

대구광역시 지방의제 21의 분석과 평가

송 문 곤 · 우 형 택
대구가톨릭대학교 환경과학과
(2006년 10월 11일 접수; 2006년 12월 7일 채택)

Analysis and Evaluation of Local Agenda 21 of Daegu City

Mun-Kon Song and Hyung-Taek Woo

Department of Environmental Science, Catholic University of Daegu, Kyungbuk 712-702, Korea
(Manuscript received 11 October, 2006; accepted 7 December, 2006)

The main purpose of this study was to comprehensively evaluate the local agenda 21 of Daegu City based on the evaluation model and propose important measures to solve its problems and improve the limitations. As a whole, the evaluation result of the local agenda 21 of Daegu City showed very low score, only 151 points out of 500 points and revealed it was below the level in all three domains of making process, designed content, and evaluation of implementation. The making process got only score below the half in all large indicators of understanding, driving, and rationality. This unsystematic and irrational process inevitably resulted in ambiguous and proclamatory content mainly expressing willingness to do. This fact means that the local agenda 21 of Daegu City has not served as the comprehensive local environmental plan containing visions, policies, ends and means. It did not suggest evaluation system and institutionalization of evaluation. These results of evaluation suggested that the existing local agenda 21 of Daegu City was neither useful nor effective and thus the totally new local agenda 21 should be prepared. Finally, important measures in making process, designed content and evaluation of implementation were proposed for the remaking.

Key Words : Local agenda 21, Daegu City, Evaluation model, Analysis, Evaluation score, Important measures

1. 서 론

본 연구는 앞서 발표된 지방의제 21의 정량적 분석을 위한 평가모델의 개발¹⁾의 후속 연구로써 개발된 평가모델을 실제사례인 대구광역시 지방의제 21에 적용하여 분석, 평가해 보았다.

먼저, 지방의제 21의 분석과 관련된 연구동향을 살펴보면 지방의제 21의 도입당시를 전후하여 도입 및 작성과 시행에 관한 연구가 일부 수행되었으나, 그 후는 실천실태와 발전방안에 관한 연구가 주를 이루고 있다. 김귀곤²⁾은 우리나라 지방의제 21이 담아야 할 내용과 작성방법 그리고 추진방안 등 지방의제 21의 작성지침을 개발하였으나 시기적으로 지방자치단체에서 아직 지방의제 21에 대한 인식이

없었기 때문에 지방의제 21의 실질적 작성에는 제대로 반영되지 못하였다. 남재우³⁾는 우리나라 지방의제 21의 전체적 추진상황을 분석하고 비전과 목표의 부재, 제도적 지원의 부재, 중앙정부 지원의 미흡, 결정권자의 인식미비, 파트너쉽의 미흡 등의 문제점들을 지적하고 대안을 제시하였으나 대안이 구체화되지 못하고 일반적 수준에 그쳐 실제적 문제 해결과 개선에는 한계가 있었다. 문경주⁴⁾는 파트너쉽을 강조하는 다원주의적 접근방법, 이해 관계자간의 대화, 공유된 지식기반, 포괄성, 공동이행, 국가간의 네트워크의 6가지 평가지표를 설정하고 2001년 환경부의 설문조사 내용을 바탕으로 지방의제 21을 평가하였으나 실질적 추진에서 필요한 구체적 사항을 평가하지 못하고 추진과정에서의 파트너쉽과 전체적 흐름을 평가하는데 그치고 있다. 염태영⁵⁾은 우리나라 지방의제 21의 추진 현황을 살펴보고 형식적 작성, 제도적 지원의 미비, 성과위주의 사업, 부실한 사업내용, 환경위주의 사업 등의 문제점을 지

Corresponding Author : Hyung-Taek Woo, Department of Environmental Science, Catholic University of Daegu, Kyungbuk 712-702, Korea
Phone: +82-53-850-3248
E-mail: htwoo@cu.ac.kr

적하고 대안을 제시하였으나 이는 지방의제 21의 일반적 문제의 지적에 그치고 있다.

이러한 연구는 지방의제 21에서 전형적으로 나타나는 비전과 목표의 부재, 파트너쉽의 부족, 형식적 작성, 성과위주의 사업 등 여러 문제점들을 지적하고 개선방안을 제시하고 있지만, 이들 대부분은 우리나라 지방의제 21이 공통적으로 안고 있는 일반적인 문제점들이어서 지역적 특성과 내용이 다른 각 지방자치단체가 현실적으로 적용하는 데에는 상당한 한계가 있다. 구체적으로 각 지방의제 21의 작성 과정과 방법, 그리고 수립된 내용의 어떠한 부분들이 결여되거나 미흡하고 앞으로 무엇이 보완, 개선되어야 하는가에 대한 실질적 방안을 제시하여야 하지만, 이러한 연구는 매우 부족한 실정이다. 또한 하나의 지방의제 21을 심층 분석한 연구는 전무한 실정이다. 다시 말하면, 지방의제 21의 실질적 개선과 보완을 위해서는 해당 지방자치단체의 지방의제 21의 심층 분석과 평가가 반드시 필요하다. 이를 위해 본 연구에서는 대구광역시 지방의제 21을 실제 사례로 분석, 평가해 보았다.

대구광역시는 1995년 11월 지방의제 21 추진방침을 결정하여 1996년 10월 광역단체로는 부산광역시에 이어 2번째로 맑고 푸른 대구 21이라는 지방의제 21을 작성, 선포하여 2005년 현재까지 추진해오고 있다. 내용을 살펴보면 깨끗한 대구 만들기, 푸른 대구 만들기, 건강한 대구 다지기, 함께하는 대구의 4개 분야와 25개 행동원칙 323개의 실천과제로 구성되어 있으며 추진협의회는 96년 12월에 3개 분과 25명(행정분과 5, 기업분과 9, 시민분과 11)으로 처음 구성되었다. 2000년에는 분과위원회의 활성화를 위해 기존과 달리 5개 분과 49명(환경정책 9, 대기·에너지 11, 수질 10, 폐기물 13, 생태 13)으로 추진협의회가 재구성되었으며, 현재는 2002년도에 구성된 제 3기 추진협의회가 활동 중에 있다.

그러나 대구광역시 지방의제 21의 경우도 대부분의 타 도시와 마찬가지로 작성과정에서 실무자의 인식 부족과 파트너쉽의 부재, 예산, 인력, 조례화 등 제도적 지원의 미비 등의 문제점을 보였으며 작성된 내용에 있어서도 구체적 목표 및 절차가 결여되고 단지 3주체의 행동원칙 및 실천과제 등의 선언적 내용에만 그치고 있으며 추진사업에서도 단기 또는 일회성 사업이 주를 이루는 등 지방의제 21이 본질적으로 지향해야 할 본래의 의미가 퇴색되어 있다. 이처럼 대구광역시의 지방의제 21은 추진된 지 10년이 지난 현재까지 많은 문제점을 지니고 있지만 그동안 어떠한 수정 및 보완 작업이 이루어지지 않고 있다.

따라서, 본 연구의 목적은 지방의제 21의 평가모델을 대구광역시의 실제사례에 적용하여 작성과정과 수립된 내용을 종합적으로 분석, 평가하여 각 단계별 및 분야별 구체적 문제점을 파악하고, 금후의 수정, 보완 또는 재 작성에 반영될 수 있는 실질적 대안을 제시하는 데 있다. 이 연구는 앞으로 타 지방자치단체의 지방의제 21의 평가, 수정, 재작성에도 확대, 적용될 수 있는 계기가 되었으면 한다.

2. 연구방법

조사대상은 대구광역시 지방의제 21을 선정하였고 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 앞에서 언급한 바와 같이 대구광역시 지방의제 21은 우리나라 타 지방자치단체의 지방의제 21과 비슷한 일반적 문제점을 지니고 있어 본 연구의 결과를 타 도시의 지방의제 21의 경우에도 확대, 적용해볼 수 있는 가능성이 높기 때문이다. 둘째, 작성과정에서부터 수립된 내용에 이르기까지의 다양한 평가지표를 분석하기 위해서는 광범위한 문헌조사 및 관련 자료의 수집이 뒤따르고 경우에 따라서는 면접조사도 필요하여 많은 시간과 노력이 소요되므로 본 연구자들이 조사를 비교적 용이하게 수행할 수 있는 대구광역시를 조사대상으로 선정하였다.

