 정책화 가능성을 검토
답변 준비	· 제안서에서 제기된 의견과 질의에 대해 필요한 답변을 준비
답변 제공	· 준비된 답변을 이해관계자들에게 제공하여 행정의 입장방침을 명확히 전달

자료: 저자 작성.

바) 전체 회의

전체 회의는 그룹별 논의를 마치고 이해관계자 전체가 함께 모이는 가장 큰 규모의 행사다. 잘 설계된 전체 회의는 각 이해관계자 그룹이 간과할 수 있는 관점이나 사안을 다룰 기회를 제공한다. 다른 이해관계자 그룹의 논의 결과를 청취하면서 각 그룹은 각각의 관점을 고수하는 것이 아니라 종합적이고 조화로운 관점에서 L-SDGs를 이해할 수 있게 된다. 전체 회의는 단순히 정보를 공유하는 장을 넘어서 다양한 이해관계자가 상호작용을 하며 광범위한 관점을 수용하고 확장할 수 있는 행사가 되어야 한다. 타인의 의견에 대한 수용성을 높이는 것이 전체 회의의 중요한 목적 중 하나이다. 또 전체 회의는 행정의 참여도 중요하다. 이해관계자 그룹별로 준비한 제안서가 발표된 후, 행정 담당자들이 공식 답변을 제공함으로써 상호 존중과 이해의 폭을 넓힐 수 있다. 이러한 상호작용은 각 이해관계자의 의견을 공식적으로 인정하고, 그들의 제안이 실질적으로 고려되고 있음을 보여 주는 중요한 과정이다.

〈표 4-11〉 전체 회의의 긍정적 효과

절차	구체적인 내용
다양한 관점의 수용	· 각 그룹의 논의 결과를 공유함으로써 다양한 관점을 수용하여 조화로운 결과 도출
상호 이해 증진	· 이해관계자 간의 상호작용을 통해 서로의 생각을 이해하고 존중하는 기회를 제공. 즉 타인의 의견에 대한 수용성 증진
정책 결정 과정의 투명성 강화	· 행정 담당자들의 공식적인 답변을 통해 정책 결정 과정의 투명성과 신뢰성 증대
실질적인 협력 촉진	· 이해관계자들이 공동의 목표를 향해 협력할 수 있는 기반을 마련
포괄적인 논의	· 다양한 주제와 사안을 다루며, 종합적이고 포괄적인 논의를 촉진

자료: 저자 작성.

사) 전체 과정의 평가

끝으로 참여형 프로세스 전 과정을 평가하는 작업을 실시한다. 지역에 따라 다양한 편차가 있을 수 있다. 어떤 지역에서는 지방자치단체가 주로 시민들에게 정책을 알리고 의견을 수렴하는 수준에 그칠 수 있다. 반면 다른 지역에서는 적극적인 참여와 협치를 통해 상당한 발전을 이룬 예도 있을 것이다. 이처럼 참여형 프로세스 전 과정을 마친 후에는 지역의 현 상황을 평가하고, 어떤 수준에 있는지를 판단하는 것이 필요하다. 그리고 평가의 기준으로 앞서 제시한 참여형 프로세스의 9가지 원칙(목적성, 민주성, 포용성, 대표성, 숙의성, 관용성, 수용성, 능동성)을 활용할 수 있다. L-SDGs의 참여형 프로세스가 더 나은 형태로 발전하기 위해서는 긍정 및 부정 요인을 체계적으로 분석할 필요가 있다.

〈표 4-12〉 참여형 프로세스의 평가 기준

평가 기준	구체적인 내용
목적성	· 목표를 효과적으로 잘 달성하였는가?
민주성	· 프로세스 전 과정이 민주적으로 운영되었는가?
포용성	· 지역 실정에 맞게 이해관계자를 구성했는가?
대표성	· 참여자들이 이해관계자 그룹을 잘 대변하고 있는가?
숙의성	· 참여자들에게 토론 기회를 충분히 제공했는가? · 참여자들이 숙의한 의견의 질은 어떠한가?
관용성	· 참여자들이 서로의 의견을 존중하는가?
수용성	· 지방정부(행정)의 답변이 적절한가? · 참여자들이 논의한 내용을 L-SDGs 계획에 어느 정도 반영했는가?
능동성	· 참여형 프로세스를 진행하기 위한 사전 준비가 잘 되었는가?

자료: 저자 작성.

