

지방의제21의 효율적 운영방안에 관한 연구

정 옹 호

계명대학교 환경학부

(2003년 1월 8일 접수; 2003년 3월 25일 채택)

A Study on the Efficient Management Plan of the Local Agenda21

Eung-Ho Jung

Faculty of Environmental Studies, Keimyung University, Daegu 704-702, Korea

(Manuscript received 8 January, 2003; accepted 25 March, 2003)

The Local Agenda21 is an action program of local dimension to realize of sustainable development. The citizen participation is prime issues and very important for successful practice of the Local Agenda21. The purpose of this research is to analyze the citizen participation problem and to suggest the improvement plan at the advanced course of the Local Agenda21. The research results are as follows; 1. The recognize of citizen about the Local Agenda21 is very low. Namely, the citizen of about 80% answered not to know about the Local Agenda21. 2. However, citizens showed the participation opinion to be very active by simple explanation about the Local Agenda21. 3. Also, citizens showed the result to be very affirmative in the environment problem consciousness investigation. Namely, citizens were recognizing the environment problem as the problem of the society synergic.

Key words : Local Agenda21, Sustainable Development, Citizen participation

1. 서 론

1.1. 연구의 배경 및 목적

범지구적 차원에서 환경문제만큼이나 빠른 속도로 쟁점의 주체가 부각되고 일치된 경우는 그리 흔치 않을 것이다. 지구환경문제에 대한 논의는 1980년대 중반을 지나면서 본격화되었고 이를 극복하기 위한 대안으로 논의된 개념이 지속가능한 개발(ESSD)이다. 지속가능한 개발개념은 본질적으로 경제개발과 환경보전을 동시에 달성하겠다는 취지에서 출발하고 있다. 그러나 지속가능한 개발의 기본전제조건은 자연자본재의 보전과 재생산이기 때문에 환경보전이 우선적으로 전제되어야 한다는 것이 기본명제임이 분명하다¹⁾. 지속가능한 개발은 지역차원에서 구체적인 실천계획과 행동이 구현되어야 그 성과를 거둘 수 있다²⁾. 이러한 맥락에서 지난 1992

년 브라질 리우에서 개최된 유엔환경개발회의에서 지속가능한 개발을 실현하기 위한 구체적인 지침과 행동계획을 담은 의제21(Agenda21)을 채택한 것은 중요한 의미를 가진다. 특히, 의제21의 28장에는 지구환경보전과 지속가능한 지역공동체발전을 위한 지방정부의 주도적 역할을 위한 지방의제21(Local Agenda21)을 작성하도록 요구하고 있다. 이에 우리나라에서도 지난 약 10년간 각 자치단체별로 지방의제에 대한 인식과 관심이 고조되어 2001년 6월 현재 전체 자치단체 중 149개 자치단체가 수립을 완료하였고, 나머지 48개는 수립 중에 있다³⁾. 그러나 이러한 활발한 참여에도 불구하고 대부분의 지방의제21은 구체적인 실천성이 결여된 선언적이며, 또한 새로운 여건변화와 정책적 분위기에 편승한 형식적 정책결과물로만 취급되고 있는 실정이다. 이의 원인은 지방의제21 추진의 필요성은 모두 인정하고 공감하면서도 이의 수립과정과 효율적인 운영에 대한 체계적이고 구체적인 방안이 뒷받침되지 못한다 있다 할 것이다.

Corresponding Author : Eung-Ho Jung, Faculty of Environmental Studies, Keimyung University, Daegu 704-702, Korea

Phone : +82-53-580-5215

E-mail : turep21@kmu.ac.kr

따라서 본 연구에서는 21세기의 지속가능한 개발을 위해 그 의미와 역할이 보다 더 강조되고 있는 지방의제21의 추진과정에 있어서의 문제점을 분석하고 그 효율적 운영방안을 제시하고자 하는데 연구의 목적을 두었다.

1.2. 연구방법

본 연구의 방법은 이론적 고찰과 설문조사를 통한 실증사례분석으로 나누어진다. 이론적 고찰(2장)에서는 먼저 관련문헌자료분석을 통해 지방의제21의 본질적 의미를 검토하고 이의 효율적 추진을 위한 핵심내용을 도출하였고, 이를 바탕으로 국내 지방의제21의 추진현황과 문제점을 분석하였다. 실증사례분석(3장)에서는 이론적 고찰 부분에서 도출되어진 내용을 중심으로 설문조사를 실시하여 지방의제21 추진과정상의 문제점을 분석 고찰하였다. 실증사례분석에서 얻어진 결과는 지방의제21의 효율적 운영방안모색(4장)의 기초자료로 활용하였다.