평가도구는 우¹⁾가 개발한 총 3개 영역, 99개 소지표와 영역별 및 지표별 가중치로 구성된 평가모델을 사용하였다.

자료는 주로 문헌조사와 면접조사를 통해 수집되었다. 문헌조사는 대구시청과 대구의제 21 사무국으로부터 간행물, 보고서, 연차별 계획안, 평가서, 각종 지침, 관련 회의자료, 홍보자료 등 관련 자료를 수집하여 분석하였다. 면접조사는 대구시의 담당공무원, 대구의제 21 사무국장, 지방의제 21 수립당시 주도적 역할을 한 실무자 등과 수차례에 걸쳐 인터뷰하여 필요한 자료를 수집하고 분석하였다.

3. 결과 및 고찰

3.1. 수립과정영역의 평가

3.1.1. 이해도부문의 평가

이해도부문은 평가모델의 지표에 따라 관련성부문과 목적성부문에 나누어 평가하였다.

3.1.1.1. 관련성부문의 평가

대구광역시의 경우 지방의제 21 작성의 초기단계에서 의제 21과 환경비전 21에 제시된 기본방향 그리고 구체적 전략과 지침에 대한 검토가 극히 미흡하였고, 지방의제 21의 핵심 정책과 전략이 대구광역시의 타 정책과 어떠한 관계를 가져야 하는지에 대한 사전 분석도 거의 이루어지지 못하였다.

대구광역시 지방의제 21의 분석과 평가

맑고 푸른 대구 21 초안과 본안^{6,7)}의 내용 중 배경과 필요성 부분을 보면, 단지 의제 21과 환경비전 21에서 지방의제 21의 제정을 요구하고 있다는 정도의 형식적 언급만 있을 뿐 맑고 푸른 대구 21과 의제 21, 환경비전 21, 시의 타 정책과의 관계가 제대로 언급되지 못하여 총 20점중 11점만 획득하는 저조한 수준에 머물렀다(Table 1).

3.1.1.2. 목적성부문의 평가

맑고 푸른 대구 21의 작성 당시 실무자들은 지방의제 21의 작성만으로 대구광역시의 환경개선에 도움이 될 수 있다는 어느 정도의 기대는 있었으나, 지방의제 21을 제대로 인식하지 못해 지방환경비전의 역할이나 종합적 환경정책을 염두에 두지 않고 단지 선언적 의미에서 작성한 것으로 나타났다. 또한 맑고 푸른 대구 21에서도 무슨 구체적 목적을 가지고 작성되었는지에 대한 언급이 거의 없다. 따라서 목적성의 각 평가 항목별로 모두 낮은 점수를 보여 총 30점 가운데 13.6점만 받는 매우 낮은 수준으로 나타났다(Table 1). 이는 작성 당시 실무책임자로 참여한 H씨와의 인터뷰에서도 확인되었다. H씨는 “어떤 계획이 만들어지면, 꼭 조례나 규칙으로 법제화 되지 않아도 어느 정도의 영향을 미칠 것이라고 생각했지만 그렇지 못했다.”고 하였다. 따라서 대구광역시의 경우도 뚜렷한 목적 없이 단지 다른 곳에서 하고 있으니까 우리도 빨리 추진하여 발표 하자는 선언적 및 형식적 의미가 지배적이었다.

위와 같이 맑고 푸른 대구 21의 경우 이해도부문의 평가결과는 총 50점 중 24.6점(Table 1)을 받아 매우 낮은 수준을 보였다. 즉, 작성 당시 지방의제 21이란 구체적으로 무엇이고, 어떠한 구체적 목적을 가지고 어떠한 내용들이 수립되어야 하며 여기에 필요한 지원은 무엇인가에 대한 검토와 분석이 전

혀 없는 상태에서 무엇이든 빨리 작성하여 선포하여야 한다는 인식하에 졸속으로 추진된 것으로 평가된다.

3.1.2. 추진성부문의 평가

맑고 푸른 대구 21의 추진성부문은 평가모델의 지표에 따라 사무국 조직부문, 협의회 구성부문, 제도적 지원부문으로 나누어 평가하였다.

3.1.2.1. 사무국 조직부문의 평가

사무국 조직부문은 사무국의 설치, 인력, 운영예산, 독립성으로 구성된 모든 평가지표에서 최하점을 얻는데 그쳐 총 20점 중 4점만 받아(Table 2), 작성을 추진하는 공식적인 조직 형성도 없이 실무 담당자 중심으로 진행된 것으로 나타났다. 실제로 맑고 푸른 대구 21의 작성은 작성과정의 전반적 업무를 맡아 보아야 할 사무국의 설치 없이 당시 대구경실련 환경위원회 실무자 1명과 대구광역시 담당공무원 1명의 협의에 의해 거의 모든 작업이 이루어졌다. 당시 실무자였던 H씨는 다음과 같이 회고하였다. “그 당시에는 체계적인 사전 준비 없이 그냥 대구광역시 담당공무원과 서로 협의하여 거의 모든 작업이 개별적 차원에서 이루어졌다.”

3.1.2.2. 협의회 구성부문의 평가

협의회 구성부문도 20점 가운데 10점만 받은 것으로 나타나 적성 초기에 협의회가 구성된 것 외에는 구성주체나 소집 및 역할에서 매우 낮은 수준을 보였다(Table 2). 협의회구성은 맑고 푸른 대구 21의 작성 초기에 전문가 집단과 실무자(당시 대구시청의 C씨와 대구경실련의 H씨)로 이루어진 실무위원회가 구성되었으나 H씨에 따르면 구성 초기에 2번 정도 회의를 가졌으나 실무자와 전문가 집단 모두 의제 21에 대한 이해가 부족하였기 때문에 성과

Table 1. Evaluation of understanding

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Score	Total	Sum
Understanding 50 [0.25]	Relationship [0.4]	Principle and range of Agenda 21	3 (5)	11 (20)	24.6 (50)
		Principle and range of Environmental Vision 21	6 (10)		
		Relation to policies of local government	2 (5)		
	Purpose [0.6]	Proposal of local environmental vision	5.0 (9)	13.6 (30)	
		Policy development	3.6 (9)		
		Institutionalization	1.0 (3)		
		Budget procurement	1.0 (3)		
		Personnel procurement	1.0 (3)		
		Decision-making	2.0 (3)		

* [] : weighting value, () : allotted score

Table 2. Evaluation of driving

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Score	Total	Sum
Driving [0.25]	Organization of office [0.4]	Establishment of office	1 (5)	4 (20)	16.2 (50)
		Supply of official personnel	1 (5)		
		Operating budget	1 (5)		
		Independence of office	1 (5)		
	Organization of council [0.4]	Formation of council	5 (5)	10 (20)	
		Composition of council	3 (5)		
		Call of council	1 (5)		
		Role of council	1 (5)		
	Institutional support [0.2]	Budgetary support	0.6 (3)	2.2 (10)	
		Personnel support	0.6 (3)		
Institutional equipment relating to driving		1.0 (4)			

* [] : weighting value, () : allotted score

는 거의 없었던 것으로 평가하였다. 또한, 당시 위원회의 참여를 요청받았으나 거절한 모 교수는 “그 당시에는 지방의제 21을 추진하는 대구광역시 관계자나 시민단체의 실무자, 심지어는 참여한 전문가들조차도 의제 21과 지방의제 21에 대한 이해와 경험이 매우 미흡하여 회의를 통해서 각자의 정해진 담당 분야를 조사, 정리하여 보고서를 제출하는 수준으로 지방의제 21을 생각하여 이 정도의 인식이라면 참여할 의미도 의사도 전혀 없었다.”고 그 이유와 상황을 설명하였다.

3.1.2.3. 제도적 지원부문의 평가

제도적 지원에 있어서는 당시 맑고 푸른 대구 21의 작성을 위해 지방정부로부터 임의단체 보조금(임의단체 보조금은 자치단체의 보조금관리조례 제4조 “자치단체장이 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”를 근거로 임의단체에 보조금을 지원할 수 있다)의 명목으로 약 500만원을 지원받았으며, 인력지원에 있어서는 당시 대구광역시청 환경기획과의 C씨가 참여하였을 뿐 이었고, 맑고 푸른 대구 21의 작성을 위한 관련체도의 정비도 전혀 없었던 것으로 나타났다. 따라서 지방의제 21의 작성을 위한 제도적 지원은 10점 가운데 2.2점에 그쳐 작성에 필요한 지원이 거의 없었던 것으로 평가되었다 (Table 2).

