

PH1) 지방의제 21의 정량적 분석을 위한 평가 모델 구축

송문곤*, 우형택
 대구가톨릭대학교 환경과학과

1. 서 론

1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서 범 지구적 지속가능한 개발의 실현을 위해 Agenda 21(의제 21)을 채택하게 되었고 세계 각국은 이 지침에 따라 각국의 지속가능한 개발의 실현을 위해 중앙정부와 지방정부차원의 의제 21을 작성하도록 권고하였다. 이러한 국제적 동향에 따라 우리나라에서도 지방의제 21의 작성이 추진되어 1994년 안산시를 시작으로 총 250개 단체 중 227개(약 91%) 단체가 추진 중인 것으로 나타났다(지방의제 21 전국협의회, 2004).

이처럼 우리나라의 지방의제 21은 지난 10년 동안 외형적으로는 괄목할 만한 성장을 이룩했지만, 그 내용에 있어서는 아직 많은 문제점과 한계를 보여주고 있다(문경주, 2003 ; 문태훈 2002 ; 윤경준 2002 ; 염태영, 2004).

따라서, 본 연구의 목적은 환경계획의 관점에서 지방의제 21이 합리적인 과정을 통해서 수립되었는가, 작성된 내용은 적절하고 타당한가, 그리고 추진상의 평가체계가 적절하게 구축 되어 있는가를 평가할 수 있는 관련지표를 설정하여 평가의 분석틀을 개발하고자 한다.

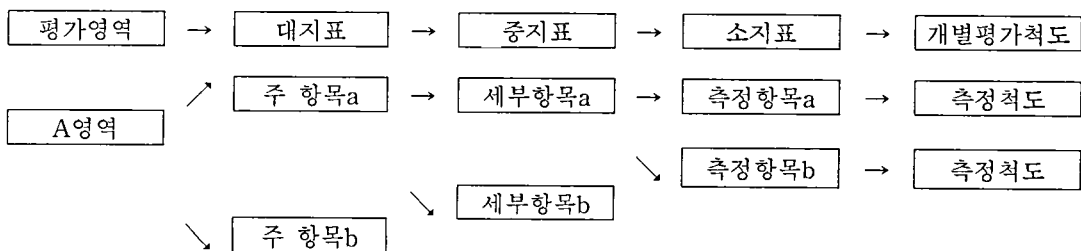
2. 평가모델의 구축

2.1. 평가체계의 구성 및 가중치

지방의제 21은 지방정부의 주도하에 지역사회 모든 구성원들이 적극적으로 참여하여 토론과 합의의 민주적 절차를 거쳐 지역사회의 환경비전을 제시하고 구체적인 목표와 대안을 마련하는 전략적 계획이다.

따라서, 평가체계는 지방의제 21의 작성과정을 평가하기 위한 수립과정영역과 작성된 지방의제 21의 내용 결과를 평가하기 위한 수립내용영역, 마지막으로 지방의제21의 추진과정을 평가하여 환류하기 위한 체계가 구성되어 있는지를 평가하는 추진평가영역의 3부문으로 구성하였으며 각 영역별로 대지표, 중지표, 소지표, 개별평가척도를 설정하였다(Table 1).

Table 1. 평가체계의 구성



점수의 배점은 각 영역별로 수립과정 200점, 수립내용 200점, 추진평가 100점으로 총 500점 만점으로 하였다.

수립과정과 내용 영역이 높게 배점된 것은 계획적 관점에서 지방의제 21을 평가할 때 우선 계획의 과정과 절차가 중요하고, 다음 그 과정의 결과내용이 중요하므로 수립과정과 수립내용영역의 배점을 200점씩으로 높게 하였으며, 평가와 환류는 과정과 내용보다는 그 중요도가 낮으나, 이 역시 계획의 마지막 단계이며 중요 요소이므로 100점을 배점하였다. 또한 각 영역의 대지표, 중지표, 소지표, 세부평가척도에서도 그 중요도에 따라 가중치를 두어 차등 배점하였으며, 세부평가는 5점 척도와 3점 척도를 기준으로 하였다.