2. 지방의제21의 본질과 추진현황

2.1. 지방의제21의 본질

지방의제21은 의제21의 목표인 범 지구적인 지속가능한 개발을 실현하기 위한 지역적 차원의 실천적 행동계획으로⁴⁾, 지난 1992년 이후부터 국내외의 각 자치단체별로 지방의제21이 작성되고 추진되어 왔다. 국가별 자치단체의 여건과 사정에 따라 지방의제21의 운영형태는 다소 상이함을 보이고 있으나, 그 본질적 내용에 있어서는 앞서 서론에서 언급한 기본목적의 실현에 초점을 두고 있다¹⁾. 따라서 지방의제21의 본질에 대한 이해에 있어서는 지역의 지속가능한 개발을 달성하기 위한 내용이 무엇인가가 중요한 것이 아니라 지역의 다양한 의견을 어떻게 수평적·수직적으로 통합시키고 합의를 이끌어낼 수 있겠는가에 대한 과정상의 본질적 의미를 이해하는 것이 중요하다 하겠다⁵⁾. 이는 의제21의 28장에 명시된 지방의제21 작성과정과 관련된 지방자치단체의 역할에 관한 내용에도 언급되어 있는바, 관련내용을 요약하여보면 다음과 같다; 지방자치단체는 지속가능한 개발을 위해 시민의 교육·동원을 책임지는데 적극적인 활동을 하여야 하며, 지방자치단체는 시민협의를 거쳐 지방의제21을 작성하여 1996년까지 유엔의 지속가능한 발전위원회(Commission on Sustainable Development)에 제출하여야 하고, 또한 지방자치단체는 시민, 민간단체, 기업 등과 대화를 통하여 지방의제21실천에 대한 공감대를 형성하고 최적의 전략을 얻을 수 있도록 해야 한다⁶⁾.

이러한 측면에서 볼 때 지방의제21의 작성과 그 성공적 실천을 도모함에 있어서 시민참여가 매우

중요한 관건이 됨을 알 수 있다. 즉, 시민들의 적극적인 관심과 합의가 전제되지 않는다면 지방의제21의 실천성은 확보될 수 없다. 시민들과의 합의과정을 통해 결정된 사항은 실천성이 있기 때문에 지방의제21의 효율적 운영이 가능한 반면에 시민들이 합의하지 않은 사항은 효과적인 결과를 기대하기 어렵다. 따라서 지방의제21은 당장 무엇을 실천 할 것인가를 결정한 것이 문제가 아니라 시민을 포함한 지역의 주요단체들이 어떻게 폭 넓게 참여하여 토론하고 합의하여 작성하는가에 더 관심을 두어야 할 것이다.

2.2. 추진현황과 문제점

우리 나라는 지방의제21의 도입시기가 선진국들에 비해 다소 늦은 편이었다. 1994년부터 지방의제21수립을 추진한 순천시와 안산시 등은 현 우리나라 지방의제21 도입의 견인차 역할을 하였다. 또한 1994년 9월 개최된 「Local Agenda 21과 지방정부의 대응에 관한 워크샵」(서울시정개발연구원, 경실련 환경개발센터, 한국환경사회정책연구소, 한국환경정책학회 공동주최)⁷⁾은 지방정부들의 의제21 도입에 큰 좌표를 제시하였다고 할 수 있다. 그러나 초기에는 자치단체의 전문인력 및 경험부족 등으로 효율적인 수립·추진이 어려웠으나, 국가차원에서 지방의제21 작성요령⁸⁾이 제시되고 의제21국가실천계획이 확정된 1997년부터 본격적으로 추진되었다. 지자체의 경우에는 2001년 6월 현재 79%가 지방의제21의 추진에 참여하고 있으며, 이와 함께 지방의제21의 추진을 위한 법적인 근거마련과 추진기구구성 등과 같은 기반구축도 활발하게 진행되어 왔다. 이와 같이 국내의 지방의제21의 추진은 비교적 짧은 기간동안에 양적으로 상당한 성과를 거두었다고 평가할 수 있다. 그러나 이러한 양적인 성과에도 불구하고 국내의 각 자치단체별 지방의제21의 추진과정상의 운영효과에 있어서는 많은 문제점을 내포하고 있다. 정부의 추진실적평가보고서⁹⁾ 및 관련연구자료⁹⁻¹¹⁾에서는 문제점을 매우 다양하게 거론하고 있는데, 앞서 논의한 지방의제21의 작성 과정상의 본질적인 의미에 기초하여 본다면 다음과 같이 크게 세 가지로 정리되어질 수 있다.

첫째, 지방의제21에 대한 인식과 이해가 부족하여 단순한 정부정책 또는 새로운 민·관협조 환경보전 운동쯤으로 인식하고 있다. 따라서 수립된 지방의제21은 지역차원의 종합적인 실천계획이 아닌 선언적 행동지침이나 방향제시 수준에 불과한 것이 많다. 또한 관련계획과의 연계성도 부족할 뿐 아니라 지역별 특성을 반영하지 못해 서로 유사한 의제들을 나열하고 있는 경우가 많다.

둘째, 그 동안 중앙정부의 노력과 지방정부의 협조로 자치단체의 환경기본조례의 제정, 추진협의회 구성과 운영, 실행예산의 확보 등 지방의제21 추진기반이 꾸준히 강화되어왔으나 아직 미약한 수준이다. 따라서 아직 지방의제 21을 수립하지 못한 자치단체가 89개나 되고, 수립한 곳도 효과적인 실천 단계에 이르지 못하고 있는 자치단체가 많다.