이와 같이 맑고 푸른 대구 21의 작성과정에서 작성의 전반적인 일을 맡아보는 사무국은 설치되지 않았고, 전문적이고 실질적인 의견을 협의하는 협의회는 작성 초기에는 구성되었으나 이후 별다른 소집과 역할 없이 진행되었고, 제도적 지원부문 역시 극히 부족했던 것으로 조사되었다. 따라서 추진성부

문의 평가결과는 총 50점 중 16.2점을 받아 추진성 역시 매우 미비 했던 것으로 나타났다.

3.1.3. 합리성부문의 평가

합리성부문의 평가는 평가모델에 따라 합의 도출성, 분석력, 구체화, 참여도의 4부문으로 나누어 평가하였다.

3.1.3.1. 합의 도출성부문의 평가

앞서 언급한 바와 같이 실무위원회는 2번의 회의를 가졌으나 지방의제 21에 대한 이해가 부족했고 지역의 미래상과 작성 절차에 대한 논의도 거의 없었다. 맑고 푸른 대구 21은 주로 실무자 2명에 의해 작성되었으므로 다수의 참여에 의한 지방의제 21이 지향해야 할 미래상에 대한 합의나 작성과정의 절차에 대한 합의는 이루어지지 못했다(Table 3).

3.1.3.2. 분석력 부문의 평가

분석력부문에 있어서 우선적으로 고려할 것은 지방의제 21은 단지 환경문제만을 다루는 것이 아니라 사회·복지·문화·경제와 같은 그 지역의 모든 분야를 고려해야 한다는 것이다. 맑고 푸른 대구 21의 경우 환경 분야를 포함한 경제, 복지, 산업 등의 분야에서 현안 파악이 이루어졌으나 그 내용^{6,7)}을 보면, 간단하게 현황을 기술한 정도에 불과하고 문제점과 원인이 구체화되지 못하였다. 환경 분야는 어느 정도 구체화 되었지만, 지역사회의 중요한 환경자산과 반드시 보호하여야 할 환경자산의 리스트를 제시해 주는 환경자산목록은 작성되지 않았고 단지 기존의 자료를 이용한 것에 불과 하였다. 따라서 분석력은 30점 가운데 불과 10.6점만 얻는 데 그쳐 매우 낮은 수준을 보였다(Table 3).

대구광역시 지방의제 21의 분석과 평가

Table 3. Evaluation of rationality

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Score	Total	Sum
Rationality [0.5]	Making mutual agreement [0.1]	Agreement with future vision	1 (5)	2 (10)	33.8 (100)
		Agreement with process	1 (5)		
	Analytical ability [0.3]	Making of list of environmental assets	1.0 (6)	10.6 (30)	
		Analysis of situations and prospects	4.8 (12)		
		Identification of problems and causes	4.8 (12)		
	Elaboration [0.3]	Goal setting per field	6 (15)	12 (30)	
		Consideration of alternatives per field	6 (15)		
	Participation [0.3]	Making subject	2.0 (6)	9.2 (30)	
		Participation of local government	2.4 (6)		
		Participation of local citizens	1.2 (6)		
		Participation of NGO	2.4 (6)		
		Participation of local business	1.2 (6)		

* [] : weighting value, () : allotted score, NGO : non-governmental organization

3.1.3.3. 구체화부문의 평가

맑고 푸른 대구 21의 작성과정에서 환경 분야의 정량적 또는 정성적 목표가 고려되고 지역구성원에 따른 실천행동을 설정하는 작업이 있었지만 이 역시 기존의 일반적 자료를 바탕으로 하여 지역사회의 구체적인 문제점과 원인 분석에 따른 분명한 목표의 설정과 달성을 위한 구체적 대안 검토는 거의 이루어지지 못하였다. 환경 분야를 제외한 다른 분야에 대해서는 목표 및 대안에 대한 고려조차 이루어지지 않은 것으로 조사되어 구체화부문 역시 30점 가운데 12점만을 얻어 매우 저조한 수준으로 나타났다(Table 3).

3.1.3.4. 참여도부문의 평가

맑고 푸른 대구 21의 작성실무자의 구성은 시민단체 1인과 지방정부 1인으로 이루어졌으나 자료의 제공 및 여타 지원 등을 고려했을 때 관주도로 이루어졌다고 볼 수 있으나 담당공무원 1인의 참여로 매우 제한적이었다고 할 수 있고, 지역사회의 주요구성원인 지역주민, 기업 등의 참여는 없었던 것으로 나타났다(Table 3). 따라서 맑고 푸른 대구 21의 작성에 있어 지역사회 구성원의 참여는 극히 저조하였다.

이처럼, 맑고 푸른 대구 21의 작성 당시 지역의 미래상과 작성의 절차에 대한 지역사회 구성원들과의 합의는 이루어지지 못했고, 작성 과정에서도 지역의 현안과 문제점의 파악 및 구체적 분석이 미비하여 명확한 목표 설정과 가능한 대안의 검토도 제대로 이루어지지 못하였다. 참여도에 있어서도 지역의 주요구성원인 지역시민, 시민단체, 지역기업

의 참여가 거의 없었던 것으로 나타나 절차상 상당한 문제점이 있었던 것으로 분석되었고, 이는 지방의제 21의 의미와 목적이 초기단계부터 상당히 퇴색된 것으로 나타났다. 따라서 합리성부문의 평가결과는 총 100점 중 33.8점을 받아 작성 당시 합리성 역시 극히 부족했던 것으로 나타났다(Table 3).

이상에서와 같이 대구광역시 지방의제 21의 수립과정을 이해도, 추진성, 합리성으로 나누어 평가한 결과, 이해도 24.6점, 추진성 16.2점, 합리성 33.8점을 얻어 총 200점 가운데 단지 77.4점만 획득하는 수준에 그쳐 수립과정이 매우 미비했고 저조한 것으로 나타났다. 이해도, 추진성, 합리성 모두 절반에도 못 미치는 점수를 받아 수립과정이 비체계적이었고 작성의 합리성도 상당히 결여된 것으로 평가되었다. 지방의제 21의 작성 시 지방의제 21에 대한 이해도가 매우 부족한 상태에서 분명한 목적도 설정하지 못하였고 작성에 필요한 조직과 인력 그리고 제도적 뒷받침도 최저 수준에 머물렀다. 지역의 주요 구성원인 지방정부, 지역주민, 기업의 적극적 참여에 의한 합의와 체계적 분석에 의한 목표 설정과 대안의 검토 과정도 매우 불충분한 것으로 나타났다. 즉, 맑고 푸른 대구 21은 계획의 합리적 의사결정 과정에 따라 작성되지 못하고 단순히 선언적, 형식적 의미가 강하게 반영되어 비체계적이고 비합리적 과정에 따라 작성되었다.

3.2. 수립내용영역의 평가

3.2.1. 추진조직화부문의 평가

추진조직화부문은 평가모델에 따라 Table 4와 같

Table 4. Evaluation of organization of implementation

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Score	Total	Sum
Organization of implementation [0.1]	Establishment of responsible department [0.5]	Formation of responsible department	1.0 (3)	3 (10)	6 (20)
		Composition of responsible department	1.0 (3)		
		Role and function	1.0 (4)		
	Management of Implementing Organizations [0.5]	Formation of implementing council	0.3 (1)	3 (10)	
		Composition of implementing council	0.6 (2)		
		Role and function of implementing council	0.6 (2)		
		Formation of office	0.3 (1)		
		Personnel of office	0.3 (1)		
		Budget of office	0.3 (1)		
		Role and function of office	0.6 (2)		

* [] : weighting value, () : allotted score

이 전담부서의 설치와 추진조직의 운영에 관한 지표들을 평가하였다.

