

요약

특별시·광역시가 평가주체로 참여하고 평가대상 고려한 지표체계도 마련해야

현행 평가제도는 중소도시에 맞춰져 대도시 평가에 부적절 ‘개선 필요’

국토교통부는 전국 기초자치단체 299개에 대해 『도시의 지속가능성 및 생활인프라 수준 평가』(이하 『지속가능성 평가』)를 2014년부터 매년 시행해오고 있다. 2006년 12월 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」(이하 「국토계획법」) 제3조의2를 개정하여 평가를 추진할 수 있도록 하였으며, 2014년에 시행령의 제4조의4를 개정하여 평가의 기준 및 절차를 규정하고, 시행령 개정 이후 평가지침을 만들어 처음 기초자치단체의 평가를 시행하였다. 2015년에 2000년부터 시행해오던 도시대상과 통합하면서 평가지표뿐 아니라 평가체계의 상당 부분을 변경하여 2차 평가를 시행하였고, 2016년도에 3차 평가를 진행하였다.

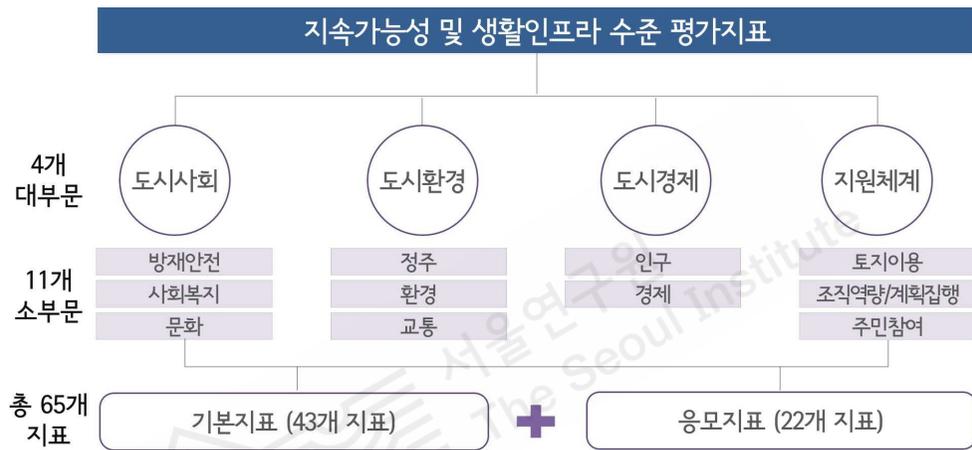
하지만 대도시와 중소도시의 구분 없이 중소도시를 평가하는 지표로 모든 기초자치단체를 일률적으로 평가하고, 서울시 등 광역지자체는 평가주체로 참여하지 않는 등 평가가 적절하지 않다는 의견이 있다. 이에 따라 보다 면밀하게 평가제도의 문제점이 무엇인지 그리고 이에 대한 개선 방향과 더불어 서울시 등 대도시의 실질적인 지속가능성을 평가하고 이를 정책에 반영하기 위한 대안의 검토가 필요하다.



[그림 1] 「국토계획법」상 도시대상과 『지속가능성 평가』 제도의 통합

국토부, 43개 기본지표·22개 응모지표로 전국 299개 기초자치단체 평가

평가주체는 국토교통부이며 평가대상은 전국의 299개 기초자치단체로서 지자체의 현실을 잘 알고 있는 광역자치단체는 평가주체에서 제외되어 있다. 평가부문은 도시사회, 도시환경, 도시경제, 지원체계의 4개 부문이며, 이는 다시 11개 소부문으로 구분되며, 11개 소부문은 43개 기본지표와 22개 응모지표로 세분되어 있다.