셋째, 지방의제 21에 대한 시민 등 지역사회 구성원의 참여 및 협조가 미흡하여 지방의제21의 성공적이고 효율적인 운영기반이 조성되지 못하고 있다. 지방의제21 작성과정상 외형적인 시민참여는 공청회, 좌담회, 포럼, 전문가 회의 등의 제한적인 형태로 이루어지고 있을 뿐, 실제로는 몇몇 관련 단체나 환경전문가 및 공무원 등에 의해 주도되고 있는 것은 시정되어야 한다.

3. 지방의제21의 인지도 조사

3.1. 조사대상지 선정 및 개요

지방의제21의 작성 및 추진과정상의 시민 인지도에 대한 설문조사 대상지는 대구시로 하였다. 대구시는 1996년 10월 지방의제21(의제명: 맑고푸른대구21)¹²⁾을 선포하고 지역의 주요 환경단체를 망라한 25명의 위원으로 추진협의회를 구성하였다. 대구시는 지난 5년간 지방의제21의 각분야별 행동원칙과 실천과제를 선정하고 추진하여왔으나 단기적 행사 위주로 연속성이 결여되어 도시전체에 대한 가시적인 효과는 기대에 못 미치는 것으로 평가되고 있다. 따라서 지방의제21이 시민들의 이해와 참여 하에 본질적으로 지향해야 될 대구의 지속가능한 개발을 위한 행동실천계획으로서의 그 성격과 역할이 미약하다. 그러나 앞서 논한 바와 같이 지방의제21은 앞으로 지역의 지속가능한 개발의 실현을 위한 구심체 역할이 되어야 하는바, 그 운영의 효율성이 확보되어야 하며 이는 지방의제21의 본질적 특성상 시민들의 폭넓은 참여와 합의가 뒷받침이 되어야 할 것이다. 따라서 본 장에서는 이러한 시각에서 지난 5년간 시행된 지방의제21에 대한 시민의식조사를 실시하고 그 분석결과를 바탕으로 지방의제21의 본질적 의미(앞의 2.1참조)에 기초한 효율적 운영방안을 도출하기 위한 실증적 자료를 제시하고자한다.

3.2. 조사내용과 방법

설문조사내용은 두 가지 주제를 가진다. 먼저 지난 5년간 추진된 대구시 지방의제21에 대한 인지도 조사를 하였다. 인지도조사에 관련된 내용은 Table 1에서 보는바와 같이 4개 부분으로 구성되어 있다. 첫 번째 내용은 평소 지방의제21에 대해서 어느 정도 알고 있는가에 대한 것으로 응답척도는 '전혀 알

지 못한다' 에서부터 '매우 잘 알고 있다'의 5단계로 나누었다. 두 번째 부분에서는 지방의제21에 대한 개요설명을 간략히 실시한 후 지방의제21실천과제의 실천의향을 파악하고자하였다. 특히 사전홍보와 교육이 지방의제21에 대한 시민들의 참여의식에 어느 정도의 효과를 가져올 수 있을 것인가에 대한 기초자료를 파악하고자 하였다. 세 번째 부분은 지방의제21의 효과에 대한 인지도조사로서 환경오염상태가 지방의제21의 추진이전과 이후에 각각 어떻게 느껴지는가에 대한 것으로 응답척도는 '매우 좋아졌다'에서 '매우 심해졌다'까지 4단계로 나누었다. 네 번째 부분은 지방의제21의 추진방법에 대해 어떻게 인지하고 있는가에 대한 내용으로 추진방법은 관련 자료를 참고하여 다섯 가지 형태로 구분하여 제시하였다.

두 번째 설문조사주제는 향후 지방의제21에 대한 시민들의 잠재적인 참여정도와 경향을 파악하기 위한 환경문제시민의식 조사이다. 이는 지방의제21의 기본 방향이 지속가능한 개발이념에 기초한 환경보전에 초점을 두고 있기 때문에 환경문제에 대한 의식이 높은 시민일수록 지방의제21에 대한 이해와 인식이 높을 것으로 판단되었기 때문이며, 이의 상관관계를 파악하고자 하였다. 이에 관한 조사내용은 Table 2에 정리한바와 같이 3개 부분으로 이루어져 있다. 첫 번째 부분은 시민들이 평소에 환경문제에 가지는 관심의 정도를 파악하는 것으로 응답척도는 '전혀 관심 없다'에서 '매우 관심 있다'의 5단계로 나누었다. 두 번째 내용은 환경보전활동참여의향정도를 파악하는 것으로 '확실하게 참여하지 않겠다'에서부터 '반드시 참여하겠다'까지의 5단계의 응답척도를 나누었다. 세 번째 부분에서는 환경세 신설동의 정도를 파악하고자 하였으며 응답척도는 '확실하게 동의하지 않겠다'에서 '반드시 동의하겠다'의 다섯 단계로 나누었다.

