

PH6 지방의제 21 평가지표의 개발

송문곤*, 우형택

대구가톨릭대학교 환경과학과

1. 서 론

의제 21은 21세기 지구환경보전과 지속가능한 개발의 실현을 위한 행동계획으로서 1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서 채택되었으며, 사회적·경제적요소, 자원의 보호와 관리, 사회단체의 역할 강화, 실시 수단을 포함하는 총 4부 40장으로 구성된 전략적 지침서이다. 이 중 28장(의제 21 실천을 위한 지방자치단체의 주도적 역할)에서는 지속가능한 개발의 실현을 위한 지방정부의 역할의 중요성을 강조하면서 각국의 지방정부가 주도하여 지역공동체의 지속가능한 발전을 위한 행동계획을 지역사회의 구성원과 함께 지방의제 21을 작성할 것을 권고하였고, 유엔경제사회이사회 산하의 CSD(지속가능한 개발위원회)에 제출하도록 하였다.

우리나라에서는 1994년 순천시와 안산시가 처음으로 지방의제 21을 작성하였으며 그 후 2003년 6월까지, 248개 지방자치단체 중 73%인 183개 지방자치단체가 지방의제21을 수립하였으며, 21%인 51개 지방자치단체가 지방의제 21을 수립 중에 있어 총 94%의 지방자치단체가 지방의제 21을 추진하고 있다(지방의제 21, 2004).

그러나, 지방의제 21은 그 지역의 여건을 충분히 고려하고 그에 맞는 여러 대안을 마련해야함에도 불구하고 우리나라에서는 작성 당시 실무자들의 인식이 충분하지 못했고, 급하게 작성된 경향이 있어서 지방의제 21이 도입 된지 7~8년이 지난 현재까지도 지방의제 21은 재역할을 다하지 못하고 있으며, 지방의제 21의 적절성, 타당성, 합리성을 평가하는 연구는 전무한 실정이다.

따라서, 본 연구는 지방의제 21이 합리적인 과정을 통해서 수립되었는가, 작성된 내용은 적절하고 타당한가, 그리고 추진상의 평가체계가 적절하게 구축 되어 있는가를 평가할 수 있는 관련지표를 설정하여 평가의 분석틀을 개발하는데 주목적이 있다. 그리고 이러한 평가지표로 구성된 분석체계를 이용함으로써 현재의 지방의제 21의 시급한 문제점, 부실하고 미흡한 점이 파악되어 금후의 수정, 검토, 재작성 작업에 적극 반영할 수 있도록 하는데 의의가 있다.

2. 평가체계의 구성

평가체계는 크게 수립과정, 수립내용, 추진평가의 3영역으로 구성하였으며, 각 영역별로 대지표, 중지표, 소지표, 개별평가지표를 설정하였다.

수립과정은 기본적으로 지방의제 21을 얼마나 잘 이해하고, 어떤 뚜렷한 목적을 가지고 합리적으로 의사결정을 하였는가, 즉 지역의 주요 구성원이자 실천집단인 지방정부, 지역주민 그리고 기업의 3주체가 어떠한 관계에서 얼마나 적극적으로 계획에 참여하였

는지, 또 지역의 현안과 여건을 민주적 의사결정과정을 통해 정확하게 파악하고 계획에 반영하였는가를 평가하는 영역으로 매우 중요하다고 할 수 있다.

수립내용 영역은 지방의제 21의 내용 및 결과가 체계적으로 추진될 수 있도록 조직화가 되어 있는지, 개발계획과 정책과의 조정이 제도화 되어있는지, 그리고 실제 내용의 실천 가능성이 어느 정도인지와 이와 관련하여 지방정부와 관련단체들의 참여도의 내용을 평가하는 지표로 구성되어 있다.

추진평가 영역은 지방의제 21의 추진을 평가하는 체계가 도입되어 있는지와 이러한 평가체계가 제도화 되고 인적 및 예산지원과 평가 프로그램이 제시되어 있는지를 나타내는 지표로 구성되었다.