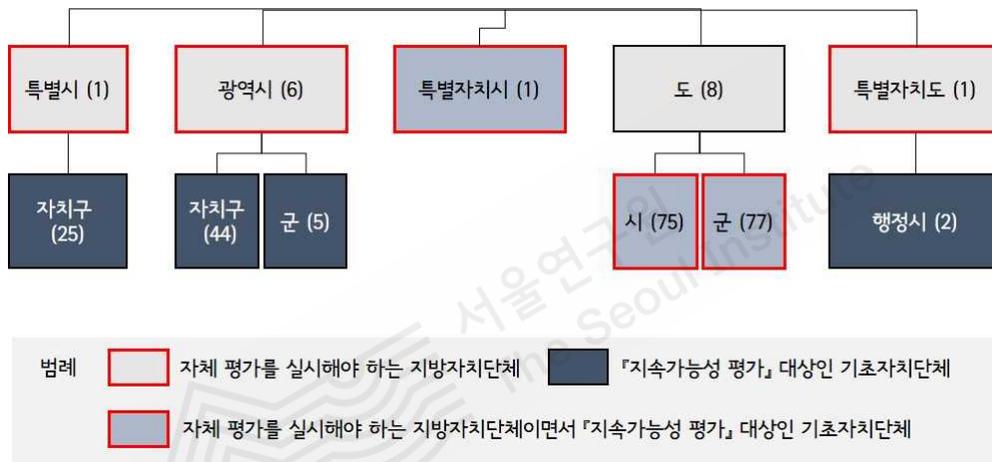
[그림 2] 「지속가능성 평가」 지표체계

43개 기본지표에 대한 조사는 매년 기초자치단체별로 11개 지표를 직접 조사하고 나머지 32개 지표는 평가주체인 국토교통부에서 중앙통계서비스 등의 국가가 보유하고 있는 자료를 활용하여 구축하고 있다. 229개 기초자치단체는 기본지표에 대하여 의무적으로 평가를 받고 있으며 지표 값에 의해 등급과 순위가 결정되며 기본지표의 평가결과는 개별적으로 기초자치단체에 전달되고 있다.

22개 응모지표는 수상을 원하는 기초자치단체가 응모지표에 대한 평가보고서를 작성하여 제출하고 있다. 기본지표의 결과와 응모지표를 합산하여 전체 순위를 매기고 순위별로 대통령상과 국무총리상, 국토교통부장관상, 특별상 등을 시상한다.

특·광역시는 자체평가 실행해야... 서울시, 자치구 평가 때 역할 미미

「국토계획법」상 『지속가능성 평가』는 서울시 등 특·광역시와 특별자치도 차원에서 우선하여 자체평가를 실행하도록 권고하고 있다. 하지만 자체평가에 대한 지침은 아직 만들어지지 않은 상태이며, 실질적으로 평가를 받는 대상이 기초자치단체이므로 서울시 등 광역자치단체는 평가에서 제외되어 있다. 그러다 보니 평가과정에서 서울시 등 광역자치체는 국토교통부의 공문을 해당 기초자치단체로 전달하는 역할 정도로 참여하고 있다.



[그림 3] 「국토계획법」상 자체평가대상과 『지속가능성 평가』 평가대상

전국의 299개 기초자치단체를 평가하면서 규모와 관계없이 모든 지자체를 일률적으로 평가하는 것은 서울시 등 대도시와 지방 중소도시를 같은 수준으로 단순 비교하는 것이므로 지금까지의 평가 경험상 문제점을 내포하고 있다. 실제로, 인구가 백만 이상의 대도시의 경우 문제가 되는 지표들이 지방 중소도시와 비교하였을 때 양호하게 평가될 수가 있고, 양호한 수준을 유지하고 있다고 판단되는 지표는 평가절하되기도 한다. 예를 들어, 인구대비 신생아 수와 경제활동인구 비율, 재정자립도와 같은 지표는 중소도시와 비교하여 대도시에서 그 수준이 양호하게 평가되는 실정이다.

대도시 특성 반영 안 된 평가지표도 있고 평가결과 정책 활용도 미흡

먼저 서울시와 같은 대도시의 특성이 미반영된 지표가 있다. 인구가 1,000만 이상의 대도시와 인구 10만 정도의 지방 중소도시를 함께 평가함으로써 대도시의 문제와 상황이 간과되고 있다. 이러한 지표로는 임야면적 감소비율, 시가화구역 내 개발행위 허가면적 비율, 시가화구역 내 미이용 토지면적 비율, 비시가화구역 면적 대비 형질변경 면적 등이다. 서울시 등 대도시의 경우는 이미 기개발된 곳이므로 이러한 지표들로는 정확한 대도시의 상황을 진단할 수 없다.