설문지내용은 예비조사를 통하여 수정·보완하였고, 최종 완성된 설문지의 조사는 사전에 교육된 조사자가 각자 할당받은 설문조사표(총550부)를 응답자와 직접 면담하여 작성하였다. 설문대상은 대구시에 10년 이상 거주한 18세 이상의 시민으로 하였고, 행정구역(구)별 인구규모에 따라 설문지분포를 조절하였으며, 조사기간은 2001년 5월14일부터 2주간이었다. 수거된 조사자료 가운데 유효자료로 가치가 있는 505부를 분석에 이용하였다. 자료분석은 통계분석프로그램(Spss/pc+)을 이용하여 빈도분석과 교차분석을 실시하였다. 빈도분석을 통해서 응답자의 일반적 속성(성별, 연령, 직업, 소득, 주거형태)과 약과 지방의제21(인지도, 실천의사여부, 추진효과인

식, 추진방법)과 환경문제에 대한 시민의식을 분석하였다. 특히 교차분석을 통해서 지방의제21의 인지도와 환경문제의식 인지도에 대한 시민의식의 상관관계를 규명하고자 하였다.

3.3. 분석결과 및 고찰

3.3.1. 응답자의 일반적 속성

응답자의 일반적 속성을 살펴보면 성별분포에서는 남자(52.9%)가 여자(47.1%)보다 약간 많으며, 연령별로는 20대(33.9%)와 40대(33.7%)가 가장 많이 차지하고 있다. 직업별분포에서는 학생(28.2%)과 주부(27.2%)가 가장 많고, 월 평균 소득에서는 100-150만원 대(24.6%)와 150-200만원 대(24.8%)가 가장 많았으며, 주거형태별로는 아파트 거주가 절반 이상 차지하였다.

3.3.2. 지방의제 21 인지도

3.3.2.1. 지방의제21 인지여부

먼저 지방의제21이 Table 1의 ①에서 보는바와 같이 전반적으로 매우 낮은 인지도를 나타내고 있음을 알 수 있다. 대구 지방의제21이 지난 1996년부터 추진되어온 것에 비추어 볼 때 70%에 가까운 시민들이 인지하지 못하고 있다는 것은 지방의제21 추진에 있어서 지방정부의 정책적 의지의 미약함과 추진과정상의 문제점을 보여주는 것이라 하겠다. 뿐만 아니라 제대로 인지하고 있는 시민이 1.8%에 불과한 것은 지방의제21추진에 있어서의 시민참여에 대한 기본적인 배려도 고려되지 않았음을 단적으로 보여준다 하겠으며, 차후 시민인지도 제고를 위한 근본적인 대책이 강구되어야함을 시준 하고 있다.

3.3.2.2. 지방의제21 실천의사

지방의제21에 대한 인지도조사에 이어서 응답자에게 지방의제21의 개요를 간략히 설명한 후 일상 생활 중에 지방의제21의 과제를 실천할 의사에 대해 설문한 결과, 전체 응답자의 82.4%가 실천의사를 보였다(Table 1의 ②참조). 이는 앞의 설문항목에서 지방의제21에 대하여 낮은 인지도를 보였으나, 짧은 시간동안의 개요 설명만으로도 시민들이 지방의제21에 대해 이해하고 적극적인 관심을 가질 만큼 인지도가 높아졌음을 반증하는 것이다. 따라서 시민들이 지방의제21을 인식하고 관심을 가질 수 있는 사회적인 기본 요건은 충분히 성숙되어 있다고 생각된다.

3.3.2.3. 지방의제21의 추진효과

대구시 지방의제21추진 5년간의 효과에 대해서 체감 환경오염도를 기준으로 조사한 결과는 Table 1의 ③과 같이 나타났다. 전체 응답자 중 추진효과

에 대해서 긍정적으로 대답한 비율은 28.4%에 불과하고 대체로 유보적인 의견을 제시하였다. 추진 효과에 대해서 부정적인 답변 또한 12.8%를 차지하고 있어 지방의제21의 추진시간과 다양한 노력에 비하여 기대에 못 미치는 결과라 하겠다. 이 같은 결과를 볼 때 지방의제21의 추진에 있어서 시민들의 눈높이에 맞고 실제 개선효과를 체감 할 수 있는 실천과제를 선정하고 지속적으로 추진해야할 필요가 있을 것이다.

3.3.2.4. 지방의제21 추진방법

지방의제21 추진방법에 대한 설문조사에 있어서는 환경단체 및 지역시민의 의견을 반영하여 추진해야 한다는 압도적인 비율을 보였다(87.8%). 이는 시민들이 지방의제21 추진에 있어서 시민참여에 대한 관심과 의식이 상당히 높은 것을 나타내고 있다 (Table 1의 ④참조).