2.1. 수립과정 영역 평가지표의 구성

수립과정 영역의 평가는 지방의제 21의 작성과정을 평가하는 것으로 이해도, 추진성, 합리성의 3개의 대지표로 구성하였으며, 이들 평가에 분석되어야 할 중요 요소들을 다시 중지표와 소지표로 구성하였다.

2.1.1. 이해도 부문의 평가지표

계획의 과정에서 실무자의 지방의제 21에 대한 인식정도는 그 계획의 방향을 결정하는 중요 요소이다. 따라서 이해도 부문에서는 실무자의 인식정도를 평가하기 위해 지방의제 21의 작성과정에서 기초가 되는 의제 21, 환경비전 21, 기존의 지방정부의 타 정책과의 관계를 어느 정도 이해하고 분석하였는가 하는 관련성 부문과 어떠한 목적으로 작성하였는가 하는 목적성 부문으로 나누어 평가지표를 작성하였다(Table 1). 목적성은 지

Table 1. 이해도부문 평가지표의 구성

평가영역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표
수립과정	이해도	관련성	의제21의 원칙과 범위	①적극 반영 ②대부분 반영 ③ 일부만 반영 ④단순 검토 ⑤검토 안함
			환경비전 21의 원칙과 범위	①적극 반영 ②대부분 반영 ③ 일부만 반영 ④단순 검토 ⑤검토 안함
			지방정부정책과의 관계	①적극 반영 ②대부분 반영 ③ 일부만 반영 ④단순 검토 ⑤검토 안함
		목적성	지방환경비전 제시	①주목적 ②부수적 목적 ③목적으로 설정되지 않음
			정책 개발	①종합적 환경정책 개발 ②대부분 환경분야의 정책 개발 ③일부 환경분야의 정책개발 ④선언적 ⑤없음
			제도화	①그렇다 ②부수적 ③그렇지 않다
			예산확보	①그렇다 ②부수적 ③그렇지 않다
			의사결정	①그렇다 ②부수적 ③그렇지 않다
인적자원	①그렇다 ②부수적 ③그렇지 않다			

방의제 21을 구체적으로 어떠한 목적으로 작성하였는가를 평가하며, 제시된 목적은 지방 환경비전의 설정, 새로운 정책개발, 주요 환경내용의 제도화, 환경예산의 확보, 환경과 개발을 조정·통합하는 의사결정의 수립, 환경관련 인력자원의 확보 등이며 작성시 구체적으로 어떠한 목적이 설정되었는지를 평가한다.

2.1.2. 추진성 부문의 평가지표

합리적 계획의 수립에 있어서 계획의 작성을 전반적으로 관리하는 집단과 전문적이고 실질적인 의견을 협의하는 집단, 또 이들에 대한 제도적지원은 필수적이라고 할 수 있다. 추진성 부문은 계획 수립과정의 전반적인 사항을 관리하는 사무국의 설치 유무, 인력, 운영예산, 활동의 독립성을 평가하는 사무국조직 부문과 지역의 주요구성원이자 실천집단인 지방정부, 지역주민, 기업의 3주체가 민주적 의사결정 과정을 통한 협의를 하는 협의회의 형성 유무와 역할, 구성체계, 소집시기를 평가하는 협의회구성 부문 그리고, 이들에 대한 예산 및 인력과 같은 제도적 지원의 정도와 이들의 활동을 뒷받침할 관련 제도의 정비를 평가하는 제도적 지원 부문의 3부문을 나누어 평가지표를 설정하였다 (Table 2).

Table 2. 추진성 부문 평가지표의 구성

평가영역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표
수립과정	추진성	사무국 조직	사무국 설치	①초기 설치 ②수립과정 중 설치 ③설치 안함
			사무국 인력	①상근전담인원+상근전문인원 ②상근전담 또는 전문인원+비상근 전담 또는 전문인원 ③상근전담 또는 전문인원 ④비상근 전담 또는 전문인원 ⑤담당 공무원
			사무국의 운영예산	①충분 ②대체로 충분 ③보통 ④대체로 불충분 ⑤아주 불충분
			사무국 독립성	①독립적 의사결정 ②일부만 독립적 의사결정 ③독립성 없음
		협의회 구성	협의회 형성	①초기 구성 ②수립과정 중 구성 ③구성 안함
			협의회 구성	①3주체에 의해 구성 ②2주체에 의해 구성 ③1주체로 구성
			협의회 소집	①정기적 ②수시적 ③거의 없음
			협의회 역할	①적극적 의견제시 및 반영 ②소극적 의견제시 및 반영 ③형식적 단순 참여
		제도적 지원	예산지원	①충분 ②대체로 충분 ③보통 ④대체로 불충분 ⑤아주 불충분
			인력지원	①충분 ②대체로 충분 ③보통 ④대체로 불충분 ⑤아주 불충분
			추진관련제도 정비	①적극적 관련제도의 정비 ②부분적 정비 ③없음