2.2. 수립과정영역 평가지표의 구성 및 가중치

수립과정영역은 지방의제 21을 얼마나 잘 이해하고, 어떤 뚜렷한 목적을 가지고 합리적으로 의사결정을 하였는가, 즉 지역의 주요구성원이자 실천집단인 지방정부, 지역주민 그리고 기업의 3주체가 어떠한 관계에서 얼마나 적극적으로 계획에 참여하였는지, 또 지역의 현안과 여건을 민주적 의사결정과정을 통해 정확하게 파악하고 계획에 반영하였는가를 평가하는 영역으로 매우 중요하다고 할 수 있다.

수립과정영역의 평가는 이해도, 추진성, 합리성의 3개의 대지표와 이들 평가에 분석되어야 할 중지표와 소지표의 중요 요소들을 다시 구성하였다. 점수의 배점은 계획의 과정상 합리적 의사결정이 가장 중요함으로 합리성부문을 100점으로 배점하였고 이해도와 추진성부문은 각각 50점을 배점하였다(Table 2).

이해도부문에서는 작성 초기 단계에서 반드시 검토되고 반영되어야 할 사항들에 대해 어느 정도 검토하고 분석하였는가를 하는 관련성부문과 어떠한 목적으로 작성하였는가를 하는 목적성부문으로 나누어 평가지표를 작성하였고, 점수의 배점은 계획에 대해 제대로 이해하였다 하더라도 지향해야 할 목적이 올바르지 않다면 계획의 방향이 바뀌는 결과를 초래할 수 있으므로 목적성부문이 보다 중요하다고 판단되어 30점을 배점하였으며, 관련성부문에는 20점을 배점하였다. 또한 중지표를 측정하는 소지표에서도 중요도에 따라 차등 배점하였다(Table 2).

추진성부문은 지방의제 21작성에 필요한 사무국 조직부문과 협의회 구성부문 그리고 제도적 지원부문으로 평가지표를 설정하였으며, 점수의 배점은 지방의제 21의 작성에 있어 전반적인 업무를 맡아보는 사무국과 지역사회구성원들의 협의조직인 협의회, 모두 없어서는 안되는 중요 조직이라 판단되어 사무국조직부문과 협의회 구성부문 모두 20점씩을 부여하였으며, 이들 조직이 제대로 활동하기 위해서는 제도적 지원이 필요하므로 제도적 지원부문에 10점을 배점하였다(Table 2).

합리성부문은 의사 결정 도출과정의 합의성을 평가하는 합의도출성부문과 지역사회의 현안을 어느 정도 파악했는지를 평가하는 분석력부문 그리고 분석된 자료를 바탕으로 어느 정도 목표를 구체화 하고 목표 달성을 위한 실현 가능한 대안들을 검토하는 과정을 거쳤는지를 평가하는 구체화부문, 그리고 이러한 과정을 통해서 지역주요구성원들의 참여도를 평가하는 참여도부문으로 구성하였다. 점수의 배점은 지방의제 21의 성격상 지역사회구성원의 적극적인 참여가 기본이 되어야 하며, 이들의 적극적 참여에 의해 지역의 여건과 전망을

정확히 분석하고 구체적 목표를 설정하여야 하므로 참여도부문, 분석력부문, 구체화부문에 각각 30점씩을 부여하여 비중을 두었으며, 이를 바탕으로 미래상에 대한 합의가 이루어져야 하므로 합의도출성부문에 10점을 부여하였다(Table 2).