3.2.1.1. 전담부서의 설치부문의 평가

맑고 푸른 대구 21의 내용을 살펴보면 여기서 수립된 내용을 지방정부 내에서 업무를 맡아 시행하는 전담부서의 설치와 관련한 내용은 찾아볼 수 없었으며, 향후의 설치 필요성과 계획도 명시되지 않았다. 다만 현재 환경녹지국 소속의 공무원 1명이 이 업무를 담당하고 있으나 주 업무가 아니라 부수 업무로서 겸임하고 있어 전담 공무원 1명조차도 없는 실정이다. Table 4에서와 같이 이 부문의 소지표 모두 최하점을 보였다.

3.2.1.2. 추진조직의 운영부문의 평가

작성된 맑고 푸른 대구 21에는 작성된 내용의 시행과 실천을 위한 추진조직의 운영부문과 관련된 내용 역시 명시되어 있지 않다. 하지만, 1996년 12월 26일 3개분과 25명(행정분과 5, 기업분과 9, 시민분과 11)으로 구성된 제1기 추진협의회를 시작으로 2000년 4월 제2기 추진협의회, 2002년 3월 제3기 추진협의회가 출범하여 활동하고 있으며 이들의 역할과 기능을 뒷받침하기 위해 2001년 11월에 맑고 푸른 대구 21 추진협의회 구성 및 운영규정을 발령하였다. 그러나 이것은 맑고 푸른 대구 21의 수립된 내용에 근거하여 계획상 이루어진 것이 아니고 그때의 상황에 따른 필요에 의해 구성된 것에 불과하다. 또 사무국의 경우 2002년 10월 대구에서 지방의 제 21 전국대회를 유치함에 따라 청사 내에 임시로 만들어졌다가 2003년 3월에 독립하였으며, 이들에 대한 언급은 맑고 푸른 대구 21 추진협의회 구성 및 운영규정에는 나오나 구체적 역할과 기능에 대한

내용은 맑고 푸른 대구 21의 계획 내용 속에는 전혀 포함되지 않았다. 따라서 추진조직의 각 소지표 역시 최하점을 얻는데 그쳐 10점 만점에 최저 기본점수인 3점만 얻는 매우 저조한 수준을 보였다.

추진조직화부문의 평가결과는 총 20점 중 최저수준의 기본점수인 6점만을 받아 작성된 맑고 푸른 대구 21 가운데 추진조직화부문의 내용은 전혀 제시되지 않은 것으로 나타났다. 여기에서도 당시 지방의제 21을 지역의 환경마스터계획이나 전략적 환경정책을 담은 종합보고서로 인식하지 않고 그냥 작성하여 선언, 발표만하면 된다는 무사안일하고 무책임한 당시의 잘못된 인식을 잘 반영하고 있다. 다시 말하면, 선언문만 있으면 되는 것이고 올바른 정책을 수립하여 체계적으로 실시하여야 한다는 확고한 의식은 없었다고 할 수 있다.

3.2.2. 제도화부문의 평가

Table 5와 같이 제도화부문은 평가모델에 근거하여 조례화와 체계화의 두 부문에 대해 평가하였다.

3.2.2.1. 조례화부문의 평가

2001년 개정된 대구광역시환경기본조례⁸⁾의 16조에 근거하여 2001년 11월에 맑고 푸른 대구 21 추진협의회 구성 및 운영규정⁹⁾을 제정하였다. 그러나 이 역시 계획적으로 추진되어 작성된 것이 아니라 필요에 따라 계획에 관계없이 나중에 조례화 된 것에 불과하며, 이 역시도 추진협의회에 관한 규정에 불과할 뿐이었다. 맑고 푸른 대구 21에서 수립되고 작성된 주요 결과와 안들을 제도화 시켜야 한다는 내용은 맑고 푸른 대구 21에서 전혀 언급되지 않아 이 부문 역시 최하수준의 3점만 얻었다(Table 5).

Table 5. Evaluation of Institutionalization

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Score	Total	Sum
Institutionalization [0.1]	Making ordinances [0.5]	Making ordinances concerned with results of recommended contents	3 (10)	3 (10)	5 (20)
	Systematizing[0.5]	Relationship between local agenda 21 and other plans	2 (10)	2 (10)	

* [] : weighting value, () : allotted score

3.2.2.2. 체계화부문의 평가

작성된 맑고 푸른 대구 21에서는 여기에서 작성된 방안들과 대구광역시의 타 경제, 사회 관련 계획들과 어떤 관계와 조화를 이루어야 하는 지에 대한 내용과 언급은 없어 체계화부문 역시 최저 기본점수인 2점만 받았다(Table 5).

이와 같이 제도화부문의 평가결과 역시 총 20점 중 기본점수인 5점만을 받아 작성된 맑고 푸른 대구 21에는 성공적 시행을 위한 제도화와 관련된 내용이 전혀 포함되어 있지 않은 것으로 나타났다. 이 역시 처음부터 맑고 푸른 대구 21을 대구광역시의 환경비전과 정책을 담은 장기종합계획이 아니라 단순히 형식적 수준에서 추진되었고 작성한 내용을 체계적으로 시행하고자 하는 의지조차 없었다는 것을 증명하고 있다.

3.2.3. 분야별 실천성부문의 평가

분야별 실천성부문은 평가모델에서 제시된 지표에 따라 Table 6에서와 같이 생활환경, 자연환경, 사회환경, 지구환경, 국제교류의 5 부문으로 나누어 평가하였다.

3.2.3.1. 생활환경부문의 평가

생활환경부문과 관련된 내용을 살펴보면 지방의제 21 목적과의 연계성은 비교적 높은 편이었지만 맑고 푸른 대구 21의 작성 당시 고려되었던 '2005년까지 하수관거 100% 보급, 2001년까지 대기오염 종합관측센타 설치 등과 같은 정량적 또는 구체적 목표⁶⁾는 배제되고 분야별 행동원칙과 실천사항만이 명시되었다. 대안설정 및 구체적 실천 프로그램에 대한 내용 역시 제시되지 않았다. 매년 추진협의회에 제출되는 연도별 사업계획서가 있어 연도에 따른 사업계획을 명시하고 있으나 내용을 살펴보면, 이는 대구광역시의 각 부서별 사업계획 중 환경관련 사업계획을 모아서 제출한 것으로 맑고 푸른 대구 21의 존재 유무와 크게 상관없이 관련부서에서 독자적으로 추진하는 사업에 불과 하였다. 예를 들면, 97년 사업계획서¹⁰⁾ 중 하수처리시설의 지속적인 확충사업, 수변공간 위락공원 조성사업, 수변지역 식물서식공간 조성사업 그리고 98년 사업¹¹⁾ 중 고도

정수처리시설 확충사업(848억원) 등, 2000년까지는 대부분의 사업이 대구광역시의 기존 부서별 사업을 분과별로 재구성한 것에 지나지 않았다. 2001년부터 맑고 푸른 대구 21의 사업이 나타나고 있으나^{12~14)} 이 역시 환경사진공모, 환경동시 공모, 신천수질보호 운동, 마을가꾸기 청소 등 단기나 일회성사업 또는 캠페인에 치우치고 있는 실정이다. 따라서 지방의제 21 목적과의 연계성을 제외한 모든 소지표에서 낮은 점수를 얻는데 그쳐 총 16점 중 6.4점만 받아 실천성이 상당히 낮은 것으로 평가되었다(Table 6).

3.2.3.2. 자연환경부문의 평가

자연환경부문 역시 생활환경과 마찬가지로 지방의제 21의 목적과의 연계성은 높은 편이지만 정량적 또는 구체적 목표는 설정되지 않았으며 주제별 행동원칙과 실천과제는 있으나 구체적 실천 프로그램과 추진주체는 설정되지 못하여 생활환경부문과 거의 비슷한 수준을 보여(Table 6) 이 부문 역시 실천성이 상당히 떨어지는 것으로 나타났다.

3.2.3.3. 사회환경부문의 평가

맑고 푸른 대구 21의 건강한 대구 다지기분야에서 복지와 여성참여 등과 같은 사회환경부문의 내용이 일부분 명시되었으나 구체적이지 못함과 동시에 극히 작은 비중을 차지하고 있다. 또 구체적 대안은 설정되지 않았고 실천 프로그램 역시 제시되지 않아 생활환경과 자연환경보다 실천성이 낮은 총 16점 중 5.12점만 받는 저조한 수준을 보였다 (Table 6).