2.1.3. 합리성 부문의 평가지표

지방의제 21의 작성에 있어 3주체의 적극적 참여와 협의를 통해 지역의 현안과 여건을 정확하게 분석하고 해결해야 할 목표를 명확하게 하여 적절한 대안을 설정하는 것이 가장 중요하다고 할 수 있다. 합리성부문은 지역의 미래상과 목표 달성을 위한 절차의 합리성을 평가하는 합의 도출성 부문과 지역 현안의 파악정도, 환경자산목록의 작성여부, 문제점 및 원인의 파악정도, 그에 따른 모든 대안의 설정 여부를 평가하는 분석력 부문, 또 분석된 자료를 바탕으로 분야별 구체적 목표, 대안, 참여 주체자의 설정의 정도를 평가하는 구체화 부문, 이러한 일련의 과정에 지역의 주요 주체들의 참여도와 수립주체를 묻는 참여도 부문의 4부문으로 나누어 평가지표를 설정하였다(Table 3).

Table 3. 합리성 부문 평가지표의 구성

평가영역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표	
수립과정	합리성	합의 도출성	미래상에 대한 합의	①다수가 참여한 적절한 합의의 도출 ②일부에 의한 부적절한 합의의 도출 ③없음	
			절차에 대한 합의	①다수가 참여한 적절한 합의의 도출 ②일부에 의한 부적절한 합의의 도출 ③없음	
		분석력 (특성화)	여건분석 및 전망	①모든 분야 ②대부분의 분야 ③보통 ④거의 안함 ⑤안함	
			환경자산목록 작성	①모든 분야 ②대부분의 분야 ③보통 ④거의 안함 ⑤안함	
			문제점, 원인 파악	①모든 분야 ②대부분의 분야 ③보통 ④거의 안함 ⑤안함	
			대안의 설정	①모든 분야 ②대부분의 분야 ③보통 ④거의 안함 ⑤안함	
		구체화	분야별 목표 설정	①모든 분야의 정량+정성적 목표 설정 ②대부분의 분야의 정량화된 목표 설정 ③일부 분야의 정량+정성적 목표 설정 ④정성적 목표 설정 ⑤설정 안함	
			분야별 구체적 대안	①모든 분야에 구체적 대안 ②대부분의 분야에 구체적 대안 ③추상적 대안 ④거의 안함 ⑤안함	
			대안별 참여 주체자 선정	①알맞은 주체의 선정 ②나누기식 선정 ③1주체의 독점 ④없음	
		참여도	수립주체	①관주도+민·기업 적극 참여 ②관주도+민·기업 소극 참여 ③민주도+관·기업의 적극 참여 ④민주도+관·기업 소극 참여 ⑤관주도 ⑥민주도	
			지역주민 참여도	①매우 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤매우낮음	
			지역기업 참여도	①매우 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤매우낮음	
			지방정부 참여도	①매우 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤매우낮음	
				시민단체 참여도	①매우 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤매우낮음

2.2. 수립내용 영역 평가지표의 구성

수립내용 영역의 평가는 작성된 지방의제 21의 내용 결과를 평가하는 것으로 추진조직화, 제도화, 분야별 실천성, 추진참여도의 4개의 대지표로 구성하였으며, 이들의 평가에 고려되어야 할 중요 요소들을 하부지표로 설정하였다.