Table 2. 수립과정영역의 평가지표

평가 영역	대지표	중지표	소지표	
수립과정 200 [0.4]	이해도 50 [0.25]	관련성 20 [0.4]	의제 21의 원칙과 범위	5 [0.25]
			환경비전 21의 원칙과 범위	10 [0.5]
			지방정부정책과의 관계	5 [0.25]
		목적성 30 [0.6]	지방환경비전 제시	9 [0.3]
			정책 개발	9 [0.3]
			제도화	3 [0.1]
			예산확보	3 [0.1]
			인적자원	3 [0.1]
	추진성 50 [0.25]	사무국 조직 20 [0.4]	사무국 설치	5 [0.25]
			사무국 인력	5 [0.25]
			사무국의 운영 예산	5 [0.25]
			사무국 독립성	5 [0.25]
		협의회 구성 20 [0.4]	협의회 형성	5 [0.25]
			협의회 구성	5 [0.25]
			협의회 소집	5 [0.25]
			협의회 역할	5 [0.25]
		제도적 지원 10 [0.2]	예산 지원	3 [0.3]
			인력 지원	3 [0.3]
			추진관련제도 정비	4 [0.4]
수립과정 200 [0.4]	합리성 100 [0.5]	합의 도출성 10 [0.1]	미래상에 대한 합의	5 [0.5]
			절차에 대한 합의	5 [0.5]
		분석력(특성화) 30 [0.3]	환경자산목록 작성	6 [0.2]
			여건분석 및 전망	12 [0.4]
			문제점·원인 파악	12 [0.4]
		구체화 30 [0.3]	분야별 목표 설정	15 [0.5]
			분야별 대안 검토	15 [0.5]
		참여도 30 [0.3]	수립 주체	6 [0.2]
			지방정부 참여도	6 [0.2]
			지역주민 참여도	6 [0.2]
			시민단체 참여도	6 [0.2]

* 숫자 : 배점 , [] : 가중치

2.3. 수립내용영역 평가지표의 구성 및 가중치 설정

수립내용영역의 평가는 작성된 지방의제 21의 내용 결과를 평가하는 것으로 추진조직화, 제도화, 분야별 실천성, 추진참여도의 4개의 대지표로 구성하였으며, 이들의 평가에 고려되어야 할 중요 요소들을 하부지표로 설정하였으며, 점수의 배점은 이 중 계획 실천의 내용을

담고 있는 분야별 실천성과 지역사회구성원들의 참여에 대한 내용을 담고 있는 추진 참여도부문이 가장 중요하므로 각각 가장 많은 80점씩 부여하였다. 또한 지역구성원들의 참여에 의한 계획의 실천이 제대로 이루어지기 위해서는 추진 조직화와 제도화가 필요하므로 추진 조직화와 제도화부문에 각각 20점씩 부여하였다(Table 3).

지방의제 21에 수립된 계획안들이 성공적으로 추진되기 위해서는 지방정부가 지방의제 21을 전담하는 업무, 민·기업의 업무를 맡아보는 업무, 3주체의 의견을 조율하는 업무 등을 주도적으로 추진할 수 있는 부서가 필수적이다. 따라서 추진조직화부문은 지방정부 내의 전담부서 설치여부, 인적구성, 역할과 기능을 평가하고, 추진조직의 운영부문은 설치여부와 역할, 구성원, 그리고 추진협의회의 전반적 업무를 담당하는 사무국의 형성 여부와 역할, 인력 및 예산의 지원 정도가 얼마나 구체적으로 계획되어있는가를 평가한다. 점수의 배점은 전담부서는 지방정부 내에서 지방의제 21의 업무를 맡아보는 조직이며 추진 조직은 그 외의 일을 맡아 추진하는 조직이다. 이처럼 지방의제 21의 추진에 있어 두 조직 모두 없어서는 안되는 중요한 조직이므로 각각 10점씩 동등하게 배점하였다(Table 3).