3.3.3. 환경문제의식

3.3.3.1. 환경문제 관심도

시민들이 평소애 가지는 환경문제에 대한 관심도를 조사한 결과 거의 과반수에 달하는 응답자(48.1%)가 관심을 표명했다(Table 2의 ①참조). 그러나 유보적인 관심을 표명한 응답도 비교적 많았는데

Table 1. Local Agenda21 recognition

(n=505)

Subjects	Issues	Frequency	%
① Recognition	not know entirely	173	34.3
	not know	174	34.5
	normally	42	8.3
	little know	107	21.2
	well know	9	1.8
② Practice	yes	416	82.4
	no	89	17.6
③ Propulsion effect	more fall back	8	1.6
	fall back	57	11.2
	normally	297	58.8
	improve	143	28.4
④ Propulsion method	government leading	7	1.2
	reflection of local relation group and resident opinion	442	87.8
	propulsion by the relation law	3	0.5
	local resident persuading	50	10.0
	compensation	3	0.5

(41.0%), 이는 환경문제가 일상에서 지속적인 관심을 갖도록 할만한 매체나 통로가 제한적이며, 다양한 개인적 성향에 따라 체감하는 정도가 다르기 때문인 것으로 풀이된다. 이에 반해 환경문제 관심에 부정적인 응답자는 긍정적인 답변비율에 비해 상대적으로 매우 낮게 나타났다(10.9%).

3.3.3.2. 환경보전활동 참여의향

환경보전운동 참여의향에 대한 조사 결과는 Table 2의 ②에서 보는 바와 같이 긍정적인 참여의향을 밝힌 비율이 42.5%에 달하고 있는 것으로 나타났다. 특히 유보적인 참여의향을 보인 비율이 41.0%에 달하고 있는데 이러한 결과는 시민들의 잠재된 참여의향을 실제 환경보전활동현장에 연계될 수 있도록 다양하고 지속적인 정책적 유인책과 지원책이 강구되어야 함을 보여준다 하겠다.

3.3.3.3. 환경세 신설 동의 여부

환경문제개선을 위한 강력한 정책 가운데 하나인 환경세 신설에 대한 시민동의의사 조사에서는 매우 긍정적이고 적극적인 결과가 도출되었다. 즉, Table 2의 ③에서 보는바와 같이 조건부 동의의사를 포함한 긍정적 의사 표명이 부정적 의사 표명에 비해 훨씬 높게 나타났다(73.8%). 이러한 결과는 향후 환경관련 정책실행에 있어서 시사하는 바가 매우 크다 하겠다. 따라서 자치단체의 환경정책이 시민들의 참여를 유도할 수 있게끔 현실적이고 설득력 있는 것이라면 시민들도 환경문제해결에 적극적으로 동참

하고 비용을 분담할 수 있다는 것을 시사하는 것이라 하겠다.

3.3.4. 인지도 상관관계

지방의제21의 인지도와 환경문제의식 인지도의 상관관계를 살펴보기 위해 지방의제21의 인지항목 (Table 1의 ①참조)에 대한 Table 2에 있는 환경문제의식에 관한 각 항목별 인지도를 교차분석하였으며 분석결과는 다음과 같다.

먼저, 지방의제21의 인지도에 따른 환경문제 관심도는 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다. Table 3에서 보는바와 같이 지방의제21에 대해 인지하지 못하고 있는 응답자일수록 대부분 환경문제관심에 대해 '보통이다'라고 응답하였다. 또한 '매우 관심있다'라는 적극적인 응답을 한 비율도 각각 5.2%와 4.6%에 지나지 않았다. 이와는 반대로 지방의제21에 대해 인지하고 있는 응답자들은 환경문제에 대해 매우 높은 관심도를 보이고 있는 것으로 나타났는데, '약간은 알고 있다'라고 응답한 비율 가운데 72.9%, 그리고 '들어서 잘 알고 있다'라고 응답한 경우에는 77.7%가 환경문제에 관심이 많은 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 환경문제에 관심이 많은 응답자들이 평소에 대중 언론매체나 홍보매체를 통해 전달되는 환경관련 기사자료를 접하는 가운데 자연스럽게 지방의제21 관련정보나 자료를 쉽게 접할 수 있었기 때문인 것으로 생각된다.

둘째, 지방의제21의 인지도에 따른 환경보전활동 참여정도에도 유의한 관계가 있는 것으로 나타났다

Table 2. Environment problem consciousness (n=505)

Subjects	Issues	Frequ-ency	%
① Environment problem concern	entirely not	1	0.2
	particularly not	54	10.7
	normally	207	41.0
	relatively	210	41.6
	greatly	33	6.5
② Environment protection activity participation	certainly not participate	3	0.6
	probably not participate	77	15.2
	conditional	207	41.0
	possible participate	215	42.5
	necessarily participate	3	0.6
③ New established environment tax	entirely not agree	29	5.7
	nearly not agree	103	20.4
	conditional	172	34.0
	possible agree	176	34.9
	necessarily agree	25	4.9

Table 3. Local Agenda21 recognition and environment problem concern (n=505)

Section		Local Agenda21 recognition				
		not know entirely	not know	normally	little know	well know
Environment problem concern	entirely not	1 (0.60)	-	-	-	-
	particular-ly not	27 (15.60)	19 (10.90)	7 (17.10)	1 (0.90)	-
	normally	75 (43.40)	86 (49.10)	16 (39.00)	28 (26.20)	2 (22.20)
	relatively	61 (35.30)	62 (35.40)	15 (36.60)	69 (64.50)	3 (33.30)
	greatly	9 (5.20)	8 (4.60)	3 (7.30)	9 (8.40)	4 (44.40)
sum		173 (100.00)	175 (100.00)	41 (100.00)	107 (100.00)	9 (100.00)