2.2.1. 추진조직화 부문의 평가지표

지방의제 21의 실질적 추진에 있어서 계획의 작성과정에서와 같이 추진조직은 필수요소라 할 수 있다. 따라서 추진조직화 부문은 지방정부에서 지방의제 21을 실행하는 전담부서의 설치여부와 역할, 인력의 구성, 예산의 지원 정도를 평가하는 전담부서의 설치부문과 3주체의 협의를 조정하는 추진협의회의 형성과 역할, 구성원, 그리고 추진과정의 전반적 업무를 담당하는 사무국의 형성여부와 역할, 인력 및 예산의 지원 정도를 평가할 추진조직의 운영 부문으로 평가지표를 설정하였다(Table 4).

Table 4. 추진조직화 부문 평가지표의 구성

평가영역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표
수립내용	추진조직화	전담부서의 설치	전담부서의 형성 여부	①구성 ②현재 구성 중 ③향후 구체적 구성계획 ④없음
			전담부서의 구성	①전담인력+보조인력 ②전담인력 ③담당인력 ④없음
			운영 예산	①지자체예산+후원금 ②지자체예산 ③후원금 ④없음
			역할과 기능	①구체적 명시 ②추상적 명시 ③명시되지 않음
		추진조직의 운영	추진협의회 형성여부	①구성 ②현재 구성 중 ③향후 구체적 구성계획 ④없음
			추진협의회 구성	①3주체에 의해 구성 ②2주체에 의해 구성 ③1주체로 구성
			추진협의회 역할과 기능	①구체적 명시 ②추상적 명시 ③명시되지 않음
			사무국 형성 여부	①구성 ②현재 구성 중 ③향후 구체적 구성계획 ④없음
			사무국 인력	①상근국장+상근간사2 ②상근국장+상근간사1 ③상근국장 또는 상근간사 ④비상근국장 또는 상근간사 ⑤비상근간사
			사무국 예산	①지자체예산+후원금 ②지자체예산 ③후원금 ④없음
사무국 역할과 기능	①구체적 명시 ②추상적 명시 ③명시되지 않음			

2.2.2. 제도화 부문의 평가지표

지방의제 21이 작성되고 추진을 위한 여러 조직들이 형성되었다 하더라도 제도적 지원이 뒷받침 되지 않는다면 계획의 진행은 원활할 수 없다. 따라서 제도화 부문에서는 지방의제 21의 법적 근거가 될 수 있는 조례화 정도를 평가하기 위한 조례화 부문과 지방의제 21의 비중을 평가하기 위한 체계화 부문, 지방정부의 타 계획·정책과의 관계와 조정여부를 평가하기 위한 계획연계성 부문, 지방정부의 타 정책과의 관계를 평가하기 위한 정책연계성 부문의 4가지 평가지표를 설정하였다(Table 5).

Table 5. 제도화 부문 평가지표의 구성

평가영역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표
수립내용	제도화	조례화	수립내용 관련 조례화 제정	①지방의제21 조례 제정+환경관련 조례에 반영 ②지방의제21 조례 제정 ③환경관련 조례에 반영 ④조례화된 내용 없음
		체계화	지방의제21과 타 계획과의 관계	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
		계획연계성	환경 및 개발계획과의 관련성	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
		정책연계성	부서별 정책과의 관련성	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음

2.2.3. 분야별 실천성 부문의 평가지표

분야별 실천성 부문은 지방의제 21의 실천가능성을 평가하기 위한 것으로 평가지표는 생활환경 부문과 자연환경 부문, 사회환경 부문, 지구환경 부문 그리고 국제교류부문의 5부문으로 설정하였다. 그리고 이들을 평가를 위해 각 부문 별로 목표 및 대안의 구체성과 추진주체의 선정, 실천 프로그램 등의 개발, 지방의제 21 목적과의 연계성의 세부항목들을 구성하였다.

생활환경 부문은 우리생활에 가장 직접적으로 관여되는 것으로 대기·수질·폐기물 등과 관련된 것이며, 자연환경 부문은 생태·녹지·토양 등과 관련된 것이고, 사회환경 부문은 경제와 복지, 교통 등과 관련된 것이다. 또 지구환경 부문은 지구온난화, 오존층 파괴, 사막화와 같이 국제적 환경이슈와 관련된 것이며, 국제교류 부문은 이러한 국제 공통적 환경문제를 해결하기 위한 국제적 연계에 관한 것이다(Table 6).