3.2.3.4. 지구환경부문의 평가

맑고 푸른 대구 21의 배경에서는 지방의제 21의 의의와 필요성, 국제 환경보전과의 관계 등을 밝히며 지구환경보전을 위한 지방의제 21에 대해 언급하고 있지만 행동원칙과 실천과제에서는 이와 같은 내용은 거의 언급되지 않았고 거의 대부분의 내용이 추상적이고 일반적 수준에 머물러 Table 6에서와 같이 매우 낮은 수준의 실천성으로 나타났다.

3.2.3.5. 국제교류부문의 평가

국제교류부문과 관련한 내용은 함께하는 대구분

Table 6. Evaluation of realization per field

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Score	Total	Sum
Realization per field [0.4]	Living environment [0.2]	Elaboration of goals	1.28 (3.2)	6.4 (16)	24.96 (80)
		Relation with purposes of local agenda 21	2.56 (3.2)		
		Embodiment of alternatives	1.28 (3.2)		
		Development of action programs	0.64 (3.2)		
		Fix of implementing subject	0.64 (3.2)		
	Natural environment [0.2]	Elaboration of goals	1.28 (3.2)	6.4 (16)	
		Relation with purposes of local agenda 21	2.56 (3.2)		
		Embodiment of alternatives	1.28 (3.2)		
		Development of action programs	0.64 (3.2)		
		Fix of implementing subject	0.64 (3.2)		
	Social environment [0.2]	Elaboration of goals	0.64 (3.2)	5.12 (16)	
		Relation with purposes of local agenda 21	1.92 (3.2)		
		Embodiment of alternatives	0.64 (3.2)		
		Development of action programs	0.64 (3.2)		
		Fix of implementing subject	0.64 (3.2)		
	Global environment [0.2]	Elaboration of goals	0.64 (3.2)	3.84 (16)	
		Relation with purposes of local agenda 21	1.28 (3.2)		
		Embodiment of alternatives	0.64 (3.2)		
		Development of action programs	0.64 (3.2)		
		Fix of implementing subject	0.64 (3.2)		
International exchange [0.2]	Elaboration of goals	0.64 (3.2)	3.2 (16)		
	Relation with purposes of local agenda 21	0.64 (3.2)			
	Embodiment of alternatives	0.64 (3.2)			
	Development of action programs	0.64 (3.2)			
	Fix of implementing subject	0.64 (3.2)			

* [] : weighting value, () : allotted score

야에서 언급되고 있으나 ‘시정부 - 정부 환경정책을 선도하는 선진 환경정책 추진을 모색한다, 기업 - 환경관련 국제회의나 프로젝트에 적극 참여한다, 시민 - 민간차원의 국제회의에 참여 한다⁷⁾와 같이 짧고 형식적인 의지 표현만 되어 있을 뿐 목표도 제시되지 않았으며, 대안설정 및 실천 프로그램의 개발역시 제시되지 않았다. 따라서 모든 소지표에서 최하 수준을 보여 실천성이 거의 없는 것으로 나타났다(Table 6).

이와 같이 분야별 실천성 부문의 평가결과는 총 80점 중 25점(Table 6)을 받아 전체적으로 실천성이 매우 낮은 것으로 나타났다. 5개 분야 중 생활환경과 자연환경은 다른 3개 분야에 비해 약간의 구체적 내용을 담고 있다고 할 수 있으나 5개 분야 모두 분

명하고 실현 가능한 목표 설정이 상당히 결여되었고 현실적이고 구체적인 대안과 실천 프로그램의 개발도 거의 없어 당연한 결과로서 추진주체의 설정도 매우 부적절한 것으로 나타났다. 따라서 맑고 푸른 대구 21은 분야별 실천에서도 단지 서류만으로 존재하고 추진협의회의 회의와 연도별 사업계획에서도 거의 참고도 검토의 대상도 되지 못하고 있는 실정이다. 다시 말하면, 현재까지의 사업과 실천은 맑고 푸른 대구 21과 관계없이 심지어 이것이 없어도 얼마든지 추진될 수 있어서 체계적인 실천보다 그때의 사정에 따라 목표와 사업계획이 달라지는 무척 안타까운 실정이다.

3.2.4. 추진참여도부문의 평가

평가모델의 지표에 따라 추진참여도부분은 지방

대구광역시 지방의제 21의 분석과 평가

정부, 지역시민, 시민단체, 지역기업의 참여도를 평가하였다.

3.2.4.1. 지방정부참여도부문의 평가

지방정부의 참여도부문을 살펴보면 작성된 맑고 푸른 대구 21에서 실천을 위한 행동원칙 및 실천과제는 명시되어 있으나 구체적 실천 사업에 대한 내용을 제시하고 있지는 않았다. 또 지역사회 구성원들 간의 협력에 관한 내용도 명시되어 있지 않았다.

다만 연도별 사업계획서에서 연도별 목표와 실천사업 및 타 구성원들 간의 연계에 관한 내용을 언급하고 있지만 하수관거사업, 수변 공간 조성사업과 같이 대부분이 지방의제 21과 상관없이 시행되는 기존의 사업들을 재구성한 것일 뿐 맑고 푸른 대구 21의 실천을 위한 새로운 사업은 극히 일부에 불과하였다. 타 계획 및 정책과의 조정능력에 관한 내용은 전혀 명시되어 있지 않았다. 따라서 이 부문의 모든 소지표에서 최하점을 얻는데 그쳐(Table 7) 지방의제 21의 사업을 주도적으로 선도하여야 할 대구광역시의 참여도 극히 제한적이다.

3.2.4.2. 지역시민참여도부문의 평가

지역시민의 참여도부문 역시 행동원칙과 실천과제만 명시되어 있을 뿐 구체적 실천 사업과 사업참여에 관한 내용은 제시되고 있지 않았으며, 지역의 타 구성원과의 연계에 대해서도 명시되지 않아 모든 소지표에서 최하수준을 보였다(Table 7).

다만 연도별 사업계획에서 '합성세계 사용자제, 물 절약형 수도꼭지 사용' 등의 캠페인 위주의 사업

에 참여하고 있었으나 인식의 부족으로 참여율은 저조한 것으로 나타났다. 그러나 이러한 사업은 지방의제 21과 상관없이 캠페인 위주로 추진될 수 있는 사업의 성격이다.

3.2.4.3. 시민단체참여도부문의 평가

시민단체의 참여도에 대해서는 시민단체를 따로 분리 하지 않고 지역시민의 참여도에 포함시켜 명시되어 있어 별도의 명시는 되어 있지 않아 맑고 푸른 대구 21의 내용상에는 시민단체의 참여는 거의 없는 것으로 나타났다.

다만 연도별 사업계획에서 시민단체들은 시민계몽 캠페인이나 자연생태 체험프로그램 등 비 정기적 사업에 참여 하고 있는 것으로 보였다.

3.2.4.4. 지역기업참여도부문의 평가

지역기업의 참여도부문 역시 행동원칙과 실천과제만 명시 되어 있을 뿐 구체적 실천 사업과 사업참여에 관한 내용은 제시되고 있지 않았으며 지역의 타 구성원과의 연계에 대해서도 명시되지 않아 역시 최하점을 얻는 데 그쳤다(Table 7).

다만 연도별 사업계획에서 폐수 줄이기 운동이나 1사 1하천 살리기 운동 등의 자율적 운동에 참여하고 있으나 맑고 푸른 대구 21의 수립된 내용에 근거한 사업이라고 할 수 없다.