$\chi^2=66.561, df=16, p < 0.000$

정 응 호

(Table 4 참조). 지방의제21을 인지하고 있는 응답자들이 인지하지 못하고 있는 응답자들보다 환경보전활동에 대한 높은 참여도를 보이고 있는 것으로 조사되었다. 특히 본 항목에서는 지방의제21에 대해 유보적인 인지도를 보인 응답자들 가운데 54.8%에 달하는 비율이 유보적인 참여의향을 보였을 뿐만 아니라 31.0%가 참여의향을 보이고 있는 것으로 나타났다. 또한 비록 지방의제21을 인지하지 못하는 응답자들이라 하더라도 환경보전활동 참여에 대한 응답비율이 불참 응답보다 훨씬 높게 나타났다.

셋째, 지방의제21의 인지도에 따른 환경세 신설 동의에는 앞의 Table 3과 Table 4의 경우와 비교해서 볼 때 다소 상이한 상관관계를 보이고 있는 것으로 조사되었다. Table 5에서 보는 바와 같이 비록

지방의제21을 '들어서 잘 알고 있다'라고 응답한 경우라도 환경세 신설에 부정적인 의견을 보인 응답비율이 가장 높게(44.4%) 나타났다. 이와는 반대로 지방의제21을 인지하지 못하고 있는 경우라도 환경세 신설에 상대적으로 높은 동의비율을 보이고 있는 것이 특이한 점이라 하겠다. 그리고 각 지방의제21에 대한 각 인지도별 환경세 신설에 유보적인 입장을 표명한 비율이 비교적 높게 나타났다. 이는 시민들이 환경세 신설에 있어서 상당히 진함적인 입장을 취하고 있는 것으로 풀이되며 시민들의 이해와 동참을 이끌어낼 수 있는 적절한 정책대안과 홍보가 개발·시행된다면 보다 적극적인 동의로 이어질 수 있을 것으로 보아진다.

이상의 지방의제21에 대한 설문조사결과는 지자

Table 4. Local Agenda21 recognition and environment protection activity participation

(n=505)

Section		Local Agenda21 recognition				
		not know entirely	not know	normally	little know	well know
Environment protection activity participation	certainly not	3 (1.70)	-	-	-	-
	probably not	38 (22.00)	27 (15.40)	6 (14.30)	5 (4.70)	1 (11.20)
	conditional	63 (36.40)	81 (46.30)	23 (54.80)	35 (32.70)	4 (44.40)
	possible participate	67 (38.70)	66 (37.70)	13 (31.00)	64 (59.80)	4 (44.40)
	necessarily participate	2 (1.20)	1 (0.60)	-	3 (2.80)	-
Sum		173 (100.00)	175 (100.00)	42 (100.00)	107 (100.00)	9 (100.00)

$\chi^2=38.733$, $df=16$, $p<0.001$

Table 5. Local Agenda21 recognition and a new established environment tax

(n=505)

Section		Local Agenda21 recognition				
		not know entirely	not know	normally	little know	well know
New established environment tax	entirely not agree	16 (9.20)	10 (5.70)	2 (4.80)	1 (0.90)	-
	nearly not agree	43 (24.90)	32 (18.30)	12 (28.60)	14 (13.10)	4 (44.40)
	conditional	55 (31.80)	58 (33.10)	12 (28.60)	44 (41.10)	2 (22.20)
	possible agree	54 (31.20)	63 (36.00)	14 (33.30)	43 (40.20)	2 (22.20)
	necessarily agree	5 (2.90)	12 (6.90)	2 (4.80)	5 (4.70)	1 (11.10)
Sum		173 (100.00)	175 (100.00)	41 (100.00)	107 (100.00)	9 (100.00)

$\chi^2=25.383$, $df=16$, $p<0.063$

체의 환경정책추진실태의 한 단면을 보여주고 있다. 즉 지방의제21이 지자체의 환경정책에서 차지하는 역할과 위상이 점차 확대되어지고 있는 점을 감안해 볼 때 지금까지의 이의 효율적 추진을 위한 정책적 차원의 추진체계가 마련되지 못하였음을 보여주고 있다. 이로 인하여 지방의제21 추진에 있어서 가장 중요한 부분을 차지하는 시민참여가 거의 이루어지지 못 하였고 추진효과도 기대에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그러나 본 설문을 통하여 확인할 수 있었던 것은 실효성 높은 정책적 제도적 추진체계가 마련된다면 보다 효과적인 지방의제21시행이 가능하다는 점이었다. 이에 관한 설문분석결과를 종합하여 보면 다음과 같다.