Table 3. 수립내용영역의 평가지표

평가영역	대지표	중지표	소지표	
수립내용 200 [0.4]	추진 조직화 20 [0.1]	전담부서의 설치 10 [0.5]	전담부서의 형성	3 [0.3]
			전담부서의 구성	3 [0.3]
			역할과 기능	4 [0.4]
		추진조직의 운영 10 [0.5]	추진협의회의 형성	1 [0.1]
			추진협의회의 구성	2 [0.2]
			추진협의회의 역할과 기능	2 [0.2]
			사무국 형성	1 [0.1]
			사무국 인력	1 [0.1]
			사무국 예산	1 [0.1]
			사무국 역할과 기능	2 [0.2]
	제도화 20 [0.1]	조례화 10 [0.5]	수립내용 관련 조례화 제정	10 [1]
		체계화 10 [0.5]	지방의제21과 타 계획과의 관계	10 [1]
	분야별 실천성 80 [0.4]	생활환경 16 [0.2]	목표의 구체화	3.2 [0.2]
			지방의제21 목적과의 연계	3.2 [0.2]
			대안설정의 구체성	3.2 [0.2]
			실천 프로그램의 개발	3.2 [0.2]
			추진주체 설정	3.2 [0.2]
		자연환경 16 [0.2]	목표의 구체화	3.2 [0.2]
			지방의제21 목적과의 연계	3.2 [0.2]
대안설정의 구체성			3.2 [0.2]	
실천 프로그램의 개발			3.2 [0.2]	
추진주체 설정			3.2 [0.2]	
사회환경 16 [0.2]		목표의 구체화	3.2 [0.2]	
		지방의제21 목적과의 연계	3.2 [0.2]	
		대안설정의 구체성	3.2 [0.2]	
		실천 프로그램의 개발	3.2 [0.2]	
		추진주체 설정	3.2 [0.2]	
		추진주체 설정	3.2 [0.2]	

* 숫자 : 배점 , [] : 가중치

Table 3. continued

평가영역	대지표	중지표	소지표		
수립내용 200 [0.4]	분야별 실천성 80 [0.4]	지구환경 16 [0.2]	목표의 구체화	3.2	[0.2]
			지방의제21 목적과의 연계	3.2	[0.2]
			대안설정의 구체성	3.2	[0.2]
			실천 프로그램의 개발	3.2	[0.2]
			추진주체 설정	3.2	[0.2]
		국제교류 16 [0.2]	목표의 구체화	3.2	[0.2]
			지방의제21 목적과의 연계	3.2	[0.2]
			대안설정의 구체성	3.2	[0.2]
			실천 프로그램의 개발	3.2	[0.2]
			추진주체 설정	3.2	[0.2]
	추진 참여도 80 [0.4]	지방정부 참여도 32 [0.4]	실천사업 종류	6.4	[0.2]
			실천사업 참여도	9.6	[0.3]
			다른 영역과의 협력	6.4	[0.2]
			타 정책·계획과의 조정능력	9.6	[0.3]
		지역시민 참여도 16 [0.2]	실천사업 종류	4.8	[0.3]
			실천사업 참여도	6.4	[0.4]
다른 영역과의 협력			4.8	[0.3]	
시민단체 참여도 16 [0.2]		실천사업 종류	4.8	[0.3]	
		실천사업 참여도	6.4	[0.4]	
		다른 영역과의 협력	4.8	[0.3]	
지역기업 참여도 16 [0.2]	실천사업 종류	4.8	[0.3]		
	실천사업 참여도	6.4	[0.4]		
	다른 영역과의 협력	4.8	[0.3]		

* 숫자 : 배점 , [] : 가중치

2.4. 추진평가 영역 평가지표의 구성 및 가중치 설정

계획의 추진과정에서 계획이 설정된 목표대로 집행되고 있는지에 대한 지속적인 평가는 매우 중요하다(Glassm, 1980 ; Rose, 1974 ; 하성규, 2004).

따라서, 추진평가영역의 평가는 지방의제 21에서 이러한 환류체계가 어느 정도 구체적으로 작성되어있는가를 평가하기 위한 것으로 평가체계부문과 평가제도부문의 2개 대지표로 구성하였으며, 이들의 평가에 고려되어야 할 중요요소들을 하부지표로 설정하였다.

점수의 배점은 지방의제 21의 추진상황을 정기적이고 지속적으로 평가하기 위해서는 평가체계가 마련되어야 할 뿐만 아니라 법적으로 규정되어야 가능하다. 따라서 평가체계와 평가제도가 모두 중요하다고 판단되어 각각 50점씩 부여하였다(Table 4).