2.2.4. 추진참여도 부문의 평가지표

지방의제 21이 기존의 지방정부의 타 계획들과 구별되는 것은 지방정부 혼자 계획을 수립하고 추진하는 것이 아니라 지역의 주요 실천집단들과 협의를 통해 같이 수립하고 추진한다는 것이다.

추진참여도 부문에서는 지역의 주요 구성원들의 지방의제21사업의 참여도를 평가하기 위한 것으로 평가지표는 지방정부의 참여도부문과 지역기업의 참여도부문, 지역시민참여도부문 그리고 시민단체의 참여도부문으로 구성하였다. 참여도부문을 평가할 수 있는 세

Table 6. 분야별 실천성부문 평가지표의 구성

평가영역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표
수립내용	분야별 실천성	생활 환경	목표의 구체화	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			지방의제21 목적과의 연계	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			대안설정의 구체성	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			실천 프로그램의 개발	①개발완료 ②개발 중 ③계획 없음
			추진주체 설정	①알맞은 주체의 설정 ②나누기식 설정 ③없음
		자연 환경	목표의 구체화	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			지방의제21 목적과의 연계	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			대안설정의 구체성	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			실천 프로그램의 개발	①개발완료 ②개발 중 ③계획 없음
			추진주체 설정	①알맞은 주체의 설정 ②나누기식 설정 ③없음
		사회 환경	목표의 구체화	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			지방의제21 목적과의 연계	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			대안설정의 구체화	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			실천 프로그램의 개발	①개발완료 ②개발 중 ③계획 없음
			추진주체 설정	①알맞은 주체의 설정 ②나누기식 설정 ③없음
		지구 환경	목표의 구체화	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			지방의제21 목적과의 연계	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			대안설정의 구체성	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			실천 프로그램의 개발	①개발완료 ②개발 중 ③계획 없음
			추진주체 설정	①알맞은 주체의 설정 ②나누기식 설정 ③없음
		국제 교류	목표의 구체화	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			지방의제21 목적과의 연계	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			대안설정의 구체성	①아주 높음 ②높음 ③보통 ④낮음 ⑤아주 낮음
			실천 프로그램의 개발	①개발완료 ②개발 중 ③계획 없음
추진주체 설정	①알맞은 주체의 설정 ②나누기식 설정 ③없음			

부지표들로는 각 집단별 사업의 종류와 참여정도, 사업진행에서의 위치 그리고 다른 영역과의 협력 및 지원도에 관한 것으로 설정하였다. 특히 지방정부의 참여도 부문에서는 타 계획·정책과의 조정가능성을 포함하였다(Table 7).