먼저, 지방의제21에 대한 간략한 개요설명에도 불구하고 응답자들의 긍정적이고 적극적인 관심표명과 추진과정에 대한 참여의식이 매우 높게 나타난 것은 지방의제21추진을 위한 사회적 기본여건이 충분히 성숙되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 둘째, 특히 강력한 환경정책이라 할 수 있는 환경세 신설에 매우 긍정적이고 적극적인 동의의사를 보인 것은 지방의제21에 대한 시민들의 참여의식과 관심이 확대되어 적극적인 실행주체로서 동참할 수 있다는 것을 보여주는 것이라 하겠다. 셋째, 전반적으로 지방의제21에 대한 높은 인지도를 가진 시민이 환경문제와 환경보전활동참여에도 높은 관심도를 보이고 있는 것은 이를 적절히 연계하여 지방의제21의 활성화를 도모할 수 있는 여건이 충분히 마련될 수 있다는 것을 보여주고 있다. 다음에서는 이러한 점에 기초하여 지방의제21의 효율적 운영을 위한 방안을 시민참여확대와 구체적 추진체계조성부분에 초점을 두고 제시해보았다.

4. 지방의제21의 효율적 운영방안

4.1. 시민참여확대

앞에서 고찰한 바와 같이 시민들은 지방의제21의 개념과 의의에 대해서 충분한 내용을 파악하지 못한 실정이다. 그러나 간단한 개요만 설명하여도 지방의제21에 대한 관심과 이해가 상당히 높아졌음을 비추어 볼 때, 기존의 지방의제21에 대한 교육과 홍보가 내실있게 강화된다면 성공적인 시민참여가 이루어질 수 있을 것이다. 지방의제21에 대한 시민교육과 홍보에 있어서의 기본전제는 시민들의 수준에 맞게 평범하고 자연스러운 인식을 지속적으로 심어주도록 하는 것이 중요하다. 이러한 측면에서 다음의 방안들이 시민교육과 홍보강화를 위해 고려될 수 있을 것이다.

먼저, 지역 언론매체를 이용하여 지방의제21에 대

한 내용을 알리고 시민캠페인을 전개하도록 한다. 우선 시민밀착형 홍보차원에서 반상회나 지역종교단체와 협조하여 지방의제21의 실천성과 성과에 대한 정기 간행물을 교부하도록 한다. 또한 인터넷 보급확대에 따라 청소년층과 인터넷 사용자층을 겨냥한 지방의제21 홍보전략을 마련하도록 한다. 인터넷을 통한 홍보에 있어서 가장 중요한 것은 신속성이다. 따라서 내실 있는 홍보정보를 신속하게 전달할 수 있는 인적, 물적 기반을 체계적으로 갖추어야 할 것이다.

그리고 지방의제21은 일정기간이 지나면 시대적 상황과 여건의 변화에 따라 수정작업이 불가피하다. 기존의 지방의제21의 작성과정에 시민참여가 제대로 이루어지지 못하였지만 향후 수정과정에 있어서는 시민참여가 기본적으로 이루어질 수 있는 다양한 방안을 도입해야 할 것이다. 이는 지방의제21에 대한 홍보가 평소에 충실하게 이루어졌으면 보다 큰 효과를 기대할 수 있다. 이를 위해서는 다양한 시민의견이 제시되고 전달될 수 있는 상향식(Bottom-Up) 의사전달체계가 마련되어야 할 것이다. 예로서 민원모니터제도, 시민감사청구, 시민의견조사, 시민제안제도, 자원봉사 등의 다양한 형태가 지역정서에 맞게끔 고려될 수 있을 것이다.

4.2. 구체적 추진체계조성

지역사회를 구성하는 모든 구성원이 지방의제21 관련 정보를 공유하고 교환할 수 있는 지방의제21 정보 네트워크가 구축되어야 한다. 이를 통하여 지방의제21 실현을 위한 공동의 행동목표를 상호 이해하고 협력할 수 있는 틀을 마련하도록 한다. 모든 구성원들이 지방의제21 정보 네트워크 구축 준비단계에서부터 참여할 수 있는 개방된 창구와 통로를 만들고, 그들이 지방의제21 정보 네트워크 유지·보수에 관한 조언을 하거나 주요 컨텐츠를 구성하는 정보도 제공할 수 있도록 해야한다. 또한 지방의제21 정보 네트워크를 모니터하고 평가함으로써 효과적인 정보교환이 이루어지도록 하고, 의견 수렴이 쉽게 이루어지게 효율적인 양방향 네트워크도 구성할 필요가 있다.

또한 무엇보다도 지방의제21의 성공 여부는 각 실천주체의 적극적인 역할이 적절히 조화되는 데 달려 있다. 따라서 각 실천주체의 역할이 재정립되어야 하는바, 이들의 역할을 적절히 조화시키는 것은 자치단체의 역할이다. 이를 위해 지자체에서 취할 수 있는 역할은 다음과 같이 고려될 수 있을 것이다. 첫째, 지속가능한 개발의 원칙이 중요한 정책 및 개발사업의 핵심적인 요소가 되도록 보장한다. 둘째, 교통, 주택, 도시계획 분야의 시책이 지속가능

한 개발의 목표를 향해 추진되도록 한다. 셋째, 모든 분야의 시책에 대한 환경영향을 조사하고 부정적 영향을 저감시키기 위한 적절한 조치를 취한다. 넷째, 해당 지방자치단체의 환경에 긍정적 영향을 미치는 사업에 예산을 우선적으로 배정한다.

