

지방의제 21의 정량적 분석을 위한 평가모델의 개발

우 형 택

대구가톨릭대학교 환경과학과

(2006년 10월 11일 접수; 2006년 12월 7일 채택)

Development of the Evaluation Model for the Quantitative Analysis of Local Agenda 21

Hyung-Taek Woo

Department of Environmental Science, Catholic University of Daegu, Kyungbuk 712-702, Korea

(Manuscript received 11 October, 2006; accepted 7 December, 2006)

This study was conducted to develop the evaluation model which can analyse local agenda 21 comprehensively and systematically from the making process to the designed contents. The evaluation model was devised through the theoretical review of local agenda 21 and designing the evaluation system composed of evaluation domains, related indicators and scales. The evaluation system was carefully constructed based on planning theories and the discussion and agreement of specialists regarding local agenda 21. This model has three evaluation domains of process, content, and evaluation of implementation with different weighting values. Each domain contains large indicators, medium indicators and small indicators. Each indicator has different weighting value according to its importance. Basically, each small indicator was scored by 3 or 5 point scale. This evaluation system can not only analyse local agenda 21 quantitatively, but also find out good points, problems, and limits of various phases of planning and implementing local agenda 21.

Key Words : Local agenda 21, Evaluation model, Evaluation indicators, Quantitative analysis, Weighting values, Planning theory, Sustainable development

1. 서 론

지속가능한 개발은 1972년 스웨덴의 스톡홀름에서 개최된 유엔인간환경회의를 기점으로 시작되었으나, 본격적인 국제적 논의는 1980년 IUCN(세계자연보호연합)이 WCS(세계자연보호전략)을 발간하면서 촉진되었다. 이후, 1987년 WCED(세계환경개발위원회)가 유엔에 “Our Common Future(인류 공동의 미래)”라는 보고서를 제출함으로써 지속가능한 개발 개념의 논의와 도입이 국제적으로 추진하는 직접적 계기가 되어 1992년 UNCED(유엔환경개발회의)의 주제가 되었다¹⁾.

1992년 브라질 리우데자네이루에서 개최된 유엔환경개발회의에서 범지구적 지속가능한 개발의 실

현을 위해 Agenda 21(의제 21)을 채택하게 되었고 세계 각국은 이 지침에 따라 각국의 지속가능한 개발의 실현을 위해 중앙정부와 지방정부차원의 의제 21을 작성하도록 권고하였다. 의제 21은 사회적·경제적 요소, 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 지방의제 21을 지역사회의 구성원과 함께 작성할 것을 권고하였고, 유엔경제사회이사회 산하의 CSD(지속가능한 개발위원회)에 제출하도록 하였다.

이러한 국제적 동향에 따라 우리나라에서도 지방의제 21의 작성이 추진되었다. 수립시기 별로 보면 16개 광역단체를 포함한 47개(약 20%) 자치단체가

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

2000년 이전에 수립을 완료하였으며 나머지 181개 (약 80%) 자치단체는 2000년 이후에 수립하였거나 수립 중인 것으로 나타났다²⁾. 이와 같이 우리나라는 외형적으로 대다수의 자치단체가 지방의제 21에 참여하는 모습을 보이고 있으나(염태영, 2002), 대부분의 경우 추진 사무국의 설치와 지원조례 제정 등이 체계적으로 뒷받침되지 못하여²⁻³⁾, 우리나라 지방의제 21의 경우 외형적인 틀은 어느 정도 갖추고 있으나 실질적 내용보다 단지 작성자체에 의미를 두었다고 해도 과언이 아니다. 실질적으로 우리나라 지방의제 21을 살펴보면 지방의제 21의 개념과 작성기법 그리고 포함되어야 할 내용이 무엇인가에 대한 충분한 검토와 인식을 가지고 작성해야 함에도 불구하고 대다수의 경우 작성 당시 실무자들이 의제 21에 대해서 제대로 이해하지 못하여 지역의 특성을 반영하지 못하고 단지 의제 21을 모방하는 형식적, 선언적 수준에 그치고 있다⁴⁻⁵⁾. 또한 지방의제 21을 단지 지역의 환경문제 해결에만 초점을 맞추고 미래상에 대한 뚜렷한 비전과 목표의 설정은 매우 미흡한 실정이다⁶⁾.

이는 우리나라의 지방의제 21의 작성 시기가 적절하지 못한 데에도 그 원인이 있다고 할 수 있다. 환경부는 1997년 4월이 되어 비로소 지방의제 21 작성기법을 담고 있는 '지방의제 21작성지침'을 보급하였으며 이때는 이미 대다수의 광역단체가 지방의제 21의 수립을 완료하였거나 작성 중에 있어 별 도움이 되지 못했으며, 작성의 기초가 되는 '환경비전 21' 또한 96년에 작성되어 지방의제 21의 작성에 반영되기에는 시간적으로 어려움이 있었던 것으로 보인다. 이처럼 광역단체가 수립을 완료한 시기인 90년대 중후반엔 지방정부는 물론이고 중앙정부차원에서도 지방의제 21의 체계적 추진을 준비하지 못하여 예산, 인력 및 조례화 등의 제도적 지원이 제대로 이루어지지 못하였다⁷⁾. 따라서 우리나라의 지방의제 21은 지난 10년 동안 외형적으로는 괄목할 만한 성장을 이룩했지만, 그 내용에 있어서는 아직 많은 문제점과 한계를 보여주고 있다⁸⁻¹⁰⁾.

한편, 지방의제 21의 평가지표에 관련된 연구를 살펴보면 지속가능성 지표와 관련된 연구^{9,11)}는 진행되고 있으나, 지속가능성 지표를 지방의제 21의 작성과 평가에 직접적으로 연관시키는 연구는 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

지방의제 21의 평가에 관련된 연구로는 이동근 외¹²⁾가 지방의제 21의 평가를 위한 객관적 지표 설정의 작업을 하였으나, 각 평가지표의 중요도에 따른 가중치 설정 및 평가체계의 점수화가 이루어지지 않았으며, 평가도 단시간에 많은 양을 다루어 보

고서와 참고문헌에 의존하여 작성 과정 및 내용의 실제 상황 확인과 평가가 이루어지지 못한 한계점이 있다. 환경부¹³⁾는 지방의제 21의 평가체계를 추진기반, 추진과정, 추진성과의 3부분으로 나누고 중요도에 따라 가중치를 부여하여 점수화 하였는데, 그 내용을 살펴보면 계획의 과정에서 중요하다고 할 수 있는 추진기반의 평가지표가 빈약하고 가중치도 낮게 책정된 문제점이 있다. 이러한 평가체계는 우리나라 지방의제 21의 경우 공통적으로 가지고 있는 실무자의 지방의제 21에 대한 이해 부족, 형식적 작성, 파트너십의 부재 등과 같은 여러 문제점들을 상당히 과소평가하거나 간과하는 심각한 문제점을 내포하고 있고, 또한 과정보다 결과와 성과만 지나치게 중요시하는 잘못을 초래할 수 있다.

이와 같이 지방의제 21의 평가와 관련된 기존 연구는 지방의제 21의 작성과정에 대한 평가보다는 실태와 내용 그리고 실천사업의 평가에 비중을 두고 있어 계획적 관점에서 지방의제 21이 어떠한 절차와 과정을 통해 수립되었는지 그리고 어떠한 실질적 내용을 작성하였는지에 대한 구체적 평가를 하지 못하고 있다.

따라서, 본 연구의 목적은 지방의제 21을 대상으로 작성과정에서부터 수립된 내용에 이르기까지를 종합적이고 체계적으로 분석하고 그 결과를 정량화할 수 있는 평가모델을 개발하는 데 있다. 이 평가모델을 실제사례의 지방의제 21에 적용해 보면 각 분야별 및 항목별 구체적인 문제점과 한계점을 파악할 수 있고, 앞으로의 수정, 검토 및 재 작성 작업에 반영될 수 있는 실제적 대안을 제시할 수 있을 것으로 판단된다. 이러한 연구의 의의를 증명하기 위하여 다음 연구에서는 본 연구에서 개발한 평가모델을 대구광역시 지방의제 21에 실제 적용하여 평가결과를 발표할 예정이다.

2. 연구방법

2.1. 지방의제 21의 이론적 고찰

1992년 UNCED에서 채택된 의제 21은 리우회의의 기후변화 협약, 생물종 다양성 협약 등과 함께 이 국제회의의 최대 성과로 인정되어 왔다. 이것은 의제 21이 법적 구속력을 지니지는 않지만, 세계의 179여 개국의 정상들과 민간단체들이 모여 지속가능한 개발의 실현을 위한 기본 지침에 합의를 보았다는 것에 큰 의미를 가졌다.

의제 21은 사회적·경제적 요소, 자원의 보호와 관리, 사회단체의 역할 강화, 실시 수단의 분야로 나누어 약 150개의 프로그램과 2,509개의 개별적 행동 지침을 포함하는 총 4부 40장으로 구성된 전략적 지

침서이다. 이중 제28장(지방정부의 역할)에서 제시된 지방의제 21은 의제 21의 실천, 즉 지구적 차원의 환경보존과 지속가능한 개발을 위해 지역적 차원에서 각 지방정부의 주도하에 지역주민, 지역기업, 의회, 시민단체 등을 포함하는 지역사회의 모든 구성원이 함께 민주적 절차를 거쳐 구체적 행동 계획을 작성하고 실천할 것을 권고하고 있다. 의제 21의 2,509개의 개별적 행동지침 중 약 2/3가 지방정부의 적극적인 참여를 요구하고 있다는 점에서 지방의제21은 의제 21 추진과 성공의 가장 중요한 요소라 할 수 있다.

이처럼 지방의제 21은 지구환경보전이라는 의제 21의 목표를 달성하기 위한 지역적 계획으로 이는 국가의제 21을 바탕으로 하되, 지역사회의 모든 구성원이 함께 참여하고 지역의 특성을 반영하여야 한다⁴⁴⁾. 지방의제 21은 단기간에 이루어지는 것이 아니며, 지역사회의 미래 비전을 제시하고 실천 계획을 수립함은 물론, 이를 행정과 기업, 주민이 협력하여 실천함으로써 우리가 살고 있는 지역사회를 아름답고 쾌적하게 만들어가는 지역차원의 사회개혁 운동이기도 하다.