두 번째는 지표 값이 자치구 단위로 세분되어 조사되지 않아서 서울시의 모든 자치구를 같은 수치로 평가하고 있다. 이러한 지표로는 경제활동 참가율과 1인당 GRDP, 인구 천 인당 은행결손금 지원액, 도시계획 대비 실제 인구 도달률 등이 있다. 또한, 인구 천 명당 경찰관 수와 대중교통수송 분담률, 미집행시설 면적 감소 등은 자치구 단위의 지표산출은 가능하나 자치구의 정책이 아니라 시나 국가 정책의 결과이므로 자치구의 정책을 진단하는 지표로서는 적절치 않으며, 다른 지표로 대체가 필요하다.

세 번째로 2014년 첫 시행 이후 지자체별로 점차 중요하게 평가되고 있는 지표로서 생활인프라 관련 지표가 있다. 시민들의 생활과 밀접하고 서울시 등 도시정책에서 시민과 밀착한 정책이 점차 많아지는 추세로 더 많은 생활인프라를 확보하고 지표로 관리해야 할 것으로 판단한다. 그런데 2015년의 2차 평가과정에서 이들 지표의 수가 2014년보다 축소되어 평가되고 있다.

「국토계획법」 제3조의2 제3항에 의하면 국가와 지방자치단체는 평가결과를 도시·군계획의 수립 및 집행에 반영하여야 하며, 위의 법 시행령 등 여러 법에서 이 평가결과를 활용할 수 있도록 하였다. 그러나 서울시와 자치구 등 광역 및 기초자치단체에서는 이러한 종합적인 평가결과를 전달받지 못하고 있으며, 따라서 계획에 활용하지 못하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 자치구 내에서 정해진 부서와 담당자가 없으므로 평가에 관리와 활용이 부족한 것으로 판단된다. 또한, 응모지표 평가는 참여한 지자체에 한하여 우수 지자체를 선정하여 시상하고 있다. 시상과 함께 소정의 상금을 전달하고 있으나 법률상 도시재생 활성화를 위한 비용의 보조와 용자 또는 포괄보조금 등 지역을 지원하는 자금으로서의 체계가 마련되어 있지 않다.

LA, 지속가능한 도시계획 매년 모니터링... 英 지속가능성 평가 의무화

해외 대도시의 사례로서 LA와 뉴욕, 런던의 지속가능성 평가체계를 검토하여 서울시의 지속가능성 평가체계에 대한 시사점을 도출하였다.



[그림 4] 국외 대도시의 지속가능성 평가보고서

LA시는 2015년 도시기본계획과는 별도로 지속가능한 도시계획(The Sustainable City pLAn)을 시장집무실에서 직접 수립하였다. 목표연도는 2035년으로 도시의 미래상을 제시하고 매년 이를 체계적으로 관리하고 진단하는 모니터링을 실행하고 있다.

환경과 경제, 형평성의 3개 대부분을 소부문과 그에 따른 총 33개의 지표로 구분하여 지속가능성을 진단하고 있다. 모니터링 보고서는 지난 1년간의 내용과 단기적 목표를 제시하고 ‘지속가능한 도시계획’으로 인해 변화된 도시의 미래 이야기와 함께 지속가능성을 평가하고 있다.

뉴욕의 ‘OneNYC’는 기존의 ‘지속가능성 계획(2007)’과 ‘PlaNYC(2008)’를 통합하여 도시기본계획 내에서 하나의 목표체계로 제시하고 있다. 즉, ‘OneNYC’의 미래상은 ‘성장하고 번영하는 도시(Our Growing, Thriving City)’와 ‘정의롭고 공평한 도시(Our Just and Equitable City)’, ‘지속가능한 도시(Our Sustainable City)’, ‘회복력 있는 도시(Our Resilient City)’로서, 지속가능성을 하나의 미래상으로 제시하고 있다.