3. 향후 연구과제

본 연구에서는 L-SDGs 수립 과정에서 다양한 이해관계자 그룹들의 실질적 참여를 증진하기 위한 ‘참여형 프로세스’를 제안해 보았다. 참여형 프로세스를 제안하기 위해 관련자들과의 심층 면접뿐만 아니라 참고가 될 만한 국내외 선행 사례들을 검토하였다. 그리고 이를 바탕으로 참여형 프로세스의 추진 과정, 효과와 원칙, 적용 단계, 외부 전문기관과의 협력

및 이해관계자 그룹의 구성 방안 등을 제안하였다. 그리고 참여형 프로세스 핵심이라고 할 수 있는 속의 공론화의 운영과정과 운영 시 주의 사항도 정리하였다. 이러한 연구 성과들은 L-SDGs 수립 과정에서 즉각적으로 활용될 수 있을 것으로 보인다. 하지만 L-SDGs의 실현을 위해서는 계획 수립 이후 이를 '이행'하는 것이 중요하다. 즉, 지역 내 이해관계자 그룹들의 참여는 계획 수립 단계에서 머물러서는 안 되면, 이행 과정으로까지 확장될 필요가 있다. 이행 과정을 모니터링하고 평가하는 과정으로까지 참여형 프로세스를 어떻게 확장할 것인가에 대한 후속 연구가 필요해 보인다.

| 참고문헌 |

[국내문헌]

- 경상남도, 사회혁신연구소(2021), 「경상남도 지속가능발전 기본 계획(2021~2040) 수립 연구」, p.ii, pp.8-10, pp.130-141.
- 당진시, 사회혁신연구소(2023), 「2045 당진시 지속가능발전 기본 전략 및 추진 계획」, p.2, p.167-168, p.199, p.205.
- 서대문구(2022), 「서대문구 지속가능발전 이행계획」, pp.200-201.
- 서대문구, 한국지속가능발전센터(2022), 「2022 서대문구 지속가능발전 이행 계획 수립을 위한 속의 공론장 운영」, p.8, p.10.
- 서울연구원(2020), 「제2차 서울특별시 지속가능발전 기본 계획 및 이행 계획 수립 연구 최종 보고서」, p.69. p.82.
- 윤희철(2024), “지방 SDGs 수립과정에서 다양한 이해관계자 그룹의 참여 방안”, 「지방 SDGs 수립 이해관계자 참여 세미나」, 3월 21일, 세종: 한국환경연구원, p.39.
- 원주시, 사회혁신연구소(2022), 「2040 원주시 지속가능발전 기본 및 이행 계획 수립 연구」, p.168, p.173.
- 환경부 지속가능발전위원회(2019), 「국가 지속가능발전 목표 수립 보고서 2019」, pp.11-16.
- 해남군(2024.4), 「해남군 지속가능발전 업무보고」, 내부자료.

[국외 문헌]

- UN(2012), *The Future We Want*, pp.11-13.
- UN DESA and UNITAR(2020), *Stakeholder Engagement & The 2030 Agenda*, p.31, pp.37-38, pp.45-57 pp.71-73.

[온라인 자료]

국가법령정보센터, “인천광역시 지속가능발전 기본 조례”, [https://www.law.go.kr/자치법규/인천광역시_지속가능발전_기본_조례/\(7111,20230927\)](https://www.law.go.kr/자치법규/인천광역시_지속가능발전_기본_조례/(7111,20230927)), 검색일: 2024.4.26.

국가법령정보센터, “광주광역시 지속가능발전 기본 조례”, [https://www.law.go.kr/자치법규/광주광역시_지속가능발전_기본_조례/\(5989,20221214\)](https://www.law.go.kr/자치법규/광주광역시_지속가능발전_기본_조례/(5989,20221214)), 검색일: 2024.4.26.

국가법령정보센터, “광주광역시 서구 지속가능발전 기본조례”, [https://www.law.go.kr/자치법규/광주광역시_서구_지속가능발전_기본조례/\(1690,20221223\)](https://www.law.go.kr/자치법규/광주광역시_서구_지속가능발전_기본조례/(1690,20221223)), 검색일: 2024.4.26.

국가법령정보센터, “서울특별시 서대문구 지속가능발전 기본 조례”, [https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시_서대문구_지속가능발전_기본_조례/\(1571,20230222\)](https://www.law.go.kr/자치법규/서울특별시_서대문구_지속가능발전_기본_조례/(1571,20230222)), 검색일: 2024.4.26.

국가법령정보센터, “영덕군 지속가능발전 기본 조례”, [https://www.law.go.kr/자치법규/영덕군_지속가능발전_기본_조례/\(2260,20221230\)](https://www.law.go.kr/자치법규/영덕군_지속가능발전_기본_조례/(2260,20221230)), 검색일: 2024.4.26.

국가법령정보센터, “인천광역시 계양구 지속가능발전 기본 조례”, [https://www.law.go.kr/자치법규/인천광역시_계양구_지속가능발전_기본_조례/\(1498,20230707\)](https://www.law.go.kr/자치법규/인천광역시_계양구_지속가능발전_기본_조례/(1498,20230707)), 검색일: 2024.4.26.