평가체계부문은 지속적인 평가와 수정이 이루어질 수 있는 체계가 갖추어져 있는가를 평가하기 위한 것으로 평가실시의 유무 및 시기, 평가 대상의 범위, 평가 방법, 평가 결과의 반영정도, 마지막으로 평가참여주체들의 참여정도를 알아보기 위해 지표를 설정하였으며,

평가지표를 평가할 수 있는 세부지표를 마련하였다. 점수의 배점은 지방의제 21의 평가는 사업의 추진도 뿐만 아니라 지방의제 21의 전 영역에 걸쳐 이루어져야 함으로 평가 대상부문이 가장 중요하다 판단되어 20점을 배점하였으며, 모두가 신뢰할 수 있는 공정하고 객관적인 평가를 위해 지역사회의 구성원이 참여하는 것 역시 중요하다 판단되어 평가참여 주체부문에 15점을 배점하였다. 그 외의 평가실시 및 시기, 평가방법, 평가반영에는 각각 5점씩을 배점하였다(Table 4).

평가제도부문은 평가에 대한 지원정도를 평가하기 위한 것으로 평가제도가 규정화되었는지를 알아보기 위한 조례화부문, 평가에 필요한 인력의 지원정도를 알아보기 위한 인력지원부문, 평가예산의 지원도를 알아보기 위한 예산지원부문, 그리고 평가결과의 공개성 여부를 알아보기 위한 공개성부문, 마지막으로 적절한 평가프로그램의 개발이 되었는지를 알아보기 위한 평가프로그램의 개발부문으로 구성하였으며, 각각의 부문을 평가할 수 있는 세부지표를 마련하였다. 점수의 배점은 위에서 설명한 것과 같이 모든 부문이 평가제도에 있어 중요하다고 판단되어 각각 10점씩 부여하였다(Table 4).

Table 4. 추진평가영역의 평가지표

평가영역	대지표	중지표	소지표		
추진평가 100 [0.2]	평가체계 50 [0.5]	평가실시 및 시기 5 [0.1]	평가 실시 및 시기	5 [1]	
		평가 대상 20 [0.4]	추진 조직의 적합성	4 [0.2]	
			제도적 연계성	4 [0.2]	
			분야별 실천정도	6 [0.3]	
			추진 참여도	6 [0.3]	
		평가 방법	5 [0.1]	평가방법	5 [1]
		평가 반영	5 [0.1]	평가 결과의 반영	5 [1]
		평가참여 주체 15 [0.3]	지방정부	6 [0.4]	
			지역시민	3 [0.2]	
			시민단체	3 [0.2]	
	지역기업		3 [0.2]		
	평가제도 50 [0.5]	조례화	10 [0.2]	평가 의무와 조례화	10 [1]
		인력지원	10 [0.2]	평가 전문 인력	10 [1]
		예산지원	10 [0.2]	평가 예산 확보	10 [1]
		공개성	10 [0.2]	평가 결과의 공개	10 [1]
평가프로그램의 개발		10 [0.2]	평가프로그램의 개발	10 [1]	

* 숫자 : 배점 , [] : 가중치

3. 요약 및 결론

본 연구에서는 지방의제 21이 합리적인 과정을 통해서 수립되었는가, 작성된 내용은 적

절하고 타당한가, 그리고 추진상의 평가체계가 적절하게 구축 되어 있는가를 정량적으로 평가할 수 있는 모델을 개발하고자 하였다.

1) 평가체계는 지방의제 21을 얼마나 잘 이해하고, 어떠한 목적을 가지고 합리적 과정을 거쳐 작성하였는가 하는 수립과정영역과 지방의제 21의 결과 내용이 체계적으로 추진될 수 있도록 조직화 되었는가 하는 수립내용영역 그리고 평가 및 환류체계가 작성되었는가 하는 추진평가영역의 3영역으로 구성하였으며, 점수의 배점은 500점을 만점으로 하고 그 중요도에 따라 수립과정 200점, 수립내용 200점, 추진평가 100점으로 차등 배점하였다.

2) 수립과정영역은 지방의제 21의 작성과정을 평가하는 것으로서 이해도, 추진성, 합리성의 3개 대지표를 설정하였으며, 각 대지표를 평가할 중지표 9항목과 중지표를 평가할 32항목의 소지표로 평가하는 분석틀을 수립하였다. 점수의 배점은 중요도에 따라 이해도부문과 추진성부문에 각각 50씩 배점하였으며, 합리성부문은 100점을 배점하여 총 200점으로 하였고 중지표와 소지표 역시 중요도에 따라 가중치를 부여하여 배점하였다.