Table 7. 추진참여도 부문 평가지표의 구성

평가영역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표
수립내용	추진 참여도	지방 정부 참여도	실천사업 종류	①중장기+단기+일회성+캠페인 등 종합적 ②중장기사업 위주 ③단기사업 위주 ④일회성 사업 위주 ⑤캠페인성 위주 ⑥없음
			실천사업 참여	①인력 및 예산의 지원 ②인력 또는 예산의 지원 ③형식적 참여 ④참여 없음
			실천사업 주도력	①각종 사업의 주체 ②인력 및 예산의 지원 ③인력 또는 예산의 지원 ④단순 참여 ⑤없음
			다른 영역과의 협력	①지역내·외 정부, 기업, 시민단체, 시민과 적극적 협력 ②지역내 기업, 시민, 시민단체와의 협력 ③지역외 정부, 기업, 시민단체, 시민과 협력 ④지역내 기업, 시민단체, 시민 중 2개와 협력 ⑤지역내 기업, 시민단체, 시민 중 1개와 협력 ⑥없음
			다른 영역과의 지원	①지역내·외 정부, 기업, 시민단체, 시민에게 적극적 지원 ②지역내 기업, 시민단체, 시민에게 지원 ③지역내 기업, 시민단체, 시민 중 2개에게 지원 ④지역내 기업, 시민단체, 시민 중 1개에게 지원 ⑤없음
			타 계획과의 조정능력	①모든 관련부서의 계획과 조정가능 ②환경부서+1개 부서 계획과 조정가능 ③환경부서의 계획과 조정가능 ④없음
		타 정책과의 조정능력	①모든 관련부서의 정책과 조정가능 ②환경부서+1개 부서 정책과 조정가능 ③환경부서의 정책과 조정가능 ④없음	
		지역 기업 참여도	실천사업 종류	①중장기+단기+일회성+공모+캠페인 등 종합적 ②중장기사업 위주 ③단기사업 위주 ④일회성 사업 위주 ⑤캠페인성 위주 ⑥없음
			실천사업 참여	①인력 및 예산의 후원 ②인력 또는 예산의 후원 ③형식적 참여 ④참여 없음
			실천사업 주도력	①각종 사업의 주체 ②인력 및 예산의 후원 ③인력 또는 예산의 후원 ④단순 참여 ⑤없음
			다른 영역과의 협력	①정부, 타기업, 시민단체, 시민과 적극적 협력 ②정부, 타기업, 시민단체, 시민 중 3개와 협력 ③정부, 타기업, 시민단체, 시민 중 2개와 협력 ④정부, 타기업, 시민단체, 시민 중 1개와 협력 ⑤없음
			다른 영역과의 지원	①정부, 타기업, 시민단체, 시민에게 적극적 지원 ②정부, 타기업, 시민단체, 시민 중 3개에 지원 ③정부, 타기업, 시민단체, 시민 중 2개에게 지원 ④정부, 타기업, 시민단체, 시민 중 1개에게 지원 ⑤없음

평가역역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표
수립내용	추진 참여도	지역시민 참여도	실천사업 종류	①중장기+단기+일회성+공모+캠페인 등 종합적 ② 중장기사업 위주 ③단기사업 위주 ④일회성 사업 위주 ⑤캠페인성 위주 ⑥없음
			실천사업 참여	①인력 및 예산의 후원 ②인력 또는 예산의 후원 ③ 형식적 참여 ④참여 없음
			실천사업 주도력	①각종 사업의 주체 ②인력 및 예산의 후원 ③인력 또는 예산의 후원 ④단순 참여 ⑤없음
			다른 영역과의 협력	①정부, 기업, 시민단체와 적극적 협력 ②정부, 기업, 시민단체 중 2개와 협력 ③정부, 기업, 시민단체 중 1개와 협력 ④없음
			다른 영역과의 지원	①정부, 기업, 시민단체에게 적극적 지원 ②정부, 기업, 시민단체 중 2개에게 지원 ③정부, 기업, 시민단체 중 1개에게 지원 ④없음
	추진 참여도	시민단체 참여도	실천사업 종류	①중장기+단기+일회성+공모+캠페인 등 종합적 ② 중장기사업 위주 ③단기사업 위주 ④일회성 사업 위주 ⑤캠페인성 위주 ⑥없음
			실천사업 참여	①인력 및 예산의 후원 ②인력 또는 예산의 후원 ③ 형식적 참여 ④참여 없음
			실천사업 주도력	①각종 사업의 주체 ②인력 및 예산의 후원 ③인력 또는 예산의 후원 ④단순 참여 ⑤없음
			다른 영역과의 협력	①정부, 기업, 타시민단체, 시민과 적극적 협력 ②정부, 기업, 타시민단체, 시민 중 3개와 협력 ③정부, 기업, 타시민단체, 시민 중 2개와 협력 ④정부, 기업, 타시민단체, 시민 중 1개와 협력 ⑤없음
			다른 영역과의 지원	①정부, 기업, 타시민단체, 시민에게 적극적 지원 ② 정부, 기업, 타시민단체, 시민 중 3개에 지원 ③정부, 기업, 타시민단체, 시민 중 2개에게 지원 ④정부, 기업, 타시민단체, 시민 중 1개에게 지원 ⑤없음

2.3. 추진평가 영역 평가지표의 구성

어떠한 계획이던 완벽한 계획은 있을 수 없다. 특히 지방정부, 주민, 기업 등 지역의 모든 구성원들의 참여를 통해 계획되고, 실천되어지는 지방의제21의 경우에는 작성과 실천과정에서 여러 변수가 발생할 수 있다. 이러한 이유로 계획의 추진과정에서 지속적인 평가는 매우 중요하다 할 수 있다. 추진평가 영역은 지방의제 21에서 이러한 평가체계가 구체적으로 수립·작성되어 있는가를 평가하기 위한 것으로 평가체계 부문과 평가제도 부문의 2개 대지표로 구성하였으며, 이들의 평가에 고려되어야 할 중요요소들을 하부지표로 설정하였다.