미래상 중 ‘지속가능한 도시’에서는 6가지 분야별 목표와 실천계획, 지표를 포함하고 있다. 목

표는 '80×50', '쓰레기 제로', '대기 질', '기회손실 개발지역', '수자원 관리', '공원과 천연자원'이며, 목표별로 3~8개의 실천계획을 제시하였다. 지표로는 미래상과 관련하여 3개의 지표와 목표 지표 12개를 설정하여 도시기본계획의 틀 내에서 연간 모니터링을 실시하고 있다.

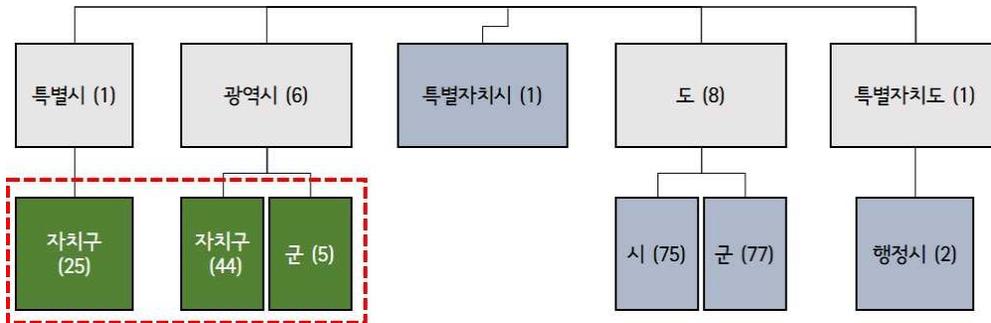
영국은 도시계획의 각 분야에서 지속가능성 평가를 의무적으로 시행하도록 하고 있다. 이에 따라 런던은 통합영향평가(Integrated Impact Assessment : IIA)를 도입하여 '런던플랜'과 런던시 및 자치구에서 수립하는 각종 도시계획 수립 시 계획이 도시의 지속가능성에 어떠한 영향을 미치는지를 평가하고 있다. 이는 앞서 설명한 LA와 뉴욕의 지속가능성 평가와는 달리 도시계획의 각 단계에서 더욱 적극적으로 시행하고 있다고 볼 수 있다.

이상과 같이 LA와 뉴욕, 런던에서 시행하고 있는 지속가능성 평가의 사례는 서울시의 지속가능성 평가체계 구축에 향후 적절하게 활용할 수 있을 것으로 기대된다.

단기적으로 광역자치단체 역할 강화 등 평가제도 4가지 개선방안 마련

단기적으로 광역자치단체의 중간관리자로서 역할을 부여하는 것이 필요하다. 즉, 지역의 여건을 잘 알고 있으면서 기초자치단체를 아우르고 있는 서울시 등 광역자치단체를 평가주체로 참여시켜서 평가의 원활한 수행은 물론 평가결과에 대하여서도 광역자치단체 차원에서 기초자치단체 간 연계한 지속가능성을 진단하고 차기 계획과 정책에 반영함으로써 지속가능성 평가의 실효성을 높이는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해서는 법률상 특별시·광역시·특별자치도의 경우 해당 기초자치단체에 대한 자체평가를 실행할 수 있도록 시행령과 지침을 개정하는 것이 필요하다.

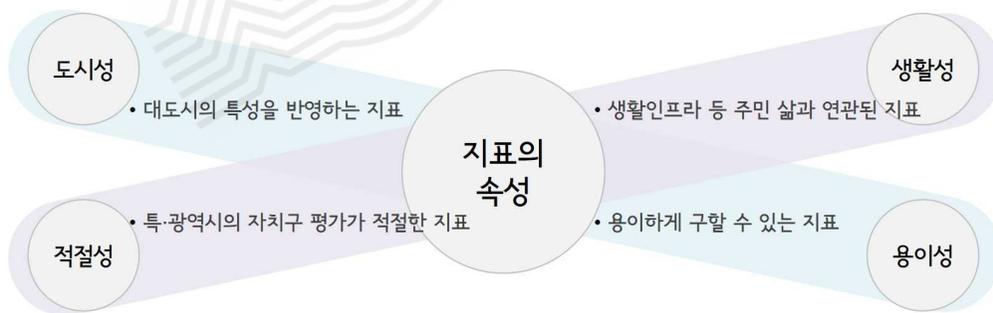
그리고, 전국의 지자체를 일률적으로 평가하기보다는 대도시와 중소도시를 구분하여 대도시에 적절한 지표를 발굴하여 평가하는 것이 필요하다. 어느 정도의 대도시 규모로 구분하느냐에 있어서도 여러 의견이 있을 수 있지만, 우리나라 지방자치법의 행정체계 측면에서 볼 때 특별시와 광역시에 해당하는 자치구와 군을 대상으로 구분하는 것이 적절할 것으로 판단된다.