이와 같이 추진참여도 부문의 평가결과는 총 80점 중 최저수준의 기본점수인 20점만을 받았으며 작성된 맑고 푸른 대구 21에는 구체적 실천사업이 명시되지 않아 당연히 지역사회의 구성원들의 사업

Table 7. Evaluation of participation in implementation

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Score	Total	Sum
Participation in implementation [0.4]	Participation of local government [0.4]	Types of implementation projects	1.28 (6.4)	8.50 (32)	20.02 (80)
		Participation in implementation projects	1.92 (9.6)		
		Cooperation with other participants	2.10 (6.4)		
		Coordinating ability of other policies and plans	3.20 (9.6)		
	Participation of local citizens [0.2]	Types of implementation projects	0.96 (4.8)	3.84 (16)	
		Participation in implementation projects	1.28 (6.4)		
		Cooperation with other participants	1.60 (4.8)		
	Participation of NGO [0.2]	Types of implementation projects	0.96 (4.8)	3.84 (16)	
		Participation in implementation projects	1.28 (6.4)		
		Cooperation with other participants	1.60 (4.8)		
	Participation of local business [0.2]	Types of implementation projects	0.96 (4.8)	3.84 (16)	
		Participation in implementation projects	1.28 (6.4)		
Cooperation with other participants		1.60 (4.8)			

* Number : allotted score , [] : weighting value, NGO : non-governmental organization

참여와 관련된 내용도 포함되지 않은 것으로 나타나 전체적으로 참여할 사업도 주체도 막연한 것으로 평가되었다. 우선, 지방의제 21의 사업을 주도적으로 선도하여야 할 대구광역시의사업의 종류와 참여 정도 그리고 다른 구성원과의 협력 관계를 분명하게 명시하지 못하고 그냥 행동원칙과 실천과제를 선언하는 수준에 그쳐 뒤이은 지역시민, 시민단체, 지역기업의 참여도 극히 일반적이고 추상적 수준으로 언급하고 있을 뿐 이었다. 따라서 지방의제 21의 내용에 근거한 구성원들의 계획적이고 체계적인 참여보다 해당 시점의 상황과 사정에 따라 제한된 참여가 이루어지고 있다.

이상에서 맑고 푸른 대구 21의 작성된 결과 내용을 평가하였다. 평가결과는 총 200점 중 56점(28%)을 받아 이 영역의 4개 대지표인 추진 조직화, 제도화, 분야별 실천성, 그리고 추진 참여도의 모든 부문에서 최저수준의 점수를 보였다. 맑고 푸른 대구 21을 주도적으로 시행할 대구광역시내 전담부서의 설치 필요성도 전혀 언급되지 못하고 작성된 주요 내용과 결과를 제도화 시켜 책임성 있고 의무적 시행을 뒷받침하는 내용도 명시하지 못하였다. 그리고 각 분야별 행동원칙과 실천과제도 추상적이고 일반적 수준에 그쳐 실천성도 매우 결여된 내용으로 지역사회 구성원들의 참여도 막연히 추상적으로 언급되었다. 따라서 내용은 없고 의지의 표명을 담은 형식적 선언문 중심으로 작성되었다고 해도 과언이 아닐 것이다.

3.3. 추진평가영역의 평가

3.3.1. 평가체계부문의 평가

평가체계부문은 평가모델에 따라 Table 8과 같이 평가실시 및 시기, 평가대상, 평가방법, 평가반영, 평가참여주체의 5개 지표를 평가하였다.

3.3.1.1. 평가실시 및 시기부문의 평가

맑고 푸른 대구 21에서는 수립된 내용의 시행에 따른 평가의 실시 유무와 시기에 관한 내용은 전혀 명시되지 않아 최하점을 받았다. 조사결과, 추진협의회에서 97년부터 연도별 사업 평가를 하고 있지만 평가의 내용은 '환경동시 공모사업의 경우 불특정 다수 어린이들에게 환경 친화적인 정서를 함양하는데 기여하였음'¹³⁾ 등과 같이 추진경과와 실적을 살펴보고 자체적으로 평가를 내리는 식의 단순사업의 결과만 나열하는 수준에 그치고 있는 경우가 대부분 이었다. 그리고 이러한 평가는 앞에서 언급한 바와 같이 맑고 푸른 대구 21의 내용과 상관없이 매년 정한 사업계획에 따른 단순 평가로 지방의제 21 자체에 대한 평가라 할 수 없다. 다만 2001년 11월에 발령된 맑고 푸른 대구 21 추진협의회 구성 및 운영규정에서 협의회의 역할부문에서 맑고 푸른 대구 21의 평가에 대해 언급은 하고 있지만 이 역시 구체적 내용은 제시되지 않았다.

3.3.1.2. 평가대상, 평가방법, 평가반영, 평가참여주체 부문의 평가

평가실시 및 시기에 관한 내용이 없으므로 당연히 맑고 푸른 대구 21에는 어떤 부문을 평가할 것인가에 대한 평가대상과 관련된 내용도 제시되지 않

Table 8. Evaluation of evaluation system

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Score	Total	Sum	
Evaluation system [0.5]	Conduct and time of evaluation [0.1]	Conduct and time of evaluation	1 (5)	1 (5)	10 (50)	
		Evaluation areas [0.4]	Suitability of implementing organizations	0.8 (4)		4 (20)
	Institutional connection		0.8 (4)			
	Realization per field		1.2 (6)			
	Participation in implementation		1.2 (6)			
	Evaluation method [0.1]	Evaluation method	1 (5)	1 (5)		
	Reflection of evaluation [0.1]	Reflection of evaluation results	Local government	1.2 (6)		3 (15)
			Local citizens	0.6 (3)		
			Citizen groups	0.6 (3)		
			Local business	0.6 (3)		

* Number : allotted score , [] : weighting value

아 역시 최저 기본점수인 4점을 얻는데 그쳤다 (Table 8). 따라서 평가실시와 평가대상 자체가 전혀 제시되지 못하였으므로 평가방법도 평가결과의 반영 여부도 제시되지 못하여 역시 최저수준을 보였다. 또한 평가참여주체에 대한 언급도 찾아 볼 수 없었다. 다만 맑고 푸른 대구 21의 내용과 별도로 실시한 연도별 사업 평가도 초기에는 추진협의회를 통해 이루어졌으나 그 후에는 사업자에 의한 자체 평가가 이루어졌기 때문에 참여주체가 매우 제한되었다.

이와 같이 평가체계부문의 평가결과 총 50점 중 최저 기본점수인 10점을 받았다(Table 8). 이는 맑고 푸른 대구 21의 작성 시 처음부터 목표 달성과 대안의 효과성 그리고 시행상의 여러 문제점을 정기적으로 평가하여야 할 필요성도 제대로 인식되지 못한 채 작성 되어 시행에 따른 평가체계를 전혀 도입하지 못하였다.

3.3.2. 평가제도부문의 평가

평가제도부문은 평가모델의 지표에 따라 조례화, 인력지원, 예산지원, 공개성, 평가프로그램의 개발로 나누어 평가하였다. Table 9에서 나타난 바와 같이 맑고 푸른 대구 21에서는 시행에 따른 평가실시와 시기를 의무화하고 조례화하여 반드시 평가가 이루어지도록 제도적 장치를 마련하는 내용은 전혀 없었고 당연히 평가에 필요한 전문 인력과 예산의 지원에 관한 내용도 전무하였다. 결과적으로 평가결과에 대한 공개 정도와 평가를 위한 구체적인 프로그램의 개발 또는 계획도 제시되지 못하였다.

따라서 평가제도부문의 평가결과도 총 50점 중 최저 기본점수인 10점만을 받아 맑고 푸른 대구 21은 평가제도를 규정화하고 있지 않은 것으로 나타났다. 처음부터 평가에 대한 필요성도 인식도 없이

작성되어 평가를 의무화하고 평가에 필요한 인력과 예산을 지원하는 중요 내용을 규정하고 제도화하려는 노력은 전혀 없었던 것으로 평가되었다.

이상에서와 같이 추진평가영역의 평가결과는 총 100점 중 기본점수인 20점만을 받아 맑고 푸른 대구 21은 평가체계 및 평가제도를 전혀 갖추지 않고 있는 것으로 나타났다. 이는 작성 당시부터 이러한 평가체계와 평가제도를 반드시 도입하여 실시하여야 한다는 필요성의 인식도 없었고 이러한 부문에 대한 지식도 상당히 부족했던 것으로 판단된다. 제대로 된 지방의제 21을 수립하고자 하는 의지보다 빠른 시일 안에 형식만 갖춘 보고서를 제출하는데 급급했던 것으로 사료된다.