2.3.1. 평가체계 부문의 평가지표

지방의제 21은 지역사회와 지속가능성을 확보하기 위한 계획으로서 올바르게 진행되기 위해서는 지속적인 평가와 수정이 이루어져야 한다. 평가체계 부문은 지속적인 평가와 반영이 체계적으로 이루어질 수 있도록 평가체계가 도입되었는가를 평가하기 위한 것으로 평가실시의 유무 및 시기, 평가 대상의 범위, 평가 방법, 평가 결과의 반영정도, 마지막으로 평가참여주체들의 참여정도를 지표로 설정하였으며, 평가지표를 평가할 수 있는 세부지표를 마련하였다(Table 8).

Table 8. 평가체계 부문 평가지표의 구성

평가영역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표
추진평가	평가체계	평가 실시 및 시기	평가 실시 및 시기	①정기적+비정기적 평가 ②정기적 평가 ③비정기적 평가 ④평가 없음
		평가 대상	추진 조직의 적합성	①전체적 평가 ②대부분 평가 ③보통 ④일부 평가 ⑤평가 없음
			제도적 연계성	①전체적 평가 ②대부분 평가 ③보통 ④일부 평가 ⑤평가 없음
			분야별 실천정도	①4분야 이상 평가 ②3분야 이상 평가 ③2분야 이상 평가 ④1분야만 평가 ⑤평가 없음
			추진 참여도	①전체적 평가 ②2개 이상 평가 ③3주체에 대해서만 평가 ④평가 없음
		평가 방법	평가 방법	①정량적 평가지표에 의한 객관적 평가 ② 주관적+객관적 평가 ③주관적 평가 ④없음
		평가 반영	평가 결과의 반영	①적극 반영 ②상당부분 반영 ③보통 ④제한된 반영 ⑤반영 없음
		평가참여 주체	지방정부	①매우 적극적 참여 ②적극 참여 ③보통 ④한정적 참여 ⑤참여 없음
			지역기업	①매우 적극적 참여 ②적극 참여 ③보통 ④한정적 참여 ⑤참여 없음
			지역시민	①매우 적극적 참여 ②적극 참여 ③보통 ④한정적 참여 ⑤참여 없음

2.3.2. 평가제도 부문의 평가지표

올바른 평가가 이루어지기 위해서는 알맞은 평가 프로그램이 있어야 하고, 평가수행에 있어 각종 제도적 지원이 이루어져야 한다. 평가제도 부문은 평가체계에 대한 어느 정도의 지원이 계획되어 있는가를 평가하기 위한 것으로 평가제도의 법적 근거를 평가하는 조례화 여부, 평가에 필요한 인력을 평가하는 인력지원 정도, 예산을 평가하는 예산지원 정도, 그리고 평가 결과의 공개성 여부 및 정도를 평가하는 공개성, 마지막으로 적절한 평가 프로그램의 마련 여부를 평가하는 평가 프로그램의 개발부문에 구성하였으며, 각각의 부문을 평가할 수 있는 세부지표를 마련하였다(Table 9).

Table 9. 평가제도 부문 평가지표의 구성

평가영역	대지표	중지표	소지표	개별평가지표
추진평가	평가제도	조례화	평가 의무와 조례화	①정기적 평가의 규정화 ②비정기적 평가의 규정화 ③없음
		인력지원	평가의 전문 인력	①전문가에 의한 평가팀 구성 ②전문가 초빙 ③기존의 인력(비전문가) ④없음
		예산지원	평가의 예산 확보	①의제21에 포함되어 적절 ②필요에 따라 적절 ③의제21에 포함되어 부적절 ④없음
		공개성	평가 결과의 공개	①보고서, 홈페이지, 게시판 등을 통한 적극적 공개 ②보고서+1가지 ③홈피 또는 게시판 ④없음
		평가프로그램의 개발	평가 프로그램의 개발	①개발 완료 ②개발 중 ③향후 구체적 개발 계획 ④계획 없음

3. 결론 및 요약

본 연구는 지방의제21을 객관적으로 평가할 수 있는 평가지표를 개발하고자 수행되었다. 평가의 기본체계와 영역별 평가지표는 다음과 같다.