따라서, 지방의제 21이란 의제 21의 실천, 즉 지구적 차원의 환경보존과 지속가능한 개발을 위한 지역차원의 구체적 행동 계획을 마련하는 것으로 지방정부의 주도하에 지역사회의 모든 구성원들이 토론과 합의의 민주적 절차를 통해 함께 만드는 지역의 종합환경계획으로 요약할 수 있다.

지방의제 21의 성격과 특성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 지방의제 21은 기존의 관주도의 계획들과는 차이가 있지만, 기존 계획들 보다 상위에 위치하는 master plan의 역할을 하여야 한다^{68,15)}. 따라서 지방의제 21은 지역의 최 상위 개발계획에 대응하는 각종 환경관련 계획의 최 상위 계획으로서의 위치를 가진다고 할 수 있으며 환경과 개발의 조화를 구현할 수 있는 지역의 환경종합기본계획이라 할 수 있다. 둘째, 지방의제 21은 지역사회의 모든 구성원이 참여하는 계획으로서 지역사회의 현황과 문제점을 정확히 파악하고 해결을 위한 구체적이고 최선의 대안을 설정하여야 한다. 또한, 지역사회의 모든 구성원의 참여를 유도할 수 있는 실천가능하고 구체적인 목표와 행동지침을 마련하여야 한다⁴¹⁶⁾. 셋째, 지방의제 21의 시행은 지역사회 모든 구성원의 적극적 활동으로 지역사회의 환경문제를 개선하고 더 나아가 지구적 환경문제 해결을 가능하게 한다. 따라서 지방정부는 지역사회의 모든 구성원이 자발적이고 적극적으로 참여할 수 있는 여건을 마련하여야 한다^{48,15)}. 넷째, 지방의제 21은 지역사회의 모

든 구성원이 참여하는 계획으로서 토론과 합의를 통해 작성된 내용을 보고서로 작성되어야 하고, 누구나 열람할 수 있도록 공개되어야 한다.

2.2. 평가지표의 설정방법

지방의제 21은 기본적으로 의제 21의 실천을 위한 지역단위의 전략적 지침서로서 지방자치단체의 환경비전을 담은 종합환경계획이다. 따라서 지방의제 21의 평가모델은 계획의 이론에 따라 지방의제 21이 어떠한 과정과 절차에 따라 수립되었는가 그리고 수립된 내용은 무엇인가에 대해 평가하는 것을 기본영역으로 구성하고, 이에 관련된 지표와 가중치를 설정하여 종합평가하는 체계로 작성하였다.

평가지표의 작성은 다음 두 가지 방법의 장단점과 현실적 여건을 고려하여 현 시점에서 가장 적합한 방법을 채택하였다. 첫 번째 작성방법은 연구자가 관련 자료를 수집하고 검토하여 평가체계를 작성한 후 설문조사 등의 방법을 통해 여러 전문가의 검증절차를 거쳐 최종 평가지표를 확정짓는 것이고, 두 번째 방법은 연구자가 선행연구, 관련 문헌 등의 자료를 수집, 검토하고 이를 바탕으로 평가지표의 초안을 작성하고 관련 전문가를 선정하여 이들과 토의하고 합의과정을 거쳐 최종 평가지표를 확정하는 것이다. 이 두 가지 방법은 모두 장단점을 가지고 있다. 전자의 경우, 많은 관련 전문가의 의견을 반영하기 때문에 그만큼 객관성을 높일 수 있다는 장점이 있으나, 단점은 많은 시간을 필요로 하고 관련 전문가의 수가 적은 경우에는 오히려 그릇된 판단과 왜곡된 결과를 초래할 수 있다. 후자의 경우, 장점은 연구자의 충분한 검토와 이해를 바탕으로 작성되고 소수이지만 관련 전문가가 모여 전문가 패널 토의와 합의 형식으로 수행되므로 비전문가를 많이 포함하는 설문조사 형태의 작성방법보다 전문성, 타당성 및 효율성을 확보할 수 있으나, 단점은 관련 연구에 대한 충분한 검토와 이해를 바탕으로 하고 소수의 전문가의 합의과정을 거친다고 하더라도 제한된 참여 인원수로 인하여 다소 객관성이 떨어질 수 있다는 것이다. 이처럼 두 가지 방법은 각각의 장단점을 가지고 있으므로 주어진 현실 상황에 따라 최적의 방법을 선택하는 것이 바람직하다. 관련 전문가가 다수일 경우는 전자의 방법을, 그렇지 않은 경우에는 후자의 방법을 선택하는 것이 더 좋은 결과를 가져올 수 있다.

따라서, 본 연구에서는 국내의 지방의제 21의 평가에 대한 관련 전문가가 아직은 부족한 실정으로 판단되어 후자의 방법에 따라 우선 평가모델의 초안을 작성한 후 지방의제 21에 관련하여 실질적 경험이 있는 전문가 5명과 수차례 토의, 검토하여 평

가지표, 가중치와 평가척도를 수정, 보완하는 방법을 채택하여 최종 평가모형을 작성하였다.

3. 지방의제 21 평가모형의 구축

3.1. 평가모형의 이론적 구성

앞서 언급한바와 같이 지방의제 21은 지방정부의 주도하에 지역사회 모든 구성원들이 적극적으로 참여하여 토론과 합의의 민주적 절차를 거쳐 지역사회의 환경비전을 제시하고 구체적인 목표와 대안을 마련하는 전략적 계획이다. 따라서 지방의제 21은 지역사회의 환경 master plan의 역할과 기능을 가지므로 이 계획이 얼마나 성공적으로 잘 수립되었는가에 따라서 지속가능한 개발의 실현 여부가 결정된다고 해도 과언이 아니다.

지방의제 21이 얼마나 잘 수립되었는가를 판단하기 위해서는 우선 기본적으로 계획이론의 두 가지 패러다임이 고려되어야 한다. 첫째, 계획을 의사결정중심의 관점에서 보면¹⁷⁻²⁰⁾, 지방의제 21이 어떠한 과정과 절차를 거쳐 작성되었는가를 평가해야 한다. 즉, 지방의제 21이 합리적 의사결정과정과 폭넓은 민주적 참여를 거쳐서 작성되었는지를 평가해야 하며 이는 지방의제 21의 합리성과 정당성을 평가하는 것이 된다. 둘째, 규제중심의 관점^{18,20,21)}에서 계획이란 무엇을 계획하는가에 대한 즉 계획의 구체적 내용을 강조한다. 따라서 이 관점에서는 지방의제 21에서 목표와 대안이 어떠한 내용들인가 또한 얼마나 실현 가능하고 타당한 것인가를 평가하여야 한다. 그리고 계획의 일반적 과정의 마지막 단계는 환류(feedback)이므로 계획 속에는 반드시 수립한 계획의 목표달성 정도와 여부를 평가할 환류시스템을 포함 시켜야 한다. 따라서 계획의 이론적 관점에서의 지방의제 21의 평가모형은 기본적으로 위의 3가지 축으로 구성되었다.

3.2. 평가지표의 구성 및 가중치 설정

지방의제 21의 평가모형은 지방의제 21이 어떻게 작성되었는가를 평가하기 위한 수립과정영역과 작성된 내용이 무엇인가를 평가하기 위한 수립내용영역, 그리고 지방의제21의 추진과정을 평가하여 환류하기 위한 체계가 구성되어 있는지를 평가하는 추진평가영역의 3부분으로 구성하였다. 그리고 각 영역별로 영역의 특성을 나타낼 수 있는 대지표를 설정하였고, 그 밑으로 대지표를 더욱 세분화 시킬 수 있는 중지표, 중지표를 측정하는 소지표, 소지표를 측정할 수 있는 항목별 평가척도를 설정하였다.

각 영역별 대지표를 살펴보면 수립과정영역은 이해도, 추진성, 합리성의 3개의 대지표로 구성하였고, 수립내용영역은 추진조직화, 제도화, 분야별 실천성, 추진참여도의 4개의 대지표로 나누었다. 마지막으로 추진평가영역에서는 평가체제와 평가제도의 2개의 대지표를 설정하였다. 각 지표설정에 관한 이론과 근거는 아래의 해당 부문에서 구체적으로 설명한다. 점수의 배정은 각 영역별로 수립과정 200점, 수립내용 200점, 추진평가 100점으로 총 500점 만점으로 하였다(Table 1).

이처럼 추진평가영역에 비해 수립과정과 수립내용영역이 높게 배점된 것은 계획적 관점에서 지방의제 21을 평가할 때 우선 계획의 과정과 절차가 중요하고, 다음 그 과정의 결과로서 내용이 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 별로 그 중요도에 따라 가중치를 두어 차등 배점하였으며, 소지표의 항목별 평가척도는 평가지표의 측정 가능 정도에 따라 5점 척도와 3점 척도를 적용하였다(Table 2).

Table 1. Composition of the evaluation model

Evaluation domain	Large indicator	Allotted score	Weighting value	Total	Sum
Making process	Understanding	50	0.4	200	500
	Driving	50			
	Rationality	100			
Designed content	Implementing structure	20	0.4	200	
	Institutionalization	20			
	Practicability of each field	80			
	Implementing Participation	80			
Evaluation of implementation	Evaluation system	50	0.2	100	
	Institutionalization of evaluation	50			

3.2.1. 수립과정영역의 평가지표 구성과 가중치 설정
 수립과정영역은 기본적으로 지방의제 21이란 무엇인가를 얼마나 잘 이해하고, 어떤 뚜렷한 목적을 가지고 합리적으로 의사결정을 하였는가, 또한 지역의 주요 구성원이자 실천집단인 지방정부, 지역주민, 지역기업의 3주체가 어떠한 관계에서 얼마나 적극적으로 계획에 참여하였는가, 그리고 지역의 현안과 여건을 민주적 의사결정과정을 통해 정확하게 파악하고 계획에 반영하였는가를 평가하는 영역으로 매우 중요하다고 할 수 있다.