국가법령정보센터, “파주시 지속가능발전 기본 조례”, [https://www.law.go.kr/자치법규/파주시_지속가능발전_기본_조례/\(2061,20240402\)](https://www.law.go.kr/자치법규/파주시_지속가능발전_기본_조례/(2061,20240402)), 검색일: 2024.4.26.

국가법령정보센터, “지속가능발전 기본법”, https://www.law.go.kr/법령/지속가능발전_기본법, 검색일: 2024.3.10.

나라장터, “지속가능발전 기본 전략 및 추진 계획 수립”, <https://www.g2b.go.kr/>, 검색일: 2023.11.27.

전국지속가능발전협의회, “의제21”, http://www.sdkorea.org/contents/sustainability/sustainability_02.php, 검색일: 2024.6.20.

환경부 보도자료(2018.12.24), “지속가능한 미래를 위한 이정표, 지속가능발전 목표 수립”, <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156310369>, 검색일: 2024.3.17.

UN Sustainable Development Goals Knowledge Platform, “Major Groups and Other Stakeholders(MGoS)”, <https://sustainabledevelopment.un.org/mgos>, 검색일: 2024.5.2.

[개인 기록]

민간 연구소 소장(2024.4.9), 면담.

민간 연구소 센터장(2024.3.21), 면담.

시청 공무원(2024.3.15), 면담.

원주 지속가능발전협의회 사무국장(2024.4.9), 면담.

지역지속가능발전협의회 사무국장(2024.1.10), 면담.

지역지속가능발전협의회 사무국장(2024.1.30), 면담.

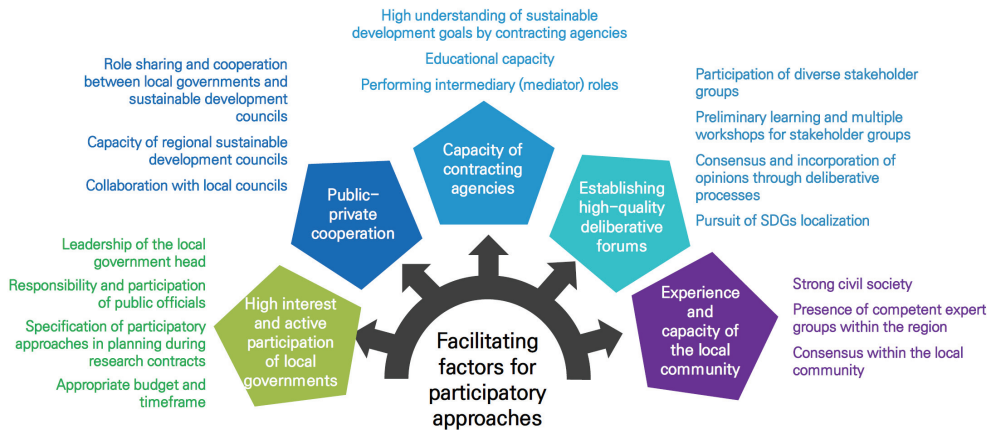
Executive Summary

I. Introduction

- To establish region-specific Local Sustainable Development Goals (Local-SDGs), it is essential to incorporate the opinions of key stakeholder groups (MGoS: Major Groups and Other Stakeholders) through a bottom-up participatory approach.
- However, current participatory methods are often limited to one-time events or simple opinion collections without in-depth deliberation, resulting in merely formal participation from key stakeholder groups.
- This study aims to analyze the Local-SDGs establishment process from a participatory perspective and propose an effective participatory process plan based on the analysis results.

II. Analysis of Facilitating Factors for Participatory Approaches

- In-depth interviews
 - Conducted with experts, activists, and public officials involved in related fields
- Findings
 - Identified five key categories and 17 sub-categories of facilitating factors for participatory approaches
 - These factors must be considered for ensuring that a participatory process functions effectively beyond a simple manual.



Source: Created by the author.

Figure 1. Facilitating factors for participatory approaches through in-depth interviews

III. Analysis of Domestic Cases and Guidelines from UN DESA & UNITAR

- Domestic case analysis
 - Six domestic cases were analyzed.