1) 평가체계는 수립과정, 수립내용, 추진평가의 3영역으로 구성하여 지방의제 21의 작성 과정과 절차 그리고 수립내용과 결과를 평가할 수 있는 기본 영역으로 설정하였다. 본 연구는 지방의제21 실천 결과의 평가지표를 개발하고자 한 것이 아니라, 지방의제21이라는 계획을 평가하기 위한 지표 개발에 초점을 맞추었기 때문에 추진결과에 대한 평가지표는 제외 되었다.

2) 수립과정영역은 지방의제 21에 대한 이해도, 추진성, 합리성의 3개 대지표로 평가하며, 각 대지표를 평가할 중지표 8항목과 중지표를 평가할 34항목의 소지표로 평가하는 분석틀을 수립하였다.

3) 수립내용영역은 작성된 지방의제 21을 추진조직화, 제도화, 분야별 실천성, 추진참여도의 4개 대지표로 평가하며, 각 대지표를 평가할 중지표 11항목과 중지표를 평가할 40항목의 소지표를 제시하였다.

4) 추진평가영역은 지방의제 21 추진과정의 평가체계에 대해 평가체계, 평가제도의 2개 대지표로 평가하며, 각 대지표를 평가할 중지표 10항목과 중지표를 평가할 15항목의 소지표로 구성되어 있다.

4. 금후의 과제

1) 평가지표를 개발하여 분석틀이 구성되었으나, 이들 각 지표별 배점, 그리고 대지표·중지표에 대한 가중치를 부여하여 전체적 평가점수의 계량화가 수행되어야 한다.

2) 이를 바탕으로 실제 사례의 지방의제 21을 선정하여 관련지표에 대한 자료와 정보를 수집하고 개별 평가지표에 의한 평가점수를 부여하여 각 영역별, 그리고 각 지표별로 점수화 하여 지표별 및 영역별 문제점과 부족한 점을 계량화하여 추후에 이루어질 지방의제 21의 재작성, 검토, 수정작업에 이용할 수 있도록 한다.

참 고 문 헌

- 김귀곤, 1995, 지속가능한 도시개발을 위한 지방의제21의 작성 및 시행방안에 관한 연구, 대한국토도시계획학회, 30(5).
- 김귀곤, 2000, 지방의제21 현황과 한국의 발전방향 모색 - 지방의제21의 실천시범사업을 중심으로.
- 남재우, 1999, 지방의제21 실천의 문제점과 정책대안, 한국환경사회정책연구소 세미나집
- 이동근, 윤소원, 1999, 지방의제21의 평가체계설정 및 그 평가에 관한 기초연구, 상명대학교 산업과학연구, 8.
- 임형백, 윤준상, 2001, '지방의제21'의 개선방향에 관한 연구, 한국지역사회발전학회.
- 우형택, 1998, 자연보호의 개념과 가치에 관한 연구, 대구가톨릭대학교 연구논문집, 58.
- 장순희, 정연홍, 2001, 지방의제21의 정책과정분석을 통한 실효성제고 방안, 강원대학교 지역개발연구소.
- 환경부, 2001, 지방의제21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구
- 김귀곤, 1996, 지방의제21 : 범지구적 도전과 지방적 해결, 도서출판 대한미디어, 서울.
- 김수봉, 정응호, 심근정, 권진오, 2002, 환경계획(이론과 실제), 홍익출판사, 대구.
- 안태환, 2001, 계획이론연구, 대구대학교출판부.
- 정환용, 2001, 계획이론, 박영사, 서울.
- 지방의제21 전국협의회(<http://www.la21.or.kr/>)