수립과정영역의 평가는 이러한 지방의제 21의 작성과정을 평가하는 것으로 계획의 관점에서 합리적인 의사결정을 강조하는 이론¹⁷⁻²⁰⁾과 합리적 선택 과정의 이론²²⁾에 근거하여 이해도, 추진성, 합리성의 3개의 대지표와 이들 평가에 분석되어야 할 중지표와 소지표의 중요 요소들을 다시 구성하였다. 점수의 배점은 계획의 과정에 있어 합리적 의사결정이 가장 중요하므로 합리성부문을 100점으로 가장 높게 배점하였고 이해도와 추진성부문은 각각 50점을 배점하였다(Table 3).

3.2.1.1. 이해도부문 평가지표의 구성과 가중치 설정
 계획의 과정에서 실무자의 지방의제 21에 대한 이해정도는 그 계획의 방향을 결정하는 중요 요소이다. 따라서 이해도 부문에서는 작성 초기 단계에서 반드시 검토되고 반영되어야 할 사항들에 대해 어느 정도 검토하고 분석하였는가 하는 관련성부문과 어떠한 목적으로 작성하였는가 하는 목적성부문으로 나누어 평가지표를 작성하였다. 점수의 배점은 그 계획에 대해 제대로 이해하였다 하더라도 지향해야 할 목적이 올바르게 맞지 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 3).

1) 관련성부문의 평가지표와 가중치 설정

관련성부문은 지방의제 21의 작성에 있어서 기초가 되는 상위 또는 관련 그리고 여타 계획 및 정책과의 관련성을 평가하기 위한 것으로 의제 21과의 관련성, 환경비전 21과의 관련성, 지방정부정책과의 관련성의 소지표로 나누었다.

우선 의제 21과의 관련성 부문은 앞서 말한 바와 같이 지방의제 21은 의제 21을 실천하기 위한 지역단위의 전략적 지침서이므로 작성의 실무자들은 의제 21의 각 분야별 목표, 대안과 프로그램들을 충분히 검토하고 이해한 후, 지방의제 21의 작성 시 반영할 수 있어야 한다. 환경비전 21과의 관련성은 환경비전 21은 환경부가 1996년 수립, 공포한 국가적 차원에서의 지속가능한 개발의 실현을 위한 장기적 환경종합계획으로 우리나라 미래 환경의 청사진과 기본 정책방향을 제시하고 있는 국가적 환경전략지침서이다. 이는 각 지방자치단체가 수립하는 지방의제 21에서 충분히 검토하고 반영해야 할 기본 지침이 된다. 따라서 환경비전 21과 지방의제 21은 밀접하게 연관되어 있으며, 지방의제 21의 작성에 충분히 반영되어야 한다. 지방정부정책과의 관련성은 기존의 지방정부정책에 대한 충분한 검토 없이 형식적으로 지방의제 21을 작성하였을 때 지방의제 21의 추진에 있어 기존의 정책과 상충되는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 지방의제 21이 형식적·선언적 의미를 넘어서 실질적으로 추진되기 위해서는 기존의 지방정부의 여타 정책과의 관련성을 충분히 반영하여야 한다.

점수의 배점은 3개의 소지표 모두 중요하지만 지방의제 21이 한 지역의 종합환경계획인 만큼 작성에 있어 국가의 장기적 환경종합계획인 환경비전 21의 검토가 우선되어야 하므로 환경비전 21의 원칙과 범위부문에 가장 많은 10점을 부여하였으며, 또 성공적 추진을 위해서는 지방정부의 타 정책과의 관계가 중요하다고 판단되어 지방정부 정책과의 관계부문에 5점을 부여 하였다. 또한 의제 21 역시 중요 고려 대상이므로 5점을 배정하였다(Table 3). 각 항목별 평가척도는 적극 반영, 대부분 반영, 일부 반영, 단순 검토, 검토 안함의 5점 척도를 적용하였다.

2) 목적성부문의 평가지표와 가중치 설정

목적성은 지방의제 21을 구체적으로 어떠한 목적을 가지고 작성하였는가를 평가하기 위한 것으로 지방환경비전의 제시, 정책개발, 제도화, 예산확보, 인력확보, 의사결정의 6개의 소지표를 설정하였다.

지방환경비전 제시부문은 국가의 미래 환경의 청사진이 환경비전 21이라면, 지방의제 21은 지방환경비전을 담은 지역의 미래 환경의 청사진이라 할 수

Table 2. Evaluation scales of small indicators

5 point	①	②	③	④	⑤
3 point	①		②		③
Allotted value	5	4	3	2	1

있다. 따라서 이 지표는 지방의제 21 작성 당시 실제로 지방환경비전을 제시 할 분명한 목적을 가지고 있었는가를 평가한다. 지방의제 21은 앞에서 언급한 바와 같이 지역 환경의 master plan의 역할을 할 수 있다. 정책개발부문은 지방의제 21을 단지 선언적 의미로 작성을 하였는지 아니면, 그 지역의 환경정책의 수립을 목적으로 작성하였는가를 평가하는 것이다. 제도화부문은 지방의제 21에 제시된 주요 내용들을 제도화할 것을 처음부터 의도하였는지를, 예산확보부문과 인적자원부문은 지방의제 21 작성 시 앞으로 지역의 지속가능한 개발의 실현에 필요하게 될 예산과 인적자원의 확충을 염두에 두고 작성하였는지를 평가하는 것이다. 지방의제 21은 환경보전과 지속가능한 개발을 위한 계획으로서 환경보전뿐만 아니라 동시에 개발계획과의 조정 역할도 수행하여야 한다. 의사결정부문은 이러한 지방의제 21의 특성을 제대로 이해하고 지역의 환경과 개발정책과 계획을 조정, 통합하는 의사결정의 중요한 수단으로서의 역할을 수행할 목적으로 작성하였는가를 평가하는 것이다.

점수의 배점은 지방의제 21은 지방환경비전의 제시가 주목적이어야 하며, 이러한 계획의 추진을 위해서는 정책개발이 필수적으로 이루어져야 하기 때문에 지방환경비전 제시부문과 정책개발부문에 가장 많은 9점을 부여하였으며, 제도화, 예산, 인력의 지원 및 환경과 개발의 조정 역시 중요 요소이므로 제도화, 예산확보, 인적자원, 의사결정부문에 각각 3점씩을 부여하였다(Table 3). 항목별 평가척도는 지방환경비전 제시의 경우, 주목적, 부수적 목적, 목적으로 설정되지 않음의 3점 척도를 사용하였고, 정책개발은 종합적 환경정책 개발, 대부분 환경분야의 정책 개발, 일부 환경분야의 정책개발, 선언적 목적, 목적 없음의 5점 척도, 제도화, 예산확보, 인적자원, 의사결정은 그렇다, 부수적, 그렇지 않다는 3점 척도를 설정하였다.

3.2.1.2. 추진성부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

합리적 계획의 수립에 있어서 계획의 작성을 전반적으로 관리하는 조직과 전문적이고 실질적인 의견을 협의하는 조직, 또 이들에 대한 제도적 지원은 필수적이다. 추진성 부문은 지방의제 21작성에 필요한 사무국 조직부문과 협의회 구성부문 그리고 제도적 지원부문에 평가 지표를 설정하였으며, 점수의 배점은 지방의제 21의 작성에 있어 전반적인 업무를 맡아보는 사무국과 지역사회구성원들의 협의 조직인 협의회 모두 중요 조직이라 판단되어 사무국 조직부문과 협의회 구성부문에 20점씩을 부여하였으며, 이들 조직이 제대로 활동하기 위한 제도적

지원이 필요하므로 제도적 지원부문에 10점을 배점하였다(Table 3).

1) 사무국 조직부문 평가지표와 가중치 설정

지방의제 21의 작성에 있어 실질적 업무를 맡아보는 사무국은 반드시 필요한 조직이다. 사무국 조직부문에서는 이러한 사무국에 대한 기본 사항을 평가하기 위한 것으로 사무국 설치, 사무국 인력, 사무국의 운영예산, 사무국 독립성의 4개의 소지표로 구성하였다.

사무국 설치부문은 지방의제 21의 작성을 위해서 계획의 초기 단계에서 우선적으로 설치되어야 할 사무국이 언제 설치되었는가 하는 사무국 설치의 시기를 평가하기 위한 것이고, 사무국의 인력부문은 설치된 사무국에서 지방의제 21 작성에 투입된 인적자원이 어느 정도인지 또한 전문인원이 배정되었는지를 평가하기 위한 것이다. 사무국의 운영예산부문은 지방의제 21의 작성에서 사무국에 지원되는 예산의 정도를 파악하기 위한 것으로 사무국이 본래의 역할을 충분히 할 수 있을 만큼 예산이 충분히 지원되었는가를 평가하기 위한 것이고, 사무국의 독립성부문은 사무국의 운영에 있어 의사결정과 활동의 독립성을 평가하기 위한 것이다.

점수의 배점은 작성과정상 위의 4가지 항목이 모두 중요하므로 각 항목 당 5점씩을 부여하였다. 항목별 평가척도의 기준은 사무국 설치의 초기 설치, 수립과정중 설치, 설치 안함의 3점 척도, 사무국 인력은 상근전담인원과 상근전문인원의 배치, 상근전담 또는 전문인원과 비상근 전담 또는 전문인원의 혼합 배치, 상근전담 또는 전문인원의 배치, 비상근 전담 또는 전문인원의 배치, 담당 공무원의 배치로 구분하는 5점 척도, 사무국의 운영예산은 아주 충분, 대체로 충분, 보통, 상당히 불충분, 매우 불충분의 5점 척도, 사무국 독립성은 독립적 의사결정, 일부만 독립적 의사결정, 독립성 의사결정 없음의 3점 척도를 배정하였다.