3) 수립내용영역은 작성된 지방의제 21을 평가하는 것으로서 추진조직화, 제도화, 분야별 실천성, 추진참여도의 4개 대지표를 설정하였으며, 각 대지표를 평가할 중지표 14항목과 중지표를 평가할 51항목의 소지표를 제시하였다. 점수의 배점은 200점 중 그 중요도에 따라 추진조직화부문과 제도화부문에 각각 20점씩을 부여하고 분야별 실천성부문과 추진참여도 부문에 각각 80점씩 배점하였다. 또한 중지표와 소지표도 그 중요도에 따라 가중치를 부여하여 차등 배점하였다.

4) 추진평가영역은 작성된 지방의제 21에 명시된 추진과정의 평가체계를 평가하기 위한 것으로 평가체계, 평가제도의 2개 대지표를 설정하였으며, 각 대지표를 평가할 중지표 10항목과 중지표를 평가할 16항목의 소지표로 구성되어 있다. 점수의 배점은 총 100점 중 평가체계 50점, 평가제도 50점으로 동등하게 배점하였으며, 이하 중지표와 소지표에서도 중요도에 따라 차등 배점하였다.

참 고 문 헌

- Burgess, j., Harrion, C. & filius, p., 1998, Environmental communications and the cultural politics and participation, Environment and Planning A, 30.
- Freeman, C. Littlewood, s. & Filius, P., 1996, Local government and emerging models of Participation in Local Agenda 21 Process, Journal of Environmental Planning and Management, 39.
- Glasson, J, 1980, An introduction to regional planning, Hutchinson, London, pp. 19.
- ICLEI, 2002, Second Local Agenda 21 Survey Report.
- Joas, M., 2001, Democratic and Environmental Effects of Local Agenda 21 : a comparative analysis over time, Local Environment, 6.
- Rose, E. A., 1974, Philosophy and purpose of planning, In Bruton M. J. (Ed.), The spirit and purpose of planning, Hutchinson, London, pp. 23~65.
- 김귀곤, 1995, 지속가능한 도시개발을 위한 지방의제 21(Local Agenda 21)의 작성 및 시

- 행방안에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회지 제30권 제5호, pp. 169~181.
- 문경주, 2003, 지방의제 21 추진현황과 평가, 지방과 행정연구 제14권 제1호, pp. 179~198.
- 문태훈, 1996, 지속가능한 개발을 위한 환경지표의 설정에 관한 연구, 중앙대학교 산업경영연구 제5권.
- 이동근 외, 1998, 지방의제 21의 평가체계설정 및 그 평가에 관한 기초연구, 상명대학교 산업과학연구소 산업과학연구 제8호, pp. 1~12.
- 이용우 외, 2004, 해외 지속가능발전지표의 사례와 시사점, 대한국토·도시계획학회 도시정보 제3권 pp. 3~18.
- 임형백 외, 2001, '지방의제 21'의 개선방안에 관한 연구, 한국지역사회발전학회 지역사회발전연구 제26권 1호, pp. 113~129.
- 우형택, 1998, 자연보호의 개념과 가치에 관한 연구, 대구효성가톨릭대학교 연구논문집 제58호, pp. 73~89.
- 염태영, 2002, 녹색 거버넌스의 인큐베이터, 지방의제 21의 현실과 과제, '녹색 거버넌스'의 이론과 실제, pp. 38~52.
- 윤경주, 2003, 지방의제 21에 있어 주요집단의 참여유형에 관한 비교 연구, 한국행정학회 한국행정학보 제37권 제2호, pp. 169~188.
- 장순희 외, 2001, 지방의제 21의 정책과정분석을 통한 실효성제고 방안, 지역개발연구 제9호, pp. 163~180.
- 장성익, 2003, 거버넌스의 관점에서 본 지방의제 21 연구, 연세대학교 행정대학원 지방자치 및 도시행정 전공 석사학위논문, pp. 1~124.
- 정환용, 2001, 계획이론, 박영사, pp. 403~433.
- 환경부, 2001, 지방의제 21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구.
- 환경부, 2002, 지속가능한 지역개발전략 수립을 위한 연구.