3.4. 종합 평가 및 고찰

대구광역시 지방의제 21의 평가 결과를 살펴보면 500점 만점에 151점을 받는데 그쳐 매우 부실하게 작성된 것으로 나타났다(Table 10). 이 점수는 전체 총점의 30%에 해당되는 점수로 평가결과로 보면 실로 최저수준이라 아니할 수 없다. 엄격히 말하면 없는 것보다는 좋겠지만 맑고 푸른 대구 21의 존재 가치조차 의심하지 않을 수 없는 형식적 보고서라 하여도 과언이 아닐 것이다.

수립과정영역은 200점 만점에 75점을 받아 세 영역 중 가장 좋은 점수를 받았지만 수립과정영역만을 보면 전체 점수의 37.5%만 얻는데 그쳐 수립과정의 매우 부적절한 것으로 나타났다. 작성 초기부터 지방의제 21에 대한 이해도 제대로 이루어지지 못한 상태에서 심지어 의제 21과 중앙정부의 환경비전 21의 내용과 관련성의 구체적 분석도 없이 그리고 분명한 목적도 없이 출발되어 시작부터 잘못 되어 그 결과는 이미 예견된 상태였다고 할 수 있다. 여기에다 맑고 푸른 대구 21의 작성에 필요한

Table 9. Evaluation of institutionalization of evaluation

Large indicators	Medium indicators	Small indicators	Score	Total	Sum
Institutionalization of evaluation [0.5]	Making ordinances [0.2]	Obligation of evaluation by ordinances	2 (10)	2 (10)	10 (50)
	Personnel support [0.2]	Evaluation specialists	2 (10)	2 (10)	
	Budgetary support [0.2]	Procurement of evaluation budget	2 (10)	2 (10)	
	Openness [0.2]	Opening results of evaluation to the public	2 (10)	2 (10)	
	Development of evaluation programs [0.2]	Development of evaluation programs	2 (10)	2 (10)	

* Number : allotted score , [] : weighting value

Table 10. Evaluation of local agenda 21 of Daegu city

Domain	Large indicators	Score	Total	Sum
Making Process [0.4]	Understanding [0.25]	24.6 (50)	75 (200)	151 (500)
	Driving [0.25]	16.2 (50)		
	Rationality [0.5]	33.8 (100)		
Designed content [0.4]	Organization of implementation [0.1]	6 (20)	56 (200)	
	Institutionalization [0.1]	5 (20)		
	Realization per field [0.4]	25 (80)		
	Participation in implementation [0.4]	20 (80)		
Evaluation of implementation [0.2]	Evaluation system [0.5]	10 (50)	20 (100)	
	Institutionalization of evaluation [0.5]	10 (50)		

* Number : allotted score, [] : weighting value

조직과 지원도 거의 없었고 합리적 의사결정과정도 거치지 못하였다. 그야말로 수립과정이 체계적으로 도입되지 못한 상태에서 그냥 시급히 작성되었다.

이와 같은 비체계적이고 합리성이 결여된 수립과정은 필연적으로 수립내용의 부실로 이어졌다. Table 10에서와 같이 수립내용영역은 200점 만점에 56점(28%)만을 받아 수립과정보다도 더욱 낮은 점수를 보였다. 맑고 푸른 대구 21을 시행할 전담부서와 추진조직에 관한 내용도 너무나 미흡하였고 수립한 내용을 제도화하고 체계화하는 내용도 전혀 없었고 분야별 실천성에서도 지역사회 구성원의 참여에 관한 내용이 추상적인 수준에 그쳐 알맹이 없는 형식적 내용에 치우쳤다.

추진평가영역은 최저 기본점수인 20점만을 받아 세 영역 중 가장 낮은 점수를 보였다. 수립과정도 수립내용도 부실한 상태에서 맑고 푸른 대구 21의 시행에 따른 평가체계와 평가제도의 도입에 관한 내용이 전혀 포함되지 못하였다. 이는 작성 초기부터 지방의제 21을 합리적으로 작성하여 제대로 시행하고 평가하여 수정, 보완하고자 하는 인식과 의지가 전혀 없었던 것으로 사료된다.

한마디로 말하면 이름은 지방의제 21이지만 수립과정과 내용 및 체계는 21세기 지방환경비전을 제시하고 실현하는 정책적 전략서가 아니라 형식적 내용과 의지 표명을 담은 선언문에 가깝다고 할 수 있겠다.

4. 요약 및 결론

본 연구는 지방의제 21의 정량적 분석을 위한 평가모형을 대구광역시 지방의제 21의 실제 사례에 적용하고 종합 평가하여 문제점과 한계점을 파악하고 개선 방안을 제시하고자 수행되었다.

연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

1) 수립과정영역의 평가 결과, 전체적으로는 총 200점 중 74.6(37.3%)점을 받아 수립과정이 비체계적이었고 합리적 의사결정과정을 거치지 않은 것으로 드러나 단순히 형식적, 선언적 의미가 강했던 것으로 나타났다. 각 부문별로 살펴보면 이해도 24.6점, 추진성 16.2점, 합리성 33.8점으로 모두 절반에도 못 미치는 점수를 받아 맑고 푸른 대구 21의 전반적인 작성과정에서 많은 문제점이 있었던 것으로 평가되었다. 작성 당시 실무자와 참여 전문위원들의 의제 21과 지방의제 21에 대한 이해가 부족하였고 분명한 목적성도 가지지 못하였던 것으로 조사되었다. 또한 작성의 추진에 필요한 사무국은 설치되지 않았고 실무위원회는 초기에 설치되었으나 그 활동은 미비하였으며 예산, 인력, 추진관련제도의 정비와 같은 제도적 뒷받침도 부족했던 것으로 나타났다. 지역의 현황분석은 기존의 자료를 이용하여 어느 정도 이루어졌으나 환경 분야에 치우친 경향이 있으며 목표와 절차에 대한 합의과정에서 지역 주요구성원들의 참여가 이루어지지 못하는 등 작성의 전반적인 과정에 지역주민, 지역기업, 시민단체와 같은 지역사회 구성원들의 참여는 미비했던 것으로 나타났다.

2) 수립내용영역의 평가결과 총 200점 중 56점(28%)을 받아 최저수준의 점수를 보였다. 이 영역의 모든 부문에서 점수가 매우 낮게 나타났다. 부문별로 살펴보면 분야별 실천성부문에서 25점을 받았을 뿐 나머지 추진 참여도, 추진 조직화, 제도화부문에서는 최저수준의 기본점수만을 받아 맑고 푸른 대구 21의 내용이 매우 부실한 것으로 조사되었다. 작성된 맑고 푸른 대구 21에는 지방의제 21의 성공적 추진을 위해 반드시 포함되어야 할 추진조직의 내용과 타 계획 및 정책과의 조정과 관련된 내용은 없었고 지방의제 21의 주요 내용을 규정화하여야 한

다는 내용도 포함하고 있지 않았다. 또한 생활환경 및 자연환경분야는 이외의 3개 분야에 비해 약간의 구체적 내용을 포함하고 있었으나 5개 분야 모두 실현 가능한 목표 설정과 구체적 내용이 결여되었다. 작성과정에서와 마찬가지로 추진에서도 중요한 역할을 차지하는 지역사회 구성원들의 참여내용도 형식적 행동원칙을 제외하고는 제시되지 않은 것으로 나타났다. 따라서 수립내용의 전체적 평가에서도 실질적이고 효과적인 내용보다 지나치게 추상적이고 형식적인 내용에 치우친 것으로 평가되었다.

3) 추진평가영역의 평가 결과 총 100점 중 최저 기본점수인 20점을 받아 맑고 푸른 대구 21은 평가 체계 및 평가제도를 전혀 갖추고 있지 않은 것으로 나타났다. 맑고 푸른 대구 21에서는 시행과정에서 필요한 평가실시 및 시기를 제시하지 않고 있으며, 평가대상이나 방법과 같은 내용도 전혀 없는 것으로 나타났다. 또한 평가프로그램의 개발과 계획도 전혀 명시되지 않았다. 따라서 처음부터 지방의제 21의 시행에 따른 전반적이고 체계적인 평가 및 환류체계는 전혀 고려되지 않은 것으로 나타났다.