2) 협의회 구성부문 평가지표와 가중치 설정

지방의제 21이 기존의 지방정부의 여타 정책과 구별되는 가장 큰 이유 중의 하나는 지방정부에 의해서만 작성, 추진되는 것이 아니라 그 지역의 모든 구성원들이 함께 작성, 추진과정에 참여한다는 것이다.

협의회구성부문은 지방의제 21의 작성단계에서 협의회 역할과 관련된 사항들을 평가하기 위한 것으로 협의회 형성, 협의회 구성, 협의회 소집, 협의회 역할의 4개의 소지표로 구성하였다. 협의회 형성 부문은 지역의 주요 구성원이자 실천집단인 지방정부, 지역주민, 지역기업의 3주체가 함께 토론과 협

지방의제 21의 정량적 분석을 위한 평가모델의 개발

Table 3. Composition of evaluation domain of making process

Evaluation domains	Large indicators	Medium indicators	Small indicators	
Making process 200 [0.4]	Understanding 50 [0.25]	Relationship 20 [0.4]	Principle and range of Agenda 21	5 [0.25]
			Principle and range of Environmental Vision 21	10 [0.5]
			Relation to policies of local government	5 [0.25]
		Purpose 30 [0.6]	Proposal of local environmental vision	9 [0.3]
			Policy development	9 [0.3]
			Institutionalization	3 [0.1]
			Budget procurement	3 [0.1]
			Personnel procurement	3 [0.1]
			Decision-making	3 [0.1]
			Driving 50 [0.25]	Organization of office 20 [0.4]
	Supply of official personnel	5 [0.25]		
	Operating budget	5 [0.25]		
	Independence of office	5 [0.25]		
	Organization of council 20 [0.4]	Formation of council		5 [0.25]
		Composition of council		5 [0.25]
		Call of council		5 [0.25]
		Role of council		5 [0.25]
	Institutional support 10 [0.2]	Budgetary support		3 [0.3]
		Personnel support		3 [0.3]
		Institutional equipment relating to driving	4 [0.4]	
	Rationality 100 [0.5]	Making mutual agreement 10 [0.1]	Agreement with future vision	5 [0.5]
			Agreement with process	5 [0.5]
		Analytical ability 30 [0.3]	Making of list of environmental assets	6 [0.2]
			Analysis of situations and prospects	12 [0.4]
			Identification of problems and causes	12 [0.4]
		Elaboration 30 [0.3]	Goal setting per field	15 [0.5]
			Consideration of alternatives per field	15 [0.5]
Participation 30 [0.3]		Making subject	6 [0.2]	
		Participation of local government	6 [0.2]	
		Participation of local citizens	6 [0.2]	
		Participation of NGO	6 [0.2]	
		Participation of local business	6 [0.2]	

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

의의 민주적 의사결정을 할 수 있는 협의회의 형성 시기를 평가하기 위한 것이며, 협의회구성부문은 지역의 주요 구성원들이 대표성 있게 참여 되었는지 즉, 지방정부, 지역주민, 지역기업 3주체의 참여가 잘 이루어지도록 구성되었는지 아니면, 어떠한 한

주체 쪽으로 편향되었는지를 평가한다. 협의회 소집 부문은 지방의제 21의 작성을 위해 협의회의 구성원들이 어느 정도 모임을 갖고 토론을 하였는지 즉, 정기적으로 모임을 가졌는지 아니면 그때 상황에 따라 모임을 가졌는지를 알아보기 위한 것이며, 협

의회의 역할부문은 지방의제 21의 작성과정에서 협의회의 구성원들의 의견이 어느 정도 적극적으로 제시되고 실질적으로 반영되었는지를 평가하기 위한 것이다.

점수의 배점은 사무국 조직부문과 마찬가지로 4 가지 항목이 모두 중요하므로 각 항목 당 5점씩을 부여하였다(Table 3). 항목별 평가척도는 모두 3점 척도를 적용하였고, 협의회 형성은 초기 구성, 수립 과정 중 구성, 구성 안함으로 협의회 구성은 3주체에 의한 구성, 2주체에 의한 구성, 1주체 구성으로 협의회 소집은 정기적, 수시, 거의 없음으로 협의회 역할은 적극적 의견제시 및 반영, 소극적 의견제시 및 반영, 형식적 단순 참여로 구분하여 배점하였다.

3) 제도적 지원부문 평가지표와 가중치 설정

제도적 지원부문은 지방의제 21 작성의 전반적 과정에 필요한 제도적 지원이 어느 정도 이루어졌는가를 평가하기 위한 것으로 예산지원, 인력지원, 추진관련제도 정비의 3개의 소지표로 구성하였다.

예산지원부문과 인력지원부문은 지방의제 21의 작성과정에서 사무국과 협의회의 활동을 포함하여 조사나 자료수집, 설명회, 공청회 등 전반적으로 필요한 예산과 인력의 지원이 이루어 졌는가를 알아보기 위한 것으로 지방정부가 작성에 필요한 적절한 예산지원체제와 인력지원체제를 마련하였는가를 평가한다. 또한, 지방의제 21의 작성을 위한 예산 및 인력의 지원과 더불어 관련제도의 정비가 이루어져야 한다. 추진관련 제도정비부문은 지방의제 21작성에 필요한 제도적 장치를 파악하고 충분히 정비하였는지를 평가하기 위한 것이다.

점수의 배점은 예산과 인력의 지원도 중요하지만 그 보다 지방의제 21의 작성을 위한 관련제도의 정비가 우선되어야 한다고 판단되어 추진관련제도 정비부문에 4점을 부여하였으며, 예산 및 인력의 지원은 동등하게 3점씩 부여하였다(Table 3). 예산지원과 인력지원의 평가척도는 매우 충분, 대체로 충분, 보통, 상당히 불충분, 아주 불충분의 5점 척도로 하였고, 추진관련 제도정비는 적극적 정비, 소극적 정비, 정비 없음의 3점 척도를 사용하였다.

3.2.1.3. 합리성부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

지방의제 21이 얼마나 합리적으로 적성되었는가에 따라 그 성공 여부가 좌우된다고 해도 과언이 아니다. 즉 참여주체의 적극적 참여와 협의를 통해 지역의 현안과 여건을 정확하게 분석하고, 앞으로 지향하여야 할 장래비전에 대해 합의를 도출하고 해결해야 할 목표를 명확하게 하여 적절한 대안을 설정하는 과정을 거치는 것이 무엇보다 중요하다. 합리성부문은 지역의 미래상과 작성 절차에 대한 참

여주체의 합의성을 평가하는 합의 도출성부문과 지역사회의 자산, 여건과 현안을 어느 정도 파악했는지를 평가하는 분석력부문, 그리고 분석된 자료를 바탕으로 어느 정도 목표를 구체화하고 목표 달성을 위한 실현 가능한 대안들을 검토하는 과정을 거쳤는지를 평가하는 구체화부문, 그리고 이러한 과정을 통해서 지역사회 구성원들의 참여도를 평가하는 참여도부문으로 구성하였다.

점수의 배점은 지방의제 21의 성격상 지역사회 구성원의 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 합의 도출성부문에 10점을 부여하였다(Table 3).

1) 합의 도출성부문 평가지표와 가중치 설정

합의도출성부문은 지방의제 21의 작성과정의 초기단계에서 지역 구성원들 간의 지역의 미래상과 작성을 위한 전반적인 절차에 대해 어느 정도 합의 과정을 거쳤는가를 평가하기 위한 것으로 미래상에 대한 합의부문, 절차에 대한 합의부문을 소지표로 설정하였다. 미래상의 합의는 지방의제 21이 기본적으로 지향하여야 할 기본 목표에 대한 지역 구성원들 간의 동의과정이며 절차에 대한 합의는 지방의제 21 작성과정의 기본 원칙에 대한 구성원들의 의견수렴 정도를 평가하는 것이다. 따라서 미래상과 절차에 대한 지역사회의 모든 구성원의 합의가 어느 정도 이루어졌는가는 지방의제 21의 합리성과 지지도에 큰 영향을 미친다. 이처럼 미래상에 대한 합의와 절차에 대한 합의가 모두 중요하다고 판단되어, 점수의 배점은 미래상에 대한 합의와 절차에 대한 합의부문에 각각 5점씩 동등하게 부여하였고(Table 3), 평가척도는 두 항목 모두 다수에 의한 적절한 합의, 일부에 의한 부적절한 합의, 합의 없음의 3점 척도를 적용하였다.

2) 분석력부문 평가지표와 가중치 설정

지속가능한 지역사회의 건설을 계획하기 위해서는 우선 그 지역이 가지고 있는 환경적 자산은 어떤 것이 있는지를 정확하게 파악해야 하고, 아울러 경제, 사회, 환경여건이 과거부터 현재까지 어떠한 상황에 있고 이를 바탕으로 미래에 대한 예측을 하고 현재 및 장래의 문제점을 도출하고 그 원인을 분석하여야 하는 것이 필수적이다. 따라서 분석력평가에서는 환경자산목록 작성부문, 여건분석 및 전망부문, 문제점과 원인 파악부문을 소지표를 설정하였다.

점수의 배점은 지방의제 21 작성의 기본 자료가

되는 환경자산목록이 중요하지만 환경자산목록으로 문서화되지 못하였다라고 지역사회의 여건을 정확히 분석하고 문제점을 파악하는 작업이 필수적이므로 여건분석 및 전망과 문제점 및 원인 파악부분에 각각 12점씩을 부여하였으며, 환경자산목록 작성부분에는 6점을 부여하였다(Table 3). 환경자산목록의 작성은 체계적 작성, 형식적 작성, 작성 안함으로 평가하고 여건분석 및 전망과 문제점 및 원인 파악은 모든 분야, 대부분의 분야, 보통, 거의 안함, 전혀 안함의 5점 척도로 배점하였다.