[그림 5] 대도시의 자치구군을 별도로 평가하는 대안

다음에는 평가대상을 고려한 지표체계가 마련되어야 한다. 평가지표를 선정할 때 평가의 방식, 평가대상의 특성과 규모 등을 종합적으로 고려해서 지표의 속성을 도시성, 적절성, 생활성, 용이성의 4가지 측면에서 고려해 볼 수 있을 것이다.

먼저 도시성이란 앞에서 언급한 바와 같이 대도시의 특성을 반영하여 평가를 시행하는 것을 의미한다. 그리고 적절성이란 대도시의 특성에 적합한 지표를 설정하여 적절하게 평가해야 한다는 것을 의미한다. 다음에 생활성은 생활인프라 등 주민의 삶에 밀접하게 연관된 지표를 통하여 주민의 삶의 수준을 적절하게 평가할 수 있어야 한다는 것을 뜻한다. 마지막으로 용이성은 지표의 값을 구하기 쉽고 지속해서 관리할 수 있는가를 말한다.



[그림 6] 지표의 속성에 따른 네 가지 분류

마지막으로 평가결과를 기초자치단체의 정책에 반영할 수 있어야 할 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이 광역자치단체는 물론 기초자치단체도 평가결과를 관련 실·국이 공유하며, 관련 정책의 분석과 평가를 통해 차기 정책에 반영해야 할 것이다.

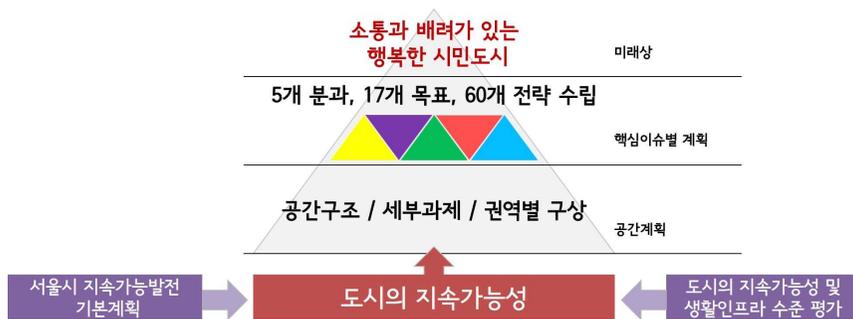


[그림 7] 「지속가능성 평가」 절차의 제안

장기적으로는 법제도 개선해 평가권한 광역자치단체로 이양 바람직

도시기본계획은 도시의 미래상과 발전 방향뿐만 아니라, 주택, 공원, 교통, 산업, 환경, 문화, 복지 등 다양한 부문별 계획의 내용을 제시하는 자치단체에서 수립하는 최상위 도시계획이다. 이러한 도시기본계획 내에서 지속가능성 목표를 하나의 목표로 설정하여 지속가능성 평가를 수행하되 국토부의 지속가능성 평가와 서울시 지속가능발전 기본계획의 방향을 고려하여 서울시 등 특광역시의 지속가능성 평가체계를 구축한다.

그리고, 「국토계획법」 개정을 통해 지속가능성 평가 권한을 국토교통부 장관에서 광역지자체 장에게 이양함으로써 서울시 등 특광역시가 자체적으로 평가할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 즉, 서울수도 도시기본계획 내에서 지속가능성을 중요한 목표로 설정하고 이의 달성을 위해 여러 부문에서 노력하고 있다. 이러한 권한이 지방으로 위임되게 된다면 서울시의 각종 계획과 정책에도 지속가능성 평가가 여러 정책에 반영될 것으로 판단된다.



[그림 8] 2030 서울플랜과 「지속가능성 평가」의 통합체계