4) 대구광역시 지방의제 21의 평가결과를 종합해 보면 총 500점 만점 중 151점(30.2%)을 받아 전체적으로 매우 낮은 수준으로 나타났다. 비체계적이고 비합리적인 수립과정은 수립내용의 엄청난 부실을 낳았고, 이는 맑고 푸른 대구 21의 존재 가치조차 의심할 수밖에 없는 그야말로 이름만 지방의제 21에 불과하다고 해도 과언이 아닐 정도의 수준이었다. 맑고 푸른 대구 21은 작성과정에서 작성 주체였던 실무자와 실무위원회 모두 지방의제 21에 대한 이해가 부족하여 무엇을 어떻게 작성하여야 하는지에 대한 고려와 검토가 결여되었다. 또한 예산 및 인력의 지원과 같은 제도적 지원이 부족하여 작성이 제대로 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 그리고 가장 중요하다고 할 수 있는 지역사회 주요구성원들의 참여도 매우 미비했던 것으로 조사되었다. 수립내용에 있어서는 지방의제 21은 지속가능한 사회를 만들어 나갈 그 지역의 환경종합계획이자 지침서임에도 불구하고 맑고 푸른 대구 21은 그 역할을 수행하기에 너무나 부실한 내용인 것으로 나타났다. 계획의 일반적 과정의 마지막 단계이며 꼭 포함되어야 할 평가영역이 전혀 제시되지 않은 것으로 나타났다.

이러한 결과를 토대로 대구광역시 지방의제 21의 개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

1) 맑고 푸른 대구 21의 경우, 수립과정, 수립내용, 추진평가의 모든 영역에서 매우 낮은 점수를 받아 전체적으로 내용이 매우 부실하여 부분적 수정, 보완으로는 전혀 문제해결이 될 수 없어 전면적으

로 재 작성되어야 한다. 특히 맑고 푸른 대구 21 선포 10주년을 맞이하는 이 시점은 재 작성의 적절한 시기로 판단되고 이제는 대구광역시의 환경비전과 정책적 전략을 담은 지역 환경종합계획으로 작성되어야 할 것이다. 재 작성 시에는 체계적이고 합리적인 의사결정과정을 통해 분명한 목표를 설정하고 이에 따른 현실적이고 구체적인 대안과 제도적 지원에 관한 실질적 내용을 제시하여야 할 것이며 시행에 따른 평가체계와 제도도 확립하여야 한다.

2) 재 작성 시에는 체계적이고 합리적 의사결정 과정이 도입되어야 한다. 맑고 푸른 대구 21의 작성 과정에서 실무자의 이해부족, 제도적 지원의 미비, 지역구성원의 참여 부족과 같은 많은 문제점을 보였다. 따라서 작성과정에서 의제 21과 환경부의 환경비전 21의 정책 목표와 지침에 대한 충분한 분석과 이해가 선행되어야 하고 작성의 주 목적을 명확하게 설정하여야 한다. 이를 위해서는 지역사회 구성원들의 대표들과 대구광역시의회 대표자들로 구성된 지방의제 21 포럼을 구성하여 지역의 현안을 파악하고 미래상을 협의하는 합리적 의사결정과정을 거쳐야 한다. 또한 작성에 필요한 사무국과 협의회를 조직하고 적절한 인력과 예산을 지원함과 동시에 작성에 관련된 제도도 정비하여야 한다.

3) 수립내용은 현실적이고 구체적으로 작성하여야 한다. 지방의제 21이 지역의 환경종합계획으로서의 기능을 충실히 수행하기 위해서는 작성된 주요 내용에는 시행을 전담하고 주도할 수 있는 전담부서와 지역사회 구성원들의 적극적 참여를 유도하기 위한 추진협의회에 대한 구체적 내용이 반드시 제시되어야 한다. 그리고 주요 내용의 시행을 보장하기 위해서는 핵심 내용을 반드시 조례화하여 책임과 의무를 분명히 하는 내용도 필수적으로 포함되어야 한다. 또한 각 분야별 정책 목표와 대안은 현실적이고 구체적으로 작성하여 실천성과 효과성을 높이도록 하여야 한다.

4) 평가와 환류체계를 제시하고 제도화 하여야 한다. 평가와 환류체계는 계획의 진행과정에서 나타나는 문제점과 한계점을 파악함으로써 계획의 완성도를 높여 주고 계획이 올바른 방향으로 나아가게 하는 매우 중요한 작업이다. 하지만, 맑고 푸른 대구 21은 이러한 평가와 환류체계가 제시되지 않았다. 따라서 재 작성 시에는 반드시 지방의제 21의 시행에 따른 정기적 평가와 평가결과를 적극 반영하도록 평가체계를 개발하고 이를 제도적으로 규정화 하여야 한다.

5) 대구광역시와 대구광역시의회의 역할이 강화되어야 한다. 지방의제 21의 작성과 시행에 있어 지방정부는 예산지원, 인력지원, 조례화, 타 계획 및

정책과의 조정 등 중요한 역할을 수행하여야 한다. 하지만, 맑고 푸른 대구 21의 경우 거의 민간사무국 주도로 이루어져 예산 및 인력 등 많은 부분에서 상당한 어려움을 겪고 있으며 환경정책과 계획으로서의 기능도 거의 없어 지방의제 21이 단지 민간차원의 사회운동으로 인식되고 있는 실정이다. 따라서 의제 21 제28장에서 제시된 바와 같이 지방의제 21의 작성과 시행에 있어서는 대구광역시가 주도적 역할을 수행하면서 타 구성원들의 참여와 협조를 적극적으로 유도하여야 한다. 또한 대구광역시회의 적극적 참여도 유도하여 조례화와 제도적 지원의 협조를 구하는 것이 바람직하다.

이상에서 지방의제 21의 평가모델을 대구광역시의 실제사례에 적용시켜 종합적으로 평가해 본 결과, 각 평가영역 및 부문별로 점수화시켜 구체적인 문제점과 한계점을 객관적으로 파악할 수 있었고 문제의 원인에 대한 분석과 고찰도 가능하였으며 이에 따른 개선 방안도 구체적으로 제시할 수 있어서 평가모델의 적용성과 효과성을 확인할 수 있었다. 정량화된 점수에 대해서는 몇 점의 점수 그 자체를 정확한 수적 의미와 차이로 보기보다 단계별 수준의 정도 차이를 구분하는 기본 잣대로 해석하는 것이 바람직하다. 이에 따라 수정과 보완 또는 재 작성의 필요성과 범위를 객관적으로 파악할 수 있고 다양한 평가지표는 구체적인 문제의 원인 파악과 개선 방안의 제시를 가능하게 한다.

참 고 문 헌

- 1) 우형택, 2006, 지방의제 21의 정량적 분석을 위한 평가모델의 개발, 한국환경과학회지, 15(12), 1205-1220.
- 2) 김귀곤, 1995, 지속가능한 도시개발을 위한 지방의제 21(Local Agenda 21)의 작성 및 시행방안에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회지, 30(5), 169-181.
- 3) 남재우, 1999, 지방의제 21 실천의 문제점과 대안, 한국환경사회정책연구소 세미나 자료, pp. 9-26.
- 4) 문경주, 2003, 지방의제 21 추진현황과 평가, 지방과 행정연구, 14(1), 179-198.
- 5) 염태영, 2002, 녹색 거버넌스의 인큐베이터, 지방의제 21의 현실과 과제, 환경과 생명 특집 : 녹색 거버넌스의 이론과 실제, 38-52.
- 6) 대구광역시, 1996, 맑고 푸른 대구 21 초안, pp.1-82.
- 7) 대구광역시, 1996, 맑고 푸른 대구 21, pp.1-73.
- 8) 대구광역시, 2001, 대구광역시 환경기본조례 중 개정조례.
- 9) 대구광역시, 2001, 맑고 푸른 대구21 추진협의회 구성 및 운영규정, 대구광역시 훈령 제959호.
- 10) 대구광역시청, 1997, 맑고 푸른 대구 21 추진계획서.
- 11) 대구광역시청, 1998, 맑고 푸른 대구 21 추진계획서.
- 12) 맑고 푸른 대구 21 추진협의회, 2000, 맑고 푸른 대구 21 추진계획서.
- 13) 맑고 푸른 대구 21 추진협의회, 2001, 맑고 푸른 대구 21 자체평가서.
- 14) 맑고 푸른 대구 21 추진협의회, 2002, 맑고 푸른 대구 21 실천사업계획서.