3) 구체화부문 평가지표와 가중치 설정

구체화부문은 파악된 지역사회의 문제점과 원인, 여건분석 및 전망을 바탕으로 분야별로 앞으로 지향하여야 할 목표를 설정하고 목표 달성을 위한 가능한 모든 대안을 검토하고 평가하는 과정을 거치는지를 평가한다. 분야별 목표 설정부문은 각 분야별로 파악, 분석된 문제점을 해결하기 위한 명확한 목표가 설정되었는지를 평가하고 분야별 대안 검토부문은 설정한 각 목표별로 목표 달성을 위한 가능한 모든 대안을 검토하여 현실적 여건과 자원을 고려하여 최적 대안을 선정하는 작업을 수행하였는지를 평가하는 것으로 합리적 의사결정의 핵심적 과정에서 반드시 거쳐야 하는 절차이다. 따라서 구체적인 목표의 설정과 목표달성을 위한 가능한 대안의 검토 과정은 모두 중요하므로 점수의 배점은 분야별 목표 설정과 분야별 대안 검토부문에 똑같이 15점씩 부여하였고(Table 3), 평가척도는 각각 모든 분야, 대부분 분야, 보통, 일부 분야, 없음의 5점 척도를 설정하였다.

4) 참여도부문 평가지표와 가중치 설정

참여도부문은 지방의제 21작성의 주체와 지방의제 21을 작성하는 일련의 과정에 지역사회의 구성원의 참여도를 평가하기 위한 것으로 수립주체, 지방정부 참여도, 지역주민 참여도, 시민단체 참여도, 지역기업 참여도의 5개 소지표를 설정하였다.

지방의제 21의 작성근거가 되는 의제 21의 28장을 살펴보면 지방의제 21은 지방정부의 주도하에 지역사회구성원의 적극적 참여로 작성하도록 되어 있다. 이처럼 지방의제 21은 지방정부 또는 시민단체가 독단적으로 작성하는 것이 아니라 지역사회의 모든 구성원이 함께 참여하여 작성하는 것이다. 수립주체부문은 지방의제 21의 작성의 주체가 누구인지 파악하기 위한 것이며, 나머지 4개의 참여도부문은 지역사회의 구성원인 각 집단의 참여도를 평가하기 위한 것이다. 점수의 배점은 앞서 말한 바와 같이 지방의제 21의 작성은 어느 하나가 아닌 지역사회의 모든 구성원의 적극적 참여에 의해 이루어

져야 하기 때문에 모두 6점씩 동등하게 부여하였다(Table 3). 평가척도는 수립주체의 경우 3주체 참여, 2주체 참여, 1주체 참여의 3점 척도를 배정하였고, 나머지 4항목은 매우 높음, 높음, 보통, 낮음, 매우 낮음의 5점 척도를 적용하였다.

3.2.2. 수립내용영역의 평가지표 구성과 가중치 설정

수립내용영역은 지방의제 21이 체계적으로 추진될 수 있도록 필요한 계획안들이 작성되어 있는지, 개발계획 및 정책과의 조정에 필요한 제도적 내용이 포함되어 있는지, 그리고 계획내용의 실천 가능성이 어느 정도인지와 실시여부에 있어 관련기관이나 단체들의 참여도가 어느 정도로 구체화 되어 작성되어 있는지를 평가하는 지표로 구성되어 있다.

이처럼 수립내용영역의 평가는 작성된 지방의제 21의 내용 결과를 평가하는 것으로 추진 조직화, 제도화, 분야별 실현성, 추진 참여도의 4개의 대지표로 구성하였으며, 이들의 평가에 고려되어야 할 중요요소들을 하부지표로 설정하였으며, 점수의 배점은 계획의 주 내용을 담고 있는 분야별 실현성과 지역사회 구성원들의 참여에 대한 내용을 담고 있는 추진 참여도부문이 가장 중요하므로 각각 80점씩 부여하였다. 또한 지역구성원들의 참여에 의한 계획의 실행이 제대로 이루어지기 위해서는 추진 조직화와 제도화가 필요하므로 추진 조직화와 제도화부문에 20점씩을 부여하였다(Table 4).

3.2.2.1. 추진조직화부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

지방의제 21에 수립된 계획안들이 성공적으로 추진되기 위해서는 지방정부차원에서 지방의제 21을 주도적으로 추진하고 전담할 수 있는 부서의 설치와 추진조직의 운영이 필수적이다. 따라서 추진조직화부문은 지방정부 내의 전담부서 설치여부와 추진조직의 운영부문에 평가지표를 설정하였고 이러한 부문들이 얼마나 구체적으로 계획되어있는가를 평가한다. 점수의 배점은 전담부서는 지방정부 내에서 지방의제 21의 업무를 맡아보는 조직이며 추진조직은 그 외의 일을 맡아 추진하는 조직으로써 지방의제 21의 추진에 있어 모두 없어서는 안 될 중요한 조직이므로 각각 10점씩 동등하게 배점하였다(Table 4).

1) 전담부서의 설치부문 평가지표와 가중치 설정

지방정부 내의 전담부서는 지방의제 21의 추진에 있어 필요한 예산 확보와 인력 지원을 원활하게 하고 지방의제 21과 지방정부의 타 계획 또는 정책과의 마찰을 최소화 하는 등 지방의제 21의 추진에 반드시 필요한 조직이다. 전담부서의 설치부문은 전담

우 형 택

Table 4. Composition of evaluation domain of designed content

Evaluation domains	Large indicators	Medium indicators	Small indicators
Designed content 200 [0.4]	Organization of implementation 20 [0.1]	Establishment of responsible department 10 [0.5]	Formation of responsible department 3 [0.3]
			Composition of responsible department 3 [0.3]
		Management of implementing organizations 10 [0.5]	Role and function 4 [0.4]
			Formation of implementing council 1 [0.1]
			Composition of implementing council 2 [0.2]
			Role and function of implementing council 2 [0.2]
			Formation of office 1 [0.1]
			Personnel of office 1 [0.1]
			Budget of office 1 [0.1]
			Role and function of office 2 [0.2]
	Institutionalization 20 [0.1]	Making ordinances 10 [0.5]	Making ordinances concerned with results of recommended contents 10 [1]
		Systematizing 10 [0.5]	Relationship between local agenda 21 and other plans 10 [1]
	Realization per field 80 [0.4]	Living environment 16 [0.2]	Elaboration of goals 3.2 [0.2]
			Relation with purposes of local agenda 21 3.2 [0.2]
			Embodiment of alternatives 3.2 [0.2]
			Development of action programs 3.2 [0.2]
		Natural environment 16 [0.2]	Fix of implementing subject 3.2 [0.2]
			Elaboration of goals 3.2 [0.2]
			Relation with purposes of local agenda 21 3.2 [0.2]
			Embodiment of alternatives 3.2 [0.2]
		Social environment 16 [0.2]	Development of action programs 3.2 [0.2]
			Fix of implementing subject 3.2 [0.2]
			Elaboration of goals 3.2 [0.2]
			Relation with purposes of local agenda 21 3.2 [0.2]
		Global environment 16 [0.2]	Embodiment of alternatives 3.2 [0.2]
			Development of action programs 3.2 [0.2]
			Fix of implementing subject 3.2 [0.2]
			Elaboration of goals 3.2 [0.2]
		International exchange 16 [0.2]	Relation with purposes of local agenda 21 3.2 [0.2]
			Embodiment of alternatives 3.2 [0.2]
			Development of action programs 3.2 [0.2]
			Fix of implementing subject 3.2 [0.2]
Participation in implementation 80 [0.4]	Participation of local government 32 [0.4]	Types of implementation projects 6.4 [0.2]	
		Participation in implementation projects 9.6 [0.3]	
		Cooperation with other participants 6.4 [0.2]	
		Coordinating ability of other policies and plans 9.6 [0.3]	
	Participation of local citizens 16 [0.2]	Types of implementation projects 4.8 [0.3]	
		Participation in implementation projects 6.4 [0.4]	
		Cooperation with other participants 4.8 [0.3]	
	Participation of NGO 16 [0.2]	Types of implementation projects 4.8 [0.3]	
		Participation in implementation projects 6.4 [0.4]	
		Cooperation with other participants 4.8 [0.3]	
	Participation of local business 16 [0.2]	Types of implementation projects 4.8 [0.3]	
		Participation in implementation projects 6.4 [0.4]	
Cooperation with other participants 4.8 [0.3]			

NGO : non-governmental organization

* Number : allotted score , [] : weighting value

부서의 전반적인 사항을 평가하기 위한 것으로 전담부서의 형성부문, 전담부서의 구성부문, 역할과 기능부문의 3개의 소지표로 구성하였다. 전담부서의 형성부문은 지방정부 내에서 지방의제 21을 전담하는 부서가 구체적으로 제안되어 있는지를 평가하기 위한 것이며, 전담부서의 구성은 전담부서의 인적 구성이 어떻게 구성되어야 하는가를 명시하였는가를, 역할과 기능부문은 전담부서의 역할과 기능에 대해 작성된 지방의제 21에 구체적으로 명시되어 있는가를 평가하기 위한 것이다.

점수의 배점은 역할과 기능부문에 4점, 전담부서의 형성과 전담부서의 구성부문에 각각 3점씩을 부여하였는데 이는 전담부서가 설치되었다고 역할과 기능을 제대로 하지 못한다면 무의미하므로 역할과 기능이 가장 중요하다고 판단하였으며, 또한 전담인력이 없다면 업무에 차질이 발생할 우려가 있으므로 전담부서의 형성과 구성에 같은 점수를 부여하였다. 각 항목의 평가척도는 모두 3점 척도를 배정하였고 전담부서의 형성과 역할과 기능은 구체적 명시, 추상적 명시, 명시되지 않음으로 구분하고 전담부서의 구성은 전담인력, 비 전담인력, 없음으로 설정하였다.

2) 추진조직의 운영부문 평가지표와 가중치 설정

지방의제 21의 작성과정에서 뿐만 아니라 실행과정에서도 지역사회의 구성원들이 참여하는 추진협의회와 실질적 업무를 맡아보는 사무국의 역할은 아주 중요하다고 할 수 있다. 추진조직의 운영부문은 이러한 사항들을 평가하기 위한 것으로 추진협의회와 관련한 추진협의회 형성부문, 추진협의회 구성부문, 추진협의회 역할과 기능부문의 3개의 소지표와 사무국과 관련한 사무국 형성부문, 사무국 인력부문, 사무국 예산부문, 사무국 역할과 기능부문의 4개 소지표로 구성하였다.