한편 지방의제21 실천협의회나 환경감시단을 통해 지속적으로 행동계획 실천여부를 모니터 해야 할 것이다. 모니터링을 제대로 수행하기 위해 여러 형태의 점검표, 즉 행동목표별, 추진주체별, 행동계획별 달성도를 점검할 수 있는 점검표를 만들고 적절히 관리할 필요가 있다.

끝으로 지방의제21의 행동계획과 집행과정을 평가하고 환류(feed back)할 수 있는 체계를 확립해야 할 것이다. 즉, 매년 개선목표의 달성도를 평가하여 개선목표와 행동계획을 수정·보완한다. 이를 위해서 지역의 지속가능성 지표중심의 평가방법을 개발할 필요가 있을 것이다. 또한 향후 평가원칙, 평가요소, 평가기준, 평가항목, 평가지표로 이어지는 종합적인 지방의제21 평가시스템이 개발되어야 할 것이다.

5. 결 론

지방의제21을 작성·추진하는 목적은 지속가능한 개발을 지역적 차원에서 이루기 위함이다. 그러나 지방의제21을 수립하는 작업은 60년대 이래 우리사회를 지배하였던 경제주의적인 관념을 극복하는 문화운동으로서의 성격도 지닌다 하겠다. 따라서 지방의제21 보고서 작성의 작업이 과시적 목적의 작업 행태의미를 탈피하여야 할 것이다.

본 연구에서 도출된 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방의제21에 대한 시민들의 인지도가 매우 낮게 나타났다. 이러한 결과는 국내의 지방의제21이 지금까지 그 본질적 역할과 기능을 다하지 못하게 된 근본원인이 시민들의 인식과 참여부족에 있음을 단적으로 보여주는 것이다.

둘째, 비록 낮은 인지도를 보였지만 짧은 개요설명 이후 시민들은 지방의제21에 대해 매우 긍정적이고 적극적인 참여의사를 보였다. 이것은 향후 지방의제21의 활성화와 보다 효과적인 추진을 위한 기본토대가 충분히 성숙되어 있음을 보여준다 하겠다.

셋째, 향후 지방의제21에 대한 시민들의 잠재된 참여도와 경향을 파악하기 위한 환경문제인식조사에서는 대단히 긍정적인 결과를 보였다. 즉, 환경문제에 대한 기본인식이 상당히 선진화되었음을 나타내었다. 환경문제의 책임을 공동의 문제로 인식하고 있었으며, 환경문제해결에 있어서도 시민의 역할이

우선적으로 요구되고 있고 또한 적극적으로 동참해야 된다고 생각하고 있었다.

이상과 같은 본 연구의 결과가 지방의제21에 대한 지역의 현황을 모두 정확하게 대변해 주지는 못하지만 시민들의 잠재된 참여의식이 상당한 수준에 도달해 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 시민의식 기반을 잘 활용하여 지방의제21이 우리 사회가 지니는 문제점을 진단하고 잠재력을 발굴하여 미래의 비전을 찾는 보람있는 작업으로 지속적으로 성실하게 추진해야 할 사업이라는 인식을 가지는 것이 중요하다. 특히 자치단체는 지방의제21에 대한 확고한 실천의지를 가지고 추진하여야 할 것이다.

감사의 글

본 연구는 2000년 계명대학교 비사연구기금으로 이루어졌습니다.

참 고 문 헌

- 1) 환경부, 1997, 지방의제21모델개발연구, 1(2), 17-18.
- 2) ICLEI(International Council for Local Environmental Initiatives), 1995, The Local Agenda21 Planning Guide: An Introduction to Sustainable Development Planning, 2.
- 3) 환경부, 2001, 지방의제21추진현황분석 및 평가지표개발에 관한 연구, 13-14.
- 4) Kuhn, S. and M. Zimmermann, 1996, Lokale Agenda 21 für zukunftsbeständige Stadtentwicklung, In: BfLR(Hg.), Nachhaltige Stadtentwicklung, Heft 2/3. Bonn, 155.
- 5) Derek, B., 1995, Local Agenda 21 UK, Local Government Policy Making, 22(22), 16.
- 6) Engelhardt, W., H.(Hg.) Weinzierl, 1993, Der Erdgipfel, Perspektiven für die Zeit nach Rio, Economica Verlag, Bonn, 247pp.
- 7) 서울시정개발연구원, 1995, Local Agenda 21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍.
- 8) 한국환경기술개발원, 1997, 지방의제21작성요령, 6pp.
- 9) 박대문, 2000, 지방의제21의 추진활성화 방안, 지방의제국제지자체회의자료집.
- 10) 박영복, 2000, 지방의제21에 대한 시민참여와 실천방안, 지방의제국제지자체회의자료집.
- 11) 이창우, 2000, 지방의제21의 추진방향 및 과제, 지방의제국제지자체회의자료집.
- 12) 대구광역시, 1996, 맑고푸른대구21: Agenda 21 for Clean & Green Daegu.