Table 1. Analysis of domestic cases

Category	Main content
National Sustainable Development Goals (K-SDGs)	· Comprises 14 stakeholder groups, including traditional socially vulnerable groups such as people with disabilities, farmers, women, future generations (youth and young people), and non-human entities (animal welfare)
Seoul Metropolitan City's 2nd Basic Plan and Implementation Plan for Sustainable Development	· Utilizes various methods for collecting opinions that reflect the characteristics of stakeholder groups

Table 1. (continued)

Category	Main content
2045 Dangjin City's Basic Strategy and Implementation Plan for Sustainable Development	· Comprises 16 stakeholder groups and operates deliberative forums in stages
2040 Wonju City's Basic Plan and Implementation Plan for Sustainable Development	· Role-sharing and close cooperation among Wonju City, the Wonju Sustainable Development Council, contracting agencies, and Wonju-MGoS
Gyeongsangnam-do Basic Plan for Sustainable Development (2021-2040)	· Comprises stakeholder groups centered on opinion leaders in the local community
2022 Implementation Plan for Sustainable Development in Seodaemun-gu, Seoul	· Comprises 11 stakeholder groups, including a migrant group that reflect the characteristics of an area with a high foreign resident population

Source: Created by the author.

○ UN DESA & UNITAR Guidelines

- UN DESA and UNITAR published guidelines for stakeholder participation.
- 13 stakeholder groups:
Business and industry, children and youth, farmers, science and technology, women, workers and trade unions, Indigenous peoples, local authorities, NGOs, persons with disabilities, volunteers, older persons, and education
- Highlight the positive effects of stakeholder participation and propose principles:
 - *Positive effects of stakeholder participation:* Leveraging rich experience and expertise, reflecting general public ideas and interests, giving a voice to marginalized groups, enhancing accountability, transparency, and responsiveness, and aiding those most affected by poverty and inequality

- *Proposed principles*: Purposefulness, inclusiveness, transformative approaches, proactiveness

IV. Proposal for a Participatory Process

- The study proposes a participatory process encompassing six components:
 - ① Implementation process, ② effects and principles, ③ application levels, ④collaboration with external expert organizations, ⑤ stakeholder group composition methods, and ⑥ considerations for operating deliberative forums.
- Implementation process (Comprises three stages):
 - Contracting phase → Preparation for deliberation → Conducting deliberation
- Effects and principles
 - Proposes six effects and eight principles.



Source: Created by the author.

Figure 2. Effects and principles of the participatory process

- Application levels of a participatory process
 - The level of participation is closely linked to stakeholder capacity, which is categorized into four stages: informing, consulting, participating, and co-governing.
 - Higher levels of participation correspond to higher stakeholder capacities.
- Collaboration with external expert organizations
 - Local governments often employ research contracts to ensure expertise in establishing L-SDGs. Selecting capable contractors with a deep understanding of L-SDGs and the ability to manage deliberative forums is crucial.
- Composition of regional stakeholder groups
 - General stakeholder group composition can follow international or regional models such as UN-MGoS, K-MGoS, Seoul-MGoS, and Dangiin-MGoS.
 - A long-term and stable resident (citizen) participation group is recommended in areas with declining populations.
 - Stakeholder composition can leverage the network of regional sustainable development councils.
 - Stakeholder composition can also utilize the region's existing public-private cooperation committees.
- Considerations for operating deliberative forums
 - Establishing a Basic Ordinance for Sustainable Development is necessary to institutionalize the operation of deliberative forums.
 - These forums should operate in phases over a period of 4-5 months.

Table 2. Deliberative forum operation process

Category	Main content
Plenary meetings (including education)	· Clearly communicate the process of discussing and reaching a consensus on regional sustainability
Leader education for stakeholder groups	· Leaders facilitate opinion coordination, opinion delivery, participation promotion, and fair meeting management. Separate leader training is necessary.
Group meetings	· Hold meetings with stakeholders or issue groups to elaborate on discussion content
Group proposal drafting	· Present consensus opinions through group proposal drafts
Local government response	· Local government responses to group proposals
Plenary meetings	· Convene the most significant event where all stakeholders gather after group discussions · Promote mutual understanding and consensus-building through diverse stakeholder interactions
Evaluation	· Assess the entire deliberative forum operation process

Source: Created by the author.

Keywords: Local Sustainable Development Goals, Stakeholders, Deliberative Forum, Participation, Local Government, Community, Citizens

■ 저자약력

김도균 (연구책임)

충남대학교 사회학 박사

한국환경연구원 연구위원(현)

dkkim@kei.re.kr

주요 연구실적

- Post-코로나19 시대, 뉴노멀을 향한 지역의 지속가능한 전환연구(II) (2023)
- Post-코로나19 시대, 뉴노멀을 향한 지역의 지속가능한 전환연구(I) (2022)
- 환경갈등 관리를 위한 공론조사 개선에 관한 연구 (2021)

이재혁

한국환경연구원 연구위원(현)

jaehyuck@kei.re.kr

류환희

한국환경연구원 연구원(현)

ryuhh@kei.re.kr

서은주

한국환경연구원 전문연구원(현)

seo Eunju@kei.re.kr

윤희철

한국지속가능발전센터 센터장(현)

yhcheol@naver.com

박으뜸

대전시민사회연구소 연구위원(현)

thumb0508@naver.com