추진협의회 형성부문은 작성과정에서와 마찬가지로 지역의 주요구성원이자 실천집단인 지방정부, 지역주민, 기업의 3주체가 함께 토론과 협의의 민주적 의사결정을 할 수 있는 협의회의 형성이 명확히 제시되었는가를 평가하기 위한 것이며, 추진협의회 구성부문은 지역의 주요 구성원들이 형평성 있게 참여가 확보될 수 있도록 구체적으로 제시되었는지, 지방정부, 지역주민, 지역기업 3주체의 참여가 잘 이루어지도록 구성되었는지 아니면, 어떠한 한 주체가 주도하는지를 알아보기 위한 것이다. 추진협의회 역할과 기능부문은 추진협의회 활동을 작성된 지방의제 21에서 구체적으로 명시하고 있는지를 알아보기 위한 것이다.

사무국 형성부문은 지방의제 21의 추진에 있어 주민과 기업에 대한 실질적인 업무를 맡아보는 사

무국의 설치에 대한 구체적 계획이 제시되었는지를 알아보기 위한 것이며, 사무국 인력부문은 효과적 추진을 위해 필요한 최소한의 인적자원이 명확히 제시되어 있는지를 평가한다. 사무국 예산부문은 사무국의 운영에 필요한 예산이 어떻게 지원되는가를 알아보기 위한 것이며, 사무국 역할과 기능부문은 사무국의 활동을 작성된 지방의제 21에서 구체적으로 명시하고 있는지를 알아보기 위한 것이다.

점수의 배점은 추진협의회와 사무국 모두 중요하므로 각 부문에 동등하게 점수를 부여하였으며, 추진협의회부문의 배점은 전담부서에서와 같이 형성부문보다는 역할과 기능의 부문이 중요하다 판단되어 역할과 기능부문에 2점을 부여하였고 추진협의회 특성상 지역사회구성원의 적절한 참여가 중요하므로 이 역시 2점을 부여하였으며, 추진협의회 형성부문에 1점을 부여하였다. 사무국부문에서도 이와 같이 사무국 역할과 기능부문에 2점을 부여하였으며, 사무국의 형성과 예산지원, 인력지원부문에 각각 1점씩 부여하였다(Table 4). 항목별 평가척도는 7개 항목 모두 3점 척도를 적용하였으며 추진협의회 구성은 3주체에 의한 구성, 2주체에 의한 구성, 1주체로 구성으로 나누고 나머지 6개 항목은 구체적 명시, 추상적 명시, 명시되지 않음으로 구분하였다.

3.2.2.2. 제도화부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

지방의제 21이 작성되고 시행을 위한 여러 조직들이 형성되었다 하더라도 제도적 지원이 뒷받침되지 않고, 또 지방정부의 타 계획과 조정이 이루어지지 않는다면 계획의 시행은 원활할 수 없다. 따라서 제도화 부문에서는 이러한 제도적 지원을 평가하기 위해서 조례화부문, 체계화부문으로 중지표를 구성하였으며, 점수의 배점은 조례화와 체계화 모두 지방의제 21의 추진에 필수 요소이므로 10점씩 동등하게 부여하였다(Table 4).

1) 조례화부문 평가지표와 가중치 설정

지방의제 21의 조례화는 지방의제 21의 실행에 있어 법적 근거가 되므로 매우 중요하다. 따라서 조례화부문에서는 수립된 주요 내용을 어느 정도 제도화 시킬 것인지를 분명히 명시하였는가를 평가한다. 지방의제 21의 성공적 추진을 위해서 지방정부는 지방의제 21 지원조례와 추진기구의 설치운영조례와 같은 관련조례를 제정하여 지방의제 21의 추진을 제도화하여야 한다. 점수의 배점은 10점으로 하였고(Table 4), 평가척도는 지방의제 21 조례 제정과 환경관련 조례에 반영, 환경관련 조례에 반영, 조례화된 내용 없음의 3점 척도로 배점하도록 하였다.

2) 체계화부문 평가지표와 가중치 설정

체계화부문에서는 지방의제 21이 지방정부의 타

계획과의 관계에서 어떠한 위치와 역할을 지니고 있는지를 분명히 제시하고 있는가를 평가하며 점수의 배점은 10점을 부여하였고(Table 4), 평가척도는 최상위 계획, 개발계획과의 조정, 상호 협의, 단순 고려, 관계없음의 5점 척도로 설정하였다.

3.2.2.3. 분야별 실현성부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

지방의제 21은 환경종합계획으로서의 역할을 하므로 작성된 지방의제 21에는 각 분야별 목표와 대안, 실천 프로그램 등이 구체적으로 명시되어야 한다. 분야별 실현성부문은 작성된 지방의제 21의 분야별 주요 내용의 실현 가능성을 평가하기 위한 것으로 평가지표는 생활환경부문, 자연환경부문, 사회환경부문, 지구환경부문, 국제교류부문의 5부문으로 설정하였다.

생활환경부문은 우리생활에 가장 직접적으로 관여되는 것으로 대기, 수질, 폐기물 등과 같은 우리 주변의 생활환경을 말하는 것이며, 자연환경부문은 우리생활의 휴식공간을 제공하고 삶의 터전이 되는 생태, 녹지, 토양 등과 같은 일반적 자연환경을 말한다. 사회환경부문은 우리가 살아가는 사회와 관련된 것으로 경제, 복지, 교통, 문화 등과 같은 것이며, 지구환경부문은 지구온난화, 오존층 파괴, 사막화와 같이 국제적 환경문제를 지역적으로 해결하기 위한 행동을 말하는 것이다. 마지막으로 국제교류부문은 국제적 환경문제 해결을 위한 국제적 교류를 의미한다^{12,13)}. 점수의 배점은 각 분야 모두 중요하므로 동등하게 16점씩 배점하였다.

각 분야별 실현성을 평가하기 위해 목표의 구체화, 지방의제 21 목적과의 연계, 대안설정의 구체성, 실천 프로그램의 개발, 추진주체의 설정을 소지표로 구성하였다. 목표의 구체화부문은 각 분야별로 설정된 목표가 정량적 또는 정성적으로 구체적으로 명시되었는가를 평가하는 것이며, 지방의제 21 목적과의 연계부문은 각 분야별 설정된 목표가 지방의제 21의 목적과 관련성이 있는가를 평가하기 위한 것이다. 대안설정의 구체성부문은 각 분야별 목표를 달성하기 위한 대안이 구체화되어 있는가를 알아보기 위한 것이며, 실천 프로그램의 개발은 설정된 대안을 실천하기 위한 실천 프로그램이 어느 정도 준비되었는가를 평가하기 위한 것이다. 그리고 추진주체 설정부문은 실천 프로그램별로 적합한 시행주체를 제시하였는가를 평가하기 위한 것으로 아무리 작성이 잘 되었다 하더라도 시행주체를 제대로 설정하지 않으면 프로그램의 효과를 거두기가 어렵기 때문이다. 점수의 배점은 각 부문 모두 중요하다고 판단되어 각 3.2점씩 배점하였다(Table 4). 각 항목

별 평가척도는 아주 높음에서 매우 낮음 또는 아주 적절에서 매우 부적절에 이르는 5점 척도를 설정하였고 실천 프로그램의 개발의 경우는 개발완료, 대부분 개발, 부분적 개발, 향후 계획, 계획 없음으로 구분하여 배점하도록 하였다.

3.2.2.4. 추진참여도부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

추진참여도부문에서는 지방의제 21의 시행에 있어서 지역의 주요 구성원들의 참여를 어느 정도 구체적으로 계획하였는가를 평가하기 위한 것으로 평가지표는 지방정부의 참여도부문과 지역시민 참여도부문, 시민단체의 참여도부문, 그리고 지역기업의 참여도부문으로 구성하였다. 지방정부참여도부문은 지방의제 21의 추진과정에서 주도적 역할을 담당하여야 할 지방정부의 참여도를 알아보기 위한 것이며, 지역시민 참여도부문은 지방의제 21의 실천에 있어서 지역시민의 참여도를 알아보기 위한 것이다. 시민단체 참여도부문은 지역시민과 지방정부의 연결고리로서 지역시민의 의견을 지방정부에 충실히 전달 할 뿐만 아니라 그 자체로서 지방의제 21의 실천에 적극 참여하여야 할 시민단체의 참여도를 알아보기 위한 것이며, 지역기업 참여도부문은 생산 활동의 주체로서 지방의제 21의 시행에 참여하여야 할 지역기업의 참여도를 평가하기 위한 것이다. 점수의 배점은 지방의제 21의 전 과정에서 지역사회 구성원 모두의 참여를 강조하는 만큼 모든 구성원의 참여가 다 중요하지만, 특히 지방의제 21이 지역차원의 환경종합계획인 만큼 지방정부의 역할은 더욱 중요하다. 따라서 지방정부 참여도에 32점을 부여하였으며, 타 구성원의 참여도는 동등하게 16점씩 부여하였다.

지역사회 구성원들의 참여도를 분석하기 위해 실천사업 종류부문, 실천사업 참여도부문, 다른 구성원과의 협력부문의 3개 소지표를 구성하였으며, 단 지방정부 참여도부문에서는 타 정책, 계획과의 조정능력부문을 추가로 설정하였다. 지속가능한 지역사회를 건설하기 위한 지방의제 21의 실천사업은 장기사업뿐만 아니라 중기·단기·일회성사업, 캠페인 등 종합적으로 이루어져야 한다. 실천사업 종류부문은 각 구성원별 참여사업을 알아보기 위한 것으로 각 구성원별로 참여하는 실천사업이 명시되어 있으며, 그 사업들의 종류는 어떤 것인지지를 평가하며, 실천사업 참여도부문은 각 구성원들이 참여하는 사업에서 구성원들의 역할을 알아보기 위한 것이다. 다른 구성원과의 협력부문은 실천사업의 시행에서 타 구성원과의 협력 정도를 평가하기 위한 것이며, 지방정부 참여도부문에서 타 정책, 계획과의 조정능력 부문은 지방의제 21의 시행에서 지방정부의 타 정

책, 계획과 상충되는 경우 조정 여부가 명시되어 있는가를 평가하기 위한 것이다.

점수의 배점은 구성원들이 여러 사업에 참여하고 협력하는 것도 중요하지만 하나의 사업에 참여하더라도 구성원별 특성에 맞는 사업에 참여함으로써 그 사업에서 기여도가 높은 것이 더 중요하다고 판단되어 실천사업 참여도부문에 6.4점을 부여했으며, 실천사업의 종류와 다른 영역과의 협력부문에는 동등하게 4.8점을 부여하였다. 또한 지방정부의 경우 같은 이유에서 실천사업 참여도부문에 9.6점, 실천사업 종류와 다른 영역과의 협력부문에 각각 6.4점을 부여하였으며, 타 정책, 계획과의 조정능력부문은 추진에 있어 아주 중요한 부문이면서 지방정부만이 할 수 있는 부문이므로 9.6점을 부여하였다(Table 4). 실천사업 종류의 평가척도는 중장기, 단기, 일회성, 캠페인 등 종합적 사업 위주, 중장기사업 위주, 단기사업 위주, 일회성 사업 위주, 없음의 5점 척도로 구성하였고, 실천사업 참여도 역시 각종 사업의 주체, 인력 및 예산의 지원, 인력 또는 예산의 지원, 단순 참여, 없음의 5점 척도를 적용하였다. 다른 구성원과의 협력은 타 구성원과 적극적 협력, 타 구성원과 형식적 협력, 없음의 3점 척도를 사용하고 타 정책, 계획과의 조정능력도 모든 관련부서의 계획과 조정가능, 환경부서의 계획과 조정가능, 없음의 3점 척도로 점수화할 수 있도록 구성하였다.

3.2.3. 추진평가영역 평가지표의 구성과 가중치 설정

어떠한 계획이던 완벽한 계획은 있을 수 없다. 특히 지방정부, 주민, 기업 등 지역의 모든 구성원들의 참여를 통해 계획되고, 실천되어지는 지방의제 21의 경우에는 작성과 추진과정에서 새로운 변수와 변화가 발생 할 수 있다. 따라서 계획의 추진과정에서 계획이 설정된 목표대로 시행되고 있는지에 대한 지속적인 평가는 매우 중요하다²³⁻²⁵⁾. 추진평가영역은 지방의제 21에서 이러한 환류체계가 어느 정도 구체적으로 작성되어 있는가를 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 이러한 평가체계가 법적으로 규정되어야 가능하다. 따라서 평가체계와 평가제도가 모두 중요하다고 판단되어 각각 50점씩 부여하였다(Table 5).

3.2.3.1. 평가체계부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

평가체계부문은 지속적인 평가가 이루어질 수 있

는 체계가 갖추어져 있는가를 평가하기 위한 것으로 평가실시의 유무 및 시기, 평가대상의 범위, 평가방법, 평가결과의 반영 정도, 마지막으로 지역사회 구성원들의 참여정도를 평가지표로 설정하였다. 점수의 배점은 지방의제 21의 평가는 사업의 추진도 뿐만 아니라 지방의제 21의 전 영역에 걸쳐 이루어져야 함으로 평가대상부문이 가장 중요하다 판단되어 20점을 배점하였으며, 모두가 신뢰할 수 있는 공정하고 객관적인 평가를 위해 지역사회의 구성원이 참여하는 것 역시 중요하다고 판단되어 평가참여주체부문에 15점을 배점하였다. 그 외의 평가실시 및 시기, 평가방법, 평가반영에는 각각 5점씩을 배점하였다(Table 5).

1) 평가실시 및 시기부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

평가실시 및 시기부문은 지방의제 21의 평가가 적절히 이루어질 수 있도록 평가의 실시 및 시기가 명시되어있는지를 평가하기 위한 것이며 점수의 배점은 5점을 부여하였고(Table 5), 평가척도는 정기적 평가, 비정기적 평가, 평가 없음의 3점 척도로 작성하였다.

2) 평가대상부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

평가대상부문은 지방의제 21의 평가영역을 알아보기 위한 것으로 추진조직의 적합성, 제도적 연계성, 분야별 실천정도, 추진 참여도의 4개 소지표로 구성하였다. 추진조직의 적합성부문은 지방의제 21의 추진조직인 전담부서, 추진협의회 및 사무국과 관련된 평가내용이 포함되어있는가를 알아보기 위한 것이며, 제도적 연계성부문은 지방의제 21의 시행에 필요한 조례, 제도적 지원 등에 대한 내용을 평가하는 것이 명시되었는지를 알아보기 위한 것이다. 분야별 실천 정도부문은 생활환경, 자연환경, 사회환경, 지구환경, 국제교류분야의 실천정도를 평가하기위한 내용이 포함되어 있는가 알아보기 위한 것이며, 추진 참여도부문은 지방의제 21의 실천주체인 지역사회 구성원의 참여에 대한 평가내용이 명시되어 있는지를 알아보기 위한 것이다. 점수의 배점은 수립내용영역의 배점과 마찬가지로 분야별 실천정도와 추진 참여도부문이 중요하므로 각각 6점씩을 부여하였으며, 추진조직의 적합성과 제도적 연계성부문에 각각 4점씩 부여하였다(Table 5). 항목별 평가척도는 추진조직의 적합성과 제도적 연계성의 경우 전체적 평가, 대부분 평가, 보통, 일부 평가, 평가 없음의 5점 척도로 구분하였고 분야별 실천 정도는 4분야 이상 평가, 3분야 이상 평가, 2분야 이상 평가, 1분야만 평가, 평가 없음의 5점 척도 그리고 추진 참여도는 4주체 평가, 3주체 평가, 2주체 평가,

1주체 평가, 평가 없음의 5점 척도로 평점을 부여하는 방법을 택하였다.

3) 평가방법부문 평가지표의 구성과 가중치 설정 지방의제 21의 평가에 의해 계획의 내용이 수정 또는 재 작성될 수 있으므로 평가는 모두가 신뢰할 수 있는 객관적 평가로 이루어져야 한다. 평가방법 부문은 지방의제 21에 명시된 평가방법을 분석하기 위한 것으로 정량적 평가지표에 의해 객관적으로 이루어지고 있는가를 평가하며, 점수의 배점은 5점을 부여하였고(Table 5), 평가척도는 정량적 평가지표에 의한 객관적 평가, 주관적 평가, 없음의 3점 척도로 구성하였고 정량적 평가지표에 의한 객관적 평가는 최고 점수를 받고 평가방법이 전혀 제시되어 있지 않으면 최하점을 배정하도록 하였다.

4) 평가반영부문 평가지표의 구성과 가중치 설정 계획의 평가는 평가에 의해 도출된 신뢰할 수 있는 객관적 결과와 가치있는 정보를 계획에 적극 반영함으로써 계획이 올바르게 추진되게 하는데 있다.

평가반영부문은 평가결과의 반영 정도를 평가하기 위해 평가결과의 반영부문을 소지표로 설정하였다. 평가결과의 반영부문을 평가에 의해 도출된 결과가 지방의제 21에 반영될 수 있도록 명시하였는지를 평가하기 위한 것이며 점수의 배점은 5점을 부여하였고(Table 5), 평가척도는 모두 반영, 대부분 반영, 보통, 일부분 반영, 반영 없음의 5점 척도로 배점하도록 하였다.

5) 평가참여 주체부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

지방의제 21의 평가에 있어서도 지역사회의 구성원의 적극적 참여가 이루어져야 한다. 평가참여 주체부문은 지방의제 21의 평가에 지역사회 구성원들의 참여도를 알아보기 위해 지방정부부문, 지역시민부문, 시민단체부문, 지역기업부문의 4개 소지표로 구성하였다. 지방정부부문은 지방의제 21 평가에 있어 지방정부의 참여도를 지역시민부문은 지역시민의 참여도를 시민단체부문은 시민단체의 참여도를 지역기업부문은 지역기업의 참여도를 파악하기 위

Table 5. Composition of domain of evaluation of implementation

Evaluation domain	Large indicators	Medium indicators	Small indicators
Evaluation of implementation 100 [0.2]	Evaluation system 50 [0.5]	Conduct and time of evaluation 5 [0.1]	Conduct and time of evaluation 5 [1]
		Evaluation areas 20 [0.4]	Suitability of implementing organizations 4 [0.2]
			Institutional connection 4 [0.2]
			Realization per field 6 [0.3]
			Participation in implementation 6 [0.3]
		Evaluation method 5 [0.1]	Evaluation method 5 [1]
	Reflection of evaluation 5 [0.1]	Reflection of evaluation results 5 [1]	
	Institutionalization of evaluation 50 [0.5]	Subject participating in evaluation 15 [0.3]	Local government 6 [0.4]
			Local citizens 3 [0.2]
			Citizen groups 3 [0.2]
			Local business 3 [0.2]
		Making ordinances 10 [0.2]	Obligation of evaluation by ordinances 10 [1]
	Personnel support 10 [0.2]	Evaluation specialists 10 [1]	
	Budgetary support 10 [0.2]	Procurement of evaluation budget 10 [1]	
	Openness 10 [0.2]	Opening results of evaluation to the public 10 [1]	
Development of evaluation programs 10 [0.2]	Development of evaluation programs 10 [1]		

* Number : allotted score, [] : weighting value

한 것이다. 점수의 배점은 지역사회 모든 구성원의 참여가 모두 중요하지만, 그 중 지방정부는 많은 경험을 가지고 있고, 예산 및 인력 지원이 가능하므로 타 구성원보다 역할이 중요하므로 지방정부부문에 6점을 부여하였으며, 타구성원들은 동등하게 3점씩 부여하였다(Table 5). 항목별 평가지표는 매우 적극적 참여, 적극적 참여, 보통, 한정적 참여, 참여 없음의 5점 척도로 배점하는 방법을 선정하였다.

3.2.3.2. 평가제도부문 평가지표의 구성과 가중치 설정

올바른 평가가 이루어지기 위해서는 평가 프로그램의 개발과 제도적 지원이 이루어져야 한다. 평가제도 부문은 평가에 대한 지원정도를 평가하기 위한 것으로 평가제도가 규정화되었는지를 파악하기 위한 조례화부문, 평가에 필요한 인력의 지원정도를 알아보기 위한 인력지원부문, 평가예산의 지원도를 분석하기 위한 예산지원부문, 그리고 평가결과의 공개성 여부를 평가하기 위한 공개성부문, 마지막으로 적절한 평가프로그램의 개발이 되었는지를 알아보기 위한 평가프로그램의 개발부문으로 구성하였다. 점수의 배점은 위에서 설명한 것과 같이 모든 부문이 평가제도에 있어 중요하다고 판단되어 각각 10점씩 부여하였다(Table 5).

조례화부문에서는 평가제도의 조례화 여부를 알아보기 위해 평가의무와 조례화를 소지표로 설정하였고, 평가척도는 3점 척도로 정기적 평가의 규정화, 비정기적 평가의 규정화, 없음으로 구분하였다. 인력지원부문은 지방의제 21 평가팀에 대해 평가해보기 위해 평가전문 인력을 소지표로 설정하였고, 평가척도는 전문 인력으로 구성, 기존 인력으로 구성, 없음의 3점 척도로 구성하였다. 예산지원부문은 지방의제 21의 평가를 위한 예산의 지원 정도를 알아보기 위해 평가예산 확보부문을 소지표로 설정하였고, 평가척도는 매우 적절, 적절, 보통, 부적절, 아주 부적절로 구성된 5점 척도로 하였다. 공개성부문은 지방의제 21 평가결과의 공개 여부를 파악하기 위해 평가 결과의 공개를 소지표로 설정하였고, 평가척도는 보고서, 홈페이지, 게시판 등을 통한 적극적 공개, 보고서만 작성, 없음의 3점 척도로 배점하도록 하였다. 평가프로그램의 개발부문은 평가프로그램의 개발 여부를 분석하기 위해 평가 프로그램의 개발을 소지표로 설정하였고, 평가척도는 개발완료, 대부분 개발, 부분적 개발, 향후 계획, 계획 없음의 5점 척도로 배점하는 것으로 하였다.

4. 요약 및 결론

본 연구의 주 목적은 지방의제 21이 형식적 또는

모방적 작성에 그치고 있는지 아니면 지역의 지속가능한 개발을 실현할 수 있는 구체적 전략적 지침서로서의 실질적 내용을 포함하고 있는지를 분석해 보기 위해 작성과정과 내용에 대해 구체적으로 정량적으로 평가할 수 있는 분석틀을 개발하는데 있다. 즉, 지방의제 21이 과연 합리적인 과정과 절차를 통해서 수립되었는가, 작성된 내용은 적절하고 타당하며 실질적인가, 그리고 추진상의 평가체계가 적절하게 구축되어 있는가를 평가할 수 있는 관련지표를 설정하여 지방의제 21의 평가모델을 구축하고자 하였다.

연구의 결과는 다음과 같다.

1) 평가모델은 지방의제 21이 무엇인가에 대해 얼마나 잘 이해하고 어떠한 구체적 목적을 가지고 어떠한 합리적 과정을 거쳐 작성하였는가를 평가하는 수립과정영역과 이 과정을 통해 작성된 내용이 구체적으로 무엇인가를 평가하는 수립내용영역, 그리고 평가 및 환류체계가 작성되어 있는가를 평가하는 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 평가하는 중지표 9항목과 중지표를 평가하는 32항목의 소지표로 구성된 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 21의 내용을 평가하는 것으로서 추진조직화, 제도화, 분야별 실천성, 추진참여도의 4개 대지표를 설정하였으며, 각 대지표를 평가하는 중지표 14항목과 중지표를 평가하는 51항목의 소지표를 제시하였다. 점수의 배점은 200점 중 그 중요도에 따라 추진조직화부문과 제도화부문에 각각 20점씩을 부여하고 분야별 실천성부문과 추진참여도부문에 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 평가하는 중지표 10항목과 중지표를 평가하는 16항목의 소지표로 구성되었다. 점수의 배점은 총 100점 중 평가체계 50점, 평가제도 50점으로 동등하게 배점하였으며, 이하 중지표와 소지표에서도

중요도에 따라 차등 배점하였다.

위와 같이 본 연구에서 개발된 평가모델은 지방의제 21의 작성, 평가, 재검토, 재 작성에 있어서 반드시 고려되고 반영되어야 할 중요한 지표들을 포함하고 있어 지방의제 21의 종합적 및 정량적 평가에 매우 효과적인 분석틀로 기여할 수 있을 것이다. 각 평가영역별 평가지표의 수가 많아 실제 분석 작업이 간단하지 않겠지만, 이 평가모델을 이용하여 분석하면 지방의제 21의 수립과정상, 수립내용상, 그리고 추진과정의 평가체계상의 여러 단계별 정량적 평가가 가능함과 동시에 구체적인 문제점과 한계점 그리고 개선되어야 할 점과 잘된 점을 체계적으로 파악할 수 있어 구체적이고 종합적 대책과 대안의 제시가 가능하다. 이를 증명하기 위해 다음 연구에서는 대구광역시 지방의제 21의 실제사례를 본 연구에서 개발한 평가모델에 적용, 분석하여 그 결과를 제시할 예정이다.

다만, 지방의제 21의 평가관련 연구의 초기단계에서 다음과 같은 연구의 한계점과 금후의 과제를 가지고 있다. 본 연구의 연구방법에서 언급하였듯이 지방의제 21 평가관련 전문가가 극히 부족한 현실에서 부득이하게 소수의 전문가 패널토의의 방법으로 평가모델을 구축하였지만, 앞으로 관련연구가 활성화되고 연구 참여자와 실무 경험을 갖춘 전문가가 많아지면 평가지표항목의 적절성과 중요성을 더욱 객관화할 수 있는 많은 조사대상자를 포함하는 설문조사와 결과분석을 통해 평가모델을 검증해 볼 필요가 있다. 그리고 많은 평가항목을 포함하는 복잡한 모델에서 보다 간단한 모델을 개발하기 위해 금후의 평가모델 검증을 통해 가능하면 평가지표의 수를 줄이고도 동등한 결과를 얻을 수 있는 보다 효율적인 모델 개발에도 노력을 기울일 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 1) 우형택, 1998, 자연보호의 개념과 가치에 관한 연구, 대구효성가톨릭대학교 연구논문집, 58, 73-89.
- 2) 지방의제 21 전국협의회, 2004, 제6회 지방의제 21 전국대회자료집, 399pp.
- 3) 환경부, 2001, 지방의제 21 전국편람, pp.1-97.
- 4) 염태영, 2002, 녹색 거버넌스의 인큐베이터, 지방의제 21의 현실과 과제, 환경과 생명 특집 : 녹색 거버넌스의 이론과 실제, 38-52.
- 5) 임형백 외, 2001, 지방의제 21의 개선방안에 관한 연구, 한국지역사회발전학회지, 26(1), 113-129.
- 6) 남재우, 1999, 지방의제 21 실천의 문제점과 대안, 한국환경사회정책연구소 세미나 자료, pp.9-26.
- 7) 김귀곤, 1995, 지속가능한 도시개발을 위한 지방의제 21(Local Agenda 21)의 작성 및 시행방안에 관한 연구, 대한국토·도시계획학회지, 30(5), 169-181.
- 8) 문경주, 2003, 지방의제 21 추진현황과 평가, 지방과 행정연구, 14(1), 179-198.
- 9) 문태훈, 1996, 지속가능한 개발을 위한 환경지표의 설정에 관한 연구, 중앙대학교 산업경영연구, 5, 137-163.
- 10) 윤경준, 2003, 지방의제 21에 있어 주요집단의 참여유형에 관한 비교 연구, 한국행정학보, 37(2), 169-188.
- 11) 환경부, 2002, 지속가능한 지역개발전략 수립을 위한 연구, 247pp.
- 12) 이동근 외, 1999, 지방의제 21의 평가체계설정 및 그 평가에 관한 기초연구, 상명대학교 산업과학연구소 산업과학연구, 8, 1-12.
- 13) 환경부, 2001, 지방의제 21 추진현황 분석 및 평가지표 개발에 관한 연구, 225pp.
- 14) 환경부, 1997, 환경비전 21, 153pp.
- 15) 오종식, 2003, 지방의제21의 성공적 집행을 위한 발전방안, 삼척대학교 산업대학원 행정학과 석사학위논문, 108pp.
- 16) 강성철, 2003, 지방의제 21 도입에 대한 신제도론적 분석, 지방과 행정연구, 15(1), 19-37.
- 17) Davidoff, P. and T. A. Reiner, 1973, A choice theory of planning, In A. Faludi(ed.), A reader in planning theory, Pergamon Press, 11-39.
- 18) Faludi, A., 1982, Three paradigms of planning theory, In P. Healey, G. McDougall and M. J. Thomas(eds.), Planning theory : prospects for the 1980s, Pergamon Press, 81-101.
- 19) Lee, C., 1973, Models in planning, Pergamon Press, 1-17.
- 20) 정환용, 2001, 계획이론, 박영사, pp.403-433.
- 21) Pfautz, H. W., 1967, Charles booth on the city, University of Chicago Press, 15-25.
- 22) Banfield, E. C., 1973, Ends and means in planning, In A. Faludi(ed.), A reader in planning theory, Pergamon Press, 130-149.
- 23) Glasson, J, 1980, An introduction to regional planning, Hutchinson, pp.19-25.
- 24) Rose, E. A., 1974, Philosophy and purpose of planning, In M. J. Bruton(Ed.), The spirit and purpose of planning, Hutchinson, pp.23-65.
- 25) 하성규, 2004, 국토 및 지역계획의 질차이론, 대한국토·도시계획학회 편저, 국토·지역계획론, 보성각, pp.41-64.